

[요약본]

인지제도 및 실무 개선방안에 관한 연구

발행일 : 2019. 7. 29.
사법정책연구원 연구담당관 이해정

사법정책연구원은 2019. 7. 29. ‘인지제도 및 실무 개선방안에 관한 연구’ 보고서를 발간하였습니다. 이 요약본은 사법정책연구원의 연구 성과를 보다 널리 알리기 위해 위 연구보고서의 핵심적인 내용을 알기 쉽게 요약한 것입니다. 자세한 정보를 원하시는 분은 연구보고서를 참조해주시기 바랍니다. 관련 내용을 인용하실 때에는 본 요약본이 아니라 연구보고서의 해당 페이지를 인용해 주시기 바랍니다. 연구보고서 전문은 사법정책연구원 홈페이지(<http://jpri.scourt.go.kr>)에 PDF 파일 형태로 게시되어 있습니다.



제1장 서론

민사소송 등 인지법(이하 ‘인지법’이라 한다)은 재판 제도의 이용에 따른 인지 또는 수수료의 부과기준에 대해 규정하고 있다. 인지제도는 법원이 제공하는 업무에 대한 수익자 부담금이라는 기능 외에 남소방지의 기능도 수행하고 있는데, 남소방지를 위해 법원이 제공하는 업무에 상응하는 수수료 이상이 해당 업무의 인지액으로 책정될 수도 있다는 점에서, 양 기능이 균형을 갖춘 인지 체계를 도출해내는 것이 중요하다.

본 연구보고서는 인지의 납부, 면제, 환급, 할인, 유예 분야로 나누어 운영되고 있는 인지제도의 구조에 맞추어 연구를 진행하였다. ① 우선 ‘인지의 납부’와 관련하여, ㉠ ‘소가연동제’가 사법서비스의 가치를 제대로 책정하고 있는지와 관련하여 인지상한제 도입 필요성에 대한 학계와 실무의 논의를 소개하면서 확인의 소와 관련된 최근 대법원 판결의 의미와 인지정책의 방향에 대해 살펴보고, ㉡ 소액사건심판법이 적용되는 사건의 인지책정방식에 정액제를 도입하는 방안을 검토하며, ㉢ 보전처분의 납용이 고착화된 실무에서 그 수수료 책정방식을 어떻게 하여야 할지에 대한 고찰을 하고, ㉣ 행정부의 부동산정책 운영과 세금계산의 기준이 되는 가격을 기초로 부동산소송에서 제공되는 업무에 대한 사법수수료를 계산함으로써 발생하는 문제점과 그 개선방안을 검토하였다. ② ‘인지의 면제’와 관련하여, 과연 국가의 인지납부의무를 면제해 주어도 되는지에 대한 검토를 하고, ③ ‘인지의 환급’에서는 소각하판결과 이행권고에 의한 소송종결을 분석하여 인지환급대상 확대의 필요성에 대한 고찰을 하였다. ④ ‘인지의 할인’과 관련하여서는, 전자소송 동의가 반드시 종이소송보다 더 합리적인 소송 진행으로 연결된다고 보아 무조건 인지법에 의한 인지할인이 필요한 지, 전자소송을 유도하기 위한 정책적 의미가 큰 인지할인 혜택이 자발적 또는 비자발적 전자소송 비이용자와의 부당한 차별을 야기하지는 않

는지 등에 대한 검토를 하면서, 전자소송 시대에 적합한 인지제도의 운영방향을 제시하였다. ⑤ ‘인지의 유예’는 소송구조와 관련이 깊으므로, 소가연동제의 개선필요성에 대한 검토 부분에서 간단히 언급하였고, ⑥ 사법수수료를 납부하지 않은 채 다량의 소송을 제기하여 법원업무를 마비시키는 경우에 대한 해결책을 보론으로 검토하였다.

제2장 인지액 산정방식에 대한 검토

제1절 소가연동제의 개선필요성에 대한 고찰

인지법은 소장 제출 시 첨부하여야 할 인지의 계산 방식과 관련하여, 소가연동제를 채택하되 인지액의 상한을 정하지 아니하고(인지법 제2조 등), 상소심으로 갈수록 인지액이 증가(인지법 제3조)하도록 규정하고 있는데, 인지가 지나치게 고액인 경우에 과연 그 금액 전액을 재판수수료로 볼 수 있는지를 필두로 하여 소가연동제의 개선필요성에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다.

소가연동제 개선 필요성과 관련된 논쟁은 두 가지 큰 줄기로 정리된다.

우선 소가와 심급에 연계되어 인지액이 계산되는 방식에 대한 비판이다. ① 원고가 전부 승소할 경우 얻는 경제적 이익인 소가를 기준으로 사법수수료를 계산하면서 그 상한이 없는 인지계산방식에 대해 ㉠ 민사소송으로 회복된 권리에 재산세도 부과될 수 있기 때문에 소송결과 얻을 이익을 기준으로 수수료를 매기는 것은 수익에 대한 이중과세의 우려가 있고, ㉡ 재판에서 전부 승소해도 이는 소제기 전 입었던 손해에 대한 회복일 뿐이고 항상 전부 승소할 수는 없음에도 불구하고 소제기 단계에서 전부 승소라는 가상적 이익을 기준으로 인지액을 계산하는 것은 부당하다는 비판이 있다. ② 또한 상소심 인지액을 1심보다 더 많이

납부하도록 하는 것은 재판청구권의 본질과 조화되기 힘들다는 비판도 있다. 이와 관련하여, 헌법재판소는 인지법과 관련된 다양한 사건에서 인지법이 합헌이라는 취지의 판단을 하고 있으나, 국회에는 인지법에 인지상한제와 심급별 인지 동일원칙을 도입하는 개정안들이 계류 중이다.

두 번째 큰 줄기는 소송의 목적을 고려하지 않는 소가연동제에 대한 비판이다. 약자 및 소수자의 권익보호, 국가권력으로부터 침해된 시민의 권리구제 등을 통해 불합리한 사회제도를 개선하고 국가권력의 남용을 억제하는 공익소송과 같이 소송의 목적과 그 결과가 사회에 영향을 미치는 소송의 인지액도 소가연동제에 의해 계산하는 것에 대한 우려가 그 비판의 주된 취지이다. 이와 관련하여, 헌법재판소(헌법재판소 2015. 6. 25. 선고 2014헌바61 전원재판부 결정)는 국가의 불법행위를 원인으로 한 손해배상소송 제기 시에도 인지를 첩부하도록 하는 인지법 제1조에 대해 합헌결정을 하였으나, 위법한 공권력 자체의 제거와 위법한 공권력 행사에 의한 피해의 회복을 위해 이용되는 행정소송과 국가나 지방자치단체를 상대로 한 손해배상청구 소송의 인지는 무료로 하여야 한다는 법률개정안이 발의되어 국회에 계류 중이다.

현행 인지산정방식의 개선을 요구하는 견해들은 대체적으로 소가연동제를 유지하면서 모든 소송에 인지상한제를 도입하는 방안을 주장하고 있다. 그러나 이 주장의 실현을 위해서는 과연 소송의 종류에 상관없이 국민 전체가 만족할 수 있는 인지액 상한이 얼마인지에 대한 중대한 결정이 수반되어야 하는데, 국회에 계류 중인 인지상한제 도입과 관련된 인지법 개정 법률안 두 개에서 300만 원과 2,000만 원이 각각 인지상한액으로 제시된 점을 감안하면 상한액의 결정이 어려움을 알 수 있다.

최근 대법원은 시효중단을 위한 후소로 이행소송 외에 전소 판결로 확정된 채권의 시효를 중단시키기 위한 재판상 청구가 있다는 점에 대해서만 확인을 구하는 형태의 ‘새로운 방식의 확인소송’이 허용된다는 판결(대법원 2018. 10. 18. 선고 2015다232316 전원합의체 판결)을 하면서, 그 판결이유에 “새로운 방식의 확인소송은 단지 시효중단을 위한 재판상의 청구가 있었다는 확인을 구하는 극히 단순한 형태의 소송으로서, 별다른 다툼의 여지가 없다고 하는 소송의 실질을 감안하면, 이와 같은 형태의 소송에 대한 소송목적의 값을 특히 낮게 책정함으로써 그 비용을 최소화할 필요도 있다.”고 명시하고 있다. 그 후 인지규칙 제18조의3에 “판결로 확정된 채권의 소멸시효 중단을 위한 재판상의 청구가 있다는 점에 대하여만 확인을 구하는 소송을 제기한 경우 그 소가는 그 대상인 전소 판결에서 인정된 권리의 가액(이행소송으로 제기할 경우에 해당하는 소가)의 10분의 1로 한다. 다만, 그 권리의 가액이 3억 원을 초과하는 경우에는 이를 3억 원으로 본다.”라는 내용의 규정이 신설되었다.

위 판결과 인지규칙 제18조의3을 종합하여 분석하면, 확인소송 중에서도 정형적이고 간이한 사건이 있을 수 있고, 그 사건의 처리를 위해 법원이 제공하는 역무의 가치에는 일정한 한도가 있음을 인정한 것으로 보인다. 이는 사건의 난이도, 재판 소요기간, 사건에 투입되는 법원인원의 업무강도 등이 계량화, 표준화될 수도 있음을 보여준 것으로서, 이러한 시도는 원고가 전부 승소할 경우에 얻는 경제적 이익을 기준으로 소가를 부과하는 현행 인지계산방식의 기본적인 틀에 대한 획기적인 전환이다. 그렇다면 소송진행 상황과 상관없이 무조건 인지액의 상한을 정하는 것보다는 소송의 실질을 고려하여 그에 상응하는 수수료를 부과하는 것이 사법서비스에 상응한 수수료부담원칙에 더 적합한 방안으로 보인다. 따라서 모든 소송의 인지를 하나의 금액으로 그 상한을 정하기보다는 사건의 특성이나

사물관할 등에 따라 소송상황을 예측하여 그에 상응하는 인지액을 부과하는 노력이 필요한 것으로 보인다. 단, 인지의 또 다른 기능인 남소방지라는 측면을 도의시하지 않도록 최적의 금액을 정하여야 할 것이다.

공익소송, 징벌적 손해배상소송 등 그 소송의 결과가 공익에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있음을 이유로 모든 소송에서 인지상한제를 전면적으로 도입해야 할지와 관련하여, 위와 같은 소송이 활성화된 미국과 같이 소가에 상관없이 정액의 수수료를 받도록 하는 것이 문제해결에 가장 적합한 조치일 수는 있으나, 모든 소송을 아우르는 인지상한액을 얼마로 정해야 할지의 결정이 어려운 현 상황에서는 모든 소송에 적용되는 인지상한액을 정하는 대신 공익과 관련되어 그 활성화를 위해 인지상한이 필요한 소송 분야를 다루는 개별법에 인지상한을 규정하는 것이 가장 적절한 방안으로 보인다. 다만, 점진적인 인지정책 변화로 각 소송에서 필요한 인지액의 계량화가 가능해진다면, 그때 다시 공익소송 등과 관련된 법률에 규정된 인지상한액의 개정필요성을 고찰해보아야 할 것이다.

소송의 실질을 반영한 인지정책의 추진을 위한 초기 단계에서 검토해볼만한 방안으로 사건의 종류별로 정액의 인지액을 차별하는 방안(사건별 인지정액제) 또는 사물관할에 따라 정액의 인지액을 차별하는 방안(사물관할별 인지정액제)을 제안한다. ① 소송진행에 따른 비용은 소가보다는 소송의 성격이나 유형과 보다 밀접하게 관련되어 있으므로 사건유형별로 인지를 책정하자는 견해가 있고, ② 소가가 합의부관할범위에 속함에도 불구하고 단독재판부 관할로 정한 「민사 및 가사소송의 사물관할에 관한 규칙」 제2조 제1호 내지 제3호와 같이 이미 소가가 아닌 사건의 성질에 따라 사물관할이 정해지고 있으며, ③ 2016년에 사법부가 서울중앙지방법원 등에 ‘생활형 분쟁 집중처리부’를

신설하여 유형별 맞춤형심리방식을 도입한 바 있고, ④ 사건별 또는 사물관할별 인지정액제에 의하면 사건별 또는 사물관할별로 인지액이 하나의 금액으로 한정되므로 소가연동제의 문제에 대한 중·장기적 답안이 될 수 있고, 누구나 소송의 종류만 알면 쉽게 인지액을 예측할 수 있어 국민의 재판청구권 행사에도 유리한 소송환경이 조성될 수 있다. ⑤ 또한 이미 특정영역에서 소가상한제나 인지상한제가 도입되어 있는바, 이는 ‘원고가 전부 승소함으로써 얻는 경제적 이익’과 ‘소가’와 ‘인지’가 항상 서로 연결되어야 한다는 논리는 더 이상 유지되고 있지 않음을 의미하고, ⑥ 사법서비스의 계량화 가능성을 보여주는 판결이 내려지고, 그에 따른 후속조치로서 인지규칙의 개정까지 이루어지고 있는 현 상황을 감안하면 인지정책의 변화를 위한 시도가 이미 시작되었다고 볼 수 있다. 따라서 사건별 또는 사물관할별 인지정액제를 도입하는 것은 인지정책의 방향을 바꾸는데 있어 고려해 볼만한 방안이다.

제2절 소액사건심판법 적용대상 사건의 인지정액화

소액사건심판법에 의해 진행되는 소송절차는 소가와 상관없이 그 진행과정이 거의 동일하여 ‘사건의 난이도’와 ‘소가’의 관련성이 약한데, 인지액은 1,000원에서 14만 원까지 분포되어 있어 제공받는 의무에 따른 수수료부담의 형평성이 문제된다. 또한 소액사건심판법이 적용되는 사건은 대부분이 정형적이고 통상의 소송보다 간이하게, 판결보다는 이행권고나 조정으로 조기 종결될 수 있어, 제공되는 의무의 가치책정과정 이 단독·합의사건보다는 수월할 수 있다. 이에 사건별 또는 사물관할별 정액인지제의 전면적 도입을 위한 시범으로 소액사건심판법에 따라 제공되는 의무의 가치를 하나의 금액 또는 소가의 구간별로 나눈 금액으로 특정하여 수수료를 부과하는 정액제 도입을 제안한다. 민사본안사건으로 접수되는 1심 사건 중 소액사건의 비율이 2017년에 76.1%에 달하고 있어, 소액사

건의 수수료를 정액으로 하는 정책의 운영에 따라 도출되는 장점이나 개선점 등은 추후 사건별 또는 사물관할별 정액인지제로의 변경 여부와 그 제도의 운영을 위한 자료 마련에 큰 도움이 될 것이다.

사건별 또는 사물관할별 정액인지제를 소액사건에 도입하고자 할 때 가장 큰 검토사항은 과연 소액사건들의 해결을 위해 제공되는 법원서비스가 그 가액에 상관없이 동일하다고 볼 수 있느냐 인데, 1심 민사본안사건을 합의·단독·소액사건별로 나누어 연도별 평균처리일수를 살펴본 통계에 따르면 ① 합의·단독사건에 비하여 소액사건의 평균처리일수가 대체적으로 비슷한 양상을 보이고 있고, ② 합의·단독사건은 연도별 평균처리일수가 5개월을 넘고 있지만, 소액사건은 연도별 평균처리일수가 5개월을 넘지 않고 있는바, 이는 소액사건의 소가가 합의·단독사건보다 작고 그 절차가 간이하게 진행되므로 민사소송법 제119조가 제시한 판결선고기준일인 5개월을 충족시킬 수 있는 것으로 평가되고 있다. 따라서 소액사건심판법의 적용을 받는 사건들의 인지를 정액으로 하여도, 개별사건마다 제공되는 역무의 큰 격차를 감안하지 않은 정책 도입으로 평가되기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

정액으로 정해진 액수를 부담하기 어려운 당사자에게 정액제는 부담이 될 수 있으나, 보다 저렴하게 해결할 수 있는 독촉이나 조정신청 등의 절차를 이용토록 독려할 수 있다. 또한 금융기관의 비분쟁성 사건이 지나치게 많이 접수되어 발생하는 실무상 문제점(법관의 업무 부담이 가중되어 다른 복잡한 분쟁 사건에 대한 구술심리와 실질적 처리에 장애)을 해결하기 위하여, 개인보다 금융기관의 인지액을 고액화 하는 방안까지도 고려해 볼 수 있다.

그렇다면 소액사건의 정액을 얼마로 할 것인가가 결

정되어야 하는바, 다음과 같은 내용이 그 판단자료로 이용될 수 있다. ① 우선 1년간 법원예산과 접수사건수, 처리인원수, 처리기간 등을 참조하여 연도별 법원 접수사건 당 평균 투입예산을 구하면 10년간 평균 본안사건 1건당 투입예산은 807,492.1원, 2017년 본안사건 1건당 투입예산은 1,000,865.8원일 것으로 추정된다. 위 금액을 기초로 다시 1심 민사본안사건(합의·단독·소액) 당 투입예산액을 구해보면 10년간 평균 합의·단독·소액사건 당 법원예산 투입액은 각각 3,215,543원, 1,378,089.9원, 459,363.3원으로 추정되며, 2017년 합의·단독·소액사건 당 법원예산 투입액은 각각 4,265,346.6원, 1,828,005.7원, 609,335.2원으로 추정된다. ② 또한 재판진행에 도움을 주는 조정위원, 전문심리위원 등의 인건비는 국고에서 지출되고, 그 수준은 매년 대법관회의에서 정해지고 있는바, 그 금액 추이를 살피는 것도 소액사건의 정액을 결정하는데 좋은 자료가 될 것으로 보인다. ③ 특히 2017. 1. 1.부터 소액사건심판법 적용대상 사건 범위가 2,000만 원 이하에서 3,000만 원 이하로 확대된 점을 감안하여, 국민이 법원에 접근할 권리를 보장하면서 남소방지의 역할까지 할 수 있는 적절한 인지정액을 찾는 것이 중요하다.

다만 소액사건의 인지정액보다 소가가 낮은 사건에서는 소송을 통해 승소할 수 있는 금액보다 수수료를 더 많이 내야하는 상황이 발생할 수 있다(예를 들어 정액이 14만 원으로 정해진다면, 소가가 13만 원인 사건의 해결을 위해 법원에 소를 제기할지의 문제). 정액제를 채택한다는 것은 소가와 단절을 전제로 해야 하나, 일반인이 소송을 위한 비용을 알아볼 때 위와 같은 상황이라면 소송을 포기하게 될 수 있다. 이 문제는 소액사건절차 운영방식의 개선을 통해 지속적으로 국민의 재판청구권 행사에 도움이 되는 서비스를 제공하는 것으로 해결해야 할 것으로 보이는

바, 2016년 법원행정처와 대한변호사협회가 ‘재판제도 개선협의회’ 제2차 회의에서 도입키로 협의한 ‘소액사건 강제집행특례제도’를 신설하는 방안이 그 대책 중의 하나가 될 수 있다. ‘소액사건 강제집행특례제도’ 자체를 하나의 특수한 제도로 운영하면서 그 내용이 ‘소송에서 시작하여 집행으로 종결’되는 것이라고 한다면, 집행절차에서 소요되는 수수료까지 감안하여 소액사건의 제소수수료를 정하는 것이 불합리하지는 않을 것이며, 위 특례제도가 활성화되어 소액사건의 판결이 집행의 편의성으로까지 연결될 수 있다는 장점이 널리 알려지면 소액사건의 정액수수료가 소가보다 더 높음에 따른 국민의 불만을 상쇄시킬 수 있을 것으로 보인다.

제3절 보전처분 관련 인지의 적정성

보전처분에는 가압류, 다툼의 대상에 관한 가처분(이하 ‘계쟁물가처분’이라 한다), 임시의 지위를 정하기 위한 가처분(이하 ‘임시지위가처분’이라 한다)이 있는데, 인지법은 가압류 및 계쟁물가처분의 신청 등과 관련된 인지는 소가에 상관없이 1만 원을 납부토록 하고(정액제), 임시지위가처분의 신청 등과 관련된 인지는 소가연동제에 따라 계산하도록 규정하고 있다(인지법 제9조 제2항). 개정 인지법이 시행된 2011. 7. 18. 부터 보전처분과 관련된 모든 인지액의 정액제에서 위와 같은 체계로 인지계산방식이 변경되었음에도 불구하고 여전히 개선 필요성이 논의되고 있다. 즉 그동안 보전처분절차에서 채권자의 신청조건은 어렵게 하면서 채무자의 지위를 강화시키는 방안들이 마련되었음에도 불구하고, 보전처분 운영방식의 개선책에 대한 연구는 현재까지 지속되고, 개선필요사항 중 하나로 보전처분의 비용문제가 언급되고 있는 것이다.

보전처분절차에서 채권자의 청구금액 과장으로 인해 채무자의 대응방안이 유명무실해 질 수 있고, 청

구금액 과장을 방지하기 위해 마련된 현행 제도가 그 역할을 제대로 못하고 있으며, 변호사보수 산입체계와의 조화를 이룰 필요성과 전략적 봉쇄소송에 대한 대책마련이 절실한 것을 고려하면, 가압류와 계쟁물가처분의 인지액 산정도 임시지위가처분처럼 소가연동제를 기반으로 하는 개정이 필요한 것으로 보인다. 또한 현행 임시지위가처분의 인지액 상한으로 정해진 50만 원 자체의 인상 필요성을 검토하기 위해 2011년 이후 법원에 접수된 사건의 소가변동현황을 살펴보면, 지난 7년간 법원에 접수된 사건의 소가고액화가 심화되었다고 보기 힘들므로 ‘임시지위가처분’의 남용을 유의미하게 막기 위함이라는 이유만으로 50만 원보다 높은 금액으로 인지상한액을 인상하는 개정은 시기상조로 보인다. 따라서 가압류와 계쟁물가처분의 인지액을 임시지위가처분과 같이 ‘그 본안의 소에 따른 인지액의 2분의 1에 해당하는 인지를 붙이도록 하되, 50만 원을 인지액의 상한’으로 정하고, 추후 소가고액화 현상이 심화되었을 때 모든 보전처분의 인지액 상한을 높이는 것을 보전처분 인지액 계산방식의 개선안으로 제안코자 한다.

제4절 부동산 가액산정방식 개선방안

소가 산정 시 부동산의 가액은 세금 계산 시 이용되는 방법(인지법 제9조)에 의하고 있는데, 이러한 산정방식의 문제점과 개선방안에 대한 검토가 필요하다.

현행 부동산 가액산정방식은 다음과 같은 문제점이 있다. ① 부동산은 시가가 아닌 과세기준액의 절반을 소가 산정의 기준액으로 하면서, 부동산 이외의 물건·권리의 가액은 ‘시가표준액 전액’ 또는 ‘최종거래가격’, ‘시가’, ‘취득가격’ 등을 기준으로 하여, ‘부동산이 계쟁물인 사건’과 ‘부동산 이외의 물건·권리가 계쟁물인 사건’을 합리적 이유 없이 차별하고 있다. ② 부동산 가격공시에 관한 법률(이하 ‘공시법’이라 한다)

에 따라 공시된 가격은 시장거래가가 아니라 정부가 유도하는 가격이라는 점에서, 자유로운 거래를 통해 형성된 가격이 책정된 부동산과 관련된 소송의 '소가'를 공시법에 의한 가격을 기준으로 산정하는 것은 문제가 있다. 실제로 과세기준액의 산정과정에서 발생하는 문제점에 대한 우려와 그 해결을 위한 공시법 개정안의 발의가 계속되고 있고, 과세 이외의 목적으로 사용하면 지나치게 낮은 수준의 가격으로 인해 무리한 보정까지 유발하게 된다는 비판도 제기되고 있다. 특히 2019. 2. 12.자 국토교통부의 보도자료에 의하면, 표준지 공시지가의 시가반영률이 64.8%에 불과하고, 국토교통부가 시가반영률의 기준이 되는 시가는 공개하지 않은 채 2018년 대비 시가반영률의 인상폭과 평균 시가반영률만을 공개하고 있어, 발표된 시가반영률이 실제 시가를 정확히 반영한 것인지의 확인조차 어려운 상황이다. ③ 또한 「변호사보수의 소송비용 산입에 관한 규칙」에 의해 소송비용에 산입할 변호사보수가 정해지고 있는데, 변호사보수 산입액을 늘리기 위해 개정되는 규칙들의 개정취지나 대한변호사협회가 법원행정처에 요구한 개선요청사항에서 알 수 있듯이, 소송비용의 변호사보수 산입금액과 관련하여 발생하는 문제의 근본적인 원인은, 부동산에 대한 분쟁이 발생할 때의 부동산가격은 '현실의 거래가격'인데, 법원을 이용하여 분쟁을 해결하려고 하면 '거래가격보다 상당히 낮은 가액'을 기준으로 소송에 소요되는 비용을 계산하려는 데 있다. ④ 더불어 현행 인지계산방식에 따르면 동일 권리관계인 경우에도 어느 쪽이 원고가 되는가에 따라 그 소송목적의 값에 차이가 생길 수 있다. 예컨대, 토지매매계약의 해제를 이유로, 매도인이 소유권이전등기의 말소등기청구를 하는 경우에는 '시가가 아닌 '개별공시지가'를 기준으로 그 지가의 절반'이 소가가 되고, 매수인이 매매대금의 반환청구를 하는 경우에는 매매대금 즉 '시가'를 기준으로 소가가 정해지는데, 같은 부동산을 대상으로 하는 소송이고 그

소송 결과 당사자가 취득하는 예상이익에 차이가 없음에도 불구하고, 소가계산에서는 청구의 가치가 달리 책정되고 있어, 전부 승소 시 얻는 당사자의 경제적 이익이라는 소가의 기본원칙에 반하고, 소송당사자를 합리적 이유 없이 차별하고 있다는 평가가 가능하다.

위와 같은 문제점의 해결책으로 실거래가액을 소가산정의 원칙적 기준으로 하는 것을 제안한다. 또한 실거래가액이 없을 경우에 적용할 기준으로서나, 실거래가액을 소가계산의 원칙으로 하는 방안을 도입함에 따라 발생할 수 있는 부작용(인지부담 증가, 합의부 관할사건의 급격한 증가 등)을 이유로 하여, 토지뿐만 아니라 건물의 개별공시가격도 소가계산의 원칙으로 하는 방안이 고려될 수 있다. 현재 토지의 경우에는 개별공시지가가 소가산정의 원칙적 기준이지만, 건물은 개별공시가격보다 더 낮은 시가표준액에 의해 산정되고 있다. 이는 주거용 건물에 개별공시가격이 있음에도 불구하고 비주거용 건물에 대한 개별공시가격이 없음을 이유로 부득이하게 모든 건물의 소가를 시가표준액에 의해 산정토록 한 것이다. 그러나 2016년 공시법 개정으로 비주거용 건물에 대한 개별공시가격의 책정이 가능해졌고, 개별가격의 시가반영률을 80%로 하는 것을 의무화하는 공시법 개정안이 국회에 계류중이므로, 아직은 부족한 점이 있지만 '시가'제의 도입에 의한 부담을 덜기 위해 모든 부동산의 소가를 개별공시지가 또는 개별공시가격으로 계산하는 방안도 적절한 대안이 될 수 있을 것으로 보인다.

위 방안 도입 시 고려사항은 다음과 같다. ① 우선 개별공시가격이 없는 상황의 대책이다. 이 경우 인지규칙 제9조를 차용하여 현행 건물산정의 기준인 시가표준액에 의해 가액을 산정토록 할 수도 있다. 그러나 이 방안에 의하면 부동산가액의 계산기준이 3개(실거래가액, 개별공시가격, 시가표준액)가 되어 소가나 인

지액에 대한 소송당사자의 예측이 어려울 수 있고, 본안판단에 집중되어야 할 인력이 소가산정에 낭비될 수 있다. 따라서 개별공시가격도 없는 경우에는 소가를 산정할 수 없는 것으로 보아 소가를 일정금액으로 간주하는 방안도 고려될 수 있다. ② 두 번째로는 건물만을 대상으로 한 소송의 소가산정 문제이다. 건물만을 대상으로 한 명도소송 등에서는 건물 자체의 가액만 소가에 산입하고, 대지의 가액은 소가에 포함시키지 않는다. 그런데 실거래가액이나 개별공시가격에는 건물 자체의 가격과 대지의 가격이 혼재되어 있기 때문에, 실거래가액이나 개별공시가격을 소가산정의 기준으로 한다면 건물만을 대상으로 한 소송에서의 소가 계산방법에 대한 대비가 필요한 것이다. 그 대책으로 시가표준액에 의해 계산하는 방식 외에 다음과 같은 방식을 검토해 보았다. ㉠ 실거래가액이나 개별공시가격에서 대지의 가격만 공제하는 방법은 건물보다 대지의 가격이 더 비싼 역전현상이 발생할 가능성으로 인해 그 적용이 어렵다. ㉡ 실거래가액에는 투기적 요소가 포함되어 있고, 개별공시지가나 개별공시가격도 국가가 만든 의제가격이라는 점 등에 비추어 보면, 실거래가액이나 개별공시가격이 원고가 승소함으로써 얻을 수 있는 정확한 경제적 이익이라고 단정하기 어려우므로, 건물만이 소송의 대상이 된 경우에는 실거래가액 또는 개별공시가격에 일정비율을 곱하여 소가를 정하는 방안을 생각해 볼 수 있다. ③ 마지막으로 소가상승에 따라 국민이 부담해야 할 인지액이 증가하고, 사물관할에도 영향을 줄 수 있는 문제의 해결을 위해 소가에 일정한 조정을 가하는 것이 고려될 수는 있으나, 이 때 지금까지 언급한 문제가 재발되지 않도록 하여야 할 것이다.

제3장 인지 면제

민사소송절차에서는 국가도 국고작용으로 인한 사경제 주체로서 일반국민과 동등한 위치를 가짐에도 불

구하고 「인지 첩부·첩부 및 공탁 제공에 관한 특례법」(이하 ‘인지첩부법’이라 한다)은 국가의 인지첩부무를 면제하고 있고, 이와 같은 인지첩부법의 위헌성에 대해 최근(헌법재판소 2017. 6. 29. 선고 2017헌가14 결정)까지 합헌결정이 내려지고 있다.

국가의 인지첩부업무 면제는 다음과 같은 이유로 타당하지 않으므로, 면제와 관련된 규정의 개정을 통해 국가 이외의 소송당사자와의 형평성을 회복하여야 한다.

① 인지의 기능인 납소방지 측면에서의 필요성이다. 국가의 비용납부업무가 면제되는 다른 법률규정(국가와 관련된 증서에 첩부할 인지납부업무 면제에 대한 인지세법 제6조, 국가의 특허수수료를 면제하고 있는 특허법 제83조)과는 달리 사법서비스 이용 시 납부하는 인지에는 수수료로서의 의미 이외에 납소방지라는 의미도 함께 부여되어 있다. 납소기준의 구체화와 납소와 관련된 통계 추출이 어렵기 때문에 당사자별 납소 빈도를 측정할 수 없다. 그렇다면 인지를 통한 납소방지 기능은 민사소송절차를 이용하는 모든 자들에게 공통적으로 작용해야 하고, 이는 당사자가 공권력 일 경우 더욱더 강한 의미를 가진다. ② 전략적 봉쇄소송의 통제수단으로서의 필요성이다. 전략적 봉쇄소송은 승소를 목적으로 하지 않고, 위축효과를 극대화시키기 위해 청구금액이 고액인 것이 특징이다. 따라서 소를 제기할 때 인지를 납부할 필요가 없다는 것은 국가가 전략적 봉쇄소송을 이용할 충분한 유인으로 작용하는바, 국가도 소나 상소를 제기할 때 인지를 납부토록 한다면, 인지액의 마련을 위한 예산책정과 사용과정에 통제가 수반되므로 국가의 전략적 봉쇄소송에 대한 통제방안이 될 수 있을 것이다. ③ 국가도 소송에서 당사자가 아닌 경우에는 인지첩부업무가 면제되지 아니하고, 인지첩부법에 의한 면제대상에 포함되어 있지 않은 송달료도 과학기술정보통신부 소속 우정사업본부에서 제공한 역무에 대한 비용이기 때문에 국고

가 같을 수밖에 없다는 점을 감안하면, ‘국고동일성’을 이유로 국가를 인지면제대상으로 보기는 어렵다. ④ 지방자치단체와의 형평성 문제이다. 인지첩부법 상 면제대상에 포함되지 않는 지방자치단체는 소나 상소를 제기할 때 인지를 납부하여야 하는바, 지방자치단체의 재정자립도가 2017년 기준 55.23%, 2011년부터 2017년까지 7년간 평균 52.88%에 그치고 있고, 지방자치단체도 공권력으로서의 지위를 가져 행정소송절차에서 국가처럼 취급되고 있다는 점을 감안하면, 국가도 인지를 납부케 하는 것이 지방자치단체와의 형평성에 부합할 것으로 보인다.

국가도 인지를 납부하게 할 경우에 발생할 문제로는 매년 얼마만큼의 소송이나 상소를 제기할지 예측하기 힘들에 따른 예산안 확정 곤란성을 들 수 있다. 그러나 소멸시효, 제척기간 등 권리의 존속기간 안에 소송을 제기하면 되므로 차년도의 소송계획은 미리 세울 수 있고, 시효의 만료를 미리 예측하지 못한 경우나 상소의 필요성이 있을 경우에는 예비비 등을 사용하여 인지액을 마련할 수 있다.

제4장 인지 환급

제1절 소각하판결의 인지환급

소장각하명령이 확정된 경우에는 인지가 환급되거나 소각하판결이 확정된 경우에는 환급되지 아니한다. 그러나 다음과 같은 이유로 소각하판결도 인지환급대상에 포함시켜야 한다.

① 소장각하명령과 소각하판결의 관계에 따른 인지환급 필요성이다. 민사소송법 제254조 규정 자체로는 소장각하명령의 대상이 형식적인 것에 국한되어 비교적 쉽게 각하명령 대상을 파악할 수 있는 것으로 보이나, 소장각하명령 사유가 동시에 소송요건의 흠에 해

당할 수도 있는 경우에는 소각하판결과 소장각하명령 중 어느 것으로 사건을 종결시켜야 할지가 명백히 구별되지 않을 수 있다. 이는 소장송달 불능 시 소장각하명령을 할 수 있게 규정한 민사소송법 제255조 제2항에 의해 사건을 종결시키고자 할 때도 마찬가지이다. ② 소장이 송달된 후에 소장각하명령의 대상이 되는 흠결이 발견되면 소각하판결이 내려지더라도 인지환급이 불가능한 바, ‘소장각하 대상이 될 수 있는 흠결이 언제 발견 되었는지’라는 인지환급의 중요요건의 발견이 재판부 영역에서 이루어지고, 그 발견의 환경이 재판부마다 다를 수 있는데, 그로 인해 발생하는 ‘인지환급 불가능’이라는 위험부담이 인지법 제14조 제1항에 의해 인지납부자에게 전가되어 있다. ③ 당사자가 법원에 소송을 제기하는 것은, 소송을 통해 문제에 대한 실질적 해결을 요청하는 것이지, 소송할 수 있는 요건을 갖추었는지에 대한 최종적인 판단을 받는 것을 목표로 한다고 보기 힘들다. 특히 모든 수수료는 그 절차에서 최대한도로 제공될 수 있는 서비스의 내용에 따라 정해져야 하고, 이는 법원서비스에 대한 수수료의 책정에서도 마찬가지이다. 소송요건의 흠결 때문에 소각하판결을 받음으로써 소송절차를 더 이상 이용할 수 없음에도 불구하고, 소송절차를 이용하면서 본안판단까지 받는 것을 최대한의 서비스로 설정하여 받은 수수료를 환급해주지 않는 것은 서비스의 한도를 인정하여 마련된 인지환급제도의 취지에 부합하기 어렵다.

위와 같은 점들을 고려하면 소각하판결도 인지환급사유에 포함시킴이 타당한 것으로 보인다. 이때의 고려 사항으로는 ① 환급비율의 차별방식 도입이다. 본안판단에 대한 판결문이 작성되는 도중에 소각하사유가 발생하거나, 소송요건의 흠결에 대한 논리적 판결문이 소각하판결에서 작성되는 점 등을 감안하여 소각하판결의 사유나 시점마다 환급비율을 달리 정하는

것이다. 판결의 소송비용 판단 부분에서 환급범위를 결정하도록 하는 것도 그 방안의 일환으로 고려될 수 있다. ② 소각하판결 사유가 있음에도 청구기각 판결을 한 경우에는 ‘주문형식’보다는 ‘판결이유’를 기준으로 인지환급대상 여부를 결정하는 것이 적절할 것으로 보인다. ③ 소각하사유에 대한 판단과 본안판단이 동시에 기재된 경우에는 일부라도 본안판단이 이루어졌으므로 인지를 환급해주지 않는 것이 적절할 수도 있으나, 환급비율을 다르게 하는 방안(예를 들면, 인지환급의 원칙적 비율인 2분의 1의 절반인 4분의 1을 환급)도 고려될 수 있을 것으로 보인다.

제2절 이행권고에 의한 종결사건의 인지환급

인지법에는 이행권고결정에 의한 사건 종결을 인지환급사유로 규정하지 않고 있다. 그러나 유사한 효과를 가져오는 지급명령이나 청구인낙과 비교하면 합리적 이유 없는 차별이고, 이행권고결정제도의 도입으로 다수의 사건을 정형적으로 처리하여 다투지 않는 사건에서의 원고의 신속한 권리구제가 가능해졌으며, 당사자 본인소송이 대부분인 소액사건심판법 적용대상사건에서 당사자에 대한 후견적 보조가 필요 없어지고, 변론절차회부·화해·조정을 위한 노력, 조정위원 수당 등의 비용, 증인신문기일·선고기일 선정, 판결문을 작성하는 노력, 법원에의 출석을 위한 양 당사자의 비용 모두가 절감되므로, 이행권고로 종결된 사건의 인지도 그 절반을 환급해 줄 필요가 있다.

제3절 보론

최근 소액사건심판법의 적용을 받는 사건의 대상을 정하는 기준소가가 2,000만 원 이하에서 3,000만 원 이하로 확대되었고, 이에 따라 소액사건에서도 환급이 가능한 인지액이 계산될 수 있게 되었다. 인지환급규정 신설과 관련된 개정안에 대한 국회의 검토보

고서에 의하면, 인지환급의 최소금액을 10만 원으로 정할 때 소액사건심판법의 관할가능 소가도 참고요소였다는 점에서, 소액사건심판절차에서는 인지환급이 가능하지 않게 하려는 정책적 기초를 유지하고자 한다면 인지법의 개정을 통해 환급최저금액을 변경할지에 대한 검토가 필요한 것으로 보인다.

제5장 전자소송과 인지제도

제1절 전자소송 수수료 체계의 문제점

인지법 제16조는 ‘등록사용자로서 전자소송 진행에 동의한 자가 소장 등을 전자문서로 제출하는 경우’에는 ‘인지법 제2조에 따른 인지액의 90%’만 인지액으로 납부토록 하여 원칙적인 인지액의 약 10%를 할인해주고 있는데 이에 대해 다음과 같은 문제점이 제기될 수 있다.

① 어떤 유인으로도 전자소송으로 진행되지 않고 있던 사건의 당사자 등이 기준시점을 넘어 전자소송 동의를 하면서 전자문서를 제출할 경우, 해당 사건은 종이사건으로 진행되어야 하는 것이 원칙이므로, 전자소송 동의자는 인지할인의 이익만 얻고 소송서류를 전자적으로 송달받거나 사건기록을 전자적으로 열람할 수 없고, 법원은 전자소송 동의자가 제출한 전자문서를 출력하여 종이기록에 편철하고 종이부분을 만들어 송달해야 하므로, 전자소송 동의에 의한 소송진행에 변화가 없음에도 불구하고 인지할인이라는 혜택을 부여하는 것이 된다. ② 인지법 제16조는 ‘인지법 제2조에서 계산된 금액의 10분의 9’만 인지로 납부토록 하고 있어 인지할인에서도 소가연동제를 취하고 있는데, 소가가 큰 사건이라도 그 기록의 크기가 작을 경우에는 전자소송 동의에 의한 편의성 증대가 작을 수 있고, 소가가 작더라도 기록의 용량이 커서 그 편의성 증대가 클 수 있으므로 전자소송 동의에 의해 법원과 당사자가 얻을 수 있는 업무편의의 크기가 소

가와 논리적 연관성이 있다고 보기 힘들다. ③ 또한 전자소송 동의에 의한 인지할인 혜택은 공인인증서를 발급 받아 컴퓨터, 스캔 장비 등을 구비하고 인터넷을 이용한 업무처리에 불편함이 없는 당사자들만 구비할 수 있는 조건이므로, 이러한 조건을 갖추지 못한 당사자는 전자소송시스템을 이용할 수 없어 인지할인의 혜택을 받을 수 없다. 또한 해킹 등의 우려를 이유로 인터넷에 의한 업무처리를 의도적으로 거부하는 당사자도 전자소송 동의에 의한 인지할인의 혜택을 받을 수 없다.

① ‘전자소송 동의에 의한 소가연동제 기준 인지액의 약 10% 할인’이라는 전자소송 수수료 정책을 유지하려면 「민사소송 등에서의 전자문서 이용 등에 관한 법률」에서 전자기록화를 위한 전자소송 동의의 종기에 대한 규정을 삭제하거나, 전자기록화 여부에 따라 인지할인이 달라진다는 규정을 인지법에 명확히 새기는 등 규정과 실무의 괴리를 좁히는 조치가 추가로 필요하다. ② 또한 전자소송이든 종이소송이든, 소송가액이 얼마이든, 소송을 이용하는 당사자 모두에게 적절한 수수료를 부과하여 인지제도 운영에서 발생하는 불합리한 차별을 해소하여야 한다.

제2절 전자소송 정책에 따른 인지제도 변화의 필요성

연도별 민사본안사건수에 대한 통계에 의하면 합의·단독·소액·항소·상고사건 모두에서 전자소송 사건의 비율이 증가하고 있다. 또한 전자소송의무자를 확대하는 개정법률안이 국회에 계류 중이고, ‘2024년 스마트법원 4.0 정책’도 발표되었는데, 이러한 추이를 살펴보면 법원에서 진행되는 모든 소송은 전자소송이 기준이 될 것이다. 그렇다면 사람이 직접 소송과 관련된 모든 업무를 처리하던 시대에 책정된 인지체계의

재정비가 필요한 것으로 생각된다.

제6장 보론 (인지미첩부사건의 처리)

소장 등의 서류를 접수하면서 인지액을 붙이지 않더라도 접수를 거부할 법적 근거가 없고, 인지의 소송구조를 신청하면 그 확정 전까지는 인지를 납부하지 않아도 된다. 실무상 다량의 소송을 제기하면서 인지 미납에 따르는 ‘각하’라는 불리한 결과를 소송구조제도를 악용하여 회피하는 사건이 급증하고 있다. 한정된 사법자원의 효율적 운용을 저해하고, 소송상대방도 응소에 따른 시간낭비와 비용지출의 피해를 입으며, 그러한 소송을 심리함으로써 인해 다른 사건에 할애할 시간이 부족하여 다른 국민의 재판받을 권리를 침해할 우려가 농후한 이러한 유형의 소송을 ‘부당소송’으로 보고 그에 대한 대응방안을 마련하는 것이 필요하다.

그 대응방안으로 생각해 볼 수 있는 것 중 ① 소권 남용에 의한 소각하판결은 그 결과가 확정되기까지의 기간이 오래 걸려 재판업무 혼란이 소송 내내 지속될 수 있고, ② 2016. 11. 9. 「민사접수서류에 붙일 인지액 및 그 편철방법 등에 관한 예규(재민 91-1)」를 개정하여 소권을 남용한 다수의 소제기가 있을 경우에 각 제기된 소마다 기록을 별도로 제조하지 않고 다수의 소를 합철할 수 있도록 한 것은 다량으로 접수하는 사건들의 기록제조방법에 관한 지침으로서의 역할을 하기 위함이고, 위에서 제기된 문제에 대한 직접적 대응책으로 보기 힘들다. ③ 또한 인지미납 시 접수거부 규정을 신설하는 방안도 정책제로 운영하는 외국에서 활성화되어 있는 상황을 고려하면 소가연동제를 취하고 있는 우리나라에 도입하기 힘들다.

이에 부당하게 다량의 소송 등을 제기한 적이 있는 자의 명단을 특별히 관리하여 ‘법원의 허가’ 없이는 소장 등의 접수 자체를 제한하는 방안을 그 해결책으

로 제안하고자 한다. 이는 우리나라와 마찬가지로 부당소송 당사자에 대한 대책마련이 시급하였던 영미법에서 창안되어 시행되고 있는바, 우리나라에의 도입 가능성을 살펴보면 다음과 같다.

① 민사소송법 제1조의 신의성실의 원칙과 남소방지라는 인지제도의 취지를 부당제소자에 대한 접수제한을 정당화하기 위한 공익으로 생각해 볼 수 있다. 단, 재판청구권 행사 자체에 대한 중대한 제한이라는 점과 외국의 입법례를 고려하면, 부당제소자임을 이유로 한 제한규정의 형식은 ‘법률’이어야 한다. ② 부당소송인 명단등재 기준은 판례 중 반복적 소, 신청에 의한 소권남용에 해당하여 각하를 면하지 못한 사건들을 참고하여 마련할 수 있을 것으로 보인다. ③ 작성된 부당소송인 명단을 확인할 수 있는 대상자의 범위, 즉 명단공개의 대외개방 범위에 대한 결정이 필요한데, 부당소송인이 법원에 인지 등의 비용을 납부하지 않고 다량의 접수를 반복하고 있는 것에 의해 직접적으로 영향을 받는 곳은 ‘사법부’라는 점에서 그 명단을 홈페이지 등에 게시하여 국민 누구나 열람할 수 있게 하는 것은 과잉노출로 보일 수 있고, 명단에 등재된 부당소송인과 관련된 정보가 많을수록 추후 부당소송인이 접수하는 사건의 제한 여부를 즉각적으로 판단하기 쉽다는 점에서, ‘부당소송인의 명단’은 사법부에서만 관리하되, 부당소송인과 관련된 사건정보는 그 명단에 최대한으로 기재하는 것이 적절한 것으로 보인다. ④ 부당소송인 명단관리제도의 신설과 그 정당성에 대한 홍보를 하고, 법원절차 안내문에도 이와 관련된 내용을 명확히 기재하여야 한다. ⑤ 또한 단시간에 이루어지는 현장접수와 접수담당자의 서류검토 없이 행해지는 전자소송 홈페이지를 통한 접수에서는, 법원에 의해 부당제소자로 결정되어 소장 접수 등에 제한이 있는지의 확인과 그에 따른 접수거부를 결정할 시간적 여력이 없으므로, 부당제소자 명단관리제도의 도입을 위해서는 현재 접수절차시스템

의 적절한 변형이 필요하다. ⑥ 소제기 허가신청을 위한 신청사건이 늘어날 수 있다는 우려는 허가신청 기각 결정에 대한 불복을 금지시키는 규정, 이유 없이 허가신청을 반복한다면 허가신청을 각하하고 그에 대한 불복을 금지시키는 규정, 사전소송금지명령을 받은 자가 법원의 허가 없이 소송을 제기하면 처벌받는다라는 규정 등을 부당소송인 명단 관리 관련 법률에 함께 마련함으로써 해결될 수 있을 것으로 기대된다. ⑦ 단, 시효중단 등의 실제법적 효과의 발생을 위해 소를 제기하고자 할 경우, 소제기를 위해 법원의 허가를 얻는 절차의 결과가 ‘소송 제기를 통한 시효중단’에 어떤 효과를 미칠 수 있을 지는 부당소송인 명단 관리제도를 위한 법률안 마련 시 고려해야 할 중요한 논점이다.

제7장 결론

수익자부담의 원칙상 법원이 제공하는 역무에 대한 국민의 수수료 부담을 부당하다고 보기는 힘들다. 따라서 유상주의를 채택한 현행 인지법을 전면 무상제로 바꾸어야 할 필요는 없으나, 수수료 정책의 잘못된 운영으로 인해 국민의 재판청구권 행사에 부정적 영향을 주거나 국민 간에 부당한 수수료 차별이 생긴다면 인지정책의 개선은 선택사항이 아니라 책무가 된다. 이러한 점을 강조하며 인지제도와 관련된 다양한 문제점에 대한 논의와 그 해결방안을 제시한 보고서를 마치고자 한다.