

【번역】

전략적 봉쇄소송으로부터의 공공참여 보호를 위한 유럽연합 지침에 관한 제안*

유럽위원회

번역: 김종서(배재대 명예교수)

최종수정번역일: 202.7.27.

제안 해설

1. 제안의 맥락

- 제안의 이유와 목적

공공참여 봉쇄를 위한 명백히 근거가 없거나 권리남용적인 법원 절차(흔히 전략적 봉쇄소송 즉 ‘SLAPPs’라고 부르기도 함)는 유럽연합에서 최근의 현상이지만 점점 더 만연해지는 현상이다. 그것은 특히 공익 보호에 연루된 사람들을 겨냥하여 이용되는 괴롭힘과 위협의 해로운 형태이다. 그것은 전형적으로는 강력한 개인들, 로비단체들, 기업들 및 국가기관들이 공적 관심 사안에 관하여 제소자들에게 불편한 비판을 표현하거나

*출처: 유럽위원회, 공공참여에 종사하는 사람들을 명백히 근거가 없거나 권리남용적인 법원 절차(“공공참여 봉쇄를 위한 전략적 소송”)로부터 보호하는 것에 관한 유럽의회와 평의회의 지침을 위한 제안 (European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings (“Strategic lawsuits against public participation”)), Brussels, 27.4.2022, COM(2022) 177 final, 2022/0117 (COD), <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177&from=EN>>, 검색일: 2022.7.22. (

메시지를 전파하는 당사자들을 상대로 제기하는, 근거를 갖추지 못했거나 과장된 법원 절차들이다. 그것의 목적은 비판자들에게 그들의 비판이나 반대를 포기할 때까지 법적 방어 비용의 부담을 안겨줌으로써 비판자들을 겁탈하고 위협하며 침묵시키는 것이다. 통상적인 절차들과는 달리 Slapps는 사법에 대한 접근권을 행사할 목적이나 법적 절차에서 승소할 목적 또는 구제 획득을 목적으로 제기되는 것이 아니다. 대신 이 소송은 피고들을 위협하고 그들의 자원을 고갈시키기 위하여 제기된다. 궁극적인 목표는 위축효과를 얻는 것이며, 피고들을 침묵시키고 그들이 그들의 사업을 추진하지 못하도록 하는 것이다.

봉쇄소송의 전형적인 표적들은 기자들과 인권옹호자들이다. 이는 개인들을 넘어서 미디어와 출판사 및 환경적극주의에 관여하는 등의 시민사회단체들로 확장된다. 연구자들과 학자들 등 공공참여에 관여하는 그 밖의 사람들도 역시 표적이 될 수 있다.

건강하고 번성하는 민주주의는 시민들이 공공당국이나 기타 강력한 이익단체들에 의한 부당한 간섭을 받지 않고 공적 논쟁에 적극적으로 참여할 수 있을 것을 요구한다. 의미있는 참여를 확보하기 위하여 시민들은 자신들의 의견을 형성할 수 있도록 하는 신뢰할 수 있는 정보에 접근할 수 있어야 하고, 다양한 견해들이 자유롭게 표현될 수 있는 공적 공간에서 그들 자신의 판단을 행사할 수 있어야 한다.

기자들은 공적 토론을 촉진하고 정보, 의견과 사상을 전파하는데 있어서 핵심적인 역할을 한다. 그들은 시민들이 유럽민주국가들 내에서 제기되는 다양한 견해들에 접근할 수 있도록 보장하기 위하여 자신들의 활동을 효과적으로 수행할 수 있어야 한다. 탐사보도기자들은 조직범죄, 부패 및 극단주의와 투쟁하는 데 있어서 핵심 역할을 수행한다. 그들이 정당한 공적 관심사에 관한 파수견으로서 자신의 핵심적 역할을 완수할 수 있도록 하기 위해 강건한 보호체계가 요구된다. 그들의 작업은 특히 높은 위험을 수반하고 따라서 그들은 점증하는 공격과 괴롭힘을 겪고 있다. 인권옹호자들은 기본적 권리, 민주적 가치, 사회적 통합, 환경보호 및 법의

지배를 지지하는 데에서 중대한 역할을 한다. 그들은 공적 생활에 적극적으로 참여할 수 있어야 하고, 정책 문제에 관하여 그리고 의사결정과정에서 위협에 대한 두려움 없이 자신들의 목소리가 경청될 수 있어야 한다.

피고보다 제소자들이 더 강력한 지위를 보유함으로써 당사자들 간 힘의 불균형—예컨대 재정적으로 또는 정치적으로—은 봉쇄소송의 특징인 경우가 많다. 항상 그런 것은 아니지만 그러한 힘의 불균형이 존재하는 경우에는, 그러한 힘의 불균형은 표적들에 대하여 해로운 결과를 산출하고, 그 결과 공적 토론에 대한 위축효과를 야기할 봉쇄소송의 잠재력에 중대하게 기여하게 된다. 봉쇄소송은 또한 다른 잠재적 표적들에 대해서, 공적 관심 쟁점들에 관하여 조사하고 보도할 자신들의 권리를 주장하지 않기로 결정할 수도 있게 하는 억지 효과(deterrent effect)도 가질 수 있다. 이는 자기검열로 이어질 위험을 초래한다.

봉쇄소송은 법원 절차의 남용을 구성하며 법원에 불필요한 부담을 부과한다. 봉쇄소송 제기 기관과 개인들은 다양한 근거로 자신의 청구의 정당성을 주장할 수 있다. 그런 주장들은 명예훼손과 관련되는 경우가 많지만 또한 다른 규칙이나 권리들(예컨대 정보 보호 또는 프라이버시 법률들)의 침해와 관련되기도 한다. 이러한 것들이 손해/불법행위 주장과 결합되거나, 때로는 금지명령(공표를 금지하거나 최소한 연기하는 것)과 결합되는 경우가 많다.

봉쇄소송의 확산은 2020 및 2021 법의 지배 보고서들의 맥락에서는 일부 회원국들에서 심각하게 우려할 문제임이 확인되었다.

저널리즘의 보호와 기자의 안전을 신장하기 위한 유럽집행위원회의 플랫폼¹⁾ 역시 유럽에서 복수의 사법적 위협 사건을 포함하여, 기자의 안전

1) 2015년 이후 유럽평의회 플랫폼은 유럽평의회 회원국에서 미디어의 자유와 기자들의 안전에 관한 심각한 우려들에 관한 정보의 편찬과 전파를 촉진해 왔다. 기여 파트너 단체들—초대된 비정부단체들과 기자협회들—은 미디어의 자유 침해에 관한 경보를 발하고, 유럽에서 미디어의 자유와 기자들의 안전 상황에 관

과 미디어의 자유에 대한 심각한 위협의 정보가 점점 더 늘어나고 있다고 보도한다. 저널리즘의 보호와 기자의 안전을 신장하기 위한 유럽집행위원회의 플랫폼의 파트너 협회들의 2021 연례 보고서는 2020년에 지난해에 걸쳐 보고된 봉쇄소송 관련 정보들의 주목할 만한 증가—정보의 수에 있어서나 관련 유럽집행위원회 회원국의 관할권 수에서나 모두—를 강조하고 있다.²⁾ 더 넓게는 유럽미디어다원주의모니터(the European Media Pluralism Monitor)³⁾에 수집된 정보 역시 기자들의 노동조건의 악화를 보여준다. 2021년에 미디어자유신속대응(the Media Freedom Rapid Response, MFRR)은 12개월 동안 봉쇄소송을 포함하여 24개 유럽연합 회원국내에서 439건의 정보(공격받은 미디어와 관련된 사람 또는 기관들은 778건에 달했음)를 기록했다.⁴⁾

기자들과 인권옹호자들에 대한 봉쇄소송의 위협에 관하여 더 많은 자료들을 이용할 수 있지만, 그밖에도 노동조합 활동가와 학자 등 공공참여에 관여했던 행위자들 역시 유사한 문제에 직면하고 있다. 이것은 공개된 공적 자문으로 접수된 많은 시민사회 의견들에서 나타난 것이다.

한 연례보고서를 출간한다. 유럽평의회 회원국들은 행동에 나서서 그 문제를 다루고 정보에 대응하여 취해진 행동들에 관하여 플랫폼에 알려주리라 기대된다. 유럽연합 회원국을 포함하는 유럽평의회 회원국들의 낮은 응답률은 더 깊은 행동의 필요성을 보여준다. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

- 2) 2021년에, [저널리즘의 보호와 기자들의 안전을 촉진하기 위한 플랫폼\(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom)에 관하여 282건의 정보가 공표되었고, 이들 중에서 몇몇은 사법적 위협, 즉 명예 훼손, 반테러주의, 국가안전, 폭력성(hooliganism) 또는 반극단주의적 법률들과 같은 법률을 기회주의적, 자의적 또는 성가시게 이용하는 사건과 관련되었다. 파트너 기관이 저널리즘의 보호와 기자의 안전을 촉진하기 위한 유럽평의회 플랫폼에 제출한 2021년 연례보고서는 2020년에 그 전해에 비하여 정보의 수도 관련된 유럽평의회 회원국의 관할권 수도 모두 증가했음에 주목했다—[1680a2440e \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom).

- 3) <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor>

- 4) <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2022/02/MFRR-Monitoring-Report.pdf>. 별도의 개황보고서(factsheet)는 유럽연합 회원국 27개국과 관련한 자료를 제공하고 있다. https://www.mfrr.eu/wp-content/uploads/2022/02/2022_02_17_MFRR_FACT_SHEET_MAPPING_MEDIA_FREEDOM_European_Union_Member_States_Year_2021.pdf.

많은 봉쇄소송들은 국내적 맥락에서 발생하고 국경을 넘는 함의를 갖고 있지 않다. 그러나 봉쇄소송은 국경을 넘는 성격을 가지는 경우가 많고 국경을 넘는 함의가 존재하는 경우에는 그것은 복잡성과 비용을 한층 더 높여서, 피고들에게는 훨씬 더 나쁜 결과를 가져오게 된다. 온라인 미디어 콘텐츠가 여러 관할권에 걸쳐서 접근할 수 있다는 사실은 포럼 쇼핑의 길을 열어서 사법에 대한 효과적인 접근과 사법적 협력을 해칠 수도 있다. 피고들은 동시에 서로 다른 관할권에서 복수의 법원 절차에 직면할 수도 있다. 포럼 쇼핑(명예훼손 여행) 현상은 문제를 증폭시키는 요인이며 일부 관할권들은 좀 더 제소자 친화적인 것으로 인식되고 있다. 그 효과는 봉쇄소송이 유럽연합 외부에서 제기될 때 훨씬 더 강하다.

제안의 목적

이 제안은 유럽연합 내에서 미디어 다원주의와 미디어의 자유를 강화하는 것을 목적으로 하는 유럽민주주의행동계획(the European Democracy Action Plan)하에서 이루어지는 행동들 중 하나이다. 그 제안은 또한 우리의 민주주의국가들에서 핵심역할을 하고 또한 점점 더 그러한 권리남용적 형태의 괴롭힘에 취약해지고 있는 인권옹호자들을 포괄한다.

제안은 봉쇄소송의 표적들을 보호하고 그 현상이 유럽연합 내에서 더 확산되지 않도록 방지하는 것을 목표로 한다. 현재 어떤 회원국도 그러한 절차들에 대한 구체적 안전장치를 갖고 있지 않으며 몇몇 국가들만이 현재 구체적 안전장치의 도입을 고려하고 있다. 또한 봉쇄소송을 다루는 범 유럽연합적인 규칙도 존재하지 않는다. 무엇이 봉쇄소송을 구성하는가에 관한 유럽연합 공통의 이해를 발전시킴으로써, 그리고 절차적 안전장치를 도입함으로써 제안은 법원들에게 봉쇄소송을 다룰 효과적인 수단을 제공하고 피소자들에게는 스스로를 방어할 수단을 제공하는 것을 목표로 한다.

제안된 절차적 안전장치는 국경을 넘는 함의를 갖는 사건들에도 적용된다. 위에서 강조한 것처럼 국경을 넘는 차원의 봉쇄소송 사건들은 피고들이 직면하는 복잡성과 부담을 가중시킨다. 유럽연합 시민들과 시민사회

를 제3국에서 제기된 봉쇄소송으로부터 지키는 것은 제안의 또 다른 목표이다.

공공참여에 종사하는 기자와 인권옹호자들을 명백히 근거가 없거나 권리남용적인 법원 절차(“공공참여 봉쇄를 위한 전략적 소송”)로부터 보호하는 위원회 권고

공공참여에 종사하는 기자와 인권옹호자들을 명백히 근거가 없거나 권리남용적인 법원 절차(“공공참여 봉쇄를 위한 전략적 소송”)로부터 보호하는 것에 관한 지침과 및 위원회 권고를 위한 제안⁵⁾은, 동시에 채택될 경우 상호보완적이고 완전히 합치하게 된다.

권고는 회원국들로 하여금 적용가능한 법적 틀이 표현의 자유권, 사법에 대한 접근권, 그리고 개인정보 및 민주적 가치의 보호를 받을 권리 등 기본적 권리를 완전히 존중하면서 봉쇄소송을 다루기 위해 필요한 안전장치를 제공하도록 보장하기 위하여, 각 국가의 상황을 검토해 볼 것을 요청한다. 회원국들은 또한, 국경을 넘는 함의를 가지는 민사문제에 대한 명백히 근거가 없거나 권리남용적인 소송들을 다루려는 유럽연합 문서들에 포함된 것들과 유사한 안전장치들을 그들의 국내법에 포함시키도록 권장된다. 특히 회원국들은 명예훼손 사건에 대한 징역형을 폐지하고, 적절한 규정들이 덜 징벌적인 효과를 가지고 행정규칙이 어떤 형태의 구금도 배제하고 있다면, 그런 사건을 다루기 위하여 형사법의 이용보다는 행정법 또는 민법의 이용을 선호하도록 권고한다.

권고는 또한 법률전문가들 및 잠재적 피소자들이 봉쇄소송을 효과적으로 다룰 지식과 기술을 개선하기 위한 훈련, 특히 기자들과 인권옹호자들이 언제 봉쇄소송에 직면하게 되는지를 인식할 수 있게 하는 것을 목표로 하는 의식 제고, 봉쇄소송 피소자들에 대한 지지(예컨대 재정적 또는 법적 지원)와 좀 더 체계적인 감시 및 자료 수집과 관련된 측면들도 포괄하고 있다.

⁵⁾ C(2022)2428, 27.4.2022

- 다른 유럽연합 정책들과의 일관성

유럽민주주의행동계획

2020년 12월 3일에, 위원회는 유럽민주주의행동계획⁶⁾을 발표했는데, 이 계획은, 아래에서 언급하는 봉쇄소송 발의와 기자의 안전에 관한 권고를 포함하여, 미디어의 자유와 미디어 다원주의를 강화하기 위한 일련의 조치들을 공표했다. 그 행동계획은 시민들에게 권능을 부여하고 유럽연합 전역에 걸쳐 더 활발한 민주주의를 건설하는 것을 목표로 하는 포괄적 발의(umbrella-initiative)이다.

유럽연합에서 기자들과 기타 미디어 전문가들의 보호, 안전 및 권능부여를 보장하기 위한 권고

유럽민주주의행동계획에서 강조되듯이, 봉쇄소송은 기자들의 신체적 안전에 대한 위협과 결합하여 사용되는 경우가 많다. 2021년 9월 16일, 위원회는 유럽연합 내에서 기자들과 기타 미디어 전문가들의 보호, 안전 및 권능부여를 보장하기 위한 권고(Recommendation on ensuring the protection, safety and empowerment of journalists and other media professionals in the European Union)를 채택했다.⁷⁾

그 권고는 온라인이든 오프라인이든 두려움과 위협으로부터 자유로운, 모든 미디어 전문가들을 위한 더 안전한 노동조건들을 확보하는 것을 목표로 한다. 권고는 회원국들이 기자들의 안전을 개선하기 위하여 취해야 할 조치들을 규정한다. 그것은 또한 위협에 직면하는 기자와 미디어 전문가들을 위한 긴급통화서비스(helplines), 법적 조언, 심리적 지지 및 쉼터 등 독립적인 국가적 지원 서비스의 창출을 요구한다. 또한 권고는 시위 동안 기자들에 대한 증대된 보호, 온라인상의 더욱 안전함과 여성기자들에 대한 특별한 지원을 요구한다.

⁶⁾ COM(2020) 790 final, 3.12.2020

⁷⁾ C(2021)6650 final of 16 September 2021.

유럽연합 기본권 헌장(“헌장”)의 적용을 강화하기 위한 전략

그 제안은 2020년 12월 2일에 채택된 유럽연합 기본권 헌장(“헌장”)의 적용을 강화하기 위한 전략(Strategy to strengthen the application of the Charter of Fundamental Rights of the EU)⁸⁾을 보충하며 그것과 완전히 합치한다. 이 전략은 시민사회단체와 인권옹호자들은 건강한 민주주의와 사람들이 그 기본적 권리를 향유할 수 있는 사회를 위하여 필수적이라고 인정한다. 그러므로 그것은 특히 시민사회단체와 인권옹호자들을 지지하고 보호하기 위한 조치들을 규정한다. 특히 전략은 일부 회원국들에서 그들 행위자들이, 중상모략(smear campaigns), 신체적 및 언어적 공격들, 봉쇄소송을 통하는 등의 방법에 의한 위협과 괴롭힘 등 도전에 직면하고 있다는 것을 인정한다.

전략에서 위원회는 회원국들이 지역 수준을 포함하여 그들의 나라에서 시민사회단체와 인권옹호자들에게 이들을 지지하는 안전한 환경을 촉진할 것을 권유한다.

현재의 제안은 유럽연합 내에서 기본적 권리들을 강화하기 위한 또 하나의 구성요소를 창조하는 것이고 전략의 목적들 중 하나를 지지하는 것이다.

법의 지배 보고서

위원회의 2020년⁹⁾ 및 2021년¹⁰⁾ 법의 지배 보고서들은 유럽연합에서 봉

⁸⁾ COM(2020) 711 final, 2.12.2020

⁹⁾ COM/2020/580 final - Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and Committee of Regions 2020 Rule of law report - The rule of law situation in the European Union. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602583951529&uri=CELEX%3A52020DC0580>

¹⁰⁾ COM/2021/700/final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and Committee of Regions 2021 Rule of law report - The rule of law situation

쇄소송의 등장에 관한 증거를 제공한다. 보고서들은 많은 회원국들에서 기자들과 인권옹호자들이 그들의 출판물 및 그들의 작업과 관련하여, 신체적으로도 온라인상으로도, 봉쇄소송의 채용 등 다양한 형태의 위협과 공격에 직면하는 일이 점점 더 늘어나고 있다고 강조한다.

내부고발자보호지침

이 제안은 연합법 위반을 신고하는 사람들의 보호에 관한 지침(Directive on the protection of persons who report breaches of Union law)¹¹⁾에 의하여 이미 제공되고 있는 보호에 영향을 미치지 않으며 그것과 완전히 합치한다. 보복으로부터 내부고발자를 효과적으로 보호하는 것은 공익 옹호를 위하여, 또한 민주사회에서 미디어의 파수견 역할을 보장하기 위하여 필수적이다. 왜냐하면 내부고발자들은 탐사저널리즘을 위한 중요한 원천인 경우가 많기 때문이다. 지침 2019/1937은 유럽연합법 위반에 관한 정보를 신고하는 사람들을, 노동 관련 맥락의 안팎 모두에서, 명예훼손, 비밀침해 및 개인정보보호와 관련된 절차를 통한 보복 등 어떤 형태의 보복으로부터도 안전하도록 강건한 보호를 제공한다. 이 제안과 지침 2019/1937 양자 모두의 범위 내에 해당하는 상황에서는, 두 법에 의해 제공되는 보호가 모두 적용되어야 한다.

유럽연합 인권 및 민주주의 행동계획 2020-2024(EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024)

행동계획¹²⁾은 표현의 자유에 우호적인 환경을 만드는 작업을 통하여,

in the European Union.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1634551652872&uri=CELEX%3A52021DC0700>

¹¹⁾ Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law, OJ L 305, 26.11.2019, p. 17-56.

¹²⁾ Joint Communication to the European Parliament and the Council EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024, JOIN/2020/5 final.

그리고 온라인 및 오프라인상의 공격과 기타 형태의 괴롭힘 및 위협을 비난함으로써, 기자들과 전 세계 미디어 노동자들의 안전과 보호에 기여한다. 그것은 여성 기자들이 직면하는 구체적 위협들을 다루고 괴롭힘을 당하거나 위협당하거나 협박당하는 사람들이 유럽연합인권옹호자 보호장치들을 통한 지원을 받도록 보장하며 미디어 발의들을 지지한다. 그것은 국가당국에게 그러한 폭력을 방지하고 비난하도록 그리고 불처벌을 종식시키기 위한 효과적인 조치를 취하도록 호소한다.

기자들과 인권옹호자들의 보호는 행동계획과 합치하는, 유럽연합의 대외적 인권 및 민주주의 행동의 핵심에 있다. 이 제안은 이 점에서 세계 전역에서 유럽연합이 주도하는 강력한 노력들과 시너지 효과를 발휘하고, 봉쇄소송에 직면하는 인권옹호자들과 기자들을 구체적으로 겨냥한 지지를 위한 추가적인 자극을 제공할 것이다.

온라인 및 오프라인 표현의 자유에 관한 유럽연합 인권지침(EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression online and offline)

지침¹³⁾은, 유럽연합이 기자, 미디어 행위자들, 비정부단체 및 소셜미디어 인물들 등 단체들과 개인들이 자유롭게 자신들의 표현의 자유권을 행사하지 못하게 할 목적으로, 이들에 대하여 제기되는 자의적인 공격, 형사 및 민사 절차들의 무차별적 남용, 명예훼손 선전 및 과도한 제한들을 반대하는 활동을 할 것이라고 규정한다.

아러스 협약(Aarhus Convention)

유럽연합과 그 회원국들은 정보에 대한 접근, 의사결정에 대한 공공참여 및 환경문제에서 사법에 대한 접근에 관한 유엔 유럽을 위한 경제위원회(UNECE) 협약(United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, ‘아러

¹³⁾ <https://www.consilium.europa.eu/media/28348/142549.pdf>

스 협약)¹⁴⁾의 당사국이며, 협약에 따라 각각은 그 고유의 책임과 의무뿐만 아니라 공유된 책임과 의무를 진다. 이 협약 제3(8)조는 협약의 규정에 합치하게 그 권리를 행사하는 사람들이 그들의 관여에 대하여 어떤 식으로든 처벌받거나 박해받거나 괴롭힘을 당해서는 안 된다는 것을 보장하도록 각 당사국에게 요구한다. 이 제안의 범위에 환경옹호자들을 포함시키는 것은 유럽연합이 떠맡은 국제적 의무의 이행에 기여한다.

환경범죄와 투쟁하는 것에 관한 통신

2021년 12월 15일에 채택된 통신에서 위원회는 기자와 권리옹호자를 겨냥한 권리남용적 소송에 대처할 입법을 위한 제안은 환경옹호자들을 포함할 것이라고 약속했다.¹⁵⁾

2. 법적 토대, 보충성 및 비례성

- 법적 토대

이 제안을 위한 법적 토대는 국경을 넘는 함의를 갖는 민사문제에 있어서의 사법적 협력을 위한 통상적인 법적 토대인 유럽연합기능조약 제 81(2)조이다. 좀 더 구체적으로 말하자면, 법적 토대는 유럽연합기능조약 제81(2)(f)조로서, 이는 “**필요한 경우에 회원국들에서 적용할 수 있는 민사절차의 규칙들의 호환가능성을 촉진함으로써, 민사절차의 적절한 기능에 대한 장애물의 제거**”를 보장하는 것을 목표로 하는 조치를 취할 권능을 유럽의회와 평의회에 부여하고 있다. 봉쇄소송이 민사절차의 적절한 기능에 장애물을 구성하기 때문에, 연합은 그 조항을 근거로 국경을 넘는

¹⁴⁾ Council Decision 2005/370/EC of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters (OJ L 124, 17.5.2005, p. 1).

¹⁵⁾ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on stepping up the fight against environmental crime, COM(2021) 814 final, 15.12.2021.

합의를 갖는 민사문제에서 입법을 할 수 있는 권한이 있다. 봉쇄소송은 그 목적이 사법에 대한 접근이 아니라 피고를 괴롭히고 침묵시키는 것이기 때문에, 민사절차의 남용이다. 동시에 장기간의 절차는 국가법원체제에도 추가적인 부담을 준다.

제5장의 제3국 판결과 관련한 규칙들 역시 이 제안의 주된 목적에 부수적인 것이기 때문에 제81(2)(f)조를 근거로 하고 있다. 그 규칙들은, 그런 사건들이 제3국의 법원에 제기되는 것을 방지함으로써, 공공 참여를 이유로 한 명백히 근거가 없거나 권리남용적인 법원 절차를 금지하는 이 제안의 규칙들의 효과성을 보장한다.

- 보충성(비배타적 권능)

봉쇄소송은 많은 회원국들에서 출현하고 있고 범 유럽연합적 문제가 되고 있다. 동시에, 회원국 중 어떤 국가도 현재 봉쇄소송에 대한 구체적인 안전장치를 규정하고 있지 않다.¹⁶⁾ 국내법에 따라서 일정한 기존의 일반적 안전장치들이 봉쇄소송에 대하여 이용될 수도 있지만, 그런 일반적 안전장치들은 회원국에 따라 상당히 다양하기 때문에 봉쇄소송을 다룰 그 장치들의 효과성은 제한된다. 더욱이 기존의 각국 절차법들의 다양성은 포럼 쇼핑을 증대시켜서 서로 다른 유럽연합 관할권에서 복수의 법원 절차가 제기되도록 할 위험이 있다. 증거는, 국내민사소송법이 항상 국경을 넘는 절차들에서 나오는 추가적인 복잡성을 다룰 충분한 준비가 되어 있는 것은 아님을 보여준다.¹⁷⁾ 국내법들의 다양성 때문에, 개별적으로 행동하는 회원국들이 그 현상을 성공적으로 차단하거나 유럽연합 전역에서 동등하게 높은 수준의 보호를 보증하기 위하여 회원국들 간에 그런 규칙

¹⁶⁾ IE, LT and MT have proposed legislation or are contemplating to propose legislation to address this problem.

¹⁷⁾ European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, Gascón Inchausti, M., Hess, B., Cuniberti, G., et al., An evaluation study of national procedural laws and practices in terms of their impact on the free circulation of judgments and on the equivalence and effectiveness of the procedural protection of consumers under EU consumer law : strand 1 : mutual trust and free circulation of judgments, Publications Office, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/38491>, p.31.

들의 전반적인 일관성을 보장할 수 있을 것이라고 보기는 매우 어렵게 되기도 한다.

이러한 위험에 맞서서 각국 법원들에 복수의 복잡한 권리남용적 법원 절차의 부담을 주는 것을 피하기 위하여, 최저기준을 설정하고 봉쇄소송에 대하여 회원국들에서 적용할 수 있는 민사소송규칙들의 호환성을 보장하는 것이 필요해 보인다. 유럽연합 수준에서의 행동은 유럽연합 전역에 걸친 봉쇄소송의 등장과 성장에 일관된 태도로 맞서싸우고 그 현상에 대한 회원국들의 접근이 수렴하도록 보장하는 데 도움을 준다.¹⁸⁾

유럽연합 행동은 또한 제3국에서의 봉쇄소송을 효과적인 방식으로 차단하기 위한 안전장치를 제공함으로써 가치를 더할 것이다. 회원국들로부터 나오는 공동행동은 또한 제3국에서의 봉쇄소송에 맞서싸우기 위해서도 필요하다. 그렇지 않다면 제소자들은 회원국들 사이의 체계 차이로부터 혜택을 찾으려 할 것이고 가장 쉽게 판단을 구할 수 있는 제3국 봉쇄소송 판결의 승인과 집행을 구할 수 있기 때문이다.

제안은 대상이 특정된 안전장치만을 제안하고 입법 행동을 회원국들이 혼자 행동해서는 얻을 수 없는 것을 성취하기 위하여 엄격히 필요한 것에만 한정함으로써, 보충성의 원칙을 존중한다.

- 비례성

유럽연합 수준의 행동은 국경을 넘는 상황과 관련하여 회원국들에서 접근의 일관성을 보장하기 위하여 필요한 것을 대상으로 하고 또 그것에 국한되어야 한다. 제안은 비례성원칙을 존중하도록 설계되었다. 이것이 대상이 특정된 절차적 안전장치만을 제안하는 이유이다. 이들 안전장치는 유럽의 민주주의와 법의 지배에 대한 심각한 위협을 형성하는 봉쇄소송 사건에서 국경을 넘는 민사절차들의 더 나은 기능을 보장하기 위하여 필요한 것만을 규정하도록 설계되었다.

비례성은 또한 봉쇄소송에 맞서는 것을 목표로 한 많은 요소들이 입법

¹⁸⁾ 몇몇 회원국들(아일랜드, 리투아니아, 몰타)은 현재 봉쇄소송으로부터의 보호 필요성을 평가하고 있다.

행동에 의해서가 아니라 권고의 형식을 띤 비입법적 조치로 제공될 것이라는 사실에서도 실증된다.

- 규범의 선택

선택된 입법 규범은 지침이며, 지침은 회원국들에서 구속력 있고 일관된 절차적 안전장치들을 규정할 것이다. 이는 국경을 넘어서 포럼쇼핑으로 이어질 위험을 갖는, 회원국들 간에 기존 안전장치에서의 차이들을 방지할 것이다. 동시에 지침의 선택은 회원국들에게 구체적 절차적 안전장치들을, 회원국들 사이에 여전히 상당한 차이가 있는 각국의 국내 민법 및 절차법에 부합하도록 조정할 수 있게 할 것이다.

지침은 비입법적 규범(권고)에 의하여 보충될 것이다. 이는 입법적 행동과 비입법적 행동의 효율적인 결합을 제공한다.

3. 사후 평가, 이해관계자 상담 및 영향평가의 결과들

- 이해관계자 상담

이해관계자 상담에서는 유럽연합과 비유럽연합 시민들, 국가기관, 법관 등의 법률전문가, 학자, 연구기관, 비정부단체 및 기타 관련 이익단체들을 대표하는 광범위한 핵심 이해관계자들로부터 정보와 논평이 접수되었다.

상담은 2021년 3월에 개인적 경험을 공유하기로 동의한 4인의 봉쇄소송 피소자들을 포함하는 선택된 수의 참여자들과, 예비적인 기술적 초점의 집단 토론을 포함했고, 봉쇄소송에 관한 유용한 통찰력을 제공했으며, 준비단계에서 도움이 되었다.

공개적인 공적 상담¹⁹⁾은 2021년 10월 4일부터 2022년 1월 10일까지 봉쇄소송과 유럽연합에서 봉쇄소송에 맞서기 위하여 어떤 조치가 취해져야 하는지에 관한, 시민들, 기자들, 회원국들, 비정부단체들, 시민사회, 법

¹⁹⁾ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-EU-action-against-abusive-litigation-SLAPP-targeting-journalists-and-rights-defenders/public-consultation_en

관들, 법전문가들 및 기타 이해관계자들의 견해들을 수집했다.

2021년 11월 12일부터 2022년 1월 10일까지 각국 법관들을 대상으로 한 상담²⁰⁾은 민사 및 상사 문제에 있어서 유럽사법네트워크를 통하여 봉쇄소송의 확인, 잠재적인 절차적 결함들, 이미 존재하는(비봉쇄소송 특정적이긴 하지만) 국내구제책들, 봉쇄소송에 관한 법관들의 의식과 법관들의 훈련 필요성에 관한 더욱 상세한 피드백을 구했다.

2021년 10월에 회원국 전문가들과의 기술적 회합은 봉쇄소송에 맞서 유럽연합 수준의 행동이 요구될 수 있는지 여부와 어떤 행동이 요구될 수 있는지, 어떤 사법적 구제책(그런 게 있다면, 그리고 일반적이거나 구제적인)과 어떤 종류의 지지가 현재 봉쇄소송의 피소자들이 국내수준에서 이용할 수 있는지에 관한 회원국들의 견해(회원국들의 독립기구 및 기관들의 견해를 포함하여)에 관한 통찰을 수집했다.

2021년 11월에 선별된 이해관계자들과의 워크숍은 정보 수집, 토론 및 가능한 해결책들의 시험 등 봉쇄소송의 차원에 관한 토론을 위한 장을 제공했다.

위원회의 예비작업은 유럽의회가 2021년 말에 채택된 그 문제에 관한 그 자신의 발의보고서 준비 과정에서 수집한 증거들을 고려하였다.

이해관계자로부터의 피드백, 특히 공개적인 공적 상담과 이해관계자 회합에서 나온 피드백은 봉쇄소송에 맞설 범유럽연합적 행동—입법적 및 비입법적—에 대한 강력한 지지를 보여주었다. 범유럽연합적 단체들이 국경을 넘는 사건들을 포함하여 봉쇄소송이 유럽연합에서 증가하고 있다고 보고했다. 공적 상담에서 표현된 의견들 역시 봉쇄소송에 관한 훈련과 의식 제고의 중요성, 자료수집의 이점과 봉쇄소송의 적절한 감시 필요성을 강조했다.

공적 상담과 이해관계자 회합으로부터 나온 피드백은 또한 유럽연합 내에서 그 현상에 관한 중요한 증거를 제공했는데, 이는 이 제안에 수반되는 직원과업문서(the Staff Working Document)²¹⁾에 수록되었다.

대부분의 회원국들은 봉쇄소송에 대한 유럽연합의 행동에 대한 지지를

²⁰⁾ https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/EJN_SLAPP

²¹⁾ SWD(2022)117, 27.4.2022.

보냈고, 표현 및 정보의 자유와 미디어 자유를 보호하면서도, 보호적인 반불채소송 조치들과 사법에 대한 접근 사이의 균형을 보전해야 한다는 신호를 보냈다. 일부 회원국들은 특히 자국에서 우려되는 현상으로서 국경을 넘는 차원과 관련하여, 불채소송의 증거 부족을 지적했다.

각국 법관을 대상으로 한 상담은, 기존의 일반적 국내 안전장치 중 일부는 원칙적으로 불채소송 사건에서도 이용될 수 있지만, 응답자의 회원국에 불채소송 또는 불채소송을 대상으로 한 안전장치의 체계에 대한 법적 정의는 존재하지 않음을 보여주었다.

유럽의회는 위원회에 불채소송에 대응할 입법을 포함한 포괄적인 일괄 조치들을 제시해 줄 것을 요구하는, 2021년 11월 11일의 불채소송에 관한 자체발의 보고서(own-initiative report)²²⁾를 채택하였다.

위원회는 또한 유럽연합에서 그 현상에 대한 더 나은 이해와 회원국들의 상황에 대한 1차 계획(mapping)을 개발하기 위한 연구를 의뢰했다. 이 1차 계획은 불채소송과 그 추동요인들에 관한 통찰을 제공했다.²³⁾ 2차 연구는 회원국들에서 현재의 상황을 상세하게 평가하는 더욱 면밀한 비교연구였다.²⁴⁾

- 전문가의 수집과 이용

불채소송 발의를 준비하기 위하여 위원회는 2021년에 전문가집단(Expert Group)²⁵⁾을 발족시켰다. 그 집단은 학자들, 법률전문가들 및 미디어 및 시민사회 대표자들로 구성되었다. 집단의 과업은 불채소송에 관한 법적 전문지식을 제공하고, 유럽연합 수준에서 최선의 관행과 지식을 교환할 플랫폼 역할을 하며, 가능한 경우에는 불채소송의 피소자들을 지원하는 것이었다. 전문가집단 내에, 입법제안의 준비에서 위원회를 지원

22) 유럽연합에서 민주주의와 미디어 자유와 다원주의를 강화하는 것에 관한 2021년 11월 11일의 유럽의회 결의: 기자, 비정부단체 및 시민사회를 침묵시키기 위한 민형사법에 따른 소송의 부당한 이용 (2021/2036(INI))

23) https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf 에서 이용할 수 있다.

24) https://ec.europa.eu/info/files/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapp-european-union-comparative-study_en

25) Expert group against SLAPP.

하기 위하여 구체적인 입법소집단이 2021년 가을에 창설되었다.

- 직원과업문서

이 제안에는 직원과업문서²⁶⁾가 수반되는데 그 문서는 제안을 뒷받침하기 위해 이용할 수 있는 이론적 설명, 분석과 증거를 제시한다. 이 제안은 대상이 특정된 절차적 안전장치를 제공할 것이고 계량화할 수 있는 중요한 비용을 발생시키지는 않을 것이기 때문에, 제안에 수반되는 영향 평가는 없다. 이와는 대조적으로 그것은, 사법절차를 오용하려는 시도를 중단시키고 그러한 오용이 사법체계에 야기할 수 있는 관련 비용들을 피하기 위하여 좀 더 개작된 수단들을 각국 법원에 제공할 것이다. 나아가 봉쇄소송이 표현의 자유와 정보의 자유라는 기본적 권리들을 위태롭게 만들기 때문에, 비교적 최근에 나타났지만 점점 더 늘어나고 있는 이런 해로운 현상이 유럽연합에 더 확산되는 것을 방지하기 위하여 강력하고 신속한 행동을 취하는 것이 결정적으로 중요하다.

- 기본적 권리들

제안은 유럽연합에서 기본적 권리들의 보호를 촉진한다. 기자, 인권옹호자 및 제안된 절차적 안전장치들로부터 혜택을 얻을 기타 대상집단들은 유럽의 민주주의에서, 특히 공적 토론, 기본적 권리, 민주적 가치, 사회적 통합, 환경 보호 및 법의 지배를 지지하는 데 있어서 중요한 역할을 수행한다. 동시에 절차법은 현장에 따른 기본적 권리들의 효과성을 보증하는데 있어서 핵심적 역할을 수행한다.

현장 제11조에 규정된 표현 및 정보의 자유권은 의견을 가질 권리와 공공당국에 의한 간섭 없이 그리고 국경에 관계없이 정보를 수령하고 전파할 권리를 포함한다. 그것이 절대적 권리는 아니지만 그 권리에 대한 어떤 제한들도 법률로 규정되어야 하고, 그러한 권리의 본질을 존중해야 하며, 그러한 제한들이 필요하고 유럽연합에 의하여 인정된 일반적 이익의 목적들 또는 타인의 권리와 자유를 보호할 필요성에 진정으로 부합하는 경우에만 제정되어야 한다(현장 제52(1)조).

²⁶⁾ SWD(2022)117, 27.4.2022.

동시에 제안은 현장 제47조에서 보장하는 사법에 대한 접근 및 현장 제7조 및 8조에 따른 개인성/프라이버시와 표현 및 정보의 자유의 보호 사이의 균형을 보장한다. 절차적 안전장치들은 대상이 신중하게 특정되었고 개별 사건에서 명백히 근거가 없는 청구의 신속한 각하와 사법에 대한 효과적인 접근 사이의 미묘한 균형을 유지하기 위한 충분한 재량을 법원에 남기고 있다.

4. 예산상의 관계

이 제안은 유럽연합의 예산에 대하여 영향을 미치지 않을 것이다.

5. 기타 요소들

- 이행계획과 감시, 평가 및 보고 장치들

회원국에서 지침의 이행은 회원국에서 원만한 이행을 보장하기 위하여 위원회가 국내법화조치(transposition) 지원을 제공하고, 최소한 1회의 국내법화조치 워크숍을 조직하며 회원국들의 요구로 개최하는 것을 포함하는 양자회의를 조직함으로써 촉진될 것이다. 회원국들 역시 그들의 국내법화조치를 통지하도록 권유받을 것이다.

지침의 작용은 적용이 개시된 시점부터 5년 후에 검토될 것이다.

- (지침에 대한)설명 문서

이 제안은 구체적인 설명 문서를 요구하지 않는다.

제안의 구체적 규정들에 대한 상세한 설명

지침은 4개의 구분되는 주요 부분으로 구성된다: 절차적 안전장치들에 관한 통칙(제2장), 명백히 근거가 없는 법원 절차의 조기각하(제3장), 권리남용적 법원 절차에 대한 구제책(제4장) 그리고 제3국 판결로부터의 보호(제5장). 제1장 및 제4장에 포함된 규정들은 범위에 있어서 전면적이다.

제1장 일반규정. 이 장은 본 규범의 주제 문제와 범위에 관한 규정들, 일부 정의들 그리고 지침의 목적상 어떤 문제가 언제 국경을 넘는 함의를 갖는 것으로 여겨지는지에 관한 규정을 포함한다.

제1조는 주제를 지정하고, 지침에 따라 제공되는 구체적 안전장치들은 자연인과 법인 모두에 대하여, 특히 기자들과 인권옹호자들에 대하여, 그들의 공공참여에 대한 관여를 이유로 제기되는 국경을 넘는 합의를 갖는 민사문제에서 명백히 근거가 없거나 권리남용적인 법원 절차를 다루기 위한 것임을 명백히 하고 있다.

제2조는 지침의 물적 범위를 정의하는데 지침은 법원 또는 재판소의 성격과 관계없이, 국경을 넘는 합의를 갖는 민사 또는 상사적 성격의 문제들에 적용된다. 이는 형사절차에서 제기되는 민사청구를 포함하며, 또한 임시조치나 예방조치, 반소 또는 다른 규범에 따라서 이용할 수 있는 기타 특별한 형태의 구체책들도 포함한다. 유럽연합의 다른 민사 및 상사 규범들에서처럼, 세입, 관세 행정문제나 국가권한의 행사에 있어서 작위 및 부작위를 이유로 한 국가 책임은 범위에서 제외된다. 공법적 행위 (*acta iure imperii*) 관념은 공적으로 임명된 직책보유자의 책임을 포함하며, 국가를 위하여 행동하는 공무원에 대한 청구와 공공기관의 행위에 대한 책임을 포함한다. 그러므로 공공기관은 봉쇄소송의 대상이라고 여겨져서는 안 된다.

제3조는 공공참여, 공적 관심 사안에 대한 정의 및 공공참여 봉쇄를 위한 권리남용적 법원 절차에 대한 정의를 규정한다.

공공참여는 다음 상황에서 표현되거나 수행되는 모든 진술 또는 활동을 의미하는 것으로 폭넓게 정의된다.

1) 기자의(*journalistic*), 정치적, 과학적, 학술적, 예술적, 논평적 또는 풍자적 보도, 출판물 또는 저작물의 창조, 전시, 광고, 또는 기타 홍보 등 표현 및 정보의 자유권의 행사, 그리고 그것과 직접 연결되어 있는 준비, 지지 또는 지원 행동;

2) 로비활동, 시위 및 항의의 조직 또는 참여 등 결사 및 평화적 집회의 자유권의 행사, 또는 소청, 청원 또는 행정적 및 사법적 청구의 신청과 공개청문회 참여 등 좋은 행정에 대한 권리와 효과적인 구제를 받을 권리의 행사로부터 나오는 활동들 및 그것과 직접 연결되어 있는 준비, 지지 또는 지원 행동

추가적으로 그것은 연구, 조사, 캠페인 또는 기타 집단적 행동의 조직 또는 그 참여 등 공적 관심 쟁점과 관련하여, 정보를 제공하거나 여론에 영향을 미치거나 공사 기관에 의한 활동을 포함하여 공중에 의한 행동을 촉진하기 위한 의도를 가진 기타 활동들 및 그것과 직접 연결되어 있는 준비, 지지 또는 지원 행동을 포괄한다. 예컨대 준비 행동은 탐사보도기자나 학자가 성명을 준비하기 위하여 하는 인터뷰, 환경옹호자가 수집한 정보 등이다. 실제 봉쇄소송 피소자들의 표현의 자유를 간접적으로 제약하려는 목적으로, 이들에게 인터넷 연결이나 출력 서비스 등 필요한 지지 또는 지원 서비스를 제공하는 행위자들을 대상으로 법원 절차를 제기할 수도 있기 때문에, 지지 및 지원 행동이 포함되어야 한다. 그런 준비, 지지 및 지원 행동들은 문제의 성명서나 활동과 직접적이고 본질적인 연결을 가지고 있어야 한다.

다른 한편으로 공공참여는 통상 상업 광고나 마케팅활동을 포함하지는 않아야 한다(상업적 언론).

공적 관심 사안 역시 공중이 정당하게 이해관계를 가질 수 있는 정도로, 공중보건, 안전, 환경, 기후 또는 기본적 권리의 향유 등의 영역에서, 공중에게 영향을 미치는 모든 문제를 가리키는 것으로 넓게 정의되고 있다.

공공참여 봉쇄를 위한 권리남용적 법원 절차의 정의는 공공참여와 관련하여, 완전히 또는 부분적으로 근거가 없고 공공참여를 금지, 제한 또는 처벌하는 것을 주된 목적으로 하여 제기되는 법원 절차를 가리킨다.

비합리적 목록은 청구 또는 청구의 일부가 갖는 비례성이 없고 과도하거나 불합리한 성격, 유사한 문제들과 관련하여 제소자 또는 관련 당사자들에 의해 제기된 복수의 절차의 존재, 제소자 또는 그의 대리인들에 의한 위협, 괴롭힘 또는 협박의 존재 등 권리남용의 가장 흔한 징표들을 가리킨다.

권리남용적 법원 절차는 절차의 지연, 절차에서 피고에 대한 비례성 없는 비용을 발생시키는 것 또는 포럼 쇼핑 등 악의로 이용되는 소송 전술과 관련되는 경우가 많다. 제소자들이 사법에 대한 접근 획득 이외의 목적을 위하여 이용하는 이들 전술은, 항상은 아니지만 종종 절차 개시 이전 또는 절차 진행 동안, 공공참여를 방해할 목적의 다양한 형태의 위

협, 괴롭힘 또는 협박과 결합된다.

제4조는 어떤 문제가 국경을 넘는 함의를 갖는 것으로 여겨질 때를 특정하고 있다.

이 지침의 목적을 위하여, 어떤 문제는 양 당사자가 심리법원이 소재하는 것과 동일한 회원국 내에 거주—이는 그 문제가 순수하게 국내적인 것으로 가정된다는 것을 보여준다—하지 않는 한, 국경을 넘는 함의를 가지는 것으로 여겨진다.

그러나 절차의 양 당사자가 심리법원이 소재하는 것과 동일한 회원국 내에 거주하는 경우에도 두 가지 다른 유형의 상황에서는 그 문제가 국경을 넘는 함의를 갖는 것으로 여겨져야 한다.

1) 첫 번째 상황은 다툼의 대상인 공적 관심 사안에 관한 공공참여의 구체적 행위가 둘 이상의 회원국과 관련되는 경우이다. 그러한 경우에는 예를 들면 공청회 출석 등 유럽연합 기관들이 조직하는 행사에 대한 공공참여 또는 국경을 넘는 오염이나 잠재적인 국경을 넘어 연루된 돈 세탁 주장 등 둘 이상의 회원국과 구체적으로 관련되는 문제들에 관한 진술 또는 활동들이 포함된다.

2) 어떤 문제가 국경을 넘는 함의를 갖는 것으로 여겨져야 하는 두 번째 상황은 제소자나 관련 기관들이 다른 회원국에서 동일한 또는 제휴된 피고들에 대하여 동시에 또는 그 이전에 법원 절차를 개시했을 때이다.

3) 이들 두 유형의 상황은 봉쇄소송의 구체적 맥락을 고려한다.

제2장 절차적 안전장치 통칙. 이 장은 절차적 안전장치에 대한 신청, 그 내용 및 기타 절차적 특징들에 관한 일괄조항들을 포함한다.

제5조에 따르면 신청은 상이한 유형의 절차적 안전장치들에 대해 제기될 수 있다.

- a) 제8조에 따른 보안(security)
- b) 제3장에 따른 명백히 근거가 없는 법원 절차의 조기 각하
- c) 제4장에 따른 권리남용적 법원 절차에 대한 구제책

공공참여 행위로서 진술 또는 활동의 성격에 대한 묘사가 수용가능성 요건이 되어야 하는 것이지만, 주 제소자에 의하여 어떤 증거도 이미 제

출된 적이 없거나 달리 법원에서 이용할 수 없는 경우에는, 지지 증거의 묘사도 적절한 것으로 여겨져야 한다.

회원국들은 절차의 어떤 단계에서라도 그 문제를 담당하는 법원 또는 재판소에 의해 직권으로 동일한 절차가 취해질 수 있다고 규정할 수 있다.

제6조는 승소한 당사자에게 비용을 보전해주는 것을 회피하기 위하여 의도적으로 청구 또는 답변을 철회하거나 변경하는 제소자들에 의한 청구 또는 답변의 사후 수정을 다루고 있다. 이런 법적 전략은 법원이 법원 절차의 권리남용적 성격을 인정할 권한을 박탈하여 피고들에게 절차적 비용을 보전받을 기회를 남기지 않도록 할 수 있다. 그 규정은 제소자에 의하여 이루어지는 어떤 사후적인 청구 또는 답변의 수정—절차의 중단을 포함한다—도 그 문제를 담당하는 법원 또는 재판소가 법원 절차를 권리남용적인 것으로 여겨서 비용 보전, 손해배상 또는 벌금을 부과할 능력에 영향을 미치지 못하도록 보장한다.

제7조 그 문제를 담당하는 법원 또는 재판소는 공공참여에 종사하는 사람들의 권리를 보호하거나 촉진하는 비정부단체들이 피고를 지지하기 위해서든 정보를 제공하기 위해서든, 절차에 참여하는 것을 수락할 수 있다. 회원국들은 그 문제를 담당하는 법원 또는 재판소에서 이용할 수 있는 절차적 규칙들에 따라서 개입—시간제한을 포함한다—의 절차적 요건들을 규율하여야 한다.

제8조는 청구가 명백히 근거가 없는 경우는 아니더라도 절차의 남용을 보여주는 요소들이 있고 주된 절차에서 성공할 전망이 낮다고 판단할 때에는, 법원 또는 재판소가 제소자에게 절차비용, 또는 절차비용 및 손해를 담보할 담보를 제공하도록 요구할 권한을 도입하고 있다.

제3장 명백히 근거가 없는 법원 절차의 조기 각하. 이 장은 명백히 근거가 없는 법원 절차에서 조기각하를 제공하기 위한 요건과 절차적 안전장치를 다루고 있다.

제9조는 피고에 대하여 제기된 청구가 전부 또는 일부에 있어서 명백히 근거가 없을 때에는 조기각하가 인정된다고 규정한다. 주된 청구가 통상적인 절차에서 나중에 각하되더라도, 그 때 권리남용의 요소들이 인정

되는 경우에는, 피고는 여전히 권리남용적 법원 절차에 대한 다른 구제책을 이용할 수 있다.

제10조는 피고가 조기각하를 신청하는 경우 주된 절차는 그 신청에 관한 종국결정이 내려질 때까지 정지된다고 규정한다. 제소자에 의해 제기된 절차의 정지는 절차적 활동이 중단되고, 이에 따라 피고의 절차적 비용을감축하도록 보장한다. 사법에 대한 효과적인 접근에 대한 어떤 영향을 주는 것을 피하기 위하여 그 정지는 일시적이어야 하고 신청에 관한 종국결정—이는 더 이상 사법심사의 대상이 되지 않는다—이 내려질 때까지만 유지되어야 한다.

제11조는 조기각하신청이 사건의 상황과 효과적인 구제를 받을 권리 및 공정한 재판을 받을 권리를 고려하여, 가속절차로 다루어질 것을 요구한다. 가속절차에서 고도의 신속성을 보장하기 위하여 회원국들은 청문회 개최 또는 법원이 결정을 내리는 데 대하여 시간 제한을 설정할 수 있다. 회원국들은 또한 당연히 임시조치와 관련한 절차와 유사한 계획들을 채택할 수 있다.

제12조는 입증책임에 관한 특별규칙을 도입한다. 피고가 진술 또는 활동이 공공참여행위를 구성한다는 점을 증명하면서 조기각하를 신청한 경우에는 그 청구가 명백히 근거가 없는 것은 아님을 증명할 책임은 제소자가 져야 한다. 이는 사법에 대한 접근의 제한을 나타내는 것이 아니라, 제소자가 그 주장과 관련하여 입증책임을 지고 단지 조기각하를 피하기 위해서는 청구가 명백히 근거가 없지는 않다는 점을 증명하는 훨씬 더 낮은 문턱은 충족할 필요가 있다는 점을 고려한 것이다.

제13조는 조기각하를 인정하거나 거부하는 결정에 대해서는 상소할 수 있다고 규정한다.

제4장 권리남용적 법원 절차에 대한 구제책. 이 장은 비용, 손해배상 및 벌금의 부과에 관한 규정들을 포함하고 있다.

제14조는 공공참여에 대하여 권리남용적 법원 절차를 제기한 제소자는 피고가 부담한 법률대리 비용이 과도한 것이 아닌 한 그 비용 전액을 포함하여 모든 절차의 비용을 부담하도록 명받을 수 있다고 규정한다.

제15조는 공공참여에 대한 권리남용적 법원 절차의 결과로 손해를 입

은 어떤 자연인 또는 법인도 그 손해에 대한 완전한 손해배상을 주장하고 또 획득할 수 있다고 보장한다. 이는 물질적 손해와 비물질적 손해 양자 모두를 포괄한다. 물질적 손해는 통상적으로 법원 절차와 관련이 있는 경우라면, 예컨대 비용으로 보전될 수 없는 경우의 변호사비용, 여행 경비 및 의료비(예컨대 정신과적 지원에 대한)등을 포함한다. 공판 전 비용은, 그 비용이 국내법에 따라 비용에 포함되지 않는 경우에는, 비물질적 손해로 여겨져야 한다. 비물질적 손해는 다양한 형태의 신체적 및/또는 정신적 손해를 포괄한다. 그것은 예컨대 법원 절차와 관련된 고통과 고충 또는 정서적 곤궁, 생활 또는 관계의 손상, 평판상의 손해 그리고 일반적으로 모든 형태의 무형의 손해를 포함한다.

제16조는 공공참여에 대하여 권리남용적 법원 절차를 제기한 당사자에 대하여 효과적이고 비례적이며 억지적인 벌금을 부과할 가능성을 규정한다. 이 규정의 주된 목적은 잠재적인 제소자들이 공공참여에 대하여 권리남용적인 법원 절차를 제기하는 것을 억제하는 것이다. 벌금은 회원국들에게 지불될 것이다.

제5장 제3국 판결로부터의 보호 이 장은 제3국 법원에 제기된 권리남용적 법원 절차로부터 피고를 보호하기 위한 구제책을 포함하고 있다.

제17조는 하나의 회원국에 거주하는 자연인 또는 법인에 의한 공공참여를 이유로 하는 법원 절차에서 제3국이 내린 판결의 승인과 집행은, 그러한 절차가 그 승인 또는 집행이 요구되고 그런 법원들이 그들 자신의 법률을 적용했을 회원국 법원에 제기된 경우에는, 그런 절차가 명백히 근거가 없거나 권리남용적인 것으로 인정되었을 경우에는 공공정책(*ordre public*)에 반하는 것으로서 거부되도록 보증할 것을 회원국들에게 요구한다.

제18조는 제3국의 판결로부터의 추가적인 보호로서, 공공참여에 대한 권리남용적 법원 절차들이 회원국에 거주하는 자연인 또는 법인에 대하여 제3국 법원 또는 재판소에 제기되었을 경우에는, 그 사람은 제3국의 법원 또는 재판소에 제기된 절차와 관련하여 발생한 손해 및 비용에 대한 배상을, 제3국 절차의 제소자의 거주지와 관계없이 구할 수 있다. 이 규정은 유럽연합 내에 거주하는 사람으로서 권리남용적 법원 절차의 표

적이 된 사람이 제3국의 법원 또는 재판소에 제기된 권리남용적 법원 절차로부터 연합 내에서 이용할 수 있는 효과적인 구제를 가지도록 보장하기 위하여 특별관할권의 새로운 근거를 만들어내고 있다.

제6장 최종규정. 이 장은 지침의 적용에 대한 검토에 관하여, 국내법화 조치에 관하여, 효력발생 및 수범자로서 회원국들에 관한 2007 루가노 협약(Lugano Convention)과 지침의 관계에 관한 규칙을 포함하고 있다.

공공참여에 종사하는 사람들을 명백히 근거가 없거나
권리남용적인 법원 절차(“공공참여 봉쇄를 위한 전략적
소송”)로부터 보호하는 것에 관한
유럽의회 및 평의회의 지침을 위한
제안

유럽의회와 유럽연합평의회는,
유럽연합기능조약, 특히 제81(2)(f)조를 고려하고,
유럽위원회로부터의 제안을 고려하여,
각국 의회에 입법 초안을 송부한 후에,
통상적인 입법절차에 따라 행동하면서,

다음과 같은 이유로(Whereas):

(1) 유럽연합조약 제2조는, 연합은 인간의 존엄에 대한 존중, 자유, 민주주의, 평등, 법의 지배와, 소수집단에 속하는 사람들의 권리를 포함한 인권에 대한 존중의 가치들을 토대로 하고 있다고 규정한다.

(2) 유럽연합조약 제10(3)조는 모든 연합 시민은 연합의 민주적 생활에 참여할 권리를 가진다고 규정한다. 유럽연합기본권헌장(이하 ‘헌장’)은 특히 사생활 및 가족생활을 존중받을 권리(제7조), 개인정보의 보호(제8조), 미디어의 자유와 다원주의에 대한 존중을 포함하는 표현 및 정보의 자유(제11조), 그리고 효과적인 구제와 공정한 재판을 받을 권리(제47조)를 규정하고 있다.

(3) 헌장 제11조에 규정된 표현 및 정보의 자유권은 의견을 가질 권리와 공공기관의 간섭 없이 그리고 국경에 관계없이 정보와 사상을 입수하고 전파할 권리를 포함한다. 헌장 제11조는 유럽인권재판소(인권재판소)에 의하여 해석되는 표현의 자유권에 관하여 유럽인권협약(협약) 제10조에 상응하는 의미와 범위를 부여받아야 한다.

(4) 이 지침의 목적은 공적 관심 사안에 관한 공적 참여에 종사하는 자연인 및 법인, 특히 기자와 인권옹호자들에게, 그들을 상대로 하여 그들이 공적 참여를 하지 못하도록 하기 위하여 제기되는 법원 절차(흔히 **공공참여 봉쇄를 위한 전략적 소송** 즉 ‘SLAPPs’라고 지칭함)로부터 보호를 제공하는 것이다.

(5) 기자들은 공적 토론을 촉진하고 정보, 의견과 사상을 전파하고 입수하는 데 있어서 중요한 역할을 수행한다. 그들에게 공개적이고 자유로우며 공정한 토론에 기여하고, 허위정보, 정보 조작 및 간섭에 맞서기 위하여 필요한 공간이 제공되는 것은 필수적이다. 기자들은 시민들이 유럽 민주국가들에서 복수의 견해들에 접근하는 것을 보장하기 위하여 효과적으로 자신의 활동을 수행할 수 있어야 한다.

(6) 특히 탐사보도기자들은 조직범죄, 부패 및 극단주의와의 투쟁에서 핵심역할을 수행한다. 그들의 작업은 특히 고도의 위험을 수반하며 그들은 점점 더 늘어나는 공격과 괴롭힘을 경험하고 있다. 그들이 정당한 공적 관심 사안에 관한 파수견으로서 자신들의 중대한 역할을 완수할 수 있도록 하기 위해서는 강건한 안전장치의 체계가 필요하다.

(7) 인권옹호자들 역시 유럽의 민주국가들에서, 특히 기본적 권리, 민주적 가치, 사회 통합, 환경보호 및 법의 지배를 지지하는 데 있어서 중요한 역할을 한다. 그들은 적극적으로 공적 생활에 참여할 수 있어야 하고 정책 문제에 관하여 그리고 의사결정과정에서 위협에 대한 두려움 없이 자신들의 목소리가 경청되도록 할 수 있어야 한다. 인권옹호자들은 기본적 권리와 환경 및 기후 권리, 여성의 권리, 성소수자의 권리, 인종적 민족적 소수집단 사람들의 권리, 노동권 또는 종교적 자유 등 기타 다양한 권리들을 옹호하는 일에 종사하는 개인 또는 단체들을 가리킨다. 학자와 연구자들 같이 공적 토론에 참여하는 기타의 사람들 역시 적절한 보호를 받을 자격이 있다.

(8) 건강하고 번성하는 민주주의는 사람들이 공공기관이나 기타 국내외의 강력한 행위자들에 의한 부당한 간섭 없이 공적 토론에 적극적으로 참여할 수 있을 것을 요구한다. 의미 있는 참여를 확보하기 위해서는 사람들은 그들 스스로의 의견을 형성할 수 있게 하고 다양한 견해들이 자유롭게 표현될 수 있는 공적 공간에서 자신의 판단을 행사할 수 있게 하는 믿을만한 정보에 접근할 수 있어야 한다.

(9) 이런 환경을 진작하기 위해서는 기자들과 인권옹호자들을 공공참여 봉쇄를 위한 법원 절차로부터 보호하는 것이 중요하다. 그런 법원 절차는 사법에 대한 접근의 목적으로 제기되는 것이 아니라 전형적으로 괴롭힘과 위협을 이용하여 공적 토론을 침묵시키는 것을 목적으로 제기된다.

(10) 봉쇄소송은 전형적으로 강력한 기관들, 예컨대 개인들, 로비단체, 기업 및 국가기관에 의해 제기된다. 그것은 종종 당사자들 사이의 권력 불균형과 관계되며, 제소자는 피고보다 더 강력한 재정적 또는 정치적 지위를 갖는다. 권력 불균형이 그런 사건의 필수불가결한 구성요소인 것은 아니지만, 권력 불균형이 존재하는 경우에는 그것은 공공 참여를 봉쇄하는 법원 절차의 위협효과(chilling effects)뿐만 아니라 해로운 효과(harmful effects)를 상당히 증대시킨다.

(11) 공공참여 봉쇄를 위한 법원 절차는 기자와 인권옹호자들의 신뢰성과 평판에 나쁜 영향을 미치고 그들의 재정적 및 기타 자원들을 소진시킬 수 있다. 그런 절차들 때문에 공적 관심 사안에 관한 정보의 공표가 지연되거나 통째로 회피될 수도 있다. 절차의 길이와 재정적 압력은 기자와 인권옹호자들에게 위축효과를 가질 수 있다. 그러므로 그런 관행의 존재는 장래에 있을지도 모를 법원 절차에 대한 예상에서 나오는 자기검열—이는 공적 토론을 무력화하여 사회 전체에 손상을 입힌다—에 기여함으로써 그들의 과업에 대한 억지효과(deterrent effects)를 가질 수 있다.

(12) 공공참여 봉쇄를 위한 법원 절차의 표적이 되는 사람들은 때로는 여러 관할권에서 제기되는 복수의 사건들에 동시에 직면할 수 있다. 한 회원국의 관할에서, 다른 회원국에 거주하는 사람을 상대로 제기된 절차는 대개 더 복잡하고 피고에게 더 많은 비용을 들게 한다. 공공 참여 봉쇄를 위한 법원 절차에서 제소자는 소송의 길이와 비용을 증대시키기 위하여 절차적 도구들을 이용할 수도 있고 그 청구를 심리하기에 가장 적합한 법원이 아니라 그들이 자신의 사건들에 우호적일 거라고 생각하는 관할권에서 소송을 제기할 수도 있다. 그런 관행들은 또한 각국의 법원체계에도 불필요하고 해로운 부담을 과한다.

(13) 이 지침에 규정된 안전장치들은 공공참여에 종사하는 것을 이유로 한 경우 어떤 자연인 또는 법인에게도 적용되어야 한다. 또한 그 안전장치들은 직업적 근거에서건 개인적 근거에서건 공적 관심 사안에 관한 공공참여와 직접 연결된 목적을 위하여 다른 사람을 지지, 지원하거나 다른 사람에게 재화 또는 서비스를 제공하는 자연인 또는 법인에게도 적용되어야 한다. 이는 예컨대 법원 절차의 표적이 된 사람에게 서비스를 제공했다는 이유로 법원 절차에 직면하거나 법원 절차로 위협당하는 인터넷사업자, 출판사 또는 인쇄소와 관련된다.

(14) 이 지침은 법원 또는 재판소의 성격과 관계없이 국경을 넘는 함의를 갖는 민사적 또는 상사적 성격의 법적 청구 또는 소송의 모든 형태에 적용되어야 한다. 이는 형사절차에서 제기되는 민사청구를 포함한다. 또한 그것은 임시절차 및 예비절차, 반소 또는 기타 다른 규범들에 따라서 이용할 수 있는 특별한 유형의 구제책들을 포함한다.

(15) 지침은 국가 권한의 행사에 있어서 작위 또는 부작위(공법상 행위 *actiure imperii*)를 이유로 한 국가책임에서 비롯되는 청구들과, 국가를 위하여 행동하는 공무원에 대한 청구와 공적으로 임명된 직책 보유자의 책임을 포함하여 공공당국의 행위에 대한 책임에는 적용되지 않는다.

(16) 공공참여는 기자의, 정치적, 과학적, 학술적, 예술적, 논평적 또는 풍자적 보도, 출판물 또는 저작물의 창조, 전시, 광고, 또는 기타 홍보 등 공적 관심 사안

에 관한 표현 및 정보의 자유권의 행사로 표현되거나 수행된 자연인 또는 법인에 의한 모든 진술 또는 활동, 그리고 그것과 직접 연결되어 있는 준비활동을 의미하는 것이어야 한다. 그것은 또한 로비활동, 시위 및 항의의 조직 또는 참여 등 결사 및 평화적 집회의 자유권의 행사와 관련되는 활동, 또는 소청, 청원 또는 행정적 및 사법적 청구의 신청과 공개청문회 참여 등 좋은 행정에 대한 권리와 효과적인 구제를 받을 권리의 행사로부터 나오는 활동들도 포함한다. 공공참여는 또한 문제의 진술 또는 활동과 직접적이고 본질적으로 연결되는 것이면서 공공참여를 질식시키기 위하여 표적이 되는 준비, 지지 또는 지원 활동도 포함한다. 추가적으로 그것은 연구, 조사, 캠페인 또는 기타 집단적 행동의 조직 또는 그 참여 등, 공적 관심 쟁점과 관련한 공사의 기관에 의한 활동을 포함하여, 정보를 제공하거나 여론에 영향을 미치거나 공중에 의한 행동을 촉진하기 위한 의도를 가진 기타 활동들을 포괄할 수 있다.

(17) 공공참여는 통상, 전형적으로는 표현 및 정보의 자유권 행사로서 이루어지지 않는 상업 광고나 마케팅활동을 포함하지는 않아야 한다.

(18) 공적 관심 사안의 관념 역시 그런 문제들이 공중보건, 안전, 환경, 기후 또는 기본적 권리의 향유와 관련될 경우에는 재화, 상품 또는 서비스의 질, 안전 또는 기타 관련된 측면들도 포함해야 한다. 재화, 상품 또는 서비스와 관련된 소비자 및 제조업자 또는 서비스 제공자 사이의 순수히 개인적인 분쟁은 그 문제가 예컨대 환경기준이나 안전기준을 충족하지 못하는 상품 또는 서비스와 관련되는 등, 공익의 요소를 포함할 때에만 포괄되어야 한다.

(19) 세인의 주목을 받거나 공적 관심의 대상인 사람 또는 기관의 활동들도 역시 공중이 정당하게 관심을 가질 수 있는 공적 관심 사안이다. 그러나 그런 사람 또는 기관과 관련된 진술 또는 활동의 유일한 목적이 사람의 사생활의 세부사항에 관한 특정 청중의 호기심을 만족시키는 것인 경우에는 관련된 정당한 이익은 없다.

(20) 권리남용적 법원 절차는 전형적으로 절차의 지연, 절차에서 피고에게 비례성 없는 비용을 발생시키는 것 또는 포럼 쇼핑 등 악의로 이용되는 소송 전술과 관련된다. 이들 전술은, 제조자들에 의하여, 사법에 대한 접근 획득 이외의 목적을 위하여 이용된다. 그런 전술들은 항상은 아니지만 종종, 다양한 형태의 위협, 괴롭힘 또는 협박과 결합된다.

(21) 국경을 넘는 차원의 봉쇄소송들은 피고들이 다른 관할권에서의, 때로는 동시에 복수의 관할권에서 절차들을 다루어야 하기 때문에, 피고들이 직면하는 복잡성과 어려움을 증가시킨다. 이는 다시 훨씬 더 나쁜 결과를 가져오는 추가적 비용과 부담으로 이어진다.

(22) 어떤 문제가 양 당사자가 담당법원과 동일한 회원국 내에 거주하는 경우가

아닌 한, 국경을 넘는 합의를 가지는 것으로 여겨져야 한다. 절차의 양 당사자가 담당법원과 동일한 회원국 내에 거주하는 경우에도 두 가지 다른 유형의 상황에서는 그 문제가 국경을 넘는 합의를 갖는 것으로 여겨져야 한다. 첫 번째 상황은 다툼의 대상인 공적 관심 사안에 관한 공공참여의 구체적 행위가 둘 이상의 회원국과 관련되는 경우이다. 그러한 경우로는 예를 들면 공청회 출석 등 유럽연합 기관들이 조직하는 행사에 대한 공공참여, 또는 국경을 넘는 오염이나 국경을 넘어 연루된 가능성이 있는 돈 세탁 주장 등 둘 이상의 회원국과 구체적으로 관련되는 문제들에 관한 진술 또는 활동들이 포함된다. 어떤 문제가 국경을 넘는 합의를 갖는 것으로 여겨져야 하는 두 번째 상황은 제소자나 관련 기관들이 다른 회원국에서 동일한 또는 관련된 피고들에 대하여 동시에 또는 그 이전에 법원 절차를 개시했을 때이다. 이들 두 유형의 상황은 봉쇄소송의 구체적 맥락을 고려한다.

(23) 피고들은 다음의 절차적 안전장치들을 신청할 수 있어야 한다. 절차적 비용 또는 절차적 비용 및 손해를 포괄할 담보의 요구, 명백히 근거가 없는 법원 절차의 조기각하 요구, 권리남용적 법원 절차에 대한 구체책(비용, 손해배상 및 벌금 부과)의 요구 또는 동시에 이들 전부.

(24) 공공참여 봉쇄를 위한 권리남용적 법원 절차의 어떤 경우에는, 승소 당사자에 대한 비용 지불을 회피하기 위하여, 제소자들이 의도적으로 청구나 답변을 철회하거나 수정한다. 이런 법적 전략은 법원 또는 재판소에게서 법원 절차의 권리남용적 성격을 인정할 권한을 박탈하고, 피고들에게 절차적 비용을 보전 받을 어떤 기회도 남기지 않게 될 수 있다. 그러므로 그런 철회 또는 수정은 담당법원이 권리남용적 법원 절차에 대한 구체책을 부과할 가능성에 영향을 주어서는 안 된다.

(25) 주된 청구가 통상의 절차에서 나중에 각하되는 경우에도, 피고는 여전히, 비용 지급 및 손해배상 등 권리남용적 법원 절차에 대한 기타 구체책들의 혜택을 받을 수 있다.

(26) 피고에게 추가적 안전장치를 제공하기 위하여, 청구가 명백히 근거가 없지는 않은 경우에도, 절차비용을 보여주는 요소들이 있고 주된 절차에서 승소할 가능성이 낮다고 법원이 인정할 때에는, 피고에게 절차적 비용 및/또는 배상을 충당할 담보를 부여할 가능성이 있어야 한다. 담보는 본안판단을 필요로 하지는 않지만 절차의 남용을 인정하는 중구결정의 효과를 보증하는 예방적 조치의 역할을 한다. 법원에 의하여 직권으로 또는 피고에 의한 요구를 받아서 담보가 명령될지 여부는 회원국이 결정하여야 한다.

(27) 조기각하 신청이 제출된 때에는 절차의 정지(stay)가 절차적 활동이 중단되고(suspended) 따라서 피고의 절차적 비용을 감소시킬 것을 보장한다.

(28) 효과적인 구제에 대한 접근에 대한 어떤 영향도 피하기 위하여 정지는 일

시적이어야 하고 신청에 대한 중국결정이 내려질 때까지 유지되어야 한다. 중국결정은 더 이상 사법심사의 대상이 되지 않는 결정을 의미한다.

(29) 조기각하 신청에 관한 가속절차에서 고도의 편의를 보장하기 위하여 회원국들은 심리의 개최나 법원이 결정을 선고하는데 대한 시간 제한을 설정할 수 있다. 회원국들은 당연히 잠정조치와 관련한 절차들과 유사한 계획들을 채택할 수도 있다. 회원국들은 피고가 다른 절차적 안전장치를 신청했을 때에는 그 결정 역시 신속한 방식으로 내려지도록 보장하기 위하여 노력해야 한다. 신속취급을 위해서 회원국들은 무엇보다도, 제소자가 유사한 문제로 복수의 또는 합심하여(concerted) 절차들을 제기했는지 여부, 그리고 피고를 위협하고 괴롭히거나 협박하려는 시도의 존부를 고려할 수 있다.

(30) 피고가 조기각하를 신청한 경우에는, 주된 절차의 제소자는, 그 청구가 명백히 근거가 없지 않음을 가속절차로 증명하여야 한다. 이는 사법에 대한 접근 제한을 나타내는 것이 아니며, 주된 절차에서 청구와 관련한 입증책임을 제소자가 진다는 점 그리고 조기각하를 피하기 위해서는 청구가 명백히 근거가 없지는 않다는 것을 증명하는 훨씬 더 낮은 문턱 정도만이라도 충족하게 할 필요성을 고려한 것이다.

(31) 비용에는 그런 비용이 과도한 경우가 아닌 한 피고가 부담하는 법률 대리 비용 전액 등 절차의 모든 비용이 포함되어야 한다. 법률상의 요금표에 규정된 금액을 초과하는 법률대리 비용이라고 해서 그 자체로 과도하다고 여겨져서는 안 된다. 완전한 손해배상은 신체적 손해와 정신적 손해 등 물질적 손해와 비물질적 손해를 모두 포함해야 한다.

(32) 법원 또는 재판소에게 벌금(penalties)을 부과할 가능성을 부여하는 주된 목적은 잠재적 제소자들이 공공참여에 대하여 권리남용적 법원 절차를 제기하는 것을 억제하는(deter) 것이다. 그런 벌금은 확인된 남용의 요소들에 비례하는 것이어야 한다. 벌금의 금액을 확정할 때에는, 법원은 청구의 성격과의 관련성, 제소자가 유사한 문제로 복수의 또는 합심하여 절차를 제기했는지 여부와 피고를 위협하고 괴롭히거나 협박하려는 시도의 존부 등, 절차가 공공참여에 대하여 미칠 해로운 효과 또는 위축효과의 가능성을 고려하여야 한다.

(33) 국경을 넘는 맥락에서 기자, 인권옹호자 및 기타 공공참여에 종사하는 유럽연합 내에 거주하는 사람들을 겨냥한 제3국에서의 봉쇄소송의 위협을 인지하는 것 역시 중요하다. 그런 소송들은 유럽연합의 기자, 인권옹호자 및 기타 사람들에게 대하여 부과된 과도한 손해배상과 관련될 수 있다. 제3국에서 법원 절차들은 피소자들로서는 더 복잡하고 비용도 많이 든다. 유럽연합에서 민주주의와 표현 및 정보의 자유를 보호하기 위하여, 그리고 이 지침에 의해 제공되는 안전장치들이 다른

관할권의 법원 절차들에 의거함에 의해 손상되는 것을 피하기 위해서, 명백히 근거가 없고 권리남용적인 제3국에서의 법원 절차들로부터도 보호를 제공하는 것이 중요하다.

(34) 이 지침은 유럽연합에 거주하는 봉쇄소송 피소자들이 제3국의 법원 또는 재판소에 제기된 권리남용적 법원 절차로부터 유럽연합 내에서 이용할 수 있는 효율적인 구제를 받을 수 있도록 보장하기 위한 새로운 특별관할권의 근거를 창설한다. 이 특별관할권은 유럽연합에 거주하는 피소자들이 그들의 거주지의 법원 또는 재판소에서 제3국의 법원 또는 재판소에 제기된 절차들과 관련하여 발생한 손해배상 및 비용을 청구할 수 있도록 한다. 이 권리는 제3국의 절차들에서 제소자의 거주지와 관계없이 적용된다.

(35) 이 지침은 다른 유럽연합법의 규범이나 국내법이 공공참여에 종사하는 자연인과 법인에게 제공하는 보호를 침해하지 않는다. 특히 이 지침은 국내법으로 이행되는, 유럽연합법 위반을 보고하는 사람들의 보호에 관한 지침 2019/1937²⁷⁾에 의해 제공되는 보호를 어떤 방식으로든 손상하지 않는다. 그러므로, 이 지침과 지침 2019/1937의 범위내에 해당하는 상황에 관해서는, 두 법에 의하여 제공되는 보호가 모두 적용되어야 한다.

(36) 이 지침은 공공참여에 종사하는 기자와 인권옹호자를 명백히 근거가 없거나 권리남용적인 법원 절차(“공공참여 봉쇄를 위한 전략적 소송”)로부터 보호하는 것에 관한 위원회 권고를 존중한다. 이 권고는 회원국들에게 전달되며, 권리남용적 법원 절차의 피소자들에 대한 훈련, 의식 제고, 지지와 공공참여 봉쇄를 위한 법원 절차의 자료 수집, 보고 및 감시를 포함하는, 포괄적인 조치묶음(toolbox of measures)을 제공한다.

(37) 유럽연합조약과 유럽연합기능조약에 부속된, 덴마크의 지위에 관한 선택의 정서 제22호의 제1조 및 제2조에 따라서, 덴마크는 이 지침의 채택에 참여하지 않으며 지침에 구속되지도 않고 지침의 적용을 받지도 않는다.

(38) [유럽연합조약과 유럽연합기능조약에 부속된, 정보, 안전 및 사법의 영역의 측면에서 영국 및 아일랜드의 지위에 관한 선택의정서 제21호의 제1, 2, 4a(1)조에 따라, 그리고 그 선택의정서 제4조를 침해하지 않으면서, 아일랜드는 이 지침의 채택에 참여하지 않으며 지침에 구속되지도 않고 지침의 적용을 받지도 않는다.] 또는

(39) [유럽연합조약과 유럽연합기능조약에 부속된, 정보, 안전 및 사법의 영역의 측면에서 영국 및 아일랜드의 지위에 관한 선택의정서 제21호의 제3조 및 4a(1)조

²⁷⁾ OJ L 305, 26.11.2019, p. 17-56.

에 따라, 아일랜드는 [...]의 서한에 의해...] 이 지침의 채택과 적용에 참여할 의향을 통지했다.]

이 지침을 채택하였다.

제1장 일반규정

제1조 주제

이 지침은 자연인 또는 법인, 특히 기자와 인권옹호자들을 상대로 그들의 공공 참여 중사를 이유로 제기되는 민사문제에 관한, 명백하게 근거가 없거나 권리남용적인 법원 절차로서 국경을 넘는 함의를 가지는 것에 대한 안전장치를 제공한다.

제2조 범위

이 지침은 법원 또는 재판소의 성격과 관계없이 국경을 넘는 함의를 갖는 민사 또는 상사적 성격의 문제에 적용되어야 한다. 그것은 특히 세입, 관세 또는 행정적 문제나 국가 권한의 행사(공법상 행위, *acta iure imperii*)에서 작위 또는 부작위에 대한 국가의 책임으로 확장되지 않는다.

제3조 정의

이 지침의 목적상 다음의 정의가 적용된다:

1. ‘**공공참여**’는 공적 관심 사안에 관한 표현 및 정보의 자유권의 행사로서 표현되거나 수행되는 자연인 또는 법인에 의한 모든 진술 또는 활동, 그리고 그것과 직접 연결된 준비, 지지 또는 지원 행동을 의미한다. 이는 소청, 청원, 행정적 또는 사법적 청구와 공청회 참여를 포함한다.

2. ‘**공적 관심 사안**’이란 공중이 다음과 같은 영역들에서 정당하게 관심을 가질 수 있는 정도로 공중에게 영향을 미치는 모든 문제를 의미한다.

- (a) 공중보건, 안전, 환경, 기후 또는 기본적 권리의 향유;
- (b) 세간의 주목을 받거나 공적 관심의 대상인 사람 또는 기관의 활동들;
- (c) 입법부, 집행부 또는 사법부 또는 기타의 공개적인 공식 절차들에 의하여 공적으로 고려 중이거나 심사 중인 문제들;

- (d) 부패, 사기 또는 범죄행위의 주장;
- (e) 그릇된 정보에 맞서싸우기 위한 활동들

3. ‘공공참여 봉쇄를 위한 권리남용적 법원 절차’는 공공참여와 관련하여 제기되는 법원 절차로서 전부 또는 일부 근거가 없고 공공참여를 금지, 제약 또는 처벌하려는 것을 주된 목적으로 하는 절차를 의미한다. 다음과 같은 것은 그런 목적의 징후가 될 수 있다.

- (a) 청구 또는 그 일부의 비례성 없고 과도하거나 불합리한 성격;
- (b) 유사한 문제와 관련하여 제소자 또는 관련 당사자들에 의하여 제기된 복수의 절차의 존재;
- (c) 제소자 또는 그의 대리인에 의한 위협, 괴롭힘 또는 협박.

제4조 국경을 넘는 합의를 가진 문제들

1. 이 지침의 목적상, 어떤 문제는 양 당사자가 모두 담당법원과 동일한 회원국에 거주하지 않는 한 국경을 넘는 합의를 가지는 것으로 여겨진다.

2. 절차의 양 당사자가 모두 담당법원과 동일한 회원국에 거주하는 경우에도, 다음과 같은 경우에는 그 문제가 국경을 넘는 합의를 가지는 것으로 여겨져야 한다.

- (a) 법원 절차가 제기된 공적 관심 사안과 관련한 공공참여 행위가 둘 이상의 회원국과 관련되는 경우;
- (b) 제소자 또는 관련 기관들이 다른 회원국에서 동일한 또는 관련된 피고들을 상대로 합심하여 법원 절차를 제기했거나 사전에 법원 절차를 제기한 경우.

제2장 절차적 안전장치에 관한 통칙

제5조 절차적 안전장치의 신청

1. 회원국들은 자연인 또는 법인이 공공참여에 종사했다는 이유로 그들을 상대로 법원 절차가 제기될 때 그 사람들이 다음을 신청할 수 있도록 보증해야 한다.

- (a) 제8조에 따른 담보
- (b) 제3장에 따라 명백히 근거가 없는 법원 절차의 조기각하
- (c) 제4장에 따른, 권리남용적 법원 절차에 대한 구제책

2. 그런 신청들은 다음을 포함한다.

- (a) 그 신청의 근거가 된 요소들의 묘사

(b) 지지 증거의 묘사

3. 회원국들은 제3장과 제4장에 따른 절차적 안전장치에 관한 조치가 그 문제를 담당하는 법원 또는 재판소에 의하여 직권으로 취해질 수 있도록 보증한다.

제6조 청구나 답변의 사후 수정

회원국들은 절차의 중단을 포함하여 제소자에 의한 청구 또는 답변의 어떤 사후 수정도 그 문제를 담당하는 법원 또는 재판소가 법원 절차를 권리남용적이라고 여겨서 제4장에 따른 구제를 부과할 가능성에 영향을 미치지 못하도록 보장해야 한다.

제7조 제3자 개입

회원국들은 공공참여 봉쇄를 위한 법원 절차를 담당하는 법원 또는 재판소가 공공참여에 종사하는 사람들의 권리를 보호하거나 촉진하는 비정부단체가 피고를 지원하거나 정보를 제공하기 위하여 그런 절차에 참여할 수 있도록 보장해야 한다.

제8조 담보

회원국들은 공공참여에 대한 법원 절차에서 담당 법원 또는 재판소가, 권리남용적 법원 절차의 징후가 되는 요소들의 존재를 고려하여 절차적 비용 또는 절차적 비용 및 손해를 위한 담보가 적절하다고 인정하는 경우에는, 제소자에게 그런 담보를 제공하도록 요구할 권한을 갖도록 보장해야 한다.

제3장 명백히 근거가 없는 법원 절차의 조기 각하

제9조 조기 각하

1. 회원국들은 법원 또는 재판소에 공공참여 봉쇄를 위한 법원 절차의 전부 또는 일부를 명백히 근거가 없는 것으로서 조기각하결정을 선택할 권한을 부여해야 한다.

2. 회원국들은 조기각하신청을 제기할 권리의 행사에 대한 시간 제한을 설정할 수 있다. 그 시간 제한은 비례적이어야 하며 그 행사를 불가능하거나 과도하게 어렵게 하는 것이어서는 안 된다.

제10조 주된 절차의 정지

회원국들은 피고가 조기각하를 신청하는 경우에는 그 신청에 관한 중국결정이 선고될 때까지 주된 절차가 정지되도록 보장해야 한다.

제11조 가속절차

회원국들은 사건의 상황과 효과적인 구제를 받을 권리 및 공정한 재판을 받을 권리를 고려하여, 조기각하신청이 가속절차로 취급되도록 보장해야 한다.

제12조 입증책임

회원국들은 피고가 조기각하를 신청한 경우에는, 청구가 명백히 근거가 없지는 않음을 제소자가 증명하도록 보장해야 한다.

제13조 상소

회원국들은 제9조에 따라 조기각하를 거부하거나 승인하는 결정에 대해서는 상소할 수 있도록 보장해야 한다.

제4장 권리남용적 법원 절차에 대한 구제책

제14조 비용 보상

회원국들은 공공참여 봉쇄를 위한 권리남용적 법원 절차를 제기한 제소자에게 피고가 부담할 법률대리비용이 과도하지 않는 한 그 전액을 포함하여 절차의 모든 비용을 부담하라는 명령이 선고될 수 있도록 보장하기 위하여 필요한 조치를 취해야 한다.

제15조 손해 배상

회원국들은 공공참여 봉쇄를 위한 권리남용적 법원 절차의 결과로 손해를 입은 자연인 또는 법인이 그 손해에 대한 완전한 배상을 청구하고 또는 획득할 수 있도록

록 보장하기 위하여 필요한 조치를 취해야 한다.

제16조 벌금

회원국들은 공공참여 봉쇄를 위한 권리남용적 법원 절차를 담당하는 법원 또는 재판소가 그 절차를 제기한 당사자에게 효과적이고 비례적이며 억지적인 벌금을 부과할 가능성을 갖도록 규정해야 한다.

제5장 제3국 판결로부터의 보호

제17조 제3국 판결의 승인 및 집행 거부 의 근거

회원국들은 한 회원국에 거주하는 자연인 또는 법인에 의한 공공참여를 이유로 한 법원 절차에서 제3국 판결의 승인과 집행은, 만약 그러한 절차가 승인과 집행을 구하는 회원국의 법원 또는 재판소에 제기되었고 이들 법원 또는 재판소가 그 자신의 법률을 적용했다면 명백히 근거가 없거나 권리남용적인 것이라고 인정되었을 경우에는, 거부되도록 보장해야 한다.

제18조 제3국 판결 대항 행위에 대한 관할

회원국들은 공공참여 중사를 이유로 한 권리남용적 법원 절차가 한 회원국에 거주하는 자연인 또는 법인을 상대로 제3국의 법원 또는 재판소에 제기된 경우에, 그 사람은 자신이 거주하는 장소의 법원 또는 재판소에서, 제3국의 법원 또는 재판소에 제기된 절차와 관련하여 피고가 부담한 손해와 비용들의 배상을, 제3국에서의 절차에서 제소자의 거주지와 관계없이, 구할 수 있도록 보장해야 한다.

제6장 최종규정

제19조 2007 루가노 협약과의 관계

이 지침은 2007년 10월 30일에 서명된, 민사 및 상사 문제에서 관할 및 승인과 집행에 관한 협약(the Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters)의 적용에 영향을 미치지 않는다.

제20조 심사

회원국들은 [국내법화조치일로부터 5년 내에] 위원회에 이 지침의 적용에 관한 모든 관련 정보를 제공해야 한다. 제공된 정보를 근거로 하여 위원회는 최소한 [국내법화조치일로부터 6년 이내에] 유럽의회와 집행위원회에, 이 지침의 적용에 관한 보고서를 제출하여야 한다. 그 보고서는 공공참여에 대한 권리남용적 법원 절차의 발전과 회원국에서 이 지침의 영향에 대한 평가를 제공하여야 한다. 필요한 경우에는 그 보고서에는 이 지침을 수정하자는 제안이 수반되어야 한다.

제21조 국내법화조치

1. 회원국들은 이 지침을 따르기 위하여 필요한 법률, 규정 및 행정규정들을, 늦어도 [이 지침의 효력발생일부터 2년 내에는] 발효시켜야 한다. 그들은 그런 규정들의 문언을 위원회에 즉시 송부하여야 한다.

회원국들이 그런 규정들을 채택할 때에는, 이 지침에 대한 언급을 포함하거나 그 규정의 공식적 공표시점에 그런 언급이 수반되어야 한다. 회원국들은 그런 언급이 어떻게 만들어져야 하는지를 결정하여야 한다.

2. 회원국들은 이 지침에 의해 포괄되는 분야에서 채택하는 국내법의 주요 규정들의 문언을 위원회에 송부하여야 한다.

제22조 효력발생

이 지침은 유럽연합 공보(the Official Journal)에 공표된 날부터 20일째 날에 효력을 발생한다.

제23조 수범자들

이 지침은 회원국들을 수범자로 한다.

브뤼셀에서 이루어졌음,

유럽의회
의장

평의회
의장