

KERI Brief

집단소송제 확대도입의 쟁점과 과제 -유럽연합(EU) 집단소송제 도입논의와 권고안의 정책적 시사점-

신석훈

한국경제연구원 연구위원
(sshun@keri.org)

현 재 우리나라에서 진행 중인 집단소송은 일반적으로 민사소송법상의 선정당사자(選定當事者)소송(제53조)이다. 동일한 불법행위로 다수의 피해자가 발생했을 때 이들 중 선정당사자라는 대표자를 선출해 소송을 수행하도록 하는 것이다. 나머지 피해자들은 가입신청(opt-in)만 하면 쉽게 손해배상을 받을 수 있는 집단소송의 한 유형이다. 그러나 피해자가 다수일 때 이들에게 일일이 가입하도록 하는 것이 쉽지 않다. 그래서 개별 피해자가 제외신청(opt-out)을 하지 않는 한 가입신청이 없더라도 피해자로 추정되는 집단 전체에 소송의 결과가 자동으로 미치도록 한 것이 제외신청형 집단소송제다. 미국 집단소송(Class action)이 그 전형이다. 가입신청형에 비해 기업에 미치는 파급력이 훨씬 크다. 가입신청형을 제외신청형으로 바꾸고 집단소송의 기능을 강화 하자는 것이 최근 집단소송제 확대도입 논쟁의 핵심이다. 취지는 좋다. 기업의 불법행위로 피해를 본 모든 피해자들에게 손해배상을 해 주자는데 누가 반대할 수 있겠는가. 그러나 안타깝게도 집단소송제도의 기능을 강화하는 순간 남용의 위험성도 함께 커진다. 이를 두고 유럽학자들은 '캐치(Catch)22(진퇴양난)'에 직면했다고 말한다. 집단소송에서는 손해에 대한 개별적인 입증 없이 여러 개의 청구를 묶어 한꺼번에 소송을 진행한

다. 실질적으로 손해배상을 받을 가치가 없는 청구들도 소송에 포함될 수 있다. 그러나 기업들은 적극적으로 재판과정을 통해 청구의 옳고 그름을 따져 최종 판결을 받아보기를 꺼린다. 변호사와의 화해를 통해 합의금을 주고 빨리 소송을 종결짓기를 원한다. 집단소송이 제기됐다는 사실만으로도 기업 이미지에 큰 타격이고 몇 년을 끌어 승소하더라도 없는 게 더 많기 때문이다. 집단소송이 변호사에 의해 악용되어도 기업들이 취약할 수밖에 없는 구조다. 유럽연합(EU)에서 집단소송 개선 논의를 시작하면서 미국식 제도를 논의에서 아예 제외시킨 것도 이러한 이유 때문이다. 2013년 6월, EU는 집단소송제와 관련해 법적 구속력이 없는 권고안을 제시했다. 가입신청형을 기본으로 하면서 다양한 남용방지 장치들을 마련하라는 것이다. 미국은 유사한 법적보호 수단을 갖춘 유럽보다 GDP에서 차지하는 분쟁해결비용의 비율이 3배 가까이 높은 국가이다. 현재처럼 미국식의 제외신청형이 집단소송제의 전형인 것처럼 인식되며 법안이 제출되고 도입이 논의되는 것은 적절치 않다. 가입신청을 한 사람만을 대상으로 하는 현행 민사소송법상의 선정당사자제도도 집단소송제 유형 중 하나인 만큼 미국식 제도의 도입보다는 해당 제도를 개선하는 것이 보다 바람직하다.

1. 현황 및 쟁점

▣ 최근 금융상품 불법판매, 카드사 개인정보 유출, 가습기 살균제 피해, 자동차 배기가스 조작 등 기업의 불법행위로 초래되는 소비자의 피해를 효율적으로 배상해 주기 위한 '집단소송제' 확대 도입 논의가 한창임.

- 기업의 불법행위로 다수의 피해자가 소액의 피해를 보았을 경우 개별 피해자들은 소송을 제기할 인센티브가 적으므로 대표기관이나 대표 당사자가 소송을 제기하고 그 효력을 모든 사람들이 누릴 수 있도록 해 소송경제(judicial economy)를 달성하고자 하는 것이 집단소송

○ 현재 증권분야에서의 불공정행위만을 대상으로 하고 있는 집단소송제를 증권분야 외의 다양한 소비자 관련 분야로 확대 도입하자는 것

▣ 증권거래 분야 외에서도 카드사 개인정보 유출, 자동차 연비조작 등과 관련해 '집단소송'이 진행되고 있다는 언론보도를 자주 접할 수 있는데 새로 도입하겠다는 '집단소송'과 지금 활용되고 있는 '집단소송'이 어떠한 차이가 있는지 검토 필요

- 현재 국내에서 활용되고 있는 집단소송은 현행 민사소송법상의 선정당사자(選定當事者)제도(제53조)

○ 동일한 불법행위로 다수의 피해자들이 발생했을 때 이들이 선정당사자라는 대표자를 선출해 소송을 수행할 수 있도록 하는 제도

○ 선정당사자는 변호사와 같은 소송의 '대리인'이 아니라 소송의 '당사자'임. 물론 선정당사자가 변호사를 대리인으로 선임할 수 있음.

○ 선정당사자제도는 소송절차를 단순화하고 효율화하기 위한 제도로 가입신청(opt-in)만 하면 쉽게 손해배상을 받을 수 있도록 한 집단소송제도의 일종

- 그러나 피해의 범위가 광범위하여 피해자가 다수일 때 이들에게 일일이 가입하도록 하는 것이 쉽지 않으므로 이를 극복하기 위한 것이 제외신청(opt-out)형 집단소송제

○ 개별 피해자가 제외신청(opt-out)을 하지 않는 한 가입신청이 없더라도 피해자로 추정되는 잠재적 집단 전체에 소송의 결과가 자동으로 미치도록 한 것이 제외신청형 집단소송제

○ 미국 집단소송(Class action)이 전형. 가입신청형에 비해 기업에 미치는 파급력이 훨씬 큼

▣ 가입신청형을 제외신청형으로 바꾸고 집단소송의 기능을 강화 하자는 것이 최근 논쟁의 핵심

- 강화하고자 하는 이유는 두 가지로 요약됨.

○ (피해자 구제 강화) 기업의 불공정행위로 다수의 피해자가 발생했을 때 피해자들이 효율적으로 손해배상을 받을 수 있도록 해야 함.

○ (기업 규제 강화) 다수의 피해자들 중 일부만 손해배상을 받을 경우 불공정행위를 한 기업이 잃는 것보다 얻는 것이 더 커, 다음에 또 불공정행위를 할 유인이 발생하므로 이를 억제할 필요가 있음.

- 제외신청형은 민사소송 일반원칙에서 벗어나므로 특별법제정이 필요

〈표 1〉 의원별 발의안의 내용

발의자	19대 국회				20대 국회		
	이만우 의원안 (2012. 8. 27.)	정호준 의원안 (2013. 1. 10.)	이종훈 의원안 (2013. 5. 28.)	우윤근 의원안 (2013. 8. 1.)	박민식 의원안 (2013. 9. 10.)	서영교 의원안 (2016. 6. 1)	박영선 의원안 (2016.7.26)
법률	독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부 개정안	독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부 개정안	독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부 개정안	집단소송법안	증권관련 집단소송법 일부개정안	소비자집단소송 법안	집단소송법안
적용범위	·부당한 공동 행위 ·사업자단체 금지행위 (부당한 경쟁 제한)	·시장지배적 지위남용· 부당한 공동 행위 ·불공정거래 행위 ·사업자단체 금지행위 (부당한 경쟁 제한) ·재판매가격 유지행위	·시장지배적 지위남용 ·부당한 공동 행위 ·거래상지위 남용행위 ·사업자단체 금지행위 (부당한 경쟁 제한) ·재판매가격 유지행위	공통의 이익을 가진 다수인에게 피해가 발생한 경우 (모든 분야)	·부당한 공동 행위 ·재판매가격 유지행위	·소비자기본법 ·제조물책임법 ·독점규제법 ·약관규제법 ·표시광고법 ·전자상거래법 ·할부거래법 ·방문판매법	공통의 이익을 가진 다수인에게 피해가 발생한 경우 (모든 분야)
유형	제외신청형 (opt-out)	제외신청형	제외신청형	제외신청형	제외신청형	제외신청형	제외신청형

□ 기업의 불법행위로 피해를 본 다수의 피해자들에게 '배상'을 해 주고, 동시에 다시는 불법행위를 하지 못하도록 '억제'해야 하는 것은 당연하지만 그 방법이 집단소송제 강화여야 하는지는 의문

- 가입신청형을 제외신청형으로 바꾸고 집단소송 기능을 강화 할 경우 집단소송 구조상 남용의 위험성으로 사회적 손실도 함께 커지는 '캐치(Catch)22' 현상, 즉 진퇴양난에 직면¹⁾

- 집단소송에서는 손해에 대한 개별적인 입증 없이 여러 개의 청구를 묶어 한꺼번에 소송을 진행
- 실질적으로 손해배상을 받을 가치가 없는 청구들도 소송에 포함될 수 있음.
- 그러나 집단소송을 제기 당했다는 사실만으로도 기업 이미지에 큰 타격이고 몇 년을 끌어 승소하더라

도 잃는 게 더 많기 때문에 기업들은 적극적으로 소송과정을 통해 청구의 옳고 그름을 따져 최종 판결을 받아보기를 꺼림.

- 변호사와의 화해를 통해 합의금을 주고 빨리 소송을 종결짓기를 원함.
- 집단소송이 변호사에 의해 악의적으로 이용되어도 기업들이 취약할 수밖에 없는 구조

□ 집단소송제 남용의 위험성을 최소화 하면서 동시에 기업의 불법행위로 인한 피해자 구제와 기업규제 기능을 어떠한 제도로 보완해 나갈 것인지가 관건

1) '진퇴양난'의 의미로 사용되는 조지프 헬러의 소설제목임. Christopher Hodges and Rebecca Money-Kyrle, "Safeguards in Collective Actions", The Foundation for Law, Justice and Society, 2012 참조

- 최근 우리나라에서의 집단소송제 확대도입 논쟁은 현행 제도가 부족하다고 보기 때문이고 실제로도 그럴 수 있지만 부족한 부분을 집단소송제 강화라는 방법으로 채우려 할 경우 오히려 채워지는 것보다 빠져나가는 사회적 손실이 더 클 수 있다는 사실도 항상 염두해 두어야 함.
- 미국과 유럽 등에서의 집단소송제 운용 논의를 비교 제도론적 관점에서 검토 필요
 - 우리나라와 법체계가 유사한 유럽에서도 최근 우리와 마찬가지로 미국식 집단소송제 도입을 두고 많은 논쟁이 있었으므로 유럽에서의 논의를 검토해 보며 정책적 시사점을 도출해 보기로 함.

II. 유럽연합(EU)에서의 논의의 출발 : 미국식 집단소송제 배제

□ EU는 10년 이상의 논의 끝에 2013년 6월, 회원국들의 집단소송제도에 대한 공통원칙을 ‘권고’(recommendation)²⁾ 형태로 제시했고, 회원국들은 2015년 7월까지 권고안 이행여부를 결정해야 하며 이행여부 점검 후 새로운 조치 예정(2017년 7월)³⁾

- 2000년대 들어서면서 유럽연합(EU)차원에서 집단소송제 도입논의가 활발히 이루어졌고 이러한 논의를 종합한 ‘권고안’이 제시됨. 지침(Directive)이나 규정(regulation)과 달리 법적 구속력이 없는 연성규범(soft law)

○ 집단소송제에 대한 논쟁과정에서 많은 정책보고서와 공청회를 통해 다양한 견해들이 제시. 이 과정에서 미국 상공회의소의 미국 집단소송 운용경험을 바탕으로 다양한 견해를 표명

- 권고안은 소비자 보호, 경쟁보호, 환경보호, 개인정보 보호, 투자자 보호 등과 관련해 제기되는 집단적 분쟁에 적용

- 2013년 권고안이 나오기까지 유럽내부에서의 논쟁과 미국 상공회의소의 조언 등을 살펴보면 시사점을 검토해 보기로 함.

□ EU는 처음부터 미국식 집단소송(US-style Class action)은 유럽 법문화와 체계에 부합하지 않으므로 자신들만의 집단소송 메커니즘을 만들어 가야 한다는 사실을 분명히 함.⁴⁾

- 미국 소송제도는 ‘독성이 강한 칵테일(toxic cocktail)’과도 같아서 유럽연합 차원에서 도입할 수 있는 제도가 아니라는 것

○ EU 경쟁당국(DG COMP)과 소비자 보호국(DG SANCO)은 미국식 집단소송제를 중심으로 한 관련 소송제도는 독성이 강한 칵테일과 같아서 유럽에 도입할 경우 소송문화를 부추길 우려가 크므로 도입해서는 안된다는 견해를 표명⁵⁾

- EU는 논의과정 중 자신들이 추구하는 바는 미국식 ‘class action’이 아니라는 사실을 분명히 하기 위해 집단소송의 용어를 두 번이나 변경하기도 함.

○ 처음에는 미국식 표현인 ‘class action’과 거리를 두기 위해 유럽식 용어인 ‘collective action’으로 변경

○ 두 번째에서는 ‘collective action’에서 ‘collective redress’로 변경하였음.

○ 이것은 단순히 용어상의 변경이 아니라 집단소송이 추구하는 정책목적 달성을 위한 모든 가능성을 열어두고 원점에서 재검토 해보겠다는 정책적 의지를 담고 있는 것임.⁶⁾

□ 유럽에서의 논의가 미국식의 ‘독성이 강한 칵테일’ 유형의 집단소송을 배제하며 시작된 것이라면 먼저 미국식 제도를 검토해 보아야 함.

- 미국식 집단소송제의 어떠한 요소들이 독성이 강한 칵테일의 재료로 작용하고 있는지, 이러한 독성은 미국 경제에 어떠한 영향을 미치고 있는지 등을 검토해 보기로 함.

2) “Commission recommendation on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law”, 2013.6.11

3) EU Developments in Relation to Collective Redress (Class and Group Actions 2016)

4) Green Paper on Consumer Collective Redress, COM (2008) 794, 27.11.2008, para. 48.

5) MEMO/08/741, p. 4.

6) Christopher Hodges, “Current discussions on consumer redress: collective redress and ADR”, ERA Fourm (2012) p.15

Ⅲ. 미국 집단소송제의 기본구조와 문제점

1. 집단소송제도 유형을 결정하는 요소와 미국식 집단소송제

□ 집단소송제도의 유형은 집단소송 그 자체를 구성하는 '구조요소'와 집단소송 제기를 촉진시키는 '주변 요소'에 따라 다양

- [구조요소] 동일한 기업행위로 다수 피해자가 발생했을 때 '누가(원고의 성격)' '누구를 위해(구성원의 확정방법)' 집단소송을 제기할 수 있도록 할 것인지에 따라 다양한 유형 존재

- (원고의 성격) 원고로서 소송수행을 할 수 있는 자가 피해자들 중 하나인 대표자인지, 또는 직접적인 피해자가 아니라 일정한 법적 요건을 갖춘 단체인지에 따라 '대표당사자형'과 '단체소송형'으로 구분
- (집단 구성원 확정방법) 가입신청 한 피해자들한테만 판결의 효력이 미치는 가입신청형(opt-in)과 제외신청을 하지 않는 한 판결의 효력이 잠재적 피해자 집단 전체에 자동으로 미치는 제외신청형(opt-out)

- [주변요소] 집단소송제 유형 자체를 결정하는 구조요소는 아니지만 집단소송 제기를 촉진시키는 다양한 요소들의 구비 여부에 따라 집단소송 유형에 간접적으로 영향을 줌

- 실제 손해액 이상을 배상하도록 하는 '징벌적 손해배상'을 적용할 경우 집단소송 증가
- 승소할 경우 변호사에게 '성공보수'를 지급할 경우 집단소송 증가
- 소송에서 패소한 당사자가 승소자의 소송비용까지 부담하도록 하는 '패소자 부담원칙'을 적용하지 않고 소송비용 각자 부담 원칙 적용시 집단소송 증가

□ 가장 강력한 집단소송제도 유형은 [(대표당사자형+ 제외신청형)+(징벌적 손해배상 인정+변호사 성공보수 인정+소송비용 각자 부담)= [독성이 강한 칩테일 (toxic cocktail)] = [미국식 집단소송제]

- 독성을 유발하는 가장 핵심 요소는 '제외 신청형 (opt-out)'이고 이 유형은 필연적으로 집단소송제 남용을 유발⁷⁾
- 법원의 인정을 받은 경우 개별 피해자들로부터 직접적인 수권(授權)을 받지 않더라도 대표당사자로 나선 피해자가 다른 모든 개별 피해자들의 권리관계에 관한 소송 수행권을 가짐.
- 제외 신청형은 동일한 기업의 불공정행위로 피해를 본 다수 피해자 전체를 '집단(class)'으로 묶어 일괄적으로 권리를 구제해 줄 수 있는 장점이 있음.

7) "Response of The United States Chamber Institute For Legal Reform To The Consultation on Collective Redress", The U.S. Chamber Institute for Legal Reform (ILR) 2011, p.27

〈표 2〉 집단소송제도의 유형

구조요소		주변요소	
원고의 성격	구성원 확정방법	징벌적 손해배상 인정여부	변호사 성공보수 인정여부
대표당사자형	가입신청형(opt-in)	소송비용 각자부담 여부	
단체소송형	제외신청형(opt-out)		

- 그러나 개별 피해자들의 명확한 의사와 상관없이 판결의 효력이 미치도록 해 개별 피해자들의 소송수행 결정권을 침해한다는 것이 문제
- 명확한 피해자들의 수권과 피해자의 범위가 확정되지 않은 상태에서 명목상의 대표당사자가 잠재적 피해자 집단을 위한다는 명목으로 손쉽게 소송을 제기하며 기업을 위협할 우려가 큼.
- 제외 신청형은 집단소송 제기 자체만으로도 기업들에게 위협적이므로 재판과정에서 사안의 실제적 진실여부를 따져보기도 전에 기업이 변호사와 합의를 하도록 하는 압력장치로 작용
- 최근 미국 연방법원에 제기된 148개의 집단소송 사례를 분석한 결과 재판으로 이어져 실질적인 진실여부를 검토한 사건은 0%⁸⁾
- 최근 미국 연방대법원은 집단인정여부(class certification)를 위한 공통성(commonality)요건을 점점 엄격히 해석하며 집단소송제기를 어렵게 하고 있음.⁹⁾

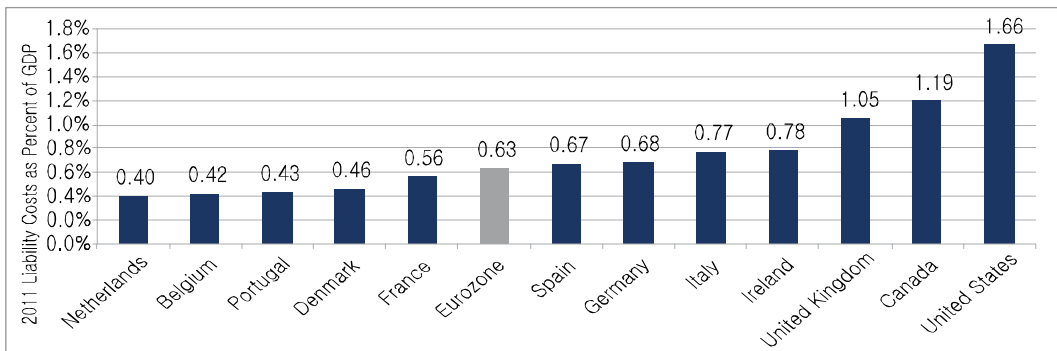
2. 미국식 소송제도의 비용

- 미국식 집단소송 및 소송제도는 지나치게 많은 비용이 소요됨에 따라 미국의 경제발전에도 지나친 부담을 준다는 우려가 미국 내에서도 지속적으로 제기되고 있음.¹⁰⁾

- 2010년, 미국 기업들은 GDP의 1.8%에 해당하는 2,650억 달러를 집단소송을 포함한 다양한 불법행위 소송에 대응하기 위해 지출했음.¹¹⁾
- 2005년, 미국 기업들은 GDP의 1.83%에 해당하는 2,520억 달러를 집단소송을 포함한 다양한 불법행위 소송에 대응하기 위해 지출했었는데 다른 OECD 국가들보다 GDP 대비 3배 많은 금액을 지출한 것임.¹²⁾
- 2011년, 미국은 소송 등 분쟁해결로 지출한 비용이 GDP에서 차지하는 비율이 가장 높은 나라로 불법행위 위에 대해 미국과 비슷한 수준의 법적보호를 하고 있는 유럽연합 국가들의 평균보다 2.6배나 많음.¹³⁾

- 8) Mayer Brown LLP, "Do Class Action Benefit Class Members? An Empirical Analysis of Class Actions" U.S. Chamber of Commerce, 2013. 12
- 9) "Supreme Court Makes Certification of Damages Classes More Difficult" Class Action Alert March 29, 2013
- 10) Lisa rickard, "the Class Action debate in Europe: Lessons from the U.S. Experience" The European. Financial Review (London, 4 december 2008) "International Comparisons of Litigation Costs", U.S. Chamber of Commerce, 2013. June
- 11) Tower Watson, 2011 Update on U.S. Tort Cost Trends, Jan. 2012
- 12) U.S. Tort Costs and Cross-Border Perspectives; 2005 Update(New York; Tillinghast Towers Perrin, 2006
- 13) "International Comparisons of Litigation Costs", U.S. Chamber of Commerce, 2013. June. p.2

〈그림 1〉 소송비용 국제비교



출처: "International Comparisons of Litigation Costs", U.S. Chamber of Commerce, 2013

- 미국 상무성(Department of Commerce)은 집단소송을 중심으로 한 미국의 지나친 소송문화는 외국의 직접투자를 위축시키고 있다는 보고서를 발표한 바 있음.
 - 미국에 투자하려는 외국 회사들에 대한 설문조사에서는 미국 소송제도 중 집단소송이 투자결정시 가장 우려된다고 나타남.
 - 1999~2004년, 미국 의약업계는 집단소송에 대응하기 위해(추후 상당수가 사기성 소송으로 밝혀짐) 250억 달러를 지출한 반면 연구개발비로는 190억 달러만을 지출하였음.
- 집단소송에 대응하기 위해 기업들이 엄청난 돈을 쏟아 붓고 있지만 실질적 수혜자는 피해자가 아닌 변호사라는 것은 널리 알려진 사실
- 예를 들어 Scott v. Blockbuster(2001) 사안에서 변호사들은 925만 달러를 가져간 반면 소비자들은 1달러 쿠폰을 지급받았음.¹⁴⁾

14) 집단소송은 소비자가 아닌 변호사에게만 이익을 주는 제도라는 사실을 실증연구를 통해 분석한 최근 연구로는 Mayer Brown LLP, "Do Class Action Benefit Class Members? An Empirical Analysis of Class Actions" U.S. Chamber of Commerce, 2013. 12.

IV. EU 권고안과 정책적 시사점

□(권고안) EU차원에서 EU 집단소송제 확대도입 논의가 미국식 집단소송제에 대한 부정적 시각에서 출발했으므로 미국식 특성을 제외시킨 것이 최종 권고안

- 미국 집단소송=(대표당사자형+제외신청형)+ α인데 이것을 부정하면 [(단체소송형+가입신청형)-α]. 이것이 EU 권고안상의 집단소송 유형¹⁵⁾〈표 3〉참조

- 피해자 집단을 대표하는 원고는 비영리성격의 기구이어야 함.
- 직접 소송에 참여의사를 표시한 피해자들에게만 판결의 효력이 미치는 가입 신청형(opt-in)을 원칙. 다만 정당한 사유가 있는 경우 법률이나 법원의 판단에 따라 예외를 둘 수 있음.
- 징벌적 손해배상 불인정
- 변호사 성공보수 원칙적으로 불인정. 예외적으로 인정
- 패소자가 승소자의 소송비용을 부담하는 '패소자부담원칙' 채택

□(원고에 대한 집단소송 기능) 집행위원회(EC)는 소액 다수 피해자들에 대한 효율적 권리구제를 위해 집단소송제가 필요하지만 이것이 소송을 제기할지 말지를 결정할 개별 피해자들의 자유를 제한해서는 안된다고 제외신청형(opt-out)에 반대¹⁶⁾

- EU는 옵트인(opt-in)방식의 집단소송 유형이 바람직하다고 평가했는데 이 방식이 피해자 개인의 권

리와 의사를 존중해 주고 배상이라는 집단소송제의 목적에 더욱 부합하다고 판단¹⁷⁾

- EU는 법원이 모든 당사자들의 권리에 부합하는 방식으로 소송절차를 진행하기 위해서는 다수의 피해자 집단이 사전에 분명히 정의되어야 한다는 봄. 그 래야 무익한 소송제기를 막을 수 있다는 것
- 유럽과 같은 대륙법 체계를 가지고 있는 나라들이 제외신청형을 채택할 경우 자신의 의사와 무관하게 소송의 결과를 적용받게 되어 헌법상 기본권을 제한해 위헌문제가 제기될 수 있음.¹⁸⁾

15) 아직 EU권고안에 따라 집단소송을 도입한 나라는 많지 않지만 2014년3월17일, 프랑스가 가장 모범적으로 권고안을 받아들여 소비자보호법을 개정하였다. 즉 정부로부터 허가 받은 전국단위의 대표성 있는 소비자보호협회만이 집단소송을 제기할 수 있고, opt-in 방식을 기본으로 하며, 징벌적 손해배상과 변호사 성공보수는 인정되지 않는다. "How does the new French class actions law fit in the EU framework?" (2014, 7.24)

16) Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee of The Regions, "Towards a European Horizontal Framework for Collective Redress" 2013, p.11

17) EU Developments in Relation to Collective Redress(Class and Group Actions 2016)

18) Christopher Hodges, "Current Discussions on Consumer Redress", Academy of European Law (2011) p.8

〈표 3〉 집단소송제도의 유형

구조요소		주변요소(α)	
원고의 성격	구성원	구정방법	징벌적 손해배상 인정
대표당사자형	단체소송형	가입신청형(opt-in)	변호사 성공보수 인정
		제외신청형(opt-out)	소송비용 각자 부담

□(피고에 대한 집단소송 기능) 권고안은 집단소송제의 기능을 피해자의 손해배상 목적을 넘어 적극적으로 기업의 불공정행위를 억제하고 규제하기 위한 수단으로 활용하는 미국 모델을 채택하지 않을 것이라는 강력한 정치적 결단이 숨어있음.¹⁹⁾

- EU는 기업의 범위반 행위를 처벌하고 억제하는 제재기능은 집단소송과 같은 민사집행수단이 아닌 공적집행(public enforcement)수단이 담당해야 할 문제로 규정²⁰⁾

- 반면, 미국은 전통적으로 사적 손해배상소송제도를 적극적으로 불법행위 억제기능(기업규제)까지도 수행하는 것으로 활용해 왔음.²¹⁾

○ 미국은 전 세계적으로 거의 유일하게 사적권리(private right)와 공적규범(public norms)을 보호하기 위해 기본적으로 사적 소송제도에 크게 의존하고 있는 법체계²²⁾

○ 미국은 사법부(법원)가 행정부 보다 발달한 나라로 과징금 등의 행정적 제재수단을 통해 기업의 불공정행위를 규제하기 보다는 법원의 손해배상 제도를 통해 기업의 불공정행위를 규제

○ 따라서 집단소송이나 징벌적 손해배상제를 중심으로 한 민사소송제도가 발달

- 반면 유럽의 법체계는 공적규범과 사적권리를 엄격히 구별하며 전자는 공법(행정법)에서 후자는 사법(손해배상)에서 보호

○ 유럽(대륙법계)은 사법부(법원)보다 행정부가 발달한 국가들로 기업의 불공정행위 규제는 과징금을 중심으로 한 행정규제 중심으로 이루어지고 법원을 통한 손해배상은 피해자의 실질적인 손해를 배상해 주는데 주력

○ 따라서 기업의 불공정행위 억제와 기업규제의 기능을 염두해 둔 제외신청형 집단소송을 도입할 경우 과잉집행 우려

- 결국 다른 법률체계에서는 집단소송제의 기능도 서로 다를 수 밖에 없다는 사실을 반드시 염두해 두어야 함.²³⁾

□(다양한 유형의 집단분쟁 방안 모색) 유럽에서 '집단소송'이라는 용어보다 '집단적 구제(collective redress)'라는 용어를 주로 사용한 것은 집단적 분쟁 해결방법으로 마치 집단소송(class action)형식만 존재하는 것으로 오인할 수 있기 때문. 소송형식 외에도 다양한 방법들이 존재함을 강조.

- '집단적 구제'는 달성해야 할 목적이므로 집단소송은 이러한 '목적'을 달성하기 위한 하나의 '수단'에 불과함.

- 소액 다수의 피해자 구제를 위해 반드시 집단소송을 도입해야만 하는 것은 아니고 다른 구제수단들도 함께 검토되어야 함.

○ 공적규제(public regulation), 자율적 규제(self regulation), 대안적 분쟁해결제도(ADR) 등의 제도들을 적절히 조화시키는 것이 유럽 법체계와 부합할 수 있고 오히려 집단소송제도보다 효율적일 수 있음.²⁴⁾

19) Christopher Hodges, Collective Redress: A Breakthrough or a Damp Squibb?, *Journal of Consumer Policy*, Volume 37, Issue 1, p.83, March (2014)

20) Class and Group Actions 2016: EU Developments in Relation to Collective Redress

21) Christopher Hodges, "New Modes of Redress for Consumers: ADR and Regulation", Oxford Legal Studies Research Paper No.57 (2012) p.2

22) 예를 들어 미국은 독점금지법 집행의 95~98%가 사적소송(private litigation)을 통해 이루어짐

23) Christopher Hodges, "Current Discussions on Consumer Redress", Academy of European Law (2011) p.12

24) Christopher Hodges, "New Modes of Redress for Consumers: ADR and Regulation", Oxford Legal Studies Research Paper No.57 (2012) 참조

<p>○ 다양한 형태의 ADR은 저렴하면서도 신속하게 집단적 분쟁을 해결해 주므로 최근 EU에서 활용이 증가하고 있고 집단소송을 대신할 새로운 대안으로 주목받고 있음.²⁵⁾²⁶⁾</p> <p>▣ 미국 상공회의소(U.S. Chamber of Commerce) 부설 법률개혁 연구소(ILR)는 EU가 명시적으로 미국식 집단소송(class action)을 도입하는 것에 반대하는 것은 바람직 하지만 유럽식 집단구제 시스템도 남용의 위험성을 충분히 고려하고 있지 못하다고 평가하고 있음.²⁷⁾</p> <p>- 미국식의 강력한 형태가 아니더라도 집단소송 자체는 본질적으로 남용의 위험성이 크고 미국 변호사들은 이 틈을 이용하여 이익을 얻기 위한 다양한 방안들을 모색할 것이라는 것임.</p> <p>○ 집단소송 도입으로 중소기업이 심각한 타격을 입을 수 있다고 우려</p>	
<p>- 집단소송은 그 형태가 어떠한 '본질적'으로 비용과 시간이 소요되므로 집단소송보다는 조정이나 중재와 같은 대안적분쟁해결방안(ADR)으로 문제를 해결하는 것이 바람직하다고 조언함.</p> <p>○ ADR은 효율적이고 개별사안의 특수성을 고려해 유연하게 적용할 수 있음.</p> <p>○ 따라서 ADR은 소송보다 관련 이해당사자들 모두에게 유리하고 남용될 위험성도 적음</p>	<p>25) Christopher Hodges, "Current Discussions on Consumer Redress", Academy of European Law (2011) 참조. 특히 ADR 중 집단적 중재(class arbitration)는 유럽의 법문화 속에서 효율적이고 신속한 집단적 분쟁해결방안이라는 견해에 대해서는 Jessica Beess und Chrostine, "The Future of Collective Redress in Europe", Harvard Law school (2011)</p> <p>26) 우리나라에서는 소비자 피해구제를 위한 미국식 집단소송을 도입하고 있지 않지만 미국에서 소비자분쟁과 관련하여 널리 이용되고 있는 집단소송제를 우리현실에 접목시켜 사법부가 아닌 준사법기관인 분쟁조정위원회에서 집단적으로 분쟁조정을 담당하도록 하는 집단적 분쟁조정제도를 도입하고 있다. 이러한 제도는 소액의 다수 피해자들이 직접 분쟁조정의 당사자가 되지 않더라도 조정의 효과를 볼 수 있도록 하였다는 점에서 진일보한 제도라고 할 수 있다. 자세한 내용은 전삼현, "소비자기본법상의 집단분쟁조정제도에 관한 소고", 『상사법연구』제26권 제3호 참조. 집단분쟁조정제도의외의 또 다른 ADR 제도인 소비자 집단중재 제도의 도입가능성에 대해서는 한충수, "소비자 집단분쟁해결 수단으로서의 집단중재의 도입가능성 고찰", 『국제사법연구』제17호(2011) 참조.</p> <p>27) 자세한 내용은 "Response of The United States Chamber Institute For Legal Reform To The Consultation on Collective Redress", The U.S. Chamber Institute for Legal Reform (ILR) 2011</p>

V. 결론

□ 현재 우리나라에는 모든 분야를 대상으로 한 민사소송법상의 선정당사자제도와 중권 분야에 국한되어 적용되는 증권집단소송법상 제도(대표당사자+제외신청형)가 존재

- 물론 이것이 다양한 분야에서 다양한 형태로 발생하는 집단분쟁을 해결하는데 2% 부족한 것이 사실이고 집단소송제를 강화할 경우 부족한 2%는 채워질 수 있을 것임.

○ 그러나 집단소송제도는 본질적으로 남용의 위험성을 내포하고 있어 2%를 채우면서 그 이상의 사회적 손실을 초래할 우려가 큼

○ EU에서 오랜 시간 동안 집단소송제 확대 도입 논쟁 후 미국식 제도를 제외시키고 남소 장치 마련을 전제로 한 '단체소송형+가입신청형'을 기본으로 하는 권고안을 제시한 것도 이러한 이유 때문일 것임.

○ 이러한 권고안에 대해서도 유럽 내부에서 많은 우려의 목소리가 있고, 미국 상공회의소는 자신들의 경험을 바탕으로 지속적으로 문제점을 제시하고 있는 것도 집단소송제도가 가지고 있는 본질적인 남용위험성 때문임.

- 현재 우리나라 집단소송제의 '한계'는 집단소송제 강화로 뛰어넘어야 할 대상이 아니라 다른 제도적 장치를 통해 보완해 나가는 것이 바람직

○ 이러한 집단소송제의 '한계'가 결국은 집단소송의 남용을 막아주는 기능을 하고 있으므로 이를 뛰어넘으려는 순간 남용의 위험성도 함께 증가우려 (catch 22 현상)

□ 현재 국내에서 논의되고 있는 집단소송제 유형은 대부분 미국식 제외신청형(Opt-Out)방식을 전제로 한 것인데 앞으로의 집단소송제 논의는 가입신청형

(Opt-In)방식을 전제로 한 현행 민사소송법상의 선정당사자제도를 개선해 나가는 방식으로 이루어지는 것이 바람직

○ 현행 선정당사자제도가 원고모집과정에서 어려움이 있다면 이에 대한 개선과 보완을 통해 문제를 해결하는 것이 바람직하지 opt-out방식의 새로운 제도를 도입하는 것은 득보다 실이 훨씬 큼

□ 소송 대체적 분쟁해결방식(ADR)의 활용 증가 또는 분쟁해결방식의 복합화(hybrid), 다양화라고 하는 세계적 추세에 맞춰 우리 현실을 감안한 총합적인 집단적 분쟁해결 시스템 구축을 모색해 나가야 할 것임.

- 우리나라처럼 행정부의 공적집행을 주축으로 기업 규제 시스템을 갖추고 있는 유럽에서의 집단배상제 논의, 특히 소송 이외의 대안적분쟁해결방안(ADR)에 대한 논의를 보다 심도 있게 검토하며 우리나라 현실에 부합하는 제도를 설계해 나가는 것이 필요