

경실련 소비자 이슈리포트



경제정의실천시민연합 | 주소 서울시 종로구 동승3길 26-9 | 전화번호 02-766-5624 | 홈페이지 www.ccej.or.kr
발행 | 경실련 소비자정의센터 | 작성 | 윤철한 팀장 | 발행일 | 2017.10.11

[민생입법 시리즈 이슈리포트 ③]

반복되는 소비자피해, 집단소송제가 답이다.

집단소송를 둘러싼 문제와 입법방향

목 차

1. 들어가며	01
2. 집단피해구제 법제	02
3. 집단피해구제의 현주소	04
4. 집단소송법 제정 필요성	14
5. 집단소송법 제정 검토	20
6. 집단소송법 제정 방향	24

1. 들어가며

- 가습기살균제 참사, 대규모 개인정보 유출, 반복되는 가격담합, 폭스바겐 연비조작, 살충제 계란, 발암물질 생리대 등 집단 소비자피해가 증가하고 있고, 그 피해규모도 점점 커지고 있다. 그러나 피해자들은 일일이 자신의 피해내용과 피해금액, 가해자의 책임여부를 직접 밝혀야하고 많은 시간과 돈을 들여 기업을 상대로 소송을 제기해야 한다.
- 개별 소비자입장에서는 입증책임을 부담하여야 하며, 피해금액이 소액이라 법원을 통한 손해배상이 현실적으로 거의 이루어지지 않는다. 또한 다수의 피해자가 개별적으로 소송을 하는 경우에는 분쟁 해결을 위한 막대한 사회적 비용의 낭비를 초래할 수밖에 없다. 기업 역시 위법행위로 다수의 소비자로부터 취득한 이익이 벌칙(기업 부담)보다 현저히 많아, 위법행위가 반복될 수밖에 없다.
- 개별 피해자가 각각 소송을 통해 피해구제를 받기 보다는, 집단적으로 발생한 피해자 모두에게 적용되는 신속하고 적절한 사법적 해결의 방안이 절실하다. 현재 증권분야에 한정되어 있는 집단소송제를 모든 분야로 확대해 다수 소비자들의 집단적 피해에 있어서 보다 용이하게 피해구제를 받을 수 있는 제도를 도입해야 한다.
- 집단소송제는 집단적으로 발생한 피해에 대한 구제를 신속하게 이루어지게 하는 것은 물론이고, 기업의 불법행위 방지 및 억지효과, 분쟁해결에 소요되는 사회적 비용 절감효과는 물론이고, 우리 기업의 국제경쟁력 제고에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
- 집단소송법에는 소비자들의 입증책임 전환과 관련된 제도 예컨대, 법원이 불법행위를 저지른 기업 등에 대해 문서제출, 증거제시 명령 등의 내용이 포함되어야 한다. 또한 악의적으로 불법행위를 저지른 기업에 대해서는 징벌 성격의 배상제와 함께 논의되어야 한다.
- 집단소송제는 집단으로 발생한 피해를 효율적으로 구제하고, 분쟁해결의 사회적 비용을 절감할 수 있는 제도다. 그러나 집단적 피해는 결코 소비자분야에만 발생하는 것이 아니라, 환경 분야, 공정거래분야, 노동 분야 등에서도 발생하며, 소비자 분야에서도 식품분야에서만 발생하는 것이 아니라, 증권·보험 등 금융 분야, 의약품 분야, 방송통신 분야는 물론이고, 공산품 분야 등 소비생활과 관련한 모든 분야와 품목에서 발생한다. 그런데 분야별 또는 품목별로 집단소송제를 도입할 경우, 집단소송

요건과 절차, 방법 등의 차이로 집단분쟁을 효율적으로 해결하는데 문제가 발생할 가능성이 존재한다. 따라서 식품 및 의약외품 뿐만 아니라, 소비자분야, 공정거래 분야, 환경 분야, 노동 분야 등 모든 분야에 적용되는 집단소송제 도입이 필요하다.

2. 집단피해구제 법제

1) 집단분쟁조정제도

- 집단적으로 발생한 소비자분쟁을 일괄적으로 해결하기 위하여 2006년 소비자기본법 개정으로 집단분쟁조정제도가 도입되어 시행되고 있다. 집단분쟁조정절차의 개시는 조정위원회의 재량사항으로 규정하고 있다. 집단분쟁조정을 신청하면 조정위원회는 그 요건의 충족여부만을 판단하고, 그 요건을 충족한 경우 절차를 개시하여야 함에도 불구하고 조정위원회의 의결로써 집단분쟁조정절차를 개시할 수 있다.
- 소비자분쟁을 신속하게 해결하기 위하여 조정제도를 도입하였지만, 당사자 모두에게 동의를 받아야 하며, 당사자가 수락한 경우에 분쟁은 해결되지만 당사자 중 일방이라도 거부를 한 경우에는 조정절차는 종료된다. 사업자가 악의적으로 분쟁해결 또는 피해구제를 지연하고자 한다면 조정의 실효성이 없다.

2) 공동소송

- 「민사소송법」에 따라 다수의 피해자가 원고가 되어 소송을 진행하는 공동소송을 제기 할 수 있다. 현재의 집단적 피해자들 제기하는 집단적 소송방식이 공동소송이다.
- 담합, 개인정보유출 등 사건은 승소하여 받을 수 있는 배상액이 소액이고 입증책임도 부담해야하기 때문에 승소 여부도 불투명하고, 소송비용과 복잡한 절차, 긴 소송기간 등 소송에 대한 부담이 크다. 또한 피해구제를 위해서는 다수의 피해자가 모두 소송에 참여해 불필요한 사회적 비용이 늘어난다.

3) 선정당사자제도

- 민사소송법에는 모든 이해관계인이 소송에 참여할 경우에 절차 등의 면에서 비효율적이라는 점을 감안하여 선정당사자를 통하여 소송을 진행하고, 그 효력에 대하여 선정당사자뿐만 아니라 선정자에게 까지 미치게 하는 선정당사자제를 규정하고 있다.
- 그러나 일반적인 소비자분쟁의 경우 매우 광범위한 피해소비자가 존재하며, 선정당사자를 선정하기 쉽지 않아 집단적 소비자분쟁을 해결하기 위한 한계가 존재한다.

4) 소비자단체소송

- 소비자단체소송은 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 권익을 직접적으로 침해하고 그 침해가 계속되는 경우 법원에 소비자권익침해행위의 금지·중지를 구하는 소송이며, 이미 발생한 소비자피해의 구제와 성격이 다르다.
- 소비자단체소송의 요건이 ‘국가가 정한 기준에 위반되는 물품 등을 제조·수입·판매하거나 제공하여서는 아니 된다.’라고 추상적이고 모호하며 소송허가 등 절차가 까다롭다. 개인정보보호법상 단체소송은 이러한 문제점 이외에 집단분쟁조정절차에 따라 조정이 성립되지 않은 경우로 한정하고 있기 때문에 피해예방제도와 피해구제제도를 결합하고 있다는 점에서 근본적인 한계를 가지고 있다.

5) 증권관련 집단소송

- 2004년 도입된 증권관련 집단소송법은 송에 직접 참여하지 않은 피해자라도 본인이 명시적으로 배제 요청을 하지 않는 이상 판결의 효력을 받도록 하는 집단소송을 도입하였으나 까다로운 소송절차와 요건으로 활성화되지 못하고 있다.
- 2017년 7월, 2005년 증권분야에 집단소송제가 도입된 지 12년 만에 첫 승소 확정 판결났다. 도이치은행은 서울고법에 항소취하서를 제출해 1심의 결과가 확정되었다. 이로 인해 2007년 8월 한국투자증권이 발행한 ‘부자아빠 ELS 제289회’ 상품에 투자했다가 약 25%의 손실을 본 피해자 464명이 약 120억 원의 배상을 받게 되었다. 증권집단소송제가 첫 승소까지 12년이 걸린 것은 소송요건을 엄격하게 제한하는 등 소송절차가 까다로워, 실효성이 부족했기 때문이다.

소송현황	소제기 시점	피고	혐의 내용
판결확정	2012년	도이치뱅크	ELS 가격 조작
화해결정	2009년	진성티이씨	실적 허위 공시
	2010년	로열뱅크오브캐나다	ELS 가격 조작
소송 진행 중	2011년	동부증권	투자설명서 등 허위기재
	2013년	GS건설	분식회계
소송 허가 심리 중	2013년	진매트리스	시세조정
	2014년	동양증권증권	동양그룹 관련 금융상품 판매
	2014년	동양증권증권	화사채 피해 별도 소송
	2016년	삼일회계법인	동양네트웍스 부실감사

※ 자료 : 대법원

3. 집단 피해구제의 현주소

1 집단소비자피해 사례

1) 가습기살균제 집단피해

- 가습기살균제 참사로 최소 1,222명의 사망자 발생했고, 피해자는 수백만 명으로 추산된다. 현재에도 많은 피해자들이 가습기살균제로 인해 인공호흡기에 의존하며 하루하루를 병과 힘겹게 싸워나가고 있다.
- 1997년 최초로 가습기살균제가 출시된 이후 가습기살균제로 인한 폐 손상이 원인으로 추정되는 잇단 사망 사건은 2011년 4월부터 알려지기 시작했다. 2011년 11월 가습기살균제의 독성이 확인되고 제품 수거 명령 및 판매 중단이 내려졌음에도 기업을 상대로 한 제재는 수천~수백만 원의 과징금 부과에 그쳤다.

○ 가습기 살균제는 SK케미칼(당시 유공)이 개발한 1994년부터 판매가 중단된 2011년까지 20개 종류가 연간 60만 개가량 판매된 것으로 추산되며, 가습기 살균제를 사용한 사람들은 894만~1087만 명에 이른다. 이 가습기살균제 사건이 우리나라에서만 유독 불거진 것은 우리나라에서만 유해성이 입증된 성분이 가습기살균제로 이용되는 게 허용됐기 때문이다.

구분	계	생존	사망	비고
1차 피해조사 ('11.11~'13.6)	361	254	107	판정완료
2차 피해조사 ('14.4~'14.10)	169	126	43	판정완료
3차 피해조사 ('15.2~'15.12)	752	668	84	판정 중
4차 피해조사 ('16.4.25~)	4,447	3,459	988	접수 · 판정 중
합 계	5,729	4,507	1,222	

※ 자료 : 한국환경산업기술원, '17.8.4 기준



2) 대규모 개인정보 유출

- 대규모 개인정보 유출은 대표적 집단피해다. 1991년 행정전산화로 주민등록 등·초본 발급서비스가 시작되면서 타인의 열람과 교부가 제한되었고 주민등록번호의 유출이 시작되었다. 1991년부터 언론에 보도된 개인정보 유출사건은 대략 7억 2천 9백만 건이 이른다. 이는 최소 수치이다.
- 유출된 개인정보는 ▲사생활 조사, ▲불법채권추심, ▲가입자 모집 마케팅, ▲대출 사기, ▲대부업체 마케팅, ▲선거 후보자 홍보, ▲카드사 모집 마케팅, ▲보험 모집 마케팅, ▲각종 타겟 광고 마케팅 ▲보이스피싱 등에 이용되고 있다. 개인정보 유출은 모든 국민에게 정신적인 피로감을 주고 있으며 각종 사기 위협에 시달리게 만든다.

○ 주요 개인정보 유출사건

- 2001년. 네티앙 회원 15만 명 등 27개 인터넷 업체들이 930만 건의 고객 개인정보를 L, S 카드사, Y생명보험에 불법 판매.
- 2003년. SK가 자사가 보유한 1,700만 명의 OK캐쉬백 가입자들의 개인정보를 신한생명에 제공
- 2004년. KTF 92만 명 개인정보 유출과 SK 이동통신 15만 건의 고객 개인정보, 국내 보험회사 고객정보 5백만 건 등 515만 건의 불법적인 개인정보 유통사건
- 2006년. KT, 하나로, 두루넷, 온세통신 771만 명의 개인정보 시중에 불법 유출
- 2007년. 하나로텔레콤과 KT가 초고속인터넷서비스에 가입한 고객의 동의를 받지 않은 채 730만 명의 개인정보를 도용해 자회사 포털사이트 2곳에 회원으로 가입시킨 사건
- 2008년. 옥션 1,863만 명 고객 개인정보 해킹 사건
- 2008년. GS 칼텍스 고객 1,151만 명 개인정보가 담긴 CD 발견
- 2008년. 네이트 3,500만 명 회원 개인정보해킹 사건.
- 2010년. 중국 해커로부터 구입된 25개 온라인 사이트(아이러브스쿨, 대명리조트, 러시앤캐쉬, 현대캐피탈, 씨티파이낸셜, 제일캐피탈, 하나캐피탈 등)의 회원 개인정보 2,000만 건이 시중 유통
- 2011년. 시중은행의 현금 입출금기(ATM)에서 주민등록번호, 계좌번호 등 2,000만 건의 개인정보가 기록된 하드디스크 450개 유출
- 2011년. SK커뮤니케이션즈(싸이월드,네이트) 3,500만 명의 고객정보 중 이름, ID, 이메일, 전

화번호, 암호화된 주민등록번호, 비밀번호가 중국 IP(추정) 해킹으로 유출

- 2011년. 메이플스토리(넥슨) 백업서버 해킹 1,320만 명의 개인정보 등 개인정보가 유출
- 2011년. 개인정보 불법 매매 수사를 통해 각종 시중은행, 신용카드사 고객 이름, 주민등록번호, 인터넷뱅킹 아이디 및 비밀번호 등의 개인정보 1,900만 건의 유통 적발(부천 경찰)
- 2012년. KT 가입자 873만 명의 고객 개인정보 유출
- 2012년. 문자발송대행업체 N사가 출처불명의 유권자 1,500만 명의 개인정보를 이용하여 출마자들에게 선거홍보 대행한 사건. 선거 후보자 374명이 100만~2000만원을 지불하고 N사의 문자발송 서비스를 이용
- 2012년. 인터넷 경품 이벤트에 응모 회원 795만 명, 쇼핑몰 회원 380만 명의 개인정보를 회원동의 없이 텔레마케팅 업체에게 판매
- 2013년. 불법 유통되고 있는 1,600여만 명 개인정보를 이용하여 대출사기
- 2014년. KB 국민카드에서 5,300만 건, 롯데카드에서 2,600만 건 그리고 NH 농협카드에서 2,500만 건 등 약 1억4백만 건의 개인정보를 신용평가회사 KCB 직원이 유출
- 2014년. KT 가입자의 개인정보 1,171만 건 해킹으로 유출.
- 2014년. KT에서 7만6000건, LG유플러스에서는 250만 건, SK브로드밴드에서 159만 건 가입 고객 정보, 시중 은행과 제2금융권 11곳에서 101만 건, 여행사와 인터넷 쇼핑몰, 불법 도박 사이트에서 706만 건 등 개인정보 1,230만 건 유출
- 2014년. 보험사, 저축은행, 대부업체 등 26개사 1,150만 건 개인정보 유출
- 2014년. 대부분 2010년 경 중국 해커를 통해 침해된 것으로 추정된 개인정보 유통 사건. 이름, 주민번호, 전화번호, 주소, 아이디, 비밀번호, 금융계좌번호(일부), E-메일주소 : 1억 건, 이름, 주민번호 : 1억2천만 건, 사이버머니 해킹, 대출 사기, 불법 도박사이트 광고에 이용
- 2014년. 홈플러스 고객정보 2,400만 건 개인정보 판매로 인한 유출. 합수단은 홈플러스가 고객의 휴대전화번호 주민등록번호 가족사항 등 개인정보를 건당 1000~2000원에 팔아 수십억 원의 수익을 올림
- 2015년 7월 IMS헬스코리아(이하 'IMS'), 약학정보원, SK텔레콤, 지누스 등 의료정보제공단체 관계자 24명이 불법적으로 환자 이름과 주민등록번호, 병명, 처방된 약물, 복용량, 진료 명세, 진료 기간 등의 민감한 정보 약 47억 건, 환자 수는 4,400만 명 유출
- 2016년 5월 인터파크 이름, 주소, 전화번호 등이 담긴 고객정보 2,540만 건 해킹 유출
- 2017 투자선물회사, 학술논문 검색사이트 등 20곳 업체 3,000만 건의 개인정보 해킹

3) 부당공동행위

○ 부당공동행위, 즉 담합은 시장경제 근간을 흔드는 심각한 범죄행위다. 1981년 공정거래법이 시행된 이래, 공정위가 2015년까지 과징금을 부과한 총 2,399건의 사건 중 카르텔 사건은 425건(약 17.7%)을 차지하고 있다. 이를 금액기준으로 보면 총 과징금 부과금액(6,005,067백만 원) 중 약 68.6%(4,120,922백만 원)가 카르텔 사건에 부과된 것이다.

○ 2001년부터 2015년까지 위반행위 유형별로 보면, 가격담합 415건, 입찰담합 238건순이다.

년도	가격 합의	거래 조건 합의	생산 출고 제한	지역 상대방 제한	종류 규격 제한	영업 공동 수행	사업 활동 제한	입찰 담합	합 계
2001	32	3	0	4	0	2	2	-	43
2002	32	2	1	5	1	5	2	-	48
2003	16	2	1	1	0	0	3	-	23
2004	28	1	1	1	1	1	2	-	35
2005	38	0	0	5	0	2	1	-	46
2006	37	0	2	1	1	2	2	-	45
2007	33	1	1	4	0	0	5	-	44
2008	52	0	0	7	0	3	3	-	65
2009	29	3	1	4	0	2	1	21	61
2010	23	0	1	3	0	2	3	30	62
2011	28	4	0	3	0	1	2	34	72
2012	17	0	3	0	0	5	2	14	41
2013	19	0	1	0	0	1	2	22	45
2014	16	0	5	1	0	1	2	51	76
2015	15	1	3	1	0	1	1	66	88
합계	415	17	20	40	3	28	33	238	794

※ 자료 : 공정거래위원회, 공정거래백서

○ 반복되는 담합에 피해 당사자는 소비자, 정작 피해보상은 불가

- 2008년부터 2012년 10월까지 과징금이 부과된 사건의 관련 매출액은 253조원에 달했으나, 기본과징금은 11조 1,976억 원으로 평균부과율이 4.4%에 그침. 이는 관련 매출액 대비 최종

부과율은 1.2%에 머물렀다.

(단위 : 백만원)

연 도	관련 매출액	소비자피해 추정액	부과 과징금	부과율	피해추정액 대비 부과과징금
2008	17,325,513	3,465,103	236,771	1.4%	6.8%
2009	29,123,082	5,824,616	333,573	1.1%	5.7%
2010	44,940,915	8,988,183	991,219	2.2%	11.0%
2011	109,814,813	21,962,963	1,004,269	0.9%	4.6%
2012.10	52,350,726	10,470,145	602,454	1.1%	5.8%
합 계	253,555,049	50,711,010	3,168,286	1.2%	6.2%

※ 자료 : 공정거래위원회 과징금부과 자료 재가공

- 2014년 공정위가 적발한 공공건설 입찰담합은 총 18건, 과징금 총액은 8,400억 원이다. 매출액 대비 과징금은 1.6%임. 적발 건수가 증가해 총액은 크게 늘었으나, 실제 부과된 과징금 비율은 전혀 개선되지 않다. 국가계약법은 매출액 대비 10%의 과징금 부과를 명시하고 있지만, 각종 경감책을 통해 매우 낮은 수준으로 부과되거나 면제된다.

	매출액 대비(17건)	예산 낭비액 대비(18건)
금액	50조 5,542억	1조 8,341억
과징금	8,187억	8,438억
비율	1.6%	46%

※ 자료 : 공정거래위원회 과징금부과 자료 재가공

※ 포항영일만항 외곽시설사건은 공정위 홈페이지 내 의결서 부존재로 매출액 산출이 불가능해 매출액 대비 통계에서는 제외함

4) 폭스바겐 배기가스 조작

- 폭스바겐 AG그룹의 디젤 배기가스 조작한 사건으로 디젤게이트라고도 불린다. 2015년 9월 미국 환경보호청(EPA)에서 폭스바겐 디젤차에서 배기가스 저감 장치 조작 소프트웨어가 발견되었다고 발표했다.
- 폭스바겐 디젤엔진에서 배기가스가 기준치의 40배나 발생한다는 사실이 밝혀졌고, 센서 감지 결과를 바탕으로 주행시험으로 판단이 될 때만 저감장치를 작동시켜 환경기준을 충족하도록 엔진 제어 장치를 프로그래밍 했다는 사실이 드러났다. 당시 미국이 유럽보다 5배 엄격한 디젤 질소산화물 배출 규정을 갖고 있었는데 미국에 수출하기 위해 이러한 저감장치 조작 소프트웨어를 집어넣은 것이다.
- 우리나라는 디젤게이트와 관련해 환경부가 폭스바겐-아우디 차량 8만여 대를 인증 취소하고, 178억 원의 과징금을 부과했다. 공정거래위원회도 허위 과장 광고로 373억 원의 과징금 처분을 내렸다. 그러나 피해당사자인 소비자에 대한 교환·환불이나 손해배상은 일체 이루어지지 않았다.
- 2015년 일부 국내 소비자들이 미국에서 징벌적 손해배상을 받기 위해 집단소송을 제기했고, 국내에서 5,000여명의 소비자들이 폭스바겐 및 아우디자동차 배출가스 조작에 따른 사기로 인한 매매계약 취소 및 매매대금반환청구 공동소송을 진행 중이다.

2 경실련 집단피해구제 활동

1) 집단분쟁조정

① 사건개요

- KT는 2014년 3월, 기술적·관리적 보호조치 미비로 인해 1년에 걸쳐 약 1,200만 건에 달하는 고객 개인 정보가 유출됐다. 이미 지난 2004년 주민번호를 포함한 92만 명의 개인정보가, 2012년 7월에도 무려 5개월간에 걸쳐 휴대전화 가입자 870만 명의 개인정보가 KT에서 유출된 바 있다.

- 이번 유출 역시 1년간에 걸쳐 이름, 주민번호, 휴대전화번호, 주소, 직업, 은행계좌 등의 고객정보가 유출되었다. 이는 KT가 2012년 8월 고객정보 유출 후 ‘고객정보 해킹 관련 재발방지 대책’을 발표하고 6개월 만에 정보유출이 시작된 것으로, 기업의 허술한 고객정보 관리와 한심한 보안수준의 현실로 드러난 사건이다.

② 집단분쟁조정 신청내용

- 신청일자 2014.07.24.
- KT는 중요한 사회기반시설인 통신서비스를 제공하는 기간통신사업자이며, 법령에 따라 예외적으로 주민등록번호를 수집·이용할 수 있는 본인확인기관이다. 따라서 안전성 확보를 위한 물리적·기술적·관리적 조치 등 보다 높은 주의의무를 가진다. 그럼에도 ▲로그인 후 누구든 별도의 본인확인 절차와 권한 없이 일반 고객정보에 접근할 수 있도록 한 행위 ▲같은 IP에서 자동화된 프로그램으로 과도하게 많은 횟수의 고객정보에 접근하였으나, 이를 탐지하지 못한 행위 ▲개인정보를 암호화 조치하지 않은 행위 등 개인정보 보호조치 의무를 성실히 이행하지 않은 책임이 있다.
- 그러나 KT는 책임을 인정하지 않고, 개인정보 유출 피해 고객들에게 위약금 없는 해지를 거부했다. KT는 자신들이 작성한 이용약관의 ‘회사의 귀책사유인 경우 위약금을 면제한다.’는 고객과의 약속을 어긴 것이다. 이에 경실련은 ▲KT의 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 위반 ▲「민법」에 의거한 피해자들의 해지권 발생 ▲KT의 이용약관 상 위약금 면제 조항 등에 근거하여, 한국소비자원에 집단분쟁조정을 신청했다.

③ 소비자분쟁조정위원회 분쟁조정결정 요약

- 결정일자 2016.12.12.
- 한국소비자원은 강○○ 등 57명이 이 사건 개인정보 유출 당시 이 사건 고시에서 정하고 있는 기술적·관리적 보호조치를 다하여 개인정보의 안정성 확보에 필요한 보호조치를 취하여야 할 법률상 의무를 위반하였다고 보기 어려우므로, 집단분쟁조정신청자들과 KT 사이의 각 정보통신서비스 이용계약의 해지에 대한 귀책사유가 KT에게 있음을 인정하기 어려운바, 이 사건 집단분쟁조정 신청에 대하여는 「소비자기본법」 제68조 제1항, 동법 시행령 제56조 제1호의 요건인 ‘물품 등으로 인한 피해가 같거나 비슷한 유형으로 발생한 소비자의 수가 50명 이상일 것’ 중 소비자 피해의 발생을 인정하기 어려워 그 절차를 개시하지 아니하고, 신청인들과 KT 사이의 분쟁조정 신청에 대하여는 각 조정하지 아니하는 것이 상당하다.

④ 분쟁조정결정 문제점

- 집단분쟁조정 목적은 신속하게 다수의 소비자피해를 해결하는 것이다. 이에 「소비자기본법」에는 분쟁조정을 신청 받은 때에는 그 신청을 받은 날부터 14일 이내에 절차를 개시하고, 개시 후 30일 이내에 분쟁조정을 마치도록 명시하고 있다. 2년7개월간 집단분쟁조정 절차를 개시하지 않은 것은 잘못된 행위이다.
- 조정은 '대안적 분쟁 해결책(ADR)'의 하나로 법원을 통한 분쟁해결방법과는 달리 분쟁을 신속하게 해결하는 것이 매우 큰 장점이다. 「소비자기본법」에는 당사자 중 일부가 소를 제기할 때는 절차를 중단하지 않고 소송 당사자만 제외 하도록 규정하고 있다. 그럼에도 법원의 판단결과를 참고하기 위해 장기간 분쟁조정을 방치한 것은 분쟁조정 기구의 역할을 잘못 이해하거나 본질을 왜곡한 것이다.
- 소비자 보호 전문기구인 소비자의원의 분쟁조정은 관련 분야의 전문가들이 관련 법률과 절차 등에 기초하여 합리적 해결방안을 찾아 조정하는 것으로, 법률전문가들이 해결주체가 되는 법원과는 차이가 존재한다. 그럼에도 소비자의원이 '합리적 판단'이라는 추상적인 이유로 시급한 집단분쟁조정을 임의적으로 장기간 방치하고, 조정하지 않기로 결정한 것은 소비자분쟁해결기관의 기능과 위상을 스스로 해치는 것은 물론이고, 그 자체로 권한을 남용한 것이다. 더욱이 행정·민사 항소심이 아직 진행 중인 상황에서, 소송의 1심 판결만으로 결정한 것은 매우 위험한 발상이다.

2) 소비자단체소송

- 소비자단체소송은 제도가 시행된 2008년 이후 2015년까지 사회적으로 물의를 일으킨 집단적 소비자 피해가 많이 있었음에도 1건만 제기되었으며, 이 역시도 사업자가 소송 도중에 약관을 시정한 결과 각하 처리되었다. 2016년 이후 이동통신사를 상대로 한 소비자단체소송 등 총 5건의 집단소송이 진행 중이다.

① 사건개요

- 2008년 4월 23일 서울경찰청 사이버수사대는 하나로텔레콤이 초고속인터넷서비스 고객의 약 6백여만 명의 개인정보를 2006년 1월 1일부터 2007년 12월 31일까지 2년간 전국 1천여 곳의 텔레마케팅업체에게 불법, 무단 제공하였다는 사실을 수사결과를 통해 발표했다.
- 방송통신위원회는 하나로텔레콤이 “고객의 동의 없이 개인정보를 위탁업체에 제공하거나 고객정보를 목적과 다르게 텔레마케팅에 이용”하였음을 발표하고, 공정거래위원회는 하나로텔레콤이 초고속인터넷 서비스 가입자 515,206명의 소비자에 관한 정보를 SC제일은행의 제휴 신용카드 가입판촉활동을

위해 텔레마케팅업체에 넘겨줌으로써 도용한 것에 대하여 소비자에 대해 본인의 명의도용여부 확인이나 피해의 회복 등 필요한 조치를 취하라는 내용의 시정명령을 의결했다.

- 하나로텔레콤측은 방송통신위원회, 공정거래위원회, 경찰 등의 행정기관을 통하여 개인정보를 제3자에게 제공하고 있다는 지적을 받았으면서도 불구하고 여전히 고객의 동의 없이 초고속인터넷과 무관한 제3자에게 취급위탁이라는 명목으로 고객의 개인정보를 제공하여 상업적으로 활용하는 행위를 계속해 왔고, 약관에 동의하지 아니할 경우 초고속인터넷서비스를 제공하지 않아 선택권을 침해했다.

② 소비자단체소송 제기

- 소송제기 2008. 7. 24
- 경실련·녹색소비자연대·소비자시민모임·한국YMCA전국연맹 등 4개 소비자단체는 하나로텔레콤이 고객정보의 무단유출을 통해, 소비자의 합리적인 선택을 방해하고, 소비자의 개인정보를 침해한 것에 대하여 우리 사법사상 최초로 소비자단체소송을 제기했다.
- SK브로드밴드가 정보통신방법을 악용하여 취급위탁이라는 명목으로 소비자의 동의 없이 개인정보를 제3자에게 제공하는 불법행위를 계속하고 있으므로 이를 금지해 달라는 소비자단체소송을 제기했다.

③ 소송허가

- 소송허가 2008. 10. 14
- 개인정보취급방침 중 일부 내용이 소비자권익을 침해하는 내용이므로 이의 중지를 청구하는 단체소송(소송대리인 : 김보라미 변호사)을 허가했다.

④ 소송취하

- 소송취하 2009.01.07.
- 경실련은 SK브로드밴드의 문제약관을 공정거래위원회에 불공정거래약관으로 고발하였으며, 공정거래위원회와 방송통신위원회가 SK브로드밴드의 문제 약관조항을 수정하도록 권고하고 SK브로드밴드가 문제 약관조항을 수정하는데 동의하였으며 약관을 수정해 공고했다.

⑤ 소비자단체소송 한계

- 침해예방 한계, 소송요건과 소송허가요건 충돌
 - 소송요건 - 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 권익을 직접적으로 침해하고 그 침해가 계속되는 경우 (소비자기본법 제70조)
 - 소송허가 요건 - 소비자의 생명·신체 또는 재산에 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 등 다수 소비자의 권익보호 및 피해예방을 위한 공익상의 필요가 있을 것 (소비자기본법 제74조 제1항)

4. 집단소송법 제정 필요성

1 집단피해 구제활동의 한계

1) 허술한 소비자정책 행정체계

- 가습기 살균제 피해는 우리사회에 큰 충격을 주었다. 가습기 살균제 등 생활화학 제품 피해, 세월호·지하철 통풍구 등 시설 안전 피해 등 소비자 안전문제, 과도한 신용소비 및 가계부채 문제, 반복된 담합으로 인한 피해, 대규모 개인정보 유출 문제 등 국민생활에 막대한 피해를 끼친 사건들은 소비자와 밀접하게 연관된 이슈이다.
- 현재 행정부처 내 소비자정책 총괄부처는 공정거래위원회이며, 산하기관으로 한국소비자원이 운영되고 있다. 소비자정책은 국민의 안전과 기본권 보장을 위해 매우 중요하고, 소비자문제는 어느 한 부처가 아닌 각 부처와 연관이 되어 있어 부처 간의 조율과 통합이 매우 중요하다. 가습기 살균제 사태에서 보듯, 소비자정책총괄부처인 공정거래위원회가 문제 해결을 위해 환경부, 산업부, 복지부 등 관련 부처 간의 조율 및 정책 통합을 제대로 하지 못한 것이 현실이다.
- 한국소비자원은 국가 소비자정책을 연구·건의하고, 소비자피해를 상담·구제하는 등 소비자보호전문기관으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 소비자정책역량의 실패는 한국 소비자들이 고스란히 겪고 있으며, 폭스바겐 연비조작 사건처럼 국제적으로도 호객 취급을 받고 있다.

2) 개별 소송 한계

- 기존의 민사소송이나 행정소송으로는 소액다수의 피해를 주요한 특징으로 하는 소비자피해를 구제하는데 한계가 있다.
- 개인적인 측면에서 소송비용 대비 구제금액 측면 등으로 인하여 피해를 입은 소비자가 모두 구제신청을 하지 않았다. 이로 인하여 사업자는 불법행위에 의한 이익보다 훨씬 낮은 금액의 불법행위 책임을 부담하게 되어, 불법행위의 억지효과와 사회정의 차원에서 문제가 있다. 사회적 비용측면에서도 동일 또는 유사한 소송을 피해자가 모두 개별적으로 제기하여야 한다는 측면에서 바람직하지 않다. 이러한 현상은 소비자분야 이외에도 환경 분야, 노동 분야, 행정서비스분야 등에서 많이 발생하고 있다.
- 불특정 다수의 피해자가 발생하는 소비자, 환경, 노동, 정보통신 분야 등 다양한 영역에서 신속하고 공정한 피해구제와 사회적 비용 절감, 동일한 행위의 재발 방지 및 억지 효과, 국제 경쟁력 제고 등을 위해 제도개선이 절실하다.

3) 손해배상액의 한계

- 현행 민법상 손해배상제도는 실제로 발생한 구체적 손해를 금전배상에 한정하다보니 고의적 불법행위에 대한 사회적 통제나 처벌이 미흡하다.
- 현재 「하도급거래 공정화에 관한 법률」, 「개인정보보호법」 등에서 일부 불법행위에 대해서 발생한 손해의 3배까지 책임을 물을 수 있는 배수배상제가 도입되어 있지만, 적용범위나 절차가 까다로울 뿐 아니라 3배의 배상책임으로는 징벌배상제의 실질을 달성하기에는 한계를 갖고 있다.
- 고의 또는 중과실에 의한 기업 등의 불법행위에 대해 사회적 책임을 엄중히 묻고, 더 이상 불법행위가 반복되지 않도록 제도가 마련되어 하며, 이를 통해 피해당사자들에 대한 적절한 배상과 불법행위의 억지 및 가해자의 도덕적 해이를 방지해야 한다.

4) 입증책임 문제

- 사업자의 불법행위로 인해 소비자피해가 발생한 경우, 소비자는 사업자의 불법행위로 인하여 피해가 발생하였음을 입증해야 피해보상을 받을 수 있다.
- 소비자는 전문 지식 및 정보의 부재로 인해 사업자 제품의 문제점, 피해 사실관계 및 인과관계 등을 입증하는 것은 매우 어려움. 현대 사회는 고도의 기술집약적 제품이 계속 증가하고 있고, 이들 제품에 대해 소비자가 과학적·기술적으로 입증하기는 현실적으로 불가능 하다.
- 사업자에 비해 소비자는 제품에 대한 정보의 비대칭성을 비롯하여 인적·물적 재원의 부족 등으로 인해 피해자인 소비자가 제조물의 결함 및 인과관계 등을 증명하기는 불가능한 것이 현실이며 이로 인해 소비자는 피해를 입어도 실질적인 피해구제 및 적절한 보상을 받기 어렵다. 따라서 소비자분쟁에 대한 중재 및 피해 구제 제도가 실효성을 확보하기 위해서는 입증 책임에 대한 전환이 필요하다.

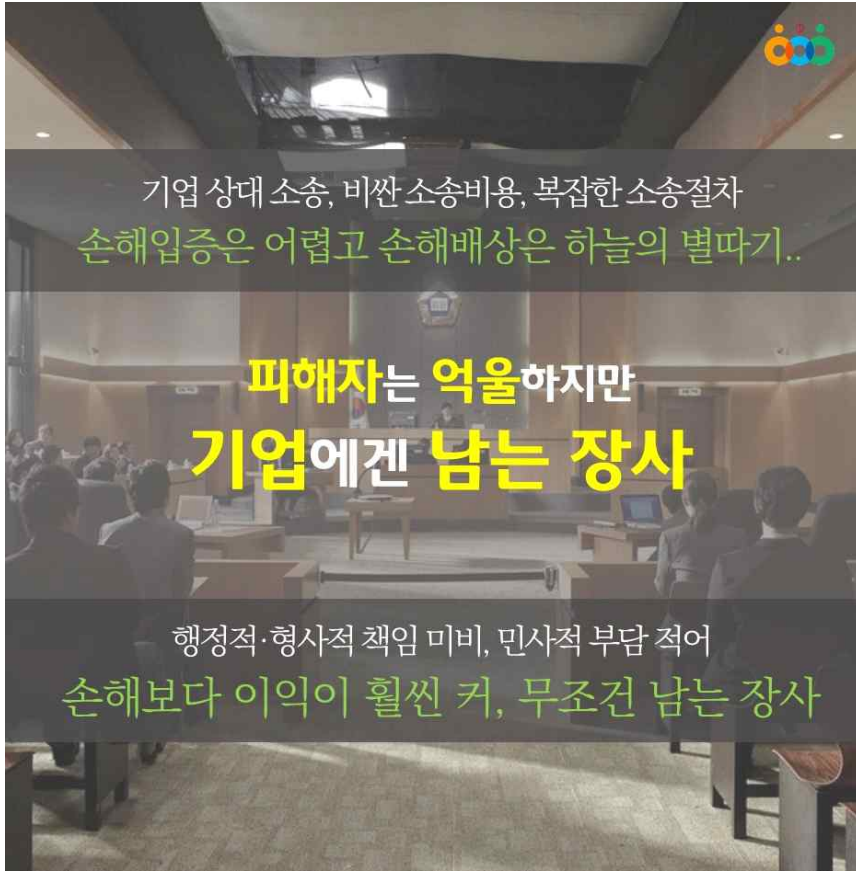
4) 개별소송에 따른 경제적 부담

- 경실련은 앞서 설명한 것처럼 2008년 하나로텔레콤(현 SK브로드밴드)의 개인정보 무단판매에 따른 손해배상청구소송을 제기한 바 있다. 소송인단은 약 2만 3명에 이른다. 약 2만3천여 명이 소송을 제기하기 위해서는 각각 변호사 비용과 더불어, 법원에 인지세·송달료 등 비용을 지불해야 한다. 또한 공동소송 원고의 직인을 찍기 위해 6명이 하루 8시간 3주 간 작업을 할 정도로 엄청난 사회적 비용이 낭비된다.



저기요~
내 개인정보
얼마에 파셨어요?

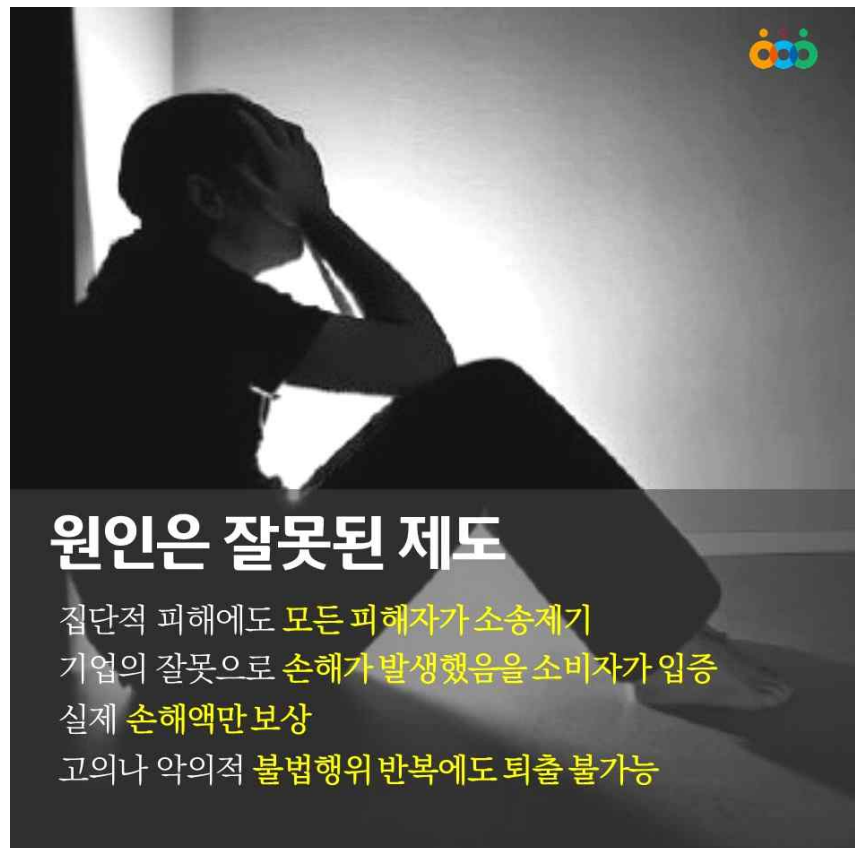




기업 상대 소송, 비싼 소송비용, 복잡한 소송절차
손해입증은 어렵고 손해배상은 하늘의 별따기..

피해자는 억울하지만 기업에겐 남는 장사

행정적·형사적 책임 미비, 민사적 부담 적어
손해보다 이익이 훨씬 커, 무조건 남는 장사



원인은 잘못된 제도

집단적 피해에도 모든 피해자가 소송제기
기업의 잘못으로 손해가 발생했음을 소비자가 입증
실제 손해액만 보상
고의나 악의적 불법행위 반복에도 퇴출 불가능


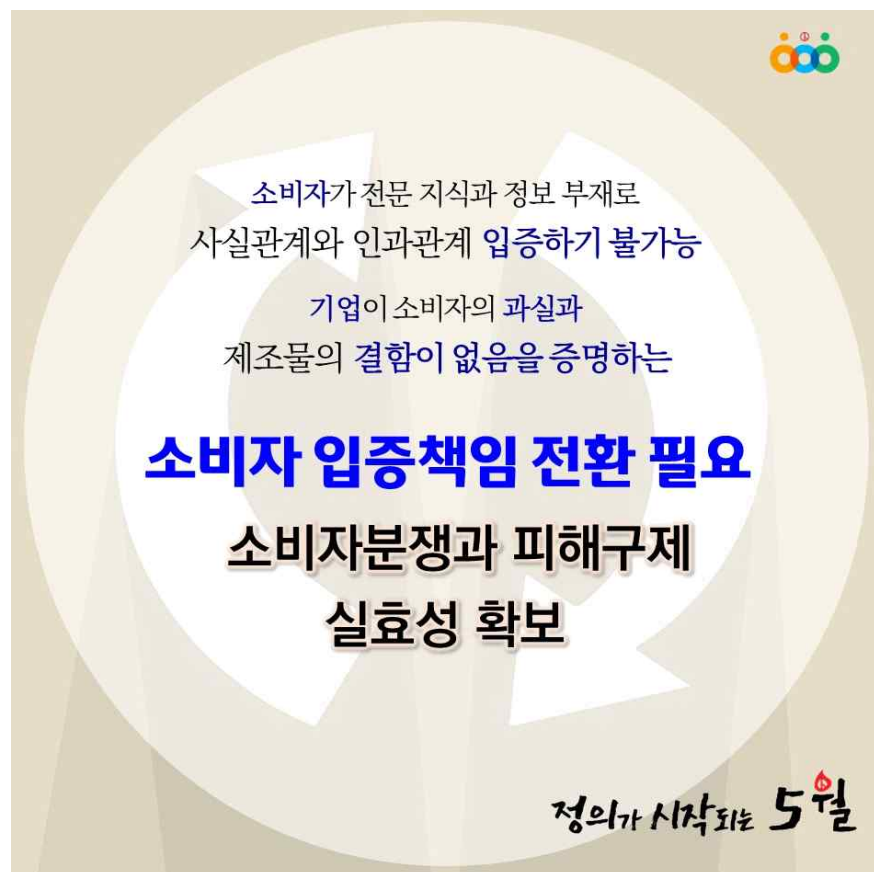


다수의 피해자 중 1명만 이겨도 모두 피해구제가 가능
고의 또는 악의적 불법행위에 대해 배상 책임 부여
타인의 생명 또는 신체에 대한 손해는 상한 없이 책임



집단소송제와 징벌배상제 도입

신속한 피해구제, 사회적 비용절감, 도덕적 해이 차단
재발방지 효과, 국제 경쟁력 제고



소비자가 전문 지식과 정보 부재로
사실관계와 인과관계 입증하기 불가능
기업이 소비자의 과실과
제조물의 결함이 없음을 증명하는

소비자 입증책임 전환 필요

소비자분쟁과 피해구제
실효성 확보

정의가 시작되는 5월

5. 집단소송법 제정 검토

1

19대 대통령 선거

- 문재인 대통령은 후보시절 집단소송제 전면도입을 공약했다. 공약집에는 ‘비슷한 불법행위로 다수의 피해자가 발생한 경우 소송 시간과 비용을 절감하기 위하여 집단소송제도를 도입하고, 정부 차원에서 소비자들의 집단소송지원확대’를 이유로 설명했다.
- 경실련이 이와 별도로 정책 질의한 내용에 대해서 ‘소송경제 및 권리구제의 용이성 확보 및 불법행위의 반복 억제 및 예방 효과를 거두기 위해 소액·다수의 피해자가 발생하는 집단적 분쟁 해결을 위한 집단소송제 도입 필요하다’며 집단소송제 도입을 찬성했다. 또한 ‘다양한 영역에서 발생하는 집단적 분쟁과 관련한 가해자 제재 및 피해자에 대한 원상회복을 위한 분쟁해결 수단 마련 필요하다’며 특정분야가 아닌 환경·노동·소비자 등 모든 분야에 집단소송제를 적용해야 한다는 입장을 밝혔다.
- 19대 대선에서 문재인 대통령 외에도 홍준표, 안철수, 유승민, 심상정 등 여야 후보를 막론하고 집단소송제 도입을 공약으로 제시했다.

홍준표	안철수	유승민	심상정
<ul style="list-style-type: none"> ■ 소비자 분야 집단소송제 확대 도입 ■ 징벌적 손해배상제 확대 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 소비자집단소송제 도입 ■ 징벌적 손해배상제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공정거래 관련 전반에 집단소송제도와 징벌적 손해배상제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 피해자중의 1인 또는 수인(數人)이 대표당사자가 되어 소송을 제기하는 일반 집단소송제 도입 ■ 개인정보 유출 사고 집단소송제 및 징벌적 손해배상제 도입

- 지난 7월 19일 국정기획자문위원회는 ‘문재인정부 국정운영 5개년 계획’과 함께 대통령 공약을 정책에 반영한 100대 국정과제를 발표했다. 오랫동안 소비자들이 요구해온 집단소송제 도입이 100대 국정과제에 포함되었다.
- 100대 국정과제에는 2018년 소비자분야에 집단소송제 도입하고, 이와 별도로 식품사고 피해구제 집단소송제 도입하겠다는 계획을 밝혔다.

〈 100대 국정과제 〉

- 공정거래 감시 역량 및 소비자 피해구제 강화 (공정위)
 - (소비자집단소송제, 소비자권익증진사업 재원 조성) ‘18년에 소비자분야에 집단소송제 도입하고, 소비자 피해구제 지원 등 소비자권익증진사업을 안정적으로 수행하기 위한 재원 조성·추진
- 국민 건강을 지키는 생활안전 강화 (환경부·식약처)
 - (급식관리 공공성 제고 및 먹거리 복지 구현) 공공급식지원센터 설치로 영양사가 없는 급식시설의 안전과 영양을 지원하고, 식품사고 피해구제 집단소송제 도입 등 식품안전 소비자 권리 강화

- 20대 국회에 발의되어 있는 집단소송제 도입을 위한 제정안은 5개다. 집단소송 적용 대상을 소비자 분야와 공정거래 분야로 한정된 제정안이 각각 2개 상정되어 있다. 박영선 더불어민주당 국회의원이 대표발의 한 『집단소송법안』은 특정분야에 국한되지 않고 환경, 노동 등 모든 분야에 적용되는 제정안이다.

의안번호	의안명	제안자	제안일자
2008306	공정거래관련 집단소송법안	전해철 의원	2017-08-01
주요내용	공정거래관련 집단소송제도를 도입함으로써 소비자의 집단적 피해를 보다 효율적으로 구제할 수 있도록 함과 동시에 공정한 시장경제질서를 확립하고자 하는 것임.		
2007637	독점규제 및 공정거래에 관한 법률 위반행위 손해배상사건 집단소송법안	김경협 의원	2017-06-27
주요내용	불공정거래 등의 위법한 행위로 집단적 피해가 발생한 경우 집단소송을 통해 그 피해를 구제받을 수 있도록 불공정집단소송을 도입하려는 것임.		
2005384	소비자의 권익 보호를 위한 집단소송법안	박주민 의원	2017.02.02
주요내용	소비자집단소송 제도를 도입해, 소비자의 피해 보상을 용이하게 함은 물론, 국민의 사법적 접근성을 높이고 같은 내용의 소송을 다수의 소비자가 각각 제기해 사회적 비용이 증가하는 문제를 방지하고자 함.		
2001183	집단소송법안	박영선 의원	2016.07.26
주요내용	다수인의 집단적인 분쟁에서 피해자들이 보다 용이하게 피해구제를 받을 수 있고 소송경제를 도모하기 위하여 구성원이 다수이고 구성원의 각 청구가 법률상 또는 사실상 주요한 쟁점을 공통으로 하는 사건에 대하여는 대표당사자에 의한 집단소송을 허용하려는 것임.		
2000064	소비자집단소송법안	서영교 의원	2016.06.01
주요내용	소비자가 기업의 제조, 광고, 담합, 판매 등에서의 불법행위로 인해 손해를 입은 경우에 그 중 일부의 소송 승소로 모든 관련 소비자가 손해배상권을 인정받을 수 있도록 하여 헌법이 정한 소비자 보호를 도모하기 위해 「소비자집단소송법」을 제정하고자 하는 것임.		

○ 그 외에 지난 9월 8일 권미혁 의원(더불어민주당)이 식품 및 의약외품분야의 집단소송제 도입을 위한 「식품안전기본법」과 「약사법」 개정안을 발의 했다. 주요내용으로 ▲동일한 식품 및 의약외품으로 인해 20인 이상에게 피해 발생 시 집단소송 제기, ▲피해구제지원위원회 설치, ▲식품·의약외품 안전기금 설치 등 이다.

- 미국은 특정 분야에 한정하지 않고 다수 구성원이 공통의 이해관계를 가지는 사건이라면 전부 적용 대상으로 하여 집단소송을 허용하고 있다. 피해자(원고) 승소 시 가해자(피고) 측이 출자한 자금에 의해 조성된 구제기금을 각 구성원에게 분배하여 손해를 배상받으며, 제외신청을 하지 않는 한 원칙적으로 구성원 전부에 판결의 효력이 미치도록 하는 방식(Opt-out 방식)을 취하고 있다.
- 독일은 집단소송 대신 개별법규에서 일정한 요건을 갖춘 단체가 피해자들로부터 채권양도를 받아 집단피해 구제소송을 수행하도록 하는 단체소송제도를 시행하고 있다.
- 영국 집단소송제도는 민사소송규칙에 따라 ‘참가신고형(Opt-in 방식)’만이 인정되고, 예외적으로 2015년 공정거래법 분야에 한해 미국식 ‘제외신고형(Opt-out 방식)’ 제도를 도입하고 있다.
- 일본은 1차적으로 소비자 단체가 사업자를 상대로 하여 손해배상 의무가 있음을 확인받는 소송을 하여 판결을 받고, 의무 확인 후 2차적으로 간이 확정절차를 거쳐 채권자를 확정하도록 하는 2단계의 소송구조를 취하고 있다.

6. 집단소송법 제정 방향

1) 일반법으로 집단소송제도를 도입

- 종전 집단소송제도는 증권관련 소송에 한정하여 도입되었지만, 도입 이래 집단소송 자체가 수건에 불과할 정도로 활성화되지 못하고 있다. 정부와 국회에서 소비자, 식품, 공정거래 분야에 한정하는 집단소송제 도입이 논의되고 있지만, 환경이나 노동, 행정 등 다양한 분야에서 소비자집단피해가 발생하고 있기 때문에 모든 분야에 적용되는 집단소송제 도입이 절실하다.
- 집단소송법은 적용범위에 제한을 두지 않는 일반법으로 도입되어야 하고, 「민사소송법」에 대한 특례로 제정되어야 한다. 행정소송에서도 집단소송이 가능하도록 민사소송법에 대한 특례규정을 삭제하고, 타 법에 우선하는 규정해야 한다.

2) 인지규정

- 집단피해의 특성 상 피해규모와 손해배상액이 크기 때문에, 집단소송 시 발생하는 소송비용이 큰 부담이 될 수 있다. 이에 단소송의 소송목적의 값은 인지법 제15조에 따라 소가를 산정할 수 없는 소송으로 본다는 규정을 두어, 소송비용(인지대 부담)으로 인하여 집단소송 활용의 장애를 없애야 한다.

3) 변호사강제주의 도입

- 집단소송의 소송대리인은 변호사강제주의를 채택이 필요하다. 현재 국회에 입법 발의된 모든 법안이 공통된다. 소송의 복잡성, 원활한 진행을 위해 변호사가 필수적이다. 이는 소송 결과가 모든 피해자에게 효력을 미치고, 패소로 인한 부담을 최소화하기 위한 불가피한 선택이다.
- 법원에서 허가결정을 할 때, 변호사 보수에 대한 정보가 있어야 참가를 할지 여부를 결정할 수 있다는 점을 고려하여 변호사 보수에 관한 약정을 허가결정 고지사항으로 추가되어야 한다.

4) 소송허가제 도입

- 집단소송의 무분별한 제기를 방지하고, 소송 요건을 확인하기 위해 법원의 소송허가제 도입이 최소한의 장치로 마련되어야 한다.

- 소송허가를 위해 대표당사자가 되기 위하여 집단소송의 소를 제기하는 자는 이 법이 정하는 방식에 의한 소장과 소송허가신청서를 법원에 제출하여야 한다.

5) 집단소송의 요건

- 집단소송을 무분별하게 허용하는 것이 아니라 일정한 요건을 충족할 경우 집단소송을 허가해야 한다.
- 법원은 구성원의 각 청구가 법률상 또는 사실상 주요한 쟁점을 공통으로 하고, 집단소송이 총원의 권리실현이나 이익보호에 적합하고 효율적인 수단이라고 인정할 때 집단소송으로 해결할 것을 허가하도록 해야 한다. 구성원의 수가 50명 이상으로 한다.

6) 법원의 소송허가 결정 기한을 정함

- 법원이 집단소송 허가 여부를 무한정 결정하지 않고 있을 경우, 제도 도입의 실효성 확보가 되지 않는다. 증권집단소송이 실효성이 떨어지는 이유가 수년째 법원에서 소송허가를 하지 않는 것도 중요한 원인이다. 법원은 소송허가에 있어서 소를 제기하는 자와 피고를 심문하여 결정할 수 있고, 직권으로 필요한 조사를 할 수 있다.
- 증권집단소송법처럼 소송허가 결정 규정이 혼시규정이어서 지키지 않았을 때 다툼 방법이 없어, 허가 여부 결정을 허가신청서 제출 후 3개월 이내로 정하고, 1회 연장할 수 있으며 그 기간 내에 결정이 이루어지지 않으면 소송허가결정을 한 것을 본다는 간주규정을 둔다.

7) 대표당사자에 대한 관리감독

- 대표당사자가 배임적 행위를 통하여 피해자들에게 더 큰 손실을 줄 우려가 있다.
- 법원은 대표당사자가 총원의 이익을 적절히 대표하고 있지 못하거나 기타 중대한 사유가 있을 때에는 직권 또는 다른 대표당사자의 신청에 의하여 그 대표당사자에 대한 소송수행을 결정으로 금지할 수 있다. 법원은 대표당사자에 대하여 문제가 있을 경우 소송수행 자체를 금지할 수 있다.

8) 소송수행의 편의

- 피해자 측의 소송수행을 용이하게 하고, 법원의 석명불응 시 사실인정의 권한을 부여해야 한다.
- 대표당사자는 청구원인사실에 관하여 스스로 조사하여 밝힐 수 있는 한도 내에서 개략적으로 주장할

수 있고, 상대방은 구체적으로 답변·해명하도록 하며, 법원은 상대방이 그 답변·해명을 하지 아니하거나 그 답변·해명이 불충분하다고 인정되는 경우 석명을 명할 수 있고, 상대방이 석명 등에 응할 수 없는 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고 석명 등에 응하지 아니하는 경 석명을 구한 사실에 관한 대표당사자의 주장을 진실한 것으로 인정할 수 있도록 해야 한다.

9) 입증책임 경감

- 증거의 편중현상으로 인하여 피해자들이 입증을 하지 못하는 경우, 법원에 증거확보권한을 부여하여 피해자들의 구제를 실질화해야 한다.
- 법원은 필요하다고 인정하는 때에는 소송과 관련된 문서 소지자에게 그 문서의 제출을 명하거나 문서의 송부를 촉탁할 수 있고, 문서제출명령이나 문서송부촉탁을 받은 자는 정당한 이유 없이 그 제출이나 송부를 거부할 수 없고, 거부할 시 청구의 원인에 관한 대표당사자의 주장을 진실한 것으로 인정할 수 있다.
- 입증책임 전환을 넘어 문서제출명령 불응 시 사실인정권한을 법원에 부여해야 한다.

10) 참가형태는 제외신청을 하지 않는 한 원칙적으로 구성원 전부에게 판결효력이 미치도록 하는 방식(opt-out 방식)

- 기관력의 주관적 범위를 제외신청을 하지 아니한 구성원에 대하여도 그 효력이 미치도록 규정해야 한다.
- opt-in방식(참가신청을 한 자에게만 효력을 미치게 하는 것)의 경우, 실제 피해를 입었으나 소송에 대한 정보가 없어 참가를 하지 못하는 피해자의 실질적 피해구제를 위해 꼭 필요한 선택이다. <끝>