



□공동대표:권영준·정미화·신철영·정념·김형태 □상임집행위원장:황도수 □정책위원장:박상인 □사무총장:윤순철
03085서울·종로·동숭3길26-9 Tel.02-765-9731 Fax.02-741-8564 www.ccej.or.kr f withcej 후원 277-025887-04-014(기업)

- 수신 : 각 언론사 경제부·정치부·사회부·시민사회담당
- 발신 : 경실련 소비자정의센터 (위원장 오길영, 신경대 경찰행정학과)
경실련 시민권익센터 (위원장 김숙희, 법무법인 문무)
- 문의 : 정책국 (남은경 국장, 조성훈 가민석 간사 02-766-5624 / ka9202@ccej.or.kr)
- 시행 : 2020.11.09 (총 10매)

〈정부 집단소송법 제정(안) 및 상법 일부개정법률(안) 입법예고에 대한 의견서 제출〉

집단적 피해 구제를 위한

집단소송제, 징벌배상제 전면 도입해야 한다.

- 적용 범위 확대, 기업의 입증책임 강화, 소송허가 요건 완화 찬성 -
- 소비자 접근성 높이려면 인지액 줄이고, 소송허가 결정 기한 규정해야 -

1. 지난달(9/28) 법무부가 집단소송제 및 징벌배상제 도입을 위한 집단소송법 제정(안)과 상법 일부개정법률(안)을 입법예고했다. 각 법안에 담긴 집단소송제와 징벌배상제는 소비자의 집단적 피해에 대한 효율적 피해구제와 기업의 불법행위 예방을 위해 반드시 필요한 제도다. 경실련은 실효성 있는 소비자의 집단적 피해구제 제도의 전면도입을 촉구하며 법무부에 다음과 같이 의견서를 제출했다.
2. 정부의 집단소송법 제정(안)은 집단소송의 적용 분야를 전 분야로 확대하고, 기업의 입증 책임을 강화하고, 소송허가 요건을 완화하는 등 소비자 집단소송의 접근성을 높였다는 점에서 긍정적인 내용을 다수 포함하고 있다. 그러나 소송허가 기한이 명시되어 있지 않고 인지액 기준이 높아 여전히 집단소송의 장애가 될 수 있다. 이는 현행 「증권관련 집단소송법」처럼 유명무실한 법이 될 우려가 있어 수정이 필요하다.
3. 집단적 피해는 소비자, 의료, 환경, 노동, 자동차, 주택, 교통, 환경 등 분야를 가리지 않고 다양하게 발생하기 때문에 증권 분야로 한정했던 집단소송을 모든 분야로 확대하는 것이 마땅하다. 또한 집단적 피해의 사실관계를 입증할 수 있는 증거는 피고 측인 기업이 독점하고 있기 때문에 피해의 입증 책임을 기업으로 전환하여 피해자의 책임을 최소화한 것도 반드시 필요했다. 이와 함께 재판을 지연시키거나 불가하게 했던 피고 측 변호사 선임 의무 삭제, 소송 구성원의 피고 증권 보유 요건 삭제 등 요건을 완화한 시도는 매우 긍정적이다.

4. 반면, 집단소송의 특성상 실제 소송제기 금액이 고액이므로 법무부가 설정한 인지액 상한인 '5천만 원'은 매우 큰 부담이다. 집단적 피해에 노출됐음에도 소비자의 인지액 부담으로 인해 소송을 진행하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 다수의 소액 피해자를 구제하는 집단소송의 공익적 목적을 실현하기 위해서는 소 제기를 위한 인지액을 최소화하여 집단소송을 용이하도록 해야 한다.
5. 집단소송의 허가 기한을 설정하지 않아 피해구제 절차가 장기간 방치될 우려도 있다. 법원에서 소송의 허가 여부를 결정하지 않고 장기간 방치해도 다룰 방법이 없으며, 실제로 증권 관련 집단소송의 경우 소송허가가 수년이 지날 때까지 결정되지 않은 사례가 많아 피해구제가 미뤄지고 있다. 법원이 3개월 이내에 소송허가 여부를 결정하도록 하고 필요한 경우에 1회에 한하여 1개월 연장할 수 있도록 수정하고, 이 기간 내에 결정하지 않을 경우 소송을 허가한 것으로 간주해야 한다.
6. 상법 개정(안)에서는 징벌배상제 조항을 도입해 상행위로 인한 손해배상을 손해액의 5배 이내로 할 수 있게 했다. 특히 가짜뉴스를 대규모 참사 사고 사례로 언급하며 언론의 보도에도 징벌적 배상제를 적용하도록 했다. 그러나 가짜뉴스에 대한 객관적 기준이 부재하여 자의적 판단 가능성이 크며, 국가기관이 비판 및 의혹 보도에 대한 봉쇄수단으로 악용할 수 있는 만큼 이에 대한 대안이 필요하다. 표현의 자유가 위협받고 견제와 비판의 기능을 담당하는 언론 활동이 위축될 수 있기 때문에 언론 보도는 징벌배상제 대상에서 제외해야 한다.
7. 징벌배상제를 비롯해 집단소송제를 전면 도입하면 무분별하게 소송이 남발되어 기업 활동이 위축되고 사회적 비용이 낭비될 수 있다고 우려하는 목소리가 있다. 그러나 남소의 가능성은 소송허가 절차를 통해 충분히 억제할 수 있으며, 악의적이고 위법한 행위를 한 기업을 통제함으로써 피해자 구제와 재발 방지, 기업경영의 투명성과 경쟁력 제고로 사회적 편익은 향상될 것이다. 무엇보다 경제 활성화라는 명분하에 부당한 기업의 이익을 지키고 소비자의 피해를 감수하는 일이 없도록 해당 입법이 조속히 이루어져야 한다. 가습기살균제 참사, 개인정보 유출 사건 등으로 발생하는 대규모 피해를 더 이상 외면하면 안 된다. 경실련은 정부와 국회에 소비자의 실질적인 피해구제가 이뤄질 수 있는 법제도 마련을 촉구하는 활동을 시민사회 및 소비자단체와 함께 진행할 계획이다.

2020년 11월 09일

경제정의실천시민연합

※ 붙임 : 「집단소송법」 제정안, 「상법」 일부개정법률안에 대한 경실련 의견서 (총 8매)

「집단소송법」 제정(안)에 대한 경실련 의견서

I

취지 및 배경

- 집단적 피해 사건이 다양한 분야에서 발생하고 있지만 이를 효율적으로 해결하기 위한 제도적 장치가 미비함. 가슴기살균제 참사, 대규모 개인정보 유출 사건, 라돈 침대 사건, 폭스바겐 배기가스 불법조작 사건 등 대규모 피해가 발생했음에도 시간과 비용 소모가 크기 때문에 많은 피해자가 구제를 포기함. 모든 피해자가 개별적으로 소송에 참여할 필요 없이 대표당사자에 의한 소송을 허용하는 집단소송법은 집단적 피해에 대한 가장 효율적이고 효과적인 방안임.
- 현재 집단소송은 증권 분야에 한정해 시행되고 있으며 그 절차도 복잡함. 집단적 피해는 해당 분야뿐 아니라 소비자, 의료, 환경, 노동, 자동차, 주택, 교통, 환경 분야 등에서도 발생하기 때문에 범위를 확대해야 하며 효율적인 피해 구제를 위해 요건을 완화할 필요가 있음. 21대 국회에서도 김종민, 박주민, 이학영, 전해철, 오기형, 백혜련 의원이 법안을 발의하여 집단소송제 확대 도입과 활성화 논의가 이뤄짐.
- 경실련은 집단소송법 전면 도입 및 실효적인 운용을 지속적으로 주장함. 2005년경 증권 분야에 우선하여 집단소송법이 도입되었지만 20년 7월 기준 제기된 소송이 10건, 그 중에서도 소송허가가 확정된 건은 6건에 불과하여 활성화 방안이 필요했음. 9월 28일 법무부가 입법예고한 제정(안)은 적용 분야 확대, 입증 책임 전환, 소송 요건 완화 등 국민의 집단적 피해를 구제하는데 긍정적인 법안이지만 더욱 실효성 있는 집단소송법 제도화를 위하여 소송허가 기한 명시 등 법무부 안에 대한 경실련 의견을 제출함.

1. 인지액의 상한액 : 수정 의견

1) 법무부 안

- 「민사소송 등 인지법」 제2조 제1항에 따라 산출된 금액의 1/2에 같은 조 제2항을 적용한 금액으로 정함.
- 인지액의 상한을 5천만 원으로 규정함.
- 항소심의 경우 금액의 1.5배, 상고심의 경우 금액의 2배에 해당하는 인지를 붙여야 함.
- 남소 가능성을 우려하여 비교적 높은 인지대를 설정함.

2) 문제점

- 증권관련 집단소송법의 관련 규정을 유지한 것으로 집단소송제도의 활성화를 저해할 요소.
- 집단소송의 특성상 실제 소송제기 금액이 고액일 것이므로 인지대 상한 5천만 원은 매우 큰 부담임.
- 예를 들어 소송물 가액 100억 원을 청구할 경우, 경실련 안에 따르면 「민사소송 등 인지법」 제2조 제4항을 적용(소가 5천만 원)하여 '23만 원'임. 그러나 법무부 안에 따르면 인지액이 (소송목적의 값 × 1만분의 35를 곱한 금액 + 55만5천 원)의 1/2이므로 약 '1천 7백만 원'임.
- 패소 시 감당해야 하는 상대방 소송비용까지 고려하면 그 부담은 더욱 커짐.
- 지난 국회를 비롯해 이번 21대 국회에서 발의된 집단소송법안에서 인지액 상한을 500만 원 혹은 1천만 원으로 한정할 점을 참고할 필요가 있음.
- 인지액 상한을 다른 발의안보다 높게 설정했는데, 남소 가능성은 소송허가 요건을 판가름하며 통제할 요소임. 집단적 피해에 노출됐음에도 인지액 부담으로 인해 소송을 진행하지 못하는 경우가 발생해서는 안 됨.

3) 경실련 의견

- 집단소송은 다수의 소액 피해자를 구제하는 공익적 목적이 강하므로 이를 고려하여 인지대를 결정해야 함. 인지액 상한을 대폭 낮추거나 소송목적의 값을 계산할 수 없는 경우의 인지 규정을 적용하도록 함.
- 인지액 참고 법안 (21대 국회 발의안)
 - 인지액 상한 1천만 원 : 박주민 의원 대표발의 「소비자의 권익 보호를 위한 집단소송법안」 (의안번호 2101437), 오기형 의원 대표발의 「집단소송법안」 (의안번호 2103923)
 - 인지액 상한 5백만 원 : 이학영 의원 대표발의 「소비자집단소송법안」 (의안번호 2101561),
 - 집단소송을 소송목적의 값을 계산할 수 없는 소송으로 규정 : 백혜련 의원 대표발의 「집단소

- 인지대 부담으로 인한 집단소송 활용의 장애를 없앨 필요.

법무부 안	경실련 의견
<p>제7조(소의 제기 및 소송허가 신청)</p> <p>② 집단소송의 소장에 붙이는 인지액(印紙額)은 「민사소송 등 인지법」 제2조제1항에 따라 산출된 금액의 2분의 1에 같은 조 제2항을 적용한 금액으로 한다. 이 경우 인지액의 상한은 5천만원으로 한다.</p> <p>③ 집단소송의 항소심(抗訴審) 및 상고심(上告審)에 서의 인지액에 대하여는 「민사소송 등 인지법」 제3조를 준용한다.</p>	<p>(소의 제기 및 소송허가 신청 등)</p> <p>집단소송의 소송목적의 값은 「민사소송 등 인지법」 제2조제4항에 따른 <u>소송목적의 값을 계산할 수 없는 소송</u>으로 본다.</p>

2. 원고 소송대리인의 경력 구체화 : 수정 의견

1) 법무부 안

- 소송허가신청서에 “원고측 소송대리인의 과거 집단소송 관여 경력”을 적도록 함.
- 증권관련 집단소송법에서 3년간 3건 이상의 집단소송에 관여했던 대표당사자의 소송대리인이 원고측 소송대리인이 될 수 없다고 제한한 것을 완화함.

2) 문제점

- 요건 완화의 취지는 긍정적이지만, “과거 집단소송 관여 경력”이라고 하는 추상적인 문구를 통해 법관이 정성적인 판단을 한다면 입법 취지가 온전히 실현될지 확신할 수 없음. 집단소송의 활성화를 저해하던 소송대리인의 기계적 요건을 완화하는 본래의 취지를 달성할 수 있어야 함.
- 또한 집단소송을 담당하는 법조인의 전문성 확충하기 위해 경력 제한 사유를 최소화해야 함.

3) 경실련 의견

- 해당 조문을 구체화하여 판단하고자 하는 기준을 명확히 할 필요가 있음.
- “총원의 이익을 공정하고 적절하게 대리할 수 있는 자”를 판별하기 위한 최소한의 요건으로서 과거 범죄 또는 징계 경력을 기재하도록 함.

법무부 안	경실련 의견
<p>제9조(소송허가신청서의 기재사항 및 첨부서류)</p> <p>① 소송허가신청서에는 다음 각 호의 사항을 적어야 한다.</p> <p>5. 제7조제1항에 따라 소를 제기하는 자와 원고측 소송대리인의 과거 집단소송 관여 경력</p>	<p>(소장의 기재사항)</p> <p>제7조제1항에 따라 소를 제기하는 자와 원고측 소송대리인의 <u>과거 범죄 또는 징계 경력</u></p>

3. 집단소송 허가 기한 명시 : 수정 의견

1) 법무부 안

- 소송허가 기한에 대해 설정하지 않음.

2) 문제점

- 법원에서 소송의 허가 여부를 결정하지 않고 장기간 방치해도 다룰 방법이 없어, 피해구제가 늦어지거나 불가능한 상황이 발생함.
- 그동안 집단소송제의 실효성이 확보되지 않은 중요한 이유 중 하나가 수년이 지날 동안 소송허가 여부조차 결정되지 않는다는 점임.
- 실제로 소송을 신청하고 5년이 지나 허가 결정이 내려지는 경우가 있어 제도 활성화를 위해 대안이 필요함.

3) 경실련 의견

- 실효성 개선을 위해 소송허가의 기한을 설정함.
- 법원이 3개월 이내에 소송허가 여부를 결정하도록 하고, 필요한 경우 1회에 한하여 1개월 연장할 수 있게 함.
- 이 기간 내에 허가 여부를 결정하지 않을 경우 소송을 허가한 것으로 간주함.
- 백혜련 의원 대표발의 「집단소송법안」 (의안번호 2104106)
: “법원은 허가신청서를 제출받은 날부터 3개월 이내에 집단소송의 허가 여부를 결정해야 한다. 다만, 제3항에 따른 조사를 하여 필요하다고 인정할 때에는 그 기간을 1개월 연장할 수 있다.”

법무부 안	경실련 의견
(내용 없음)	<p>(소송허가절차)</p> <p>〈신설〉 법원은 허가신청서를 제출받은 날부터 <u>3개월 이내</u>에 집단소송의 허가 여부를 결정해야 한다. 다만, 제3항에 따른 조사를 하여 필요하다고 인정할 때에는 그 기간을 <u>1개월</u> 연장할 수 있다.</p> <p>이 기간 내에 집단소송의 허가 여부에 대한 결정이 이루어지지 아니한 때에는 <u>소송허가 결정을 한 것으로 본다.</u></p>

4. 정부안에 대한 찬성 의견

1) 적용 범위 확대

- 「증권관련 집단소송법」에 따르면 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 손해배상청구에 한하여 집단소송을 제기할 수 있었음.
- 집단적 피해는 특정 영역을 가리지 않고 발생하기 때문에 다양한 분야의 피해를 구제하기 위해 모든 범위에서 집단소송을 제기할 수 있어야 함.

2) 피고 측 변호사 강제 조항 삭제

- 피고 측 변호사 선임을 강제하지 않음.
- 피고 측의 변호사 미선임을 이유로 한 재판 지연을 방지할 수 있음.

3) 소송허가 결정에 대한 불복 금지

- 소송허가 결정에 대해 즉시항고가 가능하여 집단소송이 사실상 6심제로 운영되고 있었음.
- 소송허가 결정에 대한 불복을 금지함으로써 집단소송제의 절차를 사실상 4심제로 간소화하여 신속한 분쟁 해결을 기대할 수 있음.

4) 국민참여재판의 1심 적용

- 집단소송 1심은 국민참여재판의 대상이 됨.
- 국민의 사법 참여를 실질적으로 보장하고 집단소송절차의 사회적 정당성을 확보함.

5) 법 시행 전 사건에 대한 소급 적용

- 법 시행 이전의 사유로 인한 손해배상청구에도 집단소송 적용 가능.
- 제도 미비로 인해 불가능했던 피해구제 가능성 마련.

	법무부 안	경실련 의견
적용 범위	모든 분야	찬성
소송대리인의 선임	원고	
소송허가 결정	불복 금지	
국민참여에 의한 재판	1심 적용	
법 적용의 시간적 범위	소급 적용	

- 미국, 일본, 유럽연합 등 다수 국가는 이미 국민의 피해구제를 위해 집단소송법을 시행하고 있음. 우리나라는 집단소송법의 부재로 기업의 불법행위로 인한 집단적 피해 발생에도 적절히 대응할 수 없음. 국민의 피해가 기업의 반사이익으로 용인되지 않도록 집단적 피해 구제를 위한 집단소송법은 반드시 전면 도입되어야 함.
- 일각에서 집단소송법을 전면 도입하면 무분별하게 소송이 남발되어 기업 활동이 위축되고 사회적 비용이 낭비될 수 있다고 우려함. 집단소송법이 도입된다면 이전까지 할 수 없었던 소송들이 가능하게 되어 그 건수가 증가할 수 있음. 하지만 이는 마땅히 치러야 할 소송을 정상적으로 진행하기 때문에 일어나는 현상이며, 소송허가 절차를 통해 요건에 맞지 않는 소송은 제외될 것임.
- 또한 집단소송을 거쳐 처벌받게 될 대상은 악의적이고 위법한 행위를 통해 국민에 해를 가한 기업이므로 적법한 경영으로 이윤 추구하는 기업은 그 대상이 되지 않음. 오히려 피해자 구제와 기업경영의 투명성 제고 등을 통해 사회적 편익을 제고할 것으로 보임. 위법하게 집단피해를 유발한 기업이 명맥을 유지하고자 집단소송법 반대 논리를 펼치는 것은 용납할 수 없음.
- 집단소송법을 조속히 제도화하여 광범위한 집단적 피해로부터 방치된 국민을 보호해야 함. 법무부 안은 지금까지 마련된 정부안 중 가장 혁신적이며 의미 있는 내용을 다수 담고 있음. 이를 실효적으로 보완하기 위해 인지액을 조정해 소송에 대한 부담을 경감시키고, 원고 소송대리인의 요건을 구체화하여 제한 요건을 최소로 하고, 소송허가 기한을 정해 피해구제 절차가 방치되지 않도록 의견을 제시함. 경실련은 이번 기회로 집단소송제도가 온전히 도입될 수 있도록 법무부가 입법 과정에 적극적으로 나서줄 것을 촉구함.

「상법」 일부개정법률(안)에 대한 경실련 의견서

I 취지 및 배경

- 기업의 영리활동 과정에서 고의·중과실로 인한 피해 유발행위를 억제하고, 적법한 경영활동을 유도하며, 분야 별 각 법률에 따라 산재되어 도입된 징벌적 손해배상제도 운용의 통일성을 확보하기 위해 상행위에 관한 손해배상책임으로서 ‘징벌적 손해배상제도’ 도입이 필요함.

II 「상법」에 대한 경실련 의견

1. 상인의 손해배상책임에 대한 특례 : 수정 의견

1) 법무부 안

- 상인이 고의 또는 중과실로 타인에게 손해를 가한 경우 상인은 손해의 5배를 넘지 아니하는 범위에서 배상할 책임 규정을 둬.

2) 문제점

- 법무부의 보도자료에 따르면 징벌배상의 범위가 전 분야로 확대되면서, 언론의 보도 영역까지 포함되었음. 이렇게 될 경우 표현의 자유가 심각하게 위협받을 수 있으며, 언론의 활동이 위축될 수밖에 없음. 공기로써 표현의 자유는 적극 보호해야 하며, 가짜뉴스로 인한 폐단에 대해서는 별도의 방법으로 대응하는 것이 바람직함.

3) 경실련 의견

- 표현의 자유는 징벌배상의 대상에서 제외함.

법무부 안	경실련 의견
<p>제66조의2(상인의 손해배상책임에 대한 특례)</p> <p>① 상인이 고의 또는 중과실로 타인에게 손해를 가한 경우 상인은 손해의 5배를 넘지 아니하는 범위에서 배상할 책임이 있다. 다만, 상인이 상행위로 인한 것이 아님을 입증한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 제1항의 책임에 따른 손해배상청구는 소(訴)로써만 행사할 수 있다.</p> <p>③ 법원은 제1항의 배상액을 정할 때 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 고의 및 중과실의 정도 2. 발생한 손해의 정도 3. 상인이 해당 행위로 인하여 취득한 경제적 이익 4. 상인이 해당 행위로 인하여 형사처벌 또는 행정처분을 받은 경우 그 형사처벌 또는 행정처분의 내용 및 정도 5. 상인의 재산상태 6. 상인이 피해구제를 위하여 노력한 정도 <p>④ 제1항의 배상책임을 미리 배제하거나 제한하는 특약은 효력이 없다.</p> <p>⑤ 본 조는 손해배상책임을 정하는 다른 법률 규정에 우선하여 적용한다.</p>	<p>제66조의2(상인의 손해배상책임에 대한 특례) (현행과 같음)</p> <p>제66조의3(언론보도에 대한 적용제한) 〈신설〉 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 제66조의2를 적용하지 아니한다.</p>