

증권집단소송 제도의 국제적 비교 및 시사점

- 국내 증권집단소송 제도는 2005년 도입된 후 15년이 경과하였으나 그동안 제기된 증권집단소송 건수는 총 10건에 불과하며 제도가 활성화되지 않은 것으로 나타남
 - 현재의 증권관련 집단소송법에 따르면 소송제기 시 절차상의 제약이 존재하여 증권집단소송을 통해 소비자 피해집단을 구제하는데 있어 어려움이 있음
 - 그리하여 소비자 피해집단의 실질적인 구제수단으로써 증권집단소송 제도가 제대로 기능하고 있는 지에 관해 다양한 논의가 이어져왔으며 제20대 국회에 관련 개정안이 발의되었으나 현재 모두 계류 중
 - 소비자 피해집단의 구제책을 위한 집단소송 제도의 필요성에 대해 해외 여러 국가에서 공감대가 점차 확산되며 제도 도입의 노력이 이어지고 있는 가운데 해외 주요국의 집단소송 모델은 다양한 형태로 운영되고 있음
 - 국내의 경우 소비자 피해구제라는 취지에 부합하기 위해 증권집단소송 제도의 실효성을 높일 수 있는 개선방안을 마련할 필요
-
- 국내 증권집단소송 제도는 2005년 1월 도입된 후 15년이 경과하였으나 그동안 대법원에 공고된 증권집단소송 제기 건수는 총 10건에 불과하여 제도가 활성화되지 못한 것으로 나타남
 - 2005년 증권관련 집단소송법이 도입된 이후 현재까지 제기된 집단소송은 총 10건(병합 기준)이며 소송허가가 확정된 사건은 8건으로 나타남
 - 8건의 사건 중 최종 판결이 나온 사건은 5건이며 이 중 화해로 종결된 사건 3건, 원고 승소판결 2건을 기록
 - 소송절차가 진행 중인 4개 사건 중 본안절차가 진행 중인 사건은 3건이며 나머지 1건은 아직 소송허가 절차가 진행 중
 - 증권집단소송이 처음 제기된 해는 도입된 지 4년만인 2009년이었으며 2017년 이후에는 신규 소송 제기는 한 건도 없는 것으로 나타남
 - 2005년부터 2019년까지 15년간 증권집단소송의 연간 평균 제기 건수를 살펴보면 약 0.7건(병합 기준)으로 집계
 - 그리하여 통계적으로 살펴보았을 때 증권집단소송이 도입된 후 꾸준히 제기되고 있는 남소에 대한 문제는 크게 우려할 만한 수준은 아니라고 판단됨

- 오히려 현재의 증권관련 집단소송법에 따르면 소송을 제기하는데 있어 절차상의 제약이 존재하여 증권집단소송을 통해 금융소비자 피해집단을 실질적으로 구제하는데 어려움이 있음
- 우선, 현재의 증권관련 집단소송법 제15조제4항에 따르면 집단소송 허가결정에 대해 즉시항고가 가능하도록 하고 있어 허가결정의 확정에 많은 시간이 소요될 수 있음
 - 법원의 집단소송 불허결정에 대해 피해자의 불복뿐만 아니라 허가결정에 대해 기업이 불복(즉시항고)하는 것을 1~3심 3차례에 걸쳐 허용하고 있어 소송절차가 지연되고 장기화되는 구조를 가짐
 - 실제로 2010년 12월에 소제기 공고가 있었던 사건의 경우 불허가결정이 2012년 5월에 있었으나 즉시항고에 따른 최종 허가결정은 2015년 11월에 내려졌으며, 또 다른 사건으로 2012년 3월에 제기된 소송의 경우 최종 허가결정은 2016년 5월에 내려져 허가결정만으로 약 5년 가까이 소요되는 것을 볼 수 있음
 - 2020년 2월에는 최초로 대법원의 최종 확정판결에 따른 원고 승소사건이 있었으나 이는 집단소송이 제기된 지 8년 4개월 만의 판결이었으며 손해배상액은 피해금액의 10% 수준만 인정된 것으로 나타남
 - 또한 사건의 전문성과 정보비대칭성 등으로 인해 피해자가 사건에 대한 증거가 쉽지 않은 상황에서 증거 수집을 용이하게 할 수 있는 제도가 부족하여 피고로부터 원고가 해당 증거를 충분히 확보하는 것에 어려움이 있음
 - 현재 문서제출명령제도가 존재하나 원고의 신청에 따라 피고에게 문서제출을 명하고 이에 대해 피고가 거부하거나 이행하지 않은 경우에도 실질적으로 제재할 수 있는 수단이 없음(민사소송법 제349조)
 - 집단소송이 제기된 사건 중 피고의 자료제출 지연으로 인해 소송허가 후 본안 심사 까지 2년이 지연된 사례가 존재
 - 또한 현 증권관련 집단소송을 통한 손해배상청구의 적용 범위를 제한적으로 허용하고 있어 집단소송으로 제기하는 것에 한계가 있음
- 이와 같이 증권집단소송의 낮은 실적과 절차상의 한계 등으로 금융소비자 피해집단의 실질적인 구제 수단으로써 증권집단소송 제도가 제대로 기능하고 있는 지에 관해 다양한 논의가 이어져왔으며 제20대 국회에 증권관련 집단소송법의 개정안이 발의되었으나 현재 모두 계류 중임
- 2016년 8월 증권관련 집단소송법 상의 절차 개선에 관한 개정안이, 2017년 7월에는 집단소송의 적용범위를 파생상품을 포함한 금융투자상품으로 확대하는 개정안이 제출 됨
 - 2018년 9월에는 집단소송 대상을 기존 증권 분야 외에도 6개 분야를 추가하여 대폭 확대하는 것을 주요로 하는 개정안이 발의된 가운데 증권집단소송 제도의 적용 범위를 금융투자상품으로 확대, 손해배상청구의 대상이 되는 유형의 일부 확대, 소송절차의 일부 개선 등의 내용을 포함
 - 이와 같이 다양한 개정안이 제출되었음에도 불구하고 소위원회의 심사를 받지 않은 상태로 제20대 국회 임기만료에 가까워지고 있는 실정

제20대 국회에 발의된 증권관련 집단소송법 개정안 주요 내용

발의자	날짜	개정안 주요 내용
채이배 의원 등 17인	2016. 08. 26	1) 소송의 지나친 장기화를 초래하는 일부 절차를 개선: 소송허가결정에 대한 즉시항고는 집행정지의 효력을 갖지 않도록 함 2) 대표당사자 및 소송대리인 요건을 삭제: 3년간 3건 요건 삭제 3) 법원에서 소송 진행을 위해 필요한 사건 기록을 보유한 기관에 제출을 요구 시 제출을 거부할 수 없도록 함 4) 손해배상의 대상이 되는 유형 일부 확대: 공개매수신고서의 거짓 부실기재 및 주요사항보고서의 거짓기재 포함
함진규 의원 등 10인	2017. 07. 21	증권관련 집단소송의 적용범위 확대: 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에서 규정하고 있는 파생상품을 포함한 금융투자상품으로 확대
김종민 의원 등 18인	2018. 09. 21	1) 구성원의 다수성 요건, 원고 측 소송대리인 요건, 문서제출명령 거부 요건 등 집단소송 절차 일부 개선 2) 증권 분야 적용대상을 금융투자상품까지 확대 3) 손해배상청구의 대상이 되는 유형 일부 확대: 불건전 영업행위 금지 위반 행위, 공개매수신고서의 거짓기재, 주요사항보고서의 거짓기재 4) 소송대리인 선임 요건 개정: 소송절차가 지연되는 것을 방지하기 위해 피고 측의 변호사 선임의무 삭제

자료: 국회입법예고

□ 우리나라는 가장 대표적인 집단소송 유형이라고 할 수 있는 미국식 집단소송(class action) 모델을 기반으로 한 증권집단소송 제도를 운영하고 있으며 해외 주요 국가들의 경우 미국식 집단소송과는 다른 유형의 제도 도입을 추진 및 채택하였음

- 집단소송 제도의 유형을 결정하는 가장 중요한 요소인 소송구조는 소송주체와 피해자 적용대상 범위에 따라 결정될 수 있음
 - 소송주체는 대표당사자형과 제3자소송담당형, 피해자 적용대상 범위는 가입신청형(opt-in)과 제외신청형(opt-out)으로 구분¹⁾
- 우리나라는 미국식 집단소송 모델인 대표당사자형과 제외신청형(opt-out)을 채택하여 시행하고 있으며 현재까지 국회에 제출된 대부분의 발의안도 증권관련 집단소송법의 제외신청형을 기반으로 하여 적용범위를 확대 도입하는 내용을 담고 있음
- EU와 일본 등은 미국식 집단소송 모델과는 구분되는 각국의 경제적·사회적, 법제도적 환경에 맞게 변형된 집단소송 제도를 도입·추진해옴
 - EU는 제3자소송담당형 및 가입신청형(일부 예외적으로 제외신청형 허용), 일본은 제3자소송담당형 및 가입신청형을 채택하여 운영하고 있음

1) 가입신청형(opt-in)은 소송에 참여하겠다고 신청한 자에게만 판결의 효력이 미치는 방식이며, 제외신청형(opt-out)은 소송에 참여하지 않겠다고 제외신청을 한 자를 제외한 모든 피해자 구성원에게 자동적으로 판결의 효력이 미치는 방식

- 집단소송 절차는 전 세계적으로 여러 국가에서 도입하였으나 미국을 제외하고는 집단소송이 활발하게 활용되고 있지 않은 가운데 최근 해외 주요국에서 집단소송을 통한 금전적 손해보상을 추가하는 등 집단소송이 소비자 피해집단을 위한 실질적인 구제책이 될 수 있도록 제도의 개정 및 도입 노력이 계속해서 이어지고 있음
 - 미국의 집단소송은 전 세계적으로 대표적인 집단소송 모델로 꼽히며 많은 국가들이 집단소송 또는 대표소송을 도입하는데 있어 참고하는데 기초가 되었으며, 이에 관한 많은 논의를 통해 각 국가의 사회적·경제적 및 제도적 여건에 맞게 수용, 변형시킨 형태로 발전해 옴
 - 유럽 및 일본 등 해외 주요 국가에서 집단소송 절차를 도입한지 꽤 오래되었음에도 불구하고 그 간 많이 활용되지는 않았으나 2010년 이후에는 소비자 피해집단의 구제책으로써 집단소송 제도의 중요성을 인식하며 동 제도가 실질적인 구제수단이 되기 위해 지속적인 논의를 거쳐 제도의 개정 움직임을 보이고 있음

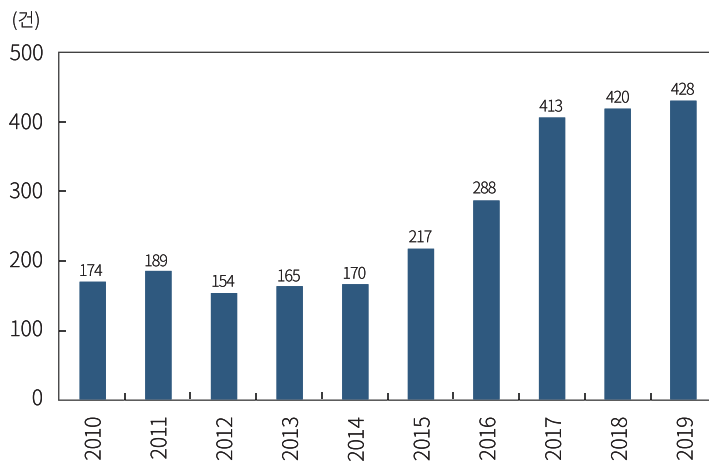
- 미국의 증권집단소송 제도는 연방민사소송규칙 제23조에 규정되어 있으며 연방법원에 증권관련 집단소송이 제기된 건수는 꾸준히 증가세를 보여 집단소송 제도를 가장 활발하게 활용하고 있는 것으로 나타남
 - 집단소송 제도의 기본적인 법적근거는 연방민사소송규칙(Federal Rule of Civil Procedure) 제 23조에 규정되어 있으며 연방법원에 관할권을 부여
 - 집단소송이 허용되기 위한 다수성, 공통성, 전형성, 대표당사자의 적절성 등에 대한 성립요건을 각각 명시
 - 미국의 집단소송 제도는 일부 특정 분야에 한정되어 있는 것이 아닌 일반 민사사건에 공통적으로 적용될 수 있으며, 소송의 허가부터 판결까지 소송 과정의 전반에 걸쳐 법원의 적극적인 관여와 통제가 이루어짐²⁾
 - 미국의 집단소송 제도는 대표당사자가 전체 피해자 구성원들을 대표하여 소송을 수행하면 제외신청을 한 자를 제외한 모든 피해자 구성원에게 자동적으로 판결의 효력이 미치도록 함으로써 소송 제기의 편의성과 소액의 다수 피해자들을 효율적으로 구제할 수 있다는 장점이 있는 것으로 평가
 - 연방법원과 주법원에 제기된 증권관련 집단소송 제기 건수는 2010년 175건에서 2019년 404건으로 큰 폭으로 증가하였으며 2017년 이후 3년 연속 400건 이상 제기되어 증권관련 집단소송을 활발하게 활용하는 것으로 나타남
 - 증권집단소송이 처음 제기된 이후 3년 이내에 약 69.6%가 사건이 종결된 것으로 나타났으며 이는 상대적으로 높은 화해 비중에 기인하는 것으로 분석³⁾
 - 1997년부터 2018년까지 연방법원에 제기된 증권관련 집단소송 중 화해로 종결된 비중은 49%, 소취하는 비중은 43%이며 최종 판결까지 간 비중은 1%에 불과한 것으로 나타남
 - 미국의 증권집단소송에서 소송유인으로 작용하는 것으로는 징벌적 손해배상의 적용, 변호사의 성공보수 허용, 소송비용의 각자 부담, 증거개시제도(discovery)와 같은 절차법적 보호수단 등이 있음

2) 국회입법조사처, 2019, 공정거래 분야의 집단소송제 도입 방안

3) Cornerstone Research, 2019, Securities Class Action Filings 2019 Year in Review.

- 일반적으로 집단소송 비용을 당사자들이 각자 부담하는 것을 원칙으로 하며 화해금을 노리고 소송을 남용한 경우에만 상대방의 변호사 비용 등을 원고가 부담하도록 하고 있음
- 또한 소비자 피해집단에 대해 징벌적 손해배상을 최대 3배까지 적용하며 변호사의 성공보수를 허용
- 강력한 증거개시제도를 통해 사실심리(Trial)가 개시되기 전에 상대방이 사건과 관련하여 갖고 있는 증거와 서류를 요구할 수 있으며 이러한 증거개시에 불응할 경우 강력한 제재수단을 두고 있어 이를 통해 원고가 피고를 상대로 광범위한 증거 수집이 가능

미국 증권관련 집단소송 제기 건수 추이



자료: Cornerstone research(2019)

- 유럽에서는 집단소송제도를 발전시키는 과정에서 미국의 집단소송 제도와 구별되는 형태를 도입했으나 활성화되지 못함
 - EU는 집단소송 제도를 도입·운용하는데 있어 미국의 집단소송 제도는 유럽과 매우 다른 법률 체계를 가지므로 미국식 모델과는 명확하게 구분되어야 한다는 것에 초점을 두었음
 - 유럽은 미국의 집단소송 제도가 지나친 남소를 유발할 수 있다는 비판적인 견해를 밝혔으며 미국식 집단소송 제도에 내재된 위험과 실패를 방지하기 위해 유럽의 전통법에 적합한 지침을 수립해야 한다는 의견을 표명
 - 집단소송에 접근할 수 있는 소비자의 공정한 권리를 추구함과 동시에 소송의 남용에 따른 기업의 피해를 줄일 수 있도록 균형을 맞추려는 입장으로, 미국에 비해 상대적으로 엄격하고 제한된 지침을 마련하였음
 - 남소 방지를 위해 인센티브가 될 수 있는 요소인 변호사 성공보수를 금지하고 소송에서 패소한 쪽이 승소자의 소송비용을 부담(패소자 부담)하며 징벌적 손해배상은 금지하고 보상적 손해배상만 허용하였음

- 유럽에서의 집단소송은 도입한지 오래되었으나 일부 국가에서만 제한된 형태로 운영됨에 따라 크게 활용되지 않고 있어 2000년 이후부터 EU 전체 차원에서 집단소송 제도의 필요성 및 도입에 관한 논의와 입법시도가 지속적으로 이루어져왔으며 2019년에는 새로운 집단소송지침안(Representative Action Directive)을 채택
- EU는 집단분쟁해결을 위해 1993년 최초로 도입한 이후 1998년에는 소비자이익 보호를 위한 금지청구소송에 관한 지침을 제정
 - 이후 몇 차례 개정이 이루어졌으나 소비자의 집단적 이익을 침해하는 경우 이를 금지시키거나 중지시키기 위한 소송만을 제기할 수 있었고 손해배상을 통한 금전적 보상 등은 받지 못하였음
 - 2000년대 들어 EU원에서 집단소송 제도의 필요성 및 확대 도입에 대해 장기적이고 지속적인 논의가 이루어졌으며 그리하여 2013년에는 EU 회원국들에게 집단구제책(collective redress)에 대한 메커니즘을 마련할 것을 법적 구속력이 없는 최소한의 지침을 권고안 형태로 제안
 - 그러나 이후에도 28개의 EU 회원국 중 19개국이 소비자 피해집단에 대한 구제책을 마련하고 있었으며 이 중 단 6개국만이 이와 관련하여 법률적 근거를 둔 적절한 분쟁 메커니즘을 구축하고 있는 것으로 나타남⁴⁾
 - 지난 7년간 EU의 경쟁법 위반결정 사건들의 약 25%에 대해서만 후속적인 손해배상 청구소송이 제기되었을 정도로 소비자 피해집단에 대한 실질적 구제가 미흡하였음⁵⁾
 - 그리하여 2018년 4월에는 유럽집행위원회가 소비자를 위한 새로운 거래(A New Deal for Consumers)⁶⁾의 일환으로 현재의 금지청구지침을 대체하는 새로운 집단소송 제도에 관한 공통 지침을 EU 전체 차원에서 마련·제안하였고 2019년 11월 유럽이사회(European Council)가 이를 수정·채택함⁷⁾
 - 채택한 공통지침의 전반적인 목표는 소비자의 권리 침해 시 기업을 상대로 집단소송을 제기할 수 있도록 소비자에게 법적지위를 부여하는 것으로 집단소송의 실효성을 높이고자 하는 것임
 - 기존에 이미 집단소송 제도를 도입하고 있는 회원국들이 존재 하나 회원국 간의 불일치를 해소하고 다수의 유럽국가에 대해 제한적이거나 또는 존재하지 않았던 법적 수단을 EU 전역으로 확대, 마련하게 되는 것에 의의가 있음
 - 기존 지침과의 가장 큰 차이는 집단소송이 적용되는 분야를 확대하며 집단소송을 통해 손해배상, 보상, 수리, 감액, 환불 등 청구할 수 있으며 원고의 증거수집의 권한을 높이는 등 집단소송의 전반적인 절차적 편의성을 높이고자 함
 - 그러므로 동 지침을 통해 소비자 집단피해의 구제를 좀 더 용이하게 할 수 있을 것으로 전망

4) EC, 2018, Report from the commission to the European Parliament, the council and the european economic and social committee.

5) 삼성경제연구소, 2014, EU의 경쟁법 위반행위에 대한 손해배상청구 소송 관련 지침 소개, EU Brief 6(4).

6) EU 차원에서 이루어지는 소비자법 위반 행위에 대한 감독당국의 법 집행 권한을 확대하고 소비자의 권리를 향상시키기 위해 집단소송 제도를 도입하기 위한 목적으로 2018년 4월 발표

7) EC, 2019. 11. 28, Consumer protection: Commission welcomes political agreement by Council on the Representative Actions Directive, Statement.

- 일본은 2000년대부터 소비자의 실제적 권리를 높이기 위해 지속적인 법제도적 정비가 이루어진 가운데 2007년 처음으로 소비자단체소송을 도입하였으며, 2016년에는 금전적 보상을 통해 소비자 피해집단을 실질적으로 구제하기 위한 목적으로 새로운 민사소송 제도를 도입
- 일본은 2007년 처음으로 소비자계약법((消費者契約法 법률 제61호)에 소비자집단소송이 도입되었으나 이는 소비자에게 피해가 확산되는 것을 금지하는 금지청구만 가능하였음
 - 2007년부터 2016년 6월까지 제기된 집단소송의 건수는 총 40건으로 조사⁸⁾
 - 그리하여 상당 다수의 소비자가 재산적 피해를 입었을 경우 개별적으로 손해배상을 받을 수 있는 제도적 절차가 없었다는 점을 반영하여, 소비자에게 발생한 재산적 피해에 관한 공통되는 사실상 및 법률상의 원인에 기초하여 금전적으로 구제하기 위한 목적으로 2013년 12월 「소비자의 재산적 피해의 집단적 회복을 위한 민사재판절차의 특례에 관한 법률(消費者の財産的被害の集團的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律)」을 새롭게 제정, 2016년 10월부터 시행함
 - 동 제도에 따른 집단소송의 대상사안은 일부 특정사안을 제외하고는 증권분야를 포함한 모든 소비자계약 일반을 대상으로 함
 - 동 제도에 따른 주요 특징으로는 적격소비자단체에 의해 소송이 제기되며 소송의 단계를 2단계로 나눔으로써 분쟁해결의 절차적 실효성을 높이고자 함
 - 1단계 공통의무확인소송(소비자단체에 의한 위법성의 판단단계, 지급의무의 존부판단)을 진행한 후 2단계 간이확정절차(개별소비자에 대한 채권존부 및 손해배상 금액결정)를 통해 소송을 간이하고 신속하게 진행
 - 이 제도에 따르면 1단계 공통의무확인소송 절차 이후 2단계의 간이확정절차에서 소비자가 참가 여부를 결정하므로 참가신청형(opt-in) 모델을 채택하였다고 볼 수 있음
 - 일본의 집단소송 도입에 대한 최초의 논의는 1973년부터 논의가 시작⁹⁾되었으나 2000년 중반 이후부터 본격적으로 소비자 피해집단의 구제수단에 대한 사회적 필요성을 인식하여, 소비자관련 법안의 꾸준한 정비를 통해 소비자의 실제적 권리를 점차 확대시킴에 따라 동 제도가 마련되기까지의 기반을 갖추 수 있었음
 - 동 제도는 그간 일본에서 계속되어 온 집단소송에 대한 논의 및 해외 제도와의 비교법적 검토 등을 통해 2단계형 구조를 갖는 새로운 집단소송 모델을 도입하여 제도의 실효성을 높이려 했다는 것에 의미가 있다고 평가할 수 있음

8) 소비자보호원, 2016, 소비자단체소송 활성화 방안 연구

9) 서희석, 2014, 일본에서의 소비자집단소송 제도의 창설, 고려법학 제74호.

해외 주요국 집단소송 제도 운영 모델

	한국	EU	미국	일본
소송명	집단소송	대표소송 (representative action)	집단소송 (class action)	소비자집단소송
원고적격	대표당사자	적격단체	대표당사자	특정적격소비자단체
적용 범위	증권 분야	경쟁법 위반	민사일반	소비자계약
피해자 적용범위	제외신청형 (opt-out)	가입신청형 (opt-in)	제외신청형 (opt-out)	가입신청형 (opt-in)
소송단계	1단계	1단계	1단계	2단계
손해배상	보상적 손해배상	보상적 손해배상	3배 배상	개별 보상적 손해배상
성공보수	법원의 사전 승인 후 변호사에 대한 성공보수 인정	성공보수 불인정	성공보수 인정	성공보수 인정
소송비용	원고가 인지도 선납 판결 후 패소자 부담	패소자 부담	각자 부담	각자 부담
증거수집의 용이성 (제재 강도)	문서제출명령제도 (약)	사업자에게 정보 제공을 명령할 권리를 규정 (중)	증거개시제도 (강)	당사자조회제도 (약)

- 국내의 증권관련 집단소송 제도는 도입 초기 남소 우려에 따른 절차상의 요건들로 인해 집단소송의 저조한 활용을 불러왔음에도 불구하고 2005년 시행된 이후 제도적 보완을 위한 개정이 전무한 상황 이므로, 동 제도가 금융소비자 피해집단을 위한 실질적 수단이 될 수 있도록 개선방안 마련이 필요함
 - 국내의 경우 제도 도입 당시 남소 방지를 위해 제한된 형태의 집단소송 제도를 도입, 운영함에 따라 결과적으로 증권집단소송의 활용도가 낮았음
 - 현재 증권관련 집단소송을 통한 손해배상의 적용 범위가 일부로 한정하여 허용되고 있음에 따라 위반행위로 다수의 주주에게 손해가 발생하더라도 집단소송을 제기할 수 없는 경우가 발생하므로 적용 범위를 확대할 필요
 - 증권집단소송을 활발하게 활용하고 있는 미국 등의 국가에서는 적용 범위를 특별히 제한하지 않고 있거나 최소한의 제한만을 두고 있는 것을 참고
 - 제20대 국회에 제출된 개정안에 따라 불건전 영업행위 금지 위반 행위, 공개매수신고서의 거짓 기재, 주요사항보고서의 거짓 기재 등으로 확대 적용할 것을 고려
 - 또한 원고의 증거수집에 관한 권한을 강화시키기 위해 해외의 증거개시제도 사례를 참고하여 증거개시신청 및 법원의 명령에 대해 상대방 당사자가 명령에 따르지 않는 경우 적극적인 제재를 부과하는 제도를 마련할 필요

선임연구원 안유미