

2020 05호

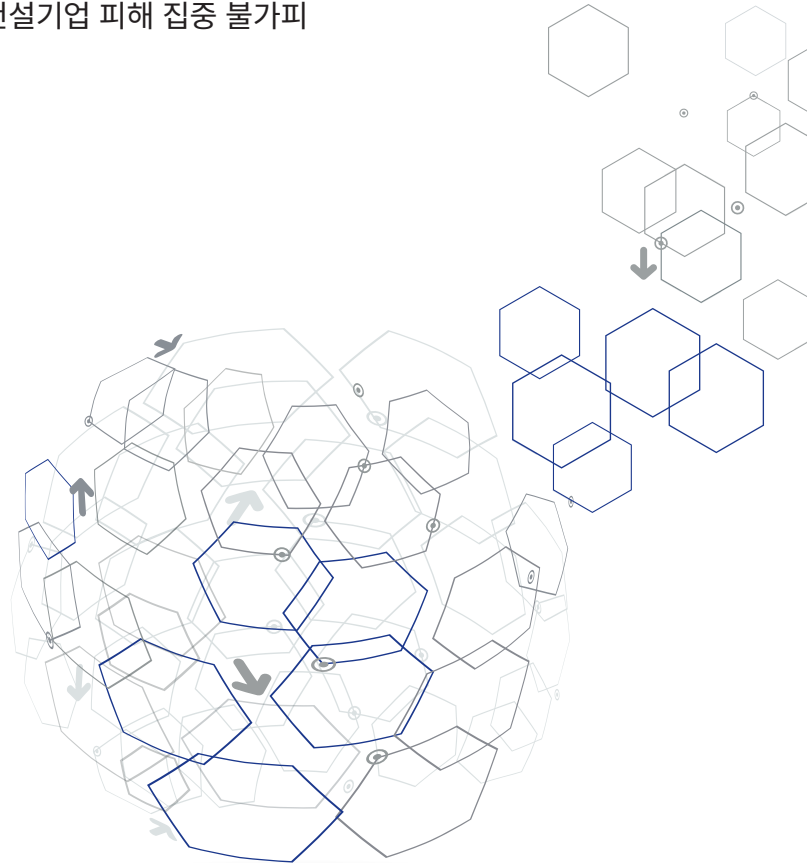
CERIK

하이라이트

10.28

집단소송제 도입 및 징벌적 손해배상제 확대에 따른 건설산업 파급효과

- 집단소송제, 집단소송 구조상 남용 위험성 높아
- 징벌적 손해배상제는 현 우리나라 법체계와 맞지 않는 제도
- 집단소송제 도입, 징벌적 손해배상제 확대에 따라 남소 증대 및 중소 건설기업 피해 집중 불가피



CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원



코로나19로 인한 경제 약화에도 최근 기업규제 관련 법률안 급증

- ◎ 지난 9월 28일, 정부(법무부)는 ‘징벌적 손해배상제’와 ‘집단소송제’를 확대 도입하는 「집단소송법」 제정안과 「상법」 개정안을 입법 예고함.
 - 법무부는 관련 입법이 필요한 사유로 다수에 대한 피해 발생 가능성이 현존하고 있음에도 개별 피해의 회복이 어려운 제도적·현실적 한계를 개선하고 기업의 영리활동 과정에서 위법행위를 통한 수익추구 유인을 억제할 필요성이 있기에 집단적 피해의 효율적 구제와 예방을 도모하고 책임 있는 기업활동을 유도할 목적으로 집단소송제 및 징벌적 손해배상제 확대 적용이 필요하다고 제시함.
- ◎ 이 밖에도 최근 발의된 「중대재해기업처벌법」 제정안과 소위 공정경제 3법(「상법」, 「공정거래법」, 「금융그룹감독법」 시행령 개정안) 등 최근 기업 관련 규제 법률안 발의가 계속되고 있음.
 - 「중대재해기업처벌법」 제정안은 21대 국회 정의당 1호 법안으로 강은미 의원이 지난 20대 국회에서 발의하였던 「재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌에 관한 특별법」을 모태로 하여 대표 발의한 법률안임. 법안의 목적과 대표적 내용은 중대 재해 감소를 위해서는 기업 범죄 발생시 법인과 경영 책임자에 대한 강력한 처벌이 필요하기에 대형 산업재해 또는 중대 사망사고가 발생하면 기업의 과실 여부에 형사 책임을 부과한다는 것임.
 - 산업계에서 ‘기업규제 3법’이라고도 명명하고 있는 ‘공정경제 3법’은 기업 지배구조 개선, 대기업 집단의 부당한 경제력 남용 근절, 금융그룹의 재무 건전성 확보 및 소수 주주의 의견 반영을 위한 법률 개정안들임. 이 중 산업계에서 기업규제라 불리는 사항은 ‘감사위원의 분리선임’, ‘대중대표소송제’, ‘공정위의 전속고발권 폐지 및 지주사 보유지분 상향’ 등임.
- ◎ 산업계에서는 이러한 기업규제 강화 법률안이 기업의 경영활동을 제약한다는 이유로 반발이 큰 상황이고, 향후 입법 심의 과정에서 관련 논쟁이 심화할 전망이다.



집단소송제, 집단소송 구조상 남용 위험성 높아

- ◎ 그간 집단소송제의 경우 금융상품 불법 판매, 카드사 개인정보 유출, 가슴기 살균제 피해, 디젤차 배기가스 조작 등 기업의 불법 행위가 있을 때마다 확대 도입 논의가 계속되어 온 제도임.
 - 집단소송제란 다수의 피해자가 소액의 피해를 보았을 경우, 개별 피해자들은 소송을 제기할 유인이 적어 대표 기관이나 대표 당사자가 소송을 제기하고 그 효력을 모든 피해자¹⁾가 함께 구제받을 수 있도록 한 소송제도임.
 - 이러한 집단소송제의 경우 우리나라는 지난 2005년 「증권 관련 집단소송법」을 통해 증권 분야에 한정하여 도

1) 제외 신고(미리 판결의 효력을 받지 않겠다고 신고, Opt-out)하지 않은 모든 피해자.

입된 제도였으나, 그간 제도의 확대 시행과 관련하여 피해자들의 손해배상을 효율적으로 이행하고자 하는 목적과 더불어 기업에 대한 규제의 성격이 함께 포함된 이유로 인해 논란이 지속된 상황임.

- 특히 산업계에서는 집단소송으로 피소된 기업의 경우 주가 하락이 불가피하고, 이에 따른 신용평가 하락과 자금경색 등 부작용 발생으로 기업에 회복할 수 없는 큰 피해가 발생할 것을 우려하여 제도 확대 도입을 강력히 반대하고 있음.

◎ 집단소송제는 소송제도가 발달한 미국을 중심으로 도입된 제도이나, 도입 방식과 관련해서는 형태가 다양하고, 적용 범위 역시 국가별로 상이한 실정임. 특히, 일본 및 유럽의 경우 오랜 논의를 거쳐 미국식 집단소송제의 폐해를 극복하기 위한 개선된 제도 도입 방안이 논의되어 왔고 이를 통해 제한적으로 적용 중임.

- 미국은 사적 소송제도가 크게 발전되어 있는 나라로서 집단소송제도(class action)도 여러 형태를 갖추고 있음. 그러나, 집단소송 및 소송제도에 지나치게 큰 비용과 기간이 소요되기에 경제 발전에 지나친 부담을 주고, 기업들도 이를 회피하기 위한 합의에 막대한 비용을 집행하고 있지만, 실질적 수혜자는 피해자가 아닌 변호사라는 비판이 지속 제기되고 있는 상황임.
- EU(유럽연합)에서는 이러한 미국 집단소송의 문제점을 인식하고 지금까지 오랜 논의의 과정을 거쳐 왔으며, 유럽의 법문화에 부합하는 집단소송(collective redress) 체계를 구축하는 것을 강조하면서, 회원국에 권고안 형태로 제시함.
- 일본도 미국식 집단소송제를 실패로 규정하고, 단계적인 접근 즉, 1단계에서 일정한 요건을 갖춘 소비자단체의 소송을 통해 개별 피해자의 청구권 존부 및 금액을 판단한 후, 2단계에서 신청을 한 개별 피해자에게 지급할 금액을 심리하는 방식의 일본식 집단소송제를 도입함.

◎ 이에 따라 미국식 집단소송제와 가까운 이번 집단소송제 도입안에 대해 우리 기업들의 거센 반발은 당연하다고 할 수 있음. 실제로 집단소송제가 활발한 미국의 사례에서 보듯이 소송이 급증할 가능성은 매우 높으며 이로 인한 경제활력 저하는 불가피할 것으로 판단됨.

- 미국은 오랜 기간 소송으로 인한 사회적 비용의 낭비 문제가 지속해서 제기되어 왔음. 특히 미국 내 대다수에서 도입되어 운영 중인 집단소송제와 관련하여 SNS(소셜네트워크)를 통한 기획소송의 남발과 청구 액수가 막대한 집단소송제가 끊이지 않는 문제에 대해 여러 경제단체뿐만 아니라 미국 상무부(DoC) 역시 우려를 표명 중임.
- 우리나라는 미국식 집단소송제가 확대될 경우 경제성장을 주도해 왔던 제조업 중심의 산업 구조상 심각한 피해가 불가피할 것으로 판단됨. 특히, 소송으로 인한 소송비용, 화해비용, 손해 배상금 등의 비용을 감수할 수 없는 대다수 중견·중소기업의 피해는 막대할 것으로 예상됨.

◎ 직접적인 소송비용의 증가 외에도 소송시 기업의 이미지 하락에 따른 주가 하락과 이로 인한 기업의 도산 가능성 증대, 소송 대응을 위한 조직·인력의 확보 등으로 인한 부작용 등 간접적 피해도 불가피할 전망이다.

◎ 특히, 우리나라의 경우 기업에 대한 국민 대다수의 호감도가 매우 낮은 수준인 점을 고려하면, 집단 소송제가 확대될 경우 기업 대상 집단소송 증가는 불가피할 것임.

- 가장 최근 우리 기업에 대한 호감도를 조사한 대한상공회의소의 2018년 기업 호감지수 결과를 살펴보면, 100점 만점 중 53.9점에 불과한 것으로 조사됨. 특히 대기업군에 대해서는 49.0점으로 평가하여 더욱 부정적 시각을 갖고 있음.
- 세부항목 평가 결과 중 준법 및 윤리경영 미흡을 가장 부정적으로 평가하고 있다는 점을 고려할 때 집단소송 제 도입시 간접적인 영향도 불가피함.



징벌적 손해배상제, 현 우리나라 법 체계와 맞지 않는 제도

◎ 이번 「상법」 개정안의 ‘징벌적 손해배상제’는 「제조물책임법」 및 「하도급법」 등 19개 개별 법률에서 반사회적 위법행위에 대해 최대 3~5배까지 징벌적 손해배상을 적용하던 제도를 상거래 활동 전반에 걸쳐 도입하기 위해 일반법 체계인 「상법」상에 명시함으로써 그 대상 범위를 일반화하겠다는 것임.

- 법무부는 징벌적 손해배상제의 대상 범위를 확대하는 제도의 도입 취지로 분야별 구별 없이 악의적 위법행위에 대한 억지력을 확보할 필요가 있고, 통일적·안정적 운용 및 효과적인 활성화 방안을 마련하기 위해서라고 밝히고 있음.

◎ 이를 반대하는 측에서는 법률적으로 손해배상이라는 사적 영역에 대해 공권력이 개입되기 때문에 법 체계적으로 「민법」 영역인 손해배상에 대해 징벌적 배상을 부여하는 공법적인 요소를 확대하는 것이 적합한지에 대한 문제를 지속적으로 제기하고 있음.

- 최대 5배라는 징벌적 제재는 「민법」의 실손해배상 원칙을 흔들고, 개인의 손해배상 소송에 편승해 국가형벌권의 목표를 달성하려 한다는 문제가 있음. 또한, 「헌법」상 과잉금지 및 이중처벌 금지원칙에도 위배될 소지가 충분함.

◎ 이에 대해 법무부 등 징벌적 손해배상제 적용 확대를 주장하는 측에서는 모든 불법 행위에 적용하는 것이 아니라 ‘악의적으로 위법행위를 한 경우’에 대해서만 적용하고, 고의 및 중과실로 위법행위를 한 경우에 한정하기에 경제활동을 크게 억압하거나 「헌법」의 원칙에도 위배되지 않는다고 주장하고 있음.

- 그러나, ‘악의적인 위법행위’를 어떻게 판단할 것인지에 대한 명확한 기준이 법안에 마련되어 있지 않은 상황임. 즉, 징벌적 손해배상의 범위는 최대 5배로 명확히 제시되어 있는 반면, 불법적인 행위에 대한 구체적인

2) 징벌적 손해배상제란 반사회적인 위법행위에 대하여 실손해 이상의 배상 책임을 인정하는 제도를 뜻함.

증명 기준이 마련되어 있지 않아 갈수록 기업규제로서 적용 대상 범위가 확대되더라도 이를 제지할 방법이 전무함.

- 더구나 징벌적 손해배상제는 손해배상의 입증 책임이 기업 쪽에 전적으로 부여되기에 이를 악용할 소지가 다분함.
- ◎ 더욱이 징벌적 손해배상제의 도입 확대를 주장하는 측에서는 외국의 입법 사례를 그 근거로 제시하고 있으나, 실제로 이 제도가 보편적으로 활용되고 있지 않을 뿐만 아니라 제도 도입의 효과성(얼마나 효과적으로 처벌받는지 또는 불법 행위를 억제하는지)에 대한 구체적 검토와 제시가 결여되어 있다는 점도 문제임.
- 결국, 제도가 가지는 추론이나 가설 그리고 여론에 밀려 기업의 처벌을 강화하는 제도를 도입하기에는 그 도입 환경에 대한 충분한 검토가 전제되지 않은 상황임. 따라서 자칫 더 큰 문제를 초래할 수 있음.



건설산업, 제도 도입시 남소(濫訴) 증대 및 중소기업 피해 집중 우려

- ◎ 하나의 건설사업에는 사업 착수단계부터 준공 이후의 사후관리에 이르는 전(全) 사업 생애주기에 걸쳐 발주자(국가, 지자체, 공공기관, 개인, 기업 등)를 비롯한 사업 참여자(설계자, 시공자, 건설기술용역사업자 등)뿐만 아니라 인·허가 기관에서부터 사업 현장 주변 거주민에 이르기까지 다양한 이해관계자(stakeholder)가 존재함.
- 더욱이 건설사업은 시설물의 준공 이후에도 최장 10년에 이르기까지 시설물에 대한 하자담보 책임 기간이 존재하여 책임의 범위가 장기간에 걸쳐 이루어지는 특성 또한 갖고 있음.
- ◎ 이로 인해 건설산업은 그 특성상 기본적으로 수행과정에서 많은 민원에 직면할 수밖에 없으며, 더 나아가 분쟁으로 심화되는 경우 역시 빈번함. 또한, 소송으로 이어지는 경우 역시 타 산업에 비해 월등히 많음.
- 법원 내 건설 관련 소송만을 전담하는 민사재판부가 전 산업 중 가장 많은 편이며, 대한상사중재원의 중재 사건 중 건설과 관련된 중재 건수가 전체의 약 30%를 차지하고 있는 상황임(<표 1> 참조).

<표 1> 대한상사중재원 중재 사건 현황

(단위: 건, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
중재사건 건수	413	381	385	393	443
건설사건 건수	133	131	126	122	113
비중	32.2%	34.4%	32.7%	31.0%	25.5%

자료 : 대한상사중재원.

- 건설산업 내 주된 분쟁 발생 사안인 공동주택 하자 분쟁의 경우, 2015년 이후 매년 4,000여 건에 달하는 사건이 입주자와 시공자 간 합의가 이루어지지 못해 분쟁으로 이어지고 있음(<표 2> 참조).

<표 2> 국토교통부 하자심사·분쟁조정위원회 사건 접수 현황

(단위: 건)

2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
69	327	836	1,954	1,676	4,246
2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 상반기	2010~2019
3,880	4,089	3,818	4,290	2,226	62.2배 증가

자료 : 국토교통부 하자관리정보시스템.

- ◎ 이러한 건설산업의 특성에 더해 집단소송제가 확대 시행되면, 재판 외 분쟁해결(ADR) 절차가 존재함에도 이해관계자가 기본적으로 50인 이상인 주택사업 및 개발사업에서 집단소송이 집중적으로 발생할 가능성이 큼.
 - 대표적으론 분양 건축물에 대한 하자처리에 대한 소송, 주택 개발사업 시행자를 대상으로 한 토지 매입 관련 분쟁, 시공자 대상의 민원 관련 소송 등이 이에 해당함.
 - 전술한 바와 같이 이미 우리 건설산업의 경우 하자 관련 분쟁 건수가 막대하다는 점을 함께 고려할 때, 집단소송제가 확대 시행되면 상대적으로 소송에 대한 부담이 작아지기에 집단소송으로 갈 가능성이 큼.
- ◎ 특히나 국민적 관심이 높고, 불신이 깊은 가운데 다툼이 계속되고 있는 공공주택 분양가 적정 여부 등 건설기업의 영업 비밀이자 경쟁요인이라 할 수 있는 각종 사안 역시 집단소송으로 인해 증거조사 과정에서 자료 제공이 강제화될 가능성이 있기에 건설산업에 큰 파장이 미칠 수밖에 없음.
- ◎ 또한, 이미 건설산업에 적용 중인 징벌적 손해배상제(「하도급법」)의 경우 그간 대상이 되는 위법행위를 제한하고 있었으나, 징벌적 손해배상제 적용 확대에 따라 전체 하도급 규제 사항(「건설산업기본법」 및 「하도급법」), 품질, 안전, 환경 등 관련 모든 규제 행위에 징벌적 손해배상제 적용이 가능한 상황임.
 - 계약단계에서는 적정 분양원가를 넘어선 과도한 도급금액 산정 관련 집단소송이 증가할 것으로 판단되며, 「상법」 개정에 따라 국가 등 공법인 역시 제도의 활용이 가능하기에 원칙적으론 발주자의 부당감액 등에 대해서도 징벌적 손해배상제 청구가 가능해질 것으로 보임. 또한, 산업기술 침해 관련 사항도 기존 행정형벌 외에 징벌적 손해배상제 적용이 가능함.
 - 시공단계에서는 품질·안전·환경 관련 법 위반이 행정형벌과 별도로 징벌적 손해배상제의 적용 대상이 될 것으로 예상되며, 시공현장에서의 자재 저가 매입, 건설기계 대여대금 부당감액 역시 징벌적 손해배상제 적용이 가능함.
 - 이 밖에도 건설근로자의 사용, 노동쟁의 관련 등 광범위한 건설사업 영역에서 징벌적 손해배상제 적용 가능성이 높음.

- ◎ 결국, 징벌적 손해배상제는 역시 대표적 규제 산업이라 할 수 있는 건설산업에 미치는 파급효과가 클 것으로 판단됨. 건설산업의 전 수행과정에 걸쳐 분야별로 이미 개별 법령을 통해 강력한 행정형벌 체계를 구축하고 있다는 점을 감안하면, 징벌적 손해배상제에 따른 이중처벌 논쟁은 타 산업 대비 심각하게 대두될 것이기 때문임.
 - 건설업은 이미 개별 행위에 대해 다양한 행정형벌과 과태료, 시정명령 등의 행정절차가 마련되어 있는 상황이기 때문에, 집단소송제 도입시 건설사 영업활동 위축이 불가피함.
- ◎ 더욱이 중소 건설기업의 경우 인력 및 재정적 한계상 소송에 적극적 대응이 어렵다는 점을 고려할 때 집단소송제와 징벌적 손해배상제의 확대 시행으로 규모가 큰 사건의 피소송 대상이 되면 막대한 피해가 불가피하며, 사실상 폐업에 이를 수밖에 없음.



징벌적 손해배상제 및 집단소송제 확대 신중해야

- ◎ 코로나19로 인하여 국가 경제와 기업의 어려움이 가중되고 있는 현 상황에서 지금까지 많은 논란이 있었던 집단소송제 도입과 징벌적 손해배상제의 확대 시행은 시기적으로도 바람직하지 않음. 이에 따라 산업별로 미칠 파급 영향에 대해 충분한 논의와 검토를 거쳐 제도를 설계하는 등 보다 신중을 기할 필요가 있음.
- ◎ 정부의 집단소송제 도입안은 여러 국가에서 도입을 제외한 초기 미국 집단소송제와 상당 부분 유사하게 설계되어 있음. 미국의 집단소송제의 부작용과 현재 우리나라 현실을 종합적으로 감안할 때 소송 남발로 기업과 산업, 국가 경제에 심각한 타격을 줄 것으로 예측되기에 도입을 보류하는 것이 바람직함.
- ◎ 이를 보완할 방안으로는 집단소송제 확대를 전면적으로 시행하기보다는 이미 우리 「민사소송법」에서 규정하고 있는 ‘공동소송제³⁾’와 ‘선정당사자제도⁴⁾’ 등을 개선하여 활용하는 등 대체 방안을 마련할 필요가 있음. 또는 소비자의 피해에 대한 보상이 적절하지 않은 분야 등 집단소송제의 필요성이 명백히 규명된 산업 분야에 한정적으로 확대 도입하는 방안 또한 고려 가능함.
 - 아울러, 집단소송제 도입 이전 사적 집행 수단인 집단소송과 규제행정 당국의 공적 집행 상호 관계의 효과성에 대한 비교·검토 과정이 선행적으로 이루어져야 할 것임. 나아가 남소(濫訴) 방지를 위해 현행 제정안보다 산업

3) 하나의 소송에서 원고나 피고의 어느 한쪽 또는 양쪽의 당사자가 2인 이상이 되는 소송 형태. 소의 주관적 병합이라고도 함.

4) 선정당사자는 공동의 이해관계를 가진 여러 사람이 법인(法人) 아닌 사단(社團)이나 재단의 실체를 갖추지 못하여 당사자능력(當事者能力)을 인정받을 수 없는 경우(「민사소송법」 제52조), 이들 가운데에서 모두를 위하여 당사자가 될 한 사람 또는 여러 사람을 선정하여 그가 받은 판결의 효력이 선정자(選定者)로 모두에게 미치도록 하는 제도.

의 특성을 고려한 적절한 보호장치를 마련해야 하고, 제도 도입의 사회적 효율성에 대한 구체적인 비교·검토 또한 이루어져야 함.

- ◎ 징벌적 손해배상제의 경우 그간 법원의 손해배상액 산정이 피해를 충분하게 보상하지 못한다는 문제의 해결을 통해 충분히 개선이 가능함. 그럼에도 불구하고, 특정 산업 분야도 아닌 전(全) 산업을 대상으로 한 징벌적 손해배상제도를 도입하는 경우 자칫 전체 법체계의 혼란이 초래될 수 있음은 물론 제도의 실효성을 담보하기에도 무리가 있다는 점을 고려해야 함.
- ◎ 따라서 징벌적 손해배상제의 확대 적용에 앞서, 현 법체계에서의 제도 도입 당위성을 높이기 위한 보다 구체적이고 실질적인 조사·분석이 선행돼야 할 것으로 판단됨. 또한, 확대 도입되더라도 특정 산업 분야의 특정 위법행위에 대해 제한적으로 도입하거나, 과도하지 않은 범위의 징벌적 손해배상을 하는 방향으로 그 접근의 방법을 개선할 필요가 있음.
 - 현재 개별법에서 규율하고 있는 행정처벌로 인한 기업의 불법 행위 억제력과 경제적 부담 등을 충분히 상호 고려하여 징벌적 손해배상의 분야 및 범위, 배상액을 종합적으로 검토해야 할 것임.
 - 또한, 전 세계에서 유래를 찾을 수 없는 수준의 높은 배상 비율(5배) 역시 검토해야 함. 미국에 3배 배상 제도가 있다는 식의 도입 당위성 설명 외에 산업 및 위법행위별 억제력 수준을 고려한 합리적 배상 비율로 조정하는 방안을 검토해야 할 것임.

전영준(연구위원·yjjun@cerik.re.kr)
김영덕(선임연구위원·ydkim@cerik.re.kr)