

이해관계 갈등조정 의 위기와 기회

- 소비자단체소송제도의 도입 -

Risk and Opportunity of Interest Conflict Settlement
: Introduction of Consumer Collective Lawsuit(Verbandsklage)

민현선* 장주성**

목 차

- | | |
|---------------------|---------------------|
| I. 소비자단체소송제도의 도입 추진 | III. 정책적 시사점 |
| II. 정책추진 과정별 평가 | 1. 의제설정 형태에 따른 이견조정 |
| 1. 정책형성 단계 | 2. 사전타당성 조사의 중요성 |
| 2. 정책수립 단계 | 3. 갈등관리 프로세스의 중요성 |
| 3. 정책홍보 단계 | 4. 홍보전략의 중요성 |
| 4. 정책집행 단계 | |

Key Words : Consumer Collective Lawsuit, conflict solution

Abstract

The purport of this paper is to deduce political implication and significance of the proposed redress scheme of 'Consumer Collective Lawsuit (hereinunder "CCL")' under way to be introduced by the Korean government via various assessments per each phase of policy implementation process. To this end, the paper classifies the subject policy (referring to CCL) implementation process into 4 phases: policy origination, policy enactment, policy advertisement, and policy execution. Based on the said classification, assessments per each phase together with pros and cons analysis have been conducted. Through the aforementioned analysis, the paper concludes the following political implication and significance of CCL under way of introduction: -

1. In the case of policy origination led by external parties, a social consensus by and from involved parties with various interests is the most critical;
2. Prior feasibility and/or suitability study is also crucial in the policy implementation procedure;
3. To mitigate inter-ministerial conflicts that might arise from the due policy making procedure, democratization of conflict settlement mechanism, and institutionalization of participation in and disclosure of policy making process are called upon; and
4. Prior planning with respect to the public relation and advertisements of the subject policy on the table poses substantial significance.

* 재정경제부 소비자정책과 과장, mhs018@mofe.go.kr, 02-211-2280

** 재정경제부 소비자정책과 사무관, asteroid@mofe.go.kr, 02-2110-2285

I. 소비자단체소송제도의 도입 추진

현대사회의 소비자피해는 대량생산, 대량 소비구조에 따라 다수의 사람들에게 무차별적으로 발생하는 구조적 특징을 나타낸다. 특히 소액다수 피해라는 특징을 지닌 소비자피해를 효율적으로 구제하기 위해서는 기존의 사법시스템과는 다른 소비자피해구제를 위한 적절한 사법 시스템의 마련이 필요하고, 이에 대한 사회적 요구가 증가하면서 정부는 소비자단체소송제도(Consumer Collective Lawsuit)의 도입을 추진하게 되었다.

정보화, 국제화, 신종 위해제품의 등장 등 소비환경이 급속도로 변화하면서 소비자피해의 범위와 정도는 확대되고 있는 반면, 현행 사법체계에서는 소액피해를 입은 소비자가 기업을 상대로 민사소송을 제기하기 어렵고, 소송을 수행할 실익도 없는 상황이

다. 이로 인해 소액피해를 입은 다수의 소비자들은 적절한 피해구제를 받지 못한 채 구조적 문제로 방치되고 있는 측면이 있고, 이에 대해 소비자단체나 학계 등이 집단소송제 도입 등 소비자문제 해결을 위한 대책을 요구해왔다.

집단적 피해구제를 위한 사법제도로는 독일식 단체소송(Verbandsklage)과 미국식 집단소송(Class action)이 대표적으로 이용되고 있다. 이 두 가지 제도에 대한 각국의 운영현황을 보면, 독일, 프랑스 등 유럽 대부분의 국가들은 단체소송을 채택하고 있는 반면, 미국, 캐나다와 호주의 일부 주 등은 집단소송을 시행하고 있다.

이 두 가지 사법제도는 각각의 장단점을 가지고 있으며, 각국의 상황이나 사법체계 등에 따라 운영되고 있는데, 소액다수 소비자피해 구제라는 목적을 위해 어느 제도를 도입하는 것이 우리나라 실정에 맞는가 하는 문제는 여러 가지 상황이 복합적으로 고려되어야 할 필요성이 있다.

<표1> 단체소송제도와 집단소송제도의 비교

구 분	단체소송제도	집단소송제도
목적/효과	위법·침해행위의 중지를 통한 피해 확산 예방 (공공이익 실현)	이미 발생한 손해의 사후구제책으로서 금전적 손해배상(소비자피해의 직접구제)
청구권자	공익 소비자단체, 사업자단체 등	일정규모의 피해자 (모든 피해자를 대표)
입법례	대륙법계 국가 (독일, 프랑스, 네덜란드, 이탈리아 등)	영미법계 국가 (미국, 호주 및 캐나다의 일부 주)
장 점	<ul style="list-style-type: none"> · 사회적인 공공이익 실현에 기여 · 집단소송에 비해 남소의 가능성 희박 (소송수행단체의 제한) · 소송절차가 간편 	<ul style="list-style-type: none"> · 소비자 피해구제 효과가 큼 (배상액을 피해자에게 분배)
단 점	<ul style="list-style-type: none"> · 개별적 위임이 없는 경우에는 손해배상이 불가하므로 소비자 피해구제 효과가 적음 · 제소 가능한 단체의 범위를 규정하기 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> · 소송절차의 복잡성, 남소의 우려, 거액의 피해배상으로 기업활동 위축 등 사회적 비용이 과다 · 패소할 경우 소송당사자가 아닌 피해자의 소제기권까지 박탈되는 문제 · 변호사비용 등 소송비용과 관련하여 실질적인 소비자보상에 충실하지 못할 가능성

이와 같은 필요에 의해 시작된 정부의 소비자단체소송제도 도입은 소비자보호법의 개정을 통해 추진되었다. 2003년 소비자보호법 개정방향에 대한 검토를 출발점으로 하여 시작된 소비자단체소송제도의 추진은 관계부처의 의견조회, 연구용역 및 공청회, 국회 입법 추진과정 등을 거쳐 2006년 6월 현재 국회 법사위에 계류되어 있다.

소비자단체소송제도 도입과 관련된 정책 추진 사례가 정부 정책품질관리의 사례로서 의의를 갖는 이유는, 본 정책이 국민경제에 미치는 파급효과의 광범위성 측면이나 사법제도에 있어 획기적인 전환을 의미한다는 측면에서 그 중요성이 크고 동시에 특히 정책추진 과정상 이해관계자의 충분한 공감과 지지가 필요한 대표적 사례로 볼 수 있기 때문이다. 따라서 본 정책추진 사례의 분석은 향후 이와 같은 성격의 정책을 추진함에 있어 고려해야 할 점에 대한 충분한 시사점을 찾아낼 수 있을 것이다.

II. 정책추진 과정별 평가

1. 정책형성 단계

소비자보호법 개정방향 T/F*를 구성하여 소비자피해구제 제도의 현황 및 문제점을 파악하고 문제의 해결을 위한 소송제도 개편의 필요성을 검토하는 과정에서, 유사한 문제에 관한 국내외 사례 및 참고자료를 파악함으로써 대안의 범위를 확정지었다.

재경부, 소비자보호원, 소비자단체 및 학계 등으로 T/F가 구성되어 제도 도입의 파

급효과를 고려하여 사전적 이슈 발굴을 통한 충분한 검토기간을 확보하고자 하였다. 제도의 검토 과정에서 제도의 직접적 이해관계자인 기업이나 소비자의 의견을 수렴하기 위한 절차를 거쳤고, 예상할 수 있듯이 이 과정에서 이견이 존재했음은 물론인데, 이들 직접적 이해관계자의 적극적인 참여와 사전 의견개진을 보다 충분히 이루지 못한 점이 향후 정책수립 및 홍보단계에서 원활한 사회적 합의 도출 과정을 저해하는 요인으로 작용한 것으로 보인다.

2. 정책수립 단계

정부는 정책형성 단계에서의 논의를 구체화하여 소비자단체소송제도의 도입을 포함한 소비자보호법 개정안을 2004년 3월경에 입안하였다. 동법 개정안은 입법목적은 기존의 소비자보호에서 소비자주권의 확립으로 변경한 전문개정안으로서, 소비자정책 패러다임의 전환을 시도한 법률안이었다. 소비자정책 추진체계의 정비, 안전관련 조항의 신설 등 많은 내용을 포함하고 있지만 논점의 중심이 되는 부분은 역시 소송제도의 도입에 있었다.

입안 이후 연구용역(04.5월), 공청회(04.7월), 공개토론회(04.9월) 등 다양한 의견수렴 과정을 거쳐 제도 도입의 타당성 및 대안이 검토되었다. 특히 소비자권익증진과 경제활성화라는 다소 대립되는 가치를 적절하게 조화하는 메타의사결정 결과 단체소송제도를 선택하게 되었다. 단체소송제도가 손해배상 등 피해자의 직접적 피해구제에 미흡하다는 지적에 대하여 일괄적 분쟁조정제도**의 신설로써 보완하였다.

한편, 공정위는 소보원의 감독권한을 재

* 2003년 8월 구성되어 12월까지 4개월간 활동하였다. 소비자법령 전반에 걸친 개정방향을 연구하였으며, 특히 집단적 소송제도의 도입 필요성에 대한 공식적 논의를 시작하였다.

** 다수의 피해자에게 발생하는 유형의 사건에 대하여 소비자분쟁조정위원회에서 일괄적으로 분쟁조정을 실시하는 제도. 분쟁조정 실시를 일정기간 공고 후 추가적인 신청을 받아 다수의 피해자를 구제할 수 있으며, 사업자에 대한 보상계획서 제출 권고를 통해 조정 참여하지 않은 피해자도 구제받을 수 있는 가능성을 담보한 제도이다.

경부에서 공정위로 이관할 것을 강력하게 주장하였으나 정부안 입안 과정에서는 수용되지 못하였다. 향후 이 문제에 관한 정부의 입장이 공정위 주장을 수용하는 것으로 결정된 후 법률안 수정안이 국회에 제출되었으며, 이로 인하여 소보법 개정안의 국회 심의가 일정부분 지연되게 되었다. 소비자보호법 개정은 소보원의 이관 문제와는 별개인 민생현안 관련법안으로 추진되었어야 하나 이에 대한 대응이 미진했던 것으로 평가된다.

3. 정책홍보 단계

소비자보호법 개정안은 다양한 경로를 통하여 대국민 홍보가 이루어졌다. 우선 국정홍보처 발행지인 코리아플러스 등 지면을 통하여 주요내용과 개정취지 등이 설명되었고, 인터넷과 라디오 등 대중 매체를 통한 홍보도 지속적으로 펼쳐 나갔다. 이 과정에서 다양한 매체를 통한 지지도 형성 노력은 긍정적으로 평가되나, 일방적인 전달 형식에 그친 홍보 대책으로 인하여 정책 대상자의 의견이 피드백되는 과정이 미흡했던 점은 수정되어야 할 것으로 보인다.

4. 정책집행 단계

개정안에 따르면 단체소송은 2008년부터 시행토록 하고 있으므로 사실상 정책집행은 아직 이루어지지 않은 것으로 볼 수 있다. 다만, 본문에서는 동 제도의 도입 자체를 하나의 정책목표로 보고 국회 심의 과정을 정책집행 단계로 분류하였다.

소보법 개정안은 2005년 1월 국회에 제출되어 재경경제위원회에 상정되었다. 재경위는 같은 해 2월 공청회를 통하여 개정안에 대한 여론수렴을 거친 후 6월 임시국회부터 본격적인 심의를 개시하였다. 이 과정에서 정부안 외에 5건의 의원입법안이 제출되어 모두 6건의 법률안이 병합심사되었고 이는

재경위 심의가 지연되는 요인이 되었다. 특히 2건의 의원입법안은 집단적 소송제도로서 미국식 집단소송의 도입을 포함하고 있었으며 이에 대한 심도 깊은 토론이 이루어졌다. 재경위는 2006년 2월 정부안대로 단체소송을 도입하되 박영선 의원안을 일부 수용하여 소제기 단체의 범위를 비영리단체까지 확대하는 대안을 의결하였다. 집단소송에 대해서는 단체소송의 시행추이를 지켜본 후 추후 재검토하기로 하였다. 재경위를 통과한 개정안은 2006년 4월 법사위에 제출되었으며, 5월 현재 법사위 소위에 계류중인 상태이다.

개정안은 국회에 제출된 지 1년 이상 경과한 현재까지도 통과가 지연되고 있어 사안의 민감성을 감안하더라도 법적 안정성과 국민의 예측가능성을 저해한 것으로 평가된다.

Ⅲ. 정책적 시사점

1. 의제설정형태에 따른 이견조정

의제설정은 그 주도집단에 따라 외부주도형, 내부접근형, 동원모형으로 구분이 가능하다. 외부주도형은 정부 밖에 있는 집단에 의해 이슈가 제기되는 형태이며, 내부접근형은 정책결정자와 접촉이 빈번한 집단이, 동원모형은 정부가 주도하는 형태이다. 소비자단체소송제도의 도입은 외부주도형에 의한 의제설정의 전형적인 예로 판단이 가능하다. 이 형태의 의제형성은 다양한 집단의 의견이 반영될 수 있으나, 의견조정과정에서 갈등조정이 신속하게 진행되기가 곤란한 단점이 존재한다.

집단소송과 단체소송의 선택은 필수불가결한 것이 아니라 양자가 양립할 여지가 있을 수 있으나 소송제도의 도입 자체가 경제에 미치는 영향이 막대하다는 점, 두 제도

를 동시에 시행하고 있는 해외 사례가 거의 없다는 점 등을 고려하여 정부는 단체소송 제도를 우선 도입하기로 결정하였으나, 이러한 결정이 다양한 집단의 사회적 합의 유도에 미흡한 상태로 다소 성급하게 추진된 점은 잘못된 것으로 보인다. 양 제도의 역사적 발전 배경과 특징, 이해관계 등을 종합적으로 고려하는 작업이 보다 정치하게 선행되는 것이 바람직했을 것으로 판단된다.

2. 사전타당성 조사의 중요성

집단적 소비자피해 해결을 위한 사법적 구제방안으로 독일식 단체소송과 미국식 집단소송에 대한 충분한 비용편익 분석을 거친 후 정부는 정책수립 과정상 우리의 경제적 상황, 해외의 입법동향, 타법률과의 연관성 등 다양한 변수를 종합적으로 고려하여 단체소송제도를 도입하기로 결정하였으며, 이는 어느 일방에 치우치지 않는 객관적이고도 다소 보수적인 입장을 견지할 수밖에 없는 정책결정자의 입장에 기인한 것이었다.

단체소송제도 도입이라는 정부의 결정은 절대적 지지층을 형성하는데 실패하였는데 소비자의 입장을 대변하는 민간단체 및 학계 등은 소비자의 피해구제에 보다 중점을 둔 집단소송제도의 도입을 희망하는 반면, 사업자단체 등은 집단소송제도 도입에 따른 기업활동 위축을 우려하여 소송제도 도입 자체에 대하여 반대하는 입장이었기 때문이다. 즉 정책의 수립단계에서부터 이해관계자 양측으로부터 동시에 공격받는 상황이 발생한 것이다. 물론 정책의 민감성을 고려할 때 의견 조정과정이 순탄하지 않을 것임은 쉽게 짐작할 수 있는 사실이었다.

아울러 새롭게 제기되는 쟁점에 대한 대응이 부족했던 것으로 평가된다. 집단소송제도의 도입을 주장하는 일부 소비자단체, 변호사, 국회의원 등은 집단소송제도 도입

을 양보하되, 단체소송제도에 손해배상을 허용하는 타협안과 소제기단체의 범위를 확대하는 방안을 제시하였다. 이러한 새로운 쟁점을 미리 예상하고 대응하는 것이 최선이나, 모든 쟁점을 일일이 예측할 수는 없으므로, 차선책은 신속하게 논리있는 대응방안의 도출이다. 국회의 상임위 심사는 외부적 요인에 의하여 그 개의(開議) 여부가 불명확해 지는 것이 현실이므로 이러한 새로운 쟁점에 대한 신속한 대응이 미흡할 경우 다음 회기로 심사 절차가 연기되는 상황이 발생하게 되는 것이다.

3. 갈등관리 프로세스의 중요성

소보법 개정안의 국회통과가 지연된 또 다른 이유는 소보원 이관을 둘러싼 재경부와 공정위의 갈등 양상이다. 소보원은 정부출연 특수공익법인으로 재경부 산하조직중 하나인데, 공정위는 소비자문제가 주로 거래과정에서 발생하는 특징을 지니므로 공정한 거래 업무를 담당하는 공정위가 소보원을 관할해야 한다는 주장을 계속하여 오고 있었다. 이에 대해 재경부는 소비자가 중요한 경제주체의 일부로서 활동하므로 경제정책을 총괄하는 재경부 업무에 해당한다는 점, 소비자문제는 거래뿐 아니라 안전, 피해구제, 사법제도 등 다양한 부문에서 발생한다는 점 등을 이유로 소보원의 재경부 존치를 주장하였다.

정부는 이 문제에 대한 명확한 결론을 내지 못한 채 소보법 개정안을 2005년 1월 국회에 제출하였고, 이 후 다양한 논의 과정을 거쳐 공정위의 의견을 반영하기로 하였다. 이에 따라 소보원의 공정위 이관을 골자로 한 법률안 수정안이 2005년 6월 임시국회에 제출되었고, 이에 대한 심의과정은 단체소송제도의 도입에 못지않게 격렬하게 전개되었다. 결국 이 문제는 6월 임시국회 회기 전체를 소요하게 만들었으며, 단체소

송제도의 논의는 9월 정기국회로 수순이 넘겨지게 되었다.

일각에서는 소보원 이관을 둘러싼 논쟁이 각 부처의 이기주의에 기인한 것으로 비판하고 있다. 그러나 이는 조직 확대 또는 밥그릇 지키기의 논리로 바라볼 것이 아니라, 오히려 경제·사회적 발전에 따른 필연적인 갈등 표출로 이해해야 할 것이다. 다만, 이러한 갈등의 해결이 각 부처의 자율적인 토론과 타협에 의한 것이 아니라, 상위기관의 조정에 의하여 이루어진 부분은 갈등해결의 민주화, 참여 및 공개의 제도화에 역행하는 것으로 보인다.

4. 홍보전략의 중요성

외부주도형 의제설정이 이루어질 경우 적절한 홍보계획의 수립은 정책지지자의 범위 확대에 결정적인 역할을 하게 된다. 즉 초기 의제설정 단계에서부터 단계별로 필요한 홍보계획을 수립하여 각 이행단계마다 정책추진과 더불어 시행함으로써 국민적 지지도 및 정책의 효과성을 제고할 수 있는 것이다.

그러나 소비자단체소송제도의 도입은 이

러한 기본적인 홍보전략의 수립에 실패한 사례로 평가된다. 홍보의 대상은 주로 정책고객 위주로 이루어졌으며, 일반 대중에 대한 홍보는 단순한 인터넷 게재 등이 대부분이었다. 즉 수요자에게 직접 찾아가는 홍보가 아니었기 때문에 접근성이 보장되지 못하는 일방통행식 홍보였던 것이다.

또한 소보법 개정안이 상임위를 통과하는 과정에서 치명적인 오보에 대한 대응이 미진하여 정책에 관한 국민적 혼란을 제거하지 못한 경우도 있었다. 단체소송제도의 핵심인 소제기단체의 요건에 관한 왜곡된 언론보도가 있었음에도 불구하고 문제의 본질을 벗어나는 지엽적인 논란이 벌어져서 법안의 통과에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려하에 반론보도를 자제한 것으로 보인다. 이는 오히려 정책에 관한 국민의 신뢰성을 저해한 요인으로 평가된다.

소비자단체소송제도의 도입에 관한 홍보과정은 정책에 대한 저항을 극복하고 원활한 추진 및 시행을 위해서는 사전적 홍보계획의 수립, 구체적 사례에 기초한 대국민 홍보, 오보에 대한 신속한 대응 등이 필요함을 단적으로 보여준 사례라고 생각된다.