

# 소비자법 내에서의 소비자기본법상 집단분쟁조정제도의 역할과 과제\*

## The Function and Task of Collective Dispute Mediation in the Framework Act on Consumer

이 병 준\*\*  
Byung-Jun Lee

### 〈목 차〉

- I. 들어가며
- II. 한국소비자법과 집단분쟁조정제도의 도입
- III. 소비자법상 집단분쟁조정제도
- IV. 소비자기본법상 다른 소비자분쟁해결 제도와의 관계
- V. 집단분쟁조정제도의 운용방향
- VI. 결 어

주제어 : 소비자기본법, 단체소송, 집단분쟁조정제도, 소비자법, 소비자분쟁, 집단소송, 대체적  
분쟁해결제도.

\* 이 논문은 2008년도 한국외국어대학교 교원연구비의 지원에 의하여 이루어진 것임.

\*\* 한국외국어대학교 법과대학 부교수

## I. 들어가며

한국소비자법의 역사상 획기적인 변화를 가져온 법 개정이 2006년에 있었다. 한국소비자법의 근간이라고 할 수 있는 소비자보호법이 소비자기본법으로 전면개정된 것이다.<sup>1)</sup> 특히 소비자분쟁해결과 관련하여서는 집단적 분쟁해결을 위하여 소비자기본법에서 단체소송제도와 집단분쟁조정제도를 도입하였다. 소비자기본법상 단체소송제도는 사업자가 법규를 위반하여 소비자의 생명·신체 및 재산에 대한 권익을 침해할 경우 동법 제70조의 각호에 규정된 단체가 그러한 행위의 금지, 중지를 구하는 소송을 제기할 수 있게 하였으며, 이는 독일식의 단체소송제도(Verbandsklage)를 받아들인 것이다.<sup>2)</sup> 그러나 단체소송제도는 개별적인 소비자가 직접 피해에 대한 소송을 제기할 수 없으며, 위법행위의 금지 또는 중지만을 달성할 수 있으므로 손해배상청구를 통한 실효적인 구제를 받을 수 없다는 단점을 갖고 있고 현행규정상 소송요건이 너무 엄격하기 때문에 아직 실무에서는 한 건만 이루어지고 있다.<sup>3)</sup> 그에 반하여 소비자기본법은 소액다수피해자에 대한 집단적인 피해구제를 위하여<sup>4)</sup> 동법 제68조에 규정된 집단분쟁조정제도를 두고 있다. 충북 청원군 오창면 소재 우림필류 1차 아파트 주민 235명이 새시 보강빔 미설치를 이유로 ㈜선우를 상대로 제기한 집단분쟁조정 신청에 대하여 분쟁조정위원회가 사업자의 계약내용 위반 사실을 인정한 이래, 집단분쟁조정 신청은 꾸준히 증가하고 있는데 2008년 6월까지 총 27건이 접수되어 비교적 활발하게 이용되고 있다.

1) 자세한 내용은 아래 II. 3. 참조.

2) 이러한 단체소송제도는 소액다수피해자의 대표에게 소송 제기권을 부여하는 미국식의 집단소송제도와는 ① 소송을 제기할 수 있는 단체가 법규에 명시되어 있다는 점과, ② 주로 사전적 구제수단으로 활용된다는 점에서 차이가 있다.

3) 2008년 7월 25일 경제정의실천시민연합이 녹색소비자연대등과 함께 SK브로드밴드의 개인정보 침해 사항에 대하여 서울남부지법에 첫 단체소송을 제기하였으며 동 법원이 2008년 10월 21일 이를 허가함에 따라 우리나라 최초의 단체소송이 진행되고 있다.

4) 현대사회에서 재화와 용역을 공급하는 사업자는 자신들의 제품이나 서비스를 불특정 다수인 소비자들에게 일률적으로 제공하여주는 경우가 대부분이다. 하지만 이러한 제품과 서비스가 지니는 품질의 차이는 구체적인 상황에서 언제나 소비자-사업자간의 의도와 일치하지 않을 수 있고, 이러한 소비자의 양질의 상품과 서비스에 대한 기대치와 제공된 상품·서비스의 품질 사이의 간극은 소비자분쟁의 직접적인 원인으로 작용하게 된다. 또한 현대 산업에 있어 ①규격의 표준화, ②제품구조의 단순화, ③제조공정의 전문화라는 3S의 제품표준화 정책은 현재 까지도 기업의 가장 주요한 생산전략이므로 이러한 대량생산과 소비의 원칙상 우리가 매일 같이 접하는 식품과 의류를 포함한 모든 거래상품(Commodity), 서비스는 대부분 획일적으로 제공되는 경우가 많다. 따라서 이러한 상품과 서비스를 구매한 소비자들이 입은 피해도 그 발생원인과 피해의 종류가 동일하거나 혹은 유사한 유형으로 광범위 하게 전개되는 특징을 지니는데, 이러한 동종유사성을 지닌 집단적 피해에 있어 피해를 입은 당사자 모두가 별개의 소를 제기하여야 한다면 많은 시간과 비용을 투자하고서도 구제의 실효성을 기대하기 어려운 경우가 발생할 수 있다는 소송경제상의 난점 때문에(특히 피해의 정도가 소액에 그치는 경우) 공통의 쟁점에 대한 집단적인 권리구제의 필요성이 제기되었다(박민영, “集團被害에 대한 損害請求類型에 관한 考察”, 법학논집 vol 28. 청주대학교 법학연구소, 2007, p.61.

〈표 1〉 집단분쟁조정 처리현황

구분 (접수일기준)	위원회결정		진행중	계
	(배상결정)	(기각결정)		
2007	10	8	2	11
2008. 6. 현재	9	6	3	16
계 (%)	19(100)	14(73.6)	5(26.3)	27

한국 소비자원 내부자료 (2008. 6)

현행 소비자기본법상의 집단분쟁조정제도에 관한 연구가 활발히 이루어지지는 않았지만<sup>5)</sup>, 전 세계적으로 보기 드문 집단분쟁조정제도가 이미 많이 활용되고 있다는 점에서 그 역할과 기능에 대한 논의가 많이 이루어지고 있고 그에 대한 평가가 엇갈리고 있다.<sup>6)</sup> 이에 대하여는 이미 제도상의 특이성을 감안하여 많은 연구가 전개되었으며 그 내용에 따라 크게 ① 외국의 입법례, 특히 독일의 단체소송제도(Verbandsklage)와 미국의 집단소송제도(Class Action)의 소개와 비교검토, ② 소비자 기본법상 집단분쟁조정제도의 역할과 한계에 대한 연구, ③ 집단분쟁조정제도의 실제사례 연구로 나누어 진행되고 있다.

소비자 기본법상 집단분쟁조정제도가 원래 도입하려고 하였던 집단소송과는 달리 궁극적으로 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 일환으로서 당사자의 수용이 있어야만 그 조정결정이 실효성을 갖는다는 임의적인 제도로서 한계를 갖기 때문이다. 아울러 소비자기본법이 집단분쟁조정제도 자체의 취지에 맞는 분쟁조정대상을 정확히 규정하고 있지 않기 때문에 첫 사건을 시작으로 많이 이루어지고 있는 부동산관련 분야 및 기타의 사건들로 편중되어 조정신청이 진행되고 있는 실정이다. 물론 소비자기본법은 권리의 객체에 대하여 제한을 두고 있지 않고, 정부에서도 부동산으로 인하여 발생한 피해 역시 소비자피해로 인정하여 단독주택, 다세대주택, 연립주택, 아파트에 의한 피해에 관한 보상내용을 규정하고 있기 때문에(공정거래위원회 고시 제2008-3호),<sup>7)</sup> 부동산관련 사안을 조정신청대상에서 적극적으로 배제할 필요는 없지만, 현재 집단분쟁조정의 법적 규율내용이 원래의 소액다수의 소비자피해를 구제하기 위한 목적으로 알맞게 규정되었다는 점을 상기하여 본다면 부동산관련 조정신청으로의 편중은 집단분쟁조정제도 본연의 역할에 충실하지 않다는 의문이 제기 될

5) 이에 관한 기본적인 연구로 신국미, "소비자기본법상의 집단분쟁제도" 「경영법률」 제18집 제3호, 한국경영법률학회, 2008., p181 이하; 전삼현, "소비자기본법상의 집단분쟁제도에 관한 소고", 「상사법연구」 제26권 제3호, 한국상사법학회, 2007, p253 이하; 김도연, "소비자집단분쟁조정제도에 관한 소고", 「경성법학」 제16집 제2호, 경성대학교 법학연구소, 2007, p189 이하; 김원기·박수영, "소비자기본법상 집단적 분쟁해결제도", 「상사판례연구」 제20집 제2권, 상사판례연구학회, 2007, p119 이하.

6) 이와 관련하여 최근에 한국소비자원에서 "집단분쟁조정제도 활성화를 위한 세미나"가 2008년 6월 25일 개최되었다(동 자료집 참조).

7) 고흥석, 「소비자보호법 제2판」, 세창출판사, 2008, p10.

수 있다. 따라서 본 논문에서는 이러한 차원에서 집단분쟁조정제도가 소비자법 내에서 가져야 할 역할과 과제를 중심으로 살펴보고자 한다. 이를 위하여 일단 한국소비자법의 발전과정과 그 안에서 소비자집단분쟁조정제도가 도입된 과정을 살펴보고(II) 소비자기본법에 규정되어 있는 소비자집단분쟁조정제도의 의미와 내용 및 현재 운영되고 있는 실태를 정리하려고 한다(III). 이를 토대로 다른 소비자분쟁 해결수단과의 관계를 살펴보고(IV) 소비자집단분쟁조정제도가 차지하여야 할 기능과 역할에 대하여 논하려고 한다(V).

## II. 한국소비자법과 집단분쟁해결제도의 도입

포괄적 의미의 소비자문제는 재화의 교환 내지 소비와 같은 거래가 등장한 이래 꾸준히 발생하여 왔던 것이지만 근대적인 의미의 소비자문제 발생은 산업사회에서의 공산품 생산이 본격적으로 개시되어 점진적으로 공고화된 시장경제체제의 활성화와 맥락을 같이 하여 왔다. 우리나라에서도 본격적인 소비자문제가 사회적으로 문제화되어 이슈가 된 것은 수차례에 걸친 경제개발계획을 통해 경제가 비약적인 산업화를 거침에 따라 위와 같은 대량생산, 대량소비의 단계로 접어들면서부터이다. 1960년대 후반에서야 민간에 의한 소비자보호운동이 조금씩 전개되었고, 1979년 말에 소비자보호법이 제정되어 1980년 초에 공포되면서<sup>8)</sup> 정부의 소비자보호정책 실현을 위한 발판이 마련되었으며,<sup>9)</sup> 실질적으로 1987년 소비자보호원이 문을 열게 됨에 따라 본격적인 소비자보호의 단계에 이르렀다고 볼 수 있다.

### 1. 소비자보호법의 제정

소비자보호법은 종래의 기업 우선적 행정을 시정하고, 소비자의 안전과 기본권의 보호 및 소비생활의 향상과 합리화를 기하는 법으로서 소비자보호 '헌법'에 해당되는 우리나라 최초의 소비자보호 입법이다. 소비자보호법은 기본법이란 성질을 갖고 있고 규정의 내용도 간단하고 추상적이고 포괄적이기 때문에 선언적 규정의 성격이 짙었다. 이 법에는 부당한 거래에 관한 시정명령과 같은 계약 자유의 원칙을 수정하는 규정도 있었으나, 전체적으로 보아 소비자보호행정법의 성격을 띠고 있었다.<sup>10)</sup> 소비자보호법에 있어서 소비자는 행정객체의 지위에 있었으며 그 주체성은 일반적으로 전제되지 않고 다만 행정당국의 '권

8) 소비자보호법 제정 1980년 1월 4일 법률 제3257호.

9) 박수혁, "우리나라 소비자보호법제의 개선방향", 「헌법학연구」, 제3집, 한국헌법학회, 1999, p.34 참조.

10) 전창조, 「소비자피해에 대한 사법적 구제」, 삼영사, 1982, p.123.

한규정'을 중심으로 구성되어 있었다.

소비자피해의 사법적 구제는 이에 관한 특별사법이 제정되어 있지 않은 당시에 있어서 는 전통적인 민법원리에 의하여 처리할 수밖에 없었으나, 민법상의 계약책임, 불법행위책 임 등 어느 법리에 의하여 처리되거나를 막론하고, 소비자피해와 같은 특수한 침해유형을 예견하지 못하였던 민법은 한계를 느꼈기 때문에 수정되어야 한다는 시각이 지배적이었 다.<sup>11)</sup>

## 2. 다수의 소비자특별법의 제정

소비자보호법이 제정된 후 우리 입법자는 상당한 시간에 걸쳐 소비자보호를 위한 많은 특별법들을 제정하였으며, 그 영역이 계약법과 불법행위법에 이르고 있다. 즉, 1986년의 약관규제법<sup>12)</sup>을 시작으로 하여 1991년 말의 방문판매법<sup>13)</sup>과 할부거래법<sup>14)</sup>이 제정되었다. 방문판매법은 방문판매, 통신판매 및 다단계판매에 의한 거래를 대상으로 하고 있었는데, 2002년에 통신판매에 관한 규정을 보완하여 전자상거래소비자보호법<sup>15)</sup>이 제정됨에 따라 방문판매법은 방문판매 및 다단계판매 중심으로 개편되었고, 소비자피해가 빈발하는 전화 권유판매, 계속거래 등이 동법의 적용대상에 새로이 추가되었다. 표시·광고의 공정화에 관 한 법률<sup>16)</sup>은 허위, 기만 등의 부당한 표시·광고를 보다 효과적으로 시정하고 소비자에게 바르고 유용한 시장정보를 제공하도록 하는 목적으로 1999년에 제정되었다. 지금까지의 법률들이 소비자사법 중 계약법에 관한 특별사법을 형성하고 있었다면, 2000년에 새로 제 정된 제조물책임법<sup>17)</sup>은 불법행위법에 대한 특별사법을 이루게 되었다.

약관규제법, 할부거래법, 방문판매법 등은 처음부터 소비자보호를 목적으로 제정된 본래 적 소비자보호법<sup>18)</sup>에 해당한다. 이와 같은 소비자특별법들은 소비자보호를 목적으로 하는 소비자행정법, 소비자사법, 소비자절차법, 소비자형법이 혼합되어 있는 것이 대부분이었 다.<sup>19)</sup> 약관규제법을 예로 들자면 불공정한 약관의 편입 및 내용통제에 관한 부분은 소비

11) 전창조, 위의 책, p.127.

12) 약관규제법 제정 1986년 12월 31일 법률 제3922호.

13) 방문판매법 제정 1991년 12월 31일 법률 제4481호.

14) 할부거래법 제정 1991년 12월 31일 법률 제4480호.

15) 전자상거래소비자보호법 제정 2002년 3월 30일 법률 제6687호.

16) 표시·광고의 공정화에 관한 법률 제정 1999년 2월 5일 법률 제5814호.

17) 제조물책임법 제정 2000년 1월 12일 법률 제6109호.

18) 처음부터 소비자보호를 염두에 두고 제정된 법을 본래적 소비자보호법이라고 볼 수 있으며 소비자보호를 목적으로 제정되지는 않았지만 법을 집행하는 과정에서 부수적으로 소비자를 보호하는 효과를 가져오는 법 을 기능적 소비자보호법으로 구분하는 입장으로 박수혁, "우리나라 소비자보호법제의 개선방향", 「헌법학연 구」 제3집, 한국헌법학회, 1999, p.39.

19) 소비자사법은 소비자와 사업자 사이의 계약관계를 대상으로 하며, 소비자행정법은 국가나 지방자치단체와 사업자 또는 소비자 사이의 행정관계를, 소비자절차법은 소비자의 불만처리, 분쟁해결의 절차를 대상으로 한다. 마지막으로 소비자형법은 소비자의 권리보장이나 보호를 위하여 국가가 사업자에게 형사적 제재를 가

자사법에 해당하며, 약관심사와 관련된 부분은 소비자행정법에, 시정명령에 따르지 아니한 경우 등의 사유로 인한 벌칙규정은 소비자형법에 해당한다. 그래도 이들 법률들은 민사특별법으로 인식되었으며 소비자보호를 위하여 계약의 공정화를 가져오고 계약의 자유를 제한하는 법률들로 평가되고 있다.<sup>20)</sup>

### 3. 2006년 소비자기본법 개정

#### (1) 소비자보호법에서 소비자기본법으로

이미 앞에서 살펴본 바와 같이 2006년도에 있었던 소비자보호법의 전면개정에 따라 법령이 소비자기본법으로 바뀌었다. 소비자보호법에서 소비자기본법으로 명칭이 바뀌게 된 것은 여러 가지 의미를 가질 수 있으나, 우선 ‘소비자정책 추진의 패러다임의 전환’의 의미를 갖는 것으로 보아야 한다. “소비자정책의 방향이 종전의 단순한 소비자보호에서 소비자가 시장에서 자율적으로 행동하고 결과에 책임을 지는 소비자주권으로 전환할 필요가 있다”는 정부의 공식적 입장이 반영되어 명칭에서 ‘보호’라는 용어가 빠지게 된 것이다.<sup>21)</sup> 그 결과 법조문에서도 구체적으로 ‘보호’라는 용어 대신에 ‘권익증진’이라는 용어로 대체되었다.<sup>22)</sup> 이러한 명칭의 변경에 따른 입법효과는 소비자가 기존의 객체가 아니라 자주적 권리자임을 표현하고, 권리신장에 부응한 책무를 부과하는 등 소비자주권을 법명에서 선언하는 효과를 가진다. 두 번째, 소비자보호법이 갖고 있는 기능을 보다 명확하게 반영하는 의미가 있다. 본 법은 대부분 소비자보호관련법의 근거법이기도 하면서 소비자관련 정부 내지 지방자치단체의 행정조직과 입법정책의 근거법이기도 하기 때문이다. 그리고 명칭이 바뀌게 되더라도 소비자기본법 속에 보호의 내용은 그대로 포함되고 있으며, 실제로 규정내용은 오히려 더 강화되고 있다고 입법자는 보았다.

#### (2) 단체소송제도와 일괄적 분쟁조정제도의 도입

한국에 최근 주주의 집단소송이 도입됨으로써<sup>23)</sup> 다수의 피해를 입은 소비자들도 집단

할 수 있는 규범의 총체를 말한다(이러한 구분으로 박수혁, 앞의 논문, p36 참조).

20) 최근의 이러한 평가로 양창수, “한국 민법학 60년의 성과와 앞으로의 과제”, 『민사법학 특별호』(제36호), 한국민사법학회, 2007, p.734 이하.

21) 국회의 심의과정에서 헌법에 ‘보호’라는 용어가 이미 들어가 있는데, 기본법이라고 할 수 있는 소비자기본법에 ‘보호’라는 용어가 빠질 수 있는냐는 논쟁이 있었다(2006년 8월 28일 법안심사제2소위원회). 하지만 법제명이 소비자보호법이든 소비자기본법이든 그 구별에 큰 차이가 없으며, 소비자를 보호하자는 취지는 동일하고 명칭과 상관없이 소비자 보호의 측면은 한층 더 강화되었으므로 명칭에 대한 것은 중요사항이 아니라는 결론에 이르게 되었다.

22) 소비자기본법 제1조, 제7조, 제13조, 제18조, 제23조, 제28조 제5항 참고.

23) 증권관련 집단소송법 제2장 참고.

소송을 제기할 수 있도록 할 필요가 있다는 논의가 있었고 이는 미국의 집단소송제도(Class Action)와 독일의 단체소송제도(Verbandsklage) 중 어느 것을 받아들여야 할 것인지에 관한 논의로 양분되었다.<sup>24)</sup> 집단소송제도와 단체소송제도는 여러 장단점을 가지고 있지만,<sup>25)</sup> 우리 입법자는 다양한 논의를 거쳐 소비자기본법에 단체소송제도만 도입하였고 실질적인 집단소송은 분쟁조정에서 인정되어 집단분쟁조정제도로만 그 결실을 맺게 되었다. 입법자<sup>26)</sup>가 주장한 단체소송제도의 긍정적인 효과로는 ① 단체들에 의해 적극적인 소제기가 가능할 것으로 기대되며,<sup>27)</sup> ② 소제기를 우려한 사업자의 자발적인 위법행위 예방과 리콜이 활성화될 것이며, ③ 단체에게 독자적 소제기권을 인정함으로써 단체에 의한 자율적인 시장 감시가 가능하고, ④ 소비자 피해구제의 측면에 있어서도 개별 소비자의 손해배상청구가 보다 용이해질 것이다.<sup>28)</sup> 다만 현실적으로 단체소송을 진행 중이거나 아니면 사업자의 패소 사실이 대외적으로 언론에 공표될 경우에는 당해 사업자의 영업행위에 심대한 타격이 우려되기도 한다. 단체소송제도의 도입과정에서 논의된 문제점<sup>29)</sup>으로 첫째, 단체소송을 제기할 수 있는 단체의 범위였다.<sup>30)</sup> 단체소송제도의 두 번째 문제점은

- 24) 집단소송제도는 동일한 피해를 입은 다수의 소비자들 중 한 사람 또는 몇 사람이 동일한 피해를 입은 나머지 피해자들을 대표하여 소송을 제기하는 형태로서 소송결과는 대표자 및 나머지 구성원 전원에게 효력이 발생하는 제도이다. 이는 집단피해를 동일사건으로 처리하여 소송경제의 이점을 살리고, 집단피해를 효과적으로 구제하기 위한 목적을 갖고 있다. 그에 반하여 독일의 단체소송제도는 집단피해자들의 법적 소송의 어려움, 기업의 손해발생억제, 법적 소송의 비용절감 등의 필요에 의해 제정된 집단피해구제법이다. 단체소송제도는 일정한 요건을 갖춘 능력 있는 단체가 집단분쟁의 해결을 위하여 원고자격을 부여받아 이를 구제하는 제도이다. 이는 소비자를 보호하고 과도한 시장지배로부터 자유경쟁을 유지하기 위한 목적을 갖고 있다. 미국의 집단소송제도는 이미 발생한 피해의 사후구제책인 손해배상청구에서 그 유용성이 발휘되어 왔다. 반면 독일의 단체소송제도는 부정경쟁행위방지, 무효약관의 사용중지 등의 위법행위의 사전예방과 공공이익 실현에 유용하게 활용되어 왔다. 미국은 개인주의적 법문화를 가지고 있는 반면에 독일은 단체중심의 법문화를 통해 공공이익을 하려는 경향이 강하다. 집단소송제도는 개별적인 피해구제, 특히 소액다수피해자의 피해구제를 주된 목적으로 하고 있어 개인 또는 집단의 대표자에게 소송권을 주고 있으나, 단체소송제도는 일정한 요건을 갖춘 단체에게만 소송권을 부여하고 있다. 또한 집단소송제도는 소액다수피해자의 구제를 기본적 목표로 사후적 피해구제제도로 주로 활용되고 있으나, 단체소송제도의 경우 유지청구소송 등 사전구제에 보다 중점이 있다.
- 25) 집단소송제도는 다수의 소액피해자들을 위한 효과적인 피해구제법으로서 무엇보다도 제소가 용이하고, 단체소송제도보다 손해배상을 위해서는 보다 더 유용하다는 장점이 있다. 그러나 제소의 용이성은 남소의 위험성을 초래할 수 있고, 원고가 패소하는 경우 그 결과가 다른 구성원 모두에게 효력을 발생하므로 그들의 재판청구권이 침해될 우려가 있다. 그리고 대표당사자의 과실로 인하여 나머지 구성원이 피해를 받을 수도 있다. 그에 반하여 단체소송제도는 사업자들의 위반행위방지를 통해 공공이익을 추구하기 위하여 유용하게 활용되는 가장 큰 장점이 있다. 그리고 제소권이 부여된 단체에게는 경제적 원조를 통해 소송활동을 활발히 진행시킬 수 있다. 하지만 법적으로 제소권자를 엄격히 제한하고 있어 일반 개별소비자들이나 시민들이 직접 피해구제소송을 제기할 수 없는 한계가 있고, 어떤 단체에게 제소자격을 부여할 것인가에 대한 결정이 매우 어렵다.
- 26) '2006년 2월 16일 금융 및 경제법안 등심사소위원회'에서의 재정경제부의 입장이다.
- 27) 소비자문제에 소액·다수의 특성상 개별 소비자가 기업을 상대로 소를 제기하는 것이 곤란한데, 단체는 조직력이나 전문성을 바탕으로 해서 보다 적극적으로 소를 제기할 수 있을 것이다.
- 28) 단체소송을 통해 사업자의 위법행위가 입증되면, 개별 소비자는 손해배상청구 시에 자신이 입은 손해가 당해 사업자의 행위로 인하여 발생한 점만 입증하면 손해배상이 가능하다.
- 29) '2006년 2월 21일 재정경제위원회'에서의 논의내용이다.
- 30) 원래 단체소송제도는 단체라는 개념에 익숙한 독일 법제에서 비롯된 것이기 때문에 한국 법제에 익숙하지 않고 직접 이해당사자인 피해소비자와 기업이 당사자가 아닌 단체에 소송자격을 부여하는 경우 어느 범위

단체소송이 계속되는 침해행위를 금지·중지하는 것만을 목적으로 하고 있기 때문에, 소비자피해의 특성상 오히려 더 중요한 손해배상청구를 통한 소비자의 사후적인 피해구제에 관한 부분이 빠져 있다는 점이다. 그에 따라 다양한 보완책이 법제정과정에서 논의되었다. 단체소송제도에 손해배상제도를 도입하는 방안<sup>31)</sup>과 일부 기업에만 손해배상청구를 도입하는 방안<sup>32)</sup>이 논의되었으나, 결국 집단분쟁조정제도를 도입하는 것으로 결정되었다. 집단분쟁조정제도는 단체소송제도를 통하여 금전적 손해배상이 미흡하다는 지적에 대해서 재정경제부에서 마련한 보완책이다. 그리고 집단분쟁조정제도는 기존에 소비자기본법에 있던 조정제도에 한 특수유형으로 자리를 잡았다.

### Ⅲ. 소비자기본법상 집단분쟁조정제도

#### 1. 집단분쟁조정제도의 의의

집단분쟁조정제도는 동일한 유형의 피해를 입은 소비자에 대해 일괄적 분쟁조정을 실시해서 다수의 피해자에 대해 구제가 가능한 제도를 말한다. 집단소송을 갈음하는 일괄적 분쟁조정방식을 통해 소송으로 인한 부작용을 방지하고, 다수당사자 간의 분쟁을 간이하게 해결할 수 있다는 장점을 갖는다. 내용상으로는 집단소송과 거의 흡사하지만, 집단분쟁

에서 인정할 것인가가 정하기 어려운 문제였다. 특히 소비자단체나 시민단체 중 건전한 단체가 많지만 사이비단체도 많기 때문에 적절한 한계 설정이 필요하였으며, 직접 이해당사자가 아닌 단체가 나서게 될 경우에는 악용의 가능성도 존재한다는 지적도 타당성이 있었다. 이에 대한 상당한 논의가 있었으나, 현행법에는 (1) 일정한 요건을 갖춘 공정거래위원회에 등록된 소비자단체, (2) 대한상공회의소, 중소기업협동조합중앙회 등의 전국 단위의 경제단체 그리고 (3) 엄격한 요건을 갖춘 중앙행정기관에 등록된 비영리민간단체가 소송적격 단체로 규정되었다(소비자기본법 제70조).

- 31) 여기에는 옵트인(opt-in)방식과 옵트아웃(opt-out)방식이 있는데, 옵트인 방식은 적극적인 소송위임이 있어야 확정판결의 효력이 나는 것이고, 옵트아웃 방식은 확정판결의 효력에 아무 관심이 없다는 의사표명이 없으면 그대로 확정판결의 효력이 미치는 제도이다. 단체소송제도는 공익적 활동을 하는 단체가 사업자의 위법행위의 금지청구를 통해 추가적인 소비자 피해를 예방하기 위한 것이다. 따라서 옵트아웃 방식은 손해배상제도와 결합한다고 하는 것은 세 가지 문제의 측면에서 볼 때 적절하지 못하다고 보았다. 즉 (1) 소송절차가 복잡하고 기간이 지연되어 신속한 피해예방이 힘들다는 문제가 있다. (2) 소제기의 주체만 다를 뿐 실질적으로 집단소송과 같은 형태이므로 집단소송의 부작용이 발생할 수 있다. (3) 단체가 패소할 경우에 동일사안에 대한 모든 소비자의 개별적 소제기권을 박탈하는 결과를 초래할 수 있다. 한편 옵트인 방식도 현재 한국에서 변호사법 또는 신탁법상 변호사가 아닌 단체에게 소송 청구권을 위임하는 것은 어려우므로 충돌 문제가 발생할 수 있고 소송절차를 지연시켜 신속한 피해 예방을 저해하고, 외국에서도 크게 활용되지 못하고 있다는 지적이 있었다.
- 32) 단체소송제도에서 소비자피해의 구제에 있어서 사후적 피해구제가 미흡하다는 지적에 대해 단체소송제도의 도입과 함께 손해배상청구부분을 일부 기업에 대해서만 적용하자는 논의가 있었다. 이는 기업이 받는 타격을 고려하여 방어능력이 있는 대기업이나 초일류 기업에 대해서 우선적으로 적용하고, 나머지 중소기업들은 순차적으로 적용하자는 아이디어 차원에서 제기된 의견이었다. 그러나 동일한 품목을 구입한 소비자라도 제조업체 따라 달리 구제를 받는 형평성문제가 발생할 뿐만 아니라, 적용대상 기업을 정하는 기준이 불명확하다는 단점이 있을 수밖에 없다.



조정제도는 소송까지 가지 않고 그 전 단계에서 해결할 수 있는 제도로서 그 결과는 재판상 화해의 효력이 있다. 그리고 강제집행이 가능하지만 재판까지는 갈 필요가 없으며, 기존에는 개별 피해자가 구제절차를 취하는 것인 반면에 집단분쟁조정제도는 여러 사람이 피해자일 경우에도 동시에 분쟁조정을 받을 수 있다. 기존의 분쟁조정은 소비자단체 또는 한국소비자원의 피해구제절차를 반드시 거쳐야 했으나, 이 제도는 절차를 거치지 않아도 된다.

집단분쟁조정제도는 소송으로 인한 비용부담의 증대, 절차 지연등의 사회 경제적 낭비를 줄이고 다수당사자간의 분쟁을 신속하게 해결할 수 있다는 장점을 가진다. 현재 집단분쟁조정제도는 전 세계적으로 그 사례를 찾아보기 힘든 독특한 분쟁해결제도로 독일식의 단체소송제도가 가지는 악덕소비자(Black Consumer)에 의한 남소방지라는 긍정적 측면과 미국식의 집단소송이 가지는 다수소액피해자에 대한 일괄적인 권리구제의 장점을 융합한 절충적인 형태를 취하고 있다. 하지만 근본적으로 집단분쟁조정제도는 사법외적 해결방안이므로 조정위원회의 결정에 강제력이 없어 사업자(혹은 소비자)가 조정결정을 수락하지 않는다면 결국 당사자 일방은 별도로 소송을 제기하는 방법 이외에 권리구제를 받을 길이 없다. 만일 개별적으로 소송을 제기해야 한다면 증권 분야라는 매우 한정된 영역에서만 집단소송을 인정하는 실정법<sup>33)</sup>에 의해 다수소액피해자에 대한 일괄적인 권리구제는 사실상 불가능해지므로 결국 집단분쟁조정제도가 유명무실화 될 수 있다는 우려도 제기되는 실정이다.<sup>34)</sup>

집단분쟁조정제도는 분쟁조정이라는 의미를 갖기 때문에 피해자인 당사자가 분쟁에 직접 참여해야 한다. 그런데 이러한 소송이나 분쟁절차에 참여하지 않은 동일 피해자를 어떻게 일괄적으로 구제하느냐는 문제가 있다. 현행법상 분쟁조정에 참여하지 않은 사람은 배상계획서를 통해서 사후구제가 가능하다(제68조). 배상계획서는 분쟁조정에 참여하지 않은 소비자가 있는 경우에, 다시 한 번 분쟁조정을 거치지 않아도 분쟁조정 결과를 동일하게 적용받을 수 있도록 하는 제도이다. 다만 이러한 배상계획서의 작성이 권고사항이라는 한계점이 있다. 즉 분쟁조정에 참여하지 않은 피해자는 배상계획서를 통해 구제를 받을 수도 있지만, 절차를 다시 밟을 수도 있고, 소송도 제기할 수 있다.

## 2. 집단분쟁조정제도의 신청요건

집단분쟁조정제도의 법률상 신청요건을 살펴보면 소비자의 피해가 다수의 소비자에게 같거나 비슷한 유형으로 발생하는 경우이어야 한다(제68조 제1항). 그리고 시행령은 이를

33) 증권관련집단소송법, 최근 식품분야에서도 집단소송제를 두자는 견해가 대두되었으나 무산되었다.

34) 최근의 사례에서도 조정위원회의 결정에 대하여 사업자 측에서 이를 거부한 경우가 늘어나고 있다.

더 구체화하고 있다. 이 중 소비자의 수가 50명 이상일 것이라는 요건은 “다수의 소비자”라는 요건을 구체화하고 있다(시행령 제56조 제1호). 따라서 소비자기본법상 집단분쟁조정을 신청하기 위한 집단은 같거나 비슷한 피해를 입은 50인 이상의 소비자를 말한다.<sup>35)</sup>

“피해가 같거나 비슷한 유형”의 구체화로서 “사건의 중요한 쟁점이 사실상 또는 법률상 공통될 것”을 요구하고 있다. 이 요건이 요구되는 것은 소비자들에게 발생한 피해가 동일한 배경 또는 사실적 원인을 가지고 있어서 그 분쟁해결의 모습도 하나의 법률적 공통분모에 의해 일괄적으로 해결될 수 있는 사안이어야 한다는 것을 뜻한다.<sup>36)</sup>

예컨대 제1호 조정사건인 「우림필유 아파트 창호새시 사건」에서는 창호새시에 당연히 들어가야 할 보강빔이 일부 누락되어 전면 재시공 또는 각 새시 공사대금의 30%에 해당하는 금액의 손해배상이 문제되었다. 여기서 “사건의 중요한 쟁점”은 하자 있는 새시의 설치에 따른 담보책임이었고 이러한 동일한 아파트단지 내에서 이루어진 공사에서 보강빔이 누락됨에 따른 동일한 유형의 사실상의 피해가 일어났으며 이에 따라 하자담보책임이라는 공통의 법적 쟁점이 문제되었기 때문에 위의 요건을 모두 충족한 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 요건이 좀 더 완화된 사건으로는 제5호 사건인 「(주)JM글로벌 파산사건」을 들 수 있다. 본 사안에서는 정수기와 공기청정기를 임대하던 (주)JM글로벌이 파산하였는데, 이 회사가 가지고 있던 렌탈요금등에 관한 채권을 양수한 (주)위엔미 휴먼테크에서 이용자들에게 렌탈제품의 손실로 인한 손해배상 및 약 3년간의 체납렌탈료의 지급을 요구하였고 이에 이용자들이 반발한 사안이었다. 이 사안에서는 각 이용자와 렌탈회사와의 각 계약관계가 존재하였고 이러한 계약관계에서 발생한 채권이 양도됨에 따라 양수인이 이러한 권리를 청구하였다는 공통점이 있어서 “중요한 쟁점이 사실상 또는 법률상 공통될 것”으로 보인다. 이러한 측면으로 보았을 때 “사건의 중요한 쟁점이 사실상 또는 법률상 공통될 것”이라는 요건이 매우 추상적이고 불명확 내용을 담고 있는 것처럼 보이지만, 실제 조정사건을 판단함에 있어서는 무리 없는 기능을 하고 있는 것으로 생각된다. 하지만 여기서 다시 어떠한 문제가 “중요한 쟁점”인지 그리고 일괄적인 분쟁해결을 기대할 수 있는 법률적 공통성을 어느 범위로 확정할 것인지의 문제가 대두된다. 아무리 공통된 원인으로 발생한 피해라 할지라도 그것이 각 소비자에게 구체적으로 어떤 손해를 입혔는지는 다를 수 있다. 피해의 형태는 소비자의 성별, 나이, 특성에 따라 개별적으로 다양하게 전개될 수 있기 때문이다. 물론 최초의 피해가 동일한 원인을 배경으로 하였으나 그로 인하여 발생한 2차적 손해, 즉 확대손해를 제외하여야 한다. 따라서 확대손해는 별론으로 하더라도 조정을 통해 다수 피해 소비자들이 받을 수 있는 권리구제의 실효성은 일치되어야 한다.

35) 다만 사업자와 분쟁해결이나 피해보상에 관한 합의가 이루어진 소비자, 분쟁조정이 진행중인 소비자, 법원에 소를 제기한 소비자는 제외된다(시행령 제56조 제1호 가·다 목 참조).

36) 김도연, 앞의 논문, p.10.

### 3. 집단분쟁조정제도의 절차

현행 소비자보호법상 집단분쟁조정은 국가, 지방자치단체, 한국 소비자원 또는 소비자단체, 사업자가 소비자분쟁조정위원회에 신청할 수 있다(제68조 제1항). 따라서 피해 소비자는 개인적 혹은 집단적으로 분쟁조정을 신청할 자격이 없다. 소비자분쟁조정위원회는 집단분쟁조정을 의뢰 또는 신청 받은 경우 위원회의 의결로 집단분쟁조정절차를 개시할 수 있고 이 경우 조정 위원회는 14일 이상 그 절차의 개시를 한국소비자원 홈페이지 및 전국을 보급지역으로 하는 일간신문에 게재하는 방법으로 공고하여야 한다(제68조 제2항, 동법 시행령 제58조).

그리고 집단 분쟁 조정의 당사자 중에서 공동의 이익을 대표하기에 적합한 1인 또는 수인을 대표당사자로 선임할 수 있으며(제68조 제4항) 개시공고가 종료한 날로부터 30일 이내에 그 분쟁조정을 마쳐야 한다(제68조 제7항). 조정위원회의 조정결정이 있으면 그 내용은 즉시 당사자에게 통보되고 당사자는 통보를 받은 날로부터 15일 이내에 분쟁조정 내용에 대한 수락여부를 조정위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 15일 이내의 의사표시가 없다면 수락한 것으로 보며 조정이 성립된 경우 이는 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다(제67조 제1항 제2항, 제4항). 그리고 조정위원회는 사업자가 조정위원회의 집단분쟁조정 내용을 수락한 경우에 집단분쟁조정의 당사자가 아닌 자로서 피해를 입은 소비자에 대한 보상계획서를 작성하여 조정위원회에 제출하도록 권고할 수 있고, 보상계획서 제출을 권고 받은 사업자는 그 권고를 받은 날부터 15일 이내에 권고의 수락여부를 통지하여야 한다. 사업자가 제출한 보상계획서를 일정한 기간 동안 한국 소비자원 인터넷 홈페이지에 공고하면 집단분쟁조정 절차에 참가하지 못한 소비자도 보상계획서에 따라 피해 보상을 받을 수 있다.<sup>37)</sup>

### 4. 집단분쟁조정제도의 이용현황과 문제점

#### (1) 분쟁사례의 현황

한국소비자원의 품목별 접수현황을 살펴보면 크게 집합건물 관련사건, 생활용품 관련사

37) 자세한 내용은 한국소비자원 홈페이지 “소비자분쟁위원회 집단분쟁제도란” 참조. 이러한 보상계획서는 현재 권고사항으로 규정되어 있는데 이는 집단분쟁절차에 참가하지 못한 소비자들을 구제하기 위한 본래 취지와는 달리 소극적인 규정에 불과하다. 따라서 보상계획서의 제출을 권고사항이 아닌 의무사항으로 수정해야 한다는 견해도 대두되고 있다(김도연, 앞의 논문, p.208). 하지만 이러한 의무규정으로의 전환은 많은 무임승차자를 양산할 수 있다는 단점도 지니고 있다. 현재 우리나라는 집단분쟁조정에 있어 소비자들이 소극적인 태도를 취하고 있는 것이 현실이며 보상계획서의 의무화는 오히려 소비자들로 하여금 상황의 추이를 지켜보다가 조정이 성립된 경우에 한해 사후참가를 하도록 하게 만들 수 있다는 점을 고려하여야 한다. 따라서 보상계획서의 권고를 의무로 전환하되 차후 보상을 받게 되는 참가자에 관해서는 조정에 참여하지 못했던 특별한 사정에 관하여 별도의 증명서, 자료를 제출하도록 요구하여야 할 것이다.

건, 정보통신 관련사건 그리고 농업 관련 사건으로 나눌 수 있다. 이중 과반수를 훨씬 넘은 집합건물 관련 사건의 경우에는 쟁점이 아파트 과장광고, 하자보수, 난방전환 공사, 발코니확장공사, 마감재 불량, 재산세 반환요구 분쟁 등과 관련이 되었고, 일반 생활용품 관련 사안은 정수기 렌탈회사 부도에 따른 피해, 화장품 안전문제, 상표법위반 상품판매 등이 문제되었다. 그리고 정보통신 관련 사건들에서는 내비게이션 수신불량 등 문제, IPTV 유료화 문제 그리고 개인정보 유출 문제 등이 쟁점이 되었다.

〈표 2〉 집단분쟁조정 품목별 접수현황

(단위 : 건)

구분 (접수일기준)	집합건물관련	생활용품	정보통신	농업	계
2007	6	3	1	1	11
2008.6. 현재	11	-	5	-	16
계(%)	17(62.9)	3(11.1)	6(22.2)	1(3.7)	27(100)

(한국 소비자원 자료)

## (2) 집단분쟁조정제도의 문제점

### 1) 조정제도의 강제성 결여로 인한 문제점

2007년 3월 소비자기본법의 시행과 함께 전개되어온 집단분쟁조정제도에 대한 평가는 다분히 양면적이다. 특히 독일식의 단체소송제도와 미국식의 집단소송제도를 우리의 법 현실에 맞게 절충적으로 도입하였으며 약 1년 반이 넘는 기간 동안 다수의 소액피해자에 대한 권리구제 또는 피해사례에 대한 공론화(公論化) 역할을 수행하였다는 평가가 있는 반면, 실질적으로 집단분쟁조정을 통해 권리를 구제받은 경우가 드물고 사업자에서 조정 결정을 수용하지 않는 경우가 증가함에 따라 결국 유명무실한 제도로 자리매김하고 있는 것이 아닌가에 대한 우려와 비판도 제기되고 있는 실정이다. 경남지역 제1호 집단분쟁조정사례로서 현재까지도 소비자와 사업자의 공방이 계속되고 있는 JM글로벌 사태는 이러한 우려를 증폭시키고 있다. 소비자들을 상대로 정수기와 공기청정기 등 비교적 고가의 가정용품을 임대하던 (주)JM 글로벌은 2003년 9월 부도처리 되었고 동년 12월 최종 파산하면서 2007년 (주)JM글로벌이 가지던 렌탈요금등에 관한 채권을 양수한 (주)위엔미 휴먼테크는 같은 해 9월, JM 글로벌로부터 제품을 렌탈하여 사용하고 있던 소비자들에게 렌탈 제품의 손실로 인한 손해배상 및 약3년간의 체납 렌탈료의 지급을 요구하였다.

이에 3천109명의 소비자들은 (주)JM글로벌의 파산으로 인해 정상적인 렌탈 서비스를 받지 못하였음에도 불구하고 일방적으로 렌탈 제품의 손실에 대한 책임과 3년간의 체납

요금을 지불하라고 하는 주장에 동의할 수 없다며 대한주부클럽연합회(부산사회)를 중심으로 집단분쟁조정을 신청하였다.<sup>38)</sup> 이에 소비자분쟁조정위원회는 렌탈 제품을 분실하거나 폐기해 정상적인 반환이 어려운 379명에 대해서만 배상책임이 있으며 렌탈제품을 보관하고 있거나 이를 반환한 2천551명의 소비자에 대해서는 (주)위앤미 휴먼테크에서 배상 책임을 물을 수 없다고 결정하였다. 그러나 (주)위앤미 휴먼테크는 2008년 4월 조정결정에 대한 수용을 거부하였고 본 사안에 대해서는 개별적으로 민사소송을 제기할 것이라고 밝혔다. 이에 분쟁조정사무국은 자체 홈페이지의 공지사항을 통해 “JM 글로벌(주식회사 위앤미휴먼테크) 관련 집단분쟁 안내문”<sup>39)</sup>을 게재하고 (주)위앤미 휴먼테크에서 ①제품 손실에 따른 보상 및 미납 렌탈료를 청구하는 경우, ②법적 절차가 진행되는 경우를 나누어 피해소비자가 어떻게 대응해야 하는지에 대하여 정보를 제공하고 있는 것과 변호사와의 무료상담 주선 외에<sup>40)</sup> 달리 해결을 촉구할 수 있는 방도가 없어 분쟁조정에 대한 불복결정이 있는 경우 이에 대응할 수 있는 실효적인 법적장치가 마련되어야 할 필요성이 심각하게 대두되고 있다.

현행 소비자기본법에 집단소송제도가 반영되지 못한 이유는 무분별한 남소의 제기로 인하여 사회적 비용의 낭비가 우려된다는 점과 기업에게 숙고기간이 보장됨이 없이 소송이 전개되어 보다 합리적인 해결방안을 도출할 수 있음에도 불구하고 무작정 소송으로 해결하려는 태도는 지양되어야 한다는 주장에 따라 전면적인 집단소송제가 도입되지 못하였다는 점을 고려한다.<sup>41)</sup> 따라서 1차적으로 집단분쟁조정을 통하여 문제를 해결하도록 하고 조정결정에 사업자측이 불복하는 경우에 한하여 2차적으로 집단소송을 제기할 수 있는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이와 같이 순차적으로 집단분쟁조정제도를 경유하고 이러한 조정결정이 받아들여지지 않는 경우에만 집단소송이 가능하도록 한다면 집단조정제도가 사법(死法)화 될 가능성이 현저히 줄어들 것이다. 뿐만 아니라 개별적 소비자들에 의한 남소 제기 가능성도 1차적으로 필터링(Filtering)되며, 기업의 입장으로서도 충분히 소비자의 구제와 문제해결을 위한 시간을 가질 수 있다는 장점을 갖는다.

## 2) 대표당사자의 지위에 관한 문제점

소비자 분쟁조정위원회는 집단분쟁조정이 개시된 경우, 조정위원회의 의결로써 당해 분쟁의 당사자 중에서 공동의 이익을 대표하기에 적합한 1인 또는 수인을 대표당사자로 선

38) 이 부분에 있어서도 일반조정제도의 규정을 그대로 적용하기에는 무리가 따른다는 주장이 전개된다. 일반조정제도의 규정을 그대로 적용할 경우 참가인원결정과 조정결정을 모두 개인별로 통지하여야 하는데 위의 사건을 예로 들면 신청인만 3000여명을 웃돌기 때문에 집단분쟁조정제도의 특성상 좀더 간소한 통지방식으로 전환할 필요성이 있다고 보여진다.

39) 자세한 내용은 한국소비자원 홈페이지 공지사항란 참조, [http://www.kca.go.kr/jsp/per/per\\_02\\_view.jsp](http://www.kca.go.kr/jsp/per/per_02_view.jsp)

40) 현재까지 이러한 소송지원이 이루어진 경우는 (주)위앤미 휴먼테크와의 분쟁 이외에도 (주)디엠산업개발, (주)평화주택건설 총3건이다.

41) 미국식의 집단소송제도를 그대로 도입한 국가는 현재까지는 존재하지 않으며, 대부분의 EU와 동남아국가들은 단체소송제도를 도입하였다.

입할 수 있다고 규정되어 있다(제68조 제4항). 현행법상 집단분쟁조정제도가 개별소송으로 인한 비효율성을 제고하기 위하여 1인 또는 수인의 대표자가 구성원 전체를 대신하여 소를 제기할 수 있게 하는 집단소송제도의 장점을 응용한 것이라면 대표당사자의 지위에 관한 내용을 새롭게 규정할 필요가 있을 것이다. 현재는 소비자기본법 제68조, 혹은 소비자기본법 시행령에서조차 대표당사자의 자격과 지위, 그리고 선임, 해임에 관하여 아무런 규정과 절차를 두고 있지 않다. 그런데 집단소송의 모태라고 할 수 있는 미국에서는 대부분의 주가 집단소송절차에 관한 규정을 일반 민사소송법규 내에 가지고 있으며, 대표당사자의 적격성을 소송요건으로 두고 이를 엄격히 심사하고 있다. 구체적으로 예를 들어보면 뉴욕 주(State of New York) 법원에 제기되는 집단소송의 요건으로 ① 대표당사자의 주장과 변론이 집단전체의 주장과 변론의 전형적인 것이고, ② 대표당사자는 집단전체의 이익을 공정하고 적절하게 대변할 수 있어야 한다고 규정되어 있다(New York Civil Practice Law and Rules § 901). 집단소송에 관한 절차를 다루는 미연방민사소송절차규정 제23조는 2003년 개정을 통하여 대표당사자와는 별도로 집단대리인(Class counsel)이 소송과 결과에 미치는 영향력을 고려하여 대리인의 선정 및 보수지급에 관한 규정을 구체화하였다.<sup>42)</sup> 이는 집단소송의 특징을 고려하여 대표당사자가 집단 내의 다른 구성원들과 분쟁사건에 관한 법률적, 사실적 공통성을 지니지 못하는 경우 대표로서의 자격이 없으며, 피해 소비자의 원활한 구제에 악영향을 미치기 때문이다. 현재 우리나라의 집단분쟁조정제도에 있어서는 일단 대표당사자의 지위가 분명하지 않다. 만일 집단분쟁조정제도가 지니는 일괄적인 피해자 구제라는 특성을 감안한다면 1인 또는 수인의 대표당사자가 분쟁조정위원회의 조정결정에 대한 수락여부를 판단할 권한과 분쟁조정위원회의 사실조사에 대한 적극적인 협력의무 등을 부담해야 할 필요가 있다고 본다. 따라서 대표당사자가 피해자들에 대한 발언권을 강화시키고 대표로서의 지위를 보다 명확하게 하기 위해서는 대표당사자를 위원회에서 정하는 것이 아니라 피해자들의 투표로서 정하는 것이 보다 더 큰 정당성이 부여되는데 도움이 될 것이다.<sup>43)</sup>

### 3) 분쟁조정기간과 당사자 사이의 협조의무 문제

한국 소비자원의 분쟁조정위원회는 집단분쟁의 신청을 받은 날로부터 30일 이내에 그 분쟁조정을 마쳐야하며, 그 기간 내에 사실조사와 조정(Mediation)까지 모두 마쳐야 한다. 하지만 이러한 분쟁조정위원회의 사실조사과정에 대한 당사자들의 협력의무가 규정되어 있지 않아 분쟁 관련 정보수렴, 당사자들의 출석에 대한 불응시 제재수단이 여의치 않으며, 30일이라는 조사기간이 비현실적으로 짧은 기간이라는 견해들이 쏟아지고 있다.<sup>44)</sup>

42) 이세인, “미국 소비자집단소송에 관한 연구”, 『법학연구』 통권 제57호(下), 부산대학교법학연구소 2007, pp.1288~1291 참조.

43) 환경분쟁조정법 제19조에는 선정대표자에 대한 상세한 권한과 책임이 명시되어 있음.

통계자료를 보면 2007년과 2008년 6월까지 접수된 집단분쟁조정 신청 중 62.9%에 해당하는 부분이 아파트 과장광고, 하자보수, 난방전환 공사, 발코니 확장공사, 마감재 불량 등의 집합건물관련 문제라는 점을 고려할 때 이러한 분쟁사항들은 진상조사와 사실과약을 결합하여 진행할 때 30일 동안 양당사자를 만족시키면서 정확하게 판단하기는 힘들다고 생각된다. 하지만 ① 집단분쟁조정제도의 목적중 하나가 신속한 분쟁처리에 있다는 점, ② 사실조사에 대한 협조의무가 당사자들에게 부과된다면 보다 신속한 일처리가 기대된다는 점 등을 상기한다면 조정기간을 과도하게 늘이는 것도 도움이 되지 않는다고 생각하며, 기간의 문제는 관련규정의 정비와 함께 사안에 따라 연장이 가능하도록 정하는 방향으로 나아가는 것이 옳다고 본다.

## IV. 소비자기본법상 다른 소비자분쟁해결 제도와의 관계

### 1. 소비자기본법상 소비자분쟁해결 제도의 개관

소비자기본법은 제8장에서 소비자분쟁의 해결에 대하여 규정하고 있다.<sup>45)</sup> 제8장은 총 4절로 규정되고 있는데, 제1절에서는 사업자의 불만처리를 위한 소비자상담기구의 절차와 관련하여 규정하고 있고(제53조-제54조), 제2절에서는 한국소비자원의 피해구제에 관하여 자세히 규정하고 있다(제55조-제59조). 그리고 제3절에서는 소비자분쟁조정위원회에 의한 분쟁조정에 대하여 규정하고(제60조-제69조) 제4절에서는 새롭게 도입된 단체소송에 대하여 규정하고 있다(제70조-제76조).

소비자상담기구는 사업자 및 사업자단체가 소비자로부터 제기되는 의견이나 불만 등을 반영하고 소비자피해를 신속하게 처리하기 위한 기구이다(제53조 제1항). 그리고 한국소비자원에 의하여 이루어지는 피해구제는 소비자가 물품 등의 사용으로 인하여 입은 피해에 전반적으로 모두 이루어지도록 규정하고 있다(제55조 제1항). 이와 비슷하게 소비자분쟁조정위원회에 의한 분쟁조정도 소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁을 위하여 존재한다(제60조 제1항).<sup>46)</sup> 다만 법원에 의하여 이루어지는 단체소송의 경우에만 사업자가 제20조의 규정을 위반하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 권익을 직접적으로 침해하고 그 침해가 계속되는 경우에 소송을 제기할 수 있어 그 대상이 제한되어 있다(제70조 제1항).

44) 2008년 6월 25일 개최, 「집단분쟁조정제도 활성화를 위한 세미나」자료집 참조.

45) 그밖에 소비자피해구제제도에 관하여 김석철, 「중재연구」 제12권, p.217 이하 참조.

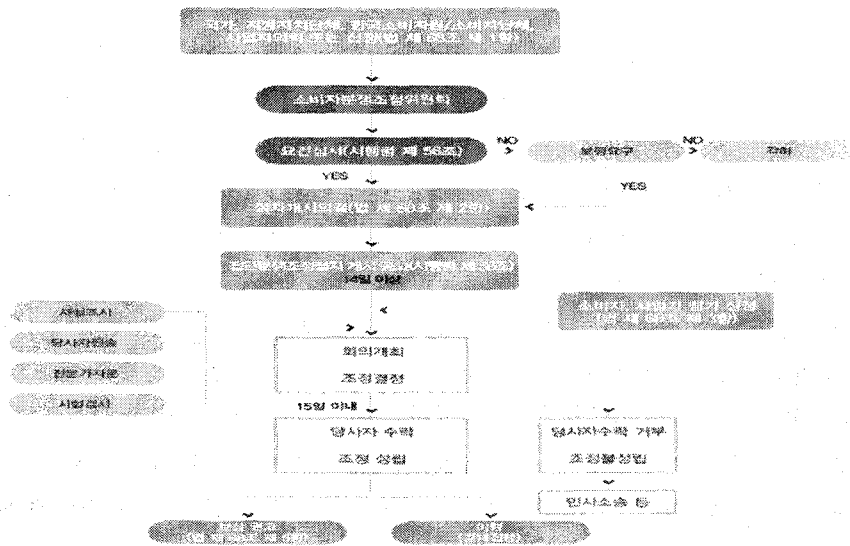
46) 명시적인 법률적 근거는 없지만, 그 밖의 가능한 대체적 분쟁제도로 소비자중재가 가능한 것으로 논의되고 있다(소비자중재에 관하여 자세한 것은 정선주, "소비자중재에서 소비자보호의 문제", 「서울대학교 법학」, 제49권 제1호, p.231 이하; 김석철, "소비자피해구제 실태분석을 통한 소비자중재제도 도입방안 연구", 「중재연구」 제12권 제1호, 2002, p.207 이하 참조).

## 2. 소비자기본법상 분쟁조정제도

### (1) 소비자기본법상 분쟁조정제도의 개관

현재 우리나라의 소비자 피해구제 체계는 1차적으로 국가 및 지방자치단체에 의한 구제와(제16조), 소비자단체에 의한 합의 권고로써 진행되고(제28조 제1항 제5호) 여기서 분쟁이 해결되지 못한 경우에 2차적으로 한국 소비자원 산하 분쟁조정위원회에서 분쟁을 해결하는 구조를 가지고 있다. 이러한 단계적 분쟁처리 구조는 소비자분쟁조정제도가 행정 조정의 하나로서 갖는 특성<sup>47)</sup>과 우리나라의 소비자행정체제와 밀접한 관련을 가지고 있다.<sup>48)</sup> 따라서 소비자기본법 제65조에 의한 소비자분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청하기 위해서는 먼저 동법 제16조나, 제28조 제1항 제5호에 의한 분쟁해결 노력이 선행되어야 하며 이러한 시도가 결렬되었을 경우 당사자나 그 기구 또는 단체의 장이 조정위원회에 분쟁조정을 신청할 수 있다(제65조 제1항).

〈그림 1〉 한국소비자원의 집단분쟁조정 해결 알고리즘



자료출처 : 한국소비자원 (<http://www.kca.go.kr/>)

47) 조정에는 법원에 의한 조정과 행정부산하기관에 의한 조정이 있다. 전자는 조정담당판사 또는 지정위원회에 의하여 행하여지는 반면 후자는 행정부산하의 각종 조정위원회에 의하여 행하여진다. 법원에 의한 조정으로는 민사조정, 가사조정 등이 있고 행정조정으로는 소비자분쟁조정위원회, 의료심사조정위원회, 금융분쟁조정위원회, 건설업분쟁조정위원회, 저작권심의조정위원회, 환경분쟁조정위원회, 해양오염분쟁조정위원회 등이 있다(백병성, "소비자분쟁조정의 역할과 효율적 조정기구 운영", 「소비자문제연구」, 제23호, 2000).

48) 전정환, "지방정부의 소비자행정체제에 대한 평가", 「한국거버넌스학회보」 제14권 제2호, 한국거버넌스학회, 2007, p.244.



분쟁조정을 담당하는 조정위원회는 위원장 1인을 포함한 50인 이내의 위원으로 구성된 한국소비자원의 산하기구로서 원칙적으로 분쟁조정을 신청 받은 날부터 30일 이내 그 분쟁조정을 마쳐야 한다(부득이한 경우 당사자 및 대리인에게 통지한 후 연장할 수 있음). 조정위원회의 위원장은 분쟁조정이 이루어진 때 즉시 당사자에게 그 분쟁조정 내용을 통지하여야 할 조정결과 통지의무를 부담한다. 또한 통지를 받은 당사자도 그 통지를 받은 날로부터 15일 이내에 분쟁조정 내용에 대한 수락 여부를 조정위원회에 서면으로 통보하여야 하고 만일 별다른 의사표시가 없다면 수락한 것으로 본다(제67조 제1항 제2항). 당사자들에 의해 조정결정이 받아들여졌다면 이는 조정결정은 재판상 화해와 동일한 효력을 가지게 된다.

## (2) 집단분쟁조정제도와 의 관계

현재 소비자기본법상 집단분쟁조정제도는 분쟁조정 특별로 규정되어 있다. 일반적인 분쟁조정과는 달리 집단분쟁조정을 신청할 수 있는 자는 국가 및 지방자치단체, 한국소비자원, 또는 소비자단체, 사업자로 한정되어 있으며(소비자기본법 제68조 제1항) 개별적인 소비자는 신청권자에서 제외되었다.

## 3. 소비자단체소송

### (1) 단체소송제도의 개관

소비자단체소송제도(Verbraucherverbandsklage)는 다수 소비자의 생명·신체 및 재산 등의 권익을 침해하는 사업자의 위법행위에 대하여 일정한 요건을 갖춘 소비자단체, 사업자단체, 비영리단체가 법원에 이러한 행위의 금지 또는 중지를 청구하는 제도이다. 이러한 단체소송제도는 독일에서 발달되었으며 단체가 특정한 피해소비자를 위하여 소송 제기권을 부여받는 것이 아니라 다수의 소비자를 모두 대변하기 위하여 그러한 권한을 갖는 것이므로 공익(公益)적 측면이 강하다고 볼 수 있다.<sup>49)</sup> 소비자기본법 개정 당시 많은 소비자권익보호단체와 시민단체들은 기업에서 부담이 덜한 단체소송제도보다는 소비자보호에 유리한 집단소송제(Class Action)를 도입하거나 혹은 단체소송제도를 도입하더라도 손해배상의 청구가 가능하게 할 것을 요구하였다. 그러나 결국에는 사업자의 위법행위 또는 소비자의 권익침해행위에 대한 금지, 중지만을 청구할 수 있도록 규정되었고 소송을 제기할 수 있는 단체도 약 140여개로 제한되었다. 하지만 아직 구체적인 소비자의 권익침해행위에 대한 정확한 지침이 마련되어 있지 않아 이에 대한 입법적 조치가 필요한 실정이다.<sup>50)</sup>

49) 김원기·박수영, “소비자기본법상 집단적 분쟁해결제도”, 「상사판례연구」 제20집 제2권, 2007, p.122

50) 증권관련집단소송법에서는 제3조 제1항에서 ① 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제125조에 따른 손해배상청구, ② 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제162조(제161조에 따른 주요사항보고서의 경우를 제외한

소비자기본법 제70조에서는 사업자가 제20조의 규정을 위반하여 소비자의 생명 신체 또는 재산에 대한 권익을 직접적으로 침해하고 그 침해가 계속되는 경우에 청구할 수 있다고 하였는데 제20조에서는 단지 소비자기본법내의 ① 위법한 물품의 제조수입판매 금지, ② 표시기준 위반금지, ③ 광고기준 위반금지, ④ 국가의 지정 고시한 행위 금지, ⑤ 개인 정보 보호기준 준수를 열거 하고 있을 뿐이고 관련 소비자 법제와의 상호연계성이 결여되어 있다.<sup>51)</sup>

일단 소비자권익 침해행위가 인정되어 소가 제기될 경우 해당 단체는 변호사를 선임하여야 하며(제72조), 법원은 제74조에 따라 ① 물품 등의 사용으로 인하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 등 다수 소비자의 권익보호 및 피해예방을 위한 공익상의 필요가 있을 것, ② 제73조의 규정에 따른 소송허가신청서의 기재사항에 흠결이 없을 것, ③ 소제기단체가 사업자에게 소비자권익 침해행위를 금지·중지할 것을 서면으로 요청한 후 14일이 경과하였을 것의 요건을 충족한 경우에 위의 소송을 허가할 수 있다. 또한 단체소송에서 원고가 승소한다면 사업자는 위와 같은 행위를 중지하여야 하며 문제가 된 내용이 업체의 불공정 약관에 관한 것이라면 이를 시정하는 등의 사후조치를 취해야 한다.

## (2) 집단분쟁조정제도와와의 관계

현재 규정상으로는 단체소송과 집단분쟁조정제도가 전혀 관계가 없는 것으로 규정되어 있다. 즉 집단분쟁조정제도는 소비자분쟁조정의 특수한 형태로 규정되어 단체소송과 전혀 별개의 제도로 규정되었고 단체소송에서는 엄격한 분쟁의 제한이 있으나, 집단분쟁조정제도는 그러한 제한이 없다. 그러나 입법상의 논의를 고려한다면 이 제도가 입법적 측면에서 보았을 때에는 관계가 전혀 없는 것이 아니라, 집단분쟁조정제도가 단체소송이 갖는 기능을 보완하는 입장에서 도입되었다. 즉 피해소비자의 권리구제 측면에서 소비자단체소송의 내용에는 손해배상청구가 포함되어 있지 않으므로 개별적인 피해소비자에 대한 권리구제가 이루어지기 어려우며 소비자가 직접 자신이 입은 피해를 보상받기 위해서는 별도의 손해배상 청구소송이 제기되어야 한다는 단점을 보완하기 위하여 집단분쟁조정제도를 도입한 것이다. 다만 소비자단체소송이 이루어진 경우 법원의 판단에는 당연히 강제력이 수반되어 사업자가 판결에 따라야 함에 반하여 집단분쟁조정은 소송 대체적 분쟁해결 방식(ADR) 중 조정(mediation)의 형태를 취하고 있으므로 조정위원회의 결정이 내려진다고 하더라도 사업자(혹은 소비자)가 이에 대한 수용거부의 입장을 밝힌다면 아무런 효력도

다)에 따른 손해배상청구, ③ 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제175조, 제177조 또는 제179조에 따른 손해배상청구, ④ 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제170조에 따른 손해배상청구로 적용대상을 명확하게 하고 있다.

51) 김원기·박수영, 앞의 논문, p.134.

발생하지 않는 임의성을 가지고 있다는 점에서 큰 차이가 없다.

## V. 집단분쟁조정제도의 운용방향

### 1. 특수한 소비자분쟁조정제도로서의 집단분쟁조정제도

우리 학설 그리고 실무에서 엄격하게 판단하지 않은 집단분쟁조정 신청요건으로 “소비자 피해”라는 요건이 있다. 이 부분이 본제도의 운용과 관련하여 너무 간과되고 있어 좀 더 자세히 고찰해 보려고 한다. 집단분쟁조정제도가 기존의 소비자분쟁조정제도의 한 특수유형에 해당하므로 기본적으로 분쟁대상이 소비자분쟁조정의 대상이어야 한다는 점과 이 요건이 연관되어 있다. 소비자분쟁조정의 대상은 기본적으로 “소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁”을 말한다(제65조 제1항).<sup>52)</sup> 이러한 대상에 관한 제한이 법률에 규정된 이유는 우리 법제상 인정되고 있는 분쟁조정이 민사조정법<sup>53)</sup>을 기초한 일반민사 분쟁조정과 특별법에 의한 특수한 분쟁조정으로 나누어져 있기 때문이다. 민사조정법 제2조는 민사에 관한 모든 분쟁을 조정대상으로 규정하고 있지만, 민사조정법과 각 특별법은 일반법과 특별법의 관계에 있으므로 특별법에 의한 특별분쟁조정이 존재하면 그 분쟁조정절차에 반드시 따라야 하며, 그밖에 사안에 대하여 민사분쟁조정에 의하도록 하고 있는 것이다.<sup>54)</sup> 따라서 가사에 관한 분쟁은 가사소송법에 의한 가사조정의 대상이 되며, 노동분쟁 중 노동쟁의에 관한 사건은 노동조합 및 노동관계 조정법에 의한 조정의 대상이 되므로 민사조정의 대상이 아니다. 그에 반하여 개별적 노사관계에 관한 분쟁, 예컨대 임금, 퇴직금의 지급청구, 해고무효확인 등의 사건은 민사조정의 대상이 된다.

“소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁”이라는 사항으로 제한하는 것은 분쟁대상을 다른 분쟁조정제도와 구분하고 일반 민사조정과 구분하기 위한 목적을 갖고 있는 것이다. 일반 소비자분쟁조정이 “소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁”이라는 제한은 그 특수유형인 집단분쟁조정에도 적용되어야 하므로 “소비자 피해”라는 요건은 “사업자에 의하여 야기한 소비자의 피해”로 이해해야 한다. 따라서 집단분쟁조정에서 일반 민사피해사건은 대상이 안되므로 사업자에 의한 사업자의 피해, 소비자에 의한 소비자의 피해, 소비자에 의한 사업자의 피해는 대상이 되지 않는다.

52) 소비자분쟁의 일반적 특성에 관하여 박호근, “소비자피해구제의 소송형식”, 「법과 정책연구」, 제6집 제1호, p.332 이하.

53) 일부개정 2002년 1월 12일 법률 제6626호.

54) 이와 같은 해석으로 구재균, “민사조정에 관한 연구 - 민사조정법의 해석상 문제점을 중심으로 -”, 「법학논총」 제28집, p.114 참조.

## 2. '소비자분쟁'의 재해석을 위한 기본적인 시각

그러면 “소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁” 내지 “소비자의 피해”라는 개념 자체는 어떠한 의미를 갖는가? 이를 이해하기 위해서 우선 분쟁 주체인 “소비자”와 “사업자” 개념을 살펴보아야 한다. 신청주체는 소비자이지만 분쟁의 당사자는 소비자와 사업자인기 때문이다.

현재 소비자기본법상 소비자와 사업자개념은 기능적으로 구성되어 있어 소비생활을 하는 자가 소비자이고 생산활동을 하는 자가 사업자로 구성되어 있다(제2조 제1호 및 제2호 참조). 소비자기본법상으로만 보면 소비생활을 위하여 사업자와 계약을 체결하고 사업자가 생산한 제품을 소비자생활을 위하여 이용하면 항상 소비자로서 행동하는 것으로 보게 된다. 따라서 현재 소비자기본법에 의한 시각이 퍼져 있어 일반적으로 소비활동을 하는 자는 누구나 소비자이고 언제나 소비자의 지위에 있으며 특별한 보호를 받아야 하는 것으로 보는 시각이 널리 퍼져 있다고 할 수 있다. 이러한 시각에서의 소비자분쟁은 물품과 용역을 제공하는 사업자와 물품, 용역을 사용하거나 이용하는 소비자 사이에 발생하는 제반다툼 중에서 소비자가 제기하는 분쟁을 말한다.<sup>55)</sup>

그러나 이와 같은 소비자개념의 이해는 소비자법의 일반화를 가져오는 잘못된 해석이다. 소비자개념을 역사적·체계적으로 바라보면 다른 시각을 갖게 된다. 한때는 사업자와 소비자는 하나의 계층적 개념으로 생각되었다. 사용자와 근로자가 노동법과 관련하여 하나의 계층을 형성하듯이 생산수단을 소유하여 제품을 생산하는 자본가계층으로서의 사업자와 이러한 제품을 소비생활을 위하여 이용하는 계층으로서의 소비자가 존재하는 것으로 본 것이다. 이러한 시각으로 소비자는 마치 자본가인 사업자에 대하여 보호를 받아야 하는 계층으로 생각되었다. 그러나 이러한 관념은 극복되었고 소비자계층은 존재하지 않으며, 단지 소비자가 사업자에 대하여 보호를 받아야 하거나 일반법에서보다 지위가 강화되어야 하는 상황만이 존재하는 것으로 이해하게 되었다(상황관련적 소비자개념).<sup>56)</sup> 따라서 현재는 누구나 소비자가 될 수 있으며, 다만 항상 소비자로서 행동하는 것이 아니라 소비자로서 사업자와의 특수한 경우에 보호를 받아야 하는 상황만이 존재하는 것이다.

## 3. '소비자분쟁'의 사항적 제한

소비생활을 위하여 행동하면 소비자법상 항상 소비자의 지위에 있다는 시각은 소비자기

55) 김석철, 「중재연구」제12권, p.216. 이러한 입장에서 소비자 집단분쟁사례를 넓게 예시하고 있는 문헌으로 신국미, 「경영법률」, p.185 이하.

56) 상황관련적 소비자보호모델에 관하여 자세한 것은 이병준, “독일 민법상의 소비자개념”, 「민사법학」 제26호, 2004, p.180 이하 참조.

본법의 일부조항만을 고려한 문리적 해석에 의존한 잘못된 인식을 기초로 하고 있다. 소비자기본법이 소비자법 내에서 갖고 있는 체계적 위치를 고려한다면 “소비자분쟁”의 개념을 확정함에 있어서 기타 소비자 관련 규정 또는 법률에 의한 특수한 제한이 가해져야 한다. 여기서 소비자기본법의 다른 규정들과 기타 소비자관련 특별법을 고려한 체계적 해석이 세 가지 방향으로 가능하다고 생각된다.

첫째, 제16조와 관련한 소비자피해보상규정이 적용되는 분쟁영역을 생각할 수 있다. 소비자기본법상 소비자분쟁의 가장 기초적 규정은 제16조로서 그 표제 자체가 “소비자분쟁의 해결”로 되어 있다. 그런데 제1항만 보더라도 “소비자의 불만이나 피해”가 모두 소비자분쟁으로 생각될 수 있다. 그러나 이 규정내용은 국가 및 지방자치단체에서 소비자의 불만이나 피해를 신속·공정하게 처리될 수 있도록 관련기구의 설치 등 필요한 조치를 강구해야 한다는 매우 선언적 규정만을 담고 있다. 오히려 동조 제2항에서 소비자분쟁해결을 위한 소비자분쟁해결기준을 제정할 수 있는 근거규정을 마련하고 있고, 이러한 분쟁해결기준이 제정되어 소비자 피해가 구제되는 영역은 소비자와의 관계에서 입법자가 특별히 보호를 받아야하는 것으로 평가되는 영역이므로 소비자분쟁영역이라고 할 수 있다. 우리 입법자는 시행령을 통하여 소비자분쟁해결기준을 일반적 소비자분쟁해결기준과 품목별 소비자분쟁해결기준으로 구분하고 있다(동 시행령 제8조 제1항).

둘째, 단체소송상의 요건(제70조)을 비교하면 기본법 제19조와 제20조의 사업자의 책무 내지 의무를 위반하여 소비자가 피해를 입은 경우에도 소비자피해라고 볼 수 있을 것이다. 그에 따르면 사업자의 ① 위해방지기준의 준수 의무(제20조 제1항), ② 표시기준의 준수 의무(제20조 제2항), ③ 광고기준의 준수 의무(제20조 제3항), ④ 부당한 행위의 금지(제20조 제4항), ⑤ 개인정보보호기준의 준수 의무(제20조 제5항) 등에 위반으로 인한 소비지 피해가 발생한 경우에 소비자분쟁이 있다고 할 수 있다.<sup>57)</sup>

그리고 셋째, 소비자기본법 밖에 있는 특별법을 고려할 수 있다. 소비자기본법은 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 소비자법 내에서 헌법 내지 기본법의 지위를 차지하고 있고 실제 소비자와 사업자 사이의 불균형으로 인한 민사법적 실체법규정들은 특별법에 규정되어 있다. 따라서 이러한 실체법규정들을 담고 있는 방문판매, 약관규제법 등이 어떠한 경우에 소비자와 사업자 사이의 관계를 특별한 보호가 필요한 상황이 존재하는 것으로 보고 규정을 하고 있는지를 살펴보아야 한다. 이렇게 함으로써 일반 민사사건과 소비자사건을 구분할 수 있을 것이다. 따라서 소비자법의 체계적 해석을 한다면 “사업자와 소비자 사이의 분쟁”이라는 개념은 단순히 이들 주체 사이의 분쟁을 의미하는 것이 아니라 상황적으로 이러한 소비자특별법에 의하여 소비자관련 특수규정들이 존재하는 사안에 의하여 제한된 분쟁을 의미하는 것이다.

57) 단체소송과 관련하여 이러한 제한에 한정하지 않고 관련된 모든 소비자관련법규의 위반행위까지 그 대상으로 확대해석하고 있는 견해로, 김원기·박수영, 앞의 논문, p134.

#### 4. 민사분쟁조정과 소비자분쟁조정의 구분

소비생활을 위하여 소비자가 생산된 물건을 사업자로부터 단순히 산 경우에 이는 민법의 대상이지 소비자법의 대상이 되지 않는다. 따라서 소비생활이라는 요소로 바로 소비자분쟁이 되는 것이 아니라, 소비자보호를 위한 특별한 법규정이 마련되어 분쟁이 해결되는 경우에 인정될 수 있다. ① 소비자피해보상규정에 의한 분쟁해결, ② 소비자기본법상 사업자가 자신의 의무를 위반한 경우, ③ 소비자특별법상 특별한 상황, 즉 통신수단 또는 전자상거래를 통하여 계약을 체결하는 상황, 방문판매업자 내지 전화권유에 의하여 계약을 체결하는 상황, 사업자가 약관을 사용하였다는 상황으로 인하여 특수한 소비자문제가 발생한 분쟁이 소비자분쟁으로서의 특색을 갖게 하는 것이다. 이에 따라 물건의 하자 자체로 인한 직접적인 피해는 민법상 하자담보책임에 의한 민사사건이고 제조물의 하자로 생명·신체 및 재산 등의 2차적인 피해가 발생한 경우에만 제조물책임법이 적용되는 소비자분쟁인 것이다.

### VI. 결 어

소비자기본법에 의하여 집단적 분쟁해결체도로 도입된 제도 중에서 소비자집단분쟁조정 제도는 비교적 활발하게 이용되고 있으나, 단체소송은 아직 한 건만 제기되었다. 물론 집단분쟁조정제도가 신속한 분쟁해결을 가져올 수 있다는 유리한 측면을 가지고 있음에 비하여 법원을 통한 절차를 거쳐야 하는 단체소송의 경우 그 이용에 있어 난점이 제기될 수 있다. 하지만 현재 이와 같은 현상은 본질적으로 입법적 하자로 인한 것이기도 하다. 단체소송의 경우 엄격한 대상사건의 제한으로 그 이용이 매우 어렵게 되어 있다. 그에 반하여 집단분쟁조정제도는 입법 당시에 남소의 우려로 집단소송을 도입하지 못하고 절충적 형태로 도입되었다는 점을 무색하게 할 만큼 그 분쟁조정대상을 제한하고 있지 않다. 따라서 집단분쟁조정제도는 원래의 진정한 소비자피해를 해결하기 위한 제도가 아닌 일반 민사집단분쟁조정제도로써 확대 이용되고 있는 실정이다. 특히 부동산관련 조정신청에 대하여는 소비자법상 개별법령들이 부동산을 적용배제대상으로 삼고 있지 않다는 점, 공정거래위원회 고시에서도 부동산관련 피해를 소비자피해로 인정하고 있다는 점에서 조정신청의 객체가 될 수 있으나 이러한 사안중에서는 민법상으로 해결이 가능한 부분도 분명히 존재할 것이므로 그 영역과 경계를 명확히 설정하는 작업이 필요하다고 보여진다. 이러한 제한을 위하여 본 논문에서는 역사적·체계적 해석을 통하여 집단분쟁조정제도의 대상을 제한하려고 하는 해석을 하였다. 그러나 이러한 해석이 가능하다고 하더라도 현재 법문상

으로는 마치 이러한 제한이 없는 것처럼 규정되어 있기 때문에 실무에서는 일반민사사건에 해당하는 경우도 집단분쟁조정제도를 통하여 다루어질 수 있는 소지가 충분한 실정이다. 따라서 입법적으로 이 문제를 해결하여 일정한 제한을 마련하는 것이 타당하다고 생각한다. 이 경우 단체소송에서 그 요건을 완화하는 쪽으로 개정을 하고 그 반대로 집단분쟁조정제의 경우에는 그 요건을 강화하는 쪽으로 개정하는 것이 타당할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 고형석, 「소비자보호법」제2편, 세창출판사, 2008.
- 전창조, 「소비자피해에 대한 사법적 구제」, 삼영사, 1982,
- 구재균, "민사조정제에 관한 연구 - 민사조정법의 해석상 문제점을 중심으로 -", 「법학논총」 제28집, 단국대학교 법학연구소, 2004.
- 김도연, "소비자집단분쟁조정제도에 관한 소고", 「경성법학」제16권 제1호, 경성대학교 법학연구소, 2007.
- 김석철, "소비자피해구제 실태분석을 통한 소비자중재제도 도입방안 연구", 「중재연구」 제12권 제1호, 2002.
- 김원기·박수영, "소비자기본법상 집단적 분쟁해결제도", 「상사판례연구」 제20집 제2권, 한국상사판례학회, 2007.
- 박민영, "集團被害에 대한 損害請求類型에 관한 考察", 「법학논집」 vol 28. 청주대학교 법학연구소, 2007.
- 박수혁, "우리나라 소비자보호법제의 개선방향", 「헌법학연구」 제3집, 한국헌법학회, 1999.
- 박효근, "소비자피해구제의 소송형식", 「법과 정책연구」, 제6집 제1호,, 2006.
- 백병성, "소비자분쟁조정제의 역할과 효율적 조정기구 운영", 「소비자문제연구」, 제23호, 한국소비자원, 2000.
- 신국미, "소비자기본법상의 집단분쟁제도" 「경영법률」제18집 제3호, 한국경영법률학회, 2008.
- 양창수, "한국 민법학 60년의 성과와 앞으로의 과제", 「민사법학 특별호」, 제36호, 한국민사법학회, 2007.
- 이병준, "독일 민법상의 소비자개념", 「민사법학」 제26호, 한국민사법학회, 2004.
- 이세인, "미국 소비자집단소송에 관한 연구", 「법학연구」 통권 제57호(下), 부산대학교법학연구소, 2007.
- 전삼현, "소비자기본법상의 집단분쟁제도에 관한 소고", 「상사법연구」제26권 제3호, 한국

- 상사법학회, 2007.
- 전정환, “지방정부의 소비자행정체제에 대한 평가”, 「한국거버넌스학회보」 제14권 제2호, 한국거버넌스학회 2007.
- 정선주, “소비자중재에서 소비자보호의 문제”, 「서울대학교 법학」, 제49권 제1호, 서울대학교법학연구소, 2008.



## ABSTRACT

### The Function and Task of Collective Dispute Mediation in the Framework Act on Consumer

Byung-Jun Lee

The Collective Dispute Mediation was introduced to Korea with complement the Verbandsklage which was said to be poor at monetary compensation for consumers' damages. and The Collective Dispute Mediation also seems very likely to the class action, but one can resolve the dispute before filing a law suit under the Collective Dispute Mediation. The validity of the Collective Dispute Mediation is the same as the "settlement in court". After reaching the Collective Dispute Mediation, one may have a right to ask the compulsory execution. Under the Collective Dispute Mediation the damaged party must take part directly in the dispute, because the Collective Dispute Mediation is also included in the dispute resolution. Therefore a problem that how can the damaged consumer, who do not directly take part in the dispute process, get the remedy alternatively may arise. However, this problem is solved by Compensation Plan Letter which is described in the "Framework Act on Consumer". By the Compensation Plan Letter, the person who do not directly take part in the dispute process can be remedied ex post facto(Article 68). This thesis is study on The Function and Task of Collective Dispute Mediation in the Framework Act on Consumer in our state.

**Key Words** : Framework Act on Consumer, Verbandsklage, Collective Dispute Mediation, Consumer Law, Consumer Dispute