

## 공동주택 소비자분쟁 경감방안에 관한 연구\*

A Study on the Improvement of Consumer Dispute in the Apartment House

박성용\*\*

Sung-Yong Park

김석철\*\*\*

Suk-Chul Kim

오동현\*\*\*\*

Dong-Hyun Oh

### 〈목 차〉

- I. 서 론
- II. 공동주택 소비자분쟁과 주택정책
- III. 공동주택 관련 소비자분쟁조정제도
- IV. 공동주택 관련 집단분쟁조정제도의 운영현황
- V. 공동주택 소비자분쟁 경감방안
- VI. 결 론

주제어 : 공동주택, 소비자분쟁해결제도, 중재제도, 집단분쟁조정제도

\* 본 연구는 2009년도 춘계중재학술세미나(2009, 2. 27)에서 발표한 내용을 대폭 보완한 것이다. 세미나에서 유익한 토론을 해 주신 분들께 감사의 말씀을 드린다.

\*\* 한국소비자원 정책연구본부 연구위원

\*\*\* 경원대학교 무역학과 교수(경상대학장)

\*\*\*\* 한양여자대학 경영과 교수

## I. 서 론

주생활은 식생활, 의생활과 함께 가장 기본적인 소비생활 요소이다. 주생활은 한 세대의 세대원이 장기간 독립된 주거생활을 영위할 수 있도록 구조된 건축물인 주택이라는 공간에서 이루어진다. 주택은 단독주택과 공동주택으로 구분된다. 공동주택은 대지 및 건물의 벽, 복도, 계단, 기타 설비 등의 전부 또는 일부를 공동으로 사용하는 각 세대가 하나의 건축물 안에서 각각 독립된 주거생활을 영위할 수 있는 구조로 된 주택을 말한다. 공동주택은 크게 아파트와 연립주택, 다세대주택, 도시형 생활주택 등으로 구분할 수 있다.

주택은 고가의 자산이다. 주택가격은 정부의 주택정책에 따라 변동이 심하지만 일반적으로 가격 상승이 두드러지며 하락하는 경우는 많지 않다. 특히 아파트가 그러하다. “부동산 불패”라는 용어도 이러한 이유에 기인한다. 따라서 우리나라 국민은 대부분 안락한 주생활을 영위하면서, 동시에 투자대상이 될 수 있는 아파트 구입을 필생의 과제로 삼고 있다.

주택은 이처럼 국민의 주거생활 안정과 한 세대 자산으로서 중요한 역할을 하므로 정부에서도 지속적인 주택공급과 안정적인 주택가격을 유지하기 위하여 노력하여 왔다. 따라서 지금까지 정부의 주택정책은 주로 주택공급정책과 투기억제정책위주로 이루어졌으며, 주택 품질문제에 대한 정책은 미흡하였다고 볼 수 있다. 그러나 최근 개인 소득의 증대로 생활의 질이 중요시되면서 주택의 품질에 대한 관심이 높아지고, 사회 전체적으로 소비자주권의식이 신장되면서 주택품질에 대한 소비자문제가 급증하고 있다.

이에 따라 주택관련 소비자문제에 대한 연구가 한국소비자원을 중심으로 이루어지기 시작하였다. 권대우(1988)는 “공동주택 분양업자의 하자담보책임에 관한 연구”에서 현행 주택법상 하자담보책임의 문제점과 개선방안을 제외국의 하자담보책임법제를 비교하면서 제시하고 있다. 김종구(1990)는 “공동주택관리제도에 관한 연구”에서 공동주택 관리차원에서 소비자문제를 분석하고 이의 개선방안을 제시하고 있다. 두성규(1995)는 “공동주택 소비자피해 구제방안 연구”에서 분양단계, 시공단계, 입주전후단계 등 단계별로 소비자문제 항목별로 문제점과 개선방안을 제시하면서 주요국의 주택품질보증제도도 소개하고 있다. 그러나 국토연구원, 주택산업연구원 등 관련연구원에서는 여전히 건축물 분양제도나 공공택지 및 분양주택 등의 공급제도 등 주로 주택공급정책과 관련된 연구를 주로 수행하였다. 그러나 2000년대에 접어들면서 분양가 자율화 등에 대한 연구와 함께 공동주택 이용자를 위한 연구가 수행되기 시작하였다. 최근의 연구로 국토연구원 손경환(2008)은 “공공임대주택 관리의 개선방안”을 연구한 바 있으며, 한국건설산업연구원 두성규(2007)는 “공동주택관리에 관한 분쟁해결의 선진화 방안”을 건설교통부의 용역과제로 수행한 바 있다.

공동주택에서 주택품질에 대한 문제 등 소비자문제는 동일·유사한 문제가 다수의 소비

자에게 발생하는 것이 특징이다. 따라서 공동주택<sup>1)</sup>에서의 소비자문제는 집단소송제도를 통하여 해결하는 것이 매우 효율적이다. 그러나 우리나라에서 집단소송제도는 도입되어 있지 않으므로, 그 동안 공동주택에 대한 소비자분쟁이 효율적으로 이루어지지 못하였다. 그러나 2007년에 소비자기본법에서 집단소송제도와 유사한 기능을 가지고 있는 소비자집단분쟁조정제도가 도입되면서, 공동주택관련 소비자분쟁이 많이 이루어지고 있다. 한국소비자원 자료에 의하면<sup>2)</sup>, 동 제도가 도입된 이후 공동주택관련 소비자분쟁이 집단분쟁조정사건의 과반수이상을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 동제도가 집단으로 발생하는 소비자분쟁을 효율적으로 해결하는데 마흡한 점이 없지 않다. 이에 이병준(2008)과 김상찬·이충은(2009)은 각각 “소비자법 내에서의 소비자기본법상 집단분쟁조정제도의 역할과 과제”와 “집단소비자분쟁조정제도에 관한 연구”에서 집단분쟁조정제도의 문제점과 개선방안을 제시하고 있다.

이러한 측면에서 본 연구에서는 공동주택에 있어서 소비자분쟁을 경감할 수 있는 방안을 정부의 주택정책과 소비자기본법에서 규정하고 있는 집단분쟁조정제도를 중심으로 분석하고자 한다.

## Ⅱ. 공동주택 소비자분쟁과 주택정책

### 1. 분양가 상한제도

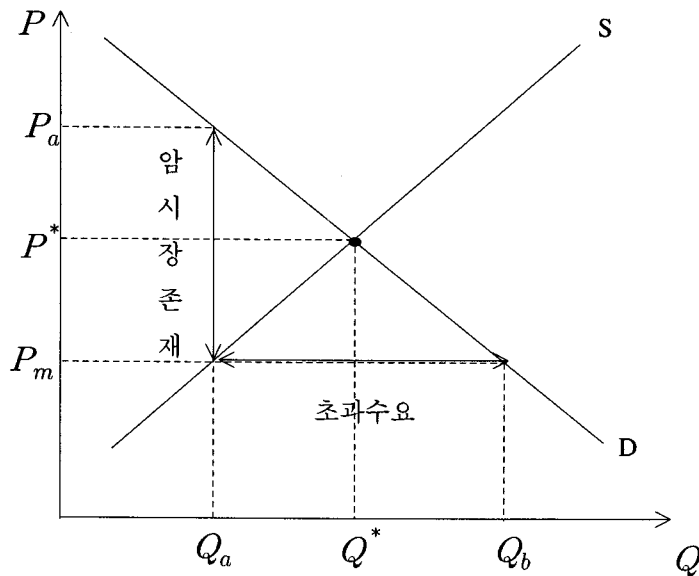
시장경제체제에서 모든 물품이나 용역의 가격은 시장에서 자율적으로 결정된다. 정부는 시장에서 결정되는 가격에 개입하지 않는 것이 원칙이다. 자본주의 시장경제체제에서는 소위 보이지 않는 손인 가격에 의해서 모든 자원이 가장 효율적으로 배분된다고 보기 때문이다. 그러나 시장에서 결정되어진 가격수준에 문제가 있는 경우에는 정부가 시장에 개입한다. 가격수준이 너무 높으면 일반 국민들이 당해 제품의 소비를 할 수 없게 되며, 가격수준이 너무 낮으면 당해 제품을 제공하는 사업자의 소득보전에 문제가 있기 때문이다. 전자의 경우에 정부는 최고가격제도라는 이름으로 시장에 개입하며, 후자의 경우는 최저가격제도라는 이름으로 개입한다. 분양가상한제도는 최고가격제도에 해당된다.

주택가격은 일반적으로 고가이다. 그리고 부동산은 공급이 한정되어 있으므로 도심지역

- 
- 1) 우리나라에서 아파트를 중심으로 하는 공동주택이 전체 주택의 50%이상을 차지하고 있다. 도시지역은 그 비중이 훨씬 높다.
  - 2) 2009년 현재 총 42건의 집단분쟁조정사건에서 공동주택과 관련된 사건이 전체의 64%인 27건에 이르는 것으로 나타났다.

에서의 주택공급량도 한정되어 있다. 따라서 주택시장에서 수요가 비정상적으로 급증할 경우 주택가격은 급등한다. 우리나라에서도 1980년대 이후 아파트가격이 지속적으로 상승한 결과, 이제는 아파트 한 평이 몇 천만원(그림에서  $P^*$ )에 거래되고 있다. 이러한 가격으로는 일반 국민들은 아파트를 구입할 수 없다. 따라서 정부가 현재의 시장가격보다 훨씬 낮은 수준인  $P_m$  수준으로 분양주택의 공급가격을 결정하게 된다. 이렇게 정부가 분양가 상한제도를 시행하게 되면, 우선 공동주택의 분양가격은  $P^*$ 에서  $P_m$ 으로 낮아진다.

〈그림 1〉 최고가격제도의 경제적 효과



그러나 동 제도는 다른 여러 가지 부작용을 초래한다. 먼저, 부실시공을 유도한다. 분양가격이  $P_m$ 인 경우, 소비자는  $Q_b$  만큼 아파트를 구매하려고 하지만, 사업자는  $Q_a$ 만큼만 공급하게 되어 초과수요가 발생한다. 따라서 아파트가 시장에서 부족한 마당에 사업자는 주택을 견실하게 시공할 필요성이 없다. 더구나 아파트가 시공 전에 분양되는 경우에는 더욱 그러하다. 이것이 우리나라에서 아파트 품질문제를 야기하는 가장 큰 원인이다. 다음으로, 분양주택은 프리미엄을 발생시켜 암시장을 형성한다. 주택이  $Q_a$ 만 공급되면, 시장에서는  $P_a$ 가격으로 아파트를 구매할 의향이 있는 소비자가 존재한다. 따라서 아파트를 분양 받은 사람은 아파트를 분양받자마자 곧바로 그 아파트를  $P_a$ 가격으로 판매할 수 있으므로  $(P_a - P_m)$ 만큼의 프리미엄을 얻을 수 있다, 정부에서는 이러한 이유 등으로 분양받은 후 일정기간동안에는 전매를 금지시키고 있다. 다음으로, 누구에게 아파트를 분양할 것인가 하는 선택의 공정성 문제가 야기된다. 정부의 시장개입으로 초과수요가 발생하였으므로, 정

부는 실제로 공급되는 아파트는  $Q_b$ 를 누구에게 분양할 것인가를 결정하여야 한다. 처음에는 추첨 제도를 이용하였으나, 참여정부이후부터 점수제도 등 다양한 방법을 시행하고 있다. 마지막으로 장기간 동 제도를 시행할 경우에는 부동산 부족문제를 야기한다. 동 제도를 시행하기 전에는 시장에  $Q^*$ 의 주택이 공급되었으나 이후에는  $Q_b$ 만 공급되며, 이것이 장기화 될 경우에는 심각한 공급부족현상이 야기된다.

## 2. 선분양제도

선분양제도는 정부가 주택분양가격을 규제하는 대신에, 계약자(소비자)에게 주택가격의 일정비율을 순차적으로 사전에 납부하는 제도이다. 이는 정부의 가격규제로 사업자의 이윤이 줄어들었기 때문에 이를 보전해 주는 차원에서 주택건설비용을 분양 예정자로부터 주택이 완공되기 전에 미리 받아 건설할 수 있도록 하는 제도이다. 사업자는 소비자로부터 주택 완공 전에 분양대금을 받아 주택을 건설하므로 그만큼 금융비용을 줄일 수 있기 때문이다. 그러나 동 제도는 다음과 같은 측면에서 문제가 있다.

먼저, 경제적인 관점에서 주택사업자는 정부로부터 주택 분양가격에 대해 규제를 받는 대신에 소비자로부터 미리 받은 자금을 건설비용으로 사용하고 있다. 따라서 선분양제도는 정부정책으로 야기된 사업자의 손실보전을 소비자가 부당하게 부담하는 제도이다.

다음으로, 선분양제도는 소비자가 일반적인 상품거래에서와는 달라 주택의 성능이나 품질 등을 확인할 수 없는 상태에서 계약을 체결하는 것이다. 따라서 동 제도는 원천적으로 아파트 부실공사와 품질·성능 등의 면에서 열악하게 한다. 이에 따라 동 제도는 아파트 부실공사의 원인을 제공하고 있으며, 주택 품질이나 성능 등에 대한 소비자불만이 우리 사회의 매우 큰 문제로 대두되고 있는 주요 원인으로 지적되고 있다.

다음으로, 법리적인 측면에서 입주금의 납부와 관련한 주택가격의 선납강요는 국민의 재산권 행사상의 불필요한 강제규정이라 할 수 있다. 또한 선분양제도는 사업주체로 하여금 선납대금을 합법적으로 공사비에 충당하게 함으로써 사업주체의 금융비용을 합법적으로 줄일 수 있게 보장해 주는 것이므로, 소비자와의 형평성을 무시한 평등원칙에 반하는 것이다.

따라서 선분양제도는 분양가 상한제도와 함께 우리나라에서 공동주택에 대한 소비자문제를 야기하는 가장 핵심적인 사항이라 할 수 있다.

## 3. 주택품질보증제도

주택은 한 가정의 가장 중요한 재산이며, 주택하자는 이를 아무리 정교하게 보수한다

하더라도 원래의 기능을 하는데 한계가 있는 것이 일반적이다. 우리나라에서 주택품질문제의 많은 부분은 그 원인이 분양가 상한제도와 선분양제도에 기인한다고 할 수 있다. 그러나 상기 제도가 폐지된다 하더라도 여전히 주택품질보증문제는 가장 중요한 주택소비자 문제로 남게 된다.

그러나 유감스럽게도 우리나라의 주택품질보증은 선진국에 비하여 그 수준이 낮을 뿐만 아니라, 하자보수도 체계적이고 신속하게 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 선진국에서는 주택품질보증을 특정 품질보증기관에서 인증하여 주는데 비하여, 우리나라에서는 개인 사업자가 고객만족을 위한 서비스 차원에서 이루어지고 있으며, 입주 후 일정기간이 경과한 이후의 품질보증도 선진국에서는 주택성능보증제도에 의해 시행되고 있는데 비하여, 우리나라는 그렇지 못하다. 이러한 주택품질보증제도도 주택소비자문제를 야기하는 중요한 요소로 지적되고 있다.

### Ⅲ. 공동주택 관련 소비자분쟁조정제도

#### 1. 개관

공동주택에 대한 분쟁해결의 마지막 수단은 어느 분쟁해결에서와 마찬가지로 법원이다. 그러나 공동주택 분쟁해결에서 소송을 통한 민·형사적 해결은 공동주택의 성격상 다수의 공동 주거자가 관계되어 있다는 점에서 효과적이지 못한 경우가 많다. 소송비용, 소요시간 등 경제적 부담이 가중되며, 절차비용의 불편성, 전문성 부재, 감정적 양극 지속 등으로 근원적인 분쟁해결을 기대하는 것이 곤란한 경우가 많기 때문이다.

이에 따라 법원을 통한 분쟁해결의 대안으로 공동주택 관련 법률에 근거하여 여러 가지 분쟁조정위원회가 설치되어 있다. 공동주택관리분쟁조정위원회, 하자심사분쟁조정위원회, 건축분쟁조정위원회, 건설분쟁조정위원회가 대표적이다. 그러나 이들 분쟁조정위원회에서 공동주택분쟁해결이 효율적으로 이루어지지 않고 있다. 공동주택분쟁조정위원회 등 일부 위원회는 사실상 가동이 전무한 경우도 있다.

이에 따라 현재 공동주택과 관련하여 소비자 분쟁이 가장 많이 다루어지고 있는 분쟁조정위원회는 소비자기본법에 의하여 설치·운영되고 있는 소비자분쟁조정위원회이다. 특히 2007년에 동법에서 도입한 집단분쟁조정제도는 동일 유사한 피해가 다수에게 발생하는 특성을 가진 공동주택의 분쟁해결에 매우 유용하게 활용되고 있다.

## 2. 집단분쟁조정제도

소비자분쟁에 있어서 가장 기본적인 법률은 소비자기본법이다. 동법에서는 소비자분쟁 해결에 대한 내용을 별도의 장(제8장)에서 규정하고 있다. 제8장에서는 먼저, 사업자 및 사업자단체에게 소비자상담기구의 설치·운영에 적극 노력하도록 규정하고, 중앙행정기관의 장은 사업자 또는 사업자단체에게 소비자상담기구의 설치·운영을 권장하거나 그 설치·운영에 필요한 지원을 할 수 있다고 규정하고 있다(제1절). 그리고 한국소비자원에서 소비자분쟁해결을 위하여 필요한 업무로 피해구제(제2절)와 분쟁조정(제3절)업무에 대하여 규정하고 있다. 제4절에서는 소비자피해의 예방을 위하여 필요한 제도인 단체소송제도에 대하여 규정하고 있다. 집단분쟁조정제에 대해서는 제3절에서 분쟁조정 특례조항으로 규정하고 있다. 이하에서 집단분쟁조정제에 대하여 구체적으로 살펴본다.

### (1) 도입배경

소비자피해의 특징에서 대표적으로 들 수 있는 것이 소액의 피해가 다수의 소비자에게 동시에 발생한다는 것이다. 이는 대량생산체제에 접어들면서 약관에 의한 거래 증가,<sup>3)</sup> 광고를 통한 청약유인행위의 보편화<sup>4)</sup>, 시장의 독과점화에 따른 사업자간 부당한 공동행위 성립<sup>5)</sup> 등이 그 원인으로 지적될 수 있다. 그러나 문제는 개별 소비자에 대한 피해금액이 소액인 것이 거의 대부분이기 때문에 개별 소비자가 피해구제를 포기하는 경우가 매우 많다는 점이다. 피해구제신청에 따른 비용에 비하여 얻은 실익이 그리 크지 않기 때문이다.

집단분쟁조정제도는 동일한 유형의 피해가 다수의 소비자에게 발생하는 소비자피해에 대하여, 그 피해의 구제를 원활하게 하기 위하여 도입되었다. 동 제도는 집단소송을 갈음하는 일괄적 분쟁조정방식을 통해 소송으로 인한 부작용을 방지하고, 다수 당사자 간의 분쟁을 간이하게 해결할 수 있다는 장점이 있다.<sup>6)</sup> 따라서 집단분쟁조정제도는 소송으로 인한 비용 부담의 증대, 절차 지연 등 사회·경제적 낭비를 감소시킬 뿐만 아니라, 소비자피해의 구제를 효율적으로 이루어지게 함으로써, 소비자주권이 시장에서 실질적으로 발휘되는 환경을 조성하는데 매우 큰 기능을 한다.

### (2) 집단분쟁조정절차

#### 1) 신청권자

집단분쟁조정을 신청할 수 있는 자는 국가, 지방자치단체, 한국소비자원, 소비자단체, 사

3) 이와 관련한 대표적인 사건으로 주택할부금융사건(대법원 1999. 9. 20(99다30244)을 들 수 있다.

4) 이에 대한 대표적인 사례로 백화점 사기세일사건(대법원 1992. 9. 14(91도 2994)을 들 수 있다.

5) 이의 대표적인 사건으로 학생교복 가격담합행위를 들 수 있다.

6) 이병준(2008), “소비자법내에서의 소비자기본법상 집단분쟁조정제도의 역할과 과제,” 「중재연구」, 제18권제3호, p.146

업자이다. 소비자는 직접 집단분쟁조정을 할 수 없다. 소비자는 한국소비자원 등에 피해구제를 신청하는 것으로 충분하며, 피해구제사건을 접수한 한국소비자원 등이 그 사건이 집단분쟁조정 대상이라고 판단되면, 집단분쟁조정을 신청한다.<sup>7)</sup>

## 2) 신청대상 사건 요건

집단분쟁조정신청 대상이 되는 사건은 다음 두 가지 요건을 모두 갖추어야 한다. 먼저, 물품 등으로 인한 피해가 같거나 비슷한 유형으로 발생한 소비자 중 다음 각 목의 자<sup>8)</sup>를 제외한 소비자의 수가 50명 이상이어야 하며, 다음으로 사건의 중요한 쟁점이 사실상 또는 법률상 공통적인 사건이어야 한다.<sup>9)</sup> 참고로 미국 집단소송제도에서는 ①집단소송의 요건으로 구성원이 다수<sup>10)</sup>이어야 하고, ②청구의 공통성이 있어야 하며, ③청구의 전형성이 있어야 하고, ④대표당사자는 집단의 이익을 공정하고 적절하게 보호할 수 있어야 하는 등의 4가지 사항을 신청요건으로 규정하고 있다.<sup>11)</sup>

## 3) 개시 및 공고

국가, 지방자치단체, 한국소비자원, 소비자단체, 사업자가 집단분쟁조정을 신청하면, 소비자분쟁조정위원회는 의결로써 집단분쟁조정절차를 개시할 수 있다. 이 경우 소비자분쟁조정위원회는 14일 이상의 기간을 정하여 집단분쟁조정절차의 개시를 공고하여야 한다. 공고는 한국소비자원 홈페이지 및 전국을 보급지역으로 하는 일간신문에 게재하는 방법으로 한다. 소비자분쟁조정위원회는 신청 받은 분쟁조정을 효율적으로 하기 위하여 필요하다고 인정하면 분쟁조정절차를 분리하거나 병합할 수 있다. 이 경우, 분쟁조정위원회는 분쟁조정의 신청인 및 분쟁당사자에게 지체 없이 서면으로 그 뜻을 알려야 한다. 소비자분쟁조정위원회는 집단분쟁조정의 당사자가 아닌 소비자 또는 사업자로부터 그 분쟁조정의 당사자에 추가로 포함될 수 있도록 하는 신청을 받을 수 있다. 집단분쟁조정의 당사자가 아닌 소비자나 사업자가 추가로 집단분쟁조정의 당사자로 참가하려면 집단분쟁조정절차 개시의 공고기간 이내에 서면으로 참가신청을 하여야 한다. 소비자분쟁조정위원회는 집단분쟁조정의 당사자 참가신청을 받으면 참가신청기간이 끝난 후 10일 이내에 참가인정 여부를 서면으로 알려야 한다.<sup>12)</sup>

7) 소비자기본법 제68조 참조

8) 다음 각목의 자는 ① 법 제31조제1항 본문에 따른 자율적 분쟁조정, 법 제57조에 따른 한국소비자원 원장의 권고, 그 밖의 방법으로 사업자와 분쟁해결이나 피해보상에 관한 합의가 이루어진 소비자 ②제25조 각호의 분쟁조정기구에서 분쟁조정이 진행 중인 소비자 ③ 해당 물품 등으로 인한 피해에 관하여 법원에 소(訴)를 제기한 소비자를 말한다.

9) 소비자기본법 시행령 제56조 참조

10) 구성원의 수가 구체적으로 어느 정도이어야 하는지에 대해서는 획일적인 기준을 정하지 않고 사건별로 판단하는 것이 보통이다. 판례는 대체로 25인 이하는 불허하고 40인 이상은 허용하는 경향이 있으나, 대표당사자가 집단소송의 필요성에 관해 소송상 주장을 얼마나 잘 하느냐에 달려 있다.

11) 강창경(2000), 「소비자집단피해의 예방과 구제에 관한 연구」, pp.71-73.



#### 4) 대표 당사자 선임

소비자분쟁조정위원회는 조정위원회의 의결로써 집단분쟁조정 당사자 중에서 공동의 이익을 대표하기에 가장 적합한 1인 또는 수인을 대표당사자로 선임할 수 있다.<sup>13)</sup>

#### 5) 당사자 아닌 자에 대한 보상계획 제출 권고

소비자분쟁조정위원회는 사업자가 조정위원회의 집단분쟁조정 내용을 수락한 경우에는 집단분쟁조정 당사자가 아닌 자로서 피해를 입은 소비자에 대한 보상계획서를 작성하여 조정위원회에 제출하도록 권고할 수 있다. 이 경우, 사업자는 권고를 받은 날로부터 15일 이내에 소비자분쟁조정위원회에 권고의 수락여부를 알려야 한다.<sup>14)</sup>

#### 6) 집단분쟁조정 기간

소비자분쟁조정위원회는 집단분쟁조정을 의뢰·신청 받은 때에는 집단분쟁조정절차의 개시 공고가 종료된 날의 다음 날부터 기산하여 30일 이내에 그 분쟁조정을 마쳐야 한다. 다만, 30일 이내에 부득이한 사정으로 그 분쟁조정을 마칠 수 없는 경우에는 그 기간을 연장할 수 있다. 이 경우, 그 사유와 기한을 명시하여 당사자 및 그 대리인에게 통지하여야 한다.<sup>15)</sup>

#### 7) 집단분쟁조정절차의 중지

소비자분쟁조정위원회는 집단분쟁조정 당사자인 다수의 소비자 중 일부의 소비자가 법원에 소를 제기한 경우에는 그 절차를 중지하지 아니하고, 소를 제기한 일부의 소비자를 그 절차에서 제외한다. 또한 집단분쟁조정 절차가 시작된 후, 집단분쟁조정 당사자인 다수의 소비자 중 일부의 소비자가 다음에 해당되는 경우<sup>16)</sup>에도 그 절차를 중지하고 해당 소비자를 집단분쟁조정절차에서 제외한다.<sup>17)</sup>

### (3) 집단분쟁조정의 의결 및 효력

집단분쟁조정의 효력은 일반 분쟁조정에서와 같이 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다.

12) 소비자기본법 제68조, 시행령 제58조, 제57조, 제46조, 법제68조, 시행령 제59조 참조

13) 소비자기본법 제68조 제4항 참조

14) 소비자기본법 제68조 제5항 및 시행령 제60조 참조

15) 소비자기본법 제 68조 제7항 참조

16) 다음에 해당되는 경우는 ①소비자기본법 제31조에 따른 자율적 분쟁조정, 소비자기본법 제57조에 따른 한국 소비자위원장의 권고, 그 밖의 방법으로 사업자의 분쟁해결이나 피해보상에 관한 합의가 이루어진 소비자  
②소비자기본법 제25조의 분쟁조정기구에서 분쟁조정이 정해진 소비자를 말한다.

17) 소비자기본법 제68조, 시행령 제61조 참조

## IV. 공동주택 관련 집단분쟁조정제도의 운영현황

### 1. 개관

한국소비자원에 접수된 주택관련 상담 및 피해구제요청사건 현황을 살펴보면, 거의 매년도마다 아파트가 전체의 90%이상을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 오피스텔, 다세대주택, 단독주택 등의 피해구제 요청사건도 사건 수는 적으나 2008년에는 다소 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 최근 아파트 중심의 주거공간에서 주거공간이 다변화 되고 있는 것과 관련이 있는 것으로 추정된다.

〈표 1〉 공동주택 관련 소비자문제 현황

(단위 : 건수)

	2006년		2007년		2008년	
	상담	피해구제	상담	피해구제	상담	피해구제
단독주택	171	3	68	3	69	6
아파트	3305	210	3523	292	3477	260
연립주택	93	1	36	0	62	0
다세대주택	214	2	106	3	102	4
오피스텔	198	0	116	1	127	7
기타주택 및 건물	232	5	183	1	190	7
계	4231	221	4032	300	4027	284

공동주택관련 소비자문제를 피해유형별로 분석한 결과, 공동주택의 품질에 관한 사항이 69건으로 가장 많았으며, 다음으로 AS관련사항이 63건, 계약이행 요구가 25건 등으로 나타났다. 그런데 특이한 것은 광고내용과 달라서 피해구제를 요청한 경우도 23건으로 매우 많이 나타났다는 점이다. 이는 광고에서 주장하는 내용을 소비자는 계약내용으로 인식하고 있음을 시사한다.

〈표 2〉 소비자피해 유형별 현황

(단위 : 건수)

구분	A/S	품질	계약 이행	광고	기타	계
아파트	63	69	25	23	80	260
다세대주택	1	2	-	-	1	4
단독주택	3	1	-	-	2	6
오피스텔	2	1	1	1	2	7
기타	1	-	1	-	5	7
계 (%)	70 (26.4)	73 (25.7)	27 (9.5)	24 (8.5)	90 (31.7)	284 (100.0)

## 2. 집단분쟁조정 현황

### (1) 개관

집단분쟁조정제도가 도입된 이후 2009년 8월 현재까지 총 62건<sup>18)</sup>의 집단분쟁조정사건이 접수되었다. 집단분쟁조정의 신청은 국가, 지방자치단체, 한국소비자원, 소비자단체, 사업자 등이나, 현재까지 총 9건을 제외한 나머지는 모두 한국소비자원이 신청기관이다. 한국소비자원이 아닌 신청자는 소비자단체가 7건, 지방자치단체가 2건이다.

집단분쟁조정사건을 업종별·품목별로 살펴보면, 공동주택관련사건이 총 32건으로 전체의 52%를 차지하고 있으며, 생활용품과 방송통신 관련이 각각 4건으로 그 다음을 차지하고 있다. 이밖에도 특징적인 사건으로 공연취소에 따른 입장료 반환사건, 상조관련사건, 항공기 지연 출발에 따른 손해배상청구사건 등을 들 수 있다.

집단분쟁조정 신청사건당 소비자(참여자) 수를 살펴보면, 조정절차가 개시되지 아니한 사건11건을 제외한 51건에 총 19,718명의 소비자가 참여하여, 집단분쟁조정 사건 당 평균 387명의 소비자가 참여한 것으로 나타났다. 그러나 공동주택과 관련한 사건에서는 27개 사건에 총 4,939명의 소비자가 참여하여, 사건 당 평균 182명의 소비자가 참여한 것으로 분석되었다. 가장 많은 소비자가 참여한 사건은 개인정보 해킹으로 인한 정신적 손해배상 관련내용으로 5천 8백여 명의 소비자가 참여한 사건이다.

62건의 집단분쟁조정 신청사건 중에서 조정이 개시되지 아니한 사건이 총 23건이며, 조정이 개시된 총 28건의 사건 중에서 조정이 성립된 사건은 35.7%로 나타났다. 그러나 소

18) 2007년에 11건, 2008년에 31건, 2009년 9월 현재까지 20건이 접수되었다.

비자 참여 수가 1000명이상으로 비교적 많은 집단분쟁조정사건에서의 성립비율은 평균보다 낮은 것으로 분석되었다.

**(2) 공동주택 관련 현황**

공동주택과 관련된 집단분쟁조정신청사건을 유형별로 살펴보면, 공동주택이 계약내용과 다르게 시공되어서, 이에 대한 손해배상을 신청한 사건이 전체의 45.2%로 가장 많았다. 소비자가 다르게 시공되었다고 주장하는 근거로 제시하고 있는 증거로 대표적인 것은 분양계약내용, 분양 안내원의 설명 내용, 광고내용 등으로 나타났다. 미시공과 관련된 사건도 전체의 25.8%로 두 번째로 많이 접수된 유형이다. 여기서는 보강 새시 빔, 아파트 주민 공동시설, 아파트 내부 인테리어 시설 등이 시공되지 않아 분쟁조정을 신청한 경우가 많았다. 대표적인 사례로는 아파트별 행주도미 살균기 미설치, 바이오 마감재 미 시공, 욕실 내부 일부 시설물 미설치 등이다. 그러나 아파트 단지내 초등학교 미설치 등과 같은 사건도 접수되었다.

〈표 3〉 소비자피해 유형별 현황

(단위: 건수, %)

구분	건수	비율
미시공	8	25.8
다르게 시공	14	45.2
공사비 부당청구	3	9.6
하자보수 관련내용	3	9.6
기타	3	9.6
계	31	100.0

32건의 공동주택관련 집단분쟁조정신청사건에서 집단분쟁조정신청요건에 맞지 않아 개시가 되지 않은 사건이 전체의 43.7%인 14건으로 나타났으며, 집단분쟁조정이 개시된 사건에서 분쟁조정결과가 성립된 경우도 저조한 것으로 나타났다.

**(3) 유형별 사례**

공동주택과 관련하여 집단분쟁조정을 신청한 사건을 유형별로 대표적인 사례를 제시하면 다음과 같다.<sup>19)</sup>

19) 한국소비자원 내부자료

### 1) 분양광고 관련사건

- ① 아파트 분양 안내서에 “거실마루가 천연 산림향이 우러나는 원목 마루”로 시공한다고 기재되었으나, 실재는 “온돌마루”로 시공하였으므로 원목 온돌 나무 재시공 또는 손해배상을 요구.
- ② 분양 당시 모델하우스 안내원들이 견본주택이 설치되지 아니한 38-B형에 대해 “ 마감 및 시설수준은 38-A형과 동일하고 평면구조는 47평형과 동일하다”고 설명하였으나, 사실과 달라 손해배상을 요구

### 2) 계약 내용 불이행 관련사건

- ① 분양계약서에는 입주 시까지 주민공동시설로 헬스장, 골프 연습장, 독서실 등 주민 공동시설을 설치하여 주기로 하였으나, 이행되지 않아 손해배상을 요구
- ② 분양계약서에는 지하 주차장을 지하 5층까지 시공하기로 약정하였으나, 설계를 임의로 변경하여 지하 4층까지만 시공하여 손해배상을 요구

### 3) 품질 관련사건

- ① 아파트에 입주하여 거주하던 중 누수가 발생하여 손해배상 요구.
- ② 아파트 층간 소음방지시스템이 법적 기준보다 낮아 소음차단효과가 없어 손해배상을 요구.

### 4) A/S 관련사건

- ① 아파트입주자 입주 시 까지 인테리어 공사계약을 체결하였으나, 입주 시까지 공사가 완료되지 않았으며, 완료된 공사에서도 하자가 발생하여 A/S를 요구
- ② 아파트 창호 새시 설치계약을 체결하고 공사를 완료한 다음 아파트에 입주하였으나, 정 규격 제품인 창호 새시에 당연히 들어가야 하는 보강 빔이 일부 누락되어 있다는 사실을 발견하고 A/S를 요구

## V. 공동주택 소비자분쟁 경감방안

공동주택에서 소비자분쟁을 경감할 수 있는 방안은 크게 두 가지 관점에서 접근할 수 있다. 하나는 공동주택분쟁을 사전에 예방내지 감소시키기는 방법이며, 다른 하나는 사후에 공동주택분쟁을 보다 효율적으로 처리하는 방법이다. 전자는 공동주택과 관련된 정부 정책의 개선을 통해 이루어질 수 있으며, 후자는 공동주택 분쟁해결제도의 개선을 통해 이루어질 수 있다. 이하에서는 이에 대하여 구체적으로 살펴본다.

## 1. 공동주택 관련정책의 개선

### (1) 선분양제도의 폐지

공동주택에서 소비자문제가 발생하는 가장 근본적인 원인은 바로 선분양제도이다. 선분양제도는 정부가 분양가 상한 제도를 시행함에 따라 주택사업자의 손실을 보전하기 위한 성격이 강하다. 따라서 분양가 상한제도가 폐지될 경우에는 선분양제도의 폐지도 동시에 이루어져야 한다. 최근 분양가 상한제도가 많이 변화하였다. 지방에서는 분양가상한제도 폐지 법안이 국회에 상정되어 있으며, 수도권에서도 분양가격과 시장가격과의 격차가 많이 줄어들고 있는 추세이다. 그러나 여전히 후분양제도가 시행되고 있다. 따라서 공동주택 관련 소비자문제를 해소하기 위해서는 주거복지정책차원에서 필요한 주택공급정책을 제외하고는 분양가 상한 제도를 폐지하고, 이에 맞추어 선분양제도도 폐지하여야 한다.

### (2) 주택품질 관련제도 개선

주택품질과 관련된 대표적인 제도로 주택성능등급표시제도와 하자담보책임제도 등이 있다. 그러나 주택성능등급표시제도는 피해구제와 연계되어 있지 않으며, 하자담보책임제도 또한 개인 사업자측면에서 주로 이루어지고 있어, 주택품질 개선에 기여를 하지 못하고 있다. 따라서 주택품질이 객관적으로 보증되고, 동 주택품질 보증내용이 피해구제와 연계되는 방향으로 주택품질보증제도의 개선이 필요하다.

### (3) 공동주택관련 위원회에 소비자 대표 참여 명문화

공동주택관련위원회로는 분양가심사위원회, 하자심사분쟁조정위원회 등이 있다. 그러나 동 위원회 위원구성 관련규정에 사업자 대표는 참여규정은 있으나, 소비자 대표의 참여규정은 없다. 따라서 공동주택관련위원회에 소비자 대표의 참여규정을 명문화하여야 한다.

### (4) 분양관련 광고물 등 광고·홍보물의 일정기간 보유제도 신설

최근 법원 판결에서 공동주택 분양광고와 모델하우스 안내원의 설명 등에서 사실과 관련된 중요한 사항을 계약내용에 편입시키는 경향이 많이 이루어지고 있다. 그러나 분양광고나 안내책자 등 분양관련광고물이나 모델하우스 안내원의 설명내용 등 홍보물 등이 보관되어 있지 않아 소비자와의 분쟁 시 많은 문제가 발생하고 있다. 따라서 공동주택에서도 전자상거래에서와 같이 일정기간 동안 분양관련 광고·홍보물을 보관하는 제도의 도입이 필요하다.

## 2. 집단분쟁조정제도의 효율성 제고

### (1) 집단분쟁조정 신청자 수 50명 제한규정 폐지

소비자기본법에서는 집단분쟁조정을 신청하기 위한 요건으로 물품 등으로 인한 피해가 같거나 비슷한 유형의 소비자 수가 50명 이상이어야 한다고 규정하고 있다. 물론, 집단분쟁 조정의 대상은 동일 또는 유사한 다수의 소비자피해가 발생하여야 한다. 그러나 다수의 피해자를 50명으로 확정하여 규정하는 것은 문제가 있다. 소비자피해의 종류와 성격에 따라 피해를 경험한 소비자가 50명의 이하라 하더라도 손해배상규모 등의 면에서 고액의 사건도 발생할 수 있으며, 최근 아파트가 아닌 연립주택이나 다세대주택에서의 소비자피해도 많이 발생하고 있다. 그리고 일부 사건에서는 사업자가 집단분쟁조정사건으로 비화되는 것을 막기 위하여 개별소비자에게 설득하는 사례 등도 있는 것으로 추정되고 있다. 따라서 미국 집단소송에서와 같이 집단분쟁조정신청요건을 다수라고만 규정하고, 구체적인 신청자 수는 한국소비자원 분쟁조정위원회가 판단하여 결정하는 방향으로 소비자기본법의 개정이 필요하다.

### (2) 대표 당사자 선임제도 도입 등 절차 규정 보완

집단분쟁조정은 다수의 소비자피해를 효율적으로 처리하기 위한 것이며, 이를 위해서는 분쟁조정위원회가 집단분쟁조정을 신청한 대표자와 관련 업무를 원활하게 진행하여야 한다. 그러나 현행 소비자기본법에서는 대표당사자를 선임할 수 있다고만 규정되어 있고, 대표당사자의 권한 등에 대한 규정이 없어, 여러 가지 비효율적인 업무수행이 이루어지고 있다. 민사조정법 제18조에서는 대표당사자가 조정 조항안 수락, 조정 신청의 취하 등을 제외하고는 조정절차에 대한 일체의 행위를 할 수 있도록 규정하고 있으며, 환경분쟁조정법 제19조에서도 선정대표자는 그 사건의 조정에 관한 모든 행위를 할 수 있고, 다만, 신청의 철회, 조정안의 수락은 다른 당사자의 서면 동의를 받아야 한다고 규정하고 있다. 따라서 소비자기본법에서 대표당사자가 집단분쟁조정을 효율적으로 해결하는데 필요한 권한과 의무를 규정하여야 한다.

그리고 소비자기본법과 시행령 규정이 일반적인 분쟁조정에 적용되는 절차를 대부분 그대로 준용하고 있어, 집단분쟁을 효율적으로 처리하는데 장애요인으로 작용하고 있다. 대표적인 사례로, 참가인정여부 결정(시행령 제 59조 제2항)과 조정결정(시행령 제35조 제1항)에 대하여 개별적으로 서면통지를 하도록 규정하고 있는 것을 들 수 있다. 따라서 집단분쟁조정에 필요한 절차와 방법을 소비자기본법과 시행령에 별도로 규정하여야 한다.

### (3) 소비자소송지원제도 확대

소비자는 사업자에 비하여 모든 면에서 열악한 위치에 있다. 따라서 소비자와 사업자간 분쟁이 발생하였을 경우, 소비자가 사업자를 대상으로 분쟁을 이끌어가는 것은 매우 어려운 일이다. 경제적인 측면에서 비용뿐만 아니라, 시간적인 측면에서도 부담이 되기 때문이다. 따라서 소비자는 법원을 이용하여 소비자문제를 해결하기를 기피한다. 사업자가 소비자의 이러한 심리를 이용하여 소비자원 등에서의 분쟁해결내용을 수용하지 않는 경우가 있다는 점을 부인하기 어렵다.

공동주택과 관련한 집단분쟁조정사건에서 사업자가 한국소비자원 분쟁조정위원회의 조정결정내용을 수용하지 않거나, 분쟁조정 중에 법원에 소를 제기할 경우, 소비자는 어쩔 수 없이 법원으로 가야 한다. 따라서 한국소비자원에 집단분쟁조정으로 신청된 사건이 사업자에 의해서 법원으로 이관되는 경우에는 한국소비자원에서 동 사건의 소송을 지원해주는 제도의 도입이 필요하다. 그렇게 하여야만, 한국소비자원의 분쟁조정업무가 소기의 성과를 거둘 수 있기 때문이다.

### (4) 분쟁조정기구로서의 신뢰성 제고

한국소비자원 분쟁조정위원회에 의한 분쟁해결비율이 그리 높지 않은 이유는 여러 측면에서 분석할 수 있다. 그러나 가장 큰 이유는 아마도 최종적인 판단을 사법부에서 받고자 하는 의식 때문인 것으로 판단된다. 특히, 집단분쟁조정사건에서 사업자가 패소할 경우, 사업자가 지급하여야 할 금액은 매우 클 가능성이 많다. 따라서 사업자는 어차피 소비자에게 손해배상을 하여야 한다면 법원의 판결을 받고자 한다. 이는 한국소비자원은 소비자 입장에서, 비 법률 전문가로 구성된 분쟁조정위원회에서 조정 결정한 것이므로, 그 내용에 대하여 객관성과 전문성에 의문을 가지고 있기 때문인 것으로 판단된다. 사업자입장에서는 어차피 소비자에게 피해구제를 할 수 밖에 없다면, 그것도 사업자가 생각하기에 보상 금액이 너무 크다면, 법원에서 최종적인 판단을 받기를 원할 수밖에 없을 것이다. 그리고 실제로는 그렇지 않은데도 불구하고, 한국소비자원은 소비자를 위하여 설립된 기관이기 때문에 조정 또한 소비자에게 유리한 방향으로 이루어질 가능성이 있다고 의심할 수도 있다. 따라서 한국소비자원의 소비자분쟁조정위원회도 지속적으로 전문성과 객관성을 유지하도록 노력하여야 한다.

### (5) 중재제도 도입 가능성 검토

중재는 사인인 분쟁당사자간의 합의에 의하여 사법상의 법률관계에 관하여 이미 발생하였거나 앞으로 발생할 분쟁의 전부 또는 일부를 사인인 제3자를 중재인으로 선정하여 그 중재인의 판정에 복종하는 제도이다. 중재제도를 이용하려면 반드시 양당사자 간 중재합



의가 있어야 한다.

중재판정은 당사자 간에 있어서 확정판결과 동일한 효력이 있으며, 동 판정에 대한 통상적인 불복절차는 존재하지 않는다. 따라서 판정에 대한 불복에 예외가 없으면, 법원에의 항소가 허용되지 않는다.<sup>20)</sup> 다만, 중재판정에 중재법이 정하고 있는 판정취소의 사유가 존재하는 경우에는 법원에 판정취소의 소를 제기할 수 있다.

따라서 현재 소비자기본법에서 규정하고 있는 소비자분쟁해결방법의 가장 큰 문제점인 양 당사자 간의 사후 합의 불성립으로 인한 문제점이 해소하기 위한 방안의 하나로 중재 제도를 소비자분쟁해결제도에 도입하는 방안<sup>21)</sup>도 검토할 필요가 있다.<sup>22)</sup> 23)

## VI. 결 론

아파트 등 공동주택은 도시화가 진행되면서, 우리의 대표적인 주택공간으로 자리 잡고 있다. 그러나 공동주택은 주거공간으로서 뿐만 아니라, 한 가계의 자산으로서도 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 그러나 우리나라에서 공동주택은 정부의 주택정책으로 인하여 많은 소비자문제를 야기하고 있다. 정부의 주택정책에서 분양가상한제도와 선분양제도는 공동주택에 대한 소비자문제를 야기하는 근본적인 원인으로 지적할 수 있으며 미흡한 주택품질보증제도도 한 몫을 하고 있다.

본 연구에서는 공동주택과 관련한 소비자분쟁을 경감할 수 있는 방안을 사전 예방차원에서 정부의 주택정책에 대한 개선방안과 함께, 분쟁이 발생한 후에 분쟁해결을 보다 효율적으로 할 수 있는 방안으로 소비자기본법에 도입된 집단분쟁조정제도에 대한 개선방안도 살펴보았다. 공동주택은 정부의 주택정책과 매우 밀접한관계가 있는 만큼 공동주택에 대한 소비자분쟁해결방안 검토 시, 이의 내용도 함께 검토하여야 하기 때문이다. 아무쪼록 본 연구에서 제시한 개선방안이 조기에 정책에 반영되어, 공동주택 분쟁을 해결하는데 도움이 되기를 기대한다.

20) 윤선희, “ADR에서의 지적재산권 분쟁,” 「중재연구」, 제13권 제1호, 한국중재학회, 2003, p.134.

21) 국제적으로 건설사업관리의 양대 산맥인 유럽엔지니어링연맹(FIDIC), 미국건축가협회(AIA)에서 운영되고 있는 건설분쟁해결의 큰 틀도 중재제도이다.

22) 소비자분쟁해결에 중재제도를 도입한 대표적 사례는 미국 경영개선협회(BBB)에서 찾을 수 있다.

23) 여기에 대하여 보다 자세한 내용은 박성용, “소비자분쟁해결제도에 중재제도 도입가능성에 관한 연구,” 「중재연구」, 제19권 제2호, 한국중재학회, 2009, pp.73-94참조

## 참 고 문 헌

- 강창경, 「소비자보호 입법정책의 방향」, 한국소비자원, 2006.
- 권대우, 「공동주택 분양업자의 하자담보책임에 관한 연구」, 한국소비자원, 1988
- 김상찬·이충은, “집단소비자분쟁조정제도에 관한 연구”, 「중재연구」, 제19권 제1호, 한국중재학회, 2009.
- 김중구, 「공동주택관리제도에 관한 연구」, 한국소비자원, 1990
- 김정순, 「행정법상 재판 외 분쟁해결법제 연구」, 법제연구원, 2006.
- 두성규, 「공동주택 소비자피해구제방안에 관한 연구」, 한국소비자원, 1995
- 두성규, 「공동주택관리에 관한 분쟁해결의 선진화 방안」, 한국건설산업연구원, 2007
- 박성용, “소비자분쟁해결제도에 중재제도 도입가능성에 관한 연구,” 「중재연구」, 제19권 제2호, 한국중재학회, 2009
- 박성용 외 3인, 「정부 분야별 정책·제도의 소비자기향성 연구」, 한국소비자원, 2009.
- 박희주, 「소비자기본법 해설」, 한국소비자원, 2007.
- 윤선희, “ADR에서의 지적재산권 분쟁,” 「중재연구」, 제13권 제1호, 한국중재학회, 2003.
- 이병준, “소비자법 내에서의 소비자기본법상 집단분쟁조정제도의 역할과 과제,” 「중재연구」, 제18권 제3호, 한국중재학회, 2008.
- 손경환, 「공공임대주택의 효율적 관리체계 구축 연구」, 2004, 국토연구원
- 국토연구원, 「상가 등 대형 건축물 분양제도 개선방안에 관한 공청회」, 2003.
- 국토연구원, 「공공택지 및 분양주택 공급제도에 관한 공청회」, 2004.
- 한국소비자원·국토개발연구원, 「수도권 주택분양가 자율화에 관한 공청회」, 1998
- 한국소비자원, 「집단분쟁조정제도 활성화를 위한 세미나」, 2008.
- Mistelis, J. Lew, L., and Kroll, S., *Comparative International Commercial Arbitration*, 2003.

## ABSTRACT

### A Study on the Improvements of Consumer Dispute in the Apartment House

Sung-Yong Park

Suk-Chul Kim

Dong-Hyun Oh

During the urbanization progresses, apartments such as the house of commons, representing our homes are situated in space. However, many consumer problems of our country's apartment house are caused by the government's failure of housing policy and consumer dispute resolution system

In this study, apartment house and alleviate consumer disputes relating to in proactive ways to improve the government's housing policy was presented. At the same time, since the revision of Consumer Fundamental Act on collective alternative dispute resolution system has proposed scheme, this occurred after a dispute to resolve the dispute can be more efficient ways.

**Key Words :** Apartment House, Consumer Dispute Resolution System , Alternative Dispute Resolution System, Collective Alternative Dispute Resolution System