

## 집단소비자분쟁조정제도에 관한 연구

### A Study on Collective Consumer Dispute Mediation System

김 상 찬\*

Sang-Chan Kim

이 충 은\*\*

Choong-Eun Lee

#### 〈목 차〉

- I. 머리말
- II. 집단소비자분쟁의 유형과 해결방법
- III. 집단소비자분쟁조정제도의 기능과 절차
- IV. 집단소비자분쟁조정제도의 문제점과 개선방안
- V. 맺음말

주제어 : 소비자보호, 집단소비자피해, 집단소비자분쟁, 소비자기본법, 소비자분쟁조정위원회,  
집단분쟁조정, 집단소비자분쟁조정제도

\* 제주대학교 법학전문대학원 교수

\*\* 제주대학교 법과정책연구소 전임연구원

## I. 머리말

‘소비자’라 함은 사업자가 제공하는 물품 또는 용역(시설물 포함)을 소비생활을 위하여 사용(이용)하는 자 또는 생산 활동을 위하여 사용하는 자로서 대통령령이 정하는 자<sup>1)</sup>를 말한다(소비자기본법 제2조 제1호). 전통적 사회에서는 개인이 생활에 필요한 재화를 직접 생산하여 소비자는 자급자족적인 생활을 영위하여 왔으나, 오늘날과 같은 자본주의 사회에서는 생활에 필요한 물자를 완전히 자급자족할 수 있는 사람은 거의 없다. 즉, 생산과 소비가 분리되어 생산은 기업(사업자)이 담당을 하고, 소비는 가계(소비자)가 담당한다.<sup>2)</sup> 이러한 과정에서 소비자와 사업자 사이에 가졌던 합리적인 기대와 현실 사이에 부당한 불일치가 발생할 수 있다. 이를 소비자피해라 한다.<sup>3)</sup> 소비자피해는 기술의 혁신 및 대량생산 등 생산과 유통에 있어서 복잡해진 시스템에 의해 발생함으로써 피해발생의 원인과 그 책임의 소재가 불분명한 경우가 발생하게 되고, 일단 피해가 발생을 하게 되면 이는 단시간에 확대되어, 불특정 다수인에게 많은 손실을 입히게 된다. 이러한 소비자피해는 상품이나 서비스의 양적 증가와 기술의 고도화에 비례하여 날로 증가하고 있다.<sup>4)</sup> 이처럼 소비자 문제가 심각한 사회문제로 대두되고 있는데 반해, 소비자는 자신의 피해에 대해 적극적인 구제를 받음으로써 자신의 권리를 실현하지 못하는 것이 현실이다.<sup>5)</sup>

소비자피해의 구제방법으로는 법원을 통한 소송에 의한 구제방법과 조정<sup>6)</sup>에 의한 구제방법 등이 있다. 소송에 의한 구제방법은 소비자의 피해가 소액인 경우 소송절차가 복잡할 뿐만 아니라 소송비용의 부담 및 입증의 곤란 등 많은 어려움이 있고, 특히 분쟁의 한 당사자가 다수라는 점에서 과거의 대등한 당사자관계에 있어서의 분쟁을 전제로 한 민사소송절차로는 한계가 있다.<sup>6)</sup> 이러한 이유에서 소비자기본법은 집단소비자분쟁조정제도를 2007.3.27.부터 시행하고 있다. 본 논문은 우리나라의 집단적 분쟁해결제도를 살펴보고, 특

1) 소비자기본법 시행령 제2조 : 소비자기본법 제2조제1호의 소비자 중 물품 또는 용역을 생산활동을 위하여 사용하는 자의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 제공된 물품 또는 용역을 최종적으로 사용하는 자. 다만, 제공된 물품등을 원재료, 자본재 또는 이에 준하는 용도로 생산활동에 사용하는 자는 제외한다.

2. 제공된 물품등을 농업(축산업) 및 어업활동을 위하여 사용하는 자. 다만, 축산업 제21조제1항에 따라 농림수산식품부장관의 허가를 받아 원양어업을 하는 자는 제외한다.

2) 권오승, 「소비자보호법」, 법문사, 2005, 3-7면 참조.

3) 오창수, 「소비자피해구제의 법률지식」, 청림출판, 1998, 35면.

4) 김도연, “소비자기본법상의 집단분쟁조정과 단체소송에 관한 연구”, 경성대학교 대학원 박사학위논문, 2007, 2면.

5) 소비자보호를 철저하게 하기 위해 소송에서 소비자가 제소하기 쉬운 법제도로 정비하는 것이 필수불가결하다 할 것이다(加賀山務, “消費者契約法の實効性確保と今後の争點”, 「法學セミナー」通卷549號, 日本評論社, 2000, 45-48面).

6) 上原敏夫, 「團體訴訟・クラスアクションの研究」, 商事法務研究會, 2001, 3面.

히 소비자기본법상 집단분쟁조정제도의 문제점과 개선방안을 살펴보려 한다.

## II. 집단소비자분쟁의 유형과 해결방법

### 1. 집단소비자분쟁의 의의

소비자분쟁은 소비자계약으로부터 또는 이와 관련하여 발생하는 분쟁을 말한다.<sup>7)</sup> 이러한 소비자분쟁은 다수의 소비자가 물품이나 용역 등을 구입·사용·소비하는 과정에서 동일한 원인에 의해 생명·신체·재산상의 피해를 받는 형태로 나타나는 것이 일반적이다.<sup>8)</sup> 현대 사회는 필요한 물품이나 서비스의 대부분을 시장을 통하여 구입하게 되고, 이로 인해 하자나 결함이 있는 상품을 구입하는 등 재산상·신체상의 피해를 입는 경우가 날로 증가하고 있다. 이러한 소비자분쟁에는 손해의 발생은 물론 소비과정에서 나타나는 모든 불이익도 포함하나, 사업자와 거래한 물품 또는 용역의 거래조건 및 방법과 내용 등에 관하여 소비자가 가졌던 합리적인 기대와 현실사이에 불일치가 있는 상태 이른바 ‘소비자불만’은 여기에 포함되지 않는다. 소비자분쟁의 특징은 소비자에게 발생하는 피해가 다양함에 따라 그로 인한 분쟁도 다양성을 띄고, 광범위한 지역에서 발생한다. 뿐만 아니라 집단적 소비자분쟁은 원인규명이 곤란하고 소비자의 지위가 사업자의 지위보다 열등한 지위에 놓여 있으며, 거래 내용 및 거래조건 또한 충분한 지식 내지 정보를 가질 수 없어 소비자권익을 실현하기에 많은 어려움이 있다. 이러한 점은 분쟁 발생시에도 그대로 직결되어, 소비자는 적절한 구제를 받지 못하게 되는 불합리한 결과가 발생하게 된다.

### 2. 집단소비자분쟁의 유형

소비자분쟁은 오늘날의 경제구조에 기인하여 그 발생원인에 의한 유형, 성질 및 형태, 구매행동 등에 따라서 분류할 수 있다.<sup>9)</sup>

#### (1) 발생측면의 유형

소비자분쟁을 발생하는 측면에서 보면 물품이나 용역의 내용상의 하자나 결함으로 인하

7) 류승훈, “소비자분쟁의 효과적 해결을 위한 제언”, 「외법논집」 제9집, 한국외국어대학교 법학연구소, 2000, 371면.

8) 법무법인 썬에이치엘, “소비자단체소송제도 등 도입방안 연구”, 재정경제부 연구용역 보고서, 2004.8, 5면.

9) 집단적 소비자분쟁의 유형과 관련하여서는 주로 권오승, 전계서, 16-17면과 법무법인 썬에이치엘, 전계 보고서, 6-7면을 참조하였다.

여 다수의 소비자가 피해를 입게 되는 내용상의 피해와 다수의 소비자와 사업자 사이의 거래과정에서 생기는 거래상의 피해로 나눌 수 있다. 전자의 경우는 소비자의 생명이나 신체의 안전이 침해되거나 다른 재산상의 손해를 야기 시키는 경우, 예를 들면 의료사고, 선박 및 비행기사고 등이 이에 해당되고, 후자의 경우는 사기세일, 부당한 약관조항, 허위·과장광고, 담합 등 부당한 공동행위(카르텔)에 의한 부당한 가격형성이나 거래거절 등이 이에 속한다.

### (2) 성질측면의 유형

소비자분쟁을 성질면에서 분류하면 생명이나 신체의 안전에 대한 피해분쟁과 경제적 손해에 의한 피해분쟁으로 나누어 볼 수 있다. 생명이나 신체의 안전침해는 상품이나 용역의 결함이 원인이 되어 소비자의 생명이나 신체의 안전을 침해하는 경우로서, 소비자의 피해 중 가장 심각한 경우를 말한다. 결함상품으로 인한 과대손해 및 식품이나 약품의 결함으로 인한 인신손해, 의료과오, 호텔화재, 비행기 또는 선박사고로 인한 손해 등이 대표적인 예이다. 반면 경제적 피해분쟁은 다수의 소비자가 일상생활을 통해 입는 피해로써 신체·생명의 위협에 이르지 않는 피해, 즉, 소비자가 사업자와 거래하는 과정에서 상품의 결함, 부당한 가격결정, 불공정한 약관이나 거래조건 또는 불공정한 거래방법 등을 통하여 입게 되는 재산의 손해를 말한다.

### (3) 형태측면의 유형

소비자분쟁은 형태면에서 소액다수피해분쟁과 고액다수피해분쟁, 그리고 소액소수피해분쟁과 고액소수피해분쟁으로 나눌 수 있다. 소액다수피해분쟁이란 소비자가 개별적으로 받는 피해액은 소액이지만 그 피해자의 수가 많은 경우로써 상품의 불량, 부당한 가격결정이나 불공정한 계약 또는 부당한 표시, 실량미달 등을 통하여 다수의 소비자가 피해를 입는 경우를 말하고, 고액다수피해분쟁은 개별적인 소비자가 받는 피해액이 고액이고, 그 피해자의 수도 다수인 경우로 유해식품이나 의약품 또는 결함자동차 등으로 인한 소비자의 생명·신체 안전의 침해와 아파트의 하자로 인한 입주자들의 심각한 피해, 단단계로 인한 소비자들의 재산상 피해 등이 이에 속한다. 소액소수피해는 세탁소에 맡긴 의류가 손상되는 등과 같이 소비자의 피해가 소액이고, 피해자의 수도 소수인 경우를 말하고, 고액소수피해란 의료과오로 인하여 환자의 생명 또는 신체의 안전이 침해되는 경우와 같이 소비자 개인이 받은 피해액은 고액이지만 피해자의 수가 소수인 경우를 말한다. 이와 같이 소비자분쟁은 형태면에서 4가지 유형으로 나누어볼 수 있다. 그 중 소액다수피해분쟁은 소비자피해분쟁의 가장 전형적인 모습이라 할 수 있다. 그러나 소액다수피해분쟁의 경우 피해자들이 적극적으로 피해구제에 나서지 않는 등 소송절차를 통하여 적절히 구제되지

않는 것이 일반적이다. 따라서 다수의 피해자가 집단적으로 구제받을 수 있는 방안이 필요하게 된다.<sup>10)</sup>

### 3. 집단소비자분쟁 해결방법

#### (1) 민사소송법상 다수당사자소송제도

민사소송법상 집단분쟁해결제도로는 공동소송제도와 선정당사자제도가 있다. 공동소송제도(Streitgenossenschaft)란 같은 1개의 소송절차에 있어서 원고나 피고의 한쪽 또는 양쪽에 여러 사람이 있는 상태의 소송형태로 다수당사자간의 관련분쟁을 동일한 소송절차 내에서 심리함으로써, 심판의 중복을 피하여 당사자는 물론 법원의 노력을 절약하게 하는 소송방식이다.<sup>11)</sup> 즉, 원고측에서는 여러 사람에 대하여 관련 있는 청구를 같은 절차에서 심리·재판을 받을 수 있게 되므로 소의 실질적 목적을 1회의 소송에서 달성할 수 있게 되어 편리하고, 피고측에서는 관련되는 청구에서 여러 원고와 동시에 심리·재판을 받음으로써 반복되는 소에 응하는 번거로움을 피할 수 있으며, 공통의 쟁점에 대해서는 방어를 공동으로 할 수 있는 장점이 있어, 우리나라에서는 널리 인정되고 있다.<sup>12)</sup> 그러나 공동소송은 많은 피해자가 모두 법정에 원고로서 출석하여야 하고, 법원도 이들 모두에게 개별적으로 기일 소환장을 송부하여야 하므로 당사자와 법원 양측이 부담을 갖게 되고, 통상공동소송에 있어서 각 공동소송인의 소송관계는 서로 독립·무관하므로 각 공동소송인은 상호간에 독립해서 상대방에 대한 소송을 수행하고, 법률상 서로 협력 및 연합관계가 없는 이른바, ‘공동소송인 독립의 원칙’이 인정되므로(민사소송법 제66조) 당사자 중 일부가 출석하지 않거나 최선의 노력으로 소송을 수행하지 아니하면 패소하게 되어 같은 피해자라 하더라도 일부는 승소하고, 일부는 패소하는 결과가 발생하게 된다.<sup>13)</sup> 뿐만 아니라 소송자료의 통일이나 소송의 진행, 공동소송의 강제도 이루어지지 않으므로 집단소송의 목표 중의 하나인 분쟁에 대한 1회적 해결도 곤란하다.<sup>14)</sup> 이처럼 공동소송인이 많은 경우 절차가 복잡해지고, 소송이 지연됨으로써 소송비용도 증가하게 된다. 또한 소송 중에 그 일부의 사람이 사망하거나 능력을 잃게 될 경우 통상공동소송의 경우 심리의 보조가 맞지 않게 되거나, 필수적 공동소송의 경우는 전체의 심리가 중단되게 된다.<sup>15)</sup>

한편, 공동의 이해관계를 가진 여러 사람이 공동소송을 할 수 있는 경우에 그 여러 사람 가운데에서 모두를 위하여 원고 또는 피고가 될 사람으로 선정된 대표자(이를 ‘선정당

10) 법무법인 씨에이치엘, 전계 보고서, 7면.

11) 박희주, “소비자피해구제 활성화를 위한 소송제도 발전방안 연구”, 「정책연구 07-12」, 한국소비자원, 2007, 17면.

12) 김공규·강태원, 「민사소송법」, 삼영사, 2008, 683-684면.

13) 백병성, “집단소비자분쟁해결제도에 관한 연구”, 「소비자문제연구」 제30호, 한국소비자원, 2006.12, 11면.

14) 이상복, 「증권집단소송론」, 삼우사, 2004, 참조.

15) 김공규·강태원, 전계서, 708면.

사자'라 한다)가 소송을 수행하는 제도가 있다.<sup>16)</sup> 이를 '선정당사자제도'라고 한다. 선정당사자제도는 우리나라와 일본에만 존재하는 제도로써<sup>17)</sup> 공동소송에 있어서의 문제점 즉, 다수당사자소송을 간소화·단순화하는 방안이 된다.<sup>18)</sup> 그러나 실제로 선정당사자를 선정하기 보다는 소송대리인을 선임함으로써 분쟁의 목적을 달성하는 것이 일반적이므로 거의 활용되지 못하고 있는 실정이다.

## (2) 증권관련집단소송법상 집단소송제도

증권관련집단소송이란 증권의 매매 그 밖의 거래과정에서 다수인에게 피해가 발생한 경우, 그 중의 1인 또는 수인이 대표당사자가 되어 수행하는 손해배상청구소송을 말한다(증집법 제2조 제1호). 증권관련집단소송은 '대표당사자'라는 용어에서 볼 수 있듯이 선정당사자제도의 특별한 형태의 대표소송으로 볼 수 있다.<sup>19)</sup> 증집법은 유가증권의 거래과정에서 생기는 집단적인 피해, 특히 소액 투자자의 피해를 효율적으로 구제하고 기업경영의 투명성을 확보하기 위한 수단으로 민사소송법의 특별법으로 2003년 12월 22일 제정한 것이다.<sup>20)</sup>

증권관련집단소송은 증권거래법 제2조 제13항 제3호의 규정에 의한 주권상장법인 또는 동법 제2조 제15항의 규정에 의한 협회등록법인이 발행한 유가증권의 매매 그 밖의 거래로 인한 것으로서(증집법 제3조 제2항), 증권거래법 제14조의 규정에 의한 손해배상청구, 증권거래법 제186조의 5의 규정에 의하여 사업보고서·반기보고서 및 분기보고서에 준용되는 동법 제14조의 규정에 의한 손해배상청구, 증권거래법 제188조의3 또는 제188조의5의 규정에 의한 손해배상청구, 증권거래법 제197조의 규정에 의한 손해배상청구에 한하여 제기할 수 있다(증집법 제3조 제1항). 증권관련집단소송은 구성원이 50인 이상이어야 하고, 청구의 원인이 된 행위 당시를 기준으로 이 구성원의 보유 유가증권의 합계가 피고회사의 발행 유가증권 총수의 1만분의 1 이상이어야 하며, 법률상 또는 사실상의 중요한 쟁점이 모든 구성원에게 공통되어야 한다. 또한 당해 소송이 총원의 권리실현이나 이익보호에 적합하고 효율적인 수단인 경우에 소송을 허가한다(증집법 제12조 제1항). 이와 같이 법원은 소를 제기하는 원고와 피고를 심문하여 위의 요건을 갖춘 경우에 결정으로 소송을 허가한다(증집법 제12조, 제15조). 증권관련집단소송에 의한 확정판결은 제외신고를 하지 아니한 구성원에 대하여도 그 효력이 미친다(증집법 제37조). 따라서 이를 원하지 아니하는

16) 법무법인 씨에이치엘, 전계보고서, 25면.

17) 그 모형은 신탁법리에 기한 영국의 Representative Action이라고 한다(전병서, 「민사소송법강의」, 홍문사, 2008, 158면).

18) 양병희, 「민사소송법강의」, 삼지원, 2007, 122면.

19) 김상수, 「민사소송법개론」, 법우사, 2007, 293면.

20) 김공규, "증권관련집단소송제도 도입의 필요성에 관한 검토", 「서문각교수 팔절기념논문집」, 법문사, 2000, 615-630면 참조.

구성원은 서면으로 법원에 제외신고를 하여야 한다.<sup>21)</sup>

### (3) 소비자기본법상 단체소송제도

소비자단체소송제도가 함은 소비자단체가 주체가 되어 소비자 전체의 이익을 위하여 소송을 제기하는 제도로서, 일정한 요건을 만족하는 소비자단체에 부당약관조항의 사용이나 부당한 권유행위의 금지청구소송을 인정하는 것을 말한다. 즉, 소비자 개인이 아닌 소비자단체가 소송당사자가 되어 피해를 입은 소비자 개인뿐만 아니라 소비자 전체의 이익을 보호하기 위하여 소송을 제기함으로써 소비자피해의 사후구제 뿐만 아니라 피해의 발생을 사전에 방지하기 위한 것이다. 소비자단체소송제도는 ‘구 소비자보호법’을 ‘소비자기본법’으로 개정함과 동시에 소액 다수의 소비자피해를 신속하고 효율적으로 구제하기 위하여 후술하는 집단소비자분쟁조정제도와 함께 도입되었다. 특히, 단체소송에 있어 당사자 요건을 완화시키고, 확정판결의 효력을 배제할 수 있는 사유를 명확히 하여 소비자피해구제를 강화 시킨 점에서 소비자단체소송은 의의를 갖는다.<sup>22)</sup> 그러나, 소비자단체소송은 소비자가 개별적으로 직접 소송을 제기할 수가 없고, 손해배상청구를 통한 실효적인 구제를 받을 수 없다는 단점이 있다.<sup>23)</sup> 이러한 이유에서 현재까지 단 한건의 사건에 대해서만 신청이 이루어졌다.<sup>24)</sup>

### (4) 소비자기본법상 집단분쟁조정제도

소비자분쟁의 해결방안으로 소비자기본법은 소비자단체소송 이외에도 집단소비자분쟁조정제도를 시행하고 있다. 집단소비자분쟁조정제도는 소비자단체소송과 함께 소액 다수의 소비자피해를 구제하기 위한 수단으로 이용된다. 이와 관련하여 자세한 내용은 후술하기로 한다.

## Ⅲ. 집단소비자분쟁조정 기능과 절차

### 1. 집단소비자분쟁조정 개념

현대 사회는 필요한 물품이나 서비스의 대부분을 시장을 통하여 구입하게 되고, 이로

21) 김상수, 전거서, 295면.

22) 정영수, “소비자단체소송에 관한 고찰”, 「법조」 제606호, 법조협회, 2007.3, 8-9면 참조.

23) 이병준, “소비자법 내에서의 소비자기본법상 집단분쟁조정제도의 역할과 과제”, 「중재연구」 제18권 제3호, 한국중재학회, 2008.12, 140면.

24) 2008년 7월 25일 경제정의실천시민연합이 녹색소비자연대 등과 함께 sk브로드밴드의 개인정보 침해 사항에 대하여 서울남부지법에 첫 단체소송을 제기하였으며, 서울남부지법은 2008년 10월 21일 이를 허가함으로써 최초의 단체소송이 진행되고 있다.

인해 하자나 결함이 있는 상품을 구입하는 등 재산상·신체상의 피해를 입는 경우가 날로 증가하고 있다. 이러한 과정에서 다수의 소비자가 물품이나 용역 등을 구입·사용·소비하는 과정에서 동일한 원인에 의해 생명·신체·재산상의 피해를 받는 등 소비자분쟁은 집단적으로 일어나고 있다. 이 경우 소비자피해의 구제방안으로 앞서 살펴본바와 같이 여러 제도적 장치가 마련되고 있으나, 소송에 의한 해결은 소송비용이나 소송기술상의 부담으로 인하여 적극적으로 권리를 주장하기에는 다소 많은 어려움이 있고,<sup>25)</sup> 그 피해도 소액인 경우가 많아 이를 통한 해결은 적절하지가 않다. 따라서 양당사자에게 소송보다 더 경제적인 소비자분쟁조정제도가 필요하게 된다.<sup>26)</sup> 이에 우리나라는 2007.3.27.부터 ‘집단분쟁조정제도’를 도입하여 현재 시행되고 있다. 집단분쟁조정제도는 대체적 분쟁해결제도인 ADR(Alternative Dispute Resolution)의 하나인 기존의 소비자분쟁조정제도를 보완한 것으로서,<sup>27)</sup> 국가권력에 의해 강제되는 것이 아니라, 당사자가 자율적으로 합의하에 분쟁을 해결함으로써 신속성과 공정성을 도모하기 위한 것이다.<sup>28)</sup>

조정은 법원에 의한 민사조정, 각종분쟁조정위원회에 의한 행정조정, 민간조정으로 나눌 수 있는데, 소비자기본법상 집단분쟁조정은 행정조에 속한다.<sup>29)</sup> 따라서 소비자기본법상의 집단적 분쟁조정제도는 행정조정의 한 유형으로서 정부기관인 한국소비자원에 설치된 소비자분쟁조정위원회에서 ‘소비자의 피해가 다수의 소비자에게 같거나 비슷한 유형으로 발생한 사건에 대하여 조정위원회가 일괄적으로 분쟁을 조정하는 제도’<sup>30)</sup>라고 할 수 있다.<sup>31)</sup>

## 2. 집단소비자분쟁조정의 기능

### (1) 예방적 기능

집단분쟁조정제도는 피해소비자들이 직접 분쟁조정에 참여하지 않고서도 손해를 보전 받을 수 있는 제도라 할 수 있다. 이로 인하여 사업자에게 심리적 또는 실질적 부담감을 가중시킴으로써 사업자가 상품의 제조 및 판매를 함에 있어 많은 주의를 기울이는 등 소비자피해를 사전에 예방하는 기능이 있다고 할 수 있다.<sup>32)</sup> 집단분쟁조정제도의 모체라 할

25) 김도연, “소비자 집단분쟁조정제도에 관한 소고”, 「경성법학」 제16집 제2호, 경성대학교 법학연구소, 2007.12, 196면.

26) 김인숙, “소비자분쟁조정제도의 운영평가와 발전방향 연구”, 숙명여자대학교 대학원 박사학위논문, 2007, 5면.

27) 한국소비자원의 소비자분쟁조정위원회에 의한 집단분쟁조정제도는 새로운 제도의 신설이라기 보다는 일반분쟁조정제도를 통하여 이미 2000년부터 시행되고 있었던 제도에 대한 법적 근거의 불비를 소비자기본법의 전부개정과 함께 명문화되었다는 점에 의의가 있다(김원기·박주영, “소비자기본법상 집단적 분쟁해결제도”, 「상사판례연구」 제20집 제2권, 한국상사판례학회, 2007.6, 148면).

28) 신국미, “소비자기본법상의 집단분쟁조정제도”, 「경영법률」 제18집 제3호, 한국경영법률학회, 2008.4, 190면.

29) 전삼현, “소비자기본법상의 집단분쟁조정제도에 관한 소고”, 「상사법연구」 제26권 제3호, 한국상사법학회, 2007.11, 257면.

30) 백병성, “집단소비자분쟁조정 절차”, 한국소비자원 연구보고서, 한국소비자원, 2005.4, 9면.

31) 신국미, 전제논문, 191면; 전삼현, 전제논문, 257면.

수 있는 미국의 대표당사자소송제도(Class Action)의 경우도 우리나라와 마찬가지로 일반 예방적 기능이 있다.<sup>33)</sup> 그러나 사전예방기능을 집단분쟁조정제도의 중요한 기능으로 보는 것은 법적용상뿐만 아니라 법리상 많은 혼란을 초래할 수 있다.<sup>34)</sup> 따라서 집단분쟁조정을 함에 있어서 법률이나 시행령, 시행규칙 등을 통하여 지나친 과도한 조정가액을 산정하는 것을 예방하는 제도적 장치가 필요하다.<sup>35)</sup>

## (2) 손해보전적 기능

집단분쟁조정제도는 집단소송 등 소비자의 사후적·금전적 피해구제 요구에 부응하고, 소비자원에 설치된 소비자분쟁조정위원회의 운영의 효율성을 높이는데 근본 취지를 두고 있다.<sup>36)</sup> 이러한 점을 비추어 보았을 때, 집단분쟁조정제도는 소비자의 신속한 손해보전에 가장 큰 목적을 두고 있다고 해석된다.<sup>37)</sup>

## 3. 집단소비자분쟁조정의 절차<sup>38)</sup>

### (1) 조정의 신청

집단분쟁조정을 신청할 수 있는 자는 국가, 지방자치단체, 한국소비자원, 소비자단체, 사업자이다. 소비자는 직접 집단분쟁조정을 신청할 수는 없고(소비자기본법 제68조 제1항), 한국소비자원 등에 피해구제를 신청한다. 피해구제사건을 접수한 한국소비자원 등은 그 사건이 집단분쟁조정 대상이라고 판단되면, 소비자분쟁조정위원회에 집단분쟁조정을 의뢰 또는 신청하게 된다. 집단분쟁조정을 신청하기 위해서는 소비자의 피해가 다수의 소비자에게 같거나 비슷한 유형으로 발생하는 경우로서, 피해소비자의 수가 50명 이상이고, 사건의 중요한 쟁점이 사실상 또는 법률상 공통되어야 한다(소비자기본법 제68조 제1항, 소비자기본법 시행령 제56조).

### (2) 절차의 개시 및 공고

국가·지방자치단체·한국소비자원·소비자단체·사업자가 집단분쟁조정을 의뢰하거나 신청을 하게 되면 소비자분쟁조정위원회는 의뢰 또는 신청을 받은 날로부터 14일 이내에

32) 전삼현, 전계논문, 260-261면.

33) Robert H. Klonoff, Class Actions and other multi-party litigation in a nutshell, Westgroup, 1999, pp. 103~104.

34) 전삼현, 전계논문, 261면.

35) Sales-Cole, Jr., "Punitive Damages: A Relic That Has Outlived Its Origins", 37 Vanderbilt L. Rev. 1117, 1984, pp. 1126~1130.

36) 김성천, "소비자피해보상규정의 개선방안 연구", 한국소비자보호원, 2001, 100-101면.

37) 전삼현, 전계논문, 260면.

38) 소비자분쟁조정의 절차에 관해서는 주로 박희주, 「개정 소비자기본법 해설」, 한국소비자원, 2007, 150-158면을 참조하였다.

의결로써 집단분쟁조정절차를 개시할 수 있다(동법 제68조 제2항). 소비자분쟁조정위원회는 그 신청요건을 갖추고 있는지를 살펴보고 집단분쟁조정의 허가 여부를 결정한다. 즉, 신청이 있다고 해서 바로 절차가 개시되는 것이 아니라, 소비자분쟁조정위원회의 위원 과반수 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 허가여부를 결정한 후(동법 제63조 제2항) 절차를 개시한다.<sup>39)</sup> 집단분쟁조정절차개시에 대한 의결은 당연히 집단분쟁조정허가를 포함하기 때문이다.<sup>40)</sup> 집단분쟁조정절차의 개시를 결정하게 되면 소비자분쟁조정위원회는 14일 이상의 기간을 정하여 한국소비자원의 홈페이지 및 전국을 보급지역으로 하는 일간신문에 게재하는 방법으로 공고하여야 한다(동법 제68조 제2항, 동법 시행령 제58조 제2항). 또한 소비자분쟁조정위원회는 집단분쟁조정을 효율적으로 하기 위하여 필요하다고 인정하면 분쟁조정절차를 분리하거나 병합할 수 있으며, 이 경우 집단분쟁조정의 신청인 및 분쟁당사자에게 지체 없이 분리 또는 병합 사실을 서면으로 알려야 한다(동법 시행령 제46조, 제57조).<sup>41)</sup>

### (3) 절차의 참가신청

소비자분쟁조정위원회는 집단분쟁조정의 당사자가 아닌 소비자 또는 사업자로부터 그 분쟁조정의 당사자에 추가로 포함될 수 있도록 하는 신청을 받을 수 있다(동법 제68조 제3항). 이는 동일한 피해를 입은 소비자에게 추가적으로 분쟁조정에 대한 참가 신청의 기회를 보장한다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 이러한 점은 집단소송적 요소를 도입한 것으로서 미국의 대표당사자 소송과 달리 참가신청(opt-in)방식을 채택하고 있기 때문이다.<sup>42)</sup> 집단분쟁조정의 당사자가 아닌 소비자나 사업자가 집단분쟁조정의 당사자로 참가하려면 집단분쟁조정절차 개시의 공고기간 이내에 서면으로 참가신청을 하여야 한다. 소비자분쟁조정위원회는 참가신청기간이 끝난 후 10일 이내에 참가인정 여부를 서면으로 알려야 한다(동법 시행령 제59조).

### (4) 대표당사자의 선임

소비자분쟁조정위원회는 조정위원회의 의결로써 집단분쟁조정의 당사자 중에서 공동의 이익을 대표하기에 가장 적합한 1인 또는 수인을 대표당사자로 선임할 수 있다(동법 제68조 제4항). 집단분쟁조정제도는 다수의 피해자를 위한 구제수단이므로 대표당사자를 선임함으로써 간편하고 신속하게 피해구제를 받을 수 있는 집단소송적 요소라 할 수 있다. 이처럼 선임된 대표당사자를 상대로 조정절차를 진행하는데, 대표당사자로 선임된 자는 조

39) 조정위원회의 위원은 위원장·상임위원 및 위원장이 회의마다 지명하는 5인 이상 9인 이하의 위원으로 구성한다(소비자기본법 제63조 제1항).

40) 신국미, 전계논문, 196면.

41) 박희주, 전계서, 153면.

42) 신국미, 전계논문, 197면.

정절차에서 분쟁해결에 관한 중국적인 행위를 제외한 일체의 행위를 할 수 있다.<sup>43)</sup>

### (5) 보상권고

사업자가 소비자분쟁조정위원회의 집단분쟁조정 내용을 수락한 경우, 소비자분쟁조정위원회는 집단분쟁조정의 당사자가 아닌 자로서 피해를 입은 소비자에 대한 보상계획서를 작성하여 조정위원회에 제출하도록 권고할 수 있다(소비자기본법 제68조 제5항). 이 경우 보상계획서 제출을 권고 받은 사업자는 그 권고를 받은 날부터 15일 이내에 권고의 수락 여부를 조정위원회에 알려야 한다(동법 시행령 제60조). 조정위원장은 사업자가 제출한 보상계획서를 일정기간 동안 한국소비자원 홈페이지(<http://www.kca.go.kr>)에 공고하고, 집단분쟁조정 절차에 참가하지 못한 소비자는 보상계획서에 따라 피해보상을 받을 수 있다.<sup>44)</sup>

### (6) 집단분쟁조정기간

소비자분쟁조정위원회는 집단분쟁조정의 의뢰 또는 신청 받은 경우 집단분쟁조정절차의 개시 공고가 종료된 날의 다음날부터 기산하여 30일 이내에 그 분쟁조정을 마쳐야 한다(동법 제68조 제7항). 다만 30일 이내에 부득이한 사정으로 그 분쟁조정을 마칠 수 없는 경우에는 그 기간을 연장할 수 있고, 이 경우 그 사유와 기한을 명시하여 당사자 및 그 대리인에게 통지하여야 한다(동법 제66조).

### (7) 조정결정 및 효력

집단분쟁조정의 의결과 그 효력은 일반 분쟁조정과 동일하다.<sup>45)</sup> 집단분쟁조정을 위한 소비자분쟁조정위원회의 회의는 위원장·상임위원 및 위원장이 회의마다 지명하는 5인 이상 9인 이하의 위원으로 구성하고(동법 제63조 제1항), 위원의 과반수 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동법 제63조 제2항). 조정위원회의 위원장은 분쟁조정을 마친 때에는 지체 없이 당사자에게 그 분쟁조정의 내용을 통지하여야 하고(동법 제67조 제1항), 통지를 받은 당사자는 그 통지를 받은 날부터 15일 이내에 분쟁조정의 내용에 대한 수락 여부를 조정위원회에 통보하여야 하며, 15일 이내에 의사표시가 없는 때에는 이를 수락한 것으로 본다(동법 제67조 제2항). 당사자가 분쟁조정의 내용을 수락하거나 수락한 것으로 보는 경우 조정위원회는 조정조서를 작성하고, 조정위원회의 위원장 및 각 당사자가 기명·날인하여야 한다(동법 제67조 제3항).<sup>46)</sup> 이와 같이 당사자가 분쟁조정의 내용을 수락하거나 수락한 것으로 보는 때에는 그 분쟁조정의 내용은 재판상 화해와 동일한 효력을 갖

43) 법원행정처, 「조정실무」, 법원행정처, 2002, 62면.

44) 김도연, 전계논문, 200면.

45) 박희주, 전계서, 157면.

46) 다만 수락한 것으로 보는 경우에는 각 당사자의 기명·날인을 생략할 수 있다(소비자기본법 제67조 제3항 단서).

는다(동법 제67조 제4항). 한편, 민사소송법 제220조에 의하면 재판상 화해에는 확정판결과 동일한 효력이 있다고 규정한다. 즉, 소비자분쟁조정에 의한 조정의 효력 또한 확정판결과 같은 효력을 갖게 된다. 확정판결의 효력은 구속력과 기판력을 가지므로 조정 성립 후에는 비록 오판이 있었다 하더라도 조정내용을 취소하거나 변경할 수가 없고, 다시 소송을 제기하여 이를 다룰 수도 없다. 다만, 민사소송법 제451조 제1항의 재심사유에 해당하는 경우에 한하여 민사소송법 제461조에 의한 준재심으로 다룰 수는 있을 것이다.<sup>47)</sup>

## IV. 집단소비자분쟁조정제도의 문제점과 개선방안

### 1. 신청권자의 제한 문제

소비자기본법상 집단분쟁조정을 신청할 수 있는 자는 국가, 지방자치단체, 한국소비자원, 소비자단체, 사업자이다(소비자기본법 제68조 제1항). 소비자를 집단분쟁조정 신청권자에서 제외를 시킨 것은 소비자는 피해를 입었을 때 한국소비자원 등에 피해구제를 신청하면 되고, 집단분쟁조정신청을 남용할 우려가 있기 때문에 이를 방지하기 위한 수단으로 신청권자에서 배제를 시킨 것이다. 이는 집단분쟁조정제도의 이해관계인의 수가 다수이고, 분쟁조정 신청만으로도 사업자의 이미지 하락으로 인한 피해 등 사회적으로 큰 파장을 일으킨다는 점에서 일반분쟁조정제도 신청의 요건보다는 더 엄격한 요건을 갖추어야 하기 때문이다. 그러나 집단분쟁조정제도가 집단 소비자분쟁이 발생한 경우 분쟁의 해결을 신속하고 공정하게 하기 위한 공익적 성격을 가지고 있는 제도임에도 불구하고, 신청권자에 소비자를 제외시키고 가해당사자인 사업자만을 포함시킨 것은 형평성에 비추어 보아 이에 어긋난다. 뿐만 아니라 사업자가 직접 집단분쟁조정을 신청하는 경우는 현실적으로 거의 발생하지도 않는다. 이러한 점에 비추어 보았을 때, 집단분쟁조정의 신청권자에 소비자는 물론 사업자도 소비자와 마찬가지로 집단분쟁조정의 신청권자에서 제외를 시켜야 타당할 것이다.<sup>48)</sup>

### 2. 분쟁조정 참가인원의 문제

집단분쟁조정을 신청하기 위해서는 소비자의 피해가 다수의 소비자에게 같거나 비슷한 유형으로 발생하는 경우로서, 피해소비자의 수가 50명 이상이고, 사건의 중요한 쟁점이

47) 김도연, 전계논문, 200-201면.

48) 신국미, 전계논문, 203면 참조.

사실상 또는 법률상 공동되어야 한다(소비자기본법 제68조 제1항, 소비자기본법 시행령 제56조). 이처럼 소비자기본법은 집단분쟁조정 신청의 요건으로 피해소비자의 수가 50명 이상일 것을 요구하고 있다. 그러나 이와 같이 피해소비자의 수를 50명 이상이라는 기준에 대한 뒷받침해 줄 수 있는 근거가 거의 없고,<sup>49)</sup> 특히 50인 이상의 집단분쟁조정 건수는 거의 없는 실정이다.<sup>50)</sup> 가장 많은 분쟁조정신청이 이루어지는 사건은 아파트 분쟁 및 여행관련 소비자불만이다.<sup>51)</sup> 특히, 집단분쟁조정제도 시행일인 2007.3.27. 이후의 접수현황을 살펴보면 집합건물 관련 사건이 과반수를 훨씬 넘고 그 중에서도 아파트 과장광고 및 하자보수, 발코니확장공사, 마감재 불량, 재산세 반환요구 등과 관련된 분쟁들이 대다수이다.<sup>52)</sup> 그러나 아파트 등의 사례는 많은 경우가 고액 피해임에도 불구하고, 입주 가구 수가 50가구 미만인 소규모 아파트의 경우나 연립주택의 경우에는 집단분쟁조정제도를 이용하기에 많은 어려움이 따른다. 이러한 현실에 비추어 보았을 때, 집단분쟁조정제도의 신청요건을 50인 이상의 피해자로 하는 것은 다소의 무리가 따를 수 있을 것이고, 따라서 참가인원을 적정선으로 하향 조정할 필요가 있을 것이다.<sup>53)</sup> 이를 위한 많은 연구·분석이 추후 과제이다.

49) 다만, 백병성, 전계논문, 20면에 따르면 소비자분쟁의 경우 소액사건이 많고 소비자의 접근용이성과 신속성 등을 고려한다면 환경분쟁조정법의 100인 이상, 증권관련집단소송의 50인 이상보다 동일 또는 완화되어야 한다고 하며, 50인 이상을 제안하고 있다.

50) 집단적 분쟁조정 현황(백병성, 전계논문, 17면: 한국소비자원 내부자료, 2006)

년도(총건수)	집단건수(총수)	2인이상	20인이상	30인이상	50인이상	100인이상	집단건수비율
2002(632)	20	19	-	1	-	-	3.2%
2003(893)	17	13	1	1	1	1	1.9%
2004(1125)	20	17	3	-	-	-	1.7%
2005(987)	45	38	-	2	1	4	4.5%
2006.1-6(574)	29	19	-	2	7	1	5.0%
계(4,211)	131	106	4	6	9	6	3.1%

51) 집단분쟁조정의 품목별 현황(백병성, 전계논문, 18면: 한국소비자원 내부자료, 2006)

년도(총건수)	아파트	농어민	여행(항공)	금융	회원권	레저	건강식품	주택	기타
2002(20)	3	1	6	-	3	1	-	2	4
2003(17)	5	3	5	-	1	1	-	-	2
2004(20)	4	3	4	-	2	1	1	2	3
2005(45)	8	2	9	5	8	2	-	1	10
2006.1.-6(29)	13	2	6	-	3	2	-	1	2
계(131)	33	11	30	5	17	7	1	6	21

52) 이병준, 전계논문, 150면 참조.

년도(총건수)	집합건물관련	생활용품	정보통신	농업
2007(11)	6	3	1	1
2008.1.-6(16)	11	-	5	-

53) 김도연, 전계논문, 207-208면 참조.

### 3. 집단분쟁조정 의 허가 문제

집단분쟁조정제도는 소비자분쟁조정위원회의 의결로써 분쟁조정절차가 개시되는데, 의결에는 집단분쟁조정허가를 포함하므로 소비자분쟁조정위원회는 위원의 과반수 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 허가여부를 결정한 후에 절차를 개시한다. 이처럼 소비자기본법은 소비자분쟁조정위원회의 조정위원들의 임의적인 판단에 따라 허가를 결정하고 있다. 그러나 조정위원들의 임의적인 판단에 맡기는 것은 집단분쟁조정이 남발될 위험성이 존재한다.<sup>54)</sup> 한편, 집단소비자분쟁의 해결방법 중 하나인 증권관련집단소송법상의 집단소송은 원고와 피고를 심문하고 일정 요건을 갖춘 경우에 한하여 법원이 이를 허가하도록 하고 있다(증집법 제12조, 제15조) 그러나 이를 위해서는 소송이 총원의 권리실현이나 이익보호에 적합하고 효율적인 수단이어야 한다(증집법 제12조 제1항). 따라서 집단소비자분쟁조정제도의 경우도 증권집단소송의 경우와 같이 법원에 의한 허가를 받도록 하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 이해상충 방지를 위해 필요한 경우 내지 손해배상을 구하는 경우로서 이해관계가 현저히 중요한 경우<sup>55)</sup>와 같이 요건을 구체화 시킬 필요성은 있을 것이다.<sup>56)</sup>

### 4. 대표당사자의 선임 문제

소비자기본법 제68조 제4항은 “조정위원회는 조정위원회의 의결로써 제1항 및 제3항의 규정에 따른 집단분쟁조정의 당사자 중에서 공동의 이익을 대표하기에 가장 적합한 1인 또는 수인을 대표당사자로 선임할 수 있다”고 규정한다. 이는 민사소송법상 선정당사자제도와 유사하나, 대표당사자로 선임되기 위해서는 선임되는 자가 피해자이어야 한다는 점에서 차이가 있다. 대표당사자 본인이 피해자가 아니면 해당사건의 실제적 진실의 파악과 조정 진행의 충실성을 기대하기 어렵기 때문인 것으로 보인다. 그러나 대표당사자의 자격에 관해서는 조정위원회의 의결에 따른다고 정하여졌을 뿐 구체적인 기준이 제시되고 있지 않다. 다시 말해 현행 소비자기본법상 집단분쟁조정제도가 소송에 있어서의 비효율성을 방지하기 위하여 미국법상 집단소송제도의 장점을 응용한 것임에도 불구하고,<sup>57)</sup> 대표

54) 신국미, 전계논문, 204면.

55) 미국 연방민사소송규칙 제23조(b)는 개별소송에 의한 경우 모순되는 판결이 나오거나 다른 당사자의 권리를 해하게 되는 경우 즉, 이해상충을 방지하기 위해 필요한 경우, 유지청구나 확인청구를 하는 경우, 원고들 입장에서 볼 때 총원 모두에게 법리상으로는 사실관계상 집단소송을 제기하는 것이 다른 개별적 이해관계에 비하여 현저하게 중요한 경우 중 최소한 어느 하나의 요건을 구비할 것을 대표당사자소송의 허가요건으로 규정하고 있다(정동윤·함영주, “증권관련집단소송제도의 도입과 기업의 대응방안”, 「상장협연구보고서」, 2004.1, 8면).

56) 신국미, 전계논문, 204-205면.

57) 뉴욕 주 법원에 제기되는 집단소송의 요건으로는 ①대표당사자의 주장과 변론이 집단전체의 주장과 변론의 전형적인 것이고, ②대표당사자는 집단전체의 이익을 공정하고 적절하게 대변할 수 있어야 한다고 규정되어 있고(New York Civil Practice Law and Rules § 901), 집단소송에 관한 절차를 다루는 미연방민사소송절차

당사자의 지위와 관련하여서는 아무런 규정을 두고 있지 않다는 것이다.<sup>58)</sup> 뿐만 아니라, “가장 적합한 1인 또는 수인을 대표당사자로 선임할 수 있다”라고 하는 법조문의 의미 또한 애매모호하다. 즉, 누가 가장 적합한 자인지 문제될 수 있다. 예를 들어 조정위원회의 의결로써 대표당사자를 선임하는 경우에 다른 피해자들이 선임된 자를 불신임하는 경우 등의 문제가 발생할 수 있다. 따라서 대표당사자의 지위와 관련된 규정을 구체적이고 명확하게 규정하여야 할 것이고, 대표당사자 선임에 있어서도 조정위원회에서가 아닌 피해자들의 투표에 의하여 정하여지는 것이 바람직할 것이다.<sup>59)</sup>

## 5. 보상계획에 대한 권고 문제

사업자가 소비자분쟁조정위원회의 집단분쟁조정 내용을 수락한 경우, 소비자분쟁조정위원회는 집단분쟁조정의 당사자가 아닌 자로서 피해를 입은 소비자에 대한 보상계획서를 작성하여 조정위원회에 제출하도록 권고할 수 있고, 이 경우 보상계획서 제출을 권고 받은 사업자는 그 권고를 받은 날부터 15일 이내에 권고의 수락 여부를 조정위원회에 알려야 한다(소비자기본법 제68조 제5항, 동법 시행령 제60조). 이는 집단분쟁조정 절차에 참가하지 못한 소비자에게도 피해보상을 해주기 위함이다. 그러나 동 규정은 사업자의 보상계획서 제출을 권고사항으로만 규정하고 있어, 사업자가 이를 이행하지 않을 경우 조정절차에 참가하지 못한 소비자는 피해구제를 받을 수 없게 된다. 이는 집단소비자분쟁조정제도의 취지를 몰각시키는 것이다. 따라서 권고사항을 의무사항으로 규정하여 사업자가 이를 이행하지 않을 경우에 제재를 가함으로써 조정절차에 참가하지 못한 소비자에 대해서도 신속하고 간편하게 피해보상을 받을 수 있도록 하여야 할 것이다. 이 경우 집단분쟁조정 절차에 참가하지 못한 소비자에 대해 피해발생의 여부와 피해정도 및 피해의 인과관계 등에 대한 소비자분쟁조정위원회의 간단한 사실조사만으로도 피해보상이 신속히 이루어 질 수 있도록 하여야 할 것이다.<sup>60)</sup>

## 6. 조정조서의 기판력 문제

소비자분쟁조정에 의한 조정은 재판상 화해와 동일한 효력을 갖고, 이는 확정판결과 동일한 효력을 갖는다. 재판상 화해는 법원이 개입하고 있기는 하지만, 이는 당사자의 의사

규정 제23조는 2003년 개정을 통하여 대표당사자와는 별도로 집단대리인이 소송과 결과에 미치는 영향력을 고려하여 대리인의 선정 및 보수지급에 관한 규정을 구체화하였다(이세인, “미국 소비자집단소송에 관한 연구”, 「법학연구」 통권 제57호(하), 부산대학교 법학연구소, 2007, 1288-1291면 참조).

58) 이병준, 전계논문, 152면.

59) 환경분쟁조정법 제19조에는 선정대표자에 대한 상세한 권한과 책임이 명시되어 있다(이병준, 전계논문, 152면).

60) 김도연, 전계논문, 208면.

에 따른 분쟁해결방법에 불과하므로 이미 행하여진 화해를 둘러싸고 화해의 성립과정에 의사표시의 흠이 있다고 주장하여 그 효력을 다투는 등 새롭게 분쟁이 생기는 경우가 발생하게 된다.<sup>61)</sup> 이 경우 기판력의 인정여부가 문제된다. 학설은 기판력부인설<sup>62)</sup>과 제한적 기판력설,<sup>63)</sup> 기판력 긍정설(무제한적 기판력설)<sup>64)</sup>로 나누어진다. 판례<sup>65)</sup>는 무제한적 기판력설의 입장을 취한다. 그러나 판례와 같이 기판력을 무제한적으로 인정하게 된다면, 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는 소비자분쟁조정외 조정조서에 대해서도 기판력을 무제한적으로 인정하는 결과가 되어,<sup>66)</sup> 이는 당사자에게 지나치게 가혹할 수가 있다.<sup>67)</sup> 또한 조정에 기판력을 인정하고 재심에 의해서만 이를 다투 수 있게 된다면 판결뿐만 아니라 소송절차 내에서 성립한 화해보다 사실상 더 강력한 효력을 갖게 된다는 문제점이 발생한다.<sup>68)</sup> 소비자분쟁조정위원회는 사인들로 구성된 행정조정으로써 법관이 관여된 재판상의 화해와 동일하게 기판력을 인정하는 것은 무리가 있을 것이다.<sup>69)</sup> 그렇다고 조정조서에 기판력을 인정하지 않고, 민법상 화해의 효력만을 인정한다면 조정내용에 대한 불이행이 있을 경우, 소비자는 별도의 집행권원을 받아야 하므로, 소비자피해구제를 효율적으로 실행할 수 없게 될 것이다.<sup>70)</sup> 따라서 집단소비자분쟁조정에 있어서도 조정조서에 기판력을 여전히 인정을 하되, 조정위원회를 구성함에 있어서 사법부의 법관을 반드시 참여시키는 것이 바람직할 것이다.

61) 전병서, 전게서, 445면.

62) 기판력부인설은 소송상의 화해에 기판력을 부인하고, 널리 사법상의 흠에 기인한 무효·취소를 주장할 수 있다는 것이다(김공규·강태원, 전게서, 565면).

63) 제한적 기판력설은 화해의 내용에 실제법상의 무효·취소원인이 없는 경우에만 기판력을 인정하고, 실제법상 흠으로 인하여 사법상의 화해가 무효·취소되면 이와 결합된 소송행위도 무효로 되므로, 화해의 내용에 기판력이 발생하지 아니한다고 한다(정동윤·유병현, 「민사소송법」, 법문사, 2005, 640면). 제한적 기판력설이 현재의 다수설이자(이시윤, 「신민사소송법」, 박영사, 2007, 527-528면), 일본의 판례이다(日最高裁 昭和33(1958). 6. 14 判決).

64) 기판력 긍정설은 화해조서에는 확정판결과 마찬가지로 어떠한 경우에도 기판력을 인정할 것이며, 화해의 성립과정의 하자는 재심사유에 해당하는 경우에만 재심절차에 의한 구제를 받을 수 있지, 무효를 주장할 수는 없다는 것이다(김공규·강태원, 전게서, 567면).

65) 대법원 2002.12.6. 선고 2002다44014 판결 ; 대법원 2000.3.10. 선고 99다67703 판결 등.

66) 김도연, 전게논문, 209면.

67) 주 인, “조정조서의 기판력 제한에 관한 소고”, 「비교사법」 제11권 제1호, 한국비교사법학회, 2004, 337면.

68) 예를 들면, 민사소송법 제451조 제1항 제7호의 재심사유인 증인의 위증을 들 수 있다. 즉, 동법의 재심사유가 되려면 형사유죄확정판결을 받아야 하는데, 조정절차에 있어서는 증인이 위증을 하여도 위증죄로 처벌을 받지 아니하므로 위증에 근거하여 당사자가 착오로 조정에 동의하였다고 하더라도 이는 준재심사유에 해당되지 않는다.

69) 유병현, “ADR의 발전과 법원의 조정의 효력”, 「법조」 통권 제573호, 법조협회, 2004, 64면.

70) 김도연, 전게논문, 212면.

## V. 맺음말

현대 자본주의사회에서는 특정 상품에 대해 경쟁자 없이 시장을 대부분 지배하는 기업들의 출현으로 시장은 정상적인 기능을 수행하지 못하고, 사업자와 소비자의 관계에 있어서도 소비자는 사업자에 비해 기술이나 정보, 경제력 등의 면에서 열등한 지위를 가지므로 불공정한 거래가 만연하게 이루어지고 있다. 특히 상품의 결합 및 서비스의 이용 등으로 인한 소비자의 불만 등의 피해는 날로 증가하고 있다. 이러한 소비자피해는 소액다수의 피해라는 점에서 특징이 있고, 이 경우가 가장 전형적인 소비자피해의 모습이다.<sup>71)</sup> 이처럼 소비자피해가 발생한 경우 여러 가지 방법에 의해 구제를 받을 수 있으나, 소송절차에 의한 구제방법이 가장 대표적이라 할 수 있다. 그러나 소비자가 소액의 피해를 구제받기 위하여 소송법상의 절차나 법원의 재판을 이용하기에는 시간적·비용적 부담이나 절차의 복잡성 등으로 인하여 곤란한 점이 많다.<sup>72)</sup> 따라서 재판외 분쟁해결제(ADR)에 의하여 분쟁을 해결하는 것이 바람직하다.<sup>73)</sup> ADR제도의 하나인 집단소비자분쟁조정제도는 소송절차의 한계인 시간적인 면, 비용적인 면, 절차적인 면에서 분쟁을 신속하고 간편하게 해결할 수 있어서 매우 효율적인 제도라 할 수 있다. 특히 기존의 조정제도와는 달리 다수의 피해자를 일괄적으로 구제할 수 있게 되었다는 점에서 큰 의의가 있다. 그러나 이러한 집단소비자분쟁조정제도에도 몇 가지의 문제점이 있다.

첫째, 신청권자의 문제이다. 현행 소비자기본법에 의하여 집단분쟁조정을 신청할 수 있는 자는 국가, 지방자치단체, 한국소비자원, 소비자단체, 사업자로 한정하고 있다. 즉, 소비자를 신청권자에서 배제시키고 있다. 그러나 소비자분쟁의 양 당사자 중 한쪽 당사자인 사업자만에게만 신청권을 주고, 소비자에게는 신청권자에서 제외를 시키는 것은 형평의 원칙에 어긋난다. 더욱이 사업자가 직접 집단분쟁조정을 신청하는 경우는 현실적으로 거의 발생하지 않는다. 이러한 점에서 비추어 보았을 때, 사업자와 소비자가 동등하게 집단분쟁조정 신청권자에서 제외를 시켜야 할 것이다. 둘째, 분쟁조정 참가인원에 대한 문제이다. 소비자기본법은 피해소비자의 수가 50명 이상일 것을 요구하고 있으나, 50인 이상의 집단분쟁조정 건수가 현실적으로 거의 발생하고 있지 않아서, 유명무실한 제도로 전락할 가능성이 있어 보인다. 따라서 참가인원의 하향 조정이 필요할 것으로 보인다. 셋째, 집단분쟁조정 허가에 관한 문제이다. 현행 소비자기본법상으로는 소비자분쟁조정위원회의 임의적인 판단에 의해 집단분쟁조정에 대해 허가를 하고 있다. 이는 조정이 남발될 위험

71) 소비자의 피해를 형태면에서 분류하면, 소액다수피해, 고액다수피해, 소액소수피해, 고액소수피해로 나눌 수 있으나, 일반적으로 소액다수피해가 소비자피해 중 가장 전형적인 모습이다. 이 경우가 소송 등으로 구제받기에는 한계가 있다.

72) 김도연, 전계학위논문, 199면.

73) 김인숙, 전계학위논문, 85면.

성이 존재한다. 따라서 소비자분쟁조정위원의 임의적 판단이 아닌 법원의 허가에 의해 집단분쟁조정을 개시절차에 들어가도록 하는 것이 타당할 것이다. 넷째, 대표당사자의 선임에 있어서 문제점이다. 대표당사자는 조정위원회의 의결로써 집단분쟁조정의 당사자 중 공동의 이익을 대표하기에 가장 적합한 1인 또는 수인을 선임할 수 있는데, 이 경우 누가 가장 적합인지 애매모호하다. 즉, 대표당사자의 자격과 관련하여 좀 더 구체적인 규정이 필요할 것이다. 다섯째, 집단분쟁조정 절차에 참가하지 못한 소비자를 보호하기 위하여 조정위원회에게 보상권고를 할 수 있도록 규정하고 있다. 이 권고사항도 의무사항으로 규정하여, 이를 이행하지 않을 경우 강력한 제재수단을 마련함으로써 소비자를 보호할 수 있어야 할 것이다. 마지막으로 조정조서의 기판력에 관한 문제이다. 집단소비자분쟁조정 조서의 효력은 재판상 화해와 동일한 효력을 갖고, 재판상 화해조서에는 무제한으로 기판력을 인정하는 것이 판례의 태도이다. 판례의 입장에 따르면 재판상 화해와 효력이 동일한 조정조서에 대해서도 무제한으로 기판력이 인정되는 결과가 된다. 그러나 집단소비자분쟁조정 제도는 행정조정의 하나로 법관이 관여한 재판상 화해와 동일한 기판력을 인정하는 것은 다소의 무리가 따르고, 나아가 사실상 소송절차에서의 화해보다 더 강력한 효력을 부여하게 되는 불합리한 결과가 발생한다. 따라서 조정위원회를 구성함에 있어서 반드시 법관을 관여시킴으로써 조정위원회의 조정조서에 기판력을 인정하더라도 별 무리가 없도록 하여야 할 것이다.

집단소비자분쟁제도는 소송절차의 한계를 극복하고 다방면에서 매우 효율적인 제도이다. 앞에서 살펴본 문제점들이 보완되고 개선된다면 집단소비자분쟁제도는 소비자의 권익을 보호할 수 있는 실질적인 제도로 자리매김을 할 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 권오승, 「소비자보호법」, 법문사, 2005.  
 김공규·강태원, 「민사소송법」, 삼영사, 2008.  
 김상수, 「민사소송법개론」, 법우사, 2007.  
 박희주, 「개정 소비자기본법 해설」, 한국소비자원, 2007.  
 법원행정처, 「조정실무」, 법원행정처, 2002.  
 양병희, 「민사소송법강의」, 삼지원, 2007.  
 오창수, 「소비자피해구제의 법률지식」, 청림출판, 1998.  
 정동윤·유병현, 「민사소송법」, 법문사, 2005.  
 이상복, 「증권집단소송론」, 삼우사, 2004.

- 이시윤, 「신민사소송법」, 박영사, 2007.
- 전병서, 「민사소송법강의」, 홍문사, 2008.
- 김도연, “소비자기본법상의 집단분쟁조정과 단체소송에 관한 연구”, 경성대학교 대학원 박사학위논문, 2007.
- \_\_\_\_\_, “소비자 집단분쟁조정제도에 관한 소고”, 「경성법학」 제16집 제2호, 경성대학교 법학연구소, 2007.12.
- 김성천, “소비자피해보상규정의 개선방안 연구”, 한국소비자보호원, 2001.
- 김원기·박주영, “소비자기본법상 집단적 분쟁해결제도”, 「상사판례연구」 제20집 제2권, 한국상사판례학회, 2007.6.
- 김인숙, “소비자분쟁조정제도의 운영평가와 발전방향 연구”, 숙명여자대학교 대학원 박사학위논문, 2007.
- 류승훈, “소비자분쟁의 효과적 해결을 위한 제언”, 「외법논집」 제9집, 한국외국어대학교 법학연구소, 2000.
- 박희주, “소비자피해구제 활성화를 위한 소송제도 발전방안 연구”, 「정책연구 07-12」, 한국소비자원, 2007.
- 백병성, “집단소비자분쟁조정 절차”, 한국소비자원 연구보고서, 한국소비자원, 2005.4.
- \_\_\_\_\_, “집단소비자분쟁해결제도에 관한 연구”, 「소비자문제연구」 제30호, 한국소비자원, 2006.12.
- 법무법인 씨에이치엘, “소비자단체소송제도 등 도입방안 연구”, 재정경제부 연구용역 보고서, 2004.8.
- 신국미, “소비자기본법상의 집단분쟁조정제도”, 「경영법률」 제18집 제3호, 한국경영법률학회, 2008.4.
- 유병현, “ADR의 발전과 법원의 조정의 효력”, 「법조」 통권 제573호, 법조협회, 2004.
- 이세인, “미국 소비자집단소송에 관한 연구”, 「법학연구」 통권 제57호(하), 부산대학교 법학연구소, 2007.
- 이병준, “소비자법 내에서의 소비자기본법상 집단분쟁조정제도의 역할과 과제”, 「중재연구」 제18권 제3호, 한국중재학회, 2008.12.
- 전삼현, “소비자기본법상의 집단분쟁조정제도에 관한 소고”, 「상사법연구」 제26권 제3호, 한국상사법학회, 2007.11.
- 정동윤·함영주, “증권관련집단소송제도의 도입과 기업의 대응방안”, 「상장협연구보고서」, 2004.1.
- 정영수, “소비자단체소송에 관한 고찰”, 「법조」 제606호, 법조협회, 2007.3.
- 주 인, “조정조서의 기판력 제한에 관한 소고”, 「비교사법」 제11권 제1호, 한국비교사법

학회, 2004.

加賀山務, “消費者契約法の實効性確保と今後の争點”, 「法學セミナ」通卷549號, 日本評論社, 2000.

上原敏夫, 「團體訴訟・クラスアクションの研究」, 商事法務研究會, 2001.

Robert H. Klonoff, *Class Actions and other multi-party litigation in a nutshell*, Westgroup, 1999.

Sales-Cole, Jr., “Punitive Damages: A Relic That Has Outlived Its Origins”, 37 *Vanderbilt L. Rev.* 1117, 1984.

## ABSTRACT

### A Study on Collective Consumer Dispute Mediation System

Sang-Chan Kim

Choong-Eun Lee

In modern capitalistic society, the harmed consumers like consumer complaints etc. are increasing day by day being caused by mass production and mass consumption etc. These consumer damages can come out as many types, but can be the most typical form. If there is a majority of the small sum damage, being saved by legal procedures is a fact that many consumers renounce it for long time, lots of expense and the complexity of the process etc. So, the government enforces consumer groups suit and collective dispute mediation system revising Framework Act on consumer. Specially, collective dispute mediation system, one of the ADR, saves the harmed consumers and accomodates efficiency in management of consumer dispute settlement commission by dealing with it collectively if the same or similar damage without a legal procedure happens to a great number of consumers. However, collective consumer dispute mediation system also has a number of problems. Therefore, this thesis is looking into the function and procedure of the collective consumer dispute mediation system on Framework Act on consumer as well as its problems and ways of improving it.

**Key Words** : Consumer Protection, Collective Consumer Damage, Collective Consumer Dispute, Framework Act on Consumer, Consumer Dispute Settlement Commission, Collective Dispute Mediation, Collective Consumer Dispute Mediation System.