

한국과 일본의 소비자분쟁조정제도에 관한 연구*

고 형 석

선문대학교 법과대학, 조교수

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 소비자분쟁조정의 절차
- III. 소비자분쟁조정의 효력
- IV. 타 분쟁조정기관 및 법원과의 연계
- V. 결 론

I. 서론

인간은 생을 영위함에 있어 수 많은 재화를 소비한다. 그러나 이러한 재화를 각 개인이 생산할 수 없으며, 대부분 타인이 생산 또는 제조한 재화를 구입하게 된다. 이와 같이 소비를 목적으로 재화를 구입하는 계약을 일반적으로 소비자계약이라고 한다. 이러한 소비자계약이 공정하게 체결되고, 소비자에게 인도된 재화에 하자가 없는 경우 소비자문제는 발생하지 않지만, 현실적으로 수 많은 소비자문제가 발생하고 있다. 그러나 소비자문제는 반드시 소비자피해와 일치하지 않는다. 즉, 소비자문제는 기본적으로 소비자의 불만에서 시작되지만, 모든 소비자불만이 소비자피해에 해당하지 않는다. 또한 소비자불만은 소비자의 주관적

* 심사위원 : 염미경, 심재한, 정봉진

투고일자 : 2010. 2. 25 심사일자 : 2010. 3. 15 게재확정일자 : 2010. 3. 23

기대와 구체적 현실간의 불일치에 따라 발생하는 것이며, 소비자피해는 법상 보호되는 소비자의 권익이 침해된 경우를 말한다. 따라서 모든 소비자불만이 소비자피해라고 말할 수는 없지만, 소비자불만이 소비자피해에 해당하는 경우가 존재한다.¹⁾ 현대 사회에 있어서 소비자문제, 특히 소비자피해는 단지 소비자에 국한된 문제가 아닌 사업자 및 국가 모두에 해당하는 문제이다. 즉, 피해를 입은 당사자인 소비자 역시 중대한 문제이지만, 이러한 피해를 야기시킨 사업자는 추후 소비자의 선택을 받지 못하게 되며, 궁극적으로는 시장에서 퇴출되게 된다. 또한 소비자문제로 인한 시장실패의 문제는 종국적으로 국가경제문제로 발전하게 되며, 국가경쟁력의 하락으로 이어지게 된다. 따라서 사업자 및 국가는 소비자피해가 발생하지 않도록 사전예방조치를 강구하여야 하며, 소비자피해가 현실적으로 발생하였을 경우 이를 효율적으로 구제하는 것이 필요하다.

소비자문제에 있어서 가장 중요한 것은 소비자피해가 발생하지 않도록 예방하는 것이다. 따라서 사업자는 거래과정에서 소비자가 피해를 입지 않도록 공정한 거래방식을 채택하여야 하며, 재화 등의 사용에 따른 피해가 발생하지 않도록 하자없는 재화를 공급하여야 한다. 국가 역시 공정한 거래질서 속에서 소비자계약이 체결될 수 있도록 관련 법제도를 마련함과 더불어 하자없는 재화가 생산될 수 있도록 관련 기준을 제정함과 더불어 사업자에 대한 지원을 이루어져야 할 것이다. 그러나 현실속에서는 불공정한 거래가 발생할 수 있으며, 하자있는 재화가 유통될 수 있다. 따라서 불공정거래방식 또는 하자있는 재화의 사용으로 인한 소비자피해가 현실화되지 않도록 예방조치를 취할 필요가 있으며, 이를 목적으로 도입된 제도가 바로 소비자단체소송제도²⁾이다. 즉, 소비자단체

1) 권오승, 소비자보호법, 법문사, 2005, 13면; 여정성, “소비자, 시장 그리고 소비자문제”, 소비자와 법의 지배, 서울대학교 출판문화원, 2009, 5-6면; 이기춘 외, 소비자학의 이해, 학현사, 2001, 209면. 반면에 소비자문제를 소비자피해와 동일한 것으로 파악하기도 한다(장홍섭·안승철, 현대소비자론, 삼영사, 1998, 88-89면). 그러나 소비자문제를 소비자피해에 국한하여 인정할 경우 소비자정책 및 소비자관련 법제도의 범주를 매우 축소시키게 되는 문제점을 야기하게 된다.

2) 2006년 소비자기본법 개정당시 소비자단체소송제도와 집단분쟁조정제도 이외에 소비자 집단소송제도 역시 논의가 되었지만, 도입되지 않았다. 소비자단체소송제도와 소비자 집단소송제도를 비교하면, 전자는 독일에서 유래한 제도이며, 후자는 미국에서 유래한 제도이다. 또한 전자는 사업자의 위법행위를 금지 또는 중지하여 소비자피해의 예방 또는 확대방지(손해배상청구를 인정하는 경우도 있음)를 주된 목적으로 하는 반면에 후자는 집단적으로 발생한 소비자피해의 구제를 목적으로 한다(박희주, 소비자피해구제 활성화를 위한 소송제도 발전방안 연구, 한국소비자원, 2007, 35-53면 참조).

등이 사업자의 위법행위로 인한 소비자피해가 발생하거나 확대되는 것을 방지하기 위하여 소송을 통하여 사업자의 위법행위를 금지하는 제도이며, 2006년 소비자기본법의 개정으로 인하여 도입되었다. 일본 역시 소비자단체소송제도를 소비자계약법에 처음 도입한 이후 특정상거래법 등으로 확대하였다. 이러한 소비자단체소송제도는 소비자피해의 발생을 예방 또는 확대방지를 위하여 필요한 제도이지만, 동 제도만으로 소비자피해가 발생하지 않는 것은 아니다. 따라서 소비자피해가 현실적으로 발생한 경우 이를 효율적으로 구제하는 것이 필요하다. 소비자피해가 발생한 경우 구제방안은 기본적으로 소송제도이다. 그러나 소송제도는 기본적으로 3심제를 원칙으로 하기 때문에 소비자분쟁을 해결함에 있어 많은 시간과 비용이 소요되며, 비전문가인 소비자가 소송을 통하여 분쟁을 해결하기란 그리 쉽지만은 않다. 이는 소비자와 소비자피해의 특성에서 기인한다. 즉, 소비자는 사업자와 비교하여 대등한 지위에 있는 것이 아니라 열등의 지위에 있으며, 소비자피해는 소액이라는 점 때문이다. 따라서 이러한 소비자피해의 특성을 감안하여 소비자피해를 소송이 아닌 다른 분쟁해결절차를 통하여 구제하는 방안이 요구되었으며, 이것이 바로 소비자분쟁조정제도이다.³⁾ 우리의 경우 구 소비자보호법의 제정당시 소비자분쟁조정위원회를 두고 있지 않았지만, 1986년 동법을 개정하여 소비자분쟁을 해결하기 위한 소비자분쟁조정위원회를 운영하고 있다. 일본의 경우 2008년 5월 독립행정법인 국민생활센터법(独立行政法人国民生活センター法)을 개정⁴⁾하여 분쟁해결위원회를 통한 분쟁해결절

3) 소비자분쟁을 해결하기 위하여 설립된 분쟁조정기구는 그 대상에 따라 매우 다양하다. 먼저, 모든 소비자분쟁을 대상으로 하는 조정기구는 소비자기본법상 소비자분쟁조정위원회와 자율분쟁조정위원회가 있다. 전자거래와 관련하여서는 전자거래기본법상 전자거래분쟁조정위원회가 있으며, 개인정보와 관련하여서는 정보통신망이용촉진법상 개인정보분쟁조정위원회가 있다. 금융분쟁과 관련하여서는 금융감독기구설치법상 금융분쟁조정위원회가 있으며, 의료분쟁과 관련하여서는 의료법상 의료심사조정위원회가 있다. 방송서비스와 관련하여서는 방송법상 방송분쟁조정위원회가 있으며, 통신서비스와 관련하여서는 전기통신기본법상 통신위원회가 있다(나광식 외, FTA 체제하 소비자정책의 부문별 과제, 한국소비자원, 2007, 82면). 이와 더불어 콘텐츠산업진흥법안(온라인디지털 콘텐츠산업발전법에 대한 개정안상의 법명)과 게임산업진흥법 개정안에서도 이 분야의 분쟁조정을 위하여 콘텐츠분쟁조정위원회와 게임분쟁조정위원회의 신설을 추가하고 있다.

4) 일본에서 소비자분쟁조정에 대한 논의는 2000년대 이후 소비자상담 및 소비자피해의 급속한 증가가 그 원인 중 하나이다. 즉, 일본 국민생활센터 및 전국 소비생활센터에 접수된 상담건수는 연간 100만건을 초월하고 있으며, 이는 10년전과 비교하여 약 3배 이상의 증가추세를 보이고 있다. 또한 분쟁의 내용도 고령화·IT화 등에 따른 사회의 변화와 소비생활의 다양화 등을 반영하여 복잡·다양화되고 있다(枝窪步夢, 獨立行政法

차⁵⁾를 도입⁶⁾하였다.⁷⁾ 이러한 양국의 소비자분쟁조정제도는 행정형 조정제도⁸⁾라는 점에서 사법형과 민간형 조정제도를 운영하고 있는 미국 등과 차이점이 있다.⁹⁾

人國民生活センター法の改正について, NBL 第884號, 2008・7, 8頁). 우리의 한국소비자원과 동일한 역할을 담당하고 있는 일본 국민생활센터는 국민생활의 안정 및 향상에 기여하기 위하여 종합적인 측면에서 국민생활에 관한 정보제공 및 연구조사를 행함과 더불어 중요소비자분쟁에 관하여 법에 따른 해결을 위한 절차의 실시를 목적으로 하는 공공기관으로서 1970년 정부출연 특수법인인 특수법인 국민생활센터로 설립된 이후 2003년 독립행정법인통칙법과 독립행정법인 국민생활센터법에 따라 독립행정법인 국민생활센터로 변경되었다(野辺 博 編著, 消費者保護の法律相談, 學陽書房, 2006, 24頁).

- 5) 국민생활센터법상 분쟁해결절차는 화해의 중개제도와 중재제도가 있다. 양자의 차이점으로는 첫째, 중개위원은 위원장이 선임하지만, 중재위원은 기본적으로 당사자의 합의에 따라 결정된다. 둘째, 중개위원회는 화해안을 작성하여 양당사자에게 수락여부를 권고한 후 양당사자가 수락하지만, 중재의 경우 중재위원이 심리를 종료한 후 바로 중재판정을 한다는 점에서 차이가 있다. 우리의 소비자기본법에서는 중재제도를 두고 있지 않기 때문에 이하에서는 화해의 중개제도를 중심으로 살펴본다.
- 6) 일본에서 소송외적 분쟁해결제도의 도입 및 활성화에 대하여는 찬반의 논란이 있으며, 반대의 입장에서는 법의 지배가 성숙되지 않은 사회에서 ADR은 재판제도·법조제도로 하고 언급되는 기본 구조의 형성에 불필요한 것으로 결과적으로 법의 지배의 발전에 저해한다고 한다(萩原金美, ADR・調停に關するやや反時代的な一考察, 日本法制の改革-小島武司 編, 中央出版部, 2007, 258頁). 긍정하는 입장에서는 ADR기관의 수는 많지만 대부분 상담이며, ADR절차(조정·중재)의 이용은 적다. 또한 민사조정에서 대부분은 특별조정사건으로 일반사건은 적으며, ADR이 법원의 법·규범창조기능을 박탈한다고 하지만, 이는 극히 예외적인 경우에 한정된다고 한다(山田 文, 民間型ADRの現状と展望, 法律時報 第80輯 第2號, 2008・2, 46-46頁; 山本隆司, 私法と公法の協働の樣相, 法社會學 第66號, 2007, 20頁 이하).
- 7) 개정된 일본 국민생활센터법의 자세한 내용에 대하여는 고형석, 일본 개정 독립행정법인 국민생활센터법상 대안적 분쟁해결제도, 월간법제 제613호, 2009・1, 5-19면 참조.
- 8) 국민생활센터의 분쟁해결위원회와 같은 행정형 ADR은 분쟁해결에 있어서 사후구제방안이지만, 신속하게 구체적인 문제의 소재를 파악할 수 있으며, 이의 해결 및 대응을 통하여 정책을 실현할 수 있다는 점에서 중요성이 높다(山田 文, 消費者トラブルとADR, 月刊國民生活, 2008・9, 32頁).
- 9) 조정제도는 조정기구의 성격에 따라 사법형 조정제도, 행정형 조정제도 및 민간형 조정제도로 구분할 수 있다. 사법형 조정제도는 법원에 의한 조정을 말하며, 행정형 조정제도는 행정기구 또는 준 행정기구에 의한 조정을 말하며, 민간형 조정제도는 정보기관이 아닌 민간기관에서 운영하는 조정을 말한다. 우리의 민간형 조정제도는 한국소비자단체협의회에서 운영하는 자율분쟁조정위원회가 있으며, 일본의 경우 재판외 분쟁해결절차의 이용촉진에 관한 법률(裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律: 'ADR법'이라고 함)에 따라 법무장관의 인증을 받은 분쟁해결사업자에 의한 분쟁조정이 있다. 일본 ADR법의 자세한 내용에 대하여는 김상찬, 일본의 ADR법에 관한 연구, 중재연구 제16권 제3호, 2006・12, 132면; 정영수, 일본의 ADR법에 관한 소개, 중앙법학 제7권 제1호, 2005・2, 391-392면; 고형석, 일본 소비자분쟁과 소송외적 분쟁해결제도에 대한 연구, 소비자문제연구 제35호, 2009・4, 21-27면 참조.

이러한 소비자분쟁조정제도는 사업자와 소비자간에 발생한 분쟁을 효율적으로 해결한다는 점에서 장점이 있지만, 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다. 먼저, 조정절차와 관련하여 분쟁조정의 청구자인 소비자의 범주 및 집단분쟁조정에 있어서 청구권자 중 소비자의 배제, 분쟁조정신청에 있어서 피해구제절차의 사전이행, 조정절차에 있어서 당사자의 참가제한 등의 문제점이 제기된다. 또한 조정성립시 상피제도의 위반 또는 조정의 내용이 법률위반의 경우 등에 대한 재심절차의 부존재 및 조정불성립에 따라 소제기시 소비자지원에 관하여 사실상 이루어지고 있지만, 이에 관한 내용을 법령에서 규정하고 있지 않다. 또한 소비자분쟁은 소비자분쟁조정위원회에서만 처리하는 것이 아니라 다양한 분쟁조정위원회에서 처리할 수 있으므로 신청인이 복수의 조정기구에 분쟁조정을 신청할 수 있다. 이 경우 중복신청에 대하여 조정거부로 처리하고 있지만, 과연 조정거부만이 능사인가의 문제가 제기된다. 또한 조정절차의 진행 도중 일방이 소를 제기한 경우 조정절차는 중단된다. 이러한 점은 조정을 통한 분쟁해결을 회피하기 위한 수단으로 악용되고 있다는 점을 감안할 때, 사법기관인 법원과의 연계방안이 요구된다.

본 연구에서는 상기에서 제시한 문제점을 중심으로 우리의 소비자기본법상 소비자분쟁조정위원회와 일본의 국민생활센터법상 분쟁해결위원회의 분쟁조정절차(화해의 중개)의 내용을 비교분석하여 분쟁조정을 통한 효율적인 소비자분쟁의 해결방안을 강구하고자 한다.

II. 소비자분쟁조정의 절차

1. 소비자분쟁조정의 대상 및 신청

1) 소비자분쟁조정의 대상

법적 분쟁은 분쟁당사자에 따라 사업자간 분쟁, 사업자와 소비자간 분쟁, 사업자와 국가간 분쟁, 국가와 국민(개인¹⁰⁾)간 분쟁 및 일반 개인간의 소비자분

10) 국가와 국민간의 분쟁에서 국가는 공권력의 주체로서 국가를 의미하며, 국가와 개인간의 분쟁에 있어서 국가는 사경제의 일 주체로서의 국가를 의미한다.

쟁조정의 대상분쟁으로 구분할 수 있다. 그러나 소비자분쟁조정의 대상인 분쟁은 사업자와 소비자간의 분쟁¹¹⁾을 대상으로 한다. 그러나 소비자의 범주에 대하여는 사업자도 포함하고 있기에 엄밀한 의미에서의 사업자와 소비자간 분쟁에 한정되지 않고, 사업자간 분쟁 역시도 대상이 된다.¹²⁾ 또한 사경제의 주체로서의 국가 역시 사업자에 해당할 수 있지만, 소비자기본법에서는 국가 또는 지방자치단체가 제공한 물품 등으로 인하여 발생한 피해구제에 대하여 적용을 배제하고 있기에 국가와 소비자간에 발생한 분쟁에 대하여는 적용이 배제된다(동법 제35조 제2항 제1호).

일본 국민생활센터법상 소비자분쟁조정의 대상은 기본적으로 소비자분쟁이다. 즉, 소비자분쟁은 소비생활에 관하여 소비자 또는 소비자계약법상 적격소비자단체¹³⁾와 사업자간에 발생한 민사상 분쟁을 말한다(동법 제1조의2 제1항). 다만, 모든 소비자분쟁이 동법상 분쟁조정의 대상이 되는 것이 아니라 중요소비자분쟁에 한정된다. 여기에서 중요소비자분쟁은 소비자분쟁 중 소비자에게 발생 또는 발생할 우려가 있는 피해 또는 사안의 성질에 비추어 국민생활의 안정 및 향상을 도모하기 위하여 이의 해결이 전국적으로 중요한 것으로 내각부령에서 정한 것을 말한다(동법 제1조의2 제2항). 내각부령에서는 동종의 피해가 다수의 자에게 발생하거나 우려가 있는 사건에 관련된 소비자분쟁, 국민의 생명, 신체 또는 재산에 중대한 위해를 미치거나 미칠 우려가 있는 사건과 관련된 소비자분쟁 및 상기에서 규정한 외에 쟁점이 다수이거나 뒤섞이는 등 사건이 복잡

11) 사업자와 소비자간 분쟁은 다시 사업자가 원인을 제공한 분쟁과 소비자가 원인을 제공한 분쟁으로 구분할 수 있다. 후자의 대표적인 예로는 소비자가 대금을 지급하지 않은 경우를 들 수 있지만, 소비자분쟁조정은 소비자피해구제방안이기 때문에 이러한 사업자피해는 분쟁조정의 대상에서 배제된다(이병준, 소비자법 내에서의 소비자기본법상 집단분쟁조정제도의 역할과 과제, 중재연구 제18권 제3항, 2008·12, 157면).

12) 소비자기본법상 소비자의 정의에는 본질적 의미의 소비자뿐만 아니라 정책적 의미의 소비자도 포함시키고 있다. 여기에서 말하는 정책적 의미의 소비자는 상행위를 목적으로 물품을 구입하는 사업자를 의미한다. 이에겐 자본재 또는 이에 준하는 용도로 생산 활동에 사용하는 자를 제외하고 물품 등을 최종적으로 사용하는 자 및 농·축·어업을 위하여 사용하는 자가 있다(소비자기본법 시행령 제2조).

13) 적격소비자단체라 함은 비영리법인 또는 공익법인, 2년이상의 소비자이익옹호활동 수행, 업무수행을 위한 적정한 조직 등의 구비, 전문적 지식을 보유한 인적 체제 및 경제적 기초의 보유 등의 요건을 갖추고 내각총리대신의 인정을 받은 소비자단체를 말한다(內閣府 國民生活局 消費者企劃課 編, 消費者契約法, 商事法務, 2007, 46頁; 고형석, 소비자단체소송제도에 대한 연구, 소비자학연구 제19권 제2호, 2008·6, 48-49면).

하거나 기타의 사정에 의하여 분쟁해결위원회가 시행하는 해결절차에 의하는 것이 적당하다고 인정한 소비자분쟁 중에서 국민생활센터가 지정한 것으로 규정하고 있다(동 시행규칙 제1조). 국민생활센터에서 지정한 중요소비자분쟁은 분쟁의 다수성, 중대성, 복잡성에 따라 구분된다. 첫째, 다수성에 해당하는 분쟁은 소비자계약체결의 권유, 상품 등의 광고·표시에 관한 복수의 광역자치단체에서 상당한 수의 분쟁이 발생 또는 발생할 우려가 있는 분쟁(이불의 방문판매, 수도권 등의 긴급수리서비스에 관한 사전설명부족에 따른 분쟁 등), 상품 등의 내용에 관한 복수의 광역자치단체에서 상당한 수의 분쟁이 발생 또는 발생할 우려가 있는 분쟁(세탁기의 세탁력에 관한 분쟁, 직접 교육이 부가된 학습교재 계약체결 후 교육이 불충분한 경우의 분쟁 및 항공회사의 수하물분실에 따른 분쟁 등) 및 사업자가 정한 약관 등의 계약조항에 관한 복수의 광역자치단체에서 상당한 수의 분쟁이 발생 또는 발생할 우려가 있는 분쟁(외국어수강계약에서의 중도해약에 관한 약관, 임대주택의 퇴거시 원상회복의무를 규정한 약관에 관한 분쟁 등)이 있다. 둘째, 중대성에 해당하는 분쟁은 생명 또는 신체에 대하여 중대한 위해를 발생하거나 발생할 우려가 있는 사고 또는 거래에 관한 분쟁(상품 등의 결함으로 인한 사망, 1월 이상의 치료, 14일 이상의 입원 등) 및 재산에 대하여 중대한 위해를 발생하거나 발생할 우려가 있는 사고 또는 거래에 관한 분쟁(고령자를 대상으로 한 금융상품이 판매에 관한 분쟁, 최면상술에 따라 고령자가 구입한 고액의 이불계약의 해약에 관한 분쟁 등)이 있다. 마지막으로 복잡성에 해당하는 분쟁은 전문적 지식이 필요한 분쟁(해외시장에서 상장거래를 가장한 금융상품에 관한 분쟁, 주택의 부적합에 관한 분쟁, 휴대전화기의 정보통신요금에 관한 분쟁 등), 인터넷거래 등 새로운 판매방법 등으로 인하여 쟁점의 정리가 필요한 분쟁(온라인으로 제공되는 게임서비스의 접속장에서 보상에 관한 분쟁, 은행에서의 변액개인연금보험의 판매에 관한 분쟁, 온라인 통신판매에 의한 상품 등의 판매에 관한 분쟁 등) 및 새로운 상품 등으로 인하여 쟁점의 정리가 필요한 분쟁(새롭게 판매된 게임기기의 수리비에 관한 분쟁, 드럼세탁기의 누수사고에 관한 분쟁 등)이 있다.¹⁴⁾

이와 같이 분쟁조정 대상인 소비자분쟁에 대하여 우리의 소비자기본법과 일본의 국민생활센터법에서는 차이를 두고 있다. 즉, 일본의 경우 모든 소비자

14) 独立行政法人国民生活センター, 国民生活センター紛争解決委員会が扱う「重要消費者紛争」について, 2009・4, 2-6頁.

분쟁에 대하여 소비자분쟁조정의 대상으로 하지 않고, 중요소비자분쟁에 한정하고 있지만, 우리의 경우 제한없이 모든 소비자분쟁을 분쟁조정의 대상으로 인정하고 있다. 그러나 우리의 분쟁조정의 대상인 소비자분쟁에 대하여는 당사자인 소비자의 범주에 대하여 논란이 있다. 즉, 소비자분쟁에 있어서 소비자의 의미를 소비자기본법상 소비자에 한정되는가 아니면, 다른 소비자보호법상 소비자도 이에 포함되는가이며, 이는 소비자기본법상 소비자의 개념과 다른 소비자보호법상 소비자의 개념이 상이하기 때문에 발생한다. 그러나 소비자분쟁조정의 대상인 소비자분쟁에 있어서 소비자의 개념에 대하여 소비자기본법을 전제로 하고 있다. 따라서 소비자기본법상 소비자에 해당하지 않지만, 다른 소비자보호법상 소비자에 해당하는 자의 분쟁에 대하여 소비자분쟁조정의 대상에서 배제하고 있다.¹⁵⁾ 이와 같이 소비자분쟁조정의 대상을 차별하는 것이 타당한 것인가에 대하여는 소비자의 범주에 대한 문제를 별론으로 하더라도 법상 소비자로 인정되고 있음에도 불구하고 분쟁발생시 소비자분쟁조정을 통한 분쟁해결을 도모할 수 없음은 모순이라고 할 것이다. 따라서 이를 해결하기 위하여는 가장 기본적으로 개별 소비자관련법상 상이한 소비자의 개념을 통일화하는 것이 필요하다.

2) 분쟁조정의 신청

소비자분쟁조정을 신청할 수 있는 자는 국가 또는 지방자치단체가 설립한 기구, 소비자단체, 소비자 또는 사업자이다(소비자기본법 제65조 제1항). 그러나 소비자분쟁이 발생하였다고 하여 바로 소비자분쟁조정을 신청할 수 있는 것이 아니라 국가 등이 설립한 기구 또는 소비자단체에 의한 분쟁해결이 이루어지지 않은 경우에만 소비자분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청할 수 있다. 따라서 소

15) 소비자분쟁조정을 담당하고 있는 한국소비자단체협의회는 자율분쟁조정에서는 소비자기본법상 소비자에 한정하지 않고, 소비자기본법을 포함한 개별 소비자보호법상 분쟁(예를 들어 방문판매업자와 방문판매원간 분쟁, 사업권유거래 등과 같은 사업자간 분쟁)을 조정대상으로 하고 있다는 점에서 한국소비자원의 소비자분쟁조정위원회와 차이를 보이고 있다. 그러나 자율분쟁조정의 대상을 사업자간의 분쟁까지 확대할 수 있는가에 대하여는 의문이 제기된다. 즉, 자율적분쟁의 대상을 소비자의 불만 및 피해라고 소비자기본법에서는 한정하고 있으며(동법 제31조), 동 시행령 제24조에서도 자율분쟁조정은 소비자단체에 의한 분쟁해결이 이루어지지 않은 경우에 한하여 분쟁조정을 신청할 수 있다고 규정하고 있기에 소비자의 개념을 소비자기본법뿐만 아니라 다른 소비자보호법들을 포함하여 해석하더라도 소비자에 해당하지 않은 자의 분쟁을 조정하는 것은 법상 근거없이 이루어지는 조정이다.

비자 또는 사업자가 분쟁해결을 위한 사전 절차를 거치지 않고 소비자분쟁조정 위원회에 분쟁조정을 신청한 경우 신청요건의 미비를 이유로 당해 조정신청을 각하할 수 있게 된다. 그러나 분쟁해결을 위한 다른 절차(예를 들어 한국소비자원의 피해구제절차 등)를 거치지 않았다고 하여 이를 각하하는 것은 다음과 같은 점에서 부당하다. 먼저, 당사자 등의 분쟁조정신청이 있을 경우 바로 조정절차가 진행되는 것이 아니라 조정위원장이 10일 이내의 기간을 정하여 당사자간 합의를 권고할 수 있으며, 실질적인 조정절차는 합의권고기간이 도과한 후에 진행된다. 둘째, 사전 피해구제절차를 통할 경우 신속한 분쟁해결이라는 조정제도의 취지에 적합하지 않을 수 있다. 즉, 소비자가 사업자에 대하여 피해구제를 신청하였지만, 사업자가 이를 거부하거나 무응답일 경우 소비자는 한국소비자원 또는 국가 등이 설립한 기구에 피해구제를 신청하거나 소비자단체에 피해구제를 신청한 이후 소비자분쟁조정을 신청하여야 한다. 그럼 이 과정에서 이미 많은 시간이 소요되게 되며, 분쟁조정기간을 포함한다면 사실상 신속한 피해구제라는 것은 달성할 수 없게 된다. 셋째, 소비자기본법에서는 분쟁조정을 신청하기 위하여 사전 피해구제절차 등을 거칠 것을 요구하고 있지만, 전자금융거래와 관련한 소비자분쟁에 있어서 소비자분쟁조정위원회에 대한 조정신청에 있어서 피해구제절차의 사전 진행을 요구하고 있지 않다(전자금융거래법 제27조, 시행령 제14조 제3항). 넷째, 소비자분쟁의 조정을 담당하는 다른 조정기구에 대한 조정신청에 있어서 사전 피해구제절차의 진행을 요구하고 있지 않다(정보통신망이용촉진법 제36조 제1항, 전자거래기본법 제33조 제1항). 따라서 소비자분쟁조정을 신청함에 있어 사전 피해구제절차의 진행을 요구하는 것은 부당하며, 이의 절차진행을 요구하는 등 규정의 내용은 삭제되어야 할 것이다.¹⁶⁾ 반면에 집단소비자분쟁의 경우 사전피해구제절차를 거치지 않더라도 바로 소비자분쟁조정위원회에 집단분쟁조정을 신청할 수 있다. 그러나 집단분쟁조정신청권자는 국가, 지방자치단체, 한국소비자원 또는 사업자단체 및 사업자에 한정된다. 따라서 공통의 피해를 입은 다수의 소비자라 할지라도 직접 집단분쟁조정을 신청할 수 없고, 국가 등을 통하여 신청할 수 밖에 없다. 이는 소비자의 경우 한국소비자원 등에 피해구제를 신청하면 되고, 집단분쟁조정신청을 남용할 우려가 있기

16) 소비자단체협의체에 의한 자율분쟁조정 역시 소비자단체에 의한 분쟁해결이 이루어지지 않은 경우에 한하여 조정을 신청할 수 있도록 규정하고 있기에 상기에서 제시한 문제점이 그대로 제기된다. 따라서 이의 요건을 삭제하는 것이 필요하다.

때문에 이를 방지하기 위한 방안이라고 한다.¹⁷⁾ 그러나 분쟁조정제도의 당사자인 소비자를 신청권자에서 배제하는 것은 소비자기본법에서 정하고 있는 피해구제를 받을 권리를 침해한 것이며, 사업자의 위법행위에 대한 금지 등을 통한 소비자피해의 사전예방을 목적으로 하는 소비자단체소송제도와 달리 피해구제를 목적으로 하는 분쟁조정제도의 신청권자에서 직접 당사자인 소비자를 배제한 것은 제도의 취지를 몰각한 것이다.¹⁸⁾ 또한 집단분쟁조정제도의 신청권자와 집단분쟁조정제도의 당사자가 상이하게 되는 이상한 결과를 야기하게 된다. 따라서 소비자 역시 집단분쟁조정을 신청할 수 있는 자로 인정하여야 할 것이지만, 집단분쟁조정제도의 성격상 피해를 입은 50인 이상의 소비자들이 공동으로 신청할 경우로 한정하여야 할 것이다. 만일, 집단소비자분쟁조정제도의 남용이 우려되기 때문이라고 한다면, 조정절차를 진행하기 전에 조정위원회가 집단분쟁조정제도의 대상¹⁹⁾에 해당하는지의 여부를 심사²⁰⁾하기 때문에 사실상 남용의 우려는 발생하지 않는다.²¹⁾

17) 김상찬·이충은, 집단소비자분쟁조정제도에 관한 연구, 중재연구 제19권 제1호, 2009·3, 110면; 신국미, 소비자기본법상의 집단소비자분쟁조정제도, 경영법률 제18집 제3호, 2008·4, 195면.

18) 집단소비자분쟁조정제도가 도입되기 전 구 소비자보호법의 개정을 통한 동 제도의 도입을 주장하면서 동 제도의 취지를 분쟁조정을 신청한 소비자에 한하지 않고, 동일한 피해의 소비자에게 분쟁조정할 수 있는 기회를 부여하기 위함이라고 언급하면서도 개정의견 중 집단분쟁조정제도의 신청권자에서 소비자를 배제하였다. 그럼 동 제도의 취지와 개정의견은 상이한 결과가 된다(법무법인 씨에리치엘, 소비자단체소송제도 등 도입방안 연구, 2004, 131/157면). 즉, 피해를 입은 소비자가 분쟁조정을 신청하고 다른 소비자도 이에 참가할 수 있는 것이 동 제도의 취지라고 하면서 신청권자에는 소비자를 배제하는 것은 동 제도의 취지가 법의 내용에는 반영되지 않은 것이다.

19) 집단분쟁조정제도의 대상은 물품 등으로 인한 피해가 같거나 비슷한 유형으로 발생한 소비자가 50명 이상이며, 사건의 중요한 쟁점이 사실상 또는 법률상 공통되어야 한다(소비자기본법 제68조 제1항, 동 시행령 제56조).

20) 집단분쟁조정제도가 신청되는 경우 보상액의 규모를 고려할 때 조정의 개시전 개별적으로 분쟁조정을 신청할 수 있는 사안에 대하여도 집단으로 분쟁조정이 신청될 수 있기 때문에 소비자분쟁조정위원회에서 이에 대한 허가절차를 밟은 것이 필요하다고 한다. 즉, 증권집단소송의 경우와 같이 효율성 요건 역시 집단분쟁조정제도의 신청요건으로 추가하여야 한다는 것이다(전삼현, 소비자기본법상의 집단분쟁조정제도에 관한 소고, 상사법연구 제26권 제3호, 2007·11, 266면). 그러나 집단분쟁조정제도의 신청요건인 50인 이상의 피해자와 사건의 중요한 쟁점이 사실상 또는 법률상 공통되어야 한다는 점은 개별 분쟁조정제로 이러한 분쟁을 해결하였을 경우 비효율성이 제기되며, 각 분쟁조정결정의 상이성으로 인한 조정위원회의 신뢰성 문제가 야기될 수 있다. 따라서 이미 집단분쟁조정제도는 분쟁조정제도의 효율성을 고려한 것이며, 소비자기본법 제68조 제2항에서는 조정위원회에게 집단분쟁조정절차의 개시를 결정할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

21) 신청권자에 소비자를 포함시킬지 여부에 대하여는 제도의 시행 후 판단할 문제라고 주장하는 견해도 있다(신영수, 통신이용자피해구제의 특징과 절차법적 쟁점, 경쟁법연

일본의 분쟁해결절차를 신청할 수 있는 자는 쌍방 또는 일방 당사자이다(동법 제19조 제1항). 만일, 당사자 중 일방이 화해의 중개²²⁾를 신청한 경우 분쟁해결위원회는 상대방에 대하여 즉시 신청서의 사본을 첨부하여 이의 사실을 통지하고 분쟁해결위원회가 행하는 화해의 중개절차에 의해 당해 분쟁을 해결할 것인가를 확인하여야 한다(동법 제19조 제5항). 따라서 소비자 또는 사업자는 청구권자에 해당하지만, 적격소비자단체 역시 당사자인 청구권자에 해당한다. 이러한 점은 우리의 경우 소비자단체 역시 소비자분쟁조정을 신청할 수 있다는 점에서 동일하다. 그러나 소비자단체는 청구권자이지만, 소비자분쟁의 당사자는 아니다. 반면에 일본의 분쟁해결절차에 있어서 적격소비자단체는 청구권자인 동시에 당사자라는 점에서 차이가 있다. 또한 일본 국민생활센터법상 집단분쟁조정제도는 도입되지 않았지만, 이의 도입에 대하여는 현재 논의 중에 있다.²³⁾

3) 청구의 내용

소비자가 소비자분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청하였을 경우 청구의 내용은 무엇인가? 즉, 현실적으로 발생한 피해에 대한 구제만을 신청할 수 있는가

구 제19권, 2009·5, 112면; 백병성, 집단소비자분쟁해결제도에 관한 연구, 소비자문제연구 제30호, 2006·12, 20면). 반면에 집단분쟁조정제도는 집단 소비자분쟁이 발생한 경우 분쟁의 해결을 신속하고 공정하게 처리하기 위한 공익적 성격을 가지고 있는 제도임에도 불구하고 신청권자에 소비자를 제외시키고 가해당사자인 사업자만을 포함시키는 것은 형평성에 비추어 어긋나며, 사업자가 신청하는 경우는 현실적으로 거의 발생하지 않기 때문에 집단분쟁조정의 신청권자에 소비자는 물론 사업자도 제외시켜야 한다고 한다(김상환·이충은, 전제논문, 110면; 신국미, 전제논문, 203면). 그러나 집단분쟁조정제도가 공익적 성격을 갖는 제도라고 하더라도 기본적으로는 당사자인 소비자에게 발생한 피해를 구제하는 사익적 제도이다. 따라서 당사자인 소비자를 배제하는 것은 바람직하지 않다.

22) 화해의 중개는 당사자간 화해를 위한 교섭을 중개하여 화해의 성립을 통하여 분쟁해결을 도모하는 절차를 말하며, 알선 내지 조정을 포함한다(森 大樹, 獨自行政法人國民生活センター法の一部を改正する法律, ジュリスト 第1364號, 2008·10, 96頁).

23) 집단적 소비자피해를 구제하기 위한 방안을 논의하기 위하여 2008년 집단적 소비자피해구제제도 등에 관한 연구회(集團的消費者被害回復制度等に関する研究会)가 설립되었다. 즉, 소액다수라는 소비자피해의 특성상 소비자가 소송을 통한 피해구제를 단념하며, 일부 사업자가 재산을 은폐하기 때문에 피해구제가 곤란하다. 따라서 집단소비자피해를 구제하기 위한 방안을 검토하기 위하여 동 연구회를 설립하였다. 주된 논의 내용으로는 일본의 집단피해구제에 관한 현행 제도 및 미국·독일·프랑스 등의 집단피해구제제도에 대한 연구이다. 2009년 8월까지 총 11회의 연구회가 개최되었다(www.consumer.go.jp).

아니면 아직 현실적으로 소비자피해가 발생하지 않았지만 발생할 개연성이 높은 경우에 이의 금지 또는 예방까지 청구할 수 있는가의 문제이다.

소비자기본법상 소비자분쟁조정제도에 있어서 소비자가 청구할 수 있는 내용은 분쟁해결, 즉 피해구제이다. 따라서 소비자가 분쟁조정을 신청하기 위하여는 단지 피해발생의 우려가 있는 것만으로는 불가능하며, 현실적으로 피해가 발생하여야 한다. 그러나 청구의 내용은 단지 손해배상에 한정되는 것이 아니며, 손해배상·환급·계약해제·수리보수·제품교환·계약이행 등 다양하다.²⁴⁾ 반면에 국민생활센터법상 소비자등이 청구할 수 있는 내용은 단지 현실적으로 발생한 소비자피해에 한정되지 않는다. 즉, 화해의 중개의 대상인 중요소비자분쟁에 있어서 그 대상을 현실적으로 소비자에게 발생한 피해에 한정하지 않고, 발생할 우려가 있는 경우도 포함하고 있다. 또한 적격소비자단체에 당사자지위를 부여한 것은 소비자피해를 야기할 우려가 있거나 확대할 우려가 있는 사업자의 위법행위에 대하여 금지 또는 예방조치를 청구할 수 있도록 한 것이다.²⁵⁾

4) 청구의 각하 및 절차의 중지

소비자기본법상 소비자분쟁조정제도는 소비자분쟁을 대상으로 하기 때문에 사업자간 분쟁에 대하여 조정신청된 경우 당연히 각하된다. 다만, 소비자분쟁이라 할지라도 다음의 분쟁에 대하여는 조정의 대상이 되지 않기 때문에 각하된다. 먼저, 세무·채신·가족관계등록·주민등록 등 국가가 제공하는 각종 행정 서비스 및 상하수도·도로 등 국가 또는 지자체가 관리하는 공공시설과 같이 국가 또는 지방자치단체의 물품 또는 용역의 제공으로 인하여 발생한 피해에 대하여는 분쟁조정 대상에서 배제된다(동법 제35조 제2항). 둘째, 소비자분쟁조정위원회에 준하는 분쟁조정기구가 설치되어 있는 경우 당해 분쟁조정기구에 피해구제가 청구되어 있거나 이미 그 피해구제 절차를 거친 사항과 동일한 내용의 피해 등에 대하여는 조정대상에서 배제된다. 셋째, 분쟁의 당사자가 조정

24) 한국소비자원, 2008 소비자피해구제연보 및 사례집, 한국소비자원, 2009, 331면

25) 현행 소비자기본법상 조정제도를 통한 소비자피해의 예방 또는 확대방지조치를 청구할 수 없지만, 소비자단체소송제도를 통하여 사업자의 위법행위의 금지 또는 예방을 청구할 수 있다. 따라서 소비자분쟁조정제도는 소비자에게 현실적으로 발생한 피해를 구제하는 역할을 담당하며, 소비자단체소송제도는 소비자피해의 예방 또는 확대방지 역할을 담당하게 된다.

신청후 소를 제기한 경우 분쟁조정절차는 중지된다(동법 제65조 제5항). 다만, 집단분쟁조정의 경우 일부의 소비자가 소를 제기한 경우 당해 집단분쟁조정절차는 중지되지 않고, 소를 제기한 소비자만을 제외한 나머지 소비자들을 대상으로 조정절차는 계속 진행된다(동법 제68조 제6항). 이와 같이 소비자기본법에서는 분쟁조정신청의 각하 또는 조정절차의 중지에 관하여 규정을 두고 있지만, 중복신청에 대하여는 명문의 규정을 두고 있지 않다. 다만, 소비자분쟁조정규칙은 당해 신청을 조정대상에서 배제하고 있다.²⁶⁾ 그러나 복수의 조정기관에 대하여 중복신청을 한 경우 일률적으로 분쟁조정을 거부하는 것은 분쟁조정제도의 효율성을 저해하는 것이며, 이미 분쟁조정이 이루어졌다고 하더라도 당사자가 상이한 사건의 경우 분쟁조정제도의 필요성이 있기 때문에 일률적으로 조정대상에서 배제하는 것은 부당하다. 따라서 신청자가 복수의 조정기관에 중복하여 조정신청하거나 각 당사자가 다른 분쟁조정기관에 조정신청한 경우 당사자에게 중복으로 조정신청되었음을 고지하고, 어느 조정기관에서 조정절차를 진행할 것인가를 선택하도록 하고, 선택하지 않을 경우에만 조정거부결정을 하여야 할 것이다. 또한 이미 조정결정이 내려진 사건과 동일한 사건이 조정신청된 경우 당사자까지 동일한 경우를 제외하고는 조정결정이 이루어져야 할 것이다. 마지막으로 이러한 점은 당사자가 소비자분쟁조정위원회를 통한 분쟁해결가능성 여부를 판단하는 내용이기 때문에 단순히 조정위원회의 운영세칙에서 정할 것이 아니라 소비자기본법에서 이를 명시하여야 할 것이다.

국민생활센터법상 청구의 각하 또는 절차의 종료사유로는 첫째, 당해 분쟁이 중요소비자분쟁에 해당하지 아니한 경우 신청은 각하된다(동법 제19조 제3항). 둘째, 분쟁조정절차의 진행도중 중요소비자분쟁에 해당하지 않거나 중개위원이 부정한 목적으로 당사자가 화해의 중개를 신청한 것으로 인정한 경우 절차는 종료된다(동법 제26조 제1항). 셋째, 화해중개절차에 따라 당사자간 화해가 성립될 수 없다고 인정되는 경우²⁷⁾에 중개위원은 화해중개절차를 종료할 수 있다. 넷째, 화해의 중개에 대한 신청이 일방에 의하여 이루어진 경우 위원회는

26) 소비자분쟁조정규칙에서는 다른 분쟁조정기관에 분쟁조정이 신청되어 있거나 이미 그 분쟁조정을 거친 사항과 동일한 내용의 조정신청에 대하여 조정을 하지 아니하는 결정으로 사건을 종료할 수 있다고 규정하고 있다(동 규칙 제33조 제5호).

27) 이의 대표적인 예로서 일방 당사자가 정당한 이유없이 3회 이상 또는 연속하여 2회 이상 화해중개절차에 참여하지 않은 경우를 제시하고 있다(内堀宏達, 民間紛争解決手續の業務の認證制度の施行に向けて, 法律のひろば 第60輯 第3號, 2007・3, 12頁).

신속하게 신청서 사본을 첨부하여 이의 사실을 상대방에게 통지하여야 하며, 상대방이 화해의 중개절차에 의하여 분쟁을 해결할 것인지의 여부를 확인하여야 한다(동법 제19조 제5항). 따라서 상대방이 절차에 응하지 아니한 경우에 중개위원은 화해의 중개절차에 의하여 분쟁해결이 이루어지지 않을 것으로 인정하여 절차를 종료할 수 있다(동법 제26조 제2항). 다섯째, 절차의 진행도중 당사자가 중개위원의 지시에 응하지 아니한 경우에도 역시 절차가 종료될 수 있다.

2. 분쟁조정위원회의 구성 및 분쟁조정절차의 진행

1) 분쟁조정위원회의 구성

소비자기본법상 소비자분쟁조정위원회는 위원장 1인을 포함한 50인 이내의 위원으로 구성된다(동법 제61조 제1항). 그러나 조정위원회의 회의는 위원장, 상임위원 및 위원장이 회의마다 지명하는 5인 이상 9인 이하의 위원으로 구성되며, 의결은 위원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성에 의하여 이루어진다. 물론 당해 사건에 있어서 조정의 공정성을 저해할 수 있는 요소를 가진 조정위원은 조정위원회의 심의·의결에서 제척되며, 당사자는 이러한 조정위원이 포함될 경우 기피신청을 할 수 있으며, 위원 스스로 회피할 수 있다(동법 제64조). 이러한 조정위원회를 구성함에 있어 소비자 및 사업자를 대표하는 조정위원을 각 1명 이상 균등하게 포함하여야 한다(동 시행령 제45조 제2항). 국민생활센터법상 분쟁해결위원회는 15인 이내의 위원으로 구성되며, 위원이 아닌 특별위원을 선임할 수 있다(동법 제12조, 제16조). 선임된 위원 및 특별위원에 대한 정보는 공개되며, 이에 관한 정보로는 성명 및 생년월일, 경력 및 변호사 또는 사법서사에 해당여부, 선임 및 임기만료일자이다(동 시행규칙 제2조). 분쟁해결위원회는 재임 위원의 과반수 이상의 출석과 출석의원 과반수 이상의 찬성으로 의결하며, 과부동수인 경우 위원장이 결정한다(동법 제18조). 다만, 화해의 중개절차는 위원장이 지명하는 1인 또는 2인 이상의 중개위원²⁸⁾(위원 또는

28) 중개위원은 법률 또는 상품 등의 거래에 관하여 전문적인 지식과 경험을 가진 자 중에서 내각총리의 인가를 받아 국민생활센터 이사장이 임명한다(동법 제12조). 중개위원에게 요구되는 전문적 능력에 대하여는 첫째, 법률에 관한 전문능력, 둘째 화해의 중개를 행하는 분쟁의 분야(예를 들어 의료·건축 등)에 관한 전문능력, 셋째 분쟁해결방법(대화·상담 등) 등에 관한 전문적 능력을 제시하고 있다(山田 文, ADR法施行

특별위원)이 담당하며, 선임된 중개위원의 성명을 당사자에게 지체없이 통지한다(동 시행규칙 제14조). 만일 선임된 중개위원이 2인 이상인 경우 중개위원의 과반수 이상의 찬성으로 의결한다(동법 제20조). 중개위원 중에 변호사(사법서사법 제3조 제1항 제7호에서 규정한 분쟁의 경우 사법서사)가 없는 경우에 화해중개절차를 진행함에 있어 법령의 해석과 적용에 관한 전문적 지식이 필요한 때에 중개위원은 변호사인 위원 또는 특별위원의 조언을 받는다(동법 제24조).²⁹⁾ 또한 화해중개절차의 공정성을 기하기 위하여 중개위원의 기피제도를 두고 있다(동법 제21조).

이상과 같이 한국과 일본 모두 분쟁조정위원회의 구성에 관하여 규정하고 있지만, 그 내용에 있어서는 차이를 보이고 있다. 특히, 소비자기본법상 소비자분쟁조정위원회의 구성 및 독립성 측면에서 다음과 같은 문제점이 제기된다. 먼저, 소비자분쟁조정위원회는 위원장을 포함한 50명 이내의 위원으로 구성되지만, 위원회의 의사결정은 위원장, 상임위원 및 위원장이 지명하는 5인 이상 9인 이하의 위원으로 구성되는 위원회에서 결정한다. 그렇다고 한다면, 조정위원임에도 불구하고 위원회의 의사결정에 참여할 수 없다는 문제점이 제기되며, 위원장이 지명하지 않는 한 임기 동안 한번도 위원회에 참석할 수 없게 된다. 이와 같이 정한 이유가 조정위원 전체를 대상으로 할 경우 조정위원의 불참에 의하여 의결될 수 없다는 문제점을 해결하기 위함이라고 하더라도 이는 정당화될 수 없다. 특히, 분쟁조정은 전체 위원회에서 다루는 것이 상기의 문제점의 발생을 염려하였다면, 구체적인 분쟁조정사건을 담당할 분쟁조정부의 구성으로 해결할 문제이지, 소비자분쟁조정위원회의 의사결정을 위원장이 전횡할 수 있는 현행 체제는 정당화될 수 없다. 또한 2010년 1월을 기준으로 조정위원은 위원장과 상임위원을 포함한 50명이다. 그러나 소비자분쟁조정위원회의 의사를 결정함에 있어서는 최소 4인의 위원의 출석과 3인의 의사만으로 결정될 수 있다. 즉, 소비자기본법에서는 출석대상 의원의 과반수 출석과 출석의원 과반수 이상의 찬성으로 의결한다고 규정하고 있기에 최소인원을 기준으로 본다면 위원장이 출석대상 위원 5인을 지명하여 총 7인(위원장 및 상임위원 포함)의 출석대상 위원 중 4인의 출석으로 회의를 진행할 수 있으며, 4인의 과반수 이상인 3

への期待, 法律のひろば 第60輯 第3號, 2007・3, 52頁).

29) 국민생활센터법상 중재절차에 있어서 중재위원 중 1인 이상은 변호사 자격을 갖춘 자이어야 한다(동법 제30조 제3항).

인의 의사에 따라 소비자분쟁조정위원회의 의사가 결정된다(동법 제63조). 그 결과 전체 조정위원의 1/10도 되지 않는 조정위원들의 의사가 소비자분쟁조정위원회의 의사로 결정될 수 있는 이러한 제도는 민주주의의 기본원칙에도 합치하지 않는다. 따라서 소비자분쟁조정위원회의 의사 및 의결정족수는 소비자분쟁조정에 대한 사항과 기타로 구분하여 소비자분쟁조정사건은 구체적인 분쟁조정부의 구성을 통하여 해결하고, 기타 사항에 대하여는 재임 조정위원의 과반수 이상의 출석과 출석위원 과반수 이상의 찬성으로 의결되도록 개정하여야 할 것이다.³⁰⁾ 둘째, 소비자분쟁조정위원회는 소비자분쟁의 해결을 담당하는 준사법기관이지만, 한국소비자원은 준행정기관인 공공기관이다. 다만, 소비자분쟁조정위원회를 한국소비자원에 설치하였을 뿐 양 기관의 권한은 명백히 구분되며, 업무집행에 있어서 독립된 기관이다. 그러나 조정위원회에 대한 당사자의 기피신청에 대하여 소비자분쟁조정위원회가 결정하는 것이 아니라 한국소비자원 원장에게 신청하도록 함과 더불어 기피결정권한을 원장에게 부여하고 있다. 이는 소비자분쟁조정위원회의 독립성을 해하는 규정이며, 소비자분쟁조정위원회가 독립된 준사법기관이라는 점을 고려할 때, 이는 소비자분쟁조정위원회가 독자적으로 결정할 문제이다. 따라서 위원장이 아닌 위원에 대한 기피신청은 위원장이 결정하여야 할 것이며, 위원장에 대한 기피신청은 위원장을 제외한 소비자분쟁조정위

30) 2009년 10월 입법예고된 소비자기본법 개정안에서는 소비자분쟁조정위원회의 회의를 위원장·상임위원 및 위원장이 회의마다 지명하는 5인 이상 9인 이하의 위원으로 구성되는 본회의와 상임위원 1인과 위원장이 회의마다 지명하는 2인 이상 4인 이하의 위원으로 구성되는 소회의로 구분하고 있다. 본회의의 심의·의결사항으로 동법 제68조의 조정결정(집단분쟁조정), 대통령령이 정하는 규모이상의 소비자분쟁에 대한 조정결정, 소회의에서 의결되지 아니하거나 소회의가 본회의에서 처리하도록 결정한 사항 및 조정위원회 의사에 관한 규칙의 제정 및 개정·폐지로 정하고 있다. 또한 소회의의 심의·의결사항으로 본회의의 심의·의결사항을 제외한 사항으로 정하고 있다. 이러한 동법 개정안에 대하여는 본문에서 언급한 문제점이 그대로 발생하며, 동법 제60조 제2항 제3호의 사항(그 밖에 조정위원회의 위원장이 토의에 부치는 사항)은 본회의의 심의·의결사항이 아니기 때문에 소회의에서 처리하여야 한다. 따라서 개정안에 따르면, 이의 사항은 소회의의 관장사항이지만, 소회의가 처리할 수 없기에 본회의에서 처리하도록 결정하여 본회의에서 처리하게 될 것이다. 과연 이러한 절차가 필요한 것인가에 대하여는 의문이다. 그러나 이는 전체 조정위원회에서 처리할 사항이며, 소회의에서 심의·의결할 사항은 아니다. 즉, 개정안을 마련함에 있어서 분쟁조정만을 염두에 둔 결과이며, 동법 제60조에서 규정하고 있는 조정위원회의 업무에 대하여 간과한 결과이다. 따라서 동법 제63조에서는 제60조 제2항에서 규정하고 있는 조정위원회의 업무 중 제1호만을 대상으로 하여야 할 것이며, 분쟁조정 외의 사항에 대하여는 전체 조정위원회에서 결정하여야 할 것이다. 또한 전체 조정위원회의 의사결정에 관한 규정이 추가되어야 할 것이다.

원회에서 결정하여야 할 것이다. 일본 국민생활센터법에서는 중개위원의 기피신청에 대하여 위원장이 결정하며, 위원장에 대한 기피신청의 경우에는 위원장이 지명한 위원이 결정한다(동법 제21조), 셋째, 조정절차는 국민의 재판청구권에 대한 제한이며, 분쟁을 해결하기 때문에 준사법절차이다. 또한 조정은 반드시 법에 기속되지 않는다는 점에서 유연한 분쟁해결을 도모할 수 있지만, 대다수의 분쟁조정이 법에 근거하고 있다. 그러나 구체적인 소비자분쟁조정위원회의 구성에 있어서 소비자 및 사업자를 대표하는 조정위원을 각 1명 이상 균등하게 포함할 의무만을 규정하고 있을 뿐 법조인의 참여에 대하여는 언급하고 있지 않다. 그럼 법조인을 배제한 조정결정이 과연 타당한 것인가? 이는 소비자분쟁조정이 성립할 경우 그 효력이 화해계약이 아닌 재판상 화해이기 때문에 당사자는 더 이상 동일 사건을 소송을 다룰 수 없다. 또한 조정성립의 방식에 있어서 단순히 수락만으로 정한 것이 아니라 수락여부에 대하여 의사표시를 하지 않은 경우도 인정하고 있다. 이러한 점을 비추어볼 때 분쟁조정절차에 있어서 법조인의 참여가 필수적이라고 할 수 있다. 따라서 소비자가 변호사를 선임하여 조정절차를 진행할 수 있지만, 소비자가 분쟁해결을 소송이 아닌 조정을 통하여 해결하고자 하는 근본적인 취지와 상반된다. 또한 당사자의 절차참여에 대하여 제한을 하고 있다. 그러므로 소비자가 조정절차에서 변호사의 조력을 받을 수 있는 기회는 거의 없다고 볼 수 있다. 이를 보완하는 방안이 바로 조정위원 중 최소 1인 이상을 법조인으로 구성하는 것이며, 이는 조정제도가 준사법제도이며, 조정성립시 더 이상 소송으로 다룰 수 없다는 점을 감안할 때 반드시 필요하다고 할 수 있다.³¹⁾ 넷째, 분쟁조정의 중립성을 위하여 소비자기본법과 국민생활센터법 모두 상피제도를 두고 있다. 그러나 분쟁조정의 당사자가 조정위원의 중립성 여부를 판단하기 위하여는 분쟁조정을 담당하는 조정위원의 신원을 알고 있어야 한다. 즉, 상대방과 일정한 관계가 있는지 여부를 판단하여 공정한 분쟁조정이 불가능할 경우 당사자가 기피신청을 하여 당해 조정위원을 배제하기 위하여는 지정된 조정위원을 알고 있어야 한다. 이에 국민생활센터법에서는 조정위원 전원의 신원을 공개하고 있으며, 지정된 조정위원의 신원을 당사자에게 통지할 의무를 부과하고 있지만, 소비자기본법에서는 이에 관한 사항을 규정하고

31) 조정조서에 기관력이 부여되는 것에 대하여 비판하면서, 만일 현행과 같이 기관력을 부여할 경우 조정위원회의 구성에 있어서 사법부의 법관이 반드시 참여하는 방안을 고려할 필요가 있다고 한다(김도연, 소비자 집단분쟁조정제도에 관한 소고, 경성법학 제16집 제2호, 2007·12, 212면).

있지 않다. 따라서 당사자가 조정절차의 진행 도중 이의 사실을 알게 되어 기피신청을 하였을 경우, 기피신청에 대한 판단이 이루어질 때까지 조정절차는 중단되며, 그 결과 신속한 분쟁조정은 기대할 수 없게 된다. 그러므로 조정위원회에 관한 정보를 공개함과 더불어 소비자분쟁조정위원회는 당해 분쟁조정에 조정위원으로 지명된 자의 성명을 당사자에게 통지하여 기피신청할 수 있는 기회를 부여하여야 할 것이다.

2) 분쟁조정절차

소비자 등이 분쟁조정을 신청한 경우 분쟁조정위원회는 분쟁조정절차를 개시한다. 다만, 즉시 소비자분쟁조정위원회를 통한 분쟁조정이 개시되는 것이 아니며, 이는 일반분쟁조정과 집단분쟁조정간 차이가 있다. 먼저, 일반분쟁조정의 경우 조정위원장은 분쟁조정업무의 효율적 수행을 위하여 10일 이내의 기간을 정하여 분쟁당사자에게 보상방법에 대한 합의를 권고할 수 있다(동 시행령 제54조). 따라서 동 기간동안에는 소비자분쟁조정위원회의 조정절차는 진행되지 않으며, 조정위원장의 합의권고에 따라 당사자간 합의가 이루어진 경우 더 이상 분쟁조정절차는 진행되지 않는다. 집단분쟁조정의 경우, 집단분쟁조정절차의 개시결정과 더불어 조정위원회는 14일 이상의 기간 동안 그 절차의 개시를 공고하여야 한다(동법 제68조 제2항, 제3항, 동 시행령 제58조). 즉, 집단분쟁조정의 당사자가 아닌 소비자 또는 사업자로부터 당사자로 추가될 수 있는 기회를 부여하기 위함이며, 분쟁조정절차의 종료 후 이에 참여하지 못한 소비자 등이 분쟁조정을 신청할 경우 또 다시 동일사건을 조정하여야 하는 비효율성을 배제하기 위함이다. 상기의 기간이 경과한 후 조정절차는 개시되며³²⁾, 분쟁조정절차에 앞서 이해관계인, 소비자단체 또는 관계기관의 의견을 청취할 수 있으며, 필요한 경우 전문위원회에 자문을 구할 수 있다(동법 제65조 제3항, 제4항). 또한 분쟁조정을 위하여 필요한 경우 한국소비자원의 원장에게 시험·검사 또는 조사를 요청할 수 있다(동 시행령 제49조). 이와 더불어 소비자분쟁조정위원회는 분쟁조정을 위하여 필요하다고 인정한 경우 신청인이나 분쟁당사자에게 증거서

32) 분쟁조정은 당사자 등의 신청에 의하여 개시되는 것이 원칙이지만, 조정위원장이 조정신청시 합의권고를 할 수 있기 때문에 사실상 분쟁조정의 개시는 합의권고기간이 종료한 시점부터라고 할 수 있다.

류 등 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다(동 시행령 제53조). 소비자분쟁조정 위원회는 조정신청을 받은 날로부터 30일 이내에 분쟁조정을 종료하여야 하며, 부득이한 사정으로 30일 이내에 분쟁조정을 종료할 수 없는 경우 그 사유와 기한을 명시하여 당사자 등에게 통지한 후 그 기간을 연장할 수 있다(동법 제66조). 다만, 집단분쟁조정인 경우는 상기의 공고기간이 종료한 다음날로부터 30일 이내이다(동법 제68조 제7항).³³⁾ 국민생활센터법상 화해의 중개는 비공개³⁴⁾로 이루어지며, 중개위원은 화해의 중개를 위하여 필요한 경우 당사자에 대하여 출석 또는 관련문서 등의 제출을 요구할 수 있다(동법 제22조 제23조). 즉, 중개위원은 당사자의 의견, 기타 사정을 감안하여 면담·전화·서면 또는 적절한 방법으로 화해의 중개절차를 진행할 수 있으며, 화해중개절차의 진행은 중요소비자분쟁이 발생한 장소 또는 기타 적당한 장소에서 진행할 수 있다(동 시행규칙 제17조, 제19조). 또한 필요한 경우 직접 사실관계를 조사하거나 사무국의 직원 또는 해당 공기관 등의 자에 대하여 사실조사, 자료의 제공 및 필요한 협력을 의뢰할 수 있다(동 시행규칙 제203). 이와 더불어 필요한 경우 사건의 관계자 또는 참고인에게 진술 또는 의견을 요구할 수 있으며, 감정인에게 감정을 의뢰할 수 있다(동 시행규칙 제24조). 마지막으로 중개위원은 당사자의 합의가 있거나 상당한 경우 화해중개절차의 결과에 대하여 이해관계가 있는 제3자를 화해중개절차에 참가시킬 수 있다(동 시행규칙 제26조). 이러한 중개절차는 당사자간 합의 또는 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고 신청일로부터 4개월 이내에 종료될 수 있도록 노력하여야 한다.(동 시행규칙 제18조)

이와 같이 소비자기본법 및 국민생활센터법에서는 조정절차를 규정하고 있지만, 이의 절차와 관련하여 다음과 같은 문제점이 제기된다. 첫째, 양법 모두 조정절차에 있어서 당사자의 참가에 대하여 소비자분쟁조정위원회 또는 조정위원이 인정한 경우에만 허용하고 있다.³⁵⁾ 그러나 조정절차는 당사자간 발생한 분

33) 소비자기본법 개정안에서는 집단분쟁조정인 경우 30일이라는 기간이 매우 단기간이라는 점을 감안하여 60일로 연장하고 있다(개정안 제68조 제7항).

34) 공개를 원칙으로 하는 소송과 달리 조정절차에서 비공개원칙을 채택하고 있는 것은 보다 유연하고 정확한 해결책의 모색을 위하여 당사자간 기탄없는 의견교환이 이루어질 수 있도록 하기 위함이다(大橋眞由美, 當事者間紛争處理型手續の考察, *ジュリスト* 第1352號, 2008·3, 57頁). 또한 조정은 당사자가 허심탄회하게 의견을 진술하고, 상호 양보를 통하여 분쟁을 해결하는 제도이기에 이의 절차를 공개하는 것은 분쟁의 해결을 곤란하게 하는 것이기 때문에 조정절차에 대하여는 비공개원칙을 채택하고 있다(南博方, *紛争の行政解決手法*, 有斐閣, 1993, 145頁).

쟁을 해결하는 준사법절차이다. 따라서 당사자의 조정절차는 필수적이다. 물론 사안에 따라서는 서면심리만으로도 가능할 수 있지만, 당사자의 참가를 원천적으로 봉쇄하고 분쟁조정위원회의 판단에 의하여 당사자가 조정절차에 참가할 수 있도록 정한 것은 분쟁해결절차의 기본적인 사항이 고려되지 않은 것이다. 또한 소비자기본법에서는 소비자분쟁조정위원회의 운영 및 조정절차에 관하여 이 법에서 규정하지 아니한 사항에 대하여는 민사조정법을 준용하고 있다. 따라서 분쟁조정규칙에서 정할 수 있는 사항은 소비자기본법과 민사조정법에서 정하지 않은 사항만이다. 그러나 민사조정법에서는 조정신청인의 참가를 필수요건으로 정하고 있으며, 신청인의 불출석시 재차 조정기일을 정하여 통지하고, 새로운 조정기일 또는 그 후의 기일에 신청인이 출석하지 아니한 때에는 조정신청은 취하된 것으로 본다고 규정하고 있다(동법 제31조). 다만, 피신청인이 조정기일에 출석하지 아니한 경우 조정담당판사는 상당한 이유가 없는 한 직권으로 제30조의 규정에 의한 결정을 하여야 한다고 규정하고 있다(동법 제32조). 따라서 조정절차에 있어서 신청인의 참가를 소비자분쟁조정위원회의 권한으로 정하고 있는 분쟁조정규칙은 민사조정법을 준용하고 있는 소비자기본법에 위배된다. 둘째, 조정기간에 대하여 소비자기본법에서는 30일로 정하고 있지만, 집단분쟁조정을 제외하고 그 기산점에 대하여 신청일로 정하고 있다. 그러나 조정위원장은 조정신청을 받은 경우 10일이내의 기간을 정하여 당사자간 화해를 권고할 수 있다. 그 결과 실질적인 분쟁조정기간은 20일에 불과하다. 그러나 20일이라는 기간은 공정한 분쟁해결이라는 측면에서 볼 때 너무 단기간이다. 물론 당사자에게 통지한 후 조정기간을 연장할 수 있지만, 절차적 낭비에 해당하게 된다. 따라서 조정위원장이 당사자에게 화해의 권고를 한 경우 조정기간의 기산점을 화해의 권고기간이 종료한 시점으로 정하는 것이 불필요한 절차의 진행을 방지하는 방안이 될 것이다. 셋째, 조정위원장의 합의권고에 따라 당사자간 합의가 이루어진 경우 이의 효력은 무엇인가? 하기에서 언급한 바와 같이 당사자가 조정안을 수락하거나 수락한 것으로 보는 경우 분쟁조정の内容은 재판상

35) 소비자기본법에서는 당사자의 참가절차에 대하여 규정을 두고 있지 않으며, 소비자분쟁조정규칙에서 이를 정하고 있다(동 규칙 제16조). 즉, 동 규칙상 당사자가 조정절차에 출석할 수 있는 경우로는 조정위원회가 당사자의 의견을 듣고자 하거나 당사자가 위원회에 출석하여 진술을 하고자 하고 조정위원회에서 상당한 이유가 있다고 판단하는 경우로 정하고 있으며(제16조), 출석통지에도 불구하고 불출석시 일방 당사자만의 출석으로 조정절차를 진행할 수 있다고 규정하고 있다(제17조).

화해와 동일한 효력을 갖는다. 그러나 조정위원장의 합의권고에 따라 당사자간 합의가 이루어진 경우의 효력에 대하여는 소비자기본법에서 규정을 두고 있지 않다. 다만, 소비자분쟁조정규칙에서는 그 합의 내용에 대하여 조정위원회의 조정결정을 받아야 한다고 규정하고 있다(동 규칙 제25조, 제26조). 따라서 조정위원회의 조정결정을 받은 당사자간의 합의내용 역시 조정의 성립과 동일한 효력인 재판상 화해로 인정된다. 그러나 이를 소비자기본법이 아닌 소비자분쟁조정규칙에서 정할 수 있는가에 대하여는 의문이 제기된다. 즉, 분쟁조정규칙에서 정할 수 있는 사항은 조정위원회의 운영, 조정절차 및 전문위원회의 구성과 운영에 필요한 사항에 한정되며(동 시행령 제52조), 이는 조정절차라기 보다는 조정의 효력에 해당하는 사항이기 때문에 분쟁조정규칙에서 정할 수 있는 사항의 범주에서 벗어난다. 따라서 동 규정은 분쟁조정규칙이 아닌 소비자기본법에서 정할 사항이다.³⁶⁾ 넷째, 분쟁조정의 장소는 소비자분쟁조정위원회의 회의실이며, 필요한 경우에 이외의 적당한 장소에서 개최할 수 있다(분쟁조정규칙 제20조). 따라서 소비자분쟁조정은 기본적으로 소비자분쟁조정위원회가 위치한 서울에서 이루어진다. 그러나 2008년 한 해동안 접수된 분쟁조정(1,404건³⁷⁾)을 수도권과 지방으로 구분하여 살펴보면, 수도권은 889건(64.7%, 서울 498건)이고, 지방은 484건(35.3%)에 해당한다. 그러나 소비자분쟁조정위원회의 개최는 전체 73회 중 서울의 경우 56회이며, 지방은 17회³⁸⁾에 불과하였다.³⁹⁾ 이러한 소비자분쟁조정위원회의 개최실적은 서울에 거주하고 있는 소비자만을 고려한 것으로 보이며, 서울외 수도권을 포함한 지방에 거주하고 있는 소비자에 대한 역차별이라고 할 수 있다. 따라서 지방소비자의 분쟁해결을 위하여 지방소비자분쟁조정위원회의 개최수를 확대하거나 권역별 소비자분쟁조정위원회를 설

36) 중재법에서는 중재절차의 진행도중 당사자간 화해가 성립한 경우 중재절차는 종료하며, 당사자의 신청에 따라 합의내용을 중재판정의 형식으로 기재할 수 있다. 이러한 화해중재판정 역시 중재판정과 동일한 효력을 갖는다(중재법 제31조).

37) 2008년 소비자분쟁조정위원회에 접수된 전체 분쟁조정신청건은 1,404건이며, 이 중 개별분쟁조정은 1,373건이고, 집단분쟁조정은 31건이다(한국소비자원, 전게서, 325면).

38) 지방 17회의 구성비를 살펴보면, 대전 4회(조정신청건수 : 32건), 부산 3회(74건), 대구 3회(51건), 광주 2회(27건), 전남(40건)·전북(42건)·경남(47건)·경북(31건)·강원(19건) 각 1회이다. 인천(63건), 울산(16건), 경기(328건), 충남(44건), 충북(50) 및 제주도(11건)에서는 단 1회의 소비자분쟁조정위원회가 개최되지 않았다.

39) 한국소비자원, 전게서, 325-326면.

치하여 지방소비자의 소비자분쟁조정위원회에 대한 접근성을 확대하여야 할 것이다.⁴⁰⁾

III. 소비자분쟁조정의 효력

1. 분쟁조정의 성립과 불성립

조정절차의 종료시 소비자분쟁조정위원회는 조정의 내용을 당사자에게 통지한다. 그러나 소비자분쟁조정위원회가 조정의 내용을 통지하였다고 하여 조정의 효력이 발생하는 것은 아니다. 이러한 점은 판결에 의하여 종료하는 소송과 조정의 가장 큰 차이점이다. 따라서 통지를 받은 당사자는 15일 이내에 조정의 내용을 수락할 것인가를 결정할 수 있다. 만일, 당사자가 조정의 내용을 수락하지 않을 경우 조정은 불성립으로 종료하게 되며, 조정의 내용을 수락하거나 동기간내에 수락 또는 거부의 의사표시를 하지 않은 경우 조정은 성립하게 된다. 여기에서 조정의 내용에 대한 수락은 일방 당사자의 수락만으로는 충분하지 않기 때문에 일방이 수락하고, 상대방이 거부한 경우에 조정은 불성립하게 된다. 이와 같이 당사자가 조정의 내용을 수락한 경우 소비자분쟁조정위원회는 조정조서를 작성하고, 조정위원장 및 각 당사자가 이에 기명날인한다. 다만, 수락기간내에 의사표시가 없는 경우에 각 당사자의 기명날인은 생략할 수 있다. 그리고 집단분쟁조정인 경우에 있어서 사업자가 조정의 내용을 수락할 경우 조정위원회는 집단분쟁조정의 당사자가 아닌 자로서 피해를 입은 소비자에 대한 보상계획서⁴¹⁾의 제출을 권고할 수 있다(동법 제68조 제5항).

일본 역시 조정절차가 종료한 경우, 조정위원회는 화해안을 작성하여 당사자에

40) 소비자기본법 개정안에서는 소비자분쟁조정위원회의 회의를 본회의와 소회의로 구분하고 있다(개정안 제63조, 제63조의2). 따라서 소회의를 지방에서 운영할 경우 지방 소비자의 접근성을 높아질 수 있지만, 소회의가 지방소비자분쟁만을 전담하는 것이 아니기 때문에 근본적인 해결방안은 될 수 없다.

41) 보상계획서의 기재사항은 보상을 받을 자 및 1인당 보상액, 분쟁조정결정의 내용 및 사업자가 지급하는 금전의 총액, 보상의 기준과 방법, 보상의 기간, 장소 및 방법에 관한 사항, 피해소비자의 확인방법에 관한 사항, 보상금의 수령기간, 수령장소 및 수령방법에 관한 사항 등이 있다(소비자분쟁조정규칙 제42조).

제 이의 수락을 권고할 수 있으며, 수락기간을 정하여 통지하여야 한다(국민생활센터법 제25조, 동 시행규칙 28조). 그러나 화해의 중개가 성립하는 방식 또는 불성립하는 방식에 대하여 소비자기본법과 달리 명문의 규정을 두고 있지 않다. 따라서 화해의 중개가 성립하기 위하여는 양당사자 모두 화해안에 대하여 수락을 하여야 하며, 일방이라도 거부하거나 수락기간내에 수락 또는 거부의 의사를 표시하지 않은 경우 화해의 중개는 불성립하게 된다.

이와 같이 조정의 성립방식에 있어서 소비자기본법과 국민생활센터법간 차이가 있다. 그러나 소비자기본법상 조정의 성립방식에 있어서 크게 두가지 점에서 문제점이 지적된다. 첫째, 조정내용을 통지받은 날로부터 15일 이내에 이의 수락 또는 거부의 의사를 표시하여야 한다. 이 기간내에 거부의 의사를 표시하지 않은 경우 수락으로 인정되기 때문에 조정내용을 거부하기 위하여는 동 기간내에 거부의 의사표시가 기재된 서면이 소비자분쟁조정위원회에 도달하여야 한다(동법 제67조 제2항, 동 시행령 제55조, 소비자분쟁규칙 제32조). 그 결과 소비자분쟁조정위원회의 조정내용을 충분히 판단하고, 이의 수락여부를 결정하기 위한 15일이라는 기간은 사실상 15일이 아닌 그 보다 더 단기간이 된다. 즉, 당사자가 조정내용에 대하여 거부하기로 결정하고, 이를 서면으로 표시하여야 하기 때문에 우편 등으로 이를 송달할 경우 이의 도달기간을 제외하여야 하기 때문이다. 따라서 당사자는 15일 동안 조정내용을 판단할 수는 없게 된다. 그러므로 조정내용에 대하여 당사자가 충분히 판단할 수 있는 기회를 부여하고자 한 15일이라는 기간이 실질적 의미를 갖기 위하여는 거부의 의사표시가 기재된 서면이 소비자분쟁조정위원회에 도달하는 기한으로 볼 것이 아니라 발신하는 기간, 즉 도달주의가 아닌 발신주의로 변경할 필요가 있다. 둘째, 조정의 성립방식에 있어서 양당사자가 모두 수락한 경우뿐만 아니라 수락기간내에 의사를 표시하지 않은 경우에도 수락한 것으로 간주하고 있다. 그러나 조정은 당사자간의 분쟁을 화해에 의하여 해결하는 제도라는 취지를 고려할 때 당사자가 수락하지 않은 조정내용으로 조정의 성립을 결정하는 것은 그 타당성이 의심스럽다. 또한 민사조정법상 조정의 성립은 당사자가 합의한 경우이며, 합의가 이루어지지 않더라도 조정담당판사는 상당한 이유가 없는 한 직권으로 당사자의 이익 기타 모든 사정을 참작하여 신청인의 신청취지에 반하지 아니하는 한도내에서 사건의 공평한 해결을 위한 결정을 하여야 한다(동법 제27조, 제28조, 제30조). 이러한 점을 근거로 소비자분쟁조정위원회는 당사자가 거부의 의사를 표시하지

않는 한 수락한 것으로 볼 수 있지만, 민사조정법에서는 이러한 경우 당사자에게 이의신청권을 부여하고 있다. 즉, 조정담당판사가 직권으로 조정에 갈음하는 결정을 하더라도 이는 재판상 화해인 조정결정이 아니며, 당사자가 이의신청기간내에 이의신청을 하지 않거나 이의신청이 부적합한 경우에 비로소 재판상 화해로 인정되는 조정결정으로 인정된다. 따라서 이러한 절차도 부존재한 소비자 분쟁조정위원회의 조정내용에 대하여 단순히 거부의 의사를 표시하지 않았다고 하여 수락으로 간주하는 것은 부당하다.⁴²⁾ 마지막으로 소비자분쟁조정위원회의 조정내용은 재판상 화해의 효력이 있다. 따라서 당사자는 더 이상 조정 또는 소송으로 이를 다투지 못한다. 그 결과 단지 거부의 의사를 표시하지 않았다는 것만으로 조정이 확정되는 것은 신속한 분쟁의 해결이라는 점을 강조하더라도 당사자의 진정한 의사가 고려되지 않는 점에서 심각한 문제점이 있다. 그러므로 이러한 결과를 발생시키지 않기 위하여는 수락기간내에 의사를 표시하지 않은 경우라 할지라도 수락한 것으로 간주하는 규정을 삭제하거나 이를 존치하더라도 민사조정법과 같이 이의신청기간을 추가하여 동 기간내에 이의신청을 하지 않은 경우에 한하여 수락한 것으로 간주할 필요가 있다.

2. 조정의 효력

당사자간 조정의 내용에 대하여 수락하거나 조정기간 내에 의사표시가 없는 경우 모두 조정이 성립한 것으로 인정된다. 이 경우 분쟁조정の内容은 재판상 화해와 동일한 효력이 있다(소비자기본법 제67조). 따라서 사업자가 조정의 내용을 이행하지 않은 경우 법원을 통하여 강제집행을 할 수 있다. 이러한 점은 조정의 효력을 당사자간 화해계약의 성립으로 인정하는 다른 분쟁조정기구와의 가장 큰 차이점이다. 즉, 조정의 효력을 당사자간 화해계약의 성립으로 인정하는 다른 분쟁조정기구의 조정결정을 사업자가 이행하지 않은 경우 소비자가 이를 강제집행하기 위하여 다시 소송 등을 통하여 확정판결을 받아야 하지만, 소비자분쟁조정위원회의 조정결정은 재판상 화해이기 때문에 이러한 절차를 거칠 필요가 없다. 그러나 당사자가 수락한 조정내용을 조정위원회의 실수 등으로 인

42) 조정기관은 양당사자의 자유의사에 의한 합의를 유도하여야 하지, 조정기관이 일방적으로 결정한 내용을 양 당사자에게 수용할 것을 강요하는 것은 강제조정이 되어, 법관 아닌 자의 재판을 받는 결과가 된다는 입장 역시 필자와 동일한다(이시윤, 신민사소송법, 박영사, 2007, 21면).

하여 조정조서에 다른 내용이 기재된 경우 소비자기본법 등에서는 이의 결정절차에 대하여 규정을 두고 있지 않다. 민사소송법상 잘못된 계산이나 기재, 그 밖에 이와 비슷한 잘못이 있음이 포함된 판결의 경우 법원은 직권 또는 당사자의 신청에 따라 결정결정을 할 수 있다(동법 제211조).⁴³⁾ 따라서 소비자분쟁조정위원회 역시 잘못된 조정조서의 내용을 직권으로 또는 당사자의 신청에 따라 결정할 수 있다고 할 것이다. 또한 집단분쟁조정의 경우 사업자가 조정의 내용을 수락한 경우 소비자분쟁조정위원회는 사업자에게 집단분쟁조정의 당사자가 아닌 피해소비자에 대한 보상계획서의 제출을 권고할 수 있으며, 사업자가 이를 수락한 경우 보상계획서를 제출하여야 한다(동법 제68조 제5항). 이 경우 보상계획서의 효력은 무엇인가의 문제가 제기된다. 만일, 보상계획서가 수락한 조정내용에 포함될 경우 재판상 화해로 인정되어 기판력이 부여됨으로 인하여 조정절차에 참여하지 않은 피해소비자는 소송 등을 제기할 수 없게 된다. 그러나 조정절차에 참여하지 않은 피해소비자의 재판청구권을 박탈하는 것은 인정할 수 없기 때문에 보상계획서를 재판상 화해로 인정할 수 없으며, 단지 동일한 피해를 입은 소비자가 간편하게 권리구제를 받을 수 있는 하나의 방안으로 인정된 뿐이다. 따라서 조정절차에 참가하지 않은 소비자는 보상계획서상 보상금액에 대하여 만족하지 못할 경우 소송을 제기할 수 있다고 할 것이다.

국민생활센터법상 중재위원의 화해안을 당사자가 수락한 경우 이의 효력에 대하여는 규정을 두고 있지 않기 때문에 당사자간 화해계약의 성립으로 인정된다.⁴⁴⁾ 따라서 사업자가 화해의 내용을 이행하지 않은 경우 소비자는 소송 등을 통하여 확정판결을 받아 강제집행을 하여야 한다. 이에 동법에서는 화해내용의

43) 판결이나 화해조서의 위산, 오기 기타 이에 유사한 오류가 있는 것이 명백한 때 행하는 결정결정은, 일단 선고된 판결이나 성립된 화해에 대하여 그 내용을 실질적으로 변경하지 않는 범위 내에서 그 표현상의 기재 잘못이나 계산의 착오 또는 이와 유사한 오류를 법원 스스로가 결정으로써 정정 또는 보충하여 강제집행이나 효력의 정정 또는 등기의 기재 등 이른바 광의의 집행에 지장이 없도록 하자는 데 그 취지가 있다(대법원 2000.5.24. 자 98마1839 결정).

44) 국민생활센터법상 또 다른 ADR제도인 중재의 효력에 대하여도 동법에서는 명시적으로 규정하고 있지 않으며, 중재를 행함에 있어 중재위원을 중재법상 중재인으로 본다는 규정만을 두고 있다. 국민생활센터에서는 중재의 효력을 재판상 화해로 인정하고 있지만(<http://www.kokusen.go.jp/adr/hunsou/tyusai.html>), 화해의 중개와 동일하게 중재판정에 따라 의무자가 의무를 이행하지 않은 경우 권리자는 소송을 제기하여 집행결정을 받아야 만이 이의 권리를 실현할 수 있다고 하여 화해계약의 성립으로 인정하는 견해도 있다(森 大樹, 前掲論文, 98頁).

실질적 이행을 확보하기 위한 방안으로 소비자의 신청이 있고, 상당한 이유가 있는 경우에 한하여 분쟁해결위원회는 사업자에 대하여 의무이행을 권고할 수 있으며, 의무이행상황을 보고하도록 하거나 조사권한을 부여하고 있다(동법 제 37조). 이와 같이 국민생활센터법에서는 화해중개의 효력을 규정하고 있지 않으며, 일본 ADR법에서도 동일하다. 이러한 ADR의 효력에 대하여 ADR법의 제정과정에서 법원의 판결과 동일한 집행력을 부여하자는 견해와 이를 반대하는 견해간 대립이 있었다. 전자의 견해에 따르면 ADR에 의한 화해에 대하여 집행력을 부여하는 것은 ADR의 확충 및 활성화를 위하여 중요하기 때문에 이의 가능성 및 구체적인 요건의 검토를 요구하였다.⁴⁵⁾ 반면에 후자의 견해에서는 일반적으로 ADR에 집행력을 인정하는 근거가 없으며, ADR에 따라 합의된 것도 이의 효력은 당사자간 계약에 불과한 것으로 그 이상 법률상 효력을 발생하게 하는 것은 아니다. 따라서 채무명의도 되지 않는다고 하였다.⁴⁶⁾ 그러나 이러한 논의의 과정 끝에 ADR의 효력에 대하여는 구체적인 규정을 두지 않음으로 인하여 ADR의 효력은 재판상 화해가 아닌 민법상 화해계약의 성립으로 인정된다. 이러한 점은 ADR의 효력을 재판상 화해로 인정할 경우 재판청구권이 문제시된다는 점에서 이를 긍정할 수 있지만, ADR 제도의 취지가 신속·공정·저렴한 비용으로 분쟁을 해결하고자 함이라는 점을 감안할 때 단지 화해계약의 성립으로 인정하는 것이 타당한 것인가에 대하여는 의문이 제기된다. 즉, 화해의 중개가 성립하더라도 의무자가 임의로 의무를 이행하지 않은 경우 권리자가 이를 강제집행하기 위하여는 다시 소를 제기하여 집행결정을 받아야 한다. 그럼 결국에는 소송을 통하여 분쟁을 해결한 결과가 되기 때문에 ADR 절차는 큰 의미가 없게 된다. 따라서 ADR의 효력에 대하여는 재판상 화해의 효력을 부여하는 방향으로 재검토되어야 할 것이라는 비판이 제기되었다.⁴⁷⁾

3. 조정과 소멸시효

45) 山本和彦, 裁判外紛争解決手段の擴充・活性化に向けて, NBL 第706號, 2001, 10頁.

46) 石川明, ADRの發展と法的規制のあり方, 月刊司法改革 第7號, 2000, 23頁.

47) 山本和彦, ADR和解の執行力について(下), NBL 第868號, 2007・11, 24-29頁. 민간 분쟁해결절차에 의하여 성립한 화해에 집행력을 부여하는 방안에 대하여 찬성하면서 이의 구체적인 요건으로 분쟁해결절차의 전 과정에 변호사의 참여 및 최종적으로 법원의 집행결정을 받도록 하는 방안을 제시하였다(小林 徹, 裁判外紛争解決手続の利用の促進に關する法律, JURIST 第1285號, 2005・3, 32頁).

소비자분쟁은 그 유형이 매우 다양하지만, 대표적인 것이 바로 손해배상에 관한 분쟁이다. 그러나 소비자의 손해배상청구권은 소멸시효의 대상이며, 상행위로 발생한 채권이기 때문에 5년의 소멸시효가 적용된다(상법 제64조). 문제는 조정신청 후 조정기간 동안 소멸시효기간이 도과한 경우이며, 조정의 성립시에는 문제가 없다.⁴⁸⁾ 그러나 당사자가 조정신청을 취하하거나, 조정을 하지 아니하는 결정 및 조정불성립의 경우 조정신청이 소멸시효를 중단하는 효력을 발생하는가의 문제가 제기된다. 이에 대하여 소비자기본법 등에서 규정을 두고 있지 않다. 민사조정법에서는 조정신청에 대하여 소멸시효 중단의 효과를 인정하고 있지만, 조정신청의 취하 또는 신청인의 불출석에 의하여 취하된 것으로 간주된 경우 1개월 이내에 소를 제기한 경우에 소멸시효중단의 효과를 인정하고 있다(동법 제35조). 또한 조정을 하지 아니하기로 하는 결정, 조정의 불성립 또는 조정에 갈음하는 결정에 대한 이의신청이 있는 경우 조정을 신청한 시기에 소를 제기한 것으로 인정하고 있다(동법 제36조).⁴⁹⁾ 민법상 화해를 위한 소환에 있어서 상대방이 출석하지 아니하거나 화해가 성립하지 아니한 때에는 1개월 이내에 소를 제기하지 아니하면 시효중단의 효과를 부정하고 있다(동법 제173조). 이러한 민사조정법상 시효중단에 관한 규정은 분쟁조정의 신청에 준용할 수 없다. 즉, 소비자기본법이 준용하고 있는 민사조정법의 규정은 조정위원회의 운영 및 조정절차에 한정되기 때문이다(소비자기본법 제69조). 그러므로 시효중단에 관한 민사조정법상 규정을 유추적용하고, 민법상 시효중단에 관한 규정을 적용할 수 밖에 없다. 구체적으로 살펴보면, 당사자가 조정신청을 취하한 경

48) 학설은 일치하여 조정신청에 대하여 화해의 신청과 동일하게 시효중단의 효과를 인정하고 있다(곽윤직, 민법총칙, 박영사, 2007, 334면; 이영준, 민법총칙, 박영사, 2007, 825면; 이은영, 민법총칙, 박영사, 2009, 769면; 김중환·김학동, 민법총칙, 박영사, 2006, 532면; 김상용, 민법총칙, 법문사, 1998, 744면; 백태승, 민법총칙, 법문사, 2008, 590면; 고상용, 민법총칙, 법문사, 2003, 690면 등).

49) 1992년 개정전 민사조정법상 조정을 하지 아니하기로 하는 결정이 있는 때, 조정이 성립되지 아니하고 조정에 갈음하는 결정이 없는 때, 조정에 갈음하는 결정이 이의신청에 의하여 효력을 상실한 때에 1개월 이내에 소를 제기하지 않은 경우 시효중단의 효과를 인정하지 않았지만(구 민사조정법 제35조), 분쟁의 해결을 위하여 조정신청을 한 신청인으로서 그 목적이 달성되지 못한 이상 소송에 의한 해결이 예상되므로 또 다시 재소신청을 하도록 요구하는 것은 불필요한 부담을 줄 뿐이라는 취지에서 개정법(1992년)에서는 재소신청제도를 폐지하고 상기의 경우에 당연히 소송으로 이행되게 하였다(김광년·최종백, 신민사소송실무, 법률문화원, 2007, 1542면).

우에는 민사조정법 제35조를 유추적용하여 1개월 이내에 소를 제기한 경우 시효중단의 효과가 있지만, 조정불성립의 경우에는 민법 제173조에 의하여 1개월 이내에 소를 제기한 경우 조정신청시점이 소제기시점으로 인정된다. 또한 조정을 하지 아니하는 결정의 경우에도 민법 제173조를 유추적용하여 1개월 이내에 소를 제기한 경우에 시효중단의 효과가 인정된다고 할 것이다. 따라서 조정의 신청에 따른 시효중단의 효과에 대하여 불분명함이 존재하기 때문에 이를 소비자기본법에서 직접적으로 명시하는 것이 궁극적으로는 바람직할 것이다.

국민생활센터법상 중개위원은 화해중개절차에 의하여 당사자간 화해가 성립할 여지가 없다고 판단한 경우 화해중개절차를 종료할 수 있으며(동법 제26조 제2항), 이 경우 화해중개절차를 신청한 자가 이의 통지를 받은 날로부터 1개월 이내에 소를 제기한 경우 화해의 중개를 신청한 때에 소를 제기한 것으로 인정된다(동법 제27조). 반면에 신청된 중요소비자분쟁이 성질상 화해의 중개에 적당하지 않다고 인정하거나 당사자가 부당한 목적으로 화해의 중개를 신청하였다고 인정한 때에 중개위원은 화해의중개절차를 종료하여야 하며, 이 경우 시효중단에 대한 효력을 동법에서는 규정하고 있지 않다.

4. 조정결정에 대한 불복

조정이 성립한 경우 그 효력은 재판상 화해와 동일하기 때문에 당사자가 조정내용에 대하여 만족하지 못하더라도 이를 소송 등을 통하여 다툴 수 없음은 당연하다. 그러나 소비자분쟁조정위원회가 조정내용을 작성함에 있어서 법령을 위반하거나 상피규정을 위반하여 참여하지 않아야 할 조정위원이 참여한 상태에서 조정이 이루어진 경우 등에 있어서 이미 수락한 조정내용에 대하여 재차 다툴 수 있는지에 대한 문제가 제기된다. 이에 대하여 소비자기본법에서는 규정을 두고 있지 않지만, 민사소송법에서는 재판상 화해로 인정되는 화해에 대한 준재심절차를 규정하고 있다. 따라서 분쟁조정이 준재심사유⁵⁰⁾에 해당하는 경

50) 준재심사유는 재심사유와 동일하다. 민사소송법상 재심사유로는 ① 법률에 따라 판결 법원을 구성하지 아니한 때, ② 법률상 그 재판에 관여할 수 없는 법관이 관여한 때, ③ 법정대리권·소송대리권 또는 대리인이 소송행위를 하는 데에 필요한 권한의 수여에 흠이 있는 때(다만, 제60조 또는 제97조의 규정에 따라 추인한 때에는 그러하지 아니하다), ④ 재판에 관여한 법관이 그 사건에 관하여 직무에 관한 죄를 범한 때, ⑤ 형사상 처벌을 받을 다른 사람의 행위로 말미암아 자백을 하였거나 판결에 영향을 미칠 공격 또는 방어방법의 제출에 방해를 받은 때, ⑥ 판결의 증거가 된 문서, 그 밖의 물

우 당사자는 이를 안 날로부터 30일 이내에 소비자분쟁조정위원회에 준제심을 청구할 수 있다고 할 것이다.⁵¹⁾

5. 조정불성립시 소비자에 대한 소송지원

소송과 달리 조정은 분쟁조정위원회의 조정결정만으로 분쟁이 해결되는 것이 아니라 양당사자가 조정내용을 수락하여야 한다. 따라서 당사자 중 일방이라도 조정내용을 거부한 경우 조정은 불성립하게 된다. 특히, 사업자가 조정내용의 수락을 거부한 경우 소비자는 소송을 제기하여 분쟁을 해결하여야 한다. 그러나 소비자가 사업자를 상대로 소송을 제기하여 승소하기란 그리 쉽지만은 않은 문제이다. 따라서 조정의 불성립시 소비자가 소송을 통하여 분쟁을 해결함과 더불어 권리구제를 받을 수 있도록 소송지원방안이 마련되어야 할 것이다.

소비자분쟁조정위원회는 사업자의 조정안 거부로 인한 조정불성립시 소비자가 소를 제기한 경우 두 가지 방안으로 소송지원을 하고 있다. 첫째, 소장작성 및 절차안내로서 소비자가 소를 제기할 수 있도록 소장을 작성하여 주고, 필요한 자료를 제공함과 더불어 소송진행절차에 대하여 설명한다. 둘째, 소송대리지원으로써 소송지원변호인단에 소속된 변호인을 통하여 소송을 수행할 수 있도록 소비자와 변호인을 연결해 주고 있다. 그러나 이러한 소송지원에 대하여 소비자기본법 및 소비자분쟁조정규칙에서 전혀 규정을 두고 있지 않으며, 소비자분쟁조정위원회에서 임의적으로 지원하고 있다. 특히, 소송에 필요한 자료를 제공함에 있어 소비자분쟁과 관련된 사업자에 대한 자료를 제공하기 때문에 문제의 소지가 발생할 수 있다. 따라서 소송지원에 관한 내용을 소비자기본법에서 명시할 필요가 있다.

건이 위조되거나 변조된 것인 때, ⑦ 증인·감정인·통역인의 거짓 진술 또는 당사자신문에 따른 당사자나 법정대리인의 거짓 진술이 판결의 증거가 된 때, ⑧ 판결의 기초가 된 민사나 형사의 판결, 그 밖의 재판 또는 행정처분이 다른 재판이나 행정처분에 따라 바뀔 때, ⑨ 판결에 영향을 미칠 중요한 사항에 관하여 판단을 누락한 때, ⑩ 제심을 제기할 판결이 전에 선고한 확정판결에 어긋나는 때, ⑪ 당사자가 상대방의 주소 또는 거소를 알고 있었음에도 있는 곳을 잘 모른다고 하거나 주소나 거소를 거짓으로 하여 소를 제기한 때이다. 다만, ④ 내지 ⑦의 경우에는 처벌받을 행위에 대하여 유죄의 판결이나 과태료부과의 재판이 확정된 때 또는 증거부족 외의 이유로 유죄의 확정판결이나 과태료부과의 확정재판을 할 수 없을 때에만 제심의 소를 제기할 수 있다(동법 제451조).

51) 김상환·이충은, 전게논문, 110면; 김도연, 전게논문, 200-201면.

국민생활센터법상 국민생활센터는 화해중개절차에 의해 중요소비자분쟁이 해결되지 않은 경우 화해중개절차를 신청한 소비자가 소송을 제기한 때, 소송의 준비 또는 수행을 위한 자료를 제공할 수 있다. 이에 해당하는 자료로는 소비생활에 관하여 소비자와 사업자간에 발생한 고충에 관한 상담정보로서 전국소비생활정보 네트워크 시스템에 축적된 정보, 국민생활센터가 실시한 상품 등의 시험·검사 또는 조사연구에 관한 정보 및 이에 준하는 정보이며, 중요소비자분쟁 해결절차에서 당사자가 제공한 자료는 제외된다(동법 제40조 제1항, 동 시행규칙 제34조). 또한 당사자는 중개위원의 허가를 받아 사건의 기록을 열람 또는 복사할 수 있으며, 중개위원은 당사자의 이익을 해할 우려가 있다고 인정하거나 기타 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고 사건기록의 열람 또는 복사를 허가하여야 한다(동 시행규칙 제35조 제1항). 이러한 절차에 따라 제공받은 소비자는 당해 자료를 소송의 준비 또는 수행을 위한 목적 이외의 목적으로 이용하여서는 아니된다(동법 제40조 제2항).

IV. 타 분쟁조정기관 및 법원과의 연계

1. 타 분쟁조정기관과의 연계

소비자분쟁이 발생하였을 경우 조정을 통한 해결은 단지 소비자분쟁조정위원회 또는 분쟁해결위원회만이 전담하는 것은 아니다. 즉, 분쟁의 유형에 따라 다양한 형태의 분쟁조정위원회가 존재하며, 상호 배타적이지 않다. 따라서 당사자는 소비자분쟁조정위원회뿐만 아니라 다른 분쟁조정기구에 분쟁해결을 신청할 수 있으며, 신청자가 복수의 조정기관에 분쟁조정을 신청하거나 상대방이 다른 조정기구에 분쟁조정을 신청할 수 있다. 이와 같이 중복신청된 경우 소비자분쟁조정위원회에서는 조정을 하지 아니하는 결정으로 사건을 종료하고 있다(소비자분쟁조정규칙 제33조 제5호). 그러나 중복조정신청에 대하여 일률적으로 조정을 하지 않을 경우 신속한 분쟁해결이라는 조정제도의 취지는 몰각된다. 따라서 중복신청의 경우 당사자에게 중복신청의 사실을 통지하고, 어느 조정기관에서 분쟁을 해결할 것인지를 선택할 수 있는 기회를 부여하고, 당사자가 소비자분쟁조정위원회에서 분쟁조정을 하기로 결정한 경우 중복신청된 다른 조정기관

에 이의 사실을 통지하여 중복조정결정이 내려지는 것을 방지하여야 할 것이다. 다만, 이러한 절차를 마련하기 위하여는 조정기관간의 상호연계가 마련되어야 함은 당연할 것이므로 조정신청정보를 공유할 수 있는 시스템마련이 필요하다. 반면에 국민생활센터법에서는 분쟁해결위원회가 중요소비자분쟁해결절차를 진행함에 있어 소비자분쟁에 관하여 재판외 분쟁해결절차를 진행하는 국가기관, 지방공공단체 및 민간사업자와의 적절한 역할분담을 배려하고, 이러한 자와의 상호 연대를 도모하여 분쟁의 성질에 알맞은 적정하고 신속한 해결이 이루어질 수 있도록 노력할 의무를 부과하고 있다(동법 제34조). 즉, 청구된 분쟁이 전문 분야에 대한 분쟁이기 때문에 이의 해결을 위하여 고도의 전문지식을 가진 자가 요구되며, 선임된 위원에 의한 해결이 부적합한 경우가 발생할 수 있다. 이러한 경우의 해결방안은 다음의 두 가지로 구분된다. 먼저, 당해 분쟁에 대한 전문적인 지식을 갖춘 전문가를 특별위원으로 선임하여 해결하는 방법과 당해 분야에 대한 전문적인 해결능력을 갖춘 국가 또는 지방공공단체의 ADR기관 또는 민간인증ADR사업자에게 분쟁해결을 의뢰하는 방법이다. 전자의 경우에는 선임에 따른 시간이 소요되기 때문에 절차의 지연이 불가피하게 요구될 수 있지만, 후자의 경우는 절차의 지연없이 신속하게 분쟁을 해결할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 전문분야에 대한 분쟁의 원활한 해결을 위하여는 국민생활센터 이외의 전문ADR기관 등과의 유기적 연계가 필요하다.⁵²⁾

2. 소송제도와와의 연계

분쟁해결에 있어서 가장 기본적인 방법은 소송이며, 이는 헌법상 보장된 재판 청구권의 구체적인 실현이라고 할 수 있다. 따라서 조정이 신청되었다고 하더라도 당사자는 조정절차의 진행도중 언제든지 소를 제기할 수 있으며, 이로 인하여 조정절차는 종료한다(소비자기본법 제65조 제5항). 그러나 소 제기에 의한 조정절차의 종료는 소비자분쟁에 있어서 사업자가 분쟁해결을 지연시키는 방안으로 활용되고 있으며, 이로 인하여 조정제도가 무용화되고 있다. 즉, 소비자분쟁의 원인인 소비자피해는 소액이기 때문에 소송에 의하여 분쟁을 해결할 경우 시간의 지연뿐만 아니라 과도한 소송비용이 소요된다. 또한 조정절차의 진행 도

52) 枝窪歩夢, 専門分野のトラブルにおける国民生活センターADRの役割, 月刊国民生活, 2008・9, 37頁.

중 소송으로 나아갈 경우 절차의 지연뿐만 아니라 소비자는 소송에 대한 부담으로 인하여 권리구제를 포기하게 되는 문제점이 제기된다. 따라서 조정절차의 진행 도중 일방의 소제기에 의한 조정절차의 종료에 대하여는 재고가 필요하다. 현재 민사조정법에서는 당사자의 신청에 의한 조정뿐만 아니라 법원의 직권에 의한 조정을 인정하고 있다. 즉, 당사자가 소송을 제기하더라도 법원은 필요하다고 인정하는 경우에 항소심판결선고전까지 소송이 계속중인 사건을 결정으로 조정에 회부할 수 있다(동법 제6조). 또한 민사소송법에서도 역시 화해권고제도를 두어 당사자가 소를 제기하더라도 법원 등이 화해권고결정을 할 수 있도록 하고 있다(동법 제225조). 이러한 민사소송법상 화해권고결정과 민사조정법상 조정회부제도는 소송제도가 가지는 모순점, 즉 과도한 시간 및 비용의 소요를 방지하여 신속한 분쟁해결을 도모하기 위함이라고 할 수 있다. 따라서 소비자분쟁의 특성 및 민사소송법상 화해권고결정과 민사조정법상 조정회부제도의 취지를 고려할 때, 조정절차의 진행도중 일방이 소를 제기한 경우 조정절차를 종료할 것이 아니라 소비자분쟁조정위원회 또는 당사자가 수소법원에 조정절차에 의한 분쟁해결을 신청하고, 법원이 이를 허가한 경우 조정절차에 의하여 분쟁이 해결할 수 있도록 할 필요성이 있다. 이는 앞에서도 언급한 바와 같이, 일방의 소제기가 소송을 통한 분쟁해결이기 보다는 분쟁을 지연시킴으로써 상대방이 피해구제를 포기하도록 하는 방안으로 악용되고 있다는 문제점을 보완하는 방안이 될 것이다.

일본 국민생활센터법에서는 양당사자의 신청에 의한 소송절차의 중지제도를 도입하고 있다. 즉, 중요소비자분쟁에 대한 소송이 계류중인 경우에 당해 분쟁에 대한 화해중개절차가 진행되거나 당사자간 화해중개절차에 따라 당해 분쟁을 해결하고자 하는 합의가 있는 경우 당사자의 공동신청에 의하여 수소법원은 4개월 이내의 기간을 정하여 소송절차의 중지를 결정할 수 있으며, 이의 결정은 언제든지 취소될 수 있다(동법 제28조).

V. 결론

시간이 경과할수록 급증하고 있는 소비자피해를 효율적으로 구제하기 위하여 우리와 일본에서는 소송외적 분쟁해결제도인 조정제도를 시행하고 있다. 이러한

조정제도는 분쟁해결에 있어서 기본인 소송제도가 가진 문제점을 해소하면서 소비자피해의 특성을 고려한 분쟁해결제도라는 점에서 긍정적이라고 할 수 있지만, 현행 소비자기본법상 소비자분쟁해결제도가 소비자피해구제제도로서 완전하지 않다. 따라서 소비자분쟁조정제도가 보다 소비자피해구제를 위한 제도로써 자리잡기 위하여는 다음과 같은 점에서 보완이 필요하다.

첫째, 소비자분쟁조정위원회의 구성 및 독립성에 있어서 준사법절차라는 점을 감안하여 분쟁조정을 위한 조정위원회를 구성함에 있어서 법조인의 참여를 필수사항으로 규정하여야 할 것이며, 상피제도가 본연의 역할을 다 할 수 있도록 일본 분쟁해결위원회와 같이 분쟁조정위원회의 위원에 관한 정보가 공개되어야 할 것이며, 구체적인 사건에 선임된 조정위원의 정보를 당사자에게 통보하여야 할 것이다. 또한 당사자의 제척신청에 대하여 한국소비자원 원장이 이를 결정할 것이 아니라 조정위원회에 대한 제척신청은 조정위원장이, 조정위원장에 대한 제척신청은 조정위원회에서 결정하여 소비자분쟁조정위원회의 독립성을 확보하여야 할 것이다. 둘째, 조정절차와 관련하여, 분쟁조정 신청을 다른 피해구제절차를 통한 경우에만 인정하고 있으나, 피해구제절차의 신속성 및 다른 분쟁조정 기구의 분쟁조정신청절차를 감안하여 이를 삭제하여야 할 것이며, 집단분쟁조정의 신청에 있어서 당사자인 소비자를 배제하는 것은 부당하기 때문에 집단소비자 역시 집단분쟁조정을 신청할 수 있는 청구권자로 인정하여야 할 것이다. 또한 분쟁조정절차에 있어서 당사자의 참여를 소비자분쟁조정위원회가 인정한 경우로 제한하고 있지만, 소비자기본법에서 준용하고 있는 민사조정법에서는 당사자의 참가를 필수적으로 규정하고 있다. 따라서 당사자의 의견이 반영되어 분쟁조정이 이루어질 수 있도록 당사자의 참여를 보장하여야 할 것이다. 셋째, 분쟁조정의 효력은 재판상 화해이기 때문에 당사자는 더 이상 소송을 제기하지 못한다. 그러나 당사자가 수락에 대하여 의사를 표시하지 않은 경우에도 조정의 내용을 수락한 것으로 인정하고 있지만, 제3자의 조력과 당사자간의 양보에 의하여 분쟁을 해결하는 조정제도의 취지를 고려할 때 수락기간내에 의사를 표시하지 않았다는 것만으로 조정성립으로 인정하는 것은 부당하다. 따라서 이의 규정을 삭제하거나 계속 존치할 경우에 민사조정법과 같이 이의신청제도를 추가할 필요가 있다. 또한 일본 국민생활센터법과 달리 조정신청에 대한 소멸시효와의 관계에 대하여 규정을 두고 있지 않아 문제점이 제기되며, 이를 명확하게 하기 위하여 소멸시효와의 관계를 규정할 필요가 있다. 마지막으로 소비자분쟁은

소비자분쟁조정위원회만이 전담하는 것이 아니기 때문에 다른 분쟁조정기구에 중복으로 분쟁조정을 신청할 수 있다. 이 경우 소비자분쟁조정위원회에서는 조정대상에서 배제하고 있지만, 분쟁조정 효율화 측면에서 볼 때, 중복신청시 당사자에게 이를 통지하고 어느 조정기구에서 처리할 것인지를 선택할 수 있는 기회를 부여하여야 할 것이다. 또한 조정절차의 진행도중 일방이 소를 제기한 경우 조정절차가 중지되지만, 이는 사업자가 소비자의 피해구제를 방해하는 수단으로 악용되고 있다는 점을 고려할 때, 소비자분쟁조정위원회 또는 당사자의 청구에 의하여 법원의 허가에 의하여 당해 소송절차를 중지하고, 조정절차에 의하여 분쟁이 해결될 수 있도록 법원과의 연계방안을 모색할 필요가 있다.

주제어 : 대안적 분쟁해결제도, 소비자분쟁조정위원회, 분쟁해결위원회, 소비자 기본법, 국민생활센터법, 소비자분쟁, 중요소비자분쟁

참 고 문 헌

- 고상용, 민법총칙, 법문사, 2003.
- 권오승, 소비자보호법, 법문사, 2005.
- 곽윤직, 민법총칙, 박영사, 2007.
- 김광년·최종백, 신민사소송실무, 법률문화원, 2007.
- 김상용, 민법총칙, 법문사, 1998.
- 김증한·김학동, 민법총칙, 박영사, 2006.
- 나광식 외, FTA 체제하 소비자정책의 부문별 과제, 한국소비자원, 2007.
- 박희주, 소비자피해구제 활성화를 위한 소송제도 발전방안 연구, 한국소비자원, 2007.
- 백태승, 민법총칙, 법문사, 2008.
- 이기춘 외, 소비자학의 이해, 학현사, 2001.
- 이시윤, 신민사소송법, 박영사, 2007.
- 이영준, 민법총칙, 박영사, 2007.
- 이은영, 민법총칙, 박영사, 2009.
- 장홍섭·안승철, 현대소비자론, 삼영사, 1998.
- 법무법인 씨에리치엘, 소비자단체소송제도 등 도입방안 연구, 2004.
- 한국소비자원, 2008 소비자피해구제연보 및 사례집, 한국소비자원, 2009.
- 고형석, 일본 개정 독립행정법인 국민생활센터법상 대안적 분쟁해결제도, 월간 법제 제613호, 2009·1.
- , 일본 소비자분쟁과 소송외적 분쟁해결제도에 대한 연구, 소비자문제 연구 제35호, 2009·4.
- , 소비자단체소송제도에 대한 연구, 소비자학연구 제19권 제2호, 2008·6.
- 김도연, 소비자 집단분쟁조정제도에 관한 소고, 경성법학 제16집 제2호, 2007·12.
- 김상찬, 일본의 ADR법에 관한 연구, 중재연구 제16권 제3호, 2006·12.
- 김상찬·이충은, 집단소비자분쟁조정제도에 관한 연구, 중재연구 제19권 제1호, 2009·3.
- 백병성, 집단소비자분쟁해결제도에 관한 연구, 소비자문제연구 제30호, 2006·12.
- 신국미, 소비자기본법상의 집단소비자분쟁조정제도, 경영법률 제18집 제3호, 2008·4.

- 신영수, 통신이용자피해구제의 특징과 절차법적 쟁점, 경쟁법연구 제19권, 2009
· 5.
- 여정성, 소비자, 시장 그리고 소비자문제, 소비자와 법의 지배, 서울대학교 출판
문화원, 2009.
- 이병준, 소비자법 내에서의 소비자기본법상 집단분쟁조정제도의 역할과 과제,
중재연구 제18권 제3항, 2008 · 12.
- 전삼현, 소비자기본법상의 집단분쟁조정제도에 관한 소고, 상사법연구 제26권
제3호, 2007 · 11.
- 정영수, 일본의 ADR법에 관한 소개, 중앙법학 제7권 제1호, 2005 · 2.
- 野辺 博 編著, 消費者保護の法律相談, 學陽書房, 2006.
- 南博方, 紛争の行政解決手法, 有斐閣, 1993.
- 內閣府 國民生活局 消費者企劃課 編, 消費者契約法, 商事法務, 2007.
- 森 大樹, 獨立行政法人國民生活センター法の一部を改正する法律, JURIST 第
1364號, 2008 · 10.
- 內堀宏達, 民間紛争解決手續の業務の認證制度の施行に向けて, 法律のひろば 第
60輯 第3號, 2007 · 3.
- 山田 文, ADR法施行への期待”, 法律のひろば 第60輯 第3號, 2007 · 3.
- , 民間型ADRの現状と展望, 法律時報 第80輯 第2號, 2008 · 2.
- , 消費者トラブルとADR, 月刊國民生活, 2008 · 9.
- 大橋眞由美, 當事者間紛争處理型手續の考察, JURIST 第1352號, 2008 · 3.
- 山本和彦, 裁判外紛争解決手段の擴充・活性化に向けて, NBL 第706號, 2001.
- , ADR和解の執行力について(下), NBL 第868號, 2007 · 11.
- 石川明, ADRの發展と法的規制のあり方, 月刊司法改革 第7號, 2000.
- 小林 徹, 裁判外紛争解決手續の利用の促進に關する法律, JURIST 第1285號,
2005 · 3.
- 枝窪歩夢, 専門分野のトラブルにおける國民生活センターADRの役割, 月刊國民生
活, 2008 · 9.
- , 獨立行政法人國民生活センター法の改正について, NBL 第884號,
2008 · 7.
- 萩原金美, ADR・調停に關するやや反時代的な一考察, 日本法制の改革-小島武司
編, 中央出版部, 2007.

山本降司, 私法と公法の協働の様相, 法社會學 第66號, 2007.

独立行政法人国民生活センター, 国民生活センター紛争解決委員会が扱う「重要消費者紛争」について, 2009・4.

[Abstract]

A Study on the Consumer Dispute Mediation System of Korea and Japan

Ko, Hyoung-Suk

Assistant Professor, School of Law, Sunmoon University

The mediation system is being enforced to relieve the consumer damages which are increasing rapidly. There are the Consumer Dispute Settlement Commission of Korea and the Consumer ADR Committee of Japan as the mediation organization which is representative. This mediation system is affirmative from the points which the problems of the lawsuit system may be solved and the quality of consumer damages are considered. But the Consumer Dispute Settlement system on the Framework Act on Consumer is not work well in relieving the consumer damages. Therefore, the next points must be complemented so that the consumer dispute mediation system will be located with the system to relieve consumer damages. First, one or more lawyer must participate in the mediation committee certainly. Second, more than 50 consumers must be able to request the settlement commission for a collective dispute settlement directly. Third, requirement which is recognized with formation of mediation must be strengthened. Fourth, linkage between Consumer Dispute Settlement Commission and the other mediation organizations or the court must become accomplished.

Key Words : Alternative Dispute Resolution, Consumer Dispute Settlement Commission, Consumer ADR Committee, The Framework Act on Consumer, The Independent Administrative Agency National Consumer Affairs Center Law, Consumer Dispute, Important Consumer Dispute