소비자안전 확보방안

국 방 대 학 교
안 보 과 정
김 준 하

2017학년도
정책연구보고서

소비자안전 확보방안

지도교수 이 홍 섭 (인)

국 방 대 학 교
안 보 과 정

11046 고위공무원 김준하

목 차

제1장 서론 ---------- 1

제1절 연구목적 및 문제제기 ---------- 1

제2절 연구의 주요 내용 ---------- 3

제2장 우리나라 소비자안전 관련제도 및 집행절차 ---- 4

제1절 소비자정책 추진기구 ---------- 4

1. 소비자법 체계 및 현황 ---------- 4
2. 소비자 정책·집행 기구 ---------- 6

제2절 소비자안전 관련 제도 ---------- 9

1. 소비자 안전정책 수립 ---------- 10
2. 소비자 안전정보 수집 시스템---------- 11
3. 상품 표시기준 설정, 상품검사 및 공표 ---------- 13
4. 행정조사 및 시정조치 ---------- 14

제3절 소비자안전 관련 피해구제 절차 ---------- 15

1. 소비자분쟁조정 ---------- 15

2. 민사적 구제 ---------- 17
3. 소비자 단체소송 ---------- 18

제3장 주요 선진국의 관련제도 및 집행 절차 ------- 20

제1절 미국의 제도·집행체계 및 구제절차 ---------- 20
1. 소비자정책 추진기구 ---------- 20
2. 소비자안전 관련 제도 ---------- 21
3. 소비자안전 관련 피해구제 절차 ---------- 22

제2절 EU의 제도·집행 체계 및 구제절차 ---------- 24
1. 소비자정책 추진기구 ---------- 24
2. 소비자안전 관련 제도 ---------- 25
3. 소비자안전 관련 피해구제 절차 ---------- 28

제3절 일본의 제도·집행 체계 및 구제절차 ---------- 30
1. 소비자정책 추진기구 ---------- 30
2. 소비자안전 관련 제도 ---------- 33
3. 소비자안전 관련 피해구제 절차 ---------- 35

제4장 소비자 안전확보를 위한 정책적 제언 -------- 37

제1절 소비자안전 담당기관 정비 ---------- 37
1. 소비자안전정책·집행기관의 통합 ---------- 37
2. 소비자정책위원회의 위상 강화 ---------- 38

제2절 소비자안전정보 시스템 강화 ---------- 39

제3절 행정규제의 실효성 제고 ---------- 40

제4절 소비자안전 관련 피해구제 절차 개선 ---------- 42
1. ADR제도의 보완 ---------- 42
2. 손해배상청구 현실화 ---------- 42
3. 소비자 단체소송 제도의 개선 ---------- 43
4. 집단소송 제도 도입 검토 ---------- 44

제5장 결론 ---------- 46

<참고 문헌> ---------- 48

제1장 서론

제1절 연구목적 및 문제제기

시장경제에서 소비자 문제는 매우 중요하다. 시장경제의 큰 두 축은 생산과 소비로 구성되는데 바람직스런 소비는 생산에 바로 영향을 미쳐서 생산량 뿐만 아니라 생산 그 자체를 결정하기도 한다. 즉 수요가 있는, 다시 말해서 소비가 원활히 이루어지는 재화나 서비스에 대해서는 그 자체가 시장에서의 신호가 되어 사업자들의 경쟁을 통해 더 많은 생산이 이루어지게 되어 결국 품질향상과 가격 인하를 가져와서 다시 소비자의 후생이 증가하는 선순환을 하게 된다.

산업화 초기에는 시장경제의 중요한 한 면인 소비 혹은 소비자에 대한 조망이 이루어지지 않고 주로 생산측에 관심을 두어 왔다. 산업혁명 또는 기술혁신 등을 통해 어떻게 하면 생산력을 증대시키는지에 1차적인 관심이 있었고 생산된 재화나 서비스는 당연히 소비가 될 뿐 소비가 생산과 밀접한 관련이 있음을 의식할 여유가 없는 숨가쁜 산업화가 이루어져 왔었다.

그러나 시장경제가 어느 단계 발전한 이후에는 생산을 결정하고 생산에 영향을 주는 소비문제가 중요한 검토대상이 되었고, 이와 연결되는 소비자 문제도 중요하게 부각되기 시작했다. 결국은 소비자의 선택을 받지 못하는 재화와 서비스의 생산은 아무런 의미가 없는 것이며 또한 생산하는 목적 자체도 결국은 소비자의 후생을 증진시키기 위한 인식이라는 점과 치열한 경쟁속에서 어떠한 재화나 서비스를 어떤 수준으로 생산할 것인지 하는 것은 결국 소비자의 선택과 같은 소비자 문제와 직결되어 있다는 인식이 확산되게 되었다.

우리나라도 1960년대 산업화 초기는 말할 것도 없고 1980년대 민간 주도의

사장경제 시기 진입까지는 소비자 문제는 거의 다루어지지 않았고 오직 경제 성장 내지는 생산력 확대에 초점을 맞추는 공급자 위주의 산업정책이 국가 주도로 이루어 져 왔으나 80년대 이후 민간 자율영역이 확대되고 시장에서 소비자의 선택을 받는 기업만이 생존할 수 있는 환경이 조성됨에 따라 단순한 정책의 반사적 대상에 불과했던 소비자가 정책 대상 내지는 목표가 되는 중요한 변화가 일어나게 되었다.

소비자 문제 중에서도 특히 소비자 안전과 관련되는 문제는 그 파급력으로 인해 최근 소비자 문제에서 가장 큰 이슈로 부각되고 있다. 현대의 대량생산·대량소비 체제하에서 소비자 안전에 위해가 되는 제품이나 서비스로 인한 피해는 불특정 다수에게 광범위하게 발생함으로 인해 기업에 대한 불신을 넘어서 사회의 불안요인이 되는 측면이 있어 세계 각 국은 소비자 안전 문제에 각별히 신경을 쓰고 있는 상황이다.

최근 약 240여명의 사망자와 수 천명의 심각한 부상자를 가져온 가습기 살균제 사건만 보더라도 소비자 안전문제가 얼마나 심각하고 사회 전체적으로 큰 피해를 주는 지를 단적으로 알 수 있다. 화학 제품 뿐만아니라 소비자 안전문제는 식품, 의약품, 공산품 등 모든 소비재 영역에 광범위 하게 퍼져 있으며 서비스 부문도 예외가 될 수 없다.

소비자 안전문제는 국가의 적극적인 개입으로 해결하는 것이 필요한데 그 이유는 앞서 언급한 바처럼 대량생산·대량소비하에서 안전문제는 다수의 소비자에게 동시 다발로 발생하여 사회 전체적으로는 막대한 비용이 발생할 수 있으나 개개인 한 사람 측면에서 보면 그 손해가 크지 않고 특히 생명·신체와 관련된 안전 문제의 경우는 금액으로 환산할 수 없는 피해가 발생하기 때문에 정보가 제한되어 있는 개개인의 노력을 통해 소비자 안전을 확보하는 것은 불가능한 문제이기 때문이다.

본 연구보고서에서는 경제성장 또는 생산력 확대의 목적이기도 한 소비자 문제에서 가장 파급력이 크고 관심이 높은 소비자 안전 확보방안을 검토해 보고자 한다. 소비자의 안전이 확보될 때 비로소 제품이나 서비스를 생산하는 기업의 신뢰가 높아질 수 있고 이러한 신뢰를 바탕으로 해당 기업이나 산업 나아가서 경제체제가 발전할 수 있다고 보기 때문에 본 연구의 필요성이 매우 크다고 생각된다.

제2절 연구의 주요 내용

본 연구보고서는 다음과 같이 구성하였다. 소비자 안전 확보를 위한 방안을 모색하기 위해 먼저 우리나라의 소비자 안전 관련 제도 및 집행절차를 살펴 보고자 한다. 소비자 안전 관련제도로서 우리나라가 가지고 있는 소비자법 체계를 정리해 본다. 소비자 법은 다양하게 분류될 수 있으므로 몇 가지 범주에 의해 분류해서 이해를 돕도록 하고, 1960년대 경제개발이후 소비자 관련 법령은 어떠한 변천과 발전을 겪어 왔는지를 연혁적으로 정리해 보고자 한다. 또한 우리나라의 소비자 정책·집행 기구를 주로 정부부처와 공공기관 등을 중심으로 기구의 설치 및 구성 연혁, 주요 임무 등을 정리해 본다.

다음으로는 우리나라 소비자 안전 관련 제도를 행정규제, 형사규제, 민사규제로 나누어 고찰해 보는데 그 중심내용은 소비자 안전정책의 근간으로서 소비자종합계획 수립, 소비자 안전정보 수집 시스템, 상품의 표시기준 설정, 상품검사 및 공표 제도, 행정조사권과 이에 따르는 시정조치, 손해배상청구를 중심으로 하는 민사적 구제 수단, 소비자 단체소송 제도 등을 살펴 본다. 이어서 미국, 유럽, 일본 등 주요 소비자 행정의 선진국들을 중심으로 소비자 안전 법제, 기구 및 소비자 안전 관련 구제제도를 살펴보고 우리나라 현행 제도상 미비한 부분을 도출하여 그 개선 사항을 결론으로 삼고자 한다.

제2장 우리나라의 소비자안전 관련 제도 및 집행 절차

제1절 소비자정책 추진 기구

1. 소비자법 체계 및 현황

소비자의 개념은 정책목적에 따라 조금씩 달라질 수 있으나 최소한 재화나 서비스를 일상생활에 사용하는 개인이라는 점에서 어느 정도의 공통성을 가지고 있다. 소비자법은 이러한 소비자를 공통분모로 가지는 법 체계 전체를 의미하며 이론적으로는 법의 종류에 따라 소비자행정법, 소비자사법(私法), 소비자절차법으로 크게 분류할 수 있다.

소비자행정법은 행정이 소비자를 보호하기 위하여 사업자를 규제하는 내용을 담은 법이며 여기에는 약관규제법, 방문판매법, 할부거래법 등과 같은 소비자거래법령과 소비자안전에 관련된 법들이 해당된다. 우리나라의 소비자행정법은 사업자에 대한 행정규제 이외에 형사벌도 규정하고 있는 경우가 많아서 대부분의 소비자거래법은 소비자행정법인 동시에 소비자형사법적인 요소를 동시에 갖고 있다고 할 수 있다.

소비자사법은 법 자체가 민법이나 상법과 같이 국가나 공적기관의 개입없이 사인간의 법률관계를 규율하는 사법(私法)의 형태를 띈 경우로서 우리나라의 경우 순수한 소비자사법은 “제조물책임법”정도에 그친다.

소비자절차법은 사업자의 거래관계에서 피해나 손해를 본 소비자를 구제하기 위한 절차를 규율하기 위한 법으로서, 우리나라의 경우 소비자분쟁 일반에서

의 피해구제나 분쟁조정의 절차를 규정한 소비자기본법 등이 대표적인 법률이라 할 수 있다.

소비자법은 규율내용에 따라 구분하는 것도 가능한데 소비자정책법, 소비자거래법, 소비자안전법으로 구별된다. 소비자정책법은 소비자법의 기초가 되는 법으로서 소비자보호 이념을 제시하고, 소비자정책 추진체계 등을 정하는 법으로서 우리나라의 경우 소비자기본법이 이에 해당한다.

소비자거래법은 소비자보호를 위해 사업자를 규제하는 법률로서 우리나라에는 약관규제법, 할부거래법, 방문판매법, 전자상거래소비자보호법 등이 이에 해당한다. 소비자안전법은 소비자안전에 관한 법률로서 소비자안전법 또한 소비자거래법과 마찬가지로 행정규제에 더하여 형사규제를 담고 있는 것이 특징이며, 소비자기본법, 식품안전기본법, 제품안전기본법, 제조물책임법 등이 이에 해당한다.

소비자 관련 법령은 시장참가자 중 사업자에 비해 상대적으로 열등한 지위에 있는 소비자를 보호하는 것을 목적으로 하고 있다. 우리나라의 소비자법 체계는 60년대 경제성장과 더불어 압축적으로 발전해 왔는데 이에 대해 간단히 살펴보고자 한다.

1970년대까지는 경제성장이 국가정책의 주요 목적이었던 이유로 소비자문제는 부차적인 문제로 인식되었다. 즉 소비자는 각종 제도나 정책수행과정에서 간접적으로 또는 반사적으로 그 이익이 보호된다는 발상이 지배적인 시기였다. 이 시기에 소비자보호가 언급되는 법률로는 “공산품품질관리법(1967년)”, “물가안정 및 공정거래에 관한 법률(1975년)”, “농수산물의 유통 및 가격안정에 관한 법률(1976년)” 등이 있었다.

1980년 “소비자보호법”이 제정되면서 우리나라 소비자법 발전에 전기를 마련

하게 되었다. 소비자보호법은 과거 타 법률에서 나타났듯이 소비자보호를 부수적으로 수행하는 것이 아니라 소비자보호 자체가 법률의 주목적이 됨으로서 명실상부한 소비자정책법의 성격을 갖게 되었다.

1986년에는 소비자보호법이 개정되면서 한국소비자보호원을 1987년에 설립하게 되었다. 한국소비자보호원은 정책연구조사기관인 동시에 피해구제기관으로서 또한 시험검사기관 및 소비자교육기관으로서 우리나라 소비자정책 추진에 중요한 역할을 담당하게 되었다. 또한 한국소비자보호원내에 소비자분쟁조정위원회를 두게 되면서 우리나라의 행정형 ADR(재판외 분쟁해결)제도가 가동되기 시작했다. 또한 1990년대까지 각종 소비자거래법이 제정되었다. “약관규제법”, “도소매업진흥법”, “방문판매법”, “할부거래법” 등이 그것이다.

2006년에는 소비자보호법이 “소비자기본법”으로 전면 개정되었다. 전면 개정을 통해 소비자정책담당기관이 재정경제부에서 공정거래위원회로 변경되었고, 법 목적이 소비자 기본권익의 보호에서 소비자권익의 증진으로 변경되었다.

2000년대 후반부터는 소비자보호가 기타 여러 정책분야에서 가장 중요하게 고려해야할 요소로 부각되고 소비자안전문제가 대두됨에 따라 이에 대응하기 위한 여러 입법이 이루어졌다. 소비자기본법 이외에 “재난 및 안전관리 기본법(2004년)”, “식품안전기본법(2008년)”, “제품안전기본법(2010년)” 등 총 46개에 달하는 법률들이 바로 그것이다.

2. 소비자 정책·집행 기구

우리나라 소비자 정책·집행기구는 크게 정부부처와 공공기구로 구별되는데 정부부처에는 소비자정책을 총괄적으로 담당하는 주무부처인 공정거래위원회와 개별 법률운영과 관련하여 발생하는 각종 소비자 안전문제 등을 집행하는 각 부처로 다원화되어 있는 것이 특징이다. 또한 소비자집행을 담당하는

전문적인 공적기구로 한국소비자원이 있다.

우리나라 소비자 정책의 주무부처는 공정거래위원회이다. 공정거래위원회는 경쟁당국으로서 경쟁정책을 담당하는 동시에 소비자정책도 아울러 담당하는 구조로 되어 있으며, 경쟁정책과 소비자정책이 상호 보완적으로 추진될 수 있는 장점이 있다. 이 같은 구조는 호주의 경쟁소비자위원회(ACCC: Australian Competition and Consumer Commission)에서도 찾아 볼 수 있다.

경쟁정책의 목적이 경쟁촉진을 통한 소비자후생 증진에 있다고 볼 때 경쟁당국인 공정거래위원회가 소비자정책을 동시에 추진하는 것은 그 유기적인 운용을 통해 양 정책의 목적을 원활히 달성할 수 있는 장점이 있다.

공정거래위원회는 1981년 경제기획원내에 설치되었다가 1994년 경제기획원에서 독립하여 차관급 중앙행정기관으로 업무를 수행하다가 1996년에는 장관급 부처로 지위가 격상되면서 내부에 소비자보호국이 설치되어 본격적인 소비자보호업무를 수행하였다. 이후 산업자원부로부터 방문판매법과 할부거래법을 이관받아 종전의 약관규제법, 표시광고법 등과 함께 본격적인 소비자법 집행을 하기 시작하였다. 이로써 공정거래위원회는 주요한 소비자거래법률을 입법하고 집행하는 부처가 되었으며 2006년 소비자기본법 전면개정을 통해 명실상부한 소비자정책 주무부처로서 자리매김하게 되었다.

공정거래위원회내에서 소비자업무를 수행하는 부서는 소비자정책국으로서 국내에 소비자정책과, 소비자안전정보과, 약관심사과, 전자상거래과, 할부거래과, 특수거래과, 소비자종합지원팀으로 구성되어 있으며 인력 규모면으로나 예산규모면에서 볼 때 공정거래위원회 내 여러 국들 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

공정거래위원회내에는 소비자기본법에 따라 소비자정책위원회가 설치

되어 있는데, 소비자정책위원회는 소비자정책 기본계획 및 종합시행계획, 소비자정책의 종합적 추진에 관한 사항, 소비자정책의 평가 및 제도개선에 관한 사항 등을 심의·의결하는데 특히 공정거래위원회는 소비자정책위원회의 심의·의결을 거쳐 소비자정책에 관한 기본계획을 3년마다 수립하여야 하며 소비자정책기본계획은 우리나라 소비자정책의 중요한 근간을 이루게 된다.

소비자기본법에 따라 한국소비자원이 설치·운영되고 있으며 한국소비자원은 소비자정책 연구조사기관, 피해구제기관, 시험검사기관, 소비자정보 집중기관 및 소비자교육기관으로서의 역할을 수행하고 있다. 특히 근래 중요해지고 있는 소비자안전과 관련하여 한국소비자원내에는 소비자기본법에 의거 소비자안전센터가 설치되어 있다.

소비자안전센터는 위해정보의 수집 및 처리, 소비자안전을 확보하기 위한 조사 및 연구, 소비자안전과 관련된 교육 및 홍보, 위해 물품 등에 대한 시정건의 등의 업무를 수행하는데 특히 소비자안전센터는 물품 등으로 인하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 위해가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 사안에 대한 정보를 수집할 수 있도록 되어 있다. 정보수집 결과 필요한 경우에는 위해방지 및 사고 예방을 위한 위해 소비자안전정보 발령, 안정성 관련 공표, 위해물품 제공 사업자에 대한 시정권고, 시정조치, 제도개선 등이 이루어지게 된다.

소비자안전과 관련해서 살펴보면 공정거래위원회(한국소비자원 포함)가 소비자정책 총괄부처로서의 역할을 수행하면서, 식품·의약품·화장품 안전은 식품의약품안전처, 제품안전은 산업통상부, 시설물안전은 국토교통부가 수행하고 기타 서비스 안전은 소관부처들이 담당하는 등 안전과 관련된 정책집행기구는 다원화·분화되어 있음을 알 수 있다.

소비자안전업무를 수행하는 각 부처의 소관법률을 간략히 살펴보면 공정거래

위원회가 소비자기본법, 표시광고법 등을, 식품의약품안전처가 식품안전기본법, 축산물위생관리법, 건강기능식품법, 의료기기법, 화장품법, 식품위생법, 어린이식생활안전관리특별법 등을, 산업통상부가 유전자변형생물체국가간이동법, 제품안전기본법, 품질경영및공산품안전관리법, 전기용품안전관리법, 고압가스안전관리법, 액화석유가스안전관리법, 고령친화산업진흥법 등을, 국토교통부가 자동차관리법, 여객자동차운수사업법, 철도안전법, 항공안전보안법, 시설물 안전관리법, 주택법 등을 운영하고 있다.

제2절 소비자안전 관련 제도

소비자안전과 관련된 제도는 대체로 소비자안전을 확보하기 위한 각종 정부부처의 규제나 한국소비자원의 안전정보 수집 등에 대한 형태로 나타나며, 소비자안전과 관련해서는 피해를 회복하기 위한 피해구제절차까지도 안전관련 제도라 할 수 있다. 소비자안전과 관련된 규제는 행정규제, 형사규제 및 민사규제의 형태로 나타난다.

행정규제는 소비자안전을 확보하기 위한 업종별, 품목별 관련법에서 각종 제도를 시행하고 해당 행정기관이 사업자에 대해 등록이나 신고를 의무화 하는 등 사업자에게 행정법규의 준수를 사전적 내지 간접적으로 강제하고 이를 어긴 사업자에게 과징금 및 시정조치 부과 등 행정상의 제재를 가하는 규제를 의미한다. 공정거래위원회가 관장하는 소비자거래법인 할부거래법, 방문판매법, 표시광고법, 약관규제법, 전자상거래소비자보호법 등은 행정적 제재를 통하여 사업자를 규제하는 대표적인 법률들이다.

형사규제는 소비자안전에 대한 각종 작위의무와 부작위의무를 부과하고 그에 대한 위반시 형사처벌함으로써 직·간접적으로 소비자안전을 확보하는 것이며, 민사규제는 소비자안전을 저해하여 피해자가 발생한 경우에 피해자가 가해자

를 상대로 민사적인 손해배상책임을 추궁할 수 있게 함으로써 간접적으로 소비자안전을 확보하는 것을 의미한다. 이외에도 사업자 또는 사업자단체 등이 자율적으로 소비자보호를 실천함으로써 소비자 신뢰를 확보하고 종국적으로는 기업의 이윤 추구에 부합하도록 하는 자율규제도 있을 수 있다.

소비자안전과 관련된 민사규제는 소비자안전과 관련되어 발생한 사건에 대해 피해자에 대해 금전적인 구제를 하거나 가해자에 대해 민사상 손해배상을 통해 소비자안전을 확보하는 방안이니 이는 별도로 살펴보고 여기에서는 행정규제(형사규제 포함)를 중심으로 제도를 정리해 보고자 한다.

1. 소비자안전정책 수립

소비자안전 전반에 관해서는 소비자정책 총괄부처인 공정거래위원회가 매 3년마다 소비자종합계획을 수립하는데 12년도 소비자종합계획에는 범국가적 통합리콜 관리시스템 구축, 제조물책임법제 개선, 안전기준 미흡분야 보완, 전자상거래 결제안전장치 마련 등의 내용이 포함되어 있었으며, 15년도 소비자종합계획에는 다중 이용시설의 위해요소 감시・점검 및 피부미용 등 서비스분야 안전기준 강화, 어린이급식관리지원센터 설치 확대 및 농산물 안전성 검사 강화, 위해정보 수집・공유체계를 개선하고 리콜제도 실효성 강화 등의 내용이 포함되었다.

17년도 소비자종합계획에는 어린이 안전사고 예방, 결혼이민자·다문화가정 맞춤형 안전확보, 청소년·성인·고령자 등 소비계층별 맞춤형 안전확보, 다중이용시설에 대한 소비자안전점검, 레저스포츠 시설 등 서비스 분야 안전기준 강화, 식품·의약품에 대한 안전강화, 응급실 등 위해정보제출기관의 신규 지정을 통한 위해정보제출기관 재정비, 구조적 결함 제품 또는 해외 리콜제품 등에 대한 상시적 시장감시, 학교안전 강화 등의 내용이 포함되었다.

식품안전 영역에서는 식품의약품처가 식품표시기준 합리화, 건강기능식품 허가제도 개편, 위해식품판매 차단시스템 확대, 식품안전 정보관리 체계 강화 등을, 농식품부가 농축산물 인증제 확대, 유해물질 안전관리 체계 구축 등을, 해양수산부가 수산물 원산지 표시강화 및 이력제 실시 등을, 환경부가 수돗물 안심확인제 실시 등을 계획하여 추진하고 있다.

의약품 및 화장품 안전영역에서는 식품의약품안전처가 의약품 부작용 대책 및 피해구제 제도 등을 계획하여 추진하고 있다.

제품 안전영역에서는 산업부가 업종별 품질경영 진단시스템 구축, 가전제품 안전 확보, 제품안전 자율점검체계 구축 등을, 국토교통부가 자동차 안전기준 체계 정비, 자동차 안전성 평가제도 강화, 자동차 교환·환불 권고제도 도입 등을, 환경부가 유해화학물질 안전관리체계 강화, 생활화학제품 표시 및 안전기준 강화 등을 계획하여 추진하고 있다.

서비스 안전영역에서는 국토교통부가 항공기 안전 및 철도안전 확보 등을, 문화체육부가 스포츠 시설 안전강화 등을, 행정자치부가 체험캠프 등의 안전 확보 등을, 해양수산부가 선박시설 안전강화, 해양교통시스템 강화 등을 계획하여 추진하고 있다.

시설물 안전영역에서는 국토교통부가 시설물 안전관리 내실화, 시설물 실태조사 체계 구축 등을, 행정자치부가 안심마을 추진 등을, 국민안전처는 복합건출물 안전관리 강화 등을 계획하여 추진하고 있다.

2. 소비자안전정보 수집 시스템

소비자안전정보란 제품을 사용할 때 소비자 또는 그 주변 사람이 신체적인 위험 또는 재산상의 손실을 입지 않기 위한 모든 범위의 정보를 의미

한다. 이때 소비생활에서의 안전은 소비자 및 사용환경에 따라 달라지므로 소비환경 또는 사용환경 전체가 안전정보의 범위가 된다. 소비자안전을 확보하기 위해서는 안전을 위한 정보가 1차적으로 중요한 바 어떠한 정보를 어떻게 수집하여 제공함으로써 안전을 확보하는 것이 관건이 된다. 소비자기본법에 의해 국가는 위해성분 고시와 위해물품 표시기준에 대한 고시의무를 지며 이를 위해 사업자로 하여금 위해정보를 정부에 보고하도록 강제할 수 있다.

소비자안전정보를 위한 체계적인 시스템은 위해정보를 수집·분석하고, 그 정보를 전달·공유·피드백함으로써 위해정보를 정책적으로 활용할 수 있도록 구성이 되어야 한다. 우리나라의 위해정보 수집체계는 법적인 사고보고신고제도와 임의적 위해정보 보고제도가 운영되고 있다. 사고보고신고제도는 보건복지부의 식중독사고신고 제도가 대표적이다. 또한 정부는 소비자기본법에 의해 병원·소방서 등 전국에 위해정보 보고기관을 지정하고 한국소비자원이 위해정보를 수집·분석할 수 있도록 하고 있다.

한국소비자원의 소비자안전센터는 위해정보감시시스템을 운영하고 있다. 소비자안전센터는 보건소, 병원, 소방서 등으로부터 사고보고 신고제도를 통해 위해정보를 수집하고 있으며 위해정보감시시스템에서 위해정보를 식품관련 위해정보, 고령자 안전사고, 어린이 안전사고 등으로 구분하여 관리하고 있고 이를 토대로 각종 소비자안전정보, 위해정보 관련 사례 등을 공개하고 안전주의보를 발령하는 등 안전과 관련한 중요한 활동을 하고 있다. 한국소비자원이 발령한 소비자안전주의보 내용을 보면 어린이·주부 등을 대상으로 겨울철 스포츠 활동, 식품, 전열매트, 식기세척기 등 다양한 분야에서 주의보를 발령하고 있음을 볼 수 있다.

소비자안전주의보 이외에도 한국소비자원은 매월 발간하는 소비자정보지 “소비자시대”를 통해서도 안전과 관련된 소비자 정보를 전달하고 있는데 그 내용을 보면 식품, 공산품, 자동차와 같은 제품 뿐만 아니라 레저스포츠와 같은 서

비스업 분야도 빈번히 다루어지고 있음을 알 수 있다. 또한 한국소비자원은 핫라인을 통해 위해정보를 소비자들이 직접 제공할 수 있도록 수신자부담용 직통전화 및 인터넷 위해정보 신고란을 운영하고 있다.

한국소비자원 이외에도 국가기술표준원에서는 제품안전포털시스템 “Safety Korea”를 운영하고 있는데 여기서 생활용품·전기제품 등에 대한 안전정보, 국내·외에서 이미 위해가 발생한 제품에 대한 정보, 공산품 등의 안전성 평가분석, 국내·외 위해물품 리콜정보 등을 제공하고 있고 제품안전 인증 및 인증취소 내용을 실시간으로 공개하고 있다.

3. 상품 표시기준 설정, 상품검사 및 공표

소비자안전은 상품자체에서 발생하는 것 이외에도 상품을 잘못 사용함으로써 발생할 수가 있으므로 사업자는 이를 방지하기 위해 상품표시에 있어서 안전성을 고려해야 하며, 소비자안전을 위한 최소한의 기준은 국가에 의하여 설정되어 강제되며 그 표시방법도 소비자가 잘 식별할 수 있는 방법으로 하도록 되어 있다. 또한 광고에 있어서도 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 위해를 방지하기 위하여 그 방법과 기준을 정하도록 되어 있다.

상품의 안전성을 확보하기 위해 소비자기본법에는 국가와 지방자치단체에게 시험·검사시설 설치의무를 부과하여 위험성이 의심되는 상품을 수거하여 그 위험성 여부를 검사해 보도록 하고 있다. 국가·지방자치단체 또는 소비자나 소비자단체는 필요하다고 인정되는 때 또는 소비자의 요청이 있는 경우에 시험·검사기관에 시험·검사 또는 조사를 의뢰할 수 있다.

국가가 상품의 안전성 검사 실시를 통해 상품의 위험성을 발견한 경우에는 즉시 그 검사 결과를 공표하고 소비자의 권익을 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.

4. 행정조사 및 시정조치

소비자기본법에 의거 행정공무원에게는 사업자에 대해 자료제출을 요구할 수 있는 권한을 부여하고 있고, 소비자에게 정보제공을 하거나 소비자의 불만 또는 피해를 확인하거나 소비자기본법 위반 여부를 확인하기 위해 중앙행정기관의 장은 그 소속 공무원으로 하여금 사업자의 물품 및 시설 등에 대해 검사를 하고 사업자에게 업무에 대한 보고를 하게 하거나 관련 물품 등의 제출을 명할 수 있다.

또한 물품 등의 안전성을 의심할 만한 정당한 이유가 있는 경우에 공무원은 사업자의 영업장소, 제조장소, 창고 등 저장소, 사무소 등의 장소에 출입하여 검사 등을 할 수 있다.

중앙행정기관의 장은 소관 소비자권익 증진시책을 추진하기 위하여 필요한 경우에는 한국소비자원에 소비자피해에 관한 정보 제공을 요청할 수 있고 소비자단체 및 한국소비자원은 그 업무를 추진함에 있어서 필요한 자료와 정보의 제공을 소비자기본법에 의거 사업자에게 요청할 수 있고 요청을 받은 사업자는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하도록 되어 있다.

소비자기본법 이외에도 할부거래법, 방문판매법, 전자상거래소비자보호법 등 각종 소비자거래법에 의해서도 행정공무원의 행정조사 및 시정조치 권한이 인정되고 있다. 소비자안전과 관련된 개별 법령을 운영하는 각 정부부처에게도 해당하지만 가장 대표적인 기관이 공정거래위원회이다. 공정거래위원회는 독점규제및공정거래에관한법률 이외에 각종 소비자거래법을 운영하고 있는데 이에 근거한 행정조사권을 가지고 소비자위반사항을 조사할 수 있으며 조사결과 법 위반사실이 확인되면 각 법령에 근거한 시정조치를 내릴 수 있다. 또한 공정거래위원회는 소비자기본법에 따라 사업자가 제공한 물품 등으

로 인하여 소비자에게 위해발생이 우려되는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장에게 위해성의 제거를 위한 조치를 요청할 수 있도록 되어 있다.

리콜제도는 결함이 있는 위해 제품으로부터 소비자안전을 사전에 예방하고 재발방지를 위한 제도로서 자발적인 리콜과 강제적인 리콜제도가 있을 수 있는데 미국의 경우 약 90% 정도가 사업자의 자발적 리콜로 이루어 지고 있는 점이 특징적이다.

우리나라의 경우 리콜제도는 소비자기본법에 규정되어 있다. 국가는 사업자에게 위해상품의 수거·파기 등을 명하거나 직접 수거·파기할 수 있다. 중앙행정기관의 장은 사업자가 제공한 물품 등의 결함으로 인하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있다고 인정되는 경우에는 그 물품 등의 수거·파기·수리·교환·환급을 명하거나 제조·수집·판매 또는 제공의 금지를 소비자기본법에 따라 명할 수 있다. 우리나라의 미국과는 달리 자발적 리콜의 경우보다는 강제적인 리콜 위주로 제도가 운영되고 있다.

또한 사업자에게 자진수거를 명령 또는 권고할 수 있고 사업자에 대하여 위해 우려 물품 등의 수거·파기·수리·교환·환급 또는 제조·수입·판매·제공의 금지 그 밖에 필요한 조치를 권고할 수 있다. 소비자기본법 이외에도 리콜을 규정하고 있는 법률에는 식품위생법, 약사법, 제품안전기준법, 자동차관리법 등이 있다.

제3절 소비자안전 관련 피해구제 절차

1. 소비자분쟁조정

소비자기본법은 상담-피해구제-조정으로 이어지는 3단계 분쟁해결절

차를 마련하고 있는데 그 업무는 한국소비자원과 한국소비자원내의 소비자분쟁조정위원회가 맡고 있다. 물품 등의 사용과정에서 생기는 소비자의 불만이나 피해 등에 대하여 1차적으로 소비자는 한국소비자원과 상담을 통해 관련 정보 등을 획득한다. 상담에 의해 소비자의 불만이나 피해가 해소되지 않는 경우에는 피해구제를 신청할 수 있는데 이때 한국소비자원은 직접 소비자의 피해정도나 사실관계 등을 확인하고 피해구제 신청의 당사자(사업자와 소비자)에 대하여 피해보상에 관한 합의권고를 하게 된다. 양 당사자의 합의가 성립하지 않는 경우에는 소비자분쟁조정위원회의 조정에 의하여 분쟁을 해결하게 된다.

이 같은 소비자분쟁조정위원회의 조정은 우리나라 소비자분쟁을 해결하는 중요한 제도로서 대표적인 행정형 ADR(Alternative Dispute Resolution: “소송외 분쟁해결절차”, ‘또는 “대체적 분쟁해결절차” 등으로 불리며 이하 줄여서 간단히 ADR이라고 지칭한다)제도라 할 수 있다.

소비자분쟁조정은 소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁을 조정하는 ADR절차이다. 소비자분쟁조정은 민사소송에 이르기 전에 행해지는 준사법적 절차이다. 소비자분쟁조정은 “소비자분쟁해결기준”에 따라 이루어지는데 소비자분쟁해결기준은 소비자기본법에 따라 분쟁당사자 사이에 분쟁해결방법에 관한 별도의 의사표시가 없는 경우에 한하여 분쟁해결을 위한 합의 또는 권고의 기준이 된다. 소비자분쟁해결기준은 1985년 품목별소비자분쟁해결기준 제정으로 시작이 되어 수 차례 개정이 되면서 한국소비자원이 당사자 사이의 분쟁을 신속하고 저렴한 비용으로 해결하는데 중요한 역할을 해 왔다.

소비자기본법에 따라서 소비자는 물품 등의 사용으로 인한 피해의 구제를 한국소비자원에 신청할 수 있고 국가·지방자치단체 또는 소비자단체는 소비자로부터 피해구제의 신청을 받은 때에는 한국소비자원에 그 처리를 의뢰할 수 있다. 한국소비자원은 당사자의 소제기 사실을 알게 된 때에는 지체없이 피해구

제절차를 중지하고 당사자에게 이를 통지하여야 하며 사업자는 소비자로부터 피해구제의 신청을 받은 때에 30일이 경과하여도 합의에 이르지 못하는 경우 또는 한국소비자원에 피해구제처리를 의뢰하기로 합의한 경우에는 한국소비자원에 그 처리를 의뢰할 수 있다.

한국소비자원은 피해구제신청의 당사자에 대해 피해보상에 관한 합의를 권고할 수 있으며 30일 이내에 합의가 이루어지지 않는 경우에는 지체없이 소비자분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청하여야 한다. 한국소비자원장은 피해구제신청 사건을 처리함에 있어서 당사자 또는 관계인이 법령을 위반한 것으로 판단하는 경우에는 관계기관에 이를 통보하고 적절한 조치를 의뢰하도록 되어 있다. 또한 소비자의 피해가 다수의 소비자에게 같거나 비슷한 유형으로 발생하는 경우에는 일괄적인 집단분쟁조정을 의뢰 또는 신청할 수 있다.

소비자분쟁조정위원회가 분쟁조정을 신청받은 경우에는 지체없이 분쟁조정절차를 개시하여야 하며, 분쟁조정을 마친 때에는 지체없이 당사자에게 그 분쟁조정의 내용을 통지하고 당사자들은 15일 이내에 수락여부를 소비자분쟁조정위원회에 통보하여야 하며 15일 이내에 의사표시가 없는 때에는 이를 수락한 것으로 본다. 당사자가 분쟁조정의 내용을 수락하거나 수락한 것으로 보는 경우에는 그 분쟁조정의 내용은 재판상 화해와 동일한 효력을 갖게 된다.

2. 민사적 구제(손해배상청구 중심)

민사적 구제방법으로는 소비자에 의한 금지청구소송이나 소비자단체소송과 같은 사전적 구제수단과 손해배상소송(징벌적 손해배상 포함)이나 집단소송과 같은 사후적 구제수단이 있으나 우리나라의 경우 사전적 구제수단으로는 부분적인 단체소송이 사후적 구제수단으로는 손해배상소송 정도만 제도상 인정되고 있다.

소비자의 안전과 관련하여 식품이나 제품 등의 안전성이 결여되어 소비자가 생명이나 신체에 손해를 입거나 다른 재산상 손해를 입었을 때 피해자인 소비자는 사업자를 상대로 손해배상청구 등 민사책임을 추궁할 수 있으며 대표적인 근거 법률로는 민법의 특별법인 제조물책임법 등이 있다. 제조물책임법은 제조물의 안전성이 결여된 결함 등으로 인하여 소비자의 생명이나 신체, 재산에 발생한 손해에 대하여 제조업자 등에게 손해배상책임을 묻는 법으로서 "제조업자의 과실" 대신에 "제조물의 결함"을 피해자인 소비자가 증명하면 손해배상을 받을 수 있도록 무과실책임을 인정하는 민사규제의 법률이다.

가해자에 대한 민사법적 손해배상청구를 통해서 직접적 피해구제 이외에 소비자안전을 예방하는 효과도 부수적으로 거둘 수 있다. 이는 기존의 소비자안전에 대한 행정규제나 형사규제에 더하여 소비자안전을 보완하는 중요한 수단이라 할 수 있다. 행정제재를 가하거나 형사책임을 묻더라도 부당하게 취한 이익이 가해자에게 여전히 남아 있으므로 이를 회수하는 측면에서 민사적 규제의 중요성이 있다고 할 수 있다. 손해배상청구소송과 관련하여 우리나라는 외국과는 달리 소비자 안전 확보를 위한 사업자의 자율적 규제를 담보하는 징벌적 손해배상(3배소 등)이 인정되지 않고 있다. 소비자피해와 관련한 손해배상액의 산정과 관련해서도 현재는 구입대금 환금금액 정도만 인정되고 정신적 피해에 대한 위자료 청구는 인정되지 않고 있다.

민사적 규제와 관련있는 또 하나는 독점규제및공정거래에관한 법률이나 각종 소비자거래법률 등의 사적집행(Private Enforcement)이다. 관련 법위반과 이에 대한 공정거래위원회 등 행정기관의 조치를 근거로 손해배상을 청구하거나 그 계약의 취소 도는 무효 등을 법원에 청구하는 제도이다. 손해배상의 사소제도은 입증부담을 완화하여 피해자의 배상에 대한 구제를 용이하게 하는 장점이 있다

3. 소비자 단체소송

소비자기본법 개정으로 2008년부터 소비자 단체소송제도가 시행되었다. 소비자 단체소송은 법률이 일정한 자격을 갖춘 단체에게 소비자 전체의 이익을 위하여 소송을 제기할 권한을 인정하는 제도이다. 소비자 단체소송은 원고적격 범위를 확대하여 사업자단체에게도 소제기를 허용하는 특징도 가지고 있다.

다수의 소비자가 손해를 입거나 입을 가능성이 있는 경우에 개별 소비자가 각각 소액의 피해를 구제받거나 피해를 예방하기 위해 소송을 제기하는 것은 매우 어려운 일이므로 일정한 자격을 갖춘 단체가 당사자 적격을 부여받아 소비자피해에 대처하는 제도이다. 소비자단체소송을 제기할 수 있는 단체가 소비자 단체소송을 제기하기 위해서는 변호사를 소송대리인으로 선임하여야 한다. 다만, 현행법 체계하에서는 엄격한 요건하에서 소비자 단체소송만을 인정할 뿐 선진국에서 운용되고 있는 집단소송제도는 아직 우리나라에 도입되지 않고 있다.

현행 소비자기본법 상 소비자 단체소송의 대상이 되는 사업자의 행위는 위해방지기준, 표시기준, 광고기준, 개인정보 보호기준을 위반하거나 부당한 행위를 하여, 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 권익을 직접적으로 침해하고 그 침해가 계속되는 경우의 소비자권익 침해행위이다.

다만, 현행 소비자 단체소송제도 하에서 소비자들은 법원에 소비자권익 침해행위의 금지·중지를 요구할 수는 있으나 소비자 피해에 대한 금전적인 손해배상을 청구할 수는 없어서 금전적 손해배상을 받고자 하는 경우에는 별도로 앞서 언급한 민사상 손해배상청구소송을 제기하여야 한다. 즉, 소비자 단체소송에 대해 법원이 침해행위의 중지 또는 금지를 명하는 판결을 한 경우에 이 판결은 소비자의 안전성 확보를 위해 위해상품을 시장에서 축출하는 효과가 있을 뿐이며, 이 판결로 소비자의 피해는 장래를 향하여 간접적으로만 구제된다.

제3장 주요 선진국의 소비자안전 관련 제도 및 집행 절차

제1절 미국의 제도·집행 체계 및 구제절차

1. 소비자정책 추진 기구

미국은 원래 전통적인 자유방임 경제체제하에서 보통법(Common Law)의 원칙을 수정한 소비자보호법의 필요성을 강하게 느껴 오지 않고 있다가 1차 대전이후 대량생산·소비시대에 들어 온 이후 소비자문제가 본격 대두됨에 따라 관련 제도가 마련되기에 이르렀다. 계기가 된 것은 1962년 케네디 대통령이 의회에 보내는 서신에서 소비자의 4가지 권리 - 안전의 권리, 정보를 제공받을 권리, 선택할 권리, 의견을 제시할 권리 - 를 선언하면서 부터이다.

이후 소비자관련 법률이 본격적으로 제정되기 시작했고 연방거래위원회(Federal Trade Commission)의 소비자보호 기능이 크게 확대되어 1990년대를 전후해서는 FTC의 경쟁정책보다는 소비자정책에 더 많은 인력, 예산 등이 투입되면서 중요해진 비중을 단적으로 나타내고 있다.

미국의 소비자법 집행의 핵심부처는 FTC이다. FTC는 특정분야에서 소비자관련 업무를 수행하고 있는 연방통신위원회(FCC)나 식품의약품청(FDA)와는 달리 특정 산업에 구애받지 않고 사실상 모든 소비자를 보호대상으로 하고 있기 때문에 미국 소비자 정책의 핵심부서라고 할 수 있다. FTC는 1938년과 1968년 FTC법 제5조의 개정을 통해 소비자업무를 본격적으로 담당하게 되었으며, FTC는 시행령에 해당하는 FTC Rule에 따라 대부분의 소비자

관련 제도를 집행하고 있다.

소비자안전과 관련해서 특히 중요한 소비자 정책추진 관련기관은 소비자제품안전위원회(Consummer Product Safety Commossion)이다. CPSC는 1973년 발족하여 미국 소비자제품안전법에 따라 1만 5,000여 종에 달하는 미국내 유통 제품의 안전에 관한 규제를 담당하고 있으며 소비자제품에 대한 안전규격을 제정하여 실시하고 있다.

기타 소비자 업무를 담당하고 있는 공적 기관으로는 식품·의약품·화장품·의료기기 등의 잠재적 위해로부터 안전성 등을 확보하기 위한 식품의약품청(FDA), 차량·차량 장비 등의 안전성을 확보하기 위한 전미고속도로안전청(National Highway Traffic Safety Administration), 금융부분에서의 소비자보호를 주임무로 하고 있는 소비자금융보호청(Consumer Financial Protection Bureau), 육류와 가금류·난류 등의 안전 업무를 담당하고 있는 농림부 등이 있다.

이같은 정부기구 이외에도 민간의 소비자단체들이 소비자정책의 집행과 관련한 중요한 역할을 수행하고 있는 데 대표적인 단체들로서는 1936년에 설립되어 소비자들에게 상품·서비스 등에 대한 정보를 제공하고, 소비자를 대신하여 소송을 제기하여 주고 있는 소비자연맹(Consumer Union), 1968년에 설립된 미국소비자동맹(Consumer Federation of America) 등이 있다.

2. 소비자안전 관련 제도

CPSC는 소비자 안전을 확보하기 위해 위해정보수집시스템인 전국전산위해감시시스템(National Electronic Injuiry Surveillance System)을 운용하고 있는데, 이 시스템을 통해 다양한 소스로부터 위해정보를 수집하고 있다. 또한 CPSC는 소비제품의 안정성에 대해 제조업자, 수입업자, 유통업자 및 소

매업자에 대한 위해정보 요구·조사권을 가지고 있다.

위해정보 수집을 구체적으로 보면, 병원의 구급실에 온 환자가 소비 제품에 기인한 사고를 당한 것인지에 대한 여부를 병원 직원이 검토하여 NEISS에 입력하도록 하고 입력의 적정성을 확인하기 위해 CPSC직원이 정기적으로 병원을 방문하여 체크하도록 하고 있다.

병원과 관련된 정보 수집 이외에도 CPSC는 핫라인을 개설하여 안전위해제품, 상해사고, 리콜 제품 판매신고, 리콜 제품 처리정보, 안전제품 선택방법 등 다양한 안전 정보를 수집하고 있다.

이렇게 수집된 정보는 특정 소비제품과 관련한 소비자 부상의 사례를 추정하는데 유용하며 특정 제품의 안전성 검토에 사용된다. CPSC는 수집한 정보를 활용하여 기업으로 하여금 위해물품을 판매하지 못하도록 하거나, 관련 업계에 안전에 부응하는 제품기준을 마련하도록 하거나 필요한 경우 직접 제품안전기준을 정하고 이를 의무적으로 지키도록 하는 등의 조치를 취하게 된다.

3. 소비자안전 관련 피해구제 절차

미국의 소비자법 집행에서 특징적인 것은 과징금이나 형사처벌과 같은 공적인 집행보다는 사적인 집행(Private Enforcement)이 활성화되어 있다는 점이다. 또 손해배상을 위해서는 피해를 입은 사인들 뿐만 아니라 FTC나 주 법무부장관이 적극적으로 관여하고 있다.

사인들은 실손해배상을 넘어선 3배 손해배상소송과 같은 개별적인 소송 뿐만 아니라 집단소송을 통해 막대한 손해배상을 받아내고 있다는 점이 우리나라와 다른 점이라고 할 수 있다. 우리나라 기업들도 이러한 절차에 따라 미국의 소비자에게 거액의 손해배상금을 지급한 사례가 있는데 대표적인 것이 삼성전자

와 엘지디스플레이의 LCD 담합사건에 대한 집단소송이다.

3배 손해배상 소송의 근거는 Clayton법 제4조에서 규정하고 있다. 동 조에서는 “반독점법 위반행위로 인하여 영업 또는 재산에 손해를 입은 사람은 누구든지 3배 손해배상을 청구할 수 있다”라고 하고 있으며, 1960년대 이후 3배 손해배상소송이 크게 증가하였다.

집단소송은 공통의 권리 또는 이익을 가진 집단전체를 1인 또는 소수의 자가 대표 당사자가 되어 소송을 진행하는 것이며 소액·아수 피해자의 효과적인 구제를 할 수 있고 법 위반행위의 억제를 도모할 수 있다는 점이 집단소송제의 장점이라고 할 수 있다.

또한 주의 소비자보호법을 위반하여 시민들이 피해를 입은 경우에 주 법무장관은 피해구제를 위한 원상회복을 청구하거나 Clayton법 제4조에 따라 부권소송으로 연방법 위반으로 인한 주민의 손해배상청구소송을 제기할 수 있도록 하고 있다. 이러한 부권소송은 집단소송과 유사한 점이 많은데, 광범위한 손해배상을 목적으로 하고 피고들의 위법한 행위를 규제하며, 주의 시민들이 입은 손해에 초점을 맞춘 다는 점에서 그러하다.

또한 클레이튼 법에서 소비자에 의한 금지청구소송제도를 두고 있는데 이에 따라서 위반행위의 제거를 목적으로 하는 종국적 유지청구소송과 회수불가능한 손해의 방지를 목적으로 하는 예비적 유지청구소송 모두가 가능하다.

정리하자면, 미국의 경우 소비자법 집행은 FTC나 연방법무부에 의한 공적 집행이 예외이고 오히려 개인이나 피해 기업에 의한 사적 집행이 주가 된다고 할 수 있다. 앞서 언급한 LCD 담합소송에서는 통상의 집단소송 뿐만 아니라 주 법무장관에 의한 부권소송도 동시에 제기되었다. 미국은 세계의 어느 나라보다도 집단적인 피해구제의 수단이 다양한 나라라고 할 수 있다.

최근 Volkswagen의 배기가스 조작 사건의 국내 피해자들이 국내가 아닌 미국에서 손해배상청구 소송을 제기하는 것도 그러한 이유에서 이다. 우리나라의 경우 법 위반으로 문제가 된 경우 대부분 과징금을 납무하면 처분이 종료되지만 미국에서는 대부분의 경우 집단소송 또는 3배 손해배상소송으로 이어질 수 있음을 유의해야 한다.

우리나라 기업들의 입장에서는 이러한 미국내 소송이 모두 집단적인 피해구제를 위한 수단이면서 동시에 피해액의 3배까지 손해배상 청구가 가능하다는 점에서 상당한 부담이 된 다는 점을 유의해야 한다. 이와 아울러 미국의 사법시스템은 대단히 복잡하여 손해배상 청구가 주별로 제기가 되고, 주별로 소송절차나 실체법이 조금씩 상이하기도 하지만 불문법 국가이기 때문에 성문법으로 정비가 되지 않은 부분도 상당히 많다는 점에 유의할 필요가 있다.

제2절 EU의 제도·집행 체계 및 구제절차

1. 소비자정책 추진 기구

EU 차원에서 소비자정책을 총괄하여 추진하는 조직은 「유럽 집행위원회(European Commission)」이며, 집행위원회 산하의 여러 정책국중에서 「사법/소비자 정책국(Directorate-General for Justice and Consumers)」이 소비자정책의 세부적인 집행을 직접적으로 담당하고 있다. 사법/소비자 정책국내 5개 부서중 「Directorate E」에서 소비자 시장, 소비자와 마케팅법, 상품 및 서비스 안전, 금융서비스와 시정조치, 소비자정책 집행과 유럽소비자센터, 소비자전략과 국제관계 업무를 하부조직을 두고 나누어 집행하고 있다.

유럽 집행위원회가 EU 차원에서의 소비자정책을 총괄하여 추진한다면, EU

각 회원국내의 소비자정책 담당기관들은 각 국의 소비자보호 관련 법률을 집행하고 소비자정책의 개선을 위하여 유럽 집행위원회와 긴밀히 의무적으로 협업하고 있다.

최근 유럽 집행위원회는 “2007년부터 2013년까지의 유럽 소비자정책과 전략”을 기획하여 정확한 정보와 시장의 투명성을 통한 소비자권리의 강화, 안전·다양성·질·선택·가격 등과 관련한 소비자 복지 개선, 개인적 방어가 불가능한 위험으로부터 소비자 안전 확보라는 세 가지 측면을 주요 정책목표로 세우고 업무를 수행하고 있다.

또한, 각 회원국들의 국내 소비자 조직을 대표하는 자 등으로 구성된 「유럽 소비자 상담 그룹(European Consumer Consultative Group)」은 EU 차원에서의 소비자정책 결정 및 추진에 있어서 소비자들의 요구사항을 반드시 고려할 수 있도록 유럽 집행위원회에 자문을 하도록 되어 있다.

유럽 집행위원회는 EU 내의 국경을 넘는 소비자보호법 위반 사안을 다루기 위해 그 산하에 「소비자보호 협력 네트워크(Consumer Protection Cooperation Network)」라는 조직을 두고 있는데 동 조직을 통해 회원국들은 판매자와 공급자의 EU 공동체내에서의 법위반을 방지하기 위해 정보 교환 등 서로 협력하고 공동조사와 시정조치를 하고 있다.

유럽 집행위원회 산하의 「유럽 소비자센터 네트워크(European Consumer Centres Network)」는 국경을 넘는 상품 및 서비스의 구매와 관련하여 각 회원국의 소비자들에게 정보를 제공하고 있으며, 국경을 넘는 분쟁의 원만한 해결과 법원 밖 분쟁해결절차에 있어서 조력을 제공하는 역할을 하고 있다

2. 소비자안전 관련 제도

EU 소비자법은 소비자보호의 대원칙을 규정하고 있는 EU기능조약과 이를 구체화하는 각종 지침으로 구성되어 있는데, 먼저 EU기능조약을 살펴보면, 제1부 제12조에서 EU의 정책 및 활동을 규정하거나 수행함에 있어서 소비자보호는 반드시 고려해야 할 사항이라고 규정하고 있고, 제15부 제169조에는 소비자의 이익을 증진하고 높은 수준의 소비자보호를 보장하기 위해 소비자의 건강, 안전, 경제적 이익을 보호하기 위해 노력해야 한다는 대원칙을 규정하면서 이를 위해 취할 수 있는 조치들을 규정하고 있다.

소비자보호와 관련된 지침은 총 13가지이며 이러한 지침들은 회원국의 입법 방향을 정하는 것으로 지침 자체만으로는 규제적 효력이 없으나 회원국에서 법제화된 경우에는 실질적 효력을 발휘하게 된다. 이하에서는 중요한 몇 가지 지침들의 주요내용과 법제화 현황을 간단히 살펴 보고자 한다.

「제조물책임지침」은 제조자의 상품결함에 의해 초래되는 피해에 대해 무과실 책임을 지도록 하고 있고, 피해자는 제조물의 결함과 손해와의 인과관계에 대한 입증책임이 있으며, 제품의 표시, 합리적인 제품의 사용, 제품의 유통시기 등 사정을 고려해서 일반인이 당연히 기대하는 안전성을 구비하지 않은 경우에는 결함이 존재하는 것으로 간주되는 규정이 있다. EU 회원국 중에서 독일, 프랑스, 영국(브렉시트 이전) 등이 법제화하고 있다.

「소비재매매 및 보증지침」은 판매자인 매도인이 제품 인도시에 존재하는 하자에 대해 책임을 지는 것으로 인도 후 6개월 이내에 발생한 하자에 대해서는 인도시에 이미 존재하고 있었다고 추정하는 규정을 두고 있다. EU 회원국 중에서 독일, 영국(브렉시트 이전) 등이 법제화하고 있다.

「제품안전지침」은 제조업자와 판매업자에게 안전한 제품을 공급할 의무를 정하고, 제조업자와 판매업자는 제품의 위험성에 대한 정보를 관할 행정기관에 보고할 의무와 관할 행정기관의 조사에 협력할 의무, 제품 위험을 회피할

수 있는 방안을 강구할 의무 등을 규정하고 있다. 또한 회원국의 관할 행정기관에 대해서는 정보수집 권한, 위험 제품에 대한 경고를 지시할 권한, 리콜 및 제품폐기 명령권한 등을 인정하고 있으며, 자율규제기준을 정비하고 각종 의무 이행과 관련하여 제조업자와 판매업자를 지도할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이와 함께 유럽 집행위원회 및 회원국이 얻은 제품의 안전정보는 원칙적으로 소비자에게 공개하도록 규정하고 있다. EU 회원국 중에서 독일, 스웨덴, 영국(브렉시트 이전) 등이 법제화하고 있다.

소비자안전과 관련한 EU 정책을 좁혀서 살펴 보면 다음 몇 가지 중요한 사항이 근간이 되고 있음을 알 수 있다. 우선 EU는 1993년부터 유럽인증기관(European Organization for Testing and Certification)을 통해 소비자의 안전, 위생, 건강, 환경과 관련해 EU가 정한 기본적 조건을 준수하는 제품에 대해 CE마크를 부착하도록 하고 있다. 또한 최근 EU의 시장소비자보호위원회는 일반제품안전규정(General Product Safety Directive)를 개정하여 시장에서 위해 제품을 신속히 회수하는 체계를 구축하고 있다.

EU에서 제품 위험에 대한 위해정보수집제도는 크게 2가지로 나누어지는데 상해정보시스템(Injury Datebase)과 신속교환정보시스템(Rapid Alert System of Consumer Product)가 그 것이다. IDB는 사고의 원인에 대한 정보수집을 통해 사고예방 및 제품안전을 추구하는 것으로 구체적으로는 EU에서 선정한 약 100개의 병원들에게 수집되는 약 30만개의 사례를 데이터베이스에 입력하게 되는데 가정내 사고, 스포츠 및 예가 부상, 산재 사고를 표준화된 데이터베이스에 입력하고 이의 분석을 통해 상해 예방 및 소비자안전정책 수립을 하고 있다.

RAPEX는 의약품, 식품을 제외한 장난감, 자동차, 전기용품, 화장품, 옷 등을 주요대상으로 하며 동 대상 제품들이 통상의 상태나 예견 가능한 상태로 사용했을 때 소비자 안전이나 건강 상 중대하고 절박한 위험이 있을 경우 제품의

사용이나 판매를 금지·제한하는 긴급조치를 하는 운영방식을 가지고 있다. 구체적인 절차로는 개별 회원국에서 위해 제품이 발생하면 위해평가 등을 한 후 그 내용을 자국의 RAPEX에 올린 후 유럽 집행위원회에 보고하면, 집행위원회는 매주 위해정보에 대한 내용을 공표함으로써 유럽 각국에 신속히 전파하게 된다. 최근에는 중국산 제품이 절반 이상을 차지하게 됨에 따라 중국과 MOU를 체결하고 제품위해정보를 중국측에 전달하여 중국이 해당 상품에 대한 위해성을 스스로 시정하도록 국제협력을 강화하고 있다

3. 소비자안전 관련 피해구제 절차

주요한 피해구제 절차로서 유럽 법집행 네트워크를 통한 법집행은 각 회원국들의 소비자 보호 관련 법집행에 있어 국내 뿐만 아니라 국경을 넘는 범위내에서의 소비자 권리를 실질적으로 확보해 주는 역할을 담당한다. 유럽 법집행 네트워크는 법집행의 우선 순위와 특별조사 등을 결정하며, 국제조약을 근거로 회원국이 아닌 제3국과의 공조도 가능하도록 되어 있다.

다음은 EU-Sweep 시스템을 통한 온라인 분야의 소비자 보호이다. EU-Sweep은 EU소비자 보호를 위한 회원국의 법집행을 감독하고 개선시키기 위한 웹사이트 감시장치이다. 참여 회원국들은 다양한 웹사이트를 감시하여 가격에 대해 오해를 살만한 잘못된 정보를 제공하는 행위, 상품의 특징에 대한 불완전한 정보의 제공, 광고상 무료라고 하면서 실제로는 할부금 등 비용이 발생하는 경우, 철회 등에 대한 소비자 권리 정보를 불완전하게 알려주는 행위 등을 상시적으로 확인하여야 한다. 이같은 감시를 통해 문제점이 발견된 웹사이트에 대해서는 추가 조사를 실시한 뒤 해당 회원국의 국내법에 따라 조사와 사법 처리절차가 진행된다. 구체적인 조치내용들은 회원국들의 국내법에 따라 달라질 수 있으나 대개 당해 웹사이트 정정, 벌금 부과, 당해 웹사이트 강제 폐쇄 등의 조치가 취해 질 수 있다.

다음은 소비자보호 협력 네트워크를 통한 조치이다. 국경을 넘는 사안에 대해서는 관련 회원국간의 공조를 통해 처리되는데 통상은 각 회원국들의 담당 부처로 이루어진 소비자보호 협력 네트워크가 담당하게 된다. 동 네트워크는 「소비자보호협력규칙」에 의해 규율되는데 이 규칙에 따라 신청 당국의 요청이 있는 경우 해당 당국은 위반사실과 관련된 정보를 교환하도록 되어 있다. 또한 다른 회원국 당국의 요청이 있는 경우 요청을 받은 당국은 지체없이 위반사실의 중지를 위해 필요한 모든 집행조치를 취하도록 되어 있다.

다음은 금지청구권에 의한 소비자보호를 살펴본다. 금지청구권은 「금지청구권지침」에 의해 이루어지는데 특정행위에 대해 법원의 허가를 얻어 그 행위를 미리 정지시키는 것을 말한다. 금지청구를 요구하는 당사자는 피고와의 협의 또는 금지청구소송을 제기할 자격이 있는 공공기관과의 사전협의를 통해 법 위반행위의 종료를 달성하기 위해 노력한 후에만 금지청구절차를 진행할 수 있다. 협의절차를 거친 후 2주 안에 위반행위의 종료가 이루어지지 않은 경우 당사자는 금지청구소송을 제기할 수 있다.

유럽의회와 이사회는 2013년 3월 소비자 관련 분쟁해결을 위해 「ADR지침」과 「온라인분쟁조정규칙」을 의결하였고 이를 통해 소비자에게 더 신속하고 유리한 대안을 제공하는 등 분쟁절차를 개선하였다. ADR지침은 분쟁해결을 위해 정식 재판절차 보다는 신속한 분쟁해결을 가능하게 하지만 정식 재판절차를 제한하는 것은 아니며, 유럽연합 회원국들은 2015년 7월까지 개별적으로 수용하였다. 온라인분쟁조정규칙은 물품의 온라인구매 또는 서비스 제공시 발생하는 분쟁에 대해 독립적이고 투명하며 신속한 재판 외 해결 가능성을 열어 놓았다.

ADR 절차는 EU내에서 발생하는 사업자와 소비자사이의 거래상 분쟁을 비사법적 절차를 통해서 해결하려는 장치로서 법원의 공식적 분쟁조정이 아니므로 신속하고 효율적인 해결이 가능하며 국내 뿐만 아니라 유럽 내의 국경을 넘는

계약들에게까지 적용된다. ADR지침에 따라 대안적 분쟁해결이 필요한 소비자는 각 회원국의 담당관청을 통하여 분쟁해결을 신청할 수 있으며 각 회원국들은 분쟁해결 담당기관이 미리 정해진 가격의 한도를 정한 경우에도 당해 한도가 소비자의 접근성을 제약하지 않도록 담보할 의무를 부담한다.

온라인 분쟁 해결절차는 분쟁발생시 소송이 아닌 대체적 방식으로 해결하는 대안적 분쟁해결 절차의 일종으로 그 방식을 온라인 네트워크를 이용하는 특징이 있다. 특히 국경을 넘는 소액·대량의 소비자분쟁해결에 대한 효과적 해결을 위한 것이며 당사자의 신청에 의하여 분쟁처리 절차가 시작된다. 온라인 분쟁조정규칙은 각 회원국들에게 법 위반의 경우 적절한 벌칙을 부과하도록 강제하고 있다.

제3절 일본의 제도·집행 체계 및 구제절차

1. 소비자정책 추진 기구

종래 일본의 소비자정책은 사업자를 각 사업법에 의해 규제하는 가운데서 소비자는 행정에 의한 보호의 객체로서 다루어져 왔다. 이러한 소비자정책은 1968년 제정된 소비자보호기본법에 의해 추진되어 왔으나 2000년대 이후 세계화·정보화의 진전과 함께 소비자 문제가 더욱 복잡하고 다양하게 전개됨에 따라 소비자보호기본법에 의한 시책만으로는 대처가 어렵게 되었고, 특히 “중국산 교자 사망사건”과 같은 식품의 안전문제가 심각한 사회문제가 됨에 따라 소비자정책의 대대적인 변화가 필요하게 되었다.

이에 따라 2004년에 소비자보호기본법을 소비자기본법으로 전면 개정하면서 36년만에 정책기조의 전환을 이루게 되었다. 소비자를 보호의 객체로서만 파악하는 시각은 더 이상 타당하지 않게 되었고, 자립의 주체로서의 소비자상이

강조되기에 이르렀다. 2004년 소비자기본법 개정은 앞서 2002년도부터 논의된 “21세기형 소비자정책의 방향성”에서 비롯되었는데 논의 보고서에는 소비자정책 이념의 명확화, 행정·사업자의 책무와 소비자 역할의 명확화, 소비자정책 관련 규정의 충실화, 소비자고충 처리제도 및 재판외분쟁해결제도(ADR)의 강화, 행정의 정책추진체계의 충실·강화가 핵심 내용으로 다루어지고 있다.

소비자의 지위가 보호의 대상에서 지원의 주체로 전환된다는 것은 소비자정책 이념의 변화를 의미하는 것으로 소비자가 주체가 되기 위해서는 소비자가 사업자와 거래관계에서 대등한 지위를 갖는 것이 필요하고, 이를 위해서 소비자사법의 확충, 소비자 구제제도의 활성화, 정보제공, 소비자안전이 중요하게 되며, 종전 각 부처에서 산업정책의 부수적으로 추진하던 소비자정책을 일원화하고 총괄하여 담당할 부처가 필요하게 되었다.

2008년 소비자행정추진기본계획에 따라 2009년에 소비자청 및 소비자위원회가 설치되었으며, 이하에서는 각 조직의 특성과 이 외에 소비자문제를 다루는 조직들에 대해 간단히 살펴보고자 한다.

소비자청은 전 정부차원의 소비자정책의 종합계획인 “소비자기본계획”을 작성하는 정책입안자의 역할을 담당한다. 또한 소비자정책의 일원화, 정보의 일원화, 소비자 상담창구의 일원화를 목표로 하고 있으며, 이에 따라 거래, 표시, 안전과 관련된 30여개의 법률이 소비자청에 이관 또는 공동 관할하게 되었다. 또 소비자안전과 직결되는 정보일원화와 관련하여 “소비자안전법”에 기초한 중대사고가 다른 정부 조직에서 소비자청으로 통보되도록 되었고, “소비생활용제품안전법”에 기초한 중대사고는 제조업자나 수입업자가 소비자청에 보고를 하도록 함으로써 소비자청은 정보를 집약할 수 있게 되었다. 소비자 상담창구의 일원화와 관련해서는 소비자 핫라인을 개설하여 가장 가까운 소비생활센터에 소비자가 접촉할 수 있도록 하였다.

소비자청은 거래, 표시, 안전에 관한 소비자정책을 전 부처 횡단적(수평적)으로 총괄하는 사령탑의 지위에 있고, 타 부처에서 다루지 않는 틈새 사안을 조정하는 역할까지 담당하게 된다. 거래, 표시, 안전에 관한 법률중에서 특히 안전과 관계된 법률에는 소비자안전법, 소비생활용제품안전법, 유해물질함유가정용품규제법, 식품안전기본법, 식품위생법, 제조물책임법이 있다. 또한 소비자청 내에 소비자안전법에 따른 소비자안전조사위원회와 소비자교육추진법에 따른 소비자교육추진회의를 두고 있다.

소비자위원회는 소비자청을 포함한 각 행정기관이 담당하는 중요 소비자문제에 대한 심의·건의기관으로서 각 행정기관의 자문에 응하고 소비자안전에 관하여 총리에게 권고를 할 수 있는 권고기관으로서의 성격을 갖는다. 소비자위원회 위원(임기 2년)은 10인 이내로 하고 각각 독립적으로 업무를 수행한다.

소비자위원회가 각 행정기관에 대해 건의한 사항 중 소비자안전과 관련된 중요한 몇 가지를 들어보면 다음과 같다. 자동차 리콜제도에 관한 건의(2010년), 에스테·미용의료서비스에 관한 소비자문제에 관한 건의(2011년), 건강식품의 표시등에 관한 건의(2013년), 소비자 사고 미연 방지를 위한 정보 주지절차를 위한 대응책에 관한 건의(2013년), 상업시설내의 유흥시설에서의 소비자안전에 관한 건의(2015년) 등이다.

식품안전위원회는 2003년 식품안전기본법에 따라 설치된 조직이다. 식품안전에 관한 권고 및 감시기관이자 조사·심의기관으로서의 역할을 담당하는 바, 식품안전에 있어서 소비자위원회와 같은 역할을 담당한다고 할 것이다. 식품안전 문제는 소비자안전 문제의 중요한 부분으로 소비자청 이외에도 후생노동성, 농림수산성 등의 업무와도 관련된다. 소비자청은 식품안전위원회의 식품건강영향평가에 기초하여 식품에 대한 리스크 관리업무를 담당하고 있다.

소비자안전조사위원회는 소비자안전법에 의해 소비자청에 설치된 비

상근 위원회 조직이다. 총리는 생명·신체사고 등의 발생정보를 얻은 경우 즉시 소비자안전조사위원회에 알려야 하고, 이외에도 원인조사가 필요하다고 생각하는 자는 누구라도 동 위원회에 원인조사를 신청할 수 있다. 소비자안전위원회는 원인조사를 위해 필요한 한도내에서 관계자에 대한 질문이나 관계 물건의 제출을 요구할 수 있고, 원인조사를 완료한 경우에는 이를 총리에게 제출하고 공표하도록 되어 있다.

소비자안전법상의 소비자청이 법집행 권한인 리콜권고나 명령, 상품의 거래금지·제한 명령 및 회수명령 등으로 직접적인 행정을 한다면, 소비자안전조사위원회의 원인조사 등의 업무는 원인의 철저한 규명을 통하여 그 피해 확대 및 재발을 방지하고, 소비자청에 대한 권고 등을 통하여 피드백하는 역할을 하게 되는 것이다.

2. 소비자안전 관련 제도

소비자안전문제에 대처하기 위해 일본은 소비생활용제품안전법, 식품안전기본법 등 소비자안전에 관한 법률들을 소비자청에 이관하여 소비자안전에 관한 사항을 소비자청이 통할할 수 있도록 하고 있다. 소비자청은 거래, 표시, 안전에 관한 소비자정책 제반을 관장하지만 소비자청 3가지 설립목적 중 하나인 정보의 일원화에서 알 수 있듯이 사실상 소비자안전문제가 가장 중요하게 다루어지고 있다고 볼 수 있다. 이는 소비자청 조직을 통해서도 알 수 있는데 앞 서 언급한 바대로 소비자청내 하부조직으로 소비자안전과를 두고 있는 이외에도 소비자안전조사위원회를 별도로 두고 있는 점을 보더라도 명확하다.

소비자안전법상 소비자 피해의 발생 또는 확대 방지를 위한 행정조치로서 “사업자에 대한 권고 및 명령제도”를 두고 있는데 구체적으로는 상품 등의 리콜(점검, 수리, 개조 등)권고, 리콜 명령, 상품 등 거래의 금지·제한명령, 회수

등의 명령, 거래중지 등의 권고, 거래중지 등의 명령 등이 있다.

소비자기본법에 따라 5년마다 소비자정책의 추진에 관한 가장 기본적인 계획인 “소비자기본계획”을 수립하게 되는데 2015년에 수립된 소비자기본계획을 보더라도 소비자안전의 확보가 가장 첫째로 나와 있고 그 세부내용으로는 사고의 미연방지를 위한 노력, 소비자 사고 등의 정보수집 및 발생·확대 방지, 적확하고 신속한 사고 원인의 규명조사와 재발방지, 식품의 안전성 확보가 언급되어 있다.

2000년대 이후 식품의 안전성이 더욱 중요해 짐에 따라 2003년 식품안전기본법이 제정되고 동 법에 따라 식품안전위원회가 설치되었다. 식품안전위원회는 앞 서 언급한 바처럼 식품안전에 관하여 식품건강영향평가를 실시하고 그 결과에 따라 안전확보를 위해 해야할 시책이 있는 경우 총리를 통해 각 부처에 권고하고, 식품안전성 확보를 위한 중요한 사항을 각 부처에 권고·의견 제시하는 업무를 수행하게 된다.

또한 소비자안전과 관련하여 소비자청은 소관 소비자안전법, 소비생활용제품안전법, 식품안전기본법, 식품위생법 같은 소비자행정법률들을 통해 행정규제를 하거나 민사·형사규제를 하게 된다.

2000년에 민법의 특별법인 소비자계약법이 제정되면서 획기적인 변화가 생겼다. 과거 민사법에 의해 규율되던 소비자와 사업자간 계약은 대량생산·대량소비를 특징으로 하는 현대사회에서 소비자와 사업자간의 정보와 교섭력 불균형이 있어 소비자가 불리할 수 밖에 없는 상황이었으나 소비자계약법의 제정으로 취소권과 계약무효권이 넓게 보장되어 소비자 이익을 실질적으로 보호할 수 있게 되었다. 그 외에도 금융상품판매법도 정비가 되어 금융상품의 중요내용 설명의무 등을 위반하는 사업자에게 손해배상 책임을 부여하게 됨으로써 금융거래에서 잘못된 정보제공으로 손해를 입게 된 소비자가 사법적으로 보호

받을 수 있는 가능성이 확장되었다.

또한 방문판매나 전화권유판매 등을 규율하는 특정상거래법, 할부판매법과 같은 개별법에서도 소비자의 권리를 두텁게 보호하는 취소권 강화 등이 보완되었다.

3. 소비자안전 관련 피해구제 절차

2000년대 이후 소비자사법의 정비를 통해 소비자의 사권이 대폭 확충되었으나 그 권리를 용이하게 실현하기 위한 제도 정비의 필요성이 제기되어 2006년에는 소비자계약법에 소비자단체소송이 도입되었다. 일정 소비자단체에게 소비자계약법상의 사업자의 부당한 계약조항 사용 등을 금지할 것을 법원에 청구할 수 있도록 하는 제도로서 2008년 특정상거래법 등에도 확장되었다.

2004년에는 ADR이용촉진법이 제정되었는데 이는 소비자의 권리보호에 기존 사법제도내지 재판절차만으로는 한계가 있다는 판단에 따른 것으로 인증을 받은 민간 분쟁해결기관을 통해 소멸시효의 중단 및 관련된 소송절차의 중지가 가능하도록 하는 등의 방법으로 민간의 재판외분쟁해결절차의 이용촉진을 도모할 수 있는 계기가 되었다.

또한 2008년에는 국민생활센터법이 개정되어 우리나라의 소비자원에 해당하는 국민생활센터내에 행정형 분쟁해결위원회를 설치하여 조정 및 소비자중재를 담당하게 되어 이른바 “행정형 ADR제도”가 활성화될 수 있는 계기가 마련되었다. 분쟁해결위원회는 중요 소비자분쟁에 한해 조정과 중재를 담당하는데 중요 소비자분쟁이란 소비자에게 발생 또는 발생할 우려가 있는 피해의 상황 또는 사안의 성질에 비추어 전국적으로 중요한 소비자분쟁을 의미한다.

2013년에는 소비자집단소송법이 제정되었다. 소비자집단소송제도는 다수의 소

비자가 관련된 사건에 대해 일정한 요건을 갖춘 소비자단체가 사업자에 대해 소송을 제기하고 승소하게 되면 관련된 소비자가 채권을 신고함으로써 소송절차에 가입하는 구조로서, 대표당사자가 소송의 주체가 되고 관련자 모두가 소송의 당사자가 되는 미국식 집단소송제와는 차이가 있다.

제4장 결론 : 소비자 안전확보를 위한 정책적 제언

제1절 소비자안전 담당기관 정비

1. 소비자안전정책·집행기관의 통합

2006년 소비자기본법 전면 개정으로 현재의 소비자정책 추진체계가 형성되었다. 재정경제부에서 공정거래위원회로 소비자정책 추진업무가 일원화 되었는데 이는 그간 경제성장과 내적발전에서 상대적으로 비중이 낮게 다루어져 왔던 소비자업무가 이제는 정부정책에서 중요한 위치를 차지하게 되었다는 점과 경쟁정책 업무를 담당해 오던 공정거래위원회가 소비자 업무의 주무부처가 됨으로써 경쟁정책과 소비자정책을 조화시켜 소비자가 명실상부한 정책의 목표가 되었다는 점에서 중요한 의미가 있으나 아직까지는 여전히 한계점도 지니고 있다고 보여진다.

소비자안전과 관련해서는 소비자기본법 이외에 각 분야별로 재난 및 안전관리기본법, 식품안전기본법, 제품안전기본법 등이 제정되어 소관부처가 공정거래위원회 이외에도 식품의약품안전처, 산업부 등 상당히 많은 부처가 각각 소비자안전문제를 맡고 있고 이를 통합하여 조정할 컨트롤 타워가 없다는 점이 문제이다. 따라서 많은 소비자안전 관련 법률과 이를 담당하는 각 부처들이 있음에도 불구하고 소비자안전 문제가 해결되지 않고 반복적으로 발생하고 있다.

해외 선진 사례를 살펴 보았듯이, 일본의 경우는 소비자청을 두고 동 기관이 소비자 안전 등에 관한 소비자정책을 전 부처 횡단적(수평적)으로 총괄하는

사령탑의 역할을 하게 하고 있고, 타 부처에서 다루지 않은 틈새사안까지 조정하는 역할을 부여하고 있다. 또한 소비생활용제품안전법, 식품안전기본법 등 안전과 관련된 법률을 모두 소비자청에 이관시켜 유기적·통합적으로 소비자안전문제를 다루고 있다.

이같은 점을 감안하여 우리나라에서 소비자정책을 총괄하고 있는 공정거래위원회에 소비자안전과 관련되는 법률들은 이관해서 관리하게 하거나, 소관 법률들이 각 부처에서 전문적으로 집행해야 할 불가피한 부분이 있다고 해서 각 부처 소관으로 두어야 한다고 하면 최소한 소비자안전에 관한 기본법(가칭 "소비자안전법")을 제정하고 공정거래위원회가 컨트롤 타워로서 동 법을 관장·집행하게 함으로써 소비자 안전을 체계적이고 종합적으로 다룰 수 있도록 하여야 한다.

2. 소비자정책위원회 위상 강화

공정거래위원회내에 설치되어 있는 소비자정책위원회는 소비자정책기본계획 및 종합시행계획, 소비자정책의 종합적 추진에 관한 사항, 소비자정책의 평가 및 제도개선에 관한 사항 등을 심의·의결하는데 특히 소비자정책위원회의 심의·의결을 거쳐 공정거래위원회가 3년마다 수립하는 소비자정책에 관한 기본계획은 우리나라 소비자정책의 중요한 근간을 이루게 된다.

소비자정책위원회가 이같은 중요한 역할을 담당하고 있음에도 불구하고 우리나라의 경우는 소비자정책위원회 위원장을 장관급인 공정거래위원회 위원장이 맡도록 되어 그 위상에 한계가 있어 효과적인 업무수행이 어려운 상황이다. 즉 장관급 위원장이 타 부처 장관들을 위원으호 하는 소비자정책위원회를 실질적으로 통할하기 어려운 구조로 되어 있는 것이다. 일본의 경우에도 소비자청이 소비자위원회의 의결에 따라 소비자기본계획을 5년마다 수립하고 있고 소비자위원회는 실질적으로 총리의 통할을 받는 것으로 되어 있어 소비자안전

정책의 실효성을 확보할 수 있는 구조로 되어 있다.

따라서 우리나라에서 경쟁정책과 소비자정책을 통할 하고 있는 공정거래위원회 위원장의 위치를 현재 장관급에서 최소 부총리급으로 격상함으로써 각 부처 규제개선 업무와 경쟁촉진 업무, 그리고 범 부처간에 가장 중요한 이슈로 부각되고 있는 소비자안전 문제를 효율적으로 조정·통할할 수 있는 실질적 권한을 부여하는 것이 필요하다. 아니면 공정거래위원장 격상 문제가 정리되는 시점까지 한시적으로라도 소비자정책위원회를 총리소속으로 옮겨 총리가 소비자안전 문제를 직접 관할하도록 하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

제2절 소비자안전정보 시스템 강화

소비자안전을 효과적으로 확보하기 위해서는 안전문제가 발생한 이후에 그 원인을 파악하고 책임있는 사업자에 대해 행정적·형사적 제재를 가하거나 손해배상 등 민사적 제재를 통해 사후적으로 안전과 관련된 피해를 구제하는 것도 중요하나, 사전에 위해가 발생하지 않는 것이 더 중요하다. 위해를 사전에 방지하기 위해서는 위해가 발생할 가능성이 있는 상품·상황 등에 대한 정보를 축적하고 있다가 어느 수준이 되면 소비자에게 적극 알림으로써 미리 대처하게 하는 방법이 유용한데 이에 필요한 것이 소비자안전 정보의 확보와 분석·제공하는 시스템이다.

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 경우 한국소비자원의 소비자안전센터에서 위해정보감시시스템을 운영하고 있으며 필요한 경우 소비자안전주의보 등을 발령하는 등 안전정보와 관련된 업무를 수행하고 있으나 해외 선진국가와 비교해 볼 때 아직은 미흡한 수준이라 할 수 있다.

우리나라의 경우도 보건소·병원 등으로부터 사고 보고 등을 받고는 있으나 보고체계가 완비되지 못하고 있어 형식적으로 이루어지고 있는 실정이다. 미국, EU 등에서는 위해감시시스템에 각 병원 등이 입력하는 내용의 적정성을 확인하기 위해 우리나라 소비자안전센터에 해당하는 기구의 직원이 직접 방문하여 점검하는 절차까지 두고 있다. 우리나라도 위해정보 입력을 해야하는 소스를 다양화하고 그 수를 확대하는 것 뿐만 아니라 실질적인 위해정보 입력이 이루어 질 수 있도록 체계적으로 점검하고 관리하는 조직·절차가 필요하다고 생각된다.

또한 수입제품에 대한 소비자안전정보 확보문제도 시급히 해결해야 할 과제이다. 현재 가공식품류를 비롯해서 일반 제품류에 대해서는 폭넓은 수입이 이루어 지고 있는데 이에 대한 위해·안전 정보 수집이 부족한 상황이며 정보가 수집되었다 하더라도 안전문제가 있는 제품에 대한 국가차원의 적극적인 조치가 어려운 상황이다. 이를 위해서는 EU의 사례를 참고할 필요가 있다. EU의 경우 역내 사용 제품의 절반이상을 차지하고 있는 중국산 제품에 대해 중국과 MOU를 체결하고 역내에서 파악된 위해정보를 중국에 전달하여 중국측이 스스로 해당제품에 대해 위해성을 제거하도록 적극적인 정책공조를 하고 있다. 우리나라도 중국산 제품 사용이 광범위한 만큼 수집된 위해정보를 중국당국과의 적극적인 공조를 통해 위해를 제거해 나가고 점차로 동남아 국가에까지 확대해 나가는 노력이 필요하다.

제3절 행정규제의 실효성 제고

소비자안전을 확보하기 위한 규제는 행정규제, 형사규제 및 민사규제로 나누어 질 수 있는데 앞서 살펴본 바대로 우리나라는 소비자기본법 및 각종 소비자거래법률, 그리고 각 부처에서 운영하고 있는 소비자안전 관련 법률들에 의한 행정규제 중심으로 소비자 안전업무가 시행되고 있다.

즉 사업자가 소비자안전과 관련하여 관련 법률을 위반한 사항여부를 신고나 행정조사 등으로 인지하고 사업자의 행위가 법률에 위반한 것으로 판단되는 경우는 관계 행정기관이 리콜 등 각종 시정조치나 과징금을 부과하게 되고 위법사항이 위중할 경우에는 형사벌을 부과하는 절차로 이루어 지고 있으나, 문제를 제기하는 소비자입장에서는 소비자 안전과 관련한 위법사항을 시정하는 조치가 미약하거나 제대로 이행되지 않고 있다는 인식이 나타나고 있다.

실제로 각 행정부처가 조치한 사항들을 살펴보면 리콜의 경우에도 자발적 리콜을 유도하거나 경미한 시정조치에 그치고 과징금과 같은 금전적 제재를 가하는 경우도 그렇게 많지 않아 국민들의 인식이 잘못된 것이라 하기가 어려운 상황이다.

우선은 리콜제도를 강화할 필요가 있다. 리콜제도의 근본적인 성격은 기업의 자율성 확대와 책임강화인데 우리나라의 리콜은 여전히 자발적인 리콜보다는 강제리콜 위주로 운영되고 있고, 자발적 리콜이라 하더라도 사업자의 책임성에서 스스로 하는 것이 아니라 행정기관의 일정한 유도에 따라 최소한으로 이루어지는 경향이 있어 소비자의 불신을 사고 있다. 따라서 자발적인 리콜은 결국 제품에 대한 소비자의 신뢰를 높여 기업 가치를 높일 수 있다는 사업자들의 인식의 전환이 필요하며 그 때까지는 강제리콜이라도 소비자의 관점에서 각 해당부처가 적극적으로 추진하는 것이 필요하다.

시정조치와 과징금 부과 상태도 다시 한 번 점검해 볼 필요가 있다. 행정규제는 소비자안전에 영향을 끼치는 사안에 대해 신속하게 교정할 수 있다는 장점이 있지만, 그 시정조치 수위가 낮을 때는 소비자안전 문제가 다시 재발하는 등 법위반 억지력이 현저하게 떨어진다. 따라서 소비자안전과 관련된 시정조치 및 과징금 등의 부과수준 등에 대한 체계적인 검토를 통해 실효적인 제재가 이루어질 수 있도록 행정규제 수준의 적정화에 대한 검토가 필요

하다.

제4절 소비자안전 관련 피해구제 절차 개선

1. ADR제도의 보완

소비자피해구제의 실효성을 높이기 위해 현재 운영되고 있는 소비자 분쟁조정에 더하여 온라인 분쟁조정(Online Dispute Resolve: ODR) 프로세스 구축이 필요하다. ODR시스템은 피해구제 접수부터 처리까지 모든 절차를 온라인으로 구현하여 피해접수-공문발송-합의권고-합의수락 등 모든 분쟁조정 과정에서 쌍방향으로 의사소통이 가능하도록 구현하는 시스템을 의미한다. EU의 경우 2013년에 이미 “온라인분쟁조정규칙”을 제정하여 온라인 구매 또는 서비스 제공시 발생하는 분쟁에 대해 적용할 수 있는 기준을 마련하였는데 그 분쟁해결의 방식도 온라인 네트워크를 이용하게 하는 등 이미 ODR 프로세스를 마련하고 있다.

우리나라의 경우 정보통신 기술이 이미 고도로 발달해 있고 젊은 소비자 층의 경우 온라인 구매 등이 일반화되어 있고 온라인 상으로 민원을 처리하는 일에 익숙해 있는 환경 등을 고려하여 ODR 절차를 신속히 마련할 필요가 있다. 이러한 필요성에 대해 다행이 2017년도 소비자정책 종합시행계획에도 동 절차 마련의 필요성이 언급되어 있는 상황이다.

2. 손해배상청구 현실화

민사적인 규제는 소비자안전을 발생시킨 사안에 대해 피해자에게 금전적으로 구제함으로써 간접적으로 소비자 안전사고의 예방 효과를 거둘 수 있는 제도이다. 기존의 행정규제나 형사규제만으로는 소비자안전사고의 발생

을 예방하는데 한계가 있는 바, 이익이 있는 곳에는 항상 불법이 발생할 요지가 남아 있으므로 가해자에게 이를 회수하는 측면에서도 민사규제는 중요성을 갖는다.

2002년도에 시행된 제조물책임법에서는 무과실 책임을 도입하기는 했지만 소비자가 결함의 존재와 결함과 사고와의 인과관계에 대한 입증책임을 지도록 되어 있고 사업자가 손해배상을 면하는 사유가 지나치게 넓게 규정되어 있어서 여전히 손해배상에 있어 한계를 지니고 있다. 따라서 제조물책임법의 개정을 검토해 볼 필요가 있으며 다만 사업자의 지나친 부담을 완화하기 위한 보완책으로 제조물책임보험제도 동시에 도입하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

또한 손해배상제도를 통해 피해자에 대한 구제목적 달성이외에 재발방지의 목적까지도 달성하려면 징벌적인 손해배상제도의 도입도 검토할 필요가 있다. 미국의 경우 19세기 이후 징벌적 손해배상으로서 3배소가 보통법의 확고한 원칙으로 자리 잡게 되어 특히 제조물 책임분야에 있어서는 3배소가 폭넓게 인정되고 있다. 징벌적 손해배상제도는 여러 사람에게 피해를 끼쳤으나 피해자들이 손해배상을 받지 못하는 경우 또는 기업의 주의수준이 사회적으로 적정한 수준에 미달하는 경우 이 손해를 모두 배상하게 하여 도덕적 해이와 사회후생의 감소를 방지하기 위한 제도이다.

3배소와 같은 징벌적 손해배상제도는 위법·부당한 행위를 한 자를 엄격히 제재함으로써 유사행위의 재발을 방지하는 기능을 하게 되고, 경제활동에 있어 각 행위자들의 준법의식을 높이는 기능을 하게 된다. 또한 징벌적 배상은 사회적 배상기능까지도 가지고 있으므로 소비자 안전과 같이 사회전체적으로 광범위한 위해를 끼치는 문제에 대한 해결의 실효성을 높이는 방법으로 적극적으로 검토할 필요가 있다.

3. 소비자 단체소송제도의 개선

우리나라 소비자 단체소송은 엄격한 요건하에서 실시되고 있는데 우선 신청주체로서 국가·지방자치단체, 소비자단체 또는 한국소비자원 이외에 사업자가 신청주체로 되어 있는 점이 문제로 지적되고 있다. 또한 소비자들은 단체소송을 통해 법원에게 소비자 권익 침해행위의 금지·중지를 요구할 수는 있으나 소비자 피해에 대한 금전적인 손해를 청구할 수는 없다는 점이 한계로 지적되고 있다.

소비자 단체소송의 활성화를 위해서는 소비자 보호 관련 법률을 위반한 행위 가운데에서 단체소송의 대상이 될 수 있는 사업자의 불법행위를 구체적으로 열거하여 소비자단체가 법해석의 곤란을 겪지 않고 소송을 제기할 수 있도록 할 필요가 있다. 현행법에는 소비자의 생명, 신체 또는 재산에 대한 권익침해가 발생되고 그 침해가 계속되어야 한다는 요건이 있는데 그 요건에서 침해행위의 현실성·계속성 부분을 삭제하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

또한 현행법에서는 소비자 단체소송을 하려면 법원의 허가를 받도록 하는 소송허가제도가 도입되어 있는데 매 사건마다 법원의 허가를 받도록 하는 것은 국민의 재판 받을 권리를 제약하는 측면이 있음은 차치하더라도 소비자 안전과 관련된 사안에 대한 실질적 권익구제에 장애가 되고 있음으로 이의 폐지도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

4. 집단소송 제도 도입 검토

개인정보 대량유출, 대규모 식중독 사고, 불법 피라미드 시기 등 소비자 위해 문제는 다수에게 반복적으로 발생하는 특징이 있음에도 불구하고 기존 손해배상제도나 소비자단체소송으로는 그 대처에 한계가 있는 상황이다.

현재의 제도만으로는 다수의 소액 소비자피해에 대한 권리구제가 불충분한데,

공동소송제도하에서는 기본적으로 원고 대 피고의 일대일 개별 소송이 여러 개 병합되는 방식으로 구성되어 있을 뿐이어서 변론의 복잡, 송달사무의 폭등 등으로 소송 진행이 한없이 번잡해 지고 비용도 증가하는 문제가 있고 선정당사자 제도는 동일한 피해를 입은 사람들이 모여 공동으로 소송을 제기하면서 당사자 중 한 명 또는 여러 명을 대표자로 정하여 그 대표자로 하여금 모든 피해자를 대표하여 소송을 수행하도록 하는 제도를 말하는데, 동 제도하에서도 각 피해자가 선정자로서 직접 소송비용을 내고 각자의 청구를 해야하는 번거로움은 여전한 실정이다.

따라서 증권관련 소송에서 일부 인정되고 있는 집단소송을 소비자 안전과 관련된 분야에 까지 확대하는 방안을 적극적으로 검토해 볼 만하다.

제5장 결론

현재의 대량 소비사회에서 소비자안전을 확보하고 이를 규율하는 소비자안전 확보방안은 국가 여러 정책목표 가운데서 그 비중이 점점 증대하고 있다. 본 정책보고서에서는 우리나라의 소비자정책과 관련된 기구와 제도를 살펴보고 소비자안전과 관련된 피해구제 절차를 살펴보았으나 아직 여러 면에서 소비자안전을 확실하게 담보하는 데에는 많은 문제점이 있음을 알 수 있다.. 우리보다 앞서 소비자 문제를 경험하고 이를 해결해 온 경험이 있는 소비자정책 분야의 선진국 사례를 세밀히 살펴보면 그 조직, 규율절차 및 제도 등에서 우리의 당면한 문제를 해결하는데 필요한 시사점을 찾을 수 있다. 따라서 소비자 안전관련 조직체계 및 소비자안전 관련 제도, 피해구제 절차면에서 현재 우리나라가 가지고 있는 문제점과 이를 보완할 수 있는 방안들을 정리해 보면서 결론에 갈음하고자 한다.

우선 소비자안전과 관련된 정책 및 집행기관의 정비가 필요하다. 일본의 경우 소비자청을 두고 동 기관이 소비자 안전 등에 관한 소비자 정책을 전 부처 횡단적으로 총괄하는 사령탑의 역할을 하게 하고 있다. 이같은 점을 감안하여 우리나라에서 소비자 정책을 총괄하고 있는 공정거래위원회에 각 부처에 분산되어 있는 소비자 안전과 관련되는 법률들을 이관하여 관리하게 하거나, 최소한 소비자안전에 관한 기본법을 제정하고 공정거래위원회가 컨트롤 타워로서의 역할울 하게 하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 공정거래위원회 위원장의 위치를 현재 장관급에서 최소 부총리급으로 격상하여 소비자안전 문제를 효율적으로 조정하고 통합할 수 있는 실질적 권한을 부여하는 것이 필요하다.

다음으로는 리콜제도를 강화할 필요가 있다. 자발적인 리콜은 결국 제품에 대한 소비자의 신뢰를 높여 기업가치를 높일 수 있다는 사업자들의 인식

전환이 필요하며 그 때까지는 강제리콜이라도 소비자의 관점에서 각 해당부처가 적극적으로 추진하는 것이 필요하다. 또한 소비자 안전과 관련된 시정조치 및 과징금 등의 부과수준 등에 대한 체계적인 검토를 통해 실효적인 제재가 이루어 질 수 있도록 행정규제 수준의 적정화에 대한 검토가 필요하다.

마지막으로 소비자 안전과 관련된 피해구제 절차의 개선과 관련하여 정보통신 분야에서의 거래가 활발한 우리나라 현실을 감안하여 온라인 분쟁조정 절차를 신속히 마련할 필요가 있고, 손해배상에 있어 여전히 한계를 가지고 있는 제조물책임법의 개정을 검토해 볼 필요성이 있으며 징벌적인 손해배상 제도의 도입도 검토할 필요가 있다. 특히 징벌적 배상은 사회적 배상기능까지도 가지고 있으므로 소비자 안전과 같이 사회 전체적으로 광범위한 위해를 끼치는 문제에 대한 해결의 실효성을 높이는 측면이 있으므로 적극적인 검토가 필요하다. 소비자단체소송 제도와 관련해서는 법원의 허가를 요하는 소송허가제도의 폐지가 필요해 보이며 현재 증권관련 소송에서 일부 인정되고 있는 집단소송을 소비자 안전과 관련된 분야에까지 확대하는 방안을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다.

<참고문헌>

김윤정 등, “EU의 경쟁/소비자법·제도 및 사건처리절차 연구” pp. 69-187.

김성천 등, “ 경쟁법제와 소비자법제 연계방안 연구”, pp. 89-94.

배순영, “소비자안전관련 정부 주요계획과 소비자안전 종합대책 수립의 방향” 「소비자정책동향」 제53호(2014년 5월) pp. 3-17.

서희석, “우리나라 소비자법제의 발전과정과 그 특징” 「소비자문제연구」 제42호(2012년 8월) pp.177-184

신영수 등, “일본의 경쟁·소비자법/제도 및 사건처리절차 연구” pp. 124-134. pp. 137-151.

이은영, “소비자안전 법제의 기본구조와 개선방향” 「소비자문제연구」 제45권 제3호(2014년 12월) pp. 6-9.

조성국, “미국의 경쟁/소비자법·제도 및 사건처리절차 연구” pp. 26-48. pp. 118-144.

최병록, “소비자안전 제고를 위한 행정, 형사, 민사규제의 개선방안”, 「소비자문제연구」 제45권 제3호(2014년 12월) pp. 29. pp. 40-42. pp. 44-45

허경욱, “소비자 안전확보를 위한 정부의 소비자안전정보 정책의 효율설 제고방향”, 「소비자문제연구」 제45권 제3호(2014년 12월) pp. 59-61. pp. 63-69.

허경욱, “소비자피해유발 사업자에 대한 행정조치적, 법 제도적 규제조사 및 소비자관점에서의 개선방향 모색”, 「소비자정책교육연구」제12권 제3호(2016년 9월)

홍명수, “경쟁정책과 소비자정책의 관련성 고찰” pp. 60