

消費者被害救濟制度에 관한 研究

韓三寅* · 金祥燦**

目 次

- I. 序 說
- II. 消費者被害救濟의 理論的 背景
- III. 消費者被害救濟制度의 比較法的 考察
- IV. 우리나라의 消費者被害救濟制度
- V. 結 語

I. 序 說

오늘날 우리는 고도의 經濟成長으로 인하여 大量生産 大量販賣 大量消費時代로 성장하였으며, 물질적인 消費生活水準도 향상되었다. 그러나 經濟規模의 增大와 더불어 生産技術과 販賣手段이 多樣해지면서 각종 構造的 缺陷商品과 不正·不良商品이 범람하므로써 消費者의 生命이나 身體上的 安全이 侵害받고 있으며, 각종의 契約·品質·去來·서비스 등으로부터 財産上的 被害도 날로 증가하고 있다.

바야흐로 消費者保護는 오늘날의 國際社會에서 가장 시급한 法政策的인 課題이자 要求로서 등장하고 있는 바,¹⁾ 우리나라에서 消費者問題가 사회문제로 부각된 것은 1970년대 女性團體를 중심으로 消費者의 告發에 의한 被害救濟를 시작하면서 부터라고 할 수 있다. 그 후 消費者被害는 경제발전예 수반하여 專門의이고 複雜化해가는 경향을 띄고 있으나 적절한 解決을 강구하지 못한 채 消費者의 不滿은 더욱 증가되고 있다. 韓國消費者保護院과 民間消費者團體에 접수되어 統計上 集計가 가능한 경우만도 1988년 10만건에서 1991년에는 20만여건으로 불과 3년만에 2배나 증가되었다.²⁾ 그러나 이 통계도 消費者가 意識하지 못하였거나 統計로 나타나지 않은 被害를

* 濟州大學校 法政大學 法學科 副教授, 法學博士(民法學)

** 濟州大學校 法政大學 法學科 講師, 建國大學校 大學院 博士課程 修了(民法學)

1) E. von Hippel, *Verbraucherschutz*, 2. Aufl., 1979, S. 3.

2) 消費者保護團體協議會, 第17次定期總會資料, 1992, 12面.

감안한다면 빙산의 일각에 불과할 것이다.

消費者保護의 대명사로 불리었던 消費者被害救濟에 대한 對策의 講究는 法的·制度的인 裝置의 完備로 소비자 피해가 발생되지 않도록 강구하는 것이 가장 理想的이나 현재와 같이 大量生産 體制에 의한 生産過程과 大量流通을 위한 복잡한 流通構造하에서는 缺陷商品이 발생되지 않을 수 없을 뿐만 아니라 事業者의 격렬한 販賣競爭으로 인한 속임수 등은 더욱 성행하게 될 여지가 많기 때문에 消費者被害의 事後 救濟策의 중요성이 강조되고 있다.

따라서 本稿에서는 消費者被害를 적절하고도 효과적으로 救濟할 수 있도록 하기 위하여 美國·日本·스웨덴 등 主要 諸國의 消費者被害救濟制度和 우리나라의 制度를 比較·分析하고, 法的·制度的 問題點을 파악하여 그 改善方案을 摸索해 보고자 한다.

Ⅱ. 消費者被害救濟의 理論的 背景

1. 消費者被害의 概念 및 特質

가. 消費者被害의 概念

消費者(Consumers, Verbraucher)란 事業者가 供給하는 商品 및 用役을 消費生活을 위하여 購入하여 使用하거나 利用하는 者이며, 事業者에 對립하는 概念이다.³⁾ 따라서 國民一般 혹은 生活者一般으로서가 아니라 消費生活에 關여하는 측면에서 취하여야 할 개념이므로⁴⁾ 生産活動, 企業活動을 위해서가 아니라 消費生活을 영위하기 위하여 商品, 用役을 消費, 使用하는 모든 自然人을 말한다.⁵⁾

消費者被害의 概念을 고찰하기에 앞서 消費者不滿의 概念에 대해서 설명하는 것이 필요할 것이다. 消費者被害는 이론상 消費者不滿을 보다 적극적으로 표현한 것으로서 그 程度에 따라 消費者不滿 자체가 消費者被害라 할 수 있기 때문이다.

經濟活動의 최종적인 단계는 消費에 있다. 그리고 이러한 消費活動을 통하여 國民 전체의 滿足感(utility)을 더해 줌으로써 國民經濟의 福祉를 증대시키고자 노력하는 것이 經濟學의 궁극적인

3) J. A. Henderson & R. N. Pearson, "Products Liability," *The Torts Process* (Boston: Little, Brown & Co., 1975), p. 586; 우리나라 消費者保護法(1986)上的 消費者 概念도 같은 意味이다(消費者保護法 §2의 2號 參照).

4) 長尾治助, 消費者私法の原理, 有斐閣, 1992, 19面.

5) 北川善太郎·及用昭伍, 「消費者保護法の基礎」, 基礎法律學大系(34), 青林書院, 1977, 7-10面.

目標라 할 수 있다. 그러나 현실적으로 消費者의 滿足 및 不滿足에 대한 定義조차 아직까지 확립되어 있지 않다.

Rolph E. Andresen에 의하면⁶⁾ “不滿足이란 사람들이 財貨나 用役을 구입하면서 원했거나 기대한 것에 대한 부족분을 생각하는데서 초래하며, 따라서 不滿足이란 그 財貨나 用役의 구입에 대한 期待와 認知된 製品成果(product performance)와의 差異에 의해서 측정될 수 있다”고 定義하고 있으며, Engel⁷⁾ 등은 “滿足이란 消費者들이 선택한 대안이 그 대안에 대한 先行信念(prior beliefs)과 一致하는 것”이라고 定義함으로써 대안에 대한 期待와 실제적 製品成果와의 差異에서 消費者들의 不滿足要因을 찾고 있다.

한편, 消費者들의 不滿足은 財貨나 用役의 成果와 관계없이 소비자들의 心理的要因에 의해서 발생한다고 주장하는 學者들도 있다. A. R. Andresen 등은 消費者들은 使用과 所有에 대해서 당사자들이 主觀적으로 느끼는 程度가 있으며, 이러한 소비자들의 要求와 欲求(needs and wants)가 충족되어지는 程度를 滿足의 概念으로 정의하고 있다.⁸⁾

또한 消費者不滿足은 商品·서비스의 屬性으로부터 消費者를 둘러싼 사회경제생활 일반수준까지의 多次元·多段階 構造로부터 성립되며 이들은 상호 관련되고 있다고 주장하기도 한다.⁹⁾

이러한 점을 고려해 볼 때 합리적인 消費者 不滿足의 測定을 위해서는 消費者와 生産者 모두가 받아들여질 수 있는 期待水準(standard level)을 設定하는 것이 先決課題라 할 수 있다.

그런데, 消費者不滿足이 형성되었다고 해서 被害나 不滿足의 申請이 바로 제기되는 것은 아니다. 消費者는 不滿足에 대해서 대개 각자 許容可能한 水準을 心理적으로 가지고 있으며 이것을 消費者不滿足의 許容水準이라고 할 수 있다. 消費者는 不滿足의 정도가 許容水準을 초과하면 不滿足을 顯在化시키고 被害나 不滿足의 申請으로 行동을 하게 된다.¹⁰⁾

消費者不滿足이 許容水準 이하의 경우에는 不滿足은 潛在하고 구체적 행동을 취하지 않기 때문에 消費者被害가 존재하지 않는 것은 아니고 消費者가 忍耐하고 許容해 주고 있는 것에 불과하므로 消費者被害의 概念은 消費者不滿足의 피동적이고 적극적인 표현일 뿐 내용상 差異가 없다.

消費者不滿足이 顯在化하는데 이르는 過程은 두가지이다.

첫째는 不滿足의 정도가 許容水準 이상에서 그 상태가 지속되고 있는 경우, 둘째는 許容水準 이하의 불만의 정도가 있다 해도 許容水準 그 자체가 낮게 설정된 결과 許容水準 이상으로

6) Rolph E. Andresen, "Consumer Dissatisfaction: The Effects of Disconfirmed Expectancy on Perceived Product Performance", *Journal of Marketing Research*, Vol. X, Feb. 1973, p. 3.
 7) J. E. Engel, R. D. Blackwell & D. T. Kollat, *Consumer Behavior*, 3rd ed., Dryden Press, 1978, p. 493.
 8) Alan R. Andresen, "A Taxonomy of Consumer Satisfaction/Dissatisfaction Measures", *Journal of Consumer Affairs*, Winter 1977, p. 11.
 9) 羽路駒次, 「消費者被害の救濟 — その現状と課題 —」, 名古屋ワークショップ編, 1987, 30面.
 10) 羽路駒次, 上掲書, 31面.

變化하는 경우이다.

이러한 消費者不滿의 顯在化를 통해서 消費者被害가 발생하며 消費者保護의 規定 등을 고려하여 消費者被害의 概念을 정리하면 “消費者가 物品이나 서비스의 부적절한 價格, 品質, 安全性, 表示, 去來條件 등에 의한 財産上的 損害 또는 身體上的 被害를 입은 경우”라고 할 수 있을 것이다.

나. 消費者被害의 特質

消費者問題가 사회문제로 등장하기 시작한 것은 消費者被害의 일정한 集積을 전제로 한 歷史的 條件의 成熟과 그 속에서 消費者被害의 救濟와 豫防을 요구하는 消費者運動이 정치적·경제적 관계속에서 극히 중요한 영향과 역할을 담당하게 되면서부터라고 할 수 있다. 이와같은 歷史的 條件의 成熟이 없으면 개별적인 消費者被害는 사회문제화 되지 않고 被害者의 탄식과 체념에 그치고 말게 된다.

이러한 消費者被害는 大量生産, 大量販賣, 大量消費體制의 현대 경제사회구조와 밀접한 관련을 가지고 있는 이른바 “構造的 被害”로 파악할 수 있을 것이며, 이에 대해 大量生産 이전단계의 經濟體制에서의 전통적인 개별거래에 의한 피해를 “古典的인 被害”라고 할 수 있을 것이다.¹¹⁾

현대의 消費者被害에 있어서는 多數高額의 被害도 점차 증대하고 있으며, 특히 인간의 生命과 健康에 被害를 입히는 심각한 事故들이 많이 발생하고 있다. 특히 消費者가 입은 被害에 대한 충분한 救濟를 받을 수 없어 消費者問題는 더욱 심각해지고 있다.

이와 같은 현대적 消費者被害의 特質을 살펴보면 다음과 같다.¹²⁾

(1) 被害發生의 普遍性: 오늘날의 消費者被害는 普遍的으로 일어나고 있다는데 가장 큰 特質이 있다. 技術革新과 大量生産·大量販賣 및 大量消費에 따른 經濟構造에서 발생하고 있다. 大量生産은 생산공정의 분화와 流通過程의 복잡화가 이루어지고 製品の 品質管理도 고도기술화 되는 한편 기업간의 過當競争과 판매우선주의에 따른 缺陷商品 발생의 可能性은 항상 잠재하고 있다.¹³⁾ 이러한 사정은 商品 뿐만 아니라 서비스의 경우에도 마찬가지다.

이와 같은 普遍性을 가지는 消費者被害는 量的으로 擴大되고 質的으로 多樣하게 되어 사회적으로 消費者의 일상생활에 恒常化되고 있는 실정이다.

11) 洪天龍, 「消費者被害救濟論」, 三英社, 1980, 26面; 全昌祚, “消費者被害에 대한 救濟”, 「法과 消費者保護」(韓國法學教授會編), 三英社, 1930, 119面; 國民生活審議特別委中間覺書, “消費者被害의 現狀と對策”, 法律時報 第46卷 11號, 118面.

12) 加藤一郎, “消費者被害と事業者責任”, 「法律時報」 559號, 1974. 11, 9面.

13) 北川善太郎·及用昭伍, 前掲書, 4面.

(2) 被害波及의 廣範性: 상품 및 서비스가 大量生産·大量販賣 체계를 통해 消費者에게 提供되므로 일단 缺陷있는 製品으로서 被害를 일으키면 동시에 모든 消費者에게 廣範圍하게 波及되는 성향이 있다. 부당 카르텔에 의한 價格濫用이나 有害物質이 함유된 食品의 被害가 광범위하게 消費者에게 공급되었다면 그것은 전국적으로 파급된 消費者被害의 일반적인 범위가 된다.

한편 내용적으로 고도화된 商品에 대해서는 被害原因의 발견이 용이하지 않아서 피해발생후의 防止措置도 遲延되기가 쉽지 않기 때문에 被害者의 範圍는 한층 더 확대되게 된다.

(3) 被害原因 究明의 困難性: 고도의 技術로 製造된 商品과 流通段階의 복잡으로 많은 事業者가 관여하게 되어 消費者被害가 발생하였을 때 과연 그 被害의 原因이 어느 段階 또는 누구에게서 발생하였는지 究明하는 것은 대단히 어려운 문제이다.

특히 尖端技術을 사용한 製品은 더욱 그렇다. 따라서 消費者는 被害를 받아도 어느 事業者에게 責任을 추궁해야 할 것인지가 分明하지 않아 原因 究明이 어렵기 때문에 損害賠償을 請求하기도 곤란한 경우가 많다.¹⁴⁾

(4) 事業者와 消費者의 不對等性: 技術革新으로 인한 生産의 能率化, 고도의 專門技術로 인한 尖端製品의 生産 및 大量流通과 大量消費에 기한 流通構造의 복잡 등으로 消費者는 商品이나 서비스의 內容을 제대로 알지 못하고 있다. 또한 大量去來에 대한 企業의 便宜와 事業者의 優越的 地位에 따른 約款에 의한 去來일 경우에 소비자측이 교섭할 여지는 거의 없다. 따라서 企業의 情報獨占과 大量去來의 便易를 위한 約款에 의한 去來는 일반적으로 企業에 이익이 되고 유리한 條件만이 제시된 不平等한 去來가 형성된다. 이러한 消費者被害 또는 빈발하여 消費者는 이에 對抗하기에는 무력하고 被害救濟를 받기 위한 事實關係의 立證 또한 곤란하다.

(5) 消費者被害의 深刻性: 위험한 缺陷商品이 大量生産, 大量販賣 體制속에 편입되어 사람의 生命, 身體에 중대한 危害를 미치는 심각한 被害로 되는 경우가 많다. 특히 內容的·技術的으로 고도화된 商品의 경우에는 被害의 原因이 용이하게 식별될 수 없고, 또 그것을 究明하기에 많은 時間이 소요되기 때문에 防止의 手段이 제대로 강구되지 않은 채 전국적으로 확대되어 매우 심각한 문제가 야기된다. 이러한 심각한 事例은 不良食品과 醫藥品으로 인한 집단적인 消費者被害로 나타나게 되고, 自動車의 缺陷으로 인한 大型事故, 또는 醫療서비스나 旅行, 宿泊서비스를 받는 과정에서의 醫療事故, 交通事故, 또는 호텔火災 등으로 인한 大型事故 등은 消費者被害의 深刻성과 大型化의 전형적인 例들이 될 것이다.

14) 國民生活審議特別委中間覺書, 前掲 法律時報 114面.

2. 消費者被害救濟制度的 理念

消費者被害가 발생하면 消費者의 基本權 즉 生存權의 基本權의 측면에서도 반드시 救濟가 되어야 함은 말할 필요도 없을 것이다. 따라서 消費者被害救濟라고 하면 소비자가 입은 피해에 대해서 賠償責任者를 명확히 하여 현금이나 현물로 賠償받는 一體의 것이라고 할 수 있다.

消費者保護法도 소비자에게 피해보상을 받을 수 있는 權利를 명시하고 있으며(消費者保護法 §3의 5, 同法 §39 以下), 消費者問題의 始發도 消費者被害의 集積으로 인한 사회문제화가 되어 부각된 점을 살펴 볼 때 消費者被害救濟의 意義는 매우 크다. 소비자는 物品이나 用役의 사용이나 이용에 따른 피해를 입은 경우 去來當事者의 地位에서 직접 賠償을 요구하거나 行政機關을 통해서 또는 司法節次를 통해서도 救濟를 받을 수 있는 것이다.

消費者被害는 迅速하고도 公正하면서 適正한 救濟가 이루어져야 한다. 또한 少額·多發의 被害라는 特性을 감안할 때 費用이나 時間의인 측면에서도 經濟性이 요구된다고 하겠다.¹⁵⁾ 먼저 消費者被害는 被害發生의 경위나 事實關係를 정확히 파악하여 當事者에게 適正한 補償이 이루어져야 할 것이다. 事業者의 일방적인 責任回避나 消費者의 과도한 補償要求 등은 適正補償의 측면에서 牽制되어야 할 것이다.

消費者被害는 迅速하게 구제되어야 한다. 被害救濟節次가 遲延되는 것은 被害救濟를 하지 않는 것이라고 할 수 있으며 消費者保護法에서도 國家나 地方自治團體에게 迅速한 救濟를 위한 措置를 강구하도록 규정하고 있다(同法 §39②). 또한 消費者保護院에서는 被害救濟의 處理期限을 合意勸告는 30일 이내, 調停決定은 조정요청후 30일 이내에 處理하도록 하여 迅速의 理念을 달성하도록 하고 있다(同法 §§43-44).

또한 消費者被害는 公正하게 處理되어야 한다. 事業者와 消費者의 어느 일방의 意見만을 들어서도 안되며 中立의인 立場에서 公正하게 처리하여야 한다. 當事者의 資料提出과 意見陳述의 機會를 충분히 제공하여야 하며, 事業者의 抗辯權도 봉쇄하여서는 안될 것이다. 그러나 消費者被害의 特質에서 살펴 보았지만 事業者와 消費者의 地位의 不對等性으로 말미암아 消費者는 情報나 技術面에서 또는 約款(契約)과 같이 消費者에게 부당한 條件으로 不利하게 契約되고 있는 측면에서 볼 때에는 消費者를 위해 中間仲裁者는 어느 정도 消費者에 대한 後見的인 役割을 하는 것도 바람직할 것이다.

마지막으로 消費者被害救濟節次는 費用이나 時間이 많이 소모되지 않아야 할 經濟的 理念이 具現되어야 한다. 高額의 被害도 있지만 少額·多發의 被害라는 消費者被害의 特質을 고려할

15) 李時潤, 民事訴訟法(新訂版), 博英社, 1993, 26-32面 參照; 이는 民事關係의 紛爭解決은 民事訴訟節次에서 뿐 아니라 訴訟이외의 紛爭解決節次에서도 같은 制度的인 理念이 具現되어야 할 것이다.

때 少額의 消費者被害를 救濟받는데 지나친 費用이나 時間의 소모는 오히려 消費者가 被害救濟를 단념하게 할 수도 있기 때문이다. 또한 事業者의 영세성이나 倒産으로 인한 被害救濟의 곤란을 막기 위해서 消費者被害救濟基金制度나 生産物賠償責任保險制度 등의 導入도 消費者被害救濟制度의 適正補償의 理念 및 經濟的 理念을 위한 制度的 裝置라고 할 수 있을 것이다.

3. 消費者被害救濟의 方法

현재 消費者被害의 救濟方法으로서 이용되고 있는 것으로는 보통 세가지 形態를 들 수 있다. 즉, 消費者가 事業者를 상대로 直接 被害救濟를 요청함으로써 相互交渉에 의한 方法, 行政機關 등에 의한 被害救濟方法 그리고 司法機關에 訴訟을 의뢰하는 司法的 救濟의 方法 등이다.

가. 相互交渉에 의한 方法

相互交渉에 의한 方法은 가장 많이 이용되고 있는 것으로서 消費者被害는 소비자와 사업자간에 相互交渉에 의하여 원만하게 解決되는 것이 가장 바람직할 것이다. 왜냐하면 사업자가 製造하여 提供한 商品 및 用役에 관한 消費者不滿은 제1차적으로는 消費者와 事業者간에 원만하게 처리되지 않으면 안될 것이기 때문이다. 따라서 사업자측은 消費者의 不滿 내지 紛爭解決의 責任이 있기 때문에 消費者不滿에 대응하여 원활한 처리를 위하여 消費者相談室 등의 消費者不滿 接受·處理機構를 갖추어야 할 것이다. 이 방법은 被害가 少額인 경우의 處理에 많이 이용된다.

나. 行政機關에 의한 方法

行政機關에 의한 不滿, 被害救濟는 시민생활의 실정에 적합한 형태로서 원활하면서도 효과적인 구제를 도모할 수 있을 것이다. 消費者는 事後救濟도 중요하지만 消費者行政의 집행으로 소비자 피해를 事전에 豫防하는 것이 훨씬 중요하다. 이것은 消費者行政으로 넓은 의미에서 예방차원의 被害救濟이다. 그러나 피해가 多數의 消費者에게 생기고 있는 경우에 被害者 모두의 救濟가 곤란하며, 地方自治團體의 消費者被害救濟 窓口가 人力이나 處理節次面에서 충분치 않다는 점 등의 문제가 있다.

다. 司法機關에 의한 方法

司法機關에 의한 消費者被害救濟는 최종적이며 궁극적인 手段으로서 다른 방법에 의한 解決의 基準이 되는 것이기도 하다.

被害者救濟 가운데 裁判에 의한 해결의 비율이 비록 적다하더라도 그것은 다른 방법에 의한 解決의 內容을 규정하는 기본적인 解決方法이다. 따라서 매우 중요한 해결수단임은 당연하다. 그러나 訴訟을 기피하는 시민감정으로 인하여 利用範圍가 좁다고 할 것이다. 더 나아가 이 방법은 節次가 복잡하고 해결에 時間과 費用이 요한다는 점, 少額의 多數 消費者被害의 경우에는 個別救濟의 原則上 全員이 救濟되지 않는 점 등의 문제가 있다.

이상의 消費者被害救濟方法은 消費者被害의 特性에 따라 각기 救濟方法으로서의 적절한 면이 있으므로 被害救濟制度의 改善에 활용하여야 할 것이다.

Ⅲ. 消費者被害救濟制度의 比較法的 考察

1. 美 國

美國의 경우 消費者保護에 대한 관심이 제기된 것은 19세기 후반 美國産業革命 이후에 시작되었다고 할 수 있다. 産業革命을 통한 技術의 發展은 大量生産을 가능케 하였지만 商品에 대한 지식이 없는 소비자들로서는 많은 被害를 입게 된 것이다. 당시에는 政府의 정책도 企業에 대한 간섭을 가급적 排除하는 自由放任主義(laissez-faire) 政策이었으며, 여전히 需要가 供給을 초과하는 형편이었으므로 소비자들은 粗惡하고 危險한 商品으로부터 거의 무방비 상태로 被害를 입게 되었고, 소비자들의 不滿이 증가되었다.

이러한 상황 속에서 19세기 후반에 民間 消費者團體들의 立法活動이 점차 활발해지기 시작하였으며, 그 결실로서 1906년 食品 및 醫藥品法(Food and Drugs Act)과 食肉檢査法(Meat Inspection Act) 등이 제정되기에 이르렀다.¹⁶⁾

오늘날 美國의 消費者被害救濟制度는 行政, 司法, 自律的인 救濟制度로 구분할 수 있으며, 각각 매우 활성화되어 있다. 行政救濟로서는, 消費者製品의 안전에 대한 관리를 위하여 연방기구인 消費者製品安全委員會(Consumer Product Safety Commission)가 消費者製品安全法 등에 의하여 소비자의 안전을 위한 업무를 수행하고 있으며, 食·醫藥·化粧品에 대한 소비자의 안전을 위하여 食·醫藥·化粧品法에 의하여 聯邦食·醫藥品局(Food and Drugs Administration)에서 관리하고 있다. 또한 詐欺·虛偽·誇張·不當去來 등으로부터 消費者를 보호하기 위하여 聯邦去來委員會法과 맥너슨-모스保證法 등에 의하여 聯邦去來委員會(Federal Trade Commission)가 관리하고 있다.

16) Laurence P. Feldman, *Consumer Protection and Prospects*, St. Paul West Publishing Co., 1976, pp. 7-10.

司法的 救濟는 위의 消費者保護關聯法 이외에도 각종 관련법 등에 根據한 積極적인 救濟가 이루어지고 있다. 그러나 節次가 간단하고 費用이 적게 들며 迅速하고 거래의 實情에 맞게 해결할 수 있는 自律的인 救濟節次가 보다 活性化되어 있으며, 이의 가장 대표적인 것이 事業改善所(Council of Better Business Bureaus, Inc.; BBB), 美國仲裁協會(American Arbitration Association) 등으로서 仲裁法과 仲裁規則 등에 의하여 관리되고 있다.

그러므로 여기에서는 事後救濟의 紛爭解決을 법원에의 訴訟이 아닌 自律的인 斡旋·調停·仲裁 등의 방법을 통하여 추진하고 있는 대표적인 消費者紛爭解決機構인 聯邦去來委員會(FTC), 事業改善所(BBB), 美國仲裁協會(AAA) 등 3기관에 대한 紛爭解決制度를 概觀하고자 한다.

가. 聯邦去來委員會(FTC)의 消費者被害救濟制度

聯邦去來委員會는 聯邦去來法(Federal Trade Commission Act)에 의해 1914년에 창설된 聯邦機構로서 초창기에는 기업의 不公正한 競爭方法(Unfair Methods of Competition)에 의한 去來行爲를 規制하는데 그 目的이 있었으나 후에 소비자가 충분한 情報를 제공받는 狀態에서 食品이나 用役을 구매할 수 있도록 하는데까지 활동의 영역이 확대되었다.¹⁷⁾ 동위원회의 組織은 대통령이 上院의 承認을 얻어 임명하는 7년 임기의 5인의 委員으로 構成되며, FTC에서 管掌하는 去來規則, 企業指針, 勸告命令, 調查召喚, 法律審査委員會의 결정사항에 대한 承諾이나 抗訴에 대한 최종적인 決定을 한다.¹⁸⁾

聯邦去來委員會의 主要 規制手段은, 첫째 기업이나 개인의 요청에 의해서 발동하는 勸告意見(Advisory Opinion), 둘째 관할법령의 적용방법에 대한 기업이 지켜야 할 企業指針(Industry Guides)인데, 실제로는 잘 활용되지 않고 있다고 한다.¹⁹⁾

聯邦去來委員會에서 관장하는 消費者被害救濟 關聯法으로서는 물품의 품질과 거래의 보증에 관한 법령으로 이에 대한 일반적 사항을 규정한 統一商法典(the Uniform Commercial Code)과 소비자제품을 취급하는 제조자와 판매자가 제조·판매하는 제품에 대한 상세한 범위의 정보를 소비자에게 제공하도록 하는 것을 규정된 1975년에 제정된 맥너슨-모스保證法(Magnuson Moss Warranty-Federal Trade Commission Improvement Act of 1975)이다. 또한 同法에 의한 聯邦去來委員會 保證規則(the FTC Warranty Rules)과 聯邦去來委員會保證廣告指針(the FTC Warranty Advertising Guides)에서 구체적 사항을 규정하고 있다.

聯邦去來委員會에서 소비자분쟁에 대한 피해구제책으로 운영하고 있는 제도는 紛爭解決프로그램

17) Federal Trade Commission, *A Guide to the Federal Trade Commission*, August 1987, p.1.

18) *Ibid.*, pp.7-9.

19) 金秉辰, "美國聯邦去來委員會의 組織과 活動에 관한 研究", 「慶熙法學」, 第18卷 第2號, 182面 以下.

램(Dispute Resolution Program)이다.²⁰⁾ 소비자분쟁이 일반적으로 少額의 多發性인 特徵을 가지고 있기 때문에 비용, 처리기간, 절차 등에서 큰 투자를 할 수 없다는 특징이 있다. 따라서 이러한 특성을 고려한 해결제도로 調停, 仲裁 등에 의한 당사자간의 自律的인 解決方法을 勸奨하면서 구체적인 情報을 提供해 주는 制度가 紛爭解決프로그램(Dispute Resolution Program)이다.

紛爭解決프로그램은 많은 비용과 시간이 소요되는 訴訟보다 실질적인 대안으로 辯護士가 필요 없으며, 신속하고 값싸고 비밀이 보장되므로 법원에서도 訴訟 이전에 同프로그램에 의하여 紛爭을 解決할 것을 勸奨하고 있다.

紛爭解決프로그램에 의한 紛爭解決方法은 私的인 次元과 法院次元이 있는데, 私的 次元은 仲裁, 음부즈만制度가 있으며 法院次元은 法院指定人調停, 法院指定人仲裁, 少額請求裁判 등이 있다.

(1) 調停(Mediation) : 調停은 紛爭事件과 관련이 없으며 紛爭事業者와 개별적 관계가 없는 자로서 法, 事業 및 協商能力을 갖추고 있는 專門家가 분쟁의 양당사자 사이에서 對話, 和解, 相談 등의 방법으로 당사자간의 紛爭解決을 도와주는 것으로 調停人이 拘束力있는 決定權을 가지고 있는 것은 아니다.

(2) 仲裁(Arbitration) : 仲裁은 當事者에 의해 혹은 仲裁規則에 의해 선정된 仲裁人이 仲裁判定을 내리면 同 仲裁判定은 최종적이며 確定判決과 동일한 效力을 가진다. 仲裁人은 前段階의 調停人과 동일인물이 될 수 없으며 사전에 仲裁合意가 되어 있어야 한다. 그러나 BBB의 消費者 仲裁은 當事者의 加入 때 消費者의 被害救濟要請이 있는 경우 仲裁에 同意하도록 되어 있어 消費者의 仲裁申請만 있으면 중재가 가능하다. 美國의 州에 따라 어떤 州에서는 事業者에게만 法的 拘束力을 인정하는 州도 있다.

仲裁判定을 내리는 仲裁人은 規則에 따라 1인 혹은 3인 등으로 構成되며 3인으로 구성될 때는 양 당사자가 1인씩 선정하고 선정된 2인의 仲裁人이 제3의 議長仲裁人을 선임하며 仲裁人은 사건을 조사하고 심문을 개최한 후 仲裁判定(Arbitration Award)을 내리며 일반적으로 仲裁以前段階인 調停이 시도된 후에 이의 실패시에 仲裁節次가 개시된다.

(3) 음부즈만(Ombudsman Method) : 음부즈만은 원래 200여년 전에 스웨덴에서 비롯된 제도다. 企業에 대하여 불만이 있는 경우에는 企業에서 고용하고 있는 음부즈만이, 政府公共서비스에 불만이 있는 경우에는 州政府나 自治團體長이 임명한 음부즈만이 활동을 하고 있다. 그러나 그러한 음부즈만은 어떤 強制力을 가지고 있지 못하며 기업의 最高經營者나 關聯政府 또는 自治團體長에게 정책수립과 불만을 해결토록 하는 助言을 하며 消費者를 도와 紛爭을 解決하게

20) Federal Trade Commission, *Road to Resolution Settling Consumer Dispute*, 1991.

나 新聞·放送 등을 통하여 기업의 欺瞞的 行爲를 알린다. 특히 정부 傘부즈만은 특정문제에 대한 報告書 發行과 24시간 동안의 相談도 수행하며 費用은 無料이다.

(4) 法院調停(Court-Sponsored Mediation) : 法院調停은 訴訟期間이 너무 길고 費用이 많이 들어가는 短點을 보완하기 위한 것으로 私的 次元의 調停처럼 양당사자가 法院이 지정한 調停人에게 사건의 사실을 제시하고 협상한다. 이때 調停人은 해결되도록 도와주며 調停決定을 한다. 그러나 調停決定은 拘束力이 없으며 양당사자가 同意하지 않는 경우는 法院에 訴訟을 제기할 수 있다.

(5) 法院仲裁(Court-Ordered Arbitration) : 仲裁判定은 법원의 判決과 동일한 效力을 가진다. 만약 不服하는 경우는 30일 이내에 法院에 取消의 訴를 제기할 수 있다. 法院仲裁도 私的인 仲裁처럼 중재심문이 짧아 신속하고 비용이 적게 든다. 仲裁人은 주로 자원봉사자가 대부분이며 辯護士나 은퇴한 判事로 이루어진다. 20개 이상의 州에서 法院에 訴訟을 제기하기 전에 반드시 거치도록 하고 있다.

(6) 少額請求裁判(Small Claims Court) : 美國의 거의 모든 지역에서 이용이 가능하다. 1,500 달러 이하인 경우는 調停이 이루어지며 調停이 실패하는 경우에는 少額裁判을 청구하고 判事에게 주장사실을 제출하면 判事は 검토 후에 決定을 내린다. 不服하는 경우 再審을 請求할 수 있다.

이상과 같은 紛爭解決프로그램의 活用方法은 ① 地方 혹은 州의 消費者保護事務所, ② 消費者 不滿을 다루는 特定 政府機關, ③ 法院, 警察, 辯護士事務所 등과 같은 地域社會紛爭解決 센터, ④ 地域所在 事業改善所, ⑤ 地方 法科大學의 法律相談所, ⑥ 民間機構, ⑦ 地方新聞社, 텔레비전·라디오放送局, ⑧ 地方少額請求裁判所 등에서 이루어지고 있다. 紛爭解決프로그램을 찾게 되면 스스로 할 것인지 辯護人을 선정할 것인지를 결정한 후 프로그램이 요구하는 서류를 제출하면 된다. 중립적인 제3자의 調停人을 調停人名簿 등을 참고하여 選定하고 調停이 실패한 경우 仲裁人을 선정하여 仲裁로 들어갈 수 있다.

紛爭解決프로그램을 활용하고 있는 紛爭解決機構는 전국적인 機構의 紛爭解決센터(Dispute Resolution Centers by Stats), 製造業者와 去來業者協會(Manufactures and Trade Association), 傘부즈만 등으로 나누어져 있다.

전국적인 기구는 14개이며, 그 대표적인 것으로 Academy of Family Mediators, Better Business Bureau, American Arbitration Association, American Bar Association 등이 있으며 州에 있는 紛爭解決센터는 Arkansas州의 Consumer Professional of Arkansas Attorney General's Office 등 145개가 있으며 製造業者와 去來業者協會로는 American Automobile Association 등 36개, 그리고 公的 傘부즈만이 있는 곳은 州事務所가 5개, 地域事務所가 5개, 市事務所가 4개 기타 푸에르토리코와 괌 등의 2개 등 16개로 전국 총 211개가 있다.

나. 事業改善所의 消費者紛爭의 調停·仲裁制度

事業改善所(Council of Better Bussiness Bureaus Inc.; BBB)²¹⁾는 1912년에 설립된 National Better Bussines Bureau와 1921년에 설립된 Association of Better Bussines Bureau가 1970년에 통합되어 탄생된 것이다. 이 事業改善所는 “消費者保護가 企業成長의 밑거름”이라는 취지에서 GM, IBM, Citibank, Coca-Cola 등 주요대기업과 경제단체 등 1,000여개 회사가 會員으로 참여하여 會費와 寄附金으로 운영되는 企業의 自律的인 消費者保護機構이다.

事業改善所는 紛爭解決프로그램을 수행하는 기관중 가장 큰 消費者紛爭解決機構인데 지역사무소 170여개 중에서 140여개소에서 사업자와 소비자간에 분쟁을 자율적으로 해결하는 수단인 消費者仲裁프로그램을 설치하여 운영하고 있다. 전통적으로 BBB는 분쟁을 調停과 仲裁로 해결하며 調停事件이 조정으로 해결되지 못하는 경우에는 仲裁로 최종 해결한다.²²⁾

BBB가 1990년에 접수한 消費者 문의와 피해는 1천 70만건으로 1982년의 7백 64만건보다 약 40%가 증가되어 매년 평균 4.5%정도 증가되고 있다. BBB의 調停·仲裁制度로서 그 이용실적이 많고 잘 되고 있는 부분은 自動車 部分이다. BBB Auto Line은 BBB의 가장 큰 ADR (Alternative Dispute Resolution) 프로그램일 뿐만 아니라 전국적으로 가장 큰 프로그램이다. 이 BBB Auto Line에 가입하고 있는 自動車會社는 미국 전역에 모두 참여하는 會社와 하나 또는 몇개 州에만 참여하고 있는 企業으로 나누어진다.

전국적으로 참여하고 있는 自動車 會社는 Gernerl Motors, Honda, Acura, Nissan, Infiniti, Volkswagen, Audi, Saab와 Sterling 등이다.

또한 특정 일부 주에만 참여하고 있는 自動車 會社는 Alfa Romeo, Peugeot, BMW, Range Rover, Jaguar, Rolls-Royce, Maserati, Subaru, Mitsubishi, Volvo와 Yugo 등이다.

BBB Auto Line의 事件處理節次는 소비자로부터의 문의전화가 접수되면서 개시된다. 당사자 사이의 和解節次를 걸쳐 調停·仲裁로 이행하여 사건이 종결되도록 되어 있다.

調停·仲裁를 통해서 해결되는 사건은 調停이 仲裁보다 많으며 仲裁에 의해 해결되는 件 가운데 消費者에게 棄却決定되는 사건도 40%에 달하고 있다. 補償決定을 消費者가 수용하는 것이 대부분이나 약 15%정도는 소비자가 補償決定에 불만을 가지는 것으로 나타났다.

美國의 消費者紛爭解決은 仲裁 利用率이 전체의 12.5%로 높으며 調停에 의하여 당사자간에 해결하지 못하는 경우도 소비자의 수락거부가 없는 한 모두 仲裁로 해결되고 있다.

21) Council of Better Bussiness Inc., Annual Report, *By-LAWS Council of BBB*, Sep.1977; *What is a BBB*, 1986; *Guides for Bedding Advertising*, March, 1986.

22) Better Business Bureau, *Arbitration*, 1987.

다. 美國仲裁協會(AAA)의 調停·仲裁制度

美國仲裁協會(American Arbitration Association)는²³⁾ 1926년 1월 29일 美國 Membership Corporation Law에 의해 뉴욕州 SUPREME Court의 명령으로 설립된 세계 최대규모의 仲裁機關이다. 미국에서는 상거래 등에서 오래전 부터 仲裁가 이용되었으며 그 이용자는 海上 貿易業者 등 일부분에 불과했다. 그러다가 1920년 뉴욕州에서 仲裁法이 제정되면서 현대적 仲裁制度가 시작되었다. 1922년에 설립된 Arbitration Society of America라는 常設仲裁機關이 常設商事仲裁判定部를 운영해 오다가, 1925년 뉴욕주상업회의소에서 설립한 仲裁基金(Arbitration Foundation)과 1926년에 통합되어 美國仲裁協會(American Arbitration Association)가 탄생되게 되었다.

美國仲裁協會에서는 仲裁法에 의하여 분야와 절차·진행방법에 따라 仲裁規則을 제정하여 仲裁節次를 진행하고 있으며 1992년 현재 운영되고 있는 仲裁規則은 Voluntary Labor Arbitration Rules, Streamlined Labor Arbitration Rules, Patent Arbitration Rules, Grain Arbitration Rules 등 29개나 된다.²⁴⁾

美國仲裁協會는 법원의 중재이전의 단계로서 調停制度를 이용토록 하고 있다. 訴訟보다는 仲裁가, 仲裁보다는 調停이 調停보다는 당사자간의 和解에 의한 紛爭解決이, 그리고 분쟁을 사전에 豫防하는 것이 最善이라고 弘報하고 있다.

調停은 형식에 있어 중재보다 비공식적이며 仲裁는 소송에 비하여 비공식적이다. 調停이 개최되는 장소는 어느 장소든지 당사자가 합의하는 장소이면 되고, 仲裁는 보통 常設仲裁機關의 判定室에서 심문이 개최된다. 調停決定의 效力은 당사자를 구속하지 않으나, 사전합의에 의하여 성립되는 仲裁는 당사자를 拘束하며 법원의 確定判決과 동일한 效力이 있다. 美國에서의 調停은 조정인이 조정을 통하여 합의가 되면 법적으로 仲裁判定과 동일한 효력이 있는 調停書가 작성되고 양당사자로부터 동의를 받는다. 이와 같이 美國의 調停은 당사자간의 合意解決을 바탕으로 하고 있으며, 仲裁는 법원의 소송이 재판기간이 너무 길고 비용이 많이 드는 단점을 보완하고 있다.²⁵⁾

美國의 調停과 仲裁가 우리나라와 다른 점은, 첫째 調停과 仲裁의 種類가 業種別로 분류되어 있으며 업종분야마다 規則이 별도로 制定되어 있다는 것이며, 둘째는 調停과 仲裁의 申請人資格이 사업자, 변호사, 개인, 거래협회, 단체, 관리자, 消費者,²⁶⁾ 가족, 집단 등 다양하며 제한되어 있지 않다는 것이다. 셋째로 우리나라에서는 調停制度가 먼저 발달한 반면, 미국은

23) American Arbitration, *A History of AAA(1026-1991)* 參照.

24) American Arbitration Association, *Arbitration Times*, Spring 1992.

25) AAA, *A Guide to Mediation*, May 1992, pp.3-6.

26) AAA, *Commercial Arbitration Rules*, May 1992, p.3.

仲裁의 短點을 보완하기 위한 代案으로 조정이 발전되어 왔다는 점이다.

2. 日 本

日本에서 소비자문제가 현저하게 인식되기 시작한 것은 1950년대, 즉 일본의 경제사회가 大量生産·大量消費段階에 도달한 시대라고 하겠다. 특히 1960년대 들어 消費者物價의 上昇, 安全·衛生面에서의 缺陷商品의 擡頭, 虛偽·誇張表示廣告가 증대되면서 消費者保護의 필요성이 강조되게 되었던 것이다.

1961년 經濟企劃廳長官의 諮問機關으로 “國民生活向上 對策審議會”가 설치되었고, 1964년에는 臨時行政調査會가 구성되어 각각 활동을 벌여 나가면서 消費者保護行政의 法制化, 진정처리, 소비자교육 등의 각 분야에 충실을 기하기 위하여 行政機構의 新設·擴充의 必要性이 제기되었다.²⁷⁾ 이에 따라 1963년 農林省, 1964년 통산성에 소비경제과가 설치되고 또 1965년에는 經濟企劃廳에 國民生活局이 설치되어 각 省·廳의 소비자행정을 綜合·調整하게 되었을 뿐 아니라 그때까지의 “國民生活向上 對策審議會”가 개편되어 새롭게 내각총리대신 및 관계 각 대신의 諮問機關으로서 “國民生活審議會”가 발족되었다.

日本의 경우 소비자보호행정이 보다 종합적으로 추진된 것은 1968년 消費者保護基本法의 제정 이후라고 하겠다. 말하자면 특별한 法制나 機構의 설치없이 민간주도형의 산발적 消費者運動으로서의 소비자보호행정이 同 基本法의 制定과 “消費者保護會議”의 창설로 강력하고도 통일적인 소비자행정으로 전환하게 되었다. 消費者保護基本法의 基調를 살펴보면 소비자이익의 보호에 관하여 國家, 地方公共團體 및 事業者가 해야 할 義務와 병행하여 消費者가 해야 할 役割을 정하고 있다. 그리고 그중에서 事業者의 義務로서는 소비자로부터의 불만의 적절한 처리에 진력할 것, 市町村(특별구를 포함)은 그 처리의 斡旋에 노력할 것, 國家 및 道都府縣은 그것이 적절하고 신속하게 처리되도록 하는데 필요한 시책을 강구하는데 진력할 것을 규정하고 있다.²⁸⁾

따라서 日本에서의 消費者被害救濟體系를 살펴보면 먼저 行政機關에 의한 被害救濟體系이다. 國家에 의한 消費者相談窓口로서는 國民生活센터(Japan Consumer Information Center: JCIC), 通商産業省 및 農林水産省 등에 창구를 설치하고 있다. 또한 地方公共團體 등에서도 消費者苦衷相談窓口가 설치되어 있다.²⁹⁾ 두번째로 企業에 의한 苦衷處理體制이다. 개별기업이나 기업단체가 消費者苦衷相談窓口를 설치하여 소비자로부터 제기되는 각종 불만이나 피해를 自主적으로 處理하고 있다. 세번째로 全國에 산재해 있는 消費者團體가 消費者相談所를 운영하고 있다.

27) 日本消費者教育學會, 「消費者保護論」, 光生館, 1986, 29面.

28) 日本消費者教育學會, 上掲書, 30-32面.

29) 通産資料調査會, 「産業と消費者保護」, 1985, 730面 以下 參照.

마지막으로 司法的인 被害救濟機關인 法院에의 訴訟에 의한 救濟는 法的 拘束力과 強制力을 가지고 있지만 비교적 重大한 被害, 高額의 被害를 입은 경우에 한해서 이용된다.

제도적인 측면에서 消費者被害救濟制度를 살펴볼 때 行政機關에 의한 制度와 事業者의 自律的인 救濟制度 등으로 나눌 수 있다.

가. 消費生活改善 苦衷處理制度

일반소비자의 소비생활에 관한 苦衷相談의 접수·처리를 조직적으로 행하고 소비생활의 합리화에 도움을 주기 위해 通商生産省의 소비자행정시책의 일환으로서 1965년 10월 15일부터 消費生活改善 苦衷處理制度가 시행되고 있다.

고충상담을 접수하는 창구는 本省, 地方通商産業局, 오끼나와綜合事業局에 설치되어 있지만 일반소비자의 신변에서 고충상담을 신청받는 것을 고려해서 소위 모니터로 불리는 “消費生活改善 監視員”을 배치하고 이 감시원을 통해서 苦衷相談을 접수하고 있다. 감시원은 접수한 고충상담을 地方通商産業局, 오끼나와綜合事業局에 회부하는 것이 중심적인 일이며 감시원이라는 신분으로 직접 해결을 할 수는 없다. 더욱이 通商産業省 관계의 商品이나 서비스에 대한 處理는 자연스럽게 처리하지만 他省關係의 것, 예컨대 食料品이나 醫藥品 등에 대해서는 本制度로서는 그때 그때 關係省·廳에 의뢰하는 수 밖에 없다.

처음 발족할 때에는 300명의 감시원이 있었지만 1984년 현재 715명의 감시원이 전국에서 활약하고 있다. 監視員에게는 苦衷相談의 接受窓口라는 것을 나타내는 표찰을 교부하고 감시원은 이것을 自宅이나 관계있는 事業所에 揭示하도록 하고 있다. 이렇게 접수창구를 명시해도 일반소비자는 苦衷相談을 잘 논의하지 않는다. 따라서 감시원은 地域의 各種會合에 출석하고 그 장소에서 나타난 苦衷的인 話題도 가능한 한 취합하도록 지도하고 있다.

감시원은 원칙적으로 苦衷의 接受를 거부할 수 없다. 書面이나 電話 또는 面談에 의해 신청을 받으며, 명백한 消費者 過失이 있거나 不當한 事件은 납득시키도록 하며 접수한 것은 신속히 사무처리를 하여야 한다. 접수한 苦衷相談은 접수번호, 접수년월일, 신청자의 성명, 주소, 전화 번호, 신청의 개요를 기입하도록 하고 있다.

나. 私書函 1號 制度

“私書函 1號”는 通商産業省의 苦衷相談 處理制度의 일환으로서 1973년 4월 1일에 東京中央 郵便局에 개설된 것이다. 원래 이 制度는 캐나다의 消費者法人省이 1968년에 苦衷接受私書函이라 하여 이미 실시하였던 “Post 99”에서 유래하는데, 전국의 소비자로부터 널리 苦衷相談을 接受하고 그것을 處理함으로써 소비자의 목소리를 보다 더 行政에 反映시키려는 것이다. 소비자

로부터 文書나 편지에 의해 상품이나 서비스에 관한 苦衷相談 등을 접수하여 원칙적으로 1개월이 내에 文書로 回答을 하는 것이며 이 경우 필요하다면 관계 各省·廳 및 業界團體 등의 협력을 얻어 처리하고 있다. 1979년까지는 財團法人 日本消費者協會에 위탁해서 專任의 苦衷處理員이 그 處理를 담당했으나 1980년부터 通商産業省 消費者相談室에서 운영하고 있다.

1973년 4월에 이 制度가 시행되어 1973년 7,331건, 1974년 1,603건, 1975년 872건 등이며 1983년에는 92건으로 감소하고 있다.³⁰⁾ 이는 各省에 消費者相談室이 설치되어 電話나 面接에 의한 相談制度가 충실해졌고 지방공동단체에 있는 消費生活센터의 設置 및 이에 따른 消費者苦衷相談制度가 보급된데 그 이유가 있다.

다. 公的 苦衷處理委員會制度

소비자로부터의 苦衷의 處理方法은, ① 현재 消費者와 事業者간의 相對交渉에 의한 方法, ② 國民生活센터나 각지의 消費生活센터 등의 行政的인 相談窓口를 통하는 方法, ③ 訴訟 등에 의한 司法的인 解決方法의 3가지로 대별될 수 있다. 그러나 이 세가지 方法은 그 나름대로 問題點이 지적되고 있으며, 消費者苦衷을 보다 효과적으로 해결하기 위한 方法으로서 消費者苦衷處理委員會制度와 같은 公적인 분쟁해결방법이 필요하게 된다.³¹⁾

이 公的 苦衷處理制度는 위의 3가지 해결방법의 사이에 있어서 공백을 메울 수 있는 것으로서 消費者苦衷을 간편, 신속, 중립, 공정하면서 원활히 해결할 수 있다는 점이 기대된다. 따라서 委員會는 권위있는 중립·공정한 第三者機關이 되어야만 할 것이다.³²⁾

현재 日本에서는 이 委員會制度가 道府縣에서 실시되고 있지만 國家차원의 것은 설치되어 있지 않다.

(1) 紛爭解決의 方法: 위원회의 분쟁해결의 方法으로는 斡旋, 調停, 仲裁가 고려되고 있지만 더 나아가 公害 등의 調停委員會에서 인정되고 있는 強制的인 裁定制度도 고려할 수 있다.

(2) 簡便性: 소비자고충처리는 간편한 것이어야 할 필요가 있다. 이 때문에 苦衷의 접수창구가 가깝고 간단한 節次로 개시되며 費用도 소액이고 紛爭解決節次도 간략할 필요가 있다.

(3) 公正性: 위원회가 유효하게 기능하기 위해서는 그것이 公正한 解決의 場이 되지 않으면 안된다. 이를 위해 委員은 사회적 신용이 있고 학식과 경험이 있는 中立·公正한 사람을 구하는 것이 대단히 중요하다.

(4) 迅速性: 迅速한 解決을 하는 것도 위원회제도로써 중요하다. 이를 위해 분쟁해결은 가능한 한 簡便·柔軟한 節次를 가지고 사실관계의 규명이나 당사자의 합의형성 등에 위원회가 적극

30) 通産資料調査會, 前掲 産業と消費者保護, 736面.

31) 木元錦哉·三枝一雄, 「消費者問題と法制度」, 勤草書房, 1989, 1147 参照.

32) 北川善太郎·及用昭伍, 前掲書, 362面.

적으로 역할을 수행할 필요가 없다.

(5) 圓滑한 解決: 紛爭解決을 위한 합의의 형성은 원활히 행해질 필요가 있다. 이것은, 지금까지 서술한 것이 기능으로서 실현되는 것이라 하더라도 委員會는 고충의 原因과 關係, 분쟁해결의 內容 등에 대해서 양당사자에게 충분히 主張시킴과 동시에 사실관계를 포함하여 양당사자의 이해와 해결내용의 合意形成에 적극적으로 노력할 필요가 있다.

라. 消費者訴訟援助制度³³⁾

최근 제정되고 있는 各地方共同團體의 消費者保護條例 중에는 지역주민의 消費者訴訟에 대해서 행정이 소비자를 援助하는 이른바 訴訟援助規定을 가진 것이 많다. 이러한 消費者訴訟援助를 규정하고 있는 條例는 예를 들면 神戸市의 경우 市長은 소비생활상의 少額의 被害를 받은 消費者가 사업자를 상대로 해서 하는 訴訟(이하 消費者訴訟이라 한다)을 자신이 제기하는 것이 곤란하며 또한 동일한 피해자가 다수 존재하는 경우에 神戸市 消費者苦衷處理委員會의 斡旋·調停 등을 경과한 후 피해자가 消費者訴訟을 제기하겠다는 결정을 하였을 때는 필요한 援助를 하는 것으로서 그 원조중에는 “消費者訴訟에 필요한 費用의 貸付”를 포함하고 있다(神戸市民의 權利를 지키는 條例 第20條 1項, 2項). 따라서 이 貸付는 神戸市에 所在를 가진 자가 消費生活의 被害를 받았을 때이며 그 被害는, ① 消費者에게 제공된 商品이나 用役의 品質, 價格, 販賣方法, 支給 기타 契約條件에 관한 것 및 副業의 斡旋 기타에 의한 被害로서 市長이 인정하는 것일 때, ② 원칙적으로 50만엔 이하의 被害를 받았을 때, ③ 원칙적으로 20人 이상의 同一被害를 받은 자가 존재할 때, ④ 스스로 消費者訴訟을 제기하는 것이 곤란할 때 등으로서 이상에 해당하는 경우에 市長이 적당하다고 인정할 때에 貸付를 해준다.

貸付金額과 範圍는, ① 소송절차 기타사건에 관한 비용-法院에 납부하는 금액, ② 辯護士의 착수금, 사례금 기타 辯護士 費用-시장이 상당하다고 인정하는 금액, ③ 기타 裁判에 필요한 費用-시장이 적당하다고 인정하는 금액으로 되어 있으며, 또한 貸付條件으로서 대부금은 무이자로 되어 있으며 貸付期間은 시장이 정하는 날짜까지로 되어 있다. 償還의 減免規定도 있다.

마. 쿨링오프制度(Cooling-off system)

보통의 購買方法은 상점에서 판매자와 소비자가 얼굴을 마주하여 상품과 대금을 교환하는 점포에서의 對面販賣이다. 그러나 訪問販賣과 通信販賣처럼 상점이외의 장소에서 상품을 매매하는 이른바 特殊販賣의 方法도 성행하고 있다. 이 販賣方法은, ① 無店鋪販賣이므로 상품에 불만이 있을 때 불만을 제기할 수 있는 場所가 없고, ② 대부분의 경우 판매업자의 입장에서의 적극적으로

33) 北川善太郎·及用昭伍, 前掲書, 367-371面.

로 팔려고 하는 공격적인 販賣方法이라는 특징이 있다. 日本에서 이러한 契約·販賣方法에 관해서 1965년 후반부터 不滿이 급격히 증가해 왔으며 1991년도 消費生活年報에 의하면 전체상당건 수중 契約·販賣方法에 관한 불만은 약 30%(전체불만 접수건수 342,601건중 105,865건)을 차지하고 있다. 그리고 이러한 불만의 대부분은(60-70%) 特殊販賣에 의한 것으로 집계된다.³⁴⁾

(1) 制度의 意義와 趣旨 : 이러한 特殊販賣에서 비롯되는 문제를 해결하기 위하여 1972년 割賦販賣法의 改正에 의한 Cooling-off제도 도입을 비롯하여 1976년에 제정된 訪問販賣 등에 관한 法律 등 特殊販賣를 規制하는 法律이 제정되고 이들 법률은 消費者保護를 위하여 여러가지 제도를 규정해 놓았다.

그 중에서도 Cooling-off제도는 消費者保護를 위한 중요한 역할을 하고 있다. Cooling-off라고 하는 말에는 “냉정하게 하다”, “냉각하기 위하여” 라는 의미가 있다. 따라서 Cooling-off기간 중에는 무조건 請約의 撤回나 契約의 解除를 할 수 있는 權利를 소비자에게 부여하는 制度를 말한다. 1988년에는 訪問販賣法을 개정하여 消費者保護에 보다 충실히 하기 위해 규정을 강화했다.

Cooling-off期間은 訪問販賣의 경우 8일간, 택지건물거래의 경우에는 8일간, 멀티방법의 경우에는 14일간이라고 규정되어 있어 어느 경우이든 Cooling-off할 수 있다는 내용을 담은 法定의 書面을 받고 나서 그날을 포함해서 며칠인가를 起算하면 된다.

Cooling-off制度의 導入趣旨은, ① 세일즈맨 주도의 능숙한 달변에 영향을 받게 되어 購入意思가 불확정적인 채 販賣契約의 청약과 체결에 이르는 경우가 많기 때문에 소비자가 다시 한번 냉정히 판단할 수 있는 기회를 줌으로써 購入意思가 없을 경우에는 무조건적으로 請約의 撤回나 契約解除를 할 수 있도록 하는 것이며, ② 販賣가 詐欺的 또는 強制的인 販賣가 될 경향이 있는 것을 억제하고 이러한 부적당한 販賣方法을 미연에 防止하기 위한 것이다.

(2) Cooling-off의 要件 : Cooling-off制度는 무리한 強賣를 미연에 防止하고 그러한 販賣方法에 의하여 購入意思가 불확실한 채 契約을 締結하므로써 그 후 購入意思를 상실한 消費者를 救濟하려고 하는 것이다. 따라서 消費者가 Cooling-off의 權利를 행사하기 위하여는, ① 무리한 強賣에 의해서 소비자의 購入意思도 불확정적인 채로 契約을 締結하였지만, ② 잘 생각해 보니 購入할 필요가 없었기 때문에 契約을 解除하고 싶다고 생각하는 두가지 要件이 충족되어 있으면 그것으로 충분한 것이다. 그러나 이러한 要件을 갖추고 있는지 없는지를 판단하는 것은 쉽지 않기 때문에 訪問販賣法에서는 소비자가 Cooling-off의 權利를 유효하게 행사할 수 있는 要件을 定型化·具體化하고 있다(日本 訪問販賣法 §17 參照).

34) 日本國民生活센타 編, 全國消費生活相談統計年報, 1991, 112面.

바. 當事者의 自律的인 被害救濟制度³⁵⁾

缺陷商品에 의해 被害를 입은 경우 訴訟에 의하여 損害賠償을 받으려고 하면 일반적으로는 長期間을 필요로 하고 그 費用負擔도 적지 않다.

이것에 대하여 消費生活센터 등의 行政的 對應으로서의 不滿處理는 비교적 迅速하여 費用負擔의 필요도 없다. 이러한 裁判이나 行政的 救濟에 대하여 業界가 自主的으로 간단한 節次에 의해 신속히 피해를 구제하는 制度가 설치되어 있다. 이것은 사업자가 자율적으로 被害救濟基金을 설치하거나 賠償責任保險에 가입하는 制度이다.

(1) SG마크制度 : 이 제도는 消費生活用製品安全法에 의하여 설립된 製品安全協會가 설정한 安全基準에 합격한 SG(Safety Goods)마크를 부착하는 것이다. 이것은 강제적인 제도가 아니라 事業者의 申請에 의하여 해당 제품이 同協會가 정하는 安全基準에 합격하면 마크를 붙일 수 있도록 하는 것이며 비록 동 기준을 上廻하는 製品이라도 일정한 節次를 밟지 않는 한 이 마크를 붙일 수 없다.³⁶⁾

이 마크는 消費者가 製品을 選擇하는데 하나의 標識가 될 수 있다. 이 마크를 부착한 製品의 缺陷에 의해 피해를 입은 경우에는 製品安全協會가 일괄해서 保險會社와 生産物賠償責任保險契約을 체결하고 있기 때문에 이에 의해 1인당 2,000만엔을 한도로 賠償을 받게 된다.

製品安全協會는 보험에 의한 損害賠償制度외에도 SG마크부착 製品에 의해 死亡 또는 후유장애에 의한 중대한 事故가 발생한 경우에는 保險金 支給에 앞서 60만엔 정도의 금액을 支給하고 있다. 이것은 이러한 중대사고가 발생한 경우에는 被害者는 장례비, 입원비 등을 지불할 資金이 필요한데 대해서 一般賠償法理에 의해 保險金의 支給까지는 책임소재의 明명 등을 하기에 어느 정도의 期日이 걸릴 것을 고려하여 慰問金 등을 製品安全協會의 책임하에 지급하게 된다. 그러나 保險으로부터 損害賠償을 지급받게 되는 경우에는 그 賠償金의 一部로 하는 條件이 붙게 된다.

(2) 醫藥品副作用被害救濟基金制度 : 이 제도는 醫藥品副作用被害救濟基金法에 의거하는 것으로도 탈리도마이드事件이나, 스펀事件 등 잇달은 藥害에 대처하여 소비자를 보호하려는데 그 목적이 있으며 醫藥品의 副作用에 따른 피해를 신속하게 救濟하려는 것이다.

醫藥品은 효능과 효과가 있는 한편 副作用도 있고, 때로는 피해를 입을 경우도 있지만 副作用의 豫見可能性에는 한도가 있어 피해가 발생할 때도 바로 製藥會社에 민사상의 책임을 물을 수 없는 등의 理由로 설치된 것이다.³⁷⁾

이 제도에서는 그 被害와 醫藥品간에 因果關係가 있고, 支給基準에 합치하는 것이 對象이

35) 韓國消費者保護院, 「日本消費者保護論」, 1989, 199-202面.

36) 韓國消費者保護院 譯, 「日本製品安全協會의 概要」, 1987, 19面.

37) 竹内昭夫, 「わが國の製造物責任法—現狀と立法論」, 有斐閣, 1990, 111面 以下.

된다. 그러나 민사상의 책임을 질 사람이 있는 것이 확실할 경우에는支給되지 않는다. 이 制度에는 피해정도에 따라 醫療費 및 醫療手當외에 障害年金, 遺族年金도 있다. 이것에 필요한 자금은 원칙적으로 醫藥品製造業者 등으로부터의 각출금에 의존한다.

(3) BL마크制度: 建設省의 優良住宅部品認定制度에 의존한 것으로 財團法人 住宅部品開發 센터가 性能評價를 하고 建設省이 審査·設定한 것에 BL마크가 붙여져 있다. BL마크가 붙여진 住宅部品·設備에는 物品保證保險과 損害賠償保險에 가입되어 있다. 사고가 발생한 경우 修理는 무료이며 製品의 缺陷에 의해 被害를 입은 때, 즉 예컨대 키친시스템의 경우 1인당 3천만부를 限度(1事故 3억¥ 限度)로 하고 정보시스템의 경우 1인당 5천만부를 限度(1事故 3억¥ 限度)로 損害賠償이 지급된다.

(4) ST마크制度: 社團法人 日本玩具協會가 정한 안전기준에 합격한 玩具에 ST마크가 붙여진다. ST마크가 첨부된 완구의 缺陷原因으로 피해를 입은 때는 1천만¥ 限度에서 損害賠償금이 지급된다. 이 손해배상금은 ST마크사용을 인정받은 메이커가 玩具賠償責任補償共濟約款에 의거하여 玩具賠償責任共濟契約를 일본완구협회의 완구배상책임보상공제위원회와 체결하게 되어 있고, 이것에 의해 賠償받게 된다.

(5) SF마크制度: 社團法人 日本煙化協會가 정한 안전기준에 합격한 玩具爆竹에 SF마크가 붙여진다. SF마크 첨부 완구폭죽에는 損害賠償保險에 가입되어 있고 SF마크가 붙여진 완구폭죽의 缺陷에 의해 被害를 입었을 때에는 1인당 2천만부를 한도(1사고 1억¥이 한도)로 하며, 또한 財産損害에 대해서는 사고 1건당 500만부를 한도로 損害賠償이 지급된다.

(6) HAPI마크制度: 社團法人 日本健康治療機器工業協會가 정한 안전기준에 의하여 합격한 機器에 이 마크가 붙여진다. HAPI마크첨부 機器에는 損害賠償保險에 가입되어 있어 HAPI마크가 붙여진 機器의 缺陷에 의하여 被害를 입었을 때에는 1인당 2천만부를 한도(1사고당 1억¥이 한도)로 하고, 또한 財産損害에 대해서는 사고 1건당 500만부를 한도로 損害賠償이 지급된다.

(7) LP가스損害賠償制度: 社團法人 日本LP가스聯合會가 損害賠償保險會社와 團體契約를 맺고 있으며 사고가 발생한 경우 피해자 1인당 1천만¥~6천만¥, 1사고당 4천만¥~5억¥의 범위 내에서 會員販賣事業者가 선택한 한도액으로 지불된다. 이 제도는 液化石油가스의 保全確保 및 去來의 適正化에 관한 法律에 의거하여 LP가스販賣事業者의 허가신청에 LP가스의 재해에 따른 損害賠償支給能力을 증명하는 書面的 첨부를 필요로 하기 때문에 사실상 賠償責任保險의 체결이 強制되어져 있는 것이다.

(8) 크리닝事故의 損害賠償制度: 社團法人 全國크리닝環境衛生同業組合聯合會가 크리닝業者의 크리닝事故에 대한 損害賠償責任에 대하여 간단·신속하게 被害救濟를 하기 위하여 '크리닝事故賠償基準'을 설정한 것이다. 損害賠償額의 算定基準을 구체적이며 정형적으로 규정하고 因

果關係 및 過失에 대한 立證責任의 轉換을 하고 있는 부분이 특색이다.

3. 스웨덴

스웨덴의 消費者保護政策은 機能과 業種別로 管理機關이 分화되어 있다. 소비자전담중앙정책 기관으로는 國立消費者告發院(The National Board for Consumer Complaints)과 國立消費者政策院(The National Board for Consumer Policies)이 있어 각각 소비자피해구제와 소비자정책을 총괄하고 있다. 消費者政策院이 공식적으로 다루는 消費者政策³⁸⁾은 市場에서 거래되는 재화와 용역으로서 소비자가 개인의 용도에 사용하는 것에서 발생하는 문제를 취급하며 정부 및 지방자치 단체가 제공하는 공동 서비스(교육 및 의료 등)는 제외되고 있다. 또한 다른 정부기관이 수행하는 경우인 ① 食品(National Food Administration), ② 醫藥品(National Board of Health and Welfare), ③ 電氣製品(Board for Testing and Approval of Electrical Equipment), ④ 建築資材 및 전열기(Board for Physical Planning and Building), ⑤ 化學製品(Chemical Product Inspectorate), ⑥ 乘用車(National Board for Traffic Safety) 등도 실질적인 수행은 하지 않으나 問題提起와 消費者옴부즈만이 市場裁判所에 조치의뢰를 하고 있다.

스웨덴의 소비자보호법중 가장 대표적인 것이 市場法(Market Act)이며 消費者信用法(Consumer Credit Act), 消費者契約條件法(Consumer Contract Terms Act), 消費者販賣法(Consumer Sales Act), 訪問販賣法(Door-to-Door Sales Act), 消費者서비스法(Consumer Service Act) 등이 있다.

스웨덴의 消費者被害救濟機關으로서 대표적인 자율적 소비자분쟁조정기관은 國立消費者告發院(The National Board for Consumer Complaints)이며, 소비자옴부즈만의 직무를 겸하고 있는 消費者政策院(The National Board for Consumer Policies), 그리고 Market Act, Consumer Contact Terms Act, Competition Act 및 Consumer Sales Act 등에 의하여 벌금형과 금지명령까지 발할 수 있는 市場裁判所(Market Court)가 있다.

消費者告發院은 소비자분쟁을 調停하며 강제력은 없다. 그러나 少額事件審判法에 의하여 법원의 요청이 있을 때는 調停을 수락하지 않은 전과 告發院의 관할권이 없는 분쟁 건에 대하여 의견개진을 함으로써 강제력이 없는 경우를 보완하고 있다. 消費者옴부즈만과 市場裁判所는 개별 소비자에 대한 被害救濟라기 보다는 蒐集情報 등에 의하여 소비자피해를 사전에 豫防하기 위한 行政措置로서 消費者옴부즈만의 1차적 合意勸告를 통하여 해결하며 불복하는 경우에 市場裁判所

38) Lundvik Ulf, *The National Board for Consumer Complaints, a Swedish innovation for the protection of the man in the street* (unpublish report), p.1.

에 금지명령을 청원하는 제소를 한다.

地方에서의 消費者被害救濟는 284개의 지방자치단체중 267개가 지방소비자피해기구를 설립하여 中央과의 情報交換 등을 통하여 업무를 수행하고 있으며 330명의 地方消費者 카운셀러가 있다.

가. 國立消費者告發院의 消費者被害救濟制度

國立消費者告發院은 1968년 소비자고발을 신속하고 저렴하게 할 수 있도록 하기 위하여 설립된 본국의 自律的 解決機關으로 기존의 法院訴訟의 代案으로 출범하였다. 이후 1973년 告發院의 상급관청인 消費者相談所가 國立消費者政策院에 흡수되면서 告發院도 政策院에 통합되었다. 그러나, 地方에서의 消費者被害救濟 활성화를 위하여 이를 지원할 독립부서가 요구되면서 1980년 國會에서 國立消費者政策院으로부터 獨立官廳으로 의결되었으며 1981년 독립되었다. 告發院은 1989년 현재 소비자고발을 調停하는 11개의 委員會와 事務局으로 구성되어 있으며 各 委員會는 위원장 1명, 부위원장 1명, 분과위원장 그리고 기업 등을 대표하는 분과별 6-8명으로 80명의 위원으로 구성되어 있으며 다수결로 결정한다. 事務局은 사무국장과 2부, 약 40명의 직원이 있으며 조정결정 이외의 업무인 재정·인사·행정·기획 및 알선·상담활동을 한다.³⁹⁾

처음 발족당시의 委員會는 여행, 자동차, 직물, 가전제품, 일반상품 등 5개 分科委員會가 있었으나, 1972년에는 선박분과위원회가, 1973년 신발, 세탁, 모피류의 3개 분과위원회가 증설되었으며, 1975년에는 보험분과위원회가 증설되어 10개 분과위원회가 되었다. 그후 1981년 부동산분야에서도 消費者被害가 많은 塗裝, 電氣架設, 마루까는 시설, 난방, 상·하수도시설을 시험적으로 처리하면서 오늘에 이르고 있다.

消費者告發院은 “告發院에 관한 指針”을 포함한 命令(제872호, 1980)에 의거 운영된다. 指針 제2조(업무)에 의하면 告發院의 業務는 소비자가 개인적인 사용과 관련한 물품·용역 및 기타의 사업자와의 분쟁에 대하여 소비자가 요구를 할 경우에 告發院이 소비자와 사업자간의 분쟁에 대하여 해결을 調停·勸告하는 일과 소액사건심판법에 의한 裁判所 또는 簡易裁判所에 의견을 개진하는 일이다. 또한 1986년 이후에 소비자불만에 대한 직접적인 상담을 하지 않는 대신 地方 消費者相談所의 고발처리를 지원하고 사례에 대한 정보를 제공하고 있다.

스웨덴 消費者告發院의 피해구제는 紛爭調停制度에 의해 행해지는데, 이는 당사자를 구속하지 않는 당사자간의 자율적인 제도이다. 한편, 調停의 對象은 지침에 의거 자체적으로 결정한다.

紛爭處理節次는 ① 消費者의 申告書 接受, ② 事件의 記錄, ③ 事件의 補完 및 管轄與否檢討, ④ 檢査, ⑤ 分科委員會 移送, ⑥ 委員會의 決定, ⑦ 決定文의 發送 등의 과정을 거치

39) Allmänna reklamationsnämnden, *Referensärenden med årsberättelse* 1986/87; The National Board for Consumer Complaints 參照.

며, 이상과 같은 절차를 통하여 내려진 決定은 최종적이다. 그러나 調停으로 해결하지 못한 사건은 調停決定 內容이 少額事件審判法에 의한 法院의 재판에서 證據로 채택되어야 함을 指針 제36조에서 규정하고 있다.

다만 다음과 같은 명백한 事由가 있는 경우에는 再審請求가 가능하다. 즉, ① 委員會의 決定에 있어서 위원회측의 중대하게 잘못된 決定 또는 誤解가 명백할 경우, ② 答辯을 하지 않은 一方이 합법적인 理由를 가지고 있다고 판단될 경우, ③ 一方이 중대한 다른 결과를 가져올 수 있는 새로운 狀況이 있는 경우, ④ 委員會의 決定이 중요한 의미를 지닌 어떤 문제에 대하여 불명확할 경우 등이다.

調停決定에 있어서 가장 중요한 것은 委員會이며 이는 消費者利益과 事業者利益을 대변하는 대표자로서 양측이 같은 수의 委員으로 구성된다. 委員會의 會議은 위원장, 부위원장 및 8명의 분과위원장이 돌아가면서 주재하며 보통 분과마다 각각 3명의 위원이 있음에도 각각 2명의 위원과 會議長에 의하여 이루어진다.

消費者側의 利益을 代表하는 委員은 國立消費者政策院에서 파견된 사람이 대부분이며 消費者團體에서 파견된 대표, 全國勞動組合聯盟派遣 대표, 사무원중앙연맹파견 대표, 協同組合派遣 대표, 主婦聯盟派遣 대표 등이 있다. 한편 事業者 利益을 代表하는 委員은 큰 규모의 경제단체와 연맹에서 파견된 대표이다. 政府에서 임명하는 會議長의 역할을 담당하는 원장, 부원장, 9명의 분과위원장은 어느 쪽에도 가담하지 않아야 하며 단체내의 사람은 될 수 없다. 委員의 資格은 어떤 분야에 대한 기술적 지식, 법률적 능력, 세부 및 경제계 전반의 상호관련에 대한 일반적 지식을 갖춘 자로 하고 있다.

그리고 委員會를 보좌하고 사실조사를 담당하는 事務局 擔當課의 職員은 일부 법률교육을 받은 사람이지만 기술적인 면에 더 치우친 배경을 가지고 있다.

나. 國立消費者政策院의 被害豫防制度

國立消費者政策院(The National Board for Consumer Policies)는 1972년에 발족한 政府機關으로서 주요관리업무를 보면, ① 消費者政策研究, ② 商品의 比較試驗, ③ 消費者情報提供, ④ 地方消費者保護政策의 支援, ⑤ 商品의 安全·流通·情報에 대한 Guide line制定, ⑥ Guide line 違反事業者에 대한 商品의 收去·破棄, 去來의 中止 등의 命令, ⑦ 命令不應者에 대한 市場裁判所 提訴, ⑧ 消費者危害의 評價 및 基準制定 등이다.

國立消費者政策院의 機構組織은 상부조직으로서 상공업대표 2명, 정책원임원 2명, 사회민주당과 자유당 국회의원 각 1명, 식·의약관리국 1명, 회장인 정책원 원장 1명 등 총 12명의 위원으로

로 구성된 管理委員會(The Governing Council)가 있으며, 消費者옹부즈만을 겸하고 있는 政策院의 院長(The Director General/The Consumer Ombudsman)이 있다.⁴⁰⁾ 委員會는 消費者問題委員會(The Council for Consumer Technology)와 소수인구지역위원회(The Council for Sparsely Populated Areas)가 있으며 비서실은 市場裁判所의 제공절차를 담당하는 소비자옹부즈만의 비서와 정보비서가 있다.⁴¹⁾ 실질적인 政策院의 業務推進機構는 업종별로 4개의 부서가 있으며 그외에 교육부, 출판부, 관리부가 있다. 政策院의 상근 직원수는 200여명이다.⁴²⁾

스웨덴의 消費者政策은 지방분산주의이며 전국 284개의 지방자치단체중에 267개가 소비자보호 활동을 하고 있으며 지방자치단체에 의해서 임명된 330명의 地方消費者相談員이 있어 1987년에는 개인소비자로부터 접수한 소비자상담은 300,000건이 넘으며 고발접수건은 80,000건이 넘는다. 이들 不滿은 대부분 地方에서 해결되고 있다.

消費者政策院의 機能 중에서 소비자피해와 관련된 가장 특징적인 制度는 각종 基準制定과 이를 위반했을 때의 行政命令이다. 소비자政策을 수행함에 있어 필요한 경우에는 指針(Guide line)을 정하며 이러한 지침은 강제력은 없으나 지침위반시에는 각종 命令을 할 수 있고 命令에 不服하는 사업자는 消費者옹부즈만이 市場裁判所에 提訴할 수 있다. 이때 同 指針은 判決의 基準이 된다. 1988년 1월 현재 제정된 指針은 31개나 되며 이러한 절차를 통하여 消費者政策의 효용성을 제고시키고 있다.⁴³⁾

요컨대, 消費者政策院은 各種 消費者事件, 특히 安全事件에 情報를 수집하여 이를 費用便益分析(Cost-Benefit Analysis)에 의하여 評價한 후 安全基準을 정하거나 販賣禁止 品目으로 지정하는 등의 조치를 강구하고 있다.

IV. 우리나라의 消費者被害救濟制度

우리나라에서는 1970년대에 들어서면서 大量生産, 大量消費가 가속화 되었으며, 고도경제성장에 수반한 소비자문제는 消費者被害를 중심으로 볼 때 1970년대 후반부터 부각되기 시작하였다. 이러한 상황의 인식에서 1980년에는 消費者保護法이 제정되었으며 1986년에는 消費者保護施策의 종합적인 추진과 法の 實效性確保 측면에서 전면 改正되어 消費者의 7大權利가 明文化됨(同法

40) The Swedish Institute, *The Swedish Ombudsman*, September 1986, p.1.

41) Lundvik Ulf, *op.cit.*, p.2.

42) The National Board for Consumer Policies, *Post Market Control of Technical Consumer Goods*, 1988 參照.

43) The Swedish Institute, *The Swedish Consumer Policy*, October 1985, p.2.

§2 參照) 과 동시에 소비자보호의 주체인 消費者, 國家 및 地方自治團體, 民間消費者團體, 事業者의 義務와 役割이 천명되었고 소비자피해구제 전담기관으로서 韓國消費者保護院이 설립되었다.

즉, 消費者保護法 제3조 5호에서는 “消費者는 스스로의 安全과 權益을 위하여 物品 및 用役의 使用 또는 利用으로 인하여 입은 被害에 대하여 迅速·公正한 節次에 의하여 적절한 補償을 받을 權利를 享有한다” 라고 규정하여 피해보상을 받을 권리를 消費者의 7大權利중의 하나로 천명하고 있다. 또한 第2章에 國家 및 地方自治團體의 義務條項을 신설하여 제12조에서 “국가 및 지방자치단체는 消費者의 不滿 및 被害를 迅速·公正하게 處理할 수 있도록 措置를 강구하여야 하며, 국가는 消費者와 事業者간의 紛爭의 원활한 解決을 위하여 品目別로 消費者被害補償基準을 제정할 수 있도록” 규정하고 있다. 또한 事業者에 대해서도 제17조에서 “物品 또는 用役에 관하여 消費者로부터 제기되는 正當한 意見이나 不滿을 반영하고 그 피해를 補償處理하는 적절한 機構를 설치·운영하도록” 의무규정을 두어 事業者의 自發的인 消費者被害救濟에 노력을 경주하도록 하고 있다.

한편 消費者保護法 제18조에서는 消費者團體의 업무를 규정하고 있는데, 제5호에서 “消費者 不滿 및 被害의 해결을 위한 相談·情報提供 및 사업자의 自律的 救濟의 유도”를 할 수 있도록 규정하고 있다.

消費者保護法과 아울러 소비자를 보호하기 위한 個別法律, 즉 食品衛生法(1986), 약사법(1963), 工產品品質管理法(1986), 公衆衛生法(1986), 醫療法(1973) 등은 사업자의 경제상의 자유로운 활동을 규제함으로써 소비자를 보호하고 국민경제의 건전한 발전을 기하려는데 그 目的이 있다. 또한 소비자에게 缺陷이 있거나 危害한 製品 또는 用役이 제공되지 않도록 일정한 基準을 설정하고 있다.

따라서 이러한 法律의 집행으로 소비자피해를 사전에 防止하거나 최소화함으로써 소비자를 보호하는 事前的인 豫防과 아울러 消費者被害가 일단 발생하였을 때에는 신속하고도 공정하게 被害補償을 받도록 하는 事後的인 救濟制度의 완비가 바람직할 것이다.

여기에서는 이러한 視角에서 우리나라의 消費者被害救濟에 관한 關聯法規과 消費者被害救濟機關을 개관한 후, 各種 消費者被害救濟制度의 전반에 대한 현황을 살펴보고자 한다.

1. 關聯法規

消費者被害救濟는 구제의 시기를 기준으로 하여 분류해 볼 때 事前的 救濟와 事後的인 救濟로 나눌 수 있다. 事前的인 救濟는 소비자피해가 발생되지 않도록 미리 수단을 강구하는 것으로 주로 消費者保護行政을 통해서 이루어진다. 이 수단은 個別品目別 關聯法規을 근거로 行政的인

規制를 통해서 나타나는데 間接的인 救濟手段이라는데 특색이 있다.

식품, 의약품, 공산품, 농수축산물 등 각종의 물품과 운송, 보험, 금융, 의료 등의 서비스를 個別的으로 規制管理하는 行政法規로 식품위생법, 약사법, 공산품품질관리법 등과 자동차 운수사업법, 보험업법, 은행법, 의료법 등이 있다. 이러한 법에서는 物品의 製造·販賣의 許可基準을 提示하고 서비스 提供에 있어서 事業者의 義務를 부과하여 적정하게 소비자에게 제공되도록 관리하고 있는 것이다. 따라서 사업자에게 부과된 기준과 의무를 수행하지 않으면 製造 또는 營業許可의 取消, 법규위반에 따른 罰則 등을 규정하여 消費者被害 發生의 事前禮訪을 피하고 있다.

현행 消費者保護法 體系나 行政組織 體系가 같 이루어지더라도 消費者被害가 전혀 발생되지 않을 수는 없다. 따라서 소비자의 생명·신체의 침해나 경제적인 손해가 일단 발생한 피해에 대하여 원상 회복이나 손해전보를 하는 事後的인 救濟가 필요하게 된다. 事後的인 救濟와 관련된 법규는 실체법과 절차법으로 나눌 수 있는데 實體法은 民法·商法이 대표적이며 節次法으로는 消費者保護法과 醫療, 金融, 保險 등의 紛爭調停에 관련된 法規인 醫療法, 銀行法, 保險業法, 民事訴訟法 및 民事調停法 등을 들 수 있다.

民法은 사법의 대표적인 것으로 契約責任과 不法行爲責任의 근거법규이며 이들 責任原理도 소비자보호와 관련해 볼 때 기존의 私法原理가 다소 수정을 받아 왔다. 또한 無過失責任原理와 瑕疵擔保責任原理도 수정을 받게 된 것이다. 현행 消費者保護法은 소비자피해구제에 관련된 대표적인 법률이라 하겠으며 1986년 개정된 消費者保護法은 피해구제부분을 대폭 強化한 것이다.

즉, 同法 제12조에서 國家 및 地方自治團體의 피해구제를 위한 措置講究義務, 제17조의 事業者의 被害補償機構 設置義務, 韓國消費者保護院의 중요업무중의 하나로 被害救濟業務 및 消費者團體의 소비자피해 해결을 위한 相談·情報提供 業務를 규정하고 있다.

消費者被害紛爭解決의 중착점은 民事訴訟에 의한 법원의 判決이라 하겠다. 현행 訴訟制度는 처리지연, 비용의 과다한 지출에 의하여 그 이용을 기피하고 있는 실정이며, 이에 대한 보완책으로 民事訴訟法의 特例法인 少額事件審判法은 口述提訴 許容, 배우자와 직계혈족 등에 의한 訴訟代理 可能, 審理의 신속한 終結 등의 特例를 인정하고 있으나 여전히 활성화 되지 못하고 오히려 事業者들의 代金回收의 手段으로 더 활용되고 있는 것이 문제점으로 부각되고 있다.⁴⁴⁾

2. 關聯機關

消費者保護法에는 國家 및 地方自治團體, 消費者保護院, 消費者團體, 事業者에게 각각 消費者被害救濟와 관련된 業務內容을 규정하고 있다.

44) 宋相現, 「民事訴訟法」, 博英社, 1993. 786-787面.

가. 國家 및 地方自治團體

消費者保護法 제12조에서 “국가 및 지방자치단체는 소비자의 불만 및 피해를 신속·공정하게 처리할 수 있도록 조치를 강구하여야 한다” 라고 규정하고 있다. 실제로 國家水準에서는 消費者保護院이 그 책임을 부담하고 있다. 地方自治團體에 대해서는 소비자피해구제의 전담부서가 미미하다 하겠다. 자치단체내에 地域經濟課의 한 係인 物價指標係 등에서 담당자가 1명인 것이 대부분이며 그나마 업무의 겸직으로 그 處理實績은 매우 저조한 실정이다.

나. 韓國消費者保護院⁴⁵⁾

국가 소비자정책의 수행기관으로서 消費者保護院이 설립되어 동법 제28조에서 소비자의 불만의 처리와 그 피해구제를 업무내용으로 규제하고 있다. 消費者保護院은 소비자의 피해에 대하여 양당사자에게 合意勸告와 消費者紛爭調停委員會의 調停을 통하여 消費者被害를 規制하고 있다.

특히 消費者紛爭調停委員會의 調停決定에 대하여 당사자가 수락하여 기명날인 한 경우에는 裁判上 和解와 동일한 效力을 부여하고 있다.

消費者保護院이 소비자피해구제를 전담하게 되어 이전의 裁判節次나 당사자간의 解決에서 많은 時間과 費用의 지출로 拋棄하던 消費者被害救濟를 간편한 절차에 의하여 적은 비용으로 신속하게 구제를 받을 수 있게 되었으며 또한 消費者被害가 專門化, 複雜化되어 가는 현재의 추세에 비추어 分野別 專門人力의 확보로 효과적인 救濟가 가능하게 된 것이다.

消費者保護院에 피해구제를 청구할 수 있는 자는 消費者이다. 그리고 國家나 地方自治團體, 消費者團體, 또는 事業者도 소비자로부터 피해구제청구를 받았을 때에는 消費者保護院에 그 處理를 의뢰할 수 있다.

消費者的 範圍에 대해서는 同法에서 ① 사업자가 제공하는 物品이나 用役을 消費生活을 위하여 使用하거나 利用하는 자, ② 사업자가 제공하는 物品이나 用役을 生産活動을 위하여 使用 또는 利用하는 자로서 그 제공된 物品이나 用役을 최종적으로 使用하거나 利用하는 자, ③ 사업자가 제공하는 物品이나 用役을 農業, 畜産業, 漁業활동을 위하여 使用하는 자(단, 母豚 500두 이상의 畜産業者와 북위 25°, 동경 140° 밖에서 조업하는 遠洋漁業者는 제외)로 한정하고 있다.

消費者保護院에서 처리하는 피해구제업무는 일반적으로 事業者가 提供하는 物品과 用役을 消費生活을 위하여 사용하거나 이용하는 과정에서 발생하는 消費者的 不滿處理 및 被害救濟이다 (消費者保護法 §28① 參照).

45) 金錫喆·崔秉祿, 「消費者被害救濟制度的 改善方案에 관한 研究」, 韓國消費者保護院, 1992, 45面以下.

그러나 消費者保護法은 제28조 제2항에서는 消費者保護院의 피해구제업무의 關與를 排除하는 範圍가 규정되어 있다.

첫째, 國歌 또는 地方自治團體의 물품이나 용역의 제공으로 인하여 발생한 被害救濟이다. 상수도, 우편, 철도서비스가 대표적인 것이나 공공서비스의 성격을 같이 가지고 있는 전기나 전화통신서비스는 제공주체가 公法人으로 독립되어 있기 때문에 消費者保護院에서 처리할 수 없다.

둘째, 다른 법률의 규정에 의한 特定去來分野에 대하여 消費者紛爭調停委員會에 준하는 紛爭調停機構가 따로 설치되어 있는 경우이다. 이것은 醫療法에 의하여 설치된 醫療審査調停委員會가 消費者紛爭調停委員會처럼 조정의 효력, 관계전문가의 구성 등으로 미루어 유사한 성격의 기구로 보는 것이다. 따라서 醫療行爲로 인한 被害救濟는 동 醫療審査調停委員會의 調停에 따르도록 되어 있으며 保社部와 道에 각각 설치되어 있다.

셋째, 消費者保護法 施行令에 의하여 규정된 辯護士서비스, 保險, 金融, 證券의 被害救濟이다. 즉 辯護士法 제59조에 의하여 지방변호사회의 조정대상이 되는 변호사와 위임인간의 직무상 분쟁에 관한 피해구제, 保險業法 제182조에 의하여 保險紛爭調停機關의 심의대상이 되는 보험계약의 분쟁 및 韓國銀行法 제28조의 규정에 의한 銀行監督院의 감독 또는 검사를 받는 금융기관과 그 이용자간의 紛爭이다.

이것은 專門的 分野의 消費者被害 紛爭은 관계전문가로 구성된 調停機構에서 處理하도록 하되 그 취지가 있으나 이러한 분야에 대해서도 소비자보호를 위한 보다 적극적인 制度改善이 이루어져야 하고 실질적인 피해구제가 이루어질 수 있도록 機構構成의 公正性 등을 확보하여야 할 것이다.

다. 消費者團體

1980년에 消費者保護法이 제정된 것은 소비자단체의 강력한 운동이 그 배경이라는 점은 부인할 수 없을 것이다. 따라서 86년 改正消費者保護法에서는 消費者團體의 役割과 業務에 대하여 규정하고 있다. 消費者保護法 제18조에서는 消費者團體의 業務중의 하나로 "소비자불만 및 피해의 해결을 위한 상담·정보제공 및 사업자의 자율적 구제의 유도"를 규정하고 있다. 同法에 의할 때 消費者團體는 소비자의 自主的인 解決을 보조하는 역할에 그치며 당사자 사이의 仲裁, 調停 등을 할 수 있는 적극적인 개입은 불가능하다.

同法 제18조 2항에서는 그 趣旨를 명시하고 있다. 즉 消費者團體는 消費者不滿을 처리함에 있어서 전문적인 試驗·檢査 또는 調査를 필요로 하거나 소비자와 사업자간에 분쟁이 발생할 때에는 그 처리를 韓國消費者保護院에 의뢰하여야 한다.

1993. 12 현재 우리나라의 주요한 消費者團體는 消費者保護團體協議會, YMCA, 全國主婦教室中央會, 主婦클럽聯合會 등으로, 서울 10개단체와 지방 27개 지부에 고발센터를 설치하여 消費者不滿을 접수하여 처리하고 있다.⁴⁶⁾

3. 消費者被害救濟制度

가. 自律救濟制度

(1) 消費者紛爭調停制度

(가) 紛爭의 自主的 解決方式

消費者被害에 대한 분쟁은 결국 民事紛爭이라고 하겠다. 이 민사분쟁의 解決手段은 여러가지가 있을 수 있다. 첫째, 訴訟이라는 수단으로 상대방의 의사나 태도에 관계없이 國家權力에 의한 強制的 解決方式이며, 둘째, 和解·調停·仲裁은 어느 것이나 당사자 쌍방의 일치된 自主的 意思에 기한 自主的 解決方式이며, 셋째로 行政機關에 의한 민원상담이나 準司法的 行政機關의 審判에 의한 해결방식이다. 둘째·셋째의 수단은 訴訟外的 紛爭解決制度로서 訴訟에 의한 解決이 분쟁해결의 遲延, 과다한 費用支出 등의 문제점이 있으므로 訴訟에 의한 法的解決에 못지 않게 그 重要性이 강조되고 있다.

① 和解: 분쟁의 自主的 解決方式으로서의 和解는 裁判外的 和解와 裁判上的 和解가 있다. 裁判外的 和解는 民法上的 和解契約(民法 731조이하)을 뜻하는 것으로 당사자가 相互讓步하여 당사자간의 분쟁을 終止할 것으로 약정하는 것이다. 契約自由의 原則上 내용인 방식에 아무런 제한도 없고 국가기관이 전혀 관여하지 않는 紛爭解決方式으로 가장 바람직한 방식이라 하겠으며 실제 不法行爲 등 사고가 발생하였을 때 이른바 "合意"라는 이름으로, 이에 의한 해결이 행해지고 있다.

裁判上 和解는 提訴前의 和解와 訴訟上의 和解가 있다. 裁判上 和解는 법원의 관여하에 성립되기 때문에 裁判外的 和解와 달리 確定裁判과 동일한 效力이 발생한다. 裁判上 和解는 법원이 관여하기 때문에 순수한 自主的 紛爭解決 方式이라고 보기는 어렵지만 當事者의 合意를 필요로 하기 때문에 분쟁의 자주적 해결방식의 범주에 포함된다.

② 調停: 調停이라 함은 法官과 전문적 지식과 경험이 있는 民間人으로 구성되는 調停委員會가 분쟁관계인을 仲介하여 和解에 이르는 節次를 말한다. 調停이 성립되어 調停調書가 작성되면 裁判上 和解와 동일한 效力을 가지며 그 효력은 準再審에 의하여만 다를 수 있을 뿐이다. 訴訟에 비하여 費用이 저렴하게 들고 簡易·迅速하게 처리될 수 있음 뿐 아니라 분쟁관계인의 감정적 대립을 완화시킬 수 있다는 利點이 있다.

46) 消費者保護團體協議會, 「消費者」, 1993. 12. 30面.

調停은 法律을 기준을 하는 一刀兩斷式의 紛爭解決이 아니라 오히려 관계인이 서로 讓步한 끝에 條理에 따라 실정에 맞게 타협하는 紛爭解決이고 調停의 성립에 있어서는 관계인의 合意를 필요로 하는 점에서 소송과 그 本質을 달리한다.

현대형의 각종피해유형인 消費者被害, 環境汚染으로 인한 被害, 著作權 등의 侵害, 勞動紛爭 등에서 많이 채용되어 활용되어진다.

③ 仲 裁 : 仲裁라함은 당사자의 合意에 의하여 선출된 仲裁人의 仲裁判定에 의하여 당사자간의 紛爭을 判決하는 節次를 말한다. 仲裁의 本質은 그것이 私의裁判이라는데 있으며 仲裁制度는 單審制이기 때문에 법원의 재판에 비하여 분쟁이 迅速히 해결되고 費用이 저렴할 뿐만 아니라 관계분야의 專門家를 仲裁人으로 선정함으로써 실정에 맞는 분쟁해결을 할 수 있고 특히 國際商事去來上의 紛爭에 있어서 그 해결에 가장 적합한 제도라고 할 수 있다. 그러나 仲裁制度는 반드시 利點만이 있는 것이 아니다. 仲裁人을 당사자가 선정하기 때문에 仲裁人이 흔히 中立性을 잃고 당사자의 利益代辯人의 구실을 할 우려가 있기 때문이다.

仲裁契約이 있는 사건에 대하여 法院에 提訴한 경우에 그 訴는 訴의 利益이 없는 것으로 却下하게 된다. 仲裁節次를 진행한 끝에 행한 仲裁判定은 確定判決과 동일한 效力이 있다(仲裁法 제12조).

이 밖에 行政機關에 의한 민원상담이나 準司法的 行政機關에 의한 審判따위도 訴訟外의 紛爭解決方式이라 할 수 있다. 특히 행정기관에 의한 민원상담은 그 기관이 상담받은 내용을 관계 상대방에게 전달하고 그가 가진 行政上의 權力이나 事實上의 힘을 이용하여 紛爭을 解決하는 방식인데, 이에 의해 해결되는 경우가 적지 않다. 다만 行政機關에 의한 民事紛爭의 介入은, 첫째, 法律에 根據가 있어야 하며, 둘째, 行政機關에 의한 審判이 최종적이 아니어야 하는 制約이 있다.

(나) 消費者保護院의 紛爭調停

消費者保護法에서는 韓國消費者保護院에 소비자분쟁을 처리하는 消費者紛爭調查委員會를 설치하도록 하고 있으며(同法 §34 參照), 同委員會에서 당사자에게 調停決定을 통보하여 당사자가 수락하여 기명·날인하면 裁判上 和解와 동일한 效力을 부여하고 있다(同法 §45③ 參照).

現代型 紛爭, 즉 消費者被害, 醫療事故, 環境汚染被害紛爭 등은 사안의 복잡, 因果關係立證의 곤란, 集團의 被害라는 특징을 가지고 있다. 이러한 분쟁은 재판절차가 번잡하고 시간·비용이 많이 소요될 뿐만 아니라 일도양단적인 해결보다는 당사자 주장의 具體的 妥當性과 互讓을 바탕으로 합리적으로 해결하는 것이 바람직한 것이다. 消費者保護院에서 개원 이래 調停要請되어 調停된 실적을 살펴보면 '87년 調停委員會 설치 이후 '92.8월말까지 調停決定實績 총 710건에 대하여 양당사자가 수락함으로써 성립된 사건은 488건으로 5년 평균 성립율은 75.5%이다.⁴⁷⁾

47) 金錫喆·崔秉祿, 前掲書, 52面.

(다) 消費者保護院 被害救濟 除外 對象의 紛爭調停

消費者保護法 제28조 2항에서는, ①國家 또는 地方自治團體의 물품 또는 용역의 제공으로 인하여 발생한 被害救濟, ②다른 法律의 規定에 의한 특정거래분야에 대하여 消費者紛爭調停委員會에 준하는 紛爭調停機構가 따로 설치되어 있는 경우의 被害救濟, ③기타 대통령령이 정하는 被害救濟, 즉 변호사와 위임인간의 분쟁, 금융·보험·증권에 대한 금융·보험·증권기관과 이용자간의 분쟁에 관한 被害救濟는 消費者保護院에서 처리하지 못하도록 규정하고 있다.

이러한 분야는 이미 다른 法에 의해 被害紛爭調停機構가 설치되어 있거나 紛爭調停에 고도의 전문성이 요구되기 때문에, 당해 專門家들에게 맡기고자 하는 취지로 보여진다. 그러나 當該紛爭調停委員會가 법적기구로 설치되어 있지만 형식적인 규정에 그치고 있는 기구도 있다.

즉, 證券紛爭調停委員會와 地方辯護士會의 경우 법적 委員會設置 規定은 證券去來法 제202조와 辯護士法 제59조에서 1개의 조항을 두어 “분쟁조정을 하거나 분쟁조정기구를 둘 수 있다”라고만 되어 있어 소비자보호에 미흡한 調停機構라고 하겠다.

또한, 調停의 效力에 대해서도 證券去來法과 辯護士法에 전혀 언급이 없으므로 여타 분야의 紛爭調停의 效力과 비교해 볼 때도 문제점으로 지적된다. 특히 辯護士法의 규정에 根據를 둔 地方辯護士會측도 당사자의 紛爭調停申請이 있을 때 회장은 회원중에서 위원장 1인, 위원 2인을 두어 紛爭을 調停할 수 있도록 하는 형식적인 규정에 그치고 있다. 최근 다소 制度를 整備하여 消費者保護에 관심을 가지게 된 金融紛爭調停委員會와 保險紛爭調停委員會도 조정실적이 저조한 형편이다.

한편, 韓國消費者保護院의 피해구제 대상에서 제외되어 있으나 상담 및 피해구제가 요청되는 민원의 현황을 살펴보면 개인이후 '92.7월까지 피해구제 대상에서 제외되는 분야와 관련된 소비자들의 상담 및 피해구제 요청은 전체 소비자불만 피해 접수 190,660건중 7,140건으로 약 4%수준이다.⁴⁸⁾ 그러나 消費者保護院은 被害救濟 除外分野라 하더라도 相談窓口中에서 무조건 接受를 拒絕하는 것이 아니라 피해를 구제 받을 수 있도록 該當機關(예: 法律救助公團, 銀行監督院 등)에 斡旋하고 있다.

(2) 被害補償機構設置指定制度

소비자는 物品·用役의 사용이나 이용에 있어서 그 내용을 가장 잘 알고 있는 當事者에게 문의하여 不滿을 解消하거나 被害救濟를 요청하는 것이 가장 바람직한 것이다.

이러한 相互交渉에 의해 被害救濟를 받는데 용이하도록 事業者의 被害補償機構의 設置가 義務化되어 있는 경우가 있다. 즉, 消費者保護法 제17조에서는 “事業者는 物品 또는 用役에 관하여 消費者로부터 제기되는 正當한 意見이나 不滿을 반영하고 그 被害를 補償處理하는 적절

48) 金錫喆·崔秉祿, 上揭書, 58面.

한 機構을 設置·運營하여야 한다. 主務部 長官은 被害補償機構의 설치·운영을 촉구하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 大統領이 정하는 事業者에게 被害補償機構의 設置·運營을 命할 수 있도록 규정하고 있다. 이 命令에 違反한 事業者에 대해서는 300만원 이하의 罰金에 처하도록 규정하여 그 설치를 強制하고 있다.

이른바 “消費者相談室” 또는 “消費者保護室”이라는 이름으로 설치되는 被害補償機構는 企業에 따라 규모나 인원이 다른 실정이다. 設置事業者의 種類는, ①製造業, ②電機·가스業, ③도·소매업, ④운송·통신업, ⑤금융·보험업, ⑥기타 소비자에게 피해를 줄 우려가 많은 사업으로서 消費者 政策審議委員會의 審議를 거쳐 정하는 事業이다. 經營企劃院長官은 피해보상기구의 설치·운영을 해야 할 事業者의 被害補償機構의 규모기준을 정하여 告示하고 있다.

1991. 12 현재 被害補償機構의 설치가 지정된 事業者數는 818개로서 1982. 11월 처음 115개 事業者가 지정된 것에 비하면 약 8배 정도 늘어났다.

이러한 被害補償機構 設置의 義務化는 기업의 소비자지향주의 사고를 제고하여 事業者 스스로 消費者問題를 자발적으로 對處함으로써 보다 효율적인 消費者保護를 하고자 하는데 그 目的이 있다.

그러나 被害補償機構 設置가 유명무실하여 형식에 그치고 있으며 담당직원도 專門化되지 못하여 여러 業務를 兼職하고 있는 실정임이 지적되고 있다. 또한 指定事業者에 대한 事後管理나 監督일 철저하지 못하여 효율적인 운영이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

(3) 消費者被害補償基準制度

복잡·다양한 消費者被害를 類型化하여 補償基準을 일률적으로 정하는 것은 어려운 것이다. 그러나 消費者와 事業者간의 분쟁이 일어날 때마다 그때 그때 사정에 따라 처리하는 것 또한 合理的이지 못할 것이다. 消費者被害補償規定을 告示하여 운영하고 있는 目的은 소비자와 사업자간의 紛爭의 원활한 解決을 위한 最小限의 基準을 제시하는데 있다.

消費者保護法 제12조 제2항에 “國家는 消費者와 事業者간의 紛爭의 원활한 解決을 위하여 品目別로 消費者被害補償基準을 制定할 수 있다”고 규정하고 있다. 1986년 2월 1일부터 처음 施行되었으나 경제현실에 맞게 대폭 修正하여 1989. 7. 14 改正·施行하고 있다.

식료품, 공산품, 의약품 및 화학제품, 농·수·축산품 등의 물품 뿐 아니라 여행, 여객운송, 전기, 전화, 세탁 등의 서비스업 등 83개 품종 489개 品目에 대하여 補償基準을 정해두고 있다.

따라서 物品이나 用役의 사용, 이용을 하는 소비자가 當該物品이나 用役의 품질, 가격, 거래 조건 또는 표시상의 불일치 등으로 正當한 不滿을 제기할 때 製造業者, 販賣業者, 輸入業者 및 用役을 제공하는 者는 원칙적으로 이 基準에 따라 補償하여야 한다. 사업자와 소비자간에

補償合意가 이루어지지 않을 경우 당사자는 中央行政機構의 長, 市·道知事 또는 韓國消費者保護院長에게 그 調停을 의뢰할 수 있다.

이러한 被害補償은 원칙적으로 民事上 不法行爲로 인한 損害賠償責任 또는 契約上 債務不履行 責任을 물어 損害賠償을 요구할 수 있으나 消費者被害의 특성상 少額·多發의 被害를 당사자의 合意에 맡겨 둘 경우 기준설정의 어려움으로 해결에 애로가 많을 것이다. 이 基準은 당사자 사이에 원활한 補償合意를 위한 최소한의 基準의 提示라고 하겠으며 당사자가 司法的 救濟를 택하는 것은 자유일 것이다.

나. 司法救濟制度

(1) 契約撤回制度(Cooling off system)

訪問販賣 또는 割賦販賣에서 소비자와의 분쟁이 많이 일어나는 것은 訪問·割賦販賣에 따른 訴狀이 많아 消費者保護 차원에서 對策을 강구하게 되었는데 여기서 나온 制度가 소위 쿨링오프 制度(Cooling off system)이다. 쿨링오프 制度는 소비자가 一定한 期間內에는 일체의 不利益을 받지 않고 자기가 행한 請約을 撤回하거나 이미 締結한 契約을 解除하는 權利를 인정하고 있는 것을 말한다.

이 制度의 目的은 販賣業者가 무리하게 강제적인 販賣를 하는 경우 購入者는 나중에 請約의 撤回 또는 契約의 解除를 하더라도 違約金을 지급하지 않아도 될 뿐더러 商品去來費用도 부담하지 않는 것으로 되어서 판매업자로서는 오히려 손해가 되는 法律的 構造를 가지기 때문에 강제적인 판매가 행해지지 않도록 하며 또한 消費者는 사려 분별없이 체결한 契約을 일정한 기간 동안 숙려할 수 있는 時間的 餘裕를 주어 消費者의 利益을 保護하려는데 있다.

이 制度는 消費者保護에 중점을 두고 있다는 점에 特徵이 있다. 즉, 去來安全을 희생해서라도 消費者의 利益을 지키려는 것이다. 우리나라에서도 급증하고 있는 訪問·割賦販賣로 인한 消費者被害를 방지하기 위하여 1991. 12. 31 “割賦去來에 관한 法律”과 “訪問販賣 등에 관한 法律”을 制定하여 1992. 7. 1부터 施行하고 있다.

이 법률들은 割賦契約과 訪問販賣 및 多段階販賣에 의한 去來를 공정하게 함으로써 消費者 등의 權益을 保護하고 건전한 去來秩序를 확립하는데 그 目的이 있다. 割賦契約의 契約書를 교부받은 날 부터 契約書를 교부받지 않은 경우에는 目的物의 引渡 등을 받은 날로부터 割賦·訪問販賣 契約은 7日 이내(訪問販賣 등에 관한 法律 §7①, 割賦去來에 관한 法律 §5①), 多段階販賣 契約은 14日 이내(訪問販賣法 §15①)에 契約을 撤回한다는 의사표시가 기재된 書面을 賣渡人에게 발송함으로써 撤回權을 행사할 수 있도록 하고 있다.

買受人이 계약에 관한 請約을 撤回한 경우에는 매수인은 이미 引渡받은 動産 또는 提供받은

用役을 반환하여야 하며 賣渡人은 이미 支給받은 割當金을 동시에 返還하여야 한다. 또한 目的物 返還에 필요한 費用은 이를 賣渡人이 부담하며 賣渡人은 請約撤回에 따른 違約金이나 損害賠償을 청구하지 못하게 되어 있어 어떤 條件이나 損害없이 契約을 撤回할 수 있는 것이다.

消費者保護院에 訪問·割賦販賣 被害救濟 접수현황을 살펴보면 訪問·割賦販賣와 관련한 被害救濟 接受件은 1990-1992년 3년간 3,112건으로 同期間 전체 割賦救濟 接受件(26,414건)의 약 12%를 차지하고 있다. '90년과 '91년을 비교해 보면 약 8%정도 감소되었으며, '92년 1/4분기(176건)와 '91년 1/4분기(281건)를 비교해 보면 약 37%가 감소하였다.⁴⁹⁾

이는 그동안 訪問·割賦販賣 등에 관한 言論弘報, “訪問販賣 등에 관한 法律”과 “割賦去來에 관한 法律” 등 關係法律의 제정과 消費者의 意識 向上에 기인한 것으로 판단된다.

(2) 製造物責任 賠償制度

製造物責任 賠償制度라고 함은 商品의 제조상 내재하는 缺陷으로 인하여 입게 되는 消費者의 人的, 物的 被害에 대한 製造業者의 責任에 따른 損害賠償制度를 말한다. 製造物責任(Product Liability)은 오늘날 大量生産으로 인한 생산과정의 복잡화와 분업화에 따라 原料와 部品の 供給者와 製品의 製造·組立者가 구분되게 됨에 따라 商品製造에 관하여 모든 사람의 책임문제를 통칭하는 개념으로서 製造者責任, 供給者責任 등으로 부르기도 한다. 산업사회의 발전에 의한 대량생산, 대량판매, 대량소비에 따라 製造物責任은 식료품, 화장품 뿐 아니라 사료, 의약품, 기계, 자동차, 비행기 등 모든 제품에 이르기까지 심각한 사회문제로 등장하게 되었다.

製造物責任의 본산인 美國 등 英美法國家에서는 전통적으로 製造物責任의 理論을 부정하였다. 원래 美國의 보험업계에서 製造物責任이라는 용어를 처음 사용하였고 현재 美國에서는 製造物責任訴訟이 交通事故事件, 環境汚染被害事件, 醫療事故事件의 비율을 증가하는 중요한 사회 문제로 되었다. 製造物責任 理論은 소비자과 제조자 사이에는 계약관계가 없어 契約責任을 물을 수 없는 법이론적 限界 때문에 不法行爲責任을 물을 수 밖에 없는데 이는 過失責任의 原則상 過失 및 因果關係에 대한 立證의 困難 등이 있기 때문에 이를 해결하자는 理論이다.

製造物責任의 認定은 전통적으로 過失責任의 발전으로 이루어지고 있는 것이 擔保責任의 理論을 거쳐서 無過失責任으로 발전되게 된다. 오늘날 세계적인 추세는 전통적인 民法의 해결하기에는 限界가 있어 새로운 立法, 또는 判例를 통해 인정하기에 이르고 있다. 우리나라에서도 消費者保護 측면에서 많은 논의를 거쳐왔으며, 현재 製造物責任에 대하여 不法行爲責任으로 이해하는 것이 보편적이다.⁵⁰⁾ 우리 大法院은 여러개의 判決을 통해 그러한 法理를 받아들인 경우가 있다.

49) 金錫喆·崔秉祿, 上揭書, 63面.

50) 洪天龍, 前揭書, 99面.

(가) 飼料 製造業者의 損害賠償責任⁵¹⁾

判例는 慶尙飼料事件에서 “본건 被告製造의 飼料에 어떤 불순물이 함유되고 어떠한 化學作用에 의하여 이를 攝取한 닭이 난소협착증으로 산란율이 저하되는지 구체적으로 밝혀지지 아니하였다고 하더라도 적어도 어떠한 불순물이 함유되었기 때문에 그러한 현상을 일으키게 되었다는 것 만으로 이른바 因果關係는 立證되었다고 할 것이므로 그 飼料製造販賣業者인 被告로서는 不法行爲責任을 부담하여야 한다”고 하여 製造業者의 責任을 인정하였다.

(나) 玩具 製造業者의 被害賠償責任⁵²⁾

判例는 不良장난감(教材兼用) 注射器 事故에서 “教材 또는 玩具用 注射器는 침을 몸에 부착시키는 연결부분이 合成樹脂로서 견고하지 못하기 때문에 공기를 압축시키면 경우에 따라서는 注射針이 쉽게 분리되어 튀어 나올 수 있는 바 이는 製造上의 현저한 缺陷을 알거나 알 수 있었다고 할 것이므로 被告로서는 그러한 缺陷이 없는 製品을 만들어 그 注射器 사용으로 인하여 발생되는 事故를 미연에 방지할 主義義務가 있다고 할 것이다”고 하여 責任을 인정하였다.

(다) 가스製造·供給者의 損害賠償責任⁵³⁾

判例는 서울적십자병원 窒素가스事件에서 “亡 최경란의 皮膚移植手術중의 窒素가스중의 窒素가스中毒 死亡事故에 있어서 가스통의 도색과 글씨가 窒素와 酸素의 구분이 어렵게 되어 있는 경우, 그 가스 製造供給者인 被告株式會社 신성기업은 過失責任을 부담하여야 한다”고 하고 나아가 “亡 최경란의 皮膚移植手術을 위하여 全身麻酔를 시행함에 있어서 적십자병원(고압가스 관리책임자 없이 기관실 책임자로 대응함)의 마취과의사가 산소여부를 확인하지 아니하고 그대로 患者에게 麻酔제와 함께 주입함으로 인하여 환자가 사망한 경우 過失責任이 있다”고 하여 가스 供給業者와 病院(醫師)에 공히 責任을 인정하였다.

(3) 少額事件審判制度

전통적인 民事訴訟이 少額·多數被害를 그 특징으로 하는 消費者被害의 救濟에 효과적인 방법이라고 보기는 어렵다. 왜냐하면 訴訟價額이 낮기 때문에 勝訴시에 받는 損害賠償額보다 소송수행에 요하는 費用이 더 많은 경우가 보통이기 때문이다. 뿐만 아니라 訴訟節次의 복잡·난이함과 時間·經費의 부담문제 이외에도 고도로 분화된 生産工程과 복잡한 流通過程을 거쳐서 소비자에게 제공된 商品으로 인한 消費者被害는 그 발생원인이 大量生産, 大量販賣로 대표되는 현대의 經營構造 그 자체내에 내재하고 있기 때문에, 그 被害의 原因이 어느 段階에서 누구의 過失로 인하여 발생한 것인지를 立證한다거나 企業側의 立證에 대한 反證은 대단히 곤란하여,

51) 大法判 1977. 1. 25(75다 2092); 判例總覽, 民法債權(750) 4-2, 韓國判例研究院 監修, 青林閣, 928-929面.

52) 大法判 1979. 12. 26 (76다 1992); 法律新聞 1980. 1. 28(第333號).

53) 大法判 1970. 3. 27 (78다 2221).

消費者는 엄연한 피해를 입었음에도 불구하고 被害의 原因을 규명하지 못하여 그 救濟를 받을 수 없게 되는 경우가 많다.

따라서 消費者被害救濟라는 관점에서 보면 현행 民事訴訟制度가 강제적으로 분쟁을 해결하고 消費者保護를 위한 법률상·사실상의 기준을 명확히 한다는 점도 있으나 消費者들의 訴訟에 대한 거부감 등으로 被害救濟請求의 拋棄로 나타나는 현상을 改善할 필요가 있는 것이다.

消費者被害救濟를 조금이라도 용이하게 하기 위한 방편으로 1973년 零細商人이나 低賃金 勤勞者 등과 같은 庶民大衆이 그다지 많지 않은 액수의 價權을 실효성 있게 救濟한다는 社會政策的·法制度的 요청에 따라 少額事件審判法이 제정되었다. 少額事件은 제소당시의 訴訟物價額을 基準으로 하여 그 價額이 1,000만원을 초과하지 아니하는 金錢 기타 代替物이나 有價證券의 일정한 數量의 支給을 目的으로 하는 民事事件으로 한정되며 一般民事訴訟節次와는 다른 特別을 두고 있는데 그 중요한 내용만 간단히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 訴提起를 口述로써 할 수 있도록 하여 零細庶民이 당사자가 訴狀作成費用을 들이지 않고도 법원을 이용할 수 있도록 배려하였고, 둘째로 被告의 住所地를 관할하는 法院 이외에 被告의 事務所나 營業所 所在地의 法院에도 제소할 수 있도록 하여 被告의 주소지를 확인하는 번거로움을 덜어주고 있고, 셋째로 訴訟當事者는 본인이 직접 소송을 수행할 수 있을 뿐만 아니라 그 配偶者, 直系血族, 兄弟姊妹 또는 戶主도 법원의 허가없이 訴訟代理人이 될 수 있도록 하였으며, 넷째로 당사자 쌍방이 任意로 法院에 출석할 때에는 바로 口述로 訴를 提起할 수 있는데, 이 경우에 당사자는 口述로 攻擊防禦方法을 제출하여 법원의 審理에 협력함으로써 辯論까지 할 수 있고, 다섯째 訴訟이 接受되면 보통 14일 이내에 辯論期日을 지정하여 알려주고, 여섯째 裁判도 단 1회로 끝내는 것을 원칙으로 하며, 일곱째 調停制度를 導入하여 調停機關의 斡旋으로 분쟁당사자의 合意와 相互讓步에 의하여 분쟁의 自主的·任意的 解決을 꾀할 수 있도록 하고 있다. 이밖에도 調停이 成立되면 裁判上 和解와 동일한 效力이 생겨 이에 기하여 強制執行을 실시할 수 있고, 調停이 성립되지 않으면 중지되었던 訴訟節次를 속행한다. 아울러 法院은 調停이 성립되지 않은 사건에 대하여 상당하다고 인정되면 職權으로 당사자의 권리, 기타 모든 사정을 참작하여 사건의 公平한 解決을 위하여 調停에 갈음한 決定을 할 수 있도록 하였다. 기타 審理의 集中化, 辯論方式의 簡略化, 審理調査에 관하여 特別을 두고, 裁判과 上告·再抗告의 制限에 관하여 特別을 마련해 두고 있다.

이러한 少額事件審判法이 시행된 이후 少額事件의 수는 해마다 엄청난 증가 현상을 보여주고 있다. 최근 몇년간의 전국 法院의 少額事件의 推移를 살펴보면 少額事件에 대한 訴訟方法의 特別인 口述提訴의 原則이 법규상 허용되어 있으나 口述提訴는 書面提訴의 10~20% 수준에

머물고 있으며,⁵⁴⁾ 실무상 書面提訴를 요구하고 있는 관행 때문으로 보여 이의 재검토가 요구된다.

民事事件의 處理期間을 보면 少額事件의 경우 96.8%가 法定期日내에 處理되고 있음은 少額事件의 迅速處理의 成果가 있음을 보여주고 있다. 그러나 少額審判制度를 消費者와 반대되는 企業에 의해 惡用되고 있음도 검토할 필요가 있다.

(4) 集團訴訟 및 團體訴訟制度⁵⁵⁾

현대의 消費者被害는 대부분 定型的이고 少額인 것이 보통이다. 이러한 경우에 개개의 소비자가 損害賠償請求訴訟을 제기하는 것은 경제적으로 불합리하므로 消費者被害와 같은 少額 특히 定型的 被害에 대하여는 損害賠償의 救濟的 機能과 制裁機能을 효과적으로 발휘하기 위한 특별한 訴訟節次가 요구된다. 특히 오늘날의 消費者紛爭은, ① 原告가 多數라는 점, ② 原告 1인의 請求金額은 비교적 少額이지만 이를 합산하면 상당한 금액이 되며, ③ 多數原告의 請求原因이 공통된 것이며, ④ 請求金額도 다과를 불문하고 定型化된다는 것이 특색이다. 이러한 種類의 請求를 代表者나 團體가 訴訟을 수행하여 피해구제를 하는 制度로서는 美國의 集團訴訟과 獨逸의 團體訴訟이 있다.

集團訴訟(Class Action)은 피해자집단의 個人 또는 數人에게 全權을 代表하여 소송수행을 할 수 있게 하는 制度로서 美國聯邦民事訴訟法 規則 제23조 규정에 의하면, 提起要件으로서, ① 提訴時부터 개별 구성원까지 특정할 필요가 없지만 다수(최소한 30~40명)의 共同利害關係의 集團이 존재하고 그 집단의 全權을 當事者로 併合하여 진행하기가 곤란한 것, ② 그 集團에 공통되는 法律問題 또는 事實問題가 존재할 것, ③ 訴訟을 提起·維持하는 대표당사자의 請求나 攻撃·防禦方法이 全집단구성원의 그것과 같이 전형적일 것, ④ 判決은 缺席構成員에게도 영향을 주므로 代表者가 그 집단의 이익을 公正하고 적절히 保護할 수 있는 것 등이다.

團體訴訟(Verbandsklage)은 多數高額の 피해가 발생할 경우 단체가 개별적 이익의 대표자로서 가해자에 대하여 不作爲請求權과 損害賠償請求權을 행사하는 것을 말한다. 獨逸에서는 消費者保護를 위하여 원래 있었던 團體訴訟의 기능을 消費者團體에 확대하여 적용하고 있으며 현재 消費者團體에게는 不作爲請求만이 인정되고 損害賠償請求는 인정되지 않고 있으나 이를 행사할 수 있도록 하자는 제안도 있다. 현재 獨逸의 30여개 消費者團體중 3개 단체가 提訴機能을 가지고 있으며 자금부족으로 勝訴가 확실한 事件만을 취급하고 있는 실정이다.

이러한 制度는 長點도 있지만 그 나름대로 문제점이 지적되고 있다. 특히 集團訴訟에 대해서

54) 法院行政廳, 「司法年鑑」, 1993, 101面.

55) 자세한 것은 李相理, 「消費者團體訴訟 및 集團訴訟에 관한 研究」, 韓國消費者保護院, 1988 參照.

는, 첫째 스스로 代表者라고 나선 자가 訴訟에 의하여 Class에 속하는 全員의 權利를 處分하는 결과가 될 수 있으며, 둘째 代表者로 나선 자가 Class에 속하는 자 全員의 利益이 眞正으로 公正하게 保護하는가의 判決基準이 불분명하며, 셋째 Class에 속하는 자에 대한 通知方法 등이 문제된다.

消費者保護院의 집단민원 접수 및 처리상황을 보면, 1990년부터 1992년까지 3년간 총 29건인데 分野別로 살펴보면, 住宅問題 18건, 農水産業 問題 8건, 圖書問題 2건, 會員券문제 1건 등으로서 주택 및 농수산업 관련문제가 전체의 90%를 차지하고 있다.⁵⁶⁾

이밖에도 環境汚染에 관한 訴訟이나 行政廳을 상대로 한 集團紛爭의 빈발 등으로 인하여 集團訴訟에 관한 特別法提呈의 필요성이 꾸준히 제기되어, 정부는 가칭 “集團訴訟에 관한 法律”의 제정을 추진하고 있는데, 이는 그동안 少額多發의 集團被害에 대한 現行 訴訟法上的의 문제를 眞正으로 해결하려는 것으로서 이것이 제정된다면, 특히 消費者被害의 救濟에 있어서는 획기적인 개선책이 될 것이다.

V. 結 語

이상에서 消費者被害救濟에 대한 理論的 背景의 檢討와 더불어 美國을 비롯한 日本, 스웨덴 등 主要諸國의 消費者被害救濟制度和 우리나라의 制度를 比較하여 살펴보았다. 先進諸國의 消費者被害救濟制度는 아직 制度의 역사가 짧은 우리나라에 좋은 모델이 될 수 있을 것이다. 이상의 考察에서 나타난 우리 制度上的의 問題點을 중심으로 그 改善方案을 제시하여 보고자 한다.

우리나라의 消費者被害救濟制度를 활성화하기 위해서는,

첫째, 消費者保護의 基本法이라 할 수 있는 消費者保護法의 實效性을 높여야 할 것이다. 現행의 消費者保護法은 피해예방 차원의 행정권 수행을 個別法에서 강구토록 권장하고 있어 消費者保護法 자체는 行政規制 機能이 미흡하여 그 實效性이 매우 약하다. 날로 늘어가는 消費者被害 問題에 능동적으로 대처하기 위해서는 個別法의 의존없이 消費者保護法에 의한 직접적인 規制로서 消費者被害의 豫防과 救濟를 도모할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 消費者保護法上的의 施策樹立條項을 대폭 擴大하거나 美國처럼 消費者保護施策別 別個 單一法을 制定하는 방안이 강구되어야 하겠다.

둘째로, 製造物責任法과 集團訴訟法의 制定이 필요하다. 오늘날 製造物의 缺陷으로 인한

56) 金錫喆·崔秉祿, 前掲書, 70面.

피해가 大型化, 構造化되고 있는 상황에서 제조자와 소비자 사이에 복잡한 流通關係로 인하여 製造者에게 직접 責任을 물을 수 없는 것이 消費者被害救濟에 불충분한 부분으로 남아 있다. 따라서 製造物의 製造 및 流通過程에 관여하는 製造者나 供給者에게 직접 無過失責任을 부담시켜⁵⁷⁾ 이들로 하여금 製品의 製造·流通過程에서 고도의 注意를 기울이게 하고, 한편으로 缺陷있는 製造物로부터 생기는 손실에 대하여 供給者가 製造物의 가격이나 責任保險을 통하여 위험을 사회적으로 분산케 함으로써 사업자와 소비자간에 利害를 적절히 調節할 수 있도록 하는 내용의 社會法的 性格이 포함된 製造物責任法의 制定이 요구된다고 할 것이다. 또한 현대의 消費者被害가 少額·多發의 特性을 가지고 있는 점에서 일반적인 民事訴訟 만으로는 效果적으로 해결할 수 없음은 위에서 살펴본 바와 같다. 그러므로 美國이나 獨逸의 集團訴訟 또는 團體訴訟制度를 본받아 우리실정에 알맞는 集團訴訟法의 制定도 필요하다고 생각된다.

셋째로, 消費者保護 行政機構를 擴充해야 한다. 우리나라의 消費者政策審議委員會는 經濟企劃院長官이 委員長을 겸임하고 있고 委員會의 개최도 연 1-2회에 불과하며, 이 때 각 부처의 연도별 消費者保護計劃과 實績報告를 하는데 그치고 있다. 美國의 경우에는 消費者保護廳長이 大統領消費者問題 特別輔佐官으로서 활동하고 있고, 日本의 경우 각 省·廳長을 위원으로 하는 消費者保護會議의 위원장이 總理大臣이며, 스웨덴은 消費者政策院長이 消費者옹브즈만을 겸하고 있어 그 역할이 매우 크다.

특히 우리 정부의 消費者保護行政은 經濟企劃院, 商工部, 農林水産部, 保健社會部 등 여러 행정기관에서 관장하고 있으며, 消費者保護 만을 전담하는 실질적인 中央行政機關은 없다고 할 수 있다. 美國의 경우 消費者保護의 전담기구로서 行政機構인 消費者保護廳이 있고, 去來分野는 聯邦去來委員會의 消費者保護局에서 담당하며, 消費者安全機構로서 聯邦消費者製品安全委員會와 食·醫藥品管理局 등이 전담하고 있다. 따라서 정부의 消費者保護 行政機能 수행을 위하여 經濟企劃院에 消費者保護局의 設置, 地方自治團體의 消費者相談室의 擴充, 韓國消費者保護院의 地方支部 내지 地方消費者保護院의 設置, 消費者紛爭調停委員會 機能의 地方擴大 등의 施策이 필요하다고 하겠다.

넷째로, 消費者被害救濟制度의 擴大가 필요하다. 金融·保險·證券·醫療·辯護士서비스와 國家提供의 物品·用役의 被害救濟의 활성화를 위하여 기존의 당해 紛爭調停委員會 關聯法의 改正과 委員會의 활성화 방안을 모색하여 消費者가 널리 이용할 수 있도록 하여야 하겠으며, 消費者保護院에서의 被害救濟도 가능하게 하여 消費者의 選擇의 폭을 넓이는 것이 바람직하다.

57) 製造物責任에 대하여 無過失責任을 認定하려는 논의로서는 權龍雨, "製造者責任", 「不法行爲論」, 考試院, 1974; 鄭照根, "消費者保護法의 特性과 基本原理", 「司法行政」, 韓國司法行政學會, 1978. 12; 金容漢, "消費者保護와 私法", 「法과 消費者保護」(韓國法學教授會 編), 三英社, 1980; 洪天龍, 前揭書 등이 있다.

消費者紛爭調停이 성립되지 않을 경우 訴訟에 의한 권리실현이 가능하나 訴訟節次의 번거로움과 費用問題로 소비자가 權利拋棄를 하는 문제점을 해결하기 위하여 消費者仲裁制度를 도입할 필요가 있다. 또한 少額事件審判制度의 改善, 訴訟에 필요한 費用의 貸付와 資料의 提供 등을 하는 消費者訴訟援助制度의 導入, 사업자의 自律的인 被害救濟制度로서 被害救濟基金制度의 導入과 損害賠償責任保險加入 對象의 擴大도 검토되어야 할 것이다. 日本의 경우 醫藥品副作用 被害救濟基金制度를 비롯하여 消費生活製品, 住宅部品, 玩具 등 8개의 업종에서 마크制度和 함께 被害救濟基金制度和 賠償責任保險加入에 의한 自律的인 被害救濟制度가 시행되고 있음은 우리에게 示唆하는 바가 크다 할 것이다.⁵⁸⁾

끝으로, 本稿는 우리나라의 消費者被害救濟에 관하여 그 制度를 중심으로 고찰하였을 뿐 消費者被害救濟에 관한 法理는 가급적 언급하지 않았다. 消費者被害救濟의 法理에 관하여는 이미 많은 研究가 있었으므로 本稿는 보다 효율적인 被害救濟를 위하여 그러한 制度의 問題點과 그 改善方案을 모색하려는데 그 目的을 두었다. 그러나 總體的인 代案提示에 그칠 수 밖에 없었으며, 보다 具體的이고 深層的인 研究는 後日의 課題로 두기로 한다.

58) 徐圭錫, “缺陷製造物의 被害에 대한 消費者保護對策” 「法과 消費者保護」(韓國法學教授會 編), 三英社, 1980, 156面 이하에서는 製造物損害賠償責任保險에 관하여 상세히 紹介하고 있다.