

식품안전 피해구제제도의 도입방안에 관한 연구*

A Study on the Introduction of Food Safety Damage Relief System

이병준**

Byung-Jun Lee

〈목 차〉

- I. 들어가며
 - II. 식품안전기본법 제정 시 식품안전분쟁조정위원회 설치(안)의 폐기와 그 이유
 - III. 현행법상 식품 관련 피해처리절차와 그 한계
 - IV. 전문적 식품피해구제제도 도입 방안
 - V. 나가며
- 참고문헌
Abstract

주제어 : 식품안전, 피해구제제도, 집단소송, 집단분쟁조정, 식품피해보상기금

* 본 연구는 소비자법학회가 식품의약품안전처에서 발주한 「식의약 분야 소비자보호 강화를 위한 법·제도 개선방안」, 2017 연구용역 중에서 필자가 작성하였던 부분을 대폭적으로 수정·보완하여 다시 재구성한 것임. 본 연구 때 기초적 자료 조사를 하여준 이다미 변호사에게 고맙다는 인사를 이 자리를 빌어 하겠음.

** 한국외국어대학교 법학전문대학원 교수

I. 들어가며

1. 소비자 식품안전 피해 구제의 한계와 현재 논의상황

식품으로 인한 피해구제를 받을 수 있는 실체법상의 제도가 완비되어 있더라도¹⁾ 절차법적으로 이를 구현할 수 없다면 적절한 피해구제 관점에서 문제가 있다고 할 수 있다. 첫째, 식품 안전성으로 인한 피해는 소액·다수 피해인 경우가 많고 소비자가 소액이라는 측면에서 전형적 소비자피해에 따른 문제가 발생할 수 있다. 즉 소비자는 피해가 있더라도 그 피해액이 소액이라는 측면에서 이를 감수하고 청구하지 않을 가능성이 크다. 둘째, 식품안전 피해가 소비자에게 크게 발생한다고 하더라도 그 식품으로 인하여 어떠한 피해가 발생하였고 그러한 식품으로 인하여 구체적으로 손해가 어떻게 발생하였는지를 증명하지 못하여 피해구제를 받지 못할 수 있다. 이와 같은 문제점은 바로 한국에서도 최근에 백수오 사건, 계란 농약검출 파동 그리고 햄버거 사망 사건 등 일련의 사건에서 모두 고스란히 드러났다.

현재 소비자 피해구제제도와 관련하여 징벌적 손해배상(내지 법정손해배상)²⁾과 집단소송제도³⁾가 많이 논의되고 있다. 이러한 피해구제제도가 도입되면 앞에서 설명한 문제점들이 많이 해결될 것이라는 것이 논의의 배경에 있다. 자연스럽게 식품안전 피해와 관련하여서도 징벌적 손해배상 내지 집단소송제도의 도입 여부가 많이 소개되고 있다.⁴⁾ 물론 이러한 제도의 도입이 소비자 대규모 피해구제에 도움을 분명히 줄 수 있지만, 이에 대한 사업자의 반발도 만만치 않고⁵⁾ 이러한 제도가 도입된다고 모든 문제가 일거에 해결되는 것도 아니다. 왜냐하면 징벌적 손해배상과 집단소송제도도 그 나름의 단점들이 명백히 존재하고 그 적용될 수 있는 영역도 한정적이기 때문에 앞에서 말한 모든 문제점들을 해결할 수 없다고 볼 수 있다. 특히 집단소송제도는 피해가 동일한 유형을 가져야 하나, 식품

1) 식품안전 피해와 관련된 실체법상의 구제수단에 관하여 자세한 것은 류창호, “식품소비자의 피해구제에 관한 법제연구”, 「법제연구」, 제27권, 2004, 153면 이하 참조.

2) 고세일, “대륙법에서 징벌적 손해배상 논의- 민법의 관점에서 -”, 「법조」, 제63권 제1호, 2014, 142면 이하; 최나진, “징벌적 손해배상과 법정손해배상 : 우리나라 민법과 양립가능성”, 「경희법학」, 제51권 제3호, 2016, 241면 이하; 김현수, “징벌적 손해배상액의 산정기준- 소비자보호 등 개별법 분야에서의 징벌배상제 도입가능성을 전제로 -”, 「법학논집」, 제18권 제1호, 2013, 155면 이하 참조.

3) 최완진, “집단소송제도의 입법론적 과정”, 「경영법률」, 제14권 제1호, 2004, 119면 이하; 함영주, “집단소송제에 대한 연구 및 입법의 최근 동향 - 분쟁해결시스템간의 경쟁의 관점에서”, 「민사소송」, 제16권 제1호, 2012, 327면 이하; 김경옥, “집단분쟁해결을 위한 새로운 민사소송제도의 도입에 관한 소고”, 「민사소송」, 제17권 제2호, 2013, 259면 이하; 서희석, “일본에서 소비자집단소송제도의 창설”, 「고려법학」, 제74호, 2014, 1면 이하.

4) 미국의 식품비만소송과 연관한 집단소송제도에 관한 비판적 소개로 원상철, “미국의 식품집단소송에 대한 소고” - 특히 식품비만소송을 중심으로, 「법이론실무연구」, 제1권 제2호, 2013, 147면 이하 참조.

5) 식품업계의 입장에서 집단소송제도의 도입을 반대하는 문헌으로 이종영, “식품집단소송제, 식품소비자보호 및 식품산업의 발전”, 「식품공업」, 제184권, 한국식품공업협회, 2005, 9-10면.

안전으로 인한 피해는 대부분 신체적인 손해를 수반하고 이 때 피해자의 신체적 특성, 보건환경 또는 해당 식품과 다른 음식물의 혼합으로 인한 부작용 등 여러 가지 복합적인 요인으로 그 손해의 내용과 유형이 다를 수 있다는 측면에서⁶⁾ 집단소송제도가 해결책을 제시하지 않을 수도 있다.

2. 본 논문의 연구범위와 논의순서

본 논문은 이러한 관점에서 기존의 소비자보호에 절대적 위치를 차지하고 있는 행정기관에 의한 내지 행정형 분쟁조정제도 도입을 통한 식품안전 피해구제제도 도입방안에 관하여 연구하고자 한다. 현실적으로 식품과 관련한 정부기관 가운데 가장 커다란 비중을 차지하는 식품의약품안전처는 지도·감독 및 감시 업무를 주요 업무로 하는 기관으로 소극적 태도의 소비자 보호제도를 운영하고 있는 실정이며 적극적 성격의 소비자 보호관련 업무가 미비하므로 이에 대한 보완이 선제적으로 이루어질 필요가 있는지를 논의하고자 한다. 현행법상으로는 적극적 성격의 소비자 보호 업무가 법적으로 명시되어 있는 부분이 적고, 피해 등이 과학적으로 규명된 이후에도 소비자가 입은 피해에 대한 해결책을 입법을 통하여 제시하지 못하는 바, 이에 대한 제도적 보완이 검토될 필요성이 제기되고 있는 실정이다.

이를 위하여 우선 식품안전기본법 제정 당시에 도입이 논의된 식품안전분쟁조정위원회 설치(안)의 내용과 그 (안)이 폐기된 이유에 대하여 먼저 고찰해 보려고 한다(II). 그 다음으로 현행법상 식품안전 피해구제절차와 그 한계를 논한 후(III), 전문적 식품피해구제제도 도입방안에 관하여 살펴보려고 한다(IV).

II. 식품안전기본법 제정 시 식품안전분쟁조정위원회 설치(안)의 폐기와 그 이유

1. 식품안전분쟁조정위원회 설치(안)의 내용

식품안전기본법 제정 당시에 정부안으로서 보건복지부에서 제출하였던 안에서는 식품 관련 분쟁조정위원회를 설치할 것을 예정하고 있었다.⁷⁾ 안 제31조에서 식품 등의 섭취·사

6) 이러한 점을 지적하는 문언으로 편집부, “식품류의 피해구제 현황 및 문제점”, 『마케팅』, 1994년 1월, 47면 참조.

7) 식품안전기본법에 관하여 자세한 것은 류창호, “식품안전기본법 제정과 향후 법제정비방향”, 『아주법학』, 제1권 제3호, 2007, 72면 이하; 문상덕, “식품안전법제의 문제점과 개선방향”, 『행정법연구』, 제37호, 2013, 237면 이하 참조.

용 등으로 인한 소비자분쟁을 조정하기 위하여 국무총리 소속 하에 중앙식품안전분쟁조정 위원회를 시·도 소속 하에 지방식품분쟁조정위원회를 각각 두도록 하고 있었다(제1항). 중앙조정위원회는 2개 이상의 시·도의 관할구역에 걸치는 분쟁과 지방조정위원회의 조정에 대하여 당사자가 불복하는 분쟁 등에 관한 분쟁조정사무를 관할하며(제2항), 지방조정위원회는 당해 시·도의 관할 구역 안에서 발생한 분쟁의 조정사무를 관할하도록 예정하고 있었다(제3항). 중앙조정위원회 및 지방조정위원회는 각각 위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성하며(제32조 제1항), 그 위원의 임기는 2년으로 하도록 규정하였다(제2항). 그 밖에 통상 분쟁조정기구에서 정해야 일반적인 사항이 정해져 있었다.

다만 특징적인 집단분쟁조정을 신청할 수 있도록 하였다(제40조 제2항). 집단분쟁조정 의 수행을 위하여 1인 또는 수인을 대표당사자로 선임하도록 하고(제4항), 분쟁조정 의 내용을 사업자가 수락한 경우에 집단분쟁조정에 참여하지 않은 소비자도 보상계획을 통하여 구제받을 수 있도록 하였다(제5항).

이와 같은 분쟁조정제도의 도입목적은 식품안전사고와 관련한 사업자와 소비자 사이의 분쟁을 전문적이고 효과적으로 조정할 수 있도록 하려는 취지를 가지고 있었다. 그러나 그 당시에 이미 다른 분쟁조정기관의 존재하여 금융분쟁조정위원회, 소비자분쟁조정위원회, 건설분쟁조정위원회 등 26개 개별법령에서 분쟁조정과 관련된 규정을 두고 있었다. 특히 소비자원에서 하고 있던 소비자분쟁조정위원회에서는 각종 소비자분쟁에 대한 합의 권고나 분쟁조정결정을 내리고 있었고 이와 함께 각 사업자들은 직접 소비자피해신고를 받아서 해결하고 있기도 하여 소비자분쟁조정위원회로 충분한 것으로 평가되었다.

2. 제정(안)의 문제점

첫째, 도입이 논의되던 당시에는 식품관련 분쟁조정 사건이 많지 않았다. 즉, 2004년 소비자원에 청구된 식품관련 피해구제 청구건수는 1만 4,139건이고, 이 중 66.4%인 9,387건이 건강식품의 허위표시 등으로 인한 피해구제청구건수이었으나, 소비자분쟁조정위원회의 분쟁조정건수는 17건에 불과하여 그 수가 많지 않다.

둘째, 사건 수에 비하여 규정안은 과대한 내용을 담고 있는 측면이 있었다. 즉, 법률안에 식품안전분쟁조정과 관련된 조문(제31조부터 제41조까지 총 11개 조문)이 상당히 많이 차지하고 있었다.

셋째, 식품안전분쟁조정위원회의 별도 설치가 식품안전기본법의 제정 배경과 취지에 부합하지 않다는 지적도 있었다.⁸⁾ 특히 본 법의 취지는 식품 안전과 관련된 문제이었으나, 식품안전분쟁조정위원회의 업무범위를 ‘식품등의 섭취·사용 및 표시로 인한 소비자분쟁’으

8) 보건복지위원회 전문위원, 「식품안전기본법(정부 검토보고서)», 2005. 4, 47면.

로 하여 식품과 관련한 포괄적인 분쟁조정기구로 하고 있는 것도 문제점으로 지적되었다. 이에 따라 개선안으로서 소비자분쟁조정위원회에 이와 관련한 전문기구를 두거나, 식품안전위원회를 합의제 중앙행정기관으로 하는 경우 이 위원회 밑에 분쟁조정을 위한 전문기구를 두는 것으로 충분한 것으로 보았다.

넷째, 다수의 소비자에게 유사하게 발생하는 분쟁사건 등을 해결하기 위한 집단분쟁조정제도도 포함되어 있었다(안 제40조). 집단분쟁조정제도는 소액의 다수 피해가 식품과 관련하여 일어날 수 있고 다수의 동일한 피해를 입은 소비자가 기업을 상대로 법원에 소송을 제기하기 쉽지 않은 상황에서 신속한 피해구제를 도모하려는 측면에서 긍정적으로 평가를 받았다. 그러나 이미 소비자기본법에서 이 제도를 도입하려고 하였으므로 이 제도를 통하여 충분히 해결될 것으로 보았다.⁹⁾

식품안전기본법의 규율대상과 달리 포괄적인 식품 관련 분쟁 모두를 대상으로 하고 있었다는 점에서 지나치게 과중한 업무를 설정하고 기구도 너무 크게 설정하였다. 특히 중앙과 지방에 분쟁기구를 설치하는 것은 식품 피해의 규모 및 소비자들의 소비자분쟁조정위원회와의 업무 중복 문제 등으로 인하여 타당하지 않을 것이다. 결국 분쟁조정위원회 설치안은 위와 같은 문제점이 있는 것으로 분석되어 폐기되었고 식약처에서 적극적으로 소비자피해를 구제하는 제도의 도입은 이루어지지 못하였다.

Ⅲ. 현행법상 식품 관련 피해처리절차와 그 한계

식품안전 관련 피해사례가 발생한 경우에, 당연한 이야기겠지만, 소비자는 사업자에게 피해사례를 보고 하게 되고 사업자와의 피해구제 여부에 대하여 논의가 될 것이다. 하지만 합의가 이루어지지 않는다면 소비자는 많은 피해접수(상담) 기관에 피해사례를 접수하고 상담이 이루어지게 된다.¹⁰⁾ 이러한 피해접수 기관은 소비자단체, 소비자원, 중앙부처, 지방자치단체 등 다양하다. 이하에서는 이러한 상담을 통한 사업자와 합의가 성립하지 않았을 때 이루어지는 법률규정에 의한 피해처리절차에 대하여 살펴보려고 한다.¹¹⁾

9) 보건복지위원회 전문위원, 「식품안전기본법(정부) 검토보고서」, 2005. 4, 52면.

10) 식품피해와 관련한 상담을 통한 합의에 관하여 자세한 내용은 이계임/잠재봉/조소현/신명지/제철용/위태석, 「식품분야 소비자정책 추진방향」, 한국농촌경제연구원 정책연구보고서, 2011, 90면 이하 참조.

11) 이와 관련하여 기본적으로 소비자안전문제에 관한 피해구제를 일반적으로 논의하고 있는 문헌으로 이은영, 「소비자안전법제의 기본구조와 개선방향」, 「소비자문제연구」, 제45권 제3호, 2014, 12면 이하 참조.

1. 한국소비자원의 소비자분쟁조정위원회를 통한 식품관련 사건의 처리와 그 한계

(1) 소비자분쟁조정위원회를 통한 식품 관련 분쟁조정

식품안전분쟁조정위원회 설치계획이 무위(無爲)로 돌아감에 따라 현재 식품 관련 소비자분쟁사건은 한국소비자원을 통한 소비자분쟁조정위원회를 통하여 이루어지고 있다. 한국소비자원은 소비자의 권익을 증진하고 소비생활을 향상을 도모하며 국민경제의 발전에 이바지하기 위하여 국가에서 설립한 전문기관이다(소비자기본법 제33조). 한국소비자원에서는 소비자 불만처리 및 피해구제에 관한 업무를 담당하고 있다(소비자기본법 제35조).

2010년 1월부터 한국소비자원에서는 피해 구제 및 분쟁조정에 대한 업무를 담당하며, 그 밖의 소비자 상담업무는 정부에서 주관하는 소비자상담센터에서 담당하고 있다. 소비자피해는 다음과 같이 상담(소비자상담센터), 합의권고, 분쟁조정 등의 절차를 통하여 처리된다.

1) 합의권고절차

소비자원은 피해구제로 접수한 사건에 대하여 사실조사, 전문가 자문 등을 거쳐 당사자간 원만한 합의를 권고함으로써 피해사실을 쉽게 확인하여 신속한 해결을 도모하고자 하며, 이를 위하여 피해구제 신청을 서면 또는 전자문서로 접수한다. 피해구제 신청일로부터 30일 이내에 원만한 합의가 이루어지지 아니하는 경우 소비자분쟁조정위원회에 조정을 신청하며, 특별한 사안의 경우 90일 까지 합의권고 기간을 연장할 수 있다.

2) 분쟁조정

소비자분쟁조정위원회는 위원장 1인을 포함하여 50인 이내의 위원으로 구성되며, 회의는 위원장 및 상임위원을 포함한 5인에서 9인의 위원으로 개최된다. 분쟁조정은 신청일로부터 30일 이내에 종결됨이 원칙이나 위원회의 일정에 따라 연장될 수 있다.

조정위원회는 비공개를 원칙으로 하되 필요한 경우 양당사자의 참석 및 의견 진술이 있을 수 있고, 최종적으로 내린 조정 결정에 대하여 15일 이내에 양당사자의 수락 여부를 확인한다. 조정결정에 대하여 양 당사자가 서면으로 수락 또는 거부의 의사를 표시하지 아니하는 경우 조정은 성립되며 성립된 조정결정 내용은 재판상 화해와 동일한 효력을 가지게 되나, 불성립된 사건은 소비자가 소송 등 별도의 방법을 통하여 해결하여야 한다.

(2) 식품 관련 분쟁조정 현황¹²⁾

1) 식품 내 이물질로 인하여 손상된 치아에 대한 보상청구 사례

- 사례: 청구인은 2005. 3. 27. 두 자녀와 함께 피청구인의 OO 지점에서 피자를 먹던 도중 피자 조각에서 돌을 씹고 오른쪽 어금니에 손상을 입었으며, 통증이 심해져 치과 치료를 받고 치료비 등의 보상을 요구하였다.

[분쟁조정 내용] 피청구인은 이 건 피자에 혼입된 이물질로 인한 청구인의 치아손상에 대하여 객관적인 입증자료가 없으므로 보상할 수 없다고 주장하나 음식물 내에 혼입된 이물질은 고객의 건강을 해칠 수 있으므로 피자를 직접 제조·판매하는 피청구인으로서 는 미리 이러한 위험을 방지할 수 있도록 음식조리 과정에서 위생관리에 만전을 기할 의무가 있다고 할 것인바 이를 소홀히 하여 청구인이 돌을 씹고 치아에 손상을 입었다 할 것이므로 이에 상응하는 책임을 부담하여야 할 것이다.

다만 청구인의 치아손상이 현재 별다른 치료를 요하지 않는 상태이고 음식물 섭취 시 불편감을 느끼는 수준인 점 등에 비추어 2차 치과진료 시 발생된 진료비와 제대로 먹지 못한 피자 대금 등을 보상함이 상당하다. 따라서 피청구인은 청구인에게 2차 치과진료비 17,850원, 피자대금 33,900원 등의 합계 51,000원(천원 미만 버림)을 지급함이 상당하다.

2) 식품 내용물 변질로 인한 손해배상 요구 사례

- 사례: 신청인은 2008. 10. 15, 웨밀리마트 수락산점에서 피신청인이 판매하는 비닐팩 음료인 ‘OO제로칼로리 **맛(150g)’ 제품 4개를 구입한 뒤 점심시간에 1개를 마시려고 개봉하였는데 비닐팩 마개 주위로 검게 탄 흔적이 있었고, 투명색인 비닐팩 내용물 전체가 검은색으로 변색되어 당시 충격과 불쾌함으로 인한 정신적 손해배상 등을 요구하였다.

[분쟁조정 내용] 이 사건 제품의 변질은 포장재 불량으로 인한 공기 혼입 때문인 것으로 확인된 바 제품을 유통 및 판매하는 피신청인은 제품을 판매함에 있어 필요한 주의 의무를 다하지 못하였으므로 신청인이 변질된 제품으로 인해 입은 손해를 배상할 의무가 있다.

12) 아래는 소비자원 홈페이지(www.kca.go.kr)에 게시된 분쟁조정사례 중 식품 관련 사례 중 의미가 있는 것을 선택하여 소개한 것이다.

- 재산적 손해발생에 대한 책임 및 범위(손해배상액의 산정)

신청인이 함께 구입한 이 사건 음료 4개 중 1개는 변질되어 이물(곰팡이)이 발생한 사실이 확인되었고, 나머지 3개 음료의 변질 여부에 대해서는 확인되지 않았으나 사회통념상 변질된 음료의 발견으로 인한 불쾌감으로 마시기 어렵다는 점은 쉽게 인정할 수 있으므로 피신청인은 변질된 제품을 구매함으로써 신청인이 입은 재산적 손해인 제품 4개의 구입대금에 상당하는 금 4,800원을 배상함이 타당하다.

- 정신적 손해발생에 대한 책임 및 범위(손해배상액의 산정)

일반적으로 타인의 불법행위로 인하여 재산권이 침해되는 경우 정신적 고통까지 받았더라도 이는 주로 인정하여야 할 것이다(서울고등법원 1992. 10. 30. 선고 92나 23102 판결 참조). 그러나 음료 변질사고는 일반 공산품과는 달리 직접 음용하거나 그 직전 과정에서 비로소 확인되는 경우가 대부분이며 신체의 안전성 및 안전에 대한 우려에도 상당한 영향을 주기 때문에 식품에서 눈에 보이는 혐오물질을 발견할 당시 정신적 충격 또는 고통은 매우 크다고 보아야 한다. 신청인은 특히 이 사건 음료를 애용하여 장기간 음용하였고 사건 당일에도 동일 제품 4개를 구입한 바 평소 투명색이던 내용물이 검게 변한 것을 발견할 당시 받은 충격은 제품구입이라는 재산적 손해 이외에 별도의 정신적 손해도 발생하였고 이러한 경우 재산적 손해배상만으로는 정신적 피해를 회복시켜 줄 수 없는 것이다. 또한 피신청인은 식품위생법 제4조 제1호에 의해 변질된 음료를 판매하여서는 안 될 의무가 있고 신체의 안전에 직접 영향을 미치는 식품을 다루는 피신청인으로서 식품의 유통 및 판매에 있어 공산품보다 중한 관리의무가 요구되는 바 이 사건 음료의 변질 사고로 인한 정신적 손해배상 책임을 면하기 어렵다.

따라서 정신적 손해배상의 범위에 대하여는 신청인이 이 제품을 오랜 기간 음용한 사실과 제품의 변질 정도를 종합적으로 고려한 금 200,000원으로 정함이 상당하다.

3) 인신 상 피해보상(화상, 식중독 등) 사례

- 사례: 청구인은 2003. 8. 3. 피청구인(1)이 제조·공급한 맥주를 마시던 중 목이 따끔 거려 손가락을 입 안에 넣어 꺼내 보니 잘게 부서진 유리조각들이 손에 묻어 나와 맥주병 내부를 확인한 결과 병 속 밑바닥에 유리막이 얇게 들뜨고 이중 일부가 깨져있어 그로 인해 위장염으로 현재 병원에 입원하고 있다며 피해보상을 요구하나 피청구인(1)은 피청구인(2)에 가입한 보험으로 처리하겠다고 하고, 피청구인(2)는 피해자의 무리한 보상요구에 응할 수 없다고 하여 당사자 간 합의가 이루어지지 아니하는 것이다.

[분쟁조정 내용] 청구인은 2003. 8. 3. 피청구인(1)이 제조·공급한 맥주를 마시던 중 목이 따끔거리 손가락을 입안에 넣어 꺼내 보니 잘게 부서진 유리조각들이 손에 묻어 나와 맥주병 내부를 확인한 결과 병 속 밑바닥에 유리막이 얇게 들뜨고 이중 일부가 깨져있어 그로 인해 위장염으로 현재 병원에 입원하고 있다며 피해보상을 요구하나 피청구인(1)은 피청구인(2)에 가입한 보험으로 처리하겠다고 하고, 피청구인(2)는 피해자의 무리한 보상요구에 응할 수 없다고 주장한 바 있다.

비록 청구인의 신체상의 피해의 정도가 심각하지는 아니하나 유리조각을 마셨다는 심리적 피해감정이 강한 것으로 추정되는 사건이므로 피청구인(1)은 맥주 제조상 하자로 인한 손해를 배상할 책임이 있고, 피청구인(2)는 보험업자로 피청구인(1)의 제품하자로 인한 손해에 대하여 보험금을 지급할 의무가 있다.

따라서 피청구인 등은 세 번째 입원한 000의원의 2003. 10. 10.까지의 치료비, 상실수익 1,070,000원, 위자료 870,000원을 지급하는 것이 상당하다.

(3) 소비자분쟁조정위원회를 통한 식품 관련 사건처리의 한계

소비자분쟁조정위원회를 통하여 처리되는 사건을 보면, 식품과 관련된 개별적인 피해사례이고 식품안전사고와 관련된 대규모 피해사례는 없다. 최근에 백수오 사건이라는 대규모 소비자 피해사건이 등장하였으나, 소비자의 기능이 이 문제를 해결하기에는 적합하지 않음이 들어났다. 왜냐하면 식품의 안전을 평가할 수 있는 자격 내지 권한이 소비자에게 없기 때문이다.

백수오는 한 때 거의 모든 홈쇼핑에서 판매가 될 정도로 소비자들로부터 각광 받던 건강기능식품이었다. 특히 여성에게 좋다는 효능들이 알려지면서 단시간에 흥상에 이은 두 번째 매출 규모를 자랑하였다. 그러나 소위 가짜 백수오로 불리는 이엽우피소에 대한 사용이 의심되는 제품들이 발견되면서 문제가 발생하였다. ‘이엽우피소’는 독성을 가지고 있어 식품으로는 사용할 수 없으나 전문가들도 제대로 구분하지 못할 정도로 백수오와 유사한 외양을 갖추고 있고 더불어 효능 역시 유사하여 백수오의 대체원료로 사용된 것이다. 이러한 가짜 백수오 사건이 터지기 1년 전 종합편성의 한 프로그램에서 이엽우피소에 대한 제보를 받아 그 위험성을 지적한 바 있다. 해당 프로그램의 방영 이후 한의사협회는 공식적으로 식약처에 관련 문제의 해결을 요구하였다. 그러나 식약처는 과장광고에 대한 단속만 했을 뿐 이엽우피소의 사용과 같은 잠재적 위험성에 대한 부분에 대하여는 조사조차 하지 않았다. 이후 가짜 백수오 사건이 사회적으로 큰 문제가 되자 식약처의 조사가 이루어졌으나 이엽우피소가 이미 제품화된 경우에는 이엽우피소의 혼입을 검증하는 데 한계가 있다는 것이 다시금 문제되었다. 실제 식약처의 최초 조사에서는 이엽우피소가 검출되지 않았고, 소비자원과 함께 공동 조사한 2차 조사 이후에서야 일부 제품에서 이엽우피소가 검출

되었으나 이마저도 혼입을 검증하는 데 한계가 있어 정확하지 않다는 단서가 달렸다.

이처럼 여러 가지 물질이 혼입되어 제조되는 식품의 특성상 사후적 검증은 정확하지 아니하므로 사전적 검증 시스템이 절실히 요구된다. 특히 문제가 된 백수오와 같은 건강기능식품 등 인체에 큰 영향을 미칠 수 있는 식품의 경우 식약처와 같은 전문기관에서 실시하는 원료 등에 대한 유해성평가 등 신속성, 정확성 및 전문성이 요구되는 사전·사후 검토가 요구된다고 할 것이다. 이러한 명확한 판단이 있는 경우에만 그에 합당한 피해구제가 가능하다는 측면에서 식품안전에 대한 평가기관이 별도로 요구된다고 할 수 있을 것이다. 즉, 소비자원에서 할 수 있는 분쟁조정 사례의 특성상 명백한 식품안전 피해가 있거나, 거래상 문제가 발생한 쟁점에 경우에만 그 해결책을 제시할 수 있다고 할 수 있다.

(4) 집단분쟁조정제도의 의의와 한계

소비자원에게 집단적 피해구제를 할 수 있는 제도가 없는 것은 아니다. 즉 소비자기본법에 도입된 집단분쟁조정제도가 있다. 집단분쟁조정제도는 동일한 피해를 입은 소비자에 대해 일괄적 분쟁조정을 실시해서 다수의 피해자에 대해 구제가 가능한 제도를 말한다.¹³⁾ 집단소송을 갈음하는 일괄적 분쟁조정방식을 통해 소송으로 인한 부작용을 방지하고 다수 당사자 사이의 분쟁을 간이하게 해결할 수 있다는 장점을 갖고 있다. 분쟁조정에 참여하지 않은 사람은 배상계획서를 통해서 사후구제가 가능하다(소비자기본법 제68조). 배상계획서는 분쟁조정에 참여하지 않은 소비자가 있는 경우에 다시 한 번 분쟁조정을 거치지 않아도 분쟁조정 결과를 동일하게 적용받을 수 있도록 하는 제도이다.

다만 이러한 배상계획서의 작성은 권고사항이라는 한계점이 있다.¹⁴⁾ 집단분쟁조정제도는 조정위원회의 결정에 강제력이 없어 사업자(혹은 소비자)가 조정결정을 수락하지 않는다면 당사자 일방은 별도로 소송을 제기하는 방법 이외에는 권리구제를 받을 수 없는 것이 한계이다. 현재 집단소송제도가 소비자 영역에 존재하지 않으므로 집단소송을 제기하는 방법이 없어 실효성이 떨어지고 있다.

2. 법원을 통한 식품관련 사건의 분쟁해결과 그 한계

그 다음으로 고려되는 것이 민사소송을 통한 법원에 의한 소비자안전 사고에 대한 분쟁해결방법이다.

13) 소비자기본법에 도입된 집단분쟁조정제도에 관하여 자세한 것은 이병준, “소비자법 내에서 소비자기본법상 집단분쟁조정제도의 역할과 과제”, 『중재연구』, 제18권 제3호, 2008; 함영주, “소비자집단분쟁조정제도에 관한 고찰 - 절차법 체계정합성의 관점에서 본 집단분쟁조정제도”, 『민사소송』, 제13권 제1호, 2010; 김상찬/이충은, “집단소비자분쟁조정제도에 관한 연구”, 『중재연구』, 제19권 제1호, 2009; 신은주, “소비자집단분쟁조정제도에 관한 고찰 - 집단분쟁조정기구를 중심으로 -”, 『경희법학』, 제51권 제4호, 2016.

14) 이러한 문제점을 지적하는 문헌으로 신은주 (주 12), 274면.

(1) 법원을 통한 식품 관련 사건처리의 현황

• 대법원 2010. 9. 9. 선고 2008다77795 판결: 어린이가 ‘미니 컵 젤리’를 먹다가 질식사하여 사망한 사안에서, 그 사고 발생 전에 미니 컵 젤리에 대한 세계 각국의 규제 내용이 주로 끈약 등 미니 컵 젤리의 성분과 용기의 규격에 대한 규제에 머물러 있었고, 대한민국 정부도 그 수준에 맞추어 미니 컵 젤리의 기준과 규격, 표시 등을 규제하는 조치를 취하여 사고 발생 전까지 미니 컵 젤리와 관련한 질식사사고가 발생하지 않았던 점 등에 비추어, 비록 당시의 과학 수준상 미니 컵 젤리의 성분에 대하여 허위신고를 하더라도 그 진위를 가려내기 어려웠고, 사고 발생 후 시험 등을 통하여 그러한 허위신고의 가능성이 확인되고 끈약 등을 제외한 다른 성분을 함유한 미니 컵 젤리로 인한 질식의 위험성이 드러났다고 하더라도, 사고 발생 무렵 식품의약품안전청장 및 관계 공무원이 그러한 위험성을 인식하거나 예견하기 어려웠던 점 등 여러 사정을 고려하여 보면, 식품의약품안전청장 및 관계 공무원이 사고 발생 시까지 구식식품위생법(2005. 1. 27. 법률 제7374호로 개정되기 전의 것)상의 규제 권한을 행사하여 미니 컵 젤리의 수입·유통 등을 금지하거나 그 기준과 규격, 표시 등을 강화하고 그에 필요한 검사 등을 실시하는 조치를 취하지 않은 것이 현저하게 합리성을 잃어 사회적 타당성이 없다거나 객관적 정당성을 상실하여 위법하다고 할 수 있을 정도에 까지 이르렀다고 보기 어렵고, 그 권한 불행사에 과실이 있다고 할 수도 없다고 한 원심의 판단은 정당하다.

(2) 법원을 통한 식품 관련 사건처리의 한계

법원을 통해 재판을 하는 경우, 사건 처리가 너무 오래 걸리므로 신속한 피해구제가 어려울 뿐만 아니라, 대규모 피해구제에도 한계가 있다. 현재 소비자 집단소송제도가 논의 중에 있으나, 이러한 소송이 법제화되더라도 언제 구체적인 사건에서 이 제도가 활용되어 최종판결까지 날지는 미지수이다. 예컨대, 증권관련 집단소송제도¹⁵⁾도 법제화된 후 10년이 지난 2016년도에야 첫 판결이 나왔다.¹⁶⁾

15) 증권관련집단소송법에서 증권관련집단소송은 증권의 매매 또는 그 밖의 거래과정에서 다수인에게 피해가 발생한 경우 그 중에 1인 또는 수인이 대표당사자가 되어 수행하는 손해배상청구소송으로 정의하고 있다 (제2조 제1항). 대표당사자가 손해배상의 청구소송을 수행하고 그 판결의 효력이 제외신고(구성원이 집단소송에 관한 판결 등의 기판력을 받지 아니하겠다는 의사를 법원에 신고하는 것)를 하지 않는 한 다른 구성원(피해자)들에게 미치도록 하였다는 측면에서(제37조) 기본적으로 opt-out형 미국의 Class Action을 모델로 입법화 한 것이다(이에 관하여 더 자세한 것은 무엇보다도 최정식, “증권관련집단소송법의 개선방안에 관한 고찰”, 『저스티스』, 제102호, 2008, 152면 이하 참조).

16) 증권집단소송과 관련된 허가결정의 적법성을 다루는 판결로 대법원 2016. 11. 4. 자 2015마4027 결정. 이에 관한 평석으로 진상범, “증권관련 집단소송의 소송허가요건”, 『BFL』, 제83호(서울대학교 금융법센터), 2017.

3. 전문적인 식품안전분쟁조정위원회의 설치 필요성에 관한 논의

식품분쟁에 대하여 기존 소비자분쟁조정위원회나 법원을 통한 재판제도 등이 갖고 있는 한계로 인하여 전문적인 식품안전분쟁조정위원회의 필요성에 관한 의견이 다음과 같은 근거로 주장되고 있다.

식품분쟁은 분쟁조정 목적의 다르다. 즉, 전문성보다는 신속한 분쟁해결을 목적으로 하고 있는 소비자분쟁조정위원회의 목적이 소비자 식품안전 피해와 관련된 사건처리에 있어서도 타당한가 하는 의문이 있다. 식품안전 피해로 인한 분쟁의 경우 신속한 사건해결보다는 전문기관에 의한 안전성 평가가 중심이 되어야 할 것이기 때문이다.

식품안전 피해의 특징은 전문적인 기관에 의한 안전성 평가가 이루어져야 한다. 식품의 안전성에 문제가 있는 것으로 평가되는 경우 사건 피해가 대규모적으로 이루어질 수 있어 동일한 피해사건이 발생할 가능성이 크다. 또한 앞으로 이러한 동일한 피해가 일어나는 것을 빠르게 방지할 조치가 수반되어야 한다.

식품안전 관련 분쟁의 경우 그 건수가 많지 않더라도 전문적인 기관에 의한 심도 있는 평가가 요구되고 그에 따른 종합적인 대책이 수립된 후 집단적 피해구제 및 안전대책이 동시에 이루어져야 한다. 식품 안전 관련 피해구제로 한정하여 설치하는 안이 적절하고 이와 관련하여 집단피해구제도 고려하여 제도를 설계해야 할 것이다. 따라서 식품안전으로 인한 피해구제제도에 한계가 있으므로 전문적인 식품피해구제제도를 마련할 필요가 있다. 본 논문에서는 독립적 과학적 위해성 평가를 바탕으로 하여 긴급조치와 집단적 피해구제를 동시에 할 수 있는 방안을 이하에서는 고려해 보려고 한다.

IV. 전문적 식품피해구제제도 도입 방안

기본적으로 우리 식품법 안전관리체계가 일원화될 필요성이 있다는 점이 많이 지적되었다.¹⁷⁾ 본 연구는 이러한 비판을 긍정적으로 수용하면서 피해구제제도도 기본적으로는 다양한 피해구제제도와 피해구제기구들을 활용할 필요는 있지만, 식품안전성과 관련된 피해의 경우에는 전문적 식품피해기구에 의하여 전문적 판단이 이루어진 후 피해구제가 이루어져야 한다는 입장에서 아래의 논의를 진행하기로 한다.

17) 이에 관한 문헌으로 김두수, “EU회원국으로서의 영국 식품안전법제의 일원화 동향과 우리나라에 대한 시사점”, 「국제경제법연구」, 제14권 제2호, 2016, 26면 이하 참조.

1. 식품위해성신고 및 처리기구 현황 분석

현재 식품위해와 관련한 기구로 식품의약품안전평가원, 식품안전정책위원회, 식품안전정보원 그리고 한국소비자원이 있다. 식품의약품안전처 산하 식품의약품안전평가원¹⁸⁾에서 위해평가가 이루어지고 있으나, 식품의약품안전평가원은 독립된 기구라고 볼 수 없다. 식품 등에 대하여 안전성 문제가 제기되면 위 평가원에서 위해 평가를 진행하고, 평가결과를 본 처로 이관하면, 이후 본 처에서 정책 결정을 하게 된다. 이러한 정책 결정은 수입 식품에 대한 문제는 수입식품관리국에서, 농축수산물의 경우 농축수산물정책과 등에서 검토하는 등으로 식약처 조직 내에서 이루어지고 있다. 식품에 대한 위험성이 있다고 밝혀지면 회수 등의 조치는 본청인 식약처에서 담당하며, 직접 조치와 평가는 분리되어 이루어지고 있다.

식품안전정책위원회(식품안전기본법 제7조제1항)는 정책조율기구로 보아야 하며 연 2회의 회의를 할 것을 규정하고 있으나, 이 역시 거의 서면으로 이루어져 실질적으로 이루어지는 회의가 없다고 보아야 한다. 현재 식품안전정보원¹⁹⁾은 불량식품(불량식품 통합신고센터) 및 건강식품(평가가 어려우므로 신고만 중첩하고 있는 실정)에 대한 신고만을 받고 있다(식품위생법 고시).

한국소비자원이 개별 소비자로부터 신고를 받아 식품으로 인한 피해를 인지하고 이를 언론 등에 보도하더라도 한국소비자원 내에서의 입증은 불가능하며, 이에 대한 원인규명은 식약처로 이관된다. 식약처는 식품으로 인한 피해에 대한 정확한 판단 없이 우선적으로 접수를 받은 뒤, 나머지 위해성 평가 등 전반적인 업무를 모두 담당하므로 식품으로 인한 피해가 발생하더라도 이를 신속하고 정확하게 처리되는 것을 기대하기는 힘든 구조이다.

2. 식품안전에 관한 소비자피해구제 기구 신설의 필요성

식품안전으로 인한 소비자의 피해를 구제하기 위한 기구를 만든다면 피해가 발생하는 경우 소비자에 대한 피해구제가 신속하게 이루어질 수 있을 뿐만 아니라 그 원인분석을 통한 피해의 확산 방지 및 유사피해의 예방에 기여하게 되어 식품안전행정의 선순환 구조가 완성될 수 있을 것으로 생각된다. 따라서 소비자 피해구제를 위한 기구를 신설하는 것이 필요하며, 그 형태는 위원회 형태가 하나의 좋은 예시가 될 수 있다고 본다. 위원회는 식약처 내에 설치할 수도 있고 독립된 기구로 설치할 수도 있으며, 반드시 상시 위원회의

18) <http://www.nifds.go.kr/nifds>.

19) <https://www.foodinfo.or.kr>.

형태가 아니더라도 임시위원회의 형태로 설치할 수도 있다.

식품안전과 관련한 소비자 피해구제의 업무는 (1) 소비자에게 발생한 손해의 산정 및 사업자와의 분쟁의 해결이라는 일반적인 소비자 피해구제의 업무로서의 측면과 (2) 일반적인 피해구제만으로는 해결될 수 없는, 식품 자체의 위해성 내지 안전성 평가가 선행되어야 하는 업무로서의 측면의 두 가지 측면을 모두 갖고 있다.

이 두 가지 측면 중에서 특히 중요한 것은 (2)의 측면이다. 사람이 체내에 섭취한다는 식품 자체의 특성을 감안하면 안전성에 문제있는 식품으로 인한 소비자피해가 발생한 경우 그 정확한 원인분석이 선행되어야 피해자인 소비자를 보호할 수 있는 적절한 피해구제의 해결책이 도출되어 나올 수 있으며, 특히 위해 식품의 대량 판매가 이루어진 경우의 대규모피해를 구제하고 그 확산을 막을 수 있기 때문이다. 따라서 소비자 피해구제위원회를 신설할 경우에는 식품의 위해성 내지 안전성 평가기관을 그 산하에 두거나 적어도 그 기관과 연계될 수 있는 업무체계를 확보해두는 것이 무엇보다 중요하다.

3. 식품안전에 관한 소비자피해구제기구의 설치방안²⁰⁾

(1) 제1안: 식품안전정책위원회에 소비자피해구제를 위한 기관을 설치하거나 기능을 부여하는 방안

현행 식품안전기본법상 설치되어 있는 식품안전정책위원회에 식품안전의 문제로 발생한 소비자피해를 구제하기 위한 기구를 설치하거나 피해구제기능을 부여하는 방안을 고려할 수 있다. 현행법상 규정되어 있는 식품 관련 기본적인 위원회를 활용할 수 있다는 측면에서는 이 방안이 장점이라고 할 수 있다. 하지만 현재 식품안전정책위원회의 기본적인 기능에 부합하지 않는다는 단점이 있다.

식품안전정책위원회는 식품안전정책을 심의·조정하기 위한 국무총리 산하의 기구이다. 이에 따라 법률상 1) 기본계획에 관한 사항, 2) 식품등의 안전 관련 주요 정책에 관한 사항, 3) 국민건강에 중대한 영향을 미칠 수 있는 식품안전법령등 및 식품등의 안전에 관한 기준·규격의 제정·개정에 관한 사항, 4) 국민건강에 중대한 영향을 미칠 수 있는 식품등에 대한 위해성평가에 관한 사항, 5) 중대한 식품등의 안전사고에 대한 종합대응방안에 관한 사항, 6) 그 밖에 식품등의 안전에 관한 중요한 사항으로 위원장이 부의하는 사항을 그 업무대상으로 하고 있다(식품안전기본법 제7조 제2항). 이 중 ‘중대한 식품등의 안전사고에 대한 종합대응방안에 관한 사항’이 식품안전피해와 관련된 업무로 보이지만, 이것이 구체적인 식품안전피해를 직접 다루는 것을 내용으로 하는지 아니면 이와 관련된 종합적

20) 아래 논의는 소비자법학회 서희석 회장님, 송재일 교수님, 식품안전정보원의 이주형 박사님, 권소영 박사님이 참여한 논의내용을 필자 나름의 시각에서 정리한 것이다.

대책을 수립하기 위한 정책을 대상으로 하는지 불분명하다.

식품안전정책위원회가 국무총리를 위원장으로 하고 관련 장관급 인사들을 위원으로 하는 회의체기구라는 점을 감안하면 장래 이 위원회의 기능을 현실화하여 그 산하에 독립기구로서 식품안전의 평가에 관한 기관과 소비자피해구제에 관한 기구를 두는 방안을 고려해볼 수 있을 것이다.

(2) 제2안: 식품안전분쟁조정위원회 설치안

식품안전기본법 제정시에 제안되었다가 폐기되었던 안과 동일하다. 즉 피해구제 및 분쟁조정업무를 담당하는 식품안전분쟁조정위원회 및 그 사무국을 설치하는 방안이다. 다만 중앙과 각 지방자치단체에 두는 것을 포기하고 중앙에 하나의 분쟁조정회를 둘 것을 제안한다. 현재 한국소비자원의 식품 관련 피해구제 및 소비자분쟁조정위원회에 의한 분쟁조정과 중첩될 여지가 있으므로 양 기관 간의 업무분할 및 조정이 필요하다.

이 방안은 전문적인 식품안전 관련 분쟁해결기구의 설치가 이루어질 것이라는 측면에서는 장점이라고 생각된다. 다만 한국소비자원의 피해구제 및 분쟁조정업무와의 업무분할 및 조정이 필요가 있다는 측면에서는 부분적으로 부담으로 작용할 수 있다.

무엇보다 위해성 평가기관과의 업무연계방안이 마련되어 있지 않다는 점에서 식품안전과 관련한 소비자피해의 특성을 반영하지 못한다는 문제가 있다. 한편 식품안전과 관련된 분쟁조정제도는 사업자가 동의를 하지 않으면 빠른 피해구제가 이루어지지 않을 것이고 이에 따라 소비자의 피해구제 및 식품에 따른 불안전성이 지속될 여지가 있으므로 분쟁조정이 중독적인 해결책이어서는 곤란하다는 문제점을 안고 있다.

(3) 제3안: 식품안전피해구제위원회를 설치하는 방안

(가) 정책적 판단을 위주로 하는 식품안전정책위원회와는 별도로 구체적인 식품안전피해구제를 종합적으로 판단하는 식품안전피해구제위원회를 설치하는 방안을 고려할 수 있다. 식품안전피해구제위원회에게는 다음과 같은 임무가 부여될 수 있다. (1) 식품 관련 소비자피해 접수 및 관련 기관으로 사건의 분배, (2) 식품 안전관련 피해의 전문적·과학적 분석 의뢰, (3) 분석된 결과를 바탕으로 관련 조치와 피해구제 실행에 대한 종합적인 방안 마련, (4) 식품안전 피해구제 및 사업자에 대한 구상(소송) 진행 등이다.

현재 한국소비자원과 식품안전정보원 등에서 소비자의 식품피해사태에 대한 신고를 접수하고 있으나, 소비자들은 자신이 입은 식품피해를 어디를 통해 구제받아야 할 것인지를 명백히 구분하기가 힘들다. 따라서 식품안전피해구제위원회의 신설을 통해 이러한 신고 접수 통로를 일원화하고, 위원회에서 접수한 신고들을 분류하여 양 기관으로 이관할 수 있는데, 각 기관에 이관할 접수 내용, 기준 등을 명확히 할 필요가 있다. 양 기관의 업무

범위를 일차적·내부적으로 명백히 구분하고 소비자의 신고를 축적한 뒤 명백한 업무구분은 내부 프로세스를 통해 해결한다면 위해평가에 대한 판단도 좀 더 쉽게 이루어질 수 있다. 이와 유사한 기관으로 재난본부를 예로 들 수 있는데, 현재 재난본부 역시 상설기관으로 운영 되고 있는 바, 식품에 대한 상설위원회 역시 식품에 관한 모든 접수를 받아 이를 누적시키고 분류하는 상시업무 담당하게 한다면 지속적인 업무가 가능할 것이며 상설위원회가 지속적으로 담당할 상시업무를 더욱 늘릴 수 있을 것이다.

본안은 식품안전 피해에 대한 종합적 접수, 분석 및 대책을 종합적으로 세울 수 있는 컨트롤 타워 형식의 기구가 마련할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 기구의 크기와 규모에 비하여 기구가 다루어야 할 식품 안전사고가 많지 않을 것이라는 비판이 제기될 수 있다. 하지만 식품안전 피해는 빈번하지 않더라도 한 번 발생하면 그 규모가 대규모적이고 신속하고 과학적인 대응이 이루어지지 않으면 피해규모가 커질 뿐만 아니라, 소비자에 대한 불신이 생겨서 식품안전정책에 문제가 발생할 여지가 크므로 이러한 기구의 필요성은 그 정당성이 담보될 수 있다.

(나) 식품안전피해구제를 종합적으로 담당하는 식품안전피해구제위원회(가칭)를 식약처 내에 설치하거나 식품안전정보원의 기능을 확대 강화하는 방안을 그 다음으로 고려할 수 있다. 이 때 (1안)으로서 식품안전평가 및 피해구제위원회 신설안을 고려할 수 있다. 즉, 식품안전평가(리스크 평가) 및 피해구제를 하나의 조직에서 담당하는 안(식품의약품안전평가원 + 식품안전정보원 통합)을 생각할 수 있다. 그리고 (2안)으로서는 식품안전피해구제위원회 신설안을 생각할 수 있는 데, 식품안전평가(리스크 평가)에 관한 현행 조직을 유지한 채 피해구제업무에 관한 조직을 신설하는 안(식약처 내에 조직을 신설하거나 식품안전정보원의 기능을 강화)을 고려할 수 있다.

식품안전피해구제위원회(가칭)에는 다음과 같은 임무가 부여될 수 있다. (1) 식품 관련 소비자신고 및 소비자피해의 접수, (2) 소비자피해에 관한 원인분석(1안) / 원인분석 의뢰(2안), (3) 분석된 결과를 바탕으로 관련 조치와 피해구제 실행에 대한 종합적인 방안 마련(리콜·시정명령 등 행정조치를 위한 분석결과의 해당부서 이관 + 피해구제 등), (4) 피해구제: 소비자와 피해자간의 피해보상에 대한 합의의 권고(합의가 이루어지지 아니하여 분쟁조정이 필요할 경우 소비자원에 분쟁조정 신청), (5) 중요사안에서 소비자의 사업자에 대한 소송지원, (6) 식품안전 및 사고예방에 관한 정보의 수집 및 소비자 정보제공·홍보 등의 임무이다.

피해구제기구 및 소비자원에의 조정신청의 근거는 소비자기본법 제16조와 제65조가 될 것이다. 즉 소비자기본법 제16조 제1항에서는 국가 및 지방자치단체는 소비자의 불만이나 피해가 신속·공정하게 처리될 수 있도록 관련기구의 설치 등 필요한 조치를 강구하여야 한다고 규정하고 있으므로 이를 근거로 피해구제 기구를 설치하면 될 것이다. 그 다음으

로 소비자기본법 제65조 제1항에서 소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁에 관하여 제16조 제1항의 규정에 따라 설치된 기구에서 소비자분쟁이 해결되지 아니하거나 제28조 제1항 제5호의 규정에 따른 합의권고에 따른 합의가 이루어지지 아니한 경우 당사자나 그 기구 또는 단체의 장은 조정위원회에 분쟁조정을 신청할 수 있다고 규정하고 있으므로 이를 분쟁조정 신청의 근거로 활용하면 될 것이다.

현재 한국소비자원과 식품안전정보원 등에서 소비자의 식품피해사태에 대한 신고를 접수하고 있으나, 소비자들은 자신이 입은 식품피해를 어디를 통해 구제받아야 할 것인지를 명백히 구분하기가 힘들다. 한국소비자원에 접수되는 소비자피해는 기본적으로 한국소비자원 내부에서 이루어지는 피해구제업무를 거쳐 최종적으로 소비자분쟁조정위원회의 분쟁조정을 거쳐 해결되는 구조이다. 이곳에서의 피해구제와 분쟁조정은 피해의 원인분석을 거칠 필요가 없는 소비자피해 유형(전술한 (1))에서는 소비자의 피해구제와 분쟁해결을 위한 효율적인 제도적 장치라고 평가할 수 있다. 그러나 식품 자체의 위해성 내지 안전성 평가가 선행되어야 하는 소비자피해의 유형(전술한 (2))에서는 전문화되고 과학적인 조사 분석업무가 선행되어야 할 필요가 있는바, 식품안전피해구제위원회는 바로 이러한 업무에 특화된 피해구제기구로서 자리매김될 수 있다고 본다. 따라서 현행 한국소비자원의 기능을 전제로 한국소비자원이 담당하기 어려운 영역의 소비자피해구제업무를 담당하는 피해구제기구로서 식품안전피해구제위원회가 설치된다면 소비자들은 스스로의 판단에 따라 양 기구 중 하나를 선택하여 피해구제를 받을 수 있다(식품안전피해구제위원회의 업무에 대한 소비자 홍보가 필요함).

한국소비자원은 소비자피해구제 일반에서 축적된 노하우를 가진 피해구제기구로서, 식품안전피해구제위원회는 특히 식품피해의 조사 및 분석이 필요한 사안에 특화된 피해구제기구로서 양립할 수 있을 것이라 본다. 식품안전피해구제위원회의 업무로서 피해구제 외에 분쟁조정 업무는 소비자기본법에 따라 한국소비자원에 분쟁조정을 신청하여 분쟁을 해결할 것을 예정하고 있으나, 장래 피해구제업무의 실적이 축적되고 식품사고가 다발하는 등 분쟁조정업무를 담당할 필요성이 인정된다면 그때 식품안전분쟁조정위원회의 설치를 고려해볼 수 있을 것이다.

식품피해구제위원회의 설치 시에는 피해구제 및 이와 관련된 업무처리 시스템을 정비하는 것도 필요하다고 보인다(특히 위 (3)과 관련). 즉, 원활한 피해구제를 위하여 다양한 신고 정보를 집중화하고 식품사고나 소비자피해가 적합하게 분류되어 처리될 수 있도록 분류기준 등을 정치하게 규정할 필요가 있다. 또한 식품사고와 관련한 문제가 발생하였을 때 이를 관련 부서에 적확하게 이관하여 사후처리가 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 이관을 위한 업무처리 기준을 명확히 정립하고 그 피드백을 받을 수 있는 시스템이 정비되는 것도 중요하다.

장점으로 생각될 수 있는 부분은 식약처의 장점(위해성 평가 + 행정조치 가능)을 살린 식품안전 관련 소비자피해구제기구 및 식품안전에 관련된 정보집중기관으로서 자리매김할 수 있다는 측면이다. 하지만 기구의 크기와 규모에 비하여 기구가 다루어야 할 식품 안전 사고가 많지 않을 것이라는 비판이 제기될 수 있다는 단점이 있다. 식품안전 피해는 사람의 생명·신체의 안전에 관련되는 문제이기 때문에 피해가 치명적일 수 있고 대량생산 대량소비의 현대사회에서는 그 피해가 대규모로 발생할 수 있다는 구조적 특성이 있기 때문에, 신속하고 과학적인 대응이 이루어지지 않으면 자칫 대규모 참사로 연결되어 소비자불신을 초래할 수 있고 이에 따라 식품안전정책의 수립 및 추진에도 문제가 발생할 여지가 크므로 이러한 기구의 필요성은 그 정당성이 담보될 수 있다.

4. 식품피해보상기금의 조성방안

(1) 현행 기금의 운용 사례

의약품의 경우 이상 사례 접수가 많거나, 부작용으로 명시된 것들이 나오면 기금에서 일부 보상하는 제도를 가지고 있으며 해당 기금을 운용하는 기관은 행정적 권한까지 가지고 있다.²¹⁾ 약사법상 기금 조성 근거가 마련되어 있으며 의약품으로 인한 손해 발생시 해당 기금으로 우선적인 손해 배상이 이루어지는데, 이를 식품과 관련한 손해배상에도 적용할 수 있을 것이라고 본다. 식품과 관련된 기금 조성은 식품회사들에 대한 과징금이나 벌금 등을 통해 이루어질 수 있다. 이러한 기금 조성이 이루어진다면 식품과 관련한 손해가 발생한 경우, 금전적 피해보상에 관한 신속한 결정을 내릴 수 있고 이를 통해 피해자에게 신속한 피해구제를 할 수 있다. 다만 해당 사건에 대한 구체적 타당성은 식약처와 사업체 간에서 추후 논의되어야 할 것이다. 기금이 잘 운용된다면 식품사고로 인한 관련 문제를 신속하게 종식시킬 수 있는 방안이 될 수 있다.

이러한 입장에 대하여 국가가 기금에서 (상시적인) 피해구제 기금을 마련한다는 발상은 반대의 견해가 주장될 수 있다. 왜냐하면 기금이 마련된다고 하더라도 이 기금은 소비자보호를 위해 다른 공익적인 사업에 쓰일 수 있어야 하며, 피해구제는 사업자와 소비자 사이에 해결되어야 하기 때문이다. 그러나 이러한 기금의 사용목적은 일단 해당 기금을 통하여 소비자에게 빠른 피해구제를 하여 주고 소비자로부터 해당 채권을 양도 받아 아니면 변제자 대위에 기하여 직접 사업자에게 청구하여 다시 기금에 해당 배상금을 충당하면 될 것이기 때문에 본질적으로 사업자와 소비자 사이에 피해구제가 일어난다는 측면을 침해하는 제도가 아니라고 생각되므로 이러한 방식의 기금운용도 충분히 고려할 수 있다고 생각된다.

21) 의약품 관련 피해구제제도 및 기금에 관한 내용에 관하여 자세한 것은 정영훈, “의약품 부작용 피해구제 제도 활성화를 위한 제언”, 『소비자정책동향』, 제67호, 2016; 이덕연, “의약품부작용피해 구제의 현법 및 (공사)법체계론적 쟁점 - ‘규율흡결’ 상태의 진단과 처방 -”, 『공법연구』, 제42집 제2호, 2013; 최철호, “일본의 의약품 및 의료기기 부작용에 대한 피해구제제도와 시사점”, 『한국의료법학회지』, 제24권 제1호, 2016 참조.

(2) 기금운용기관의 형태

이와 관련하여 식품과 관련한 기금 조성을 국가의 기금으로 하는 것이 맞는지, 사업체에서 받는 것이 맞는지 등에 대하여는 좀 더 검토가 필요하며 이는 법률적 검토, 제·개정 의 측면에서 접근하여야 한다. 식품과 관련한 기금운용기구를 별도의 기구로 만드는 것이 더 나을 수 있다는 견해가 있으나, 해당 기구의 업무량이 적절하게 배분되어 상시 기구로 운용될 수 있을지에 대하여는 의문이 제기된다.

식품업체로부터 징수한 과징금 등으로 기금이 조성되는 경우 기금은 식약처에서 운용할 가능성이 크며, 식약처는 이를 위탁 운용할 수 있다(의약품피해구제기금은 출연기금으로서 위탁기금임). 다만 과징금을 위탁운용 할 수 있는지에 대하여는 좀 더 자세한 검토가 요구된다. 식품관련 기금운용기구를 공제조합으로 만드는 방안도 생각해 볼 수 있으나, 이는 과도한 비용이 들고 사업체들의 반발이 거셀 것으로 예상되어 사실상 어려울 것으로 예상된다.

현재 식품위생법상 식품진흥기금(식품위생법 제89조)은 시도지사, 시군구청장이 관리 및 운용을 담당하고 있으므로 식약처 내에 식품과 관련한 기금을 조성하는 것 역시 가능하다. 다만 앞서 말한 바와 같이 위탁 운용 기구를 만드는 경우 해당 기구의 업무분량이 나올지, 업무가 자주 발생하는 것이 아니므로 예산을 받아 운용할 수 있는 정도가 될지 여부가 문제되므로 업무범위 설정에 있어 많은 검토가 필요하다. 식품의 특성상 위해성을 명확히 판별하기는 매우 힘들고, 위험성에 대한 수치도 이를 연구하는 과학자마다 다른 수치를 나타내므로, 피해보상기구에서는 정책적 판단을 통해 피해보상액의 기준을 정할 수 있을 것으로 본다.

V. 나가며

본 논문에서는 현재 상담, 분쟁조정 및 민사소송절차를 통하여 법원을 통한 사건해결만으로는 식품안전 피해로 인한 구제절차가 불충하다는 입장에서 행정기관인 식약처 내 별도의 기구를 통하여 합리적이고 신속한 피해구제절차가 마련되어 식품안전으로 인한 국민 불안 불식 및 식품업체 보호 등의 문제를 합리적으로 해결할 수 있는 방안을 여러 방식으로 고려하였다.

현재 식품과 관련하여 가장 큰 권한을 가지는 곳은 식약처로서, 식약처가 산업체 등에 하는 권고는 권고에 불과하다라도 강력한 메시지를 가진다. 따라서 식품산업체들이 식약처의 영향을 상당부분 받고 있으므로 이는 식약처가 식품에 관한 분쟁해결을 하는 근거가 될 수 있다.

분쟁해결과 피해구제를 나누어서 피해구제는 분쟁이 해결되어 피해가 확정된 이후 보상을 어떻게 할 것인지의 측면에서 살펴보아야 한다. 다만 다수의 피해자가 발생하여야 식약처가 피해구제를 할 수 있으나, 다수의 피해자가 나오기까지는 각각 개별적인 분쟁이므로 양자를 어떻게 조화롭게 분류하느냐에 대한 검토가 필요하다. 더불어 현존하는 집단적 피해구제 형태의 신속한 구제방안 마련에 대하여도 검토하여야 한다.

현재 식품안전평가원은 식약처 내의 기구로 편성되어 있으며 식약처 내의 독립된 기구는 존재하고 있지 않다. 이와 관련하여 식품과 관련한 문제가 발생하였을 때 각 관련 부서에서 어떠한 구체적인 대책을 마련하지 않고 타부서로 이관을 계속하는 현상이 발생하므로 분쟁해결 및 피해구제를 위하여 업무 기준을 명확히 정립하는 것도 중요하다.

현재 식약처는 행정 업무에만 익숙해져 있고, 식품안전은 재난이 아닌 사회적 안전관리 시스템으로 분류되고 있으나 해당 시스템을 사용하여 식품과 관련한 문제를 해결한 적이 없어 식약처의 피해구제가 능숙하지 않은 것이 문제된다. 즉, 능숙한 피해 구제를 위하여 분류기준 등을 정치하게 규정을 하여야 하고, 만약 이러한 규정이 제정되지 않는다면 피해구제 시스템이 행정적으로 운용되지 않을 가능성이 높다. 피해구제 시스템의 원활한 운용을 위하여는 다양한 신고 정보를 중첩하고 적합한 기준에 따른 분류를 통해 목적에 맞게 활용하여야 한다.

식품피해구제위원회의 설치시에는 피해구제 및 이와 관련된 업무처리 시스템을 정비하는 것도 필요할 것으로 보인다. 즉, 원활한 피해구제를 위하여 다양한 신고 정보를 집중화하고 식품사고나 소비자피해가 적합하게 분류되어 처리될 수 있도록 분류기준 등을 정치하게 규정할 필요가 있다. 또한 식품사고와 관련한 문제가 발생하였을 때 이를 관련 부서에 적확하게 이관하여 사후처리가 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 이관을 위한 업무처리 기준을 명확히 정립하고 그 피드백을 받을 수 있는 시스템이 정비되는 것도 중요하다.

참고문헌

- 고세일, “대륙법에서 징벌적 손해배상 논의 -민법의 관점에서-”, 「법조」, 제63권 제1호, 2014.
- 김경욱, “집단분쟁해결을 위한 새로운 민사소송제도의 도입에 관한 소고”, 「민사소송」, 제17권 제2호, 2013.
- 김두수, “EU회원국으로서의 영국 식품안전법제의 일원화 동향과 우리나라에 대한 시사점”, 「국제경제법연구」, 제14권 제2호, 2016.
- 김상찬·이충은, “집단소비자분쟁조정제도에 관한 연구”, 「중재연구」, 제19권 제1호, 2009.
- 김현수, “징벌적 손해배상액의 산정기준 -소비자보호 등 개별법 분야에서의 징벌배상제 도입가능성을 전제로-”, 「법학논집」, 제18권 제1호, 2013.
- 류창호, “식품소비자의 피해구제에 관한 법제연구”, 「법제연구」, 제27권, 2004.
- 류창호, “식품안전기본법 제정과 향후 법제정비방향”, 「아주법학」, 제1권 제3호, 2007.
- 문상덕, “식품안전법제의 문제점과 개선방향”, 「행정법연구」, 제37호, 2013.
- 서희석, “일본에서 소비자집단소송제도의 창설”, 「고려법학」, 제74호, 2014.
- 신은주, “소비자집단분쟁조정제도에 관한 고찰 - 집단분쟁조정기구를 중심으로-”, 「경희법학」, 제51권 제4호, 2016.
- 원상철, “미국의 식품집단소송에 대한 소고” - 특히 식품비만소송을 중심으로, 「법이론실무연구」, 제1권 제2호, 2013.
- 이계임·잠재봉·조소현·신명지·제철웅·위태석, 「식품분야 소비자정책 추진방향」, 한국농촌경제연구원 정책연구보고서, 2011.
- 이덕연, “의약품부작용피해 구제의 헌법 및 (공사)법체계론적 쟁점 - ‘규율흡결’ 상태의 진단과 처방 -”, 「공법연구」, 제42집 제2호, 2013.
- 이종영, “식품집단소송제, 식품소비자보호 및 식품산업의 발전”, 「식품공업」, 제184권, 한국식품공업협회, 2005.
- 이병준, “소비자법 내에서 소비자기본법상 집단분쟁조정제도의 역할과 과제”, 「중재연구」, 제18권 제3호, 2008.
- 이은영, “소비자안전법제의 기본구조와 개선방향”, 「소비자문제연구」, 제45권 제3호, 2014.
- 정영훈, “의약품 부작용 피해구제 제도 활성화를 위한 제언”, 「소비자정책동향」, 제67호, 2016.
- 진상범, “증권관련 집단소송의 소송허가요건”, 「BFL」, 제83호(서울대학교 금융법센터), 2017.
- 최나진, “징벌적 손해배상과 법정손해배상 : 우리나라 민법과 양립가능성”, 「경희법학」, 제51권 제3호, 2016.

- 최완진, “집단소송제도의 입법론적 과정”, 『경영법률』, 제14권 제1호, 2004
- 최정식, “증권관련집단소송법의 개선방안에 관한 고찰”, 『저스티스』, 제102호, 2008.
- 최철호, “일본의 의약품 및 의료기기 부작용에 대한 피해구제제도와 시사점”, 『한국의료법학회지』, 제24권 제1호, 2016.
- 함영주, “소비자집단분쟁조정제도에 관한 고찰 - 절차법 체계정합성의 관점에서 본 집단분쟁조정제도”, 『민사소송』, 제13권 제1호, 2010.
- 함영주, “집단소송제에 대한 연구 및 입법의 최근 동향 - 분쟁해결시스템간의 경쟁의 관점에서”, 『민사소송』, 제16권 제1호, 2012.

ABSTRACT

A Study on the Introduction of Food Safety Damage Relief System

Byung-Jun Lee

Currently, many punitive damages (or statutory damages) and class action laws are discussed in relation to the consumer damage relief system. It is in the background of the argument that the introduction of such a victim relief system will solve many small and large consumer damages. There are many cases in which the punitive damages compensation or the class action system are introduced in relation to the food safety damage naturally. Although the introduction of such a system can clearly help the consumer to relieve large-scale damage, it can not solve all the problems at once because the company can reject the system despite the introduction of such a system. In particular, class action lawsuits should have the same type of damage, but most of the damage caused by food safety is accompanied by physical harm, resulting in various complications such as the physical characteristics of the victim, the health environment. The class action system may not provide a solution in that the content and type of the damage may be different.

In this regard, this study aims to investigate the introduction of the food safety damage relief system through the introduction of an administrative dispute settlement system by an administrative agency that occupies an absolute position in the existing consumer protection from this point of view. In reality, the Food and Drug Administration, which is the largest among government agencies related to food, operates a passive attitude consumer protection system such as function like guidance, supervision and surveillance. And it is necessary to make a complementary proposal. In the current law, there is only a small part of the consumer protection work that is positively legal, and even after the damage is scientifically identified, it is not possible to present the solution to the damage suffered by the consumer through legislation. This is a fact that has been raised.

In this paper, we propose a reasonable and rapid disaster relief procedure through a separate mechanism within the administrative agency, which is the administration agency, that the dispute settlement procedure due to food safety damage is insufficient by solving the case through the court through counseling, dispute adjustment and civil proceedings. In order to solve the problem of food insecurity and the food industry, various ways of rational

solution of the problem were considered. The possibility of (1) Establishment of a food safety dispute resolution committee; (2) Establishment of a food safety disaster relief committee; and (3) Establishment of a food safety disaster relief committee was discussed. In addition, a plan for the creation of a food damage compensation fund was also proposed.

Key Words : Food Safety, Damage Relief System, Class Action, Collective Dispute Settlement, Food Damage Compensation Fund