

食品消費者의 被害救濟에 관한 法制研究

柳 昌 昊*

차 례

- I. 식품피해구제의 문제점
- II. 현행 법제의 현황과 분석
 - 1. 식품안전법제
 - 2. 식품소비자보호에 관한 법제
- III. 외국의 식품안전법제
 - 1. 미 국
 - 2. 독 일
 - 3. 일 본
 - 4. 덴마크
- IV. 식품소비자피해구제의 개선방안
 - 1. 식품분쟁조정제도
 - 2. 중간책임의 도입
 - 3. 식품집단소송제도
 - 4. 징벌적 손해배상제도
- V. 입법적 과제

* 韓國法制研究院 副研究委員, 法學博士

I. 식품피해구제의 문제점

산업사회에서 손해배상제도는 경제발전의 부산물로 생긴 사고를 처리하는 법적 구제수단으로서, 이해당사자 사이에서 손해를 공정하게 분담시킴으로써 사회생활에서 생기는 손해를 가해자와 피해자 사이에서 정의에 맞게 분배하는데 그 목적이 있다.¹⁾

근래 손해배상법 분야에서는 경제 및 과학기술의 발전 등으로 인하여 손해의 발행유형과 원인이 복잡·다양해지는 경향이 강하게 나타나고 있으며, 이러한 새로운 형태의 손해에 대해서도 전통적인 손해배상법은 그 기능을 수행하기 위해 법리적·입법적 진화를 거듭하고 있다.²⁾

한편, 식품은 그 특성상 생산·제조·가공·포장·유통·판매의 각 단계별로 위해원인을 규명하기 어려운 경우가 많으므로 식품피해에 있어서는 손해배상책임의 발생요건인 손해의 발생 및 인과관계의 입증에 일반불법행위책임이나 채무불이행책임에 비해서 곤란한 경우가 많으며, 피해의 유형도 주로 동일한 식품으로 인하여 소액다수의 형태로 발생하므로 소송상 손해배상청구권의 행사가 사실상 제한된다는 특징이 있다.³⁾

또한, 현행 식품관련법령들은 식품관련사업자의 위반행위에 대해 주로 행정벌이나 형벌을 부과하고 있는 반면, 식품관련사업자의 위반행위로 인한 소비자의 피해구제에 대해서는 구체적인 제도를 마련하고 있지 않다. 이러한 이유로 식품피해에 대한 사법적(私法的) 구제가능성은 근래에 더욱 고조되고 있는 식품의 위해성에 반비례하고 있는 실정이다.

이 논문에서는 이러한 문제점을 기초로 하여 식품피해의 특수성과 식품관련법제의 내재적 문제점에 대한 검토를 통해 식품으로 인한 소비피해구제제도의 개선방향을 제시하고자 한다.

1) 이은영, 『채권총론(개정판)』, 박영사, 1999, 270면.

2) 특수불법행위에 해당하는 환경오염책임, 제조물책임, 의료과오책임 등의 분야에서 새로운 법리가 개발되거나 특별법이 입법되는 것을 그 예로 들 수 있다.

3) 이러한 예로 학교급식 중 식중독사고로 학생 1인당 20만원의 피해가 100명에게 발생한 경우 피해액 총액은 2,000만원에 달하나, 이를 피해자 개인이 소송을 통해 손해배상청구권을 행사하는 것은 기대하기 곤란하다는 점을 들 수 있다.

II. 현행 법제의 현황과 분석

1. 식품안전법제

현행 식품안전에 관한 개별법령은 약229건에 이르고 있다.⁴⁾ 또한, 식품안전관련 업무도 보건복지부(식품의약품안전청)·농림부·해양수산부·환경부·산업자원부·재정경제부(국세청)·교육부·법무부 등 8개 부처로 분산되어 있다. 즉, <표 1>과 같이 원칙적으로 식품은 보건복지부(식약청)가 식품위생법에 의해 관리하고 있지만, 농산물과 축산물 및 축산가공식품(육함량 50% 이상, 유함량 3% 이상)은 농림부, 수산물물은 해수부가 관장하고 있다. 또한, 지방자치단체에서도 실정에 따라 식품위생 및 축산관련부서에서 관할지역의 해당 식품을 관리하고 있다.⁵⁾

식품	소관부처	관련 법률	주요 내용
축산물 및 그 가공품	농림부	-축산물가공처리법	-축산물의 위생관리 -축산물의 기준규격 설정 -수거검사 및 지도, 감독 등
농산물	농림부	-농수산물품질관리법 -농약관리법	-생산단계의 오염물질기준설정 -원산지 표시 등
수산물	해수부	-농수산물품질관리법 -수산물검사법	-수산물의 품질 및 위생검사 -검사표준 등 설정
먹는물	환경부	-먹는물관리법	-먹는물의 수질관리 및 위생관리
주류	국세청	-주세법	-주류의 규격설정 -주류업체의 지도, 단속
소금	산자부	-염관리법	-기준설정, 품질검사 등 -천일염을 대상
그 외의 모든식품	식약청	-식품위생법	-수거검사, 지도단속 및 사전·사후관리 전담
학교급식	교육부	-학교급식법	-학교급식
기타	시·도(시군구)	-위법령	-식품등의 영업허가 및 지도, 단속 -제반 법령에 의한 집행업무

<표 1 : 현행 식품안전관리법제>

- 4) 구체적으로는 법령 21건, 대통령령 20건, 시행규칙 및 고시/예규 등 188건이다.
- 5) 이러한 결과 중앙정부와 지방자치단체별로 감시 및 검사기능이 중복되어, 같은 권역에 지방식품의약품안전청, 농산물품질관리원(지원), 수의과학검역원(지원), 수산물검사소(지소), 시도 보건환경연구원 등이 다원적으로 설치되어 있다.

이러한 식품안전관리체계 및 법제의 다원화에 대해서는 식품안전관리체계의 효율적 조정이 곤란하다는 점, 안전관리의 사각지대가 발생하고 책임소재가 불분명해진다는 점, 식품위해사고가 발생한 경우 신속하고 일관성 있는 국가 비상시스템의 가동이 곤란하다는 점 등의 문제점이 지적되고 있다.

이와 같이, 현행 우리나라의 식품안전관리체계는 식품별 관리부처, 수입식품검역부처, 근거법령 등이 모두 분산되어 식품관리정책의 신속성·일관성·통일성을 도모하기 어렵고, 중복규제에 따른 국가자원의 중복투입으로 인한 효율성의 저하, 생산자의 경제적 손실과 불편초래 및 소비자의 혼란이 초래되는 형편이다. 식품표시제도를 예로 들면, 원칙적으로 식품위생법의 규율대상인 가공식품에 대해서도 농산물품질관리법, 수산물품질관리법의 규정에 따라 원산지표시를 하도록 하고 있다. 즉, 전분·어육 및 기타 성분을 원료로 한 식품위생법의 대상인 가공품의 경우 밀가루원산지표시는 농림부, 어육원산지표시는 해양수산부, 기타 표시는 식약청에서 각각 규정하므로 제조업체는 1개 가공제품에 대해 식품위생법, 농산물품질관리법 및 수산물품질관리법 등 3개의 개별법의 적용을 받게 된다.

구 분		잔류허용 기준설정	안 전 성 조 사			
			생산단계	가공단계	유통단계	수입단계
농산 식품	농산물	식약청/ 식품위생법	농림부/ 농약관리법 품질관리법	-	식약청/ 식품위생법	식약청/ 식품위생법
	농 산 가공품	상 동	-	식약청/ 식품위생법	상 동	
축산 식품	축산물	상 동	농림부/ 축산물 가공처리법	-	농림부/ 축산물 가공처리법	농림부/ 축산물 가공처리법, 가축 전염병예방법
	축 산 가공품	상 동	-	농림부/ 축산물 가공처리법	상 동	
수산 식품	수산물	상 동	해양수산부/ 수산물 품질관리법	-	해양수산부/ 식품위생법상 위탁업무	식약청/ 식품위생법
	수 산 가공품	상 동	-	식약청/ 식품위생법	식약청/ 식품위생법	

<표 2 : 주요 식품품목별 단계별 담당기관>

우리 나라의 식품안전관리체계는 생산에서 소비에 이르기까지 다양한 법률

의 적용을 받을 뿐 아니라, 여러 기관에서 관리 및 감독이 이루어진다는 점에서 출발선에서부터 결승점까지 여러 명의 선수가 나누어 달리는 계주(繼走)에 비유할 수 있다. 계주는 각 주자의 주행능력 뿐 아니라, 주자들간의 바톤터치가 신속하고 효율적으로 이루어질 때 좋은 성적을 거둘 수 있다. 이러한 점에서 우리나라의 식품안전관리체계의 특징 중의 하나인 다원화는 식품의 생산·제조·가공·수입·유통·소비의 각 단계에 있어서 관련 기관의 명확한 업무관할과 협조체계가 구축되어 있을 것이 요구되고, 이러한 체계가 법률에 의해서 정비되어 있을 때 식품소비자의 안전을 보장할 수 있게 된다.

그러나, 현재의 식품안전관리체계는 각 주자의 출발순서도 명확하게 정해져 있지 않고, 각 주자간의 바톤터치구역도 불분명한 경우가 있어 각 주자들이 우왕좌왕하게 될 우려가 높다. 따라서, 각 주자들이 각자의 순서에 따라 바톤터치구역에서 정확하면서도 신속하게 바톤이 교환될 수 있는 방향으로 법제도가 개선될 필요가 있다.

2. 식품소비자보호에 관한 법제

(1) 민법 중 손해배상에 관한 규정

민법은 제390조 이하 및 제750조 이하에서 채무불이행 및 불법행위로 인한 손해배상책임을 규정하고 있다. 따라서, 거래상 또는 거래외에서 발생한 손해는 원칙적으로 민법상 손해배상규정에 의해 전보(填補)받을 수 있다. 그러나, 민법상 손해배상제도를 식품피해구제에 적용하는 데에 있어서는 다소 부적합한 점이 있다.

우선 채무불이행으로 인한 손해배상책임의 경우에는 거래관계가 전제로 되어야 하므로 직접적인 거래관계가 없는 식품생산자·제조가공업자·유통업자 등과의 관계에서는 적용이 곤란하게 된다. 또한, 위해식품으로 인한 손해는 식품자체의 상품성의 결여보다는 위해식품으로 인해 인체나 건강에 발생한 확대손해가 주로 문제로 되므로, 이행이익의 배상을 손해배상의 내용으로 하는 일반적인 채무불이행책임으로는 손해전보가 곤란하게 된다. 또한, 매매 등 유상계약에 대해서는 하자담보책임이 특칙으로 적용되나, 하자담보책임의 경우에는 식품피해의 구제에는 적합하지 않다.

한편, 불법행위로 인한 손해배상책임의 경우에는 거래관계의 존재를 전제로 하지 않는다는 점에서는 식품생산자·제조가공업자·유통업자등 각 단계별 원인야기자에 대한 손해배상청구가 가능하게 된다. 그러나, 불법행위책임의 요건인 손해발생과 인과관계의 경우에는 식품피해구제에 적합하지 않은 경우가 있다. 즉, 불법행위책임에서의 손해는 현실적으로 발생한 것이어야 하고, 단순히 발생할 우려가 있는 침해는 손해배상의무를 발생시키지 않는다.⁶⁾ 그러나, 식품의 경우에는 위해물질이 함유되었거나 변질되어 위해성을 갖는 경우에도 즉각적으로 인체에 손해를 발생시키지 않는 경우가 있다.⁷⁾ 또한, 인과관계에 있어서도 위해식품과 이로 발생한 손해 사이의 인과관계를 소비자가 입증하는 것은 쉽지 않다. 특히, 식품에 대한 과학적인 위해도평가가 필요한 경우 이에 대한 입증책임을 피해자인 소비자에게 부담시키는 것은 손해배상제도의 실효성을 저하시키는 결과가 된다. 따라서, 식품피해에 대한 효율적인 구제를 위해서는 인과관계의 경합에 관한 이론 및 입증책임에 관한 개연성이론,⁸⁾ 입증책임전환에 관한 특칙을 법제화할 필요가 있다.

(2) 제조물책임법

제조물책임법은 다양하고 복잡한 제조물의 유통과 소비과정에서 발생하는 제조물의 결함으로 인한 사고에 대해 소비자가 직접적인 계약관계가 없는 제3자의 피해에 대해 무과실책임주의에 입각한 피해구제를 내용으로 하고 있다.

즉, 제조물책임법은 계약책임에서 벗어나 최종소비자와 제조자간에 계약관계가 존재하지 않는 경우에는 소비자가 제조자를 상대로 한 손해배상청구가 불가능하다는 점, 과실책임주의하에서는 소비자가 불법행위에서는 결함의 존재, 손해의 발생, 결함과 손해발생간의 인과관계, 제조자의 고의 또는 과실을 입증하여야 하나, 제조물에 대한 전문지식이 없고 제조과정에 대한 정보에 접

6) 이은영, 『채권각론(제3판)』, 762면.

7) 이러한 예로는 기준치를 초과한 물질이 함유된 식품을 1회 섭취한 경우에는 인체에 대한 현실적인 손해가 발생하지 않으나, 이러한 물질이 수회에 걸쳐 인체에 누적되면서 사후에 현실적인 손해를 발생시키는 경우를 들 수 있다.

8) 개연성이론은 원인과 결과 사이의 인과관계 인정에 관해 전문적인 과학지식을 필요로 하거나, 그 인과관계의 입증에 위한 자료가 가해자측이 보유하고 있어 피해자의 접근이 어려운 경우 일정한 요건 아래 인과관계를 추정하여 피해자의 입증책임을 경감하는 이론이다. 이은영, 『채권각론(제3판)』, 781면 참조.

근하기 어려운 피해자가 제조자의 고의 또는 과실을 입증하기 어렵다는 문제를 해결하기 위해 입법되었다.⁹⁾

제조물책임법은 제조물에 대한 결함을 원인으로 손해가 발생한 경우 피해자가 제조자에게 직접 손해배상청구를 할 수 있다는 점에서 식품관련피해에도 유용하게 적용될 수 있다. 그러나, 식품피해에 대해서 제조물책임법이 적용되기 위해서는 농산물·축산물·수산물 등을 제외한 제조·가공¹⁰⁾된 식품만이 대상으로 된다는 점에서 한계를 갖는다.

(3) 소비자보호법

소비자보호법은 소비자보호에 관한 기본법적인 지위에 있는 법으로서, 소비자의 권익보호를 위한 국가·지자체 및 사업자의 의무 등을 규정하고 있다. 이 법에서 소비자는 사업자가 제공하는 물품 및 용역을 소비생활을 위해 사용하거나 이용하는 자(제2조제2호)라고 하고 있으므로, 식품 및 식품소비자의 경우에도 동조에 의한 물품 및 소비자에 해당되어 이 법이 적용된다.

이 법에 의한 소비자보호제도로는 수거·파기명령(제17조의4), 시정조치(제17조의5), 분쟁조정제도(제34조 이하) 등을 들 수 있다. 수거·파기명령은 물품이나 용역의 결함으로 위해가 발생 또는 발생할 우려가 있는 경우 수거·파기 등을 명할 수 있는 제도이고, 시정조치는 사업자가 위해방지의무를 위반한 경우 시정조치를 명할 수 있는 제도이다. 또한, 이 법은 분쟁조정제도를 도입하여 소비자등으로부터 피해구제청구 또는 분쟁조정신청을 받은 경우 재산상 화해의 효력을 갖는 분쟁조정을 할 수 있다.

그러나, 수거·파기 및 시정조치를 명할 수 있는 주체는 중앙행정기관으로서 식품의 경우에는 보건복지부 장관 또는 농림부 장관 등이 이에 해당한다. 또한, 식품관련 개별법령에서는 각 품목별로 수거·회수·파기 또는 시정조치에 관한 별도의 규정을 두고 있는 경우가 많으므로,¹¹⁾ 이러한 경우에는 소비

9) 한국소비자보호원, 『제조물책임법 해설 및 사례』, 2002, 6면.

10) 가공의 예로는 가열, 조미, 절임, 분말화, 쪄짜기, 통조림가공 등을 들 수 있고, 단순한 절단이나 냉동, 건조 등은 가공에 해당되지 않는다고 한다(經濟企劃廳國民生活局消費者行政第一課編, 『製造物責任制度を中心とした總合的な消費者被害・救濟の在り方について』, 1994, 61頁). 따라서, 이러한 구별에 의하면 대부분의 농축수산물은 제조물에 해당되지 않게 된다.

11) 식품위생법 제56조, 건강기능식품에관한법률 제30조, 식품등회수및공표에관한규칙, 축산물가공처리법 제38조 등.

자보호법이 직접 적용될 여지는 매우 적은 편이다.

또한, 소비자보호법상 분쟁조정제도는 신속하고 간편한 소비자피해구제절차로서의 기능을 하고 있으나, 식중독사고 등 식품피해의 특성을 반영하여 식품에 대해 전문성을 갖춘 조정위원회의 구성과 조정절차의 마련이 필요한 것으로 생각된다.¹²⁾

(4) 소비자피해보상규정

소비자피해보상규정(재정경제부 고시 제2003-18호)은 소비자보호법 제12조의 규정에 의해 분쟁당사자간에 보상방법에 대한 별도의 의사표시가 없는 경우에 소비자피해보상의 기준으로 된다.

이 규정에서는 농·수·축산물 7개 품종, 식료품 19개 품종에 대하여 각 피해유형별 보상기준을 마련하고 있다. 즉, 각 품종별로 피해유형을 함량·용량부족, 부패·변질, 유통기간 경과, 이물혼입, 부작용, 용기파손 등으로 인한 상해사고로 구분하여 부작용, 용기파손 등으로 인한 상해사고의 경우에는 치료비·경배 및 임금배상을 보상내용으로 하고 있고, 그 외의 피해유형에 대해서는 제품교환 또는 구입가환급을 보상내용으로 하고 있다. 이 중 식품안전과 관련된 것으로는 피해유형으로는 ‘부작용’이 있으며 이에 대한 보상기준은 치료비, 경비 및 임금배상을 규정하고 있다.

그러나, 전술한 손해배상제도와 마찬가지로 식품섭취로 인한 부작용의 인과관계는 소비자가 입증하기 곤란한 경우가 많으며, 과학적으로 명확한 입증이 곤란한 경우도 다수이다. 따라서, 동 규정의 경우에도 식품피해에 대해 손해배상제도와 동일한 한계를 내포하고 있는 것으로 보인다.

Ⅲ. 외국의 식품안전법제

1. 미 국

미국은 식품관련 12개의 기관에서 약 35개의 법령을 운용하는 한편, 대통

12) 근래에는 전문적인 분야에서 발생하는 피해구제의 효율성을 제고하기 위하여 각 분야별로 분쟁조정제도가 도입되고 있다. 이러한 예로는 건설분쟁조정위원회(건설기본법 제 69조 이하), 하도급거래공정화에 관한 법률 제24조, 환경분쟁조정법 등이 있다.

령 산하에 식품안전위원회를 설치하고 있다. 미국의 주요 식품안전법령으로는 연방식품·약품및화장품법(Federal Food, Drug and Cosmetic Act, FFCA), 연방육류검사법(Federal Meat Inspection Act, FMIA), 가금류검사법(Poultry Products Inspection Act, PPIA), 난류검사법(Egg Products Inspection, EPIA), 식품품질보호법(Food Quality Protection Act, FQPA), 공중보건서비스법(Public Health Service Act) 등이 있다.

연방식품·약품및화장품법은 식품위생관리상 가장 중요한 법으로, 이 법은 ‘부정·불량 및 허위표시 식품이 각 주(州)간의 교역에 제공되는 것을 막는 것’을 목적으로 하고 있으며, 모든 인간 및 동물용 비가공 또는 가공식품을 포함하여 생 및 건조 과채류 이외의 모든 식품을 동일성규격, 품질규격 및 충전량규격의 설정, 공장감시 및 임의 수산물에 대한 감시등의 권한 부여에 관한 규정이 포함되어 있다. 또한, 건강상 위해가 되지는 않더라도 독성 또는 부패성 물질이 식품에 포함되는 것을 금지하고 있다. 연방육류검사법은 모든 육류로부터 제조된 육제품¹³⁾의 강제적인 검사를 규정하고 있다. 가금류검사법은 사육한 닭, 칠면조, 오리 및 거위등으로 제조된 모든 제품의 강제적인 검사를 규정하고 있다. 난류검사법은 난제품가공공장·시판계란의 검사에 관한 내용을 규정하고 있으며, 검사프로그램은 공장과 표시승인을 규정하고, 공장가동에 있어서의 위생상태, 모든 난제품에 대한 살균 등에 관한 규정을 두고 있다.

미국의 식품관련법령의 특징으로는 첫째, 예방기능을 강화하여 식품생산 및 유통기록을 보관하도록 하고, 행정기관에 문제제품의 회수명령 및 회수 사실을 소비자에게 알리도록 명령할 권한을 부여하고 있다. 또한, 승인되지 않은 약품을 처리한 동물성 식품에 대한 사전조치를 강화하고, 수입식품에 대해서도 자국내에서 생산된 식품과 동등한 기준을 적용하고 있다. 둘째, 집행의 효율성을 도모하기 위하여 관련규정의 위반시 부과되는 벌금을 최대한으로 인상하였고, 식품표시가 허위로 확인된 경우 압류를 위한 준비기간동안 식품판매를 금지하고 있다. 또한, 식품수입규정을 위반한 사업자에 대해서 수입금지를 명할 수 있도록 하고 있다. 셋째, 정보공개를 강화하여 FDA (Food and Drug Administration)에 대해 모든 가공식품에 대한 생산 및 제조장소의 표시 및 식품생산 및 유통기록을 보유할 것을 요구할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

13) 여기서의 육제품은 원료육이 3% 이상 함유된 가공제품을 포함한다.

2. 독 일

독일의 식품관련법령 중 상위법에 해당하는 것으로는 ‘식품및관련품에 관한 법률(Lebensmittel und Bedarfsgegenstaendegesetz, LMBG)’을 들 수 있다. 이 법은 국민건강보호를 목적으로 하고, 이를 실현할 수 있도록 상세한 식품유형별 시행규칙들을 제정할 수 있는 법적 근거를 마련하고 있다.

이 법은 우리 나라의 식품위생법에 해당하는 것으로 그 주요 내용은 다음과 같다. 동법 제1조에서 제7조까지는 용어의 정의를 규정하면서 식품·첨가물·담배·미용품·관련제품·소비자 등에 대해서 정의하고 있다. 제2장은 식품유통에 관한 장으로, 제8조에서 건강에 유해한 식품은 금지된다는 일반원칙으로서, 식품이 아니면서 모양·냄새·색·포장·라벨·크기 등으로 식품으로 혼동될 수 있고, 섭취시 건강에 해로운 제품을 생산 및 유통하는 것을 금지하고 있다. 제9조는 건강보호를 위한 구체적인 조치에 관한 규정으로, 특정물질·관련제품을 사용하는 것을 금지하거나 제한하고, 특정 식품에 대한 제조·유통에 대한 요건, 특정식품의 제조·유통을 금지하거나 허가 또는 신고를 하도록 규정하고 있다. 또한, 특정 재료에 대해서는 주의표시나 안전경보를 부착하도록 하고, 식품회사에서 특정 유해물질에 대한 취급·제조·유통을 금지 또는 제한하고 있다. 제13조는 허용되지 않는 자외선이나 방사선이 사용된 식품의 판매를 금지하고 있다. 제14조는 최대허용량을 초과하여 농약·비료·방부제 등이 식품에 잔류하는 경우에는 해당 식품의 판매를 금지하고 있다. 일반규정에 관한 제6장에서는 식품공전에 대한 법적근거와(제33조), 식품공전위원회에 관한 규정(제34조)을 두고 있다. 제7장에서는 식품감시 및 모니터링에 관해 규정하면서 연방 및 주정부간에는 상호간에 위반행위를 통보하도록 하는 규정(제40조)을 두고 있고, 제46조C·제46조D에서는 식품모니터링에 관한 규정을 두고 있다. 수입식품에 관해서는 제47조에서 동법에 위반되는 식품은 무관세지역을 제외하고는 독일 내로의 반입을 금지하고 있다. 이러한 독일 식품 및관련품에 관한법률의 특징은 다음과 같다.

첫째, LMBG는 모니터링 규정을 두어, 중금속·잔류농약 등과 같이 건강에 유해한 물질들을 정기적으로 검사하여 사전예방을 목적으로 하고 있다. 둘째, 회수제도를 규정하여, 생산과정에서 만들어진 식품을 쉽게 구별할 수 있

도록 식품에 특별한 번호 또는 기호를 표시하여 비상상황시 회수의 편의와 확실성을 도모하고 있다. 셋째, 공인분석방법을 규정하여 분석방법의 차이에서 기인하는 검사결과의 오차로 인한 혼돈과 부정확성을 배제하고 있다.

또한, 독일에서는 식품관련법률의 통합화를 추진하고 있다. 이는 2002년 제정된 EU식품법에 따라 독일 국내법을 개정하기 위한 작업의 일환으로 EU 식품법의 체계에 따라 독일의 법체계를 정비하기 위한 것이다. 특히, 이 작업은 식품및관련품법·육류위생법·가금육위생법·유아식품광고법 등 약 10여 개의 법률을 통합하는 방법으로 진행되고 있다. 이러한 통합법률은 법령내용의 명확화와 체계화를 통하여 소비자·사업자 등에 대한 투명성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

3. 일 본

일본은 1990년대 중반 O157사건, 2000년 우유로 인한 집단 식중독사건, 2001년 광우병사건 등을 계기로 하여, 2001년 'BSE문제에 관한 조사검토위원회'에서 식품에 대한 소비자의 신뢰회복을 위해 식품안전기본법의 제정을 정부에 제안하여, 2003년 5월 식품안전기본법이 입법되었다.

식품안전기본법은 국민건강보호의 관점에서 식품안전성을 확보할 것, 식품공급의 각 단계에서 안전성확보를 위한 조치를 취할 것, 식품안전에 관한 국가·지방자치단체·사업자·소비자의 역할과 책무에 관한 사항, 식품안전위원회의 설치 등을 주요 내용으로 하고 있다.

또한, 식품안전기본법의 제정 이후 식품관련법령을 순차적으로 정비하여, 식품위생법·비료단축법(肥料取締法)·약사법·가축전염병예방법·식품유통구조개선촉진법·식품제조과정의관리의고도화에관한임시조치법 등을 개정하였고, 식품의안전성확보를위한농림수산물관계법령의정비등에관한법률을 제정한 바 있다.

특히, 2003년 5월 개정된 식품위생법은 식품의 안전성확보를 위해 공중위생의 측면에서 필요한 규제와 그 외의 조치를 강구할 것, 식품으로 인한 위생상의 위해발생을 방지하고, 국민의 건강보호를 도모하고, 식품의 규격기준에 식품 및 첨가물의 성분규격, 제조·사용, 보존 등의 기준설정, 표시기준에 대해서 공중위생의 측면에서 표시를 강조, 영업시설기준에 영업허가·시설기준·관리운영기준 등을 설정할 것을 주요 내용으로 하고 있다.

또한, 2003년 6월에 제정된 식품의안전성확보를위한농림수산성관계법령의 정비에관한법률에서는 비료관리법의 일부개정, 약사법의 일부개정, 가축전염병예방법의 일부개정 등을 주요 내용으로 하고 있다.

2003년 3월 개정된 식품유통구조개선촉진법은 식품 유통부분의 구조개선을 촉진하기 위한 조치를 강구하고, 식품에 관한 유통기구의 합리화와 유통기능의 고도화를 도모하고, 일반소비자의 이익을 증진하고 농림어업의 진흥을 도모할 것을 주요 내용으로 하고 있다.

2003년 6월 개정된 식품제조과정의관리의고도화에관한임시조치법에서는 식품의 제조과정에 있어서 식품으로 인한 위생상의 위해발생을 방지하고 적절한 품질을 확보할 것, 식품유통과정관리의 고도화, 공중위생의 향상 및 증진에 기여함과 아울러 식품의 제조 또는 가공산업의 건전한 발전 등의 내용을 포함하고 있다.

4. 덴마크

1998년에 제정된 덴마크 식품법(Danish Food Act)은 식품안전에 관한 보건부·농림부·수산부를 식품농수산부(Ministry of Food, Agriculture and Fisheries)로 통합하고, 국립식품청과 농수산부 산하의 수의국이 통합되어 식품위생감시와 수역(獸疫)위생감시를 담당하는 단일기구로서 수의식품청을 창설하였다.¹⁴⁾ 이러한 점에서 덴마크 식품법은 식품안전관리체계의 단일화에 대한 모델이 될 수 있다.

이 법에서는 식품감시업무와 식품기준작성업무의 효율화를 도모하고, 식품농수산부 산하 수의식품청에서 위험평가 및 위험관리 등 식품위생업무를 전반적으로 수행하도록 하고 있다.

IV. 식품소비자피해구제의 개선방안

1. 식품분쟁조정제도

조정(調停)은 제3자가 분쟁당사자를 중개하고 쌍방의 주장을 절충하여 화해에 이르도록 알선·협력하는 것으로서 국가기관이 제도적으로 행하는 경우를

14) 식품의약품안전청 식품안전과, “외국의 식품안전관리체계 동향”, 『식품공업 161호』, 한국식품공업협회, 2001. 5, 56면.

말한다.¹⁵⁾ 조정제도는 재판 외 분쟁처리제도로써 소송의 폭발로 인한 소송지연에 대하여 대체적 분쟁해결방법으로 그 필요성이 대두되고 있고, 특히 근래 들어 환경·건설·소비자분야 등에서 적극적으로 활용되고 있다.

위해식품으로 인한 피해는 그 피해액이 소액이고 피해자가 다수라는 특성으로 인해, 일반적인 민사소송절차에 의한 피해구제는 현실성이 저하되는 측면이 있다. 따라서, 식품사고로 인한 피해구제에 있어서는 저비용의 신속한 분쟁해결을 위해 조정과 같은 재판외 분쟁처리제도의 도입이 필요하다.

이를 위해서는 우선 중앙과 지방(시·도)에 각각 분쟁조정위원회를 설치하여 1차적으로 지방분쟁조정위원회의 관할로 하되, 예외적으로 국가나 지방자치단체를 당사자로 하는 분쟁, 2이상 시도의 관할구역에 걸치는 분쟁 등에 대해서는 중앙분쟁조정위원회에서 담당하도록 하여, 조정절차의 신속성을 도모할 필요가 있다.

또한, 식품사고의 경우에는 식중독과 같이 동일한 원인으로 다수의 피해자가 발생하는 경우가 많으므로, 집단분쟁조정제도를 도입할 필요가 있다. 즉, 동일한 식품의 섭취로 인해 20인 이상에게 피해가 발생한 경우에는 그 중의 한명 또는 여러 명을 대표당사자로 하여 조정위원회에 집단분쟁조정신청을 할 수 있고, 이 경우 제외신고를 하지 않은 구성원 모두에 대하여 조정의 효력이 미치도록 할 필요가 있다.

2. 중간책임의 도입

전술한 바와 같이 민사법상의 불법행위책임은 과실책임주의를 원칙으로 하고 있다는 점에서 전문적이고 과학적인 영역에 해당하는 식품사고로 인한 피해구제에는 한계가 있다. 따라서, 식품사고로 인한 피해구제에 대해서는 과실책임에 대한 예외로 중간책임을 도입할 필요가 있다.

중간책임은 과실책임과 위험책임 사이의 절충적 책임체계로서 첫째, 가해자의 주관적 귀책사유로 구성되어 있는 과실책임을 객관화하여 행위자의 주의의무, 즉 위험방지의무를 확대하고 있다. 둘째, 식품의 위해성과 같이 외부적 가해원인이 있는 경우에 그 원인제공자의 과실을 추정하여 피해자의 입증책임을 경감시킨다. 셋째, 인과관계의 사실상 추정을 통하여 인과관계에 대한 입

15) 전병서, 『민사소송법강의』, 법문사, 2003, 31면.

증책임을 경감시킨다.¹⁶⁾ 이러한 시도는 이미 환경오염피해나 약해(藥害)·의료사고 등에서 도입되고 있다.

따라서, 식품사고의 경우에도 식품사업자에 대한 위험방지의무의 부과, 식품사고에 대한 식품사업자의 과실 및 식품의 위해성과 식품사고의 발생에 대한 인과관계의 추정 등을 내용으로 하는 입법적 조치가 필요하다.

3. 식품집단소송제도

위법행위에 대해 소송이 제기되려면 기대되는 배상액이 소송비용보다 커야 한다. 피해자의 숫자는 많지만 개별 피해의 규모는 작은 사건들에 대해 소송이 제기될 가능성은 작다. 식품피해의 경우에도 개인별 피해액은 소액이지만 피해자가 다수라는 점에서 일반적인 민사소송을 통한 피해구제의 가능성은 낮은 편이라고 할 수 있다. 따라서, 식중독이나 위해식품의 섭취로 인한 다수의 피해자가 발생한 경우에도 집단소송을 통해서 원활한 피해구제를 도모할 필요가 있다.

집단소송(Class Action)은 다수의 피해자가 동일한 원인으로 손해를 입은 경우 그 집단을 대표하는 대표당사자가 소송을 수행하고 피해자 중 별도의 제외신고(opt-out)를 하지 않는 한, 판결의 효력이 피해자 전체에 미치는 집단구제제도를 말한다. 집단소송제도는 미국에서 판례를 통해 발달하여 왔고, 1966년 미국연방민사소송규칙에서 성문화되었다. 미국에서는 고엽제소송, 자궁내피임기구소송, 유방성형소송, 석면소송, 담배소송, 분식결산책임소송 등이 주로 집단소송으로 제기되었다. 이에 반해, 단체소송(Verbandsklage)은 대표당사자가 소송을 수행하는 것이 아니라, 일정한 단체(예를 들어 일정규모 이상 또는 등록된 소비자단체 등)가 타인의 이익을 위하여 대표자로서 사업자의 위법행위에 대한 중지청구권을 소송을 통해 행사하는 것을 말한다. 단체소송을 채택하고 있는 독일은 각 분야마다 일정한 단체(소비자단체, 환경단체 등)에 당사자격권을 부여하고 있고, 부정경쟁방지법·일반거래약관규제법 등에서 단체소송을 규정하고 있다. 우리 나라에서는 2004년 증권관련집단소송법이 제정되어 2005년 1월부터 시행예정인 증권집단소송제도가 최초이다.¹⁷⁾

16) 이은영, 『채권각론(제3판)』, 754면.

17) 증권관련집단소송법은 유가증권신고서 또는 공개매수신고서의 허위·부실기재, 수시공시와 조회공시사항의 허위·부실공시, 분기별 보고서나 사업보고서의 허위·부실기재 등에 한해서 집단소송을 허용하고 있다(동법 제3조).

식품사고에 대한 집단소송제도는 동일한 식품의 섭취로 다수인에게 피해가 발생한 경우 대표당사자가 손해배상청구소송을 제기할 수 있도록 하고, 집단분쟁조정과 조화를 맞추기 위해 구성원이 20인 이상이고 남소를 방지하기 위해 분쟁조정절차를 거친 경우에 한해서 제기할 수 있도록 제한할 필요도 있다.¹⁸⁾

위해식품으로 인한 식품피해는 전형적으로 소액다수의 유형을 띠고 있어 피해자의 개별적인 손해배상청구를 통한 손해전보는 현실적으로 곤란하다. 또한 위반사업자를 형벌 또는 행정벌에 의존하여 처벌하는 것보다는 전체 피해자에 대한 배상을 통해 피해자를 구제하고 철저한 손해배상을 통한 시장원리에 의해 위반사업자를 시장에서 도태시킬 필요가 있다. 집단소송제에 대해 도입반대론자들은 막대한 손해배상비용으로 인한 기업의 도산을 이유로 들고 있으나, 집단소송제가 도입됨으로써 가해자에게 추가적인 손해배상책임이 부과되는 것은 아니고, 기존의 소송제도가 갖는 한계로 인해 가해자가 누려온 반사적 이익을 축소시킴으로써 가해행위에 대한 부의 공평한 재분배라는 점이 입법시 고려되어야 한다. 집단소송제도는 그 효과로서 손해배상부담을 증가시키므로 이로 인한 사업자의 위반행위에 대한 억지기능이 기대된다.

이러한 점을 기초로, 식품피해에 대한 집단소송제도의 도입을 위한 골자는 다음과 같다. 우선, 소송수행주체에 대해서는 동일한 식품의 섭취로 다수인에게 피해가 발생한 경우 그중의 1인 또는 여러 명이 대표당사자로 소송을 수행하고, 소송요건으로는 구성원이 20인 이상으로 하되 법률상 또는 사실상 중요쟁점이 모든 구성원에게 공통되어야 한다. 기관력의 주관적 범위는 소송을 제기하지 않은 동일한 피해자에 대해서도 효력을 미치고, 다만 제외신고를 한 구성원에 대해서는 기관력이 미치지 않는 방안을 고려할 수 있다.

4. 징벌적 손해배상제도

징벌적 손해배상은 위법·부당한 행위를 행한 자에 대하여 고액의 손해배상을 인정하여, 피해자는 물론 사회 일반인을 보호하는 가해행위의 재발방지를 위한 제도로서,¹⁹⁾ 사업자의 위법·부당한 행위의 재발을 방지하고 실질적인

18) 집단소송의 도입에 대해서는 변호사의 주도에 의한 남소가능성을 근거로 한 반대론도 있다. 이에 관해서는 김정호, 『손해배상제도의 목적과 증권집단소송제』, 자유기업원, 2002, 47면 이하 참조.

19) 김성천, 『징벌적 손해배상제도와 소비자피해구제』, 한국소비자보호원, 2003, 6면.

피해배상을 받을 수 있는 강력한 피해구제방법이다.

식품사고의 경우 사업자가 제조·생산원가의 절감을 위해 악의로 위해식품을 제조·생산함으로써 발생하는 피해가 다수이다. 이와 같이 사업자의 악의로 인한 식품피해에 대해서는 손해의 전보뿐 아니라, 가해행위의 억제 및 재채를 통한 위해식품의 반복적인 제조·생산등을 방지할 필요가 있다.²⁰⁾

그러나, 최근 학계와 대법원 등에서 징벌적 손해배상제도의 도입에 관한 논의가 본격적으로 진행되고 있는 상황을 고려할 때, 징벌적 손해배상제도를 단계적으로 도입하기보다는 제조물책임법과의 관계, 집단소송제도의 도입 여부와의 관계 등의 단계적으로 검토하는 것이 적절하다.

징벌적 손해배상제도의 입법방법으로는 현재 개별 식품법령에서는 손해배상에 대해 규정하고 있지 않으므로 식품안전기본법이 제정되는 경우, 동법에서 피해구제에 관한 장을 편제하여 징벌적 손해배상을 청구할 수 있는 사항을 별도로 규정하는 방식이 타당할 것으로 생각된다.²¹⁾

징벌적 손해배상제도를 입법화하기 위한 구체적 방안으로는 첫째, 명칭과 관련해서 징벌적 손해배상이라는 용어는 학술용어이므로 ‘가산금’, ‘배상액의 증액’, ‘부가금’ 등의 용어로 사용하는 것이 적절하다. 입법론으로는 ‘가산금’이라는 용어를 원칙으로 하고 예외적으로 ‘배상액의 증액’을 병용하는 것이 적절하다는 견해가 있다.²²⁾ 둘째, 징벌적 손해배상의 책임요건에 관해서는 사업자의 부당성 또는 위법성을 전제로 소비자피해의 집단성을 고려하여 책임요건을 정해야 한다. 기존에 사업자의 금지행위를 규정하고 있는 법률을 중심으로 당해 규정의 위반을 책임요건으로 하는 것이 적절하다. 또한, 법률에서 규정한 사업자의 의무를 고의 또는 중과실로 위반한 경우도 포함되어야 한다. 셋째, 징벌적 손해배상제도의 적용범위는 사업자의 금지행위에 대해 규정하고 있는 법률을 중심으로 해당 금지행위를 위반한 사업자를 대상으로 하

20) 현재 우리 나라의 법제에서는 징벌적 손해배상제도를 직접적으로 도입하고 있는 사례는 없으나, 징벌적 의미의 과징금, 가산금의 형태로 규정된 경우는 있다. 예를 들어 철도법 제16조는 무단승차 등 고객의 부당행위에 대해 30배의 범위에서 부가운임을 징수하도록 하고 있고, 방문판매등에관한법률 제51조에서는 동법 위반행위와 관련하여 판매 또는 거래한 대금총액의 3배에 상당하는 금액이 2억원을 초과하는 때에는 3배에 상당하는 금액 이하의 벌금에 처하는 가중처벌규정을 두고 있다.

21) 징벌적 손해배상제도의 도입을 위한 구체적인 방안은 김성천, 「징벌적 손해배상제도와 소비자피해구제」, 102면 이하 참조.

22) 김성천, 「징벌적 손해배상제도와 소비자피해구제」, 102면.

여야 한다. 예를 들어, 식품위생법상 고의 또는 중과실로 인한 위해식품·병육(病肉)등의 판매행위·허위표시행위 등을 들 수 있다. 넷째, 배상액의 제한에 대해서는 미국의 성문법과 비슷한 수준에서 2배 또는 3배의 범위내에서 징벌적 손해배상범위를 제한할 필요가 있다.²³⁾

V. 입법적 과제

우리 나라에서 식품안전의 문제점은 식품안전법제·식품안전정책·식품안전관리체계·위험평가체계 등 전반적인 부분에 있어서 난맥상을 드러내고 있어, 매년 식품사고가 발생한 후 이에 대한 대책은 사후약방문의 형식으로 제시되는데 불과하여 비슷한 유형의 식품사고가 반복적으로 발생하는 등 실효성이 매우 저하되어 있다.

특히, 식품안전법체계는 체계상으로는 식품에 관한 일반법적 지위에 있는 식품위생법과는 별개로 각 품목별, 소관부처별로 법령이 산재되어 있고 법령간의 체계나 적용범위, 통일성 등에 있어서 중복되어 있거나 입법적 공백이 발생하는 경우도 있다. 따라서, 식품법령 전반을 대상으로 법제정비가 필요한 사항으로 생각된다. 그 중, 입법적 공백이 현저한 사항으로는 식품소비자의 보호 및 피해구제에 관한 규정을 들 수 있다.

식품피해는 일반적인 재화나 용역의 거래와는 달리 그 피해원인과 피해유형 및 피해결과에 있어서 많은 차이가 있다. 일반적인 재화나 용역의 거래에서 발생하는 손해에 대해서는 원칙적으로 민법상의 채무불이행책임이나 하자담보책임·제조물책임법상의 제조물책임, 소비자보호법 등이 적용되나, 식품의 섭취로 인한 손해에 대해서 민법상의 채무불이행책임이나 하자담보책임의 경우에는 사업자의 고의·과실의 입증, 손해발생원인에 대한 입증, 소액의 손해로 인한 현실적인 소송제기의 곤란함 등의 문제가 있다. 또한, 제조·가공되지 않은 식품은 제조물책임법의 적용대상에서 제외된다. 그럼에도 불구하고, 현행 식품안전법령은 대부분 식품사업자에 대한 행정규제, 행정절차, 기준·규격 등에 관해 규정을 주로 두고 있고, 식품소비자의 피해구제에 관해서는 규정을 전혀 두고 있지 않다.

근래 들어 증권분야나 환경분야 등에 있어서는 피해자구제를 위한 특별법을

23) 김성천, 『징벌적 손해배상제도와 소비자피해구제』, 104면.

제정하고 있는 것과 같이, 손해의 발생원인이나 결과 등에 있어서 일반법인 민법이나 소비자보호법에 의한 구제가 곤란한 전문분야가 증가하고 있는 점에 비추어 볼 때, 식품피해도 이러한 전문분야에 해당하는 것으로 식품소비자의 피해구제를 위한 제도의 마련이 시급한 것으로 생각된다.

이러한 문제의 해결을 위해 식품손해에 대해서는 민법상 과실책임주의의 예외로 중간책임을 도입하여 피해자의 입증책임을 경감할 필요가 있다는 점 및 식품피해가 소액다수의 피해유형을 띤다는 점에서 민사소송보다는 분쟁조정 또는 집단분쟁조정제도를 도입하여 신속하고 원활한 피해구제를 도모할 필요가 있다. 또한, 집단적 피해구제제도로서 집단소송제도를 식품분야에 도입함으로써 식중독 및 광범위하게 유통된 식품으로 인한 다수의 피해자를 일괄적으로 구제할 수 방안을 제시하였다. 아울러, 식품사업의 고의 또는 중과실에 의한 위해식품제조에 대한 사전예방을 위해 장기적으로는 징벌적 손해배상제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

또한, 식품관련법령의 체계에 있어서도 현재 식품위생법 등 각 품목별 개별 법령간에는 상충 또는 중복되는 규정들이 많아 유사품목 및 각 단계별로 통일적인 법 적용이 어려운 점이 있으므로, 식품안전관리에 관한 통일적이고 종합적인 법 적용을 위해 식품안전기본법을 제정하여 식품안전정책에 관한 일관되고 종합적인 원칙을 규정하고, 이를 기초로 각 개별법령을 정비하여야 한다. 또한, 식품안전기본법에 식품소비자의 피해구제에 관한 근거규정을 두고, 이에 관한 구체적인 내용은 각 개별 법령에서 그 특성에 맞게 규정을 두는 것이 적절할 것으로 생각된다.

A Legislative Study on Remedies of Food Consumers

Ryu, Chang-Ho*

The characteristics of food damage is that the injured are many, but damages are little, and reason of damage is not sure and uncertain. So, it's hard burden of proof in civil procedure to apply to food damage.

Damage from food is different from damage cause of usual transaction in point of origin and style of damage. In general, they're applied default of obligation principle or warranty against defects liability or product liability to damage from usual transaction. But they're hard to apply to damage from food. And Product Liability Act isn't applied to no-manufactured food. Besides the food codes in force doesn't have clauses about remedies for consumers.

To improve these problems it's necessary to introduce strict liability, class action, conciliation system and punitive damages.

And, the food codes in force impose punishment or administration penalty on food manufacturers and suppliers, but they nearly prescribe remedies for food consumers cause of harmful food. So, Capability of remedies from food damage becomes inverse proportion to harmfulness of food.

In conclusion, it's proposed legislative improvement remedies for food consumers through analyzing characteristics of food damage and problem of the food code in force.

* Associate Research Fellow, Korea Legislation Research Institute, Ph.D in law