

소비자안전을 위한 제품리콜법제의 국제적 동향 및 시사점

권배근



한국법제연구원

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

글로벌 법제전략 연구 13-22-③-3

글로벌 법제와 정책연구 | 환경·안전

소비자안전을 위한 제품리콜법제의 국제적 동향 및 시사점

권 배 근

소비자안전을 위한 제품리콜법제의 국제적 동향 및 시사점

International Trend and Implications for
the Legislation on Product Recall for
Consumer Safety

연구자 : 권배근(광운대학교 법학과 교수)
Kwon, Bae Keun

2013. 6. 30.



요약문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 현재 우리나라의 경우, 위해제품에 대한 리콜제도는 각 주무부서에 따라 시행되고 있음
- 그리고 제품품목별에 따라 개별법들에서 각각 개별적으로 규율되어 있음
- 전기용품과 공산품에 대한 리콜제도는 산업통상자원부에 의해 시행되고 있으며, 그 준거 법률은 기본적으로 「전기용품안전관리법」, 「품질경영 및 공산품안전관리법」, 「제품안전기본법」 등임
- 하지만 사후안전관리제도로서 리콜명령과 관련하여 그 실효성에 있어서 지속적으로 문제점이 노정되고 있는 실정임
- 그 대표적인 예가 바로 인증취소 등의 주체와 리콜명령의 주체가 상이하게 규정되어 있고, 특별법과 기본법 간에 리콜명령의 구성요건이 단절되어 법적인 측면에서 뿐만이 아니라 행정실무에서도 혼선이 발생되고 있음
- 그리고 리콜명령을 이행할 수 있는 사전준비단계로서 사업자의 준비의무가 마련되어 있지 못하여 행정청의 고권적 명령(하명)인 리콜명령이 현실적으로 관철되는 것에 많은 문제점을 노정하고 있음

- 또한 우리나라 행정전반과 관련된 문제이기는 하지만 행정강제 집행에 관한 일반법이 제정되어 있지 못하여 리콜명령이 불이행될 경우, 사업자에 대한 실효적인 관철이 어려운 실정임

□ 연구의 목적

- 현재 제품과 관련한 안전관리제도는 「소비자기본법」, 「전기용품 안전관리법」, 「품질경영 및 공산품안전관리법」, 「제품안전기본법」등 여러 법률에 산재해 있음
- 그리고 그 주체도 법률에 따라 지방자치단체장 또는 중앙행정기관장 등으로 각각 달리 규정하고 있음
- 제품안전과 관련한 현행 법체계의 구체적인 문제점으로 강제수거(강제리콜)제도를 예시할 수 있음
- 즉 「제품안전기본법」상 수거 또는 파기명령의 주체는 중앙행정기관(기술표준원)으로 설정되어 있으며, 품공법 및 전기용품안전관리법상 명령주체는 시·도지사(지방자치단체)로 설정되어 있음
- 그래서 불법 또는 불량제품에 대한 강제수거(강제리콜)제도와 같은 안전관리제도가 비체계적이고 비효율적으로 운영되고 있어 이에 대한 제도적 정비가 필요한 실정임
- 물론 현재의 문제점들을 거시적 관점에서 보면 입법적 정비를 통하여 궁극적으로 해결해야 되겠지만, 미시적 관점에서 요구되고 있는 강제수거명령의 추진 및 이행에 대한 기준마련이 시급한 상황임
- 따라서 본 연구는 제품안전기본법에 의거한 제품리콜제도가 본격적으로 시행됨에 따라 리콜 추진 방법 및 이행 시 필요한 기

준, 리콜이행상황에 대한 모니터링 방안 등을 마련하여 동 제도가 효율적으로 시행될 수 있도록 하기 위한 점에 그 주된 목적이 있음

II. 주요 내용

- 리콜제도는 사업자의 기본권에 대한 제한과 관련한 제도가기 때문에 민주적 법치국가의 관점에서 리콜법제의 구성원리에 대한 법리적 분석 및 법정정책적 요소들에 관하여 연구함
- 제품안전기본법과 개별법이 모두 적용될 수 있어 권한주체가 달라 혼동의 여지가 있음에 따라 결함제품의 판매지역과 사업자 규모, 위해정도 등을 고려해 보다 효율적인 리콜을 진행할 수 있는 쪽이 리콜업무를 수행토록 관련 지침을 마련하여 중앙정부(기술표준원)와 지방정부간 역할분담에 관한 방안을 마련하고, 지방정부가 리콜업무를 적극적으로 추진할수 있는 제도적 장치를 마련함
- 사업자의 리콜명령 불이행시 정부의 대집행에 대한 세부방법 및 절차 등에 관한 기준을 마련함과 동시에 리콜명령에 따라 시중 유통제품에 대한 회수 조치가 이루어지는지에 대한 모니터링이 필요함에 따라 리콜명령의 이행에 대한 효율적인 모니터링 방안을 마련함
- 이상의 방안들에 대한 비교법적인 측면에서 미국과 일본 등의 제품리콜제도에 관하여 분석함

Ⅲ. 기대효과

- 리콜이행에 대한 효율적인 감시시스템 마련을 통해 제품안전기본법의 실효성확보에 기여함
- 기본법과 개별법간 역할분담을 통해 리콜의 효율적 시행에 기여함
- 리콜이행 취약사업자에 대한 조치방안 마련을 통해 빈틈없는 리콜제도 이행에 기여함
- 효율적인 제도 정착으로 제품안전사고를 최소화 함
- 대국민 불안감 해소에 기여함

▶ 주제어 : 리콜제도, 소비자안전, 제품안전, 전기용품안전, 공산품안전

Abstract

I . Background and Objectives

Background of Research

- In Korea, the product recall system for dangerous goods is being performed by each government department.
- And depending on each category of the products, it is governed separately by each category of law.
- Recall system for the electrical and industrial supplies is implemented by the Ministry of Industry and governing law is “Electronic Device Safety Control Act”, “Quality Control of Industrial Products Act”, “Basic Product Safety Law”, etc.
- However, product recall which is a post-recall management system, has been pointed out its problems regarding effectiveness.
- For example, the party who cancels certification and the party who orders product recall are different; basic regulations and special regulations have different legal requirements for the product recall and it causes confusion on practical administration.
- And there is no duty of preparation for business owner as a preparation step to implement recall order, therefore, it is hard to carry out recall order which is an imperative order by the government office.

- In addition, it is a problem associated with Korean executive system that there is no general law regarding equitable relief. Therefore, it is difficult to manage business owner when they fail to execute recall order.

Purpose of Research

- Safety management system for the products is implemented by the following governing laws which include “Consumer Protection Law”, “Electronic Device Safety Control Act”, “Quality Control of Industrial Products Act”, “Basic Product Safety Law”, etc.
- Each law has different regulations regarding the execution party which includes head of regional government office, head of central administrative government office.
- Specific problems of current legal systems regarding product safety is compulsory recall system.
- In “Basic Product Safety Law”, the party who has a right to order discard products is central administrative government office (Technology Standards Office), In Electronic Device Safety Control Act, the party who has a right to order product discard is the head of regional administrative office.
- Therefore, the safety management system for illegal or defective products which includes recall order is not implemented effectively and not well organized. The systematical changes are necessary.
- From the macro perspective, the current issues should be resolved by the improvement of legislation, from the micro perspective, the

standards to implement compulsory product recall order is required urgently.

- Therefore, this study in accordance with the implementation of the product recall system under the Basic Product Safety Law, has a main purpose of effective implementation of the recall system by establishing standards required for promoting and implementing product recall system; establishing monitoring system for implementation of recall order.


II. Main Contents

- Recall system restricts business owner's fundamental right of democratic, therefore, in the view of democratic country of rule of law, this study focuses on principle of legal jurisprudence for recall system and element of legal policy for recall system.
- There could be a confusion on the party who has a right to order recall because of the fact that both Basic Product Safety Law and the special law can be applied for this issue. In consideration of sale areas of defective products, business scale and harmful effect, there should be a guideline to make the party who can better administrate recall system handle. This would split the responsibilities between regional government office and central administrative government office on recall order so that the regional government office can actively administrate recall system.

- In case of failure to cooperate with recall order by the business owner, preparing specific methods and process for government office to execute recall order. This would require monitoring on actual products recall from the market.
- Analyze the recall system in the U.S. and Japan in respect of comparison law on above mentioned issues.

III. Expected Effects

- Effectiveness of Basic Product Safety Law can be accomplished by effective monitoring system of recall order.
- By splitting the responsibilities between Basic Product Safety Law and Special Law to have effective implementation on recall system.
- Action plan for the business owner who fails to cooperate with recall order to have effective recall system.
- To establish an efficient system that minimizes product safety related accidents.
- Relieve anxiety on general public.

 **Key Words** : Recall System, Consumer Safety, Product Safety, Electronic Devices Product Safety, Industrial Product Safety

목 차

요 약 문	5
Abstract	9
제 1 장 서 론	17
제 1 절 연구목적 및 필요성	17
제 2 절 연구방법 및 범위	19
제 2 장 제품안전법제의 체계	21
제 1 절 안전법제와 헌법의 관계	21
1. 권한규범의 기능	23
2. 권한규범과 기본권의 일반적 관계	24
3. 위험방지를 위한 권한규범의 법치국가성	25
4. 개별권한규범의 제정에 있어 헌법 내재적 의무	27
제 2 절 안전법제의 체계	30
1. 위험방지를 위한 조치의 행위형식	30
2. 위험방지를 위한 조치들의 법적 성질	33
3. 실효성확보를 위한 강제집행법의 기본 요소	38
제 3 장 제품리콜법제의 연혁 및 입법체계	45
제 1 절 제품리콜법제의 연혁	45
1. 품질경영 및 공산품안전관리법	45
2. 전기용품안전관리법	47
3. 제품안전기본법	48

제 2 절	제품리콜법제의 내용	48
1.	제품리콜법제의 내용	48
제 3 절	제품리콜제도의 실효성확보수단	58
1.	행정상 강제집행의 의의	59
2.	유사제도와의 구별	60
3.	행정상 강제집행의 수단	61
4.	행정대집행	61
제 4 장	외국의 리콜제도	67
제 1 절	미국의 리콜제도	67
1.	보고의무	67
2.	리콜을 위한 제반사항	72
제 2 절	일본의 제품리콜제도	87
1.	전기용품안전법제에 관한 내용	87
2.	전기용품안전법상 위험방지명령(리콜제도)	97
3.	위험방지명령의 실효성 확보를 위한 강제집행	100
제 5 장	현행 제품리콜법제의 문제점 및 개선방안	109
제 1 절	현행 리콜제도의 문제점	109
1.	기본법과 개별법의 관계에 있어 문제점	109
2.	리콜명령의 주체에 있어 문제점	111
3.	리콜명령의 구성요건 및 법효과에 있어 문제점	113
4.	리콜명령의 절차적 이행사항에 있어 문제점	115
5.	리콜명령의 최후적 실효성확보에 있어 문제점	116

제 2 절 개선방안	118
1. 기본법과 개별법간의 관계에 대한 개선방안	118
2. 리콜명령의 주체 및 구성요건, 법효과에 대한 개선방안	119
3. 리콜명령의 절차적 이행사항에 대한 개선방안	121
4. 리콜명령의 최후적인 실효성확보수단에 대한 개선방안	123
 참 고 문 헌	 125

제 1 장 서 론

제 1 절 연구목적 및 필요성

리콜제도는 유통단계에 있는 제품으로부터 발생할 수 있는 소비자 또는 일반 국민의 신체, 생명, 재산 등 법적 보호물들에 대한 위험을 예방하기 위한 안전관리제도이다. 즉 유통단계에 있는 위해성 제품을 수거 또는 회수함으로써 더 이상의 위험전개를 차단하기 위한 제도이다. 그래서 리콜제도는 사후안전관리제도로 분류된다. 그리고 그 방식에 있어서는 사업자 스스로의 결정에 의해 이루어지는 자진리콜과 행정청의 결정에 따라 이루어지는 강제리콜이 있다. 법정책적인 측면에 있어 주로 관심의 대상은 후자인 강제리콜이다. 왜냐하면 전자의 경우인 자진리콜은 사업자 스스로의 결정에 따라 이루어지기 때문에 사업자의 법적지위에 아무런 영향이 나타나지 않기 때문이다. 그러나 후자인 강제리콜은 행정청의 의사결정으로 이미 시장에 유통되고 있는 제품을 수거하여야 할 의무가 사업자에게 부과되기 때문에 사업자의 영업의 자유 및 재산권에 대한 규율적 성격을 가진다. 따라서 강제리콜에는 민주적 법치국가의 요건들이 요구된다.

민주적 법치국가의 관점에서 볼 때, 강제리콜에는 크게 다음과 같은 세 가지 측면에서 법정책적 요소가 고려되어야 한다. 첫째, 행정청의 리콜명령에 대한 법적 정당성 및 그 체계성이 고려되어야 한다. 이 문제는 기본적으로 법치행정의 원리 및 입법체계적 정당성과 관련한 헌법적 요청에 따른 문제이다. 둘째, 사업자의 이행가능성에 관한 문제가 고려되어야 한다. 리콜명령의 목적은 “이미 시장에 유통된 위해 제품에 대한 사업자의 수거의무부과”이다. 그래서 수거를 위한 일차적인 이행책임자는 사업자이다. 따라서 사업자에 의한 효과적인 수거가 이루어지기 위해서는 사전에 사업자는 자신이 제조 또는 판매한 위해

제품이 어디에 소재하고 있는지, 위해정보 및 수거정보를 소비자에게 어떻게 전달할 것인지, 실제로 수거할 수 있는 이행능력 등 수거에 필요한 제반적인 사항들을 준비하고 있어야 한다. 셋째, 최후적인 실효성확보수단이 고려되어야 한다. 리콜명령은 전적으로 사업자의 자발적인 의무이행에 기대는 행정처분이기 때문에 그 자체로서는 실효성이 담보되지 못한다. 그래서 만약 사업자가 자신의 수거의무를 이행하지 않을 경우 또는 이행할 수 없는 경우 등에 대비하여 리콜명령의 실효적인 관철을 위한 수단들이 고려되어야 한다. 행정상 과태료 또는 형사처벌 등과 같은 수단들을 통하여 리콜명령의 효과를 지향할 수도 있겠지만, 이는 간접적인 효과에 불과하다. 위해제품은 그대로 유통단계에 방치되고 있기 때문이다.

현재 우리나라의 경우, 위해제품에 대한 리콜제도는 각 주무부서에 따라 시행되고 있다. 그리고 제품품목별에 따라 개별법들에서 각각 개별적으로 규율되어 있다. 전기용품과 공산품에 대한 리콜제도는 산업통상자원부에 의해 시행되고 있으며, 그 준거 법률은 기본적으로 「전기용품안전관리법」, 「품질경영 및 공산품안전관리법」, 「제품안전기본법」 등이다. 하지만 사후안전관리제도로서 리콜명령과 관련하여 그 실효성에 있어서 지속적으로 문제점이 노정되고 있는 실정이다. 그 대표적인 예가 바로 인증취소 등의 주체와 리콜명령의 주체가 상이하게 규정되어 있고, 특별법과 기본법 간에 리콜명령의 구성요건이 단절되어 법적인 측면에서 뿐만이 아니라 행정실무에서도 혼선이 발생되고 있다. 그리고 리콜명령을 이행할 수 있는 사전준비단계로서 사업자의 준비의무가 마련되어 있지 못하여 행정청의 고권적 명령(하명)인 리콜명령이 현실적으로 관철되는 것에 많은 문제점을 노정하고 있다. 또한 우리나라 행정전반과 관련된 문제이기는 하지만 행정강제집행에 관한 일반법이 제정되어 있지 못하여 리콜명령이 불이행될 경우, 사업자에 대한 실효적인 관철이 어려운 실정이다.

따라서 본 연구는 현행 「전기용품안전관리법」, 「품질경영 및 공산품 안전관리법」, 「제품안전기본법」 등의 법률에 있어 리콜제도와 관련하여 그 체계성을 분석하고, 실효적으로 리콜명령이 관철될 수 있는 방안을 도출하는 것을 목적으로 한다.

제 2 절 연구방법 및 범위

본 연구는 중국적으로 리콜제품의 효율적인 관리방안을 위한 법정 책적 대안을 마련하는 것이다. 그래서 본 연구는 소비자안전과 관련한 현행 리콜제도에 관한 법제분석에 기초하여 그 문제점을 분석하고, 이에 대한 구체적인 개선방안을 도출하여 최종적으로 법령개정방안을 제시하는 것으로 구성된다. 따라서 본 연구는 다음과 같은 점에 초점을 두어 연구가 이루어진다.

첫째, 소비자안전을 위한 현행 리콜제도에 관한 현행법을 검토하여 그 문제점을 도출한 후 어떻게 개선하는 것이 적합한가에 대해 법이론적 검토와 함께 구체적인 개선방안을 제시하는 방식으로 한다. 이러한 검토는 현행법률 상호간 그리고 법률과 하위법령이 내용적·체계적으로 적절한지에 대해 분석하고 현실적으로 발생하는 비체계성 및 비실효성을 제거할 수 있는 방안을 강구하는 방식으로 연구가 이루어진다. 그러기 위해서는 제도를 개선함에 있어 법령을 개정하거나 신설하여야 하는 경우, 「헌법」에 위반되는지 여부 또는 입법체계적 정당성의 충족여부 등에 관하여 자체적으로 평가하고, 이를 입법전문가의 자문을 받아 이론적인 문제점을 도출하고, 가장 적합하게 소비자안전을 실현할 수 있는 방안을 고찰한다.

둘째, 개선의 필요성과 그 방향 및 구체적인 방안설정을 위해 주요 국가들의 입법례를 조사하여 긍정적으로 기능할 수 있는 요인을 도출함과 동시에 이를 반영할 수 있도록 한다. 즉 제품으로 인한 재해에

제1장 서론

방을 목적으로 하는 주요 국가의 입법례를 살펴봄으로써 지금보다 더 나은 소비자안전을 위해 법령에 반영할 수 있는 방안에 대해 검토하도록 한다.

제 2 장 제품안전법제의 체계

제 1 절 안전법제와 헌법의 관계

공공의 안전(안녕)과 질서에 대한 위험방지를 통하여 사회질서를 평온하게 유지하는 것은 국가의 본질적 과제에 속하는 사항이며, 국가에 의한 권력독점의 정당성을 구성하는 기초적 요소이다. 이러한 공공의 안전과 질서에 대한 위험방지는 전통적으로 안전개념에 포섭되어 행정의 한 영역으로 설정되어 왔으며, 행정의 고유한 직무로 부여되어 왔다. 안전개념이 가지고 있는 이와 같은 역사성으로 인하여 오늘날 안전법은 개념적으로 특정 행정영역의 법전으로서 뿐만 아니라 법규상 특정 행정집단을 의미하는 법으로 파악되기도 한다. 즉 안전법은 공공의 안녕과 질서유지를 위한 “위험방지법(Gefahrenabwehrrecht)”으로서 뿐만 아니라 “행정의 경찰상 집행인력법(das Recht der polizeilichen Exekutivkräfte der Verwaltung)”¹⁾으로 이해되기도 한다.

안전법은 기본권주체인 개인의 자유영역들에 대한 행정상 침해를 주된 대상으로 삼고 있다. 그래서 안전을 위한 행정작용에 대한 법적 정당성을 제공하는 권능적 권한(Befugnis)의 구조에 관한 문제는 안전법에 있어 본질적 문제로서 다루어진다. 위험방지를 위한 권능적 권한의 구조문제를 다룸에 있어 일차적으로 요구되는 시각은 위험방지 영역에 있어 국가와 국민의 관계에서 설정되는 행정권과 국민 간의 긴장적 관계에 대한 헌법적 이해로부터 출발한다. 즉 기본권의 의미를 어떻게 이해하느냐에 따라 양자의 관계는 “행정권-국민” 또는 “국민-행정권”의 배합으로 설정되며, 그 배합관계에 따라 그 권능적 권한의 구조와 법치국가적 내용들이 법률에 각각 달리 구성된다.

1) Mayer, Die Eigenständigkeit des Bayerischen Verwaltungsrechts, München, 1958, S. 206.

만약 국민의 기본권을 단순히 “국가에 의해 보장되는 자유권”으로 이해할 경우, 행정권과 국민의 관계는 행정권에 우선권이 부여되어 “행정권-국민”의 관계로 설정되며, 그 권능적 권한들은 행정권에 기초하여 구성되게 된다. 왜냐하면 이 경우, 행정권은 국민의 기본권보장을 위하여 국가의 명령권(Imperium)에서 필연적으로 파생되는 하나의 능력권한(Machtbefugnis)으로 파악되기 때문이다. 그래서 이 경우, 기본권주체들 간의 상대적 관계에 따라 국민의 기본권은 법률이 아닌 행정권 자체에 의해서도 제한될 수 있다. 이와 같이 행정권에 기초하여 그 권능적 권한들이 구성될 경우, 그 권한규범들은 일반적으로 행정권의 지배하에 놓여 있는 “국민을 위하여” 국가의 사실적 힘(권력)을 제한하는 행정권제한의 형식으로 이루어진다. 이와는 달리 국민의 기본권을 “국가와 법 이전에 선형적으로 존재하는 인권에 바탕을 둔 개인의 자유권”으로 이해할 경우, 행정권과 국민의 관계는 국민에게 우선적 지위가 부여되어 “국민-행정권”의 관계로 설정되며, 행정의 침해작용을 위한 권능적 권한들은 기본권에 기초하여 구성되게 된다. 왜냐하면 이 경우, 국가와 법 이전에 이미 선형적으로 존재하는 개인의 자유권은 법률에 의해서만 제한될 수 있기 때문이다. 그래서 이 경우에 이루어지는 모든 권능적 권한규범들은 “국가를 위하여” 국민의 기본권을 제한하는 기본권제한의 형식으로 이루어진다.

안전법의 권한구조는 이처럼 기본권의 이해에 따라 그 기능과 성격을 각각 달리 한다. 국민의 기본권을 단순히 “국가에 의해 보장되는 자유권”으로 이해함으로써 행정권과 국민의 관계가 “행정권 - 국민”으로 이루어지는 전자의 경우, 안전법은 행정권제한의 법으로써 기능하게 되며, 행정권이 법률상 명백하게 제한되지 않은 범위 내에서 행정은 원칙적으로 활동의 자유를 가지게 된다. 반대로 후자의 경우에 안전법은 기본권제한의 법으로써 기능하게 되며, 공공의 안전과 질서에 대한 위험방지를 위하여 행정은 항상 법적 수권을 필요로 하게 된다.

그래서 전자의 경우에는 법률유보가 일반적·포괄적으로 나타나며, 후자의 경우에는 법률유보가 구체적·개별적으로 나타나게 된다. 오랜 안전법 역사를 가진 독일의 경우를 보면, 행정의 권능적 권한의 구조가 전자의 경우에서 후자의 경우로 발전하여 왔음을 알 수 있다. 예컨대 과거 바이마르공화국시절 프로이센 경찰행정법(Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz)이 취하였던 “개괄수권조항(Generalklausel)”의 구조가 오늘날 직무규범(Aufgabennorm)과 권능적 권한규범(Befugnisnorm)으로 엄격하게 분리되고, 일반수권의 방식보다는 상세한 특별수권의 방식으로 위험방지작용에 대한 법률유보가 이루어지게 된 배경에는 기본권의 의미에 대한 이해의 변화와 함께 공권력행사에 대한 예견가능성원칙, 규범의 특정성 및 명확성원칙 등과 같은 헌법상 원칙들이 자리하고 있다.

1. 권한규범의 기능

오늘날의 안전법체계는 법치국가적 관점에서 직무규범(Aufgabennorm)과 권능적 권한규범(Befugnisnormen)을 엄격히 구별하고 있다.²⁾ 이와 같이 직무규범과 권능적 권한규범의 구별체계는 “행정은 공공의 안녕과 질서에 대한 일반적 또는 구체적 위험이 존재할 때에만 작용할 수 있고, 이러한 위험을 방지하기 위해서는 경우에 따라 행정에게 적절한 수단이 부여되어야 한다”는 논점에 기초하여 이루어진 것이다. 따라서 권능적 권한규범의 체계는 직무의 종류에 따라 설정된다. 위험방지를 위한 행정의 직무범위가 “직무지정규범(Aufgabenzuweisungsnorm)”을 넘어 전개될 경우에 위험방지법상 권한규범이 적용된다.

2) Knemeyer, Der Schutz der Allgemeinheit und der individuellen Rechte durch die polizei- und ordnungsrechtlichen Handlungsvollmachten der Exekutive, VVDStRL 35(1977), 231.; 동인, Funktionen der Aufgabenzuweisungsnormen in Abgrenzung zu den Befugnisnormen, DÖV 1978, 11ff.

개인의 권리를 침해하는 행정상 침해조치의 경우에는 국가의 고권적 권력작용(Hoheitsgewalt)에 대한 방어권으로서 기본권이 전개된다. 그래서 행정상 모든 침해조치들은 기본권한계의 범위에서만 이루어져야 한다. 행정의 권능적 권한규범은 “합헌적 질서(verfassungsmäßige Ordnung)의 구성요소로서”³⁾ 이에 대응하는 각각의 기본권을 제한하는 기능을 가진다. 이를 통하여 행정의 활동영역이 개인의 권리침해 영역으로까지 확장되어 설정된다. 즉 권능적 권한규범은 개별적인 경우에 있어 행정이 위험방지를 위하여 침해적 작용을 할 수 있도록 그에 대한 권능을 부여하고 있다. 이에 따라 행정상 권능적 권한규범은 침해영역으로까지 행정작용을 넓히는 확장기능을 하게 되며, 개인의 권리(기본권)에 대한 제한기능을 하게 된다.

2. 권한규범과 기본권의 일반적 관계

헌법상 각 기본권들은 위험방지법상 권한규범의 구성요건인 공공안전의 목적으로 포섭되는 보호법익들(Schutzgüter)이다. 그래서 기본권에 대한 가해적 위험(Gefährdung)은 그에 대한 침해작용을 정당화시킬 수 있는 기초적 요소가 된다. 개별권한규범이 보호법익과 관련하여 특별한 규율을 두고 있지 않을 경우, 공공의 안전은 위험방지법상 일반권한조항의 단순한 보호법익이 아니라 제품안전기본법 제11조에서 규정하는 것과 같이 구체적 위험의 특징들을 권한규범으로 이식시키는 역할을 하게 된다. 이러한 맥락에서 본다면, 개별권한규범들과 이에 근거하여 실행된 행정조치들은 기본권보호에 기여하게 되는 것이다. 따라서 위험방지법상 침해권한들, 특히 개별권한들은 기본권한계에 관한 또 다른 방식의 표현인 것이다.

3) BVerfGE 6, 32; 54, 143.

기본권에 부가되어 있는 법률유보는 대부분 침해권한들을 통하여 충족된다. 반대로 법률상 침해수권의 구성에 요구되는 내용들은 기본권 법률유보를 통하여 확정된다.⁴⁾ 개별권한규범들에 근거한 행정조치의 실행은 항상 기본권제한을 뜻한다. 그래서 그 행정조치는 침해행위이다. 위험방지법상 일반권한조항에 근거한 비전형적 조치와는 달리 리콜명령과 같은 전형적인 조치에 의한 침해의 방향은 이미 그 권한규범 자체에 확정되어 있다. 더욱이 전형적인 조치와 관계된 기본권들은 보통 특별히 민감한 개인의 생활영역과 병렬적 관계를 형성하고 있다. 따라서 전형적인 조치들의 실행은 관련 생활영역의 보호필요성에 따라, 헌법상 보호되는 해당인의 자유영역에 대한 중대한 침해로써 자주 나타나게 된다.

3. 위험방지를 위한 권한규범의 법치국가성

개인의 자유와 재산에 대한 침해는 단지 법률적 수권에 의거하여서만 허용된다. 이는 법치국가원리에 근거한 법률유보원칙에 따른 결과이다.⁵⁾ 위험방지상 행정조치는 언제나 개별 자유권들에 대한 제한으로 나타난다. 이점에 있어서는 형식적 법률의 근거를 요하게 되며, 개별권한들을 통하여 이루어지게 된다. 이렇게 함으로써 법률유보원칙을 형식적으로 충족하게 된다.

입법자의 입법 의무는 법적 수권(목적)의 형식적 불가피성뿐만 아니라 법적 수권의 효력범위와 強度(수단) 등과도 관련된다.⁶⁾ 이에 따라 입법자는 기본권 훼손의 요건과 범위를 거의 상세하게 특정하여 법률

4) Sachs, Die Gesetzesvorbehalte der Grundrechte des Grundgesetzes, JuS 1995, 696.

5) BVerfGE 40, 237(248f.); 49, 89(126); 77, 170(230); BVerwGE 72, 265(266); Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20 Rn. 95; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I, S. 805.

6) Sachs, GG, Art. 20 Rn. 128; Jarass, in: Jarass/Piero, GG, Art. 20 Rn. 54; BVerfGE 64, 261(286); 95, 267(307); Hill, Abschied von der öffentlichen Ordnung im Polizei- und Ordnungsrecht?, DVBl. 1985, 90.

자체에다 확정하여야 한다. 이러한 규범의 특정성원칙은 법률유보라는 법치국가적 원칙의 필연적 보충을 뜻하며, 이를 구체화하는 것이다.⁷⁾ 이는 수범자가 자신의 행위를 스스로 평가할 수 있게 하기 위해서는 법률상 구성요건의 정확한 표현이 필요하다는 인식에 기초한 것이다. 왜냐하면 이러한 것들을 통하여 수범자는 규정의 효과들을 스스로 예견하게 되고, 이를 스스로 측정할 수 있기 때문이다.⁸⁾

입법자는 침해의 구성요건들을 가능한 한 최대한으로 구체화시켜야 하는 자신들의 의무를 권한규범의 제정을 통하여 이행하게 된다.⁹⁾ 개별수권은 일반적으로 구성요건측면에서 뿐만이 아니라 법률효과와 관련하여서도 한정된다. 그래서 광범위하게 이해될 수 있는 “필요한 조치들”이라는 일반권한조항의 선택재량 대신에 구체적으로 허용될 수 있는 법률효과들에 대한 분명한 선의 요건들이 나타나게 되며, 이에 따라 행정은 특정의 우선적 조치방식을 부여받게 된다. 또한 일반권한조항의 구성요건인 공공의 안전과 질서에 대한 위험방지를 전체적으로 준용하는 대신에 손해발생의 시간적 근접과 관련한 위험정도에 따라 리콜명령과 같은 개별조치의 실행목적인 보호법익들에 대한 세기화(Spezifizierung)가 이루어진다.¹⁰⁾ 이와 같은 입법자의 의무이행으로 나타나게 되는 여러 가지의 결과 중 무엇보다 중요한 것은 법적 안전성의 척도가 더 높아진다는 점이다.

위와 같은 성격들을 동반하고 있는 권한규범들은 결국 위험방지법상 침해작용의 비례성과 평가성을 나타내는 것이다. 전통적으로 위험방지법영역은 기본권의 본질에서 도출되는 과잉금지원칙의 적용영역이다. 법치국가적 과잉금지원칙은 “국가의 입장에서 고려되는 수단은

7) BVerfG, JZ 1982, 758; Hill, DVBl. 1985, 90.

8) Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20 Rn. 117.

9) Friauf, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Abschn. Rn. 27.

10) Schmitt-Kammler, Zur Handhabung polizeilicher Standardermächtigungen, NWVBl. 1995, 166(FN 2).

적법한 목적을 추구하는데 설정되어야 하며, 이러한 목적달성을 위하여 그 수단은 적절하고도 필요하여야 하고, 상당하여야만 한다”¹¹⁾는 것을 뜻한다. 그래서 과잉금지원칙은 수단의 ① 합목적성, ② 적절성, ③ 필요성, ④ 상당성 등의 네 가지 부분명령으로 구성되며, 언제나 이익형량을 필요로 하는 원칙이다.

4. 개별권한규범의 제정에 있어 헌법 내재적 의무

위험방지를 위한 개별권한규범을 제정하여야 할 헌법적 불가피성이 존재하는지 또는 존재하지 않는지의 선택적 문제에서 불가피성이 존재하는 쪽으로 결정되어야 할 것이다. 왜냐하면 헌법은 이 문제에 대하여 이미 특별수권의 존재를 요구하고 있기 때문이다. 물론 위험방지법이 모든 방식의 침해를 포섭할 수 있는 개괄적 유형의 권한만을 담고 있을 경우, 그 부분에 한하여서는 헌법상 요구에 따라 평가되지 않을 수도 있다. 즉 위험방지를 위한 일반권한조항이 담고 있는 포괄적 구성요건과 “권한예비(Befugnisreserve)”로서의 성격들에 대하여서 헌법적으로 문제제기가 없을 수도 있다. 그럼에도 불구하고 표준권한규범을 제정하여야 할 헌법적 필요성은 여전히 피할 수 없는 문제이다.

의회제정 법률의 일반적 유보원칙에서 보면, 개별권한규범의 제정이 반드시 이루어질 필요는 없다. 국가의 침해행위는 법률형식의 개괄적인 수권만으로도 족하게 된다. 개괄적인 권한조항은 이와 같은 의회제정법률의 수권을 의미하며, 구성요건 및 법률효과의 범위와 관련하여 개별권한규범이 형성하고 있는 조치들을 기본적으로 함유하고 있기 때문이다. 따라서 개괄적인 권한조항은 “기본권에 대한 침해행위는 전적으로 의회제정법률의 수권에 근거하여야 한다”는 일반적 법률유

11) Ossenbühl, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot) in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, Jura 1997, 617.

보원칙의 형식적 요구를 충족하고 있는 셈이다.

독일 연방헌법재판소는 자신들의 본질성이론(Wesentlichkeitstheorie)을 통하여 입법자에게 “기본적인 규범의 영역에 있어, 특히 기본권행사의 영역에 있어 국가의 규율이 통용될 수 있는 범위에 한하여 모든 본질적 사항을 입법자 스스로 결정할”¹²⁾것을 요구하였다. 이와 같이 연방헌법재판소가 요구하고 있는 본질성의 범위에 당연히 개별권한규범을 제정하여야 할 헌법내재적 필요성의 문제가 포함될 것이다. 왜냐하면 위험방지를 위한 침해권한들의 내용과 효력범위는 분명히 기본권행사와 관련된 본질적인 문제이기 때문이다.

연방헌법재판소의 본질성판결은 “본질성의 대상들에 대한 구체적 언급 없이”¹³⁾ 법률적 근거의 목적과 관련하여 이루어졌다. 그래서 그 판결에 의하여 “전형적 침해작용법으로 분류되지 않는 법영역으로까지”¹⁴⁾ 전통적 법률유보론의 적용범위가 확대되었다. 침해행정의 대표적 영역으로서의 위험방지법 전체가 이러한 것에 귀환될 필요는 없을 것이다. 이 영역에 있어 법률유보원칙은 단순히 적용될 뿐이며, 개괄적인 권한조항만을 통해서도 이러한 요구가 충족될 수 있기 때문이다. 그래서 법률상 권한규범에 대한 내용적 필요조건들은 본질성이론을 통하여 근본적으로 확정되지 않는다. 이 문제와 관련하여서는 법치국가의 원칙인 규범의 명확성과 특정성이 적용된다.

위험방지를 위한 일반권한조항은 비록 그 내용이 상대적으로 조금 적게 특정되어 있지만, 위헌적이지는 않다. 그렇다고 하여 “특정성의 관점에서 더 이상 개별권한들이 규범설정될 필요가 없다”는 추론이 허용되는 것은 아니다. 왜냐하면 이러한 관점에서 일반권한조항이 고려된 것이 아니기 때문이다. 개별권한들의 규정에 있어 특정성이 어

12) BVerfGE 49, 89(126); 61, 260(275).

13) Kloepfer, Der Vorbehalt des Gesetzes im Wandel, JZ 1984, 689ff.; Eberle, Gesetzesvorbehalt und Parlamentsvorbehalt, DÖV 1984, 487f.

14) Ipsen, Staatsrecht I - Staatsorganisationsrecht, 12.Aufl., 2000, Rn. 696.

는 정도로 요구되는지 그 범위는 통계치에 의하여 결정될 수는 없을 것이다. 규율하고자 하는 소재와 목적, 규율대상의 조정능력, 기본권과의 관계 등에 따라 특정성이 설정되어야 하며, 또한 개별권한들을 규율함으로써 나타나는 효과의 비중에 따라 그 범위가 설정되어야 할 것이다.¹⁵⁾

이와 함께 특정성명령은 규범설정의무(Normierungspflicht)의 문제에 있어 고려되어야 하는 두 가지의 본질적 관점을 간결하게 표현하고 있는 것이다. 첫째로 소재의 규율가능성과 관련한 문제이다. 즉 규율하고자 하는 대상이 입법기술상 개괄적 유형의 권한제정을 처음부터 허용하고 있지 않은 경우에는 상세한 규율이 이루어져야 한다. 둘째로는 수범자의 개인적 관련성과 관련한 문제이다. 즉 가능한 한 정확하게 법률상 권한규범을 제정하여야 할 헌법상 의무가 불가피하면 할수록 이와 관계한 해당인은 자신의 권리를 더욱더 심하게 훼손당할 처지에 놓이게 된다.¹⁶⁾ 규범설정에 대한 입법자의 의무는 침해강도의 증가를 통하여 더 더욱 높아지기 때문이다.

이와 같은 기준들에 따라 위험방지를 위한 개별조치들은 정확하게 구별되는 각각의 개별적인 법적 토대를 요구하게 된다. 왜냐하면 그 개별조치의 실행은 보통 특별한 보호가치를 지닌 생활영역과 밀접한 관련성이 있는 기본권들에 대한 침해를 수반하며, 동시에 이를 통하여 상당히 강한 침해성을 보이기 때문이다. 물론 특별히 강도가 깊은 침해성을 가진 해당 조치가 일반권한조항에 근거할 수 없다는 이유가 되지 않는 못한다. 왜냐하면 일반권한조항도 심한 권리침해에 대한 법적 근거로써 기능할 수 있기 때문이다. 하지만 개별조치는 행정실무에 있어 동일한 모습으로 반복하여 나타나는 통상적인 행정상 조치이며,

15) Schulz-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20 Rn. 123; BVerfGE 56, 1(13); 86, 288(311); 87, 234(263); 93, 213(238).

16) Friauf, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 2.Abschn. Rn. 27; Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 9.Aufl., 1999, Art. 20 Rn. 34.

일정한 위험상황에 대하여 전형적 방법으로 실행되는 위험방지상 조치이다. 이는 위험방지를 위한 조치들을 정형화할 수 있는 이유와 직결되는 것들이다. 행정상 조치들이 항상 동일한 모습을 가질 경우, 입법자는 이와 관련한 내용과 한계를 간결하고도 정밀한 방식으로 규범화 할 수 있는 가능성을 가지게 된다. 그래서 특수한 경우들에 대한 개별권한규범의 구체화작업은 법적용을 담당하는 행정청에게만 전적으로 일임되지 않는다. 입법자는 일반권한조항의 제한적 특정성과 관련하여서 더 이상의 개괄적 허용요건들을 제정할 수는 없다. 때문에 이와 관련하여 입법자는 내용의 명확성과 특정성의 관점에서 일반권한조항보다도 훨씬 높은 필요조건들이 요구되는 개별적 권한규범들을 제정하여야 한다. 이 경우에 있어 특정성원칙은 최종적으로 과잉금지 원칙과 관계하여 나타나게 된다. 따라서 입법자는 자신에 의하여 선택된 이익형량의 실행이 실제로 가능할 경우에는 이를 의무적으로 실행하여야 할 것이다.

제 2 절 안전법제의 체계

1. 위험방지를 위한 조치의 행위형식

전통적으로 행정법의 도그마(Verwaltungsrechtsdogmatik)는 행정소재(Verwaltungsmaterien), 행정과제, 행정목적 등을 주된 대상으로 하지 않는다. 전통적으로 행정법의 도그마는 법적 범주들을 추상적으로 설정하고, 행정청의 행위형식들을 분류하며, 이러한 행위형식들의 분류를 통하여 행정작용의 다양한 외형적 형식들을 하나의 형태로 유형화시키는데 기초하고 있다.¹⁷⁾

이에 따라 안전법영역에서도 행정의 여러 행위형식들이 다양하게 구분되고 있다. 이러한 맥락에서 제기되는 조치들의 법적 성격, 즉 전

17) Robbers, Schlichtes Verwaltungshandeln, DÖV 1987, 273.

형적인 조치들이 행정행위인지 또는 사실행위인지에 대한 문제는 오래전부터 논의되어 왔었다. 그러나 오늘날 공법영역에서 야기되는 각 법률분쟁들이 포괄적으로 사법심사의 대상이 될 수 있는 가능성에 놓이게 됨으로써 이러한 문제는 법이론적 가치만을 가지게 되었다.¹⁸⁾ 왜냐하면 실제적 관점에서 보면, 권리보호의 포괄적 가능성으로 인하여 조치들의 법적 성격에 관한 논의는 의미를 가지지 못하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 조치의 범주화(Kategorisierung)를 위해서는 그 법적 성격에 관한 논의는 여전히 유익한 측면을 가진다.

행정활동의 중심에는 언제나 행정행위(행정처분)가 존재한다. 행정법은 개인과 행정청간의 법률관계를 형성함에 있어 기본적으로 행정청의 명령에 우선적으로 개인이 따라야 한다는 것을 토대로 하고 있다. 그래서 행정청의 명령은 입법자의 규범설정의 중심에 위치하게 되며, 또한 행정법의 학문적 체계성을 이룩하는 데에 있어 중요 관심의 대상으로 주목받고 있다. 조치권한들(Maßnahmebefugnisse)은 대부분 명령권한들로 구성되어 있다. 이는 “법은 인간의 의지를 목표로 하는 명령질서(Befehlsordnung)의 창설을 의미하며, 인간의 의사결정에 의해서 집행되고 그리고 이에 의거한 행위를 통해서 적용된다”¹⁹⁾는 전통적인 법실현의 “이단계성”을 그대로 반영하고 있는 것이다.

행정행위의 개념은 “행정청이 공법영역의 구체적 사실에 대하여 규율 및 직접적 외부효력의 목적으로 행하는 처분, 결정 또는 기타 국가권력의 지배적 조치”²⁰⁾로 정의된다. 이와 같은 행정행위가 안전법영

18) Widmann, Abgrenzung zwischen Verwaltungsakt und eingreifendem Realakt, 1996, S. 1.

19) Heckmann, Der Sofortvollzug staatlicher Geldforderungen, 1992, S. 31.

20) 독일 연방행정절차법(VwVfG) 제35조; 우리의 경우에는 아직 행정행위의 개념이 법정개념(Legaldefinition)으로 이루어지지 못하고 있으며, 강학상 최협의설에 입각하여 행정행위의 개념이 “행정청이 법아래에서 구체적 사실에 대한 법집행으로서 행하는 권력적 단독행위인 공법행위”로 정의되고 있다. 또한 독일 연방행정소송법(VwGO) 제42조와는 달리 현행 행정소송법은 항고소송의 대상(행정소송법 제4조)으로서 “처분”의 개념을 직접적으로 사용하고 있다. 그래서 강학상 최협의의 행정행위개념과 행정소송법상 “처분”의 개념이 동일한 개념인지에 관하여 일원설과 이원

역에서는 전형적으로 명령적 행정행위의 행위형식으로 나타난다. 명령적 행정행위는 특정의 작위, 수인 또는 부작위 등을 명하는 행정행위이다. 행정법에서는 흔히 “행정처분(Verwaltungsverfügung)”이라는 용어로 사용되고 있다.

학문적 논의에서는 미흡하게 다루어지고 있으나, 행정실무에서는 중요한 의미를 갖는 것이 사실행위이다. 사실행위는 단순행정작용이다. 전통적 견해에 의하면, 사실행위는 법률효과가 아닌 사실적 효과를 목적으로 하는 행정조치이다. 즉 법률효과를 목적으로 하는 행위인지 또는 사실적 효과를 목적으로 하는 행위인지에 따라 행정행위와 사실행위는 구분된다.²¹⁾ 물론 불명확하게 드러나는 의도된 법률효과의 목적만으로도 사실행위와 행정행위가 구별되기도 한다. 하지만 “법으로부터 자유로운 영역(rechtsfreier Raum)”에서는 사실행위조차도 발생하지 않는다. 왜냐하면 사인과 달리 국가에게는 언제나 법적으로 구성된 의사만이 부여되기 때문이다.²²⁾ 즉 국가는 자신의 행위를 위하여 전적으로 법을 필요로 하게 되며, 단지 법으로부터 벗어난 사실적인 결과만을 수반하는 그 어떠한 행위도 할 수 없기 때문이다.

행정행위는 구체적인 규율효과를 통하여 자신의 본질적 특성을 드러낸다. 규율이란 하나의 법적 구속력을 가진 명령이며, 법률효과를 부여하는 의사표시이다. 법률효과는 권리와 의무들이 설정, 변경, 취소되거나 또는 구속력 있게 확정됨으로써 존속하는 하나의 법적 결과다.²³⁾ 계속적으로 지속되는 법적 의무들은 보통 규율과 결합되며, 이에 따라 규율에는 구속력이 따른다. 따라서 규율은 강제집행의 토대가 되는 능력이 있으며, 특히 존속력(Bestandkraft)을 가지게 된다.²⁴⁾

설로 나뉘어 견해의 대립을 보이고 있다(자세한 참조. 김성수, 일반행정법, 제2판, 2004, 163면 이하; 장태주, 행정법개론, 제3판, 2006, 178면 이하).

21) Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 30 Rn. 1.

22) Robbers, a.a.O, DÖV 1987, 273f.

23) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13.Aufl., 2000, § 9 Rn. 6.

24) Pietzer, Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung, VerwArch 84(1993), 273.

사실행위에는 이와 같은 규율효과가 결여되어 있다. 사실행위는 무엇보다 먼저 사실적 요소들의 성취를 목적으로 한다. 사실행위에 의해 개인의 권리영역은 행정행위보다 더 강도 깊게 직접적이고도 사실적으로 영향을 받게 된다. 그럼에도 불구하고 그 법적 결과들은 단지 간접적으로 사실적 행위와 결합될 뿐이다. 그래서 사실행위의 법적 결과들에 대한 권리구제방식은 단지 “결과제거청구권” 또는 “손해배상청구권” 등의 형태로만 나타난다.

침해의 성격은 사실행위와 행정행위의 구별에 큰 의미를 주지 못한다. 국가의 고권적 행위들에 의해서도 개인의 권리들이 침해될 수 있기 때문이다. 이러한 관념은 “전통적 침해개념”의 확대 이래 일반적으로 인정되고 있다. 그래서 오늘날 단순행정작용들의 다양한 형태들을 구조화하는 것이 시도되어지고 있다. 이에 따라 단순행정작용들은 ① 규율을 준비하는 행위, ② 규율을 대체하는 행위, ③ 규율을 방지하는 행위, ④ 규율을 시행하는 행위, ⑤ 직무를 구성하는 행위 등의 다섯 가지 유형으로 분류된다. 하지만 이런 전형화의 가치가 아직 명확하게 드러나고 있지는 못한 실정이다. 단지 이와 같은 구조화는 표준조치들의 범주화를 위한 기초적 의미만을 가질 뿐이다.

2. 위험방지를 위한 조치들의 법적 성질

안전법상 모든 조치들을 일반화하여 하나의 범주에 포함시킬 수는 없다. 왜냐하면 안전법상 조치들이 항상 행정행위로 나타나는 것도 아니고, 항상 사실행위로 나타나는 것도 아니기 때문이다. 따라서 조치들의 법적 성질은 개별적으로 결정되어야 한다. 안전법에 있어 조치들의 범주는 크게 명령적 조치(anordnende Maßnahme)와 실현적 조치(realisierende Maßnahme)로 나뉘어진다.

(1) 명령적 조치

1) 행정행위로서의 조치

안전법상 권한규범들 중에는 개인을 대상으로 하는 명령(하명)에 대하여 수권하고 있는 권한규범들이 있다. 이 경우에 있어 명령의 수위는 수권의 내용에 따라 결정되며, 조치의 방향은 항상 동일하게 나타난다. 즉 명령을 받은 의무자는 구속력 있게 특정 행위를 스스로 하도록 요구된다. 그래서 이 경우에 있어서는 행정 스스로 어떠한 행위를 직접 행하는 것이 허용되지 않으며, 동시에 그것으로부터 의도된 위험방지법상 어떠한 법적 결과를 직접 초래해서도 안 된다. 따라서 해당 권한규범에 근거하여 이루어지는 모든 조치들은 “적극적 작위”를 지향하는 행정행위들로 가치매김 되어질 수 있다. 이와 같은 조치들이 “명령적 조치(anordnende Maßnahme)”²⁵⁾이다.

명령적 조치들은 법적으로 구속력 있는 행위의무들을 설정하는 행정조치이다. 하지만 행정명령에 의한 행위의무의 설정만으로는 위험이 방지되지 않고, 여전히 위험은 존재하게 된다. 궁극적인 위험방지를 위해서는 무엇보다도 먼저 의무자의 자발성에 의한 “이행”이 필요하다. 명령의 수인자는 행정명령에 따라 자신에게 부여된 작위의무를 이행하여야 한다. 따라서 행정명령은 무엇보다 먼저 달성하고자하는 위험방지법상 법률효과와 관련하여 그에 영향을 주어야 한다. 행정에 의해 이루어진 명령적 조치들은 주로 의무자의 다음 행위들을 준비하는데 기여하게 된다. 즉 명령적 권한규범들은 행정에게 어떠한 법률효과의 규율을 발하는 것에 대해서만 수권하는 것이지, 행정 스스로

25) 한편 명령적 조치는 용어상으로 “명령처분으로서의 표준조치(Standardmaßnahme als Gebotsverfügung)”로 달리 표현되기도 하며(참고. Lemke, Verwaltungsvollstreckungsrecht des Bundes und der Länder, S. 75), “고유한 강제절차 없는 표준조치(Standardmaßnahme ohne eigenes Vollstreckungsverfahren)”로 표현되기도 한다(참고. Selmer/Gersdorf, Verwaltungsvollstreckungsverfahren, S. 28).

에 의하여 직접적으로 위험방지를 하는 사실적 행위에 대해서는 수권하지 않는다. 명령적 조치들은 항상 시간적으로 임박한 집행에 대하여 일차적으로 의무자에게 의존하고 있기 때문이다. 이렇게 함으로써 개인과의 관계에서 명령적 조치들은 단지 “법적”으로만 직접적인 영향을 끼치게 되며, “사실적”으로는 직접적인 영향을 주지 않는다.

2) 명령적 조치의 종류

안전법상 조치들 가운데 많은 표준조치들이 “서술적 범주”에 귀속되어 있다. 이에 해당하는 구체적 예로써 인증취소, 수거·개선·과기 명령 등을 예시할 수 있다. 즉 현행 「전기용품안전관리법」, 「품질경영 및 공산품안전관리법」, 「제품안전기본법」등에서 행정에게 일정한 의무부과형식을 취하고 있는 행정처분에 대하여 수권하고 있다. 이 권한에 의하여 행정으로부터 의무를 받은 개인(상대방)은 행정의 요구에 반응할 의무를 가진다.

현재 우리나라 안전법들에서는 규정되어 있지는 않지만, 출석명령도 마찬가지로 명령적 조치이다. 출석명령은 행정에게 작위명령처분을 발할 수 있는 권능에 대해 수권하고 있다. 이에 따라 개인은 특정시간에 특정장소에 출석해야만 하고, 출석명령에서 담고 있는 사무를 처리할 때까지 그곳에 머물러 있어야만 한다.

끝으로 안전법상 영치도 명령적 조치이다. 왜냐하면 비례의 원칙에 따라 영치되어야 하는 물건이 의무자의 자발성에 의하여 인도될 수 있도록 먼저 의무자에게 그 가능성이 부여되어야 하기 때문이다.

(2) 실현적 조치

1) 사실행위로서의 조치

안전법상 권한규범들 중에는 “서술적 기본구조”에 포섭되지 않고, “기호적 범주”에 포섭되는 표준권한들이 있다. 이와 같이 기호적 범주

에 속하는 권한규범들은 당사자가 의무적으로 따라야만 하는 행정명령에 대해서는 수권하지 못한다. 왜냐하면 이러한 권한규범들은 명령적 권능을 형성하고 있지 못하기 때문이다. 기호적 권한규범들은 행정에게 부여된 직무가 행정 스스로의 직접적인 사실적 행위의 실행에 의하여 성취 또는 촉진 될 수 있도록 행정에게 위험방지를 위한 사실적 작용을 할 수 있는 권능만을 부여하고 있다. 이에 따라 행정은 자신들의 직접적인 행위실행을 통하여 “실현적으로(realisierend)” 위험을 방지할 수 있다. 이와 같은 기호적 범주에 속하는 권한규범들에 근거한 안전법상 조치가 “실현적 조치(realisierende Maßnahme)”²⁶⁾이며, 모두 사실행위인 단순 행정작용에 귀속된다.

2) 실현적 조치의 종류

실현적 표준조치들은 명령적 표준조치들 다음으로 큰 범주를 형성하고 있다. 이러한 범주에 속하는 안전법상 구체적인 조치들을 살펴보면, 먼저 위험방지목적의 틀에서 이루어지는 압류를 들 수 있다. 이는 실현적 조치에 속하는 안전법상 조치이다. 왜냐하면 의무자에 대한 규율적 요구가 결여되어 있기 때문이다. 그리고 「전기용품안전관리법」, 「품질경영 및 공산품안전관리법」등에서 규율하고 있는 정기검사도 실현적 조치이다. 왜냐하면 정기검사행위는 단지 행정에 의해서만 이루어지는 행위이며, 해당 사업자 스스로 검사하여야 하는 어떠한 행위의무도 부과될 수 없기 때문이다. 또한 행정에 의하여 직접적으로 조치의 실행이 이루어 질 것을 정향하고 있기 때문이다. 행정이 의무자에게 검사의 실행명령(Durchführungsanordnung)을 발하는 것에

26) 한편 용어상으로 실현적 조치는 “좁은 의미에 있어 표준조치(Standardmaßnahme im engeren Sinne)”로 표현되기도 하며(비교. Lemke, Verwaltungsvollstreckungsrecht des Bundes und der Länder, S. 76; Tettinger, Besonderes Verwaltungsrecht/1, Rn. 388), “고유한 강제집행절차를 함유하고 있는 표준조치(Standardmaßnahme mit eigenem Vollstreckungsverfahren)”로 표현되기도 한다(비교. Selmer/Gersdorf, Verwaltungsvollstreckungsverfahren, S. 29).

대해서는 명백히 수권하고 있지 않다.

안전법에 있어 실현적 권한규범들만이 사실적 행정작용에 대하여 직접적으로 수권하는 유일한 법적 토대는 아니다. 특히 행정강제집행법(Verwaltungsvollstreckungsrecht)은 위험방지법상 효과를 행정 스스로 수반할 수 있도록 하기 위하여 사전명령 없이도 행정작용이 이루어질 수 있도록 행정에게 권한들을 부여하고 있다. 이와 관련한 권한들은 우선 대집행의 강제수단들과 직접강제의 수단들이 있다. 더욱이 대집행의 경우에는 그의 사실적 특성이 법규를 통하여 명백하게 기술되고 있다. 즉 「행정대집행법」에 따라 대집행의 요건이 충족되지 않을 경우에 행정은 “스스로” 강제집행의 행위를 실행할 수 있다. 따라서 이 규정에 따라 의무자의 행위의무성이 행정에게로 전환되게 된다.

행정이 “스스로 실행 한다”는 것은 사실행위를 의미한다. 그러나 이것은 안전법의 체계성과 관련하여서만 의미를 가지게 된다. 즉 강제수단의 사용은 “통상적으로” 행정작용의 이차단계에서 이루어지게 된다. 행정작용의 일차단계에서는 의무자가 자발적으로 위험방지법상 의도된 결과들에 대처할 수 있도록 하기 위하여 먼저 의무자에게 명령(행정행위)이 발하여 진다. 만약 의무자가 자신에게 부여된 의무를 이행하지 않을 경우에 한하여 행정은 의무자의 의무에 효과를 가하는 행위가 아닌 사실적 행위를 통하여 이차적으로 개입하게 되는 것이다.

또한 위험방지법상 의도된 결과들에 대한 실행이 행정에 의하여 직접적으로 이루어지는 직접시행(unmittelbare Ausführung)도 사실행위이다. 행정은 原 책임자에게 연락이 되지 않거나 또는 적시에 연락될 수 없을 경우에 “스스로” 조치를 시행할 수 있다. 이는 행정행위를 통하여 구속력 있게 구체화될 수 있는 原 책임자의 협력의 의무는 처음부터 제외된다는 것을 의미한다. 그러나 직접시행은 위에서 살펴보았던 행정강제조치의 범주에 포섭되지 않는 행정상 조치이다. 이 점과

관련하여 아직 우리나라 안전법들에서는 바명확히 규정하고 있지 못하다.

3. 실효성확보를 위한 강제집행법의 기본 요소

법은 언제나 집행을 필요로 한다. 법 자체로는 생활현실의 변화를 초래할 수 없기 때문이다. 법의 이상적 집행은 자발적 준수, 즉 승낙에 의한 법집행을 통하여 이루어진다. 또한 법의 객체들이 자발적으로 법을 준수하지 않는 곳에서 법은 자신의 적용과 효력을 필요로 한다. 이와 같은 경우에 강제집행법이 부가된다. 법의 객체들이 자신에게 부여된 행위의무를 자발적으로 이행하지 않을려고 하는 경우에 법의 관철을 통하여 법은 보장 된다. 왜냐하면 법의 절대적 유효성은 법의 객체들에 의하여 받아들여질 수 있는지의 여부와는 무관하게 법질서의 본질적 특성에 속하기 때문이다. 법이 불법(Unrecht)에 굴복할 경우, 법은 그때부터 자신의 제도적 기능을 상실하고, 자신이 최우선적으로 의도하고자하는 목표, 즉 실질적 정의와 법적 평화들과 관련해서 더 이상 그 어떠한 영향력도 가지지 못할 것이다.

이와 같은 관점은 특히 법적 의무들이 특정된 공공의 안녕(Gemeinwohl)과 관계할 경우에 중요한 의미를 가진다. 예컨대 공공의 안전과 관련된 경우, 단순히 개인의 이익에 대해서만 그 보호필요성이 제기되는 것이 아니라 그 이상 요구되는 경우, 법적 우선과제가 존중되지 않음으로 인하여 법적으로 보호되어야 하는 중요법익과 헌법상 보호법익에 상당한 영향을 미칠 수 있는 경우 등에 있어서 법의 관철은 특별한 가치를 가진다. 이러한 관점들이 전형적으로 내재되어 있는 법영역이 바로 위험방지법이다. 위험방지라는 국가임무가 효과적인 방법으로 수행되기 위해서는 부득이한 경우, 국가의 위험방지는 강제적인 방식으로 실현될 수 있어야 한다.

(1) 강제개념

1) 의지적 강제

강제개념은 해당인의 의지방향과 관련되어 있는 개념이다. 강제는 보통 의무자의 의지변화를 겨냥하고 있다. 강제에 대한 이와 같은 일반적 이해와 지배적 견해들에 의하면²⁷⁾, 강제의 적용은 언제나 피강제인(Bezwingende)의 대치적 의지를 전제하게 된다. 그래서 강제는 의무자의 대치적 의지를 굽히게 하는 데에 기여하는 수단이다. 이 경우를 표현하는 하나의 문구가 바로 “네가 행할 의지가 없으면, 내가 폭력을 사용한다”라는 것이다. 이와 관련한 강제가 소위 “좁은 의미”의 강제개념이며, “의지적 강제(voluntativer Zwang)”²⁸⁾로 표현되기도 한다. 의지적 강제는 특히 심리적 관점에서 해당인의 의지변화를 불러올 수 있는 경우, 결정의 선택에 있어 해당인에게 부담을 줄 수 있는 경우, 해당인이 자신에게 부여된 의무에 대하여 긍정적 태도로 행동하도록 의지효과를 겨냥할 필요가 있는 경우 등에서 명확하게 나타난다.

이러한 심리적 영향은 행정상 강제집행법의 각 규정들이 예정하고 있듯이 각 강제집행절차의 출발점에서 나타나게 된다. 즉 의무자는 주로 심리적 압박을 통하여 자신에게 부여된 행위의무의 이행에 대한 동기를 부여받게 된다. 또한 비례원칙의 관점에서 보더라도 먼저 의무자에게 계속적으로 이어지는 강제집행조치들을 피할 수 있는 기회가 주어져야 한다. 이와 같은 심리적 영향은 구체적 강제수단의 적용에 관하여 계고를 필요로 하지 않는 예외적 경우에 있어서는 계고(Androhung)를 대체하는 기능을 하게 된다. 만약 법률상 고려될 수 있다면, 강제수단의 적용에 대한 계고 이후와 강제수단의 사용 전의 중

27) Denninger, in: Litsken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kap. E Rn. 132; Selmer/Gersdorf, Verwaltungsvollstreckungsverfahren, S. 60; Kästner, Unmittelbare Maßnahmen der Gefahrenabwehr, JuS 1994, 364.

28) Lemke, Verwaltungsvollstreckungsrecht des Bundes und der Länder, S. 52.

간단계에서 이루어지는 강제수단사용의 결정은 이러한 심리적 압박을 더욱 강하게 가하는 기능을 하게 되며, 강제집행의 시나리오를 더욱 심화시키는 기능을 하게 된다. 그러나 이 때 생성된 심리적 강제는 단지 간접적 효과를 가진다. 따라서 이를 통하여서는 법의 실현이 바로 이루어지는 것은 아니다. 이를 위하여서는 먼저 실행행위(Ausführungsakt)의 관철을 통한 실현(Realisierung)이 요구된다.

폐기 또는 파기조치 등과 같은 실현적 조치들에 있어서 의지적 강제는 한계에 놓이게 된다. 이러한 양상은 본질적으로 다음과 같은 두 가지의 이유들로 인하여 나타나게 된다. 첫째, 실현적 권한규범들은 기본적으로 해당인의 협조를 요하지 않는 일방적 성격에 기초하고 있다는 점이다. 따라서 실현적 조치의 실행에 있어 해당인은 자신에게 부여된 행위의무를 이행하지 않을 것이라는 대치적 의지를 나타낼 수도 없다. 물론 이 경우에는 의무부과자체도 존재하지 않는다. 둘째, 실현적 조치들은 기본적으로 해당인이 부재한 경우에도 실행될 수 있는 조치이다. 이 경우에 있어서도 대치적 의지는 존재할 수 없다. 이 점에 있어서 실현적 조치들과 즉시집행은 명확하게 구별된다.

2) 내재적 강제

내재적 강제는 광의의 강제개념으로서 의무자의 대치적 의지가 명확하게 나타남으로 인하여 협의의 강제개념에 포섭되지 않는 모든 상황들을 포섭하는 강제개념이다. 즉 의무자의 대치적 의지가 조치의 관철을 통하여서만 변화(이행강제금의 불이행으로 인한 代強制拘留의 경우) 또는 제거(주로 직접강제의 경우와 순차적으로 취하여지는 대집행의 경우)될 수 있을 때에 취하여지는 강제조치들이 이에 해당한다. 광의의 강제조치들은 흔히 말하는 전형적 강제조치라고 하는 조치들이다. 그래서 이들에 있어 강제효과의 존재여부는 전혀 고려의 대상이 되지 않는다.

개인의 기본권보호영역과 관련하여 조치들이 실행될 경우에는 그 자체로 강제효과를 나타내게 된다. 하지만 이때 나타나는 강제효과는 해당인의 의사에 “반하여” 이루어진 작용이기 때문에 발생하는 것이 아니라, 해당인의 의사와 “관계하지 않기” 때문에 발생하는 것이다. 즉 기본권주체가 자신의 의사결정으로 사실적 침해를 막을 수 없는 상황에 놓여 있는 경우에는 자신의 권리영역에 대한 사실적 침해를 언제나 수인하여야 한다. 때문에 이 경우에 있어 해당 조치는 강제적 효과를 쉽게 전개하게 된다. 그래서 이를 “내재적 강제(potentieller Zwang)”²⁹⁾로 표현하기도 한다. 위험방지법상 의도된 효과를 수반하기 위하여 필요하다고 판단되는 경우에 행정은 해당 권한규범을 통하여 “경우에 따라 발생할 수도 있는” 권리자의 대치적 의지를 간단하게 무시할 수 있는 위치에 놓이게 된다. 즉시집행조치에서처럼 실현적 조치들의 강제효과는 “광의의 강제개념”에 기초할 때 뚜렷하게 나타난다.

(2) 강제집행법의 내용

개인의 권리와 자유에 심대한 영향을 미치는 행정강제집행권은 그 어떠한 경우에도 법률상으로 규범설정 되어야 한다. 즉 행위의 실행, 수인 또는 부작위를 목적으로 하는 행정행위들에 대한 강제집행권 및 그 절차들이 명시적으로 규율되어야 한다. 행정청의 처분권(Verfügungsgewalt)의 범위에 강제집행권(Vollstreckungsgewalt)이 포함된다는 것

29) Schmitt-Kammler, Die Sofortbefugnisse im Polizei- und Ordnungsbehördenrecht, NWVBl. 1989, 393; 의미상에 있어서 “내재적 강제”는 “물리적 강제”로 파악될 수 있다. 일반적으로 “가능성”이라는 뜻은 “완성될 수 있는 성질”로 파악되며, 철학적으로는 “일정한 요건 하에서 현실적이 될 수 있는 자격을 갖고 있는 일”을 의미하는 개념으로서 “현실성”의 對概念이다. 위험방지법상 의도된 효과를 수반하기 위하여 필요하다고 판단되는 경우에 행정은 위험방지법상 의도된 효과를 “현실화하기 위하여” 강제효과를 동반한 조치들을 직접적으로 실행하게 된다. 이때 행정실무에 있어서는 통상적으로 “물리력행사”를 통하여 의도된 효과가 이루어진다. 이러한 맥락에서 “가능적 강제”는 “물리적 강제”의 의미로 파악될 수 있다.

이 과거의 지배적 견해였다.³⁰⁾ 하지만 오늘날과 같은 헌법의 지배 하에서는 이러한 견해는 더 이상 지지받지 못할 것이다. 개인들에게 행정행위를 통하여 행위의무를 처분하는 것에 대한 법률상 수권은 강제집행에 대한 권능까지 포함하지 않기 때문이다. 왜냐하면 원처분에 대한 강제집행은 독자적 권리침해성을 띄고 있어 처분과 분리되고, 처분과는 비교되지 않을 만큼 그 침해성이 강하기 때문이다. 이러한 독자적 권리침해는 법률유보원칙에 따라 법률상 별도의 근거를 특별히 필요로 한다.

행정강제집행의 대상은 기본적으로 행정행위이다. 그래서 행정행위로서의 처분은 강제집행법의 토대를 형성한다. 즉 경우에 따라서는 처분에 기인한 행위명령은 강제적으로 관철될 수 있다. 이 점에 있어 처분은 강제집행에 기초하는 명의(Titel)로서 기능하게 된다. 처분의 명의기능을 통하여 행정기관은 법원의 조력 없이 직접 강제집행의 근거를 마련할 수 있는 입장에 놓이게 된다. 이를 “자력명의부여의 원칙(Der Grundsatz der Selbsttitulierung)”³¹⁾이라 칭하기도 한다.

(3) 강제집행법의 구조

행정에게 부여될 수 있는 구체적인 강제수단들로는 대집행(Ersatzvornahme), 이행강제금(Zwangsgeld), 직접강제(unmittelbare Zwang) 등이 있다. 이와 같은 수단들은 법률에서 명시적으로 규율되어야 하며, 법률에서 규율되지 않은 강제수단들은 고려될 수 없다. 왜냐하면 강제집행의 수단에 관한 규범은 행정에게 허용된 강제수단들의 “數的 制限(numerus clausus)”³²⁾에 관한 “중국적 성격”³³⁾을 가진 규정이기 때문이다.

30) Hauelsen, Die Rechtsgrundlage der Vollstreckung des Verwaltungsaktes, NJW 1956, 1458.

31) Lemke, Verwaltungsvollstreckungsrecht des Bundes und der Länder, S. 43f.; Selmer/Gersdorf, Verwaltungsvollstreckungsverfahren, S. 13f.

32) Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht II, § 64 Rn. 10; App, Verwaltungsvollstreckung wegen Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen, JuS 1987, 457; 동인, Die Struktur

(4) 기타 강제집행법의 필수적 구성요소

강제집행은 해당인의 의지변화를 초래하는 “의지적” 형식으로든, 또는 권리자의 의지를 고려하지 않고 행사되는 “내재적” 형식으로든, 어떠한 형식으로든 개인에게 부여된 자유영역에 대하여 중대한 침해를 가지게 된다. 강제집행이 가지는 이러한 필연적 침해성으로 인하여 강제집행법에 법치국가적 성격이 가미되어야 한다. 이와 같은 요구에 따라 강제집행법에 최우선적으로 엄격한 절차적 규정들이 마련되어야 한다. 즉 강제집행이 진행되는 과정들에 있어서 의무자에게는 항상 자신에게 부여된 의무에 상응하여 일정한 행위를 할 수 있도록 기회 가능성이 먼저 부여되어야 하며, 의무자가 자신의 의무에 상응하지 않을 경우, 어떤 방식으로 강제가 사용되는지 예견가능성이 제시되어야 한다.

이러한 이유들에서 강제집행법은 “의무자에게 최후의 경고”를 의미하는 계고에 대하여 규정하고 있어야 한다. 계고를 통하여 의무자는 행정명령에 따를 마지막 기회를 부여 받게 된다. 계고는 행정행위로 분류될 수 있기 때문에 행정절차법의 적용영역에 놓이게 된다. 이와 같은 방식으로 강제집행절차에 있어 요구되는 법치국가적 요구가 충족된다.

한편 강제집행절차에 있어 경우에 따라서는 의무자에게 청문의 기회가 부여되어야 한다. 의무자는 자신을 대상으로 하는 조치에 대하여 언제나 대비할 수 있는 입장에 놓여 있어야 한다. 이점이 바로 “사실적 물리력에 앞선 언어적 지배력의 사전원칙(Der Grundsatz von der Vorherigkeit sprachlicher vor tatsächlicher Gewalt)”³⁴⁾이 요구하는 내용이

der Verwaltungsvollstreckungsgesetze, DÖV 1991, 421.

33) Lemke, Verwaltungsvollstreckungsrecht des Bundes und der Länder, S. 258.

34) Rchor, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kap. F Rn. 43; Widmann, Abgrenzung zwischen Verwaltungsakt und eingreifendem Realakt, S. 156.

다. 따라서 강제절차에 있어 외형적으로 이루어지는 계고와 마찬가지로 강제수단의 사용에 있어서도 “언어적 지배력의 사전원칙”에 따라 사전안내가 이루어져야 할 것이다. 왜냐하면 어떠한 조치가 이루어질 것이라는 사실이 해당인에게 사전계고 될 때, 계고는 비례적 행정활동이 됨과 동시에 해당인의 권리보호를 위한 행정활동이 되기 때문이다. 오늘날 이러한 관점은 너무나 당연한 것으로 이해되고 있다.

제 3 장 제프리콜법제의 연혁 및 입법체계

제 1 절 제프리콜법제의 연혁

우리나라 리콜법제의 입법체계는 품목별로 소비재(소비자기본법), 자동차(대기환경보전법, 자동차관리법), 식품(식품위생법, 식품안전기본법, 축산물가공처리법, 농산물품질관리법, 수산물품질관리법), 의약품(약사법), 공산품(제품안전기본법, 전기용품안전관리법, 품질경영 및 공산품안전관리법, 고압가스안전관리법, 액화석유가스의 안전관리 및 사업법) 등 개별입법주의를 취하고 있다. 개별리콜법제가 개별적인 수요에 따라 리콜제도를 도입하고 관련 규정을 신설하거나 개정·폐지하는 과정으로 진행되어 왔다.³⁵⁾

1. 품질경영 및 공산품안전관리법

리콜제도가 최초로 도입된 법률은 품질경영 및 공산품안전관리법의 전신인 공산품품질관리법이다. 1973년 3월 12일 개정된 공산품품질관리법에는 검사불합격상품에 대한 파기 및 수거를 명할 수 있는 법적 근거를 신설했다(동법 제6조 제3항).³⁶⁾

35) 김성천/차현숙, 리콜법제에 관한 입법평가, 한국법제연구원, 2009, 81면; 우리나라에 있어 리콜법제의 연혁에 관하여 체계서의 내용을 참조함.

36) 제 6 조 (품질검사) ①인명의 피해나 화재의 발생등 공공의 이익을 해할 우려가 있거나 공산품의 품질향상을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 상품(수입상품을 포함한다)으로서 상공부령이 정하는 상품(이하 “검사지정상품”이라 한다)은 대통령령이 정하는 바에 의하여 품질검사를 받아야 한다.

②전항의 규정에 의하여 검사한 결과 합격하지 아니한 상품은 이를 판매하거나 진열할 수 없다. 다만, 공업진흥청장의 허가를 받은 상품은 예외로 한다.

③공업진흥청장은 전항의 규정에 위반한 상품에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 상품의 제조업자 또는 판매업자에게 일정한 기간을 정하여 파기 또는 수거를 명할 수 있다.

1993년 12월 27일 제명을 품질경영촉진법으로 변경하고 종전의 품질검사제를 안전검사제로 변경하면서 리콜규정도 개정했다(동법 제19조).³⁷⁾

2000년 12월 29일 제명을 ‘품질경영 및 공산품안전관리법’으로 변경하고 안전검사대상 공산품이 안전검사기준에 적합하지 아니하는 경우로서 그 위해의 방지를 위하여 필요한 경우에는 산업자원부장관이 당해 공산품의 제조업자나 판매업자 등에 대하여 언론매체를 통하여 위해사실을 공표하고 당해 공산품의 교환·환불·수리 등을 명할 수 있도록 함으로써 소비자에 대한 보호를 강화했다(동법 제15조).

2005년 5월 26일 개정된 품질경영 및 공산품안전관리법에서는 지방분권을 통한 선진지방자치의 실현과 공산품안전업무의 효율적인 추진을 위하여 안전검사대상공산품의 개선·파기·수거명령에 관한 사무를 특별시·광역시·도지사의 집행위임사무로 개정했다(동법 제15조).

2005년 12월 23일 개정된 품질경영 및 공산품안전관리법에서는 공산품에 대한 안전검사제도를 안전인증제도로 변경하면서 안전성조사결과에 따른 리콜권고 등(동법 제29조), 개선·수거·파기명령 등(동법 제31조)을 자세히 규정했다.

2010년 2월 5일 제품안전기본법이 제정되면서 기존의 안전성조사 및 리콜권고, 정보망운영 등의 사항들이 제품안전기본법으로 이관되었다.

37) 제19조 (안전검사를 받지 아니한 공산품의 판매금지 등) ①안전검사의무자, 안전검사대상공산품의 판매업자 및 안전검사대상공산품을 영업목적으로 사용하고자 하는 자는 제17조제1항의 규정에 의한 안전검사를 받지 아니하거나 안전검사에 합격되지 아니한 안전검사대상공산품을 판매, 판매를 위한 수입·진열·보관 또는 운반이나 영업목적으로 사용하여서는 아니 된다.

②공업진흥청장은 제1항의 규정에 위반한 안전검사의무자, 안전검사대상공산품의 판매업자 및 안전검사대상공산품을 영업목적으로 사용한 자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 기간을 정하여 그 시정을 명하거나 당해 안전검사대상공산품의 파기 또는 수거를 명할 수 있다.

2. 전기용품안전관리법

1974년 1월 4일에 제정된 전기용품안전관리법은 전기용품의 파기·수거명령에 관한 규정을 두었다(동법 제23조³⁸⁾).

1999년 9월 7일 개정된 전기용품안전관리법에서는 정부에 의한 형식승인제도를 민간기구에 의한 안전인증제도로 전환하면서 안전인증을 받아야 하는 전기용품이 안전기준에 적합하지 아니하는 경우에는 당해전기용품의 개선·파기 또는 수거를 명할 수 있도록 하고, 필요한 경우에는 언론매체 등을 통한 사실의 공표와 당해전기용품의 교환·환불·수리 기타의 사항을 이행할 것을 명할 수 있도록 신설했다(동법 제8조).

2005년 3월 31일 개정된 전기용품안전관리법에서는 지방분권을 통한 선진지방자치의 실현과 공산품안전업무의 효율적인 추진을 위하여 안전인증대상전기용품의 개선·파기·수거명령에 관한 사무를 집행위임사무의 형식으로 특별시·광역시·도지사에게 위임하는 것으로 개정했다(동법 제8조).

2007년 12월 21일 개정된 전기용품안전관리법에서는 안전인증대상 전기용품, 자율안전확인대상전기용품 등의 개선·파기·수거명령에 대한 규정을 개정했다(동법 제19조).

2008년 3월 28일 개정된 전기용품안전관리법에서는 안전인증대상이외의 전기용품에 의한 안전사고발생시 안전성조사를 실시하고 그 결과에 따라 제조·판매의 중지 권고, 공표 등의 조치를 신설했다(동법 제15조의3).

38) 제23조 (전기용품의 파기·수거명령) 공업진흥청장은 제9조제4항의 규정에 의한 기술기준에 적합하지 아니하거나 제12조의 규정에 위반되는 전기용품은 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 제조업자·수입판매업자 또는 판매업자에게 기간을 정하여 파기 또는 수거를 명할 수 있다.

2010년 2월 5일 제품안전기본법이 제정되면서 기존의 안전성조사 및 리콜권고, 정보망운영 등의 사항들이 제품안전기본법으로 이관되었다.

3. 제품안전기본법

제품의 안전확보라는 공통의 목적을 달성하기 위해 부분적으로 다양하게 규정하고 있는 제품안전과 관련된 개별법률을 연계함으로써 법률효과를 상승시키고 개별 제품안전관련 법률의 흠결을 보완하여 제품의 안전을 강화하는 역할을 수행하기 위해 2010년 2월 5일 제품안전기본법이 제정되었다. 그 주된 내용은 위에서 열거한 품질경영 및 공산품안전관리법과 전기용품안전관리법에서 규율하고 있었던 안전성조사를 동 법률로 통합이관하였고, 시중에 유통되는 제품(전기용품과 공산품)의 제조·설계 또는 제품상 표시 등의 결함으로 인하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있는 경우에는 해당 제품의 사업자에 대하여 수거등을 산업통상자원부 장관이 리콜권고를 할 수 있도록 규정함과 동시에 산업통상자원부 장관이 강제리콜명령을 할 수 있도록 강제리콜권한을 규정하였다. 그리고 리콜후 단계에서 나타나는 정보공개를 위한 정보망운영에 관한 사항도 동 법률로 통합·이관되었다.

제 2 절 제품리콜법제의 내용

1. 제품리콜법제의 내용

제품리콜법제는 제품안전기본법, 품질경영 및 공산품안전관리법, 전기용품안전관리법, 자동차관리법, 대기환경보전법, 고압가스안전관리법, 액화석유가스의 안전관리 및 사업법 등을 예시할 수 있다.

(1) 제품안전기본법

제품안전기본법상 “제품”이란 소비자가 최종으로 사용하는 물품 또는 그 부분품이나 부속품을 말한다. 따라서 전기용품안전관리법과 품질경영 및 공산품안전관리법상 제품리콜제도와 관련한 기본적인 사항은 보충성원리에 따라 제품안전기본법의 적용을 받는다. 이와 같은 점을 제품안전기본법은 제5조를 통하여 “제품안전에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다”라고 명시적으로 규정하고 있다.

1) 리콜전 단계

제품안전기본법상 리콜전 단계의 조치로는 안전성조사와 자료제출요청 등이 있다. 산업통상자원부장관은 「전기용품안전 관리법」 및 「품질경영 및 공산품안전관리법」에 따른 안전관리대상제품이 시중에 유통되고 있을 경우, 제품의 제조·설계 또는 제품상 표시 등의 결함으로 인하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있는 경우, 위해성이 있을 것으로 우려되어 외국 정부에서 수거·파기·수리·교환·환급·개선조치 또는 제조·유통의 금지, 그 밖에 필요한 조치(이하 “수거등”이라 한다)를 사업자에게 권고하거나 명령한 경우, 그 밖에 제품안전을 확보하기 위하여 필요한 경우 등 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 위해성 여부를 확인하기 위하여 해당 제품에 대한 안전성조사를 할 수 있으며(동법제9조), 산업통상자원부장관은 시중에 유통되는 제품의 제조·설계 또는 제품상 표시 등의 결함으로 인하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있는 사고가 발생한 때에는 사고의 경위와 원인을 파악하고 필요한 안전조치를 하기 위하여 사업자에게 사고와 관련된 자료의 제출을 요청할 수 있다(동법제15조).

2) 리콜단계

제품안전기본법은 사업자 스스로에 의한 자발적인 리콜과 행정청(산업통상자원부장관)에 의한 리콜권고 및 강제리콜을 규정하고 있다.

① 자발리콜

사업자는 시중에 유통되는 제품의 중대한 결함으로 인하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있다는 사실을 알게 된 때에는 그 결함의 내용을 소관 중앙행정기관의 장에게 즉시 보고하고 대통령령으로 정하는 바³⁹⁾에 따라 해당 제품의 수거등을 하여야 하며, 사업자는 자발적 리콜조치를 한 후 수거등의 실적등을 소관 중앙행정기관의 장에게 보고하여야 한다(동법제13조).

② 리콜권고

산업통상자원부장관은 시중에 유통되는 제품의 제조·설계 또는 제품상 표시 등의 결함으로 인하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있는 경우에는 해당 제품의 사업자에 대하여 수거 등을 권고할 수 있다(동법제10조).

39) ①법 제13조제1항에 따른 보고에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 해당 제품의 제품명·상표·종류·등급 및 호칭
2. 해당 제품의 품목번호 및 제조 연월일(제조 연월일이 없는 경우에는 수입 연월일을 말한다)
- ② 사업자는 법 제13조제1항에 따른 수거등을 하려는 경우에는 위해사실을 알게 된 날부터 10일 이내에 별지 제3호서식의 제품 수거등의 계획서를 소관 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 한다.
- ③ 제2항에 따른 제품 수거등의 계획서를 받은 소관 중앙행정기관의 장은 제품 수거등의 계획이 해당 제품으로 인한 위해를 제거하는 데 미흡하다고 인정되면 보완을 요구할 수 있다.
- ④ 법 제13조제2항에 따른 보고를 하려는 자는 별지 제4호서식의 제품의 자진 수거등 결과보고서를 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 한다.

③ 강제리콜

산업통상자원부장관은 안전성조사를 실시한 결과 해당 제품의 위해성이 확인된 경우, 제10조제1항에 따른 권고를 받은 사업자가 정당한 사유 없이 그 권고를 따르지 아니하는 경우, 시중에 유통되는 제품의 제조·설계 또는 제품상 표시 등의 중대한 결함⁴⁰⁾으로 인하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우 등의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 제품의 사업자에 대하여 수거등을 명령할 수 있다.

3) 리콜후 단계

산업통상자원부장관은 강제리콜명령의 사실을 공표할 수 있으며(동법제11조제1항), 수거등의 권고 및 수거등의 명령, 사업자가 행한 수거등의 조치에 관한 정보를 수집·제공하기 위하여 제품안전정보망을 구축하여 운영할 수 있다(동법제16조).

(2) 품질경영 및 공산품안전관리법

품질경영 및 공산품안전관리법의 리콜대상인 공산품이란 공업적으로 생산된 제품으로 소비자가 별도의 가공(단순한 조립을 제외한다) 없이 사용할 수 있는 최종제품 또는 그 부분품이나 부속품을 말한다(동법 제2조 제5호). 공산품은 인증 여부 등에 따라 세부화 된다. “안전인증대상공산품”이라 함은 구조·재질·사용방법 등으로 인하여 소비자의 생명·신체에 대한 위해, 재산상 피해 또는 자연환경의 훼손

40) 중대한 결함이라 함은 1. 제품의 제조, 유통 또는 사용과 관련하여 통상적으로 기대할 수 있는 안전성이 결여되어 소비자에게 사망, 「의료법」 제3조제2항에 따른 의료기관에서 4주 이상의 치료가 필요한 골절·질식·화상·감전 등 신체적 부상이나 질병 등의 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있는 결함, 2. 화재를 일으킨 제품 결함(제품 외부로 불꽃 등이 발생하지 아니하는 제품결함은 제외한다) 등을 의미한다.

에 대한 우려가 크다고 인정되는 공산품으로서 산업통상자원부령이 정하는 것을 말하고, “자율안전확인대상공산품”이라 함은 공산품의 구조·재질 및 사용방법 등으로 인하여 소비자의 신체에 대한 위해를 초래할 우려가 있는 공산품 중 제품검사만으로도 그 위해를 방지할 수 있다고 인정되는 공산품으로서 산업통상자원부령이 정하는 것을 말하며, “안전·품질표시대상공산품”이라 함은 소비자가 취급·사용·운반 등을 하는 과정에서 사고가 발생하거나 위해를 입을 가능성이 있는 공산품과 소비자가 성분·성능·규격 등을 식별하기 곤란한 공산품으로서 산업통상자원부령이 정하는 것을 말한다. 그리고 “어린이보호포장대상공산품”이라 함은 소비자가 마시거나 흡입하는 경우에 중독 등의 위해가 우려되는 공산품 중에서 어린이보호포장의 대상이 되는 것으로 산업통상자원부령이 정하는 것을 말한다.

1) 리콜전 단계

산업통상자원부장관 또는 시·도지사는 공산품안전관리를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공산품 제조업자, 수입업자 또는 판매업자에게 해당 공산품의 제조·수입·판매 등에 관한 자료를 제출하게 하거나 보고하게 할 수 있다. 또한 산업통상자원부장관 또는 시·도지사는 동법 제32조 제1항에 따른 제출 자료 또는 보고 내용을 검토한 결과 현장조사를 할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 관계 공무원으로 하여금 해당 사무소·공장·사업장·점포·창고, 그 밖에 필요한 장소에 출입하여 공산품의 제조설비, 해당 공산품, 서류·장부, 그 밖의 물건을 검사하게 하거나 관계인에게 질문하게 할 수 있다(동법제32조).

2) 리콜단계

품질경영 및 공산품안전관리법은 자발적 리콜에 관한 규정은 없고, 강제적 리콜에 대해 규정하고 있다.

시·도지사는 안전인증대상공산품의 제조업자·외국제조업자·수입업자·판매업자 또는 영업자가 일정한 사유⁴¹⁾의 어느 하나에 해당되는 경우, 자율안전확인대상공산품의 제조업자·수입업자·판매업자 또는 영업자가 일정한 사유⁴²⁾의 어느 하나에 해당되는 경우, 안전·품질표시대상공산품의 제조업자 또는 수입업자가 일정한 사유⁴³⁾의 어느 하나에 해당되는 경우, 어린이보호포장대상공산품의 제조업자·수입업자 또는 판매업자가 일정한 사유⁴⁴⁾의 어느 하나에 해당되는 경우

-
- 41) 1. 제14조제1항의 규정에 의한 안전인증을 받지 아니한 경우
 2. 제14조제3항의 규정에 의한 제품검사의 안전기준 또는 공장심사의 기준에 적합하지 아니한 경우
 3. 제16조제1항 본문의 규정에 의한 안전인증표시를 하지 아니한 경우
 4. 제16조제2항의 규정을 위반하여 안전인증을 받지 아니하고 안전인증표시 또는 이와 유사한 표시를 한 경우
 5. 제16조제3항의 규정을 위반하여 안전인증표시를 임의로 변경하거나 제거한 경우
 6. 제17조제1항의 규정을 위반하여 안전인증표시가 없는 안전인증대상공산품을 판매하거나 판매를 목적으로 수입·진열 또는 보관한 경우
 7. 제17조제2항의 규정을 위반하여 안전인증표시가 없는 안전인증대상공산품을 영업에 사용한 경우
- 42) 1. 제19조제1항의 규정에 의한 신고(변경신고를 포함한다)를 하지 아니한 경우
 2. 제19조제2항의 규정에 의한 안전기준에 적합하지 아니한 경우
 3. 제20조제1항 본문의 규정에 의한 자율안전확인표시를 하지 아니한 경우
 4. 제20조제2항의 규정을 위반하여 신고를 하지 아니하고 자율안전확인표시 또는 이와 유사한 표시를 한 경우
 5. 제20조제3항의 규정을 위반하여 자율안전확인표시를 임의로 변경하거나 제거한 경우
 6. 제21조제1항의 규정을 위반하여 자율안전확인표시가 없는 자율안전확인대상공산품을 판매하거나 판매를 목적으로 수입·진열 또는 보관한 경우
 7. 제21조제2항의 규정을 위반하여 자율안전확인표시가 없는 자율안전확인대상공산품을 영업에 사용한 경우
- 43) 1. 제22조제1항의 규정을 위반하여 안전·품질표시기준에 적합하지 아니한 안전·품질표시대상공산품을 제조 또는 수입한 경우
 2. 제22조제1항의 규정을 위반하여 안전·품질표시를 하지 아니한 경우
 3. 제22조제2항의 규정을 위반하여 안전·품질표시가 없는 안전·품질표시대상공산품을 판매한 경우
 4. 제23조제1항의 규정을 위반하여 거짓으로 안전·품질표시를 한 경우
 5. 제23조제2항의 규정을 위반하여 안전·품질표시를 임의로 변경하거나 제거한 경우
- 44) 1. 제24조제1항의 규정에 의한 어린이보호포장을 사용하지 아니한 경우

등에는 대통령이 정하는 바에 의하여 일정한 기간을 정하여 당해 공산품의 판매중지·개선·수거 또는 파기를 명할 수 있으며(제31조 제1항에서 제4항까지), 시·도지사는 제조업자·외국제조업자·수입업자·판매업자 또는 영업자가 제1항 내지 제4항의 규정에 의한 판매중지·개선·수거·파기명령을 따르지 아니하는 경우에는 대통령이 정하는 바에 의하여 당해 제조업자·외국제조업자·수입업자·판매업자 및 영업자의 부담으로 소속 공무원으로 하여금 직접 수거 또는 파기하게 할 수 있다(동법 동조 제5항).

한편 시·도지사는 판매중지·개선·수거·파기명령이나 수거·파기로는 그 위해를 방지하기가 어렵다고 인정되는 경우에는 대통령이 정하는 바에 의하여 당해 제조업자·외국제조업자·수입업자·판매업자 또는 영업자에게 언론매체 등을 통한 위해사실의 공표와 당해 공산품의 교환·환불·수리 그 밖의 필요한 사항을 이행할 것을 명할 수 있다(동법 동조 제6항).

3) 리콜후 단계

앞에서 살펴보았듯이 제품안전기본법이 제정되면서 품공법상 리콜후 단계에 관한 사항은 기본법인 제품안전기본법의 적용을 받는다.

(3) 전기용품안전관리법

전기용품안전관리법의 리콜품목은 전기용품이다. 전기용품이란 전기사업법에 따른 전기설비의 구성 부분이 되거나 그 전기설비에 연결하

-
2. 제24조제2항의 규정에 의한 신고를 하지 아니한 경우
 3. 제24조제3항의 규정에 의한 안전기준에 적합하지 아니한 경우
 4. 제25조제1항의 규정에 의한 어린이보호포장표시를 하지 아니한 경우
 5. 제25조제2항의 규정을 위반하여 신고를 하지 아니하고 어린이보호포장표시 또는 이와 유사한 표시를 사용한 경우
 6. 제26조의 규정을 위반하여 어린이보호포장표시가 없는 어린이보호포장대상공산품을 판매하거나 판매를 목적으로 수입·진열 또는 보관한 경우

여 사용되는 기계, 기구, 재료 또는 그 부분품이나 부속품을 말한다(동법 제2조 제1호). 그리고 전기용품은 규제정도에 따라 분류된다. ‘안전인증대상전기용품’이란 구조와 사용방법 등으로 인하여 화재·감전 등의 위험 및 장해가 발생할 우려가 크다고 인정되는 전기용품으로서 산업통상자원부령으로 정하는 것을 말하고(동법 동조 제3호), ‘자율안전확인대상전기용품’이란 구조·사용방법 등으로 인하여 화재·감전 등의 위험 및 장해가 발생할 우려가 있는 전기용품 중 안전인증기관이 실시하는 제품시험을 통한 안전성확인으로 그 위험 및 장해를 방지할 수 있다고 인정되는 전기용품으로서 산업통상자원부령으로 정하는 것을 말하며(동법 동조 제4호), ‘공급자적합성확인대상전기용품’이란 구조·사용방법 등으로 인하여 화재·감전 등의 위험 및 장해가 발생할 우려가 있는 전기용품 중 제조업자 또는 수입업자가 직접 또는 제3자에게 의뢰하여 실시하는 제품시험을 통한 안전성확인으로 그 위험 및 장해를 방지할 수 있다고 인정되는 전기용품으로서 산업통상자원부령으로 정하는 것을 말한다(동법 동조 제5호).

1) 리콜전 단계

전기용품안전관리법은 리콜전 단계에서 보고명령과 검사에 대해 규정하고 있다. 산업통상자원부장관 또는 시·도지사는 전기용품의 안전관리를 위하여 필요하다고 인정하면 안전인증대상전기용품등의 제조업자, 「전기사업법」 제2조제2호에 따른 전기사업자, 「전기사업법」 제2조제19호에 따른 자가용전기설비(自家用電氣設備)를 설치하는 자, 「전기공사업법」 제2조제3호에 따른 공사업자, 안전인증대상전기용품을 부분품이나 부속품으로 사용하여 전기용품을 제조하는 자, 안전인증대상전기용품을 수입하거나 판매 또는 대여하는 자, 자율안전확인대상전기용품을 부분품이나 부속품으로 사용하여 전기용품을 제조하는 자, 자율안전확인대상전기용품의 수입·판매·대여업자, 공급자적

합성확인대상전기용품을 부분품이나 부속품으로 사용하여 전기용품을 제조하는 자, 공급자적합성확인대상전기용품의 수입·판매·대여업자 등에 대하여 해당 전기용품의 제조, 판매, 대여, 사용 등에 관한 보고를 하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 사무소·공장·사업장·가게 또는 창고나 그 밖에 필요한 장소에 출입하여 전기용품의 제조설비·검사설비, 전기용품, 서류·장부, 그 밖의 물건을 검사하거나 관계인에게 질문하게 할 수 있다(동법제20조).

2) 리콜단계

전기용품안전관리법은 강제적 리콜절차에 대해 규정하고 있다. 안전인증대상전기용품, 자율안전확인대상전기용품, 공급자적합성확인대상전기용품에 대한 개선·과기·수거명령 등을 규정하고 있다(동법 제19조).

시·도지사는 안전인증대상전기용품이 제3조제1항 및 제2항에 따른 안전인증 또는 안전인증의 변경을 받지 아니한 경우, 제3조 제3항에 따른 안전인증대상전기용품의 안전기준에 적합하지 아니한 경우(제5조 제2항에서 준용하는 경우를 포함), 제5조 제1항에 따른 안전검사를 받지 아니한 경우, 제5조 제1항에 따른 안전검사를 받지 아니하거나 제6조 제2항을 위반하여 안전인증 또는 안전인증의 면제를 받지 아니한 안전인증대상전기용품과 그 포장에 안전인증의 표시 등을 하거나 이와 비슷한 표시를 한 경우 중 어느 하나에 해당하면 그 안전인증대상전기용품의 제조업자 또는 수입·판매·대여업자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 기간을 정하여 그 안전인증대상전기용품의 개선·과기 또는 수거(收去)를 명할 수 있다(동법 동조 제1항).

시·도지사는 자율안전확인대상전기용품이 제11조 제1항 및 제2항에 따른 신고 또는 변경신고를 하지 아니한 경우, 제11조 제3항에 따른 자율안전확인대상전기용품의 안전기준에 적합하지 아니한 경우(제12조 제2항에서 준용하는 경우를 포함), 제12조 제1항에 따른 안전검사를

받지 아니한 경우, 제12조 제1항에 따른 안전검사를 받지 아니하거나 제13조 제2항을 위반하여 자율안전확인신고 등을 하지 아니하거나 자율안전확인신고 등의 면제를 받지 아니한 자율안전확인대상전기용품과 그 포장에 자율안전확인신고 등의 표시등을 하거나 이와 비슷한 표시를 한 경우 중 어느 하나에 해당하면 그 자율안전확인대상전기용품의 제조업자 또는 수입·판매·대여업자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 기간을 정하여 그 자율안전확인대상전기용품의 개선·파기 또는 수거를 명할 수 있다(동법 동조 제2항).

시·도지사는 공급자적합성확인대상전기용품이 공급자적합성확인을 하지 아니한 경우, 제14조의3 제2항에 따른 안전기준에 적합하지 아니한 경우, 제14조의4 제2항을 위반하여 공급자적합성확인을 하지 아니한 공급자적합성확인대상전기용품과 그 포장에 공급자적합성확인의 표시 등을 하거나 이와 비슷한 표시를 한 경우 중 어느 하나에 해당하면 그 공급자적합성확인대상전기용품의 제조업자 또는 수입·판매·대여업자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 기간을 정하여 그 공급자적합성확인대상전기용품의 개선·파기 또는 수거를 명할 수 있으며(동법 동조 제3항), 시·도지사는 안전인증대상전기용품, 자율안전확인대상전기용품 및 공급자적합성확인대상전기용품의 제조업자 또는 수입·판매·대여업자가 개선·파기 또는 수거명령에 따르지 아니하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 공무원에게 해당 안전인증대상전기용품 등을 직접 파기하거나 수거하게 할 수 있다(동법 동조 제4항).

한편 시·도지사는 안전인증대상전기용품 등의 개선이나 파기 또는 수거만으로는 그 위해를 방지하기가 어렵다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 안전인증대상전기용품 등의 제조업자 또는 수입·판매·대여업자에게 언론매체 등을 통한 해당 안전인증대상전기용품 등의 위해성 공표, 해당 안전인증대상전기용품 등의 교환, 환불

또는 수리, 그 밖에 시·도지사가 그 위해를 방지하기 위하여 필요하다고 인정하는 사항다음 각 호의 사항을 이행할 것을 명할 수 있다 (동법 동조 제6항).

3) 리콜후 단계

앞에서 살펴보았듯이 제품안전기본법이 제정되면서 품공법처럼 리콜후 단계에 관한 사항은 제품안전기본법상 리콜 후단계에 관한 규정을 적용받는다.

제 3 절 제품리콜제도의 실효성확보수단

법은 언제나 집행이 필요로 한다. 법 자체로는 생활현실의 변화를 초래할 수 없기 때문이다. 법의 이상적 집행은 자발적 준수, 즉 승낙에 의한 법집행을 통하여 이루어진다. 또한 법의 객체들이 자발적으로 법을 준수하지 않는 곳에서 법은 자신의 적용과 효력을 필요로 한다. 이와 같은 경우에 강제집행법이 부가된다. 법의 객체들이 자신에게 부여된 행위의무를 자발적으로 이행하지 않을려고 하는 경우에 법의 관철을 통하여 법은 최후적으로 보장 된다. 왜냐하면 법의 절대적 유효성은 법의 객체들에 의하여 받아들여질 수 있는지의 여부와는 무관하게 법질서의 본질적 특성에 속하기 때문이다. 법이 불법에 굴복할 경우, 법은 그때부터 자신의 제도적 기능을 상실하고, 자신이 최우선적으로 의도하고자하는 목표, 즉 실질적 정의와 법적 평화들과 관련해서 더 이상 그 어떠한 영향력도 가지지 못할 것이다.

이와 같은 관점은 위해제품에 대한 리콜명령과 같이 법적 의무들이 특정된 공공의 안전과 관계할 경우에 중요한 의미를 가진다. 예컨대 공공의 안전과 관련된 경우, 단순히 개인의 이익에 대해서만 그 보호 필요성이 제기되는 것이 아니라, 그 이상 요구되는 경우, 법적 우선과제가 존중되지 않음으로 인하여 법적으로 보호되어야 하는 중요법익

과 헌법상 보호법익에 상당한 영향을 미칠 수 있는 경우 등에 있어서 법의 관철은 특별한 가치를 가진다. 이러한 관점들이 전형적으로 내재되어 있는 법영역이 바로 위험방지법이며, 유통단계에 있는 위해제품을 수거 및 폐기를 위한 리콜명령과 같은 행정처분이다. 위험방지라는 국가임무와 이를 구체적으로 실현시키는 행정명령이 효과적인 방법으로 수행되기 위해서는 부득이한 경우, 국가의 위험방지조치는 강제적인 방식으로 실현될 수 있어야 한다.

현행 제품안전관련 법률들에서는 위해전기제품 및 공산품을 판매·대여하거나, 판매·대여할 목적으로 수입·진열 또는 보관할 경우, 사업자에게 자유형과 벌금과 같은 형벌을 부과할 수 있도록 규율하고 있고, 산업통상자원부장관 및 시·도지사의 수거·파기 또는 개선명령, 제품안전기본법상 사업자에게 법규하명의 형식으로 부과된 자발적 리콜을 이행하지 아니한 경우에도 벌금을 부과할 수 있도록 규정을 마련하고 있다. 그러나 이러한 형벌권을 통한 안전관리제도는 리콜제도와 같은 안전관리제도에는 직접적으로 그 실효성을 가지지 못한다. 리콜제도는 유통단계에 있는 위해제품의 제거에 그 직접적인 목적이 정향되어 있기 때문에 사업자 스스로에 의한 자발적인 수거의 무가 이행되지 않거나 또는 못할 경우에는 행정청에 의해 최종적으로 그 의무이행이 담보되어야 한다. 그래서 리콜제도의 최후적인 실효성 확보수단에 관한 문제는 강제집행제도와 관련하여 고찰되어야 한다. 즉 권한있는 행정청에 의해 리콜명령이 부과되었음에도 불구하고 이에 대하여 반응하지 않는 사업자에게 어떻게 이차적으로 행정권이 반응할 것인지에 관한 것이 행정상 강제집행의 문제이다.

1. 행정상 강제집행의 의의

행정상 강제집행은 기본적으로 「행정대집행법」에 의거하여 이루어진다. 행정상 강제집행은 행정법상 개별·구체적인 의무의 불이행이

있는 경우에 행정주체가 의무자의 신체 또는 재산에 직접 실력을 가하여 그 의무를 이행하게 하거나 그 의무가 이행된 것과 같은 상태를 실현하는 행정작용을 말한다. 그래서 행정상 강제집행은 항상 행정법상 개별·구체적인 의무의 불이행을 전제로 하며, 그 의무는 법규에 의하여 직접 부과되기도 하고, 행정행위에 의하여 부과되기도 한다.

2. 유사제도와와의 구별

(1) 민사상 강제집행과의 구별

행정상 강제집행과 민사상 강제집행은 국가적 강제력을 배경으로 하여 권리주체의 청구권의 만족을 도모하는 법제도인 점에서 공통점을 가지며 또한 양자는 그 강제수단에 있어서도 유사한 점이 있다. 그러나 민사상 강제집행은 국가적 강제력에 의해 채권자의 청구권을 실현하는 ‘타력집행’의 제도인 반면에, 행정상 강제집행은 청구권의 주체가 동시에 집행권자인 ‘자기집행’인 제도라는 점에서 근본적인 차이점이 있다.

(2) 즉시강제와의 구별

행정상 강제집행이나 행정상 즉시강제 모두 행정상 필요한 상태의 실현을 위한 행위라는 점에서는 같다. 그러나 강제집행은 의무의 존재를 전제로 의무 불이행이 있는 경우에 일정한 절차를 거치면서 실력행사가 이루어지는 반면에, 즉시강제는 구체적인 의무의 불이행이 전제되지 않고 또는 구체적인 의무의 불이행이 있어도 강제집행에 요구되는 절차를 거침이 없이 이루어지는 실력행사하는 점에서 구별된다.

(3) 행정벌과의 구별

행정상 강제집행과 행정벌은 행정법상의 의무이행을 확보하기 위한 강제수단인 점에서 공통점을 가진다. 그러나 행정상 강제집행이 장래에 향하여 의무이행을 강제하는 것을 직접적인 목적으로 하고 있는데 대하여, 행정벌은 직접적으로 과거의 의무위반에 대한 제재를 목적으로 하는 데에서 상호 구별된다.

(4) 행정조사와 구별

행정조사는 자료획득을 위한 조사 자체를 목적으로 하는 데 반하여 행정상 강제집행은 행정상 의무의 이행을 직접목적으로 하는 점에서 구별된다.

3. 행정상 강제집행의 수단

행정상 강제집행의 수단으로는 행정대집행, 집행벌인 이행강제금, 직접강제 등이 있다. 그러나 리콜명령과 같은 행정처분과 관련하여 고려될 수 있는 행정상 강제집행의 수단은 대집행과 이행강제금제도이며, 현행 제품안전관련 법률들에서 이행강제금제도에 관한 규정을 두고 있지 않아 결국 리콜명령과 관련하여 고려될 수 있는 강제수단은 행정대집행제도에 국한되게 된다.

4. 행정대집행

(1) 행정대집행의 개념

대집행(Ersatzvornahme)은 대체적 작위의무에 대한 강제수단으로서 의무자가 대체적 작위의무를 이행하지 않은 경우에 행정청이 의무자

가 할 일을 스스로 행하거나 또는 제3자로 하여금 이를 행하게 함으로써 의무의 이행이 있었던 것과 동일한 상태를 실현시킨 후 그 비용을 의무자로부터 징수하는 것을 말한다.

(2) 행정대집행의 요건

대집행법 제2조 “법률(법률의 위임에 의한 명령, 지방자치단체의 조례를 포함한다 이하 같다)에 의하여 직접 명령되었거나 또는 법률에 의거한 행정청의 명령에 의한 행위로서 타인이 대신하여 행할 수 있는 행위를 의무자가 이행하지 아니하는 경우 다른 수단으로써 그 이행을 확보하기 곤란하고 또한 그 불이행을 방치함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때에는 당해 행정청은 스스로 의무자가 하여야 할 행위를 하거나 또는 제삼자로 하여금 이를 하게 하여 그 비용을 의무자로부터 징수할 수 있다.” 즉 ①공법상 의무, ② 대체적 작위의무의 불이행, ③ 이행을 확보할 다른 수단이 없거나 불이행의 방치가 공익을 해할 것이란 공익상의 요청의 존재가 있어야 한다.

(3) 행정대집행의 주체

당해 행정청만이 대집행의 주체가 된다. 당해 행정청은 의무를 부과한 행정청을 의미한다.

(4) 행정대집행의 실행주체

대집행의 실행은 행정청에 의한 대집행(자기대집행) 또는 제3자에 의한 대집행(타자대집행)으로 이루어 질 수 있다. 즉 대집행을 현실적으로 수행하는 자가 반드시 당해 행정청이어야 하는 것은 아니고 제3자도 대집행을 수행할 수 있다.

(5) 행정대집행의 절차

행정대집행의 절차는 계고, 대집행영장에 의한 통지, 실행, 비용징수 등의 4단계로 이루어진다.

행정대집행법

제3조(대집행의 절차) ①전조의 규정에 의한 처분 (이하 대집행이라 한다)을 하려 함에 있어서는 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 이행되지 아니할 때에는 대집행을 한다는 뜻을 미리 문서로써 계고하여야 한다.

②의무자가 전항의 계고를 받고 그 지정기한까지 그 의무를 이행하지 아니할 때에는 당해 행정청은 대집행영장으로써, 대집행을 할 시기, 대집행을 시키기 위하여 파견하는 집행책임자의 성명과 대집행에 요하는 비용의 계산에 의한 견적액을 의무자에게 통지하여야 한다.

③비상시 또는 위험이 절박한 경우에 있어서 당해 행위의 급속한 실시를 요하여 전2항에 규정한 수속을 취할 여유가 없을 때에는 그 수속을 거치지 아니하고 대집행을 할 수 있다.

1) 계 고

대집행을 하려면 상당한 이행기간을 정하여 그 기한까지 이행하지 않을 경우에는 대집행을 한다는 뜻을 문서로 계고하여야 한다. 계고는 준법률적 행정행위로서 통지행위에 해당하므로 행정쟁송의 대상이 된다. 다만 비상시 또는 위험이 절박한 경우에 있어서 당해 행위의 급속한 실시를 요하여 계고의 수속을 취할 여유가 없을 때에는 그 수속을 거치지 아니하고 대집행을 할 수 있다.

2) 행정대집행영장에 의한 통지

의무자가 계고를 받고 그 지정기한까지 그 의무를 이행하지 아니할 때에는 당해 행정청은 대집행영장으로써, 대집행을 할 시기, 대집행을

시키기 위하여 파견하는 집행책임자의 성명과 대집행에 요하는 비용의 개선에 의한 견적액을 의무자에게 통지하여야 한다.

3) 행정대집행의 실행

의무자가 지정된 기한까지 의무를 이행하지 않으면, 당해 행정청은 스스로 의무자가 해야 할 행위를 하거나 또는 제3자로 하여금 그 행위를 하게 할 수 있다. 대집행법 제4조(집행책임자의 증표제시)에 의하면 “대집행을 하기 위하여 현장에 파견되는 집행책임자는 그가 집행책임자라는 것을 표시한 증표를 휴대하여 대집행시에 이해관계인에게 제시하여야 한다.” 집행책임자가 증표를 제시하면 이해관계자는 강제집행에 대해 수인할 의무를 부담하고, 이에 대항하면 공무집행방해죄를 구성하게 된다.

4) 비용징수

대집행에 필요한 비용은 의무자가 부담한다. 대집행법 제5조(비용납부명령서) 대집행에 요한 비용의 징수에 있어서는 실제에 요한 비용액 과 그 납기일을 정하여 의무자에게 문서로써 그 납부를 명하여야 한다. 동법 제6조(비용징수) ①대집행에 요한 비용은 국제징수법의 예에 의하여 징수할 수 있다. ②대집행에 요한 비용에 대하여서는 행정청은 사무비의 소속에 따라 국세에 다음 가는 순위의 선취특권을 가진다. ③대집행에 요한 비용을 징수하였을 때에는 그 징수금은 사무비의 소속에 따라 국고 또는 지방자치단체의 수입으로 한다.

(6) 행정대집행에 대한 구제

대집행에 불복이 있는 자는 행정심판을 제기하여 위법 또는 부당한 대집행의 정지를 구할 수 있다.

대집행법

제7조(행정심판) ①대집행에 관하여 불복이 있는 자는 당해 행정청 또는 그 직접상급행정청에 행정심판을 제기할 수 있다. ②당해 행정청에 행정심판을 제기한 자는 다시 행정심판을 제기할 수 없다.

행정심판을 임의적 행정심판전치로 보는 견해와 필요적 행정심판전치주의로 보는 견해가 있다. 통설은 필요적 행정심판전치주의로 보고 있다. 또한 행정대집행법 제8조(출소권리의 보장) 전조의 규정에 의해 대집행에 불복하는 자는 법원에 대한 출소의 권리를 방해받지 않기 때문에 행정소송을 통하여 자신의 권리를 구제받을 수 있다. 그리고 위법한 대집행으로 손해를 입은 자는 행정대집행주체를 상대로 손해배상을 청구할 수 있다.

제 4 장 외국의 리콜제도

제 1 절 미국의 리콜제도⁴⁵⁾

미국의 경우, 소비자제품안전위원회(CPSC: Consumer Product Safety Commission)에서 공산품 분야를 총괄하여 전문적으로 관리하고 있으며, 제품의 회수를 위한 제반사항을 준비하고 있다. 특히 미국의 리콜제도는 기본적으로 사업자의 보고의무에 기초하여 제반사항들을 구체적으로 준비하고 있어 그 실효성이 아주 높은 것으로 평가 받고 있다.

1. 보고의무

유해물질 관리법(FHSA: Federal Hazardous Substances Act), 가연성 직물법(FFA: Flammable Fabrics Act), 중독방지포장법(PPPA: Poison Prevention Packaging Act), 그리고 냉장고안전법(RSA, Refrigerator Safety Act)의 규정들에 따라 제품을 공급하는 기업들은 일정한 사항들에 관하여 반드시 보고의무를 가진다. 이러한 보고의무를 통하여 잠재적인 요인으로 위험한 소비제품을 조기에 인식하게 되고, 또 언제 법적으로 제품에 대한 정보를 위원회에 보고하여야 하는지를 알 수 있게 된다.

(1) 보고대상

1) 소비제품안전법(CPSA) 제15조에 따른 보고

CPSA section 15(b)는 소비제품의 제조업자, 수입업자, 도·소매업자의 보고책임을 규정하고 있다. 만약 제조업자, 수입업자, 도·소매업

45) 본 절의 내용은 미국 소비자안전위원회의 홈페이지에 게재된 내용을 요약 정리했음.

자가 다음과 같은 제품정보를 획득할 경우, 지체없이 이를 위원회에 통보하여야 한다:

- 소비제품의 안전표준 혹은 CPSA에 의거하여 위원회가 설정한 강제제품안전표준 또는 CPSA section 9에 의거 위원회가 관여한 자발적인 소비제품안전표준에 적합하지 않는 제품
- CPSA section 15(a)(2)에 규정된 실질적인 제품 위험을 야기할 수 있는 결함을 포함한 제품
- 심각한 부상 혹은 사망을 초래할 수 있는 위험한 제품

위원회의 강제안전기준(연방규정집:C.F.R 제 16권 part 1115)은 기업의 책임과 위원회의 책임에 관하여 규정하고 있다. 강제안전기준의 사본은 다음주소에서 찾을 수 있다:

- http://www.access.gpo.gov/nara/cfr/waisidx_00/16cfr_1115_00.html

기업은 Section15의 규정에 의거 다음주소로 보고할 수 있다:

- <https://www.cpsc.gov/sec15.html>

2) 소송과 관련된 제품 보고

CSPA section 37은 소비제품의 제조업자(수입업자를 포함하여)들에게 다음과 같은 경우들에 대한 보고를 규정하고 있다:

- 소비 제품의 특정 모델이 연방 또는 주 법원에 최소한 세 개의 민사소송에 걸려 있고,
- 각개 소송에서 그 제품 모델이 사망 혹은 심각한 신체 상해 (CSPA section 37(e)(1)에 규정된 것처럼)에 관련되어 있다는 주장이 나오고,

- 최종 판결상 최소한 3개의 소송 결과에서 제조업자가 관계된 것으로 판결 나가거나,
- CSPA section 37(b)에서 규정된 2년의 기간 동안 원고가 승소한 경우; 처음의 2년은 1991년 1월1일부터 1992년 12월 31일까지이다. 그 다음의 2년 기간은 각기 다음에 나열된 연도의 1월1일에 시작되었다 - 1993; 1995; 1997; 1999; 2001; 2003; 그리고 등등 계속.
- 제조업자는 CSPA section 37에 의거 보고 의무가 적용되는 민사소송 제3심의 판결 또는 결과가 있는 후 30일 이내에 보고하여야 함.

3) 질식 사건의 보고

아동안전보호법(CSPA: Child Safety Protection Act, 미 공법 103-267) section 102에서는 제품으로 인하여 아동이 질식한 경우, 이 사건에 대해서 제조업자, 도·소매업자, 수입업자가 위원회에 보고할 것을 규정하고 있다. 특히 구슬 또는 1.75인치 지름을 가진 공 혹은 그보다 작은 공, 고무풍선/풍선, 혹은 기타 작은 부품을 포함하는 장난감 또는 게임을 포함한다. 기업은 다음과 같은 정보에 관하여서는 반드시 보고 해야 한다:

- 어린이(나이에 관계없이)가 구슬, 작은 공, 풍선, 혹은 작은 부품 등에 질식 되었을 때
- 사고의 결과로 어린이가 사망하거나 심각한 상해를 입거나 특정한 시간동안 호흡이 정지하거나 의사의 치료를 받았을 때

(2) 보고의 필요성

보고를 법제화한 목적은 제품의 잠재적인 위험을 보고하는 것을 확산하고 장려하기 위한 것이었다. 의회는 위원회가 적발하는 실제로

존재하는 제품위험들 뿐만 아니라 위원회가 정보 및 교육 프로그램, 안전라벨의 부착, 제품 안전기준의 적용과 같은 노력을 통해 방지하고자 노력하는 위험들을 인식시키려는 것이다.

비록 CPSC가 실재하는 제품 위험을 확인하는데 있어 회사의 보고서들 보다는 다른 정보원천에 더 의존 한다고 하더라도, 보고하라는 규정에 의해 기업이 한 보고는 매우 귀중한 자료이다. 왜냐하면 기업은 위원회보다 훨씬 이전에 제품안전과 관련한 각 정보들에 관하여 알고 있기 때문이다. 이런 이유로 소비 제품의 제조, 수입, 도·소매에 관련되어 있는 모든 기업들은 그들이 취급하는 제품에 대한 소비자 불만, 조사, 제품 책임, 소송, 평가 등을 검토하고 보전하는 시스템을 개발하여야 한다.

만약 기업이 CPSA section 15에 의거하여 위원회에 보고한다면, 그것은 반드시 실질적인 제품위험이 있다는 의미는 아니다. Section 15는 단순히 기업이 보고할 것을 요구하고 있다. 제품이 ① 소비제품 안전 규칙(consumer product safety rule)을 충족시키지 못했거나, ② 위원회가 신뢰하는 자율안전기준을 충족시키지 못했거나, ③ 실재하는 제품위험을 생성할 결함을 내포하고 있거나, ④ 심각한 부상이나 사망에 이르게 할 설명 불가능한 위험을 생성하는 경우 등이 그 보고대상이다. 따라서 제품에 대한 보고의무를 촉발시키는 제품의 위험이 반드시 존재하여야 할 필요는 없는 것이다.

(3) 보고 시기

기업이 제품안전정보를 합리적으로 검토한 결과, 보고가 필요하다고 판단된 경우, 즉시 위원회에 통보하는 것이 가장 중요한 첫 번째 단계라는 것이 위원회의 견해이다. 기업이 관심을 갖는 것은 집행권을 가진 사람 중에 누구에게 보고책임을 부여할 것인가이다.

안전 관련 정보가 이 정보의 중요성을 적절하게 평가할 수 있는 능력이 있는 기업의 고용인이나 관리인에게 도달 하였을 때, 위원회는 기업이 제품 안전 정보 관련 지식을 보유하고 있다고 상정하고 있다. 통상적인 상황 하에서 C.E.O 또는 보고 책임을 진 다른 관리자에게 정보가 도달하는데 적절한 시간은 최대 5일이라 할 수 있다. 주말과 휴일은 시간표에 산입되지 않는다.

위원회는 언제, 어떻게 회사가 보고를 했는지 평가할 것이다. 그 평가는 부분적으로 분별 있는 사람이 주어진 상황에서 적절한 행동으로 제품에서 발생한 위험을 알아냈는가에 기초하고 있다. 그러므로 회사는 불평이나 혹은 다른 표현들에 대해 정확하게 조사하는 것을 당연히 알아 두어야 한다.

만일 정보가 보고할 가치가 있는지 확신하지 못한다면, 회사는 비용을 들여서라도 적절한 시간 내에 그 일을 조사해야 한다. 그러나 장기간의 조사가 타당하다고 논증되지 않는 한 10일이 초과하면 평가를 유보한다. 만약 기업이 보고할 만한 정보인지 판단하기 위해 조사를 선택한다면, 그것이 10일 안에 종료되었다 하더라도 위원회는 그 기업이 이용할 수 있는 모든 정보를 타당성 있고 신속하게 C.F.R.(연방규정집) 제16권 part 1115.14(b)에 의거하여 성실하게 조사한 것으로 받아들이고 또 고려한다고 생각할 것이다.

(4) 보고 결여에 따른 벌칙

위에서 논의한 보고의무에 따른 보고를 하지 못한 경우, CPSA Section 19(a)에 따른 금지행위, Section 15(b) 혹은 Section 37에 의해 요구된 정보를 보고하지 않은 사람은 불법행위를 한 것으로 간주된다.

어떤 사람이 고의로 금지된 행동을 하면 CPSA section 20에 의거 민사상 벌칙을 부과 받는데 이 경우 일련의 위반행위에 대해 부과되

는 민사상 벌금의 상한선은 182만5천 달러이다. 그리고 CPSA section 21에 의거한 형사상 벌칙을 부과 받는데 최대 50만 달러의 벌금 또는 1년 이하의 구금에 처하기도 하고 혹은 벌금과 구금이 동시에 부과되기도 한다.

만약 기업의 보고의무에 대해 불확실한 점이 있을 경우, 심사국에 전화(301-504-7913)로 문의할 수 있다.

2. 리콜을 위한 제반사항

(1) CPSC의 리콜제도를 통한 소비자 안전 확보

- 강제리콜 및 자진리콜 권고를 통하여 성과적으로 확보함.
- 특히 자진리콜의 성과가 활성화 되어 있음: 07년 472건, 회수제품 약 110만 개.
- 보고 위반업체에 대한 벌금조치 : \$2.75백만
- 통합리콜정보수집 시스템 활용:
 - ▷ 품목별 주관기관의 웹사이트에서 제공하는 리콜정보 활용: 품목별 리콜 관장 6개 연방정부기관들의 통합 리콜정보웹사이트인 U.S Governments Recall(www.recall.gov)을 구축 · 활용
 - ▷ 검색 가능 정보: 연도별 · 월별 리콜정보 목록, 제품 유형별 · 세부 제품별 · 기업별 리콜정보 검색, 관련정보 수신을 위한 이메일 등록, 위험제품 정보 등

1) 리콜제도 운영방법

기업체가 CPSC에 제품의 잠재적 위해가능성을 보고하거나, 자체조사를 통한 위해가능성을 인지하게 되면, 이를 평가하고, 이를 통해 해

당 공산품의 위해성 여부를 판단하며, 만약 위해성으로 판단되는 경우에는 긴급리콜조치를 취한다.

2) 긴급리콜제도

긴급리콜제도는 1997년부터 실시되었으며, 해당 회사가 위해가능성을 위원회에 보고하고, 이를 보고한 날로부터 20일 이내에 리콜을 실시하는 경우에 한해서 별도의 위해성 여부를 판단하지 않는 제도이다. 이와 같은 제도의 시행으로 빠른 리콜을 기대할 수 있으며, CPSC는 위해성 여부 판단을 줄일 수 있게 되었다. 현재 CPSC가 관련된 리콜의 2/3수준일 정도로 긴급리콜이 많다.

(2) 제품 리콜의 준비

해당 제품이 법규 혹은 강제안전기준을 위반한 제품이라고 CPSC 직원이 결정하면, 해당인에게 위반사항을 시정하라는 요청을 담은 LOA(통지서)가 송부된다. 통지서는 일반적으로 CPSC 직원이 생각하는 위반행위를 수정할 수 있는 특정한 시정행위를 포함하고 있다. 적합하지 않는 제품의 위해 가능성 및 위험의 본질에 근거하여 적합성 평가 직원은 이미 소비자가 소유한 해당 제품을 포함하여 시장에서 유통되고 있는 제품에 대하여 해당 사업자에게 수거를 요청할 수 있다. CPSC 직원이 충분한지를 검토한 다음 이루어지는 이러한 수거 계획은 문제를 해결하는데 필요한 제반행동들의 기반을 이룬다.

제품의 위해 가능성 및 위험의 본질 두 가지의 회수원인이 동시에 발생할 가능성은 별로 없다. 그러므로 제조자는 언제, 어떻게 발생할지 모르는 요청에 대하여 다음과 같은 점에 항상 준비를 하고 있어야 한다:

- 어떻게 제품이 정부의 안전기준(강제안전기준)을 맞추는데 실패하는가?

- 어디에 안전하지 않은 제품이 위치하는가? 또 얼마만한 분량이 있는가?
- 기업이 생산 및 도, 소매업자에게 선적을 중단했는가?
- 기업이 제품을 팔지 말라고 도, 소매업자들에게 통보했는가? 그리고 이 제품을 보유한 소비자를 알려달라고 그들에게 요청했는가?
- 기업은 보유한 자료를 검토하여 잠재적인 제품 소유자를 검색했는가? 예를 들면 제품 등록 및 소비자 서비스기록 등.
- 기업은 리콜을 알려주는 인쇄물을 작성하였는가? 어떤 다른 형태의 공공 통지 수단이 필요한가?
- 기업은 리콜이 발표된 다음에 예기되는 수많은 전화를 처리할 수 있게끔 설치된 무료전화 서비스를 가지고 있는가?
- 기업은 새로운 제품으로 교환하거나 결함이 있는 제품의 부품을 교환하기 위하여 인원 및 자금을 준비하였는가?
- 기업은 제품의 리콜과 관련된 유통업자 또는 소매업자에게 새로운 제품 또는 교체 부품을 선적 또는 그들의 재고품에 대한 수리 계획을 개발하였는가?
- 기업은 제품 리콜의 모니터링 및 위원회(Commission)에게 제품 리콜과 관련하여 시의적절한 보고서를 제출하기 위해 준비했는가?
- 기업은 리콜된 제품을 처분할 계획을 세웠는가?
- 기업은 향후 비슷한 제품 리콜을 방지하기 위해 품질관리 또는 위험분석 절차를 어떻게 개선할 것인가?

이상의 목록은 제품 리콜과 관련된 기업의 관리 및 수행기능을 다루고 있다. 제품리콜이 발생할 가능성이 단순히 잠재적이라 하더라도, 기업은 위에 열거한 질문들에 대한 응답을 준비하고 있어야 한다.

(3) 제품회수의 구성요소

리콜에 책임을 지는 기업은 그 효과가 전체 배급망 및 제품을 소유한 소비자에 미칠 수 있게끔 광범위한 계획을 세워야 한다. 기업은 사람들이 리콜에 반응하여 기업에 의해 요구되는 행동을 취하도록 사람들과의 커뮤니케이션을 계획하여야 한다.

일단 CPSC 심사국 직원과 기업이 위반제품을 개선하는 개선책에 합의하면 CPSC 심사국 직원은 기업과 함께 공공 통지 및 리콜의 이행을 위한 효율적인 계획을 만든다. 위원회(Commission)는 기준을 충족하지 못한 제품의 위험 및 위험을 시정하기 위해서 수행되어야 하는 행위를 대중에게 알리기 위한 계획기간을 발표한다.

(4) 회수의 목적

회수의 목적은 ① 가능한 빠른 시간 내에 안전기준을 위반한 제품을 찾아내어서, ② 유통망에서 제외하여 소비자가 소유하지 못하게 하며, ③ 안전기준을 위반한 제품의 위험성 및 개선사항에 대하여 시의적절한 수단으로 정확하고 이해 가능한 정보로 대중과 커뮤니케이션을 행하는 것이다. 따라서 해당 기업은 여러 미디어를 통하여 소비자 및 소매업자가 리콜에 동참할 수 있도록 모든 정보자료를 계획하여야 한다.

어떤 형태를 사용하여 알릴 것인지를 결정함에 있어, 회사는 제품이 어떻게 또는 어디서 판매되었는지, 제품의 사용 인구, 제품의 예상 수명 및 제품이 어떻게 수리 또는 유지 보수되는지를 고려하여야 한다.

리콜을 수행하는 회사는 소매업자를 포함하여, 모든 참가 집단들에게 충분히 사전공지를 하여 그들이 동의한 행동을 수행할 수 있게끔 각별한 신경을 써야한다. 리콜의 목적이 효율적으로 달성될 수 있도록 보도자료 발표, 기자회견, 시각보도자료 배포 등과 같은 수단들이 균형적으로 계획될 필요가 있다. 다른 전달 수단들, 예컨대 광고

선전, 포스터 등은 리콜 과정에서 리콜의 정보를 대중에게 전달하게 해주고, 또 원래의 광고에 의해서 정보를 듣지 못한 소비자들에게까지 정보가 미치게끔 할 수 있다.

(5) 회수를 위한 커뮤니케이션 수단들

위원회(Commssion)는 회수되어야 하는 제품의 소유자에게 정보가 신속하게 도달하는 방법을 개발하게 하고, 그들이 반응하게 할 수 있도록 기업들을 격려한다. 다음에 나열된 것은 적절한 공지수단의 예들이다. 이 목록은 단순히 안내일 따름이며, 그리고 모든 것을 포함하고 있지 아니하다. 공지의 새롭고 혁신적인 방법 그리고 커뮤니케이션 수단이 사용가능하게 되었는데 인터넷의 사용이 그 예이며 그 사용이 권장되고 있다:

- CPSC와 기업에서 발표되는 연합 뉴스
- 보도자료의 목적 배포
- 리콜 공지에 반응한 소비자 전화를 받는 전용 무상전화 혹은 팩스 넘버
- 리콜하는 회사의 인터넷 사이트 정보, 그리고 온라인 리콜 개선책 등록 능력
- 문자로 쓰여진 뉴스배포를 보완하는 시각 뉴스 정보배포
- 국내 기자회견, 또는 텔레비전이나 라디오를 통한 발표
- 제품을 보유한 소비자에게 직접통지 - 등록카드, 신용카드, 판매기록, 카탈로그 주문자, 기타 다른 수단으로 확인이 가능한 경우.
- 도매업자, 판매업자(dealers), 판매 대리점, 소매업자, A/S 직원, 설치업자, 그리고 제품을 취급하거나 관계된 여타의 다른 사람들에게 통보

- 제품을 사용할 것 같은 집단의 우편주문 목록의 구입
- TV 또는 라디오를 통한 유료공지
- 제품의 목표 사용자군(群)을 목적으로 하는 전국지(national newspapers)혹은 잡지를 이용한 유료 공지
- 지방, 지역의 미디어를 통한 유료 공지
- 소비자가 제품을 반납토록 금전, 선물, 사례, 혹은 쿠폰 같은 인센티브
- 구매시점 점두광고 포스터(Point of purchase posters)
- 제품 카탈로그, 안내편지(newsletters), 그리고 기타 판매 촉진물을 이용한 공지
- 사용자들이 방문할 것 같은 상점 그리고 병원, 소아과 의원, 탁아소, 수리점, 부품제품 임대업소, 등등의 장소에 포스터 부착
- 수리점을 통한 공지
- 수리 공지문(Service bulletins)
- 재품 수리부품/ 부속 물품에 포함된 공지
- 탁아소를 통한 공지
- 중고품 상점을 통한 공지

적합성 평가 직원(Compliance staff)은 발표 및 유포 전에 제품 리콜에 사용되는 기업의 커뮤니케이션 수단을 반드시 검토한 후 동의하여야 한다. 적합성 평가 직원에게 미디어, 고객 및 소비자에 대한 모든 공지 또는 다른 커뮤니케이션 내용에 대해 사전에 알려주는 것은 절대적으로 필요하다.

다음은 CPSC에서 계획하고 있는 리콜 정보의 수단들과 관련된 몇 가지 특별한 기준들이다.

1) 보도 자료

회사가 리콜 제품의 모든 소비자를 확인하고 직접적으로 통보하지 않는 한, 일반적으로 위원회는 회사와 합동으로 보도자료를 낸다. 심사담당직원은 리콜 기업 그리고 CPSC 정책홍보부서(Office of Information and Public Affairs)와 함께 보도자료에 사용되는 용어를 개발한다. 보도자료를 위해 동의된 언어는 여타의 통지서류들을 작성하는데 기본이 된다. CPSC가 동일 주제에 대해 보도자료를 발표하고 있다면, 뉴스매체와 공공부문에 혼란을 야기할 우려가 있기 때문에 회사의 일방적인 단독 자료를 못내게 한다.

CPSC 정책홍보부서에서는 국내의 유선방송 서비스, 주력 일간지, TV 및 라디오 방송국, 그리고 중개인의 우편 목록에 발송되는 정기간행물 등을 통해 보도자료를 낸다. 위원회(Commission)로부터 나온 보도 자료는 광범위한 미디어의 주목을 받게 되고 소비자들로부터 좋은 반응을 얻을 수 있다.

각각의 리콜 뉴스 배포는 그 머리말에 “리콜”이라는 문자를 사용하여야 하며 다음처럼 시작되어야 한다:

- “미 소비제품 안전위원회(CPSC)와 협력하여.....”

그리고 리콜 뉴스는 반드시 다음 사항을 포함하여야 한다:

- 리콜하는 기업의 명칭과 위치
- 제품 명칭
- 관계된 제품의 수량
- 위험의 설명

- 제품에 관련된 사망, 부상 및 사고의 수
- 모델 번호, 색, 크기, 상표 등 제품에 대한 상세한 설명묘사
- 제품의 선묘화(線描畵: line drawing)나 사진
- 주요 소매업자 그리고 판매된 장소 및 시간 그리고 판매가격
- 소비자에게 어떻게 리콜에 참가해야 하는지를 알려주는 완전한 지시.

CPSC는 자신의 인터넷 사이트를 통해서 리콜 뉴스를 공표한다(이용 가능한 인터넷 주소 : www.cpsc.gov or www.recalls.gov) 그리고 웹 사이트에 알리기 위해 리콜 제품의 천연색 사진을 기업에 요청한다.

2) 리콜 정보

리콜 기업이 직접 경보를 통해 리콜제품의 전 소유자에게 통지할 수 있다면(예컨대등록 카드, 회원권 또는 고객 우대 카드, 카탈로그 판매, 신용카드 구매, 보증 판매 등), 직원은 보도기관에 배포할 형식으로 리콜 경보를 준비하여야 한다. 이는 CPSC 웹사이트(인터넷주소:www.cpsc.gov 혹은 www.recalls.gov)를 통해 공표되어 소비자가 이번 리콜에 위원회가 관련되어 있다는 사실을 확인할 수 있게 한다. 리콜 정보의 취지는 내국 유선 통신망으로도 제공된다.

3) 시각보도자료

시각보도자료(VNR)는 쓰여진 보도 자료를 시청각적으로 묘사한 비디오 버전이다. 전국적으로 위성중계를 통해 보급되는 이 방법은 리콜 공시를 강화하는 효과적인 방법이다. VNR은 TV뉴스 제작자들이 원하는 형식으로 리콜에 관한 정보를 효율적으로 제공해 주기 때문에 TV 뉴스 매체에서 리콜에 대한 정보를 방송할 기회를 증가시켜 준다.

위원회의 직원은 기업과 함께 리콜을 발표할 “VNR”자료를 만들어 낸다. 보도자료에서처럼 시각보도자료 역시 기본정보를 간결하고 분명히 전달하여야 한다. 시각보도자료는 제품의 사진뿐만 아니라, 보도자료에서처럼 동일한 정보를 통합해야 한다. 시각보도자료들은 기업 관계자나 위원회의 의장의 간략한 브리핑을 담기도 한다. 시각보도자료에 사용하는 원고를 작성할 때 주의할 점은 이 정보가 소비자에게 도달할 수 있게 하기 위하여 TV와 지역방송망이 반드시 방송할 수 있게 재빠르게 움직일 수 있도록 그 원고가 TV 제작자들을 위해 쓰여 져야 한다는 것이다.

4) 포스터

포스터는 소비자가 구입한 장소나 방문한 장소를 이용하여 리콜에 대해 계속적으로 통지할 수 있는 효과적인 수단이다. 포스터와 카운터 카드를 위한 가이드 라인은 다음과 같다:

- 포스터는 간결하고 눈에 띄어야 한다; 일반적으로 포스터는 보도자료보다 적은 단어를 사용한다.
- 위험을 설명하고 소비자가 어떻게 해야 하는지 안내한다.
- 포스터가 눈에 띄게끔 색(色)을 사용한다.
- 포스터의 배경색과 강렬한 조화를 이루는 인쇄 자형(印刷字型), 글자크기, 글자색을 사용한다.
- 그 서두에 “안전(safety)” 그리고 “리콜(recall)”이라는 문자가 포함된다.
- 고품질의 선묘화(線描畵)나 제품의 사진을 사용함과 동시에 모델 번호나 날짜 등 리콜되는 제품에 대한 인식 정보를 담는다.

- 포스터의 하단부에 큰 글자로 기업의 무료 전화 번호를 인쇄하여야 한다.
- 포스터는 “공표 기한(리콜 공고로부터 최소한 120일),”의 표시를 포함해야 한다.
- 소비자가 리콜에 관한 정보를 집으로 가져갈 수 있도록 각각의 포스터에 찢을 수 있는 종이를 포함할 것을 고려하여야 한다.

회사의 리콜 안내를 위한 포스터는 구입시점을 고려하여 반드시 리콜이 발표되기 전에 포스터를 게시할 소매업자와 여타 관계인과 접촉하여야 한다. 기업은 리콜에 대한 이유 및 포스터가 공공 안전에 기여한다는 것을 설명해야 한다. 또한 기업은 다음과 같이 해야 한다:

- 소비자들이 쉽게 볼 수 있게 상점이나 사무실의 여러 군데 눈에 띄는 곳에 부착하도록 소매업자나 다른 기업에 조언하라. 예를 들어 원래 판매를 위해 전시되었던 장소, 상점 입구, 소아과 의원 대기실, 수리점의 서비스 창구 등등.
- 이를 부착할 소매업자와 기타 사람들이 상점이나 장소에서 여러 장을 부착할 수있도록 충분한 수량을 제공한다. 또한, 추가적인 포스터들을 요구할 때를 대비하여 연락처를 제공한다.

CPSC는 포스터의 크기를 11인치× 17인치, 그리고 적어도 8.5인치× 11인치를 권장한다. 이 두가지 크기는 대량 우편발송에 편리하다. 대형사이즈는 수리점 및 서비스점에 적합할 것이다. 마찬가지로 특별히 큰 점포망을 가진 소매업자는 포스터에 대해 그 크기나 몇몇 제품의 인식 정보를 포함하도록 특별한 요구를 하기도 한다. 지연 및 재인쇄를 피하기 위해서 기업은 반드시 소매업자와 사전에 접촉하여, 그들이 어떤 요청을 한다면 조언을 받아 들어서 리콜 포스터를 만들어야 한다.

5) 기타의 통지 형태

리콜에 관계된 보도자료와 포스터처럼 편지, 광고, 게시물, 회보(newsletters) 그리고 기타의 커뮤니케이션들도 이를 읽거나 듣는 사람들이 제품을 인식하고 요청하는 행동을 하게끔 하기 위해 충분한 정보를 제공하고 동기 유발이 될 수 있도록 작성되어야 한다. 그래서 목적인 대상 고객들에게 적합한 언어로 다음과 같은 방식으로 쓰여져야 한다:

- 편지나 기타 커뮤니케이션은 구체적으로 간결하여야 한다.
- “중대한 안전 통지”라는 말이나 “안전 리콜”이라는 말이 각 통지의 최상단 및 표지에 위치하여야 한다. 이는 e-mail 통지의 제목 줄과 그리고 우편봉투의 왼쪽 하단에도 반드시 표시되어야 한다.
- 도, 소매상인에게 보내는 통지들은 리콜의 이유를 설명하여야 하는데 여기에는 다음 사항이 포함되어야 한다. 제품의 위험 및 제품제고 처리방법, 포스터 및 통지문의 부착 방법, 소비자에게 알려 줄 정보, 그리고 리콜로 재입고된 제품의 처리.
- 소비자들에게 보내지는 모든 편지들과 기타 통지문은 리콜의 이유를 명쾌하게 설명하여야 하며, 여기에는 상해 및 잠재적 손실에 관한 정보, 완전한 대처요령을 포함하여야 한다.

6) 무료전화

기업은 리콜 공고에 따른 소비자의 문의에 대응하기 위해 무료 전화(국번 800/888/877/866 등)를 반드시 제공하여야 한다. 일반적으로 이 번호들은 리콜을 위해서만 사용되어야 한다. 역사적으로 살펴볼 때 위원회의 직원은 대다수의 기업 시스템이 소비자와 관련된 사항의 처리, 제품 주문, 수리, 혹은 부속품 관련 사항과는 달리 리콜 공고를

효율적으로 처리하지 못한다는 것을 발견하게 되는데 특히 이러한 일은 광고 게시 직후 수주간에 나타난다. 특히 리콜을 처리할 전화 시스템이 설치되었을 때, 특히 첫 수일 간이나 혹은 수주일은 소비자의 응답에 대해 지나치게 관대하게 평가한다. 한번 광고가 발표되면 더 이상의 처리능력을 부가하기 보다는 감축하기 쉽게 되고 그러면 소비자들은 연결되지 않게 되어 불만을 갖게 되는 것이다.

자동 교환기를 사용하여 응답하든지 혹은 교환원을 사용하여 응답하든지 간에 전화 응답에 사용할 문구와 취급설명이 준비되어야 한다. 교환원이나 녹음 메시지는 기업과 제품의 확인, 리콜의 이유 설명 등으로 시작하여야 한다. 라디오, TV, 구두로 리콜에 대해 전해들은 대개의 소비자들은 그들이 처음 들었던 메시지를 기억하지 못한다. 다시 말하면, 처음 시작할 때, 메시지는 듣는 사람이 행동하여야 할 필요성을 강조하여야 하며, 특별히 메시지가 장황하다면 더욱 그러하다.

CPSC 적합성 평가 직원은 리콜이 공고되기 전에 모든 원고들을 검토하여야 한다. 모든 자동화 시스템은 특별한 문제(예컨대 수리나 부품 설치를 완료하는 문제 등)로 기업과 접촉하고자 하는 소비자들을 위한 전화번호를 준비하여 제공하여야 한다.

7) 웹사이트를 통한 정보

웹 사이트를 통하여 리콜정보를 공지할 경우, 눈에 잘 띄는 위치에 리콜 공고를 등록하고 이용할 수 있게 하여야 한다. 리콜 정보는 안전 정보라고 디자인 된 별개의 아이콘이나 표제와 함께 다른 기업 정보와 분리되어 있어야 한다. 기업은 지정된 리콜 기간 동안 전제품의 회수되지 않은 지난 리콜정보를 제공하여야 한다. 기업은 리콜할 제품의 소유자가 온라인 리콜 해결책을 받기 위해 등록할 기회를 제공하여야 한다.

(6) 기업의 결함제품 확인 및 제품 리콜 계획과 정책의 개발

CPSC의 관할하에 있는 제품을 생산하는 기업은 제품 리콜 혹은 그에 유사한 행동이 필요성이 대두되기 전에 조직 정책과 행동계획을 개발하여야 한다. 이 정책과 이에 관련된 계획은 제품 안전 문제의 조기 발견과 그 대처에 초점을 맞춰야 한다.

(7) 리콜 조정자의 지정

기업의 직원 혹은 기업에 종사하는 피고용인을 “리콜 조정자”로 지정하는 것은 기업이 제품 안전성과 결점의 보고 책임을 만족시키게 되는 중요한 단계이다. 이상적으로는 리콜 조정자가 처음부터 리콜을 시작하고 이행하기 위해 기업 CEO의 승인과 지지와 함께 각 단계에 필요한 전체적인 권한(위원회에 보고하는 것을 포함하여)을 가져야 한다.

1) 리콜 조정자의 책임

CPSC는 리콜 조정자가 다음에 열거한 자격과 책임을 가질 것을 제안하고 있다:

- 법규 관례 및 소비제품안전위원회(CPSC)의 리콜 절차에 대한 지식을 가진 자
- 제품의 안전성에 관한 모든 정보를 받아 처리할 수 있는 기업내에서 중심적인 조정자로서 기능할 수 있는 능력과 권위를 가진 자. 이러한 정보는 예컨대 품질관리 기록, 공학적 분석결과, 테스트 결과, 소비자 불만, 보증 반품과 클레임 제기, 소송, 그리고 보험 배상을 포함한다.
- 제품 리콜을 수행하기 위한 기구로서 기업의 부서 및 사무실을 징발할 수 있는 권위를 가진 자.

- 제품 리콜로 연결될 수 있는 잠재적인 문제 또는 모든 안전 문제 및 보고의무 사항을 기업의 CEO가 알 수 있도록 하는 책임
- 최초 제품 리콜의 의사결정 책임
- CPSC와 기업 간 기본적인 연락관으로서 종사할 책임.

2) 리콜 조정자의 역할

먼저 리콜 조정자는 각 제품들이 안전기준에 일치 될 수 있는지 입증하기 위해 기업의 제품 생산 라인을 충분히 살펴보아야 한다.

만일 그러한 시스템이 현재 사용되지 않고 있다면, 기업은 제품의 동일성을 확인하는 시스템을 만들어야 한다. 모델 넘버 지정과 제조 일자코드는 모든 제품에 사용되어야 하는데 이는 그 제품들이 해당 기업의 이름으로 출고 되었거나, 혹은 다른 회사의 라벨을 부착하고 있다하더라도 마찬가지이다. 만일 제품 리콜이 필요하게 된다면, 이러한 작업들을 통하여 제품의 동일성을 쉽게 확인할 수 있어 해당 제품들만 쉽게 찾을 수 있을 뿐만이 아니라 비용이 많이 드는 전체 제품의 리콜을 하지 않아도 될 것이다. 마찬가지로 일단 특정한 제품이 리콜되어 수리된 후에는 새롭게 수리된 제품에 새로운 모델 번호의 사용 혹은 다른 식별도구의 사용이 허용되어도, 소매업자 및 소비자는 리콜되었던 제품과 새로운 제품을 구분할 수 있게 된다. 생산과정의 변화로 새로운 모델 번호와 일자 코드를 사용할 수 있게 되기까지, 어떤 회사는 리콜된 제품이 점검되고 수리되었다는 것을 표시하기 위해서 스티커 라벨을 사용하여 제품을 구별하기도 한다.

(8) 기록 유지

제품의 리콜 목적은 그 제품들이 배급망에 남아 있는 것 뿐 아니라 이미 소비자의 수중에 있다 하더라도 그 제품들을 수리하여 안전하게 바꾸어 놓는 것이다. 해당제품의 기대수명 기간 동안 각 제품의 설계,

생산, 배포, 그리고 마케팅에 관한 정확한 기록을 유지하는 것은 효율적이고 경제적인 제품 리콜을 위해서 회사 경영에 매우 중요한 일이다. 일반적으로 다음에 예시된 기록들은 안전기준을 충족치 못한 제품의 식별과 리콜수행에 있어서 중요한 사항이 된다:

- 불만, 보증 반품, 보험 배상과 소송의 기록. 이런 종류의 기록은 가장 중요한 것이며, 향후 광범위하게 발생할 우려가 있는 안전 문제를 알려주는 것이다.
- 생산 기록: 전체 생산과정이 나타난 정확한 생산 기록 자료가 보존 되어야 한다. 생산라인(lot) 번호, 그리고 각각의 과정들과 연관되는 제품코드, 부품 단위, 생산된 제품, 부품 혹은 대체 부품의 수량, 그리고 결함 제품이나 부품을 기업이 빨리 식별할 수 있게 해 주는 다른 적절한 정보
- 출고 기록: 생산라인 상 개별제품들의 출하지, 생산과정의 가동, 선적 또는 판매 물량, 도착 일자, 그 목적지 등의 자료가 보관되어야 한다.
- 품질관리 기록: 설계 및 제품생산에 있어 발생 가능한 하자 식별을 할 수 있게 해주는 개별 생산과정들의 평가 및 품질 관리 검사 결과를 기록한다. 그것은 또한 개선조치의 범위를 계획하거나 제한하는 것에도 도움이 된다.
- 제품등록카드: 제품 구매자가 기록하여 반송한 제품등록카드는 리콜할 제품의 소유자 확인에 중요한 자료이다. 단지 소비자는 이 카드를 기록하고 반송하는 것이 쉬우면 쉬울수록 생산자에게는 더 많은 제품등록카드가 회수되는 것이다. 예를 들어 어떤 기업은 반송용 주소가 인쇄되어 있고, 이미 우편요금이 지불되었으며, 거기에 미리 제품 인식 정보(예컨대 모델 번호, 형식 번

호, 제품 특징)들을 인쇄한 카드를 준비하기도 한다. 인센티브를 부여함으로써 제품등록카드 회수율을 높일 수 있다. 인센티브는 당 기업에서 팔고 있는 여타 제품을 구입하는 쿠폰, 부속 제품, 혹은 주기적으로 경품이 걸린 제품 행사 참가 등이 될 수 있다. 카드로부터의 정보는 만약 리콜이 필요할 경우, 손쉽게 검색할 수 있는 데이터베이스임으로 잘 보관할 필요가 있다.

- 회원권/보너스/고객 우대카드: 많은 상점에서 사용하고 있는 회원권이나 전체 소비자가 사용할 수 있는 보너스 제공 및 고객 우대카드는 리콜 제품의 보유자를 알아내는데 유용한 자료이다. 이러한 자료의 이용과 저장은 리콜의 처리에 있어 좋은 결과를 가져온다.
- 신용카드 구매: 신용카드로 리콜 제품을 구매한 기록을 이용하여 리콜 제품의 소유자를 식별하고 통지하는 기업들이 증가하고 있다. 발행은행의 협조 혹은 기업의 독자적인 신용카드를 통하여 다수의 리콜 제품 소유자들에게 직접적으로 리콜을 통보해 준다. 가끔 일반적으로 통지하는 전통적인 방법보다 기피되기도 한다.

제 2 절 일본의 제품리콜제도

1. 전기용품안전법제에 관한 내용

(1) 전기용품 유통 전의 조치

1) 품목의 지정

일본에서 전기용품이란, 일반용전기공작물(전기사업법(電氣事業法) 제38조 제1항에서 규정하는 일반용전기공작물을 말함)의 구성 부분이 되거나, 또는 그것에 접속하여 사용되는 기계, 기구 또는 재료로서 政 令(전기용품안전법 시행령)에서 정한 것을 말한다(전기용품안전법 제2조

제1항, 시행령 제1조). 이와 같이 政令에서 전기용품으로 지정된 것 중 그 구조 또는 사용방법 등에 있어서 사용상황에 따라 감전, 화재 등 위험 또는 장애를 발생시킬 우려의 정도가 심각한 것⁴⁶⁾에 대해서는 ‘특정전기용품’으로 지정되고(동법 제2조 제2항), 특정전기용품으로 지정되지 않은 전기용품은 ‘특정전기용품 이외의 전기용품’으로 지정된다. 한편, 특정전기용품은 다른 전기용품과는 달리 제3자의 국내등록검사기관 또는 외국등록검사기관에 의한 적합성검사를 받아야만 한다(동법 제9조). 현재에는 특정전기용품 115품목(예, 전선류, 배선기구, 직류전원장치 등),⁴⁷⁾ 특정전기용품이외의 전기용품 339품목(예, 오디오 기기, 복사기, 아크용접기 등)⁴⁸⁾ 합계 454품목이 각각 지정되어 있다.

이러한 ‘품목 지정’의 방식에 의할 경우 전기용품이라고 하여도 政令에서 품목지정이 되지 않은 경우에는 전기용품에 해당되지 않아 동법의 대상이 되지 않는다. 다만, 동법의 대상이 되지 않는다고 하여도 소비자가 사용함에 있어서 중대한 사고⁴⁹⁾가 발생한 경우에는 소비생활용품안전법(消費生活用製品安全法)의 규제대상이 되고, 제조물의 결함에 의해 사람의 생명, 신체 또는 재산과 관련된 피해가 발생한 경우에는 제조물책임법(製造物責任法(P L 法))에 의해 손해배상책임을 부담하게 된다.⁵⁰⁾

46) ‘위험 또는 장애를 발생시킬 우려의 정도가 심각한 것’이라 함은 제품의 잠재적 위험성, 제품사고발생의 개연성, 제품의 선택성 등을 고려하여 종합적으로 판단하여야 하지만, 구체적으로는 ① 전선·배선기구와 같이 장기간 연속적으로 무감시 상태에서 사용하는 것, ② 치료용 전기기구와 같이 인체에 직접 접촉되어 사용하는 것 등을 말한다(經濟産業省商務情報政策局製品安全課(編), 前掲書, 63頁).

47) 품목의 내용은 http://www.meti.go.jp/policy/consumer/seian/denan/hourei/denkiyouhin_ichiran/tokutei_denki.htm 참조.

48) 품목의 내용은 http://www.meti.go.jp/policy/consumer/seian/denan/hourei/denkiyouhin_ichiran/tokuteigai_denki.htm 참조.

49) 예컨대, 사망사고, 중증병사고(重症病事故, 30일 이상 치료를 요하는 부상질명 또는 후유장애사고를 의미함), 일산화탄소중독사고, 화재사고 등

50) 그런데, 일본에서는 현재와 같이 전기용품의 지정을 政令으로 한정 열거하는 방식에 의할 경우, 신기술을 채용한 전기제품에 리스크가 있다고 하여도 그러한 제품이 政令에서 전기용품으로 지정이 되지 않으면 소비자 안전을 확보할 수 없다는

전기용품의 제조⁵¹⁾ 또는 수입 사업을 하는 자는 省令(전기용품안전법 시행규칙)에서 정하는 전기용품의 구분에 따라 사업개시일로부터 30일 이내에 소정의 사항을 경제산업대신에게 신고하여야 하며, 신고한 사항에 변경이 있을 때에도 신고하여야 한다. 여기서 소정의 사항이라 함은 ① 이름(명칭), 주소, 대표자 이름(법인의 경우), ② 전기용품의 형식 구분⁵²⁾, ③ 해당 전기용품을 제조하는 공장(사업자)의 명칭과 소재지(다만, 수입 사업자의 경우는 해당 전기용품의 제조사업자의 이름(명칭)과 주소) 등을 말한다(동법 제3조, 시행규칙 제2조 내지 제4조). 이와 같이 사업의 신고를 의무화한 것은 동법 제27조에 의해 표시되어 있지 않은 전기용품의 판매는 원칙적으로 금지되어 있어서 신고사업자에게 전기용품에 표시를 할 법적 권능을 부여하기 위해서이다.⁵³⁾

그리고 사업자가 ‘전기용품의 형식 구분’에 의해 사업신고를 하면, 신고 내용에 의해 경제산업대신은 사업자가 어떠한 제품을 취급하고 있는지를 파악할 수 있고, 보고장수·출입검사·개선명령·표시금지 등의 처분 대상으로 되는 상대방 및 대상 제품 등을 특정할 수 있게 된다. 이를 통하여 장래에 특정 전기용품이 기준적합의무에 위반되었을 경우 ‘형식 구분’에 따라 표시 금지 등을 명령함으로써 보다 용이하게 위험하다고 판정된 전기용품의 유통을 방지할 수 있게 된다.

비판이 제기되고 있다. 이러한 이유로 政令에서 한정 열거하는 방식보다는 ‘일반전기공작물의 부분에 해당되고, 이에 접속하여 사용되는 기계, 기구 또는 재료에 대해서는 원칙적으로 전기용품으로 지정하는 방식(네거티브리스트 방식)’이 주장되고 있다. 이에 대해서는 電気用品の安全に関する技術基準等に係る調査検討会, 「電気用品安全法技術基準体系等見直し基本-計画」, 2010, 5頁-6頁 참조.

51) ‘제조’라 함은 전기용품을 완성시키는 행위를 말하며, 여기에는 전기용품의 부품 제조는 포함되지 않는다. 또한, 완성시키는 행위를 하청 준 경우에는 하청사업자에게 신고의무가 있다.

52) ‘전기용품의 구분’은 시행규칙 별표 제1에서 고무계열 절연전선류, 금속제전성관류 등 20가지로 분류되어 있고, ‘형식의 구분’은 시행규칙 별표 제2에서 전기용품의 구조, 재질 또는 성능 등에 의해 분류되어 있다.

53) 経済産業省商務情報政策局製品安全課(編), 前掲書, 64頁.

2) 전기용품에 대한 검사

전기용품에 대해 실시되는 검사는 사업자에 의한 자주검사(自主検査)와 등록검사기관에 의한 적합성검사로 나뉘어 진다. 자주검사는 특정전기용품을 포함한 모든 전기용품에 대해 실시하는 검사이고, 적합성검사는 특정전기용품에 대해서만 실시하는 검사이다.

① 신고사업자에 의한 자주검사

규제대상의 전기용품을 제조 또는 수입하려고 신고한 사업자(신고사업자)는 규제대상의 전기용품을 제조하거나 수입할 때에 당해 전기용품이 經濟産業省령으로 정한 기술상의 기준(이하, ‘기술기준’이라 한다)⁵⁴⁾에 적합하도록 하여야 한다. 즉, 신고사업자는 기술기준에 적합하도록 전기용품을 제조 또는 수입하여야 하고, 이를 위하여 적합성을 확인하기 위한 검사(자주검사)를 실시하여야 한다. 그리고, 그 검사기록을 작성하여 3년간 보존하여야 한다(동법 제8조, 시행규칙 제11조 제3항).⁵⁵⁾ 이와 같이 신고사업자에게 기준적합의무를 부과한 것은 전기용품에 대한 표시권능을 갖고 있기 때문이다.

한편, 신고사업자가 기술기준 적합의무를 위반한 경우, 직접 형벌이 부과되는 것은 아니지만, 동법 제11조에 의한 개선명령의 대상이 될

54) 기술기준에 대해서는 현재 일본 독자의 省令(電気用品の技術上の基準を定める省令)으로 정한 기술기준(제1항 기준)과 동 省令 제2항 규정에 근거하여 1983년에 새롭게 추가된 국제규격에 준거한 기술기준(국제전기표준회의(IEC)가 정한 규격에 정합화된 기준) 2가지가 있다. 기술기준에 대한 상세한 내용은 日本電気協会(編), 「電気用品の技術基準の解説」, 日本電気協会, 2010 참조. 기술기준의 문제점 및 개선방안에 대해서는 電気用品の安全に関する技術基準等に係る調査検討会, 「電気用品安全法技術基準体系等見直し基本-計画」, 2010; 技術基準に関する問題点とその解決の方向性について(http://www.tech.nite.go.jp/standard/safety3/shiryo/02/02_shiryo2-2.pdf) 참조.

55) 다만, 경제산업대신의 승인 하에 특정 용도(예, 외국관광객의 선물용 모델 등)로 사용되는 전기용품을 제조 또는 수입하는 경우와 시험적으로 제조 또는 수입하는 경우(예, 제품개발 및 테스트 등에 있어서 사내용으로 표시되어 있는 경우)에는 그러하지 아니하다(동법 제8조 제1항 단서)

뿐만 아니라 안전성에 특히 문제가 있을 때에는 동법 제12조에 의한 표시 금지 또는 동법 제42조의5에 의한 위험방지명령의 대상이 된다. 이는 전기용품이 대량생산되는 과정에서 우발적으로 일부 제품이 기술기준에 적합하지 않음에도 불구하고 유통될 경우, 사업자에 대해 일률적으로 직접 형벌을 부과하기 보다는 개선명령 등 사업자에게 대응 수단을 선택하도록 하는 것이 적절하다고 판단하였기 때문이다.⁵⁶⁾

② 등록검사기관에 의한 적합성검사

특정전기용품은 구조, 사용방법 및 기타 사용상황에 비추어 볼 때 특히 위험 또는 장애가 발생할 우려가 심각한 것이어서, 신고사업자는 특정전기용품이 기술기준에 적합한지에 대하여 동법 제8조 제2항에 의한 자주검사에 추가해서 경제산업대신으로 부터 등록을 받은 검사기관(국내등록검사기관 또는 외국등록검사기관)⁵⁷⁾에게 별도의 적합성 검사를 받아야만 한다. 적합성검사 후 부적합한 경우도 있을 수 있기 때문에 신고사업자는 특정전기용품을 판매할 때까지 적합성검사를 받아야 하고, 검사기관이 발급하는 증명서를 교부받아 보존하여야 한다(동법 제9조 제1항). 다만, 수입하려고 하는 전기용품에 대해서 미리 외국제조사업자가 검사기관의 적합성검사에 상당하는 검사를 받아 합격서를 교부받은 경우에는 해당 외국제조사업자의 신청에 따라 검사기관이 교부한 ‘합격서의 사본’을 수입업자가 보관하는 것으로 적합성 검사의 의무를 이행한 것으로 간주된다. 그렇기 때문에 새롭게 수입사업자 스스로 적합성 검사를 받을 필요는 없다(동법 제9조 제1항

56) 經濟産業省商務情報政策局製品安全課(編), 前掲書, 69頁.

57) 국내등록검사기관으로는 (재)일본전기안전환경연구소, (재)일본품질보증기구, (사)일본전선종합기술센터, TÜV Racinland Japan(주), (주)UL Japan 등이 있고, 외국등록검사기관으로는 UL-US, ITS HKG, TÜV LGA, TÜV RHK, 중국품질인증센터, Electrosuisse 등이 있다. 각 기관에 대한 홈페이지주소 등 상세한 내용은 http://www.meti.go.jp/policy/consumer/seian/denan/kensakikan/kensakikan_list.htm 참조.

단서, 시행규칙 제13조). 이 경우의 ‘합격서 사본’의 유효기간은 政令 별표 제1에 규정되어 있으며, 외국제조사업자가 합격서의 교부를 받은 날로부터 기산된다(시행령 제2조).



한편, 적합성검사에서 검사대상이 기술기준에 적합함에도 불구하고 국내등록검사기관이 신고사업자에게 증명서를 발급하지 않은 경우에는 동법 제33조 제2항에서 규정한 공정하지 않은 적합성검사를 실시한 것으로 간주되어, 해당 검사기관은 동법 제40조의2에 의한 개선명령, 동법 제41조 및 제42조의4에 의한 등록취소의 대상이 될 수 있다. 그리고, 적합성검사의 결과에 대해 이의가 있는 신고사업자는 동법 제52조의 규정에 의해 경제산업대신에게 검사기관으로 하여금 다시 적합성검사를 실시하도록 명령할 것을 신청할 수 있다.⁵⁸⁾

3) 표시의 의무

신고사업자가 전기용품이 기술기준에 적합한지에 대한 자주검사를 실시한 후 검사기록의 작성 및 보존의무를 이행하였거나(동법 제8조 제2항), 특정전기용품이 자주검사와 더불어서 등록검사기관으로부터의 적합성검사를 받은 후 증명서를 교부받아 보존하는 의무를 이행하였다면(동법 제9조 제1항) 전기용품에 법령에서 정한 사항(신고사업자의 명칭, 특정전기용품의 경우 등록검사기관의 명칭, PSE마크,⁵⁹⁾ 정격전압, 정격전류 등)을 표시하여 판매할 수 있다(동법 제10조 제1항, 시행

58) 經濟産業省商務情報政策局製品安全課(編), 前掲書, 74頁. 검사기관의 인정·승인·감독에 대해서는 동법 제29조 내지 제42조의4에 상세히 규정되어 있다.

59) 특정전기용품에 대해서는 마름모꼴의 PSE마크가, 특정전기용품 이외의 전기용품에 대해서는 원형의 PSE마크가 표시된다.

특정전기용품	특정전기용품 이외의 전기용품
	

※ PSE는 Product Safety of Electrical Appliance and Material의 약자이다.

규칙 제17조). 그렇기 때문에 일정한 절차(예컨대, 신고)를 이행한 사업자에 대해서만 표시권능이 부여되어 있고, 그렇지 않은 사업자에 의한 전기용품상의 표시는 위법한 표시가 된다.⁶⁰⁾

4) 판매 등의 제한

전기용품을 제조, 수입 또는 판매하려는 자는 전기용품에 법령에서 정한 사항(PSE마크 등)을 표시하지 않으면 판매 또는 판매할 목적으로 진열할 수 없다(동법 제27조).⁶¹⁾ 여기서 금지되는 행위는 표시되지 않은 전기용품을 ‘판매하는 것’과 ‘판매의 목적으로 진열하는 것’이다. 판매하는 것은 대가를 조건으로 상대방에게 양도하는 것을 의미하며, 당해 전기용품이 현실에서 상대방에게 인도된 때에 위반행위가 완성된다. 그러나 이와 같은 판매행위 자체만으로는 규제의 실효성이 떨어지므로, 판매 목적으로 상점에 진열하는 행위도 금지할 필요가 있어서 법률에 규정하게 된 것이다.⁶²⁾

한편, 판매사업자는 전기용품에 표시되어 있는지 여부와 동법 제10조에서 정한 표시방법에 의한 것인지 여부를 확인하는 것만으로 충분하며, 신고사업자가 자주검사를 실시하였는지, 검사기록을 보존하고 있는지, 기술적합성검사를 받았는지 등에 대해서는 책임을 지지 않는다.

60) 經濟産業省商務情報政策局製品安全課(編), 前掲書, 75頁.

61) 만약 전기용품에 소비자가 혼동하기 쉽게 표시하여 판매한 경우에는 동법 제12조(판매 제한)와 제10조(표시 의무) 위반이 동시에 성립한다. 이러한 경우에는 제10조의 위반이 제12조 위반에 흡수되고 벌칙은 제12조 위반에 대해서만 적용된다.

62) 經濟産業省商務情報政策局製品安全課(編), 前掲書, 80頁.

(2) 전기용품 유통 후의 조치

1) 개선명령

경제산업대신은 신고사업자가 제조 또는 수입하는 전기용품이 기준 적합의무에 적합하지 않다고 인정될 경우에 신고사업자에게 전기용품의 제조·수입·검사의 방법 및 기타 업무의 방법에 대해 필요한 조치를 취할 것을 명할 수 있다(동법 제11조).⁶³⁾ 즉, 개선명령은 신고사업자가 제조 또는 수입하는 전기용품이 기술기준에 위반된다고 인정되는 경우(예컨대, 부품을 교환하는 것으로 개선할 수 있는 등 안전상으로 그 정도가 경미한 위반의 경우)에 발동되는 것이다. 반면, 그 위반의 내용에 있어서 위험 또는 장애의 발생 우려가 특히 많은 경우에는 동법 제12조에 의한 표시금지명령 또는 동법 제42조의5에 의한 위험방지명령이 발동된다.⁶⁴⁾ 그리고, 개선명령을 위반한 경우에는 동법 제12조 제3호의 규정에 의해 표시의 금지 대상이 된다.

2) 표시의 금지

경제산업대신은 ① 기술기준에 부적합한 전기용품을 신고사업자가 제조 또는 수입한 경우에 위험 또는 장애의 발생을 방지하기 위하여 특히 필요하다고 인정될 때, ② 동법 제8조 제2항에 의한 자주검사의 실시 및 검사기록의 작성·보존의무를 이행하지 않을 때, ③ 동법 제9조 제1항에 의한 기술기준 적합성검사의 수검의무를 이행하지 않았을 때, ④ 동법 제11조에 의한 개선명령을 위반하였을 때에는 신고사업자에 대해 1년 이내의 기간을 정하여 전기용품에 표시하는 것을 금지할 수 있으며(동법 제12조), 이를 통하여 당해 전기용품의 유통을 정지시킬 수 있다.

63) 한편, 신고를 하지 않고 전기용품을 판매하는 경우에는 개선명령의 대상이 아니라 벌칙의 대상이 된다.

64) 經濟産業省商務情報政策局製品安全課(編), 前掲書, 76頁.

표시의 금지를 규정하게 된 이유는 개선명령만으로 소비자를 신속하게 보호할 수 없기 때문이기도 하지만, 신고사업자가 자주검사의 실시 또는 적합성검사의 수검 등 법률에서 정한 의무를 이행하지 않아 표시에 대한 신뢰성이 훼손되었기 때문이기도 하다.⁶⁵⁾

3) 위험방지명령(리콜) 등

경제산업대신은 전기용품을 제조, 수입 또는 판매하는 사업자가 동법 제10조에 의한 표시를 하지 않고 전기용품을 판매하였거나, 기술기준에 적합하지 않은 전기용품을 제조, 수입 또는 판매한 경우에 당해 전기용품의 회수 등 필요한 조치를 취하도록 명령할 수 있다(동법 제42조의5). 이러한 위험방지명령은 본 논문에 있어서 중요한 논점이므로 이후에 보다 상세히 살펴보겠다.

4) 보고의 징수

전기용품 유통 후 불량전기용품으로 인한 위해의 차단과 재발 방지를 위해 경제산업대신은 政令에서 정한 바에 의해 필요한 한도에서 전기용품의 제조, 수입 또는 판매 사업을 하는 자, 그리고 전기용품을 부품 또는 부속품으로 사용하여 물품을 제조하는 자에게 업무에 관한 사항을 보고하도록 할 수 있다(동법 제45조 제1항). 여기서 ‘업무에 관한 사항’은 政令에서 제조 및 수입하는 사업자와 판매하는 사업자에 따라 달리 정해여 있다. 전기용품을 제조 및 수입하는 사업자가 보고해야 하는 사항은 전기용품의 형식, 수량, 제조 또는 보관 및 판매 장소, 검사기록의 내용, 주된 판매처, 당해 전기용품의 사용에 의해 발생된 위해 및 그 재발의 방지를 위해 강구한 조치 등이다(시행령 제3조 제1항). 전기용품을 판매하는 사업자가 보고해야 하는 사항은 전기용품의 종류, 수량, 보관 또는 판매 장소, 구입처, 주된 판매처

65) 經濟産業省商務情報政策局製品安全課(編), 前掲書, 78頁.

등이다(동조 제2항). 이와 같이 政令으로 보고사항을 명확하게 규정한 것은 보고 자체가 국민에게 과중한 부담이 될 수 있기 때문이다.

그리고, 사업자와는 별개로 경제산업대신은 필요한 한도에서 국내등록검사기관에 대해 업무 또는 經理 상황을 보고하도록 할 수 있다(동법 제45조 제2항). 사업자와는 달리 국내등록검사기관에게 업무 뿐만 아니라 경리 상황을 보고 대상으로 한 것은 국내등록검사기관의 공정성을 확보할 필요가 있기 때문이다.⁶⁶⁾

5) 출입검사

경제산업대신은 필요한 한도⁶⁷⁾에서 경제산업성 직원 또는 제품평가기술기반기구(NITE)⁶⁸⁾로 하여금 전기용품의 제조, 판매 또는 수입 사업을 하는 자—전기용품을 부품 또는 부속품으로 사용하여 물품을 제조하는 자를 포함하여—의 사무소, 공장, 사업장, 점포 혹은 창고에 출입하여 전기용품 및 관련 장부와 서류를 검사하거나 관계자에게 질문할 수 있다(동법 제46조 제1항). 제품평가기술기반기구에 의한 검사는 경제산업대신의 지시에 의해 실시되며, 경제산업대신은 검사 업무의 적정한 실시를 확보하기 위해 필요하다고 인정될 때에는 제품평가기술기반기구에 대해 필요한 명령을 할 수 있다(동법 제46조의3).

그리고, 사업자와는 별개로 경제산업대신은 직원 또는 제품평가기술기반기구를 통하여 국내등록검사기관의 사무소 또는 사업소에 출입하여 업무의 상황 혹은 장부, 서류, 기타 물건을 검사하거나 관계자에게 질문할 수 있다(동조 제2항).

66) 經濟産業省商務情報政策局製品安全課(編), 前掲書, 108頁.

67) 출입검사가 남용되어서는 안되기 때문에, 법률에서는 ‘필요한 한도’라고 규정하며 제한하고 있다. 이러한 경우로는 전기용품의 제조, 수입 또는 판매하는 사업자가 전기용품안전법상 의무를 준수하고 있는지 감독할 필요가 있을 경우, 위험방지 명령을 발동할 때 필요한 정보를 수집할 필요가 있는 경우 등이 있다.

68) 제품평가기술기반기구는 經濟産業省 소관의 독립행정법인(獨立行政法人)으로서, 공업제품 등에 관한 기술상의 평가 및 품질에 관한 정보의 수집·제공 등을 주된 업무로 한다.

2. 전기용품안전법상 위험방지명령(리콜제도)⁶⁹⁾

(1) 위험방지명령의 의의 및 필요성

경제산업대신은 전기용품을 제조, 수입 또는 판매하는 사업자가 동법 제10조에 의한 표시를 하지 않고 전기용품을 판매하였거나, 기술기준에 적합하지 않은 전기용품을 제조, 수입 또는 판매함으로써 위험 또는 장애가 발생할 우려가 있다고 인정될 경우, 또는 이미 발생된 위험 또는 장애의 확대를 방지하기 위하여 판매된 당해 전기용품의 회수, 기타 필요한 조치를 취할 것을 명령할 수 있다(동법 제42조의5).

물론, 표시 위반 및 기술기준에 부적합한 전기용품에 의해 위험 또는 장애가 발생할 우려가 있는 경우, 사업자가 스스로의 의사에 의하여 해당 전기용품을 수리, 교환 또는 회수함으로써 문제를 해결하는 것이 타당하다(자발적 리콜).⁷⁰⁾ 그러나, 사업자는 기업이미지의 저하, 판매 감소에 대한 영향, 회수비용에 대한 부담, 언론매체에 대한 대응의 이유로 문제 해결을 회피하는 경향이 있다. 그러므로 행정청이 소극적인 입장에 있는 사업자에 대하여 필요한 경우에 신속하고 정확하게 해당 전기용품을 회수하는 등 조치를 취하도록 명령하는 것이 위험 또는 장애 방지에 의한 소비자 보호의 관점에서 실효적일 수도 있다(강제적 리콜). 또한 기술기준에 적합하지 않은 전기용품을 신고사업자가 제조 또는 수입하여 시장에 유통시켜서 당해 전기용품의 사용에 의해 화재 등이 발생할 경우에는 사업자에 대하여 행정처분 뿐만 아니라 민형사상의 책임⁷¹⁾으로까지 확대될 수 있기 때문에—결국에는

69) 이하의 내용은 經濟産業省商務情報政策局製品安全課(編), 前掲書, 103頁-105頁을 참고로 저자가 수정 보완한 것임을 밝힌다. 그리고 전기용품안전법에는 전기용품의 회수(리콜)절차에 관한 상세한 규정이 없으므로, 회수(리콜)절차에 관한 상세한 내용은 http://www.meti.go.jp/product_safety/recall/handbook2010.pdf 참조.

70) 소비생활용품안전법에는 자발적 리콜에 관한 규정(제38조 제1항)이 있지만, 전기용품안전법에는 자발적 리콜에 관한 규정이 없다.

기업의 도산으로 연결됨—, 행정청이 나서서 이러한 단계에 이르기 전에 위험방지명령을 발동하는 것이 필요하다.

(2) 위험위험방지명령이 발동되는 경우

동법 제42조의5에 근거하여 위험방지명령이 발동되는 경우는 다음의 ①, ②의 사유에 의해 위험 또는 장애가 발생할 우려가 있다고 인정되어서, 그러한 위험 또는 장애의 확대를 방지하기 위해 특히 필요하다고 경제산업대신이 인정할 때이다.

- ① 전기용품의 제조, 수입 또는 판매하는 사업을 하는 자가 동법 제10조 제1항의 규정에 의한 표시를 하지 않고 전기용품을 판매하였을 것
- ② 신고사업자가 기술기준에 적합하지 않는 전기용품을 제조, 수입 또는 판매하였을 것

①의 경우는 전기용품의 제조사업자 및 수입사업자가 전기용품안전법을 위반하여 적합성 검사(자주검사)를 실시하지 않은 경우, 검사기록을 작성 및 보존하지 않은 경우 - 특정전기용품은 자주검사에 추가해서 적합성검사를 수검하지 않았거나 증명서를 받아서 보존하지 않은 경우 -, 동법에 근거하여 표시를 하지 않은 전기용품을 판매한 경우, 판매사업자가 표시되어 있지 않은 전기용품을 판매한 경우를 말한다.⁷²⁾ 다만, 동법 제27조 제2항에 의하여 특정용도로 사용될 전기용

71) 사업자가 제조, 수입 또는 판매를 하는 전기용품에 의한 법적 책임에 대해서는 전기용품안전법상의 개선명령·위험방지명령과 같은 행정상 책임 뿐만 아니라, 형사상 책임, 민사상 책임도 있다. 형사상 책임으로서는 해당 제품에 의해 사용자가 사망 혹은 부상을 입은 경우에 과실상해죄 또는 과실차사죄가 문제될 수 있다. 민사상의 책임으로는 불법행위책임에 의한 손해배상이 고려될 수 있다. 다만, 민사상 손해배상의 경우 피해자가 가해자의 과실을 증명해야 하는데, 이러한 증명이 곤란한 경우가 많다. 그래서 사업자의 과실을 요건으로 하지 않고 제조물에 흠결이 있다는 것을 요건으로 손해배상을 요구할 수 있는 제조물책임법이 제정되어 있다(矢野友三郎, “経年劣化に伴う家電製品の事故”, 『予防時報』, 第235号(2008). 39頁-40頁).

72) 이와 같이 표시하지 않고 전기용품을 판매한 경우에는 동법 제27조 제1항의 규

품에 대해서 경제산업대신이 승인한 경우에는 표시를 하지 않고 판매를 하여도 위험방지명령의 대상이 되지 않는다.

그리고, ②의 사유와 같이 기술기준 적합의무의 위반을 발동 요건으로 한 것은 신고사업자가 기술기준에 적합하지 않은 전기용품을 임의적으로 표시하여 판매할 수 있기 때문이다. 또한, 제조 및 수입 단계에서 위험방지명령을 발동할 수 있도록 한 것은 판매에 이르기 전에 사전에 그 출하를 정지시켜 유통을 막을 필요가 있기 때문이다.

(3) 위험방지명령의 구체적인 내용 및 벌칙

위험방지명령은 신고사업자로 하여금 공개적으로 해당 전기용품의 회수, 수리, 출하 정지 등의 조치를 취하도록 명령하는 것을 내용으로 한다. 이와 관련해서 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. ① 회수를 할 경우에는 신고사업자가 소비자에게 판매되고 있는 전기용품 및 판매점에서 보유하고 있는 전기용품을 신문광고 및 판매점의 포스터를 통해 그 회수에 최대한 노력해야 한다. ② 전기용품의 회수까지는 아니지만, 수리로서 충분하다고 인정되는 경우와 아직 출하되지 않고 창고에 보관되어 있는 경우에는 회수를 명령하기 보다는 수리를 명령하는 것이 타당할 수 있다. ③ 신고사업자가 이미 전기용품에 표시하여 창고에 보관하고 있는 경우에는 필요한 수리, 수선이 끝날 때까지 출하를 정지하도록 명령하여야 한다.

경제산업대신에 의한 위험방지명령을 위반한 자에 대해서는 동법 제57조 제6호의 규정에 의해 1년 이하의 징역 또는 100만엔 이하의 벌금에 처하거나, 이를 병과할 수 있다. 그리고 동법 제59조 제1호의 규정에 의해 위험 또는 장애가 발생할 우려가 있거나, 위험 또는 장애의 확대를 방지하기 위해 행정청이 특히 필요하다고 인정한 경우,

정(판매제한)을 위반한 것으로 된다.

행위자와는 별개로 행위자와 일정한 관계에 있는 법인에 대해 개인과 비교하여 가중(100배)된 벌금형(1억엔 이하)을 과할 수 있다.

3. 위험방지명령의 실효성 확보를 위한 강제집행

(1) 의 의

전기용품의 안전성 확보는 전기용품의 사용으로 인한 소비자 또는 일반 국민의 생명·신체 및 재산에 대한 피해를 방지하는 것이다. 그래서 일본 전기용품안전법은 소비자를 위험 또는 장해로부터 보호하기 위하여 사업자에게 위험방지명령에 의한 회수 등의 의무(대체적 작위의무)를 부과하고 있다. 하지만, 이와 같은 의무는 사업자의 자발적 의무이행이 될 경우에 그 의미를 가진다. 만약, 사업자가 자신에게 부여된 의무를 이행하지 않을 경우, 행정청은 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하고 의무에 대한 실효성을 확보하기 위하여 강제집행과 같은 물리력을 행사할 수 밖에 없다. 특히, 이미 시중에 유통 중인 전기용품에 대한 리콜의 경우, 이와 같은 물리력의 담보는 그 의미가 크다고 하겠다.

일본에서의 강제집행 종류로는 우리나라와 마찬가지로 대집행, 집행벌, 직접강제, 강제징수 등이 있다. 이 중에서 위험방지명령에 의한 회수의무 등과 같은 대체적 작위의무 위반에 대하여 일반적으로 인정될 수 있는 강제집행의 방법은 행정대집행법(行政代執行法)에 의한 대집행이다. 왜냐하면, 행정대집행법은 ‘달리 법률에서 정함이 있는 경우를 제외하고는 이 법률이 정하는 바에 의한다(제1조)’는 규정에 의해 행정강제의 일반법적인 지위에 있으며, 동법 제2조에서는 ‘타인이 대신하여 할 수 있는 행위(대체성 있는 행위)’에만 행정대집행을 행사할 수 있도록 범위를 한정하고 있기 때문이다.⁷³⁾

73) 행정대집행법 이전의 행정집행법 제5조에는 실효성확보수단으로 행정대집행 의

(2) 법적 근거

일본 明治憲法時代에는 프로이센사상의 영향 하에 있었기 때문에, 행정행위에는 그 속성으로 자력집행력이 있고, 행정청에게 행정행위를 행사할 권한이 부여되었을 때에는 그 내용에 관한 강제집행권도 동시에 수권되어 있다고 보았다.⁷⁴⁾ 따라서 법률규정이 없는 경우에도 하명·금지에 의하여 부과된 의무는 언제나 강제집행을 행사할 수 있었다. 그러나 기본적 인권의 존중을 기본원리로 하는 日本国憲法 하에서는 하명과 강제는 별개의 행위이며, 하명에 의하여 의무지워진 내용을 어떠한 수단으로 실시할지는 강제 그 자체의 성질에 따라 개별적으로 고려하여야 하므로, 하명권의 근거법이 당연히 강제권의 근거법이라고는 할 수 없다는 주장이 지배적인 견해로 되었다. 즉, 행정상 명령권과 강제권은 차원이 다른 것이며, 행정상 강제집행의 권한 내지 행정행위의 집행력은 행정적 명령권 내지 행정행위의 본질적 속성이라고 할 수 없고, 그 자체를 바탕으로 하는 실정법의 근거에 의하여 창설되는 것으로 보게 된 것이다. 이에 따라 강제집행은 의무를 명하는 법규와는 별도로 그 의무의 이행을 강제하는 법적 근거를 필요로 하게 되었다.⁷⁵⁾

결국, 사업자가 전기용품안전법상 위험방지명령에 의한 회수의무라는 대체적 작위의무를 이행하지 않은 경우에 행정청이 이행확보 수단으로 대집행을 행사하기 위해서는 반드시 근거법규가 있어야 한다.

에 집행벌과 직접강제도 규정하고 있었으나, 행정대집행법이 제정되면서 집행벌과 직접강제는 제외되었다. 집행벌을 일반적 수단으로 규정하지 않은 것은 그 효용이 비교적 적을 뿐만 아니라 오히려 형벌에 의한 간접강제에 의하여 대부분 그 목적을 달성할 수 있고, 사람이나 재산에 직접 실력을 가하는 직접강제는 지나치게 인권의 침해우려가 있어 이를 일반적으로 인정하는 것은 타당하지 않기 때문이다.

74) 原田尚彦, 「行政法要論」, 学陽書房, 2005, 220頁; 塩野宏, 「行政法 I」, 有斐閣, 2006, 208頁.

75) 塩野宏, 前掲書, 209頁.

일본에서는 대집행의 근거법규로서 일반법인 행정대집행법이 있고 소방법을 비롯한 개별법⁷⁶⁾이 있는데, 전기용품안전법에는 우리나라⁷⁷⁾와는 달리 대집행에 관한 규정이 없다. 그렇다면, 전기용품안전법상의 의무를 위반하며 유통되고 있는 전기용품에 대해 대집행을 행사할 경우 행정대집행법만으로도 충분한지가 문제가 된다. 이에 대해 개별법에 반드시 대집행에 관한 규정이 있어야 하는 것은 아니고, 근거법규에서 대체적 작위의무를 부과하고 있으면 따로 특별한 규정이 없는 한 당연히 행정대집행법의 적용을 받게 된다.⁷⁸⁾

(3) 대집행의 주체

대집행을 결정하고 이를 실행할 수 있는 권한을 가진 자는 당해 행정청이다(행정대집행법 제2조). 여기서 당해 행정청이란 법령에 근거하여 대집행의 대상이 되는 대체적 작위의무를 부과한 행정청을 의미한다. 그것은 국가기관일 수도 있고, 지방자치단체의 기관일 수도 있다.⁷⁹⁾ 그러나 대집행을 현실로 수행하는 자는 반드시 당해 행정청이어야 하는 것은 아니다. 동법 제2조에서 “해당 행정청은 스스로 의무자가 행해야 할 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하고”라고 규정하고 있는 바에 의하여 제3자로 하여금 행정대집행을 수행하도록 할 수 있다. 그러므로, 전기용품안전법상 위험방지명령에 의한 회수의무를 부과한 행정청은 경제산업대신이므로, 경제산업대신이 대집행의 주체가 되며 스스로 또는 제3자로 하여금 이를 행하도록 할 수 있다.

76) 개별법상의 대집행 규정에 대해서는 広岡隆, 『行政代執行法』, 有斐閣, 2001, 25頁 이하 참조.

77) 우리나라의 경우에는 대집행에 관한 일반법인 행정대집행법과 전기용품안전 관리법 제19조 제4항이 전기용품과 관련된 대집행의 근거법규로서 역할을 한다.

78) 塩野宏, 前掲書, 210頁.

79) 広岡隆, 前掲書, 50頁.

(4) 대집행의 요건

일본 행정대집행법 제2조는 “법률(법률의 위임에 의거한 명령, 규칙 및 조례⁸⁰⁾를 포함한다. 이하 같다)에 의해 직접 명령을 받거나 또는 법률에 근거하여 행정청에 의해 명령받았던 행위(타인이 대신할 수 있는 행위에 한한다)에 대해서 의무자가 이것을 이행하지 않은 경우, 다른 수단에 의해 그 이행을 확보하는 것이 곤란하고 또한 그 불이행을 방지하는 것이 현저하게 공익에 반한다고 인정할 때에는 해당 행정청은 스스로 의무자가 해야 할 행위를 하거나 또는 제3자로 하여금 이를 행하도록 하고 그 비용을 의무자로부터 징수할 수 있다”라고 규정하여 우리나라와 유사한 내용을 규율하고 있다. 이러한 규정에 의하면 행정대집행의 요건은 ① 대체적 작위의무가 이행되지 않을 것, ② 다른 수단으로써 그 이행하기 곤란할 것, ③ 의무의 불이행을 방지하는 것이 현저하게 공익에 반할 것 등 3가지를 들 수 있다. 이 중에서 ②와 ③의 요건은 권력적 사실행위의 발동을 될 수 있는 대로 억제하려는 입법정책을 반영한 것이라 생각되므로,⁸¹⁾ 구체적인 상황에서 비교형량에 의하여 판단되어야만 한다. 이하에서는 이러한 대집행의 요건에 대해 검토한 후, 사업자가 전기용품안전법상 위험방지명령을 위반한 경우, 행정청이 유통되고 있는 전기용품에 대해 대집행을 할 수 있는지를 살펴보기로 한다.

80) 이러한 규정을 문자대로 해석하면, 법률의 위임이 없는 조례는 법률의 범위에 포함되지 않는다고 볼 수 있다. 그러나 지방자치단체의 사무 중 자치사무에 대한 조례는 법률의 위임없이 제정 가능한 것인데, 이러한 경우 조례위반에 대해서는 대집행을 할 수 없게 되고 지방자치행정에 지장을 줄 수 있다. 그래서 행정대집행법의 목적을 고려하여 ‘법률의 위임에 의거한’이라는 문구는 조례와는 관련이 없는 것으로 해석하는 것이 타당하다(原田尚彦, 前掲書, 225頁; 広岡隆, 前掲書, 53頁; 宇賀克也, “行政上の義務の実効性確保”, 『法学教室』, 第295号(2005. 4), 69頁).

81) 塩野宏, 前掲書, 212頁.

1) 대체적 작위의무가 이행되지 않을 것

① 행정대집행법 제2조는 「법률(법률의 위임에 의거한 명령, 규칙 및 조례까지 포함한다) ...에 의하여 직접 명하여지거나 또는 법률에 의거하여 행정청에 의해 명하여진 행위」에 대해서 의무자가 그것을 이행하지 않을 때를 대집행의 요건으로 하고 있다. 여기에는 성립과 정별로 두 가지 종류의 의무가 있다. 하나는 법률에 의하여 성립하는 의무이고, 다른 하나는 법률에 의거하여 행정청에 의해 명하여진 의무이다.⁸²⁾ 다만, 대집행의 대상이 되는 의무는 구체적·특정적 의무이어야 하므로, 법령에 의하여 직접 명하여지는 의무보다는 법령에 의거한 행정행위에 의하여 명하여지는 의무가 대다수이다.⁸³⁾ 그리고 대집행의 대상이 되기 위해서는 이러한 의무가 이행되지 않아야 하지만, 의무의 불이행에는 이행하여도 그 이행이 불충분한 경우 뿐만 아니라, 이행을 하는 경우에도 이행 기한까지 완료할 전망이 없을 때까지도 포함된다.⁸⁴⁾ 왜냐하면, 이에 대한 명문의 규정은 없지만 불완전한 이행도 법이 예정한 의무가 이행되지 않음과 다름이 없기 때문이다.

② 대집행의 대상이 되는 의무는 타인이 대신하여 행할 수 있는 의무, 즉 대체적 작위의무이어야 한다. 하지만, 대체성의 판단이 반드시 용이한 것은 아니다. 어떤 의무가 추상적으로는 대체적이라 할지라도 구체적인 경우에는 판별이 어려운 경우도 있을 수 있다. 예컨대, 공해방지시설의 설치에 관하여 전문적 기술을 요하는 경우가 그러하다. 이에 대하여 공해관계 법률에 기초한 공장의 시설개선명령에 따른 시설의 개선의무가 대체적 작위의무에 해당하는 하지만, 시설개선을 할

82) 塩野宏, 前掲書, 211頁. 직접 법령에 의하여 부과되는 의무로는 화약류단속법(火薬類取締法) 제22조에 의한 잔류화약류에 대한 조치 등이 있다.

83) 広岡隆, 前掲書, 54頁.

84) 古山正善, “代執行の要件”, 『行政法の争点』, 有斐閣, 2004, 71頁.

것인지는 기술적·경영적 선택의 여지가 있으며 다양한 방법 중 하나의 방법을 행정기관이 선택하여 강제하는 것은 기업경영권에 대한 부당한 간섭이라고 하여 대집행을 부정하는 견해도 있고,⁸⁵⁾ 기업경영권에 대한 주민의 생명·건강의 원칙적 우위와 그 보호의 긴박성·실효성을 고려한다면 대집행을 인정해야 하는 견해⁸⁶⁾도 있다. 이러한 경우 일본에서는 대집행의 행사를 인정하는 견해가 일반적이지만, 대집행을 행사하는 것 보다는 간접강제 등을 활용할 수 있도록 법률을 개정하는 것이 타당하다는 견해도 있다.⁸⁷⁾

그리고, ‘물건의 인도 또는 토지·가옥의 명도(明渡)’가 ‘타인이 대신하여 행할 수 있는 행위’에 해당하는지에 대해서는 점유자의 신체에 대한 직접강제를 요하는 것이어서 통상적으로 대체성이 없으므로, 대집행의 대상이 될 수 없다고 보고 있다.⁸⁸⁾

③ 행정행위에 의한 의무가 부과된 경우에 그 의무의 전제가 되는 행정행위가 불가쟁력을 발생하고 있어야 하는지가 문제된다. 행정대집행법은 불가쟁력의 발생을 요건으로 하고 있지 않다. 따라서 의무자가 대체적 작위의무를 이행하지 않으면 그 의무를 부과한 행정행위가 아직 다룰 수 있는 상태에 있다 하더라도 행정청은 바로 대집행절차를 진행할 수 있다. 그 결과 쟁송에 대하여 의무를 부과한 행정행위가 취소되더라도 집행정지결정이 없는 한 이미 대집행이 실행되어 원상회복불능상태가 되어 의무자는 손해배상을 청구하는 이외에는 다른 구제방법이 없게 되는 문제가 발생할 수 있다. 그래서 일본에서는 가능한 의무를 부과한 행정처분이 불가쟁력이 된 후에 대집행이 행사될 수 있도록 관련 법률을 개정해야 한다는 주장이 제기되고 있다.⁸⁹⁾

85) 原田尚彦, 『環境法』, 弘文堂, 1994, 123頁 이하.

86) 村上順, “代執行の要件”, 『行政法の争点』, 有斐閣, 1990, 99頁.

87) 阿部泰隆, 『行政の法システム(下)』, 有斐閣, 2002, 416頁.

88) 阿部泰隆, 前掲書, 417頁. 이에 대한 상세한 내용은 広岡隆, 前掲書, 58頁-62頁 참조.

89) 広岡隆, 前掲書, 120頁.

2) 다른 수단으로 이행하기 곤란할 것(보충성)

대체적 작위의무의 불이행이 있는 경우에도 그 의무이행 확보를 위한 수단의 선택에는 비례의 원칙, 특히 최소침해의 원칙이 적용되어야 한다. 즉, 의무자의 권익을 적게 침해하는 다른 수단이 있다면 대집행이라는 수단을 선택해서는 안된다. 물론, ‘다른 수단’과 관련하여 어떠한 수단을 대집행에 선행시켜야 하는 수단으로 볼 것인가는 행정대집행법에 명문 규정이 없어서 쉽지 않다. 전통적인 행정상 강제집행의 형식인 집행벌, 직접강제, 행정벌 등이 고려될 수 있지만, 이는 의무자에 대한 침해에 있어서 대집행 보다 경미한 수단이라고 할 수 없으므로 현재의 법제도 하에서는 인정될 수 없다는 것이 일반적으로 일치된 견해이다. 그렇기 때문에 현재에는 자발적인 의무이행을 촉구하기 위한 지도·권고 등의 법외적인 수단(비공식적 행정작용)을 ‘다른 수단’으로 이해하는 견해⁹⁰⁾가 있다. 그러나, 지도·권고 등의 노력으로 반드시 의무이행이 확보되는 것은 아니며, 설령 이러한 노력이 ‘다른 수단’으로 고려된다고 하여도 행정청이 대집행을 실시하기 전에 이러한 노력을 하지 않았을 경우 대집행의 요건을 결여한 것이라고 할 수도 없다. 따라서, 대집행보다 더 적은 침해를 가하는 ‘다른 수단’이 있는지는 의문이며, 이러한 규정을 요건규정으로 보는 것은 의미가 없다고 보는 견해도 있다.⁹¹⁾

3) 의무의 불이행을 방치하는 것이 현저하게 공익에 반할 것

위법상태 그 자체가 공익에 반하는 것이기 때문에 이 요건은 확인적 규정에 지나지 않는다는 견해가 있다. 그러나 의무를 부과하는 것과 이를 강제적으로 실현하는 것은 자유의 침해에 있어 이질적이며, 대집행은 단순한 의무의 부과보다도 더욱 중대한 자유의 침해이기 때

90) 古山正善, 前掲論文, 71頁.

91) 広岡隆, 前掲書, 126頁.

문에 의무를 부과하는 때에 요구되는 공익상의 필요보다도 더욱 큰 공익상의 필요가 대집행에서 요구된다고 보아야 한다.⁹²⁾ 그래서 의무의 불이행은 모두 공익에 반한다고 볼 수 있지만, 그 공익위반이 특히 현저한 경우에 비로소 대집행을 허가하는 취지로 위의 규정을 이해하는 것이 일반적인 견해이다.⁹³⁾ 물론, 이러한 규정이 없다고 해서 의무의 불이행이 대집행권의 발동을 당연히 인정하는 것이라고는 볼 수 없으며, 거기에는 역시 비례의 원칙이 적용되어야 한다.⁹⁴⁾

4) 대집행과 행정재량

이상의 요건이 충족되게 되면 행정청에게는 대집행의 권한이 생기지만, 그 권한을 행사할 것인지, 어떻게 행사할 것인지에 대해서는 행정청의 재량행위에 속한다.⁹⁵⁾ 이를 재량행위로 본 것은 행정대집행법 제2조에서 행정행위의 효과와 관련하여 ‘...할 수 있다’는 표현을 사용하고 있기 때문일 것이다. 그러나, 대집행을 행정의 실효성 확보라는 관점에서 본다면 언제나 재량행위로 보아서는 안된다. 만약 법에서 정한 대집행의 구성요건을 충족함에도 불구하고 대집행을 하지 아니한다면, 이는 의무위반자의 위법상태를 적정한 절차에 따라 제거해야 할 당해 행정청이 오히려 그와 같은 현저한 공익침해를 묵인·방치하는 것으로 볼 수 있다.

5) 위험방지명령의 실효성 확보를 위한 대집행의 행사 가능성

대집행을 신중하게 행사해야 하는 것은 당연하다. 그러나, 대집행은 공익실현 뿐만 아니라, 사회 질서 유지와 국민의 안전을 보호하기 위하여 반드시 소극적으로 행사해야 하는 것은 아니다. 특히, 전기용품

92) 古山正善, 前掲論文, 71頁 참조.

93) 広岡隆, 前掲書, 125頁-126頁.

94) 塩野宏, 前掲書, 212頁.

95) 塩野宏, 前掲書, 212頁.

에 의한 사고와 같이 국민의 생명·신체 및 재산에 직접적으로 위협을 가하는 경우에는 보다 적극적으로 대집행이 행사되어야 한다. 그렇다면 전기용품안전법상 위험방지명령에 의하여 회수 등의 의무를 부과하였음에도 불구하고 사업자가 회수 등의 의무를 이행하지 않은 경우에 대집행을 행사할 수 있는가에 대하여 지금까지 살펴본 요건별로 검토하면 다음과 같다;

첫째, 전기용품안전법상 위험방지명령에 의하여 부과되는 의무는 법률에 의거하여 행정청에 의해 명하여진 의무에 해당하고, 이러한 의무는 대체성이 인정되므로 대체적 작위의무에 해당된다. 물론, 이러한 의무 부과가 기업경영권에 대한 부당한 간섭이라든가, 전기용품 점유자에 대한 직접강제를 요하는 것은 아니므로 대집행의 대상이 되는 것에는 문제가 없다. 둘째, 경제산업대신에 의하여 위험방지명령이 발동되었음에도 불구하고 사업자가 전기용품 회수 등의 의무를 이행하지 않으면, 비례의 원칙이 적용되는 범위 안에서 행정청은 국민의 생명·재산을 보호하기 위하여 신속하게 대집행을 행사할 수 있다. 셋째, 전기용품안전법을 위반한 전기용품을 방치해두는 것이 현저하게 공익에 반하는지 여부를 판단하는 것은 이익형량을 하는 등 신중해야 하겠지만, 불량전기용품으로부터 국민의 생명 및 재산을 보호하기 위하여 대집행이 행사된다면 반드시 공익에 반한다고는 할 수 없다. 넷째, 법령에서 대집행 행사를 재량행위라고 규정하고 있어도 이러한 법령의 규정 내용만으로 대집행의 행사 여부를 결정해서는 안되고 법령의 취지와 목적에 비추어서 판단해야 한다. 전기용품의 안전성이 결여되어 전기용품으로 인한 사고가 명백함에도 불구하고 사업자가 개선·회수 등의 의무를 이행하지 않은 경우에는 ‘재량권의 영으로의 수축이론’에 따라 행정청은 반드시 대집행을 행사하여야 한다.

제 5 장 현행 제품리콜법제의 문제점 및 개선방안

제 1 절 현행 리콜제도의 문제점

우리나라 리콜법제의 입법체계는 본 보고서 제3장 이하에서 보듯이 품목별로 개별입법주의를 취하고 있어 리콜법령연혁도 전체적인 관점보다는 개별입법의 필요에 의해 변해왔다. 품질경영 및 공산품안전관리법의 전신인 공산품품질관리법(1973년)을 시작으로 전기용품안전관리법(1974년), 고압가스안전관리법(1983년), 액화석유가스의 안전관리 및 사업법(1983년), 대기환경보전법(1990년), 자동차관리법(1991년), 소비자기본법의 전신인 소비자보호법(1995년), 제품안전기본법(2011년) 등이라는 개별법령의 입법연혁을 보더라도 리콜법제에 관한 체계적인 입법정책이 미흡하여 리콜법제에 관한 소관부처별의 필요에 따라 관련 규정을 신설하는 등 리콜규제가 체계적으로 정립되지 못하고 있다. 이와 같이 리콜법제가 체계적으로 정립되지 못한 배경은 제품안전법제의 기본적 구조에 따라 법령이 체계적으로 정비되지 못하고, 국가정책적 또는 정치적 상황에 따라 형식적인 법률유보의 충족에 의한 산별적인 규정의 필요에 의해 변천해 온 결과로 평가된다. 이러한 점은 현행 전기용품안전관리법 및 품질경영 및 공산품안전관리법 등과 제품안전기본법의 관계에서 명확하게 인식할 수 있다.

1. 기본법과 개별법의 관계에 있어 문제점

일반법적인 권한규범은 특별법상 권한규범과 관계를 맺고 있다. 특별법상 권한규범은 일반법상 권한규범보다 언제나 우선적으로 적용된다. 이 경우에는 보충성원칙에 의하여 이러한 관계가 설정되는 것이 아니라, “특별법 우선의 원칙(*lex specialis derogat legi generali*)”에 따라

양자의 관계가 설정된다. 즉 개별 법률에 의하여 행정청에게 부여된 직무의 이행에 있어 행정청은 일차적으로 해당 개별 법률에서 부여하고 있는 권한을 가진다. 단지 해당 개별 법률에서 행정청의 권한을 규정하고 있지 않은 경우에 한하여, 일반법(기본법)의 권한규정들이 적용된다.

「제품안전기본법」 제6조는 “제품안전에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다”라고 규정하고 있다. 이 규정에 의해 예컨대 전기용품 및 공산품 등의 제품안전과 관련하여 제품안전기본법은 일반법으로서 지위를 가진다. 즉 ‘특별법우선의 원칙’에 따라 전기용품 및 공산품 등의 제품안전과 관련하여 일차적으로 「전기용품안전관리법」 및 「품질경영 및 공산품안전관리법」이 먼저 적용되고, 그렇지 못할 경우에 이차적으로 「제품안전기본법」이 적용된다. 이와 같이 하나의 사안과 관련하여 복수의 법률이 존재할 때, 어느 법률부터 적용하여야 하는지에 대한 법원칙이 ‘특별법우선의 원칙’이다. 법률적용의 혼선을 방지함으로써 공권력 행사에 대한 예견가능성을 확보하고자하는 것이 그 목적이다. 그러나 둘 이상의 복수의 법률이 ‘특별법우선의 원칙’에 따라 그 적용순위를 가지기 위해서는 양 법률 간에 첫째, 규범의 수범자(Normadressat)가 동일할 것, 둘째, 양 법률이 규율하고 있는 사안이 동질성을 가질 것 등의 요소가 성립하여야 한다. 특별법우선의 원칙에 요구되는 이러한 조건들을 통하여 동일 행정청은 양 법률에서 각각 달리 설정된 권한 규범에 근거하여 순차적으로 권능을 행사할 수 있다. 예컨대 자율안전확인대상 전기용품에 대한 안전성조사의 경우, 산업통상자원부장관(기술표준원장)은 일반법(기본법)인 「제품안전기본법」 제9조제1항에 의거하여 동 제품에 대한 안전성을 조사할 수 있다. 산업통상자원부장관(기술표준원장)은 개별법인 「전기용품안전관리법」 제11조에 의거하여 자율안전확인신고를 받는 주체이고, 개별법인 「전기용품안전관리

법』에서는 산업통상자원부장관(기술표준원장)에게 안전성조사를 할 수 있는 권능을 부여하고 있지 않기 때문에 일반법(기본법)인 제품안전기본법상 산업통상자원부장관(기술표준원장)의 안전성조사에 대한 권능적 권한규범인 동법 제9조제1항이 적용될 수 있는 것이다.

위해제품에 대한 리콜명령의 현행 법체계를 살펴보면, 제품안전기본법상 리콜명령권자는 “중앙행정기관장”, 전기용품안전관리법상 및 품질경영 및 공산품안전관리법상 리콜명령권자는 “시·도지사”이다. 이와 같이 동일 사안임에도 불구하고 일반법과 개별법상 권한주체가 달리 설정되어 있는 경우에는 ‘특별법우선의 원칙’에 의해 법률적용의 문제를 해결할 수 없게 된다. 왜냐하면 시·도지사는 리콜명령의 구성요건이 충족되지 않은 것으로 판단하여 리콜명령권을 발동하지 않았음에도 불구하고 산업통상자원부장관(기술표준원장)은 일반법인 제품안전기본법상 리콜명령의 구성요건이 충족되어 리콜명령권을 발동한 경우에는 양 기관 간에 권한쟁의의 문제가 발생하기 때문이다. 따라서 리콜명령과 관련하여서는 ‘특별법우선의 원칙’이 적용되지 못하여 현행 제품안전기본법 제6조는 기능하지 못한다.

2. 리콜명령의 주체에 있어 문제점

리콜제도는 ‘소비자의 생명·신체 및 재산상에 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있는 제품결함이 발견된 경우, 사업자 스스로 또는 행정기관의 명령에 의해 소비자 등에게 제품의 결함내용을 알리고 해당 제품 전체를 대상으로 수거·과기 또는 수리·교환·환급 등의 적절한 조치를 취함으로써 결함제품으로 인한 위해확산을 방지’하고자 하는 제도이다. 즉 리콜제도는 유통단계에 있는 위해성제품을 수거 또는 회수함으로써 더 이상의 위험전개를 차단하기 위한 제도이다. 그래서 리콜제도는 사업자의 영업의 자유 및 재산권에 대한 규율적 성격을

가진다. 따라서 리콜제도에는 민주적 법치국가의 요건들이 요구된다. 즉 민주적 법치국가의 관점에서 볼 때, 행정청의 리콜명령에 대한 법적 정당성 및 그 체계성이 우선적으로 고려되어야 한다. 이 문제와 관련하여서는 기본적으로 법치행정의 원리 및 입법체계적 정당성과 같은 헌법적 요청이 따르기 때문이다.

사후안전관리제도로써 리콜명령제도는 기본적으로 인증제도와 자율안전확인제도 등과 같은 사전안전관리제도에 기초하기 때문에 리콜명령이 효율적으로 이루어지기 위해서는 전체적인 제품안전관리체계 속에서 조망되어야 한다. 즉 리콜명령의 구성요건들과 관련성을 가지는 일련의 안전인증제도등, 인증취소등 또는 안전표시사용금지등과 같은 일차적인 행정처분권자와 이차적으로 나타나게 되는 리콜명령의 주체간에 상호 유기적인 결합성이 담보되어야 한다. 왜냐하면 개별법에 있어 위해성조사체계 및 안전인증제도등과 같은 사전안전관리제도에 기초하여 이루어지는 인증취소등 또는 안전표시사용금지등과 같은 철회권행사로 나타난 법적 결과가 결국 리콜명령의 대상이 되고, 강제집행의 대상이 되기 때문에 위해정보수집권자와 철회권자, 리콜명령권자는 동일성을 유지할 필요가 있다.

현행 법체계를 보면, 개별법상 위해정보수집권자와 철회권자는 인증기관 및 산업통상자원부장관으로 설정되어 있고, 리콜명령권자는 시·도지사로 설정되어 있다. 이와 같은 구조는 본 연구보고서 제3장 제2절 II. 이하에서 이미 언급하였지만, 지방분권을 통한 선진지방자치의 실현과 공산품안전업무의 효율적인 추진을 위하여 안전인증대상 전기용품 및 공산품의 개선·파기·수거명령에 관한 사무를 집행위임사무의 형식으로 특별시·광역시·도지사에게 위임한 결과이다. 이러한 법률개정은 위험방지라는 국가책무의 특성을 간과한 결과이다. 제품안전관리는 시간적 급박성이 요구되는 문제임과 동시에 침해행정의 전형적인 영역이기 때문에 법체계의 형성에 있어 행정의 수월성(효과성)과

법적 체계성이 강하게 요구되는 영역이다. 사전안전관리권자와 사후 안전관리권자가 분리되어 설정될 경우, 행정의 특성상 시간적 지체성과 업무의 비효율성은 필연적 결과이다. 특히 전국적으로 산재한 위해제품에 대하여 리콜명령이 이루어져야 할 경우, 지역적 관할권의 한계를 가지는 시·도지사에 의한 리콜명령은 그 긴급성과 효율성을 담보하기 어려울 것이다. 또한 행정의 전문성과 관련하여서도 동일한 문제가 제기된다. 예컨대 제품안전관리와 관련하여 전문적 조직 및 인력, 기술 등을 보유하고 있지 못하는 시·도지사가 위해제품에 대한 정보를 조사·분석하고, 문제되는 위해제품을 효율적으로 수거할 것이란 기대가능성은 높지 않을 것이다. 물론 이론적 측면에서 보면, 시·도지사의 리콜명령은 국가사무로서 집행위임으로 부여되어 있기 때문에 만약 시·도지사가 이 업무를 해태하고 있는 경우, 지방자치법 제170조에 따라 산업통상자원부장관에 의한 “직무이행명령” 및 “강제집행”이 가능하지만, 법현실적으로 가능하다고 판단하기에는 많은 어려움이 따를 것이다.

3. 리콜명령의 구성요건 및 법효과에 있어 문제점

행정상 개별조치는 행정실무에 있어 동일한 양상이 규칙적으로 반복하여 나타나는 행정상 조치이다. 그래서 개별조치는 기본법상 개괄 권한조항의 적용범위에서 배제되는 조치이며, 특별권한규정들에서 전개되는 전형적인 행정상 조치이다. 모든 특별수권의 특징적 요소들이 “정형화(Standardisierung)”의 관점에서 기술되기 때문이다. 이러한 기술은 전적으로 입법자에 의하여 이루어지게 되며, 개별적인 경우에 나타나는 전형적 조치들로 구성된다. 즉 입법자는 규칙적으로 반복되는 침해상황들에서 나타나는 특징적인 요소들을 구성요건부분으로 정형화하고, 이를 법률효과와 결합시켜 하나의 개별 권한규범으로 구체화시킨다.

이상의 관점에서 보듯이 리콜명령과 같은 개별조치는 법적 사실의 외형을 단순히 정형화한 것이 아니라, 행정상 조치들이 먼저 입법자의 의사행위(Willensakt)에 의하여 표준적인 형태로 전환된 것이다. 즉 반복적으로 실행되는 특정 조치의 외형이 수평적으로 전환되어 개별 조치로 나타나는 것이 아니라 반복적으로 행하는 특정 조치의 외형에 상응한 특별권한규범의 설정에 대한 입법자의 결정에 의하여 개별조치가 양산되는 것이다. 따라서 행정실무에 있어 나타나는 새로운 경험과 새로운 상황의 전개는 단지 입법자로 하여금 이에 상응하는 새로운 개별권한규범을 제정할 동기를 부여할 뿐이다. 즉 입법자의 의사작용에 따라 기존의 비전형적 조치들(atypische Maßnahmen)이 표준 조치로 전환되는 것이다. 따라서 행정상 조치가 “개별조치”로 표현될 수 있는 것은 개괄조항의 형식을 취하고 있는 일반수권과 개별조항의 형식을 취하고 있는 특별수권이 상호병존 할 때에 가능한 것이다.

전기용품안전관리법 및 품공법과 같은 개별법률들에서 규율되고 있는 리콜명령은 이와 같은 입법자의 의사에 의해 전형적으로 양산된 개별적이고 정형화된 행정상 개별조치이다. 그러나 현행 법체계에서 법효과의 형식은 각 법률들에서 상이하게 규율되고 있다. 제품안전기본법에서는 “수거·파기·수리·교환·환급·개선조치 또는 제조·유통의 금지, 그 밖에 필요한 조치”등의 형식으로 법효과를 규율하고 있고, 전기용품안전관리법은 “개선·파기 또는 수거(收去)”의 형식으로 규정하고 있고, 품공법은 “판매중지·개선·수거 또는 파기”의 형식으로 규정하고 있다. 즉 전기용품안전관리법상 리콜명령의 객체에 판매자가 포함되어 있지만, 판매자에게 가장 효과적인 “판매금지”의 법효과부여가 차단되어 있는 문제점을 보이고 있다. 또한 전기용품안전관리법 제8조 제1항 제9호에서 “시·도지사의 리콜명령을 위반한 경우”를 인증취소등의 구성요건으로 규정하고 있는 것은 선·후가 바뀐 비체계적인 입법에 해당하는 것으로 판단된다.

4. 리콜명령의 절차적 이행사항에 있어 문제점

앞서 이미 언급하였지만, 리콜제도는 ‘소비자의 생명·신체 및 재산 상에 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있는 제품결함이 발견된 경우, 사업자 스스로 또는 행정기관의 명령에 의해 소비자 등에게 제품의 결함내용을 알리고 해당 제품 전체를 대상으로 수거·파기 또는 수리·교환·환급 등의 적절한 조치를 취함으로써 결함제품으로 인한 위해 확산을 방지’하고자 하는 제도이다. 이와 같은 리콜제도의 목적은 “가능한 빠른 시간 내에 안전기준을 위반한 제품을 찾아내어서, 유통망에서 제거하여 소비자가 소유하지 못하도록 하는 것”이다. 따라서 리콜제도의 목적이 효율적으로 달성되기 위해서는 평소에 제품의 소지자 및 소재지에 대한 정보관리가 이루어져 있어야 하며, 제품소재지에 위해정보 및 리콜정보의 접근가능성이 이루어질 수 있어야 한다. 사전에 이와 같은 정보체계가 제대로 이루어지지 않은 경우에는 법적으로 수거등의 의무를 사업자에게 부과한다고 해도, 그 실효성은 담보되지 못할 것이며, 그 수거실적을 파악하기 위해 이차적으로 다시 모니터링을 하여야하는 문제가 제기될 것이다.

리콜명령의 방식이 리콜권고, 강제리콜, 자진리콜 어느 방식이든지 위에서 언급한 사항에 대한 사전준비가 이루어지지 않는다면, 유통 단계에 있는 위해제품이 효과적으로 차단되지 못할 것이다. 현행 전기용품안전관리법 제4조 제2항 및 동법 시행령 제3조, 제20조 및 동법 시행령 제10조, 품공법 제32조 및 동법 시행령 제18조 등에서 사업자에게 제품의 위해성 및 제품의 제조·수입·판매현황들에 관한 정보관리의무를 부여하고 있다. 하지만 그 주된 내용은 사업자를 중심으로 형성되는 정보로 구성되어 있다. 즉 제품을 최종적으로 소지하고 있는 소비자정보에 관하여서는 규율하고 있지 못한 실정이다.

이러한 측면은 제품안전기본법에서 더욱 분명히 나타나고 있다. 제품안전기본법 제13조에 따라 사업자는 시중에 유통되는 제품의 중대한 결함으로 인하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있다는 사실을 알게 된 때에는 그 결함의 내용을 소관 중앙행정기관의 장에게 즉시 보고하고 해당 제품의 수거등을 하여야 한다. 그리고 동법 시행령 제14조에 따라 보고에 포함되어야 할 필요적 사항은 “해당 제품의 제품명·상표·종류·등급 및 호칭, 해당 제품의 품목번호 및 제조 연월일” 등이다. 해당 제품의 제품명·상표·종류·등급 및 호칭, 해당 제품의 품목번호 및 제조 연월일에 관한 정보는 사업자에 의해 양산된 정보이기 때문에 사업자에게 언제나 상존하는 정보이며, 유통단계에 있는 제품의 소재지를 파악하는 정보와는 관련성을 가지지 못하는 정보이다. 물론 이와 같은 정보는 리콜광고와 관련하여서는 주요한 기능을 하겠지만, 간접적인 효과에 지나지 않을 것이다. 따라서 리콜명령이 효과적으로 이루어지기 위해서는 누가 제품을 소지하고 있으며, 어떻게 그에게 위해정보 및 리콜정보를 전달 할 것인지에 대한 소비자정보중심의 구체적인 절차적인 사항이 마련될 필요가 있는 것으로 판단된다.

5. 리콜명령의 최후적 실효성 확보에 있어 문제점

리콜명령은 명령적 조치이다. 그래서 리콜명령에 관한 규정들의 규율본질은 의무자에 대한 행정의 명령권능(Anordnungsbefugnis)이다. 이는 명령적 권한규범들은 단지 행정행위의 발급에 대해서만 수권하고, 처분에 존재하는 행위명령(Verhaltensgebot)의 집행에 대해서는 수권하지 않는다는 의미이다. 명령과 강제적 실행은 법적으로 완전히 구별되어야 하는 별도의 침해영역을 형성하고 있다. 그래서 명령과 강제적 실행은 각각 독자적으로 자신들의 법적 근거를 가지고 있어야 한

다. 명령적 조치들에 관한 규정은 전적으로 안전법의 실질적 권한규정들이며, 강제집행절차와 관련하여 기능하는 규정들이다. 따라서 명령적 권한규범들은 행정에게 단지 명령권능만을 부여하고, 행위권능(Handlungsbefugnis)에 대해서는 부여하지 않는다.

전기용품안전관리법 제19조, 품공법 제31조, 제품안전기본법 제11조 등과 같은 명령적 권한들은 국가의 명령영역에 있어 존재하는 특별규정들이며, 국가의 집행영역에 있어서는 아무런 특수성을 가지지 않는 규정들이다. 그래서 이와 같은 권한규정들에 의해 이루어지는 명령적 조치들이 강제적으로 실행될 경우, 그에 대한 법적 근거는 행정상 강제집행법에 따르게 된다. 이러한 이유에서 일반 강제집행법의 체계에다 명령적 조치들을 결합시키는 데에는 특별한 법적 어려움이 나타나지 않는다. 명령적 조치들은 작위의무를 부여하는 명령을 적극적으로 묘사함으로써 이차적으로 강제집행 될 수 있는 내용들을 구체적으로 제시하게 된다.

리콜명령의 최후적인 실효성은 행정상 강제집행에 의해 담보된다. 현행 행정법체계에서 제품리콜명령과 관련하여 고려될 수 있는 행정상 강제집행의 수단은 대집행이 유일한 수단이다. 그러나 이러한 대집행이 실효성을 가지기 위해서는 행정청은 대집행의 실행을 위한 집행인력을 확보하고 있어야 한다. 현재 이 문제와 관련하여 리콜명령의 실효성이 담보되지 못하는 측면이 있는 것으로 판단된다.

또한 리콜명령과 같이 명령적 조치의 강제집행은 자신에게 부여된 행위의무를 이행하지 않은 개인에 대하여 나타나게 된다. 그럼에도 불구하고 행위의무의 불이행이 곧바로 강제적 실행을 초래하지는 않는다. 강제집행의 실행과 관련하여서는 절차적으로 항상 결정재량권 행사가 먼저 나타나게 되며, 이때 개별사안과 관련한 과잉금지의 원칙이 엄격하게 적용된다. 그래서 경우에 따라서는 강제집행 자체가 도외시될 수 있는 이익형량이 이루어질 수 있다. 특히 명령적 조치들

은 강제집행성에 있어서 각각 정도의 차이를 가지기 때문에 이에 대한 강제집행의 수단들은 각 명령적 표준조치에 따라 구분되어 사용되어야 할 것이다. 따라서 행정상 강제집행에 있어 대집행의 수단보다 완화된 이행강제금제도가 규율될 필요가 있다. 이는 리콜의무자인 사업자에게 자신의 의무이행에 대한 가능성을 다시 한 번 더 고려해 볼 수 있는 기회를 배려하는 것이며, 완화된 수단에서 강화된 수단으로 국가권력작용이 이루어져야 한다는 헌법적 명령의 충족을 의미하는 것이다.

제 2 절 개선방안

1. 기본법과 개별법간의 관계에 대한 개선방안

위험방지를 위한 일반법은 ‘생명·신체 또는 재산에 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있는 경우’와 같이 구성요건부분에 있어 구체적으로 예견될 수 있는 요건들을 두고 있지 않는 개괄권한규범을 “최종적 규범(ultima ratio)”으로서 규정하고 있다. 최종적 규범으로서 개괄권한규범은 단지 지금까지 경험하지 못하였던 상황에 대한 사전배려라는 미래지향적 의미를 가진다. 따라서 개괄권한규범은 개별법상 표준권한규범을 양산시키는 모태적 규범인 동시에 표준권한규범의 불완전성을 보충하여 주는 최종적 규범인 것이다. 이와 같은 표준권한규범과 개괄권한규범의 관계성에서 도출되는 논리적 귀결이 바로 규범의 적용에 있어 나타나는 개괄권한규범의 보충성이며, 오늘날 위험방지법영역에서 중요한 원칙으로 기능하는 ‘보충성원칙(Subsidiaritätsprinzip)’인 것이다. 특히 동일 사안에 대하여 상이한 행정청의 권한을 설정할 경우, 시간적 급박성으로 관점에서 법적용의 우선원칙을 입법적으로 정비할 필요가 있다.

법령	현행	개선안
제품안전기본법	제 6 조(다른 법률과의 관계) 제품안전에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.	제 6 조(다른 법률과의 관계) ① 제품안전에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다. ② <u>중앙행정기관장은 제품안전에 관하여 관할 행정청이 적시에 조치를 취하지 않거나 또는 긴급을 요한다고 판단될 경우에 이 법에서 정하는 바에 따라 조치를 취할 수 있다.</u>

2. 리콜명령의 주체 및 구성요건, 법효과에 대한 개선방안

리콜명령의 주체 및 구성요건, 법효과는 유기적으로 결합되어 정리되어야 하는 사항이기에 앞서 이와 관련한 각각의 문제점을 바탕으로 아래와 같이 종합하여 개선방안을 제시하기로 한다.

법령	현행	개선안
전기용품안전관리	제 8 조(안전인증의 취소 등) ①----- 9. 제19조제1항 또는 제6항에 따른 명령을 위반한 경우 제19조(안전인증대상전기용품등의 개선·파기·수거	제 8 조(안전인증의 취소 등) ① ----- 9. (삭제) 제19조(안전인증대상전기용품등의 개선·파기·수거· 판매금

제 5 장 현행 제품리콜법제의 문제점 및 개선방안

법령	현행	개선안
법	<p>명령 등) ① 시·도지사는 ----- ----- 그 안전 인증대상전기용품의 개 선·파기 또는 수거(收 去)를 명할 수 있다. ----- -----</p> <p>② 시·도지사는 ----- ----- 그 자 율안전확인대상전기용품 의 개선·파기 또는 수 거를 명할 수 있다. ----- -----</p> <p>③ 시·도지사는 ----- -----그 공 급자적합성확인대상전기 용품의 개선·파기 또는 수거를 명할 수 있다. ----- -----</p> <p>④ 시·도지사는 ----- -----개선· 파기 또는 수거명령에 따르지 아니하면 ----- -----</p> <p>⑥ 시·도지사는 -----개 선이나 파기 또는 수거 만으로는 -----</p>	<p><u>지명령</u> 등) ① <u>산업통상자원 부장관</u>은 ----- ----- 그 안전인증대상전기용품의 개선·파기 또는 수거(收去)· <u>판매금지(이하 “수거등”이라 한다)</u>를 명할 수 있다. ----- -----</p> <p>② <u>산업통상자원부장관</u>은 ---- -----그 자율 안전확인대상전기용품의 <u>수거 등</u>을 명할 수 있다. ----- -----</p> <p>③ <u>산업통상자원부장관</u>은 ---- ----- 그 공급 자적합성확인대상전기용품의 <u>수거등</u>을 명할 수 있다. ----- -----</p> <p>④ <u>산업통상자원부장관</u>은 ---- -----<u>수거등의</u> 명령에 따르지 아니하면 ---- -----</p> <p>⑥ <u>산업통상자원부장관</u>은----- ----- <u>수거등으로는</u> ----- -----</p>

법령	현행	개선안
	3. 그 밖에 시·도지사가 그 위해를 방지하기 위하여 필요하다고 인정하는 사항	3. <u>그 밖에 위해를 방지하기 위하여 필요하다고 인정하는 사항</u>
품 공 법	제31조(개선·수거·파기명령 등) ① 시·도지사는 ----- ---- ② 시·도지사는 ----- ---- ③ 시·도지사는 ----- ---- ④ 시·도지사는 ----- ---- ⑤ 시·도지사는 ----- ---- ⑥ 시·도지사는 ----- ----	제31조(개선·수거·파기명령 등) ① <u>산업통상자원부장관은</u> ----- ----- ② <u>산업통상자원부장관은</u> ----- -- ③ <u>산업통상자원부장관은</u> ----- -- ④ <u>산업통상자원부장관은</u> ----- ---- ⑤ <u>산업통상자원부장관은</u> ----- -- ⑥ <u>산업통상자원부장관은</u> ----- --

3. 리콜명령의 절차적 이행사항에 대한 개선방안

리콜명령의 효과적인 이행절차의 문제와 관련하여서는 본 연구보고서 제4장 제1절에서 살펴본, 미국의 CPSC에서 시행하고 있는 구체적인 이행방안들이 우리에게 모범적인 선례성을 줄 수 있을 것으로 판

단된다. 특히 오늘날 소비자의 주요 소비수단인 신용카드결제, 이동통신의 보유현황 등을 종합적으로 고려하여 보면, ①도·소매판매사업자에게 판매중단요청을 실시한 연월일, ②제품을 구매한 소비자정보 관리현황, ③소비자에게 리콜정보의 전달계획 등의 사항들을 현행 제품안전기본법 시행령 제14조 제1항에 추가적으로 필요적 보고사항으로 설정한다면 상당히 효과적이라 판단된다. 그리고 이와 같은 보고사항들에 대한 사전준비를 장려·촉진하기 위해 일정한 기준이상 소비자정보관리가 이루어진 사업자에게 인센티브를 제공하는 방안이 강구될 필요가 있다고 판단된다.

법령	현행	개선안
제품안전기본법시행령	<p>제14조(제품 자진 수거등의 방법) ① 법 제13조 제1항에 따른 보고에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 제품의 제품명·상표·종류·등급 및 호칭 2. 해당 제품의 품목번호 및 제조 연월일(제조 연월일이 없는 경우에는 수입 연월일을 말한다) 	<p>제14조(제품 자진 수거등의 방법) ① ----- ----- ----- -----</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ----- ----- 2. ----- ----- ----- ----- 3. <u>도·소매판매사업자에게 판매중단요청을 실시한 연월일</u> 4. <u>제품을 구매한 소비자정보 관리현황</u> 5. <u>소비자에게 수거등의 정보 전달계획</u>

4. 리콜명령의 최후적인 실효성확보수단에 대한 개선방안

리콜명령의 최후적인 실효성확보수단의 문제점과 관련한 개선사항은 위에서 지적하였듯이 크게 행정상 대집행의 집행인력확보의 문제와 대집해보다 완화된 이행강제금수단에 대한 도입의 문제로 축약된다.

리콜명령의 실효성확보를 위한 수단은 행정상 강제집행이며, 그 구체적인 수단은 현행 법체계상 행정상 대집행이다. 그러나 행정상 대집행이 최후적으로 실효성을 가지기 위해서는 대집행실행을 위한 집행인력을 리콜명령권자는 확보하고 있어야 한다. 이 문제와 관련하여 고려될 수 있는 방식은 행정청에 의한 직접적인 집행인력의 확보방식과 제3자를 통한 집행인력의 확보 방식 두 가지가 고려될 수 있다. 그러나 언제 시행될 지도 모르는 대집행의 실행을 위해 집행인력을 행정청이 직접 대비하는 것은 예산적인 측면에서 낭비일 뿐만이 아니라 다른 국가들의 경우에서도 그 예를 찾아볼 수 없다. 그래서 행정상 대집행의 실행과 관련한 집행인력은 제3자를 통한 확보방식이 일반적이고 타당하다. 이 문제와 관련하여서는 한국제품안전협회가 이 기능을 담당하는 것에 대하여 제언해 보고자 한다. 제품안전기본법 제21조 제3항은 한국제품안전협회의 고유업무를 “1. 제품안전관리제도에 관한 연구, 개발 및 교육, 2. 안전기준 관련 자료의 발간과 보급, 3. 불법·불량제품의 조사, 4. 기업 등과의 제품안전에 관련된 협력사업, 5. 그 밖에 관계 중앙행정기관의 장이 위탁하는 업무”등으로 규정하고 있다. 따라서 한국제품안전협회에게 행정상 대집행의 실행업무를 위탁한다면, 법적으로나 사실적으로 효과적인 결과가 기대될 것으로 판단된다.

그리고 이행강제금제도의 도입과 관련하여서는 기본법인 제품안전 기본법에 규율하는 것이 법체계상 합리적으로 판단되고, 그 구체적인 내용은 다음과 같은 안이 제시될 수 있을 것이다:

- 제00조(이행강제금) ① 중앙행정기관장은 제11조제1항에 따라 수거등의 명령을 받은 후 이행기간 내에 수거등의 명령을 이행하지 아니한 사업자에 대하여는 그 수거등의 명령이행에 필요한 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 수거등의 명령을 이행하지 아니하면 대통령령이 정하는 기준에 따라 이행강제금을 부과할 수 있다.
- ② 중앙행정기관장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로써 경고(戒告)하여야 한다.
- ③ 중앙행정기관장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우 금액, 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법 및 이의제기 기관등을 구체적으로 밝힌 문서로 하여야 한다.
- ④ 중앙행정기관장은 제3항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 납부기한까지 내지 아니하면 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

권배근, “전기용품안전관리법상 행정처분에 대한 실효성확보수단에 관한 연구”, 『한양법학』, 제20권 제4집(2009. 11).

김성수, 개별행정법, 제2판, 법문사, 2004.

김성천/차현숙, 리콜법제에 관한 입법평가, 한국법제연구원, 2009.

심재한, “리콜제도와 소비자보호”, 『상사판례연구』, 제20집 제4권(2007. 12).

이종영, “전기용품의 안전관리제도”, 『공법학연구』, 제11권 제3호(2010. 8).

장태주, 행정법개론, 개정3판, 현암사, 2006.

허경옥, “리콜 관련 법제도 현황 조사 및 리콜 활성화 방안 조사연구”, 『소비자정책교육연구』, 제7권 제1호(2011. 3).

2. 일본문헌

古山正善, “代執行の要件”, 『行政法の争点』, 有斐閣, 2004.

矢野友三郎, “経年劣化に伴う家電製品の事故”, 『予防時報』, 第235号(2008).

身崎成紀, “製品の安全性確保に向けたリコール法制度, 情報開示 報告制度のあり方に関する 調査研究”, 『社会技術研究論文集』, Vol. 2 (2004. 10).

阿部泰隆, 『行政の法システム(下)』, 有斐閣, 2002.

塩野宏, 『行政法 I』, 有斐閣, 2006.

宇賀克也, “行政上の義務の実効性確保”, 『法学教室』, 第295号(2005. 4).

참고문헌

原田尚彦, 「行政法要論」, 学陽書房, 2005.

原田尚彦, 「環境法」, 弘文堂, 1994.

日本電気協会(編), 「電気用品の技術基準の解説」, 日本電気協会, 2010.

電気用品の安全に関する技術基準等に係る調査検討会, 「電気用品安全法
技術基準体系等見直し基本計画」, 2010.

村上順, “代執行の要件”, 「行政法の争点」, 有斐閣, 1990.

広岡隆, 「行政代執行法」, 有斐閣, 2001.

経済産業省商務情報政策局製品安全課(編), 「電気用品安全法関係法令集」,
日本電気協会, 2008.

3. 독일문헌

App, Michael: Verwaltungsvollstreckung wegen Handlungen, Duldungen
oder Unterlassungen, JuS 1987, 455.

Dreier, Horst: Grundgesetz, Kommentar, Band I, Tübingen 1996.

_____: Grundgesetz, Kommentar, Band II, Tübingen 1998.

Erichsen, Hans-Uwe: Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage, Berlin,
New York 1998.

Haueisen, Fritz: Die Rechtsgrundlage der Vollstreckung des Verwaltungsaktes,
NJW 1956, 1457.

Heckmann, Dirk: Der Sofortvollzug staatlicher Geldforderungen. Berlin 1992.

Ipsen, Jörn: Staatsrecht I - Staatsorganisationsrecht, 12.Auflage, Neuwied,
Kriftel 2000.

Kloepfer, Michael: Der Vorbehalt des Gesetzes im Wandel, JZ 1984, 685.

- Knemeyer, Franz-Ludwig: Der Schutz der Allgemeinheit und der individuellen Rechte durch die polizei- und ordnungsrechtlichen Handlungsvollmachten der Exekutive, VVDStRL 35(1977), 231.
- _____ ; Funktionen der Aufgabenzuweisungsnormen in Abgrenzung zu den Befugnisnormen, DÖV 1978, 11.
- Lemke, Hanno-Dirk: Verwaltungsvollstreckungsrecht des Bundes und der Länder, Baden-Baden 1997.
- Lisken, Hans: Über Aufgaben und Befugnisse der Polizei im Staat des Grundgesetzes, NVwZ 1990, 15.
- Maurer, Hartmut: Staatsrecht, München 1999; Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage, München 2000.
- Mayer, Franz: Die Eigenständigkeit des Bayerischen Verwaltungsrechts, München, 1958.
- Ossenbühl, Fritz: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit(Übermaßverbot) in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, Jura 1997, 617.
- Pietzner, Rainer: Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung, VerwArch 84(1993), 261.
- Robbers, Gerhard: Schlichtes Verwaltungshandeln, DÖV 1987, 272.
- Sachs, Michael: Grundgesetz, Kommentar, 2.Auflage, München 1999.
- _____ : Die Gesetzesvorbehalte der Grundrechte des Grundgesetzes, JuS 1995, 693.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard: Besonderes Verwaltungsrecht, 11.Auflage, Berlin, New York 1999.

참 고 문 헌

Schmitt-Kammler, Arnulf: Die Sofortbefugnisse im Polizei- und Ordnungsbehördenrecht, NWVBI. 1989, 389.

Selmer, Peter/Gersdorf Hubertus: Verwaltungsvollstreckungsverfahren, Berlin 1996.

Widmann, Joset: Abgrenzung zwischen Verwaltungsakt und eingreifendem Realakt, München 1996.

Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf: Verwaltungsrecht Band 1, 11.Auflage, München 1999; Verwaltungsrecht Band 2, 6.Auflage, München 2000.