

# 국민의 생활안전 확보를 위한 정책적 과제

이종인 연구위원

2016.12

# YDI Report





## 《 요 약 》

- 200명 이상의 사망자가 확인된 가습기살균제 사건 등 크고 작은 생활안전 사건·사고들이 국민의 생명과 건강을 위협하고 있음
  - 안전할 권리는 인간의 기본적 욕구이자 시장경제 소비자의 기본 권리이며, 생활안전 문제는 국가정책의 핵심과제가 되고 있음
- 국민의 생활안전 관련 법제는 비교적 잘 정비되어 있음에도 불구하고, 가습기 살균제사건, 메르스사태, 세월호사건 등에서 보듯이, 관련 정책·행정의 추진 체계 및 운영에 상당한 문제점이 노출
  - 복합적으로 발생하는 안전 문제에 국가 차원의 조정 및 대처에 효과적이지 못한 정책·행정의 추진 체계
  - 안전 행정의 운영에 있어서 매우 미흡하거나 소극적 측면이 적지 않음
  - 생활안전 정책의 추진 주체가 명확하지 않을 뿐 아니라 안전 분야 전문성 부족문제 및 성과에 대한 평가시스템의 부실한 작동도 우려할 수준
- 국민의 실질적인 생활편의와 후생증진을 저해하지 않으면서도 일상생활에서의 안전을 확보할 수 있는 정책추진 체계와 운영을 지향해야 할 것임
  - 국민의 생활안전 업무를 총괄할 수 있는 국가 차원의 생활안전 또는 소비자 안전에 특화된 일반 법제가 마련·정비되는 것이 바람직함
  - 대통령 또는 국무총리 소속의 전담기관이 생활안전 관련 행정의 컨트롤타워 기능을 수행하거나, ‘국민안전처’의 생활안전기능을 강화하는 등 현행 국민의 생활안전 정책의 추진체계를 대폭 개편할 필요
  - 안전 관련 정책·행정에 대한 전문성을 높이고, 생활안전 관리를 위한 실효적 평가시스템을 구축할 필요
- 법제 및 정책추진 시스템 개선과 더불어, 운용의 효율화 및 해당기관 업무의 소극적·방어적 수행에서의 탈피 문제가 최우선 추진 과제임



# 〈 차 례 〉

I. 서론 .....	1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	3
2. 연구의 범위와 방법 .....	5
II. 국민의 생활안전정책 추진체계 현황 및 문제점 .....	7
1. 생활안전의 문제 및 정책대응 수단 .....	9
2. 생활안전 관련 법제 .....	12
3. 생활안전 관련 행정 및 전담 기관 .....	14
4. 안전관리·행정체계상 및 운영상의 문제점 진단 .....	17
III. 선진국의 생활안전정책 추진체계 및 시사점 .....	23
1. 일본 .....	25
2. 미국 .....	27
3. 우리나라 안전정책 추진에 주는 시사점 .....	30
IV. 생활안전정책의 개선방안 .....	31
1. 기본 방향 .....	33
2. 추진 방안 .....	34
V. 결론 .....	37
참고문헌 .....	41



# I. 서론





## 1. 연구의 배경 및 목적

- 200명 이상의 사망자가 확인된 가슴기살균제 사건 등 크고 작은 생활안전 사고들이 연이어 발생, 국민의 생명과 건강을 위협하고 있음
  - 국가적 재난이었던 2014년의 세월호 침몰사건, 사설 캠프에 참가했던 고등학생 5명이 사망·실종한 2013년의 태안 해병대캠프 사고, 10명이 사망하고 100여 명이 부상당한 2014년의 경주 마우나리조트 강당 붕괴 사고, 허술한 초기대처로 대규모 피해를 유발한 2015년의 메르스 사태, 산모와 영유아 등이 사망하거나 폐질환에 걸린 가슴기살균제 집단 위해 사고 등 수많은 크고 작은 안전사고들이 연이어 발생
  - 국가 재난컨트롤타워인 국민안전처가 2년 전 출범되었으나, 국민의 일상생활 중 안전사고 관련 정책에는 상당한 문제점이 있음
    - 국민안전처 출범으로 각종 재난과 대형안전사고에 대응하는 정부 차원의 안전행정이 점차적으로는 개선되어갈 것으로 기대됨
    - 하지만, 국민의 일상 소비생활 중에 발생하는 각종 제품과 서비스, 식의약품, 시설물 등에 관련된 안전사고 등 이른바 생활안전 내지 소비자안전의 확보를 위한 정책추진과 행정 체계에는 여전히 많은 문제점이 노출되고 있는 실정
- 안전할 권리는 인간의 기본적 욕구이자 시장경제 소비자의 핵심 권리
  - ‘안전할 권리’ 내지 ‘안전권’은 모든 국민이 신체나 생명상의 危害를 받지 않고 안전한 일상생활을 영위할 권리를 의미함
    - 헌법(제10조)이 보장하는 인간의 존엄과 가치권의 일부이면서, 소비자기본법에서의 소비자의 우선적인 권리에 해당
    - 통합적 차원에서는 소비자기본법 제4조에 명시된 ‘안전할 권리’가 법적 기초가 되고 있음<sup>1)</sup>
    - 개별부처에서 관장하는 개별 법령에 의해 안전할 권리가 보호되지 못할 경우 국가가 개입할 수 있는 근거 규정이자 총괄 법제임

1) 소비자기본법(제4조)에는 안전할 권리, 정보를 제공받을 권리, 선택할 권리, 의사가 반영될 권리, 보상받을 권리, 소비자교육을 받을 권리, 쾌적한 환경에 살 권리, 조직할 권리 등 8대 권리를 명시하고 있는데, 그 중 모든 물품 및 용역으로 인한 생명·신체 및 재산상의 危害로부터 보호받을 이른바 안전할 권리를 최우선으로 규정하고 있음

- 하지만, 현실적으로 국민의 안전에 관련된 법인 소비자기본법 등에 따른 통합적 안전행정 내지 안전관리행정이 체계적으로 추진되지 못하는 등 상당한 문제점을 안고 있음
  - 안전에 관련된 법과 제도는 비교적 잘 정비되어 있는 반면에, 소비자안전이나 위해정보의 제공 체계와 내용, 위험커뮤니케이션 제도, 취약계층 제도 등의 분야에 있어서는 상당히 취약한 실정
  - 정책의 추진체계를 보면, 소비자정책의 총괄 부처인 공정거래위원회의 경우 소비자안전 정책의 입안과 추진이 원활하지 못함
    - 정부조직체계에서의 위상 등의 문제로 타 중앙행정기관들과의 협력·조정이 원활하지 못할 뿐 아니라, 전문성 미흡 문제도 지속적으로 제기되어 있음
  - 국가적 재난관리를 위한 재난안전 총괄부서로서의 국민안전처의 경우 국민의 생활안전 기능은 기대에 한참 미치지 못함
    - ‘국민의 안전과 행복을 지킨다’는 캐치프레이즈를 내세워 출범한 국민안전처에서 일정부문의 국민생활안전 기능과 관련 부처 안전기능의 총괄 업무를 수행하게 될 것으로 기대되었으나, 현실적으로 그렇지 못한 실정
- 이에 따라, 본 연구는 국민의 일상생활에서의 안전성 확보 문제에 대처하는 정부의 정책과 추진행정의 문제점을 종합적으로 진단, 이를 바탕으로 국민의 안전권 보장을 위한 정책 방향과 구체적인 방안을 제시함
  - 지난해 5월말 출범한 20대 국회에서뿐 아니라 차기대선 이후의 새 정부에서 우선적으로 추진해야 할 국민의 생활안전 향상을 위한 꾀말이기도 함

## 2. 연구의 범위와 방법

### ① 연구의 범위

- 본 연구는 국민의 생활안전 내지 소비자안전 문제에 관련된 다양한 연구 테마들 중 관련 법·제도 및 규제 개선 등을 포함한 정책의 문제에 국한하여 논의함
  - 생활안전에 관한 연구 분야로는, 안전(safety)의 의의와 특징 및 역사적 인식 등에 관한 이론적 고찰, 소비제품 안전성 확보를 위한 제반 제도 및 관련 규제수단에 관한 고찰 등 다양한 분야 및 주제가 있을 수 있음
  - 본 연구에서는 특히 현행 안전관련 법과 제도 및 관련 행정추진체계상의 제반 문제점을 진단하고, 선진국의 경우와 대비하여 관련 문제점들을 개선할 수 있는 바람직한 정책의 추진 방향 및 구체적인 방안을 제시하는데 초점을 두고자 함

### ② 연구 방법

- 관련 자료를 수집·분석하고 전문가 등을 통해 아이디어 수렴
  - 국내외 관련 문헌과 연구조사·시장현황 자료 등을 분석하고, 국민의 일상 생활에서의 위험과 위해 등 안전에 관련된 정부정책과 법·제도 현황자료, 입법자료 등을 검토·분석함
  - 관계전문가, 업계관계자, 정부의 정책담당자 등과의 면담, 간담회 및 자문을 통해 관련 아이디어를 수렴하고 분석절차·수행결과 등에 관해 자문



## Ⅱ. 국민의 생활안전정책 추진체계 현황 및 문제점



# 1. 생활안전의 문제 및 정책대응 수단

○ 현대사회에서 국민의 가장 큰 관심사 중의 하나는 안전 문제임

- 일상에서의 소비생활 중에는 각종 제품과 서비스에 관련된 크고 작은 안전문제가 빈번히 발생하며, 관련된 위험과 사고로 국민의 일상생활이 위협받고 있음
  - 호흡기계 손상으로 산모와 영유아 등 200명 이상이 사망하는 등 대량의 피해가 발생하여 사회적 관심의 표적이 되어 온 이른바 가슴기살균제 사건이 대표적인 최근 사례임
    - ※ 가슴기살균제 사건 : 가슴기살균제(세정제)로 인해 폐손상증후군(기도 손상, 호흡 곤란·기침, 급속한 폐손상(섬유화) 등의 증상)이 일어나 주로 영유아, 아동, 임신부, 노인 등이 사망한 사건임. 2011년 4월부터 피해사례가 보고되었으나 5년간 미흡한 대처로 피해가 급속도로 확대됨. 정부의 1·2차 판정과 3차 조사로 판명된 사망자 수만도 225명(2015.12월말까지)에 이르며, 그 후 2016년 말까지 환경부에 접수된 사례까지 합치면 총 피해사례는 사망 239명을 포함 총 4,438명에 이름(관련자료 참조)
  - 허술한 초동대응으로 180여명이 감염되어 38명의 사망자를 가져온 2015년 메르스(MERS, 중동호흡기중후군) 사태 역시 전 국민의 일상생활을 크게 위협한 대표적인 생활안전 사례임. 2015년 5월 4일 바레인에서 입국한 60대 남성이 메르스 확진 판정을 받은 후 6월 1일 첫 사망자가 나왔음에도, 초동대응에 실패하여 슈퍼전파자 5명이 전체 환자 중 82%인 153명을 감염시킨 대형 전염병 사태로 확대된 어이 없는 안전사고였음
- 이러한 일상생활에서의 위험·위해·피해를 어떻게 예방하고 구제해야 할 것인가는 국내뿐 아니라 세계적으로도 국가정책의 핵심 과제가 되고 있음
  - 이러한 부분이 세월호 사건을 계기로 설립된 국가 재난안전 컨트롤타워인 국민안전처의 주된 신설 배경

○ 소득 수준의 향상 등 사회여건의 변화에 따라 생활안전에 관한 국민의 의식도 과거에 비해 상당히 높아짐

- 소비자가 제품을 구입할 때 제품의 안전성을 어느 정도 고려하고 있는지에 대한 연구·조사를 보면, 제품별로 다소의 차이는 있지만 제품 선택의 기준 중 안전성이 가장 중요하다고 응답한 경우가 전체의 27.7%로써, 비교적 높게 나타나고 있음

- 제품의 안전성을 높여 사고 위험을 예방하고, 사후적으로 발생된 피해에 대해서는 적절한 배상을 제공하는 것이 국민의 생활안전에 관한 중요한 정책 과제로 간주되어 옴

○ 제품과 서비스와 관련하여 국민의 안전할 권리를 확보하기 위한 대표적인 정책 수단으로는 다음과 같은 4가지 범주가 있을 수 있음 (각 규제수단의 형태와 의의를 <표 1>에 정리)

- 첫째, 제품 내지 서비스의 안전에 관한 행정절차상의 안전관련 제 규제 (safety regulations)
  - 안전기준(safety standards)에 의한 규제와 직접적인 법적 제한(legal limitations)을 통한 규제로 구분 가능
  - 안전기준에 의한 규제는 국민의 신체·생명·재산에 커다란 피해가 우려되는 제품 및 서비스에 대해, 정부가 개별 제품별로 안전기준을 정하여 이에 적합한 제품만을 생산·유통토록 하는 것을 의미함<sup>2)</sup>
  - 법적 제한을 통한 규제는 부당·과대광고의 금지, 부당 계약의 무효화 등 직접적인 법적인 제재를 통해 생산자(기업)의 활동을 제한하는 규제 형태를 말함
- 둘째, 사후적 피해구제를 우선적인 목적으로 하여 加害 기업에게 배상책임을 지우는 형태의 이른바 제조물책임제도(product liability system)<sup>3)</sup>
  - 안전성 미비로 인해 발생한 피해에 대한 사후적 구제는 해당 피해에 대한 금전적 보상(financial compensations)에 그 일차적 목적이 있지만, 궁극적으로는 생산자(제조사, 가해자)가 소비자(구매자, 피해자)의 피해 보상에 드는 추가적 비용을 제품의 안전성 향상에 투자토록 유도하는 규제 수단이 되기도 함
- 셋째, 제품 사용 시 소비자 내지 이용자의 위험을 줄이기 위한 결함제품의 감시·회수의무에 관련된 리콜제도(recall system) 등 위해·위험 정보들을 공개토록 하는 정책
  - 危害의 가능성이 있는 제품을 해당제품의 생산자가 자발적으로 리콜(voluntary recall)을 실시하거나 정부가 강제적으로 리콜을 명령(mandatory recall)함으로써 위험의 원인제공자로 하여금 해당 정보를 일반에 공개토록 하는 수단

2) 이러한 규제는 식품위생법, 약사법 등과 같은 법률을 통하여 정부가 일정한 기준을 제정하고, 허가·승인·검사 등을 통하여 법령으로 정해진 각종 기준을 생산자가 준수토록 하는 것임

3) 제조물책임제도는 제품이나 서비스의 안전성이 결여되어 소비자 내지 이용자가 피해를 입을 경우에 해당 제조자 내지 공급자가 부담해야 할 법적인 손해배상 책임을 의미함



- 넷째, 근본적인 안전성 확보 수단으로서의 정보비대칭성의 해소와 교육 및 홍보 등이 있음
- 상술한 3가지 범주의 규제 수단들은 정부의 실패 등 여러 비효율적인 측면을 내포하고 있으며, 또한 안전문제의 본질이 시장거래 당사자 간의 비대칭적 정보 (asymmetric information)에 기인하고 있음
- 따라서 보다 근본적인 안전성 확보수단은 잠재적 피해자(국민, 소비자)에 대한 적절한 위험 정보를 제공하고, 이들의 생활안전 의식을 고취하는 것임

<표 1> 안전 확보를 위한 정책대응 제 수단

안전성 확보 수단	규제 형태와 의의
사전적 안전규제 (행정절차상의 규제)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위해정보 수집·평가제도 (소비자기본법 제6조 및 시행령 제8조)</li> <li>- 안전검사·인증마크 제도: 안전검사제도, 안전검정제도, 형식승인제도, 품질표시제도, 품질인증제도</li> <li>- 리콜제도</li> </ul>
사후적 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소송을 통한 배상책임 부과 (제조물책임제도)</li> <li>- 재판외분쟁해결(ADR): 준사법적·소송외 분쟁조정수단</li> </ul>
위험정보의 공개	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제품·서비스로부터의 안전성 확보를 위한 근본적 수단</li> </ul>
교육 및 홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제품·서비스로부터의 안전성 확보를 위한 근본적 수단</li> </ul>
기 타	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 형사적 제재, 사회적 관습</li> </ul>

출처 : 이승신·이종인·박정근(2014, p.228)을 바탕으로 재구성

## 2. 생활안전 관련 법제

- 현행 법령체계상 생활안전 분야는 산업별 내지 영역별로 각각의 정부부처에서 개별법령에 의해 다루어져 있음
  - 생활안전에 관한 단일법보다는 영역별로 다수의 법률 및 지침 등이 있음
  - 생활안전 관련 일반법제로는, 제품안전기본법, 식품안전기본법, 산업표준화법, 표시광고법, 제조물책임법 등이 있음
    - 개별법제로는, 식품위생법, 약사법, 자동차관리법, 전기용품안전관리법, 품질경영·공산품안전관리법(2017년부터 ‘전기용품·생활용품안전관리법’으로 전환되어 시행될 예정), 시설물안전관리특별법, 대기환경보전법, 축산물가공처리법, 유해화학물질관리법, 승강기제조관리법, 수상레저안전법 등이 있음<sup>4)</sup>
  - 서비스안전 관련 주요 법제로는 해상교통안전법, 철도안전법, 시설물안전관리법, 공연법 등에서의 안전관련 규정들을 들 수 있음
  - 서울시의 경우 ‘서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례’가 시행 중이며, ‘국민생활안전법’(안), ‘안전문화진흥법’(안) 등 관련 입법안에 국회에 제출된 바 있음
- 해당 분야에서 개별법이 미비하거나 불충분한 경우에는 각 분야별 일반법의 안전관련 규정들을 적용하게 됨
  - 소비자기본법은 전반적 소비자 권익증진을 위한 일반법이며, 소비자안전에 특화된 일반법으로 보기 어려움
- 소비제품에 관련된 경우는, 제품의 안전성 확보를 위한 기본적인 사항을 규정한 ‘제품안전기본법’이 2010년에 제정되어 2011년부터 시행 중임
  - 동 법은 부처·법령별 산재된 개별 제품에 관련된 안전 정책을 체계화하고 종합적으로 총괄 조정하는 기능을 담당

4) 최근 가습기살균제 피해자 구제 등을 위한 이른바 ‘가습기특별법’(가습기살균제피해구제법)제정(안)이 국회 환경노동위원회를 통과(2016.12.29.)하였음. 동 법이 국회 본회의를 통과하게 되면 정부에서는 관련 피해자지원센터와 관련 위원회를 설립하여 본격적인 피해자 구제가 가능해지게 됨

<표 2> 소비자기본법 상 안전 관련 규정 개요

목적	소비자 권익의 증진
대상	물품 또는 용역으로 인한 생명·신체 또는 재산에 대한 위해로부터 보호받을 권리의 보장
적용 범위	타 법령의 명시적 규정이 없는 경우에 규율 - 위해방지 기준설정 및 표시·광고기준 설정(제8,10,11조) - 소비자안전센터, 위해정보 수집·처리(제51,52조) - 물품 및 용역의 리콜(제49,50조)

- 식품분야의 경우, 식품의 안전성 확보와 식품안전정책에 관한 기본법 성격의 '식품안전기본법'이 2008년에 제정·시행
- 제품안전기본법과 마찬가지로 식품안전 정책을 체계화하고 종합적으로 조정하는 기능

<표 3> 제품 및 식품 분야 기본법의 개요

법명	제품안전기본법	식품안전기본법
목적	국민생명 보호, 건강 및 재산피해 예방(제1조)	국민의 건강·안전한 식생활 영위 (제1조)
대상	소비가 최종 사용하는 물품 또는 그 부분품 내지 부속품의 안전(제3조)	모든 음식물(의약으로 섭취하는 것은 제외)의 안전(제2조)
적용 범위	타 법령에서 규정하지 않은 제품 안전에 관한 사항을 규율 - 제품안전관리 종합계획 수립(제7조) - 안전성 조사(제9조) - 제품 리콜권고·명령(제10~13조)	타 법령에서 규정하지 않은 식품 안전에 관한 사항을 규율 - 국가·지자체의 식품안전정책 수립 책무(제4조) - 식품안전정책위원회 운영(제7~14조) - 긴급대응, 추적 조사 및 리콜 (제15~19조)

### 3. 생활안전 관련 행정 및 전담 기관

- 국민의 생활안전 관련 행정은 총괄 성격의 부처·기관과, 각 산업분야별 전담 부처·기관으로 구분하여 그 기능과 특성을 살펴볼 수 있음
- 국민의 생활안전 또는 소비자안전을 종합적으로 총괄하는 전담 행정조직은 없음. 다만, 여러 관점에서 공정거래위원회, 공정거래위원회 산하의 한국소비자원, 그리고 신설된 국민안전처 등이 생활안전 기능을 직접 수행하는 정부기관으로 분류될 수 있음
- 공정거래위원회에서는 소비자정책을 담당하는 소비자정책국 내 소비자안전정보과가 설치되어 있음
  - 우리나라 소비자 안전에 관한 시책을 수립하고 시행하는 역할을 수행
  - 제조물책임법과 리콜제도 등과 같은 소비자안전에 관한 여러 법령과 제도를 운영
  - 소비자안전전문위원회 운영
  - 산하 기관인 한국소비자원의 소비자안전정책 추진 업무를 감독·지원
- 국민생활 및 소비자보호 정책의 추진기관 성격으로 1987년 7월에 설립된 한국소비자원에는<sup>5)</sup> 소비자안전 업무를 전담하는 소비자안전센터가 설치되어 있으며 내부 조직으로 소비자안전국과 시험검사국을 두고 있음
  - 소비자안전센터는 소비자기본법 제4조1호의 ‘물품 또는 용역으로 인한 생명, 신체 또는 재산에 대한 위해로부터 보호받을 권리’를 확보하고, 정부의 소비자 안전시책을 지원하기 위해 소비자기본법 제51조1항에 의거하여 한국소비자원에 설치된 법적 기구임
    - 동 센터에서는 위해 정보를 수집하여 처리하고, 소비자 안전을 확보하기 위한 각종 조사와 연구를 하며, 소비자 안전문제에 관련된 교육과 홍보, 국제협력 등의 업무를 수행

5) 한국소비자원의 감독 부처는 공정거래위원회임. 2007년 3월에 (구)재정경제부에서 공정거래위원회로 이관됨

- 법에 따라 소비자안전경보를 발령하고, 안전성에 관한 사실을 공표하며, 위해 물품 등을 제공하는 사업자에 대한 시정 권고와 시정조치제도의 개선 건의 등의 업무 수행
- 국민안전처는 국민의 안전과 국가적 재난관리를 위한 재난안전 총괄기관 성격으로 지난 2014년 11월에 신설되었지만, 국민의 생활안전에 관해서도 중요한 역할을 수행하게 될 조직임
- 국민 안전과 재난에 관한 정책을 수립·운영하고 총괄·조정하며, 비상대비, 민방위, 방재, 소방, 해양에서의 경비·안전·오염방제 및 해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무를 관장
  - 2014년 4월 세월호 침몰 사고를 계기로 설립이 추진된 국민안전처의 주된 기능은 국가적 재난에의 대처이며, 생활안전에 관한 기능은 부수적으로 수행하고 있는 실정
    - 안전 및 재난에 관한 전반적인 정책의 수립·운영 및 총괄·조정 기능이 부여되어 있지만, 실질적인 주된 기능은 소방·방재업무, 해양에서의 경비·안전·오염방제 및 해상사건 수사, 그리고 비상대비 및 민방위 관련 업무임
    - 그렇지만 해당 부처의 안전정책실 내 생활안전정책관실에서는 국민의 생활안전에 관한 정책업무를 특화하여 수행하도록 업무가 분장되어 있음
  - 국민안전처에서는 (구)안전행정부에서 담당하던 어린이, 노인, 여성, 장애인 등 취약계층의 생활안전과 교통안전 분야 업무를 주로 수행하도록 업무분장되어 있지만, 동 부처의 생활안전 기능은 피서지 물놀이 안전, 사회취약계층 생활안전에 한정
    - 아직은 소비자안전 내지 국민생활안전 개념에 대한 인식 자체가 일정부분 부족한 실정
- 식품과 의약품 등의 분야 안전을 담당하는 정부 조직은 식품의약품안전처임
- 동 부처는 식품과 의약품, 의료기기, 화장품, 의약부외품, 위생용품, 마약 등의 안전관리에 관한 사무를 관장
    - 지난 1998년에 보건복지부 외청인 식품의약품안전청으로 설립된 뒤에 2013년 3월에 현재 명칭으로 승격되었으며, 국무총리실 산하의 중앙행정기관으로 분류

- 동 부처의 전체 조직이 해당 분야 안전에 관한 업무를 관장하고 있지만 그 중에서도 식품은 식품안전정책국과 식품영양안전국에서, 의약품은 의약품안전국, 의료기기는 의료기기안전국, 그리고 1차 산물에 관해서는 농축수산물안전국에서 해당 정책과 행정 업무를 담당
- 공산품과 전기용품, 생활용품 등과 같은 일반 제품 분야는 산업통상자원부 산하의 국가기술표준원에서 관련 정책과 행정을 전담
  - 기술표준원에서는 각종 생활용품으로부터 소비자의 안전 보호를 위해 제품이 시장에 출시되기 전과 후를 기준으로 관련법에 따라 제품안전관리제도를 운영
    - 事前的으로는 “전기용품 및 생활용품 안전관리법”(2016.1.27.공포, 2017.1.28.시행)에 따른 제품인증제도를 운영
    - 事後的으로는 제품안전기본법을 근거로 안전성조사를 통해 시장 또는 소비자로부터 회수 될 수 있도록 리콜제도를 운영
    - 동 기관 내 제품안전정책국에서 제품안전에 관한 정책을 중점 관장
- 기타, 가습기살균제 사건에서 보듯이 환경부에서도 관련부처(산업통상자원부, 보건복지부 등)와 함께 국민의 생활안전에 관련된 주요 기능을 수행

## 4. 안전관리 · 행정체계상 및 운영상의 문제점 진단

### 1] 관련정책 추진 시스템상의 문제

- 국민의 생활안전 내지 소비자안전에 관련된 행정체계에는 여러 문제점들이 내포되어 있으며 그동안 반복적이고 지속적으로 지적되어 있음
- 소관 법이나 제도에 따라 부처 또는 기관별 안전 업무가 분산되어 각자 독립적으로 운영되고 있어서 국가 차원의 조정과 대처에 효과적이지 못하다는 점임
  - 국토교통부, 산업통상자원부, 보건복지부·식품의약품안전처, 국민안전처, 농림축산식품부, 환경부, 고용노동부, 해양수산부, 문화관광부 등 거의 모든 중앙 정부조직에서 생활안전 또는 소비자안전에 관한 해당 부처 업무를 수행 중임
  - 이러한 정책의 추진체계 아래에서는 급변하는 환경과 여러 부처에 걸쳐 복합적으로 발생하는 안전사고에 신속적이고 효율적으로 대응하는데 한계가 있을 수밖에 없음
  - 사안에 따라 복수의 부처가 중복적으로 대처함에 따른 비효율 문제도 수반됨
    - 국민 생활에 밀접한 화학물질 관리에 실패한 가습기살균제 사건이 좋은 사례임
    - 동 사건의 경우 1차적 책임은 해당 위험을 생산한 기업(옥시레킷벤키저, SK케미칼 등)에 있지만, 관련 안전사고를 적시에 예방하는데 실패했으며 사후적으로도 신속한 행정적 대처를 했더라면 막거나 줄일 수 있었던 추가 참사를 막지 못한 책임은 국가 내지 정부(환경부, 산업통상자원부, 보건복지부 등)에 있음<sup>6)</sup>
- 범국가적인 생활안전 정보 및 통계의 생산과 관리가 매우 미흡
  - 이는 국가 차원에서는 방어적이고 소극적 안전업무 점검 체계를 유지해 온 하나의 배경으로 작용

6) 환경부는 PHMG, PGH, CMIT 및 MIT 등 유독물질을 적시에 지정하지 않음으로써 유해성 평가가 제대로 이루어지지 못한 원인을 제공했으며, 피해 발생 후에도 적극적인 관리를 하지 못한 실책이 있음. 산업통상자원부는 가습기살균제 제품들을 이른바 '자율안전공산품'으로 분류하여 관리함으로써 제품의 위험관리에 소홀. 보건복지부의 경우 학회 등에서 지속적으로 제기·보고되어 온 원인미상 폐손상 등을 제대로 인식하지 못하는 등 화학물질 중독에 대한 국가적 감시체계가 작동하지 않은 문제점이 지적되고 있음

## ② 안전관리 행정의 운영상의 문제

- 부처별 분야별로는 안전관리체계가 비교적 잘 정비되어 있는 것으로 보이지만 해당 분야에서의 실질적인 운영은 적극적이지 못하다는 점
- 예를 들면, 식품안전기본법에 의거하여 범정부 식품안전정책을 종합·조정하여 효율적으로 추진하기 위해 국무총리 소속으로 설치·운영 중인 식품안전정책 위원회의 활동을 보면 그 실적이 극히 미미한 수준
  - 식품안전정책위원회 운영을 담당하는 국무조정실과 식품의약품안전처 홈페이지 등에서는 형식적인 위원회 소개와 기본계획 정보만 게시되어 있을 뿐 ‘주요 활동자료’란에는 관련 정보가 제공되어 있지 않은 실정<sup>7)</sup>
  - ※ 일본의 내각부에 설치된 “식품안전위원회”의 경우는 비록 우리나라의 식품안전 정책위원회와 유사한 기능을 하고 있지만 그 활동은 상대적으로 활발함. 독자적 홈페이지(www.fsc.go.jp)가 개설되어 있으며, 거의 매일 산하 전문위원회 활동과 식품안전에 관한 정보를 제공하는 등 매우 활발한 활동을 하고 있음
- 다른 사례로, 공정거래위원회 소속의 소비자정책위원회에 설치되어 있는 소비자안전전문위원회의 경우 활동실적이 거의 없음<sup>8)</sup>
- 현실적인 대표적 사례는 역시 가습기살균제 사건임
  - 상술하였듯이 환경부, 산업통상자원부, 보건복지부 등 관련 정부부처 모두 관련제도 등이 마련되어 있음에도 불구하고 행정의 운영 소홀로 대형 사고를 예방하지 못한 책임에서 자유로울 수 없음
- 정부(국민안전처)에서는 매년 국민안전 민관합동회의를 개최하고 정부의 연간 안전대책을 종합평가하는 등 국민의 생활안전 관련 정책의 추진성과와 문제점을 점검해오고 있음

7) 연구자가 해당 두 부처에 전화로 문의해 보았으나 식품안전정책위원회 개최실적 등 활동에 관한 구체적인 정보를 제공받을 수 없었음

8) 동 위원회 위원으로 위촉받은 연구자의 지인은 임기(1년) 동안 실질적인 회의가 단 한 번도 개최되지 않았다고 전해 줌. 안전 정책에 관한 정부 기구의 형식에 치우친 활동의 단면을 읽을 수 있는 부분임



- 2016년도의 경우 총리 주재 국민안전 회의체(국민안전민관합동회의 4회 및 안전관계장관회의 5회)를 통해 총 19개의 안전대책을 발표
  - 하지만 현장에서의 안전수칙이 제대로 준수되지 않거나 유사한 사고가 재발되는 등 안전관리 행정의 운영상의 문제가 노출되고 있음

### ③ 명확치 못한 생활안전 총괄주체의 문제

- 국민의 생활안전 내지 소비자안전에 관련된 행정과 전담기관의 기능수행에 있어서 일정한 한계가 있다는 측면과, 총괄적으로 조정하는 기능의 주체가 불명확한 측면
- 우리나라의 생활안전 제도는 1980년에 제정된 ‘소비자보호법(현 소비자기본법)’에 의한 이른바 ‘소비자의 안전할 권리’(소비자기본법 제4조1호)의 확보가 그 기초였음
  - 생활안전 문제를 포함한 제반 소비자정책은 지난 2008년부터 공정거래위원회로 일원화되어 추진되고 있음
  - 하지만, 공정거래위원회에서는 소비자 안전에 관한 정책의 추진뿐 아니라 범부처 차원의 생활안전·사고의 총괄·조정 기능은 거의 수행하지 못하고 있다는 것이 관계 전문가들의 일반적인 견해
  - 소비자정책의 총괄 주체가 (구)재정경제부에서 공정거래위원회로 일원화된 이후 소비자정책 영역 중 소비자안전정책 추진체로서의 역할과 위상에 한계를 보이고 있음
- 신설 국민안전처 및 식품·의약품의 안전행정을 전담하는 식품의약품안전처의 위상과 역할 강화에도 불구하고, 이들이 생활안전의 총괄 주체가 되기에는 여러 제약이 있음
  - 더욱이 식품안전과 제품안전, 시설안전 등을 담당하는 개별부처와 기관에서 국가 생활안전 내지 소비자정책의 관점에서 업무를 수행하는데 상당한 무리가 있는 실정

#### ④ 안전 분야 전문성 부족 문제

- 국민의 생활안전 및 소비자안전을 담당하는 이들 부처 내에서도 안전관리와 품질관리를 동시에 하고 있는 실정<sup>9)</sup>이어서 안전 분야에 있어서의 체계적이고 전문적 관리가 제대로 이루어지지 않고 있으며, 특히 전문성 부족 문제가 우려할 수준
  - 생활안전 및 소비자안전 행정과 정책 업무는 위해정보의 관리, 안전기준 테스트, 위해(가능)제품의 모니터링 등 고도의 전문성이 요구됨
  - 하지만 우리나라는 엄밀한 의미에서 생활안전 또는 소비자안전을 전담하는 기관은 존재하지 않음
  - 안전 분야는 소비자정책 중 가장 전문성이 요구되는 분야임에도 각 부처의 안전행정담당부서뿐만 아니라 소비자안전 총괄부처인 공정거래위원회에서도 전문성 부족 문제가 지속적으로 제기되어 옴
    - 특히 소비자 안전 분야의 경우 전문 인력이 전무한 분야도 없지 않은 실정<sup>9)</sup>

#### ⑤ 안전정책 추진 관련 성과 평가시스템이 제대로 작동하지 않는 문제점

- 이상에서 살펴본 것과 같이 소비자안전 정책의 추진체계와 그 운영에 있어서 여러 문제점이 지적되고 있지만 관련 법과 제도, 그리고 조직은 비교적 잘 갖춰져 있음
- 하지만 이러한 소비자안전의 관리를 충실히 하기 위한 관련 성과를 평가할 시스템이 제대로 작동되지 않고 있다는 점이 핵심 문제
  - 소비자기본법 등에 기초한 소비자안전정책의 시행계획, 중점 과제, 추진 과제 등에 대한 실효성 있는 성과의 평가가 체계적으로 이루어지지 못하고 있음

9) 2014년 국회에서 개최된 '제2회 소비자정책포럼'(경제신문 EBN 주최, 2014년 8월 21일)에서도 안전 분야의 전문성 부족 문제가 집중적으로 제기된 바 있음

- 예컨대, 안전에 관련된 다양한 인증제도를 통해 상품의 안전성 보장을 도모하고 있지만, 이러한 안전인증제도에 대한 평가가 매우 부실한 실정
- 연도별 안전대책 종합평가를 수행하고 있지만 전년대비 분야별 사고건수 추이 등 형식적인 점검에 그치고 있음



### Ⅲ. 선진국의 생활안전정책 추진체계 및 시사점



# 1. 일본

- 일본은 2008년 초에 안심·안전한 국민생활을 위한 관련 행정의 일원화·종합화 추진 계획을 입안
  - 2000년 이후 식품위장표시사건, 중국산 가공식품(만두 등) 독극물 사건 등 소비생활 관련 안전사고가 빈발하게 된 것이 주된 계기
  - 독립된 강력한 담당 정책관청의 설립이 추진됨
    - 2009년 5월에 국민생활의 안전 확보에 관한 기본방침을 책정하는 것을 주요 내용으로 하는 ‘소비자청 및 소비자위원회설치법’을 제정
    - 2009년 9월에는 소비자행정을 총괄하는 ‘소비자청’과 이를 감독하는 전문가위원회인 ‘소비자위원회’를 발족
  - 2009년 5월에는 소비생활 전반에 걸쳐 안전을 확보하기 위한 단행법인 ‘소비자안전법’이 제정됨
    - 동법 제1조 ‘목적’을 보면, 소비자의 소비생활에 있어서 피해를 방지하고, 이의 안전을 확보하기 위하여 내각총리대신에게 기본방침을 수립하도록 하며, 지방자치단체(都道府縣 및 市町村)에 소비생활상담 등에 관한 사무의 처리 및 소비생활센터의 설치, 소비자사고 등에 관한 정보의 수집 등 소비자피해의 발생 또는 확대의 방지를 위하여 필요한 조치 등을 강구하도록 하고, 관련 법률에 의한 조치와 함께 소비자가 안심·안전 및 풍요롭게 소비생활을 영위할 수 있는 사회의 실현에 기여함을 명시
    - 동법의 제정 배경을 보면, 소비자행정의 일원화를 위한 정책의 일환으로 소비자청 설치 관련 3법(안)이 2009년 5월 29일에 참의원을 통과함으로써, 안심·안전한 국민생활을 위한 관련 행정의 일원화·종합화의 제도적 틀이 마련됨
- ‘소비자안전법’은 그동안 일본에서 지속적으로 제기되어 온 국민 생활안전에 관한 기본법으로써 소비자안전을 규율한다는 점에서 상당한 의미가 있음
  - 일본에서는 식품, 제품, 시설물 등의 안전을 위한 개별 법률이 존재했지만, 해당 법률의 적용범위가 한정되어 있는 문제로 전반적이고 종합적인 규율이 곤란하다는 문제가 오랫동안 제기되어 온
    - 그에 따라 소비생활 전반에 있어서 소비자의 안전을 확보하기 위한 단행법 제정의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔으며, 2009년 5월에 그 결실을 보게 된 것임

- 동법이 담고 있는 주요 내용을 보면,
    - 소비생활 전반에 걸쳐 안전을 확보하기 위한 기본방침의 수립(법 제6~7조)과, 지방자치단체의 소비생활센터의 설치를 통한 체계적인 소비생활상담의 실시(법 제8~11조)
    - 소비생활상담 등의 사무의 실시에 관한 사항, 소비생활센터의 설치 등에 관한 사항, 소비자 사고에 관한 정보의 수집·분석 및 결과의 공표(법 제12~14조), 소비자안전조사위원회의 기능과 역할 및 활동(법 제15~37조)
    - 위원회의 기능과 역할 등에 관한 사항, 사고 등 원인조사에 관한 사항, 소비자 피해의 발생 또는 확대방지를 위한 제반 조치(법 제38~45조), 소비자에 대한 사전 경고에 관한 사항 등<sup>10)</sup>
  - 법의 집행은 소비자안전법에 따른 행정집행의 권한을 소비자특명담당대신과 대신정무관에 부여하고 있으면서, 한편으로 상당한 권한을 소비자청의 장에게 위임하고 있음
  - 또한 소비자안전법 규정에 따라 설치된 소비자청 소속의 소비자안전조사위원회가 국민의 소비생활안전을 위한 활발한 업무를 수행하고 있음
- 한편, 지난 2012년 소비자안전법 개정을 통해 소비자청 소속의 소비자안전조사위원회가 설치됨
- 소비생활상의 생명·신체 위해·사고의 원인규명과 조사를 실시함으로써 피해의 발생 및 확대 방지가 동 위원회의 주요 기능임
    - 실제로 소비자청 홈페이지(<http://www.caa.go.jp>)의 해당 사이트에서 안전 정보들이 거의 매일 제공되고 있음
- 제품의 경우 ‘소비생활용품안전법’, ‘전기용품안전법’, ‘가스안전법’ 등에 의해 제품의 출하, 사용, 사고발생 등 각 단계별 안전 규제가 시행
- 소비자청, 통산성 산하 제품안전협회 등에서 담당
- 식품·의약품의 경우는 소비자청 및 내각부 소속의 식품안전위원회 및 후생성에서 식품안전에 관한 범정부 차원의 총괄·조정 업무를 수행

10) 다른 법률의 규정에 기한 조치의 시행에 관한 요구 등, 사업자에 대한 권고 및 명령, 양도 등의 금지 또는 제한, 결함상품의 리콜(회수)의 명령 등을 포함



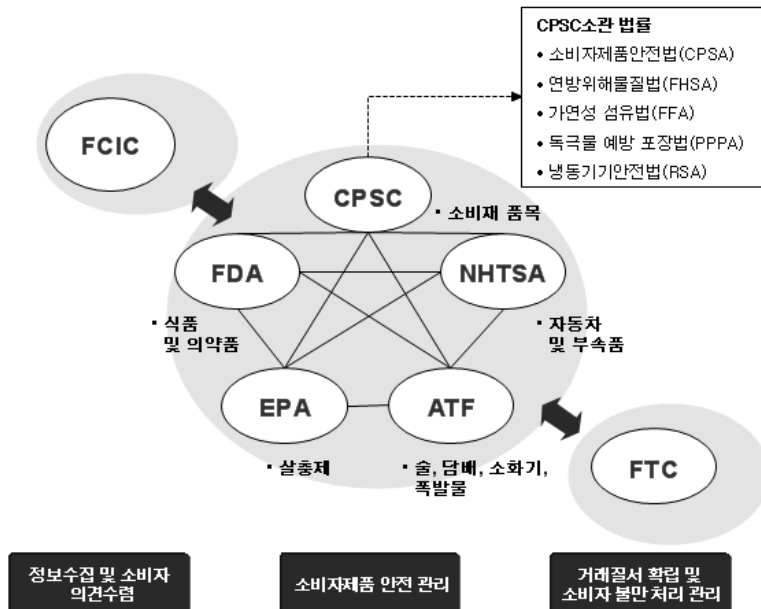
- 일본은 여타 선진국과 마찬가지로 국가중독센터(poison center)가 설치·운영 중임
  - 가슴기살균제 사건과 같은 중독 사고가 발생하면 해당 지역의 국가 중독 센터 감시망을 통해 신속히 인지하고, 추가 발생 및 확산을 차단하는 등 조치하는 체계

## 2. 미국

- 미국은 국민생활안전 내지 소비자안전 행정은 연방정부 및 주정부 차원으로 구분하여 살펴볼 수 있음
  - 연방 소비자안전 행정과 주정부의 관련 행정간 상호 협력 관계가 원활히 유지되고 있으며, 연방 차원에서는 각 품목별로 전문화된 독립기관에서 생활 안전과 소비자안전 기능을 담당하는 형태임
- 연방정부 차원의 생활안전 정책의 추진
  - 각종 공산품에 관련된 안전은 소비자제품안전위원회(CPSC) 소관
    - 1973년 5월 발족된 독립 연방정부기관
    - 1만종이 넘는 소비자 제품에 관련된 사고감소를 목적으로 안전 규격을 마련하고 관련 검사를 실시하고 있음
  - 먹거리 및 의약품 안전은 1927년 설립된 미국에서 가장 오래된 연방기관인 식품의약품안전국(FDA)에서 담당
    - 연방 보건복지부 산하의 소비자보호 기관
    - 자국 내 생산, 유통, 판매되는 의료기구, 가정용 기구, 화학약품, 화장품, 식품첨가물, 식료품, 의약품 등에 대한 안전기준을 설정하고, 검사와 시험 그리고 승인 등의 업무를 수행
  - 교통안전은 도로교통안전국(NHTSA)에서 담당
    - 1970년 설립된 차량의 교통안전기술표준을 제정 및 감독하고, 각종 자동차·오토바이 등 제품 안전도를 시험평가를 실시하는 등 각종 교통안전에 대한 연구를 추진

- 환경문제는 환경보호청(EPA)에서 담당
  - 미국 내 환경오염과 공해 방지에 관한 여러 가지 대책을 통일하고, 환경 대책을 통합적으로 추진하기 위하여 1970년에 설치한 연방정부기관
- 술·담배나 소화기 및 폭발물 등에 관한 문제는 법무성(DOJ) 내의 주류담배 화기단속국(ATF)에서 안전정책을 수행
  - 1972년 재무부 산하에 설치된 미국의 연방 기관
  - 밀수되거나 불법적인 주류(술), 마약, 담배 등의 단속이 주된 기능이며, 더불어 무기나 폭발물 등도 단속과 감시의 대상
- 이상의 연방 차원의 생활안전 내지 소비자안전 관련 기관들은 해당 기능에 따라 세분화되어 역할을 담당
  - 각 기관들은 해당 법률에 따라 독립적으로 운영되지만 그림에서 보듯이 기관 간 필요한 안전정보를 교환하며, 전국적 안전문제 발생 시에는 공동으로 대처하는 경우도 있음

[그림 1] 미국 연방정부의 생활안전 정책 관련 기관



출처: 이승신·이종인·박정근(2014, p.375).

- 한편, 가습기살균제 사고와 같은 이른바 화학물질 관련 안전문제는 미국의 보건성과 긴밀한 연계 아래 질병관리센터(Centers for Disease Control and Prevention: CDC)에서 담당하고 있음

- 미국중독센터협회(American Association of Poison Control Centers)에서 국내 56개 중독센터(poison centers)에 웹에 기반을 둔 감시체계를 운영중이며, 거의 실시간으로 피해신고를 접수하여 대처하는 체제
  - 만일 국가적 건강·화학물질 위해 등의 사건사고가 발생하면 CDC에서 즉시 공중보건감시체계를 작동하게 됨
- 미국의 주(州)정부 단위에서는 대개 해당 주정부 내 안전 또는 위생 담당 부처를 두고 있음
- 일부 주의 경우 주정부 내 민원·소비자문제 전담기구에서 생활안전과 소비자 안전 행정을 수행

### 3. 우리나라 안전정책 추진에 주는 시사점

- 앞서 고찰한 것처럼 일본은 안심·안전한 사회를 일본경제 활성화를 위한 주요 실천 전략의 하나로 삼고 있음
  - 소비자의 불안을 없애고 안전·안심을 확보하기 위한 소비자안심 전략을 적극적으로 추진 중임
  - 일본은 GDP의 60%를 차지하는 소비의 확대가 경제의 성장에 필수적이었으나 그동안 빈발하는 식품 안전사고 등으로 인해 소비가 위축된 부분도 적지 않았음
    - 따라서 경제를 위해서도 소비자 피해회복을 위한 노력이 필요하였으며, 결과적으로 소비자의 생명과 신체, 재산의 안전과 안심의 확보에 힘쓰게 된 것임
  - 이러한 일본의 생활안전제도 및 정책 추진 체계와 행정은 우리나라와 크게 다르지 않으나 실제 제도의 운영은 우리보다는 보다 적극적인 편임
- 미국은 생활 안전에 대해 각 품목별 전담기관을 두어 대응하고 있음을 앞 절에서 살펴봄
- 미국은 특히 장기간 전문화된 전담인력의 업무수행을 통해 안전업무 수행에 전문성이 매우 높은 실정
  - 이는 업무수행에 있어서 비전문화·미숙련화를 초래하는 순환보직이 일상화된 우리나라 안전행정부처의 실상과는 크게 대비되는 측면임
  - 안전업무와 품질관리를 각각 별도의 기관에서 담당함으로써 전문성을 높여왔으며, 각 기준(standards)간의 조정도 원활한 편임
- 사실 우리나라는 일본과 미국과 같은 선진국들과 비교해보더라도 소비자안전에 관한 법과 제도의 측면에서는 별로 손색이 없는 편임
  - 하지만 실제 운영 측면에서는 이들에 비해 매우 부실한 수준이며, 특히 정책 추진 담당자의 전문성 부족 문제는 시급히 해결해야 할 과제임
    - 이 부분은 본 보고서의 제Ⅳ장에서 구체적으로 고찰토록 함

## IV. 생활안전정책의 개선방안



## 1. 기본 방향

- 우리나라는 다른 국민생활정책 분야와 마찬가지로 안전 분야에서도 관련 법체계와 제도는 비교적 잘 정비되어 있는 편임
  - 미국, 일본 등 선진국의 시스템과 비교해도 별 손색이 없음
- 생활안전 관련 행정을 담당하는 전담기관도 적어도 외형상으로는 잘 정비된 체계를 하고 있음
  - 생활안전 관련 중앙행정체계 및 분야별 담당 기관·부서 등이 기능별로 분화되어 있음
- 하지만, 제II장에서 고찰한 바와 같이 가습기살균제로 인한 대량피해사건 등에서 보여주듯이 관련 정책의 추진 시스템과 운영에 있어서는 상당한 문제가 노출되고 있는 실정
  - 향후 개선해 나갈 방향도 이러한 정책추진상의 제반 문제점 해소에 초점이 맞춰져야 할 것임
  - 국민의 실질적인 생활편의와 후생증진을 저해하지 않으면서도 일상생활에서의 안전을 확보할 수 있는 체계와 운영을 지향해야 할 것임

## 2. 추진 방안

- 상술한 기본 방향 아래, 제II장에서 제기한 문제점들을 바탕으로 몇 가지 구체적인 개선 방안 및 정책의 추진방안을 제시함
- 첫째, 국민의 생활안전 업무를 총괄할 수 있는 국가 차원의 생활안전 또는 소비자안전에 특화된 일반법제가 마련될 필요가 있음
  - 현행 소비자기본법, 제품안전법, 식품안전기본법 등이 안전관련 기본법으로서 분야별 개별법령들이 관할하는 안전 관련 사항들을 총괄하고 조정하는 데는 한계가 있음
    - 소관 법에 따른 분야별 안전 전담기관간의 유기적 총괄과 조정도 이루어지기 어려운 운영 체계임
  - 따라서 종합적이고 체계적인 총괄·조정·관리를 위해서는 별도의 (가칭) ‘국민 생활안전법’을 입법하고, 안전성 기준 및 관리를 위한 기존의 관련 법규들을 재정비할 필요가 있음
    - 그동안 국민생활 안전 내지 소비자안전에 관련된 입법안에 수차례 국회에 제출되거나 관련 연구·세미나 등이 개최된 바 있음. 예컨대 지난 2010년에 ‘국민생활 안전법’(안) 마련을 위한 공청회가 개최된 바 있으며,<sup>11)</sup> 법제연구원에서 관련 법의 입법을 위한 연구보고서를 펴내기도 함<sup>12)</sup>
    - 또한, ‘소비자안전법’(안) 제정의 필요성과 포함될 규정 등은 수년전부터 논의되어 왔으며, 2014년 8월 21일 국회에서 개최된 한 세미나에서 소비자안전법 제정의 필요성이 제기됨<sup>13)</sup>
      - ※ 일본의 경우 제III장에서 소개했듯이 2009년 5월에 ‘소비자안전법’이 제정되어 시행 중임
  - 더불어 해당 법제 속에는 생활안전 내지 소비자안전의 개념을 명확히 하고, 해당 범주를 구체적으로 확정할 필요가 있음
    - 국민의 일상생활에서 자신의 생명과 신체에 위해를 끼칠 수 있는 제 요인들로부터 자유로운 상태를 일반적인 생활안전의 개념으로 정의해 볼 수 있음

11) 다음 사이트 참조. [http://blog.naver.com/win\\_won/30081385806](http://blog.naver.com/win_won/30081385806)

12) 박광동, 생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구, 법제연구원(2012). 동 연구에서는 생활안전 관리 및 생활안전문화 진흥이 포섭되는 개별법으로서의 가칭 ‘국민생활 안전에 관한 법률’의 제정을 제안하였음

13) [ebn.co.kr/news/view/700258](http://ebn.co.kr/news/view/700258) 사이트를 참조할 수 있음



- 이러한 생활안전에는 소비제품으로부터의 안전, 식품·의약품 관련 안전, 보건안전, 시설안전, 교통안전 등의 분야를 포괄함. 하지만 재난안전과 산업안전 분야와는 구분할 필요가 있음
- 둘째, 현재의 안전정책 추진체계상의 문제점을 개선해야 하며, 다음의 두 가지 방안 중 하나를 선택적으로 추진하는 방안을 긍정적으로 검토할 필요가 있음
- 제1안은 현재의 공정거래위원회보다 상위의 정부부서에서 소비자안전을 포함한 국민생활정책을 국가 차원에서 추진하는 방안임
    - 현재의 공정거래위원회 주도의 소비자안전정책 컨트롤타워 기능은 제II장에서 진단했듯이 제대로 작동되지 못하고 있는 실정
    - 대통령 또는 국무총리 소속의 독립 상설기구 또는 국무총리 산하의 독립 행정·정책 총괄 전담기관에서 생활안전을 포함한 국가 소비자정책을 추진하는 것이 바람직함
    - 해당 전담기관의 생활안전 전담부서에서는 현행 여러 영역별<sup>14)</sup>로 분산되어 있는 안전 업무를 조정·통괄하는 컨트롤타워 기능을 수행하도록 함
  - 제2안은 국가 재난안전 총괄 부처로 설립된 ‘국민안전처’의 생활안전 기능을 강화하고 유관부처 소비자안전 업무를 총괄·컨트롤 하는 방안임
    - 현행 국민안전처 조직 체계와 전문성 수준에서는 현실적으로 이러한 기능을 수행하는 것이 거의 불가능할 것임. 하지만, 국민의 재난 및 안전에 관한 정책의 수립·운영 및 총괄·조정하는 것이 동 부처의 기능으로 되어 있으므로 향후 생활안전 기능 강화 가능성도 있으며, 이 경우 전체 관련 부처의 소비자안전 분야를 총괄하는 기능까지 부여하는 방안을 검토해 볼 필요도 있음
    - 이 경우 생활안전(소비자안전)을 담당할 국민안전처 내 새로운 조직 증설이 필요하며, 기존의 소비자기본법상 소비자안전 총괄·조정 기능을 국민안전처로 이관하는 것이 바람직함
- 셋째, 안전에 대한 전문성 제고가 무엇보다 급선무임
- 국민의 전반적 생활안전을 담당할 기관이 ‘제1안’ 내지 ‘제2안’ 또는 제3의 방안 중 어느 쪽으로 귀결되든지 여부에 관계없이 안전업무에 관련된 고도의 전문성이 요구됨

14) ①농수산물 분야(농림축산식품부, 식약처, 해양수산부), ②의약품 분야(보건복지부, 식약처), ③시설 분야(국민안전처, 경찰청, 국토교통부), ④교통분야(국토교통부, 해양수산부) 등의 영역

- 미국의 CPSC(소비자제품안전위원회) 및 일본의 소비자안전조사위원회 등 선진국의 전담기관·기구들과 같은 수준의 전문성이 확보될 필요가 있음
- 현실에서의 제너럴리스트(generalist) 중심의 순환형 관료체제에서는 안전 분야 전문성 확보가 쉽지 않음
  - 전문성을 중시하는 스페셜리스트(specialist) 체제가 특히 안전 분야에는 필수적인 요소임

○ 넷째, 생활안전 관리를 위한 실효적 평가시스템이 구축되어야 함

- 각종 안전 기구들과는 독립적으로 소비자위해요소의 분석과 위해정보 분석을 위한 평가기구가 정책보조기관으로 설립되어 기능할 필요
  - 한국소비자원에 설치되어 있는 소비자안전센터의 기능 강화를 통한 해법도 함께 검토될 수 있을 것임
- 매우 형식적인 정부의 연도별 안전대책 종합평가 문제도 개선되어야 함
  - 분야별 사고발생건수 및 피해규모 추이 등의 객관적 지표의 개선도 중요하지만 당초 계획에 따른 정책추진의 분야별 성과를 구체적으로 지표화하여 발표하는 것이 바람직함

○ 다섯째, 생활안전 전담기관의 위상과는 별도로 대통령 소속의 신설 '재난안전 비서관'의 생활안전(소비자안전) 기능 강화 내지 국무총리 소속의 (가칭) '소비자안전담당관'의 설치를 긍정적으로 검토할 필요

- 일본의 경우 내각부 소비자특명담당대신<sup>15)</sup>과 대신정무관을 두고 있으며, 미국도 오바마 행정부에 소비자금융보호국 특별보좌관, 소비자·환경·노동 안전특별보좌관을 두고 있음

---

15) 우리나라의 정부장관에 해당하는 직책임

## V. 결 론



- 안전 문제는 국민 모두의 공통 관심사이며, 국민의 ‘안전할 권리’ 보장은 국가의 기본적 책무에 해당
  - 특히 세월호 사건이나 메르스사태, 그리고 가습기살균제 사건과 같은 일상 생활에서 생명·신체의 위해(가능성)으로부터 자유로운 상태, 이른바 ‘생활 안전’의 확보는 국민의 최우선 관심사임
- 앞서 진단했듯이 현재의 생활안전 또는 소비자안전에 관한 정책의 추진 시스템에는 상당한 문제점이 있으며, 따라서 적절한 방향으로의 개선이 시급함
  - 특히 ‘국민안전처’의 신설에도 불구하고, 기존의 생활안전 또는 소비자안전의 총괄·조정 시스템으로는 향후에도 해당 문제점들의 해소는 기대하기 어려움
  - 무엇보다, 국가적 안전총괄정책이 현재와 같이 다양한 부처에 분산되어 운영되며, 특정 부처 내 일부부서의 소관업무 중의 하나로 인식되는 현실에서 야기되는 제반 문제의 해소가 매우 어려울 것임
    - 식품, 생활용품, 시설물, 서비스 등 다양한 분야에서 야기되는 안전관리의 어느 한 부서의 업무에 그치는 것이 아니라 거의 모든 정부부처의 업무와 유기적으로 연결된 중요한 국가정책이라는 인식이 선행되어야 함
- 향후, 정부의 정책추진체계 개편 등의 기회가 있을시 상술한 제반 개선방안과 관련하여, 국민의 안전 확보와 편의성 제고뿐 아니라 경제적 효율성 제고 관점에서 보다 구체적 논의와 방안의 제시가 요망됨
  - 이 경우 앞서 제Ⅳ장에서 제시한 두 가지 대안간 장단점, 그리고 제도 운용상의 효율·효과를 높일 수 있는 여타 방안까지 포함한 개선안의 장단점 등을 적절한 시점에 후속연구를 통해 구체적으로 수행할 필요가 있음
- 법제 및 정책추진 시스템 개선 역시 중요하지만, 운용의 효율화와 해당기관 업무의 소극적·방어적 수행에서 탈피하는 것이 무엇보다 중요한 최우선 과제임
  - 앞서 정부 부처들에서 운영하는 각종 전문위원회들의 매우 부실한 활동 실적에서 보았듯이 잘 갖춰진 행정시스템이라도 소극적 운영 앞에서는 무용지물인 것임

- 정책운영 및 문제 대응의 소극성 앞에서는 그 어떤 개선책도 효과를 발휘할 수 없을 뿐 아니라 아까운 국민의 세금만 축낼 수 있음을 주지해야 할 것임
- 또한, 제 V 장에서도 거듭 강조했듯이 선진국 수준의 안전전문가 육성과 활용 등 전문성 제고가 가장 시급한 과제임

## 참고문헌

- (사)한국소비자안전학회, 가습기살균제로 인한 대량피해사건의 교훈과 소비자안전 확보제도의 개선방안(소비자안전정책세미나 자료, 2016.5).
- 권대우, 소비자안전법제에 대한 재검토, 소비자정책연구회 발제문(2014.6.30).
- 박광동, 생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구, 법제연구원(2012)
- 박동욱, 가습기 살균제 피해, 원인, 향후 쟁점(여의도연구원 정책세미나자료, 2016.5)
- 서희석, 집단적 소비자피해의 예방과 구제를 위한 법제 정비-가습기살균제사건을 계기로, 여의도연구원정책세미나 발표자료(2016.5.16).
- 송순영·박희주, 소비자 안전관리 성과 평가 연구, 한국소비자원(2011).
- 이승신·이종인·박정근, 소비자와 글로벌마켓 중심의 시장경제, 박영사(2014).
- 이종인, 국민 생활안전 정책 추진 체계상의 문제점과 개선 방향, 여의도연구원(2014).
- 이종인, 소비자정책 추진체계의 문제점 및 개선방안(여연브리프 2014-04), 여의도연구원(2014).
- 이종인. 자발적 리콜의 경제적 유인, 한국소비자안전학회 주최 ‘2014년 동계학술대회」 「소비자안전 제고를 위한 다양한 제안」자료집(2014.12.5).
- 최병록, 식품의 안전성확보와 소비자피해구제의 실효성 제고 방안, 국회의원 윤명희 주최 「PL(제조물책임)보험-식품의 안전성확보와 소비자피해구제의 실효성 제고방안」자료집(2014.11.6).
- 한국소비자안전학회, 가습기살균제로 인한 대량피해사건의 교훈과 소비자안전확보 제도의 개선방안, 소비자안전 정책세미나 자료집(2016.5.25).
- 消費者庁 消費者安全課 (2010). 消費者安全行政の現状について. 第1回 消費者安全 専門調査会 (2010.3.24.).
- 국가기술표준원 홈페이지(<http://www.kats.go.kr>).
- 국가정책브리핑룸 홈페이지(<http://www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?>).
- 식품의약품안전처 홈페이지(<http://www.mfds.go.kr>).
- 국민안전처 홈페이지(<http://www.mpss.go.kr>).
- 소비자안전센터 홈페이지(<http://www.ciss.or.kr>).
- 일본 消費者安全委員会 홈페이지(<http://www.fsc.go.jp>).
- 일본 消費者安全調査委員会 홈페이지(<http://www.caa.go.jp/csic>)
- 일본 消費者庁 홈페이지(<http://www.caa.go.jp>)
- 일본 食品安全委員会 홈페이지(<http://www.fsc.go.jp>)

