중국의 제조물책임(PL)의 입법과 동향

한국전기제품안전진흥원 홍보이사 나경수
02)579-3291 ksrha@esak.or.kr

1. 제품품질법의 제정과 개정 경위

중국의 제조물책임(PL)법인 제품품질법이 개정되었다. 개정법률은 제9기 전국인민대표대회 제16회 회의가 2000년 7월 8일에 채택한 것으로 2000년 9월 1일부터 시행되었다. 종전의 제품품질법은 1993년 2월 22일에 공포되어 1993년 9월 1일에 시행되었으며, 그 후 이미 7년이 경과하였다. 종전의 제품품질법의 실시는 중국에서의 제품의 품질향상에 어느 정도 공헌한 것으로 중국에서는 자체 평가되고 있다. 다만 종전의 제품품질법에서는 불량품에 대한 단속에 한계가 있었고, 행정기관의 감독권한이 미약하다는 등의 문제점이 있는 것으로 지적되어 왔다.

또한 중국에 있어서 제품의 품질수준은 일반적으로 낮고, WTO가입 후에는 중국 제품의 경쟁력이 없게 되는 것은 아닌가라는 위기감이 충만하여 있었다. 이번의 개정은 이러한 문제의식을 배경으로 이루어진 것이며, 그 결과 개정된 범위는 전체의 3분의 2에 미치고 조문은 51조에서 74조로 늘어났다.

중국시장에 진출하는 우리기업의 입장에서 보아도 중국의 제조물책임법은 무시할 수 없는 존재이며, 중국에 있어서 제품품질법의 개요 및 동법이 이번에 개정된 점 및 그 영향에 관하여 이해해 두는 것은 중국에 진출하는 데에 매우 중요하다.

이번 개정은 제품품질에 대한 중국정부의 관여가 일층 강화된 것이며, 제품의 품질향상을 국제경쟁원리와 민사적 제재에 기대하는 시장주의국가의 법제도와는 모순되는 측면을 다분히 가지고 있다. 그러나 이번 개정을 계기로 위조물품 단속이나 지방보호주의의 시정 등에 의해 시장이 적정화되게 되면 이번의 개정에 대하여 일정한 긍정적 평가를 줄 수 있다. 중국시장에 진출하는 우리 기업에 있어서는 이번의 개정이 소비자의 제품품질에 대한 의식을 더욱 높이고 소송의 증가를 가져올 가능성을 부정할 수 없으므로 예방법무를 위하여 철저히 대비할 필요가 있다고 할 수 있다.

2. 중국 제품품질법의 개요

중국에 있어서 제품품질법은 전체 74개조에 이른다. 그 이유는 제조물책임에 관하여 중국의 제품품질법이 보다 상세한 규정을 두고 있을 뿐만 아니라, 중

국의 제품품질법이 제품품질의 관리감독제도에 관한 행정규정 및 형사처벌과 관련된 규정도 모두 포함하고 있기 때문이다.

이처럼 민사책임, 행정책임, 형사책임을 모두 하나의 법률로 규정하고 있는 것은 중국의 법률에서도 특이하고, 그 이유는 특별한 분야에만 적용되는 체제의 법률이기 때문이라고 분석된다. 이러한 구성을 취하는 체제의 법률로서는 제조물책임에 관한 제품품질법, 소비자권리보호법, 부정경쟁방지법이 있다. 이번의 제품품질법의 개정에서는 제조물책임에 관한 규정의 수정은 실제로는 적고, 제품품질법 제64조에 위법제조업자가 민사책임, 행정책임, 형사책임을 부담한 경우에 민사책임을 우선하여 부담한다는 규정을 두었다. 그 이외는 종전의 제조물책임의 내용과 거의 동일하다고 생각해도 좋다. 이번의 주요한 개정 사항은 물론 중국 행정기관에 의한 제품의 관리감독체제의 강화나 벌칙의 강화 등의 일종의 행정규정이라고 할 수 있다.

1) 책임주체

일본이나 우리나라의 제조물책임법에서는 제조, 가공, 수입업자가 책임주체이지만 중국의 제품품질법의 책임주체에는 제조자 뿐만 아니라 판매자도 포함되어 있다. 제조자의 책임에 관해서는 중국의 제품품질법은 제품의 결함에 의해 발생한 손해에 관하여 책임을 부담한다고 규정하고 있다. 이 책임은 무과실책임이며, 손해의 발생이 요건으로 되어 있다.

판매자의 책임에 관하여는 중국에서는 제품의 결함에 의해 소비자에게 손해를 발생시킨 경우의 과실책임 및 제품의 품질과 제품설명서와의 불일치 등의 경우의 수리, 교환, 반품의 무과실책임이 있다. 판매자가 부담한 책임이 제조자나 제품공급자의 책임에 속하는 경우에는 판매자는 그들에게 구상할 권리를 가진다.

2) 제조업의 면책사유

중국의 제품품질법에서는 당시의 과학기술수준에서는 결함의 존재를 알 수 없었던 경우에 배상이 면책되는 개발위험의 항변이 있다. 이 점은 일본이나 우리나라의 제조물책임법과 동일하다. 부품이나 원재료 제조업자의 항변, 즉 결함이 다른 제조업자가 행한 설계에 기인하거나 제작에 관한 지시에 따른 경우에 대해서는 일본법이나 우리 법에는 있지만, 중국법에는 이러한 규정이 없다.

3) 제조물책임 소멸시효

중국법에서는 손해를 알 수 있었던 때로부터 2년, 제품의 인도로부터 10년으로 되어 있다. 일본이나 우리나라가 손해를 안 때로부터 3년으로 규정한 것보다는 1년 짧게 되어 있다.

4) 손해배상의 범위

구법하에 있어서는 제품의 결함에 의해 상해를 발생시킨 경우의 의료비, 수입손실, 상해자로 된 경우의 생활보조비, 사망의 경우의 장례비용, 구조비, 피부양자의 생활비의 배상 등이 인정되었다. 이번 개정에서는 상기에 더하여 간호비용, 후유장해배상금, 사망배상금이 추가되었다. 여기에 후유장해배상금으로는 상해에 의해 후유증이 남은 경우의 일실(逸失)이익과 정신적 손해에 대한 배상금을 의미하고, 사망배상금으로는 사망을 원인으로 하는 일실이익과 정신적 손

해에 대한 배상금을 의미한다. 구법하에서는 정신적 손해의 배상이나 위자료에 대하여 규정이 없었고, 1997년 3월 15일의 판례 즉 가스폭발사고에 의해 안면과 양손에 중화상을 입은 사건을 선례로 위자료의 배상이 인정되도록 되었다. 이번 개정은 정신적 손해에 대한 배상으로서 앞의 후유장해배상금 및 사망배상금을 추가하여 조문상으로도 정신적 손해에 대한 배상책임을 명확히 하였다. 정신적 손해의 배상액의 수준에 대해서는 앞으로의 운용의 추이를 보아야 할 것이며, 현 단계에서는 명확하지 않다.

또한 배상에 관해서 종래는 민사책임보다 행정처벌이 우선하여 이루어져왔기 때문에 제조업자가 민사배상을 할 경우에 경제적인 능력이 없으면 소비자가 구제를 받을 수 없다는 불합리한 점이 있었다. 그래서 이번 개정에서는 위법 제조업자 등이 민사배상책임, 벌금 및 형사책임을 경합하여 부담하는 경우에 민사배상책임을 우선하여 부담한다는 규정을 두었다.

5) 제조물책임을 규정하고 있는 다른 법률

이제 제품품질법이 중국에 있어서 제조물책임에 관한 기본적인 법률이라고 할 수 있지만 중국에서는 제조물책임에 관련하는 법률은 제품품질법만이 아니다. 다른 법률로 민법통칙(1986년 4월 12일 공포, 1987년 1월 1일 시행)은 제품의 품질에 관한 권리침해에 대하여 배상책임을 규정하고 있으며, 소비자권리보호법(1993년 10월 31일 공포, 1994년 1월 1일 시행)도 소비자가 권리침해를 받은 경우에는 배상을 청구하는 권리가 있다는 것을 확인하고 있다. 또한 부정경쟁방지법(1993년 9월 2일 공포, 1993년 12월 1일 시행)은 타인의 등록상표의 도용과 허위선전의 금지 등에 대하여 규정하고 있다.

3. 제품품질법의 주요 개정사항

1) 정부책임의 명확화

이번 개정을 앞두고 정부가 품질문제에 관여할 것인가 여부에 대하여 논의가 있었다. 일반에서는 사회주의시장경제 하에서 시장경쟁을 통해 품질문제를 해결해야할 것이라는 의견이 있었다. 다른 한편에서는 지방보호주의가 강하여 경쟁원리가 아직 발전하지 못하였고, 비용삭감과 저가격 때문에 품질문제를 무시하는 경향이 있는 중국기업의 현재의 상황으로 보아 어느정도의 적절한 정부의 관여는 필요하다는 의견이 있었다.

결국 후자의 의견이 채택되어 정부가 법률에 따른 품질문제를 관리 감독하는 것이 이번 개정의 기본지침으로 되었다. 이번 개정에서는 제품품질의 문제를 관리감독하는 것이 정부의 역할이라고 명확히 입장을 설정하고있다. 정부의 제품품질감독부문이 전국의 제품품질감독업무에 책임을 진다는 구법에서의 소극적인 표현이 개정되었는데, 정부가 전국의 제품품질감독업무를 주관한다는 적극적인 표현으로 수정되었다. 또한 감독기능을 강화하는 한편 직원에 의한 권한남용을 방지하기 위해 감독부문의 직원에 의한 직권남용, 부정행위의 금지규정을 두었다. 나아가 구법에서는 감독기관의 부정행위에 대한 법적 책임을 추궁하는 규정이 없었다. 때문에 이번 개정에서는 정부 기타 국가기관에 본 법률위반행위를 비호하고 방임하는 행

위가 있었던 경우에는 주요한 책임자의 법적 책임을 추궁하도록 하였다. 그래서 벌칙의 장에서 위법행위에 가담한 직원의 행정책임 및 형사책임을 추궁하도록 규정되었다.

2) 지방보호주의의 폐단 배제

중국시장에 있어서 위조물품의 단속이 성과를 올리지 못하였던 커다란 원인의 하나로 지적되었던 것이 지방보호주의였다. 품질 및 가격과 함께 경쟁력이 없는 지방기업이 현지의 경제와 고용을 유지하고 위조물품의 생산기업이 그 지방의 경제를 지탱하고 있다는 극단적인 현상이 노출되어 지적되어 왔다. 또한 지방보호주의라는 명분으로 권력과 기업이 유착하고 자기지역기업의 제품을 이용하도록 사실상 강제하여 다른 지방으로부터의 제품을 배제한다는 구도로 변화하였다. 이러한 지방보호주의에 의한 폐단과 폐해가 컸기 때문에 이번 개정에서는 자기 지구외에서 제조된 품질합격제품의 자기 지구에의 진입을 배제하는 것이 금지되었다.

3) 적용범위의 확대

종전의 제품품질법에 의해 행정책임을 지는 책임주체는 생산자 및 판매자이었다. 그러나 이번 개정에 의해 행정책임을 지는 책임주체가 확대되어 판매금지제품에 대한 운송, 보관, 저장 등의 제공자 및 서비스업자가 추가되었다. 구체적으로는 ①판매금지제품에 대한 운송, 보관, 저장 등의 제공자에 대하여 행정처벌과 책임규정을 둠으로써, 운송, 판매, 보관, 저장시점에서 발견되었지만 제조자와 판매자를 분명히 확정할 수 없어 단속에 한계가 있었다. 이러한 문제점에 관하여 대처하고 ②서비스업자에 있어서 판매금지제품의 사용에 대하여 사용정지 및 처벌규정을 두도록 하여 종래는 불가능하였던 서비스업자에 대한 규제를 가능하게 하였다.

4) 행정감독수단과 강제조치의 강화

구법하에서 행정기관은 충분한 권력이 없고 제어력이 없었다. 특히 법률의 집행과정에 있어서 구체적으로 어떠한 조치를 취할 것인가에 대한 명확한 규정이 없었다. 이것이 원인이 되어 단속이 약하게 되어 결과적으로는 실제로 부패행위를 방치하는 따위의 폐해가 있었다.

이번 개정에서는 감독기관이 조사를 함에 있어서 현장조사권, 인원에 대한 질문조사권, 자료의 열람권, 복제권, 제품 등의 압류권 등에 대하여 구체적 조치를 규정하였다. 또한 감독이나 조사를 거부하는 자에 대한 경고, 시정명령, 영업정지, 숙정, 영업면허의 취소 등의 권한을 규정하였다. 나아가 감독이나 발취검사에 의한 시정명령에 따르지 않는 경우의 영업정지나 영업면허의 취소권한에 관하여 규정하였다.

5) 위법행위에 대한 처벌강화

구법하에서는 결함제품을 제조 또는 판매한 경우의 벌금은 위법소득을 기준으로 산정하였다. 그러나 대부분의 가짜제조자, 판매자는 장부나 인포이스 등의 정규의 자료나 기록이 없거나 또는 이러한 기록을 은폐하였기 때문에 위법소득의 발견이 곤란하였다. 그래서 업자와 정부가 연계되어 부패행위가 이루어지는 경우도 있었다. 특히 판매 전에 가짜제조를 발견한 자에 대하여는 위법소득이 없기 때문에 실제로 벌금을

부과할 수 없었다. 그래서 이번 개정에서는 벌금의 기준을 위법소득으로부터 판매대금을 포함하는 제품의 가치로 변경하였다. 이 벌칙규정은 다른 법령에 비하여도 처벌수준이 높고 선례적 위치를 부여하고 있다. 다른 한편에서 구법에서는 행정기관의 권한이 애매하다는 것으로 모순되어 처벌에 관하여 큰 재량을 부여하고 있다. 이것은 결국 만약에 처벌하지 않더라도 재량의 범위에 들게되어 행정기관의 책임회피의 근거로 이용되어 또는 행정기관과 기업과의 불법적인 유착의 원인으로도 전락되었다.

그래서 이번 개정에서는 위반의 수준과 처벌의 정도에 관련성을 유지함으로써 행정기관의 재량을 최소화하여 단속이 적정하게 이루어지도록 벌칙을 규정하였다.

6) 품질검사 및 인정기관의 자립성 강화

제품품질법에서는 국가의 제품품질인정제도 및 국가의 감독검사제도에 대하여 규정하고 있다. 이번 개정에서는 인정기관과 검사기관의 자립성을 강화하도록 하기 위해 인정기관과 검사기관이 행정기관, 기타 국가기관과 이해관계를 가지는 것을 금지하였다. 또 품질감독부문이 소비자에게 제품을 직접 추천하는 것은 소비자를 유인하거나 유혹하여 감독기능을 발휘할 수 없게 하기 때문에 감독부문과 검사부문이 제품을 사회에 추천하는 것 및 제품경영활동에 관여하는 것이 금지되었다.

나아가 실제로는 정규나 정식조직이 아닌 임의의 단체 등이 무책임하게 제품에 대한 보증 등을 하여 사후에 문제가 발생하여도 책임을 지지 않는다는 사태가 발생하였다. 그래서 이번 개정에서는 사회단체나 기관이 품질에 보증을 한 것의 실제로는 품질이 그 보증요구에 합치하지 않아 사후에 소비자에게 손해를 발생시키는 경우에 보증을 한 자가 제조업자나 판매자와 연대책임을 진다는 규정을 두었다.

7) 제조자 및 판매자의 보호

정부의 감독기능을 일층 강화함과 동시에 제조자와 판매자의 권익도 보호해야할 것이라는 논의가 입법과정에 있어서 문제가 제기되었다. 특히 2중검사방지의 필요성에 대하여 많은 입법위원이 심각하게 지적하였다. 이번 개정에서는 발취검사의 견본은 시장 또는 완성품창고 내의 판매되기 전의 제품으로부터 무작위추출하지 않으면 아니 되도록 함으로써 이중검사를 철저히 방지하였다. 또한 국가와 지방에서의 중복된 감독검사를 금지하고, 견본을 과잉으로 채취한 경우의 반환의무를 규정하고 있다. 그리하여 부당한 검사에 대하여는 제조자나 판매자에게 재검사신청권을 인정하였다.

♣