칠레 소비자보호원에 새로운 권한을 부여하는 법안의 위헌성[1)]

1. 사건개요

칠레 하원은 '소비자 권리 보호법을 개정하는 법안'[2)]의 위헌여부의 심판을 2017. 10. 26. 헌법재판소에 청구하였다. 헌법 제93조 제1항[3)]에 따라 칠레 헌법재판소는 공포되기 전의 법률에 대한 사전적 규범통제(control preventivo de constitucionalidad) 권한을 가진다. 이 특별심판은 법률, 명령의 위헌심판과는 다른 별도의 절차이고, 법안의 규정이 헌법제정권자가 헌법상 조직법(ley orgánica constitucional)[4)]에 유보한 내용에 포함되는지 여부를 판단한다.

이 사건 심판대상조문은 다음과 같다.[5)]

제1조 소비자 권리 보호에 관한 법 19.496에서 다음의 사항을 수정한다.

제34항(기존 제50조 Ñ 수정) 벌금, 반품 또는 환불을 명하거나 위반행위를 시정하거나 예방하고자 다른 수단을 명하는 소비자보호원의 결정은 집행의 성격을 가진다.

---

1) 칠레 헌법재판소 전원재판부 2018년 1월 18일, 결정번호 4012-17.

2) Proyecto de ley que modifica la ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, correspondiente al boletín N° 9.369-03.

3) 헌법 제93조 헌법재판소의 권한은 다음과 같다.
① 헌법을 해석하는 법, 헌법상 조직법 그리고 조약 내용에 관계되는 조약의 규정의 경우, 이것의 공포 전에 합헌성 통제를 행사한다.

4) 헌법 제77조 헌법상 조직법은 국가 전체 영토의 신속하고 공정한 사법행정을 위해 요구되는 법원의 권한과 조직을 결정한다. 동법은 법관이 가지고 있어야 할 자격과 대법관이나 부장판사로 임명되기 위해 요구되는 변호사로서의 경력을 규정한다.
법원의 권한과 조직에 관련된 헌법상 조직법은. 헌법상 조직법의 규정에 따라 사전에 대법원의 입장을 청취하고서만 수정할 수 있다.(…)

5) 실제 이 사건 심판대상조문은, 법안 제1조에서 제17항(기존 제31조 셋째 단락 수정), 제26항(기존 제50조 A 셋째 단락 수정), 제31항(기존 제50조 F 셋째 단락 수정), 제34항(기존 제50조 Ñ 수정), 제34항(기존 제50조 O 수정), 제36항(기존 제50조 Q 수정), 제38항 c)(기존 제51조 제2항 다섯째 단락 수정), 제39조 b)(기존 제52조 다섯째 단락 수정), 제41항 b)(기존 제53조 B 셋째 단락 수정), 제45항(기존 제54조 Q 수정), 제52항 a)(기존 제58조 e) 여덟째 단락 수정), 제52항 b)(기존 제58조 p) 둘째 단락 수정), 제52항 g)(기존 제58조 열째 및 열한째 단락 수정), 제53항(기존 제58조의2 수정), 제54항(기존 제59조 수정), 법안 제3조 그리고 제4조이다.
심판대상조문의 내용이 상당히 많은데, 나아가 헌법재판소가 이 사건에서 직권으로 법안의 몇몇 규정을 추가해서 판단한 관계로, 이해의 편의상 이 결정번역문은 의회가 청구한 심판대상조문 중 주문에서 위헌으로 선고된 조문들을 중심으로 간추려서 소개하기로 한다.

소비자보호원에서 부과한 벌금의 총액은 국고를 위한 것이며, 제50조 O 규정에 관계없이, 각 결정의 통지일로부터 10일 이내에 국가일반재무국에 납부되어야 한다.(…)

제34항(기존 제50조 O 수정) 벌금을 부과한 소비자보호원의 결정에 대해 위반 대상자가 이의를 제기하지 않고 결정의 통지일로부터 영업일 5일 이내에 벌금을 납부하는 경우, 벌금액의 25%가 감경된다.(…)

제52항 a)(기존 제58조 e) 여덟째 단락 수정) 일반적 성격의 규범이나 지침이 발령되어 영향을 받는 자는, 공포된 때로부터 30일 이내에 산티아고 고등법원에 그 위법성을 제기할 수 있다.(…)

제52항 g)(기존 제58조 열째 및 열한째 단락 수정) 감독, 제재, 일반적 규범 제정, 소비자의 집단적 또는 광범위한 이익 보호를 위한 절차의 직접적 실행 또는 법원에 대한 제소는, 서로 독립적인 하위 감독부서에서 담당한다.(…)

2. 법정의견

(1) 법안의 내용은 행정기능과 사법기능을 통합하고(se unen las funciones administrativas y jurisdiccionales) 권력분립제를 새로운 것으로 대체하는 것이어서 헌법 제19조 제3항 여섯째 단락[6], 헌법 제76조 첫째 단락[7]에 위배된다. 현 제도에서 소비자보호원(SERNAC[8])은 행정부에 속하는 일부 관리업무를 수행하고, 관할법원은 법 규정의 위반행위에 대한 시정과 제재를 판단한다. 하지만 이 법안에 의해 소비자보호원은 중재를 할 수 있는 관할권(potestades jurisdiccionales)을 가지게 되고, 사업자에 대해 제재를 가할 수

6) 헌법 제19조 헌법은 모든 사람에 대해 다음을 보장한다.
③ 관할권을 행사하는 기관의 판결은 사전에 적법하게 처리된 절차에 기반을 두어야 한다. 입법자는 합리적이고 공정한 조사와 절차의 보장을 항상 수립해야 한다.

7) 헌법 제76조 민사 및 형사 사건을 담당하고 판결하고 이를 집행하는 것은 오로지 법에 의해 설립된 법원에 속한다. 어떠한 경우에도 대통령과 의회는 사법 기능을 행사하거나 계류 중인 사건을 이송하거나 판결의 내용이나 이유를 재검토하거나 종결된 절차를 다시 개시할 수 없다.

8) Servicio Nacional del Consumidor의 약어에 해당한다.

있으며, 소비자 권리에 관한 모든 종류의 일반적이고 예방적인 조치를 취할 수 있게 되는데(법안 제1조 제34항), 이러한 수단은 독립적이고 공정한 법원(tribunal independiente e imparcial)만이 채택할 수 있고 소비자보호원이 법원과 같은 특징을 지닌다고 볼 수 없다. 소비자보호원에서 확인한 사업자의 위반사실에 대해 이후에 법원의 재판으로 다툴 수 없게 규정하고 있으나(법안 제1조 제36항), 기판력(efecto de cosa juzgada)은 법원에 의한 사법결정으로부터만 발생된다. 법안의 내용은 단순한 행정적 제재를 넘어서는 것이고 소비자보호원이 법원의 관할권을 침범하는 것이다.

(2) 여기서 소비자보호원이 중재자의 역할을 할 수 있는지 혹은 사법기능을 행사할 수 있는지에 관하여 부정적인 결론에 이르더라도 현행 헌법 조문과 일반원칙을 유기적으로 살펴볼 필요가 있다. 현재 사업자와 소비자 간의 분쟁은 법원에서 해결되고 있다. 입법자는 이전 소비자 권리 보호법에 관한 헌법재판소 선례에서도 이러한 내용이 확인된 것을 고려해야 했으며, 해당 결정[9]은 이 권한이 헌법 제77조에서 "법원의 권한"으로 명시되어 있는 것에 합치된다고 판시하였다.

또한, 헌법 제76조 첫째 단락에 규정된 바에 따라 "오로지 법에 의해 설립된 법원"이 (사업자와 소비자 간의) 소송을 담당하는데, 법원만이 유일하게 독점적으로 판단할 수 있고, 대통령을 비롯한 다른 국가기관이 사법기능을 행사할 수 없는 것이다.

이와 더불어, 헌법 제19조 제3항 여섯째 단락 취지에 비추어 피고인과 관련된 절차에서 수사(검찰이 담당)와 심판(사법기관이 담당)을 조직적으로 분리하는 것이 합리적이고 공정한 것으로 간주된다. 이러한 요청을 충족시키는 법률이 대다수인데 반해, 오히려 이 사건 법안에서 두 가지 역할이 소비자보호원이라는 한 행정기관에 불가피하게 융합되어 나타난다.

설령 행정기관이 사법기능을 행사할 수 있는 것으로 인정하더라도, 소비자

9) STC Rol N ° 251-97 (considerando 6 °) y Rol N ° 411-04 (considerando 6 °).

보호원이 이 경우에 해당한다고 볼 수 없다. 소비자보호원이 헌법재판소에 의해 확립된[10] 독립적이고 공정한 제3자여야 한다는 사법기관의 요건을 갖추고 있지 않기 때문이다. 헌법재판소가 강조해온 바와 같이 심판의 독립성과 공정성은 모든 절차에서 공정하고 합리적인 것을 의미할 뿐만 아니라 심판이라는 개념의 본질적인 요소에 해당한다.[11]

기존의 헌법재판소 선례 및 법안의 규정을 보더라도, 소비자보호원은 피해보상과 관련된 소송 사건에서 소비자를 대리할 수 있고(법안 제1조 제3항 e)), 또한 소비자의 요청에 의해 개별적으로 중재를 할 수 있다(법안 제1조 제3항 f)). 언급된 예시들은 소비자보호원이 당사자 일방 - 소비자 -의 이익을 대신하여 사업자와 소비자 간의 관계에 개입한다는 것을 제시해주는바, 이와 같은 소비자보호원이 사업자에 대해 제기되는 분쟁 또는 소송을 해결하기 위해 최고의 중재자로서 법제화되는 것은 독립성과 공정성의 요건을 충족하지 못하는 것이다.

(3) 또한, 실질적으로 제재권한(facultades punitivas)이 법원이나 검찰로부터 소비자보호원에 이전되는 것에 대한 합리적이고 정당한 사유가 제시되고 있지 않다. 그렇다고 제재권한을 규정한 법안의 내용이 소비자의 이익을 위한 것이라고도 볼 수 없다. 벌금이 국고를 위한 것이라고 명시되어 있고, 나아가 제재처분 기관의 변경은 사업자의 입장에서는 사법적 보장의 상실을 의미한다. 살피건대, 어떤 정당한 사유 없이 또 법적 문제점에 대한 검토 없이 법원의 권한을 일부 박탈하는(privar) 관련 규정의 내용을 위헌이라고 보는 것이 타당하다.

(4) 한편, 법안 제1조 제52항 a), g)와 동조 제54항은, 소비자 권리에 대한 적절한 보호를 위해 일반적 성격의 규범이나 지침을 확립하도록(dictar normas e instrucciones de carácter general) 하는 권한을 소비자보호원에

10) STC Rol N ° 616-07.
11) STC Rol N ° 46-87 (considerando 10 °), repetido en STC Rol N ° 783-07 (considerando 11 °).

부여하고 있는데, 이것의 본질적 내용이 무엇인지, 이를 이행해야 하는 수범자가 누구인지 구체적으로 적시하고 있지 않다. 이에 따라, 위의 심판대상조문은 헌법 제19조 제26항[12]에 따른 기본권 내용의 법률유보 그리고 헌법에 규정된 보장을 정하거나 보완하거나 또는 헌법에 의거하여 보장의 제한을 승인하는 법률 규정이 권리의 본질에 영향을 미치지 않아야 한다는 것에 위반된다.

소비자보호원의 광범위하고 무제한적인 형성을 통한 일반적 성격의 규범이나 지침은 사업자와 소비자 및 이들 상호관계, 또한 당사자들 사이의 분쟁을 해결하는 법원의 판결에 적용될 것이다. 하지만 사업자와 소비자 간의 법률관계는 법 규범에 의해서만 규율되어야 하고 마찬가지로 소비자가 사업자에 대해 제기하는 분쟁은 법관만이 해결하여야 하는데, 이는 행정행위에 종속될 수 없고 엄격히 법률에 따라야(sujeción estricta a las leyes) 한다.

3. 주문

법안의 다음 내용들을 위헌으로 선고한다.

A. 법안 제1조

- 제1항 “소비자보호원 또는” 부분
- 제8항 “소비자보호원 또는” 부분
- 제11항에서 기존 제24조 d)를 수정한 셋째 단락 "소비자보호원 또는“ 부분 그리고 넷째 단락 ”소비자보호원에“ 부분
- 제15항에서 기존 제26조를 수정한 d) "소비자보호원 또는“ 부분 그리고 e) "행정결정 또는” 부분
- 제18항 “소비자보호원 또는” 부분
- 제19항 “소비자보호원” 부분

12) 헌법 제19조 헌법은 모든 사람에 대해 다음을 보장한다.
㉖ 헌법의 위임에 따라 헌법에서 규정된 보장을 구체화 또는 보충하거나 이와 같은 보장을 제한하는 법률은, 권리의 본질에 영향을 미치거나 이 권리의 자유로운 행사를 저해하는 조건, 조세 또는 자격을 부과할 수 없다.

- 제20항 “소비자보호원 또는” 부분
- 제22항 “소비자보호원 또는 그” 부분
- 제26항 “소비자보호원에” 부분
- 제26항 “배타적으로” 부분
- 제28항 “소비자보호원에 제기된 분쟁 또는 그” 부분
- 제31항 “소비자보호원 또는” 부분
- 제31항에서 기존 제50조 F를 수정한 셋째 단락 부분
- 제32항
- 제33항
- 제34항에서 기존 제50조 N을 수정한 a), b), c), d)
- 제34항에서 기존 제50조 Ñ을 수정한 부분
- 제34항에서 기존 제50조 O를 수정한 부분
- 제36항에서 기존 제50조 S를 수정한 부분
- 제47항
- 제48항 “소비자보호원 또는” 부분
- 제50항 “소비자보호원은 최대 750 UTM[13] 벌금을 부과한다. 또한” 부분
- 제52항 a)에서 기존 제58조를 수정한 b), c), e)
- 제52항 b)에서 기존 제50조 o)를 수정한 둘째 단락 부분
- 제52항 b)에서 기존 제50조 p)를 수정한 둘째 단락 부분
- 제52항 e)에서 기존 제58조를 수정한 여덟째 단락 부분
- 제52항 g)에서 기존 제58조 열째 단락을 수정한 “제재하다”와 “일반적 성격의 규범을 확립하다”는 부분
- 제54항에서 기존 제59조를 수정한 열째 단락 이하 b), h), e)

B. 법안 제3조

그리고 위헌으로 선고된 이외의 부분들을 합헌으로 선고한다.

---

13) UTM(Unidad Tributaria Mensual): 칠레 세금 계산시 사용하는 가상 화폐단위로 1 UTM = 40,447.0 페소 = US$ 80.63(2013. 9월 기준).
http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2072779&cid=48546&categoryId=48546 코트라(KOTRA) 국가정보, 칠레의 관세제도 참조.

4. 반대의견

Carlos Carmona Santander, Gonzalo García Pino, Nelson Pozo Silva 재판관

형식상 법안 전반에 대해 사전적 규범통제를 확대한 방법론에 의문을 제기한다. 사전적 규범통제는 예외적인 경우에 이루어지고, 헌법재판소는 법안 전반을 심사하는 것이 아닌 헌법상 조직법에 관계되는 규정을 심사하는 것이다. 이 또한 의회에서 청구한 규정에 대해서만 통제해야 한다.

본질적으로 소비자와 사업자를 대등한 계약 당사자로 인식하는 것에서 출발하는 법정의견에 동의할 수 없다. 이들은 동일한 조건을 가지고 있지 않다. 정보의 비대칭성, 특정 제품에 대한 소비자의 의존도와 이것의 가치, 협상력의 불균형, 소송비용은 소비자가 자신의 지위를 과소평가할 수밖에 없게 하는 요소이다. 그리하여 헌법재판소는 법률관계에서 가장 약하거나 불리한 당사자 다시 말해, 소비자의 이익을 보호해야 하는 필요에 대해 설시하기도 하였다.[14]

우리의 견해로는, 법안의 상당 부분이 헌법상 조직법에 관련된 내용을 포함하고 있지 않다. 왜냐하면 소비자나 사업자의 법원에 대한 제소 가능성을 없애지 않으면서, 법안은 소비자보호원에 대해서도 소비자가 청구권을 행사할 수 있는 대안을 제시하고 있기 때문이다. 이러한 의미에서 소비자보호원이 사법관할권을 행사한다고 볼 수 없다. 또한, 기본권 보호의 독점권이 법원에 있다고 볼 수 없다. 헌법 제5조[15]에 의해 모든 국가기관의 기본권 보호 기능은 공공정책을 통해 확대되어 왔다. 행정기관이 공익을 추구하는데 있어 중립적일 수 없으며, 소비자보호원의 경우 공익은 소비자 관련법의 준수를 수호하는데 있을 것이다.

---

14) STC Rol N ° 980-07 (considerando 9 °).

15) 헌법 제5조 (…) 칠레 헌법과 현재 칠레에서 비준한 국제조약에서 보장하는 권리를 존중하고 장려하는 것은 국가기관의 의무이다.

5. 별개의견

Juan José Romero 재판관

법안의 내용 중 소비자보호원의 제제 권한을 두 가지 쟁점으로 구분할 필요가 있다. 소비자보호원이 위반행위를 중단시키고, 제품의 환불을 명하는 것과 같이 소비자의 피해를 복구하는 방법은, 벌금과 같은 제재를 부과하는 것과는 다르다. 전자의 경우, 나의 견해로는 위헌여부의 문제가 제기되지 않는다. 이러한 방법은 확실성, 신속성을 더 제공하여 당사자 간의 자발적 합의를 장려하는 것이고, 입법자의 합리적인 재량 범위 내에 있다고 할 것이다. 그렇지만 소비자보호원이 부과하는 벌금의 경우, 대상자에게 중한 결정이 내려질 가능성을 함축하는 것이어서, 헌법 제19조 제3항 여섯째 단락에 위배된다.