

2020.04.29.(제 103호)

소비자정책

동향

## 재난관리 관점에서의 감염병 관련 소비자정책 대응과제

### 목 차

1. 서론	01
2. 감염병 재난의 특징 및 국내 재난관리체계	02
3. 소비자 관점에서 본 코로나19의 정부 대응과 문제점	09
4. 감염병 재난 대응을 위한 소비자 정책 과제	14
5. 결론	17

홍채은 선임연구원  
(jeudy17@kca.go.kr)

## 1. 서론

- 코로나바이러스 감염병(이하 ‘코로나19’)이 전 세계적으로 유행하면서 직·간접적 피해가 급증하고 있으며, 이로 인한 소비자 피해도 계속해서 증가하고 있음
  - 한국소비자원(2020.3.15)에 따르면 코로나19로 인해 계약해제·해지가 많아지면서 1372 소비자상담센터에 접수된 위약금 상담건수가 지난해(2019.1.20~3.10) 보다 8.1 배 가량 증가한 것으로 나타남
  - 피해 분야별로는 코로나19가 제3국으로 확산하고 한국인에 대한 입국금지 조치가 늘어나면서 국외여행에 관한 상담건수(35.4%)가 가장 높으며, ‘사회적 거리두기 캠페인’에 따라 돌잔치 등 음식서비스에 대한 상담건수(22.2%)가 두 번째로 높게 나타남
- 코로나19 감염병은 국가재난 위기상황으로, 신종플루 바이러스(2009년) 이후 두 번째로 감염병으로 인한 위기경보 최고단계인 심각단계가 발령('20.2.23)되었고 국무총리 중심의 중앙재난대책본부(이하 ‘중대본’)가 마련되어 감염병 재난 대응에 총력을 기울이고 있음
- 현재 국내의 코로나19 확산세의 정점은 2월말로 지났지만, 재확산의 위험과 확진자가 꾸준히 나오고 있는 점 등을 고려하여 정부의 대책은 주로 ‘방역’과 ‘경기부양’에 집중되어 있으며, 소비자 피해와 관련해서는 구체적 대책이 제시되고 있지 않는 상황임

- 재난 관리적 측면에서 소비자 피해 영역은 직접피해가 아니라 간접 피해 영역으로 그동안 중요한 정책 대상은 아니었으나, 코로나19가 전국적인 확장세를 보이면서 나타난 마스크 대란이슈, 위약금 갈등 등이 사회적 이슈로 대두 되고 있으므로 이에 대해 논의가 필요함
- 2015년 메르스 감염병 당시에도 여행이나, 숙박업소, 어린이집 휴원으로 인한 환불문제 등과 관련한 위약금 분쟁<sup>1)</sup>이 있었으나 감염병에 대한 환불규정, 정부의 구체적 지침이 부재하여 이러한 재난 시 마다 소비자 피해 관련 문제들이 반복적으로 나타나고 있음
- 따라서 본 보고서에서는 전례 없는 감염병을 겪으면서 그동안 소홀했던 영역인 소비자 영역에 집중하여 각 재난대응단계에서 소비자 정책과 관련한 정부 대책을 살펴보고, 이에 대한 개선방안을 제시하고자 함

## 2. 감염병 재난의 특징 및 국내 재난관리체계

### 가. 사회재난으로서 감염병 재난의 특징

- 감염병은 국내의 「재난 및 안전관리기본법」(이하 ‘재난안전법’)의 정의에 따라 ‘사회재난’에 해당됨
- 재난안전법 제3조에 따라, 재난이란 ‘국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 줄 수 있는 것’으로 국내에서는 자연재난과 사회재난으로 구분함

1) 채널A, (2015.6.23.) 메르스 탓인데 어쩌나,, 곳곳 위약금 분쟁(ichannela.com/news/main/news\_detailPage.do?publishId=72075571-1)

- ‘자연재난’은 태풍, 홍수, 호우, 대설, 한파, 폭염, 지진 등과 같이 자연현상으로 발생하는 재해를 의미함
- ‘사회재난’은 화재, 폭발교통사고, 환경오염사고 등으로 인해 발생하는 대통령령으로 정하는 규모이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가 기반체계의 마비, 감염병, 가축전염병, 미세먼지 등으로 인한 피해 등을 말함
- o 사회재난은 자연재난과 달리 재난발생의 예측이 어렵고, 피해양상이 복잡하고 다양하며, 대부분의 경우 원인자가 있다는 특징을 가지고 있음(국민안전처, 2016)
- 자연재난은 1996년부터 자연재난 피해에 대한 규정을 가지고 있을 정도로 체계적으로 피해지원 제도를 발전시켜왔지만, 사회재난은 대부분 재난 원인자가 있었기 때문에 사회재난 피해지원 등의 기준(2016년 마련)은 자연재난에 비해 늦게 마련되었음(국회예산정책처, 2019)
- 자연재난은 주로 국가기반시설 등 재산상의 피해 규모 액이 큰 반면, 사회재난은 인명피해가 큰 특징을 가지고 있음

#### □ 사회재난으로서 감염병 재난의 특징을 정리해보면 다음과 같음

- o (감염병의 위험) 감염병은 ‘생물학적인 위험’<sup>2)</sup>으로 한 사회가 영향을 받아 국가적 또는 국제적 차원의 지원이 요구되는 대규모 재난(large-scale)이며, 시간에 걸쳐 서서히 발생하는 재난으로 점진적으로 진행되는(slow-onset) 재난이라 볼 수 있음(이영미·손홍규, 2017)
- o (발생현황 및 피해의 특징) 행정안전부에서 발간한 재난연감(2018)에 따르면 최근 10년간(2009년~2018년) 국내 감염병의 발생현황<sup>3)</sup>을 살펴보면 총 3건으로 많지는 않으나, 인명피해가 총 308명으로 타 재난에 비해 인명피해가 높은 편이며, 직접적인

2) 국제기구인 유엔재난경감전략기구(United Nations International Strategy for Disaster Reduction, UNISDR)에서 작성한 샌다이프 레임워크에서 정의한 재난에 따라 감염병의 위험을 분류(이영미·손홍규, 2017)

3) 사회재난으로 인정된 감염병을 의미함

재산피해<sup>4)</sup>가 없기 때문에 재난연감에는 재산피해 현황에 대한 통계를 작성하지 않음(행정안전부, 2018)

○ (피해 영향) 감염병은 특히 경제적으로 미치는 영향이 크며, 감염병의 종류에 따라 확산의 정도, 지속기간, 치사율 등에 따라 달라지는 특징을 보임

- (직접피해) 감염병은 사람간의 접촉으로 인해 전파되는 만큼, 대면접촉을 줄여야 하며, 인구밀집지역과 지역사회 집단시설을 중심으로 다수의 집단 감염이 나타나면 폭발적으로 증가할 가능성이 있음
- (간접피해) 이정환 외(2016) 연구결과에 따르면 국내 메르스의 직·간접적 피해 규모를 산정한 결과 2015년 5월에서 7월까지 약 2.3조원의 피해를 입은 것으로 추정하고 있음

□ 감염병이 미치는 사회적 파급효과는 보건·의료분야를 넘어 사회·경제적 영향에까지 미치는 범위가 크며, 기존 사회질서를 변화시키고 있음

○ 2004년 미국 덴버시에서 과거 흑사병의 원인이었던 페스트균을 활용한 모의 생물테러 훈련으로 감염병 유행을 실험 예측한 결과는 다음과 같음(박한선, 2015)

- (인명피해) 하루 만에 738명 감염되었고, 2일이 지나자 시내의 병원의 약품 소진, 영국과 일본으로 전파, 3일 만에 병원의 수용능력을 초과하여 환자 발생
- (보건시스템 마비) 소독약이나 방역물품, 의료장비 부족, 의료진 감염 증가, 대체요법 등 암시장 증가, 병원폐쇄
- (도시·사회기능 마비) 식료품 구입 불가능, 시체보관 및 처리 문제, 경찰 및 공무원 감염 시작되면서 치안공백·정부기능 마비, 폭동 시위 등 발생

○ 감염병이 인구집단에 확산될 때, 더 이상 의학이나 보건영역이 아니라, 경제·사회·

4) 재난으로 인한 재산상의 직접피해는 건물 등 시설물의 피해, 가축물의 피해로 주로 사유재산 상의 피해가 해당되며, 감염병 접촉자로 인해 격리 사업장으로 지정되어 영업상의 손실을 입었다면 간접적 피해에 해당

문화적 현상으로 발전하게 되며, 감염병이 사회적으로 미치는 영향이 절대적이라 할 수 있음

- 이번 코로나19로 확산으로 비대면 생활, 재택근무 실행, 온라인 개강 등과 같이 언택트(untact · 비대면) 사회가 실행됨에 따라 일상생활이 바뀌고 있음
- o 일반적으로 인구의 2.5%이상 감염될 경우를 대유행이라 정의하며, 감염병에 취약한 현대사회에 코로나19와 같은 감염병이 자주 발생할 가능성이 높아질 것으로 예상함(박한선, 2015)

## 나. 국내의 재난관리체계

□ 우리나라는 재난안전법과 「국가 위기관리 기본지침(대통령 훈령)」을 근거로 국가적 차원의 재난발생시 각 재난 단계별로 대응

- o 재난 시 의사결정체계(조직)와 재난 위기관리 표준매뉴얼에 따라 부처 및 기관의 책임과 역할을 규정하고 있음

### 1) 재난관리단계

□ 재난관리단계는 예방-대비-대응-복구와 같이 4단계로 구분하며 재난안전법에서도 이에 대해 명시하고 있음

- o 예방, 대비, 대응, 복구의 각 단계는 상호 · 순환적으로 영향을 주며, 각 단계의 결과가 그 다음의 단계에 영향을 미치는 것으로 나타남
- o 재난이 발생하기 이전의 정상단계에서는 재난과 관련한 예방 및 대비활동이

이루어지며, 재난발생 후 위기단계에서는 재난 대응에 총력을 기울이고, 위기단계가 정점에 올랐다가 어느 정도 확산세가 줄어드는 위기 저감 단계에서는 정상으로 돌아가기 위한 재난 복구 단계로 구분할 수 있으며 각 단계별 활동은 다음과 같음

- (예방) 재난안전법 제4장에 해당되며, 재난 위험분석, 관련 소방/방재시설 정비, 안전관련 법 제정, 재난예방계획 수립 등
- (대비) 재난안전법 제5장에 해당되며, 비상경보체제 구축, 유관기관 협조체제 유지, 재난대비계획 수립 및 점검
- (대응) 재난안전법 제6장에 해당되며, 현장 대응 및 수습, 인명 구조, 응급인력 지원체제 가동, 재난대응계획 실행
- (복구) 재난안전법 제7장에 해당되며, 위험요인 제거, 원상복구, 감염/전염병 예방 및 방역, 피해규모 산출, 시설 복구 및 피해보상 등 재난복구계획 실행

○ 다음의 【그림 1】은 정부의 재난관리 단계를 재난 대비/예방 수준이 높고, 낮음에 따라 재난 회복 속도가 어떻게 달라지는지를 보여주는 것으로서, 감염병 재난에 대입하여 도식화 함

【그림 1】 재난 대비/역량 수준에 따른 단계별 재난관리

높음  ↑ 재난 대비/ 예방 수준  ↓  낮음		정상	감염병 발생	위기단계	저감 단계	정상회복	
	재난관리 단계	재난예방, 대비	대비, 대응	재난대응		대응 및 재난복구	재난예방, 대비
		정상	감염병 발생	위기단계		위기 저감단계	정상회복
		정상	감염병 발생	위기단계		저감 단계	회 복

자료: 이병기 · 고경훈(2018:27) 바탕으로 재구성

- 정부의 재난 대비 및 예방수준의 능력이 높을수록 위의 【그림 1】 같이 재난 위기단계가 줄어들면서 정상회복으로 돌아가는 시기가 앞당겨 질 수 있으며, 각각의 단계별로 관계 부처의 개별적인 역할체계가 분명히 정의되어야 함
- 보통 재난의 발생 시기에 따라 재난 발생 이전의 예방, 대비단계와 재난 발생 이후의 대응-복구 단계로 구분하나, 감염병 첫 발생 이후 지역사회로 확산되는 위기단계까지는 어느 정도 시간이 소요됨을 감안하여 감염병이 발생한 단계는 대비단계로 제시함

#### 나. 재난 대응시 의사결정체계

- 재난사고가 발생하면 경계단계에서는 재난관리주관기관의 장을 중심으로 한 ‘중앙사고수습본부(이하 중수본)’가 재난에 대응하며, 심각단계가 발령이 되면 ‘중대본’에서 관련 결정을 담당함
- 코로나19와 관련해서 '20년 2월23일 위기경보 최고단계인 ‘심각’ 단계를 발령하였고, 국무총리가 중대본의 본부장을 맡아 선제적으로 대응
  - 일반적으로 재난이 발생하면, 아래의 【그림 2】의 재난관리체계도에서와 같이 행안부 장관이 중대본의 본부장을 맡아 권한을 행사하나, 범정부적차원에서 통합대응 등이 필요한 상황에서는 국무총리가 권한을 행사\*하도록 되어 있음
  - \* 코로나19 이전까지는 국무총리가 중대본의 본부장을 맡은 재난의 경우는 없었음
  - 이번 코로나19 감염병에서 범정부적인 대책이 필요하다는 판단 하에 국무총리를 본부장으로 하는 중대본이 설치되었고, 제1차장에는 보건복지부장관이 방역 업무를 총괄하고, 제2차장에는 행안부 장관이 중앙과 지자체간의 협조 등을 지원



【그림 2】 재난상황 시 재난관리 체계도



자료: 「폭염재난」 위기관리 표준매뉴얼(2019.7)

자료: 「감염병 재난」 위기대응 실무매뉴얼(2019.7) 및 언론자료를 중심으로 재구성

## 다. 재난 위기관리 매뉴얼

□ 재난상황 발생시 각 재난 단계별로 부처 간의 임무와 역할에 대해 재난 안전법 제34조5에 재난분야 위기관리 매뉴얼 작성 및 운용에 대해 규율하고 있음

- 재난관리책임기관의 장은 재난을 효율적으로 관리하기 위해 재난 유형에 따라 위기관리 매뉴얼을 작성·운용해야하며, 표준매뉴얼, 실무매뉴얼, 행동매뉴얼로 나뉘며, 각 사회재난별 주관부처는 다음의 【부록 1】에 제시하였음
  - － 위기관리 표준매뉴얼은 국가적 차원에서 관리가 필요한 재난에 대해 재난관리 체계와 관계기관의 임무와 역할을 규정하며 재난관리주관기관(중앙부처)의 장이 작성
  - － 위기대응 실무매뉴얼은 위기관리 표준매뉴얼에서 규정하는 기능과 역할에 따라 실제 재난대응에 필요한 조치사항을 작성, 재난관리주관기관의 장과 관계기관

(주관기관 및 유관기관)의 장이 작성

- 현장조치 행동매뉴얼은 재난현장에서 임무를 수행하는 기관의 행동절차를 작성한 문서로 위기대응 실무매뉴얼을 작성한 기관의 장이 지정한 기관의 장이 작성하며, 지정한 기관이 아니더라도 필요하다면 시·군·구 단위에서 재난 유형에 따라 작성할 수 있음
- o 행안부(2018.10.)에 따르면 위기관리 표준매뉴얼은 2018년 10월 기준으로 37개, 위기대응 실무매뉴얼은 357개, 현장조치 행동매뉴얼은 8,316개가 운용되고 있음<sup>5)</sup>
- 감염병 재난은 보건복지부·질병관리본부 소관의 재난으로, 재난 비상상황의 특성(완만진행형, 결과수습형, 순간증폭형 등)을 반영한 위기관리 표준매뉴얼이 개정되었음('19년 7월)
- o 「감염병 재난」의 관계부처별 임무 및 역할은 【부록 2】에 제시하였음
- 「감염병 재난」 위기대응 실무매뉴얼 작성기관은 질병관리본부, 행정안전부, 환경부, 외교부, 국방부, 교육부, 법무부, 국토교통부, 해양수산부, 고용노동부, 산업통상자원부, 농림축산식품부, 식품의약품안전처, 소방청, 경찰청, 해양경찰청, 병무청 등 총 17 개 기관이며 대부분 방역 대책 등에 집중되어 있음

### 3. 소비자 관점에서 본 코로나19의 정부 대응과 문제점

- 국내의 코로나19 감염 첫 확진자가 발생한 이래 2020년 4월 7일 기준으로 전체 확진자수는 10,331명이며 사망자 수는 192명으로 당분간 증가할 것으로 예상됨

5) 2019년 이후 「재난 및 안전관리기본법」 개정으로 폭염, 한파, 미세먼지가 재난으로 추가 되면서 위기관리 표준매뉴얼은 40개로 늘어났으며, 표준매뉴얼 증가에 따라 실무매뉴얼과 현장조치 행동매뉴얼은 2018년 발표된 것보다 더 많을 것으로 예상

- 2월 28일 신규 확진자수가 813명으로 코로나19 확진자 수가 정점을 보이다가 점점 하락하는 추세로 줄어들고 있으나, 아직 종식이 되지 않은 상황이며 집단감염이 발생하면 다시 재확산 될 수 있음

【그림 3】 재난관리 단계별 코로나19 피해현황



- 특히 대구지역의 확진자가 2020년 3월16일 기준으로 5,279명, 경북지역에 약 969명 등 확진자가 집중되어 있음에 따라 감염병으로는 처음으로 대구 및 경북 경산·청도·봉화지역을 특별재난지역<sup>6)</sup>으로 선포(2020.3.16)하였음

□ 감염병 위기관리 단계별로 소비자 정책 관련 정부의 대응방식은 다음과 같음

6) 특별재난지역은 재난안전법에 따라 국가의 안녕 및 사회질서 유지에 중대한 영향을 미치거나 피해를 효과적으로 수습하기 위해 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 경우, 지대본의 요청이 타당하다고 인정되는 경우 중앙대책본부장이 중앙안전관리위원회의 심의를 거쳐 대통령에 선포를 건의할 수 있음. 특별재난지역으로 지정이 되면 해당지역에 응급대책 및 재난 구호 및 복구에 필요한 행정상·재정상·금융상·의료상의 특별지원(전기요금, 건강보험료, 통신비, 도시가스 요금 등 감면 포함)을 할 수 있게 됨

- 코로나19와 관련해서, 우리나라는 드라이브 스루(drive thru) 검사 방식, 해외 입국자 14일간 자가 격리, 사회적 거리두기 캠페인(3.22~) 등 감염병 재난 위기대응 표준 매뉴얼에서 제시하지 않은 다양한 정책적 시도를 하고 있으며, 여러 국가에서 한국의 사례를 방역 우수 사례<sup>7)</sup>로 꼽고 있음
- 코로나19 대응과 관련해서 소비자정책과 관련 있는 부처별 대응을 살펴보면 다음의 【표 1】과 같으며, 주로 마스크 수급과 관련한 문제들에 대해 접근하고 있음
  - 【표 1】의 부처별 대응 방안은 2020년 1월20일부터 4월6일까지의 행정안전부 국민안전관리 일일상황보고 자료와 주요 언론보도 및 각 부처별 홈페이지를 통해 자료를 수집하여 정리함
- (주의 단계) 감염병 재난의 주관부서인 질병관리본부를 중심으로 코로나바이러스 예방과 관련한 대국민 홍보방안 중심으로 이루어짐
- (경계 단계) 코로나19 확진자 수가 안정화되는 것처럼 보이다 31번 환자 이후 집단 감염으로 인해 감염자 수가 폭발적 증가를 보이는 상황으로 마스크 구매 취소의 문제와 해외여행 취소로 인한 위약금 등과 같은 소비자 문제들이 발생
  - 정부의 대응은 마스크 매점매석 금지, 해외반출 금지 등을 실시하였고, 공정위는 마스크와 같은 의약외품의 불공정거래행위를 단속한다는 조치 등을 실시
  - 해외여행 취소로 인한 위약금 분쟁 문제에 대해서는 뚜렷한 대책을 제시하지 못하고 있음

7) 머니투데이(2020. 4.5) 코로나SOS, 쏟아지는 러브콜 120개 국가 중 중 우선 국가는(<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020040516283341665>)

【표 1】 코로나19와 관련한 정부의 소비자 관련 정책 대응현황

위기 단계	부처	대응방안
주의	일본	- 신종 코로나바이러스감염증 예방 대국민 홍보 실시(1.23)
	중수본	- 마스크·손소독제 매점매석 금지 고시 시행 및 신고센터 운영(2.5.)
	기재부	- 신종코로나 바이러스 대응 경제관계 장관회의 개최(2.3) - 마스크·손소독제 매점매석 방지를 위한 합동점검단속반 가동 및 관련 고시* 시행(2.5~4.30.) * 매점매석 행위자는 2년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금
	식약처	- 관계부처 협의체 운영 및 합동단속 등 마스크·손소독제 수급 관리(2.9) - 인터넷 판매업체 마스크(105만개) 불법거래 적발(2.10) - 소비자단체와 마스크·손소독제 매점매석 방지 협력 방안 논의(2.13.)
	관세청	- 마스크 불법 해외반출 집중단속 실적 발표(2.6~2.12. 73만장 적발)
	공정위	- 식약처와 보건용 마스크 등 의약품 불공정 거래행위 정부합동 점검 실시(1.31~2.1)
심각	중대본	- 마스크 수급 안정화 대책(3.5) 및 보완방안 발표(3.8.) - 마스크 5부제 본격 시행(긴급재난문자 홍보·안내, 3.9.) - 사회적 거리두기 캠페인 실시(3.22~) - 감염병으로 격리 시 학원비 반환 학원법 시행령 의결(3.24)
	기재부	- 마스크 매점매석 특별 자진신고 기간(3.10~14, 5일간) 운영 사전 홍보
	교육부	- 유치원 운영 한시 지원사업(휴업연장에 따른 수업료 지원) 총 720억원 지원 - 원격수업에 따른 스마트 기기 대여사업 진행
	금감원	- 소비자경보(주의) 발령(3.11) 보이스피싱 피해사례
	식약처	- 수입마스크 수급을 위해 관세청과 협업하여 신속통관 지원팀* 운영(3.11) * 식약처 수입허가, 세관 통관절차, 세금 관련사항 등 수입업체별 1:1안내 수행
	행안부	- 마스크 5부제 긴급재난문자 안내(매일 1회, 08:30) - 전 부처(45개 중앙행정기관 대상) 긴급대응반 허용(4.1~)
	과기부	- 코로나 19심각단계 대응을 위한 R&D 사업 가이드라인(2.27)에서 위약금 취소 수수료 집행 기준 - 우체국 마스크 중복구매를 제한하기 위한 의약품안전사용정보시스템(DUR)* 연동·연계 추진(~3.11.)
	공정위	- 코로나19 관련 불안 심리를 이용한 온라인 광고 집중점검(3.8.) - (한국소비자원) 소비자피해 집중 대응반 운영(3.16~)
	법무부	- 매점매석 마스크 특별자진신고기간 운영(~3.14.)
	환경부	- 코로나 살균 소독제 승인제품 285종 안전사용법 지침마련(3.25)
	경찰청	- 마스크 유통질서 확보를 위한 특별 단속팀 운영(2.28~)
	지자체	- (경기도) 소비자 피해 중재(3.9) - (서울시) 코로나19상생중재 상담센터(3.25) 운영

자료: 행정안전부, 국민 안전관리 일일 상황(' 20.1.23~' 20.4.6) 및 언론보도자료 분석

- o (심각 단계) 중대본을 중심으로 코로나19에 대해 강도 높은 사회적 거리두기, 마스크 수급 안정화정책(5부제 실시) 등을 실시함
- 과기정통부의 「코로나19 심각단계 대응을 위한 R&D 사업 가이드라인(2.27)」

에서는 위험지역 및 집단행사 개최 자제에 따라 발생하는 ‘위약금 취소 수수료’ 및 회의 개최 시 참여자들의 ‘감염병 예방 경비’를 연구비에서 집행할 수 있도록 규정하였음

- 교육부에서는 휴업연장으로 인해 발생하는 어린이집·유치원 환불문제에 한시 지원 사업으로 총 720억 원을 투입하여 해결하고자 함
- 공정위에서는 코로나19로 인한 과장광고 등의 단속을 하고, 한국소비자원에서는 소비자 피해에 대한 집중대응반(3.16~)을 구성하여 대응하겠다고 발표
- 지자체는 경기도(2020.3.9.)와 서울시(2020.3.25.)에서 소비자피해 신고센터 등을 운영하는 등 소비자 피해에 대응하고 있음

#### □ 「감염병 재난」 위기대응 표준매뉴얼 및 실무매뉴얼의 소비자보호 및 피해에 대한 대책 등이 부재함

- 감염병 재난 위기관리 표준매뉴얼은 주로 감염병 차단에 대한 방역 대책에 집중되어 있음
- 현행의 위기관리 표준 매뉴얼로는 이번 코로나19와 같은 감염병 대응에 한계가 있으며, 특히 경계단계와 심각단계의 각 부처별 주요 임무 및 역할의 차별성이 크지 않음
- 국가비상 상황에서의 위기대응 매뉴얼이라는 특성상 소비자 피해 및 소비자 관련 대책은 부재함
  - 코로나19가 심각단계로 진행되는 과정에서 소비자들의 마스크 수요는 늘어나는데 구매를 하지 못하는 상황 및 마스크 가격이 평소보다 3~4배 이상 폭등함에 따라 정부가 뒤늦게 마스크 수급안정화정책(심각단계에 발표, 2020.3.5)을 실시하였으나, 재난물자로서 마스크 물자관리 등에 대한 매뉴얼은 없음

- 또한 우리나라에서는 생필품 등에 대한 사재기 현상은 덜했으나, 미국, 영국, 일본 등에서 발생한 생필품 사재기 파동을 살펴보면 극한 재난 상황에서는 사재기 등으로 인해 사회적 혼란이 올 수 있기 때문에 이에 대한 대비도 필요

#### 4. 감염병 재난 대응을 위한 소비자 정책 과제

- 「감염병 재난」 위기관리 표준매뉴얼에 소비자 정책과 관련한 내용 추가 필요
  - 이번 코로나19를 겪으면서 발생한 여러 문제(예를 들어 해외입국자 관리의 문제, 자가 격리 문제, 마스크 문제, 감염병의 장기화 등)를 검토하여 표준매뉴얼에 반영 되어야 할 것임
    - 「폭염 재난」 매뉴얼에서는 40° 이상의 폭염이 발생할 경우를 고려하여 ‘심각 1단계’, ‘심각 2단계’로 세분화하여 부처별 대응 방안을 마련하고 있는데, 감염병 재난도 「폭염 재난」 매뉴얼에서와 같이 심각단계 세분화를 검토
  - 특히 표준매뉴얼이 주로 재난의 직접적 피해(인명피해, 감염 최소화)를 줄이기 위해 방역대책에 집중되어 있지만, 이번 코로나19와 관련한 피해는 주로 경제적 피해와 같은 간접적 피해가 많은 만큼 이를 고려하여 표준매뉴얼을 개정
    - 이번 재난을 겪으면서, 자가격리 위반의 문제, 재난물자로서의 마스크 수급문제, 재난과 관련한 소비자 분쟁해결 등 다양한 분야에서 문제점이 발생하는 점을 고려하여 실무매뉴얼 작성기관은 17개 관계부처가 아니라 전 부처로 확장해서 대응하는 것이 검토되어야 함

## □ 「감염병 재난」 시나리오별<sup>8)</sup> 소비자정책 대응 방안 마련 필요

- 이번 코로나19로 인해 한국으로부터 입국금지 조치를 한 국가는 151개국(2020.04.10.일자 기준)이며, IMF사태 이후 처음으로 역성장을 기록하고 할 정도로 경제적 충격이 가속화 되고 있으므로 이러한 재난에 대비하여 소비자 정책방안을 마련하는 것이 중요함
- 또한 코로나19 보다 더 강력한 감염병 재난이 언제든지 다시 발생할 수 있으므로, 감염병 재난과 관련한 극단적 시나리오를 작성하여 이에 대해 대응할 수 있도록 준비해야 할 것임

## □ 소비자 정책을 고려한 「감염병 재난」 위기대응 ‘실무매뉴얼’ 제정 필요

- 재난관리 단계별로 소비자 정책 대응 실무매뉴얼 제정이 필요하며 다음의 【표 2】와 같이 제안해 볼 수 있음
- (예방 단계) 상시적으로 감염병 재난 발생 시 이를 예방하고 및 대비하기 위한 소비자정책을 분야별(거래적정화, 소비자안전, 정보제공, 소비자교육, 피해구제 등<sup>9)</sup>)로 수립하여야 하며, 재난 시 소비자 분쟁해결기준 마련 필요
  - (소비자정책 방안 마련) 재난상황에서의 소비자 대응 업무마련, 정상회복 단계 까지 소비자 정책 지원 방향 마련
  - 예를 들면 피해구제분야에서는 재난과 같은 비상상황 시, 위기경보(관심-주의-경계-심각)가 발령되었을 때, 심각단계에서는 100% 환불, 심각단계까지는

8) 시나리오 플래닝이라고도 하며, 불확실한 상황에서 어떻게 전개될지 모르는 이벤트를 가정하고 이러한 상황별 흐름에 따른 다양한 전개양상을 가정하여, 시나리오를 설계하고, 각 단계별로 대응방안과 커뮤니케이션 전략을 수립하여 시뮬레이션 하는 방법임. 감염병 재난에 대한 극단적 시나리오 상황(예를 들어 전체인구 70%이상 감염, 경제대공황 상태 등)를 설정하여 대응방안을 전개함

9) 소비자정책은 거래적정화, 안전성보장, 정보제공, 소비자교육, 피해구제 등 크게 5가지 영역으로 구분(공정위 홈페이지)



아니더라도 주의, 경계 단계가 발령되었을 때의 소비자 환불기준 마련 등이 필요

○ (대비 단계) 감염병이 본격적으로 진행되기 이전의 단계로서, 소비자 피해 및 생필품 사재기 등의 모니터링이 필요

- (재난관련 소비자피해 경보알림제도 신설) 재난알림 문자와 같이, 특정 분야의 소비자 피해가 급증하는 구간 혹은 특이점이 오는 기준 등을 정하여, 문자 알림 정보를 제공하는 방안도 있음

○ (대응 단계) 감염병이 확산되고 있고, 이에 따라 소비자 피해도 급증하는 단계로, 집중 대응반을 구성하여 소비자들의 니즈를 반영한 대응이 필요

- (비상대응반 구성) 평소보다 소비자들의 상담이 증가할 것으로 예상되므로, 태스크포스팀을 추가 편성하여 소비자상담 창구 확장이 필요
- (생필품 사재기 대응) 우리나라에서는 사재기 현상이 덜했지만, 해외 몇몇 국가에서는 사재기 현상이 있었으며 이의 사례를 참고<sup>10)</sup>하여 대응정책 수립이 필요

○ (복구 단계) 정상회복으로 가기 위한 단계로서, 후속적 조치가 필요한 단계임

- 코로나19로 인해 피해를 입은 소상공인 및 중소기업에 대한 지원제도는 있지만, 소비자들의 피해 지원 등은 부재한 상황으로 소비자 피해 지원 제도를 검토해볼 필요가 있음
- 재난 시 입었던 소비자 피해사례를 정리하여 피해규모와 관련된 자료를 구축하는 것이 필요하며, 분쟁조정사례집 발간을 통해 다음 유사재난 시 참고할 수 있도록 기반을 마련하도록 함

10) 영국의 경우 고객이 특정 품목을 4가지 이상 사지 못하도록 제한하거나, 취약계층이 우선적으로 쇼핑할 수 있도록 특정 시간대(오전 9시~11시) 이용 독려 등을 도입하여 대응(뉴시스, 2020.04.04.)

【표 2】 감염병 관련 재난관리단계별 소비자정책 대응과제(안) 예시

구분		예방	대비	대응	복구
위기관리 단계		상시, 연중	관심, 주의	경계, 심각	심각 이후 단계
소비자 정책 대응 방안	거래적정화	-감염병 관련 소비 지정책 분야별 예방 대책수립(거래·소 비자 안전·정보 제 공·소 비 자 교 육·피해구제 등)	-불공정 행위, 광고 모니터링 -생필품 사재기 등 모 니터링	-불공정 행위 시정 조치, 온·오프라인 광고 점검 강화 -생필품 사재기 조치, 모니터링강화	-불공정행위 위반사항, 조치사항 통계 및 사례 정리
	안전성확보		-감염병 관련 소비자 안전정보 제공	-감염병 관련 소비자 안전정보 제공 강화	-감염병과 관련한 소비자 안전정보 사례집 발간 및 성과분석
	정보제공		-재난물자, 생필품 유 통·거래 정보제공	-재난물자, 생필품 유통 ·거래 정보제공 강화	-정보제공에 대한 성과분석
	소비자교육		-감염병 대비 소비자 교육방안 준비	- 온라인 소비자교육	-온라인 소비자교 육 성과 분석 및 후속조치사항
	피해구제		-소비자피해 상황 모니터링 -소비자 피해 경보 알림제도 운영	- 소비자피해 집중 대응반 구성 및 운영	-소비자 피해 지원 제도 수립 -감염병 관련 소비자 피해 사례 통계 구축 -분쟁조정사례집 발간

자료: 저자 작성

## 5. 결론

□ 국가 재난시 정부 대응 정책의 최우선 순위는 국민의 생명 및 안전  
이고 그 다음으로 경제적 피해 최소화로 소비자의 피해는 상대적으로 중요한  
정책적 고려대상이 아니었으나, 재난상황 시에 유사한 소비자 피해  
문제가 지속적으로 반복된다면 분명 개선해야 할 문제일 것임

□ 어떠한 재난상황에서도 소비자의 기본적 권리는 실현되어야 하며,

재난 발생 시 소비자 피해 등이 미치는 분야와 범위가 광범위하므로  
재난관리영역에 소비자정책이 포함되어야 할 것임

- 예를 들면, 가슴기 살균피해 사건이 사회재난으로 인정받기 전에는 소비자 피해의 문제부터 시작하였으며, 소비자 피해의 영역이 소비자 안전문제를 넘어 재난의 영역으로까지 확장될 수 있다는 것임

□ 향후 코로나19와 같은 감염병 재난, 기후변화로 인한 폭염재난, 미세먼지 재난 등 다양한 재난이 빈번하게 발생할 가능성이 커지고 있으므로, 이에 대한 소비자 피해를 최소화하기 위한 소비자정책 방안을 마련하는 것이 필요함

- 본 보고서에서 분석했듯이, 재난과 관련하여 소비자 피해 대응 매뉴얼, 재난에 대비한 소비자정책이 부재한 만큼 각 재난과 관련하여 발생할 수 있는 소비자 피해에 대한 대응(안)을 마련해야 함
- 재난의 위기단계에서 정상단계로 빨리 회복하기 위해서는 재난 대비 및 예방 단계가 중요한 만큼, 각 재난 유형별로 소비자 피해와 관련한 정책적 대비/예방(안) 마련을 통해 재난에 대비하고 준비하는 것이 필요

## [참고 자료 및 참고 사이트]

국민안전처(2016), 사회재난 구호 및 복구 업무 편람

국회예산정책처(2019), 재난피해 지원제도 현황과 재정소요 분석-재난지원금과 풍수해 보험을 중심으로-

박한선(2015), 메르스와 전염병 인류학, 생명윤리포럼 제4권제3호

보건복지부(2019.2), 「감염병 재난」 위기관리 표준매뉴얼

식품의약품안전처(2019.7), 「감염병 재난」 위기대응 실무매뉴얼

이병기·고경훈(2018), 스마트 사회의 지방자치단체 재난안전관리 강화방안, 한국지방행정연구원 연구보고서 2018-06

이영미·손홍규(2017) SDGs 재난지표 측정연구, 통계개발원 연구보고서

이정환·김현정·이유림·강다슬·홍채은(2016), 사회재난 피해비용추정 가이드라인 개발, 국립재난안전연구원

행정안전부(2018), 2018 재난연감

\_\_\_\_\_ (2019.7), 「폭염 재난」 위기관리 표준매뉴얼

\_\_\_\_\_ 국민안전관리 일일상황시스템([mois.go.kr/frt/bbs/type001](http://mois.go.kr/frt/bbs/type001))

## 【부록 1】 사회재난과 관련한 위기관리 매뉴얼(27종 재난 유형)

재난주관기관	재난사고 유형
교육부	학교 및 학교시설에서 발생한 사고
과학기술정보통신부	우주전파 재난, 정보통신사고, GPS 전파혼신, 자연우주물체 추락 충돌
외교부	해외에서 발생한 재난
법무부	법무시설(교도소)에서 발생한 사고
국방부	국방시설에서 발생한 사고
행정안전부	정부중요시설 사고 공동구 재난(국토부 관장 공동구 제외) 내륙에서 발생한 유도선 등의 수난사고 풍수해(조수 제외), 지진, 화산, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 한파로 인한 재난 및 사고
문화체육관광부	경기장 및 공연장에서 발생한 사고
농림축산식품부	가축질병, 저수지 사고
산업통상자원부	1. 가스 수급 및 누출사고 2. 원유수급사고 3. 원자력안전사고(파업에 따른 가동중단 한정) 4. 전력사고 5. 전력생산용 댐의 사고
보건복지부	감염병 재난, 보건의료 사고
환경부	수질분야 대규모 환경오염 사고 식용수 사고, 유해화학물질 유출사고, 녹조, 황사, 미세먼지 재난
고용노동부	사업장에서 발생한 대규모 인적사고
국토교통부	국토교통부가 관장하는 공동구 재난, 고속철도 사고, 국토교통부가 관장하는 댐사고, 도로터널 사고, 식용수 사고, 육상화물운송 사고, 지하철 사고, 항공기 사고, 항공운송 마비, 항행안전사고 장애, 다중밀집건축물 붕괴 대형사고로 다른 재난관리주관기관에 속하지 않는 재난 및 사고
해양수산부	적조, 조수, 해양 분야 환경오염사고, 해양 선박사고
금융위원회	금융 전산 및 시설사고
원자력안전위원회	원자력 안전사고, 인접국가 방사능 누출사고
소방청	화재·위험물 사고, 다중 밀집시설 대형화재
문화재청	문화재 시설 사고
산림청	산불, 산사태
해양경찰청	해양에서 발생한 유도선 등의 수난사고

자료: 재난 및 안전관리기본법 시행령 제3조의2(재난 및 사고유형별 재난관리주관기관)

## 【부록 2】 감염병 경계, 심각 단계별 관계 기관별 주요 임무

부처	경계 [중수본 운영 단계]	심각 [중대본 운영단계]
보건복지부 · 질병관리본부	-중앙사고수습본부 및 중앙방역대책본부 운영 -위기징후 모니터링 및 평가 강화 -역학조사 등 현장 방역 조치 강화 -24시간 긴급상황실 운영 강화 -국가방역인프라 가동 강화 -범정부적 대응체계 구축·운영 -대국민 홍보강화 및 위기소통 강화	-중앙사고수습본부 및 중앙방역대책본부 강화 -위기징후 모니터링 및 평가 강화 -역학조사 등 현장 방역 조치 강화 -24시간 긴급상황실 운영 강화 -국가 모든 가용자원 파악 및 동원 -범정부적 대응체계 구축·운영·강화 지속 -대국민 홍보강화 및 위기소통 강화
국가안보실	-재난분야 위기 상황파악, 보고 및 전파 -재난상황 총괄 조정 및 후속 대응반 운영	-재난분야 위기 상황파악, 보고 및 전파, 상황점검 -재난상황 총괄 조정 및 후속 대응반 운영
대통령 비서실	-재난상황 파악 및 후속 대응	-재난상황 파악 및 후속 대응·복구
국무조정실	-중앙행정기관 간 재난 대응 업무 협의 조정	-중앙행정기관 간 재난 대응 업무 협의 조정
행정안전부	-중앙재난안전대책본부 구성운영 준비 -주관기관 요청시 중앙수습지원단 파견 조치	-(필요시) 중앙재난안전대책본부 구성 운영 -주관기관 요청시 중앙수습지원단 파견조치 -지방자치단체에 현장상황관리관 파견
소방청	-감염병 환자 이송체계 가동 지원 강화, 감염병 환자 이송정보 주관기관 신속전파	-감염병 환자 이송체계 가동 지원 강화, 감염병 환자 이송정보 주관기관 신속전파
해양경찰청	-해수면 도서에서의 감염병 환자 이송체계 가동 지원 -감염병 환자 이송정보 주관기관 신속전파, 해상질서 유지	-해수면 도서에서의 감염병 환자 이송체계 가동 지원 -감염병 환자 이송정보 주관기관 신속전파, 해상질서 유지
농림축산식품부	-가축방역 강화 지속 -야생동물에 대한 수입 금지조치	-가축방역 강화 지속 -야생동물에 대한 수입 금지조치
환경부	-감염 가능성 높은 야생 동물 서식지 및 주 변지역 출입 통제	-감염 야생동물 이동 경로 확산속도 검토를 통한 야생동물 집단 서식지 출입통제, 포획 등 대응 관리
외교부	-해외 감염병 정보 신속 입수 및 전파 -감염병 발생 국가의 재외국민에 대한 예방 교육 -해외현지 조사 필요시 해당국 협조요청 -외국인 접촉자 등 추적조사자 정보 제공 협조	-해외 감염병 정보 신속 입수 및 전파 -감염병 발생 국가의 재외국민에 대한 예방 교육 -해외 현지조사 필요시 해당국 협조요청 -외국인 접촉자 등 추적조사자 정보 제공 협조
국방부	-군인력 지원 및 군병원 활용협조 -군인력 감염병 예방관리	-군인력 지원 및 군병원 활용협조 -군인력 감염병 예방관리
교육부	-학교 및 학원 등 감염병예방관리 -학교 휴교 및 휴업 등 원 휴원 검토	-학교 및 학원 등 감염병예방관리 -학교 휴교 및 휴업 등 원 휴원 검토
법무부	-내외국인 출입국기록 제공 등 지원 -출입국관리 강화 대책 시행 -교도소 등 수용보호시설 감염병 예방 관리	-내외국인 출입국기록 제공 등 지원 -출입국관리 강화 대책 시행 -교도소 등 수용보호시설 감염병 예방 관리
국토교통부	-필요시 항공기 감편 내지 운항 조정 제한 -항공·철도·버스·대중교통 다중이용 교 통시설 종사자 및 승객에 대한 방역 활동	-필요시 항공기 감편 내지 운항 조정 제한 -항공·철도·버스·대중교통 다중이용 교 통시설 종사자 및 승객에 대한 방역 활동
해양수산부	-여객선 감편 내지 운항 조정 지원 -선박종사자, 여행객에 대한 방역 활동 지원 계속	-여객선 감편 내지 운항 조정 지원 -선박종사자, 여행객에 대한 방역 활동 지원 계속

# 소비자정책동향 제103호

산업통상자원부	-기업 업무지속계획(BCP) 가동	-기업 업무지속계획(BCP) 가동
식품의약품안전처	-감염병 치료제 등 지속생산 독려 -감염병 치료제 등 신속 허가검정	-감염병 치료제 등 지속생산 독려 -감염병 치료제 등 신속 허가검정
문화체육관광부	-발생감염병 정보제공 및 주의사항 홍보	-발생감염병 정보제공 및 주의사항 홍보
고용노동부	-사업장 감염병 예방관리 및 홍보	-사업장 감염병 예방관리 및 홍보 강화
경찰청	-국가필수시설(비축물자 보관관리시설 등) 경비 -환자격리 및 출입통제 등 사회질서 유지 -인력지원 및 예방관리(전의경 포함) -환자 등 추적 조사자 주소지 제공	-국가필수시설(비축물자 보관관리시설 등) 경비 -환자격리 및 출입통제 등 사회질서 유지 -인력지원 및 예방관리(전의경 포함) -환자 등 추적 조사자 주소지 제공
지자체	-지역방역 인프라 기동강화(역학조사 현장방역, 환자 이송, 격리자 관리, 접촉자 파악 지원, 주민대상 교육)	-지역 모든 방역 인프라 파악 및 동원 등

자료: 식품의약품안전처(2019) 감염병재난 위기관리 실무매뉴얼