

소비자의 날 세미나

소비자정책 · 법의 발전과 방향

- 일시 : 2010. 12. 3(금), 15:00 ~ 17:40
- 장소 : 한국소비자원 강당(2층)

주 최 : 한국소비자법학회 · 한국소비자원

후 원 : 공정거래위원회

소비자의 날 세미나

소비자정책 · 법의 발전과 방향

- 일시 : 2010. 12. 3(금), 15:00 ~ 17:40
- 장소 : 한국소비자원 강당(2층)

주 최 : 한국소비자법학회 · 한국소비자원

후 원 : 공정거래위원회

소비자의 날 세미나 프로그램

14:40~15:00

등 록

15:00~15:20

인 사

- 김 영 신 (한국소비자원 원장)

축 사

- 이 은 영 (한국소비자법학회 회장)

15:20~16:30

주제발표

사회 : 송 오 식 (전남대 법학전문대학원 교수)

제1주제 : 소비자정책의 발전과 방향

- 제2차 소비자정책 기본계획 수립방안 -
- 송 순 영 (한국소비자원 선임연구원)

제2주제 : 소비자기본법 30년과 소비자법의 구조전환

- 서 희 석 (부산대학교 법학전문대학원 교수)

16:30~17:30

토 론

- ▶ 언 론 : 김 성 회 (매일경제 유통경제부장)
- ▶ 소비자 : 박 인 례 (전국주부교실중앙회 사무총장)
- ▶ 기 업 : 김 태 영 ((사)기업소비자전문가협회 사무총장)
- ▶ 학 계 : 이 희 숙 (충북대학교 소비자학과 교수)
- 김 진 우 (한국외국어대학교 법학전문대학원 교수)
- ▶ 정 부 : 채 규 하 (공정거래위원회 소비자정책과장)

17:30~17:40

종합토론 및 폐회

제1주제. 소비자정책의 발전과 방향 01

－ 제2차 소비자정책 기본계획 수립방안 －

• 송 순 영 (한국소비자원 선임연구위원)

제2주제. 소비자기본법 30년과 소비자법의 구조전환 37

• 서 희 석 (부산대학교 법학전문대학원 교수)

..... 81

▶ 언 론 : 김 성 회 (매일경제 유통경제부장)

▶ 소비자 : 박 인 례 (전국주부교실중앙회 사무총장)

▶ 기 업 : 김 태 영 ((사)기업소비자전문가협회 사무총장)

▶ 학 계 : 이 희 숙 (충북대학교 소비자학과 교수)

김 진 우 (한국외국어대학교 법학전문대학원 교수)

▶ 정 부 : 채 규 하 (공정거래위원회 소비자정책과장)

제1주제

소비자정책의 발전과 방향

- 제2차 소비자정책 기본계획 수립방안 -

송 순 영

(한국소비자원 선임연구위원)

소비자정책의 발전과 방향

- 제 2차 소비자정책 기본계획 수립방안 -

- 발표자 : 송순영 선임연구위원(한국소비자원 정책연구실)

- 목 차 -

- I. 서론
- II. 2009~2011년 소비자정책 기본계획의 추진현황
- III. 소비자정책 기본계획의 수립·평가 여건 검토
- IV. 소비자정책 기본계획 수립방안
- V. 결론

I. 서론

정부는 2006년에 소비자보호법을 개정하여 중장기 계획의 근거를 법률에 반영하여 안정적이고 체계적으로 계획이 수립되도록 하였다. 소비자기본법 제 21조에 따르면 공정거래위원회는 소비자정책위원회의 심의·의결을 거쳐 소비자정책에 관한 기본계획을 3년마다 수립하여야 한다고 하고 있다. 개정 소비자기본법은 2007년에 시행되었는 바, 이후 정부조직법 개정으로 소비자정책 추진체계가 공정위로 일원화됨에 따라 2008년에는 소비자기본법 하에서 공정거래위원회의와 한국소비자원이 주관하여 2009년~2011년까지의 소비자정책 기본계획을 수립하였다. 따라서 향후에는 2012년~2014년까지의 소비자기본계획의 수립이 필요한 단계이다.

이에 본고에서는 향후 수립될 2012~2014년 소비자정책 기본계획 수립방안에 대해 살펴보고자 한다. 즉 본격적으로 소비자정책 기본계획을 수립하기 전 기초작업을 통하여 기본계획 수립의 기본방향 및 전략을 탐색하고자 하는 것이다.

이를 위해 본고에서는 먼저 현행 2009~2011년 소비자정책 기본계획 구성과 추진상황을 점검한다. 이어 소비자정책 기본계획 수립시 고려해야 할 제반 여건이 최근 어떻게 변화하고 있으며, 그것이 정책수립에 어떤 정책적 함의를 주는가를 분석한다. 끝으로 만약 소비자정책 당국이 소비자정책 기본계획을 수립한다면 어떤 체계 및 내용으로 하고, 그 수립과정은 어떻게 가져가는 것이 좋으며, 평가는 어떻게 하는 것이 바람직할 것인가에 대해 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

II. 2009~2011년 소비자정책 기본계획의 추진상황

1. 2009~2011년 소비자정책 기본계획 개관

2007년에 제정된 소비자기본법에 의거하여 처음 수립된 2009~2011년 소비자정책 기본계획은 2008년 10월에 소비자정책위원회에서 최종 확정되었는 바, ‘실질적인 소비자주권의 실현’이라는 정책목표 아래 믿을 수 있는 시장 구축, 역량 있는 소비자 육성, 책임지는 기업문화 확산, 효율적, 능동적 정책추진 등 네가지를 정책의 기본방향으로 설정하였다.

추진계획은 소비자기본법에 주어진 안전·거래공정화·교육정보제공·피해구제 등 4대 분야 외에 정책추진 체계의 효율화 및 맞춤형 정책추진을 포함하는 6대 정책분야를 설정하였고, 6대 정책분야에 걸쳐 향후 3년간 달성해야 할 분야별 10대 정책목표를 설정하였다.

6대 정책분야는 소비자안전의 강화, 사업자와 소비자 사이의 거래의 공정화 및 적정화, 소비자교육 및 정보제공의 촉진, 소비자 피해의 원활한 구제, 소비자정책 추진체계의 효율화, 맞춤형 소비자정책의 추진이다. 10대 정책목표는 ①안심할 수 있는 수준으로 소비자안전을 확보한다 ②자유롭고 믿을

수 있는 시장을 조성한다 ③ 인터넷 경제의 신뢰성을 제고한다 ④ 체계적·효과적 소비자교육을 실행한다 ⑤ 소비자 정보기반을 대폭 확충한다 ⑥ 기업의 자율적인 피해구제를 활성화한다 ⑦ 기업의 소비자지향적 역할을 확대한다 ⑧ 효율적 정책 추진체계를 구축한다 ⑨ 맞춤형 소비자 정책을 추진한다 ⑩ 소비자 법령을 선진화한다 이다. 추진계획은 정책분야별로 17개 중점과제와 41개 추진과제, 110개 실천과제를 규정하고 있다.

2. 2009~2011년 소비자정책 기본계획 추진상황 점검

소비자정책 정책분야별 사업실적 점검을 공정거래위원회 소비자정책 종합시행계획 이행실적을 중심으로 살펴보고자 한다. 소비자정책 기본계획의 실천과제와 완전히 일치하지는 않지만, 현재로서는 소비자정책 기본계획에 대한 평가를 공정거래위원회 종합시행계획을 통해 할 수 밖에 없기에 이러한 제한점을 인식하면서 정책분야별 추진상황 점검을 해보고자 한다.

가. 2009년도¹⁾에 추진완료한 사업

2009년 기본계획 사업수는 110개 사업이었다. 반면 2009년에 추진된 총 사업은 153개 사업으로 기본계획사업수보다 무려 43개 사업이 더 많았다. 그러나 실재를 들여다보면, 2009년 기본계획내용에는 있으나 2009년에 추진하지 못한 사업 수가 46개이고, 기본계획에는 없으나 2009년에 추가로 추진한 사업 수는 89개 사업으로 불균형을 나타내고 있다. 따라서 기본계획에 설정된 사업수보다 기본계획에 없는 추가사업수가 오히려 많은 현상을 보이고 있다.

□ 2009년 사업현황

추진하지 못한 사업수(B): 46개
기본계획 사업수(A) : 110개
추가로 추진한 사업수(C): 89개

1) 2009년도 실적은 2010년 각 부처에서 공정거래위원회에 제출한 자료를 근거로 했다.

A : 기본계획 사업수 : 110개, B : 추진하지 못한 사업수 : 46개, C : 추가로 추진한 사업수 : 89개, D : 2009년에 추진한 기본계획 사업수 : 64개

2009년 사업 중 공정거래위원회 소관으로 문제가 있는 사업을 보면 아래와 같다. 즉 장기검토, 사업중단 및 기타 사업으로 분류된 내용이다.

- ① 제조물책임법 개선방안 마련(공정위 법령선진화 TF에서 장기검토과제로 분류)
- ② 통합소비자위해감시시스템 구축방안 검토(예산확보 실패로 사업 중단)
- ③ 표시광고법의 선진화(일부내용의 문제로 재검토)
- ④ 약관분쟁조정제도 도입방안 검토(공정위 법령선진화 TF에서 조정대상이 될 수 없다는 결론)
- ⑤ 학교 정규교과서에 소비자교육 내용 반영 추진(예산 미확보)
- ⑥ 지역소비자정책 전문가협의체 개최(실효성 의문)

나. 2010년에 추진 중인 사업²⁾

2010년에는 총 132개 사업이 추진되고 있으며, 이중 소비자정책기본계획에 포함된 사업은 96개이다.

결국, 기본계획사업 총 110사업 중 2009년 64개 사업을 추진했고, 46개 사업은 문제사업으로 남아 있다가 2010년에 34개 사업이 추가로 진행되고 있다. 2010년 현재 12개사업이 문제사업으로 남아있는 셈이다.

□ 2010년 사업현황

추진하지 못한 사업수(B): 12개
기본계획 사업수(A) : 110개
추가로 추진한 사업수(C): 34개

2) 2010년 사업은 2010 소비자정책시행계획(공정거래위원회)에 근거함.

다. 문제 사업현황(2010년. 6월 현재)

<표 1> 문제사업 현황

구분	세부사업내용	해당부처	이유
1.1.3 소비자의 안전 선택 확대를 위한 표시, 인증제 개선	e-리콜정보서비스 시스템 구축검토	소비자원	검토결과 별도 구축 필요성 없음, 소비자종합정보망 활용
	GAP 적용품목 확대	농식품부 ✓	
	법정 강제인증마크 통합 추진	지정부 등 ✓	
1.1.4 위행인의 시장유입 사전 차단	관리수의사 공영제 도입	농식품부	
1.2.1 소통강화를 위한 안전관리, 신뢰성 제고	위험커뮤니케이션 기법 개발	소비자원 (공정위)	전문가 없어 연기
1.1.5 사업자의 소비자안전 책임 강화	농식품안전성검사체계 고도화	농식품부	
3.1.3 학교소비자 교육에 대한 지원 강화	학교 정규교과서에 소비자교육 내용 반영추진	공정위	'09년 사업지연 '10년 사업삭제
4.2.1 사업자 자율 불만처리 및 피해 구제 강화	사업자단체 자율규제 T/F 구성 개선안마련	공정위	
4.2.2 중소기업의 소비자피해 대응 활성화	중소기업지원 온라인시스템 구축	중기청 소비자원	관련 예산 미확보 등
5.1.2 맞춤형 지역 소비자 정책 추진 지원	지역위해정보 제공체계 마련 및 시행	소비자원	소비자종합정보망 활용
6.2.1.고령친화용품 소비자보호 강화	고령친화산업진흥법 및 노인장기요양보험법 관련 법규개정 추진	복지부	
6.3.2 지속가능한 소비확산	지속가능소비 촉진 캠페인 실시	소비자단체	

※ 사업의 추진 용이성에 따라 폐지, 추진 등 정리할 필요가 있음

라. 평가결과 종합

2009년의 추진실적과 일부 2010년의 추진실적을 점검한 결과 현실적으로 사업수행의 필요성이나 법적인 문제 등이 대두됨으로서 사업을 수행하지 못하는 경우가 발생함에 따라 기본계획을 일부 보완·수정할 필요가 있다.

예를 들면 통합소비자위해감시시스템 구축의 경우 공정거래위원회에서 추진하고 있는 소비자종합정보망구축사업에 포함하여 추진할 내용이고, 학교 정규교과서에 소비자교육 내용 반영은 관련 사업추진과 관련한 예산을 확보하지 못함으로서 추진이 어렵게 되었다. 또 지역소비자정책 전문가협의체 개최는 여기에 참여하고 있는 일부 구성원이 협의체 자체의 실효성에 의문을 제기하고 있어 추진이 안되고 있는 형편이다. 또 맞춤형 지방소비자 정책지원의 경우 실적이 없어 사업을 착수하여야 할 것으로 보인다.

그 외에도 표시광고법의 선진화는 법률개정 중에 일부조항이 소비자의 권익보호에 저해 된다는 이의제기에 따라 추진이 담보된 상태이다. 그리고 약관분쟁조정제도 도입방안 역시 약관에 의한 계약의 경우 조정대상이 될 수 없다는 문제에 부딪혀 진전이 없다.

따라서 현실적인 문제에 봉착하여 추진이 불가능한 계획에 대해서는 일정 부분 수정·보완이 필요하다.

III. 소비자정책 기본계획의 수립·평가 여건 검토

1. 소비자정책 추진체계

가. 소비자행정

1) 소비자정책의 형성

소비자정책위원회는 2008년 2월 정부조직개편에 의해 재경부로부터 소비자정책기능이 공정거래위원회로 이관됨에 따라 소비자기본법의 개정을 통해 새로운 모습으로 거듭나게 된다. 조직의 명칭이 바뀌고 성격, 구성 및 운영 등에 있어서 큰 변화가 있었는데, 과거 '심의기구'에서 '심의·의결기구'로서의

위상이 강화되었다(소비자기본법 제 23조).

정책위원회 위원장은 정부와 민간 공동위원장제를 택하고 있으며(소비자기본법 제 24조 1항, 2항), 정책위원회에서는 기본계획 및 종합시행계획, 소비자정책의 종합적 추진에 관한 사항, 소비자정책의 평가 및 제도개선에 관한 사항. 그 밖에 위원장이 소비자의 권익증진 및 소비생활의 향상을 위하여 토의에 부치는 사항을 심의·의결하도록 하고 있다(소비자기본법 제 25조 1항). 정책위원회는 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 정책위원회에 실무위원회와 분야별 전문위원회를 둘 수 있다(소비자기본법 제 25조 2항).

2010년 10월말 현재 소비자정책 실무위원회는 재정경제부 경제정책심의관을 위원장으로 하여 중앙부처 및 한국소비자원 실무담당자를 중심으로 위원장 포함 16명의 위원이 위촉되어 있다.

소비자정책 전문위원회는 소비자안전전문위원회, 소비자교육전문위원회, 국제소비자문제 전문위원회의 3개의 전문위원회가 존재한다.

소비자정책심의위원회 개최실적을 보면 공정거래위원회는 2009년 3월 13일 제1차 소비자정책위원회를 개최하여 '09년 소비자정책 종합시행계획(안)을 심의·의결하였다. 2009년 12월 22일에는 제 2회 소비자정책위원회를 개최하여 소비자 이익을 저해하는 법령 21개 개선과제를 확정하고, 「2010년 소비자정책 종합시행계획(안)」을 심의·의결하였다.

향후 소비자정책위원회, 실무위원회, 전문위원회가 더욱 활발하게 실질적인 소비자정책의 논의의 장이 되고, 심의·의결의 기능을 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

2) 소비자정책의 실행

2008년 이후 소비자정책의 실행 측면에서 가장 큰 변화를 보인 것은 상담 및 피해구제 체계이다.

공정거래위원회, 한국소비자단체협의회, 한국소비자원은 그간 공동으로 추진한 소비자상담센터 구축을 완료하고 2010년 1월 4일부터 1372번 전국 단일 전화번호를 사용하여 소비자상담을 실시하는 소비자상담센터 전국 시범서비스를 개시하기로 하였다. 소비자상담센터는 현재 전국에서 상담을 수행하고 있는 8개 소비자단체, 한국소비자원, 16개 광역자치단체 소속의 상담원을 자동으로 연결할 수 있는 시스템을 구축하여 상담을 실시하고 있다. 또

한 소비자 상담포털(www.ccn.co.kr)을 통해서 24시간 인터넷 상담이 가능하고 자동상담서비스, 상담사례 검색 등 다양하고 유익한 서비스 이용이 가능하도록 하고 있다.

소비자상담센터가 운영되면 2008년 기준 25% 정도에 불과한 소비자원 전화응답율이 80% 이상으로 개선되어 연간 30만건 이상 추가상담이 가능할 것으로 기대되고 있다.

이외에도 각 기관에서는 소비자 분쟁 조정을 위한 기구들을 설치하고 있다. 「온라인 디지털콘텐츠 산업 발전법」을 전부 개정한 「콘텐츠산업 진흥법」에서는 콘텐츠를 둘러싼 분쟁을 조정하기 위하여 콘텐츠분쟁조정위원회를 설치하도록 하고 있다. 방송통신위원회는 이용자 중심의 경쟁시장 구조 확립을 위해 2010년 3월 4일, 한국정보통신산업협회(KAIT)내 「방송통신이용자보호센터」를 출범시켰다.

이외에도 2009년 12월 29일 한국의료분쟁조정중재원 설립을 골자로 한 「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률안(대안)」이 국회 보건복지가족위원회에서 의결되어 2010년 1월 현재 법제사법위원회에 계류중이다.

통합소비자상담센터가 가동되고, 각 기관에서 소비자분쟁조정을 위한 기관 설립이 활발히 추진되고 있는 점은 바람직한 일이다. 통합소비자상담센터는 향후 운영 평가를 통하여 미비한 점을 개선하도록 해야 할 것이다. 또한 각 기관에서 담당 업무와 관련하여 분쟁조정기구를 운영하는 경우 객관성이 결여되어 소비자의 불신을 살 수도 있는 만큼 객관성을 담보할 수 있도록 해야 할 것이며, 소비자원의 소비자분쟁조정위원회와 유기적인 업무 관련성을 확보해야 할 것이다.

3) 소비자정책의 평가

소비자정책 기본계획의 평가와 관련하여 소비자기본법에서는 제 25조 정책위원회의 기능 등에 관한 사항 등을 규정하는 부분에서 정책위원회는 소비자정책의 평가 및 제도개선을 심의·의결한다고 하고 있다. 소비자기본법 시행령 제 13조 2항에서는 시행계획의 추진실적 평가와 관련하여 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 지난해의 중앙행정기관별 시행계획이나 시·도별 시행계획의 추진실적을 평가한 후 그 결과를 매년 1월 31일까지 공정거래위원회에 제출하여야 한다고 하고 있다. 제 13조 3항에서는 공정거래위원

회는 제출받은 추진실적결과를 종합하여 기본계획의 성과를 정기적으로 평가한 후 그 결과를 기본계획의 수립·변경에 반영하여야 한다고 하고 있다.

즉 소비자정책 기본계획에 대해서는 ‘공정거래위원회가 성과를 정기적으로 평가한다’는 정도의 선언적 규정만 있는 반면 시행계획의 평가에 대해서는 상대적으로 평가주체, 항목, 시기, 활용 등이 명확히 규정되어 있다.

한편, 현행 소비자정책의 평가에 대하여는 두 가지 문제점을 제기할 수 있다.³⁾ 먼저, 시행계획의 평가에 있어서 종합시행계획에 대한 평가가 부존재하다. 시행계획은 중앙부처 또는 광역자치단체의 시행계획과 공정위의 종합시행계획으로 구성되지만, 법적 평가대상에는 종합시행계획에 대한 평가가 누락되어 있다.

다음으로, 평가기관의 문제이다. 소비자기본법에서는 소비자정책에 대한 평가기관으로 소비자정책위원회를 지정하고 있으며, 종합시행계획의 평가에 대하여는 시행령에 위임하고 있다. 동 시행령에서는 평가기관으로 공정위를 지정하고 있으며, 평가의 대상을 종합시행계획이 아닌 기본계획에 대한 평가로 규정하고 있다. 따라서 법상 평가기관은 소비자정책위원회임에도 불구하고 시행령상 평가기관은 공정위로 정하고 있어 법과 시행령간의 모순, 즉 시행령의 위법성이 제기되고 있다.

나. 소비자법제

소비자법률의 변화를 고찰하고자 할 때 가장 문제가 되는 것은 소비자법률의 범주를 어디까지로 할 것인가이다. 본고에서는 향후 소비자정책 기본계획에 반영할 만한 법률상의 변화를 파악하는 것에 있기 때문에, 소비자보호 혹은 소비자 권익 증진을 직접적 목적으로 하는 법률에 국한하기로 한다.

1) 거래 및 안전분야 소비자법령 추진실적

(1) 소비자생활협동조합법(시행 2010. 9.23, 전부개정 2010. 3.22)

우리 사회에서 생활 밀착형 소비자 운동의 선구적 조직인 소비자생활협동조합을 활성화하고 소비자생활협동조합의 자주·자립·자치적인 활동을 촉

3) 고희석(2010), “소비자기본계획의 평가 및 과제 - 거래분야를 중심으로 -”, 소비자정책 기본계획 수립방안 전문가 포럼(2010.9.10.) 3쪽.

진시켜 소비자의 복지향상을 넘어서 국민의 복지 및 생활문화 향상에 기여하기 위해 전부개정 하였다.

(2) 소비자생활협동조합법 시행령(시행 2010. 9.23, 전부개정 2010. 9.17)

「소비자생활협동조합법」의 전부개정(법률 제10173호, 2010. 3. 22. 공포, 9. 23. 시행)에 따라, 조합의 국유재산 사용료 면제에 관한 사항과 조합연합회 및 전국연합회의 설립인가 기준 등 법률에서 위임된 사항 및 그 시행에 필요한 사항을 정하는 한편, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸고, 길고 복잡한 문장은 체계 등을 정비하여 간결하게 하는 등 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 정비하였다.

(3) 할부거래에 관한 법률(시행 2010. 9.18, 전부개정 2010. 3.17)

할부거래에 관한 법률 개정안에서는 상조업과 같은 선불식 할부거래를 이 법의 적용범위에 포함시킴으로써 선불식 할부거래에 대한 제도적 규율을 마련하는 한편, 신용카드 사용 급증으로 할부거래유형이 직접할부에서 간접할부로 변화됨에 따라 이에 대한 법조항을 신설·보완하고, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다.

(4) 할부거래에관한법률시행령(시행 2010. 9.18, 전부개정 2010. 9.17)

할부거래에 관한 법률 시행령 개정에서는 선불식 할부거래업자의 등록 절차, 정보공개 절차, 소비자피해보상금의 예치기관 및 보전하여야 할 금액 등 법률에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하는 한편, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸고, 길고 복잡한 문장은 체계 등을 정비하여 간결하게 하는 등 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 정비하였다.

(5) 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률·방문판매 등에 관한 법률·약관의 규제에 관한 법률(시행 2010. 3.22, 일부개정 2010. 3.22)

현행 양벌규정은 문언상 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다하였는지 여부에 관계없이 영업주를 처벌하도록 하고 있어 책임주의

원칙에 위배될 소지가 있으므로, 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에는 처벌을 면하게 함으로써 양벌규정에도 책임주의 원칙이 관철되도록 개정하였다.

(6) 표시·광고의 공정화에 관한 법률(시행 2010. 3.22, 일부개정 2010. 3.22)

부처 중심의 책임행정체제를 확립하고 의사결정의 신속성을 제고하기 위한 정부위원회 정비계획이 확정됨에 따라 공정거래위원회에 두는 중요정보 제공협의회를 폐지하고, 양벌규정에도 책임주의 원칙이 관철되도록 하는 등 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다.

(7) 표시·광고의 공정화에 관한 법률 시행령(시행 2009. 3.12, 일부 개정 2009. 3.12)

표시·광고 관련 규제를 위반한 사업자에 대한 중복규제 우려를 없애기 위하여 사업자의 법 위반 행위에 대한 과징금 부과 여부의 결정과 과징금 액수 산정 시 고려사항으로 다른 법률에 따른 제재 여부 및 정도를 추가하였다.

(8) 소비자기본법(시행 2010. 3.22, 일부개정 2010. 3.22)

「질서위반행위규제법」의 제정(법률 제8725호, 2007. 12. 21. 공포, 2008. 6. 22. 시행)으로 불필요해진 과태료의 부과·징수 절차 등에 관한 내용을 정비하였다.

2) 주요 소비자법률 개정(안) 추진실적

(1) 방문판매법

방문판매법의 개정추진실적으로 정부는 방문판매법 개정안을 2009년 7월 6일 국회에 제안하였으며, 현재 국회에 계류중이다. 동법 개정과 관련하여 추진계획에서는 전화권유판매에서의 소비자보호를 강화하기 위함이라고 하고 있지만, 개정안의 가장 핵심적인 사항은 전화권유판매가 아닌 다단계판매의 정의이다.⁴⁾ 특히 신방문판매의 등장으로 인하여 다단계판매에 관한 규정

을 회피하는 사례의 발생과 이로 인한 소비자피해의 급증에 따라 이를 규율하고자 다단계판매의 정의규정을 개정하고자 한 것이다. 따라서 개정안에서 기존 다단계판매의 정의에서 소비자 요건을 삭제하고 있다(개정안 제2조 제5호).

또한 전화권유판매와 관련하여 개정안의 핵심적인 내용은 청약철회권이다. 즉, 동법안에서는 청약철회권의 행사기간에 대하여 계약서에 청약철회권에 관한 사항이 기재되지 않은 경우 청약철회등을 할 수 있음을 안 날 또는 알 수 있었던 날부터 14일, 방문판매업자등이 청약철회등을 방해한 경우에는 그 방해 행위가 종료한 날부터 14일을 추가하고 있다(개정안 제8조 제1항 제3호, 제4호). 또한 소비자의 청약철회권에 관한 규정을 적용함에 있어서 재화등의 훼손에 대하여 소비자의 책임이 있는지의 여부, 계약이 체결된 사실 및 그 시기, 재화등의 공급사실 및 그 시기 또는 계약서의 교부사실 및 그 시기 등에 관하여 다툼이 있는 경우에는 방문판매자등이 이를 입증하도록 한 규정을 삭제하고 있다(개정안 제8조).

(2) 전자상거래소비자보호법

전자상거래소비자보호법의 개정추진실적으로 정부는 전자상거래소비자보호법 개정안을 2009년 12월 31일 국회에 제안하였으며, 현재 국회에 계류 중이다. 개정안의 주된 내용은 온라인 완결서비스 제도의 도입, 신원정보 고지 의무 등이 적용되는 선지급식 결제수단 발행자의 범위 확대, 통신판매업 신고 면제 대상 축소, 통신판매중개자의 중개책임 강화 및 컴퓨터프로그램 무단 설치행위의 금지이다. 특히, 통신판매중개업자의 책임강화는 통신판매중개로 인한 소비자피해에 대하여 통신판매중개업자는 고지만으로 책임을 지지 않은 문제점을 개선하기 위함이다.

(3) 약관규제법

공정위는 2009년 10월 소비자들이 쉽게 표준약관을 식별하고 안심하게 거래할 수 있도록 표준약관 표지사용에 대한 기준(고시)을 마련하였다.⁵⁾ 동

4) 방문판매법 개정안은 정부안과 4개의 의원안(김동철 의원안(2009년 7월 14일 발의), 박상돈 의원안(2009년 8월 5일 발의), 홍영표의원 의원안(2009년 12월 16일 발의), 조원진 의원안(2010년 6월 18일 발의))이 현재 국회에 계류중이다.

고시의 핵심사항은 표준약관표지의 사용기준, 표시방법 및 약관의 변경이다. 먼저, 표준약관을 그대로 사용할 경우 사업자는 표준약관표지를 사용할 수 있으며, 일부 변경 또는 추가한 경우에는 변경된 내용이 고객에게 불리하지 않거나 추가된 내용이 표준약관의 내용과 모순되지 않은 경우 표준약관표지를 사용할 수 있다(동 고시 제2조 제1항 내지 제3항). 다만, 표준약관이 개정된 경우 종전 표준약관을 사용하는 사업자 및 표준약관을 변경하여 사용하는 경우 상기의 요건에 해당하지 않은 경우 표준약관표지를 사용할 수 없다(동 고시 제2조 제4항, 제4조). 사업자가 표준약관표지를 사용할 경우 약관의 첫 페이지 우측 상단에 표시한다(동 고시 제3조).

이러한 고시의 제정으로 인하여 종전 표준약관표지 사용에 대한 혼란은 해소될 것으로 예상된다.

2. 소비자정책 국제규범

가. 다자협력 규범

1) 변화내용

2008년~2010년까지 OECD 소비자정책위원회에서는 인터넷 경제와 관련된 소비자정책, 소비자정책의 경제학, 소비자교육, 소비자안전, 산업 자율규제에 대한 논의를 지속하여 왔으며, 온라인 ID 도용에 대한 OECD 정책지침, 모바일 상거래에 대한 정책 지침, 통신서비스에서의 소비자보호와 권익 신장을 위한 정책 지침의 세가지 정책 지침과 OECD 소비자정책위원회의 소비자교육에 대한 정책권고의 한가지 정책권고를 채택하였다.

가) 온라인 ID 도용에 대한 OECD 정책지침

온라인 ID 도용에 대한 OECD 정책지침(OECD Policy Guidance on Online Identity Theft)은 ID도용의 여러 측면 중 소비자에게 영향을 미치는 신원 도용에만 한정하며, 예방측면에 초점을 두고 있는데, 구체적 내용은 다

5) 표준약관표지의 사용에 관한 고시(제정 2009. 10. 15. 공정거래위원회 고시 제2009 - 63호).

음과 같다.

첫째 책임자들은 소비자들이 ID 도용에 희생되지 않도록 교육과 인식프로그램을 구조화하여 제공해야 한다(Section II). 이를 위한 방법들로는 온라인 ID도용 관련 정보를 수집하는 일과 정보를 제공하는 일, 교육과 인식 향상 단체와 협력하는 일이 있다.

둘째는 ID 도용을 막기 위한 주요 전략 요소 등 하나인 자료 보안에 대한 것이다. 자료 보안을 위해 회원국들은 데이터 보호 법, 규정 조항 및 산업 기준과 가이드라인, 자료 보안 요건(데이터 보안을 관리하는 법을 침해하는 법안을 조사하고 집행 조치하는)을 공개하기로 하는 민간 계약 합의 내용 등을 개발하고 준수해야 한다. 또한 회원국들은 민간 분야(기업)에 데이터 보안을 교육시키고, 민감한 소비자 정보를 수집하고 보관하는 조직(기업)들을 소비자 정보 보호를 위한 효과적인 보안조치를 시행하도록 독려해야 한다(Section III).

셋째는 온라인상에서 신원을 입증하고 관리하는데 유용한 과정인 전자 인증에 관한 것이다. 회원국들은 개인 및 법인의 국내, 국경 간 전자 인증이 효과적으로 될 수 있도록 호환되고 기술적으로 중립적인 접근을 하도록 독려되어야 한다. OECD 회원국들은 전자 인증이 국내와 국제적 수준에서 혜택을 가져야 할 것이라는 인식을 함께하도록 노력해야 한다(Section IV).

나) 모바일 상거래에 대한 정책 지침

모바일 상거래에 대한 정책 지침((OECD Policy Guidance for Addressing Emerging Consumer Protection and Empowerment Issues in Mobile Commerce)에서는 첫째 제한된 정보공개와 관련(Section II)해서는 기업이 상품과 서비스, 거래과정에 대한 정보를 충분히 제공하도록 하여야 하고, 거래 성사 등을 확인할 수 있는 정보를 충분히 제공해야 하며, M-Commerce의 복잡한 계약 사슬 및 국경을 넘는 분쟁에 효과적으로 대응할 수 있는 기구를 설치해야 하며, 장애를 가진 사람들의 모바일 상거래 접속과 관련된 사안들을 고려할 필요가 있다.

둘째 미성년자 보호와 관련해서는 미성년자들이 유해정보 및 성인 전용 콘텐츠에 접속하는 것을 막기 위하여 이동통신 업체들은 캠페인, 경고문구 삽입, 별도 접속 장치 마련, 연령검증 절차 개발, 필터링 옵션 개발 및 정보

제공 등을 하여야 한다. 또한 어린이를 타겟으로 하는 마케팅에 제한을 두어야 하며 모바일서비스를 이용한 과소비를 막도록 관련회사들이 기술적 틀을 개발하고 정비해야 하며, 어린이 및 위치 관련 데이터에 대해서는 성인 인증을 한다거나 공유와 제한에 대해 공개해야 한다(Section III).

셋째 권한 없는 휴대폰 사용 및 보안 문제와 관련해서는 소비자가 휴대폰을 분실 하였을 때 권한 없는 휴대폰을 사용하지 못하도록 하는 기술적 장치 및 정보 제공 장치 등을 강화해야 한다. 모바일 보안과 관련하여서는 소비자는 모바일 보안의 위험을 이해하고 이동통신사들은 공인된 보안 기준에 대한 기술적 장치를 강화하고 손해에 대한 적시의 효과적인 방법을 제공해야 하며 위치 기반 서비스 관련 사생활 보호 및 보안이슈와 관련해서는 위치 데이터를 모으는 기업들이 그러한 정보를 보호할 수 있는 조치를 취해야 한다(Section IV).

다) 통신서비스에서의 소비자보호와 권익신장을 위한 정책 지침

통신서비스에서의 소비자보호와 권익신장을 위한 정책 지침((OECD Policy Guidance for Protecting and Empowering Consumer in Communication Services)의 주요 내용은 다음과 같다.

- 커뮤니케이션 서비스 소비자가 거래 조건, 소비자 주권 및 소비자보호, 가격·서비스 비교정보를 제공받을 수 있도록 서비스 공급자 및 독립적인 제 3 세력, 소비자단체들은 노력하여야 한다
- 사업자는 소비자가 올바른 선택을 내리고 전환할 수 있도록 반드시 서비스 표준 품질지표를 만들어야 한다
- 긴급 서비스와 긴급 연락처에의 접근은 반드시 커뮤니케이션 서비스의 종류나 개발, 향상을 위한 활동과 관계없이 보장되어야 한다.
- 소비자가 서비스를 교체하는데 따르는 시간과 비용은 최소화되어야 한다.
- 번호 이동은 반드시 보장되어야 하고 소비자가 공급자를 바꿀 때 빠르게 이루어져야 한다
- 호환성을 높이라는 수요와 사업 혁신의 필요성 사이에서 균형을 잡는 것은 이해관계자들의 몫이며 연구되어야 한다
- 묶음 서비스에 대한 소비자의 선택을 보장하기 위해 단독 서비스의 예

비도 고려되어야 하며, 묶음 서비스의 요금 체납으로 인한 중단상황에도 긴급 전화나 수신 전화에 대한 접근은 보장되어야 한다.

- 커뮤니케이션 서비스 소비자는 사기나 오해시키는 판매로부터 보호 받아야 하고, 계약의 비용과 중요한 사항에 대해 명확하게 설명받아야 하며, 소비자를 오해시키거나 고의로 혼란시키는 사업 관습은 금지되어야 한다.
- 계약만료는 합리적인 기간 동안 알려져야 하며, 계약연장은 의무적인 opt-in 조항으로 구성되어야 함을 검토해야 하고, 소비자는 반드시 계약 내용의 변경이나 계약 취소에 대한 그들의 권리에 대한 적절한 공지를 받아야 한다.
- 요금 청구에 관한 자율 규제와 산업 규범이 요구되며, 소비자 보호를 위해서 정기적인 감독과 개입이 요구될 수 있다.
- 소비자는 대체가능한 분쟁해결 구조에 접근할 수 있어야 하고, 독립적인 분쟁 해결 기구를 설치하는 것이 장려되어야 하며, 소비자의 분쟁 해결을 도와주는 기능을 가진 자발적인 소비자 단체가 장려되어야 하며, 분쟁 기구 위원의 역할을 분명히 해야 하며 그들의 기능이 널리 알려져야 한다.
- 커뮤니케이션 서비스 공급자와 정부는 커뮤니케이션 네트워크 서비스 이용의 잠재적인 위협과 극복 방법에 대해 인지시켜야 하고, 커뮤니케이션 서비스 공급자는 데이터 보안 정책을 이행하고 권한이 없는 거래와 데이터 침해를 예방할 수 있는 방법을 실행해야 하며, 보안 주의사항과 보안 규범에 맞는 내장 보안장치를 개발해야 한다.

라) OECD 소비자정책위원회의 소비자교육에 대한 정책권고

OECD 소비자정책위원회의 소비자교육에 대한 정책권고(Consumer Education: Policy Recommendations of the OECD's Committee on Consumer Policy)안에서는 첫째 소비자교육의 성과를 평가하면서 목표와 전략을 정의하고 있다. 명확하게 정의된 목표와 전략은 소비자교육의 효과와 효율을 증대시킨다. 따라서 교육주체들간에 목표를 조정해야 하고, 소비자교육은 조기에 평생동안 실시되어야 하며, 소비자교육 프로그램은 교육을 받는 소비자들의 교육수요에 대한 연구에 바탕을 두어야 하며, 다양한 수단을 사

용하고 좋은 경험을 공유함으로써 프로그램을 평가하는 방법을 발전시켜야 한다.

둘째는 효과적인 소비자교육 방식 채택에 대해 정의하고 있다. 소비자교육은 소비자교육을 학교 교과과정에 포함시킴으로써 강화될 수 있으며, 교사들이 소비자 이슈와 효과적인 교습 기술에 숙달되도록 하여야 하고 성인들도 그룹에 따라 다르긴 하나 소비자교육을 할 필요가 있음으로 정부는 평생학습과정으로서 소비자교육을 보충하기 위한 방법을 강구해야 하며, 온라인과 오프라인 자원을 활용하여 여러 가지 방법으로 행해져야 한다. 또한 소비자교육 프로그램은 다양한 집단의 각기 다른 필요성, 사회·경제적 환경 등에 따라 달라져야 할 필요가 있음으로 취약계층 소비자의 특별한 수요를 고려해야 하며, 소비자 인식을 제고하기 위한 미디어 사용과 같은 새로운 방법이 고안되어야 한다.

셋째는 이해관계자간 협력과 조정의 개선에 대해 정의하고 있다. 정부내에서는 교육과 소비자 당국의 협력이 중요하고 기업은 소비자교육에 있어서 정부에 자문역할을 하고 자신의 방법과 가이드라인을 개발해야 하며 미디어가 사용되어야 하고 교육주체간 국제 협력이 강화되어야 한다.

나. 양자협력 규범

1) 변화의 내용

2004년 칠레와의 FTA협상 타결 이후 2006년에는 싱가포르 및 유럽자유무역연합과의 FTA가 발효되었으며, 아세안과는 상품부문의 FTA가 발효되었다. 또 2007년 4월 2일에는 한미 FTA가 타결되었고, 양국의 국회 비준을 앞두고 있다. 2008년 이후로는 2009년 타결되어 현재 발효중인 한·ASEAN, 한·인도 FTA 협상이 있고, 2010년에는 한·페루, 한·EU 협상이 타결되어 발효를 기다리고 있다. 여러 가지 FTA가 있지만 우리에게 가장 중요한 영향을 미치고 있는 것은 한·미 FTA와 한·EU FTA 협상이라고 할 수 있다. 한·미 FTA는 2009~2011년 소비자정책 기본계획이 수립되기 이전에 타결되어 이미 그 내용이 일부분 2009~2011년 소비자정책 기본계획에 반영되었다고 보여지는 바, 2012~2014 소비자정책 기본계획에 가장 영향을 미치는 것은 한·EU FTA라고 할 수 있다.

2) 한·EU FTA

한·EU FTA에서 소비자에게 가장 중요한 영향을 미칠 것이라고 예견되어 왔던 부문은 기술장벽 철폐 및 표시·라벨링 문제이다.

한·EU FTA 설명자료⁶⁾에 의하면 한·EU FTA에서 전기전자제품이 시장에 출시되기 전에 충족시켜야 하는 적합성 평가 절차와 관련 EU측은 공급자 적합성 선언(SDoC: Supplier's Declaration of Conformity)⁷⁾ 방식을 적용하고 우리는 현행보다 간소화된 절차를 도입하기로 합의하였다. EU측은 전자파 적합성(EMC: Electromagnetic Compatibility), 전기안전(safety) 모두 SDoC를 적용하고, 우리는 EMC와 전기안전을 구분하여 일정 조건 하에서 협정발효 3년 이내에 인증이 필요없는 간소화된 적합성 평가절차를 도입하기로 하였다. 또한 자율안전확인제도 예외품목을 축소시킬 목적으로 전환기간이 끝나기 전에 53개 예외품목군에 대한 위해도 평가를 실시하고 그 후 매3년 마다 위해도 평가를 실시하기로 하였으며, 협정 발표 5년 이내에 일부 품목에 대해 SDoC를 도입하고 이를 확대해 나가기 위해 EU와 합의하였다.

신기술 또는 새로운 특성의 제품이 시장에 출시될 때에는 신기술 혹은 신개념이 건강, 안전, 혹은 환경에 위협을 초래한다는 사실을 증명하지 못하는 한, 신기술 혹은 신개념을 적용한 제품의 시장 접근의 거부나 지연이 불가(부속서 제 6조)하도록 하였다.

무역에 대한 기술장벽(TBT)과 관련하여서는 "Made in EU" 원산지 표기를 불허하였다. 당초 EU는 제품이 EU 회원국내 여러국가를 거쳐 제조되는 경우에 원산지 결정상의 어려움을 이유로 "Made in EU" 표시의 허용을 요구하였으나 우리측이 소비자에 대한 선택권 제한 및 기만적 행위 유발 우려 등을 이유로 수용불가 입장을 고수함에 따라 EU는 "Made in EU" 허용 요구를 철회하였다.

표시 및 라벨링과 관련해서는 표시 및 라벨링 규제가 소비자에 대한 정보 제공 목적 이외에 양측간 통상장벽이나 불필요한 규제가 되지 않도록 보증(제4.9조)하도록 하였다. 이를 위해 첫째 정보제공 목적 외 강제적 라벨요건

6) http://www.fta.go.kr/pds/fta_Korea/eu/EU.DESC.pdf

7) 공급자 적합성 선언(SDoC: Supplier's Declaration of Conformity)이란 제품의 적합성 여부를 공급자 스스로가 시험, 확인한 후 판매하는 방식임

을 최소화하도록 하였다. 특히 재원확보를 위한 (fiscal purpose) 정보표시⁸⁾ 등은 교역장애 요소를 최소화하도록 노력해야 하며 “합법적 목적 수행”을 위해 필요 이상으로 무역 제한적이지 않은 조치를 취하도록 하였다. 둘째는 라벨의 사전승인, 등록, 인증을 철폐하도록 하였는데, 통관 후 시장 진입 전후로 표시 혹은 라벨에 대한 규제가 가능하므로 통관 전에 표시 혹은 라벨의 승인, 등록, 인증 절차 요구를 금지하기로 합의하였다. 반면 통관시 표시나 라벨에 기재된 사항의 적합성 여부를 판단하고 부적합 제품은 반송 처리할 수 있는 수입국의 심사권한은 유지되도록 하였다. 셋째는 복수언어의 사용을 가능하도록 하여 한글로 표시된 내용과 동일한 내용이 여타 언어로 병기되거나, 표기되는 내용이 기만적 진술을 구성하지 않는 경우로 한정하여 복수언어의 사용을 허용하였다. 넷째는 비영구적, 탈착가능 라벨을 허용하여 규제목적에 저해하지 않는 경우에 한하여 비영구적 혹은 탈착가능 라벨을 허용하도록 노력하기로 합의하였다. 반면 표시기재사항의 위·변조가 가능하여 소비자의 알권리 충족 및 제품 선택권 보장이 어려운 경우는 규제 목적을 저해하는 경우에 해당되므로 탈착 가능한 라벨의 적용 대상에서 제외하였다.

국제거래인 전자상거래와 관련하여 양측은 전자상거래 관련 규제 문제들에 관한 대화채널(dialogue)을 유지하고 이를 통해 전자인증서비스의 촉진, 소비자보호, 스팸메일 등 이용자가 요청하지 않은 전자 상업통신에 대한 대우 등의 문제 등에 대해 전자상거래 관련 입법 및 이행정보를 교환(제 7.49 조)하기로 하였다.

국제 거래와 관련하여 한·미 FTA의 경우, 국경간 소비자문제의 신속한 해결을 위해 소비자관련 협력조항을 도입하여 국내 소비자정책의 선진화 계기 마련 및 교역과정에서의 소비자 분쟁 피해구제를 강화할 수 있는 체계를 마련한 바 있다. 반면 한·EU FTA의 경우는 이에 대한 구체적인 언급이 없는 만큼 국제 소비자분쟁 및 피해구제에 대한 대책이 마련되어야 할 것이다.

8) EU는 “fiscal purpose”를 위한 정보 표시나 라벨의 사례로 췌장의 유통채널이나 수입업자를 표시하도록 규정하는 것을 제시(예: 우리나라 주류의 유통경로별 용도구분 표시제) 하였으나, 주류 용도 구분 표시제는 “합법적 목적 수행”을 위한 표시에 해당함

3. 각국의 소비자정책 기본계획

가. 일본

일본 정부는 변화된 소비자행정에 대해서 소비자기본법의 기본이념에 준하여 2010년부터 2014년도까지 5년간을 대상으로 하는 새로운 '소비자기본계획'을 수립하여 2010년 4월에 발표하였다.⁹⁾ 일본은 2009년 9월 1일에 소비자청과 소비자위원회가 창설됨으로써 소비자행정이 변화하였는 바, 새로운 '기본계획'에서는 이러한 행정의 변화와 함께 음식의 안전·안심에 대한 소비자의 불신과 고령자의 생활기반인 자산을 노린 악질 상법 등의 문제, 고도정보통신사회와 국제화 등 경제사회의 진전에 대응하고자 하였다.

새로운 기본계획이 지향하는 소비자정책의 방향은 첫째, 소비자의 권리 존중과 소비자의 자립 지원, 둘째, 지방공공단체, 소비자단체 등과의 연계·협동과 소비자정책의 실효성 확보·향상, 셋째, 경제사회 발전에의 대응으로 설정하였다.

새로운 기본계획에서는 첫째, 소비자의 권리 존중과 소비자의 자립을 지원하기 위하여 소비자의 안전·안심의 확보, 소비자의 자주적이고 합리적인 선택기회의 확보, 소비자에 대한 계발활동의 추진과 소비생활에 관한 교육의 충실, 소비자 의견의 소비자 정책에의 반영과 투명성 확보, 소비자 피해 등의 구제와 소비자의 고충 처리·분쟁해결의 추진을 주요 과제로 설정하였다.

둘째, 지방공공단체, 소비자단체 등과의 연계·협동과 소비자 정책의 실효성 확보·향상을 위해서는 지방공공단체에의 지원·연계, 소비자단체 등과의 연계, 사업자와 사업자 단체에 의한 자주적인 대처의 촉진, 행정조직체제의 충실·강화 등에 중점을 두도록 하였다.

셋째, 경제사회의 발전에의 대응을 위해서는 환경을 배려한 소비행동과 사업활동 등의 추진, 고도정보통신사회의 진전에의 정확한 대응, 국제화의 진전에의 대응을 강구하도록 하였다.

이외에 소비자기본계획에 「소비자기본계획」의 검증·평가·감시에 대해 명시하고 있다. 「소비자기본계획」의 검증·평가·감시는 소비자기본법 등의 규정에 의하여 실시하며, 검증·평가의 결과와 그것에 의해 필요시 되는 「소비

9) <http://www.caa.go.jp/planning/pdf/100330keikaku.pdf>

자기본계획」의 재검토에 대해서는 각의결정을 실시하여 공표함으로써 다음 년도의 시책에 확실히 반영시키도록 하였다. 검증·평가를 실시할 때 소비자 에게 알기 쉬운 기준을 도입하고, 소비자 등으로부터 의견을 모으며, 검증·평가의 결과를 차년도의 구체적 시책에 적절하게 반영하도록 하였다.

나. EU

EU 소비자정책전략(Consumer Policy Strategy)에서는 소비환경의 변화를 대략 세가지 차원에서 진단하고 있다¹⁰⁾. 첫째는 서비스의 성장이고, 둘째는 테크놀로지 발달, 디지털, 인터넷 등의 발달로 다양한 상품의 추가이며, 셋째는 국제 소비시장의 오픈이다.

EU 소비자정책 전략에서는 목표를 세가지로 설정하고 있다.

첫째는 EU 소비자에게 권한을 부여하는 것인데, 권한있는 소비자는 효과적 보호와 견고한 권리에서 비롯되는 진정한 선택, 정확한 정보, 시장투명도와 신뢰를 필요로 한다고 하고 있다. 둘째는 EU 소비자복지를 강화하는 것으로 이는 잘 기능하는 시장의 중심이 되며, 가격, 선택, 질, 다양성, 신뢰성, 안전성 측면을 포함한다. 셋째는 소비자들이 개인적으로 방어할 수 없는 심각한 위험과 위협으로부터 소비자를 효과적으로 보호하는 것으로, 이러한 위협으로부터의 높은 보호는 소비자 신뢰에 불가피하다고 하고 있다.

EU 소비자정책 전략에서 중점을 두는 주제들은 소비자 시장과 국가 소비자 정책을 감시하기(Better monitoring of consumer markets and national consumer policies), 소비자보호 규정 만들기(Better consumer protection regulation), 시행하고 보상하기(Better enforcement and redress), 정보화 되고 교육된 소비자 만들기(Better informed and educated consumer), EU 정책과 법 규정에 소비자 자리매김 하기(Putting consumers at the heart of other EU policies and regulation)이다.

실행에서는 소비자정책에서 주안점을 두는 부분에 대한 구체적 실행 내용을 설명하고 있다.

소비자시장과 국가 소비자정책을 감시하기에 대해 위원회는 소비자 지향적인 통계와 데이터를 모을 것이라고 하고 있다.

10) http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/doc/EN_99.pdf

소비자보호 규정만들기와 관련해서는 소비자 신용에 대한 새로운 지시(New Directive on Consumer credit), 소비자 금융서비스의 원격 판매(distance marketing of consumer financial service)와 관계되는 2002/65/EC 지시, 일반적 제품안전지시(General Product Safety Directive)의 적용과 관계되는 2007년 보고서를 검토할 것이라고 하고 있다.

시행과 보상하기에서는 법적, 제도적, 행정적 기준들은 효과적으로 시행될 것이고, 소비자와 정직한 사업자의 이익을 위하여 효과적인 협력으로 이끌 것이라고 하고 있다. 또한 보상체계로서는 대안적 분쟁조정 체계에 대한 최소한의 보장을 설립할 것이고, 소비자에 대한 집단적 분쟁조정(collective redress) 구조에 대해 고려할 것이라고 하고 있다.

정보화되고 교육된 소비자를 만들기 위해서는 지속가능한 소비와 새로운 성인교육에 중점을 두어 건강증진, 지속가능한 라이프스타일, 저탄소 경제에 대한 교육을 실행하며 소비자는 환경변화의 주된 기여자라는 인식을 높일 것이라고 하고 있다.

EU 소비자정책과 법규정에 소비자 자리매김을 하기 위해 위원회는 일반적 이익 서비스(services of general interest)에서 수평적 소비자권리가 보장되도록 할 것이고, 또한 음식 이외의 분야의 안전성(소비자, 건강, 기업과 산업, 환경, 운송)과 안전(항공운송 등)과 관계된 서로 다른 관계있는 정책에 관심을 가지고 우선성을 조정하도록 할 것이라고 하고 있다. 위원회는 경쟁 위원회에서 보여진 대로 소비자 이익 집단을 연결시키고 각 정책분야를 보장하기 위하여 소비자 연락 관리를 지명할 것이라고 하고 있다.

평가에 관해서도 언급하고 있는데, EU 소비자보호 위원회는 유럽 소비자의 날에 이미 이루어진 성과에 대해 알릴 것이고 2011년 3월전에 중간보고서를 낼 것이고 2015년 12월 전에 사후 평가보고서를 낼 것이라고 하고 있다.

4. 소비자피해 및 이슈

소비자 피해도 정보·통신의 발달로 인하여 정보통신 관련 소비자피해가 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 소비자상담 다발 품목에는 초고속 인터넷, 이동전화서비스, 휴대폰 등이 2008년, 2009년 계속 1~3위를 점유

하고 있고,¹¹⁾ 특수판매 소비자 피해에서도 전자상거래 피해가 1위를 나타내고 있다.¹²⁾

정보통신 관련 소비자피해는 정보통신 기술 및 기기의 빠른 변화에 따라 피해유형도 급변하는 특징을 보인다. 따라서 소비자 상담 및 피해 내용을 항시적으로 모니터링 하여 관련 법안을 신속히 개선하는 것도 필요하지만 상담 속보 및 경보 등을 통해 소비자에게 피해 내용을 신속하게 알려 유사피해가 확산되지 않도록 하는 것도 중요하다.

이외에 소비생활 향상에 따른 보건·의료 관련, 교육·문화 관련 피해도 지속적으로 증가하고 있는데, 이들 상품의 다양한 판매방법에 따른 계약 해제·해지에 대한 대책 마련, 품질에 대책 마련 등이 요구된다,

고령화 관련한 상조 서비스, 악덕상술에 대한 문제는 고령화 사회의 진전에 따라 지속적으로 증가할 것이 예상됨으로 거래 관련 법령 정비를 통한 근본적인 대책 마련이 요구된다.

소비자 이슈¹³⁾와 관련해서는 안전 관련 문제가 소비자 이슈로 선정되는 비율이 높게 나타나고 있다. 소비자에게 안전 관련 소비자문제에 대한 정확한 정보 제공, 위험 커뮤니케이션의 활성화에 의해 이슈화된 안전관련 소비자문제에 대해 소비자들이 정확히 이해하고 신속히 대처하도록 해야 할 것이다.

IV. 소비자정책 기본계획 수립방안

1. 기본계획의 체계

가. 비전의 설정 필요성 문제

소비자기본법에 의하면 기본계획은 다음의 사항을 포함하도록 하고 있다

11) 한국소비자원(2010), 2009 소비자피해구제 연보 및 사례집, 39쪽.

12) 한국소비자원(2010), 84쪽.

13) 한국소비자단체 협의회와 회원단체들이 협의하여 선정한 2008년, 2009년 소비자 10대 뉴스를 통해 정리함. http://www.consumer.or.kr/magazine/mz_view.html?num=1382

(소비자기본법 제 21조 2항).

1. 소비자정책과 관련된 경제·사회 환경의 변화
2. 소비자정책의 기본방향
3. 다음 각 목의 사항이 포함된 소비자정책의 목표
 - 가. 소비자안전의 강화
 - 나. 소비자와 사업자 사이의 거래의 공정화 및 적정화
 - 다. 소비자교육 및 정보제공의 촉진
 - 라. 소비자피해의 원활한 구제
 - 마. 국제소비자문제에 대한 대응
 - 바. 그 밖에 소비자의 권익과 관련된 주요한 사항
4. 소비자정책의 추진과 관련된 재원의 조달방법
5. 어린이 위해방지를 위한 연령별 안전기준의 작성
6. 그 밖에 소비자정책의 수립과 추진에 필요한 사항

즉 소비자정책 기본계획에 비전을 꼭 설정해야 하는 의무사항은 없다. 그러나 우리나라 2009~2011년 소비자정책 기본계획에서는 비전(Vision)으로 '실질적인 소비자주권의 실현'이라는 다소 추상적인 비전을 설정하고 있다.

일본의 소비자기본계획의 체계구성을 살펴보면 2010~2014년 일본 소비자기본계획에서는 비전을 설정하지 않고, 기본방향과 기본방향에 따른 주요 과제만 설정하고 있다. 2007~2013년 EU 소비자정책전략(Consumer Policy Strategy)에서는 우리나라 소비자기본계획의 기본방향에 해당하는 것으로 목표(Objectives)를 설정하고, 우리의 소비자정책목표에 해당하는 주안점(Priorities), 중점과제에 해당하는 실행(Action)의 세가지 구조를 설정하고 있다.

이러한 점들을 고려하여 볼 때 우리나라의 경우 비전의 설정 문제에 대해 고민해 볼 필요가 있다. 원래 비전이란 장시간을 두고 달성해 나아가야 하는 미래상의 의미가 강한데, 우리나라의 경우 3년을 주기로 기본계획을 세우도록 하고 있기 때문에 비전의 설정이 필요한지가 의문시 된다. 현행 소비자기본법의 경우 이전의 소비자보호 비전에서 소비자주권의 실현으로 비전이 설정된 후 입법이 된 것이기 때문에 별도의 비전을 내세울 필요가 없다고 보여진다.

나. 기본방향 및 소비자정책 목표의 일관성 문제

2009~2011년 소비자정책 기본계획에서는 기본방향으로 믿을 수 있는 시장구축, 역량있는 소비자 육성, 책임지는 기업 문화 확산, 효율적·능동적 정책 추진을 규정하고 있다. 소비자정책의 목표로는 소비자 안전의 강화, 거래의 공정화 및 적정화, 소비자 교육 및 정보제공의 촉진, 소비자 피해의 원활한 구제, 소비자정책 추진체계의 효율화, 맞춤형 정책의 6가지를 규정하고 있다. 기본방향과 정책목표 간의 상호관계를 보면 이면적으로는 서로가 연결되어 있지만 표면적으로 명확한 연관관계가 드러나지 않고 있다.

일본의 2010~2014년 소비자기본계획에서는 기본방향에 따른 주요 과제를 설정함으로써 기본방향과 주요과제가 명확하게 합치되는 구조를 가지고 있다. EU 소비자정책전략에서도 주안점(Priorities)에 따른 실행(Action) 과제를 선정함으로써 주안점과 실행과제가 합치되는 구조를 가지고 있다.

기본방향 및 소비자정책의 목표가 합치되는 구조는 포인트가 명확해지는 반면 포괄성이 떨어지는 측면이 있을 수 있고, 기본방향 및 소비자정책의 목표가 표면적으로 완벽히 합치되는 않는 구조는 명확성이 떨어지는 반면 포괄성이 넓어지는 측면이 있다고 할 수 있다.

따라서 기본방향 및 소비자정책의 목표가 표면적으로 합치되지 않는 구조는 좀더 장기간의 계획에 적합한 구조라고 할 수 있을 것이다. 우리나라의 소비자기본계획의 경우 3년간의 기간을 가지고 행해지기 때문에 기본방향과 소비자정책의 목표가 합치되어 좀 더 명확한 방향성을 가지고 3년을 시행하는 것이 바람직할 것이다.

다. 실천과제와 시행계획의 불합치성의 문제

2009년 우리나라 소비자정책 기본계획은 소비자정책 목표(소비자정책 분야)를 가지고, 소비자정책 목표별 중점과제를 가지며, 중점과제별 추진과제가 있고, 추진과제별 실천계획이 있는 4단계의 구조를 가지고 있다. 또한 실천계획에 대해서는 연도별로 추진내용을 명시하고 있다. 실제 시행단계에서는 해마다 각 중앙행정기관 및 지방자치단체에서 수립한 시행계획이 실천계획으로 추진되고 있다.

일본의 경우도 우리나라와 마찬가지로 기본적인 구조는 4단계 구조이다.

우리나라와 조금 다른 점은 세부추진과제를 명시할 때 특별한 경우를 제외하고는 년도를 명확히 명시하지는 않고 있다. EU의 경우는 단순한 구조로서 중점과제별 실행과제가 있는 2단계 구조라고 할 수 있다.

우리나라 현재의 구조는 연도별로 실천과제를 명시하기 때문에 정확하게 기본계획이 세워지는 듯 보이는 장점은 있다. 반면 추진과제별로 실천과제가 한눈에 드러나지 않으며, 연도별 추진일정을 정확하게 맞추기가 어렵다는 단점도 있다. 실제로 앞에서 살펴본 바와 같이 2009년도의 경우 원래 기본계획 일정에 의해 추진되어야 하는 사업수는 110개이나 추진하지 못한 사업수는 46개이고, 이외에 시행계획에서 추가로 설정하여 추진한 사업수는 89개가 되어 실천계획의 추진에 있어 난맥상이 발견되고 있다.

따라서 우리나라도 실천계획을 명시할 때 연도별 실천계획을 명시하지 않고 실천과제만 명시한다면 중앙행정기관 및 시·도에서 실천과제를 시행계획으로 수립하기가 용이해져서 실천계획과 시행계획의 불합치성이 줄어들게 될 것이다.

2. 기본계획의 내용

가. 기본방향의 내용 설정 방향

우리나라 2009~2011년 소비자정책 기본계획에서는 소비자정책의 기본방향으로 믿을 수 있는 시장 구축, 역량있는 소비자육성, 책임지는 기업문화 확산, 효율적·능동적 정책 추진으로 하고 있다. 비전인 실질적인 소비자주권의 실현을 위해 믿을 수 있는 시장을 구축하고 역량있는 소비자를 육성해야 하며 이를 위해서는 책임지는 기업문화를 확산해야 하고 효율적·능동적 정책을 추진해야 한다는 의미일 것으로 판단된다.

일본은 소비자의 권리 존중과 소비자의 자립 지원, 지방공공단체, 소비자단체 등과의 연계·협동과 소비자 정책의 실효성 확보·향상, 경제사회의 발전에의 대응 등을 기본방향으로 정하고 있다. EU는 목표로는 소비자에게 권한 부여하기, 소비자복지 강화하기, 소비자를 효과적으로 보호하기를 소비자정책의 목표로 설정하고 있다.

우리나라의 경우 앞으로 기본방향과 소비자정책의 목표가 정합성을 가지는 구조로 개편해야 할 것이라면 기본방향을 소비자정책의 목표와 정합성을 가질 수 있는 내용으로 설정해야 할 것이다. 또한 각국의 예에서 보는 바와 같이 소비자주권을 실현하기 위해 소비자 자립지원과 권리보호를 다 함께 추구해야 할 것이다.

따라서 이러한 점을 고려해 볼 때 2012~2014 소비자정책 기본방향으로는 ‘소비자주권 및 소비자복지의 실현’, ‘소비자정책의 효율적 추진’, ‘새로운 소비자문제에의 대응’과 같은 내용으로 설정하는 것이 바람직 할 것이다.

나. 소비자정책의 목표 설정 방향

향후 2012~2014년 소비자정책 기본계획에서 소비자정책의 기본방향과 소비자정책의 목표가 정합성을 가지고 개편되어야 한다면 기본방향별 소비자정책의 목표를 설정해 주어야 할 것이다.

앞에 제시된 기본방향 예시에 맞추어 소비자정책의 목표를 설정해 보면 다음과 같다. 소비자주권 및 소비자복지의 실현에서는 소비자안전, 소비자거래, 소비자교육 및 정보제공, 피해구제의 문제를 포괄할 수 있을 것이다. 소비자정책의 효율적 추진에서는 기업, 소비자단체, 지방자치단체, 국제소비자정책, 소비자 참여의 문제를 포괄할 수 있을 것이다. 새로운 소비자문제에의 대응에서는 경제·사회 변화에 따른 국제소비자문제, 온라인 및 정보통신 소비자문제, 지속가능한 소비생활, FTA 소비자문제, 금융소비자 문제, 취약계층 및 고령자 소비자문제 등을 포괄할 수 있을 것이다.

다. 소비자정책 목표별 내용 방향

앞장의 소비자정책 기본계획 추진상황 점검, 소비자정책 기본계획 수립여건 검토를 통해 나타난 결과를 참고하여 기본계획 추진과제 선정 시 고려해야 할 사항 등을 제안하고자 한다.

첫째는 소비자안전 및 위해정보 제공시스템의 정비이다. 안전정보와 관련하여서는 OECD 등에서는 제품안전 관련 신속 정보교환시스템(RAPEX:Rapid Exchange of information)의 구축 및 국제적 공유 등이 논의되고 있는 상황이다. 우리나라는 2009~2011년 소비자기본계획 추진과제

로서 통합소비자위해 감시시스템 구축 과제를 설정한 바 있으나 예산상의 문제로 소비자종합정보망 내에서 함께 추진될 예정이다. 우리나라의 경우 식품안전정보센터가 설립되었고, 현재 구축을 위한 설계 등이 진행되고 있는 소비자종합정보망이 향후 구축·가동되면 리콜 정보, 소비자 위해 정보 등의 안전정보가 제공될 것으로 예상된다. 그러나 이러한 정보제공이 국제적 표준에 걸맞게, 통합적으로 제공될 것인지에 대해서는 의문이 제기될 수 있는 바, 소비자안전 및 위해정보 제공시스템의 정비를 계속해 나아가야 한다.

둘째는 소비자거래 관련 법령의 정비이다. 현재 방문판매법 개정안이 국회에 계류중 이지만 계약의 취소권 등의 규정은 검토되지 않고 있다. 따라서 사업자의 부당한 표시광고로 인하여 소비자가 계약을 체결한 경우 또는 중요정보가 제공되지 않은 상태에서 이루어진 계약관계를 용이하게 벗어날 수 있도록 하는 표시광고법에서의 소비자 취소권 등의 도입 등은 계속 검토되어야 할 사항이다. 또한 이전의 현금 또는 신용카드 결제에서 온라인 환경으로의 전환 등으로 결제방식이 다양해지고 있는 것을 감안하여 소비자의 결제관련 분야에 대해서는 시급히 법제화를 하여야 한다.

셋째는 협력을 통한 소비자 상담 및 피해구제의 체계적 추진이다. 2010년부터 통합된 소비자상담센터의 구축으로 형식적으로는 전국적인 소비자상담망이 갖추어지게 되었다. 그러나 소비자상담정보의 이용과 또 상담의 전국적인 균질화 문제 및 상담 후 불만 민원에 대한 대응 문제 등 질적이고 내실 있는 소비자상담과 피해구제 시스템의 구축이 요구된다. 공정거래위원회, 한국소비자원, 소비자단체의 상담은 통합된 반면 다른 각 기관에서는 자체적으로 담당 분야에 대한 상담 및 분쟁조정 시스템 등을 별도로 운영하고 있거나 운영할 계획으로 있다. 이에 각 기관에서 시행 중인 상담 및 분쟁조정 시스템 들에 대한 운영상황 파악 등을 통해 기관간 협력 및 역할분담 등을 위한 방안 등이 제시되어야 한다.

넷째는 소비자분쟁해결의 다양화이다. 우리나라는 그동안 ‘행정형 ADR 및 피해구제 위주의 분쟁해결을 모색해 왔는바, 향후 집단소송, 부권소송, 징벌적 손해배상소송 등 민사적 구제를 위한 소송제도의 정비가 향후 소비자정책의 중점과제로 검토될 필요가 있다.

다섯째는 소비자보호 산업 자율규제의 도입 및 활성화이다. 규제완화의 대안으로서, 소비자정책 거버넌스 차원에서 사업자단체를 중심으로 한 산업 자

율규제가 활성화 되어야 한다. 소비자분야에서 CCMS(소비자불만 자율관리 프로그램)가 운영되고 있지만 이는 불만처리에 한정되어 운영되고 있는 만큼 소비자보호 전 분야를 포괄할 수 있는 소비자보호 자율거래규약이 도입·운영 되어야 한다.

여섯째는 지방소비자행정의 정비이다. 광역자치단체 소비자보호조례나 시책의 수립 및 추진 등 일부 소비자정책이 집행되고 있으나, 소비생활센터의 운영, 기초자치단체의 소비자보호조례 등 행정체계구축 보완이 필요하다. 소비자정책이 일원화된 이후 공정거래위원회의 지방사무소와 지자체, 소비자단체간의 업무의 혼선이 발생하는 측면이 있어, 공정거래위원회가 소비자행정 총괄부서로서 바람직한 역할을 하도록 하기 위해서는 본부차원에서 업무분장을 재정립하고 지방사무소, 지자체, 소비자단체와 업무협력 및 차별화 방안을 체계적으로 마련해야 할 것이다. 그리고 지방소비자분쟁에 대해 현지에서 해결할 수 있는 방안과 전문분야에 대한 소비자상담지원 등 정책적인 뒷받침이 필요하다.

일곱번째는 'FTA 확산에 따른 소비자문제 대응'이다. 2007년 한·미 FTA 체결 이후 2010년 9월에는 한·EU FTA 가 체결되었다. FTA 체결에 따라 안전정책이 사후적 안전관리체제로 전환될 전망에 따라 '위해제품에 대한 시장 감시' 및 향후 '국제적 수준에 걸맞는 안전관리제도 도입'이 이루어져야 한다. 국제 소비자분쟁해결을 위한 온라인 소비자분쟁해결제도 도입 등과 같은 분쟁해결제도의 구축과 국제적 협력방안 등이 마련되어야 한다.

여덟번째는 경제·사회 환경 변화에 대한 대응이다. 정보화의 진전에 따른 온라인 및 정보통신 관련 소비자피해, 웰빙·여가 문화 확산에 따른 건강식품, 화장품 등의 보건 위생용품, 의료서비스 및 콘도·헬스 이용권 등에서 소비자 피해가 지속적으로 늘고 있다. 또한 세계적 금융위기 및 경제 침체에 따라 금융서비스 소비자 피해가 증가하고 있으며, 온난화 및 환경문제 심화에 따른 지속가능한 소비생활의 문제가 중요해지고 있다.*또한 고령화사회의 진전에 따라 고령자 관련 소비자피해도 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 소비자문제나 피해들은 이전부터 지속되어온 유형들도 있지만 환경 변화에 따라 새롭게 발생하는 문제도 많은 만큼 상시 시장감시를 통해 문제의 형태를 파악하고 해결책을 마련하는 노력을 지속해야 할 것이다.

3. 기본계획의 수립과정 및 평가

가. 수립과정

2009~2011년 소비자정책 기본계획은 짧은 시간에 소비자기본법에 명시된 절차적 정당성 등을 확보해 가면서 수립을 위한 노력을 경주하였다. 단지 그 과정에서 2012~2014년 소비자정책 기본계획 수립시 미흡했던 점을 개선하여 추진할 것이 요구된다.

첫째는 소비자정책 기본계획 수립 T/F 구성시 분야별 전문가가 고루 참석할 수 있도록 하여야 할 것이다. 2009~2011년 소비자정책 기본계획 수립에도 학계, 기업연구소 관계자, 소비자단체 등이 포함되어 있지만 이외에도 변호사, 전경련이나 대한상의, 중소기업중앙회 등의 기업 관련 단체의 관계자, 지방소비자 관련 전문가 등이 T/F 구성원에서 생략되어 있는 만큼 보강이 요구된다.

둘째는 의견 수렴과정에서 각 부처의 의견은 수렴되고 있지만, 이 과정에서 지방자치단체의 의견은 전혀 수렴되지 않고 있다. 지방자치단체는 중앙행정 각 부처와 함께 기본계획에 따른 시행계획의 작성에도 관여하는 만큼 지방자치단체의 의견이 수렴되어야 한다.

세번째는 전문위원회 및 실무위원회를 두 번 정도 개최할 수 있도록 하여야 한다. 2009~2011년 소비자정책 기본계획 수립시에는 초안에 대한 내부 보고 후 소비자정책위원회 결의전에 한번만 개최되어 형식적인 측면에 치우친 점이 없지 않다. 따라서 초안에 대한 공청회 개최전에 전문위원회 및 실무위원회를 개최하여 의견을 조율한 후 내부 보고를 거쳐 수정된 초안을 가지고 다시 한번 전문위원회 및 실무위원회를 거쳐 초안을 확정하는 것이 바람직하다고 하겠다.

네번째는 공개적인 의견수렴 절차의 장을 마련하는 문제이다. 현재 공개적인 의견 수렴 절차로는 공청회 개최가 있으나, 여러 가지 제약 등으로 형식적인 측면에 치우친 듯한 느낌이다. 이러한 점을 시정하기 위하여 공청회 개최 전에 일정 기간, 예를 들어 1개월 정도의 기간을 두고 공정거래위원회 홈페이지에 기본계획안을 탑재하여 공람케 한 뒤 여러 이해관계자의 의견을 수렴토록 하는 것이 바람직하다. 특히 의견 제출을 기다리지만 말고 의견 수

럼이 필요한 소비자단체, 사업자단체, 공공기관 등에게도 적극적으로 의견 표명을 독려하도록 하여야 한다.

또한 확정된 소비자정책 기본계획도 공정거래위원회 홈페이지에 소비자정책 기본계획 기간 동안 줄곧 게재함으로써 정부 각부처, 지방자치단체, 사업자 관련 단체, 소비자단체, 일반인 등이 소비자정책 기본계획을 이해하고 참여할 수 있는 기회를 주어야 한다. 일본이나 EU도 관련 기관 홈페이지에 소비자기본계획과 정책전략 등을 공개하고 있는 점을 참고할 필요가 있다.

나. 평가

현행 소비자정책의 평가에 대하여는 세 가지 문제점을 제기할 수 있다.

첫째는 시행계획의 평가에 있어서 종합시행계획에 대한 평가가 부존재하다는 것이다. 시행계획은 중앙부처 또는 광역자치단체의 시행계획과 공정위의 종합시행계획으로 구성되지만, 평가대상에는 종합시행계획에 대한 평가가 누락되어 있다.

둘째는 평가기관의 문제이다. 소비자기본법에서는 소비자정책에 대한 평가기관으로 소비자정책위원회를 지정하고 있으며, 종합시행계획의 평가에 대하여는 시행령에 위임하고 있다. 동 시행령에서는 평가기관으로 공정위를 지정하고 있으며, 평가의 대상을 종합시행계획이 아닌 기본계획에 대한 평가로 규정하고 있다. 따라서 법상 평가기관은 소비자정책위원회임에도 불구하고 시행령상 평가기관은 공정위로 정하고 있어 법과 시행령간의 모순, 즉 시행령의 위법성이 제기된다.

셋째는 소비자정책 기본계획에 대해서는 ‘공정거래위원회가 성과를 정기적으로 평가한다’는 정도의 선언적 규정만 있는 반면 시행계획의 평가에 대해서는 상대적으로 평가주체, 항목, 시기, 활용 등이 명확히 규정되어 있는 점이다.

이러한 점들을 감안해 볼 때 첫째, 기본계획의 시행계획 평가의 대상을 명확히 하여야 한다. 결론적으로 시행계획에 대한 평가는 중앙행정기관 및 시·도에서 시행계획 평가 결과를 공정거래위원회에 1월 31일까지 제출하면, 공정거래위원회는 이를 취합 하되, 이 중 시·도의 시행계획을 제외한 공정거래위원회의 종합시행계획에 해당되는 시행계획만 취합하여 2월 15일까지 결과

보고서를 내는 것으로 해야 할 것이다. 또한 현재는 공정거래위원회의 종합 시행계획 평가에 대한 내용이 소비자기본법상에 명확히 규정되어 있지 않으므로 소비자기본법 시행령에 공정거래위원회의 종합시행계획의 평가에 관한 내용을 반영하여야 할 것이다.

둘째 기본계획에 대한 평가를 실질적으로 시행하여야 한다는 것이다. 현재 기본계획에 대한 평가는 시행계획에 대한 평가로 대신되고 있다고 할 수 있는데, 기본계획 자체에 대한 평가를 하여야 한다. 기본계획에 대한 중간 평가는 기본계획 시행 2년이 지난 시점에 하여 다음해 1월 31일까지 중간보고서를 내도록 하고, 결과 평가는 3년이 끝난 시점에 하여 다음해 1월 31까지 보고서를 내도록 하여야 한다. 또한 기본계획 평가를 통해 시행되지 못한 기본계획은 재검토되어야 한다.

셋째 기본계획 및 시행계획 평가 기준을 제시하여야 한다. 강성진은 시행계획의 자체평가 기준으로 적시성, 효과성, 연계성을 제안한 바 있다.¹⁴⁾ 공정거래위원회는 여러 평가기준 사례들을 참고하여 기본계획 및 시행계획 평가기준을 제시하여야 한다.

넷째는 기본계획의 평가에 대한 내용을 소비자정책 기본계획에 포함시켜야 한다. 기본계획 평가의 당위성, 평가 지침, 평가일정 등의 내용을 기본계획 내용에 포함시켜 기본계획 및 시행계획을 추진하는 주체나 소비자들이 평가에 대해 인식할 수 있도록 하여야 한다.

V. 결론

2009~2011년 소비자정책 기본계획이 수립되어 추진중에 있고, 2012~2014년 소비자정책 기본계획 수립을 앞두고 있는 바, 본고에서는 기본계획 수립을 위한 전략을 구상하여 보았다.

이를 위해 2009~2011년 소비자정책 기본계획 추진상황을 시행계획 추진상황을 살펴보았다. 또한 소비자정책 기본계획 수립여건을 소비자정책 추진체계, 소비자정책 국제규범, 각국의 소비자정책 기본계획, 소비자피해 및 이슈로 나누어 살펴보았다.

14) 강성진(2009), 31쪽

이에 따라 소비자정책 기본계획 수립방안을 기본계획의 체계, 기본계획의 내용, 기본계획의 수립과정 및 평가 방안으로 나누어 제시하였다.

본고에 제시된 내용들이 기초가 되어 충분히 논의를 거친 후 발전적인 소비자정책 기본계획 수립 방안이 마련되어 2012~2014년 소비자정책 기본계획이 수립되기를 기대해 본다.

<참고문헌>

- 강성진(2009), 『소비자정책 기본계획 평가 연구-시행계획 평가를 중심으로-』, 한국소비자원, 2009.
- 강성진·이득연(2007), 『소비자정책 기본계획 수립전략』, 한국소비자원.
- 고형석(2010), “소비자기본계획의 평가 및 과제-거래분야를 중심으로-”, 소비자정책기본계획 수립방안 전문가 포럼(2010.9.10.).
- 공정거래위원회(2010), 각 부처의 2009년도 실적.
- 공정거래위원회·한국소비자원(2008), 『소비자정책 기본계획 수집 자료집』, 내부업무참고용.
- 공정거래위원회·한국소비자원(2008), 정책자료 08-02.
- 김두진(2010), “징벌적 손해배상제도”, 소비자정책기본계획 수립방안 전문가 포럼.10.22).
- 김미경(2006), 소비자행정 평가지표 개발연구, 한국소비자보호원 용역보고서.
- 원혜일(2010), “전자상거래 피해와 소비자보호”, 「소비자정책동향」 제 14호, 2010. 7.
- 이진숙·정고운(2008) 『OECD 소비자정책 주요 의제 분석 및 대응방안』, 한국소비자원.
- 정무위원회 수석전문위원(1998), 표시·광고의공정화에관한법률안 검토보고서 (정부제출).
- 한국소비자원(2010), 2009 소비자피해구제 연보 및 사례집.

<http://www.caa.go.jp/planning/pdf/100330keikaku.pdf>

http://www.consumer.or.kr/magazine/mz_view.html?num=1382

http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/doc/EN_99.pdf

<http://www.ftc.go.kr>

Ⅵ 소비자 정책 · 법의 발전과 방향 Ⅵ

http://www.fta.go.kr/pds/fta_Korea/eu/EU.DESC.pdf

<http://www.kca.go.kr>

http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html

제2주제

소비자기본법 30년과 소비자법의 구조전환

서 희 석

(부산대학교 법학전문대학원 교수)

소비자기본법 30년과 소비자법의 구조전환

- 발표자 : 서희석 교수(부산대학교 법학전문대학원)

- 목 차 -

1. 서론
2. 소비자기본법의 연혁-소비자법의 제3의 물결
3. 소비자의 정의
4. 소비자단체소송제도
5. 경쟁정책과 소비자정책의 관계
6. 소비자법의 구조전환
7. 결론

1. 서론

(1) 구 소비자보호법의 기본법으로서의 성격

「소비자기본법」의 전신은 1980년에 제정된 「소비자보호법」이다. 이 법은 우리나라 소비자(보호)행정에서 실질적으로 최초의 입법적 근거를 마련하였다는 점에서 의미가 있다. 그런데 이 법은 1986년에 소비자보호원의 설치 등 법의 실효성 확보를 위하여 전면개정되었고(「소비자보호법」(1986)), 20년 후인 2006년에 현행 소비자기본법으로 전면개정될 때까지 우리나라

소비자행정의 근간을 이루는 ‘기본법’으로서의 지위를 충실하게 지켜왔다. 따라서 소비자기본법은 「소비자보호법」(1980)까지 포함하여 계산하면 올해로써 제정 30년을 맞이하게 된다. 올해가 우리나라 소비자법 및 소비자행정에서 있어서 기념비적 의미를 갖는 해가 되는 셈이다.

그런데 필자는 위에서 「소비자보호법」(1986)(이하 별다른 한정이 없는 한 “구 소비자보호법”으로 명명하기로 한다)의 법적 성격을 ‘기본법’이라고 설명하였다. 다시 말하면 그 명칭여하에 불구하고 구 소비자보호법은 소비자보호에 관한 기본법으로서의 성격을 갖는다는 의미이다. ‘기본법’이란 어느 분야에서 국가의 제도·정책에 관한 이념, 기본방침이 제시됨과 동시에 그 방침에 따른 조치를 강구하여야 한다는 취지를 정하고 있는 행정적 성격의 법률을 말하는데, 그 기본방침으로부터 그 목적 내용 등에 적합하도록 행정의 제 시책이 정해지고 경우에 따라 ‘개별법’에서 수행된다.¹⁾ 이와 같은 의미에서 본다면 구 소비자보호법은, 소비자의 기본적 권리(이념에 해당함)를 제시함과 동시에 국가 및 지방자치단체의 의무(=책무), 사업자의 의무(=책무)를 정하며 국가의 소비자정책에 관한 기본적 사항을 정하고 있었으므로 실로 기본법으로서의 역할을 충실히 수행한 법으로 평가할 만하다. 그런데 구 소비자보호법은 이와 같은 기본법으로서의 성격에서 더 나아가, 피해구제에 관한 사항이나 한국소비자원의 설립에 관한 사항, 행정조치에 관한 사항(검사 및 자료제출권한, 시정조치, 과태료 등)을 규정하는 외에 심지어 벌칙규정조차 두고 있었다. 다시 말하면 동법은 피해구제법(ADR법)과 조직법, 사업자에 대한 행정규제법 및 형사규제법으로서의 성격도 아울러 갖고 있었던 셈인데, 말하자면 만능 멀티플레이어적인 성격의 법이었다.²⁾

1) 우리나라에는 기본법의 개념에 대한 특별한 의식은 없는 듯하나, 각 분야에 상당한 수의 기본법이 존재한다(예컨대, 건설산업기본법, 국제기본법, 중소기업기본법, 환경정책기본법, 소방기본법, 교육기본법, 사회보장기본법, 녹색성장기본법, 청소년기본법 등). 이와 같이 기본법을 제정하는 관행은 일본의 행정제도 시스템으로부터 영향을 받은 것인데, 본문에서의 기본법에 대한 정의는 일본에서 흔히 사용되는 기본법에 대한 개념정의이다.

2) 일본의 경우 피해구제에 관하여는 ADR이용촉진법이, 조직에 관하여는 국민생활센터법이 각각 제정되어 있으며, 또한 사업자규제를 위한 각종 업법이 존재한다(형사벌이 부과되는 경우도 있다). 따라서 일본법적 시각에서 본다면 우리는 이러한 내용들을 모두 묶어 「소비자보호법」 하나에 담은 셈이 된다.

(2) 소비자기본법의 평가

이와 같이 기본법으로서의 성격을 가짐과 동시에 조직 및 피해구제, 사업자규제에 관한 내용을 담고 있으면서 그 내용은 통칭하여 소비자보호에 관한 것이므로 이를 「소비자보호법」으로 명명하였을 것으로 이해된다. 그런데 2006년에 전면개정된 법의 명칭이 이제는 「소비자기본법」이다. 그렇다면 필자로서는 이 법의 성격에 변화가 일어난 것일까, 다시 말하면 위에서 말한 의미로서의 기본법에 충실한 내용으로 개편된 것인가, 혹은 기존의 구 소비자보호법과는 획기적으로 다른 내용의 변화가 있는 것일까 등에 관심을 가지지 않을 수 없다.

그러나 필자의 기대(?)와는 달리 결론적으로 소비자기본법은 체계구성상의 세련미는 갖추고 있으나(예컨대 소비자안전이나 소비자분쟁해결에 관한 내용을 별도의 장으로 뽑아내고 그 내용을 강화한 것 등) 구 소비자보호법의 틀에서 크게 바뀌지는 않은 것으로 이해된다. 다시 말하면 소비자정책에 관한 기본법으로서의 성격을 근간으로 하여 피해구제법(ADR법)+조직법(소비자원설치법)+행정규제법+형사법으로서의 성격은 그대로 갖고 있는 것으로 보인다. 다만 2006년도에 법을 개정하면서 새로운 제도를 추가한 것이 있는데, 분쟁조정제도의 특례로서 일괄분쟁조정제도를 도입한 것 및 소비자단체소송제도를 도입한 것이 그것이다. 이 제도들은 소비자피해구제를 위한 중요한 변화이므로 그 자체로서도 의미가 있으나 반드시 법을 ‘전면개정’하여야 하는 성격의 것은 아니다.

그렇다면 「소비자기본법」으로의 전면개정은 구 소비자보호법의 내용을 기본적으로 그대로 이어받으면서 다만 일부 제도를 추가하거나 체계구성을 바꾸는 정도의 개정에 불과하다고 평가하여야 할 것인가? 지금까지의 설명에서 알 수 있는 바와 같이 법의 성격적인 측면 내지 형식적인 측면에 중점을 둔다면 이와 같은 평가가 가능하다. 그러나 동법은 이와 같은 점만으로는 설명할 수 없는 아주 중요한 두 가지 변화를 담고 있다. 즉, 첫째, 공정거래위원회가 소비자정책의 담당자로 전면에 등장하였다는 점이 그것이고,³⁾ 둘

3) 물론 소비자정책에 관한 기본계획의 수립 및 소비자정책위원회의 구성이라는 측면에서 볼 때는 재정경제부와의 관계상 이와 같은 평가가 완전한 것은 아니다.

제, 법의 목적(1조)이 “소비자의 기본권의 보호”에서 “소비자의 권익증진”으로 변경되었다는 점이 그것이다. 그런데 이 둘은 모두 이론적으로 아주 어려운 과제를 던져주고 있다. 즉, 첫째 변화는 경쟁정책의 담당자가 소비자정책을 겸담(兼擔)하였다는 의미에서 경쟁정책과 소비자정책의 관계를 어떻게 이해할 것인가 하는 이론적 과제를 던져준다. 둘째 변화는 소비자기본법이 전제로 하는 “消費者像”이 보호의 객체에서 자립의 주체로 바뀐 것을 의미하며 동시에 “소비자주권론”을 소비자정책의 이론적 기반으로 삼았음을 의미하므로,⁴⁾ 이 역시 소비자법에서 ‘소비자주권’의 의미를 어떻게 이해할 것인가 하는 어려운 이론적 과제를 던져준다. 그런데 이것은 소비자법의 체계를 어떻게 이해할 것인가라는 근본적인 물음에 관련되는 문제이면서 동시에 첫 번째 변화(경쟁정책과 소비자정책의 관계)와도 서로 밀접한 관련을 갖고 있다.

(3) 검토과제

본고에서는 이와 같은 점을 기본적인 문제의식으로 하여 다음의 문제를 검토하기로 한다. 먼저, 소비자기본법의 연혁을 정리한다(2). 1980년에 제정된 소비자보호법이 그 후 1986년 전면개정에서는 어떻게 바뀌었으며, 왜 2006년 소비자기본법으로의 개정을 필요로 하였을까, 그리고 구체적으로 무엇이 바뀌었는가에 대하여 간단히 정리한다. 이것은 현재의 좌표를 점검하고 향후의 가야할 방향성을 예측하기 위하여 필요한 작업이다. 이어서 2006년에 개정된 소비자기본법 중에서 그 내용의 음미가 필요하다고 판단되는 개념·제도를 검토하기로 한다. 소비자개념(3), 소비자단체소송제도(4)가 그것이다. 다음으로 위에서 언급한 두 가지 중요한 변화, 즉 경쟁정책과 소비자정책의 관계(5) 및 소비자법의 체계문제(6)에 대하여 검토하여 소비자법 전체의 구조에 대한 향후의 방향성을 제시하기로 한다.

4) “소비자주권”의 의미에 대하여는 이를 설명하는 입법자료가 없어 정확한 의미를 파악하기는 힘들다. 다만 공정위의 홈페이지는 소비자주권에 대하여 “과거 열등한 지위에 있는 소비자를 보호하는 데 초점을 맞췄던 ‘보호론적 관점’에서 소비자가 자주적으로 문제를 해결할 수 있도록 지원해 주는 ‘주권론적 관점’으로 소비자정책의 패러다임이 전환되었다”는 표현을 사용한다. 이에 의한다면 소비자주권이란 소비자가 자주적으로 문제를 해결할 수 있는 지위를 갖게 되는 것으로 이해된다.

2. 소비자기본법의 연혁-소비자법의 제3의 물결

소자기본법의 역사는 우리나라 소비자법의 역사와 깊은 관련을 갖고 있다. 우리나라의 소비자법은 지금까지 3번의 큰 변화(물결)를 맞이하였다.

(1) 제1의 물결-1980년 소비자보호법의 제정

우리나라에서 소비자보호가 법률의 목적조항에 등장하는 것은 1967년 「공산품품질관리법」의 제정으로 거슬러 올라간다.⁵⁾ 이 법률은 1960년대 후반, 경제성장에 따라 공업용품의 생산이 증가하면서 제기된 품질관리 문제에 대응하기 위한 법으로, 품질표시·품질검사 등을 통하여 소비자의 이익을 보호하고 공업용품의 품질향상을 도모하는 것을 목적으로 하는 것이었다. 이후 독과점의 폐해와 물가의 양등이 사회문제화된 1970년대 중반까지 「물가안정 및 공정거래에 관한 법률」(1975) 및 「농수산물의 유통 및 가격안정에 관한 법률」(1976) 등이 계속하여 제정되었는데, 물가의 안정과 자유로운 경쟁질서의 확립 또는 농수산물의 유통의 원활화와 가격안정을 통한 소비자의 이익의 보호가 각 법률의 제정목적으로 규정되었다.

이상에서 알 수 있는 바와 같이 한국에서 소비자법은 경제발전과 같은 궤적을 그리면서 그에 수반하는 문제점을 보충하는 형태로 발전하기 시작하였다고 말할 수 있는데, 소비자보호를 주된 목적으로 하는 법률의 등장은 1980년 1월 4일 소비자보호법의 제정에 의해 실현된다. 이 법은 일본의 「소비자보호기본법」(1968)을 모델로 하여 제정되어 기본적으로는 「기본법」적인 성격에 충실한 법률로 이해되나,⁶⁾ 행정에 의한 시정명령이나 벌칙 규정 등을 두고 있다는 점에서 소비자보호기본법과는 다른 특징을 갖고 있었다.⁷⁾ 그런데 1980년은 소비자보호법의 제정 이외에도 우리나라 소비자법

5) 徐熙錫 「韓国における消費者法の發展と課題—『消費者保護法』の内容を中心に—」 国民生活研究第42卷4号(2003.3) 1頁.

6) 徐, 전개논문 1면. 이 법은 제1장 총칙, 제2장 국가의 소비자보호정책 등, 제3장 소비자의 안전, 제4장 표시의 충실, 제5장 거래의 적정화, 제6장 소비자보호위원회, 제7장 보칙, 제8장 벌칙으로 구성되어 있다.

7) 細川幸一 「韓國の消費者政策の特徴」 国民生活研究30卷4號 (1991.3)22頁 이하 참조.

의 발전에 있어서 또 다른 특기할 만한 사항이 존재하는 해이다. 그것은 동년 10월 27일에 개정된 헌법(제5공화국헌법)에 “소비자보호조항”(125조)이 삽입되어 소비자보호운동이 헌법차원에서 보장되었다는 점이다. 이 조항은 비록 ‘소비자보호운동’을 보장하는 규정이지만, 소비자의 권리 내지 소비자 기본권의 헌법적 근거가 될 수 있기 때문에⁸⁾ 중요한 의미를 가진다.⁹⁾ 이와 같은 평가가 우리나라에서 일반적인 것인가에 대하여는 검토를 요하나, 어쨌든 소비자보호운동의 헌법적 근거조항이 소비자법과 정책에 주는 (심리적) 임팩트는 대단히 큰 것이었다.¹⁰⁾

(2) 제2의 물결—1986년 소비자보호법의 제정

그런데 이렇게 등장한 「소비자보호법」(1980)은 우리나라 소비자법의 역사에 있어 진정한 의미의 제1보를 내딛었다는 의미에서 중요성을 갖는 것은 틀림없으나(제1의 물결), 실효성있는 소비자보호정책을 위한 추진체계의 마련이라는 점에서는 「뭔가 부족한」 법이었다.¹¹⁾ 이에 따라 한국소비자보호

8) 권영성, 헌법학원론[2005년판], 법문사(2005), 570면 이하.

9) 徐, 전계논문 13면 이하. 주의할 것은 소비자권리가 헌법적 근거를 갖게 된다고 평가할 수 있는 것은 1986년 소비자보호법이 등장한 이후에 가능하다. 1980년 소비자보호법에는 소비자의 기본적 권리에 대한 규정은 존재하지 않았고, 1986년 소비자보호법 제3조에서 소비자의 기본적 권리 7개를 명문화하였기 때문에, 이 이후에야 비로소 헌법과 소비자보호법으로 연결되는 소비자권리 내지 소비자기본권의 논리구조가 파악될 수 있기 때문이다(아래 각주 참조). 한편 1987년 헌법(제6공화국헌법)은 제5공화국 헌법의 125조를 그대로 계승하였다(124조).

10) 소비자 권리의 헌법적 의미 및 소비자보호법(1986)과의 관계에 대하여는, 徐, 전계논문 13면을 참조. 헌법에 의해 보장된 소비자기본권은 소비자보호법에 의하여 소비자의 기본적 권리(소비자보호법[1986] 제3조)로 구체화되며, 이를 실현하기 위한 개별 법률들이 존재하게 되는 구조라고 이해할 수 있게 된다. 결국 소비자의 권리는 헌법을 정점으로 하여 소비자보호법을 그 밑에 두고 개별법률들이 그 밑에 존재하는 피라미드구조로 이해할 수 있게 된다.

11) 그런데 이것은 ‘기본법’으로서의 성격을 이해한다면 오히려 당연한 것이다. 우리는 일본과는 달리 소비자보호법의 후속법률들을 제정하는 방법이 아니라, 소비자보호법 자체를 전면개정하는 방식을 택했다고 볼 수 있다. 참고로 1986년 소비자보호법의 입법이유는 다음과 같다. “경제규모가 확대되고 국민소득수준이 2천불을 넘게 됨으로써 소비자의 욕구수준이 나날이 높아지고 그 형태가 다양해짐에 따라 이에 따른 행정수요가 급속히 증대되고 있는 바, 이에 현행 소비자보호법의 선언적 규정들을 보다 실효성있게 개정하고 소비자보호에 관한 기본법으로서의 성격을 명백히 하며, 법체제를 체계적으로 정비하는 등 현행법의 미비점을 보완하려는 것임”(법제처 홈페이지 참조). 기본법으로서의

원의 설립, 소비자의 기본적 권리의 선언, 소비자단체에 관한 근거규정의 신설 등을 내용으로 하는 법 개정이 이루어지게 되었는데, 이것은 현행 우리나라의 소비자(보호)행정·정책의 근간을 만든 개정이었다는 점에서 대단히 큰 변화였다(제2의 물결). 무엇보다 중요한 것은 소비자피해구제업무 및 분쟁조정위원회제도가 도입되어 한국소비자보호원에서 담당하게 되었다는 사실이다. 이 법을 근거로 하여 「상담→피해구제→분쟁조정」이라는 3단계 분쟁해결시스템이 완성되었고, 이러한 시스템은 이후 우리나라의 행정형ADR제도의 모범으로서 기능하였다.¹²⁾

1986년 소비자보호법과 이를 근거로 설치된 한국소비자보호원에 의하여 한국의 소비자법과 소비자행정은 드디어 그 법적·조직적인 체제가 정비되었다.¹³⁾ 이법의 기본적인 체제가 유지된 20년간 우리나라의 주요 소비자법이 제정된 것도 이와 같은 체제정비와 무관하지 않다고 본다. 예컨대, 소비자보호법(1986)과 같은 날(12월 31일)에 제정된 약관규제법(1986)을 시발로 하여, 방문판매법(1991), 할부거래법(1991), 표시광고공정화법(1999), 제조물책임법(2000), 전자상거래소비자보호법(2002) 등 소비자보호를 주된 목적으로 하는 법률들이 차례로 제정되었다. 이들의 소관부서가 모두 공정거래위원회(이하 ‘공정위’라고 약칭하는 경우도 있음)라는 점(제조물책임법은 법무부와 공동소관)도 특기할 만하다. 즉 공정위는 소비자보호에 관한 주요법률들의 입법 및 집행권한을 가진 부서로서 우리나라의 소비자보호행정에서 대단히 큰 역할을 담당하게 된다. 이것이 2006년 이후 공정위가 소비자정책의 담당부서로 등장하게 된 실질적인 모티브가 되었다고 필자는 생각하고 있다.

성격을 명백히 한다는 점이 명시된 것이 특이하다.

- 12) 무엇보다 「금융감독기구의 설치 등에 관한 법률」(1997)에 의하여 설치된 금융분쟁조정위원회 및 금융감독원에 의한 피해구제제도는 소비자보호법(1986)상의 3단계 분쟁해결시스템을 모델로 한 것이다. 杉浦宣彦·徐熙錫·横井真美子「金融ADR制度の比較法的考察—英国・豪州・韓国の制度を中心に—」金融庁金融研究研修センターDP Vol.17(2005.8) 20頁 이하 참조. 이 논문은 다음 사이트에서 확인이 가능하다.
(<http://www.fsa.go.jp/frtc/seika/17.html>)
- 13) 1986년 소비자보호법은 제1장 총칙, 제2장 국가 및 지방자치단체의 의무등, 제3장 사업자의 의무, 제4장 소비자단체, 제5장 소비자정책심의위원회, 제6장 한국소비자보호원(제1절 설립, 제2절 임원 및 이사회, 제3절 소비자분쟁조정위원회, 제4절 피해구제, 제5절 회계 감독등), 제7장 벌칙으로 구성되어 있다.

(3) 제3의 물결?—2006년 소비자기본법의 제정

전술한 바와 같이 2006년 소비자기본법은 1986년 소비자보호법과 비교하여 볼 때 전면개정을 요구할 만큼 그 내용에서 커다란 차이를 보이는 것은 아니다. 다만, 법의 목적이 변화되었고 공정위가 소비자정책의 전면에 등장하게 되었다는 점에서 구 소비자보호법을 일신할 필요성이 있었다고 생각된다. 법의 제명과 한국소비자보호원의 명칭에서 '보호'라는 표현을 삭제한 것도 이와 같은 변화의 일환이다. 그렇다면 이와 같은 변화를 가져온 배경은 무엇인가? 다시말하면 왜 이러한 변화가 필요하였는가? 이에 대해서는 다음의 세 가지 관점에서 설명된다. 즉, 소비생활환경이 변화되었고, 소비자의 의식 및 지위가 향상되었으며, 새로운 정책수요에 대한 대응 필요성이 등장하게 되었다는 것이다.¹⁴⁾ 이와 같은 배경에 따라 구 소비자보호법을 소비자기본법으로 개정하게 되었는데, 주된 개정내용을 정리하면 다음과 같이 다섯 가지로 요약된다.¹⁵⁾

첫째, 소비자보호법의 제명, 입법 목적 및 한국소비자보호원 명칭의 변경이다. 아울러 전면개정에 어울리게 법체계(장절 구성)를 일신하였다. 이에 대해서는 기술하였으므로 여기서는 부연하지 않는다.

둘째, 소비자의 기본적 권리에 대응하는 "소비자의 책무"가 새로이 부가되었다. 구 소비자보호법에서도 "소비자의 역할"에 관한 규정(4조)은 존재하였으나,¹⁶⁾ 소비자기본법에서는 소비자의 권익증진을 입법 목적에 명시함에 따라 소비자의 역할에서 더 나아가 소비자가 스스로 일정한 책무를 부담함을 명시하였다. 즉, 소비자는 사업자 등과 더불어 자유시장경제를 구성하는 주체임을 인식하여 물품등을 올바르게 선택하고, 제4조의 규정에 따른 소비자의 기본적 권리를 정당하게 행사하여야 하며(5조1항), 또한 소비자는 스스로

14) 박희주, 개정 소비자기본법 해설, 한국소비자원(2007), 13면; 김성천, "소비자기본법의 개정과정과 내용에 관한 연구", 경제법연구 제6권 2호(2007), 74면.

15) 이하 주로 박희주, 전제서 14면~15면을 참조하였다. 한편 소비자기본법의 구성은 다음과 같다. 제1장 총칙, 제2장 소비자의 권리와 책무, 제3장 국가 지방자치단체 및 사업자의 책무, 제4장 소비자정책의 추진체계, 제5장 소비자단체, 제6장 한국소비자원, 제7장 소비자안전, 제8장 소비자분쟁의 해결, 제9장 조사절차 등, 제10장 보칙, 제11장 벌칙.

16) 구 소비자보호법 제4조 (소비자의 역할) 소비자는 스스로의 안전과 권익을 향상시키기 위하여 필요한 지식을 습득하는 동시에 자주적이고 성실한 행동과 환경친화적인 소비생활을 함으로써 소비생활의 향상과 합리화에 적극적인 역할을 다하여야 한다.

의 권익을 증진하기 위하여 필요한 지식과 정보를 습득하도록 노력하여야 하고(동2항), 자주적이고 합리적인 행동과 자원절약적이고 환경친화적인 소비생활을 함으로써 소비생활의 향상과 국민경제의 발전에 적극적인 역할을 다하여야 한다(동3항).

셋째, 소비자정책 추진체계의 변화이다. 소비자정책에 관한 기본계획을 3년마다 수립하고 이를 바탕으로 매연도별시행계획을 수립 추진한다. 이를 위하여 소비자정책의 심의·의결기구인 소비자정책위원회를 설치한다(23조). 지금까지는 소비자정책심의위원회에서 소비자정책을 심의하는데 머물러 있었으나, 소비자기본법에서는 소비자정책위원회를 심의·의결기구로 격상시킴과 동시에(재정경제부에 설치한다), 중장기적 전망 속에서 소비자정책을 체계적으로 추진하기 위하여 3년 주기로 소비자정책의 기본계획을 수립하게 한다. 한편 한국소비자원 및 소비자단체의 관할권을 공정위로 이관하는 등 공정위의 소비자정책기능을 강화하였다.

넷째, 소비자안전의 강화이다. 구 소비자보호법상 소비자안전에 관한 제도의 골격이 형성된 것은 1995년으로 거슬러 올라가는데, 즉 중앙행정기관의 장에 의한 위해 물품 등의 수거·파기명령제도(리콜명령 또는 강제리콜제도)의 도입이 그것이다. 이후 이 제도는 2001년 에 동법의 개정으로 결함정보를 사업자 스스로 보고하게 하고(결함정보보고제도), 사업자 스스로 문제가 된 물품 등을 자진수거하도록 하며(자진리콜제도), 중앙행정기관의 장에 의한 수거·파기의 권고제도(리콜권고제도)를 보완함으로써 현재의 리콜제도의 골격을 형성하게 되었다. 그런데 2006년 소비자기본법에서는 이와 같은 제도를 근간으로 하면서, 국가 및 지방자치단체에 대하여 어린이·노약자 및 장애인(통칭하여 취약계층)에 대한 보호정책의 강구의무를 부과하고(45조), 재정경제부장관으로 하여금 관계중앙행정기관의 장에게 리콜권고나 명령 등의 조치를 요구할 수 있는 근거규정을 신설(46조)하였고, 한국소비자원에 소비자안전센터를 설치하여 위해정보를 수집하고 분석하는 등의 업무를 맡게 하였다(51조, 52조).

다섯째, 집단분쟁조정제도(일괄분쟁조정제도) 및 소비자단체소송제도 등 새로운 피해구제제도의 도입이다. 전자는 기존의 분쟁조정제도에 대하여 특례를 신설하는 것인데(68조), 소비자분쟁조정위원회가 50인 이상의 소비자에게 발생하는 같거나 비슷한 사건에 대하여 일괄적인 분쟁조정을 실시할 수

있도록 하고, 집단분쟁조정 실시를 14일 이상 공고하도록 하여, 소액 다수 피해 발생이라는 특성을 지닌 소비자문제를 일괄적·효율적으로 해결하기 위한 것이다. 한편 소비자단체소송제도란 일정한 요건을 갖춘 소비자단체, 사업자단체 등으로 하여금, 사업자에 의한 소비자의 생명·신체·재산에 대한 침해행위에 대하여 법원에 그 행위의 금지를 구하는 소송을 제기할 수 있도록 하는 제도이다. 전술한 바와 같이 2006년 소비자기본법 중에서 특기할 만한 제도 중의 하나이다.

이와 같이 소비자기본법에 의하여 변화된 내용은 다음과 같이 큰 유형으로 다시 정리될 수 있다. 즉, 1) 법의 목적의 변경 및 그에 따른 조치(첫째, 둘째), 2) 국가의 소비자행정체제의 강화(셋째, 넷째), 3) 소비자피해구제제도의 확충(다섯째)이 그것이다. 여기서 3)은 소비자 권리(私權)의 실현을 위한 중요한 진전이라는 점에서, 2)는 소비자행정(소비자안전, 정책추진)체제를 수정·강화한다는 의미에서, 각각 중요한 의미를 가진다. 그러나 법의 전면개정이 필요한 정도의 변화는 아니다(전술). 한편 1)은 공정위의 소비자정책담당과 더불어 전술한 바와 같이 법의 전면개정을 요구할 만큼 중요한 변화이다. 문제는 그럼에도 불구하고 과연 이러한 변화를 소비자기본법에서 담고 있는가 하는 점이다. 즉, 경쟁당국에 의한 소비자정책의 겸담 및 법의 목적의 변화(소비자의 기본권익의 보호에서 소비자의 권익증진으로)가 실질적으로 어떠한 의미인지에 대하여 소비자기본법 자체에서 그 변화를 감지해 내기가 쉽지가 않다. 다시 말하면 법의 목적이 변경되었고 법명 및 소비자보호원의 명칭에서 ‘보호’라는 표현을 빼는 것이 어떠한 의미가 있는 것인지는 소비자기본법의 형식적인 변화만으로는 충분히 감지해낼 수 없는 어려운 함의를 포함하고 있다는 점이다. 그러나 이 점에 대하여 공정위와 한국소비자원은 물론이고 소비자에 관련된 업무나 연구를 수행하는 자들 사이에서조차 충분한 공감대가 형성되어 있는지는 의문이다.¹⁷⁾

이와 같이 본다면 소비자기본법이 구 소비자보호법의 전면개정을 통하여 ‘화려하게’ 등장하였음에도 불구하고 그 핵심적인 변화내용에 대한 이론적 규명 내지 납득할만한 설명이 필요한 상황이라 하지 않을 수 없다. 이러한

17) 같은 문제의식으로, 신영수, “소비자주권의 실현을 위한 경쟁법 정책의 역할”, 경쟁법연구 17권(2008), 28면(본 논문은 나아가 소비자상의 변화를 전제로 한 소비자기본법으로의 변화가 현행 소비자관련 법제 전반에서 적극적으로 시도되고 있지 못하다는 점을 지적한다).

상황 하에서라면 소비자법의 “제3의 물결”은 아직은 작은 파도에 머물러 있다고 평가할 수밖에 없게 될 것이다.

3. 소비자의 정의

(1) 소비자기본법상 소비자의 정의 및 그 특징

1) 정의

소비자기본법에서 소비자의 정의규정이 도입된 것은 1986년 소비자보호법에서이다. 즉 1980년 소비자보호법에서는 소비자의 정의규정은 존재하지 않았었으나, 1986년 전면개정 당시 소비자의 정의규정을 처음으로 두었고, 이후 그 기본적인 틀은 현행법에까지 그대로 이어지고 있다.¹⁸⁾

소비자기본법상 소비자는 다음과 같이 정의된다. 즉, “소비자”라 함은 사업자가 제공하는 물품 또는 용역(시설물을 포함)을 소비생활을 위하여 사용(이용을 포함)하는 자 또는 생산활동을 위하여 사용하는 자로서 대통령이 정하는 자”를 말한다(2조 1호). 한편 대통령이 정하는 소비자에는 두 가지 유형이 포함되는데, 첫째, “제공된 물품 또는 용역(물품등)을 최종적으로 사용하는 자(다만, 제공된 물품등을 원재료(중간재를 포함), 자본재 또는 이에 준하는 용도로 생산활동에 사용하는 자는 제외)”, 둘째 “제공된 물품등을 농업(축산업을 포함) 및 어업활동을 위하여 사용하는 자(다만, 「축산법」 제 21조제1항에 따라 농림수산물식품부령으로 정하는 사육규모 이상의 축산업을 영위하는 자 및 「원양산업발전법」 제6조제1항에 따라 농림수산물식품부장관

18) 2006년 개정에서의 소비자의 정의가 그 동안의 정의와 다른 점은, ① ‘시설물’이 ‘용역’에 포함된다는 것을 명시한 점(괄호표기) 및 ② ‘대통령령이 정하는 자’를 ‘생산활동을 위하여 사용하는 자로서 대통령이 정하는 자’로 분명히 한 점이다(본문의 정의규정 참조). 그러나 ①에서 이러한 한정이 없더라도 해석상 시설물이용이 소비생활을 위한 물품 등의 사용이나 이용에 포함되는 것으로 해석하는 데에는 문제가 없다는 점에서, 또한 ②대통령령으로 정하는 자는 모두 생산활동에 종사하는 자(농어민 포함)로 한정되어 있다는 점에서, 개정법의 변화는 이러한 점을 다만 분명히 하기 위한 목적 외에 창설적 의미가 있는 것은 아닌 것으로 이해된다.

의 허가를 받아 원양어업을 하는 자는 제외)가 그것이다(소비자기본법 시행령 제2조).

이와 같이 소비자기본법상 소비자의 정의는 상당히 복잡하게 규정되어 있는데, 이를 단순화하면 다음과 같이 될 것이다. 즉 소비자란 기본적으로 ① 사업자가 제공하는 물품등을 소비생활을 위하여 사용 또는 이용하는 자(소비생활자)를 의미하나, ②사업자가 제공하는 물품등을 생산활동을 위하여 사용하는 일정한 자(생산활동자)도 포함된다. ②에는 당해 물품등의 최종적 사용자(②-1) 및 일정규모 이하의 농민 및 어민(②-2)이 포함된다. ①은 소비자기본법이 상정하는 본래의 의미의 소비자로, ②는 소비자기본법이 정책적으로 소비자 범위에 포함시킨 자(정책적 소비자)로 설명된다.¹⁹⁾

2) 소비자 정의의 특징(문제점)

그런데 순수하게 언어적인 의미로 파악할 경우에는, ①외에 ②의 범주가 반드시 필요한 것은 아니다. 왜냐하면 “사업자가 제공한 물품등을 소비생활을 위하여 사용하거나 이용하는 자”의 범주에는 특별히 제한(예컨대 자연인이나 개인)이 없기 때문에, 소비생활을 위한 사용(이용)인 한에 있어서는 그가 생산활동자이건 농어민이건 이를 묻지 않는 것으로 읽히기 때문이다. 그럼에도 불구하고 ②를 둔 이유는 그 범위를 일정한 자(최종사용자인 생산자, 일정규모 이하의 농어민)로 한정한다는 의미를 분명히 하거나 정책적인 이유(특히 농어민) 때문인 것으로 이해된다.

문제는 이와 같이 이해한다 하더라도 ②-1과 ②-2의 관계가 반드시 명확한 것은 아니라는 점이다. ②-1은 생산활동자라 하더라도 물품등을 최종사용(=소비)하는 한 소비자의 범주에 포함시키고 있으나, 물품등을 중간재료나 자본재로 사용하는 경우는 제외시키고 있다. 이것은 생산활동자 중에서 ①의 기준(소비목적)에 맞는 자는 소비자라 취급하겠다는 취지이다. 반면 ②-2는 농민이나 어민이 물품등의 구매에 있어서는 기본적으로 소비자에 해당한다는 취지로 이해되는데, 다만 일정규모 이상의 축산업자나 원양어업자는 소비자에서 제외시키고 있다는 점에서 ②-1의 규정방식과는 다르다(②-1은 사업자를 규모로 구별하지 않고 다만 사용의 목적이 무엇이냐에 따라 소비자인

19) 소비생활자, 정책적 소비자라는 표현은, 박희주, 전게서, 21면에 의한다.

지 아닌지를 구별한다). 따라서 ②-1과 ②-2의 규정방식(기준)이 다르기 때문에 양자는 서로 배타적 관계에 있지 않다고 해석하여야 한다. 그 결과 일정규모 이상의 축산업자나 원양업자가 “제공된 물품등을 최종적으로 사용”한다면 그는 (②-2의 기준에도 불구하고) 소비자의 범주(②-1)에 포함되는 것으로 해석될 것이다. 다만 ②-2의 기준이 필요한 이유는 일정규모 이하의 농어민을 (최종소비 목적이 아닌 경우에도) 소비자로 취급하기 위한 정책적 배려 때문이다.

이와 같은 이해에 의한다면 소비자기본법상 소비자의 범주에는 ①소비생활을 위하여 물품등을 사용(이용)하는 자, ②생산활동자로서 최종적으로 사용하는 자, ③일정규모 이하의 농어민의 세 가지 유형이 포함되는 것으로 정리할 수 있게 된다. 그런데 전술한 바와 같이 ①과 ②는 (최종)소비목적용 기준으로 정의되어 있기 때문에 소비생활이건 생산활동이건 그 목적이 소비 내지 최종사용에 있는 한 그 주체는 소비자로 취급받게 되어 결국은 ②도 ①의 범주에 포함되는 것으로 이해할 수 있게 된다. 그렇다면 결국은 소비자기본법상의 소비자의 범주는 a.최종소비자(소비목적) 및 b.일정규모 이하의 농어민(정책목적)으로 다시 정리할 수 있게 된다.

이와 같이 소비자기본법상의 소비자개념은 기본적으로 ‘소비목적’에 착안점을 두고 정의되어 있으나(a),²⁰⁾ 농어민(b)의 경우에는 정책적인 이유로 소비자로 취급하는 구조이다. 이러한 결론을 어떻게 이해해야 할 것인가? ②-1의 정의에 의하는 한, 그 규모에 관계없이 모든 사업자는 소비자가 될 수 있게 된다(예컨대, 삼성전자의 어느 부서에서 청소기를 구입한 경우). 그런데 이와 같은 정의방식이 비교법적으로 반드시 보편적인 것은 아니다.

(2) 소비자의 定義방식

1) 서론

소비자를 어떻게 정의할 할 것인가는 대단히 중요한 의미를 가진다. 왜냐하면 많은 실정법에서 소비자를 특별한 (사법적) 권리의 주체로서, 또는 행

20) 따라서 ②-1의 범주는 정책적인 이유에서 소비자를 사업자로 확장한 것으로 볼 것은 아니다.

정적 보호의 대상으로 인정하고 있기 때문에 소비자의 정의는 곧 당해 법률의 인적 적용범위를 한정하는 의미를 갖게 되기 때문이다. 그런데 많은 국가들에서 소비자를 정의하고 있으나 반드시 그 정의가 일치하는 것은 아니다. 그것은 소비자법이 20세기 후반에 등장하여 아직도 발전도상에 있는 법 영역이기 때문이기도 하지만, 국가별로 정책적으로 소비자의 범위를 다르게 확정하는 경우가 있기 때문이다. 한편 한 국가 내에서도 그와 같이 소비자의 정의가 달라질 수 있다는 점을 전제로 하여 소비자를 정의하고자 하는 입장도 유력하게 주장되고 있다(소위 다원화방식).²¹⁾

이하에서는 이와 같은 점을 염두에 두고 소비자를 어떻게 정의할 것인가에 대한 방법론 및 각국의 상황을 비교법적으로 검토한 후, 소비자기본법상의 정의규정의 개선방향을 제시해보기로 한다.

2) 정의방식

소비자를 정의하는 각국의 입법례에는 무엇에 중점을 둘 것인가에 따라 크게 두 가지 유형이 존재한다. 즉 ①소비목적 중시하는 유형(소비목적중시형)과, ②그 범주를 자연인(개인)에 한정하는 유형(자연인한정형)이 그것이다.²²⁾

가. 소비목적중시형

이 유형은 소비목적으로 거래하는 한 그는 소비자의 범주에 포함된다고 보는 입법유형이다. 따라서 이에 의하면 사업자 내지 법인(및 단체)도 소비자에 포함되게 된다. 이러한 입법유형이 타당한 이유에 대해서는 다음과 같이 설명된다. 즉, 소비자를 자연인에 한정할 경우에는 공익재단과 같은 전형적인 법인들은 전혀 사무적으로나 상업적으로 행위하지 않았음에도 불구하고 소비자로서 보호받을 수 없게 되는 문제가 있다고 한다.²³⁾

21) 예컨대, 이 분야의 선구적 업적인 김성천, “소비자법상 소비자개념에 관한 연구”, 경제법연구 제4권 1호(2005), 1면 이하.

22) 김성천, 전제논문, 5면 이하는, 소비자개념의 입법주의를 1. 주체범주와 2. 목적범주로 나눈 후, 전자(1)는 다시 ①자연인주의와 ②법인주의로, 후자(2)는 다시 ①적극주의(소비목적에 초점)와 ②소극주의(영업이나 사업활동 이외의 목적에 초점)로 나눈다. 이것은 본고의 검토와 관련하여서도 유용한 접근법이다.

23) 김성천, 전제논문, 5면

우리나라 소비자기본법의 소비자의 정의는 전술한 바와 같이 이 유형에 해당한다.²⁴⁾

나. 자연인한정형

이 유형은 소비자를 기본적으로 자연인(개인)으로 한정하는데서 출발한다. 법인이나 사업자를 소비자의 범주에 포함시키는 것은 소비자보호의 이유가 어디에 있는가라는 점을 생각하면 쉽사리 찬동하기 어렵다. 법인이나 사업자는 그가 소비목적으로 물품등을 구매한다 하더라도 상대방 사업자에 비해 정보나 교섭력에서 열등한 지위에 있는 자가 아니기 때문에 그를 소비자로서 특별히 보호해 주어야 할 이유를 발견할 수 없기 때문이다. 그런데 자연인한정형을 취한다 하더라도 자연인이 모두 소비자로 취급되는 것은 아니다. 즉, 자연인 중에서도 사업이나 영업목적으로 물품등을 구매하는 자들은 소비자에서 제외하여야 하기 때문이다(소극주의). 따라서 개인사업자가 사업목적으로 물품등을 구매하는 경우는 소비자에서 제외된다. 따라서 자연인한정형에 의할 경우 (약간의 변형은 있으나 대부분의 경우), 소비자는 “사업(이나 영업) 이외의 목적으로²⁵⁾ 행위하는 자연인(개인)”으로 정의하게 된다.

현재 소비자를 정의하고 있는 거의 대부분의 성문법 국가²⁶⁾ 및 (거의 모든) EU의 입법지침²⁷⁾은 자연인한정형(+ 소극주의)의 입법유형을 취하고 있다. 또한 최근에 등장한 EU의 사법통일을 위한 노력의 산물의 하나인 DCFR(공통참조초안: I-1:105) 및 일본의 민법(채권법)개정검토위원회의 민법개정시안(우치다안)도 같은 입장이다(【1.5.07】).

24) 그 밖에 “EU의 단체여행입법지침”이 이 유형에 해당한다고 한다(김성천, 전계논문, 5면).

25) “사업(이나 영업) 이외의 목적으로” 거래한다는 의미에서 소극주의적 입법형태이다(김성천, 전계논문, 6면 참조).

26) EU가맹국 중에서 오스트리아, 벨기에, 체코, 에스토니아, 핀란드, 독일, 그리스, 이태리, 리투아니아, 말타, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인 등 (Research Group on the Existing EC Private Law(Acquis Group), *Principle of Existing EC Contract Law(Acquis Principles) Contract I : Pre-contractual Obligations, Conclusion of Contract, Unfair Terms*, Sellier European Law Publishers, 2007, at 24) 및 일본(소비자계약법)이 이에 속한다.

27) 방문판매지침, 소비자신용지침, 불공정조항지침, 일시주거(Timeshare) 지침, 통신판매지침, 소비자매매지침, 전자상거래지침, 금융서비스원격판매지침, 불공정거래관행지침, 제조물책임지침 등(Acquis Group, 전계서, 23면)

그런데 자연인한정형을 유지하면서도 정책적인 이유에서 소비자의 범위를 확장하는 것은 가능하다.²⁸⁾ 그러나 그렇다고 하더라도 그 범위는 일정한 범위의 사업자(예컨대 소기업)에 한정되는 것이며, 우리와 같이 물품등을 소비 목적으로 사용하는 모든 사업자를 포괄할 수 없음은 자연인한정형을 유지하는 한 당연하다.

(3) 향후 개선방향

이에 대하여는 크게 두 가지 관점, 즉, 1) 소비자 정의규정을 어디에 둘 것인가의 문제와 2) 그 정의를 어떻게 할 것인가의 문제로 나누어 검토하기로 한다.

1) 소비자 정의규정을 어디에 둘 것인가?

소비자의 정의를 법체계상 어디에 둘 것인가는 입법론적으로 상당히 어려운 문제이다. 예컨대, 독일이나 일본과 같이 민법이나 그 특별법에서 소비자를 정의하는 경우도 있고, 프랑스와 같이 아예 소비자의 정의를 실정법에서 두지 않는 국가도 있다. 한편 우리나라의 경우에는 연혁적인 이유에서 공법(소비자행정법)의 영역인 소비자기본법에서 소비자를 정의하고 있는 것으로 이해된다.²⁹⁾ 본고는 다음과 같은 이유로 소비자의 정의는 소비자기본법에 두는 현행방식이 타당한 것으로 생각한다.

첫째, 소비자기본법은 헌법을 최상위규범으로 하여 그 하위에 위치하는 소비자법의 상위규범이라는 점이다. 전술한 바와 같이 소비자의 권리 내지 소비자기본권이 헌법상 소비자보호운동의 보장을 근거로 하여 인정되고 소비자기본법에 의하여 구체화된다는 점을 인정한다면, 소비자의 정의는 적어도 소비자기본법에서 규정되는 것이 법체계상 타당하다.

28) 자연인한정형 중에서는 오스트리아, 벨기에, 체코, 그리스, 스페인, 슬로바키아가 이에 해당한다(Acquis Group, 전제서, 26면). 한편 자연인한정형 이외의 국가로서, 덴마크, 프랑스, 헝가리도 이에 해당하나 특정범위의 사업자로 한정된다(동 27면).

29) 우리나라의 경우 소비자법의 발전의 역사가 전술한 바와 같이 거의 소비자기본법의 역사와 그 궤적을 같이 하기 때문에 소비자기본법에서 소비자의 정의규정을 두는 것은 자연스런 흐름이었다.

둘째, 소비자기본법은 전술한 바와 같이 소비자행정·정책에 관한 기본법으로서의 성격을 갖는다. 따라서 그러한 성격으로부터도 소비자기본법에 소비자의 정의가 규정되는 것은 정당성을 갖는다.

셋째, 다른 소비자 관련 법률에서도 소비자에 관한 정의가 개별적으로 내려지는 경우가 있는데(할부거래법, 방문판매법, 전자상거래소비자보호법, 표시광고공정화법 등), 법률의 목적에 따른 약간의 변형은 있으나 기본적으로 소비자기본법의 정의에 따르고 있다는 점이다. 한편 민법이나 상법 등 순수한 사법의 영역에서조차 소비자의 정의를 소비자기본법의 그것에 따라야 한다는 유력한 움직임이 있다.³⁰⁾ 따라서 소비자기본법상의 소비자 정의는 우리나라 소비자법 전체의 체계에서 볼 때 대단히 중요한 의미를 갖는다.

이와 같이 이해한다면 소비자의 정의를 소비자법의 성질에 따라 다원론적으로 접근하고자 하는 주장에는 찬성하기 힘들다. 소비자기본법에서 일원적으로 정의하고 다른 법률들도 (개별법의 입법목적에 의한 약간의 변형은 가능할지라도) 기본적으로 소비자기본법의 정의에 충실한 것이 향후의 소비자정책의 추진을 위하여도 타당하다고 생각한다. 그런 의미에서는 소비자기본법상의 소비자 정의의 중요성은 더욱 커지게 된다.

2) 현행 규정을 어떻게 개선할 것인가?

가. 자연인한정형 입법

현행 규정의 가장 큰 문제점은 전술한 바와 같이 소비목적중시형의 입법이라는 점이다. 소비목적 중시할 경우 사업자가 물품등을 소비목적으로 구매하는 경우에는 소비자로서 파악하게 되는데 생산활동을 하는 법인 등을 소비자로 취급할 이유는 없기 때문이다(이것은 소비자법이 왜 등장하였고 왜 필요한가에 관한 근본적인 물음에 관련된 문제이다). 최근의 대부분의 입법례가 자연인한정형 입법을 하는 것도 이와 같은 이유 때문일 것이다. 따라서 향후에는 소비자의 정의를 자연인한정형으로 수정할 필요가 있다고 본다. 자연인한정형 입법에 의할 경우 자연인 외의 법인이나 단체는 모두 사업자로 취급하게 된다.³¹⁾

30) 예컨대 '금융소비자'의 정의를 금융관련 법에서 둘 것인가에 대한 논의에서 소비자기본법상의 정의에 맡겨두고 별도로 정의규정을 둘 필요가 없다는 시각이 유력하다.

31) 비법인사단이나 단체의 경우도 사업자로 볼 것인가는 어려운 문제이나, 자연인한정형

나. 사업 외의 목적(소극주의)

자연인한정형에 입각하면서도 개인사업자는 소비자의 범주에서 제외하는 것이 세계적인 입법추세이다. 따라서 이에 의한다면 자연인이면서 사업의 목적으로 행위하는 자는 사업자로 취급해야 할 것이다. 그런데 “사업 외의 목적”을 소비자 정의의 하나의 표지로 삼는 경우에도 소비자와 사업자의 개념이 중복되는 경우를 어떻게 처리할 것인가가 문제이다. 예컨대 개인사업자가 물품등을 구입할 경우 그는 소비자로서 보호받아야 하는가가 문제된다. 이에 대해서는 이하에서 항을 나누어 검토하기로 한다.

다. 소비자와 사업자의 개념이 중복되는 경우의 처리

소비자의 정의를 위와 같이 자연인한정형 (및 소극주의)에 입각하여 수정한다 하더라도 어려운 해석상의 문제가 제기되는 경우가 있다. 즉, 자연인한정형 입법에 의할 경우 모든 자연인은 사업이나 영업목적으로 행위하지 않는 한은 소비자로서 다루어지게 된다. 그러나 경우에 따라서는 소비자와 사업자의 개념이 중복되는 경우가 있어 문제이다. 다음의 세 가지 정도가 문제된다(그러나 실제로 문제되는 것은 두 번째와 세 번째).

첫째, 자연인이 어느 법인이나 단체의 구성원으로서 행위하는 경우이다. 예컨대, 어느 법인의 종업원이 그 법인에서 사용할 목적으로 사무용품이나 청소기 등을 구매하는 경우이다. 이 경우 그 구성원으로서의 행위는 그 법인이나 단체의 사업의 목적 범위 내에 속하는 것이므로 그가 자연인이라는 이유로 그를 소비자로 취급할 것은 아니다(대부분의 경우 구성원이 속하는 법인이나 단체가 매매계약의 당사자가 될 것임).

둘째, 어느 법인이나 단체의 구성원의 행위가 사업의 목적인지 사업 외의 목적인지가 반드시 명확하지 않은 경우이다. 예컨대, 위의 예에서 종업원이 출근 등에 사용할 목적으로 승용차를 구매하거나 금전을 대차하는 경우이다. 이 경우 승용차구매나 금전소비대차계약을 한 종업원은 소비자인가? 독일의 해석론으로는 개인사업자가 아닌 한 근로자도 소비자로 해석하는 것으로 보

입법을 전제로 하는 한은 소비자로 볼 것은 아니다(다만 정책적인 고려는 가능하다). 이 점을 명시하는 입법례로서 예컨대 일본 소비자계약법 2조 2항 참조(“사업자란 법인 기타 단체 및 사업으로서 또는 사업을 위하여 계약의 당사자가 되는 경우의 개인을 말한다”. 여기서 ‘기타 단체’에는 법인아닌 사단이나 재단, 민법상 조합, 친목단체 등도 포함되는 것으로 해석된다).

인다.³²⁾ 그러나 독일 외에는 이와 같이 근로자를 ‘바로’ 소비자로 해석하는 태도를 취하는 예는 현재까지는 존재하지 않고,³³⁾ 따라서 다른 기준에 의하여 처리를 도모하게 된다. 예컨대 아래 프랑스 판례가 제시하는 기준인 “직접적 사업활동 관련성”은 이 경우에도 판단기준으로 기능할 수 있다고 본다. 이 기준에 의할 경우 위 종업원의 승용차구매는 직접적으로 사업활동을 위하여 행하는 것이 아닌 한은 소비자로서 구매한 것이다.

셋째, 자연인이 동시에 사업자인 경우, 즉 개인사업자인 경우이다. 이 경우에는 소비목적과 사업목적이 혼합되어 있는 경우(mixed purpose transactions)가 많기 때문에 판단이 쉽지가 않다. 예컨대 개인사업자가 승용차를 구입하는 경우와 같다. 해석론이나 입법례도 제각각인데, 예컨대 ‘배타적인(exclusive) 목적’,³⁴⁾ ‘지배적인(predominant) 목적’,³⁵⁾ 또는 ‘주된(main) 목적’³⁶⁾이 무엇인가에 따라 구별하거나, ‘사업으로서 또는 사업을 위하여’³⁷⁾ 행위하는 경우는 사업자로 보는 경우도 있다. 한편 프랑스의 근시의 판례는 “사업활동과 직접의 관계를 가지는가”의 여부를 기준으로 제시하고 있는데(직접적 사업활동관련성).³⁸⁾ 예컨대, 어느 개인이 물품의 판매를 목적으로 트럭을 구매하였다면 그것은 사업활동과 직접적인 관계에 있기 때문에 그는 사업자로서 구매한 것으로 취급되어야 할 것이다(소비자계약이 아님). 반면에 사업활동과 간접적인 관계에 있는 계약에 대해서는 사업을 영위하는 자라 할지라도 소비자라고 해석하게 될 것이다. 예컨대, 개인사업자가 출퇴근용으로 자동차를 구매하였다면, 그 구매가 사업활동과 직접적인 관계에 있는 것은 아니기 때문에 그는 소비자로서 당해 구매행위를 하였다고 판단될 것이다(소비자계약). 생각건대는 이 프랑스 판례의 기준이 위 두 번째 경우(어느 법인이나 단체의 구성원의 행위가 사업의 목적인지 사업 외의 목적인지 반드시 명확하지 않은 경우)에도 비교적 합리적인 기준이 된다는 점에서

32) Acquis Group, 전게서, 27면; 이병준, “독일 민법상의 소비자 개념”, 민사법학 26권 (2004), 192면.

33) Acquis Group, 전게서, 27면(따라서 근로자인 개인의 구매행위를 바로 소비자의 것으로 이해할 것인가는 향후의 과제라고 한다).

34) 오스트리아와 벨기에의 입법(Acquis Group, 전게서, 25면).

35) 독일의 판례(Acquis Group, 전게서, 25면)

36) Acquis Principle: Contract1, Art.1:201

37) 일본 소비자계약법 2조 1항.

38) 野澤正充『民法学と消費者法学の軌跡』(信山社, 2009) 223면.

우선은 이 기준을 지지하고자 한다.

라. 정책적 필요에 의한 소비자의 범위 확장의 문제

이와 같은 방침에 의할 경우 소비자의 정의는 대체로 “소비자란 자연인이다. 다만, 직접적으로 사업[영업]³⁹⁾에 관련된 목적으로 행위하는 경우의 자연인을 제외한다” 정도가 될 것이다.

한편 원칙적으로 이와 같은 방향으로 소비자를 정의하되, 정책적인 목적으로 소비자의 범위를 확장할 필요가 있는가는 검토할 필요가 있다. 예컨대 개인사업자나 농어민,⁴⁰⁾ 소기업 등을 정책적으로 소비자로 보호하고자 하는 것과 같다.⁴¹⁾ 생각건대 소비자기본법상의 정의가 다른 법에 미치는 파급력(기본법으로서의 지위)을 생각한다면 소비자의 정의에 예외규정을 두는 것이 타당한 것은 아니다. 다만 그러한 예외 내지 정책적 배려가 필요한 경우에는 그 취지를 입법에 반영하여 원칙에 대한 예외임을 명확히 하든지, 개별법에서 그 입법목적에 맞게 예외규정을 두는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 소비자기본법에 그와 같은 취지(예외규정이 개별법에서 가능하다는 취지)의 규정을 두는 것도 고려해 볼직하다.

4. 소비자단체소송제도

(1) 서론

소비자단체소송제도는 일괄분쟁조정제도와 더불어 소비자기본법의 실질적 의미의 간판스타이다.⁴²⁾ 그런데 일괄분쟁조정제도에 대하여는 소액 다수피

39) ‘사업’의 정의를 어떻게 할 것인가도 어려운 문제이다. 그런데 영리추구와 관련없는 경우도 사업의 범주에 포함시키고자 하는 것이 최근의 입법추세이다(DCFR I-1:105 (2) Business; Acquis Principle: Contract1, Art.1:202 Business; 일본 소비자계약법 2조의 해석론[사업]).

40) 농어민(개인)의 경우 개인사업자의 지위에 준하는 것으로 보는 것도 가능하다.

41) 개인사업자나 농어민(개인)의 경우, 사업 외의 목적으로 구매하는 경우에는 당연히 자연인의 지위에 있기 때문에 소비자로서 보호받는 데에 문제가 없다. 문제는 (직접적으로) 사업에 관련되는 구매활동의 경우에도 소비자로 볼 것인가이다.

42) 핵심적인 변화인, 법의 목적 변화 및 공정위의 정책 검토에 관하여는 향후의 이론적 설

해의 발생에 대한 제도적 대응이라는 점에서 그 의미를 발견할 수 있고, 무엇보다 기존의 소비자원에 의한 분쟁조정시스템의 연장선상에 있다는 점에서 향후의 제도운용이 기대된다(다만 이러한 집단적피해구제제도를 조정에서 소송으로 확장할 것인가가 향후의 과제가 될 것이다). 반면에 새롭게 도입된 소비자단체소송제도는 기존의 제도와는 異質的인 제도로써 그 도입배경 및 제도의 의의가 무엇인지에 대한 이해가 무엇보다 중요하다. 이를 어떻게 이해할 것인가에 의해 제도의 문제점 및 개선방향에 대한 진단이 달라질 수 있기 때문이다.

그런데 동 제도를 설명하거나 비판하는 국내문헌의 대부분은 본 제도를 소비자피해에 대한 ‘소송법적’ 제도로 이해하는 것을 전제로 소송법적 요건을 설명하거나 그 문제점을 지적할 뿐 소비자법 전체의 차원에서 이 제도가 소비자에게 갖는 의미라는 관점에서 접근하는 것은 거의 발견하기 어렵다. 이것은 외국의 입법례를 참조하여 동 제도를 도입하는 과정에서 사실은 동 제도의 의의에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않았다는 것을 방증하는 것이다.

이하에서는 이러한 점을 배경으로 하여 우선 소비자단체소송제도의 의의에 대하여 간략히 정리한 후 소비자기본법상 동 제도의 특징 및 문제점에 대하여 기술하기로 한다.

(2) 소비자단체소송제도의 의의

소비자단체소송제도는 소송법적 의의 이외에 다음과 같은 두 가지 관점에서 그 의의를 발견할 수 있다고 본다. 이것은 소비자법 전체의 측면에서 바라본 동법의 의의이다.

1) 실체법 위반행위를 전제로 한 소송수행이라는 측면

원래 소비자단체소송제도는 독일 등 유럽諸國에서 발전해 온 제도로써 주로 기업의 위법행위에 의해 다수의 소비자의 이익이 침해되거나 침해의 위험이 생긴 경우에 일정한 소비자단체에게 그 위법행위의 금지 등을 요구하

명작업이 필요하다는 점에 대하여는 전술하였다.

는 소송의 제소권을 부여하는 제도이다. 그런데 우리가 동 제도를 도입하는데 있어서 제도모델이 된 독일의 경우, 개별 실체법의 위반행위에 대하여 소비자에게 단체소권을 부여하는 방향으로 동 제도가 발전해 왔다. 즉, 소비자단체소송제도의 시초로 평가되는 독일의 부정경쟁방지법(UWG, 1965)에서는 동법 위반행위가 소비자의 이익에도 관련된다는 관점에서 사업자단체에게 부여하였던 단체소권을 소비자단체에게도 인정하였고, 이러한 관점은 이후 보통거래약관규제법(AGBG, 1976)에도 채용되어 위법한 약관의 사용 등에 대하여 금지를 요구하는 제소권이 소비자단체에게 인정되었다. 한편 그 후 EU 입법지침(소비자이익 보호를 위한 행위금지소송에 관한 입법지침, 1998)을 계기로 동 제도는 UWG나 AGBG 이외의 소비자보호법(방문판매법, 소비자신용법, 통신판매법 등)의 위반에까지 확장되었고, 현재에는 일반적으로 소비자보호를 목적으로 하는 법규에 위반하는 행위에 대하여도 널리 단체소권을 인정하고 있다(행위금지[부작위]소송법 2조).⁴³⁾

이와 같이 독일의 단체소송제도는 실체법과 밀접한 관련을 갖고 발전되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 다시 말하면 무엇이 소비자의 이익을 침해하는 위법행위인가에 대한 기준이 처음부터 명확하였다는 점이다. 이것은 소비자단체소송제도가 애초에 私法이 발달한 나라에서 소비자피해에 대하여 또는 소비자의 이익을 위하여 소비자에 의한 소송수행의 어려움을 보완하기 위한 목적에서 발전한 것이라는 평가로 이어진다. 이와 같은 이해를 전제로 할 경우 우리와 거의 같은 시기에 동 제도를 도입한 일본이 우리와 같이 소비자기본법에 이 제도를 도입하지 않고 민법의 특별법인 소비자계약법에서 동법 위반행위에 대한 행위금지청구소송으로서 도입한 것의 비교법적 의의를 발견할 수 있다.⁴⁴⁾

요건대 소비자단체소송제도는 소비자보호를 위한 실체법 또는 그에 수반하는 소비자의 권리(사권)나 이익을 전제로 하는 제도이다. 따라서 이것은 소비자단체소송제도의 이해뿐만 아니라 소송의 제기요건의 명확성에 관련되는 문제이기도 하다.

43) 독일의 소비자단체소송제도에 대하여는, 우선 임선숙, “소비자단체소송”, 민사법연구 제14집 제1호(2006.6), 117면 이하; 김원기·박수영, “소비자기본법상의 단체소송”, 법학논총 제27집 제1호(2007), 76면 이하를 참조.

44) 일본은 그 후 이 제도를 특정상거래법(우리의 방문판매법에 해당)과 경품표시법(우리의 표시광고공정화법에 해당)에도 확장하였다.

2) 공익의 수행으로서의 측면

사업자의 위법행위를 정지시키는 권한은 우리나라의 경우 본래 행정의 그 역할을 수행해 왔다. 예컨대 행정기관에 의한 사업자에 대한 시정조치(명령), 업무정지명령 등을 통하여 사업자의 위법행위를 정지시키는 것과 같다. 따라서 행정의 발달한 나라에서 행정 이외의 단체에 의한 사업자에 대한 소송수행은 공익적인 측면을 가지게 된다. 소비자단체에 공익수행의 역할을 부여하였다는 것은 그 자체로서 대단히 큰 의미가 있다.⁴⁵⁾

그렇다면 이 제도의 도입에 있어서는 소비자단체에게 소비자의 이익을 위한 제소권을 부여한다는 측면뿐만 아니라 행정의 역할을 소비자단체가 대신하여 수행한다는 역할분담의 측면 및 효율성의 측면에서의 검토도 필요하였을 터이다. 즉, 과연 위법행위를 하는 사업자에 대하여 소비자단체가 소송을 수행하여 일정한 행위의 정지를 요구하는 것과 관련 행정기관이 법률에 입각하여 위법행위의 정지를 요구하는 것과의 사이에 어떠한 차이가 있을 수 있는가(양자의 실질적 차이가 있어야 제도도입의 의의가 발견될 수 있다), 또한 어떠한 제도가 더 효율적인가(행정권의 발동과 소비자단체의 제소권 수행에 있어서 효율성이라는 측면에 차이가 없거나 오히려 후자가 더 비효율적이라면 동 제도의 의의는 반감될 것이다)에 대한 검토가 그것이다. 이러한 측면에 대한 검토가 없이 제도가 도입되었다면 이것은 동 제도의 실효성 측면에서 문제를 노정하는 결과로 연결될 것이다.

따라서 동 제도의 운용의 결과 문제점이 있다면 향후 개선방향은 이와 같은 측면에서도 검토가 이루어져야 할 것이다.⁴⁶⁾

(3) 소비자기본법상 소비자단체소송제도의 특징 및 문제점

1) 소비자단체소송의 대상

소비자기본법에 의한 소비자단체소송제도의 요체는 다음과 같은 것이다.

45) 2003년에 구 소비자보호법에 도입된 소비자단체의 협의체에 의한 “자율적 분쟁조정제도”도 그와 같은 성격을 갖는다(현행 소비자기본법으로는 31조).

46) 노파심이지만, 필자가 행정규제를 강조하거나 소비자단체에 대한 제소권의 부여 자체를 비판하는 것이 아니라는 것에 주의해 주기 바란다.

즉, 일정한 요건을 갖춘, 등록 소비자단체 · 사업자단체 · 비영리민간단체는 사업자가 제20조의 규정을 위반하여 소비자의 생명 · 신체 또는 재산에 대한 권익을 직접적으로 침해하고 그 침해가 계속되는 경우 법원에 소비자권익침해행위의 금지 · 중지를 구하는 소송(단체소송)을 제기할 수 있다(70조). 이에 의하면 단체소송을 제기할 수 있는 요건은, 1) 일정요건을 갖춘 단체일 것(단체소송의 원고적격), 2) 사업자가 20조의 규정을 위반할 것, 3) 이로 인하여 소비자의 생명 · 신체 또는 재산에 대한 권익을 직접적으로 침해하고 그 침해가 계속될 것, 이상 세 가지이다.

이하에서는 이들 요건에 대하여 검토하는데, 소비자기본법은 그 밖에 소송법상의 요건 및 효력 등에 대하여 규정하나(71조~76조), 본고는 본 제도의 소송법상 의의 이외의 측면에서의 검토를 전개하고 있으므로 이들에 대한 검토는 생략하기로 한다(아울러 원고적격 요건도 생략한다).

2) 사업자가 20조의 규정을 위반할 것

소비자단체등이 단체소송을 제기하기 위하여는 사업자가 소비자기본법 20조를 위반하여야 한다. 동 20조는 다음과 같다.

제20조(소비자의 권익증진 관련기준의 준수) ① 사업자는 제8조 제1항의 규정에 따라 국가가 정한 기준(위해방지 기준)에 위반되는 물품등을 제조 수입 판매하거나 제공하여서는 아니 된다.

② 사업자는 제10조의 규정에 따라 국가가 정한 표시기준을 위반하여서는 아니 된다.

③ 사업자는 제11조의 규정에 따라 국가가 정한 광고기준을 위반하여서는 아니 된다.

④ 사업자는 제12조 제2항(47)의 규정에 따라 국가가 지정 · 고시한 행위를 하여서는 아니 된다.

⑤ 사업자는 제15조 제2항의 규정에 따라 국가가 정한 개인정보의 보호기준을 위반하여서는 아니 된다.

47) “국가는 소비자의 합리적인 선택을 방해하고 소비자에게 손해를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 사업자의 부당한 행위를 지정 · 고시할 수 있다”.

이 요건에 의하면 요컨대 사업자는 “국가가 정한 기준에 위반”하였어야 한다. 여기서 국가가 정한 기준에는 다섯 가지가 있는데, 위해방지의 기준, 표시기준, 광고기준, 사업자가 지정 고시한 부당행위(의 기준), 개인정보 보호기준이 그것이다. 이 요건은 ①5가지 영역에서의 사업자의 위법행위를 대상으로 한다는 점 및 ②위법성의 판단기준이 ‘국가가 정한 기준’이라는 점에 특징이 있다. ①은 소비자단체소송의 인정범위가 비교적 넓다는 점에서는 개별법상의 단체소송제도로부터 출발한 제 외국의 경험과 비교할 때는 상당히 파격적이다. 그러나 왜 5가지 영역으로 단체소송의 범위를 정하였는지에 대하여는 합리적인 이유를 발견할 수 없다. 포괄성을 추구할 목적이었는지 아니면 5가지 영역으로 한정할 목적이었는지가 불분명하다(20조의 기준이 사업자의 위법성 판단에 대한 편의적인 기준으로 동원되었을 가능성도 있다).⁴⁸⁾ 또한 ②에서 위법성의 판단기준이 개별 법률이 아니라 “국가가 정한 기준”이라는 점은 논란의 여지가 있다.⁴⁹⁾ 전술한 바와 같이 소비자단체소송제도가 실체법과 밀접한 관련을 갖고 발전해 왔다는 점을 생각한다면, 소송제기의 요건은 명확할 필요가 있다. 막연히 국가가 정한 기준에 위반한다는 기준으로서의 소비자단체등은 물론 사업자로서도 금지청구의 대상이 되는 위법행위가 있었는지의 여부를 판단하기가 쉽지 않을 것이다.⁵⁰⁾

따라서 20조의 규정에 위반할 것이라는 요건은 명확성의 요청이라는 관점에서는 오히려 제도의 실효성에 역행하는 측면이 있다. 구체적인 법률명을 적시하는 제도개선이 필요할 것이다.⁵¹⁾

48) 고흥석, “소비자단체소송제도에 대한 연구-일본 소비자계약법상 소비자단체소송제도와 비교를 중심으로”, 소비자학연구 제19권 제2호(2008.6), 52면은 이를 ‘포괄적’ 규정으로 이해하면서, 이러한 포괄적 규정은 광범위한 분야에서의 소비자피해를 예방할 수 있다는 장점이 있다고 한다.

49) 이 점을 지적하는 견해로, 예컨대, 고흥석, 전제논문, 52면. 한편 이병준, “소비자법 내에서의 소비자기본법상 집단분쟁조정제도의 역할과 과제”, 중재연구 제18권 제3호(2008.12), 155면은, 소비자의 권익침해행위에 대한 정확한 지침이 마련되어 있지 않아 별도의 입법적 조치가 필요한 실정이라고 한다.

50) 고흥석, 전제논문, 52면.

51) 일반적으로 소비자보호를 목적으로 하는 법률에 위반하는 경우에 널리 제소권을 인정하는 방향의 개선도 생각할 수 있으나, 요건의 명확성이라는 관점에서는 또 다른 논란을 불러일으킬 수 있다.

3) 소비자의 권익에 대한 직접적 침해와 침해의 계속성

20조는 사업자가 20조의 규정을 위반하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 권익을 직접적으로 침해하고 그 침해가 계속될 것을 요건으로 한다. 이 요건은 내용상, 1) 소비자의 권익침해 2) 침해의 직접성과 계속성, 이상의 두 가지로 나누어 파악하는 것이 유익할 것이다.

가. 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 권익침해

먼저 소비자의 생명이나 신체가 침해된 경우에 소비자단체소송이 인정되는 것은 얼핏 당연한 것으로 보인다. 그런데 소비자의 생명·신체가 (다발적으로) 침해되는 경우라면 그것은 소비자단체소송에 의해 그 침해의 정지를 청구하여 소비자(다수)를 보호한다는 동 제도의 기능이 발동하기 이전의 문제가 아닐까? 그것은 소비자단체소송을 제기하기 이전에 소비자안전의 문제로서 행정은 긴급히 필요한 조치(리콜명령 등)를 취하여야 마땅할 것이다. 따라서 소비자의 생명·신체에 대한 권익침해의 요건이 의미를 가지기 위해서는 “침해의 현실적 발생과 계속성”의 요건은 재고를 요한다. 침해가 우려되는 상황(침해의 가능성) 하에서라면 모를까 침해가 현실적으로 발생하고 계속되고 있는 상황에서라면 이 제도의 실효성은 사실상 의미를 가질 수 없기 때문이다.

그렇다면 현행법 하에서 문제가 되는 것은 주로 소비자의 재산에 대한 권익침해의 경우라고 보아야 할 것이다. 20조에서 규정하는 ‘국가가 정한 기준’의 위반을 전제로 하여 해석하면 문제가 되는 것은, 표시기준, 광고기준, 사업자의 부당한 행위(의 기준), 개인정보 보호기준에 위반하여 소비자의 재산에 대한 권익을 침해한 경우이다. 그렇다면 위 기준에 위반하여 소비자에게 재산상의 권익을 침해하는 경우란 구체적으로 어떠한 경우일까? 예컨대 허위과장의 표시나 광고의 기준에 위반하여 소비자에게 재산상 권익이 침해된 경우를 생각할 수 있을 것이다.⁵²⁾ 그러나 “재산상 권익의 침해”요건을 입증하기가 수월하지 않을 뿐만 아니라 설사 입증할 수 있다 하더라도 (시간

52) 「소비자보호법 전부개정법률안(대안)」의 제안이유 및 주요내용 참조(“저질수입상품 등에 따른 소비자안전위해, 악덕상술, 과장광고 등 불공정거래행위로 인한 소비자권익침해 행위의 방지, 소재기를 우려한 사업자의 자발적인 위법행위 중지와 예방, 제품의 품질과 안전성의 향상, 그리고 제품결함의 사후시정 등이 활성화될 수 있도록 하고자 함”).

적으로) 소비자단체소송의 실효성은 역시 떨어진다고 하지 않을 수 없다(재산상 권익의 침해 후에 광고의 정지를 청구하는 것이 과연 당사자에게 어떠한 의미가 있을까?). 여기서는 “침해의 현실성”과 “침해의 계속성”의 요건 모두가 동 제도의 실효성을 저해하는 요인으로 기능한다고 해야 할 것이다.

이 요건과 관련하여서는 그 밖에 ‘소비자’의 1인에게 권익침해행위가 발생한 경우에도 이 요건을 충족하는가 라는 점이 문제된다. 동 제도의 취지가 다수의 소비자의 권익에 관련되는 것이라면,⁵³⁾ 당연히 다수를 전제로 한 것이라는 해석이 가능할 수도 있으나 70조의 요건으로 이점을 명확히 하는 것이 타당할 것으로 본다(또한 다수를 판단하는 기준은 무엇인가?).

나. 침해의 직접성(현실성) 및 계속성

사업자의 20조 위반행위가 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 권익을 “직접적으로 침해하고 그 침해가 계속”되어야 한다.

이 요건과 관련하여서는 생명 또는 신체에 대한 권익이 침해되는 경우라면 단체소송의 실효성은 사실상 의미를 가질 수 없기 때문에 ‘침해의 가능성’의 요건으로 완화되어야 한다는 점, 재산상 권익이 침해되는 경우에 있어서도 침해의 현실성 및 계속성 요건은 동 제도의 실효성을 저해하는 요건으로 기능할 수 있다는 점은 전술한 바와 같다. 따라서 동 요건은 “소비자의 권익에 대한 침해행위가 있거나 침해가 우려되는 경우” 또는 권익침해요건을 더욱 완화하여 “구체적인 법률에 대한 위반행위가 있거나 발생할 우려가 있는 경우” 정도로 순화시킬 필요가 있다. 소비자의 권익에 대한 침해가 발생하고 그 침해가 계속되는 경우에는 대부분의 경우 소비자단체소송제도의 실효성은 상실된 이후라고 보아야 할 것이기 때문이다.⁵⁴⁾

(4) 향후의 제도개선의 방향성

이상의 검토를 바탕으로 향후의 제도개선의 방향성을 적시하면 다음과 같

53) 소비자기본법 74조는 법원에 의한 소송허가요건으로서 “다수 소비자의 권익보호 및 피해예방을 위한 공익상의 필요”를 들고 있다.

54) 동지, 임상혁, “소비자단체소송의 도입과 전망”, 법과 사회 33권(2007), 214면.

다. 제도개선의 지표는 ‘요건의 명확성’과 ‘실효성’의 관점이다.

1) 70조(단체소송의 대상)의 요건

가. “20조 요건”의 개선

“20조의 규정에 위반하여”라는 요건은 요건의 명확성 측면에서 검토를 요한다. 대안으로서는 구체적으로 법률명(및 조문)을 명시하는 것이 타당할 것으로 본다(위법행위를 적시하는 것도 방안일 수 있으나, 당해 행위의 위법성 판단을 위한 기준이 되는 근거법률이 명시되는 것이 명확성의 관점에서 바람직스럽다고 본다). 또한, “일반적으로 소비자보호를 위한 법률에 위반하여” 등과 같이 일반적 내지 포괄적으로 규정하는 것도 생각해 볼 수 있으나 요건의 명확성 측면에서는 소비자단체소송이 인정되는 법률명을 명시하는 것이 바람직스럽다.

나. 소비자의 권익침해요건의 개선

지금과 같이 소비자의 생명·신체·재산에 대한 권익을 직접적으로 침해하고 침해가 계속될 것을 요건으로 한다면 이 제도가 실효성을 발휘하기를 기대하기는 곤란하다. 따라서 전술한 바와 같이 “소비자의 권익에 대한 침해행위가 있거나 침해가 우려되는 경우” 또는 이를 더욱 완화하여 “구체적인 법률에 대한 위반행위가 있거나 발생할 우려가 있는 경우” 정도로 규정하는 것이 바람직스럽다.

다. 74조(소송허가요건)와의 관계

그런데 소비자기본법 74조는 법원에 의한 소송허가요건으로서 “물품등의 사용으로 인하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 등 다수 소비자의 권익보호 및 피해예방을 위한 공익상의 필요가 있을 것”을 요구하고 있다. 70조와 74조의 관계가 반드시 명확한 것은 아니지만(예컨대 70조의 요건은 충족하지 못하나 74조의 요건만을 충족하는 경우 등), 후자로 일치시켜 모순을 배제하여야 한다는 견해가 있다.⁵⁵⁾

55) 고흥석, 전제논문 53면; 김성천, “소비자기본법에서의 집단분쟁해결제도에 관한 소고”, 기업소송연구 2007년호 (2008), 24면.

2) 청구의 대상

소비자단체소송에서 청구의 대상은 “소비자권익침해행위의 금지·중지”이다(행위금지청구소송). 그런데 실체법에서 행위의 금지·중지청구권이 인정되는 경우는 민법에서 물권이 침해되는 경우에 인정되는 소위 ‘물권적청구권’(213조~214조 등), 지적재산권의 침해행위에 대한 금지청구권(저작권법 123조, 특허법 126조 등), 부정경쟁방지법상의 부정경쟁행위의 금지청구권(4조) 등이 있다. 그런데 이들 청구권에서는 모두 권리 내지 이익이 침해되는 경우에, 당해 행위의 금지(중지)청구를 인정하는 외에 모두 침해의 예방(또는 손해배상의 담보) 청구를 인정하고 있다. 또한 민법 이외의 법률에서는 행위의 금지나 예방 외에 침해행위에 의하여 만들어진 물건의 폐기나 제거, 그 밖에 침해행위의 금지 또는 예방에 필요한 조치의 청구를 인정하고 있다(저작권법 123조 2항; 특허법 126조 2항; 부정경쟁방지법 4조). 한편 이들 권리는 실체법상으로 인정되는 것이므로 재판 외에서도 당연히 인정된다.

이와 같이 본다면 행위금지청구권의 내용은 원래 어느 행위로 인한 권리의 침해행위를 금지 또는 배제하거나 그 예방을 청구하는 권리로 이해할 수 있을 것이고, 따라서 이를 행위의 금지(중지)청구에 한정할 합리적인 이유는 발견할 수 없다.⁵⁶⁾ 예방청구권이나 그 밖에 필요한 조치의 청구권으로 권리의 내용을 확장할 필요가 있다.⁵⁷⁾ 한편 소비자기본법상의 단체소송제도는 소송법상의 권리로 구성되어 있으나, 행위금지청구권의 위와 같은 실체법상의 연혁으로부터 판단건대는 반드시 그렇게 한정할 필요가 있었을까에 대하여는 검토를 요한다.⁵⁸⁾

56) 만일 우리나라 부정경쟁방지법상의 행위금지청구권이 독일법에 유래하는 것임이 밝혀진다면, 전술한 바와 같이 독일의 소비자단체소송제도가 독일의 부정경쟁방지법상의 행위금지청구권에서 유래한다는 점이 인정되는 이상, 우리나라 부정경쟁방지법상의 행위금지청구권을 소비자단체소송의 제도설계에 참고하는 것은 당연한 논리적 귀결이 될 것이다.

57) 일본의 소비자계약법상의 행위금지청구의 범위로서, 행위의 정지, 예방, 행위에 이용한 물건의 폐기나 제거, 기타 그러한 행위의 예방에 필요한 조치가 널리 인정됨을 근거로, 우리도 그와 같은 개정이 필요함을 주장하는 견해로서, 고희석, 전계논문 55면; 김성천, 전계논문(2008), 27면도 참조.

58) 일본의 소비자계약법상의 행위금지청구권은 재판 외에서도 인정되는 권리로 구성되어 있다. 松本恒雄·上原敏夫 『Q&A 消費者団体訴訟制度』(三省堂、2007) 12頁, 28頁. 한편 우리 소비자기본법 74조 1항 3호의 소송허가요건(소제기단체가 사업자에게 침해행위의 금지·중지를 서면으로 요청한 후 14일이 경과할 것)으로부터 이 권리가 실체법상

3) 장기적인 개선방향-손해배상청구소송의 검토

소비자기본법상 소비자단체소송제도는 전술한 바와 같이 소비자의 권익침해를 요건으로 그 침해행위의 금지를 청구할 수 있는 권리를 인정하는 제도이다. 그렇다면 권익의 침해가 발생한 이상은 행위금지청구뿐만 아니라 그 침해로 인한 손해의 배상청구를 함께 인정하여야 효과적인 구제수단이 될 수 있음은 물론이다. 그러나 현 단계에서는 소비자단체에게 손해배상청구권은 인정되지 않기 때문에 소비자피해구제를 위하여는 별도의 수단을 강구할 수밖에 없다.

그런데 독일에서는 2004년의 부정경쟁방지법(UWG)의 개정으로 UWG상의 소비자단체소송제도를 개선하여 소비자단체 기타 단체에게 소위 “이익박탈청구권”을 인정하였는데(10조), 손해배상청구와 관련하여 주목된다. 즉, 이 권리는 행위금지청구의 자격이 있는 소비자단체가 고의로 경쟁위반을 하여 다수의 구매자의 부담으로 이익을 얻은 자에 대하여 국고에의 이익의 환수(인도)를 요구할 수 있는 권리이다.⁵⁹⁾ 위법한 행위를 통하여 취득한 사업자의 이득을 박탈함으로써 행위에 대한 사적 제재와 더불어 재발방지에 기여할 수 있게 되었는바,⁶⁰⁾ 이로써 행위금지청구의 영역에서 기능했던 단체소송제도에 “위반자로부터의 부당한 이익의 박탈”이라는 기능이 부가된 것으로 평가할 만하다.

그런데 독일의 이 제도도 소비자 개개인의 피해구제에는 연결되지 못한다는 한계가 있다. 따라서 다수의 소비자가 입은 소비자피해를 구제하기 위한 목적을 위해서는 일괄분쟁조정제도를 이용하거나, 궁극적으로는 미국의 Class Action과 같은 집단적 소비자피해구제제도(소송제도)의 도입을 검토할 필요가 있다. 일본이 소비자청에 제도정비를 위한 연구회를 발족시키고 소위 일본형 class action 제도를 준비하고 있는 것도 이 때문이다.⁶¹⁾

으로도 의미가 있다는 해석이 있을 수 있다(그러나 그 경우에도 그 효과는 제한적이다).
59) 高田昌宏「ドイツの消費者団体訴訟制度—消費者団体訴訟制度の原点」ジュリスト1320号(2006.10) 114頁.

60) 고희석, 전제논문, 59면.

61) 消費者庁企画課「集団的消費者被害救済制度研究会報告書(案)」(2010) 및 現代消費者法8号(2010.9)의 특집논문(集団的消費者被害の救済制度の構築へ向けて) 참조. 위 보고서(안)은 일본소비자청 홈페이지에서 다운로드가 가능하다(<http://www.caa.go.jp/planning/pdf/100826-1.pdf>).

4) 기타

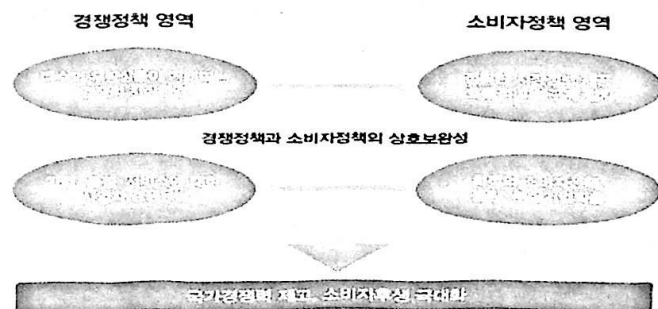
소비자단체소송제도에 의한 행위금지청구권은 소비자단체에게 인정되는 중요한 권리이다. 그런데 소비자기본법은 소비자단체의 업무내용에 대하여 제28조에서 규정하면서도 행위금지청구권에 대하여는 아무런 언급이 없다. 향후에 보완하여야 할 것이다.

5. 소비자정책과 경쟁정책의 관계

(1) 공정위의 시각

소비자기본법의 입법으로 인하여 공정위가 소비자정책의 전면에 등장하게 되었다. 따라서 우리나라는 경쟁정책당국인 공정위가 소비자정책을 겸담하는 국가유형(미국형)에 속하게 되었다. 따라서 경쟁정책과 소비자정책의 관계를 어떻게 이해할 것인가라는 어려운 이론적 문제가 제기된다. 왜냐하면 원래 경쟁정책은 기업간의 자유로운 경쟁이 촉진될 수 있도록 유도하는 것을 주된 목적으로 함에 반해, 소비자정책은 소비자의 보호를 주된 목적으로 하는 것으로 이해되어 왔기 때문이다.

이 문제에 대한 공정위의 시각은 다음과 같이 정리된다.⁶²⁾ 즉, 경쟁정책과 소비자정책은 “시장”을 그 대상으로 한다는 점과 궁극적 목적이 “소비자후생” 증대에 있다는 점에서 상호 밀접한 관련성을 가지며, 소비자정책이 공정위로 일원화됨에 따라 경쟁정책과 소비자정책을 연계하여 추진할 수 있는 토대가 마련되었다는 점을 전제로, 양자를 상호보완적인 관계로 이해한다.



<출처: 공정위 홈페이지>

62) 공정위 홈페이지에 의한다. <http://www.ftc.go.kr/policy/consumer/generalNotion.jsp>

그런데 이러한 시각은 소위 ‘소비자주권론’에 입각해 있다. 즉 시장경제에서 소비자문제를 해결하기 위하여 정부가 법과 제도 등을 통하여 시장에 직접 · 간접적으로 개입하는 일련의 과정이 소비자정책이며, 과거 열등한 지위에 있는 소비자를 보호하는 데 초점을 맞췄던 ‘보호론적 관점’에서 소비자가 자주적으로 문제를 해결할 수 있도록 지원해 주는 ‘주권론적 관점’으로 패러다임이 전환되었기 때문에 소비자정책도 이에 따라 전환되어야 한다는 것이다. 또한 소비자의 능력을 배양하는 효과적인 소비자정책은 소비자에게는 직접적인 후생증대를, 기업에게는 기술개발과 가격인하를 유도하는 경쟁압력으로 작용하는 선순환 구조의 초석이 된다고 한다. 한편 소비자정책의 범위는 거래 적정화, 안전성 보장, 정보제공, 소비자교육과 피해구제의 5개 영역으로 크게 구분되는데, 거래적정화와 안전성보장은 규제행정으로, 나머지 3개영역은 지원행정으로 구분된다. 물론 5개 영역은 각각 공정위 소관 또는 타부처 소관의 법률에 의하여 추진된다.

이와 같은 이해에 의할 경우 소비자정책의 목표인 소비자후생의 극대화는 정확한 정보제공에 의하여 소비자가 자주적으로 문제를 해결할 수 있도록 지원해주고 아울러 소비자피해가 발생했을 경우에 효율적으로 이를 구제해주는 제도와 절차를 완비함으로써 가능해진다.

(2) 소비자주권의 실현을 위한 소비자정책의 과제

1) 문제의 제기

문제는 이와 같은 정책목표는 소비자가 스스로 시장에서 사업자와 대등한 당사자로서 거래할 수 있는 법적 환경이 조성되었을 때 가능하다는 점이다. 그러나 시장은 사업자의 정보왜곡에 의해 소비자주권이 실현될 수 있는 전제를 결하고 있다. 사업자와 대등한 당사자로서 거래하거나 소비자가 자주적으로 문제를 해결할 수 있기 위해서는 소비자에게 사업자에 의한 시장왜곡(특히 정보왜곡)에 대응할 수 있는 법적 무기가 보장되어야 한다(무기의 평등). 그러나 현재의 소비자법이 과연 그러한 법적 무기를 소비자에게 제공하는 체계를 갖추고 있는지는 의문이다.

2) 할부거래법의 예-정보제공의무

예컨대, 할부거래법은 사업자에게 계약체결 전의 정보제공의무를 부과함과 동시에 계약서 교부의무(서면주의)를 부과하고 있다(5조, 6조). 문제는 이들 규정을 위반한 경우의 효과이다. 동법은 이 규정에 위반한 경우의 효과로서 과태료를 부과하는 외에(53조4항1호, 2호) 사법상의 효과에 관하여는 아무런 규정을 두고 있지 않기 때문에 그 사법상 효과가 문제이다.

이와 관련하여 계약서의 교부의무(서면주의)를 청약철회권(소비자철회권)의 행사요건과 연결시켜 해석하려는 입장이 있을 수 있다. 예컨대, 계약서를 교부받은 날로부터 청약철회기간이 경과함을 규정하는 경우(독일민법의 태도), 계약서 교부의무는 사법상의 효과(철회권)와 관련되기 때문에 私法상의 규정으로 이해할 수 있게 된다.⁶³⁾ 그러나 우리 할부거래법은 청약철회권의 행사요건으로 계약서의 교부를 필요요건으로 규정하고 있지 않기 때문에(계약서를 받지 않은 경우에도 청약철회기간이 진행된다. 8조1항2호 참조), 이러한 해석은 성립할 수 없다. 또한 할부거래법은 할부계약의 서면주의에 관한 제6조 제4항에서, “할부계약이 제1항 각 호의 요건을 갖추지 못하거나 그 내용이 불확실한 경우에는 소비자와 할부거래업자 간의 특약이 없으면 그 계약내용은 어떠한 경우에도 소비자에게 불리하게 해석되어서는 아니 된다”(하선 필자)고 하는 규정을 두고 있어, 이 규정과 서면주의 위반과의 관계가 문제된다. 생각건대 그러한 의무위반의 경우 계약의 해석에 의하여 소비자를 유리하게 하는 효과를 거둘 수는 있다. 따라서 간접적으로 서면주의가 강제되는 효과는 있을 것이나, 이 조항에 의하여 서면주의나 계약서 교부의무 위반에 대한 사법상의 효력을 직접 이끌어낼 수는 없다고 본다.⁶⁴⁾

따라서 정보제공의무나 계약서 교부의무를 위반한 경우에도 민법의 낙성주의원칙에 따라 당해 할부계약은 유효하게 성립한다고 보아야 한다.⁶⁵⁾ 요

63) 예컨대, 전자상거래소비자보호법상 철회권에 대하여 이와 같은 해석을 전개하는 것으로, 이병준, “전자상거래소비자보호법상의 정보제공의무와 명확성의 원칙”, 정보화정책 제 11권 제3호(2004.가을) 36면.

64) 한편 위 조항의 규율내용에는 의문이 없지 않다. 법문상 할부거래업자와 소비자간의 특약이 있으면(하선부분), 계약내용을 소비자에게 불리하게 할 수 있다는 의미로 이해되기 때문이다(반대해석). 특약이 가능하다는 것은 본조가 임의규정임을 나타내는 것일 터인데, 그럼에도 불구하고 “어떠한 경우에도 소비자에게 불리하게 해석되어서는 아니 된다”는 규정 내용(=강행규정성)을 병존시키는 것은 서로 모순하는 것이 아닐까? 상기 하선 부분은 삭제하는 것이 타당하다고 본다.

컨대 계약체결과정에서의 사업자의 정보제공의무 및 계약서의 작성·교부의무에 관한 규정은 그 자체로서는 사법상 효력과는 무관한 주의규정 내지 행정규정에 불과하다.

3) 방문판매법·전자상거래소비자보호법의 예-정보제공의무

한편 이와 같은 해석은 방문판매법이나 전자상거래소비자보호법(전소법)상의 정보제공의무에 있어서도 기본적으로는 마찬가지이다. 즉, 이들 법에서 계약체결을 권유할 경우에 사업자는 사업자의 신원이나 거래조건, 소비자의 권리에 관한 사항 등을 설명하거나(방판), 표시·광고 또는 고지하여야 할 의무(전소)를 부담한다. 문제는 이들 의무위반의 사법상 효과인데, 이점에 대하여 방문판매법이나 전자상거래소비자보호법은, 사업자는 소비자에게 표시 또는 고지한 거래조건을 신의에 좇아 성실하게 이행하여야 한다(방판7조5항, 동16조, 동28조3항, 전소13조5항)는 민법의 일반원칙을 (그것도 이행과 관련하여) 선언적으로 반복하고 있을 뿐, 정보제공의무 위반의 사법상 효과에 관하여는 아무런 규정도 두고 있지 않다. 위의 선언적 규정 외에 정보제공의무 위반에 대하여는 공정위에 의한 행정적 제재(시정조치 등)가 부여될 뿐이다. 따라서 이와 같은 규정들은 사법상 효과의 면에서는 단순한 주의규정에 불과할 뿐, 이 규정에 위반한 경우의 계약의 성립이나 효력에는 영향이 없다고 해석할 수밖에 없다. 이와 같은 태도는 기본적으로 전술한 할부거래법과 같은 것이다.

4) 정보제공의무 위반의 효과

이와 같은 점을 전제로 한다면 할부거래법이나 방문판매법 또는 전자상거래소비자보호법상 사업자는 행정상의 의무로서 정보제공의무나 계약서교부의무를 부담하고 있으나 이와 같은 의무에 위반할 경우에는 행정상의 제재가 가해지는 것은 별론으로 하고 소비자와 체결한 계약의 사법상의 효과에는 아무런 영향을 미치지 않게 된다는 결론에 이르게 된다. 한편 (공정위 홈페이지에서) 정보제공에 관한 주요법률로서 소개되는 표시광고공정화법에 있

65) 동지, 이은영, 약관규제법, 박영사(1994), 465면.

어서도 이와 같은 결론은 마찬가지이다. 동법은 기본적으로 공정위가 사업자의 부당한 표시광고행위를 규제하기 위한 법률이지 부당한 표시광고에 의하여 계약을 체결한 소비자를 구제하기 위한 법률은 아니다.⁶⁶⁾

사업자에게 정보제공의무를 부여하는 것은 소비자의 자기결정에 의한 (실질적) 사적자치를 실현할 수 있는 법적 무기를 제공하기 위해서이다. 정확한 시장정보의 제공은 소위 ‘소비자주권론’에 의하면 소비자가 자주적으로 문제를 해결할 수 있도록 지원해줌으로써 소비자의 능력을 배양하고 소비자의 후생을 증진시킬 수 있는, 핵심적인 소비자정책의 실현수단이다. 그러나 전술한 바와 같이 현행 소비자법의 내용은 소비자정책의 핵심적인 내용에 있어서조차 법적인 기초를 결여하고 있다. 사업자가 정보제공의무를 이행하지 않아도 사법상의 효과에 영향을 미치지 않는다면 행정적인 규제를 각오하더라도 소비자와의 부당한 거래를 성사시킴으로써 이득을 취하고자 하는 사업자가 등장한다고 하여 이상할 것은 없다.

5) 소비자주권의 실현과 소비자정책의 과제

소비자주권은 소비자에게 기본적 권리(소비자기본법 4조)를 선언함과 동시에 자유시장경제의 주체로서의 소비자의 책무(동5조)를 부여함으로써, 또는 사업자를 행정적으로 규제함으로써 저절로 달성되는 것이 아니다. 그것은 소비자에게 시장에서 소비자가 자주적으로 판단하고 결정할 수 있는 법적 무기를 보장함으로써 비로소 실현될 수 있다. 그러한 법적 무기는 사업자와 소비자간의 사법상의 효과를 규율하는 私法의 영역에서 의미를 가질 수 있다. 소비자의 사법상의 권리가 보장될 때 비로소 소비자의 자기결정에 의한 사적자치가 실현될 수 있고, 소비자가 사업자와 대등한 관계에서 자주적으로 판단하고 선택할 수 있게 되기 때문이다. 한편 공법의 영역에서 소비자다수(공익)를 위하여 위법행위를 하는 사업자를 (행정적으로) 규제하는 것은 지금과 마찬가지로 필요하다.

요컨대 소비자주권의 실현을 위한 소비자정책의 과제는 소비자가 자주적으로 판단하고 결정할 수 있는 법적 환경을 조성하는 것이고 그것은 소비자

66) 다만 부당한 표시광고행위가 불법행위의 위법성 판단에 영향을 미칠 여지는 있다(동법 11조 1항 참조).

의 사법적 권리의 보장에 의해서 실현된다. 한편 소비자의 사법적 권리의 보장은 소비자사법의 정비를 통하여 실현될 수 있다. 소비자사법의 정비는 자립의 주체로서의 소비자를 법적으로 지원하는 법체계의 정비를 의미하며, 그것은 동시에 경쟁당국에 의한 소비자정책의 지향점이 무엇이어야 하는가에 대한 해답으로 연결된다.

6. 소비자법의 구조전환

(1) 법의 목적의 변화

소비자기본법의 목적(1조)이 “소비자의 기본권익 보호”에서 “소비자의 권익증진”으로 변경된 것은 소비자기본법이 전제로 하는 “消費者像”이 보호의 객체에서 자립의 주체로 바뀐 것을 의미하며 동시에 소비자주권론을 소비자정책의 이론적 기반으로 삼았음을 의미한다. 전술한 소비자주권의 실현을 위한 소비자정책의 과제는 소비자의 권익증진이라는 법의 목적과도 관련된다. 즉, 필자는 소비자주권이 “소비자의 사법적 권리의 보장”에 의하여 실현이 가능하다고 지적하였는데, 여기서 “소비자의 사법적 권리”는 법의 목적조항에서의 “소비자의 권리(와 이익)”을 의미하며 따라서 “소비자의 권익(권리)증진”이라는 법의 목적은 “소비자의 사법적 권리의 보장”을 의미하는 것으로 해석하게 된다.⁶⁷⁾

그렇다면 소비자의 사법적 권리는 구체적으로 무엇인가?

(2) 소비자의 사법적 권리

소비자의 사법적 권리는 대체적으로 다음과 같은 세 가지 유형으로 정리

67) “소비자의 권익(권리와 이익)증진”에서의 ‘권리’가 기본적 권리(소비자기본법4조) 내지 공법적 권리를 의미한다고 해석하는 것은 무리라고 본다. 기본적 권리나 공법적 권리가 ‘증진’된다는 표현은 보통은 사용하지 않기 때문이다. 소비자기본법이 표현을 ‘기본권익 보호’에서 ‘권익증진’으로 바꾼 것도 이러한 생각을 전제로 한 것으로 해석하여야 할 것이다.

될 수 있다.

- ① 계약해소형 권리: 취소권, 해제권, 계약무효(주장권), 소비자철회권, 해지권(계속거래)
- ② 손해배상형 권리: 채무불이행에 의한 손해청구권, 불법행위에 의한 손해청구권, 제조물책 임법상 손해청구권
- ③ 補修형 권리: 하자담보책임의 추급권(하자補修청구권, 추완청구권, 대금 감액청구권)

계약해소형 권리는 계약관계에 들어간 소비자가 일정한 이유에 의하여 계약관계로부터 벗어날 수 있는 권리를 의미한다. 예컨대 소비자는 자신의 의사표시에 착오가 있거나 사기나 강박에 의하여 그 의사를 표시한 경우에는 이를 취소할 수 있고(민법 5조, 107조~110조), 상대방이 채무를 이행하지 않는 경우 등 일정한 경우에는 계약을 해제할 수 있다(동 543조 이하). 또한 계약내용이 선량한 풍속이나 사회질서에 위반하는 경우 등에는 당해 계약의 무효를 주장할 수 있고(동 103조~104조), 불공정한 약관에 의하여 계약을 체결한 경우에는 당해 약관조항의 무효를 주장할 수 있으며(약관규제법 6조 이하), 특수거래에서 소비자에게 불리한 일정한 약정은 그 효력이 없으므로(할부거래법43조, 방문판매법45조, 전소법35조), 소비자는 그 무효를 주장할 수 있다. 한편 소비자철회권은 일정한 거래유형(방문판매, 전자상거래, 통신판매, 할부거래 등)에서 계약관계에 들어간 소비자에게 일정한 기간(7~14일) 이내에 계약의 무조건적 해소를 인정하는 권리이다. 또한 방문판매법상 계속거래나 사업권유거래에서 사업자와 계약을 체결한 소비자는 언제든지 계약 기간 중 당해 계약을 해지할 수 있다(29조).

손해배상형 권리는 사업자에게 소비자가 입은 손해의 배상을 청구함으로써 구제를 받을 수 있는 권리를 의미하는데, 민법상으로는 채무불이행(390조)과 불법행위(750조)의 경우에 인정된다. 제조물책임법상으로도 제조물의 결함으로 인하여 입은 손해에 대하여 배상청구권이 인정된다(3조). 한편 補修형 권리는 계약의 유지를 원하는 소비자에게 유용한 수단인데, 민법상으로는 하자담보책임에 의하여 인정되는 하자보수청구권 및 완전물이행(추완)청

구권 등이 이에 해당한다.

이와 같이 소비자에게 인정되는 사법상의 권리는, 해지권, 소비자철회권 등을 제외하고 대부분 민법에서 인정되는 것이다. 민법은 사인간의 거래 일반에 적용되는 사법(일반사법)이므로 소비자와 사업자간의 거래에 민법이 적용되는 것은 당연하다. 그런데 민법상 인정되는 이러한 권리를 소비자가 실현한다는 것이 반드시 용이한 것은 아니다. 예컨대, 계약관계를 해소하고 싶은 소비자의 경우 취소권이나 해제권의 발생 등을 입증하여야 하나 그것이 반드시 용이한 것은 아니기 때문이다(착오취소나 사기 강박에 의한 취소 등). 또한 채무불이행이나 불법행위를 이유로 손해배상청구권을 행사하는 경우에도 마찬가지로 문제가 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여는 민법에 소비자보호의 이념을 접목하여 변화된 사회현실에 대응하는 것(민법의 현대화)이 필요하나, 그 작업이 반드시 용이한 것은 아니다.

반면에 소비자철회권이나 해지권, 계약조항의 무효주장 등은 문제가 된 거래영역에서는 소비자에게 비교적 손쉽게 인정된다는 점에서 소비자의 권리 실현에 유리하다. 문제는 이러한 특별법상의 권리가 반드시 명확하게 규정되어 있지는 않다는 점이다. 전술한 정보제공의무(=소비자가 정보제공을 요구할 수 있는 권리)에 관한 규정이 그 대표적인 예이다.⁶⁸⁾ 또한 계약체결과정의 부당성(부실표시, 상황의 남용 등)에 의한 소비자피해가 특히 심각함에도 불구하고, 기존의 사법상 권리(착오취소, 사기나 강박에 의한 취소)로는 대응에 한계가 노정되고 있는바, 입법적 보완책을 심각하게 고려해볼 시점이라고 생각한다.⁶⁹⁾

(3) 소비자정책과 규제수단

소비자정책에서 사업자를 규제하는 수단에는 대체적으로 다음의 세 가지 방법이 존재한다.

68) 그 밖에 철회권의 이중구조(소위 불완전이행형 철회권), 해지권이 인정되는 계속거래와 사업권유거래의 요건 등도 해석상 문제가 될 수 있다.

69) 부실표시나 상황의 남용에 대응한 사법적 권리의 창설을 주장하는 논고로, 서희석, “소비자사법의 일반화의 가능성”, 이은영 편, 소비자법과 민법 · 한국소비자법학회 학술총서 1(세창출판사, 2010), 160면 이하를 참조.

첫째, 민사적인 방법 내지 私法적인 방법이다(민사규제). 이 방법은 소비자 거래도 사인간의 거래이기 때문에 민법 등 私法이 적용된다는 점을 전제로, 사적자치의 원칙이 기능하기 위한 법적 환경을 조성하는 것을 중시하는바, 소비자에게 私法적인 권리를 부여함으로써 사업자를 민사적으로 규제하고자 한다. 예컨대 허위표시나 과장광고에 대하여 민법상 사기의 법리(110조)를 적용(완화)하여 소비자에게 민법상 취소권을 부여함으로써 당해 계약관계로부터 벗어날 수 있는 법적 수단을 제공한다는지, 부당한 내용의 약관조항에 대하여 그 내용규제(통제)를 통하여 이를 무효화함으로써 계약내용(약관) 형성에 전혀 기여하지 못한 소비자를 보호하고자 하는 것과 같다. 소비자거래가 사인간의 거래인 한에 있어서는 이와 같은 의미의 사법적인 권리를 개발하고 해석론을 통하여 소비자가 부당한 대우를 받지 않도록 배려하는 것이 필요하다. 이것은 ‘똑똑한 소비자’⁷⁰⁾ 내지 자립의 주체로서의 소비자가 시장에서 자주적으로 문제를 해결함으로써 소비자후생을 극대화시킬 수 있다는 소비자주권론의 생각과도 일맥상통한다. 다만, 똑똑한 소비자 내지 자립의 주체로서의 소비자상은 소비자에게 사법적 권리를 부여함으로써 사업자와 대등한 관계에서 거래관계를 형성할 수 있는 법적 환경이 조성될 때 비로소 의미를 가질 수 있다.

둘째, 행정부가 소비자보호를 위한 법률을 통하여 사업자를 규제하는 방법이다(행정규제). 예컨대, 특정한 거래유형의 사업자에 대하여 행정부에 등록이나 신고를 의무화함으로써 사업자에게 행정법규의 준수를 간접적으로 강제한다는지, 특정한 행위유형을 금지하고 이를 어긴 사업자에게 일정한 행정상의 제재(과태료, 과징금, 시정조치 등)를 가하는 방법과 같다. 행정규제에서 더 나아가 일정한 행위유형에 대하여 형사적인 제재를 덧붙이는 방법도 있다(형사규제). 이러한 형태의 행정규제(내지 형사규제)는 우리나라의 소비자정책에서 사실은 가장 일반화되고 발달되어 있는 형태의 규제방법이다. 대표적인 소비자법으로 분류되는 할부거래법, 방문판매법, 전자상거래소비자보호법, 약관규제법, 표시광고공정화법 등도 私法的인 규율내용(철회권, 소비자에게 불리한 계약의 무효화 등)을 포함하고 있으나, 사실은 공정위에 의한 행정적 제재를 통하여 사업자를 규제하고자 하는 법률로서의 성격이 강하다.

70) 공정위 홈페이지의 표현이다.

셋째는, 사업자 또는 그 단체가 자율적으로 소비자보호를 실천함으로써 소비자신뢰를 획득하고 이윤추구에 연결(win-win)하고자 하는 규제 방법이다(자율규제). 현재 우리나라에서는 일부 대기업에 의한 소비자상담실의 운영이나 민원처리 등을 제외하고는 자율규제가 전체적으로 미흡한 수준에 있다고 생각한다. 이와 같은 자율규제는 사업자 스스로 소비자보호를 실현하고자 하는 것이므로 행정규제나 민사규제가 발동하기 전에 스스로 만든 행위규범(code of conduct 등) 내지 소위 소프트 로(soft law)⁷¹⁾가 중요한 기능을 발휘하게 되나, 분쟁이 발생한 경우에 해결의 기준이 되는 것은 궁극적으로는 분쟁의 대상이 되는 개별 거래과정의 제 영역에서의 민사적인 법리들이다. 따라서 민사법리가 확립되어 있다면 소비자의 사법적 권리의 유무 판단이 쉽게 이루어질 수 있고, 사업자 스스로 소비자를 보호하고자 하는 일정한 행위기준이 사전에 제시될 수도 있다. 민사적인 법리의 정비는 자율규제의 국면에서도 중요한 역할을 담당하게 되는 것이다.

민사규제, 행정규제, 자율규제의 방법은 소비자정책을 위한 세 개의 규제축이다. 물론 소비자문제의 제 영역에서 이들 중 개별적으로 우선시되어야 할 규제수단은 존재하지만(예컨대 소비자안전에서는 행정규제가 중요시된다), 전체적으로 상호보완적으로 기능함으로써 비로소 소비자주권의 확립 내지 소비자후생의 증대이라는 커다란 정책목표가 제대로 실현될 수 있다. 이 중에 어느 하나라도 결락되거나 부족함이 있다면 사회전체적인 규제비용의 증가를 가져오게 될 것이다. 전술한 바와 같이 우리나라는 이 중에서 사업자를 규제하기 위한 방법으로서 전통적으로 행정규제가 차지하는 비중이 대단히 높았다. 우리나라에서 소비자법은 곧 소비자행정법(공법)을 의미한다고 해도 과언이 아니다(제2의 물결까지).⁷²⁾ 민사규제나 자율규제의 시점은 최근에 변화의 움직임이 있을 뿐 지금까지는 결락되어 있었다. 소비자기본법의 목적의 변경은 이러한 점에 대한 문제제기로서 받아들여져야 할 것이다.

71) 소프트 로에 대한 논고는 많지는 않다. 우선 배경운, “소프트 로(Soft Law) 연구동향-도쿄대학의 COE프로그램을 중심으로-”, 법학논집 13권 1호(2008), 239면 이하를 참조.

72) 이것은 각 법과대학이나 로스쿨의 소비자법 커리큘럼에서 잘 나타난다. 소비자법의 담당자는 대부분의 경우 경제법 연구자이다(과목명은 ‘소비자보호법’이 주류).

(4) 향후의 과제—소비자사법의 확충

소비자의 사법적 권리를 보장하여 소비자주권을 실현하기 위해서는 소비자사법을 정비하여야 하는바, 그것은 다음과 같은 단계에 따라 진행하여야 할 것으로 생각한다.

1) 1단계

먼저 기존의 소비자사법을 검토하여 사법으로서 불충분하거나 불명확한 부분을 보충하는 단계이다. 예컨대, 전술한 정보제공의무에 관한 규정을 사법적인 효과를 갖는 규정으로 정비하는 것, 철회권의 이종구조⁷³⁾를 장래적으로 해소하는 것 등이다.

2) 2단계

다음으로 현행법으로는 대응이 곤란한 영역에서의 소비자의 권리의 확충을 모색하는 단계이다. 현 단계에서는 계약체결과정의 적정화를 위한 규범의 정비를 생각할 수 있다. 예컨대 부당한 표시광고에 의하여 의사표시가 이루어진 경우 취소권을 인정하는 것(부실표시), 소비자의 개별적 상황(중속, 곤궁, 무경험, 무사려 등)을 이용한 계약체결에 대하여 취소권을 인정하는 것(상황의 남용), 단정적 판단을 제공함으로써 계약체결이 이루어진 경우 취소권을 인정하는 것 등이 그것이다.

3) 3단계

소비자사법을 최종적으로 민법전으로 편입하거나, 소비자법 전체의 소비자법전으로의 통합을 모색하는 단계이다.

73) 7일이나 14일 이내에 행사할 수 있는 일반적인 철회권 외에 특별하게 인정되는 철회권 규정이 있다. 즉, ①재화등의 내용이 표시·광고의 내용과 다르거나, ②계약내용과 다르게 이행된 경우에 당해 재화등을 공급 받은 날부터 3월 이내, 그 사실을 안 날 또는 알 수 있었던 날부터 30일 이내에 철회권을 행사할 수 있다(방판법8조3항, 동17조1항, 전소법17조3항). ①은 부실표시문제에 대한 대응으로 흡수되어야 하고, ②는 채무불이행에 의한 계약해제권의 발생을 방해하지 않는 선에서 인정되어야 할 것이다.

7. 결론-제3의 물결을 위하여

구 소비자보호법을 소비자기본법으로 개정된 것의 실질적 의미는 소비자주권 내지 소비자의 사법적 권리의 실현을 위한 소비자사법의 정비에서 찾아야 한다. 그것은 “행정규제 중심의 소비자법”에서 “민사규제 중심의 소비자법”으로의 전환을 의미한다. 물론 여기서의 ‘전환’이란 행정규제의 큰 틀을 유지·개선하면서 민사규제를 확충하는 것을 의미한다. 소비자의 사법적 권리(민사규제)가 보장될 경우 소비자는 시장에서 스스로 자주적으로 판단하여 자신의 권리를 실현하게 되고(소비자주권), 이러한 상태가 반복되면 소비자후생의 극대화로 연결된다. 이와 같은 전제조건이 충족될 경우에 비로소 소비자기본법은 소비자법의 제3의 물결로 인정받을 수 있다.

토 권

