

소비자기본법 제정 40주년 기념 학술심포지엄

소비자정책의 현재와 미래

일시: 2020. 9. 4.(금) 13:30~18:00
온라인 실시간 중계(유튜브)

2020. 9. 4.

공동주최



공정거래위원회



한국소비자원



한국소비자단체협의회

한국소비자법학회

Program

13:30~14:00	<p>개 회</p> <p>개 회 사 - 조성욱 공정거래위원장</p> <p>축 사 - 이희숙 한국소비자원장, 주경순 한국소비자단체협의회회장, 이병준 한국소비자법학회장</p>
14:00~15:30	<p>제1부 소비자기본법과 소비자정책의 성과와 과제</p> <p>좌 장 : 여성성 민간위원장 (소비자정책위원회)</p> <p>제1주제 소비자기본법 40주년 개관 및 디지털시대 소비자정책 추진방향 - 전성복 소비자정책과장 (공정거래위원회)</p> <p>제2주제 소비자기본권 보장을 위한 소비자기본법의 과제 - 고희석 선문대 교수 (한국소비자법학회)</p> <p>토 론 김주원 사무처장 (한국여성소비자연합), 김세준 교수 (경기대), 배순영 정책연구실장 (한국소비자원)</p>
15:30~15:50	휴식(coffee break)
15:50~17:50	<p>제2부 소비자기본법의 진단 및 향후 방향</p> <p>좌 장 : 송상민 소비자정책국장 (공정거래위원회)</p> <p>제3주제 소비자가 바라본 소비자기본법의 문제점과 개선방향 - 백대용 회장 (소비자시민모임)</p> <p>제4주제 소비자권의 증진시책의 효과적 추진과 소비자기본법의 발전 방향 - 송민수 법제연구팀장 (한국소비자원)</p> <p>제5주제 행동경제학상의 소비자 상과 소비자기본법 - 서종희 건국대 교수 (한국소비자법학회)</p> <p>토 론 황원재 교수 (계명대), 변웅재 위원장 (자율분쟁조정위원회), 권재익 수석전문위원 (기업소비자전문가협회), 이태휘 소비자안전정보과장 (공정거래위원회)</p>
17:50~18:00	폐 회

Contents

1부

- 발표 1 1
 소비자기본법 40주년 개관 및 디지털시대 소비자정책 추진방향
 – 전성복 소비자정책과장 (공정거래위원회)

- 발표 2 19
 소비자기본권 보장을 위한 소비자기본법의 과제
 – 고흥석 선문대 교수 (한국소비자법학회)

- ▶ 토론 1 63
 – 김주원 사무처장 (한국여성소비자연합)

- ▶ 토론 2 77
 – 김세준 교수 (경기대학교)

- ▶ 토론 3 83
 – 배순영 정책연구실장 (한국소비자원)

Contents

2부

■ 발표 1	91
소비자가 바라본 소비자기본법의 문제점과 개선방향	
- 백대용 회장 (소비자시민모임)	
■ 발표 2	107
소비자권의 증진시책의 효과적 추진과 소비자기본법의 발전 방향	
- 송민수 법제연구팀장 (한국소비자원)	
■ 발표 3	127
행동경제학상의 소비자 상과 소비자기본법	
- 서종희 건국대 교수 (한국소비자법학회)	
▶ 토론 1	129
- 황원재 교수 (계명대대학교)	
▶ 토론 2	135
- 변웅재 위원장 (자율분쟁조정위원회)	
▶ 토론 3	143
- 권재익 수석전문위원 (기업소비자전문가협회)	
▶ 토론 4	151
- 이태휘 소비자안전정보과장 (공정거래위원회)	



발표 ①

1부

소비자기본법 40주년 개관 및 디지털시대 소비자정책 추진방향

전 성 복 소비자정책과장 ●●●●●●
(공정거래위원회)

소비자기본법 40주년 기념

소비자기본법 40년 개관 및 디지털시대 소비자정책 추진방향

공정거래위원회 전성복 과장

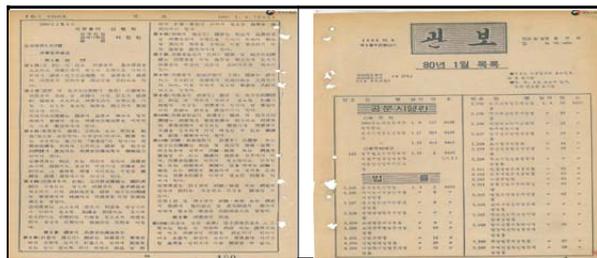
발표순서

1. 소비자기본법과 소비자정책의 발전
2. 공정위 소비자정책의 발자취
3. 소비자정책 환경의 변화와 공정위의 대응
4. 디지털시대 소비자정책의 추진방향

소비자기본법과 소비자정책의 발전

소비자보호법에서 소비자기본법까지

- ❖ 소비자보호를 위한 기본법을 제정해야 한다는 사회적 요청에 따라
1980.1.4. 「소비자보호법」 제정*



- ✓ 1968.11.25. 신진자동차 폭리문제를 계기로 「소비자보호요강」이 제정된 이래, 소비자단체를 중심으로 한 소비자보호법 제정 요청이 정부의 입법 노력과 함께 결실
- ✓ 제정법은 정부, 사업자, 소비자의 역할 등을 규정하여 헌정사상 최초로 헌법조문에 소비자보호운동이 포함되어 소비자권리의 헌법적 근거를 마련하는 데 영향(1980.12월)

소비자보호법에서 소비자기본법까지

- ❖ 1986년에는 소비자 의식수준 향상에 따른 행정수요 급증으로 선언적 규정의 실효성을 제고하고 법체계를 정비
- ✓ 소비자 7대 권리가 선언되고 소비자권익증진시책 추진기관으로서 한국소비자보호원의 설립근거가 마련
- ✓ 「약관의 규제에 관한 법률」(1986년)과 「방문판매 등에 관한 법률」, 「할부거래에 관한 법률」(1991년) 등 관련 개별법들 제정
- ❖ 1996년에는 강제 리콜제도 도입, 소비자단체에 소비자피해구제와 관련한 합의·권고 기능을 부여하도록 개정
- ✓ 공정거래위원회 내 소비자보호국 신설
- ✓ 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」(1999년), 「전자상거래 등에서의 소비자 보호에 관한 법률」(2002년) 등 소비자보호를 위한 개별법 제정 확대
- ❖ 2007년에는 소비자를 보호의 대상이 아닌 권익의 주체*로 인식하여 중장기 소비자정책의 수립, 소비자안전·교육의 강화를 통해 소비자권익을 증진하고 소비자주권을 강화하기 위해 「소비자기본법」으로 전면 개정
- ✓ 공정위가 개별 소비자 관련법에 따른 소비자권익 침해행위의 감시·시정 주체로서의 권한보유와 함께 소비자정책의 종합·조정·시행주체가 됨

공정위 소비자정책의 발자취

공정위로 이관 : 보호에서 권익의 주체로

❖ 소비자주권 실현을 위한 시장환경 조성에 역점

* (Consumer Sovereignty)



- ① 소비자보호법의 전면 개정으로 소비자기본법 제정
 - ✓ 법률 명칭의 변경(보호법→기본법), 소비자의 권리 이외에 '합리적 소비행위를 해야 할 소비자의 책무'를 명시, 단체소송과 집단분쟁조정제도 도입
- ② 경쟁정책과 소비자정책의 연계 추진 제도적 기반 마련
 - ✓ 공급측면에서 창의적인 기업 활동이 조장될 수 있는 공정경쟁환경 조성
 - ✓ 수요 측면에서 소비자가 합리적인 구매선택을 할 수 있는 거래기반과 역량강화
 - ✓ 경쟁을 통해 생산성 향상에 성공한 기업이 소비자의 선택을 받고, 다른 기업에 경쟁압력으로 작용, 기업의 기술혁신, 소비자 후생증대를 가져오는 선순환 구조
- ③ 공정위의 소비자정책 담당기능 강화, 소비자정책 기본계획 수립
 - ✓ 품목별로 소관부처에 의해 분산 수행되었던 각 분야 소비자정책(안전, 정보제공 교육, 피해구제 등)을 공정위가 총괄수행(기존에는 소비자거래만 담당)
 - ✓ 중장기적 관점에서 일관성 있는 본계획 및 종합 시행계획수립('08~)

2007년 이후 소비자정책의 성과

❖ 소비자정책위원회의 위상 강화

- ① 범부처 소비자정책 추진체계 개편 및 총리 격상으로 소비자정책 컨트롤타워 완성
 - ✓ 2007년 소비자기본법 개정으로 공정위 의 소비자정책에 대한 주무 기능 부여
 - ✓ 2008년 소정위 운영권한, 소비자기본법, 제조물책임법, 생협법 소관부처 이관
 - ✓ 소비자정책 기본계획과 이에 근거한 종합시행계획을 수립
- ② 소비자지향성 평가사업의 추진 및 정착
 - ✓ 소비자의 기본적 권리를 제한할 우려가 있는 법령 등을 발굴하여 개선을 권고함으로써, 소비자의 권익 증진 및 안전 강화에 기여하여 옴
 - ✓ 정부정책을 소비자관점에서 평가, 공급자 중심의 정부 규제로 소비자후생이 침해된 분야에 대한 개선작업을 진행한 결과 각 부처의 소비자지향적 정책에 대한 인식 개선
 - ✓ 국민 참여 아이디어 발굴 대표적 성과: (예) 스마트폰 품질보증기간 1년에서 2년으로 연장, LED 마스크에 대한 안전기준 마련 권고 등
 - ✓ 기타 어린이집 급식 원산지 표시대상 확대, 항공기 이륙 지연에 따른 소비자 피해구제 강화, 환자의 자기 진료기록에 대한 접근성 강화 섬유제품 알러지성 염료 등 제품 안전기준 마련 등

2007년 이후 소비자정책의 성과

❖ 소비자정책위원회의 위상 강화

③ 소비자정책 종합시행계획 추진실적 평가제도 시행

* 「 」 25 13

- ✓ 연도별 소비자정책 시행계획 추진실적을 평가하여 우수 집행사례를 발굴·확산, 소비자정책의 질적 수준 및 정책추진기관의 책임성 제고
- ✓ 중앙 및 광역지자체가 소비자정책기본계획에 따라 수립하여 추진한 연도별 종합시행계획의 추진실적을 대상으로 평가
- ✓ 중앙부처 및 지자체의 소비자정책에 대한 인식을 제고하고, 시행계획을 보다 효율적으로 추진할 수 있는 수단으로 소정위의 위상 강화에 기여
- ✓ **2017년, 2018년** 2년간 시범 평가를 거쳐 **2019년, 2020년** 제4차 기본계획의 1,2차년 추진실적을 정식 평가
- ✓ 피평가기관에 세부 평가 결과가 반영된 보고서 환류, 언론을 통한 우수 과제 중심의 사례 홍보, 지자체 '매우 우수'과제 시상('19.12.3., 소비자의 날)

2007년 이후 소비자정책의 성과

❖ 소비자정보제공 및 역량 강화

① 행복드림 열린소비자포털 구축을 통한 소비자정보제공의 고도화

*

- ✓ 소비자의 합리적 선택에 필요한 상품·서비스에 대한 각종 정보 및 소비자 피해 예방·구제와 관련한 정보제공을 위해 행복드림 열린소비자포털을 구축·운영('18.5.1.~)
- * 12
- ✓ 가격 및 품질 비교 정보 및 유통채널별, 단계별 가격정보 제공사업의 지속적인 제공의 확대, 체계화 및 타 기관과의 연계로 점차 고도화
 - ✓ 현재 24개 부처·기관과 연계하여 리콜·이력·인증·상품·비교정보 등 35개 종류의 총 678만개 정보를 소비자에게 제공
 - ✓ 특히 올해는 산후조리원, 어린이집·유치원 등 보육기관 관련 정보 등 실생활과 밀접한 소비 정보를 지속적으로 발굴하여 제공 노력
 - ✓ 소비자원의 국제거래소비자포털을 연계하여 해외직구나 해외 여행서비스 관련 이용가이드, 피해 예방정보·상담서비스를 제공

2007년 이후 소비자정책의 성과

❖ 소비자정보제공 및 역량 강화

- ② 체계적 효과적인 소비자교육의 추진
 - ✓ 소비자들이 스스로 소비생활에서 발생할 수 있는 피해를 예방하고, 피해를 입었을 때 신속하게 구제받을 수 있는 역량 및 합리적 소비생활에 필요한 역량 향상에 목적이 있음
 - ✓ 문서 위주 교재 이외에 동영상 교재 등을 활용하여 입체적 교육 실시
 - ✓ 효과적이고 체계적인 교육 추진을 위해 한국소비자원의 경우 교육콘텐츠 개발 및 강사 양성, 외부 기관의 소비자교육 지원 등에 주력하고, 공정위는 대상별 교육 실시 등 역할 분담
 - ✓ 공정위의 경우 예산상의 제약을 감안하여 상대적으로 교육 필요성이 큰 집단을 대상으로 우선적으로 교육을 실시
 - 결혼이민자·장애인·저소득층·북한이탈주민(성인 및 청소년) 등 취약계층 대상별 소비자 교육을 실시

2007년 이후 소비자정책의 성과

❖ 소비자 안전

- *
 - ① 리콜정보의 통합 제공
 - ✓ 공정위는 제품 결함으로 소비자의 생명·신체·재산에 위해발생이 우려되는 경우 소관부처에 리콜요청을 할 수 있는 등 리콜제도의 총괄부처로서 기능
 - ✓ 소비자 피해 예방을 위해 매년 각 중앙행정기관 및 지자체, 소비자원으로부터 식품, 공산품, 의약품, 자동차 등의 **리콜실적**을 제출받아 **분석·발표**
 - *
 - ✓ 행복드림 열린소비자포털을 통해 국내 최초로 안전에 대한 정보를 통합하는 범정부 차원의 리콜정보 제공 사이트를 구축
 - ✓ 특히, 올해는 행복드림에 코로나-19 관련 종합 대응코너를 마련하고, 빅데이터 분석을 통한 소비자 피해주의 품목 정보를 생산하여 주요 포털카페, 지자체 등을 통해 확산시켰으며 공산품, 식품, 의약품 등의 해외 통합 리콜정보를 추가 제공

2007년 이후 소비자정책의 성과

❖ 소비자안전

- ② 소비자안전센터의 소비자위해감시시스템(CISS)와 공정위 업무의 유기적 연계
 - ✓ 한국소비자원은 소비자상담센터(1372), 병원·소방서 등에서 각종 위해정보를 수집하여 이를 관련기관에 공유하고 있으며, 위해요소가 발견된 경우 해당 사업자에게 시정을 권고 * 52
 - ✓ 공정위는 '위해정보제출기관 지정·운영 고시'를 운영 중이고, 소비자안전센터와 협조하여 각종 위해정보를 수집하고 이를 분석하여 관련 사업자나 관계기관에 각종 제도개선건의를 하거나, 정보를 제공
- ③ 해외위해제품 실무협의체 구성
 - ✓ 해외 직구 등을 통해 유입되는 위해제품을 차단하여 국내 소비자를 보호하는 한편, 해외 안전기준은 있으나 국내 안전기준이 미비되어 있는 새로운 상품과 관련하여 관계부처 제도개선을 추진

2007년 이후 소비자정책의 성과

❖ 소비자 피해구제수단 확충 및 지원 강화

- ① 효율적인 피해구제를 위한 사법제도 정비
 - ✓ 소비자 스스로 민사적 수단을 통해 권익실현을 할 수 있는 소송 및 ADR 등의 사법제도 확대로 공정위뿐만 아니라 민간의 자율적인 피해구제기관, 소비자원 등의 공공기관, 지자체, 법원 등이 소비자 피해구제 기능을 분담
 - 1372 소비자상담센터, 소송지원 사업등으로 분쟁해결제도 활용 지원
 - ✓ 2007년 소비자기본법 제정으로 소비자단체소송과 집단분쟁조정제도 도입 등 소비자 권익 강화를 위한 민사구제 수단 강화
 - '18년 법개정으로 분쟁조정 개시시한을 60일로 규정하여 신속한 분쟁해결 도모
 - ✓ 현재 집단소송법 도입, 소비자단체소송 활성화를 위한 법개정 추진 중이며, 제조물책임법에 징벌적 손해배상 도입(3배 배상) 시행 중
- ② 소비자분쟁해결기준 개정
 - ✓ 소비자와 사업자 간 원활한 분쟁해결 지원을 위해 소비자단체 및 사업자 단체의 의견을 수렴해서 국민생활 밀접분야의 분쟁해결기준 수립
 - ✓ 대표적인 성과로 스마트폰, 태블릿 등 품질보증기간 및 부품보유기간 명시, 철도여객보상 및 환불기준 개선 등

그간 소비자정책에 대한 평가(한계)

- ❖ 소비자정책위원회의 실질적인 컨트롤타워로서의 기능 활성화
 - ✓ 강화된 위상에 걸맞는 실무 조직 미흡한 상황으로, 전부처 및 지자체의 소비 자업무의 기획 및 총괄 기능 활성화를 뒷받침할 인적 물적 자원 확충필요
 - ✓ 소비자정책 종합시행계획 추진실적 평가 제도 시행으로 연도별 시행계획의 적절성 및 성과평가가 이루어지고 있으나, 평가결과의 수용도와 평가결과 환 류를 통한 개선효과가 가시화되도록 제도 및 운영상의 정비 필요
- ❖ 소비자정책의 효율적 추진을 위한 협력 메커니즘
 - ✓ (민-관) 정부 주도의 소비자정책만으로는 변화무쌍한 소비자문제에 대한 신속하고 탄력적인 대처에 일정 부분 한계
 - CCM, 특수분야 공제조합 등을 통한 기업과의 협력은 이루어지고 있으나 정부 정책을 보완하는 민간 차원의 다양한 소비자권익증진 사업이 활성화 되고 안정적으로 지속될 필요
 - ✓ (중앙-지방) 지방 소비자권익 증진을 위한 종합적인 방안 마련이 필요
 - 현행 보조금 지급, 소비생활센터 운영지침 마련, 공동워크숍 개최 등의 노 력 이외에 지자체간 우수사례 공유, 지방소비자행정의 업무 표준화, 전국 적 공통 소비자문제에 대한 통일적 대응 방안 마련 필요

그간 소비자정책에 대한 평가(한계)

- ❖ 소비자정책 영역별 평가
 - ✓ (소비자 피해구제) 신규 소비자이슈의 다양성, 광범위성에 따라 소비자 민원 및 상담 수요에 대한 적절한 대응 역량을 제고할 필요
 - 공공영역의 민원은 법집행과 정책 수립의 단서 제공으로 기능하게 하여 효율 적인 업무 환경 조성이 중요하므로, 빅데이터, AI 기술 활용 등으로 민원 대응 능력을 제고할 필요
 - 또한 제재 위주의 법 집행에서 사업자 자율적인 감시와 시정 문화 확산 필요
 - ✓ (소비자 정보제공) 행복드림 등 정보제공 매체와 네트워크 확충에 걸맞는 콘텐츠 생산에 보다 주력할 필요
 - 특히, 공공성과 전문성으로 국민 신뢰를 확보한 비교정보 사업의 경우 예 산 등의 제약으로 보다 많은 품목에 대한 지속적인 비교정보 생산에 한계
 - ✓ (소비자교육) 취약 계층에 대한 교육이 양적으로 충분하지 않으며, 전국민 에 대한 세대별 분야별로 발생하는 교육수요에 체계적으로 대응할 필요
 - 교육과정 및 대상별 소비자교육 현황 분석 후 전국민 대상의 중복과 사각 지대 없는 교육계획의 수립 및 추진이 필요

소비자정책 환경의 변화와 공정위의 대응

소비자정책환경의 변화

❖ 4차 산업혁명에 따른 소비환경의 변화

사업자

- 신규 플랫폼 서비스 성장 (예) OTT, 동영상 공유, 디지털컨텐츠 거래중개업 등
- IT 기술 융합 4차 산업제품 등장 (예) 스마트TV, 드론, 자율주행차 등

↑ 거래 ↓

- SNS 판매/마케팅 확대 ※ Social Influencer (인스타그램, 페이스북 등)
- 해외직구 확대 ※ 해외직구 금액(조원): (17)22 → (19)3.6 (63.6% 증가)
- 온라인 거래비중 확대 ※ 주요 유통업체 온라인 비중: (19.5월)41.1% → (20.5월)45.9%

소비자

- 스마트 컨슈머 ※ 언제, 어디서든 온라인 정보검색을 활용하여 합리적으로 구매하는 소비자
- 정보격차 심화 ※ 디지털정보화 접근수준: 장노년층 < 농어민 < 장애인 < 저소득층 < 일반인

소비자정책환경의 변화

- ❖ 코로나 19는 기술환경 변화와 더불어 기존 소비환경 변화를 가속화
 - ✓ 언택트 소비 확대로 비대면·온라인거래 확산 추세가 가속화
 - 동시에 마스크 구매대란 등 온라인플랫폼을 통한 구매의 불완전성 표출로 플랫폼사업자의 책임문제 대두
 - ✓ 국외여행, 예식, 숙박, 항공 분야 등에서 감염병에 따른 위약금 문제에 관한 민원이 급증함에 따라 분쟁해결기준 마련에 대한 대외적 요구 증대
 - 다만, 코로나19에 따른 기업피해가 확산됨에 따라 소비자문제 제기 및 해결점 모색에 있어 사업자와 소비자간 공정하고 균형 있는 시각이 필요
 - ✓ 소비자들의 불안심리를 악용하여 검증되지 않은 효과로 소비자를 유인하는 부당광고(예: 공기청정기, 가습기 등)가 증가하는 등 인포데믹 현상 급증
 - 건강·안전에 대한 관심 증대
 - 안전 및 피해예방 정보를 적시에 제공하는 한편, 사업자의 자율적인 피해예방 활동 및 자율적인 규제 및 시정메커니즘 마련 필요성 증대

소비자정책환경의 변화와 공정위의 대응

- ❖ 불공정행위 감시 및 시정뿐만 아니라, 소비자정책영역별 대응체계 확립



디지털 시대 소비자정책의 방향

온라인 비대면 거래환경에서의 소비자 보호

❖ ICT 분야 경쟁 및 소비자 보호 이슈에 선제적 대응

- ✓ 신유형 기술이 소비자 개인정보 권리에 미치는 영향을 검토할 필요성 증대
- 제5차 소비자정책 기본계획 수립을 통해 각 부처의 데이터 경제 활성화 정책 수립 시 소비자 보호 방안을 강구하게 하고 구체적인 계획을 도출
- 공정위 내부 ICT 정책분과 TF, 관계부처 합동 'AI 미래사회 법제정비단' 참여를 통해 데이터 경제 관련 법집행 및 법제정비 논의과정에서 소비자 보호 방안 강구
- ✓ 새로운 환경에서의 소비자역량강화를 위한 전국민 소비자교육 계획 수립
- 코로나19 사태가 환기한 소비자교육에 대한 정책적 관심은 소비자교육 기회의 장이 될 것으로 기대
- * 건강, 안전문제에 대한 국민적 관심 증대, 인구특성적 변화 및 새로운 거래방식 증가에 따른 맞춤형 소비자역량강화 필요성에 대한 공감대 확산
- 뉴딜정책과 관련, 학교의 온라인 오프라인 융합학습 환경 조성 및 온라인교육 플랫폼 등 하드웨어 측면의 교육환경이 조성된바, 교육 콘텐츠 개발에 주력
- * 교육부는 원격교육기본법 제정 예정

온라인 비대면 거래환경에서의 소비자 보호

❖ 플랫폼 분야 소비자 보호를 위한 제도 정비

- ✓ 플랫폼이 중개기능을 넘어 청약접수, 대금수령, 결제, 배송까지 거래의 전과정에 직접 관여하면서 정보유통과 소비자거래의 통로와 기반이 되는 상황
- 플랫폼 거래는 판매자-소비자의 단면적 이해관계를 판매업체, 플랫폼, 전자결제 업체, 배송업체, 소비자등이 연계된 다면관계로 확장
- 온라인-오프라인의 연계, 비금전 거래 보편화로 소비자가 광고 및 다양한 마케팅 활동에 노출되는 등 다양한 형태의 거래방식에 적용되는 새로운 규제체제 필요
- ✓ 현행 전자상거래법은 전통적인 통신판매 방식을 기초로 하고 있어, 시장변화를 반영하지 못하며, 관련된 사업자들의 책임과 의무를 제대로 규율할 수 없는 한계
- 플랫폼이 실제 거래에 직접 개입함에도, 통신판매중개업자에 해당하여 소비자에게 계약당사자가 아님을 고지하면 거래 과정에서 발생한 손해에 대한 책임 제외
- SNS 거래, 중고거래 플랫폼 등을 통한 개인간 거래과정에서 소비자피해가 빈발하고 있으나 플랫폼사업자의 책임은 불충분

온라인 비대면 거래환경에서의 소비자 보호

❖ 플랫폼 사업자의 책임 강화 등 전자상거래법 개정 방향

- ✓ 플랫폼 사업자의 책임을 강화하고 소비자 피해예방 및 구제에도 적극적인 역할을 담당하도록 전자상거래사업자의 책임과 의무를 부과하는 기준을 재정비
- 플랫폼 사업자의 면책범위 제한, 사이버몰 내 소비자 위해방지 조치 의무, 판매업자의 전상법상 의무이행 시스템 구축 등
- ✓ 공정위의 임시중지명령 제도의 활용도를 높여 온라인거래에서 발생하는 소비자의 피해 확대를 신속하게 억제
- 적용 요건을 완화하고 임시중지의 범위를 확대

소비자정책 추진을 위한 거버넌스 확립

❖ 소비자권익증진 재단 설립(민간 자율의 협력체제 확립)

- ✓ 온라인·디지털 기술 발달, 노령화, 1인가구 증가, 언택트 소비, 해외직구의 증가, 보건·안전에 대한 관심 증대 등 신소비자이슈의 다양화로 정부정책을 보완하는 민간 차원의 다양한 소비자권익 증진 사업이 더욱 활성화될 필요
- ✓ 19대 국회에서부터 추진된 소비자권익증진 사업을 위한 안정적 재원마련의 필요성에 대하여는 공감대가 어느 정도 형성
- 현재 공정위는 공공성과 재정건정성 확보를 위해 법안을 보완 중이며, 21대 국회에 상정될 경우 활발한 논의를 통한 법 통과 가능성
- ✓ 소비자권익증진재단 설립으로 민간의 다양한 소비자역량강화 사업이 활성화되고 국민 체감도 높은 현장밀착형 소비자권익증진사업이 안정적으로 수행될 것으로 기대.
- 특히 최근 정보 및 역량 비대칭성이 더욱 두드러지는 소외계층의 역량강화, 지방 소비자 권익보호 등 정부시책만으로 충분히 지원할 수 없었던 분야에 대한 균형감 있는 지원이 가능해질 것

소비자정책 추진을 위한 거버넌스 확립

❖ 기업의 소비자중심경영문화 확산(민관 협력체제 확립)

- ✓ 기업의 소비자중심경영 촉진을 위한 제도적 지원 강화
- CCM 인증제도의 신뢰성과 공정성 강화(심사기준 개정 및 취소기준 제정 등)
- 중소기업에 대한 소비자친화적 경영지원 사업(한국소비자원)
- ✓ 기업의 자발적인 피해구제, 자진시정 여건 조성
- 산업분야별 안전문제 사전 감지 및 피해확산 방지조치 마련을 위해 자율규제 기반의 사업자 정례협의체 활동을 강화하여 사전예방적 소비자안전망 구축
- 자율적인 분쟁조정 문화 확산을 위한 제도개선 및 유인 제고
- ✓ 신속한 시장질서 회복을 위해 동의를결제도를 적극 활용
- ICT 분야 중심으로 동의를결제도 활용 활성화

소비자정책 추진을 위한 거버넌스 확립

❖ 공정위 내부 거버넌스 효율화

- ✓ 소비자이슈의 선제적, 다각적인 대응을 위해 경쟁법 집행부서와의 협력 강화
- 소비자관련법 및 경쟁법 관련 직권조사 수립 시 협조
- *
- 소비자에 미치는 영향이 큰 기업결합에 대해 소비자정책국의 의견 반영
- 사업자 간 경쟁제한 가능성이 있는 소비자정책 추진 시 경쟁법 집행부서와 협의
- ✓ 소비자정책국 내 집행법률간의 정합성 제고 및 부서간 협력 강화

디지털 신기술을 활용한 소비자 보호 방안

❖ 빅데이터를 활용한 소비자이슈의 선제적 대응 및 업무효율화 노력

- ✓ 소비자 빅데이터로부터 위원회 대응이 필요한 **소비자 이슈를 조기에 탐지**하고 **선제 대응**하는 용도로 **활용을 강화**할 필요
- **(사건처리)** 소비자정책뿐만 아니라 위원회 전반의 직권조사의 단서, 신고의 타당성 검증, 자진시정 유도, 간접증거 자료 등으로 활용하여 소비자후생 제고
- **(정책수립)** 정책의 타당성이나 효과성을 검증하는 근거자료로 활용, 타부처에 대한 소비자지향적·경쟁촉진적 제도개선 사항 발굴 등에 활용





발표 2

1부

소비자기본권 보장을 위한 소비자기본법의 과제

고형석 선문대학교 교수 ●●●●●
(한국소비자법학회)

소비자기본권 보장을 위한 소비자기본법의 과제

고형석 교수(선문대학교)

I. 서 론

헌법상 평등은 형식적 평등이 아닌 실질적 평등이며, 각자가 가지고 있는 차이점을 고려하여 그에 상응하는 대우를 통해 대등한 지위를 가질 수 있도록 하는 것이다. 이러한 실질적 평등이 구현되어야 하는 분야 중 하나가 소비자와 사업자간의 시장이다. 즉, 사업자는 소비자와 비교하여 경제력, 조직 및 정보 등의 면에서 우월적 지위를 가지고 있기 때문에 양자의 관계에서 실질적 평등이 실현되기 위해서는 상대적 약자인 소비자를 보호하는 것이 필요하다. 이에 따라 1980년에 개정된 헌법에서는 소비자보호운동을 명시하였으며, 동년에 舊 소비자보호법(현 소비자기본법)이 제정되었다.¹⁾ 이후 약관의 규제에 관한 법률(1986년), 할부거래에 관한 법률 및 방문판매 등에 관한 법률(1991년), 표시광고의 공정화에 관한 법률(1999년), 제조물책임법(1999년), 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률(2002년) 및 금융소비자보호법(2020년) 등이 제정되어 현재의 소비자보호법 체계를 구축하고 있다. 이러한 소비자보호법의 체계 기초는 1980년에 제정된 소비자기본법이라고 할 수 있다. 즉, 소비자기본법은 소비자보호에 관한 법에 있어 사실상 불모지였던 우리나라에 소비자보호법이라는 법 분야가 형성될 수 있는 토대를 마련하였다.

이로부터 40년이 지난 현재 소비자보호법의 체계는 형식적인 측면에서 세계 어느 나라보다 우수하다고 평가할 수 있다. 그렇다고 한다면 실질적인 측면에서도 이와 동일하게 평가할 수 있는가의 문제가 제기된다. 물론 소비자기본법의 제정 이후 다양한 분야에서 소비자를 보호하기 위한 다수의 법이 제정되었기에 그 양에 있어서는 비약적인 발전을 이룩하였다. 그렇다고 하더라도 소비자권리의 보장이라는 소비자보호법의 입법목적은 충실하게 달성할 수 있도록 내용적 정합성을 갖추고 있는가의 문제는 다른 문제이다. 특히, 소비자권리의 보장은 국가경쟁력 강화에 있어 중요정책으로 자리잡고 있으며, 현재만의 문제가 아닌 시장이 존재하는 한 지속되어야 할 국가정책과제이다. 따라서 40년이라는 역사를 가진 소비자기본법이 소비자권리보장이라는 목적을 달성하기 위해 충실하고, 적절하게 그 내용을 구성하고 있는 것인가에 대한 평가를 진행할 필요가 있다. 특히, 소비환경이 아날로그 경제시대에서 디지털 경제시대로 급속히 전환되고 있는 점을 고려하여 소비자기본법이 시대환경의 변화를 능동적으로 수용하여 미래지향적으로 소비자권익보호를 추진할 수 있는 체계 및 내용을 담고 있는가를 평가하는 것은 그 의미가 크다고 할 것이다.

이를 평가함에 있어 소비자기본법의 지위에 대한 평가와 소비자권리에 관한 소비자기본법의 내용에 대한 평가로 구분하여 진행한다. 전자에 대해서는 헌법과 소비자기본법과의 관계를 비롯하여 소비자기본법으로의 개정근거였던 소비자정책 패러다임의 전환에 대해 평가를 진행하고자 한다. 또한 소비자기본법의 기본법성, 소비자기본법과 개별 소비자보호법들간의 관계를 분석하여 소비자기본법이 소비자에 관한 기본법에 해당하는지에 대해 검토한다. 후

1) 소비자문제에 대한 국가차원에서 최초의 접근은 1962년 케네디 대통령이 미국연방의회에서 발표한 특별교서인 소비자권리장전(The Consumer Bill of Rights)이라고 할 수 있다. 동 교서에서는 소비자의 권리로 4대의 권리를 인정하였으며, 이후 8대 권리로 확대되었다(Laura Lake, *Consumer Behavior, For Dummies*, 2009, p. 265).

자에 대해서는 소비자기본법에서 규정하고 있는 8가지의 소비자권리가 소비자의 모든 권리에 해당하는지의 여부 및 소비자권리의 법적 성질에 대해 규명한다. 이를 기초로 소비자기본법의 내용이 소비자권리를 충실하게 보장할 수 있도록 규정하고 있는지에 대해 검토한다. 이를 통해 소비자권리의 보장에 있어 소비자기본법의 한계점을 분석하고, 소비자권리를 보다 충실하게 보장할 수 있는 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 소비자기본법의 지위

1. 소비자기본법과 헌법간 관계

소비자기본법은 다른 법률과 동일하게 헌법의 하위에 있으면서 헌법의 내용을 구체적으로 구현하기 위한 법률에 해당한다. 따라서 효력면에 있어서 헌법에 하위에 있으며, 정당성의 근거 역시 헌법에 있다. 그렇다고 한다면 소비자기본법의 헌법상 근거는 어디에서 찾아야 하는가에 대해 검토할 필요가 있다. 이는 후술하는 소비자기본법의 내용이 소비자권리의 보장에 있어서 충실성 내지는 적정성의 문제와 연관되기 때문이다.

(1) 소비자보호운동(헌법 제124조)

헌법에서 소비자를 명시적으로 규정하고 있는 규정은 제9장 제124조이며, 소비자보호운동을 규정하고 있다. 따라서 헌법 제124조가 소비자기본법의 근거라고 주장할 수 있다. 그러나 헌법 제124조의 규율내용은 매우 협소하며, 20세기형 소비자보호에 국한하고 있기 때문에 소비자권리를 비롯하여 소비자기본법 전반에 대한 헌법적 근거라고 하기에는 다음과 같은 점에서 한계가 있다. 첫째, 소비자보호운동의 목적은 건전한 소비행위를 ‘계도’하고, 생산품의 ‘품질향상을 촉구’하기 위함이다. 따라서 동 규정상 소비자는 계도의 대상이며, 국가의 후견적 역할을 강조하고 있다. 또한 소비자보호운동의 목적 중 하나인 생산품의 품질향상 역시 소비자보호 그 자체가 아닌 경제발전이 목적이다. 즉, 소비자보호운동은 건전한 소비생활의 계도와 생산품의 품질향상을 위한 수단으로 규정하고 있기 때문에 소비자보호를 궁극적인 목적으로 규정하고 있지 않다. 둘째, 헌법 제124조에서 규정하고 있는 내용은 소비자보호 ‘운동’이다. 소비자보호운동은 소비자단체 등과 같은 개별 소비자 또는 민간단체에 의해 이루어지는 각종 소비자보호활동을 의미하기 때문에 그 주체는 소비자단체 등이며, 국가는 이러한 활동을 지원할 역할을 담당한다. 따라서 동 규정은 소비자보호에 관한 국가의 1차적인 책무를 규정하기 보다는 소비자단체 등이 소비자보호운동을 추진할 수 있도록 국가가 조력할 2차적인 역할로 규정하고 있다. 셋째, 소비자보호운동에 대한 보장은 헌법 그 자체에서 인정되는 것이 아닌 법률에서 정한 범위내에서만 인정된다. 즉, 헌법 제124조에서 규정하고 있는 소비자보호운동은 제도적 보장²⁾에 해당하기 때문에 법률에서 정한 내용에 한해 인정되며, 법률에서 정한 내용이 불충분하더라도 그 이상의 보장을 요구할 수 없다. 특히, 헌법 제124조에서 규정하고 있는 내용은 소비자보호운동이기 때문에 소비자의 모든 권리에 대한 직접적인 근거라고 할 수 없으며, 소비자단체결성권 및 활동권 등에 국한하게 된다. 이러한 점은 노동3권과 유사하다고 할 수 있다(헌법 제33조). 그러나 노동3권은 헌법상 기본권이

2) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2015, 293면; 이병준, “헌법에 의한 소비자보호의 의의와 한계”, 저스티스 제170-2호, 2019, 302면. 반면에 헌법재판소는 헌법 제124조에서 소비자권리가 도출된다고 판시하였다(헌재 2005. 3. 31, 2003헌바92).

때문에 별도의 법률이 존재하지 않더라도 노동자는 노동3권을 향유한다. 반면에 헌법 제124조에서 규정하고 있는 소비자보호운동(소비자단체결성권 및 활동권 등)은 그 자체로 인정되는 것이 아닌 법률에서 규정된 범위내에서 인정된다는 점에서 근본적인 차이가 있다. 마지막으로 헌법 제124조에서는 ‘소비자보호’운동으로 규정하고 있기 때문에 소비자는 보호의 대상임을 명시하고 있다. 그러나 소비자기본법은 舊 소비자보호법을 개정한 것이며, 그 입법취지는 소비자가 더 이상 보호의 대상자가 아님을 나타낸 것이다. 그렇다고 한다면 21세기에 있어서 소비자는 사업자와 비교하여 약자가 아닌 대등한 지위에 있는 자에 해당하는가의 문제가 발생하며³⁾, 헌법 제124조에서 규정하고 있는 ‘소비자보호’는 헌법의 변천에 따라 그 의미를 종전과 다르게 해석하여야 하는가의 문제가 발생한다. 그러나 시장환경 등이 변화하였다고 하더라도 소비자는 사업자와 비교하여 약자이며, 대등한 지위를 가지게 되었다는 주장은 시장에서 소비자의 지위를 전혀 고려하지 않은 것이다. 이에 대해서는 후술한다. 이처럼 소비자기본법에 대한 헌법적 근거를 헌법 제124조에서 찾는 것은 현실적으로 한계가 있다. 물론 소비자기본법에서 소비자 또는 소비자단체 등이 소비자의 권리를 보호하기 위한 다양한 활동을 수행할 수 있도록 규정하고 있는 점에 대한 헌법적 근거는 헌법 제124조에서 찾을 수 있지만, 이에 포함되지 않은 소비자기본법의 내용에 대한 근거로 헌법 제124조는 한계가 있다.

(2) 기본권 조항(헌법 제10조 이하)

소비자기본법에 대한 또 다른 헌법적 근거는 기본권 조항이다. 즉, 국민인 소비자는 기본권 주체이다. 따라서 헌법 제10조 이하에서 규정하고 있는 각종 기본권을 향유하며, 설령 열거되지 않은 소비자의 권리라고 하더라도 헌법 제37조 제1항에 따라 향유할 수 있다. 이처럼 소비자기본법의 근거를 헌법상 기본권에서 찾을 경우에 있어 헌법 제124조와의 차이점은 무엇인가? 앞에서 살펴보았듯이 헌법 제124조는 소비자보호운동이며, 그 범주 역시 법률에서 정한 바에 한정된다. 또한 ‘소비자보호’운동은 주된 목적이 아닌 건전한 소비행위의 계도와 생산품의 품질향상이다. 그러나 기본권에서 이를 도출할 경우에 소비자의 권리 보장이 핵심이며, 그 보장범위 역시 법률에서 정한 바에 한정되는 것이 아닌 헌법 그 자체를 통해 보장된다. 또한 국가는 소비자가 가지는 기본권을 보장할 의무를 부담하기 때문에 소비자보호운동에 국한되는 것이 아닌 소비자의 권리를 보장하기 위해 다양한 책무를 부담하게 된다. 그 결과, 소비자기본법에서 규정하고 있는 다양한 내용에 대한 정당성의 근거를 도출할 수 있게 된다. 즉, 소비자기본법에서 규정하고 있는 국가 및 지방자치단체의 책무, 사업자의 책무, 한국소비자원 및 소비자단체 그리고 소비자보호에 관한 각종 제도는 단지 소비자보호운동에 국한되는 것이 아니며, 소비자의 기본권 보장에 관한 국가의 책무에 대한 구체적인 내용에 해당한다. 따라서 소비자기본법에 대한 헌법적 근거는 기본권 규정(헌법 제10조 이하)에 기초하고 있지만, 소비자보호운동을 규정하고 있는 헌법 제124조도 하나의 근거라고 할 수 있다.

3) 소비자기본법상 소비자는 ‘보호의 객체’가 아닌 ‘자립의 주체’로 새롭게 자리매김하였다고 한다(김시월, “소비자기본법 10년, 소비자교육 평가와 전망”, 소비자문제연구 제48권 제2호, 2017, 88면).

2. 소비자기본법의 기본법성

1980년에 제정된 법은 소비자‘보호’법이었지만, 2006년에 소비자‘기본’법으로 개정하였다.⁴⁾ 그렇다고 한다면 기본법의 의미는 무엇이며, 소비자기본법이 ‘기본법’에 해당하는지를 검토할 필요가 있다.

(1) 기본법의 의미

기본법의 의미에 대해서는 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 독일의 기본법이며, 다른 하나는 일본의 기본법이다. 전자의 기본법은 국가의 근본법 내지 최고법을 의미하기 때문에 헌법을 말한다. 후자의 기본법은 국정에 중요한 비중을 가지는 분야에 대하여 국가의 제도·정책·대책에 관한 기본방침·원칙·준칙·대강을 명시한 것(일본 참의원 법제국) 또는 국정의 중요분야에 대하여 추진해야 하는 시책의 기본적인 이념이나 방침을 명확하게 함과 동시에 시책의 추진체제 등에 대하여 정하는 것(일본 중의원 법제국)이다.⁵⁾

국내 학설은 일본의 기본법에 대한 정의를 기초로 기본법의 의미를 다음과 같이 제시하고 있다. 기본법⁶⁾은 해당 분야에 있어서 정책목표 내지 정책이념을 제시하고, 정책내용으로서 목표·이념 등을 실현하기 위한 시책의 기본적인 항목을 열거하는 한편 그 분야의 정책의 수립 내지 조정에 관련한 특별기구를 설치하는 것 등을 그 기본적인 내용으로 하는 법이다.⁷⁾ 이러한 내용을 비롯하여 규제사항을 함께 규정하는 것이 일반적이라는 견해도 있으며, 우리나라 기본법은 규제규정에 의해 그 의미가 상실되며, 입법의 취지 또는 명확하지 않은

4) 소비자기본법의 개정이유에 대해 “총래 **소비자보호 위주의 소비자정책에서 탈피하여** 중장기 소비자정책의 수립, 소비자안전·교육의 강화 등으로 소비자권을 증진함으로써 **소비자의 주권을 강화**하고, 시장환경 변화에 맞게 한국소비자원의 관할 및 소비자정책에 대한 집행기능을 공정거래위원회로 이관하도록 하며, 소비자피해를 신속하고 효율적으로 구제하기 위하여 일괄적 집단분쟁조정 및 단체소송을 도입하여 소비자피해구제제도를 강화하는 등 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임”으로 제시하였다(<http://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=001589&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>; 2020년 7월 25일 방문). 또한 소비생활환경의 변화, 소비자의 의식향상 및 지위변화, 새로운 정책수요에 대한 대응 등을 반영한 전면적인 법 개정 수요가 발생하여 소비자보호법을 소비자기본법으로 개정하게 되었다고 한다(박희주, 개정 소비자기본법 해설, 한국소비자원, 2007, 13면).

5) 김현준, “기본법의 정체성 문제와 이른바 행정기본법 명명의 오류”, 법조 제68권 제4호, 2019, 10~11면.

6) 법제처의 현행법령 검색서비스를 이용하여 조사한 결과, 2020년 7월 30일을 기준으로 기본법의 명칭을 사용하고 있는 법은 총 71개(건강가정기본법, 건강검진기본법, 건설산업기본법, 건축기본법, 경찰공무원 보건안전 및 복지 기본법, 고용정책기본법, 과학기술기본법, 관광기본법, 교육기본법, 국가공간정보기본법, 국가보훈기본법, 국가정보화기본법, 국가표준기본법, 국민안전교육진흥기본법, 국민여가활성화기본법, 국제기본법, 국어기본법, 국제개발협력기본법, 국토기본법, 군인복지기본법, 군인의 지위 및 복무에 관한 기본법, 근로복지기본법, 농업·농촌 및 식품산업기본법, 문화기본법, 문화산업진흥기본법, 물관리기본법, 물류정책기본법, 민방위기본법, 방송통신발전기본법, 보건의료기본법, 부담금관리기본법, 사회보장기본법, 산림기본법, 소방공무원 보건안전 및 복지 기본법, 소방기본법, 소비자기본법, 소상공인기본법, 수산업·어촌 발전기본법, 식품안전기본법, 양성평등기본법, 여성폭력방지기본법, 영상진흥기본법, 인적자원개발기본법, 자격기본법, 자원봉사활동기본법, 자원순환기본법, 재난 및 안전관리 기본법, 재한외국인 처우기본법, 저출산·고령사회기본법, 저탄소 녹색성장기본법, 전기통신기본법, 전자문서 및 전자거래기본법, 정부업무평가기본법, 제품안전기본법, 주거기본법, 중소기업기본법, 지능정보화기본법, 지방세기본법, 지방자치단체 기금관리기본법, 지속가능한 기반시설 관리기본법, 지식재산기본법, 진실·화해를 위한 과거사정리기본법, 철도산업발전기본법, 청년기본법, 청소년기본법, 토지이용규제기본법, 해양수산발전기본법, 행정규제기본법, 행정조사기본법, 협동조합기본법 및 환경정책기본법)이다. 또한 현재 행정기본법 등의 제정을 추진하고 있기 때문에 향후 기본법의 수는 증가할 것으로 예상된다. 그리고 법명은 기본법이 아니지만, 기본법과 같은 내용으로 구성된 법이 다수 있으며, 그 대표적인 예가 각종 진흥법이다.

7) 박영도, “기본법의 법제상의 위치”, 법제연구 제5호, 1993, 275면.

결과를 초래한다고 한다.⁸⁾ 그리고 기본법이란 국가의 중요목표를 달성하기 위하여 시책과 계획 그리고 국가나 지방자치단체 등의 책무, 이를 추진할 범정부적인 조직체계 등을 규정함으로써 국가구성원의 목표달성을 위한 역량을 결집시키고, 그 목표를 구체적으로 실현하는 다른 법률(실시법)의 제·개정 및 해석의 지침이 되는 법률이라고 정의한다.⁹⁾

(2) 일본 소비자기본법과의 비교

1) 내용구성에 있어서 비교

2006년 소비자기본법으로의 개정에 영향을 미친 외국법 중 하나가 일본 소비자기본법이며, 일본 소비자기본법 역시 舊 소비자보호기본법을 2004년에 개정한 것이다.

일본 소비자기본법은 총 4장, 30개 조문으로 구성되어 있다. 제1장 총칙은 목적, 기본이념, 국가 및 지방공공단체의 책무, 사업자의 책무등, 소비자 및 소비자단체의 역할, 소비자기본 계획, 법제상 조치등 및 연차보고로 구성되어 있다. 제2장 기본적 시책은 안전의 확보, 소비자계약의 적정화, 계량의 적정화, 규격의 적정화, 광고 기타 표시의 적정화, 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진, 계몽활동 및 교육의 추진, 의견의 반영 및 투명성 확보, 불만처리 및 분쟁 해결의 촉진, 고도정보통신사회로의 진전에 적합한 대응, 국제적 연대의 확보, 환경보전, 시험·검사시설의 정비로 구성되어 있다. 제3장 행정기관등은 행정조직의 정비 및 행정운영의 개선, 국민생활센터의 역할, 소비자단체의 자주적인 활동촉진으로 구성되어 있다. 제4장 소비자정책회의는 소비자정책회의와 소비자위원회로 구성되어 있다.

우리 소비자기본법은 총 11장, 95개 조문으로 구성되어 있다. 제1장 총칙은 목적, 정의 및 다른 법률과의 관계로 구성되어 있다. 제2장 소비자의 권리와 책무는 소비자의 기본적 권리와 소비자의 책무로 구성되어 있다. 제3장 국가·지방자치단체 및 사업자의 책무는 2개의 절로 구성되어 있다. 제1절 국가 및 지방자치단체의 책무 등은 국가 및 지방자치단체의 책무, 지방행정조직에 대한 지원, 위해의 방지, 계량 및 규격의 적정화, 표시의 기준, 광고의 기준, 거래의 적정화, 소비자에게 정보제공, 소비자의 능력 향상, 개인정보의 보호, 소비자분쟁의 해결, 소비자종합지원시스템의 구축·운영 및 시험·검사시설의 설치 등으로 구성되어 있다. 제2절 사업자의 책무 등은 소비자권익 증진시책에 대한 협력 등, 사업자의 책무, 소비자의 권익 증진 관련기준의 준수, 소비자중심경영의 인증, 소비자중심경영인증기관의 지정 등 및 소비자중심경영인증의 취소로 구성되어 있다. 소비자정책의 추진체계는 3개의 절로 구성되어 있다. 제1절 소비자정책의 수립은 기본계획의 수립 등 및 시행계획의 수립 등으로 구성되어 있다. 제2절 소비자정책위원회는 소비자정책위원회의 설치, 정책위원회의 구성 등, 정책위원회의 기능 등, 긴급대응 등 및 의견청취 등으로 구성되어 있다. 제3절은 국제협력이다. 제5장 소비자단체는 소비자단체의 업무 등, 소비자단체의 등록, 등록의 취소, 자율적 분쟁조정 및 보조금의 지급으로 구성되어 있다. 제6장 한국소비자원은 3절로 구성되어 있다. 제1절 설립 등은 설립, 정관, 업무, 시험·검사의 의뢰 및 유사명칭의 사용금지로 구성되어 있다. 제2절 임원 및 이사회는 임원 및 임기, 임원의 직무 및 이사회로 구성되어 있다. 제3절 회계·감독 등은 재원, 감독, 벌칙 적용에서 공무원 의제 및 준용으로 구성되어 있다. 제7장 소비자안전은 3개의 절로 구성되어 있다. 제1절 총칙은 취약계층의 보호 및 시정요청 등으로 구성되어 있다. 제2절

8) 박정훈, “입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구-일본의 기본법을 중심으로”, 법조 제741호, 2009, 272면 이하.

9) 김현준, 앞의 글, 26면.

소비자안전조치는 결합정보의 보고의무, 물품등의 자진수거 등, 수거·과기 등의 권고 등 및 수거·과기 등의 명령으로 구성되어 있다. 제3절 위해정보의 수집 등은 소비자안전센터의 설치 및 위해정보의 수집 및 처리로 구성되어 있다. 제8장 소비자분쟁의 해결은 4개의 절로 구성되어 있다. 제1절 사업자의 불만처리 등은 소비자상담기구의 설치·운영 및 소비자상담기구의 설치 권장로 구성되어 있다. 제2절 한국소비자원의 피해구제는 피해구제의 신청 등, 위법사실의 통보 등, 합의권고, 처리기간 및 피해구제절차의 중지로 구성되어 있다. 제3절 소비자분쟁의 조정(調停) 등은 소비자분쟁조정위원회의 설치, 조정위원회의 구성, 위원의 신분보장, 조정위원회의 회의, 분쟁조정회의와 조정부의 관장사항, 위원의 제척·기피·회피, 분쟁조정, 분쟁조정기간, 분쟁조정 효력 등, 분쟁조정 특례, 대표당사자의 선임 등, 시효의 중단 및 「민사조정법」의 준용으로 구성되어 있다. 제4절 소비자단체소송은 단체소송의 대상등, 전속관할, 소송대리인의 선임, 소송허가신청, 소송허가요건 등, 확정판결의 효력 및 「민사소송법」의 적용으로 구성되어 있다. 제9장 조사절차 등은 검사·시료수거와 자료제출 등, 자료 및 정보제공요청 등 및 소비자정보요청협의회의 구성으로 구성되어 있다. 제10장 보칙은 시정조치 등, 시정조치의 요청 등, 청문, 권한의 위임·위탁 등 및 민감정보 및 고유식별정보의 처리로 구성되어 있다. 제11장 벌칙은 벌칙, 양벌규정 및 과태료로 구성되어 있다.

2) 내용에 있어서 비교

첫째, 양법 모두 기본법이라는 점을 명시하고 있다. 일본 소비자기본법 제1조에서는 소비자이익의 옹호 및 증진에 관해 소비자권리의 존중 및 자립의 지원 기타 기본적인 이념을 정하고, 국가 등의 책임을 명확히 함과 더불어 그 시책에 관한 기본적인 사항을 정한다고 규정하고 있다. 우리 소비자기본법도 소비자의 권리 등 및 사업자와의 관계를 규정함과 더불어 소비자정책의 종합적인 추진을 위한 기본적인 사항을 규정하고 있다. 따라서 양법 모두 소비자에 관한 기본적인 사항을 규율한다고 규정함으로써 인해 목적 규정에서 기본법적 성격을 나타내고 있다. 둘째, 목적규정에 따라 소비자의 역할, 국가 및 사업자의 책무, 소비자정책 및 관련 기구에 관한 사항을 공통적으로 규정하고 있다. 다만, 소비자정책추진기구에 관해 기본사항만을 규정하고 있는 방식(일본)과 구체적인 사항까지 규정하고 있는 방식(우리)으로 구분된다. 셋째, 소비자권리에 대해 우리 소비자기본법에서는 8가지 권리를 규정하고 있는 반면에 일본 소비자기본법에서는 이를 명시하고 있지 않다. 넷째, 사업자의 책무에 대해 기본적인 사항만을 규정하는 방식(일본)과 이와 더불어 소비자중심경영인증 등에 관한 사항까지 규정한 방식(우리)으로 구분되며, 소비자단체 역시 기본적인 사항만을 규정한 방식(일본)과 등록·분쟁조정 및 보조금지급 등 구체적인 사항까지 규정하는 방식(우리)으로 구분된다. 다섯째, 소비자안전, 소비자피해구제 및 조사절차에 있어 기본적인 사항만을 규정하는 방식(일본)과 구체적인 사항까지 규정하는 방식(우리)으로 구분된다. 마지막으로 행정규제 및 벌칙에 대해 규정하는 방식(우리)과 이를 규정하지 않은 방식(일본)으로 구분된다.

이와 같이 우리 소비자기본법은 소비자의 권익보호에 관련한 중요사항에 대해 구체적인 규정을 두고 있지만, 일본 소비자기본법은 기본적인 사항만을 규정하고 있다. 그렇다고 하여 일본에 있어 이를 구체적으로 규정하고 있는 법이 없는 것은 아니다. 즉, 일본 소비자기본법에서는 그 기본적인 사항만을 규정하고 있지만, 특별법을 통해 그 구체적인 사항을 규정하고 있다. 따라서 우리 법제는 소비자권익보호에 관한 사항을 소비자기본법에서 종합적이고, 구체적으로 규정하고 있지만(개별 또는 특별법도 존재함), 일본 법제는 소비자기본법과 개별 또는 특별법의 체계로 구성되어 있다는 점에서 차이가 있다.

<표-1> 우리와 일본의 소비자법제 비교¹⁰⁾

분류	한국	일본
기본법	소비자기본법	소비자기본법(消費者基本法)
안전		소비자안전법(消費者安全法) 식품안전기본법(食品安全基本法) ¹¹⁾ 건강증진법(健康増進法) 식품위생법(食品衛生法) 유해가정용품규제법(有害物質を含有する家庭用品の規制に関する法律) 소비생활용품안전법(消費生活用製品安全法)
교육		소비자교육법(消費者教育の推進に関する法律)
표시 광고	표시광고법	식품표시법(食品表示法) ¹²⁾ 부당표시방지법(不景品類及び不景表示防止法) 미곡등의 정보표시법(米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律) 가정용품품질표시법(家庭用品品質表示法) 주택품질확보촉진법(住宅の品質確保の促進等に関する法律)
계약	약관규제법 할부거래법 방문판매법 전자상거래법	소비자계약법(消費者契約法) 전자소비자계약법(電子消費者契約及び電子承諾通知に関する民法の特例に関する法律) 할부판매법(割賦販賣法) 특정상거래법(特定商取引に関する法律) 금융상품판매법(金融商品の販賣等に関する法律) ¹³⁾ 특정상품계약법(特定商品等の預託等取引契約に関する法律) 택지건물거래업법(宅地建物取引業法) 여행업법(旅行業法) 금융다단계금지법(無限連鎖講の防止に関する法律) 대부업법(貸金業法) 생활관련물자매점매석금지법(生活関連物資等の買占め及び賣惜しみに對する緊急措置に関する法律) 금리등규제법(出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに關する法律) 특정전자메일송신의 적정화에 관한 법률(特定電子メールの送信の適正化等に関する法律) 물가통제령(物価統制令) 국민생활안전긴급조치법(國民生活安定緊急措置法)
피해 구제	제조물 책임법	제조물 책임법(製造物責任法) 집단소비자피해구제법(消費者の財産的被害の集团的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律)
조직		소비자청 및 소비자위원회설치법(消費者廳及び消費者委員會設置法) 국민생활센터법(獨立行政法人國民生活センター法)
기타		공익제보자보호법(公益通報者保護法) 소비세전가저해행위규제법(消費税の円滑かつ適正な轉嫁の確保のための消費税の轉嫁を阻害する行為の是正等に関する特別措置法)

10) 소비자법의 범주를 어디까지로 정하는가에 따라 소비자법을 다양하게 제시할 수 있지만, 여기에서는 우리 공정거래위원회와 일본 소비자청 소관법률만을 비교한다. 단, 일본 소비자청 소관법률에서는 제시되었지만, 우리 법에서 제시되지 않았다고 하여 우리 법이 존재하지 않은 것은 아니다. 즉, 다른 부처의 소관법률로 존재하는 법이 다수 존재한다.

11) 우리의 경우 식품안전기본법(식품의약품안전처), 국민건강증진법(보건복지부), 식품위생법(식품의약품안전처), 생활화학제품 및 살생물제의 안전관리에 관한 법률(환경부), 제품안전기본법(산업통상자원부) 등이 존재한다.

(3) 소비자기본법의 기본법에의 해당성

기본법의 의미에 대해 일반적으로 헌법적 효력을 갖는 법이 아닌 국가의 중요목표를 달성하기 위하여 시책과 계획 그리고 국가나 지방자치단체 등의 책무, 이를 추진할 범정부적인 조직체계 등을 규정하는 법으로 해석하고 있다. 이러한 점을 기초로 소비자기본법이 기본법에 해당하는가에 대해 살펴보면 다음과 같다. 소비자기본법은 소비자권리를 보장하기 위해 기본적인 사항(소비자의 권리와 책무, 국가 및 사업자의 책무, 소비자정책 등)에 관한 사항을 규정하고 있기 때문에 기본법에 해당한다고 할 수 있다. 그러나 소비자기본법은 소비자권리보장에 관한 기본적 사항 이외에 소비자와 관련된 조직(소비자정책위원회, 한국소비자원 및 소비자단체 등)의 구성 및 권한 등에 관해 포괄적이고, 구체적인 사항을 규정하고 있다. 따라서 소비자기본법은 소비자와 관련된 정부기구/공공기관 및 민간단체에 대한 조직법의 성격을 가지고 있다. 또한 소비자피해구제 및 분쟁해결제도(ADR)을 비롯하여 소비자피해예방제도(소비자단체소송)를 규정하고 있기 때문에 절차법의 성격을 가지고 있다. 그리고 소비자안전에 관한 행정규제 및 동법 위반에 대한 행정규제를 규정하고 있기 때문에 행정규제법의 성격을 가지고 있다. 마지막으로 동법 위반에 대한 벌칙을 규정하고 있기 때문에 형사법적 성격을 가지고 있다. 이처럼 소비자기본법은 소비자에 관한 기본적인 내용을 비롯하여 조직법, 절차법, 행정규제법 및 형사법적 성격을 가진 소비자에 관한 종합법에 해당한다. 따라서 일본의 기본법에 대한 정의를 기초로 기본법에의 해당성을 판단한다면 우리 소비자기본법은 ‘기본법’에 해당한다고 보기 어렵다. 물론 기본법에 대한 정의가 일본의 방식만을 고수하여야 하는 것은 아니며, 우리만의 방식으로 기본법을 정립할 수 있다. 즉, 기본법이라고 하여 반드시 해당 분야의 기본적인 사항만을 규정하여야 하는 것은 아니며, 입법정책에 따라 그 이외의 사항도 규정할 수 있다. 이는 학문적 의미의 기본법과 입법적 의미에 있어서 기본법이 반드시 동일하여야 하는 것은 아니기 때문이다. 그러나 소비자기본법은 ‘기본법’이라는 명칭을 가지고 있으면서도 소비자에 관한 모든 사항을 규정하고 있기 때문에 입법정책적인 면을 고려하더라도 기본법이라고 말하기에는 적절하지 않다. 그렇다고 하더라도 기본법이 아님에도 불구하고 범명으로 기본법이라는 용어를 사용하는 것이 문제인 것은 아니며, 법의 목적을 충분히 달성할 수 있는 내용으로 구성되어 있다면 문제가 없다. 따라서 소비자기본법이 소비자권리 보장을 통해 소비자권익증진이라는 목적을 충실하게 달성할 수 있도록 그 내용이 구성되어 있다면 범명의 문제는 단지 학술적 논란에 불과할 것이다. 이에 대해서는 후술한다.

(4) 소비자기본법과 다른 소비자법간의 관계

앞에서 소비자기본법이 소비자에 관한 종합적인 내용으로 구성되어 있다고 하더라도 기본법의 성격을 가지고 있음을 살펴보았다. 그렇다고 한다면 소비자기본법은 소비자와 관련된 법과 비교하여 기본법의 지위를 갖고 있는가? 이는 기본법의 경우에 해당 분야를 구체적으로 규율하는 법과의 관계에 있어 기본이 되어야 하는 것을 의미하며, 소비자와 관련된 개별법의 규율범주가 기본법에 포섭될 수 있어야 하는 것을 의미한다. 이에 대해 소비자, 사업자 및 객체로 구분하여 분석한다.

12) 우리의 경우 식품등의 표시광고법(식품의약품안전처) 등이 존재한다.

13) 우리의 경우 자본시장법, 유사수신행위법 등이 존재한다.

1) 소비자

소비자기본법을 비롯하여 소비자와 관련된 법은 소비자를 보호하기 위한 법이기 때문에 그 보호의 대상자인 소비자가 누구를 의미하는 것인가는 매우 중요한 문제이다. 소비자기본법상 소비자는 사업자가 제공하는 물품 또는 용역(시설물을 포함한다. 이하 같다)을 소비생활을 위하여 사용(이용을 포함한다)하는 자(본질적 의미의 소비자), 제공된 물품등을 원재료(중간재를 포함한다), 자본재 또는 이에 준하는 용도로 생산활동에 사용하는 자를 제외하고 생산활동을 위하여 사용하는 자로서 제공된 물품등을 최종적으로 사용하는 자, 원양산업발전법 제6조 제1항에 따라 해양수산부장관의 허가를 받아 원양어업을 하는 자를 제외하고 제공된 물품등을 농업(축산업을 포함한다) 및 어업활동을 위하여 사용하는 자이다(소비자기본법 제2조 제1호, 동 시행령 제2조). 특수거래 소비자보호 3법상 소비자의 정의는 소비자기본법상 소비자의 정의를 기초로 더 확장하고 있다. 즉, 본질적 의미의 소비자와 동일한 지위 및 거래조건으로 거래하는 자(할부거래법 시행령 제2조)를 비롯하여 다단계판매원 또는 후원방문판매원이 되기 위하여 다단계판매업자 또는 후원방문판매업자로부터 재화등을 최초로 구매하는 자, 방문판매업자 또는 전화권유판매업자와 거래하는 경우의 방문판매원 또는 전화권유판매원도 소비자에 포함된다(방문판매법 제4조). 또한 표시광고법상 소비자는 사업자 등이 생산하거나 제공하는 상품등을 사용하거나 이용하는 자이기 때문에 소비자기본법 및 특수거래소비자보호법상 소비자 이외에 사업목적으로 상품 등을 사용하는 자도 포함된다. 그리고 금융소비자보호법상 소비자는 금융상품에 관한 계약의 체결 또는 계약 체결의 권유를 하거나 청약에 관한 금융상품판매업자의 거래상대방 또는 금융상품자문업자의 자문업무의 상대방인 전문금융소비자¹⁴⁾ 또는 일반금융소비자이다(동법 제2조 제8호).

이처럼 소비자기본법상 소비자의 범주와 개별 소비자법에서 규정하고 있는 소비자의 범주가 상이하다. 물론 개별 소비자법의 입법목적에 따라 보호대상자의 범주를 달리 할 수 있다. 그러나 이러한 방식은 소비자라는 개념이 오/남용될 수 있으며, 소비자가 누구를 의미하는가에 대해 혼란을 야기할 수 있다. 그리고 소비자기본법이 소비자에 관한 법에 있어 기본법이 아니며, 개별 소비자법과 대등한 하나의 소비자법에 해당한다는 문제를 야기한다.¹⁵⁾ 물론 개별법에서 정하고 있는 정책적 의미의 소비자를 소비자의 범주에 포함시키지 않을 경우에 보호할 수 없다고 한다면 개념정의의 문제를 희생하더라도 이에 포함시켜야 한다. 그러나 이러한 방식 이외에 소비자가 아니지만, 보호할 필요가 있는 자에 대해서도 소비자법을 적용하는 방식으로 이 문제를 해결할 수 있다.¹⁶⁾ 그럼에도 불구하고 소비자가 아닌 자를 소비

14) 전문금융소비자란 금융상품에 관한 전문성 또는 소유자산규모 등에 비추어 금융상품 계약에 따른 위험감수능력이 있는 금융소비자로서 국가, 한국은행법에 따른 한국은행, 대통령령으로 정하는 금융회사, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제9조 제15항 제3호에 따른 주권상장법인(투자성 상품 중 대통령령으로 정하는 금융상품계약체결등을 할 때에는 전문금융소비자와 같은 대우를 받겠다는 의사를 금융상품판매업자에게 서면으로 통지하는 경우만 해당한다), 그 밖에 금융상품의 유형별로 대통령령으로 정하는 자를 말한다. 다만, 전문금융소비자 중 대통령령으로 정하는 자가 일반금융소비자와 같은 대우를 받겠다는 의사를 금융상품판매업자 또는 금융상품자문업자에게 서면으로 통지하는 경우 금융상품판매업자등은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 동의하여야 하며, 금융상품판매업자등이 동의한 경우에는 해당 금융소비자는 일반금융소비자로 본다(금융소비자보호법 제2조 제9호).

15) 소비자기본법상 한국소비자원은 소비자피해구제업무를 담당하지만, 소비자기본법상 소비자에 국한하여 그 업무를 처리하고 있다. 따라서 다른 법상 소비자이지만, 소비자기본법상 소비자가 아닐 경우에 한국소비자원을 통해 피해구제를 받을 수 없다. 이러한 점은 소비자기본법이 소비자에 관한 기본법이 아닌 대등한 지위를 가진 소비자에 관한 하나의 법에 불과하다는 주장을 가능하게 한다.

16) 대표적인 예가 특수거래 소비자보호 3법에서 사실상 소비자와 같은 지위에서 다른 소비자와 같은 거래조건으로 거래하는 사업자에 대해 법을 적용하는 것이다(방문판매법 제3조 제1호 단서 등).

자로 포함시키고, 각 소비자법에서 그 범주를 달리하고 있음으로 인해 소비자기본법이 소비자에 관한 기본법에 해당하는가에 대한 의문을 제기하는 원인이 된다.

2) 사업자

소비자기본법상 사업자는 물품을 제조(가공 또는 포장)를 포함한다. 이하 같다)·수입·판매하거나 용역을 제공하는 자를 말하며(동법 제2조 제2호), 이는 전자상거래법도 동일하다(동법 제2조 제6호). 그러나 이러한 정의는 특수거래 소비자보호 3법을 비롯한 소비자와 관련된 법상 사업자의 정의와 일치하지 않을 뿐만 아니라 소비자법의 존재의의 및 범주를 정할 수 없게 한다. 즉, 사업자는 일을 계속적으로 하는 자를 말하지만, 소비자기본법상 사업자는 일을 하는 자이다. 따라서 문언적으로만 본다면 일반 개인과 사업자가 구분되지 않고, 설령 반복할 의사가 없다고 하더라도 사업자에 해당하게 된다. 예를 들어, 중고장터에 자신의 물건을 1회에 한해 판매하고 자는 사업자가 아니지만, 소비자기본법 등에 따르면 사업자에 해당하게 된다. 그 결과, 전자상거래법 제20조 제2항에서 “통신판매중개외의자가 사업자가 아닌 경우”는 존재하지 않게 되는 모순이 발생하게 된다. 물론 소비자기본법 등에서의 사업자에 대해서는 목적론적 축소해석을 통해 ‘그 일을 업으로 하는 자’로 한정할 것이다. 그러나 이와 같이 규정하고 있다는 점은 입법적 오류이며, 소비자에 관한 기본법으로의 역할을 충실하게 할 수 있도록 그 내용이 적절하게 구성되어 있는가에 대한 의문을 야기하게 한다.¹⁷⁾

3) 목적물

소비자기본법상 목적물은 사업자가 제공하는 “물품 또는 용역(시설물을 포함한다)”이다(동법 제2조 제1호). 그러나 특수거래 소비자보호 3법상 목적물은 “재화 또는 용역(일정한 시설을 이용하거나 용역을 제공받을 수 있는 권리를 포함한다)”이다(전자상거래법 제2조 제2호). 그 결과, 소비자기본법상 목적물은 특수거래 소비자보호 3법의 목적물보다 협소하다. 물론 특수거래 소비자보호 3법에서 그 적용범위를 확대하였다고 할 수 있다. 그러나 이러한 점은 다음과 같은 점에서 타당하지 않을 뿐만 아니라 소비자기본법을 다른 소비자에 관한 법과의 관계에서 기본법이라고 할 수 없게 한다. 첫째, 물품은 민법상 물건에 해당한다. 그러나 시설물은 물품이 아니라는 전제하에 용역에 포함시키고 있다. 그 결과, 법 전체에서 혼란을 야기한다. 시설물은 물(物)이며, 부동산 또는 동산에 해당한다. 그럼에도 불구하고 시설물이 물품에 해당하지 않는다고 하는 것은 민법 등과의 관계에서 혼란을 유발하며, 시설물을 재화로 인정하고 있는 특수거래 소비자보호 3법과도 일치하지 않는다. 둘째, 물품은 민법상 물건을 의미하기 때문에 디지털콘텐츠를 포섭할 수 없다. 물론 사법(私法)관계만을 규율한다면 유추적용을 통해 해결할 수 있지만, 소비자기본법은 공법적 규율까지 병행하고 있기 때문에 유추적용은 금지된다. 그렇다고 한다면 소비자기본법은 급속히 증가하고 있는 디지털콘텐츠거래에 대해서는 적용될 수 없는 한계를 갖게 되며, 이를 규율하고 있는 특수거래 소비자보호 3법보다 그 규율범위가 더 협소하다. 이는 소비자기본법이 소비자에 관한 기본법이 아님을 의미하게 된다. 마지막으로 소비자계약의 목적물에는 권리도 존재한다. 물론 특수거래 소비자보호 3법에서 규정하고 있는 권리는 일정한 시설을 이용하거나 용역을 제공받을 수 있는 권리에 한정하고 있기 때문에 재화를 제공받을 수 있는 권리를 포함하고 있지 않다는 한계를 가지고 있기는 하지만, 일정 부분 권리를 포함하고 있다. 그러나 소비자기본

17) 고흥석, 전자상거래와 소비자보호법, 우리시스템, 2019, 73~74면.

법에서는 권리를 전혀 명시하고 있지 않기 때문에 권리에 관해서는 규율할 수 없다는 문제가 있다.¹⁸⁾ 이러한 점을 종합할 때, 소비자기본법은 특수거래 소비자보호 3법 보다 그 적용 범위가 더 협소하기 때문에 기본법이라고 칭하는 것이 타당하지 않게 된다.¹⁹⁾

4) 소결

소비자기본법은 법명에서 기본법을 명시하고 있으며, 기본법의 성질을 가지고 있다. 그러나 다른 법과의 관계에서 소비자기본법의 규율범위는 협소하다. 물론 특수거래 소비자보호 3법 등에서 그 입법목적에 따라 그 규율범위를 확대하였기 때문에 그 규율범위가 상이하다고 할 수 있다. 그러나 소비자기본법이 기본법이라고 하기 위해서는 소비자에 관한 모든 사항을 포섭할 수 있어야 한다. 물론 소비자의 범주의 상이성은 이와 다른 문제라고 할 수 있지만, 목적물의 범주에 있어서 협소성은 이를 이유로 합리화되지 않는다. 또한 사업자의 정의는 입법적 오류이며, 해석을 통해 해결할 수 있다고 하더라도 입법적 오류를 그대로 유지하는 것은 바람직하지 않다. 그리고 소비자에 대한 정의에 있어 사업자임에도 불구하고 소비자로 인정하고, 개별법마다 이를 확장하는 방식은 소비자가 누구이어야 하는가의 문제를 야기하게 된다. 이러한 점으로 인해 소비자기본법은 기본법이 아닌 다른 소비자법과의 관계에서 대등한 지위에 있는 소비자에 관한 법 중 하나에 해당한다.

3. 소비자정책 패러다임의 전환과 타당성

(1) 소비자보호에 소비자주권실현으로의 전환

소비자정책은 소비자문제에 대한 국가정책을 의미하며, 소비자와 관련된 법 또는 제도를 통해 구체화된다. 또한 소비자정책의 패러다임은 한 국가의 소비자정책에 대한 기초이기 때문에 소비자정책의 방향성을 의미한다고 할 것이다. 1980년에 제정되어 2006년에 개정되기 전까지 소비자정책의 패러다임은 ‘소비자보호’였다. 즉, 시장에서 소비자는 조직, 경제력 및 정보 등의 면에서 사업자와 비교하여 상대적 약자이기 때문에 실질적 평등을 구현하기 위해 보호대상자로 인정하였다. 따라서 법명 역시 소비자‘보호’법이었으며, 목적 규정에서도 ‘소비자의 기본권익 보호’를 명시하였다. 반면에 2007년에 개정된 소비자기본법에서는 시장환경 및 소비생활환경의 변화, 소비자의 지위변화, 주요국의 입법례 등을 고려하여 소비자정책의 패러다임을 ‘소비자보호’에서 ‘소비자주권실현’으로 전환하였다.²⁰⁾ 즉, 20세기말부터 급속히 발전한 온라인 또는 전자상거래로 인해 소비자는 보다 쉽게 필요한 정보를 취득할 수 있게 되었으며, 조직활동을 통해 약자의 지위에서 벗어났다.²¹⁾ 또한 일본 역시 2004년에 ‘소비자

18) 소비자기본법의 위임을 받아 제정된 품목별분쟁해결기준에서는 상품권 등 권리에 관한 소비자분쟁 및 해결방안을 규정하고 있다. 그러나 소비자기본법에서 규율하지 않은 법률관계를 그 하위법에서 규정한다는 점은 타당하지 않다.

19) 고희석, “소비자보호법상 권리매매에서 청약철회에 관한 연구”, 서울법학 제27권 제4호, 2020, 187면.

20) 소비자주권실현이라는 소비자정책의 기초는 2008년 10월 수립된 소비자기본계획에서 보다 명확하게 제시되었다. 제1차 소비자기본계획에서는 비전으로 ‘실질적인 소비자주권의 실현’을 제시하였으며, 기본방향으로 ‘믿을 수 있는 시장구축’, ‘역량있는 소비자 육성’, ‘책임지는 기업문화 확산’, ‘효율적·능동적 정책 추진’을 제시하였다(성경제, “소비자정책이 확 달라집니다”, 소비자 1·2월호, 2009, 27면).

21) 장주성·박희주, 우리나라 소비자정책의 발전과 패러다임의 변화, 재정경제부·한국소비자보호원, 2006, 68~69면; 김성천, “소비자기본법의 개정과정과 내용에 관한 연구”, 경제법연구 제6권 제2호, 2007, 74면; 박명희·박미혜, “소비자주권 강화에 따른 새로운 가버넌스 형성을 위한 소비자역할 및 소비자정책”, 소비자학연구 제16권 제4호, 2005, 37면 등.

보호기본법'을 '소비자기본법'으로 개정하였으며, 이는 소비자주권론에 기반하였다는 점 등을 근거로 하였다.²²⁾ 따라서 법명 역시 소비자'보호'법에서 소비자'기본'법으로 변경하고, 법의 목적에 있어 '소비자의 기본권익 보호'에서 '소비자의 권익증진'으로 개정하였다. 또한 소비자에 관한 대표적인 공공기관인 '한국소비자보호원'의 명칭 역시 보호를 삭제한 '한국소비자원'으로 변경하였다. 따라서 소비자정책의 주요 내용 역시 '보호'에서 '자립'으로 변경되었으며, 정보제공과 소비자교육이 주된 내용으로 자리잡았다.

(2) 소비자정책 패러다임 전환의 타당성

1) 시장환경 및 소비자의 지위 변환

21세기 소비시장 및 소비생활 환경은 20세기와 비교하여 큰 변화가 있는 것은 사실이다. 즉, 아날로그 시대에서 디지털 시대로 전환, 전자상거래의 활성화에 따른 국내시장에서 국제시장으로 소비시장의 확대, 고도의 과학기술이 접목된 재화의 일반화 등은 20세기 말부터 시작되었으며, 21세기에는 보다 고도화 및 일반화되고 있다. 특히, 2010년대 후반부터는 AI(Artificial Intelligent), 4차산업혁명 등으로 인해 시장환경변화의 속도는 예상을 초월하여 진행되고 있다. 이에 따라 소비자가 정보를 취득함에 있어 그 편의성 역시 제고되어 종전보다 쉽게 필요한 정보를 취득할 수 있다. 여기까지만 본다면 시장환경 및 소비자의 지위에 있어 변화가 있었다고 할 수 있다. 그러나 이와 같이 판단하기 위해서는 사업자측에 있어 변화가 없다는 것이 전제되어야 한다. 즉, 소비자와 사업자간 격차가 존재하였기 때문에 소비자정책 및 법이 필요하게 되었으며, 소비자의 지위 향상에 따라 그 격차가 해소되기 위해서는 사업자의 지위가 고정되거나 소비자의 지위 향상 속도가 사업자의 지위 향상 속도보다 더 빨라야 한다. 그러나 국가는 국가경쟁력 향상을 이유로 사업자에게 막대한 재정 등을 지원하고 있으며, 사업자는 그 규모를 더욱 확대함과 더불어 새로운 기술 개발을 통해 20세기와는 비교할 수 없을 정도로 발전하고 있다. 그 결과, 사업자의 지위는 더 빠르게 향상되고 있으며, 이에 따라 소비자와 사업자간 격차는 20세기와 비교하여 줄어든 것이 아닌 더욱 확대되고 있다.²³⁾ 특히, 시장의 글로벌화는 사업자에 대한 국가의 통제를 사실상 무의미하게 할 정도이다.

2) 주요국 입법례에서의 소비자지위의 변화

주요국의 입법적 변화로 제시한 일본의 경우에 소비자보호기본법을 소비자기본법으로 그 법명을 개정하였다. 또한 법의 내용에 있어 자립지원이 포함된 것은 주지의 사실이다(일본 소비자기본법 제2조 등). 그러나 일본 소비자기본법에서는 소비자와 사업자간 격차를 명시적으로 인정하고 있다(동법 제1조). 즉, 소비자와 사업자간 정보의 질 및 양 그리고 교섭력 등의 격차를 명시적으로 인정하면서 소비자의 이익 옹호와 증진을 목적으로 하고 있다. 그렇다고 한다면 일본의 소비자기본법을 모델로 하였다는 점은 단지 법명만을 보고, 그 실질은 파악하지 못한 것이다.²⁴⁾

22) 김성천, "소비자정책의 최근 동향", 소비자정책·교육연구 제1권 제1호, 2005, 120면.

23) 고희석, "소비자기본법의 평가와 과제", 저스티스 제120호, 2010, 19면.

24) 고희석, 위의 글, 18면.

3) 헌법 제124조와의 관계

소비자정책의 패러다임은 소비자정책의 기초이지만, 최고법인 헌법에 반하여 설정할 수 없음은 지극히 당연하다. 그렇다고 한다면 소비자보호에서 소비자주권실현으로의 전환은 헌법의 정신을 반영한 것인가? 소비자에 대한 국가의 시각 또는 입장을 단적으로 표현한 것이 헌법 제124조이며, 동 규정에서는 소비자‘보호’운동을 명시하고 있다. 그렇다고 한다면 더 이상 소비자는 보호의 대상이 아니라는 소비자정책 패러다임의 전환은 헌법 제124조에 반하는 것인가에 대한 검토가 필요하다. 헌법은 최고법이며, 그 개정절차가 매우 엄격하다. 따라서 개헌의 필요성이 있지만, 엄격한 개헌절차로 인해 실질적으로 개헌하지 않고 그 의미를 달리 해석하는 방법을 취한다. 이를 헌법의 변천이라고 한다.²⁵⁾ 그렇다고 한다면 시장에서 소비자는 사업자와 대등한 지위에 있는 자이기 때문에 보호의 대상자가 아니지만, 헌법 제124조에서 ‘소비자보호운동’이라고 규정하고 있기 때문에 이를 해석함에 있어 보호를 빼고 소비자운동이라고 해석할 수 있다. 즉, 소비자보호운동이 아닌 소비자가 시장에서 실질적으로 주체가 될 수 있는 다양한 활동을 수행하는 것인 소비자운동으로 해석하고, 이를 국가가 법률로써 보장한다고 해석하는 것이다. 2018년에 대통령이 발의한 헌법개정안에서는 ‘소비자보호운동’을 ‘소비자운동’으로 변경하였다.²⁶⁾ 따라서 소비자의 지위가 실질적으로 향상되었다고 한다면 헌법의 변천이라는 해석방식에 따라 이와 같이 해석하는 것이 불가능한 것은 아니다. 그러나 2018년에 정부가 발의한 헌법개정안에서 ‘보호’를 삭제하고, ‘소비자운동’으로 규정한 것은 소비자보호를 부정하는 것이 아닌 더 확대하기 위함이다. 즉, 소비자보호운동으로 규정하고 있기 때문에 법률로써 보장하는 범위가 축소되어 그 이외의 소비자운동을 보장할 수 없다는 한계점이 있으므로 이를 확대하기 위해 보호를 삭제한 것이다.²⁷⁾ 따라서 2018년에 정부가 발의한 헌법 개정안에서 소비자는 보호의 대상임을 명시한 것이며, 소비자가 보호의 대상이 아님을 부정하는 것은 아니다. 그렇다고 한다면 2006년 소비자기본법으로의 개정에 있어 근거였던 소비자정책 패러다임의 전환은 소비자보호를 명시하고 있는 헌법에 반하게 된다. 즉, 헌법에서 소비자를 보호의 대상으로 인정하고 있음에도 불구하고, 소비자정책에서 소비자는 더 이상 보호의 대상자가 아니라고 주장하는 것은 위헌에 해당한다. 그렇다고 하더라도 소비자기본법이 위헌이라고 할 수 없다. 즉, 전환된 소비자정책의 패러다임에 있어서 위헌적 요소가 있다고 하더라도 소비자기본법에서 소비자보호를 명시적으로 부정하고 있지 않기 때문이다. 또한 소비자기본법 제1조에서의 소비자권익의 증진을 해석함에 있어서도 소비자권익의 보호를 기반으로 한 증진이라고 해석한다면 위헌의 문제는 야기하지 않는다. 이와 같이 해석할 경우에 2006년 소비자기본법으로의 개정에 있어 근거였던 소비자주권론은 부정될 수 밖에 없다. 즉, 소비자기본법으로의 개정에 있어 이론적 근거였던 소비자주권론은 소비자보호를 부정하는 것이기 때문에 이를 계속 고수한다면 소비자기본법의 기초는 헌법에 반할 수 밖에 없다.²⁸⁾

25) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2015, 63면.

26) 헌법개정안 제131조 ① 국가는 안전하고 우수한 품질의 생산품과 용역을 제공받을 수 있도록 소비자의 권리를 보장해야 하며, 이를 위하여 필요한 정책을 시행해야 한다.

② 국가는 법률로 정하는 바에 따라 소비자운동을 보장한다.

27) 대통령이 발의한 헌법개정안에 대한 개정이유에서 “기업에 비해 상대적으로 취약한 소비자의 권익을 위해 소비자의 권리를 국가가 보장하도록 하고, 국가가 보호하는 소비자보호운동을 보다 폭넓은 개념인 소비자운동으로 변경함”으로 제시하였다. “헌법 제124조에서 규정하고 있는 소비자보호운동은 소비자보호를 위한 하나의 수단에 불과하며, 소비자보호가 그 목적이어야 한다. 따라서 소비자보호운동의 보장규정은 너무 좁다는 비난을 면하기 어렵다”는 견해 역시 헌법개정안의 취지와 동일하다(성낙인, 위의 책, 293면).

4) 소비자정책의 패러다임과 다른 법과의 관계

소비자주권실현이라는 소비자정책 패러다임의 전환에 따라 舊 소비자보호법은 소비자기본법으로 개정되었다. 그러나 소비자정책의 패러다임은 단지 소비자기본법에 국한되지 않고, 소비자에 관한 모든 법들과 관련된다. 따라서 기존 소비자보호에 기반한 법들은 전환된 소비자정책의 패러다임에 따라 소비자주권을 실현할 수 있도록 개정되고, 제정되는 법 역시 이에 기초하여야 한다. 그렇다고 한다면 공정위 소관 법률을 비롯하여 다른 부처의 소관 법률은 이에 적합하게 개정되었으며, 새로 제정된 법들은 이에 적합한 것인가? 먼저, 특수거래 소비자보호 3법(할부거래법, 방문판매법 및 전자상거래법)은 특수거래분야에서 소비자보호를 위해 제정되었다. 따라서 소비자는 더 이상 보호의 대상자가 아니라고 한다면 특수거래 소비자보호 3법의 핵심적인 내용인 소비자의 청약철회권²⁹⁾을 비롯하여 손해배상책임 제한 규정 등은 모두 삭제되어야 한다. 그러나 2006년 소비자기본법으로의 개정 이후 특수거래 소비자보호 3법상 청약철회에 관한 규정 등은 삭제되는 것이 아닌 더 강화되고 있으며, 해당 영역에서 소비자보호를 더 강화하기 위해 개정되거나 개정이 추진되었다. 특히, 2020년에 제정된 금융소비자보호에 관한 법률은 금융소비자 권익 보호를 명시하고 있다. 이러한 입법추이는 소비자정책 패러다임의 전환과 정반대로 진행되고 있다.³⁰⁾ 그렇다고 한다면 소비자정책의 패러다임을 소비자주권실현으로 전환한 정책당국과 이와 반대로 소비자보호를 고수하면서 개정 또는 제정을 추진한 입법자간 모순이 발생한다. 또한 대표적인 소비자정책부처인 공정위 역시 소비자보호에 입각한 법 개정을 추진하였다는 점에서 모순을 가지게 된다. 즉, 소비자정책의 패러다임은 소비자정책으로, 소비자정책은 소비자에 관한 법으로 구체화된다. 따라서 소비자정책의 패러다임, 소비자정책 및 소비자법은 그 근본에 있어서 궤를 같이 하여야 하지만, 상호간 연관성 없이 더 나아가 상호 모순되게 추진되고 있다.³¹⁾

28) “우리 헌법 제124조가 소비자보호를 명문으로 규정하고 있음에도 불구하고 소비자보호를 구시대적인 것으로 치부하고 현실에 있어서 존재하지 않은 능력있고 독립적인 소비자라는 이념을 도입하여 소비자보호가 아닌 주권자로서의 소비자를 전제로 소비자기본법을 제정하는 것은 법체계의 정합성에도 어긋난다고 할 수 밖에 없다”는 견해(이성환, “소비자보호법의 개정방향”, 공법학연구 제6권 제1호, 2005, 322면)와 “모든 소비자가 자주적이고 합리적인 소비생활을 하리라고 기대할 수 없다. 또한 전문지식이 없고 어떤 경우에 충동적이며, 호기심이 많으며, 나름대로 상품을 사용하고 자신의 권리 주장이 서투른 소비자가 많다. 사실 시장에서 합리적인 선택을 하고, 계약의 한 당사자로서 계약능력이 인정되고 스스로 피해구제를 할 수 있다면 굳이 소비자정책은 필요가 없다. 따라서 아직까지 소비자보호의 이념은 그 가치가 있으며, 소비자기본법과 관련 법규에서 이를 구체적으로 반영하여야 한다”는 견해(강창경, 소비자보호 입법정책의 방향, 한국소비자원, 2006, 15면)는 필자와 같은 입장이라 할 수 있다.

29) 특수거래 소비자보호 3법에서 소비자에게 청약철회권을 부여한 취지가 상황관련성에 근거한 것이기 때문에 소비자정책 패러다임의 전환과 관련이 없다고 주장할 수 있다. 그러나 이러한 상황에 따라 계약을 체결하는 것은 단지 소비자에 국한되는 것이 아닌 사업자도 포함된다. 그렇다고 한다면 소비자에게만 청약철회권을 부여한다는 것은 논리적으로 타당하지 않다. 따라서 청약철회권이 인정되는 근거는 소비자의 상대적 약자적 지위와 그러한 상황이 결합되었기 때문이다. 그 결과, 소비자 지위의 변화를 주장하고, 인정하는 것은 청약철회권의 인정 근거 중 하나를 부정하는 것이다. 즉, 소비자가 사업자와 비교하여 대등당사자라고 한다면 상대적 약자인 점을 근거로 하여 민법에 대한 특칙으로 특수거래 소비자보호 3법에서 규정하고 있는 청약철회권은 더 이상 존재의 의미를 상실하게 된다.

30) 최근 몇몇 부처가 매우 강력하게 소비자보호업무를 추진하고자 하는 의지를 보이며, 많은 소비자보호관련 법적 조치를 도입하였다(여정성, “소비자정책의 새로운 지평과 과제” 소비자문제연구 제50권 제3호, 2019, 221면).

31) 고희석, “소비자기본계획의 평가 및 과제”, 홍익법학 제12권 제1호, 2011, 291면.

(3) 소비자정책 패러다임의 재정립에 대한 필요성

2006년 소비자기본법으로의 개정에 있어 이론적 근거였던 소비자정책 패러다임의 전환은 현실에 기반한 것이 아닌 이론에 불과한 소비자주권론에 기반한 것이다. 물론 소비자가 시장에서 실질적인 주체³²⁾로써 역할을 할 수 있는 시장환경을 조성하는 것은 소비자정책의 궁극적인 목표라고 할 수 있다. 그러나 소비자를 상대적 약자가 아닌 사업자와 비교하여 대등당사자라고 인정한 것은 소비자의 지위를 왜곡한 것이다. 또한 그 어느 나라도 이를 인정하고 있지 않았으며, 현재에도 동일하다. 그럼에도 불구하고 소비자를 보호의 대상자가 아니라는 주장하는 소비자주권론과 이를 수용한 소비자정책 패러다임의 전환은 정책당국의 중대한 실책이다. 따라서 잘못 전환된 소비자정책의 패러다임을 조속히 재정립할 필요가 있다. 그렇다고 하여 ‘소비자보호’로의 회귀는 시장에서 소비자의 역할 또는 지위를 지나치게 축소하는 것이며, 이를 부정하는 것은 현 상황을 왜곡하는 것이기 때문에 적합하지 않다. 따라서 소비자보호를 기반으로 하면서 소비자의 지위를 향상할 수 있는 방향으로 소비자정책의 패러다임을 재정립할 필요가 있다.³³⁾

III. 소비자권리보장과 소비자기본법의 현황 및 한계점

1. 소비자권리와 범주

(1) 소비자권리의 의의

소비자권리는 소비자기본법 제4조에서 규정하고 있는 소비자의 권리를 말한다. 이러한 소비자권리는 헌법상 기본권과 같을 수 있다. 즉, 소비자도 국민이기 때문에 헌법상 기본권을 향유할 수 있으며, 그 내용에 따라 소비자권리가 헌법상 기본권에 해당할 수 있다. 다만, 헌법상 소비자의 기본권은 소비자기본법에서 규정하고 있는 8대 권리에 한정되는 것은 아니며, 보다 더 광범위하다. 이러한 점은 소비자의 권리에 대한 헌법적 근거를 도출함에 있어 헌법의 기본권 조항에서도 찾을 수 있다는 점에 근거한다.³⁴⁾ 그 결과, 소비자기본법 제4조에서 규정하고 있는 소비자권리는 소비자의 기본권을 충분히 반영하고 있지 않다. 물론 소비자기본법 제4조에 대해 당연히 열거주의가 아닌 예시주의로 해석하여야 하겠지만, 소비자가 그 이외의 다른 권리도 갖는다는 점을 보다 명확히 규정하는 것이 바람직할 것이다.³⁵⁾

32) 소비자주권론에서는 소비자주권이라고 표현하고 있다. 여기에서의 ‘주권’은 시장주체의 권리라는 의미이며, 그 의미전달을 쉽게 하기 위해 소비자주권이라고 칭하고 있다. 그러나 헌법 제1조에서 국민주권주의를 명시적으로 규정하고 있음에도 불구하고 정책당국 또는 입법기관에서 ‘소비자주권’이라는 용어를 사용하는 것은 타당하지 않다. 즉, 노동시장에서 노동자는 일 주체이지만, 노동자주권이라는 용어를 사용하지 않는다. 따라서 소비자주권이라는 용어의 사용은 지양해야 할 것이다.

33) 소비자정책의 기초로써 “소비자보호”와 “소비자주권”을 대립적 개념으로 파악하기 보다는 상호 보완적 개념으로 파악하는 견해로는 서정희, “소비자주권에 관한 연구”, 소비자학연구 제2권 제1호, 1991, 73면; 권오승, 소비자보호법, 법문사, 2005, 45면.

34) 소비자의 권리를 헌법에서 추론하기 위해서는 헌법상 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 인간다운 생활을 할 권리까지 동원하여야 한다(성낙인, 앞의 책, 293면). 반면에 헌법 제124조에서 소비자기본권이 도출된다는 견해도 있다(강경근, 헌법, 법문사, 2004, 767면).

35) 헌법에서는 국민의 기본권에 대해 명시적으로 규정하면서도 그 이외의 기본권이 존재함을 인정하고 있다(헌법 제37조 제1항). 따라서 소비자기본법도 이와 동일하게 8가지 기본적 권리 이외에 다른 권리를 갖는다는 규정을 추가하여 소비자권리가 8가지로 한정되지 않음을 명시할 필요가 있다.

(2) 소비자권리와 헌법상 기본권간 연계

소비자기본법에서는 소비자권리로 8가지를 규정하고 있다. 그렇다고 한다면 소비자권리를 법률상 권리인가 아니면 헌법상 권리를 소비자기본법에서 구체적으로 규정한 것인가의 문제가 제기된다. 이를 위해 소비자기본법상 소비자권리에 해당하는 헌법상 기본권을 제시한다.

첫째, 안전에 관한 권리이며, 소비자는 물품등으로 인한 생명·신체 또는 재산에 대한 위해로부터 보호받을 권리를 갖는다(소비자기본법 제4조 제1호). 이는 생명권, 건강권 또는 재산권에 관한 내용이기 때문에 헌법상 인간의 존엄성 보장 및 재산권 보장 등에 근거한다. 둘째, 정보를 제공받을 권리이며, 소비자는 물품등을 선택함에 있어서 필요한 지식 및 정보를 제공받을 권리를 갖는다(동조 제2호). 이는 알 권리의 일종이며, 헌법상 행복추구권 등에 근거한다. 셋째, 선택에 관한 권리이며, 소비자는 물품등을 사용함에 있어서 거래상대방·구입장소·가격 및 거래조건 등을 자유로이 선택할 권리를 갖는다(동조 제3호). 이는 계약자유 원칙 중 하나이며, 헌법상 행복추구권 및 재산권 등에 근거한다. 넷째, 의견을 반영시킬 권리³⁶⁾이며, 소비자는 소비생활에 영향을 주는 국가 및 지방자치단체의 정책과 사업자의 사업활동 등에 대하여 의견을 반영시킬 권리를 갖는다(동조 제4호). 이는 헌법상 표현의 자유 또는 청원권 등에 근거한다. 다섯째, 피해구제에 관한 권리이며, 소비자는 물품등의 사용으로 인하여 입은 피해에 대하여 신속·공정한 절차에 따라 적절한 보상을 받을 권리를 갖는다(동조 제5호). 이는 헌법상 재산권 등에 근거한다. 여섯째, 교육을 받을 권리이며, 소비자는 합리적인 소비생활을 위하여 필요한 교육을 받을 권리를 갖는다(동조 제6호). 이는 헌법상 교육을 받을 권리 등에 근거한다. 일곱째, 단결 및 단체활동권이며, 소비자는 소비자 스스로의 권익을 증진하기 위하여 단체를 조직하고 이를 통하여 활동할 수 있는 권리를 갖는다(동조 제7호). 이는 헌법상 결사의 자유 등에 근거한다. 마지막으로 환경권이며, 소비자는 안전하고 쾌적한 소비생활 환경에서 소비할 권리를 갖는다(동조 제8호). 이는 헌법상 행복추구권 및 환경권 등에 근거한다.

이와 같이 소비자기본법상 소비자권리는 단지 법률에 의해 부여되는 권리가 아닌 헌법상 기본권에 해당하는 권리이며, 헌법상 기본권의 내용을 소비자에게 적합한 내용으로 구체화하여 규정한 것이다. 따라서 국가는 소비자권리에 대해 보장할 의무를 부담하며, 이에 필요한 법 및 제도를 마련 및 정비하여야 한다. 또한 소비자의 권리는 헌법상 기본권에 해당하기 때문에 소비자기본법에서 규정하고 있는 8가지 소비자권리 이외에 소비자의 기본권을 국가는 적극적으로 보장하여야 함을 의미한다.

2. 소비자권리보장을 위한 소비자기본법의 내용

(1) 안전에 관한 권리

소비자의 안전에 관한 권리를 보장하기 위해 소비자기본법에서 규정하고 있는 내용은 국가 등의 책무, 사업자의 책무, 한국소비자원 및 소비자단체의 업무 등으로 제시할 수 있다.

먼저, 국가 등의 책무이다. 첫째, 국가 및 지방자치단체는 소비자의 권리가 실현될 수 있도록 관계 법령 및 조례의 제정 및 개정·폐지, 필요한 행정조직의 정비 및 운영 개선, 필요한

36) 소비자기본법에서는 이러한 소비자권리에 대해 ‘의견을 반영시킬 권리’라고 규정하고 있지만, 엄밀한 의미에서 이 권리는 ‘의견을 제시할 권리’이다(고형석, 소비자보호법, 세창출판사, 20078, 38면). 즉, 소비자는 국가의 소비자정책 등을 결정할 수 있는 자가 아니며, 특히 기업의 영업정책 등을 결정할 수 없다. 따라서 국가는 소비자정책 등을 결정함에 있어 소비자의 의견을 수렴할 의무를 부담하지만, 소비자의 의견을 반영하여야 하는 것은 아니다. 이러한 점은 사업자 역시 동일하다.

시책의 수립 및 실시, 소비자의 건전하고 자주적인 조직활동의 지원·육성에 관한 책무를 부담한다(동법 제6조).³⁷⁾ 둘째, 소비자정책 중 기본계획에 포함되어야 할 사항 중 하나가 소비자 안전의 강화이며, 긴급대응이다(동법 제21조 제2항 제3호 가목, 제25조의2).³⁸⁾ 셋째, 국가는 사업자가 소비자에게 제공하는 물품등으로 인한 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 위해를 방지하기 위하여 사업자가 지켜야 할 기준을 정하여야 한다(동법 제8조). 넷째, 국가 및 지방자치단체는 소비자가 사업자와의 거래에 있어서 계량으로 인하여 손해를 입지 아니하도록 물품등의 계량에 관하여 필요한 시책을 강구하여야 한다(동법 제9조). 다섯째, 국가는 소비자가 사업자와의 거래에 있어서 표시나 포장 등으로 인하여 물품등을 잘못 선택하거나 사용하지 아니하도록 물품등에 대하여 표시기준을 정하여야 한다(동법 제10조). 여섯째, 국가는 물품등의 잘못된 소비 또는 과도한 소비로 인하여 발생할 수 있는 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 위해를 방지하기 위하여 광고의 내용 및 방법에 관한 기준을 정하여야 한다(동법 제11조). 일곱째, 국가 및 지방자치단체는 소비자가 물품등을 합리적으로 선택할 수 있도록 하기 위하여 물품등의 거래조건·거래방법·품질·안전성 및 환경성 등에 관련되는 사업자의 정보가 소비자에게 제공될 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다(동법 제13조). 여덟째, 국가 및 지방자치단체는 소비자가 사업자와의 거래에서 개인정보의 분실·도난·누출·변조 또는 훼손으로 인하여 부당한 피해를 입지 아니하도록 필요한 시책을 강구하여야 한다(동법 제15조). 아홉째, 공정거래위원회는 소비자에게 물품등의 선택, 피해의 예방 또는 구제에 필요한 정보의 제공 및 이 법 또는 다른 법률에 따른 소비자 피해구제(분쟁조정을 포함한다)를 신청하는 창구의 통합 제공 등을 위하여 소비자종합지원시스템을 구축·운영한다(동법 제16조의2). 열 번째, 국가 및 지방자치단체는 물품등의 규격·품질 및 안전성 등에 관하여 시험·검사 또는 조사를 실시할 수 있는 기구와 시설을 갖추어야 한다(동법 제17조). 열한번째, 국가 및 지방자치단체는 어린이·노약자·장애인 및 결혼이민자 등 안전취약계층에 대하여 우선적으로 보호시책을 강구하여야 한다(동법 제45조 제1항). 열두번째, 공정거래위원회 또는 시·도지사는 사업자가 제공한 물품등으로 인하여 소비자에게 위해발생이 우려되는 경우에는 관계중앙행정기관의 장에게 조치를 요청할 수 있다(동법 제46조). 열세번째, 중앙행정기관의 장은 사업자가 제공한 물품등의 결함으로 인하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있다고 인정되는 경우에는 그 사업자에 대하여 당해 물품등의 수거·파기·수리·교환·환급 또는 제조·수입·판매·제공의 금지 그 밖의 필요한 조치를 권고 또는 명할 수 있다(동법 제49조, 제50조).

소비자의 안전에 관한 사업자의 책무이다. 첫째, 사업자는 국가 및 지방자치단체의 소비자권의 증진시책에 적극 협력하여야 한다. 둘째, 사업자는 소비자단체 및 한국소비자원의 소비자권익증진과 관련된 업무의 추진에 필요한 자료 및 정보제공 요청에 적극 협력하여야 한다. 셋째, 사업자는 안전하고 쾌적한 소비생활 환경을 조성하기 위하여 물품등을 제공함에 있어서 환경친화적인 기술의 개발과 자원의 재활용을 위하여 노력하여야 한다. 넷째, 사업자는 소비자의 생명·신체 또는 재산 보호를 위한 국가·지방자치단체 및 한국소비자원의 조사 및 위해방지 조치에 적극 협력하여야 한다(동법 제18조).³⁹⁾ 다섯째, 사업자는 물품등으로 인하여 소비자에게 생명·신체 또는 재산에 대한 위해가 발생하지 아니하도록 필요한 조치를 강구하여야 한다(동법 제19조 제1항). 여섯째, 사업자는 국가가 정한 기준 등을 위반하지 않아야 한다(동법 제20

37) 이러한 국가 및 지방자치단체의 책무는 소비자기본법 제4조에서 정하고 있는 소비자권리에 공통된 사항이기 때문에 이하 소비자권리에도 해당한다. 따라서 이하에서는 생략한다.

38) 소비자정책은 소비자기본법 제4조에서 정하고 있는 소비자권리에 공통된 사항이기 때문에 이하 소비자권리에도 해당한다. 따라서 이하에서는 생략한다.

39) 이러한 내용은 소비자권리 전반에 관한 사항이며, 이하에서는 생략한다.

조). 일곱째, 사업자는 어린이·노약자·장애인 및 결혼이민자 등 안전취약계층에 대하여 물품등을 판매·광고 또는 제공하는 경우에는 그 취약계층에게 위해가 발생하지 아니하도록 제19조제1항의 규정에 따른 조치와 더불어 필요한 예방조치를 취하여야 한다(동법 제45조 제2항). 여덟째, 사업자는 제조·수입·판매 또는 제공한 물품등의 결함을 소관 중앙행정기관의 장에게 보고하여야 한다(동법 제47조). 아홉째, 사업자는 소비자에게 제공한 물품등의 결함으로 인하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 물품등의 수거·과기·수리·교환·환급 또는 제조·수입·판매·제공의 금지 그 밖의 필요한 조치를 취하여야 한다(동법 제48조).

소비자의 안전에 관한 소비자단체의 업무이다(동법 제28조). 첫째, 국가 및 지방자치단체의 소비자의 권익과 관련된 시책에 대한 건의할 수 있다. 둘째, 물품등의 규격·품질·안전성·환경성에 관한 시험·검사 및 가격 등을 포함한 거래조건이나 거래방법에 관한 조사·분석을 할 수 있다. 셋째, 소비자문제에 관한 조사·연구를 할 수 있다. 넷째, 소비자단체는 사업자가 제20조의 규정을 위반하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 권익을 직접적으로 침해하고 그 침해가 계속되는 경우 법원에 소비자권익침해행위의 금지·중지를 구하는 소송을 제기할 수 있다(동법 제70조).⁴⁰⁾

소비자안전에 관한 한국소비자원의 업무이다. 첫째, 소비자의 권익과 관련된 제도와 정책의 연구 및 건의이다. 둘째, 소비자의 권익증진을 위하여 필요한 경우 물품등의 규격·품질·안전성·환경성에 관한 시험·검사 및 가격 등을 포함한 거래조건이나 거래방법에 대한 조사·분석이다. 셋째, 소비자의 권익증진·안전 및 소비생활의 향상을 위한 정보의 수집·제공 및 국제협력이다. 넷째, 소비자의 권익증진·안전 및 능력개발과 관련된 교육·홍보 및 방송사업이다. 다섯째, 소비자의 권익증진 및 소비생활의 합리화를 위한 종합적인 조사·연구이다. 여섯째, 국가 또는 지방자치단체가 소비자의 권익증진과 관련하여 의뢰한 조사 등의 업무이다. 일곱째, 그 밖에 소비자의 권익증진 및 안전에 관한 업무이다(동법 제35조).⁴¹⁾ 여덟째, 소비자안전센터는 물품등으로 인하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 위해가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 사안에 대한 정보(이하 "위해정보"라 한다)를 수집할 수 있다. 소장은 제1항의 규정에 따라 수집한 위해정보를 분석하여 그 결과를 원장에게 보고하여야 하고, 원장은 위해정보의 분석결과에 따라 필요한 경우에는 조치를 할 수 있다(동법 제52조).

(2) 정보를 제공받을 수 있는 권리 및 선택에 관한 권리

먼저, 정보를 제공받을 수 있는 소비자의 권리 및 선택에 관한 소비자의 권리에 대한 국가등의 책무이다. 첫째, 국가는 소비자가 사업자와의 거래에 있어서 표시나 포장 등으로 인하여 물품등을 잘못 선택하거나 사용하지 아니하도록 물품등에 대하여 표시기준을 정하여야 한다(동법 제10조). 둘째, 국가는 물품등의 잘못된 소비 또는 과도한 소비로 인하여 발생할 수 있는 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 위해를 방지하기 위하여 광고의 내용 및 방법에 관한 기준을 정하여야 한다(동법 제11조). 셋째, 국가는 사업자의 불공정한 거래조건이나 거래방법으로 인하여 소비자가 부당한 피해를 입지 아니하도록 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다. 국가는 소비자의 합리적인 선택을 방해하고 소비자에게 손해를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 사업자의 부당한 행위를 지정·고시할 수 있다. 국가 및 지방자치단체는 약관에 따른 거래 및 방문판매·다단계판매·할부판매·통신판매·전자거래 등 특수한 형태의 거래에 대하여는 소비자

40) 소비자단체의 업무는 소비자권리 전반에 해당하기 때문에 이하에서는 생략한다.

41) 한국소비자원의 업무는 소비자권리 전반에 해당하기 때문에 이하에서는 생략한다.

의 권익을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다(동법 제12조). 넷째, 국가 및 지방자치단체는 소비자가 물품등을 합리적으로 선택할 수 있도록 하기 위하여 물품등의 거래조건·거래방법·품질·안전성 및 환경성 등에 관련되는 사업자의 정보가 소비자에게 제공될 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다 또한 국가 및 지방자치단체는 소비자가 물품등을 합리적으로 선택할 수 있도록 하기 위하여 물품등의 거래조건·거래방법·품질·안전성 및 환경성 등에 관련되는 사업자의 정보가 소비자에게 제공될 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다(동법 제13조).

그 다음으로 정보를 제공받을 수 있는 소비자의 권리 및 선택에 관한 소비자의 권리에 대한 사업자의 책무이다. 첫째, 사업자는 물품등을 공급함에 있어서 소비자의 합리적인 선택이나 이익을 침해할 우려가 있는 거래조건이나 거래방법을 사용하여서는 아니 된다. 둘째, 사업자는 소비자에게 물품등에 대한 정보를 성실하고 정확하게 제공하여야 한다(동법 제19조). 셋째, 사업자는 국가가 정한 기준 등을 위반하지 않아야 한다(동법 제20조).

(3) 의견을 반영시킬 권리

의견을 반영시킬 소비자의 권리에 대해서는 국가등의 책무 등으로는 첫째, 국가 및 지방자치단체는 소비자의 기본적인 권리가 실현될 수 있도록 소비자의 권익과 관련된 주요시책 및 주요결정사항을 소비자에게 알려야 한다(동법 제13조 제1항). 둘째, 정책위원회는 제25조제1항 각 호의 사항을 심의하기 위하여 필요한 경우에는 소비자문제에 관하여 전문지식이 있는 자, 소비자 또는 관계사업자의 의견을 들을 수 있다(동법 제26조 제1항).

(4) 피해구제에 관한 권리

먼저, 피해구제에 관한 소비자의 권리에 대한 국가등의 책무이다. 첫째, 국가 및 지방자치단체는 소비자의 불만이나 피해가 신속·공정하게 처리될 수 있도록 관련기구의 설치 등 필요한 조치를 강구하여야 한다. 둘째, 국가는 소비자와 사업자 사이에 발생하는 분쟁을 원활하게 해결하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 소비자분쟁해결기준을 제정할 수 있다(동법 제16조). 그 다음으로 피해구제에 관한 소비자의 권리에 대한 사업자의 책무이며, 사업자는 물품등의 하자로 인한 소비자의 불만이나 피해를 해결하거나 보상하여야 하며, 채무불이행 등으로 인한 소비자의 손해를 배상하여야 한다(동법 제19조 제5항). 마지막으로 소비자단체 및 한국소비자원의 피해구제와 소비자단체협의회 및 소비자분쟁조정위원회의 분쟁조정에 관한 사항이다(동법 제31조, 제53조 이하).

(5) 교육을 받을 권리

교육을 받을 소비자의 권리에 대해서는 국가등의 책무로는 첫째, 국가 및 지방자치단체는 소비자의 올바른 권리행사를 이끌고, 물품등과 관련된 판단능력을 높이며, 소비자가 자신의 선택에 책임을 지는 소비생활을 할 수 있도록 필요한 교육을 하여야 한다. 둘째, 국가 및 지방자치단체는 경제 및 사회의 발전에 따라 소비자의 능력 향상을 위한 프로그램을 개발하여야 한다. 셋째, 국가 및 지방자치단체는 소비자교육과 학교교육·평생교육을 연계하여 교육적 효과를 높이기 위한 시책을 수립·시행하여야 한다(동법 제14조).

(6) 단결 및 단체활동권

소비자의 단결 및 단체활동권에 대한 국가등의 책무로 국가 및 지방자치단체는 소비자의 건전하고 자주적인 조직활동의 지원·육성을 하여야 한다(동법 제6조 제4호).

(8) 환경권

소비자의 환경권에 대한 국가등의 책무에 대해 개별 규정에서는 이를 규정하고 있지 않다. 그 다음으로 소비자의 환경권에 대한 사업자의 책무로 사업자는 안전하고 쾌적한 소비생활 환경을 조성하기 위하여 물품등을 제공함에 있어서 환경친화적인 기술의 개발과 자원의 재활용을 위하여 노력하여야 한다(동법 제18조 제3항).

2. 소비자권리보장에 있어 소비자기본법의 한계

(1) 국가 중심의 소비자기본권 보장

소비자의 기본권 보장을 위한 소비자기본법의 내용은 다양한 경제주체의 책무 등으로 구성되어 있지만, 국가 및 지방자치단체 중심으로 구성되어 있다. 물론 소비자의 기본권 보장을 위해 국가의 역할은 필수적이며, 기본법이기에 때문에 이러한 점은 지극히 당연하다고 할 수 있다. 그러나 이러한 점은 소비자 스스로 자신의 기본적 권리를 보장할 수 있음에 대해 한계를 부여한다. 즉, 소비자정책의 패러다임이 소비자주권실현으로 전환하였다고 한다면 소비자가 자주적으로 자신의 권리를 보호할 수 있는 환경을 조성하는 것이 소비자기본법의 핵심 내용으로 구성되어야 하며, 그 역할을 소비자 또는 소비자단체가 국가 등과 함께 수행할 수 있는 여건을 조성하여야 한다. 그러나 소비자기본법의 내용에서 소비자 또는 소비자단체의 역할 또는 권한은 국가, 지방자치단체 또는 한국소비자원과 비교하여 열악하다. 특히, 소비자에 관한 핵심사항이라고 할 수 있는 소비자정책의 수립에 있어 소비자 또는 소비자단체의 역할은 극히 미흡하며, 일반 소비자가 참여할 수 있는 기회는 제한되어 있다. 이러한 점은 소비시장의 범주가 국내시장에서 국제시장으로 확대되고 있으며, 국가 및 행정규제 중심의 방식이 해외 사업자에게는 의미가 크지 않다는 점을 고려할 때 소비자의 기본권 보장에 있어 한계를 유발할 수 밖에 없다. 또한 국내 사업자에 대한 규제로 인해 해외 사업자와의 형평성 문제를 야기한다.

(2) 사업자의 책무와 국가의 재량

소비자권리를 보장하기 위해서는 국가 및 사업자의 역할도 중요하다. 따라서 소비자기본법 제6조 이하에서는 국가 및 지방자치단체의 책무를 규정하고, 제18조 이하에서는 사업자의 책무를 규정하고 있다. 여기까지만 본다면 국가 및 사업자 모두에게 소비자권리보장을 위한 책무를 부과하고 있기 때문에 문제가 없다고 할 수 있다. 그러나 소비자안전에 관한 행정기관의 권한, 한국소비자원 원장의 위해정보에 대한 조치, 조사절차등, 시정조치 및 시정조치의 요청 등에 있어서는 재량사항으로 규정하고 있다. 이러한 내용은 소비자권리 중 가장 핵심이라고 할 수 있는 소비자안전권에 관한 사항이며, 소비자안전의 위해 발생가능성이 높거나 발생한 경우에 있어서 그 권한행사를 재량사항으로 규정한 것은 타당하지 않다. 물론 의무사항으로 규정할 경우에 모든 사항에 대해 그 권한을 행사하여야 한다는 문제점이 발생할 수 있다는 점을 고려한 것이다. 그러나 사업자에 대해서는 제한없이 의무사항으로 규정하고 있다는 점(제47조 등)을 고려한다면 이러한 논리는 타당하지 않다. 물론 보다 근본적인 문제는 기본법에서 이러한 구체적인 내용까지 규정하는 것이 타당한 것인가에 있다.

(3) 제재없는 의무와 포괄적 규제의 대상

소비자기본법은 기본법임에도 불구하고 소비자의 기본권과 관련된 구체적인 내용까지 규

정하고 있다. 특히, 안전 및 피해구제에 대해서는 사실상 광범위하고, 구체적인 내용을 규정하고 있어 소비자안전법 또는 소비자피해구제법의 역할을 하고 있다. 또한 소비자기본법 제20조를 위반한 사업자에 대해서는 시정조치를 부과하고, 과태료를 부과하고 있다(동법 제80조, 제86조). 그러나 대표적인 소비자피해구제기관인 한국소비자원 원장이 그 의무(위법사실의 통지의무 및 피해구제에 대한 합의 불성립시 조정신청의무)를 위반한 경우에 있어서는 제재가 존재하지 않는다. 물론 소비자기본법에서 행정규제 또는 과태료를 부과하는 것 자체가 문제이지만, 사업자에게는 그 위반에 대해 제재를 부과하면서 한국소비자원의 위반에 대해서는 제재를 부과하지 않은 것은 형평의 문제를 야기한다.⁴²⁾ 또한 소비자기본법상 사업자에 대한 행정규제 및 과태료 부과 대상인 제20조의 내용은 그 요건이 추상적이다. 따라서 행정규제기본법상 규제의 명확성원칙⁴³⁾에 위배된다(동법 제4조 제1항).⁴⁴⁾

(4) 소비자권리보장에 있어 한계

1) 안전에 관한 권리

소비자권리 중 핵심이 안전에 관한 권리이기 때문에 소비자기본법에서는 다른 소비자의 권리와 비교하여 매우 많은 국가 및 사업자의 책무를 규정하고 있다. 그러나 국가의 책무 중 다수의 내용은 형식적인 규정에 불과하여 실질적인 효과를 기대하기 곤란하다. 첫째, 소비자정책위원회의 긴급대응에 있어 종합대책의 수립과 세부계획의 수립 및 이행을 규정하고 있다(동법 제25조의2). 그러나 동법 제50조에서 중앙행정기관의 장이 수거, 파기 등의 명령을 발할 수 있도록 규정하고 있다. 그 결과, 소비자피해의 예방 및 확산방지를 위한 조치가 규정되어 있음에도 불구하고 긴급대응이라는 미명하에 행정절차 및 보고만을 추가함으로써 행정력의 낭비문제를 야기한다. 물론 소비자피해의 예방을 위해 복수의 중앙행정부처가 종합적으로 대응하여야 하는 경우도 있기 때문에 이를 조정하기 위해 이를 신설하였다고 볼 수 있다. 그러나 이는 국무조정실의 역할이기 때문에 이를 통해 충분히 해결할 수 있다. 둘째, 소비자안전을 위한 수거 등의 명령을 비롯하여 시정조치명령 등의 권한자에 대해 중앙행정기관의 장으로 규정함으로써 어느 부처가 그 업무를 담당하는지에 대해 명확하지 않다. 이는 행정소극주의를 유발하게 되며, 그 결과 신속한 행정으로 인해 소비자피해의 예방 또는 확산방지라는 목적을 달성하기 곤란하게 한다. 셋째, 소비자가 자주적으로 안전을 확보할 수 있는 방안인 소비자단체소송의 요건에 있어 모순이다. 소비자단체가 단체소송을 통해 소비자피해의 예방 또는 확산방지의 역할을 하고자 하지만, 단체소송의 요건에 있어 불명확성으로 인해 소비자피해가 현실적으로 발생하지 않은 경우에 금지청구의 소를 제기할 수 없다. 즉, 단체소송의 제소요건에서는 소비자권익에 대한 직접적인 침해와 침해의 지속성을 요구하고 있어 침해의 발생을 요건으로 하지만(동법 제70조), 허가요건에서는 피해의 발생가능성만으로도 제소할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제74조). 이러한 모순으로 인해 사업자의 위법행위가 존재하고, 소비자피해가 발생할 가능성이 높다고 하더라도 사업자의 위법행위를 금지하기 위한 소를 제기할 수 없으며, 이는 소비자안전에 있어 핵심은 예방이라는 점과 상반된다.

42) 고흥석, “소비자단체소송제도의 개선방안에 관한 연구”, 재산법연구 제37권 제1호, 2020, 172~174면.

43) 규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다(행정규제기본법 제4조 제1항).

44) 동지; 강창경, 소비자기본법상 단체소송제도의 평가 및 개선방안에 관한 연구, 한국소비자원, 2008, 56-58면.

2) 의견을 반영시킬 권리

소비자는 자신과 관련된 국가정책의 수립 등에 대해 의견을 개진할 권리를 갖는다. 그러나 의견을 개진하기 위해서는 소비자정책에 관한 정보를 취득하여야 하지만, 소비자기본법에서는 소비자정책의 공개에 관한 사항을 규정하고 있지 않다. 물론 법에서의 규정 여부와 관계없이 이를 공개하고 있다고 한다면 문제가 없지만, 공정거래위원회의 홈페이지를 통해 공개되는 내용은 기본계획의 개요에 불과하다. 따라서 소비자는 소비자정책의 내용이 무엇인지 알 수 없으며, 이는 소비자정책 또는 소비자행정에 있어 소비자는 단지 수혜자에 불과하다는 것을 단적으로 나타내는 예이다. 그리고 소비자는 소비자정책에 의견을 개진할 권리를 갖지만, 법문에만 존재하는 권리이다. 물론 소비자정책위원회의 위원에 소비자 또는 소비자단체에서 추천한 자가 포함되어 있기 때문에 의견을 개진할 수 있는 권리가 간접적으로 보장된다고 주장할 수 있다. 그러나 소비자권리에 대해 직접 행사를 규정하고 있기 때문에 간접적 행사가 이를 보장한 것이라고 할 수 없다.

3) 피해구제를 받을 권리

소비자가 사업자로부터 피해를 입은 경우에 신속한 구제를 받아야 한다. 이를 위해 한국소비자원과 소비자단체에서 피해구제업무를 수행하고 있으며, 소비자분쟁조정위원회 및 자율분쟁조정위원회에서 분쟁조정을 담당하고 있다. 또한 분쟁조정 신속성 등을 위해 조정위원과 상임위원의 수를 확대하였다. 이처럼 소비자분쟁조정위원회는 준사법적 기관이며, 그 효력이 재판상 화해이기 때문에 위원회 및 위원의 독립성 및 전문성 확보는 필수적이다. 그러나 소비자분쟁조정위원회는 준행정기관이라고 할 수 있는 한국소비자원에 설치되어 있어 그 독립성은 보장되고 있지 않다.⁴⁵⁾ 둘째, 소비자피해구제에 있어 가장 많이 활용되고 있는 소비자분쟁해결기준은 그 내용에 있어 많은 문제점을 가지고 있으며, 상위법을 위반한 내용도 다수이다.⁴⁶⁾ 그 결과, 소비자피해구제를 담당하는 자가 법률전문가(변호사 등)가 아니기 때문에 소비자분쟁해결기준에 따라 상담 및 피해구제를 진행하고 있으며, 이로 인해 적법한 피해구제가 아닌 위법한 피해구제가 이루어지고 있다.⁴⁷⁾ 셋째, 한국소비자원 또는 소비자단체에서 소비자상담 또는 피해구제를 담당하는 자의 전문성에 관한 문제이다. 즉, 소비자가 피해를 입었을 경우에 1차적으로 상담 또는 피해구제를 신청하는 기관이 한국소비자원 또는 소비자단체이다. 따라서 상담 또는 피해구제를 담당하는 자의 전문성 확보는 원활한 피해구제에 있어 필수요건이라고 할 수 있다. 물론 이러한 자가 법률전문가라고 한다면 문제가 없지만, 다수의 담당자는 법률전문가가 아니다. 물론 변호사와 같은 법률전문성이 필요하지 않다고 하더라도 어느 정도의 전문성은 갖추어야 하며, 이를 객관적으로 평가할 수 있어야 한다. 사업자는 소비자불만 또는 피해의 상담을 위해 국가기술자격법에 따른 관련 자격이 있는 자를 고용 및 배치하도록 권장하고 있다(동법 제53조 제2항). 그 대표적인 자격증이 소비자전문상담사이며, 1급⁴⁸⁾과 2급⁴⁹⁾으로 구분된다. 그러나 소비자전문상담사 자격이 소비자피

45) 고흥석, “소비자중재의 도입과 활성화에 관한 연구”, 유통법연구 제6권 제2호, 2019, 326면 이하.

46) 고흥석, “소비자분쟁해결기준에서 계약의 해소에 관한 연구”, 법제연구 제58호, 2020, 222면 이하.

47) 고흥석, “소비자계약법의 적용에 관한 연구”, 유통법연구 제7권 제1호, 2020, 155~158면.

48) 시험과목은 필기와 실기로 구분된다. 필기시험과목으로는 소비자상담 및 피해구제, 소비자 관련법, 소비자 교육 및 정보제공, 소비자와 시장이다. 실기과목은 소비자 상담 실무이다 (<http://www.q-net.or.kr/crf005.do?id=crf00503&jmCd=9537&gSite=Q&gId=> 2020년 7월 26일 방문).

49) 시험과목은 필기와 실기로 구분된다. 필기시험과목으로는 소비자법과 정책, 소비자상담론 및 소비자 정보관리 및 조사분석이다. 실기과목은 고급소비자 상담 실무이다 (<http://www.q-net.or.kr/crf005.do?id=crf00503&jmCd=9537&gSite=Q&gId=> 2020년 7월 26일 방문).

해구제에 관한 자격이라고 하기 보다는 기업에서 영업 또는 고객상담을 할 수 있는 자격에 불과하다. 즉, 그 시험과목이 피해구제에 관한 내용으로 구성된 것이 아닌 소비자상담을 중심으로 구성되어 있다. 특히, 실기 시험은 소비자상담실무이기 때문에 소비자피해구제역량을 평가할 수 있는 시험이 아니다. 따라서 소비자피해구제에 있어서 기초인 피해구제담당자를 양성하거나 그 역량을 검증할 수 있는 제도가 존재하지 않는다. 넷째, 소비자분쟁해결 또는 피해구제의 효율성을 제고하기 위해 소송외적 분쟁해결제도로 조정제도가 활용되고 있다. 그러나 소송외적 분쟁해결제도에 있어 알선 또는 조정만이 있는 것이 아닌 중재제도도 존재하지만, 이를 포함하고 있지 않다. 물론 소비자중재가 반드시 법적 근거가 존재하여야 만이 이를 통해 소비자분쟁을 해결할 수 있는 것은 아니지만, 예산 등의 점을 고려할 때 법적 근거가 필요하다. 이러한 점 때문에 소비자분쟁조정위원회에서는 조정만을 담당하고 있을 뿐 중재를 담당하지 않음으로 인해 소비자가 효과적인 분쟁해결방법을 선택할 수 없다는 한계점을 갖고 있다.⁵⁰⁾ 마지막으로 조정은 일방만의 거부에 의해 불성립될 수 있다. 이러한 점은 조정의 특징이자 한계점이다. 따라서 조정의 불성립시 소비자는 소송을 통해 구제를 받아야 하지만, 소송지원에 관한 내용은 없다. 물론 국가는 소비자의 피해가 신속, 공정하게 처리될 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 하지만, 소송외적 분쟁해결제도에만 중점을 두고 있을 뿐 소송에 대해서는 필요한 조치를 취하고 있지 않다.

4) 교육을 받을 권리

소비자권리보장은 국가 등을 통한 보장도 필요하지만, 소비자 스스로 자신의 권리를 보호할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 이에 필요한 교육이 수반되어야 하며, 소비자기본법에서도 이를 규정하고 있다. 그러나 다른 소비자권리와 비교하여 교육에 관한 소비자의 권리보장은 상대적으로 매우 미흡하다. 즉, 소비자기본법에서 규정하고 있는 내용은 국가의 교육의무, 교육프로그램 개발, 학교교육과 평생교육과의 연계 및 교육방법에 관한 사항이다. 그러나 소비자교육에 있어서 가장 기본은 교/강사의 육성이다. 즉, 교/강사를 육성할 수 있는 프로그램이 마련되지 않은 상태에서 소비자교육의 중요성을 주장하고, 교육을 실시한다는 것은 불가능하다. 따라서 소비자교육을 실시하기 위해서는 교/강사가 필요하며, 이를 양성하기 위한 교육프로그램이 마련되어야 한다. 또한 다른 소비자권리는 개별 법률을 통해 보다 구체적으로 규정하고 있지만, 소비자교육에 관해서는 소비자기본법만이 존재한다. 따라서 소비자교육을 통해 합리적인 소비생활을 영위할 수 있는 기반을 조성하기 위해서는 소비자교육에 관한 법제정비가 필요하다.

5) 소비자의 단결권 및 단체활동권

기업으로 존재하는 사업자를 상대로 소비자가 자신의 권리를 주장하고, 의견을 반영하기 위해서는 소비자 역시 이에 상응하는 조직을 갖추어야 한다. 이러한 조직이 바로 소비자단체이다. 특히, 소비자문제 또는 소비자분쟁이 복잡·다양 및 급증하고 있으며, 해외사업자에 대한 소비자권익을 보호하기 위해서 소비자단체의 역할은 더욱 강조되고 있다. 따라서 국가 또는 지방자치단체는 소비자단체가 그 역할을 실질적으로 수행할 수 있도록 지원을 하여야 하며, 소비자기본법에서도 국가 및 지방자치단체의 책무로 규정하고 있다. 그러나 소비자

50) 소비자중재의 도입 필요성에 대해서는 고희석, “소비자중재의 도입과 활성화에 관한 연구”, 304면 이하; 김도년, 소비자분쟁해결방안으로서의 소비자중재에 관한 연구, 한국소비자원, 2017년 10면 이하 등 참조.

본법상 주요 사항에 대해서는 등록소비자단체로 제한하고 있다. 즉, 소비자정책위원회의 구성, 소비자분쟁조정, 보조금의 지급, 소비자단체소송의 제소권자, 자료 및 정보제공요청권에 대해서는 등록소비자단체로 한정하고 있다. 물론 모든 소비자단체에 이러한 권한을 부여하게 된다면 남소, 의견수렴절차의 복잡성 및 시간의 지연, 악용 또는 사업자 등에 의한 어용단체의 설립 등의 문제가 발생할 수 있기 때문에 중요 사항에 대해 그 자격요건을 제한한 것으로 볼 수 있다. 그러나 다음과 같은 점에서 이는 타당하지 않다. 첫째, 소비자분쟁조정 위원회와 달리 화해계약의 성립으로 인정되는 분쟁조정을 할 수 있는 자를 제한한다는 것 자체가 타당하지 않다. 즉, 분쟁당사자의 의사를 조율하여 합의하도록 하는 것 자체는 어느 법에서도 금지하고 있지 않다. 물론 소비자단체의 협의체가 분쟁조정을 할 수 있다고 규정하고 있기 때문에 소비자단체 또는 미등록 소비자단체 협의체가 이를 하는 것 자체를 금지하고 있지 않다고 주장할 수 있다. 그러나 분쟁조정을 할 수 있는 자를 규정하고 있으며, 단서에서는 분쟁조정을 할 수 없는 경우를 규정하고 있기 때문에 그 의도와 달리 소비자단체 등이 분쟁조정을 할 수 없다고 오인할 수 있다. 둘째, 보조금지급에 있어서 등록소비자단체로의 제한이다. 이 역시 지급의무가 아닌 재량이다. 이러한 점은 소비자의 건전하고 자주적인 조직활동의 지원 및 육성이라는 국가 및 지방자치단체의 책무를 축소시킨 것이며, 일정 규모이상의 소비자단체만을 지원하겠다는 것을 간접적으로 표현한 것이다. 그 결과, 소규모 소비자단체의 결성 및 활동은 국가 등의 지원에 있어 배제되며, 소규모 특정 소비자의 권익을 보호하기 위한 소비자단체 활동은 장려되지 못하게 된다. 이러한 점은 시장에서 대량소비시장도 존재하지만, 소규모 맞춤형 시장도 존재한다는 점과 상반된다. 보다 근본적인 문제는 보조금지원 대상의 범주가 아닌 보조금 지급 그 자체를 국가의 의무가 아닌 재량으로 규정하고 있다는 점이다. 이에 대해 소비자가 자주적으로 설립한 단체이기 때문에 보조금을 지급한다는 그 자체가 타당하지 않다고 비판할 수 있다. 그러나 소비자단체가 국가등의 소비자권익보호책무를 사실상 수행하고 있다는 점과 사업자에 대한 정부의 재정지원 등을 감안한다면 국가가 소비자단체에 대해 재정지원을 한다는 그 자체가 문제인 것은 아니다. 셋째, 소비자단체소송의 제소권자에 있어 등록소비자단체로 한정된 것은 유럽연합 또는 일본 등의 제도와 동일하다면 이는 타당하다. 그러나 우리의 경우에 소송허가제도를 병행하고 있기 때문에 사업자 또는 사업자단체에서 우려하는 남소의 문제는 발생가능성이 매우 낮다. 마지막으로 자료 및 정보제공요청 역시 소비자단체가 바로 사업자에게 이를 요청하고, 이를 제공한다면 남용하거나 부작용이 발생할 수 있다. 그러나 소비자단체가 사업자에게 요청하기 위해서는 사전에 한국소비자원내에 설치된 소비자정보요청협의회(51)의 협의 및 조정을 거쳐야 한다. 따라서 이 역시도 남용을 위한 방지책이 존재함에도 불구하고 그 신청권자를 제한하는 것은 타당하지 않다.

51) 소비자단체 및 한국소비자원은 그 업무를 추진함에 있어서 필요한 자료 및 정보의 제공을 사업자 또는 사업자단체에 요청할 수 있다(동법 제78조 제1항). 다만, 소비자단체가 사업자 등에게 요청하기 위해서는 한국소비자원내에 설치된 소비자정보요청협의회(51)의 협의 및 조정을 거쳐야 한다(동조 제3항). 즉, 한국소비자원은 바로 청구할 수 있지만, 등록소비자단체의 경우에 한국소비자원내에 설치된 소비자정보요청협의회(51)의 조정을 거쳐야 한다. 물론 오남용을 방지하기 위한 절차라고 하더라도 소비자단체에 대해 이러한 절차를 둔 점에 대해서는 이해할 수 없다. 즉, 사업자가 제공한 정보의 오남용 가능성은 한국소비자원도 동일하다. 또한 한국소비자원과 소비자단체는 상하관계에 있는 것이 아닌 대등한 관계이다. 단지 차이점은 공공기관인 점과 민간단체라는 점일 뿐이다. 특히, 사업자의 정보를 오남용한 경우에 있어 처벌을 받는 자는 소비자단체의 임직원에 국한되며, 한국소비자원의 임직원은 해당되지 않는다. 이 부분에 대해서는 근본적인 개정이 필요하다.

6) 환경권

환경권은 소비자권리 중 가장 최근(2001년 개정)에 규정된 권리이며, 이는 현재의 소비자뿐만 아니라 미래의 소비자를 위한 권리이다. 또한 환경권은 단지 물품 등에 있어 환경친화적인 것만을 의미하는 것이 아닌 물리적 소비환경 및 정신적 소비환경을 포함한다. 그러나 소비자기본법상 소비자의 환경권에 대해 물품의 환경친화성만을 중심으로 규정하고 있기 때문에 소비환경에 있어서 소비자의 환경권에 관한 국가 및 사업자의 책무는 존재하지 않는다. 물론 안전하고, 쾌적한 소비생활환경을 구축하는 것은 그 의미 및 범주를 정하기 곤란하다는 특징이 있지만, 이에 관한 국가 등의 책무를 규정하지 않은 것 자체는 국가가 소비자의 환경권 보장을 도외시하는 것이기 때문에 타당하지 않다.

IV. 소비자권리의 실질적 보장을 위한 소비자기본법의 과제

1. 소비자정책 패러다임의 재정립

(1) 소비자정책 패러다임의 재정립의 의의

법과 제도는 일정한 목적을 달성하기 위한 수단이며, 이러한 입법목적의 근원은 정책의 패러다임이라고 할 수 있다. 즉, 소비자정책의 패러다임이 결정되고, 이를 구현하기 위해 구체적인 소비자정책이 수립된다. 또한 소비자정책에 따라 법과 제도가 신설된다. 따라서 소비자정책의 패러다임은 법의 목적이라고 할 수 있으며, 입법방향을 제시함과 더불어 법 해석에 있어서 기초가 된다고 할 것이다.

2006년 소비자기본법의 개정 당시 정책당국은 ‘소비자보호’에서 ‘소비자주권실현’으로 소비자정책 패러다임을 전환하였다. 이는 소비자가 더 이상 보호의 대상자가 아니라는 점에 근거하고 있다. 물론 용어의 부적절성⁵²⁾을 제외하고, 소비자가 시장의 일 주체로서 그 역할을 충실하게 수행할 수 있도록 소비자정책이 추진되어야 한다는 점에 대해서는 누구도 부정하지 않을 것이다. 그러나 새로운 정책방향을 제시하기 위해 소비자의 지위를 왜곡하는 것은 타당하지 않다. 만일 정책당국이 제시한 바와 같이 시장에서 소비자의 지위가 격상되었다고 한다면 전환된 소비자정책의 패러다임에 따라 소비자정책과 소비자관련 법 및 제도는 최소한 점진적이라도 이에 적합하게 변화되어야 했다. 그러나 소비자기본법으로의 개정 이후 소비자관련 법 및 제도 모두 ‘소비자보호’를 기반으로 한 종전의 체제를 그대로 유지하고 있으며, 개정 내용 역시 이를 강화하는 방향으로 추진되고 있다. 또한 새롭게 제정된 법 역시 소비자주권실현이 아닌 소비자보호를 추구하고 있다. 그렇다고 한다면 소비자정책의 패러다임은 더 이상 소비자관련 법의 제정 또는 개정에 있어 방향성이라고 할 수 없으며, 상호간 연계성도 존재하지 않는다. 또한 국가의 소비자정책 패러다임에 있어 2006년과 2018년은 상이하다. 즉, 2006년에 소비자기본법으로 개정하면서 소비자는 보호의 대상이 아니라고 선언하였음에도 불구하고, 2018년에 정부가 제안한 헌법 개정안에서는 보호의 대상이라고 인정하였다. 이를 모순없이 해석한다면 2006년 당시 소비자의 지위가 2018년에 악화되었다고 인정하여야 한다. 그러나 2006년과 2018년에 있어 소비자의 지위는 변화된 것이 아니며, 여전히

52) 공정거래위원회, 한국소비자원, 소비자학 및 법학 등의 다양한 분야에서 소비자주권이라는 용어를 사용하고 있다. 그러나 헌법 제1조에서 주권재민(主權在民)으로 규정하고 있으며, 주권은 단일·불가분의 특성을 가지고 있다. 그 결과, 국민 중 일부인 소비자가 주권자라는 것은 타당하지 않다. 이를 학문적으로 사용하는 것도 적절하지 않지만, 정책당국에서 이를 사용하는 것은 그 의미의 상이성에도 불구하고 타당하지 않다.

시장에서 소비자는 사업자와 비교하여 열위의 지위에 있다.

그렇다고 한다면 소비자정책의 패러다임을 그대로 유지하여야 하는가 아니면 오류를 인정하고 소비자정책의 패러다임을 재정립하여야 하는가의 문제가 제기된다. 전자의 입장을 취하면서 소비자정책 및 소비자법과의 연계성을 확보하기 위해서는 소비자정책과 소비자법에 있어 ‘소비자보호’에 관한 내용은 전면 수정하여 대등 당사자간의 법률관계로 전환하여야 한다. 이는 소비자행정법 중심에서 소비자사법의 강화로 전환을 의미하는 것은 아니다. 소비자사법의 강화는 소비자에 대한 보호의 필요성이 인정될 경우에 일반계약법에 대한 특별법을 확충하는 것을 의미한다. 따라서 소비자가 사업자와 비교하여 대등하다면 소비자사법은 불필요하고, 민법 등에 따라 해결하면 된다. 예를 들어, 소비자에게 부여된 청약철회권은 소비자의 약자적 지위를 고려하여 민법에 대한 특칙이기 때문에 소비자는 더 이상 약자가 아니라고 한다면 이를 유지될 필요가 없으며, 이를 인정하는 것은 헌법상 평등의 원칙에 반한다. 그러나 그 누구도 이를 인정하지 않을 것이다. 그 결과, 현행 소비자정책의 패러다임을 그대로 유지하는 것은 타당하지 않다. 따라서 소비자정책의 패러다임을 재정립할 필요가 있다. 그렇다고 한다면 종전 소비자정책의 패러다임이었던 ‘소비자보호’로 회귀하여야 하는가? 그러나 종전 소비자정책의 패러다임은 국가행정을 통한 소비자보호 중심이었기 때문에 변화된 소비환경에는 적합하지 않다. 따라서 새로운 소비자정책의 패러다임을 정립하여야 한다.

(2) 소비자정책 패러다임의 재정립 방향 : 소비자보호와 소비자자립지원의 병행

소비자정책의 패러다임을 재정립함에 있어 기본은 소비자의 지위 및 시장현황에 대한 분석이다. 먼저, 소비자의 지위는 과거에서 현재까지 사업자와 비교하여 열위의 지위에 있으며, 과학기술 및 정보통신기술의 발전에 따라 그 격차는 더 커지고 있다. 이러한 점은 현재에도 소비자보호가 필수적이라는 점을 의미한다. 그 다음으로 시장환경의 변화이다. 전자상거래의 급속한 발전으로 인해 국내시장에서 글로벌 시장으로 시장 규모는 확대되고 있으며, 사업자 역시 글로벌 사업자의 등장과 더불어 확대되고 있다. 특히, 유통시장에서는 판매와 더불어 중개시장이 확대되고 있으며, 글로벌 사업자의 대다수가 중개사업자이다. 이러한 시장환경의 변화는 종전 행정규제만으로 소비자보호가 충분하게 이루어질 수 없다는 것을 의미한다. 물론 역외적용을 확대하여 해외사업자에 대한 공적 규제를 적용하는 방식으로 이를 해결할 수 있다고 주장할 수 있지만, 해외 사업자에 대해 국내사업자와 동일하게 행정규제를 부과할 수 있는지에 대해서는 의문이다. 또한 이 방식은 역으로 국내사업자가 모든 국가의 법을 준수하여야 하는 문제를 야기하게 된다. 따라서 소비자가 스스로 자신의 권리를 보호할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다는 것을 의미한다. 이러한 점을 종합할 때, 소비자정책의 패러다임은 소비자보호를 기본으로 하면서 소비자 스스로 자신의 권리를 보호할 수 있는 환경조성으로 전환하여야 할 것이다.⁵³⁾

53) 소비자주권론에 대하여 찬성하면서도 잘못된 해석으로 소비자권익에 대한 관심저하, 소비자 스스로의 해결이라는 시각은 문제가 있다고 하면서 소비자정책의 기본 목표인 소비자정보제공을 통한 합리적 소비선택 유도, 자유로운 경쟁적 시장구조 속에서 소비자의 지위 확보, 시장실패에 대한 적극적 개입으로 소비자복지증진 등 소비자정책의 방향을 재정립하고 종합적인 검토가 필요하다는 견해도 있다(허경옥, “소비자기본법 시행 이후 소비자정책의 방향에 대한 소고”, 소비자문제연구 제 35호, 2009, 93면).

2. 소비자기본법의 기본법으로의 지위 정립

(1) 기본법으로의 전환 또는 종합법적 성격 유지

소비자기본법은 법명이 기본법이지만, 기본법적 내용과 함께 소비자와 관련된 복합적인 내용을 담고 있다. 따라서 본질적 의미의 기본법이라고 말하기 곤란하다. 이러한 점은 우리의 입법사에 근거한다. 즉, 舊 소비자보호법은 1980년에 제정되었으며, 당시 소비자에 관한 전문법은 舊 소비자보호법이 유일하였다. 따라서 소비자에 관한 내용을 각기 별개의 법에서 규율하는 것이 아닌 舊 소비자보호법에 모든 내용을 담을 수 밖에 없었다. 따라서 법명 역시 소비자보호법이라고 할 수 밖에 없었다. 이러한 점은 그 후에 이루어진 개정에서 있어서도 동일하다. 그러나 2006년 소비자기본법으로 개정할 때에 법 구성체계 역시 함께 고민하였어야 했지만, 법의 구성체계는 그대로 유지하였다. 더 나아가 소비자단체소송 등과 같은 내용을 추가하는 방식으로 개정되었다. 그 결과, 소비자기본법은 기본법이 아닌 소비자에 관한 종합법의 성격을 갖게 된 것이다. 물론 소비자기본법의 내용이 복합적 내용으로 구성된 것 자체가 큰 문제라고 할 수는 없다. 다만, 기본법이라는 명칭을 사용하고 있기 때문에 일반적인 기본법에 적합한 형태로 전환하는 것이 바람직할 수 있다. 또한 종합법의 방식이 과연 각 분야에 있어 소비자의 권리를 충실하게 보장할 수 있는 내용으로 구성될 수 있는가에 대한 검토도 필요하다. 물론 현행의 방식을 그대로 유지하거나 아니면 본질적 의미의 기본법에 적합하게 재정비하는 것은 입법정책적 문제이다. 다만, 현행의 구성체계는 기본법의 성격과 일치하지 않을 뿐만 아니라 소비자기본법 내 개별적 제도를 충분히 규율하고 있지 못하고 있으며, 기본법에 적합한 내용을 근거로 규제까지 병행하고 있기 때문에 행정규제의 기본원칙과도 일치하지 않는다. 따라서 소비자기본법은 전면적인 개정을 통해 소비자에 관한 기본법으로 전환되어야 할 것이다. 즉, 소비자기본법은 소비자에 관한 기본적인 내용만을 규율하고, 개별제도에 관한 내용은 개별법의 제정을 통해 규율하는 방안을 제시한다. 이와 같이 소비자기본법을 전면적으로 개정하더라도 소비자기본법이 소비자에 관한 기본법으로 정착되기 위해서는 다음과 같은 점은 개정되어야 한다.

(2) 소비자기본법의 기본법성을 갖추기 위한 개정사항

1) 소비자의 개념

舊 소비자보호법을 제정하게 된 이유는 상대적 약자인 소비자를 보호하기 위함이다. 따라서 소비자가 누구인가를 정하는 문제는 소비자기본법을 비롯하여 개별 소비자법의 적용범위를 정함에 있어서 핵심지표이다. 소비자에 대한 정의는 1980년 제정법에서는 규정하지 않았지만, 1986년 개정법에서는 “사업자가 제공하는 물품 및 용역을 소비생활을 위하여 사용하거나 이용하는 자 또는 대통령령이 정하는 자”로 규정하였다. 이러한 소비자에 대한 정의는 소비자기본법에서도 그대로 유지되고 있다. 또한 “대통령령으로 정하는 자”에 대해서도 제공된 물품이나 용역을 최종적으로 사용하거나 이용하는 자(제공된 물품을 원재료(중간재를 포함한다) 및 자본재로 사용하는 자를 제외한다) 또는 제공된 물품을 농업(축산업을 포함한다) 및 어업활동을 위하여 사용하는 자(축산법 제13조의2 제1항 단서의 규정에 의하여 농림수산부장관의 허가를 받은 축산업자 및 수산업법 제23조 제1항의 규정에 의하여 수산청장의 허가를 받은 원양어업자를 제외한다)고 규정하였으며, 이는 축산법상 축산업자를 제외하고 현행 소비자기본법 시행령상 소비자의 정의와 일치한다. 이와 같이 소비자에 대한 정의는

1986년 舊 소비자보호법부터 현행 소비자기본법까지 거의 동일하며, 개별 소비자법에서는 그 범주를 확대하고 있다. 이러한 소비자의 범주에 있어서 상이성은 소비자기본법이 소비자에 관한 법에 있어서 기본법에 해당하는가의 문제를 야기하고, 21세기 소비자와 일치하지 않기 때문에 소비자의 정의 및 범주를 재정비되어야 한다.

첫째, 소비자기본법 및 특수거래 소비자보호 3법상 본질적 의미의 소비자에 대한 정의는 산업혁명시대에 적합한 소비자의 정의이다. 즉, 산업혁명시대에서는 동일인에 의해 재화의 제조와 판매가 주로 이루어졌다. 따라서 소비자개념의 핵심지표인 사용 또는 이용은 생산에 대한 대립개념이며, ‘생산’자와 ‘소비’자라는 구도이다. 그러나 산업혁명 이후의 산업 및 시장은 “대량생산 및 대량소비”가 아닌 “대량생산, 대량판매 및 대량소비”이며, 소비자에게 재화를 공급하는 자는 생산자가 아닌 판매자이다. 그 결과, 생산에 대립되는 소비만으로는 변화된 시장구조에서 소비자를 정의함에 있어 일부에 국한되는 문제를 갖는다. 물론 2자간 계약에서는 계약을 체결하는 자와 소비하는 자가 동일하기 때문에 문제가 없으며, 대면거래시대 역시 이러한 정의로 충분히 소비자를 정의할 수 있었다. 그러나 비대면거래 시대에서 제3자를 위한 계약의 경우에 소비자는 계약당사자가 아닌 재화를 제공받아 사용하는 제3자이다. 이 역시 소비자안전에 있어서는 문제가 없다. 즉, 소비자안전문제는 재화의 사용에서 발생하기 때문에 사용자를 소비자로 정의하는 것은 당연하다. 그러나 소비자계약에서는 해결할 수 없는 문제가 발생한다. 예를 들어, 제3자를 위한 통신판매에 있어 사업자와 계약을 체결한 자가 청약을 철회할 수 있는지 아니면 제3자가 청약을 철회할 수 있는지의 문제가 제기된다. 즉, 전자상거래법에서는 청약을 철회할 수 있는 자에 대해 “통신판매업자와 재화등의 구매에 관한 계약을 체결한 소비자”로 규정하고 있다. 따라서 제3자는 재화를 사용하는 자이기 때문에 동법상 소비자이지만, 계약은 체결하지 않았다. 반면에 계약을 체결한 자는 재화를 사용하는 자가 아니기 때문에 소비자가 아니다. 그 결과, 제3자를 위한 소비자계약에서 요약자(또는 낙약자) 및 제3자 모두 특수거래 소비자보호 3법상 청약철회권을 행사할 수 없다.⁵⁴⁾ 이러한 문제가 발생하는 원인은 소비자기본법상 소비자의 정의규정을 전자상거래법에서 그대로 차용하였으며, 재화를 사용하는 자만을 소비자로 정의하였기 때문이다. 따라서 소비자기본법상 소비자에 대한 정의는 사업자가 제공하는 재화를 사용하는 자와 사업자와 계약을 체결하는 자가 모두 포함될 수 있는 방식으로 개정되어야 한다.

둘째, 소비자의 범주에 있어서 대통령령으로 정하는 자인 정책적 의미의 소비자를 인정할 필요가 있는지에 대한 문제이다. 소비자기본법 시행령에서는 최종 사용자와 1차산업의 종사자로 한정하고 있지만, 특수거래 소비자보호 3법에서는 그 범주를 확대하고 있다. 그러나 이러한 자들은 모두 사업자이다. 즉, 사업자 중 일정한 요건을 갖춘 경우에 소비자로 인정하고 있다. 물론 이러한 자들이 그 상대방과 비교하여 약자이기 때문에 보호할 필요가 있다고 한다면 보호하여야 하겠지만, 과연 이러한 자들이 약자에 해당하는지의 문제와 그 보호방법에 있어서 소비자로 인정하여만이 보호가 가능하는지에 대한 문제가 제기된다. 먼저, 최종적으로 사용하는 사업자의 경우에 그 사업 규모의 제한이 없기 때문에 대기업이라고 하더라도

54) 고희석, “제3자를 위한 전자소비자계약에 있어서 청약철회권에 관한 연구”, 소비자문제연구 제47권 제2호, 2016, 43면; 고희석, “전자상거래소비자보호법의 입법평가에 관한 연구”, 입법평가연구 제15호, 2019, 138면. 그러나 소비자분쟁조정위원회 및 공정거래위원회는 제3자를 위한 계약에서 계약을 체결한 자인 요약자를 청약철회권자로 인정하였다(한국소비자원, 보도자료 : 소비자분쟁조정위원회, “온라인에서 구입해 선물한 이모티콘, 다운로드하지 않았다면 구매자가 청약철회 가능결정”, 2019년 5월 3일; 공정거래위원회, 보도자료 : 게임이용자에게 청약철회·환불·손해배상 청구 등의 권리를 제한한 약관은 불공정!, 2019년 6월 26일).

재화를 최종적으로 사용한다면 소비자로 인정되어 보호를 받는다. 과연 이러한 자를 보호할 필요가 있는지와 더불어 이러한 자를 보호함으로써 소비자법이 약자인 소비자를 보호하기 위한 법이라는 점에 대해 의문을 야기한다. 그 다음으로 이러한 사업자(영세사업자 등)에 대한 보호의 필요성이 인정된다고 하더라도 소비자로 인정하여 보호하는 방안과 소비자로 인정하지 않지만, 소비자법을 적용하는 방안이 있다. 현행법에서는 전자의 방안과 후자의 방식을 병행하고 있다(할부거래법 제3조 제1항 단서 등). 그러나 소비자의 개념정의에 있어 혼란을 야기하지 않으면서 소비자가 아니지만 보호할 필요성이 있는 자에 대해 소비자법을 적용하는 방안은 후자이다. 따라서 소비자기본법상 소비자의 정의에 있어서는 본질적 의미의 소비자만으로 규정하고, 그 이외의 보호의 필요성이 있는 자에 대해서는 적용범위 부분에서 규정하는 것이 바람직할 것이다.⁵⁵⁾

셋째, 소비자는 모두 동일한 지위를 갖는 것인가의 문제이다. 소비자기본법에서는 사업자와 소비자를 규정하면서 소비자에 대해 구분하고 있지 않다. 다만, 표시에 있어서 시각장애인, 기본계획에 있어서 어린이 및 안전분야에 있어 안전취약계층으로 세분하고 있다. 물론 소비자의 정의에 있어서 소비자를 세분하는 것은 적절하지 않지만, 모든 소비자가 동일한 것은 아니다. 따라서 소비자의 지위 또는 특성에 따라 달리 규율하는 것이 필요하며, 안전분야뿐만 아니라 거래분야에서도 취약계층 소비자에 대한 별도의 배려가 필요하다.⁵⁶⁾

2) 목적물

소비자기본법상 목적물은 물품 또는 용역이며, 시설물을 용역에 포함시키고 있다. 이러한 점은 민법의 기본개념과도 일치하지 않을 뿐만 아니라 물품에 해당하지 않은 디지털콘텐츠 등을 비롯하여 권리를 포함하고 있지 않기 때문에 다른 소비자법과의 관계에서 기본법의 역할을 하지 못하고 있다. 따라서 그 범주를 확장하여 모든 객체에 대한 소비자문제에 대해 규율할 수 있도록 개정할 필요가 있다. 그 방식으로는 특수거래 소비자보호 3법과 같이 재화 또는 용역으로 하는 방안도 있지만, 이러한 방식이 모든 소비자계약을 포섭하는지에 대해서는 장담할 수 없다. 그렇다고 한다면 그 목적물을 명시하지 않은 방안도 고려할 필요가 있다. 즉, 목적물의 범주를 확장할 수 있는 용어를 사용하더라도 그 범주에 포함되지 않은 목적물이 존재할 수 있다. 이는 과학기술의 발전에 따라 새로운 목적물의 등장을 배제할 수 없기 때문이다. 또한 소비자문제 또는 소비자계약은 그 목적물에 핵심이 있는 것이 아닌 소비자와 사업자라는 당사자에 있기 때문에 굳이 목적물을 정하여 그 범주가 축소되는 문제를 야기시킬 필요가 없기 때문이다. 마지막으로 소비자기본법은 특수거래 소비자보호 3법 등과 달리 소비자와 사업자간 법률관계를 규율하는 것이 아닌 기본원칙 등을 규정하는 것이기 때문에 구체적인 법률관계를 규율하기 위해 목적물을 규정하는 방식을 고수할 필요가 없다. 예를 들어, 일본 소비자기본법에서는 필요한 분야에서만 목적물을 규정하고 있다.

55) 소비자의 개념 또는 범주에 대한 개선을 주장하는 견해로는 고흥석, “소비자의 개념에 관한 연구”, 법학논문집 제40집 제1호, 2016; 고흥석, “법인의 소비자성에 대한 연구”, 재산법연구 제35권 제3호, 2018; 김진우, “소비자와 사업자 개념에 관한 연구”, 가천법학 제5권 제2호, 2012; 서희석, “소비자 개념의 재정립”, 소비자법연구 제3권 제2호, 2017; 신영수, “소비자기본법상 소비자 개념”, 소비자문제연구 제48권 제2호, 2017 등.

56) 고흥석, “미성년소비자의 계약해소권에 관한 연구”, 저스티스 제179호, 2020, 100면.

3. 소비자권리의 실질적 보장을 위한 소비자기본법의 개정방향

(1) 소비자권리의 확대

소비자기본법상 규정하고 있는 소비자의 권리는 8가지이다. 다만, 이는 열거주의가 아닌 예시주의방식이며, 소비자 역시 헌법상 국민이기 때문에 그 이외의 기본권을 향유한다. 이처럼 해석을 통해 소비자의 권리를 확장할 수 있지만, 보다 명확하게 이에 해당하지 않은 권리 역시 소비자의 권리에 해당함을 규정하는 것이 바람직할 것이다. 이를 통해 국가 등과 사업자에게도 그 이외의 소비자권리를 보장하는 책무를 명확히 부과할 수 있으며, 이를 실질적으로 보장할 수 있는 소비자기본법의 확대 또는 개별법을 제정할 수 있는 근거가 된다. 그리고 소비자단체소송의 대상을 확대할 수 있는 근거가 된다.

(2) 소비자단체의 역할 및 지원 강화

소비자가 사업자를 상대로 자신의 권리 등을 주장하기 위해서는 이와 대등한 지위를 가지고 있어야 한다. 즉, 국가를 통한 보호도 중요하지만, 소비자단체를 통한 보호와 같이 다양한 보호장치를 마련하여야 한다. 따라서 국가는 소비자가 단체를 결성하여 자신의 권리를 스스로 보호할 수 있도록 필요한 지원을 하여야 하지만, 소비자기본법상 소비자단체는 사실상 대규모 또는 서울 중심의 소비자단체에 한정되어 있다. 따라서 규모 또는 지역에 관계없이 소비자단체를 조직하고, 자신의 필요에 적합한 활동을 수행할 수 있는 여건을 조성하여야 한다. 이를 위해 소비자단체에 대한 국가의 재정 등의 지원이 필요하다.⁵⁷⁾ 다만, 보조금의 지급을 위해 소비자단체의 등록을 요건으로 할 수 있지만, 현행의 등록 방식은 일정 규모 이상의 소비자단체를 전제로 하고 있기 때문에 타당하지 않다. 따라서 그 등록 요건을 완화하는 것이 필요하다. 그리고 소비자정책 및 행정에서 중앙정부의 경우에 소비자단체의 관여를 필수요건으로 규정하고 있지만, 지방자치단체의 경우에는 이를 법률로 규정하고 있지 않다. 따라서 지방소비자정책 및 행정에서 소비자단체의 참여를 활성화하여야 할 것이며, 이에 관한 사항을 소비자기본법에 명시할 필요가 있다.

(3) 소비자참여형 소비자정책의 수립 및 정보공개

소비자정책⁵⁸⁾은 소비자권리보장에 있어 국가의 기본방향에 해당하기 때문에 소비자에게는 매우 중요하다. 그러나 실질적으로 소비자는 소비자정책의 수립과정에 참여하거나 의견

57) 소비자단체에 대한 지원을 비롯하여 소비자정책의 추진을 위해 재원이 필요하며, 그 방안 중 하나로 제안된 것이 소비자권익증진기금의 조성이다. 이 기금의 조성방안으로 과징금을 활용하는 방안이 제시되고 있지만(박명희·이성구·조유현, “소비자 권익기금 설정 및 운영 방향에 관한 탐색적 연구”, 소비자학연구 제24권 제2호, 2013, 324면), 과징금은 사업자가 소비자의 피해를 유발하여 얻은 금액 중 일부이다. 따라서 과징금을 기금의 재원으로 활용하는 것은 소비자의 피해액을 소비자에게 반환하는 것이 아닌 소비자단체 등이 활용하는 것이기 때문에 타당하지 않다. 따라서 별도의 재원을 마련하여 기금으로 조성하는 것이 바람직하다(동지; 천규승 외, 소비자권익증진기금 설치 및 활용방안에 관한 연구, 공정거래위원회, 2014, 81면).

58) 소비자정책의 핵심인 기본계획의 수립은 3년 단위이다. 舊 소비자보호법에서는 5년 단위였지만, 소비생활환경의 급속한 변화를 이유로 3년으로 축소하였다. 물론 소비환경의 변화를 적절히 반영한다는 점을 본다면 그 기간을 축소하는 것이 바람직하지만, 정책 당국의 입장에서는 3년 단위의 소비자정책의 수립은 사실상 매년 소비자정책의 수립에 중점을 두고 그 시행은 상대적으로 간과할 수 있다. 즉, 소비자정책은 3년단위의 기본계획과 1년 단위의 시행계획으로 구성되기 때문에 정책의 수립업무가 과중하다. 따라서 기본계획의 수립 단위를 5년으로 연장하는 것이 필요하다. 물론 그 기간을 연장할 경우에 소비환경의 변화를 적절히 반영할 수 없다고 할 수 있지만, 기본계획의 변경절차가 있기 때문에 이를 통해 충분히 대응할 수 있다.

을 개선할 수 없다. 또한 수립된 소비자정책은 일부에 한해 공개되고 있기 때문에 소비자는 수립된 소비자정책의 내용을 파악할 수 없으며, 그 평가에 대한 정보 역시 동일하다. 이러한 점은 소비자의 알 권리 및 의견반영권을 부정하는 것이다. 따라서 ‘소비자를 위한, 소비자에 의한, 소비자의 소비자정책’이 수립되고, 평가되기 위해서 소비자정책에 대한 공개와 더불어 소비자의 참여를 통한 소비자정책이 수립될 수 있도록 제반 절차에 대한 보완이 필요하다. 이와 더불어 소비자참여형 소비자정책의 수립이 실효성을 갖기 위해서는 수립된 소비자정책에 대한 평가 내용 역시 공개되어야 한다. 즉, 소비자권리의 보장을 위해서는 소비자정책의 수립 및 추진도 중요하지만, 수립된 소비자정책이 제대로 추진되었는가에 대한 평가는 더 중요하다. 2020년에 이루어진 소비자정책 종합 시행계획 추진실적에 대한 평가에 있어 2019년 18개 중앙행정기관 및 16개 광역지방자치단체가 추진한 181개 과제(중앙 149, 지방 32)의 추진 실적을 평가하였으며, 전체 평균은 78.8점(보통 수준)으로 당초 계획에 따라 전반적으로 차질없이 집행된 것으로 평가하였다. 구체적으로 ‘매우 우수’는 17개(9.4%), ‘우수’는 49개(27.1%), ‘보통’은 102개(56.4%), ‘미흡’은 13개(7.2%)이고, 최하 등급(매우 미흡)은 없는 것으로 평가하였다. 특히, 수산물 안전관리 강화(해수부), 농업·농촌, 농식품 소비·식생활 정보제공(농식품부), 상조 분야 부당 행위 감시·시정(공정위), 전자상거래 시장감시를 통한 소비자 피해 방지(서울시), 특수거래 사업자 법 집행 및 소비자피해 예방(경기) 등의 추진 실적을 ‘매우 우수’한 것으로 평가하였다. 그러나 구체적인 평가내용은 제시되지 않았으며, ‘매우 우수’라고 평가된 17개 사업에 대해서만 개략적으로 그 내용을 제시하고 있다.⁵⁹⁾ 그 결과, 소비자권익을 보호하기 위한 소비자정책 중 구체적인 시책이 무엇이며, 115개(63.6%)에 해당하는 시책은 어떠한 이유로 보통 이하의 평가를 받았는지에 대해 소비자는 알 수 없다. 이러한 점은 소비자자립지원이라는 소비자정책의 방향과 일치하지 않을 뿐만 아니라 소비자는 정부정책의 수혜자에 불과하다는 정부의 인식을 나타내는 것이다. 따라서 ‘소비자를 위한, 소비자에 의한, 소비자의 소비자정책’이 실현되기 위해서는 소비자정책의 수립 및 평가에 관한 모든 과정에서 소비자의 참여가 이루어질 수 있도록 정보공개가 이루어져야 할 것이다.

(4) 소비자권리보장에 관한 국가 등의 책무 정비

소비자가 스스로 자신의 권리를 보장할 수 있는 방안의 마련도 필요하지만, 국가에 의한 소비자권리보장은 필수적이다. 따라서 소비자권리보장을 위한 국가의 책무는 무엇보다도 중요하다. 이러한 점에서 소비자기본법에서는 매우 다양한 국가의 책무를 규정하고 있지만, 이를 구체적으로 규정하고 있는 개별 내용에 있어서는 국가의 책무가 아닌 재량으로 규정하고 있다. 이는 상호 모순⁶⁰⁾되며, 소비자권리보장에 대한 국가의 의지를 의심케한다. 물론 사업자의 모든 위법행위를 감시/감독하여 규제하는 것은 현실적으로 곤란하다는 점을 감안하여 재량행위로 규정하였다고 할 수 있다. 그러나 사업자의 위법행위를 알았음에도 불구하고 시정조치 또는 시정조치의 요청에 있어 재량행위로 규정하는 것은 타당하지 않다. 따라서 이 내용은 재량행위가 아닌 의무사항으로 개정할 필요가 있지만, 기본법이라는 점과 후술하는 그 위반행위의 추상적 요건을 감안할 때 이를 규정하는 것이 타당한 것인가에 대한 근본적인 의문이 있다. 물론 다른 법을 통해 사업자의 위법행위를 규율할 수 없다면 그 요건을 보

59) 공정거래위원회, “보도자료 : 제5차 소비자정책위원회 개최 결과”, 2020년 7월 24일, 3면 이하.

60) 이는 기본법에 행정규제적 내용을 포함하였기 때문에 발생한 문제이다. 즉, 기본법상 책무는 의무이다. 그러나 행정규제는 행정력의 한계 등을 고려하여 재량(기속재량)으로 규정한다. 그 결과, 동일 내용에 대해 국가의 책무 분야에서는 의무로 규정하고, 행정규제 부분에서는 재량으로 규정하는 것이 상호 일치하는가의 문제를 야기한다.

다 구체화하여 논란의 소지를 해소하는 것이 필요하지만, 다른 법을 통해서도 충분히 규율할 수 있기 때문에 소비자기본법에서 이를 규율할 필요는 없을 것이다.

(5) 사업자의 책무 정비

소비자기본법상 사업자의 책무 중 구체적이며, 핵심적인 분야는 동법 제20조이다. 즉, 이를 위반한 경우에 시정명령과 과태료가 부과되며, 소비자단체소송의 대상이 된다. 따라서 그 요건이 명확하여야 한다. 규제행정에 대해서는 죄형법정주의가 적용되기 때문에 그 대상을 명확히 규정하여야 한다. 그러나 동법 제20조에서 정하고 있는 내용은 국가가 정한 기준, 국가가 지정·고시한 행위 또는 보호기준이다. 물론 국가가 정한 기준의 대표적인 예가 법률이며, 동법에 근거하여 별도의 기준⁶¹⁾을 정할 수 있다. 그러나 법률이라고 한다면 해당 법률에서 위반행위에 대한 행정규제 또는 벌칙을 규정하고 있기 때문에 소비자기본법 제4조에 따라 소비자기본법이 아닌 그 법이 적용된다. 물론 소비자기본법에 따라 별도의 기준을 정할 수 있는 경우도 있지만, 이를 위해서는 구체적인 범위를 정해 위임하여야 한다.⁶²⁾ 그러나 “사업자의 부당한 소비자거래행위 지정 고시”의 위임근거인 소비자기본법 제12조는 위임입법의 형식적 요건⁶³⁾에 반할 뿐만 아니라 내용적 요건에 있어 포괄적 위임에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 동법 제12조 제2항은 위임의 구체적인 범위를 규정하여야 할 것이며, 고시가 아닌 시행령으로 위임할 필요가 있다. 다만, 이를 기본법에서 규정하는 것이 적합한 것인지의 의문이다.

4. 소비자권리의 실질적 보장을 위한 개별법 제정

(1) 소비자계약법 제정 및 소비자사법의 강화

소비자문제의 발생은 크게 소비자계약에서 발생하는 문제와 소비자안전에서 발생하는 문제로 구분할 수 있다. 여기에서는 소비자계약에서 발생하는 소비자문제를 해결하기 위한 내용을 제시한다.

소비자계약은 소비자와 사업자간의 계약을 말하며, 그 방식 및 목적물 등에 대해서는 관계가 없다. 물론 특수거래 소비자보호 3법에서는 소비자계약 중 특수거래방식으로 체결한 소비자계약에 한정하여 소비자보호를 추구하고 있다. 그러나 특수거래 소비자보호 3법은 그 목적물과 계약에 대해 한정하고 있기 때문에 특수거래 방식으로 체결한 모든 소비자계약을 규율할 수 없는 한계를 가지고 있다. 또한 그 이외의 방식에 의한 소비자계약에 대해 규율하는 법이 없다. 물론 약관규제법 및 표시광고법이 존재하기는 하지만, 약관이 아닌 계약내

61) 대표적인 예가 사업자의 부당한 소비자거래행위 지정 고시(공정거래위원회고시 제2017-20호)이다.

62) 규제는 법률에 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령(上位法令)에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다. 다만, 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다(행정규제기본법 제4조 제2항).

63) 행정규칙은 법규명령과 같은 엄격한 제정 및 개정절차를 요하지 아니하므로, 재산권 등과 같은 기본권을 제한하는 작용을 하는 법률이 입법위임을 할 때에는 “대통령령”, “총리령”, “부령” 등 법규명령에 위임함이 바람직하고, 금융감독위원회의 고시와 같은 형식으로 입법위임을 할 때에는 적어도 행정규제기본법 제4조 제2항 단서에서 정한 바와 같이 법령이 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 한정된다 할 것이고, 그러한 사항이라 하더라도 포괄위임금지의 원칙상 법률의 위임은 반드시 구체적·개별적으로 한정된 사항에 대하여 행하여져야 한다(헌재 2004. 10. 28. 99헌바91).

용 전반을 규율하는 법은 없다.⁶⁴⁾ 민법이 존재하기는 하지만, 대등당사자를 전제로 하기 때문에 소비자와 사업자간 관계와 같이 비대등당사자에 대해 적용하기에는 한계가 있다. 마지막으로 소비자기본법에 따라 제정된 소비자분쟁해결기준이 있으며, 소비자피해구제에 있어 가장 보편적으로 활용되고 있다. 그러나 소비자분쟁해결기준은 소비자기본법에서 위임하지 않은 사항을 규정하고 있으며, 품목별 소비자분쟁해결기준의 경우에 상위법인 다른 법률과 다른 내용을 정하고 있기 때문에 근본적인 문제를 가지고 있다. 따라서 소비자계약에서 발생하는 소비자문제를 근본적으로 해결하기 위해서 소비자계약법을 제정할 필요가 있다. 이러한 소비자계약법의 제정과 더불어 고려하여야 할 사항은 특수거래 분야에서의 소비자보호에 관한 법의 내용을 구성함에 있어 행정규제 중심이 아닌 소비자계약에 있어 사법적 법률관계를 보완하고, 이를 기초로 행정규제 등의 공적 규제가 병행되어야 한다. 즉, 특수거래 소비자보호 3법 등을 비롯하여 다양한 소비자법의 내용은 행정규제 중심이기 때문에 소비자가 스스로 자신의 권리를 보호할 수 없다. 또한 소비자법은 기본적으로 소비자와 사업자간의 관계를 전제로 하며, 소비자가 그 지위 등을 이유로 사업자를 상대로 자신의 권리를 행사하여 권리를 보호할 수 없다는 점에서 출발한다. 그렇다고 한다면 소비자가 자신의 권리를 스스로 보호할 수 있는 여건을 조성하여야 하며, 이러한 내용이 실현될 수 없는 경우에 공적 규제가 부과되어야 한다. 이는 소비자사법 또는 소비자공법 중 어느 하나의 선택 문제가 아닌 병행의 문제라는 것이다. 즉, 소비자사법을 강화하자는 것은 소비자공법을 배제하자는 것이 아니며, 소비자사법을 기초로 소비자공법이 구성되어야 한다는 것을 의미한다.⁶⁵⁾

(2) 소비자안전법 제정

소비자기본권 중 핵심은 소비자안전권이다. 따라서 소비자기본법에서도 안전에 관한 사항을 다수 규정하고 있으며, 제품안전기본법·식품안전기본법 등이 존재한다. 다만, 개별 안전기본법은 그 적용범위가 특정되어 있기 때문에 모든 분야에서의 안전에 관한 사항을 규율하고 있는 법은 소비자기본법이라고 할 수 있으며, 이는 소비자기본법이 소비자안전에 관해 기본법이라고 칭할 수 있는 이유 중 하나이다. 그러나 소비자기본법에서 규정하고 있는 소비자안전에 관한 사항은 일반법이면서도 개별법적 성격을 갖고 있기 때문에 소비자안전을 충실하게 규율하고 있다고 볼 수 없다. 즉, 소비자안전은 소비자의 생명과 신체 그리고 재산과 직결되는 문제이기 때문에 법 집행의 신속성과 전문성 등이 요구된다. 그러나 소비자기본법상 안전에 관한 권한은 특정 부처에게 부여한 것이 아닌 중앙행정기관의 장에게 부여하고 있다. 이는 ‘모두의 일은 어느 누구의 일도 아니다’는 말을 비추어 볼 때 어느 부처도 소비자기본법상 안전업무를 담당하지 않는다. 물론 해당 부처가 소관하고 있는 안전법을 위반한 문제가 발생할 경우에 그 법에 따라 권한을 행사한다. 따라서 소비자안전법을 제정하여 이를 총괄적으로 담당하는 부처를 지정하고, 소비자안전정책 및 행정을 추진할 필요가 있다. 또한 소비자안전 역시 소비자 스스로 확보할 수 있는 방안이 필요하지만, 행정규제 중심으로 이루어졌기 때문에 한계가 있다. 물론 소비자가 물품 등의 안전성을 검사한다는 것은 곤란하지만, 국가 등이 설립한 시험검사소 등을 통해 물품의 안전성을 보다 용이하게 점검할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이에 대해서는 제품안전기본법 등에서 규정하고 있지

64) 특수거래 소비자보호 3법에서는 일부 규정에 대해 편면적 강행규정으로 정하고 있으며, 약관뿐만 아니라 그 이외의 약정까지로 규율대상에 포함된다. 또한 민법 등의 강행규정을 통해 약관 및 개별 약정에 대해서도 규율할 수 있지만, 그 이외의 부당한 계약내용에 대해서는 규율할 수 있는 법이 존재하지 않는다.

65) 동지; 서희석, 앞의 글, 143면.

만, 그 비용을 소비자에게 부담시키고 있다는 점은 타당하지 않다. 즉, 안전성 검사의 결과에 따라 문제가 없는 경우에는 신청자인 소비자에게 비용을 부과하는 것은 타당하지만, 검사결과 안전성에 문제가 있는 경우에도 소비자에게 부과하는 것은 국가의 안전에 대한 책무를 도외시하는 것이다. 따라서 후자의 경우에는 해당 사업자에게 부과하여 징수하거나 국가가 부담하도록 하여 소비자가 안심하고 소비생활을 영위할 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다. 마지막으로 소비자안전법은 피해구제법과 연계되어야 한다. 즉, 소비자안전법에서 규율할 사항 중 안전성 검사의 결과는 그 물품으로 인해 피해를 입은 소비자가 용이하게 구제를 받을 수 있도록 활용되어야 한다. 그러나 소비자안전법이 행정규제 중심으로 구성된 결과, 소비자피해구제와 무관하다. 따라서 국가 등이 행한 시험검사의 결과 중 소비자의 안전을 침해하는 결과에 대해 소비자단체 등에게 이를 제공하여 피해를 입은 소비자가 증명책임의 곤란으로 인해 구제받지 못하는 결과가 발생하지 않도록 양자를 연계할 필요가 있다.

(3) 소비자교육법 제정

소비자가 스스로 자신의 권리를 보호하기 위해서는 가장 기본적으로 자신의 권리를 정확히 인식할 수 있어야 하며, 사업자의 불공정한 거래행위 등으로 인해 피해를 입지 않거나 피해를 입은 경우에 구제받을 수 있기 위해서는 이에 관한 교육이 전제되어야 한다. 물론 소비자기본법에서도 소비자교육에 관한 사항을 규정하고 있으나 매우 형식적으로 규정되어 있다. 또한 소비자교육이 제대로 진행되고 있지 않은 것이 현실이다. 그렇다고 한다면 소비자교육이 실효성있게 진행되기 위해서는 무엇이 필요한가? 첫째, 소비자교육에 관한 내용이 보완될 필요가 있지만, 이를 소비자기본법에서 규정하기 보다는 별도의 특별법을 제정하여 시행하는 것이 필요하다.⁶⁶⁾ 둘째, 소비자교육을 실시할 수 있는 교/강사의 육성에 관한 내용이 신설되어야 한다. 소비자교육을 진행할 수 있는 교/강사의 육성에 대해서는 규정하고 있지 않으며, 소비자교육이 충실하게 이루어지기 위해서는 이를 담당할 수 있는 교/강사를 양성할 수 있는 교육기관이 필요하다. 셋째, 소비자교육은 소비자의 연령 및 상황을 고려하여 소비자계층에 적합한 교육이 이루어져야 한다. 즉, 미취학 영유아, 취학 아동 또는 청소년(미성년자), 성인자, 고령자에게 각각의 연령 및 상황에 맞는 교육이 이루어져야 하며, 장애인 또는 외국인(귀화자) 등의 특성을 고려하여 교육이 이루어져야 한다.⁶⁷⁾ 넷째, 교육방법론에 있어 학교교육과 평생교육을 통한 소비자교육이 중요하지만, 소비자 등이 필요한 교육을 언제든지 받을 수 있도록 온라인 교육을 강화하는 것이 필요하다. 마지막으로 소비자기본법상 소비자교육은 소비자에 국한되어 있다. 물론 소비자의 자립지원이라는 측면을 고려한다면 그 대상을 소비자로 한정하는 것이 타당하다고 할 수 있지만, 소비자권리의 보장은 단지 소비자에 의해서만 이루어지는 것은 아니라는 점을 감안한다면 교육대상자에 사업자를 포함하는 것이 필요하다.

(4) 소비자단체소송법 제정

2006년 소비자기본법의 개정으로 인해 도입된 소비자단체소송제도는 이후 개인정보보호법에서도 도입되었다. 그러나 소비자기본법 및 개인정보보호법상 소비자단체소송제도는 이를

66) 소비자교육에 관한 입법 추진사항으로는 2014년 12월 2일에 박민수 의원이 대표발의하였던 소비자교육의 진흥 및 지원에 관한 법률안이 있었다. 이 법안은 임기만으로 자동폐기되었다.

67) 고희석, 소비자보호법, 39면; 송순영, “고령소비자정책의 발전방향”, 소비자문제연구 제30호, 2006, 1면 이하 등.

통해 실질적으로 소비자피해를 예방하기 위한 제도인지 아니면 형식적으로 제도만을 마련한 것인지를 판단하기 곤란할 정도로 그 내용면에서 많은 문제점을 가지고 있다. 물론 소비자기본법을 개정하여 이를 보완하는 방법도 있지만, 보다 근본적인 개선을 위해서는 독립된 법을 제정하여 소비자피해의 예방 및 확산방지라는 본연의 목적을 충실히 달성할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 특히, 개인정보보호법상 단체소송제도는 집단분쟁조정이 불성립한 경우에 한해 소를 제기할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 단체소송의 근본취지와 상반되는 방식이다. 또한 단체소송은 공적 규제를 통해 소비자를 보호하기 곤란한 해외사업자를 사법적으로 규제할 수 있다는 점에서 해외사업자의 국내시장에의 영향력이 증가하고 있는 상황을 고려할 때 이에 관한 법제 정비는 시급하다. 그 개략적인 내용을 제시하면 다음과 같다.

1) 제소단체

사업자의 위법행위에 대해 금지 또는 중지의 소를 제기할 수 있는 단체는 일정 요건을 갖춘 소비자단체뿐만 아니라 경제단체, 비영리민간단체 및 한국소비자원이다. 첫째, 경제단체의 경우에 자정작용을 위해 포함시켰지만, 그 역할을 하고 있지 않은 것이 사실이다. 따라서 제소권자에서 경제단체는 삭제하여야 할 것이다. 둘째, 비영리민간단체의 경우도 소비자단체에 해당하지 않는다고 볼 수는 없지만, 소비자단체가 제소권을 가지기 때문에 이 역시 삭제할 필요가 있다. 셋째, 한국소비자원의 경우에 소비자피해구제를 담당하고 있기 때문에 제소권을 부여할 필요가 있다고 볼 수 있다. 그러나 한국소비자원 원장은 사업자의 위법행위를 알게 된 경우에 관계기관에 적절한 조치를 취할 것을 요구할 의무가 있다는 점, 그리고 그에 따라 행정기관이 시정조치를 명하게 된다면 보다 효과적으로 소비자피해를 예방할 수 있다는 점을 감안한다면 한국소비자원의 제소권 역시 삭제하는 것이 바람직하다. 마지막으로 소비자단체이지만, 그 요건(공정위 등록 및 정회원 등)을 강화하고 있기 때문에 이를 완화할 필요가 있다. 다만, 소비자단체소송은 소비자보호활동을 소송으로 하는 것이기 때문에 다른 소비자보호활동과 달리 법률적 지식 등이 필요하다는 점을 감안한다면 법률적 역량을 갖춘 소비자단체로 한정하는 것이 바람직할 것이다.⁶⁸⁾

2) 사업자의 위법행위의 범주

소비자단체가 금지 또는 중지를 청구할 수 있는 사업자의 위법행위는 소비자기본법 제20조를 위반한 경우로 한정된다. 그러나 소비자단체소송제도는 사업자의 위법행위로 인한 소비자권리의 침해 예방을 위한 제도이며, 소비자권리의 침해는 단지 소비자기본법 제20조에 국한되지 않는다. 그 결과, 이에 포함되지 않은 사업자의 위법행위가 존재하더라도 소비자단체소송을 통해 사업자의 위법행위를 금지할 수 없다. 물론 규제행정 또는 형사처분의 대상이라고 한다면 죄형법정주의 원칙에 따라 그 요건을 명확히 하여야 하지만, 소비자단체소송은 민사소송이기 때문에 그 요건을 명확하게 제시할 필요가 없다. 따라서 소비자단체소송의 대상은 소비자의 권리를 침해하는 모든 사업자의 위법행위로 확대하여야 할 것이다.

3) 청구의 내용

소비자단체소송은 사업자의 위법행위를 중지 또는 금지하여 소비자피해를 예방하는 제도이며, 부작위청구소송이라고도 한다. 그 결과, 소비자단체가 소를 통해 청구할 수 있는 내용

68) 고희석, “소비자단체소송제도의 개선방안에 관한 연구- 원고적격을 중심으로”, 경제법연구 제18권 제1호, 2019, 191면 이하.

은 위법행위의 금지 또는 중지이기 때문에 작위를 청구할 수 없다. 그러나 이러한 방식은 사업자의 위법행위로 인한 소비자피해를 효과적으로 예방함에 있어 한계가 있다. 즉, 결함있는 물품에 대해 제조단계에만 있다면 제조금지를 통해 소비자의 피해를 예방할 수 있다. 그러나 이미 유통되고 있다면 단지 제조 또는 판매금지만으로는 소비자피해를 예방할 수 없고, 회수까지 이루어져야 만이 소비자피해를 예방할 수 있다. 따라서 소비자단체소송이 진정 소비자피해의 예방제도로 활용되기 위해서는 단지 위법행위의 금지 또는 중지에 한정할 것이 아니라 소비자피해를 예방할 수 있는 내용까지 포함하여야 할 것이다.⁶⁹⁾

4) 전속관할

소비자단체가 금지 또는 중지의 소를 제기하기 위해서는 사업자의 주된 사무소 소재지를 관할하는 법원에 소를 제기하여야 한다. 이는 사업자의 방어권을 확보하기 위한 것이다. 그러나 소비자단체소송은 기본적으로 불법행위에 관한 소송이기 때문에 불법행위에 관한 특별재판적이 적용되어야 한다(민사소송법 제18조). 즉, 민사소송법상 불법행위지를 특별재판적으로 인정한 취지는 그 증거 수집의 용이성 등을 감안한 것이다.⁷⁰⁾ 그럼에도 불구하고 피고의 주소지 관할법원에 전속관할을 부여하는 것은 소비자단체소송이 불법행위에 관한 소송이라는 점을 반영하지 않은 것이다. 따라서 전속관할에 불법행위지 관할법원을 추가할 필요가 있다.⁷¹⁾

(5) 피해구제법(ADR법) 제정

1) 소비자분쟁해결기준의 정비

소비자피해는 소액 다수이기 때문에 소송을 통해 이를 구제하기에는 비효율적이다. 따라서 소비자기본법에서도 이러한 점을 고려하여 다양한 소송외적 분쟁해결제도를 규정하고 있다. 이는 소비자피해구제실체법과 절차법으로 구분되지만, 각각의 내용은 위법적인 내용과 함께 불충분하다는 문제점을 가지고 있다. 즉, 실체법의 성격을 가지는 소비자분쟁해결기준은 상위법에서 위임하지 않은 내용과 상위법과 상반되는 내용을 규정하고 있다. 특히, 고시인 품목별 소비자분쟁해결기준은 관련 법률의 내용과 상반되기 때문에 이에 따른 소비자분쟁해결 또는 피해구제는 위법일 수 밖에 없다. 또한 소비자분쟁조정위원회는 준사법적 기구임에도 불구하고 준행정기관이라고 할 수 있는 한국소비자원내에 설치되고 운영됨으로 인해 분쟁해결기구의 가장 기본적인 요건인 독립성이 보장되지 않는다.

2) 분쟁해결제도의 다양화

소비자분쟁의 특징은 소액, 다수이기 때문에 소송을 통해 분쟁을 해결하기에는 비효율적이다. 따라서 소송외적 분쟁해결제도를 통해 해결하는 것이 보다 효과적이다. 이러한 소송외적 분쟁해결제도로는 알선, 조정 또는 중재 등이 있지만, 소비자분쟁해결제도로 알선 또는 조정이 일반적으로 활용되고 있다. 그러나 양자 모두 기속력이 없기 때문에 일방의 거부만으로 분쟁은 해결되지 않고, 소를 제기하여야 한다. 따라서 조정 제도의 한계를 극복하기 위한 방안이 다양하게 제기되고 있으며⁷²⁾, 그 중 하나가 소비자중재의 도입이다. 즉, 중재판정

69) 고희석, “소비자단체소송제도에 대한 연구”, 소비자학연구 제19권 제2호, 2008, 55면.

70) 이시운, 신민사소송법, 박영사, 2007, 94면.

71) 고희석, “소비자단체소송제도의 개선방안에 관한 연구”, 161면.

은 조정과 달리 당사자가 거부할 수 없기 때문에 소비자분쟁을 신속하게 해결할 수 있다. 이러한 중재는 중재법에 기초하는 것이기 때문에 별도의 입법이 없더라도 시행할 수 있지만, 이에 따른 비용을 비롯하여 소비자중재에 필요한 절차를 보완할 필요가 있기 때문에 이를 명시하는 입법이 필요하다. 또한 중재는 조정의 한계를 극복하는 것뿐만 아니라 소비자가 분쟁을 해결함에 있어 분쟁해결방법을 선택할 수 있도록 하는 것이다. 즉, 다양한 소송외적 분쟁해결제도를 강구하여야 만이 소비자는 자신의 분쟁에 적합한 해결방안을 선택하고, 이에 따라 분쟁을 해결할 수 있다. 따라서 소비자중재를 도입하기 위한 입법이 필요하다.

3) 조정신청절차의 개선

소비자기본법상 소비자분쟁조정제도는 1차적으로 피해구제를 진행하여야 하며, 피해구제 절차에서 분쟁이 해결되지 않은 경우에 한해 이용할 수 있다. 그 신청권자는 분쟁당사자인 소비자와 사업자뿐만 아니라 국가 또는 지방자치단체가 설립한 소비자분쟁해결기구 및 한국소비자원이다. 특히, 한국소비자원 원장은 피해구제가 이루어지지 않은 경우에 소비자분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청하여야 하며, 이는 재량이 아닌 의무사항이다(동법 제58조).⁷³⁾ 그러나 분쟁당사자의 의사와 관계없이 피해구제가 이루어지지 않았다는 이유만으로 원장이 소비자분쟁조정위원회에 조정을 신청하도록 하는 것은 분쟁당사자의 분쟁해결방법에 대한 선택권을 침해하는 것이다. 물론 소송외적 분쟁해결방안으로 소비자분쟁조정만이 있다면 이는 어느 정도 합리적이라고 할 수 있다. 그러나 소비자분쟁조정 이외에 전자거래분쟁조정, 콘텐츠분쟁조정 등 다양한 조정위원회가 존재함에도 불구하고 소비자분쟁조정에 의해서만 조정을 받도록 하는 것은 타당하지 않다. 물론 원장의 신청에도 불구하고 소비자 또는 사업자가 다른 분쟁조정위원회에 조정을 신청할 수 있다면 문제가 없지만, 중복조정신청은 인정되지 않기 때문에 다른 분쟁조정위원회에 조정을 신청하기 위해서는 소비자분쟁조정위원회에 대한 조정신청을 취하여야 한다.⁷⁴⁾ 이러한 점은 소비자분쟁의 효과적인 해결이라고 하더라도 당사자의 권리를 침해하는 것이기 때문에 타당하지 않다. 또한 분쟁조정의 신청은 피해구제를 경로하여야 한다. 물론 모든 분쟁에 대해 조정절차로 진행하게 한다면 조정위원회의 업무 과중과 피해구제의 비효율성이라는 문제가 발생할 수 있다. 그러나 다른 조정제도에서는 피해구제를 거치지 않고 바로 분쟁조정을 신청할 수 있도록 하고 있다는 점과 이미 사업자와 분쟁해결을 위해 노력하였음에도 불구하고 재차 피해구제를 거치도록 하는 것은 신속한 분쟁해결이라는 취지와 일치하지 않는다.⁷⁵⁾ 따라서 피해구제절차를 기본으로 하면서

72) 고희석, “집단적 피해와 집단분쟁조정제도에 관한 연구”, 비교사법, 제25권 제2호, 2018, 449면 이하; 신은주, “소비자집단조정제도에 관한 고찰”, 경희법학, 제51권 제4호, 2016, 278면; 최난설현, “소비자분쟁조정제도 전문화 및 활성화 방안”, 소비자문제연구, 제48권 제2호, 2017, 172면 등.

73) 한국소비자원에 피해구제가 접수되었지만, 피해구제가 이루어지지 않은 경우에 원장은 분쟁조정을 신청하여야 한다. 그러나 피해구제 과정 속에서 당사자 등이 법령을 위반한 것으로 판단된 경우에 관계기관에 이를 통보하고, 적절한 조치를 의뢰하여야 한다. 실제 모든 법 위반사실에 대해 원장이 해당 기관에 이를 통보하지 않으며, 피해구제가 이루어지지 않은 모든 사건에 대해 분쟁조정을 신청하지 않는다. 따라서 법 위반 사실을 통지받은 관계기관은 한국소비자단체협의회와의 자율분쟁조정 위원회에 조정을 신청한다. 그 결과, 원장은 소비자기본법을 위반한 것이다. 그러나 이를 위법이라고 규정하여야 하는지에 대한 검토가 필요하다.

74) 콘텐츠사업 또는 콘텐츠 이용과 관련한 피해의 구제와 분쟁의 조정을 받으려는 자는 조정위원회에 분쟁의 조정을 신청할 수 있다. 다만, 다른 법률에 따라 분쟁조정을 신청하였거나 분쟁조정이 완료된 경우는 제외한다(콘텐츠산업진흥법 제30조 제1항).

75) 소비자기본법에서는 소비자분쟁조정을 신청하기 위해서는 국가 등이 설치한 피해구제기관 또는 한국소비자원의 피해구제를 통해 분쟁이 해결되지 않아야 한다(동법 제65조 제1항). 그러나 전자금융거래법상 전자금융거래와 관련한 분쟁에 대해 이용자는 국가 등이 설치한 피해구제기관을 통한

도 소비자가 분쟁조정을 원할 경우에 피해구제절차를 진행하지 않고 바로 분쟁조정으로 진행될 수 있도록 그 절차를 개정할 필요가 있다.

4) 분쟁조정의 성립방식 및 소멸시효

조정 성립방식에 대해 소비자기본법에서는 양당사자의 수락과 의사표시가 없는 경우에 수락으로 간주하는 방식을 규정하고 있다. 그러나 당사자가 거부 또는 수락의 의사를 표시하지 않았음에도 불구하고 수락으로 간주하는 것은 조정의 효력이 재판상 화해라는 점을 감안할 때 타당하지 않다. 또한 이러한 방식만을 규정하고 있기 때문에 조정 도중에 당사자간 합의가 이루어진 경우에도 재판상 화해의 효력을 갖기 위해 형식적으로 조정절차를 진행하여야 하는 절차상 불합리한 점이 있다. 따라서 이러한 경우에 조정위원장이 그 합의를 확인하여 조정 성립으로 인정한다면 신속하게 분쟁을 해결할 수 있는 장점을 갖게 된다. 그리고 조정 신청에 대해 성립 여부와 관계없이 시효중단의 효력을 부여하고 있다. 그러나 조정불성립의 경우에 시효중단의 효력을 부여하는 것은 타당하지 않으며, 민법과도 일치하지 않는다. 즉, 민법에서는 화해를 위한 소환에 있어 불성립의 경우에 1개월 내에 소를 제기하지 않으면 시효중단의 효력이 없다(민법 제173조). 따라서 조정불성립의 경우에 조정신청만으로 시효중단의 효력을 부여할 것이 아니라 일정 기간 내에 소를 제기한 경우에만 그 효력을 인정할 필요가 있다.

5) 소비자안전과 피해구제의 연계

소비자피해에 대한 국가정책 및 법은 피해의 예방과 구제로 구분된다. 소비자안전에 관한 사항은 소비자피해의 예방 및 확산방지와 관련되며, 분쟁해결 및 피해구제는 이미 발생한 소비자피해에 대한 효율적 구제에 해당한다. 따라서 각각의 역할이 상이하다고 할 수 있으며, 소비자기본법 등의 내용 역시 상호 독립하여 규정하고 있다. 그러나 소비자안전에 관한 사항 중 일부는 그 연계를 통해 효율적인 소비자피해구제를 추진할 수 있는 내용을 담고 있다. 예를 들어, 사업자는 결함정보를 보고하여야 하며, 수거 등을 하여야 한다(동법 제47조). 또한 중앙행정기관의 장은 소비자피해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 수거 등을 명하여야 한다(동법 제49조). 이 경우에 사업자 및 중앙행정기관의 장은 소비자피해의 발생 예방 및 확산방지에 필요한 조치를 취하여야 하지만, 소비자피해가 발생하였을 경우에 구제와 연계되지 않으며, 별도로 소비자는 사업자의 위법행위(물품 등의 결함 등)를 증명하여야 한다. 그러나 물품 등의 결함에 관한 정보를 소비자 또는 분쟁조정기관에 제공한다면 소비자는 피해구제를 받음에 있어 그 증명책임이 완화될 수 있다. 따라서 소비자안전에 관한 사항 중 소비자피해구제와 관련된 사항에 대해서는 일정한 요건하에 그 정보를 소비자 또는 분쟁해결기구에 제공할 수 있도록 규정하여 원활한 소비자피해구제가 이루어질 수 있는 여건을 조성하여야 할 것이다.

(6) 집단소송법 제정

현대 소비자피해의 특징 중 하나가 다수의 소비자에게 공통의 원인으로 인한 피해가 발생한다는 점이다. 따라서 공통의 피해를 입은 소비자가 효율적으로 구제를 받을 수 있는 방안을 모색할 필요가 있으며, 이는 소비자기본법 제16조에서 규정하고 있는 국가의 책무이다.

피해구제절차의 진행없이 소비자분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청할 수 있다(동법 제27조, 동 시행령 14조 제3항). 따라서 소비자분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청하는 방식은 법마다 상이하다.

또한 이는 소비자에게만 해당하는 사항이 아니며, 국가의 소송업무 및 비용을 경감할 뿐만 아니라 사업자에게도 해당하는 사항이다. 물론 2006년 소비자기본법 개정을 통해 집단분쟁조정제도를 신설하였지만, 이는 조정제도이기 때문에 한계가 있다. 따라서 집단적 소비자피해를 효율적으로 구제하기 위한 소송제도의 신설이 필요하다.⁷⁶⁾ 현재 그 방안으로 미국식 집단소송제도⁷⁷⁾와 유럽식 소비자단체소송제도⁷⁸⁾가 제안되고 있다. 전자는 피해소비가 주도하는 방식이며, 후자는 소비자단체가 주도하는 방식이다. 물론 양 제도가 가지는 장단점은 존재하기 때문에 어느 제도가 다른 제도보다 우수하다고 할 수 없다. 다만, 양 제도 중 어느 하나만을 도입하여야 한다면 반드시 둘 중 하나를 선택하여야 하지만, 양 제도 모두를 도입하는 것도 불가능한 것은 아니다.⁷⁹⁾ 또한 집단소송제도의 도입에 있어 고려하여야 할 사항 중 하나가 소송대리인의 문제이다. 즉, 사업자의 입장에서는 패소시 거액의 배상액을 부담하여야 하기 때문에 승소하기 위해 소송대리인으로 대형로펌을 선임한다. 그러나 대표소비자 또는 소비자단체는 경제력이 부족하기 때문에 대형로펌을 선임할 수 없다. 또한 대형로펌 역시 이 사건 이외에 다른 사건의 수임 등을 고려하여 사업자측의 대리인으로 활동하며, 소비자측의 소송대리인을 사양한다. 물론 소송대리인이 대형로펌이어야 하는 것은 아니지만, 승소가능성 등을 고려할 때 이는 현실적인 문제이다. 그렇다고 한다면 소비자(단체)측에서 대형로펌과 대립하여 승소하기 위해서는 이에 견줄 수 있는 소송대리인이 필요하다. 그 역할을 할 수 있는 기구로는 정부법무공단이 있으며, 중대한 공익상 필요가 있는 경우로서 중앙행정기관의 장의 요청이 있거나 법무부장관의 승인을 얻은 때에는 소송을 수행할 수 있다(정부법무공단법 제17조 제1항). 따라서 정부법무공단이 소비자집단소송 등에 있어 소비자측 소송대리인이 될 수 있도록 정부법무공단법을 개정할 필요가 있다.

V. 결 론

소비자보호에 관한 법의 불모지였던 우리나라에 1980년에 제정된 舊 소비자보호법은 소비자운동을 통한 소비자보호시대에서 법을 통한 소비자보호시대를 개막하였다. 이후 약관규제법, 특수거래 소비자보호 3법, 표시광고법, 제조물책임법 등의 다양한 소비자보호법이 제정되어 현재의 소비자보호법 체계를 구축하고 있다. 따라서 소비자보호법⁸⁰⁾은 도입기(1980년

76) 집단소비자피해에 대한 효율적 구제를 위한 집단소송 또는 소비자단체소송의 도입 또는 개선을 주장하는 견해로는 최승재, “집단소송제도 설계 시론”, 상사법연구 제37권 제4호, 2019, 58면; 최광선, “집단소송과 관련된 국회 입법 및 대법원 판례의 동향과 그 시사점”, 민사소송 제23권 제1호, 2019, 193면 등.

77) 21대 국회에 제안된 집단소송관련 법률안 중 미국식 집단소송제도의 도입을 내용으로 하는 법안으로는 증권관련 집단소송법 일부개정법률안(김종민의원 대표발의, 2020년 6월 10일), 소비자의 권익 보호를 위한 집단소송법안(박주민의원 대표발의, 2020년 7월 3일) 및 공정거래관련 집단소송법안(전해철의원 대표발의, 2020년 7월 7일)이 있다.

78) 21대 국회에 제안된 집단소송관련 법률안 중 유럽식 소비자단체소송제도의 도입을 내용으로 하는 법안으로는 소비자집단소송법안(이학영의원 대표발의, 2020년 7월 7일), 소비자의 권익 보호를 위한 집단소송법안(박주민의원 대표발의, 2020년 7월 3일)이 있다.

79) 고희석, “집단적 소비자피해의 효율적 구제를 위한 소송제도의 개선방안에 관한 연구”, 재산법연구 제32권 제4호, 2016, 143면.

80) 소비자법의 역사에 대해 제1의 물결(1980년 소비자보호법의 제정), 제2의 물결(소비자보호법의 제정), 제3의 물결(2006년 소비자기본법의 제정)으로 설명하면서 소비자법의 제3의 물결은 아직은 작은 파도에 머물러 있다고 평가한다(서희석, 앞의 글, 90~98). 또한 소비자정책의 역사에 대해 태동기(1968~1970년대 중반), 형성기(소비자보호법 제정 이후 ~ 1980년대), 소비자정책 성장기(1990년대), 발전기(2000년대), 성숙기(2010년대)로 구분하는 견해도 있다(여정성, 앞의 글, 218면).

舊 소비자보호법의 제정), 발전기(특수거래 소비자보호 3법 등의 제정)를 거쳐 도약기 또는 전환기(2006년 소비자기본법의 개정)로 진행하고 있다고 평가하고 있다.⁸¹⁾ 이처럼 소비자법은 현대사회에 있어 국가중요정책 중 하나인 소비자보호를 규율하는 법으로 시간이 경과할수록 그 중요성은 더욱 강조되고 있다. 그렇다고 한다면 소비자법의 근간이라고 할 수 있는 소비자기본법은 그 명칭에 적합하게 소비자에 관한 기본법으로 역할을 충실하게 수행하고 있는가를 비롯하여 급변하고 있는 소비생활환경에 적합하게 그 내용을 구성하고 있으며, 미래지향적 소비자법으로의 발전을 위한 기틀을 구축하고 있는가에 대한 평가를 진행할 필요가 있다. 이는 소비자기본법에 대한 과거의 평가에 국한되는 것이 아닌 미래의 소비자를 위해 소비자기본법의 방향을 어떠한 방식으로 설정하여야 하는 것을 의미하기도 한다. 이에 대해 본문에서는 소비자기본법의 기본법으로의 지위 및 소비자권리보장과 소비자기본법의 현황 및 한계점에 대해 살펴보고, 소비자기본권의 실효적 보장을 위한 개선방안에 대해 제시하였다. 이를 간략하게 정리하면 다음과 같다.

첫째, 舊 소비자보호법을 소비자기본법으로 개정하였으며, 이는 소비자의 지위 및 시장환경의 변화에 따른 소비자정책 패러다임의 전환에 기인한다. 즉, 소비자는 더 이상 보호의 대상자가 아닌 자립의 주체이기 때문에 보호에서 주권실현의 시대로 전환한다는 것이며, 이에 따라 보호법에서 기본법으로 개정하였다. 그러나 시장에서 소비자의 지위는 사업자와 비교하여 열위의 지위에 있으며, 과학기술의 발전 등에 따라 그 격차는 더 커지고 있다. 그럼에도 불구하고 소비자는 사업자와 대등하다는 것은 사실을 왜곡한 것이다. 일본 역시 소비자기본법으로 개정하였지만, 소비자와 사업자간 격차는 인정하고 있다. 또한 소비자정책과 소비자기본법은 특수거래 소비자보호 3법을 비롯한 다른 소비자보호법간 괴리가 발생하게 되었다. 즉, 소비자기본법은 소비자를 대등당사자로 인정하고 있지만, 특수거래 소비자보호 3법 등에서는 소비자를 보호대상자로 규정하고 있다. 특히, 2020년에 제정된 금융소비자보호법은 그 명칭에서 소비자를 보호대상자로 규정하고 있다. 따라서 소비자기본법은 더 이상 소비자에 관한 법에 있어서 기본법이라고 할 수 없게 되었다. 또한 헌법 제124조에서는 소비자보호운동이라고 규정하고 있으며, 소비자는 보호대상자임을 명시하고 있다. 그럼에도 불구하고 소비자정책의 패러다임, 소비자정책 및 소비자기본법은 소비자를 보호의 대상자가 아니라고 인정하고 있다. 그 결과, 소비자정책의 패러다임 등은 헌법을 위반하는 결과가 발생하였다. 물론 2018년에 정부가 발의한 헌법 개정안에서는 소비자운동이라고 규정하였지만, 소비자보호를 부정한 것이 아닌 이를 기초로 그 이외의 소비자운동까지 포함하기 위함이었다. 그 결과, 헌법에 있어서 소비자는 보호의 대상자이다. 그럼에도 불구하고 소비자의 지위가 향상되어 사업자와 대등한 지위에 있다고 주장한다면 특수거래 소비자보호 3법을 비롯한 개별 소비자보호에 관한 법률은 헌법상 평등의 원칙에 위반되는 법이며, 한국소비자원 역시 존재의 의의가 없다. 이러한 점은 시장에서 소비자의 지위가 격상되었다는 잘못된 시각에서 기인한 것이며, 잘못된 시각과 이에 기초한 소비자정책의 패러다임, 소비자정책 및 소비자

81) 소비자보호법의 역사에 대한 필자의 평가는 2006년 이전까지에 대해서는 동일하지만, 2006년 소비자기본법 개정 이후부터 현재까지를 ‘도약기 또는 전환기’가 아닌 ‘혼란기’ 또는 ‘정체성 상실기’라고 평가한다. 즉, 정부 부처 및 산하기관에서는 소비자주권실현을 주창하면서도 다른 한편에서는 소비자보호를 주창하고 있으며, 소비자와 관련된 입법은 소비자주권실현이 아닌 소비자보호의 측면에서 추진되고 있다. 그 결과, 우리 소비자정책 및 법은 통일된 체계가 아닌 상호 별개의 체계로 운용되고 있는 것이 현실이다. 이로 인해 국가 차원에서 소비자정책의 패러다임이 무엇인지 그리고 소비자정책과 소비자법은 어떠한 방향으로 설정되고 추진되어야 하는지에 대해 모호성이 존재하기 때문에 2006년 이후 우리의 소비자법은 ‘혼란기’ 내지는 ‘정체성 상실기’에 해당한다.

본법의 내용은 전면적으로 전환 내지 개정되어야 한다. 다만, 그 기초를 舊 소비자보호법 시대로 전환하는 것은 현대 소비자의 역할 및 시장환경을 충분히 반영하지 않은 것이다. 따라서 소비자보호를 근간으로 하면서 소비자 스스로 시장의 주체가 될 수 있는 환경조성으로 소비자정책의 패러다임을 재전환하여야 할 것이다.

둘째, 소비자기본법은 법명이 기본법이지만, 본질적 의미의 기본법이라고 할 수 없다. 이는 우리의 입법특징으로 설명할 수 있지만, 소비자에 관한 모든 사항을 규정하고 있기 때문에 기본법이라고 하기 보다는 소비자에 관한 종합법이라고 칭하는 것이 더 정확할 수 있다. 다만, 그 법명과 관계없이 소비자기본법이 그 입법목적인 소비자권리보장을 위해 그 내용을 충실히 규정하고 있다면 문제는 크지 않다. 그러나 소비자권리에 대해 8가지만 제시하고 있다는 점을 비롯하여 각 소비자권리보장에 필요한 사항을 충분하게 규정하고 있지 않다는 점은 소비자기본법의 한계이자 동시에 문제이다. 이는 성격이 상이한 사항들을 단일의 법에서 규율하였기 때문에 발생한 문제이다. 또한 제도의 실질적인 운영을 통한 소비자권리보장이 아닌 제도의 존재 그 자체에만 의미를 두었기 때문에 발생한 문제라고 할 수 있다.

셋째, 소비자기본법이 소비자의 권리를 실질적으로 보장하기 위해 어떠한 방향으로 개선되어야 하는가에 대해서는 현행의 체계를 전면적으로 개편하는 방안을 제시하였다. 즉, 기본법의 성격 및 각 제도의 실효성있는 운영을 위해서는 소비자기본법의 내용 중 기본법에 적합한 내용을 제외한 나머지 사항에 대해서는 개별법을 제정하는 것이 소비자권리보장에 더 적합하다. 따라서 소비자의 권리보장을 위해 제정하여야 할 법으로 소비자계약법, 소비자안전법, 소비자교육법, 소비자단체소송법, 소비자피해구제법 및 집단소송법을 제시하였다. 물론 이러한 법 이외에 소비자의 권리보장을 위해 다양한 법들이 제정되어야 한다.



토론 ①

소비자기본법과 소비자정책의 과제

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

김 주 원 사무처장 (한국여성소비자연합)

<토론문>

소비자기본법과 소비자정책의 과제

김주원 (한국여성소비자연합 사무처장)

1. 들어가는 말

코로나19 바이러스로 지난 3월11일 전 세계가 팬데믹¹⁾을 선언하고도 6개월이 경과하고 있는 즈음, 여전히 코로나19로 인해 고통 받고 있다. 우리도 심각단계를 유지하다가 최근 한층더 강화된 사회적 거리두기 2단계를 거쳐 2.5단계, 지역에 따라서는 3단계에 준하는 정도의 거리두기²⁾까지 선포, 최대한 사람들 간 접촉을 하지 않는 방향으로 행정명령이 시행되었다. 4차 산업혁명시대에는 비대면 온라인 사회가 더 확대되고, 우리가 경험하지 못한 사회, 새로운 세계가 전개될 것이라고 하였는데, 코로나19로 인하여 가장 보수적일 수 있는 교육계뿐만 아니라 사회 전반에 비대면, 언컨택트 사회가 성큼 다가와 버렸다. 우리가 원하든, 원하지 않든 비대면 사회가 되어 버린 것이다. 선택의 문제가 아니라 생존을 위해서 우리는 적응해야한다. 사회와 산업의 급속한 변화에 소비활동도 소비자도 심각한 고통을 겪고 있다. 우리나라에서 코로나19 확진자가 처음 발생한 지난 1월20일부터 소비자들의 고통이 함께 시작되었다. 생존을 위해 위생용품인 마스크를 구하기 위한 대란이 일어났고, 각종 대면 행사 취소, 이동을 통한 여행, 여행을 위한 운송수단의 예약취소, 숙박시설 취소 등, 연쇄적으로 소비자 문제가 불거져 나왔으며, 처음 경험하는 감염병 시대에 우리는 예측하거나 준비하지 못한 채로

1) 홍윤철(2020),「팬데믹 바이러스의 습격,무엇을 알고 어떻게 준비해야 하는가? PANDEMIC」을 참고하다.

2) 광주광역시청 블로그에서 발췌. 2020년 8월 27일 광주광역시 지역 3단계에 준하는 행정명령을 시행.

위기를 맞았고, 혼란을 겪게 되었다. 갑작스런 위기 상황에서 소비자피해를 겪게 된 소비자 관련 상담³⁾이 크게 늘어났으나 소비자 상담을 위해 사용하는, 소비자기본법에 근거한 소비자분쟁해결 기준으로 감당하기에는 어려움이 있었다. 소비자분쟁해결기준이 갖는 자율성과 코로나19와 같은 1급 감염병이라는 위기를 담아내지 못한 내용의 취약성 등이 소비자상담 처리 현장에 그대로 노출되어 상담현장은 소비자들의 고통을 해소해 주지 못한 채 온갖 불만들을 받아내는 역할을 하게 되었다. 우리사회의 부실한 소비자보호 시스템이 신종 바이러스 시대에 여실히 드러났다. 소비자보호 시스템의 문제점이 천재지변에 가까운 신종바이러스 앞에서 민낯을 드러낸 것이다. 공정거래위원회와 소비자단체, 소비자원, 지방소비생활센터가 함께 운영하고 운영하는 1372소비자상담센터 상담원들은 사회적으로 문제가 발생하면 쏟아지는 소비자들의 불만을 강제권한도 없는 소비자분쟁해결기준으로 막아내고 있다. 행정에 대한 불만과 민원을 온몸으로 받아내고 있는 것이다. 여행업, 음식점, 각종 소비생활과 관련한 물품과 서비스 관련, 소비자분쟁 발생시 분쟁조정 가이드라인이 정해져 있어 마치 모든 분쟁의 해결 기준이 될 거 같지만 실상은 자율적인 분쟁해결을 위한 합의 또는 권고의 기준이라는 정체성 때문에 해결되는 것도, 안 되는 것도 없는 모호함의 한계를 안고 있다. 소비자분쟁해결기준의 정체성은 소비자기본법 제16조 “②국가는 소비자와 사업자 사이에 발생하는 분쟁을 원활하게 해결하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 소비자분쟁해결기준을 제정할 수 있다. ③제2항의 규정에 따른 소비자분쟁해결기준은 분쟁당사자 사이에 분쟁해결방법에 관한 별도의 의사표시가 없는 경우에 한하여 분쟁해결을 위한 합의 또는 권고의 기준이 된다.”에 있다. 소비자분쟁해결기준이 갖는 권고 수준으로는 시장의 소비자 불만이나 요구에 제대로 응답할 수 없다. 물론, 합의 권고가 안 되면 2차 해결 수단으로 한국소비자원이나 한국소비자단체협의회 자율분쟁조정위원회의 분쟁조정위원회를 이용할 수 있지만 소비자는 다시 분쟁조정의 절차를 밟아야 하고 분쟁조정위원회 역시 합의권고 수준으로

3) 2020.1.20.~2020.2.26. 기간 중 1372소비자상담센터에 접수된 국내외 여행서비스 7,132건,음식 및 연회 3,264건,마스크 3,160건으로 전년 동월 국내외여행(982건),연회음식(428건), 건보다 약 8~9배 증가하여 접수되었다.

해당 결정을 사업자가 따르지 않으면 개별 소송으로 진행해야 한다. 소비자 단체가 지속적으로 주장해온 소비자관련 3법(집단소송법, 징벌적손해배상제, 소비자권익기금⁴⁾)이 제정되지 않는 한 소비자문제는 같은 양상으로 되풀이 될 것이다. 참고로 소비자단체가 주장하는 소비자 3법중 집단소송법과 징벌적손해배상제는 사후 구제를 위한 제도라기보다 대량의 소비자피해가 발생하기 전 기업에게 제대로 된 상품과 서비스를 제공하도록 사전 예방적 시그널을 주려는 의도가 더 있다고 보길 바란다. 좀 더 책임감 있게 제품을 개발하고 생산하여 시장에 내놓게 하려는 의도이다. 물론, 감염병 관련하여 발생한 소비자 피해 사례는 사업자도 피해를 본 사례로, 고의적이거나 악의적으로 발생시킨 문제가 아니지만, 그간 겪어 온 대규모 소비자 피해사례⁵⁾를 돌이켜 볼 때, 지금이야말로 현재의 제도나 시스템으로는 소비자 민원을 처리하는데 한계를 드러낸 만큼 보다 효율적이고 합리적으로 소비자 민원을 해결할 수 있는 제도마련이 필요하겠다. 신종바이러스가 앞으로는 더 이상 발현하지 않는다는 보장도 없고, 상품도, 환경도, 많은 것이 변화하는데 시대와 사회를 반영하여 소비자 권리를 제대로 보장할 수 있는 방향으로 소비자기본법이 개정되어야 할 것이다. 이러한 의미에서 이번 소비자기본법 제정 40주년 기념 민관 합동 학술대회가 갖는 의미가 크다. 1970년대 말, 소비자보호법 제정⁶⁾을 이끌어 낸 것이 민간 소비자 운동 이였기에 이번 학술대회에 참여하게 된 점에 대해 더욱 뜻 깊게 생각한다. 1976년 4월16일 소비자운동을 시작한 여성단체 4곳⁷⁾의 발기총회를 거쳐, 1978년 3월14일 소비자단체협의회를 경제기획원(현, 기획재정부의 전신)에 등록하였다. 1977년 8월 소비자보호기본법 시안을 국회에 제출하고, 1977년 9월26일 제1회 소비자보호기본법 제정을 위한 공청회와 전문가 토론회를 거치며 각계의 의견을 모으는 활동을 전개하였다. 1978년 11월4일 제1회 전국소비자대회에서 소비자보호기본법통과를 건의하고 1979년 12월3일 국회에서 의원 20명이

4) 2020년 9월3일 현재, 소비자권익증진기금 조성 및 소비자권익증진재단 설립을 위한 소비자기본법 개정안이 행정예고기간을 거친 상태이며, 이에 대한 개정안을 보완하여 준비하고 있다.

5) 가슴기살균제 피해사례, 라돈침대 사건, 자동차 연비조작 사건 등 대량으로 발생한 소비자 피해사례.

6) 한국소비자단체협의회 40년사(1976~2015)에서 2) 소비자운동 정착과 활성화에서 발췌하다.

7) 한국소비자단체협의회 40년사(1976~2015)에서 발췌 “한국여성단체협의회,대한YWCA연합회,대한주부클럽연합회,전국주부교실중앙회, 이상 4개 단체로 협의회를 구성하여 서울소비자단체협의회 발기총회를 가지다.”

발의, 의원입법으로 소비자보호법이 통과되면서 소비자보호법이 1980년 1월 4일 공포되었다. 당시 의원 입법을 위해 국회의원 20명의 서명을 받기 위해 새벽부터 집 앞에서 기다리는 숨은 노력들을 하였다고 한다. 이러한 노력에 의해 시작된 소비자기본법 40주년을 맞이하여 개최되는 학술심포지움에 참여하게 되어 뜻깊게 생각하며, 제1주제 소비자정책의 패러다임 전환 이후 성과 및 향후과제에 대한 발제와, 제2주제 소비자기본권 보장을 위한 소비자기본법의 과제를 준비해주신 두 분 발제자에게 감사의 인사를 드리며, 관련하여 소비자운동 현장에서 느끼는 문제점, 제안 사항 등을 정리해 보고자 한다. 제1주제와 제2주제의 순서로 논의하기 보다는 제1,2주제를 넘나들면서 관련 문제점을 짚어보고자 한다.

2. 소비자보호 패러다임 변화와 소비자기본법 개정에 관하여

제2주제 발제문, 소비자기본권 보장을 위한 소비자기본법의 과제(이하, 제2주제문 이라고 함)와 관련하여 몇 가지 공감하는 부분에 대해 논의하고자 한다. 제2주제문에서는 소비자기본권 보장을 위한 근간으로서 소비자기본법에 대한 현재의 문제점과 향후 지향해야 하는 점에 대해 심도 있게 다룬 점이 매우 인상적이며 현장에서 활동하는 활동가로서 부딪히는 문제점들, 법이 안고 있는 모순점 등의 느낀점에 대해서 발제자가 상세하고 실감나게 문제점을 지적하고 나아갈 방향을 제시하고 있다고 생각한다. 소비자권리의 실질적 보장을 위해서 소비자기본법의 향후 과제에 대해 제안한 몇 가지 사항, 첫째, 소비자정책 패러다임이 재정립되어야 하고, 둘째, 소비자기본법의 기본법으로의 지위를 정립하고, 셋째, 소비자 권리의 실질적 보장을 위한 소비자기본법의 소비자권리 확대, 소비자단체의 역할 및 지원강화, 소비자 참여형 소비자정책의 수립 및 정보공개를 제안한 점에 대해 동의한다. 소비자정책 패러다임의 재정립과 관련하여 발제자는 소비자보호법에서 소비자기본법으로 개정의 계기가 된 개념, 즉, 소비자정책의 패러다임이 다시 논의 및 정의 되어야 한다고 하였다. 2006년 소비자보호법의 개정으로 소비자보호법은 소비자기본법으로 명칭이 변경되었다. 소비자정책을 담당하던

소관부처가 공정거래위원회로 바뀌면서 소비자보호 활동의 근간이 되는 소비자보호법의 개정은 “소비자의 지위 및 시장 환경의 변화에 따른 소비자정책 패러다임의 전환에 기인한다고 하였다. 소비자는 더 이상 보호의 대상자가 아닌 자립의 주체이기 때문에 보호에서 주권실현의 시대로 전환한다는 것이며, 이에 따라 보호법에서 기본법으로 개정하였다” 고 하였다. 그러나 발제자의 지적처럼 시장에서 소비자의 지위는 사업자와 비교하여 열위에 있으며, 과학기술의 발전 등에 따라 그 격차는 더 커지고 있음에도 불구하고 소비자가 사업자와 대등하다는 것은 사실을 왜곡하는 것이라는 점에 공감한다. 소비자기본법을 비롯한 소비자계약과 관련한 법에는 소비자는 사업자에 비해 열악한 지위에 있으며 보호해야 할 필요성이 있다는 것을 근간으로 한다. 왜 소비자는 사업자에 비해 특별한 대접(보호)을 받아야 하는가? 서희석 교수의 저서⁸⁾에서 소개된 독일과 일본의 두가지 입장에 대해 소개하면, 독일은 상황관련적 소비자보호모델이라고 소비자가 개별적 계약관계에서 직면한 특정한 상황이 소비자보호의 필요를 낳는다고 설명한다. 예를 들면, 전자상거래에서는 구매하는 물품을 보지 않고 구매하는 상황이 소비자보호를 필요로 하고, 방문판매법에서는 판매자에 의해 제공되는 제한된 정보를 근거로 충동구매를 하게 된다는 상황이 소비자보호의 근거가 된다는 것이다. 일본에서는 소비자(계약)의 구조적 특성론에서 찾는데, 예를 들면 소비자 혹은 소비자 계약은 구조적으로 다음과 같은 특성을 갖는다고 한다. 첫째, 오늘날 복잡하고 신기하고 새로운 상품에 대한 정보가 그 상품을 내놓는 사업자측에 편재되어 있다는 정보의 비대칭성 내지는 정보력의 격차, 특히 상품이 고도의 기술력이나 전문성을 요구하는 경우 더 현저하다고 본다. 둘째, 교섭력의 격차로 사업자에 비해 소비자는 충분한 교섭력을 갖고 있지 않다는 점이다. 사업자는 다수의 인원을 동원하여 다수의 소비자를 상대하여, 하나의 소비자 거래를 잃는다 해도 손해가 크지 않지만 소비자는 교섭을 위한 비용이 상대적으로 크며, 개인적으로 일상을 유지하면서 교섭활동을 지속할 수도 없다. 셋째, 일반적으로 소비자는 반드시 합리적인

8) 서희석교수의 저서 「소비자계약의 법리」 제1장 제2절 소비자계약과 일반계약과의 관계-소비자법 민법전 편입의 정당화 근거 중에서 인용하다.

행동을 취하는 것이 아니라는 입장이다. 생존하는 인간으로서의 비합리성이라고, 소비자의 결정은 상황의 압력을 받기 쉽고, 소비자는 외부적인 영향을 받기 쉬운 존재라는 것이다. 최근 1인 방송 시대 유명 유튜버 등이 협찬이나 후원 받은 상품을 제대로 고지하지 않고 노출시킨 사건이 사회적 이슈가 되면서 광고에 대한 명확한 고지를 하도록 하였는데, 이 또한 소비자가 외부적인 상황에 좌우되기 쉬운 비합리적 속성을 지닌 점을 이용한 상술이며, 이를 금지한 것은 소비자의 취약한 부분에 대한 보호차원에서 이루어졌음을 알 수 있다.(광고이면서 광고가 아닌 것처럼 자연스럽게 노출시켜 소비자를 현혹한 사례) 소비사회가 발전할수록 소비자가 사업자와 대등한 관계로 발전한다고 보는 것이 아니라 소비자 계약이 점점 복잡해지고 전문화 될수록 소비자보호는 더욱 필요해 진다는 점이다. 그러나 2006년 우리는 이점을 간과한 채, 소비자는 더 이상 보호의 관점으로 볼 약한 존재가 아닌, 합리적 소비행위를 영위해야 할 존재이며, 소비자의 책무를 중요시하고, 보호에서 권익의 주체(공정위 발제자료)로 소비자보호법에서 과감히 보호를 떼고 소비자기본법으로 패러다임 전환을 선언하게 되었다. 소비자단체도 이에 맞추어 소비자기본법개정과 새로운 소비자운동의 방향⁹⁾을 모색하게 되었다. 새로운 시대에는 소비자 스스로 권익 찾기를 해야 하고, 소비자보호의 개념은 마치 구시대적 개념이며, 스마트한 소비자들이 정보통신 기술을 활용하여 합리적인 결정을 하리라는 기대를 안고 정책을 수립하고 소비자운동을 하고자 하였다. 그러나 소비사회는 더욱 복잡해졌고, 소비자상담센터는 더 빨리 새로운 상품과 서비스로 인한 불만에 대응해 주어야 하는데 한계를 드러내기 시작한다. 정책의 속도가 시장의 변화 속도를 따라가기 어려울 정도라고도 할 수 있다. 제2주제문 발제자가 두 번째로 지적한 소비자기본법의 지위부분을 논의하고자 한다. 소비자기본법이 기본법의 지위를 갖기 위해서는 소비자에 관한 모든 사항을 포섭할 수 있어야 하는데, 가장 기본이 될 수 있는 소비자의 정의에 있어서조차 다른 법, 특수거래에 관한 소비자보호 3법에서의 소비자 정의보다 더 협소하다는 점, 물론, 소비자기본법이 제정된 이후에 만들어진 소비자보호관련 법들에서 필요에 따라 소비

9) 한국소비자단체협의회 40년사중에서 발췌, 2006년 제11회 소비자의 날 기념세미나

자의 정의를 확장한 측면이 있지만 소비자와 사업자의 정의를 재정의 할 필요가 있다는 점에 동의한다. 소비자의 정의가 명확하지 않고, 소비자관련 법마다 소비자범위가 상이하여 상담 일선에서 다양한 상품과 서비스에 관한 상담을 진행할 때 혼란을 겪고, 개별법에 따라 소비자의 정의를 달리 해야 한다면 소비자기본법의 지위에 문제가 있는 것이며, 발제자의 지적처럼 정책적 소비자를 포함하여 소비자의 정의를 다시 내릴 필요가 있다. 또한 소비자기본법에 근간한 소비자분쟁해결기준을 적용하여 소비자상담, 분쟁조정 등을 하는 입장에서 소비자의 정의는 매우 중요하며, 새롭게 나타나는 상품, 서비스 등의 분쟁에 대해서 담아내지 못하는 사례들도 발생할 수 있다. 상담자들은 소비자의 범위를 너무 협소하게 내리거나, 혹은 너무 방대하게 내려 상담의 본질이나 목적을 벗어날 수 있다. 과거, 상품의 생산, 유통, 판매시스템으로 구매하는 형태가 아닌, 소비자들이 비용을 먼저 지불하고 특정 규모 이상이 모아지면 상품이 제작, 배송되는 서비스 등, 과거와 달리 새로운 유형의 거래서비스가 시장에 출현하는 등, 소비사회의 급변을 대응하기 위해서는 소비자나 사업자, 상품의 정의에 대해 논의와 재정의가 필요한 것이 분명하다.

3. 실효성 있는 소비자 정책추진을 위한 민관협력체계(거버넌스 확립) 강화

제2주제문에서 주장한 셋째, 소비자 권리의 실질적 보장을 위한 소비자기본법의 소비자권리 확대, 소비자단체의 역할 및 지원강화, 소비자 참여형 소비자정책의 수립 부분에 대해서도 역시 발제자의 의견에 동의한다. 소비자기본법의 소비자권리확대 및 소비자단체의 역할 및 지원 강화, 소비자 참여형 정책수립과 관련하여 소비자 단체가 시작한 소비자상담에 대한 이야기로 연결지어 보고자 한다. 소비자단체가 소비자단체협의회 결성 후 1979년 3월부터 소비자단체협의회 내 사무실에 “소비자다이얼”이라는 상담센터를 개설¹⁰⁾, 1981년 소협 소속 4개 단체로 소비자상담업무를 이관하였다.

10) 한국소비자단체협의회 40년사(1976~2015)에서 발췌하다.

1981년 소비자상담 접수 건은 19,391건으로 당시 상담관련 처리기준을 자체적으로 만들고 기업에서도 소비자불만 처리를 위한 표준 매뉴얼을 만들도록 촉구, 명실상부 소비자단체의 소비자보호 활동은 정부 정책보다 앞서 있음에 틀림없다. 2009년 당시 소비자단체는 전국적으로 246개 전화회선을 운영하였는데, 소비자정책 소관부처인 공정거래위원회는 2010년 1월1일자로 전국의 각자의 전화번호를 통합하여 1372라는 통합상담센터가 출범하였다. 소비자단체는 182개 회선을 운영하고, 한국소비자원, 지자체 소비생활센터가 참여, 연중 70만건 이상¹¹⁾의 상담을 처리하고 있다. 참고로 2017년 795,882건, 2018년 792,446건을 접수 처리하였다. 공정거래위원회는 소비자단체와 소비자원에서 각각 처리하던 소비자상담을 일원화하면서 민간 소비자단체와 1372소비자상담센터 운영협약서를 작성하고 매년 1372운영주체와 함께 소비자상담센터 운영에 관한 논의를 진행하기로 하였다. 소비자단체는 비록 각 단체마다 자율적으로 운영하던 상담센터 대신 정부 주도의 1372라는 통합된 상담센터를 운영하게 되어 걱정하였지만 소비자들에게 기억하기 용이한 번호로 통합되고, 좀 더 통일되고 표준화된 매뉴얼, 정부정책과의 긴밀한 협력, 상호 정보교환 등, 긍정적인 측면을 기대하면서 참여하였고 문제점에 대해서는 관련 부처와 정기적인 운영위원회를 통해 문제점이나 개선점을 논의하는 등 공동으로 운영한다는 명분에 통합상담센터 운영을 받아들이게 되었다. 그러나 단체의 기대와 달리 2010년 1월1일 1372상담센터 개설이후 운영협약서에 명시된 운영위원회는 개최하지 않았다. 실무선에서 문제점이 발생하거나 새롭게 추진되어야 할 상황에 대해서 발빠르게 대처한다고는 하지만 운영위원회의 개최와는 다른 문제이다. 1372상담은 소비자정책의 효율성을 대표하는 대표적인 민관 거버넌스체계라고 할 수 있다. 현장 소비자의 목소리를 통해 시장의 문제점과 정보를 실시간으로 수집할 수 있는 창구이며, 새로운 정책의 기초자료가 제공되어지는 창구라고 할 수 있다. 민관이 협력하여 운영하는 만큼, 좀 더 실효성있는 소비자정책을 만들어 낼 수 있는 역할을 할 수 있다. 그러나 운영위원회 개최의 필요성에 대해 차이가 나는 것은 소비자상담의 중요성에 대해 소비자단체가 체감하

11) 공정거래위원회(2019), 「2019년판 공정거래백서」제9장 소비자피해예방 및 구제의 효율화에서 발췌하다.

는 정도가 다르기 때문이 아닐까 한다. 소비자단체는 소비자단체협의회를 결성하고 거의 최초로 시작한 업무 중의 하나가 소비자상담이다. 1979년 3월, 당시에는 소비자보호법도, 분쟁해결기준도 없었지만 소비자가 부당하고 억울하게 당하는 일이 없도록 중재하고 처리해주는데 사명감을 가지고 있었다. 1981년 당시 발간된 소식지에 이런 기사가 실려 있다. “소비자단체가 고발(당시에는 상담이 아닌 고발이라고 표현함)을 접수하는 것은 사회적 책임이다. 소비자대중의 피해방지는 고발 접수만이 실효를 거두는 지름길이 되기 때문이다.” 소비자상담의 중요성을 소비자 단체가 어떻게 평가하는지 충분히 엿볼 수 있으며 소비자고발에서 사회문제를 발굴하고 향후 피해방지를 위한 대책을 수립할 수 있었기에 단체가 자발적으로 소비자상담을 받았다. 소비자상담은 변화하는 소비자사회의 문제점을 반영하고 소비자정책 방향을 결정하는데 수많은 시그널을 준다. 때로는 소비자상담에서 중요한 문제를 발견하고 빠른 조치를 취해 더 큰 피해를 예방하기도 하고, 때로는 소비자가 보내는 신호를 알지 못하여 막지 못하는 아쉬움도 발생한다. 소비자상담을 통해 소비자들이 보내주는 정보 하나하나에 소홀하지 않고 소비자정책으로 발전시켜야 진정한 소비자 정책이 수립될 수 있고, 정책의 실효성도 거둘 수 있다. 소비자문제를 알아채는 힘은 하루아침에 발현되지 않는다. 지속적으로 소비자문제에 관심을 갖고 소비자문제를 해결하려는 의지를 갖고 있어야 가능하다. 그런 의미에서 관련 부처는 소비자단체를 소비자정책의 협력 파트너로 활용해야 한다. 제1주제 발제문에서 앞으로 소비자정책변화와 공정위의 대응이라는 부분에서 소비자정책 추진을 위한 거버넌스 확립에서 공정위는 소비자권익증진재단을 설립하여 민간자율의 협력체제를 만든다고 하였으며, 기업과의 협력체제 그리고 공정위 내부 부서간 거버넌스 효율화를 도모한다고 하였다. 소비자보호의 불모지였던 시기부터 소비자보호 활동의 최전선에 있어 왔고 앞으로도 그러할 소비자단체와의 협력은 거버넌스 구상에서 잘 보이지 않는다. 소비자권익증진재단은 소비자운동기구가 아닌, 재원의 조달과 지원 기구이다. 2006년 공정거래위원회로 소비자업무가 이관될 때, 소비자 단체는 공정거래위원회가 경제 검찰로서 불공정한 거래에 관한 엄격한 잣대로 기업을 감시 감독하는 기구로서 소비

자보호를 위해서도 같은 기준으로 시장을 감시, 감독해 줄 것으로 기대하였다. 그러나 공정거래위원회는 소비자주권 실현이라는 목표하에 부처가 소관하는 법률의 테두리 안에서만 문제를 해결하려 하고, 민간영역에서 오랫동안 소비자보호활동을 해온 파트너와 제대로 거버넌스를 형성하고 있지 못한 게 현실이다. 공정거래위원회는 산하의 업무수행기관인 한국소비자원을 통해 소비자보호정책을 실현한다는 목표 외에는 민간영역과의 거버넌스를 통해 좀 더 확장된 소비자보호를 구현하려는 정책적 목표가 잘 보이지 않는다. 5G시대가 이미 도래하였으며, 4차산업혁명과 5G기술이 만나 어떤 미래로 우리를 데리고 갈지 막연하고, 불안하기도 한 즈음에 더 이상 한부처가 소관하는 법률만으로는 시장에서 발생하는 소비자 문제를 해결하기에는 한계가 있다. 디지털시대 소비자정책이 관련법 개정이나, 제도 정비, 한부처내 거버넌스 강화 등으로만 포괄하기에는 역부족일 것이다. 가령 예를 들어, 최근 클라우드 펀딩 형태로 물품을 구매하는 과정에서 소비자 문제가 발생¹²⁾하는데 내용을 확인해보면, 일정 인원 이상이 투자해야 해당 상품이 제작되고, 제작이 시작되면 청약철회는 안되며, 물품 수령 후 하자 발생 시 청약철회가 안되고, 수리만 가능하며, 제작기간이 예상보다 지연되기도 하고, 소비자가 상당부분 부당한 대우에 처해 있지만, 해당 거래가 금융거래인지, 투자인지, 일반적인 인터넷쇼핑몰을 통한 상품거래인지도 지금의 기준으로서는 불분명하고, 사업의 정체성이 모호하나 신산업으로 평가받기도 하고, 소비자도 정확히 인지하지 못한 채 거래를 진행하기도 하는 등, 신산업의 등장이 소비자 거래를 더욱 어렵게 만들고 정보통신의 발달이 소비자를 스마트한 선택을 하게 만들거라고 생각하지만 사업자는 더 많은 정보와 더 많은 교섭력과 더 많은 노력으로 소비자의 능력을 뛰어 넘어, 산업이 발전하면 할수록 소비자는 더 취약해지고 보호해야 할 존재가 될 지도 모른다. 소비자가 원해서 선택하는 것이 아니라 소비자의 성향을 파악하여 온라인 쇼핑몰이, OTT서비스가, 소비자가 원할 거라고 유추하는 상품과 콘텐츠를 소비하도록 유도하는 알고리즘의 문제, 사회는 고령화가 가속화 되는데, 언컨택트사회가 만들어내는 디지털 격차를 어떻게 해소할 것인지 여기서 발

12) 1372상담센터 2020년 1월부터 8월까지 관련 업체 이름으로 확인한 상담건수가 39건으로 나타남.

생하게 될 소비자문제 등등, 소관 부처의 법률적 한계나 관할 행정부처 간의 벽을 뛰어 넘어 소비자보호 정책을 구현하기 위해서는 다부처와 교류하고 활동하고 있는 민간영역과 파트너십을 강화하여 새로운 시대 새로운 소비자문제에 대응해야 한다. 소비자보호의 근간이 되는 소비자기본법을 만드는데 초석이 되고, 지난 40여년 간 소비자기본법과 함께 민간영역에서 소비자 보호 활동을 지속해온 소비자단체와 소비자 보호 정책이 실효성을 거두는데 협력해 가길 바란다.

4. 맺음말

이상, 소비자기본법40주년 기념 학술심포지움 제1주제발제와 제2주제발제에 대한 의견 정리를 마치고자 한다. 짧은 기간 안에 주제문을 정리하느라 애쓰심에 감사드리며, 주제문에 비해 좀 더 깊이 있게 토론문을 작성하지 못하고 전체적인 내용보다는 다소 편협하게 접근하고 의견을 정리한 점을 아쉽게 생각한다. 다만, 이번 제1섹션에서 소비자기본법과 소비자정책의 성과 및 미래과제를 함께 다루다 보니 초점이 다소 흐려지는 부분을 어떻게 엮어야 할지 부족한 능력으로 어려움이 있었다. 이번 학술심포지움을 계기로 소비자보호의 근간이 되는 소비자기본법이 다가오는 미래의 소비자 권리 및 소비자 보호에 좀 더 실효성을 갖고 작동할 수 있도록 개정안이 도출되고, 다가온 초연결사회, 완전히 새로운 미래¹³⁾에도 소비자보호의 근간이 될 수 있기를 기대한다.

13) 고삼석(2019), 「5G 초연결사회, 완전히 새로운 미래가 온다」 제목에서 인용함.



토론 ②

“소비자기본법 제정 40주년 기념 학술심포지엄 - 소비자정책의 현재와 미래”

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

김 세 준 교수 (경기대학교)

“소비자기본법 제정 40주년 기념 학술심포지엄 - 소비자정책의 현재와 미래”

김 세 준 (경기대학교 법학과)

현재 소비자가 처해 있는 소비환경은 과거 그 어느 때보다도 급변하는 상황을 맞이하고 있습니다. 특히 최근 몇 달간 이어지고 있는 코로나-19바이러스 사태에 의해 미처 생각하지 못하고 있던 다양한 변수들까지 발생하고 있습니다. 이로 인해 점진적으로 변화할 것으로 예상되었던 소비환경이 바로 눈앞에 실현되고 있기도 합니다.

이러한 환경은 소비자권익, 소비자안전, 소비자분쟁해결 등 소비자가 중심이 되는 모든 영역에 걸쳐 영향을 미치게 됩니다. 따라서 향후의 변화를 미리 예측하고 선제적으로 대응할 수 있도록 법제도와 정책을 마련하는 것이 필수적입니다. 그러한 측면에서 소비자정책의 방향을 어떻게 설정할 것인가, 소비자기본법의 의미를 어떻게 구현할 것인가 심도 있는 고민이 필요한 시점이라고 생각합니다.

특히 기존의 소비자-사업자 구도에 한정해서만 이러한 다양한 문제들을 이해하게 되는 경우, 소비자를 보호해야 하는 필요성은 설득력을 잃게 될 수 있게 됩니다. 소비자가 새롭게 떠안게 되는 다양한 문제를 과거의 틀로서 해결하는 것에 한계가 있기 때문입니다. 즉 개념 자체를 비롯하여 소비자를 중심으로 하는 거래관계를 새롭게 정립하는 혁신이 법제도나 정책에 반영되어야 할 시점이라고 봅니다. 소비자의 보호필요성이 여전히 존재하는 상황에서 소비자를 왜 보호해야 하는지에 관해 법제도상으로 이유를 찾을 수 없는 것도 문제입니다.

우선 소비자정책의 측면에서 공정거래위원회의 활동과 향후 정책방향을 알기 쉽게 말씀해주신 전성복 과장님의 발표에 감사드립니다. 발표를 통해 막연하게만 파악하고 있던 공정위의 소비자정책에 관해 그간의 추진경과와 성과를 잘 이해할 수 있었습니다.

앞서 말씀드린 소비자의 거래환경 등의 변화에 따라 소비자정책환경도 변화해야 할 것입니다. 그에 대한 공정위의 대응책은 합리적이고 적절한 것으로 보입니다. 발표를 들으면서 생각했던 바를 간단히 정리하여 말씀드리는 것으로 토론을 대신하고자 합니다.

제가 이해한 바로는 정책적 측면에서 다음과 같이 크게 네 가지로 과제를 제시하고 계십니다. 첫째, 플랫폼사업자에 대한 의무와 책임을 새롭게 부과하는 것을 포함하여, 비대면 거래환경에서의 대응문제. 둘째, 소비자권익에 대한 민간자율성의 확보 및 민관협력 강화. 셋째, 공정위 내부의 거버넌스 효율성 확보. 넷째, 신기술 및 빅데이터를 활용한 선제적인 정책적 대응.

첫 번째로, 특히 플랫폼환경으로 정착된 소비시스템에 관해서 플랫폼사업자의 책임 문제는 가장 시급하고 필수적인 고민일 것입니다. 플랫폼사업자의 의무와 책임을 강화하는 최근의 경향을 고려할 때에도, 그러한 의무와 책임을 강화하고자 하는 방향성은 타당합니다. 물론 그 세부적인 방안에 관해서는 여전히 학계와 실무계에서 다양한 입장이 공존하고 있습니다만, 플랫폼사업자가 거래에서 차지하는 역할이나 기능이 증대됨에 따라 면책범위를 제한하고 추가적인 의무를 부과하는 것은 필수적이라고 생각합니다. 다만 이러한 의무와 책임의 증대에 관해 가장 우선시되어야 할 것은 소비자 권익 및 소비자보호일 것입니다. 따라서 행정적 규제에 치중하는 것보다는 소비자 권익의 측면에서 실질적으로 소비자에게 이익이 되는 방향이 무엇인지 고민해야 합니다. 가장 바람직한 것은 분쟁을 예방하는 것이며, 분쟁이 발생한 경우에도 소비자가 원하는 방향의 해결이 우선되어야 할 것입니다.

두 번째로, 소비자권익증진재단의 설립은 기존에 민-관 협력에서 한계로 나타났던 부분에 대한 보완책으로 마련되고 있는 것으로 이해됩니다. 다만 민간차원의 소비자 권익증진사업은 정부와 대등한 지위에서 정부정책을 상호 보완하고 때로는 견제하는 기능을 수행할 수 있다는 점이 보장되어야 할 것입니다. 소비자권익증진재단이 공공성과 재정건전성을 확보해야하는 것은 물론, 정부와 독립된 지위로서 자율성을 가지고 사업자의 개입으로부터도 독립된 입장에서 순수한 민간의 기능을 담당하고 수행할 수 있어야 할 것으로 생각합니다.

세 번째로, 공정위 내부의 정책부서 간의 협력을 강화하는 것은 현재의 소비자의 거래환경이 한 가지 영역에만 국한하여 형성되는 것이 아니며 이러한 경향이 향후 더욱 심화될 것이라는 측면에서 그 대응책으로서 매우 중요한 문제일 것입니다. 나아가 소비자의 입장에서 민원 등 분쟁예방이나 그 해결을 위해 접근할 수 있는 행정력이 무엇인지를 고려할 때에도 정책부서간의 협력은 더욱 신속하고 합리적인 문제해결을 위한 전제가 될 것으로 봅니다.

마지막으로, 소비자이슈에 대한 선제적 대응뿐만 아니라 소비자의 거래환경이 어떻게 변화할 것인지에 관해서도 미리 예상하고 그것이 정책에 반영되도록 하는 방안이 강구되어야 할 것입니다.

다음으로, 고희석 교수님께서 발표를 통해 소비자기본법의 의의와 법적 지위, 한계점 등에 관해 매우 상세하게 소개하고 지적해주셔서 많은 논점들에 대해 생각해볼 수 있었습니다. 추상적이지만 평소에 유사한 문제의식을 가지고 있던 주제들이어서 그러한 부분을 구체화할 수 있는 기회였습니다. 전체적인 측면에서 동의할 수 있는 말씀이라고 생각합니다. 각 세부논점에 대해서도 자세하게 말씀해주심에 따라 특별히 부언할 필요는 없을 것으로 봅니다. 역시 유사한 관점에서 다음과 같이 저의 생각을 간단히

말씀드리는 것으로 토론에 갈음하고자 합니다.

우리 법제에서 '기본법'이라는 명칭을 가진 법률들이 다수 있습니다. 최근 행정기본법의 제정에 관한 논의도 있는 것으로 알고 있습니다. 기본법이 그 의미를 충실하게 구현하기 위해서는 해당 법영역에 관한 공통의 원리를 명확하게 제시하여야 할 것이며 그 원리가 각각의 개별법률을 통해 구체적으로 나타날 수 있어야 합니다. 그런데 소비자기본법이 과연 기본법으로서 지위를 가지고 있으며 그러한 역할을 하고 있는지에 대해서는 역시 의문이 듭니다. 우선 소비자기본법에서 규정하는 사항을 각각 구체화하는 개별법이 존재하는 지에 관해서는 긍정적으로 보기 힘듭니다. 현재의 소비자기본법은 기본법이라는 이름으로 시행되고 있으나, 소비자보호를 목적으로 하는 개별법률들과 대등한 지위에서 구체적인 소비자쟁점을 규율하는 법적 근거가 되기도 하며 (가령 소비자안전에 관한 규정), 다른 개별 법률들과의 관계에서도 '소비자'개념을 비롯한 용어상의 차이가 발생하고 있기도 합니다. 이런 문제는 기본법이 기본법으로서 적절한 지위를 가지고 있지 않기 때문인 것으로 보입니다.

또한 과거 소비자보호법에서 소비자기본법으로 전환하면서 소비자권익에 관해 과연 어떠한 관점이 법제도에 반영되었는지에 대해서도 다소 불명확합니다. 소비자권익을 보장하기 위한 다양한 법적 수단을 포함하고 있으나, 과연 그러한 수단이 어떠한 목적을 달성하기 위한 것인지 법률 자체로 대답하기 어렵다고 봅니다. 소비자가 보호의 대상이라는 관점이 소비자기본법에서도 유효한 것인지, 단지 소비생활의 권익증진이라는 복리차원에서 목적을 가지고 있는 것인지 사업자와의 관계에서 소비자의 법적 지위를 어떻게 받아들여야 하는지 등에 관해 본질적으로 해결해야 할 것입니다. 한편 소비자기본법이 기본법으로서의 기능을 충실하게 수행하기 위해서는 결국 소비자법제 전체를 어떻게 구성할 것인지 역시 고려해야 합니다. 이는 발표에서 말씀하신 바와 같습니다.

소비자의 개념이 전통적인 개념으로부터 탈피한다고 하여, 그것이 소비자보호의 필요성이 약화되었다는 의미는 아닙니다. 오히려 기존의 관점에서 보호의 공백이 생기는 영역을 보호의 범위 내로 포괄하기 위해서는 개념의 재정립에 관해 고민하는 것은 필수적일 것입니다. 나아가 최근 급변하는 환경은 오히려 소비자에 관한 법제도 전반을 재구성할 수 있는 기회일 것으로 생각합니다. 소비자기본법이 진정으로 기본법의 지위를 확보함으로써 실질적인 소비자권익을 실현할 수 있도록 해야 할 것입니다.

두 분의 발표에 다시 한 번 감사드립니다.



토론 ③

소비자기본법 40주년 기념 학술대회 토론문

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

배 순 영 정책연구실장 (한국소비자원)

소비자기본법 40주년 기념 학술대회 토론문

한국소비자원 배순영(sarang2u@kca.go.kr)

1. 소감

- 중요한 자리에 토론자로 초청해주셔서 감사드립니다. 전성복과장님, 고형석교수님, 두 분의 발제를 잘 들었으며 많은 부분에 공감합니다. 코로나 상황으로 더 바빠지셨을 텐데 큰 수고 하신 것 같습니다. 자리가 자리인 만큼 소감 짧게 하고 주제별로 말씀드리고자 합니다.
- 1980년 소비자기본법(구. 소비자보호법, 이하 ‘기본법’)의 제정은 일개 법의 제정이 아니라, 우리 시장경제의 패러다임 전환을 의미하는 뜻깊은 사건이었다고 할 수 있습니다. 전성복 과장님 발제에서도 적시된 바대로, ‘소비자’의 역할이 처음으로 법에 명시되었고, 1986년 제1차 전부개정에서 소비자의 권리가 법조항에 반영되어 소비자가 ‘정부의 시책에 따른 반사적 이익의 객체가 아니라 자신 권익의 적극적 주체’임을 알렸습니다. 2007년 제2차 전부개정을 통해, 지금은 너무나도 당연시되는 ‘시장경제의 3주체’ 정립이 완성되고 소비자권의 증진이 시장경제의 가장 중요한 가치 중 하나임을 공고하게 되었습니다. 40년 전, 기여하신 소비자단체의 노고와 정부의 지원에 대해 다시 한 번 큰 감사를 표하고 싶습니다.
 - 1986년 제1차 전부개정과 함께 법인으로 설립되어, 2007년 공정거래위원회로의 소관부처를 변경한 한국소비자원은, 기본법에 명시된 소비자권의 증진시책의 효과적 추진을 위해 제35조 제1항 1.~9. 등의 업무를 충실히 담당해왔습니다. 특히 2008년 2월 정부조직법 개정에 따라, ‘소비자정책 영역내의 상호 연관된 기능을 인위적으로 분할·분산 수행하게 됨으로써 발생하는 비효율과 갈등을 예방하기 위해’ 정책 추진체계가 공정위·재경부 이원체계에서 공정위로 일원화¹⁾된 이후 현재까지, 공정위 소비자정책의 발자취에 늘 함께 해왔습니다. 또한 소비자법학회 등 전문가 여러분들과 더불어 기본법 등의 개선에 견인차 역할을 하였습니다.

1) 공정거래위원회(2011). 공정거래위원회 30년사 2011. 3.31. p34

- 무척 뜻 깊은 자리인 만큼 발제 원고의 내용 중 모호한 부분에 대한 질의나 견해차이가 있는 부분에 대한 논쟁보다는 **향후 발전적인 방향에 사건을 보태는 쪽으로 토론하고자** 합니다.

2. 소비자기본법 40년 개관 및 디지털시대 소비자정책 추진방향 관련

- 우리 경제사회 전반이 급격한 디지털 전환으로 접어든 지금, 발제 자료에서 제시된 바대로 온라인 비대면 거래환경에서의 소비자보호를 목표로 i) ICT 분야 경쟁·소비자보호 이슈에 선제적으로 대응하고, ii) 플랫폼 분야 소비자보호를 위한 제도를 정비하며, iii) 플랫폼 사업자의 책임강화를 골자로 전자상거래법을 개정하는 것은 꼭 필요하고 시의적절한 방향이라고 생각합니다. 또한 빅데이터를 활용한 소비자 이슈의 선제적 대응'은 내용 뿐 아니라 접근 방식에서 디지털시대다움을 확보하는 것이라 보여집니다.

- 이 중 i)과 관련하여 공정위 'ICT 정책분과 TF' 운영과 관계부처 합동 'AI 미래 사회 법제정비단' 참여를 통해 데이터 경제 관련 법집행 및 법제정비 논의과정에서 소비자보호 방안을 강구한다는 것에 지지를 보냅니다. 이것이 보다 실효적 이려면 소비자정책의 폭넓은 스펙트럼을 감안하여, 소비자법제 정비에 포커싱된 회의체를 정례적으로 구성·운영하는 것이 어떨까하는 생각입니다. 이는 법제정비 내용의 수준을 높이고 관련 이해관계자의 수용성도 제고할 것입니다.

※일본 소비자청의 경우 '소비자의 디지털화 대응 검토회', '디지털 플랫폼 기업관련 소비자 거래환경정비 등 검토회' 등 주제별 회의체를 구성해 소비자청, 국민생활센터, 학계, 관련 기구, 시민단체 등이 참여하여 8~10회의 꾸준한 논의를 지속, 아젠다 공동 대응

- 또한 발제에서 그간 정책 한계점으로 제시된 소비자정책 컨트롤타워인 소비자정책위원회의 활성화를 위해 이를 뒷받침하고 있는 소비자원 해당 부서의 인적 물적 자원 보강이 시급하다고 생각합니다. 이 경우 디지털시대에 걸맞는 운영 방식을 갖추는 일도(예:온라인 소비자정책위원회) 속도가 나지 않을까 생각합니다.

□ 이와 더불어 고희석 교수님의 발제 원고에서도 다루고 있는 바대로 디지털시대의 소비자권리와 책임이 무엇인지 재정립할 필요가 있습니다. 금번에 코로나 위기를 겪으면서 소비자와 생산자간의 상생이 얼마나 중요한지 새삼 느꼈으며, 소비자권리와 책임간의 균형을 잡는 일은 향후 더욱 중요해 질것이라고 생각합니다. (별첨 자료 참고)

3. 소비자기본권 보장을 위한 소비자기본법의 과제 관련

□ 고희석 교수님의 오랜 연구결과가 녹아있는 묵직한 원고를 통해 부분적으로 알던 것을 집대성해서 읽게 되고, 알았다고 생각한 부분도 다시금 새롭게 보게 되었습니다. 특히 소비자권리보장과 소비자기본법의 현황 및 한계점, 소비자권리의 실질적 보장을 위한 개별법 제정에 대해서는 공감하는 바입니다.

- 이 중 교수님이 말씀하신 ‘소비자교육이 실효성있게 진행되기 위해서는 별도의 특별법을 제정할 필요가 있다’ 는데 지지를 보내며 관련하여 의견을 보태고자 합니다. 교수님도 원고에서 적시한 바대로 지난 2014년 의원입법으로 ‘소비자교육의 진흥 및 지원에 관한 법률안’ 이 발의된 바 있습니다. 관련 연구보고서가 있어 간접적으로 지원한바 있습니다만, 그 당시는 법안 제정의 행정적 소요에 비해 필요성과 우선순위가 높지 않다는 측면에서 법제화는 되지 못했습니다. 6년이 지난 지금, 소비자역량강화를 위한 교육 법안은 필요성과 우선순위가 조금 상승되지 않았나 생각합니다.

일단 지난 몇 차례의 소비자정책 종합시행계획 수립 및 평가 과정을 통해 광역지자체 단위의 소비자정책의 다수가 소비자교육사업임을 확인했고, 이것이 실질적으로 소비자가 혜택을 볼 수 있도록 기초지자체 단위로 확대되려면 체계적 법제정비가 필요하다는 생각입니다. 이는 디지털 새로운 환경의 소비자역량 강화의 핵심인 소비자 차별 해소와 격차 완화, 취약계층별 맞춤형 정보제공 에도 기여할 것이라 생각합니다.

발제 원고에서는 소비자안전법과 소비자피해구제법과 연계되어야 함을 말씀하시

는데, 만약 그것이 어렵다면 소비자교육법이 소비자피해의 근본적 대응책 중 하나라는 점에서 소비자피해구제법과 연계할 필요가 있다는 생각입니다, 이 경우 지역소비자권익증진협의체의 활성화에도 기여하고 교수님이 말씀하신 지역사업자 대상 교육으로의 확대로도 이어질 수 있다는 생각입니다

□ 또한 디지털 시대에 소비자권리의 강화, 재정립에 대해서도 학문적으로나 정책적으로 의미가 있을 것이라 생각합니다. 소비자권리를 비단 기본법에 명시화 하지 않더라도 새로운 변화를 읽어내어 권리의 재정립하는 작업은 의미 있는 일인 것 같아, 한번 더 말씀드립니다.

□ 다만, 발표 원고 중 소비자분쟁해결기준에 따른 피해구제의 위법성이나 소비자분쟁조정원의 한계, 분쟁조정 신청절차의 개선, 사업자의 위반에 대한 제제와 형평을 맞추기 위한 한국소비자원의 위반에의 제제 부과 등의 대한 내용은 왜 그런 주장을 하셨는지 주장의 취지가 이해되는 부분이 있으나 정책현장에서 불가피하거나 정책 비용을 감안하고 별도의 정책적 대응을 할 만큼의 문제가 아닐 수 있다는 점 등을 말씀드리면서 필요시 관련 논의는 앞으로 세부 주제별로 다른 기회에 더 논의할 수 있을 것 같습니다. (끝)

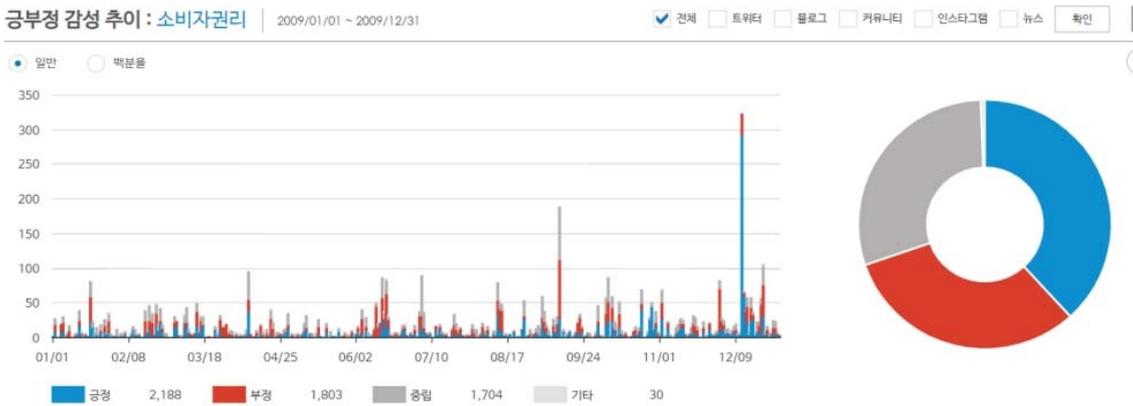
<별첨 1> 소비자권리에 대한 국민의 감정 분석

-다음 소셜분석 서비스 활용

2009년 긍정 38.2% 부정 31.5% 중립 29.8%

긍정: 좋은, 해결하다, 기쁜, 필수

부정: 무시하다, 피해, 불만, 외면하다



2014년 긍정 37.7% 부정 34.2% 중립 26.5%

긍정: 강화하다, 좋은, 올바른, 바라다, 개선하다

부정: 피해, 무시하다, 정보유출, 분노

2020년 현재 소비자권리에 대한 소비자의 감정

긍정 44.7% 부정 41.8% 중립 12.8%

긍정: 균형 맞추다, 노력하다, 존중하다, 지지하다, 제대로 되다

부정: 어렵다, 심하다, 차별, 부당하다.





발표 ①

2부

소비자가 바라본 소비자기본법의 문제점과 개선방향

백 대 용 회장 ●●●●●●
(소비자시민모임)

소비자가 바라본 소비자기본법의 문제점과 개선방향

- 소비자기본법 제정 40주년 민관 합동 학술심포지엄 -

2020. 09. 04. | 소비자시민모임 백대용 회장

목차

1. 익숙하지만 더 이상 받아들일 수 없는 현실
2. 소비자인지 감수성(Consumer Sensitivity)의 중요성
3. 소비자정책의 중요성 제고 및 소비자정책위원회의 실질화
4. 소비자 피해구제제도 강화
5. 소비자(소비자단체)의 역량 강화

1. 익숙하지만 더 이상 받아들일 수 없는 현실

2. 소비자인지 감수성 (Consumer Sensitivity)의 중요성

임블리 사건: one click away!!



임블리 '숙에센스' 식약처 '판매정지'...
공정위 조사·검찰 고발 '사면초가'

품질 적합 판정 전 출하 승인해 '1개월 판매업무정지'...공정위·식약처 등 집중 점검 나설 듯

탐나나
서비스 종료 안내

안녕하세요 탐나나입니다.

그동안 고객님들께 많은 사랑을 받아왔던 탐나나가 2019년 5월 31일자로 운영 종료될 예정입니다.

마지막 주문은 5월 29일 (수요일)까지 가능하며, 현재 판매되는 상품은 재고 소진 시 모두 품절 예정입니다.

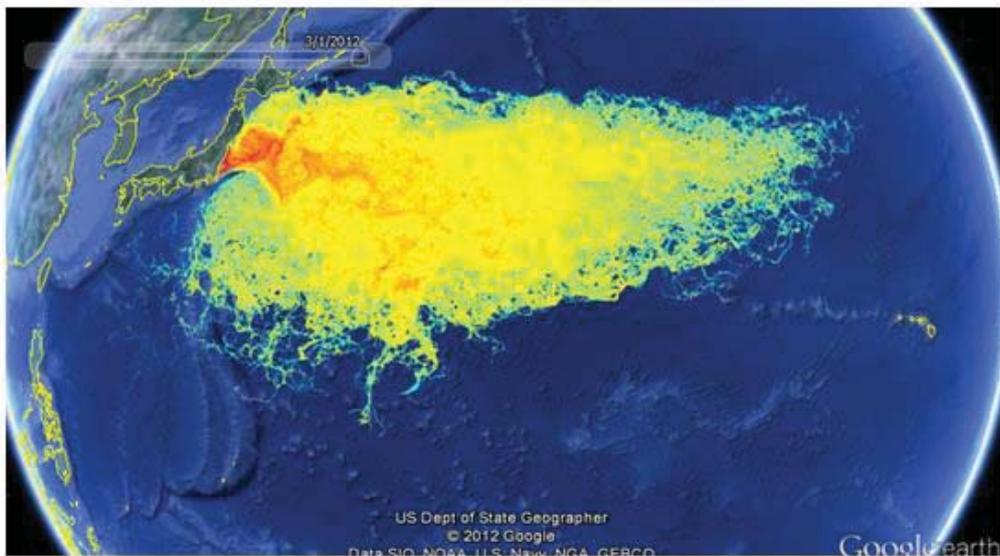
보유 적립금도 5월 31일 (금요일)에 일괄 소멸 예정이오니, 자세한 사항은 공지사항을 참고해주시면 감사하겠습니다.

지금까지 탐나나를 이용해 주셔서 진심으로 감사드립니다.



1
0

WTO, 후쿠시마 수산물 수입금지 승소
(정량적 기준 보다 정성적 기준의 중요성)



후쿠시마 원전 오염수 경로

1
1

Chevrolet 판결(1968년)

Superior Court of New Jersey
Law Division.
ZABRISKIE CHEVROLET, INC., a corporation of the State of New Jersey,
Plaintiff,
v.
Alfred J. SMITH, Defendant.

No. L-18583.
Feb. 29, 1968.

For a majority of people the purchase of a new car is a major investment, rationalized by the peace of mind that flows from its dependability and safety. **Once their faith is shaken, the vehicle loses not only its real value in their eyes, but becomes an instrument whose integrity is substantially impaired and whose operation is fraught with apprehension.** The attempted cure in the present case was ineffective.

1
2

소비자기본법의 개선방안

- 소비자인지 감수성의 강화
 - 소비자에게 우호적, 친화적인 법과 제도로의 개선 및 운영
 - “기업은 못해도 본전, 소비자는 잘해야 본전”이라는 인식을 철저히 타파
- 개선방안의 구체적인 내용
 - (1) 소비자정책의 중요성 제고 및 소비자정책위원회의 실질화
 - (2) 소비자 피해구제제도 강화
 - 집단소송제도 도입
 - 단체소송제도 개선
 - 징벌적 손해배상제도 도입
 - 소비자단체협의회 자율분쟁조정 제도 개선
 - (3) 소비자(소비자단체)의 역량 강화
 - 소비자권익증진재단의 조속한 도입 및 운영에 있어서의 자율성 보장

3. 소비자정책의 중요성 제고 및 소비자정책위원회의 실질화

3. 소비자정책의 중요성 제고 및 소비자정책위원회의 실질화

소비자정책위원회의 현황

명칭		소비자정책위원회		
소속 및 성격		소속	주관	성격
		총리실	공정위	행정위원회() 단순자문() 심의() 의결()
설치목적		소비자 권익증진 및 소비생활 향상에 관한 기본정책 심의·의결		
기능		<ul style="list-style-type: none"> · 소비자정책 기본계획 및 중합시행계획의 수립·평가·결과공표 · 소비자정책의 종합적 추진 및 조정 · 소비자정책의 평가 및 제도개선·권고 등에 관한 사항 · 그 밖에 위원장이 소비자의 권익증진 및 소비생활 향상을 위하여 토의에 붙이는 사항 		
위원 (총 25명)	위원장 (임명권자)	국무총리, 민간위원장(대통령) * 당연직(총리,) , 위촉직(민간위원장,)		
	당연직 (총 9명)	기획재정부 장관, 행정안전부 장관, 농림축산식품부 장관, 산업통상자원부 장관, 보건복지부 장관, 환경부 장관, 국토교통부 장관, 공정거래위원장, 한국소비자원장		
	위촉직 (총 14명)	(직 중) 소비자대표 5명(일반소비자 1명 포함), 경제계 대표 3명, 전문가* 6명 * 공산품, 식의약품, 보건의료, 금융보험, 자동차·교통, 방송통신, 일반 (별도 구분) 여성 8명(53.3%), 현장전문가 6명(40%), 지방 3명(20%)		
회의 개최실적 (2020년)	본회의	출석 0회, 서면 0회		
	분과회의	분과위원회명 : 실무위원회, 7개 분야별 전문위 출석 0회, 서면 1회		
예산		'20년 : 총 58,000천원		
위원회 운영인력		2명 (별도의 전담인력은 없음, 공정위 소비자정책과 인원 중 2명이 소비자정책위원회 업무 담당)		

3. 소비자정책의 중요성 제고 및 소비자정책위원회의 실질화

◆ 문제점

◆ 낮은 컨트롤 파워 및 관계중앙행정기관의 저조한 관심

- 2017. 10. 31. 공포된 개정 소비자기본법에서는 소비자정책위원회가 실질적인 범정부 컨트롤 타워로서의 위상과 기능을 갖도록 소비자정책위원회 위원장을 국무총리로, 공정거래위원장을 간사위원으로 변경함 (2017. 9. 27.자 소비자기본법 일부개정법률안(의안번호 9690)의 제안이유)
- 그러나 아래와 같이 소비자기본계획 수립시 관계중앙행정기관의 참여는 매우 미흡하며 형식적
 - 2019. 12. 3. 제4차 소비자정책위원회에서의 각 중앙행정기관별 시행계획 과제 수 및 대표사례, 2019. 12. 3.자 국무조정실, 국무총리비서실, 공정거래위원회 보도자료를 보면, 공정거래위원회 소관 과제(산하기관인 소비자원의 소관 과제 포함)는 총 78개로서, 전체의 58.2%를 차지함
 - 그 외 다른 중앙행정기관이 제출한 과제의 구체적인 내용을 살펴보면 소비자정책위원회의 낮은 위상과 그들의 무관심을 짐작해 볼 수 있음

16

3. 소비자정책의 중요성 제고 및 소비자정책위원회의 실질화

추진기관	과제수	각 부처별 시행계획 대표 사례
공정거래위원회	18	제품 성능, 효율부분 부당 표시·광고 시정 등 취약분야 감시 강화
소비자원	60	'소비자친환경영지원센터' 신설 추진 등 기업과 소비자 상생지원
과기부	6	사물인터넷 등 ICT 기반 신기술 분야 개인정보보호 강화
교육부	1	경제연구학교 운영지원 등 학교교육에서 소비자교육 활성화
국토교통부	5	자동차 리콜센터 시스템 개선 등 소비자 친환경 리콜제도 운영
금융위원회	4	취약계층 금융접근성 제고 방안 마련 등 서민물가의 안정적 관리
기획재정부	1	민자고속도로 통행료 인하 추진 등 서민물가의 안정적 관리
농식품부	5	임산부 대상 친환경 농산물 우선공급 등 서민물가의 안정적 관리
문화체육관광부	3	공공티켓에매플랫폼 '문화N티켓' 활성화 등 거래환경 개선
방송통신위원회	3	저소득층 장애인 대상 방송수신기 지속 보급 등 정보격차 해소
법무부	1	취약소비자의 법률서비스 지원 확대(마을변호사)
보건복지부	3	공공의료 등의 정보 공개 확대로 소비자 편익 제고
여성가족부	1	결혼이민자의 자립지원 등 소비주체로서 필요한 역량 교육 확대
중소벤처기업부	1	중소기업의 소비자중심경영 지원 및 확산
환경부	5	화학물질 등록체계 개편에 따른 중소기업 등록 지원확대
계	134	

17

3. 소비자정책의 중요성 제고 및 소비자정책위원회의 실질화

◆ 소비자문제 개입 및 해결에 대한 적극성 부족

- 행정위원회는 업무의 계속성·상시성을 요구하다 보니 2018. 7. ~ 2019. 6. 기간 동안 회의 개최 횟수는 평균 77.7회임. 반면 자문위원회의 경우 평균 8.9회임. 참고로 같은 기간 소비자정책위원회에서는 본회의 출석 2회, 분과회의 출석 17회, 서면 1회임

• 관련조문

- 소비자정책위원회는 상당히 많은 권한을 가지고 있으면서도 사실상 그 역할을 열심히 그리고 충분히 수행하지 않고 있음 (아래 조문 참조)

「소비자기본법」

제25조(정책위원회의 기능 등)

① 정책위원회는 다음 각 호의 사항을 종합·조정하고 심의·의결한다.

1. 기본계획 및 종합시행계획의 수립·평가와 그 결과의 공표
2. 소비자정책의 종합적 추진 및 조정에 관한 사항
3. 소비자보호 및 안전 확보를 위하여 필요한 조치에 관한 사항
4. 소비자정책의 평가 및 제도개선·권고 등에 관한 사항
5. 그 밖에 위원장이 소비자의 권익증진 및 소비생활의 향상을 위하여 토의에 부치는 사항

② 정책위원회는 소비자의 기본적인 권리를 제한하거나 제한할 우려가 있다고 평가한 법령·고시·예규·조례 등에 대하여 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 법령의 개선 등 필요한 조치를 권고할 수 있다.

18

3. 소비자정책의 중요성 제고 및 소비자정책위원회의 실질화

제25조의2(긴급대응 등)

① 위원장은 다음 각 호에 해당한다고 인정하는 경우에는 긴급회의를 소집할 수 있다.

1. 사업자가 제공하는 물품등으로 인하여 소비자의 생명 또는 신체에 대통령령으로 정하는 위해가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우
2. 제1호에 따른 위해의 발생 또는 확산을 방지하기 위하여 복수의 중앙행정기관에 의한 종합적인 대책 마련이 필요한 경우
3. 긴급회의는 제1항에 따른 위해의 발생 및 확산을 방지하기 위한 종합대책을 마련할 수 있다.
4. 중앙행정기관의 장은 제3항에 따라 마련된 종합대책에 필요한 세부계획을 즉시 수립하고, 해당 세부계획의 이행 상황 및 결과를 정책위원회에 보고하여야 한다.
5. 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항의 요건에 해당한다고 인정되는 위해가 신고 또는 보고되거나 이러한 위해를 인지한 경우에는 즉시 정책위원회에 해당 내용을 통보하여야 한다.
6. 정책위원회는 제3항에 따른 종합대책을 마련하기 위하여 필요한 경우에는 중앙행정기관 및 그 소속기관, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관에 자료를 요청하거나 피해의 발생원인·범위 등의 조사·분석·검사를 요청할 수 있다.

제26조(의견청취 등)

- ① 정책위원회는 제25조제1항 각 호의 사항을 심의하기 위하여 필요한 경우에는 소비자문제에 관하여 전문지식이 있는 자, 소비자 또는 관계사업자의 의견을 들을 수 있다.
- ② 공정거래위원회는 소비자권익증진, 정책위원회의 운영 등을 위하여 필요한 경우 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장 등 관계 행정기관에 의견제시 및 자료제출을 요청할 수 있다.

19

3. 소비자정책의 중요성 제고 및 소비자정책위원회의 실질화

개선방안

◆ 소비자정책위원회의 행정위원회로의 격상 및 명칭 변경

- 소비자기본법의 입법 취지가 소비자 정책의 관계 중앙행정기관으로 하여금 기본계획을 구속력 있게 추진하도록 하기 위함이므로, 소비자정책위원회를 행정위원회로 격상시킬 필요가 있음
- 소비자정책위원회의 업무가 정책에만 머물러 있다는 오해와 이로 인한 무관심을 최소화하기 위해 “소비자위원회”로 명칭 변경

◆ 대통령 직속으로 변경

- 앞에서 본 바와 같이 소비자기본계획 수립시 관계 중앙행정기관의 참여가 저조함. 소비자기본법상 공정거래위원회가 소비자기본계획을 수립한다고 규정하고 있어, 관계 중앙행정기관이 소비자기본계획이 국가 전략이 아닌 공정거래위원회의 정책이라고 인식하기 때문으로 보임
- 소비자정책의 중요성, 소비자업무에 대한 국민적 수요 확대, 제4차 산업혁명에 따른 신사업 분야의 등장 등으로 인한 소비자업무가 증가된 점을 고려하여, 소비자정책위원회를 대통령 직속으로 변경할 필요가 있음
- 소비자정책위원회의 상시적이고도 다양한 업무수행을 실질적으로 보좌할 별도의 사무국 설치

20

3. 소비자정책의 중요성 제고 및 소비자정책위원회의 실질화

◆ 소비자정책위원회의 적극적인 업무 수행

- 2019. 2분기부터 2020년 1분기까지 회의 실적은 16회에 불과함(출석 13회, 서면 3회, 본회의 2회, 분과회의 14회).
- 사회적으로 이슈가 되고 있는 소비자문제에 대한 적극적인 논의와 개입은 거의 없는 상황
- 소비자정책위원회의 상설화 및 내실화를 통해 다양화된 소비자이슈를 활발히 심의·의결할 수 있도록 함. 아울러 소비자단체 출신의 민간전문위원을 대폭 확대하고 분과위원회 또는 전문위원회의 활성화를 통해 소비자문제에 대한 대응이 시의적절하게 이루어질 수 있도록 함
- 참고로 회의 실적이 높은 타자문위원회의 경우 전체 위원 중 민간위원의 구성 비율이 상당히 높음(신의료기술평가위원회의 경우 95%, 개방형직위중앙선발시험위원회의 경우 100%, 미세먼지 문제해결을 위한 국가기후환경회의의 경우 76.74%, 하자-심사분쟁조정위원회의 경우 98%, 경제사회노동위원회의 경우 85.71%)

21

4. 소비자 피해구제제도 강화

4. 소비자 피해구제제도 강화

[소비자집단소송제도 및 징벌적 손해배상제도]

- 위 제도들의 도입 필요성 및 구체적인 내용에 대해서는 이미 많은 논의가 있으므로 생략
- 반드시 조속한 시기에 도입되어야 함(다른 법률에 의해서라도 무방)

[소비자단체소송제도의 개선]

◆ 소송요건의 엄격성: 소비자권의 침해의 직접성과 계속성 요건의 문제점

- 침해가 직접적이고 계속되는 경우에만 소송제기 가능
- 침해의 발생가능성이 큰 경우에도 침해발생의 예방목적의 소송제기 필요

◆ 소송절차의 엄격성: 소송허가제도의 문제점

- 소송허가제도: 미국 집단소송제도에서 집단(class)의 인증(certification)을 위한 목적이지만 단체소송에서는 집단의 인증이 불요
- 소송 현황: 8건의 소송 중 소송허가가 확정된 것은 모두 6건
 - 5일(한국전력 1심)-2년 넘게 진행(호텔스닷컴), 통신계약 3건: 1개월(SKT), 4개월(LGU+), 11개월(KT)
 - 소송허가에 임하는 법원의 태도는 제각각(예측불허)

◆ 소송수행의 엄격성: 원고에게 불리한 제도

- 증명책임과 증거조사의 문제
- 변호사보수의 문제: 소송비용 패소자부담의 원칙

4. 소비자 피해구제제도 강화

[소비자단체소송제도의 개선]

외국의 집단소송제도(집단적 피해구제를 위한 소송제도)의 입법모델 참고

◆ 대표당사자형: 대표당사자(피해자) + opt-out형 + 1단계형

ex) 미국, 캐나다, 호주, 한국(증권관련집단소송법)

◆ 제3자형: 단체형/단체·기관형 + opt-in 형 + 2단계형

ex) 일본(2013), 프랑스(2014), 브라질(단체·기관형)

* 독일(2018): 2단계절차는 개별 진행

• EU 대표소송에 관한 지침안:

소비자단체소송 = 행위금지청구소송 (기존) + 피해구제청구소송(추가)

◆ 융합형: 대표당사자형 + 단체·기관형

ex) 스웨덴, 덴마크, 노르웨이

24

4. 소비자 피해구제제도 강화

[소비자단체소송제도의 개선]

개선방안: 소비자단체소송제도의 발전적 확대방안

◆ 입법방식: 소비자기본법 개정형

• 소비자단체소송 = 행위금지청구소송 + 피해구제청구소송

◆ 집단소송제도의 도입: 피해구제청구소송의 추가

• 적격단체: 기존의 소비자단체소송과 같음

• 소비자의 소송관여 형태: 인용판결 확정 후 채권신고(opt-in)로 소송 참여 -> 이후 분배 절차

◆ 기존제도(행위금지청구소송제도)의 개선

• 소송물 확대: 침해행위의 금지·중지 + 예방청구 및 기타 필요한 조치의 청구

• 변호사보수 각자부담원칙의 채택

◆ 공통적 제도개선

• 소송허가제도의 폐지 → 각하

• 정보(자료)제출명령제도의 신설: 증명책임과 증거조사제도의 개선

25

4. 소비자 피해구제제도 강화

[소비자단체협의회 자율분쟁조정 제도 개선]

◆ 현황과 문제점

- 자율분쟁조정위원회 근거가 되는 소비자단체협의회회의 법적 근거 부족
 - 자율분쟁조정위원회에 회부되는 실제 경로와 법조문이 일치하지 않음
- 지방의 분쟁사건을 처리하기에 불편함
- 온라인 분쟁처리 근거가 없음
- 조정위원 수 제한의 불합리성(다양한 분야의 조정위원 확보 불가)
- 분쟁조정영역의 제한

◆ 개선방안(개정이유)

- 소비자단체협의회회의 법적 근거를 명확히 함
- 자율분쟁조정위원회의 회부 경로를 제한하지 않음
- 지방(지방 자율분쟁조정위원회 분리 설치) 및 온라인 분쟁조정 근거 마련
- 조정위원 인원 및 조정범위 확대 (40명-> 100명 ~ 150명)

26

5. 소비자(소비자단체)의 역량 강화

5. 소비자(소비자단체)의 역량 강화

- ◆ 온라인 디지털 기술 발달, 감염병 확산에 따른 비대면 거래의 급격한 증가 등 소비환경 변화에 따른 신속한 대응 필요성이 더욱 증대*
 - 신소비자이슈의 다양성과 광범위성을 고려할 때 정부정책을 보완하는 민간 차원의 다양한 소비자권익 증진 사업 지원 필요
 - 특히 최근의 변화무쌍한 소비환경으로 인해 정보 및 역량 비대칭성이 더욱 강화된 소외계층의 역량강화, 지방 소비자에 대한 권익보호 등을 위해 민간의 소비자전문가 집단에 대한 지원이 필수적
- ◆ 19대 국회에서부터 추진된 소비자권익증진 사업을 위한 안정적 재원마련의 필요성에 대하여는 공감대가 어느 정도 형성
 - 그런 이유로 공정거래위원회가 최근 발의한 “소비자권익증진재단” 설립에 관한 소비자기본법 개정안은 매우 환영할 만한 내용임
 - 재단 운영의 공공성과 재정건전성을 확보하기 위해, 재단 운영에 대한 최소한의 기본적인 사항을 유사 입법례에 따라 규정할 필요도 있어 보임

* 본 내용은 공정거래위원회 소비자기본법 개정안 발의계획(안) (2020. 8.) 에서 인용

28

5. 소비자(소비자단체)의 역량 강화

- ◆ 재정운영의 건전성 확보를 위한 엄격한 관리 감독을 전제로 실질적인 차원의 민간 주도형 재단이 될 수 있도록 재단 운영의 자율성과 독립성을 최대한 보장할 필요
 - 복잡다단한 시장에서 발생하는 다양한 소비자문제를 정부 주도로 해결하는 것은 현실적으로 불가능
 - 소비자(소비자단체)의 역량을 강화하여 사업자와 소비자 사이의 견제와 균형에 의해 자율적인 자정 기능이 가능한 생태계를 조성할 필요가 있음
 - 소비자재단은 이를 위한 교두보로서 중요한 위상과 역할을 가지게 될 것이므로 그 운영에 있어서도 민간 부문의 자율성과 독립성을 최대한 보장해 줄 필요가 있음
 - 공공 부문의 관여는 소비자권익증진재단을 한국소비자원과 같이 공공기관화 시키는 것으로 재단의 설립 취지에 부합하지 않음. 따라서 최소화할 필요가 있음
 - 재단의 운영에 있어 소비자단체의 적극적인 관여로 소비자 피해예방 및 피해구제에 신속성, 적극성, 실효성 등을 담보할 필요가 있음(ex, 이사진 구성에 있어 소비자단체가 2/3 이상 참여)
 - 그렇게 해야만 최근의 가슴기살균제 사건부터 라돈침대, BMW 차량화재 사건에 이르기까지 불특정 다수의 소비자피해 발생 사건에 대한 적극적인 개입과 시의적절한 문제해결에 상당한 도움이 될 것임(소비자단체들은 대부분의 소비자문제에 대해 실시간으로 정보를 공유하면서 대응하고 있음)

29

감사합니다

본 자료에 대한 저작권 등 모든 권리는 소비자시민모임에게 속하므로, 사전 허락 없이 본 자료를 사용, 복제, 배포, 활용하거나 제3자에게 제공하는 것은 엄격히 금지됩니다. 본 자료와 관련하여 의문이 있으신 경우에는 소비자시민모임에게 연락하여 주시기 바랍니다.



발표 2

2부

소비자권의 증진시책의 효과적 추진과 소비자기본법의 발전 방향

송민수 법제연구팀장 ●●●●●●
(한국소비자원)



소비자권의 증진시책의 효과적 추진과 소비자기본법의 발전방향

2020. 9. 4

한국소비자원 법제연구팀장
송민수

목 차

1. 배경 및 현황
2. 소비자권의 증진시책의 효과적 추진
3. 발전방향

배경 및 현황

1. 소비자보호 사업의 전담 추진기관

한국소비자보호원의 설립(1987)

기반조성 시기

- 우리나라에서 소비자보호를 위한 노력은 1960년대 말부터 지속적으로 이루어져왔음
- 정책 및 법적 의미에서 1980년 소비자보호법의 제정은 기반조성에 해당

중요한 전환점

- 1986년 12월 소비자보호법을 전면개정 하여, 한국소비자보호원' 이라는 소비자보호 전담할 실행기구를 설립하는 근거 마련
- 1987년 7월 한국소비자원 설립하여 정부가 이를 소비자보호 정책수행의 추진체로서 강력하게 뒷받침
- 당시 소비자보호법의 선언적 규정들을 보다 실효성 있게 개정하고 소비자보호에 관한 기본법으로서의 성격을 명백히 하여, 법 체제를 체계적으로 정비 보완한 결과

2. 소비자보호 사업의 전담 추진기관

소비자보호법에서 소비자기본법으로 명칭 및 입법목적 등 개정(2006)

- 소비자보호 위주의 소비자정책에서 탈피하여 중장기 소비자정책의 수립, 소비자안전·교육의 강화 등으로 소비자권익을 증진함으로써 소비자의 주권을 강화하고, 시장 환경 변화에 맞게 한국소비자원의 관할 및 소비자정책에 대한 집행기능을 공정거래위원회로 이관
- 법의 목적을 소비자의 보호에서 시장경제 주체로서의 소비자의 권익증진과 소비생활의 향상을 통한 국민경제의 발전으로 변경
- 소비자권익 증진시책의 효과적인 추진을 위하여 한국소비자원을 설립 (법 제33조)

5

3.1. 한국소비자원의 주요업무

주요업무(법 제35조 등)

- 소비자 권익과 관련된 제도와 정책의 연구 및 건의
- 물품 등의 안전성 등에 관한 시험·검사 및 거래조건·거래방법 등에 대한 조사·분석
- 소비자 권익증진·안전 능력 개발 등과 관련된 교육·홍보, 정보의 수집·제공 및 국제협력
- 소비자 불만처리, 피해구제 및 분쟁조정
- 소비자 권익증진 및 소비생활의 합리화를 위한 종합적인 조사·연구
- 소비자 권익증진 관련 국가 또는 지방자치단체가 의뢰한 조사 등의 업무
- 그 밖에 소비자의 권익증진 및 안전에 관한 업무

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제51조의3제6항에 따라 공정거래위원회로부터 위탁 받은 동의의결의 이행관리(시행일:2021.5.20)

6

3. 2. 한국소비자원의 주요업무



7

3. 3. 주요업무 추진 현황



8

4. 정부의 소비자정책 수립과 소비자권익증진 시책 추진

소비자보호 기본정책에서 소비자정책 기본계획으로

- 우리나라 소비자보호의 기본정책은 제2회 소비자보호위원회에서 최초 수립(1983.3.21) 중앙행정기관의 연차 별 시책도 이때 의결된 기본정책방향에 따라 추진 시작
- 현재 공정거래위원회는 소비자정책에 관한 기본계획을 소비자정책위원회의 심의 의결을 거쳐 3년마다 수립하고, 종합시행계획도 소비자정책위원회의 심의 의결을 거쳐 매년 수립

소비자정책위원회 소비자의 권익증진 및 소비생활의 향상에 관한 기본적인 정책을 종합 조정하고 심의 의결하기 위해 설치

종합시행계획 공정거래위원회는 중앙행정기관별, 시도별 시행계획 취합 조정 마련

- (중앙행정기관 시행계획) 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 매년 수립
- (시도별 시행계획) 특별시장, 광역시장, 특별시장, 도지사 또는 특별자치도지사는 기본계획과 중앙행정기관시행계획에 따라 매년 수립

5. 소비자정책 추진을 위한 지원 사업

소비자정책 수립지원

- 소비자정책 기본계획 및 종합 시행계획 수립지원
- 소비자 실태조사 기반 3대 소비자지표 생산
(소비생활지표, 소비자시장지표, 소비자역량지표)

소비자정책 추진실적 평가 지원

- 종합시행계획 추진실적 평가지원기관 업무 수행

소비자지향적 제도개선 사업 업무 지원

- 개선과제 발굴, 의견 수렴 및 개선권고, 이행계획의 검토 등 업무 지원

5.1. 추진현황(2020년 현재 정책연구 업무기준)

소비자 친화적 정책 및 법·제도 개선을 지원

- 제5차 소비자정책 기본계획('21~'23년)수립과 제4차 소비자정책 종합시행계획 추진실적 평가를 지원하는 등 정부의 소비자정책 추진을 지원
- 법·제도의 소비자지향성 강화를 위하여 관계행정기관(부처, 지자체)과 협업하여 소비자지향성 과제를 도출하고 소비자 지향적 정책발굴을 위한 **대국민 공모전 실시**(2020년 657건 접수, 전년대비 211% ↑)

* 정부 소비자정책위원회 운영 및 안건 지원

11

5.2. 추진현황(2020년 현재 정책연구 업무기준)

지역소비생활 데이터 기반 정책지원

- 데이터에 기반한 국민 체감형 정책을 지원하기 위한 소비자시장평가지표 생산 연구(재화시장)*를 수행

* 환경가전, 건강기능식품, 개인위생용품 등 총 26개 재화시장의 소비자지향성 수준 진단

2019 한국의 소비생활지표 관련 지자체 정책지원 등 활용사례

- (소비생활지표협의회 구성 및 정례회의 개최) 지역별 소비자정책 유관 정부·지자체·단체·학계 전문가 연계 '소비생활지표협의회' 총 11회 개최
- 지역별 정책개선을 위한 자료제공 및 정책건의(인천, 광주, 울산, 대구, 경기, 서울, 제주)

12

5.3. 추진현황(2020년 현재 정책연구 업무기준)

신유형 소비자문제 및 소비생활 취약분야 대응

중장기 대책 마련 ▶ 포스트 코로나 시대 중장기 소비자정책 방향 제시 및 추진과제 마련

- 포스트 코로나 시대 소비자정책 방향 및 중장기 추진과제 제시
- 코로나19 소비자피해 관련 빅데이터 분석 및 소비자설문조사 실시(8~9월)
- 주요 정책 방안에 대한 이해관계자 온라인 포럼 개최 검토(10~11월)
- 제5차 소비자정책 기본계획 내 포스트 코로나 정책과제 제시(11~12월)

소비자정책 이슈 ▶ 포스트 코로나 시대에서의 소비자이슈 대응방안 마련

- 지속가능소비를 위한 친환경정책과 소비자정책 연계방안 마련(8월)
- 비금전거래 소비자문제 관련 소비자데이터 주권 강화 방안 마련(9월)

취약분야 개선 ▶ 디지털 전환 등 새로운 시대환경에서의 등 취약분야 개선 방안 마련

- (취약소비자) 신유형시장에서의 취약소비자 역량 강화 방안, 취약계층 소비생활법제 개선방안 마련(9~10월)
- (지역) 코로나19로 인해 어려워진 지역경제 활성화 및 지역화폐와 소비자 상생방안 마련(10월), 지역소비자정책 소비지지향성 향상 방안 지원(충남), 기초지자체 어린이 안전조례 개정(인천 중구청)
- (취약시장) 개인위생용품 시장의 소비지지향성 강화(2020 소비자시장평가지표 후속연구)

13

소비자권의 증진시책의 효과적 추진을 위한 검토

1.1. 최근 10년간 소비자기본법 개정사항

소비자기본법 제16차 개정(2011.5.19)

- 국가가 시각장애인을 위한 표시 방법 기준을 정하고, 사업자가 제품용량 등 변경하는 경우에는 변경 전후의 사항을 표시하도록 하며, 소비자분쟁조정위원회의 회의운영을 효율화하기 위하여 조정부 제도를 도입

소비자기본법 제17차 개정(2016.3.29)

- 소비자정책위원회가 소비자의 기본적인 권리를 제한할 우려가 있는 법령 등에 대하여 중앙행정기관의 장 등에게 관련 법령의 개선 등 필요한 조치를 권고하도록 하고, 이행계획을 통보하도록 하고, 안전에 취약한 결혼이민자를 안전취약계층 보호 대상에 추가, 사업자가 제공한 물품 등으로 인하여 소비자에게 위해 발생이 우려되는 경우 중앙행정기관의 장에게 시정요청을 할 수 있는 권한을 시·도지사에게도 부여, 소비자가 집단분쟁조정을 신청할 수 있도록 하고, 분쟁조정 및 집단분쟁조정 신청 또는 의뢰에 시효중단의 효력을 부여

15

1.2. 최근 10년간 소비자기본법 개정사항

소비자기본법 제18차 개정(2017.10.30)

- 소비자분쟁조정위원회 위원 증원, 소비자정책위원회 소속 변경, 소비자중심경영인증제도 법제화, 결합제품 유통 사업자의 보고의무 확대, 분쟁조정기간 연장요건 변경

소비자기본법 제19차 개정(2018.3.13)

- 소비자에게 물품 등의 선택, 피해의 예방 또는 구제에 필요한 정보 및 피해구제를 신청하는 창구를 통합적으로 제공하는 소비자종합지원시스템의 구축·운영 근거를 마련, 위해 물품 등과 관련하여 한국소비자원의 시정 권고에 대한 이행강제 수단 및 이행여부 확인 방법 등을 규정

16

2.1. 정책 및 제도의 소비자 지향성 개선을 위한 검토

중장기 소비자 법령 정비(2017)

- 한국소비자원 정책연구실은 외부 정책환경 변화에 따른 중·장기관점의 소비자 법령 및 개선과제의 체계적 발굴·검토를 통해 소비자 정책변화에 대한 대응방안·정책을 마련하여 시책추진 등 전략 수립 등에 활용 목적으로 소비자법령정비단 운영
- 소비자법령 개선의 목표를 소비자권익증진으로 설정하고, 이를 실현하기 위한 8개 분야 9대 추진전략 및 핵심 과제를 중장기 소비자법령 개선과제로 제시함
- (8개 분야) 소비자 정책, 소비자 안전, 거래 적정화, 소비자 교육, 소비자 분쟁해결, 지방소비자행정, 취약계층 소비자, 신기술 신유형 소비자

17

2.2. 정책 및 제도의 소비자 지향성 개선을 위한 검토

〈중장기 소비자정책 및 법제 개선 검토과제〉

8개 분야	9대 추진전략	핵심과제
1. 소비자 정책	① 소비자정책거버넌스의 강화	소비자기본법 개정(소비자정책의 종합·조정 기능 강화, 소비자정책위원회 지위 격상)
2. 소비자 안전	② 소비자안전관리의 통합·조정 체계 구축	소비자인안법 제정(소비자인안총괄 조정시스템구축)
3. 거래 적정화	③ 부당한 소비자거래행위 규율 ④ 품질보증 관련 소비자권리 강화	소비자기대법 제정(표준약관 제·개정, 부당거래행위 지정고시 개정) 품질보증법제 마련(소비자분쟁해결기준 개정)
4. 소비자교육	⑤ 소비자교육의 종합적 추진 체계 마련	소비자교육 일반법 제정 (소비자교육의 종합적·체계적 추진)
5. 소비자분쟁해결	⑥ 집단적 소비자피해의 효과적 해결	소비자기본법 개정(집단분쟁조정제도 실효성 강화)
6. 지방소비자행정	⑦ 지방소비자권익 강화	소비자기본법 개정(지방소비자행정 활성화)
7. 취약계층 소비자	⑧ 고령 소비자보호 강화	고령소비자보호법령 강화 국가고령소비자 특별시책 마련 고령소비자 플랫폼 구축
8. 신기술 신유형 소비자	⑨ 신기술 시장의 소비자 신뢰 기반 구축	과학기술기본법 개정(기술영향평가에 소비자관점 반영, 소비자분야 참여 확대)

18

3.1. 소비자 정책지표 등 디지털 전환기 필요 법제 검토

현황 및 문제점

현황	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 한국소비자원은 소비자에 대한 심층적 이해 및 소비자 관점에서의 정책 수립 지원을 위해 소비자실태조사를 실시하고 이에 기반한 3대 소비자지표를 생산하고 있음 • 한국 소비자의 다각적인 생활 현황과 욕구를 파악하고 특성의 변화 추이를 예측함으로써, 현재의 소비자정책 및 미래 시장요구에 적절히 대응하기 위해서는 이의 기초자료를 안정적으로 생산할 필요
소비생활 지표	<ul style="list-style-type: none"> • 국민의 소비생활 문제와 만족, 권리와 책임 수준, 가계소비 여건 등의 조사를 기반으로 약 80여 개의 지표를 산출, 지자체별 소비생활 현황을 진단
소비자 시장지표	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 소비지출 항목을 구성하는 약 50여 개 제품 및 서비스 시장에 대해 이를 사용해본 소비자가 다차원 평가를 하여 시장의 소비지지향성을 측정
소비자 역량지표	<ul style="list-style-type: none"> • 20세 이상 성인의 소비자역량 수준을 파악하기 위해 재무관리/거래/소비자시민성 부문의 지식, 태도, 실천 수준을 조사하여 지수로 산출

19

3.2. 소비자 정책지표 법제화 필요성

현황 및 문제점

문제점	<ul style="list-style-type: none"> • 실태조사 및 지표생산에 대한 법적 근거의 미비로 인해 적정 예산 확보가 어려우며, 외부로부터 생산 시기의 불규칙 및 표본의 대표성 부족 문제를 지적받음
소비생활지표	<ul style="list-style-type: none"> • 전국표본 수 '13년 3천명, '15년 5천명으로 정무위, 인천시, 제주도 등으로부터 대표성 확보에 대한 요구 지속
소비자시장평가지표	<ul style="list-style-type: none"> • 생산주기가 1년/2년으로 불규칙적
소비자역량지표	<ul style="list-style-type: none"> • 생산주기가 4년으로 너무 길뿐만 아니라, 다문화 등 취약계층의 역량을 측정할 예산 부족

전국 표본의 안정적 실태조사 및 활용도와 신뢰도가 높은 지표 생산을 통해 국가·지자체의 국민체감형 소비자정책 수립·실시를 지원하기 위한 소비자실태조사 및 소비자지표 생산 법제화 검토 필요

20

3.3. 관련 법령 사례

국외 사례

현황

- 일본 소비자청은 소비자 권익증진을 위한 정책 및 소비자중심경영 추진, 국민소비생활 향상을 위해 2013년 이후 매년 '소비자의식 기본조사' 를 실시
- 15세 이상의 일본인 10,000명을 대상으로 소비생활 실태 및 인식, 소비자사고 및 문제 경험, 소비자정책 평가 등의 공통 조사항목 외, 매년 새로운 소비자 관련 이슈를 포괄적으로 조사

소비자기본법

- 제2장 제18조에서는 '국가는 소비자정책을 추진함에 있어 소비생활에 관한 소비자의 의견을 반영' 하고, 정책수립과정의 투명성을 확보해야 함' 을 규정

소비자기본계획

- 소비자기본계획을 통해 「소비자의식 기본조사」 의 매년도 수행 명시

21

3.3. 관련 법령 사례

국외 사례

평가

- 전년도에 시행한 소비자정책에 관한 평가항목 중 정례적으로 실시하는 「소비자의식 기본조사」 의 수행여부 포함

2019년 발행 소비자정책(대상기간:2018.4.1.~2019.3.31) 평가서 발취

측정지표	시책 및 실적	목표	결과
<ul style="list-style-type: none"> • 소비자의식기본조사 - 웹페이지 조회수 	<ul style="list-style-type: none"> • 소비자의식기본조사실시 -18년(78,590건) -17년(74,423건) -16년(79,261건) 	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄적 조사항목을 포함한 소비자의식 기본조사를 계속 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 달성

22

3.3. 관련 법령 사례

국외 사례

활용

소비자백서

「소비자의식 기본조사」 결과를 바탕으로 소비자문제 및 정책과제 등을 파악하여 소비자정책 기획, ‘소비자백서’ 작성

- ‘12년 개정된 소비자기본법은 ‘정부는 전년도에 실시한 소비자정책에 관한 보고서를 매년 국회에 제출’ 해야 함을 규정(제1장 10조 2), 이에 소비자청은 매년 ‘소비자백서’ 작성·보고

(소비자백서) 소비자문제 동향 및 소비자의식 기본조사 분석 결과, 소비자시장 이슈, 소비자정책 실시상황 등을 정리한 연차 보고서

정보기반행정구축

4차 소비자기본계획과 공정표 수립과 관련하여 소비자위원회는 ‘정보 기반의 소비자행정·정책 기능강화’ 와 ‘정보체계 정비·마련에 대한 정부역할 명확화’ 의 필요 제기

체제정비

4차 소비자기본계획의 중점과제인 ‘소비자행정 추진을 위한 체제정비’ 의 시책으로 ‘소비자 행동·인식 등 소비자정보의 정책적 활용을 위한 정보기반 행정체계 구축 검토’ 및 ‘신미래창조전략본부에서의 소비자정책연구 추진’ 을 명시

23

3.3. 관련 법령 사례

국내 사례

실태조사 근거법령

- 국가/지자체 또는 정부부처가 주기적으로 실태조사를 실시하도록 하고, 그 결과를 공표 및 관련 정책수립 등에 반영·활용토록 함
 - ※ 노인실태조사(노인복지법 제5조), 아동종합실태조사(아동복지법 제11조), 장애인실태조사(장애인복지법 제31조), 국민여가활동조사(국민여가활성화기본법 제8조), 지역사회건강조사(지역보건법 제4조), 금융소비자의 금융역량조사(금융소비자보호에 관한 법률 제30조)

지수·지표 생산 근거법령

- 특정 영역에서 의식과 수준 등을 객관적으로 보여주는 지수(지표)의 생산을 법제화하고 그 결과를 활용할 수 있도록 함
 - ※ 안전지수(재난 및 안전관리 기본법 제66조의10), 어린이식생활안전지수(어린이식생활안전관리 특별법 제23조), 교통문화지수(교통안전법 제57조)

24

3.4. 주요쟁점

조사 등의 목적

- 소비자실태조사 등의 주요 목적은 증거기반의 소비자정책수립(EBP: Evidence-Based Policy) 지원
 - 즉, 국가 및 지자체(이하 '국가 등')의 소비자정책 및 시책의 효과적 수립과 실시를 지원하기 위한 수단으로서 소비자실태조사 등을 실시

조사 등의 주체

- 타 법령 사례를 볼 때, 소비자실태조사 등의 주체는 대체로 **국가 또는 지자체** 또는 특정 정부부처를 규정하는 방식이 일반적
 - 이 경우, 소비자실태조사 등을 **전문기관이나 단체에 위탁**할 수 있도록 하는 근거규정 마련 필요
 - 다만, 소비자실태조사 등의 보다 효율적 수행을 위해 소비자의 소비자권의 증진시책과 업무 수행을 지원하기 위한 것으로 규정

25

3.4. 주요쟁점

조사 등의 주기

- 제4차 산업혁명 시대의 도래 등 급변하는 소비생활환경의 변화를 시의성 있게 파악하고, 이를 소비자정책에 반영하기 위해서는 조사주기를 최소화하는 것이 바람직함
 - 다만, 실태조사 결과를 정부의 기본계획과 시행계획에 반영하는 것을 주요 목적으로 설정할 경우, 그 기간에 따라 조사 주기가 정해질 수 있음에 유의(예: 아동종합실태조사 주기 5년)

조사 등의 활용

- 투명한 정책수립과 실시를 위해 소비자실태조사 결과 및 이를 토대로 생산된 소비자지표는 공개하도록 하고, 소비자실태조사 등의 결과 활용에 대해서는 구체적 활용도가 제시되는 것이 바람직함
 - 가령, 소비자실태조사 등의 활용도를 제고하기 위해서 소비자정책기본계획 수립 시 반영을 의무화하는 방안이 검토될 수 있음

26

3.5. 검토

1안 ▶ 국가 등의 소비자시책을 지원하기 위한 실태조사 및 지표 생산

- 「소비자기본법」 제6조 제3호에 따라 국가 등은 소비자의 기본적 권리 실현을 위해 필요한 시책을 수립·실시하여야 하므로, 국가 등의 소비자시책의 수립·실시를 위한 기초자료로서 소비자실태조사를 실시하고 소비자지표를 생산(이하 ‘소비자실태조사 등’)하도록 규정

- 소비자실태조사 등의 실시 주체를 공정위로 하고, 당해 업무를 소비자원에 위탁할 수 있는 근거규정 마련

27

3.5. 검토

2안 ▶ 소비자정책 기본계획 및 시행계획의 효과적 수립을 지원하기 위한 실태조사 및 지표 생산

- 국가의 중기 소비자정책의 철학과 방향을 제시하는 소비자정책 기본계획(소비자기본법 제21조) 및 시행계획(제22조)의 수립을 지원하기 위하여 소비자실태조사 등을 실시하도록 규정

※ 다만, 소비자실태조사 등의 목적을 소비자정책 기본계획의 수립 지원으로만 규정할 경우 기본계획의 수립주기가 3년임에 따라 조사 등의 주기에 제약이 있을 수 있으므로, 시행계획의 수립 지원도 함께 규정하는 것이 타당

- (1안)과 마찬가지로 소비자실태조사 등의 실시 주체를 공정위로 하고 당해 업무를 소비자원에 위탁할 수 있는 근거규정 마련

28

3.5. 검토

3안 ▶ 소비자원의 소비자권익증진 시책 및 업무를 추진을 지원하기 위한 실태조사 및 지표생산

- 소비자원의 설립목적인 소비자권익증진시책의 효과적 추진과 업무의 효율적 수행을 위하여 소비자실태조사 등을 실시하도록 규정

- 소비자실태조사 등을 소비자원의 설립 목적과 업무 추진을 위한 수단으로 규정하여 위탁 없이 효율적 조사 추진 가능

29

소비자기본법의 발전방향

1. 소비자정책지표 법제화

소비자 정책지표 법제화

- 소비자권익증진 시책의 정책효과를 담기 위한 정책지표 근거마련
- 소비생활의 다변화와 기술발전에 대응한 과학적 통계기반 정책수립에 기여

- 소비자실태조사 등의 수행의 필요성 및 당위성의 근거를 ‘증거기반의 소비자정책 수립 지원’에 두고 이를 뒷받침하기 위해서는 소비자실태조사 등의 실시 목적을 소비자정책 기본계획 및 시행계획의 수립 자원과 보다 세부적인 소비자시책의 수립·실시를 지원할 수 있도록 규정
- 소비자실태조사 등의 결과가 보다 구체적·실질적으로 소비자정책 및 시책에 반영되도록 하기 위해서는 소비자실태조사 등의 결과를 소비자정책 기본계획 및 시행계획 수립에 반영토록 하는 효력 부여도 필요

31

2. 소비자영향평가 제도화 논의 시작

소비자 영향평가 제도

- EU에서 추진하고 있는 소비자법 관련 주요 지침의 적합성평가와 일본에서 소비자기본계획에 대한 핵심성과지표 활용을 통한 소비자정책 평가 추진 사례에서 시사되는 바와 같이 외국에서도 소비자관련 법령, 제도와 정책에 관한 평가를 과학적이고 시스템적으로 도입하는 경향 참고
- 우리나라의 소비자정책에도 이러한 추이를 참고하여 중앙행정기관에서 소관하고 있는 소비자관련 법령의 개정 및 제도의 도입에 종합적인 평가체계가 도입할 필요성을 검토
- 소비자기본법에 따른 소비자지향성 평가제도의 질적 변화 발전을 유도하고 소비자정책의 성과평가를 통한 사전적 영향 진단과 사후적 효과를 파악할 수 있는 제도로 이를 확대하여 소비자정책 및 법제에 대한 평가체계를 발전시킬 필요

32

참고문헌 및 자료

- 김석철 노영화 박성용(1987), 소비자보호제도에 관한 연구, 한국소비자원
- 송민수 (2016), 소비자정책 추진체계의 법적 재구성, 법학연구, 충북대학교 법학연구소
- 송민수 정용수 박희주(2011), 정부 분야별 정책 제도의 소비자지향성 연구, 한국소비자원
- 여정성(2019), 소비자정책의 새로운 지평과 과제: 누가, 어디로, 어떻게 갈 것인가?
- 한국소비자원 소비자시장연구팀 검토자료(2019), 소비자실태조사 및 소비자지표 생산 법제화 방안
- 한국소비자원 정책연구실(2017), 소비자법령정비단 운영결과보고서

33

감사합니다.



발표 ③

2부

행동경제학상의 소비자 상과 소비자기본법

서종희 건국대학교 교수 ●●●●●
(한국소비자법학회)



토론 ①

“소비자기본법 제정 40주년, 소비자정책의 현재와 미래”

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

황원재 교수 (계명대학교)

“소비자기본법 제정 40주년, 소비자정책의 현재와 미래”

황원재 (계명대학교 법학과)

유례없는 코로나 사태로 국가적인 어려움을 맞이하고 있지만 “소비자기본법 제정 40주년”을 맞이하여 소비자 정책의 현재와 미래를 살펴볼 수 있는 자리가 마련되어 우선 공정위, 한국소비자단체협의회, 한국소비자원, 한국소비자법학회에 감사의 인사를 드리고자 합니다. 특히 소비자단체협의회, 소비자자원, 그리고 학계가 공동으로 참여하여 소비자기본정책의 주요 쟁점을 논의하고 발전 방안을 모색하며, 법 제도의 개선에 함께 노력한다는 점은 매우 뜻깊은 일이 아닐 수 없습니다.

다 아시는 바와 같이 소비자기본법은 「소비자보호법」이라는 이름으로 1982년 9월에 처음 시행되기 시작하였고, 그 이후 여러 차례 개정을 거치면서 지금의 모습을 갖추게 되었습니다. 소비자의 기본권익을 보호하고 소비생활의 향상과 합리화를 위하여 국가와 지방자치단체, 그리고 사업자가 무엇을 해야 할 것인지를 규정하고, 더불어 소비자의 역할 등을 규정하고 있던 초기의 소비자보호법은 2006년 「소비자기본법」으로 그 명칭을 변경하면서 “소비자의 권익을 증진하기 위하여 소비자의 권리와 책무, 국가·지방자치단체 및 사업자의 책무, 소비자단체의 역할 및 자유시장경제에서 소비자와 사업자 사이의 관계를 규정함과 아울러 소비자정책의 종합적 추진을 위한 기본적인 사항을 규정”하여 소비생활의 향상과 국민경제의 발전을 그 목적으로 하게 되었습니다. 그 과정에서 소비자의 기본권이 명시되고, 추상적인 소비자보호규정은 구체화되었으며, 한국소비자원의 설립근거가 마련되는 등 여러 변화와 함께 소비자정책의 기조 역시 “소비자보호”에서 “소비자주권실현”으로 전환되는 등 매우 의미 있는 변화들이 있었습니다. 그러나 이러한 숨 가쁜 변화에도 아직까지 미비한 점들이 발견되고 있으며 소비자를 위한 기본법으로 소비자기본법의 개선점들이 이번 세션에서 주로 논의되었다고 생각합니다.

이와 관련하여 소비자기본법의 문제점과 개선방향에 대한 각 발표자님들의 의견을 잘 들었습니다. 일부 동의하는 부분도 있으나 동의하기 어려운 부분들도 있습니다. 따라서 각 발표자님께 한 가지씩을 질문 또는 의견을 드리면서 토론에 갈음하려 합니다.

(1) 우선 “소비자가 바라본 소비자기본법의 문제점과 개선방향”에 대하여 발표해 주신 백대용 소비자시민모임 회장님께 질문을 드리고자 합니다.

발제자님은 소비자의 관점에서 익숙하게 접하게 되는 사건들을 예로 들면서 소비자인지 감수성이 중요하다는 점을 우선 강조하고 있습니다. 이와 함께, 소비자인지 감수성 강화를 위한 구체적인 내용으로 무엇보다 소비자정책의 중요성 제고 및 소비자정책위원회의 실질화를 강조하고 있습니다. 특히 소비자기본계획 수립시 관계 중앙행정기관의 참여가 저조한 이유가 소비자기본계획이 국가 전략이 아닌 공정거래위원회의 정책이라고 인식하기 때문이라고 설명하면서, 이를 해결하기 위하여 소비자정책위원회를 대통령 직속으로 변경할 필요가 있다는 대안을 제시하고 있습니다. 소비자정책위원회는 재정경제부에 속해 있다가, 이후 공정거래위원회에

속해 있었습니다. 그리고 소비자정책의 수립주체와 추진주체가 동일하다는 비판 등이 일자 국무총리 소속으로 바뀌었습니다. 그런데 이러한 편제의 변경에도 불구하고 관계중앙행정기관의 관심이 저조하였다는 점은 지속적으로 지적되어 온 것으로 보입니다. 따라서 대통령 직속으로 편제를 변경한다고 다른 관계행정기관의 관심과 적극적인 업무수행을 바리기는 어렵다는 비판이 가능해 보입니다. 오히려 민간전문위원의 확대를 통해 소비자 문제에 대한 전방위적 관심을 높이는 것이 효과적인 방법이라고 생각합니다. 이에 대한 발표자님의 의견을 듣고 싶습니다.

(2) 다음으로 “소비자권익 증진시책의 효과적 추진과 소비자기본법의 발전 방향”에 대하여 발표해 주신 송민수 법제연구팀장님께는 간단한 의견을 말씀 드리고 싶습니다.

소비자원은 소비자를 이해하고 소비자의 관점에서 정책을 수립하기 위하여 소비자실태조사를 실시하고, 이에 따라 3대 소비자지표를 생산하고 있습니다. 다만, 실태조사와 지표생산에 법적 근거가 부족하여 적절한 예산을 확보하기 어렵고 불규칙적으로 자료를 생산하게 된다는 점이 문제점으로 지적되고 있습니다. 발제자님은 이에 대한 해결책으로 세 가지 안을 제시하고 있는데 우선, 소비자기본법 제6조 제3호에 따라서 실태조사 및 지표의 생산을 국가 및 지방자치단체의 책무로 규정하는 방식을 제안하고 있습니다. 둘째로, 공정거래위원회가 소비자정책에 관한 기본계획을 수립하기 위한 기초자료로 실태조사와 지표생산을 명시하는 방법을 제안하고 있습니다. 마지막으로 소비자원의 설립목적을 이행하기 위하여 실태조사와 지표생산이 가능하도록 규정하는 방식을 들고 있습니다. 실태조사나 지표의 통일성과 객관성을 위해서는 신뢰성과 전문성을 갖춘 하나의 기관에서 지속적으로 실태조사나 지표생산을 맡는 것이 타당합니다. 따라서 모든 안이 제시하고 있는 바와 같이 소비자원이 해당 업무를 수행하는 것이 타당해 보이며, 다만 그 법적 구성을 어떻게 할 것인지의 차이만이 남는다고 할 수 있습니다. 결국 실태조사와 지표생산의 목적을 고려할 수밖에 없고, 지속적이고 효율적인 실태조사와 지표생산을 위해서는 소비자정책 기본계획 및 시행계획의 수립을 위한 목적으로 행해지는 실태조사와 지표생산이 적절해 보입니다.

(3) 마지막으로 “행동경제학상의 소비자 상과 소비자기본법”에 대하여 발표해 주신 서종희 교수님께도 질문을 드리고 싶습니다.

이미 교수님이 발표문에서 소개해 주신 바와 같이, 우리 소비자기본법은 종전의 후견적 모델에서 자유모델로 전환을 겪었습니다. 즉 소비자의 보호에서 소비자주권의 확립을 소비자정책의 목적으로 전환하였습니다. 이러한 변화를 통해 소비자에게는 더 많은 정보를 제공하고, 국가의 개입은 최소한으로 억제되었습니다. 소비자는 자주적으로 합리적인 선택이 가능하다고 보았기 때문입니다. 그런데 행동경제학적 관점에 의하면 정보가 많이 제공되면 오히려 소비자가 인지능력의 한계로 적절한 의사결정을 하지 못한다고 합니다. 따라서 과도한 정보는 오히려 소비자보호에 역행하는 결과를 가져온다고 합니다. 결과적으로 추가적인 정보제공을 제한하고 오히려 소비자를 보호하기 위한 강행적 내용규정을 도입하자는 결론에 이르게 됩니다. 그러나 이러한 주장이 소비자기본법의 기본적인 태도를 다시 후견모델로 전환할 것을 요구하는 것은 아니라고 말씀하십니다. 그런데 교수님의 소개가 대부분 유럽연합의 소비자법을 중심으로 한 논의라는 점을 고려하고, 아직까지 우리나라의 소비자법이 민사적 규제에 초점을 맞추고 있기 보다 행정규제에 많이 의지하고 있다는 점을 생각해보면, 행동경제학적 관점에 기

초한 소비자보호 모델은 유럽에서 논의되는 것과는 달리 우리나라에서는 자칫 후견모델로의 전환을 초래할 수도 있다는 생각이 듭니다. 소비자법의 환경이 유럽연합과 다른 우리나라의 경우 행동경제학적 관점을 도입할 때 어떠한 점을 주의하는 것이 필요하다고 생각하시는지요? 그리고 어떠한 점은 공통적이라고 생각하시는지요?



토론 ②

소비자기본법 개정 방향에 관한 토론문

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

변 응 재 위원장 (자율분쟁조정위원회)

소비자기본법 개정 방향에 관한 토론문

변용재 변호사

(한국소비자단체협의회 자율분쟁조정위원회 조정위원장)

오늘 저희는 다양한 각도에서 소비자기본법을 평가하는 기회를 가졌습니다. 소비자의 입장에서 소비자기본법을 바라보기도 했고, 한국소비자원의 입장에서 소비자기본법을 재검토하기도 했으며, 학자적 입장에서 행동경제학 측면에서 의미있는 분석을 하기도 했습니다. 저는 소비자 관련 분쟁을 조정하는 업무를 하는 실무자로서, 또한 소비자정책위원회의 민간 위원 중의 한사람으로서 제 나름대로 소비자기본법의 개정 방향에 대해서 의견을 드리고자 합니다.

(1) 소비자정책위원회 관련 개정 의견

먼저 소비자정책위원회의 역할에 대하여 살펴보면 저는 기본적으로 백대용 회장님의 의견에 전적으로 동의합니다. 특히 소비자정책위원회를 소비자위원회로 개명하자는 아이디어는 제가 미처 생각하지 못한 좋은 아이디어라고 생각합니다(서종희 교수님의 지적과 같이 행동경제학 측면에서 라벨링의 행동적 함의는 과소평가되어서는 안 됩니다). 몇 가지 더 보충한다면 다음과 같습니다.

첫째, 2017년에 개정된 소비자기본법은 제25조의2에서 긴급대응 조항을 신설하여 '1. 사업자가 제공하는 물품 등으로 인하여 소비자의 생명 또는 신체에 대통령령으로 정하는 위해가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우, 2. 제1호에 따른 위해의 발생 또는 확산을 방지하기 위하여 복수의 중앙행정기관에 의한 종합적인 대책 마련이 필요한 경우'에는 위원장이 긴급회의를 소집할 수 있다고 규정하고 있습니다. 이 조항의 취지는 소비자와 관련된 긴급한 중대 사안이 발생할 경우에는 소비자정책위원회를 신속하게 개최하여 그 대책을 신속히 수립하는데 그 의미가 있을 것입니다. 그런데, 실제로 코로나 19 사태로 인한 마스크 대란이나 소비자와 사업자간의 대량의 계약해제 분쟁 발생과 같은 소비자 문제에 관한 중대한 사안이 발생했을 때에는 소비자정책위원회가 개최되지 않았습니다. 아마도 이러한 상황은 위와 같은 법률에서 정한 긴급대응 사항이 아니라고 판단하였을 것이고 형식적으로는 이러한 판단이 맞을지도 모릅니다. 그런데 소비자 입장에서는 정부가 빨리 소비자정책위원회를 개최하여 이에 대하여 논의하고 긴급한 대책을 내기를 기대했을 것입니다. 결국 위와 같은 소비자정책위원회의 긴급대응 조항은 코로나 19와 같은 전대미문의 소비자 긴급 상황에 대처하지 못한 조항이므로 이를 보다 넓은 범위의 긴급 상황에도 대처할 수 있도록 개정할 필요가 있을 것입니다. 그리고, 소비자정책위원회의 민간위원들의 일정 수 이상이 소비자정책위원회 안건을 제안하거나 소비자정책위원회의 개최를 요구할 수 있도록 하는

조항을 두는 것이 필요할 것입니다.

둘째, 현재는 소비자정책위원회의 간사위원을 공정거래위원회 위원장이 맡도록 되어 있습니다. 형식상으로는 좋아 보이지만 실제로는 공정거래위원회 위원장이 소비자 관련 문제를 일일이 챙기기는 쉽지 않을 것입니다. 그런데, 현재 공정거래법에 의하면 공정거래위원회의 상임위원과 비상임위원은 독점규제 및 공정거래 또는 소비자분야에 경험 또는 전문지식이 있는 자를 임명한다고 규정하고 있으며 자격요건 중의 하나로써 “소비자보호활동에 15년이상 종사한 경력이 있는 자”를 두고 있습니다. 그렇다면 공정거래위원회의 상임위원의 한명으로서 위와 같이 소비자보호활동에 15년 이상 종사한 경력이 있는 사람을 임명하도록 의무화하고 이러한 소비자 담당 공정거래위원회 상임위원이 소비자정책위원회의 간사위원을 담당하는 것이 오히려 더 실효성이 있지 않을까 생각해 봅니다. 이렇게 하면 공정거래위원회 내부적으로도 소비자 관련 업무의 중요성이 더 상승되는 효과가 있을 것으로 기대됩니다.

(2) 한국소비자원 관련 개정 의견

송민수 팀장님의 발표 내용대로 증거에 기반한 소비자 정책(Evidence-Based Policy)이 이루어질 수 있도록 소비자 관련 지표와 실태조사에 대한 제도적 장치를 보완하는 것은 좋은 방안이라고 생각합니다. 또한, 중앙행정기관에서 소관하고 있는 소비자관련 법령의 개정 및 제도의 도입에 대한 종합적인 평가체계로서 소비자영향평가를 도입하는 것에 대해서도 긍정적으로 생각합니다. 몇 가지 보충하면 다음과 같습니다.

첫째, 한국소비자원이 현재 수행하고 있는 기능이 너무 복잡다기하다고 생각합니다. 한국소비자원의 기능을 크게 나누며 대 정부 기능(소비자관련 정책 수립 및 집행 지원 기능)과 대 소비자 기능(소비자 피해구제 및 분쟁해결)으로 나누어 볼 수 있는데 현재는 이것을 모두 다 감당하다 보니 오히려 비효율성이 발생하는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다. 그리고 어떤 경우에는 민간 소비자단체가 하는 것이 더 효율적인 업무에 대해서 너무 많은 공적 자원을 사용하고 있는 것이 아닌가 생각합니다. 오히려 정부 공공기관으로서 반드시 집중적으로 해야 할 연구 분야(예를 들어서 4차산업혁명과 관련된 소비자 리스크에 대한 대응 방안이나 소비자에 대한 새로운 리스크에 대한 선제적 조사와 대응 연구)에 대해서는 보고서 몇 개 만들어 내고 끝내는 것이 아닌가 하는 우려도 있습니다. 따라서 한국소비자원으로서는 현재와 미래의 우리나라 소비자들을 위해서 무엇을 할 것인지에 대해서 선택과 집중을 하고, 한국소비자원보다는 민간이 하는 것이 더 효율적인 영역에 대해서는 과감하게 소비자단체에 위임하는 것이 더 좋지 않을까 생각합니다.

둘째, 한국소비자원이 보다 열린 조직으로서 소비자들, 그리고 소비자단체와 소통하는

조직이 될 필요가 있다고 생각합니다. 사실 소비자와 관련된 많은 조사와 정책 입안을 한국소비자원이 하고 있는데 그 일련의 과정이 일반 소비자와 소비자단체에게 공개되고 또한 일반 소비자와 소비자단체가 계속 참여할 수 있는 공식적인 채널이 있는지가 의문입니다. 따라서 소비자기본법을 개정하면서 한국소비자원의 업무 과정(process)에 소비자와 소비자단체가 참여할 수 있는 많은 기회들을 만드는 것을 고려해 보면 좋겠습니다. 예를 들어 일정 수 이상의 소비자 또는 소비자단체가 한국소비자원에 특정한 정책적 연구 또는 조사를 요구할 수 있도록 하거나, 한국소비자원이 공정거래위원회나 기타 정부 기관에 제출하는 정책 보고서나 의견 등에 대하여 사전에 소비자 및 소비자단체의 의견을 수렴하도록 하는 제도를 두는 것을 고려해 보면 좋겠습니다. 또한, 소비자지향성 또는 소비자친화성 관련 평가(향후에는 소비자영향평가)가 소비자의 일반적인 인식과 괴리가 되지 않도록 이러한 평가 과정에 소비자와 소비자단체가 참여하는 것이 법적으로 보장되어야 할 것입니다.

(3) 소비자 피해 구제 및 분쟁 해결 관련 개정 의견

소비자피해구제 및 분쟁해결 관련하여 백대용 회장이 발표하신 내용에 대하여 저도 전적으로 동의합니다. 소비자기본법상의 단체소송 제도는 소송허가 절차 때문에 제대로 작동하지 못하는 제도가 되고 말았습니다. 또한, 제가 조정 위원장을 맡고 있는 한국소비자단체협의회 자율분쟁조정위원회에 대해서도 좋은 제안을 해 주셔서 감사합니다. 그리고, 서종희 교수님께서 행동경제학적 관점에서 소비자단체의 이익환수 청구권 제도, 집단소송 제도, 징벌적 손해배상 제도를 제안해 주신 것도 감사합니다. 저는 다음과 같이 몇가지만 보충하도록 하겠습니다.

첫째, 제가 자주 언급하듯이 우리나라 기업은 21세기를 살고 있는데 우리나라 소비자의 권리구제절차는 아직도 20세기에 머물러있습니다. 지금도 우리나라 소비자는 소비자분쟁이 발생하면 내용증명 발송하고, 분쟁조정이 합의되지 않거나 이행되지 않으면 소송절차에 기댈 수밖에 없습니다. 그러나, 21세기의 소비자권리 구제는 이러한 아날로그 방식이 아니라 디지털 온라인 방식으로 이루어져야만 합니다. 각 사업자들, 특히 온라인 플랫폼 사업자들은 소비자의 권리 구제가 디지털 온라인 방식으로 신속하게 이루어질 수 있도록 시스템을 설계 및 운용할 필요가 있고 정부는 이러한 사업자들의 노력을 인정하고 지원해 주어야 할 것입니다. 이러한 법률상 소비자권리의 기술적 실현이라는 지향점이 소비자기본법에 명시되는 것이 좋겠습니다.

둘째, 자율분쟁조정위원회의 조정 대상에 대한 제한이 폐지되어야 합니다. 자율분쟁조정위원회의 조정결정은 양 당사자가 명시적으로 합의해야만 효력이 발생하고 또한 이 경우에도 재판외 화해의 효력밖에는 없습니다. 따라서, 오히려 한국소비자원의 분쟁조정정보보다도 더 폭넓게 운영해도 소비자나 사업자에게 예상치 못한 문제가 발생할 가능

성이 적습니다. 그럼에도 불구하고 현행 소비자기본법 시행령은 한국소비자원 분쟁조정에는 없는 조정대상의 제한을 자율분쟁조정의 경우에는 그대로 두고 있습니다. 따라서, 향후에는 소비자기본법 또는 시행령을 개정해서 소비자와 관련된 보다 다양한 분쟁에 대해서 자율분쟁조정위원회가 조정을 수행할 수 있도록 하는 것이 좋겠습니다. 다양한 분쟁조정에 따른 전문성 문제는 백대용 회장이 발표하신 대로 조정위원 pool을 늘리고 또한 자문위원을 활용하여 극복할 수 있을 것입니다. 이렇게 되면 좀 더 엄격한 조정 절차와 조정 결과를 선호하는 소비자는 한국소비자원의 분쟁조정, 좀 더 낮은 문턱으로 융통성 있는 조정 절차와 조정 결과를 선호하는 소비자와 사업자는 자율분쟁조정위원회를 선택하도록 하여 두 조정기관 간의 역할을 분담할 수 있을 것입니다. 또한, 사건의 종류에 따라서는 한국소비자원이 소비자단체 자율분쟁조정위원회에 조정을 의뢰하는 것이 가능하도록 하여 양 조정기관 간에 협업이 가능하도록 할 필요도 있을 것입니다. 또한, 고질적인 소비자 분쟁이나 새로운 유형의 소비자 분쟁 조정 방안에 대해서 전문적으로 연구하는 (가칭)조정연구관을 한국소비자원 분쟁조정위원회와 자율분쟁조정위원회에 각각 두어서 조정 결정의 품질(quality)을 제고하는 방안도 검토하면 좋겠습니다.

셋째, 소비자 보상과 관련하여, 현재 및 향후 미래의 첨단 제품이나 서비스의 경우에는 소비자 피해의 인과관계를 단기간에 규명하는 것이 점점 힘들어지고 결국에는 거의 불가능하게 될 것입니다. 그런데, 이와 같은 상황에서 인과관계가 모두 규명되어야만 비로소 소비자가 피해를 보상 받을 수 있게 된다면 소비자의 피해 보상은 기약이 없게 되고, 이는 결국 소비자들이 첨단 제품이나 서비스를 수용하는 것을 꺼리는 결과를 초래하게 될 것입니다. 따라서, 현재 및 향후 미래의 첨단 제품이나 서비스에 대한 소비자에 대한 보상은 “선(先) 보상, 후(後) 원인규명”을 원칙으로 이루어져야 할 것이며, 이러한 소비자 손해보상의 지향점이 소비자기본법에 명시되는 것이 좋겠습니다.

(4) 소비자 관련 규제의 방향

마지막으로 소비자기본법은 소비자 관련 규제의 방향에 대하여도 새로운 지향점을 제시하는 것이 좋겠습니다. 현행 소비자기본법이 전제하는 기존의 소비자 관련 규제 방식은 제8조 내지 제12조의 각 규정에 나타나 있듯이 일정한 기준을 국가가 지정하고 사업자들은 이를 준수하는 방식을 택하고 있습니다(기준 준수 방식, 즉 compliance 방식입니다). 이러한 방식은 사업자가 규제를 비교적 쉽게 예측하여 준수할 수 있다는 장점이 있으나, 다른 한편으로는 사업자로서는 일정한 기준만 맞추면 추가적인 노력을 할 필요가 없게 되어 일종의 하향 평준화가 일어날 수 있다는 단점이 있습니다. 이러한 단점을 극복하려면 정부는 계속 기준과 처벌을 강화해야 하는데 이는 기업의 저항을 야기할 것이고, 또한 정부가 아무리 기준을 촘촘히 만들어도 항상 생각지 못

한 빠진 구멍(loophole)이 있을 것입니다. 따라서, 이러한 획일적 기준 준수 방식의 단점을 보완하기 위해서는 ① 소비자에 대한 사업자의 의무와 책임을 일반적으로 규정하고 이를 위반할 경우에는 민사적 책임(경우에 따라서는 징벌적 손해배상 책임)이 따름을 명시하고(민사책임 부과 방식, 즉 liability 방식입니다), ② 한편으로는 획일적인 기준을 초과하여 소비자를 더욱 적극적으로 보호하는 사업자에게는 인센티브를 제공하는 시스템이 필요할 것입니다. 소비자기본법은 기존의 기준 준수 방식의 규제 외에도 위와 같은 두가지 사항이 보완될 수 있도록 필요한 수정을 할 필요가 있을 것입니다. 예를 들어 현재는 거의 선언적 의미 밖에 없는 소비자기본법 제19조(사업자의 책무)의 내용을 보다 완비하여 이를 근거로 소비자가 사업자를 상대로 손해배상청구(경우에 따라서는 징벌적 손해배상 청구)를 할 수 있음을 명시하는 것을 고려해 볼 수 있을 것입니다.

이상과 같이 소비자기본법의 개정 방향에 대한 저의 의견을 몇가지 말씀드렸습니다. 우리나라의 소비자기본법은 그 명칭(기본법)과 달리 다양한 내용을 가지고 있는 것이 특징입니다. 그래서 소비자기본법에 대한 소비자와 소비자단체의 기대가 크고, 또한 그만큼 실망도 큰 것이 사실입니다. 이제는 이러한 과거의 실망을 극복하고 소비자기본법이 정말 기대에 부응하는 역할을 할 수 있도록 정부와 소비자단체, 법조인 모두 진지하게 노력해서 새로운 시대에 부합하는 훌륭한 개정안을 만들기를 소망합니다.



토론 ③

소비자기본법 제정 40주년 기념 학술 심포지움 토론회 발표자료

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

권 재 익 수석전문위원 (기업소비자전문가협회)

소비자기본법 제정 40주년 기념

학술 심포지움 토론회 발표자료

2020. 9. 4.

(사)기업소비자전문가협회

권재익 수석전문위원

토론회 발표 자료

1 개요

- 1970년대 중반 이후 시민단체, 정부 및 국회에서 소비자보호기본법 제정을 위한 논의가 활발히 추진되었고 1979년 12월 3일 소비자보호법이 국회를 통과하여 이듬해 공포이후 급격하게 변화하는 소비환경에 맞게 지속적인 법 개정을 통하여 소비자법의 기본법으로서 자리매김함.
- 2006년 소비자보호법 전부개정을 통하여 종래 소비자보호 위주의 소비자정책에서 탈피하여 중장기 소비자정책의 수립, 소비자안전·교육의 강화 등으로 소비자권의 증진을 위한 정책패러다임의 가장 큰 변화가 있었으나, 아직까지 사업자에 비하여 상대적으로 취약한 소비자보호강화 필요성과 소비자 스스로 문제를 해결하는 역량강화 필요성 등 급변하는 소비환경에 맞게 소비자기본법은 지속적으로 개선·보완되어야 할 것임.
- 이에 법 제정 40주년을 맞이하여 소비자기본법의 진단과 향후 개선방향에 대하여 논의하는 뜻 깊은 자리에서 발표자의 3가지 주제 내용에 대한 의견을 핵심 쟁점별로 정리하고자 함.

2 토론내용

가. 소비자정책지표 법제화 필요성

- 국민체감형 소비자정책 수립 및 실시를 위하여 신뢰도가 높은 지표생산과 관련된 소비자실태조사 및 소비자지표생산 법제화 검토 필요성에 대하여 전적으로 동의함
- 소비자기본법 개정을 통하여 국가 등의 소비자시책을 수립하기 위한 기초 자료로서 소비자실태조사 및 지표를 생산하는 것은 국민이 체감할 수 있는 시책 마련에 중요할 뿐 아니라, 기업입장에서는 생산된 다양한 통계정보의 공개를 통하여 제4차산업혁명시대에 소비자 니즈에 적합한 제품개발, 마케팅 및 고객서비스 제공 관점에서도 바람직할 것으로 사료됨.
- 법제화 방안에서 1안이 현실적으로 타당하나, 법 개정 전까지는 소비자들의 설립목적 및 업무범위(소비자기본법 제35조 한국소비자원 업무)에 부합되므로 매년 소비자정책 시행 계획에 포함하여 추진하는 것이 바람직함.

나. 소비자 영향 평가 제도화

- EU의 적합성평가, 일본의 핵심성과지표활용을 통한 소비자정책평가 등을 참고하여 각 부처의 소비자관련 법령의 개정 및 새로운 제도 도입시 소비자측면에서의 종합적인 평가체계 도입이 반드시 필요한 것으로 판단됨.
- 현재에도 소비자측면에서의 정책평가가 시행되고 있지만, 법적 근거가 미약하고 무엇보다도 부처별 소비자정책의 종합·조정하고 심의의결하고 필요한 조치를 권고하는 소비자정책위원회의 기능강화 및 실효성 확보를 위하여 필요한 것으로 판단됨.¹⁾

다. 소비자의 개념에 대한 재정의

- 자율모델을 기초로 한 소비자기본법의 기본적인 태도에 대한 재고 필요내용에 대하여 사업자에 비해 상대적으로 취약한 소비자 보호를 위하여 현실적인 방향이지만, 급변하는 소비환경 변화에 걸맞는 소비자정책 패러다임 변화와 관련한 소비자기본법 개정(소비자보호법)의 취지도 고려하여야 할 것임.
- 다만, 보다 강력하고 구체적인 소비자 권익실현을 위하여 현행 소비자기본법의 선언적 조항에 대한 중장기적으로 구체적인 조항으로 개선하는 것이 필요한 것으로 판단됨.
- 또한 새로운 소비패턴 및 거래형태 다양화 등으로 현행 소비자기본법상 소비자의 개념으로는 피해구제 등의 업무 수행에 혼란이 있는 현실을 감안하여 현행 소비자기본법상 소비자의 범위²⁾에 대한 구체적인 가이드라인(또는 지침, 고시)을 마련할 필요가 있는 것으로 판단됨.

라. 개별적인 정보제공 의무의 부담은 줄이고 내용통제를 위한 법규 강화

- 소비자기본법 제4조 제2호에 의한 사업자의 정보제공의무과 관련되어 과도하고 불필요한 정보는 소비자의사결정에 오히려 방해가 된다는 의견에 동의함.

1) 소비자기본법 제25조(정책위원회의 기능 등) ②정책위원회는 소비자의 기본적인 권리를 제한하거나 제한할 우려가 있다고 평가한 법령·고시·예규·조례 등에 대하여 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 법령의 개선 등 필요한 조치를 권고할 수 있다

2) 예 가

가 CCTV

가

- 소비자보호를 위하여 사업자가 제공하는 정보는 양이 아니라 질이라는 점을 감안하여 정보제공의무는 필수적인 정보로 국한시키고 나머지는 정보제공의무에 갈음하여 강행적 내용규정을 도입하여 소비자를 보호하는 것이 바람직하다는 의견에 기본적으로 공감하나 기업입장에서 급변하는 소비환경과 새로운 거래행태 다양화와 산업별·제품별 특성(예: 전자상거래, 해외직구, 언택트 소비, 무형콘텐츠 이용 등) 등을 감안할 때 정보제공의무 내용에 대한 규정을 강제하기에는 현실적으로 어려움이 있을 것으로 판단됨.
- 다만, 정보기술의 발달로 소비자의 정보접근성은 일정수준 높아졌으나, 소비생활 취약계층인 고령자, 장애인, 결혼이주자 등 소비자특성에 기반한 기본적인 필수정보제공에 대한 강제규정 보완과 더불어 현재 공정위 주도로 추진하고 있는 맞춤형 소비자정보체계를 한층 강화하여야 할 것으로 판단됨.
- 특히 최근 인터넷을 이용한 소비생활의 보편화로 인하여 소비자입장에서는 기업이 제공하는 일방적 정보에 의존할 수 밖에 없고 기업간의 과다 정보제공(광고, 홍보 등) 등으로 소비자의 역선택이 우려가 심화되고 있는 점을 감안하여 소비자원, 소비자단체 등에 권한 및 예산지원을 통하여 인터넷상의 무분별한 정보에 대한 검증 및 크린(정화) 기능을 강화할 필요가 있음.

마. 이익환수 청구권 인정규정 도입

- 부당한 거래로 취득한 이익을 가해업자가 가져가는 결과로 인하여 가해자가 가해행위를 멈추겠다는 생각할 만한 동기가 부족하기 때문에 이익환수 청구권 인정 규정 도입의 취지는 이해하나, 발표내용에도 포함되어 있듯이 실무상 손해배상액을 결정하기 어렵고, 피해자를 한정하기도 현실적으로 어려울 것으로 판단됨.
- 따라서 대안으로 현행 소비자단체소송 제도의 보완(5주제 내용에 포함된 행위금지청구소송 + 피해구제청구소송)을 통하여 단체소송으로 승소할 경우 피해보상 소송에 따른 비용, 시간 등을 고려하여 집단분쟁조정제도로 우선 피해보상토록 함으로써 부당이득에 대한 환수 실효성 확보도 가능할 것임.
- 특히 사업자의 불공정 부당행위로 인하여 소비자피해를 야기할 경우 공정위에서는 과징금 등을 통하여 시정 및 소비자보호를 기여하고 있으나, 집단분쟁조정제도 활성화를 통하여 과징금이 피해를 입은 소비자에게 실질적으로 환원될 수 있는 전향적인 제도개선이 필요한 것으로 판단됨.³⁾

3) 일례로 공정위의 소비자권익 증진을 위한 전향적인 법 개정(소비자기본법 제35조(업무) 8.독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제51조의 3 제6항에 따라 공정거래위원회로부터 위탁받은 동의의결의 이행관리)을 들 수 있음.

바. 집단소송제도 및 징벌적 손해배상 제도 도입

- 대량생산, 대량소비 환경에서 소비자피해는 일회성에 그치지 않고 집단으로 발생할 개연성이 매우 높아 집단소송제도의 도입에 대한 사회적 요구가 점점 커지고 있으며, 소비자피해의 심각성 등을 고려하여 2004년 증권관련 집단소송법을 필두로 식품위생법 등 개별법령에서 집단소송제도가 시행되고 있으며 현정부에서도 집단소송제도의 법제화를 적극 나서고 있음.
- 물론 개별 소비자가 소송과 관련된 소모나 비용위험을 감수하기 어려운 현실을 감안하여 집단소송제도의 도입은 반드시 필요하나, 소송구조의 문제, 원고적격의 문제, 적용분야를 어느정도로 할 것인지 등에 대한 쟁점에 대한 논의와 더불어, 집단소송을 제기하기 전에 소비자집행자와 사업자간의 피해구제에 관한 협의를 거치게 하는 것, 피해구제 금액이 소액인 특성을 감안하여 공적기관이나 소비자단체에 의한 집단소송을 도입하는 등의 대안을 충분히 검토하여야 하며, 집단소송법 제정까지는 집단분쟁조정제도 활성화를 위한 법개정 및 지원정책이 우선으로 추진되어야 할 것임.
- 또한 징벌적손해배상 제도에 대한 논의도 활발히 진행되고 있으나 현행개별 법령에 의한 징벌적 손해배상제도, 피해의 심각성 및 규모에 대한 규정, 경제적으로 미치는 영향 등을 고려하여 논의되어야 할 것임.

사. 소비자정책의 중요성 제고 및 소비자정책위원회의 실질화

- 2017년 법개정을 통하여 소비자정책위원회 위원장을 국무총리로 격상하여 전문위원회 운영활성화를 통하여 국민들이 체감하는 개선과제를 발굴하여 소관부처에서 추진하는 등 소비자시책 추진체계의 큰 변화와 성과가 있었음.
- 현실적으로 소비자정책위원회가 실질적인 활동이 어려운 만큼 주무부처인 공정거래위원회가 중심이 되어 대국민 개선과제 발굴⁴⁾, 분과위원회 활동 강화, 전문위원회 및 자문위원회 등의 활성화 등을 통하여 실효성있는 소비자시책 추진이 가능할 수 있도록 체계를 정비하여야 할 것임.
- 특히 소비환경 변화 및 소비자안전 중요성 증대에 따라 소비자청 설립 또는 소비자안전센터의 확대 등을 통하여 부처별로 산재되어 있는 소비자안전 시책을 총괄 지원함으로써 소비자정책중 가장 중요한 ‘안전할 권리’를 실현할 수 있는 방안도 적극 검토할 필요가 있음.

4) 부처별 소비자 관련 법·제도 개선활동을 강화하기 위하여 제도개선 발굴실적을 우수 담당자 포상 확대, 정부 경영평가 등에 반영하는 방안 등을 적극 검토할 필요가 있음.

아. 소비자역량 강화(소비자 책무 강화)

- 현 소비자기본법의 체계는 정부, 사업자, 소비자단체, 소비자원 등의 주체별 역할 및 자유시장경제에서 소비자와 사업자 사이에 관계를 규정하고 있음.
- 2006년 소비자주권실현이라는 정책목표를 달성하기 위하여 종래 소비자보호 위주의 소비자정책에서 탈피하여 자율·책임·협력·균형의 4대 원칙하에 소비자의 자주적인 역량강화를 위한 지원⁵⁾을 통하여 소비자 스스로 정보탐색 및 문제해결 역량을 강조하는 등 소비자정책의 패러다임의 획기적인 변화가 있었으나, 현 소비자기본법 체계 및 소비자의 역할은 여전히 종전 소비자보호법에 머물고 있음.
- 최근 어려운 경제여건에서 문제행동소비자로 인한 문제로 사회경제적 비용, 선의의 대다수 소비자권익을 보호하기 위하여 국회 등에서 소비자의 책무를 논의하고 있는 등을 감안하면 소비자기본법상 국가, 지방자치단체 및 사업자의 책무에 비하여 매우 선언적으로 규정되어 있는 소비자책무(제5조)⁶⁾의 구체화에 대한 연구 및 법 개정이 필요한 것으로 판단됨.
- 또한 정부, 소비자원, 소비자단체의 역할 정립을 통하여 체계적인 소비자역량 강화 및 소비자권익 증진에 기여할 것으로 판단됨. 다만, 인터넷의 보편화로 정보검색 및 취득이 용이하기 때문에 소비자기본법 패러다임 변화의 취지에 맞게 소비자 스스로 문제해결을 위한 역량개발 지원 사업 확대를 통하여 “권리주창 주체로서의 소비자” “참여주체로서의 소비자” “소비/생산의 이중주체로서 소비자”를 위한 정책 방향에도 부응할 것으로 판단됨.

5) 정보제공강화, 소비자능력강화를 위한 교육기반구축, 소비자안전인프라 강화, 소비자거래 적정화 및 소비자피해구제 활성화, 지방·취약계층 소비자문제 대응강화, 국경을 넘는 소비자문제에 대한 적극적인 대응 등

6) ①소비자는 사업자 등과 더불어 자유시장경제를 구성하는 주체임을 인식하여 물품등을 올바르게 선택하고 제4조의 규정에 따른 소비자의 기본적 권리를 정당하게 행사하여야 한다. ②소비자는 스스로의 권익을 증진하기 위하여 필요한 지식과 정보를 습득하도록 노력하여야 한다 ③소비자는 자주적이고 합리적인 행동과 자원절약적이고 환경친화적인 소비생활을 함으로써 소비생활의 향상과 국민경제의 발전에 적극적인 역할을 다하여야 한다.



토론 ④

소비자기본법의 진단 및 향후방향 토론문

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

이 태 휘 소비자안전정보과장 (공정거래위원회)

소비자기본법의 진단 및 향후방향 토론문

이태희 (공정거래위원회 소비자안전정보과장)

1. 소비자기본법의 문제점과 개선방향

전대미문의 코로나19로 인해 소비자 안전에 대한 심각한 위협, 사업자와 소비자 간 계약의 이행 불가능, 계약해지에 따른 위약금 발생 및 분쟁조정 등의 문제가 제기되었음

이러한 이슈들에 대해 소비자인지 감수성에 기반한 소비자당국의 능동적 대응을 요구하고 있음

이와 같은 맥락에서 포스트 코로나에 대비하기 위해 소비자정책위원회가 소비자들의 요구에 부응하는 역할을 할 수 있도록 제도적 보완이 필요하다고 생각함

소비자정책위원회가 소비자 문제 해결에 적극성이 부족하다는 백 회장님의 지적은 소정위의 체계와 구성의 문제에서 기인한다고 볼 수 있음

부처별로 산재해 있는 소비자정책 기능을 총괄하여 컨트롤 타워로서 조정 점검 평가하는 시스템을 갖추고 있는지, 이런 기능을 수행할 조직과 인력을 확보하고 있는지의 문제라고 할 수 있음

이와 같은 문제를 해결하기 위해 소정위를 대통령 소속기관으로 하고 사무국을 두자는 백 회장님의 의견에 기본적으로 동의함

사건으로는, 사무국을 공정위, 소비자 관련 부처, 민간 전문가 등의 인력으로 구성하고, 소비자안전, 피해구제, 분쟁조정, 소비자교육 등의 부서를 두어 소정위에서 심의된 사안을 효율적으로 집행할 수 있도록 해야 함

또한 소액다수의 소비자피해에 대한 효율적인 구제를 위해 집단소송과 소비자 단체소송제도의 도입과 활성화는 중요한 문제라는 점에서 발제자의 의견에 동의함

공정위는 20대 국회 때 법무부와 함께 ‘증권관련 집단소송법’의 적용범위를 확대하여 표시광고법, 제조물책임법 등 소비자 분야에 집단소송 도입을 추진 하였음

20대 국회에 제출되었던 개정안에 덧붙여 정부는 현재 소비자의 입증 부담을 완화하기 위해 증거개시명령제도를 도입하고, 기존 사건에 대해서도 이를 적용 하는 방향으로 개정안을 수정 중인바, 소액 다수의 소비자 피해에 보다 효과적 으로 대응할 수 있을 것으로 기대함

또한, 공정위는 단체소송의 활성화를 위해 ‘침해의 직접성’ 요건을 삭제하여 예방적 금지청구권을 인정하고, 소송허가절차 등을 삭제하는 내용의 소비자기 본법 개정안을 국회에 제출할 예정임

다만, 단체소송은 권익 침해 예방하기 위한 행위 금지 청구소송으로서, 사후적 인 손해배상청구권을 실현하기 위한 수단으로서 적정한절차인지에 대해서는 별도로 검토가 필요하다고 생각함

마지막으로, 최근 발의한 소비자권익증진재단 설립과 관련하여 재단운영의 자율성 과 독립성을 최대한 보장할 필요성이 있음을 지적하셨음

공정위는 민간의 창의적인 소비자권익증진 사업을 활성화하기 위해 민간의 자 율성과 독립성 보장이 중요하다는 점에 동의하며, 21대 국회에 제출할 개정안 의 경우에도 이를 보완하기 위해 최선의 노력을 다하고 있음. 법률 개정안에 대해서는 보다 넓은 범위의 의견을 수렴하여 국민적인 신뢰를 바탕으로 안정 적으로 운영될 수 있는 방안이 도출되기를 기대함

2. 소비자권익증진 시책의 효과적 추진과 소비자기본법의 발전방향

1987년 설립된 한국소비자원은 소비자권익과 관련한 제도·정책의 연구, 소비자 안전 등에 관한 정보의 수집·제공, 소비자 교육, 피해구제 및 분쟁조정 등 소비자 권익의 증진을 위한 공정위의 업무파트너로서 그 기능과 역할을 충실히 수행해 왔으며, 이 자리를 빌려 감사의 말씀을 전함

소비자원은 전문성을 바탕으로 공정위의 소비자정책 기본계획 및 종합시행계획의 수립을 지원하고 있으며, 소비자실태조사를 실시하고 이에 기반한 소비생활지표, 소비자시장평가지표, 소비자역량지표 등 3대 소비자지표를 생산하고 있음

소비자실태조사는 소비자 관련 중요시책 수립에 있어 매우 중요한 기초자료를 제공할 수 있으므로 현실을 제대로 반영하도록 엄밀한 기법에 따라 행해져야 함

이러한 필요성에도 불구하고 실태조사 및 지표생산에 대한 법적근거의 미비, 이로 인한 적정예산 확보의 어려움, 지표의 생산주기의 불규칙성 및 표본의 대표성 부족 등의 문제점이 있음을 지적하시고, 주기적으로 실태조사를 실시하도록 하는 근거법령 마련, 조사주기의 최소화, 실태조사 및 지표의 구체적 활용방안 제시 등의 대안을 발표해주심

이에 대하여서는 지적하신 문제점들이 법제화를 통해서 해결가능한 문제인지 등 법제화의 필요성과 실현 방안 등을 검토할 예정임

또한 소비자실태조사는 국가의 소비자시책 수립, 소비자정책기본계획 및 시행계획 수립, 소비자원의 소비자권익증진시책 및 업무추진 지원을 위한 기초자료 등에 다양하게 활용될 수 있음에 공감하고, 그 활용방안에 대해서도 고민해 보겠음

앞으로도 소비자실태조사 및 지표 생산을 통한 정책수립의 지원, 소비자문제의 선제적 예방 및 소비자 피해의 사후 구제에 이르기까지 우리나라의 독보적인 소비자보호기관으로서 공정위와 협력하여 그 역할을 다하여 주시기를 부탁드립니다

3. 행동경제학상의 소비자 상과 소비자기본법

발제자께서 이성적이고 합리적인 소비자상을 전제로 한 소비자정책과, 비합리적·비이성적으로 의사결정을 하는 소비자상을 전제로 한 소비자정책 간에 어떠한 차이점이 있는지를 구체적으로 제시하여 주신 점 등이 매우 흥미로운 발표였음

발제자께서는 소비자에 대한 정보제공은 소비자의 합리성을 가정할 때에만 효과적인 정책이므로, 소비자의 현실적 비합리성을 고려할 때 소비자주권의 확립을 정책적 목적으로 하는 소비자기본법의 자율모델에 대한 제고가 필요하다고 말씀 하셨음

구체적으로는 소비자에게 선별·정보 해석 등 거래비용을 유발하는 개별적 정보 제공의무를 완화하여 의사결정에 필수적인 정보에 대해서만 제공의무를 부과 하고, 그 외 내용들은 실체법상 강행규정으로 강제하는 방안을 제시하셨음

먼저, 공정위가 권리 주체로서의 소비자를 강조하는 배경에는, 소비자가 시장의 참여 주체로서, 시장의 경쟁질서에 의미 있는 작용을 할 수 있다는 점을 강조한 것이고, 이는 경쟁정책과 소비자 정책을 함께 주관하는 공정위로서, 경쟁정책을 통해 소비자의 선택범위를 넓히는 한편, 넓혀진 시장에서 소비자가 합리적인 선택을 하는 데 필요한 다양한 소비자 정책 수단을 펼치겠다는 의미였다는 점을 우선적으로 말씀 드립니다.

현재 공정위의 정책들은 소비자 주권의 실현을 위해 소비자의 합리적 의사결정을 위한 충분하고 다양한 정보제공을 지향하고 있는 것은 사실임

공정위는 가격·품질 비교정보제공 사업을 하고 있으며, '12년부터 소비자정보 포털 스마트 컨슈머를 운영하였고('18년 행복드림과 통합), '18.5월부터 소비자의 합리적 선택에 필요한 상품·서비스에 대한 각종 정보 및 소비자 피해 예방·구제와 관련한 정보제공을 위해 행복드림 열린소비자포털을 구축·운영하고 있음

공정위는 앞으로 정보제공에 의한 소비자의 의사결정의 효율성 확보 및 역량 증진에 한계가 있을 수 있다는 점을 인식하고, 소비자의 의사결정에 도움이 될 수 있도록 정보제공 시 최대한 복잡성을 제거하고 필수적인 정보를 명확하게 전달할 수 있도록 노력해야 할 것임

또한, 소비자법의 개정방향으로 판매자 책임 강화를 통한 소비자권리의 강제적 보호를 제시해 주셨음

이와 관련하여 공정위는 2017년 제조물책임법을 개정하여 징벌적 손해배상책임 제도를 도입하였음

징벌적 손해배상책임의 구체적인 내용은 제조업자가 제품의 결함을 알면서도 그 결함에 대하여 필요한 조치를 취하지 않아 소비자의 생명이나 신체에 중대한 손해를 끼친 경우, 제조업자에게 그 손해의 최대 3배까지 손해배상 책임을 부과하는 것이라고 할 수 있음

또한 피해자가 제조업자를 알 수 없는 경우에 유통업체 등 공급업자가 제조업자를 알았거나 알 수 있었는지 여부와 관계없이 원칙적으로 배상책임을 부담하도록 하고, 피해자의 요청을 받고 상당한 기간 내에 제조업자를 피해자에게 고지하면 손해배상책임 면제하도록 하는 등 제조물 공급자에 대한 책임도 강화하였음

변화하는 행동경제학상의 소비자상 및 소비자법의 정책방향을 제시해 주심에 감사드리며, 향후 정책 디자인 시 소비자의 보호와 기업에 대한 규제 간 균형을 맞출 수 있도록 고견을 참고하도록 하겠음