

경쟁정책적 관점에서 본 소비자 정책의 재조명

신광식

한국개발연구원 연구위원

서론

우리나라에서는 1960년대부터 고도경제성장을 달성하기 위하여 정부가 특정 산업들을 보호·지원·육성하면서 자원 배분에 깊이 개입하여 왔다. 정부 주도의 경제운영·통제는 가용자원의 전략적 이용을 가능케 하였으나 불가피하게 많은 시장왜곡을 초래하였다. 이는 국민경제의 규모가 확대되고 그 구조가 복잡해지면서 점점 더 심해졌다.

1970년대 후반에 '물가안정 및 공정거래에 관한 법률'에 의거한 광범위한 가격통제로 시장메카니즘이 심각히 손상되면서 정부의 시장개입·조절 능력의 한계가 명확히 드러나게 되었고, 이는 우리 경제의 운용방식과 그 성과를 재평가하는 계기가 되었다. 1980년대에 들어와 시장기구의 원활한 작동을 도모하는 방향으로 경제운용방식을 전환하려는 노력이 시작되어 새로운 정책과

제도의 도입이 이루어졌다.

먼저, 공정거래법의 제정은 우리 경제에 '공정하고 자유로운 경쟁'이라는 포괄적인 '게임의 규칙'을 도입하는 것이었다. 동법에 의거하여 경쟁정책이 시행되게 됨으로써 '시장의 힘'을 통해 경제 전반의 효율을 높이려는 정책적 노력이 이루어지게 되었으며, 이는 우리 경제의 자율화·경쟁화에 크게 기여하여 왔다.

소비자보호법의 제정은 우리나라가 대량생산·소비사회로 바뀌면서 나타나는 각종 소비자 문제에 대하여 체계적인 정책적 대응이 필요하다는 인식을 반영하는 것으로서, 지금까지 소비자보호법제를 확충하고 집행기구를 구축하여 소비자정책을 제도화하려는 노력이 이루어져 왔다.

그러나 아직까지 소비자정책이 독립적 정책영역으로 확립되어 있다고 보기는 어렵다. 소득 수준의 향상, 세계경제통합의 진전 등 대내외 여건 변화로 안전, 건강, 품질 등에 대한 요구가 높아

지고 합리적 구매선택에 필요한 정보의 양이 증가하면서 소비자 문제가 복잡한 양상으로 전개되고 있으나, 현재 소비자정책은 정책기구 및 법제의 미비로 사업자의 부당행위에 따른 소비자피해를 구제하는 지엽·말단적 기능만을 담당하고 있는 실정이다.

우리나라도 이제는 소비자후생의 증진과 국민생활의 질적 향상을 체계적으로 도모해야 할 발전단계에 이르렀고 OECD 가입을 준비하고 있는 상황에 처하여, 소비자정책의 기능을 정립하고 그 집행체제를 확립하는 것이 중요한 과제가 되고 있다.

소비자정책이 본연의 기능을 발휘할 수 있는 제도적 틀을 마련함에 있어서는, 무엇보다도 경쟁정책과 소비자정책간의 상호관계를 이해하는 것이 필요하다. 소비자정책은 상품정보의 진실성을 확보하고 그 효율적 전달을 촉진하여 소비자이익을 보호하려는 것인 바, 정보생산·전달의 효율성은 상품시장의 구조 및 성과와 직결되어 있기 때문에 경쟁정책과 불가분의 직접적 관계를 가지고 있다.

다른 한편으로, 경쟁정책과 소비자정책은 모두 사업자들을 집행대상으로 하여 이들의 사업활동과 경쟁관계에 영향을 미치게 되므로 각각의 정책목적을 추구함에 있어 마찰과 갈등을 내포할 수 있다.

본고는 경쟁정책과 소비자정책간의 상호작용을 규명하고, 이를 바탕으로 양 정책간의 정합성과 보완성을 제고한다는 관점에서 소비자정책의 영역과 기능 및 정책집행체제를 모색해 보려는 것이다.

경쟁정책과 소비자정책의 관계

경쟁적 시장체제는 자원의 효율적 배분·활용을 달성하여 국민경제의 효율과 후생수준을 높이는 가장 효과적인 수단이 되지만, 흔히 현실의 시장에서는 불완전경쟁이 이루어져 이에 따른 중대한 시장실패들이 발생하게 된다. 경쟁정책은 사업자들간의 경쟁을 요구·촉진하여 시장실패들을 교정함으로써 시장의 효율적 작동을 도모하는 기본 경제정책이다.

따라서 경쟁정책은 사업자들간의 가격고정, 시장·고객분할, 입찰담합 등의 카르텔, 수직적 거래관계, 시장지배적 지위의 남용이나 독점화, 기업결합 등을 정책집행의 대상으로 삼는다. 나아가 경쟁정책은 정부의 시장개입이 자연독점, 정보비대칭, 외부효과 등에 의한 시장실패의 경우로 국한되어야 한다는 원칙에 따라 경쟁제한적 규제·정책의 완화·철폐를 추진한다.

경쟁정책이 독점적 시장구조와 행태에 기인하는 시장실패를 교정하려는 정책임에 대하여 소비자정책은 정보의 불완전성·비대칭성에 따른 시장실패를 교정하려는 정책이다. 사실, 거래·계약상의 기만과 사기, 안전·건강에 대한 위해 등 소비자정책의 주요 문제들은 소비자들이 정확한 시장정보를 충분히 가지고 있지 못한 것에 기인하며, 이는 반복구매가 이루어지지 않는 시장(장의업, 이사업, 음식점업 등)이나 정보 비대칭성이 심각한 전문직업종(자동차수리업, 의료·법률서비스업 등)이 고질적인 시장실패를 겪고 있다는 사실에서 잘 찾아볼 수 있다.

따라서 소비자정책은 상품정보의 원활한 생산·공급을 도모하여 소비자들이 효율적인 구매선택을 하도록 하고, 판촉 마케팅활동의 규제,

제품 안전기준의 설정 등을 통해 거래상의 기만·오도와 불합리한 안전위험을 방지하며, 소비자들에게 적절한 피해구제의 수단을 제공하고자 한다.

이 두 정책은 긴밀한 상호작용의 관계에 있다. 먼저, 경쟁적 시장에서 사업자들은 소비자들의 기호와 선택에 따라 행동하게 되며, 소비 수요에 맞는 상품을 싼 값에 공급하지 못하면 시장에서 축출될 수 밖에 없다는 점에서 소비자 이익은 경쟁촉진을 통해 가장 잘 보호된다. 다른 한편으로, 상품정보의 효율적 생산·전달은 소비자들의 가격·품질비교를 용이하게 하여 구매선택의 효율을 높이며, 이는 다시 사업자들간의 가격·품질경쟁을 강화하게 된다.

즉, 소비자들의 구매선택의 향상은 직접적으로 소비자들에게 실질소득의 증가와 동등한 이득을 가져다 줄 뿐만 아니라 시장의 원활한 작동에도 기여하는 것이다. 예컨대, 가전제품의 에너지효율 정보가 소비자들에게 효율적으로 전달되면 이들은 에너지효율이 높은 제품을 구매하게 되며, 이는 다시 생산자들의 에너지 절약형 제품개발경쟁을 유발하게 된다.

일반적으로 소비자정책은 소비자 잉여를 증대하고자 하는 반면에, 경쟁정책은 소비자 잉여와 생산자 잉여의 합으로 측정되는 경제효율을 제고하고자 한다. 따라서 목적의 측면에서 경쟁정책은 소비자정책을 포괄한다고 볼 수 있으며, 경쟁정책의 적절하고 엄밀한 집행은 소비자정책 목표의 달성에 기여하게 된다. 동시에, 경쟁정책 목적의 포괄성은 양 정책간의 상충의 가능성도 시사한다.

이론적으로 경쟁정책의 관심 대상인 경제 효율은 소비자 잉여가 감소하는 경우라도 생산자 잉

여가 이를 상쇄하고도 남을 정도로 증가한다면 늘어나기 때문이다.

선진국의 소비자정책 동향

주요 선진국들은 1960~70년대에 소비자정책 기구를 확립하고 소비자보호법규를 제정·확충 하면서 소비자들의 정책결정 참여절차도 마련하여 소비자정책을 제도화하였다.

1968년에 캐나다가 소비자보호를 위한 별도의 정부기구를 설치한 이래, 프랑스, 영국, 호주, 노르웨이, 스페인 등이 소비자정책을 전담하는 부(ministry)를 설립하였다. 미국은 1938년부터 연방거래위원회에 경쟁정책과 더불어 소비자보호정책도 집행할 권한을 부여하였으며, 1970년대 초에는 Office of Consumer Affairs(OCA)와 Consumer Product Safety Commission(CPSC)을 설립하였다.

CPSC는 제품안전업무를 총괄·전담하는 독립기관으로서 약 1만5천개의 제품에 대하여 안전기준·규칙을 제정하고 결합제품의 리콜·수리·대체 등을 명할 권한을 가지고 있다. 스웨덴은 1972년에 'Consumer Ombudsman' 제도를 도입하였고 여타 북유럽 국가들도 이와 유사한 시장감시체제를 확립하였다.

선진국들은 제품안전과 소비자거래(신용거래, 매매계약, 표시·광고, 방문판매, 우편판매 등)를 규율하는 법률들을 제정하여 소비자정책의 법적 기반을 확립하였다. 1970년대에 제정된 제품안전법률들은 식·의약품 등에 국한되었던 안전규제를 일반제품들로 확대하면서 안전기준을 제정하고 벌금, 리콜, 판매금지 등의 제재조치를 취할 수 있도록 한 것이다.

캐나다가 1969년에 제정한 'Hazardous Product Act'가 이런 포괄적 법률의 효시로서 미국, 일본, 영국, 프랑스 등이 그 뒤를 따랐고, 독일, 네델란드, 노르웨이, 스웨덴 등은 기존 법률을 개정하여 규제범위를 대폭 확대하였다. 또한 선진국들은 일반적 성격의 표시·광고 규제법률, 불공정하거나 강압적인 판매행위나 불공정한 판매계약을 규제하는 법률 등을 제정하였다.

나아가 여러 선진국들이 소비자 이익과 견해를 체계적으로 수용·반영하기 위한 정책결정 구조와 절차를 제도화하였다. 예를 들어, 프랑스는 1960년에 소비자 대표와 정책담당자들이 참여하는 '소비자문제에 관한 국가위원회'를 설치하여 주요정책에 관하여 소비자 견해를 주장할 수 있는 포럼을 제공하고 있으며, 이 밖에 가격정책, 의약품광고, 보험업, 전기사업 등 다양한 분야에 약 20개의 소비자자문기구를 두고 있다.

소비자정책의 과제와 방향

생필품의 가격안정과 식·의약품의 안전규제가 전부이었던 우리의 소비자정책은 1980년에 '소비자보호법'이 제정되면서 소비자피해구제로 그 범위를 확대하였으나 여전히 그 역할은 극히 제한되어 있다. 소비자정책이 본연의 기능을 발휘하도록 하려면 이를 중요한 정책영역으로 정립하여 그 제도적 틀을 갖추어야 할 것인 바, 이는 우리에게 다음과 같은 정책과제들을 제시한다.

1. 소비자 중심의 정책기조 수립

정부주도의 개발전략을 추진해 오는 과정에서 우리의 경제정책은 전반적으로 소비자 이익을 도

외시한 채 사업자 위주로 수립·시행되어 왔다. 그러나 우리 경제의 규모가 크게 증가하여 자본의 부족이 경제발전의 제약요소로 작용하지 않게 되었고 양적 경제성장보다는 국민생활의 질적향상이 더 요구되는 발전단계에 이룸으로써 생산자 위주의 경제정책은 그 정당성을 크게 상실하고 있다.

더구나 세계경제의 심층적 통합으로 경제적 국경이 점차 낮아지면서 기업의 생존이 그 국적에 관계없이 소비자 욕구를 충족시키는 능력에 따라 좌우되고, 국가의 부유가 그 나라의 소비자들이 누리는 후생수준으로 측정되는 세계화의 시대가 전개되고 있다.

무엇보다도 기존의 생산자 위주의 정책을 소비자 중심의 정책으로 전환하는 노력이 필요하다. 이 정책기조의 전환은 정책의 수립·결정에 있어 당해 정책이 소비자들에게 미칠 영향을 객관적으로 평가·고려함으로써 달성될 수 있다.

어떤 정책이든 비용과 편익을 수반하게 마련인데, 특히 산업보호적 정책과 규제는 시장경쟁의 억압과 유인체계의 왜곡을 통해 소비자후생의 감소를 초래하게 된다. 그러나 정책의 논의·결정에 소비자후생 감소의 비용이 제대로 반영되지 못한다면 비용·편익의 비교평가에 의해 정당화되지 않는 정책이 도입·시행될 수 밖에 없을 것이다.

2. 소비자정책 기능의 확대

소비자정책은 소비자의 선택권을 확보하고 정보의 불완전성·비대칭성에 따른 시장실패를 교정하여 시장의 효율적 작동을 도모하는 경제정책으로 발전해 나가야한다. 소비자정책은 소비자들

의 기호와 선택에 따라 시장이 움직이고 사업자들이 행동하게 되는 상태를 확보하려는 것인데, 이를 위해서는 소비자들에게 적절한 선택대안들과 시장정보를 제공하여 그들 스스로 구매선택에 의해 비효율적·비윤리적 사업자를 처벌할 수 있도록 하는 것이 무엇보다 중요하다.

소비자정책당국은 정보생산·전달의 효율성이 시장의 효율성을 결정한다는 인식하에 정보의 불완전성·비대칭성에 따른 광범한 시장실패를 적극적으로 교정하려는 노력을 기울여야 한다. 구체적으로 각종 사업자단체의 정보전달 저해행위를 시정하고, 소비자들에게 중요한 정보가 자발적으로 공개되지 않는 경우에는 정보공개를 의무화하며, 제품시험·검사를 확대하여 경쟁사업자·상품들의 비교근거를 제공해야 할 것이다.

또한 정보의 비대칭성이 심각하여 소비자피해가 빈발하는 전문서비스업 분야에서 소비자피해구제를 활성화하는 방안을 마련하고, 제조물책임법제와 집단소송제도를 도입하는 방안도 검토할 필요가 있다.

3. 소비자정책의 종합적 추진체제 확립

소비자관련법제와 정책기구를 정비하여 소비자정책을 종합적으로 수립·시행할 수 있는 체제를 구축해야 한다. 현재 소비자보호를 주목적으로 하는 법제로는 「소비자보호법」 이외에 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「방문판매 등에 관한 법률」, 「할부거래에 관한 법률」, 「약관의 규제에 관한 법률」 등이 있으며, 「약사법」, 「식품위생법」, 「품질경영관리법」 등 약 40여개의 개별사업관련법에도 소비자보호를 위한 각종 규정들이 있다.

그러나 이 법령들은 각기 그 규제의 목적과 범위 및 소관기관이 상이하어 체계적인 소비자정책의 수립·집행이 어렵게 되어 있다.

소비자정책기구의 정립

1. 안전규제

안전규제는 다양한 경쟁정책적 함의를 가지고 있으나, 무엇보다도 위해정보의 수집·처리체제와 안전시험·검사, 안전기준설정 등에 필요한 기술적 전문성이 먼저 확보되어야 하는 분야이다. 특히 OECD를 중심으로 제품 인증·시험절차의 상호인정과 안전문제·조치의 국제협력이 강화되고 국내적으로도 복잡한 제품의 생산·소비가 크게 증가하고 있어 종합적·전문적인 제품안전정책의 확립이 시급히 요구되고 있다.

기존의 소비자정책당국이 포괄적 제품안전법률을 제정하고 각 부처로 분산되어 있는 안전업무를 총괄·조정하는 기능을 담당하면서, 동시에 분야별 안전규제의 전문성을 제고하는 것이 체계적인 제품안전정책을 확립하는 방안이 될 것이다.

구체적으로, 식품·의약품, 자동차 등에 대해서는 전담 안전행정기구를 두어 기술적 전문성을 확보하고, 소비자보호원에 일반 소비자에 대한 안전행정기능을 부여하여 안전정책의 연구, 제품 위해정보의 수집·처리·평가, 안전기준의 설정과 시험·검사를 통한 감시, 위해제품의 규제, 외국과의 정보교환, 소비자 교육, 소비자피해구제 등이 체계적으로 수행될 수 있는 체제를 갖추어야 할 것이다.

안전규제에 있어 경쟁정책당국이 담당해야 할

역할은 안전관련 소비자정책이 엄격한 안전기준의 설정·집행으로만 치우쳐 규제 일변도의 정책이 되지 않도록 협의·견제하는 것이다.

흔히 안전관련 소비자정책은 엄격한 안전요건·기준의 설정·집행에만 의존하는 경향이 있으나, 소비자 교육, 사업자들의 자발적 정보공개, 정보공개 의무화 등을 통해 정보의 원활한 흐름을 확보하는 것이 소비자 안전과 후생을 제고하는 효율적 대안이 되는 경우도 많다.

2. 거래규제

거래관련 소비자정책은 경쟁정책과 불가분의 직접적 관계를 가지고 있다. 예컨대, 부당 표시·광고, 신용·할부·통신·방문판매상의 불공정행위, 위계나 경품제공 등에 의한 부당 고객유인, 피라미드 판매방식 등의 마케팅 기법 등은 소비자들에게 피해를 입힐 뿐만 아니라 사업자간의 공정한 경쟁도 저해하게 된다.

따라서 경쟁정책당국이 사업자와 소비자간의 기본 거래질서를 규정하고 그 거래관계를 규제한다면 경쟁촉진과 소비자보호가 동시에 달성될 수 있다. 경쟁정책과 소비자정책의 상호보완성 때문에 미국은 경쟁정책기관인 연방거래위원회에게 '불공정하거나 기만적인 행위나 관행'을 규제하여 소비자를 보호할 광범한 권한을 부여하고 있으며, 동위원회는 경쟁국 이외에 소비자보호국을 설치하여 수십개의 소비자보호법령을 집행할 뿐만 아니라 산업별 거래규제규칙도 제정·시행하고 있는 것이다.

거래관련 소비자정책이 경쟁정책의 틀 속에서 종합적으로 추진되어야 하는 이유는 경쟁정책 목적의 포괄성 및 정책집행의 효율성(규모경제)과

실효성에서 찾을 수 있다.

(1) 경쟁정책 목적의 포괄성

먼저, 경쟁정책의 목적인 경제효율은 소비자정책의 목적(소비자이익)을 포괄하는 개념이다. 따라서 소비자이익과 생산자이익에 상충적인 영향을 미치는 판촉활동이나 마케팅 기법들에 대해서는 경쟁정책적 접근을 통해서만 두 효과가 비교형량될 수 있다.

광고규제를 예로 들어보자. 통상 광고의 부당성 판단기준은 '소비자를 기만하거나 오인시킬 우려'라고 기술된다. 그러나 광고는 소비자들이 인식하는 광고의 의미에 의해 그 내용이 정의되는 것이므로 정보를 완전하게 제공하지 않는 어떤 광고도 '소비자를 기만하거나 오인시킬' 수 있다.

광고가 무분별한 소비자를 기만하거나 오인시킬 모든 가능한 경우를 상정하여 그 부당성을 판단한다면 모든 광고가 위법화될 수 밖에 없을 것이며, 이는 상품정보의 흐름을 차단하여 시장경쟁을 질식시키게 된다.

결국 광고규제는 소비자들에게 전달되는 정보를 제한함으로써 기능을 발휘하는 정책수단이므로 그 비용과 편익의 비교평가를 통해 시행되어야 하며, 비용과 편익에는 소비자 기만·오도의 가능성 뿐만 아니라 규제에 의한 정보흐름의 변화가 사업자들과 시장경쟁에 미치는 영향도 포함되어야 하는 것이다.

또 다른 예로서 가격차별과 저가판매(가격파괴)의 경우를 생각해 보자. 우리 사회에서 빈번히 문제가 되고 있는 각종의 대소비자 판촉행위(할인특매, 방문·통신판매, 할부거래, 쿠폰발행, 경품제공 등)는 기본적으로 소비자들을 수요

탄력도에 따라 분리하고 상이한 가격을 부과해서 판매량과 이윤을 늘리려는 사업전략이다.

가격차별은 새로운 고객을 창출하지만 기존 고객들이 더 높은 가격을 지불하는 결과를 초래할 수 있기 때문에 전반적 소비자후생의 변화는 불확실하다. 나아가 가격 차별은 사업자들의 유효한 경쟁수단이 될 수도 있고 경쟁자를 배제하거나 진입을 저해하는 방편이 될 수도 있다. 따라서 가격차별의 위법성은 소비자, 사업자, 시장경쟁 등에 미치는 영향을 비교평가하여 판단되어야 하며, 이를 위해서는 경쟁정책적 접근이 필요한 것이다.

최근 확산되고 있는 저가판매는 단순한 경쟁적 행위이거나 경쟁자를 배제하려는 지배적 기업의 독점화 전략일 수도 있다. 후자의 경우, 저가판매는 단기적으로 소비자들에게 이득을 주며, 장기적으로 소비자들의 이해는 저가판매자의 시장지위의 변화에 달려 있다.

장기적으로 저가판매자가 독점력을 확보하게 된다면 소비자들은 피해를 볼 것이나, 새로운 경쟁자의 진입이 쉽거나 여타 시장구조적 특성으로 인해 저가판매 후에도 초경쟁적 가격을 설정할 수 없다면 소비자들은 지속적으로 이득을 얻게 된다. 따라서 저가판매의 위법성 판단에 있어서도 소비자들에 대한 단기적 영향 뿐만 아니라 시장구조의 분석을 통한 독점화 가망성도 평가되어야 하는데, 이는 경쟁정책의 틀 속에서 이루어질 수 있다.

(2) 정책집행의 효율성과 실효성

각종의 거래·판촉 활동과 마케팅행위가 소비자후생과 경쟁에 미치는 영향을 올바르게 비교 평가하여 합리적 정책수단을 선택하려면, 관련시장

의 구조와 행태 등에 관한 조사·분석이 선행되어야 한다.

경쟁정책당국은 기업결합, 공동행위, 수직적 제한 등의 심사·분석과정에서 축적한 시장관련 정보와 자료를 당해시장에서의 판촉활동이나 마케팅행위 등의 효과를 평가하는 데 활용할 수 있기 때문에, 정책집행상의 규모경제를 실현할 수 있다.

경쟁정책당국은 준수법적 권한을 가진 중앙행정기관으로서 고시, 지침 등의 형태로 거래규칙을 제정할 수 있기 때문에 소비자에 대한 불공정행위의 사전예방기능을 발휘함에 있어 비교우위를 갖는다. 나아가 경쟁정책당국은 법령협의권을 부여받고 있으므로 보다 넓은 시각에서 소비자 문제를 파악하고 각종 정책과 관련된 소비자의 이해를 식별·분석하여 법률제정·개정 및 정책결정에 체계적으로 소비자 이익을 반영시키기 위한 노력과 활동을 기울일 수 있다.

예컨대, 정보의 자유로운 흐름을 제한하는 정부규제나 사업자(사업자단체)의 자율규제가 소비자들의 합리적 구매선택을 어렵게 하고 경쟁을 억압하는 경우에는 인위적 정보제한을 제거하기 위한 정책적 노력이 요구된다.

이때 경쟁정책당국은 경쟁제한적 법령들을 완화·철폐하면서 거래분야별로 광고금지·제한조치를 금지하는 거래규칙을 제정·시행할 수 있는 것이다. 특히 전문직업종에 대한 거래규칙을 제정·시행하여 사업자단체의 윤리규정에 의거한 광고규제·금지를 제거한다면 경쟁을 통한 시장가격의 하락과 소비자후생의 증대를 도모할 수 있을 것이다.

3. 경쟁법제의 소비자정책기능 강화

소비자정책기능을 강화하는 방향으로 경쟁법제와 기구를 개편할 필요가 있다.

첫째, 경쟁법제 및 정책기구를 정비하여 경쟁정책당국이 거래관련 소비자정책의 입안·시행을 총괄·조정하는 기능을 보유하도록 해야 할 것이다.

이를 위해서는 표시·광고, 할인특매, 경품류제공, 약관 등으로 국한되어 있는 현재의 공정거래법 관할범위를 할부거래, 방문·통신판매, 상품권, 신용카드 등 모든 소비자 거래로 확대할 필요가 있다. 동시에 경쟁정책당국 내에 거래관련 소비자정책을 전담하는 기구를 설치하여 사업자과 소비자간의 거래관계를 규율하는 법령들을 총체적으로 시행하도록 함으로써 정책의 일체성과 전문성을 확보해야 할 것이다.

둘째, 거래관련 소비자정책의 집행에 있어, 경쟁촉진을 통해 소비자가 얻는 간접적 이익만이 아니라 불공정하거나 기만적인 거래행위를 규제하여 직접 소비자 피해를 구제하고 후생을 극대화한다는 목표가 추구되어야 한다. 이는 '불공정'한 거래행위의 개념과 범주를 재정립함으로써 달성될 수 있다.

현행 법제에서는 표시·광고, 할인특매, 경품류제공 등 직접적으로 소비자의 구매선택에 영향을 미치는 행위들과 사업자간 거래관계의 계약적 통제수단인 수직적 제한들이 모두 '불공정거래행위'라는 범주에서 동일한 위법성 개념(공정경쟁저해성)에 따라 규제되고 있다.

그러나 사업자간 거래관계에서 발생하는 문제의 성격과 정책적 우려는 표시·광고, 할인특매, 경품류제공 등 직접적으로 소비선택에 영향을 미

치는 행위의 경우와는 크게 다르므로 이들에 대한 규제의 논거와 주안점도 달라져야 한다.

수직적 제한 등 사업자간 거래관계에서 발생하는 행위들은 경쟁촉진이라는 관점에서, 그리고 표시·광고, 할인특매, 경품류제공 등 소비자 구매 선택에 직접 영향을 미치는 행위들은 소비자 보호의 관점에서 규제하는 것이 공정거래정책의 경쟁촉진기능과 소비자보호기능을 동시에 제고할 수 있는 길이 된다.

구체적으로 공정거래법 제23조를 2분하여 수직적 제한 등은 '거래제한행위' 또는 '불공정한 경쟁방법'으로 규정하여 경쟁저해성의 개념에 따라 규율하고, 표시·광고 등은 '불공정한 행위'로 규정하여 소비자 기만·오도성을 위법성 기준으로 삼아야 할 것이다. ■

짧은 글 · 긴 생각 ②

어머니가 보낸 엽서

미국의 어느 방송인 이야기입니다.
패기가 넘치는 이 젊은이는 방송활동과 출세에 몰두해 주위가 어떻게 돌아가는지도 몰랐습니다.
그러자 이 젊은이의 어머니가
풍경이 인쇄된 예쁜 엽서에
"애야, 너무 빨리 달리지 말아라.
그러면 좋은 풍경을 못 본단다."
라고 써서 젊은이에게 보냈습니다.
어머니의 글을 읽고 난 이 젊은이는 그제야
자신이 '과속질주' 했다는 것을 알고 인생을
정비하며 아름다운 것들을 살겠다는 이야기입니다.
마음을 돌려 여유를 갖는다면
발끝에 닿는 작은 돌멩이,
혼자 떠다니는 한조각 구름에,
아름다운 의미를 느끼게 될 것입니다.