

표시·광고의 공정화에 관한 법률 제정의 배경 및 주요 내용



강대형
공정위 소비자보호국장

1. 법안 제정주진 배경

표시·광고는 사업자의 주된 판촉활동 수단이며 소비자 입장에서는 상품 정보를 얻는 중요한 수단이다. 따라서 소비자를 오인시키는 부당한 표시·광고행위는 경쟁사업자의 사업활동에 직접 피해를 줄 뿐 아니라 소비자의 잘못된 상품선택을 유도함으로써 공정한 거래질서를 저해하게 된다. 이에 따라 공정거래법에서는 공정거래질서확립 차원에서 사업자의 부당한 표시·광고행위를 불공정거래행위의 한 유형으로 규정하여 규제하여 왔다.

그러나 경제사회여건의 변화에 따라 「공정한 거래질서의 확보」뿐 아니라 「소비자의 합리적 선택보장」을 직접 목적으로 하는 종합적인 표시·광고정책의 필요성이 제기되고 있다. 즉, 시장구조가 공급자 중심에서 수요자 중심으로 전환됨에 따라 소비자의 올바른 상품선택이 시장경쟁을 촉진하는 관건이 되고 있으며, 전자상거래 등 새로운 유통판매 방식이 확산되고 상품내용도 점차 전문화·다양화됨에 따라 소비자의 상품선택에 필요한 정보도 급증하고 있어 표시·광고를 통해 소비자에게 올바른 상품정보를 제공해 줄 필요성이 커져가고 있다. 또한 정보통신기술의 급속한 발달로 소비자를 교묘하게 속이는 광고기법도 발전하고 있으므로 이를 효과적으로 억제하기 위해서는 광고실증제 등과 같은 선진제도의 도입이 시급하다는 주장이 제기되어 왔다.

그러나 공정거래법 등 기존의 표시·광고관련

법규는 이러한 여건 변화에 적극 대응하기에는 한계가 있다. 공정거래법은 주로 부당한 표시·광고를 시정하는 데 중점을 두고 있기 때문에 소비자에게 상품정보를 적극적으로 제공하는 정책수단이 미비되어 있으며, 일부 개별법령의 표시의무화규정도 특정상품의 정부인증여부, 제조일, 유효기간 등 주로 품질보장 또는 위해방지 차원의 정보제공에 그치고 있어 소비자의 상품선택에 유용한 정보제공에는 한계가 있다.

이에 따라 공정거래위원회는 전문연구기관(KDI)의 연구결과를 토대로 공정한 표시·광고를 통해 「공정한 거래질서 확립」과 「소비자의 합리적 선택 보장」이라는 목적을 동시에 달성할 수 있도록 공정거래법의 표시·광고규정을 분리하여 그 내용을 보완한 별도의 법률 제정을 추진하고 있다.

미국·일본·영국에서도 이와 같은 표시·광고의 특수성을 감안하여 공정거래법에 대한 특별법으로서 소비자보호측면을 강조한 별도의 법률(미국의 FTC법, 일본의 부당경품 및 부당표시방지법, 영국의 거래표시법)을 제정·시행하고 있다.

2. 법안의 주요 내용

이번에 입법예고한 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」안은 총 5장 26개 조문으로 구성되어 있으며, 소비자에 대한 정보제공을 촉진하기 위해 공정한 표시·광고를 활성화하는 한편, 소비자를 오인시키는 부당한 표시·광고를 효과적으로 억제하는 선진제도 등을 도입하고 있다.

가. 부당한 표시·광고의 효과적인 억제

첫째, 소비자를 오인시키는 부당한 표시·광고를 허위·과장, 기만, 부당비교, 비방 등 4가지 유형으로 나누어 이를 금지하고 있는데 이는 현행 공정거래법 시행령에 규정되어 있는 내용을 법률화한 것이다.

다만, 기만적인 표시·광고를 세분화하여 사실의 은폐뿐 아니라 사실의 축소·누락에 의해 소비자를 기만하는 경우도 명시하고 있다. 아울러 소비자에 대한 정보제공 효과가 있는 비교표시·광고를 활성화하기 위해 부당성의 요건을 명확히 규정하고 있다. 현행 규정은 자기 것의 유리한 부분만을 들어 경쟁사업자의 것과 비교하는 경우 부당한 비교표시·광고로 규정하고 있으나 제정안에서는 자기 것의 유리한 부분만을 비교하더라도 비교대상과 분야를 명시하여 비교하는 경우에는 부당하지 않는 것으로 규정하고 있다.

둘째, 사업자의 표시·광고시 소비자선택에 결정적인 영향을 미치는 중요한 정보는 반드시 소비자에게 알리도록 하고, 사업자가 중요한 표시·광고사항을 누락·축소·왜곡하는 경우 기만적인 표시·광고로 추정하도록 규정하고 있다.

중요한 표시·광고사항은 광고특성상 반드시 제공할 필요가 있는 정보(예: 추천광고시 추천자와 광고주와의 관계, 비교광고시 시험·조사기관 등), 다른 법령에 표시·광고 기준이 없는 정보(이사업, 중고자동차매매업 등), 제품의 기능·효능상 한계·제약 등에 관한 정보를 중심으로 고시될 예정이다. 이를 통해 사업자의 기만적인 표시·광고를 사전예방하고 소비자의 합리적 선택에 필요한 상품정보 제공도 촉진될 것이다.

셋째, 광고주가 표시·광고한 내용중 '사실과 관련된 주장'에 대하여는 객관적인 근거로 이를 실증토록 하는 '광고실증제'를 도입하고 있다. 이는 미국, EU 등에서 1968년부터 도입·운영하고 있는 제도이다.

실증대상은 광고의 속성상 어느 정도의 과장된 표현(Puffing)이 허용될 필요가 있으므로 '사실과

관련된 주장'으로 한정하고 있다. 또한 공정위는 광고주의 사실 주장이 소비자 오인을 초래하거나 공정한 거래질서를 저해할 우려가 있는 경우 실증자료의 제출을 요청할 수 있도록 규정하고 있다.

이는 광고주로 하여금 광고하기 전에 매번 실증자료의 제출을 의무화한 것이 아니라, 광고주의 광고가 이루어진 후 공정위에서 당해 광고내용중 사실과 관련된 주장이 경쟁질서 또는 소비자선택에 미치는 영향을 검토한 후 꼭 필요한 경우에만 실증자료의 제출을 요청할 수 있도록 한 것이다. 아울러 소비자에게 올바른 상품정보를 제공하기 위해 필요한 경우 광고주의 실증자료중 기업비밀이나 개인사생활과 관련된 정보를 제외하고는 이를 공개할 수 있도록 하고 있다.

넷째, 광고대행사가 사업자의 부당한 표시·광고를 조장·유도하거나 직접 부당한 표시·광고행위를 하는 경우 이를 제재할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 일반적으로 광고대행사는 사업자의 표시·광고를 기획·제작하는 과정에서 주도적인 역할을 하고 있으므로 부당한 표시·광고를 기획 단계에서부터 사전예방하기 위해서는 이들 광고대행사에 대한 책임을 명문화 할 필요가 있다.

나. 공정한 표시·광고의 활성화 및 자율규제의 보장

첫째, 관계부처에서 사업자의 표시·광고를 제한하거나 금지하는 법령·고시·예규 등을 제·개정할 때는 경쟁당국과 협의토록 하고 경쟁제한적인 규정이 있는 경우 그 시정을 요청할 수 있도록 규정하고 있다. 이와 같은 사전협의 절차를 통해 경쟁제한적인 표시·광고제한규정이 개선됨으로써 사업자의 자유로운 표시·광고활동이 활성화되고 소비자에 대한 정보제공도 촉진될 것이다.

둘째, 사업자단체가 법령의 근거없이 구성사업자의 표시·광고활동을 제한하는 행위를 원칙적으로 금지하고 있다. 개별사업자의 자유로운 표

시·광고활동을 제한하는 것은 사업자간 경쟁을 제한할 뿐 아니라 소비자에 대한 정보제공을 차단하는 효과가 있기 때문이다. 다만, 소비자의 이익이나 공정한 거래질서 유지를 위해 공정위가 관계부처와 협의하여 인정하는 경우에는 예외적으로 허용되도록 규정하고 있다.

셋째, 사업자 또는 사업자단체 등에서 부당한 표시·광고를 자율적으로 규제할 수 있도록 자율규제제도에 관한 법적 근거를 마련하고 있다. 이는 업계의 자율적인 표시·광고활동을 최대한 보장하기 위한 것이며, 국가가 사업자의 모든 표시·광고를 일일이 심사하여 시정하는 데 한계가 있기 때문이다.

다. 실효성 확보장치 마련

표시·광고는 불특정다수인을 대상으로 하므로 부당한 표시·광고로 인한 소비자나 경쟁사업자의 피해는 광범위할 뿐 아니라 그 사후회복이 곤란한 특성이 있다. 일반적으로 부당한 표시·광고를 합의제 행정기관의 준사법적 절차에 따라 심사하여 최종적으로 시정조치하기까지는 통상 2~3개월이 소요되는데 그때까지 부당한 표시·광고를 방치하는 경우 소비자나 경쟁사업자에게 중대한 피해가 발생할 수 있다.

따라서 소비자 또는 경쟁사업자에게 중대한 피해를 주고 그 피해의 사후회복이 곤란할 우려가 있는 부당한 표시·광고에 대하여는 정식절차에 의한 시정조치를 하기 전까지 임시적으로 이를 중지하는 제도를 도입하고 있다. 이와 같은 표시·광고의 임시중지에 의한 사업자의 권익침해를 최소화하기 위해 임시중지명령전 사업자의 소명기회를 부여하고 있으며, 공정위의 임시중지명령에 대해 사업자가 이의신청이나 집행정지를 제기할 수 있는 불복절차를 규정하고 있다. 미국, 일본, 독일, 프랑스 등 주요 선진국의 경쟁당국의 대부분은 이미 임시중지명령제도를 도입·시행하고 있다.

8. 법안 제정의 요강

일부에서는 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 제정으로 사업자의 표시·광고에 대한 규제가 강화되어 사업자의 자유로운 표시·광고활동이 위축될 것으로 잘못 인식하고 있는 경우가 있다.

하지만 동 법의 제정취지는 소비자의 상품선택에 필요한 정보가 원활하게 제공되도록 하기 위해 공정한 표시·광고활동을 활성화하는 데 있다고 볼 수 있다.

중요 표시·광고사항의 고시, 사업자단체의 표시·광고제한행위 금지, 경쟁제한적인 표시·광고 규정의 개선, 비교표시·광고의 활성화, 광고주 실증자료의 공개 등은 모두 사업자의 공정한 표시·광고활동을 활성화하기 위해 도입되는 제도이다.

또한 광고기법의 급속한 발달에 따라 소비자를 교묘하게 오인시키는 표시·광고가 증가하여 소비자의 합리적인 상품선택을 방해하고 있는 바, 이와 같은 부당한 표시·광고를 효과적으로 억제하기 위하여 표시·광고법에는 광고실증제, 임시중지명령제 등과 같은 선진제도를 도입하고 있다.

이와 같은 제도를 도입하고 있는 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」은 소비자를 기만하는 부당한 표시·광고를 효과적으로 억제하고 소비자의 선택에 필요한 정보를 원활하게 제공하여 정보시장의 실패를 치유하고 공정한 거래질서를 확보함으로써 상품시장의 경쟁을 촉진하게 하는 역할을 하게 될 것이다.

아울러 거래상 사기·기만으로 인한 피해, 안전문제, 품질문제 등 소비자문제의 대부분은 소비자가 정확한 상품정보를 충분히 가지고 있지 못함에 기인한다고 볼 수 있다.

따라서 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」은 공정한 표시·광고를 통해 소비자에게 올바른 상품정보를 제공함으로써 이와 같은 소비자문제를 해결하는 핵심적 역할을 하게 될 것이다. ■