

소비자보호와 공정거래제도



신 현 윤
연세대 법대 교수

I. 공정거래법 상 소비자보호의 원리

오늘날 자본주의 시장경제의 기본원리는 시장에서의 모든 거래가 각 경제주체의 자

유로운 수요·공급에 의해 이루어짐으로써 객관적인 시장가격이 형성되고, 이 시장가격에 의하여 다시 각 경제주체의 경제활동이 규율되어 궁극적으로 전체 경제질서가 확보되는 데 있다. 이와 같이 시장기구를 전제로 하는 한 최종 수요자로서 소비자의 보호를 위해서는 무엇보다도 시장에서 공급자로서의 기업의 자의적인 재량권이 억지되고 상품 또는 서비스가 선택대상으로서 시장에서 경쟁적으로 제공되어야 하며, 시장에 공급되는 상품 또는 서비스에 대한 소비자의 자유로운 선택이 보장되어야 한다. 이와 같은 전제조건이 충족될 때 시장가격의 시그널기능을 통해 소비자의 선호가 기업에 전달되고, 소비자는 양질·염가의 상품 또는 서비스를 공급받을 수 있게 된다.

그러나 오늘날 시장의 상당부분은 독·과점화되어 있어 자본주의 시장경제에서 전제로 하는 시장에서의 가격이 경쟁적인 수요·공급을 통하

여 객관적으로 형성되는 일은 드물며, 특히 독·과점 대기업들은 공동행위 및 재판매가격유지행위 등을 통해 가격이나 거래조건 등을 자의적으로 결정·유지하려는 경향이 있다. 또한 과대한 경품제공이나 허위 또는 과장 표시·광고 등 기업측의 정보조작에 의해 소비자 선호가 지배되고 소비자의 상품 또는 서비스에 대한 선택권과 알 권리가 침해되는 경우도 적지 않다.

따라서 자본주의 시장경제 체제하에서 소비자 권익을 보호하기 위해서는 그 전제로서 가능한 경쟁적인 시장구조가 유지될 수 있어야 하며, 불공정한 방법으로 경쟁을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위가 규제되어야 할 것이다. 이와 함께 소비자가 시장에 제공된 상품 또는 서비스를 올바르게 선택할 수 있도록 필요하고 적정한 정보가 소비자에게 전달되어야 하며, 이를 통하여 소비자는 자기의 책임 하에 가격, 품질 또는 거래조건에 결정과정에 참가함으로써 소비자주권을 회복할 수 있게 될 것이다.

II. 공정거래법상 소비자보호 관련규정

1. 공정거래법의 목적

현행 공정거래법 제1조에서는 “이 법은 …… 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 「소비자를 보호」함과 아울러

공정거래법은 소비자보호를 직접 목적으로 하기보다는 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진을 통해 자본주의 시장경제의 원리를 구현함으로써 궁극적으로 소비자 보호에 이바지하는 것

러 국민경제의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다"라고 규정함으로써 소비자의 권리 및 이익보호를 공정거래법의 중요한 목적의 하나로 규정하고 있다.

그러나 실제에 있어서 공정거래법이 전제로 하는 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진은 1차적으로 사업자간의 경쟁관계를 전제로 하기 때문에 사업자와 소비자와의 관계를 규율하는 것에 의해 경제적 약자인 소비자를 보호한다는 발상은 직접적으로는 소비자 생활물자에 한정되는 것으로 볼 수 있다. 그러나 다른 한편으로 시장이 독·과점화 되거나 시장에서 부당한 경쟁제한이나 불공정 거래행위가 이루어진다면 왜곡된 가격 또는 거래조건으로 거래가 이루어지게 되고, 이는 결국 최종 수요자인 소비자의 불이익으로 나타나게 될 것이기 때문에 시장에서의 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진은 결과적으로 소비자 이익의 보호에 기여하게 되는 것이다.

이 점에서 본다면 공정거래법은 소비자보호를 직접 목적으로 하기보다는 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진을 통해 자본주의 시장경제의 원리를 구현함으로써 궁극적으로 소비자보호에 이바지하는 것으로 볼 수 있다. 이와 함께 공정거래법은 소비자의 일반적인 경제적 이익을 도모하는 것일 뿐, 개별적인 소비자의 특정한 권리 또는 이익의 보호를 직접 목적으로 하는 것은 아니며, 더구나 개개의 거래에 있어서 소비자 권리의 억압에 대한 직접적 제거를 그 수단 또는 목적으로 하는 것은 아니다.

2. 시장구조의 규제

시장경제 체제하에서의 소비자보호의 중심은 말할 나위도 없이 시장에서의 공정하고 자유로운 경쟁질서를 유지함으로써 소비자가 상품 또는 서비스의 가격, 품질, 공급량 기타 거래조건 등에 참가하고 선택하는 권리를 실현하는 데 있다고 볼 수 있다. 그런데 이와 같은 공정하고 자유로운 경쟁이 이루어지기 위해서는 시장구조가 경쟁적이어야 한다. 왜냐 하면 독·과점적 시장구조가 형성되는 경우 독·과점 기업은 가격, 품질, 공급량 기타 거래조건 등을 자의적으로 결정할 수 있게 되고, 특히 소비자 생활물자의 경우에는 그로 인한 영향이 직접 나타나게 될 것이며, 그렇지 않은 경우라 하더라도 최종 수요자로서의 소비자는 결국 어떠한 형태로든 가격상승 또는 품질저하 등의 불이익을 받게 되기 때문이다.

따라서 현행 공정거래법은 시장구조면에서 독·과점적 시장구조의 개선을 위해 공정거래위원회로 하여금 독·과점적 시장구조가 장기간 유지되고 있는 상품이나 용역의 공급 또는 수요시장에 대하여 경쟁을 촉진하기 위한 시책을 수립·시행하도록 요구하는 동시에(법 제3조), 시장 지배력을 형성·유지·강화하거나 이를 남용하는 행위를 엄격히 제한 또는 금지하고 있다(법 제3조의2). 특히 「소비자 이익을 현저하게 저해할 우려가 있는 행위」(법 제3조의2제5호)도 독·과점기업(시장지배적사업자)의 지위남용행위의 한 유형으로 보아 이를 금지함으로써 「소비자보호」라는 공정거래법의 목적을 잘 반영하고 있다. 이와 함께 새로운 독·과점시장의 형성을 사전적으로 방지하기 위해 주식취득, 합병, 임원겸임 등을 통해 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는

일반적으로 공동행위는 경쟁에 의해 확보되는 시장기능을 인위적으로 마비시키고
 자원의 최적배분을 교란할 뿐 아니라, 가격을 부당하게 유지·인상하거나
 품질을 실질적으로 저하시킴으로써 소비자에게 직접적인 손해

기업결합 행위를 원칙적으로 금지하고 대기업의 경제력집중을 억제하고 있다(법 제7조 내지 제18조).

3. 시장행태의 규제

가. 부당한 공동행위의 규제

일반적으로 공동행위(카르텔)는 경쟁에 의해 확보되는 시장기능을 인위적으로 마비시키고 자원의 최적배분을 교란할 뿐 아니라, 가격을 부당하게 유지·인상하거나 품질을 실질적으로 저하시킴으로써 소비자에게 직접적인 손해를 미치게 된다. 특히 시장경제의 중심은 가격기구이고 공정거래법도 결국은 이 가격기구의 확보를 목적으로 하고 있기 때문에 가격카르텔의 위법성은 강하다고 볼 수 있다.

현행 공정거래법은 공동행위의 이와 같은 부정적 측면을 고려하여 이러한 공동행위가 “부당하게 경쟁을 제한”하는 경우 부당한 공동행위로서 규제하고 있다(법 제19조제1항). 더구나 종전의 공정거래법은 “일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한”하는 공동행위를 위법으로 규정하여 개별사안마다 공동행위의 경쟁저해성 여부를 검토하여 위법여부를 판단할 수밖에 없었으나, 1999년 법개정을 통하여 가격고정, 입찰담합, 생산량 제한, 시장분할 등을 내용으로 하는 경쟁자들간의 공동행위인 소위 경성카르텔(Hard Core Cartel)을 보다 효과적으로 규제할 수 있는 근거를 마련하였다. 또한 이와 별도로 소위 카르텔일괄징비법(「독점규제및공정거래에관한법률의적용외제외되는부당한공동행위등의정비에관한법률」)의 제정을 통해 그

동안 법률상 근거를 가지고 허용되어 오던 변호사, 공인회계사, 세무사 등 전문직종 및 보험업 등 전문업종의 공동행위를 일체 금지하고 있다.

나. 유통지배의 규제

유통지배의 가장 전형적인 것으로 유통계열화를 들 수 있다. 일반적으로 유통계열화는 유통과정에 있어서 사회적 분업에 의한 이익이 증진되고 유통비용이 절감되는 등 긍정적인 측면도 없지 않으나, 소비자의 관점에서 본다면 유통가격이 경직화되어 경쟁적 수준보다 높게 유지되고, 유통계열화에 따른 초과이윤이 계열내부에 유보될 뿐 소비자에게 환원되기 어려우며, 소비자의 상품선택의 기회를 오히려 제한할 우려가 크다는 점에서 소비자의 이익이 침해될 우려가 있다. 특히 이러한 유통계열화는 과점산업에 있어서 종합적인 과점적 가격지배력을 떠받치는 역할을 함으로써 시장에서의 가격시그널 기능을 저해하고 소비자와의 거래를 변질시켜 소비자의 거래에 참가하는 권리를 침해할 뿐 아니라 소비자 선호를 생산에 반영한다고 하는 시장기구의 feed back 기능을 마비시키는 결과를 가져올 수 있다.

현행 공정거래법에서는 유통계열화에 관해 그 자체로서 다루고 있지는 않으나 유통계열화로 인해 유통지배하에 있는 자에 대해 거래지역 또는 거래상대방을 부당하게 구속하는 경우에는 이를 구속조건부거래로서 금지하고 있다(법 제23조제1항제5호). 특히 거래가격을 부당하게 구속하는 경우에는 재판매가격유지행위로서 별도의 규제를 가하고 있다(법 제29조). 이 재판매가격유지행위는 특히 소비자 생활물자의 유통과 관련해서 주

기술의 발전에 의해 소비자 생활물자의 구입에 있어서도 상품을 바르게 특징하는 것이 매우 어렵고, 상품의 선택이 기업의 광고·표시에 의존하는 오늘날에 있어서는 시장에서의 정확하고 충분한 정보의 제공은 소비자 이익의 보호와 직결되는 것

로 문제로 되며, 유통계열화를 배경으로 소비자와 직접 거래를 하는 판매업자의 가격결정의 자유를 억압하고 그것이 말단 소비자 가격의 유지·상승이라고 하는 직접형태로 나타나게 되어 가격결정에 참가하는 소비자의 권리와 이익이 직접 침해된다. 따라서 공정거래법은 상품을 생산 또는 판매하는 사업자가 재판매가격유지행위를 하는 것을 원칙적으로 금지하고(법 제29조제1항), 다만 일정한 저작물과 법정요건을 갖춘 상품으로서 공정거래위원회의 지정을 받은 상품에 대해서는 예외를 인정하고 있다(법 제29조제2항).

다. 부당한 소비자 유인의 규제

시장경제 체제하에서 공급자인 기업이 능력에 따라 고객을 유인하고 쟁탈하는 것은 자유경쟁의 기본전제이며, 이와 같은 경쟁이 사업자간 경쟁을 통해 신기술 개발, 경영합리화, 원가절감 등 창의적인 기업활동이 조장됨은 물론 소비자는 이를 통해 양질·염가의 상품 또는 서비스를 자유롭게 선택할 수 있게 됨으로써 자신의 권리와 이익을 보장받게 된다.

그러나 만약 사업자가 이와 같은 능률경쟁을 택하지 않고 예컨대 부당하거나 과대한 경품이나 할인을 소비자에게 제공하는 등 거래의 객체와 직접 관계없는 행위에 의해 경쟁을 추구하려 하는 경우 단기적으로는 소비자에게 이익이 되는 것처럼 보이나 과도한 이익제공의 대가를 궁극적으로는 소비자가 부담하게 됨으로써 소비자에게 그 불이익이 전가되게 마련이다. 또한 만약 사업자가 자기의 상품 또는 서비스에 대한 진실한 내용을 은폐하고 허위 또는 과장된 내용을 소비자

에게 제공함으로써 소비자의 선택을 오도하려 한다면 소비자의 상품 또는 서비스에 대한 알 권리와 선택권은 침해된다. 특히 널리 기술의 발전에 의해 소비자 생활물자의 구입에 있어서도 상품을 바르게 특징하는 것이 매우 어렵고, 상품의 선택이 기업의 광고·표시에 의존하는 오늘날에 있어서는 시장에서의 정확하고 충분한 정보의 제공은 소비자 이익의 보호와 직결되는 것이라고 할 수 있다.

따라서 공정거래법은 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하거나 강제하는 행위를 불공정거래행위의 한 유형으로 분류하고(제23조제1항제3호), 특히 표시·광고에 의한 부당한 고객유인 행위에 관하여는 별도의 독립된 유형의 불공정거래행위로서 분류하고 있다(제23조제1항제6호). 그밖에 부당한 고객유인의 구체적인 형태로서 과대한 경품류 제공행위를 규제하기 위하여 공정거래위원회는 「경품류 제공에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준」을 고시하고 있다. 또한 부당한 표시·광고가 구체적으로 어떤 것인가를 밝혀줌으로써 공정거래관행의 자발적인 달성과 참여를 통해 불공정거래행위를 사전에 방지할 수 있도록 하기 위해 일반거래법에서 흔히 나타나고 있는 대표적이고 공통적인 사항을 추출하여 「표시·광고에 관한 공정거래지침」을 마련하여 시행하고 있다.

그밖에 이와 별도로 소비자를 기망·오인시키는 표시·광고를 방지하고 소비자에게 바르고 유용한 정보가 제공될 수 있도록 「표시·광고의공정화에관한법률」을 제정(1999년 7월 1일 시행)하여 중요정보공개제(동법 제4조), 광고실증제(동법 제5조) 및 시정조치의 필요성이 시급한 부당표시·광고에 대한 임시중지명령제(동법 제8조)를

공정거래법을 단지 다스리는 수단으로서 이용하지 않고 법의 실현에 있어서
위법행위 감시자로서의 소비자의 적극적인 참여를 유도하고 법 운영상 조화를 이룰 때
공정거래법의 존재의의는 더욱 커질 수 있을 것

도입하고 있다.

3. 소비자 피해의 구제

공정거래법상의 시장구조 및 시장행태의 규제는 과거의 위법 또는 불법행위 그 자체를 시정하고 장래에 향하여 그 반복을 방지하는 효과는 있으나 그것만으로는 위법행위의 피해자인 소비자의 손해가 아직 회복된 것은 아니다. 따라서 공정거래법은 피해자인 소비자가 손해를 전보받을 수 있도록 민법상 손해배상청구권과는 별도로 공정거래법상의 손해배상청구권을 인정하고 있다. 여기에서 위반사업자는 고의·과실이 없음을 들어 그 책임을 면할 수 없도록 무과실책임을 지우고 있다(법 제56조). 다만 심결전치주의를 택하여 이 손해배상청구권은 공정거래위원회의 시정조치가 확정된 후가 아니면 이를 재판상 주장할 수 없고, 이를 행사할 수 있는 날부터 3년을 경과한 때에는 시효에 의해 소멸하도록 하고 있다(법 제57조).

III. 소비자보호를 위한 공정거래법의 향후과제

1. 소비자의 독점규제절차 참가기회 보장

현행 공정거래법은 그 운영에 있어서 준사법적 기관으로서의 공정거래위원회에 위반사업자에 대한 조사권, 시정조치권, 과징금부과권, 형사고발권 등 수많은 전속적 권한을 부여하고 있다. 그러나 아무리 공정거래위원회 업무의 전문성 및 특수성을 감안하더라도 법 운영의 효율성을 제고하기 위해서는 공정거래위원회의 절차독점을 지양하고,

법 위반 사업자에 대해 폭넓은 감시기능을 수행할 수 있는 일반 소비자 또는 소비자단체가 독점규제절차에 참가할 수 있는 채널을 개방하는 시스템의 도입이 요구된다.

이를 위해 예컨대 공정거래위원회가 전속고발권을 행사하지 않는 경우 검찰총장의 고발요청권 이외에도 일정한 범위의 공신력있는 소비자단체가 소비자이익을 대변하여 고발을 요청할 수 있도록 보장하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 이와 같이 공정거래법을 단지 다스리는 수단으로서 이용하지 않고 법의 실현에 있어서 위법행위 감시자로서의 소비자의 적극적인 참여를 유도하고 법 운영상 조화를 이룰 때 공정거래법의 존재의의는 더욱 커질 수 있을 것이다.

2. 손해배상제도의 내실화

소비가 사업자의 공정거래법 위반행위로 피해를 입은 경우 공정거래법은 법 위반행위에 따른 피해구제를 위해 민사적인 손해배상청구권과 별도로 공정거래법상의 손해배상청구권을 보장하고 있다. 그러나 비조직화된 소비자 개개인의 입장에서는 피해액이 소액에 불과한데다 조직력을 갖춘 사업자를 상대로 까다로운 소송요건 사실을 입증해야 하는 어려움 때문에 소 제기 의욕을 상실하게 되는 점을 부인할 수 없다.

따라서 손해배상제도의 충실화를 위해서는 무엇보다도 현재 정부(법무부)가 마련 중에 있는 집단소송법(안)이 조속히 입법화될 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 또한 입증상의 어려움을 완화하기 위하여 생산자 카르텔과 같이 여러 단계를

보다 효율적인 소비자보호를 위해서는 향후 법 운영의 기본방향을
이제까지의 사후적인 피해구제보다는 사전적인 피해예방에 중점을 두어 나가는 것이 바람직할 것

거쳐 소비자에게 영향을 미치는 경우 위법행위와 손해와의 인과관계의 입증을 개별적 사안에 대한 구체적인 입증보다는 전체적으로 보아 일응 인정할 수 있는 정도면 족한 것으로 해석할 필요가 있다. 이와 함께 손해액의 입증에 관한 소비자의 부담을 경감하기 위해서는 부당표시 등 손해액의 산정이 곤란한 것에 대하여는 입법에 의해 손해액을 법정할 필요가 있다.

3. 사전적인 피해구제제도의 도입

현행 공정거래법은 사업자의 법 위반행위를 전제로 사후적인 구제에 중점을 두고 있으나 소비자의 보호의 측면에서 본다면 사후적인 피해구제보다 위법행위가 발생하지 않도록 사전에 방지하는 것이 효율적이다. 따라서 소비자의 피해발생을 사전에 방지할 수 있도록 소비자의 위법행위 유지청구권(留止請求權) 제도의 도입을 신중히 검토할 필요가 있다. 그러나 이 제도가 사업자의 정상적인 사업활동을 방해하거나 거래상대방과의 교섭을 유리하게 진행시키기 위한 수단으로 남용되지 않도록 제소권자를 제한하는 등 그 남용방지를 위한 대책을 강구할 필요가 있다.

IV. 결어

시장기구를 전제로 한 자본주의 시장경제 체제에 있어서의 소비자보호는 무엇보다도 소비자가 공정하고 자유로운 경쟁이 보장되는 시장에서 선택을 통해 시장에서 영향력을 행사함으로써 양

질·저가의 상품 또는 서비스를 공급받는 데 있다고 볼 수 있다.

그러나 이러한 이상적인 기대와는 달리 우리나라의 경제구조는 대규모의 조직과 자본을 가지는 독·과점 대기업을 중심으로 일련의 연쇄적 지배구조가 형성되고 있으며, 이러한 지배구조의 말단에 일반 소비자가 위치하고 있는 것이 오늘날의 현실이다. 따라서 공정거래법이 목적으로 하는 소비자보호를 실현하기 위해서는 근본적으로 독·과점적인 시장구조를 개선하고 왜곡된 시장행태를 시정해나가는 노력이 지속되어야 할 것이고, 이는 자본주의 경제의 부패를 방지하는 점에서도 중요한 의미가 있다. 이러한 요구는 최근 일련의 공정거래법의 개정과 엄격한 법 운영을 통하여 충분히 반영되어가고 있는 것으로 보이며, 과거에 비해 괄목할만한 진전을 이루고 있는 것으로 평가된다.

그러나 이와 함께 경쟁제한행위의 최종 피해자라고 볼 수 있는 소비자를 단순히 보호의 객체라는 이제까지의 인식에서 벗어나 여러 단계의 독점규제절차에 있어서 소비자의 적극적인 참여를 유도하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 소비자의 독점규제절차에의 참가기회가 확대되는 한 소비자의 법 위반사업자에 대한 폭넓은 감시기능도 강화될 수 있을 것이며, 이를 위해서는 경쟁정책 당국의 인식의 전환이 요구된다. 그밖에 보다 효율적인 소비자보호를 위해서는 향후 법 운영의 기본방향을 이제까지의 사후적인 피해구제보다는 사전적인 피해예방에 중점을 두어 나가는 것이 바람직할 것이다. **공정**