

소비자보호와 공정거래제도



김 문 환
녹색연대 공동대표 ·
국인대 산업재산권 대학원장

I. 자본주의에서의 법과 시장

자본주의의 경제사회는 사유재산제도를 인정하는 시민법체제로 되어 있다. 시민법의 목적은 자유로운 경제활동의 터전

인 「시장」에서의 공정한 경쟁을 보장하기 위하여 「경쟁의 룰」을 정하고, 중립적인 법원의 판단기준을 취한다. 그러나 자본주의가 고도화함에 따라 시장메카니즘이 자원의 최적분배를 실현할 수 없는 「시장의 실패」로 나타난다. 그 주된 요인은 경쟁원리에 내재하고 있다. 즉, 경쟁은 인간의 재산권획득을 목적으로 하는 욕망의 발로이기 때문에, 당연히 그에 의한 우승열패라는 결과가 생겨나는 바, 기업간의 경쟁에서는 소수의 대기업에 의한 시장지배를 통해 합병 기타의 기업결합으로 진행된다. 동시에 대기업은 이윤확대를 위한 여러가지 경쟁제한행위를 하게 되며, 그에 따라 시장원리는

정상적으로 기능하지 않게 되어 독점자본주의의 경제체제로 옮겨지게 된다.¹⁾

여기에서 이 독점에 의한 폐해를 제거하여 자본주의의 위기를 회피하기 위하여, 고전적 시민법체제를 수정할 필요성이 인식되게 되며, 종래는 「야경국가」의 지위에 만족하였던 나라들이 시장에서 경제활동에 직접적으로 관여하고, 경쟁의 결과를 수정하는 후생·복지국가로 나아간다. 특히 오늘날 “작지만 강력한 정부”를 지향하고 있는 현대국가들은 정부의 직접 개입을 줄이는 대신 법이나 제도로서 경제활동을 규제하는 간접방식으로 바뀌게 된다. 다시 말해 기업의 모든 소유권을 개인에게 맡김으로써 생기는 공백을 메꾸기 위해 조세제도를 강화하며, 가격결정을 시장메카니즘에 맡기는 데 따른 전제조건인 시장의 효율성을 확보하기 위해 공정거래법을 강화하게 된다.²⁾

II. 공정거래법의 중요성

현대국가에서는 복지국가의 실현을 위한 여러 법률들을 「경제법」이라는 이름 아래 제정하게 된다. 이러한 경제법에는 여러 가지 개별법규가 포함되어지나 그 중에서도 경제헌법이라는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」³⁾(이하에서는 공정거

1) 谷原修身, 獨占禁止法と消費者保護, 名古屋消費者問題研究會編, 判例消費者取引法, 商事法務研究會, 1992年, 30面.

2) 田仁秀, 政治經濟의 환경변화와 百貨店業界의 대응전략, 百貨店協會會報, 韓國百貨店協會, 1993년 1월, 14면.

3) 동법의 제정 경과에 대해서는 金贊鎭, 韓國 獨占規制法の 制定沿革, 競爭法研究 第1卷, 競爭法學會, 1989년, 119면 이하 참조.

기업의 모든 소유권을 개인에게 맡김으로써 생기는 공백을 메꾸기 위해 조세제도를 강화하며,
가격결정을 시장메카니즘에 맡기는 데 따른 전제조건인
시장의 효율성을 확보하기 위해 공정거래법을 강화

래법이라 함)은 가장 중요한 법률이다. 공정거래법은 경제질서의 유지를 직접적 목적으로 한 자본주의의 경제체제를 유지하기 위한 기본법이다.

1980년 경제의 비민주성을 배제하기 위하여 제정된 우리나라의 공정거래법도 직접적 목적으로서 사적 독점, 부당한 거래제한(카르텔) 및 불공정한 거래방법을 금지함에 의해 「공정하고 자유로운 경쟁」을 촉진하는 것을 규정하여, 시민법체계에서 정상적으로 기능하지 않았던 시장메카니즘을 회복하는 것을 제1차적 목표로 하고 있다. 이처럼 판매자들간의 공정한 경쟁을 지원하고 조장하는 공정거래법은 행정목적으로 제정되었는바, 그 목적실현에 의하여 간접적으로 소비자의 이익이 보호되는 입법이다. 그리하여 이 법을 기능적 소비자보호법이라고도 한다.⁴⁾ 그 점에서 이 법률은 「소비자를 보호함과 아울러, 국민경제의 균형있는 발전을 도모하는 것」을 궁극적 목적으로 규정하고 있다(제1조 참조). 여기에서 말하는 소비자의 보호와 국민경제의 균형있는 발전은 결국에는 동의어라고 해석될 수도 있는 바, 공정거래법은 시장에서의 경쟁질서의 회복에 의하여 소비자 이익의 확보를 최종적 목적으로 하고 있다고 말할 수도 있다.

III. 소비자의 보호

거래행위에서는 판매자인 기업과 상대방인 소

비자가 있기 마련인데 소비자는 판매자인 기업에 비해 불리한 입장에 있다. 소비자는 소비생활에 필요한 물자를 획득하는 시장에서 그 공급자인 기업에 대하여 무방비한 벌거숭이 인간이 되어 있기 때문이다. 여기에서 소비자를 보호해야 할 사회적 요청은 공정거래법의 경우와 거의 동일하다고 할 수 있으며, 특히 우리 주위에서는 아직도 많은 불공정행위가 벌어지고 있다. 비교적 합리적인 기업운동을 하는 은행의 경우를 보더라도 금리 및 수수료 담합이나 꺾기, 끼워팔기, 과다 채무보증요구 등과 같은 많은 불공정행위가 있다. 이러한 소비자문제를 해결하기 위하여서는 입법은 물론, 행정과 사법이 적극적인 자세를 가지는 것이 필요하다. 나아가 소비자측에서도 자신들의 권리를 인식하여 이를 옹호하는 적극적 자세가 요청된다고 본다.

1. 행정

먼저 경제흐름의 중립적 감시자인 정부가 소비자를 보호하지 않으면 안 된다. 정부 내지 행정은 법을 운용하고 집행하는 주도세력이기 때문이다. 그리하여 소비자보호법 제10조에서는 “국가는 사업자의 불공정한 거래조건이나 방법으로 인하여 소비자가 부당한 피해를 입지 아니하도록 필요한 시책을 수립 실시하여야 하며(제1항), 소비자의 합리적인 선택을 방해하고 소비자에게 손해를 끼칠

4) 이러한 기능적 소비자보호법에는 공정거래법 이외에도 食品衛生法이나 公衆衛生法, 計量法, 藥師法 등등의 약 100여개의 입법이 있다고 한다.

소비자의 선택할 권리를 회복시키기 위해서는 자유로운 경쟁이 이루어질 수 있도록
독·과점을 처음부터 규제하는 것이며, 나아가
소비자의 합리적인 선택을 방해하는 허위·과장광고를 막아야

우려가 있다고 인정되는 사업자의 부당한 행위를 지정 고시할 수 있다(제2항)”고 규정하고 있다.

2. 입법

입법으로는 전술한 공정거래법이나 소비자보호법, 약관규제법과 할부거래법, 피라미드식 판매를 규제하는 방문판매법 등의 일련의 입법이다. 뿐만 아니라 선진국에서 실시하고 있는 제조물책임법(product liability act) 등의 제정에 관한 신중한 검토가 필요하다 할 것이다.

(1) 표시·광고의공정화에관한법률

오늘날의 경제사회에서 대기업은 거대한 경제력을 기초로 하여 소비자가 가격결정이나 그밖의 거래조건의 결정에 참여할 수 있는 기회를 박탈할 뿐만 아니라 광고를 통하여 소비자의 선호마저 조작하고 있다. 이러한 상황에서 소비자의 선택할 권리를 회복시키기 위해서는 자유로운 경쟁이 이루어질 수 있도록 독·과점을 처음부터 규제하는 것이며, 나아가 소비자의 합리적인 선택을 방해하는 허위·과장광고를 막아야 한다. 이를 위한 법이 공정거래법이나, 1999년 2월 5일 법률제 5814호로 제정된 “표시·광고의공정화에관한법률”이다. 이 표시·광고의공정화에관한법률은 상품 또는 용역에 관한 표시·광고에 있어서 소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게하는

부당한 표시·광고를 방지하고 소비자에게 바로고 유용한 정보의 제공을 촉진함으로써 공정한 거래질서를 확립하고 소비자를 보호함을 목적으로 한다(제1조의 목적).⁵⁾ 동법은 공정한 거래질서를 저해할 우려가 있는 부당한 표시·광고를 규제함과 동시에, 광고실증제와 중요정보공개제를 도입하고 있다.⁶⁾

(2) 약관규제법

우리 나라에서는 1986년 12월에 약관규제법이 제정되어, 1987년 7월 1일부터 발효되었다. 그리고 1992년 동법상의 약관심의위원회를 경제기획원의 물가정책국에서 공정거래위원회로 옮기는 등의 약간의 절차적 규정을 거치는 법률개정이 있었다. 이러한 약관규제법은 약관의 규제에 관한 실체법과 절차법을 포함하고 있다. 구체적으로는 동법이 총칙, 약관조항의 무효, 약관의 심사, 보칙의 4개장으로 구성되어 있다. 이 법률중 그 제1장과 제2장 및 제4장 제33조는 실체법적 규정이고, 제3장은 약관규제의 절차를 정한 규정이다. 그밖에 이 법률에 위반한 경우 행정 및 형사벌을 과할 수 있는 벌칙을 정하고 있다. 최근 상품권법이 폐지되었는 바, 그대신 표준약관을 제정할 필요가 있다고 본다.

(3) 할부거래법

할부거래법은 소비자신용제도의 발달 등 경제환경의 변화로 인해서 할부형태에 의한 거래가

5) 施行日은 1999년 7월 1일이다.

6) 徐憲濟, 表示·廣告규제에 있어서 부당성의 판단기준, 공정경쟁 42호, 1999년 2월, 13면.

할부거래법은 소비자신용제도의 발달 등 경제환경의 변화로 인해서 할부형태에 의한 거래가 크게 증가하고 있고, 특히 이로 인한 소비자피해가 급증함에 따라 소비자를 보호하고 할부거래의 공정성을 확보하기 위하여 제정된 법률

크게 증가하고 있고, 특히 이로 인한 소비자피해가 급증함에 따라 소비자를 보호하고 할부거래의 공정성을 확보하기 위하여 제정된 법률이다. 동법은 1991년 12월 제정되어 1992년 7월 1일부터 발효하였다. 그런 점에서 보면 할부거래법의 제정은 우리의 경제현실에 비추어서는 적어도 10년 이상 늦은 감이 없지 않다. 어쨌든 동법은 전문 16 개조문 부칙 3개조로 구성되어 있는 바,⁷⁾ 그 주요 내용을 살펴보면 할부계약의 내용고지(제3조), 할부계약의 서면주의(제4조), 매수인의 철회권(제5조), 매도인의 할부계약의 해제조건(제8조), 매도인의 할부배상청구금액의 제한(제9조), 매수인의 항변권(제12조), 매수인에게 불리한 계약무효(제13조) 등이 그것이다. 특히 여기서 문제가 되는 것은 매수인의 철회권과 항변권이다.

(4) 방문판매법

방문판매법도 할부거래법과 함께 1991년 12월에 제정되어 1992년 7월 1일부터 발효되었다. 그 주된 제정배경은 소위 피라미드판매로 일컬어지는 다단계판매의 규제에 있다. 동법은 제1장 총칙, 제2장 방문판매, 제3장 통신판매, 제4장 다단계판매, 제5장 금지행위, 제6장 보칙, 제7장 벌칙의 7개 장과 부칙으로 구성되어 있다. 동법의 제안시 든 그 주요골자의 내용은 다음과 같다. ① 다단계판

매의 정의를 규정하고 소비자의 사행심을 유발시키는 권유에 의한 판매행위를 금한다(제2조 3호). ② 다단계판매의 경우 구매자는 계약서를 교부받은 날부터 14일 이내에 서면에 의하여 청약울 철회할 수 있다(제17조). ③ 방문판매계약이 해제된 경우 방문판매업자가 청구하는 손해배상을 제한함으로써 과도한 손해배상의 청구에 의한 소비자피해를 방지한다(제9조). ④ 방문판매 및 다단계판매에 있어 허위사실을 알리거나 상대방을 오인시키는 행위 등을 금지한다(제17조).⁸⁾ 특히 앞으로 홈쇼핑이나 전자상거래가 발전하게 되면 방문판매법의 중요성은 더욱 커질 것이다.

(5) 공정거래법

공정거래법의 규정 중에는 독선적 요소가 일부 포함되어 있어 소비자보호에 위협이 되고 있다.⁹⁾ 그 하나는 57조의 「제56조의 규정에 의한 손해배상청구권은 이 법의 규정에 의한 시정조치가 확정된 후가 아니면 이를 재판상 주장할 수 없다」고 규정한 손해배상청구권의 재판상 주장제한이며, 또 하나는 친고죄를 규정한 71조 규정이다. 후자는 부정경쟁방지법 제15조에 의하여 그 독선적 요소가 증폭되고 있다. 공정거래위원회의 고발권불행사제도는 헌법상 보장된 재판청구권 등의 기본권을 침해하였다고 주장한 위헌심판청구에 대

7) 李銀榮, 約款規制法, 博英社, 1994年 460면.

8) 康昌景/金聖天, 消費者保護關係法 體系化에 관한 研究, 韓國消費者保護院, 研究報告書 91-05, 48면.

9) 우리법의 獨占規制方式에 관한 批判에 대해서는 황적인/권오승, 經濟法, 法文社, 1992년, 139면 참조.

10) 헌법재판소 1995. 7. 21, 94헌마136 ; 헌법재판소 1995. 7. 21, 94헌마191.

11) 대법원 92.09.14 선고 91도2994 판결, 법원공보 1992년 2929면.

오늘날 소비자문제에 관하여 우리나라에서 요청되고 있는 것은 소비자측에서도 소비자의 권리를 인식하여 이를 옹호하는 적극적 행동을 하는 것이 요청되고 있음을 인식할 필요

해 다수의견은 이를 기각하였다.¹⁰⁾ 소비자가 일차적 피해자인 일정한 유형의 불공정거래행위는 고발이 없더라도 처벌하도록 법을 개정하여야 할 것이다.

3. 사법

우리 나라에서의 판결로는 대형백화점에서의 이른바 변칙세일에 대하여 상품의 허위·과장광고가 사기죄의 기망행위에 해당하는 경우 사기죄의 기망행위를 구성한다고 한 사례가 있다.¹¹⁾ 대법원은 “일반적으로 상품의 선전, 광고에 있어 다소의 과장, 허위가 수반되는 것은 그것이 일반 상거래의 관행과 신의칙에 비추어 시인될 수 있는 한 기망성이 결여된다고 하겠으나 거래에 있어서 중요한 사항에 관하여 구체적 사실을 거래상의 신의성실의 의무에 비추어 비난받을 정도의 방법으로 허위로 고지한 경우에는 과장, 허위광고의 한계를 넘어 사기죄의 기망행위에 해당한다.”고 아주 진보적인 판시를 하였다.

과장광고에 관련된 사례로서는 전술한 사기세일을 처벌한 대법원의 판결 이외에도 ‘경쟁사업자의 상품에 관하여 사실을 과장하는 내용으로

광고하여 소비자를 오인시킬 우려가 있는 행위’로서 유가공업계의 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위에 해당한다고 판단한 파스퇴르유업의 고름우유사건(대법원 1998. 3. 27, 96누5636)과 국제우유연맹(IDF)으로부터 인정을 받은 일이 없는 자사 제품을 ‘아이.디.에프.(International Dairy Federation)가 인정하는 진짜우유(국내최초) 탄생’이라는 문구를 표시하여 광고한 것은 허위광고로서 식품의 품질에 관한 허위표시나 과대광고에 대하여 식품위생법상의 시정명령 외에 공정거래법상의 시정명령도 할 수 있다고 판시한 사건(대법원 90. 09. 25, 89누8200)¹²⁾ 등이 있다.

IV. 결어

여기에서 오늘날 소비자문제에 관하여 우리나라에서 요청되고 있는 것은 입법, 행정, 사법이 근원적인 인간의 측면인 소비자에 대하여 진지한 검토의 기회를 가지는 것이며, 그보다 더욱 중요한 것은 소비자측에서도 소비자의 권리를 인식하여 이를 옹호하는 적극적 행동을 하는 것이 요청되고 있음을 인식할 필요가 있다. **공정**

12) 법원공보 1990년 2290면.