

소비자정책의 개요와 공정거래



이 강 현
한국소비자보호원 생활경제국장

1. 소비자보호 문제

1. 소비자보호 (consumer protection)

『사업자와 소비자간의 거래 관계에서 정보,

지식, 조직, 자금이 있어 상대적으로 취약한 쪽, 즉 사는 자 쪽의 교섭력을 보충해주는 일』을 소비자보호 활동이라고 볼 때 이 활동의 주체가 누구인가에 따라 기업일 경우 고객만족 경영, 소비자들이 뭉쳐서 스스로 자구활동을 하는 경우에는 소비자 운동, 정부가 나서서 법령이나 제도를 마련하고 시행하는 경우는 소비자정책이라고 제각기 이름을 지을 수가 있다.

2. 소비자 문제(consumer's problem)

소비자보호의 본질은 '거래 당사자간의 힘의 불균형'을 바로잡는 데 있으며, 이때 힘의 불균형 상태를 소비자 문제라고 한다. 소비자문제는 크게 ① 경제적 손실 ② 신체적 위해 ③ 피해구제의 곤란으로 나누어 볼 수 있다.

3. 소비자 문제의 발생

19세기의 산업혁명은 상품의 대량생산·대량판매·대량소비는 새로운 산업구조를 가져와 생산과 소비가 분리되면서 시장경제가 성립되었다. 시장경제가 발전하면서 생산자의 경제적 부의 축적과 독과점 기업의 등장과 같은 경제력 집중 현상이 나타났다. 또한 부단한 기술혁신으로 상품구조나 사용방법을 소비자가 쉽게 알 수 없는 신제품이 등장하고 대량생산된 상품은 대량 판매행위로 연결되어 치열한 판매경쟁을 거치면서 허위·과장광고, 악덕상술 등의 부작용을 초래하였다. 이러한 변화는 소비자의 상품 및 서비스의 거래상 교섭력(bargaining power)을 현저히 떨어뜨리고 소비자는 상품 및 서비스에 관한 정보를 거의 전적으로 사업자에게 의존해야 하는 처지에 놓이게 되었다. 여기에서 소비자문제, 즉 경제적 손실문제와 신체의 위해 문제, 피해구제의 곤란의 문제가 대두되게 되었다.

4. 소비자보호의 시작

1960년대에 들어서 소비자문제가 사회문제화될 정도로 심각해짐에 따라 소비자들 스스로가 자신들의 권리를 찾겠다는 소비자권리 의식이 높아졌으며, 그 결과 소비자단체를 결성하여 자구적 노력을 기울이게 되었다. 그러나 소비자들은 비조직

1962년 미국의 케네디대통령이 ① 안전에 대한 권리 ② 정보를 제공받을 권리 ③ 선택의 권리 ④ 의견을 반영시킬 권리를 소비자의 4대 권리로 선언하면서 소비자보호가 국가의 주요한 정책과제로 부각되기 시작

화된데다 상품 및 서비스에 대한 전문지식이 부족하여 스스로 소비자문제를 해결하는 데에는 한계가 있었다. 특히 현대의 소비자피해는 기술혁신, 유통구조 복잡 등으로 ① 피해의 광범위성 ② 원인규명의 곤란성 ③ 피해의 심각성 등의 특징을 보이기 때문에 자연스럽게 정부가 관심을 기울일 수밖에 없는 상황이 왔으며, 급기야 1962년 미국의 케네디대통령이 ① 안전에 대한 권리 ② 정보를 제공받을 권리 ③ 선택의 권리 ④ 의견을 반영시킬 권리를 소비자의 4대 권리로 선언하면서 소비자보호가 국가의 주요한 정책과제로 부각되기 시작하였다.

활동의 지원·육성, 위해의 방지, 계량 및 규격의 적정화, 표시·광고기준의 제정, 거래의 적정화, 소비자정보 제공, 피해구제, 시험·검사시설의 설치 등의 의무를 진다. 아울러 정부의 소비자정책은 한국소비자보호원이 담당한다.

2) 사업자의 의무(소비자보호법 제15조)

사업자는 국가 및 소비자단체, 한국소비자보호원의 소비자보호 활동에 협력함과 동시에 위해의 방지, 표시의 의무, 광고기준의 준수, 부당거래행위 등을 해서는 안 된다.

3) 소비자단체의 업무(소비자보호법 제18조)

소비자는 자유로이 소비자단체를 설립할 수 있는데, '98년말 기준으로 우리 나라에는 전국적으로 9개 단체가 소비자보호 활동을 펼치고 있다. 소비자단체는 국가 및 지방자치단체에 대한 소비자보호 시책에 관한 건의, 물품 및 용역의 시험 검사, 거래조건·방법의 조사 분석, 소비자문제에 관한 조사 연구, 소비자의 교육, 소비자피해 상담 정보제공 및 합의를 권고하는 등의 업무를 수행하고 있다.

II. 소비자보호 주체와 역할

1. 소비자보호 주체의 역할

우리 나라 역시 1960년대 이후 일부 여성단체를 중심으로 소비자운동을 전개해 오다가 1980년 소비자보호법이 제정되면서 본격적으로 정부가 소비자정책을 추진케 되었다. 우리 나라의 소비자보호의 근간인 소비자보호법은 소비자문제의 해결 주체를 국가, 소비자, 사업자로 정하고 이들의 책임과 역할을 명시하고 있다.

1) 국가의 의무, 한국소비자보호원의 역할(소비자보호법 제5조, 제28조)

국가는 관계법령 및 조례의 제정 및 개폐, 필요한 행정조직의 정비 및 운영 개선, 필요한 시책의 수립 및 실시, 소비자의 건전하고 자주적인 조직

2. 소비자보호 주체간 관계

국가는 법령의 제정·운영, 주요 시책 추진과 같은 정책기능을, 소비자와 사업자는 이익확보 기능에 주력하고 있다. 국가는 소비자에게는 소비자정보·교육을 제공하고 소비자단체의 활동을 지원하고 있으며, 사업자에게는 피해보상 가이드라인을 제시하여 자율적인 피해구제 활동을 유도하고 있

소비자보호 정책은 소비자피해가 발생하지 않도록 미리 조치하는 사전적 예방활동과 불가피하게 발생한 피해를 시간과 비용이 많이 드는 사법적 수단을 피해서 간편한 방법으로 처리하는 사후적 구제활동, 두 가지로 구분하여 추진

다. 사업자와 소비자는 개별적인 소비자피해의 구제, 소비자보호 관련 법규 및 제도의 제정 등에 있어서 대립과 협조의 관계를 유지함으로써 소비자보호 주체들간의 유기적인 관계가 유지되고 있다.

III. 소비자보호 정책

소비자보호 정책은 이러한 소비자문제를 해결하는 제반 수단이라고 말할 수 있다. 소비자보호 정책은 소비자피해가 발생하지 않도록 미리 조치하는 사전적 예방활동과 불가피하게 발생한 피해를 시간과 비용이 많이 드는 사법적 수단을 피해서 간편한 방법으로 처리하는 사후적 구제활동, 두 가지로 구분하여 추진된다. 전자는 법·정책의 마련, 거래의 적정화, 소비자안전의 확보, 소비자의 권리의식 제고 및 구매선택 정보제공 등을 들 수 있으며, 후자는 상담, 합의권고, 조정 등과 같은 피해구제를 들 수 있다. 우리 나라의 구체적인 소비자보호 정책을 살펴보면 다음과 같다.

1) 소비자안전의 확보

소비자의 신체·신체상의 위해를 줄 수 있는, 소위 결함상품(defect product)은 수거나 환불, 교환, 배상 등으로 소비자피해를 구제하는 방법도 있으나 이는 어디까지나 사후약방문과 같은 대응적 용법에 불과하다. 보다 중요한 것은 이러한 위해사고를 유발할 수 있는 결함상품을 시장에서 판매 또는 유통되지 못하도록 하는 것이다. 이를 위해서 실제로 시장에서 사람을 다치게 하거나 죽게 하는 결함상품을 조기에 발견할 수 있는 정보수집시스

템이 필요하다. 현재 한국소비자보호원에 병원, 소방서, 자동차정비업소, 소비자모니터, 핫라인, 해외 정보 등 위해정보망 등을 통해 위해정보가 집중되고 있다. 수집된 정보들은 위해정보평가위원회의 평가절차를 거쳐 리콜(recall) 등을 실시한다.

2) 거래의 적정화

사업자와 소비자의 거래관계에서 소비자의 경제적 손실을 초래하는 사업자의 부당약관, 허위·과장 광고, 부정확한 표시행위, 소비자를 기만하는 부당거래 등으로부터 소비자피해를 예방하기 위한 조치가 필요하며, 약관과 광고의 적정성 유지를 위한 감시활동 및 관련법규·기준의 정비가 필요하다. 또한 법령이나 규제방안이 미처 마련되기 전에 항상 한발 앞서서 개발되어 소비자들에게 피해를 입히는 신종 사기수법이나 악덕 기만상술과 같은 부당거래 행위에 대해서도 신속한 소비자홍보와 관계당국의 대응조치 등이 요구된다. 신종 부당거래와 관련하여 한국소비자보호원이 최근에 문제를 지적한 노인대상 악덕상술, 가게대출·보상판매 등의 문제점, 대입전형료의 적정성, 생활정보지 광고행태 등이 그 예라고 하겠다.

3) 소비자정보 제공 및 교육 실시

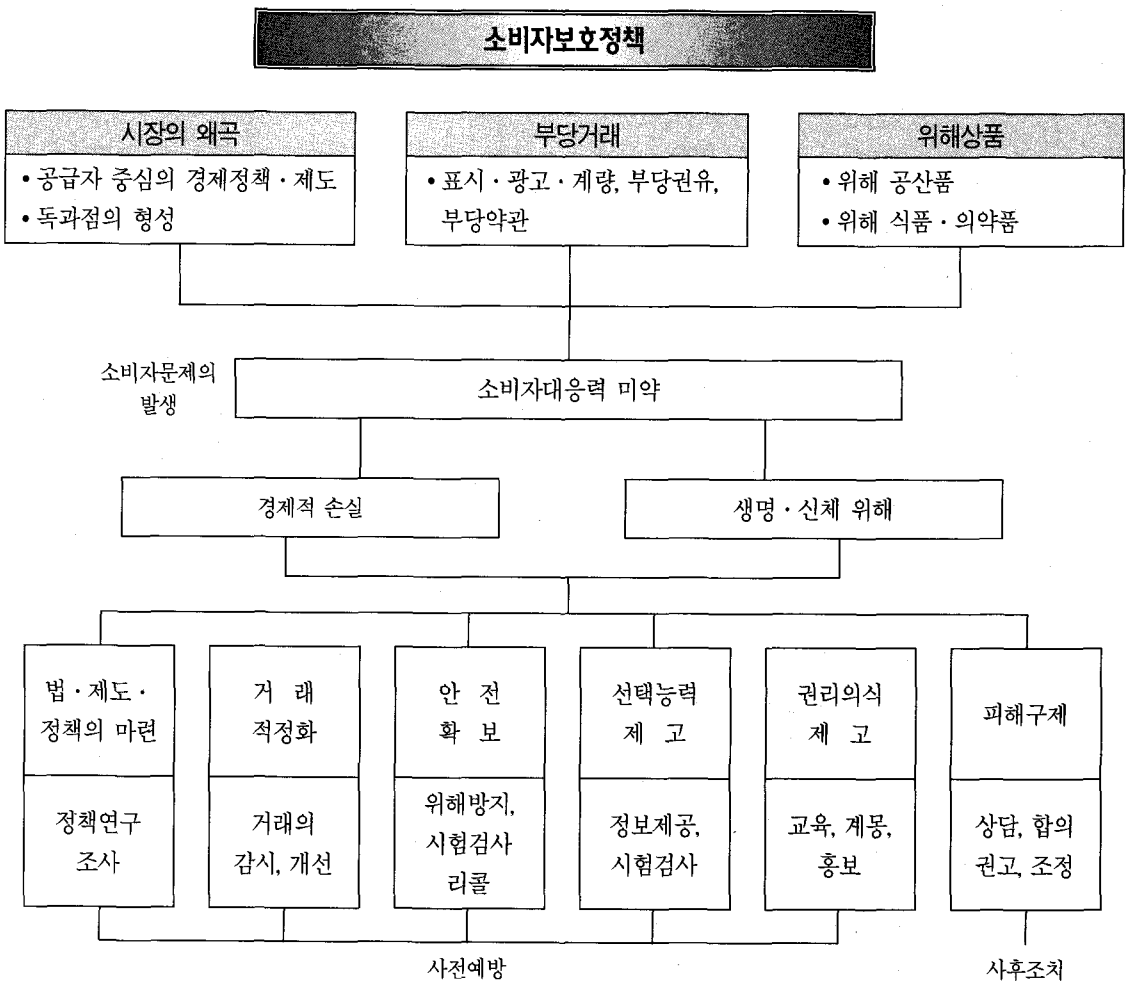
다중 다양한 소비자거래에 정부가 일일이 끼어들어 소비자를 개별 사안별로 보호한다는 것은 현실적으로 불가능한 일이다. 소비자문제 역시 소비자 스스로 상품의 가격, 거래조건, 품질, 안전성, 기능 등에 대해 비교·평가하여 거래하는 것이 가장 효과적인 피해예방책이 될 것이다. 또한 소

소비자권리 의식을 자각하고 문제가 생겼을 때 자신의 권리회복을 위해 노력하고자 하는 「객 권리」의식이 필요하며, 이를 위해서는 소비자에 대한 정보제공 및 교육·계몽 정책이 필요하다.

비자권리 의식을 자각하고 문제가 생겼을 때 자신의 권리회복을 위해 노력하고자 하는 「객 권리」의식이 필요하다. 이를 위해서는 소비자에 대한 정보제공 및 교육·계몽 정책이 필요하다.

소비자와 사업자간의 다툼은 원칙적으로 분쟁의 당사자간에 해결하는 것이 가장 합리적이고 할 것이다. 그러나 서로간의 주장이 대립할 때에는 부득이 제3자가 이를 조정하거나 시시비비를 판단해주어야 하는데, 이는 결국 사법부의 재판에 의해 결말이 나게 된다. 그러나 소비자분쟁은 피

4) 피해구제



소비자문제의 발생원인이 사업자와 소비자간의 교섭력(bargaining power)의 차이에 기인한다고 볼 때, 사업자의 우월적 지위는 경쟁이 배제된 독과점시장에서 축적된 경제력에서 비롯된다고 볼 수 있다.

해금액이 소액이고 빈번하게 발생한다는 특징을 갖고 있어 많은 시간과 비용이 소요되는 민사재판을 통해 수많은 소비자분쟁을 일일이 처리한다는 것은 소송의 실익이 적고 사법부의 소송 수용 능력에 한계가 있어 적합한 방법이라고 보기 어렵다. 이에 따라 나라마다 소비자분쟁은 사법제도 대신에 간편한 절차를 통해 해결하고 있다. 우리나라는 ① 일차적으로 사업자가 스스로 자사제품에서 비롯된 소비자피해를 구제하도록 유도하기 위해 정부가 기업체내에 소비자피해보상기구(기업의 소비자상담실을 의미함)를 설치·운영하도록 권유하고 있고 ② 사업자와 소비자의 자율적 해결이 곤란할 경우 한국소비자보호원이나 소비자단체에 사건처리를 의뢰할 수 있으며 ③ 위 두 절차에 의해서도 분쟁이 해결되지 않은 경우에는 한국소비자보호원내에 설치된 준사법적 기관인 「소비자분쟁조정위원회」를 통해 처리받을 수가 있다. 이 위원회는 변호사, 교수, 소비자단체, 사업자, 소비자문제 전문가 등 9인으로 구성되어 객관적이고 공정한 조정을 결정하고 있다. 위원회의 조정결과는 사업자와 소비자가 수락한 경우 재판상의 「화해」와 동일한 효력이 있다.

IV. 소비자보호와 공정거래제도

사업자와 사업자간의 공정한 경쟁의 유지와 촉진은 궁극적으로 소비자의 후생을 증진시킨다. 소비자문제의 발생원인이 사업자와 소비자간의 교섭력(bargaining power)의 차이에 기인한다고 볼 때, 사업자의 우월적 지위는 경쟁이 배제된 독과

점시장에서 축적된 경제력에서 비롯된다고 볼 수 있다. 독과점기업은 상품정보 제공이나 가격결정 등에 있어서 경쟁기업에 비해 소비자에게 불리한 것이 일반적이다. 따라서 공정거래제도 중 「시장구조의 개선」제도는 시장의 구조적인 결함에 의한 소비자문제의 직접적인 해결수단이 될 수 있다. 즉, 시장구조를 경쟁적이 되도록 조성함으로써 시장에서 상품 및 서비스의 독과점을 막고 기업간의 품질이나 서비스 경쟁을 제고시켜 결과적으로 소비자가 받는 이익의 폭을 확대시킨다고 볼 수 있다.

공정거래정책 가운데 특히 사업자의 불공정거래행위를 시정하는 활동은 소비자보호정책 중 거래의 적정화를 위한 필수적인 규제수단이 될 수 있다. 가격의 담합, 생산량의 조절, 허위·과장광고, 부당약관의 사용, 재판매가격유지행위 등은 소비자에게 경제적 손실을 초래한다. 따라서 불공정거래행위를 시정하고 불공정거래행위를 행하는 사업자를 직접적으로 규제함으로써 소비자피해를 사전에 예방하는 효과를 거둘 수가 있다.

최근에는 방문판매, 통신판매, 할부판매 등 특수한 거래방식도 공정거래 차원에서 규제가 가능하게 됨에 따라 공정거래제도와 소비자정책은 정책의 연관성이 더욱 높아졌다. 그리고 사업자의 부당거래로 인해 소비자가 피해를 입은 경우 소비자의 재산적·신체적 피해의 구제에 그칠 뿐 부당거래를 행한 해당 사업자에 대한 실질적 규제는 미흡한 실정이다. 따라서 피해구제와 함께 소비자피해를 유발시킨 사업자의 불공정거래행위에 대한 규제가 병행된다면 소비자거래의 적정화 정책이 더 큰 실효성을 거둘 수 있을 것으로 생각된다. **공정**