

# 한국의 경제성장과 입법발전의 분석

소비자법제

이지윤



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

법제교류 연구 12-21-④-2

# 한국의 경제성장과 입법발전의 분석

## - 소비자법제 -

이 지 윤

# 한국의 경제성장과 입법발전의 분석

- 소비자법제 -

An Evaluative Analysis of Korean Legislative  
Development in Relation with Economic Growth

- Consumer Protection Law -

연구자 : 이지윤(초청연구원)

Lee, Ji-Yoon

2012. 7. 4.



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 요약문

## I. 배경 및 목적

### □ 연구배경

- 한국에서는 급속한 경제성장이 이루어진 1970년대 이후 소비자 문제가 심각한 사회문제로 대두되었음. 이에 1980년에 소비자보호법을 제정한 것을 시작으로, 소비자거래 및 소비자안전과 관련된 다양한 분야에서 법률을 정비하여 소비자문제들을 해결해 왔음
- 한국의 소비자법제의 시작이라고 할 소비자보호법이 제정된 1980년 이후 32년이라는 시간이 지났고, 위 기간 동안 한국은 경제가 고도로 성장하여 2009년 경제협력개발기구 산하 개발원조위원회의 24번째 회원국이 되는 등 상당한 경제적·사회적 변화가 있었으며, 이에 따라 소비환경도 급격하게 변화해 왔음

### □ 연구목적

- 앞으로도 소비환경은 급변할 것으로 예상되는바, 급변하는 소비 환경에 적합하고, 충실한 소비자보호가 이루어질 수 있는 미래 지향적인 소비자법제로 발전시켜 나아갈 수 있도록 대비를 하여야 할 필요성이 있음. 이에 한국 소비자법제의 발전과정을 살피고 그 현황과 문제점을 점검하는 한편 향후의 과제를 도출해 내고자 함

- 최근 산업이 급성장하고 있는 아시아 개발도상국이나 체제전환 국에서도 소비자보호를 위한 정책수립과 소비자피해구제의 필요성이 증가하고 있음. 한국 소비자법제에 관한 본 연구가 이들 국가들이 소비자법제를 정비해 나감에 있어서 참고자료로 활용될 수 있을 것으로 기대함

## II. 주요내용

### □ 한국의 경제성장과 소비자법제

- 한국에서는 소비자문제가 심각한 사회문제로 등장하게 되자 1970년대부터 여성단체가 중심이 된 시민단체에 의하여 소비자보호 운동이 활발히 전개됨. 시민단체들은 소비자보호를 위한 기본법 제정의 필요성을 정부에 계속 건의하였고, 이에 정부에서도 소비자문제의 중요성을 인식하고, 국가정책에 반영하기 시작하였음
- 한국에서는 1980년 소비자보호에 관한 기본법이자 한국 소비자법의 시작이라고 할 수 있는 소비자보호법이 제정되었으나 사실상 소비자정책은 추진되지 않았음. 1986년 소비자보호법이 개정되면서 본격적으로 소비자정책이 추진되는 한편, 다양한 소비자거래 및 소비자안전 관련 법률들이 제정되어 소비자법제가 정비되었음
- 2006년 소비자보호법이 소비자기본법으로 전면 개정되면서 한국 소비자정책 기조는 “소비자보호”에서 “소비자주권실현”으로 전환되었다는 평가를 받고 있음

## □ 한국의 소비자법제의 현황 분석

- 한국은 1980년 소비자보호법이 제정되었으나, 국가·지방자치단체 등의 의무규정이 지나치게 선언적이었고, 소비자정책을 추진할 체계가 정비되지 않았기 때문에 소비자정책은 사실상 추진되지 않았음. 그러나 1986년 개정 소비자보호법에 의하여 소비자정책 심의기관이 “경제기획원(현재는 ‘공정거래위원회’로 변경)”으로, 소비자정책 집행기관은 “한국소비자보호원(현재는 ‘한국소비자원’으로 명칭 변경)”으로 소비자정책 추진체계가 정비된 이후 소비자정책은 활발히 추진되었음
- 소비자보호라는 목적을 달성하기 위하여 1986년 이후 다양한 분야에서 법률이 제정되어 운영되어 오고 있음. 소비자거래 관련 주요 법률로는 「약관의 규제에 관한 법률」, 「방문판매 등에 관한 법률」, 「할부거래에 관한 법률」, 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 등을 들 수 있고, 소비자안전 관련 주요 법률로는 「제조물책임법」을 들 수 있음

## □ 한국 소비자법제 발전과정 분석 및 평가

- 한국에서는 1986년 소비자보호법을 개정하여 ‘소비자정책 추진체계’를 정비한 이후 소비자정책이 효과적으로 추진되었으며, 위 추진체계가 정비되기 이전에는 사실상 소비자정책은 실효성 있게 추진되지 못하였음
- 한국은 초기에는 경제정책의 총괄책임자였던 경제기획원에 의하여 소비자정책이 추진되었으나, 2008년 이후 현재까지 경쟁정책당국인 공정거래위원회가 소비자정책당국의 역할도 수행하

면서 소비자정책 집행의 중심축 역할을 하고 있음. 아울러 1986년 소비자보호법에 근거하여 설립된 한국소비자원은 현재 소비자피해 구제기관 등으로서 역할을 담당하면서 또 다른 소비자정책 집행의 중심축으로 역할을 하고 있음

- 한국의 소비자거래 관련 법률은 소비자보호를 위한 법률을 제정하여 사업자로 하여금 행정법규의 준수를 간접적으로 강제하는 등의 방법으로 사업자를 규제한 방식 즉 ‘행정규제형’으로 정비되어 있음
- 한국은 소비자기본법에 리콜제도가 규정되어 있는 것을 비롯하여 각종 소비자안전 관련 규정이 포함되어 있으며, 아울러 「재난 및 안전관리기본법」 등 안전에 관한 개별적인 법률들이 제정되어 관련 분야에서 독자적인 안전정책을 추진 중에 있는 등, 소비자안전정책이 개별법에 분산되어 수행되고 있는 상황임
- 소비자기본법상 소비자피해 구제를 위한 제도로는 ① 자발적 교섭을 통한 피해구제, ② 등록소비단체 협의체의 자율적 분쟁조정, ③ 한국소비자원에 의한 피해구제, ④ 소비자단체소송을 들 수 있으며, 한국소비자원에 의한 피해구제로는 ③-1 합의의 권고, ③-2 일반소비자분쟁조정, ③-3 집단소비자분쟁조정을 들 수 있음
- 한국 소비자법제는 실체적 권리관계와 관련된 법률, 즉 실체법적인 측면에 치중되어 정비되어 왔으나, 2006년 소비자기본법에 ‘소비자단체소송제도’와 ‘집단소비자분쟁조정제도’를 도입하는 등 절차법적인 보완도 이루어가고 있음. 그러나 소비자피해 구제를 위한 제도적 장치는 여전히 미흡하므로 ‘집단소송제도’ 및 ‘징벌적 손해배상제도’의 도입 여부에 대한 논의는 지속되어야

함. 한편, 소비자피해가 사적자치의 큰 틀 안에서 해결될 수 있도록 사법적 책임체계를 정비할 필요성이 있음

#### □ 한국 소비자법제로부터의 시사점

- ‘소비자보호’를 이념으로 정립할 것이 요구됨. 소비자 만족을 위해 제품의 질적 수준을 높이는 과정에서 경제는 더 성장할 수 있으며, 따라서 소비자보호는 경제성장의 장애물이 아니라 오히려 경제성장을 위한 원동력으로서의 역할을 수행할 수 있음. 따라서 ‘소비자보호’는 경제성장을 위하여 반드시 필요한 이념이라고 할 것임
- ‘소비자보호’를 이념으로 정립한 후에는 ‘소비자정책 추진체계의 확립’이 우선적 과제임. 한국에서는 1980년 소비자보호법이 제정되었음에도 소비자정책이 제대로 추진되지 않고 있다가, 1986년 개정된 소비자보호법에 의하여 소비자정책 추진체계가 정비된 이후 비로소 각종 소비자정책이 추진되었는바, 이는 소비자정책 추진체계의 확립이 우선적 과제를 나타낸다고 할 것임
- ‘소비자정책 추진체계의 확립’ 이후에는 소비자거래 및 소비자안전 관련 법률들의 정비가 필요함. 소비자보호가 실질적으로 문제되는 영역은 개별 소비자영역이기 때문에 소비자거래 관련 법률들을 정비하여야 하며, 아울러 소비자의 생명·신체의 안전을 지키기 위한 소비자안전 관련 법률들의 정비도 필요함
- ‘자주적 소비자보호운동’의 전개가 필요함. 소비자문제의 궁극적인 해결은 소비자들의 자각에 의한 자주적인 소비자보호운동의 전개에 의하여만 가능함



### Ⅲ. 기대효과

- 한국 소비자법제의 현황을 점검하는 것은 한국 소비자법제의 과거와 현재를 객관적으로 평가하고, 나아가 향후의 과제를 도출해 내어 미래를 대비하는데 도움이 될 수 있을 것임
- 본 연구에서 제시한 한국의 소비자법제의 발전과정상의 특징 및 시사점 등은 향후 소비자법제를 정비하고자 하는 개발도상국 등에게 참고자료로 활용될 수 있을 것임

▶ 주제어 : 소비자, 소비자법제, 소비자정책, 소비자보호법, 소비자기본법, 소비자 거래, 소비자안전, 소비자주권

# Abstract

## I . Background and purpose

### Background of research

- In South Korea, the need for protection of consumers emerged as an important social issue in the 1970s, when the country achieved a rapid economic growth. The country has made efforts to settle such issues by enacting laws in diverse sectors related to consumer transactions and safety, including The Consumer Protection Act (1980).
- Thirty two years have passed since the enactment of The Consumer Protection Act, which was the first one of the consumer laws adopted in the country. During the period, South Korea achieved a rapid economic growth and became the 24th member of Development Assistance Committee (DAC), which is an affiliate organization of the OECD, in 2009. The country's consumption related matters have gone through epochal changes along with changes in the social and economic sectors.

### Purpose of research

- It is necessary to make preparations to develop the country's consumer laws in a future oriented way that can meet the rapid changes in consumer environment and fulfill its desired objectives. This study intends to shed light on the process of the development

of the country's consumer laws, check their current status and problems, and come up with their future prospects.

- Developing countries in Asia or transitional countries that are making a rapid economic growth also see an increasing need for formulation of policies for consumer protection and reparation for consumer damages. It is expected that this study on South Korea's consumer laws will be useful as a referential material for later starting countries in connection with their need to revamp their similar laws.

## **II. Major contents**

- South Korea's economic growth and consumer laws
  - In South Korea, civic organizations, particularly women's organizations, started brisk consumer protection activities, awakened to the importance of the matter, in the 1970s. They kept up the pressure on the government to enact basic laws for consumer protection and the government started paying attention to the matter.
  - In 1980, the government enacted The Consumer Protection Act, which was the first law enacted for consumer protection and served as a basic law for the said purpose, but did not push ahead with a substantial policy for consumer protection. It was revision of The Consumer Protection Act in 1986 that started the consumer protection policy in earnest and a series of laws related to consumer transactions and safety came to be enacted.

- In 2006, The Consumer Protection Act was replaced by The Framework Act on Consumers. It is said that, with this replacement, the focus of the country's policy was switched from consumer protection to realization of consumer sovereignty.

□ Analysis of the status of South Korea's consumer laws

- Despite the enactment of The Consumer Protection Act in 1980, no substantial action was taken yet to push ahead with the consumer protection policy. Clauses of the said Act concerning obligations of the central or local government were merely declarative and the system for promotion of consumer related policy was not in motion yet. However, the situation was changed with revision of The Consumer Protection Act in 1986. Under the revision, the Economic Planning Board (ECB) was designated as the agency in charge of deliberation of consumer policy (Now, the function is assumed by the Fair Trade Commission) and the Korea Consumer Protective Board (KCPB) [Now, the name has been changed to the Korea Consumer Agency (KCA)] was designated as the agency in charge of execution of the consumer policy. The Government started pushing ahead with consumer policy with such revamp in the system for promotion.
- Since 1986, laws have been enacted in diverse sectors to accomplish the aim of consumer protection. Major laws on consumer transactions include: The Regulation of Standardized Contracts Act, The Door to Door Sales, etc. Act, The Installment Transactions Act, The Fair Labeling and Advertising ACT, The Act on the

Consumer Protection in the Electronic Commerce Transactions, etc.  
A major law on consumer safety is The Product Liability Law.

- Analysis of the development process concerning South Korea's consumer laws
  - In South Korea, the revamp of consumer policy promotion system with the revision of The Consumer Protection Act in 1986 served as an occasion for commencement of efficient promotion of the consumer policy.
  - In the beginning, consumer policy was handled by the ECB, which was the government's central agency in charge of economic affairs. Now, the role is assumed by the Fair Trade Commission. Another government agency that plays a central role in execution of consumer policy is the Korea Consumer Agency, which was established in 1986 under The Consumer Protection Act and handles matters concerning reparation of consumer damages.
  - The country's consumer transaction related laws force businesses to comply with the relevant administrative laws and regulations concerning consumer protection (i.e. an "administrative regulation type").
  - The Framework Act on Consumers contains clauses on recall system and consumer safety. Individual laws related to consumer safety, like The Framework Act on the Management of Disasters and Safety, have been enacted. Like this, individual laws contain stipulations on consumer safety policy.

- In South Korea, consumer laws were developed with the focus on substantive law perspectives, but recently improvements have been made from a perspective of procedural laws, with the adoption of the systems of consumers' collective action and class dispute coordination in The Framework Act on Consumers in 2006. Continued improvements should be made on existing consumer laws, considering that they lack systematic apparatuses for reparation of consumer damages.
  - As South Korea is a country where the principles of private autonomy and market economy are recognized, it is necessary to revamp the system of judicial responsibility so that consumer damages may be settled within the framework of private autonomy.
- Factors to be considered concerning consumer laws of South Korea
- Consumer protection should be established as a philosophy. A country's economy can make a further growth through efforts made to enhance the quality of goods to give consumers satisfaction. Thus, consumer protection can play a role as an engine for economic growth. Consumer protection is a philosophy essential for a country's economic growth.
  - Upon establishment of consumer protection as a philosophy, priority should be placed on establishment of the consumer policy promotion system. In South Korea, it was only after amendment to The Consumer Protection Act in 1986 that the consumer policy promotion

system was started to be promoted. It shows that the establishment of consumer policy promotion system should be priority.

- Then, laws related to consumer transactions/safety should be revamped. Individual consumer related areas are where consumer protection issues are raised and thus consumer transactions related laws should be revamped, along with the laws related to consumers' health and safety.
- Consumers need to carry out campaigns designed to protect themselves. Ultimate solutions to consumer related problems can only be found through consumers' self enlightenment.

### **III. Expected effects**

- Checking the current status of South Korea's consumer laws will help those concerned learn from what the country has experienced and be prepared for future.
- Noticeable factors in South Korea's consumer laws presented in this study will be useful materials for developing countries that intend to revamp their consumer laws.

👉 **Key Words** : Consumers; consumer laws; consumer policy; The Consumer Protection Act; The Framework Act on Consumers; consumer transaction, consumer safety; consumer sovereignty.

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	9
제 1 장 서 론 .....	19
제 1 절 연구의 목적 .....	19
제 2 절 연구의 범위와 방법 .....	22
제 2 장 한국의 경제성장과 소비자법제 .....	25
제 1 절 개 관 .....	25
1. 소비자의 의의 .....	27
2. 소비자법의 의의 .....	29
제 2 절 소비자법제의 전개과정 분석 .....	30
1. 태동기(1960년대 ~ 1970년대) .....	30
2. 형성기(1980년대) .....	35
3. 성장기(1990년대) .....	41
4. 정착기(2000년대) .....	45
제 3 절 소비자법제 전개과정 정리 .....	50
제 3 장 한국 소비자법제의 발전과정 분석 .....	53
제 1 절 개 관 .....	53
제 2 절 소비자기본법의 변천 .....	54



1. 1980년 소비자보호법의 제정 .....	54
2. 1986년 소비자보호법의 개정(제1차) .....	56
3. 2006년 소비자기본법으로의 전면개정(제10차) .....	59
제 3 절 소비자거래 관련 법률 .....	62
1. 약관의 규제에 관한 법률 .....	62
2. 방문판매 등에 관한 법률 .....	64
3. 할부거래에 관한 법률 .....	65
4. 표시·광고의 공정화에 관한 법률 .....	67
5. 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 .....	68
제 4 절 소비자안전 관련 법률 .....	70
1. 제조물책임법 .....	70
2. 리콜제도 .....	72
3. 소비자기본법상의 안전규정 .....	74
제 4 장 소비자정책의 추진과 집행 .....	75
제 1 절 소비자정책 추진체계 .....	75
1. 소비자정책 추진체계 미정비 시기 .....	75
2. 소비자정책 추진체계 정비 경과 .....	75
3. 현행 소비자정책 추진체계 .....	76
제 2 절 소비자정책 집행기관 .....	80
1. 소비자정책의 기본적 집행자 .....	80
2. 소비자정책 집행의 중심축 .....	80
제 3 절 소비자정책의 규제수단 .....	85
1. 소비자정책의 규제수단 .....	85

2. 행정규제형 소비자거래법의 정비 .....	88
<b>제 5 장 소비자안전과 소비자피해구제 .....</b>	<b>91</b>
제 1 절 소비자안전의 확보 .....	91
제 2 절 소비자피해 구제제도 .....	92
1. 자발적 교섭을 통한 피해구제 .....	93
2. 등록소비자단체의 협의체의 자율적 분쟁조정 .....	95
3. 한국소비자원에 의한 피해구제 .....	95
4. 소비자단체소송 .....	98
제 3 절 검 토 .....	99
1. 소비자피해 구제제도의 개선 .....	99
2. 소비자피해구제 관련 사법적 체계의 정비 .....	107
<b>제 6 장 결 론 .....</b>	<b>109</b>
제 1 절 한국 소비자법제의 평가 및 시사점 .....	109
제 2 절 한국 소비자법제 형성과정에서의 한계와 보완방안 ...	113
<b>참 고 문 헌 .....</b>	<b>121</b>

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적

산업화 초기 단계에서는 경제성장이 국가의 주된 관심사였기 때문에 사업자 중심의 산업지원에 국가정책의 중점을 두었으며, 따라서 소비 단계에서 발생하는 소비자피해 즉 소비자보호 문제는 국가정책 수립에 있어서 고려대상에 포함되지 않았다.

그러던 중 산업의 발전과 경제성장에 따라 대량생산·대량소비 단계에 접어들면서 비로소 그 거래상대방인 소비자들을 보호할 필요성을 자각하게 되었다. 왜냐하면 자본주의 경제구조 하에서 소비자는 기업 또는 사업자에 비하여 정보, 기술조작, 부담전가, 조직력과 시장지배력 등에 있어서 열등한 지위에 놓여 있고, 따라서 소비자는 부당한 가격결정, 불공정한 거래조건 등으로 인하여 경제적인 피해를 볼 우려도 있고, 또 상품에 결함이 있는 경우에는 생명·신체의 안전이 침해될 우려도 있기 때문이다. 더욱 심각한 문제는 이러한 피해가 소비자 개인적 차원에서 그치는 것이 아니라 국민 일반에게 널리 확산되어 심각한 사회문제를 야기하게 된다는 점에 있었다.

그리하여 현재 자본주의사회에 있어서 소비자문제는 더 이상 개인의 문제에 그치는 것이 아니라 사회적인 문제로 비화되고 있으며, 현대 국가는 이러한 소비자의 피해를 효과적으로 구제 또는 예방하고자 하며, 나아가 소비자보호를 적극적인 정책과제로 내세우고 있다. 물론 경제성장에 있어서 산업지원이 중요하고 따라서 초기에는 사업자 중심으로 국가정책이 펼쳐질 수밖에 없었지만, 소비자보호가 궁극적으로는 시장의 활성화 및 산업진흥에 이바지할 수 있다는 점 등을 고려하면 국가가 나서서 소비자의 권리보장과 보호를 위한 법리를 확립하고 소비자보호를 위한 입법정책을 수립해야 할 필요성이 있기 때문이

다. 국제연합(UN)도 1985년 4월 9일 UN총회결의에서 유엔 소비자보호 지침(Guidelines for Consumer Protection)<sup>1)</sup>을 채택하여 소비자보호의 중요성을 강조하였다.

한국에서도 1962년 시작된 경제개발 5개년 계획<sup>2)</sup>에 의하여 경제성장에 국가정책의 중점을 두었기 때문에 사업자 중심으로 국가정책 기조가 형성되었고, 소비자보호 문제는 고려대상에 포함되지 않았다. 이와 같은 정부의 경제성장 위주의 정책에 따라 일부기업이 독과점 기업으로 급성장하였고, 그 과정에서 경제력이 일부에 집중되었을 뿐 아니라 시장기능이 위축되어 자본배분이 왜곡되는 등 여러 가지 문제점이

- 
- 1) 모든 국가 특히 개발도상국가의 소비자의 이익과 요구를 고려하고, 소비자가 경제적인 조건, 교육수준 및 사업자와의 교섭력에 있어 불평등한 상태에 직면한 사실을 인식하며, 또 소비자가 무해한 양질의 제품을 사용할 권리를 가지고 있을 뿐만 아니라, 정의롭고 공정하며 지속적인 경제적, 사회적 발전을 촉진할 권리를 가지고 있다는 것을 감안하여, 소비자보호를 위한 이 지침은 다음과 같은 목적을 가진다.
    - (a) 각 국가가 그들의 국민을 소비자로서 적절히 보호할 수 있도록 지원하고,
    - (b) 소비자의 수요와 요구에 상응하는 생산과 분배체계를 촉진하고,
    - (c) 소비자에게 상품과 서비스를 생산·공급하는 일에 종사하는 사람들이 높은 수준의 윤리적인 행동을 할 수 있도록 격려하고,
    - (d) 각 국가들이 국가적, 국제적 차원에서 소비자에게 나쁜 영향을 끼치는 모든 기업들의 남용행위를 억제하는 것을 지원하고,
    - (e) 독립적인 소비자단체의 발전을 촉진하고,
    - (f) 소비자보호분야에 있어서 국제적인 협력을 증진하고,
    - (g) 소비자가 보다 싼 값으로 보다 많은 선택을 할 수 있는 시장조건의 발전을 장려한다.
  - 2) 제1차 경제개발 5개년 계획(1962년~1966년)에서는 ‘에너지 산업 등 기간산업의 확충과 사회간접자본의 확충, 강화’ 등을 목표로 하였으며, 이 계획 실시 5년 동안 GNP(국민총생산)의 연평균 성장률은 8.3%를 기록하였다. 제2차 경제개발 5개년 계획(1967년~1971년)에서는 ‘철강, 기계, 화학공업에 중점을 둔 공업화’ 등을 목표로 하였으며, 이 계획 실시 5년 동안 GNP의 연평균 성장률은 19.5%를 기록하였다. 이후 계속된 제3차 경제개발 5개년 계획(1972년~1976년)에서는 ‘중화학 공업의 근대화’ 등을 목표로 하였으며, 1973년 석유파동으로 인한 세계적 불황속에서도 한국은 1974년 8.7%, 1975년 8.3%, 1976년 15.2%의 고도성장을 이루었으며, 이때부터 밖으로는 ‘한강의 기적’이라고 불리게 되었다. 제4차 경제개발 5개년 계획(1977년~1981년)에서는 ‘경제의 자립과 산업 구조의 중화학 공업화’를 목표로 하였고, 제2차 석유파동(1978년 10월~1981년 12월)에도 불구하고 이 계획 실시 5년 동안 GNP의 연평균 성장률은 7%를 기록하였다.

노출되어 1970년대 이후 소비자피해<sup>3)</sup>로 인한 문제 즉 소비자문제가 심각한 사회문제로 대두하였다. 이에 최종소비자들에 대한 법적 배려가 중요한 국가정책 과제로 등장하여 1980년에 소비자보호법(법률 제 3257호)이 제정되었다. 위 소비자보호법(현 소비자기본법)의 제정은 사업자 중심의 국가정책 또는 법제도에 소비자보호를 가미하였다는 점에서 상당한 의미를 가진다. 이후 소비자거래 및 안전 등의 다양한 분야에서 소비자보호를 목적으로 하는 특별법들이 제정되어 시행되고 있으며, 2006년에는 소비자보호법을 소비자기본법으로 전면개정하면서 소비자정책의 기초를 “소비자보호”에서 “소비자주권실현 또는 소비자권익증진”으로 전환하였다.

한국의 소비자법제의 시작이라고 할 소비자보호법이 1980년 1월에 제정된 이후 32년이 경과하였으며, 그 기간 동안 한국은 2009년 11월 25일 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 산하 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)의 24번째 회원국이 되는 등 경제적·사회적 환경에 큰 변화가 있었다. 한국의 소비자법제가 지금까지 국민생활의 안정을 위해 중대한 역할을 수행해 왔으며, 그 성과 또한 결코 과소평가할 수 없는 것은 사실이다. 그러나 앞으로 다가올 미래에도 소비환경은 급격하게 변화할 것으로 예상되고, 따라서 급격하게 변화하는 소비환경에 적합하고, 공정한 거래질서를 확립하여 충실한 소비자보호가 이루어질 수 있는 미래지향적인 소비자법제로 발전시켜 나아갈 수 있도록 대비를 하여야 할 필요성이 있다고 할 것이다. 현재가 그러한 대비를 하여야 할 시점이라고 할 것이며, 따라서 한국 소비자법제의 과거와 현재에 대한 점검이 요구된다. 이러한 점을 고려할 때 한국의 소비자 관련 법제의 현

3) 소비자피해는 소비자가 소비생활을 위해 재화와 용역을 구입·사용하는 과정에서 발생하는 소비자의 신체·재산상의 불이익 또는 피해를 의미하는데, 여기에는 품질 불량, 부당가격, 허위 및 오도광고, 불친절, 교환거부 및 수선불량 등으로 인한 피해 등이 포함된다(김원기·박수영, 『소비자보호법』, 대명출판사, 2007, 4면 참조).

황 및 변천과정을 정리하여 보는 것은 의미 있는 작업이 될 것이다.

본 연구에서는 한국이 정부주도로 경제성장 위주의 국가정책을 펼쳐 나가는 과정에서, 시대별로 소비자정책은 어떻게 변모하였고, 소비자법제는 어떻게 정비되었는지 등과 관련하여 그 전개과정을 살펴보고자 한다. 계속하여 한국 소비자법제의 현황을 분석하고, 발전과정을 평가하여 그로부터 시사점을 도출해 보고자하며, 위와 같은 연구는 향후 소비자법제의 개선과 발전에 도움을 줄 수 있을 것이다.

한편, 각국의 경제적 상황과 소비자피해 현상은 다양하므로 각국의 실정을 고려하여 소비자보호에 관한 논의가 전개되어야 할 것이지만, 최근 산업이 급성장하고 있는 개발도상국 및 체제전환국에 있어서 소비자보호를 위한 정책수립과 소비자피해구제의 필요성은 증가하고 있는 것으로 알려져 있다. 이에 본 연구는 개발도상국 및 체제전환국에 대한 법제교류지원사업에서 실제로 활용할 수 있도록 한국 소비자 관련 법제의 발전과정 및 단계를 정리하는 것을 목적으로 하였으며, 본 연구 자료가 현재 산업화 과정에 있는 개발도상국이나 체제전환국이 소비자법제를 정비해 나감에 있어, 참고 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대가 된다는 측면에서도 본 연구는 의의가 있다고 할 것이다

## 제 2 절 연구의 범위와 방법

본 연구는 제1장에서 연구의 목적과 범위를 밝히고, 제2장에서는 “한국의 경제성장과 소비자법제”라는 제목 하에 우선 그 시대를 1960년대 ~ 1970년대는 태동기, 1980년대는 형성기, 1990년대는 성장기, 2000년대는 정착기로 구분한 다음, 그 시대별로 한국의 경제적 상황을 포함한 시대적 배경을 살펴보기로 한다. 계속하여 그 시대별로 변해가는 한국의 소비자정책의 변화 추이 및 이에 따른 소비자법제의 발전과정을 차례로 살펴보기로 한다.

제3장에서는 “한국의 소비자법제”를 구체적으로 살펴보고자 한다. 이를 위하여 우선적으로 한국 소비자법제의 기본법이라고 할 수 있는 「소비자기본법(舊 소비자보호법)」의 발전과정을 연혁적으로 살펴보기로 한다. 계속하여 「약관의 규제에 관한 법률」을 포함한 국민생활에 밀접한 영향을 가지는 일부 소비자 거래 관련 법률들, 「제조물책임법」을 포함한 소비자 안전 관련 법률들을 선정한 다음, 그러한 법률들이 제정된 배경과 제정이유, 그리고 개정이유 및 주요한 개정사항 등을 차례로 살펴보기로 한다. 그 과정에서 그러한 법제들과 관련된 문제점 등도 간단히 검토해 보기로 한다.

제4장에서는 이와 같은 검토결과를 토대로 본 연구가 개발도상국들 및 체제전환국들에 대한 법제교류지원사업에서 실제로 활용할 수 있도록 “한국 소비자법제의 발전과정”을 평가해 보기로 한다.

마지막으로 제5장인 결론에서는 한국 소비자법제의 연혁을 간단히 정리한 다음 개발도상국 등이 오늘날 소비자법제를 정비해 나갈에 있어서 도움이 될 수 있도록 한국 소비자법제 발전과정상의 특징으로부터의 시사점을 제시해 보기로 한다.

본 연구는 한국의 경제성장에 따른 소비자법제의 현황과 문제점을 점검하고, 개발도상국이나 체제전환국이 향후 소비자법제를 정비하는데 있어서 참고 자료로 활용될 수 있도록 시사점을 제시하는 것을 목적으로 하는 만큼 문헌조사를 중심으로 이루어졌다. 특히 한국 소비자정책 및 법제와 관련하여 전문가 자문 및 워크숍을 통해 검토하였다.<sup>4)</sup>

4) 이 과제의 수행을 위하여 2012년 4월 26일 개최된 “한국 소비자법제의 발전과정과 개발도상국의 소비자보호를 위한 입법모델” 워크숍에서는, 고흥석(선문대학교 법과대학 조교수), 김성천(한국소비자원 정책개발팀 연구위원), 서희석(부산대학교 법학전문대학원 부교수), 박희주(한국소비자원 법제연구팀 연구위원), 홍명수(명지대학교 법과대학 부교수), 황태희(성신여자대학교 법과대학 조교수)의 발표 및 토론의 도움이 있었다. 또한 연세대학교 법과대학 김상용 교수님과 한국소비자원 강창경 선임연구위원, 경북대학교 법과대학 신영수 교수의 자문의견을 반영하였다.

## 제 2 장 한국의 경제성장과 소비자법제

### 제 1 절 개 관

현대사회에 있어서 소비자는 상품이나 용역에 대한 정보, 기술조작, 부담전가, 조직력과 시장지배력 등에 있어서 사업자와 대등한 지위에 놓여 있는 것이 아니라, 열등한 위치에 놓여 있다. 이를 기업과 소비자의 비대등성이라 한다.<sup>5)</sup> 이러한 기업과 소비자의 비대등성에서 기인하여 소비자는 제품을 구입·사용·처분하는 과정에서 여러 가지 문제에 직면하게 된다. 소비자정책은 이와 같이 소비자가 직면하는 문제를 해결하기 위해 정부가 법과 제도 등을 통하여 시장에 직·간접적으로 개입하는 일련의 과정을 의미하며, 이와 같은 소비자정책은 사적 자치와 시장경제가 제대로 기능하지 못하는 영역에서 그 기능을 보완하고 대체하는 역할을 하여 왔다.

한국의 소비자정책은 정부행정이 1948년에 시작되었음에도 불구하고 사실상 1970년대 들어서야 거론되기 시작하였다. 한국에서 명시적으로 소비자의 권익보호를 입법목적으로 표방한 입법은 1970년대 초의 제1차 석유파동을 계기로 1975년 12월 31일 제정된 舊 「물가안정 및 공정거래에 관한 법률」<sup>6)</sup>이 최초인 것으로 알려져 있다. 그러던 중, 마침내 1980년 1월 소비자보호 관련 기본법이라고 할 수 있는 「소비자보호법」(1980. 1. 4. 제정)이 제정되어 이를 기점으로 한국의 소비자정책이 시작되었다고 볼 수 있다.

5) 권오승, 『소비자보호법』, 2005, 법문사, 9~10면 참조.

6) 동법은 종전에 시행되고 있던 『물가안정에 관한 법률』(법률 제2599호, 1973. 3. 12. 제정)을 대체하여 물가규제에 관한 사항과 더불어 일부 공정거래에 관한 사항을 함께 규정하고 있었는데, 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』(법률 제3320호, 1980. 12. 31. 제정)이 제정됨에 따라 공정거래에 관한 사항은 삭제되었고, 1995년 법 개정으로 명칭이 종전의 『물가안정에 관한 법률』(법률 제4861호, 1995. 1. 5. 일부개정)로 환원되어 현재까지 유지되고 있다(이호영, 『소비자보호법』, 홍문사, 2010, 8면 참조).



이후 관련 법률의 제정이 이어졌는데 1986년 12월 31일에 약관을 사용하는 거래와 관련하여 「약관의 규제에 관한 법률」이 제정되어 소비자의 권익을 보호하고자 하였으며, 1991년 12월 31일에 동산 등의 소비자 할부거래에 적용되는 「할부거래에 관한 법률」과 방문판매 및 다단계판매 등 특수거래에 적용되는 「방문판매 등에 관한 법률」이 제정되었다. 1999년 2월 5일에는 사업자가 행하는 각종 표시나 광고로부터 소비자를 보호하기 위한 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」이, 2000년 1월 12일에는 제조물의 결함으로 인한 소비자의 손해에 대한 배상책임을 확보·강화하기 위한 「제조물책임법」이 각각 제정되었다. 그리고 2002년 3월 30일에는 종전에 위 「방문판매 등에 관한 법률」에서 규제하던 통신판매와 새롭게 중요성이 크게 부각되고 있는 인터넷 상거래 등과 관련된 소비자의 권익보호를 위한 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」이 제정되었다. 특히 2006년 9월에는 舊 소비자보호법의 명칭을 「소비자기본법」(2006. 9. 27. 전면개정)으로 변경하고 그 내용을 전면적으로 개정하였다.

이와 같은 한국 소비자법제 전개과정을 시기별로 구분함에 있어서, 일반적으로 부차적으로만 소비자보호가 고려되던 제1단계(1960년대 ~ 1970년대), 소비자보호법이 도입되고 소비자보호원이 설치되는 등 소비자정책이 본격적으로 등장한 제2단계(1980년대), 각종 소비자법제들이 도입된 제3단계(1990년대), 그리고 소비자보호의 의의에 대해 새롭게 논의가 시작된 4단계(2000년대) 등으로 나누고 있다.<sup>7)</sup>

이하에서는 먼저 본 연구에서 계속 등장하게 되는 ‘소비자’와 ‘소비자법’의 의의를 먼저 살펴보기로 한다. 계속하여 한국 소비자법제의 전개과정을 1960년대 ~ 1970년대는 태동기로, 1980년대는 형성기로, 1990년대는 성장기로, 2000년대 이후는 정착기로 명명하여 구분한 다음, 각

7) 학자들에 따라 약간의 연도 차이가 있지만 시기의 구분은 대부분 유사한데 반해 소비자정책의 발전단계를 나타내는 명칭에 대해서는 의견이 분분하다.

과정별 경제상황 등 시대적 배경을 먼저 살피고, 계속하여 그 과정별로 등장하는 주요 소비자정책 추진기관과 소비자보호 관련 주요 법률들을 살펴보는 방식으로 소비자법제의 전개과정을 살펴보고자 한다.

## 1. 소비자의 의의

소비자 개념의 등장은 근대 이후 대량생산, 대량소비 체제가 일반화되면서부터이며, 이 시기부터 소비자는 소비생활을 영위하는 주체로서 사업자에 대립되는 개념으로 인식되기 시작하였다.<sup>8)</sup>

그러나 소비자 개념이 법률에 규범적으로 수용되기까지는 상당한 시간이 소요되었으며, 이와 관련하여 메디쿠스(Medicus)는 소비자 개념은 3단계 과정을 단계적으로 거치면서 법제도화가 되었다고 설명하였다.<sup>9)</sup> 즉, 1단계는 소비자 보호라는 관념이 입법에 영향을 미친 것은 분명하지만 단지 주변적으로만 다루어졌던 단계이고, 2단계는 소비자 보호라는 관념이 의식적인 입법 동기로서 작용하였지만 소비자 개념이 직접적인 구성요건으로는 채택되지는 않았던 단계이고, 3단계는 소비자라는 용어가 법문에 직접적으로 등장하는 단계라고 한다.<sup>10)</sup> 또한 메디쿠스(Medicus)는 위 3단계에 이르러서도 소비자 의의에 관한 내용적 보충이 이루어지지 않는다면 소비자 개념이 실질적인 보호규범으로서 역할을 하는데 한계가 있음을 지적하였다.<sup>11)</sup>

한국에서는 다음에 살펴보는 바와 같이 1980년 1월 소비자보호법(1980. 1. 4. 제정)이 제정됨으로써 소비자 보호에 관한 법체계가 형성

8) Robert N. Mayer, 이기춘 등 역, 소비자주의: 시장을 지키는 파수꾼, 도서출판 하우, 1996, 18면 이하 참조.

9) 홍명수, “독점규제법과 소비자법의 관계와 전개 과정의 고찰”, 한국 소비자법제의 발전과정과 개발도상국의 소비자 보호를 위한 입법모델 워크숍 자료집, 2012. 4. 26, 96~97면 참조.

10) Dieter Medicus, “Wer ist ein Verbraucher?”, Festschrift für Zentaro Kitagawa, Duncker & Humblot, 1992, 472-473면.

11) Dieter Medicus, “Wer ist ein Verbraucher?”, Festschrift für Zentaro Kitagawa, Duncker & Humblot, 1992, 473, 478-479면.

되기 시작하였지만, 당시에는 소비자의 개념에 관한 규정이 없었다. 그 후 1986년 12월 소비자보호법(1986. 12. 31. 전부개정) 1차 개정시에 현행법과 비슷한 내용으로 소비자 개념이 입법화 되었으며,<sup>12)</sup> 메디쿠스(Medicus)가 언급한 것처럼 이 시기에 소비자 개념이 내용적으로 보충되었기 때문에 그때부터 실질적인 보호 규범으로서 역할을 할 수 있었다고 볼 수 있다.<sup>13)</sup>

2006년 9월 개정 소비자기본법(2006. 9. 27. 전면개정) 제2조 제1호는 “소비자라 함은 사업자가 제공하는 물품 또는 용역을 소비생활을 위하여 사용하는 자 또는 생산활동을 위하여 사용하는 자로서 대통령이 정하는 자를 말한다”고 규정하고 있는데, 위 소비자는 다음과 같은 특성을 가진 자라고 할 수 있다. 우선, 자기가 생산한 물품이나 용역을 스스로 사용하거나 이용하는 경우에는 소비자의 개념에 포함되지 않는다. 그리고 사업자가 제공하는 물품이나 용역을 사용하거나 이용하는 자라고 하더라도, 그것을 소비생활을 위하여 사용하거나 이용하지 않고 이를 전매하거나 이를 소재로 하여 생산활동을 하는 자는 소비자의 개념에 포함되지 않는다. 즉 소비자는 유통과정의 마지막 단계에 있는 최종소비자만을 의미하며 이를 전매하거나 이를 소재로 하여 생산활동을 영위하는 중간소비자는 여기에 포함되지 않는다.

한편, 소비자기본법 제2조 제1호 후단 ‘생산활동을 위하여 사용하는 자로서 대통령이 정하는 자’에는 소비자보호법 시행령 제2조에 의하여 ‘제공된 물품 또는 용역을 최종적으로 사용하는 자’(1호)와 ‘제공된 물품 또는 용역을 농업 및 어업활동을 위하여 사용하는 자’(2호)가 포함되고 있다. 위 규정에 따르면 소비자의 범위는 소비생활의 영위 주체를 넘어서 예외적으로 생산활동의 주체까지 확장된다. 이와 같은 개념 확대는 거래의 최종적 단계에 위치하지 않은 자에 대해서도 거래 과정

12) 소비자보호법 제2조(정의) 2. “소비자”라 함은 사업자가 제공하는 물품 및 용역을 소비생활을 위하여 사용하거나 이용하는 자 또는 대통령이 정하는 자를 말한다.

13) 홍명수, 앞의 워크숍 자료집, 97면 참조.

에서 발생한 피해에 대하여 사회적인 약자로서 보호할 필요성이 있다고 생각되었기 때문일 것이다.

그러나 이들은 거래과정에서 피해를 보았다고 하더라도 그 피해를 제3자에게 전가할 수 있기 때문에 이들 중간소비자를 소비자기본법에서 최종소비자와 같은 차원에서 그리고 같은 정도로 보호할 필요성은 없는 것으로 생각된다는 견해<sup>14)</sup>도 있다.

## 2. 소비자법의 의의

소비자법은 “소비자라는 공통분모를 가지는 법체계 전체”를 의미하는데, 기존의 다양한 법률유형을 포섭하며, 다양한 내용의 개별 소비자법도 포함한다.

소비자법은 법의 종류에 따라 소비자행정법, 소비자형사법, 소비자私法, 소비자절차법 등으로 분류할 수 있다. 소비자행정법은 소비자와 관련된 모든 종류의 행정법규의 총체로서 소비자정책법이 대표적인 예인데, 행정이 소비자를 보호하기 위하여 사업자를 규제하는 내용을 담을 경우에는 소비자행정법으로 분류할 수 있게 된다. 소비자형사법은 사업규제가 형사벌 형태로 이루어지는 경우를 말한다. 소비자사법은 법 자체가 민법이나 상법과 같이 국가나 공적 기관의 개입 없이, 사인간의 법률관계를 규율하는 사법의 형태를 띠는 경우를 말한다. 마지막으로 소비자절차법은 사업자와의 거래관계에서 피해나 손해를 본 소비자를 구제하기 위한 절차를 규율하기 위한 법을 말한다. 한국의 많은 소비자법은 소비자행정법이며, 동시에 소비자형사법적인 요소를 갖고 있다.

한편, 소비자법은 그 규율하는 내용에 따라 소비자정책법, 소비자거래법, 소비자안전법으로 분류할 수 있다. 소비자정책법은 소비자보호의

14) 권오승, 『경제법』, 법문사, 2010, 396면.

이념을 제시하거나 소비자의 권리를 선언하여 소비자보호가 행정에 의한 정책추진의 목표라는 점을 분명히 하고, 그에 따른 정책추진의 방법이나 재원확보 등에 관한 사항을 제시하기 위한 법이다. 한국은 소비자정책법으로서 「소비자기본법」을 가지고 있다. 소비자거래법은 소비자와 사업자간의 거래관계를 규율 또는 규제하기 위한 법이며, 소비자안전법은 소비자안전에 관한 법규의 총체로서, 「제조물책임법」과 같이 사법의 형태를 띠는 경우도 있으나, 행정규제나 형사규제의 방법을 취하는 것이 보통이다.<sup>15)</sup>

## 제 2 절 소비자법제의 전개과정 분석

### 1. 태동기(1960년대 ~ 1970년대)

#### (1) 경제상황 등 시대적 배경

1960년대 중반 경제 수준이 열악하던 시절뿐만 아니라 경제성장 정책에 따라 국민소득이 급격하게 증가되던 1970년대 초까지도 ‘소비자정책’이라는 용어는 한국의 정책영역에 등장하지 못했다.<sup>16)</sup> 이 시기의 경제질서는 경제적 평등보다는 경제적 자유를 중시하는 시장경제체제를 기본으로 하였고, 사회정의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위 내에서 국가가 경제를 규제·조정하는 이른바 혼합경제체제를 채택하였다. 또한 자립경제 확립을 위하여 1962년부터 제1차 경제개발 5개년계획이 본격적으로 추진되면서, 계획적이고 종합적인 경제개발을 도모하던 시기였다.

---

15) 서희석, “한국의 소비자법제의 발전과정 평가 및 시사점-한국형 입법모델의 제안과 관련하여-”, 한국 소비자법제의 발전과정과 개발도상국의 소비자 보호를 위한 입법모델 워크숍 자료집, 2012. 4. 26, 72~74면 참조

16) 여정성, “한국소비자정책의 전개와 향후 전망”, 한국정책학회 기획세미나, 한국정책학회, 2008, 5면.

다만, 당시에는 이른바 수출드라이브정책을 중심으로 한 성장정책의 영향 때문에 경제력이 일부에 집중되고, 농업과 공업, 수출산업과 내수산업, 중소기업과 대기업간 불균형이 심화되었다. 뿐만 아니라, 1973년 제1차 석유파동의 영향으로 물가가 크게 불안하게 되었으며, 시장기능이 위축되어 자본배분이 왜곡되고 경제의 탄력성이 상실되는 등 여러 가지 문제점이 노출되면서 소비자문제가 표면화되었다.

그리하여 1970년 1월 20일 한국소비자연맹이 창립되는 등 소비자운동이 본격화 되면서, 각계에서는 소비자보호라는 통일적 관점에서 소비자정책을 효율적으로 추진하여 소비자의 기본 권익을 확보하여야 하고, 기업과 소비자 사이 거래의 불평등을 해소하여 소비자가 입은 피해를 신속하고 적절하게 구제할 수 있도록 제도를 마련하여야 한다고 주장하였다.

## (2) 정책적 대응과 정책추진체계

1968년 10월 국무총리실 직속으로 ‘국민생활향상심사위원회’가 설치되었으며, 그 산하에 ‘소비자보호분과위원회’가 설치되었다. 1968년 국회 외자도입 특별 국정감사에서 신진 자동차 공업주식회사의 수입자동차 ‘코로나’ 폭리문제가 이슈로 제기되자, 정부는 1968년 11월 25일 차관회의에 소비자보호를 위한 최초의 규범이고, 소비자정책의 시초라고 할 수 있는 ‘소비자보호요강안’<sup>17)</sup>을 상정하였다. 그리하여 1968년 12월

17) 위 소비자보호요강안은 소비자보호정책사에서 중요한 의미를 가지며 그 내용은 다음과 같다. 정부는 ① 소비자보호조치를 위한 연차보고를 매년 국무회의에 제출하고, ② 부당한 가격과 상품유통저해 및 일정한 한도 이상의 시장지배력을 가지는 독과점기업의 부당행위를 규제하며, ③ 정찰제를 실시하도록 독려하고, ④ 상품의 검사제도를 정비확충하며, ⑤ 소비자단체의 육성을 강화하도록 하고 있다. 나아가 정부는 소비자보호를 위한 종합시책으로 다음의 사항을 권장하도록 하고 있다. ① 상품 및 용역에 의한 소비자의 생명과 신체 및 재산에 대한 위해방지, ② 상품과 용역의 계량상 불이익제거, ③ 상품 및 용역의 가격과 품질 및 규격에 대한 사항, ④ 공정거래 및 부당이득방지에 관한 사항, ⑤ 소비자의 자조노력보조와 정부시책에 대한 소비자의 의견반영 등이다.

소비자정책의 시초라고 할 수 있는 「소비자보호요강」이 제정되었다. 이는 소비자보호에 관한 한국 최초의 규범으로, 소비자보호법을 정식으로 제정할 때까지 정부가 소비자보호에 필요한 규제를 잠정적으로 시행한다는 것을 밝히고 있다. 이로써 소비자보호 입법정책의 기본방향이 정해지고 소비자의 권익확보를 목표로 한 법령정비가 촉진되었다.

그 후, 물가의 폭등에 따라 ‘물가안정’이라는 정책목표 하에 가격상승을 억제하기 위하여 가격을 규제·감시하는 기구로 1972년 ‘물가안정국’이 설치되는데, 이로써 물가관리와 관련된 여러 가지 법률들의 제정을 촉구하는 계기가 마련되었다. 그 이외에도 정부는 경제기획원 내에 1977년 ‘공정거래과’, 1979년 ‘소비자행정담당과’를 신설하였으며, 공업진흥청에도 ‘소비자보호과’를 신설하였다. ‘공정거래과’는 후에 공정거래위원회가 독립하면서 ‘공정거래실’이 되었다.

### (3) 소비자법제

1960년대 소비자이익과 밀접한 관계를 가진 입법은 1961년 12월 제정된 「부정경쟁방지법」<sup>18)</sup>이다. 그밖에 개별상품의 품질을 관리하기 위하여 「계량법」(법률 제615호, 1961. 5. 10. 제정), 「식품위생법」(법률 제1007호, 1962. 1. 20. 제정), 「공산품품질관리법」(법률 제1934호, 1967. 3. 30. 제정) 등이 제정되었는데, 위 공산품품질관리법 제1조<sup>19)</sup>에 처음으로 소비자의 이익 보호가 그 목적으로 규정되었다.

1973년 제1차 석유파동의 영향으로 물가가 크게 불안하게 되자 물가안정을 위한 입법대책이 필요하게 되었고, 이에 「물가조절에 관한 임시조치법」을 강화하여 1973년에 ‘가격규제, 불공정한 거래 제한, 유통

---

18) 부정경쟁방지법(법률 제911호, 1961. 12. 30. 제정) 제1조(목적) 본법은 부정한 수단  
에 의한 상업상의 경쟁을 방지하여 건전한 상거래의 질서를 유지함을 목적으로 한다.

19) 공산품품질관리법(법률 제1934호, 1967. 3. 30. 제정) 제1조(목적) 이 법은 공산품  
에 대한 품질표시·품질검사 및 품질관리에 대한 등급제를 실시함으로써 공공의 이  
익과 소비자의 이익을 보호하고 공산품의 품질향상을 기함을 목적으로 한다.

구조의 개선' 등을 추가한 「물가안정에 관한 법률」(1973. 3. 12. 제정)이 제정되었다. 동법 제7조<sup>20)</sup>에는 정부 및 지방자치단체는 소비자의 권익을 보호하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다는 취지가 규정되어 있다. 이 법은 임대료 요금의 최고가격을 지정할 수 있고,<sup>21)</sup> 매점·판매거절 등을 금지하며, 가격제도를 제도화하는 것 등을 골자로 하고 있다.

이후에 위 법률이 시장가격의 왜곡을 유발하는 등 문제가 발생하자 1975년에 「물가안정 및 공정거래에 관한 법률」(1975. 12. 31. 제정)을 제정하였는데 동법 제1조<sup>22)</sup>에 소비자의 권익 또는 이익보호가 명시되었으며, 정부가 국민생활과 국민경제의 안정을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 특히 긴요한 물품의 가격, 부동산 등의 임대료 또는 용역대가의 최고가격을 지정할 수 있도록 하고, 이 지정은 고시하도록 하고 있다.<sup>23)</sup> 또한 1976년에 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」

20) 물가안정에 관한 법률(법률 제2599호, 1973. 3. 12. 제정) 제 7 조 (소비자보호) 정부 및 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 소비자의 건전하고도 자주적인 조직활동을 촉진하며 소비자의 권익을 보호하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.

21) 물가안정에 관한 법률 제 2 조 (최고가격의 지정) ① 정부는 국민생활의 안정을 위하여 필요한 주요물품의 가격, 부동산등의 임대료 및 요금(수수료 및 사용료를 포함한다)의 최고액(이하 "최고가격"이라 한다)을 지정할 수 있다.

② 전항의 규정에 의하여 최고가격을 지정함에 있어서 그 대상·기간·지역 등을 명시하여 이를 고시하여야 한다.

③ 전항의 규정에 의한 고시에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

22) 물가안정 및 공정거래에 관한 법률(법률 제2798호, 1975. 12. 31. 제정) 제 1 조(목적) 이 법은 물가의 안정을 기하고 공정하며 자유로운 경쟁 질서를 확립함으로써 소비자의 권익을 보호함과 아울러 국민생활과 국민경제의 안정 및 발전에 기여함을 목적으로 한다.

23) 물가안정 및 공정거래에 관한 법률 제 2 조 (최고가격의 지정 등) ① 정부는 국민생활과 국민경제의 안정을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 특히 긴요한 물품의 가격, 부동산등의 임대료 또는 용역의 대가의 최고가액(이하 "최고가격"이라 한다)을 지정할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 최고가격은 생산단계·도매단계·소매단계 등 거래단계별 및 지역별로 지정할 수 있다.

③ 정부는 제1항의 규정에 의하여 지정한 최고가격을 계속 유지할 사유가 없어졌다



(1976. 12. 31. 제정)도 제정되었는데, 이 법에도 소비자의 권익 또는 이익보호가 명시되었다.<sup>24)</sup>

이들 법률은 소비자의 이익을 보호하는 것을 목적으로 한다는 취지를 규정하고 있다는 점에서는 그 의미가 있다고 할 것이나, 소비자가 누구이고, 구체적으로 어떤 방법으로 소비자의 이익을 보호할 것인가라는 점에 대하여는 명시적인 규정을 두고 있지 아니하였다는 점에 한계가 있다. 이들 법률은 공산품 품질관리, 물가의 안정, 농수산물 유통의 원활화와 가격안정 등을 통하여 소비자는 간접적으로 또는 반사적으로 그 이익이 보호될 수 있을 뿐이라는 발상에 근거하고 있었을 뿐이었고, 소비자보호를 직접 목적으로 하는 법률은 아직 제정되지 않았다.<sup>25)</sup>

그러던 중, 점점 더 심각해지는 소비자문제 때문에 소비자보호를 위한 기본법을 제정하여야 한다는 사회적 요청이 강하게 제기되었고, 이에 많은 단체와 조직에서 소비자보호기본법 시안을 제출하였다. 1977년 10월에는 민간소비자단체의 연합체인 ‘소비자보호단체협의회’가 『소비자보호법(안)』을 제출하였고, 1978년 12월경에는 소비자보호법 제정의 필요성을 담은 건의문<sup>26)</sup>을 제출하기도 하였다. 이와 같은 소비자단체의 소비자보호법안 등을 기초로 하여 한국은 실질적인 입법절차

---

고 인정할 때에는 지체 없이 이를 폐지하여야 한다.

④ 정부는 제1항 또는 제3항의 규정에 의하여 최고가격을 지정하거나 폐지한 때에는 지체 없이 이를 고시하여야 한다.

24) 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률(법률 제2962호, 1976. 12. 31. 제정) 제1조 (목적) 이 법은 농수산물의 유통의 원활을 기하고 적정한 가격을 유지하게 함으로써 생산자와 소비자의 이익을 보호하고, 국민생활의 안정을 도모함을 목적으로 한다.

25) 서희석, 앞의 워크숍 자료집, 77면 참조

26) 1978. 12. 소비자보호단체건의문 : 우리는 소비자운동의 활발한 전개를 위하여 다음의 사항을 건의한다. ① 국회는 소비자기본법을 조속한 시일 내에 통과시킬 것을 건의한다. ② 정부는 소비자문제 전담기구를 설치해 줄 것을 건의한다. ③ 문교당국은 교육과정에 실용성 있는 소비자교육을 포함시켜 줄 것을 건의한다. ④ 기업인은 양심과 윤리에 입각하여 품질의 향상과 상품에 대한 정확한 정보제공을 해줄 것을 건의한다. ⑤ 소비자보호단체는 단결하여 각 사회계층에 따른 광범한 계몽 및 교육의 강화에 전력해줄 것을 건의한다.

를 밟기 시작하였는데, 그 과정에서 경제단체와 관련 정부 부처의 의견을 반영하였고, 공청회를 열어 일반소비자의 의견을 수렴하기도 하였다. 결국 소비자보호법안이 1979년 12월에 제103회 정기국회에 상정되어 1979년 12월 3일 의결됨으로써 최초의 소비자보호법이 1980년 1월 4일 제정되기에 이르렀다.

#### (4) 평 가

이 시기에는 소비자보호를 직접 목적으로 하는 소비자정책이 아직 존재하지 않았으며, 따라서 소비자정책을 추진하기 위한 추진체제도 마련되지 않았다. 물론 이 시기에도 ‘소비자의 권익 보호’가 목적조항에 포함되는 법률들이 제정되기는 하였지만 그러한 법률들은 ‘소비자의 권익 보호’를 직접 목적으로 하는 것이 아닌 다른 정책 목표를 수행하는 과정에서 간접적으로 ‘소비자의 권익 보호’라는 목적도 달성하고자 하였기 때문에, 이 시기에는 진정한 의미의 소비자법이 존재한다고 보기는 어려웠다. 다만, 이 시기에도 소비자보호라는 목적이 입법에 반영되기 시작하였다는 점, 그리고 1970년대 후반부터 소비자보호법 입법절차가 구체적으로 진행되었다는 점 등을 고려하면 이 시기에 소비자법제가 태동하였다고 할 것이다.

## 2. 형성기(1980년대)

### (1) 경제상황 등 시대적 배경

1980년대에는 경제규모가 확대되고 복잡해짐과 동시에 제2차 석유 파동(1980년 ~ 1981년)으로 인하여 해외 경제여건이 불안해짐에 따라 인플레이 심리의 만연, 시장기능의 왜곡, 독·과점의 심화, 소비자피해와 같은 부작용과 문제점들이 많이 드러났다. 이에 시장기능을 회복하고 자유롭고 공정한 경쟁을 유지하기 위하여 경제질서에 많은 수정을 가하였다.

우선 1980년에 개정된 제5공화국 헌법은 ‘경제질서의 기본 원칙을 그대로 유지하면서 독과점의 폐단을 규제·조정하고(제120조 제3항), 중소기업의 사업활동을 보호·육성하고(제124조 제2항), 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하되 그 정치적 중립성을 보장하며(제124조 제3항), 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉구하기 위한 소비자 운동을 보호한다(제125조)’는 취지를 규정하였다.

위 제5공화국 헌법상 소비자보호운동 보장 규정은 소비자의 권리 내지 소비자기본권의 헌법적 근거가 될 수 있기 때문에 중요한 의미를 가진다고 할 것이다.<sup>27)</sup> 이와 같은 헌법정신은 1980년대의 소비자보호 입법에 의하여 구체화되었으며, 1982년부터 실시된 제5차 경제개발 5개년 계획에도 반영되었다.

## (2) 정책적 대응과 정책추진체계

1980년 1월 제정 소비자보호법(1980. 1. 4. 제정)에 따라 1982년에는 경제기획원 산하에 ‘소비자보호위원회’가 설치되었다. 이 위원회는 경제기획원 장관이 위원장이 되고, 8개 부처의 장관과 3인의 민간위원으로 구성되었다. 소비자보호 주무부서로 ‘유통소비과’를 설치하였으며, 이 부서는 유통산업정책과 소비자보호정책을 담당하게 되었다.

1986년 12월 개정 소비자보호법(1986. 12. 31. 전부개정)에 따라 위 ‘소비자보호위원회’는 ‘소비자정책심의위원회’로 명칭이 바뀌었으며, 정부의 소비자보호시책을 대신 추진할 기구로 1987년에 ‘한국소비자보호원’이 설립되었다.

한편, 소비자들의 피해를 신속하게 구제하기 위해 다양한 조치들이 도입되었다. 경제기획원은 합리적인 피해보상의 기준을 마련하기 위해 1986년 ‘소비자피해보상규정’을 제정하였다. 또한 사업자의 자율적인 소비자피해구제를 위해 ‘피해보상기구설치 지정제도’를 실시하였다. 그

---

27) 서희석, 앞의 워크숍 자료집, 78면.

러던 중, 1988년 백화점사기세일사건<sup>28)</sup>을 계기로 소비자보호입법정책은 소비자의 선택권 확보를 중심으로 변화하였다. 이 사건의 내용 중 할부판매상품의 부당표시 및 허위과장광고 행위는 소비자 및 소비자단체의 강한 반발을 야기했으며, 이로 인해 1990년 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(1990. 1. 13. 전부개정)이 소비자보호를 강화하는 방향으로 개정되었고, 이와 관련한 고시도 개정되었다.

### (3) 소비자법제

#### 1) 1980년 소비자보호법 제정<sup>29)</sup>

「소비자보호법(안)」은 1979년 12월 의원입법 형태로 국회에 상정되었고, 1979년 12월 3일에 의결되어 1980년 1월 4일에 「소비자보호법」이 제정되었다. 그러나 동법 부칙은 시행일을 대통령령이 정하는 날로부터 시행한다고 규정하여 동법 시행령이 제정된 1982년 9월 13일부터 비로소 시행되었다.

이 법은 제1장 제1조에서 소비자의 기본권의 보호가 그 목적<sup>30)</sup>임을 명시하고 있으며, 제1장 제2조에 국가 및 지방자치단체에 소비자 권의 보호를 위한 시책 수립 의무가 있음을 규정하였으며, 제6장에 소비자 보호에 관한 사항의 심의를 위한 소비자보호위원회<sup>31)</sup>를 경제기획원에 설치하여야 한다고 규정하였다.

28) 백화점사기세일사건은 공정거래위원회가 의결에 앞서 1988년 11월 7일부터 11월 15일(9일간)까지 백화점업자의 불공정거래행위를 지속적으로 조사하여, 10개 백화점의 독점규제법위반행위에 대하여 시정명령을 내린 심결사건이다(경제기획원, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률심결집 제18권, 1988, 261면).

29) 법률 제3257호, 1980. 1. 4. 제정, 1982. 9. 13. 시행

30) 소비자보호법 제1조(목적) 이 법은 소비자의 기본권을 보호하고 소비생활의 향상과 합리화를 기하기 위하여 국가·지방자치단체 및 사업자의 의무와 소비자의 역할 등을 규정함을 목적으로 한다.

31) 소비자보호법 제21조 (위원회의 설치) 소비자보호 및 국민소비생활의 향상에 관한 사항을 심의하게 하기 위하여 경제기획원에 소비자보호위원회를 둔다.

## 2) 1980년 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제정<sup>32)</sup>

1980년 12월에 제정된 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 독점규제법)은 한국 경제질서의 핵심인 시장경제질서에 기초한 경제운영 방식을 규범적으로 확립하였다는 점에서 의의가 있다. 독점규제법은 시장에서 작용하는 경쟁 메커니즘을 보호함으로써, 경제주체들 사이의 이해를 조정하는 시장의 본질적 기능이 올바르게 발휘될 수 있도록 하는 것을 목적으로 입법되었다.<sup>33)</sup> 특히 1980년대 이후 경제성장보다 경제안정에 정책상 우위에 두고, 정부 대신 민간이 경제의 주도적 역할을 담당하는 방향으로 경제운영방식이 근본적으로 전환하였으며,<sup>34)</sup> 이와 같은 정책기조의 변화는 시장경제원리를 법제도적으로 구체화한 독점규제법의 제정으로 이어졌다.

독점규제법은 그 목적 실현에 의하여 간접적으로 소비자이익을 보호한다는 점에서, 소비자보호를 직접 목적으로 하는 소비자보호법과는 차이가 있다. 그러나 독점규제법과 소비자보호법은 소비자보호라는 이념을 실현하는 기능면에서 상호보완적인 기능을 가진다고 할 것이다. 다만, 독점규제법이 시장질서에 관한 법이라면, 소비자보호법은 시장참가자들 중 상대적으로 열등한 지위에 있는 소비자를 규율하는 법이라고 할 것이다.<sup>35)</sup>

---

32) 법률 제3320호, 1980. 12. 31. 제정, 1981. 4. 1. 시행

33) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제1조 (목적) 이 법은 사업자의 시장지배적 지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래 행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.

34) 이계민, “한국의 산업화와 산업화정책”, 안병직 편, 한국경제성장사, 서울대학교출판부, 2001, 502면 이하.

35) 홍명수, 앞의 워크숍 자료집, 93~94면 참조.

### 3) 1986년 소비자보호법 제1차 개정<sup>36)</sup>

1980년 1월에 제정된 소비자보호법은 소비자보호를 위한 실질적인 기능을 가지기에는 여전히 미흡하였고, 따라서 사회변화에 따라 증대되는 소비자의 욕구에 보다 능동적으로 대처하고 소비자보호정책의 체계적이고 효율적인 추진을 위하여 소비자보호법의 미비점을 보완할 필요성이 대두되었다. 그리하여 1986년 12월 소비자보호법이 의원입법 형태로 개정되었으며, 1987년 4월 1일자로 시행령이 개정되어 개정법이 효력을 발생하기에 이르렀다.

위 개정법은 제1장 제3조에서 소비자의 기본적 권리를 선언하고, 제4장에 소비자단체에 관한 근거규정을 두었으며, 제5장에 소비자보호 등에 관한 기본적인 정책을 심의하기 위하여 경제기획원에 소비자정책심의위원회<sup>37)</sup>를 둔다고 규정하였다. 또 제6장에 한국소비자보호원에 관한 규정을 두면서 그 산하에 ‘소비자분쟁조정위원회’를 설치하여 소비자분쟁 등에 대한 조정결정 등의 업무를 맡게 하였고(동법 제3절 제34~38조), 피해자 구제업무(동법 제4절 제39~46조)도 맡게 하였다.

결국 위 법률 개정에 의하여 경제기획원 산하에 ‘소비자정책심의위원회’가 설립되어 소비자정책을 심의하게 되었고, 그 소비자정책은 이 법에 의하여 별도로 설립된 ‘한국소비자보호원’이 집행하게 되었다.

### 4) 소비자 거래 관련 법률의 정비

1986년 12월 소비자보호법이 개정된 것을 기점으로 하여, 그로부터 향후 약 10년간 한국의 주요한 소비자거래 관련 법률의 정비가 이루어졌다. 즉, 1986년 12월에 「약관의 규제에 관한 법률」(1986. 12. 31. 제정)과 「도·소매업진흥법」(1986. 12. 31. 제정)이 제정된 것을 비롯하

36) 법률 제3921호, 1986. 12. 31 전부개정, 1987. 4. 1. 시행

37) 소비자보호법 제21조 (심의위원회의 설치) 소비자보호 및 국민소비생활의 향상에 관한 기본적인 정책을 심의하기 위하여 경제기획원에 소비자정책심의위원회를 둔다.

여, 1987년 5월에 「신용카드업법」(1987. 5. 30. 제정)이 제정되는 등 소비자거래와 밀접한 관련이 있는 법률들이 제정되었다.

「약관의 규제에 관한 법률」은 소비자거래의 대부분이 약관에 의하여 이루어진다는 점에 착안하여 약관의 내용을 규제(통제)하여 소비자를 보호하기 위한 법으로서, 약관 내용 규제의 방법으로 사법적·행정적인 방법을 함께 갖는 점에 특징이 있다. 「도·소매업진흥법」은 “도·소매업을 효율적으로 진흥하고 건전한 상거래질서를 확립함으로써 소비자를 보호하고 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적”으로 하는 법률이다. 이 법은 도소매업의 진흥에 관한 내용 외에도 할부판매, 방문판매, 통신판매 등 특수판매 유형의 행정적 규제에 관한 내용을 포함하고 있다. 이후 특수판매유형에 대하여는 1991년 12월에 「방문판매 등에 관한 법률」(1991. 12. 31. 제정) 및 「할부거래에 관한 법률」(1991. 12. 31. 제정)이 별도로 제정되었다. 한편 「신용카드업법」은 신용카드업자를 행정적으로 규제하고 그 책임에 관한 사항을 규정하기 위한 목적에서 제정된 법으로, 1998년부터 「여신전문금융업법」(1998. 1. 13. 타법개정)으로 확대통합되었다.

#### (4) 평 가

1980년 1월 소비자보호법의 제정은 소비자보호를 주된 목적으로 하는 법률이 한국에 처음 등장하였다는 점에서 의미가 있으며, 또한 이 법에 의하여 소비자보호위원회가 설치되어 소비자정책 추진체계의 정비가 시작되었다는 점에서 의미가 있었다. 따라서 이 법의 제정에 의하여 진정한 의미의 한국 소비자법이 시작되었다고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 소비자보호법은 소비자보호위원회를 경제기획원에 설치·운영하는 규정을 두어 소비자정책 심의기관은 갖추었으나, 실효성 있는 집행기관에 관한 근거규정도 없었고, 소비자정책 추진방향에

대한 구체적인 내용도 가지고 있지 못한 형태로 입법되었다. 결국 소비자정책 추진체계가 완비되지 않았으며, 실효성 있는 소비자정책도 추진되지 못하였다.

그 후 1986년 12월 소비자보호법의 개정에 의하여 경제기획원에 설치되어 있던 소비자보호위원회가 소비자정책심의위원회로 명칭이 변경되면서 소비자정책을 심의하게 되고, 아울러 동법에 의하여 설치된 한국소비자보호원이 소비자정책을 집행하게 되었다. 이로써 소비자정책심의기관으로서의 경제기획원, 소비자정책 집행기관으로서의 한국소비자보호원이라는 소비자정책 추진체계가 정비되어 그때부터 소비자정책이 실효성 있게 추진될 수 있었다. 이로써 한국 소비자정책 추진체계와 소비자행정의 근간이 형성되었다고 볼 수 있으며, 이러한 소비자정책 추진체계 하에서 향후 10여 년간 소비자거래와 관련된 주요한 법률들이 제정되었다. 따라서 이 시기에 한국 소비자법제의 토대가 형성되었다고 할 것이다.

### 3. 성장기(1990년대)

#### (1) 경제상황 등 시대적 배경

이 시기에는 국민소득이 높아지고 경제수준이 향상됨에 따라 제품의 안전과 품질에 대한 소비자들의 관심이 높아지기 시작하였으며, 이와 관련된 소비자피해에 대한 소비자들의 문제의식도 강화되었다. 더불어 1991년 개정 지방자치법에 의해 지방의회가 구성되고, 1995. 6. 27. 지방자치단체장 선거가 실시되어 지방자치제도가 전면적으로 실시됨에 따라 소비자정책의 외연이 확대되는 계기가 되었다. 또한 이전보다 위상이 강화된 민간소비자단체들과 한국소비자보호원의 활동은 많은 정책기제들을 도입하게 만드는 결정적인 역할을 하게 되었다. 특히 1996



년에 한국이 경제협력개발기구(OECD)에 가입하게 됨에 따라 상대적으로 낙후되어 있던 국내 소비자보호제도를 OECD 규범에 부합시키기 위한 노력을 기울여야만 하게 되었다.<sup>38)</sup>

이에 정부는 소비자보호 입법정책의 전환을 모색하기 시작하였고, 1992년부터 시작되는 제7차 경제사회발전 5개년 계획에서도 소비자보호 분야가 주요 정책사업으로 다루어졌다.

## (2) 정책적 대응과 정책추진체계

정부는 날로 다양하게 표출되는 국민의 욕구와 기대를 충족시키기 위하여 소비생활의 향상과 합리화를 위한 국가적인 정책방향 제시가 절대적으로 필요하게 되었음을 인식하였다.

### 1) 제7차 경제사회발전 5개년 계획과 소비자정책

정부는 과거에 다소 소홀하게 다루어졌던 소비자보호 부문을 독립된 경제사회발전 5개년 계획의 부문계획으로 수립하여, 소비자정책의 기본 목표를 ① 선진복지사회에 부응하는 소비자정책의 실현, ② 지방화·개방화 등 경제사회 여건변화에 부응하는 소비자보호기능의 강화에 두었다.

아울러 이와 같은 선진복지사회에 부응하는 소비자정책의 실현이라는 기본 목표를 달성하기 위하여 정부는 제7차 경제사회발전 5개년 계획기간 중에 수행할 주요 정책과제로 ① 소비자보호 관계법령 및 제도의 정비, ② 소비자보호기관 역할 재정립과 기능강화, ③ 소비자안전시책의 강화, ④ 거래의 적정화, ⑤ 소비자교육 및 정보제공 기능의 강화, ⑥ 소비자피해구제의 실효성 확보 등 6개 과제를 설정하고 각 과제별로 세부 추진계획을 마련하여 시행하였다.<sup>39)</sup>

38) 여정성, “한국소비자정책의 전개와 향후 전망”, 한국정책학회 기획세미나, 한국정책학회, 2008, 7면 참조.

39) 강창경·정순희·허경옥, 앞의 책, 21~24면 참조.

## 2) 공정거래위원회의 등장

공정거래위원회는 1981년 4월에 경제기획원장관 소속으로 처음 설치되었다가 1990년 경제기획원에서 분리되어 공정거래업무를 담당하게 되었다. 그 후 1994년 국무총리 산하의 차관급 중앙행정기관으로 그 직제가 개편되어 경제기획원으로부터 완전히 독립되었다. 1996년에는 위원장이 장관급으로 격상되었고, 소비자보호국이 신설되었다. 공정거래위원회는 1993년부터 약관규제법상 불공정약관의 심사업무를 담당하기 시작하였고, 1999년 「방문판매 등에 관한 법률」 및 「할부거래에 관한 법률」 관련 소비자보호 기능을 산업자원부(상공부 후신)로부터 이관받았다. 1999년 2월 5일에는 공정거래위원회의 주도적인 역할에 힘입어 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」이 제정되기도 하였다.

결국 공정거래위원회가 진정한 의미의 소비자보호업무를 시작한 것은 1996년에 장관급 독립행정기구로 격상된 후에 소비자보호국을 신설하고, 「방문판매 등에 관한 법률」 및 「할부거래에 관한 법률」 관련 소비자보호 기능을 산업자원부로 이관 받은 1999년 이후라고 것이며, 이로써 공정거래위원회는 소비자거래에 관한 주요 법률들의 입법 및 집행권한을 가진 부서로서 등장하게 되었다고 하겠다.

### (3) 소비자법제

소비자거래와 관련하여서는, 1991년 5월 「도·소매업진흥법」(1991. 5. 31. 일부개정)에 ‘청약철회권’을 도입한 후,<sup>40)</sup> 1991년 12월에는 「방문판매 등에 관한 법률」(1991. 12. 31. 제정)과 「할부거래에 관한 법률」(1991. 12. 31. 제정)로 독립시켜 각각 개별법으로 제정하였다. 1992년

40) 도·소매업진흥법 제37조의2 (구매자의 철회권) ① 방문판매자로부터 방문판매상품을 구입한 구매자는 제37조의 규정에 의한 계약서를 교부받은 날부터 또는 계약서를 교부받지 아니한 때에는 구매자가 방문판매상품을 직접 인도받은 날부터 7일 이내 서면에 의하여 당해 계약에 관한 청약을 철회할 수 있다.

12월 「약관의 규제에 관한 법률」(1992. 12. 8. 일부개정)을 개정하여, ‘부당 약관에 대한 시정명령제도’(동법 제17조의2)를 신설하고 ‘표준약관의 심사청구제도’(동법 제19조, 제19조의2)를 도입하였다. 1995년 1월 「방문판매 등에 관한 법률」(1995. 1. 5. 전부개정)을 개정하여 청약철회기간을 종전의 7일 이내에서 10일 이내로 연장하는 방법으로 청약철회권을 강화(동법 제7조)하고, 통신판매의 소비자보호제도를 신설하였다(동법 제3장 제12~14조).

소비자거래 관련 조치 중 가장 획기적인 것은 1999년 2월 5일에 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」을 제정한 것이다. 동법은 상품 또는 용역에 관한 표시·광고에 있어서 소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 하는 부당한 표시·광고를 방지하여 소비자에게 바르고 유용한 정보의 제공을 촉진함으로써 공정한 거래질서를 확립하고 소비자를 보호함을 목적으로 하였다.

소비자안전과 관련하여서는, 1996년 12월 29일에 「소비자보호법」을 일부개정하여 ‘수거·파기명령제’(강제리콜제도)(동법 제17조의 3)를 도입하였고, 개별 상품군에서도 이러한 법취지를 반영하기 위해 개별법들의 제정이 이어졌다.

한편, 공정한 거래질서의 확립을 위하여 1990년 1월 13일에 「독점규제 및 공정거래 등에 관한 법률」을 전부개정하여, ‘기만광고’, ‘허위·과장광고’를 불공정거래행위로 지정하였다(동법 제23조).

#### (4) 평 가

이 시기는 1981년 경제기획원에 설치되었던 공정거래위원회가 여러 단계를 거쳐 1999년부터 소비자거래 관련 주요 법률들의 입법 및 집행 권한을 가진 부서로 등장하게 되었다는 점이 가장 주목할 만한 점이라고 할 것이다. 그 밖에 이 시기에는 소비자문제를 정면으로 정책대상으로 삼아 소비자정책 측면에서 괄목할 만한 성과를 이루었으며, 특수

거래와 관련하여 발생하는 다양한 소비자문제를 해결하기 위하여 그와 관련된 다양한 분야에서 법률을 제정하여 소비자거래법의 확충이 이루어졌다는 점, 소비자안전 관련 근거조항(강제리콜제도)이 소비자보호법에 처음으로 등장하였다는 점 등도 주목할 만하다. 위와 같은 점등을 종합하면, 이 시기에 한국 소비자법제가 괄목상대할만큼 성장하였다고 할 것이다.

#### 4. 정착기(2000년대)

##### (1) 경제상황 등 시대적 배경

2000년대는 세계적인 개방화 추세에 따라 다른 나라에서 발생하는 소비자문제로부터 한국도 직접적인 영향을 받게 되어 소비자정책이 다루어야 하는 소비자문제의 정도나 유형이 매우 다양해졌다. 특히 소비자안전에 대한 요구가 더욱 커짐에 따라 1996년에 처음 도입된 리콜제도의 정착과 실효성제고가 필요했으며, 어린이나 노인 등 취약계층을 위한 안전대책의 강화가 필요하게 되었다. 더불어 디지털 경제시대가 도래함에 따라 기존의 거래 관련 소비자문제 뿐만 아니라 개인정보보호 등 전자상거래와 관련된 안전성과 신뢰성을 제고하는 것이 필요하게 되었다.<sup>41)</sup>

##### (2) 정책적 대응과 정책 추진체계

###### 1) “소비자보호”에서 “소비자주권실현”으로 소비자정책 기조 전환

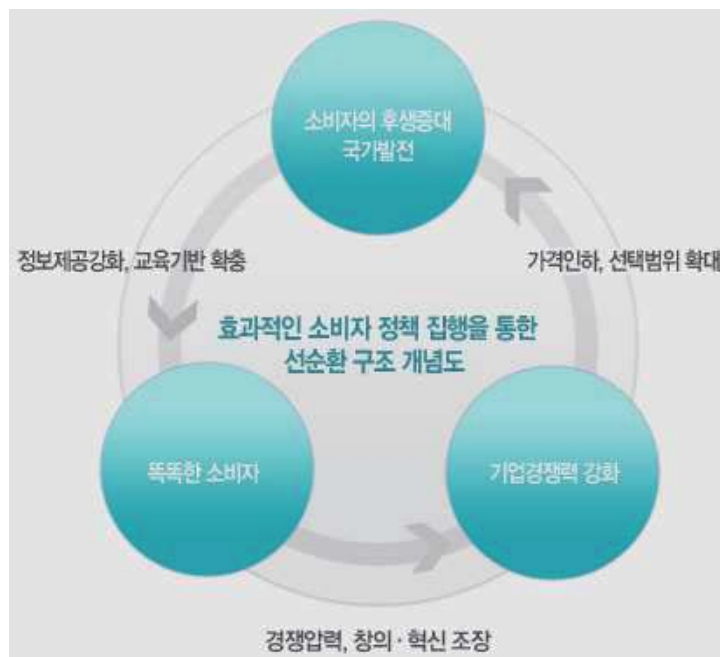
소비자정책의 기조가 종전의 “소비자보호”에서 “소비자주권실현”으로 전환되었다. 즉 상대적 약자로 인정되어 보호의 대상으로만 인식되었던 소비자가 이제는 시장에서 사업자와 대등한 지위를 점하고 있

41) 여정성, 앞의 논문, 10면.

다고 보는 관점으로 바뀌었으며, 따라서 소비자정책 역시 기존 보호 위주의 규제행정에서 벗어나 소비자가 자주적으로 문제를 해결할 수 있도록 지원해 주는데 초점을 맞춰 소비자에 대한 교육과 정보제공에 중심을 두게 되었다.<sup>42)43)</sup>

이는 소비자의 능력을 배양하는 효과적인 소비자정책은 소비자에게는 직접적인 후생증대를, 기업에게는 기술개발과 가격인하를 유도하는 경쟁압력으로 작용하는 선순환 구조의 초석이 된다는 시각에 토대를 둔 것이며, 이와 같은 “소비자주권실현”이라는 소비자정책 기조를 그림으로 표현하면 다음에서 보는 <그림1><sup>44)</sup>과 같다.

<그림1> “소비자주권실현” 소비자정책 기조 개념도



42) 여정성, “21세기 소비자정책의 방향과 과제”, 한국소비자학회 발표논문집, 1998, 12면; 박명희·박미혜, “소비자주권 강화에 따른 거버넌스 형성을 위한 소비자역할 및 소비자정책”, 소비자학연구 제16권 제4호, 2005, 50면 참조.

43) 소비자정책의 기조로써 “소비자보호”와 “소비자주권”을 대립적 개념으로 파악하기 보다는 상호보완적 개념으로 파악하는 견해도 있다.; 권오승, 『소비자보호법』, 법문사, 2005, 45면; 서정희, “소비자주권에 관한 연구”, 소비자학연구 제2권 제1호, 1991, 73면.

44) 출처 :공정거래위원회(<http://www.ftc.go.kr/policy/consumer/generalNotion.jsp>)

## 2) 공정거래위원회로 소비자정책당국 변경

2006년 9월에 전면 개정되고 2007년 3월부터 시행된 소비자기본법<sup>45)</sup>에 의하여 처음 수립된 2009년 ~ 2011년 소비자정책의 기본계획은 2008년 10월에 소비자정책위원회에서 최종확정되었다. ‘실질적인 소비자주권의 실현’이라는 정책목표 아래 믿을 수 있는 시장구축, 역량 있는 소비자 육성, 책임지는 기업문화 확산, 효율적, 능동적 정책 추진 등 네 가지를 정책의 기본방향으로 설정하였다.

또한 소비자정책 추진에 있어 총괄부서의 역할을 주도적으로 수행하려는 재정경제부(소비자정책과)와 공정거래위원회(소비자보호국)의 경합에 따라 소비자정책 추진의 발전이 있었다. 소비자정책의 총괄부서에 관한 문제는 1998년 국민의 정부 출범 당시 처음으로 문제가 제기되었던 것이 결국 2006년 9월 소비자보호법을 소비자기본법(2006. 9. 27. 전부개정)으로 전면개정하면서 한국소비자원을 재정경제부에서 공정거래위원회 소관으로 이전하였다. 그 후 2008년 2월 개정 소비자보호법<sup>46)</sup>에 의하여 재정경제부에 설치되어 있던 소비자정책위원회<sup>47)</sup>가 공정거래위원회로 옮겨가고,<sup>48)</sup> 재정경제부의 소비자정책 추진 조직과 인력이 공정거래위원회로 이관됨으로써 소비자정책당국은 경제기획원(재정경제부)에서 공정거래위원회로 변경되었다.<sup>49)</sup>

45) 법률 제7988호, 2006. 9. 27. 전부개정, 2007. 3. 28. 시행

46) 법률 제8852호, 2008. 2. 29. 타법개정, 2008. 2. 29. 시행

47) 2006. 9. 27. 소비자보호법이 소비자기본법으로 전면개정되면서, 과거의 ‘소비자정책심의위원회’가 그 명칭은 ‘소비자정책위원회’로 바뀌었으나, 여전히 재정경제부에 설치되어 있었다.

48) 소비자기본법(법률 제8852호, 2008. 2. 29. 타법개정) 제23조 (소비자정책위원회의 설치) 소비자의 권익증진 및 소비생활의 향상에 관한 기본적인 정책을 심의·의결하기 위하여 공정거래위원회에 소비자정책위원회를 둔다.

49) 여정성, “한국소비자정책의 전개와 향후 전망”, 한국정책학회 기획세미나, 한국정책학회, 2008, 10~11면; 서희석, 앞의 워크숍 자료집, 81~82면.

### (3) 소비자법제

이 시기의 소비자법제 정비와 관련하여 가장 주목할만한 것은, 소비자정책의 기초가 ‘소비자보호’에서 ‘소비자주권<sup>50)</sup>실현’으로 전환되었다는 점이다. 소비자기본법은 경제발전 및 소비자의식의 향상 등 소비자의 지위변화와 전자상거래 및 국제거래의 활성화 등 소비생활의 환경변화에 대응하여, 종래 소비자보호 위주에서 탈피하여 중장기 소비자정책의 수립, 소비자안전·교육의 강화·정보제공의 강화 등으로 소비자권익을 증진함으로써 소비자주권을 강화한 개념으로 개정되었다.<sup>51)</sup>

다음으로, 2000년대 들어 소비자거래에 관한 법률들이 분화되었다. 2002년 3월 30일에 「방문판매 등에 관한 법률」이 전부 개정되어 방문판매 및 다단계판매 중심으로 개편되었으며, 소비자피해가 빈발하는 전화권유판매, 계속거래, 사업권유거래 등을 법의 적용대상에 새로이 추가하였다. 한편, 2002년 3월 통신판매규정은 별도로 분리하여 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」(2002. 3. 30. 제정)을 제정했다. 그 후 2005년 3월에 개정된 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」(2005. 3. 31. 일부개정)은 비대면 선불거래방식인 통신판매에 있어서 소비자의 피해를 방지하기 위하여 소비자의 결제대금을 제3

---

50) 소비자주권(Consumer Sovereignty)은 시장경제를 전제로 주어진 생산자원으로 무엇을 얼마만큼 생산할 것인가 하는 문제, 즉 사회전체의 자원배분이 소비자들의 자유로운 선택에 의하여 결정된다는 것을 의미한다. 이는 구체적인 거래에서 소비자가 갖는 이익을 표상하는 소비자권리(Consumer Rights)와 개념적으로 구별되는데, 소비자의 권리로 인식되는 것 중에서, 예를 들어 소비자기본법상 소비자의 권리로 규정되어 있는 알 권리나(소비자기본법 제4조 제2호) 선택할 권리(소비자기본법 제4조 제3호) 등과 같이 소비자주권의 실현과 밀접히 관련을 가지고 있는 경우도 있으며, 따라서 개념적 준별과는 별개로 실제 양자의 구분이 언제나 명확한 것은 아니다. 그러나 소비자주권은 시장경제의 의의와 직접적으로 관련되고, 또한 시장경제의 정당성을 제시하는 근거가 된다는 점에서, 소비자 문제에 대한 보다 근본적인 이해를 가능하게 한다(서정희, 『소비자주권론』, 울산대출판부, 1993, 17~20면 참조).

51) 김성천·김재영, “경쟁법제와 소비자법제의 연계방안 연구”, 한국소비자원, 2008, 28면.

자에게 예치하는 제도를 도입하였고(동법 제13조), 2006년 4월에 제정된 「전자금융거래법」(2006. 4. 28. 제정)은 전자금융거래의 특성을 반영하여 거래당사자의 권리·의무 등 법률관계를 명확히 하였다.

마지막으로, 소비자안전을 위한 법·제도적인 장치를 마련하려고 하였다. 2001년 3월 28일에 「소비자보호법」의 일부개정 및 동법 시행령의 개정을 통해 사업자에 의한 결함정보의 보고제도(동법 제17조) 및 자진수거제도(동법 제17조의 2), 리콜권고제도(동법 제17조의 3), 긴급리콜명령제도(동법 제17조의 4) 등이 도입되었다. 2002년 7월 1일부터 시행된 「제조물책임법」(2000. 1. 12. 제정)은 제품의 결함으로 인한 소비자피해를 보상하는 절차를 간소화하였다. 또한 2004년 3월 11일에 재난 및 안전관리기본법이 제정되었으며, 2008년 6월 13일에는 식품안전기본법이 제정되었는데, 이 법을 근거로 하여 식품안전정책을 종합·조정하기 위한 식품안전정책위원회가 국무총리 산하에 설치되었다. 그 밖에 2010년 2월 4일에는 제품안전기본법도 제정되었다.

#### (4) 평 가

이 시기에 있어서 가장 주목할 만한 것은 2006년 9월 전면개정 소비자기본법에서 보듯이 소비자정책의 기초가 “소비자보호”에서 “소비자주권실현”으로 전환하였다는 점과 2008년 2월 소비자정책 당국이 재정경제부(舊 경제기획원)에서 공정거래위원회로 변경되었다는 점이다.

한편 이 시기에는 소비자거래 관련 법률들이 분화되는 양상을 보였으며, 특히 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」과 「전자금융거래법」 등을 제정하여 디지털경제시대에 부응하려는 모습을 보였다. 아울러 소비자안전을 위한 법·제도적 장치가 소비자기본법에 규정되기도 하고, 또는 개별입법 형태로 마련되기도 하였다. 이와 같은 점등을 종합하면 이미 한국의 소비자정책은 정착 단계에 접어들었다고



할 것이다. 다만, 다가올 미래, 특히 디지털경제시대에서 급변할 소비 환경에 대비하여 어떻게 소비자법제를 정비할 것인지는 여전히 과제로 남아있다고 할 것이다.

### 제 3 절 소비자법제 전개과정 정리

진정한 의미의 한국 소비자법의 역사는 1980년 1월 「소비자보호법」이 제정됨으로 인하여 시작되었다는 평가를 받고 있다. 이는 위 「소비자보호법」이 소비자보호를 주된 목적으로 하여 한국에 처음 등장한 법률이기 때문이다.

그 이전에도 ‘소비자 권익 보호’라는 문구가 등장하는 법률이 제정되었지만, 그러한 법률들은 ‘소비자 권익 보호’를 직접 목적으로 하는 것이 아닌 ‘공산품 품질관리’, ‘물가의 안정’ 등과 같은 다른 정책 목표를 수행하는 과정에서 간접적으로 또는 반사적으로 ‘소비자의 권익 보호’라는 목적도 달성하고자 하였다는 점에서 1980년 1월 제정된 소비자보호법과 차이를 보인다. 그러한 법률의 예로서 1967년 3월 제정 「공산품품질관리법」을 들 수 있으며, 위 법률은 그 목적 조항에 ‘소비자 권익 보호’가 포함되어 있음은 이미 앞에서 살펴보았다.

한편, 위 「공산품품질관리법」처럼 목적 조항에 ‘소비자 권익 보호’라는 문구가 포함되어 있지는 않지만, 소비자이익과 밀접한 관계를 가진 법률은 그 이전에도 제정되었는데, 1961년 12월 제정 「부정경쟁방지법」 등을 그 예로 들 수 있겠다.

위와 같은 내용은 이미 본장 제2절 ‘소비자법제 전개과정 분석’에서 살펴본 바 있는바, 위 제2절에 등장하는 법률들을 소비자법제 전개과정 및 그 등장시기와 관련하여 정리하면 다음에서 보는 <표1>과 같다.

&lt;표1&gt; 소비자법제 전개과정

시 기	분 류	법 률	비 고
태동기 (1960년대 ~ 1970년대)		부정경쟁방지법(1961. 12. 30.) 계량법(1961. 5. 10.) 식품위생법(1962. 1. 20.)	‘소비자 이익’ 관련 입법
		공산품품질관리법(1967. 3. 30.) 물가안정에 관한 법률(1973. 3. 12.) 물가안정 및 공정거래에 관한 법률 (1975. 12. 31.) 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법 률(1976. 12. 31.)	‘소비자 권익 보호’ 목적조항 등장 입법
형성기 (1980년대)		※ 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 (1980. 12. 31.)	
	소비자 정책법	소비자보호법(1980. 1. 4.)	
성장기 (1990년대)	소비자 거래법	약관의 규제에 관한 법률(1980. 12. 31.) 도·소매진흥법(1986. 12. 31.) 신용카드업법(1987. 5. 30.)	‘소비자보호’ 직접 목적 입법
		방문판매 등에 관한 법률(1991. 12. 31.) 할부거래에 관한 법률(1991. 12. 31.) 여신전문금융업법(1998. 1. 13.) 표시·광고의 공정화에 관한 법률 (1999. 2. 5.)	
정착기 (2000 년대 이후)		전자상거래 등에서의 소비자보호에 관 한 법률(2005. 3. 31.) 전자금융거래법(2006. 4. 28.)	
	소비자 안전법	제조물책임법(2000. 1. 12.) 재난 및 안전관리기본법(2004. 3. 11.) 식품안전기본법(2008. 6. 13.) 제품안전기본법(2010. 2. 4.)	

※ ( )안은 제정 연대

## 제 3 장 한국 소비자법제의 발전과정 분석

### 제 1 절 개 관

1980년 1월에 진정한 의미에서 한국 소비자법의 시작이라고 할 수 있는 소비자보호법이 제정된 것을 기점으로 하여, 소비자보호라는 목적 달성을 위하여 수차례에 걸쳐서 소비자보호법은 개정되었고, 소비자거래 및 소비자안전 관련 법률들에 대한 제·개정이 이루어져 왔다.

소비자법제 전개과정별로 제정된 주요한 소비자거래 관련 법률들을 살펴보면, 형성기에는 「약관의 규제에 관한 법률」(1986. 12. 31. 제정)과 「도·소매업진흥법」(1986. 12. 31. 제정)이 각각 제정되었고, 성장기에는 「방문판매 등에 관한 법률」(1991. 12. 31. 제정)과 「할부거래에 관한 법률」(1991. 12. 31. 제정), 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」(1999. 2. 5. 제정)이 각각 제정되었고, 정착기에는 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」(2002. 3. 30. 제정)이 각각 제정되었다. 아울러 소비자안전 관련 법률인 「제조물책임법」(2000. 1. 12. 제정)도 제정되었다.

이에 위 소비자보호법과 소비자법제 전개과정별로 제정된 주요한 소비자거래 및 소비자안전 관련 법률의 제·개정 이유와 내용 등을 살펴봄으로써 한국 소비자법제 발전과정의 특징과 향후 개발도상국들이 소비자법제를 정비함에 있어서 참고할 만한 시사점을 제시하는데 도움을 얻고자 한다.

## 제 2 절 소비자기본법의 변천

### 1. 1980년 소비자보호법<sup>52)</sup>의 제정

#### (1) 제안이유

경제성장에 따른 생활수준의 향상과 경제규모의 확대에 의한 상품생산·판매의 대량화는 不正·不良상품의 범람을 유발하여 생명과 건강의 안전까지 위협하고 있는 실정이기 때문에 소비자 보호가 현실적으로 긴요하게 되었다. 또한 상품의 유통질서를 확립하고 상도익에 입각한 건전한 상거래질서를 유지하여 소비자의 합리적인 선택이 이루어질 수 있도록 소비자를 보호하고 소비자의 지위를 확립하기 위하여 이를 제도적으로 보완할 필요성이 인정되었다. 이에 따라서 종합적이고 합리적인 소비자보호의 기본법으로서, ① 사업자에 대해 일정한 규제를 과하고, ② 소비자 이익을 옹호하며, ③ 소비자의 자주적이고 합리적인 역할을 조장할 필요성이 있다는 이유로 소비자보호법의 제정이 제안되었다.<sup>53)</sup>

#### (2) 주요내용

1980년 1월에 제정된 소비자보호법은 제1장 총칙, 제2장 국가의 소비자보호시책 등, 제3장 소비자의 안전, 제4장 표시의 충실, 제5장 거래의 적정화, 제6장 소비자보호위원회, 제7장 보칙, 제8장 벌칙으로 구성되어 있다.

특히 소비자보호법은 제1조에서 이 법의 목적이 ‘소비자 보호’에 있음을 선언하였고, 제2조에서 국가 및 지방자치단체에 소비자 권익 보호

52) 법률 제3257호, 1980. 1. 4. 제정, 1982. 9. 13. 시행.

53) 대한민국국회사무처, 제103회 국회경제과학위원회 회의록 제6호(1979. 11. 23), 15면.

를 위한 시책 수립 의무가 있음을 규정하고, 제3조에서 사업자에게는 소비자보호시책에 적극 협력하여야 할 의무가 있음을 규정하였다. 동법 제21조에는 소비자보호 및 국민소비생활의 향상에 관한 사항을 심의하게 하기 위하여 경제기획원에 소비자보호위원회를 둔다고 규정하였고, 제28조<sup>54)</sup>에 다른 법률의 규정에 의하여 이 법의 적용을 배제할 수 있는 근거조항을 두었다.

또한 소비자보호법은 그 제안이유에서 “종합적이고 합리적인 소비자보호의 기본법”으로 제정되었다고 밝히고 있고, 전문위원회 검토보고서에서도 기본법으로 제정하는 경우와 실제법적 성격으로 제정하는 경우가 있으나 이법은 “선언적 조항과 실천적 조항을 혼합”시켜 실효성 확보에 중점을 두었다고 밝히고 있다.<sup>55)</sup> 이는 소비자보호법이 소비자보호정책의 핵심법률인 기본법으로 제정되었고, 위 법이 실천적인 의미를 가질 수 있도록 제정되었다는 것을 나타낸다고 할 것이다.

### (3) 평 가

1980년에 제정된 소비자보호법은 다음과 같은 문제점들을 가지고 있다고 지적되었다.<sup>56)</sup>

첫째, 소비자보호법은 소비자의 권리에 관한 규정을 두지 않는 등, 소비자의 권익이 차지하는 위치나 비중을 명확히 밝히지 못하고 있었다. 둘째, 동법은 국가, 지방자치단체 및 사업자의 의무규정이 지나치게 선언적이어서 그 실효성을 기대하기가 어려웠고, 벌칙도 미온적이었다. 셋째, 동법은 소비자보호시책의 추진 중심을 소비자보호행정

54) 소비자보호법 제28조(적용배제) 제3장·제4장·제5장 및 제27조에 규정된 사항에 관하여 다른 법에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법이 정하는 바에 의한다.

55) 1980년 소비자보호법 전문위원 검토보고의 요지(전문위원: 김 철), 6면.

56) 한국산업경제연구원, “소비자보호행정의 제도적 개선방안 연구”, 정책연구 제3호, 1979. 381~385면, 강창경, “소비자보호법의 운영과 입법방향”, 소비자문제연구 제23호, 5면 참조.

두고 있으면서도 이를 총괄적으로 추진할 기구를 마련하지 않고 단순히 기존 행정관청인 경제기획원장관에게 소비자보호시책의 추진을 일임하고 있었다. 그러나 경제기획원장관이 경제·사회·교육 등 제반분야에 걸쳐 있는 소비자문제의 효과적인 해결을 위한 종합적인 정책을 추진하기 곤란하였다. 넷째, 소비자보호법이 정한 소비자피해보상기구 운영도 제대로 되지 않았으며, 경제기획원에 설치한 소비자보호위원회에서도 새로운 선진 법률이나 제도 도입에 적극적이지 않았다. 다섯째, 이 법은 적용배제조항(법률 제28조)을 두어 다른 법에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법이 정하는 바에 따르도록 함으로써 법의 효력에 한계를 내포하고 있었다.

결국 이와 같은 문제점들 때문에 소비자보호법이 제정되었음에도 불구하고, 소비자보호 정책은 실효성 있게 추진되지 못하였다.

## 2. 1986년 소비자보호법<sup>57)</sup>의 개정(제1차)

### (1) 제안이유

1980년 소비자보호법의 선언적 규정들을 보다 실효성 있게 개정하고 소비자보호에 관한 기본법으로서의 성격을 명백히 할 필요성이 있었다. 따라서 법체제를 체계적으로 정비하는 등 1980년 소비자보호법의 미비점을 보완하는 한편, 다양한 소비자보호사업의 전담추진체로서 ‘한국소비자보호원’을 설립하여 급증하는 소비자욕구에 능동적으로 대처하고 소비자보호운동의 체계적·효율적 추진을 도모하고자 하였다.<sup>58)</sup>

57) 법률 제3921호, 1986. 12. 31. 전부개정, 1987. 4. 1. 시행

58) 대한민국국회사무처, 제131회 국회경제과학위원회 회의록 제9호(1986. 12. 10), 7면.

## (2) 주요내용

1986년 개정된 소비자보호법의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 법체계를 전면적으로 개편하여 주체별 즉 소비자, 국가 및 지방자치단체, 사업자, 소비자단체별로 책무를 규정하였다. 둘째, 舊法에서는 다른 법에 특별한 규정이 있으면 소비자보호법의 적용이 배제되도록 하여 그 실효성에 문제가 있었으나 개정법에서는 이러한 적용배제규정을 삭제하여 다른 법률들이 오히려 동법을 따르도록 우선적용을 규정하였다. 셋째, 舊法의 선언적 성격을 좀 더 실효화하기 위하여 소비자들의 권리를 실질적으로 보장해줄 수 있는 실체법적 성격을 갖도록 하였다. 즉 일곱 가지 소비자의 기본권리(동법 제3조)를 규정하여 국가 및 지방자치단체는 이러한 소비자의 권리를 보장하기 위한 주요시책들을 강구할 의무를 지도록 하고 주요시책별로 그 내용을 강화하였다. 넷째, 소비자의 정의규정을 처음으로 두었고(동법 제2조), 소비자단체에 관한 근거규정(동법 제19조)을 신설하였다. 다섯째, 경제기획원에 설치되어 있던 소비자보호위원회의 명칭을 소비자정책심의위원회로 변경하였다(동법 제21조). 여섯째, 소비자보호사업의 체계적 수행을 위한 전담추진체로서 특수공익법인인 한국소비자보호원을 설립할 근거(동법 제26조)를 마련함으로써 소비자보호를 위한 각종 사업의 종합추진<sup>59)</sup> 및 소비자 피해구제(동법 제6장 제4절)를 위한 전담기구로서의 실질적인 효과를 거둘 수 있도록 하였다. 또한 소비자분쟁조정위원회

---

59) 소비자보호법 제28조는 한국소비자보호원의 업무로서 “1. 소비자의 불만처리 및 피해구제, 2. 소비자보호를 위하여 필요한 경우 물품 및 용역의 규격·품질·안전성 등에 관한 시험·검사 또는 조사의 실시, 3. 소비자보호와 관련된 시책의 연구 및 건의, 4. 소비생활의 합리화를 위한 각종 정보의 수집과 제공, 5. 소비자의 교육 및 홍보, 6. 국민생활의 향상을 위한 종합적인 조사·연구, 7. 기타 소비자보호관련업무” 등을 규정하고 있었다.

(동법 제6장 제3절)를 한국소비자원에 설치하여 소비자분쟁을 조정하게 되었다. 이로써 「상담→피해구제→분쟁조정」이라는 3단계 분쟁해결 시스템이 완성되었고, 이러한 시스템은 이후 한국의 행정형 ADR제도의 모범으로서 기능하고 있다.<sup>60)</sup>

### (3) 평 가

1986년 개정된 소비자보호법은 소비자행정의 근간을 이루는 것으로서, 소비자보호에 관한 ‘기본법’으로서의 성격을 갖는다고 할 것이다. 그런데 동법은 한국소비자원의 설립 등에 관한 사항, 피해구제에 관한 사항, 행정조치에 관한 사항 등을 규정하는 외에 벌칙규정까지 두고 있기 때문에 동법은 피해구제법(ADR법)과 조직법, 사업자에 대한 행정규제법 및 형사규제법으로서의 성격도 갖는다고 볼 수 있다.

한편, 1986년 개정된 소비자보호법에 근거하여 한국소비자보호원이 설치됨으로 인하여 한국은 소비자정책 심의기관으로는 경제기획원, 소비자정책 집행기관으로는 한국소비자보호원이라는 소비자정책 추진체계가 정비되어 그때부터 소비자정책이 실효성 있게 추진될 수 있었다.

그러나 이 법은 소비자단체의 등록을 의무화하였고 위반 시 300만원 이하의 벌금에 처하게 하였는데, 이는 소비자단체의 자율적 생성 및 활성화에 큰 위협이 되었고, 소비자단체의 공표권을 제한하여 소비자단체의 활동을 위축시켰으며, 표시·광고기준을 위반한 사업자에 대한 시정수단이 미흡하였다.<sup>61)</sup>

---

60) 서희석, “소비자기본법 30년과 소비자법의 구조전환 - 소비자법의 제3의 물결을 위하여-”, 법조, 2011. 3, 93면.

61) 이기수, 『경제법』, 세창출판사, 1999, 337면



### 3. 2006년 소비자기본법<sup>62)</sup>으로의 전면개정(제10차)

#### (1) 개정이유

舊 소비자보호법을 소비자기본법으로 전면 개정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 경제발전 및 소비자의식의 향상 등 소비자의 지위 변화와 전자상거래 및 국제거래의 활성화 등 소비생활의 환경변화에 대응하여, 종래 소비자보호 위주의 소비자정책에서 탈피하여 중장기 소비자정책의 수립, 소비자안전·교육의 강화 등으로 소비자권익을 증진함으로써 소비자의 주권을 강화하고자 하였다. 둘째, 시장 환경 변화에 맞게 소비자업무 기능을 조정하여 한국소비자원을 포함한 소비자정책에 대한 집행기능을 공정거래위원회로 이관하고자 하였다. 셋째, 소액다수의 소비자피해를 신속하고 효율적으로 구제하기 위하여 일괄적 집단분쟁조정 및 단체소송을 도입하고, 단체소송에 있어 소송제기의 당사자 요건을 완화하고 확정판결의 효력을 배제할 수 있는 사유를 명확히 함으로써 소비자피해구제제도를 강화하는 등 소비자보호법상 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하고자 하였다.<sup>63)</sup>

#### (2) 주요내용

첫째, 법명을 소비자보호법에서 소비자기본법으로 변경하고, 한국소비자보호원의 명칭을 한국소비자원으로 변경하는 한편, 동법의 목적을 소비자보호에서 시장경제 주체로서의 소비자의 권익증진과 소비생활의 향상을 통한 국민경제의 발전으로 변경하였다(동법 제1조 및 제6장).

둘째, 소비자의 기본적 책무 및 소비자의 능력향상에 관한 사항 등을 규정하였다(동법 제5조·제14조 및 제15조). 셋째, 소비자정책 수립·

62) 법률 제7988호, 2006. 9. 27. 전부개정, 2007. 3. 28. 시행

63) 2006. 8. 28. 소비자보호법전부개정법률안(대안), 의안번호 4798, 2면.

집행의 실효성 제고를 위하여 소비자정책위원회 운영체계를 변경하였고, 한국소비자원 및 소비자단체에 대한 등록심사·취소권한 등 관할권을 공정거래위원회로 이관하는 등 공정거래위원회의 소비자정책기능을 강화하였다. 넷째 어린이 등 안전취약계층에 대한 우선적 보호의무, 중앙행정기관의 장의 위해물품 등에 대한 조사권, 공정거래위원회의 보충적 시정조치요청권 및 한국소비자원에 설치된 ‘소비자안전센터’를 명문화함과 아울러 위해정보의 수집, 소비자안전경보 등 소비자안전에 관한 사항을 규정하였다(동법 제45조·제46조·제51조·제52조 및 제77조 제2항). 다섯째, ‘소비자분쟁조정위원회’가 50인 이상의 소비자에게 발생하는 같거나 비슷한 사건에 대하여 일괄적인 분쟁조정을 실시할 수 있도록 하고, 집단분쟁조정 실시를 14일 이상 공고하도록 하는 등 기존분쟁조정절차의 특례를 규정하여 집단분쟁조정제도(일괄분쟁조정제도)를 도입(동법 제68조)하였다. 여섯째, 일정한 요건을 갖춘 소비자단체·사업자단체·비영리민간단체가 다수 소비자의 생명·신체·재산 등 소비자의 권익을 침해하는 사업자의 위법행위에 대하여 법원에 금지·중지를 청구하는 소비자단체소송제도를 도입하되, 소제기요건을 제한하는 등 소비자단체소송의 요건·절차에 관한 사항을 규정하였다(동법 제70조 내지 제76조).

### (3) 평 가

2006년 8월 소비자기본법으로의 개정은 소비자기본법의 근간에 대한 개정이기에 사실상 제정에 근접한 개정이라고 할 수 있다. 즉, 소비자정책의 기초를 “소비자보호”에서 “소비자주권실현”으로 전환하였으며, 이를 구체적으로 표현한 것이 법명의 변경이자, 소비자기본법의 목적의 변경이다. 즉 법명에서 “보호”를 삭제하였으며, 소비자정책의 대표적인 기관인 한국소비자보호원의 명칭에서도 역시 “보호”를 삭제하였다.

이러한 소비자정책 기조 전환의 원인으로는 첫째, 주요국에서의 소비자정책의 기조가 소비자주권실현으로 전환되었다<sup>64)</sup>는 것과, 둘째, 소비자지위의 향상<sup>65)</sup>이 제시되고 있다. 따라서 상대적 약자로 인정하여 보호의 대상으로만 인식되었던 소비자가 이제는 시장에서 사업자와 대등한 지위를 점하고 있으며, 소비자정책 역시 기존 보호위주의 규제행정에서 벗어나 소비자에 대한 교육과 정보제공에 중심을 두어야 한다고 한다.<sup>66)</sup>

다만, 이에 대하여 다음과 같이 소비자정책의 기조가 다시 소비자보호로 재전환되어야 한다는 의견도 제시되고 있다.<sup>67)</sup> 즉, 소비자주권론의 근거인 소비자 지위의 향상과 주요국 소비자정책의 변화는 거의 존재하지 않으며, 유럽연합 등은 더 높은 수준에서의 소비자보호를 추구하고 있다. 따라서 소비자주권론의 이론적 근거에 대하여 재고가 필요하며, 또한 소비자주권이라는 용어 그 자체는 국민주권(國民主權)의 원칙과 일치하지 않기 때문에 이를 정책당국에서 사용하는 것은 바람직하지 않다. 그러므로 소비자정책의 기조에 대한 근본적인 재검토가 필요하며, 현시점에서 소비자는 결코 사업자와 대등한 지위에 있지 않기 때문에 소비자보호관점에서 소비자정책이 결정되어야 한다. 따라서 소비자정책의 기조는 다시 소비자보호로 재전환되어야 한다고 한다.

64) 김성천, “소비자정책의 최근 동향”, 소비자정책·교육연구 제1권 제1호, 2005. 11, 120면.

65) 장주성·박희주, “한국 소비자정책의 발전과 패러다임의 변화”, 재정경제부·한국소비자보호원, 2006, 68-69면; 김성천, “소비자기본법의 개정과정과 내용에 관한 연구”, 경제법연구 제6권 제2호, 2007. 12, 74면 등.

66) 여정성, “21세기 소비자정책의 방향과 과제”, 한국소비자학회 발표논문집, 1998, 12면; 박명희·박미혜, “소비자주권 강화에 따른 새로운 거버넌스 형성을 위한 소비자역할 및 소비자정책”, 소비자학연구 제16권 제4호, 2005. 12, 50면; 박명희, “소비자주권 강화에 따른 거버넌스 파트너로서의 소비자단체의 역할”, 소비자와 법의 지배, 서울대 출판부, 2008, 203면 등 참조.

67) 고희석, “한국의 소비자법제에 관한 연혁적 고찰 및 발전방향”, 한국 소비자법제의 발전과정과 개발도상국의 소비자 보호를 위한 입법모델 워크숍 자료집, 2012. 4. 26, 57~58면.

## 제 3 절 소비자거래 관련 법률

### 1. 약관의 규제에 관한 법률

#### (1) 1986년 약관의 규제에 관한 법률<sup>68)</sup>의 제정

약관에 의한 거래는 현대 대량생산·대량소비사회에서 등장하게 된 새로운 현상으로서 여러 가지 유용한 기능을 해 온 것이 사실이다.<sup>69)</sup> 그러나 한국 정부가 1984년에 민간소비자 단체들과 합동으로 실시한 실태조사결과에 따르면 약관으로 인한 소비자 피해는 결코 그대로 방치할 수 없는 심각한 상태라고 판단되었다. 이러한 약관으로 인한 피해 방지를 위해서는 단편적인 개선책만으로는 근본적인 치유가 곤란하였고, 사실상 수백 종에 이르는 약관을 개별적으로 행정지도하기도 불가능하였기 때문에 약관 전체를 적정한 수준으로 개선하기 위한 포괄적 입법이 불가피하였다. 이에 약관에 대한 일반법으로서 「약관의 규제에 관한 법률」을 제정하기에 이르렀다.<sup>70)</sup>

1986년 12월에 제정된 「약관의 규제에 관한 법률」은, 약관에 의한 거래를 하고자 하는 사업자에게 약관의 명시·설명의무를 부과하고, 약관해석의 일반원칙으로서 ‘객관적 해석의 원칙’ 및 ‘작성자 불이익의 원칙’을 채택하며, 신의성실의 원칙에 반하여 공정을 잃은 조항들을 무효화하고, 경제기획원에 약관심사위원회를 설치하여 이 법에 위

68) 법률 제3922호, 1986. 12. 31. 제정, 1987. 7. 1. 시행

69) 세계에서 약관에 대한 법적 규제를 가장 먼저 실시한 나라인 독일에서는 1976년 12월에 「보통거래약관의 규제에 관한 법률」을 제정하여 1977년 4월 1일부터 시행함으로써 약관의 공정화에 상당한 기여를 하였다. 그러나 2002년 1월 1일부터 발효된 독일의 채권법현대화법에 의하여 독일채권법 제305조 이하에 편입되었다(권오승, 『경제법』, 법문사, 2010. 2. 20, 446면; 김대규 “독일 약관규제법의 민법전 편입 및 개정”, 경쟁법연구 제8권, 2002. 2, 591면).

70) 1986. 12. 약관의규제에관한법률안, 1~3면 참조.

반되는 조항을 적용한 사업자에 대하여는 경제기획원장관으로 하여금 동위원회의 심의를 거쳐 시정권고를 할 수 있도록 하였다

## (2) 주요 개정내용

1992년 12월 개정법(법률 제4515호, 1992. 12. 8. 일부개정)에서는 ① 이 법을 위반한 불공정한 약관조항에 의하여 거래를 한 사업자에 대하여는 공정거래위원회가 시정명령을 할 수 있도록 하고, 이에 불응한 자에 대하여는 벌칙을 과하도록 함으로써 약관규제의 실효성을 거두도록 하고, ② 사업자 및 사업자단체가 정한 표준약관의 내용이 이 법에 위반하는지의 여부를 공정거래위원회에 심사청구를 할 수 있도록 하는 표준약관에 대한 사전심사제도를 도입하였다.<sup>71)</sup>

2001년 3월 개정법(법률 제6459호, 2001. 3. 28. 일부개정)에서는 시정권고를 받은 사업자가 이를 이행하지 않는 경우 법적 강제력이 있는 시정명령을 할 수 있는 근거규정을 신설함과 동시에 관련 법규정을 정비함으로써 약관규제의 실효성을 거두도록 하였고, 이에 따라 시정명령 사유가 기존의 5가지에서 6가지로 늘었다.<sup>72)</sup>

2004년 1월 개정법(법률 제7108호, 2004. 1. 20. 일부개정)에서는 ① 소비자단체 및 한국소비자보호원이 공정거래위원회에 대하여 표준약관의 제정을 요청할 수 있도록 하고, ② 소비자단체 등의 요청이 있는 경우 또는 일정한 거래분야에서 다수의 고객에게 피해가 발생하는 경우에 공정거래위원회는 이를 조사하여 약관이 없거나 불공정한 약관조항이 있는 때에는 사업자 및 사업자단체에 대하여 표준약관의 제정을 권고하고, 당해 사업자 등이 권고를 따르지 아니하는 경우 거래당사자 및 소비자단체의 의견을 듣고 관계부처의 협의를 거쳐 표준약관을 마련하여 그 사용을 권장할 수 있도록 하였다.<sup>73)</sup>

71) 1992. 10. 약관의규제에관한법률중개정법률안, 1~2면 참조.

72) 2000. 12. 약관의규제에관한법률중개정법률안, 1~2면 참조.

73) 2003. 12. 약관의규제에관한법률중개정법률안(대안), 1~3면 참조.

## 2. 방문판매 등에 관한 법률

### (1) 1991년 방문판매 등에 관한 법률<sup>74)</sup> 제정

원래 1986년 제정된 「도·소매업진흥법」(1986. 12. 31. 제정)에서 이미 방문판매에서의 성명 등의 명시와 계약서의 교부의무, 통신판매의 광고 등이 규정되어 있었으며, 1991년 개정된 「도·소매업진흥법」(1991. 5. 31. 일부개정)에 방문판매의 정의(제2조), 사전고지의무(제36조), 방문판매업자의 계약서 교부의무·구매자의 철회권(제37조) 등의 방문판매 관련 조항이 포함되었다. 그러나 1980년대 말에 다단계판매 내지 피라미드판매가 국내에 유입됨에 따라 소비자피해가 급증하면서 방문판매, 통신판매 및 다단계판매를 포괄적으로 규제할 수 있는 「방문판매 등에 관한 법률」이 1991년 12월 31일에 제정되었다.<sup>75)</sup>

「방문판매 등에 관한 법률」은, 방문판매 및 다단계판매의 경우 구매자등은 계약서를 교부받은 날부터 각각 7일 및 14일 이내에 서면의 발송에 의하여 청약철회할 수 있도록 하였고, 방문판매 및 다단계판매에 있어 허위사실을 알리거나 상대방을 오인시켜 계약을 체결하게 하는 행위 등을 금지하였다.

### (2) 주요 개정내용

1995년 개정법(법률 제4896호, 1995. 1. 5. 전부개정)에서는 ① 다단계판매업자의 등록제를 도입하였고, ② 청약철회의 가능기간을 방문판매의 경우에는 현행 7일 이내에서 10일 이내로, 다단계판매의 경우에는 현행 14일 이내에서 20일 이내로 연장하여 소비자의 청약철회권을 강화하였다.

74) 법률 제4481호, 1991. 12. 31. 제정, 1992. 7. 1. 시행

75) 김성천, “소비자법제의 개선방안”, 한국법제연구원, 1994, 107면.

1995년 개정법(법률 제5086호, 1995. 12. 29. 전부개정)에는 ① 방문판매업 또는 통신판매업을 하고자 하는 자는 상호·주소 등을 시·도지사에게 신고하도록 하고, ② 방문판매업자가 방문판매원이 되고자 하는 자 또는 방문판매원에게 부담지우는 행위, 방문판매원에게 일정수의 하위판매원을 모집하도록 의무를 부담시키는 행위 등을 금지행위로 추가하여 방문판매원을 보호하였다.

2002년 개정법(법률 제6688호, 2002. 3. 30. 전부개정)에는 ① 통신판매에 관한 규정을 보완하여 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」이 제정됨에 따라 이 법의 적용대상을 방문판매 및 다단계판매 중심으로 개편하고, ② 소비자피해가 빈발하는 전화권유판매·계속거래 등을 이 법의 적용대상에 새로이 추가하였다.

2005년 개정법(법률 제7490호, 2005. 3. 31. 일부개정)에는 방문판매업자의 신고 규정을 도입하였고, 2005년 개정법(법률 제7795호, 2005. 12. 29. 일부개정)에서는 공제조합 관련 업무상황을 공정거래위원회가 조사할 수 있는 근거 규정을 법률에 직접 두는 법 개정이 이루어졌다.

### 3. 할부거래에 관한 법률<sup>76)</sup>

#### (1) 1991년 할부거래에 관한 법률<sup>77)</sup> 제정

정부는 1986년 12월 제정된 「도·소매업진흥법」(1986. 12. 31. 제정)에 할부매매계약을 규율하는 몇 개의 조문을 삽입하여 할부판매에 대한 행정적인 규제를 실시하였으나, 동법의 규정들은 도·소매업자에 대한 행정적인 단속규정에 불과하여 할부매매의 당사자 간의 법률관

76) 할부거래에 대한 법적 규제는 「할부거래에 관한 법률」이 최초가 아니다. 즉, 그 이전에 「도·소매업진흥법」에서 할부거래, 방문판매, 통신판매를 규정하고 있었으며, 「할부거래에 관한 법률」 및 「방문판매 등에 관한 법률」의 제정에 의하여 이러한 거래형태를 별도의 법에서 규정하게 된 것이다.

77) 법률 제4480호, 1991. 12. 31. 제정, 1992. 7. 1. 시행

계를 규율할 수는 없었으며, 그 적용범위도 할부매매 전반이 아닌 일부에만 미치게 되었다. 뿐만 아니라 동법의 제1차적인 목적이 도소매업을 적극적으로 육성하는 데에 있었기 때문에 소비자의 보호에는 별다른 기여를 하지 못하였다.<sup>78)</sup> 이에 정부는 할부매매를 이용하는 소비자를 보호하기 위하여 1991년 12월 31일에 「할부거래에 관한 법률」을 제정하여, 1992년 7월 1일부터 시행하고 있다.

「할부거래에 관한 법률」은 할부계약에 의한 거래를 공정하게 함으로써 소비자 등의 권익을 보호하고 건전한 상거래질서를 확립하기 위하여 제정되었으며, 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 할부계약은 일정한 사항을 기재한 서면으로 체결하여 이를 매수인에게 교부하도록 하였다. 둘째, 매수인은 계약서를 교부받은 날 또는 목적물의 인도 등을 받은 날로부터 7일 이내에 청약을 철회할 수 있도록 하였다. 셋째, 매도인이 매수인의 채무불이행을 이유로 계약을 해제하고자 할 경우 사전에 14일 이상의 기간을 정하여 그 이행을 최고하도록 하였다. 마지막으로 매수인의 매도인에 대한 할부금의 지급거절사유를 정하였다.

## (2) 주요 개정내용

1999년 5월 개정법(법률 제5982호, 1999. 5. 24. 타법개정)에서 주관부서가 산업자원부에서 공정거래위원회로 변경되었다.

2005년 3월 개정법(법률 제7489호, 2005. 3. 31. 일부개정)에서는 매수인은 매매계약의 내용이나 목적물에 대하여 불만이 있을 때 또는 매도인이 채무를 이행하지 않을 때 매수인이 잔여 할부금의 지급을 거절할 수 있는 항변권이 법적으로 부여되어 있다는 사실을 인식하지 못하고 있어 항변권을 행사하지 못하고 있는 경우가 많으므로, 할부계약서상 법정기재사항에 소비자의 항변권과 그 행사방법을 기재하도록 법

---

78) 권오승, 『경제법』, 법문사, 2010, 479~480면.



정확하여 할부거래로 인한 소비자의 피해를 줄이려고 하였다.

2008년 3월 개정법(법률 제9084호 2008. 3. 28. 일부개정)에서는, 할부거래의 매수인은 목적물의 인도가 계약서를 교부받은 때보다 늦게 이루어진 경우에는 목적물의 인도를 받은 날부터, 주소가 기재되지 아니하여 철회권을 행사할 수 없는 경우도 주소를 안 날 또는 알 수 있었던 날부터 7일 이내에 할부계약에 관한 청약을 철회할 수 있도록 하는 철회권의 개시에 관한 규정을 개정함으로써, 할부거래 매수인의 철회권 행사가 실질적인 것이 되도록 하였다.

#### 4. 표시·광고의 공정화에 관한 법률

##### (1) 1999년 표시·광고의 공정화에 관한 법률<sup>79)</sup> 제정

시장구조가 공급자 중심에서 수요자 중심으로 전환되고, 소비자의 올바른 상품선택이 시장경쟁을 촉진하는 관건이 되어 감에 따라 허위, 기만 등의 부당한 표시·광고를 보다 효과적으로 시정하고 소비자에게 바르고 유용한 시장정보를 제공하도록 하기 위하여 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 규정되어 있던 표시·광고관련제도의 미비점을 보완하여 새로이 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」을 1999년 2월 5일에 제정하여 1999년 7월 1일부터 시행하였다.<sup>80)</sup>

「표시·광고의 공정화에 관한 법률」의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 소비자를 보호하고 공정한 거래질서를 확립하기 위하여 허위·과장, 기만, 비방 등의 부당한 표시·광고행위를 금지하였다. 둘째, 사업자들이 소비자에게 제공하여야 할 필요가 있는 중요한 상품정보 등은 공정거래위원회가 관계부처, 사업자·소비자단체 등과 협의하여 의무적 표시·광고사항으로 고시하고 사업자들은 이를 반영하도록 함

79) 법률 제5814호, 1999. 2. 5. 제정, 1999. 7. 1. 시행

80) 1998. 11. 표시·광고의공정화에관한법률안, 1면 참조.

으로써 소비자의 합리적 선택에 도움이 되도록 하였다. 셋째, 공정거래위원회는 부당한 표시·광고행위에 대하여 그 사실과 관련하여 실증이 필요한 경우에는 관련 자료의 제출을 요청할 수 있도록 함으로써 부당한 표시·광고를 억제하도록 하였다. 넷째, 사업자의 자유로운 영업활동을 보장하고 경쟁을 촉진하기 위하여 사업자단체가 법률의 근거 없이 사업자의 표시·광고행위를 제한할 수 없도록 하였다. 다섯째, 부당한 표시·광고의 시정을 위하여 당해 행위의 중지·법위반사실의 공표 등 시정조치를 명하고, 과징금을 부과할 수 있도록 하였다.

## (2) 주요 개정내용

2005년 12월 개정법(법률 제7794호, 2005. 12. 29. 일부개정)에서는 표시·광고와 관련된 정보에 대한 소비자 및 사업자의 접근성을 높이고 소비자에게 유용한 정보의 제공을 촉진하기 위하여 공정거래위원회가 다른 법령에서 표시·광고를 하도록 하고 있는 사항 등을 통합하여 공고하도록 하였다.

## 5. 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률

### (1) 2002년 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률<sup>81)</sup> 제정

종래의 「방문판매 등에 관한 법률」은 전자상거래<sup>82)</sup>를 기존의 카탈로그 통신판매의 연장선상에서 방문판매 및 다단계 판매와 함께 규율하고 있었으나, 「방문판매 등에 관한 법률」은 인터넷의 보급 및 경제의 디지털화를 예상하지 못한 상태에서 제정된 관계로 급속하게 변화·

81) 법률 제6687호, 2002. 3. 30. 제정, 2002. 7. 1. 시행

82) 전자상거래란 전자거래의 방법으로 상행위를 하는 것을 말하며(전자거래기본법 제2조 제1호), 전자거래란 재화 등의 거래에 있어서 그 전부 또는 일부가 전자문서에 의하여 처리되는 거래를 말한다(전자거래기본법 제2조 제5호)

발전하는 인터넷 상거래상의 소비자 보호 기능을 다하기 어렵게 되었다. 이에 기존의 「방문판매 등에 관한 법률」로부터 전자상거래와 통신 판매 관련 사항을 별도로 분리하여 2002년 3월 30일 「전자상거래 등에 있어서의 소비자보호에 관한 법률」을 제정하여 2002년 7월 1일부터 시행함으로써 전자상거래에서의 공정거래질서를 확립하고 소비자 보호를 강화하려고 하였다.<sup>83)</sup>

2002년 3월 제정된 「전자상거래 등에 있어서의 소비자보호에 관한 법률」의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 전자상거래에 있어서 사업자는 소비자와 사전에 약정하여 지정한 주소로 전자문서를 송신한 경우 외에는 당해 전자문서에 의한 권리를 주장할 수 없도록 하되, 소비자가 다른 주소로 송신된 전자문서를 출력한 경우 등 일정한 경우에는 예외적으로 당해 전자문서에 의한 권리를 주장할 수 있도록 하였다. 둘째, 사업자는 전자상거래에 있어서 소비자의 조작실수에 따른 의사표시의 착오 등으로 발생하는 피해를 예방할 수 있도록 청약이나 거래대금이 부과되기 전에 그 내용의 확인 및 정정에 필요한 절차를 마련하도록 하였다. 셋째, 통신판매업자와 재화 등의 구매계약을 체결한 소비자가 조건 없이 당해 계약을 해제할 수 있는 기간을 계약내용에 관한 서면의 교부일(재화 등의 공급이 계약내용에 관한 서면의 교부일보다 늦은 경우에는 재화의 공급일)부터 7일간으로 정하였다.

## (2) 주요 개정내용

2005년 개정법(법률 제7487호, 2005. 3. 31. 일부개정)에서는 비대면(非對面) 선불거래방식인 통신판매에 있어서 소비자의 피해를 방지하기 위하여 소비자의 결제대금을 제3자에게 예치하는 제도를 도입하고, 통

83) 2001. 4. 17. 전자상거래 등에 있어서의 소비자보호에 관한 법률안, 2면 참조.

신판매업자의 무차별적인 구매권유광고로 인하여 발생하는 소비자의 불편을 해소하기 위하여 소비자가 구매권유광고의 수신을 거부하는 의사를 인터넷을 통하여 등록할 수 있는 시스템을 도입하였다.

## 제 4 절 소비자안전 관련 법률

한국의 주요 소비자안전 관련 정책으로는 제조물책임제도와 리콜제도를 들 수 있는데, 제조물책임제도와 관련해서는 2002년 7월 「제조물책임법」이 제정되어 시행중에 있으며 리콜제도와 관련하여서는 소비자기본법에 근거규정이 있다. 그 밖에 소비자안전 관련 여러 가지 규정들이 소비자기본법에 산재해 있다. 한편 제조물책임법 이외에도 「재난 및 안전관리기본법」(법률 제7188호, 2004. 3. 11. 제정), 「식품안전기본법」(법률 제9121호, 2008. 6. 13. 제정), 「제품안전기본법」(법률 제10028호, 2010. 2. 4. 제정) 등 안전에 관한 개별적인 기본법이 제정되어 관련 분야에서 독자적으로 안전정책을 추진 중에 있다.

### 1. 제조물책임법<sup>84)</sup>

#### (1) 제조물책임법의 입법과정

한국소비자보호원에서 1994년 초부터 제조물책임법의 제정을 위한 연구를 시작한 이래, 1994년 6월 27일에는 정책 세미나를 개최하여 제조물책임의 입법방향을 제안하였고, 이에 행정쇄신위원회에서 그 연구내용을 검토한 다음 정부차원의 입법준비가 필요하다고 인정하였다. 이에 정부에서는 법안을 마련하여 차관회의에 상정하였으며, 여기에서 통과된 안을 기초로 마련된 법안이 의원입법으로 국회에 상정되었다.<sup>85)</sup> 이

84) 법률 제6109호, 2000. 1. 12. 제정, 2002. 7. 1. 시행

85) 강창경·정순희·허경옥 공저, 『소비자법과 정책』, 시그마프레스(주), 2003, 185면

안은 수정을 거쳐 1999년 12월에 정기국회를 통과하여 2000년 1월 12일 제정된 다음, 2002년 7월 1일부터 시행되었다.

## (2) 제안이유

제조물의 결함으로 인한 생명, 신체 또는 재산상의 손해에 대하여 제조업자 등이 무과실책임의 원칙에 따라 손해배상책임을 지도록 하는 제조물책임을 도입함으로써 피해자의 권리구제를 도모하고 국민생활의 안전과 국민경제의 건전한 발전에 기여하며 제품의 안전에 대한 의식을 제고하여 우리 기업들의 경쟁력 향상을 도모하고자 하였다.<sup>86)</sup>

## (3) 주요내용<sup>87)</sup>

첫째, 이 법의 적용대상인 제조물은 다른 동산이나 부동산의 일부를 구성하는 경우를 포함한 제조 또는 가공된 동산으로 하였다. 둘째, 손해배상 책임주체(제조업자)에는 제조물을 업으로써 제조·가공 또는 수입한 자, 자신을 제조업자로 표시하거나 제조업자로 오인시킬 수 있는 표시를 한 자, 제조업자를 알 수 없는 경우에는 공급업자도 포함하도록 하였다. 셋째, 제조업자가 제조물의 결함으로 인하여 생명, 신체, 또는 재산상의 손해를 입은 자에게 손해배상책임을 지도록 하였다. 넷째, 제조업자 또는 공급업자가 당해 제조물을 공급하지 아니하였거나, 당해 제조물을 공급한 때의 과학기술수준으로는 결함의 존재를 알 수 없었던 경우 등 일정한 사실을 입증한 때에는 면책받을 수 있도록 하였다. 다섯째, 동일한 손해에 대하여 배상할 책임이 있는 자가 2인 이상인 경우에는 민법상 불법행위와 같이 연대책임을 지도록 하였다. 여섯째, 이 법에 의한 제조업자의 배상책임을 면제하거나 제한하는 특약

86) 결함제조물책임법안 심사보고서, 2007. 9, 3면.

87) 앞의 보고서, 3~4면.

은 무효로 하였다 일곱째, 손해배상 청구권의 소멸시효는 손해 및 제조업자를 안 때로부터 3年으로 하였다.

#### (4) 평 가

기존 민사책임 법리에 따르면 매수인인 소비자가 결함상품 제조업자에 대해 직접 손해배상을 청구하거나, 확대손해에 대한 배상을 청구하는 것이 사실상 불가능하였고, 매수인인 소비자가 제조업자의 과실을 증명해야 하였기 때문에 피해구제를 받기가 사실상 어려웠다. 그러나 「제조물책임법」에 의하여 상품의 결함을 원인으로 발생한 손해에 대하여 상품의 제조업자가 직접 소비자인 피해자에게, 무과실책임의 원칙에 따라 손해배상책임을 지도록 되었기 때문에 피해자의 권리구제가 보다 손쉽게 되었다.

다만, 현행 「제조물책임법」만으로는 소비자가 제조업자를 상대로 이미 발행한 피해에 대한 구제 즉 손해배상만을 청구할 수 있을 뿐이고, 다른 피해구제 또는 피해예방을 직접 청구하는 것은 불가능하다. 물론 제조업자가 품질보증을 한 경우 계약법적으로 이를 접근할 수는 있지만, 제조업자가 이를 인정하지 않을 경우 소비자가 직접 제조업자를 상대로 권리구제를 청구할 수 있는 방안은 존재하지 않는다. 물론 민법상 하자담보책임을 주장할 수는 있다고 하지만, 이는 매도인의 책임이고, 매도인은 보통의 경우에 있어서 제조업자가 아닌 판매업자이기 때문에 소비자는 제조업자에게 하자담보책임을 주장하기 어렵다. 따라서 소비자가 제조업자를 상대로 다양한 피해구제를 청구할 수 있도록 제도를 개선할 필요성이 있다고 할 것이다.<sup>88)</sup>

---

88) 고흥석, 앞의 워크숍 자료집, 65면.

## 2. 리콜제도

중앙행정기관의 장에 의한 물품 등의 수거·파기명령제도(강제리콜 제도)<sup>89)90)</sup>는 소비자보호법 및 동법 시행령의 개정으로 1996년 4월 1일부터 전반적으로 시행되었다. 그리고 2001년 개정 소비자보호법(2001. 3. 28. 일부개정)에는 사업자에 의한 결함정보의 보고제도(소비자보호법 제17조)<sup>91)</sup> 및 자진수거제도(동법 제17조의 2)<sup>92)</sup>, 중앙행정기관의 장에 의한 리콜권고제도(동법 제17조의3 제1항)<sup>93)</sup>가 보완됨으로써 현재의 리콜제도의 골격을 완성하게 되었다.

이러한 소비자기본법(舊 소비자보호법)상의 리콜제도는 리콜대상에 물품뿐만 아니라 용역까지 포함한 점, 자발적 리콜과 강제적 리콜 모두를 명시적으로 도입한 점, 자발적 리콜의 경우에도 순수자발적 리콜이라기보다는 행정감시를 받는 리콜제도라는 점에 그 특징이 있다.<sup>94)</sup>

다만, 리콜제도가 효과적으로 활성화되기 위해서는 ① 기업의 자발적 참여가 필수적이고, ② 정부의 적극적인 리콜제도 활성화 방안과 노력이 필요하며, ③ 특히 결함상품에 대한 정보를 어떻게 수집하고 활용하는가가 중요하기 때문에 다양한 기관으로부터 보다 체계적이고 조직적인 정보수집이 필요하다. 정부에서는 한국소비자보호원과 소비자단체뿐만 아니라 경찰서, 소방서, 종합병원 등 여러 기관에서 위해정보를

89) 1996. 4. 1. 시행 소비자보호법 제17조의3 (수거·파기명령 등) 제1항은 “중앙행정기관의 장은 사업자가 물품 및 용역의 제공과 관련하여 소비자의 생명·신체 및 재산상의 안전에 현저한 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있는 경우에는 당해 물품의 수거·파기를 명하거나 제조·수입·판매금지 또는 당해 용역의 제공금지를 명할 수 있고, 당해 물품 및 용역과 관련된 시설의 개수 기타 필요한 조치를 명할 수 있다.”고 규정하고 있다.

90) 소비자기본법(법률 제7988호, 2006. 9. 27. 제정) 제50조

91) 소비자기본법(법률 제7988호, 2006. 9. 27. 제정) 제47조

92) 소비자기본법(법률 제7988호, 2006. 9. 27. 제정) 제48조

93) 소비자기본법(법률 제7988호, 2006. 9. 27. 제정) 제49조

94) 강창경·정순희·허경옥, 앞의 책, 356면.

수집하도록 하고 있으나 제대로 활용되지 않고 있다. ④ 또한, 리콜제도는 소비자안전을 위한 제도이므로 소비자들의 충분한 이해와 적극적인 참여가 필수적이다.<sup>95)</sup>

### 3. 소비자기본법상의 안전규정

2006년 소비자기본법은 소비자안전 문제를 가장 중요한 문제 중 하나로 다루고 있으면서 소비자의 기본권 중 하나로 소비자안전권을 인정하고 있다(동법 제4조 제1호). 국가 등의 책무 중 위해의 방지를 위한 기준제정의무, 표시·광고의 기준제정의무, 시험·검사시설의 설치의무 등을 부과하고 있으며(동법 제8조, 제10조, 제11조, 제17조), 사업자에게 역시 소비자 위해가 발생하지 않도록 필요한 조치를 취할 의무를 부과하고 있다(동법 제19조). 또한 소비자기본법 제8장에서는 소비자안전이라는 표제 하에 취약계층에 대한 국가 등의 보호시책강구의무와 사업자의 위해방지조치의무를 부과하고 있다(동법 제45조). 이와 더불어 물품에 의한 위해방지를 위하여 공정거래위원회(2008년 이후 공정거래위원장)에게 시정요청권을 부여하였다. 앞에서 살펴본 리콜제도와 관련하여, 현행 소비자기본법은 사업자에게는 결함정보 보고의무와 자진수거의무 등을 부과하였고(동법 제46조 내지 제48조), 관계중앙행정기관의 장에게는 위해물품의 수거·파기 등의 권한을 부여하였다(동법 제49조, 제50조). 한국소비자원은 소비자안전센터를 설치하여 위해정보를 수집하고 분석하는 등의 업무를 맡게 되었다.

---

95) 강창경·정순희·허경옥, 앞의 책, 360~361면.



## 제 4 장 소비자정책의 추진과 집행

### 제 1 절 소비자정책 추진체계

#### 1. 소비자정책 추진체계 미정비 시기

한국은 1962년에 제1차 경제개발 5개년 계획이 본격적으로 추진되면서 계획적이고 종합적인 경제개발을 도모하고 있었으므로 그 당시에는 소비자보호를 직접 목적으로 하는 법률은 제정되지 않았다.

1970년대에는 소비자운동을 주도해 온 여성단체들이 중심이 되어 소비자보호를 뒷받침할 종합적이고 체계적인 의미의 소비자보호법이 필요함을 거론하기 시작하였고, 다른 소비자단체들도 소비자보호법 제정의 필요성에 대한 건의문을 올렸는바, 이와 같은 움직임이 소비자정책 추진의 출발점이 되었다.

그러나 여전히 1970년대에도 소비자보호를 직접 목적으로 하는 법률은 제정되지 않았고, 소비자정책도 존재하지 않았으며, 따라서 소비자정책 추진체계도 정비되지 않았다.

#### 2. 소비자정책 추진체계 정비 경과

1980년 소비자보호법(1980년 1월 제정)은 ‘소비자보호 등에 관한 사항을 심의’를 하기 위하여 소비자보호위원회를 경제기획원에 설치하도록 규정하였으나, 막상 소비자보호 시책을 직접 추진할 기관이나 추진 방향에 대하여는 구체적으로 규정하지 않았다. 그 결과 소비자정책은 사실상 실효성 있게 추진되지 못하였다. 그런데 1986년 개정 소비자보호법(1986. 12. 31 전부개정)에 근거하여 한국소비자보호원이 설치됨으로 인하여 결국 소비자정책 심의기관으로서의 경제기획원(현재의 기획

재정부)<sup>96)</sup>, 소비자정책 집행기관으로서의 한국소비자보호원이라는 소비자정책 추진체계가 갖추어졌고, 그로부터 향후 10년간 이 체계 하에서 각종 소비자법이 제정되는 등 한국의 소비자정책이 활발히 추진되었다.

그 후 2006년 개정 소비자기본법(2006. 9. 27. 전부개정)에 의하여 한국소비자보호원이 공정거래위원회 소관으로 변경되고, 2008년 개정 소비자기본법(2008. 2. 29. 타법개정)에 의하여 재정경제부에 있던 소비자정책위원회가 공정거래위원회로 옮겨감에 따라서 소비자정책당국이 재정경제부에서 공정거래위원회로 변경되었다.

이들 법률의 제정과 개정으로 국가의 소비자정책 수립 및 추진과정이 법제화되고, 법률에서 정책목표로 제시한 사항들은 개별 법률들의 제정을 통하여 구체화되는 소비자정책 추진체계의 구조가 정비되었으며, 이로써 소비자보호시책은 효과적으로 추진되었다.

### 3. 현행 소비자정책 추진체계

현행 소비자기본법(2011. 5. 19. 일부개정)은 제6조에 ‘국가 및 지방자치단체의 책무’라는 제목 하에 “국가 및 지방자치단체는 소비자의 기본적 권리가 실현되도록 하기 위하여 ① 관계 법령 및 조례의 제정 및 개정·폐지, ② 필요한 행정조직의 정비 및 운영 개선, ③ 필요한 시책의 수립 및 실시, ④ 소비자의 건전하고 자주적인 조직활동의 지원·육성의 각 책무를 진다”는 취지로 규정하고 있고, 계속하여 소비자기본법 제4장에 ‘소비자정책의 추진체계’와 관련된 규정을 두고 있으며, 이에 따라서 한국에서는 아래에서 보는 바와 같이 소비자정책 추진체계의 정비가 이루어졌다.

---

96) 1961년 7월 22일 개정·공포된 정부조직법에 따라 설치된 중앙행정기관으로서 국가경제발전의 중추적 기능을 수행하였다. 위 경제기획원은 1994년 12월 3일 정부조직법 개정으로 재무부와 통합되어 재정경제원으로 새롭게 발족되었고, 1998년 2월 28일 정부조직법 개정으로 재정경제원이 재정경제부로 승격·개편되었다.

### (1) 기본계획 수립

공정거래위원회<sup>97)</sup>는 소비자정책위원회의 심의·의결을 거쳐 소비자정책에 관한 기본계획을 3년마다 수립하여야 하고(동법 제21조 제1항), 위 기본계획에는 ‘소비자정책과 관련된 경제·사회 환경이 변화, 소비자정책의 기본방향’ 등(동법 제21조 제2항)이 포함되어야 한다. 위 기본계획을 수립할 때에는 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 기본계획에 반영되어야 할 정책과 사업에 관한 자료의 제출을 요청할 수 있으며(소비자기본법 시행령 제12조 제1항), 제출된 정책과 사업 외에 기본계획에 포함되는 것이 타당하다고 인정되는 사항은 관계 중앙행정기관이 장 및 시·도사와 협의하여 기본계획안에 반영할 수 있다(동 시행령 제12조 제2항).

### (2) 시행계획의 수립

관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 매년 10월 31일까지 소관 업무에 관하여 다음 연도의 소비자정책에 관한 시행계획을 수립하여야 하고(동법 제22조 제1항), ② 특별시장·광역시장 또는 도지사는 기본계획과 위 시행계획에 따라 매년 11월 30일까지 소비자정책에 관한 다음 연도의 시·도별시행계획을 수립하여야 한다(동법 제22조 제2항). 또한 공정거래위원회는 매년 12월 31일까지 중앙행정기관별 시행계획 및 시·도별 시행계획을 취합·조정하여 소비자정책위원회의 심의·의결을 거쳐 종합적인 시행계획을 수립하여야 한다.

97) 2006년 소비자기본법(법률 제7988호, 2006. 9. 27. 전면개정)에 의하면 기본계획의 수립 등 소비자정책의 수립 및 집행을 재경경제부에서 맡고 있었으나, 2008년 개정 소비자기본법(법률 제8852호, 2008. 2. 29. 타법개정)에 의하여 그 역할을 공정거래위원회에서 맡게 되었다.

### (3) 소비자정책위원회의 심의·의결·평가

소비자의 권익증진 및 소비생활의 향상에 관한 기본적인 정책을 심의·의결하기 위하여 공정거래위원회에 소비자정책위원회를 둔다(동법 제23조). 위원회는 위원장 2명을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성되고(동법 제24조 제1항), 위원장은 공정거래위원회 위원장과 소비자문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 자(동법 제24조 제2항), 위원은 관계 중앙행정기관의 장 및 한국소비자원의 원장과 공정거래위원회 위원장이 위촉하는 자 등으로 구성된다(동법 제24조 제3항).

소비자정책위원회는 ① 기본계획 및 종합시행계획, ② 소비자정책의 종합적 추진에 관한 사항, ③ 소비자정책의 평가 및 제도개선에 관한 사항, ④ 그 밖에 위원장이 소비자의 권익증진 및 소비생활의 향상을 위하여 토의에 부치는 사항을 심의·의결한다(동법 제25조 제1항). 또한 소비자정책위원회는 업무를 효율적으로 수행하기 위하여, 정책위원회에 실무위원회와 분야별 전문위원회를 둘 수 있다(동법 제25조 제2항). 위 실무위원회 및 분야별 전문위원회가 활성화되고, 정책 수립과 심의, 평가를 비롯한 여러 단계에서 소비자단체의 의견이 적극적으로 반영된다면, 소비자 권익증진에 큰 기여를 할 수 있을 것으로 보인다.<sup>98)</sup>

### (4) 소비자정책의 집행

소비자정책은 공정거래위원회 등에서 수립된 소비자시책들을 중심으로 소비자정책 심의기관인 ‘소비자정책위원회’의 심의를 거쳐 최종적으로 확정한다.

한편, 소비자정책의 주요 내용으로는 ① 거래의 적정화(소비자기본법 제12조), ② 안전성 보장(동법 제8조, 제45조 내지 52조), ③ 정보제공(동

---

98) 여정성·최종화·장승화 공편, 『소비자와 법의 지배』, 서울대학교 출판부, 29면

법 제13조 ②항), ④ 소비자교육(동법 제14조), ⑤ 피해구제(동법 제31조, 제53조~76조)를 들 수 있는데, 기본적으로 정부 각 부처들이 이들 소비자정책 영역에서 개별 법령에 근거하여 소비자정책을 수행하며, 공정거래위원회에서는 이들 정부 각 부처의 소비자정책을 총괄·조정하는 역할을 한다. 현행 소비자정책 추진체계를 그림으로 표현하면 아래에서 보는 <그림2><sup>99)</sup>와 같다.

<그림2> 소비자정책 추진체계 개념도



99) 출처 : 공정거래위원회(<http://www.ftc.go.kr/policy/consumer/generalNotion.jsp>)

## 제 2 절 소비자정책 집행기관

### 1. 소비자정책의 기본적 집행자

소비자정책의 연도별 시행계획과 기본계획의 집행자는 기본적으로 정부 각 부처와 지방자치단체이다. 각 중앙행정기관의 장관 시도지사는 시행계획이 실효성 있게 추진될 수 있도록 예산편성 등 필요한 조치를 하여야 하며(소비자기본법 제22조 제4항), 그 집행실적을 평가하여 매년 1월 31일까지 공정거래위원회에 제출하여야 한다(동법 시행령 제13조 제2항). 아울러 공정거래위원회는 이와 같이 제출받은 추진실적 결과를 종합하여 기본계획의 성과를 정기적으로 평가한 후 그 결과를 기본계획의 수립·변경에 반영하여야 한다(동법 시행령 제13조 제3항).

이와 같은 평가 시스템의 도입은 정책당국의 의지에 따라서는 소비자정책 집행을 한 차원 높일 수 있는 좋은 계기가 될 것으로 보인다.<sup>100)</sup>

### 2. 소비자정책 집행의 중심축

소비자정책 추진체계를 갖추에 있어서 소비자정책의 담당자를 누구로 할 것인지는 각국의 정치적·경제적 상황에 따라 다르나, 그 입법례로는 대체적으로 ‘경제정책의 담당자’, ‘경쟁정책당국’, ‘독자적 소비자정책당국’의 3유형이 있을 수 있다.<sup>101)</sup>

한국의 경우 앞에서 살펴보았듯이 2008년 1월 소비자보호법 제정 당시에는 경제정책의 총괄책임자였던 경제기획원이 소비자정책을 담당하였으나, 2008년 2월 소비자기본법 개정에 의하여 경쟁정책당국인 공정거래위원회가 소비자정책도 담당하게 되었다. 일본에서는 2009년 9월

100) 여정성·최종화·장승화 공편, 『소비자와 법의 지배』, 서울대학교 출판부, 30면

101) 서희석, 앞의 워크숍 자료집, 88면.

경제정책 또는 경쟁정책과 분리하여 총리대신 직할의 소비자청(Consumer Affairs Agency)<sup>102)</sup>이라는 독자적 소비자정책당국을 별도로 조직하여, 소비자정책 관련 기획·입안, 법집행, 권고 등의 기능을 가지는 소비자행정 전반에 대한 사령탑 역할을 맡기고 있다.<sup>103)</sup> 그러나, 어느 유형에 의하든 중요한 것은 중앙행정기관을 지원하고 정책을 추진할 수 있는 별도의 조직을 수립하는 것이 효율적이며, 한국소비자(보호)원의 역할이 이를 입증한다.<sup>104)</sup>

### (1) 공정거래위원회

공정거래위원회는 국무총리 산하에 설치되어 있으며,<sup>105)</sup> 시장지배적 지위를 남용하는 행위와 불공정거래행위 등을 규제하는 것을 비롯하여 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(법률 제11406호, 2012. 3. 21. 일부개정) 제35조에 규정된 사무를 담당하고 있다. 동법 제35조 제7호는 ‘기타 법령에 의하여 공정거래위원회의 소관으로 규정된 사항’을 공정거래위원회 소관 사무중의 하나로 규정하고 있는데, 위 7호의 기타 법령에는 「소비자기본법」, 「할부거래에 관한 법률」, 「약관의 규제에 관한

102) 일본 후쿠다(福田) 내각에서는 2008년 소비자청의 창설을 제기하여, 2009. 5.월 국회를 통과한 후, 2009. 9. 1부터 총리대신 직할의 소비자청이 발족되었다. 소비자청 창설 이전 일본의 소비자행정은 예를 들어 ‘농산물 규격·품질표시’에 관해서는 농림수산성, 그 가공이나 첨가물에 대해서는 후생성 소관으로 되어 있는 등 관할이 여러 부처에 걸쳐 있었다. 이에, 소비자행정의 일원화를 도모하여 소비자법의 틈새를 막는 것을 목적으로 소비자청을 신설하여, 소비자기본법을 비롯한 소비자문제에 관한 약 30개 법령 운영에 대해 기존의 각 부처로부터 이관받도록 하였다(출처 : <http://blog.naver.com/rits/88243562>).

103) 정보출처 : 일본수상관저, 2008. 4. 23, 정보제공 : 한국소비자원 정책연구본부, 김재영

104) 서희석, 앞의 워크숍 자료집 88면.

105) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(법률 제11406호, 2012. 3. 21. 일부개정) 제35조(공정거래위원회의 설치) ① 이 법에 의한 사무를 독립적으로 수행하기 위하여 국무총리소속하에 공정거래위원회를 둔다.

② 공정거래위원회는 「정부조직법」 제2조(중앙행정기관의 설치와 조직)의 규정에 의한 중앙행정기관으로서 그 소관사무를 수행한다.

법률」, 「표시·광고 공정화에 관한 법률」, 「방문판매등에 관한 법률」, 「전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률」, 「제조물책임법」 등이 있다.

소비자기본법(법률 제10678호, 2011. 5. 19. 일부개정)은 시장에서의 경쟁질서 확보와 유지를 사명으로 하는 경쟁당국<sup>106)</sup><sup>107)</sup>인 공정거래위원회 또는 공정거래위원장에게 소비자정책의 수립(동법 제21조, 제22조), 소비자정책위원회의 설치 및 운영(동법 제23~26조), 소비자단체의 등록 및 취소(동법 제29조, 제30조), 한국소비자원의 감독(동법 제42조) 등 소비자정책 전반에 관한 권한을 부여하고 있다. 이는 경쟁정책과 소비자정책이 추구하는 이념이 밀접하게 관련되어 있을 뿐만 아니라 이를 달성하기 위해서 양자의 조화가 필요하다는 입법정책이 표현된 것이라고 할 수 있다.<sup>108)</sup>

아울러, 공정거래위원회가 소비자단체에 대한 지원기능도 담당하게 됨에 따라서 소비자단체와 공정거래위원회의 관계가 더욱 긴밀하게 될 것이며,<sup>109)</sup> 그동안 공정거래위원회가 특수거래, 약관, 표시광고 등의 영역에서 담당해 왔던 여러 가지 소비자보호집행 기능들을 통하여 소비자단체의 소비자보호활동에 대한 직접적 지원협력이 가능할 것으로 보인다.<sup>110)</sup>

---

106) 한국의 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’을 포함한 각국의 경쟁법을 집행하는 국가기관을 통상 ‘경쟁당국’이라고 부른다(이호영, 『소비자보호법』, 홍문사, 16면 참조).

107) ‘협회의 경쟁법’은 공정거래 내지 부정경쟁방지에 관한 법으로서, 여기에는 일반적인 불공정한 경쟁수단과 방법, 덤핑, 경품규제 등에 관한 사항 등이 포함된다. ‘일반적 의미의 경쟁법’은 부정경쟁방지법에 독점금지법을 더한 것이다(정호열, 『경제법』, 박영사, 2010, 10~11면 참조).

108) 이호영, 『소비자보호법』, 홍문사, 2010, 16면.

109) 2006년 9월 전면 개정 소비자기본법(법률 제7988호, 2006.9.27. 전부개정)에 의하여, 소비자단체의 등록 및 취소 등에 대한 권한이 재정경제부에서 공정거래위원회로 이관되었다.

110) 여정성·최종화·장승화 공편, 앞의 책, 30면.



## (2) 한국소비자원

한국소비자원(2006년 이전에는 한국소비자보호원, 이하 ‘한국소비자원’으로 통일한다)은 정부가 소비자권익증진시책의 효과적인 추진이라는 공익목적에 의해 출연하여 설립한 소위 ‘특수공익법인’이라고 할 수 있는데, 소비자기본법에 한국소비자원의 설립, 조직, 운영 및 업무 등에 관하여 규정되어 있다.

한국소비자원은 1986년 12월 개정 소비자보호법을 통하여 1987년 ‘한국소비자보호원’이라는 명칭으로 설립되었다가, 2006년 9월 소비자기본법으로 전면 개정되면서 명칭이 현재와 같이 한국소비자원으로 변경되었고, 그 감독권한 역시 종전의 재정경제부 장관으로부터 공정거래위원회로 이관되었다. 따라서 공정거래위원회는 한국소비자원(소비자기본법 제51조의 규정에 따른 소비자안전센터를 포함)을 지도·감독하고, 필요하다고 인정되는 때에는 한국소비자원에 대하여 그 사업에 관한 지시 또는 명령을 할 수 있으며(소비자기본법 제42조 제1항), 한국소비자원은 매년 업무계획서와 예산서를 작성하여 공정거래위원회의 승인을 얻어야 하고, 매년 결산보고서와 이에 대한 감사의 의견서를 작성하여 공정거래위원회에 보고하여야 하며(동법 제42조 제2항), 공정거래위원회는 필요하다고 인정되는 때에는 한국소비자원에 대하여 그 업무·회계 및 재산에 관한 사항을 보고하게 하거나 감사할 수 있다(동법 제42조 제3항).

현재 한국소비자원은 ‘소비자정책의 연구조사기관, 피해구제기관, 시험검사기관, 소비자교육기관, 소비자정보 집중기관’ 등으로서의 역할을 수행하고 있다.<sup>111)</sup> 그 중에서 특히 피해구제기관으로서의 역할은 그

111) 소비자기본법(법률 제10678호, 2011. 5. 19. 일부개정) 제35조(업무) ① 한국소비자원의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 소비자의 권익과 관련된 제도와 정책의 연구 및 건의
2. 소비자의 권익증진을 위하여 필요한 경우 물품 등의 규격·품질·안전성·환경

자체로서의 의미뿐만 아니라, 한국 행정형 ADR제도의 모범으로 기능하고 있다는 점에서도 중요하며, 한국소비자원의 역사는 한국 소비자법제의 역사 그 자체라고 해도 과언이 아닐 정도로 한국 소비자법제의 발전과정에서 중추적 역할을 하고 있다는 평가가 가능하다.<sup>112)</sup> 한편, 한국소비자원은 업무수행 과정에서 취득한 사실 중 소비자의 권익증진, 소비자피해의 확산 방지, 물품 등의 품질향상 그 밖에 소비생활의 향상을 위하여 필요하다고 인정되는 사실은 이를 공표하여야 하나, 사업자 또는 사업자단체의 영업비밀을 보호할 필요가 있다고 인정되거나 공익상 필요하다고 인정되는 때에는 이를 공표하지 않을 수도 있다(동법 제35조 제3항).

그런데, 舊 소비자보호법에서는 소비자분쟁조정위원회를 ‘제6장 한국소비자보호원’에서 규정하고 있었지만, 2006년 9월 개정 소비자기본법은 ‘제8장 소비자분쟁의 해결’에서 소비자분쟁해결의 수단으로 소비자분쟁조정제도를 규정하고 있는데(소비자분쟁조정위원회는 여전히 한국소비자원에 설치되어 있다), 이는 소비자기본법이 소비자피해구제제도를 단계적으로 규정하되, 한국소비자원이 가지는 정책적 추진체계와 분리하려고 하는 정책적 의지를 보여 주고 있다고 할 것이다.<sup>113)</sup>

---

성에 관한 시험·검사 및 가격 등을 포함한 거래조건이나 거래방법에 대한 조사·분석

3. 소비자의 권익증진·안전 및 소비생활의 향상을 위한 정보의 수집·제공 및 국제협력
4. 소비자의 권익증진·안전 및 능력개발과 관련된 교육·홍보 및 방송사업
5. 소비자의 불만처리 및 피해구제
6. 소비자의 권익증진 및 소비생활의 합리화를 위한 종합적인 조사·연구
7. 국가 또는 지방자치단체가 소비자의 권익증진과 관련하여 의뢰한 조사 등의 업무
8. 그 밖에 소비자의 권익증진 및 안전에 관한 업무

112) 서희석, 앞의 워크숍 자료집, 85면.

113) 여정성·최종화·장승화 공편, 앞의 책, 31면.

## 제 3 절 소비자정책의 규제수단

### 1. 소비자정책의 규제수단

근대시민법은 개인 상호간의 법률관계를 규율함에 있어서 거래주체의 지위가 대등하고 그 입장이 서로 바뀔 수 있다는 것을 전제로 하고 있는데, 오늘날의 소비자거래는 이러한 지위의 대등성과 입장의 호환성이 상실된 상태에서 이루어지는 경우가 많고, 따라서 근대시민법은 이러한 소비자거래에서 발생하는 문제를 해결하는데 일정한 한계를 가질 수밖에 없다.<sup>114)</sup>

이에 각국은 소비자보호를 위한 각종 대책을 마련하면서 소비자법을 정비하고 있다. 소비자법은 공법·사법이 교차되는 영역에 존재하므로 법적 차원에서 소비자보호를 위한 대책은 공·사법 영역 전반에 걸쳐서 마련되어질 수 있으며,<sup>115)</sup> 입법적·사법적·행정적 수단이 모두 동원될 수 있다.

#### (1) 입법적 규제

사업자에 비하여 경제적·사회적으로 약한 입장에 있는 소비자를 적극적으로 보호하다는 관점에서, 소비자피해를 적극적으로 구제하고 예방할 수 있는 입법적인 조치를 강구하는 방법이며, 우리나라 소비자기본법은 이러한 취지에서 국가 및 지방자치단체에게 소비자의 기본적 권리를 실현하기 위하여 관계법령과 조례를 제정하고 개폐해야 할 의무를 부과하고 있다(소비자기본법 제6조 제1호).<sup>116)</sup>

114) 권오승, 『경제법』, 법문사, 2010, 404면.

115) 김유환, “규제개혁과 소비자보호”, 중앙대학교 법학연구소 법학논문집 제23집 제1호, 1998, 99면.

116) 권오승, 『경제법』, 법문사, 2010, 405면.

한국은 이에 따라서 대표적인 소비자거래 및 안전에 관한 법률인 「약관의 규제에 관한 법률」, 「방문판매 등에 관한 법률」, 「할부거래에 관한 법률」, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」, 「제조물책임법」 등과 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」등을 제정하여 실시하고 있다.

## (2) 사법적 규제

사법적 규제는 구체적인 거래관계에서 소비자의 권익을 침해한 자를 법원에 제소하여 민사적·형사적으로 규제하는 방법으로 소비자를 보호하는 것을 말한다.

우선, 민사적 규제는 소비자가 받은 피해를 구제하거나 예방하기 위하여, 소비자가 거래 관계에서 사기를 당하였을 경우에는 그 계약을 취소할 수 있도록 하고, 아울러 거래 관계에서 사용된 부당한 약관에 대하여는 신의성실의 원칙 등을 적용하여 무효화하며, 불공정한 거래 행위를 금지하는 등 다양한 방법으로 실현된다. 그러나 이러한 민사적 규제는 당사자가 소송을 제기할 경우 법원이 관여하는 방법으로 실현 되는데, 대부분의 소비자는 법률지식이 부족한데다 소송비용의 부담 등으로 인하여 소제기 자체를 꺼리는 경향이 많고, 따라서 고액의 피해를 입었거나 생명·신체의 안전이 침해된 경우와 같이 심각한 피해가 발생한 경우를 제외하고는 소송을 제기할 엄두조차 내지 못하게 되며, 결국 소비자 피해 중에서 실제로 법원에 의하여 구제되는 것은 극소수에 지나지 않는다.<sup>117)</sup> 특히 소비자피해는 소액다수라는 특성을 가지고 있는데, 이러한 특성에 대비하기 위하여 다음에 살펴보는 바와 같이 미국에서는 집단소송(Class Action)제도를 실시하고 있고, 독일에서는 집단소송(Verbandsklage)제도를 실시하고 있으며, 한국에서는 2006년 9월 개정 소비자기본법을 통하여 소비자단체소송제도를 입법화하였다(소비자기본법 제70조).

117) 권오승, 『경제법』, 법문사, 2010, 406면.

다음으로, 형사적 제재는 국가가 소비자의 권리실현을 위하여 형사적 제재를 사용하는 경우를 말한다. 예를 들어, 소비자기본법은 제84조에서 동법에 규정된 사항을 위반한 자를 징역형 또는 벌금형에 처하도록 규정하고 있는데, 이는 동법에 규정된 사항을 위반한 자에 대하여 형벌을 가하는 방법으로 그 규정의 준수를 간접적으로 강제하여 소비자를 보호하고자 하고 있다.

### (3) 행정적 규제

행정적 규제란 법률을 통하여 사업자를 예방적·일반적으로 규제하는 방법으로서, 특히 소비자의 안전에 관하여 행정적 규제를 많이 활용하고 있다. 예컨대, 소비자의 안전을 보장하기 위하여 식품이나 의약품과 관련하여 그 제조·가공업에 대한 허가제를 통해서 소비자피해를 사전에 예방하거나(식품위생법 제37조, 약사법 제31조), 특정한 거래유형의 사업자에 대하여 행정부에 등록이나 신고를 의무화함으로써 사업자에게 행정법규의 준수를 간접적으로 강제하거나, 특정한 행위유형을 금지하고 이를 어긴 사업자에게 일정한 행정상의 제재(과태료, 과징금, 시정조치 등)를 가하는 방법과 같다.<sup>118)</sup>

한국의 대표적인 소비자거래법인 「약관의 규제에 관한 법률」, 「방문판매 등에 관한 법률」, 「할부거래에 관한 법률」 등도 사법적인 규율내용을 포함하고 있으나, 사실은 행정적 제재를 통하여 사업자를 규제하고자 하는 내용도 포함하고 있다.

### (4) 자율적 규제

자율적 규제란 사업자들이 자발적으로 소비자보호를 위한 조치를 강구하여 소비자신뢰를 획득하고 이윤추구에 연결하고자 하는 규제의

118) 서희석, 앞의 워크숍 자료집, 75면.

방법이다. 이것은 사업자가 단순히 국가나 지방자치단체 또는 소비자단체 등의 요구에 수동적으로 대응하는 것이 아니라 능동적으로 그 대책을 강구한다는 점에 그 특징이 있다고 할 것이다.<sup>119)</sup>

행정규제, 민사규제, 자율규제의 방법은 소비자정책을 위한 세 개의 규제 축이다. 물론 소비자문제의 제 영역에서 이들 중 개별적으로 우선시되어야 할 규제수단은 존재하지만(예컨대 소비자안전에서는 행정규제가 중요시된다), 전체적으로 상호보완적으로 기능하는 것이 중요하며, 이 중에 어느 하나라도 누락되거나 부족함이 있다면 사회전체적인 규제비용의 증가를 가져오게 될 것이다.<sup>120)</sup>

한편 소비자피해는 전체로서는 막대한 것일지라도 개별 피해자의 관점에서는 소송을 제기할 만큼의 심각성을 느끼기 어려운 경우가 많기 때문에 소송제기를 통한 소비자보호는 한계가 있기 마련이고, 이처럼 사법에 의해 소비자 자신이 스스로의 권익을 보호하는 것에는 한계가 있기 때문에 행정규제에 의한 소비자보호는 필수불가결하다고 할 것이다.<sup>121)</sup>

이에 한국은 아래서 보는바와 같이 행정규제형으로 소비자거래에 관한 법률들을 정비하고 있는데 그 특징이 있다고 할 것이다.

## 2. 행정규제형 소비자거래법의 정비

현행 소비자기본법은 제12조에서 ‘거래의 적정화’라는 표제 하에 “① 국가는 사업자의 불공정한 거래조건이나 거래방법으로 인하여 소비자가 부당한 피해를 입지 아니하도록 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다. ② 국가는 소비자의 합리적인 선택을 방해하고 소비자에게 손해를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 사업자의 부당한 행위를 지정·고시할 수 있다. ③ 국가 및 지방자치단체는 약관에 따른 거래 및 방문판매·

119) 권오승, 『경제법』, 법문사, 2010, 408면.

120) 서희석, 앞의 워크숍 자료집, 76면.

121) 김유환, 앞의 논문, 99~100면.

다단계판매·할부판매·통신판매·전자거래 등 특수한 형태의 거래에 대하여는 소비자의 권익을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.”고 규정하고 있으며, 1986년 12월 개정 소비자보호법 제10조에도 동일한 취지가 규정되어 있었다.<sup>122)</sup>

현재까지 한국은 이와 같은 소비자보호법과 소비자기본법의 ‘거래의 적정화’와 관련된 규정에 근거하여, 「약관의 규제에 관한 법률」(1986. 12. 31. 제정), 「방문판매 등에 관한 법률」(1991. 12. 31. 제정), 「할부거래에 관한 법률」(1991. 12. 31. 제정), 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」(1999. 2. 5. 제정), 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」(2002. 3. 30. 제정) 등 소비자거래의 적정화에 관한 법률을 제정하였다.

국가가 이와 같이 소비자거래의 적정화에 관한 법률을 제정함에 있어서, 그 방법에는 ① 명령의 방법에 의한 행정규제<sup>123)</sup>, ② 시장유인적 방법에 의한 행정규제<sup>124)</sup> 등이 있다. 사업자가 소비자보호를 위한 법에 정한 각종의 법규에 따르지 않을 때에는 행정청은 이를 강제하기 위하여, 그 법에 정해져 있는 시정권고, 과태료 또는 과징금 부과, 개선명령, 당해 상품의 폐기·수거명령, 판매금지 등 금지명령, 조업중지명령, 각종 인허가의 취소 등 여러 가지 수단을 사용할 수 있다.<sup>125)</sup>

122) 소비자보호법(법률 제3921호, 1986. 12. 31 전부개정) 제10조 (거래의 적정화) ① 국가는 사업자의 불공정한 거래조건이나 방법으로 인하여 소비자가 부당한 피해를 입지 아니하도록 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.

② 국가는 소비자의 합리적인 선택을 방해하고 소비자에게 손해를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 사업자의 부당한 행위를 지정·고시할 수 있다.

③ 국가는 약관에 의한 거래·방문판매·할부판매 등 특수한 형태의 거래에 대하여는 법률의 제정 등 소비자보호를 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

123) 명령에 의한 행정규제는 정부가 소비자보호의 관점에서 채택하는 행정수단인바, 구체적인 방법으로는 사업자가 준수해야 할 의무를 법에 규정하는 방법, 사업자가 지켜야 할 안전기준을 설정하는 방법 등이 있다.

124) 시장유인적 수단에 의한 규제란 소비자에게 정보제공을 통하여 합리적인 행동을 할 수 있는 조건을 마련해 줌으로써 소비자가 스스로 문제를 해결할 수 있도록 하는 것이다.

125) 강창경·정순희·허경옥, 앞의 책, 5~6면.

이와 같이 소비자거래에 관한 법률에 각종 행정규제가 규정되어 있는 이유는, 소비자피해는 일단 발생하게 되면 돌이킬 수 없는 피해를 야기하기도 하고, 피해의 규명이 곤란하여 신속한 구제가 어려운 경우가 많기 때문에, 소비자피해가 발생하기 전에 사전적·예방적 조치를 취하기 위하여 각종 행정규제를 동원할 수 있도록 각종 소비자거래에 관한 법률에 위 행정규제들을 명시하고 있는 것이다.



## 제 5 장 소비자안전과 소비자피해구제

### 제 1 절 소비자안전의 확보

한국에서의 소비자안전에 관한 제도의 골격은 1995년 개정 소비자보호법(1995. 12. 29. 일부개정)에 중앙행정기관의 장에 의한 물품 등의 ‘수거·파기명령제도(강제리콜제도)’(동법 제17조의3)가 도입된 이후, 2001년 개정 소비자보호법(2001. 3. 28. 일부개정)에 사업자에 의한 ‘결함정보의 보고제도’ 및 ‘자진수거제도’, 중앙행정기관의 장에 의한 ‘리콜권고제도’가 보완됨으로써 현재의 리콜제도의 골격이 완성되었다.<sup>126)</sup> 또한 2006년 소비자기본법(2006. 9. 27. 전부개정)에는 재정경제부장관(2008년 이후 공정거래위원회)이 관계중앙행정기관의 장에게 리콜권고나 명령 등의 조치를 요구할 수 있는 근거규정이 신설되었고, 한국소비자원은 소비자안전센터를 설치하여 위해정보를 수집하고 분석하는 등의 업무를 맡게 되었다. 한편 소비자기본법 외에 「재난 및 안전관리기본법」, 「식품안전기본법」, 「제품안전기본법」 등 안전에 관한 개별적인 기본법이 제정되어 관련 분야에서 독자적인 안전정책을 추진 중에 있다.

소비자안전과 관련된 분야는 식품, 공산품, 의약품, 건물, 교통, 자연재해 등 그 범위는 대단히 포괄적이며, 그런 점에서 소비자안전은 한 두 개의 입법을 통하여 추진하기에는 한계가 있을 수밖에 없다. 그러한 이유로 한국에서는 소비자안전과 관련된 법률을 통일적으로 정비하지 못하고 있는 것으로 보인다(분산형).<sup>127)</sup>

현행 소비자기본법은 소비자안전과 관련된 규정, 소비자피해구제와 관련된 규정 등 너무 많은 요소들을 한꺼번에 많이 포함하고 있는 것

126) 이 무렵 제조물책임법이 제정(2004)되어 제조물의 결함에 대한 사법적 구제가 가능해지게 된 것도 커다란 성과이다.

127) 서희석, 앞의 워크숍 자료집, 89~90면 참조.

으로 보인다. 차후 소비자안전과 소비자피해구제의 중요성은 날로 중시되어 갈 것으로 보이는데, 소비자안전 및 소비자피해구제와 관련된 기본법을 별도로 제정하여, 그 자체로 완비된 체계를 이루도록 정비하는 방법도 고려해 볼만 하다. 아울러 다양한 소비자안전 관련 분야에서는 개별적인 소비자안전 관련 법률을 제정하여 소비자안전정책을 계속하여 추진해 나아가야 할 것으로 생각된다.

## 제 2 절 소비자피해 구제제도

일정한 원인으로 인하여 다수의 소비자에게 소액의 피해가 발생한 경우에는 소송 구조상 적절한 구제를 받기가 힘들다. 즉, 개별 소비자에게 발생한 피해가 소액인 경우에, 소비자가 소송을 통해 침해된 권리구제를 받고자 한다면 적지 않은 시간과 비용이 소요되기 때문에, 소송을 통해 권리구제를 받게 되더라도 사실상 소비자에게 경제적으로 돌아오는 이익은 소액이거나 오히려 손해를 더 보게 되는 경우가 많고, 따라서 대다수의 소비자들은 소송을 통해 피해를 구제받는 것을 포기하는 경우가 많다.

따라서 각종 소비자법이 소비자 권리 보장을 위해 각종 실체법적 규정을 마련해 두었다고 하더라도, 그 권리가 침해되었을 경우에 이를 구제받기 위한 제도가 충분히 마련되어 있지 않다면 피해를 입은 소비자는 권리구제를 받는 것을 포기하기가 쉽고, 따라서 소비자보호라는 본래의 목적을 달성하기 어려울 것이다.

한편, OECD는 2007년 “소비자분쟁 해결 및 피해구제권고(OECD Recommendation On Consumer Resolution and Redress)”에서 회원국들에게 자국의 분쟁해결 및 피해보상체계를 점검하여 공정하고 시의적절하며 효과적인 분쟁해결수단을 강구할 것을 권고하고 있다. 특히 소비자분쟁 해결 및 피해보상을 위하여 “① 소비자들이 물품 또는 용역에 대

한 불만을 사업자와 공정하고 시의적절한 방법으로 직접 해결할 수 있는 기회를 제공하기 위한 효과적인 절차, ② 사업자가 대체적인 분쟁 해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)을 위하여 관련 계획을 수립하거나 자금을 제공 또는 운영하고, 이를 위하여 분쟁의 조사·결정·권고를 할 수 있는 중립적 기구의 지명과 같은 메커니즘을 제공하는데 노력할 것”을 권고하고 있다.<sup>128)</sup>

대체적 분쟁해결제도(ADR)는 ① 소송당사자들이 법정에서의 부담 및 비용 경감과 시간의 절약, ② 법원의 부담과증으로 인한 분쟁해결의 지연 방지, ③ 그로 인한 분쟁해결의 질적 저하 방지, ④ 법적 분쟁으로 인한 사회적 분열에 대한 신속한 안정, ⑤ 사법적 시스템에 대한 공적 만족감의 충족, ⑥ 국민의 분쟁해결제도에 대한 접근의 용이함, ⑦ 일도양단적인 피해에 의한 굴욕감 완화의 기능이 있다.<sup>129)</sup>

이에 소비자기본법에서는 소비자피해 구제를 위한 각종 규정을 두고 있는데, ① 자발적 교섭을 통한 피해구제, ② 등록소비단체 협의체의 자율적 분쟁조정, ③ 소비자단체소송, ④ 한국소비자원에 의한 피해구제를 들 수 있겠다.

## 1. 자발적 교섭을 통한 피해구제

소비자가 사업자로부터 제공받은 상품이나 서비스와 관련하여 피해를 입은 경우에 가장 신속하고 적은 비용으로 그 피해를 구제받을 수 있는 방법은 당해 사업자와의 자발적 교섭을 통한 방법이라고 할 것이고, 이는 소송은 물론이고 기타 조정 등의 대안적 분쟁해결방법과는 달리 제3자가 개입함이 없이 당사자끼리 아무런 형식에 구속되지 않고

128) OECD, “Recommendation On Consumer Resolution and Redress”, 2009. 2. 6. (<http://www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf>).

129) Stephen B Goldberg/ Frank E Sander/ Nancy H Rogers, Dispute Resolution, 2ed., 1992, 8면.

상호 수용할 수 있는 해결책을 모색하는 것이므로 비용과 시간을 절약할 수 있고 당사자의 요구를 충족시킬 수 있는 다양하고 원만한 해결책을 마련할 수 있다는 데 이점이 있다고 하겠다.<sup>130)</sup>

그러나 이는 소비자분쟁조정위원회의 조정 등 공식적 분쟁해결방식과는 달리 선례로서의 기준을 제시할 수 없기 때문에 유사한 피해를 입은 소비자의 권리구제에 아무런 영향을 줄 수 없고, 실제로 피해구제가 이루어지는지 여부는 전적으로 당사자의 의사에 맡겨져 있기 때문에 실효성도 높지 않다는 단점이 있다. 그러나 이와 같은 단점에 불구하고, 자발적 교섭은 아무런 법적 근거를 필요로 하지 않고 피해를 입은 소비자가 1차적으로 손쉽게 사용할 수 있는 피해구제수단이라는 점에서 중요한 소비자피해 구제수단이라고 할 것이며, 현행 소비자기본법은 자발적 피해의 구제를 촉진하기 위하여 여러 가지 규정을 두고 있다.<sup>131)</sup>

그중 하나로서, 현행 소비자기본법은 제16조 제2항에서 “국가는 소비자와 사업자 사이에 발생하는 분쟁을 원활하게 해결하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 소비자분쟁해결기준을 제정할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 이에 따라서 소비자기본법 시행령 제8조<sup>132)</sup>에서 소비자분쟁해결기준을 제기하고 있다. 그러나 위와 같이 제시된 소비자분쟁해결기준은 분쟁당사자 사이에 분쟁해결방법에 관한 별도의 의사표시가 없는 경우에 한하여 분쟁해결을 위한 합의 또는 권고의 기준이 될 뿐

130) 이호영, 『소비자보호법』, 홍문사, 2010, 360면

131) 이호영, 『소비자보호법』, 홍문사, 2010, 361면

132) 소비자기본법 시행령(대통령령 제23169호, 2011. 9. 29. 타법개정) 제 8 조(소비자분쟁해결기준) ① 법 제16조제2항에 따른 소비자분쟁해결기준은 일반적 소비자분쟁해결기준과 품목별 소비자분쟁해결기준으로 구분한다.

② 제1항의 일반적 소비자분쟁해결기준은 별표 1과 같다.

③ 공정거래위원회는 제2항의 일반적 소비자분쟁해결기준에 따라 품목별 소비자분쟁해결기준을 제정하여 고시할 수 있다. <개정 2008.2.29>

④ 공정거래위원회는 품목별 소비자분쟁해결기준을 제정하여 고시하는 경우에는 품목별로 해당 물품등의 소관 중앙행정기관의 장과 협의하여야 하며, 소비자단체·사업자단체 및 해당 분야 전문가의 의견을 들어야 한다. <개정 2008.2.29>

이고(소비자기본법 제16조 제3항), 소비자나 사업자 등 분쟁당사자를 구속하는 효력은 인정되지 않는다.

## 2. 등록소비자단체의 협의체의 자율적 분쟁조정

소비자와 사업자 간에 발생한 분쟁에 대하여 공정거래위원회 또는 시·도에 등록된 소비자단체는 합의를 권고할 수 있는데(소비자기본법 제28조 제1항 제5호), 합의가 이루어지지 아니하면 소비자와 사업자는 공정거래위원회에 등록된 소비자단체의 협의체에 자율적 분쟁조정을 신청할 수 있으며(동법 제31조 제1항), 그 자율적 분쟁조정을 당사자가 수락한 경우에는 당사자 사이에 자율적 분쟁조정 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 보게 된다(동법 제31조 제3항).

위와 같은 자율적 분쟁조정은 당사자 사이의 임의적인 자발적 교섭에 의한 피해구제와 다음에서 살펴볼 공식적 분쟁조정에 의한 피해구제의 중간단계에 위치한 소비자피해구제의 수단이라고 할 수 있으나, 자율적 분쟁조정을 당사자가 수락하더라도 그 분쟁조정 내용과 동일한 ‘합의’가 성립된 것으로 간주할 뿐이라는 점에서, 한국소비자원의 소비자분쟁조정 결과를 당사자가 수락할 경우에 인정되는 ‘재판상 화해’에는 그 효력이 미치지 못한다는 한계가 있다.<sup>133)</sup>

## 3. 한국소비자원에 의한 피해구제

### (1) 합의의 권고

소비자는 물품 등의 사용으로 인한 피해의 구제를 한국소비자원에 신청할 수 있고, 국가·지방자치단체 또는 소비자단체는 소비자로부터 피해구제의 신청을 받은 때에는 한국소비자원에 그 처리를 의뢰할 수

133) 이호영, 『소비자보호법』, 홍문사, 2010, 363~364면

있다(소비자기본법 제55조 제1항, 제2항). 또한 사업자도 소비자로부터 피해구제의 신청을 받은 때에는 ① 소비자로부터 피해구제의 신청을 받은 날부터 30일이 경과하여도 합의에 이르지 못하는 경우, ② 한국소비자원에 피해구제의 처리를 의뢰하기로 소비자와 합의한 경우, ③ 그 밖에 한국소비자원의 피해구제의 처리가 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 사유에 해당하는 경우에는 소비자원에 그 처리를 의뢰할 수 있다(동법 제55조 제3항).

위와 같은 구제신청을 받은 경우에, 소비자원장은 피해구제신청의 당사자에 대하여 피해보상에 관한 합의를 권고할 수 있고(동법 제57조), 피해구제의 신청을 받은 날부터 30일 이내에 합의가 이루어지지 아니하는 때에는 지체 없이 소비자분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청하여야 하며, 다만 피해의 원인규명 등에 상당한 시일이 요구되는 피해구제신청사건으로서 ① 의료관련 사건, ② 보험관련 사건, ③ 농업 및 어업관련 사건, ④ 그 밖에 피해의 원인규명에 시험·검사 또는 조사가 필요한 사건 등에 대하여는 60일 이내의 범위에서 처리기간을 연장할 수 있다(동법 제58조).

## (2) 일반소비자분쟁조정

소비자원장은 전항에서 설명한 합의권고에도 불구하고 법정기간(30일 또는 60일) 이내에 합의가 성립되지 아니한 경우에 소비자분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청하여야 하며(소비자기본법 제58조 제1항), 국가 및 지방자치단체가 소비자기본법 제16조 제1항<sup>134)</sup>에 따라 소비자의 불만이나 피해를 처리하기 위하여 설치한 기구에서 소비자분쟁이 해결되지 아니하거나 소비자단체의 합의권고에 따라 합의가 이루어지지

---

134) 소비자기본법 제16조(소비자분쟁의 해결) ①국가 및 지방자치단체는 소비자의 불만이나 피해가 신속·공정하게 처리될 수 있도록 관련기구의 설치 등 필요한 조치를 강구하여야 한다.

아니한 경우에도 당사자나 그 기구 또는 단체의 장이 분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청할 수 있으며(동법 제65조 제1항), 이를 ‘일반소비자분쟁조정제도’라 하며, 1986년 12월 개정 소비자보호법에 처음으로 규정되었다.<sup>135)</sup>

분쟁조정위원회의 분쟁조정이 종료되면 분쟁조정위원회 위원장은 지체 없이 당사자에게 그 분쟁조정이 내용을 통지하여야 하고(동법 제67조 제1항), 그 통지를 받은 당사자는 그 통지를 받은 날부터 15일 이내에 분쟁조정 내용에 대한 수락여부를 분쟁조정위원회에 통보하여야 하는데, 만일 15일 이내에 의사표시가 없는 때에는 수락한 것으로 본다(동법 제67조 제2항). 당사자가 분쟁조정 내용을 수락하거나 수락한 것으로 보는 때에는 그 분쟁조정 내용은 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다(동법 제67조 제4항).

### (3) 집단소비자분쟁조정

국가·지방자치단체·한국소비자원·소비자단체·사업자는 소비자피해가 다수의 소비자에게 같거나 비슷한 유형으로 발생하는 경우로서, 물품 등으로 인한 피해가 같거나 비슷한 유형으로 발생한 소비자의 수가 50명 이상이며, 사건의 중요한 쟁점이 사실상 또는 법률상 공통되는 사건에 대하여는 조정위원회에 집단분쟁조정을 신청할 수 있는바(소비자기본법 제68조 제1항, 동 시행령 56조), 이를 ‘집단소비자분쟁조정제도’라 하며, 2006년 9월 개정 소비자기본법에 처음으로 규정되었다.

집단소비자분쟁조정제도는 동일 또는 유사한 피해가 다수의 소비자에게 발생한 경우에 각자 분쟁조정절차를 통하도록 할 경우에 우려되는 절차의 중복과 이에 따르는 비효율 및 분쟁조정결과의 불일치 등을 막기 위한 것이며,<sup>136)</sup> 이미 발생한 소비자피해의 구제를 목적으로 하

135) 1986년 12월 개정 소비자보호법(법률 제3921호, 1986. 12. 31, 전부개정) 제34~38조, 제43~45조 참조.

136) 이호영, 『소비자보호법』, 홍문사, 2010, 367면

는 제도라는 점에서, 소비자피해의 예방을 목적으로 하는 소비자단체 소송제도와 구분된다.

#### 4. 소비자단체소송

일정한 요건을 충족하는 단체는 사업자가 소비자기본법 제20조(소비자의 권익증진 관련 기준의 준수)<sup>137)</sup>의 규정을 위반하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 권익을 직접적으로 침해하고 그 침해가 계속되는 경우 법원에 소비자권익침해행위의 금지·중지를 구하는 소송을 제기할 수 있는데(동법 제70조), 이를 소비자단체소송이라 한다. 이러한 소비자단체소송은 2006년 9월 개정 소비자기본법에 처음 도입된 제도로서 독일<sup>138)</sup> 및 일본<sup>139)</sup> 등에서는 이미 시행되고 있다.

다만, 소비자단체소송은 과거 사업자의 위법행위로 인한 손해배상을 목적으로 하는 것이 아닌 위법행위의 중지 또는 금지를 목적으로 하기 때문에 사업자의 위법행위가 현재도 이루어지고 있어야 하며, 그 대상이 되는 위반행위도 모든 위법행위가 아닌 소비자기본법 제20조 규정을 위반하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 권익을 직접적으

---

137) 소비자기본법 제20조(소비자의 권익증진 관련기준의 준수) ①사업자는 제8조제1항의 규정에 따라 국가가 정한 기준에 위반되는 물품등을 제조·수입·판매하거나 제공하여서는 아니 된다. ②사업자는 제10조의 규정에 따라 국가가 정한 표시기준을 위반하여서는 아니 된다. ③사업자는 제11조의 규정에 따라 국가가 정한 광고기준을 위반하여서는 아니 된다. ④사업자는 제12조제2항의 규정에 따라 국가가 지정·고시한 행위를 하여서는 아니 된다. ⑤사업자는 제15조제2항의 규정에 따라 국가가 정한 개인정보의 보호기준을 위반하여서는 아니 된다.

138) 독일의 단체소송은 대표적으로 부정경쟁방지법에서 규정하고 있다. 동법에서는 단체의 손해배상청구권을 인정하고 있지 않지만, 동법의 위반행위로 인하여 취득한 사업자의 불법이득의 국고회수를 인정하고 있다. 또한 2002년 법률자문법의 개정으로 인하여 소비자단체는 소비자의 손해배상청구권을 양도받아 가해 사업자를 상대로 손해배상청구소송을 제기하는 것이 가능하게 되었다(한충수, “소비자보호를 위한 바람직한 집단소송 시스템”, 민사소송 제10권 제1호, 2006. 5, 157~163면).

139) 일본에 있어서 소비자단체소송제도는 소비자계약법에 처음 도입되었으며(동법 제12조 이하), 이후 특정상거래법 등에 소비자단체소송제도가 도입되었다(특정상거래법 제58조의4 이하).



로 침해한 경우에만 인정된다. 아울러 소비자단체소송을 제기할 수 있는 자는 등록소비자단체를 비롯하여 대한상공회의소, 중소기업협동조합중앙회, 전국 단위의 경제단체로서 대통령령이 정하는 단체 및 일정요건을 갖춘 비영리민간단체이다(소비자기본법 제70조). 이러한 청구권자가 단체소송을 제기하기 위하여는 변호사를 소송대리인으로 선임하여야 한다(동법 제72조).

### 제 3 절 검 토

다가올 미래에 소비환경은 급격하게 변화할 것으로 예상되고, 따라서 그러한 변화에 대비하는 입장에서 한국 소비자법제에 대한 정비도 계속 이루어져야 할 것으로 생각된다. 이에 한국 소비자법제의 발전방향을 모색한다는 측면에서 몇 가지 문제점을 살펴보기로 한다.

#### 1. 소비자피해 구제제도의 개선

일반적으로 소비자법은 실체법과 절차법으로 나누어지는데, 한국의 소비자법은 처음에는 실체법적인 측면에 치중한 나머지 절차법적인 측면은 많이 미흡하였으나,<sup>140)</sup> 차츰 절차법적인 보완도 이루어져 현재의 소비자법은 법률체계상 거의 완비된 체계를 이루게 된 것으로 보인다. 앞에서 살펴보았듯이 1986년 12월 개정 소비자보호법에 ‘일반분쟁조정제도’가 도입된 것을 비롯하여, 2006년 9월 전면개정 소비자기본법에 ‘소비자단체소송제도’와 ‘집단분쟁조정제도’를 도입되었다. 그러나 위와 같이 도입된 ‘소비자단체소송제도’와 ‘집단소비자분쟁조정제도’에는 여전히 문제점이 발견되어 소비자보호에 충분하지 못하다는 비판이 가해지고 있으며, 이에 아래에서 소비자보호를 위한 절차법적인 제도 보완이 필요하다는 측면에서 그 문제점과 개선방안에 대해서 검토해 보고자 한다.

140) 권오승, 『소비자보호법』, 법문사, 2005, 4면.

### (1) 분쟁조정제도의 개선 필요성

소비자기본법 제65조 제1항은 ‘국가 및 지방자치단체가 소비자의 불만이나 피해를 처리하기 위하여 설치한 기구에서 소비자분쟁이 해결되지 아니하거나 소비자단체의 합의권고에 따라 합의가 이루어지지 아니한 경우 당사자나 그 기구 또는 단체의 장이 분쟁조정위에 분쟁조정을 신청할 수 있다’는 취지를 규정하고 있는바, 분쟁조정위원회에 조정을 신청하기 위하여 반드시 사전에 ① 국가 등이 설치한 피해구제기구를 통한 구제절차(동법 제16조 제1항) 또는 ② 소비자단체의 합의권고절차(동법 제28조 제1항 제5호)라는 사전구제절차를 거쳐야 하는지 여부가 문제된다.

만약, 반드시 위와 같은 사전구제절차를 거쳐야만 분쟁조정신청을 할 수 있다고 해석한다면, 이는 과도한 분쟁조정신청에 따른 분쟁조정위원회의 업무과다를 회피하고, 사소한 분쟁의 경우 다른 피해구제절차를 통하여 해결할 수 있기에 분쟁조정까지 절차가 진행되는 것을 방지하기 위한 것이라고 볼 수 있으나, 이는 분쟁조정이 신속한 분쟁의 해결을 추구한다는 점에서 위배되고, 다른 피해자 구제절차와 비교하여 사전절차를 강제하고 있다는 점에서도 부당한 것으로 보인다.<sup>141)</sup>

신속한 권리구제라는 측면에서, 다른 피해자 구제절차가 사전구제절차를 강제하고 있지 않듯이, 분쟁조정신청도 사전구제절차를 거치지 않더라도 소비자가 선택적으로 신청할 수 있도록 함이 상당한 것으로 생각되며, 그로 인하여 분쟁조정위원회의 업무가 가중된다면, 이는 분쟁조정위원회의 조직을 확대하는 방향으로 해결함이 상당한 것으로 보인다.

---

141) 고희석, “한국과 일본의 소비자분쟁조정제도에 관한 연구”, 영남법학 제30호, 2010. 4, 387~388면.

## (2) 소비자단체소송제도의 개선 필요성

소비자단체소송은 2006년 9월 개정 소비자기본법 부칙에 따라 2008. 1. 1.부터 시행되었으나, 지금까지 제기된 소송은 2008년 7월 24일 경제정의실천시민연합, 녹색소비자연대전국협의회, 소비자시민모임, 한국YMCA전국연맹 등 4개 단체가 하나로텔레콤을 상대로 제기한 1건에 불과하다.<sup>142)</sup> 이는 행정당국들이 소비자보호 정책을 실효성 있게 추진하고 있는 것에 기인한 수도 있지만, 다른 한편으로는 소비자단체소송 제기요건이 너무 엄격하여 실제로 활용하기 어렵기 때문인 것으로 보인다. 이에 그 소비자단체소송제도가 본연의 역할을 할 수 있도록 제도를 개선할 필요성이 있으며, 그와 관련하여 아래에서 살펴보기로 한다.

첫째, 소비자단체소송의 대상이 되는 행위와 관련하여, 소비자기본법 제70조는 “사업자가 법 20조 규정을 위반하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 권익을 직접적으로 침해하고 그 침해가 계속되는 경우”라고 규정하고 있다. 이는 소비자에 대한 직접적인 침해의 경우에만 단체소송을 제기할 수 있는 것으로 해석할 수 있으므로, 아직 소비자피해는 발생하지 않았으나 피해발생의 위험성이 있는 경우에도 단체소송을 제기할 수 있는지 문제가 된다.

소비자기본법에서 단체소송을 도입한 취지 중 하나가 사업자의 소비자의 권익침해행위를 방지하고, 사업자가 자발적으로 위법행위를 자제

142) 2008년 7월 24일 경제정의실천시민연합 등 4개 단체가 ‘하나로텔레콤이 정보수집 및 제공 등에 관한 법규를 위반하여 개인정보를 무분별하게 수집하고 제공하고 있으니, 그러한 행위를 금지시키고, 서비스 이용약관 조항의 사용도 금지시켜 달라’는 취지의 소송을 제기하였다. 이에 법원에서는 경제정의실천시민연합 등 3개 단체에 대하여는 소송을 허가하고, 한국YMCA전국연맹에 대하여는 ‘정관에 따라 상시적으로 소비자의 권익증진을 주된 목적으로 하는 단체라는 점에 관한 소명이 부족하다’는 이유로 소송을 불허가하였다. 그후, 하나로텔레콤을 인수한 SK브로드밴드가 2009년 1월 해당약관을 수정함에 따라 경제정의실천시민연합 등 3개 단체는 소취하서를 제출하였고, 이에 피고가 동의하여 2009년 1월 23일 이 사건은 종결되었다(박희주·강창경, 「소비자단체소송제도의 운용평가 및 개선에 관한 연구」, 한국소비자원, 2011, 48~56면 참조.).

하도록 하자는데 있으므로 소비자피해 발생의 위험성이 있는 경우에도 단체소송을 제기할 수 있도록 보완할 필요성이 있는 것으로 생각된다.<sup>143)</sup>

둘째, 소비자단체소송을 통하여 청구할 수 있는 것은 현재 진행중에 있는 사업자의 위법행위의 중지 또는 금지인데, 이러한 청구를 통하여 소비자피해의 예방 또는 확대방지라는 목적을 충분히 달성할 수 있는 가라는 점에 대하여 의문이 제기된다. 즉, 소비자단체소송은 위법행위가 현재 지속되고 있을 경우만을 대상으로 할 뿐이므로, 위법행위는 지속되고 있지 아니하나, 그 위법행위 때문에 생긴 결과로 인하여 소비자피해가 추가로 발생할 가능성이 있는 경우에 이를 미리 방지하기 위하여 필요한 조치를 취하도록 청구하기는 어렵다.

그러므로 청구 내용을 단지 현재 진행 중에 있는 위법행위의 중지 또는 금지에 한정할 것이 아니라 이미 이루어진 위법행위 결과에 대한 제거, 즉 당해 행위에 제공된 물건 등의 수거 또는 폐기 등을 청구할 수 있도록 하여, 과거에 행해진 위법행위의 결과로 인하여 더 이상 소비자피해가 발생하지 않도록 또는 더 이상 소비자피해가 확대되지 않도록 필요한 조치를 취해 줄 것을 청구할 수 있도록 청구 내용을 확대할 필요성이 있다.<sup>144)</sup>

셋째, 소비자단체소송을 제기할 수 있는 단체는 크게 소비자단체와 경제단체로 구분된다. 문제는 경제단체와 달리 소비자단체에 대하여는 정회원수 1,000명 이상의 요건을 추가하고 있다는 점이다(소비자기본법 제70조 제1호 나목). 그러나 소비자단체와 관련하여 정회원의 정의를 두고 있지 않기 때문에 이에 대한 해석상 논란이 제기될 수 있으며, 만일 정회원을 매월 또는 정기적으로 회비를 납부하는 회원만을 의미한다면 사실상 소비자단체소송을 제기할 수 있는 소비자단체는 거의 없다고 하더라도 과언은 아닐 것이다.

---

143) 김동균, “소비자기본법의 문제점과 개정의견”, 한국기업법학회 기업법연구 제23권 제1호, 2009. 3, 127면 참조.

144) 고흥석, “소비자기본법의 평가와 과제”, 『저스티스』 제120호, 2010. 12, 36면 참조.

이러한 제한 조건을 둔 것이 무분별한 단체소송의 제기, 즉 남소방지를 위한 것이라면 ‘상시적으로 소비자의 권익증진을 주된 목적으로 하는 단체일 것’(동법 제70조 제1호 가목)이라는 요건과 ‘소비자단체 등록 후 3년이 경과하였을 것’(동법 제70조 제1호 다목)이라는 요건만으로도 그 입법목적을 충분히 달성할 수 있을 것으로 보인다. 왜냐하면, 대통령령이 정하는 일정한 설비와 인력을 갖추어야만 공정거래위원회 또는 지방자치단체에 등록(동법 제29조)을 할 수 있고, 등록 후 3년 이상의 기간 동안 상시적으로 소비자보호 활동을 해야 하기 때문이다.

또한 우리와 같이 소비자단체소송제도를 시행하고 있는 일본의 경우에는 소비자단체의 적격과 관련하여 회원수로 그 자격요건을 제한하고 있지는 아니하며, 따라서 제소권자로서의 소비자단체 요건에 ‘일정 수 이상의 정회원’이라는 요건은 삭제하는 것이 바람직한 것으로 보인다.<sup>145)</sup>

### (3) 집단소송제 도입의 필요성

소비자피해는 소액다수의 피해라는 특성을 가지고 있기 때문에, 소비자 개인이 기존의 민사소송제도를 통해서 이를 구제받기는 대단히 어렵고, 따라서 소비자피해를 효과적으로 구제할 수 있는 제도를 마련할 필요성이 있는바, 그 대표적인 예로 독일의 단체소송제도(Verbandsklage)와 미국의 집단소송제도(Class Action)<sup>146)</sup>를 들 수 있다.

145) 고희석, “소비자기본법의 평가와 과제”, 『저스티스』 제120호, 2010. 12, 35면.

146) 미국의 집단소송(Class Action)은 집단의 다수 구성원 중에서 1인 또는 그 이상이 집단 전체를 대표해서 제소하거나 제소를 당하는 형태의 소송을 말한다. 대표당사자가 일단 개인자격으로 소를 제기한 후에, 법원에 집단소송을 신청하여 법원이 그 대표당사자가 그가 제시한 집단(Class)을 대표할 자격이 있다고 인정하면 허가결정을 내리고 이어서 본안의 심리에 들어가게 된다(권오승, 『소비자보호법』, 법문사, 2005, 342면).

우선 단체소송제도와 집단소송제도를 비교해 보면, 단체소송은 특정한 목적을 가지고 활동하고 있는 단체가 단체 구성원의 이익만을 위해서가 아니라 단체 자신의 이익, 또는 그것을 초월하는 공공의 이익을 실현하기 위해서 소를 제기하는데 반하여, 집단소송은 동일한 이해관계를 가지고 있는 다수인이 존재하는 경우, 그 중 1인 또는 수인이 스스로 대표자가 되어 그 집단의 전원을 위하여 소를 제기하는 것이다.<sup>147)</sup> 그 차이를 비교하면 다음에서 보는 <표2>와 같다.

<표2> 소비자단체소송과 집단소송 비교

구 분	소비자단체소송	집단소송
목 적	권익침해행위의 금지·중지	개별적 피해구제(금전적 손해배상)
청구권자	소비자단체, 사업자단체, 비영리민간단체	일정규모의 피해자(모든 피해자를 대표) <sup>148)</sup>
입법례	독일, 프랑스, 영국, 네덜란드, 이탈리아, 일본	미국, 호주, 캐나다
장단점	장점 : 소송수행단체가 제한되어 상대적으로 기업부담이 적음 단점 : 소비자피해구제 효과가 적음(개인적 피해 배상 불가)	장점 : 소비자피해구제 효과가 큼 (배상액 피해자 분배) 단점 : 거액의 피해배상으로 기업부담이 큼, 남소 가능성

한국에서는 2006년 9월 전면개정 소비자기본법을 통하여 단체소송제도를 이미 도입한 바 있으나, 여전히 소비자기본법에 집단소송제도를

147) 권오승, 『소비자보호법』, 법문사, 2005, 347면

148) 한국의 「증권관련 집단소송법」에서는 청구권자의 자격요건과 관련하여, 동법 제 12조 제1항 제1호에 “구성원이 50인 이상이고, 청구의 원인이 된 행위 당시를 기준으로 이 구성원의 보유 유가증권의 합계가 피고 회사의 발행 유가증권 총수의 1만분의 1 이상일 것”이라고 규정하고 있다.

도입할 필요성이 있는지 여부가 문제가 된다.<sup>149)</sup>

이에 대하여, 한 개인에게 제소권을 인정하게 되면 남소의 위험이 있으므로, 집단소송제도를 직접적·전면적으로 도입하기보다는 현행 민사소송법상의 선정당사자제도<sup>150)</sup>를 변형 또는 확대하는 방향으로 집단적인 소송구조를 인정하는 것이 바람직하다는 견해가 있다.<sup>151)</sup>

그러나 집단소송에 있어서는 집단구성원들의 개별적인 수권이 없어도 개개인의 특별한 제외 신청이 없는 한 구성원 전체의 피해구제를 위한 소송을 제기할 수 있는데 반하여 선정당사자제도는 선정자들의 개별적인 수권행위가 있어야만 수권자를 위한 소송활동이 가능하기 때문에 소액다수의 피해자들에게는 사용하기 어렵고, 선정당사자제도는 피해구제를 신청한 사람들에게만 판결효력이 미치므로 같은 피해를 입고도 피해구제신청을 하지 않은 사람들에게는 구제효력이 미치지 못하기 때문에 저소득층, 소액피해자, 사회적으로 불리한 입장의 피해자들은 피해구제를 받지 못하는 경우가 대부분이며, 따라서 선정당사자제도는 소액다수의 소비자피해를 구제하기는 불충분하다는 반론이 제기된다.<sup>152)</sup>

소비자단체소송은 실제 피해를 입은 소비자들이 그 피해발생 사실과 유형을 가장 잘 알고 있을 것임에도 불구하고 소송에 참가하지 못하게 하고 있는 점에서 적절하지 못하고, 아울러 소비자 개인이 입은 피해를 구제받을 수 없다는 점을 고려하면 피해자보호에 충분하지 못한 것으로 보인다. 또한 선정당사자제도는 피해자들의 개별적인 수권행위

149) 한국에서는 2004년 1월 「증권관련 집단소송법」(2004. 1. 20. 제정, 2005. 1. 1. 시행)이 제정되어 집단소송제도가 도입된 바 있는데, 증권의 매매 또는 그 밖의 거래 과정에서 다수인에게 피해가 발생한 경우 그 중의 1인 또는 수인(數人)이 대표당사자가 되어 손해배상청구소송을 수행하게 된다.

150) 공동의 이해관계를 가지는 다수인들 중에서 총원을 위해 소송을 수행할 당사자를 선출하는 제도로서, 선정당사자와 선정자의 관계는 대리관계가 아니라 신탁관계이다.

151) 권오승, 『소비자보호법』, 법문사, 2005, 350면

152) 강창경·정순희·허경옥 공저, 「소비자법과 정책」, 시그마프레스(주), 2003, 376~377면

가 필요하나, 소액다수의 피해자들 개개인으로부터 모두 수권을 받아야 한다는 것은 사실상 불가능에 가까운 것으로 보이기 때문에, 소비자들이 집단적으로 소액의 피해를 입은 경우에 선정당사자제도를 활용하는 것에는 한계가 있는 것으로 보인다. 따라서 소비자피해의 실질적이고 신속한 구제라는 측면에서 집단소송제도를 도입할 필요성이 있는 것으로 보이고, 다만 대표당사자의 요건을 엄격히 하여 남소의 가능성을 미리 예방하여야 할 것으로 생각한다.

#### (4) 징벌적 손해배상제도 도입의 필요성

징벌적 손해배상이란 가해자의 주관적 악성이 강한 경우 이에 제재를 가하고 앞으로 동종의 불법행위가 발생하지 않도록 경고할 목적으로 실손해의 전보에 필요한 배상을 넘어 추가적으로 부과되는 배상금이다.

즉 징벌적 손해배상은 악의적인 불법행위로 인해 발생한 손해에 대하여 전보적 손해배상에 부가하여 불법행위자를 징벌함으로써 불법행위자 및 제3자가 장래에 동일한 불법행위를 반복하는 것을 억제할 목적으로 가해지는 손해배상을 말한다.<sup>153)</sup>

한국 민법은 손해배상의 범위와 관련하여 ‘통상의 손해’ 즉 실손해액을 배상하는 것을 원칙으로 하고 있는데, 이러한 실손해액 배상만으로는 사업자들이 영리추구 행위를 하는 과정에서 악의적인 불법행위를 하는 것을 사전에 예방하는 것이 사실상 어렵다. 따라서 실손해액을 초과하는 손해배상 책임을 지우는 방법으로 사업자들이 악의적인 불법행위를 저지르는 것을 사전에 예방할 필요성이 있다는 전제하에, 징벌적 손해배상제도의 도입과 관련된 논의가 1990년대부터 진행되어 왔다.

징벌적 손해배상제도의 도입방법에 대하여도 여러 가지 견해들이 제시되어 있는데, 일부에서는 민법 제750조 제2항을 신설하는 방법으

153) 이점인, “징벌적 손해배상제도의 도입필요성과 가능성에 대한 일고찰”, 동아법학 38호, 2006. 6, 188면; 윤정환, “징벌적 손해배상에 관한 연구”, 재산법연구 제9권 제1호, 1992, 133면



로 징벌적 손해배상제를 도입하자는 방안과 해석론을 통하여 해결하자는 방안이 제시되는가 하면, 징벌적 손해배상법을 독립법률로 제정하여 특별법 형태로 이를 도입하자거나, 「정기간행물의 등록에 관한 법률」과 「정보통신망이용촉진 및 정보보호등에 관한 법률」 등 관련특별법 내에 징벌적 배상규정을 신설하여 특정분야에 한정하여 징벌적 배상제도를 운영하여야 한다는 의견도 제시되고 있다.<sup>154)</sup>

그러나, 징벌적 배상제도의 경우에 소비자가 입은 손해보다 많은 배상을 받기 때문에 소송이 남발될 우려가 있으며, 사업자는 과도한 배상으로 인하여 사업을 중단하여야 할 위기에 직면할 수도 있으므로, 그 도입여부에 대하여는 구체적이고 법리적인 논의들이 필요하고, 징벌적 배상제도를 도입하더라도 위와 같은 폐해를 최소화하는 제도적 장치들을 함께 마련하는 것이 필요할 것으로 보인다.<sup>155)</sup>

따라서 위와 같은 폐해를 고려하면 징벌적 배상제도를 민법에 규정하는 방법으로 일반화시키는 것은 무리인 것으로 보이며, 징벌적 배상제도를 도입하더라도 배상 대상행위를 한정할 필요가 있는 것으로 생각된다.

## 2. 소비자피해구제 관련 사법적 체계의 정비

한국에서는 주로 행정규제형으로 소비자거래 관련 법률을 정비하는 방법으로 소비자보호 문제를 해결해 왔다는 사실은 이미 앞에서 살펴본 바 있다. 그러나 사적자치와 시장경제의 원리가 인정되는 한국에서 소비자문제 해결방식이 행정규제 일변도에 치우치는 것은 그다지 바람직스럽지 못한 방향이다. 즉 사적자치와 시장경제의 원리에 의해 소비자보호의 문제가 해결될 수만 있다면 소비자보호 역시 행정규제에 의

154) 여정성·최종원·장승화 공편, 『소비자와 법의 지배』, 서울대학교출판부, 2008, 384면.

155) 여정성·최종원·장승화 공편, 『소비자와 법의 지배』, 서울대학교출판부, 2008, 398면.

해서가 아니라 생산자의 잘못을 불법행위로 인정하여 소비자가 민사소송 등으로 직접 책임을 추궁하는 등의 방법에 의한 일반적인 사법질서에 의해 이루어지도록 하는 것이 바람직한 것으로 보이기 때문이다. 2002년 7월부터 시행된 「제조물책임법」(2000. 1. 12. 제정)도 이와 같은 의도하에서 제정된 것이라고 할 것이다. 다만, 추가적으로 앞에서 살펴본 바와 같은 징벌적 손해배상제도를 도입하거나 소송제도와 관련하여 소비자피해에 있어서의 입증책임의 전환이나 완화 등을 적극적으로 고려하는 등 사법질서에 의해 소비자보호의 목적이 달성될 수 있도록 소비자 손해에 대한 사법적 책임체계를 정비함으로써 소비자보호가 사회적 자치의 큰 틀 안에서 해결될 수 있도록 하는 것이 요구된다.<sup>156)</sup>

아울러, 위 「제조물책임법」 이외에도 소비자가 사법상의 권리를 행사하여 직접 권리구제를 손쉽게 받을 수 있는 다양한 제도가 마련되어야 한다고 생각한다. 국가로서는 이미 사업자에 대한 행정규제 방안이 마련되어 있음을 이유로 하여 소비자가 직접 사법상의 권리를 행사할 수 있도록 법제도를 개선하는 데 소홀하여서는 아니될 것이며, 소비자도 자신의 피해가 소액이라 해서 권리 주장을 포기할 것이 아니라 사회전체적인 이익을 생각하여 권리실현에 적극 나서야 할 것으로 생각한다.

---

156) 김유환, 앞의 논문, 104면.

## 제 6 장 결 론

### 제 1 절 한국 소비자법제의 평가 및 시사점

한국의 소비자법은 정부의 경제정책 및 소비자보호정책에 의해 영향을 받아 법정책적인 측면이 매우 강하였다. 한국에서는 어느 정도 경제성장이 이루어진 1970년대 이후에 시장기능의 왜곡, 독·과점의 심화 등으로 인한 소비자피해의 심각성을 자각한 시민단체의 운동에 의하여 소비자보호 문제가 정부 정책에 반영되었고, 1980년에 소비자보호에 관한 기본법이라고 할 수 있는 소비자보호법이 제정되었다. 그럼에도 불구하고 당시에는 소비자정책을 추진할 체계가 마련되어 있지 않았기 때문에 사실상 소비자정책은 추진되지 않았고, 일정한 체계가 갖추어진 1986년도에 이르러서야 본격적인 소비자정책이 추진되어 다양한 소비자법이 제정되어 운영되어 왔다.

그러던 중, 소비자보호법이 2006년 전면 개정되어 소비자기본법으로 법명이 바뀌면서 소비자정책 기조도 바뀌었다. 특히 디지털화·민영화·자유화·규제완화 등 21세기의 정치·경제·사회적 환경변화가 소비자법에 영향을 주어 소비자정책 기조가 “소비자보호”에서 “소비자주권실현”으로 전환되었다.

한국의 소비자법제는 산업정책을 반영하고 기업의 독과점을 방지하려는 목적이 강한 소비자법제에서 출발하여 진정한 소비자주권을 확보하는데 기여하고자 하는 독자적인 법제로 발전하였고, 소비자 ‘보호’ 측면에서 소비자의 ‘권익증진’ 내지 ‘권리실현’ 측면을 강조하는 방향으로 발전하였다고 긍정적으로 평가할 수 있다.

본 연구에서 살펴본 한국 소비자법제 발전과정상의 특징으로부터 오늘날 소비자법제를 정비해 나아가고 있는 개발도상국이나 체제전환국들에게 다음과 같은 시사점을 제시할 수 있을 것으로 생각된다.

첫째, ‘소비자보호’를 이념으로 정립할 것이 요구된다.

한국의 1960년대~1970년대의 소비자 관련 정책과 법제의 시대별 전개과정에서 보았듯이, 경제적 수준이 열악하였던 시기나 경제성장에 정책의 주안점을 두고 있던 시기에는, 적극적인 소비자정책의 추진은 정책당국의 관심밖에 있었다. 당시에는 소비자권익은 정책을 추진하는 과정에서 반사적 내지는 간접적으로 보호될 뿐이라는 태도를 취하고 있었고, 따라서 소비자보호를 위한 아무런 제도적 장치가 마련되지 않았다. 이는 소비자보호가 경제성장 정책을 펼쳐 나감에 있어서 장애물이 될 수도 있다는 우려에서 비롯된 것으로 보인다. 그러한 시각을 견지하였던 결과 산업성장 과정에서 소비자의 이익은 도외시되고, 시장기능의 왜곡·인플레이 심리의 만연 등으로 인하여 소비자의 피해가 속출하였다. 그 결과 소비자피해의 심각성을 자각하고 1970년대부터 소비자운동이 활발히 전개되었음에도 불구하고, 실제로 소비자권익 보호를 위한 소비자보호법은 1980년에 이르러서야 제정되었다. 나아가 소비자 보호를 직접 목적으로 하는 개별 소비자거래 관련 법률들은 1980년대 중반에 이르러서야 제정되었다. 한국에서는 1980년 헌법 제125조에 ‘소비자운동 보호’ 규정을 두었고, 아울러 1986년 개정 소비자보호법 제3조에서 소비자의 기본적 권리를 선언함으로써 소비자보호를 하나의 이념으로 정립하면서 소비자정책을 추진해 나아갔다.

소비자의 생명·신체·재산에 피해를 주지 않는 제품을 생산하고, 판매과정에서 소비자가 정확한 정보에 근거하여 제품을 선택할 수 있도록 방향을 제시하는 역할을 하는 법이 소비자안전 및 소비자거래와 관련된 법률들, 즉 소비자법이라고 한다면, 소비자법은 당해 제품의 질적 수준과 소비자의 만족도를 높여 결국 자국의 경제성장에도 도움을 주고 나아가 그 원동력으로서의 역할까지 수행하는 법이라 할 것이다. 그러므로 소비자보호는 경제성장의 장애물이 아니라 경제성장을 위하여 반드시 필요한 이념이자 목표라고 할 것이다.

둘째, 소비자정책 추진체계의 확립이 우선적 과제이다.

소비자보호 이념이 정립되었으면, 그러한 이념을 국가 정책에 반영하여 현실적으로 소비자정책을 추진할 소비자정책 추진체계를 확립하는 것이 우선적으로 요구된다.

한국에서는 1980년 소비자보호법이 제정되기 전까지는 국가정책에서 소비자정책이 차지하는 비중이 거의 없었고, 따라서 소비자정책 추진체계가 마련되어 있지도 않았다. 그러던 중 1980년 1월 4일에 제정된 소비자보호법 제21조에 ‘경제기획원에 소비자보호 등에 관한 사항을 심의하기 위한 기구를 둔다’는 취지의 규정을 두고, 아울러 위 동법 제2조에서 ‘국가 및 지방자치단체는 소비자보호시책을 마련하여 실시하여야 한다’는 취지의 규정을 두었다. 이와 같은 취지의 규정은 한국에서 소비자정책 추진체계의 정비가 시작되었다는 점에서는 그 의의가 있다고 할 것이나, 국가나 지방자치단체의 의무를 지나치게 선언적으로 규정하였고, 소비자정책의 추진기관이나 추진방향 등에 관하여도 구체적으로 규정하지 않았기 때문에 소비자정책은 실효성 있게 추진되지 못하였다.

그 후, 1986년 개정 소비자보호법은 제5장과 제6장에서 소비자정책 추진기관이라고 할 경제기획원과 한국소비자보호원의 업무에 관하여 구체적으로 규정하였다. 이로써 소비자정책 심의 기관으로서의 경제기획원, 소비자정책 집행 기관으로서의 한국소비자보호원이라는 소비자정책 추진체계가 갖추어져 소비자보호시책이 효과적으로 추진되었다. 이는, 효과적인 소비자정책의 추진을 위해서는 소비자정책 추진체계가 우선적으로 정비되어야 한다는 점을 나타낸다고 할 것이다.

셋째, 소비자거래 관련 법률의 정비가 필요하다.

소비자정책 추진체계가 확립되었다면 다음으로는 소비자 거래 관련 법률들의 정비가 필요하다.

한국에서는 1986년 소비자보호법이 개정된 이후, 주요 소비자거래관련 법률들 즉, 「약관의 규제에 관한 법률」(1986. 12. 31. 제정)을 기점으로 하여 「도·소매업진흥법」(1986. 12. 31. 제정) 등 소비자거래와 밀접한 관련이 있는 법들이 제정되었다. 이후 1991년 12월 31일에는 방문판매, 통신판매 등 특수한 영역의 거래를 규율하기 위하여 위 도소매업진흥법에서 분화하여 「방문판매 등에 관한 법률」과 「할부거래에 관한 법률」이 제정되었다. 이는 소비자보호가 실질적으로 문제되는 영역은 개별 소비자영역이기 때문에 당연한 것이었다. 이들 개별 소비자거래법은 각자 그 시대적 요구 즉 당면한 소비자문제를 해결하기 위하여 차례로 정비되었다.

다만, 이와 같은 소비자거래법을 정비함에 있어서, 한국에서는 소비자보호를 위하여 사전에 사업자가 준수해야 할 의무를 법에 규정한 다음, 사업자가 이를 준수하지 않고 어길 경우 이에 대하여 행정규제를 가하는 형식의 행정규제형 소비자거래법의 형태로 주로 정비하였다. 물론, 소비자거래법의 개별입법에서 시장(민사규제, 자율규제)을 중시하는 국가도 있을 것이나, 국가주도형의 경제개발을 추진하고 있는 개발도상국이나 체제전환국의 경우에는 한국처럼 행정규제형으로 소비자거래법을 정비하는 것이 효율적일 것으로 생각된다.

넷째, 소비자안전 관련 법률의 정비가 필요하다.

소비자거래법과 더불어 소비자보호가 실질적으로 문제되는 것은 소비자안전법이다. 한국에서는 앞에서 살펴본 바와 같이 소비자기본법에 중앙행정기관의 장에 의한 물품 등의 수거·파기명령 제도(강제리콜제도) 등 소비자안전과 관련된 규정들이 산재해 있고, 식품안전기본법, 제품안전기본법 등 소비자안전 관련 개별 법률이 제정되어 있다.

향후 소비자안전의 중요성은 점점 강조되어 갈 것이며, 이에 따라서 소비자안전 관련 개별 법률은 지속적으로 제정될 것이고, 이에 소비자안전 관련 법률을 정비할 필요성이 있는 것으로 보인다.

소비자기본법에는 소비자정책의 추진체계와 관련된 규정 등을 비롯하여, 소비자안전과 소비자피해구제 관련 규정이 산재해 있는바, 그중에서 소비자안전 및 소비자피해구제와 관련된 기본법을 별도로 제정하여, 그 자체로 완비된 체계를 이루도록 정비하는 방법도 고려해 볼 만하다.

다섯째, 자주적 소비자보호운동의 전개가 필요하다.

소비자문제의 궁극적인 해결은 소비자들의 자각에 의한 자주적인 소비자보호운동의 전개에 의해서만 가능하다. 한국에서는 소비자단체의 지위 및 역할을 강화하여 소비자보호는 건전하고 자주적인 소비자단체들에 의하여 민간 중심으로 추진해나가고 국가 및 지방자치단체는 이를 육성하고 지원해주는 방향으로 나아가고 있다. 1980년 소비자보호법에는 소비자단체에 관한 규정이 없었으나, 1986년 개정 소비자보호법은 제4장에 소비자단체 관련 근거규정을 신설하였던 점에서도 알 수 있다.

한편, 한국의 소비자정책의 시작은 소비자보호를 직접 목적으로 하는 소비자보호법의 1980년 제정에서 시작되었고, 이와 같은 소비자보호법은 1977년 10월경에 민간소비단체의 연합체인 ‘소비자보호단체협의회’가 제출한 소비자보호법(안)에서 비롯되었다는 점 등에서 볼 수 있듯이, 소비자문제의 해결에 있어서는 과거에서 현재까지 시민단체의 역할은 지대하다고 할 것이며, 무엇보다 성숙한 시민의식 또는 소비자권리의식의 향상이 소비자보호의 출발점이 될 수 있다고 할 것이다.

## 제 2 절 한국 소비자법제 형성과정에서의 한계와 보완방안

어느 사회이든 소비자 법제의 형성은, 이른바 생존의 문제가 어느 정도 해소되고 난 시점에서 비로소 시도해 볼 수 있는 문제로 인식되어 왔다. 생존을 위한 기초욕구의 충족이 이루어지지 않은 상태에서, 안전하고, 공정하며 쾌적한 소비생활을 위한 규범을 정립하려는 것이

자칫 공허하거나 의미 없는 시도일 수 있기 때문이다. 이 점에서 소비자관련 정책의 법제화과정은 다분히 각국의 경제발전 단계와 궤를 같이 하며 성장해 온 특징을 갖고 있으며, 대부분 법제들이 개발도상 이후의 발전 단계에서 형성되는 경우가 많았던 이유도 여기서 찾을 수 있다.

한국의 소비자 정책 및 법제의 형성과정도 대체로 앞서 제2장 및 제3장에서 살펴 본 바와 같이, 유사한 과정을 거쳤던 것으로 평가할 수 있다. 이를 테면 한국의 소비자운동은 경제자립을 위한 산업적, 제도적 토대가 마련되기 시작한 1960년대 이래 기독교사회운동 및 여성운동의 일환으로 개시되었고, 1970년대 들어 시민운동의 독자적 영역으로 발전을 이루어 가면서 성장해 왔으며, 그 연장선상에서 정책 및 법제화가 실현되는 모습을 보여 왔다.

단, 한국경제가 이미 개발도상의 단계에 진입한 후에도, 정부가 주도한 수출보국, 산업육성 본위의 경제정책 하에서 소비자 정책의 제자리 찾기에는 상당시간이 소요되었던 것이어서, 소비자법제의 기본 법적 규범의 제정은 비교적 늦은 시점인 1979년 말에 비로소 실현되었다. 하지만 이 법률의 입법 이후로도 한 동안은 소비자정책 및 규범의 발전이 더디었던 것으로 평가 할 수 있다. 당시 소비자보호법 이외에 이를 뒷받침할 실천적 규범체계가 형성되지 못한데다<sup>157)</sup> 추진 체계도 여전히 경제기획 부서의 총괄하에 있었기 때문이다.

다만 1980년대 후반 들어서 부터는 비교적 빠른 성장의 과정을 거치게 되었는데, 특히 이 무렵의 정치, 사회적 환경변화와 민주화운동의 전개에 따라 소비자주권 의식이 제고되었고, 그와 맞물려서 일련의 소비자정책들이 규범화되기에 이르렀다.<sup>158)</sup>

157) 앞서 본 바와 같이 약관규제법이 1986년, 방문판매법 및 할부거래법이 1991년, 제조물책임법이 2001년 등 상당한 간격을 두고 입법화되었다는 점에서 그러하다.

158) 현재도 한국의 소비자운동은 다분히 정치 및 사회운동과 연계되어 나타나는 특징을 보이고 있는데, 언론소비자운동이나, 미국산쇠고기 수입반대 운동 등은 그 같



이처럼 한국의 소비자법제가 경제발전의 여러 단계 속에 비경제적 요인의 영향을 받아 가면서 순차적으로 입법되어 왔다는 점에서, 현행법의 체계와 내용은 많은 부분에서 여전히 유효하고도 적절한 것으로 보기 어려운 측면을 갖고 있다. 예를 들어, 2000년대 들어서 입법된 전자상거래 분야나 정보통신 및 온라인 콘텐츠 등 이용자 보호 분야의 경우에는 소비환경의 발전속도가 매우 빨라서 입법자가 충분히 예정하지 못한 법 현실을 규범이 따라가지 못하는 일들이 발생하고 있다. 또한 온라인 거래에서 인정되고 있는 청약철회 관련 규정들의 경우에도 문제점이 있다. 청약철회 제도가 할부거래에 관한 법률이나 방문판매 등에 관한 법률을 거쳐 우리 법제에 인정된 이래, 각종 소비자법제에 유사한 형태로 도입되어 오고 있으나, 일반 유체 재화를 전제로 하여 설정된 규정들을 무분별하게 온라인 서비스이용계약에 그대로 적용함으로써, 거래현실이 충분히 반영되지 못하거나 사업자의 거래안정이 지나치게 훼손되는 결과도 초래되고 있다.

반대로, 여러 난관을 거쳐 입법된 제조물책임법이나 소비자기본법상 단체소송제도의 경우 현재 법에서 지나치게 엄격한 요건을 부여한 까닭에 활용도가 극히 부진한 형편에 놓여 있다.

따라서 이미 형성되어 있는 현행 소비자 법제 가운데 불합리한 부분이 더 이상의 응고 단계에 접어들기 전에 실효성을 제고하기 위한 적절한 법제개선 조치가 강구되어야 할 필요가 있다. 이러한 측면에서 한국의 소비자법제에서 보완되어야 할 점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 소비자상의 정립 및 소비자 보호의 문제이다. 한국의 소비자법제가 지난 2007년의 소비자기본법 전면개정을 계기로 능동적이고 적극적인 소비자상을 설정했다는 점은 매우 의미가 있지만, 법에서 설정하는 소비자상을 오로지 계도와 보호의 대상으로만 파악하는 것은 소비자주권의 실효성 제고를 위해서도 바람직하지 않다. 특히나

---

은 면모를 보여주는 예에 해당한다고 할 수 있다.

현재와 같이 경제시스템의 축이 정부중심에서 시장중심으로 이전되는 단계에서는 소비자 스스로 합리적 소비행위를 할 수 있는 정보를 취득하고 자신의 권리를 확보할 수 있는 능력을 배양하도록 정책 및 법제가 정비되어야 한다. 이를 위해서는 소비자교육 및 소비자정보와 관련된 현행 법제가 능동적, 적극적 소비자상 구현에 적합한지를 전반적으로 검토할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 소비자의 안전이나 피해구제 관련 법제에서는 여전히 수동적인 소비자상과 보호주의적인 입법 태도가 견지되는 것이 바람직하다. 이를 테면 능동적 소비자상을 지나치게 강조한 결과, 소비자의 부주의한 거래를 이유로 소비자에 대한 배상책임을 인정하지 않거나 책임을 배분 내지 상계하는 근거로 삼아서는 안 될 것이다. 능동적 소비자상이 구현되기 이전의 과도기적 상태에서는 이원적 접근이 필요한 것으로 사료된다.

둘째, 소비자 정책체계상의 문제이다. 현행 소비자법제가 연혁적으로 경제발전단계에 따라 현안을 해결하려는 차원의 입법이 이루어진 까닭에 수직적 체계성이 부족한 문제점도 갖고 있지만, 수평적으로도 관련 법제 및 정책추진체계 간에 역할분담이 적절하게 이루어지지 않는 문제도 내포하고 있다. 정책추진체계의 완결성 미흡은 i) 정부기관의 사이에(예컨대, 공정거래위원회 vs. 통신, 금융 등 규제기관), ii) 공정거래위원회와 한국소비자원의 사이에, 그리고 iii) 한국소비자원과 민간 소비자단체들 사이에서 고루 발견된다.

#### i) 정부기관 사이의 역할 조정

현재도 소비자 관련 법률의 소관 부서가 다원화 되어 있다. 분야별로는 공정위 소관법률 보다 개별 산업규제당국의 소관법률에서 중요한 소비자보호 규정이 먼저 도입된 예들이 적지 않게 발견된다. 예를 들어 리콜제도는 소비자기본법(舊 소비자보호법)에 앞서 현재 국토해

양부 소관 법률인 자동차관리법, 대기환경보전법(1992년)이나 보건복지가족부(현 보건복지부) 소관법률인 식품위생법(1995년)에서 먼저 도입되었다.

문제는 개별 규제기관에서 소비자 내지 이용자 보호 문제에 관심을 갖고 별개의 입법을 관철시킨 결과 관련당국 간 관할권의 중복 및 상충의 문제가 발생하고 있다는 점이다. 이런 현상은 앞으로도 지속하여 제기될 것으로 예상되는 바, 이 점은 최근 금융규제당국이 산하에 금융소비자원을 발족한 예를 보더라도 확인할 수 있다.

특히 경제총괄 부서(예전의 경제기획원이나 재정경제부 등)가 소비자정책에 대한 관할권을 더 이상 갖지 않게 됨에 따라, 관계당국 간의 정책 조정기능은 이전 보다 위축된 것으로 볼 수 있다. 소비자당국의 경쟁이 반드시 필요한 것은 아니며, 소비자정책 추진 역량의 총합을 극대화할 수 있도록, 소비자정책 관련 당국의 관할권 조정 및 상충방지를 위한 입법적 조정이 필요하다.

#### ii) 공정거래위원회와 한국소비자원 사이의 역할 조정

경제성장 단계에 따라 경쟁당국과 소비자원의 역할 분기와 재편도 필요하다.

한국의 소비자정책은 오랜 기간 경쟁당국이 아닌 경제총괄 부서에 의해 추진되어 온 특성이 있으며, 비교적 최근에는 경쟁당국이 정책을 주도할 수 있게 되었다. 그에 따라 이전에는 경쟁당국(공정거래위원회)이 간접적으로 추진하던 소비자 보호정책을 보다 적극적이고 구체적으로 추진할 수 있는 환경이 조성되었다.

하지만, 경제의 발전단계에 비추어 본 소비자정책의 추진체계는 경쟁정책 중심의 시장경제질서가 고도화될수록 경쟁당국은 경쟁을 통한 소비자의 선택권 확대에 치중하는 반면, 구체적이고 개별적인 소비자 피해구제나 안전 등의 정책은 소비자정책 추진기관에게 일임하는 것

이 보다 보편적인 방식이다.

현재는 공정거래위원회와 한국소비자원, 그리고 소비자단체의 역할에 관한 명확한 입법적 기준이 마련되어 있지 않다. 입법이 아닌 정책 내지 법해석을 통한 역할조정도 불가능한 것은 아니지만, 법에서 관련 기관의 수직적 역할에 대해 보다 명확한 기준을 제시하는 방안도 모색해 볼 필요가 있다.

예컨대, 공정거래위원회는 경쟁환경 조성을 통한 간접적 소비자후생 증진 정책 추진, 한국소비자원은 지근거리에서 구체적 소비자보호 내지 피해구제 정책 추진, 소비자단체는 소비자정보제공 및 교육 중심의 정책 추진의 주체로 관계를 명확히 할 필요가 있다.

### iii) 한국소비자원과 소비자단체 사이의 역할 조정

한국의 소비자운동은 초창기부터 민간 소비자단체에 의해 소비자운동이 개시되어 현재에 이르고 있으며, 현재도 소비자단체들이 관련 정책에 대한 많은 영향력을 행사하고 있다.

이 과정에서 한국소비자원과 소비자단체의 역할에 상당히 중복되는 부분이 많으며, 양 기관의 역량이 적절히 배분되지 못하는 문제가 제기되기도 한다. 현재 상당히 중복되어 있는 양 기관의 역할 및 권한을 조정하고 전문화하는 방향으로의 법제 개선이 필요하다.

셋째, 현행법상 소비자 개념의 체계를 정립할 필요가 있다. 현행 소비자법체계 내에서 소비자의 용어 및 의미에 혼선이 있는데, 소비자, 고객, 매수인, 이용자, 예금자 등 법마다 다양하게 사용된다. 특히 정보통신법제(전기통신기본법, 전기통신사업법, 정보통신망법, IPTV 법, 방송통신위원회법 등)에서는 소비자 대신 이용자 개념으로 보편화되고 있다. 예를 들어, 전기통신사업법에서는 이용자를 전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자로 정의하고 있는데, 소비자기본법상 소비자개념과 이질

성이 큰데다, 해석상 계약을 체결한 자로 국한하고 있다. 아직 계약을 체결하지 아니한 자, 즉 잠재적 이용자 또는 계약을 체결하는 과정에 있는 자가 포함되는지가 의문이다. 그 밖에 계약이 해지된 고객은 보호대상이 아닌지, 통화의 상대방도 이용자인지, 명의가 도용된 경우 누가 이용자 인지 등이 문제된다. 요컨대, 소비자개념의 전면적 재편이 요구되며 체계 일관성을 높이는 방향으로 법제정비가 필요하다.

넷째, 소비자 안전의 확충을 위한 제도 마련이 필요하다. 사업자들이 리콜을 실시하기 이전에 소비자가 자발적으로 결함을 감지하여 자비로 수리한 경우에 그 비용을 보전해 주도록 하는 제도, 즉 리콜전 사전보상제도(reimbursement)는 현행법상 자동차관리법에만 들어 있는데, 이를 확대하여 소비자기본법 등 소비자법 일반에 도입할 필요가 있다.

또한 소비자안전을 위해서 분쟁해결시스템도 보완되어야 한다. 단체소송제도가 제 기능을 수행하지 못하고, 집단분쟁조정제도 또한 조정제도로서의 한계를 갖고 있는 만큼, 현행 소비자법제에 아직 도입되어 있지 않은 집단소송제도나 징벌적 손해배상제도의 도입도 중장기적 개선방안으로 고려되어야 할 것이다. 아울러 현재 업종 및 거래유형 별로 지나치게 세분화되어 있는 분쟁조정제도를 통합하여 소비자 피해 구제의 실효성을 높일 필요가 있다.

## 참고 문헌

### 【국내문헌】

#### <단행본>

- 강창경·정순희·허경옥, 『소비자법과 정책』, 시그마프레스(주), 2003.
- 김만제, Edward S. Mason 등 5인, 『한국 경제·사회의 근대화』, 한국개발연구원, 1981.
- 김성천, 『소비자보호체계의 개선방안』, 한국법제연구원, 1994.
- 김성천, 『품질보증법제 제정 연구』, 한국소비자원, 2011.
- 김원기·박수영, 『소비자보호법』, 대명출판사, 2007.
- 권오승, 『소비자보호법』, 법문사, 2005.
- 권오승, 『경제법』, 법문사, 2010.
- 권오승·김유환·구대환·Eric G. Enlow, 『체제전환국 법제정비지원』, 서울대학교 출판부, 2006.
- 박희주, 『개정 소비자기본법 해설』, 한국소비자원, 2007.
- 법제처, 『대한민국 법제50년사(하)』, 1999.
- 백병성, 『소비자분쟁조정의 활성화방안 연구』, 한국소비자보호원, 2002.
- 서정희, 『소비자주권론』, 울산대출판부, 1993.
- 이기수, 『경제법』, 세창출판사, 1999.
- 이남기, 『경제법』, 박영사, 1998.
- 이호영, 『소비자보호법』, 홍문사, 2010.

참고 문헌

여정성·최종화·장승화 공편, 『소비자와 법의 지배』, 서울대학교 출판부, 2008.

장주성·박희주, 『한국 소비자정책의 발전과 패러다임의 변화』, 재정경제부·한국소비자보호원, 2006.

정호열, 『경제법』, 박영사, 2010.

Robert N. Mayer, 이기춘 등 역, 『소비자주의: 시장을 지키는 파수꾼』, 도서출판 하우, 1996.

<논문 및 보고서>

강창경, “소비자보호법의 운영과 입법방향”, 소비자문제연구 제23호, 2000. 6.

강창경·김성천, “부당거래기준제정에 관한 연구”, 한국소비자원 정책연구보고서, 1990. 12.

강창경, “소비자보호법의 운영과 입법방향”, 소비자문제연구 제23호, 2000. 6.

김원기·박수영, “소비자기본법상의 단체소송”, 법학논총 제27집 제1호, 전남대학교 법률행정연구소, 2007.

김동균, “소비자기본법의 문제점과 개정의견”, 한국기업법학회 기업법연구 제23권 제1호, 2009. 3.

김대규, “독일 약관규제법의 민법전 편입 및 제정”, 경쟁법연구 제8권, 2002. 2.

김성천, “소비자정책의 최근 동향”, 소비자정책·교육연구 제1권 제1호, 2005. 11.

- 김성천, “소비자기본법의 개정과정과 내용에 관한 연구”, 경제법연구 제6권 제2호, 2007. 12.
- 김유환, “규제개혁과 소비자보호”, 중앙대학교 법학연구소 법학논문집 제23집 제1호, 1998.
- 고형석, “한국과 일본의 소비자분쟁조정제도에 관한 연구”, 영남법학 제30호, 2010. 4.
- 권오승, “소비자문제와 다수당사자소송”, 다수당사자소송연구, 법무부, 법무자료 제90집, 1987.
- 박명희, “소비자주권 강화에 따른 거버넌스파트너로서의 소비자단체의 역할”, 소비자와 법의 지배, 서울대 출판부, 2008.
- 박명희·박미혜, “소비자주권 강화에 따른 거버넌스 형성을 위한 소비자역할 및 소비자정책”, 소비자학연구 제16권 제4호, 2005. 12.
- 서희석, “소비자기본법 30년과 소비자법의 구조전환- 소비자법이 제3의 물결을 위하여”, 법조, 2011. 3.
- 서희석, “소비자법 연구 및 학회창립의 필요성-한국소비자법학회 창립 취지문-”, 2008. 11.
- 서정희, “소비자주권에 관한 연구”, 소비자학 연구 제2권 제1호, 1991.
- 이점인, “징벌적 손해배상제도의 도입필요성과 가능성에 대한 일고찰”, 동아법학 38호, 2006. 6.
- 이제민, “한국의 산업화와 산업화정책”, 안병직 편, 한국경제성장사, 서울대학교출판부, 2001.
- 여정성, “21세기 소비자정책의 방향과 과제”, 한국소비자학회 발표논문집, 1998.



## 참 고 문 헌

- 여정성, “한국소비자정책의 전개와 향후 전망”, 한국정책학회 기획세미나, 한국정책학회, 2008.
- 윤정환, “징벌적 손해배상에 관한 연구”, 재산법연구 제9권 제1호, 1992.
- 전삼현, “소비자기본법상의 집단분쟁조정제도에 관한 소고”, 상사법연구 제26권 제3호, 한국상사법학회, 2007.
- 한충수, “소비자보호를 위한 바람직한 집단소송 시스템”, 민사소송 제10권 제1호, 2006. 5.
- 한국산업경제연구원, “소비자보호행정의 제도적 개선방안 연구”, 정책연구 제3호, 1979. 12. 15.
- Helmut Leipold, 권오승 역, “경제체제의 사회이론적 기초”, 경희법학 제24권 제1호, 1989.

## 【Foreign】

- Cass R. Sunstein, *After the Rights Revolution-Reconceiving the Regulatory State*, 1990.
- Dieter Medicus, “Wer ist ein Verbraucher?”, *Festschrift für Zentaro Kitagawa*, Duncker & Humblot, 1992.
- Fritz Rittner & Meinrad Dreher, *Europäisches und deutsches Wirtschaftsrecht*, C. F. Müller, 2008.
- Fritz Rittner, *Wettbewerbs-und Kartellrecht 6 Auf.*, C. F. Müller, 1999.
- G. R. Morrow, “Adam Smith: Moralist and Philosopher”, John C. Wood ed., *Adam Smith-Critical Assessments- vol. I*, Croom Helm, 1984.
- K. R. Ranadive, “The Wealth of Nations-The Vision and the Conceptualization”, John C. Wood ed., *Adam Smith-Critical Assessments-vol. II*, Croom Helm, 1983.

- Meinrad Dreher, “Der Verbraucher - Das Phantom in den opera des europäischen und deutschen Rechts?,” JZ, 1997.
- OECD, “Recommendation On Consumer Resolution and Redress”, 2009.  
2. 6. (<http://www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf>).
- Stephen B. Goldberg / Frank E. Sander / Nancy H. Rogers, Dispute Resolution, 2ed., 1992.
- Sales / Cole, Punitive Damages: A Relic That Outlived Its Origins, 37 Vanderbilt Law Review 1117, 1984.
- Walter Eucken, “A Policy for Establishing a System of Free Enterprise,” Horst Friedrich Wünsche supervised ed., Standard Texts on the Social Market Economy, 1982.