

소비자보호법제의 개선방안

金 成 天*

차 례

I. 서 언

II. 소비자보호법제의 현황

1. 소비자보호법
2. 약관규제법
3. 할부거래법
4. 방문판매법

III. 소비자보호법제의 문제점 및 개선방안

1. 소비자보호법제과정
2. 소비자보호법제내용
3. 새로운 소비자보호법제의 제정

IV. 결 어

※ 본 연구의 내용은 필자개인의 학문적 견해를 반영한 것인 바, 한국소비자보호원의 공식견해가 아님을 밝혀두는 바 입니다.

* 한국소비자보호원 선임연구원

I. 서 언

소비자보호법제¹⁾는 시장경제체제하에서 소비자와 기업간의 거래관계에서 발생하는 소비자문제(consumer affairs)²⁾를 해결하기 위한 소비자보호정책의 일환이며 산물로서 국제사회에서 공통적으로 논의되는 법적 제반

1) 우리나라 소비자보호법제는 100여개를 상회한다. 소비자보호법제를 내용별로 구분하여 보면

내 용	주요 관계 법제
위해의 방지	식품위생법, 약사법, 농산물검사법, 농약관리법, 수산물검사법, 품질경영촉진법, 전기공사업법, 전기용품안전관리법, 고압가스 안전관리법, 비료관리법, 공중위생법, 향정신성의약품관리법, 축산물위생처리법
계량 및 규격의 적정화	계량및측정에관한법률, 산업표준화법, 품질경영촉진법, 수산물 검사법, 농산물검사법
표시의 충실	식품위생법, 약사법, 수산물검사법, 품질경영촉진법, 농약관리법, 비료관리법, 상표법, 물가안정및공정거래에관한법률, 부정경쟁방지법
거래의 적정화	독점규제및공정거래에관한법률, 부정경쟁방지법, 증권거래법, 이자제한법, 자동차운수사업법, 해운법, 상품권법, 전기사업법, 농산물검사법, 농수산물유통및가격안정에관한법률, 농산물가격유지법, 양곡관리법, 도·소매업진흥법
광고의 기준	약사법, 독점규제및공정거래에관한법률
피해의 구제	의료법, 은행법, 보험법, 민법, 민사소송법, 상법, 소액사건심판법

2) 자유시장경제체제에서는 본래 누구도 시장을 지배할 수 없고, 거래당사자간의 대등한 대응능력이 있다는 것을 전제로 자유로운 계약을 기반으로 성립하고 있다. 그러나 실제로 소비자는 기업에 비해 거래조건, 상품관련정보, 조직력, 선택능력 등에서 매우 열등한 지위에 처해 있어, 이로부터 발생하는 소비자문제는 소위 시장실패(market failure)의 전형적인 형태이다. 한국소비자보호원, 소비자후생측면에서 본 한국경제, 1994, 62면 이하 참조.

문제중 주요부분이다.³⁾ 선진국들이 1960대부터 소비자문제를 인식하고 이에 대처하는 소비자보호법제를 정비한 것에 비하여,⁴⁾ 우리나라는 1980년 소비자보호법 제정으로 소비자보호법제의 기반이 조성되면서 소비자보호법제가 정비되기 시작하였다. 특히 1986년 약관의규제에관한법률의 제정(이하 “약관규제법”이라 한다) 및 소비자보호법의 개정, 1991년 할부거래에관한법률(이하 “할부거래법”이라 한다) 및 방문판매등에관한법률(이하 “방문판매법”이라 한다)의 제정, 1992년 약관규제법의 개정 등이 있었다.⁵⁾ 또한 1994년 현재 국회계류중인 소비자보호법 개정안, 국회상정예정인 방문판매법의 개정안, 제조물책임법 및 소비자협동조합법의 제정추진 등 소비자보호법제의 정비는 계속되고 있고, 한편 소비자신용법, 회원권거래법, 소비자제품안전법, 여행계약법 등 다수의 본래적 소비자보호법제가 한국소비자보호원 등 소비자보호단체나 사회단체, 학계로부터 입법건의되어 소비자보호법제의 정비가 계속될 것이다.

사실 선진국과 비교하여 그리 길지 아니한 우리나라의 소비자보호법제

-
- 3) 대표적인 예로서 UN은 1985년 4월 9일 제39차 UN총회에서 만장일치로 소비자보호지침을 채택하였다. 이 지침은 연성법의 일종으로 전세계적 차원에서 소비자보호의 필요성에 대한 공통된 이해를 전제로 소비자보호의 중요성을 천명하고 이를 위한 부문별 실천사항 및 시책의 발전전기를 마련했다는 점에서 그 의의가 크다. 지침의 중요내용은 신체의 안전, 소비자의 경제적 이익의 보호와 증진, 소비상품 및 용역의 안전과 품질에 관한 기준, 필수적인 소비물품 및 용역의 유통시설, 소비자피해구제, 소비자교육 및 정보제공계획, 식품·물·의약품 등 특정분야에 대한 시책, 국제적인 협력 등이다. 그러나 지침 자체가 UN회원국의 타협의 산물로서, 지침내용의 채택과정 특히 국제무역과 관련된 부문에서 미국 등 선진국의 입장이 반영되어 제3세계 또는 개발도상국의 소비자들이 선진국의 다국적 기업의 물품이나 용역 또는 거래조건으로 인한 피해를 어떻게 구제받는가 하는 내용이 삭제된 것이 문제점으로 지적되고 있다. 이에 관하여는 Merciai, P., *Consumer Protection and the United Nations*, 20 *Journal of World Trade Law*, 1986, pp. 206-231; Harland, D., *The United Guidelines for Consumer Protection*, 10 *Journal of Consumer Policy*, 1987, pp. 245-266; “특집/유엔소비자보호지침을 조명한다”, 소비자, 1991년 3월호, 22-42면 참조.
- 4) 미국, 영국, 독일, 일본 등 선진국의 소비자보호법제에 대해서는 강창경/두성규, 소비자보호법제 및 행정체계 비교연구, 한국소비자보호원, 1992 참조.
- 5) 우리나라 소비자보호법제사에 대해서는 김성천, “우리나라 소비자보호입법에 관한 연구”, 소비생활연구 제9호, 1992. 6, 11면 이하 참조.

의 역사를 볼 때 현재 진행중인 소비자보호법제의 정비속도는 느린 것이라고 볼 수만은 없다. 그러나 최근 UR의 타결, OECD소비자정책위원회의 가입추진 등과 관련된 국제화, 지방자치제의 실현에 따른 지방화, 정보화 등 새로운 사회경제적 여건의 변화에 신속적으로 대응할 수 있는 새로운 소비자보호법제의 도입에 관한 논의가 본격화되면서, 현행 소비자보호법제를 어떻게 정비할 것인가에 관한 연구는 절실히 요청되고 있다.

소비자보호법제에 관한 연구는 소비자보호법제의 내용과 소비자보호법제의 과정이라는 두 가지 관점에서 접근된다. 전자는 소비자보호법제를 어떤 내용으로 어떻게 규정할 것인가에 대한 소비자보호법제의 구조 및 성격에 관한 것이며, 후자는 소비자보호법제가 어떻게 형성되고 집행되며 평가되느냐 하는 법제과정에 관한 것이다.⁶⁾ 소비자보호법제과정연구는 첫째, 소비자보호의 목적을 달성하기 위하여 실효성 있는 소비자보호법제가 형성되고 있는지 즉 일정한 소비자문제를 해결하고자 하는 소비자보호법제가 입법건의되어 입법의제로 채택된 뒤 최종안이 국회를 통과하는 입법결정에 이르기까지의 형성과정이 어떤 성격을 띠고 있는가, 둘째, 소비자보호법제의 집행과 관련하여 해결하고자 했던 소비자문제가 실제로 그 소비자보호법제에 의해 해결되었는지, 셋째, 형성 및 집행과정에 대한 평가를 통해서 판단을 하고 이를 환류하는 과정에서 얼마나 소비자보호법제의 실효성이 강화되는지 등 의문에서 출발한다. 그런데 그동안 우리나라의 소비자보호법제연

6) 소비자보호법제과정이란 일정한 소비자문제가 사회경제적으로 대두되면 이에 대처할 수 있는 소비자보호법제를 만들어내는 과정을 통하여 일정한 소비자보호법제가 만들어지고(법제형성), 집행되어 소비자문제의 해결이라는 효과가 발생하며(법제집행), 이에 대한 평가를 거쳐 다시 소비자보호법제는 변동하게 된다(법제평가)는 과정으로 순환성을 지니고 있다. 그러나 소비자보호법제과정은 소비자보호법제운영의 현실과는 많은 괴리가 있을 수 있다. 첫째, 법제과정을 구성하고 있는 3개의 과정은 사실은 별개의 형태로 분리하기가 어렵다. 둘째, 법제과정은 형성 → 집행 → 평가와 같이 순차적으로 이루어지는 것으로 나타나 있으나, 현실적으로 이러한 과정들이 중첩되어 있는 경우가 많다. 즉 집행되면서 다시 형성되는 경우도 있을 수 있고, 평가와 동시에 형성이 이루어지는 경우도 있을 수 있다. 셋째, 이런 과정들이 개별소비자보호법제와 관련하여 언제나 나타나는 것은 아니다. 즉 소비자보호법제가 형성되었다고 하여 언제나 집행되는 것도 아니고, 집행된 법제의 효과가 언제나 형성되고, 그 결과가 따라서 언제나 정책형성과정과 집행과정이 영향을 받는 것도 아니다.

구가 소비자보호법제의 내용에 많은 관심과 노력을 경주하였을 뿐 소비자보호법제과정문제에는 소홀했기 때문에 새로운 소비자보호법제의 도입시 거의 예외없이 제기되고 있는 이러한 의문에 대한 필요한 해답을 제대로 얻지 못하고 있는 것이 현실이다.⁷⁾ 이는 우리나라 法文化의 한 단면이기도 하다.

이 글의 목적은 소비자보호법제과정에서 제기되는 의문을 해결하기 위한 실마리를 찾으며, 상호관련된 소비자보호법제의 내용을 분석하여,⁸⁾ 실효성 있는 소비자보호법제의 정비방향을 정립하고자 한다.

이 글의 구성은 우선 우리나라 소비자보호법제의 내용 및 과정의 현황을 본래적 소비자보호법제⁹⁾를 중심으로 검토한 뒤, 소비자보호법제의 내용 및 과정상 문제점을 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

7) 그러나 소비자보호법제과정에 관한 연구가 전혀 없는 것은 아니다. 소비자보호법제형성과정에 대해서는 김성천, “소비자법 입법과정의 실태 분석”, 법과 사회 제7호, 1993년 상반기, 237면 이하; 소비자보호법제집행과정에 대해서는, 이성호, 소비자보호정책의 집행과정에 관한 연구, 충남대학교 행정대학원 석사논문, 1988 참조.

8) 소비자보호법제 과정이 어떻게 전개되고 작용하는지에 따라 소비자보호법제의 내용에 영향을 미친다는 점에서 소비자보호법제과정과 내용에 관한 연구는 상호관련성속에서 함께 중시되어야 하고, 더 나아가 소비자보호법제의 상위체계인 경제·사회구조와의 관련성을 규명하여야 한다.

9) 소비자보호법제는 본래적 소비자보호법제와 기능적 소비자보호법제로 나눌 수 있다. 전자는 소비자를 법적 주체로 인정하여 소비자의 권리를 적극적으로 보장하고, 기업과 소비자간 거래력의 격차를 시정하여 약화된 소비자의 지위를 강화시켜주는 법제인데 반해, 후자는 기업의 육성 또는 규제를 제1차적인 목적으로 하고, 간접적으로 각각의 행정목적 실현에 의하여 소비자의 이익을 보호하는 법제이다. 기능적 소비자보호법제는 행정기관의 규제·감독권한의 행사에 의하여 반사적으로 소비자가 보호되는 이원적 구조이므로, 소비자의 권리가 주체적으로 보장되고 소비자의 이익을 적극적으로 보호하는 데에는 한계가 있기 때문에 실효성있는 소비자보호를 위해서는 본래적 소비자보호법제가 절실하다. 우리나라의 본래적 소비자보호법제로는 소비자보호법·약관규제법·할부거래법·방문판매법 등이 있다. 이에 대해서는 황적인, “소비자관련법과 소비자보호”, 소비자, 1986년 12월호, 24면.

II. 소비자보호법제의 현황

1. 소비자보호법

가. 1980년 소비자보호법

a) 소비자보호법의 형성원인은 1970년대초부터 발생하였다. 1975년에 한국부인회가 소비자보호기본법(안)을 작성하여 정부에 대해 동법의 제정을 촉구하였다. 이에 정부에서도 소비자문제의 중요성을 인식하고, 1977년 9월에 정부(경제기획원 물가정책국)가 총 5장 24개조 및 부칙으로 구성된 소비자보호기본법(안)을 입안하였다. 같은 해 10월에는 경제법령정비위원회가 총 18개조로 된 소비자보호법(안)을 성안하였고, 소비자보호단체협의회도 총 19개조로 구성된 소비자보호법(안)을 내놓기도 하였다.¹⁰⁾

1978년에 이러한 소비자단체 및 정부의 소비자보호법안을 기초로 하여 당시의 여당인 공화당에서 소비자보호법(안)을 성안하여 제9대 국회에서 처리하려고 하였으나 회기관계로 국회상정이 보류되었다. 1979년에도 공화당은 1978년에 성안한 소비자보호법(안)을 경제 4단체(대한상공회의소, 중소기업중앙회, 무역협회, 경제인연합회) 및 관계행정부(경제기획원, 공업진흥청)의 의견을 들어 보완하였다. 그리고 같은 해 9월에 소비자보호법(안)에 대하여 공청회를 열고 공청회에서 논의된 중요사항¹¹⁾을 법안에 보완하여 총 8장 31개조 및 부칙으로 확정하였다.

10) 이들 법안에 대해서는 한봉희, "소비자보호관계법의 개관", 한국법학교수회 편, 법과 소비자보호, 삼영사, 1980 참조.

11) 공청회의 의견 중 법안에 반영된 내용은 ①소비자보호의 개념을 더욱 강화하였다는 것, ②소비자의 피해보상에 관한 규정을 더 보완하여 소비자의 피해구제조항을 분명히 하였다는 것, ③成文化과정에서 조문체제를 정비·보완하였다는 것 등이다. 공청회의 중요내용에 대해서는 이민수, "소비자보호법의 제정", 여성, 1979년 11월호, 30~33면 참조.

1979년 12월 제103회 국회에서 공화당안이 거의 그대로 통과되어,¹²⁾ 1980년 1월 4일 총 8장 32개조 및 부칙으로 구성된 소비자보호법이 제정되었다.¹³⁾

b) 소비자보호법의 발효를 위한 요건으로서 시행령 제정이 부칙에 규정되어 있음에도 소비자보호법이 공포된 1980년에 시행령 제정을 위한 움직임은 물론 소비자보호기구로서의 소비자보호위원회를 구성할 움직임도 나타나지 않았다. 1981년에도 경제기획원은 소비자보호법이 너무 선언적으로 되어 있어 시행령 제정에는 문제점이 많으며 소비자보호법을 개정하고 난 뒤에 시행령을 제정하여야 한다며 미루었다.¹⁴⁾ 1982년에 들어와서도 정부가 시행령을 제정하려는 움직임이 없자 연초부터 소비자보호법 무용론이 여론화되었다.¹⁵⁾ 이런 사회여론으로 확대된 소비자보호법시행령 제정의 지연에 대한 항의가 결국 결실을 보게 된 것은 1982년 7월 1일 경제기획원에서 입안하여 정부안으로 발표한 시행령(안)이다. 이는 그 해 9월 13일에야 제정·공포되었다. 시행령의 제정으로 소비자보호위원회 구성, 소비자피해 보상기구의 설치대상사업자 지정, 정부 및 지방자치단체에 소비자불만처리

12) 국회심의과정에서 자구의 수정·보완이 있었다. 즉 시안에서의 정부라는 용어가 국가라는 용어로 대체되고, 조문체제의 정비·보완이 있었다. 또한 제7장 보칙에 피해보상기구의 설치·운영명령을 규정한 제27조가 신설되기도 하였다.

13) 소비자보호법의 제안이유는 ①경제성장에 따른 생활수준의 향상과 경제규모의 확대에 의한 상품생산·판매의 대량화는 부정·불량식품의 범람을 유발하여 생명과 건강의 안전까지 위협하고 있는 실정이므로 소비자보호가 현실적으로 긴급하게 되었고, ②상품의 유통질서를 확립하고 상도이에 입각한 건전한 상거래질서를 유지하여 소비자의 합리적인 선택이 이루어질 수 있도록 소비자를 보호하고 소비자의 지위를 확립하기 위하여 이를 제도적으로 보완할 필요성이 인정됨에 따라 ③통합적이고 합리적인 소비자보호의 기본법으로써, 첫째 사업자에 대해 일정한 규제를 과하고, 둘째 소비자이익을 옹호하며, 셋째 소비자의 자주적이고 합리적인 역할을 조장해야 할 필요성에 의해 본법을 제정해야 한다고 했다. 소비자보호법의 제안이유와 주요골자 및 심사보고에 대해서는 대한민국 국회사무처, 제103회 국회경제과학위원회 회의록 제6호, 3면 이하 및 동 회의록 제10호, 199면 이하 참조.

14) 경제기획원, 소비자보호종합시책의 현황과 현안문제, 1985.9.5, 4면.

15) 1982년 1월 29일자 경향신문과 조선일보에 게재된 내용을 보면 '소비자보호 못하는 소비자보호법', '모법공포 2년이 지났어도 시행령등 안나와', '행정적인 목적용으로 적극적인 소비자보호가 안됨' 등 소비자보호법 미집행에 대한 비판이 일어났다.

기구 설치, 소비자보호를 위한 시험검사기관지정, 공산품 피해분쟁조정위원회 설치 등 소비자보호법의 집행을 위한 조치들이 이루어졌다. 그후 소비자보호법 집행 첫해인 1983년 3월에 제2회 소비자보호위원회를 개최하고 소비자보호를 위한 종합시책의 기본방향과 종합시책의 내용을 정하고 아울러 1983년도 중점추진계획을 의결했다.

c) 소비자보호법의 시행으로 민간차원의 소비자보호운동은 더욱 활성화되었고, 여러가지 국가시책이 실시되는 등 많은 성과를 거두었으나, 소비자보호법의 문제점은 형성과정시는 물론 집행과정후에서도 드러났다. 소비자보호법은 소비자문제를 중심으로 한 그간의 사회적인 요구를 충분히 반영하지 못하고, 소비자문제에 대한 문제의식도 투철하지 못하여 형성과정에서부터 그 자체에 많은 문제점을 내포하고 있었다. 이는 소비자보호법의 제정을 추진해온 당사자들이 소비자문제에 대한 정확한 인식을 갖지 못하였다는 점에 근본원인이 있지만 현실적으로는 소비자보호법이 소비자에게 끼칠 영향을 고려하기보다는 오히려 이 법의 제정이 가지는 정치적인 의미에만 치중하여 소비자보호법의 제정 그 자체에만 열중하였을 뿐 그 법의 내용이 어떠한 것이어야 하느냐는 점에는 소홀한 결과라고 할 수 있다.

소비자보호법이 안고 있는 문제점에 대해서는 다음과 같은 점들이 지적되었다.¹⁶⁾ ①소비자보호법은 소비자의 권익이 차지하는 위치나 비중을 명확히 밝히지 못하고 있고, ②기본법적 성격을 띠고 있기 때문에 국가, 지방자치단체 및 사업자의 의무규정이 지나치게 선언적이어서 그 실효성을 기대하기가 어렵고 별칙도 미온적이며, ③소비자보호시책의 추진 중심을 소비자보호행정에 두고 있으면서도, 이의 총괄적인 추진을 위한 기구를 마련하지 않고 단순히 기존 행정관청인 주무부장관에게 소비자보호시책의 추진을 일임하고 있기 때문에 경제·사회·교육 등 제반분야에 걸쳐 있는 소비자문제의 효과적인 해결을 위한 종합적인 정책의 추진을 곤란하게 하고 있다. ④소비자보호법은 소비자피해의 구제를 위해 사업자로 하여금 피해보상기구를 설치·운영하도록 하고 국가 및 지방자치단체로 하여금 소비자의 피해구제에 협력하도록 하고 있는데, 이와 같은 제도만으로는 소액·다발·보

16) 한국산업경제연구원, “소비자보호행정의 제도적 개선방안 연구”, 정책연구 제3호, 1979.12. 15, 381~385면.

편성이라고 하는 구조적 피해로서의 소비자피해를 신속·적절하게 구제하
 기가 어렵다. ⑤소비자문제의 궁극적인 해결은 소비자들의 자각에 의한 자
 주적인 소비자보호운동의 전개에 의해서만 가능하다는 점에서 볼 때, 우리
 나라에서는 소비자단체의 지위 및 역할을 강화하여 소비자보호는 건전하고
 자주적인 소비자단체들에 의하여 민간중심으로 추진해나가고 국가 및 지방
 자치단체는 이를 육성하고 지원해주는 방향으로 나가야 하는데 소비자단체
 의 기능에 대한 규정이 미온적이다. 또한 소비자보호법은 적용배제조항(제
 28조)을 두어 다른 법에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법이 정하는 바에
 따르도록 함으로써 법의 효력에 한계를 내포하고 있다.

소비자보호법 집행과정에서 노출된 문제점은 다음과 같다.¹⁷⁾ ①소비자보
 호법의 집행을 전담할 기구가 미약하여 체계적인 수행이 어렵고, ②소비자
 보호를 위한 관계법규 자체의 미비점으로 효과적인 소비자 피해구제가 어렵
 고, ③소비자단체의 활동에 한계성이 있었으며 ④본법 집행 초기에 비해 소
 비자들의 의식수준이 크게 향상된 반면 본법은 소비자 욕구충족에 미흡했
 다. ⑤정부가 추진하는 각종 제도가 정착되지 못하였다.

나. 1986년 제1차 개정 소비자보호법

a) 소비자보호법에 대한 평가가 환류되어 소비자보호법을 개정하려는
 움직임은 1986년부터이다. 1986년 3월 제6차 소비자보호위원회에서 소비
 자보호법개정을 1986년 주요사업으로 확정하고, 경제기획원은 관계부처
 및 기관에 의견조회하여 같은 해 6월 「소비자보호센타법」시안을 마련하였
 다. 그러나 1986년 9월 당정협의를 통하여 의원입법상정을 결정하고, 최종
 안을 국회에 상정하여, 같은 해 12월 31일 의원입법으로 소비자보호법이
 개정·공포되었다(법률 제3921호). 그리고 1987년 4월 1일에 시행령이 개
 정되어 개정소비자보호법이 시행되었다.¹⁸⁾

개정소비자보호법의 주요 내용을 보면 다음과 같다. 첫째 법체계를 전면
 적으로 개편하여 주체별, 즉 소비자, 국가 및 지방자치단체, 사업자, 소비자

17) 이성호, 전계논문, 67면 이하 참조.

18) 1986년 소비자보호법 개정추진경위에 대해서는 김인호, “소비자보호관계법·제도,
 이렇게 개선하다”, 소비자, 1986년 12월호, 36면.

단체별로 나누어 각각의 권리, 의무, 권한, 책무를 규정한 후 이를 보다 세분화하였으며, 둘째, 1980년 소비자보호법에서는 다른 법에 특별규정이 있으면 소비자보호법을 배제하도록 규정하고 있었으나 개정법에서는 적용배제규정을 삭제, 그 실효성을 높였으며, 셋째, 소비자보호시책의 효과적 추진을 위해 한국소비자보호원을 설치하고, 소비자분쟁에 대한 조정을 위해 한국소비자보호원에 소비자분쟁조정위원회를 설치토록 하고 있다.¹⁹⁾

b) 개정소비자보호법에 대한 평가는 1989년부터 시작되었다. 1989년 9월 평민·민주·공화당에서 각각 소비자보호법 개정안을 발의하였으나,²⁰⁾ 1992년 4월 제13대 국회폐회로 자동폐기되었다. 그 후 경제기획원은 1992년 9월 소비자보호법 제2차 개정안(정부입법)을 확정하였고, 같은 해 10월 정부개정안은 정기국회에 제출되어 경제과학위원회에서 제안설명이 있었다. 그러나 공표권과 관련하여 소비자단체의 이견으로 경제과학위원회에 계류중, 현재까지 법개정이 보류되고 있다.

1992년 제출된 법안은 소비자의 권익보호를 보다 강화하기 위하여 물품의 표시 광고 등에 관한 사업자 준수기준을 명확히 정하고, 이와 같은 기준을 따르지 아니하는 경우에는 시정조치를 명할 수 있도록 하는 한편, 소비자단체의 활성화를 유도하고, 아울러 소비자정책심의위원회와 소비자분쟁조정위원회의 운영상 문제점을 개선하기 위한 제도개선 등 현행규정의 운영상 나타난 미비점을 정비보완 하고자 함에 그 개정취지가 있다. 그 주요내용²¹⁾은 첫째, 지방자치단체가 지역실정에 적합한 소비자보호시책을 수립·시행할 수 있도록 소비자보호조례를 제정 또는 폐할 수 있도록 한다(안 제5조). 둘째, 물품이나 용역에 대하여 표시기준을 정할 때 그 대상이 되는 표시사항에 원산지 등을 추가하고, 물품 또는 용역의 잘못된 소비 또는 과다한 소비로 인하여 소비자의 생명·신체 및 재산상의 피해를 방지하기 위하여 광고의 내용 및 방법을 제한할 수 있도록 하는 등 사업자가 지켜야 할 기준을 보다 구체화하도록 한다(안 제8조 및 제9조). 셋째, 소비자피해보상

19) 개정소비자보호법에 대한 자세한 해설은 강용찬/권대우, 소비자보호법 해설, 한국소비자보호원, 1987.

20) 야3당의 개정안에 대해서는 한국소비자보호원, 소비자보호법 개정(안) 검토, 1993. 3. 41면 이하 참조.

21) 한국소비자보호원, 상계문헌, 4~5면.

기구에 대한 주무부장관의 감독권을 신설하고, 아울러 소비자피해보상기구에 소비자상담업무를 담당할 전담직원을 두도록 함으로써 피해보상기구 운영의 활성화를 기한다(안 제17조). 넷째, 사업자는 그가 제공하는 물품이나 용역에 대한 표시 또는 광고기준을 준수하도록 하고, 그에 위반한 사업자에 대하여는 제품의 제조 등의 금지를 명할 수 있도록 함으로써 각종 준수기준의 실효성을 보장하였다(안 제17조의2 내지 제17조의5). 다섯째, 소비자단체에 대하여 조사 등의 결과를 공표할 수 있도록 원칙적으로 허용하되, 공표되는 사항 중 물품의 품질·성능 및 성분에 관한 시험·검사로서 전문적인 설비를 필요로 하는 시험·검사인 경우에는 책임있는 조사결과가 공표될 수 있도록 하기 위하여 대통령령이 정하는 시험·검사기관의 시험결과를 거친 후에 공표하도록 한다(안 제18조제2항).²²⁾

제2차 정부 개정안의 긍정적인 면은 소비자권익을 실질적으로 보호할 수 있는 조치로 광고·안전·표시 등에서 관련행정규제의 구체적 기준이 마련되고 시정명령 등 조치내용이 강화되었다는 점이다. 그러나 당초 마련됐던 개정 시안에 비해서는 일부 삭제된 부문이 있는 등 후퇴했다는 평가도 받고 있다.²³⁾ 첫째, 의료·금융 등 현재 소비자분쟁조정위원회 등에서 다룰 수 없는 영역을 없애고 소비자피해구제범위를 확대하자는 견해가 반영되지 못했으며, 둘째, 기업들의 소비자상담의 전문성을 높이기 위해 피해보상기구에 일정한 자격을 갖춘 소비자상담원의 채용을 의무화한다는 것도 기업들의 반발로 유야무야됐다. 셋째, 최근 들어 집단적인 소비자피해가 크게 늘면서 소비자단체들에 의해 주장돼온 '소비자단체소송권규정'도 개정안에 포함되지 못했다. 넷째, 한국소비자보호원에 피해구제업무뿐 아니라 소비자보호를 위한 사전조사사업을 위해 각 기관에 자료제출을 요구할 수 있는 권리를

22) 이 내용과 관련하여 입법예고된 소비자보호법 개정안이 소비자단체의 공표권을 여전히 제한하고 자율적 분쟁처리권을 박탈하는 등 소비자권리를 제대로 반영하지 않았다고 문제를 제기하며, 이번 개정안에 공표권 제한조항을 철폐하고 자율적 분쟁처리권 신설을 촉구하는 견해가 있다. 한기찬, 「소비자보호법 및 소비자보호법 개정안의 문제점과 대안」, 소비자보호법 개정안에 관한 토론회(소비자보호단체협의 10단체 주최 1992.10.2)자료 참조.

23) 중앙일보 1992년 8월 25일자, 10면; 조선일보 1992년 8월 27일자, 12면; 한겨레신문 1992년 8월 28일자, 8면.

부여한 것 역시 경제기획원, 상공부 등 정부기관이 필요시 자료권을 줄 경우만으로 한정해 소비자보호원의 '자료제출요구권'을 제한하는 문제점이 그대로 남아 있다.

c) 1994년 10월 현재 소비자보호법 제2차 개정안과 관련하여 소비자단체는 ①소비자보호법을 '소비자보호기본법'과 '한국소비자보호원법'으로 분리입법 ②한국소비자보호원을 소비자보호정책연구기관으로 재정립 ③소비자보호단체의 조사·검사결과에 대한 공표권 제한 폐지 등을 건의하고 있으며,²⁴⁾ 행정쇄신위원회는 ①금융·의료서비스에 대한 피해구제기관의 확대 ②소비자안전정책 종합조정체계 수립 ③소비자소송지원제도 도입 ④소비자보호원 자료제출요구권 확대 및 소비자단체의 조사·공표권 확대 등 개정안의 주요 쟁점사항을 내용으로 하는 소비자보호제도 개선방안개정안을 마련하여 논의하고 있다.²⁵⁾

2. 약관규제법

가. 1986년 약관규제법

a) 약관의 규제를 위한 입법논의는 1980년대 초부터 있었다. 1981년 상법개정안²⁶⁾과 1982년 민사법 개정의견서²⁷⁾는 구체적인 법안으로 제안하였

24) 소비자보호단체협의회는 1994년 10월 18일 소비자보호법개정공개토론회를 개최하여 정부안과는 별도로 개정안의 의원입법을 추진하고 있다.

25) 행정쇄신실무위원회, 행정쇄신기획연구과제 추진계획안: 소비자보호제도 개선방안, 1994.8 참조.

26) 이균성, "상법개정에 대한 개별적 의견의 종합", 상법개정의 논점, 삼영사, 1981, 335~336면; 손주찬, 같은 책, 24~26면 참조. 손주찬 교수가 제안한 상법편입안에 의하면, "약관에 의한 거래는 기업과 기업간 또는 기업과 소비자(비상인)간의 거래에 적용되는 것이므로 말하자면 쌍방적 상행위 또는 일방적 상행위가 되는 것"이라고 하며 체계상으로는 상행위편의 통칙에 이은 독립된 장의 위치를 취하는 것이 바람직하다고 한다.

27) 권오승, "보통거래약관법시안", 민사법개정건의서, 박영사, 1982, 402~411면 참조. 권오승 교수의 제안에 의하면, "독일의 약관규제법은 약관에 대한 사법적 통제가 갖는 한계를 극복하고, 행정적 통제의 약점을 보완하기 위하여 약관에 대한 효율적인 통제방법으로서 약관의 효력을 중심으로 하는 입법적 통제를 채택하고 있다"고 하며 우리나라에서도 독일과 마찬가지로 약관법을 민사특별법으로 제정하는 것이 바람직하다고 한다.

다. 전자는 商法典중의 상행위편의 통칙에 이은 독립의 장으로 구성하였고, 후자는 민사특별법으로 제정하자는 의견을 제시하였다. 그 후 1985년 경제기획원은 소비자보호시책에서 각종 거래약관제도의 개선을 주요사업으로 책정하여 개별표준약관을 개정하였으나, 여행알선약관, 자동차화물운송약관, 생명보험약관을 제외하고는 개별약관을 개선할 근거법이 없을 뿐 아니라 수많은 형태의 약관을 일일이 검토, 개선하는 데는 한계가 있고 개선을 주무관청별로 추진함에 따라 통일성을 기하기가 곤란하다는 문제점이 발견되었다.²⁸⁾ 여기서 약관 전체를 적정한 수준으로 개선하기 위한 포괄적인 입법이 불가피하다는 점을 인식하게 되었다. 이에 경제기획원은 1985년 11월 '소비자문제를 연구하는 시민의 모임'에 약관규제법의 제정을 위한 조사연구사업을 의뢰하였고, 동 모임은 손주찬 교수 등 7명으로 약관법제정위원회를 구성하였다. 약관법제정위원회는 입법의 필요성 및 구체적인 입법사항 등에 관한 각계의 의견을 설문조사에 의하여 분석하는 한편, 국내의 논문 등을 검토하고, 각종 약관의 실태조사를 정리하여 약관법의 시안을 작성하였다.²⁹⁾ 약관법제정위원회는 이 시안에 대한 학계·법조계·업계의 의견을 수렴하여 초안을 작성하였으며, 이 초안은 여러 차례에 걸쳐서 검토를 되풀이하면서 수정을 거듭하는 과정에서 제2수정안까지 작성하여, 1986년 6월에 약관의규제에관한법률(안)에 대한 최종보고서를 경제기획원에 제출하였다. 경제기획원은 이 안을 토대로 입법하기로 하고 민정당과 협의하여 같은 해 7월 당정책위원회의 주최로 공청회를 열고 법조계·학계·업계·소비자단체 등의 대표자들의 의견을 수렴하여 다시 수정하였으며, 그후 당정협의를 거쳐 재수정한 것을 민정당안으로 채택하여 정기국회에 제출, 12월 18일 본회의에서 통과되어, 12월 31일 제정·공포되었다.³⁰⁾

28) 이상정/권대우, 약관의 규제에 관한 법률해설, 한국소비자보호원, 1987, 17면.

29) 소비자문제를 연구하는 시민의 모임 편, 약관규제의 입법, 1986.7. 참조.

30) 약관규제법은 당초의 경제기획원안에서 많이 수정되었다. 법안작성 후 부처간 및 민간단체에 의견조회를 하는 과정에서 법무부와 서울지방변호사회의 반대의견이 많아 대체로 이들 의견을 받아들였기 때문이다. 크게 달라진 것은 제3장이다. 원래는 경제기획원에 설치되는 약관심사위원회(준사법적 행정위원회)가 약관의 무효선언을 할 수 있고 이에 불복하는 경우에는 당사자가 행정소송을 제기할 수 있도록 정했었는데, ①약관심사위원회는 당해 사업자에게 당해 약관조항의 삭제·수정 등 그 시정에 필요한 조치를

약관규제법은 실제법적 규정에 있어서는 그 형성과정에 있어 참고가 된 독일약관규제법의 규정과 대체로 비슷하지만 규제절차에 있어서는 현격한 차이를 보이고 있다. 즉 독일약관규제법에 있어서는 단체소송제도를 도입하여 사법규제형을 원칙으로 하고 있는데 반하여 약관규제법은 부당약관에 대해서는 약관심사위원회의 심의·의결을 거쳐 경제기획원장관이 시정권고토록 함으로써 여전히 행정규제형을 채택하고 있다.³¹⁾

b) 약관규제법이 시행된 1987년 7월 1일부터 개정약관규제법이 시행되기 전인 1993년 12월 28일까지 약관심사위원회에서 총 52회에 걸쳐 총 241개 조항을 심사하였다.³²⁾ 연도별 실적을 보면, '87년 7개 조항, '88년 34개 조항, '89년 21개 조항, '90년 37개 조항, '91년 34개 조항, '92년 65개 조항, '93년 34개 조항 등으로 매년 심사조항이 증가하였다. 심사조항 중 무효심결된 조항은 196개 조항으로 무효율이 81.3%이다.

나. 1992년 약관규제법

약관규제법은 제정된지 6년후인 1992년 12월 대폭적인 개정이 행해졌다. 개정의 배경은 종전의 약관규제법에 의하면 약관심사절차를 거쳐 경제기획원장관이 사업자에게 불공정한 약관을 사용하지 말도록 권고를 하였으나 사업자가 이 권고에 따르지 않으므로 약관규제의 실효성을 확보하기가

권고할 수 있다고 하여 무효심결 대신에 시정권고로 고쳤다(제17조제1항). ②심결대상인 약관도 처음에는 안 제30조를 제외한 모든 약관이던 것을 “경제기획원장관은 행정관청이 작성한 약관 또는 다른 법률에 의하여 행정관청의 인가를 받은 약관이 제6조 내지 제14조의 규정에 위반한 사실을 통보하고 그 시정에 필요한 조치를 요청할 수 있다”고 규정하여(제18조제1항) 행정관청이 작성 또는 인가받은 약관은 시정조치를 요청할 수 있는 것으로 고쳤다. ③약관심사위원회의 심결에 불복하는 당사자는 행정소송을 할 수 있다는 조문(1986.7.30 안 제31조)은 삭제하였다. 또한 사업자가 약관의 무효심결을 받고도 당해 조항을 삭제하지 않는 경우에 1년 이하의 징역에 처할 수 있다는 처벌규정(원안 제28조, 제35조)도 삭제하였다. 황적인, “소비자관련법과 소비자보호”, 소비자, 1986년 12월호, 26면; 경제기획원, 약관의규제에 관한 법률안 예상질의 응답자료, 1986.12 참조.

31) 약관규제법에 대한 자세한 해설은 이상정/권대우, 전개서, 29면 이하 참조.

32) 한국소비자보호원, 약관심결사례 분석·요약집('87.7~'93.2), 1994 참조.

어렵다는 것이었다. 개정의 내용은 약관심사제도와 관련하여 종전의 행정 권고에 행정명령을 추가하고³³⁾ 명령에 위반한 사업자에 대한 형벌과 과태료를 부과하는 벌칙을 두었다는 점이 중심을 이루고 있다. 개정약관규제법은 약관심사기구를 공정거래위원회라는 준사법적 행정기구로 이관하여 사업자에 대한 독점규제 및 약관규제의 업무를 일원화했으며, 그 밖에 표준약관의 심사제도를 도입했다. 1992년의 개정에서는 약관규제를 위한 실체법적 규정에는 손대지 않고 종전의 규정을 그대로 유지하도록 하였다.³⁴⁾

3. 할부거래법

a) 할부거래에 관한 최초의 입법안 건의는 1988년 15개조로 구성된 한국소비자보호원의 할부판매법(안)이다.³⁵⁾ 이 법안은 상공부, 경제기획원, 법무부 등 3개부처에 입법이 건의되어 3개부처가 1989년 공동입법추진을 합의하였다. 이후 1990년 9월 법무부 상사특별법제정 특별분과위원회에서 소비자보호원법(안)을 심의하여 총 12개조 및 부칙으로 구성된 법무부안을 확정하였다. 그러나 같은 해 11월 동법(안)의 추진이 상공부로 이첩되었다.

상공부는 1986년 도·소매업진흥법을 제정하면서 할부판매에 대해 할부판매조건건의 표시방법과 계약서교부의무 등에 관한 규정을 두어 할부거래에 관한 규정을 강화한 바가 있었다. 따라서 상공부는 할부거래와 관련된 소비자보호기능을 더욱 강화하기 위하여 경제기획원과 법무부 상사특별법제정 특별위원회 등과 협의하여 법무부안을 토대로 도·소매업진흥법상의

33) 시정명령제도의 도입에 대해 법무부·재무부 및 관련업계는 위헌소지가 있다는 반론을 제기하였다. 특히 재무부는 특정부처의 장관이 인가한 행정약관에 대해서는 같은 행정부처 내의 타부처인 경제기획원장관이 간섭할 수 없다는 입장이 확고하고 법무부도 시행취지는 좋지만 법률적으로 문제가 있다고 판단하였다. 중앙일보, 1992년 10월 5일자.

34) 개정약관규제법은 제1장 '총칙', 제2장 '불공정약관조항', 제3장 '약관의 규제', (제4장은 개정시 삭제됨), 제5장 '보칙'으로 구성되어 있다. 이 법은 조문은 제34조까지 있으나 제17조의2, 제19조의2, 제30조의2, 제31조의2가 추가되고 제24조 내지 제29조가 삭제됨으로써 현재 총 32개의 조문을 갖고 있다. 개정 약관규제법에 관한 자세한 설명은 이은영, 약관규제법, 1994 참조.

35) 이경현/김영원, 할부판매법의 제정방향, 한국소비자보호원, 1988, 205면 이하.

행정규제조항을 포함한 총 17개조 및 부칙으로 구성된 할부거래에 관한 법률(안)을 1991년 8월 입법예고하였다. 그후 총 16개조 및 부칙으로 구성된 최종안이 확정되어, 제156회 정기국회에 상정, 1991년 12월 31일 정부원안대로³⁶⁾ 할부거래법이 의결·공포되었다.

최종안이 확정되는 과정에서 가장 반발이 심했던 부처인 재무부가 신용카드업계의 현실을 감안한 수정을 요구하여 첨가된 규정이 많았다. 예를 들면, 할부거래의 표시제외사항(안 제3조 단서), 할부계약이 서면주의 제외사항(안 제4조 단서), 신용제공자에 대한 매수인의 철회 통보(안 제7조), 일정한 금액이상시 신용제공자에 대한 매수인의 철회 통보(안 제7조), 일정한 금액 이상시 신용제공자에 대한 할부금의 지급거절의사통지(안 제12조제2항) 등이다.

b) 할부거래법의 집행을 위한 시행령과 시행규칙의 제정과정에서도 업계의 영향을 받았다. 특히 법적용제의 대상목적물의 경우, 재무부·대한손해보험협회·생명보험협회 등의 의견에 따라 보험을 포함시켰고(시행령 제2조), 전자공업진흥회의 의견에 따라 할부수수료의 실제연간요율 계산방법을 단리계산방식과 복리계산방식을 선택적으로 사용할 수 있도록 규정하였다(시행령 제3조제1항). 그리고 매수인의 철회권 행사가 제한되는 경우(시행령 제4조)에, 기계공업국·전자정보공업국·전자공업진흥회 등의 의견에 따라 증기·냉장고·세탁기 등과 설치에 전문인력 및 부속자재 등이 요구되는 냉동기·전기냉방기·보일러 등이 추가되었다.

1992년 7월 1일부터 시행된 할부거래법의 주요 내용은 첫째, 할부판매자에게 할부계약을 체결하기 전에 소비자가 할부계약의 내용을 이해할 수 있도록 자세한 계약 내용을 보기 쉬운 장소에 게시하거나 서면으로 제시하도록 하였고(제3조), 반드시 자세한 계약조건이 기재된 서면으로 할부계약을 체결하여 이를 소비자에게 교부하도록 하였다(제4조). 둘째, 소비자에게 할부계약체결 후 계약서를 교부받거나 상품을 인도받은 날로부터 7일 이내에 계약자체가 없었던 것으로 할 수 있는 청약의 철회권을 부여하고 있고

36) 다만 법제사법위원회에서 부칙 제3조제2항을 신설하여 이 법의 시행 전에 체결된 도·소매업진흥법에 의한 할부판매계약에 대하여는 종전의 규정에 의하도록 하였다. 상공위원회, 할부거래에 관한 법률안 심사보고서, 1991.12.13면.

(제5조), 철회권을 행사하게 되면 판매자는 자체 비용으로 상품을 인수해 가야 하며 반면 소비자는 손해배상이나 위약금을 지불하지 않고, 지급한 할부금을 반환받는다(제6조). 셋째, 소비자가 할부금 지급을 연체한 경우에는 판매자가 바로 계약을 해제할 수 있는 것이 아니라 계약을 해제하기 전 반드시 14일 이상의 기간을 정하여 소비자에게 이행을 독촉하도록 하였으며, 이때 손해배상액도 일정한 한도로 제한하였다. 넷째, 판매자로부터 상품이나 서비스의 일부 또는 전부를 계약기간까지 받지 못하거나, 계약이 무효·취소·해제되거나, 또는 상품이나 서비스를 받았지만 하자가 있거나 기타 판매자의 책임있는 사유로 할부계약의 목적을 달성할 수 없는 때 소비자는 판매자에게는 물론 신용을 제공하여 준 신용카드회사 등에 대해서도 이런 사실을 근거로 나머지 할부금의 지급을 거부할 수 있는 항변권을 갖는다(제12조).³⁷⁾

4. 방문판매법

a) 1986년 12월 제정된 도·소매업진흥법에서 이미 방문판매에서의 성명 등의 명시 및 계약서의 교부의무, 통신판매의 광고 등이 규정되어 있었다. 그런데 소비자보호원의 방문판매법 시안이 건의되면서,³⁸⁾ 방문판매에 대하여 구매자의 철회권, 계약해제에 따르는 손해배상액 등의 제한, 방문판매협회 등의 규정을 추가하여 도·소매업진흥법을 1991년 5월 개정하였다. 당시 상공부는 이미 입안 중에 있는 할부판매에 관한 사항을 제외하고 방문판매에 관한 사항을 중심으로 개정하면서, 방문판매문제의 해결을 입법건 의된 방문판매에 관한 특별입법의 형식을 취하지 않고, 기존의 법률인 도·소매업진흥법의 개정으로 소비자를 보호하려고 했다.

그러나 1990년초 다단계판매(소위 피라미드판매)가 국내에 유입되어 소비자피해가 증가되면서, 이에 대한 언론기관과 소비자단체의 우려가 확산

37) 할부거래법에 대한 자세한 설명은 홍천룡, “할부거래법에 관한 연구”, 경남법학 제 7집, 1991, 68면 이하 참조.

38) 이흥무, 방문판매에 관한 연구, 한국소비자보호원, 1988; 한국소비자보호원 정책연구부, 방문판매법 제정시안, 소비자보호정책토론회 자료, 1989.6 참조.

되어³⁹⁾ 다단계판매의 확산을 방지하기 위한 입법의 필요성이 대두되었다. 이에 상공부는 방문판매·통신판매·다단계판매를 포함한 총 29조 및 부칙으로 구성된 방문판매법안을 성안하여, 1991년 8월 입법예고하였다. 그후 방문판매법은 같은 해 12월 31일 제정·공포되었다.

b) 최종안이 확정되기까지 가장 문제가 되었던 법안의 내용은 다단계의 규제에 관한 법규정 방식 또는 체계로서 시행령과 시행규칙의 제정과정에서도 논란이 되었다. 특히 시행규칙 제13조에 규정되어 있는 금지대상조직의 범위는 이견이 팽배하였다.⁴⁰⁾ 입법과정에서 행정기능의 현실과 소비자보호의 강화를 감안하여 지정상품제는 제외상품제(제3조)로 변경되었다. 그러나 시행령의 제정과정에서 제외범위(시행령 제2조)와 철회권배제범위(시행령 제4조)에 관해서는 관련업계 및 행정각부의 영향을 받았다.

방문판매법은 형성당시부터 언론기관의 관심의 대상이 되었고 미국의 통상압력을 받기도 하였다. 특히 피라미드판매업계는 방문판매법의 제정은 물론 시행령 및 시행규칙의 제정과정에도 적극적으로 관여하였다.⁴¹⁾

1992년 7월 1일부터 시행된 방문판매법의 주요 내용은 첫째, 방문판매자가 물건을 팔려고 하는 경우 소비자에게 자기의 성명 또는 명칭과 팔려는 상품이나 용역을 미리 밝혀야 하고(제4조), 계약의 청약을 받을 때에는 방문판매자의 성명·주소·전화번호·상품명·가격·대금의 지급시기 등 법률이 정한 내용을 소비자에게 서면으로 알려야 한다(제5조). 또한 방문판매로 계약이 체결되면 지체없이 계약서 1통을 소비자에게 교부하여야 한다(제6조). 둘째, 방문판매자가 계약의 체결을 강제하거나, 자신의 신분·상

39) 서울경제신문, 1991년 8월 20일자.

40) 한겨레신문, 1992년 4월 12일자.

41) 방문판매법의 내용중 다단계판매규제에 대해서 위헌론을 주장하기도 했다. 세계일보 1992년 6월 20일자, 15~16면. 이와 관련하여 대법원은 "방문판매등에관한법을 제3조제1항 및 같은 법 시행령 제2조제3호가 보험업법에 의한 보험을 같은 법의 적용대상에 제외하고 있는 것과 같은 법 시행규칙 제13조제1항제2호가 상대방 또는 가입자가 상품을 판매하거나 용역을 제공하기 위하여 필요한 보조물품으로서 5만원 이하에 해당하는 것을 같은 법 제2조제5호 소정의 '일정한 부담'에서 제외하고 있는 것이, 영업의 자유나 평등권을 보장한 헌법의 조항에 위반되는 것이라고 볼 수 없다."라고 판시하였다(대판 1994.2.22, 93도1587, 법원공보 제966호(1994.4.15), 1138면).

품 등에 관해서 허위사실을 알리거나 오인시켜 계약을 체결하게 하는 행위를 금지하고 있다(제17조, 제18조). 셋째, 방문판매로 인한 계약후 소비자가 계약의 청약 철회하고 싶을 때에는 계약서를 교부받은 날 또는 계약서를 교부받지 아니한 경우에는 상품을 인도받거나 용역을 제공받은 날로부터 7일 이내에 서면에 의하여 계약에 관한 청약 철회할 수 있게 하였다(제7조). 넷째, 통신판매로 하여금 광고시 상품의 종류, 가격 등 법률이 정한 통신판매조건을 표시하도록 하였다(제10조). 마지막으로 방문판매법의 핵심인 다단계판매행위의 규제부문이다. 다단계판매행위 중 피라미드판매방식에 의해 부당하게 소비자에게 권유하여 상품을 판매·알선하는 경우와 부당한 권유에 의해 피라미드식 판매조직에 가입시키는 자에 대해 3년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금이 부과된다. 또한 피라미드식 판매조직을 개설 또는 관리·운영하는 자에 대해서도 5년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금이 부과된다(제18조). 그리고 금지되는 다단계판매가 아닌 경우에도, 계약체결전의 고지의무(제12조), 계약서의 교부의무(제13조), 광고규제(제14조), 14일 이내의 철회권 행사(제15조) 등을 규정하여 소비자를 보호하고 있다.⁴²⁾

c) 그러나 방문판매법은 다단계판매에 대한 개념정의를 불분명하고 법률로 규정하여야 할 금지행위를 시행규칙에 위임하여 법체계상 문제점이 지적되어 왔고, 판매실적에 의한 이익분배를 금지하므로 미국의 통상압력의 원인이 되기도 하였다. 이에 상공자원부는 1994년 8월 다단계판매에 대한 개념정의를 명확히 하고 시행규칙에 규정되어 있는 금지행위를 법률로 규정하며 제한적으로 판매실적에 의한 이익분배를 인정하는 등 다단계판매에 대한 규제내용을 중심으로 방문판매법 개정(안)을 입법예고하였다.

방문판매법 개정(안)의 주요내용⁴³⁾은 첫째, 방문판매에 있어 청약철회의 가능기간을 현행 7일에서 14일로 연장하여 소비자의 청약철회권을 강화하였다(안 제7조). 둘째, 특정분야의 회원을 모집하여 그 모집된 회원들에 대하여 통신판매를 할 경우에 그 회원모집에 관한 광고는 통신판매에 관한 광

42) 방문판매법에 대한 자세한 해설은 김찬지, 방문판매법 해설:통신판매·다단계판매, 요한사, 1992 참조.

43) 대한상공회의소, 「방문판매등에 관한 법률 개정(안) 주요내용」 공청회(II)자료, 1994.8.5 참조.

고로 보도록 하였다(안 제12조). 셋째, 다단계판매관련개념정의 보완, 다단계판매업자·판매원의 등록제 도입, 다단계판매행위에 대한 규제강화, 판매원 또는 소비자피해방지를 위한 제도보완, 다단계판매조직 운영에 대한 규제강화, 위법행위에 대한 벌칙강화 등 다단계판매부분을 대폭적으로 개정하려고 한다.

Ⅲ. 소비자보호법제의 문제점 및 개선방안

1. 소비자보호법제과정⁴⁴⁾

소비자보호법제과정상 문제점 및 개선방안은 다음과 같다.

가. 형성원인

소비자보호법제는 일정한 소비자문제가 형성원인으로 작용해야 형성된다. 우리나라 소비자보호법제의 형성원인은 특정의 소비자문제가 사회적 유의성을 띠고, 심각한 사회경제적 문제로 감정적 측면을 크게 띠는 경우이며, 미국·일본·독일의 법제경향도 간접적으로 영향을 미친다. 소비자보호법의 경우는 소비자문제의 사회적 유의성과 소비자단체의 적극적인 소비자운동이고, 약관규제법의 경우는 경제기획원의 실태조사와 약관법제정위원회의 활동 및 독일의 약관규제법이다. 또 할부거래법의 경우는 할부거래의 사회적 유의성과 소비자피해의 증가현상이며, 방문판매법의 경우는 피라미드판매에 대한 감정적 측면이라 할 수 있다.

형성원인은 법제과정관여자-공식적이든 비공식적이든-가 어떠한 형태로 특정의 소비자문제를 법제문제로 제기하느냐에 따라 법제과정 전반에 끼치는 영향이 크기 때문에 중요한 문제이다. 만약 형성원인에 정치적인 의지가 개입될 경우, 법제의 형성자체가 어렵게 되거나 형성되더라도 집행과정상 문제점을 노출시키게 된다. 따라서 형성원인의 순수성이 유지되도록 소비

44) 이에 대해서는 김성천, 전계논문(주7), 252면 이하 참조.

자문제 및 소비자보호정책에 대해 지속적이고도 심도있는 연구가 선행되어야 한다.

나. 형성주도자

소비자보호법제의 형성주도자가 누구냐에 소비자보호법제의 과정은 영향을 받는다. 정부입법의 경우 계층적 구조로 인하여 어느 정도 내용의 일관성을 기할 수 있으며 법제과정의 정체를 방지할 수 있다.

정부입법의 형성주도자는 ①행정각부의 각과: 방문판매법의 경우 상공자원부 유통산업과, 약관규제법의 경우 경제기획원 유통소비자과가 작성했다. ②행정각부가 용역을 준 단체: 소비자문제를 연구하는 시민의 모임에 구성된 약관법제정위원회의 1986년 약관규제법 ③행정각부에서 구성한 심의위원회: 법무부 상사특별법제정위원회의 할부거래법 등이다.

그러나 정부도 정치체제의 일부이고 이익집단을 도외시할 수 없다는 현실적인 문제가 있다. 또한 소비자보호법제의 공식적 관여자로서 행정관료가 소비자문제를 해결하는데 필요한 입법기술적 전문성을 충족시키지 못해 불완전한 소비자보호법제를 양산할 수 있다.

한편, 의원입법을 통해 국회의원이 형성주도자가 되기도 한다. 1980년 소비자보호법과 1986년 개정 소비자보호법은 집권여당에 의해 의원입법으로 형성되었다. 형성주도자로서 국회의원은 소비자보호법제에 대한 업계의 반발을 무마하거나 응집력의 발휘로 강행할 수 있는 강점이 있는 반면, 졸속입법이 될 가능성도 배제할 수 없다.

이에 형성주도자가 정부이든 국회이든 별도의 소비자보호법제심의위원회를 구성하여 해당 소비자문제의 전문가들을 활용하여 형성과정에 영향을 주는 이익집단의 반발이나 행정각부의 갈등을 해소하며 소비자보호법제내용의 실효성을 확보해야 할 것이다.

다. 이익집단의 영향

법제과정의 관여자로서 이익집단은 중요한 기능을 수행한다. 소비자보호법제과정에 영향을 주는 이익집단은 소비자단체와 사업자단체이다. 소비자단체의 경우 일정한 소비자문제에 대해 입법을 건의하여 법제형성원인을

제공하고, 형성과정에서도 소비자의 권리를 확보하고자 적극적으로 관여하는데 반해, 사업자단체는 사업자의 행위를 규제하는 소비자보호법제의 형성을 저지하거나, 형성과정에서 법적용을 완화하기 위한 규정의 추가나 삭제 위해 끊임없이 로비활동을 한다. 또한 법제집행 후 나타나는 불리한 지위를 회복하기 위해서 법제개정을 건의하기도 한다. 그러나 소비자단체에 비해 사업자단체는 강력한 영향력을 행사하는 이익집단으로 관련업계의 이익을 위하여 특정 소비자보호법제의 형성을 중지시키거나 집행을 회피하기까지 한다. 1986년 소비자신용법의 제정이 정지된 것은 대한상의·전경련·무역협회·중소기업협동조합중앙회 등 경제4단체의 영향이 크게 작용한 경우이다. 또한 할부거래법과 방문판매법의 경우, 시행령과 시행규칙의 제정과정에서 일부 사업자단체의 의견이 반영되어 법적용제외범위와 철회권적용배제범위가 확대되었다. 1992년 소비자보호법 개정안과 관련하여 공표권문제는 민간소비자단체와 사업자단체 및 형성주도자인 경제기획원간의 중요한 갈등사항이다.

이에 소비자보호법제과정에서 소비자보호라는 법이념이 희생되지 않도록 이익집단들이 추구하는 이익을 최대한 반영하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 예를 들면 제정심의위원회의 구성이나 공청회의 토론 등을 제도화하여 이익집단의 법제과정참여를 적극적으로 유도해야 할 것이다. 이때 형성주도자는 공정한 제3자의 입장에서 법제환경을 객관적으로 판단하여 대립하는 이익집단의 의견을 조정해야 할 것이다. 특히 안전관련 소비자보호법제에 대해서는 비용편익분석방법을 도입해야 할 것이다.

라. 소비자법의 독자성

소비자보호법제의 과정에서 도출되는 문제점은 근본적으로 수많은 소비자보호법제에 소비자보호규정이 산재하고 있으나 소비자보호측면을 고려하여 체계적으로 정비되어 있지 아니하고 그 집행에서도 소비자보호가 우선되지 아니하고 있기 때문이다. 그리고 소비자문제를 해결하기 위한 소비자보호법제가 기존의 법률과 어떤 관계를 맺고 있고 어떤 위치에 서야 하며, 소비자보호법제의 제정은 어떤 의미를 갖는 것이며 통일적이고 지도적인 원리는 무엇이고 어떠한 해야 하는가의 문제가 해결되지 않는 한 소비자보호법제의 한계는 명백하다.

아직까지 소비자보호법제에 대한 체계적인 法理構成이나 이를 정면으로 인정하는 견해를 찾아보기가 어렵지만, 소비생활관계에 특유한 법현상을 통일적이고 체계적으로 설명할 법이론을 찾아내고 이를 독자적인 범영역으로 이끌어내는 것이 필요하다. 이는 법학계나 실무계의 새로운 과제이다. 소비자보호법제를 통일적인 법체계를 설정하고 이를 인정한다면 그것은 소비자법이라고 불리워야 할 것이다. 소비자법은 본래적 소비자보호법제로 구성되며 그 이념은 소비자의 기본권리를 보장하는 것이다.⁴⁵⁾

2. 소비자보호법제내용

가. 소비자보호법

1986년 개정 소비자보호법 및 제2차 개정안의 문제점과 개선방안은 다음과 같다.

a) 타법률과의 관계 정립

소비자보호법이 소비자보호법제 체계에서 어떠한 지위를 가지고 있는지 불분명하다. 특히 소비자보호법과 소비자보호규정을 담고 있는 다른 법률이 있는 경우 양법의 관계를 어떻게 정립하여야 할 것인가에 의문이 있다. 예를 들면 소비자보호법상 사업자가 지켜야 할 의무규정과 다른 법에서 정하고 있는 의무규정이 중복되거나 내용을 달리하는 경우, 어느 법을 우선 적용하여야 하는지 불분명하다. 이는 소비자보호법의 내용에 법적용에 관련한 규정이 없음에도 기인한 문제이기도 하고 법해석론의 한계에서도 기인한다.

이에 소비자보호법의 목적규정을 수정하여야 한다. 법 제1조의 '소비자보호시책의 종합적 추진을 위한 사항'은 '소비자보호를 위한 중요사항'으로 부분개정하여 동법이 소비자보호시책법이 아니라 법적인 의미가 있는 소비자보호일반법 또는 통합법임을 분명히 하여야 한다. 그리고 소비자보호법

45) 이에 대한 시도로는 강창경/김성천, 소비자보호관계법체제화에 관한 연구, 한국소비자보호원, 1991, 33면 이하 참조.

과 다른 법률과의 관계를 명확하게 밝히는 명문조항이 있어야 한다. 예를 들어 소비자보호와 관련하여 소비자보호법과 다른 법률의 내용이 서로 다른 경우 소비자보호법의 규정을 우선적용시키고, 법해석에서도 소비자보호법의 기본정책에 따르도록 하는 법개정이 요구된다.⁴⁶⁾

b) 소비자보호행정체계의 정비

소비자보호법이 실효성이 있게 제대로 집행되지 아니하고 있다. 특히 소비자보호행정체계에서 가지고 있는 문제의 해결이 시급하다. 소비자보호법에 따르면 정부가 소비자의 안전 등을 위한 각종 기준을 제정하여 이를 근거로 사업자를 규제하도록 하고 있다. 그러나 행정주체의 불분명 등으로 아직까지 관계기준이 제정되지 아니하고 있고, 그 결과 소비자보호법의 실효성에 커다란 제약요인이 되고 있다.⁴⁷⁾ 또한 소비자보호법에서는 소비자정책의 기본사항을 결정하는 소비자정책심의위원회를 두고 있을 뿐만 아니라 소비자보호시책의 효과적인 추진을 위하여 한국소비자보호원의 설립근거를 두고 있다. 그러나 현실은 소비자보호정책심의위원회가 활성화되지 아니하고 있고 한국소비자보호원도 당초의 설립목적에 부합되는 업무를 제대로 수행하지 못하고 있다.

이에 소비자보호행정의 효과적인 추진을 위하여 중앙정부기구의 조직정비와 정책수립 및 조정기능을 강화하고 지방자치단체의 소비자보호역할에 관하여도 구체적으로 法文化하여야 한다. 그리고 앞으로 소비자의 안전, 표시, 광고, 부당거래행위 등 관련기준의 제정 및 제도의 시행을 위한 보완책을 마련해야 할 것이다. 특히 기준위반행위에 대한 정부의 조치가 제대로 이루어질 수 있도록 집행주체를 명확히 함과 동시에 형사규제와 행정규제가 조화될 수 있도록 규제체계를 새로이 마련해야 한다. 또한 한국소비자보호원의 역할 및 위상제고를 위하여 최소한의 필요한 행정기능을 수행할 수 있

46) 강창경, “소비자보호입법의 기본방향”, 인권과 정의, 1993년 9월호, 54면.

47) 소비자보호법에서는 정부가 안전기준(제6조), 표시기준(제8조), 위해방지광고기준(제9조) 및 부당거래기준(제10조)을 제정하도록 하고 있고, 사업자가 이를 위반하는 경우, 행정규제 및 형사규제를 받도록 하고 있으나(제16조, 제52조), 아직까지 각종기준이 제정되지 아니하여 그 규제체계가 死文化되어 있다.

도록 검사권, 자료제출요구권 그리고 범위반사업자에 대한 시정권고권을 부여하여야 한다.⁴⁸⁾

c) 피해구제범위의 확대

국가·지방자치단체의 私經濟서비스, 의료, 법률, 금융, 보험 등 일부 서비스 거래분야는 전문성 등을 이유로 소비자보호법상의 피해구제절차의 적용대상에서 제외되고 있다(법 제28조제2항). 그러나 첫째, 이들 제외된 분야의 분쟁조정기구는 공정성, 객관성이 취약하다. 즉 분쟁조정기구가 사업자이거나 사업자의 감독기구로서 사업자 입장에 치우칠 우려가 크며, 제3자의 입장에서 객관성있는 피해구제활동의 보장이 곤란하다.⁴⁹⁾ 둘째, 별도의 분쟁조정기구에 의한 피해구제기능이 미미하거나 형식적인 구제에 그치는 경우가 많다. 특히 국가·지방자치단체의 서비스와 관련한 분쟁은 소비자보호법의 적용을 배제함과 동시에 국가배상법의 적용대상도 되지 않고 있어 민사소송에 의하지 않고는 피해구제가 곤란하다.

이에 소비자보호법 제28조제2항을 삭제하여 분쟁조정기능을 별도의 분쟁조정기구이외에 소비자보호원에서도 담당하도록 하여야 할 것이다.⁵⁰⁾

나. 약관규제법

1992년 개정 약관규제법은 공정거래위원회에 불공정한 관청인가약관조항에 대한 간접적 시정요청권을 부여하고 있다(법 제18조제1항). 따라서 공정거래위원회가 불공정한 공기업이용약관조항이 시정조치명령을 인가관청이 발하도록 요청하는 경우, 그 명령이 과연 행해질지 확실치 않다. 예를 들면 인가관청이 공정거래위원회의 심결에 대해 반대의견을 갖는 경우에는 시정조치명령이 행해지지 않을 것이다. 이때 공정거래위원회는 그 인가관청으로

48) 강창경, 전제논문, 54면.

49) 예를 들면, 변호사모임인 지방변호사회에서 변호사와 소비자사이의 분쟁조정, 금융(증권·보험)회사의 감독기관인 은행(증권·보험)감독원에서 소비자와 금융기관간의 분쟁조정을 하고 있다.

50) 이강현, "특정서비스업 관련 소비자피해구제에 관한 소고", 소비자생활연구 제12호(1993. 12), 110면 이하 참조.

하여금 위원회의 심결대로 시정조치명령을 행하도록 강제할 방법이 없다.

이에 입법론으로는 약관규제법 제18조제1항에 규정된 '다른 법률에 의하여 행정관청의 인가를 받은 약관'을 삭제하여 인가약관에 대하여도 공정거래위원회가 직접 시정조치명령을 내리도록 해야 할 것이다. 그 논거로는 첫째, 인가약관에 관해서는 공정거래위원회의 심의에 앞서 인가한 행정관청의 의견을 청취하도록 규정되어 있다(법 제22조제3항). 인가관청의 의견청취제도에 의해서 부처간의 의견대립을 조정할 기회가 있으므로 시정명령까지 간접적으로 행할 필요는 없다고 본다. 둘째, 불공정한 인가약관이 시정명령을 받고 그에 따랐는가를 확인하는 업무는 공정거래위원회에서 담당하고 있는데, 인가관청이 명령을 발하고 공정거래위원회가 그의 준수를 감독하는 것은 바람직하지 못하다. 셋째, 약관의 인가절차는 약관내용의 공정성 여부를 심사하는 절차가 아니라, 약관이 인가요건을 충족하였는가의 형식적 요건의 심사절차이므로 약관규제법상 심사절차와 반드시 중복된다고 할 수 없다. 또한 인가관청의 공무원과 약관심사위원은 그의 전문분야 및 심사하는 시각도 다르다. 그리고 인가절차와 심사절차는 그에 적용되는 법이 다르므로 인가기준 및 심사기준도 다르다.⁵¹⁾

다. 할부거래법

할부거래법의 문제점과 개선방안은 다음과 같다.

a) 철회권의 인정범위

할부거래법은 자동차, 냉장고, 세탁기, 전기냉방기, 보일러 등과 같은 물건에 대하여는 철회권을 인정하지 않고 있다(법 제5조제1항 단서, 시행령 제4조). 이러한 물건들은 소비자들이 할부로 구입하는 대표적인 물건인데, 이러한 물건에 대하여 철회권을 인정하지 않는다면 철회권을 인정하는 취지가 어디에 있는지 알 수 없다. 따라서 동법이 철회권을 인정하고 있는 취지를 살리기 위해서는, 동법시행령을 개정하여 이러한 물건에 대하여도 철회

51) 이은영, 전거서, 722면; 김성천, 공기업서비스체제와 소비자보호, 한국소비자보호원, 1994, 195~6면.

권을 인정하여야 한다.⁵²⁾

b) 기한의 이익의 상실

할부거래법은 매수인이 생업에 종사하기 위하여 외국에 이주하는 경우와 외국인과 결혼 및 연고관계로 인하여 이주하는 경우에는, 기한의 이익을 주장하지 못한다고 규정하고 있는데(법 제10조제2항), 이러한 경우에는 매수인에게 기한의 이익을 주장하지 못하게 할 것이 아니라, 그 기한이 도래하기 전이라도 나머지 할부금을 일시에 지급할 수 있도록(법 제11조 참조) 개정하여야 할 것이다.⁵³⁾

라. 방문판매법

현행 방문판매법 및 개정안의 문제점과 개선방안은 다음과 같다.⁵⁴⁾

a) 다단계판매의 규제

방문판매법 개정안의 가장 심각한 문제점은 다단계판매의 규제수단으로 가장 주요한 규정인 현행 방문판매법 제18조 즉 2단계 이상의 판매실적에 의한 이익분배금지규정은 삭제하고 판매실적에 의한 이익분배를 단계제한 없이 허용하므로 현행 방문판매법의 제정취지를 근본적으로 무의미하게 만들고 있다는 데 있다.⁵⁵⁾ 개정안의 제안에는 이러한 개정의 필요성으로 통상 마찰의 원인이 된다는 점을 지적하고 있지만, 이런 이유에서 위와 같은 개정은 절대로 허용되어서는 안된다.

52) 권오승, “할부거래법의 문제점과 개선방안”, 소비자, 1993년 7·8월호, 38면.

53) 권오승, 상계논문, 38면.

54) 방문판매법 개정안에 대한 비판은 이용철, “방문판매법 개정안에 대한 의견”, 대한상공회의 주최 방문판매등에 관한 법률 개정(안) 공청회 발표원고, 1994.8.5 참조.

55) 방문판매법 제정당시 국회 상공위원회 법안심사소위원회의 심사보고서는 법 제18조에 대하여 “이 규정은 90년 이후 성행하여 최근 사회적으로 물의를 빚고 있는 소위 피라미드 조직을 이용한 상품판매와 금전배당행위를 금지하는 규정으로서, 이러한 판매형태의 문제점을 생각할 때 때늦은 감이 있으나 이러한 문제를 법률로서 근원적으로 해결하고자 한 것은 매우 바람직한 것으로 생각된다”고 평가하고 있다.

b) 통신판매

현행 방문판매법은 통신판매에 대해서는 계약전 고지의무 및 계약의 철회권을 보장하는 등 소비자보호수단을 두고 있지 않다. 그런데 최근 상공자원부는 통신판매와 방문판매가 경합되는 경우를 통신판매로 유권해석한 바 있다. 그렇다면 동일한 방문판매라 할지라도 통신판매와 경합하는 경우에는 방문판매에 대한 소비자보호수단은 적용되지 않을 것이다. 그런데도 이번 개정안에서도 역시 통신판매와 관련된 소비자보호수단의 미비가 전혀 개선되지 않았다. 통신판매가 구두로 이루어지는 특성을 가지고 있지만 방문판매와 같은 소비자보호수단을 보장하여야 할 것이다.

c) 청약의 철회

개정안에 의해서도 계약서를 교부받지 못하거나 계약서를 허위 또는 중요사항의 기재를 누락한 채 교부하여 소비자가 청약의 철회권을 행사할 상대방의 소재 등을 파악하지 못한 경우의 구제책이 없다는 문제를 안고 있다. 이에 소비자에게 귀책사유없이 상대방의 소재 등을 파악할 수 없었을 경우 등에 있어서는 이를 알았거나 알 수 있었을 때로부터 14일 이내에 철회권을 행사할 수 있도록 하되 소비자가 알거나 알 수 있었다는 점에 대한 입증책임을 판매자가 부담하도록 하여야 할 것이다.

개정안 제8조제2항 및 제23조제2항은 신용카드로 상품의 대금 또는 용역의 대가를 지급한 때에는 방문판매자(다단계판매자)에게 즉시 당해 신용카드업자에게 대금청구를 정지 또는 취소할 것을 요청하는 의무를 부여하고 있으나 방문판매자(다단계판매자)가 이러한 의무를 이행하지 않는 경우에 대한 아무런 제재수단을 정하지 않아 실효성이 의문이다. 따라서 별칙의 章에 의무불이행시의 벌칙을 정하여야 할 것이다.

3. 새로운 소비자보호법제의 제정

가. 제조물책임법

제조물책임법이란 상품의 생산과 유통에 관여한 자가 시장에 유통된 상품의 결함으로 인하여 그 상품의 소비자 및 제3자가 입은 신체적 또는 그 상

도 따를 수 있기 때문에 그 입법화에는 매우 신중을 기해야 할 것이다.

소비자협동조합법의 제정시 민주적 관리운영의 원칙, 비영리원칙, 조합 공개의 원칙, 자조의 원칙, 구매당배당의 원칙, 현금출자 및 판매의 원칙, 정치적·종교적 중립의 원칙, 원외이용금지의 원칙 등 기본원칙을 고수하여야 할 것이다.⁵⁸⁾

다. 소비자신용법

오늘날의 할부거래는 매도인과 매수인사이의 거래에 그치는 것이 아니라, 매도인과 매수인 및 신용제공자가 협력하는 거래로 이루어지는 경우가 많으며, 이러한 거래가 점차 일반화되어 가고 있다. 따라서 각국에서는 이러한 신용거래를 합리적으로 규율하기 위하여 이른바 소비자신용법을 제정하여 실시하고 있다.⁵⁹⁾ 우리나라에서도 소비자신용이 점차 일반화되어 있으며, 이러한 거래는 여러가지 문제를 야기하고 있다. 그런데 1991년말에 제정된 할부거래법은 이러한 소비자신용 거래일반에 대하여는 눈을 돌리지 못하고, 오로지 할부거래 그 자체만을 규율하고 있다. 따라서 소비자신용거래를 종합적이고 합리적으로 규율하기 위해서는 소비자신용법을 제정하여야 할 것이다.⁶⁰⁾

라. 소비자보호조례

최근 지방자치제가 실시되면서, 당해 지역 실정에 맞는 지방소비자보호 행정을 실시하기 위해서 소비자보호조례의 제정이 시급하다. 소비자보호조

58) 1994년 6월 '농정개혁추진협의회'의 추진계획에 의거 소비자협동조합법 입법에 관한 세부시행계획을 수립, 같은 해 7월 이 시행계획에 따라 경제기획원에서 소비자협동조합법 제정을 결정하고 추진하고 있다. 소비자협동조합에 대해서는 박성룡/황정선/송순영, 소비자협동조합에 관한 연구, 한국소비자보호원, 1990 참조.

59) 소비자신용법제에 대해서는 신원득/박인섭, 소비자신용법제에 관한 연구, 한국소비자보호원, 1990 참조.

60) 권오승, 전계논문, 38면; 홍천룡, 전계논문, 88면. 이를 위해서는 1990년 독일에서 제정된 소비자신용법(Verbrauchercreditgesetz)을 참고로 하는 것이 바람직할 것이다.

품 이외의 재산적 손해를 배상하여야 하는 손해배상책임을 규정한 법률을 말한다. 이는 결함상품으로 인한 소비자의 피해에 대해 손해배상을 보다 손쉽게 하기 위하여 기존의 민사법법리를 수정하는 민사책임법이다.⁵⁶⁾

제조물책임법의 법적 성격은 소비자보호법체계에 속한 것으로 파악하고, 제조물책임의 기본원칙은 제조자의 고의·과실을 묻지 아니하고 결함을 중심적인 책임요건으로 하는 제조자의 무과실책임이다. 이를 토대로 제조물책임법에 담아야 할 주요내용은 첫째, 제조물의 범위는 제조 또는 가공된 동산과 부동산중 대량공급주택으로 한정하고, 둘째, 제조물책임을 부담하는 자의 범위는 원재료·부품·완성품의 제조자는 물론 자신을 제조자로 표시한 자와 수입업자로 확대한다. 셋째, 중심적인 책임요건인 결함의 정의는 일반인이 그 제조물에서 일반적으로 기대할 수 있는 안전성을 결여한 것으로 포괄적으로 규정한다. 넷째, 제조자의 면책사유의 하나로 개발위험의 항변을 인정하여, 유통시점의 과학·기술수준으로 알 수 없는 결함에 대해서는 책임을 지우지 않는다.⁵⁷⁾

나. 소비자협동조합법

소비자협동조합은 소비자들이 상부상조의 정신을 바탕으로 합리적인 소비생활과 경제적·문화적 지위향상을 도모하기 위하여 자발적으로 조직한 비영리단체이다. 그러나 현행법상 소비자협동조합은 민법상의 사단법인 또는 조합에 관한 규정에 의하여 그 조직과 활동이 규율됨으로써 그 활동에 많은 장애가 따르고 있다. 이에 소비자협동조합의 활성화를 위해 소비자협동조합법의 제정이 필요하다. 소비자협동조합법의 제정을 통해 소비자협동조합의 활동이 촉진될 경우 소비자들의 안전한 식생활 욕구 충족, 물가안정 도모, 소비자보호운동의 효율성 제고 등 효과를 기대할 수 있으나, 부작용

56) 1982년 2월 19일 김순규의원 등에 의한 제조물책임법안이 국회에 제출된 바 있고, 1989년 11월 한국소비자보호원에서 제조물책임법의 입법을 제안한 바 있다. 그리고 그동안 이와 관련된 논문이 적지않게 발표되기도 하였다. 행정쇄신위원회도 제조물책임법의 제정에 대해 긍정적으로 논의하고 있다(행정쇄신위원회, 전개문헌, 20면 이하).

57) 제조물책임법의 기본방향 및 주요내용에 대해서는 한국소비자보호원, 제조물책임법의 입법방향, 1994 참조.

례는 국가에 있어서 소비자보호법에 준하는 일종의 지방관 소비자보호법으로서, 각 지방자치단체의 독자적인 자치력을 토대로 그 지역의 특수성을 반영한 소비자보호행정을 펴나가는 수단이 된다. 그러므로 소비자보호조례를 통한 지방자치단체의 지방소비자보호활동은 지방소비자행정의 본격적인 자립과 정착을 의미한다.

소비자보호조례는 지방자치단체가 지방소비자행정의 추진주체임을 명기하고 그에 따라 규제행정 및 지원행정사무의 내용을 규정하여야 한다. 즉 소비자보호조례는 소비자보호법에 근거한 소비자권익을 보호하고 증진하기 위해 지방자치단체와 사업자의 의무, 지방소비자의 역할을 규정하고, 지방자치단체의 소비자보호를 위해 기본적으로 필요한 사항을 규정하며 지방자치단체 주민의 소비생활향상과 합리화를 기하기 위한 목적을 가지고 제정되어야 한다.⁶¹⁾

IV. 결 어

지금까지 우리나라 소비자보호법제의 현황과 함께 그 내용 및 과정상 문제점 및 개선방안을 살펴보았다. 그러나 소비자문제는 소비자보호법제만으로 해결되는 것이 아니라 이를 둘러싸고 있는 정부의 경제운영방식과 경제정책 및 각종제도 등 제반적인 경제구조와 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 소비자보호법제의 정비는 소비자중시의 경제정책 구축, 정부의 소비자보호정책 제고, 기업의 소비자보호법제 인식 제고, 소비자의식 제고 등을 통해 종합적으로 대처해야 할 것이다.

첫째, 소비자문제는 시장경제체제내에서 발생하는 경제·사회·법적인 제반문제 중 주요부분으로 인식하여야 하며, 궁극적으로는 우리 경제에 고착화된 '공급자 위주의 경제구조'를 '소비자 중심', 나아가 '생활자 중심'으로 전환시켜야 할 것이다. 이를 위해서는 소비자가 자유롭게 선택할 수 없는

61) 소비자보호조례에 대해서는 신원득/박인섭, 소비자보호조례 연구, 한국소비자보호원, 1991; 김성천, "소비자보호조례", 지방자치, 1994년 8월호, 94면 이하 참조.

기존의 법적 제약들을 과감히 제거시켜 소비자가 선택할 수 있는 경제체제로 전환시켜야 할 것이다.

둘째, 정부는 소비자보호정책의 기본목표를 설정하고 소비자보호법제의 기반조성에 결정적인 역할을 담당하고 있다. 따라서 아직까지 제정·시행되고 있지 않는 제조물책임법, 제품안전법 등과 같은 주요 소비자보호법제에 대한 입법방향, 법안의 내용, 관계 법제도와와의 관계, 제정시기의 적절성, 시행가능조건의 수립 및 이를 구체화할 수 있는 실천방안을 강구하여야 할 것이다.

셋째, 기업은 생산주체이며 거래의 직접적인 당사자로서 이들이 소비자보호법제를 어떻게 인식하고 대처하느냐에 따라 소비자보호에 크게 영향을 미친다. 따라서 기업이 소비자보호법제를 어떻게 인식하고 경영정책에 어느 정도 반영하는지에 대한 실증분석과 원인분석을 하여, 소비자보호법제에 대한 기업의 인식정도가 미흡하다면, 이를 시정할 수 있는 효과적인 방안을 찾아야 한다.

넷째, 소비자들의 소비자보호법제에 대한 정확한 인식은 소비자문제의 해결은 물론 건전한 소비생활과 합리적인 소비행위를 유도한다. 따라서 소비자가 소비자보호법제에 대해 어떻게 인식하는지를 조사·평가해서, 소비자교육의 일환으로 체계적인 소비자보호법제 교육프로그램을 개발·시행하여야 한다.