

〈논 문〉

韓國에 있어서 消費者保護를 위한 法과 政策*

權 五 乘**

I. 머리말

韓國에서는 1980년 1월에 “消費者保護法”을 제정하였다.¹⁾ 동법은 消費者는 7가지의 基本的 權利²⁾를 가진다고 선언한 뒤에(법 3조), 국가 및 지방자치단체는 이러한 권리가 실현되도록 하기 위하여 ① 關係法令 및 條例의 制定 및 改廢, ② 필요한 行政組織의 整備 및 運營의 改善, ③ 필요한 施策의 樹立 및 實施, ④ 消費者의 健全하고 自主的인 組織活動의 支援·育成 등과 같은 義務를 진다고 규정하고 있다(법 5조).

국가는 이러한 의무를 성실히 수행하기 위하여, 消費者保護와 직접·간접으로 관련되는 법률을 다수 제정하여 실시하고 있는데, 이러한 법률들 중에서 消費者保護와 직접적인 관련이 있는 것으로는 獨占規制및公正去來에관한法律(1980) 約款의規制에관한法律(1986), 割賦去來에관한法律(1991), 訪問販賣에관한法律(1991), 表示·廣告의公正化에관한法律(1999), 製造物責任法(2000) 등이 있고, 消費者保護와 간접적으로 관련되는 것으로는 電氣用品安全管理法(1974), 高壓가스安全管理法(1983), 液化石油가스의安全및事業管理法(1983), 農水産物品質管理法(1998), 與信專門金融業法(1997), 電子去來基本法(1998) 등이 있다.

그런데 이 글에서는 消費者保護와 직접적인 관련이 있는 법률들 중에서 특히 約款規制法과 製造物責任法에 관하여 그 내용을 자세히 살펴 본 뒤에, 21세기의 消費

* 이 논문은 일본 경제기획청이 주최한 “East-Asia Symposium on Consumer Policy”(2000년 3월 10일)에서 발표한 논문을 수정·보완한 것이다.

** 서울大學校 法科大學 教授

1) 이 법은 1982년 9월부터 시행되었으며, 1986년에 전면 개정된 뒤에 1995년과 1999년에 다시 개정되어 오늘에 이르고 있다.

2) 소비자보호법 제3조는 소비자는 스스로의 안전과 권익을 위하여, ① 안전의 권리, ② 알 권리, ③ 선택할 권리, ④ 의견을 반영시킬 권리, ⑤ 피해보상을 받을 권리, ⑥ 교육을 받을 권리, ⑦ 단체조직 및 활동권 등을 갖는다고 규정하고 있다.

者保護政策의 課題에 대하여 간단히 언급하기로 한다.

II. 約款規制法

1. 約款規制의 三段階

韓國은 不公正한 內容의 約款을 규제하기 위하여 1986년 말에 約款規制에 관한 法律(이하 “約款規制法”이라 한다)을 제정하여, 다음해 7월 1일부터 시행하고 있다.³⁾ 이 법에 따르면 約款에 대한 規制는 다음과 같은 3단계로 나누어서 이루어진다.

우선 約款이 契約의 內容으로 編入되기 위한 要件을 강화하여 事業者의 一方的 意思만으로 約款이 契約의 內容으로 編入되는 것을 막는 編入統制를 거처야 하며, 당해 약관이 계약의 내용에 편입된 경우에는, 약관의 해석을 통하여 약관조항이 고객에게 불리하게 해석되는 것을 막는 解釋統制 및 約款條項의 公正性 여부를 심사하여 현저하게 공정을 잃은 조항을 무효로 하는 不公正性統制를 거치게 된다. 그런데 約款規制法은 約款의 編入統制와 解釋統制에 대하여는 제1장 總則에서 규정하고, 不公正性統制에 대하여는 제2장 不公正約款條項에서 규정하고 있다.

(1) 編入統制

1) 約款의 明示・說明義務

約款은 그 자체로서는 오로지 장차 체결될 契約의 草案에 불과하기 때문에, 바로 계약의 내용이 되는 것이 아니라 당사자의 합의에 의하여 계약에 編入되었을 때에 비로소 계약의 내용이 된다.⁴⁾ 約款規制法은 약관이 사업자의 일방적인 의사로 계약의 내용으로 편입되는 것을 막기 위하여, 사업자는 계약체결에 있어서 고객에게 약관의 내용을 계약의 종류에 따라 일반적으로 예상되는 방법으로 明示하고, 고객이 요구할 때에는 당해 약관의 사본을 고객에게 交付하여 이를 알 수 있도록 하여야 한다고 규정하고 있다. 다만 다른 법률에 의하여 行政官廳의 認可를 받은 約款으로서 거래의 신속을 위하여 필요하다고 인정되어 大統領令이 定하는 約款, 예컨대 여객운송업, 통신업, 전기·가스 및 수도사업의 약관에 대하여는 明示・交付義務가 면제된다(법 3조 1항, 령 2조 1항). 그러나 이러한 업종의 약관이라 하더라도 사업자는 영업소에 약관을 비치하여야 하며, 고객의 요청이 있는 때에는 그 약관의 사본을 고객에게 교부하여 이를 알 수 있도록 하여야 한다(령 2조 2항).

그리고 사업자는 약관에 정하여져 있는 重要한 內容을 고객이 이해할 수 있도록

3) 동법은 1992년 12월에 1차례 개정되었다.

4) 權五乘, 經濟法, 法文社, 1999, 481면 참조.

설명하여야 한다. 여기서 重要な 内容이라 함은 사회통념에 비추어 고객이 계약체결의 여부나 대가를 결정하는 데 직접적인 영향을 미칠 수 있는 사항을 의미한다.⁵⁾ 그런데 구체적인 경우에 있어서 약관의 내용 중에서 무엇이 중요한 내용에 해당되는지에 대하여는 개별적으로 심사할 수밖에 없다.⁶⁾ 그러나 계약의 성질상 설명이 현저하게 곤란한 경우에는 그러하지 아니하다(법 3조 2항).

그런데 사업자가 만약 약관의 明示·交付·說明義務에 위반하여 계약을 체결한 때에는 당해 약관을 계약의 내용으로 主張할 수 없다(법 3조 3항). 이것은 사업자가 약관을 명시, 교부 또는 설명하지 않은 경우에는 그 약관이 당연히 계약의 내용에 편입되지 않는다는 의미가 아니라, 사업자는 그 약관을 계약의 내용으로 주장할 수 없지만 고객은 이를 계약의 내용으로 주장할 수 있으며, 또 그러한 경우에는 계약의 내용이 될 수 있다는 의미이다. 이 점에서 우리 約款規制法은 독일 約款規制法과 태도를 달리하고 있다.⁷⁾

2) 個別約定의 優先

約款은 계약의 초안에 불과하기 때문에, 사업자가 고객에게 약관을 명시했다고 하더라도, 고객이 그 약관을 계약의 내용으로 수용하는 것을 거부하게 되면 그 약관은 계약의 내용이 되지 않는다. 그런데 고객이 어떤 약관조항을 계약의 내용으로 수용하는 것을 거부하는 경우에는 이를 수정하거나 삭제할 수도 있지만, 그와 별도로 個別的인 約定을 체결하는 경우도 있다. 후자의 경우에는 약관의 내용과 개별약정의 내용이 서로 충돌할 우려가 있기 때문에, 約款規制法은 약관에서 정하고 있는 사항에 관하여 사업자와 고객이 약관의 내용과 다르게 합의한 사항이 있을 때에는 당해 合意事項은 約款에 優先한다고 규정하고 있다(법 4조).⁸⁾

(2) 解釋統制

約款이 계약에 편입되게 되면 계약의 내용을 구성하게 된다. 따라서 약관은 法律行爲의 解釋原則에 따라 해석되어야 한다. 그런데 약관은 일반 계약과는 달리 양 당사자가 자유롭게 합의한 것이 아니라 사업자가 일방적으로 작성한 것이기 때문에, 이를 일반 법률행위와 같이 해석할 수는 없다. 따라서 約款規制法은 약관에 관하여 몇가지의 特殊한 解釋原則을 제시하고 있다.

5) 대법원 1998. 11. 27. 선고, 98다 32564 판결 참조.

6) 대법원 1998. 2. 27. 선고, 96다 8277 판결.

7) 獨逸 約款規制法은 약관은 그 사용자가 계약을 체결할 때에 약관을 명시, 설명하고 상대방이 그 효력에 동의한 경우에만 계약의 구성부분이 된다고 규정하고 있다(동법 2조).

8) 이것은 독일 약관규제법 제4조를 본받은 것이다.

우선, 약관은 信義誠實의 原則에 따라 公正하게 解釋되어야 한다(법 5조 1항 전단). 다시 말하자면 약관은 사업자에 의하여 일방적으로 작성된 것이기 때문에 약관을 해석함에 있어서는 事業者의 利益뿐만 아니라 顧客의 正當한 利益과 合理的인 期待도 함께 고려하여야 한다.

그리고 약관은 다수의 계약을 위하여 사전에 작성된 것이기 때문에, 모든 고객에 대하여 統一的으로 解釋되어야지 고객에 따라 다르게 해석되어서는 안된다(법 5조 1항). 즉 약관은 다수인에게 공통적으로 적용되는 것이므로 약관을 작성한 사업자의 의도에 따라 주관적으로 해석할 것이 아니라 그 文言에 따라 客觀적으로 解釋되어야 하며, 고객의 종류에 따라 달리 해석할 것이 아니라 統一的으로 解釋되어야 한다.

한편, 약관은 經濟的인 地位나 專門的인 知識에 있어서 優越的인 立場에 있는 사업자가 一方的으로 作成한 것이기 때문에, 그 약관의 내용에 不明確한 것이 있으면 그 危險은 당연히 事業者가 負擔해야 한다. 따라서 約款規制法은 이러한 취지에서 약관의 뜻이 明白하지 아니한 경우에는 顧客에게 有利하게 解釋되어야 한다고 규정하고 있다(법 5조 2항).

또한 約款規制法에는 명문으로 규정되어 있지 않지만 일반적으로 승인되고 있는 약관에 관한 해석원칙의 하나로서 이른바 嚴格解釋의 原則이 있다. 이것은 법률에 규정되어 있는 事業者의 責任을 排除·制限하거나 顧客의 權利를 制限하는 約款條項은 嚴格하게 解釋하여야 한다는 것이다. 事業者의 債務不履行責任이나 瑕疵擔保責任을 免責하는 條項이 그 대표적인 예이다.

(3) 約款의 不公正性統制

제2장 不公正約款條項에서는 約款의 不公正性を 判斷하는 基準을 제시하고 있다. 동법은 信義誠實의 原則에 반하여 公正을 잃은 約款條項은 無效라고 하여(법 6조 1항), 約款의 有效性 統制에 관한 一般原則을 선언한 뒤에(법 6조), 免責條項의 禁止(법 7조), 損害賠償額의 豫定(법 8조), 契約의 解除·解止(법 9조), 債務의 履行(법 10조), 顧客의 權益保護(법 11조), 意思表示의 의제(법 12조), 代理人의 責任加重(법 13조), 訴提起의 금지 등(법 14조), 適用의 制限(법 15조) 및 一部無效의 特則(법 16조) 등에 관하여 차례로 규정하고 있다.

1) 一般原則

約款은 사업자가 장차 체결할 다수의 계약을 위하여 일정한 형식에 따라 사전에 마련한 契約의 內容이나 條件이기 때문에, 일반계약과 마찬가지로 強行法規나 善良한 風俗 기타 社會秩序에 反하는 경우에는 無效이다. 이것은 너무나 당연한 것이다. 그런데 문제가 되는 것은 약관이 善良한 風俗 기타 社會秩序에는 反하지 않지만,

客觀的으로 볼 때 公正을 잃은 경우이다.

당사자들의 自由로운 合意에 의하여 이루어진 個別約定은 그것이 強行法規나 善良한 風俗 기타 社會秩序에 反하지 않는 한 有效하지만, 사업자가 일방적으로 작성한 約款은 그것이 비록 強行法規나 善良한 風俗 기타 社會秩序에 反하지 않더라도 信義誠實의 原則에 反하여 公正을 잃은 경우에는 無效이다(법 6조 1항).

그런데 信義誠實의 原則은 그 內容이 매우 抽象的이고 曖昧하기 때문에, 具體的인 경우에 이를 適用하기가 어렵다. 따라서 約款規制法은 이러한 어려움을 덜어 주기 위하여, ① 顧客에 대하여 不當하게 不利한 條項, ② 顧客이 契約의 去來形態 등 諸般事情에 비추어 豫想하기 어려운 條項,⁹⁾ ③ 契約의 目的을 달성할 수 없을 정도로 契約에 따르는 本質的인 權利를 制限하는 條項은 公正을 잃은 것으로 推定하고 있다(법 6조 2항).

約款規制法 제6조는 獨逸 約款規制法 제9조를 본받은 것이다. 즉 우리 법 제6조 1항은 獨逸法 제9조 1항¹⁰⁾을 본 받은 것이고, 우리 법 제6조 2항은 독일법 제9조 2항을 본받은 것이다. 그런데 우리 법 제6조 2항은 獨逸法 제9조 2항과는 달리, 어떠한 조항이 信義誠實의 原則에 反하여 公正을 잃은 것인지의 여부를 판단하는 데에 필요한 具體的인 基準을 제시하려고 했던 당초의 목적을 제대로 실현하지 못하고 있다.¹¹⁾ 따라서 우리법 제6조 2항이 당초의 목적을 제대로 실현하도록 하기 위해서는, 이를 獨逸法 제9조 2항¹²⁾처럼 改正하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 어떠한 條項이 ① 回避하려는 法規定的 本質的인 基本觀念에 背馳되거나, ② 그 契約의 性質上 인정되는 本質的인 權利나 義務를 制限하여 그 契約의 目的達成을 危殆롭게 하는 경우에는 公正을 잃은 것으로 推定된다고 개정하는 것이 바람직할 것이다.¹³⁾

2) 具體的인 無效事由

約款規制法은 구체적인 무효사유를 다음과 같이 열거하고 있다(법 7조 내지 14조).

a) 免責條項의 禁止

9) 독일에서는 이것이 편입통제에 포함되어 있다. 우리나라에서도 이를 편입통제에 포함시키는 것이 타당할 것으로 생각된다.

10) 독일법 제9조 1항은 보통거래약관의 조항들이 신의성실의 원칙에 반하여 약관이용자의 계약상대방을 부당하게 불리하게 하는 경우에는 무효라고 규정하고 있다.

11) 자세한 내용은 權五乘, 위의 책, 487-488면 참조.

12) 독일법 제9조 2항은 어떤 조항이 1) 회피하려고 하는 법규정의 본질적인 기본관념에 배치되거나, 2) 그 계약의 성질상 인정되는 본질적인 권리나 의무를 제한하여 그 계약의 목적달성을 위태롭게 하는 경우에는 부당하게 불리한 것으로 추정된다고 규정하고 있다. 1)은 전형계약을 상정한 규정이고, 2)는 비전형계약을 상정한 규정이다.

13) 權五乘, 위의 책, 488면 참조.

契約當事者の 責任에 관하여 정하고 있는 約款의 內容 중에서, 事業者・履行補助者 또는 被傭者の 故意 또는 重大한 過失로 인한 法律上の 責任을 排除하는 條項이나, 相當한 理由없이 事業者의 損害賠償範圍를 制限하거나 事業者가 負擔하여야 할 危險을 顧客에게 移轉시키거나, 事業者의 擔保責任을 排除・制限하거나 그 擔保責任에 따르는 고객의 權利行使의 要件을 加重하는 조항 또는 契約目的物에 관하여 見本이 제시되거나 品質・性能에 관한 表示가 있는 경우 그 保障된 內容에 대한 責任을 排除・制限하는 조항은 無效이다(법 7조).

b) 損害賠償額의 豫定

顧客에 대하여 不當하게 過重한 遲延損害金 등의 損害賠償義務를 부담시키는 약관조항은 無效이다(법 8조).

c) 契約의 解除・解止

契約의 解除・解止에 관하여 정하고 있는 約款의 內容 중에서, 법률의 規定에 의한 顧客의 解除權・解止權을 排除하거나 그 行使를 制限하는 조항, 사업자에게 법률에서 규정하고 있지 아니한 解除權・解止權을 부여하거나 법률의 規定에 의한 解除權・解止權의 行使要件을 완화하여 고객에 대하여 不當하게 不利益을 줄 우려가 있는 조항(계약의 解除 또는 解止로 인한 사업자의 原狀回復義務나 損害賠償義務를 不當하게 輕減하는 조항), 繼續的인 債權關係의 發生을 목적으로 하는 契約에서 그 存續期間을 不當하게 短期 또는 長期로 하거나 默示의 期間延長 또는 更新이 가능하도록 정하여 고객에게 不當하게 不利益을 줄 우려가 있는 조항은 無效이다(법 9조).

d) 債務의 履行

債務의 履行에 관하여 정하고 있는 約款의 內容 중에서, 相當한 理由없이 給付의 內容을 사업자가 一方的으로 決定하거나 變更할 수 있도록 權限을 부여하거나 사업자가 履行하여야 할 給付를 一方的으로 中止할 수 있게 하거나 제3자로 하여금 代行할 수 있게 하는 條項은 無效이다(법 10조).

e) 顧客의 權益保護

顧客의 權益에 관하여 정하고 있는 約款의 內容 중에서, 相當한 理由없이 법률의 規定에 의한 顧客의 抗辯權, 相計權 등의 權利를 排除・制限하거나 고객에게 부여된 期限의 利益을 剝奪하는 條項, 고객이 제3자와 契約을 締結하는 것을 不當하게 制限하거나 사업자가 業務上 알게 된 顧客의 秘密을 正當한 理由없이 漏泄하는 것을 許容하는 條項은 無效이다(법 11조).

f) 意思表示의 擬制

意思表示에 관하여 정하고 있는 約款의 內容 중에서, 一定한 作爲 또는 不作爲가 있을 때 顧客의 意思表示가 表明되거나 表明되지 아니한 것으로 보는 條項,¹⁴⁾ 顧客의 意思表示의 形式이나 要件에 대하여 不當하게 嚴格한 制限을 加하는 條項, 顧客의 利益에 重大한 影響을 미치는 事業者의 意思表示가 상당한 이유없이 顧客에게 到達된 것으로 보는 條項, 고객의 利益에 重大한 影響을 미치는 事業者의 意思表示에 不當하게 長期의 期限 또는 不確定期限을 정하는 條項은 무효이다(법 12조).

g) 代理人의 責任加重

顧客의 代理人에 의하여 契約이 締結된 경우 顧客이 그 義務를 이행하지 아니한 때에는 代理人에게 그 義務의 全部 또는 一部를 履行할 責任을 지우는 內容의 約款 條項은 無效이다(법 13조).

h) 訴提起의 禁止 등

顧客에 대하여 不當하게 不利한 訴提起의 禁止條項 또는 裁判管轄의 合意條項이나 相當한 理由없이 顧客에게 立證責任을 負擔시키는 約款條項은 無效이다(법 14조).

i) 一部無效의 特則

約款의 全部 또는 一部の 條項이 事業者의 明示·說明義務 違反으로 계약의 內容이 되지 못하거나 법 제6조 내지 14조의 규정에 의하여 無效인 경우 계약은 나머지 부분만으로 有效하게 存續한다. 그러나 有效한 部分만으로는 契約의 目的達成이 不可能하거나 一方當事者에게 不當하게 不利한 때에는 당해 契約의 全部를 無效로 한다(법 16조). 이것은 가능한 한 契約관계를 유지하는 것이 顧客의 이익에 부합된다는 취지에서 民法 제137조(法律行爲의 一部無效)에 대한 특칙을 규정한 것인데, 약관에 의하여 체결된 契約의 效力에 관하여 규정한 것이므로 法院에 의한 具體的 內容統制의 경우에만 適用되고 公정거래위원회에 의한 抽象的 內容統制의 경우에는 적용되지 않는다.

2. 約款規制의 方式

약관의 규제는 그것이 구체적인 契約관계를 전제로 하는지의 여부에 따라 具體的 內容統制와 抽象的 內容統制로 나누어진다. 獨逸에서는 양자를 모두 法院에 맡기고

14) 다만 顧客에게 상당한 기간내에 의사표시를 하지 않으면 의사표시가 표명되거나 표명되지 아니한 것으로 본다는 뜻을 명확하게 따로 고지하거나 부득이한 사유로 그러한 고지를 할 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다(법 12조 1호 단서).

있는데 반하여, 한국에서는 具體的 內容統制는 法院에 맡기고 있지만, 抽象的 內容統制는 公正去來委員會에 맡겨 놓고 있는데, 지금까지는 公正去來委員會에 의한 抽象的 內容統制가 약관규제의 중심이 되고 있다.

(1) 公正去來委員會에 의한 抽象的 內容統制

約款規制法은 消費者를 보호하기 위한 強行規定이기 때문에, 누구든지 동법에 위반하는 不公正한 내용의 約款條項을 사용해서는 안된다. 그러나 거래의 실제에서는 불공정한 내용의 약관조항을 無效라고 선언하는 것만으로는 불공정한 약관이 통용되는 것을 근절할 수 없기 때문에, 約款規制法은 이를 보다 強力하게 規制하기 위하여 일정한 요건을 갖춘 사업자에 대하여는 동법에 위반하는 不公正한 約款條項을 계약의 내용으로 하지 못하도록 하고(법 17조), 이에 위반한 사업자에 대하여는 公正去來委員會가 시정에 필요한 措置를 命할 수 있으며(법 17조의2), 또 그러한 명령에 위반한 사업자에 대하여는 2년이하의 懲役 또는 1억원 이하의 罰金에 처하도록 하고 있다(법 32조).

1) 不公正한 約款條項의 使用禁止

約款規制法은 불공정한 약관조항을 사용하는 사업자에 대하여 行政的인 規制를 가하기 위하여 일정한 요건을 갖춘 사업자, 즉 ① 獨占規制法상 市場支配的 事業者, ② 사업자가 자기의 去來上의 地位를 不當하게 利用하여 契約을 締結하는 경우, ③ 一般公衆에게 物品·用役을 供給하는 契約으로서 계약체결의 緊急性·迅速性으로 인하여 고객이 계약을 체결할 때에 約款條項의 內容을 變更하기 困難한 경우, ④ 사업자의 계약당사자로서의 優越的 地位가 현저하거나 고객이 다른 사업자를 選擇할 範圍가 制限되어 있어 약관을 계약의 내용으로 하는 것이 事實上 強制되는 경우, ⑤ 契約의 性質 또는 目的上 계약의 取消, 解除 또는 解止가 不可能하거나 그로 인하여 고객에게 현저한 財産上의 損害가 발생하는 경우에는 법 제6조 내지 14조에 해당하는 不公正한 約款條項을 契約의 內容으로 하지 못하도록 하고 있다(법 17조).

2) 是正措置 등

公正去來委員會는 법 제17조 각호의 1에 해당하는 사업자가 동법에 위반한 불공정한 약관조항을 사용하는 경우에는 당해 約款條項의 削除·修正 등 是正에 필요한 措置를 命할 수 있으며(법 17조의2 1항), 그 밖의 경우에도 健全한 去來秩序의 確立을 위하여 사업자에게 是正에 필요한 措置를 勸告할 수 있다(법 17조의2 2항). 그리고 公正去來委員會가 이러한 시정조치를 명하거나 권고함에 있어서 필요한 때에는 당해 사업자와 동종사업을 영위하는 다른 사업자에게 같은 내용의 不公正約款條項

을 사용하지 말 것을 勸告할 수 있다(법 17조의2 3항).

한편, 行政官廳이 작성한 約款 또는 다른 법률에 의하여 行政官廳의 認可를 받은 약관이 법 제6조 내지 14조의 규정에 위반한 사실이 있다고 인정될 때에는 당해 행정관청에 그 內容을 通報하고 그 是正에 필요한 措置를 要請할 수 있으며,¹⁵⁾ 銀行法에 의한 金融機關의 約款이 법 제6조 내지 14조의 규정에 위반한 사실이 있다고 인정될 때에는 韓國銀行法에 의한 金融監督院에 그 사실을 통보하고 그 是正에 필요한 措置를 취하도록 勸告할 수 있다(법 18조 1항).

3) 約款의 審査請求 등

약관조항과 관련하여 法律上の 利益이 있는 者, 消費者保護法에 의하여 등록된 消費者團體, 韓國消費者保護院 및 事業者團體는 公正去來委員會에 이 법의 위반 여부에 관한 審査를 請求할 수 있다(법 19조). 審査請求는 公正去來委員會에 서면을 제출하여야 한다(법 21조).

그리고 事業者와 事業者團體는 건전한 去來秩序를 확립하고 不公正한 內容의 約款이 通用되는 것을 방지하기 위하여 일정한 去來分野에서 標準이 되는 約款(이하 “표준약관”이라 한다)을 정할 수 있으며, 公正去來委員會에 標準約款의 內容이 이 법에 위반되는지의 여부에 관한 審査를 請求할 수 있다(법 19조의2).

한편, 公正去來委員會는 사업자에게 시정조치를 명하거나 권고하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우와 약관의 심사청구를 받은 경우에는 약관이 이 법에 위반된 사실이 있는지의 여부를 확인하기 위하여 필요한 調査를 할 수 있다(법 20조).

公正去來委員會는 약관의 내용이 이 법에 위반되는지의 여부에 대하여 심의하기 전에 당해 약관에 의하여 거래를 한 사업자 또는 이해관계인에 대하여 당해 약관이 심사대상이 되었다는 사실을 通知하여야 하며, 이러한 통지를 받은 당사자 또는 이해관계인은 公正去來委員會의 회의에 출석하여 그 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다. 한편 公正去來委員會는 심사대상이 된 약관이 다른 법률에 의하여 행정관청의 인가를 받았거나 받아야 할 것인 때에는 심의에 앞서 그 행정관청에 대하여 意見의 提出을 요구할 수 있다(법 22조). 그리고 公正去來委員會는 이 법에 위반된다고 심의 의결한 약관조항의 목록을 작성·비치하고 필요한 때에는 이를 一般人에게 供覽하게 할 수 있다(법 23조).

4) 諮問委員

公正去來委員會는 이 법에 의한 약관심사업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인

15) 이 경우에는 공정거래위원회가 별도로 시정조치나 시정권고를 하지 않는다(법 18조 2항).

정하는 때에는 諮問委員을 위촉할 수 있는데, 諮問委員의 위촉 기타 필요한 사항은 大統領令으로 정한다(법 31조의2). 公正去來委員會는 현재 7명의 약관심사자문위원을 위촉해 놓고 있으며, 이들에게 약관심사에 관한 諮問을 받고 있다.¹⁶⁾

5) 罰則 등

법 제17조의2 제1항에 의한 시정명령에 위반한 자는 2년 이하의 懲役 또는 1억원 이하의 罰金에 처한다(법 32조). 그리고 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 법 제32조의 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 法人 또는 個人에 대하여도 동조의 罰金刑을 과한다(법 33조). 한편 公正去來委員會의 조사를 거부·방해 또는 기피한 자는 5천만원 이하의 過怠料에 처하고(법 34조 1항), 약관의 명시·설명의무에 위반한 사업자에 대하여는 500만원 이하의 過怠料에 처한다(법 34조 2항).

(2) 法院에 의한 具體的 內容統制

韓國에서는 大法院이 約款規制法이 제정·시행되기 전부터 이른바 例文解釋의 방법을 통하여¹⁷⁾ 약관에 대한 내용통제를 실시해 왔으나 실정법적 근거가 없는 상황에서 이루어진 약관에 대한 내용통제는 어디까지나 예외적, 소극적일 수밖에 없었다. 그러나 1987년에 約款規制法이 시행된 이후에는 법원이 동법에 기하여 약관의 내용통제를 적극적으로 실시할 수 있었음에도 불구하고, 초기에는 약관에 대한 내용통제를 그다지 활발하게 못하고 있다가, 1994년에 大法院이 한국토지개발공사의 분양신청금 몰취에 관한 약관조항에 대하여, “당첨자에게 계약의 체결을 강제하기 위한 수단으로 계약체결을 하지 않는 경우 공급가액의 10%에 상당하는 분양신청금을 일방적으로 공사에 귀속시키는 약관조항은 고객인 당첨자에 대하여 부당하게 과중한 손해배상 의무를 부담시키는 것으로서¹⁸⁾ 신의성실의 원칙에 반하여 공정을 잃은 약관조항이므로 무효¹⁹⁾”라고 판시한²⁰⁾ 이래, 法院에 의한 約款의 具體的 內容統

16) 약관규제법은 1992년의 개정을 통하여 그 규제기관을 경제기획원장관에서 공정거래위원회로 바꾸면서, 약관심사위원회를 폐지하는 대신에 약관심사자문을 위촉하여 그들로 하여금 약관심사를 담당하도록 하고 있다.

17) 이러한 관례가 가지는 문제점에 대하여는 권오승, 이른바 例文解釋의 問題點, 民事判例研究 XV, 박영사, 1993, 1면이하 참조.

18) 이것은 약관규제법 제8조의 규정에 위반된다.

19) 약관규제법 제6조 제1항은 “신의성실의 원칙에 반하여 공정을 잃은 약관조항은 무효이다”라고 규정하고 있다.

20) 대법원 1994. 5. 10. 선고, 93다30082 판결, 법원공보 1994, 1641면 이하 참조. 이 판결이 약관규제법의 규정을 적용하여 약관 조항을 정면으로 무효라고 선언한 최초의 대법원 판결인데, 이에 대한 평석으로는 孫智烈, 損害賠償額豫定 約款條項에 대한 內容統制,

제가 점차 활발해지고 있다.

3. 約款規制法の 適用排除 또는 制限

約款規制법은 약관이 商法 제3편, 勤勞基準法 기타 대통령령이 정하는 非營利事業의 分野²¹⁾에 속하는 約款에 관한 것일 때에는 이를 適用하지 아니하며(법 30조 1항), 특정한 거래분야의 약관에 대하여 다른 法律에 특별한 規定이 있는 경우에는 이 법의 규정에 優先한다(법 30조 3항).

한편 國際적으로 通用되는 約款 기타 특별한 사정이 있는 約款으로서 대통령령이 정하는 경우, 예컨대 국제적으로 통용되는 운송업, 금융업, 보험업 및 수출보험법에 의한 수출보험의 약관에 대하여는 위에서 설명한 구체적인 무효사유(법 7조 내지 14조)를 적용하지 않는다(법 15조, 령 3조).

4. 約款規制法の 問題點과 改善方案

韓國의 約款規制법은 실체법적인 측면에서는 獨逸의 約款規制법을 모델로 하고 있으나, 절차법적인 측면에서는 公正去來委員會에 의한 추상적인 규범통제를 중심으로 하고 있는데, 후자가 동법의 특수성이라고 할 수 있다.

公正去來委員會는 그동안 사업자들이 사용하고 있는 약관들 중에서 約款規制法の 규정에 위반하는 조항이 있는지 여부를 심사하여, 동법에 위반한 불공정한 약관을 사용하고 있는 사업자가 있는 경우에는 그 사업자에 대하여는 당해 약관조항의 삭제·수정 등 시정에 필요한 조치를 명하거나 권고함으로써, 건전한 거래질서를 확립하고 消費者를 보호하기 위하여 노력하고 있다. 그러나 이러한 약관규제법의 내용과 그 운용에 몇가지의 문제점이 지적되고 있다.

우선, 약관에 관한 문제는 기본적으로는 私的自治의 範疇內에서 당사자간의 利害關係를 어떻게 調整할 것인가 하는 문제인데, 여기에 市場에 있어서 公正하고 自由로운 競爭을 維持하기 위하여 설립된 公正去來委員會가 이처럼 깊숙히 개입하는 것이 과연 타당한가 하는 의문이 제기되고 있다. 특히 최근에 과도하거나 불합리한 政府의 行政規制를 가능한 한 排除 내지 制限하려고 하는 規制緩和가 강력히 추진되고 있는 추세에 비추어 볼 때, 이러한 行政的 規制는 規制緩和의 精神에도 부합되지 않는다. 따라서 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 앞으로는 公正去來委員會에 의한 行政的 規制는 가능한 한 緩和 내지 縮小하고, 그 대신에 法院에 의한 司法的 規制를 強化할 수 있는 方案을 모색할 필요가 있다.

民事判例研究 XVIII, 박영사, 1996, 1면 이하 참조.

21) 그러나 동법시행령은 아직 이 법률의 적용이 배제되는 비영리사업의 분야에 관하여 규정하지 않고 있다.

그리고 約款規制法은 約款의 公正性を 판단할 수 있는 具體的인 基準을 提示하는데에 失敗하고 있다. 동법 제6조는 제1항에서 信義誠實의 原則에 反하여 公正을 잃은 約款條項은 無效라고 선언한 뒤에, 불공정한 約款조항을 판단하는 具體的인 基準을 제시하기 위하여 제2항에서 公正을 잃은 것으로 推定되는 경우를 열거하고 있다. 그런데 제2항 각호는 그 내용이 抽象的이고 曖昧할 뿐만 아니라 適切하지 못하여 不公正性の 判斷基準을 具體化하는 데에 기여하지 못하고 있다. 따라서 이러한 推定條項이 約款의 불공정성을 판단하는 基準을 具體化하는 데에 실제로 寄與할 수 있도록 하기 위해서는 그 基準을 獨逸 約款規制法 제9조 제2항과 같이 개정하는 것이 바람직할 것이다.²²⁾

한편, 約款規制法은 불공정한 約款의 使用을 防止하기 위하여 一定한 事業者에 대하여 不公正한 約款條項을 계약의 내용으로 하는 것을 禁止한 뒤에, 이에 위반한 사업자에 대하여는 公正去來委員會가 당해 約款條項의 削除, 修正 등 是正에 필요한 措置를 要請하거나 勸告할 수 있게 하고 있다. 그런데 동법은 公正去來委員會가 是正命令을 할 수 있는 경우를 包括的·抽象的으로 규정하고 있기 때문에, 구체적인 사례에 있어서 시정명령을 할 수 있는지의 여부를 판단하기가 곤란한 경우가 많다. 뿐만 아니라 시정권고나 시정요청에 대하여는 그 이행을 확보할 수 있는 수단이 마련되어 있지 않다는 문제점이 있다. 約款규제의 실효성을 제고하기 위해서는 시정명령을 할 수 있는 경우를 판단하는 기준을 명확하게 설정하고, 시정권고나 시정요청에 대하여는 그 이행을 확보할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

그리고 約款조항과 관련하여 法律上 利益이 있는 者, 消費者團體, 韓國消費者保護院 및 事業者團體가 約款의 審査를 請求한 경우에 있어서, 公正去來委員會가 그 約款이 불공정하다고 하여 시정조치를 명한 경우에는 당해 사업자가 그 판단에 승복하면 명령에 따를 것이고, 불복하게 되면 公正去來委員會에 이의신청을 하거나 서울고등법원에 不服의 訴를 제기할 수도 있다. 그러나 公正去來委員會가 그 約款이 불공정하지 않다고 보아 아무런 조치도 취하지 않는 경우에는, 심사청구인들이 설혹 그러한 公正去來委員會의 판단에 불복하더라도 이를 다룰 수 있는 길이 없다. 이것은 約款을 규제하는 과정에 消費者團體와 事業者團體를 적극적으로 참여시키려는 立法者의 意圖에 반할 뿐만 아니라, 그러한 의사를 가지고 있는 소비자단체와 사업자단체의 不滿의 素地가 되고 있다. 따라서 約款의 규제과정에 消費者團體와 事業者團體가 적극적으로 참여할 수 있도록 하기 위해서는 현재 約款의 審査만 請求할 수 있게 되어 있는 것을 約款의 審査와 아울러 不公正한 約款의 使用禁止도 請求할 수 있도록 改正하는 것이 바람직할 것이다.²³⁾

22) 權五乘 외 2인, 불공정약관 규제제도의 정착과 장기발전방향, 공정거래위원회, 1994, 15면 이하 참조.

III. 製造物責任法

1. 製造物責任法の 制定

韓國에서는 1980년대 초부터 製造物責任法을 제정하려는 試圖이 있었으나,²⁴⁾ 업계의 끈질긴 반대에 부딪쳐 뜻을 이루지 못하고 있었다. 그런데 1994년에는 행정쇄신위원회가 정부에 製造物責任法の 입법을 건의한 바 있고, 1996년에는 韓國消費者保護院의 주관으로 製造物責任法案에 대한 공청회를 개최한 바 있다. 그리고 김대중정부는 製造物責任法の 제정을 100대 국정과제의 하나로 선정하여 그 立法作業을 추진하였다. 1998년 10월에는 韓國消費者保護院에 학계, 법조계 및 업계의 전문가로 구성된 실무작업반을 설치하여 製造物責任法에 관한 立法草案을 마련하고 1998년 11월에 공청회를 개최하여 동 법안에 관한 의견을 수렴하였다. 그리고 1999년 3월에는 消費者政策審議委員會에서 동 법안을 연내에 國會에 상정하기로 결의하였으나, 2000년 1월 12일에야 비로소 製造物責任法이 법률 제6,109호로 國會를 통과하였다. 그러나 業界의 끈질긴 반대로 그 施行日은 2002년 7월 1일로 연기되었다.

2. 製造物責任法の 主要内容

製造物責任法은 총 8個條와 附則으로 구성되어 있는데, 그 主要骨子は 다음과 같다. 동법은 製造物의 缺陷으로 인하여 발생한 損害에 대하여 民法上 損害賠償責任에 대한 特則을 규정함으로써²⁵⁾ 被害者의 保護를 도모함을 목적으로 하여(법 1조), 제조업자는 제조물의 결함으로 인하여 生命·身體 또는 財産에 損害를 입은 者에게 그의 故意·過失과는 상관없이 損害를 賠償할 責任을 진다고 규정하고 있다(법 3조 1항).²⁶⁾ 여기서 製造物이라 함은 다른 動産이나 不動産의 一部를 구성하는 경우를 포함한 製造 또는 加工된 動産을 말한다(법 2조 1호). 그리고 缺陷이라 함은 당해 제조물에 製造·設計 또는 表示上의 缺陷이나 기타 通常적으로 期待할 수 있는 安全性이 缺如되어 있는 것을 말한다. 製造上의 缺陷이란 제조업자의 제조물에 대한 製造·加工上의 注意義務의 履行여부에 불구하고 제조물이 원래 意圖한 設計와 다르게 製造·加工됨으로써 安全하지 못하게 된 경우를 말하며, 設計上의 缺陷이란

23) 위의 글, 23-37면 참조.

24) 1982년 2월 29일 김순규 의원 외 25인의 의원은 제조물책임법안을 제안한 바 있다.

25) 법 제8조는 제조물의 결함에 의한 손해배상책임에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 민법의 규정에 의한다고 규정하고 있다.

26) 제조업자를 알 수 없는 경우 제조물을 영리목적으로 판매·대여 등의 방법에 의하여 공급한 자가 제조업자 또는 제조물을 자기에게 공급한 자를 알거나 알 수 있었음에도 불구하고 상당한 기간내에 그 제조업자 또는 공급자를 피해자 또는 그 법정대리인에게 고지하지 아니한 때에는 손해배상의 책임을 진다(법 3조 2항).

제조업자가 합리적인 代替設計를 채용하였더라면 被害나 危險을 줄이거나 피할 수 있었음에도 代替設計를 채용하지 아니하여 당해 製造物이 安全하지 못하게 된 경우를 말한다. 그리고 表示上의 缺陷이란 제조업자가 合理的인 說明·指示·警告 기타의 表示를 하였더라면 당해 제조물에 의하여 발생될 수 있는 被害나 危險을 줄이거나 피할 수 있었음에도 이를 하지 아니한 경우를 말한다(법 2조 2호). 한편, 製造業者라 함은 제조물의 製造·加工 또는 輸入을 업으로 하거나 제조물에 姓名·商號·商標 기타 識別 가능한 記號 등을 사용하여 자신을 제조물의 製造·加工 또는 輸入業者로 表示하거나 그렇게 誤認시킬 수 있는 表示를 한 者를 말한다(법 2조 3호).

그러나 이러한 損害賠償責任을 지는 자가 ① 製造業者가 당해 製造物을 공급하지 아니한 사실, ② 당해 제조물을 공급한 때의 科學·技術水準으로는 缺陷의 存在를 發見할 수 없었다는 사실, ③ 제조물의 缺陷이 제조업자가 당해 제조물을 공급할 당시의 法令이 정하는 基準을 遵守함으로써 발생한 사실, ④ 原材料 또는 部品の 경우에는 당해 原材料 또는 部品을 사용한 제조물 제조업자의 設計 또는 製作에 관한 指示로 인하여 缺陷이 발생하였다는 사실을 입증한 경우에는 그 책임을 면하게 된다(법 4조). 다만, 損害賠償責任을 지는 자가 제조물을 공급한 후에 당해 제조물에 缺陷이 存在한다는 사실을 알거나 알 수 있었음에도 그 결함에 의한 損害의 發生을 防止하기 위한 적절한 措置를 하지 아니한 때에는 위의 ② 내지 ④에 의한 免責을 주장할 수 없다(법 4조 2항).

그리고 동일한 손해에 대하여 배상할 책임이 있는 자가 2인 이상인 경우에는 連帶하여 그 손해를 배상할 책임이 있으며(법 5조), 또 이 법에 의한 損害賠償責任을 배제하거나 제한하는 특약은 無效이다(법 6조 본문).²⁷⁾ 한편 이 법에 의한 손해배상의 청구권은 피해자 또는 그 법정대리인이 손해 및 손해배상책임을 지는 자를 안 날로부터 3년간 이를 행사하지 아니하면 時效로 인하여 消滅하며(법 7조 1항), 제조업자가 손해를 발생시킨 제조물을 공급한 날로부터 10년이내에 이를 행사하여야 한다. 다만 身體에 累積되어 사람의 健康을 해하는 物質에 의하여 발생한 손해 또는 일정한 潛伏期間이 경과한 후에 症狀이 나타나는 損害에 대하여는 그 손해가 발생한 날로부터 기산한다(법 7조 2항).

3. 製造物責任理論에 따른 判例

韓國에서는 製造物責任法이 제정되기는 했으나 아직 시행되지 않고 있기 때문에, 제조물의 결함으로 인하여 생긴 손해는 民法上 不法行爲責任의 범주내에서 이른바

27) 다만 자신의 영업에 이용하기 위하여 제조물을 공급받은 자가 자신의 영업용 재산에 대하여 발생한 손해에 관하여 그와 같은 특약을 체결한 경우에는 그러하지 아니하다(법 6조 단서).

製造物責任理論에 따라서 해결할 수밖에 없다. 따라서 大法院은 1977년의 닭사료사건²⁸⁾에서 제조물책임을 최초로 인정한 이래, 최근까지 모두 7개의 사건에서 제조물 책임을 직접·간접으로 인정하고 있다.

우선 닭사료사건에서 대법원은 1972. 12. 14.경 피고가 경영하는 飼料工場에서 飼料成分保證票까지 붙은 完全配合飼料 2종과 種鷄用基礎飼料 2종 각 10톤씩 매입하여 자기 양계에 급식한 원고가 그 3·4일 후부터 닭들이 심한 脫毛現象과 더불어 卵巢가 극히 위축되고 腹腔內 침출물이 충만되는 등 심한 中毒現象을 일으키고 계사당 매일 약 80%에 달하던 産卵率이 급격히 저하되기 시작하여 약 10일이 경과한 무렵부터는 약 30%이하로 떨어져 養鷄의 經濟性이 완전히 상실되어 끝내는 모두 廢棄處分하기에 이른 사안에서, 제1심의 증거보전절차에서 감정인이 1973.7.경 그간 원고가 보관하고 있던 위 배합사료와 기초사료로서 사영시험을 한 결과 원고의 양계장에서 나타난 바와 똑같은 시험결과를 보였고, 그 즈음 같은 양계업자인 소외 양재열의 수명도 피고공장으로부터 구입한 배합사료와 기초사료를 닭들에 급식한 결과 같은 현상을 나타내어 결국 모두 폐기처분하고 말았다는 사실을 인정하고, 아울러 원고의 급식방법이나 계사관리 또는 사료보관에 어떤 이상이 없었고, 위 감정인이 사영시험에 제공했던 사료들이 변질되거나 부패한 것도 아니고, 또 원고가 이 사건 사료를 급식할 무렵 닭들에게 뉴캐슬 예방주사를 시주한 바는 있었으나 그 시주방법이나 약품에 아무런 하자도 없었다는 사실까지 인정된다면, 비록 본건 사료에 어떠한 不純物이 함유되어 있고 또 그것이 어떤 化學的·營養學的 내지 生理的 作用을 하여 이를 사료로 한 닭들이 위와 같은 卵巢狹窄症을 일으키게 되고 産卵率을 급격히 현저하게 저하케 한 것인지는 이 사건에서 구체적으로 밝혀지지는 않았지만, 적어도 그 사료에 어떤 불순물이 함유된 것이 틀림없어 製造過程에 過失이 있었고, 이로 인하여 원고가 사육하던 닭들이 위와 같은 현상을 초래하게 된 것이라는 이른바 因果關係는 立證되었다 할 것이므로 같은 취지에서 원심이 그 사료제조 판매자인 피고에게 不法行爲의 責任을 인정하였음은 정당한 것으로 보인다고 판시하였다.

그리고 1992년의 변압변류기사건²⁹⁾에서 대법원은, 물품을 제조하여 판매하는 제조자는 그 제품의 구조, 품질, 성능 등에 있어서 현대의 技術水準과 經濟性에 비추어 期待可能한 범위내의 安全性과 耐久性을 갖춘 製品을 製造하여야 할 責任이 있고, 이러한 안전성과 내구성을 갖추지 못한 缺陷 내지 瑕疵로 인하여 소비자에게 손해가 발생한 경우에는 契約上의 賠償義務와는 별개로 不法行爲로 인한 賠償義務을 부담한다고 보아야 한다고 판시하여, 제조물의 결함 내지 하자를 판단하는 기준을 제시하였다. 그런데 이 판결에 대하여는 제조물책임에 있어서 缺陷은 安全性의

28) 대법원 1977. 1. 25. 선고 75다2092 판결, 법원공보 1977, 9889면 이하 참조.

29) 대법원 1992. 11. 24. 선고, 92다18139 판결, 법원공보 1993, 224면 이하 참조.

缺如로서 等價性的 缺如를 가리키는 瑕疵와는 다른 概念임에도 불구하고, 여기서는 이를 구별하지 않고 사용하고 있다는 批判이 있었다.³⁰⁾ 이에 대법원은 1999년의 노래방기기사건³¹⁾에서는 이른바 제조물책임이란 제조물에 通常적으로 期待되는 安全性을 缺如한 缺陷으로 인하여 生命, 身體나 製造物 그 자체 외의 다른 財産에 損害가 발생한 경우에 제조업자 등에게 지우는 손해배상책임이고, 제조물에 商品適合性이 缺如되어 제조물 그 자체에 발생한 손해는 製造物責任理論의 適用對象이 아니라는 점을 분명히 판시하였다.

IV. 21世紀 消費者保護政策의 課題³²⁾

1. 政策의 目標 및 基本戰略

한국에서는 소비생활 환경의 변화에 부응하는 消費者保護制度의 구축과 消費者權益의 실질적인 보장을 통한 삶의 질의 향상을 21세기 消費者保護政策의 목표로 제시하고, 그 기본전략으로서 다음과 같은 4가지를 들고 있다.

(1) 消費生活環境의 變化에 대응한 制度의 整備 및 先進化

정부는 급격하게 변화하고 있는 소비생활의 환경에 부응하는 消費者保護制度를 정비하기 위하여, 消費者安全, 表示·廣告, 消費者去來와 관련된 法制를 改善하고, 消費者訴訟制度和 紛爭解決節次를 선진화하며, 製造物責任制度의 조기정착을 위한 補完制度를 정비할 필요가 있다.

(2) 消費者行政의 體系整備와 執行力 強化

정부는 消費者行政을 효율적으로 추진하기 위하여 선진적인 소비자정책을 개발하고 소비자피해를 예방하는 업무는 주로 中央政府가 담당하게 하고, 피해구제는 地方自治團體가 담당하게 하는 동시에, 中央政府와 地方自治團體의 피해구제기구를 정비하고, 韓國消費者保護院 등에 설치되어 있는 紛爭處理機構의 분쟁해결의 방법과 절차를 개선하여 消費者의 便益을 도모하고, 지방자치단체의 消費者 行政機能을 강화하기 위하여 人力·組織·豫算을 지원할 필요가 있다.

그리고 정부는 소비자에 대한 情報提供을 통한 소비자의 選擇權 行使를 돕기 위하여 상품의 比較·調査·檢査를 강화하고, 危害情報을 소비자에게 신속하게 提供

30) 韓瑋熙, 製造物責任(判例評釋), 법률신문 1993. 8. 23, 15면 참조.

31) 대법원 1999. 2. 5. 선고, 97다26593 판결, 판례공보 1999 상, 434면 이하 참조.

32) 이 부문은 강창경(한국소비자보호원 정책연구실장)이 1999년 11월 24일 “한국경제 중장기 비전 시장경제부문 공청회”에서 발표한 “소비자보호부문의 비전”을 요약·정리한 것임.

할 수 있도록 하기 위하여 危害情報의 蒐集 및 管理體系를 강화할 필요가 있으며, 또 不公正한 去來를 豫防하기 위하여 적극적으로 노력하는 동시에, 法違反者에 대한 制裁를 강화하고, 缺陷商品으로 인한 被害를 예방하고 그 확산을 방지하기 위하여 리콜명령을 적극적으로 발하는 등의 노력을 강화할 필요가 있다.

(3) 消費者의 役割 強化와 參與 保障

政府는 消費者가 정부에 대하여 제도개선을 위한 건의, 정책수립에의 참여, 행정활동에 대한 감시 등을 적극적으로 할 수 있는 여건을 조성할 필요가 있으며, 消費者團體로 하여금 다수의 소비자를 위하여 사업자를 감시하고 정부의 정책을 평가하며, 필요시 소비자피해의 예방 및 구제를 위한 소제기권을 부여하는 등 그 역할을 강화하는 방안을 마련할 필요가 있다.

(4) 企業活動의 公正성과 透明性 確保

정부는 사업자들이 스스로 보다 안전하고, 품질 좋고, 저렴한 상품을 제조·판매하여 소비자에게 제공함으로써 소비자의 선택을 받으려고 하는 良質廉價의 競爭을 촉진하기 위하여 노력하는 동시에, 사업자들이 스스로 자신의 물품과 용역에 관련된 情報를 表示·廣告를 통하여 소비자에게 적극적으로 提供하도록 하는 한편, 不當한 去來를 하거나 危害製品을 제조하여 유통시키는 사업자에 대하여는 엄격한 制裁를 가할 뿐만 아니라 이를 공개하여 소비자들로부터 배척당하도록 하는 풍토를 조성할 필요가 있다.

2. 政策課題

消費者保護를 위한 정책과제로서는 ① 消費者의 合理的인 選擇與件 造成, ② 消費者安全의 確保를 위한 制度整備 및 補強, ③ 被害救濟制度의 先進化를 통한 消費者權益의 保障, ④ 消費者 및 消費者團體의 自主的 役割 伸張, ⑤ 國際協力體系의 構築을 통한 消費者利益의 實現 등이 제시되고 있다.

(1) 消費者의 合理的인 選擇與件의 造成

政府는 소비자의 선택권을 보장하기 위해서, 情報提供을 強化하고, 不公正한 約款에 대한 規制를 強化하고, 特殊販賣分野의 消費者權利를 強化하고, 電子商去來에 관한 消費者被害를 救濟·豫防하기 위한 대책을 강구할 필요가 있다.

1) 情報提供의 強化

정부는 부동산중개업, 학습교재판매업, 증권투자업 등 10개 업종을 중요정보 공개

대상업종으로 지정하여 운용하고 있는데,³³⁾ 앞으로는 이를 더 확대할 필요가 있다. 그리고 專門서비스業分野에 있어서 사업자와 소비자의 정보의 비대칭성을 해소하기 위하여 醫療法, 辯護士法, 法務士 倫理章典 등에 규정되어 있는 광고매체, 광고횟수, 광고시간 등을 제한하는 규정을 폐지하여 소비자에게 올바른 정보가 제공될 수 있는 기회를 확대할 필요가 있다.

한편, 通信販賣의 경우에는 광고에 상품을 있는 그대로 표시하기가 곤란하기 때문에 소비자의 현명한 구매선택과 피해예방을 위하여는 풍부한 정보를 제공할 필요가 있다. 따라서 앞으로는 광고에 포함할 사항을 취급방법과 주의사항, 제조자명 및 원산지의 표기, 보증기간 등에까지 확대하여³⁴⁾ 소비자에게 보다 자세한 정보가 제공될 수 있도록 할 필요가 있다.

2) 不公正한 約款의 規制強化와 特殊販賣分野의 消費者權利의 強化

不公正한 約款으로 인한 消費者被害를 방지하기 위하여 主要 去來分野의 約款을 조사하여 불공정한 조항을 시정하는 동시에, 각 거래분야에 공통적으로 적용되는 표준약관의 보급을 확대해 나갈 필요가 있다. 그리고 앞으로는 消費者團體가 법원이나 공정거래위원회에 불공정한 약관에 대한 審査와 아울러 使用禁止를 청구할 수 있는 제도를 도입할 필요가 있다.

그리고 通信販賣에 있어서 衝動購買를 한 소비자를 두터이 보호하기 위해서는 소비자가 訪問販賣나 多段階販賣의 경우와 마찬가지로 일정한 기간내에는 무조건적으로 청약철회할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다.³⁵⁾

33) 表示·廣告의 公正化에 관한法律은 公正去來委員會로 하여금 상품 또는 용역이나 거래분야의 성질에 비추어 消費者保護와 公正한 去來秩序의 維持를 위하여 필요한 重要사항으로서 그 사항이 표시·광고사항에 포함되지 아니할 경우, 그로 인하여 ① 소비자의 피해가 빈번하게 발생하고 그 피해의 사후구제가 곤란하게 되거나, ② 소비자가 상품 등의 중대한 결함 또는 기능상의 한계 등을 정확히 알지 못하게 되고 그 알지 못한 사항이 구매선택의 판단에 결정적인 영향을 미치게 되거나, ③ 기타 공정한 거래질서를 현저히 저해하는 문제가 생길 우려가 크다고 판단되는 때에는 그 표시·광고사항에 포함시킬 사항을 告示할 수 있게 하고 있다(법 4조).

34) 訪問販賣등에 관한法律은 광고에 표시하여야 할 사항을 통신판매자의 상호·주소·전화번호, 상품의 종류 또는 용역의 내용, 상품의 판매가격 또는 용역의 대가, 상품대금 또는 용역대가의 지급시기 및 방법, 상품의 인도시기 또는 용역의 제공시기 등으로 제한하고 있다(법 18조).

35) 訪問販賣등에 관한法律에 따르면, 통신판매에 있어서는 방문판매나 다단계판매의 경우와는 달리 소비자가 상품이 훼손되거나 광고의 내용과 다른 상품이 인도되거나 용역이 제공된 경우 등 사업자에게 귀책사유가 있는 경우에 한하여 청약철회할 수 있게 되어 있다(법 21조).

3) 電子商去來에 관한 消費者被害의 豫防과 救濟

電子商去來에 있어서 소비자피해를 효과적으로 예방 또는 구제하기 위하여, 한편으로는 소비자가 풍부한 정보를 가지고 합리적인 선택을 할 수 있도록 정보제공을 강화하면서, 다른 한편으로는 消費者의 合理的인 選擇을 방해하고 消費者에게 損害를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 전자상거래 사업자의 부당행위를 지정하여 이를 규제하는 동시에, 사기·기만거래, 허위·과장광고 등 불법적인 영업행위로 소비자피해를 유발하는 전자상거래업체를 효과적으로 제재하기 위한 대책을 마련할 필요가 있다.³⁶⁾

(2) 消費者安全의 確保를 위한 制度整備 및 補強

소비자의 안전을 확보하기 위하여, 정부는 소비자의 안전에 필요한 위해정보를 국내외에서 널리 수집하여 대중매체를 통하여 소비자에게 알리는 동시에, 이러한 정보를 재평가하여 안전기준의 마련에 반영하거나 리콜명령을 발하는 등 소비자의 안전확보에 적극적으로 노력할 필요가 있다.

그리고 輸入品에 대하여는 수입 전단계에서 안전성을 확보하기 위하여 국외 공인 검사기관을 확대하고, 주요 수출국에 검사관을 파견하여 원료의 생산단계에서부터 유통단계에 이르기까지 현장에서 점검할 필요가 있다. 또 輸入食品에 대하여는 위해물질을 중심으로 정밀검사를 실시하고 잔류농약의 검사를 강화할 필요가 있다.

(3) 被害救濟制度의 先進化를 통한 消費者權益의 保障

소비자피해를 효과적으로 구제하기 위해서, 정부는 어렵게 제정된 製造物責任法을 조속히 시행하는 동시에, 集團(團體)訴訟法을 하루 빨리 제정할 필요가 있다. 그리고 소비자피해를 보다 쉽고 빠르게 구제하기 위하여 회해·조정 등과 같은 소송 이외의 분쟁해결절차를 다양하게 개발하여 사용할 필요가 있다.

(4) 消費者와 消費者團體의 自主的 役割 伸張

소비자가 스스로 시장경제에 있어서 소비자가 차지하는 지위를 정확히 인식하고 자발적으로 소비자의 권리를 실현하고 주권자로서의 역할과 책임을 다할 수 있도록 하기 위하여, 정부는 消費者教育을 강화하는 동시에 消費者團體에 대한 지원을 강화할 필요가 있다.

36) 공정거래위원회는 금년 2월 9일 전자상거래분야에 있어서 소비자권익을 강화하기 위하여 전자상거래표준약관을 승인한 바 있다.

(5) 國際協力體系의 構築을 통한 消費者利益의 實現

21세기에는 消費者問題도 점차 국제적인 성격을 띠는 경우가 많게 될 것이기 때문에, 消費者問題에 효과적으로 대처하기 위해서는 관련당사자뿐만 아니라 정부간이나 소비자단체간의 국제적인 차원의 협력이나 정보교류가 필수적으로 요청된다. 이를 위하여 앞으로는 소비자보호분야에서 國際的인 協力을 더욱 강화해 나갈 필요가 있으며, 특히 日本과 中國 등 인접한 나라들간에 정부나 민간차원에서 긴밀한 협력을 전개해 나갈 필요가 있다.

〈Résumé〉

Consumer Law and Policy in Korea

Ohseung Kwon

(Professor of Law, College of Law, Seoul National University)

In Korea, the Consumer Protection Act was enacted in 1981. The Act declares that a consumer has seven fundamental rights, it provides the roles of consumer and consumer organizations, and the duties of state and government to realize consumer rights and to promote consumer benefits. The most important duties of state and government are to enact consumer laws and to develop and enforce consumer protection policies. The Act establishes the Korean Consumer Protection Board to drive consumer protection policies effectively and to set up the Consumer Mediation Committee in the Korean Consumer Protection Board for mediating consumer disputes.

There are various problems that are related to consumer protection, but this paper will focus only on two major problems: one is the unfair clause of standard form contracts, and the other is the product liability. In Korea, unfair clauses are controlled in three stages by the Act of Regulating Standard Form Contract. First, the clauses are not stated plainly or explained by the proposing party are excluded from the content of the contract by another party. Second, the clauses of standard form contracts shall be fairly interpreted by the faith and fidelity rule. Third, unfair clauses of contracts that are contrary to the faith and fidelity rule are invalid. The Act prohibits certain undertakings from using unfair clauses that are against the Act. It also gives the Fair Trade Commission the power to judge the unfairness of clauses and to command the undertaking which uses unfair clauses to eliminate or to correct the unfair clauses. Although the Act has, in the meantime, considerably contributed to improve the practices of consumer transaction, it encounters criticisms as follows; First, the criteria which the Act provides to estimate the unfairness of clauses are not detailed and concrete enough to be applied to concrete cases.

Second, it is inadequate by leaving the control on the unfairness of contract clauses to the discretion of the Fair Trade Commission.

The Product Liability Act was enacted in January 2000. The Act aims to protect consumers who are injured or damaged by the defect of product. Article 3 provides that the producer shall be liable for the damage caused by a defect in his product. It introduces the concept of liability without the need to prove fault. Under this act, the producer is defined as not only the manufacturer of a finished product, but also the manufacturer of a component part or the importer of the product; it includes any person who, by putting his name, trade mark or other distinguishing feature on the product, presents himself as the producer. Article 4 provides the producer with four defenses as follows:

- (a) The producer did not put the product into circulation.
- (b) The state of scientific and technological knowledge at the time when the producer put the product into circulation was not such as to enable the existence of the defect to be discovered.
- (c) The defect was caused by the producer complying with mandatory regulations at the time when the product was put into circulation.
- (d) In the case involving a manufacturer of a component, the defect was caused by the design or indication for the manufacturing given by the producer.

The burden of proving the defenses lies with the producer. If there are several persons who are liable for the same damage, they shall be liable for the damage collectively. The Act was strongly opposed by the industry and as a result, its enforcement will be postponed until the 1st of July, 2002.