

경제활성화, 경제민주화 그리고 기업사회책임(CSR)*

- 소비자법을 중심으로 -

토픽분석 I

김성천 | 한국소비자원 선임연구위원

I. 서론

2010년대 들어서 소비자법은 2008년 글로벌 금융위기에 따른 반성과 변화의 요구에 직면하고 있다. 특히 경제세계화와 금융세계화의 물결에 경제주체간 불균형이 심화되어 이를 시정하고자 관련 법제정비가 추진되면서 소비자법의 역할이 중요해지고 있다. 2011년부터 시작된 경제민주화를 위한 입법논의가 주로 대기업과 중소기업사이의 조화에 초점을 두었으나, 사업자와 소비자 사이의 관계 조화를 위한 소비자법의 입법도 중요한 대안이었다. 이미 도입된 표시·광고의 공정화에 관한 법률상의 동의의결제 이외에도 금융소비자권익보호 강화를 위한 금융소비자보호법의 제정, 소비자권익증기기금 설치를 위한 소비자기본법 개정, 공정거래법 위반에 대한 사인의 금지청구권 도입 및 담합 등으로 인한 소비자피해구제관련 집단소송제 도입을 위한 공정거래법 개정 등의 입법논의가 있었다. 또한 2014년 초 새로운 국정운영 키워드로 등장한 경제활성화를 위한 입법논의에서도 개인정보보호 및 금융소비자권익강화가 포함되어 소비자법의 역할이 강조되었다.

경제가 재도약하기 위해 필요한 경제활성화를 위해서는 원칙이 바로 선 시장경제를 만들어야 한다. 이를 위해서는 정부, 기업은 물론 소비자의 역할과 역량이 중요하다. 소비자는 올바른 선택과 정당한 권리의 행사를 통해 기초가 튼튼한 경제를 만드는 자유시장 경제를 구성하는 주체이다. 자유시장경제에서 소비자와 사업자 사이의 관계를 규정한 소비자법의 역할이 중요하다.

* 이 글은 개인적 견해이다.

이에 이 글은 소비자법을 중심으로 경제개혁의 기치로 등장하고 있는 경제활성화 및 경제민주화를 위한 법제방안을 제시한다. 우선 경제활성화를 위한 도구로서 경제민주화를 경제주체의 사회책임의 관점에서 살펴본다(II). 이어 조사사회책임의 국제표준인 ISO 26000의 소비자이슈에 따라 소비자법의 현황을 파악하고(III), 경제활성화 및 경제민주화를 위한 소비자법의 과제를 제시한다(IV). 마지막으로 향후 소비자법의 패러다임 변화를 전망해 본다(V).

II. 경제활성화, 경제민주화 그리고 경제주체의 사회책임

2014년 초 한국경제의 재도약을 위한 기반을 마련하고자 경제활성화라는 국정운영 키워드가 등장했다. 이전에 논의되었던 경제민주화와는 다른 관점인 경제활성화를 국정운영의 우선순위에 두게 되면서, 경제활성화의 본질은 무엇이고, 경제활성화와 경제민주화는 어떤 관계이며, 경제활성화를 위한 법제정비의 기본방향은 무엇인가 등에 대한 논의가 전개되고 있다.

1. 경제활성화의 본질

2014년 1월 발표한 경제개혁 3개년 계획¹⁾은 경제활성화에 관한 언급이 없었으나 경제활성화의 추진방안을 제시하고 있다. 경제활성화란 경제의 활력을 불어넣고, 경제가 재도약하기 위해 필요한 것이라고 하는데, 구체적으로 경제활성화의 본질이 무엇인가에 대해서는 명확하게 제시하고 있지 않다. 새로운 국정운영의 키워드로 등장한 경제활성화의 본질에 대한 대답은 두가지 접근방식에서 찾아야 한다.

첫째, 경제활성화는 용어인가? 개념인가? 이다. 다시 말해 경제활성화는 정치적 용어나 구호에 불과한가 아니면, 법적 개념인가의 문제이다. 경제민주화에 이어 제시된 국정운영의 키워드인 경제활성화는 정치경제적 용어에 불과한 것은 아니다. 정당의 정치적 구호나 정부의 경제적 구호에 그치는 것이 아니라 구체적인 실천계획을 통해 실현할 수 있는 법정정책 개념이다. 정치경제적 개념을 넘어 법적 개념으로 정립되어야 법제정비의 근거가 제시될 수 있다. 경제활성화는 헌법 제119조 제1항에 근거한 법적 개념이다. 자유주의경제의 원칙을 선언한 헌법이 지향하는 현대적 지향점이 경제활성화이다.

1) 기획재정부, 경제혁신 3개년 계획 추진방향, 2014.1 참조.

둘째, 경제활성화는 도구인가? 목표인가? 이다. 다시 말해 경제활성화는 다른 목표를 위한 도구인가 아니면, 도구가 필요한 목표인가의 문제이다. 도구로서의 경제활성화 보다는 목표로서의 경제활성화가 정부가 지향해야 하는 국정운영의 방향이다. 경제개혁 3개년 계획의 기본방향은 경제활성화의 목표를 실현하는 내용으로 구성되어 있다. 기초가 튼튼한 경제, 역동적인 혁신경제, 내수·수출 균형경제라는 3대 추진전략과 추진과제는 경제의 혁신과 재도약이라는 경제활성화의 목표를 지향한다.

2. 경제활성화와 경제민주화의 관계

경제활성화를 우선하는 경제개혁 3개년 계획이 나오면서 경제활성화와 경제민주화의 관계를 어떻게 볼 것인가에 대한 논쟁이 있다.

새로운 국정운영의 키워드로 등장한 경제활성화의 개념은 “본질적으로 논쟁적인 개념(essentially contested concepts)”이다.²⁾ 사실에 관한 논쟁과 달리 경제활성화 논쟁은 용어의 적절한 정의에 관한 명백한 합의를 찾기도 어렵고 추정하기 어려워 해소되기 어렵다. 경제활성화는 희망(hope)인가 환상(illusion)인가? 정치적 이념이나 이론에 따른 개념의 정의는 극과 극을 달리고 있다. 정당에 따라 다른 가치요소를 내포하여 열정적인 논쟁의 대상이 되고 있다. 각 정당은 경제나 사회현실에 대한 다른 처방을 제시하면서 논쟁을 지속하고 있다. 경제활성화가 어디로 가야 하나(Quo Vadis)?

첫번째 견해는 경제활성화와 경제민주화는 모순 또는 대치관계로서 경제활성화가 우선되므로 경제민주화는 후퇴했다는 견해이다. 두번째 견해는 경제활성화와 경제민주화는 양립할 수 있으므로 경제민주화와 함께 경제활성화를 달성할 수 있다는 견해이다. 세번째 견해는 경제민주화를 통해 경제활성화를 달성해야 한다는 견해이다.

경제활성화를 이해하기 위해서는 헌법 제119조에 근거해야 한다. 경제활성화는 경제민주화와 연계되어 있는 헌법상 법적 개념이다.

헌법 제119조는 제1항과 제2항으로 나뉘어져 제1항은 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”고 자유경제시장질서를 규정하고 있고, 제2항은 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 경제에 대한 규제와 조정의 가능성과 필요성을 규정하고 있다. 헌법 제119조를 전체적으로 이해하기 보다는 제1항과 제2항을 구분하여 이해하면 경제활성화와 경제민주화의 관계를 명확하게 파악할 수 있

2) 본질적으로 논쟁적인 개념(essentially contested concepts)에 대해서는 Gallie, W.B., “Essentially Contested Concepts”, Proceedings of the Aristotelian Society 56, 1956 참조.

다. 제1항은 경제활성화의 근거이고, 제2항은 경제민주화의 근거가 되는데 제1항과 제2항의 관계는 대립도 양립도 아닌 보완적인 관계로서 경제민주화를 통한 경제활성화를 의미한다. 제1항의 경제활성화가 실현되려면 제2항의 경제민주화가 실현되어야 한다. 따라서 경제민주화의 구성요소를 통해 경제활성화의 목표와 내용을 이해할 수 있다.

경제활성화와 경제민주화의 관계를 이해하기 위해서는 경제민주화에 관한 헌법 제119조 제2항의 구성요소를 파악해야 한다.³⁾

첫번째 요소는 경제주체 사이의 조화이다. 경제주체는 기업은 물론 근로자, 소비자 등이다. 경제주체간이란 경제주체 사이의 권리의무관계로서 기업과 기업사이, 기업과 근로자사이, 기업과 소비자사이 등을 포괄하는 것이다. 물론 기업과 기업사이는 다시 대기업과 중소기업, 원도급기업과 하도급기업 등 다양한 관계가 존재한다. 경제주체사이의 조화는 대기업과 중소기업사이의 조화라는 이원적 접근이 아니라, 모든 경제주체를 포괄하는 이해관계자 관점에서 접근해야 한다. 경제주체가 이해관계자의 권리의무관계를 존중하고 고려할 때 경제주체사이의 조화가 이루어진다. 이해관계자(stakeholder)란 경제주체의 의사결정 또는 활동에 이해관계를 갖는 개인 또는 조직을 말한다(ISO 260000 2.20).

두번째 요소는 경제의 민주화이다. 경제의 민주화는 경제민주주의를 실현하는 과정이며, 시장의 민주화를 말한다. 본래 민주화는 정치와 밀접한 관련이 있다. 정치의 민주화가 투표자의 다수결이나 대의제를 통한 정치의 의사형성을 의미한다면, 경제의 민주화는 기업, 근로자, 소비자 등 경제주체들이 자신의 주권을 실현하는 경제적 의사결정의 분산이다. 소비자가 자유시장경제를 구성하는 주체임을 인식하여 물품 등을 올바르게 선택하여(소비자기본법 제5조 제1항), 소비자주권을 실현한다면 경제의 민주화가 실현될 것이다. 경제의 민주화는 경제주체의 주권실현책임을 전제로 한다는 점에서 보면 경제의 민주화의 핵심요소는 경제주체의 사회책임(social responsibility)이다. 경제주체의 사회책임은 경제주체의 의사결정과 활동이 사회 및 환경에 미치는 영향에 대해 투명하고 윤리적인 행동을 통해 경제주체가 지는 책임을 말한다(ISO 26000 2.18 참조). 중소기업기본법은 중소기업자의 사회적 책임책무를 규정하고 있고(같은 법 제4조 제1항), 중소기업진흥에 관한 법률은 사회적책임경영에 대해 구체적으로 규정하고 있다(같은 법 제4장 제8절). “사회적책임경영”이란 기업의 의사결정과 활동이 사회와 환경에 미치는 영향에 대하여 투명하고 윤리적인 경영활동을 통하여 기업이 지는 책임을 말한다(같은 법 제2조 제11호). 이와 유사한 개념으로 산업발전법은 지속가능경영이란 경제적 수익성, 환경적 건전성, 사회적 책임성을 함께 고려한 경영이라 규정하고 있다(같은 법 제19조 제1항).

3) 이장희, 헌법 제119조 제2항 ‘경제민주화’의 의미, 공법연구 제42집 제2호, 2013 참조.

세번째 요소는 경제에 관한 규제와 조정이다. 이는 경제민주화의 수단으로 법의 지배(rule of law)를 의미한다. 법의 지배는 권력의 자의적 행사와 대비된다. 일반적으로 법의 지배는 입법부를 통해 법률이 성문화되고 행정절차에 따라 공정하게 집행되는 것을 의미한다. 경제에 관한 규제와 조정은 기업사이의 경쟁촉진을 위한 경쟁법, 근로자보호를 위한 노동법, 소비자권익증진을 위한 소비자법 등 다양한 법률을 통해 이루어진다. 여기서 규제는 행정규제, 형사규제, 민사규제를 포괄하고, 조정은 조정자에 의한 시장회정이나 분쟁조정 등을 말한다. 대표적으로 동반성장위원회의 중소기업적합업종의 합의 도출 및 공표가 있다(대·중소기업 상생협력촉진에 관한 법률 제20조의2 제2항). 소비자기본법에 의한 한국소비자원의 합의권고나 소비자분쟁조정위원회의 분쟁조정이 있다(같은 법 제8장 제2절 및 제3절).

경제활성화 및 경제민주화를 위한 소비자법은 헌법 제119조 제2항 “경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위한 경제에 관한 규제와 조정”에서 근거를 찾을 수 있다.

3. 경제주체의 사회책임과 소비자법

경제활성화를 실현하기 위한 경제민주화의 목표는 지속가능발전(sustainable development)이고, 그 도구는 경제주체의 사회책임(social responsibility)이다. 지속가능발전의 하나의 지속가능발전이란 지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전을 말한다(지속가능발전법 제2조 제2호). 여기서 지속가능성은 현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하(低下)시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것을 말한다(같은 법 같은 조 제1호).

경제민주화를 통한 경제활성화는 경제주체가 사회책임을 이해하고 이를 실행할 때 지속가능발전에 대한 기여를 극대화할 수 있다. 경제주체로서 소비자와 사업자 사이의 조화를 통해 경제민주화를 실현하기 위해서는 기업사회책임(corporate social responsibility : 이하 CSR)에 근거한 소비자법의 정비가 필요하다.

헌법 제119조 제2항에서 언급한 경제주체사이의 조화를 통한 경제민주화를 위한 경제에 관한 규제와 조정의 수단으로 경쟁법, 노동법 등과 동일하게 소비자법도 ‘사업자와 소비자사이의 조화’라는 경제민주화를 위한 규제와 수단으로서의 독자성을 갖고 있다.

현재 경제의 활력을 넣고 경제가 재도약하기 위해 필요한 경제활성화법안이 국회에 계류중인데 이중 소비자법의 영역은 개인정보보호강화 및 금융소비자보호강화에 관한 3개 법률안이다.⁴⁾ 3개 소비자법안은 소비자와 사업자 사이의 조화라는 경제민주화를 목표로 하고 기업의 사회책임실현을 주요 내용으로 한다. 첫째, 이미 개정된 신용정보의 이용

및 보호에 관한 법률이다. 은행권 등에서 빈번한 개인정보유출 및 오남용사고로 피해가 많이 발생하여 금융고객이 많이 발생하여 안심하고 금융서비스 등을 이용할 수 있도록 개인정보보호체제와 법률구제수단을 강화하는 등 금융분야 개인정보보호 강화가 주요 내용이다. 둘째, 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 개정안이다. 금융감독원과 별도로 금융소비자보호원을 설립하여 금융소비자보호 기능을 독립적으로 수행하도록 함으로써 금융소비자의 관점에서 금융회사의 영업행위 감독을 강화하고 금융소비자의 부당한 피해를 사전적·적극적으로 예방하는 등 금융소비자보호 강화가 주된 내용이다. 셋째, 이미 개정된 자본시장과 금융투자업에 관한 법률이다. 신중불공정거래행위(시장질서 교란행위)에 대한 규제 근거를 신설하여 자본시장 불공정거래행위에 대해 효과적으로 대처할 수 있는 등 금융소비자보호 강화가 주된 내용이다.

Ⅲ. 조직사회책임(ISO 26000)과 소비자법

헌법 제119조 제2항에 명시된 경제의 민주화를 구현하기 위한 규제와 조정은 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등 경쟁법, 소득세법 등 세법, 근로기준법 등 노동법, 소비자기본법 등 소비자법, 중소기업법 등 경제적 약자의 보호를 위한 다양한 법률을 통해 구현되고 있다.⁵⁾ 이중 소비자법은 기업과 소비자사이 권리의무관계의 조화를 통한 경제의 민주화를 위한 규제와 조정을 내용으로 한다.

경제민주화를 위한 소비자법의 현주소를 조직사회책임에 관한 국제표준이자 국월법(國越法)(transnational law)인 ISO 26000⁶⁾의 핵심주제 중 하나인 소비자이슈를 통해 검토하고자 한다.⁷⁾

ISO 26000은 조직사회책임의 7가지 핵심주제와 이슈를 규정하고 있다. 7가지 핵심주제는 7가지 핵심주제는 조직거버넌스⁸⁾, 인권⁹⁾, 노동관행¹⁰⁾, 환경¹¹⁾, 공정운영관행¹²⁾,

4) 규제정보포털- 법령관리- 국회법안 처리현황- 경제활성화법안 <https://www.better.go.kr/rz.law.EActiveLawSIPL_laf> 참조.

5) 김성천, 국내기업사회책임(CSR) 법제동향과 과제, 기업지배구조리뷰, Vol.73 (2014) 참조.

6) ISO 26000 : 2010 Guidance on social responsibility

7) ISO 26000 공표 이전에 ISO 26000과 소비자법제에 대해서는 김성천, 사회적 책임 국제표준안(ISO/DIS 26000)과 소비자법제의 과제, 기업지배구조리뷰, Vol.49 (2010) 참조.

8) 조직은 설명책임, 투명성, 윤리적 행동, 이해관계자의 이익존중, 의사결정 및 이행에서 법적 준수의 원칙에 근거하여 계획된 의사결정시스템을 갖추고 실행한다. 조직거버넌스의 이슈는 의사결정 프로세스 및 구조 뿐이다.

9) 조직은 인간으로 부여받은 시민권과 정치권, 경제,사회, 문화적 권리를 존중하고 보호하며 준수하고 실현한다. 인권

소비자이슈, 지역사회 참여 및 발전¹³⁾이다. 이중 소비자이슈는 공정마케팅, 사실적이고 편중되지 않은 정보 및 공정계약 관행, 소비자의 보건 및 안전보호, 지속가능소비, 소비자서비스, 지원과 불만 및 분쟁해결, 소비자데이터보호 및 프라이버시, 필수서비스에 대한 접근, 교육 및 인식 등 7개이다.

1. 공정 마케팅, 사실적이고 편중되지 않은 정보 및 공정 계약 관행

공정 마케팅, 사실적이고 편중되지 않은 정보 및 공정 계약 관행에 관한 국내법규로는 소비자기본법을 근간으로 방문판매법, 할부거래법, 전자상거래법, 표시광고법, 약관규제법, 옥외광고물 등의 관리법, 결혼중개업의 관행에 관한 법률, 청소년보호법 등이 있다.

2. 소비자의 보건 및 안전보호

소비자의 보건 및 안전보호에 관한 국내법규로는 소비자기본법, 제품안전기본법, 식품위생법, 식품안전기본법, 자동차관리법, 약사법, 품질경영 및 공산품안전관리법, 전기용품안전관리법 등이 있다.

3. 지속가능소비

지속가능소비에 관한 국내법규로는 저탄소 녹색성장기본법, 소비자기본법은 물론 녹색제품 구매촉진에 관한 법률, 자원절약과 재활용촉진에 관한 법률, 동물보호법, 소 및 쇠고기 이력추적에 관한 법률 등이 있다.

의 이슈는 실사, 인권 리스크 상황, 연루·공모회피, 고충처리, 차별 및 취약집단, 시민권 및 정치적 권리, 경제적, 사회적 및 문화적 권리, 근로에서의 근본원칙 및 권리 등 7개이다.

- 10) 조직은 피고용인과 조직이 통제권을 가진 작업장에서 조직이 갖는 책임에 대해 관여하고 실행한다. 노동관행의 이슈는 고용 및 고용관계, 근로조건 및 사회적 보호, 사회적 대화, 근로에서의 보건 및 안전, 작업장에서의 인적 개발 및 훈련 등 5개이다.
- 11) 조직의 의사결정과 활동이 자연환경에 대한 영향을 줄이기 위해 조직은 조직의사결정과 활동의 광범위한 경제, 사회 환경적 영향력을 고려하는 통합적인 접근방식을 취한다. 환경의 이슈는 오염예방, 지속가능한 자원 이용, 기후 변화 완화 및 적응, 환경보호, 생물다양성 및 자연서식지 복원 등 4개이다.
- 12) 조직은 조직과 정부기관, 조직과 조직의 파트너, 공급업체, 하청업체, 경쟁업체 및 조직이 속한 협회간의 거래를 윤리적으로 행동하고 공정한 거래를 이행한다. 공정운영관행의 이슈는 반부패, 책임있는 정치적 참여, 공정경쟁, 가치사슬에서의 사회적 책임 촉진, 재산권 존중 등 5개이다.
- 13) 조직은 지역사회에 다양한 방법으로 참여하고 민주적 시민가치를 반영하고 강화시키며 지역사회의 발전에 기여한다. 지역사회 참여 및 발전 이슈는 지역사회 참여, 교육 및 문화, 고용 창출 및 기능 개발, 기술 개발 및 기술접근성, 부 및 소득 창출, 보건, 사회적 투자 등 7개이다.

4. 소비자서비스, 지원과 불만 및 분쟁해결

소비자서비스, 지원과 불만 및 분쟁해결에 관한 국내법규로는 소비자기본법과 소비자분쟁해결기준을 중심으로 의료사고 피해구제 및 의료분쟁조정 등에 관한 법률, 전자문서 및 전자거래 기본법, 개인정보보호법 등이 있다.

5. 소비자 데이터 보호 및 프라이버시

소비자 데이터 보호 및 프라이버시에 관한 국내법규로는 개인정보보호법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률, 전자상거래법, 소비자기본법 등이 있다.

6. 필수서비스 접근

필수서비스 접근에 관한 국내법규로는 전기사업법, 수도법, 도시가스사업법, 전기통신사업법 등이 있다.

7. 교육 및 인식

교육 및 인식에 관한 국내법규로는 소비자기본법, 경제교육지원법, 환경교육진흥법, 식생활교육지원법 등이 있다.

IV. 경제활성화 및 경제민주화를 위한 소비자법의 과제

경제활성화 및 경제민주화와 관련한 소비자법은 소비자기본법, 방문판매법, 할부거래법, 전자상거래법, 약관규제법, 표시광고법 등 공정거래위원회의 소관법률이 주축이다.

사업자와 소비자 사이의 조화를 통한 경제민주화를 위한 소비자법의 향후정비과제는 소비자거래법의 제정, 리콜법제의 정비 소비제품질보증법의 제정, 소비자교육추진법의 제정 등이다.

1. 소비자거래법의 제정

1986년 전면개정된 소비자보호법이 거래의 적정화라는 표제아래 소비자계약정책으로 선언된 이후, 1986년 약관규제법을 시작으로 방문판매법, 할부거래법, 전자상거래법, 표

시광고법 등 소비자계약법제가 시행되면서 소비자계약의 적정화가 도모되었다. 특히 소비자계약법제의 주무부서인 공정거래위원회는 소비자피해를 유발하는 부당거래행위를 적극적으로 시정하고 분야별 거래안전장치도입을 통하여 소비자권익증대에 기여했다.

그러나, 현행 소비자계약법제는 소비자거래별 개별법령의 목적에 따라 소비자계약규제가 달리 규정하고 있다. 방문판매법, 할부거래법, 전자상거래법 등 개별 소비자거래의 성질에 따라 규제내용에 차이가 있다. 한마디로 우리나라 현행 소비자계약규제의 입법체계의 특징은 개별입법주의로 요약될 수 있다.

소비자계약규제의 개별입법주의는 소비자계약규제에 관한 수범자(소비자와 사업자)의 소비자계약규제에 대한 이해와 규제의 실효성을 저하시킬 수 있다. 소비자계약규제에 관한 포괄적인 단일의 법률이 존재하지 않기 때문에 사업자는 소비자의 입장에서는 소비자계약규제의 준수나 절차 등을 위해 산재해 있는 법령을 파악해야 하는 문제가 있다. 소비자계약별로 달리 규율하는 규제내용을 찾더라도 소비자계약의 성질에 따라 개별 법률에서 적용하는 원리나 기준이 다를 경우 규제의 준수나 절차의 이행에서 혼동을 야기할 수 있다. 이런 점에서 소비자의 입장에서 소비자계약법제는 접근하기 어려운 입법체계라고 할 수 있다.

이러한 개별입법주의의 문제점을 해결하기 위해서는 2006년 개정된 소비자기본법의 기본방향을 토대로 소비자계약규제의 법제개선방안을 도출해야 한다. 소비자기본법의 주된 기본방향은 소비자의 지위변화와 소비자분쟁의 효과적 해결이다. 소비자는 더 이상 상대적 약자로서 소극적·수동적 역할을 하는 것이 아니라 적극적·능동적 역할자인 소비자권리실현의 주체로 재정립됐고, 소액다수의 소비자피해를 신속하고 효율적으로 구제하기 위한 제도를 강화했다. 이런 기본방향에 따른 개선방안은 바로 소비자계약규제에 관한 통합입법주의로의 전환이다.

최근 소비자계약규제에 관한 입법모형이 통합입법주의로 변화되고 있다. 우리나라 소비자계약법제에 영향을 주고 있는 독일민법전은 물론 프랑스 소비법전, 일본 소비자계약법 더 나아가 유럽연합의 소비자보호지침에 대한 개선대안인 소비자권리지침과 유럽계약법 공통준거틀 초안을 보면 소비자계약규제에 관한 통일적인 원칙을 마련하고 있다. 소비자계약에 공통적으로 적용되는 규제내용을 통일적으로 규정하거나 소비자계약규제를 통합적으로 규정하여 소비자계약법제의 독자성을 자리매김하는 법체계를 구축해가고 있다.

이에 우리나라도 소비자계약법제에 관한 개별입법주의에서 통합입법주의로의 전환을 도모해야 한다. 이는 기존의 소비자계약규제체계의 한계를 넘어 소비자계약규제의 실효성과 효율성을 확보할 수 있는 소비자계약법제에 대한 새로운 접근방식이다.

소비자계약법을 제정할 경우 약관규제법, 방문판매법, 할부거래법, 전자상거래법 등 기존의 소비자계약법제를 포섭하여 소비자계약에 관한 일반법으로 법률로 제정해야 할 것이다.¹⁴⁾

우선 법률의 명칭은 일본 소비자계약법과 같이 민사규제 중심으로 한다면 소비자계약법으로 해야 하지만, 기존의 소비자계약법제에 포함되어 있는 행정규제와 형사규제를 포섭한다면 법명칭은 ‘소비자거래법’으로 하는 것이 적절하다. 표시광고법, 약관규제법 등의 일반법제와 방문판매법, 할부거래법, 전자상거래법 등의 특정거래법제를 통합하도록 한다. 만일 제조물책임법까지 통합한다면 법률의 명칭은 프랑스 소비법전과 유사하게 명실상부하게 ‘소비(자)법전’이 되어야 할 것이다.

2. 리콜법제의 정비

우리나라 현행 리콜법제는 자동차, 식품, 공산품, 전기용품, 의약품 등의 품목별로 산재되어 있고, 소관부처도 소관품목에 따라 환경부, 국토교통부, 산업통상자원부, 공정거래위원회 등의 중앙행정기관과 지방자치단체 등으로 다원화되어 있다. 또한 현행 리콜법제가 모든 품목을 포괄하고 있지 않아 신제품에 대해서는 신속하게 대처하는데 한계가 있어 리콜대상의 사각지대가 존재한다. 따라서 자발적 리콜을 이행하려는 기업의 입장에서나 강제적 리콜을 명령하는 정부의 입장에서든 적용법규의 내용이 달라 피해자의 입장에서든 리콜과정에서 혼란을 주고 있다.

이에 리콜법제의 정비가 필요하다.¹⁵⁾ 첫번째 대안은 리콜에 관한 기본법을 별도로 제정하는 방안이다. 리콜에 관한 기본법에서 기본개념의 정의, 리콜의 기본이념, 리콜에 관한 국가 및 지방자치단체의 책무, 국민의 권리와 사업자의 책무, 리콜정책의 수립 및 추진체계, 자발적 리콜절차, 강제적 리콜명령 절차 등에 대해 규율하는 내용을 규정하고, 그 밖의 사항에 대해서는 개별 리콜법제에 의해 규율하도록 하는 방안이다. 리콜에 관한 기본법의 입법방식은 모든 품목을 포괄하는 (가칭)리콜기본법을 제정하는 것이다. 리콜기본법을 제정하여 기업은 자신이 판매하는 모든 품목에 대해 통일적으로 자발적 리콜을 이행하고 소관부처도 강제적 리콜의 명령을 통일적으로 운용할 수 있어 혼잡성을 최소화하는 것이다.

두번째 대안은 소비자 리콜 일반법을 제정하는 방안이다. 현행 리콜법제는 자동차, 식품, 공산품, 의약품 등 다양한 품목을 리콜대상으로 규정하고 있지만, 이는 사업자나 규제주체의 관점에서 대상을 규율하고 있으므로, 결함제품의 피해자인 소비자의 입장에서

14) 김성천·송민수, 소비자계약법 제정방안 연구, 한국소비자원, 2011 참조.

15) 김성천·차현숙, 리콜법제에 관한 입법평가, 한국법제연구원, 2009 참조.

보면 소비생활에 이용하는 제품인 소비재에 대해 리콜법제에 따라 리콜절차 등이 달라 실효성있는 리콜의 효과를 획득하기 곤란하다. 이에 리콜대상을 소비생활에 제공되는 제품인 소비재라는 관점에서 접근하여 소비재의 리콜에 관한 일반법을 제정하여 소비자에게 실효성있는 리콜제도를 유도한다.

세번째 대안은 리콜대상의 속성에 따라 크게 자동차, 식품, 공산품 등 품목영역별로 구분하여 품목별·부처별로 통합하여 리콜법제를 정비하는 방안이다. 제품안전기본법과 같이 식품이나 자동차의 경우 통합하는 방안이다. 대기환경보전법과 자동차관리법에 규정되어 있는 자동차리콜의 경우 환경부와 산업통상자원부가 별개로 운영하고 있는데 이를 자동차관리법에서 통합하여 자동차리콜에 관한 일반규정을 두고 대기환경보전법에서 준용한다. 식품의 경우 식품안전기본법에서 식품의 리콜에 관한 일반규정을 두고, 식품위생법, 건강기능식품에 관한 법률, 축산물가공처리법, 농산물품질관리법, 수산물품질관리법 등에서 준용한다.

3. 소비재품질보증법의 제정

어떤 제품이든 개발·설계·제조·유통의 과정에서 부분적으로 구조적인 하자 또는 결함이 발생하게 되므로, 사업자는 품질을 보증하고 제품하자 등으로 인한 소비자의 피해를 구제해주는 것이 필수적이다. 일반적으로 소비재품질보증(consumer warranty or guarantee)이란 사업자(제조업자 또는 판매업자)가 자신이 제조 또는 판매한 제품의 품질을 보장하기 위하여 소비자에게 행하는 제품의 품질에 대한 약정 또는 법적 책임으로, 제품의 품질에 문제가 발생하는 경우 이에 대해 수리, 교환, 환불, 배상 등을 하게 되는 책임이다.

우리나라의 경우 소비재품질보증과 관련한 법률로는 민법을 필두로 소비자기본법 및 시행령, 소비자분쟁해결기준, 표시·광고의 공정화에 관한 법률, 약관의 규제에 관한 법률, 자동차관리법, 종자산업법 등이 있으나 소비재품질보증에 관한 규정이 분산되어 내용면에서 보면 선진국에 비해 뒤떨어져 있고, 소비재품질보증에 관한 소비자정책도 체계적이고 종합적이지 못한 상태이다.

이에 반해 미국, EU, 독일, 뉴질랜드, 캐나다 등 선진국에서는 소비재품질보증법제를 정비하여 특별법의 제정, 민법에서의 수용 등을 통해 소비자권리의 관점에서 소비재품질보증의 적정화에 만전을 기하고 있다.¹⁶⁾

16) 미국은 연방법으로 소비재보증법이 있고, EU는 소비자보호지침으로서 소비재매매지침을 제정하여 소비재품질보증책임을 규율하고 있어, 회원국은 다양한 입법방식으로 국내법화하고 있다. 대표적으로 독일은 소비재매매와 관련한 품질보증책임에 관한 내용을 민법에 수용하였고, 프랑스는 소비재품질보증책임에 관한 내용을 소비법전에

현실적으로 소비재품질보증을 강화하고 정착시키기 위한 입법형식은 소비재품질보증 일반법 제정형식이다. 소비재품질보증 일반법 제정형식은 소비재품질보증의 적정화와 공정화라는 관점에서 미국, EU, 뉴질랜드, 캐나다 등의 선진국이 선호하는 입법방식이다. 판매업자나 제조업자를 품질보증의 주체로 하고 소비자의 권리를 적극적으로 보장하므로 실효성 있는 소비재품질보증을 유도하는 소비자법으로서의 소비재품질보증법의 제정이 가장 효과적인 입법형식이다.¹⁷⁾

이런 관점에서 소비자법으로서의 소비재품질보증법의 제정방향은 첫째, 소비재품질보증법은 제조물책임법과 더불어 민사특별법의 형식을 제정하는 것이 적절하다. 제조물책임법은 제품의 안전성 문제를 해결하는 민사특별법이라면 소비재품질보증법은 제품의 정합성문제를 해결하는 민사특별법이라 할 수 있다. 다시 말해 제조물책임법은 불법행위 책임에 대한 특별법의 성격을 가지고 있고, 이와 같은 맥락에서 소비재품질보증법은 하자담보책임에 대한 특별법의 성격을 취하는 것이 적절하다. 둘째, 소비자법으로서의 소비재품질보증법은 제조물책임법과 같은 맥락에서 민사규제 중심으로 한 소비자계약법의 일종이며, 매매계약에 대한 특별법으로서의 소비자매매에 한정해서 적용되는 소비자매매법의 일종이어야 한다. 셋째, 소비자법으로서의 소비재품질보증법은 소비자매매에서의 품질책임에 한정한다.

4. 소비자교육추진법의 제정

현행 소비자기본법은 국가 및 지방자치단체의 책무로서 소비자의 책무와 관련하여 소비자의 능력향상을 위한 소비자교육정책규정을 두고 있다(같은 법 제14조). 특히 소비자교육의 목표를 소비자의 올바른 권리행사를 이끌고, 물품 등과 관련된 판단능력을 높이며, 소비자가 자신의 선택에 책임을 지는 소비생활을 할 수 있도록 하는데 두고 있다. 이 또한 주권론적 소비자정책의 시각에서 소비자의 능력향상에 초점을 둔 것이라 할 수 있다. 다만, 마지막의 목표가 자신의 선택에 책임을 지는 소비생활을 할 수 있도록 한다는 점에서 소비자의 사회책임과 역할과 관련이 되어 있다.

시민론적 소비자정책의 시각에서 소비자의 사회책임과 역할 촉진을 위한 소비자교육을 강화해야 할 것이다. 그동안 소비자교육은 구매단계의 소비자의 의사결정에 초점을 두어왔다면, 이제는 소비자 의사결정과 행동이 사회와 환경에 미치는 영향을 포함하는 방향으로 변화해야 한다.

수용했다. 그리고 뉴질랜드는 소비자품질보증법을, 캐나다 뉴브런스 주의 경우 소비재보증 및 책임법을 제정·운용하고 있다.

17) 김성천, 품질보증법제 제정 연구, 한국소비자원, 2011 참조.

그러면 누가, 무엇을, 어떻게 소비자의 사회적 책임과 역할 촉진을 위한 소비자교육을 해야 하는가의 문제가 있다. EU와 같이 소비자시민사회네트워크(CCN)라는 협의체를 구성하여 소비자시민사회교육가이드라인(consumer citizenship education guidelines)을 제정하여 소비자시민사회교육의 방향과 내용을 제시하도록 하고, 실제적인 교육은 학교, 한국소비자원, 소비자단체 등에서 소비자시민에서 초점을 둔 교육을 수행하도록 방안이 있다.

더 나아가 소비자기본법에 근거하여 공정거래위원회 등이 소비자교육정책의 목적을 소비자시민사회의 구축과 소비자시민으로서의 역할을 수행할 수 있는 능력을 증진하는데 두어야 하고, 이를 위한 방안으로 소비자의 사회적 책임과 역할이 수행하기 위한 의사결정과 행동에 필요한 지식과 기술을 익히고, 소비자의 사회적 책임 실현을 위한 참여 행동 능력을 교육해야 한다.

더 나아가 2012년 8월 10일 제정된 일본의 소비자교육의 추진에 관한 법률과 같이 소비자시민사회의 실현에 기여하는 종합적인 소비자교육시행을 목적으로 하는 소비자교육추진법의 법제화가 필요하다.¹⁸⁾ 소비자교육추진법을 제정하는 경우 소비자교육의 목표는 소비자시민사회에 두어야 한다. 즉 소비자가 개별소비자의 특성 및 소비생활의 다양성을 서로 존중하면서 자신의 소비생활에 관한 행동이 현재와 미래의 세대에 걸쳐 내외 사회 경제 정세 및 지구 환경에 영향을 미칠 수 있는 것임을 자각하고, 공정하고 지속 가능한 사회 형성에 적극적으로 참여하는 사회인 소비자시민사회가 정착되도록 해야 할 것이다.

V. 결어

지금까지 현행 소비자법의 현주소를 살펴보고, 향후 경제활성화 및 경제민주화를 위한 소비자법의 과제를 제시했다. 그러나 좀더 근본적으로는 우리나라 소비자법은 소비자정책의 패러다임 변화를 반영해야 사업자와 소비자사이의 조화를 통한 경제활성화 및 경제민주화를 지속적으로 실현할 수 있다.

최초의 소비자정책은 후견자적 소비자정책으로 1980년 소비자보호법 제정을 계기로 산업정책이 국가경제발전의 근간을 형성하던 시대로 소비자정책을 산업정책의 부수적인 정책 정도로 인식했고, 경제성장과정에서 소외되고 사업자에 비하여 상대적으로 열등한

18) 김성천, 소비자의 사회적 책임과 역할에 관한 연구, 한국소비자원, 2012 참조.

지위에 있는 소비자들을 국가가 후견자적 지위에서 보호해 주는 것을 소비자정책의 의미로 인식했다.

이후 소비자정책은 주권론적 소비자정책으로 전환되었다. 2000년대 전후로 세계화, 정보화 등 사회경제적 변화와 함께 소비환경과 소비자의식이 바뀌면서 ‘후견자적 소비자정책’의 시각에 대한 근본적인 변화가 요구되어 2006년 소비자기본법 개정을 계기로 현대적 의미의 ‘주권론적 정책’으로의 전환을 가져왔다. ‘주권론적 소비자정책’의 핵심내용은 소비자주권이 실현되는 시장환경을 조성하는데 있다. 이는 소비자들이 ‘주권자’로서 기능할 수 있도록 필요한 시장환경을 국가가 적극적으로 조성해 주는 소비자정책을 의미한다. 과거 수동적·소극적 지위에 머물러 있던 소비자들이 이제는 기업의 능동적·적극적 파트너로서 시장경제의 중요한 한 축을 담당하게 되었다.

그런데 2010년 이후 세계화의 확산, 디지털화의 확대, 녹색화, 고령화, 스마트화 등으로 인한 한층 용이해진 물품의 이동성과 접근성, 즉각적 의사소통의 가능성 증가, 경제적·사회적·정치적 상호의존성 증가로 소비자의 사회적 책임과 역할이 강조되고 새로운 시각의 소비자정책이 요구되고 있다. 소비자시민사회를 목표로 하는 ‘시민론적 소비자정책’이 요구되고 있다. “소비자시민사회”란 소비자 개인이 소비자·시민으로서의 책임과 역할을 통해 경제와 사회의 발전과 개선에 적극적으로 참여하는 사회를 의미하고, 소비자시민(consumer citizen)의 이미지는 소비생활은 물론 사회생활, 정책 형성과정 등에서 경제의 주체로서의 책임과 역할을 넘어 사회변혁의 주체로서의 책임과 역할을 강조하는 소비자상이다.

현재 우리나라는 시민론적 소비자정책의 출발점에 서있다고 할 수 있다. ‘소비자주권시대’란 기본적으로 소비자의 선택에 따라 기업의 성패가 결정되고 경제구조도 형성·변경되므로 ‘소비자의 역량’이 개별소비자의 이익뿐만 아니라 국가경쟁력을 좌우하는 결정적 요인이 되는 시대를 의미한다. 따라서 소비자들은 합리적인 선택을 통해 지속적인 성장을 위한 ‘현명한 소비자’가 되어야 하며 아울러 합리적인 선택을, 넘어 사회적 가치까지를 고려한 책임있는 소비가 요구된다. 공정거래위원회는 향후 소비자정책의 방향으로 책임있는 소비자(이성적 소비자)로서의 역량강화로 소비자주권실현을 제시했다¹⁹⁾. 시장경제를 선진화하는 가장 큰 힘은 바로 책임있는 소비자(responsible consumer)의 합리적 선택이다. 소비자는 권리주장 뿐만 아니라 자신의 선택에 책임을 지는 책임있는 소비자이어야 한다. 책임있는 소비자란 자신의 소비생활에서 합리적 선택을 할 뿐 아니라 자신의 소비자가 사회와 국가에 미치는 영향까지 고려하면서 소비생활을 하는 깨어있는 소비자를 말한다.

19) 공정거래위원회, 공정거래위원회 30년사, 2010 참조.

이런 흐름에서 우리나라도 향후 소비자법과 정책이 소비자-시민을 주역으로 하는 사회인 “소비자시민사회”의 구축을 지향해야 한다. 여기서 “소비자시민사회”란 소비자 개인이 소비자·시민으로서의 책임과 역할을 통해 경제와 사회의 발전과 개선에 적극적으로 참여하는 사회를 의미하고, 소비자시민이란 윤리적, 사회적, 경제적 그리고 생태적 고려에 근거하여 선택하는 개인을 말한다.

시민론적 소비자정책의 핵심내용은 소비자의 사회적 책임 및 역할이다. 시민론적 소비자정책의 시각에서 소비자의 사회적 책임과 소비자시민으로의 역할에 초점을 소비자법과 정책이 수립되어야 한다. 소비자의 선택과 소비활동이 사회와 환경에 미치는 영향에 대해, 투명하고 윤리적인 행동을 통해 소비자가 지는 책임인 특히 소비자의 사회적 책임 (consumer social responsibility)에 관한 통합적인 시각이 필요하다. 소비자권리와 관계된 책임으로서 소비자의 사회적 책임을 명확히 하고, 소비자시민의 역할과 사회적 책임에 관한 통합적 관점에서 소비자정책의 마련과 소비자법제의 정비를 추진해야 할 것이다.²⁰⁾

20) 시민론적 소비자정책의 방향에 대해서는 김성천, 소비자의 사회적 책임과 역할에 관한 연구, 한국소비자원, 2012 참조.