

消費者保護法制小考

尹 良 洙

目 次

- | | |
|------------------------------|-------------------------|
| I. 序 言 | III. 消費者保護關係法制的 檢討 |
| II. 消費者問題의 社會的背景과 消費者權
利論 | IV. 消費者保護를 위한 法制上의 基本課題 |
| | V. 結 語 |

I. 序 言

1960年代 이후 우리나라는 長期經濟開發計劃을 通하여 刮目할 정도의 經濟成長을 이룩하였고 產業構造도 改善되어, 大量生産·大量販賣·大量消費時代를 맞이하였다. 이에 따라 企業은 企業集中이나 競爭制限政策에 依한 市場의 掌握을 企圖하게 되었으며, 產業技術의 革新에 따른 새로운 商品의 出現과 마케팅戰略의 發達은 商品이나 用役に 대한 消費者의 正確한 判斷力을 備하는 結果를 가져왔다.

물론, 商品生産組織의 大型化나 產業技術의 高度化 및 大量生産自體는 國民의 生活水準을 크게 向上시키고 消費生活를 潤澤하게 하여온 要因으로서 높이 評價되어야 할 것이다. 그러나, 다른 한편으로 複雜한 製造過程을 거쳐 만들어진 商品이 出現하게 되고 消費者가 그것들을 購入·使用·消費하는 過程에서 商品의 安全性·品質·價格·販賣方法등의 諸側面에서 多様な 形態로, 消費者가 豫期치 못한 被害를 입게 될 可能性이 일층 增加하고 있는 것도 否認 못할 事實이다. 그리하여 消費者保護問題는 環境保全問題와 더불어 現代 產業社會에서 重大한 社會問題로 인식되고 있다.

消費者保護問題를 法的側面에서 考慮할 때, 消費者가 去來社會에서 입는 여러가지 被害는 一見하여 消費者와 事業者의 契約에 因한 것이고, 따라서 그 救濟도 私法의 規定에 依하여

解決되는 것이 바람직하다고 할 것이며, 오늘날 이를 위한 私法原理의 再檢討도 활발히 展開되고 있다.¹⁾

그러나 消費者被害의 私法的救濟는 事後的救濟일 뿐, 적극적으로 消費者被害의 發生을 豫防하지 못하며 訴訟節次上에 어려운 問題가 많음은 周知하는 事實이다. 여기서 經濟的弱者인 消費者를 企業의 횡포로 부터 保護하기 위하여, 國家가 消費者와 事業者사이의 私法上 經濟活動에 어느정도 介入할 必要性이 인정되는 것이다.

그리하여 우리 나라에서도 1960年代 以後 여러 分野의 單行法에 依하여 事業者를 規制함으로써 消極적으로 消費者를 保護해 왔지만, 最近에 消費者被害가 점차 普遍化·廣範化·심각화됨에 따라 그에 대한 對策으로, 1980年 1月 4日 法律 第 3257 號로 「消費者保護法」²⁾을 制定 公布하게 되었고, 第五共和國憲法은 第 125 條에서 「國家는 건전한 消費行爲를 啓導하고 生産品의 品質向上을 촉구하기 위한 消費者保護運動을 法律이 定하는 바에 依하여 保障한다」라고 새로이 規定하기에 이르렀다.

그러나 消費者保護問題는 어떤 法制의 完備나 事業者에 대한 行政當局의 規制만으로 해결되어질 수 없으며, 이를 뒷받침할 수 있는 國民經濟水準이나 文化水準의 向上과 아울러 消費者의 自主的認識·健全한 商道德·企業倫理의 確立이 先決되어야 하는 問題인 것이다.

또한, 國家가 立法이나 行政 내지 政策面에서 積極적으로 消費者를 保護하려고 하다보면 國家經濟發展에 必要不可缺한 企業의 維持 發展을 多少 阻害시키는 結果를 惹起하는 수도 있기 때문에, 消費者 保護問題는 야누스의 側面을 露呈시키는 課題임을 알 수 있다.

그러나 國家에 依한 個人의 人間다운 生活保障 및 工業化·都市化에 따르는 經濟·環境의 規制등이 強調되는 現代에 있어서, 侵害되기 쉬운 消費者의 權益이 保護되어야 한다는 것은 時代的 要請이라 할 수 있다.

이러한 見地에서, 本稿는 最近에 消費者의 權利로 主張되고 있는 消費者의 各種 生活利益이 우리나라의 消費者保護法을 비롯하여 消費者保護와 關聯되는 諸單行法에서 어떻게 保護되고 있으며, 거기에 어떠한 問題點들이 있는가를 概觀적으로 살피고, 消費者保護를 위한 法制上의 基本課題를 考察해 보려고 한 것이다.

1) 金容漢, 「消費者保護와 私法」, 全昌祚, 「消費者被害에 대한 私法的救濟」, 韓國法學教授會編, 法과 消費者保護(1980), pp.93~145.

洪天龍, 消費者被害救濟論, 三英社(1980)

全孝淑, 消費者保護에 관한 私法的研究(梨大碩士學位論文, 1978) 등.

2) 同法施行令이나 施行規則은 1981年 12月 31日 현재까지 公布되지 않고 있어, 그 施行이 아직 留保되어 있는 狀態이다.

II. 消費者問題의 社會的背景과 消費者權利論

1. 消費者問題의 社會的背景

資本主義의 發展段階面에서 商業資本主義 및 產業資本主義 時代에는 經濟活動을 經濟主體의 自由競爭에 맡기는 自由主義를 바탕으로 하고 需要와 供給의 均衡으로 決定되는 市場價格에 依하여 經濟는 自動적으로 秩序지워지는 것으로 생각 되었다.³⁾ 이러한 自由主義社會에 있어서의 競爭秩序의 原理는 各個의 權利主體가 서로 淸만큼 받고, 받은 만큼 주는 等價交換의 倫理에 입각한 것이며⁴⁾ 모든 市民이 平等하고 自由로운 主體란 것을 前提로 하여 生産者와 消費者사이의 去來上의 平等性이 前提적으로 인정되고 있었다.

그러나 19世紀 後半紀에 이르러 美國을 先驅로 하여 獨占資本主義로 轉化하면서부터 自由主義經濟에 있어서의 生産과 分配를 결정하는 價格의 自動的 調節作用이 喪失되게 되고, 獨寡占企業에 依한 市場支配가 만성화됨에 따라 企業과 消費者의 去來關係에 있어서도 競爭的 秩序속에서의 共存이란 假說이 거의 現實에서 通用되지 않게 되었으며, 여기서 消費者保護問題는 現實的인 社會問題로 登場하게 되었다.⁵⁾ 더우기 經濟의 高度成長이 이룩되고 大量生産 大量消費·高度技術時代에 접어들면서 市場에 있어서의 事業者와 消費者間의 去來上의 地位에 不平等性이 露呈되고 이러한 不平等한 地位의 當事者間에서 惹起되는 消費者被害는 現代經濟構造에 基因한, 이른바 構造的 被害로서의 性格을 지니게 되었다.

現代 資本主義社會에 있어서 消費者는 극히 多數여서 全體로서는 거대한 힘을 가지고 있지만, 未組織되어 있어서 個別的으로는 無力한 去來主體로서 大企業·支配的資本의 支配下에 편입된 形態로 나타나고 있다.⁶⁾ 즉 現代産業社會에서의 大量生産은 生産工程의 分化和 流通過程의 複雜化가 극도에 이른 組織속에서 행해지므로, 商品에 대한 技術·情報등에 관하여 消費者는 全적으로 企業에 依存하고 있는 實情일 뿐만 아니라, 價格이나 契約條件에 관해서도 消費者側로부터 交渉할 수 있는 여지는 거의 없고, 事業者側이 提示하는 條件에 따르지 않을 수 없는 것이 일반적이다.⁷⁾ 이와같이 事業者側과 消費者側 사이에 去來的 地位上의 差

3) 黃迪仁·權五乘, 經濟法, 法文社(1978), p.22.

4) 韓相範, 「近代法의 自由市場論의 假說과 現代憲法의 基本權」, 栗山 韓泰淵 博士 回甲紀念論文集(1977), p.75.

5) 金喜聖, 「消費者保護制度 및 運營實態小考」, 법제처, 법제, 통권 42권(1980.5), p.38. 韓相範·朴昌魯, 「韓國에 있어서 消費者保護를 위한 立法과 行政에 관한 研究」, 東國大學校, 韓國學研究, 제2집(1977), p.58.

6) 尹世昌, 行政法(下), 博英社(1981), p.498.

7) 金容漢, 「消費者保護와 私法」, 韓國法學教授會編, 法과 消費者保護, 三英社(1980), p.98.

巽가 현저한 狀況 아래서, 營利追求를 第一의 目的으로 삼고 있는 事業者는 商品販賣市場에서의 優位를 確保하고 投下資本의 回轉을 촉진하기 위하여 新種商品의 製品化에 급급하며, 商品의 安全性에 대한 철저한 確認도 없이 大量生産·大量販賣를 서두르는 결과 各種의 缺陷商品을 만들어 낼 可能性이 潛在하기 마련이며, 여기서 나타날 수 있는 缺陷商品의 形態는 대체로 消費者의 健康이나 生命·身體의 安全에 關係되는 危險性을 內包하는 商品群과 正常的인 方法으로 使用했는데도 適正한 機能·效果를 發揮하지 못하는 不良 내지 低質商品群 기타 不當價格·不當表示·不當宣傳·不適正包裝等 各種缺陷商品의 類型이 있다. 이러한 諸缺陷商品은 少數 또는 多數의 少費者들에게 生命·身體上의 被害 또는 經濟的 被害를 크게 또는 적게 惹起시킨다. 또한 消費者는 事業者의 秘密카르텔에 의한 不公正한 價格形成, 不當한 去來約款, 바가지 價格 등 不適正한 販賣方法에 의하여 相當한 經濟的被害를 입는 수도 많음은 周知하는 事實이다. 이러한 各種 消費者被害는 오늘날 그 發生이 普遍化하고 있고, 일단 발생하면 廣範圍하게 문제가 波及되며, 그 被害의 原因究明이 困難하고, 被害가 深刻性을 띠고 있으며, 消費者와 事業者間의 實質的 不平等에서 이루어지고 있다는 것등의 特徵을 가지고 있다.⁸⁾

이와 같이, 오늘날의 消費者被害는 現代의 去來社會에 있어서의 消費者의 無力化에 起因하여 發生하는 것이고, 消費者의 無力化의 原因은 去來社會의 構造에 있는 것으로서 個人的 能力을 초월하는 것이기 때문에, 國家나 地方自治團體가 消費者와 事業者의 去來關係에 積極적으로 介入하여 事業者에 의한 不當한 支配를 排除하고 消費者의 去來의 地位를 向上시킴으로써 消費者의 健康하고 安定된 生活를 確保해 나가야 하는 것은, 國民生活의 基本的需要的 充足을 그 理念의 하나로 삼고 있는 現代福利國家에 있어서 當然한 課題라고 할 수 있다.⁹⁾

2. 消費者 權利論

消費者保護를 法的側面에서 考慮함에 있어서는 消費者의 權利問題를 생각해 보지 않을 수 없다.

消費者에게 어떤 具體的인 法的權利가 있는가? 있다면 그 根據는 무엇인가? 하는 點들이 理論적으로 解決되고, 더 나아가 實定法에 消費者權利가 明示되고 그를 保障하는 制度가 마련되어야만, 消費者被害를 效果的으로 救濟하며 消費者 保護行政의 效率을 期하고, 一般 消

8) 韓瑋熙, 「消費者保護法에 관한 考察」, 全北大學校論文集 第 22 輯(人文社會科學篇 1980), p.25.

北川善太郎·及川昭五編, 消費者保護의 基礎(東京:青林書院新社, 1977), p.4.

9) 우리나라 憲法 第 120 條는 「國家는 모든 國民에게 生活의 基本的 需要를 충족시키는 社會 正義의 實現과 均衡있는 國民經濟의 發展을 위하여 必要한 범위안에서 經濟에 관한 規制와 調整을 한다」라고 하여, 經濟에 관한 國家의 介入의 方法을 예견하고 있다. 金哲洙, 憲法學概論, 博英社(1980), p.179.

費者인 國民의 人間다운 生活을 保障할 수 있게 될 것이기 때문이다.

周知하는 바와 같이 消費者의 權利를 最初로 선언한 것은 1962年 3月 15日 美國 케네디 大統領이 議會에 보낸 「消費者의 利益保護에 관한 特別敎書」¹⁰⁾이다. 이 敎書는 消費者에게 ① 安全의 權利(the right to be safety), ② 알 權利(the right to be informed), ③ 選擇할 權利(the right to choose), ④ 意思를 反映시킬 權利(the right to be heard) 등 4가지의 權利가 있다는 것을 선언하고¹¹⁾ 消費者가 이러한 權利를 實行하는 데에 지장이 없도록 하는 것이 政府의 消費者에 대한 義務라는 것을 분명히 하였다.

한편 日本에서도 1963年 6月 國民生活向上對策審議會가 마련한 「消費者保護에 관한 答申」에서 消費者는 첫째, 商品 및 서비스가 通常의 社會人이 一般의으로 기대하는 品質·內容을 가져야 하며 또 安全性이나 衛生面 등에서 消費者에게 不當한 不利益을 주어서는 아니된다는 것, 둘째, 商品 및 서비스의 價格 기타의 去來條件이 自由롭고 公正한 競爭에 依하여 形成되어야 할 것, 셋째, 商品 및 서비스의 廣告가 虛偽·誇大한 것이어서는 안되고 또 그것에 依하여 필요한 正確한 知識을 얻을 수 있을 것 등 세가지의 具體的인 權利를 갖는다고 하였다.¹²⁾

그리고 歐洲共同體의 理事會가 1975年 4月 14日에 採擇한 「消費者保護와 情報에 관한 基本計劃」에서는 ① 消費者의 生命 및 健康을 侵害당하지 않을 權利 ② 適正한 表示를 行하게 할 權利 ③ 不當한 去來條件에 強制당하지 않을 權利 ④ 不當하게 입은 被害로부터 公正하고 迅速하게 救濟받을 權利 ⑤ 情報을 신속하게 提供받을 權利 등 5가지를 消費者의 權利로서 들고 있다.¹³⁾

消費者權利에 관한 國內學說로서는, 安全할 權利, 알 權利, 選擇하는 權利, 意思를 反映시킬 權利, 迅速하고 正確하게 補償을 받을 權利등을 들고 있는 見解와¹⁴⁾ 이외에 消費者의 教育을 받을 權利와 團結權 및 團體行動權등을 더 추가시키는 見解등이¹⁵⁾ 있다.

이처럼 消費者의 權利는 그 主張하는 者의 消費者問題에 대한 認識의 差異에 基하여 多少 差異는 있으나 그 主張의 취지 및 內容은 大同少異하다고 볼 수 있다.

그러면 이러한 消費者權利의 法的根據는 어디에 있는가? 이에 대하여 우리나라의 경우, 消

10) Message from the President of the United States relative to Consumer's Protection and Interest Program, House Document, 87th Congress 2d Session, Document No. 364, p.2. (金容漢, 前揭論文, p.95.參照)

11) 이와같은 消費者의 4大 基本權은 그후 1964年 존슨 大統領의 消費者特別敎書와 1969年 닉슨 大統領의 消費者 利益에 관한 敎書에서도 確認되고 있다(韓國女性團體協議會 消費者保護委員會, 消費者保護, 1977, pp.180~220).

12) 丘秉朔, 憲法學 I, 博英社(1981), p.620.

13) 權五乘, 「消費者의 權利와 消費者保護」, 法과 消費者保護, p.36.

14) 金東煥, 「消費者保護와 法律」, 大韓辯護士協會誌, 1977年 11·12月號, pp.24~26.

15) 權五乘, 前揭論文, pp.37~38.

費者保護法에서는 具體的으로 보호되는 消費者의 生活利益이 明示되고 있으나 消費者의 權利를 직접적으로 明定하지는 않고 있어서, 傳統的 理論에서 볼 때 消費者가 어떤 權利의 主體로서가 아니라 反射的利益的의 主體로서 保護되고 있을 뿐이기 때문에¹⁶⁾ 消費者權利의 根據는 憲法의 解釋論을 通하여 찾을 수 밖에 없다고 본다.

우리 憲法은 第 125 條에서 「國家는 건전한 消費行爲를 啓導하고 生產品의 品質向上을 촉구하기 위한 消費者保護運動을 法律이 定하는 바에 依하여 保障한다」라고 하여 消費者保護運動의 保障規定을 新設하였다. 이 憲法規定은 消費者의 權利意識을 고취한 것일 뿐만 아니라 消費者의 權利保護에 관한 國家의 意志를 淸명한 것이고, 또한 나아가 事業者의 企業倫理를 確立시키려는 것으로서¹⁷⁾ 消費者權利의 憲法의 根據條項이라 할 수 있다.

또한 우리 憲法은 第 9 條에서 「모든 國民은 人間으로서의 尊嚴과 價値를 가지며 幸福을 追求할 權利를 가진다. 國家는 個人이 가지는 不可侵의 基本的人權을 確認하고 이를 保障할 義務를 진다」라고 宣言하였고, 第 32 條 第 1 項에서 「모든 國民은 人間다운 生活을 할 權利를 가진다」라고 規定하였으며, 第 34 條 第 2 項에서 「모든 國民은 保健에 關하여 國家의 保護를 받는다」고 하였고, 第 120 條 第 2 項에서 「國家는 모든 國民에게 生活의 基本的 需要를 충족시키는 社會正義의 實現과 균형있는 國民經濟의 發展을 위하여 필요한 範圍안에서 經濟에 關한 規制와 調整을 한다」라고 宣言하고 있다. 이와 같이 우리 憲法은 國民의 幸福을 追求할 權利, 人間다운 生活을 할 權利, 保健에 關하여 國家의 保護를 받을 權利, 生活의 基本的 需要를 充足받을 權利등을 認定하고 있는 데, 國民이 幸福하고 健康하고 人間다운 生活을 營爲하기 위하여는, 그 消費生活에 있어서 有害하거나 粗惡한 商品등 缺陷있는 商品으로부터 保護되어야 하고 事業者의 不當한 販賣方法으로부터도 保護되어야 한다. 그리고 消費者가 公正한 價格으로 우수한 品質의 商品을 적절한 流通過程을 通해서 신속히 구입하며, 安全하고 健全한 消費生活을 할 수 있도록 保障하자면, 消費者에게 安全의 權利, 알 權利, 選擇할 權利, 意思를 反映시킬 權利, 被害補償을 받을 權利등을 인정하여야 할 것이다. 따라서 위에 列擧한 憲法의 諸規定의 趣旨에 비추어 보아서도 消費者의 權利는 憲法上의 基本的 權利라고 할 수 있다.¹⁸⁾

이러한 消費者의 權利는 現代經濟社會에서의 消費者의 去來的 從屬性을 克服함으로써 消費

16) 最近 反射的 利益의 保護利益化 理論이 활발히 展開되고 있다. 尹世昌, 行政法(上), 博英社(1981), p.129. 金道稔, 一般行政法論(上) 青雲社(1981), pp.184~186. 金南辰, 行政法의 基本問題, 經文社(1980), pp.78~92. 徐元宇, 現代行政法論(上) 博英社(1979) pp.183~187. 參照

17) 權寧星, 新稿 憲法學原論, 法文社(1981), p.153.

18) 韓瑋熙, 「消費者保護關係法의 概觀」, 法과 消費者保護, p.184.
金東煥, 前揭論文, p.24.
鄭光謀, 「消費者의 權利」, 消費者保護團體協議會, 消費者(1979.11), p.4.

者被害를 效果的으로 豫防 또는 救濟하고 消費者의 人間다운 生活을 保障하기 위한 것이므로 그 權利的 性格面으로는 國民의 生活權의 基本權의 範疇에 속한다고 볼 수 있다. 그러나 消費者의 權利속에는 消費者의 各種 生活利益保護를 위한 여러 類型의 具體的인 權利가 內包되어질 수 있으며, 그中 消費者의 「選擇할 權利」는 經濟的 自由權에 가까운 것이고, 「意見을 反映시킬 權利」는 消費者들이 消費生活에 관련있는 政策決定機關에 그들의 代表를 파견하거나 직접 參與할 수 있는 權利이므로 國民의 參政權과 相關된다고 할 수 있으며, 「被害 補償을 받을 權利」는 基本權保障을 위한 請求權의 基本權에 屬한다고 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 消費者保護關係法制的 檢討

우리나라에 있어서 現行 消費者保護에 關聯되는 法律은 實로 多樣하다. 民法이나 商法·刑法中에도 消費者被害救濟나 그 利益保護에 기여하는 規定들이 있고¹⁹⁾ 各種 行政關係單行法들에도 消費者의 安全을 보호하거나, 商品의 表示의 充實을 圖謀하거나, 商品去來의 適正化를 期함으로서 消費者의 利益保護에 기여하는 法들이 많이 있다. 이러한 消費者保護에 關聯되는 單行法들은, 大部分 消費者保護問題를 意識하고 制定된 것이 아니라, 各法律의 特別한 目的에 따라 마련된 特定規定들이 오늘날 消費者保護에 關係를 갖게 된 것에 不遇하다.²⁰⁾ 즉 이들 單行法들은 消費者의 保護를 本來의 目的으로 하지 않고 다른 獨自의 立法目的과 關聯되어 消費者의 利益保護機能도 수행하는 機能的 消費者保護法의 모습으로 존재한다.²¹⁾

한편, 1980年 1월에 公布된 「消費者保護法」은 消費者問題가 顯在化하고 重大한 社會問題로 됨에 따라서 消費者保護를 直接 目的으로 하여 制定된 우리나라 最初의 本來의 消費者保護法이다. 이 法은 消費者保護를 위한 基本法으로서, 앞으로 消費者保護를 위하여 轉換點을 던져준 劃期的인 法이라고 볼 수 있다. 다만, 이 法의 施行日은 大統領令으로 定하도록 하고 있는 바(附則), 그 施行日을 定한 大統領令이 아직 나오지 아니하고 있어 現在로서는 그 施行이 留保되어 있는 狀態이다.

이 法은 消費者의 基本權益을 保護하고 消費生活의 向上과 合理化를 기하기 위하여 國家·地方自治團體 및 事業者의 義務와 消費者의 役割등을 規定함을 目的으로 하고 있는데, 모두 8章 32條 附則으로 되어 있다. 그 第1章(第1~4條)은 總則으로서 同法의 立法目的과 國家 및 地方自治團體의 義務, 事業者의 義務 및 消費者의 役割을 規定하고 있으며, 第2章

19) 金明圭, 「憲法上の 消費者保護權에 관한 小考」, 考試研究(1981.11), p.115.

20) 全孝淑, 「消費者保護와 私法理論」, 大韓辯護士協會誌(1979.1), p.36.

21) 消費者保護를 위한 立法措置는 美國의 경우 1872年의 郵便을 利用한 詐欺行爲團束法, 英國의 경우 1878年의 度量衡法을 그 嚆矢로 한다. (黃大錫, 「韓國의 消費者保護基本法制定을 위한 實證的 基礎研究」, 建國大學校, 學術誌, 第20輯(人文社會科學篇), pp.376~378.

(第5~11條)에서는 國家의 消費者保護施策으로서 計量의 適正化, 規格의 適正化, 消費者意見의 反映, 消費者組織活動의 支援, 消費者의 啓蒙, 消費者被害의 救濟 및 試驗·檢査施設의 設置등에 關하여 規定하고 있다. 그리고 第3章(第12~14條)에서는 消費者의 安全, 第4章(第15~17條)에서는 表示의 充實, 第5章(第18~20條)에서는 去來의 適正化, 第6章(第21~25條)에서는 消費者保護委員會에 關하여 規定하고 있으며, 그외에 第7章(第26~30條)은 補則, 第8章(第31~32條)은 罰則으로 되어 있다.

消費者保護法은 消費者權利에 關하여 具體적으로 明示하고 있지는 않지만, 同法이 保護하려고 하는 消費者의 各種利益을 分類해 볼 수 있고, 그것은 前述한 消費者權利로서의 ①安全權(第12·13·14條) ②알 권리(第9·15·16·17條) ③選擇權(第18·19·20條) ④意思反映權(第7條) ⑤被害救濟請求權(第10條) ⑥自主組織權(第8條) 등이 前提되고 있음을 알 수 있다. 이처럼 우리나라의 消費者保護法은 最近에 學理上 消費者의 權利로 主張되고 있는 各種 消費者의 利益을 보호하기 위하여 制定된 것인 바, 以下에서 前述한 消費者權利의 具體的 內容別로 消費者保護法 및 消費者保護와 關聯되는 單行法의 關係規定을 檢討해 보고 그 問題點을 살펴 보기로 한다.

1. 安全할 權利(消費者의 安全保障)

오늘날 大量으로 生産되어 나오는 商品들 중에는 直接 또는 間接으로 消費者의 生命과 身體의 安全을 危脅하고 있는 것들이 많은데²²⁾ 이러한 消費生活에 있어서의 健康이나 生命에 대한 不安과 危險으로 부터 解放되어 消費者가 安全하고 健康하게 살아나갈 수 있도록 하는 것은 消費者保護에 있어서 가장 緊要한 課題라고 할 수 있다.

우리나라의 消費者保護法은 第3章에서 消費者의 安全에 關한 規定을 두어 物品 및 用役의 內容 또는 使用方法에 따른 危害로 부터 消費者를 保護하고 있다. 즉 同法 第12條에서 主務部長官으로 하여금 그 主管하는 物品 및 用役의 內容 또는 使用方法에 따른 消費者의 危害를 防止하기 위하여 事業者가 지켜야할 基準을 定하거나 이를 變更할 수 있도록 하였으며, 이를 위하여 同法 第14條에서 主務部長官에게 主管하는 物品 및 用役의 安全度를 항상 試驗·檢査 또는 調査하여야 할 義務를 부과하였다. 그런데 同法이 消費者의 安全에 關한 通則規定을 둔 것은 바람직한 것이지만, 다른 法에 특별한 規定이 있는 경우에는 그 適用을 排除하게 함으로써(同法 第28條), 여전히 行政警察法의 規制로 消費者의 安全을 圖謀하고 있으며 警察法原理에는 行政權의 發動을 制約하는 法理가 內在하고²³⁾ 있기 때문에, 同法의 規定이 消費者保護를 위하여 充分한 機能을 발휘할 수 있을까 하는 것이 의문이 된다.

22) 金東煥, 前掲論文, p.24.

23) 李尙圭, 新行政法論(下), 法文社(1981), pp.239~246.

消費者的 安全性確保에 關해서 다른 單行法에도 많은 規制條項을 두고 있는데, 이들 關係法에서의 規制는 目的物에 關한 規制와 事業者에 대한 規制로 나누어 볼 수 있다. 前者의 例로는²⁴⁾ 許可없이 製造販賣할 수 없는 商品(醫藥品等), 有害·有毒商品의 製造販賣의 禁止(食品等), 一定한 許容量內에 限하여 製造販賣등의 許可(食品添加物等), 團束基準 내지 安全基準의 設定에 의한 製造販賣의 規制, 型式承認, 檢査 등이 있으며, 後者의 例로는²⁵⁾ 營業의 許可와 登錄制, 營業停止, 許可取消, 命令, 報告 등이 있다. 이러한 規制가 消費者的 安全保護에 중요한 役割을 하고 있음은 事實이나, 이들 關係法에서의 商品의 安全規制는 個別的인 品質規制로서의 適合·不適合이 問題되고 있을 뿐, 商品은 安全해야 한다고 하는 일반적인 安全概念이 關係法의 理念으로서 確立되어 있지 않다.²⁶⁾ 그리고 이들 關係法에서의 安全基準의 內容에 있어서 事前的인 安全確認이나 事後的인 安全性的 追跡調査에 萬全을 기한 것인가의 保障問題나, 商品의 安全性에 대한 行政의 對應이 반드시 迅速하고 適中되는 것인 가에도 疑問이 있을 수 있다. 또한 商品의 安全基準自體는 수시로 變動될 수 있는 것이므로 法律에 依한 規制만으로는 消費者에게 미치는 商品의 不安全的 影響을 완전히 방지하기는 어려울 것이고, 이점에서 企業의 自主的인 商品安全保障努力이 특히 중요시되고 있으며 또한 消費者的 知識體得이나 日常生活上의 注意가 要請된다.²⁷⁾

2. 알 權利(表示의 充實)

오늘날 企業이 各種商品의 販賣促進을 위하여 벌이는 廣告는 各種 매스미디어를 通하여 消費者에게 商品과 用役に 關한 情報를 提供한다. 그러나 企業이 提供하는 情報는 흔히 一方的이기 쉽고, 商品의 品質·機能·規格·用途·成分·耐久性 기타 列擧하기 어려운 정도로 많은 商品의 特徵에 關하여 消費者는 企業이 提供하는 一方的 情報에 依하여 炫惑되기 쉽다.

商品에 關한 分명한 內容을 適切한 方法에 依하여 消費者에게 알려줌으로써 必要한 商品을 必要한 때에 購入할 수 있도록 하여야 할 것이며, 알지 못하므로 因한 消費者的 不必要한 購買活動이 있어서는 안 될 것이다. 消費者는 虛偽의·欺瞞的 또는 심하게 事實을 誤解하게 하는 表示·廣告·宣傳等으로부터 保護되고, 또한 充分한 選擇을 하기 위하여 必要로 하는 知識을 얻을 수 있어야 한다.

이를 위하여 消費者保護法은 第9條에서 「國家 및 地方自治團體는 物品 및 用役に 關하여

24) 食品衛生法 第3·4·5·6條, 藥事法 第43·56條, 電氣用品安全管理法 第9·16·24條, 道路運送車輛法 第46·38條, 工產品品質管理法 第6條 등 參照.

25) 食品衛生法 第23條, 藥事法 第26·69條, 電氣用品安全管理法 第10·25條, 道路運送車輛法 第39條의 2, 第39條의 4 등 參照.

26) 洪天龍, 「現行消費者保護關係法の 檢討」, 法과 消費者保護, p.238.

27) 丁周煥, 「消費者的 權利와 消費者保護法」, 법제처, 법제(1980.12), p.48.

필요한 知識과 情報의 提供등 消費者가 알아야 할 事項에 관한 啓蒙과 教育을 實施하여야 한다」고 規定하였으며, 同法 第4章에서 表示의 充實을 위하여 事業者의 物品表示義務를 規定하였으며(第15條), 表示 및 廣告에 관한 基準을 主務部長官이 定하거나 變更할 수 있도록 하였고(第16條), 위의 表示 및 基準 또는 廣告內容이 消費者를 誤認시킬 정도 이거나 基本的인 事項이 누락되었다고 인정될 경우에는 主務部長官이 그의 是正을 命令할 수 있도록 規定하고 있다(第17條).

그러나 이 表示의 充實에 관한 規定은, 위의 消費者의 安全에 관한 規定과 마찬가지로, 다른 法에 特別한 規定이 있는 경우에는 그 法이 定한 바에 依하게 되어 있으므로(同法 第28條), 現實에 있어서 消費者保護施策의 實踐性에 얼마나 寄與할지 疑問이다.

商品의 表示에 關한 關係法의 規制는 그 內容과 目的에 따라 다음과 같이 몇 가지로 나누어 볼 수 있다.

① 商品選擇上의 錯誤防止를 위한 表示規制: 食品衛生法 第9·第10條, 藥事法 第50·51·52·53條, 毒物 및 劇物에 관한 法律 第15條, 工產品品質管理法 第2·3·4·5條 등은 消費者의 生命·身體의 安全維持와 品質의 正確한 把握이 可能하도록 品質表示義務를 製造·販賣業者에게 課하고 있다.

② 商品의 品質이 一定한 基準에 適合하다는 表示規制: 電氣用品安全管理法 第12條, 農產物檢査法 第13條, 工業標準化法 第15條 등은 製品이 一定한 基準에 合格하고 있음을 任意 또는 強制로 表示케 함으로써 商品의 品質保證이나 優良性을 나타나게 하고 있다. 이 경우 商品品質의 一定한 基準은 製造業者保護의 側面이 아니라 消費者保護의 觀點에서 設定되어야 하며, 消費者保護를 目標로 한 一定基準에 適合하다는 商品의 表示만이 消費者에게 意義가 있는 表示가 될 것이다.

③ 公正競爭確保를 위한 表示規制: 獨占規制 및 公正去來에 관한 法律 第15條 第6號는 商品 또는 用役에 關하여 虛偽 또는 誇張된 廣告를 하는 行爲를 不公正去來行爲로 規定하여 이를 禁하고 있으며, 藥事法 第54條는 醫藥品에 關하여 虛偽 또는 誤解할 念慮가 있는 事項의 記載를 禁함으로써 公正競爭을 確保하고 있고, 不正競爭防止法 第2條는 生産·加工에 誤認을 일으키게 할 標識을 禁함으로써 간접적으로 消費者를 保護하고 있다.

④ 計量의 正確性을 위한 表示規制: 消費者保護法 第5條, 計量法 第23條 등은 計量器나 一定한 商品등에 對하여 計量의 正確性을 確保하기 위하여 表示義務를 賦課하고 있다.

⑤ 去來條件의 適正化를 위한 表示規制: 觀光事業法 第13條는 旅行料金 및 觀光旅行 約款을 實施前에 交通部長官에게 申告하도록 規定하는 同時에 旅行斡旋業者가 旅行斡旋을 할 때에는 關係者에게 이 約款을 提示하도록 하고 있으며, 鐵道法 第6條, 電氣事業法 第15·16條, 郵便法 第19條 등에서는 當該 公企業의 去來條件을 직접 法으로 規定하거나 約款에 對하여 事前에 行政廳의 認可를 받도록 規定함으로써 不當한 契約으로부터 消費者를 保護하려

고 하고 있다.

이처럼 關係法規에서는 商品의 表示規制에 관하여 消費者가 正確히 判斷할 수 있도록 필요한 事項을 明確하게 表示케 하는 것(表示義務)과 이 判斷을 阻害하는 表示를 排除하는 것(不當表示禁止) 등으로 消費者保護를 도모하고 있다. 그러나 現行 表示規制에 관한 法律은 表示義務 또는 不當表示禁止義務만을 規定하였을 뿐, 그 具體的인 表示方法에 관해서는 직접 法律로서 規定하거나²⁸⁾ 또는 施行令이나 施行規則에 委任하는 경우가²⁹⁾ 있기는 하나 전혀 規定하지 않은 경우가 많은 것이 事實이다. 그리고 現行 表示規制에 관한 法律은 원래 消費者의 安全·衛生과 企業의 信用維持의 趣旨에서 一定한 表示義務를 지게 하고 있으나, 消費者의 商品選擇에 필요한 情報의 提供이라는 趣旨을 더욱 強調하여야 할 것이고, 이를 위하여는 必要的表示事項의 明確化, 表示方法의 規制, 不當表示의 排除, 短點表示·에너지表示의 촉진, 廣告의 適正化, 物品테스트등 比較情報의 充實化, 表示關係法律이나 마크제도의 再檢討, 消費者教育의 強化등을 도모해 나가야 할 것이다.

3. 選擇하는 權利(去來의 適正化)

오늘날 企業의 大型化는 市場의 獨寡占現狀을 隨伴하고 消費者의 商品選擇의 機會를 줄이는 結果를 낳고 있다. 獨寡占業體의 市場占有率이 높을수록 消費者는 好·不好를 不問하고 주어진 商品을 購入할 수 밖에 없다. 多幸히 그러한 獨寡占商品이 消費者를 위하여 最適의 것이라면 다른 問題가 없을 것이다. 그러나 利潤의 極大化라는 屬性을 脫皮할 수 없는 企業의 商品이 消費者에게 最適일 수 없다는 것은 움직일 수 없는 前提이기 때문에³⁰⁾ 消費者가 選擇의 여지없이 不利益을 強要當하지 않도록 하기 위하여 適切하게 企業의 競爭을 保障하고 多樣한 商品을 生産供給케 함으로써 消費者의 權利를 保障해야 할 것이다. 이를 위하여 消費者保護法은 第5章에서 去來의 適正化를 圖謀하는 規定을 두고 있다. 즉 同法은 事業者가 「物品 또는 用役을 供給함에 있어서 公正한 去來를 하여야 하며 消費者의 合理的인 選擇이나 利益을 侵害할 우려가 있는 去來條件이나 方法을 사용하여서는 아니된다」라고 公正去來의 原則을 宣言하였으며(同法 第18條), 國家는 事業者에게 不當한 去來方法등에 관하여 公表하게 하거나 직접 公表할 수 있도록 하고(同法 第19條), 그를 制限 또는 修正하게 하거나 中止를 命할 수 있도록 하였다(同法 第20條). 이것은 同法의 實踐性을 確保하고 있는 것이기는 하나 消費者의 安全·表示의 充實과 마찬가지로 다른 法에 特別한 規定이 있는 경우에는 그 適用을 排除케 하고 있다(同法 第28條). 따라서 去來의 適正化는 獨占規制 및 公正去來에 관한 法律이나 不正競爭防止法등 關係 單行法에 依하여 規制되는 경우가 많

28) 藥事法 第46條, 毒物 및 劇物에 관한 法律 第15條등

29) 物價安定 및 公正去來에 관한 法律 第3條, 工產品 品質管理法 第3條등

30) 金東煥, 前掲論文, p.25.

게 된다.

獨占規制 및 公正去來에 관한 法律은 事業者의 市場支配的地位의 濫用과 過度한 經濟力의 集中을 防止하고 不當한 共同行爲 및 不公正去來行爲를 規制하여 公正하고 自由로운 競爭을 促進함으로써 創意的인 企業活動을 助長하고 消費者를 保護함과 아울러 國民經濟의 균형있는 發展을 도모하기 위하여 1980年 12月 31日 法律 第 3320號로 制定公布되고 同年 4月 1日부 터 施行되고 있는 法律이다.

同法은 第 15條에서 事業者에게 經濟企劃院長官이 公正한 去來를 沮害할 우려가 있다고 인정하여 不公正去來行爲로 指定 告示한 行爲를 禁止시키고, 그 違反行爲의 是正措置와 不是인 때의 告發·處罰의 方法에 依하여 不公正去來行爲를 防止하여 自由로운 競爭의 促進과 消費者保護를 도모하고 있다. 그러나 同法上의 不公正去來行爲의 列舉主義나, 不公正去來行爲를 指定·告示함에 있어서의 經濟企劃院長官의 裁量權行使問題등은 再考해 볼 필요가 있다. 또한 消費者側에서 消費者의 利益을 侵害하는 明白한 不公正去來行爲 事例를 지적하여 不公正去來行爲로 指定·告示할 것을 要請할 수 있도록 하고, 그럼에도 불구하고 이를 指定 告示하지 아니할 때에는 消費者側에서 이에 관하여 爭訟으로 다룰 수 있는 길이 있어야만 經濟企劃院長官으로 하여금 消費者保護에 더 積極的 姿勢를 취하게 할 수 있을 것이다.³¹⁾

그리고 不正競爭防止法은 第 2條에서 여섯가지의 不正競爭行爲를 具體的으로 規定하고 그러한 行爲로 因하여 營業上의 利益이 侵害될 憂慮가 있는 者는 그 行爲의 中止를 請求할 수 있도록 하고 있으며, 農水產物流通 및 價格安定에 관한 法律 第 36條는 去來秩序의 確立과 品質向上을 통한 消費者保護를 위하여 특히 필요하다고 인정할 때에는 農水產部長官으로 하여금 大統領令이 定하는 品目の 去來를 制限할 수 있도록 하고 있다.

4. 意思를 反映시킬 權利

消費者는 그들의 消費生活과 關聯되는 商品의 種類·供給時期·場所·價格等 諸要素의 決定에 있어서나 그들의 消費生活에 影響을 주는 政府의 모든 施策의 樹立과 施行에 대하여 그들의 意思가 충분히 反映되어지기를 願하고 있다. 그러므로 消費者保護를 위하여는 消費者의 意思가 事業者의 企業活動이나 政府의 政策立案에 있어서 充分히 그리고 共感을 가지고 考慮되며, 그것이 行政當局에 依하여 公正하고 迅速하게 處理되어야 할 것이다. 이를 위하여 消費者保護法은 第 7條에서 「國家 및 地方自治團體는 消費者를 위한 施策을 樹立함에 있어서 消費者의 意見이 充分히 反映되도록 하여야 한다」라고 規定하고 있으며, 第 24에서 消費者保護委員會로 하여금 消費者의 意見을 聽取할 수 있도록 하고, 同委員會의 構成에 消費者代表를 包含시키는 規定도 두고 있다(第 22條).

31) 黃周明, 「公正去來法の 立法에 관하여」, 大韓辯護士協會誌(1981.1), p.19.

消費者意見反映에 관한 關係單行法上の 制度로는 工業標準化法中の 異議申請(同法 第19條), 物價安定 및 公正去來에 관한 法律中の 意見의 聽取(同法 第13條), 獨占規制 및 公正去來에 관한 法律中の 公正去來委員會의 設置 및 그 機能에 관한 規定(同法 第26・27・31條), 農水產物檢査法中の 異議申請(同法 第18條) 등이 있다. 그러나 이러한 消費者意見反映에 관한 法制에서는 消費者側의 消費者問題에 관한 意思決定에의 節次的 形式的 參與가 保障되고 있지만, 消費者의 意思가 實質的・內容的인 側面에서 充分히 反映되어지고 있다고는 보기 어려우며, 그를 保障하는 裝置가 마련되어야 할 것이다.

5. 消費者被害의 救濟請求權

진정한 消費者保護를 위하여는 消費者가 商品이나 用役 또는 去來로 因하여 입은 모든 被害를 迅速하고 適切하게 救濟받을 수 있는 制度가 마련되어야 한다. 그러나 지금까지 消費者被害救濟方法으로서 消費者가 利用할 수 있는 것은 司法的判斷에 依存하는 訴訟方法뿐이었고, 이 方法은 現實的으로 가장 適切한 것이라고는 할 수 없다. 왜냐하면 訴訟構造에 따르는 技術的인 어려움은 물론이고 審理에 所要되는 오랜 時日과, 특히 消費者가 請求하는 補償金額이 些少한 것에 비추어 相對的으로 過重한 訴訟費用의 負擔, 그리고 綜合的科學技術에 依하여 製造된 商品의 不完全性을 立證함에 있어서의 技術的 어려움등이 뒤따르게 되기 때문이다. 그리하여 消費者는 日常的으로 일어나는 消費生活에서의 各種被害에 대하여 그 救濟申請마저 포기하기가 보통인데, 이는 簡易하고 迅速한 消費者被害救濟制度가 未備된 데 기인하는 것이라 보아진다.

이와 關聯하여, 消費者保護法은 第10條에서 「國家 및 地方自治團體는 消費者의 被害救濟에 協力하고 消費者와 事業者間에 發生하는 摩擦이나 消費者의 不滿을 신속하게 處理解決할 수 있는 機構를 設置 運營하여야 한다」라고 規定하였으며³²⁾ 第3條 第2項에서 事業者의 消費者被害補償機構의 設置 運營에 關해 規定하고 第27條에서 主務部長官이 이 機構의 設置 運營을 命할 수 있게 하고 있다. 그러나 그 救濟節次에 關해서는 同法에 規定하고 있지 않으며, 具體的인 施行에 필요한 事項은 大統領令으로 定하도록 하고 있다.

消費者被害救濟에 關하여 獨占規制 및 公正去來에 關한 法律은 第45條에서 事業者 또는 事業者團體의 同法違反으로 因한 被害者에 對한 無過失損害賠償責任을 인정하고 있다. 그런데 同法 第46條에서는 위경우의 損害賠償請求權은 同法에 依한 是正措置가 確認된 후가 아니면 이를 裁判上 主張할 수 없다고 規定하고 있는데, 이는 消費者의 權利救濟를 위한 訴訟提起를 經濟企劃院長官의 裁量處分과 연관시킴으로써 國民의 訴權行使를 防害하는 結果를 야

32) 이 規定에 基한 消費者 不滿處理機構의 設置方向에 關하여는 後述함.

기시킬 수도 있다는 문제를 낳게 된다.³³⁾

그리고 獨占規制 및 公正去來에 관한 法律은 同法에 規定된 重要事項과 同法에 違反되는 事項에 대한 決定 處分을 審議 議決하기 위하여 經濟企劃院에 公正去來委員會를 두고 (同法 第 26 條), 同法の 規定에 違反된 事項의 調査 및 事前審査등을 專擔하기 위하여 經濟企劃院에 審査官을 두도록 하고 있으며(同法 第 38 條), 이들의 機能으로서의 同法違反行爲에 대한 調査 是正措置는 消費者被害의 事前的救濟에 크게 이바지 하게 될 것이나, 關係行政當局이 消費者保護關係法令의 執行에 소홀하거나 裁量權을 잘못 行使하는 경우에 까지 이들이 統制할 수는 없을 것이다.

消費者被害救濟에 관하여 다른 關係單行法들에서는, 事業者規制에 依한 間接的 救濟方法이라고 볼 수 있는 商品 用役의 提供者에 대한 認·許可制와, 營業許可의 取消制, 法令違反에 대한 處罰制를 두고, 消費者被害의 原因으로 되고 있는 商品 用役의 一定한 基準·規格設定, 檢査命令, 改善命令, 不良品の 回收命令등을 할 수 있게 하고 있음은 周知하는 事實이다.

6. 消費者教育和 組織活動權

오늘날 産業社會의 發展에 수반한 多様な 情報과 物量中에서 消費者가 賢明한 商品選擇·使用과 適正한 用役に 관하여 필요한 知識을 얻도록 하기 위한 消費者教育은 消費者保護를 위하여 반드시 필요한 것이다. 消費者教育에 있어서는 첫째, 消費者로서 商品 및 用役に 관한 合理的인 判斷能力을 養成하고, 둘째 消費生活을 向上시키는 合理的인 方法을 體得시키며, 셋째, 經濟社會에 있어서 消費行爲와 消費者의 意義를 自覺케 하는 일이 중요시 된다.³⁴⁾

이를 위하여 消費者保護法은 第 9 條에서 「國家 및 地方自治團體는 物品 및 用役に 관하여 필요한 知識과 情報의 提供등 消費者가 알아야 할 事項에 관한 啓蒙과 教育을 實施하여야 한다」고 規定하고 있다. 여기서 消費者에 대한 啓蒙活動은 消費者保護團體등의 消費者保護運動을 通하여 展開함이 바람직하며, 消費者教育은 主로 學校教育和 社會教育의 두方面에서 推進되어야 할 것이다.³⁵⁾ 따라서 消費者教育의 關聯法制가 될 수 있는 教育法에 대한 消費者意識形成을 위한 檢討가 要望되어진다.

한편 消費者保護를 위하여는 消費者의 連帶性을 높이고 消費者의 自主的인 組織活動을 擴大함으로써 개개 消費者로서는 감히 行할 수 없는 問題의 解決을 集團의으로 圖謀할 수 있게 하는 것이 필요하다. 즉 消費者는 그들의 經濟的·社會的 地位向上과 基本權益을 確保하기 위하여 스스로 團結하고 團結된 힘을 通하여 團體交涉등을 할 수 있어야 한다. 이에 관히

33) 黃周明, 前掲論文, p.20.

34) 金元圭, 「消費者保護와 行政」, 法과 消費者保護, pp. 59~60.

35) 李根沂, 「消費者主權確立과 그 保護策 樹立에 관한 研究」, 公州師範大學論文集(人文·社會科學篇, 1980), p.438.

여 消費者保護法은 消費者의 役割을 規定하였으며(同法 第4條 第2項), 消費者團體의 存立根據를 두고(第4條 第1項), 그 組織活動의 支援을 國家의 義務로 規定했으며(第8條) 國家가 消費者保護業務를 수행하는 者에게 補助金을 支給할 수 있게 하였다(第29條). 그러나 現實의 消費者組織力은 弱하여 事業者의 企業活動을 統制하기에는 요원한 實情이기 때문에, 消費者組織의 育成을 더욱 強化하여 積極的인 消費者保護運動을 展開할 수 있게 함으로써 消費者와 事業者와의 去來上의 對等性을 回復시키고 消費者自身이 스스로를 保護할 수 있게 하여야 할 것이다.

Ⅳ. 消費者保護를 위한 法制上の 基本課題

오늘날과 같은 大量生産 大量消費社會의 構造的被害로 頻發하고 있는 消費者被害를 줄이고 消費者의 權益을 保護하기 위하여는, 前述한 바와 같은 消費者保護施策項目別 問題點의 改善 以外에도 實로 많은 課題가 山積해 있다고 하겠으나, 여기서는 다음의 몇가지 法制上の 基本課題에만 論及키로 한다.

1. 消費者權利의 確立

우리나라의 消費者保護法은 第1條에서 「消費者의 基本權益을 保護하고 消費生活의 合理化를 期하기 위하여」라고 그 立法目的을 밝히고 있으나, 同法에서 消費者의 「基本權益」이 무엇인가에 관해서는 規定하지 않고 있다. 즉 同法에서는 各種 消費者의 生活利益이 同法에 依한 行政當局의 保護行政의 客體로서 나타나고는 있지만, 消費者의 法的權利로서 保護되고 있지 않으며, 消費者가 國家 또는 地方自治團體에 대하여 消費者被害의 禁止·豫防措置를 直接 訴求할 權利도 保障되어 있지 않다.³⁶⁾ 따라서 同法이 規定한 國家·地方自治團體 등의 各種義務도 消費者의 權利에 對應하는 義務라고 볼 수 없으며, 同法의 實踐性이나 實効性은 同法의 執行에 있어서의 行政當局의 廣凡한 裁量權에 依存되어 있다고 할 수 있다. 이처럼 同法에서 消費者保護를 위한 國家 등의 義務를 規定하고 있을지라도, 이의 實現을 保障하는 方案이 마련되어 있지 않고 있기 때문에, 關係行政廳에서 同法을 適切히 執行하지 않거나 同法上の 各種施策樹立實施義務를 게을리 할 때에는 消費者保護를 위한 同法의 實効는 기대할 수 없게 될 것이다.

따라서 지금까지 消極的 微溫的이었던 關係行政當局의 消費者保護施策을 積極化·活力化시

36) 美國의 聯邦 大氣淨化法(The Clean Air Act, 1970) 第304條 등에서는 市民訴訟(Citizen Suits) 制度를 채택하여 利害關係 있는 市民에게 環境所管行政機關에 대하여 法에 따른 執行의 強制를 法院에 직접 請求할 수 있는 權利를 인정하고 있다. 抽稱, 「環境汚染 規制請求權論」, 濟大學報 第20輯(1979), pp.145~147.

키고 消費者保護法의 立法目的을 效率的으로 達成하기 위하여는 同法上의 各種 消費者의 生活利益을 反射的利益으로서가 아니라, 法的權利로서 保護하여야 할 것이다. 消費者가 行政當局의 裁量에 依한 權限行使의 反射的利益을 享有하는 客體로서가 아니라, 各種 生活利益의 主張에 法的인 保護가 주어지는 權利主體로서, 消費者被害의 禁止·豫防에 關한 適切한 措置를 關係行政廳을 相對로 直接 訴求할 수 있도록 하는 것은, 消費者와 事業者의 去來上 地位의 不平等性이 露呈되고 있는 現代社會에 있어서 重要な 法的當面課題가 아닐 수 없다.

물론, 消費者의 法的權利를 確立함에는 그에 수반하여 여러가지 責務가 加重될 行政當局이나 事業者側의 拒否反應을 克服하여야 할 問題點들이 적지 않다. 그러나 이들 難關을 克服하고 消費者의 各種生活利益에 法的權利性을 認定하게 된다면, 消費者側의 自己權益을 스스로 지키려는 權利意識提高와 消費意識改善, 關係行政當局의 消費者保護行政의 充實 및 事業者側의 健全한 企業倫理와 合理的 企業活動促進등의 效果를 낼 수 있을 뿐만 아니라, 消費者被害가 現實的으로 發生하였을 경우에 그에 대한 效率的인 法的救濟를 圖謀할 수 있게 되어 消費者保護에 상당한 成果를 거두게 될 것이다.

2. 消費者保護行政機構의 完備

消費者保護는 被保護者인 消費者는 물론이고 關係行政機構나 司法機構 및 事業者의 協力에 依해서, 어떤 消費者被害가 發生하기 以前에 事前豫防的으로 이루어지는 것이 바람직하나, 일단 消費者被害가 發生했을 때에는 迅速하고도 充分한 救濟手段이 마련되어야만, 福利國家原則에 合당한 消費者保護體制를 갖추었다고 할 수 있을 것이다.³⁷⁾

지금까지 우리나라의 消費者保護行政은 關係되는 商品이나 用役에 따라, 혹은 計量이나 衛生等 關係되는 事項에 따라 管轄行政各部의 主管下에 行하여져 왔는데 앞으로 이를 調整한 機構로서, 消費者保護法 第6章은 消費者保護委員會를 經濟企劃院에 두도록 規定하고 있다. (同法 第21條). 이 消費者保護委員會는 委員長을 포함한 20人以內的 委員으로 構成하는데 委員長은 經濟企劃院長官이 되고 委員은 關係部處의 長과 消費生活에 關하여 專門知識이 있는 者, 消費者代表 및 經濟界代表中에서 經濟企劃院長官이 委囑하는 者로 하며, 이 委員會는 安全에 關한 基準, 表示 및 廣告에 關한 基準의 制定 및 變更 그리고 是正命令과 事業者에 대한 被害補償機構의 設置 運營에 關한 命令등을 審議하며, 消費者保護法施行에 關聯되는 國家의 主要施策에 關한 事項을 審議하도록 되어 있다(同法 第22~23條).

한편 消費者保護를 위해 國家의 施策에 準하여 當該 地域實情에 맞는 消費者保護施策을 樹立하고 이를 實施할 義務를 지니고 있는 地方自治團體에서는 商品이나 用役을 管掌하는 主務局·課에서 個別的으로 消費者保護行政을 擔當하고 있고, 消費者告發센터를 設置 運營하고

37) 金元圭, 前揭論文, p.61.

있는 實情이며 아직 消費者保護專擔部署는 設置되어 있지 않은 상태로서, 消費者保護를 위한 複合的이고 專門的인 行政需要를 勘當하고 統一의 行政을 遂行할 수 있는 中央 및 地方의 專擔機構의 設置가 要望되어진다.

消費者保護法은 第 10 條에서 「國家 및 地方自治團體는 消費者의 被害救濟에 協力하고 消費者와 事業者間에 發生하는 摩擦이나 消費者의 不滿을 신속하게 處理 解決할 수 있는 機構를 設置 運營하여야 한다」고 規定하고 있다. 이 消費者不滿處理機構가 어떠한 型態로 設置되어지는가는 同法 施行令이 制定 公布된 後에 (地方自治團體의 경우는 各市·道의 消費者保護條例까지 나온 後에) 알 수 있겠으나, 이 機構가 消費者被害를 簡易한 節次로 迅速하게 救濟하고 消費者保護行政의 適法性·妥當性·合理性·活力性을 促進시키면서 實質的인 面에서 消費者保護機能을 遂行할 수 있도록 하기 위하여는 다음과 같은 權限이 이 機構에 인정되어지기를 기대한다.³⁸⁾

첫째, 消費者不滿이 提起된 경우에 그 不滿의 原因을 對事業者關係 및 對行政廳 關係에서 調査할 수 있는 權限³⁹⁾

둘째, 事業者가 缺陷있는 商品을 製造하거나 不適正한 販賣方法을 쓰고 있는지 여부를 監視하고, 關係行政機關이 消費者保護行政을 適法·妥當·誠實하게 遂行하고 있는지 여부를 監視하며, 發見된 非違事實을 關係機關에 移牒할 수 있는 權限

세째, 商品의 內容·表示 및 販賣方法 등의 잘못에 대하여 事業者에게 是正要求하고, 違法不當 또는 不誠實한 消費者保護行政을 遂行한 關係公務員에게 警告할 수 있는 權限.

네째, 消費者保護를 위하여 關係法令의 改正 또는 行政的措置를 취할 필요가 있다고 판단될 경우에는 國會 또는 政府나 地方自治團體에 대하여 適切한 措置의 建議를 할 수 있는 權限.

다섯째, 消費者問題의 適正한 解決을 위하여 必要한 事務處理를 他行政機關에 委託할 수 있고, 그 委託事項이 實行되고 있는지 여부를 직접 확인할 수 있는 權限.

여섯째, 消費者와 事業者間에 紛爭이 發生한 경우에 그 紛爭을 調整 合意에 이르게 할 수 있고, 缺陷商品이나 不公正한 販賣方法으로 因하여 發生된 消費者被害에 대한 適正한 補償額

38) 消費者不滿은 事業者側의 缺陷商品製造나 不公正한 販賣方法으로 야기될 수도 있으며, 다른 面으로 商品의 品質管理를 위한 基準設定·型式承認·表示規制·不公正去來行爲規制등 여러 가지 側面의 消費者保護를 위한 行政的 措置가 적절히 이루어지지 않을 경우에도 야기될 수 있기 때문에, 消費者不滿을 處理하기 위한 機構라면 당연히 消費者의 對事業者의 不滿과 아울러 對行政機關의 不滿도 處理할 수 있어야 하며, 따라서 消費者不滿處理機構는 消費者被害救濟機能과 아울러 消費者保護行政統制機能도 수행하지 않을 수 없게 될 것이다.

39) 이 경우 商品製造過程이나 販賣過程上的 資料 및 關係行政上的 資料의 提出要求·閱覽을 할 수 있고, 調査의 目的으로 關係公務員의 協力を 얻을 수 있으며, 商品製造業體內에 들어가서 商品製造實態를 직접 調査할 수 있는 權限도 包含된다.

을 決定하고 그 支給을 事業者에게 命할 수 있는 權限⁴⁰⁾

일곱째, 相當한 理由나 根據없이 提起되는 消費者不滿處理申請이나 調査請求를 棄却할 수 있는 權限.

여덟째, 直接 消費者로부터의 調査請求가 없는 경우에도 新聞이나 放送 또는 여론등을 通하여 알 수 있는 消費者被害의 實態를 직권으로 調査하고 그 解決策을 講究할 수 있는 權限.

아홉째, 消費者와 事業者間의 紛爭調整이 이루어지지 않은 상태에서 訴訟能力 不足등으로 因하여 당연히 받아야 할 被害補償을 받지 못하는 消費者를 代理하여 訴訟을 遂行할 수 있는 權限.

열째, 자신의 役割을 弘報하며, 消費者權益을 侵害당한 者는 전화나 엽서등 간편한 方法으로 調査請求할 수 있음을 國民에게 알리고, 자신의 業務遂行의 公正性·中立性·適切性·信賴性을 確保하기 위하여 必要한 範圍內에서 業務處理內容을 公開하고 그 結果를 新聞이나 放送등을 通하여 國民에게 報道할 수 있는 權限⁴¹⁾

위와 같은 權限들은 消費者被害를 簡易하고 迅速한 節次로 救濟하며, 違法·不當·不合理 내지 不誠實한 消費者保護行政을 適切히 統制함으로써, 消費者不滿을 効率的으로 處理 解決하기 위하여 필요한 것들이고, 이러한 諸權限을 行使할 수 있는 消費者保護行政機構가 完備되어진다면 消費者의 權益은 상당히 保護되어질 것임에 틀림없다.

3. 消費者保護를 위한 司法制度의 補完

消費者被害는 事業者와의 相對交渉에 依하여 適切하게 補償받는 것이 理想的이며⁴²⁾ 消費者와 事業者間의 相對交渉으로 解決되지 않는 경우에는 消費者不滿處理機構등 消費者保護行政機關이 消費者被害救濟對策을 마련하여야 할 것이나, 消費者保護團體 또는 消費者保護行政機關의 勞力에 依해서도 保護받지 못한 消費者의 權益은 司法上的 訴訟方法에 依하여 救濟받을 수 밖에 없다. 이러한 司法的救濟手段은 消費者가 스스로 權利行使를 하기 위한 法的으로 保障된 最後堡壘이긴 하지만, 우리나라의 司法制度는 消費者保護를 위하여 充分한 機能을 발휘하고 있다고 할 수 없다. 그것은 司法制度가 一般的으로 公正하고 신중한 判決을 모색하는 과정에서 그 訴訟節次가 느리고 複雜하며, 까다롭고 費用이 많이 드는 면이 있으며⁴³⁾ 보통

40) 이 경우 決定된 補償額에 대하여 事業者가 不服하여 一定한 期間內에 司法的 審査를 請求하지 않을 경우에는 그 補償額決定에 司法上的 判決과 같은 効力이 인정되어야 할 것이다.

41) 以上の 權限들은 스웨덴을 비롯한 西歐의 여러나라들에서 채택 運營되고 있는 Ombudsman 制度의 機能을 消費者 保護分野에서 消費者不滿處理機構가 遂行할 수 있게 하기 위한 것이다.

42) 이를 위하여 消費者保護法은 第3條 第2項에서 「事業者는 物品 또는 用役에 관하여 消費者로부터 提起되는 正當한 意見이나 不滿을 反映하고 그 被害를 補償 處理하는 適切한 機構를 設置 運營하도록 하여야 한다」고 規定하고 있다.

43) 小島武司, 裁判運營의理論(東京:有斐閣, 1978), p.10.

個個 消費者의 被害額이 少額이거나, 訴訟費用에 比하여 訴益이 적은 경우가 많고, 被害消費者가 訴訟을 提起하여도 訴訟에 있어서 主張·立證이 困難할 뿐만 아니라 이에 必要한 事實과 資料의 蒐集이 困難한 경우가 많기 때문이다. 그리하여 消費者는 自己의 權益이 侵害되고 있음을 인식하면서도 이의 救濟申請마저 포기하는 경우가 많게 된다고 할 수 있는데, 이러한 狀態를 그냥 放置한다면 진정한 消費者保護는 이루어지기 힘들 것이다. 따라서 消費者保護를 위한 司法制度의 補完은 또하나의 重要한 法制上의 基本課題가 아닐 수 없으며, 이를 위하여 다음과 같은 問題點이 진지하게 檢討되어야 할 것이다.

(1) 集團訴訟制度의 導入

現代의 消費者訴訟은 대부분 定型의이고 原告가 多數이며, 原告 1人의 請求金額은 비교적 少額이지만 이를 合算하면 상당한 金額이 되며, 多數原告의 請求原因이 共通될 수 있는데, 이러한 消費者訴訟에 있어서 個個의 消費者가 事業者에 대하여 損害賠償請求訴訟을 提起하는 것은 訴訟經濟上 不合理하여, 代表者가 多數消費者의 請求를 全部 整理하여 提訴할 수 있는 集團訴訟(class action) 制度를 導入한다면, 포기하기 쉬운 消費者의 權利를 살릴 수 있고, 消費者保護에 至大한 效果를 발휘할 수 있을 것이다.⁴⁴⁾ 그러나 이 制度의 導入에 있어서는, 첫째, 代表者라고 나선 者가 訴訟에 依하여 集團에 屬하는 全員の 權利를 處分하는 結果가 될 수 있으며, 둘째, 代表者로 나선 者가 集團에 속하는 者 全員の 利益을 眞正으로 公正하게 보호하는가의 判斷基準이 不分明하며, 셋째, 集團에 속하는 者에 대한 通知方法등이 問題點으로 지적되고 있다.⁴⁵⁾

(2) 少額事件審判制度運用的 改善

우리나라에서는 1973年 少額事件審判法이 制定 公布되어 少額의 民事事件을 簡易한 節次에 依하여 迅速하게 處理하도록 規定 하고 있다. 다만, 同法의 活用に 依하여 少額의 消費者被害救濟를 効率的으로 圖謀하려면⁴⁶⁾ 口述提訴등의 原則이 規定되어(同法 第4條) 있더라도 實務上 書面提訴를 要求하고 있을 때에는 친절한 公務員이 無料로 代書해줄 준비가 되어 있어야 할 것이고, 美國의 Small Claims Court에서 볼 수 있는 바와 같이, 職場人들이 쉽게 利用할 수 있도록 夜間이나 休日에도 開延하는 등, 制度運用面에 있어서의 改善이 要求

44) 集團訴訟制度를 最初로 規定한 美國의 聯邦民事訴訟法 規則 第23條(The rule 23 C of the Federal Rules of Civil Procedure)는 Class action의 要件으로 다음의 네가지를 規定하고 있다. 즉 ① Class에 속하는 者가 많아서 共同訴訟이 곤란할 것. ② Class 全員에 共通의 法律上·事實上의 問題가 있을 것. ③ 代表 當事者의 主張과 抗辯이 全員の 典型일 것. ④ 代表 當事者의 請求가 Class 全員の 利益을 公正하고 적절하게 保護하는 것일 것 등이다. (全昌祚, 「消費者被害에 대한 私法的救濟」, 法과 消費者保護, p.143)

45) 鄭熙根, 「消費者保護法의 方向」, 大韓辯護士協會誌, 1979年 1月號, p.44.

46) 이 경우에 法의 適用過程에서 消費者訴訟上의 立證責任의 轉換理論이나 無過失責任理論등의 援用이 特히 必要함은 물론이다.

되어 진다.⁴⁷⁾

(3) 行政廳에 依한 消費者訴訟의 援助

消費者의 事業者에 대한 被害救濟請求訴訟에 있어서, 專門的인 知識이나 證據資料·資力 등의 面에서 劣勢에 있는 消費者를 行政廳이 援助해 줄 수 있도록 하기 위하여, ① 事業者의 違法行爲를 行政廳이 摘發하고 證據를 蒐集하여 公開함으로써 消費者로 하여금 그것을 授用할 수 있도록 하고, ② 行政廳이 事業者를 告訴하여 勝訴한 경우에 消費者가 이를 授用할 수 있도록 하며, ③ 消費者訴訟에 대하여 行政廳이 參加하여 消費者를 援助하거나 意見書를 提出할 수 있도록 制度化하는 것도 考慮해 볼만한 問題이다.⁴⁸⁾

(4) 消費者保護行政措置請求訴訟의 制度化

오늘날 우리나라에서 施行되고 있는 수많은 消費者保護關係法規들은 各各 所管行政廳에게 消費者保護와 關聯되는 여러가지의 規制措置를 要求하고 있는데, 이러한 消費者保護關係規制措置를 當該 行政廳이 게을리할 경우에도, 그에 대한 行政訴訟上的 救濟手段이 아직 制度化되어있지 않은 단제가 있다. 이경우 우리나라의 行政訴訟法은 第1條에서 「行政廳 또는 所屬機關의 違法에 대한 그 處分の 取消 또는 變更에 관한 訴訟 기타 公法上の 權利關係에 관한 訴訟節次는 本法에 依한다」라고 規定하였을 뿐, 行政廳의 不作爲에 대한 積極의 形成訴訟·義務履行訴訟·不作爲違法確認訴訟등 어느 것에 대하여서도 아무런 規定을 두지 않았기 때문에 이들 訴訟이 許容될 수 있는가에 대하여는 學說이 對立되고 있다.⁴⁹⁾

外國의 立法例를 보면, 美國의 경우 行政節次法 第10條 e項에서 「審査法院은 不法하게 拒否되었거나 不當하게 지연된 行政廳의 行爲를 行하도록 強制하고……」라고 明定하여, 行政廳의 消極行爲에 대한 義務履行請求訴訟을 인정하고 있으며⁵⁰⁾ 西獨의 경우 聯邦行政裁判所法 第42條에서 「拒否되었거나 放置된 行政行爲의 實行을 위한 宣告를 요구할 수 있다」고 規定하여 大陸法系의 國家中에서 最初로 義務履行請求訴訟에 관하여 立法的인 解決을 하였다. 日本은 行政事件訴訟法(1962) 第3條 5項에서 「行政廳이 法令에 의거한 申請에 대하여 상당한 期間內에 어떤 處分이나 裁決을 하여야 함에도 不拘하고 이를 하지 아니하는데 관한 違法의 確認을 求하는 訴訟」을 立法化하였다.⁵¹⁾

생각컨데, 民主·福祉·法治主義國家에 있어서, 消費者保護를 위한 여러가지 行政措置를

47) 鄭照根, 前揭論文, p.44.

48) 俞熙一, 「우리나라 消費者保護制度和 被害救濟」, 법제처, 법제, 1980.12, pp.61~62.

49) 尹世昌, 行政法(上), 博英社(1981), pp.444~446.

金道昶, 前揭書, pp.514~516. 金南辰, 前揭書, pp.351~374.

徐元宇, 現代行政法論(上), 博英社(1979), pp.799~805.

50) 李尙圭, 美國行政法, 法文社, 1963, p.311.

51) 英美法系에서 오래전부터 채택하고 있는 職務執行令狀(writ of mandamus) 制度도 行政機關의 公的 義務의 履行을 確保하기 위한 制度이다.

行하여야 할 行政廳에서 消費者保護關係法令을 適切히 執行하지 않고 法定의 規制措置를 게을리할 때에는 消費者保護의 實効를 기대할 수 없게 되기 때문에, 우리나라의 行政訴訟法을 改正하여 行政廳의 不作爲에 대한 訴訟救濟制度를 마련하여야 할 필요성은 크다고 아니할 수 없다.

V. 結 語

大量生産・大量販賣・大量消費時代에서 構造的被害로 나타나고 있는 各種 消費者被害를 簡易하고 迅速한 節次로 救濟하며, 消費者의 權益을 철저히 保護해야 하는 것은 國民의 生活福祉增進을 理念으로 하는 現代民主國家의 重要한 當面課題의 하나라고 할 수 있다.

지금까지 우리나라에서는 商品의 安全規制・表示規制・價格統制・去來規制등 여러 分野의 單行法에 依하여 事業者의 活動을 規制함으로써 消極的으로 消費者를 保護하여 왔지만, 1980年 消費者保護法의 制定을 契機로 하여 國家 및 地方自治團體가 消費者保護施策을 樹立 實施할 義務를 지게 되는 등, 積極的인 消費者保護時代를 맞게 되었다.

그러나 우리나라의 消費者保護法은 그 立法目的을 達成하기에는 未洽한 點이 없지 않다. 즉 同法은 消費者保護에 관한 基本法이라 할 수 있지만, 그 規定內容이 抽象的・包括的・프로그래밍의 性格이 짙으며, 同法上에 消費者의 權利가 明定되어 있지 않고, 同法上의 消費者保護措置의 實踐을 保障하는 方案이 마련되어 있지 않으며, 다른 法에 特別한 規定이 있는 경우에는 同法上의 消費者安全에 關한 規定과 表示의 充實에 關한 規定 및 去來의 適正化에 關한 規定등의 適用이 排除되도록 規定하고 있어, 同法의 實効性도 保障되어 있지 못하다.

그러나, 同法이 이처럼 國民의 消費生活에 영향을 미치는 事項에 關하여 規定한 關係法의 特定目的을 超越하여 消費者保護의 役割을 다하지 못하는 면이 있다 하더라도, 同法이 制定됨으로써, 國家등의 消費者保護施策의 基本方向이 定해지고, 그 施策을 推進할 機構로서 國家의 消費者保護施策에 關한 事項등을 審議하기 위한 消費者保護委員會와, 消費者被害救濟에 協力하고 消費者와 事業者間에 發生하는 摩擦등을 迅速히 解決할 수 있는 消費者不滿處理機構의 設置根據가 마련되었고, 消費者의 自主的인 組織活動의 法的基盤이 마련되고 있으므로,

이러한 機構들의 合理的運用을 通하여 消費者保護의 實質的効果を 거둘 수 있게 될 것이고 따라서 同法의 意義는 크다고 아니할 수 없다.

앞으로 同法의 施行過程에서 그 立法目的을 充分히 達成하고, 實質的인 消費者保護를 圖謀하기 위한 法制 및 行政上의 課題로서는, 消費者의 法的權利를 確立하고, 消費者保護를 위한 國家에 있어서의 綜合的 調整機能을 強化하며, 消費者保護關係行政組織과 司法制度를 改善하며, 地方自治團體와의 協力體制를 整備하고, 消費者被害의 行政的・司法的救濟節次를 合理化하며, 消費者團體를 支援하는 등의 課題에 充實함과 아울러, 消費者保護法에 宣言된 國家의

消費者保護施策에 立脚한 關係法令의 立法整備와, 諸法令에 規定된 消費者保護關係行政措置를 誠實히 履行하는 것등을 들 수 있을 것이다.

이러한 諸課題解決의 一翼을 감당하게 하기 위하여, 消費者保護法 第 10 條에 基한 消費者 不滿處理機構에, 同法 施行令 및 地方自治團體條例에서, 同機構의 業務上 필요한 事項에 關한 調査·監視·警告·建議·委託·調整·棄却·訴訟代理·報道등을 할 수 있는 權限이 認定되어, 同機構가 實質的으로 消費者權益의 파수꾼 役割을 遂行할 수 있도록 制度化할 것을 期待해 본다.

오늘날 國家經濟發展의 主役을 企業이 擔當하고 있고, 그 企業의 存在意義와 成長의 Key는 消費者에게 있음을 감안하면, 「消費者保護」는 長期的인 國家經濟發展과 企業成長의 前提要件이며 다른 社會·經濟施策보다 優先되어야 할 것이다. 즉 健全한 國民經濟를 가름하는 原動力이요 溫床이 되는 消費者의 權益을 保護하는 것은 民主·福祉國家에서 가장 重要한 經濟·社會的 政策課題라고 할 수 있다.

— Summary —

A Study on the Laws related with Consumer Protection

Yang-soo Yoon

Consumer protection is the urgent legal issue in our society, because the damage of consumers is one of the trespasses which newly emerging in the age of mass production, mass sale and mass consumption.

We can say, nowadays, that most consumers are unskilled buyers, unable to judge soundly the utilities of the myriad items sold to them, unwittingly manipulated by advertising, submissive to adroit selling techniques, and threatened from harmful and dangerous goods.

Recently our government have recognized the importance of consumer protection, and enacted The Consumer Protection Act to reinforce the consumer's position in 1980. This law is to regulate the duty of a state and a local self-government for protection of consumer's fundamental right and the reasonable living of consumers, and to regulate the duty of enterprisers and the role of consumers. But the legal measure on this law is not complete to consumer protection.

For the substantial protection of consumers, the government should establish the consumer's rights which have not been defined in The Consumer Protection Act, and adjust or revise the existing laws and regulations relating with consumer protection for the maximum guarantee of the consumer's rights.

Government agency for the solution of consumer's dissatisfactions should be established, and the function of this consumer agency should be expanded and strengthened to promote the policy of consumer protection.

Judicial system should also be improve (to adopt class action, taking an example), and administrative and judicial process to remedy of consumers damage should be rationalized to fulfill more effective consumer protection.

We can say that legal supplement are urgently required to promote the fuller realization of the consumer's rights, including the right to be safety; the right to be informed; the right to choose; the right to be heard; the right to redress; the right to be educated and to organize.