

消費者保護에 관한 研究

玄 鶴 淳

目 次

- | | |
|--------------------------|------------------------|
| I. 序 論 | 3. 消費者保護에 대한 問題點 |
| II. 先進國의 消費者運動과 消費者保護政策 | IV. 우리나라 消費者保護政策의 改善方向 |
| 1. 消費者運動의 發展 | 1. 買者危險負擔에서 賣者危險負擔으로 |
| 2. 先進國의 消費者保護政策 | 2. 消費者保護를 위한 基盤造成 |
| III. 우리나라의 消費者保護 實態와 問題點 | 3. 消費者運動의 活性化 |
| 1. 民間團體의 消費者運動 | 4. 消費者教育의 制度確立 |
| 2. 政府의 消費者保護制度 | V. 結 論 |

I. 序 論

우리나라는 지난 20年間に 걸쳐 계속된 經濟開發計劃의 推進으로 급속한 經濟發展과 이에 따른 實質所得의 增大 및 都市化의 進展 등으로 國民들의 消費生活問題에 있어서도 여러가지 變化를 일으키고 있으며, 특히 最近에 이르러서는 消費者들이 消費者保護問題를 활발히 論議하고 있는 實情이다.

그런데 經濟活動을 生産과 消費로, 그리고 經濟活動의 主體를 生産者和 消費者로 區分해 볼 때, 生産力이 消費能力을 상회하고 있는 現實的 與件에서는 生産에 對應해서 消費問題가 經濟活動에서 重要한 意義를 지니고 있는 것이기 때문에 生産者에 대한 消費者의 地位가 지난 날에 비해 相對的으로 높아져야 하는 것은 當然한 것인데도 消費者保護의 問題가 論議되는 것은 아직도 消費者들이 社會的側面에서 보아 保護를 받아야 할 位置에 있음을 뜻하는 것이라 할 수 있을 것이다. 특히 消費者들이 自體保護의 能力이 不足하여 國家의次元에서 政策的으로 保護가 要請되는 것은 消費者保護運動이 안되고 있기 때문이며, 특히 消費者들은 非組織

的인多數者이기 때문이라고 할 수 있을 것이다. 生産者들은 消費者들에 비해 相對적으로 小數이지만 性格上 強力한 組織力을 形成할 수 있는데 비해 消費者들은 分散的, 多數的인 同時에 非組織的이기 때문에 後進國이나 開發途上國家에 있어서는 生産者集團과 消費者集團과의 關係에 있어서는 後者가 弱者의 地位에 서게되기 쉬운 것이 一般的인 傾向이다.

그런데 最近 數年間に 걸쳐 우리나라에서도 “消費者는 王이다”라는 消費者主權에 대한 認識이 점차 높아져가고 있으며, 不良商品과 不良서비스에 대한 告發件數도 날로 늘어나고 있는 趨勢를 보이고 있는 것이다. 그리고 微弱하나마 各種 女性團體들로 하여금 自發的인 消費者運動을 展開해 온 結果 政府와 國會로 하여금 消費者保護法을 制定하기에 이르렀으나 이 法이 公布된지 2年餘의 歲月이 지났지만 아직까지 施行令이 制定되지 않은 狀態에 있을 뿐만 아니라 消費者保護에 대한 基盤이 貧弱한 實情임을 否認할 수 없는 것이다. 특히 高度 産業社會와 福祉社會의 建設過程에서 經濟運營方式을 政府主導의 方式으로부터 民間主導의 方式으로 轉換해 가는 이 時點에서 이에 相應하는 綜合的인 消費者保護政策이 檢討되어야 할 것으로 생각되는 것이다. 그리하여 本 研究은 우리나라의 모든 消費者들에게 消費者로서의 權益이 保障받을 수 있도록 하는 消費者保護政策의 改善方向을 提示해 보고자 하는데 그 目的이 있는 것이다.

따라서 本稿에서는 먼저 先進國에서 展開해 온 消費者運動의 發展過程과 先進國의 消費者保護政策을 概觀해 보고, 이어서 우리나라의 民間團體에 의해 展開되고 있는 消費者運動의 實態와 政府에서 實施하는 消費者保護制度 및 消費者保護에 대한 問題點 등을 檢討해 본 후 우리나라의 現實的 與件에 適合한 消費者保護政策의 改善方向으로서 買者危險負擔에서 賣者危險負擔으로서의 政策轉換과 消費者保護를 위한 基盤造成을 構築하고 消費者運動을 活性化하며 消費者教育의 制度確立 등에 대해 論述을 展開하고 끝으로 이를 要約해서 結論을 맺고자 한다.

II. 先進國의 消費者運動과 消費者保護政策

1. 消費者運動의 發展

消費者問題가 社會問題로 登場하게 된 것은 消費者들이 利用하는 商品과 서비스에서 被害問題가 集積되어 가고, 이를 認識하게 된 消費者들 스스로가 被害問題에 대한 救濟와 豫防을 要求함에 따라 나타나게 된 것이다.

經濟學에서 消費問題가 抬頭하게 된 것은 産業革命以後 過剩生産과 過少消費라는 不均衡問題가 나타난 때문이며, 특히 英國에서는 1920年代에 資本主義的 經濟恐慌을 겪었는데 이어 1850年代에 大恐慌이 發生하였는데, 그 結果 여러가지 類型의 勞動組合運動과 消費者들의

生活協同組合運動이 展開되기 始作하였다.¹⁾

消費者保護運動의 嚆矢는 1844年 12月 21日 英國 中部의 랑카셔州 만체스터 近郊에 있는 롯치데일이라는 마을에서 후란델 毛織物職工들에 의해 創設한 롯치데일 公正開拓組合 (Rochdale Society of Equitable Pioneers) 이라고 할 수 있으나, 現代的인 意味에서의 消費者運動은 1920年代에 美國에서 始作되었는데,²⁾ 처음에는 偶發的이고 非組織的이었으나 점차 그 重要性이 認定되어 機關으로부터 支援을 받게 되었으며, 一般的으로 消費者運動의 目的은 消費者들로 하여금 賢明한 購買者가 되고 또한 自己의 能力範圍內에서 購入한 商品과 서어비스의 賢明한 使用者가 되도록 만들어내는데 있었다.³⁾ 특히 1927年 美國에서 이 달의 優良圖書클럽 (The Book of the Month club) 이 추천한 “당신의 돈의 價値” 라는 책에는 그 당시의 消費者 모습을 다음과 같이 묘사하고 있다.⁴⁾

「消費者는 同種商品의 生産業者間 競争 뿐만 아니라 生産業者와 都賣業者 그리고 小賣業者 또는 綿業과 化學纖維業 등 새로운 原材料에 의하여 나타난 業者間的 競争과 國際競争이라는 激化된 競争의 소용돌이 속에서 無力하게 어찌할 바를 모르고 있다. 消費者는 食料品店의 多種多様な 食品앞에 서서 가장 適切한 商品을 選擇하지 못한채 절절매고 있다. 消費者는 人工으로 着色된 주스와 물섞인 牛乳의 實態나 表示를 區別하지 못하고 있다.

이처럼 無知하고 無能한 消費者는 치열한 販賣攻勢로 말미암아 절절매 수 밖에 없는 것이다. 그런데 美國政府는 政府가 購入하는 방대한 量의 事業用品 機器 및 備品 什器 등의 商品에 대하여 事前테스트를 實施함으로써 豫算의 25%를 節約하고 있다. 이에 比하여 一般消費者는 事前테스트와 같은 判斷基準을 갖지 못한채 商品을 購入하기 때문에 自己의 돈을 헛되이 消費하고 있는 것이다. 따라서 이 冊은 이와 같은 不可思議한 나라의 實態를 明白하게 밝힘으로써 消費者로 하여금 될 수 있는데로 그곳을 빠져나올 수 있는 길을 把握하게 하는데 目的을 두고 있다」

그런데 이 冊의 著者들은 意外에도 많은 讀者들로부터 商品知識에 대한 質問을 받게 되자 이 質問에 應答할 수 있는 恒久的인 機關을 設置하기로 決心하고, 1920年代 當時 베스트 셀러가 된 이 冊의 販賣代金과 寄附金으로써 消費者調査協會 (Consumer's Research Incorporated) 라는 法人體를 設立함으로써 世界最初의 消費者들에 의한 商品테스트機關을 發足하

1) 日本經濟企劃廳, 世界の消費者行政, 1975, pp. 3~5 參照

2) C.F. Phillips & D.J. Duncan., Marketing: Principles and Methods, 1956, p.73.

3) K.W. Gabler, Labeling the Consumer Movement, 1939, p.14. "The consumer movement seeks more consumer-designed products; information on how to buy, care for, and use various goods, legal protection and enforcement activities against misleading advertising, labels, and so on; and standards and adequate labels for consumers goods"

4) S. Chase & F.J. Schlink; Your Money's worth, 1927.

게 되었는데, 이 消費者調查協會는 純全히 消費者에게 奉仕하기 위해서 消費者들이 購買하는 各種 日用商品을 調査 試驗하여 그 結果를 會誌를 통해 消費者들에게 正確하고 信用있는 報告와 建議를 함으로써 市民들의 消費生活이 合理的으로 이루어지도록 支援하는 民間團體에 의한 消費者運動機關으로서의 機能을 발휘하게 되었다. 뒤이어 1930年代에 이르러서는 美國에서 消費者同盟(Consumer Union), 美國大學婦人會協會(American Association of University Women), 婦人會總聯盟(General Federation of Women's Club), 職業女性俱樂部(Business and Professional Club), 全國消費者小賣業者協議會(National Consumer-Retailer Council, Inc.) 등 民間團體에 의한 消費者運動이 전개됨에 따라 企業에서도 消費者保護活動을 전개하게 되었다. 企業에 의한 消費者保護活動은 주로 自己會社에 顧客을 誘引하고 그들의 購買動機를 維持하기 위해 製造會社는 自體의 研究所에서 製品에 대한 試驗을 實施하였고, 同業者協會는 製品의 標準規格을 設定하고 衛生狀態를 共同으로 調査하였으며, 經營改善協會는 消費者들에게 不正廣告에 현혹되지 않도록 啓蒙과 助言을 하기에 이르렀으며, 地方政府에서는 不正商行爲의 禁止 및 度量衡器의 調査, 그리고 中央政府에서는 National Recovery Administration에 Consumer's Advisory Board를 設立하여 消費者保護를 專擔하는 中央官署로 등장하였다.

한편 西歐諸國에 있어서도 第2次 世界大戰以後 經濟社會의 發達과 더불어 美國에서와 마찬가지로 消費者 保護의 必要性을 認識하기에 이르렀으며, 이러한 狀況을 背景으로 하여 情報提供型的 消費者運動이 急速하게 進展되었다. 英國에서는 1957년에 英國消費者協會(consumer association)가 設立되어 商品 테스트를 定期的으로 實施하여 그 結果를 協會의 月刊誌에 發表하여 生産者에게 警告하는 同時에 消費者를 啓蒙하여 自救策을 講究토록 하고 있으며, 和蘭과 벨지움 등의 여러 나라에서는 消費者團體가 政府補助를 받아 商品테스트를 하고 있고, 스웨덴이나 노르웨이 등에서는 國家機關이 商品테스트를 擔當하고 있는 實情이다.

그런데 1960년에는 美國의 消費者聯盟과 英國의 消費者協會 및 오스트리아의 消費者協會, 그리고 벨지움의 消費者協會 및 和蘭消費聯盟 등의 團體가 主動이 되어 國際消費者機構(International Organization of Consumers Union)를 發足시켰으며⁵⁾ 이 機構는 1963년에 UN理事會의 消費者問題에 대한 諮問機關이 되었고, 隔年制로 世界大會를 開催하여 商品테스트의 國際比較 및 消費者情報의 交換 등 國際的인 事業을 벌이고 있어서 消費者保護運動의 國際的 先導役割을 擔當하고 있는 것이다.

2. 先進國의 消費者保護政策

第2次 世界大戰以後 大部分의 先進國에서는 消費者運動이 活潑해지고 普遍化함에 따라 自

5) 日本經濟企劃廳, 前掲書, p.6.

國의 實情에 適合한 消費者保護制度를 確立하고 이를 強化해 나가고 있는 것이다. 그리고 先進諸國의 主要한 消費者團體와 消費者行政의 擔當部署 및 消費者保護의 行政制度 등을 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 美國에서는 消費者調查協會, 美國消費者同盟, 美國消費者聯合會 등이 消費者運動을 이끌어 나가고 있으며, 行政機構로는 消費者問題擔當大統領特別補佐官을 비롯하여 大統領府의 消費者問題局, 消費者問題審議會, 美國行政會議, 消費者諮問委員會, 消費者問題에 관한 企業審議委員會, 消費者製品調整센터 등이 있어 消費者行政을 擔當하고 있고, 消費者들에 대한 危害의 防止를 위해 消費者製品安全法을 비롯하여 聯邦食品醫藥品化粧品法, 國民健康서비스法 聯邦危險物法, 食肉衛生法, 自動車安全法 등이 있으며, 表示制度로서 計量, 規格 및 價格表示를 위해 自動車情報表示法, 담배갑에 담배가 健康에 해롭다는 警告를 表示토록 하는 公衆健康喫煙法, 公正包裝表示法 등이 있고, 公正去來의 促進을 위해 反트러스트法, 서만法, 크레이튼法, 聯邦去來委員會法 등이 있으며, 消費者의 購買過程에서 契約의 適正化를 위해 消費者信用保護法이 있고, 消費者意思의 反映과 苦情處理를 위해 小額請求裁判所와 健康教育福祉省의 消費者問題局과 製品生産業界의 自由規制組織이 있으며, 商品테스트와 情報提供을 위해 消費者同盟과 消費者調查協會 등에서 月刊誌를 發行하여 消費者保護政策을 效率적으로 推進하고 있다.

둘째 스웨덴에서는 消費者委員會와 消費生活協同組合이 消費者運動을 이끌어 나가고 있는데 消費者行政 擔當部署로서는 消費者保護廳이 있어 商品테스트와 消費情報の 提供 및 消費者意思를 反映시키고 있다. 消費者危害의 防止를 위해서는 食品法 醫藥品·毒物·殺蟲劑에 관한 法律, 可燃性爆發性的 商品에 관한 法律 등이 있고, 計量 및 規格表示의 適正化를 위해 計量單位에 관한 法律이 있으며, 公正去來의 促進을 위해 制限의 商慣行法, 市場活動法, 價格統制法 등이 있고, 購買契約의 適正化를 위해 不當販賣禁止法, 不當契約條項의 禁止에 관한 法律, 訪問販賣法 등이 있으며, 消費者意思의 反映과 苦情處理를 위해 市場委員會와 消費財研究消費者情報委員會가 꾸준한 活動을 展開함으로써 日 關된 消費者保護政策을 推進하고 있다.

셋째 英國에서는 全國消費者團體聯合會, 消費者協會, 消費者問題調查研究所 등의 民間團體에 의한 消費者運動을 이끌어 나가고 있으며, 消費者問題에 대한 政府의 活動은 여러 省에서 맡아보고 있는데, 內務省에서는 毒物規制 및 消費者의 安全을 擔當하고 있고, 食品에 대해서는 農林省에서, 藥品에 대해서는 厚生社會保障省에서, 自動車에 대해서는 環境省에서 關장하며, 通商産業省에서는 消費者保護를 위한 流通部門을 擔當하고 있다. 특히 英國은 商品에 表示를 하도록 強制規定을 두어 消費者들의 識別이나 選擇을 하는데 도움을 주고 있을 뿐만 아니라, 消費者의 經濟的利益을 保護하기 위하여 攻擊的 強制的 販賣方法이나 詐欺 또는 不

適切한 技術에 의한 販賣手段 및 誤解를 이르킬 수 있는 廣告를 規制하며, 業者間에 競爭을 促進시켜 價格을 낮추고 品質을 向上하도록 諸般施策을 講究하고 있을 뿐만 아니라 全國的으로 約 500個의 市民相談局을 設置하여 消費者의 苦情處理를 實施하는 消費者保護政策을 推進하고 있다.

네제 日本에서는 消費者協會와 日本主婦聯合會, 日本消費者聯盟, 消費者科學센터 등의 民間團體에 의한 消費者運動의 展開로 1968年에 消費者保護基本法을 制定公布하기에 이르렀다. 日本의 消費者保護行政은 1960年 經濟企劃廳에 消費者物價對策連絡協議會를 設置한 것이 公式機構로서는 처음이며, 뒤를이어 農林省 및 通商産業省에 消費者經濟課를 設置하였고, 1975年에 經濟企劃廳에 國民生活局을 新設하여 各省廳間의 消費者行政을 統合 調整하고 있다. 그리고 總理大臣 直屬으로 消費者保護會議라는 機構를 設置하여 危害防止, 計量의 適正, 表示의 適正, 規格의 適正, 公正自由競爭의 確保, 其他 消費者保護에 관한 事項 등을 審議하여 強化된 消費者行政을 推進토록 하는 同時에 보다 具體的인 消費者 安全對策의 強化와 保護體制의 整備를 斷行하였고, 文部省 初中等教育局 및 社會教育局에서 初·中·高校社會科나 家庭科의 관계 教科書에 消費者問題를 포함하여 教育하며 한편 成人學校 婦人學校 등을 통하여 社會教育으로서의 消費者教育을 推進하고 있다.

以上の 4個國 以外에도 西獨, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 노르웨이, 和蘭 등의 先進國에서도 거의 비슷한 消費者保護의 行政制度를 確立하여 消費者政策을 合理的으로 推進하고 있는 實情이다.

Ⅲ. 우리나라의 消費者保護 實態와 問題點

1. 民間團體의 消費者運動

우리나라의 消費者保護活動은 한결 같이 女性團體에 의해 展開해 왔다. 이 女性團體들이 推進해 온 消費者保護運動은 그 水準이나 內容이 外國에 비해 未熟하고 斷片的인 狀態를 벗어나지 못하고 있는 實情이지만, 初期의 消費者保護運動이 主로 消費者에 대한 教育을 통해 消費者를 啓蒙하는 消極的인 運動이었으나, 時間이 흐름에 따라 商品테스트와 不良商品의 告發 및 消費者의 不平不滿處理 등 보다 積極的인 性格을 띤 運動을 展開하고 있다는 事實은 注目할 만 한 것이다.

消費者保護運動을 展開하기 始作한 女性團體들을 살펴보면 1955年 1月부터 서울女子基督青年會가 消費者保護運動을 最初로 始作한 것을 비롯하여 1964年 3月부터는 韓國婦人會가, 그리고 1965年 8月에는 大韓어머니會에서, 1972年 1月에는 主婦클럽聯合會가, 1972年 8月에는 主婦教室中央會 등이 消費者保護運動을 開始하였는데, 오늘날 消費者保護團體들의 活

動內容을 살펴보면 消費者保護團體協議會가 各團體의 活動을 調整하고 消費者教育을 實施하여 “消費者”라는 出版物을 發刊하고 있고, 韓國消費聯盟이 IOCU에 加入하여 國際的인 消費者保護運動에 參與하고 있을 뿐만 아니라 商品테스트 消費者教育 出版 消費者의 告發接受를 하고 있으며, 大韓YMCA가 商品테스트 消費者教育 消費者의 告發接受를 하고 있고, 全國主婦教室中央會가 消費者教育 消費者의 告發接受 알뜰購販場을 運營하고 있으며, 主婦클럽 聯合會가 消費者教育 消費者의 告發接受를 하고 있고, 女性團體協議會가 消費者教育 消費者 調查研究를 하고 있으며, 韓國公益問題研究院과 韓國消費者問題研究院이 各各 消費者에 대한 調查研究를 實施하고 있는 實情이다.

그리고 이 消費者保護團體들의 꾸준한 努力으로 消費者들의 意識水準도 점차 높아져 가고 있으며, 消費者들의 被害告發件數가 1979年度에는 6,111件에 不過하였으나 1980年度에는 7,365件으로, 그리고 1981年(1月~10月까지)에는 16,011件으로 늘어나고 있는 것이다. 한편 1980年度의 消費者告發內容을 分析해 보면 品質不良이 53.2%, 契約違反이 14.6%, 不當價格이 12.4%, 其他가 19.8%이며, 이 消費者告發에 대한 處理內容을 살펴보면 修理가 14.5%, 交換이 13.1%, 換拂 7.4%, 合意가 17%, 其他 20.3%, 未處理가 27.7%에 이르고 있는 實情이다.

그런데 우리나라에 있어서 民間團體에 의한 消費者保護運動의 特色을 概觀해 보면 女性團體에 의해서 主導되고 있다는 것이다. 消費者로서의 女性들이 당하는 權益의 侵害나 被害가 男性消費者들 보다 크기 때문이라고 할 수 있겠지만 男性들의 消費者運動에 대한 無關心은 重要한 問題點이 아닐 수 없는 것이다. 그리고 이 民間團體에 의한 消費者保護運動은 獨立된 商品테스트機關을 設置하지 못하고 있고 情報提供의인 消費者 啓蒙教育和 不滿處理 爲主의 運動에 머물고 있어서 西歐諸國에서와 같이 消費者의 生活協同組合과 같은 運動을 展開하지 못하고 있으며, 民間團體에 의한 消費者保護運動에 政府로부터 若干의 補助金을 받고 있을 뿐이고 法的으로나 行政的으로서의 뒷받침은 西歐先進國에 비해 相對的으로 낮은 水準에 머물러 있을 뿐만 아니라 美國의 Ralph Nadar와 같은 뛰어난 消費者保護運動의 指導者가 없다는 것은 民間主導에 의한 消費者保護運動을 展開하기에 어려움이 많다는 것을 말해주고 있는 것이다.

2. 政府의 消費者保護制度

우리나라의 消費者保護에 관한 法體制를 살펴보면 憲法 125條에 國家는 健全한 消費行爲를 啓導하고 生産品의 品質向上 促求를 위하여 消費者保護運動을 法律이 定하는 바에 의하여 保障한다라고 規定되어 있는데, 憲法에 消費者保護運動을 明文化한 것은 우리 나라의 憲法史上 第5共和國憲法이 最初로 規定하고 있어서 經濟的 社會正義를 具現하겠다는 國政의 意志를 表示하는 것이라 할 수 있는 것이다. 그리고 1980年 1월에 公布된 消費者保護法에 消費者

의 基本權益保護와 生活向上 및 合理化를 위하여 國家나 地方自治團體 및 事業者의 義務과 消費者의 役割을 規定하고 있는데, 아직까지 이 法에 대한 施行令이 制定되지 못한 狀態에 있는 實情이다. 그리고 1980年 12月 31日에 公布되고 1981年 4月 1日부터 施行한 獨占規制 및 公正去來에 관한 法律은 公正하고 自由로운 競爭促進으로 創意的 企業活動을 助長하고 消費者를 保護함과 아울러 國民經濟의 均衡發展을 圖謀하도록 하고 있다. 이 以外에도 消費者保護에 關係되는 法律로써는 流通近代化促進法, 物價安定 및 公正去來에 관한 法律, 食品衛生法, 藥事法, 計量法, 工產品品質管理法 등 30餘個에 달하는 單行法規가 있는 實情이다.

以上과 같은 法律에 의해 첫째 食品이나 醫藥品 및 電氣用品과 熱機器 등에 대해서는 生産施設과 品質 및 取扱者에 대한 資格基準을 設定하고 安全表示를 義務化 하며 事前事後 檢査制를 實施하여 消費者에 대한 安全策을 講究하고 있으며, 둘째 表示制度로써 工產品에 대해서는 優秀製品이나 規格製品에 “품”, “KS”를 檢査畢表示로써 “검”, “전”, “열” 등 品質을 表示하도록 하였고, 工產品 醫藥品 食品 및 接客業所에서는 消費者가 알기 쉽게 價格表示를 하도록 하고 있으며, 또한 商品과 用役に 대해 價格 品質 規格 原產地 등에 대해 不當表示를 禁止시키고 있고, 한편 商品의 材料 成分 品質 規格 含量 效能 등에 대해 虛偽 및 誇張廣告를 禁止시키고 있으며, 세계 商品과 用役に 대해 再販賣價格 維持行爲나 價格의 同調의 引上 등을 못하도록 不當價格行爲를 規制하고 있고, 이때 計量適正化를 위해 計量器의 檢査를 義務化하고 있으며, 넷째 公正去來를 위해 去來相對方에 따른 差別取扱이나 競爭排除行爲 등을 不公正去來로 規定하고 있는 것이다.

한편 消費者保護를 위한 行政機關別 主要業務內容을 살펴보면 經濟企劃院 公正去來委員會에서는 去來秩序를 確立하고 있고, 經濟企劃院 物價政策局 流通消費課에서는 消費者保護施策을 樹立하고 價格表示制의 適用과 生活必須品의 價格規制 및 安定對策과 流通構造改善業務를 擔當하고 있으며, 農水産部 農業政策局에서는 農水産物의 需給計劃과 流通構造의 改善業務를 擔當하고 있고, 商工部商易局 流通經濟課에서는 工產品의 價格表示制와 流通構造의 改善業務를 擔當하고 있으며, 保健社會部의 保健局과 藥務食品局에서는 食品 및 醫藥品의 品質管理와 價格表示制의 運用業務를 擔當하고, 調達廳 重要物資局에서는 生必需品 등 重要物資의 備蓄運營業務를 擔當하고 있으며, 工業振興廳의 品質管理局과 標準局에서는 工產品의 品質管理와 規格管理 및 計量の 適正化 不良工產品 告發센터 運營業務를 擔當하고 있고, 市·道에서도 工產品 食品 醫藥品의 品質管理와 不良工產品 및 保健犯罪告發센터의 運營業務를 擔當하고 있는 實情이다.

3. 消費者保護에 대한 問題點

우리나라의 消費者保護에 대한 問題를 檢討해 보면, 첫째 消費者保護運動의 基盤脆弱에 있다고 할 수 있을 것이다. 즉 엄청난 有效需要인 購買力을 갖고 있는 消費者들이 自身들의 財

위]에 눈을 뜨고 그 「파워」를 이용할 수 있느냐 없느냐에 따라 消費者 스스로의 權益이 달라지고 또한 그 「파워」를 認識하는 意識을 바탕으로 어떻게 그 「파워」를 組織化시킬 수 있느냐에 따라 消費者의 지위는 크게 달라질 수 있는 것이다. 이와 같은 常識에 비추어 볼 때 우리나라의 消費者들은 결코 弱者가 될 수 없는 것인데도 一部の 消費者를 除外하고서는 大部分의 消費者들이 自身들의 「파워」를 組織化시킬 수 있는 意識이 잠자는 狀態속에 있는 實情이어서 消費者保護運動의 汎國民性이 缺如되어 있고 消費者保護團體들의 專門性이 缺如되어 있으며 또한 消費者保護團體들의 地方組織이 貧弱하고 消費者意識構造의 未啓發 등으로 消費者 自身들이 消費者保護運動에의 參與意識 缺如 등 消費者保護運動에 대한 基盤構築이 未備한 實情인 것이다.

둘째 消費者保護를 위한 法令의 未備와 消費者被害에 대한 救濟制度의 未備點을 指摘할 수 있을 것이다. 우리나라에서도 1979년에 消費者保護를 위한 行政의 基本方向을 나타내는 消費者保護法이 制定되었다. 이 법은 우리나라에 있어서 消費者保護에 대한 政策宣言인 同時에 消費者保護의 行政을 遂行하기 위한 各급 行政機關 및 事業者의 義務와 消費者의 役割을 規定하고 있으나 아직까지 이 법에 대한 施行令을 制定하지 못했고, 商標法 不正競爭防止法 工業標準法 食品衛生法 工產品管理法 등 既存關聯法에 消費者保護의 內容이 消極的이며, 商品檢査機關의 能力이 不足하고 消費者保護를 위한 行政體制가 未備할 뿐만 아니라, 消費者의 不滿處理節次 및 專擔部署의 未備 등으로 消費者被害의 迅速한 救濟制度가 缺如된 狀態인 것이다.

세째 安全管理의 未備로 인한 消費者危險이 增大되고 있는 것이다. 오늘날의 消費者들은 各種 商品의 利用 및 消費過程에서 健康과 生命의 被害 및 危險으로부터 安全하도록 保障을 받을 權利가 있는데, 最近 우리의 生活週邊에서는 이 安全의 權利가 危脅받고 있는 事例가 發生하고 있는 것이다. 즉 20年間に 걸친 經濟開發計劃의 推進으로 國民生活水準을 向上시킴에 따라 各種 家電製品 및 高壓가스機器 등의 普及擴大에 따라 危險要因이 漸増하고 있으며 또한 各種 不良工產品에 의한 消費者의 被害가 날로 增大하고 있을 뿐만 아니라 不良食品 및 醫藥品에 대한 安全檢査施設의 未備 등은 消費者의 安全의 權利를 위협하고 있는 것이다.

네째 消費者들은 選擇範圍의 制限을 받고 있는 實情이라고 할 수 있는 것이다. 消費者는 自由롭게 商品을 選擇하여 購買할 수 있도록 하기 위해 많은 商品과 用役に 대해 多數의 生産者와 供給者가 存在하여야 할 뿐만 아니라 새로운 生産者와 供給者가 事業에 自由롭게 參與할 수 있어야 하는데도 獨寡占業體에 의한 商品과 用役이 一方的으로 供給되는가 하면 主要 消費品目을 生産하는 産業에 대해 過剩保護를 하는 경향이 있으며, 商品의 多樣化와 複雜化에 對應할만한 市場情報의 供給不足 등으로 인하여 우리나라의 消費者들은 여러가지 側面에서 商品과 用役に 대한 選擇의 制限을 받고 있는 實情인 것이다.

우리나라에서 實施하고 있는 消費者保護運動은 韓國消費者聯盟과 消費者保護團體 協議會 등 2 個의 專門團體를 除外하고서는 大韓YMCA, 全國主婦教室中央會, 主婦클럽聯合會, 女性團體協議會 등 主로 女性團體에 의해서 展開되고 있는 實情인데, 아직까지는 消費者保護運動의 初期的 段階를 벗어나지 못하고 있는 水準이라고 말할 수 있을 것이다. 어떠한 나라에 있어서도 社會的으로나 制度的 또는 行政的으로 消費者保護가 잘 되도록 하기 위해서는 먼저 消費者들 스스로가 展開하는 消費者保護運動이 活性化되어야 하는 것이다. 消費者被害가 古典의 性格으로부터 構造的인 것으로 變質됨에 따라서 孤立的이고 分散의이며 偶發的인 消費者의 抵抗運動이 組織的이며 社會的인 運動으로 變化하는 것은 社會發展 過程에서 必然的인 것이며, 또한 經濟社會의 發展에 따라 더욱 促進되어야 할 것이기 때문에 우리나라의 消費者保護運動을 더욱 活性化하기 위해서는 다음과 같은 方案을 생각할 수 있을 것이다.

첫째, 政府와 消費者團體가 共同으로 消費者主權에 대한 市民教育을 擴大해 나가야 할 것이다. 왜냐하면 아직도 우리나라의 消費者들은 消費者主權에 대한 認識水準이 낮을 뿐만 아니라 消費者被害問題에 대해서도 一部分을 除外하고서는 救濟를 받기 위한 努力 보다도 체념해 버리는 경향이 많은 實情이기 때문에 이를 認識시키고 告發精神을 깨우쳐서 消費者被害에 대한 救濟와 豫防에 消費者들 스스로가 自進해서 參與해야 하겠다는 意慾을 갖도록 해야 하는 것이다. 그리고 이러한 市民教育을 위해서는 「매스·콤」도 積極的인 協助態度를 보여야 할 것이며, 또한 消費者團體의 市民教育은 中央에서만 實施할 것이 아니라 地方에까지 擴大하여 全國的인 規模로 면밀한 計劃下에 實施해야 所期의 成果를 거둘 수 있을 것이다.

둘째, 消費者保護運動의 活性化를 위해서는 消費者團體에 대한 政府의 支援이 擴大되어야 할 것이다. 그동안 政府가 消費者保護團體에 대한 財政支援規模를 살펴 보면 '78年度와 79年度에는 各各 2千萬원을, 그리고 '80년에는 5千4百萬원, '81년에는 1億2千萬원을 支援한 바 있는데, 앞으로는 이 財政支援規模를 年次的으로 擴大하여 消費者保護團體들이 年次的 計劃下에 發展的인 消費者保護活動을 전개해 나갈 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 消費者團體의 活動을 發展的으로 強化해야 한다. 이를 위해서는 現在 女性中心의 消費者保護運動을 男性들도 積極的으로 參與하는 汎國民運動으로 擴散해야 하며, 또한 各種 日用商品과 不動產 金融 醫療서비스 및 各種 레저서비스와 教育서비스 등에 대한 資料를 調査해서 消費者情報을 提供해 줄 수 있도록 하는 制度를 開發해야 할 것이다.

네째, 商品檢查機能을 強化해야 한다. 이를 위해서는 主要 日用品에 대해서는 企業自體에서 品質管理를 더욱 철저히 하여 自體檢查制度를 確立할 뿐만 아니라 必要하다면 國公立檢查機關에 의한 義務的으로 商品檢查를 받도록 하는 制度를 確立해야 하며, 한편 消費者團體가 自體的으로 商品檢查施設을 設置하여 運營하도록 努力함으로써 消費者保護運動을 活性化 할 수 있을 것이다.

4. 消費者教育의 制度確立

歴史的으로 볼 때 消費者問題가 중요하게 부각된 時期는 急激한 社會的 變化가 일어나고 經濟的으로는 混亂期이었기 때문에 初期의 消費者問題는 産業의 急成長에 따른 勞動問題와 관련되어 있었으나, 現代의인 消費者問題는 消費者主義(consumerism)와 消費者教育에 그 中점이 있는 것이기 때문에, 消費者教育은 豫備消費者인 學生들을 미리 教育시켜 消費者主權을 行使할 수 있도록 하여야 所期の 成果를 기대할 수 있을 것이기 때문에 이 消費者教育은 學校教育에 의해 制度化가 되어야 할 것이다.

消費者教育이란 消費者情報와는 다른 概念으로써 廣範한 영역이며, 生活의 質(quality of life)과 관련되어 있는 繼續的인 學習過程에 力點을 두는 것이다. 美國의 消費者利益에 관한 大統領諮問委員會에서 提示한 消費者教育의 目的을 살펴보면 消費者個人으로 하여금 自身의 價値觀을 確立하여 나아가게 하며 그 價値觀을 基礎로 하여 健全한 意思決定方法을 發展시키고 市場에서 商品을 評價하여 賢明한 購買를 하도록 하며, 美國社會에서 消費者로서의 權利와 責任을 理解하면서 役割을 遂行하도록 도와주는데 있다고 하였으며, 한편 美國의 全國高等學校長協議會에서는 消費者教育의 目的을 消費者 個個人이 보다 知的이고 보다 效果的이며 보다 良心的이 되도록 돕는 것으로 밝힌바 있는데, 이와 같이 美國에서의 消費者教育은 高等學校에서 부터 實施하고 있으며, 美國의 各州教育委員會에서 發表한 資料에 의하면 38 個州에서 消費者教育에 관한 프로그램을 開發하고 學生들에게 消費者를 하나의 購買人으로서 보다는 幅 넓은 市民으로서 價値觀을 가지고 資源을 最大로 利用하여 消費生活에 있어서의 滿足感을 얻을 수 있도록 하기 위해서 日常生活에 必要한 理解 態度 技術에 대한 準備를 시키는 데 中점을 두고 있는 것이다.

그런데 美國에서 消費者教育을 學校教育에 의해 制度化 되도록 하게 된 背景에는 John.F. Kenedy 大統領이 1962年 下院에 대한 消費者利益保護에 관한 特別教育에서 消費者에게는 ① 安全의 權利(the right to safety) ② 알 權利(the right to be informed) ③ 選擇의 權利(the right to choose) ④ 意思尊重을 받을 權利(the right to be heard) 등 네가지의 權利를 가지며 消費者保護의 基本原理로서 政府 및 企業이 理解하고 尊重되어야 할 性質의 權利라고 主張한 것에⁷⁾ 뒤이어 1975년에 Gerald R. Ford 大統領은 消費者에게는 앞에서 指摘한 네가지 權利에다 追加하여 다섯째 權利로써 消費者教育의 權利를 제창한 以後 全國적으로 이에 대한 關心이 높아지게 된 것이다.

그런데 현재 우리나라에서는 學校에서의 消費者教育은 거의 이루어지지 않은 狀態이며, 女性團體들에 의한 消費者教育도 극히 制限된 狀態이기 때문에 이 消費者教育이 實效를 거두기

7) Lee F. Preston (ed.): Social Issues Marketing, 1968. pp.282~295.

위해서는 家庭과 學校 및 社會에서 教育이 併行되어야 할 것이다. 社會에서의 消費者教育은 消費者保護團體에서 實施하는 教育을 擴大해 나갈 수 있을 것이나, 家庭에서의 消費者教育이 이루어 지려면 먼저 成人消費者教育이 先行되어야 하는 것이다. 그러나 根本적인 消費者教育은 역시 學校教育을 통한 制度的인 것이어야 한다. 왜냐하면 消費者教育은 消費者로서 適應성이 있고 創意성이 풍부한 어린 時節에 實施하는 것이 效果的이므로 이를 위해 學校教育의 커리큘럼에 消費者教育이 包含되도록 制度的인 밑받침이 先行되어야 할 것이다.

V. 結 論

以上에서 살펴 본 바와 같이 우리나라의 消費者保護問題는 消費者運動面에서나 消費者保護에 대한 行政制度 및 生産者側의 消費者保護를 위한 努力 등 여러가지 側面에서 檢討해 볼때 先進國에 비해서는 너무도 뒤떨어지고 있는 實情이다. 그런데 消費者保護問題를 發見시키기 위해서는 무엇보다도 消費者들 스스로가 自救策을 講究해야 하겠다는 消費者保護의 意識化가 強해져야 하고 이를 바탕으로 組織化가 이루어져야 하며 다음 단계로 運動化가 展開되어야 할 것이다. 이러한 過程을 거치면서 計劃적이고 戰略적인 消費者運動이 強化될 때 消費者의 權利와 利益이 保障될 수 있도록 政府나 國會의 關心을 환기시켜 國家施策에도 反映될 수 있는 것이며, 또한 制度的 改善과 더불어 生産者側에서도 消費者保護를 위한 努力을 기울이게 될 것이다.

그럼으로 우리나라의 現實的 與件으로 보아 消費者保護를 위한 重要한 政策 중의 하나는 消費者教育의 擴大實施인 것이다. 消費者教育의 効率化를 위해서는 家庭과 學校 및 社會에서 教育이 併行되어야 하고, 特히 學校教育에 의해 制度化가 確立되어야 하겠지만 學校教育에 있어서는 消費者教育을 擔當할 수 있는 人的資源을 確保해야 하고 充分한 準備期間이 所要됨으로 우선 成人教育인 社會教育의 機會가 擴大되어야 하겠으며, 이 社會教育을 통해 먼저 社會指導者와 教育行政家 및 教育者들이 消費者教育의 重要性을 認識할 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 이들을 통해 우리나라에서 消費者教育이 뿌리를 댈어나갈 수 있도록 할 때 消費者運動은 積極적이고 信念있는 活動을 展開하여 大衆의 관심을 크게 환기시켜 消費者主義(consumerism)가 高潮될 수 있도록 하여 消費者保護를 위한 法律이 制定되거나 補完되어 消費者의 權益이 保障될 수 있게 되는 것이다.

그런데 消費者教育을 통한 消費者運動의 強化는 消費者인 購買者가 商品과 用役의 不良에서 오는 被害와 獨寡占商品의 不當한 價格被害 등 買者側에서 당하는 危險負擔을 生産者인 販賣者側이 그 危險負擔을 지도록 하는 政策轉換에 力點을 두어야 할 것이다. 그래서 生産적인 企業이 社會的 責任이라는 側面에서 消費者保護에 힘을 기울이도록 할 때 消費者의 權益이

保障되는 社會가 이룩될 수 있는 것이다. 그리고 이를 위해서는 政府의 強力한 뒷받침이 있어야 하며, 지난 80年에 議員立法으로 制定한 消費者保護法도 하루빨리 施行令을 制定하여 法律의 機能이 발휘되도록 해야 하고 특히 政府가 推進하고 있는 民間主導型 經濟運營의 成功을 위해서도 消費者保護를 위한 制度的 장치가 政府次元에서 強化되지 않으면 안될 것이다.

그리하여 우리나라도 앞으로는 生産者 위주의 社會에서 消費者 위주의 社會로 指向되어야 하며 消費者를 단순한 購買人으로 보기 보다는 權利를 가지고 있는 眞正한 市民으로 볼 수 있는 社會가 되어야 한다. 모든 國民이 消費者이고 生産者까지도 궁극적으로는 消費者이므로 消費者의 權利는 保護되어야 하는 것이다. 그리고 消費者保護는 消費者, 企業, 政府 三者가 같은 目的을 가지고 努力을 기울일 때 훌륭한 成果를 건울 수 있을 것이다.

- Summary -

A Study on the Consumer Protection

Hak-soon Hyun

During last twenty years our nation has achieved the rapid economic growth by the continued economic development plan. Accordingly consumer's daily life has been changed a great deal with increasing national income and making a progress of urbanization. Recently the problem of the consumer protection is actively under discussion.

In the meantime a victim to consumer daily goes on increasing. A consumer's position are relatively weakening due to driving the producer's oriented policies in economic development. The choice capability of consumers is hampered by a variety of restrictions caused by the high level and the diversification of commodities. The united force of consumer is weak against advanced nations.

Therefore, it should raise higher an efficiency of market economic by the spread of consumer's information for the consumer protection, and also stimulate the improvement in quality and the evaluation of productivity by strengthening the preferential ability of consumer. And it should effectively keep pace with the mass consumer economic by enhancing the knowledge of consumer, and also cultivated the united force for protecting rights and interests of consumers. Thus, the protective policies of consumers which can develop consumer economic with making a integration between a business enterprise and a consumer must be settled without delay.

Under the circumstances, the direction of the improvement about protective policies of consumers that have to be propelled can be outlined as follows:

1. Consumer's risk bearings by inferior quality must be covered for the account of a producer.
2. It must consolidate the administration system and revise laws and regulations in connection with the consumer protection.
3. It must activate the movement of consumer inacted as compared with advanced nations.
4. Education about consumers must enforce an organization for systematically practicing it from the secondary educational institutions.