

소비자정책과 경쟁정책의 체계적 연계*

Systematic Connection between Consumer and Competition Policies

李 湖 暎**
Lee, Ho-Young

I. 서론

지난해로써 우리나라 경쟁법제상 핵심적 위치에 있는 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’(이하 ‘공정거래법’이라 한다)이 시행된 지 꼭 30년이 경과하였고, 올해는 우리나라 소비자보호법 체계상 기본법적 지위에 있는 ‘소비자기본법’의 전신인 구 ‘소비자보호법’이 시행된 지 꼭 30년이 되는 매우 뜻 깊은 해이다. 실제로 양 법률은 우리나라의 경제질서를 규율하는 두 가지 법적 토대라고 할 수 있는데, 양자의 관계를 어떻게 파악할 것인지의 문제는 전체 국민경제질서를 규정하는데 매우 중요한 의미를 가진다.

특히, 2006년 구 소비자보호법의 전부 개정을 통하여 한편으로 종래의 소비자보호 위주의 소비자정책에서 탈피하여 시장경제주체로서의 소비자의 주권을 강화하고,¹⁾ 다른 한편으로 한국소비자원의 관할 등 소비자정책의 집행기능을

* 이 글은 2011년 4월 5일 공정거래위원회 창립 30주년 공동학술심포지엄 ‘소비자정책 운용 성과와 향후 정책방향’에서 발표한 것을 수정·보완한 것입니다.

** 한양대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

1) 소비자기본법(법률 제7988호, 2006. 9. 27. 전부개정) 개정 이유서.

경쟁법 집행을 담당하는 공정거래위원회로 이관함에 따라 소비자정책과 경쟁정책의 관계를 정립하는 문제가 더욱 실질적이고 중요한 문제로 대두되었다. 그런데 소비자정책과 경쟁정책의 관계 및 이에 관한 경쟁당국의 역할에 관한 논의는 우리나라에 국한된 것이 아니고, 2000년대 이후 OECD과 ICN 및 미국, 영국, 호주, 캐나다 등 특히 경쟁법 집행을 담당하는 경쟁당국이 소비자정책을 함께 담당하는 국가들을 중심으로 비교적 활발하게 이루어진바 있다.²⁾

실제로 오늘날 우리나라를 포함한 대부분의 주요 경쟁법제 및 경쟁당국은 ‘소비자보호’, ‘소비자이익’ 또는 ‘소비자후생’을 주된 목적의 하나로 제시하고 있다.³⁾ 예컨대, 우리나라 공정거래법 제1조는 명시적으로 “공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다”고 규정하고 있으며,⁴⁾ 미국의 경쟁당국인 연방거래위원회(Federal Trade Commission) 역시 ‘소비자의 이익을 증진하는 것’(advances consumers' interest)이 목적임을 공공연하게 제시하고 있다.⁵⁾ 또한 유럽연합의 경쟁당국인 유럽위원회 역시 “유럽 경쟁정책의 주된 목적의 하나는 소비자의 이익을 증진하는 것, 즉, 소비자들이 유럽경제가 창출하는 부로부터 편익을 누리는 것”이라고 선언하였다.⁶⁾

-
- 2) 위 국가들의 경쟁당국이 수행하는 소비자정책의 집행방식을 요약한 국내 문헌으로서 신영수, ‘소비자주권의 실현을 위한 경쟁법·정책의 역할’, 경쟁법 연구 제17권, 법문사, 2008, 17-23면 참고. 또한 위 국가들은 판례법을 주된 법원으로 하는 영미법계 국가들이라는 점이 흥미로운데, 이와 관련하여 각국의 접근방식을 ‘자유주의적 접근’(liberal-free market approach)과 ‘후견주의적 또는 사회국가보호적 접근’(paternalistic or social state-protection approach)으로 구분하고 위 국가들을 전자의 접근방식과 연결시키기는 견해도 찾아볼 수 있다. K. J. Cseres, *Competition Law and Consumer Protection* (European Monographs No. 49), Kluwer, 2005, 335-339면 참고.
- 3) 종래 경쟁법의 목적에 소비자의 후생 이외에 다른 것이 포함되는지, 만일 그렇다면 그것이 바람직한지에 관한 논란이 국내·외적으로 지속적으로 제기되어 왔다. 경쟁법의 목적에 관한 미국의 논쟁을 소개한 국내 문헌으로는 이호영, ‘독점규제법상 상표내 경쟁제한행위의 규제에 관한 연구’, 서울대 박사학위논문, 2003, 46-58면 참고. 또한 경쟁법의 목적론과 소비자 후생의 관계에 관한 외국의 논의를 소개한 국내 문헌으로는 신영수, ‘소비자주권의 실현을 위한 경쟁법·정책의 역할’, 경쟁법 연구 제17권, 법문사, 2008, 4-11면 참고.
- 4) 일본 ‘사적 독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률’ 제1조 역시 동법의 목적으로서 ‘일반 소비자의 이익을 확보하는 것’을 포함시키고 있다.
- 5) www.ftc.gov/ftc/about.shtm.
- 6) European Commission, XXXIInd Report on Competition Policy 2002.

요컨대, 오늘날 소비자정책뿐만 아니라 경쟁정책 역시 적어도 부분적으로 ‘소비자의 이익’을 제고하기 위한 것임은 일반적으로 받아들여지고 있다. 즉, 소비자정책 및 경쟁정책 양자 모두 궁극적으로 소비자후생의 증가라는 공통의 목적을 추구하고 있으며, 다만 그 공통의 목적을 달성하기 위해 서로 다른 각도에서 접근한다는 측면에서 상호 보완적이라고 할 수 있다.⁷⁾

따라서 소비자정책과 경쟁정책의 연계는 결국 소비자후생의 증가라는 궁극적 목적을 더욱 효과적으로 달성하기 위한 노력의 일환이라고 할 수 있다. 아래에서는 먼저 소비자정책과 경쟁정책의 관계를 논의함에 있어서 구분할 필요가 있는 두 가지 차원의 소비자 개념을 제시하고, 소비자정책과 경쟁정책의 일반적 차별성을 살펴보기로 한다(II). 나아가 이를 전제로 소비자정책과 경쟁정책의 관계에 관한 일반적인 논의를 살펴본 뒤, 구체적으로 현행 공정거래법과 소비자보호 관련 법령에 비추어 양자의 관계를 분석하고(III), 이를 바탕으로 양자를 체계적으로 연계할 수 있는 방안을 제시해보기로 한다(IV).

II. 소비자정책과 경쟁정책의 차별성

1. 소비자 개념의 두 가지 차원

위에서 살펴본 바와 같이 소비자정책과 경쟁정책 양자 모두 소비자의 이익을 제고하는 것을 궁극적 목적으로 삼고 있음이 일반적으로 인정되고 있는데, 이때의 ‘소비자’ 개념은 다음과 같이 서로 구별되는 두 가지 차원을 내포하고 있음을 유의할 필요가 있다.⁸⁾

7) OECD Global Forum on Competition, The Interface between Competition and Consumer Policies, DAF/COMP/GF(2008)10, 8면; K. J. Cseres, Competition Law and Consumer Protection (European Monographs No. 49), Kluwer, 2005, 307면.

8) 위 소비자 개념의 구분은 제4회 서울국제경쟁포럼(2006. 9. 5)의 패널토론에서 미국 Chicago-Kent 법과대학원의 David J. Gerber 교수가 ‘미국 독점금지법 및 소비자보호법상 소비자의 역할에 관한 오해’(Consumers in US Antitrust and Consumer Protection Laws: Some Misunderstood Roles)라는 제목으로 제시한 주장에서 착안점을 얻은 것이다. 이 자리를 빌려 Gerber 교수에게 깊은 감사를 드린다.

먼저, ‘수동적 보호대상’(object)으로서의 소비자 개념을 생각할 수 있다. 즉, 관련 정책이나 법 집행상 보호의 대상으로서 상정되는 추상적 소비자 개념으로서 입법자나 법집행기관 또는 법원 등의 법집행자가 그 이익을 증진하기 위해 노력할 뿐, 정작 소비자가 구체적으로 자신의 이해를 표출하거나 정책결정 과정에 참여하지는 않는다. 실제 대부분의 경쟁법 집행과정에서 그 보호대상으로 상정하는 소비자의 개념은 이에 해당한다.

다른 한편으로 ‘적극적 참여자’(participatory)로서의 소비자 개념을 생각할 수 있다. 즉, 자신들의 이익에 영향을 미치는 정책결정이나 법집행 과정에 적극적으로 참여하거나 영향을 미치는 소비자의 개념이다. 예컨대, 소비자단체가 소비자의 권익에 중요한 영향을 미치는 소비자입법의 제정과정에서 의견을 제시하는 등의 방법으로 참여하거나 사업자의 행위로 인하여 구체적으로 손해를 입은 개별 소비자가 소송을 제기하여 자신의 피해를 배상받고자 하는 경우에 상정하는 소비자 개념이 이에 해당한다.

일반적으로 입법자나 경쟁당국이 경쟁법을 제정하거나 이를 집행함에 있어서 상정하는 소비자 개념은 전자에 해당할 것이고, 개별 소비자나 소비자단체가 구체적으로 예견되는 소비자피해를 예방하거나 실제로 발생한 소비자피해의 전보를 받기 위한 수단을 강구할 경우에 상정하는 소비자의 개념은 후자에 해당하는 경우가 많을 것이다. 특히 1970년대 이후 미국을 중심으로 경쟁정책의 집행상 경제학적 개념과 분석이 강조됨에 따라 ‘소비자후생’이 중심적 지위를 차지하게 되었으나, 여기에서 말하는 소비자의 개념은 대체로 수동적 보호대상으로서의 소비자라고 할 수 있다.

이상과 같은 두 가지 차원의 소비자 개념을 구분하는 것은 공통적으로 소비자후생의 증가를 목적으로 하는 소비자정책과 경쟁정책의 차별성을 이해하는데 도움이 된다.

2. 양자의 차별성

소비자정책과 경쟁정책은 일견 소비자후생의 제고라는 동일한 목적을 추구하지만 다음과 같이 다양한 차별성을 가지고 있다. 즉, 양자 모두 시장이 효과

적으로 작동하지 못하여 소비자후생이 극대화되지 못하는 시장실패를 치유하기 위한 것이라는 점에서 동일하지만, 경쟁정책은 주로 사업자간 경쟁과정에 집중하고 시장에서의 유효한 경쟁을 회복시키기 위해 시장구조적 문제를 시정하려는 것인데 반하여, 소비자정책은 주로 소비자거래의 구조에 관심을 가지고 소비자가 자신에게 주어진 선택권을 실질적으로 행사할 수 있도록 시장조건을 개선하려는 것이라고 할 수 있다.⁹⁾

환언하면 시장에 대한 접근방향이 라는 점에서 양자는 중요한 차이점을 가진다. 먼저, 경쟁정책은 주로 시장의 공급측면으로부터 접근하여 둘 이상의 사업자들 사이에 이루어지는 카르텔이나 독점사업자의 독점력 남용행위 또는 경쟁제한적인 기업결합과 같이 시장에서의 경쟁을 제한하는 사업자들의 행위를 금지하여 사업자 간 경쟁을 유지·촉진함으로써 소비자로서 하여금 가능한 한 낮은 가격에 광범위한 범위의 상품 및 서비스를 선택할 수 있도록 하려는 것이다.¹⁰⁾

이에 반하여, 소비자정책은 주로 시장의 수요측면으로부터 접근하여 소비자로서 하여금 경쟁이 제공하는 선택권을 현명하고 효율적으로 행사하도록 하려는 것이다.¹¹⁾ 즉, 소비자정책은 대표적으로 판매자와 구매자 사이에 존재하는 정보의 불균형, 허위나 오인적 광고, 또는 이해하기 어렵거나 불공정한 계약조항 등의 문제를 다룬다.

소비자정책과 경쟁정책은 시장에 대한 접근방향 이외의 측면에서도 다음과 같은 차별성을 가지고 있다. 우선, 소비자정책은 주로 시장을 원활하게 작동시키는 것에 초점을 맞추는 경쟁정책보다 더욱 다차원적이다.¹²⁾ 예컨대, 소비자의 경제적 이익을 보호하기 위해 사업자의 기만적 행위를 규제할 뿐만 아니라 사업자가 제공하는 위해한 상품으로부터 소비자의 생명이나 신체의 안전을 보호하기도 한다.

아울러 집행이라는 측면에서도 경쟁정책의 집행활동이 주로 경쟁당국이라

9) K. J. Cseres, *Competition Law and Consumer Protection* (European Monographs No. 49), Kluwer, 2005, 325-326면 참고.

10) OECD, 각주 7, 8면.

11) 위의 책.

12) 위의 책, 9면.

는 단일한 주체에 집중되는데 반하여,¹³⁾ 소비자정책은 국가에 따라서는 특정한 기관이 담당하기도 하지만 기타 통상이나 산업을 담당하는 정부 부처 또는 지방정부 역시 적극적 역할을 수행하고, 특히 소비자단체와 같은 비정부기관(NGO)이 정책과정에서 중요한 역할을 담당한다.

그밖에도 경쟁법 사건은 소비자법 사건에 비하여 그 수는 적지만 전체 시장에 영향을 미치므로 효과의 측면에서는 더 광범위하다고 할 수 있다. 상대적으로 소비자법 사건은 그 수효는 매우 크지만 통상 그 영향은 좁은 범위에 국한되고 경우에 따라서는 개별 사업자의 특정한 단일 거래와 관련되기도 한다.¹⁴⁾

마지막으로 경쟁법 및 정책을 집행하는 경쟁당국과 소비자정책을 담당하는 소비자정책당국이 범위반행위에 대하여 사용할 수 있는 집행수단이 상이하다. 즉, 경쟁당국은 통상 벌금 등의 금전적 제재나 범위반행위의 금지와 같은 제한된 범위의 전통적인 법집행수단을 사용하는데 반하여, 소비자정책당국은 위와 같은 집행수단에 제한되지 않고 예컨대, 소비자에 대한 정보의 제공을 강화하는 것과 같이 당해 사안에 직결되는 상대적으로 다양한 집행수단을 사용할 수 있다.¹⁵⁾

Ⅲ. 소비자정책과 경쟁정책의 관계

1. 양자의 관계에 관한 논의의 배경

2000년대 이후 국·내외적으로 소비자정책과 경쟁정책의 관계와 양자의 연계 필요성에 관한 논의가 활발하게 이루어졌다. 특히, 소비자정책과 경쟁정책을 동일한 기관이 담당하는 정책추진체계의 상대적 장·단점을 중심으로 활발

13) 물론 일정한 범위 내에서 경쟁정책을 담당하는 다른 규제당국이나 사적 소송(private lawsuits)을 제기하는 사인도 부분적으로 경쟁정책의 집행을 담당하는 것이 사실이지만 이는 대부분의 경우 매우 제한적이라고 할 수 있다.

14) OECD, 각주 7, 9면.

15) 위의 책.

한 논의가 이루어졌다. 그런데 근래 소비자정책과 경쟁정책의 관계에 관한 논의가 관심을 끌게 된 이유로서 일반적으로 다음의 두 가지가 제시된다.¹⁶⁾

먼저, 소비자행동에 영향을 주는 인지적 제약들을 강조하는 행동경제학 (behavioral economics)의 발전에 따라 종래의 소비자정책과 경쟁정책의 관계에 관한 논의가 전제로 삼았던 소비자행동에 대한 의문이 제기되었다. 즉, 종래 소비자정책과 경쟁정책의 관계에 관한 일반적인 논의는 시장에서수요자로서 활동하는 소비자는 주어진 여건에서 자신의 후생을 극대화하는 합리적인 결정을 내리게 되므로 경쟁정책을 통하여 소비자가 취할 수 있는 선택의 범위를 확대하면 소비자의 후생이 증가한다는 것을 전제로 하고 있었다. 그런데 행동경제학의 연구결과들은 실제 소비자는 합리적 행위자와 거리가 멀고 시장이 경쟁적인 경우에도 흔히 자신의 후생극대화에 부합하지 않는 의사결정을 내린다는 점을 보임으로써 종래의 소비자정책 및 경쟁정책의 전제에 대하여 의문을 제기하였다.¹⁷⁾

또한 종전에 독·과점 형태로 유지되면서 광범위한 국가의 규제를 받다가 근래 새롭게 경쟁이 도입되거나 경쟁이 더욱 확대된 산업에서 소비자보호와 관련하여 중요한 문제가 제기되었다. 특히, 전문직역이나 공공서비스 등의 분야에서 효율성을 촉진하기 위하여 경쟁정책을 추진한 결과 경쟁이 도입되었지만 정작 소비자들은 자신에게 주어진 선택권을 제대로 향유하지 못하고 오히려 종전에 겪지 못했던 다양한 소비자문제가 발생하게 되었다.¹⁸⁾

예컨대, 종전의 규제가 완화되고 새롭게 경쟁이 도입된 금융시장이나 통신시장의 경우에 소비자들은 사업자나 서비스에 대한 충분한 정보가 없는 상태에서 사업자가 제공하는 선택이 지나치게 복잡하여 정작 소비자의 후생을 극대화시킬 수 있는 선택을 하지 못하는 경우가 흔히 발생하였다. 이러한 현상 역시 소비자정책과 경쟁정책의 관계가 상호 보완적이라는 종전의 일반적 견해에 대하여 의문을 제기하였다.

16) 위의 책, 20-30면 참고.

17) 위와 같은 행동경제학의 연구결과들이 반드시 더 개입주의적인 소비자정책을 지지하거나 소비자보호를 위한 경쟁정책의 효과를 부정하는 논거가 될 수는 없다는 설명으로서는 위의 책, 21-26면 참고.

18) 위의 책, 26-30면 참고.

2. 양자의 관계

일반적으로 소비자정책과 경쟁정책은 상호 보완적이면서 동시에 상황에 따라서 상호 긴장관계 또는 갈등관계에 놓일 수 있다. 먼저, 경쟁정책은 시장에서 발생하는 경쟁제한행위를 억제하는 등의 방법으로 시장에서의 경쟁을 유지·촉진함으로써 소비자의 선택권을 보호하고 그 범위를 확대하는 것을 목적으로 하고, 소비자정책은 소비자에게 주어진 선택의 질을 보호하거나 이를 제고하고 소비자가 그 선택권을 시장의 공정성과 정직성에 대한 신뢰를 바탕으로 효과적으로 행사할 수 있도록 하므로¹⁹⁾ 양자는 상호 보완관계에 있다.

즉, 경쟁정책을 통하여 시장에서의 경쟁이 촉진되면 사업자는 소비자들로부터 선택을 받을 수 있도록 노력하게 되고, 따라서 자발적으로 자신이 제공하는 상품이나 서비스의 품질을 향상시키고 소비자에게 유용한 정보를 제공할 유인이 발생한다. 이는 결과적으로 소비자정책의 부담을 덜어주고 소비자정책의 목적을 달성하는데 기여하게 된다.

또한 소비자정책을 통하여 예컨대, 사업자가 행하는 표시나 광고의 정직성을 제고하고 불공정한 약관을 규제하고 상품의 안전성을 제고하면 사업자들은 오직 품질과 가격에 근거한 경쟁을 펼칠 수밖에 없게 되고, 시장에서 공정하고 자유로운 경쟁이 촉진될 수 있는 가장 중요한 여건이 형성된다. 이는 결과적으로 경쟁정책의 목적을 달성하는데 크게 기여하게 된다.

이에 반하여 경쟁정책은 소비자정책과는 달리 소비자의 경제적 이익 이외에 생명·신체의 안전을 포함한 비경제적 이익의 증진과 같은 사회적 목적을 추구하지 않고, 개개 소비자의 이익이 아닌 추상적 개념으로서의 소비자 전체의 이익에 봉사하므로 개별적인 소비자의 이익을 염두에 둔 소비자정책과 충돌하기도 한다. 또한 경쟁정책이 소비자의 이익만을 염두에 두는 것은 아니고 경쟁정책의 집행과정에서 시장진입의 활성화나 중소기업의 보호라는 정책목표와 소비자의 이익을 비교형량하여 후자를 희생하는 경우도 볼 수 있다.²⁰⁾ 그밖에 위에서 설명한 바와 같이 종전의 규제산업에 대한 경쟁의 도입으로 인하여 새로운 소비자

19) 위의 책, 18면.

20) K. J. Cseres, *Competition Law and Consumer Protection* (European Monographs No. 49), Kluwer, 2005, 327면 참고.

문제를 야기하기도 하고 특히 저소득층 소비자의 이익을 침해하기도 한다.

또한 적극적인 소비자정책은 대체로 국가의 개입을 통하여 이루어지는데, 이는 불가피하게 일정 부분 경쟁을 제한하는 측면을 가지고 있다.²¹⁾ 예컨대, 강제적인 위생 또는 안전기준이나 정보제공의무 등은 사업활동의 비용을 증가시켜서 경쟁을 제한하는 효과를 초래하고, 영업 인허가 등은 진입장벽으로 작용하여 경쟁자의 수를 제한할 수 있고 엄격한 안전기준은 혁신활동을 억제할 수 있다. 그밖에도 소비자정책이 소비자와 사업자 간 거래상 불균등한 지위를 인위적으로 치우하려고 하는 경우에는 효과적인 경쟁의 기능을 방해하여 경쟁정책적 노력을 수포로 돌아가게 할 수 있다.

그런데 소비자정책과 경쟁정책의 관계는 소비자정책에 대하여 소위 ‘후견주의적 접근’을 취하는지 또는 ‘자유주의적 접근’을 취하는지에 따라 상당한 정도로 달라질 수 있다. 흔히 각국의 소비자정책을 이론적으로 후견주의적 모델(paternalistic model)과 자유주의적 모델(liberal model)로 구분할 수 있다.²²⁾

전자는 소비자정책의 목적을 소비자와 사업자 간 균형을 회복하기 위해 소비자의 취약한 시장지위를 강화하는데 두고, 소비자는 국가의 보호가 필요한 취약한 존재로서 자유로운 시장에 맡겨둘 경우에는 많은 시장실패와 소비자와 사업자 간 경제적 힘의 불균형이 초래된다는 가정 하에 이를 막기 위한 국가의 적극적 개입, 다양한 정보의 공개 및 제공의 강제, 거래내용의 규제, 적극적 약관규제 등을 활용한다. 이에 반하여 후자는 ‘소비자주권’(consumer sovereignty)을 확립하는 것을 소비자정책의 목적으로 삼고, 소비자 역시 사업자 못지않게 강하고 적극적으로 정보를 탐색하는 존재로서 자유롭고 경쟁적인 시장이 소비자에게 가장 바람직한 거래를 가져다준다는 가정 하에 경쟁정책이나 정보공개를 중시하고 국가의 개입은 최소한으로 억제하려 한다.

후견주의적 모델보다는 자유주의적 소비자정책을 취할 경우에 소비자정책과 경쟁정책은 상호 순응적이어서 조화되기 쉽다. 즉, 후견주의적 소비자정책은 불가피하게 경쟁을 제한하는 효과를 초래하기 쉽고, 자칫 과도한 수준으로 추진될 경우에는 경쟁정책의 목적 달성에 큰 장애물로 작용하게 될 뿐만 아니

21) 위의 책, 327-328면 참고.

22) 위의 책, 323면 참고. 다만 위 구분은 이론적인 것으로서 실제 모든 나라의 소비자정책은 양자가 혼합된 것임을 유념하여야 한다.

라 종국적으로 소비자의 이익에 반하는 결과를 초래하게 된다. 이에 반하여 자유주의적 소비자정책은 경쟁정책과 마찬가지로 경쟁적인 시장에 대한 신뢰를 기반으로 하는 점에서 양자의 관계는 매우 순응적이고 상호 연계가 용이하게 된다. 다만, 자유주의적 소비자정책만으로 특히 취약한 범주의 소비자들을 충분히 보호할 수 있는지 등의 문제가 남는다.

3. 우리나라의 소비자정책과 경쟁정책의 관계

우리나라의 소비자정책과 경쟁정책의 관계를 살펴보면, 정책추진기구라는 측면에서 2008년 이후 경쟁당국인 공정거래위원회가 중앙정부 차원의 소비자정책을 동시에 주관하고 있는 것 이외에 실제적 측면에서도 소비자기본법을 포함한 주요한 소비자보호법령과 공정거래법에 비추어 볼 때, 상호 보완적인 측면과 함께 갈등관계에 놓일 수 있는 여지가 많다.

우선 이미 설명한 바와 같이 2006년 전부 개정된 현행 소비자기본법은 종전의 후견주의적 접근으로부터 탈피하여 자유주의적 소비자정책으로 전환하고자 하는 입법의도가 표출된 것이라고 해석되지만, 우리나라의 주요한 소비자보호법령을 살펴보면 여전히 전통적인 후견주의적 접근에 입각한 것이 다수라고 할 수 있다.

대표적으로 ‘약관의 규제에 관한 법률’상 불공정한 약관에 대한 통제(동법 제6조 내지 제17조), 공정거래위원회의 약관심사(동법 제19조) 및 표준약관제도(동법 제19조의2), ‘할부거래에 관한 법률’상 계약체결 전의 정보제공 의무(동법 제5조), 할부수수료의 제한(동법 제7조), 할부거래의 청약의 철회(동법 제8조 이하), 선불식 할부거래의 계약체결 전의 정보제공 의무(동법 제23조), 선불식 할부거래 소비자의 청약의 철회(동법 제24조) 및 소비자의 선불식 할부계약의 해제(동법 제25조), 그리고 ‘방문판매 등에 관한 법률’상 계약체결 전의 정보제공 의무(동법 제7조, 제16조 및 제28조), 청약의 철회(동법 제8조 및 제17조) 등 다수의 소비자보호제도들은 모두 전형적인 후견주의적 소비자보호입법이라고 할 수 있다. 이러한 후견주의적 소비자보호제도들은 자칫 과도한 수준으로 추진되는 경우에는 불필요하게 경쟁을 제한하는 결과를 초래하

여 경쟁정책의 실효성을 저해할 우려가 있다.

다른 한편으로 우리나라 공정거래법은 각국의 경쟁법제와 비교할 때, 특히 소비자이익과의 관련성이 직접적이고 명시적이라고 할 수 있다. 먼저, 현행 공정거래법상 소비자의 개념은 단지 수동적인 보호대상으로서의 추상적 개념에 머무르지 않고 적극적이고 구체적인 개념으로서 기능하고 있다.

예컨대, 공정거래법 제3조의2 제1항 각 호는 시장지배적지위의 남용행위를 열거하고 있는데, 그 중 제1호의 ‘부당한 가격결정·유지 또는 변경’ 및 제2호의 ‘출고조절’은 소위 ‘착취적 남용’(exploitative abuses)에 해당하는 것으로서 직접적으로 거래상대방이나 소비자의 이익을 침해하는 행위를 금지하는 것이다.

또한 동 항 제5호 후단은 또 다른 남용행위의 유형으로서 ‘부당한 소비자이익의 현저한 저해’를 규정하고 있는데, 동 조항의 ‘소비자이익’에 관하여 종래 공정거래위원회 및 법원은 추상적인 의미에서의 소비자이익이 아니라 특정한 소비자たちの 구체적·개별적 이익을 의미하는 것으로 해석하고 있다.²³⁾ 실제로 그 동안 공정거래위원회가 동 조항을 적용한 일련의 사건들을 살펴보면 전형적인 소비자정책의 성격을 띠고 있다. 예컨대, 서울특별시 태권도 협회가 승단심사비를 일방적으로 인상한 행위,²⁴⁾ 유선방송사업자가 인기채널을 저가 묶음상품에서 제외하여 고급형 묶음상품으로 변경하고 그 대신 시청율이 낮은 채널을 저가 묶음상품에 신규로 포함시킴으로써 가입자들이 고가 묶음상품에 가입하도록 유도한 행위,²⁵⁾ 역시 종합유선방송사업자들이 아파트 등의 공동주택을 대상으로 공급하던 저가의 단체계약상품의공급을 일방적으로 중단한 행위²⁶⁾ 등이 이에 해당한다.

실제로 현행 공정거래법상 규제수단으로서 소비자정책과 가장 직접적이고 밀접한 관계를 가진 것은 동법 제23조가 규정하고 있는 불공정거래행위의 금지라고 할 수 있다. 즉, 공정거래법 제23조 제1항 각 호가 열거하고 있는 불공정거래행위

23) 위 조항에 관한 종래 대법원을 포함한 우리나라 법원의 해석례에 대해서는 이호영, 독점규제법(개정판), 홍문사, 2010, 79-81면 참고.

24) 공정거래위원회 의결 제2003-99호, 2003. 8. 13.

25) 공정거래위원회 의결 제2007-407호, 2007. 8. 20 등. 그러나 이 사건 공정거래위원회의 시정조치 등에 대하여 제기된 행정소송에서 대법원은 소비자이익 저해의 현저성이 인정되지 않는다는 이유로 이를 취소하였다(대법원 2010. 2. 11. 선고 2008두16407 판결).

26) 공정거래위원회 의결 제2007-459호, 2007. 10. 8 등. 그러나 이 사건 공정거래위원회의 시정조치 등에 대하여 제기된 행정소송에서도 대법원은 소비자이익 저해의 현저성이 인정되지 않는다는 이유로 이와 달리 판시한 원심 판결을 파기하였다(대법원 2010. 5. 27. 선고 2009두1983 판결).

의 유형 중 일부는 직접적으로 소비자이익을 침해하는 행위들에 해당한다.²⁷⁾

예컨대, ‘차별적 취급’(법 제23조 제1항 제1호 후단)이나 ‘부당한 고객유인’(동 항 제3호 전단)이 직접적으로 소비자들에 대하여 행해진 경우 또는 ‘끼워팔기’ 등의 ‘거래강제’(동 항 제3호 후단), ‘구입강제’나 ‘불이익제공’ 등의 ‘거래상 지위의 남용’(동 항 제4호) 등은 직접적으로 사업자의 불공정한 거래행태로부터 구체적인 소비자의 이익을 보호하는 소비자정책의 일환으로 기능하고 있다.

특히, 종래 공정거래위원회는 거래상대방이 사업자가 아닌 개인 소비자인 경우에도 ‘불이익제공’에 해당하는 것으로 인정하였고 법원 역시 그와 같은 법적용을 승인하였다. 예컨대, 공정거래위원회는 할부금융회사들이 IMF 사태가 발생하여 조달금리가 급격히 인상되자 당초 고정금리를 적용하기로 약정하였던 매수인들에 대하여 대출금리를 인상하고, 이에 대하여 일정한 기간 이내에 이의를 제기한 매수인들에 대하여는 종전 금리를 적용하여 대출금을 상환할 수 있도록 조치하였다가 조달금리가 안정되자 다시 매수인들에 대한 대출금리를 인하한 행위를 불이익 제공으로 인정하였고,²⁸⁾ 대법원 역시 이 쟁점과 관련하여, 공정거래법상 거래상 지위의 남용행위의 대상을 사업자로 한정하고 있지 않은 점 및 이를 규제하는 취지가 현실의 거래관계에서 경제력에 차이가 있는 거래주체 간에도 상호 대등한 지위에서 법이 보장하고자 하는 공정한 거

27) 우리나라 공정거래법 제23조의 불공정거래행위가 다양한 소비자이익 침해행위를 포함하게 된 입법연혁적 이유는 동 규정이 미국 ‘연방거래위원회법’(Federal Trade Commission Act)상 ‘불공정한 경쟁방법’(unfair methods of competition)과 ‘불공정하거나 기만적인 행위 또는 거래 관행’(unfair or deceptive acts or practices)을 금지하는 동법 제5조를 계수한 일본 ‘사적독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률’상 ‘불공정한 거래방법’ 조항을 계수하였기 때문이라고 설명할 수 있다. 즉, 연방거래위원회법 제5조는 법집행상 경쟁법을 위반하는 경쟁제한적 행위 뿐만 아니라 부당한 표시·광고 등의 소비자이익 침해행위를 포괄하는 것으로 해석되어 왔다. 동 규정의 입법연혁에 관한 설명은 이호영, 독점규제법(개정판), 홍문사, 2010, 242-243면 참고.

28) 공정거래위원회 의결 제1998-103호, 1998. 5. 28. 그러나 이 사건 공정거래위원회의 시정조치 등에 대하여 제기된 행정소송에서 서울고법은 금융기관인 원고들이 개인인 매수인들에 대하여 우월한 지위에 있음이 인정되지만 원고의 금리인상 통보의 효력 유무는 민사재판에 의해 최종적으로 결정되어야 할 사항으로서 개별적 사안에 따른 유·무효를 떠나서 원고 회사들의 조치가 도산위험을 피하기 위한 것이라는 점, 합리적 조치가 병행된 점 등을 고려할 때 정상적인 거래관행에 비추어 부당한 것이라고 볼 수 없다고 판시하였고(서울고법 2000. 4. 27. 선고 98누10792 판결), 다시 상고심에서 대법원은 원고들과 매수인들 사이에 체결된 개개의 약정 내용 및 개개의 금리인상 내용 등을 확정하지 않고 금리인상의 불가피성 및 상당성 등을 심리하지 않은 것은 심리미진이 라는 이유로 원심판결을 파기·환송하였다(대법원 2002. 9. 27. 선고 2000두3801 판결).

래를 할 수 있도록 하기 위한 점 등을 감안할 때 그 대상이 되는 거래가 사업 시간 거래에 한정되는 것은 아니라고 판시하였다.²⁹⁾

요컨대, 우리나라의 소비자정책과 경쟁정책의 관계는 먼저, 추진체계라는 측면에서 단일한 행정기관에 의해 통합되어 있어서 양자를 연계함으로써 다양한 시너지 효과를 창출할 수 있는 토대가 마련되어 있고, 공정거래법의 집행을 중심으로 한 경쟁정책은 대부분의 다른 나라의 경우와는 달리 개개 소비자의 이익을 침해하는 행위를 규제대상에 포함시키고 있다.

IV. 소비자정책과 경쟁정책의 체계적 연계 방안

1. 양자의 정책추진체계의 유기적 통합

우리나라의 경우는 2008년 소비자기본법의 개정을 통하여 공정거래법의 집행을 포함한 경쟁정책을 담당하는 공정거래위원회가 소비자정책 역시 주관하게 됨으로써 소비자정책과 경쟁정책을 체계적으로 연계할 수 있는 중요한 토대가 마련되었다고 할 수 있다. 그러나 양 정책을 단일한 기관이 담당한다고 해서 반드시 양자가 체계적으로 연계되어 충분한 시너지 효과가 창출되는 것은 아니다. 따라서 양자의 추진체계를 더욱 유기적으로 통합하여 한편으로 단일한 기관이 양 정책을 주관할 경우에 기대할 수 있는 장점을 최대한 살리고, 다른 한편으로 양자의 유기적 통합을 가로막는 한계를 극복하는 것이 필요하다.

소비자정책과 경쟁정책을 단일한 기관이 담당하는 경우에는 우선, 양자를 유연하게 결합하여 단일한 정책수단의 포트폴리오를 구성하여 운영함에 따라 얻는 장점이 있고, 둘째, 양자의 영역 상호 간에 전문성을 공유하고 계발함으

29) 대법원 2006. 11. 9. 선고 2003두15225 판결. 또한 위 사건과 사실관계가 유사한 (주)한국씨티은행의 거래상 지위의 남용 사건에서도 대법원은 금융기관이 개인에 대한 대출거래에 있어서 시장금리가 상당한 정도로 하락하였음에도 불구하고 정당한 이유 없이 대출금리를 인하하지 않은 행위가 불이익제공에 해당한다고 판시한 바 있고(대법원 2009. 10. 29. 선고 2007두20812 판결), (주)관악의 거래상 지위의 남용 사건에서 역시 서울고법은 골프장업체가 ‘회원의 날’에 비회원임을 입장시키고 3인 플레이를 금지하는 등 회원들의 골프장 이용기회를 과도하게 제한한 행위를 불이익제공으로 인정한 바 있다(서울고법 2008. 8. 20. 선고 2008누5713 판결).

로써 얻는 장점이 있고, 셋째, 공동체가 경쟁정책 및 소비자정책적 쟁점을 더욱 분명하게 인식하고 이해하게 됨으로써 공동체의 지지를 확보하고 조직의 공적 책임성을 제고할 수 있는 장점을 기대할 수 있다.³⁰⁾

그러나 현실적으로 소비자정책과 경쟁정책을 유기적으로 통합하는 과정에서 극복하기 쉽지 않은 한계가 존재한다. 먼저, 양 정책을 추진하는데 요구되는 과업의 성격이 매우 상이해서 정책집행상 규모의 경제를 달성하기 어렵고, 특히 소비자정책은 그 본질상 각 영역별 규제기관(sector-specific regulator)을 포함한 다양한 기관들이 간여될 수밖에 없고, 특히 연방제나 지방자치가 진전된 정부 형태를 취하는 국가의 경우에는 소비자정책을 경쟁정책과 체계적으로 연계하기 곤란하다.³¹⁾

위와 같은 한계를 극복하기 위해서는 우선, 공정거래위원회 내부에서 비록 소비자정책과 경쟁정책을 수행하는 업무의 성격과 이에 요구되는 전문지식 및 능력이 상이하다고 할지라도 상호 정보교환과 전문성의 교류가 활발하게 이루어지도록 지속적으로 노력할 필요가 있다. 상대적으로 종래 공정거래위원회의 직원에 대한 인사 관행은 이와 같은 원칙에 비교적 충실하였다고 할 수 있는데, 개별 정책에 관한 구체적인 정보를 시의성 있게 전달하고 이에 관한 의견을 교환하는 공식적 절차를 마련하는 것이 필요할 것이다.

또한 실제 국가 차원의 종합적 소비자 권익증진시책을 집행하는데 중요한 역할을 담당하고 있는 한국소비자원의 업무와 경쟁정책의 상호 연계성을 강화할 필요가 있다. 2006년 구 소비자보호법의 개정을 통하여 현재 한국소비자원의 주요 임원에 대한 인사권을 공정거래위원회 위원장이 행사하고(소비자기본법 제38조), 공정거래위원회가 한국소비자원의 업무에 대한 지도·감독권 및 예산 승인권(동법 제42조) 등을 가지고 있지만 정작 한국소비자원의 업무와 경쟁정책의 연계를 강화하는 어떠한 제도적 노력을 찾아볼 수 없다. 이와 관련하여 한국소비자원 내부에 동 기관이 집행하는 각종 소비자정책을 경쟁정책적 측면에서 검토하고 의견을 제시하는 별도의 부서(가칭 ‘소비자경쟁정책과’)를 신설하는 것을 검토할 필요가 있다.

나아가 경쟁당국인 공정거래위원회가 주도하여 다양한 소비자정책 담당기관들

30) OECD, 각주 7, 31-33면 참고.

31) 위의 책, 33-35면 참고.

을 포괄하는 범정부적 차원의 정책협의·조정기구를 마련하고 이를 통하여 각종 소비자정책이 경쟁정책과 조화되도록 유도하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 2008년 소비자기본법의 개정으로 소비자정책추진체계가 공정거래위원회로 일원화된 것은 소비자정책과 경쟁정책의 유기적 통합을 위한 중요한 계기를 제공하였다. 실제로 공정거래위원회는 2008년 10월 소비자기본법 제21조에 따라 국가 소비자정책의 중장기 마스터플랜이라고 할 수 있는 ‘소비자정책 기본계획’을 수립하고, 2009년 각 부처별로 산재해 있는 소비자정책을 통합·조정하기 위하여 동법 제22조에 따른 ‘2009년도 소비자정책 종합시행계획’을 수립·시행하였다.³²⁾

그러나 현재 위와 같은 범정부적 소비자정책추진체계상 명시적으로 경쟁정책과의 연계를 고려한 내용은 찾아 볼 수 없다. 향후 각종 소비자정책의 결정 및 그 추진과정상 경쟁정책적 검토와 고려가 이루어질 수 있는 명시적인 근거와 절차를 마련할 필요가 있다.

2. 소비자정책의 경쟁정책적 검토

소비자정책과 경쟁정책을 실질적으로 연계하는 중요한 방법은 우선 각종 소비자정책이 불필요하게 경쟁제한적 효과를 초래하는지 여부를 주기적으로 검토하는 것이다. 이는 물론 경쟁당국인 공정거래위원회가 담당하여야 할 것인데, 예컨대, 전문직 자격제도나 영업 인허가 또는 특정 분야의 광고제한 등과 같이 다양한 소비자정책 담당기관들이 소비자보호를 위한다는 명목으로 시행하고 있지만 불필요하게 경쟁제한적 효과를 초래할 우려가 큰 영역을 중심으로 주기적으로 경쟁정책적 관점에서 그 정책적 타당성과 덜 경쟁제한적인 대안이 있는지 여부를 검토하여야 한다.³³⁾

현행 공정거래법은 이미 공정거래위원회가 그와 같은 기능을 수행할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 즉, 법 제63조는 관계 행정기관이 경쟁제한 사항을 내용으로 법령을 제정 또는 개정하거나 그와 같은 승인 기타의 처분을 하고자

32) 그 구체적인 내용 및 실적에 대해서는 공정거래위원회, 2010년판 공정거래백서, 2010, 318-320면 및 2011년판 공정거래백서, 2010, 314-315면 참고.

33) OECD 역시 사실상 동일한 제안을 한 바 있다(OECD, 각주 7, 36면 참고).

하는 때에 미리 공정거래위원회와 협의하도록 하고(동조 제1항), 그와 같은 내용의 예규·고시 등을 제정 또는 개정하고자 하는 경우에도 미리 공정거래위원회에 통보하도록 규정하고 있다(동조 제2항). 공정거래위원회는 위와 같은 통보를 받은 경우에는 이를 검토하여 경쟁제한 사항의 시정에 관한 의견을 제시할 수 있고, 위에서 규정한 협의 없이 제정 또는 개정된 법령이나 통보 없이 제정 또는 개정된 예규·고시 및 통보 없이 행하여진 승인 기타의 처분에 대해서도 경쟁제한 사항의 시정에 관한 의견을 제시할 수 있다(동 조 제4항).

실제로 그 동안 공정거래위원회는 위 규정에 근거를 두고 다양한 경쟁제한적 법령, 조례 및 규칙을 정비하였고, 특히 2009년에는 국무총리실의 ‘규제영향분석서 작성지침’을 개정함으로써 OECD가 배포한 ‘규제영향평가 툴킷’을 반영하여 ‘경쟁영향평가’ 제도를 도입·시행하였다.³⁴⁾

다만, 위에서 설명한 공정거래위원회의 경쟁제한적 규제에 대한 협의 및 의견제시는 소비자정책에 국한되지 않고 모든 종류의 규제에 적용되는 것일 뿐만 아니라 주로 새로운 규제가 도입되거나 강화되는 것을 억제하는데 초점을 맞춘 것이므로 특히 소비자정책에 초점을 맞추어서 별도로 경쟁제한적 우려가 있는 소비자 관련 법령 및 각종 제도들을 주기적으로 점검하여 개선 방안을 마련하는 작업이 필요하다.

3. 경쟁법 집행 및 경쟁정책과정상 소비자정책 전문가의 참여

소비자정책과 경쟁정책을 체계적으로 연계하기 위해서는 한편으로 경쟁제한적 효과를 초래하는 소비자정책에 대한 경쟁정책적 검토가 필요할 뿐만 아니라, 다른 한편으로 경쟁법 집행 및 경쟁정책의 수립·집행과정에서 소비자정책적 관점을 중요하게 반영시켜야 한다. 특히, 위에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 경우 공정거래법 집행상 시장지배적 지위의 남용행위나 거래상 지위의 남용행위를 포함한 다양한 유형의 불공정거래행위에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서 개별적 소비자이익을 직접적이고 명시적으로 고려하고 있다. 따

34) 2009년도 및 2010년도에 공정거래위원회가 실시한 경쟁영향평가의 실적은 공정거래위원회, 2010년판 공정거래백서, 2010, 228-236면 및 2011년판 공정거래백서, 2011, 226-234면 참고.

라서 공정거래법의 집행을 포함한 경쟁정책의 수립·집행 과정에서 적극적으로 소비자이익을 고려할 근거가 충분하므로 이를 잘 활용할 필요가 있다.

우선, 경쟁법 집행과정에서 소비자정책 전문가의 참여기회를 확대하여야 한다. 현행 공정거래법의 집행과정에서 소비자정책 전문가의 참여가 필요한 다양한 영역이 존재한다. 우선, 소비자가 사업자의 공정거래법 위반행위로 인하여 피해를 입었다고 주장하며 공정거래위원회에 신고를 접수한 경우에 이를 단지 공정거래법 사건으로 다룰 것인지, 소비자법 사건으로 다룰 것인지, 또는 공정거래법 사건으로 다루는 것과 아울러 추가적으로 예컨대 ‘약관의 규제에 관한 법률’ 등에 따른 소비자법적 조치가 필요한지 여부를 판단할 필요가 있는데 이를 위해서는 소비자법 집행부서나 소비자정책 전문가의 참여가 필요할 것이다.

또한 공정거래법상 시장지배적지위의 남용행위 또는 불공정거래행위 등에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서 소비자이익에 미치는 효과를 평가하는 것이 필요한 경우에도 소비자정책 전문가의 참여가 필요하고, 나아가 일단 문제가 된 행위가 공정거래법 위반행위로 인정되어 이에 대한 시정조치를 고안함에 있어서도 관련된 소비자이익이 적절히 고려될 수 있도록 소비자정책 전문가의 참여가 필요할 것이다.

다만, 공정거래위원회가 공정거래법 위반행위에 대하여 명하는 시정조치로서 사업자로 하여금 소비자피해를 전보하도록 하는 것이 법상 시정조치의 한계를 넘는 것인지 여부에 관한 법리적 논란이 제기될 수 있는데, 이와 관련하여 향후 소위 ‘동의명령’(consent order) 제도가 도입된다면 공정거래법 집행과정에서 소비자피해의 구제가 더욱 적극적이고 효율적으로 논의될 수 있을 것이다.

개별적인 경쟁법 사건에서 뿐만 아니라 다양한 경쟁촉진정책(competition advocacy)을 추진하는 과정에서도 소비자정책 전문가의 참여가 필요하다. 특히, 위에서 설명한 바와 같이 종전에 광범위한 규제가 이루어지던 분야에서 경쟁정책을 통하여 새롭게 경쟁이 도입되거나 경쟁이 확대되는 경우에 오히려 심각한 소비자문제가 발생할 우려가 있으므로 규제완화 및 경쟁촉진정책을 추진함에 있어서 반드시 소비자정책 전문가를 참여시켜서 취약계층 소비자 등에 대한 적절한 소비자정책이 수반되도록 하여야 한다.

실제로 최근 공정거래위원회는 소비자정책의 패러다임 전환과 함께 노인,

결혼이민자, 장애인 등 취약계층에 대한 소비자교육을 강화하고 있는데,³⁵⁾ 매우 바람직한 정책방향이라고 할 수 있다. 다만, 소비자정책과 경쟁정책의 연계라는 측면에서 특히 급격한 규제완화와 경쟁촉진이 이루어지고 있는 분야에 더욱 초점을 맞출 필요가 있다.

4. 소비자법 집행 및 소비자정책 과정상 경제적 분석의 활용

소비자정책의 수립·집행 과정에 경제적 분석을 적극적으로 활용하는 것이 경쟁정책과의 체계적 연계를 강화하는 좋은 방법이 될 수 있다. 오늘날 전세계적으로 경쟁정책의 목적이 경제적 효율성을 제고하는데 있다는 견해가 일반화되고, 경쟁법 집행상 소위 ‘효과중심적 접근’(effects-based approach)이 강조되면서 이제 경쟁법 집행 및 경쟁정책과 관련하여 경제적 분석은 필수불가결한 것으로 인식되고 있다.

이에 반하여 종래 소비자정책의 영역에서는 경제적 분석의 역할이 그다지 강조되지 않은 것이 사실이다. 그 이유는 종래 경제학이 주로 기업조직이나 시장에서의 기업의 행위에 대한 분석에 초점을 맞추고 수요측면인 소비자의 행위의 분석에는 상대적으로 소홀하였기 때문이라고 할 수 있다.³⁶⁾

그러나 위에서 소개한 행동경제학의 연구결과에서 볼 수 있듯이 소비자의 행동에 대한 체계적 연구를 통하여 언제, 어떻게 소비자가 시장에서의 경쟁을 촉진시킬 수 있는지, 또는 소비자의 행위가 진입장벽으로 작용하여 또 다른 시장실패를 유발할 수 있는지 등에 관한 중요한 시사점을 얻을 수 있다.³⁷⁾ 즉, 경쟁정책 뿐만 아니라 소비자정책을 수립·집행하는 과정에서 경제적 분석을 활용하게 되면 첫째, 소비자보호를 위한 소비자정책과 경쟁정책의 역할과 한계를 확인함으로써 양자의 적절한 역할분담을 꾀할 수 있고, 둘째, 소비자정책의 효과를 실증적으로 분석함으로써 불필요하게 경쟁을 제한하는 소비자정책을

35) 공정거래위원회 보도자료, ‘갈수록 복잡해지는 소비생활... 노인, 결혼이민자, 장애인 대상 소비자교육 더욱 강화’(2011. 3. 3) 참고.

36) K. J. Cseres, *Competition Law and Consumer Protection* (European Monographs No. 49), Kluwer, 2005, 334면.

37) 위의 책.

식별할 수 있으며, 마지막으로 소비자문제와 경쟁법적 문제를 구분하는데 도움을 줌으로써 정책집행상 양자의 불필요한 중복을 회피할 수 있다.³⁸⁾

공정거래위원회 역시 경쟁정책상 경제적 분석의 중요성을 인식하고 2005년 12월 이를 전담하는 경제분석팀(과)을 신설하였는데, 그 실적을 살펴보면 대부분 기업결합, 시장지배적 지위의 남용행위 및 대형 공동행위 사건 등의 공정거래법 사건에서 경제적 분석을 실시하였을 뿐 소비자정책의 영역에서 중요한 경제적 분석을 실시한 사례를 찾아 볼 수 없다.³⁹⁾

소비자정책의 영역에서 경제적 분석을 활성화시키기 위한 제도적 방안으로서 우선, 현재 경쟁정책국 시장구조개선정책관에 소속되어 있는 경제분석과를 사무처장 직속으로 옮기는 것을 고려할 필요가 있고, 나아가 한국소비자원에 도 경제적 분석을 담당하는 부서(가칭 ‘소비자경제분석팀’)를 신설하는 것을 검토할 필요가 있다.

V. 결론

소비자정책과 경쟁정책은 양자 모두 궁극적으로 소비자후생의 증가를 목적으로 추구하지만 접근방향이나 정책수단이라는 측면에서 확연히 구별되는 성질을 가지고 있다. 또한 양 정책이 상정하는 소비자이익의 개념 역시 상이한 경우가 많은데, 전자가 주로 개별 소비자들의 구체적 이익을 상정하는데 반하여, 후자는 대체로 추상적 소비자 전체의 이익을 상정한다.

따라서 소비자정책과 경쟁정책은 한편으로 상호 보완적 관계에 있지만 자칫 잘못하면 서로 실효성을 저해하는 긴장 또는 갈등 관계에 놓일 수 있다. 특히 소비자정책이 전통적인 후견주의적 입장에 치중하는 경우에 경쟁정책과의 상호 조화가 더욱 어렵게 된다.

그런데 오늘날 소비자정책과 경쟁정책이 체계적으로 연계되지 않는 경우에

38) 위의 책, 335면.

39) 최근 공정거래위원회의 경제분석 실적에 관해서는 공정거래위원회, 2010년판 공정거래백서, 2010, 242-247면 및 2011년판 공정거래백서, 2011, 243-248면 참조.

양자가 궁극적으로 추구하는 소비자후생의 제고를 달성하기는 극히 곤란하므로 각국의 경쟁당국을 중심으로 양자의 연계를 강화하기 위한 노력이 진행되고 있다. 그런데, 우리나라의 경우 2008년 소비자기본법의 개정으로 경쟁당국인 공정거래위원회가 경쟁정책과 소비자정책을 함께 관장하게 되었고, 종래 공정거래법 집행상 개별적 소비자의 이익이 직접적이고 명시적으로 고려되었다. 따라서 소비자정책과 경쟁정책의 연계를 강화하기 위한 토대가 상대적으로 잘 마련되었다고 할 수 있다.

그러나 그 동안 공정거래위원회의 노력에도 불구하고 우리나라의 소비정책과 경쟁정책의 연계는 여전히 미흡하다고 할 수 있다. 먼저, 공정거래위원회 내부적으로 양 정책의 연계가 그다지 체계적이지 못하고, 한국소비자원의 업무와 경쟁정책의 연계 역시 원활하지 못하다. 또한 소비자이익에 대한 고려가 중요한 공정거래법 사건이나 경쟁촉진정책에 있어서도 소비자정책 전문가의 참여가 이루어지지 않고 소비자이익의 고려 역시 미흡하다.

소비자정책과 경쟁정책의 체계적 연계를 강화하기 위해서는 우선, 공정거래위원회를 포함한 정책추진체계상 양자의 연계를 강화하려는 노력이 더욱 적극적으로 이루어져야 하고, 나아가 한국소비자원 및 범정부차원의 소비자정책추진체계와 관련해서도 양자의 연계를 강화하여야 한다. 마지막으로 소비자정책과정에 있어서 경제적 분석을 적극적으로 활용하는 것이 소비자정책과 경쟁정책의 연계를 강화하고 소비자후생의 제고라는 궁극적 목적을 달성하는데 크게 기여할 수 있다.

주제어 : 소비자정책(consumer policy), 경쟁정책(competition policy), 소비자정책과 경쟁정책의 연계(connection between consumer policy and competition policy), 소비자기본법(Framework Act on Consumers), 공정거래법(Monopoly Regulation and Fair Trade Act)

접수일(2012. 2. 24), 수정일(2012. 3. 16), 게재확정일(2012. 3. 16)

참고문헌

1. 국내문헌

- 공정거래위원회, 2010년판 공정거래백서, 2010
- 공정거래위원회, 2011년판 공정거래백서, 2011
- 공정거래위원회 보도자료, ‘갈수록 복잡해지는 소비생활... 노인, 결혼이민자, 장애인 대상 소비자교육 더욱 강화’(2011. 3. 3)
- 고형석, 소비자보호법(개정판), 세창출판사, 2008
- 권오승, 소비자보호법(제5판), 법문사, 2005
- 김성천, ‘소비자법상 소비자개념에 관한 연구’, 경제법연구 제4권 제1호, 2005
- 김성천, ‘소비자기본법의 개정과정과 내용에 관한 연구’, 경제법연구 제6권 제2호, 2007
- 김원기·박수영, 소비자보호법, 대명출판사, 2007
- 박희주, 개정 소비자보호법 해설, 한국소비자원, 2007
- 서정희·이기춘, ‘소비자주권에 관한 연구’, 소비자학연구 제2권 제1호, 1991
- 서희석, ‘소비자사법의 일반화의 가능성’, 법학연구 제51권 제3호, 부산대학교 법학연구소, 2010
- 신영수, ‘소비자주권의 실현을 위한 경쟁법·정책의 역할’, 경쟁법연구 제17권, 법문사, 2008
- 이기중, ‘경쟁정책과 소비자정책의 상승작용 촉진방안’, 상사법연구 제28권 제4호, 2010
- 이호영, ‘독점규제법상 상표내 경쟁제한행위의 규제에 관한 연구’, 서울대 박사학위논문, 2003
- 이호영, 독점규제법(개정판), 홍문사, 2010
- 이호영, 소비자보호법, 홍문사, 2010

2. 외국문헌

David J. Gerber, Consumers in US Antitrust and Consumer Protection Laws: Some Misunderstood Roles, The 4th Seoul International Competition Forum(2006.9.5)

J. F. Brodley, The Economic Goals of Antitrust: Efficiency, Consumer Welfare, and Technological Progress, 62 N.Y.U. L. Rev 1020 (1987)

K. J. Cseres, Competition Law and Consumer Protection (European Monographs No. 49), Kluwer, 2005

European Commission, XXXIInd Report on Competition Policy 2002

OECD Global Forum on Competition, The Interface between Competition and Consumer Policies, DAF/COMP/GF(2008)10

Office of Fair Trading, The Development of Targets for Consumer Savings Arising from Competition Policy (Economic Discussion Paper 4), 2002

Abstract

Systematic Connection between Consumer and Competition Policies

Lee, Ho-Young

Consumer policies and competition policies pursue a common goal - the enhancement of consumer welfare, although they take different approaches to achieve the goal. Therefore, the two policies should be complementary and reinforce each other. However, there are often tensions between them in practice. For example, consumer policies may unnecessarily restrict competition and competition policies may be implemented without sufficient consideration of their impact upon consumer interests. In particular, a lot of Korean consumer protection legislations are traditionally characterized paternalistic in opposition to consumer policies under liberal approaches, which makes the tension more probable.

In Korea, consumer policies and competition policies were institutionally integrated in 2008. This will provide both ample opportunities for synergies of the two policies and big challenges for harmonization between the two. As the two are now integrated in a single institution (the Korea Fair Trade Commission), large benefits can be expected such as gains from combining and implementing the two policies more flexibly and gains from sharing expertise between the two policy areas. In particular, the Korea Monopoly Regulation and Fair Trade Act is unique in providing for consumer protective measures against exploitative unfair business practices.

For realizing those benefits, some policy suggestions can be made. Stimulation of intra-institutional exchange of information and experiences, systematic review of consumer policies from the perspective of competition policies, involvement of consumer policy experts in the competition policy process, and active use of an economic analysis in the fields of consumer policies are among the priorities.