

濟州道內的 消費者保護運動 實態와 法的 課題

尹 良 洙*

目 次

- | | |
|----------------------|------------------------------|
| I. 序 | IV. 地域消費者保護運動의 活性化를 위한 法的 課題 |
| II. 消費者保護問題의 一般的 考察 | V. 結 論 |
| III. 濟州道內 消費者保護運動 實態 | |

I. 序

우리나라 現行 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 促求하기 위한 消費者保護運動을 法律이 定하는 바에 의하여 보장한다」라고 規定하고 있다.

憲法에서 消費者保護에 關하여 明示的으로 規定하는 例¹⁾가 흔치 않음에도 불구하고, 우리 憲法이 消費者保護問題를 明文化하고 있는 것은 오늘날의 産業社會에서 重大한 社會問題로 인식되고 있는 消費者의 權利保護에 關한 國家의 意志를 淸명하고 消費者의 權利意識을 高취·강화하며, 나아가 企業家의 企業倫理를 철저히 이행하게 하기 위한 취지라고 보아진다.²⁾

消費者保護에 關한 이와 같은 憲法 취지의 具現을 위하여는 消費者保護關聯法制의 補完이나 行政當局의 積極的인 消費者保護施策·健全한 商道德과 企業倫理의 確立·消費者의 自主的인 權利意識과 合理的인 消費意識 및 이를 뒷받침하는 國民經濟水準·文化水準의 向上등이 前提的으로 要請된다.

따라서 우리 憲法 第125條의 規範力은 消費者를 圍繞한 主觀的·客觀的 與件에 크게 영향을 받는다고 하지 않을 수 없으며, 그러한 與件은 一定時代, 一定社會의 消費者保護運動의 制約條

1) 스페인憲法 第51條 ①②③項.

2) 法制處, 「憲法研究班 報告書」, 1980, p.160.

* 社會科學大學 助敎授

件이 될 수도 있다.

本稿는 濟州道內의 消費者保護運動의 實態와 그 制約要因 및 地域消費者保護運動의 活性化를 위한 法制的 課題를 考察함으로써, 消費者權益保護에 一助함과 同時에 우리 憲法 第125條의 現實인 規範力을 음미해 보려는 데 研究目的이 있다.

研究方法으로는 文獻調查方法과 濟州道內 消費者保護民間團體의 任職員 및 關係 行政公務員 기타 關聯人士들과의 面談을 통한 實態調查方法을 取했다.

II. 消費者保護問題의 一般的 考察

오늘날의 消費者保護問題는 各種 商品의 大量生産·大量販賣의 經濟構造에 基因하여 나타나는 一般的인 社會問題로 볼 수 있기 때문에, 濟州道內의 消費者保護問題를 考察함에 있어서도, 消費者問題의 經濟·社會의 背景이나 消費者被害의 性格·類型 등에 관한 一般的 認識이 先行되어야 하며, 아울러 消費者保護를 위한 우리나라의 法制와 活動狀況도 우선 살펴 볼 필요가 있다.

1. 消費者問題의 經濟·社會의 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 생각되었다.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 寸만큼 받고, 받은 만큼 주는 等價交換의 倫理에 입각한 것이며,⁴⁾ 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 사이에 去來上의 平等성이 前提적으로 인정되고 있었다.

그러나 19世紀 後半期에 이르러 美國을 先驅로 하여 獨占資本主義로 轉化되면서부터 自由主義 經濟秩序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·大量販賣·大量消費·高度技術時代에 접어들면서 市場에 있어서의 事業者와 消費者間에는 情報·技術操作·負擔轉嫁·組織力·市場支配力等 여러가지 면에서 去來上의 地位에 不平等성이 露呈되고,⁶⁾

3) 黃迪仁·權五乘, 「經濟法」, 法文社, 1980. 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.

6) 權五乘, 「消費者의 地位와 消費者問題」, 韓國法學教授會, 法과 消費者保護, 三英社, 1980, pp. 24

未組織된 消費者들은 個別的으로는 無力한 經濟主體로서 去來關係에 있어서 大企業이나 事業者에게 全面的으로 依存하지 않을 수 없게 되었다.⁷⁾ 즉 現代產業社會에서의 大量生産·大量販賣가 生産工程의 分化和 流通過程의 複雜性이 극도에 이른 組織속에서 행해지므로써, 消費者는 商品에 대한 技術·情報등에 관하여 全的으로 企業에 依存하게 되었으며, 價格이나 契約條件에 관해서도 消費者側으로부터 交渉할 수 있는 여지는 거의 없고 事業者側이 提示하는 條件에 따르지 않을 수 없게 된 것이다.⁸⁾ 이와 같이 事業者側과 消費者側 사이에 去來的地位上的 差異가 현저한 狀況아래서, 복잡한 製造過程을 거쳐 만들어진 商品들을 消費者가 購入·使用·消費하는 과정에서, 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 豫期하지 못한 消費者被害를 입게 될 可能性이 일층 증가하게 되었다.

이처럼 現代 經濟社會에 있어서의 消費者被害는 立場의 對等性·交換性을 前提로 하는 去來關係에서 消費者에게 個別的·偶發的으로 발생할 수 있는 이른바 “古典的 被害”와는 달리, 高度의 科學技術에 依한 企業의 大量生産·大量販賣의 經濟構造와 關聯하여 恒常的으로 不可避하게 발생하는 이른바 “構造的 被害”의 特徵을 지니고 있으며,⁹⁾ 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 곤란하고, 被害가 深刻하다는 등의 특징까지 띠고 있어,¹⁰⁾ 消費者保護問題는 오늘날 重大한 社會問題로 인식되어지고 있다.

2. 消費者被害의 類型과 그 救濟策

가. 消費者被害의 類型

大量生産·大量販賣體制의 現代經濟社會에서 國民의 消費生活은 복잡하고 多面的으로 이루어지고 있는 바, 그 過程에서 나타나는 消費者被害의 內容은 극히 多種多樣할 수 있지만, 그 救濟策의 摸索과 關連하여 被害의 特色이나 共通的 性質을 기준으로 다음과 같이 그 類型을 分類해 볼 수 있다.¹¹⁾

1) 發生面에서의 分類

(가) 商品·用役의 內容上的 被害

이것은 消費者被害가 商品이나 用役의 內容에 缺陷이나 瑕疵가 있으므로 말미암아 發生하는 경우이다.

缺陷商品·瑕疵用役의 形態나 缺陷·瑕疵의 種類, 缺陷·瑕疵內容의 程度는 千差萬別일 수 있지만, 缺陷商品·瑕疵用役으로 因한 消費者被害는 크게 두가지로 類型化할 수 있으니, 그 첫째

7) 尹世昌, 行政法(下), 博英社, 1981, p.498.

8) 金容漢, 「消費者保護와 私法」, 韓國法學教授會, 前掲書, p.98.

9) 全昌祚, 「消費者被害에 대한 私法的救濟」, 韓國法學教授會, 前掲書, p.118.

10) 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.

11) 北川善太郎·及天昭五編, 「消費者保護의基礎」, 東京 青林書院新社, 1977. pp.5~6.
洪天龍, 消費者被害救濟論, 三英社, 1980. pp.24~26.

는 消費者의 健康·生命·身體의 安全이나 다른 財産의 保全에 關係되는 危險性을 가지는 商品·用役群에 의하여 消費者가 日常의 消費生活過程에서 여러가지 危險한 事故·有害·有毒의 惡影響이나 副作用으로 因한 身體·財産上 被害를 입는 경우이고, 그 둘째는 商品·用役의 缺陷·瑕疵로 말미암아 正常的인 使用條件과 消費方法으로 特定된 用途에 使用했는데도 適正한 機能·效果를 發揮하지 못하고 그 使用價値가 현저히 低下되는 不良·低質商品·不實用役에 의하여 被害를 입는 경우이다.

(나) 商品·用役의 去來上の 被害

이것은 事業者가 商品 또는 用役을 消費者에게 供給하는 過程에서 商品·用役에 대한 表示나 廣告를 不實하게 하거나, 不適正한 去來條件이나 去來方法을 사용함으로써 惹起되는 消費者被害이며, 이것도 다시 두가지로 類型化할 수 있는 바, 그 첫째는 不當表示·不當廣告·不適正包裝·不當한 카르텔에 의한 不公正한 價格形成 등에 의한 被害이고, 그 둘째는 不適正計量·不當한 去來約款·에누리販賣·割賦販賣·訪問販賣등 特殊한 販賣方法이나 不公正去來에 依한 被害이다.

2) 性質面에서의 分類

(가) 人體上の 被害

이것은 商品의 缺陷이나 用役의 瑕疵로 말미암아 消費者의 生命이나 身體의 安全에 被害가 惹起되는 경우인 데, 人體上の 被害는 다시 急·慢性的의 物理的被害와 急·慢性的의 化學的被害로 分類할 수 있다.

(나) 經濟的 被害

經濟的 被害는 商品의 不公正한 價格 形成이나 不適正한 計量으로 因한 被害 등과 같이 消費者가 日常의 으로 입을 수 있는 被害이며, 人身上の 被害에 이르지 않은 缺陷商品·瑕疵用役에 의한 경우와 秘密카르텔·不當表示·不實廣告·不適正包裝·不適正去來方法에 基因하는 被害등이 이에 속한다.

3) 形態面에서의 分類

消費者被害는 被害者의 範圍에 따라서 多數者被害와 少數者被害로, 被害額의 多寡에 따라서 高額被害와 少額被害로 分類할 수 있다. 多數者被害는 同一한 原因에 依하여 多數의 消費者에게 被害가 發生한 경우이고 少數者被害는 一人 또는 少數의 消費者에게 被害가 發生한 경우이며, 高額被害는 生命·身體의 被害나 火災등과 같이 被害額이 高額인 경우이고, 少額被害는 그 被害額이 少額인 경우이다.¹²⁾ 이들의 類型을 서로 연결하면 다음과 같은 네가지 類型으로 다시 分類될 수 있다.

(가) 多數少額被害

大量生産品의 不當表示나 缺陷에 의한 被害, 秘密카르텔價格에 依한 被害등이 이에 속한다.

(나) 多數高額被害

缺陷食品·醫藥品等에 의한 生命·身體上の 被害, 缺陷自動車에 의한 大量被害등이 이에 속

12) 丁周煥, 「消費者의 權利와 消費者保護法」, 법제처, 법제, 1980.12. p.45.

한다.

(다) 少數少額被害

日常消費品賣買에 있어서의 數量이나 重量不足, 洗濯을 위탁한 衣類에 破損이 생긴 경우등이 이에 해당한다.

(라) 少數高額被害

프로판가스爆發·醫療過誤에 의한 生命·身體上的 被害, 垜地·建物등의 虛偽廣告로 인한 被害등이 이에 속한다.

나. 消費者被害의 救濟方法

消費者被害는 事業者(商品·用役의 生産者·販賣者·供給者)와 去來한 消費者가 商品·用役의 去來條件과 去來方法에 關하여 가졌던 合理的인 期待와 現實과의 사이에 不一致가 있는 狀態로서,¹³ 實際적으로는 商品·用役의 缺陷·瑕疵·不當廣告·品質의 不當表示·事業者側의 不當카르텔·不當販賣方法등에 依하여 消費者가 입은 人體的·經濟的 損害 내지는 不利益이라고 할 수 있다. 이러한 消費者被害가 現實적으로 發生하였을 때 그를 救濟하는 것은 消費者保護를 위하여 첫째가는 課題라고 하지 않을 수 없다.

消費者被害救濟策을 넓은 意味로 이해할 때에는 事業者에 대한 各種 行政的 規制를 통한 消費者被害의 豫防이나 消費者教育·消費者에 대한 商品情報의 提供등을 통한 消費者被害의 事前防止策과, 일단 現實적으로 發生한 消費者被害에 대한 事後的救濟策의 두가지로 그 救濟方法을 大分해 볼 수 있다.

1) 消費者被害의 事後的 救濟方法

(가) 消費者와 事業者의 相互交渉에 의한 救濟方法

이것은 事業者가 製造·販賣·提供한 商品·用役に 關하여 不滿이 있거나 被害를 입은 消費者가 직접 事業者側에 대하여 不滿處理·被害救濟를 要請하고, 그에 응하여 事業者가 商品·用役의 交換·修理·補完·賠償·還佛등의 措置를 취함으로써 이루어지는 消費者被害救濟方法이다. 이는 少額의 消費者被害를 救濟하는 데 가장 적절한 方法이긴 하나, 이 方法이 實效性을 確保하는 데에는 事業者의 健全한 商道德·企業倫理의 確立과 消費者側의 合理的인 消費意識·權利意識의 提高가 前提적으로 要求되어진다.

(나) 行政機關이나 消費者保護團體의 仲裁·調整·斡旋에 의한 救濟方法

이것은 商品·用役의 購入·利用·消費過程에서 不滿을 갖거나 被害를 입은 消費者가 消費者保護關係行政機關이나 消費者保護團體에 不滿處理申請·被害救濟申請을 하고, 이 申請을 受理한 行政機關·消費者保護團體가 不滿 또는 被害發生의 原因 등을 調査한 후 事業者로 하여금 被害 消費者에게 交換·還佛등의 適切한 措置를 해주도록 斡旋·仲裁하고 그에 따라 事業者側의 救濟措置가 이루어지는 消費者被害救濟方法이다.

최근에 우리나라의 여러 行政機關이나 消費者保護團體에 消費者告發센터가 설치 운영되고 있

13) 洪天龍, 前揭書, p.19.

고 소비자들이 이 機構를 통하여 被害救濟를 받는 事例가 점차 늘어가고 있는 점으로 보아, 行政機關이나 消費者保護團體의 介入에 의한 消費者被害救濟方法은 現實적으로 대단히 效果的인 消費者保護策이 될 것으로 보인다. 그러나 이 方法에도 限界가 있으니 그것은 첫째로 消費者의 不滿處理·被害救濟過程에 介入하는 消費者告發센터 등이 消費者被害의 原因등을 自體的으로 究明하기 어렵고, 商品등의 製造·流通·販賣過程 중의 一部에 대하여 他機關에 調査의뢰한 후 그 回信에 따라 處理方案을 강구할 수 밖에 없기 때문에 綜合적이고 신속한 消費者被害救濟가 어려운 점이 있고, 둘째로 消費者告發센터등이 消費者의 不滿處理·被害救濟方案을 事業者에게 提示·通知했음에도 불구하고 事業者側에서 그에 不應하면서 責任事由 없음을 주장할 때 이 方法의 實效性은 限界에 부딪치게 되는 문제점이 있다.

(다) 司法機關에 의한 司法的 救濟方法

消費者와 事業者와의 相互交渉에 의해서도 구제받지 못하고 消費者保護行政機關이나 消費者保護團體의 活動에 의해서도 救濟받지 못하는 消費者被害는 司法上的 訴訟方法에 의하여 救濟받을 수 밖에 없다. 이러한 司法的 救濟手段은 消費者가 스스로의 權益을 保護받기 위한, 法的으로 保障된 最終的이며 終局的인 手段이긴 하지만, 우리나라의 現行 司法制度는 消費者被害救濟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 過程에서 그 訴訟節次가 느리고 複雜하며 까다롭고 費用이 많이 드는 면이 있으며,¹⁴⁾ 보통 個個 消費者의 被害額이 少額이거나 訴訟費用에 比하여 訴訟利益이 적은 경우가 많고, 被害消費者가 訴訟를 提起하여도 訴訟過程에 있어서 主張 立證이 困難할 뿐만 아니라 이에 필요한 事實과 資料의 蒐集이 困難한 경우가 많기 때문이다. 그리하여 消費者는 重大한 人體上·財産上의 被害를 입었을 경우가 아닌 限, 自己의 權益이 多少 侵害되고 있음을 인식하면서도 이의 司法的 救濟申請마저 포기하는 例가 많게 된다고 하지 않을 수 없다.

2) 消費者被害의 事前的 防止策

消費者保護를 위하여는 消費者被害가 일단 發生했을 때에 그에 대한 迅速하고도 充分한 事後救濟가 이루어져야 하지만, 그에 못지 않게 重要한 것은 消費者들이 消費生活過程에서 입을 수 있는 各種 不利益이나 被害를 事前豫防하고 消費者의 權益이 侵害되지 않도록 하는 일이다. 消費者被害의 事前防止策은 多様할 수 있으나 消費者保護活動을 行하는 主體別로 分類하여 살펴보기로 한다.

(가) 國家 및 地方自治團體에 의한 消費者保護方法

國家는 ①消費者保護關係法制的 整備·強化, ②消費者의 危害防止를 위한 商品內容등의 基準告示와 그 違反에 대한 規制, ③商品의 用度·成分등의 表示의 充實, 不當廣告의 規制, 去來·計量·規格 등의 適正化를 위한 施策講究, ④消費者에 대한 商品·用役情報의 提供과 消費者教育, ⑤消費者를 위한 施策樹立에 있어서의 消費者意見의 反映과 消費者團體의 支援育成, ⑥物品·用役의 規格·品質·安全性등에 관한 試驗·檢査施設의 擴充과 物品등의 定期檢査 및 그 結果에 따른 必要한 措置등을 行함으로써 消費者被害를 事전에 防止해 나갈 수 있다.

14) 小島武司, 「裁判運營의理論」, 東京 有斐閣, 1978. p. 10.

地方自治團體는 國家的 消費者保護施策에 準하여 當該地域의 實情에 맞는 施策을 實施할 수 있으며, 地方自治團體의 消費者保護施策에 있어서는 특히 當該地域의 消費者被害實態를 精確하게 파악하고 情報를 수집하여 그 對策을 마련함은 물론, 消費者側의 自助努力을 지원하고, 國家的 消費者保護義務의 內容을 明確하게 하는 일이 強調되어야 할 것이다.

(나) 事業者에 의한 消費者保護方法

物品·用役을 製造·販賣 또는 提供하는 事業者는 生産·加工·販賣의 各段階에 있어서 消費者의 權益을 侵害하지 않도록 商品·用役의 品質이나 그 表示·廣告등에 關하여 自體的인 規制를 實施하고, 社會的 責任意識과 健全한 企業倫理에 입각하여 消費者에게 보다 좋은 商品·用役을 提供하며 適正한 去來條件이나 方法을 使用하고, 國家 및 地方自治團體가 實施하는 消費者保護 施策에 積極 協力함로서 消費者被害를 事前에 豫防해 나갈 수 있다.

(다) 消費者·消費者團體에 의한 消費者保護方法

오늘날 복잡한 生産工程을 거친 商品 등에 대하여 消費者들이 그 內容이나 特性등을 正確히 認識하고 識別하기는 거의 不可能하기 때문에 “賢明한 消費者”가 되기는 어려운 實情이다. 이처럼 個別的으로는 無力하면서 恒常 被害를 입을 수 있는 位置에 있지만, 消費者는 스스로의 安全과 利益을 向上시키기 위하여 合理的인 消費生活에 필요한 知識을 習得하는 同時에 自主的이고 合理的인 經濟生活을 함은 물론, 消費者 自身이 消費者로서 正當하게 保護되어야 한다는 自覺을 強化하여, 스스로 消費者團體를 結成하고 消費者保護運動을 積極 展開함으로서 스스로의 權益을 確保해 나갈 수 있는 것이다. 즉 消費者는 個人的으로는 스스로의 權利意識을 갖고 合理的인 消費生活을 營爲함으로서 自己權益을 지킬 수 있고, 個個의 消費者로서 解決할 수 없는 問題에 대하여는 消費者團體를 通하여 集團의 으로 그 解決을 圖謀할 수 있다.

消費者의 諸權利가 實定法에 依하여 明定되어 있지 않은 現段階에서의 國家나 地方自治團體에 의한 消費者保護行政은 消費者側의 生活防衛를 위한 自助努力을 援助하는 것에 불과할 뿐이기¹⁵⁾ 때문에, 消費者의 連帶性을 높이고 自主的인 組織活動을 擴大·強化함으로써 消費者側의 힘을 키우는 것은 消費者問題의 解決에 있어서 대단히 艱難한 일이다.

消費者側의 自律的이고 活性化된 消費者保護運動이 消費者의 權益을 確保하기 위한 原動力이 되고 消費者問題解決의 Key가 될 수 있음을 고려하면, 우리 現行 憲法 第125條가 規定의 內容에 있어서 消費者保護에 關하여 全般的으로 規定하지 않고 특별히 消費者保護運動의 保障을 明示한 것이 매우 깊은 의미를 지닌 것으로 보아지며, 最近에 消費者告發處理·消費者教育·消費者에 대한 情報提供·商品比較 테스트등 여러가지 方法으로 消費者保護運動을 展開하고 있는 消費者保護民間團體에 ける 期待가 한층 크다고 아니할 수 없다.

3. 우리나라의 消費者保護法制 概要

우리나라에 있어서 消費者保護에 關聯되는 法律은 實로 多様하다. 民法이나 商法·刑法중에도 消費者被害救濟나 그 權益保護에 기여하는 規定들이 있고, 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을 期함으로서 消費者의 利益保護에 기여하는 法律들이 많이 있다. 이러한 消費者保護에 關聯되는 單行法들은 대부분 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 불과하다.¹⁶⁾ 즉 이들 單行法들은 消費者의 保護를 本來의 目的으로 하지 않고, 다른 獨立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¹⁷⁾의 모습으로 존재한다.

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 법은 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. 그러나 이 법은 그 立法目的을 達成하기에는 未洽한 點이 많다. 즉 그 內容이 多分히 抽象的·包括的·政策宣言의인 規定으로 되어 있어, 消費者의 具體的인 權利나 同法上의 消費者保護措置의 實踐을 保障하는 方法이 明示되어 있지 않다. 특히 同法 第28條에 依하면, 다른 法에 特別한 規定이 있는 경우에는 同法上의 第3章(消費者의 安全) 第4章(表示의 充實) 第5章(去來의 適正化) 및 第27條(事業者에 대한 消費者被害補償機構의 設置·運營命令)의 適用이 排除되도록 規定하고 있는데, 이는 다른 法에서 消費者의 安全·表示의 充實·去來의 適正化 등의 문제에 관하여 同法보다 낮은 정도의 消費者保護規定을 두었을 경우에도 消費者保護法의 핵심적 內容을 이루는 第3·4·5章等의 規定이 實效를 發할 수 없게 됨으로써, 全體적으로 同法의 意義를 半減시키고 있는 것은 커다란 問題點이 아닐 수 없다.

消費者保護法以外的 우리나라의 消費者保護關係 單行法으로는 그 法律內容중에 缺陷商品으로부터의 危害防止를 도모하는 規定을 포함하고 있거나, 商品등의 表示·計量·價格·契約關係의 適正化 또는 公正한 去來등을 도모하는 規定을 포함하고 있으면서 그 適用을 通하여 消費者의 人體의 安全이나 去來過程에서의 消費者被害防止의 效果를 낼 수 있는 法律들이 많이 있다.¹⁸⁾

이 單行法들은 消費者保護法의 基本施策項目에 따라 다음의 <表1>과 같이 分類해¹⁹⁾ 볼 수 있거니와, 이 法律들은 대체로 行政的인 規制條項이나 罰則條項을 두고 있어, 事業者와 商品등에 대한 公法的인 團束·規制를 통하여 消費者保護效果를 거둘 수 있는 面이 있으나, 이러한 法律들이 團束法(一種의 警察法)의 性格을 띠고 있고 그 法理속에 積極的인 行政權의 發動을 制約하는 原理가 內在되고²⁰⁾ 있을 뿐 아니라, 이들 法律들에 依해서는 消費者가 단지 行政當局의 消費者保護行政에 依한 反射의 利益을 받을 수 있는 地位에 설 뿐이란 點등을 고려하면, 이들 法律에 依한 消費者保護에는 一定한 限界가 있다고 하지 않을 수 없다.

15) 韓國產業經濟研究院, 「消費者保護行政의 制度的 改善方案研究」, 1979. p. 37.

16) 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.

17) 全昌祚, 前掲論文, p. 121.

18) 消費者保護關係單行法の 자세한 分類는 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. 27~30. 韓國產業 經濟研究院, 前掲書, pp. 192~201 참조.

19) 洪天龍, 「現行 消費者保護關係法の 檢討」, 韓國法學教授會, 前掲書, p. 232.

20) 田村悅一, 「消費者行政のしくみ」, 消費者問題と消費者行政, 法律文化社, 1978. p. 57.

따라서 消費者保護를 위한 우리나라의 現行 法令이나 制度에는 未備한 점이 많다고 하지 않을 수 없으며, 그 補完이 하루속히 이루어져야 할 것으로 보아진다.

〈表1〉 消費者保護關係 單行法の 分類

(1) 消費者의 安全(危害의 防止)	(2) 計量의 適正化	(3) 規格의 適正化	(4) 表示의 充實	(5) 去來의 適正化	(6) 消費者 意見의 反映
食品 등	計量法	工業標準化法 水産物檢査法 食品衛生法の 基準과 規格 (\$6,8) 農藥管理法의 公定規務(\$3) 工産品品質管理 法の 規格 (\$3) 등	食品衛生法の 表示基準(\$9) 등 藥事法の 誇大 告 禁止(\$63) 등 畜産物加工處理 法の 合格表示 (\$46) 등 工産品品質管理 法の 品質의 表 示(\$2) 등 農藥管理法의 農藥의 表示 (\$16) 등 毒物 및 劇物에 관한 法律의 毒 劇物의 表示 (\$6) 등 에너지利用合理 化法の 消費效率 表示 (\$6) 등 電氣用品管理法 의 承認表示 (\$12) 등 工業標準化法の 表示(\$15의 1) 등 計量法の 實量 또는 品質表示 (\$23) 등 物價安定 및 公 正去來에 관한 法律의 價格表 示(\$2) 등 不正競爭防止法 의 類似表示의 中止(\$2) 등	物價安定 및 公正去來에 관한 法律 不正競爭防 止法 商標法 保險業法 證券去來法 利子制限法 農産物檢査 法 農水産物流 通 및 價格 安定에 관한 法律	工業標準化法の 異議申請(\$19) 物價安定 및 公 正去來에 관한 法律의 意見聽 取(\$13) 農産物檢査法の 異議申請(\$18) 등
醫藥品 등					
電氣用品 등					
가스用品 등					
家庭用品					
自動車 등					
建物 등					
用役 등					
生活環境					

4. 우리나라의 消費者保護運動 概況

우리나라 消費者保護運動의 歷史는 1968年 保健社會部 婦女課에서 「消費生活指導班」을 양성한 데서 출발하여,²¹⁾ 대한YWCA·韓國婦人會 등 女性團體로 擴大되어 民間團體위주의 운동으로 展

21) 韓國産業經濟研究院, 前掲書, p. 220.

開되어 왔고, 1978年 3月 政府에서는 韓國女性團體協議會(1959年 設立)·大韓YWCA연합회(1949年 設立)·大韓主婦클럽연합회(1969年 設立)·全國主婦教室中央會(1971年 設立)를 會員團體로 하는 消費者保護團體協議會의 設立을 認可하였으며, 이 協議會에서는 同年 11月 16日에 第一回 全國 消費者大會를 열었고,²²⁾ 同年 9月號를 創刊號로 하여 消費者保護問題專門誌인 「消費者」誌를 月刊으로 出刊하는 등 활발히 消費者保護運動을 전개하고 있으며, 현재는 위의 4個團體외에 한국 소비자연맹(1970年 設立)·「소비자문제를 연구하는 시민의 모임」(1983年 設立)등이 會員團體로 가입하고 있다.

그리고 1975年以來 韓國婦人會·消費者保護團體協議會等 民間團體와 行政當局등에서 消費者保護(基本)法 試案들을 成案 發表한 바 있으며,²³⁾ 1980年 1月 4日에 前述한 消費者保護法이 公布되었고, 同年 10月 27日에 公布된 第5共和國憲法에서는 消費者保護運動保障條項을 新設하였으며, 1982年 9月 13日에 消費者保護法施行令이 制定 公布되었는데, 이때부터 消費者保護法이 施行되고 그 效力을 發하게 되면서, 政府의 消費者保護施策이 強化되고 民間團體의 消費者保護運動도 더욱 활발하게 展開되고 있다.

그런데 최근에 設立된 몇몇 團體를 除外하면 消費者保護運動을 전개하는 民間團體들은 주로 女性團體들로서, 그 團體들의 基本目標은 女性的 地位 및 福祉의 向上에 있고 그 目的을 수행해 나가는 과정에서 附隨的으로 消費者保護業務를 處理하고 있는 實情이다.

이들 民間團體들의 活動은 과거에는 消費者에 대한 啓蒙·교육·消費者不滿申告의 接受 處理 등 消極的인 運動에 그쳤으나, 최근에는 消費者告發센터의 운영이나 消費者教育은 물론이요, 商品테스트·商品價格調査·實量檢査·모니터活動·市民教育·消費者保護세미나·不良商品展示會·出版事業·消費合理化캠페인등 多樣한 內容의 消費者保護運動을 펴나가고 있다.

그리고 現在 消費者保護團體協議會의 各 市·道支部機能은 다음 <表2>의 會員團體 市·道支部가 수행하고 있으며²⁴⁾ 이 協議會의 統計에 依하면, 그 會員團體의 消費者告發센터에 접수된 1985年의 消費者告發件數가 1984年에 比해 36.8%가 增加한 56,283件에 이르고, 그 處理結果는 다음 <表3>과 같이 集計된²⁵⁾ 것으로 보아, 民間團體의 消費者運動에 대한 消費者들의 關心度가 높아지고, 消費者保護에 있어서의 이들 團體의 役割이 점차 增大되고 있음을 알 수 있다.

<表2> 各團體 市·道支部의 專擔地域

團 體 名 (消費者保護團體協議會)	專 擔 地 域 (市 道 支 部)
○ 韓國消費者聯盟	大邱, 仁川, 江原(春川)
○ 大韓YWCA聯合會	全南(光州), 慶北(浦項), 慶南(馬山)
○ 全國主婦教室中央會	京畿(水原), 忠南(大出), 濟州(濟州)
○ 大韓主婦클럽聯合會	釜山, 忠北(清州), 全北(全州)

22) 女聲, 1978年 11月號, pp. 31~39.

23) 韓瑛熙, 「消費者保護關係法の 概觀」, 韓國法學教授會, 前掲書, pp. 188~192.

24) 內務部, 「消費者保護業務指針」, 1985. p. 39.

25) 소비자보호단체협의회, 月刊 消費者, 1985. 12. p. 29.

〈表3〉 1985年 消費者告發處理

처 리 결 과	처 리 건	%
환 불	2,078	3.7
수 리	8,543	15.2
교 환	7,652	13.5
합 의 배 상	7,291	13.0
피 고 발자 연 락 불 능	2,891	5.1
피 고 발 자 불 응	204	0.4
소 비 자 연 락 불 능	832	1.5
시 정 경 고	6,204	11.0
사 용 미 숙	1,591	2.8
상 담	17,543	31.2
당 국 고 발	1,852	3.2

그러나 아직도 우리나라의 消費者保護民間團體는 豫算²⁶⁾·人力·專門性등의 不足으로 因하여 組織基盤이 弱한 段階라 할 수 있으며, 앞으로 消費者保護運動이 大都市中心으로부터 地方으로 擴散되고 女性運動으로부터 汎國民的運動으로 展開될 수 있도록 하자면, 民間團體의 組織力을 強化하는 方案이 여러 方面에서 講究되어야만 할 것이다.

한편, 政府에 依해서도 消費者保護關係 業務遂行은 다양하게 이루어지고 있는 데, 主要行政 部署別 消費者保護業務內容은 다음 〈表4〉와 같으며,²⁷⁾ 그 業務의 具體的 內容을 消費者保護施策 項目別로 分類하면 다음 〈表5〉와 같다.²⁸⁾

〈表4〉 政府의 消費者保護關係 主要機關과 業務內容

機 關	業 務 內 容
○ 經濟企劃院 物價政策局 (流通消費課)	一 消費者保護施策 樹立 一 價格表示制의 運用 一 生活必須品의 價格規制 및 安定對策 一 流通構造改善
公正去來室	一 去來秩序의 確立

26) 消費者保護團體에 대한 年度別 政府의 財政支援現況은 다음과 같다.
(單位: 百萬元)

區分(年)	80	81	82	83	84	85
補助金	54	120	210	238	245	258

內務部, 前揭書, p. 11.

27) 內務部, 前揭書, pp. 8~9.

28) 內務部, 前揭書, pp. 7~8.

機 關	業 務 內 容
<ul style="list-style-type: none"> ○ 內務部 地方開發局 (새마을企劃課) ○ 農水産部 農業政策局 ○ 商工部 商易局 (流通經濟課) ○ 勳資部 石油局(가스課) 鑛務局 ○ 保社部 保健局 藥務食品局 ○ 工業振興廳 品質管理局 (消費者保護課) 標準局 	<ul style="list-style-type: none"> — 地方消費者保護 施策 樹立 및 告發센터 運營指導 — 農水産物 需給計劃 — 農水産物 流通構造改善 — 工産品の 價格表示制 運用 — 工産品の 流通構造 改善 — 가스의 需給計劃 및 品質管理 — 煉炭의 需給計劃 및 品質管理 — 食品 및 醫藥品の 品質管理 및 表示 — 價格表示制 運用(接客業所) — 保健犯罪告發센터 運用 — 工産品の 品質管理의 計量의 適正化 — 不良工産品告發센터 運用

〈表5〉 消費者 保護業務의 主要內容

區 分	對 象	主 要 內 容
○ 安全의 確保	食品, 醫藥品, 電機用品, 熱機器 等	<ul style="list-style-type: none"> — 施設, 品質, 取扱者 資格基準 設定 — 安全表示 義務化 — 事前事後 檢査制
○ 表示制度 品質의 表示 價格의 表示	<p>工産品</p> <p>工産品, 醫藥品, 環境 및 食品接客業所</p>	<ul style="list-style-type: none"> — 優秀製品表示: “KS” “품” — 檢査畢表示: “검” “전” “열” — 消費者가 알기 쉽게 表示 — 表示對象事業者 指定(工産品の 工場渡 및 消費者價格) — 環境接客業所 및 食品販賣業所의 價格 表示
不當表示禁止 虛偽 및 誇張廣告禁止	商品 또는 用役	<ul style="list-style-type: none"> — 價格, 品質, 規格, 原產地, 包裝 등 — 材料, 成分, 品質, 規格, 含量, 効能 등
○ 不當價格 行爲의 規制	商品 또는 用役	<ul style="list-style-type: none"> — 再販賣價格 維持行爲 禁止 — 價格濫用 및 同調的 引上 禁止
○ 計量의 適正化	計量器	— 去來單位 指定 및 計量器檢定 義務
○ 去來의 適正化	不正去來行爲	<ul style="list-style-type: none"> — 去來相對方 差別取扱 — 競爭者 排除行爲 — 顧客誘引 및 強制行爲

또한 政府에서는 消費者保護法 第11條에서 規定한 物品等の 試驗·檢査施設로서 다음 <表6>과 같은 機關을 設置 運營하고 있으며, 各地方自治團體의 關聯部署에 消費者告發센터를 설치 運營토록 하고 있는데, 消費者告發分野別 主管課는 다음 <表7>과 같다.²⁹⁾

<表6> 消費者保護關係 試驗檢査機關

機 關 名	檢 査 對 象	主管部處
○國立工業試驗院	一有機化學, 無機化學, 食品加工 및 纖維 一工業用水, 廢水 一工作機械, 熱機械 一電氣 및 電子工業製品 등	商 工 部 (工 振 廳)
○國立農產物檢査所	一農產物の 檢査, 加工	農 水 產 部
○國立農業資材檢査所	一肥料, 農藥, 農業機械	"
○國立保健研究所	一消毒藥品, 機具, 衛生用品, 毒劇物 一醫藥品, 化粧品, 飲食物, 調味料 一人工甘味料, 食品添加物 등	保 社 部
○中央水產物檢査所	一冷凍品, 乾製品, 툽조림 一魚類油, 魚粉 등	農 水 產 部 (水 產 廳)
○電氣通信試驗檢査所	一電話交換機, 有線機材 一無線電話, 通信用 電力機器 및 電機用品	通 信 部

<表7> 消費者告發品目別 主管課 및 告發事項(地方自治團體)

主管課	告發分野	細 部 告 發 事 項
保 健 課	醫 藥 品	製造元 不明, 有効期間超過, 効能未洽, 成分含有量 未達, 價格 未表示
環境衛生課	食 品 飲 食 物	品質不良, 부패, 有効期間 超過, 제조원 不明, 誇大包裝, 誇大宣傳, 虛偽表示, 價格違反, 價格未表示
農 政 課 (장특과)	특작, 과수	腐敗, 變質, 容量未達, 부정계량, 매점매석, 섞어팔기, 價格違反
產 業 課	肉 類 農 產 物	腐敗, 變質, 容量未達, 부정계량, 매점매석, 價格違反, 價格 未表示, 섞어팔기
農 產 課	農 產 物 肥 料, 農 藥	性能未洽, 제조원 불명, 有効期間超過, 効能未洽, 變質, 成分含有量 未達, 價格違反, 價格 未表示, 誇大宣傳
糧 政 課	糧 穀	腐敗, 變質, 容量未達, 부정계량, 매점매석, 섞어팔기, 價格違反
畜 政 課	肉 類	腐敗, 變質, 容量未達, 부정계량, 매점매석, 價格違反, 價格 未表示, 섞어팔기
水 產 課	水 產 物	腐敗, 變質, 容量未達, 부정계량, 매점매석, 섞어팔기, 價格違反

29) 內務部, 前掲書, p. 12, pp. 40~41.

主管課	告發分野	細部告發事項
商政課	商品, 燃料	品質不良, 性能未洽, 規格違反, 容量未達, 誇大包裝, 價格未表示, 매점매석
工業課	工產品	品質不良, 性能未洽, 虛偽表示, 規格違反, 形式違反, 安全度不良, 容量未達, 價格違反, 誇大宣傳
輸出工業課	工產品	品質不良, 性能未洽, 虛偽表示, 規格違反, 形式違反, 安全度不良, 容量未達, 價格違反, 誇大宣傳

한편, 消費者保護法 第3條 2項 및 第27條에 依하면 一定 事業者는 消費者被害補償機構를 設置 運營하도록 되어 있는 데, 이 規定에 依하여 政府는 1982年 9월에 一次로 115個 企業에 대하여, 1985年 5월에 二次로 154個 企業에 대하여 消費者被害補償機構를 설치도록 지시하여 현재 총 269個 事業體가 이 機構를 설치 運營하고 있다.³⁰⁾ 事業體의 消費者被害補償機構의 명칭은 「소비자 상담실」·「소비자 보호과」·「소비자 보호실」·「소비자 보호상담실」·「소비자 보호센터」·「소비자 피해보상실」·「아프터 서비스센터」 등 여러 종류로 되어 있는 데, '85年 7月 「한국 소비자 연맹」이 이들 269個 事業體중 195個 業體에 설치된 소비자피해보상기구의 설치 運營실태를 調査한 바에 依하면, 아직도 形式的으로 設置만 되고 있을 뿐, 專擔人員이나 機構豫算등이 貧弱하고, 無關한 部署에서 검무토록 하고 있는 業體등 實際 運營이 不實한 業體가 많은 것으로 나타나고 있다.³¹⁾

따라서 事業者側의 消費者被害補償機構를 통한 消費者保護의 實效를 거두려면, 行政當局에서 이 機構의 設置 指示뿐만 아니라 定期的인 運營監督도 소홀히 하지 말아야 할 것이다.

그리고 經濟企劃院에서는 1985年 12月 31日 消費者保護法 第27條에 의거, 事業者에 설치된 소비자피해보상기구의 運營에 關한 「品目別 소비자피해보상규정」을 告示하여 이를 1986年 2月 1日 부터 施行키로 했다.³²⁾ 이 규정에 따르면 적용대상품종은 청량음료·과자류·통조림등 13個 食料品과, 가전제품·의류·신발등 17個 工產品, 化粧品등 6個의 醫藥 및 化學製品, 전세버스 등 4個 운수업종등 모두 40개 품종에 속하는 194個 品目이며, 보상책임자는 當該 物品의 제조업자·판매업자·수입업자 혹은 서비스업자·用役業者이며, 피해보상을 청구하는 청구는 前述한 事業體의 消費者被害補償機構가 맡게 되나, 이러한 기구가 설치되지 않았을 경우에는 一次的으로 製品의 판매업자 혹은 用役提供者가 보상책임을 지고 판매업자는 製造業者에게 救償을 요구할 수 있게 되어있다. 補償基準은 品目에 따라 修理·交換·還佛·損害에 대한 補償등을 해주도록 했으며, 특히 食料品의 異物質混入·함량부족·變質등의 경우에는 當該 製品을 二倍로 교환해 주거나 구입가격을 되돌려 주도록 하고, 變質不良食品이나 容器파손등으로 病이나 치료를 받게 되는 경우에는 치료비를 배상토록 했으며, 보상책임자는 被害消費者의 보상요구가 있는 날로

30) 消費者被害補償機構設置業體名은 소비자보호단체협의회, 月刊「消費者」, 1985年 5月號, pp. 18~24 참조.

31) 소비자보호단체협의회, 月刊「消費者」, 1985.9. pp. 5~7.

32) 경제기획원 告示 第85-7號. 1985.12.31.字 관보. pp. 6~21.

부터 7日以內에 보상여부 및 내용을 통보해야 하며 通報日로부터 14日以內에 補償措置를 하도록 하고 있다.

이 소비자피해보상규정은 司法的 強制力이 없으므로 因한 適用上의 問題點등 消費者權益保護의 側面에서 미흡한 점이 많지만, 그 施行이 消費者의 不滿이나 要求를 受容할 態勢가 갖추어져 있지 않았던 많은 事業體에게 消費者의 基本的權益을 인식시키는 계기가 되고 소비자보호를 위한 중요한 기틀이 될 수 있다고 보아지며, 事業體側이 이 규정에서 정한 소비자피해보상기준을 철저히 이행할 수 있는 姿勢와 專擔機構를 完備하여 적정하고도 신속한 消費者不滿處理가 이루어질 수 있도록 消費者와 政府의 지속적인 監示가 뒤따라야 할 것으로 보아진다.

Ⅲ. 濟州道內 消費者保護運動實態

1. 濟州道の 地域經濟與件과 消費者問題의 特殊性

濟州道地域에서의 合理的인 消費者保護策을 모색함에 있어서는 現代產業社會에서의 一般的인 消費者問題와 아울러 濟州道の 産業立地的條件을 고려한 特殊한 問題들을 살펴볼 필요가 있다.

濟州道の 地域經濟의 特殊性은 우선 그 産業構造面에서 찾아볼 수 있는데, 다음 <表8>의³³⁾ 全國産業別國民總生産額과 濟州道の 産業別住民總生産額을 對比하여보면, 1984년의 경우 全國의 1次·2次·3次産業別 構成比가 13.4 : 30.0 : 56.6임에 비하여 濟州道の 1次·2次·3次 産業別 構成比는 33.1 : 3.3 : 63.6으로 나타나고 있다. 이러한 道內 産業構造의 特殊性은 濟州道民의 日常

<表8> 전국 및 제주도의 산업별 국민총생산

[全國]

區分	(經常市場價格) (單位: 10億원)									
	1980		1981		1982		1983		1984 (推定)	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
總 生 産	37,205.0	100	45,775.1	100	51,786.6	100	58,428.40	100	64,680.24	100
1 次	5,372.5	14.4	7,403.1	16.2	7,680.3	14.8	8,301.24	14.2	8,667.15	13.4
2 次	11,226.5	30.2	13,804.6	30.2	15,255.3	29.5	17,170.22	29.4	19,404.07	30.0
3 次	20,606.0	55.4	24,567.4	53.6	28,851.0	55.7	32,956.94	56.4	36,609.02	56.6
礦 業	520.1	1.4	723.1	1.6	767.4	1.5	846.93	1.5	905.52	1.4
製 造 業	10,706.4	28.8	13,081.5	28.6	14,487.9	28.0	16,323.29	27.9	18,498.55	28.6
社 會 間 接	6,735.6	18.1	8,165.6	17.8	9,823.6	19.0	11,317.05	19.4	12,667.33	19.6
其他서비스	13,870.4	37.3	16,401.8	35.8	19,027.4	36.7	21,639.89	37.0	23,931.69	37.0
1人當 千원	976		1,182		1,317		1,463		1,595	
所 得 \$	1,605		1,735		1,800		1,884		1,978	

33) 濟州道, 主要行政總覽, 1985. pp. 28~29.

		[濟州道] (經常市場價格) (單位：百萬韓元)									
區分	年度別	1980		1981		1982		1983		1984 (推定)	
		金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
總	生 產	358,441	100	446,705	100	534,693	100	590,367	100	697,813	100
1	次	129,439	36.1	162,184	36.3	215,583	40.3	197,881	33.5	230,729	33.1
	農 業	112,193	31.4	146,181	32.8	186,347	34.8	150,143	25.4	160,712	23.1
	林 業	7,570	2.1	6,075	1.3	12,306	2.3	20,265	3.4	30,154	4.3
	漁 業	9,676	2.6	9,928	2.2	16,930	3.2	27,473	4.7	39,863	5.7
2	次	18,100	5.0	23,455	5.3	20,278	3.8	21,565	3.7	23,225	3.3
	礦 業	2,715	0.8	4,677	1.0	2,613	0.5	1,701	0.3	1,662	0.2
	製 造 業	15,385	4.2	18,778	4.3	17,665	3.3	19,864	3.4	21,563	3.1
3	次	210,902	58.9	261,066	58.4	298,832	55.9	370,921	62.8	443,859	63.6
	社 會 間 接	93,052	26.0	106,592	23.9	119,868	22.4	135,897	23.0	153,835	22.0
	其 他 卍 서비스	117,850	32.9	154,474	34.5	178,964	33.5	235,024	39.8	290,024	41.6
一 人 當	千 韓 元	774		955		1,128		1,235		1,447	
所 得	\$	1,274		1,401		1,542		1,592		1,750	

生活에 쓰이는 各種製品이 대부분 道內에서 生産되지 않고 他地域에서 製造되어 流入되고 있음을 나타내는 것으로서, 消費者保護側面에서는 商品流通部門에 더 많은 關心을 기울여야 함을 말해주는 것이다.

그리고 <表9>의 濟州道內 勤勞者·産業別 事業體現況³⁴⁾이나, <表10>의 濟州道內 常設市場現況³⁵⁾에서 確認해 볼 수 있는 바와 같이 道內의 大部分의 事業體(販賣業體포함)는 그 規模의 零細性を 벗어나지 못하고 있는 段階에 있는데, 이는 消費者保護의 側面에서 事業者側에 依한 自律的인 消費者保護活動을 期待하기는 어려운 實情임을 말해주는 것이다.

또한 濟州道는 自他가 共認하는 觀光地로서 <表11>의 觀光客 來道現況³⁶⁾에서 보는 바와 같이 해마다 濟州道를 찾는 觀光客이 늘어가고 있는 추세인데, 이는 觀光部門에서의 消費者保護의 必要性을 느끼게 하는 것이다.

그리고 濟州道에서는 住民들이 오랜 세월 좁은 地域에 常住하면서 住民相互間에 地緣·血緣의 돈독한 紐帶關係를 맺고 있고, 이러한 住民相互間的 紐帶關係는 사소한 消費者被害가 發生했을 경우에도 被害救濟請求자체를 포기하게 만드는 要因이 된다고도 볼 수 있기 때문에 道內 消費者保護運動에 있어서는 消費者權利意識提高가 더욱 強調되어야 할 것으로 보아진다.

이처럼 濟州道の 經濟 社會的 與件은 他地域에 比하여 여러가지 特殊한 面이 있기 때문에, 오늘날 社會的問題로 대두되고 있는 消費者問題에 對處함에 있어서도 이러한 地域의 特殊性이 감안되어 合理的인 地域消費者保護運動이 展開되어져야만 할 것이다.

34) 濟州商工會議所, 「濟州經濟現況」, 1985. pp. 52~53.

35) 濟州商工會議所, 前揭書, pp. 58~59.

36) 濟州道, 제주통계연보, 1985. p. 198.

〈表9〉濟州道內 勤勞者・產業別 專業體 現況

區 年度及產業別	合計		5~9		10~15		16~29		30~49		50~99		100~199		200~299		300~500	
	業體數	勤勞者數	業體數	勤勞者數	業體數	勤勞者數	業體數	勤勞者數	業體數	勤勞者數	業體數	勤勞者數	業體數	勤勞者數	業體數	勤勞者數	業體數	勤勞者數
1982	895	15,577	582	3,388	90	1,026	87	1,918	73	2,876	41	2,888	17	2,297	3	696	2	688
1983	1,060	19,625	641	4,578	148	1,777	108	2,404	86	3,359	56	3,964	17	2,398	2	481	2	664
1984	1,192	20,606	773	5,292	171	1,885	92	2,051	75	2,987	58	4,054	19	2,873	1	283	3	1,181
農水產業	434	3,011	414	2,676	18	149	-	-	-	-	2	186	-	-	-	-	-	-
製造業	120	2,300	53	374	29	265	19	400	11	424	5	271	3	566	-	-	-	-
建設業	44	949	18	137	15	175	2	35	4	167	5	435	-	-	-	-	-	-
電氣・水道業	9	815	2	13	2	31	-	-	-	-	4	291	-	-	-	-	-	-
小賣・飲食・宿泊業	273	3,706	188	1,373	54	635	17	384	7	360	3	172	3	470	-	-	1	312
運輸・倉庫・通信業	92	4,901	10	68	9	109	20	455	20	848	21	1,489	10	1,260	1	283	1	389
金融・保險業	137	2,442	53	394	31	358	20	485	23	484	9	559	1	162	-	-	-	-
其他產業	83	2,482	35	257	13	163	14	292	10	704	9	651	2	415	-	-	-	-

〈表10〉 濟州道內 常設市場 現況

市郡別	市場名	所在地	店舖數	許可年月日	佔地面積	建築面積
濟州市	東門市場	一徒2洞 1146	94	'65. 4.26	1,197㎡	3,788㎡
	濟州綜合市場	二徒1洞 1421	60	'76. 8.11	2,757	2,185
	新濟州綜合市場	蓮洞 273-34	67	'80. 3.10	2,643	3,144
	甫誠市場	二徒1洞 1289	77	'82.12. 3	1,682	2,613
	아리랑百貨店	一徒1洞 1292	36	'73. 3.20	403	1,124
	中央地下商街	二徒1洞, 一徒1洞	172	'83.12.31	3,815	1,750
	東門公設市場	一徒2洞 1103	136	'54.11. 9	1,874	889
西歸浦市	西歸浦常設市場	西歸洞 273-4	259	'75. 5. 6	2,335	3,900
	西歸浦中央市場	西歸洞 276-6	90	'79. 5. 4	3,178	1,959
	木花百貨店	西歸洞 273-3	70	'78. 5.11	980	1,767
	東明百貨店	西歸洞 274-6	59	'75. 5.23	1,314	3,634
南濟州郡	慕瑟浦常設市場	大靜邑 下幕里 814-3	109	'83.12. 2	2,794	2,327
合計	13個所				27,672	30,202

〈表11〉 觀光客 來道現況

년 별	관 광 객 (명)		
	계	내 국 인	외 국 인
1979	744,447	712,947	31,500
1980	669,369	648,821	20,548
1981	724,240	682,415	41,825
1982	860,334	815,831	44,503
1983	1,025,026	980,028	44,998
1984	1,217,243	1,168,425	48,818

2. 民間團體에 의한 道內 消費者保護運動 實態

祖國光復後 지금까지 濟州道地域에서는 民間이 중심이 된 여러 형태의 社會運動이 있었는데, 그 중에서 비교적 두드러진 것으로는 '50年代의 4-H運動, '60年代의 再建國民運動, '70年代의 새마을運動과 그 일환으로서의 새마을金庫運動, '80年代의 社會淨化運動등이다.³⁷⁾

37) 濟州道, 濟州道誌(上), 1982, pp. 846~854.

濟州道內에서의 民間團體에 依한 消費者保護運動은 1970年代初 제주YWCA, 한국부인회 제주 도지부등의 女性團體에서 消費者告發(保護) 센터를 설치 운영하면서 부터 시작되었다고 볼 수 있으나, 70年代의 道內 消費者보호운동은 대단히 미약한 것이었다고 할 수 있다. 그것은 이들 團體들에 依한 當時의 消費者保護運動이 新正·舊正·추석등의 時期에 物價調査를 하거나, 1년에 1·2회 소비절약캠페인을 벌이는 정도에 그쳤고, 이들 團體의 消費者告發센터에 접수된 不良商品告發件數가 年 1·2件에 불과할 정도로, 一般消費者에게 그 뿌리를 내리지 못했었기 때문이다.³⁸⁾

그후 消費者保護團體協議會 濟州道支部로서의 역할을 담당하게 된 全國主婦教室 濟州道支部에 1983年 7月 1日 「消費者告發센터」가 설치되고,³⁹⁾ 道內 消費者들이 이 창구를 비교적 많이 利用하면서⁴⁰⁾ 부터 濟州道地域 消費者保護運動은 점차 活氣를 띠어가고 있다.

現在 濟州道內에는 社會奉仕를 목적으로 하는 團體, 特殊職業人의 親睦도모를 목적으로 하는 團體, 靑少年善導團體등 약 90여개의 各種 民間社會團體가 있는 데,⁴¹⁾ 이중 消費者保護運動을 展開하는 團體로는 韓國婦人會 濟州道支部, 全國主婦教室 濟州道支部, 제주YWCA, 새마을婦女會 濟州道支部, 大韓어머니會 濟州道支部등의 女性團體가 있고,⁴²⁾ 그중에서 全國主婦教室 濟州道支部가 道內 民間消費者保護運動의 중추적 役割을 담당하고 있는 現實이다.

全國主婦教室 濟州道支部에서는 그간에 主婦의 社會性을 啓發하고 奉仕精神을 함양함으로써 地域社會의 福祉向上에 기여하며 民主市民으로서의 主婦의 役割을 체득 실천토록 함을 기본목표로 하여,⁴³⁾ 組織事業·教育事業·消費者事業·生活合理化事業·社會靜化事業·저축사업등을 전개하여 왔는데, 이중 消費者事業은 消費者告發센터의 운영·市場價格調査⁴⁴⁾·生必品價格調査⁴⁵⁾·實量檢査⁴⁶⁾·商品테스트·消費者教育⁴⁷⁾·모니터活動⁴⁸⁾·不良商品展示⁴⁹⁾ 등의 方法으로 추진하여 왔다.

여기서 1983年 7월에 開設된 同支部의 消費者告發센터의 그간의 운영상황을 좀더 구체적으로 살펴봄으로서 道內 消費者保護의 實態를 추측해 보기로 한다.

全國主婦教室 濟州道支部의 消費者告發센터에서 그간에 접수한 消費者被害告發件數는 다음 <表12>에서 볼 수 있는 바와 같이 해마다 漸增하는 추세이며, '84, '85년에 접수된 消費者告發을 消費者 不滿의 內容別로 分類해 보면 다음 <表13>에 나타나고 있는 바와 같이 商品의 品質과

38) 濟州新聞, 1981.12.12字. (5面)

39) 濟州新聞, 1983.8.17. (4面)

40) 濟州新聞, 1983.9.9. (社說)

41) 濟州道, 濟州道誌(上), 1982. p.854.

42) 濟州新聞, 1986.1.14. (4面)

43) 전국주부교실중앙회, '86 사업계획서, p.5.

44) 濟州新聞, 1984.1.26. (4面), '84.10.11.(4面), '85.7.4.(4面) 등.

45) 濟州新聞, 1984.2.7.(4面), '84.4.16.(4面), '85.2.23.(4面), '85.6.3.(4面) 등.

46) 濟州新聞, 1985.7.9. (4面) 등.

47) 濟州新聞, 1984.3.26. (4面) 등.

48) 濟州新聞, 1985.2.22. (4面) 등.

49) 濟州新聞, 1984.12.6. (4面) 등.

〈表12〉 소비자고발접수 현황

(전국주부교실 제주도지부 소비자고발센터)

月 년 도	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	년 총계
1983	-	-	-	-	-	-	8	65	71	46	57	54	301
1984	91	56	61	81	70	71	78	83	77	77	79	87	911
1985	89	89	158	124	125	117	102	100	94	82	122	111	1337

〈表13〉 소비자 고발내용

(전국주부교실 제주도지부 소비자고발센터)

1985년 (계 1337件)			1984년 (계 911件)		
불만내용	접수건수	%	불만내용	접수건수	%
품질불만	647	48.4	품질불만	495	54.3
가격불만	210	15.7	가격불만	145	15.9
상당요망	187	14.0	상당요망	84	9.2
서비스불만	129	9.6	계약불만	71	7.8
계약불만	97	7.3	계량불만	44	4.8
계량불만	39	2.9	서비스불만	43	4.7
광고불만	28	2.1	광고불만	29	3.2

價格에 대한 不滿이 가장 많음을 알 수 있다. 이 중 1985년에 접수된 消費者告發內容을 不滿品目別로 分類해 보면 〈表14〉에서 볼 수 있듯이 가전제품·食品·잡화·의류등에서 비교적 많은 不滿이 惹起되고 있고 그외에도 多様な 製品 및 用役에서 消費者不滿이 나타나고 있음을 알 수 있다.

그리고 1985년에 접수한 1337件의 消費者告發의 처리내용은 다음 〈表15〉와 같고, 年間 處理件數가 告發件數의 99.2%가 되는 1,326件에 이르고 있는데, 이는 同消費者告發센터가 消費者의 不滿解消에 상당한 역할을 하고 있음을 立證하는 것이라 할 수 있다.

同消費者告發센터에서는, 消費生活過程에서 不滿을 갖거나 被害를 입은 消費者로부터 전화·우편 또는 직접방문에 의한 消費者不滿申告를 받은 후, 對象製品이나 用役에 대한 直接調査 또는 試驗 檢査專門機關에의 調査의뢰 및 그 回信의 결과에 따라 製品生産者 또는 販賣者에게 製品交換·修理·還拂·賠償 등 消費者不滿解消策을 지시하는 方法으로 消費者不滿을 處理하고 있다. 그러나 同센터가 地域消費者保護運動의 名實相符한 중추적기구가 되기에는 아직 요원한 實情이다. 同센터는 아직도 豫算 및 專門人力의 不足 등 組織上的 問題點과 同센터의 消費者不滿解消處理指示에 不應하는 事業者에 대하여는 속수무책이라는 機能上的 限界를 가진 채, 초보단계에 머물러 있는 상태이며, 대체로 道內 消費者들에 依한 自主的·自律的·組織的인 消費者運動은 아직 미미한 實情이라고 아니할 수 없다.

〈表14〉 1985年 접수된 불만품목별 소비자고발건수 (전국주부교실 제주도지부 소비자고발센터)

순 위	내 용	건 수	%
제 1 위	기타(위생불결, 시설비미, 인건비 지급 요망, 시설건의, 기술부진 등)	265	19.8
제 2 위	가전제품(기능불량, 수리센타시설 요망, 계약불만 등)	200	25
제 3 위	식품(이물질, 변질, 계량미달 등)	170	12.7
제 4 위	잡화(허위선전판매, 기능불량, 재질비약)	129	9.6
제 5 위	의류, 섬유(의류는 대부분 염색불량, 세탁후 수축, 크기 모양 선택불만, 재질불량 등)	99	7.4
제 6 위	문구(인쇄불량, 재질불량, 봉제불량 등)	67	5.0
제 7 위	세탁물(세탁 잘못으로 염색변색, 보관중 분실사고 등)	50	3.7
제 8 위	기계(기능불량, 수리후 잦은 고장, 가격불만)	42	3.1
제 9 위	연료(열량미달, 고지대 배달기피, 배달시 옷돈 요구)	32	2.4
제 10 위	출판물(강제구매토록 허위선전유도, 봉제불량, 인쇄불량)	29	2.2
기 타	악기, 가구, 주택, 건축, 구두, 피혁제품, 시계, 귀금속, 서비스, 보험, 의약품, 화장품, 위생난방, 주방연료, 기구 주방용품, 레저용품.....	254	19
합 계		1337	100

〈表15〉 1985년의 소비자고발 처리내용 (전국주부교실 제주도지부 소비자고발센터)

순 위	처 리 내 용	건 수	%
제 1 위	상담처리(정보제공, A/S 안내, 상품검사 시험처리, 성분검사, 피해대책에 대한 상담, 실량검사 등 처리)	350	26.4
제 2 위	시정건의, 경고처리	302	22.8
제 3 위	수리처리(대부분 가전제품, 기계류 등)	196	14.8
제 4 위	교환처리(가전제품, 가구, 의류, 잡화 등)	161	12.1
제 5 위	환불처리(의류, 가전제품, 인건비 지급, 출판물, 잡화 등 운동화)	80	6.0
제 6 위	당국고발(연탄사용중 폭발, 자동차유리 폭발, 쇠고기품질검사, 주류라벨 위장부착, 출판물 허위선전 시골 번두리로만 판매)	67	5.1
제 7 위	합의배상(세탁물 사고, 약품 등)	66	5.0
제 8 위	소비자 사용미숙(드라이크리닝 할 것을 물세탁, 주의표시대로 사용치 않은 난방기구, 충동구매, 계약 등)	37	2.8
제 9 위	소비자 연락불응(업자와 타협후에 연락키로 하는 경우 대부분 소비자 요구대로 처리되는 것으로 판단)	22	1.7
제 10 위	피고발자연락불능 처리중인것(기타)	45	3.4
합 계		1326	100

성을 인식하면서도 아직까지 脆弱段階를 벗어나지 못하는 이유는 무엇인가?

地域消費者保護運動을 制約하는 要因은 여러가지 側面에서 多樣하게 論議되어질 수 있겠으나 本稿에서는 法制的側面에서, 그 對策이 마련되어질 수 있는 範圍內的 몇가지 要因에 대하여서만 論議코자 한다.

첫째, 消費者權利意識의 問題이다.

消費者自身の 合理的인 消費意識·權利意識은 消費者의 權益을 스스로 지키고 消費者保護運動을 活力化시키는 原動力이 되는 것임에도 일반적으로 消費者의 權利意識은 아직 未洽한 實情이다.

消費者權利意識의 低調현상은 現代의 産業社會에서 消費者가 個別的으로는 經濟的 弱者 내지 無力者일 수 밖에 없는 經濟構造와, 오랜세월 苦難의 歷史를 겪으면서 알게 모르게 스며든 諦念意識 및 儒敎的 生活傳統에서 形成된 體面意識, 그리고 特히 濟州道民들에게 강한 隣保意識등에서도 緣由되어진다고 볼 수 있겠으나, 現行 消費者保護關係法令에 消費者의 權利가 明定되어있지 않은 것도 消費者權利意識의 提高를 制約하는 重要한 要因이 된다고 할 수 있다.

둘째, 消費者保護運動을 先導할 消費者團體의 機能上的 問題이다.

行動의 統一성을 기대하기 어려운 消費者들을 組織化하고 그 連帶성을 높이며 消費者의 權益을 保護하는 運動을 先導할 主體는 現實的으로 民間消費者團體일 수 밖에 없는 데, 현재 濟州道內的 民間消費者保護團體들은 組織面이나 機能面에서 많은 脆弱點을 갖고 있다고 하지 않을 수 없다. 豫算·專門人力·法的權限等 諸側面에서 이들 團體가 갖고 있는 脆弱點이 補完되지 않은 채 地域消費者保護運動이 活力化될 것을 期待하는 것은 無理라고 보아진다. 따라서 消費者保護運動을 先導하는 民間團體에 대한 行政的支援과 더불어 그 機能面에서의 權限規定이 마련되어져야 할 것이다.

셋째, 地域消費者保護運動의 方法과 消費者保護施策의 合理化問題이다.

濟州道地域의 消費者問題는 經濟 社會的 一般性뿐만 아니라 地域的 特殊性을 지니게 마련인데, 地域的 特殊性이 考慮되지 아니한 消費者保護運動方法이나 消費者保護施策이 마련되고 그것이 推進되어질 때 地域消費者權益의 保護라는 所期的 成果를 다 이루기는 어려울 것이다. 現在 濟州道地域에서의 民間團體에 의한 消費者保護運動은 消費者教育·消費者不滿處理·市場調查活動이 爲主가 되고 있으며, 行政機關에 依한 消費者保護施策推進에서도 地域的 特殊性에 대한 考慮가 未洽한 實情이다.

넷째, 消費者保護運動을 促進시킬 수 있는 關聯法制的 整備補完問題이다.

消費者保護法이나 最近에 政府에서 마련한 「품목별 소비자피해보상규정」에 대한 補完, 消費者保護를 위한 行政機構나 司法制度의 補完등이 이루어진다면 地域消費者保護運動의 活性化效果를 거둘 수 있을 것이나, 아직 그 補完이 이루어지지 않음으로서 地域消費者保護運動은 그 活力을 찾지 못하고 있다.

IV. 地域消費者保護運動의 活性化를 위한 法制的 課題

消費者保護運動은 現代產業社會에서 經濟의弱者의 地位에 있는 消費者의 利益을 보호하고 消費者의 權利를 確保하기 위한 運動이라고 할 수 있으며, 오늘날의 消費者問題의 解決은 消費者保護運動에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 그것은 곧 消費者保護運動의 強化없이는 消費者를 위한 새로운 權利나 制度의 創設은 물론, 既存의 權利나 制度의 活用도 기대할 수 없을 것이기 때문이다.⁵⁸⁾

消費者保護運動이 이처럼 중요한 意味를 지니고 있기 때문에 現行憲法은 第125條에서 그를 保障하고 있으며, 消費者保護法은 第8條에서 「國家는 健全하고 自主的인 消費者의 組織活動을 支援하여야 하며, 이를 위하여 필요한 事項은 大統領令으로 定한다」라고 規定하였고, 同法施行令 第6條에서는 消費者團體의 業務活動, 消費者保護運動의 指導者育成, 消費者組織에 依한 教育·공동구매·판매사업등의 활동, 기타 消費者의 組織活動을 主務部長官이 支援할 것과 消費者保護團體등에의 資金補助등을 規定하고 있다.

그러나 消費者의 組織活動에 대한 이러한 支援規定만으로 消費者保護運動의 實質的인 活性化를 期待하기는 어려우며, 前述한 消費者保護運動의 法制的 側面에서의 制約要因을 解消시킬 수 있는 方案까지도 講究되어야만 地域消費者保護運動이 活性化되어지고 消費者權益保護의 實效를 거둘 수 있을 것으로 보아진다.

1. 消費者權利의 實定化

消費者保護運動의 原動力이 되는 消費者權利意識의 提高를 위하여 具體的인 消費者의 權利를 實定法에 明定할 필요가 있다.

消費者權利의 具體的인 內容에 관하여는 1962年 美國 케네디大統領의 「消費者保護에 관한 特別敎書」⁵⁹⁾에서 제시된 ①安全의 權利 ②알 權利 ③選擇의 權利 ④意見反映의 權利가 인용되기도 하며, 이외에 迅速하고 正確하게 被害補償을 받을 權利나⁶⁰⁾ 더 나아가 教育을 받을 權利·團結權 및 團體行動權等を 추가시키는 見解⁶¹⁾ 등이 있다.

國際消費者聯盟(IOCU)은 安全할 權利·情報을 받을 權利·選擇할 權利·意思가 反映될 權利·報償받을 權利·消費者教育을 받을 權利·쾌적한 環境에 살 權利를 消費者의 7大權利로 主張하고 있다.⁶²⁾

58) 梁建, 「憲法과 消費者保護」, 韓國公法學會, 公法研究, 第10輯, 1982. p.108.

59) Message from the President of the United States relative to consumer's Protection and Interest Program. House Documents, 87th Congress 2d Session. Document No.364.

60) 金東煥, 前揭論文, pp.24~26.

61) 權五乘, 「消費者의 權利와 消費者保護」, 韓國法學教授會, 前揭書, pp.37~38.

62) 소비자보호단체협의회, 月刊「消費者」, 1983. 3. pp.32~34.

이러한 消費者의 諸權利的 根據는 憲法의 基本權保障規定에서 찾을 수 있다.

우리 憲法은 前述한 消費者保護運動保障規定(第125條)外에, 國民의 幸福을 追求할 權利(第9條), 人間다운 生活을 할 權利(第32條 1項), 保健에 關하여 國家의 保護를 받을 權利(第34條 2項)등을 保障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으로 부터 保護되어야 하고 事業者의 不當한 販賣方法으로부터 保護되어야 할 것이다. 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 이러한 消費者의 諸權利는 우리 憲法 第9條·第32條 1項·第34條 2項·第125條등에 根據한 憲法上의 基本權으로 볼 수 있다.⁶³⁾

그러나 우리나라의 消費者保護에 關한 法律들에서는 아직 消費者의 具體的權利에 關한 規定을 찾아보기 힘들다. 예로서, 消費者保護法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, 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 없고, 同法의 實效性은 同法의 執行에 있어서의 行政當局의 廣凡한 裁量權에 依存되고 있다고 할 수 있다.

따라서 關係行政當局의 消費者保護施策을 積極化·活力化시키고 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의 利益으로서가 아니라 法的權利로서 保護하여야 할 것이다.

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등 克服하여야 할 問題點들이 적지 않다. 그러나 이러한 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의 提高와 消費者保護運動의 活性化의 效果를 期待할 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 效果를 거두게 될 것이다.

2. 消費者保護團體의 機能強化

地域消費者保護運動의 活性化를 위하여는 이 運動을 先導할 消費者團體의 組織力과 機能을 強化하는 일이 무엇보다 중요하다고 보아진다.

消費者組織活動의 支援에 關한 消費者保護法上의 規定(同法 第8條)에도 불구하고 現實의 地域消費者團體의 組織力은 弱하여 事業者를 統制하기에는 아직 요원한 實情이다. 따라서 消費者의 連帶性을 높이고 消費者組織을 育成·強化하여 보다 積極的인 消費者保護運動을 전개할 수 있도록

63) 金東煥, 前揭論文, p. 24.

韓璣熙, 前揭論文, p. 184.

록 하며, 그 團結된 힘을 통하여 事業者側과 團體交涉등을 함으로서 個個消費者로서는 解決할 수 없는 問題들을 集團의으로 해결하고, 消費者의 經濟的·社會的 地位向上과 基本權益을 確保할 수 있게 하는 것이 艱苦하다고 보아진다. 그런데 아직 日淺한 歷史를 가진 우리나라의 地域 消費者保護團體들은 消費者의 非組織性, 團體基金의 貧弱性 및 專門人力의 不足 등 많은 脆弱點을 안고 있는 실정이다. 따라서 이들 團體에게 豫算이나 專門人力의 適正支援을 해줌으로서 그 組織力을 強化시켜나갈 수 있게 하여야 할 것이다.

그리고 「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」라는 消費者保護法 第10條의 規定에 의거하여 各級의 關係行政機關에 消費者告發센터가 設置 運營되고 있으나 앞에서 살핀 바와 같이 그 機構가 地域住民들에게 뿌리를 내리지 못하고 있으며, 住民들은 行政機關의 告發센터보다 오히려 民間團體의 消費者告發센터를 더 많이 利用하는 實情임을 감안할 때, 消費者保護民間團體의 機能面에서의 權限을 보다 強化시킬 必要가 있으며, 이들 團體의 機能強化는 곧 消費者保護運動의 活力化의 要諦가 될 수 있을 것으로 보아진다.

民間消費者保護團體가 그들에게 提起되어진 消費者不滿을 效率的으로 處理 解決하기 위하여 필요한 權限으로는 다음과 같은 것들을 例示할 수 있다.

첫째, 消費者不滿이 提起된 경우에 그 不滿의 原因을 調査할 수 있고, 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 監示할 수 있는 權限.

둘째, 商品·用役의 內容·表示 및 販賣方法등의 잘못에 대하여 事業者에게 是正要求할 수 있고, 消費者와 事業者間에 紛爭이 發生한 경우에 그 紛爭을 調整하고 合意에 이르게 할 수 있으며, 消費者被害에 대한 適正한 補償額을 決定하고 그 支給을 事業者에게 命할 수 있는 權限.

셋째 消費者와 事業者間的 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.

넷째, 行政機關의 消費者保護施策決定過程에 參與하여 意見を 反映시킬 수 있고, 行政廳의 違法·不當한 決定이나 不誠實한 消費者保護活動에 대하여 그 是正을 요구할 수 있으며, 消費者問題의 適正한 解決을 위하여 必要한 事務處理를 關係行政機關 등에게 委託할 수 있고, 그 委託事項이 實行되고 있는 지 여부를 직접 確認할 수 있는 權限.

다섯째, 直接 消費者로부터의 調査請求가 없는 경우에도 메스컴·여론등을 통하여 알 수 있는 消費者被害의 實態를 職權으로 調査하고 關聯된 不健全 事業體를 公表·告發할 수 있고, 그 適切한 解決策을 講究할 수 있는 權限.

이러한 權限들은 消費者保護團體가 消費者被害를 簡易하고 迅速한 節次로 救濟하고 消費者保護運動을 活潑하게 展開하는등 그 機能을 強化하는 데 必要한 것들이라 보아진다.

이들 權限이 消費者保護團體의 法的權限으로 認定되어지기 위하여는 關聯法令의 整備·補完뿐만 아니라 消費者保護團體에 法律問題專擔部의 設置등 組織補強이 前提的으로 要求되어짐은 물론이다.

3. 其他 消費者保護關聯法制的 補完

前述한 消費者權利的 實定化나 消費者保護團體의 機能強化以外에도, 消費者權益保護 내지 消費者保護運動의 活性化를 위한 法制的 課題는 實로 山積해 있다고 할 수 있다. 즉 消費者의 健康이나 身體의 安全保障, 商品의 表示의 充實, 商品價格 및 去來의 適正化, 消費者意思反映 등 消費者의 具體的 權益에 關聯된 法令의 補完이나, 抽象的인 消費者保護法의 實效性提高를 위한 補完, 특히 同法 第28條의 改正등이 필요함은 물론, 消費者保護를 위한 複合的이고 專門的인 行政需要를 勘當하고 統一的인 消費者保護行政을 遂行할 수 있는 中央 및 地方의 消費者保護專擔 機構의 設置가 要望된다. 그리고 最近에 公表된 「品目別 消費者被害補償규정」에 대한 그 內容面의 未備點補完이나 그 效力面의 司法的強制力の 保障도 要請되고 있으며, 消費者保護節次法의 側面에서는 美國의 集團訴訟(Class actin)⁶⁴⁾ 制度나 西獨의 團體訴訟(Verbandsklage)⁶⁵⁾의 導入 검토, 訴訟費用의 支援이나 訴訟救助의 擴充,⁶⁶⁾ 少額事件審判制度運用改善⁶⁷⁾ 등 消費者保護를 위한 司法制度의 補完이 要請되어지고 있다.

消費者保護와 關聯한 이러한 法制的 課題들은 모두 地域消費者保護運動의 活性化에 重大한 影響을 미칠 수 있는 것들이어서 그의 조속한 解決이 이루어져야 할 것이다.

4. 濟州道地域 消費者保護運動의 合理化를 위한 課題

地域消費者保護運動의 活性化를 위하여는 當該地域의 消費者團體의 組織力이나 行政機關과의 관계, 地域의 經濟 社會의 特殊性등을 고려한 合理的인 方向과 方法을 택하여 消費者保護運動을 展開하여야 할 것이다.

消費者問題는 多方面의 生活領域에서 多樣하게 나타나고, 消費者의 權益保護나 地位向上을 도모하는 方法도 매우 多樣할 수 있기 때문에 合理的인 地域消費者運動의 方向이나 方法을 찾기는 쉽지 않다.

그러나 消費者問題의 多面性和 消費者保護方法의 多樣성을 前提로 할 때, 消費者保護運動이 效果的·合理的인 社會運動이 되기 위하여는 그것이 더욱 分業化·專門化의 方向으로 展開되어 나가는 것이 바람직할 것으로 보인다.

현재 濟州道에는 消費者保護團體協議會 濟州道支部로서 消費者告發處理·市場價格調査·消費者教育·모니터活動等 비교적 활발하게 消費者保護運動을 展開하고 있는 全國主婦敎室 濟州道支部를 비롯하여 韓國婦人會 濟州道支部, 제주YWCA, 大韓어머니會 濟州道支部, 새마을婦女會

64) 美國의 The Federal Rules of Civil Procedure 規則 第23條 참조.

65) 權五乘, 「西獨의 消費者團體訴訟法」, 法曹, 1980. 1. p. 30이하 참조.

66) 梁建, 前揭論文, p. 107.

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

濟州道支部등 部分的으로 消費者保護事業을 전개하는 女性團體들이 있는 데, 우선은 이들 民間團體들이 모두 地域消費者保護運動의 重要性을 인식하고 서로 協議하여, 濟州道地域에서의 消費者保護事業의 企劃 調整業務·消費者教育業務·商品테스트 및 消費者情報提供業務·消費者告發處理業務·消費者法律相談業務·市場價格調查 및 모니터 活動業務·其他 業務등을 分擔하여 專門的으로 遂行할 수 있는 體制를 구축하여야 할 것으로 보아진다.

濟州道地域 消費者保護運動에 있어서의 分業化·協業化·專門化의 課題는 道內 消費者保護團體 相互間뿐만 아니라, 道·市·郡등의 行政主體 相互間, 行政機關과 消費者保護團體 相互間에도 이루어져야 할 것이다.

또한 地域消費者保護運動의 成敗를 가름하는 原動力은 地域住民들에게 있기 때문에, 이 運動이 住民들 모두에게 그 뿌리를 내릴 수 있는 適切한 方法을 모색하여야 한다.

現在 道內의 一部 職場에서는 職場消費組合이 構成 運營되어지고 있는 데, 地域消費者的 權益保護의 實效를 거두기 위하여는 地域消費組合의 構成 運營이 필요할 것으로 보아진다. 地域消費者保護團體와 里·洞·邑·面단위 새마을金庫나 農協購販場과의 連繫를 通하여 地域消費組合을 構成·運營함으로써, 非合理的인 商品流通構造로 因하여 惹起될 수 있는 消費者被害를 豫防함은 물론, 消費者들의 合理的인 消費意識·權利意識을 提高시키고, 地域消費者保護運動을 더욱 活性化시켜 나갈 수도 있을 것이다.

그리고 各地域消費者保護團體는 班常會나 自然保護團體·社會奉仕團體 기타 地域內 他民間團體들과 긴밀한 紐帶·協助關係를 이루어 나가면서, 消費者保護運動을 女性들만의 運動이 아닌 汎國民的運動으로 擴大 深化 發展시켜 나갈으로서 多方面에서의 消費者權益을 增進시켜 나가야 할 것이다.

뿐만 아니라, 二次產業構成비가 낮고 三次產業構成비가 높은 濟州道地域의 産業 經濟的 特殊性을 감안하여, 商品의 流通構造의 改善問題나 觀光分野의 消費者問題等 特殊分野의 地域消費者保護運動도 強化해 나갈 필요가 있다.

이와 같은 地域消費者保護運動上的 諸課題는 地域消費者運動을 向導하는 諸消費者團體에서 自律的으로 解決해 나가야 할 것이지만, 道內的 消費者保護團體들은 아직 그 活動의 初步段階에 있어, 이러한 課題들을 自體 解決하기 어려운 點이 많다고 보아진다. 따라서 現段階에서는 濟州道の 地域消費者保護委員會를 비롯한 各級行政機關에서 地域의 特性和 實情에 適合한 消費者保護施策을 樹立 施行함은 물론, 道內 各 消費者保護團體와 充分한 協議를 거쳐, 그들의 活動을 積極 支援·協助·助長해 주는 일이 緊要하다고 보아진다.

V. 結 論

大量生産·大量販賣·大量消費時代인 現代産業社會에서 侵害되기 쉬운 消費者의 權益을 保護하기 위하여 우리 憲法은 消費者保護運動保障條項을 新設하였고, 消費者被害의 豫防 또는 그

救濟를 위하여 消費者保護法을 비롯한 많은 法律이 施行되고 있다.

물론, 消費者保護를 위하여는 健全한 企業倫理·商道德·消費者의 合理的인 消費意識의 確立과 이를 뒷받침하는 國民經濟水準·文化水準의 向上등이 前提的으로 要請되지만, 오늘날 多様な 形態로 消費者被害가 頻發하는 現實을 고려하면, 消費者保護關聯法制的 補完도 緊要한 課題의 하나가 아닐 수 없다.

消費者保護를 위한 法制上的 課題로서는 商品 등으로 인한 危害防止, 商品등에 관한 內容表示의 充實·規格 및 計量의 適正化, 去來의 適正化등을 確實히 保障하기 위한 關聯法制的 補完도 必要하지만, 消費者保護運動을 活性化하기 위한 法制의 補完은 더욱 重要하다고 하지 않을 수 없다. 그것은 消費者保護運動이 消費者의 權益保護나 地位向上을 圖謀하는 原動力이 될 수 있기 때문이다.

消費者側의 組織的인 힘의 表現으로서의 自主的인 消費者保護運動이 消費者問題解決의 關鍵이긴 하지만, 그 活性化에는 많은 難關이 있다. 그것은 消費者들이 원래 分散的이고 非組織的인 多數者여서 그 連帶性이 弱하고 그 組織化가 어렵기 때문이다.

최근에 우리나라에서도 女性團體들에 依하여 消費者保護運動이 展開되어지고 있지만 아직 그 組織基盤이 弱한 段階에 있다고 할 수 있다. 더욱 地方에서의 消費者保護運動은 그 推進團體의 組織力이 弱한 데다 消費者의 權利意識不足·行政機關으로부터의 支援不足등으로 因하여 그 活性化가 어려운 實情이다.

濟州道地域에서도 消費者保護民間團體가 豫算·人力·專門性的 不足과 機能上的 限界點등 많은 脆弱點을 안은 채, 그 活動의 初步段階에 있고, 道內 消費者들에 依한 自主的·自律的·組織的인 消費者保護運動은 아직 微弱한 狀況이라고 하지 않을 수 없다.

地域消費者保護運動을 活性化시키는 方案은 여러 側面에서 多様하게 講究되어질 수 있겠으나, 法制的側面에서는 다음과 같은 課題들을 解決하는 것이 그 한 方法으로 提示될 수 있을 것이다. 즉, 첫째 消費者의 具體的인 權利들을 實定法에 明定함으로서 消費者의 權利意識을 提高시키며, 둘째, 消費者保護民間團體가 消費者權益의 「과수꾼」役割을 遂行할 수 있도록 그 機能上的 權限을 法定하고, 그에 대하여 豫算·專門人力등의 適正支援을 해주며, 셋째 中央 및 地方의 消費者保護專擔行政機構의 設置, 消費者保護를 위한 司法制度의 補完, 消費者保護法을 비롯한 消費者保護關聯法律의 補完을 통하여 消費者의 權益을 實質的으로 保障하는 基盤을 構築하는 것등이다.

그리고 濟州道地域 消費者保護運動의 活性化·合理化·效率化를 위하여는 關聯團體相互間 또는 行政機關과의 사이에 充分한 協議를 거쳐 分業化·專門化가 이루어져야 하며, 濟州道の 地域的 特殊性을 감안하여 商品流通構造의 改善問題나 觀光分野等 特殊領域의 消費者保護運動도 強化해 나가야 할 것이다. 또한 이 運動이 地域消費者 모두에게 그 뿌리를 내릴 수 있도록 하기 위하여 地域消費組合의 構成問題를 검토해 볼 필요가 있다.

地域消費者保護運動上的 諸課題의 解決과 그 活性化를 圖謀하고, 우리 憲法 第125條가 그 規範力을 確保하도록 함에는, 消費者의 自己認識·權利意識과 이를 함양하기 위한 消費者保護團體

의 持續的인 消費者啓導등이 要請되거니와, 우선은 政府나 地方自治團體에서 消費者保護運動을 向導할 수 있는 民間團體의 組織力을 補強하고 그 機能을 保障하며, 그들의 活動을 積極的으로 支援·協助·助長하는 일이 急先務라고 보아진다.

Summary

The Actual Conditions of the Consumer Protection Movement in Cheju-do and the Relating Legal Problems

Yoon Yang-soo

Consumer protection is the urgent social issue in modern society, which is characterized by mass production, mass sale and mass consumption.

Therefore, our Constitution contains the article 125; the state shall, in accordance with provisions of law, guarantee the consumer protection movement intended to encourage sound consumption activities and improvement in the quality of products.

Having recognized the importance of consumer protection, our government enacted The Consumer Protection Act to reinforce the consumer's position in 1980.

But the fundamental rights of consumers have not been defined in this law, and the legal measure on this law is not complete to consumer protection.

For the substantial protection of consumers, consumer cooperative societies throughout the country should be developed and strengthened.

For this, government and local self-government primarily will bring up the organizations of consumers, and encourage the consumer protection movements.

Consumers are to cultivate the united force for protecting rights and interests of consumers, and exercise effective rights to indict and propose.

The organizations for the protection of consumers are to devote themselves to education and enlightenment of consumers.

Under the consciousness of the above-mentioned problems, the writer has dealt with the actual conditions of the consumer protection movement in Jeju-do and the relating legal problems.

This article is composed of following contents:

I. Introduction.

II. General investigation of the consumer protection problems.

1. Economic social background of the consumer problems.
2. Types and countermeasures of consumer's damage.
3. General view of the laws related with consumer protection.
4. General situation of the consumer protection movement in our country.

- Ⅲ. Actual conditions of the consumer protection movement in Jeju-do.
 - 1. Regional economic conditions and peculiarities of the consumer problems in Jeju-do.
 - 2. Actual conditions of the consumer protection movement by non-governmental organizations.
 - 3. Actual conditions of the consumer protection by administrative organizations and enterprisers.
 - 4. Restricting factors of the consumer protection movement in Jeju-do.
- Ⅳ. Legal tasks for the activation of regional consumer protection movement.
 - 1. Establishing of consumers' rights.
 - 2. Functional reinforcement of non-governmental organizations for consumer protection.
 - 3. Supplementing of the laws related with consumer protection.
 - 4. Tasks for the rationalization of the consumer protection movement in Jeju-do.
- V. Conclusion.