



표시·광고에 대한 공정거래법상의 규제와 정책방향

백승기

공정거래위원회 표시광고 과장

부당한 표시·광고의 규제 필요성

우리나라 1인당 국민소득이 96년 현재 1만달러를 넘어섰고 선진국모임인 OECD에 정식회원으로堂堂하게 참여할 정도로 그동안 우리경제는 눈부신 발전을 이룩하였다.

30년 전만 해도 우리나라는 1인당 GNP가 1백달러에도 못미치는 가난한 나라였으며 보릿고개니 춘궁기니 하며 세끼 먹을 것조차 걱정할 정도로 물자가 태부족하던 시절이 있었다. 당시 기업은 물건이 없어서 못팔았으며 기업간 경쟁도 지극처럼 심하지 않아 생산된 제품에 대한 광고의 필요성을 별로 느끼지 않고 지낼 수 있던 시절이었다.

그러나 그동안 우리 경제가 비약적으로 발전되고 국민소득도 크게 늘어남에 따라 생산물이 시장에 넘치게 되고 제품의 품질, 가격, 서비스도 다양화 내지 차별화 되었으며 그 결과 제품의 품질, 가격, 서비스 등의 면에서 기업간 경쟁이 치

열해져 가고 제품광고의 중요성에 대한 인식이 점점 높아가고 있다.

최근에는 개방화, 국제화, 세계화 정책의 적극적 추진에 힘입어 각종 행정규제가 완화됨에 따라 시장에서 신규진입자에 대한 규제가 철폐되고 시장개방으로 인해 외국사업자의 국내시장 참여가 활발해지고 있다. 한편 소비자 입장에서는 시장에 범람하고 있는 다양해지고 차별화되어 있는 수많은 상품에 대한 전문지식이 부족하기 때문에 상품에 대한 정보를 생산자 내지 유통업자들이 제공하는 광고에 의존할 수 밖에 없게 되었다.

따라서 기업이 자기상품에 대한 광고를 얼마나 잘해서 소비자들에게 자기상품에 대한 구매욕구를 충분히 일으키느냐가 제품판매의 성패를 좌우하고 나아가 그 기업의 성공여부를 결정짓는 요소로 인식되고 있다.

상품 광고가 상품에 대한 올바른 정보를 제공하여 소비자들의 선택을 돕는 긍정적인 측면이

있는 반면, 정보의 제공에 비용이 수반되기 때문에 소비자들에게 필요한 올바른 정보만을 제공하는 것이 아니고 자기에 유리한 정보나 경쟁사업자에게 불리한 정보는 최대한 활용하고 그 반대의 정보는 최소화하여 감추려는 속성을 가질 수 밖에 없게 된다.

이런 연유로 광고경쟁이 치열하게 되면 광고주들은 제품의 가격인하나 또는 품질 및 서비스개선 노력보다는 손쉽고 단기간의 효과가 기대되는 광고경쟁에 의존하게 되어 시장에서의 공정한 경쟁을 저해하고 옳지않은 광고를 믿고 구매행위를 한 다수의 소비자들이 경제적 피해를 입게 된다. 따라서 이러한 상품정보시장의 실패를 치유하여 시장경제의 효율성을 제고하고 다수의 소비자들을 보호하기 위하여 표시·광고에 대한 공적규제가 필요하게 된다.

부당한 표시·광고 규제 현황

공정거래법상 부당한 표시·광고에 대한 규제는 동법 제23조와 제26조에 근거 조문을 마련하고 있다.

〈근거법조문〉

• 공정거래법 제23조

- ① 사업자는 다음 각호의 1에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 하거나 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다.
6. 사업자, 상품 또는 용역에 관하여 허위 또는 소비자를 기만하거나 오인시킬 우려가 있는 표시·광고(상호의 사용을 포함한다)를 하는 행위

• 공정거래법 제26조

- ① 사업자단체는 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.
4. 사업자에게 제23조 제1항의 규정에 의한 불공정행위를 하게 하는 행위

가. 부당한 표시·광고의 유형

공정거래법에서 규제하고 있는 불공정거래행위의 유형 및 기준은 공정거래위원회의 고시형태로써 구체적으로 마련되어 있는데 동고시 제9조에서 “사업자의 규모, 연혁, 생산시설, 기타의 내용 또는 상품이나 용역의 가격, 수량, 재료, 성분, 품질, 규격, 함량, 원산지, 제조원, 제조방법, 효능, 기타의 내용이나 거래조건에 관하여 다음 각호의 1에 해당하는 내용으로 표시·광고하여 소비자를 오인시킬 우려가 있는 행위는 법 제23조 제1항 제6호에서 규정하는 ‘허위 또는 소비자를 기만하거나 오인시킬 우려가 있는 표시·광고행위(상호의 사용을 포함한다)’에 해당된다.”라고 규정하면서 다음 네가지의 유형을 제시하고 있다.

① 허위, 과장 표시·광고

자기의 것 또는 경쟁사업자의 것에 관하여 허위의 내용을 표시·광고하거나 사실을 과장하여 표시·광고하는 행위

② 기만적인 표시·광고

사실을 은폐하거나 기만적인 방법으로 소비자를 속이거나 속일 우려가 있는 표시·광고행위

③ 부당한 비교 표시·광고

객관적으로 인정된 근거없이 자기의 것이 경쟁사업자의 것에 비해 우량 또는 유리하다고 하거나 자기의 것을 경쟁사업자의 것과 비교함에 있

어서 자기의 것의 유리한 부분만을 비교하여 표시·광고하는 행위

④ 비방 표시·광고

경쟁사업자의 것에 관하여 객관적으로 인정된 근거없는 내용으로 표시·광고하여 비방하거나 경쟁사업자의 것에 관하여 불리한 사실만을 표시·광고하여 비방하는 행위

나. 부당한 표시·광고행위의 구성요건

공정거래법상 표시·광고가 위법성을 띄기 위해서는 그러한 표시·광고가 허위이거나(허위성) 또는 소비자를 기만하거나 오인시킬 우려(소비자 오인성)가 있는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려(경쟁저해성)가 있어야 한다.

위법성 판단에 있어서 가장 중요한 요소는 소비자오인성 판단문제인데,

- 오인유발의 위험은 소비자가 광고를 보고 실제로 오인에 이르러야 하는 것을 의미하는 것이 아니고 소비자가 오인될 개연성 내지 가능성 즉 오인의 위험성만으로 충분하며 그 위험은 일반적, 추상적으로 판단되는 것이 아니라 개별적, 구체적으로 판단된다.

- 오인의 주체는 제조업자나 광고주 또는 제품에 대한 전문적인 지식을 가진 소비자를 기준으로 하는 것이 아니고 상품이나 용역을 구입하거나 이용하는 소비자 중 평균적인 수준 즉 평균인의 통상적인 주의능력을 기준으로 판단한다.

- 뿐만 아니라 소비자오인성이 있다고 판단되면 사업자나 광고주가 그런 표시·광고를 고의로 하였는지 또는 착오나 과실로 인한 것인지를 불문하고 위법성이 있는 것으로 판단된다.

다음은 경쟁저해성문제로 표시·광고행위가

허위성 또는 소비자오인성을 띄고 있다 하더라도 그 자체로 공정거래법상 위법한 행위로 규제대상이 되는 것이 아니고 위법한 표시·광고행위로 인정되기 위해서는 법 제23조에서 규정하고 있는 바와 같이 공정한 거래를 저해할 우려가 있어야 한다.

공정한 거래를 저해할 우려는 시장의 일반적, 전반적 거래질서에 미치는 영향을 기준으로 판단하여야 하며 개별적인 거래당사자간의 사적 관계만을 고려하지는 아니한다.

공정하고 자유로운 경쟁을 촉진이라는 공정거래법목적에 합당하게 객관적인 입장에서 판단하여야 할 것이다. 따라서 개인이 손해를 보거나 자유의사가 제약을 받게되었다 하더라도 경쟁질서 전체에 미치는 영향이 미미한 경우에는 위법으로 보지 않게 된다.

다. 부당한 표시·광고에 대한 시정조치

공정거래위원회는 법 제23조 제1항 및 법 제26조 제1항 제4호의 규정에 위반하는 부당한 표시·광고행위에 대하여 당해 사업자 또는 사업자단체에 대하여 당해 불공정행위의 중지, 정정광고, 범위반사실의 공표, 기타 시정을 위한 필요한 조치를 명할 수 있다.

또한 당해사업자에 대하여 당해위반행위가 있는 날부터 그 행위가 없어진 날까지의 기간에 있어서의 매출액의 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위내에서 과징금을 부과할 수 있으며 이와는 별도로 검찰에 위법행위에 대한 고발조치도 병행할 수 있다.

라. 타법과의 관계

부당한 표시·광고에 대한 규제법규로는 공정거래법 이외에도 소비자보호법, 식품위생법, 약사법, 공산품 품질관리법 등에서도 고유의 법목적에 따라 상품의 품질, 가격, 규격, 취급상의 주의 또는 사용방법 등에 관한 표시를 의무화하거나 부당한 표시·광고를 금지하는 등의 규제를 하고 있다.

그러나 이러한 규제들은 국민건강보호, 안전사고방지 등을 목적으로 한다는 점에서 사업자간의 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하고 이를 통해 소비자를 보호하려는 공정거래법과 입법취지를 달리하고 있다.

이들 각 개별법들은 각각 고유의 입법 목적을 달성하기 위하여 표시·광고를 규제하고 있으므로 공정거래법과의 관계는 일반법과 특별법의 관계가 아니며 따라서 동일한 위법건에 대하여 각 개별법의 법익달성을 위해 이중규제가 가능하다 하겠다.

문제점 및 향후 정책방향

부당한 표시·광고의 규제는 잘못된 정보를 소비자로부터 차단하여야 할 뿐만 아니라 이미 소비자에게 전달된 잘못된 정보를 소비자로부터 제거(잘못된 정보의 치유)해야 비로소 그 목적이 달성된다 할 것이다.

그런데 위원회의 시정조치는 해당 표시·광고의 중지 및 범위반사실공표 등의 수준에 머무르고 있어 구체적인 분쟁과 관련한 피해구제를 원하는 소비자들의 불만을 충분히 해소시켜 주지 못하는 문제가 제기되고 있다.

또한 부당한 표시·광고에 대해 위원회가 시정

조치를 할 때에는 이미 광고행위의 파급효과가 종료되어 시정조치의 실효성이 확보되지 못하고 소비자의 오인된 정보가 치유되지 않는 문제가 발생한다.

이러한 문제점들을 시정하기 위하여 다음과 같은 보완대책이 마련되어야 한다고 필자 나름대로 생각하고 있다.

첫째, 범위반행위를 신속히 중지시킬 필요가 있는 사안에 대하여 공정거래위원회가 법원에 긴급중지명령을 신청하여 법원이 명령을 발할 수 있도록 하는 '긴급중지 명령제도'의 도입이 시급하다.

둘째, 범위반행위자가 위원회로부터 시정명령을 받은 후나 행정소송에 패한 후에도 시정명령을 이행하지 않음으로써 위법한 표시·광고행위가 치유되지 않을 경우에 경제적 압력을 가하여 시정조치의 이행을 확보하는 '이행강제금제도'의 도입도 적극 추진되어야 할 것이다.

그밖에 우리나라가 선진국 모임인 OECD에 가입하게 됨에 따라 미국, 일본 등 선진국과 OECD 등 국제기구의 소비자보호정책 추이에 맞춰 우리나라 표시·광고 규제제도도 개선되어야 할 것이다.

먼저, 부당한 표시·광고기준으로 허위의(deceptive) 광고 뿐만 아니라 불공평한(unfair) 광고, 실증되지 않는(unsubstantiated) 광고도 추가되어야 한다. 그밖에 소비자안전에 관한 기준, 환경에 관한 기준 등도 포함되어야 할 것이다.

시장개방의 가속화, 규제완화와 PC통신 등 새로운 광고수단의 출현에 따른 분야별 표시·광고 기준 등의 제정도 정부가 관심을 갖고 추진하여야 할 사항들이다. ■