

소비자주권시대의 부당한 표시/광고규제

글·김태구 과장 공정거래위원회 표시광고과

- 시장구조가 공급자중심에서 수요자중심구조로 전환됨에 따라 단순히 보호받는 객체로 인식되던 소비자가 올바른 상품선택을 통해 사업자간 경쟁을 촉진시키는 주체로서 인식되는 소비자 주권시대로 바뀌고 있음.
- 또한 인터넷 등 정보통신기술의 발달로 사업자와 소비자간의 거래간격이 좁아지고 상품정보에 대한 소비자의 접근이 보다 용이해지고는 있으나 상품정보의 비대칭성을 이용한 부당한 표시·광고행위도 증가하고 있음.
- 부당한 표시·광고행위는 사업자들간의 가격과 품질에 의한 정당한 경쟁을 방해하고 소비자의 잘못된 상품선택을 유도함으로써 공정한 거래질서를 저해하게 되는 바,
 - 공정거래위원회는 부당한 표시·광고행위를 효과적으로 방지하고 소비자에게 바르고 유용한 정보의 제공을 촉진하기 위하여 표시·광고의공정화에관한법률(이하 “표시광고법”이라 함)을 제정('99. 2. 5) 하여 운용('99. 7. 1.시행)하고 있음.

부당한 표시·광고행위의 유형 및 기준(표시광고법 제3조 및 영 제3조)

- 부당한 표시·광고라 함은 소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 할 우려가 있는 표시·광고행위를 말하며,
 - ① 허위·과장의 표시·광고 ② 기만적인 표시·광고 ③ 부당하게 비교하는 표시·광고 ④ 비방적인 표시·광고의 4가지 유형으로 구분됨
- 보다 세부적인 유형 및 기준은 공정거래위원회가 제정·고시('99. 7. 1)한 「부당한표시·광고행위의유형

및기준지정고시」에 제시되어 있으며,

- 이외에 「주유소등석유판매업에있어서의공급지에관한부당한표시·광고행위의유형및기준고시」, 「주택의 표시·광고에관한심사지침」, 「환경관련표시·광고에관한심사지침」, 「상가등의분양및임대표시·광고에관한심사지침」, 「은행등의금융상품표시·광고에관한심사지침」, 「보험상품표시·광고에관한심사지침」, 「수상·인증등의표시·광고에관한심사지침」, 「통신판매표시·광고에관한심사지침」에도 업종별로 대표적인 부당·표시광고의 유형들이 예시되어 있음.

가. 허위·과장의 표시·광고

- 허위·과장의 표시·광고는 사실과 다르게 표시·광고하거나 사실을 지나치게 부풀려 표시·광고함으로써 소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 할 우려가 있는 표시·광고행위를 말하는 데, 대부분의 부당한 표시·광고가 이 유형에 해당됨.
- 즉, 광고내용이 사실과 다르거나 객관적인 근거없는 내용을 광고하는 경우, 광고상의 주장이 특정사실이나 객관적인 근거에 기초하고는 있으나 그 내용을 부풀려서 광고하는 경우에 허위·과장광고행위로 인정됨.
- 다만, 광고 내용이 사실과 부합하지 않더라도 소비자 오인성이 없는 광고적 표현(puffing), 예를 들어 PCS광고에 있어 “소리가 보인다”, 사이다광고에 있어 “가슴속까지 시원한 사이다” 등은 허위·과장 광고로 보지 아니함.
- 최근에는 소비자들이 건강에 대한 관심이 고조되는 것을 기회로 건강보조식품, 다이어트운동기구 등의 표시광고에서 허위·광고행위가 많이 일어나고 있음.
〈예〉 ① 건강보조식품을 광고하면서 “항암작용과 함께 면역력을 강화하는 식품으로 에이즈 치료에까지 쓰이고 있다”라고 표시·광고(허위)
② 다이어트운동기구를 광고하면서 “장의 연동운동 활성화로 변비, 숙변을 완화시키고 불필요한 지방과 독소를 없애주며 살이 찌기 어려운 체질로 유도합니다”라고 표시·광고(과장)

나. 기만적인 표시·광고

- 기만적인 표시·광고는 사실을 은폐하거나 축소하는 등의 방법으로 표시·광고함으로써 소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 할 우려가 있는 표시·광고행위를 말함.

“사실의 은폐”란 소비자가 그 사실을 안다면 상품선택에 중요한 영향을 받을 사항을 생략(omission) 또는 숨기는 것을 말하는 것으로 광고주의 고의성이 없었다고 하더라도 소비자오인성이 있으면 부당한 표시·광고로 인정됨.

- 중고품을 판매하면서 이 사실을 명시하지 않고 광고함으로써 일반소비자들이 정상품을 판매하는 것으로 오인할 우려가 있는 광고행위가 이에 해당

〈예〉 ① 모토로라(주)는 자신이 생산판매하는 Star TAC 휴대폰을 광고하면서 실제크기를 명함크기와 비교한 그림아래 제품 특징의 하나로 “8일(200시간)연속대기, 340분 연속통화”라고 표기하고, “상기시간은 메인 배터리와 보조 배터리(선택사양) 채용시 기준이며... 선택된 기능에 따라 유동적입니다”라고 아주 작은 글씨로 표기하여 소비자가 세심한 주의를 기울이지 않으면 알아볼 수 없게 광고

② (주)두산은 자신이 판매하는 술을 광고하면서 벼가 가득한 논을 배경으로 “米 xozu, 미소주”라는 상표가 붙은 ‘미소주’ 제품을 배치하고, 동 제품의 투명한 용기속으로 벼가 드러나 보이는 상태에서 “美味米米”, “좋은 쌀 부르는 소리”, “美味米소주 탄생!”, “맛이 아름다운 美味米소주”라는 표현을 사용하여 쌀로 만든 소주인 것처럼 강한 인상을 심어 좋은 것에 비해, “쌀원액 첨가” 라는 문구는 광고의 좌측상단에 아주 작은 글씨로 표기함으로써 소비자가 오인케할 수 있게 광고

다. 부당하게 비교하는 표시·광고

- 부당하게 비교하는 표시·광고는 비교대상 및 기준을 명시하지 아니하거나 객관적인 근거없이 자기 또는 자기의 상품을 다른 사업자나 다른 사업자의 상품과 비교하여 우량 또는 유리하다고 표시·광고하는 행위를 말함.

- 이는 과거 공정거래법 시행령에서 “자기 것의 유리한 부분만을 들어 경쟁사업자의 것과 비교하는 경우” 까지 부당한 표시·광고로 규제하던 것을 정당한 비교광고(Comparative Advertising)의 경우 소비자의 상품선택에 필요한 정보제공효과가 큰 점을 고려하여 이를 활성화하기 위해 부당성 요건을 완화한 것임.

- 비교광고가 되기 위해서는 우선 비교대상인 경쟁사업자가 광고에서 명시적으로 인용되거나 전체적인 문언을 통해 특정될 수 있어야 함.

- 다만 비교상대방은 반드시 하나의 사업자일 필요는 없고 광고당시의 시장구조가 과점상태에 있어 소비자들이 경쟁사업자를 쉽게 연상할 수만 있어도 비교대상의 특정성은 인정됨.

- 음료수에 대하여 광고하면서 자사제품의 성수기 판매량과 경쟁사 제품의 비수기 판매량을 비교광고하면서 비교기준을 명시하지 아니함으로써 자사 제품의 소비자 선호도가 높은 것처럼 광고한 행위가 이에 해당.

〈예〉 ① 듀라셀코리아(주)는 자신이 생산판매하는 알카라인 건전지에 대하여 표시하면서 제품 포장지 전면에 비교대상을 명시함이 없이 “최고 5배 수명”이라고 표기하고 후면에 “사용기기에 따라 일반 망간 건전지보다 최고 5배까지 수명이 오래갑니다”라고 표시하여, 마치 경쟁사업자의 동종제품 (알카라인 건전지)에 비해서도 수명이 긴 것처럼 부당하게 비교하여 표시

- ② (주)테이콤은 시외전화 이용에 대하여 광고하면서 경쟁사업자인 한국통신도 시외전화요금 자동 납부제도를 시행하고 있음에도 마치 자기만이 이 제도를 시행하는 것처럼 하여 “서울에 거주하며 대전, 청주에 있는 본가·처가에게 월 시외전화 10,000원 이용 가정시

한국통신 시외전화를 12개월 이용할 때 요금	: 120,000원
자동납부 시외전화 082를 이용할 때 요금	: 108,108원
절약되는 전화요금	
	: 11,892원”

등으로 부당하게 비교하여 광고

라. 비방적인 표시·광고

- 비방적인 표시·광고는 다른 사업자 또는 다른 사업자의 상품에 관하여 객관적인 근거없는 내용으로 표시·광고하여 비방하거나 불리한 사실만을 표시·광고하여 비방하는 행위를 말하며,

- 비교광고와 마찬가지로 우선 비교대상인 경쟁사업자가 광고에서 명시적으로 인용되거나 전체적인 문언을 통해 특정될 수 있어야 함.

- 교통사고는 운전자 부주의, 도로여건, 차량결함 등 다양한 요인에 의해 발생함에도 단지 경쟁사업자의 차량 사고율이 높은 사실만을 들어 경쟁사의 차량에 결함이 있는 것처럼 광고하는 행위가 이에 해당.

〈예〉 ① (주)두산은 자신이 제조판매하는 그린소주에 대하여 광고하면서 “이제, 그린이 정통소주입니다”라는 표제하에 왼쪽에는 술가락이 꽃힌 청색 빈술병을, 오른쪽에는 자신의 제품인 그린소주를 배치하고 전자에 대하여는 “홀러간 노래”로, 후자에 대해서는 “오늘의 노래”로 각각 표현한 바 있다. 이는 소비자들이 자연스럽게 청색술병을 그린소주와 경쟁하고 있는 제품으로 받아들일 수 있다는 점, 청색술병은 (주)진로의 진로 Gold소주병을 촬영하여 게재한 점, “홀러간 노래”라는 문구는 과거에 대중들이 즐겨마셨던 소주 즉 진로를 연상케 한다는 점 등으로 볼 때 비방적인 광고에 해당

- ② (주)진로는 자신이 제조·판매하는 참眞 이슬露 소주에 대하여 광고하면서 “왜 [그린] 소주를

마셨는지 모르겠다” 라는 표제아래 “말로만 부드럽다는 그저 [그린] 소주로 고생 많으셨죠”라고 표현한 바 있다.

이는 [그린]이라는 단어가 (주)두산의 그린소주의 상표와 같은 활자체 및 색상을 사용하여 그린을 연상시키고 있으며, 광고문구 자체도 직설적, 노골적이어서 소비자들이 그린소주를 비방하는 것이라고 인식하기에 충분한 비방적인 광고에 해당

부당한 표시·광고에 대한 규제수단

가. 시정조치 및 과징금(법 제7조, 제9조)

- 공정거래위원회는 신고 또는 직권에 의하여 표시광고법의 위반혐의가 있는 표시·광고사건을 조사한 후 「공정거래위원회」의 심의·의결을 거쳐 당해 표시·광고행위의 위법성 여부 및 시정조치의 수준을 결정하게 됨.
- 부당한 표시·광고행위를 한 사업자에 대해서는 당해 위반행위의 중지, 범위반사실의 공표, 정정광고 등 시정조치(제7조)를 명하거나 매출액의 2%범위내에서 과징금(제9조)을 부과할 수 있음.

나. 임시중지명령제도(법 제8조, 영 제9조 및 제10조)

- 공정거래위원회의 시정조치는 준수법적 절차를 거치기 때문에 심사 개시 후 최종적으로 시정조치하기까지는 보통 2~3개월이 소요되므로 그때까지 부당한 표시·광고를 방치하는 경우 소비자나 경쟁사업자에게 중대한 피해가 발생할 수 있음.
 - 따라서 소비자 또는 경쟁사업자의 중대한 피해를 줄 우려가 있는 부당한 표시·광고에 대하여는 공정거래위원회의 정식절차에 의한 시정조치를 하기 전까지 이를 일시 중지시킬 수 있도록 하고 있음.
- 다만, 임시중지로 인한 사업자의 권익침해를 최소화하기 위하여 임시중지명령의 발동요건을 ① 부당한 표시·광고로 명백하게 의심되고 ② 소비자 또는 경쟁사업자에게 회복하기 어려운 손해가 발생할 우려가 있어 이를 예방하기 위한 긴급한 필요가 있는 경우로 한정하고 있음.
 - 또한 임시중지명령에 불복시에는 7일 이내에 이의를 제기할 수 있으며, 이의제기를 받은 공정거래위원회는 지체없이 서울고등법원에 그 사실을 통보하여 비송사건절차법에 따라 신속히 재판을 받도록 하고 있음.

○ 공정거래위원회는 임시중지명령제도의 효율적인 운영을 도모하기 위하여 이에 관한 세부운영기준(임시중지명령에관한운영지침)을 제정('99. 6. 30) · 운영하고 있으며,

- '99년 9월 7일 대한잡업개발공사가 「진품누에동충하초」의 약리효과에 대하여 동물실험결과를 근거로 마치 인체에 대하여 함양효과 등이 있는 것처럼 광고한 행위에 대해 최초로 임시중지명령제도를 적용한 바 있음.

다. 중요정보 공개제도(법 제4조, 제20조)

○ 소비자가 합리적 상품선택을 하는 데 필요한 정보 제공을 확대하기 위하여 소비자의 구매선택에 영향을 미칠 수 있는 중요한 표시·광고사항을 업종별로 고시하고 이를 사업자의 표시·광고시에 의무적으로 포함하도록 하는 제도임

○ 중요정보의 고시대상은 그 사항이 표시·광고에 포함되지 아니할 경우 ① 소비자의 피해가 빈번히 발생하고 그 피해의 사후구제가 곤란한 사항 ② 소비자가 상품 등의 증대한 결함 또는 기능상의 한계 등을 정확히 알지 못하게 되고 그 알지 못한 사정이 구매선택의 판단에 결정적인 영향을 미치게 되는 사항 ③ 기타 공정한 거래질서를 현저히 저해하는 경우로서 다른 법령에서 표시·광고를 의무화하고 있지 아니한 사항으로 규정하고 있음.(이상 제4조)

○ 현재 부동산 중개, 학습교재 판매, 학원운영, 증권투자, 葬儀, 체육시설 운영, 할인카드 회원권 운영, 사진 현상 및 촬영, 화물자동차운수, 완구 제조의 10개 업종을 대상으로 중요정보를 고시('99. 10. 23.) · 운용하고 있으며,

- 매년 정보부족에 의한 피해사례 등을 조사하여 단계적으로 확대해 나갈 계획임.

○ 공정거래위원회가 고시한 중요정보를 표시·광고내용에 포함시키지 아니한 사업자는 1억원이하의 과태료에 처해지거나(제20조), 부당한 표시·광고를 한 경우로 보아 제재를 받게 될 수 있음.

라. 광고실증제도(법 제5조 및 영 제4조 내지 제6조)

○ 사업자는 자기가 표시·광고한 내용 중 '사실과 관련된 사항'으로서,

- ① 인체에 직접적으로 영향을 미친다는 내용인 경우(예, 건강보조식품에 있어서, “담즙분비 촉진효과” 등의 표현) ② 안전 또는 환경과 관련된 내용인 경우(예, 과다섭취시 건강에 부작용이 있을 수 있는 비만해소용 식품에 있어서, “실험결과 부작용 전혀 없음” 등의 표현) ③ 성능, 효능, 품질에 관한 내용인

공정거래

경우(예, 내연기관용 윤활유에 있어서, “연료절감 10%” 등의 표현)의 경우 ④ 기타 소비자의 구매선택 및 거래질서에 중대한 영향을 미치는 내용인 경우에는 이를 실증할 수 있어야 함.

- 공정거래위원회는 부당한 표시·광고의 우려가 있어 실증이 필요하다고 인정되는 경우 당해 사업자에게 실증자료의 제출을 요청할 수 있고, 동 요청을 받은 사업자는 30일 이내에 실증자료를 제출하여야 하며,
 - 실증자료중 소비자에 대한 정보제공의 필요성이 있는 경우 공정거래위원회는 사업자의 영업상 비밀을 제외하고는 이를 요약·정리하여 공개할 수 있음.
- 구체적인 실증자료 요청의 대상·방법, 실증자료의 심사기준, 실증자료의 열람·공개, 심사결과에 따른 처리기준에 대하여는 「광고실증에 관한 운영지침」을 제정(99. 6. 30)·운용하고 있음.
- 실증자료를 제출하지 아니한 사업자는 1억원 이하의 과태료에 처해지거나 객관적인 근거없이 부당한 표시·광고행위로 제재 받을 수 있음.(법 제20조)

맺음말

- 부당한 표시·광고의 적절한 규제는 정보의 비대칭성에서 비롯되는 시장의 실패를 치유하고 소비자의 합리적 상품선택을 가능케 함으로써 사업자간의 공정한 경쟁을 촉진하고 궁극적으로는 소비자의 후생(Consumer Welfare) 증대에 기여하게 됨.
- 최근 공정거래위원회가 표시광고법의 제정을 통해 중요정보공개제도를 도입하고 정보제공이 원활하지 못한 변호사·의사 등 전문직 업종의 보수실태를 조사하여 공표하는 것이나
 - 소비자가 손쉽게 분야별 정보에 접근할 수 있도록 소비자종합홈페이지(www.consumer.go.kr)를 구축하고 있는 것은 소비자주권론적 시각(Consumer Sovereignty View)에서 소비자의 합리적 상품선택을 통해 공정한 시장경제질서를 실현하겠다는 정책의지의 표명이라 할 수 있음.
- 그러나 교묘하고 다양한 방법으로 행하여지는 부당한 표시·광고를 사후적으로 규제하는 데에는 한계가 있으므로
 - 소비자는 스스로 올바른 상품선택을 할 수 있도록 힘써야 할 것이고 정부와 소비자단체는 정보제공, 교육 등 지원정책을 통해 소비자의 능력을 제고하는 한편 제도개선과 의식개혁을 병행추진함으로써 합리적이고 건전한 소비문화가 정착될 수 있도록 노력하여야 할 것임.