

취약계층 소비생활법제 개선방안 연구

| 황의관 · 송혜진



정책연구 20-13

취약계층 소비생활법제 개선방안 연구

황의관 · 송혜진

머 리 말

최근 인구구조의 변화와 사물인터넷(IoT), 인공지능(AI) 등 정보통신기술의 비약적 발전에 따른 정보화격차의 심화, 그리고 코로나19 팬데믹 발생으로 인한 보건안전 문제의 대두 등 소비취약계층 보호의 필요성이 강하게 제기되고 있습니다. 여기서 소비취약계층이란 장애, 고령, 질병, 그 밖의 사유로 일반 소비자에 비해 소비 생활에 제약을 받는 소비자를 의미합니다. 기존에는 장애, 고령, 질병 등을 가진 계층을 취약 계층으로 보아, 이들의 소비생활을 보호하는 것이 소비자정책의 중요한 과제였습니다. 하지만 최근에는 거래, 안전, 보건 등의 특정영역에서 제약을 가지는 소비자를 소비 취약계층으로 보고, 이들을 보호하는 것을 소비자정책의 중요한 과제로 인식하고 있습니다.

현행 소비자기본법은 국가와 지방자치단체가 안전취약계층의 보호시책을 우선적으로 강구하도록 규정하고 있지만, 소비취약계층 보호를 위한 종합적이고 체계적인 규정은 부재한 상황입니다. 전자상거래법, 표시광고법 등 주요 소비자법제에서도 소비생활 취약계층 보호를 위한 규정이 미흡한 실정이고, 보건의료, 복지서비스 등 개별 분야의 법률에서도 마찬가지입니다. 소비취약계층의 소비생활 보호를 위한 법제적 개선방안을 모색해야 할 필요성이 바로 여기에 있습니다. 여기에 코로나19 팬데믹 사태는 보건 안전영역에서의 소비취약계층 보호의 중요성을 되새김 시켜주고 있습니다.

본 연구는 이런 문제의식 아래 소비취약계층의 개념부터 출발하여, 소비취약계층 소비생활보호의 법리적 의미를 살펴보고, 소비취약계층 관련 국내 법제와 유럽연합, 국제기구, 일본 등 해외법제 현황을 조사 및 분석하고 있습니다. 특히 소비취약계층 보호가 가지는 헌법적 의미와 한계, 그리고 소비취약계층이 주요 대상인 복지서비스 이용관계의 법적 특성을 분석하고 있습니다. 이는 기존에 수행되지 않았던 법 이론적 연구로서 후속연구의 좋은 밑거름이 될 것으로 생각됩니다. 이러한 과정을 통해 본 연구는 소비취약계층의 소비생활보호와 소비자권익증진을 위한 법제의 개선방향성과 구체적 개선방안을 제안하고 있습니다. 개선방향성은 소비취약계층의 개념, 보호의

의미를 고려한 입법방향을 제안하고 있습니다. 구체적 개선방안에는 소비자법제, 소비취약계층 관련 보건복지법제 개선방안이 포함되어 있으며, 소비취약계층 소비생활 보호를 위한 지방자치단체의 자치입법 개정방안도 다루고 있습니다.

소비취약계층의 보호는 사회적 약자의 보호란 점에서 헌법적 가치를 가지고 있습니다. 그렇기에 소비취약계층 소비생활보호를 위한 법제 개선방안을 위한 이 연구가 의미를 가지고 있다고 생각합니다. 앞으로 이 연구보고서가 소비취약계층 보호를 위한 법·정책적 개선에 활용되기를 기대합니다. 끝으로 본 연구의 진행 과정에서 유익한 의견을 주신 전문가들과 보고서 발간을 위해 애써주신 관계자 여러분에게 감사의 뜻을 표합니다.

2020년 12월

한국소비자원

원장 이 희 숙

국 문 요 약

최근 인구구조의 변화와 사물인터넷(IoT), 인공지능(AI), 등 정보통신기술 발전에 따른 정보화격차, 그리고 코로나19 팬데믹 발생으로 인한 감염취약계층의 안전문제 등 소비취약계층의 보호가 사회적 과제로 등장하고 있다. 소비취약계층 보호를 위한 법적 대응방안을 모색하기 위하여 현행 소비자 관련 법제에서 소비취약계층에 관한 규정의 현황을 조사하고 분석하여 법적 개선방안을 도출할 필요가 있다. 이에 본 연구는 소비취약계층의 개념과 유형을 살펴보고 소비취약계층 보호의 법적 의미, 배경 및 법리, 소비취약계층 보호를 위한 주요 쟁점을 조사 및 분석한다. 그리고 소비취약계층에 관한 국내의 법제를 조사 및 분석하여 소비취약계층 보호 및 권익향상을 위한 법제의 개선방향성 및 개별 법제개선방안을 제시한다.

1장은 서론부분으로 연구의 배경과 목적 등을 담고 있다. 2장은 소비취약계층의 개념 및 분류를 살펴보고 소비취약계층 보호의 쟁점과 법리적 의미를 고찰한다. 소비취약계층 개념에 관하여는 소비자의 개인적인 특성에 초점을 맞추는 개인적·수평적 접근법과 소비자가 처한 상황이나 조건을 전반적으로 고려하는 상황적·영역적 접근법이 있다. 이 중 본 연구에서는 후자의 방식을 원칙으로 하여 개인적 특성을 고려하는 종합적 방식을 채택한다. 그리고 소비취약계층에 관한 선행연구와 언론보도 등에서 제시되고 있는 소비취약계층 보호를 위한 쟁점을 살펴본다. 이를 통하여 도출한 쟁점은 ‘정보제공의 강화’, ‘소비자권리의 실질적 보장’, ‘소비자문제와 인권 침해의 혼재’로 구분할 수 있다. 다음으로 소비취약계층 보호 및 복지서비스 이용 관계의 법적 의미와 법리적 분석을 수행한다. 소비취약계층 보호는 법적인 측면에서 계약의 상대방이 소비취약계층을 차별하지 않아야 한다는 소극적 측면과 국가가 다른 소비자에게 특별한 조치를 통해서 소비취약계층을 보호한다는 적극적 측면을 가지고 있다. 전자는 소비자차별금지로서 법리적으로 평등권의 대사인적 효력과 관련되며, 후자는 소비취약계층 보호를 위한 입법조치로서 적극적 평등실현조치(affirmative action)에 해당되며 이에 대하여는 비례성 원칙을 준수해야 한다. 소비취약계층에

해당하는 노인, 장애인을 대상으로 제공되는 복지서비스의 이용관계는 법리적 측면에서 국가 또는 지방자치단체와 복지서비스 제공기관 사이의 관계, 복지서비스 제공기관과 이용자 사이의 관계로 구분된다. 전자는 국가 및 지방자치단체가 복지서비스 제공기관을 지정하는 문제로서 이는 형성적 행정행위로서 특허에 해당한다. 후자는 이용자와 지정기관 사이의 법률관계 문제로 이는 공공서비스 이용관계에 해당되어 공공서비스 3원칙이 적용되고, 이용자는 소비자로서 지위를 가진다.

3장은 소비취약계층 관련 국내외 법제 현황을 분석한다. 국내 법제로는 소비자법제, 취약계층 관련 법제로 구분하여 주요 규정, 소비취약계층의 개념 및 규율사항 등을 비교분석한다. 또한, 지방자치단체도 소비취약계층 보호의 책무를 진다는 점을 고려하여, 지방자치단체의 소비자관련 조례를 기초 및 광역단위로 구분하여 주요 규정사항, 내용 등을 조사·분석한다. 해외법제로는 유럽연합, 국제기구와 개별국가로 미국, 일본 등을 중심으로 소비취약계층의 개념, 규율사항 등을 조사 및 분석한다.

4장에서는 소비자 권익증진을 위한 개선방안을 방향성과 개별 법제로 구분하여 제시한다. 개별 법제는 다시 소비자법제, 소비취약계층 관련 보건복지법제, 소비취약계층 보호를 위한 지방자치단체의 자치입법으로 구분하여 개정방안을 제안한다. 마지막 5장은 결론부분으로 전체 연구를 요약하고 연구가 가지는 의미와 한계를 살펴보고 있다.

차 례

머리말	iii
국문요약	v

제1장 서론

제1절	연구의 배경 및 목적	3
제2절	연구의 범위 및 방법	6

제2장 소비취약계층의 개념·분류 및 소비취약계층 보호

제1절	소비생활 취약성의 의의 및 소비취약계층 개념	11
제2절	소비생활 취약성 및 소비취약계층의 분류	18
제3절	소비취약계층 보호의 법리적 고찰	34

제3장 소비취약계층 관련 국내외 법제 현황 및 동향

제1절	국내 법제 현황 및 분석	61
제2절	소비취약계층에 관한 해외 법제 동향	110

제4장 소비자 권익증진을 위한 개선방안

제1절	방향성	127
제2절	법제 개선방안	130

제5장 결론

제1절	연구의 요약	143
제2절	연구의 의의 및 한계	145

참고문헌	146
------	-----

Executive Summary	151
-------------------	-----

표 차례

〈표 2-1〉	Shultz 등의 소비취약계층의 분류	19
〈표 2-2〉	Cartwright의 금융분야 소비자취약성 분류	20
〈표 2-3〉	연도별 위해정보 접수 건수	24
〈표 3-1〉	「소비자기본법」에 근거한 고시	62
〈표 3-2〉	「방문판매 등에 관한 법률」에 근거한 고시	67
〈표 3-3〉	「사회적 기업 육성법 시행령」의 취약계층	93
〈표 3-4〉	「이러닝 산업법 시행령」에 따른 사회적 취약계층	94
〈표 4-1〉	「소비자기본법」 개정 제시안	131
〈표 4-2〉	「사업자의 부당한 소비자거래행위 지정고시」 개정 제시안	132

그림 차례

[그림 1-1]	'08년 ~ '19년 연령계층별 분포 변화	3
[그림 3-1]	안전관리 대상 제품 분류	76



제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

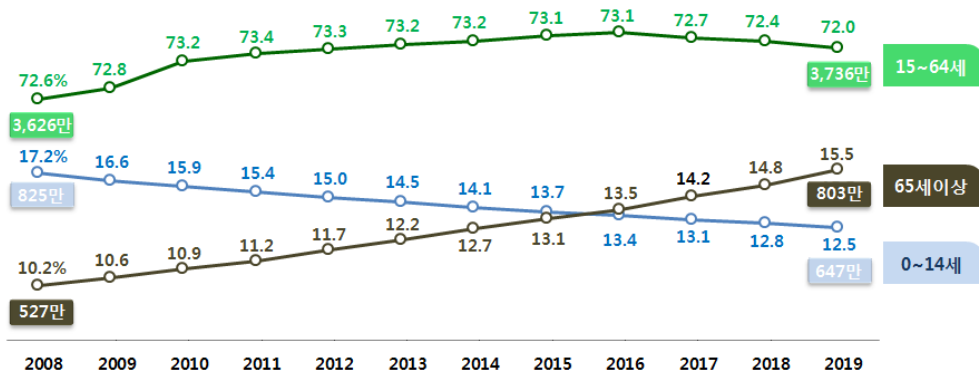


제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

행정안전부의 주민등록 인구통계에 따르면 2019년 말 기준으로 주민등록 인구 분포에 따르면 65세 이상 인구는 800만 명을 넘었으며(전년 '18년 대비 38만 명 증가), 전체 인구대비 15.5%를 차지하고 있었다. 반면 0~14세 인구는 647만으로 전체 인구대비로는 12.5%를 차지하고 있었는데, 2016년 이래로 65세 이상 인구 보다 적은 비중이었다.

[그림 1-1] '08년 ~ '19년 연령계층별 분포 변화



* 출처 : 행정안전부

국내 체류 외국인의 숫자도 2017년 117만명, 2018년 125만명 등 꾸준히 증가하고 있으며, 2018년 기준 다문화가구 수가 100만을 넘어서고 있다.¹⁾ 전국의 등록 장애인수도 2017년 254만 명, 2018년 258만 명, 2019년 261만 명으로 최근 3년 간 250만 이상을 유지하고 있다.²⁾

이러한 인구학적 변화뿐만 아니라 최근 사물인터넷(IoT) 및 정보통신기술의 발전에 따라 신기술을 활용한 신유형 거래가 등장하면서 이를 제대로 이용하지 못하는 소비자 계층이 새로운 소비취약계층으로 등장하고 있다.³⁾

1) 국가통계포털(KOSIS), 읍면동별 다문화가구 현황.

2) 국가통계포털(KOSIS), 전국 장애유형별, 성별 등록장애인수.

현행 소비자 관련 법령 및 제도는 평균적이고 합리적인 소비자를 표준으로 전제하고 이런 소비자의 소비활동에서 발생하는 문제의 해결에 초점을 맞춰 설계되어 있다. 하지만 최근의 고령인구, 다문화가정의 증가와 같은 인구학적인 변화는 평균적이고 합리적인 소비자에 미치지 못하는 취약성을 가진 소비자의 증가로 이어지고 있다. 또한, 정보통신기술, 사물인터넷, 인공지능 등 신기술의 발전과 이로 인한 사회변화는 정보화취약성 문제로 등장하고 있다. 이처럼 소비영역에서 평균적인 소비자에 대비 되는 취약성을 가진 소비자의 대두는 현행 소비자 관련 법령에 대하여 전반적인 분석의 필요성이 제기되고 있다.

또한, 작년 12월 중국 우한지역에서 시작된 코로나19는 전 세계적인 확산인 팬데믹으로 발전하여 인류의 보건안전에 큰 위협으로 등장했고 현재도 지속되고 있다.⁴⁾ 전 세계 코로나19 감염자와 사망자 상위 국가에 미국, 프랑스, 스페인, 영국 등 종래 선진국으로 알려진 국가들이 위치하고 있으며, 한국의 경우 민주법치국가 중 코로나19 대응에 있어서 모범 사례로 언급되고 있다. 사실 코로나19가 팬데믹으로 선언되기 이전 한국의 감염자와 사망자가 많아 국내적으로 코로나19 대응에 관한 논란이 있었지만, 지금은 오히려 적지 않은 검진 숫자와 감염자 숫자에도 불구하고 사망자가 적어 한국의 코로나19 대응이 국제적으로 모범사례로 언급되고 있다. 특히 민주주의와 법치주의를 채택한 국가로서 코로나19 대응에서 이러한 성과를 이룬 한국에 대해 외신의 긍정적 보도가 이어지고 있다.⁵⁾⁶⁾

하지만 코로나19에 대한 방역의 성공과는 별개로 감염병의 대규모 확산에 따라 고령자, 장애인 등 감염병 취약계층의 보호문제가 사회적 문제로 대두하고 있다.⁷⁾ 코로나19가

3) 정보통신기술의 발전에 따라 컴퓨터 이용 능력의 숙련정도가 소비자역량의 일종으로 기능하는 소비사회가 도래했다고 한다. 손지연, 「정보취약계층 소비자권의 증진방안 연구」, 한국소비자원 정책연구 17-18, p.47.

4) 현재 전 세계 코로나19 감염증 누적 환자는 42,486,371명이며 이 중 사망자는 1,146,844명으로 집계되고 있으며, 국내 누적 확진환자는 25,955명으로 이 중 사망자는 457명으로 집계되고 있다. 코로나바이러스감염증-19, 국내외 발생동향(<http://ncov.mohw.go.kr>, 최종방문 2020.10.26)

5) 외신들이 한국의 코로나19 대응에 주목한 부분은 확진자 동선에 대한 구체적인 정보제공, 다수에 대한 코로나19 검사(승차검진 포함), 매일 정기적인 대국민 브리핑 등 이었다. 해외문화홍보원(2020.3.23.), '외신, 한국의 코로나19 대응 방식 예산 잇따라' (<http://www.kocis.go.kr/koreanet/view.do?seq=1034803>, 최종방문 2020.4.13.)

6) 민주주의란 정치체제인 한국의 코로나19 대응 사례를 통해 코로나19 대응에 있어서 민주주의가 가지는 장점을 지칭한 외신도 있었음. 중앙일보(2020.3.12.), WP칼럼 “한국의 코로나19 대응, 민주주의 강점 보여줘”

7) 미국 질병통제예방센터에서도 고령자, 장애인 등을 COVID-19의 고위험군으로 분류하고 있다. (<https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/need-extra-precautions/other-at-risk-populations.html>, 최종방문 2020.10.26.)

사회의 모든 계층에게 동일한 위험을 야기하는 것은 아니며 미국의 코로나19 사망률 분석결과 부유한 지역보다 불법이민자나 흑인, 히스패닉계 등 유색 인종이 사는 지역에서 사망률이 더 높았다는 보도가 있었다고 한다.⁸⁾ 코로나19의 전 세계적인 확산이 소비자안전 영역에서 새로운 문제를 제기하고 있으며, 특히 안전취약계층의 보호를 위한 대응방안 마련을 촉구하고 있다. 팬데믹 시대에 소비자안전 영역의 취약계층의 보호를 위한 법제의 현황과 이들의 안전을 위한 법제적 대응방안을 마련할 필요가 여기에 있다.⁹⁾

그리고 종래 고령자, 장애인 등 소비취약계층에 대한 장기요양급여, 활동지원급여와 같은 복지서비스의 제공과 이의 이용자인 수급자와의 관계를 어떻게 파악할 것인지가 문제되었다. 이를 공공행정의 영역 중 급부행정으로 파악하는 입장과 서비스 제공과 이의 이용이란 측면을 강조하여 수급자의 소비자성을 강조하는 입장이 있다. 또한, 이들 관점이 아닌 사회복지서비스 제공 관계의 특수성을 강조하는 견해도 있다.¹⁰⁾ 복지서비스의 주요 대상이 소비취약계층에 해당된다는 점에서 소비취약계층 법제 개선방안 연구의 일부로 이의 법률관계를 파악하고 이를 토대로 복지서비스 제공과 관련하여 제기된 문제해결을 위한 법제 개선방안을 논의할 필요가 있다.

이에, 소비취약계층의 개념과 소비취약계층 법제의 법리적 쟁점을 분석하고 소비취약계층의 소비생활향상을 위해 제기된 문제와 개선방안 논의를 살펴본다.

그리고 국내 소비취약계층 법제 현황을 조사·검토하고 외국의 소비취약계층 관련 법제와의 비교·분석을 통하여 취약계층의 소비생활 법제 개선 방향성을 모색하고자 한다.

8) 동아사이언스, [인터뷰] “코로나19 취약계층 보듬기, ‘나’와 사회’위한 일”(http://dongascience.donga.com/news.php?idx=38042 최종방문 2020.10.26.)

9) 실제 코로나19의 대규모 확산과 국제보건기구의 팬데믹 선언 이 후 코로나19 방역을 위한 정부의 일련의 조치와 함께 감염병 관련 법제의 개정이 있었다.

10) 원상철, 복지서비스계약의 법적 과제, 법학연구 24, 한국법학회(2006)

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 어린이, 고령자, 장애인 등 전통적인 의미에서 취약계층의 소비생활에 관한 법제를 대상으로 하는 것이 아니라 소비활동에 있어 취약성을 가지고 있는 소비 취약계층 관련 법제도를 대상으로 한다. 이를 위해 본 연구는 소비자취약성, 소비취약 계층의 개념정의 및 분류 방식을 살펴보고, 국내외의 소비자 관련 법제의 소비취약 계층에 관한 규정을 조사·분석한다.

유현정은 소비취약계층을 신체적 위험, 경제적 위험, 정보적 위험이란 세 가지 위험 유형에 따라 ‘보건취약계층, 정신취약계층’, ‘경제적 취약계층, 보험취약계층, 취업취약계층’, ‘문화취약계층, 정보취약계층’으로 분류하였다.¹¹⁾

한편, 김성천은 소비자취약성을 원인, 형태, 영역, 주체 등 다양한 관점에서 분류할 수 있다고 하면서 원인에 따라 내생취약성과 외생취약성으로 형태에 따라 경제적 취약성, 신체적 취약성, 정신적 취약성, 사회적 취약성으로 영역에 따라 거래취약성, 안전취약성, 분쟁해결취약성 등으로 분류하였다.¹²⁾ 이 외에도 여러 문헌연구에서 소비자취약성을 다양한 기준에 따라 분류 및 유형화하고 있다. 소비취약계층을 어떻게 분류할 것인지는 이처럼 기준에 따라 다양하게 나타날 수 있으며 각각의 분류체계가 가지는 장단점이 있다. 이에 본 연구는 소비취약계층의 개념과 함께 분류에 관한 다양한 논의를 검토하고 그 유용성에 대해 살펴본다.

그리고 본 연구의 목적인 소비취약계층 보호의 법리적 기초를 다지기 위해서 소비취약계층 보호의 의미·배경을 살펴보고, 이에 관하여 헌법적인 측면에서 고찰한다. 소비취약계층의 보호가 가지는 차별금지의 속성, 소비취약계층에 대한 우대조치가 헌법상 평등권과 어떠한 관련성을 가지는지를 중심으로 고찰한다. 이를 위하여 평등권의 의미와 범위에 대한 헌법이론과 헌법재판소 판례를 조사·분석하고 특정 집단에 대한 우대조치를 통해 실질적 평등을 추구하는 적극적 평등실현조치의 의미와 이에 관한 헌법상 논의를

11) 유현정 외(2007); 손지연(2017)에서 재인용.

12) 김성천, 「취약소비자 보호법제 개선방안 연구」, 한국소비자원 정책연구 14-15

조사한다. 이러한 소비취약계층 보호의 법리적 기초위에 소비취약계층 보호를 위한 문제와 주요 쟁점을 조사·분석한다. 또한, 노인 장기요양 급여, 장애인활동지원급여와 같은 복지서비스제공의 법률관계를 세부적으로 분석하여 검토한다. 이들 복지서비스를 제공받는 고령자, 장애인이 전통적인 취약계층에 속하고 복지서비스 개선에 대한 문제제기가 지속적으로 있어왔다는 점을 고려할 때, 이에 관한 법리적 분석이 필요하다. 이를 통해 복지서비스 제공관계의 법적특성과 이의 이용자가 이용관계에서 어떠한 권리를 행사할 수 있는지를 검토하도록 한다. 법리적 이해를 바탕으로 소비취약계층이 직면한 문제와 이의 해결을 위한 법제도적 쟁점을 살펴봄으로서 소비취약계층 보호를 위한 법제적 과제가 무엇인지를 도출한다. 그리고 최근의 팬데믹 상황을 반영하여 감염병 취약계층이 직면한 문제와 법제적 과제를 함께 살펴보도록 한다. 여기에는 코로나19의 감염사례가 많은 고령자와 고위험군에 속하는 장애인을 중심으로 제기되고 있는 문제와 법적 쟁점을 고찰한다. 소비취약계층이 직면한 문제와 이의 법제적 쟁점은 주로 선행 소비취약계층 관련 연구, 보도자료, 언론기사 등을 통하여 파악한다.

법제분석에 있어서 대상은 소비자기본법을 필두로 한 소비자법제와 함께 취약계층을 대상으로 한 주요 법률, 취약계층에 관련한 규정을 두고 있는 법률 그리고 복지서비스 중 장기요양급여, 장애인활동급여에 관한 법률을 대상으로 한다. 감염병 관련 법제는 취약계층에 관한 사항을 규정한 법률에 한하여 대상으로 분석한다. 다만, 소비취약계층을 중심으로 한 법제분석이므로 취약계층을 대상으로 하거나 취약계층 관련 규정이 있는 법률이더라도 소비생활과의 관련성이 없으면 분석대상에서 제외한다. 법제분석은 법체계의 정합성(내적, 외적 정합성 모두), 소비취약계층 개념정의 방식과 함께 소비취약계층 보호의 주요 쟁점에 관한 규정이 있는지 여부, 규정이 있는 경우 어떤 방식을 채택하고 있는지 여부 등을 중심으로 고찰한다. 해외의 소비취약계층 관련 법제의 경우에도 소비취약계층의 개념정의, 보호를 위한 규정이 있는지 여부, 규정방식을 중심으로 조사하지만, 국내법제와 같은 세밀한 내용 분석 보다 해당 규정의 유무, 방식 등을 중심으로 분석한다.

2. 연구의 방법

소비취약계층, 소비자취약성의 개념정의, 분류 및 유형화에 관하여는 국내외 관련 문헌자료를 바탕으로 연구를 진행한다. 이를 통해 소비취약계층에 관한 다양한 정의와 접근방식을 조사하고 비교 분석하여 살펴보고 소비자취약성을 중심으로 소비취약계층의 분류방식과 그 유용성도 조사 및 비교분석한다. 소비취약계층 보호의 의미와 법리적 기초는 헌법이론과 헌법재판소 판례에 대한 조사 및 분석방식을 사용하여 고찰한다. 소비취약계층 보호의 주요 쟁점에 관하여는 소비취약계층 보호 또는 권익 향상을 다루고 있는 선행연구의 분석을 통하여 도출한다. 이들 선행연구에서 제시된 소비취약계층 보호 등을 위한 과제와 법·정책적 개선방안을 분석·검토하여 소비취약계층 보호를 위한 쟁점을 도출하는 것이다.

소비취약계층 관련 법제분석은 앞서 설명한 바와 같이 현행 소비자기본법을 기초로 하여 소비자법제, 고령 및 장애 등과 같이 객관적 기준을 바탕으로 운영 중인 소비취약계층 관련 법제를 조사하고 개별 법률의 관련 규정을 분석한다. 각 법률의 소비취약계층의 개념, 정의방식, 조항의 규율 대상과 세부내용, 법률간 상호관계 등을 중심으로 조사 및 분석한다. 해외 입법례의 경우도 소비취약계층 관련 법령의 개념정의 방식, 조항의 구체적인 내용 등을 중심으로 조사한다. 이를 통해 해외의 소비취약계층 법제와 국내 법제의 비교를 통해 소비취약계층 권익향상을 위한 법제개선 방향성을 모색한다.

이러한 연구수행을 위하여 소비자취약성, 취약계층 등에 대한 국내외 선행 연구 문헌을 검토하고 소비자원에서 기존에 수행된 취약계층 관련 주요 연구¹³⁾를 참조한다. 또한, 학계, 정부 부처, 소비자원 등 소비자법제 관련 업무종사자 및 전문가와 연구 협의, 자문을 연구에 활용한다.

13) 송순영·강성진, 「취약계층 소비자보호 대책 평가 및 개선」, 한국소비자원 정책연구 11-01(2011); 송순영, 「소비자 위해취약계층의 현황과 대책방향」, 한국소비자원 정책연구 13-19(2013); 김성천, 앞의 책 (2014); 손지연, 앞의 책(2017) 등



제2장

소비취약계층의 개념·분류 및 소비취약계층 보호

- 제1절 소비생활 취약성의 의미 및 소비취약계층 개념
- 제2절 소비생활 취약성 및 소비취약계층의 분류
- 제3절 소비취약계층 보호의 법리적 고찰



제2장 소비취약계층의 개념·분류 및 소비취약계층 보호

제1절 소비생활 취약성의 의의 및 소비취약계층 개념

1. 다원적 개념 정의

소비생활 취약성을 이해하기 위한 첫 걸음으로서 취약계층과 취약성에 관한 다양한 정의를 살펴볼 필요가 있다. 이에 여러 문헌자료 속에서 언급되고 있는 취약계층과 취약성의 다양한 정의와 관련 논의를 조사·분석한다.

소비생활 취약성이나 소비취약계층에 관하여 직접적으로 언급되어 있는 사전적인 개념은 없다. 사전적으로는 취약계층과 취약성이란 용어가 사용되고 있다. 사전적으로 취약계층은 “다른 계층에 비해 무르고 약하여 사회적으로 보호가 필요한 계층으로서 노인, 어린이, 장애인 등이 이에 해당한다.”고 하고¹⁴⁾, 취약성은 “어떤 것에 민감하거나 약하여 쉽게 부서지거나 영향을 받거나 손상되는 성질”¹⁵⁾, “무르고 약한 성질이나 특성”을 의미한다.¹⁶⁾ 사회과학적으로는 경제적·신체적·정신적으로 해롭거나 손실 가능성이 있음을 의미하며, 구체적으로 취약성이란 삶의 다양한 영향들에 노출되었을 때 부정적 영향들에 대해 대처할 수 없거나 적응할 수 없는 능력을 가리키기도 한다.¹⁷⁾

한편, 취약성(vulnerability) 개념은 광범위한 맥락에서 사용되고 있고 다양한 학술 문헌에서 여러 의미를 가지고 등장하고 있다. 취약성을 “잠재적인 부정적 결과의 가능성(likelihood)에 대한 사전적(ex-ante) 평가”로 정의하기도 한다.¹⁸⁾ 이러한 개념을 소비생활에 적용하면, “소비자 행복(소비자의 소비생활, 합리적 편익)에 관한 잠재적인 부정적 영향에 관한 사전적 평가”를 소비생활의 취약성이라 볼 수 있다. 예를 들어, 영국의

14) 네이버 국어사전 <https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/868b7b6144724ac084edb05134e0c36d>(최종 방문 2020.5.27.)

15) 주로 의학적 견지에서 취약성을 이렇게 정의한다. 네이버 국어사전 <https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/3106bc06006c499f9522a34caac978c2>(최종방문 2020.5.27.)

16) 네이버 국어사전 <https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/7459874747f24e829c82b96ff48ea5e2>(최종방문 2020.5.27.)

17) 김성천, 앞의 책, p.27

18) Poval, F. Perceived Vulnerability to Downside Risk, Discussion Papers, University of Goettingen(2009).

금융서비스 소비자위원회(UK Financial Service Consumer Panel)는 취약성을 “소비자 손해의 고도의 리스크를 의미하며, 리스크가 현실적으로 구체화되는 것을 의미하는 것은 아니다.”고 정의한다.¹⁹⁾

Burden은 취약성을 “재화와 용역에 관한 의사결정에 필요한 정보를 획득하거나 취합하는데 있어서 어려움으로서 그에 따라 부적절한 재화나 용역을 구매 또는 적절한 재화나 용역의 구매에 실패하여 자신의 편익에 손해를 보는 것”으로 정의하고 있다.²⁰⁾ 이러한 취약성 개념을 사용하여 Ringold는 소비취약계층을 “광고, 제품의 효과 또는 둘 다의 역할을 이해하는 능력이 취약한 자”로 정의하고 있다.²¹⁾ 이와 유사한 하지만 다소 넓은 정의를 사용하는 경우도 있는데, 소비취약계층을 “자신의 효용 및 행복을 극대화하는 능력이 제한적인 특성 때문에 경제적 거래의 결과에서 경제적, 물질적 또는 정신적 손해에 취약한 자”로 정의하고 있다.²²⁾ Brennan 등도 소비취약계층을 “자신의 의사결정에 관한 소비자 정보를 획득하거나 취합하는데 있어서 다른 자들 보다 심각한 어려움을 가지고 있는 자”로 정의할 것을 제안하고 있다.²³⁾

한편, Baker는 소비자취약성을 “시장의 상호작용에서 불균형으로부터 발생하거나 마케팅 메시지나 제품의 수용에 따라 발생하는 무기력한 상태(state of powerlessness)”로 정의하면서, 소비자취약성은 ‘개인이 관리할 수 없는 것으로 시장에서 공정성을 만들어 가는 외부적인 요인에 종속되도록 만드는 경우에 발생한다.’고 한다.²⁴⁾ Brenkert는 소비자 취약성을 “소비자의 특별한 특성과 시장참여자가 사용하는 수단이나 기술로서 그들을 특별히 취약하게 만드는 것의 조합”을 가리킨다.²⁵⁾

19) Financial Services Consumer Panel, Defining consumer vulnerability and disadvantage, (2012. 12.20.), p.2

20) Burden, R., Vulnerable consumer groups: quantification and analysis, OFT Research paper, Vol. 15(1998).

21) Baker, S.M., Gentry, J.W. and Rittenburg, T.L., Building Understanding of the Domain of Consumer Vulnerability, Journal of Macromarketing, Vol.25(2), pp.128-139 (2005).

22) Smith, N.C. and Cooper-Martin, E., Ethics and Target Marketing: The Role of Product Harm and Consumer Vulnerability, Journal of Marketing, Vol.61, pp.1-20; Baker(2005)에서 재인용.

23) Brennan, L., Zevallos, Z, and Binney, W(2011), Vulnerable consumers and debt: Can social marketing assist?, Australasian Marketing Journal, Vol.19(3), pp.203-211.

24) Baker(2005), 앞의 글.

25) Brenkert, G., Marketing and the vulnerable, Business Ethics Quarterly(1998)

Anderson은 소비취약계층을 “자신이 통제할 수 없는 특성에 따라 교환관계에서 불이익을 받는 자”로 정의하고 있다.²⁶⁾ Consumer Futures은 소비취약계층을 “자신이 처한 상황이 소비자 불이익을 겪도록 만드는 자”로 정의하고 있다. Stearn는 취약성을 “소비자가 잘못된 판매, 부당하게 이용될 리스크가 큰 상태의 소비자 또는 용역의 접근 또는 사용 또는 피해구제에 있어서 불이익한 상태에 놓인 소비자의 조건(상황, condition)”으로 정의하고 있다. 이에 따라 소비취약계층을 “자신의 필요성에 적합한 필수적인 제품 및 용역을 선택할 수 없거나 접근할 수 없는 자 또는 과도한(disproportionate) 노력·비용·시간이 없이는 그러한 선택이나 접근을 할 수 없는 자”로 정의하고 있다.²⁷⁾

26) European Commission, Consumer vulnerability across key markets in the European Union Final Report(2016), p.42

27) European Commission,(2016), 앞의 책, p.43

2. 요약 및 정리

이상의 소비생활 취약성 및 소비취약계층의 개념에 대한 다양한 접근법을 정리하면 대략 두 가지 범주로 구분할 수 있는데, i) 소비자의 개인적인 특성에 초점을 맞추는 접근법과 ii) 소비자가 처한 상황이나 조건을 전반적으로 고려하는 접근법이다.²⁸⁾ 김성천은 취약소비자(vulnerable consumer)의 개념을 접근하는 방식으로 개인적·수평적 접근방식(personal and horizontal approach)과 상황적·영역적 접근방식(situational and sectorial approach)이 있다고 한다.²⁹⁾ 개인적·수평적 접근방식에 의한 취약소비자는 신체적·정신적 능력, 연령 등 개인적 특성에 연계된 취약성에 따라 모든 영역에 동일하게 적용되는 것으로 전통적인 용어로 ‘취약계층’을 의미한다고 하고, 상황적·영역적 접근방식은 평균적인 소비자(average consumer)와 대비되는 개념으로 특정시장상황에 따라 외부적 요소에 따라 취약성을 달리 접근하는 것으로 취약계층 보다는 넓은 개념이라고 한다.³⁰⁾ 김성천의 분류에 따르면 앞선 소비생활의 취약성 및 소비취약계층에 대한 정의방식 중 i)이 개인적·수평적 접근방식이고 ii)가 상황적·영역적 접근방식에 해당된다.

이러한 두 가지 정의 형태는 취약성 개념에 관한 학술적 접근법의 중요한 발전을 반영하고 있는데, 이는 “불이익한 소비자(disadvantaged consumer)” 접근법으로부터 “취약한 소비자(vulnerable consumer)” 접근법으로의 이행을 의미한다.³¹⁾ 전자의 접근법은 시장에서 불이익한 상황에 처한 특정 집단과 취약성을 연계시키는 것이다.³²⁾ 반면에 후자의 접근법은 취약성을 내적 요소와 외적 요소 사이의 상호작용의 결과로 보고 따라서 특정한 사회경제적 집단에 한정되지 않는다. 일반적으로 소비자단체들은 소비자취약성을 접근할 때, 금융서비스의 복잡성처럼 자주 인용되는 예시처럼 모든

28) European Commission,(2016), 앞의 책, p.42

29) 김성천, 앞의 책, p.24

30) 김성천, 앞의 책, p.24

31) Baker(2005); Garret and Toumanoff, , Are Consumers Disadvantaged or Vulnerable? An Examination of Consumer Complaints to the Better Business Bureau, Journal of Consumer Affairs, Vol.44(1), pp.3-23 (2010).

32) 미국에서는 이에 해당하는 4가지 핵심 지표로 소득, 연령, 교육, 및 인종이나 종족을 사용한다. EC(2016), 앞의 책, p.44.

소비자들이 취약할 수 있는 상황 또는 조건에 의존되는 개념인 광의의 접근방식을 선호하고 있다는 것을 보여주고 있다.³³⁾

소비생활 취약성 정의에서 공통적인 두 가지 요소는 역량과 통제력인데, 소비자의 의사결정에서 역량의 역할에 관한 한 연구는 역량을 “통상적으로 가치 있는 자원을 통제하거나 또는 벌칙을 운영하는 개인의 상대적인 능력”이라고 한다.³⁴⁾ 따라서 소비생활 취약성이란 용어를 광의로 보면 시장에서 상호작용을 통제하는 역량의 결여로 볼 수 있고, 모든 소비자는 시장의 특성이나 자신의 개인적인 특성에 따라 취약한 상태에 놓일 수 있고 특정한 순간에도 그런 상태에 놓일 수 있다. 이런 측면에서 소비생활 취약성을 상황적·영역적 접근방식으로 이해할 필요가 있다.

그러나 소비자취약성에 관한 연구가 특정한 사회경제적 집단에 초점을 맞추는 것으로부터 벗어나고 있지만, 여전히 개인적·수평적 접근법의 필요성이 있다. Commuri and Ekici는 취약성이 외부적 상황적 요인에 의존한다는 점을 인식하면서도 정책 결정의 측면에서 구체적으로 명확히 정의된 소비자 집단을 주요 대상으로 하는 것은 중요하다고 강조하고 있다.³⁵⁾ 그들은 소비자취약성을 “체계적인 집단-기반 구성 요소와 일시적인 상황-기반적 구성요소란 두 가지를 포괄하는 것”으로 볼 것을 제안 하고 있다. 이에, Commuri and Ekici는 취약성을 “취약성은 해당 소비자가 본래적 이거나 사회문화적인 특성으로 인하여 경험하게 될 수 있는 것”과 “구체적으로 오직 소비의 1회성 상황을 의미하는 것”의 합계로 보자는 주장을 한다.

최근의 소비자취약성을 정의하는데 있어서 핵심요소는 이를 정적인 개념이 아닌 동적인 개념으로 이해하는 것이다. Griffiths and Harmon-Kizer³⁶⁾는 “소비자는 자신이 취약성을 경험하거나 특정 기간 동안 위험에 처한 상황으로 이동하기도 거기서 벗어나기도 한다.”하여, 소비자의 취약성이 고정된 것이 아닌 일시적이고 유동적인 것으로 이해하고 있다.

33) EC(2016), 앞의 책, p.44.

34) EC(2016), 앞의 책, p.43.

35) Commuri and Ekici, An Enlargement of the Notion of Consumer Vulnerability, Journal of Macromarketing, Vol.28(2), pp.183-186; EC(2016), 앞의 책, p.43에서 재인용.

36) Griffiths and Harmon-Kizer, Aging Consumer Vulnerabilities Influencing Factors of Acquiescence to Informed Consent, Journal of Consumer Affairs, 45(3), pp.445-366 (2011).

소비취약계층의 개념에 관하여 EU의 불공정상거래준칙(EU Directive on Unfair Commercial Practices)³⁷⁾에서 실시하고 있는 합리적으로 정보를 인식하고 합리적으로 관찰하고 상황을 판단하는 ‘평균적인 소비자(average consumer)’와 반대되는 것으로 정의하기도 한다.³⁸⁾ 이 견해에서는 평균적인 소비자를 ‘모델 소비자’로 보고(정보를 잘 인식하고 자신의 권리와 피해구제 등에 관한 사항을 충분히 알고 있는 자), 이에 반대되는 소비자, 즉, 정보를 인식하지 못하여 정보접근이 제한되어 자신의 권리나 피해구제 절차를 제대로 알고 있지 못한 자를 소비취약계층으로 정의하는 것이다.³⁹⁾ 이러한 개념정의도 소비생활의 취약성을 동적인 것으로 이해하고 있으며, 따라서 특정한 이슈나 쟁점에 관하여 전문가가 아니거나 정보나 지식이 거의 없는 경우에는 다른 영역에서는 평균적인 소비자라고 하더라도 소비취약계층에 포함될 수 있다.⁴⁰⁾

이상의 논의의 정리를 통하여 본 연구에 있어서 소비생활의 취약성과 소비취약계층 개념을 살펴보도록 한다. 우선 소비생활 취약성과 소비취약계층은 실질적으로 동일한 개념으로 볼 수 있다. 왜냐하면 소비생활에서 취약성을 가지는 집단이 소비취약계층 이므로 소비생활 취약성이 소비취약계층 개념의 핵심적 구성요소기 때문이다. 그러므로 소비취약계층의 개념정립을 위해서는 소비생활 취약성의 개념을 먼저 살펴보고, 이를 토대로 소비취약계층을 정의할 수 있을 것이다.

소비생활의 취약성 개념을 어떻게 이해할지에 대하여 두 가지 상반되는 접근법이 있었다. 개인이 가지는 특성(나이, 성별, 경제적 지위 등)이 소비생활의 제약요인으로 작용하여 취약성과 연계되는 개인적·수평적 접근법과 특정 소비영역에서 외부적인 요인에 따라 취약성을 정의하는 상황적·영역적 접근법이 있다. 전자가 개인의 특성을 공유하는 집단 전체가 소비취약계층이 되고 그러한 개별적 특성이 있는 한 고정적으로 이에 속하게 되고, 후자는 소비영역에 따라 개인이 소비취약계층이 되고 상황이나 영역이 변하면 소비취약계층에서 제외될 수 있는 동적인 접근방식이다. 상술한 바와 같이 최근의 관련

37) Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market, OJ L 149

38) Consumer International in Intergovernmental Group of Experts on Consumer Law and Policy 2018 UNCTAD Secretariat Working Group on Vulnerable and Disadvantaged Consumer

39) Consumer International(2018), 앞의 글.

40) Consumer International(2018), 앞의 글.

연구흐름은 전자에서 후자로 이동되고 있으며 대상의 범위에 있어서도 후자의 접근법이 더 많은 개인을 소비취약계층으로 포섭하게 된다.⁴¹⁾ 따라서 이러한 점을 고려하면 상황적·영역적 접근법으로 소비취약계층을 정의하는 것이 바람직하다. 다만, 상황적·영역적 접근법은 구체적인 소비취약계층이 누구인지를 직관적으로 제시하지 못하는 문제가 있다. 소비취약계층 보호를 위한 법·제도적 방안을 마련하고 시행하기 위해서는 적용대상의 확정이 필수적이다. 또한, 소비영역에서 정보, 권리구제 등에 취약성을 가지게 되는 주요 원인은 각 개인의 특성(나이, 성별, 인종, 소득 등)에 있다. 따라서 개인적·수평적 접근법에 따른 전통적인 취약계층 개념을 고려해야 할 것이다. 이에, 본 연구에서 소비취약계층은 “소비영역(거래, 안전, 피해 구제 등)에서 개인의 특성(나이, 건강상태, 성별, 경제력 등) 등이 원인이 되어 해당 소비영역의 평균적인 소비자에 비해 제약을 받는 소비자”로 정의한다.

이러한 개념정의를 세부적으로 보면 우선 소비생활을 영위하는 과정에서 취약성을 가지는 것이므로 소비영역이 아닌 경우에는 소비취약계층이 아니다. 따라서 취약성이 소비영역이 아닌 보건, 복지와 같은 영역에서 발생할 경우에는 소비취약계층에 해당되지 않게 된다.

다음으로 취약성의 원인은 개인의 개별사정(건강, 성별, 경제력 등)에 있지만, 이러한 사정을 가진 자 모두가 소비취약계층에 속하는 것은 아니다. 즉, 취약성의 원인은 소비영역에 따라 변동되는 것이므로, 소비취약계층에 속하는지는 개별 소비자의 특성과 소비영역을 종합적으로 고려하여 판단한다.

세 번째로는 소비영역에서 제약을 받아야 한다는 것이다. 제약을 받는지 판단은 평균적인 소비자에 비해 소비과정에서 정보접근, 권리, 피해구제 등에 있어서 취약한 상황에 처해있다는 것이다. 이러한 제약에 따라 평균적인 소비자가 향유할 수 있는 소비의 결과를 누리지 못하는 자가 소비취약계층에 속하게 된다. 따라서 취약계층 소비자라고 하더라도 개별 소비영역에서 제약을 받지 않는다면 소비취약계층이 되는 것이 아니며 반대로 일반 소비자라고 하더라도 특정 소비영역에서 취약성을 가지는 경우에는 소비취약계층이 되는 동적인 개념으로 새겨야 한다.

41) 학술적으로 개인의 특성에 기반 한 취약성을 가진 소비자를 disadvantaged consumer, 상황적·영역적 요인에 따라 취약성을 가진 소비자를 Vulnerable consumer로 지칭하기도 한다.

제2절 소비생활 취약성 및 소비취약계층의 분류

1. 소비생활 취약성의 분류기준과 유형화

소비취약계층의 개념을 정의한 후 이를 분류하여 유형화하는 것에는 다양한 방식이 있다. 소비자취약성은 원인, 행태, 분야, 영역, 주체 등 다양한 관점에서 이해되는 것이기 때문에⁴²⁾, 이들 각각의 관점에 따라 소비취약계층을 분류하여 유형화할 수 있다.

소비자취약성의 원인의 유형에 따른 분류가 있는데, 취약성의 근원을 내부적인 요인에 의한 것과 외부적인 조건에 의한 것으로 구분하는 것이다.⁴³⁾ 여기서 내생적(內生的) 취약성은 나이, 장애, 건강상태 등 개인의 태생적인 취약성 요인을 의미하고, 외생적(外生的) 취약성은 태생적인 것이 아닌 낮은 교육수준, 언어능력, 판단능력 등 살아가는 동안 발생할 수 있는 취약성 요인을 의미한다.⁴⁴⁾ 소비자취약성을 영구적 취약성과 일시적 취약성(permanent and temporary vulnerability)으로 구분하기도 한다.⁴⁵⁾

소비자취약성의 인지적 관점에서 실질적 취약성과 인식론적 취약성으로 구분하기도 한다. 여기서 전자는 개인이 경험한 것을 말하고 후자는 타인이 특정 개인이 취약하다고 믿지만 그 개인은 그러한 믿음에 동의하지 않거나 실질적으로 취약하지 않은 경우에 발생하는 것을 말한다.⁴⁶⁾ 개인적인 특성을 좀 더 확장하여 소비취약계층을 분류하는 경우도 있는데, Morgan 등은 제품 및 식품안전관점에 특별히 초점을 맞춰 '육체적인 민감성, 역량, 정신적인 역량, 교육 및 사회경제적 배경'을 기준으로 한다.⁴⁷⁾

Shultz와 Holbrook는 소비자취약성을 다음과 같은 2×2 행렬을 사용하여 분류하였다.⁴⁸⁾ 이 행렬에서 행은 소비자가 유익한 수단에 접근할 수 있는지 여부를 가리키고,

42) 김성천, 앞의 책, p.27

43) Baker(2005), 앞의 글.

44) EC(2016), 앞의 책, p.44

45) European Parliament Committee on the Internal Market and Consumer Protection 2012: EC(2016), 앞의 책, p.44에서 재인용.

46) Smith and Cooper-Martin(1997): Baker(2005)에서 재인용

47) Morgan, Schuler and Stoltman, A Framework for Examining the Legal Status of Vulnerable Consumer, Journal of Public Policy & Marketing, 14(2), pp.267-277(1995)

48) Shultz and Holbrook, The Paradoxical Relationships Between Marketing and Vulnerability, Journal of Public Policy & Marketing, Vol.28(1), pp.124-127(2009)

열은 그러한 수단과 소비목적 사이의 관련성을 소비자가 알고 있는지 여부를 기준으로 구분한 것이다. 이에 따르면 소비자는 다음 행렬의 ① ~ ④의 4가지로 구분될 수 있다.

〈표 2-1〉 Shultz 등의 소비자취약계층의 분류

구분		유익한 수단-목적 사이의 관련성	
		알고 있는 경우	알지 못하는 경우
유익한 수단에 관한 접근성	유	①	②
	무	③	④

출처: Shultz and Holbrook (2009)

여기서 ④에 해당되는 자신에게 무엇이 유익한지를 알지 못하고 그것에 접근하지 못하는 사람들은 이중적으로 취약한(double vulnerable) 자로, 유익한 것을 알지만 접근하지 못하는 자는 경제적으로 취약한 자(economically vulnerable, ③에 해당), 반면에 접근성이 있지만 지식이 없는 자를 문화적으로 취약한 자(culturally vulnerable, ②에 해당)로 분류하였다.⁴⁹⁾

소비자취약성의 원인이 아닌 형태에 따른 유형으로 경제적 취약성, 신체적 취약성, 정신적 취약성, 사회적 취약성 등을 제시하기도 한다. 이 경우 경제적 취약성은 저소득, 파산, 실업 등을 신체적 취약성은 고령자, 어린이, 주부, 임신부, 장애인 등, 정신적 취약성은 우울증, 고독 등, 사회적 취약성은 새터민, 결혼이민자 등이다.⁵⁰⁾ 분야별로 소비자취약성을 분류하기도 하는데, 이에 따른 유형으로 에너지, 통신, 금융, 교통 등이 있다.⁵¹⁾ 이는 소비되는 재화나 용역의 분야를 기준으로 소비자취약성을 구분한 것인데, 각 분야별 특수성을 고려하여 취약성을 판단한 것이다.⁵²⁾

소비자취약성을 거래, 안전, 분쟁해결 등 영역에 따라 거래취약성, 안전취약성, 분쟁

49) 당연한 것이지만, ①의 경우는 자신에게 유익한 것이 무엇인지도 알고 접근도 가능한 경우를 말한다. 따라서 이러한 경우는 취약계층이 아닌 정상적인 추상적 소비자이다.

50) 김성천, 앞의 책, pp.27-28

51) 김성천, 앞의 책, p.28

52) 김성천은 소비자취약성 분야에 따른 유형을 언급하면서 안전, 분쟁해결을 포함시키고 이후에 설명할 Cartwright의 분류를 금융 분야에서 사용되는 것으로 설명하고 있다. 하지만 안전, 분쟁해결은 소비되는 재화나 서비스의 분야와는 다른 층위의 것으로 동일하게 취급될 수 없고, Cartwright의 분류가 금융 분야를 대상으로 하였지만 분류기준이나 체계가 이에 한정되는 것은 아니다.

해결취약성으로 분류하기도 한다. 이러한 유형화는 소비취약계층의 보호를 위한 소비자 법제 정비를 위한 토대로 설명되기도 하는데, 거래취약성은 부당거래행위 등, 안전취약성은 위해 및 결함 상품 등, 분쟁해결취약성은 상담, 피해구제, 분쟁조정, 중재, 법원 등에의 접근성 제약을 가리킨다고 한다.⁵³⁾

이상의 소비자취약성 유형화가 취약성 원인, 분야, 영역 등에 초점을 맞춘 것이라면, 또 다른 대안은 취약성이 거래관계에서 사업자들이 소비자의 취약성을 어떻게 이용하는지를 기준으로 소비자취약성을 분류하는 것이다. Cartwright는 이러한 분류 기준에 따라 금융 분야에서 소비자취약성을 다음과 같은 범주로 유형화하였다.⁵⁴⁾

〈표 2-2〉 Cartwright의 금융분야 소비자취약성 분류

	주요 내용
정보	- 서비스 공급자가 일부 소비자 집단에 비해 정보의 우위를 가지고 이를 자신의 이익에 이용하는 상황 - 예를 들어, 복잡한 금융서비스를 제공하는 기업은 금융상품에 관하여 특정 소비자 집단 보다 우월적인 정보를 가지고 부당한 가격을 소비자에게 부과하거나 소비자가 기대하지 않은 제품을 판매하는 상황
공급	- 공급취약성은 특정 소비자 집단이 자신의 특성 때문에 시장참여를 원함에도 불구하고 그렇지 못하거나 시장에서 선택권이 제한되는 상황 - 이러한 상황은 과도한 시장가격이 형성된 경우, 공급자가 시장에서 소비자를 만족시키면서 이익을 남기지 못하는 경우, 또는 소비자의 예산을 만족시키는 재화·서비스가 매우 희소한 경우 발생
피해구제	- 특정 소비자 집단이 피해구제를 받는데 있어서 어려움에 직면하는 상황 - 예를 들어, 소비자가 피해구제 절차가 시간이나 비용 측면에서 지나치게 부담스러운 이유로 어려움을 경험하게 되어 피해구제 행동을 취하지 못하는 경우 - 피해구제취약성은 다른 취약성을 악화시킬 수 있음
외압	- 외압 취약성은 소비자 집단이 재화·서비스의 공급자로부터의 압력에 종속되어, 소비에 관한 결정이 완전하게 자발적이지 못한 상황을 가리킴
영향력	- 특정 소비자 집단이 다른 소비자들에 비해 자신의 결정의 결과로 대규모 손실이 발생하여 고통을 겪는 상황을 가리킴 - 영향력 취약성은 일반적으로 정보 취약성과 같은 다른 취약성의 결과로 발생 - 예를 들어, 저소득층 소비자가 정보결핍에 따른 금융상품 구매로 막대한 손실을 입는 경우, 해당 소비자가 저소득층이란 사실이 정보 취약성의 영향력을 악화시키는데, 왜냐하면 당해 손실이 저소득층 소비자의 소득에서 큰 비중을 차지하기 때문

53) 김성천, 앞의 책, p.28

54) Cartwright, The Vulnerable Consumer of Financial Services: Law, Policy and Regulation, p.17 (2011)

Cartwright는 이러한 소비자취약성 유형에 대하여 ‘정보공개 및 통제 등 정보 비대칭성을 개선하는 수단’, ‘청약철회 기간의 도입’, ‘제품규제’, ‘피해구제 개선’, ‘경쟁 기반의 대응책’ 등의 정책적 대응수단을 제시하고 있다.⁵⁵⁾ 이처럼 소비자취약성의 분류는 이러한 취약성을 다루기 위한 법제도적인 체계를 개발하는데 기여할 수 있다. 예를 들어, 앞서 살펴본 분류방식에서 도출된 ‘이중적으로 취약한 자’란 개념은 이에 속하는 소비자에 대한 법제도적인 조치의 필요성을 환기시킬 수 있다.

한편, 유럽연합 주요 시장에서 소비자취약성에 관한 유럽집행위원회의 보고서는 소비생활 취약성에 관한 여러 논의를 조사·검토하면서, 이를 ‘효용성에 부정적 결과나 영향을 미치는 위험성(①)’, ‘효용성을 최적화 시키는 능력을 제한시키는 특성을 보유한 것(②)’, ‘정보를 획득하거나 이해하는데 어려움을 가진 것(③)’, ‘적절한 제품선택, 구매 또는 접근하는 능력이 제한적인 것(④)’, ‘마케팅 관행 등 사업자와의 상호작용에서 취약성을 가진 것(⑤)’의 5가지 측면으로 구분하고 있다.⁵⁶⁾ 이는 소비자취약성의 특성을 기준으로 분류한 것이지만 동시에 소비과정의 단계와 연결되기도 한다. 시장에서 소비자의 사업자와의 상호작용은 ‘시장에서 유용한 여러 청약에 관한 정보 접근단계’, ‘이러한 청약을 합리적인 방식으로 평가하는 단계’, ‘정보 분석을 통해 소비자에게 가장 최선의 가치를 제공하는 재화나 서비스를 구매하는 행동 단계’의 3단계로 구분된다.⁵⁷⁾ 이러한 상호작용의 단계에서 ①에서 ⑤까지의 취약성이 영향을 미치게 된다. 예를 들어, ①에 해당되는 취약성은 접근, 평가, 행동단계 전체에 영향을 미치고 ③에 해당되는 취약성은 주로 접근, 평가의 단계에 영향을 미치게 된다.

55) Cartwright(2011), 앞의 글 ; Cartwright, Understanding and Protecting Vulnerable Financial Consumer(2015)

56) EC(2016), 앞의 자료, p.47

57) EC(2016), 앞의 자료, p.47

2. 소비취약계층의 유형화와 개별적 특성

1) 유형화의 필요성

소비취약계층의 유형화는 분류기준에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 취약성의 원인이 내생적인지 외생적인 것인지, 취약성의 형태, 분야 등 다양한 기준을 통해 분류할 수 있다. 본래 분류란 것이 특정 대상을 기준을 통해 구분하여 유형화하는 작업이기 때문에 기준을 어떤 것으로 하는지에 따라 다양하게 분류할 수 있을 것이다. 분류를 통한 유형화는 일반적으로 특정 대상을 더 상세히 고찰하고 이를 세부적으로 분석하기 위해 사용되는 방법이다.

그리고 법제적인 측면에서는 이러한 과정을 통해 분류의 대상에 대한 이해도를 높이고 이를 바탕으로 대응방안을 마련하는 것이 주된 목적이다.⁵⁸⁾ 앞선 소비자취약성에 대한 다양한 분류와 유형화도 취약성에 대한 세부적인 분석과 이해와 이를 통한 법제적인 대응방안을 모색하기 위함이다.

이러한 소비자취약성 분류과정을 통해 취약성 원인에 대한 이해도를 높일 수 있다. 취약성 원인은 개인에 관련될 뿐만 아니라 광범위한 시장 환경에 관련되기도 한다. EC의 취약소비자작업반은 “취약한 소비자에 대한 안내지침서”에서 에너지 분야에서 취약성 원인을 ‘시장조건’, ‘개인의 환경’, ‘생활 조건’, ‘사회적·자연적 환경’으로 구분 했다.⁵⁹⁾ 취약성의 원인을 행동화적인 원인⁶⁰⁾, 시장-관련 원인⁶¹⁾, 접근관련 원인⁶²⁾, 상황적 원인⁶³⁾ 등으로 분류하는 것도 시장 환경을 고려한 것인데, 이처럼 소비자취약성 분류가 원인의

58) Cartwright(2015)에서 취약성의 유형화와 이를 바탕으로 한 대응방안을 제시하는 것도 같은 맥락으로 볼 수 있다.

59) Vulnerable Consumer Working Group Guidance Document on Vulnerable Consumers, November (2013), p.16, Annex 4.

60) 개별 소비자의 개인적인 편견, 체험, 인식론적 제한 같은 의사결정 형성과정에서 제약을 의미한다. 여기에 ‘소비자집중력 결핍증후군(consumer attention deficit syndrome)(CADS)를 포함하여 설명하기도 한다. EC(2016), 앞의 자료, p.50

61) 정보비대칭, 불완전 시장 등 시장기능이 소비자취약성의 원인으로 작용되는 경우를 가리킨다. EC(2016), 앞의 자료, p.50

62) 시장, 재화 및 서비스 등 대하여 접근하는데 장애요인이 되는 것을 가리킨다. 예를 들어, 이는 물리적인 접근제약(예컨대, 이동성 및 위치가 원인이 되는 경우), 온라인 접근제약(예컨대, 온라인 서비스에 대한 접근의 불가능성), 특정한 지불수단을 사용할 수 없기 때문에 발생하는 제약, 정보에 대한 접근제약을 포함한다. EC(2016), 앞의 자료, p.50

63) 취약성을 야기하는 소비자의 영구적이든 일시적이든 관계없이 현재의 상황을 말한다. 마케팅 관행에 소비자 취약하게 만드는 상황도 포함한다. EC(2016), 앞의 자료, p.50

세부적인 분석과 구체화를 가능하게 한다. 앞선 소비자취약성의 분류와 유형화가 법적 관점에서도 일정한 유용성을 가질 수 있다. 소비자취약성의 태생을 기준으로 한 분류는 취약성의 원인이 가지는 특성과 유래의 이해도를 높이고 외생적 취약성을 최소화시킬 수 있는 법적 대응방안과 연계될 수 있다. 소비되는 재화 또는 서비스의 분야를 기준으로 한 소비자취약성 분류는 해당 분야(에너지, 통신, 금융, 교통 등)의 특성을 반영한 소비취약계층의 보호에 유용하다. 거래, 안전, 분쟁해결과 같은 영역별 소비자취약성 분류는 법적 측면에서 상당히 유용한 것이다. 소비자법제의 주요 영역에 대응하는 취약성 분류이기 때문에 관련 법제정비의 기본적인 토대가 된다.⁶⁴⁾ 소비자의 소비과정과 소비자취약성을 연계한 분류방식도 취약성의 특성에 대한 분석의 기본 틀로서만이 아니라 소비자법제 개선에도 유용하다. 소비과정을 규제하는 소비자법제에서 각 단계의 취약성에 대한 대응방안 마련에 기여할 수 있기 때문이다. 소비자취약성의 다양한 분류와 유형화는 법적 관점에서도 취약성의 여러 측면을 파악하고 이에 대한 대응방안을 마련하고 법적 규제의 특성을 보여주는 장점을 가진다. 따라서 특정한 소비자취약성의 분류나 유형화만을 채택하는 것 보다 다양한 분류방식을 통해 취약성을 여러 측면에서 파악하고 이해하는 것이 법적 관점에서도 필요할 것이다.

2) 소비취약계층과 개별적 특성

소비취약계층을 상황적·영역적인 관점에서 소비생활에서 평균적인 소비자에 비하여 제약을 가진 계층으로 정의하더라도, 앞서 살펴본 바와 같이 개별 소비자의 특성을 배제한 상태에서 이를 확정하기는 어렵다. 즉, 비록 소비자취약성이 정적인 것이 아닌 동적인 개념으로서 단순히 특정한 소비자 집단과 연계된 것은 아니지만, 분명한 것은 개인적이고 인구학적 특성이 취약성과 관련된다는 점이다.⁶⁵⁾ 이는 앞서 언급한 것처럼 소비자정책의 설계, 집행 단계에서 소비취약계층을 개별적·구체적인 집단을 확정하는 것이 필요하고 이를 위해서는 소비자의 개인적 특성(나이, 성별, 장애, 소득수준 등)을 고려하는 것이 유용⁶⁶⁾하기 때문만은 아니다. 소비자의 개인적 특성인 나이, 성별, 장애 등이 취약성과 관련성이 상당히

64) 김성천, 앞의 책, p.28

65) EC(2016), 앞의 자료, p.50

66) Commuri and Ekici, An Enlargement of the Notion of Consumer Vulnerability, Journal of Macromarketing, Vol.28(2), pp.183-186; EC(2016), 앞의 책, p.43에서 재인용.

높기 때문이다. 다시 말해, 소비자의 개인적 특성이 취약성으로 이어질 가능성이 높기 때문에 상황적·영역적으로 소비취약계층을 정의 하더라도 어린이, 노인, 여성, 장애인, 저소득층과 같은 전통적인 취약계층을 중심으로 대상을 확정하게 된다는 것이다.

이와 관련하여, 연령대별 안전사고 발생건수를 예로 들어보도록 한다. 2019년 한국 소비자원의 소비자위해감시시스템(CISS)⁶⁷⁾에 접수된 피해정보는 총 73,007건으로 전년 (72,013건) 대비 1.4%(994건) 증가하였고⁶⁸⁾ 2015년 이래로 지속적인 증가추세에 있다.

〈표 2-3〉 연도별 피해정보 접수 건수

(단위 : 건, %)

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
건수		68,002	69,018	71,000	72,013	73,007
전년대비	증감건수	965	1,016	1,982	1,013	994
	증감률	1.4	1.5	2.9	1.4	1.4

출처: 한국소비자원 소비자안전센터, 「2019년 소비자 피해정보 동향 및 통계분석」

연령별 안전사고 현황은 ‘10세 미만’이 22,301건(30.5%)으로 가장 많았고, 다음으로 ‘40대’ 9,133건(12.5%), ‘30대’ 8,975건(12.3%), ‘60세 이상’ 8,356건(11.4%) 등의 순이었다.⁶⁹⁾ 인구 천 명당 안전사고 발생건수는 전체는 1.3건이었지만 ‘10세 미만’이 5.3건으로 가장 많았다. 이러한 피해정보통계는 소비자안전영역에서 전통적인 취약 계층에 해당하는 10세 미만의 어린이들이 상황적·영역적 측면에서도 취약성을 가지고 있어 안전영역에서 소비취약계층에 해당된다. 고령자 소비자상담건수도 2017~2019년 동안 136,071건으로 판매방식별로는 전자상거래, 전화권유판매, 방문판매 순이었으며, 전화권유판매와 방문판매의 상담건수는 비슷했다.⁷⁰⁾ 따라서 소비자안전영역에서 어린이, 거래영역에서 고령자 등이 취약성을 가지고 있다고 볼 수 있고, 이에 소비취약계층의 취약성 원인이 개별적 요인에서 기인함을 알 수 있다.

67) 한국소비자원 소비자안전센터는 「소비자기본법」 제52조 및 동법 시행령에 따라 피해정보를 수집·처리하는 업무를 수행하고 있으며, 이를 효과적으로 수행하기 위해 소비자위해감시시스템(Consumer Injury Surveillance System, CISS)을 운영하고 있다. CISS란 소비자가 소비생활 중 다치거나 사망 또는 재산상 피해를 입은 사례를 다양한 경로를 통해 수집하여 그 원인을 분석하고 사고의 재발 방지대책을 마련하기 위해 구축한 것을 말한다.

68) 한국소비자원 소비자안전센터, 「2019년 소비자 피해정보 동향 및 통계분석」, p.2

69) 한국소비자원 소비자안전센터, 앞의 책, p.14

70) 한국소비자원 2017~2019 고령소비자 상담현황

3. 소비취약계층 보호의 쟁점

1) 소비취약계층의 현황과 문제

상술한 소비취약계층 개념을 토대로 소비취약계층이 소비생활에서 마주하는 문제가 무엇이며 이를 극복하기 위한 법제도적 쟁점이 무엇인지를 고찰해야 한다. 이는 소비취약계층 보호의 선결문제로서 소비취약계층이 가지는 문제와 이의 해결을 위한 쟁점을 파악하고 현행 법제를 분석할 때 이를 중심으로 살펴볼 필요가 있다. 즉, 현행 법제가 소비취약계층 보호에 유용한지 또는 개선점이 있는지를 파악하기 위한 전제로서 쟁점과 문제점을 발견하는 작업이 있어야 하기 때문이다. 소비취약계층 보호를 위한 문제점에 어떠한 것이 있고 이러한 문제해결을 위해 제기되는 쟁점이 무엇인지는 연구자에 따라 다양하게 제시되고 있다. 이에 본 연구에서는 서론부분에서 언급한 바와 같이 선행연구를 참조하여 소비취약계층 보호의 쟁점을 살펴보도록 한다.

송순영·강성진은 「사회적기업육성법」의 취약계층 개념 정의를 수용하면서 취약계층 소비자보호를 위한 정책과제를 제시하고 있는데, 취약계층을 어린이, 노인, 장애인, 다문화가족, 새터민으로 분류하여 거래·안전·정보제공 및 교육·피해구제 영역별로 제시하고 있다.⁷¹⁾ 어린이 소비자의 거래영역은 ‘어린이 소비자 대상 사기·기만 사례조사·연구, 어린이 대상 광고 심의기준 마련’이, 안전영역은 ‘제2차 어린이 안전 종합대책 수립’, 정보제공 영역은 ‘실태조사, 소비자교육 교재 집필·출판, 지자체·소비자단체와의 협력을 통한 유치원, 초등학교 출장 소비자교육 시행’을 피해구제영역은 ‘실태조사, 어린이 소비자 상담 사이트 운영·홍보’ 등이 제시되었다. 노인소비자의 거래영역은 ‘노인소비자보호를 위한 방판법 개정, 노인요양시설 표준약관 제정, 실버타운 운영에 대한 관리·감독 강화, 보증금 보호방안 마련’이, 안전영역은 ‘복지용구 및 요양시설에서의 사고정보 세부공개’, 피해구제영역은 ‘고령소비자 전용 상담전화 개설’이 제시되었다. 장애인 소비자의 거래영역은 ‘실태조사·연구, 가전제품·화장품·생활용품 접근권 확보 방안 마련’, 안전영역은 ‘사적 시설에서의 장애인 편의시설 확보’, 정보제공·교육영역은 ‘장애인 소비자에 대한 일반인의 인식제고 교육 실시, 장애인 소비자역량 강화를 위한 교육’이 피해구제는 ‘실태조사·연구, 피해구제 통계에 장애인 분류 추가, 장애인단체와의 협력을 통한 피해구제 실시’를 제시하고 있다.⁷²⁾

71) 송순영·강성진, 「취약계층 소비자보호 대책 평가 및 개선」, 한국소비자원 정책연구 11-01

김성천은 취약소비자란 용어를 사용하면서 소비자취약성 유형에 따라 취약소비자가 분류된다고 한다. 이에 소비생활에서 제약을 받는 요인으로 질병, 장애, 노령 그 밖의 사유를 제시하고, 질병으로 제약을 받는 소비자는 치매, 환자이고 장애로 인한 제약은 장애인, 노령은 고령자를 예시하고 있다.⁷³⁾ 이외의 소비자취약성 유형으로 궁박, 경솔, 무경험 등을 열거하면서 이에 제약을 받는 소비자는 어린이, 실업자, 결혼이민자, 북한 이주민을 예시하고 있다. 또한, 소비취약계층 보호의 목적, 소비자취약성의 사유와 영역, 수단을 설명하고 있으나 소비취약계층 보호를 위한 쟁점이 무엇인지를 명확히 설명하고 있지는 않다.⁷⁴⁾ 다만, 소비자안전에 관하여 소비취약계층의 위해유형을 연령별(고령자, 미성년자), 장애인, 새터민, 결혼이민자의 경우로 구분하여 다루고 있다.⁷⁵⁾

한편, 소비취약계층의 복지서비스 이용관계에서 발생하는 문제와 이의 해결을 위해 중요한 쟁점을 다루고 있는 연구가 있다. 황미진은 취약계층 돌봄서비스에 관한 연구에서 노인 장기요양서비스의 소비자지향성 제고를 위한 문제제기와 쟁점을 다루고 있다.⁷⁶⁾ 이에 노인 장기요양서비스의 정책과제로 ‘소비자 이용특성과 니즈를 반영한 요양서비스 품질 관리 강화 및 선택 비교정보 제공 강화’, ‘이용약관의 열독률 및 활용도 제고 방안 모색’을 제시하였다. 전자의 경우 서비스품질 관리 측면에서 재가·시설서비스 유형과 소비자 니즈를 반영, 품질 적정화를 위한 이해관계자 협력적 노력의 필요, 위생, 식생활 분야 품질 관리 강화, 재가서비스는 방문요양, 시설서비스는 노인요양시설 부문의 품질 적정화를 위한 관리의 필요성을 제기하였다. 또한 서비스 선택 비교정보제공의 내실화 필요성도 제시하고 있다.⁷⁷⁾ 약관의 열독률 및 활용도 제고를 위해 공정위 표준약관이 계약체결전 이용초기 단계 및 요양서비스 갱신 단계에서 충분히 인지되고 소비의 권익확보와 공정한 거래 강화에 준용 될 수 있도록 요양서비스 이용자 의무교육 과정에서 약관과 관련된 내용을 강화하고 교육 및 홍보를 통한 활용도 제고를 제시하였다.⁷⁸⁾

72) 송순영·강성진, 앞의 보고서

73) 김성천, 앞의 보고서, p.28

74) 김성천, 앞의 보고서, pp.31~34

75) 하지만 이는 고령자, 미성년자, 장애인, 새터민 등이 안전영역에서 소비자취약성을 가진다는 것을 의미할 뿐이다.

76) 황미진, 「취약계층 돌봄서비스에 관한 연구: 노인장기요양서비스의 소비자지향성 제고를 중심으로」, 한국소비자원 정책연구 16-02

77) 황미진, 앞의 보고서, p.166

78) 황미진, 앞의 보고서, p.167

장애인의 돌봄서비스에 해당하는 장애인활동 지원제도에 관하여도 문제점과 함께 개선방안에 대한 논의가 있다. 임형찬은 장애인활동지원제도의 문제점으로 장애등급에 따른 신청자격 제한, 65세 이상의 장애인에 대한 지원제한 문제, 본인부담금 제도 개선 등을 지적하고 있다.⁷⁹⁾ 또한, 이주언은 장애인활동지원법의 문제로 활동지원급여 신청자격의 제한문제를 지적하고 있는데, 이는 임형찬의 문제점 지적과 유사하게 신청 단계에서 장애등급으로 자격을 제한하는 문제와 노인장기요양급여와의 관계에서 선택권이 없이 제한되는 문제를 지적하고 있다. 추가급여, 본인부담금에 있어서 가족의 여건에 따른 문제, 활동지원급여의 종류가 제한적이어서 장애인의 다양한 요구나 상황에 부합하지 못하는 문제를 지적하고 있다.⁸⁰⁾ 이에 장애인활동지원법 개정 방안으로 장애인 정의 규정 정비, 활동지원급여 신청자격 확대, 장애정도 심사에 관한 규정 삭제, 추가급여·본인부담금 산정시 가족을 고려하지 않도록 개정, 활동지원급여의 다양화 등을 제안하고 있다.⁸¹⁾

배순영·황미진은 고령자 의료기기 시장의 소비자문제 개선방안 연구에서 보청기 시장을 중심으로 소비자문제와 이의 개선방안을 제시하였다.⁸²⁾ 이 연구에서 제시한 주요 과제는 ‘보청기 및 관련 서비스 거래 투명성 개선’, ‘보청기 및 관련 서비스 품질의 표준화 및 적용’, ‘보청기 정부지원의 소비자선택권 강화’, ‘고령소비자 관점에서의 보청기 선택정보 확대’ 등을 제시하였다.⁸³⁾ 이러한 과제에 대한 개선방안으로 i) 국민청력관리 강화 및 보청기 급여 지원 소비자선택권 확대, ii) 보청기 시장 관련 사업자의 정보제공 확대 및 품질서비스 개선 유도, iii) 보청기시장 관련 소비자정보 비대칭성 강화 등을 제안하고 있다.⁸⁴⁾ 손지연은 정보취약계층의 온라인 경제생활 격차에 관한 연구에서 온라인 금융에 초점을 두고 정보격차 현황을 살펴보고 이에 대한 정책개선방안을 제시하고 있다.⁸⁵⁾

79) 임형찬, 장애인활동지원제도의 문제점 및 개선방향, 장애인활동지원제도의 문제점 및 장애인활동지원법 개정 방향 토론회(2016)

80) 이주언, 장애인활동지원법 개선방향, 장애인활동지원제도의 문제점 및 장애인활동지원법 개정방향 토론회(2016)

81) 이주언, 앞의 글, pp.34~38

82) 배순영·황미진, 「고령자 의료기기 시장의 소비자문제 개선방안 연구: 보청기 및 관련 서비스를 중심으로」, 한국소비자원 정책연구 18-15

83) 배순영·황미진, 앞의 보고서, pp.90~103

84) 배순영·황미진, 앞의 보고서, pp.107~108

85) 손지연, 「정보취약계층 소비자권의 증진방안 연구」, 한국소비자원 정책연구 17-18

정책개선방안은 정부의 경우 ‘고령층 대상 통신요금 지원 추진’, ‘스마트폰 기기 지원 사업 추진’, ‘스마트폰 중심의 정보화 교육 추진’, ‘정보화교육의 내실화’를 금융권의 경우 ‘고령자·장애인 외 새터민과 결혼이민자 등 다양한 취약계층을 위한 금융포용 방안 마련’, ‘취약계층 대상 금융서비스 이용 방법에 대한 교육 실시’, ‘바이오 정보를 활용한 개인인증 방식의 도입’이 있다.⁸⁶⁾

한편, 한국소비자원은 최근 1년간 전자상거래나 키오스크(kiosk)⁸⁷⁾를 통한 비대면 거래 경험이 있는 65세 이상 고령소비자 300명을 대상으로 설문조사를 실시하였다.⁸⁸⁾ 설문조사결과 전자상거래와 키오스크를 모두 이용한 소비자는 41.4%(124명)이었고, 키오스크만 이용한 소비자는 40.3%(121명), 전자상거래만 이용한 소비자는 18.3%(55명) 있다. 전자상거래 경험이 있는 고령소비자는 컴퓨터 보다 스마트폰을 더 많이 이용 하고 있었으며, 전자상거래 이용의 난이도는 평균 65.3점으로 평가했다.⁸⁹⁾ 키오스크 이용 경험이 있는 고령소비자 245명 대상으로 난이도 평가결과는 75.5점으로 전자 상거래보다 쉽게 느끼고 있었으며, 업종별로는 관공서, 문화시설, 대중교통, 외식업이 쉬운 편이었고 유통점포, 병원은 상대적으로 어려운 편에 속했다. 키오스크 이용 중 불편한 점으로 ‘복잡한 단계’, ‘다음 단계 버튼을 찾기 어려움’, ‘뒷사람 눈치가 보임’, ‘그림·글씨가 잘 안 보임’ 등의 순이었다.⁹⁰⁾ 키오스크를 처음 이용하는 고령 소비자의 경우 용어 이해, 기기 조작에 어려움을 겪었고, 키오스크 이용 중 시간 지연, 주문 실패 등에 대해 심리적인 부담감을 느끼는 것으로 나타났다.⁹¹⁾ 키오스크 사용이 활발한 교통시설, 대형마트, 극장, 외식 점포 등 4개 업종 30개 매장에 대해 키오스크 운영 상황을 조사한 결과, 대형마트는 키오스크 전담 직원이 상주하고 키오스크에 ‘직원호출’ 버튼이 있어 고령소비자의 키오스크 사용을 보조할 수 있는 환경이 갖추어져 있었다. 하지만 나머지 3개 업종 24개 매장

86) 손지연, 앞의 보고서, p.114

87) 물품 및 서비스를 제공하는 점포 또는 공공장소에 설치되어 주문·결제, 정보제공 등의 기능을 하는 터치스크린 방식의 무인단말기를 말한다. 한국소비자원, “고령소비자에 대한 전자상거래·키오스크 등의 비대면 거래 교육 필요”(2020.9.8. 보도자료), p.1

88) 한국소비자원, 앞의 보도자료, p.1

89) 100점 만점 기준으로 100점에 가까울수록 ‘매우 쉬움’이고 50점은 보통, 0점에 가까울수록 ‘매우어려움’을 의미한다. 한국소비자원, 앞의 보도자료, p.1

90) 한국소비자원, 앞의 보도자료, p.2

91) 한국소비자원, 앞의 보도자료, p.2

가운데 키오스크 전담 직원이 상주한 곳은 패스트푸드점 1곳에 불과했고, 직원 호출벨은 교통시설 1곳에만 설치되어 있어 키오스크 사용 중 어려움을 겪을 경우 적절한 도움을 받기 어려웠다.⁹²⁾ 또한 전체 30곳 중 키오스크 사용법을 게시한 곳은 9곳뿐이었고 음성안내를 제공한 매장은 16곳에 불과했으며, 고령자용 화면을 제공하는 곳은 1곳도 없었다. 이에 한국소비자원은 조사 결과를 사업자에게 제공하여 키오스크 운영 개선을 유도하고, 관련 부처에는 「공공 단말기 접근성 가이드라인」에 고령자용 화면제공 조항 신설, 고령소비자가 원활히 조작할 수 있는 충분한 버튼 크기를 구체적인 수치로 제시할 것 등을 제안하고 있다.⁹³⁾

장애인소비자가 직면한 문제 및 이에 대한 정책적 방안에 관한 논의를 살펴보도록 한다. 한국장애인소비자연합이 2019년 7월1일 국회에서 개최한 ‘장애인소비자 권리 증진을 위한 세미나’에서는 장애인소비자 문제에 관한 다양한 의견이 개진되었다.⁹⁴⁾ 세미나 발제자인 김종인 나사렛대 교수는 장애인소비자 문제발생에 대한 낮은 사회적 인식수준을 가장 큰 문제로 지적하면서 “장애인에 대한 사회적 시선이 멸시적이거나 보호나 동정을 필요로 하는 관점에서 벗어나 사회통합적으로 나아가야 한다.”고 주장 했다.⁹⁵⁾ 특히 소비자로서 장애인을 동등한 입장으로 보는 인식이 미흡하다고 하면서, 이러한 인식은 장애인 서비스지원에서도 ‘제공자 중심의 획일적 서비스’로 나타나 “장애인 당사자의 욕구나 필요에 대한 조사 없이, 국가의 제공 가능한 서비스를 보여 주는 것에 불과하다.”고 주장했다.⁹⁶⁾ 이러한 문제의 해결을 위하여 김종인교수는 ‘장애인소비자운동’을 제시하고 실천적 방안으로 소비자의식화 및 권리교육 확대와 자기결정을 지원하는 정보제공 및 안내 기능강화를 주장 했다. 또한, 세미나 참석한 장애인들도 다양한 의견제시가 있었는데 특히 시각장애인들은 무인주문기기 확대에 따른 어려움, 전자제품 구입시 설명서의 음성지원불가에 따른 불편사항, 컴퓨터나 휴대기기를 통한 제품 구매시 접근성이 떨어지는 문제 등을 제기하고 개선필요성을 주장했다.⁹⁷⁾ 이와 관련하여 시각장애인의 정보접근권

92) 한국소비자원, 앞의 보도자료, p.3

93) 한국소비자원, 앞의 보도자료, p.3

94) 소셜포커스, “장애인소비자는 대충 받아먹는 대상이 아니다”(2019.7.1.기사)(<https://www.socialfocus.co.kr/news/articleView.html?idxno=4206> 최종방문 2020.10.27.)

95) 소셜포커스, 앞의 기사

96) 소셜포커스, 앞의 기사

개선을 위하여 한국장애인 소비자연합과 약학정보원의 업무협약체결이 있었고,⁹⁸⁾ 서울시는 시각장애인들의 의약품 오남용을 방지하고 가전제품 주의사항을 알고 편리하게 이용할 수 있도록 음성지원 서비스를 지원하고 있다.⁹⁹⁾ 장애인소비자의 피해구제에 관하여 한국장애인소비자 연합은 장애인소비자 상담센터를 운영하고 있다. 장애인소비자로서 받은 피해 또는 사용상 안전사고가 발생할 우려가 있는 소비재에 대해 제보 또는 상담신청을 받고 있다.¹⁰⁰⁾ 주요 사례를 보면 ‘시각장애인 안내견 택시승차거부’, ‘장애인 대상 휴대폰 연속가입 피해접수 件’, ‘계약해지 관련 부당수수료 청구건’, ‘고객대응 불만 및 부당 수수료 수취 피해구제 件’, ‘시각장애인 안내견 객실출입 거부 관련 시정요청 건’, ‘SK매직 전기레인지 시각장애인 불편사항 개선요구 件’ 등이 있다.¹⁰¹⁾

이를 통해서 보면 장애인소비자 문제에 대한 사회적인 인지도가 상당히 낮으며 장애인 스스로나 외부적으로 소비자가 아닌 복지의 대상으로 보는 관점이 주요 원인으로 지적되고 있다. 이러한 인식의 연장선인지 사업자도 장애인을 고려한 제품의 생산, 정보제공이 미흡한 문제가 있다. 따라서 장애인의 소비자적 관점이 반영될 수 있도록 제품생산, 정보제공 등에 있어서 법제도적 개선이 필요하다. 또한, 장애인 소비자 피해구제 사례를 보면 장애인소비자가 가지는 신체적·정신적 역량부족을 이용하는 경우와 함께 장애인소비자에 대한 차별행위가 있다. 이는 장애인소비자의 피해가 가중될 수 있다는 것과 장애인소비자 문제가 헌법상 평등권을 침해하는 차별행위로서 장애인 인권침해 문제를 동시에 야기한다.

안전영역의 취약계층인 어린이의 안전강화를 위한 법제개선방안 연구에서 지광석 외는 제품, 식의약품, 시설 및 환경 등 분야별 법제개선방안을 제시하고 있다.¹⁰²⁾ 어린이안전 정책 및 법제의 방향에 대하여 ‘어린이 개념과 범위에 대한 명확화와 이를 바탕으로 한 법정책의 수립 필요성’, ‘어린이 사용제품의 지속적 모니터링을 통한 규제 대상의

97) 소셜포커스, 앞의 기사

98) 한국장애인소비자연합 보도자료(2019.5.16.), 시각장애인 의약품 정보 음성해설 사업 맞손

99) 한국장애인소비자연합 보도자료(2019.12.2.), 의약·가전제품 사용법 ‘시각장애인 음성서비스’ 시작; 이 서비스는 ‘서울시 소비자 정보마당’ 홈페이지(<http://audio4blind.seoul.go.kr/main/intro.do> 최종방문 2020.10.27.)를 통해서도 이용할 수 있다.

100) 한국장애인소비자연합 피해구제정보게시판(http://www.kdcu.or.kr/weel_bbs/board.php?bo_table=info_2&wr_id=1 최종방문 2020.10.27.)

101) 이상의 사례는 한국장애인소비자연합 피해구제정보게시판을 참조하였다.

102) 지광석·김재영·이승진, 「소비자안전법제 개선방안 연구 I -어린이 안전-」, 한국소비자원 정책연구 18-09

조정 및 규제사각지대의 해소', '어린이 특성을 반영한 안전대책 마련과 어린이 친화적 표시·광고의 개선 및 맞춤형 교육 등 어린이 친화적 안전정책 강화'를 제시하였다.¹⁰³⁾

그리고 안전영역에서는 최근 코로나19의 전 세계적인 확산에 따른 팬데믹 상황에서 이의 방역에 있어서 여러 법적 문제제기가 있어왔다. 특히 고령자 또는 장애인 등 감염병 취약계층의 보호문제가 대두하였고 이를 위한 법적 대응방안이 논의되고 있다. 장애인의 경우 방역지침 등의 수행단계에서 여러 문제점이 지적되었는데, 여기에는 방역이나 검사 등을 위한 장애인의 이동권 문제, 돌봄서비스 중단이나 가족 등과의 격리문제, 감염병 관련 정보접근 문제 등이 제기되고 있다.¹⁰⁴⁾ 미국의 경우 장애인의 재난상황 발생 시 의사소통에 대한 요구사항이 있는데, '유행성 인플루엔자 등 재난에 대한 정보제공', '필요한 물자가 불충분한 경우 적절한 공급계획', '돌봄 서비스의 중단 없는 제공에 대한 대비와 계획' 등이 있었다고 한다.¹⁰⁵⁾ 다만, 이러한 문제에 대하여 재난의 유형, 장애인의 장애 유형이나 정도에 따라 다르게 접근할 필요가 있는 사항이다. 예를 들어, 코로나19와 같은 호흡기 질환의 방역을 위한 사회적 거리두기 정책의 경우 장애인이 일률적으로 이를 준수하기가 어렵다. 이러한 감염병 확산시 장애인에 대한 지원인력은 물론 장애인도 거리두기를 준수하면서 적절한 서비스를 제공하고 받기는 상당히 어렵고,¹⁰⁶⁾ 중증장애인 등 자가용 이용이 어려운 경우¹⁰⁷⁾ 대중교통이용 자제나 자가용을 이용한 선별진료소 방문 등이 어렵다. 또한 감염병 위험상황에 대한 커뮤니케이션에 접근하는 것도 충분히 보장되지 못하고 있다.¹⁰⁸⁾ 그리고 고령자와 장애인이 주로 이용하는 사회복지시설의 코로나19 발생에 따른 문제로 '생활시설의 코호트 격리 조치의 적시성 및 적절성 문제'¹⁰⁹⁾,

103) 지광석·김재영·이승진, 앞의 보고서

104) 에이블뉴스, 장애인을 위한 감염병 정책 수립 제언, 2020.3.16.자 기사

(<https://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0006&NewsCode=000620200313173630621997> 최종방문 2020.10.26)

105) 에이블뉴스, 앞의 기사

106) 돌봄서비스의 경우 서비스를 제공하는 자도 감염위험이 있어 서비스제공을 꺼려할 것이고 받는 장애인도 감염에 따른 두려움으로 이를 받는 것을 꺼릴 수도 있게 된다.

107) 신체적 장애 등으로 면허취득이 어렵거나 불가능한 경우도 있다.

108) 백옥선, 팬데믹 상황에서 감염병 취약계층 보호를 위한 법적방안-장애인 보호 문제를 중심으로, 2020년도 사회복지법제학회 춘계학술대회 발표문(2020), pp.39~40

109) 생활시설은 여러 명의 입소자가 다인실의 좁은 공간에서 공동 거주하는 경우가 많기 때문에 공간 내에 일정한 거리를 두고 격리하는 '코호트 격리'가 불가능한 구조적 문제가 있음에도 불구하고, 일부 지자체는 전체 사회복지시설

‘중사자 감염으로 인한 서비스 제공 공백과 시설 내 응급 상황 발생에 유연하게 대응할 만큼 충분한 수준의 인력 지원책이 마련되지 않은 점’, ‘생활시설에 대한 대응조치가 지역별로 산발적으로 이루어지면서 지자체 행정력 차이에 따른 형평성 문제’ 등이 제기되고 있다.¹¹⁰⁾

감염병 재난발생시 장애인보호를 위한 법적문제로 백옥선은 ‘장애인 관계시설 및 병원 등 시설격리의 법적 근거 및 적절성 문제’, ‘장애인 방문 돌봄서비스 및 돌봄 인력의 문제’, ‘장애인의 재난정보에의 접근 문제’를 제시하고 있다.¹¹¹⁾ 법적 문제의 해결을 위한 법제 개선방안으로 백옥선은 ‘감염병 재난시 취약계층 보호를 위한 법적 근거 보완’, ‘감염병 재난시 효과적 대응을 위한 근거 보완’, ‘장애인 정보접근권 보장을 위한 법적 근거 보완’, ‘장애인 보호를 위한 세부매뉴얼 작성 및 검토주기에 대한 법적 근거 마련’을 제안하고 있다.¹¹²⁾

2) 정리 및 소결

이러한 소비취약계층의 보호 또는 권익향상을 위한 선행연구에서 제시되고 있는 소비취약계층의 문제와 쟁점은 각 연구가 다루는 영역의 범위만큼이나 다양하게 나타나고 있다. 하지만 이들 문제와 쟁점은 결국 소비취약계층의 소비자권리가 충분히 보장받고 있지 못한 것으로 귀결되고 있었다.

우선, 소비취약계층에 대한 정보제공 문제가 소비영역의 차이에도 불구하고 등장하고 있었다. 특히 어린이, 노인, 장애인과 같은 상이한 소비취약계층 사이에서도 공통적으로 문제로 지적되고 있다. 이는 소비취약계층의 소비생활이 실질적으로 특정 물품이나 서비스의 구매로 이어지기 때문에 해당 물품이나 서비스에 대한 정확한 정보가 필수적이기 때문인 것으로 보인다. 즉, 소비취약계층이 필요한 물품이나 서비스의 획득을 위한 소비활동에서 정확한 정보를 습득하지 못하는 문제가 발생하고 이것이 결과적으로 부정적인 결과로 이어지게 된다는 것이다. 그리고 정보제공에 관련하여 특정 소비취약계층의

대상 코호트 격리조치를 단행한 문제를 말한다. 안수란, 사회복지 생활시설의 감염병 대응 현황과 과제, 보건복지 ISSUE & FOCUS(2020), p.7

110) 안수란, 앞의 글, pp.7~9

111) 백옥선, 앞의 글, pp.42~58

112) 백옥선, 앞의 글, pp.58~62

특수성이 반영되어야 한다는 것인데, 이는 정보제공의 양과 질 모두에 있어서 특정 소비취약계층의 개별적 특성(나이, 성별, 장애유무 등)이 고려되어야 한다는 것이다. 또한, 정보제공의 방식도 중요한 문제로 지적되고 있다. 특히 장애인의 경우 소비자로서 제품에 대한 정보를 충분히 인지하고 있어야 함에도 정보 자체에 대한 접근이 어려운 경우가 있었다. 소비자가 소비의 대상인 물품이나 서비스에 대한 기본적 정보조차도 파악하기 어렵다는 점은 소비자로서 합리적 선택이 원천적으로 불가능하게 만드는 문제라 할 것이다. 정보제공에 있어서는 소비자안전의 영역, 특히 코로나19와 같은 감염병 재난 발생 시에도 문제점으로 지적되고 있다. 소비취약계층의 안전보장의 기초적인 토대로서 감염병 위험에 대한 정확한 정보제공이 필수적이란 점에서 대응방안이 모색되어야 할 것이다.

다음으로 소비자의 물품이나 서비스에 대한 선택권, 적절한 제품이나 서비스를 받을 권리, 피해구제를 받을 권리 등의 소비자권리가 소비취약계층의 경우 실질적으로 보장되지 못하는 문제가 지적되었다. 특히 복지서비스를 이용하는 고령자, 장애인의 경우에는 복지서비스를 제공받는 수동적·소극적 존재로 전제되어 이러한 소비자권리가 충실히 보장되지 못하고 있었다.

복지서비스라고 하더라도 제공되는 서비스의 종류, 적절한 질 등에 있어서 고령자, 장애인의 경우 소비자선택권이 있어야 하지만, 소비자지위로 인식되지 못해 소비자선택권이 침해되는 문제가 지적되었다. 소비자지위에 대한 인식문제는 장애인소비자에게도 유사한 문제로 등장하고 있었다. 장애인소비자의 소비자피해구제에 대한 접근성 문제, 소비자인 장애인을 차별하는 소비자차별행위 등이 장애인소비자에 대한 몰이해를 전제로 발생하고 있었다.

또한, 코로나19와 같은 감염병 재난시 소비자안전영역에서 취약계층에 속하는 고령자, 장애인의 안전권이 침해되는 문제가 지적되었다. 이들이 실질적으로 감염병 재난시 고위험군에 속해 직접적이고 높은 수준의 건강위험에 노출될 수 있는 계층이란 점에서 적극적이고 세밀한 보호조치가 있어야 함에도 그렇지 못한 부분이 있었다. 이러한 소비취약계층의 문제에 대하여 관련 법제의 개선방안도 논의되었다.

제3절 소비취약계층 보호의 법리적 고찰

1. 소비취약계층 보호의 의미와 배경

본 연구에서 소비취약계층 보호는 소비생활에서 취약성을 가진 자를 보호하기 위한 법제도를 의미한다. 이러한 소비취약계층 보호의 현황과 어떤 방향으로 나아가고 있는지에 대한 이해의 근간에는 소비자정책이 소비자를 어떤 관점에서 이해하는가가 있다.¹¹³⁾ 종래 우리나라의 소비자정책에서 소비자를 바라보는 관점은 “후견자적 소비자정책”에서 “주권론적 소비자정책”으로 변화해 왔다. 전자의 관점에서는 소비자는 국가의 후견적 관리하에 있는 약자로서 보호의 대상으로서만 이해되었다면, 후자의 관점에서는 소비자를 ‘주권자’로서 적극적인 행위의 주체로서 이해되었다. 이에 후자의 관점에서 국가는 소비자들이 주권자로서 기능할 수 있도록 시장 환경을 조성하는 것이 주요 역할로 이해되었다. 이를 위해 소비자에 대한 정확하고 신속한 정보제공과 더불어 소비자 역량강화가 필수적이고, 과거 수동적·소극적 지위에 머물러 있던 소비자가 능동적·적극적인 지위를 가진 사업자의 파트너로서 시장경제의 중요한 축을 담당하게 된다.¹¹⁴⁾ 소비자는 시장에서 실질적인 주권자로서 자신의 권리와 책임을 다하고, 더 나아가 주체적으로 올바른 선택을 할 수 있도록 소비자역량 강화가 필요하다는 것이다. 이러한 소비자 주권론에서도 주권자로서 기능하지 못하는 소비자에 대하여는 종래의 후견자적 지위에서 보호를 해주어야 하기 때문에 소비취약계층 보호는 주권론적 소비자정책에서도 중요한 정책적 과제이다.¹¹⁵⁾ 소비자를 국가의 후견적 보호가 필요한 것으로 보는 종래의 관점에서는 소비자보호를 위한 규제정책의 양산이 있었고, 여기에 소비취약계층 보호를 위한 법제도가 포함되었다. 결국 소비취약계층 보호는 종래의 후견자적 소비자정책의 관점이든 주권론적 소비자정책의 관점이든 실질적으로는 후견적 지원과 관리가 필요한 대상으로 소비취약계층을 바라보고 이의 보호를 위한 법제도가 시행되는 것이다.

최근에는 행동경제학의 실증적 연구를 통해 주권자로서 소비자의 실존에 대한 문제 제기가 있다. 이는 합리적이며 충분한 정보를 가지고 있는 추상적인 존재로서 평균적인

113) 김성천, 앞의 책, p.21

114) 김성천, 앞의 책, p.22

115) 김성천, 앞의 책, p.23

소비자가 있고 이를 토대로 소비자정책이 추진되며 관련 법제도가 설계되는데, 실증적인 데이터는 이러한 평균적인 소비자가 존재하지 않고 있다고 하더라도 실제로는 상당히 취약한 존재라는 것을 보여준다고 한다.¹¹⁶⁾

소비취약계층 보호는 소비자 사이의 차별금지의 측면과 소비취약계층에 대한 적극적인 우대조치의 측면을 가지고 있다.¹¹⁷⁾ 이는 소비취약계층 보호가 소비생활에서 취약성을 가지는 자를 보호하여 소비영역에서 일반 소비자와 같은 지위를 향유할 수 있도록 만드는 것이기 때문이다. 따라서 이를 법리적인 측면, 특히 헌법적인 측면에서 보면 평등권의 해석과 적용 문제와 연결된다. 이하에서는 이런 관점에서 소비취약계층 보호의 헌법적 의미를 살펴보도록 한다.

116) Lisa Waddington, 앞의 글, p.22;

117) 김성천은 전자를 소비취약계층 보호의 소극적 측면, 후자를 적극적 측면으로 지칭하고 있다. 김성천, 앞의 책

2. 소비취약계층 보호와 헌법상 평등권

1) 헌법상 평등권의 의미

대한민국 헌법 제11조제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 규정하여 국민의 기본권으로서 평등권을 규정하고 있다. 여기서 평등은 결과의 평등을 의미하는 절대적 평등이 아니라 합리적 근거 또는 정당한 이유가 있는 차별 내지 불평등도 허용된다는 상대적 평등을 의미하는 것이 헌법학계의 통설과 헌법재판소의 판례이다.¹¹⁸⁾ 여기서 상대적 평등이 의미하는 것은 ‘객관적으로 같은 것은 같게 다른 것은 다르게 규범의 대상을 실질적으로 평등하게 규율하는 것’을 말한다.¹¹⁹⁾ 따라서 특정한 국가의 작용이 본질적으로 동일하게 평가되는 대상을 다르게 다루거나 다른 것으로 평가되는 대상을 동일하게 다루는 것은 평등권을 위반한 국가작용으로 평가될 수 있다. 다만, 이러한 조치에 합리적인 근거 또는 정당한 사유가 있다면 평등권을 침해하지 아니한 합헌적인 국가작용이 된다. 합리적인 근거 또는 정당한 사유인지 여부는 종국적으로 평균적인 동시대인의 정의 관념을 기준으로 판단할 수밖에 없다.

헌법상 기본권은 주관적 공권으로서 개인이 국가를 상대로 자신의 자유와 권리를 위하여 국가의 작위 또는 부작위를 요구 할 수 있을 뿐만 아니라 객관적 가치질서로서의 의미를 가진다.¹²⁰⁾ 따라서 기본권 주체는 국가를 향하여 작위나 부작위를 요구할 수 있을 뿐만 아니라 국가는 기본권이 가지는 객관적 가치규범을 준수해야 하며, 이러한 객관적 가치질서로서의 기본권은 입법·사법·행정의 모든 국가기능의 방향을 제시하는 지침으로서 작용하므로 국가기관에게 기본권의 객관적 내용을 실현할 의무를 부여한다.¹²¹⁾ 기본권의 이러한 이중적 성격은 기본권의 효력에 있어서도 두 가지 측면에서 나타난다. 즉, 기본권의 주관적 공권으로서의 성격은 대국가적인 효력을 발생시키고 이에 따라 국가는 기본권에 기속되며 이를 침해하는 국가작용은 위헌으로서 위법을 구성한다. 객관적 가치질서로서의

118) 이부하, 평등원칙 심사기준에 관한 헌법적 고찰-헌법재판소 결정을 분석하며-, 법과 정책연구 제18집 제2호, 한국법정책학회(2018.6), p.581

119) 헌재 1997.1.16. 선고 90헌마110; 1996. 12. 26. 96헌가 18 등 다수

120) 허영, 「한국헌법론」, 박영사(2001), p.222; 헌재 1995. 6. 29. 선고 93헌마45

121) 헌재 1995. 6. 29. 선고 93헌마45

기본권의 성격은 대사인적 효력을 발생 시키고 사인도 기본권에 구속된다. 즉, 기본권은 국가공동체의 객관적 가치규범으로서 성격을 가지기 때문에 공동체의 구성원 전체는 이러한 기본권의 가치규범을 존중하고 이에 기속된다. 따라서 기본권은 대국가적인 차원에서 국가에게 작위 또는 부작위를 요청할 수 있는 것만이 아니라 대사인간의 관계에서도 기본권의 가치규범을 준수할 것을 요청할 수 있는 것이다.¹²²⁾ 이에 기본권은 사법상의 계약에도 적용될 수 있는 바, 그 적용범위와 방식에 관하여 학설상 의견대립이 있다. 기본권의 대사인적 효력에 대하여 기본권은 주관적 공권만이 아니라 주관적 사권도 부여하기 때문에 사인 간에도 기본권이 직접 적용될 수 있다는 직접효력설과 사법상의 일반조항(신의성실, 공서양속 등)이란 매개체를 통하여 간접적으로 적용된다는 간접효력설이 있다.¹²³⁾ 현재 헌법학계의 통설은 헌법의 규정 또는 해석상 직접적인 적용이 가능한 기본권을 제외한 기본권의 경우 사인간에 있어서는 간접적으로만 적용된다는 간접효력설이다. 이는 공사법 이원적인 법체계를 고려해야 하고 사인간의 법률관계는 사적자치에 따라야 한다는 것을 논거로 제시하고 있다.¹²⁴⁾

이러한 기본권의 일반이론은 평등권에도 그대로 적용되는데, 평등권에 대하여는 대사인적 효력에 있어서 직접효력을 가지는 것으로 평가되지는 않는다. 따라서 평등권의 대사인적 효력은 간접효력을 가지는 것으로 볼 수밖에 없다. 따라서 평등권은 국가에 대하여 차별금지를 요구할 수 있고 사인간의 관계에서도 사법의 일반조항을 통해 차별금지를 요구할 수 있다. 그러므로 사법상 계약에 있어서 계약당사자는 상대방을 합리적인 이유 없이 차별하는 경우에는 헌법상 평등권을 위반한 것으로서 위법을 구성하게 된다.

2) 평등원칙의 위헌심사기준

헌법재판소는 평등권 위반의 심사기준으로 완화된 심사기준인 자의금지원칙과 엄격한 심사기준인 비례성 원칙을 사용하고 있다.¹²⁵⁾ 자의금지원칙은 원칙적으로 입법자의

122) 기본권은 객관적 가치질서로서 성질을 가지기 때문에 공적영역만이 아니라 사적영역에서도 당연히 적용되어야 한다. 허영, 앞의 책, p.249

123) 허영, 앞의 책, pp.249-250

124) 허영, 앞의 책, pp.251~252 어떤 기본권이 직접 적용될 수 있는지에 대하여는 학자에 따라 다양한 입장이 있는데, 일반적으로는 언론·출판의 자유, 인간의 존엄성과 행복추구권, 노동3권, 참정권 등이 포함된다. 허영교수는 언론·출판의 자유의 경우는 인정하지만 다른 기본권에 대하여는 직접적 효력인정에 대해 비판적인 견해이다.

125) 이부하, 앞의 글, p.590

차별적인 취급에 있어서 자의적인 것인지 여부를 판단하는 것으로 입법자는 차별을 정당화하는 합리적인 이유가 있는지를 살펴보는 것이다.¹²⁶⁾ 따라서 자의금지 원칙에 관한 심사요건은 첫째 본질적으로 동일한 것을 다르게 취급하고 있는지에 관한 차별취급의 존재여부, 둘째, 이러한 차별취급이 존재한다면 이를 자의적인 것으로 볼 수 있는지 여부이다.¹²⁷⁾ 자의금지원칙이 적용되는 경우 입법자는 상대적으로 광범위한 입법재량을 가지기 때문에 해당하는 비교대상간의 사실상 차이나 입법목적(차별목적)의 발견·확인에 그치는 것이다. 이에 반하여 비례의 원칙은 기본권 제한입법의 일반적 심사기준인 비례의 원칙을 평등원칙의 심사기준으로 활용하는 것인데, 자유권의 경우 제한받는 자유권과 제한조치 사이의 비례성이 있는지 여부가 쟁점이지만 평등권의 경우에는 비교 집단 사이의 차별적 조치가 있는지를 확인하고 해당 차별조치가 정당한 사유가 있는지 여부를 판단하는데 비례성 원칙을 활용하는 것이다. 즉, 차별취급을 통해서 얻고자 하는 입법목적이 헌법 제37조제2항에서 열거된 기본권제한의 목적(국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리)에 해당되는지 여부를 살펴본다. 물론 입법자에 의해 의도된 입법목적은 일단 정당성이 있다고 추정되며 입법자가 법률에 정한 입법 목적은 평등원칙과 무관한 헌법상 다른 사유로서 부정되어서는 안 된다.¹²⁸⁾ 다음으로 입법자의 차별취급이 적합성을 가지는지 여부이다.¹²⁹⁾ 입법자가 입법을 통해 사용하는 차별취급의 수단이 수긍되고 객관적인 근거를 지닌다면, 실제로 법에 규정된 차별취급 수단이 해당 상황에서 적합한지 여부를 판단하는 것이다. 이는 해당 수단이 목적 실현에 있어서 적합성을 가지는지 여부를 심사하는 것으로 평등원칙의 경우 차별조치가 입법목적의 달성을 위한 실제적 효용성이 있는 것인지를 심사하는 것이다. 따라서 차별조치가 입법목적의 실현에 기여하지 못한다면 그러한 차별취급은 적합성이 없다고 볼 것이다. 심사대상인 차별조치가 입법자가 의도한 결과와 다른 결과를 나타내는 경우가 대표적으로 적합성을 갖추지 못한 것으로 판단될 수 있는 예시이다.¹³⁰⁾ 피해의 최소성은 평등원칙의 측면에서 심사대상인 차별조치가

126) 이부하, 앞의 글, p.591; 헌재 2001.2.22. 선고 2000헌마25

127) 헌재 2003. 1. 30. 선고 2001헌마64; 헌재 2010. 6. 24. 선고 2009헌바111

128) 이부하, 앞의 글, p.594.

129) 비례의 원칙은 주지하다시피 목적의 정당성, 수단의 적합성, 피해의 최소성, 협의의 비례의 원칙인 법익균형성으로 구성된다. 이 중 피해의 최소성을 수단의 필요성으로 설명하기도 한다.

130) 같은 견해로 이부하, 앞의 글, p.595

입법목적 달성에 있어서 비교대상 집단에 최소한의 피해를 주는 수단인지 여부이다. 즉, 이는 심사 대상인 차별조치와 다른 수단 사이에서 가장 피해를 적게 주는 수단이어야 한다는 수단들 사이의 관계를 묻는 것이다. 따라서 심사대상 차별조치 외의 수단이 있다고 판단되면 해당 법규는 피해의 최소성을 충족시키지 못한 것이 된다. 이와 관련하여 평등권의 경우 피해의 최소성심사는 자유권 보다 미약한 역할을 수행한다는 견해가 있다.¹³¹⁾ 마지막으로 법익의 균형성은 차별조치로 인해 달성하고자 하는 공익과 해당 차별조치로 인해 침해되는 비교집단의 사익 사이의 균형성이 있는지 여부를 의미한다. 법익의 균형성 심사단계에서는 입법목적, 차별기준 및 입법상황을 고려한 차별근거의 정당성과 다른 한편으로는 해당 기본권 주체에 대한 차별취급으로 인해 발생하는 불리한 결과 사이의 비교형량을 한다.¹³²⁾ 자유권의 심사기준으로서 비례성 원칙이 입법목적 대 수단의 관계라는 ‘관계성’에 초점을 둔 반면, 평등원칙의 심사기준으로서 비례성 원칙은 비교대상 사이의 ‘비교’에 초점이 있는 것이다. 다시 말해, 평등원칙의 심사기준으로서 ‘비례성 원칙’은 목적 대 수단 사이의 관계에 초점을 맞추어 심사하는 것이 아니라, 다르게 취급되는 비교 대상 집단 사이의 실질적인 차이가 있는지 입법목적에 비추어 차별조치의 헌법적 정당성이 있는지 여부에 초점을 맞추는 심사인 것이다.¹³³⁾ 이런 측면에서 자유권에서 비례성 원칙심사는 국가와 국민의 관계라는 2각 관계이지만, 평등권 심사에서는 두 사인 간에 국가의 차별취급이라는 3각 관계를 전제로 한다.¹³⁴⁾ 이는 평등권이 대국가적인 효력 측면에서 보면 국가의 차별적 조치를 금지하도록 요구하는 권리, 즉 국가에 대하여 차별금지를 명령하는 속성이 있기 때문이다. 자유권의 경우 국가의 침해에 대한 방어권의 속성이 강하게 드러나지만 평등권은 그러한 방어권 보다 금지를 요구한다는 점에서 차이가 있고 이에 따라 평등권 보호를 위한 위헌심사의 논리구조도 차이가 발생한다고 볼 수 있다.

한편, 헌법재판소는 평등원칙에 대한 이와 같은 이원적인 심사기준을 적용하기 위한 요건을 가지고 있다. 즉, 헌법재판소는 엄격심사기준인 비례성 원칙이 적용되는 경우로

131) 정태호, 헌법재판소 평등권 심사기준의 재정립 필요성, 헌법학연구 제19권 제3호, 한국헌법학회(2013), p.100.

132) 이부하, 앞의 글, p.596.

133) 이부하, 앞의 글, p.596.

134) 이부하, 앞의 글, p.597.

두 가지를 제시하고 있는데, i) 헌법에서 특별히 평등을 요구하고 있는 경우, ii) 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래하게 되는 경우이다.¹³⁵⁾ 결국 이 두 가지 경우를 제외한 경우에는 자의금지원칙이 심사기준으로 적용되는 바, 실질적으로 자의금지원칙이 평등원칙의 기본적인 심사기준이라고 볼 것이다. 하지만 엄격심사기준인 비례성원칙이 적용되는 경우가 법리적으로는 중요하기 때문에 이에 관하여 상세히 살펴보도록 한다.

비례성 원칙이 적용되는 첫 번째의 경우는 헌법이 스스로 차별의 근거로 삼아서는 안 되는 기준을 제시하거나 차별을 특히 금지하고 있는 영역을 제시하고 있음에도 그러한 기준을 근거로 한 차별이나 그러한 영역에서의 차별에 대하여 엄격하게 심사한다는 것이다.¹³⁶⁾ 두 번째로는 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래하는 경우에는 입법형성권이 축소되어 엄격한 심사기준이 적용 된다는 것이다. 이러한 비례성 원칙이 적용되는 경우에 관하여는 논리적으로 당연히 수반되는 문제가 있는데, 첫 번째와 관련하여 헌법에서 명문으로 규정되어 있는 것 모두가 이에 해당되는지 아니면 헌법의 특정 조항만이 해당되는지의 문제가 있다. 두 번째와 관련하여서는 관련 기본권의 범위와 ‘중대한 제한’의 의미와 범위설정의 문제가 있다. 우선 이 두 문제에 대한 헌법재판소의 판례가 일관성 있는 논리를 가지고 있는지 여부에 대하여는 비판적인 견해가 있다.¹³⁷⁾ 이에 헌법재판소의 개별 판례에서 언급된 경우만을 중심으로 보면, i) 헌법 제32조제4항에 근거한 고용, 근로 영역에서의 여성에 대한 차별금지, ii) 헌법 제36조 제1항에 따라 혼인과 가족 영역에 대하여서도 헌법상의 특별한 평등대우 명령을 인정하고 있으며, iii) 장애에 대해서는 헌법 제34조 제5항을 근거로 해석상 특별한 헌법상의 평등보호요청을 도출할 수 있는지 여부가 문제되었는데, 헌법재판소 결정례에서 다수의견은 이에 부정하고 있으며, iv) 헌법 제11조제1항 제2문의 개별적 차별금지규정에 대해서는 이 조항만을 근거로 특별한 평등 보장 근거가 도출된다고 보지 않고 이 조항과 다른 개별적 평등규범들의 근거가 함께 뒷받침될 때 헌법이 특별히 평등을 요청하는 영역으로서 이러한 차별에 대하여 비례성 원칙을 적용하는 것으로 보인다.¹³⁸⁾ 이에 관하여

135) 헌재 2001.2.22. 선고 2000헌마25

136) 헌재 2008. 12. 26. 선고 2006헌마1192; 헌재 2010. 4. 29. 선고 2007헌바144; 헌재 2011. 11. 26. 선고 2010헌바2; 헌재 2013. 11. 28. 선고 2011헌마437; 헌재 2015. 11. 26. 선고 2014헌바299

137) 비판적인 견해로는 이부하, 앞의 글.

헌법규범의 근거가 중요한 것은 사실이지만 헌법재판소가 이를 문언 중심으로만 해석하는 경향을 보여 헌법이 특별히 평등을 요청하고 차별을 금지하는 경우에 해당하는 사례가 너무 적어, 결과적으로 엄격심사인 비례성 원칙이 적용되는 빈도가 적어지게 되어 중국에는 평등원칙 심사기준으로서 자의금지원칙만이 남게 되어 차별조치가 손쉽게 정당화 된다는 문제를 제기하기도 한다.¹³⁹⁾ 두 번째 요건인 차별조치로 관련 기본권에 중대한 제약이 발생하는 경우가 무엇인지는 다시 몇 가지 세부적인 문제로 이어진다. 구체적으로 i) 어떠한 기본권이든지 간에 기본권에 대한 제약이 큰 경우, 즉, 차별 조치로 인하여 침해되는 기본권적 법익이 심각한 경우를 의미하는 것인지, 그런데 이 경우 기본권적 법익 침해가 덜 심각한 경우와 더 심각한 경우의 구분기분가능한지 그렇다면 기준은 무엇이 될 수 있는지, ii) 다수의 사람들의 기본권 제약을 야기하는 경우를 의미하는 것인지, 따라서 기본권을 제약받는 사람이 소수이면 해당될 수 없는 것인지, 아니면 단 한사람의 기본권이라도 심각한 제약이 발생하면 이에 해당하는 것인지 여부 등이 제기된다.¹⁴⁰⁾ 이러한 요건은 중국적으로 ‘관련 기본권의 중대한 제약’ 요건이 상당히 모호성을 가지고 있어 그 자체가 요건으로서 기능할 수 없다는 비판과 함께 비례성 원칙 심사기준이 더욱 예외적·소극적으로만 이루어질 우려가 있다.¹⁴¹⁾ 이러한 비판에 대하여 보면, ‘관련 기본권의 중대한 제약’ 요건이 가지는 모호성이 요건으로서 기능하지 못한다는 지적은 타당성이 있지만 이를 이유로 비례성 원칙 심사기준의 적용범위가 상당히 축소될 수 있다는 것은 일부 타당하지만 반드시 그렇다고 볼 것은 아니다. 즉, 중대한 제약의

138) 이재희, 「적극적 평등실현조치에 대한 위헌심사」, 헌법이론과 실무 2018-A-2, 헌법재판소 헌법재판연구원, p.61

139) 이재희, 앞의 보고서, p.61, 각주 192에서는 균형법상 계간죄에 대하여 남성동성애자에 대한 차별에 해당되는 이와 같은 동성간의 성적 행위와 이성간의 성적행위와의 차별이 헌법상 차별을 금지한 영역인 성을 이유로 한 남녀차별 문제가 아니며, 헌법에서 특별히 평등을 요구하고 있는 경우에도 해당하지 아니하고, 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래할 사정도 발견되지 않으므로, 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래할 사정도 발견되지 않으므로, 자의금지원칙에 의한 완화된 심사척도를 적용하면 족하다고 하면서 엄격심사하지 않은 현재 판례를 제시하고 있다.

140) 이재희, 앞의 보고서, p.62. 이재희는 이에 대하여 i) 기본권에 대한 제약이 발생하기만 하면 곧바로 차별로 인한 중대한 기본권 제약으로 보게 되는 것인지 여부, ii) 자유권에 대한 제약만 의미하는 것인지, 따라서 자유권 침해에 대한 비례성심사와 병합하여 사용하게 되는 것인지 문제를 추가하고 있다. 그런데 i)은 문리해석상 ‘중대한 제약’의 의미와 상치되며(중대한 제약은 단순한 제약의 발생과는 다름), ii)는 본문의 i)에서 기본권의 범위와 중복된다. 즉, 본문의 i)에서 관련 기본권의 의미와 범위에 대한 문제제기와 중복되므로 이를 별도로 분리할 이유가 없다. 이에 필자는 이재희의 문제제기 중 일부만을 인용한다.

141) 이재희, 앞의 보고서, p.62; 정태호, 앞의 글, pp.102-103.

판단이 모호하다는 것은 해당 요건이 상당히 개방적인 것이며 따라서 이를 적극적으로 활용하는 경우 포섭할 수 있는 대상이 확대될 수도 있다. 따라서 중대한 제약이 요건으로서 모호성을 가지는 것과 이의 적용범위가 축소되는 것은 논리적 필연이 아니다. 다시 말해, 중대한 제약요건이 모호성을 가지는 경우 이를 통해 비례성 원칙의 적용범위가 확대될 수도 축소될 수도 있는 것이지 반드시 축소되는 것은 아니다. 오히려 문제는 요건으로서 모호성을 가지기 때문에 실질적으로 비례성 원칙이 적용되는 대상을 확정할 수 없고 특정한 국가의 차별조치나 입법이 평등권을 침해하는지 여부의 판단이 지나치게 판단주체의 자의로 이어지는 것이 더 큰 문제일 것이다. 이는 결국 비례성 원칙을 평등권 침해의 심사기준으로 활용하는 헌법재판소가 이를 자의적으로 사용할 수 있다는 측면, 그로인한 국민의 예견가능성 축소가 문제라는 비판이다.

3. 소비취약계층 보호와 적극적 평등실현조치

1) 적극적 평등실현조치와 평등원칙

평등원칙의 위헌심사에 관하여 중요한 쟁점 중 하나는 적극적 평등실현조치(affirmative action)¹⁴²⁾를 어떻게 심사할 것인지이다. 이는 앞서 설명한 헌법재판소의 평등원칙에 대한 심사기준이 적극적 평등실현조치를 규정한 입법에 대하여 어떤 심사기준을 적용하여 판단할 것인지를 의미한다. 일반적으로 적극적 평등실현조치는 역사적으로 차별받아온 집단이 있고 그들에 대한 차별 결과가 누적되고 사회 구조적으로도 차별적 관행·구조가 굳어져서 법적 차별금지만으로는 도저히 평등을 보장한다고 하기 어려운 경우에 실질적 평등 보장을 위해 마련된 우대조치, 유리한 차별대우라고 설명된다.¹⁴³⁾ 정치적 대표성이 소외되었던 집단, 전통적으로 차별받아온 소수자 집단에 대해 일정한 영역에서 우대하는 제도 또는 지속되는 과거 차별의 결과를 보상하고, 현존하고 계속 되는 차별을 철폐하며, 미래의 차별을 방지하기 위한 것으로서 사회적 약자보호를 위한 우대 정책으로 설명하기도 한다.¹⁴⁴⁾ 정리하면 적극적 평등실현조치는 실질적 평등을 실현하기 위해 역사적·전통적으로 차별받아온 특정 집단에 대하여 일정한 혜택을 부여하는 정책으로서 해당 영역에서는 결과적 평등을 구현하는 입법정책을 말한다. 적극적 평등실현조치를 일찍이 시행하고 있는 미국의 사례를 보면 이의 대상이 되는 집단은 흑인, 여성, 장애인 등과 같은 전통적인 사회적 약자를 의미했다.

본래 적극적 평등실현조치는 일반적인 차별금지 조치만으로 달성할 수 없는 역사적·전통적인 차별의 폐단을 시정하기 위해 특정 집단에 유리한 차별조치¹⁴⁵⁾ 허용하고 이를 통해 결과적 평등을 달성하는 것이다. 그런데 이런 원래적인 의미는 적극적 평등 실현조치를 정당화하는 논거를 추가·보완하는 과정에서, 다른 한편으로는 다양한 우대조치의 도입과

142) affirmative action의 번역어로는 적극적 평등실현조치 이외에도 '적극적 우대조치', '적극적 차별시정조치' 등 다양한 번역어가 있다. 본 보고서에서는 실질적 평등을 구현하기 위한 입법행위란 측면에 초점을 두는 차원에서 '적극적 평등실현조치'로 번역하고자 한다. 같은 견해로 이재희, 앞의 보고서

143) 이재희, 앞의 보고서, pp.1~2.

144) 김현철, 적극적 평등실현조치에 관한 미국연방대법원 판례의 현대적 경향, 법학논총 제35집 제3호(2015), pp.35~36; 이재희, 앞의 보고서, p.2 각주2에서 재인용.

145) 특정 집단에 유리한 조치는 그 자체가 차별대우이며 이러한 혜택을 받지 못하는 다른 집단의 입장에서도 차별대우가 된다.

확대가 진행됨에 따라 전통적인 적극적 평등실현조치의 범주가 확대되어 갔다. 즉, 직접적인 차별구제 목적 이외의 목적들은 사회적 다양성 추구, 균형대표성 추구하고 같은 목적이 적극적 평등실현조치에 추가되면서 이런 목적달성을 위해 도입된 다양한 우대조치가 적극적 평등실현조치 범주에 포함되었다.¹⁴⁶⁾ 이처럼 적극적 평등실현조치 범위의 확대는 필연적으로 차별시정을 위한 본래적 적극적 평등실현조치와 이와외의 관련성이 적은 사회정책적 목적을 가진 우대조치 사이의 경계가 모호해지고 이러한 우대조치가 적극적 평등실현조치에 포함되는 것이 적절한지에 대한 문제제기가 있었다.¹⁴⁷⁾ 이에 적극적 평등실현조치를 추구하는 목적에 따라 차별구제적 목적과 차별구제 이상의 목적을 갖는 경우로 구분하여 설명하기도 한다.¹⁴⁸⁾

적극적 평등실현조치의 헌법적 근거에 대하여 보면, 상술한 바와 같이 현행 헌법의 평등권을 규정한 조항에서는 이를 명시하고 있지 않으며 다른 헌법 조항에서도 이를 명확히 규정하고 있지는 않다. 따라서 해석상 이를 인정할 수 있는지가 문제되는데, 이에 관하여 보면 일반적 평등권 보장 조항과 헌법의 개별조항들을 함께 해석하여 적극적 평등실현조치의 헌법적 근거를 도출하는 견해¹⁴⁹⁾, 일반적 평등보장 조항을 통해서만 적극적 평등실현조치의 직접적 근거를 도출하기는 어렵고 헌법 개별조항의 해석을 통하여 특별한 요청으로서 정당화 가능성이 있다는 견해¹⁵⁰⁾, 일반적 평등권 조항만으로 법적 평등만이 아니라 결과적 평등까지 도출된다는 견해가 있다고 한다.¹⁵¹⁾ 헌법상 평등권 조항이 적극적 평등실현조치를 명시하지는 않았지만 결과적 평등을 추구하는 적극적 평등실현조치를 금지하는 것은 아니며, 오히려 실질적 평등을 추구하도록 개별적 차별금지를 규정하고 있으며 헌법 제31조, 제32조, 제36조에서 특정한 계층에 대한 보호를 규정하고 있다는 점에서 보면 일반적 평등권 조항과 이들 조항을 적극적 평등실현조치의 헌법적 정당화

146) 이재희, 앞의 보고서, p.8

147) 이재희, 앞의 보고서, p.8

148) 이재희, 앞의 보고서, pp.9~12 이러한 구분도 충분히 의미 있고 유용하지만, 명칭을 전자는 '본래적 의미의 적극적 평등실현조치'로 후자는 '확대된 적극적 평등실현조치'로 하고 이의 구분을 위한 징표로 해당 조치가 추구하는 목적을 사용하는 것이 구분되는 대상을 조금 더 명확히 구분하는 명명방법이라고 생각된다.

149) 이육한, 차별금지원칙과 실질적 평등권, 공법학연구 제6권 제3호, 한국비교공법학회(2005), pp.127~128; 이재희, 일반적 평등권 보장과 개별적 평등권 보장, 헌법학연구 제21권 제2호, 한국헌법학회(2015), pp.129~130

150) 김주환, 양성평등원칙의 구체화, 공법학연구 제8권 제3호, 한국비교공법학회(2007), pp.202~203

151) 이재희, 앞의 보고서, p.17

근거로 제시할 수 있다고 생각된다.¹⁵²⁾

적극적 평등실현조치의 구체적인 예시에 관하여는 동일한 정책에 대하여도 이를 포함시킬 것인지 여부에 대하여 여러 견해가 있으나 여성에 대한 우대조치, 장애인에 대한 우대조치는 대체적으로 포함되는 것으로 새기고 있다.¹⁵³⁾ 반면에, 제대군인 가산점제, 지방인재할당제나 지방인재 우대조치, 국가유공자우대제도 등에 관하여는 이를 적극적 평등실현조치에 포함되는지 여부에 관하여 의견이 통일되어 있지는 않다. 이러한 의견대립은 이들 정책들이 과거 차별적 처우를 받았던 집단인지에 대한 역사적·전통적인 상황인식의 차이가 주된 원인으로 작용한다. 각 정책의 배경과 필요성에 대한 인식의 차이가 이를 적극적 평등실현조치인지 여부에 대한 판단과 연계되어 있는 것이다. 적극적 평등실현조치에 빈곤, 경제적 지위를 고려한 우대조치를 포함시켜 설명하기도 하는데, 예컨대 「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 시행령」 제14조제2항의 법학전문대학원 입시전형 구분에서 신체적·경제적 또는 사회적인 배려가 필요한 사람을 대상으로 한 특별전형을 이러한 예라고 설명하는 경우도 있다.¹⁵⁴⁾ 적극적 평등실현조치가 실질적 평등을 추구하기 위한 정책이란 측면에서 본다면 이러한 특별전형제도도 적극적 평등실현조치에 포함된다고 할 것이다.

적극적 평등실현조치에 대한 위헌심사의 경우 상술한 심사기준 중 어떤 것이 적용 될지는 구체적인 상황에 따라 다르게 판단될 것이다. 즉, 문제가 된 적극적 평등 실현조치에 따른 차별대우로 발생한 역차별이 헌법에서 평등하도록 명시하거나 차별을 금지하고 있는 영역에 해당된다면, 엄격한 심사기준인 비례성 원칙이 적용될 것이다.¹⁵⁵⁾ 대표적으로 헌법 제32조제4항 여성에 대한 근로에 관한 근로영역에서의 차별인 경우, 제36조제1항 혼인 관련하여 가족에 대한 차별이 여기에 해당된다.¹⁵⁶⁾ 하지만 헌법재판소는 이런 몇몇 조항들 이외에는 헌법이 특별히 차별을 금지하거나 평등대우를 명령하고 있는 조항으로 판단하고 있지 않다.¹⁵⁷⁾ 따라서 엄격심사가 적용되는 첫 번째 요건인 헌법상 특별한

152) 같은 견해로서 이재희, 앞의 보고서, p.18

153) 이재희, 앞의 보고서, pp.26~27

154) 박종보, 미국헌법상 적극적 평등실현조치의 법리와 그 전개, 법학논총 제35집 제3호(2015), p.63; 이재희, 앞의 보고서, p.28에서 재인용.

155) 같은 견해로 이재희, 앞의 보고서, p.65

156) 이재희, 앞의 보고서, p.65

명령(차별금지 또는 평등)이 있다는 이유로 적극적 평등실현조치에 대하여 비례성 원칙이 적용되는 경우는 상당히 예외적으로만 발생할 것으로 보인다.¹⁵⁸⁾ 이에 엄격심사가 적용되는지 여부는 두 번째 요건인 관련 기본권에 중대한 제약이 발생하는지 여부가 될 것이다. 그런데 문제는 어떠한 경우가 관련 기본권에 중대한 제약이 발생하는지 여부에 대하여 헌법재판소가 명확한 판단 기준을 제시하지 않고 있다는 점이다.¹⁵⁹⁾ 그러므로 헌법재판소의 판례를 고려할 때 적극적 평등실현조치에 대한 위헌심사가 제기될 경우 차별조치로 인하여 기본권의 중대한 제약이 발생하는지 여부에 대한 예측가능성이 낮다는 것이다. 또한, 엄격심사를 적용하는 첫 번째 요건이 충족되는 경우가 상당히 적다면 두 번째 요건의 충족여부가 실질적으로 엄격심사 적용여부의 판단척도로 기능하게 되는데, 이에 관하여 예측 가능성이 낮다는 것은 결국 적극적 평등실현조치에 대하여 엄격심사가 적용될지 여부가 개별적인 상황에 따라 결정된다는 것이다. 다시 말해, 문제가 된 적극적 평등 실현조치가 가지는 구체적인 상황에 따라서 엄격심사가 적용될 수도 있고 자의적인 심사기준이 적용될 수도 있으며, 어느 심사기준이 적용될지를 사전적으로 예측할 수 있는 기준이 부재한 상황이란 것이다.

2) 검토 및 소결

소비취약계층의 소비생활을 보호하기 위한 입법이 가지는 헌법상 의미는 무엇인가? 이에 대한 답변은 소비취약계층의 소비생활 보호가 무엇을 의미하는 것인지에 따라 다르다. 소비취약계층 보호에는 두 가지 측면이 있다. 하나는 소비취약계층의 소비 활동을 위한 계약의 상대방이 이들을 차별해서는 안 된다는 것이다. 상술한 바와 같이 소비취약계층은 연령, 장애 등 개인적인 사정에 따라 소비활동에서 평균적인 소비자에 비하여 제약을 받는 위치에 놓여있는 자를 의미한다. 즉, 소비취약계층은 연령, 장애 등 개인적인 사정에 따라 소비과정에서 평균적인 소비자에 비해 자신의 효용을 극대화 시키지 못하는데, 이것은 소비자계약 관계에서 보면 계약 상대방은 소비취약계층인 자의 제약요인을 이용하여 자신의

157) 이재희, 앞의 보고서, p.66 한편, 이부하교수는 헌법재판소 판례를 분석하면서 엄격심사기준이 적용되는 요건으로서 헌법이 차별금지나 평등을 명령하고 있는 경우에 관한 헌법재판소의 입장이 모호하다고 비판하고 있다. 이부하, 앞의 글, p.599

158) 같은 견해로 이재희, 앞의 보고서, p.66

159) 같은 견해로 이재희, 앞의 보고서, p.66; 이부하, 앞의 글, p.599

이익을 추구하는 것이자 동시에 소비취약계층을 일반소비자에 비하여 차별하는 것이다. 예를 들어, 소비취약계층에 속한 A가 있고 평균적인 소비자 B가 있으며 사업자 C가 자신이 생산한 물품을 1,000원에 판매하는 경우를 상정해 보자. 여기서 B는 자신의 필요에 의하여 해당 물품을 정가인 1,000원에 C로부터 구입하여 사용한다. 그런데 A의 경우 해당 제품이 무엇인지, 자신에게 필요한 제품인지를 판단하는데 제약이 있는 경우이다.¹⁶⁰⁾ 이 경우 평균적인 B라면 해당 제품을 구매하거나 렌트하여 사용할 필요는 없을 것이고 이러한 판단에 따라 행동하게 된다. 하지만 A와 같은 경우에는 해당 제품에 대한 충분한 정보가 없으며, 렌트가 가능 여부 자체를 모르는 경우도 있다. 이러한 경우 사업자인 C가 해당 물품을 A에게 정가 이상으로 판매하는 것은 A를 B에 비하여 차별하는 것이다. 이러한 경우 C의 차별적인 행위를 교정하여 A와 B를 동등하게 대하도록 만드는 것이 소비취약계층을 보호하는 것이다. 따라서 이런 측면에서 소비취약계층의 보호는 사인간의 계약관계를 교정하는 것이고 C에게 A와 B를 평등하게 대할 것을 요구하는 것이다.

소비취약계층 보호의 두 번째 측면은 국가가 다른 소비자에게는 인정되지 아니하는 특별한 조치를 통해서 이들을 보호하는 것이다. 즉, 국가가 일반 소비자에 비하여 차별적인 조치를 부여하여 소비취약계층을 일반 소비자와 평등한 위치로 만드는 것이다. 이는 일반소비자와 소비취약계층의 소비생활의 결과가 동등해 지도록 만드는 것이므로 평등의 관점에서는 결과적 평등을 의미한다. 따라서 소비취약계층 보호를 위한 입법조치는 국가가 일반 소비자에 비하여 열위에 있는 소비취약계층에 대하여 특정한 우대조치를 부여하고 이를 통해 소비활동에서 일반 소비자와 동일한 결과를 가지도록 만드는 것이다.

결국 소비취약계층 보호는 헌법상으로 소비활동에 제약을 가지는 자의 평등권을 보장하는 것으로 볼 수 있다. 소비취약계층 보호의 첫 번째 측면은 평등권이란 기본권이 사업자에게 취약성을 가진 소비자와 평균적인 소비자를 차별하지 말 것을 요구하는 것이다. 기본권의 이중적 성격에 따라 인정되는 대사인적 효력에 따라 평등권을 향유하는 소비취약계층은 사업자에게 차별금지를 요구할 수 있다. 다만, 평등권의 효력이 직접적으로 사업자에게 미치는 것이 아니기 때문에 평등권을 이유로 직접적인 차별금지를 요구하는 것이 아니라 차별적인 사업자의 행동이 신의성실이나 권리남용 금지를 구성하여 계약의 위법성을 주장할 수 있다는 것이다. 따라서 사인 간의 계약관계에 있어서 평등권을 이유로

160) 제품의 필요성 여부에 대한 판단이 없고 동시에 저널때 소진되어야 할 비타민 등도 준비해야 한다.

차별금지를 직접적으로 요구할 수는 없는 바, 이를 시정하기 위하여 「소비자기본법」의 소비자권리로서 차별금지를 규정 하자는 개정안이 발의된 이유가 여기에 있다. 즉, 사업자가 나이, 성별, 장애 유무 등을 원인으로 합리적인 이유 없이 소비자를 차별하지 않도록 명시하여 이러한 평등권의 간접효력의 한계를 입법적으로 해결하려는 시도인 것이다. 소비취약계층 보호의 두 번째 측면은 소비취약계층 보호를 위한 입법이 적극적 평등실현조치로 볼 수 있다는 것을 의미한다. 소비취약계층 보호가 실질적 평등, 즉, 결과적 평등을 추구하고 상술한 바와 같이 적극적 평등실현조치의 범주가 확대되어가는 추세를 감안할 때 소비취약계층 보호 입법은 적극적 평등실현조치에 포함될 수 있다. 세부적으로 보면 본래적 의미의 적극적 평등실현조치 보다는 확대된 의미의 적극적 평등실현조치에 해당할 것이다. 이에 소비취약계층 보호 입법의 우대사항이 차별조치로서 위헌문제가 제기 되는 경우 이의 심사에 있어서는 엄격한 심사기준인 비례성 원칙이 적용될 여지도 있다. 다만, 상술한 바와 같이 엄격한 심사기준의 두 가지 요건을 충족해야 하는 바, 이의 충족이 용이한 문제는 아닐 것이다. 그러나 엄격한 심사기준을 적용하는 요건이 상당히 개방적인 구조를 가지고 있다는 점을 고려하면 비례성 원칙이 적용될 가능성을 전면 배제할 수는 없다. 이는 소비취약계층 보호 입법의 헌법적 한계가 있다는 점을 의미한다.

결국 소비취약계층 보호가 가지는 헌법적인 의미는 이런 입법이 헌법상 평등권을 실현시키기 위한 것이며, 특히 특정 집단을 대상으로 별도의 입법적 조치를 취하는 것은 적극적 평등실현조치로서 실질적·결과적 평등을 추구하는 것이다. 이러한 입법의 경우 헌법적인 한계를 준수해야 하며 이의 판단에 있어서는 평등원칙에 대한 헌법재판소의 심사기준 등을 참고할 필요가 있다.

4. 소비취약계층의 복지서비스 이용관계의 법리적 쟁점

전통적인 의미의 취약계층에 해당하는 노인, 장애인을 대상으로 하여 이들의 편의 증진을 위한 다양한 복지서비스가 제공된다. 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인에게 제공하는 장기요양급여, 신체적·정신적 장애 등의 사유로 홀로 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 장애인에게 제공하는 활동 지원급여와 같은 복지서비스가 대표적인 사례이다. 복지서비스는 국가나 지방자치 단체가 직접적으로 제공하는 것도 있지만 예시로든 노인 장기요양급여, 장애인 활동 지원급여와 같이 국가나 지방자치단체가 지정기관¹⁶¹⁾을 관리하고 해당 복지서비스는 지정기관을 통하여 제공되는 체계로 구성되어 있다.¹⁶²⁾ 복지서비스를 제공받고자 하는 자는 공단 또는 관할 지방자치단체에 관련 서류를 구비하여 수급자격 신청을 하고 관련 위원회의 심사를 거쳐 수급자격이 인정되면, 지정기관을 통하여 해당 복지 서비스를 제공받고 지정기관은 급여제공 후 해당 비용을 공단 또는 지방자치단체에 청구하여 지급받게 된다.¹⁶³⁾ 장기요양급여의 현물급여로 직접 수급자에게 지급되는 것이 있지만, 여기서 논의하는 것은 복지서비스를 국가 및 지방자치단체, 공단 등이 아닌 사인(私人)이 제공하는 경우를 대상으로 살펴본다. 복지서비스 이용자 관점에서 이러한 복지서비스 제공관계를 법리적으로 어떻게 보아야 하는지가 문제될 수 있기 때문이다. 다시 말해, 복지서비스 이용관계에서 이용자인 노인, 장애인을 복지서비스 수급인으로서 복지의 대상인 수동적 존재로만 볼 것인지 아니면 복지서비스란 서비스를 이용하는 소비자로서 볼 수 있는지 여부가 문제되는 것이다. 이는 법리적으로 복지서비스 이용자와 제공자 사이의 법률관계가 사법관계(私法關係)인지 공법관계(公法關係)인지의 문제와 관련되지만, 공법관계로 본다고 하여 소비자로서의 관점이 전면 배제되는 것은 아니다. 이는 공법관계에서도 이용자가

161) 「노인장기요양보험법」상 장기요양기관, 「장애인활동 지원에 관한 법률」상 활동지원기관이 여기에 해당한다. 이들 기관은 법규상 기준을 충족하여 관할 지방자치단체로부터 지정을 받아야 하고 다양한 법상의 규제를 받는다.

162) 장기요양급여의 경우 현물급여와 현금급여로 구분되고 현물급여는 다시 재가급여, 시설급여로 세분되며 현금급여는 특별현금급여로서 가족요양비, 특례요양비, 요양병원간병비로 세분된다. 여기서 논의하는 것은 이 중 재가급여, 시설급여와 같이 국가나 지방자치단체가 아닌 자가 복지서비스를 제공하는 경우를 말한다.

163) 법령상으로 노인, 장애인에게 제공되는 것을 가리키는 용어로는 각각 장기요양급여, 활동지원급여라 한다. 각 급여의 제공형식이 서비스에 한정되는 것은 아니지만 주요 급여형식이 서비스란 점에서 이들을 통칭하는 용어로 복지서비스를 사용함을 밝혀둔다.

복지서비스 제공자에 관하여 일정한 권리행사가 가능할 수 있기 때문이다. 복지서비스 제공체계를 법리적인 관점에서 볼 때는 크게 2단계의 구조로 세분할 수 있을 것이다. 하나는 국가 또는 지방자치단체와 지정기관 사이의 관계이고 다른 하나는 지정기관과 이용자 사이의 관계이다. 전자의 주요 쟁점은 국가 또는 지방자치단체의 지정기관 지정행위가 무엇이며 어떠한 법적 특성을 가지고 있는지 이며, 후자는 지정기관과 이용자 사이의 법률관계가 무엇이며 어떠한 원칙에 따라 규율되는지의 문제이다. 이하에서 순차적으로 살펴보도록 한다.

1) 국가 또는 지방자치단체와 복지서비스 제공기관 사이의 법적 관계

(1) 지정행위의 법적 성격 검토

우선 국가나 지방자치단체와 복지서비스 제공기관 사이의 관계를 살펴보아야 하는데, 이를 위해서는 i) 법상 지정권자¹⁶⁴⁾가 복지서비스 제공기관을 급여제공 기관으로 지정하는 행위(이하 '지정행위')의 법적 성격, ii) 복지서비스 제공기관의 조직적·기능적 특성 등의 두 가지 측면으로 구분하여 각각을 고찰해야 한다. 순차 적으로 보면, 지정행위는 법상 지정권자가 법령상 시설 및 인력기준을 갖춘 급여 지원 기관을 설치·운영하려는 자의 신청을 받아 관련 사항을 심사하여 기준을 충족하였다고 판단하는 경우, 지원기관으로 인정하는 행위이다. 따라서 지정행위는 지정권자가 법상 부여된 행정권한을 행사하여 특정인에게 복지서비스를 제공할 수 있는 자격(권한)을 부여하는 행정행위로서 처분에 해당한다.¹⁶⁵⁾ 그렇다면 행정행위 중 어떠한 것에 해당되는지가 문제될 수 있다. 통상 행정행위 중 행정정책에게 특정한 권리나 자격을 설정해주는 것으로는 법률행위적 행정행위 중 허가와 특허가 있다.¹⁶⁶⁾ 허가란 법규에 의해 일반적·상대적으로 금지되어 있는 것을 특정한 경우에 해제시켜 주는 행위를 말하는데, 인간이 원래부터 가지고 있던

164) 통상 국가 또는 지방자치단체와 같은 행정주체가 해당된다. 노인장기요양급여나 장애인활동지원급여에서는 지정권자가 기초지방자치단체의 장이다. 「노인장기요양보험법」 제31조제1항, 「장애인활동지원에 관한 법률」 제20조제1항.

165) 주지하다시피 행정행위(통설의 최협의 행정행위를 의미)와 처분은 동일 개념은 아니다. 실정법상 처분은 행정행위에 권력적 사실행위와 처분적 명령이 포함되어 더 넓은 영역을 포함하고 있는데, 본문상 지정행위는 행정행위에 해당되므로 처분으로도 볼 수 있다.

166) 김남진·김연태, 「행정법 I」, pp.233~243, 박영사(2012); 김철용, 「행정법」, pp.159~166, 고시계(2012); 이광윤, 「일반행정법」, pp.203~210

자연적 자유를 ‘공익상 이유로’ 행정목적상 법규에 의하여 금지시키고 특정한 경우에 한하여 그 금지를 해제시켜 줌으로써 인간의 자연적 자유를 회복시키는 것을 의미한다.¹⁶⁷⁾ 종래 통설적 입장에서는 허가를 개인의 자연적 자유를 단순히 회복시켜준다는 점을 강조하여 명령적 행정 행위로 보았다.¹⁶⁸⁾ 그러나 허가를 경찰허가로 보는 것은 무한한 권력에 바탕하여 모든 국가행정을 경찰 작용과 재정작용으로만 보았던 절대주의적 경찰국가의 유습이며, 독일이나 일본에서도 형성적 행정행위로 보는 것이 타당하다는 주장이 제기되고 있다.¹⁶⁹⁾ 이 견해에서는 법이란 권리(이익)와 제한을 동시에 의미하는 것으로서 허가를 권리(이익)로는 보지 않고 제한으로만 보는 것은 법치국가의 이념과도 거리가 멀다고 한다. 따라서 허가란 단순히 자유회복에 그치는 것이 아니라 헌법상 자유권을 적법하게 행사할 수 있도록 하는 것으로서 법적 지위를 설정하여 주는 행위이므로 명령적 행위라기보다는 오히려 형성적 행위로 보아야 한다는 것이다.¹⁷⁰⁾ 사실 허가를 명령적인 행정행위로 볼 것인지 형성적 행정행위로 볼 것인지는 단순히 해당 행정 작용의 성질에 관한 법이론적 논의에 그치는 것이 아니라 허가를 통해 상대방이 얻는 이익의 법적 효과를 결정하는 실질적이고 중요한 문제이다. 즉, 허가를 명령적 행정행위로 보는 경우는 허가의 상대방(행정객체)이 허가를 통해 얻는 이익은 법적 권리가 아닌 반사적 이익에 불과하기 때문에, 허가가 취소되는 경우 이를 취소하는 청구를 할 경우 소위 행정소송상의 원고적격을 인정받기 어렵다. 반사적 이익은 법률상 이익을 구성하지 않기 때문이다.¹⁷¹⁾ 반면에 허가를 형성적 행정행위로 이해하면 허가의 상대방이 허가를 통해 얻는 이익은 법적 권리로서 이의 취소가 있는 경우, 허가취소의 취소를 구하는 항고소송을 제기할 때 법률상

167) 김남진·김연태, 앞의 책, p.233; 김철용, 앞의 책, p.159; 이광운, 앞의 책, p.204

168) 판례의 경우에도 허가를 명령적 행정행위로 본 경우가 있다. “건축허가는 시장·군수 등의 행정관청이 건축 행정상 목적을 수행하기 위하여 수허가자에게 일반적으로 행정관청의 허가 없이는 건축행위를 하여서는 안 된다는 상대적 금지를 관계 법규에 적합한 일정한 경우에 해제함으로써 일정한 건축행위를 하도록 회복시켜 주는 행정처분일 뿐, 허가받은 자에게 새로운 권리나 능력을 부여하는 것이 아니다. 그리고 건축허가서는 허가된 건물에 관한 실체적 권리의 득실변경의 공시방법이 아니며 그 추정력도 없으므로 건축허가서에 건축주로 기재된 자가 그 소유권을 취득하는 것은 아니며, 건축중인 건물의 소유자와 건축허가의 건축주가 반드시 일치하여야 하는 것도 아니다.” 대법원 2009.3.12. 선고 2006다28454 판결

169) 이광운, 앞의 책, p.207

170) 이광운, 「신행정법론」, 법문사(2007), pp.74-75.

171) 물론 이는 항고소송의 원고적격인 법률상 이익을 종래의 통설에 따라 해석하는 경우의 논리구성이다. 항고 소송을 객관소송으로 보아 법률상 이익을 적법성 보장의 이익으로 까지 확대하는 경우에는 반사적 이익도 법률상 이익에 포함될 여지가 있다.

이익에 해당되어 원고 적격을 인정받을 수 있게 된다.¹⁷²⁾ 현대국가가 경찰국가가 아니라는 점, 본래 허가의 대상인 상대적 금지는 국가 이전에 국민의 자유권의 영역이므로 이를 회복시켜주는 행위는 법적 지위를 설정하는 것이란 점, 법에 따른 규율은 권리와 제한을 동시에 의미하는 것이란 점 등을 고려할 때 허가는 형성적 행정행위로 보는 것이 타당하다고 생각된다.¹⁷³⁾

한편, 특허란 행정주체가 행정객체에게 원래 국가가 수행해야 하는 공법상 또는 사법상의 전에 없던 새로운 권리를 설정하여 주는 행정행위를 말한다.¹⁷⁴⁾ 일반적으로는 특정인에 대한 처분의 형식을 취하지만 경우에 따라서는 「한국토지주택공사법」, 「한국 도로공사법」, 「한국수자원공사법」 등을 통하여 공법인을 설립하거나 이들에게 공용 수용권을 부여하는 등 법규의 형식을 취하는 경우도 있다.¹⁷⁵⁾ 특허의 상대방은 특정인만 가능하며 반드시 상대방의 출원이 있어야만 특허가 가능하다. 특허에 대하여 종래 다수설은 독일, 일본의 예를 들어 일방적인 행정행위로 분류하여 왔으나, 프랑스의 경우 상공업적 특허의 경우에 공법상 행정계약으로 보고 있으며, 행정적 업무의 경우에도 행정행위 형식과 행정계약의 형식 모두가 가능하다.¹⁷⁶⁾ 따라서 특허의 경우 행정행위 형식만 존재하는 것은 아니며 행정계약이나 법규(행정입법 포함)을 통해서도 가능하다고 보아야 한다.¹⁷⁷⁾ 특허는 특허를 받아 수행하게 되는 작용의 성질에 따라 i) 행정적 특허, ii) 상공업적 특허, iii) 공물사용 특허, iv) 정부공사 특허 등으로 분류할 수 있는데, 행정적 특허나 정부공사 특허의 경우 특허를 부여받은 사인은 공무수탁사인의 지위를 가질 수 있다.¹⁷⁸⁾ 그러나 공무수탁사인의 지위는 행정적 특허, 정부공사 특허를 받은 자가 자신의 이름으로 행정적 권한을 행사하는 경우만을 의미한다. 그리고 특허 받은 자의 주된 사무가 특허사무인 경우를 기관특허,

172) 이광윤, 앞의 책, p.207

173) 같은 견해, 이광윤, 앞의 책, p.207 다만, 현재의 통설이나 판례는 허가의 법적 성질이 아닌 법률상 이익의 개념 확대를 통해 이 문제를 해결하는 우회방식을 채택하고 있다. 즉, 법률상 이익 개념을 확대하여 반사적 이익으로 보았던 것 중 일부를 여기에 포함시킴으로서 허가의 명령적 행정행위로서의 문제를 해결하고 있는 것이다.

174) 김남진·김연태, 앞의 책, p.243; 김철용, 앞의 책, p.164; 이광윤, 앞의 책, p.209

175) 이광윤, 앞의 책, p.209

176) 이광윤, 앞의 책, p.209

177) 특허와 같은 법적 효과를 행정행위 형식 이외에도 가능하다는 의미이다. 일반적으로 행정법 총론에서 언급되는 특허는 일방적 행정작용, 즉 행정행위 형식을 가지는 것을 가리키는데 이는 특허 중 일부분에 한정되는 것이다.

178) 이광윤, 앞의 책, p.209

특정 행위만을 특허 받은 경우를 행위특허로 구분할 수 있다.¹⁷⁹⁾ 특허의 효과는 상대방에 대하여 일정한 법률상 힘을 가지도록 하여 특허를 받은 자는 이를 제3자에 대하여도 주장할 수 있으며, 이에 대한 침해는 권리침해가 된다. 종래 다수설은 특허는 공익상 필요에 의한 행정행위이기 때문에 행정청의 재량적 판단권을 허용하는 재량행위로 보았으나, 이를 일률적으로 판단할 수는 없으며 근거법률의 법문언의 내용·형식 다른 법률이나 조항과의 체계 등을 종합적으로 고려하여 판단할 것이다. 즉, 특허는 형성적 행정행위로서 재량행위이고 허가는 명령적 행정행위로서 기속행위라고 판단할 것이 아니라, 특허가 재량행위인지 기속행위인지는 별도의 판단이 필요한 것이지 특허라고 하여 재량행위로만 보아서는 안 된다는 것이다.

종래 통설적 견해에서는 특허를 형성적 행정행위로서 재량행위로 보고, 허가를 명령적 행정행위로서 기속행위로 보아 특허와 허가를 구분하였다. 하지만 상술한 바와 같이 허가를 형성적 행정행위로 보아야 하고 특허, 허가 모두 해당 행위가 재량 행위인지 여부는 근거법률의 내용, 형식, 체계 등을 종합적으로 고려하여 별개로 판단해야 할 문제로 보아야 한다. 그렇다면 특허와 허가의 차이, 즉 구분의 기준은 무엇인지가 문제로 남는다. 특허와 허가의 본질적인 차이는 특허나 허가의 대상이 공공서비스에 해당하는지 여부에 있다. 다시 말해, 공공서비스를 사인에게 설정하여 줄 때는 특허가 되고, 공공서비스가 아닌 것을 사인에게 허용하는 것은 허가가 된다.¹⁸⁰⁾¹⁸¹⁾ 예를 들어, 음식점 영업과 같은 것은 공공서비스에 해당하지 않기 때문에 이를 허용하는 행위는 허가에 해당하지만, 사설경비업의营业을 허용하는 것은 사인으로 하여금 경비(보안)라는 공공서비스를 제공하도록 허용한 것으로서 특허에 해당한다.¹⁸²⁾ 따라서 특허를 부여받은 자는 공공서비스를 제공하는 지위에 있기 때문에 공공서비스의 3대 기본원칙, 즉 평등의 원칙, 계속성의 원칙, 적응의 원칙에 의한 통제를 받게 된다. 경찰허가(예를 들어, 집회허가)의 경우에는 법령을 위반하지 않는 한 이를 취소할 수 없고, 만일 취소하는 경우 그러한

179) 자동차운전학원의 운전면허 발급행위, 자동차정비소의 자동차검사증 발급행위는 해당 업체의 주된 사무가 아닌 것으로 전형적인 행위특허에 해당한다.

180) 이광윤, 앞의 책, p.210

181) 여기서 공공서비스는 공익적 활동으로서 국가가 수행해야 하는 활동을 가리키는 것이다. 즉, 조직적 의미가 아닌 기능적 의미로 사용한 것이다.

182) 이광윤, 앞의 책, p.210

행정행위 자체가 위법한 것으로 판단될 수 있다. 하지만 특허의 경우에는 공공서비스 기본원칙을 준수하지 아니한 경우 이를 이유로 특허를 취소하더라도 위법을 구성하지 아니한다.¹⁸³⁾ 예컨대 사설경비업에 대한 특허를 받은 경우 당해 사설경비업체가 법령을 직접 위반하지 않았더라도 경비서비스를 불평등하게 제공하였거나 재산성을 이유로 경비활동을 임의로 중단하였거나 변화된 경비환경에 대응할 수 있는 인력과 장비를 갖추지 못한 경우에는 특허를 취소할 수 있게 된다.¹⁸⁴⁾

이러한 이론적 배경을 가지고 법상 지정권자의 지정기관 지정행위의 법적 성격을 분석해 보면, 지정행위는 형성적 행정행위로서 특허에 해당한다. 우선 지정행위 자체는 지정을 받고자하는 시설의 운영자가 신청을 하고 지정권자가 이를 심사하여 적합한 경우 해당 시설을 지정기관으로 지정한다. 그러므로 지정행위는 법 아래에서 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서 권력적 단독행위로서 행정행위이고 실정법상 처분에 해당한다. 다시 말해, 지정행위는 개별적·구체적인 일방적 행위로서 행정 입법이나 행정계약과는 다르다. 그리고 지정행위를 통해 지정기관은 장기요양 보험 급여나 장애인활동지원급여를 제공할 수 있는 자격을 획득하게 되고 지원기관 지정을 받기 위해서는 시설의 운영자의 출원행위인 신청이 있어야 하고, 지정권자가 신청을 심사하여 지정기관으로 지정한다는 점에서 형성적 행정행위에 해당한다. 그리고 지정 기관이 지정행위를 통해 수행하게 되는 것이 장기요양급여, 장애인활동지원 급여로서 이는 노인, 장애인을 대상으로 하는 복지서비스로서 공익적 활동에 해당되며 국가 및 지방자치단체가 수행해야하는 서비스로서 당연히 공공서비스에 해당된다. 따라서 지정권자가 지정기관에 이러한 공공서비스를 제공할 수 있는 자격(또는 권리)을 설정 하는 행위가 지정행위이므로 특허에 해당되고 복지서비스가 상공업적 성질을 가지는 것이 아니므로 행정적 특허로 보아야 한다.

(2) 지정기관의 법적 위상 검토

지정기관이 가지는 법적 위상을 어떻게 볼지를 검토할 필요가 있는데, 지정기관이 행정적 특허를 받아 이를 수행한다면 지정기관은 공무수탁사인이 될 수 있는지가 논의될 수 있다. 결론부터 본다면 지정기관은 공무수탁사인에 해당되는 것은 아니라고 할 것이다.

183) 이광윤, 앞의 책, p.211

184) 이광윤, 앞의 책, p.211

공무수탁사인은 원래 국가 등의 행정주체로부터 행정업무를 위임(또는 위탁)받거나 특허 받아 행정청의 지위에서 행정활동을 하는 사인(법인 포함)을 가리키는 것으로 자신의 명의로 고권적 권한을 행사하는 자를 말한다.¹⁸⁵⁾ 즉, 공무 수탁사인은 행정적 권한을 자신의 이름으로 행사하는 행정주체에 해당한다.¹⁸⁶⁾ 지정기관의 경우 복지서비스를 제공하는 지위에 있으며 사인인 것은 분명하지만 공공 서비스에 속하는 복지서비스 제공 이외의 행정권한을 행사하는 주체는 아니다. 따라서 지정기관을 공무수탁사인으로 볼 여지는 없다고 보여 진다. 공무수탁사인과 유사 개념으로 공의무부담사인, 행정보조인이 있는데, 지정기관이 이에 해당하는지를 검토할 필요가 있다. 공의무부담사인은 국가가 행정고유한 수단이 결여되고 있거나 또는 이를 절약하기 위하여 법률에 의하여 직접 사인에게 직무의무를 부과하고 이를 통하여 행정임무를 처리하는 제도라 할 수 있다.¹⁸⁷⁾ 공의무부담은 일정한 법률요건을 충족시키는 특정 사인에게 부과되는 의무로서 행정행위가 아닌 법규 자체에 의하여 부과된다. 공무수탁사인과 다르게 공의무부담사인은 고권적 권한이 부여되지 않고 행정이 자신의 임무 수행을 위해 필요한 급부를 사인으로 하여금 제공하게 한다.¹⁸⁸⁾ 지정기관은 지정받기 위한 출원행위로서 신청이 있고 지정권자가 신청내용을 심사하여 특정 기관을 지정하며, 지정기관은 일정한 의무를 부담하지만 복지서비스 제공의 대가로 비용청구를 할 수 있으므로 공의무부담사인은 아니라 할 것이다. 다음으로 행정보조인은 행정청을 위하여 비독립적으로 활동하고 고권적 임무의 처리에 있어서 단순한 도구로 사용되는 사인을 말한다.¹⁸⁹⁾ 행정보조인은 행정임무를 자기책임하에 수행함이 없이, 행정임무의 순수한 기술적인 집행만을 담당하고, 행정청은 행정 보조인의 도움을 활용하지만 해당 권한의 수행에 있어서 완전한 결정권을 갖는다.¹⁹⁰⁾ 행정보조인은

185) 김남진·김연태, 앞의 책, p.93; 이광윤, 앞의 책, p.99; 정하중, [분야별 논점강좌] 행정법-공무수탁사인의 개념과 법적 지위, 고시연구(2002), p.43; 김기진, 공무수탁사인에 관한 연구, 법학연구 15권 4호, 연세대학교 법학연구원(2005), p.102

186) 소득세법상 원천징수의무자가 공무수탁사인에 해당하는지에 대하여 논란이 있었으나, 대법원은 그가 행정 주체의 지위에서 행정처분을 하는 것은 아니라고 보았다. 대판 1990.3.23., 89누4789 이는 결국 자신의 이름으로 행정처분을 하는 자를 공무수탁사인으로 본다는 것이다. 한편, 원천징수의무자는 공무수탁사인이 아닌 법률에 근거하여 국가 등에 의하여 의무를 부담할 뿐, 그 자체 공행정의 부분으로서 다른 사인을 상대하는 자인 공의무부담사인으로 볼 수 있다. 김남진·김연태, 앞의 책, p.94

187) 정하중, 앞의 글, p.52; 김기진, 앞의 글, p.106

188) 정하중, 앞의 글, pp.52~53; 김기진, 앞의 글, pp.106~107

189) 정하중, 앞의 글, p.54

자신의 급부를 행정청을 위하여 제공하기 때문에 제3자인 행정객체와의 법률관계에서 당사자로 등장하지 않으며, 이에 따라 행정보조인은 자신이 수행하는 공역무에 대한 수수료 징수권을 갖지 않는다.¹⁹¹⁾ 지정기관은 장기요양급여, 장애인 활동급여와 같은 복지서비스 체계 내에서 이의 제공임무를 담당하지만, 수급자에 대하여 해당 복지 서비스를 제공하는 것이지 행정청을 위하여 제공하는 것이 아니며 수급자와의 법률관계에서 당사자로 등장하기 때문에 단순 행정보조인과는 다르다고 할 것이다.

그렇다면 지정기관의 법적위상을 무엇으로 보아야 하는지가 문제인데, 행정법상으로는 특허를 받아 이를 수행하는 사인이므로 특허기업으로 볼 수 있다. 종래 특허기업을 공기업 특허에 의하여 경영되는 기업을 가리키는 용어로 사용하였지만, 최근에는 '사인이 행정청으로부터 특허를 받아 경영하는 공익사업만을 특허기업'으로 보고 있다.¹⁹²⁾ 특허기업은 통상 국민생활에 필수적인 재화 또는 서비스, 즉 물·전기 등의 공급사업, 자동차운수사업·해상운송사업과 같은 교통사업 등을 수행하는데, 실정법상 특허기업에 대하여는 허가영업 행위에 비해 법령상 여러 특별한 규율을 한다.¹⁹³⁾ 사업면허의 요건이 엄격하며, 기업의 경영의무를 지며, 사업개선명령 등 적극적 감독을 받는 반면으로, 어느 정도 독점적 경영권이 보장되며, 공용부담특권, 공물사용권과 같은 특권·특전이 인정되기도 한다.¹⁹⁴⁾ 지정기관의 경우 지정요건이 법령상 규정되어 있고, 지원기관의 지원급여 내용, 시설·인력 현황 자료 등 정보를 행정청이 수급자에게 제공하고 지원기관의 의무, 운영위원회의 설치·운영 등 법령에 따른 규율을 받고 있다. 따라서 지정기관은 사인으로서 행정청인 지정권자로부터 특허를 받아 공익사업을 수행하고 법령상 다양한 규율에 종속되므로 특허기업의 정의를 충족한다고 볼 것이다.

2) 지정기관과 복지서비스 이용자 사이의 법률관계

다음으로 지정기관과 복지서비스 이용자 사이의 법률관계를 어떻게 판단할지를 검토해 볼 필요가 있다. 상술한 바와 같이 지정기관은 공공서비스인 복지서비스를 제공하는

190) 정하중, 앞의 글, p.54

191) 정하중, 앞의 글, p.54; 김기진, 앞의 글, p.107

192) 김남진·김연태, 「행정법Ⅱ」, 박영사(2012), p.449

193) 김남진·김연태, 「행정법Ⅱ」, 박영사(2012), p.449

194) 김남진·김연태, 「행정법Ⅱ」, 박영사(2012), p.449

특허기업에 해당하는데, 일반적으로 특허기업과 이의 이용자 사이의 법률관계는 사법 관계로 본다.¹⁹⁵⁾ 이는 특허기업이 기본적으로 사법인으로서 사인이 경영하는 것이고 단지 제공하는 물품이나 서비스가 공중에 필수적인 것이기 때문에 국가 또는 지방자치 단체의 감독과 보호를 받는다고 한다. 따라서 국가 또는 지방자치단체와 특허기업 사이의 관계는 공법관계이지만 그 특허기업과 이용자와의 관계는 사법 관계로 보는 것이다.¹⁹⁶⁾ 다만, 이러한 행정법학계의 다수설에서도 법률이 요금의 강제징수 등을 허용하는 경우에는 그 한도에서 공법관계로서 볼 수 있다고 한다.¹⁹⁷⁾ 우선 지정기관의 법적 성격을 특허기업으로 보는 관점에서는 이의 이용자와의 법률관계는 사법관계로 보는 것이 논리적인 입장이다. 다만, 장기요양급여, 장애인활동 급여와 같은 복지서비스 제공관계가 이러한 특허기업의 논리전개와 동일한 것인지에 대해서는 추가적인 검토와 연구가 필요하다고 생각된다. 일반적인 특허기업의 이용 관계에서 이용자는 불특정 다수인데, 논의의 대상인 복지서비스 이용자는 수급권자에 한정되어 차이가 있다. 또한, 수급자와 지정기관 사이의 해당 급여제공에 관한 계약이 존재하지만 지정기관과 이용자 사이의 대가적 견련성은 일반적인 계약과는 다르다. 즉, 수급자는 지정기관으로부터 급여를 제공받지만 이의 대가 전부를 지급하는 것은 아니며 일정한 비율의 본인 부담금만 부담하고 지정기관은 비용을 수급자가 아닌 자¹⁹⁸⁾에게 청구하여 수령하고, 수급자도 지정기관이 아닌 자에게 사전에 납부한다. 따라서 지정기관과 이의 이용자 사이의 법률관계는 원칙적으로는 사법관계(私法關係)라고 하더라도 이러한 법령상 규율이 존재하는 영역에서는 공법관계(公法關係)로 보아야 할 것이다.

그리고 상술한 바와 같이 지정기관은 공공서비스를 제공하기 때문에 이의 이용자와의 관계에서는 공공서비스 3원칙인 평등의 원칙, 계속성의 원칙, 적응의 원칙이 적용된다. 평등의 원칙은 말 그대로 공공서비스를 제공하는데 있어서 합리적 이유 없이 이용자를 차별해서는 안 된다는 것으로서, 헌법의 구체화로서 헌법원칙으로부터 도출된다. 계속성의 원칙은 공공서비스가 지속되어야 함을 의미하며, 이에 따라 재산성을 이유로 공급을

195) 김남진·김연태, 「행정법Ⅱ」, 박영사(2012), p.462

196) 김남진·김연태, 「행정법Ⅱ」, 박영사(2012), p.449

197) 김남진·김연태, 「행정법Ⅱ」, 박영사(2012), p.450

198) 노인장기요양급여의 경우에는 건강보험관리공단, 장애인활동지원급여는 지방자치단체임.

중단하거나 전면적인 파업을 할 수 없다. 마지막으로 적응의 원칙은 대중의 필요성과 공익상의 요구에 따라 공공서비스의 지위와 체계가 변화하는 것을 말하는데, 경제적·기술적 발전이나 법체계상의 변화에 따른 공공서비스 제공의 질적·양적 개선을 상정한다. 도로의 가스등이 전기등으로 교체되는 것이 그 단적인 예이다. 적응의 원칙에 의해서 특허기업의 경우 특허의 내용이 변경되거나 폐지될 수 있다. 계속성의 원칙과 더불어 경제적·사회적 형평성에 관련된 원칙이다.¹⁹⁹⁾ 따라서 지정기관과 이용자 사이의 법률관계는 원칙적으로 사법관계로 보아야 하지만 공공 서비스 이용관계에서 파생되는 이러한 3원칙을 준수하여야 하며, 관련 법령이 적용되는 경우에는 공법관계로 볼 수 있다.

이러한 법리적 이해를 바탕으로 장기요양급여, 장애인활동지원급여의 수급자가 복지서비스를 제공하는 지정기관과의 관계에서 소비자로서의 지위를 인정할 수 있을 것이다. 즉, 지정기관과 이용자 사이의 법률관계가 사법관계인 경우 종래의 소비자 법제에 따라 소비자로서 지위를 인정할 수 있다. 또한, 지정기관과 이용자 사이의 법률관계가 예외적으로 공법이 적용되는 공법관계라 할지라도 기본적으로 복지 서비스가 공공서비스에 해당되어 이의 제공자는 공공서비스 3원칙을 준수하여야 한다. 따라서 해당 복지서비스는 계속되어야 하고 이의 제공과정에서 합리적 이유가 없는 차별은 금지된다. 특히 적응의 원칙은 경제적·기술적 발전 등에 상응하여 공공서비스가 변해야 하는 것을 의미하는 바, 이는 결국 공공서비스 이용자의 니즈에 맞춰 공공 서비스가 적응해야 하는 것을 의미한다. 이는 복지서비스 제공관계에서 이의 이용자가 수동적 지위로 해당 복지서비스를 제공받는 존재로 한정되지 않고 능동적·적극적으로 이의 변화를 요구할 수 있다는 점에서 소비자로서의 지위를 가진다고 할 것이다. 따라서 장기요양급여, 장애인활동지원급여와 같은 형식으로 제공되는 복지서비스의 이용관계에서 수급자는 단순히 복지서비스를 제공받는 수동적인 존재를 넘어서 해당 서비스 이용에 있어서 소비자로서 능동적·적극적인 지위를 가지며 이를 기반으로 하는 복지서비스 제공체계가 필요하다고 생각된다.

199) 이상 공공서비스 3원칙에 대한 설명은 이광윤, 앞의 책, pp.90~91; 황의관, 공공서비스법제의 수용에 관한 연구, 성균관대학교 석사학위청구논문(2007)을 참고하였음.



제3장

소비취약계층 관련 국내외 법제 현황 및 동향

제1절 국내 법제 현황 및 분석

제2절 소비취약계층에 관한 해외 법제 동향



제3장 소비취약계층 관련 국내외 법제 현황 및 동향

제1절 국내 법제 현황 및 분석

1. 소비자법제

1) 소비자기본법

(1) 목적 및 체계

「소비자기본법」은 소비자 권익증진을 위하여 주요 당사자들의 권리와 의무, 소비자 정책의 주요 사항을 규정한 기본법으로서 소비자법제의 중추를 이루고 있다. 「소비자기본법」에서는 소비자의 권리와 책무, 국가·지방자치단체 및 사업자의 책무, 소비자 단체의 역할 및 자유 시장경제에서 소비자와 사업자 사이의 관계, 소비자정책의 종합적 추진을 위한 기본적 사항을 규정하고 있다. 소비자 관련 법제의 중심을 이루는 기본법으로서 소비취약계층에 관한 사항을 일부 규정하고 있으나 이를 주요 적용 대상으로 한 특별법은 아니다. 즉, 「소비자기본법」이 소비취약계층을 주요 규율대상으로 하여 이에 관한 제반사항을 규정한 기본법은 아니며, 일반적인 소비자가 적용대상이다.

전체 11개 장 86개 조로 구성되어 있으며 소비자와 국가·지방자치단체 및 사업자의 책무, 소비자단체의 역할, 소비자정책 추진체계, 소비자 업무 담당 기관, 소비자안전, 소비자분쟁 해결 등을 규정하고 있다. 「소비자기본법」에 근거를 두고 있는 하위 행정입법으로 19개 장 69개 조로 구성된 「소비자기본법 시행령」이 있고 개별 규정의 위임에 따라 제정된 고시, 규정, 지침 등이 있으나, 「소비자기본법」을 담당하고 있는 중앙행정기관이 공정위인 관계로 부령에 해당하는 시행규칙은 없다.²⁰⁰⁾ 이러한 규범 구조에서는 통상적으로 부령인 시행규칙이 아닌 고시, 규칙, 규정의 형식으로 발하여지는 행정입법을 통해서 법률이나 시행령에서 위임한 세부사항을 정하고 있다. 이에 「소비자기본법」의

200) 합의제 행정기관인 감사원, 방송통신위원회, 금융위원회 등의 경우에도 유사한 규범구조를 보이고 있다. 이는 부령이 헌법상 근거를 가진 행정입법인데 반하여 이들 합의제 행정기관 형식의 중앙행정기관은 「헌법」 및 「정부조직법」상 부(部)가 아니기 때문에 형식상 부령제정권이 없기 때문에 발생한다. 따라서 합의제 행정기관을 설치하는 개별법에서 하위 행정입법에 위임을 할 때 제정형식을 부령이 아닌 규칙, 고시, 규정 등의 형식으로 발해지게 된다.

경우에도 아래 표와 같은 공정위가 제정하는 고시를 통해서 법령에서 위임한 세부사항을 정하고 있다.

〈표 3-1〉 「소비자기본법」에 근거한 고시

	고시 명	주요 사항	근거
1	「사업자의 부당한 소비자 거래행위 지정 고시」	오인야기행위의 금지, 강압적 계약체결 행위 등의 금지, 소비자의 권리행사 방해 행위의 금지, 권리 남용행위의 금지 등	제12조
2	「소비자종합지원시스템 운영 등에 관한 고시」	소비자종합지원시스템의 운영에 관한 사항, 연계대상 기관, 연계 범위, 업무의 위탁 등	제16조의2 제8항
3	「소비자상담센터 운영규정」	소비자상담센터의 업무, 참여기관, 운영협의체 등	제16조
4	「법령 및 제도 등의 소비자 지향성 평가 지침」	관계 행정기관의 법령 및 제도 등의 소비자 지향성 평가를 위한 일반원칙 및 예시 등	제25조
5	「소비자분쟁해결기준」	품목별 소비자와 사업자 사이 분쟁의 구체적인 합의 또는 권고 기준 제시	제16조

이러한 고시의 법적 효력, 즉 대외적 구속력이 있는지 여부에 대한 논란이 있으나 「소비자기본법」 및 동법 시행령의 개별 조항의 위임에 따라 제정된 고시는 형식이 부령이 아니라고 하더라도 위임의 범위 내에서 대외적 구속력을 가질 수 있다.²⁰¹⁾

(2) 소비취약계층 관련 주요 규정

① 「소비자기본법」상 취약계층 관련 규정

「소비자기본법」은 소비생활에서 취약성을 가지는 소비취약계층에 관한 개념 정의가 없으며 소비자안전을 다루는 7장에서 ‘취약계층의 보호’에 관한 사항을 규정하고 있으며, 제10조는 전통적인 취약계층에 해당하는 시각장애인에 관한 표시기준을 정할 국가의 책무를 규정하고 있다.

201) 종래 헌법상 규정되지 아니한 행정입법의 경우 법규명령인지 여부가 논란이 있었으나, 이는 형식적 관점을 실질적 관점에 투영시킨 것으로서 대외적 구속력과 제정형식은 다른 문제이며 헌법상 규정된 형식이 아니어도 대외적 구속력을 가진 행정입법을 제정할 수 있다. 즉, 헌법상 규정된 대통령령, 총리령, 부령은 법적 구속력을 가지는 행정입법 중 헌법에서 규정한 형식일 뿐 해당 형식 이외의 것이라도 개별 법률에서 구체적 범위를 정하여 위임하여 제정된 규칙, 고시 등도 법적 구속력을 가질 수 있다. 이광운, 「일반행정법」, 법문사(2012), p.143-145; 「행정규제기본법」 제4조; 대법원 2008.4.10.선고 2007두4841판결

개별 조항을 살펴보면, 「소비자기본법」 제45조는 ‘취약계층의 보호’란 제목 하에 안전취약계층에 관한 국가 및 지방자치단체, 사업자의 책무를 규정하고 있다. 제1항은 국가 및 지방자치단체의 안전취약계층에 대한 보호시책을 강구할 책무를 규정하고 있는 바, 법적 구속력을 가진 의무가 아닌 선언적·추상적인 책무를 부여하고 있다. 또한, 같은 조 제2항은 사업자가 안전취약계층을 대상으로 물품등을 판매·광고 또는 제공하는 경우에 그 취약계층에게 위해가 발생하지 않도록 조치를 취하고 필요한 예방조치를 취하도록 규정하고 있다.

「소비자기본법」

제45조(취약계층의 보호) ① 국가 및 지방자치단체는 어린이·노약자·장애인 및 결혼이민자(「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자를 말한다. 이하 같다) 등 **안전취약계층**에 대하여 우선적으로 보호시책을 강구하여야 한다.

② 사업자는 어린이·노약자·장애인 및 결혼이민자 등 안전취약계층에 대하여 물품 등을 판매·광고 또는 제공하는 경우에는 그 취약계층에게 위해가 발생하지 아니하도록 제19조제1항의 규정에 따른 조치와 더불어 필요한 예방조치를 취하여야 한다.

「소비자기본법」은 ‘안전취약계층’을 사용하고 있으며, 이를 구체적으로 정의하지 않고 ‘어린이·노약자·장애인 및 결혼이민자 등’으로 예시를 들어 정의하고 있다. 취약성을 가지는 소비자를 대상으로 하지만 취약성이 문제되는 영역은 소비자거래 분야가 아닌 안전영역이며, 국가·지방자치단체 및 사업자의 책무를 규정하고 있다.

한편, 「소비자기본법」 제10조는 국가가 사업자의 물품등에 대한 표시기준을 정하도록 하여 소비자의 거래관계에서의 선택권 등을 보장하도록 규정하고 있다. 동 조 제1항 각호에서는 표시기준에 포함되어야 하는 사항을 열거하고 있는데, 여기에는 제품등에 관한 정보, 사용방법, 사업자 정보, 피해구제 방법 등과 함께 ‘시각장애인을 위한 표시방법’이 포함되어 있다.²⁰²⁾

202) 「소비자기본법」 제10조제1항 각호에서 규정하고 있는 것이 물품등에 관한 표시기준을 정하는 것인데, 7호를 제외한 각호에서는 일반적으로 적용되는 표시기준을 정하고 있어 7호 자체가 다른 호와는 이질적인 성격이 있다. 즉, 7호가 시각장애인이란 특정법주의 대상을 적용범위로 한 표시기준을 정하도록 하고 다른 호에서는 이를 특정하지 않고 일반적으로 적용되는 표시기준을 정하도록 규정하고 있기 때문이다.

이 조항은 소비취약계층 전반을 대상으로 한 표시방법이 아니라 특정 소비취약계층인 '시각장애인'을 위한 표시방법만을 규정하고 있다. 국가가 사업자의 물품등에 대한 표시기준을 정하도록 규정하고 있으나 이를 근거로 한 표시기준이 제정되어 시행 되고 있지 않으며, 부당한 표시·광고에 관하여는 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」에서 규정하고 있어 본 규정은 선언적·확인적 규정에 해당한다.

「소비자기본법」

제10조(표시의 기준) ① 국가는 소비자가 사업자와의 거래에 있어서 표시나 포장 등으로 인하여 물품등을 잘못 선택하거나 사용하지 아니하도록 물품등에 대하여 다음 각 호의 사항에 관한 표시기준을 정하여야 한다.

1. 상품명·용도·성분·재질·성능·규격·가격·용량·허가번호 및 용역의 내용
2. 물품등을 제조·수입 또는 판매하거나 제공한 사업자의 명칭(주소 및 전화번호를 포함한다) 및 물품의 원산지
3. 사용방법, 사용·보관할 때의 주의사항 및 경고사항
4. 제조연월일, 품질보증기간 또는 식품이나 의약품 등 유통과정에서 변질되기 쉬운 물품은 그 유효기간
5. 표시의 크기·위치 및 방법
6. 물품등에 따른 불만이나 소비자피해가 있는 경우의 처리기구(주소 및 전화번호를 포함한다) 및 처리방법
7. 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제20조에 따른 시각장애인을 위한 표시방법

② 국가는 소비자가 사업자와의 거래에 있어서 표시나 포장 등으로 인하여 물품등을 잘못 선택하거나 사용하지 아니하도록 사업자가 제1항 각 호의 사항을 변경하는 경우 그 변경 전후 사항을 표시하도록 기준을 정할 수 있다.

② 「소비자기본법」에 근거한 고시의 소비취약계층 관련 규정

「소비자기본법」 제12조제2항은 국가가 소비자의 합리적 선택을 방해하고 소비자에게 손해를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 사업자의 부당한 행위를 지정·고시할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 사업자와 소비자간 거래에서 나타날 수 있는 사업자의 부당행위의 유형과 기준을 지정하는 「사업자의 부당한 소비자거래행위 지정 고시」가 제정·시행되고 있다.

「사업자의 부당한 소비자거래행위 지정 고시」 제3조는 사업자가 소비자에게 계약 체결과정에서 금지되는 오인야기행위를 열거하고 있는데, 제1호에서 ‘판매 의도를 숨기는 방법에 의한 사회적 취약계층에 속하는 소비자 유인행위’를 금지행위로 규정하고 있다. 「사업자의 부당한 소비자거래행위 지정 고시」는 별도로 적용대상으로서 사회적 취약계층을 정의하고 있지 않으며, 제3조 제1호에서 ‘노인 등 사회적 취약 계층에 속하는 소비자’로 규정하여 ‘노인’을 사회적 취약계층의 예시로 들고 있다.

「사업자의 부당한 소비자거래행위 지정 고시」는 ‘오인야기행위의 금지’, ‘강압적인 계약체결 행위 등의 금지’, ‘소비자에게 현저히 불리한 내용의 계약체결행위 금지’, ‘소비자의 권리행사 방해 행위의 금지’, ‘권리남용행위의 금지’로 구성되어 있는데, 이 중 소비취약 계층에 관한 사항은 ‘오인야기행위의 금지’에서만 규정하고 있다. 용어상으로는 ‘사회적 취약계층’을 사용하였지만 「사업자의 부당한 소비자거래행위 지정 고시」의 규정내용을 고려하면 실질적으로 소비자계약관계에서 취약성을 가지는 소비자를 대상으로 한다고 볼 수 있다. 하지만 「사업자의 부당한 소비자거래행위 지정 고시」는 소비자계약에서의 여러 측면 중에서 오인야기행위 중에서도 판매목적에 관한 사항만을 규율하고 있는 한계가 있다.

「사업자의 부당한 소비자거래행위 지정 고시」

제3조(오인야기행위의 금지) 사업자는 소비자에게 사실과 다른 정보를 제공하거나 사실을 은폐·축소하는 방법을 사용하여 계약을 체결하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 물품 또는 용역(이하 ‘물품 등’이라 한다)의 판매목적을 숨기거나 판매 이외의 행위가 주요 목적인 것처럼 위장하는 등의 방법으로 **노인 등 사회적 취약계층**에 속하는 소비자를 유인하여 계약을 체결하는 행위 (판매 의도를 숨기는 방법에 의한 사회적 취약계층에 속하는 소비자 유인행위)
2. 물품 등의 종류, 품질, 안전성, 내용, 거래조건, 거래방식 등 소비자의 구매선택에 영향을 미치는 중요한 사항에 대하여 사실과 다르거나 사실을 은폐 내지는 축소함으로써 소비자로 하여금 잘못 알게 할 우려가 있는 정보를 제공하여 계약을 체결하는 행위 (구매선택에 영향을 미치는 중요사항에 대한 사실과 다른 정보제공 등 행위)
3. 물품 등의 효과, 효능, 수익률, 이자율, 급부내용, 소비자가 부담하게 될 비용 등 장래 그 변동이 불확실한 사항에 대하여 소비자가 확실한 것으로 잘못 알게 할 우려가 있는 단정적 판단을 제공하여 계약을 체결하는 행위 (불확실한 사항에 대해 단정적 판단 제공 행위)
4. 물품 등의 품질, 내용, 거래조건 등 소비자의 구매선택에 영향을 미치는 중요한 사항에 대하여 다른 사업자가 제공하는 것보다 유리하다고 소비자가 잘못 알게 할 우려가 있는 정보를 제공하여

계약을 체결하는 행위 (유리하다고 잘못 알게 할 우려가 있는 행위)

5. 물품 등의 구입, 이용 또는 설치가 법령에 의해 의무화되어 있다고 소비자가 잘못 알게 할 우려가 있는 정보를 제공하여 계약을 체결하는 행위 (법령 등에 따른 의무인 것처럼 잘못 알게 할 우려가 있는 행위)
6. 사업자를 공공기관 혹은 저명한 사회단체 등 공신력이 있는 기관·단체와 관련이 있는 것처럼 소비자가 잘못 알게 할 우려가 있는 정보 또는 물품 등이 공공기관 또는 유명인의 허가·인가·후원·추천 등을 받은 것처럼 잘못 알게 할 우려가 있는 정보를 제공하여 계약을 체결하는 행위 (공공기관, 유명인 등과 관련 있는 것처럼 잘못 알게 할 우려가 있는 행위)

2) 방문판매 등에 관한 법률

(1) 목적 및 체계

「방문판매 등에 관한 법률」은 방문판매, 전화권유판매, 다단계판매, 후원방문판매, 계속거래 및 사업권유편매 등에 의한 재화 또는 용역의 공정한 거래에 관한 사항을 규정함으로써 소비자의 권익보호 및 시장의 신뢰도 제고를 통한 국민경제의 발전에 기여함을 목적으로 한다.

「방문판매 등에 관한 법률」은 전체 9개 장, 67개 조로 구성되어 있으며 제2장에서 제4장까지는 개별 거래유형에 따른 사항을 규율하고 제5장은 각 거래유형에 공통적으로 적용되는 소비자권익보호 사항을 규정하고 있다. 각 장은 거래유형에 따라 ‘방문판매 및 전화권유판매(2장)’, ‘다단계판매 및 후원방문판매(3장)’, ‘계속거래 및 사업권유편매(4장)’로 구분하여 신고, 등록 등 관련 사항을 규정하고 있다.

소비자권익보호를 위해 5장에서 ‘소비자보호지침의 제정’, ‘특수판매업자의 입증책임 전환’, ‘소비자피해보상보험계약(다단계판매업자 및 후원방문판매업자는 의무, 방문판매등 계속거래등에서는 권장)’, ‘공제조합이 설립·감독·사업’, ‘전화권유판매 수신거부의사 등록시스템’ 등을 규정하고 있다.²⁰³⁾ 하위 행정입법으로는 8장 62개조로 이루어진 시행령, 장 구분 없이 26개 조로 구성된 시행규칙²⁰⁴⁾, 고시, 예규 등이 있다. 소비자 보호에

203) 「방문판매 등에 관한 법률」 제35조에서 제42조.

204) 「방문판매등에 관한 법률」의 집행을 담당하는 중앙행정기관은 합의제 행정기관인 공정거래위원회로서 행정각부에는 해당되지 않아 부령제정권은 없다. 따라서 일반적인 법체계상 시행규칙이 없이 고시 등으로 이를 대체할 수 있으나 「방문판매등에 관한 법률」은 법집행에 관하여 필요한 세부사항을 총리령으로 위임하고 있어

관하여 중요한 하위 행정입법으로는 「특수판매에서의 소비자보호 지침」이 있고, 계약금 분쟁에 관한 기준을 제시한 「계속거래 등의 해지·해제에 따른 위약금 및 대금 환급에 관한 산정기준」이 있다. 그리고 공정위가 제정한 것은 아니지만 관련 행정입법으로 「방문판매등에 관한 법률」 상의 전화권유판매의 방법으로 판매할 수 있는 농약의 종류 등을 정하는 농촌진흥청 고시가 있다.

〈표 3-2〉 「방문판매 등에 관한 법률」에 근거한 고시

	고시 명	주요 사항	근거
1	「다단계판매업자·후원방문판매업자의 정보공개에 관한 고시」	소비자의 구매선택과 다단계판매원의 등록 및 후원방문판매원 가입에 영향을 미칠 수 있는 정보에 관한 사항을 규정	제13조 제29조
2	「통신 또는 전화권유의 방법으로 판매할 수 있는 농약」	통신판매 또는 전화권유판매의 방법으로 판매할 수 있는 농약을 규정	제2조
3	「특수판매에서의 소비자보호 지침」	방문판매법, 동법 시행령, 시행규칙의 내용 및 법 위반사항을 구체화·예시하여 규정	제35조
4	「계속거래 등의 해지·해제에 따른 위약금 및 대금의 환급에 관한 산정기준」	계속거래 또는 사업권유거래의 해지 또는 해제시 위약금 및 대금의 환급에 관한 산정기준을 규정	제32조

(2) 소비취약계층 관련 주요 규정

① 「방문판매 등에 관한 법률」의 취약계층 관련 규정

「방문판매 등에 관한 법률」은 직접적으로 소비생활에 있어서 취약성을 가지는 계층에 관한 사항을 규율하고 있는 조항은 없다. 전통적인 취약계층인 어린이, 장애인, 노인 등 전통적인 취약계층에 관한 별도의 조항도 없으며 방문판매 등 특수거래에서의 취약성을 가진 계층을 다룬 별도 조항도 없다.

「방문판매 등에 관한 법률」이 방문판매, 다단계판매, 전화권유판매 등 특수 거래의 정의, 신고·등록, 금지행위 등 관련 사항을 주로 다루고 있어 취약계층에 관한 사항이 규정되지 않은 것으로 보인다.

총리령 형식의 시행규칙을 가지고 있다. 이러한 경우 총리령은 행정각부를 통할하는 것이 아닌 「방문판매 등에 관한 법률」에서 위임한 사항을 정하는 것이므로 그 효력에 있어서 부령과 차이는 없다고 보아야 한다.

소비취약계층만을 위한 조항은 없지만 소비취약계층 보호에 유용한 조항과 개별 조항의 일부 규정에서 취약계층을 다루고 있다. 방문판매와 전화권유판매의 경우 정보제공의무(제7조), 청약철회(제8조), 금지행위(제11조) 등의 조항은 소비취약계층 보호에 유용한 조항이다.²⁰⁵⁾ 방문판매업자와 전화권유판매업자의 정보제공의무에 관한 제7조 제3항에서 취약계층인 미성년자와의 거래에 대한 사항을 규율하고 있으나 민법상 규정과 유사한 내용이다.²⁰⁶⁾

② 「특수판매에서의 소비자보호지침」의 취약계층 관련 규정

「방문판매 등에 관한 법률」 제35조에 따라 동법 및 시행령, 시행규칙의 내용을 구체화하고 예시하여 소비자를 보호하기 위하여 제정된 「특수판매에서의 소비자보호지침」에서는 노인·주부에 관한 규정을 두고 있다. 「특수판매에서의 소비자보호지침」은 법령 등의 해석 기준으로서 일정한 법적 효력을 가지는 일반사항과 특수판매에서의 거래질서 확립과 소비자 보호를 위해 사업자의 자율준수를 유도하는 권고사항으로 구성된다.

「특수판매에서의 소비자보호지침」의 일반사항에서는 방문판매 개념을 “판매자의 재화 또는 용역(이하 “재화등”이라 한다)에 관한 정보 제공(청약의 유인) 및 소비자의 청약이 사업장 외의 장소에서 소비자와 대면하여 이루어진 것을 의미한다.”고 정의하고 있다. 여기서 사업장의 개념을 “소유 또는 임차하거나 점용허가를 받은 고정된 장소에서 3개월 이상 계속적으로 영업 할 것, 판매에 필요한 시설을 갖추 것, 영업 중에는 소비자가 자유의사에 따라 출입할 수 있을 것, 영업장소 내에서 소비자가 자유의사에 따라 재화 등을 선택할 수 있는 상태를 유지할 것”의 요건을 갖추어야 하며, “3월 미만의 기간 동안 영업한 간이 판매장소”는 “사업장 외의 장소”에 해당되어, 이 경우에는 방문판매가 된다. 이에 더하여 “판매자가 3개월 이상 임차한 장소에서 재화 등을 판매하나, 이 장소에 노인·주부 등 특정 대상만 출입시키는 경우”를 사업장에서 제외하고 있다. 즉, 사업장은 소비자가 자유로운 의사에 따라 출입할 수 있는 장소이어야 하는데 ‘노인·주부 등’ 특정

205) 김성천, 「취약소비자 보호법제 개선방안 연구」, 한국소비자원 정책연구 14-15, p.52

206) 「방문판매 등에 관한 법률」 제7조 제3항 방문판매자등은 재화 등의 계약을 미성년자와 체결하려는 경우에는 법정대리인의 동의를 받아야 한다. 이 경우 법정대리인의 동의를 받지 못하면 미성년자 본인 또는 법정대리인이 계약을 취소할 수 있음을 알려야 한다.

대상만 출입시키는 경우에는 사업장으로 볼 수 없어 ‘사업장 외’에 해당되어 방문판매로 보아, 「방문판매 등에 관한 법률」 등이 적용되는 것이다.

이러한 「특수판매에서의 소비자보호지침」의 규정은 전통적인 취약계층을 대상으로 한 것이 아닌 소비생활에서 취약성을 가지는 소비자를 규율 대상으로 하고 있다. 다시 말해, 전통적인 취약계층인 노인만이 아니라 주부까지 포함하고 있어 여기서 노인·주부는 방문판매에 있어서 일정한 제약을 가지는 소비자이지 그 자체의 특성(나이, 장애 등)이 취약성을 야기하는 것이 아니라고 보아야 하므로, 소비취약계층을 의미한다.

3) 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률

「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」은 전자상거래 및 통신판매 등에 의한 재화 또는 용역의 공정한 거래에 관한 사항을 규정하여 소비자권익 보호와 시장의 신뢰도 제고를 목적으로 한다. 전체 7장 46개 조문으로 구성되어 있으며, ‘전자상거래 및 통신판매(2장)’, ‘소비자 권익의 보호(3장)’, ‘조사 및 감독(4장)’, ‘시정 조치 및 과징금 부과(5장)’ 등을 규정하고 있다. 하위 행정입법으로는 42개 조로 구성된 시행령, 14개 조로 구성된 시행규칙²⁰⁷⁾이 있고, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 제21조에 따른 「전자상거래 등에서의 소비자보호 지침」, 제13조제4항에 따른 「전자상거래 등에서의 상품 등의 정보제공에 관한 고시」가 있다.

「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 및 이의 하위 행정입법에서도 취약계층이나 소비취약계층에 관한 사항을 명시적으로 규율한 조항은 미성년자에 관한 것 이외에는 없다. 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 제13조제3항은 “통신판매업자는 미성년자와 재화 등의 거래에 관한 계약을 체결할 때에는 법정대리인이 그 계약에 동의하지 아니하면 미성년자 본인 또는 법정대리인이 그 계약을 취소할 수 있다는 내용을 미성년자에게 고지하여야 한다.”고 한다. 이는 미성년자의 법률행위에 대한 「민법」의 특칙에 해당된다. 하지만 이를 제외한 취약계층이나 소비취약계층에 관한 별도의 규정은 없고, 소비취약계층의 보호에 유용한 수단을 규정하고 있다. 이에는 신원 및 거래조건에 대한 정보의 제공(제13조), 청약철회(제17조), 금지행위(제21조)가 포함되지만²⁰⁸⁾, 이는 소비자 일반에 적용되는 것으로서 소비취약계층만을 적용 대상으로

207) 제정형식은 총리령이다.

한 규정은 아니다.

4) 할부거래에 관한 법률

「할부거래에 관한 법률」은 할부계약 및 선불식 할부계약에 의한 거래를 공정하게 함으로써 소비자의 권익 보호와 시장의 신뢰도 제고를 통한 경제발전에 기여함을 목적으로 한다. 본 법률은 5장 54개 조문으로 구성되며 각 장에서 '할부거래(2장)', '선불식 할부 거래(3장)'를 규율하고 있다. 하위 행정입법으로 「할부거래에 관한 법률 시행령」과 총리령 형식의 시행규칙이 있으며, 「할부거래에 관한 법률」 제27조의2에 따른 「선불식 할부거래에서의 소비자보호 지침」, 제22조, 제22조의2에 따른 「선불식 할부거래업 지위승계 및 선불식 할부계약의 이전계약에 대한 공고 방법에 관한 고서」가 있다.

「할부거래에 관한 법률」과 하위 행정입법은 취약계층이나 소비취약계층에 관한 사항을 명시적으로 규율하는 조항은 없다. 다만, 소비취약계층의 보호에 유용한 조항은 있다. 할부거래의 경우에는 계약체결전의 정보제공(제5조), 청약의 철회(제8조), 소비자의 항변권(제16조) 등이 있으며, 선불식 할부거래의 경우는 계약체결전의 정보제공 및 계약체결에 따른 계약서발급(제23조), 소비자의 청약의 철회(제24조), 금지행위(제34조) 등이 있다.²⁰⁹⁾ 하지만 이러한 규정은 소비자 일반에 적용되는 것으로 소비취약계층에 한정되는 것은 아니다.

5) 표시·광고의 공정화에 관한 법률

「표시·광고의 공정화에 관한 법률」은 상품 또는 용역에 관한 표시·광고를 할 때 소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 하는 부당한 표시·광고를 방지하고 소비자에게 바르고 유용한 정보제공을 촉진함으로써 공정한 거래질서 확립과 소비자 보호를 목적으로 한다. 본 법률은 5장 20개 조문으로 구성되어 있으며, '부당한 표시·광고 행위의 금지 등(2장)', '손해배상(3장)'을 다루고 있다. 하위 행정입법으로 17개 조문으로 구성된 시행령이 있고 법 제4조제1항에 따른 「중요한 표시·광고사항 고시」, 제4조제3항에 따른 「표시·광고사항에 대한 통합공고」가 있다.

208) 김성천, 앞의 책, p.54.

209) 김성천, 앞의 책, p.56

「표시·광고의 공정화에 관한 법률」에서도 취약계층이나 소비취약계층이란 용어를 사용하거나 이에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않다. 다만, 본 법률은 사업자 등이 소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 할 우려가 있는 표시·광고행위로서 공정한 거래질서를 해칠 우려가 있는 부당한 표시·광고 행위를 금지하고 있는 바, 이를 통해 소비취약계층보호를 실현할 수 있을 것이다.²¹⁰⁾ 하지만 이는 소비자 일반에 적용되는 것으로 취약계층이나 소비취약계층만을 적용대상으로 하지는 않는다. 하위 행정입법 중 「중요한 표시·광고사항 고시」의 ‘IV. 분야별 중요정보’ 중 ‘3. 소비자안전 분야’의 적용범위에 ‘어린이용품 제조·판매업’을 포함시키고 있으며 ‘3-2. 중요정보 항목’에서 어린이용품 제조·판매업의 경우 ‘안전인증 필 또는 자율안전확인신고 필’을 광고대상 중요정보 항목에 포함시키고 있다. 이는 어린이란 취약계층에 관한 사항을 직접적으로 규정하지는 않았지만, 어린이를 대상으로 하는 제품의 제조·판매업자의 표시·광고에 관한 사항을 규정하여 간접적으로 어린이의 안전강화를 규율하고 있다.

6) 약관의 규제에 관한 법률

「약관의 규제에 관한 법률」은 사업자가 그 거래상 지위를 남용하여 불공정한 내용의 약관을 작성하여 거래에 사용하는 것을 방지하고 불공정한 내용의 약관을 규제하여 건전한 거래질서 확립과 이를 통한 소비자보호와 국민생활의 향상을 목적으로 한다. 「약관의 규제에 관한 법률」 전체 6장 34개 조문으로 구성되어 있고, ‘불공정약관 조항(2장)’, ‘약관의 규제(3장)’, ‘분쟁의 조정 등(4장)’ 등을 규율하고 있다. 하위 행정 입법으로는 14개 조문으로 구성된 「약관의 규제에 관한 법률 시행령」이 있다. 시행 규칙은 없으며 법 제19조의3제7항에 따른 「표준약관표지의 사용에 관한 고시」가 있고, 공정거래위원회 예규형식의 「약관심사지침」이 있다.

「약관의 규제에 관한 법률」에서도 취약계층이나 소비취약계층에 관한 별도의 규정은 두고 있지 않다. 이와 관련하여 「약관의 규제에 관한 법률」 제5조제1항의 규정²¹¹⁾을 취약소비자나 소비취약계층보호를 위하여 사용될 수 있다는 주장이 있다.²¹²⁾ 특히 후단의

210) 소비취약계층에 대한 올바른 정보제공을 이 조항을 통해 가능하기 때문이다. 같은 견해로 김성천, 앞의 책, p.55

211) 「약관의 규제에 관한 법률」 제5조제1항 “약관은 신의성실의 원칙에 따라 공정하게 해석되어야 하며 고객에 따라 다르게 해석되어서는 아니 된다.”

고객에 따른 차별적 해석의 금지를 예시로 들고 있다. 취약 계층이나 소비취약계층에 대한 차별금지는 헌법상 평등의 원칙에서도 도출될 수 있으며, 「약관의 규제에 관한 법률」의 약관해석에 대한 신의성실의 원칙에 따른 해석도 「민법」상 신의성실원칙을 확인하는 선언적 규정이다. 따라서 「약관의 규제에 관한 법률」의 해석을 통한 취약계층이나 소비취약계층의 보호는 상당히 제한적인 효과만 가진다고 할 것이다.

7) 제품안전기본법

「제품안전기본법」은 제품안전성 확보를 위한 기본사항을 규정하여 국민생명을 보호하고 건강과 재산피해예방을 통한 국민의 삶의 질 향상과 경제발전에 기여함을 목적으로 한다. 제품안전에 관한 기본법으로서 본 법은 전체 6장 27개 조문으로 구성되어 있으며, ‘제품안전관리에 관한 종합계획의 수립 등(2장)’, ‘제품의 안전성 확보수단(3장)’, ‘제품안전관리의 기반조성(4장)’, ‘한국제품안전관리원(4장의2)’ 등을 규정하고 있다. 하위 행정입법으로는 6장 26개 조문으로 구성된 「제품안전기본법 시행령」이 있고, 법과 시행령의 시행에 관하여 필요한 구체적인 사항을 정하기 위한 국가기술 표준원 고시 형식의 「제품안전관리제도 운용요령」이 있다.

「제품안전기본법」 제4조는 국가 등의 책무를 규정하고 있는데 제2항에서 “국가 및 지방자치단체는 제품안전정책을 수립·시행함에 있어 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 위해방지를 우선적으로 고려하고, 어린이·노약자·장애인 등 안전취약계층을 배려하여야 한다.”고 명시하고 있다. 또한, 「제품안전기본법」 제7조는 정부가 제품안전 관리에 관한 종합계획을 3년 마다 수립하도록 규정하면서, 이 종합계획에 포함되어야 할 사항을 제2항에서 열거하고 있다. 이 중 제9호는 “어린이·노약자·장애인 등 안전 취약계층의 제품 사용에 따른 안전대책에 관한 사항”을 규정하고 있다.

「제품안전기본법」은 제품안전영역에서 취약성을 가지는 계층을 가리키는 용어로서 안전취약계층을 사용하고 있으나 법에서 이에 관한 정의를 하지는 않고 있다. 다만, 안전취약계층에 해당되는 자로서 ‘어린이·노약자·장애인 등’을 열거하고 있을 뿐이다. 흥미로운 점은 용어상으로 「소비자기본법」의 소비자안전에서 사용하고 있는 안전취약계층²¹³⁾과 같은 용어를 사용하고 해당되는 범위, 용어의 정의방식에서 유사점을 가지고

212) 김성천, 앞의 책, pp.55~56.

있으나 미세한 차이점이 있다. 즉, 「소비자기본법」에서도 안전취약계층이란 용어를 사용하고 있으며 별도의 개념정의를 하지 않고 안전취약계층에 해당되는 자를 열거하고 있어 「제품안전기본법」과 유사점이 있다. 하지만 안전취약계층의 예로 「제품안전기본법」은 ‘어린이·노약자·장애인 등’을 열거하고 있으나 「소비자기본법」은 ‘어린이·노약자·장애인 및 결혼이민자 등’을 열거하고 있어 「제품안전기본법」 보다는 열거하고 있는 대상이 넓다. 물론 두 법률 모두 안전취약계층을 열거된 대상에 한정하는 것은 아니기 때문에 그 범위에 차이가 있는 것은 아니다.

「제품안전기본법」

제4조(국가 등의 책무) ② 국가 및 지방자치단체는 제품안전정책을 수립·시행함에 있어 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 위해방지를 우선적으로 고려하고, 어린이·노약자·장애인 등 안전취약계층을 배려하여야 한다.

제7조(제품안전관리에 관한 종합계획의 수립 등) ① 정부는 3년마다 제품안전관리에 관한 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

9. 어린이·노약자·장애인 등 안전취약계층의 제품 사용에 따른 안전대책에 관한 사항

2. 취약계층 관련 법제

1) 개별 취약계층을 대상으로 하는 법률

(1) 어린이놀이시설 안전관리법

「어린이놀이시설 안전관리법」은 어린이놀이시설의 설치·유지 및 보수 등에 관한 기본적인 사항과 어린이놀이시설을 담당하는 행정기관의 역할과 책무를 정하여 어린이놀이시설의 효율적인 안전관리 체계를 구축함으로써 어린이놀이시설 이용에 따른 어린이의 안전사고 방지를 목적으로 한다.²¹⁴⁾ 본 법에서 어린이놀이기구는 ‘어린이가 놀이를 위하여 사용할 수 있도록 제조된 그네, 미끄럼틀, 공중놀이기구, 회전 놀이기구 등으로서 「어린이제품 안전 특별법」에 따른 안전인증대상어린이제품’을 말하며, 어린이놀이시설은 ‘어린이놀이기구가 설치된 실내 또는 실외의 놀이터로서 대통령령으로 정하는 것’을 말한다.²¹⁵⁾ 따라서 본 법은 어린이가 사용하는 시설의 안전에 대한 특별법으로서 기능하며, 안전취약계층으로서 어린이보호를 위한 법이다.

「어린이놀이시설 안전관리법」은 장 구분 없이 31개 조로 구성되어 있으며 ‘안전검사 기관에 관한 사항’, ‘어린이놀이시설의 설치 및 설치검사 등’, ‘관리주체의 안전관리에 관한 사항’, ‘어린이놀이시설 안전관리시스템 구축 및 운영’ 등을 규율하고 있다. 「어린이놀이시설 안전관리법」은 국가 및 지방자치단체의 어린이놀이시설 안전을 위하여 필요한 제도적 장치 마련 및 이에 필요한 재원확보 노력, 위험시설의 정비 등 어린이안전 환경조정에 필요한 조치를 마련할 책무를 부과하고 있다. 그리고 「어린이놀이시설 안전관리법」 제3조는 어린이놀이시설의 안전관리에 관하여 다른 법률에 우선하여 본 법이 적용됨을 명확히 하고 있다. 다만, 적용범위와 관련하여 ‘어린이’의 개념을 법률에서 정하고 있지 않고, 어린이놀이기구를 정의하면서 「어린이제품안전 특별법」을 원용하고 있어서 간접적으로 정하고 있다.²¹⁶⁾

214) 「어린이놀이시설 안전관리법」 제1조.

215) 「어린이놀이시설 안전관리법」 제2조.

216) 「어린이제품안전특별법」 제2조제1호는 어린이제품을 ‘만 13세 이하의 어린이가 사용하거나 만 13세 이하의 어린이를 위하여 사용되는 물품 또는 그 부분품이나 부속품을 말한다.’고하여 법 적용범위를 정하고 있다.

(2) 어린이 식생활안전관리 특별법

「어린이 식생활안전관리 특별법」은 어린이들의 올바른 식생활 습관을 갖도록 하기 위하여 안전하고 영양을 고르게 갖춘 식품제공에 필요한 사항을 규정하여 어린이 건강 증진에 기여함을 목적으로 한다.²¹⁷⁾ 본 법에서 어린이는 「초·중등교육법」에 따른 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교의 학생 또는 「아동복지법」에 따른 아동을 말하고, 어린이 기호식품이란 「식품위생법」 또는 「축산물 위생관리법」에 따른 식품 중 주로 어린이들이 선호하거나 자주 먹는 음식물로서 대통령령으로 정하는 식품을 말한다.²¹⁸⁾ 법의 적용범위에 관하여 식품의 위생적 취급방법 및 식품의 안전관리에 관하여 이 법에서 규정이 있는 경우를 제외하고는 「식품위생법」, 「학교급식법」, 「축산물위생관리법」, 「식품 등의 표시·광고에 관한 법률」이 적용된다.²¹⁹⁾ 전체 8장 29개 조문으로 구성되어 있으며, ‘어린이 식품안전보호구역 지정관리(2장)’, ‘어린이 기호식품 관리 등(3장)’, ‘올바른 식생활 정보 제공 등(4장)’, ‘어린이급식관리지원 센터(5장)’, ‘식생활 안전관리체계 구축(6장)’을 다루고 있다. 어린이 기호식품의 지정, 판매금지, 광고제한·금지, 영양성분 표시, 품질 인증기준 및 표시 등을 규정하고 있다.

따라서 「어린이 식생활안전관리 특별법」은 식품안전에 있어서 취약계층인 어린이를 대상으로 한 법률이다.

(3) 어린이제품 안전 특별법

「어린이제품 안전 특별법」은 어린이가 사용하는 제품의 안전을 확보하여 어린이에게 안전한 환경을 조성하기 위한 기본적인 사항을 규정함으로써 제품으로 인한 어린이 사고를 예방하고, 어린이 건강의 유지·증진에 기여함을 목적으로 한다.²²⁰⁾ 본 법상 어린이제품은 만 13세 이하의 어린이가 사용하거나 만 13세 이하의 어린이를 위하여 사용되는 물품 또는 그 부분품이나 부속품을 의미하고, 의약품 및 의약외품, 의료기기 등이 제외된다.²²¹⁾

217) 「어린이 식생활안전관리 특별법」 제1조.

218) 「어린이 식생활안전관리 특별법」 제2조. 「어린이 식생활안전관리 특별법 시행령」 제2조의 별표1에 따르면 ‘가공식품: 과자 및 캔디류, 빵류, 초콜릿류, 어육소시지 등’, ‘조리식품: 제과·제빵류, 아이스크림류, 햄버거, 피자 등’이 해당된다.

219) 「어린이 식생활안전관리 특별법」 제4조.

220) 「어린이제품 안전 특별법」 제1조.

「어린이제품 안전 특별법」은 전체 5장 43개 조문으로 구성되어 있고, ‘어린이제품 안전성 확보(2장)’, ‘올바른 어린이제품 정보제공(3장)’ 등을 규정 하고 있다.

일반적인 제품의 안전관리에 관하여는 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」이 있어 이를 통해 규율되는데, 어린이제품의 경우에 특별법을 제정하여 별도로 규율하고 있다.²²²⁾ 현재 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」상 제품의 안전성 확보를 위한 안전성인증제도는 다음 그림과 같다.

[그림 3-1] 안전관리 대상 제품 분류



출처: 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회, 전기용품 및 생활용품 안전관리법 일부개정법률안 검토 보고서 (의안번호 15768)

「어린이제품 안전 특별법」 제2조에서도 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」과 유사하게 안전관리대상어린이제품을 ‘안전인증대상어린이제품’, ‘안전확인대상어린이제품’, ‘공급자적합성확인대상어린이제품’으로 구분하고 있다. 각각의 인증절차도 「전기용품

221) 「어린이제품 안전 특별법」 제2조.

222) 「어린이제품 안전 특별법」 제4조. 다만, 「어린이제품 안전 특별법」 제5조에 따라 산업통상부장관은 ‘어린이 제품안전관리 기본계획’을 3년 마다 수립하는데, 이 과정에서 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」상 제품 안전심의 위원회의 심의를 거치도록 하고 있다.

및 생활용품 안전관리법」상의 규정과 유사하게 규정되어 있다.²²³⁾ 다만, 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」과는 다르게 「어린이제품 안전 특별법」에서는 안전기준준수대상 생활용품에 대응되는 어린이제품을 규정하고 있지 않다. 어린이제품 정보제공과 관련하여 어린이제품 안전친화기업 지정제도를 운영하고 있으며²²⁴⁾, 「제품안전기본법」에 따른 제품안전정보망을 활용하여 어린이제품과 관련한 사고정보 등을 체계적으로 수집·관리하도록 규정하고 있다.²²⁵⁾ 따라서 「어린이제품 안전 특별법」도 제품안전에 있어서 취약계층인 어린이를 대상으로 한 별도의 법률이다.

(4) 어린이안전관리에 관한 법률

「어린이안전관리에 관한 법률」은 어린이 안전에 대한 지속적인 관심에도 불구하고 어린이 안전사고가 지속적으로 발생하고 있으며, 그 전체 발생빈도도 증가하고 있는 현실에 따라 어린이 안전에 대한 체계적이고 종합적인 대책마련을 위해 제정 되었다.²²⁶⁾ 이 법은 어린이의 생명과 신체에 대한 위험을 예방하고 어린이안전을 확보하기 위한 사항을 규정함으로써 어린이가 행복하고 건강한 삶을 누릴 수 있는 환경조성을 목적으로 한다.²²⁷⁾ 전체 6개장으로 각 장은 총칙(제1장), 어린이안전 정책의 수립 및 추진체계(제2장), 어린이안전을 위한 조사 등(제3장), 어린이안전을 위한 조치의무 등(제4장), 어린이안전을 위한 교육(제5장) 그리고 벌칙(제6장)으로 구성되어 있다. 법 적용대상인 어린이는 13세 미만의 사람으로 하고, 보호자에 친권자, 후견인 그 외 어린이를 보호·양육·교육하거나 그러한 의무가 있는 자, 그 외에 업무·고용 등의 관계로 사실상 어린이를 보호·감독하는 자도 포함하고 있다.²²⁸⁾ 보호자의 범위가 광범위하게 규정되어 있으나 「아동복지법」에서도 동일한 정의를 사용하고 있어 문제소지는 적다.²²⁹⁾ 본 법은 물적 적용대상으로

223) 예를 들어, 「어린이제품 안전 특별법」상 안전인증도 “제품검사(어린이제품을 시험·검사하는 것을 말한다.)와 공장심사(제조설비·기술능력 및 제조체제를 심사하는 것을 말한다.)를 모두 거치거나 제품검사만을 거쳐 어린이제품의 안전성을 증명하는 것을 말한다.”(제2조제8호)하여 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」의 안전 인증 절차와 유사하게 규정하고 있다.

224) 「어린이제품 안전 특별법」 제32조.

225) 「어린이제품 안전 특별법」 제28조.

226) 국회 행정안전위원회, 「어린이안전관리에 관한 법률 검토보고서(표창원의원 대표발의)」(2019.11), pp.1~2

227) 「어린이안전관리에 관한 법률」 제1조

228) 「어린이안전관리에 관한 법률」 제2조제2호

229) 「아동복지법」 제3조제3호

어린이이용시설 개념을 사용 하면서 이를 상당히 광범위하게 정의하고 있다. 여기에는 「영유아보육법」상 어린이집, 「유아교육법」상 유치원, 「초·중등교육법」상 초등학교 및 특수학교, 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따른 학원, 「아동복지법」상 아동복지시설, 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」 제9조의3제2항의 적용을 받는 시설·장소 중 대규모 점포, 유원시설, 전문체육시설, 공연장, 박물관 및 미술관, 그리고 영업의 통상적인 방법에 의하여 어린이가 빈번하게 왕래하는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설이 포함 된다.²³⁰⁾ 이에 시행령 제정안에서는 「유아교육법」 제6조에 따른 유아교육진흥원 및 지방자치단체 또는 교육청이 조례 등에 근거하여 운영하는 유아교육, 체험을 위한 시설, 「초·중등교육법」 제60조의2에 따른 외국인학교 중 유치원·초등과정을 운영하는 외국인학교, 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」 제2조에 따른 외국교육기관 중 유치원·초등학교 과정을 운영하는 외국교육기관, 「초·중등교육법」 제60조의3에 따른 대안학교 중 초등과정을 운영하는 대안 학교 등 교육시설과 함께 「장애인복지법」 시행규칙 [별표4]에 따른 장애영유아 거주 시설 및 장애인복지관, 「사회복지사업법」 제2조제5호에 따른 사회복지관 등 복지 시설이 포함된다. 이외에도 도서관, 과학관이 포함되며 안전사고 예방을 위해 신속한 지정 등이 필요한 시설로서 행정안전부장관이 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치 단체의 장 또는 교육감과 협의하여 고시하는 시설이 포함된다.²³¹⁾ 이러한 어린이이용 시설의 소유자·점유자 또는 관리자 등 관리책임이 있는 자를 ‘어린이이용시설 관리 주체’로 정의하여 의무를 부과하고 있다. 또한, 어린이안전 확보를 위한 국가 및 지방자치단체의 책무와 함께 어린이 안전에 관한 보호자의 우선적임 책임을 확인하고 국가 및 지방자치단체의 어린이안전 정책에 참여·협력해야 하는 보호자의 책무를 규정하고 있다.²³²⁾

어린이안전 정책의 체계적이고 종합적인 수립 및 추진을 위하여 행정안전부장관이 5년 마다 어린이안전 종합계획을 수립하여 「재난 및 안전관리 기본법」 제9조에 따른 중앙안전관리위원회의 심의를 거쳐 이를 확정하도록 하고, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 종합계획에 따라 매년 어린이 안전 시행계획을 수립·시행하도록

230) 「아동복지법」 제3조제3호

231) “아동복지법 시행령 제정안” [별표1]. 「어린이안전관리에 관한 법률」이 2020.11.27. 시행예정인 관계로 동 법 시행령은 현재 없으며 여기서 인용하고 있는 것은 시행령 제정안으로 입법예고한 것을 기준으로 함을 밝혀둔다.

232) 「어린이안전관리에 관한 법률」 제4조 및 제5조

한다.²³³⁾ 어린이 안전사고 예방을 위하여 행정안전부장관, 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 실태조사, 위험성 평가 및 연구를 수행할 수 있고, 어린이안전과 관련하여 위험이 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 때에는 관계 기관 또는 단체의 장에게 자료제출 또는 해당 어린이이용시설에 출입하여 관계 서류나 시설·장비 등을 조사하게 할 수 있다.²³⁴⁾ 그리고 실태조사와 현장조사 결과에 따라 행정안전부장관, 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 보호자나 어린이이용시설 관리주체에게 개선권고 또는 시정명령을 할 수 있으며, 이러한 행정 조치사실을 공표할 수 있다.²³⁵⁾

어린이이용시설 관리주체 또는 종사자는 해당 시설을 이용하는 어린이가 질병·사고 또는 재해 등으로 인하여 응급환자가 되는 경우 응급의료기관 등에 신고, 이송 등 필요한 조치를 취할 의무가 있다. 또한, 안전사고 위험을 알게 된 경우 즉시 관할 지방 자치단체의 장 또는 관계 공무원에게 신고하고 해당 위험으로부터 어린이를 보호 하는데 필요한 조치를 취하여야 한다.²³⁶⁾

그리고 어린이이용시설 관리주체는 종사자에게 응급처치 실습 등을 포함한 어린이 안전교육을 실시하여야 하고, 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 이를 지도·감독하여야 하고 행정안전부장관은 어린이안전교육에 관한 기준 등을 마련하여 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 제공할 수 있다.²³⁷⁾ 어린이 안전 교육을 위해 행정안전부장관은 전문기관을 지정하고 이를 관리·감독하여야 한다.²³⁸⁾ 안전교육에는 ‘응급상황 행동요령’, ‘주요 내·외과적 응급처치 이론’, ‘소아심폐소생술을 포함한 응급처치 실습교육’ 등이 있고, 실습교육을 제외한 이론교육은 온라인 교육으로 진행할 수 있다.²³⁹⁾ 한편, 「학교보건법», 「응급의료에 관한 법률», 「소방기본법», 「119구조·구급에 관한 법률」 등에 따른 4시간 이상의 응급처리 교육·훈련을 받은 경우 이 법에 따른 교육을 받은 것으로 본다.²⁴⁰⁾

233) 「어린이안전관리에 관한 법률」 제7조 및 제8조.

234) 「어린이안전관리에 관한 법률」 제10조 및 제11조.

235) 「어린이안전관리에 관한 법률」 제12조

236) 「어린이안전관리에 관한 법률」 제13조 및 제14조

237) 「어린이안전관리에 관한 법률」 제16조

238) “어린이안전관리에 관한 법률 시행령 제정안” 제9조, 제10조

239) “어린이안전관리에 관한 법률 시행령 제정안” 제11조

이처럼 「어린이안전 관리에 관한 법률」은 어린이안전 전반에 관한 종합적이고 체계적인 사항을 다루고 있으며, 어린이안전에 관한 국가 및 지방자치단체, 보호자의 책무를 명확히 하고 있다. 또한, 어린이안전정책의 실질적인 집행력 확보를 위하여 행정조사권한을 규정하고 조사결과에 따른 행정작용권한을 함께 부여하고 있다. 정당한 사유 없이 행정조사에 협조하지 아니하거나 거부한 경우, 시정명령을 이행하지 아니한 경우, 응급조치의무를 이행하지 아니한 경우 과태료를 부과할 수 있도록 법적 근거를 두고 있어 강제성을 부여하고 있다. 이 법의 적용범위에 어린이집, 유치원, 초등학교 및 특수학교 등 교육기관이 포함되어 있어, 이들 시설의 이용관계는 법리적 측면에서는 공공서비스 이용관계로 볼 수 있다. 설립형태가 사립이라고 하더라도 교육서비스가 기능적인 차원에서는 공공서비스에 해당하기 때문이다.²⁴¹⁾ 하지만 어린이이용시설의 범주에 교육기관 이외에도 대규모 점포, 유원시설, 전문체육시설, 공연장, 박물관 및 미술관이 포함되고 안전사고 예방을 위한 신속한 지정 필요성이 있는 경우 행정안전부장관이 지정하는 시설이 포함될 수 있어 소비를 위한 계약이 매개되는 경우도 다수가 법 적용 대상이 된다. 이러한 경우에는 통상적인 소비생활에 포섭될 수 있으며, 안전영역에서 취약성을 가지는 어린이를 대상으로 한 법으로 볼 수 있다. 「어린이안전 관리에 관한 법률」은 어린이안전에 관한 종합적·체계적 규정을 두고 이의 실효성 확보를 위한 행정권한도 규정하고 있어 어린이안전에 관한 진일보한 법률로 볼 수 있다. 그러나 어린이이용시설안전에 초점을 맞추고 있으며 어린이안전 교육이 응급조치를 주요 내용으로 한 사후적 교육에 머무르고 있는 한계점도 있다.²⁴²⁾

(5) 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률

「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」은 장애인·노인·임산부 등이 일상생활에서 안전하고 편리하게 시설과 설비를 이용하고 정보에 접근할 수 있도록 보장하여 이들의 사회활동 참여와 복지증진에 기여함을 목적으로 한다.²⁴³⁾ 본 법에서는

240) “어린이안전관리에 관한 법률 시행령 제정안” 제11조

241) 여기서 공공서비스는 제공되는 급부가 공익을 추구하는 활동인지 여부를 가리키는 것으로서 기능적인 관점이다. 따라서 공공서비스는 수행하는 주체가 공적 조직일 수도 있지만 사적 조직일 수도 있으며, 이에 사립 교육시설이 교육서비스를 제공하는 것이 바로 여기에 해당한다.

242) 안전교육은 사전적·예방적 교육도 중요하다는 점에서 이를 포괄하는 방안을 논의할 필요가 있다.

243) 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 제1조.

‘장애인등’이란 용어를 사용하면서 이를 ‘장애인·노인·임산부 등 일상생활에서 이동, 시설 이용 및 정보 접근 등에 불편을 느끼는 사람’이라고 정의하고 있다. 이 법은 장 구분 없이 29개 조문으로 구성되어 있으며, 공원이나 공공건물 및 공중이용시설, 공동주택 등에 장애인등의 이동편의와 시설이용도 제고를 위한 편의시설 설치에 관한 사항을 다루고 있다. 법이 적용되는 공공건물 및 공중이용시설에 ‘제1종 근린생활 시설(수퍼마켓·일용품 등의 소매점, 이용원·미용원, 지역자치센터, 파출소, 우체국, 공중화장실, 의원·치과의원 등)’, ‘제2종 근린생활시설(일정 기준을 넘은 일반음식점, 휴게음식점·제과점, 공연장 등)’, ‘문화 및 집회시설(예식장·공회당·회의장 등 집회장, 관람장, 전시장 등)’ 등이 포함되어 장애인등의 소비생활과 밀접한 관련성이 있는 시설이 포함되어 있다. 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 제4조는 장애인등의 접근권을 규정하고 있는데, 이는 장애인등이 일반적인 사람들이 이용하는 시설과 설비를 동등하게 이용하고 정보에 자유롭게 접근할 수 있는 권리라고 한다. 따라서 본 법은 시설이용, 정보접근에 있어서 취약성이 있는 장애인등을 대상으로 이들의 취약성을 제고하여 일반인과 동일한 접근성을 보장하기 위한 법률이다.

(6) 교통약자의 이동편의 증진법

「교통약자의 이동편의 증진법」은 교통약자가 안전하고 편리하게 이동할 수 있도록 교통수단, 여객시설 및 도로에 이동편의시설을 확충하고 보행환경을 개선하여 사람 중심의 교통체계구축을 통해 교통약자의 사회 참여와 복지증진에 기여함을 목적으로 한다.²⁴⁴⁾ 「교통약자의 이동편의 증진법」은 전체 6장, 34개 조문으로 구성되어 있으며 총칙 1장, 보칙 5장, 별칙인 6장을 제외하면 실질적으로는 3개 장으로 구성되어 있다. 각 장은 ‘교통약자 이동편의 증진계획(2장)’, ‘이동편의시설 설치기준 등(3장)’, ‘보행 안전구역 및 보행안전시설의 설치 등(4장)’을 다루고 있다.

「교통약자의 이동편의 증진법」은 취약계층이란 용어 대신 교통약자란 용어를 사용하고 있으며 정의조항에서 별도로 개념을 서술하고 있다. 「교통약자의 이동편의증진법」 제2조제1호는 ‘교통약자란 장애인, 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 사람, 어린이 등 일상생활에서 이동에 불편을 느끼는 사람을 말한다.’고 규정하고 있다. ‘장애인, 고령자,

244) 「교통약자의 이동편의 증진법」 제1조.

임산부, 영유아를 동반한 사람, 어린이 등’ 교통약자에 해당하는 계층의 대표적인 사례를 나열하고, 이에 더하여 ‘일상생활에서 이동에 불편을 느끼는 사람’이란 요소를 추가하여 정의하고 있다. 이런 측면에서는 앞서 살펴본 「문화예술 교육지원법」, 「법교육지원법」의 취약계층 관련 규정과 유사성이 있다. 본 법의 적용을 받는 교통수단에는 「여객자동차 운수사업법」에 따른 노선 여객자동차운송사업에 사용 되는 승합자동차, 「도시철도법」에 따른 도시철도의 운행에 사용되는 차량, 「철도산업 발전기본법」에 따른 여객을 운송하기 위한 철도차량, 「항공안전법」에 따른 민간항공에 사용되는 비행기, 「해운법」에 따른 해상여객운송사업에 사용되는 선박’ 등이 포함 된다.²⁴⁵⁾ 여객시설은 ‘여객자동차터미널, 노선 여객자동차운송사업에 사용되는 정류장, 도시철도시설, 철도시설, 환승시설, 공항 및 공항시설, 항만시설’ 등이 포함된다.²⁴⁶⁾ 본 법에서 이동편의시설은 ‘휠체어 탑승설비, 장애인용 승강기, 장애인을 위한 보도, 임산부가 모유수유를 할 수 있는 휴게시설 등 교통약자가 교통수단, 여객시설 또는 도로를 이용할 때 편리하게 이동할 수 있도록 하기 위한 시설과 설비’를 말한다.²⁴⁷⁾

「교통약자의 이동편의 증진법」은 교통약자의 이동권을 규정하고 국가와 지방자치 단체가 이를 위한 정책을 수립·시행하도록 책무를 부과하고 있으며, 교통사업자에게 교통약자의 이동편의 증진을 위하여 이동편의시설 설치기준 준수 및 교통약자에 대한 서비스 개선을 위한 노력의무를 부과하고 있다.²⁴⁸⁾

이에 본 법에서는 교통약자 이동편의 증진계획의 수립, 이동편의시설의 설치대상·기준·적합성 심사, 노선버스·도시철도의 이용보장, 특별교통수단²⁴⁹⁾의 운행, 교통약자의 이동 지원, 교통수단 등 인증²⁵⁰⁾, 보행우선구역의 지정·해제, 보행안전시설물의 설치 등을 규정하고 있다.

245) 「교통약자의 이동편의 증진법」 제2조제2호.

246) 「교통약자의 이동편의 증진법」 제2조제3호.

247) 「교통약자의 이동편의 증진법」 제2조제7호.

248) 「교통약자의 이동편의 증진법」 제3조에서 제5조.

249) 특별교통수단이란 이동에 심한 불편을 느끼는 교통약자의 이동을 지원하기 위하여 휠체어 탑승설비 등을 장착한 차량을 말한다. 「교통약자의 이동편의 증진법」 제2조제8호.

250) 교통약자가 안전하고 편리하게 이동할 수 있도록 이동편의시설을 설치한 교통수단 등에 대한 인증을 의미한다. 「교통약자의 이동편의 증진법」 제17조의2.

이처럼 「교통약자의 이동편의 증진법」이란 법 자체가 교통약자라는 취약계층에 관한 사항을 전반적으로 규정하고 있어 이들을 대상으로 하는 특별법으로 보아야 한다. 그리고 본 법의 규율내용을 보면 교통약자는 교통서비스를 이용하는데 있어서 제약을 가지고 있으므로, 교통서비스 이용관계란 소비생활에서 취약성을 가지는 소비취약계층으로 보아야 한다.

(7) 장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률

「장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률」은 장애인·노인 등을 위한 보조기기의 지원과 활용촉진에 관한 사항을 규정함으로써 보조기기 서비스를 효율적으로 제공하여 장애인·노인 등의 활동제약을 최소화하고, 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 한다. 본 법은 6장 24개 조문으로 구성되며, ‘보조기기의 지원 등(2장)’, ‘보조기기센터(3장)’, ‘보조기기 관련 전문인력(4장)’, ‘보조기기 연구개발 및 활성화(5장)’ 등을 규정하고 있다. 본 법에서도 ‘장애인등’이란 용어를 사용하고 있는데, 이를 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인, 「노인장기요양보험법」 제2조 제1호에 따른 노인 등, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조에 따른 국가유공자 등²⁵¹⁾으로 정의하고 있다. 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」과 동일하게 ‘장애인등’의 용어를 사용하고 있지만, 보조기기 지원과 활용 촉진이란 입법목적에 따라 국가유공자가 포함되고 있다. 본 법에서 보조기기는 장애인 등의 신체적·정신적 기능을 향상·보완하고 일상 활동의 편의를 돕기 위하여 사용하는 각종 기계·기구를 말한다.²⁵²⁾ 본 법은 장애인등의 보조기기 교부나 대여, 사후관리에 대한 지원, 보조기기 관련 정보제공, 보조기기 품질관리 및 연구개발 지원 등을 규율 하고 있다.²⁵³⁾ 특히 보조기기를 생산·판매·유통·대여·수입·수리하는 보조기기 업체에게 장애인등의 안전과 편의를 우선적으로 고려하도록 하고, 필요한 정보의 제공, 사후관리 서비스의 제공 등의 의무를 규정하고 있다.²⁵⁴⁾ 따라서 「장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률」은 취약계층에 해당하는 장애인등의 일상생활에 필요한 보조기기의 사용촉진, 지원과 함께 보조기기의 품질관리

251) 「장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률」 제3조제1호.

252) 「장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률」 제3조제2호.

253) 「장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률」 제7조

254) 「장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률」 제12조.

등을 다루고 있는 취약계층 법제에 해당한다.

(8) 노인장기요양보험법

「노인장기요양보험법」은 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인등에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양 급여에 관한 사항을 규정하고 있다. 이 법에서 노인은 '65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등 대통령령으로 정하는 노인성 질병을 가진 자'를 말하고, 장기요양급여란 '6개월 이상 동안 혼자서 일상생활을 수행하기 어렵다고 인정 되는 자에게 신체활동·가사활동의 지원 또는 간병 등의 서비스나 이에 갈음하여 지급 하는 현금'을 말한다. 장기요양급여의 종류에는 i) 재가급여: 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간보호, 단기보호, 기타재가급여²⁵⁵⁾, ii) 시설급여: 장기요양기관에 장기간 입소한 수급자에게 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제공하는 장기요양급여, iii) 특별현금급여: 가족요양비, 특례요양비, 요양병원 간병비가 있다.²⁵⁶⁾ 노인장기요양보험 이용체계를 간략히 보면 우선 신청자격을 갖춘 자가 공단에 장기요양인정 신청을 하고 장기요양등급판정위원회에서 심의 및 판정을 하고 장기요양 등급을 받은 자에게 장기요양 인정서 및 표준장기요양이용계획서 작성·송부하고 수급자는 표준장기요양이용계획서를 고려하여 장기요양기관을 선택하여 장기요양급여 계약을 체결하고 수급자의 가정 또는 요양시설에 입소하여 장기요양 급여를 받는다. 이후 수급자에게 장기요양급여를 제공한 장기요양기관은 공단에 비용 청구를 하고 공단은 자신의 부담금을 지급하는 구조이다.²⁵⁷⁾ 장기요양급여는 장기요양 기관이 제공하는데, 장기요양기관은 「노인복지법」에 따른 노인복지시설 중 요건을 갖추 지정신청을 하고 관할 기초지방자치단체장으로부터 지정을 받아야 한다. 장기 요양기관은 장기요양급여를 제공하는 과정에서 발생할 수 있는 수급자의 상해 등 법률상 손해를 배상하는 보험에 가입할 수 있는데, 가입하지 않은 장기요양기관은 급여비용의 일부를 공단이 감액할 수 있다.²⁵⁸⁾ 장기요양기관은 수급자가 장기요양 급여를 쉽게 선택하도록 하고

255) 수급자의 일상생활·신체활동 지원 및 인지기능의 유지·향상에 필요한 요구를 제공하거나 가정을 방문하여 재화에 관한 지원 등을 제공하는 장기요양급여로 시행령으로 정하는 것이다.

256) 「노인장기요양보험법」 제23조

257) 황미진, 앞의 책, p.42

장기요양기관이 제공하는 급여의 질을 보장하기 위하여 장기요양기관별 급여의 내용, 시설·인력 등 현황자료 등을 공단이 운영하는 인터넷 홈페이지에 게시하여야 한다.²⁵⁹⁾ 재가 및 시설 급여비용의 일부분은 수급자가 부담하고, 의료급여 수급권자, 기준이하의 소득·재산이 있는 자 등은 이 본인부담금이 감경된다. 공단은 장기요양기관이 제공하는 장기요양급여 내용을 지속적으로 관리·평가하여 장기 요양급여의 수준이 향상되도록 노력하여야 하고, 장기요양기관이 장기요양급여의 제공 기준·절차·방법 등에 따라 적정하게 이를 제공하였는지 평가를 실시하고 그 결과를 공단 홈페이지 등에 공표할 수 있다.²⁶⁰⁾ 평가항목에는 ‘장기요양기관을 이용하는 수급자의 권리와 편의에 대한 만족도’, ‘급여제공 과정’, ‘운영실태, 종사자의 전문성 및 시설 환경’ 등이 포함되고, 정기평가와 수시평가로 구분하여 시행한다.²⁶¹⁾ 평가결과가 상위 10%에 속하는 경우에는 공단부담금을 가산하여 지급하는 방식으로 인센티브를 부여하고 있다.²⁶²⁾

(9) 장애인활동지원에 관한 법률

「장애인활동지원에 관한 법률」은 신체적·정신적 장애 등의 사유로 혼자서 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 장애인에게 제공하는 활동지원급여 등에 관한 사항을 규정하여 장애인의 자립생활을 지원하고 그 가족의 부담을 줄임으로써 장애인의 삶의 질 제고를 목적으로 한다. 장기요양급여와 유사하게 장애인에게 제공되는 활동지원 급여는 ‘활동보조, 방문목욕, 방문간호, 그 밖의 활동지원급여’가 있다. 기타 활동지원 급여는 ‘야간보호 등 대통령령으로 정하는 활동지원급여’를 의미하는데, 이에 관한 대통령령이 제정되어 있지 않아 입법적 공백상태에 있다. 활동지원급여를 신청할 수 있는 자격에는 ‘혼자서 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 장애인’, 「노인장기요양보험법」에 따른 노인 등이 아닌 사람으로서 대통령령으로 정하는 연령 이상인 사람. 다만, 수급자였다가 65세 이후에 「노인장기요양보험법」에 따른 장기요양급여를 받지 못하게 된 사람으로서 시행규칙으로 기준을 충족한 경우, ‘유사한 다른 급여를 받고 있는 경우가 아닌 사람’으로 규정하고

258) 「노인장기요양보험법」 제35조의5

259) 「노인장기요양보험법」 제34조

260) 「노인장기요양보험법」 제54조

261) 「노인장기요양보험법 시행규칙」 제38조

262) 「장기요양기관 평가방법 등에 관한 고시」 제9조

있다. 흥미로운 점은 「노인장기요양보험법」에 따른 노인 등에는 '65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등 대통령령으로 정하는 노인성 질병을 가진 자를 말한다.'²⁶³⁾고 규정하여, 연령기준 이외에도 특정 질병에 해당하는 경우 노인에 포함되도록 하고 있다. 또한, 연령기준과 질병기준이 동시에 충족되어야 하는 것이 아니라 둘 중 하나만 충족하여도 '노인 등'에 해당하도록 규정하고 있다. 따라서 이러한 규정 하에서는 65세 이상이란 연령에 도달하지 않더라도 특정 질병이 있는 경우 '노인 등'에 해당하여 노인장기요양보험에 해당하여 장애인활동지원급여를 신청할 수 없게 된다. 이처럼 현행 장애인활동지원 급여제도는 「노인장기요양보험법」에 따른 노인장기요양급여나 다른 유사한 사회보장 급여를 받는 경우는 원칙적으로 제외되어 이들 급여와 선택적 관계가 아닌 배타적 관계로 규정하고 있다. 노인장기요양보험과 마찬가지로 활동지원신청 후 수급자격 심의위원회에서 수급자격 인정 및 활동지원등급을 심의하여 결정하고 지방자치 단체장이 이를 통지한다. 실제 활동지원급여는 활동지원기관이 제공하는데 활동지원 기관은 지정권자가 신청을 받아 지정하고 지정권자의 관리·감독에 따른다. 활동지원 기관은 수급자에게 활동지원급여를 제공한 후 지정권자인 지방자치 단체장에게 활동 지원급여 비용을 청구하고 지방자치단체장의 이를 지급하여야 한다. 수급자는 해당 급여비용의 일정한도(15%)에서 본인부담금을 부담한다.²⁶⁴⁾

지정권자는 수급자가 활동지원기관을 쉽게 선택하도록 하고 활동지원급여의 질을 보장하기 위하여 활동지원기관별 활동지원급여의 내용, 시설·인력 현황 자료 등을 제출받아 수급자에게 안내하여야 한다.²⁶⁵⁾ 그리고 지정권자인 지방자치단체장은 활동지원기관이 활동지원급여의 제공 기준·절차·방법 등에 따라 적정하게 활동지원급여를 제공하였는지를 평가한 후 그 결과를 공개할 수 있고, 평가결과가 우수한 활동지원 기관에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.²⁶⁶⁾ 「장애인활동 지원에 관한 법률 시행령」에 따라 평가 및 평가결과의 공개 업무는 국민연금공단에 위탁되어 시행되고 있다. 최근 보건복지부는 장애인활동 지원기관 평가지표를 이용자 관점을 강화하는

263) 「노인장기요양보험법」 제2조제1호

264) 수급자와 그 부양의무자의 소득 및 재산 등 생활수준에 따라 차등 부담한다. 「장애인활동 지원에 관한 법률」 제33조제1항

265) 「장애인활동 지원에 관한 법률」 제21조

266) 「장애인활동 지원에 관한 법률」 제25조

방향으로 개선하여 시행하고 있다.²⁶⁷⁾ 평가결과 상위 10%에 속한 기관에 대하여 인센티브를 지급할 수 있으며, 평가결과는 관계 중앙행정기관, 특별자치시·특별자치도·시·군·구, 공단의 홈페이지 등에 공개한다. 평가결과에 따라 급여비용을 가산하거나 감액 조정하여 지급할 수 있다.

2) 취약계층에 관한 규정이 있는 법률

(1) 국민건강증진법

「국민건강증진법」은 국민의 건강에 대한 가치와 책임의식의 함양을 위해 건강에 관한 바른 지식보급과 스스로의 건강생활실천을 위한 여건 조성을 통해 국민건강증진을 목적으로 하는 법률이다.²⁶⁸⁾ 「국민건강증진법」에서는 소비생활에서 취약성을 가지는 계층에 관한 규정은 없으나 전통적인 취약계층으로서 본 법의 목적과 관련하여 취약성을 가진 계층에 관한 사항을 제4조에서 규정하고 있다.

「국민건강증진법」 제4조는 보건복지부장관이 국민건강증진정책심의위원회의 심의를 거쳐 5년마다 행정계획인 국민건강증진종합계획을 수립하도록 규정하고 있다. 이 종합계획에 포함되어야 하는 사항 중에 “아동·여성·노인·장애인 등 건강취약 집단이나 계층에 대한 건강증진 지원방안”을 규정하고 있다.²⁶⁹⁾ 「국민건강증진법」의 목적이 국민의 건강증진을 위한 법이므로 여기서 ‘아동·여성·노인·장애인 등’은 건강취약 계층에 해당하는데, 별도의 개념 정의는 없이 건강취약계층에 속한 자를 열거하고 있다. 특정 계층의 속성이 취약성의 원인이 되는 전통적인 취약계층인 ‘아동·여성·노인·장애인 등’을 예시로 들어, 건강취약계층이 ‘건강’이라는 상황적·영역적인 동적개념을 보충하고 있다. 하지만 소비생활에서의 취약성을 가지는 소비취약계층에 관하여는 별도의 규정은 두고 있지 않다.

267) 기존과는 다르게 서비스 제공 관련 지표비율이 66%로 상향되었다고 한다. 더인디고, 장애인활동 지원기관 평가, 이용자 관점 강화, 2020.4.3.자 기사

268) 「국민건강증진법」 제1조.

269) 「국민건강증진법」 제4조제2항제4호의2.

(2) 국민영양관리법

「국민영양관리법」은 국민의 식생활에 대한 과학적인 조사·연구를 바탕으로 체계적인 국가영양정책을 수립·시행함으로써 국민의 영양 및 건강 증진을 도모하고 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 한다. 「국민영양관리법」에서는 영양취약계층이란 용어를 사용하고 있으나 이를 직접적으로 정의하고 있지는 않고 여기에 해당되는 자를 나열하고 있으며, 시행령 및 시행규칙에서도 영양취약계층에 관한 사항을 정하고 있다. 「국민영양관리법」상 영양취약계층에 관하여는 제7조, 제11조가 있으며 「국민영양 관리법 시행령」은 제2조, 「국민영양관리법 시행규칙」은 제6조에서 규정하고 있다.

「국민영양관리법」 제7조는 보건복지부장관이 국민영양관리기본계획을 5년마다 수립 하도록 하면서, 이 기본계획에 포함되어야 하는 내용 중 하나로 ‘영양취약계층 등의 영양관리사업’을 열거하고 있다.²⁷⁰⁾ 또한, 법 제11조는 국가 및 지방자치단체가 영양 관리사업을 실시할 수 있도록 규정하면서 ‘영유아, 임산부, 아동, 노인, 노숙인 및 사회복지시설 수용자 등 영양취약계층을 위한 영양관리사업’을 하나의 예로 나열하고 있다. 영양취약계층 개념정의가 없이 이에 해당하는 자로서 ‘영유아, 임산부, 아동, 노인, 노숙인 및 사회복지시설 수용자 등’을 나열하고 있는데, 소비생활에서의 취약 계층이 아닌 영양생활에서의 취약계층으로 볼 수 있다. 따라서 취약성을 영양생활이란 영역적·상황적인 제약성으로 보고 있어 특정 계층의 속성에 기인한 전통적인 취약계층 개념과는 차이가 있다.

한편, 「국민영양관리법 시행령」 제2조에서는 법 제7조에 따른 영양관리사업을 열거 하고 있는데, 이 중 ‘영양취약계층을 조기에 발견하여 관리할 수 있는 국가영양관리 감시체계 구축 사업’이 포함되어 있으나 해당사업에 관한 구체적인 규정은 두고 있지 않다. 그리고 「국민영양관리법 시행규칙」 제6조는 식생활 지침에 포함되어야 할 내용을 열거하고 있는데, 이 중 하나로 ‘영양취약계층, 시설 및 단체에 대한 식생활 및 영양관리’를 규정하고 있다. 여기서 식생활지침은 법 제14조에 따라 보건복지부장관이 국민건강증진과 삶의 질 향상을 위하여 질병별·생애주기별 특성 등을 고려하여 제정 하여 보급하는 것을 의미한다.

270) 다만, 영양취약계층에 관하여는 법 제11조를 인용하고 있다. 따라서 실제 영양취약계층에 대하여는 법 제11조에서 정하고 있다.

(3) 관광진흥법

「관광진흥법」은 관광여건 조성과 관광자원 개발하여 관광산업을 육성을 통해 관광 진흥에 이바지함을 목적으로 한다.²⁷¹⁾ 본 법에서는 관광취약계층이란 용어를 사용하면서 이에 관하여 3개의 조항에서 규율하고 있는데, 관광취약계층의 개념을 정의하고 있다. 일반적인 법률의 경우 정의조항²⁷²⁾에서 해당 법률에서 사용되는 용어의 개념을 설명하는데, 「관광진흥법」상 관광취약계층은 이를 사용하는 조항에서 해당 개념을 정의하고 있다.

「관광진흥법」 제47조의4는 국가 및 지방자치단체가 관광취약계층의 관광복지 증진 시책을 강구하도록 규정하면서, 관광취약계층을 ‘경제적·사회적 여건 등으로 관광활동에 제약을 받고 있는 계층’으로 정의하고 있다. 이는 관광이라는 특정 분야에서 경제적·사회적 여건에 따라 해당 영역의 활동이 제약되는 계층을 관광취약계층으로 하여 상황적·영역적 관점의 개념정의를 사용하고 있다.

그리고 「관광진흥법」 제47조의5는 국가 및 지방자치단체가 관광취약계층에게 여행 이용권을 지급할 수 있도록 하면서, 이에 해당되는 관광취약계층으로 ‘「국민기초생활보장법」에 따른 수급권자, 그 밖에 소득수준이 낮은 저소득층 등 대통령령으로 정하는 자’로 규정하고 있다. 이에 따라 「관광진흥법 시행령」 제41조의3은 “「국민기초생활보장법」 제2조제10호에 따른 차상위계층 중 ‘「국민기초생활보장법」 제7조제1항 제7호에 따른 자활급여 수급자’, ‘「장애인복지법」 제49조제1항에 따른 장애수당 수급자 또는 같은 법 제50조에 따른 장애아동수당 수급자’, ‘「장애인연금법」 제5조에 따른 장애인연금 수급자’, ‘「국민건강보험법 시행령」 별표2제3호라목의 경우에 해당 하는 사람’ 중 어느 하나에 해당하는 자” 또는 “「한부모가족지원법」 제5조에 따른 지원 대상자’, ‘그 밖에 문화체육부장관이 정하여 고시하는 기준에 해당하는 사람’을 관광 취약계층으로 열거하고 있다.

「관광진흥법」 제47조의5에서 관광취약계층에게 국가 및 지방자치단체가 지급할 수 있는 여행이용권은 ‘관광취약계층이 관광 활동을 영위할 수 있도록 금액이나 수량이

271) 「관광진흥법」 제2조, 제47조의4 및 제47조의5.

272) 통상적으로 법률의 목적, 정의, 적용대상 등 전체 법률에 적용되는 일반적 사항은 총칙으로서 법률의 앞부분(통상 10조 내외)에 위치한다. 용어에 대한 정의는 목적 다음의 2조 정도에 위치함이 일반적이는데, 관광취약계층은 이를 사용하는 조항에서 별도로 정의하고 있어 이러한 일반적 입법례와는 차이가 있다.

기재(전자적 또는 자기적 방법에 의한 기록을 포함한다)된 증표'를 의미한다.²⁷³⁾ 「관광진흥법」의 이러한 정의는 다른 법률의 열거식 방식에 비하여 관광취약계층 개념을 상세히 정의하고 있으며, 관광서비스란 용역을 소비하는데 있어서 취약성을 가진 계층을 의미한다는 점에서 관광취약계층은 소비취약계층에 해당한다.

(4) 문화예술교육지원법

「문화예술교육 지원법」은 문화예술교육의 지원에 필요한 사항을 정하여 문화예술 교육을 활성화하고 이를 통한 국민의 문화적 삶의 질 향상과 국가의 문화역량 강화에 이바지함을 목적으로 한다.²⁷⁴⁾ 「문화예술교육 지원법」은 문화적 취약계층이란 용어를 사용하고 있다. 「문화예술교육 지원법」 제24조는 국가 및 지방자치단체가 '노인·장애인 등 특별한 배려가 필요한 문화적 취약계층'을 보호·지원하는 각종 시설 및 단체에 대하여 사회문화예술교육 관련 활동을 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 문화적 취약계층의 예시로 '노인'과 '장애인'을 들고 있으며 문화적 영역에서 특별한 배려가 필요한 계층을 지칭하고 있다.

「문화예술교육 지원법」의 이러한 정의방식은 문화의 영역에서 취약한 계층을 가리키고 있어 상황적·영역적 측면에서 취약계층을 정의하고 있으나 '노인·장애인'과 같이 개인적 특성이 상황적 취약계층을 판단하는데 일정한 기준으로 사용하고 있다. 그러나 '특별한 배려가 필요한 계층'으로서 문화적 취약계층의 요인을 서술하고 있어 상황적·영역적 관점의 취약계층을 정의하고 있다.

「문화예술교육 지원법」은 지원을 목적으로 한 법률의 특성에 따라 문화적 취약계층에 대한 직접적 지원이 아닌 이들을 지원하는 시설 및 단체의 사회문화예술교육 관련 활동을 지원할 수 있는 근거를 두고 있다. 간접적 지원을 규정하고 있고 이러한 지원도 국가 및 지방자치단체의 재량사항으로 규정하고 있어 일정한 한계가 있다.

273) 「관광진흥법」 제2조11의2

274) 「문화예술교육 지원법」 제1조.

(5) 도서관법

「도서관법」은 지식정보취약계층이란 용어를 사용하고 있으며 이를 별도로 정의하지 않고 여기에 해당되는 계층을 열거하여 규정하고 있다. 「도서관법」 제43조제1항은 도서관이 신체적·지역적·경제적·사회적 여건에 관계없이 모든 국민이 공평한 도서관 서비스를 제공받을 수 있도록 필요한 조치를 할 의무를 부과하고 있다. 동 조 제2항은 “도서관은 장애인, 그 밖에 대통령령으로 정하는 지식정보 취약계층의 지식정보격차 해소를 위하여 다음 각 호의 조치를 하여야 한다.”고 하여, 지식정보 취약계층을 언급하고 있다.

도서관이 지식정보 취약계층의 지식정보격차 해소를 위하여 취해야 하는 조치에는 ‘도서관자료의 확충, 제공 및 공동 활용체제 구축’, ‘교육·문화 프로그램의 확충 및 제공’, ‘도서관 편의시설 확충, 이용편의 제공 및 전문인력 배치’, ‘다른 도서관 및 관련 단체와의 협력’, ‘그 밖에 지식정보격차 해소를 위하여 필요한 사항’이 포함된다.²⁷⁵⁾

한편, 「도서관법」은 지식정보 취약계층으로 장애인 이외에는 대통령령으로 정하도록 위임하고 있다. 이에 따라 「도서관법 시행령」 제21조는 지식정보 취약계층을 ‘장애인 복지법’에 따른 장애인, ‘국민기초생활 보장법’에 따른 수급권자, ‘65세 이상의 노인’, ‘농어촌(「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제3조제1호에 따른 농어촌을 말한다)의 주민’으로 규정하고 있다. 시행령에서 구체적인 지식정보취약 계층을 정하도록 위임하였음에도 불구하고, ‘65세 이상의 노인’, ‘농어촌의 주민’ 등으로 상당히 광범위한 계층을 지식정보 취약계층으로 포함시키고 있다. 개인의 특성이 취약성으로 이어지는 전통적인 취약계층 개념으로 지식정보 취약계층을 정의하고 있다.

「도서관법」 제44조는 국가 및 지방자치단체가 지식정보취약계층이 도서관 시설과 서비스를 자유롭게 이용할 수 있도록 각 호의 시책을 수립·시행할 의무를 부과하고 있다. 이러한 시책에는 ‘지식정보격차 해소를 위한 도서관자료의 확충, 제공 및 공동 활용체제의 구축에 관한 사항’, ‘지식정보격차 해소를 위한 도서관 편의시설의 확충과 전문인력의 양성에 관한 사항’, ‘그 밖에 지식정보격차 해소를 위하여 필요한 사항’이 포함된다. 또한, 국가 및 지방자치단체는 지식정보취약계층의 지식정보격차 해소를 위하여 도서관이 추진하는 사업에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 지원할 수 있고, 지식정보취약계층이

275) 「도서관법」 제43조제2항 각 호.

도서관자료를 이용하는 경우 「저작권법」상 저작재산권자에 지급 하여야 하는 보상금을 예산의 범위에서 보조할 수 있다.

그리고 「도서관법」 제45조는 국립도서관장 소속하에 지식정보취약계층 중 장애인에 대한 도서관서비스를 지원하기 위해 국립장애인도서관을 설치하고 있다. 지식정보 취약계층 중 장애인만을 대상으로 한 별도의 도서관서비스를 지원하기 위하여 조직을 설치하여 지식정보취약계층 내에서도 특별한 취급을 하고 있는데, 이는 장애인이 도서관서비스 이용에서 가지는 특수성을 반영한 것으로 보인다.

(6) 사회적 기업 육성법

「사회적기업 육성법」은 사회적기업의 설립·운영, 육성을 통한 사회서비스 확충 및 일자리 창출을 통해 사회통합과 국민의 삶의 질 향상에 기여하는 것이 목적이다. 본 법에서 사회서비스란 ‘교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비스’를 말한다.²⁷⁶⁾²⁷⁷⁾

「사회적기업 육성법」은 취약계층이란 용어를 사용하면서 취약계층이란 “자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층을 말하며, 그 구체적인 기준은 대통령령으로 정한다.”²⁷⁸⁾고 정의하고 있다. 이러한 취약계층의 정의 방식은 특정 서비스(사회 서비스)의 거래에서 제약을 가진 계층 또는 취업에서 어려움을 가진 계층으로서 상황적·영역적 접근법을 사용하고 있다. 이러한 「사회적기업 육성법」의 취약계층은 사회서비스 이용이라는 측면에서는 소비생활에서 취약성을 가지는 것으로 소비취약계층에 속한다고 볼 수 있지만, 취업시장에서 취약성을 가지는 경우에는 소비취약계층이라고 보기는 어렵다.

276) 「사회적 기업 육성법」 제2조제3호.

277) 「사회적 기업 육성법 시행령」 제3조에서 사회서비스에 해당하는 것을 구체적으로 규정하고 있는데, 여기에는 ‘보육서비스, 예술·관광 및 운동서비스, 산림 보전 및 관리 서비스, 간병 및 가사 지원 서비스, 문화재 보존 또는 활용 관련 서비스, 청소 등 사업시설 관리 서비스, 「직업안정법」 제2조의2제9호에 따른 고용서비스, 그 밖에 고용노동부장관이 정책심의회에 심의를 거쳐 인정하는 서비스’가 있다.

278) 「사회적 기업 육성법」 제2조제2호.

그리고 법에서 취약계층의 정의에 구체적인 기준을 대통령령으로 위임하고 있는 바, 정의조항에서 다시 위임을 통해 개념요소를 정하고 있다. 이에 따라 「사회적 기업 육성법 시행령」 제2조에서는 12개 항목으로 취약계층에 해당하는 사람을 열거하고 있다. 본래 개념정의는 정의하고자 하는 대상의 일반적·공통적인 속성을 추상적으로 서술하여야 함에도 「사회적 기업 육성법 시행령」은 개념의 요소를 서술하는 것이 아니라 취약계층의 대상을 단순히 열거하고 있어, 정의조항으로서의 기능을 충족하지 못하고 있다. 따라서 실질적으로는 법 제2조제2호의 취약계층에 대한 서술부분이 개념정의에 해당하고 시행령으로 위임한 ‘구체적인 기준’은 기준이 아닌 취약계층의 예시로 보아야 한다.

〈표 3-3〉 「사회적 기업 육성법 시행령」의 취약계층

	대상자
1	가구 월평균 소득이 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 사람
2	「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 고령자
3	「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조제1호에 따른 장애인
4	「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조제1항제4호에 따른 성매매피해자
5	「청년고용촉진 특별법」 제2조제1호에 따른 청년 중 또는 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」 제2조제1호에 따른 경력단절여성등 중 「고용보험법 시행령」 제26조제1항 및 별표 1에 따른 신규고용촉진 장려금의 지급대상이 되는 사람
6	「새터민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 새터민
7	「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 피해자
8	「한부모가족 지원법」 제5조 및 제5조의2에 따른 보호대상자
9	「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자
10	「보호관찰 등에 관한 법률」 제3조제3항에 따른 갱생보호 대상자
11	「범죄피해자 보호법」 제16조에 따른 구조피해자가 장해를 입은 경우 그 구조피해자 및 그 구조피해자와 생계를 같이 하는 배우자, 직계혈족 및 형제자매
12	「범죄피해자 보호법」 제16조에 따른 구조피해자가 사망한 경우 그 구조피해자와 생계를 같이 하던 배우자, 직계혈족 및 형제자매
13	그 밖에 1년 이상 장기실업자 등 고용노동부장관이 취업 상황 등을 고려하여 「고용정책 기본법」 제10조에 따른 고용정책심의회(이하 “정책심의회”라 한다)의 심의를 거쳐 취약계층으로 인정한 사람

「사회적 기업 육성법」 제8조제1항은 사회적 기업으로 인증 받기 위한 요건을 정하고 있는데, 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적의 실현을 조직의 주된 목적으로 할 것이 포함된다. 이 경우 그 구체적인 판단기준은 대통령령으로 정한다.²⁷⁹⁾

(7) 이러닝(전자학습)산업발전 및 이러닝 활용 촉진에 관한 법률

「이러닝(전자학습)산업발전 및 이러닝 활용 촉진에 관한 법률」(이하 ‘이러닝산업법’)은 사회적 취약계층이란 용어를 사용하고 있으며, 법에서 개념정의를 하지 않고 대통령령에서 취약계층을 열거하고 있다. 「이러닝산업법」 제17조의2제2항은 “교육부장관과 교육기관의 장은 이러닝의 활용을 촉진함에 있어서 대통령령으로 정하는 사회적 취약계층의 접근과 이용편익을 증진하기 위하여 노력하여야 한다.”고 하여 교육부장관의 사회적 취약계층에 대한 책무를 규정하고 있다.

법의 위임에 따라 「이러닝 산업법 시행령」 제13조의2에서는 사회적 취약계층을 6가지 범주로 구분하여 정하고 있다.

〈표 3-4〉 「이러닝 산업법 시행령」에 따른 사회적 취약계층

	대상자
1	가구 월평균 소득이 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 사람
2	「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 고령자
3	「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조제1호에 따른 장애인
4	「청년고용촉진 특별법」 제2조제1호에 따른 청년 또는 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」 제2조제1호에 따른 경력단절여성등 중 「고용보험법 시행령」 제26조제1항에 따른 고용촉진 지원금의 지급대상이 되는 사람
5	「새터민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 새터민
6	그 밖에 교육부장관이 정하여 고시하는 사람

279) 이에 따라 「사회적기업 육성법」 제9조제1항에서는 조직의 주된 목적이 사회적 목적을 실현하는 것인지에 한 구체적인 판단기준을 1~4호까지 두고 있다.

「이러닝산업법」의 사회적 취약계층에 관한 이러한 정의는 상황적·영역적인 관점이 아닌 개인의 특성이 취약성의 원인이 되는 전통적인 취약계층 개념을 전제한 것으로 볼 수 있다.

(8) 법교육지원법

「법교육지원법」은 교육적 취약계층이란 용어를 사용하고 있는데, 이에 관하여 별도의 정의는 없이 해당 대상을 열거하고 있다. 「법교육지원법」 제9조제3항은 “국가 및 지방자치단체는 장애인, 국민기초생활 수급자, 새터민, 외국인 등 특별한 배려가 필요한 교육적 취약계층을 보호·지원하는 각종 시설 및 단체의 법교육 관련 활동을 지원할 수 있다.”고 규정하고 있다. 교육적 취약계층에 해당하는 자로서 「법교육지원법」에서는 ‘장애인, 국민기초생활 수급자, 새터민, 외국인’을 구체적으로 열거하고 있다.

이러한 예시 이외에 ‘특별한 배려가 필요한’이란 요소를 통해 교육적 취약계층을 정의하고 있어 「문화예술교육지원법」의 정의방식과 유사성을 보이고 있다. 또한, 개인의 특성이 취약성의 원인이 되는 자를 교육적 취약계층으로 보아 전통적인 취약계층의 정의방식을 사용하고 있다.

(9) 고용정책기본법

「고용정책기본법」은 취업취약계층이란 용어를 사용하고 있으며 정의조항이 아닌 이를 최초로 사용하는 제6조에서 정의하고 있다. 「고용정책기본법」 제6조는 국가와 지방자치단체가 수립·시행해야 할 시책에 포함되어야 할 사항을 규정하면서, 취업취약 계층의 고용촉진에 관한 사항도 여기에 포함시키고 있다. 이에 취업취약계층을 “학력·경력의 부족, 고령화, 육체적·정신적 장애, 실업의 장기화, 국외로부터의 이주 등으로 인하여 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 자와 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자 등(이하 ‘취업취약계층’이라 한다)”로 정의하고 있다.²⁸⁰⁾

이러한 취업취약계층의 정의방식은 취업시장에서 여러 이유로 일정한 제약을 받는 자를 대상으로 하여 전형적인 상황적·영역적인 취약성을 바탕으로 한 접근법을 사용하고 있다. 그리고 취업취약계층은 취업시장에서 취약성을 가지는 계층을 대상으로 하여

280) 「고용정책기본법」 제6조제6호.

소비영역에서의 취약성은 아니라고 할 것이다.

취업취약계층에 관하여 「고용정책기본법」에서는 직업안정기관의 설치, 재정지원 일자리사업에 우선적 참여를 위한 고용비율 등 제시, 취업취약계층의 고용촉진 지원, 사회서비스일자리 제공 등 여러 규정을 두고 있다. 다만, 기본법의 특성상 이들 취업 취약계층에 관한 규정은 국가 또는 지방자치단체에 대한 구체적이고 개별적인 것이 아닌 추상적이고 일반적인 의무부과를 규정하고 있다.

(10) 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률

최근 코로나19 팬데믹 사태의 발생에 따라 감염병 재난발생시 이에 대한 대처 및 방역을 위한 법적 대응논의가 있었고, 이에 감염병의 예방 및 확산방지 등에 관한 사항을 다루는 본 법에 대한 수차례 개정이 있었다. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 ‘감염병예방법’)은 국민건강에 위해가 되는 감염병의 발생과 유행을 방지 하고 그 예방 및 관리를 위하여 필요한 사항을 규정하여 국민건강 증진 및 유지에 기여함을 목적으로 한다. 전체 12개 장, 83개 조로 구성되어 있으며, ‘기본계획 및 사업’, ‘신고 및 보고’, ‘감염병감시 및 역학조사’, ‘고위험병원체’, ‘예방접종’, ‘감염 전파의 차단 조치’, ‘예방조치’ 등을 포함하고 있다.

「감염병예방법」 제49조의2에서는 ‘감염취약계층’이란 용어를 사용하면서 ‘사회복지 시설을 이용하는 어린이, 노인 등(이하 “감염취약계층”이라 한다)’를 가리키는 용어로 사용하고 있다. 또한, 같은 조 제2항에서는 감염취약계층의 범위를 보건복지부령으로 위임하고 있는데, 동법 시행규칙 제35조의2제2항에서 ‘만 12세 이하의 어린이 및 만65세 이상의 노인’, ‘임신부 및 기저질환자’를 감염취약계층으로 정하고 있다. 감염 취약계층의 개념을 별도로 정하지 않고 이에 해당되는 대상을 열거하고 세부적인 사항을 하위 행정입법에 위임하고 있다. 시행규칙에서는 어린이, 노인의 구체적 기준(연령)을 정하고 법상 규정하지 아니한 임신부와 기저질환자를 감염취약계층에 추가 하고 있다. 「감염병예방법」에서 이 조항 이외에 감염취약계층을 규율하고 있는 것은 제34조인데, 이 조항은 감염병 위기관리대책의 수립·시행을 다루고 있다. 즉, 감염병 위기관리대책에 포함되어야 할 내용 중 하나로 ‘감염병 발생 및 전파상황에 따른 감염 취약계층 및 사회복지시설의 유형별 대응방안’을 규정하고 있다.

「감염병예방법」의 감염취약계층에 관한 제49조의2는 최근 개정(2020. 3. 4.)되어 신설된 것으로 감염병 재난발생시 감염취약계층에게 마스크 지급 등 필요한 조치를 취할 수 있는 근거를 명시한 것이다. 규정상으로는 마스크 지급에 한정하지 않지만 시행규칙 등을 포함하여 보면, 호흡기감염병 유행의 경우 감염취약계층에 대한 마스크 지급을 위한 근거 규정으로 기능하고 있다. 이 조항을 신설하기 위한 법률안의 개정 이유도 유치원생, 65세 이상의 노인 등 감염취약계층에게 마스크를 무상으로 지급할 수 있도록 하려는 것이었다.²⁸¹⁾ 따라서 「감염병예방법」의 감염취약계층에 관한 규정은 마스크 지급, 감염병 확산시 위기관리대책 수립·시행 등 특정 사안을 규율하기 위한 것이고, 감염취약계층 용어도 개별 조하에서만 사용되고 법 전체를 관통하는 것으로 사용되지는 않고 있다.

(11) 기타 법제

「아동복지법」 제37조는 취약계층 아동에 대한 통합서비스지원을 규정하고 있는데, ‘아동의 성장 및 복지 여건이 취약한 가정’을 대상으로 언급하고 있다. 「아동복지법 시행령」 제37조제1항에서는 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 또는 차상위계층 가정, ‘그 밖에 보건복지부장관이 정하는 아동의 성장 및 복지 여건이 취약한 가정’ 중에서 보건복지부장관이 아동의 발달수준 및 양육 환경 등을 고려하여 정하는 기준에 따라 통합서비스지원 대상을 선정하도록 한다. 「아동복지법」상 취약계층은 아동복지 영역에서 취약성을 가지는 가정을 의미하여 상황적·영역적 관점에서 취약계층을 정의하고 있으나, 소비취약계층에는 해당되지 않는다.

「저출산·고령화 사회기본법」 제16조는 취약계층노인 등이란 용어를 사용하고 있는데, 국가 및 지방자치단체가 저출산·고령사회정책을 수립·시행함에 있어서 이들을 배려하도록 규정하고 있다. 하지만 「저출산·고령화 사회기본법」은 이에 대한 정의규정을 두고 있지 않으며 같은 조에서 ‘여성노인·장애노인 등 취약계층의 노인’이라고 하여 취약계층 노인에 해당하는 자를 열거하고 있다.

「양성평등기본법」 제33조제2항은 “국가와 지방자치단체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 장애인, 한부모, 새터민, 결혼이민자 등 취약계층 여성과 그 밖에 보호가 필요한 여성의 복지 증진을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.”고 규정하고 있다. 즉, 일반적인

281) 국회 보건복지위원회, 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안(원유철의원 대표발의) 검토보고서(2020.2)

여성에 비하여 취약성을 가지는 여성을 취약계층 여성으로 지칭하고 있는데, 본 법에서 이에 관한 정의규정도 없으며 이 조항을 제외하고는 이 용어를 사용하고 있지 않다.

한편, 「협동조합기본법」은 사회적 협동조합을 정의하면서 취약계층이란 용어를 사용하고 있는데, 이에 관하여는 별도의 정의를 두고 있지 않다.²⁸²⁾ 다만, 「협동조합기본법」 제93조의 위임에 따라 「협동조합기본법 시행령」 제21조제1항제2호는 「『사회적 기업 육성법』 제2조제2호의 취약계층이나 그 밖에 기획재정부장관이 정하는 취약 계층에 사회서비스를 제공하는 사업」라고 규정하고 있다.²⁸³⁾

3) 지방자치단체의 소비자 조례

「소비자기본법」은 국가 이외에도 지방자치단체가 소비자의 기본적 권리가 실현 되도록 ‘관계 법령 및 조례의 제정 및 개정·폐지’, ‘필요한 행정조직의 정비 및 운영 개선’, ‘필요한 시책의 수립 및 실시’, ‘소비자의 건전하고 자주적인 조직활동의 지원·육성’ 등의 책무를 부과하고 있다.²⁸⁴⁾ 안전취약계층의 보호에 관하여도 국가와 함께 지방자치단체도 우선적인 보호 시책을 강구할 책무를 부과하고 있다.²⁸⁵⁾ 또한, 지방자치단체의 자치사무를 예시하고 있는 「지방자치법」 제9조에서 ‘소비자보호 및 저축 장려’를 포함하고 있다.²⁸⁶⁾ 따라서 소비자 보호와 권리보장은 지방자치단체의 자치사무에 해당하며, 소비취약계층 보호도 소비자 보호의 일종에 해당하기 때문에 당연히 지방자치단체의 자치사무에 해당한다. 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치사무와 단체위임사무에 관하여 자치법규인 조례를 제정할 수 있는데, 이에 광역이나 기초를 불문하고 다양한 지방자치단체가 소비자에 관련한 조례를 제정·시행하고 있다. 조례의 경우 지방자치단체가 243개이고 광역, 기초지방자치단체로 구분되어 상당히 다수의 소비자 조례가 제정되어 시행되고 있으므로, 이들 전체를 분석하기는 실질적으로 어렵다는 점에서 광역지방자치단체의 소비자조례를 중심으로 현황을 분석한다. 광역 지방자치단체의 소비자조례 중 서울, 경기도의 소비자 조례의 주요 사항을 조사하고 이를 다른

282) 「협동조합 기본법」 제2조제3호.

283) 다만, 기획재정부장관이 정하는 취약계층에 관한 구체적인 지정고시 등은 없는 상태이다.

284) 「소비자기본법」 제6조

285) 「소비자기본법」 제45조제1항

286) 「지방자치법」 제9조제2항제3호카목

광역시·지방자치단체의 조례와 비교한다.²⁸⁷⁾ 기초지방자치단체의 경우에는 1~2개 지자체를 예시하여 소비자조례의 대략적인 내용을 소개한다.

현재 지방자치단체의 소비자 조례는 약 97개가 있으며, 이 중 광역지방자치단체의 조례는 17개, 기초지방자치단체 조례는 80개로 구성되어 있다. 현행 광역지방자치단체가 17개임을 고려하면, 광역지방자치단체는 모두 소비자 조례를 제정·시행하고 있으며, 기초지방자치단체의 경우에는 대략 전체의 35% 정도에 해당하는 지자체가 소비자 조례를 가지고 있었다.²⁸⁸⁾ 광역지방자치단체의 경우 '00 소비자기본조례'의 명칭을 가진 조례가 10개 있었으며, '00 소비자권익증진 조례'의 명칭을 가진 조례가 6개 있었고, 그 외의 명칭을 가진 조례가 1개 있었다. 제주도를 제외한 도 단위의 광역지방자치단체 산하의 기초지방자치단체는 모두 소비자 조례를 가지고 있었지만,²⁸⁹⁾ 서울특별시·광역시·광역시 산하의 기초지방자치단체의 경우 광주광역시를 제외한 기초지방자치단체는 소비자 조례를 가지고 있지 않았다.²⁹⁰⁾ 흥미로운 점은 광역지방자치단체 중 경기, 강원, 전북, 전남, 경북의 5개는 조례와 더불어 이의 이행에 필요한 지방자치단체장의 규칙도 있었지만, 다른 광역지방자치단체의 경우 조례만 있었다. 조례의 주요 규정사항에 관하여는 서울, 경기도의 소비자조례를 통하여 살펴보도록 한다.

「서울특별시 소비자 기본조례」는 5개 장 28개조로 구성되어 있는데, 각 장은 총칙, 소비자권익 증진, 소비자정책의 추진 체계, 소비생활센터 등의 설치 및 분쟁의 해결, 소비자단체의 등록 및 육성지원 등을 다루고 있다. 소비자의 기본적 권리, 소비자의 책무, 시의 책무, 사업자의 책무를 규정하고 있으며, 소비자권익 증진을 위한 계량 및 규격·거래의 적정화, 소비자에의 정보제공, 소비자의 능력향상, 개인정보 보호 등을 규정하고 있다.²⁹¹⁾ 소비자정책기본계획 및 중앙행정기관별 시행계획에 따라 시장이

287) 서울특별시와 경기도의 조례를 사례로 삼은 것은 두 지자체가 가지는 위상(수도인 서울과 최대의 인구를 가진 지자체인 경기)과 함께 실질적으로 다른 광역자치단체의 조례의 모델로서 기능하는 현실을 반영한 것임을 밝혀둔다.

288) 이상은 국가법령정보센터에서 '소비자' 검색어를 통해 자치법규를 검색한 결과를 필자가 분류하여 정리한 것이다.

289) 각 도 별 산하 기초자치단체의 소비자 조례의 개수는 경기(30개), 강원(11개), 충북(3개), 충남(15개), 전북(3개), 전남(8개), 경북(2개), 경남(5개) 이었다.

290) 광주광역시는 3개의 산하 기초지자체가 소비자 조례를 가지고 있었다.

연도별 시행계획을 수립하고, 서울특별시 소비자정책위원회를 설치·운영하도록 한다.²⁹²⁾ 또한, 시장은 소비자권익을 위한 소비생활센터와 전자상거래의 소비자권익을 위한 전자상거래센터를 설치·운영한다. 그리고 법에 따라 서울특별시에 등록하고자 하는 소비자단체의 등록 절차, 보조금의 지급 등을 규정하고 있다.²⁹³⁾

소비취약계층에 관하여는 「소비자기본법」상의 규정과 유사하게 ‘취약계층의 보호’란 조 제목아래 ‘어린이·노약자 및 장애인 등’을 안전취약계층이라고 하고 이에 대하여 시가 우선적으로 보호시책을 강구하도록 규정하고 있다.²⁹⁴⁾ 사실 법에서는 안전취약 계층을 ‘어린이·노약자·장애인 및 결혼이민자 등’으로 정의하고 있는데, 조례에서는 이 중에서 결혼이민자를 제외하고 있어 차이가 있다. 물론 안전취약계층이 정의에서 열거된 것에 한정되지 않기 때문에, 서울특별시 조례의 정의방식에서도 결혼이민자가 안전취약계층에 포함될 수 있다. 다만, 법에서 정한 정의 방식과 차이가 있다는 점에서 주의할 필요가 있다.

「경기도 소비자기본 조례」는 7개 장, 46개 조로 구성되어 있으며, 대략적으로는 서울특별시의 조례와 유사한 사항을 다루고 있다. 하지만 제6장(소비자 안전), 제7장(조사절차 등)을 규정하고 있어서 소비자안전 관련하여 서울특별시 조례와는 다르게 세부적으로 다루고 있다. 경기도의 경우 소비자권익을 위하여 ‘경기도 소비자정보 센터’를 설치하는데, 센터는 소비자에게 필요한 정보의 제공, 피해구제 상담 및 합의 권고, 분쟁조정 지원 등을 담당하고 있다. 주목할 사항은 센터의 업무 중 ‘안전취약계층 등에 대한 소비자교육’이 포함되어 있다는 점이다.²⁹⁵⁾ 안전취약계층을 정의할 때도 서울특별시와 동일하게 ‘어린이·노약자 및 장애인 등’을 열거하면서 정의하고, 도가 안전취약계층에 대하여 우선적으로 보호시책을 강구하도록 규정하고 있다.²⁹⁶⁾ 「소비자기본법」상 지방자치단체의 권한으로 정하고 있는 소비자안전과 행정조사에 관한 사항을 조례에서 상세히 다루고 있어, 규범으로서 명확성을 담보하고 있다. 이외의 소비자정책위원회,

291) 「서울특별시 소비자 기본조례」 제2조에서 제9조

292) 「서울특별시 소비자 기본조례」 제11조, 제12조

293) 「서울특별시 소비자 기본조례」 제25조에서 제27조

294) 「서울특별시 소비자 기본조례」 제28조

295) 「경기도 소비자기본 조례」 제26조제2항제6호

296) 「경기도 소비자기본 조례」 제37조

소비자단체의 등록 및 육성 지원 등은 서울특별시 조례와 유사한 내용을 가지고 있으며, 서울특별시와는 다르게 전자상거래의 소비자를 위한 별도의 기관은 설치하지 않았다.

이러한 서울특별시, 경기도의 소비자 조례의 규율내용은 대부분의 광역지방자치 단체의 소비자 조례에서도 유사하게 등장하고 있어, 이 두 지자체 조례가 실질적으로 모델역할을 하고 있었다. 하지만 차이점도 있었는데, 특히 소비취약계층에 관하여는 이를 규정하고 있는 경우와 그렇지 않은 경우가 있었다. 구체적으로 보면, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 강원도, 충청남도, 전라북도, 경상남도, 제주도의 경우 안전취약 계층에 관한 규정이 없었다. 서울특별시, 경기도의 사례에서 알 수 있듯이, 조례에서 소비취약계층을 규정하는 경우 「소비자기본법」의 규정과 같은 용어로서 ‘안전취약 계층’을 사용하고 있는데, 이들 10개 광역지방자치단체의 소비자 조례에서는 이에 관한 규정이 없었다. 반면, 서울특별시, 경기도, 세종특별자치시, 울산광역시, 전라남도, 경상북도의 경우에는 안전취약계층을 규정하고 있었다. 특이한 점은 안전취약계층을 규정하는 경우 열거하는 대상을 ‘어린이·노약자 및 장애인 등’으로 하여 법상 규정과는 다르고 서울특별시, 경기도의 조례상 규정과 동일한 방식을 취하고 있었다. 조례 제목으로 ‘00 소비자권익증진 조례’를 사용하는 광역지방자치단체에서 안전취약계층에 관한 규정을 대부분 두고 있지 않았다.²⁹⁷⁾ 경기도와 같은 소비자안전, 조사절차 등에 관한 장을 규정한 곳으로는 세종특별자치시, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 제주도가 있었고, 전라북도의 경우 시험·검사 및 조사의 결과를 공표할 수 있도록 하는 규정을 두고 있었다. 소비자정책위원회, 소비자센터, 소비자단체의 등록 및 지원 등에 관한 사항은 대부분의 조례에서 규정하고 있었다. 흥미로운 사례로는 충청북도의 경우 소비자정책위원회를 별도로 구성하지 않고 경제정책심의위원회로 대체하고 있었는데, 지방자치단체에서 위원회를 대체하는 경우가 빈번하지만 소비자정책 위원회의 경우에는 충청북도가 유일한 사례였다. 또한, 경상남도의 경우 소비자단체의 등록에 관한 사항을 규정하지 않고 이의 지원에 관한 사항만 규정하고 있어, 다른 조례와 차이가 있었다.²⁹⁸⁾ 울산광역시의 경우 소비자 권익증진 활동을 위하여 소비자모니터

297) 경상북도의 경우는 예외로서 안전취약계층에 관한 규정을 두고 있었으며, 규정방식은 서울특별시, 경기도 소비자조례와 동일하였다.

298) 다만, 경상남도의 경우에도 소비자단체의 지원을 규정하면서 “「소비자기본법」 제29조에 따라 등록된 소비자 단체”라고 하여 간접적으로는 등록을 규정하고 있다. 그러나 다른 지자체의 조례는 법상 규정을 포함하여 등록을 별도의 조항으로 하여 세부적으로 규정하고 있어 이 부분에서 차이가 있었다.

자원 봉사자를 모집할 수 있고, 실비보상 등 필요한 경비를 지원할 수 있도록 조례에서 규정하고 있었다.²⁹⁹⁾

기초지방자치단체인 가평군의 소비자 기본 조례를 보면, 대체적으로는 서울특별시, 경기도의 소비자 조례와 유사한 내용을 담고 있다. 「가평군 소비자 기본 조례」는 5개 장 35개 조로 구성되어 있으며, ‘총칙’, ‘소비자의 권익증진’, ‘소비자의 피해구제’, ‘소비자정책심의위원회’, ‘보칙’의 장 제목 아래 관련 사항을 규율하고 있다. 특이한 점은 이 조례의 경우 소비자의 권익증진에 관한 2장에서 소비자단체의 육성·지원, 소비자단체의 업무, 위해물품의 제공방지 등 다소 상이한 내용을 함께 규율하고 있었다.³⁰⁰⁾ 기초지방자치단체임에도 소비자상담실의 설치·운영에 관한 사항도 규정 하고 있었으나, 안전취약계층에 관한 규정은 없었다. 다른 사례로 기초지방 자치단체 중 인구 100만을 넘어 관련 법률에 따라 특례를 인정받고 있는 수원시의 소비자 조례를 살펴본다. 「수원시 소비자 기본 조례」는 장 구분 없이 24개 조로 구성되어 있는데, ‘시장의 책무’, ‘시민의 권리 및 책무’³⁰¹⁾, ‘사업자의 책무’, ‘소비자 단체의 지원’, ‘피해구제 신청과 처리’, ‘소비자정책심의위원회 설치·운영’ 등을 규정 하고 있다. 규정내용은 가평군이나 광역지방자치단체의 소비자 조례와 유사한 사항을 담고 있었다. 소비취약계층에 관하여는 이를 규정한 소비자 조례의 경우 「소비자기본법」의 용어사용례에 따라 ‘안전취약계층’을 사용하고 있었는데, 「수원시 소비자 기본 조례」의 경우 ‘취약계층’이란 용어를 사용하고 있었다.³⁰²⁾ 그런데 취약계층의 대상을 ‘어린이·노약자·결혼이민자 및 장애인 등’으로 하여 순서의 차이는 있지만 「소비자기본법」 제45조의 안전취약계층의 대상과 동일하게 열거하고 있다.³⁰³⁾ 그리고 특이하게 수원시 소비자 조례의 경우 시장이 물가모니터요원을 위촉할 수 있고, 이들에 대해 수당과 여비를 지급할 수 있도록 근거를 두고 있다.³⁰⁴⁾

299) 「울산광역시 소비자 기본 조례」 제27조

300) 「가평군 소비자 기본 조례」 제2장

301) 용어상으로 시민의 권리 및 책무이지만 「소비자기본법」의 소비자권리와 책무를 인용하고 있어서, 실질적으로는 법상 규정과 차이는 없다.

302) 「수원시 소비자 기본 조례」 제10조제1항

303) 「소비자기본법」 제45조에서는 ‘어린이·노약자·장애인 및 결혼이민자’로 수원시 조례와 ‘장애인, 결혼이민자’의 순서만 다르게 규정되어 있다.

304) 「수원시 소비자 기본 조례」 제11조

3. 요약 및 정리

1) 소비취약계층 개념

소비취약계층 관련 국내 법제는 소비자법제와 취약계층에 관한 법제에서 다양하게 소비취약계층을 정의하고 이에 관하여 규율하고 있다.

우선 소비취약계층의 개념정의 방식에 관하여 보면 검토대상 법률들은 크게 3가지 방식의 유형으로 구분할 수 있었다. 즉, 각 법률에서 소비취약계층을 정의하는 방식은 i) 소비취약계층에 해당되는 자를 열거하는 방식, ii) i)의 방식에 개념요소를 추가하는 방식, iii) 해당 영역에서 소비취약계층이 무엇인지 구체적으로 정의하는 방식이 있었다. 상술한 소비취약계층의 개념정의 방식과 연관하여 보면 대체적으로 i)의 방식을 채택한 법률은 개별 소비자의 특성(연령, 장애유무, 성별, 경제적 상황 등)에 따라 고정적으로 특정집단을 취약한 소비자라고 보고 있었다. 반면 iii)에 해당하는 정의방식은 법률에서 규율하는 상황적·영역적 측면에서 평균적인 소비자에 비하여 제약을 가지는 자를 소비취약계층으로 보고 있었다. i)의 방식에 해당하는 대표적인 사례가 「소비자기본법」상 안전취약계층에 관한 규정이다. 「소비자기본법」에서는 안전취약계층의 개념상 징표에 대한 설명 없이 어린이·노약자·장애인 및 결혼이민자를 열거하고 있다. 흥미로운 점은 「제품안전기본법」에서도 안전취약계층이란 동일한 용어를 사용하면서 ‘어린이·노약자·장애인 등’을 열거하고 있어 개념정의 방식도 동일한 유형에 속한다는 것이다. 이와는 대척점인 iii)에 해당하는 대표적인 사례가 「관광진흥법」이다. 「관광진흥법」은 관광취약계층이란 용어를 사용하면서 이를 ‘경제적·사회적 여건 등으로 관광 활동에 제약을 받고 있는 계층’으로 정의한다. 관광이란 상황적·영역적 측면에서 ‘경제적·사회적 여건’을 이유로 ‘제약을 받고 있는 계층’이라고 하여 상황적·영역적 소비취약계층의 개념정의 방식의 표식을 갖추고 있다. 「사회적기업 육성법」의 경우에도 취약계층을 ‘자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층을 말한다’고 하여 사회서비스 시장, 노동시장이란 영역적 요소, 제약을 받는다는 요소 등 상황적·영역적 개념정의의 징표를 가지고 있다. 이러한 반대되는 정의방식이 혼용된 것이 ii)인데 여기에 대표적인 사례가 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진

보장에 관한 법률」이다. 동법에서는 ‘장애인등’이란 용어를 사용하면서 이를 “장애인·노인·임산부 등 일상생활에서 이동, 시설 이용 및 정보 접근 등에 불편을 느끼는 사람”으로 정의하고 있다. 장애인등의 개념에 속하는 대표적인 자들을 열거하고 이의 속성인 ‘이동, 시설 이용 및 정보 접근 등에 불편을 느끼는’이란 요소를 추가하여 개념화하고 있다. 이처럼 ii)부류의 정의방식은 소비취약계층에 속하는 대표적인 사례와 개념요소를 모두 서술하고 있어, 소비취약계층의 범위확정에 있어 장점을 가지고 있다. 즉, 소비취약계층을 상황적·영역적 접근법으로 정의하는 경우 소비취약계층의 구체적인 범위확정에 어려움이 있다. 또한, 실질적으로 특정 영역에서 소비자취약성이 발현되는 원인은 개별 소비자의 특성(나이, 성별, 장애유무 등)이 원인이 되는 경우가 많기 때문에 이를 반영한 소비취약계층의 개념화가 필요하다. 이러한 관점에서 보면, ii) 유형의 개념정의 방식이 소비취약계층의 확정, 명료화 등에 있어서 장점이 있다.

2) 법체계 및 규율방식

소비취약계층 관련 규정이 소비자법제 보다 취약계층 관련 법제에서 빈번히 등장하고 있다는 점이다. 「소비자기본법」을 포함한 소비자거래, 제품안전에 관한 여러 법률에서 소비취약계층에 관련한 것은 「소비자기본법」상 안전취약계층, 「특수판매에서의 소비자보호지침」의 일반사항 중 방문판매 개념에 관한 규정만 있다. 물론 소비자거래 분야 법제에서 소비취약계층보호에 유용한 청약철회권 등 규정이 있다. 하지만 이는 소비자 일반에 적용되는 것으로 소비취약계층에 한정되는 규정이 아니다. 따라서 소비자법제에 소비취약계층에 관한 규정이 상당히 적다는 것은 현행 소비자법제가 평균적이고 합리적인 소비자를 전제로 한다는 것을 반증하고 있다. 그리고 개별취약계층 중 어린이의 경우 놀이시설, 식품안전, 제품안전 등 영역별로 별도의 법률로 규제되고 있어 상당히 강한 법적 규제체계를 가지고 있었다.

취약계층에 관한 규정이 있는 법률의 사례를 보면 「국민건강증진법」과 같이 소비생활과 관련성이 없는 법률도 있었지만 「관광진흥법», 「사회적 기업 육성법」등 소비생활과 관련성을 가진 법률도 있었다. 이는 취약계층에 관한 법제가 종래 사회복지의 영역에서 다루어져 왔지만 소비생활영역과 중첩되는 영역이 있고 이런 측면에서는 소비취약계층으로 취급되어 규율되고 있다는 것을 보여주고 있다.

소비취약계층에 관한 각 법률의 규율내용을 보면 대체적으로 국가 및 지방자치단체가 이들을 우선적으로 보호하도록 하는 책무를 부과하거나 개별 법률에서 수립하도록 하는 ‘~종합계획’ 등 행정계획에 소비취약계층에 관한 시책을 포함시키도록 규정하고 있다. 「소비자기본법」 제45조도 취약계층의 보호란 조 제목을 가지고 있지만 국가 및 지방자치단체가 안전취약계층에 대하여 우선적으로 보호시책을 강구할 책무를 부과할 뿐이다.

「제품안전기본법」 제4조도 동일하게 국가 등의 책무를 규정하고 있다. 취약계층에 관한 규정이 있는 법률도 대부분 이와 동일하거나 행정계획에 소비취약계층 관련 사항을 포함시키도록 규정하고 있다. 소비취약계층 자체를 대상으로 하는 법률, 예컨대 「어린이놀이시설 안전관리법」, 「교통약자의 이동편의 증진법」 등은 규율대상에 관한 구체적인 사항을 법에서 규율하고 있었다. 사실 이는 당연한 것인데, 어린이 관련 특별법처럼 특정 소비취약계층을 대상으로 한 법률은 이에 관한 사항을 규정하기 때문에 구체적인 규정을 두고 있지만 「소비자기본법」, 「제품안전기본법」은 기본법으로서 기능하기 때문에 구체적인 규정이 아닌 국가 등의 책무만을 두고 있다고 볼 것이다.

지방자치단체의 자치법규인 조례의 경우 97개의 소비자 조례가 있었고, 모든 광역지방자치단체가 명칭의 차이는 있었지만 소비자 조례를 제정·시행하고 있었다. 다만, 기초지방자치단체의 경우 80곳에서만 소비자 조례가 제정되어 있었는데, 「소비자기본법」이나 「지방자치법」상 소비자보호 업무가 광역지방자치단체에 한정되지 않기 때문에 기초지방자치단체의 경우에도 소비자 조례를 제정·시행할 필요가 있다고 보인다. 대부분의 소비자 조례가 규율하고 있는 사항은 ‘소비자 권리·책무’, ‘지방자치단체 및 사업자의 책무’, ‘소비자정책위원회’, ‘소비생활센터 설치 및 분쟁해결’ 등으로 큰 차이를 보이지 않았다. 「소비자기본법」상 소비자안전에 관하여도 지방자치단체의 역할과 책무가 규정되어 있어, 소비자 조례에서도 이를 규율할 수 있지만 이에 관하여는 지자체별로 조례에 포함시키는 경우와 그렇지 않은 경우가 구분되었다. 소비취약계층에 관하여는 소비자 조례에서 이를 규율하는 경우와 그렇지 않은 경우가 있었으며, 규율하는 경우 대부분은 「소비자기본법」 제45조의 규정을 답습하고 있었다. 따라서 소비자 조례의 경우 안전취약계층에 관한 규정만 있었고, 취약계층에 관한 규정이 없는 경우도 많았다. 「소비자기본법」 제45조가 국가이외에 지방자치단체에도

안전취약계층에 대한 우선적 보호시책을 강구할 책무를 부과하고 있다는 점을 고려하면, 소비자 조례에 안전취약계층에 관한 사항은 규정하는 것이 타당하다고 보인다. 이러한 경우 안전취약계층을 포괄하는 소비취약계층의 보호를 위한 규정을 소비자 조례에 포함시키는 것을 고려해야 한다. 즉, 지방자치단체의 소비자 조례에 안전취약계층만이 아니라 이를 포괄하는 소비취약계층 보호를 위한 규정을 두어 지방자치단체가 소비취약계층 보호정책을 적극적·능동적으로 추진할 법적 근거를 마련해야 한다.

3) 소비취약계층 문제해결 측면

본 연구의 2장에서 소비취약계층이 직면하고 있는 쟁점 및 해결방안에 관하여 선행 연구, 보도자료 등을 바탕으로 분석하였다. 여기서 제시된 문제와 해결방안이 소비취약계층법제에서 어떻게 규율되고 반영되어 있는지 여부를 중심으로 분석할 필요가 있다. 이러한 관점에서 분석하면 소비자의 정보접근권 문제는 소비자법제의 경우 「소비자기본법」, 「표시·광고법」 등에서 적절하게 규율되고 있으나 감염병 재난시 관련 정보제공 등에 관하여 「감염병예방법」에서 직접적으로 규정하고 있지 않아 보완의 여지가 있었다. 「장애인차별금지법」이나 「방송법」 등을 통해 재난발생 시 장애인에 대한 정보접근권을 보장하고 있으나 메르스, 최근의 코로나19와 같은 감염병 발생시 장애인의 정보접근권이 문제된다는 점에서 「감염병예방법」에서 이를 규율하는 방안이 체계상 적절하지³⁰⁵⁾ 동법에서 이를 규정하고 있지는 않았다. 그리고 장기요양급여, 장애인 활동급여와 같은 복지서비스 이용관계에서 소비자인 고령자, 장애인에 대한 정보제공을 강화할 필요가 있다. 현행 「노인장기요양보험법」, 「장애인활동지원법」에서 지정기관 정보를 제공하도록 근거 규정이 있으나 지정기관 간 비교정보제공, 정보제공 방식의 다양화 등 이용자의 관점이 반영된 정보제공을 위한 근거 규정은 없었다.

장기요양급여, 장애인급여에 관한 법률의 경우 이의 이용관계에서 고령자, 장애인을 소비자로서 인식하고, 이를 통해 소비자지위를 강화해야하는 문제가 지적되었다. 하지만 현행 「노인장기요양보험법」, 「장애인활동지원법」에서는 소비자선택권, 정보제공, 적절한 서비스를 제공받을 권리 등이 충분히 보장된다고 보기 어려웠다. 종래의 복지

305) 백옥선, 앞의 글, p.61

서비스 제공을 복지행정의 영역으로만 보고 이의 공급자 중심, 행정적 관점의 서비스 제공을 위한 규정이 중심을 이루고 있었다. 따라서 「노인장기요양보험법」, 「장애인 활동지원법」에서 복지서비스 수급자를 소비자로 보는 관점의 전환이 있어야 하며, 이를 반영한 법 개정노력이 필요하다. 특히 「노인장기요양보험법」상의 ‘노인 등’에 해당하는 경우 장애인활동지원급여의 신청자격을 배제하고 있는 현행 규제체계는 소비자 선택권 차원에서 개선이 필요하다. 노인장기요양급여와 장애인활동지원급여 사이의 급여수준을 고려할 때, 현행과 같이 급여수급자의 사정을 고려하지 않고 일괄적으로 급여신청자격을 결정하는 것은 문제소기가 있다. 즉, 장애인활동지원 급여를 받고 있는 수급자가 노인장기요양급여의 대상자가 되었다는 사실만으로 기존의 장애인활동지원급여를 받을 수 없게 되는 것이 소비자로서 수급자의 입장을 고려하지 않은 것이고, 장애인활동지원급여 보다 적은 급여수준인 노인장기요양급여로 변경됨에 따라 수급자의 사회경제적 취약성이 악화될 수 있기 때문이다. 이러한 의견이 반영 되어 최근의 「장애인 활동지원에 관한 법률」 제5조제2호가 “「노인장기요양보험법」 제2조제1호에 따른 노인 등이 아닌 사람으로서 대통령령으로 정하는 연령 이상인 사람. 다만, 이 법에 따른 수급자였다가 65세 이후에 혼자서 사회생활을 하기 어려운 사람으로서 보건복지부장관이 정하는 기준에 해당하는 사람은 신청 자격을 갖는다.”로 개정되었다.³⁰⁶⁾ 이에 따라 홀로 사회생활이 어려운 자로서 보건복지부장관이 정하는 기준에 해당하는 자는 65세 이상이 되어 노인장기요양 급여의 대상자가 되는 경우라도 장애인활동지원급여를 신청할 수 있도록 하여, 장애인 활동지원급여 수급자의 선택권을 일정 수준에서 인정하고 있다. 「장애인활동지원에 관한 법률」의 개정 당시 개정 이유에서도 “현행법은 활동지원급여 수급자격을 「노인장기요양보험법」 제2조제1호에 따른 노인 등이 아닌 사람으로 규정하여 활동지원급여 수급자가 65세가 되면 「노인 장기요양보험법」에 따른 장기요양급여를 받도록 하고 있음. 그런데 기존에 장애인 활동지원급여 수급자가 노인장기요양급여 수급자로 전환됨에 따라 급여량이 감소하는 사례가 일부 발생하고 있어 고령 장애인의 자립 생활에 어려움이 있음. 이에 기존 장애인활동지원급여 수급자가 65세 이후에 혼자서 사회활동을 하기 어려운 경우로서 보건복지부장관이 정하는 기준에 해당하는 경우에는 활동지원급여 신청이 가능하도록

306) 2020년 12월 29일에 개정되었고, 2021년 1월 1일부터 시행되었다.

규정함으로써 고령 장애인의 자립생활 지원을 강화 하려는 것임.”³⁰⁷⁾라고 하여, 장애인활동지원급여와 노인장기요양급여 사이의 차이에 따른 수급자의 어려움을 시정하기 위한 것임을 명확히 하고 있다. 이에 65세 이상의 경우에는 장애인활동지원급여 수급권자의 선택권이 일정 수준에서 보장되었지만, 65세 이하의 특정 질병을 가진 자로서 「노인장기요양보험법」상 ‘노인 등’에 해당하는 자에 대한 선택권은 여전히 제한되는 문제가 있었다. 특히 후자의 경우에는 65세 이하의 장애인활동지원급여를 받을 수 있는 자 중에서 노인성질환을 가진 자³⁰⁸⁾와 그렇지 않은 자 사이를 차별하는 것으로서 헌법상 평등권의 위반소지가 있다. 그리고 2020년 12월 23일 헌법재판소는 「장애인활동지원에 관한 법률」 제5조제2호에 대하여 “장애인활동 지원에 관한 법률 (2011. 1. 4. 법률 제10426호로 제정된 것) 제5조 제2호 본문 중 ‘노인장기요양보험법 제2조 제1호에 따른 노인 등’ 가운데 ‘65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등 대통령령으로 정하는 노인성 질병을 가진 자’에 관한 부분은 헌법에 합치되지 아니 한다.”고 하여 헌법불합치 결정을 하고 동 조항을 2022년 12월 31일까지를 시한으로 하여 계속 적용하도록 판시하였다.³⁰⁹⁾ 헌법불합치 결정은 실질적으로는 위헌결정임에도 바로 위헌결정을 할 경우 사회보장행정의 근거 조항이 부재하여 수익적 행정처분이 어렵게 되는 문제, 해당 법률영역의 경우 입법자의 정책적 판단이 필요한 경우 입법재량을 부여하기 위한 필요성 등의 이유로 인정되는 변형결정의 하나이다. 따라서 입법자는 헌법재판소 판결의 기속력에 따라 해당 입법의 위헌성을 제거한 입법을 헌법재판소 결정문에게 명시한 기한까지 개정하여야 한다.³¹⁰⁾ 헌법재판소는 결정문에서 해당 조항이 합리적 이유 없이 65세 미만의 중증장애인으로서 ‘노인 등’에 해당하는 자와 그렇지 않은 자를 차별하는 것으로서 헌법상 평등권을 침해하는 것으로 판단했다. 흥미로운 점은 헌법재판소는 국가에 대하여 적극적인 급부를 요구하는 사회보장수급권의 특성을 고려하여 심사기준으로 자의금지 원칙을 적용하였다.³¹¹⁾ 이러한

307) “장애인활동지원에 관한 법률 일부 개정(안) 개정이유”(국가법령정보센터, 최종방문 2021.3.15. <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=224957&lsId=&efYd=20210101&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=0#>)

308) 「노인장기요양보험법」상 ‘노인등’에 해당되는 자를 의미한다.

309) 헌재 2020. 12.23. 선고 2017헌가22, 2019헌가8(병합)

310) “법률의 위헌결정은 법원과 그 밖의 국가기관 및 지방자치단체를 기속(羈束)한다.” 「헌법재판소법」 제47조제1항.

311) 헌재 2020. 12.23. 선고 2017헌가22, 2019헌가8(병합)

헌법재판소 결정의 기속력을 준수하여 「장애인활동 지원에 관한 법률」이 개정되어야 할 것이며, 이는 동시에 장애인활동지원급여 수급자의 소비자로서의 선택권을 보장하는 것이다.

그리고 코로나19와 같은 감염병의 대규모 확산에 따라 고령자, 장애인 등 감염취약계층 보호를 위한 법제적 대응방안이 필요하다. 현행 감염병 관련 법제의 경우 감염취약계층 보호에 관한 규정이 체계상·내용상 부적합한 점이 지적되고 있지만, 앞서 살펴본 바와 같이 이를 반영한 법제적 대응은 미흡한 것이 현실이었다. 최근 들어 빈번해지는 감염병 확산의 빈도를 고려할 때, 현재와 같은 팬데믹 상황에 능동적으로 대처할 수 있도록 법 개정이 필요하다. 코로나19 방역을 위해 최근까지 지속적인 감염병 관련 법률 개정이 있어왔지만, 감염취약계층 보호에 관한 법제 정비가 이루어지지 않았고 향후 감염병 확산시 적절한 대응을 위해서는 법 개정이 수반되어야 할 것이다.

제2절 소비취약계층에 관한 해외 법제 동향

1. 유럽연합

유럽연합의 법제에서 소비취약계층³¹²⁾에 관하여는 불공정상거래준칙, 일반제품 안전준칙 등에서 직접적으로 이를 규정하고 있으며,³¹³⁾ 전기시장준칙, 가스시장준칙, 보편적 서비스준칙, 환자권리준칙, 의료제품준칙 등에서 소비취약계층 관련 규정이 있다.³¹⁴⁾ 이러한 준칙 외에도 보통유럽매매법에 관한 규정(Regulation on a Common European Sales Law), 공통참고기준초안(Draft Common Frame of Reference), 유럽계약법원칙(Principles of European Contract Law)에서 하자있는 합의(사기, 강박, 착오), 불공정한 행위 등 소비취약계층에 유용한 조항을 가지고 있다고 한다.³¹⁵⁾ 그러나 이러한 조항들은 일반 소비자 모두에게 적용되는 것으로서 소비취약계층만을 대상으로 하는 규정은 아니다. 이에 이하에서는 소비취약계층 관련 규정을 두고 있는 준칙의 해당 사항을 살펴보도록 한다.

1) 불공정상거래준칙

불공정상거래준칙³¹⁶⁾은 앞선 장에서 살펴본 바와 같이 평균적인 소비자와 소비취약 계층을 구분하여 불공정한상거래로부터 보호하는 규정을 두고 있다.³¹⁷⁾ 본 준칙은 시장왜곡을 방지하기 위한 적합한 국가적 기준설정과 고도의 소비자보호를 목적으로 한다. 준칙 제5조제2항은 “직업상의 성실의무를 준수하지 아니하고 평균적인 소비자의 경제적인 행동을 실질적 왜곡하거나 그러한 우려가 있는 상행위”를 금지되는 불공정한 상거래로 본다. 준칙에서는 불공정한상거래로 간주하는 특정한 상행위를 규정하고 부칙에서 모든 경우 불공정한 것으로 보는 31개 상거래를 열거하고 있다. 하지만

312) EU 법제에서 소비취약계층은 취약소비자(vulnerable consumer)란 용어를 사용하고 있다. 이하 EU법제에서 소비취약계층은 이를 지칭한다.

313) Lisa Waddington, Reflections on the Protection of 'Vulnerable' Consumers under EU Law, Maastricht Working Papers Faculty of Law(2013-2)

314) 김성천, 앞의 책, p.69

315) 김성천, 앞의 책, pp.75-82.

316) Directive 2005/29/EC

317) Lisa Waddington, 앞의 논문, p.5

원칙적으로 이런 예외가 아닌 경우 특정 상행위가 불공정한 것인지 여부는 사안에 따라 판단하는데, 이러한 개별적 판단의 기준이 평균적인 소비자이다.³¹⁸⁾ 여기서 평균적인 소비자는 합리적이고 충분한 정보를 가진 추상적인 존재이다.

그런데 본 준칙 회원국 전체를 통해 평균적인 소비자의 통일적인 해석을 보장하기 위한 하나의 수단으로 ‘구체적으로 취약한 소비자’를 이용하는 것을 방지하기 위한 규정을 두고 있다. 이를 위해 준칙 제5조제3항은 “정신적 또는 육체적인 취약성, 연령 또는 경솔함 때문에 특정 상행위나 제품의 유혹을 받기 쉬운 소비자로서, 사업자가 합리적으로 이를 예견할 수 있을 것으로 예측되는 경우에는, 그 소비자집단의 평균적 구성원의 관점에서 판단한다.”고 규정한다. 이는 취약성을 가진 소비자의 경우에는 금지되는 불공정한상거래인지 여부를 해당 소비자의 기준으로 판단한다는 것이므로 평균적인 소비자의 기준에 이르지 못한 경우에도 불공정한상거래로 볼 수 있도록 근거를 명시한 것이다. 다만, 그 요건으로 사업자가 소비자의 취약성을 합리적으로 볼 때 예견할 수 있었을 것으로 기대되는 경우이어야 한다.

2) 일반제품안전준칙

일반제품안전준칙³¹⁹⁾은 유럽연합 내에서 유통되는 소비자제품의 고도의 안전성보장 및 역내시장의 적정한 역할에 기여함을 목적으로 하는데, 소비자제품의 생산자 및 판매자에게 의무를 부과하고 있다. 안전성은 유럽기준, 공동체 기술표준 등 다양한 방식을 통해서 평가한다.³²⁰⁾ 본 준칙의 전문 8항목에서 소비취약계층에 관한 언급이 있는데, 제품안전평가의 평가에서 제품의 위험에 취약한 소비자로서 어린이와 고령자를 언급하고 있다.³²¹⁾

그리고 이 준칙은 안전성이 제품의 ‘합리적으로 예측 가능한 사용’에 따라 평가 되도록 규정하고 있다. 즉, 제품안전성이 해당 제품의 통상적이거나 합리적으로 예측 가능한 사용이 있는 경우 위험이 없거나 제품의 사용에 부합하는 최소한의 위험만이 있는 것으로서

318) Lisa Waddington, 앞의 글, p.5

319) Directive 2001/95/EC of 3 December 2001 on general product safety, [2002] O.J. L11/4

320) Lisa Waddington, 앞의 글, pp.7-8.

321) Recital 8 of the Preamble.

높은 수준의 사람의 안전 및 건강보호에 수용될 수 있고 부합하는 것이어야 한다. 여기서 이러한 수용기준 등에서 고려할 것을 열거하고 있는데 제품을 사용할 때 위험을 소비자 유형을 감안해야 하는데, 특히 어린이와 고령자를 언급하고 있다.³²²⁾

일반제품안전준칙에서 ‘예견 가능한 사용(foreseeable use)’ 개념은 제품의 ‘의도된 사용(intended use)’ 보다 넓은 것이다.³²³⁾ 이는 어린이나 고령자와 같은 특정 소비자가 제품을 원래 의도된 것이 아닌 방식으로 사용할 수 있다는 것이다. 이는 특정 범주의 소비자가 제품의 사용방법을 이해하거나 그러한 방식으로 사용하는데 어려움이 있기 때문이고, 여기에 어린이와 고령자가 해당된다고 규정한 것이다.³²⁴⁾

3) 기타 분야별 준칙

① 전기, 가스시장에 관한 지침

역내 전기시장에 관한 지침³²⁵⁾은 소비자³²⁶⁾보호 조항과 함께 전력의 생산, 전송, 판매 및 공급에 관한 공통규칙의 설립을 위한 것이다. 이 준칙의 제3조는 공공서비스 의무와 소비자보호를 규정하고 있는데, 제7항에서 “회원국은 최종적인 고객을 보호하기 위해 적합한 수단을 취해야 하고 특히 소비취약계층을 보호하기 위한 적절한 안전 장치를 취해야 한다.”고 규정하고 있다. 계속해서 회원국은 에너지 빈곤층과 중요한 시기에 단전을 금지하는 취약한 소비자 개념을 정하도록 하고 있다. 또한 회원국이 취약소비자와 관련한 권리 및 의무를 보장해야 하도록 규정하고 있다. 그리고 회원국은 소비취약계층에 필수적인 전력공급이 중단되지 않도록 관련 규정을 정하도록 한다.

가스시장준칙³²⁷⁾도 소비자보호 조항과 함께 가스의 생산, 전송, 판매 및 공급에 관한 공통규칙의 설립을 위한 것이다. 가스시장준칙 제3조도 공공서비스 의무와 소비자보호를

322) Article 2(b) Directive 2001/95/EC of 3 December 2001 on general product safety, [2002] O.J. L11/4

323) Lisa Waddington, 앞의 글, p.8

324) Lisa Waddington, 앞의 글, p.8; 김성천, 앞의 책, p.71

325) Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC

326) 이 준칙에서는 ‘고객(customer)’란 용어를 사용하고 있는데, 의미상으로는 전기의 최종적인 사용·소비를 하는 자로서 소비자와 차이가 없다. 따라서 이하에서는 소비자로 지칭한다.

327) Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC

규정하고 있는데, 제3호, 제4호에서 전력시장지침과 유사한 소비취약계층에 관한 규정을 두고 있다.

② 보편적 서비스 준칙

보편적 서비스 준칙³²⁸⁾은 정보통신 분야 보편적 서비스 의무와 정보통신 서비스 이용자의 권리에 관한 사항을 규정하고 있다. 보편적 서비스 준칙 제7조는 장애인 소비자³²⁹⁾가 다른 소비자와 동일한 보편적 서비스를 향유할 수 있도록 이에 대한 접근가능성을 보장하도록 조치를 취할 의무를 부과하고 있다. 이외에도 공중전화에 대한 접근가능성 보장, 규제당국이 장애인 소비자의 의견을 고려할 것 등을 규정하고 있다.

③ 기타

환자권리준칙³³⁰⁾제4조(2)(a)는 의료서비스를 제공한 회원국이 환자가 장애인에 관한 병원의 접근성에 관한 정보를 받아볼 수 있도록 규정하고 있다.

한편, 의료제품준칙³³¹⁾은 시각장애인을 위한 정보제공의무를 규정하고 있다.

328) Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive)

329) 보편적 서비스 준칙에서는 최종적인 이용자(end-user)란 용어를 사용하고 있지만 실질에 있어서 소비자와 차이가 없으므로, 이하에서는 소비자로 지칭한다.

330) Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare.

331) Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medical products for human use.

2. 국제기구

1) OECD

OECD 소비자정책위원회가 2007년 공포한 소비자분쟁해결 및 피해구제권고안³³²⁾에서 소비생활취약계층에 대해 규정하고 있다.

권고안의 목적, 범위와 개념정의를 하는 부속서 I에서 소비취약계층(Disadvantage or vulnerable consumer)을 “개인적인 특성 또는 상황(예를 들어, 나이, 정신 또는 육체적 능력, 교육, 소득, 언어 또는 원거리 지역) 때문에 분쟁해결 및 구제를 이용하는데 있어서 어려움에 직면한 소비자를 말한다.”고 정의하고 있다.

그리고 부속서 II는 분쟁해결 및 구제수단에 관한 국내의 기본 틀에 관한 사항을 규정하고 있다. 이 중 A.6.는 “소비취약계층의 특별한 요구를 감안하여 이들 또는 이들의 대표자가 이런 메커니즘(분쟁해결 및 피해구제)에 접근할 수 있어야 한다.”고 규정하고 있다.

세 번째로 부속서(VI.2)는 “교육 및 계발과 관련하여 회원국은 교육 및 계발을 기획함에 있어서 소비취약계층의 요구를 특별히 고려하여야 한다.”고 규정하고 있다.

2) UNCTAD

유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)의 유엔소비자보호지침(United Nations Guidelines for Consumer Protection, UNGCP)에서 소비취약계층에 관한 언급을 하고 있다. 동 지침 III. 일반적 원칙 8은 “회원국은 소비자보호정책의 개발, 이행 및 모니터링 적절한 사회 기반시설을 공급하거나 유지해야 한다. 소비자보호를 위한 조치는 모든 인구, 특히 시골 주민과 빈곤층의 이익을 위해 수행될 수 있도록 특별한 주의를 기울여야 한다.”고 규정하고 있다.

332) OECD, Recommendation on Consumer Dispute Resolution and Redress(2007).

3. 개별 국가

1) 일본

(1) 소비자기본법

일본은 우리와 유사하게 소비자정책의 기본적인 사항을 규율하고 있는 「소비자기본법」을 가지고 있다. 동법은 소비자와 사업자 사이의 정보의 질과 양, 교섭력의 격차를 고려하여 소비자 이익의 보호 및 증진을 위한 소비자의 권리 존중과 자립지원 기타 기본이념, 국가 및 지방자치단체와 사업자의 책무를 분명히 하고, 동시에 소비자정책의 기본사항을 정함으로써 소비자 이익 보호 및 증진에 관한 종합적인 시책의 추진을 도모하고 국민의 소비생활의 안정과 향상을 확보하는 것을 목적으로 하고 있다.³³³⁾ 「소비자기본법」 제2조는 기본이념을 규정하고 있는데, 제2항에서 “소비자의 자립 지원함에 있어 소비자의 안전 확보 등에 관하여 사업자에 의한 적정한 사업활동의 확보를 도모하는 것과 동시에, 소비자의 연령 기타의 특성에 배려되어야 한다.”고 규정하여 소비취약계층에 관한 사항을 규율하고 있다.³³⁴⁾ 동 조항은 소비자정책추진의 지향점을 서술하고 있는 것으로서 총칙에 해당하는데, 여기에는 국민의 소비생활의 기본 수요충족, 안전한 제품 및 용역 등에 대한 소비자의 자발적이고 합리적인 선택기회의 확보가 포함된다.³³⁵⁾ 따라서 소비자의 자립지원에 있어서 소비자의 연령 등 특성을 배려해야 한다는 것은 소비생활에 있어서 취약성을 가지는 소비취약계층을 고려하는 것이 소비자정책의 기본이념이 되어야 하고, 이것이 국가와 지방자치단체, 사업자의 책무를 구성한다는 것을 의미한다.³³⁶⁾ 또한, 사업자의 책무를 규정한 「소비자기본법」 제5조제1항에서 “사업자는 제2조의 소비자의 권리 존중 및 자립 지원,

333) 日本「消費者基本法」 제1조, 이하 일본 법령의 내용은 일본정부의 법령정보 및 법령에 대한 영문번역본을 제공하는 웹사이트 Japanese Law Translation(<http://www.japaneselawtranslation.go.jp>, 최종방문 2020.10.19.) 그리고 법제처, 세계법제정보센터, 일본법령정보 https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?A=A&searchType=all&searchPageRowCnt=10&CTS_SEQ=45872&AST_SEQ=2601&searchNtnl=JP&searchLgslCode, 최종방문 2020.10.25.) 사이트를 참조하였음을 밝혀둔다.

334) 日本「消費者基本法」 제2조제2항.

335) 日本「消費者基本法」 제2조제1항.

336) 日本「消費者基本法」 제2조, 제3조, 제4조 및 제5조. 국가(제3조)와 지방자치단체(제4조), 사업자(제5조)의 책무 규정에서 제2조의 소비자권리 존중, 자립지원 등을 인용하고 있어, 이들의 책무에 제2조의 내용이 포함된다.

그 밖의 기본 이념에 비추어 자신이 공급하는 상품 및 용역에 대하여 다음의 책무를 가진다.”고 하면서 제1호에서 제5호까지를 열거하고 있는데, 제3호에서 “소비자와의 거래 시에 소비자의 지식, 경험 및 재산상황 등을 고려할 것”을 명시하고 있다.³³⁷⁾ 이는 소비취약계층을 직접적으로 언급한 것은 아니지만 ‘소비자의 지식, 경험 및 재산 상황’ 등은 소비자의 개인적 특성으로서 소비자 계약단계에서 취약성의 주요 원인이 되는 요소란 점을 고려할 때, 실질적으로 소비취약계층을 소비자 계약에서 고려해야 할 책무를 부과한 것으로 볼 수 있다.

한편, 「소비자기본법」 제20조는 고도정보통신사회의 진전에의 정확한 대응이란 제목 하에 “국가는 소비자의 연령, 그 밖의 특성을 고려하면서 소비자와 사업자의 적정한 거래의 확보, 소비자에 대한 계발활동 및 교육의 추진, 고충처리 및 분쟁해결의 촉진 등을 할 때에 고도정보통신사회의 진전에 정확히 대응하기 위하여 필요한 시책을 강구한다.”³³⁸⁾고 규정하고 있다. 이 조항도 직접적으로 소비취약계층을 가리키지는 않고 있지만 실질적으로는 정보화 사회의 진전에 따른 소비자정책의 대응방안을 마련 하면서 소비취약계층을 고려하도록 책무를 규정하고 있다.

(2) 소비자계약법

일본의 「소비자계약법」은 소비자계약 일반에 적용되는 법률로서 소비자취소권을 통해 소비취약계층을 보호하고 있다.³³⁹⁾ 소비자취소권에 관하여는 「소비자계약법」 제4조에서 상세하게 규정하고 있는데, 제1항은 “소비자는 사업자가 소비자 계약의 체결에 대해서 권유를 함에 있어서 소비자에게 각 호에서 정하는 행위를 하고 이를 소비자가 오인(誤認)하고 이를 통해 해당 소비자계약의 청약 또는 그 승낙의 의사 표시를 한 때에는 이를 취소 할 수 있다.”고 한다. 여기서 각 호에는 “중요사항을 사실과 다르게 말하고 이를 오인한 경우(1호)”, “물품, 권리, 의무 기타 당해 소비자 계약의 목적이 되는 물건의 미래 가액, 해당 소비자가 장래에 받아야 할 금액 기타 장래에 있어서 변동이 불확실한 사항에 대하여 단정적 판단을 제공하고 소비자가

337) 日本「消費者基本法」제5조

338) 日本「消費者基本法」제20조

339) 김성천 앞의 책, p.83

제공된 단정적 판단의 내용이 확실하다고 오인한 경우(2호)”로 규정하고 있다.³⁴⁰⁾ 그리고 제2항은 “소비자는 사업자가 계약체결을 권유할 때 해당 소비자에게 이익이 되는 중요한 사항 또는 그와 관련된 사항을 알리고, 소비자에게 불이익이 되는 중요한 사항 또는 그와 관련된 사실(해당 고지에 의하여 당해 사실이 존재하지 않는 소비자가 일반적으로 생각해야 것을 말한다)을 고의 또는 중대한 과실로 알리지 않아 그에 따라 당해 사실이 존재 하지 않는다고 오인을 하고 이를 통해 해당 소비자 계약의 청약 또는 그 승낙의 의사 표시를 한 때에는 이를 취소 할 수 있다. 다만, 당해 사업자가 당해 소비자에게 해당 사실을 알리려 했음에도 불구하고 해당 소비자가 이를 거부 한 때에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있다.³⁴¹⁾ 중요한 사항이 무엇인지에 관하여는 “소비자가 당해 소비자계약체결 여부의 판단에 있어서 일반적으로 영향을 미치는 것으로 물품·권리·서비스 기타 소비자계약의 목적이 되는 것의 품질·용도·기타 세부 사항”, “물품·권리·서비스 기타 소비자계약의 목적이 되는 것의 가격·계약조건으로서 소비자가 당해 소비자계약체결 여부의 판단에 있어서 일반적으로 영향을 미치는 것”으로 규정하고 있다.³⁴²⁾ 그런데 여기에 “전 호에 열거된 것 이외에, 물품, 권리, 서비스 기타 당해 소비자계약의 목적이 당해 소비자의 생명, 신체, 재산 기타 중요한 이익에 대한 손해 또는 위험을 방지하기 위해 일반적으로 필요하다고 판단되는 사정”을 중요한 사항에 추가하고 있다.³⁴³⁾ 이러한 규정은 소비자 개인의 특성이나 상황을 고려하여 ‘중요한 사항’을 판단할 수 있도록 하는 것인데, 소비취약계층의 경우 이를 통해 소비자취소권 행사가 가능한 범위가 확대될 수 있다. 즉, 중요한 사항을 판단할 때 소비자 개개인의 상황을 고려한다는 것은 소비자계약에 있어서 취약성을 가지는 소비취약계층의 특성이 반영될 수 있고, 그 결과 소비취약계층이 일반 소비자에 비하여 상대적으로 소비자취소권을 행사할 수 있는 범위가 넓어질 수 있다는 것이다.³⁴⁴⁾

340) 日本「消費者契約法」제4조제1항

341) 日本「消費者契約法」제4조제2항

342) 日本「消費者契約法」제4조제5항제1호 및 제2호

343) 日本「消費者契約法」제4조제5항제3호

344) 다만, 중요한 사항의 판단에 관한 이 규정은 제4조제1항만 적용된다.

소비자계약의 또 다른 취소사유로 “소비자는 사업자가 계약체결을 권유하면서 물품, 권리, 역무 기타 당해 소비자계약의 목적이 되는 물건의 분량, 횟수 또는 기간 (이하 본 항에서 ‘분량 등’)이 해당 소비자의 정상적인 분량 등(소비자 계약의 목적이 되는 물건의 내용과 거래 조건 및 사업자가 그 체결에 대해 권유를 할 때 소비자의 삶의 상황과 이에 대한 해당 소비자 인식에 비추어 당해 소비자 계약의 목적이 되는 물건의 분량 등으로 통상 예상되는 분량 등을 말한다. 이하 본 항에서 같다)을 크게 초과하는 것을 알고 있던 경우에 그 권유에 따라 당해 소비자계약의 청약 또는 그 승낙의 의사 표시를 한 때에는 이를 취소 할 수 있다. 사업자가 소비자계약 체결을 권유할 때에 소비자가 이미 당해 소비자계약의 목적이 되는 것과 같은 종류를 목적으로 하는 소비자 계약(이하 본 항에서 “동종 계약”이라 한다)을 체결하여 당해 동종 계약의 목적이 되는 물건의 분량 등과 당해 소비자 계약의 목적이 되는 물건의 분량 등을 합산 한 분량 등이 당해 소비자의 정상적인 분량 등을 현저하게 초과하는 것을 알고 있던 경우에 그 권유에 따라 당해 소비자 계약 신청 또는 그 승낙의 의사 표시를 한 때에도 또한 같다.”고 규정하고 있다.³⁴⁵⁾ 이 규정의 경우 특정한 조건(계약 분량, 사업자의 이용목적 등)이 있는 경우에만 적용되는 한계가 있지만, 소비자 개인의 상황을 소비자취소권 여부의 고려사항에 포함시킨다는 점에서 의미가 있다고 할 것이다.

이상의 취소사유 이외에 강압적 계약체결에 따라 소비자취소권을 행사할 수 있는데, 여기에는 사업자의 퇴거불응, 소비자에 대한 감금 등이 대표적인 사유로 포함되어 있다.³⁴⁶⁾ 흥미로운 점은 소비자의 사회생활 경험 부족을 사업자가 이용하여 특정 소비자계약을 체결하도록 권유한 경우도 이에 포함시키고 있는 바, 소비취약계층의 권리보호를 위해 진일보한 조항으로 볼 수 있을 것이다.³⁴⁷⁾

(3) 소비자안전법

일본의 「소비자안전법」은 2014년에 고령자 등의 소비자피해를 최소화시키고 지방 소비자행정의 연대강화를 위한 개정이 있었다.³⁴⁸⁾ 이에 주요 개정사항 중 하나가

345) 日本「消費者契約法」제4조제4항

346) 日本「消費者契約法」제4조제3항제1호, 제2호

347) 日本「消費者契約法」제4조제3항제3호.

348) 김성천, 앞의 책, p.85

소비자안전확보지역협의회의 조직과 운영에 관한 사항이었다.

소비자안전확보지역협의회(이하 '협의회')는 국가 및 지방공공단체의 소비자 이익의 옹호 및 증진분야의 업무에 종사하는 관계기관, 병원, 교육기관, 소비생활협동단체 또는 소비생활협력원 등을 구성원으로 한다.³⁴⁹⁾ 협의회는 목적 달성을 위하여 필요한 정보를 교환하고 소비자안전 확보를 위한 대책에 관하여 협의하며, 협의 결과에 따라 소비자안전 확보를 위해 소비생활에 특히 주의를 요하는 소비자에 대한 적절한 접촉유지 및 관찰 기타 필요한 조치를 실시한다.³⁵⁰⁾ 협의회 운영에 관하여 서무업무는 협의회 소속 지방공공단체가 처리하고, 협의회 사무에 종사했거나 종사하는 자는 사무에 관하여 알게 된 비밀누설금지의무가 있다.³⁵¹⁾ 이외에도 정보제공에 관하여 내각총리대신은 내각 부령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 요구에 따라 소비자안전 확보를 위해 필요한 한도에서 소비생활에 특히 배려가 필요한 소비 정보 기타 내각 부령으로 정하는 해당 지방자치단체의 주민 정보를 제공할 수 있다.³⁵²⁾ 또한, 지방자치단체 장은 내각 부령으로 정하는 바에 따라 다른 지방자치단체장의 요구에 따라 소비자안전 확보를 위해 필요한 한도에서 소비생활상담사무 시행 과정에서 수집된 해당 지방공공단체의 주민에 관한 정보를 제공할 수 있다.³⁵³⁾ 국민생활센터의 장도 유사하게 내각부령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장으로부터 요구에 따라 소비자안전 확보를 위해 필요한 한도에서 소비자불만처리 알선 및 민원처리 과정에서 수집된 해당 지방자치단체 주민의 정보를 제공할 수 있다.³⁵⁴⁾ 이외에도 소비생활상담체제의 강화, 소비생활상담원 등의 확보와 자질향상 등을 「소비자안전법」에서 규정하고 있다.

(4) 특정상거래에 관한 법률

방문판매, 전화권유판매 등을 규율하는 우리 법제상의 「방문판매 등에 관한 법률」에 유사한 일본 법률로서 「특정상거래에 관한 법률」을 통해 방문판매와 다단계판매 등

349) 日本「消費者安全法」제11조의3제1항, 제2항

350) 日本「消費者安全法」제11조의4제1항~제3항

351) 日本「消費者安全法」제11조의4제4항 및 제11조의5

352) 日本「消費者安全法」제11조의2제1항

353) 日本「消費者安全法」제11조의2제2항

354) 日本「消費者安全法」제11조의2제3항

특수거래 전반을 규율하고 있다.³⁵⁵⁾ 「특정상거래에 관한 법률」은 고령자 등 소비취약계층 보호를 위해 지속적으로 개정된 법률로서 재권유금지, 금지행위, 과량매매의 청약철회, 방문판매계약 및 전화권유판매의 취소, 연쇄판매계약의 취소 등을 규정하고 있다.³⁵⁶⁾

이 법에서도 소비자취소권을 인정하고 있는데, 사업자의 오인유발행위에 의한 방문 판매계약의 취소³⁵⁷⁾, 전화권유판매의 청약철회 또는 계약취소³⁵⁸⁾, 연쇄판매계약의 취소³⁵⁹⁾, 업무제공유인판매계약의 취소³⁶⁰⁾ 등을 규정하고 있다.

방문판매에서 소비자보호를 위한 규제로 i) 권유 전에 소비자에게 사업자 이름 등 정보제공 및 재권유 금지³⁶¹⁾, ii) 계약체결시 정보제공 및 서면교부 의무, iii) 금지 행위, iv) 청약철회권의 보장, v) 방문판매협회의 소비자구제기금제도 등이 있다.³⁶²⁾ 다단계판매에서도 소비자 보호를 위해 i) 계약에 관한 정보제공, ii) 금지행위, iii) 광고규제, iv) 연쇄판매가입자의 계약해제권 보장, v) 중도해지 등의 규제가 있다.³⁶³⁾

(5) 소비생활조례

일본의 지방자치단체는 소비생활조례를 통하여 관할 지역 내에서 소비자보호 정책을 시행하고 고령자 등 소비취약계층 보호를 위한 제도적 기반을 두고 있다.³⁶⁴⁾ 이러한 조례의 대표적인 사례가 동경도의 소비생활조례인데, 이 조례에는 위해의 방지, 표시·포장의 적정화 등과 함께 부적정한 사업자위의 시정 등(제4장), 소비자의 피해 구제(제5장), 정보제공 추진(제6장), 소비자교육 추진(제7장) 등을 규정하고 있다.³⁶⁵⁾

355) 이승진, 「글로벌 소비자법제 연구 I -방문판매법상 특수거래」, 한국소비자원 정책연구 17-03*2917), p.101

356) 김성천, 앞의 책, p.84

357) 日本「特定商取引に関する法律」제9조의3

358) 日本「特定商取引に関する法律」제24조의2

359) 日本「特定商取引に関する法律」제40조의3

360) 日本「特定商取引に関する法律」제58조의2

361) 방문판매자는 방문판매를 위한 권유 전에 소비자에게 사업자의 이름, 계약체결 권유가 목적이란 사실, 판매 대상 상품 또는 서비스의 종류를 알리고(日本「特定商取引に関する法律」제3조), 소비자가 권유를 받을 의사가 있는지 여부를 확인하기 위해 노력하고 소비자가 계약체결의사가 없다는 것을 보였을 때는 다시 방문판매를 권유해서는 안 된다.(日本「特定商取引に関する法律」제3조의2)

362) 이승진, 앞의 책, p.103~106

363) 이승진, 앞의 책, p.110~112

364) 김성천, 앞의 책, p.87

특히 소비자교육 추진의 기본적인 사항에 ‘유아기부터 고령 기까지 각 단계에 따라 체계적으로 실시’, ‘연령, 장애의 유무 기타 소비자의 특성을 배려하는 것과 동시에, 학교, 지역, 가정, 작업장 기타 소비자 교육이 이루어지는 장소의 특성에 따라 적절한 방법으로 실시’, ‘소비자 교육을 추진하는 다양한 주체와 연계를 도모하고, 효과적으로 수행’을 규정하고 있다.³⁶⁶⁾ 소비자교육을 추진함에 있어서 소비취약계층의 개인적 상황을 고려하도록 조례에서 명시하고 있는 것이다. 또한, 소비자교육과 관련하여 “소비자는 소비자의 권리확립과 공정하고 지속가능한 사회의 형성을 위하여, 연령, 장애의 유무 기타 특성, 다양한 상황 등에 따라 주체적으로 소비자교육에 참여한다.”고 규정하고 있다.³⁶⁷⁾ 이는 소비자교육에 있어서 소비자의 능동적·적극적인 참여를 규정한 것인데, 소비취약계층의 경우에도 이러한 참여가 가능하도록 명시한 것이다. 이는 소비자교육의 과정에 소비취약계층이 적극적으로 참여할 수 있도록 보장한다는 측면과 소비취약계층을 대상으로 한 소비자교육이 있어야 한다는 것을 의미한다.

2) 미국

미국은 소비취약계층에 대한 별도의 법령이나 규정을 두지 않고 비양심성의 법리(the doctrine of unconscionability)를 통해 소비취약계층을 보호하고 있는데, 여기서 비양심성은 계약체결시 비양심적인 의도나 상황이 있는 경우 이를 계약성립의 항변사유가 된다는 영미법계약법상 개념이다.³⁶⁸⁾ 실정법은 아니지만 통일상법전 제2-302조는 비양심적 계약 또는 조항을 규정하고 있는데, 이의 해석에 관하여 비양심성 법리가 전개되고 있다고 한다.³⁶⁹⁾

영미법은 전통적으로 비양심적인 계약이나 계약조건을 강제할 수 없다는 원칙이 확립되어 있었다. 비양심성은 계약의 공정성 문제로 이의 판단 주체가 계약자유의 원칙상 계약당사자에게 있는 것이며, 보통법도 계약내용에 대한 개입을 가급적 회피하는 것이 원칙이었다. 그러나 17세기 중반부터 형평법(equity)법원이 불공정 또는

365) 「東京都消費生活条例」

366) 「東京都消費生活条例」 제41조제2항

367) 「東京都消費生活条例」 제41조의2

368) 김성천, 앞의 책, p.91

369) 김영주, 미국 판례법상 비양심성 법리의 전개, 기업법연구 제27권 제2호(2013); 김성천, 앞의 책, p.91

비양심을 이유로 계약의 전부나 일부 이행을 배제하는 판례를 집적해왔다. 즉, 비양심성 법리가 계약당사자의 이익균형을 찾기 위한 법원의 실무적 관행에서 출발했던 것인데, 20세기 중반까지 법원은 보통법 법리의 확장, 소비자보호, 거래약관 규제 같은 정책적 규제를 이 법리를 통해 이루어 왔던 것이다.³⁷⁰⁾ 이례적으로 고령소비자 보호를 위하여 고령자마케팅법(Senior Citizens Against Marketing Scams Act of 1994)의 제정을 통해 55세 이상 고령자를 대상으로 하는 텔레마케팅 사기의 경우 가중처벌 하도록 규정하고 있다.³⁷¹⁾

3) 기타

영국은 소비취약계층에 관한 일반 규정이 없고 앞서 설명한 유럽연합의 불공정 상거래 준칙을 국내법으로 전환한 불공정 거래로부터 소비자보호규칙을 통해 소비취약계층 관련 사항을 다루고 있다.³⁷²⁾ 따라서 유럽연합과 구분되는 별도의 소비취약계층 관련 법규정을 가지고 있다고 보기는 어려우며 판례법상 비양심성 법리를 통해 소비취약계층을 보호하고 있다.³⁷³⁾

독일의 경우에도 소비취약계층에 관한 일반 규정은 없으며, 부정경쟁방지법은 불공정한상거래관행 중 하나의 유형으로 소비자의 경솔·불안·강박상태, 고령, 상거래 무경험, 신체적 장애 등을 이용하는 상거래행위를 규정하고 있다.³⁷⁴⁾ 이외에 독일 민법은 의사무능력자의 무효, 미성년자, 사기 또는 강박에 의한 취소, 양속위반의 법률행위 등의 규정을 통하여 간접적으로 소비취약계층을 보호하고 있다.³⁷⁵⁾

370) 이상의 비양심성 법리의 연혁적 서술은 김영주, 앞의 글, p.85~86을 참조하였다.

371) 김성천, 앞의 책, p.92

372) 김성천, 앞의 책, p.92

373) 당연한 것이지만 미국법상의 비양심성 법리의 출발점이 영국의 판례법이다. 김영주, 앞의 논문, pp.87~88

374) 독일 부정경쟁방지법(UWG) 제4조제2호; 김성천, 앞의 책, p.93

375) 김성천, 앞의 책, p.93

4. 소결

소비취약계층 보호를 위한 각국의 법제에 대하여 살펴보았다. 상술한 바와 같이 각국의 법체계에서 소비취약계층을 별도의 법률로 두어 규정하는 사례는 없었으며, 소비자거래, 안전, 피해구제 등에 관한 법률의 일부 규정을 통해 소비취약계층을 보호하고 있었다. 유럽연합의 경우 불공정상거래 준칙, 일반제품안전 준칙 등의 일부 규정에서 평균소비자에 대응하여 특정 영역에서 제약을 갖는 자를 소비취약계층으로 보아 이의 보호를 위한 규정을 가지고 있었다. 가스, 전기, 의료제품 준칙에서도 소비취약계층 보호를 위한 규정을 두고 있었다. 특히 정보통신 보편적 서비스 준칙에서 장애인소비자의 접근가능성, 구입가능성, 선택 등을 별도로 규정하고 있었다. 이처럼 유럽연합차원에서는 소비취약계층 보호입법에 상당한 노력을 기울이고 있었다.³⁷⁶⁾

미국이나 영국은 별도의 법률 보다는 계약법상의 일반이론을 통해 소비취약계층을 보호하고 있었다.

일본은 우리나라와 유사하게 소비자기본법, 소비자계약법, 소비자안전법에서 소비취약계층에 관련한 규정을 두고 있었다. 소비취약계층이란 용어를 명확히 사용하지는 않았지만, 연령, 장애 등 개인의 특성에 따라 제약을 가지는 소비자의 존재를 인식하여 이를 고려하거나 배려하도록 규정하고 있었다. 특히 소비자기본법에서 국가 및 지방자치단체, 사업자의 책무를 규정하면서 소비취약계층을 배려하도록 한 것은 우리 법제에도 시사점을 제공하고 있다. 또한, 일본의 소비자안전법은 고령자의 안전 확보를 위해 국가 및 지방공공단체의 기관, 병원, 교육기관, 소비생활협력단체 및 소비생활 협력원 등에 의한 소비자안전확보지역협의회를 조직하여 배려가 필요한 소비자의 감시 등 필요한 조치를 하도록 하고 있다. 안전에 취약성을 가지는 소비자에 대하여 이처럼 지역밀착형 협의체를 조직하여 이를 통해 안전취약계층을 보호하는 제도는 우리 법제에도 도입을 고려할 필요가 있다. 실제 안전취약계층의 경우 밀접한 감시가 중요한데, 이를 위해서는 중앙부처 보다는 지방자치단체가 더 수월하게 접근할 수 있고 이행이 가능하기 때문이다. 그리고 일본의 경우 소비생활조례를 통해 지방자치 단체도 소비취약계층의 보호에 적극적으로 나서고 있다는 것도 우리 법제에 참고할 필요가 있었다.

376) 김성천, 앞의 책, p.95



제4장

소비자 권익증진을 위한 개선방안

제1절 방향성

제2절 법제 개선방안



제4장 소비자 권익증진을 위한 개선방안

제1절 방향성

소비자 권익증진을 위한 소비취약계층 관련 법제의 개선은 소비취약계층이 가지는 소비생활에서의 제약조건을 해소하여 평균적인 소비자와 동일한 소비생활을 영위할 수 있도록 만드는 것을 의미한다. 상술한 바와 같이, 소비취약계층은 거래, 안전, 피해구제 등 소비생활의 개별 영역에서 나이, 건강상태, 성별 등이 원인이 되어 해당 소비영역의 평균적인 소비자에 비해 제약을 받는 소비자를 의미한다. 따라서 소비취약계층의 보호가 의미하는 것은 소비영역에서 제약을 받는 소비취약계층이 그러한 제약으로부터 자유로운 상태가 되어 다른 소비자와 같은 소비활동을 할 수 있도록 만드는 것이다.

소비취약계층 보호를 통해 소비자 권익이 증진되는 것은 이처럼 소비영역에서 제약을 가지던 소비취약계층이 그러한 제약으로부터 자유로워짐으로서 소비활동에서 가지던 불이익이 사라지게 되고 그 사라지는 불이익만큼 소비자 전체의 권익이 향상된다는 것을 의미한다. 다시 말해, 소비취약계층의 보호가 소비자 권익을 증진시킨다는 것은 소비자의 일부분인 소비취약계층의 이익이 증대되는 것을 의미하지 소비취약계층에 대비되는 평균적인 소비자의 권익을 증진시키는 것을 의미하는 것은 아니다. 그렇기 때문에 소비취약계층 보호가 가지는 헌법상의 의미는 평등권의 실질적 보장이고 이를 위한 수단으로서 소비취약계층을 위한 법적 조치는 적극적 평등실현조치로서의 성격을 가지게 된다. 이러한 적극적 평등실현 조치로서 소비취약계층 보호를 이해하게 되면, 소비취약계층 보호를 위해 중요한 것이 소비취약계층을 어떻게 이해할 것인가가 문제된다.

종래 전통적인 취약계층 개념에서는 나이, 장애, 성별 등 개인적 요인만을 가지고 취약계층을 이해함으로써 이들 취약계층이 소비영역에서 갖는 제약조건을 해소하는 것을 소비취약계층 보호로 이해하고 있었다. 하지만 이러한 관점은 취약계층에 속하는 자들 전체를 동일한 속성을 가진 존재로 추상화함으로써 개별 소비영역에서 취약성을 가지는 자들을 포섭하지 못하는 한계를 가지고 있다. 이러한 한계 극복을 위해서는

소비영역별 조건·상황 속에서 제약을 가지는 자를 취약계층으로 이해하는 인식론적 전환이 필요하다. 즉, 전통적인 취약계층의 개념 보다는 상황적·조건적 취약계층 개념인 소비취약계층으로 인식을 전환시켜야 한다는 것이다. 이러한 토대위에서 소비취약계층 관련 법제개선이 이루어져야 한다. 따라서 특정한 거래영역(거래분야나 거래의 형태 등 포함)이나 소비자 정책분야(피해구제, 안전 등)에서 취약성을 가지고 있다면 전통적 취약계층에 해당하지 않더라도 소비취약계층으로 취급하고 이의 보호를 위한 법제도적 조치를 취해야 한다. 이러한 소비취약계층 개념이 일반화 되어야 다양한 소비활동에서 발생할 수 있는 제약조건을 가진 자를 포괄하여 소비취약계층으로 개념화하여 보호 정책을 추진할 수 있다.

그리고 소비취약계층 보호를 위한 법제개선의 중요한 방향은 소비자정책 전반의 추진에 있어서 소비취약계층의 존재를 인식하고 이를 고려한 정책설계 및 시행이다. 이를 위해 소비취약계층 보호가 소비자정책의 중요한 가치이자 목표로 인식될 수 있도록 법제적 기반조성이 필요하다. 소비취약계층 보호가 소비자 권익증진만이 아니라 소비자 사이의 차별적 상황을 교정하는 실질적 평등권의 실현조치로서 측면을 가지기 때문에, 소비취약계층 보호는 헌법적 가치의 실현이기도 하다. 따라서 헌법적 가치를 실현해야하는 국가 또는 지방자치단체의 의무 속에 소비취약계층의 보호가 포함되며, 이를 명확히 규정하는 것은 헌법적 명령을 이행하는 것이기도 하다. 상술한 바와 같이, 현행 소비자법제가 평균적인 소비자를 전제로 한 규정, 규율체제로 구성되어 있어 이를 소비취약계층 보호를 위한 법제로 변화시키는 것이 필요하다. 이러한 법제변화의 추진동력으로 기능하기 위해서라도 소비취약계층 보호를 소비자정책의 목표로 삼아야 할 것이다.

한편, 소비취약계층 보호를 위한 법제개선의 방향은 소비자에 포섭되는 범위를 확장하고 소비자정책의 추진과정에서 전통적인 취약계층에 관한 다양한 영역의 정책과 소비자정책과의 연계가 될 수 있도록 법제적 기반을 조성하는 것이다. 이는 우선 종래 복지행정영역으로 취급되어 복지서비스 제공자의 관점으로 제도 및 법제가 설계되었던 장기요양급여, 장애인활동급여를 소비정책의 영역으로 포함시키는 것이다. 복지서비스 이용관계의 당사자인 고령자, 장애인에 소비자지위를 부여함으로써 기존의 복지서비스 관계에서 드러나지 않았던 이용자의 소비자권리를 인식하고 보장하며, 향상 시킬 수

있게 된다. 이러한 인식론적 전환은 복지서비스 이용자의 소비자로서의 권익향상에 기여함과 동시에 이용자의 니즈에 부응하는 복지서비스 제공을 통해 복지서비스 자체의 질적 수준향상과 시대적 상황에 대한 적응으로 발전할 수 있는 계기를 제공하게 된다. 다음으로 소비취약계층 보호를 위해 소비자정책과 취약계층에 관한 다양한 영역의 정책이 연계되어 추진될 수 있도록 법적 기반이 필요하다는 것이다. 이는 소비자정책의 수립 및 추진 과정에서 정책추진의 주체가 상이하기 때문에 발생할 수 있는 정책의 공백을 최소화하기 위한 것이다. 소비취약계층은 평균적인 소비자에 비해 소비자정책 영역에서 취약성을 가지기 때문에 정책의 사각지대가 발생할 경우 그에 따른 피해에 더 쉽게 노출된다. 따라서 이러한 정책의 공백을 최소화시키는 것이 소비취약계층 보호를 위해서는 필수적인 전제가 된다. 그런데 전통적인 정책추진 주체가 다르기 때문에 소비자정책과 전통적인 취약계층에 대한 정책이 연계되지 못한 상태로 정책수립·시행이 이루어지게 된다. 예를 들어, 어린이 안전의 경우 이에 관한 정책추진 주체가 행정안전부이기 때문에 이에 관한 정책수립·시행과 소비자정책이 연계되지 못한다. 하지만 어린이는 안전영역에서 소비취약계층이므로 이의 안전 확보, 강화는 소비자정책의 문제이기도 하다. 따라서 두 정책 사이의 연계를 통해 정책추진·시행에 있어서 정책의 사각지대를 최소화할 필요가 있지만, 현행 법체계에서는 각 법령의 주무부처가 다르고 이들 정책을 연계할 수 있는 법적 근거가 없어 정책연계가 이루어지지 못하고 있다. 정책의 사각지대와 공백의 증가가 소비취약계층의 피해위험을 높인다는 점에서, 이의 최소화와 방지를 위한 소비자정책과 다른 정책과의 연계가 이루어 질 수 있도록 법제적 기반조성이 필요하다.

제2절 법제 개선방안

1. 소비자법제

1) 소비자기본법

상술한 바와 같이 현행 「소비자기본법」은 안전취약계층에 관하여 제45조에서 국가 및 지방자치단체가 우선적 보호시책을 강구하도록 규정하고 있으나, 소비취약계층에 관하여는 별도의 규정을 두고 있지 않다. 소비취약계층 보호를 위한 체계적이고 종합적인 시책을 마련하여 추진하기 위해서는 소비자정책 전반을 규율하는 「소비자기본법」에서 근거규정을 두는 방안이 법체계정합성에 부합하는 방식일 것이다.³⁷⁷⁾ 소비취약계층 보호가 적극적 평등실현조치로서 특성을 가지므로 소비취약계층 보호 업무의 주체는 국가 또는 지방자치단체가 되어야 할 것이다. 그리고 소비취약계층 보호를 의무로 규정할지 책무로 규정할지에 관하여서 보면, 현행 「소비자기본법」에서 국가 또는 지방자치단체의 업무에 관한 대강을 추상적으로 규정할 때는 책무로 규정하고 있고 소비자의 권리의 대응개념으로도 책무로 규정하고 있으며 사업자가 부담하는 것도 책무로 규정하고 있다. 따라서 이런 규정과의 정합성을 고려하여 책무로 규정하는 것이 바람직하다. 그리고 현행 「소비자기본법」에서 안전영역에 국한되기는 하지만 안전취약계층이란 용어를 사용하고 있다는 점을 고려하되, 안전 이외의 거래, 피해구제 등 소비영역 전체를 포괄하는 용어로 ‘소비취약계층’을 사용한다. 「소비자기본법」에서 새로운 용어를 사용한다는 점에서 정의조항에 이를 추가하는 것이 가장 바람직한 입법방식이지만 안전취약계층도 이러한 방식을 채택하지 않았고, 법제분석에서도 볼 수 있듯이 현행 취약계층 관련 규정의 입법방식에서 상세한 정의 보다 해당되는 대상을 열거한 후 이를 취약계층으로 정의하는 방식이 다수였다. 따라서 이를 채택하여 소비취약계층 용어를 정의하고 열거되는 대상은 안전취약계층을 포함하여 정의되어야 하므로 ‘어린이·노약자·장애인 등’으로 한다.

법률개정입법을 할 때 기존의 조항을 최대한 활용하여 하는 것이 원칙이므로, 국가 및 지방자치단체의 책무를 규정한 제6조를 개정하는 방안을 제안한다. 이러한 경우 「소비자기본법」 제6조 본문을 보면 국가 및 지방자치단체가 소비자의 기본적 권리(법

377) 같은 견해로 김성정, 앞의 책, p.102

제4조)가 실현되도록 각 호의 책무를 부담한다고 규정하고 있으므로, 여기에 소비취약계층 보호를 위한 사항을 추가한다.

그리고 소비취약계층 보호를 위해서는 국가 및 지방자치단체만이 아니라 소비자의 상대방인 사업자도 소비자취약성을 보호해야 할 책무를 부담시켜야 실질적이고 효율적인 소비취약계층 보호가 가능할 것이다. 이를 위하여 사업자의 책무를 규정한 제19조에서 소비취약계층에 대하여는 특별한 배려를 하도록 추가적인 책무를 규정한다.

〈표 4-1〉 「소비자기본법」 개정 제시안

현 행	개정 제시안
제6조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 제4조의 규정에 따른 소비자의 기본적 권리가 실현되도록 하기 위하여 다음 각 호의 책무를 진다. 1.~ 4. (생략) 〈신설〉	제6조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 제4조의 규정에 따른 소비자의 기본적 권리가 실현되도록 하기 위하여 다음 각 호의 책무를 진다. 1.~ 4. (현행과 같음) 5. 어린이·노인 및 장애인 등 소비취약계층 보호를 위해 필요한 시책의 수립 및 실시
제19조(사업자의 책무) ① ~ ⑤ (생략) 〈신설〉	제19조(사업자의 책무) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ 사업자는 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 책무를 이행할 때 어린이·노인 및 장애인 등 소비취약계층에 대하여는 필요한 조치를 취하여야 한다.

2) 부당행위지정 고시

소비취약계층에 대한 비교법 고찰에서 보았듯이, 유럽연합의 경우 불공정상거래 지침에서 사업자가 계약관계에서 소비자의 취약성을 합리적으로 볼 때 알았거나 알 수 있었던 경우에는 평균적인 소비자의 관점이 아니라 소비취약계층의 관점을 기준으로 불공정한 상거래를 판단하도록 규정하고 있다. 이를 통해 사업자가 소비자의 취약성을 알았거나 알 수 있었을 때는 불공정한 상거래로 판단될 수 있는 여지를 넓게 두고 있다. 현행 우리 소비자법제에서 이러한 유럽연합의 준칙규정과 유사한 것이 「소비자기본법」

제12조제2항에 따라 제정된 「사업자의 부당한 소비자거래행위 지정 고시」이다. 이 고시는 사업자의 부당행위의 유형과 기준을 지정함으로써 소비자의 권익을 증진하고 공정한 거래질서를 확립을 목적으로 한다. 이 고시 제2조에서는 고시에서 사용되고 있는 용어를 정의하고 있는데, 제4항에서 '사업자의 부당한 소비자거래 행위'를 '소비자거래에 있어서 신의성실의 원칙에 위반하여 소비자의 합리적 선택을 방해하거나 정당한 이유 없이 소비자에게 손해를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 사업자의 행위를 말한다.'고 규정하고 있다. 유럽연합의 불공정상거래행위 준칙의 소비취약계층에 관한 별도의 판단기준에 대한 내용이 전혀 규정되어 있지 않다. 소비취약계층의 보호를 위해서는 사업자의 부당한 소비자거래행위의 판단기준에 관하여 유럽연합과 같은 규정 도입이 필요할 것이다. 평균적인 소비자에 비해 제약을 가지는 소비취약계층이므로 이들과 거래하는 상대방이 취약성을 이용하지 못하도록 하는 것이 평등한 처우이기 때문이다. 이에 이 고시의 정의조항에서 소비취약계층의 경우 '사업자의 부당한 소비자거래행위'를 판단하는 별도의 기준을 유럽연합의 불공정상거래 준칙을 참고하여 제안한다.

〈표 4-2〉 「사업자의 부당한 소비자거래행위 지정고시」 개정 제시안

현 행	개정 제시안
제2조(정의) 이 고시에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. ① ~ ④ (생 략) 〈신 설〉	제2조(정의) 이 고시에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ 제4항에도 불구하고 어린이·노인 및 장애인 등 소비취약계층의 경우 사업자가 그 사정을 알았거나 알 수 있었을 때에는 그 소비취약계층의 평균구성원 관점에서 사업자의 부당한 소비자거래행위를 판단한다.

2. 취약계층 법제

1) 복지서비스제공 법제

(1) 「노인장기요양보험법」

노인장기요양서비스, 장애인활동지원서비스와 같은 복지서비스의 이용관계에서 이용자인 고령자, 장애인을 소비자 지위로 보는 경우, 소비자에게 적합한 서비스 제공과 이용을 위한 법제개선이 요구된다. 특히 이러한 복지서비스 이용관계가 공공서비스 3원칙을 준수하여야 하는데, 이 중 적응의 원칙은 복지서비스도 사회·경제적 변화에 상응하여 적절한 서비스제공이 되어야 한다는 것이다. 이런 적응의 원칙을 소비자 측면에서 보면 적절한 수준의 복지서비스 제공을 요구할 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 소비자 관점이 노인장기요양서비스제도에서도 일정 수준 반영되어 시행되고 있다. 노인장기요양 서비스에 관하여는 앞서 살펴본 바와 같이 「노인장기요양보험법」에서 상세하게 규정하고 있다. 이 법에서는 장기요양사업의 실태조사를 통해 급여수준 및 만족도를 조사하도록 하고 있으며, 공단이 요양기관을 평가하고 그 결과를 공표 하도록 규정하고 있다. 평가결과에 따라 가산금을 지급하고 결과 공개를 통해 소비자 알권리 충족 및 선택권 확대에 기여하고 있다. 평가는 5등급 절대평가를 하고 평가등급을 노인장기요양보험 홈페이지를 통해 공표하고 있다.³⁷⁸⁾ 평가결과 상위 10%에 속하면서, 최고등급을 받은 기관에 대해 평가 직전년도에 심사해 지급하기로 결정한 공단부담금의 2%를 가산금으로 지급한다. 이는 일종의 인센티브로 평가 제도를 시행 하는 경우 그 결과에 대한 조치로 필수적인 것이다. 그런데 현행 평가제도에서는 하위등급을 받은 요양기관(지정기관)에 대하여는 사후관리로 정기평가 종료 후 수시 평가를 받도록 하는 것 이외의 추가적인 제재조치를 규정하고 있지 않다. 평가결과에 대해 인센티브를 부여하는 것과 함께 벌칙도 규정을 해야 평가제도의 실효성을 제고시킬 수 있을 것이다. 평가제도의 시행이 이를 통한 서비스 질의 향상임을 고려할 때 평가결과에 대한 상벌이 분명해야 할 것이다. 이에 평가결과에 대한 제재조치를 규정할 것을 제안한다.³⁷⁹⁾ 제재조치는 비례성 원칙을 준수하여 평가결과별로 다르게

378) 국민건강보험공단, 「2015년도 장기요양기관[시설급여] 평가결과」 (2016.4)

379) 같은 견해로 윤진아, 노인장기요양법상 요양급여의 질관리를 위한 법제 현황과 개선방안, 한양법학 29(1) (2017), p.314

규정되어야 할 것이다.

(2) 「장애인활동지원에 관한 법률」

장애인활동지원제도에 관하여는 상술한 바와 같이 수급권자를 소비자로 인식하고 있지 않아, 이의 권리를 충분히 보장하고 있지 못한 문제가 지적되어 왔다. 특히 노인 장기요양보험제도와와의 관계에서 장애인활동지원급여 수급권자의 선택권이 상당히 제약되는 문제가 있었고, 이 중 일부의 경우에는 법 개정을 통해 문제해결이 이루어 지기도 했다.³⁸⁰⁾ 하지만 헌법재판소가 헌법불합치로 결정한 부분의 문제는 여전히 남아있고, 이에 대하여는 입법자가 헌법재판소가 제시한 기한 내에 위헌성을 제거해야 하는 입법의무를 지고 있다. 따라서 헌법재판소 결정을 준수하는 입법이 있어야 할 것이고, 이는 실질적으로 수급권자에게 노인장기요양급여와 장애인활동지원급여 사이의 선택권을 보장하는 방식의 입법으로 귀결될 것이다. 헌법재판소 결정의 요지는 65세 미만 중증장애인 중 노인성질환을 가진 자와 그렇지 않은 자 사이의 합리적 이유 없는 차별이 이들의 헌법상 평등권을 침해한다는 것이기 때문에, 이의 시정을 위해서는 65세 미만 중증장애인 중 노인성질환을 가진 자에게도 노인장기요양급여가 아닌 장애인활동지원급여를 신청할 수 있도록 허용하여 차별적 상태를 제거해야 한다. 결국 장애인활동지원급여와 노인장기요양급여를 선택할 수 있도록 법 개정이 있어야 할 것이다. 다만, 이 경우 입법목적을 달성하기 위한 입법방식에는 다양한 형태가 가능할 것이며, 이 중 어떠한 방식을 선택할 것인지는 전적으로 입법재량에 속한다 할 것이다. 이에, 본 연구에는 구체적인 입법방식 보다는 헌법재판소 결정의 위헌성 제거를 위해서는 수급권자의 선택권을 보장하는 방식이어야 하고, 이는 수급권자의 소비자로서의 권리향상에도 기여할 수 있다는 점을 지적하고자 한다.

그리고 활동지원급여의 종류에 관하여 현행 「장애인활동지원에 관한 법률」은 활동 보조, 방문목욕, 방문간호 등을 규정하고 그 밖의 활동지원급여에 야간보호 등 대통령령으로 정하는 활동지원급여로 정하고 있다. 노인장기요양급여와 유사하게 규정 되어 있다. 하지만, 장애인활동지원급여는 장애인의 수족이 되어 장애인의 자립생활이 가능하도록 하는

380) 상술한 바와 같이 중증장애인 중 65세 이상 노인으로서 노인장기요양급여의 대상에 해당하더라도 홀로 사회 생활이 어려운 경우로서 보건복지부장관이 정하는 자는 장애인활동지원급여를 신청할 수 있도록 「장애인활동 지원에 관한 법률」이 개정되었다.

활동지원급여의 취지를 고려할 때 급여를 다양화할 필요가 있다. 특히 장애인활동지원 신청가능 연령이 6세부터인데, 현행 활동지원급여 종류로는 장애 아동 돌봄서비스를 기대하기 어렵다.³⁸¹⁾ 따라서 장애아동 돌봄서비스 등 활동지원 급여를 다양화하는 법제개선이 필요하다. 현재 「장애인활동지원에 관한 법률」 제16조 제1항제4호의 위임에 따른 대통령령도 제정되어 있지 않다. 법 개정이 어렵다면 대통령령 제정을 통해서도 활동지원급여를 다양화해야 할 것이며, 사실 대통령령을 제정하고 있지 않은 것은 행정입법부작위로써 그 자체가 위법논란이 제기될 수 있다. 이와 관련하여, 유사한 조항을 가지고 있는 노인장기요양보험제도에서도 대통령령으로 노인장기요양급여의 종류를 법률상의 범위 보다 확장하고 있다는 점을 고려할 때, 이러한 행정입법부작위는 법치행정원리의 위반소지가 있다. 법치행정의 원리 중 법률우위의 원칙은 법률의 행정에 대한 우위를 의미하는 바, 이는 행정의 입장에서 소극적으로는 행정을 수행함에 있어서 법률이 정한 한계를 벗어나서는 안 된다는 회피의무를 말하고 적극적으로는 법률에서 정한 사항을 집행하여 실현시켜야 한다는 집행의무를 말한다. 그런데 현재의 행정입법부작위는 이러한 법률우위의 원칙 중 집행의무를 명백히 위반하고 있는 것으로 보인다. 다만, 현행 행정소송제도에서 행정 입법이 처분에 속하지 않기 때문에 이의 부작위가 부작위위법확인소송의 대상에서 제외될 뿐이다. 하지만 이러한 행정입법부작위로 인하여 기본권이 침해되었다고 판단될 수 있어 헌법소원의 대상에 해당하는 행정입법부작위를 구성한다고 보여 진다. 따라서 이에 대하여도 시행령의 제정이 있어야 할 것이다. 이러한 경우 시행령에 포함되어야 하는 것은 법률에 따른 위임사항이므로 장애인활동지원급여의 종류로서 법률에 명시된 것 이외의 것을 의미하고, 그것이 어떠한 급여이어야 하는지 등에 관하여는 장애인 활동지원 제도를 담당하고 있는 주무부처의 재량에 속한다.

2) 보건법제: 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」

코로나19와 감염병 재난발생시 고령자, 장애인 등 소비취약계층은 고위험군에 속하는 경우가 많아 이에 대한 보호조치가 필요하다. 이에 최근 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」이 개정되어 제49조의2가 신설되어 감염취약계층의 보호조치가 규정되었다. 이 규정에 따라 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 호흡기와

381) 이주언, 앞의 글, p.38

관련된 감염병이 발생하여 주의이상의 위기경보가 발령된 경우 어린이, 노인 등 감염 취약계층에게 마스크 지급 등 필요한 조치를 취할 수 있다. 감염병 재난발생시 취약성을 가진 계층보호를 위한 조치가 가능하도록 근거규정을 둔 것은 상당히 진일보한 개정으로 생각된다. 하지만 이 조항은 감염병취약계층에 대한 국가 및 지방자치단체의 포괄적인 보호조치의 근거를 규정한 것이 아니라 감염병취약계층에 대한 마스크 수급 불안정에 대처하기 위한 규정이다.³⁸²⁾ 또한, 본 조항이 위치한 제8장은 예방조치에 관한 사항을 다루고 있고, 감염병도 호흡기와 관련된 것에 한정하고 있어 감염병 재난 발생시 감염취약계층에 대한 국가 및 지방자치단체의 포괄적 보호조치의 근거로 보기 어렵다. 이 조항 이외에 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에서 감염취약계층을 다루고 있는 규정은 제34조제1항인데, 동 조항은 감염병 위기관리대책의 수립·시행에 관한 사항을 규율하고 있다.³⁸³⁾ 따라서 이 조항도 감염병 재난발생시 감염취약계층 보호를 위한 국가 및 지방자치단체의 역할을 포괄적으로 규정한 근거 조항은 아니라 할 것이다. 이에, 감염병 재난발생시 국가 및 지방자치단체가 감염취약계층의 보호를 위한 포괄적 조치를 취할 수 있도록, 근거규정을 마련할 필요가 있다. 규정형식 상으로는 국가 및 지방자치단체의 감염취약계층 보호조치를 취할 책무를 부여하는 것이 바람직할 것으로 판단되며, 감염취약계층의 범위와 감염병의 범위 등은 하위 행정입법에서 정하도록 위임근거를 두어 일정한 유연성을 가질 필요가 있다. 조항 위치는 포괄적인 책무를 담는 규정의 특성상 총칙장에 배치하는 것이 타당할 것이다.

3) 소비취약계층 보호를 위한 지방자치단체의 자치입법

지방자치단체의 소비자 조례에 관하여는 법제분석에서 보았듯이 소비취약계층 보호의 관점에서 몇 가지 개선과제가 있었다. 우선, 다수의 기초지방자치단체가 소비자 조례를 제정·시행하고 있지 않았다. 「소비자기본법」 및 「지방자치법」의 규정에 비추어 관할지역내 소비자보호에 관한 사무가 자치사무로서 기초지방자치단체도 이를 추진해야 한다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 법적 기반인 조례를 제정·시행하고 있지 않은 것은 입법부작위에 해당된다. 따라서 소비자조례를 제정하지 않은 기초지방자치단체는

382) 백옥선, 앞의 글, p.58

383) 즉, 감염병 발생 및 전파상황에 따른 감염취약계층 및 사회복지시설의 유형별 대응방안을 수립·시행하도록 한 것으로 사전적 예방을 위한 조치를 규정한 것이다.

이를 제정·시행해야 할 것이다.³⁸⁴⁾ 두 번째로 소비자조례를 가지고 있는 지방자치단체의 경우 소비취약계층에 관한 규정이 없는 경우가 있었는데, 이에 대하여는 i) 「소비자기본법」 제45조의 안전취약계층에 대한 규정은 입법부작위에 해당될 수 있으므로 해당 사항을 규정해야 하고, ii) 안전취약계층에 관한 규정이 있는 경우라도 소비취약계층 보호를 위한 추가적인 규정을 신설할 필요가 있다. 소비취약계층 보호는 헌법상 평등권의 보장을 위한 것으로서 국가 및 지방자치단체는 이를 실현하기 위한 입법적 조치를 취해야 할 것이다. 세 번째로 기초지방자치단체의 소비자 조례가 광역 지방자치단체 또는 시·도지사에게 위임된 사무를 규율하고 있는 사례가 있는 바, 이에 대하여 조례제정권의 범위를 준수하는 개정을 고려할 필요가 있다.³⁸⁵⁾

한편, 일본의 「소비자안전법」은 소비취약계층의 안전 확보를 위하여 관계기관, 병원, 교육기관, 소비생활협동단체 등으로 구성된 소비자안전확보지역협의회를 구성하도록 규정하고 있다. 이에 따라 2018년 9월말 기준으로 소비자안전확보 지역협의회가 설치된 지자체는 179개에 이르고 이 중 5만 이상의 시·구·정은 88개이며, 도·도·부·현 단위에서 협의회가 설치된 경우도 10곳에 이르고 있다.³⁸⁶⁾ 상술한 바와 같이 소비자안전확보 지역협의회를 통해 노인, 장애인, 치매 등 판단력이 부족한 소비취약계층을 인근거리에서 지속적으로 관찰하는 것이 이 제도의 핵심인데, 이러한 소비취약계층 안전보호 정책은 근거리 행정이 가능한 지방자치단체가 수행하는 것이 적절하다. 일본의 경우에도 지방자치단체에 이를 설치하도록 한 것도 이를 고려한 정책적 판단으로 생각된다. 특히 인구고령화가 진척된 지방자치단체의 경우 이들 안전취약계층의 안전 확보를 위한 근접 모니터링 및 위기상황시 신속한 대응을 위한 지역협의체의 필요성이 크다고 할 것이다. 일본의 경우 「소비자안전법」이란 법률을 통해 지방자치단체가 소비자안전확보 지역협의회를 구성하도록 하고 있어, 이를 도입하는 경우 법적 근거가 필요할 것으로 생각할 수도 있다. 그러나 「지방자치법」 제9조제2항제3호카목은 지방자치단체의 사무로

384) 다만, 「소비자기본법」에서 광역지방자치단체 또는 단체장의 사무로 규정하고 있는 ‘시행계획(22조)’, ‘시정조치(80조 및 시행령 68조1항6호)’, ‘소비자상담기구 설치 권장(54조)’ 등은 광역지자체의 사무로서 이에 대한 사항은 기초지자체 조례에 포함시킬 필요는 없다.

385) 구체적인 개정방안은 각 기초지방자치단체의 소비자 조례의 규율사항에 따라 다르기 때문에 일괄적인 개정 방안을 제시하기는 어렵다.

386) 지광석, 일본 지방소비자정책의 추진 현황과 시사점, 소비자정책동향 제97호(2019)

‘소비자 보호 및 저축장려’를 규정하고 있다. 이는 국가사무가 위임되어 지방자치단체에서 수행하는 위임사무가 아닌 수의사무로서 지방자치단체의 고유사무를 열거한 것인데, 이에 소비자보호도 포함되어 있다. 따라서 법령상 위임의 근거가 없이도 헌법상 보장된 지방자치단체의 자치입법권을 통해서도 규율할 수 있는 영역에 해당한다. 이에 지방자치단체가 안전영역의 소비취약계층 보호를 위하여 일본과 같은 형식의 지역밀착형 소비자안전보장협의회를 설치하도록 조례제정을 제안한다. 입법 주체는 소비자보호라는 사무가 광역·기초지방자치단체 중 어느 한 단체의 전속사무로 판단할 필요는 없기 때문에, 광역·기초지방자치단체 모두 조례로 제정할 수 있다고 보여 진다.

입법방식으로는 각 지방자치단체의 상황에 따라 몇 가지 방법을 고려할 수 있다. 우선 기초지방자치단체의 경우 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(이하 ‘사회보장급여법’) 제41조에 따라 지역의 사회보장 증진, 사회보장과 관련된 서비스를 제공하는 기관·법인·단체·시설과 연계·협력을 강화하기 위하여 지역 사회보장협의체와 실무협의체를 두고, 이의 조직·운영에 필요한 사항을 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시·군·구의 조례로 정하도록 한다.³⁸⁷⁾ 기초지방자치단체장은 읍·면·동의 사회보장 관련 업무의 효율적 수행을 위해 읍·면·동 단위 지역사회보장협의체를 두고, 이에 관한 사항도 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시·군·구 조례로 정한다.³⁸⁸⁾ 이에 전국적으로 기초지방자치단체 대부분이 지역사회 보장협의체의 구성·운영 조례를 제정·시행하고 있다.³⁸⁹⁾ 지역사회보장협의체가 보건 서비스와 연계강화를 위해 보건전문가의 대표협의체위원 참여를 규정하고 있으며, 대부분의 기초지방자치단체가 이를 운영하고 있고, 지역사회보장협의체 자체가 사회 보장급여 수급권자 발굴과 같은 모니터링 역할도 담당하고 있다는 점 등을 고려하면, 기초지방자치단체의 경우 이를 활용할 필요가 있다. 따라서 기초지방자치단체의 경우 일본의 소비자안전보장 지역협의회 기능을 기존의 지역사회보장협의체 조례에 추가하는 입법방식을 고려할 필요가 있다.

387) 「사회보장급여법」 제41조제1항, 제4항 및 제6항

388) 「사회보장급여법」 제41조제7항, 제8항

389) 법령정보센터에서 지역사회보장협의체를 검색어로 자치법규를 검색하면 227건이 있다. 현재 기초지방자치단체가 226개임을 고려하면 중복이 있다고 하더라도 대부분의 기초지방자치단체가 해당 조례를 제정·시행하고 있다.

다음으로 광역지방자치단체의 경우에는 앞서 살펴본 바와 같이 모든 지자체가 소비자 조례를 제정·시행하고 있으므로, 소비자 조례에 소비자안전보장지역협의회 설립근거를 두는 방식을 고려할 수 있다. 물론 소비자안전보장지역협의회 설립을 위한 별도의 조례를 신설하는 입법방식도 가능하다. 하지만 입법의 효율성과 개정편의성을 감안하면 조례를 신설하는 방안 보다는 기존 조례를 활용하는 방안이 효과적으로 판단된다.



제5장

결론

제1절 연구의 요약

제2절 연구의 의의 및 한계



제5장 결론

제1절 연구의 요약

본 연구는 어린이, 고령자, 장애인 등 전통적인 의미의 취약계층의 소비생활에 관한 법제를 대상으로 하지 아니하고 소비활동에 있어서 취약성을 가지고 있는 소비취약계층 관련 법제도를 대상으로 하여 이들의 권익향상을 위한 법제적 과제와 개선방향을 고찰하고 있다. 이를 위하여 본 연구는 소비자취약성, 소비취약계층의 개념에 관한 다양한 논의를 살펴보고 이러한 다층적·다원적 개념들이 가지는 특성과 장단점을 분석하였다. 이러한 과정을 통하여 소비취약계층을 “소비영역(거래, 안전, 피해구제 등)에서 개인의 특성(나이, 건강상태, 성별, 경제력 등) 등이 원인이 되어 해당 소비영역의 평균적인 소비자에 비해 제약을 받는 소비자”로서 상황적·조건적 관점에서 개념화하였다. 이러한 소비취약계층개념을 가지고 이의 분류기준과 유형화를 시도하였으며, 상황적·조건적 소비취약계층 개념에서도 소비취약계층의 범위한정을 위해 개별적 요인의 필요성을 강조하였다.

그리고 소비취약계층 보호의 쟁점을 선행연구와 언론보도 등 문헌자료를 통해 살펴보았다. 소비취약계층이 마주하고 있는 문제점이 어떠한 것인지를 조사하고 이에 대한 개선방안의 법제적 쟁점이 무엇인지를 조사·분석하였다. 여기에는 최근의 팬데믹 사태를 고려하여 감염병 재난발생시 소비취약계층의 문제와 법제적 개선과제를 함께 살펴보았다. 이를 통해서 소비취약계층 보호의 쟁점은 이들의 소비자권리를 실질적으로 보장할 수 있는 것으로 귀결됨을 파악하였다. 소비자정보제공, 선택권의 보장, 차별적 대우의 금지 등이 필요한 것이고 이는 소비취약계층의 소비자권리를 보장하는 것이다. 여기서 법리적으로 복지서비스와 같은 경우에도 소비자로서의 권리보장이 상당히 요구되고 필요하다는 점이었다.

다음으로 본 연구에서는 소비취약계층 보호의 법리적 토대구축을 위해 소비취약계층 보호가 가지는 헌법상 의미를 살펴보았다. 소비취약계층 보호가 헌법상 평등권의 문제이고 그러한 법적 조치는 결국 적극적 평등실현조치로 이해될 수 있다는 점을 발견할 수 있었다. 이에 평등권에 대한 심사기준을 통해 적극적 평등실현조치의 의미와

한계를 파악하였다. 그리고 장기요양급여, 장애인활동급여를 예시로 하여 이의 법률 관계가 무엇인지를 심층적으로 분석하였다. 종래 복지서비스 제공을 복지행정의 영역으로만 보아 이의 이용자를 소비자로 인식하지 못하는 문제가 있었고, 소비자로 보더라도 법리적 관계를 명확히 다루지 않았다. 이에, 본 연구에서는 심층적 분석을 통해 이들 복지서비스 제공의 법률관계와 법리를 분석하였다.

소비취약계층의 개념, 보호의 법리적 쟁점에 대한 분석을 토대로 국내외 소비취약 계층 관련 법제를 분석하였다. 소비자법제를 중심으로 개별 취약계층에 관한 법제, 취약계층을 규정하고 있는 법제, 지방자치단체의 조례의 순서로 국내 법제를 조사·검토하였다. 여기에도 감염병 관련 법률과 복지서비스 관련 법률들을 포함시켜 분석하였다. 해외법제는 유럽연합, 국제기구, 개별국가의 순서로 조사·검토하여 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 통해 소비취약계층의 개념 규정방식을 살펴보고 법체계에서 소비취약계층 관련 규정의 위상을 검토하였다.

이러한 논의를 바탕으로 4장에서는 소비자 권익증진을 위한 개선방안을 개괄적인 방향성과 구체적인 법제 개선방안으로 구분하여 제안하였다. 소비취약계층 보호와 소비자권익증진의 관계, 소비취약계층 개념의 중요성 등의 방향성을 다루었다. 구체적인 법제 개선방안은 소비자법제와 취약계층 법제로 구분하였고, 취약계층 법제에서는 복지서비스 제공, 보건분야 법제 그리고 지방자치단체의 소비자 조례에 관하여 각각의 개선방안을 제시하였다.

제2절 연구의 의의 및 한계

본 연구는 소비취약계층의 개념에 대한 다양한 접근법을 살펴보고 각 개념정의 방식의 장단점을 분석하여, 소비취약계층 개념을 도출하였다. 이를 바탕으로 소비취약계층의 유형화와 범주한정을 위한 개별적 요인의 중요성을 검토하였다. 또한, 소비취약계층의 주요 문제와 이의 해결방안의 법적측면을 조사하였다. 소비취약계층 보호의 법리적 토대구축을 위해 헌법상 평등권과 소비취약계층 보호의 관계를 분석하였다. 복지서비스의 이용관계가 가지는 법률관계와 법리적 의미를 분석하여 소비자 지위를 인정할 수 있는 법리적 근거를 발견할 수 있었다. 국내외 소비취약계층 법제 분석을 통해 소비자 권익증진을 위한 법제개선 방향과 구체적인 개선안을 제안하였다.

하지만 본 연구는 이러한 의의와 성과에도 불구하고 법개념론적 연구방법론을 사용하여 일정한 한계를 가지고 있다. 소비취약계층이 직면한 문제를 문헌분석만으로 도출하여 실증적 근거를 통해 이를 도출하는 것에 있어서 한계가 있다. 소비취약계층 문제의 법제적 개선과제도 선행연구에서 제시된 사항을 중심으로 도출하여 양적·질적 차원에서 한계를 가지고 있다. 소비취약계층 관련 문제 및 법제가 광범위한 영역에 걸쳐있어 연구수행을 위한 방법으로 선행연구 등을 참조하였지만, 밀도 있는 법제 분석과 독창적인 개선방안 도출에 있어서는 일정한 한계를 가지고 있다. 해외법제의 경우에도 소비취약계층을 명시한 법령이나 규정 중심의 조사가 이루어진 한계가 있다. 차후 실증적 분석과 함께 이러한 한계를 넘어서는 후속연구가 진행되기를 기대한다.

[참고 문헌]

- 김영주(2013), 미국 판례법상 비양심성 법리의 전개, 기업법연구 제27권 제2호
- 김기진(2005), 공무원수탁사인에 관한 연구, 법학연구 15권 4호, 연세대학교 법학연구원
- 김주환(2007), 양성평등원칙의 구체화, 공법학연구 제8권 제3호, 한국비교공법학회
- 김현철(2015), 적극적 평등실현조치에 관한 미국연방대법원 판례의 현대적 경향, 법학논총 제35집 제3호
- 박종보(2015), 미국헌법상 적극적 평등실현조치의 법리와 그 전개, 법학논총 제35집 제3호
- 백옥선(2020), 팬데믹 상황에서 감염병 취약계층 보호를 위한 법제방안-장애인 보호 문제를 중심으로, 2020년도 사회복지법제학회 춘계학술대회 발표문
- 안수란(2020), 사회복지 생활시설의 감염병 대응 현황과 과제, 보건복지 ISSUE & FOCUS
- 이부하(2018), 평등원칙 심사기준에 관한 헌법적 고찰-헌법재판소 결정을 분석하며-, 법과 정책연구 제18집 제2호, 한국법정책학회
- 원상철(2006), 복지서비스계약의 법적 과제, 법학연구 24, 한국법학회(2006)
- 윤진아(2017), 노인장기요양법상 요양급여의 질관리를 위한 법제 현황과 개선방안, 한양법학 29(1)
- 이옥한(2005), 차별금지원칙과 실질적 평등권, 공법학연구 제6권 제3호, 한국비교공법학회
- 이주연(2016), 장애인활동지원법 개선방향, 장애인활동지원제도의 문제점 및 장애인활동지원법 개정방향 토론회
- 임형찬(2016), 장애인활동지원제도의 문제점 및 개선방향, 장애인활동지원제도의 문제점 및 장애인활동지원법 개정방향 토론회
- 정태호(2013), 헌법재판소 평등권 심사기준의 재정립 필요성, 헌법학연구 제19권 제3호, 한국헌법학회
- 정하중(2002), [분야별 논점강좌] 행정법-공무수탁사인의 개념과 법적 지위, 고시연구
- 김남진·김연태(2012), 「행정법 I」, 박영사
- 김철용(2012), 「행정법」, 고시계

- 김성천(2017), 「취약소비자 보호법제 개선방안 연구」, 한국소비자원 정책연구 14-15
- 배순영·황미진, 「고령자 의료기기 시장의 소비자문제 개선방안 연구: 보청기 및 관련 서비스를 중심으로」, 한국소비자원 정책연구 18-15
- 손지연(2017), 「정보취약계층 소비자권익 증진방안 연구」, 한국소비자원 정책연구 17-18
- 송순영(2013), 「소비자위해취약계층의 현황과 대책방향」, 한국소비자원 정책연구 13-19(2013)
- 송순영·강성진(2011), 「취약계층 소비자보호 대책 평가 및 개선」, 한국소비자원 정책연구 11-01
- 이광윤(2012), 「일반행정법」, 법문사
- _____(2012), 「신행정법론」, 법문사(2007)
- 이재희(2018), 「적극적 평등실현조치에 대한 위헌심사」, 헌법이론과 실무 2018-A-2, 헌법재판소 헌법재판연구원
- 이승진(2017), 「글로벌 소비자법제 연구 I -방문판매법상 특수거래-」, 한국소비자원 정책연구 17-03
- 지광석·김재영·이승진, 「소비자안전법제 개선방안 연구 I -어린이 안전-」, 한국소비자원 정책연구 18-09
- _____, 일본 지방소비자정책의 추진 현황과 시사점, 소비자정책동향 제97호(2019)
- 한국소비자원 소비자안전센터, 「2019년 소비자 위해정보 동향 및 통계분석」
- 황미진(2016), 「취약계층 돌봄서비스에 관한 연구: 노인장기요양서비스의 소비자 지향성 제고를 중심으로」, 한국소비자원 정책연구 16-02
- 허 영(2001), 「한국헌법론」, 박영사(2001)
- 황의관(2007), 「공공서비스법제의 수용에 관한 연구」, 성균관대학교 석사학위청구논문
- 국회 행정안전위원회(2019), 「어린이안전관리에 관한 법률 검토보고서(표창원의원 대표발의)」
- 국회 보건복지위원회(2020), 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안(원유철의원 대표발의) 검토보고서」
- 국민건강보험공단(2016), 「2015년도 장기요양기관[시설급여] 평가결과」
- 더인디고(2020.4.3.), 장애인활동 지원기관 평가, 이용자 관점 강화
- 동아사이언스, [인터뷰] “코로나19 취약계층 보듬기, ‘나’와 사회’위한 일”

- 에이블뉴스(2020.3.16.), 장애인을 위한 감염병 정책 수립 제언
- 매일경제(2020.10.14.), 65세 장애인까지는 되지만 65세부터 못받는다고?
- 중앙일보(2020.3.12.), WP칼럼 “한국의 코로나19 대응, 민주주의 강점 보여줘”
- 해외문화홍보원(2020.3.23.), ‘외신, 한국의 코로나19 대응 방식 예찬 잇따라’
- 소셜포커스(2109.7.1.), “장애인소비자는 대충 받아먹는 대상이 아니다”
- 한국장애인소비자연합 보도자료(2019.5.16.), 시각장애인 의약품 정보 음성해설 사업 맞손
- _____(2019.12.2.), 의약가전제품 사용법 ‘시각장애인 음성서비스’ 시작
- 네이버 국어사전
- 국가통계포털(KOSIS)
- 코로나바이러스감염증-19, 국내외발생동향(<http://ncov.mohw.go.kr>)
- 미국 질병통제예방센터 (<https://www.cdc.gov>)
- Japanese Law Translation
- 법제처, 세계법제정보센터
- _____, 국가법령정보센터
- Poval(2009), F. Perceived Vulnerability to Downside Risk, Discussion Papers, University of Goettingen
- Financial Services Consumer Panel(2012), Defining consumer vulnerability and disadvantage
- Burden, R.(1998), Vulnerable consumer groups: quantification and analysis, OFT Research paper, Vol.15
- Baker, S.M., Gentry, J.W. and Rittenburg, T.L.(2005), Building Understanding of the Domain of Consumer Vulnerability, Journal of Macromarketing, Vol.25(2)
- Smith, N.C. and Cooper-Martin, E.(2005), Ethics and Target Marketing: The Role of Product Harm and Consumer Vulnerability, Journal of Marketing, Vol. 61

- Brennan, L., Zevallos, Z, and Binney, W(2011), Vulnerable consumers and debt: Can social marketing assist?, Australasian Marketing Journal, Vol. 19(3)
- Brenkert, G.(1998), Marketing and the vulnerable, Business Ethics Quarterly
- European Commission(2016), Consumer vulnerability across key markets in the European Union Final Report
- Garret and Toumanoff(2010), Are Consumers Disadvantaged or Vulnerable? An Examination of Consumer Complaints to the Better Business Bureau, Journal of Consumer Affairs, Vol.44(1)
- Commuri and Ekici(2008), An Enlargement of the Notion of Consumer Vulnerability, Journal of Macromarketing, Vol.28(2)
- Griffiths and Harmon-Kizer(2011), Aging Consumer Vulnerabilities Influencing Factors of Acquiescence to Informed Consent, Journal of Consumer Affairs, 45(3)
- Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market, OJ L 149
- Directive 2001/95/EC of 3 December 2001 on general product safety, [2002] O.J. L11/4
- Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC
- Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC
- Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive)

- Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare.
- Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medical products for human use.
- OECD, Recommendation on Consumer Dispute Resolution and Redress(2007).
- Consumer International in Intergovernmental Group of Experts on Consumer Law and Policy(2018) UNCTAD Secretariat Working Group on Vulnerable and Disadvantaged Consumer
- European Parliament Committee on the Internal Market and Consumer Protection 2012
- Morgan, Schuler and Stoltman(1995), A Framework for Examining the Legal Status of Vulnerable Consumer, Journal of Public Policy & Marketing 14(2)
- Shultz and Holbrook(2009), The Paradoxical Relationships Between Marketing and Vulnerability, Journal of Public Policy & Marketing, Vol.28(1)
- Cartwright(2011), The Vulnerable Consumer of Financial Services: Law, Policy and Regulation
- _____(2015), Understanding and Protecting Vulnerable Financial Consumer(2015)
- Vulnerable Consumer Working Group Guidance Document on Vulnerable Consumers, November(2013)
- Lisa Waddington(2013), Reflections on the Protection of 'Vulnerable' Consumers under EU Law, Maastricht Working Papers Faculty of Law

[Executive Summary]

A Study on the Improvement of Vulnerable Consumer Legislation

Hwang, Eui-Kwan · Song, Hyejin

Recently, the protection of the vulnerable consumer, such as the change in demographic structure, the information gap due to the development of information and communication technologies such as the Internet of Things and artificial intelligence, and the safety issues of the vulnerable class due to the COVID-19 pandemic, is emerging as a social task. In order to pursue legislative improvements for the protection of the consumption vulnerable class, it is necessary to investigate and analyze the provisions and regulations related to the vulnerable consumer in the current consumer legislation. Therefore, this study examines the concept and type of the vulnerable consumer, investigates and analyzes the legal meaning, background and legal theory for protection of the vulnerable consumer, and the main issues for the protection of the vulnerable consumer. In addition, by investigating and analyzing domestic and foreign legal legislation related to the vulnerable consumer, this paper proposes directions for improving the legislative system and individual legislation improvement plans to protect the vulnerable consumer and improve rights and interests of them.

Chapter 1 is an introductory section that contains the background and purpose of the study. Chapter 2 deals with the concept and classification of the vulnerable consumer, and examines the issues and legal implications of the protection of the vulnerable consumer.

Chapter 3 analyze the current status of domestic and foreign laws and regulations related to the vulnerable consumer. The domestic legislation is divided into consumer legislation and laws related to the vulnerable class. And the main regulations, the concept of the vulnerable consumer and the rules of the domestic legislation including local government's bylaw are compared and analyzed. For overseas legal systems, the concept and rules of consumption vulnerable groups are investigated and analyzed, focusing on the European Union, international organizations and individual countries, such as the United States and Japan.

Chapter 4 presents improvement measures for enhancing consumer rights and interests, categorized into directions and individual legislation. The last chapter 5 conclude with a summary of the study and deals with the implications and limitations of the study.

정책연구 20-13

취약계층 소비생활법제 개선방안 연구

인 쇄 2020년 12월

발 행 2020년 12월

인 쇄 인 (사)아름다운사람들복지회 / 1833-9605

발 행 인 한국소비자원 원장 이희숙

등 록 제3-348호 (1991년 5월 17일)

우편번호 27738

충청북도 음성군 맹동면 용두로 54 한국소비자원

Tel. 043-880-5500

ISBN 979-11-5649-519-2

*본 연구의 내용은 연구자 개인의 견해이며 공식 견해가 아닙니다.

Policy Analysis 20 - 13

A Study on the Improvement of Vulnerable Consumer Legislation

Hwang, Eui-kwan · Song, Hyejin

대표전화 | 043-880-5500

홈페이지 | www.kca.go.kr

주 소 | (27738) 충청북도 음성군 맹동면 용두로 54 한국소비자원

