

## 미국의 소비자운동\*

김문조 · 손장권 · 김철규

이 논문은 일찍부터 소비자 주권론이 강조되었던 미국에서 소비자들이 어떻게 스스로를 조직하여 자신들의 이익을 보장받아 왔는가를 역사적으로 고찰하고, 조직화된 소비자단체들의 구조와 현황을 검토함으로써 미국 소비자운동의 특징과 한계를 밝히는 것을 그 목적으로 한다. 미국의 소비자운동은 한편으로는 정치구조, 경제상태, 소비양식 등의 거시적 변수들과 다른 한편으로는 개인 리더쉽, 자생적 행위 등의 미시적 변수들의 조합에 따라 독특한 변천과정을 겪어 왔다. 1900년대, 1930년대, 1970년대의 3활성기를 거쳐온 미국의 소비자운동은 오늘날, 전문화된 소비자단체들에 의한 “운동의 제도화”와 운동 대상·자금력·인원의 성격 등에 있어서 “이분화”를 그 특징으로 하고 있다. 전문화된 운동가들의 효율적인 로비 활동은 많은 소비자 권리의 제도적 보장을 초래하였다. 그러나 이러한 제도화는 소비자운동에 있어서 자발성, 참여성 등의 역동적인 측면을 제거하였다. 그 결과 작은 정부, 시장, 기업 경쟁력 등을 강조하는 1980년대 이후의 미국 정치·경제 상황 속에서 (과)제도화된 소비자운동은 심각한 위기에 봉착하고 있다.

### I. 서 론

사회적 분업의 발달과 시장관계의 확대 심화는 사회생활 거의 모든 분야의 상품화를 초래하였으며, 이에 따라 소비는 현대인의 생존 자체와 직결되는 행위로 변화하였다. 전통적인 공산품은 물론이거나 음식준비, 육아 등 가정에 의해 수행되던 다양한 기능들도 시장에서 구입되는 경우가 빈번하여진 것이다. 이러한 사회생활의 상품화(commodification of social life)는 결국 개인의 소비행위 및 소비자들의 집합적 행동에 관한 사회과학적 연구의 중요성을 제고시킨다.

일반적으로 소비는 경제활동의 마지막 단계이며, 생산의 궁극적 목표라고 이야기되어 진다. 소비자는 경제활동의 최종 수혜자이며, 시장에서 구매라는 핵심적인 결정권을 행사한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 현실에 있어 소비자들은 기업에 비해 상대적으로 열세에 처해 있었으며, 기업은 경제과정에 더 많은 영향력을 행사해왔다. 역사적으로 기업은 시장 장악력, 정보력, 정부에 대한 영향력 등에서 소비자들보다 유리한 입장에 서 왔으며, 개인으로서의 소비자는 상품구매 행위에 스스로 책임을 져야 하는 買主 위험부담원칙론(caveat emptor)에 무방비 상태였다. 이러한 현실은 특히 산업화가 먼저 진행된 선진 자본주의 사회들의 소비자들로 하여금 집합적 대응의 필요를 인식도록 하였으니, 그 인식의 가시화된 노력이 소비자운동(consumer movement)이다.

\* 이 글은 교육부의 지역연구 지원사업에 따른 연구비 지원으로 작성된 것임.

소비자운동은 보통 소비자주의(consumerism)와 호환적으로 쓰이는데, 엄격하게는 전자는 소비자주권(consumer sovereignty)의 확립을 추구하는 사회운동을, 후자는 소비자의 필요와 이익증진을 위한 일체의 활동을 포함하여 지칭하는 것으로 구분될 수 있다. 우리들은 이 논문에서 양자에 대한 엄격한 구분을 하지 않는 광의로 소비자운동 개념을 사용할 것이다. 즉, 소비자들의 이익을 증진시키고 보장하려는 모든 노력들, 예를 들면 소비자 운동가, 소비자 운동단체, 정부 단위 소비자기구 등이 본 연구의 대상이 된다. 이러한 확장된 외연은 기실 미국에서 발견되는 소비자운동의 운동적 측면과 제도적 보장의 밀접성을 반영하는 것이다. 소비자 개개인들의 불만, 집합적인 문제 제기, 소비자교육, 상품 정보에의 접근, 교환과 환불권의 확보, 상품검사, 정부에 의한 생산과정의 감시·감독 등이 소비자운동의 내용을 구성하는 것인데, 이들은 자발적 운동, 운동조직들에 의한 로비, 법적 제도화 등이 유기적으로 결합되어 있음을 보여준다.

본 연구의 대상지역인 미국은 그 경제력의 규모와 구매력 면에서 세계 최대임은 주지의 사실이며, 그만큼 기업과 소비자들간에 시장에서의 조우와 갈등 가능성도 일찍부터 높았다. 미국사회는 또한 자유주의적 전통에서 개인의 권리보장과 이를 위한 이익집단 형성의 깊은 뿌리를 가지고 있었다. 벨라가 미국인의 중요한 특성으로 개인주의를 지적하였거나와(Bellah 외, 1985), 소비자운동은 집합적 운동임에도 불구하고 “기업체는 물론이거니와 정부기관들, 경찰, 학교, 병원, 도서관에 이르기까지의 모든 조직체로부터” 소비자 개개인의 권리를 보장받으려는 노력이다(유광필, 1988:144). 즉, 미국 소비자운동은 소비자 개인의 경제적 권리를 보호하기 위한 공리주의적이고 느슨한 집합주의이며, 결코 집단주의적인 것은 아니라고 할 수 있다.

본격적인 미국 소비자운동에 관한 논의에 앞서서 이 논문의 접근방식과 구조를 잠시 살펴보자. 본 연구는 지역연구(area study)의 일차적 목표인 해당지역 연구대상에 대한 현장적 접근과 입체적인 조명을 추구한다. 따라서 우리는 집행행동·사회운동에 관한 기존의 가설이나 이론들에 의거하여 현실을 설명하고 분석하는 방식 대신, 관찰되는 현상 자체를 정리하여 이해하려는 사례기술적(idiographic) 절차를 취하고자 한다.<sup>1</sup> 즉, 기존의 자원동원이론이나 심리학적 집행행동론에 의한 체계적 설명방식을 채택하고 있지 않다. 그러나 우리들은 하나의 사회현상으로서 소비자운동의 부침을 설명하기 위해서는 리더쉽, 운동조직, 여론, 정치·경제적 맥락 등의 다차원적인 변수들과 그들간의 상호관련성에 유의해야 한다는 입장에 서있으며, 이하의 분석도 이런 점에 충실하고자 한다.

2장에서 우리는 미국의 소비자운동의 발생, 성장, 제도화 등을 역사적으로 조망한다. 이를 위해 소비자운동을 경제 전반의 변화과정과 이에 대응해 나가는 소비자들의 행위에 주목하여 분석할 것이다. 3장은 소비자보호의 다양한 제도화된 유형들에 대한 연구로서, 1994년 1월에 약 3주간에 걸쳐 이루어진 현지조사가 중요한 자료로 사용되고 있다. 현지조사의 연구대상이 된 소비자연맹(Consumer Federation of America), 소비자동맹

<sup>1</sup> 물론 현상에 대한 관찰과 기술에 암묵적으로 개입될 연구자들의 일반화에 대한 유혹과 이론적 범주화의 경향에서 완전히 자유로울 수는 없을 것이다.

(Consumers Union), 샌프란시스코 소비자활동(Consumer Action of San Francisco) 등은 현재 미국에서 가장 활발한 소비자단체들이다. 이들에 대한 제한된 관찰을 통해 전체 미국의 소비자운동을 일반화하는 데에는 문제가 없지 않지만, 경향성 파악에 도움이 될 것이다. 4장은 미국의 사회문화적 맥락을 고려하여 미국 소비자운동의 특성을 일반화해 보려는 노력이며, 5장은 그 운동의 사회적 과급효과와 전망에 대한 논의이다. 6장 결론에서는 앞의 논의를 요약하고, 본 연구의 한계를 점검해 본다.

## II. 미국 소비자운동의 역사적 조망

19세기 말부터 본격화되기 시작한 미국의 소비자운동은 대개 3시기의 활성기를 지녔던 것으로 평가된다. 각 시기 소비자운동은 미국사회 전체의 정치, 경제, 문화적 상황과 밀접하게 관련되어 있다. 산업구조, 정부의 성격, 사회적 행위자로서의 소비자 혹은 개인들간의 조합(configuration)에 의해 소비자운동은 각 시기에 독특성을 나타내고, 제도화되어 왔다. 메이어(Mayer)는 미국 소비자운동의 3단계를 표1과 같이 요약하고 있는데, 그는 특히 시장 특성, 광고 매체, 소비자 운동가의 역할을 중요변수로 파악하고 있다.

### 1. 소비자운동 제1기 : 19세기 말-20세기 초

미국 역사에 있어 1900년대 초의 약 20년간은 혁신주의 혹은 진보주의시대(the Era of Progressivism)로 불리운다. 오래동안 자유방임적 정책을 전지해오던 미국정부는 19세기 말부터 경제, 사회에 개입하고 조정하는 역할을 증대시킨다. 1901년에 암살당한 윌리엄 맥킨리(William McKinley)의 뒤를 이어 26대 대통령에 취임한 데어도어 루즈벨트(Theodore Roosevelt)는 이 시기의 사회전반에 중요한 변화를 주도한 것으로 평가된다.<sup>2</sup> 공화당 출신이긴 하였지만 루즈벨트 대통령은 대기업의 집중에 대한 조정과 노동자 이익의 보호, 공공이익의 추구를 정부의 중요한 역할로 인식하였다. 정부의 경제전반에 대한 개입과 기업에 대한 규제는 민주당의 우드로우 윌슨(Woodrow Wilson)이 28대 대통령으로 취임한 후 더욱 강화되었다. 정부의 기업에 대한 견제는 상대적으로 노동조합 및 농민조합의 위상을 높였으며, 소비자 이익의 증진에도 바람직한 여건을 제공하였다. 결론부터 이야기하면 20세기 초반 미국 소비자운동은 경쟁의 규제와 상품의 규제라고 하는 이중적인 목표로 특징지워진다. 소비자들의 이익을 장기적으로 침식하는 독점에

<sup>2</sup> 최웅 등은 맥킨리 대통령의 암살에 대하여 다음과 같은 평가를 하고 있다. “맥킨리의 암살은 한 대통령 개인에 대한 암살이기보다 거의 1세기 동안 진행되어 왔던 자유 방임주의의 암살이었다. 왜냐하면 맥킨리의 뒤를 이은 데어도어 루즈벨트는 공화당 대통령임에도 불구하고 그동안 정부와 대기업과의 결탁, 악덕 기업가들의 횡포, 정부의 무능력 등에서 과감히 벗어나서 그의 혁신 정책을 시도하였기 때문이다”(1992:218).

〈표 1〉 미국 소비자운동의 3단계

기간	19C 말-20C 초	1920-30년대	1960-70년대
시장특성	전국적 판매 상품의 브랜드화	대량생산 전자제품의 확산 이미지 광고	상품 증가 신용사용증가 복잡한 신기술 지구적 생산과 소비
광고의 새 매체	신문, 잡지	라디오	텔레비전
중심인물	Upton Sinclair Harvey Wiley	Stuart Chase Frederick Schlink Arthur Kallet Colston Warne	Ralph Nader Esther Peterson Michael Pertschuk Sidney Wolfe
중요한 책	The Jungle	Your Money's Worth 100,000,000 Guinea Pigs	Unsafe at any speed The Poor Pay More
소비자조직	National Consumers League	Consumers Union Consumers' Research Rural Electrical Coop	Consumer Federation of America Public Citizen, Inc Amercian Council on Consumer Interests
주요 입법	Pure Food and Drug Act Wholesome Meat Act Federal Trade Commission Act	Food, Drug, and Cosmetic Act Wheeler-Lea Act	National Traffic Safety Act Truth-in-Lending Consumer Product Safety Act Magnuson-Moss Warranty Act
활동위축 계기	제1차 세계대전	제2차 세계대전	레이건 행정부 등장

자료 : Mayer, 1987.

대한 법률적 규제의 움직임에 힘입어 1914년에 연방통상위원회(Federal Trade Commission)가 설치되어 본격적인 반독점(antitrust)이 중요한 소비자보호의 수단으로 등장하게 된 것이다.<sup>3</sup>

19세기 후반부터 시작된 유통과 시장구조의 변화들도 소비 및 소비자운동에 중요한 영향을 끼쳤다. 우선 가내생산 혹은 자급적 경제가 본격적인 시장생산형태로 대치되었고, 식품, 섬유 등 일부상품의 대량생산·대량소비 체제가 시작되었다(Cowan, 1983). 대

3 연방통상위원회는 기업에게 부당행위 중지명령서를 발부하고, 이에 불복종하는 회사를 법원에 기소 할 수 있는 권한을 가진다(이주영, 1988:121).

량소비의 확대와 이에 따른 상품가격의 인하를 주도한 것은 백화점과 통신판매점 등의 대소매상들이었다. 1860년대와 1870년대에 시작된 백화점들은 제조업체에서 상품을 구매, 소비자에게 직접 연결해주는 형태인데, 메이씨(Macy)가 그 예이다.

한편 철도망의 전국적인 확장은 농촌시장을 겨냥한 통신판매점 등을 비약적으로 발달시켰다. 이 당시에 성장한 대표적인 통신판매상이 시어스(Sears, Roebuck & Company)이다. 시어스는 1899년에 24개 부서를 갖춘 종합 통신판매점으로 자리를 잡게 되었으며, 1905년에는 그 매출액이 4천만 달러에 달하게 된다. 소비자단체들은 특히 소포우편업무 확산에 관한 법안 통과에 영향력을 행사하여, 소비자들의 이익을 증진시킨 것으로 평가 받는다(양동휴, 1994: 168-170).

전국적 판매망을 갖춘 대소매상의 성장은 상품 브랜드화와 함께 진행되었다. 소비자들의 구매유형이 상표가 없는 상품(unbranded products)의 구입에서 특정 브랜드의 상품(branded and nationally advertised items)을 구입하는 경향으로 변화하게 된다. 허쉬 초코렛, 캠블 수프, 코카 콜라, 코티 카메라 등이 이 시기에 등장한 대표적인 브랜드 상품들이었다. 소비자들에게 상표는 질에 대한 어느정도의 보장과 편리함을 제공하였으며, 소비자들이 특정 브랜드를 선호하는 경향은 소매상보다는 그 브랜드의 상품을 생산하는 제조업자의 영향력 증대를 초래하였다(Pope, 1983).

미국 소비자운동의 제1활성기에 소비자들이 얻어낸 가장 중요한 결실은 1906년에 통과된 순정 식품 의약 규제법(Pure Food and Drug Act)과 육류 검사법(Meat Inspection Act)이었다. 식품업체들의 강력한 정치적 저항에도 불구하고 이 법안들이 통과되는 데에는 싱클레어(Upton Sinclair)의 소설인 『정글』(The Jungle)의 영향이 컸다. 노동자들의 비참한 생활을 주제로 삼았던 이 소설은 그 내용 가운데 극도로 열악하고 불결한 생고기 포장 공장과 포장 과정을 묘사하는 부분이 나오는데, 이 묘사가 사회적으로 큰 반향을 일으켜, 결국은 식품 규제에 관한 법안들의 통과에 기여한 것이다.<sup>4</sup>

이 시기의 대표적인 소비자단체로는 전국소비자연맹(National Consumers League)를 들 수 있다. 전국소비자연맹은 1899년 설립된 최초의 본격적인 소비자단체로서 전술한 식품안전에 관한 문제를 제기하는 데 기여하였고, 그 외에도 여성 및 아동노동, 최저임금제, 작업환경 개선 등 노동문제에 큰 관심을 가졌다(Brobeck, 1990:74). 1900년대에 전국소비자연맹은 유럽의 사회개량운동과 맥을 같이 하였던 것으로 평가받고 있으며, 주 구성원들은 인도주의에 고무된 중산층 여성들이었다(Athey, 1965).

초기 소비자주의는 뚜렷한 운동적 특성보다는 사회정의와 도덕률의 제도화라는 성격을 지니고 있었다. 또 소비자 의식도 아직은 전통적인 것으로 평가받는다. 즉, 당시의 소

<sup>4</sup> 루즈벨트 대통령을 비롯한 사회전반에 충격을 준 부분은 다음과 같은 구절들이다. "There would be meat stored in great piles in rooms; and the water from leaky roofs would drip over it, and thousands of rats would race about on it. It was too dark in these storage places to see well, but a man could run his hands over piles of meat and sweep off handfuls of the dried dung of rats. These rats were nuisances, and the packers would put poisoned bread out for them, they would die, and then rats, bread, and meat would go into the hoppers together"(Sinclair, 1906:136; Mayer, 1989에서 재인용).

비자의식은 산업자본주의에 대한 일면 반동적인 비판이었고, 농업사회의 가족 및 공동체의 가치에 그 기반을 두고 있었으며, 따라서 현대적이고 도시적인 양식은 아니었다(Thelen, 1983). 1900년대의 소비자운동 첫 활성기는 제1차 세계대전의 발발로 그 막을 내렸다.

## 2. 소비자운동 제2기 : 1930년대

제1차 세계대전이 끝난 후, 잠시 주춤하던 미국 경제는 1922년부터 부흥기에 접어들었으며, 시민들은 급격한 생활수준의 향상을 경험한다. 이 당시 미국 경제를 주도한 것은 자동차산업<sup>5</sup>, 가전산업, 그리고 건설업이었다. 1920년에 헨리 포드(Henry Ford)가 440 달러라는 혁명적인 가격으로 내놓은 모델 T는 자동차 수요의 폭발적인 증가와 자동차의 대중화를 초래하였다. 뿐만 아니라 개인주택의 건설과 라디오, 전기 다리미, 세탁기, 진공 청소기, 냉장고 등 소비 내구재(Consumer durables)의 수요 증대는 본격적인 대량생산·대량소비를 기반으로 하는 포디즘(fordism)의 도래를 의미하는 것이었다(Piore and Sable, 1984 ; Lipietz, 1987).

1920년에서 1932년에 이르는 공화당 정권과 대공황 이전의 경제호황은 제조업, 금융, 소매망 등 산업의 거의 모든 부문에서의 기업통합(business consolidation)의 확산을 초래하였다. 쿨리지(Calvin Coolidge) 대통령 및 내각, 심지어는 연방통상위원회까지도 친기업적인 정책으로 일관하였고, 이에 따라 노동조합은 쇠퇴의 길을 걷게된다(이주영, 1988 : 172). 이러한 상황에서 소비자운동도 심각한 침체를 경험한다. 자유주의적 정책 하에서 소비자들은 정부의 기업에 대한 규제와 조정을 요구하기 힘든 상황에 부딪치게 된 것이다.

정치상황에 못지 않은 중요한 변화가 1920년대에 진행되고 있었으니, 그것은 광고 및 광고 매체의 변화이다. 라디오가 본격적인 상품 광고 매체로 등장하면서, 광고는 그 기능에 있어 근본적인 변화를 경험하게 된다. 이전까지 광고에 있어 중요하게 취급되었던 정보 제공의 기능은 쇠퇴하고, 광고는 본격적으로 소비자의 구매충동 자극을 지향하게 된다. 많은 라디오 광고들이 상품이 제공할 수 있는 만족 – 건강, 행복, 사랑, 성공 – 에 대한 허위적이고 조작적인 홍보를 주내용으로 하게 되었다(Fox, 1984 : 95). 이러한 광고 성격의 변화는 쏟아져 나오는 다양한 상품에 대한 정확한 정보의 필요성을 제고시켰고, 동시에 기존 상품 및 상품광고에 대한 불만을 누적시켰다.

소비자들의 불만은 특히 소비자 기만(cheating)에 의해 표출된다. 이 시기에 소비자들이 가장 빈번하게 기만을 당한 상품 품목은 각종 특허약품이었다. “건강”을 상품화한 각종 약품들은 만병통치적인 광고를 통해 의약품 시장에 범람하였으며, 소비자들은 정확한 정보가 결여된 상태에서 고가를 지불할 뿐 아니라 때로는 치명적인 건강상의 위험을 당하기도 하였다(Creighton, 1976 : 19). 소비자 기만은 약품 외에도 바닥 청소제,

<sup>5</sup> 1920년대에 자동차에 의해 직간접으로 창출된 일자리는 약 400만으로 추산된다(이주영, 1988:170).

銀 유택제, 구강 냄새 제거액 등의 여러 상품을 통해 많은 미국인들에게 행해졌다. 1927년에 체이스와 슬린크(Chase and Schlink)는 소비자 정보에 관한 역사적인 책자로 평가되는 『Your Money's Worth』를 통해 이러한 상황을 구체적으로 고발하였고, 평소 상품에 대해 불만과 우려를 가지고 있었던 많은 소비자들의 관심과 지지를 얻게 된다. 이에 따라 소비자 정보의 제공은 소비자운동의 중요한 부분으로 등장하게 된다.

체이스와 슬린크는 『Your Money's Worth』에서 각종 판매관행에 관한 비판을 하면서 건전한 의심, 정부의 상품기준 설정, 공정한 상품 시험기구의 설립 등을 주장한다. 그뿐 아니라 슬린크는 자신의 주장을 현실화하기 위하여 소비자연구소(Consumers' Research Inc.)를 설립하였고, 각종 상품에 대한 실험의 결과를 정보로 제공하는 소비자연구소식(Consumers' Research Bulletin)을 발간한다. 소비자에게 정확하고, 공정한 상품에 관한 정보를 공급하기 위한 최초의 독립적 상품 평가 연구소가 닻을 올리게 된 것이다. 슬린크에 의해 의욕적으로 출발한 소비자연구소는 그러나 행정면에서 문제점을 노출하였다. 노조와의 관계를 들러싼 의견의 차이 때문에, 슬린크는 연구소의 핵심 인물들인 아더 칼렛(Arthur Kallet), 존 헤스티(John Heasty) 등과 결별하게 된다. 이에 따라 칼렛은 독립하여 소비자동맹(Consumers Union)을 설립하고 1936년에 『소비자동맹 보고서』(Consumers Union Reports; 이후 『소비자보고서』Consumer Reports)를 창간하였다(Mayer, 1988). 『소비자보고서』는 이후 급성장하여 현재 세계 최대의 소비자 정보 잡지의 위치를 차지하고 있다.

소비자 정보를 중심으로 전개된 1920년대 말의 소비자운동은 적극적인 소비자이익의 대변으로 연결된다. 1929년의 검은 목요일에 의해 상징되되는 대공황은 미국 경제의 풍요를 일시에 앗아갔으며, 미국인들은 생계마저 위협받는 심각한 경제적 위기에 봉착하였다. 소비자 문제는 미국 보통 시민들의 생계문제와 직결되는 상황에 이르며, 따라서 소비자들은 자신의 권리를 법제도적으로 보장받기 위한 노력을 경주하게 된다. 민주당의 프랭클린 루즈벨트(Franklin Roosevelt) 대통령은 뉴딜 정책 등 정부의 개입을 통한 경제회복을 시도한다. 케인지안적 정책이 펼쳐 지면서 기업체 및 경제 전반에 대한 정부의 관리가 증가되었고, 이 와중에서 소비자들은 정책과정에 자신들의 이익을 반영하기 위해 노력하였다. 그 대표적인 예가 국가재건기구(The National Recovery Administration)에 설치된 소비자 자문 위원회(Consumer Advisory Board)와 농무성에 자문기관으로 설치된 소비자협의회(Consumers' Counsel) 등이다.

정부기구에 대한 소비자들의 공식적 자문과 더불어 몇 가지 입법화 및 수정법안의 통과가 이 시기 소비자운동의 중요한 수확으로 평가된다. 앞에서 언급한 것처럼 1920년대는 기업중심의 정치 분위기였으며, 따라서 식품 및 약품에 관한 법안들은 법원 판결에 의해 현실적으로 극히 약화되었다. 이에 대한 비판적 여론, 소비자단체들의 로비, 정치 환경의 변화 등은 1930년대에 여러 가지 소비자보호 법안들의 통과를 초래하였다. 특히 중요한 것은 식약품 및 화장품에 관한 법안(Food, Drug and Cosmetic Act)의 통과였는데, 이 법안의 통과는 “elixir of sulfanilamide”라는 약품을 복용한 100여 명의 사망이라는 비극적인 사건에 힘입은 것으로 평가된다. 이 사건은 많은 기업들의 반대에도 불구하고

하고 식약품 및 화장품에 관한 법안이 1938년에 통과되는데 결정적인 역할을 했다. 식약품 및 화장품에 관한 법안은 제약회사들로 하여금 그들이 시판하는 약품이 안전하다는 것을 과학적으로 입증하는 것을 의무화하였다. 이것은 더 이상 소비자들이 실험용 모로모토로 이용되지 않게 되었다는 것을 의미한다. 2차 세계대전이 발발하면서 미국 소비자운동의 제 2기가 막을 내렸다.

돌이켜 보면 1920년대 후반에서 1930년대에 걸친 미국의 소비자운동은 1960년대 이후의 본격적인 소비자운동 출현을 위한 중요한 배경이 되었다. 무엇보다 소비자 운동의 기본적인 요소인 소비자 정보의 제공이 중요한 잇슈로 부각되어, 이를 위한 제도적 장치들이 마련되었다는 점을 지적할 수 있다. 이에 덧붙여 소비자운동에 있어서 슬린크나 칼렛과 같은 몇몇 개인들의 노력이 큰 사회적 변화를 야기할 수 있었다는 것도 주목해야 할 것이다. 소비자운동에 있어서 개인 역할의 중요성은 특히 제3기 활성기에 있어 네이더(Ralph Nader)에 의해 다시 입증된다.

### 3. 소비자운동 제3기 : 1960년대-1970년대

제 2차 세계대전이 끝난 뒤 미국은 다시 급속한 경제 부흥기를 맞는다. 소비자운동은 1950년대에 전혀 활성화되지 못했는데 그것은 모든 사회운동에 찬물을 끼얹었던 맥카시즘의 영향이 적지 않았다. 미국 기업의 관행에 관해 어떤 비판을 하는 것도 공산주의자로 몰릴 수 있었으므로 운동으로서의 소비주의는 침체될 수 밖에 없었다.

1960년대에 들어 미국의 소비자운동은 최대의 활성기를 맞게되는데, 이것은 연방정부의 노력과 네이더 등 소비자운동 지도자들의 활동에 힘입었다. 그러나 좀 더 거시적으로는 다양한 사회운동의 활성화와 위대한 사회(the Great Society) 이념의 보편화라는 사회적 분위기가 그 토양이 되었다. 1960년대의 소비주의는 사회발전에 대한 미국인들의 신념과 맥이 달아 있었던 것으로 평가된다(Warland, Herman, and Moore, 1984).

이 시기의 획기적인 사건으로는 1962년 케네디(John F. Kennedy) 대통령이 발표한 소비자 권리장전(Consumer Bill of Rights)을 들 수 있다. 소비자 권리장전은 (1) 안전에 관한 권리 (2) 상품에 관해 알 권리 (3) 선택할 권리 (4) 소비자 정체 형성에 있어 자신의 입장을 반영할 권리 등을 내용으로 한다. 이 권리들은 미국 뿐 아니라 전세계 소비자보호주의의 이론적 기초가 되었다. 이상과 같은 케네디의 소비자 권리에 관한 주장은 60년대와 70년대 다양한 소비자운동의 기본이념이 되었으며, 많은 소비자기구들이 조직될 수 있는 토양이 되었다.

1960년대 소비자운동의 가장 큰 획은 네이더에 의해 그어졌다. 소비자운동이 단순히 몇몇 조직들에 의한 활동이 아니라, 일반 시민들의 관심을 끌 수 있는 사회적 잇슈로 등장하는 데에는 자동차산업과 단신으로 투쟁하고, 승리한 네이더의 전국적 유명세가 기여한 바 크다. 네이더에 관해 Creighton은 다음과 같이 묘사하고 있다.

네이더에 의한 기업과 정부에 대한 공격은 종교와 같은 성격을 지녔으며, 그는 사람들에 의

해 골리앗에 대항하는 다윗, 중세의 십자군, 루터 등으로 묘사되었다. 이런 표현을 통해 사람들은 네이더를(그가 즐겨 쓰는 표현인 “정의”사회에서) 소비자들이 당연히 누려야 할 권리와 이익을 박탈하려는 힘에 대항하는 소비자들의 참피온으로 간주하였다(Creighton, 1976 : 51).

이러한 네이더에 대한 평가는 결코 과장된 것이 아닌 듯하다. 네이더와 관련을 맺고 있는 중요기구들로는 『시민의 요망에 응하는 법률연구소』, 『공익조사단』, 『자동차 안전센터』, 『기업책임조사 그룹』, 『Public Citizen』 등 20여 개에 달하는 것으로 알려져 있다. 네이더가 다룬 문제들은 공해 문제, 천연가스 공급, 연금, 노인 및 정신이상자 처우 문제, 원자력 발전소 안전 문제 등 매우 광범위하며, 그의 활동 방식도 투고, 조직 결성, 로비 등 다양하다.

1934년에 태어나 프린斯顿 대학을 졸업하고 하바드 대학 법대에서 법학 석사학위를 얻은 네이더가 본격적으로 소비자문제에 관심을 가지고 된 것은 1965년에 『Unsafe at Any Speed』라는 책자를 발간하면서였다. 네이더는 이 책자에서 세계 최대의 자동차회사인 GM이 생산하는 자동차들이 안전하지 못하다는 사실을 공학적 설명과 의학적 진단이 겹들여진 사고 피해자의 사진을 통해 체계적으로 지적하였다. 그에 따르면 고속도로 사고에 의한 사망과 부상은 운전자의 과실보다는 자동차 자체의 결함 때문이며, 따라서 정부가 개입하여 자동차 제조업체들을 규제해야 한다는 것이다. 네이더의 이러한 주장은 GM사를 과실 치사죄로 고발하는 것과 같은 것이었다(인배환, 1978 : 52). 이 책의 표적이 된 GM사는 사설탐정을 고용하여 네이더의 사생활을 조사하다가 발각되는 바람에, 상원에서 청문회가 열리고 네이더는 전국적인 유명인물로 등장하게 되었다.

네이더는 결국 GM사로부터 \$425,000의 배상금을 받게 되는데 이 자금을 기반으로 네이더는 십여 개에 달하는 소비자 조직들을 후원하게 된다. 네이더의 소비자운동은 초기에는 순전히 개인적 능력과 정열에 의한 것이었지만, 그가 유명해진 이후에는 많은 자원 봉사자들이 그의 주변에 몰려들어 실질적인 작업에 참여하였다. 예를 들면 네이더 돌격대(Nader's Raiders)와 같은 조직은 많은 대학생, 법대생, 기타 시민들의 자발적 참여를 바탕으로 활동하고 있다. 네이더는 기업의 권력이 분산된 “정의사회”를 실현시키기 위해서는 개인의 책임이 크다고 강조한다. 모든 시민들은 불의에 대해 민감하게 반응하고, 부조리를 개선하기 위한 실행에 참여하여야 한다는 것이다. 운동을 위해서는 자신과 같은 “전업 전문시민”(full-time professional citizens)과 자원봉사적으로 참여하는 “파트-타임 전문시민”(part-time professional citizens)간의 유기적인 협조가 중요하다. 네이더는 누구나 파트-타임 전문시민이 되어 거대 사회의 톱니바퀴가 아니라 한 개인으로서 지역사회에 봉사할 수 있다고 주장한다(Creighton, 1976 : 60-61).

네이더는 소비자운동의 최고 활동가로 꼽히지만, 그와 일반적인 소비자운동 단체들 사이에는 이념적으로 약간의 차이가 있다. 무엇보다 네이더가 강조하는 변화는 소비자 자신의 의식보다는 경제체제 자체라는 점이 여타 운동단체들로부터 네이더를 두드러지게 한다. 네이더도 시장경제체제를 옹호하고 있지만, 민주적인 시장경제체제의 구현을

목표로 한다. 경제구조 자체가 소비자들의 이익을 보장하도록 개혁되지 않으면 안된다 는 것이다. 이에 비해 소비자운동 단체들은 소비자 교육을 통한 소비자 자신들의 책임을 강조한다. 소비자 교육도 상당히 다르게 해석된다. 네이더는 소비자 교육이란 소비자들이 어떻게 체제를 바꿀 수 있을지를 가르치는 것이며, 암과 행위의 다리(bridge)이다. 이에 반해 소비자운동 조직들은 소비자교육을 체제가 재대로 작동하도록 소비자들을 변화시키는 것으로 파악한다(Creighton, 1976 : 63).

네이더는 그의 독특한 운동관 및 소비자운동 단체들과의 이념적 차이에도 불구하고, 미국 소비자운동 활성화에 크게 기여하였다. 1960-70년대가 미국 소비자운동의 전성기로 불리우는 데는 그의 활동이 결정적이었다고 할 수 있을 것이다. 소비자 문제에 대한 높은 관심은 지역수준에서 많은 운동단체들의 결성을 초래하였으며, 이들은 1968년에 미국 소비자연맹(Consumer Federation of America)에 의해 전국적인 조직망을 구축하게 된다. 네이더와 소비자연맹 등의 적극적 로비활동은 Truth-in-Lending Act, Consumer Product Safety Act 등 소비자보호의 제도적 보장을 가능하게 하였다. 결론적으로 1960-70년대는 운동 지도자들, 자원봉사적 참여, 각종 기부금 등이 효율적으로 결합되어 운동 조직들을 만들어 내고, 이들의 노력이 소비자 권리 및 이익의 법제도적 보장으로 이어진 시기로 요약할 수 있을 것이다. 다음 장에서 우리는 이 시기에 그들이 짜여진 소비자 보호제도와 운동조직들에 대해 고찰한다.

### III. 미국 소비자운동의 현황과 구조

소비자운동이란 “소비자의 이익을 증진시키기 위한 모든 개인과 집단적 노력의 총체로 정의되며”(Creighton, 1976 : 1), 따라서 광의의 소비자운동은 소비자 조직, 지원단체, 소비자 관련 정부기구, 소비자 교육, 기업 및 노조의 소비자 관련 조직들을 모두 포함할 수 있다. 넓은 의미의 소비자운동 개념을 소개하는 극단적인 경우로는 Bloom과 Greyser(1981)를 들 수 있는데, 그들은 스스로 소비자운동에 속한다고 인식하는 모든 개인과 조직들을 소비자운동으로 포함시키고 있다. Bloom과 Greyser는 소비자운동은 전국조직(nationals), 지역조직(locals), 연방정부(feds), 조합(coops), 재산업주의자들(reindustrialists), 반산업주의자들(anti-industrialists), 기업(corporates), 탈규제주의자들(deregulators) 등의 여덟 가지 형태로 분류하고 있다.

전국조직은 정치 성향에 있어 중도주의적이거나 자유주의자들이며, 주기능은 워싱턴 D.C.에서의 로비활동이다. 지역조직들은 주, 군, 시 등에서 활동하며 소비자 권리의 향상을 위해 노력하는 사적 소비자 단체들이다. 연방정부란 각종 연방정부 조직들로서 법적 소비자 보호를 추구한다. 조합들은 소비자들이 그들이 가진 자원을 활용하여 정보를 얻고, 효율적인 구매를 하도록 하는 사적 조직들이다. 그 예로는 소비자동맹이나 하바드 조합(Harvard Cooperative Society) 등을 들 수 있는데, 이들은 소비자운동을 그 구성원들이 얻는 직접적인 경제적이익 추구로 한정짓는 경향이 있다. 재산업주의자들은 그 정

치적 성향에 있어 중도적이거나 보수주의자들인데 정부의 개입과 노사간의 협조를 강조한다. 반산업주의자들은 급진주의적이며, 소비자 권리 자체보다는 경제적 민주주의를 강조한다. 기업이란 대기업들의 소비자보호실들을 의미하며, 주업무는 경영진에게 소비자 관련 자문을 하고, 소비자 교육 및 소비자 불만 사항에 대한 처리이다. 탈규제자들은 극단적인 보수지향성을 지니며, 소비자 보호를 위해서는 정부의 규제를 제거하고 시장기제에 맡겨야 한다는 주장을 전개한다. 심지어는 상품안전, 환경보호 등과 같은 정책에 대해서도 정부 개입의 배제라는 입장에서 반대한다. 워싱턴 D.C.에 있는 미국기업기구(The American Enterprise Institute)와 같은 조직들이 이 범주에 속한다.

Bloom과 Greyser의 소비자운동 개념은 지나치게 포괄적이어서 사회운동으로서 소비자운동이 가진 독특성을 조명하는데 어려움을 준다. 우리는 위의 여덟 가지 범주 가운데, 전국조직, 지역조직, 조합 등 세 가지를 소비자운동의 중심을 이루는 조직들로 규정하고 연구를 진행하였다. 연구자들이 방문한 소비자운동 조직들인 소비자연맹, 샌프란시스코 소비자활동, 소비자동맹 등은 각각을 대표하는 기구로 볼 수 있다. 이들에 대해 상세히 고찰하기에 앞서 제도화된 정부의 소비자기구들을 먼저 검토한다.<sup>6</sup>

미국의 소비자운동은 개인들, 소비자운동 조직, 정부기구의 3자관계를 중심으로 이해할 수 있는데, 이들은 모두 소비자의 이익과 권리를 보호한다는 공동목표를 축으로 연결되어 있다. 개인들은 불만(grievance) 및 문제 제기를 하고, 소비자운동 단체들은 이를 규합하고, 개인들에게 소비자 교육을 시키고, 정부에 대해 제도적인 개선을 요구하며, 정부는 소비자들의 요구를 정책에 반영하여 기업들에게 일정한 규제를 가하는 것이 소비자운동의 기본틀을 이룬다고 할 수 있다. 이 3자관계와 관련하여 Mayer(1989)는 소비자운동 조직들을 핵으로 간주하고, 대부분의 정부기구들을 2차적인 소비자주의 집단으로 구별하기도 한다. 분명히 운동의 측면 및 능동성의 입장에서 이러한 구분은 타당성이 있는 것이지만 3자간의 관계는 기실 분리해서 생각하기 어렵게 된 것이 지금 미국 소비자운동의 현실이다.

## 1. 정부기구

소비자의 이익과 관련된 연방정부 차원의 주요 기구로는 소비자보호청(U.S. Office of Consumer Affairs), 소비자상품안전위원회(Consumer Product Safety Commission), 연방거래위원회(Federal Trade Commission), 연방식품의약품국(Food and Drug Administration) 등이 있다. 또한 각주 및 지역단위로 소비자보호실이 설치되어 있는데, 이들은 지역 현실에 맞는 형태로 현장에서 제기되는 소비자들의 구체적인 문제를 취급한다. 소비자들

6 소비자 이익의 보호라는 실질적이고 구체적인 운동목표는 소비자의 권리를 보장하는 입법 및 정부 내 소비자 부서의 설치로 표현되었다는 점에서 정부기구들에 대한 고려는 중요하다. 미국의 소비자운동은 유연성이 높고 그 의연이 고정적이지 않다. Schon과 같은 학자는 소비자 관련 각종 조직들은 실제로는 단지 운동의 “부수현상”(epiphénoména)이며, 그때그때 일어난 운동의 결과물들이라고 지적한다(Schon, 1976 : 1).

은 소비자보호실 담당자들에게 상품 불만을 신고하거나 상담을 요청할 수 있으며, 소비자보호실은 필요하면 연방정부와의 연계하여 문제해결을 위해 노력한다.

1980년대 후반에 심각하게 대두된 정부의 재정적자는 1990년대에 정부기구들의 예산삭감을 초래하였으며, 그 결과 정부내 소비자보호기구들도 인원 감축과 활동의 위축을 경험하고 있다. 심지어는 소비자보호실 자체가 폐쇄된 곳도 상당수에 달한다. *Consumer Reports*에 따르면 1989년 이후 소비자 보호실이 폐쇄된 곳은 Cleveland, Fort Worth, Jersey City, Portland, 그리고 메사추세츠 Brockton 등이다(*Consumer Reports*, 1993 : 312).

### 1) 소비자보호청(U.S. Office of Consumer Affairs)

미국의 연방기구중에서 소비자보호를 위하여 가장 활발하게 활동하는 기구로서, 조직운영상 보건부(Department of Health and Human Services) 산하에 있으나 대통령과 직접 접촉하며 소비자관련 업무를 담당한다. 주요 업무로는 ① 소비자 정책 심의 및 종합업무 조정, ② 소비자 교육 주도와 소비자교육 자료 제작 보급, ③ 기업의 소비자 보호지원 등이 있다(김석칠외, 1987).

### 2) 소비자상품안전위원회(Consumer Product Safety Commission)

소비자상품안전위원회는 소비자 상품 안전사고에 대한 대책의 일환으로 1972년 독립적 소비자 보호기관으로 설립되었다. 1970년대 초는 이미 살펴 본 바와 같이 미국 소비자운동의 전성기였고, 이의 반영으로 소비자상품안전법(Consumer Product Safety Act)이 발효되고 소비자상품안전위원회가 설치되게 된 것이다. 위원회는 대통령이 임명하는 7년 임기의 커미셔너 5인으로 구성된다(대한무역진흥공사, 1992 : 7). 미국에서 상품사고로 연평균 29,000 명이 사망하고 3,300만 명이 상해를 입는데, 소비자상품안전위원회의 설립은 미국 정부가 이러한 상해로부터 소비자를 보호하기 위한 조치였다. 이 기관의 주요 활동으로는 ① 상품의 위해요인 예방, ② 기업에 안전기준 설정 유도, ③ 위험성을 내포한 상품과 안전기준을 위반한 상품의 시장에서 제거 등이 있다. 이러한 활동의 효율적 추진을 위하여, 주정부와 밀접한 협력을 하고 있고 5개 지역사무처와 31개 도시 사무소를 설치해 두고 있다.

### 3) 연방거래위원회(Federal Trade Commission)

연방거래위원회는 시장에서의 건전한 경쟁을 통해 소비자들이 저렴한 가격으로 상품 및 용역을 구입할 수 있도록 하기 위한 목적으로 1914년 설립되었다. 창설 초기에는 상거래의 불공정 경쟁방지에 주력하였으나, 그 이후 특정 산업의 불공정 기만행위에 대한 규제권한이 추가되어 소비자보호 분야에도 많이 관여하게 되었다. 연방거래위원회는 소비자보호국, 경제국, 경쟁국 등 3부서로 나뉘어져 있으며 10개 주요도시에 지역사무처

를 설치해 두고 있다. 연방거래원회의 주요 활동으로는 ① 과대 허위광고 규제,<sup>7</sup> ② 경쟁 제한 행위 규제, ③ 불공정 판매규제, ④ 서비스산업 관행 규제,<sup>8</sup> ⑤ 신용거래 규제 등이 있다.<sup>9</sup>

#### 4) 연방식품의약품국(Food and Drug Administration)

식품의약품국은 보건부 관할 기구로서, 각종 식품 및 의약품에 관한 법규들을 근거로 하여, 식품, 의약품, 화장품, 의료기기의 州間去來(inter-state transaction)를 감독한다. 식품의약품국은 새로운 제품이 출하되기 전에 분석을 행하고, 생산공장과 시설물을 감시하며, 소비자 불만 사항을 접수하고 시정하는 기능을 담당한다. 특정 식품, 의약품, 화장품, 의료기기에 규정위반이 발생하면, 식품의약품구국은 규제통보(Regulatory Letter), 회수(Recall), 금지명령(Injunction), 소환(Citation), 압류(Seizure), 기소(Prosecution), 민사벌금형(Civil Money Penalty) 중의 한 조치를 취할 수 있다. 식품의약품국의 설치는 일찍부터 만연한 소비자들의 식품, 의약품 등에 의한 피해에 대한 반응이며, 정부 중재 노력의 핵심이었다.

## 2. 민간기구

소비자운동의 핵이 되어온 민간 소비자단체들은 그 성격에 있어서 다양성을 지니며, 특히 1960-70년대를 거쳐 명멸해왔다. 수백 개에 달하는 소비자운동단체들은 시기나 지역 및 잇슈에 따라 조직되고 또 해체되었는데 그 다양성에도 불구하고 3가지 정도의 기본적인 목표를 추구해온 것으로 정리할 수 있다. 그것들은 ① 상품정보의 확산과 소비자 교육, ② 상품 안정성 보장, ③ 소비자에 가해지는 사기행위에 대한 예방 캠페인 등이다. 이들은 물론 정부기구 및 법제도에 반영되었다.

정보의 확산 및 소비자 교육은 전통적인 소비자운동의 영역이며 동시에 가장 핵심적 활동이라고 할 수 있다. 이것은 과학기술의 발달 과정에서 진행된 상품의 다양화와 대량생산에 따른 기업과 소비자간의 정보력 및 정보통제력의 불균등성에 대한 소비자들의 반응이었다. 광범위하게 보급된 TV와 대중매체를 이용한 광고는 소비자들에게 상품 정보보다는 상품에 대한 구입충동 혹은 “유도된 욕구”를 창조하는 결과를 초래하였으

7 최근에는 난방기구, 연비 등의 성능과 에너지 절약에 관한 광고, 어린이 대상 광고, 담배광고 등이 중요한 잇슈로 취급되고 있다.

8 예를 들면 치과의사, 변호사, 취업상담가 등 전문직종의 부당광고 행위, 불공정 영업행위를 규제하며, 정부의 석유, 가스, 복권판매, 전화판매, 산업표준에서 발생되는 소비자 문제도 취급한다.

9 구체적인 내용으로는 소비자 신용조사기관이 신용사업자에게 제공하는 개별 소비자의 신용정보에 대한 소비자들의 알 권리를 보장하는 『공정신용보고법』(Fair Credit Reporting Act), 신용카드 회계 실책 처리를 위한 『공정신용청구법』(Fair Credit Billing Acts), 신용카드에 있어서 이자율을 소비자에게 공개도록 규정한 『소비자신용거래법』(Truth in Lending Act) 등이다.

며(Sklair, 1991), 소비자들은 구매행위에 필요한 정보의 부재를 절실히 경험하게 된 것이다. 이에 대한 소비자들의 자구책중의 하나가 상품 정보 확산과 소비자 교육이다. 이를 위하여서는 상품에 관한 정확한 정보 파악을 위한 상품시험기구들의 역할이 중요해졌으며, 그 대표적인 예가 소비자동맹의 연구소이다.

상품 관련 정보의 확산과 교육도 소비자운동단체의 정보 유통방식과 대상 선정에 따라 분화되는 경향이 강한 것으로 보인다. 예를 들면, 소비자동맹은 *Consumer Reports*지를 통하여 상품의 가격 및 품질에 대한 정보를 제공하는데, 저소득층에는 잘 읽히지 않는 것으로 관찰된다(Schrag, 1976 : 90). 이에 반해 샌프란시스코 소비자 활동과 같은 단체는 이민자들을 포함한 저소득층에 대한 기본적인 소비자 교육에 중점을 두고 있으며, 그 접촉방식도 지역 마을회관(community center)이나 교회 등을 통한 직접적인 것이다.

상품 안전에 관한 소비자운동은 네이더의 활동에 의해 특히 중요하게 부각되었다. 그가 작성한 『Unsafe at Any Speed』는 기존 자동차업체들이 안전에 대해 심각하게 고려하도록 하였으며, 안전에 관한 제도적인 보장이 기업내와 정부 기구에 제도화되는 데 기여하였다. 소비자상품안전위원회가 조직되어, 안전에 관한 감시제도로서 지속적인 역할을 담당하게 된 것도 민간운동단체들의 안전에 대한 문제 제기와 압력의 결과이다.

소비자에 대한 사기 및 기만행위는 특히 교육수준이 낮은 빈곤층이 주피해자라는 점에서 소비자 개인의 생활에 미치는 영향은 심각하다. 그러나 이들 문제들은 개인적 문제(personal trouble)로 치부되지 공적 문제화(public issue)의 가능성은 작다고 할 수 있다(Mills, 1956). 구체적인 예로서는 우리나라에서도 문제가 되었던 피라밋 판매방식, 우편학교, 영어 학원, 자동차 수리, 백화사전 판매 등을 들 수 있다. 이와 같은 소비자 기만 및 사기행위에 대한 중요한 제도적 방지책이 Class Action이다. 개별 주(州)에 따라 그 법제화의 정도가 상이한 이 제도는 소비자들이 사기행위에 대해 저항할 수 있는 가장 강력한 방안의 하나이다. 구체적인 내용은 피해를 입은 소비자가 제소를 하여 송소를 할 경우 제소된 기업은 그 개인 뿐 아니라 똑같은 방식으로 피해를 입은 다른 모든 소비자들에게 – 비록 그들이 개별적으로 제소하지 않았더라도 – 보상을하도록 하는 것이다(Schrag, 1976 : 92).

이상의 3가지 활동을 주축으로 하는 소비자운동 단체들은 미국 내에 수백 개에 달하는데, 이하에서 우리는 전국적 조직인 소비자연맹, 조합적 형태로 출발한 소비자동맹, 지역적·자생적 성격이 강한 샌프란시스코 소비자활동 등 3개 단체의 활동에 대하여 집중적으로 검토한다. 이를 소비자운동 조직들은 서로 비공식적인 관계를 통해 정보를 교환하고, 폭넓은 인적 교류망을 형성하고 있다.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> 예를 들어 소비자연맹 회장보로 최근에 고용된 Mary Ponder의 경우 전국적 단체로서 가장 오랜 역사를 가지고 있는 전국 소비자연맹의 부회장을 역임하였다.

### (1) 소비자연맹(Consumer Federation of America)

소비자연맹은 1968년에 설립된 전국 규모의 소비자운동단체 연합기구로서 현재 200개 이상의 소비자 조직들이 회원으로 가입해 있다. 워싱턴 D.C.에 위치하여 수시로 의회 및 연방정부 기구에 자문제공과 입장표명을 하는 강력한 로비 담당자이다. 또한 미국 소비자운동의 전체적인 방향을 결정하는 조정기구로서의 역할을 담당한다. 매년 개최되는 총회에서는 여러 가지 잇슈에 관한 입장을 조율하고, 결정한다. 뿐만 아니라 주 및 지역 단위의 소비자운동을 지원하기 위하여 주 및 지역 자원 센터(Resource Center)를 운영하여 정보, 기술 제공, 재정 보조 등의 활동을 하고 있다. 예를 들면 『CFA뉴스』, 『소비자로비 보고서』 등을 발행하여 회원단체들에게 제공하고 있다.

현재(1994년 1월) 유명한 소비자운동가 중의 하나이며 Cleveland에서 활동하던 Stephen Brobeck이 위원장(director)로 있다. 파트-타임으로 일하는 사람을 포함하여 14명의 직원이 근무하고 있다. 이를 외에 변호사, 경제학자, 소비자학자 등의 전문가들이 수시로 자문을 제공한다.

회원들의 회비로 운영되는 이 기구는 재정적인 문제가 가장 심각한 문제로 판명되었다. 이것은 1980년대 이후 미국의 전반적인 경기침체에 따른 정부 및 기업체 지원의 격감과 소비자운동 자체에 대한 무관심의 증대와 무관하지 않다.

가장 특기할 만한 사업으로는 1991년 봄 미 전국의 고교생들을 대상으로 한 소비자 지식에 관한 테스트를 꼽을 수 있다. 소비자연맹은 그 결과를 소비자운동의 새로운 전기로 삼으려 하였다<sup>11</sup>(Brobeck, 1991). 이 조직은 기업체들로부터의 재정적 지원에 비교적 관용적이었는데, 특히 소비자동맹의 광고 혹은 기업 찬조의 절대 사절이라는 정책과는 상당한 대조를 이룬다. 예를 들어 앞에서 언급한 고교생들에 대한 소비자지식 조사에는 American Express Company가 재정적인 후원을 하였다. 이러한 사실은 소비자운동 조직들이 직면하고 있는 재정적인 어려움과 밀접한 관련을 지니고 있는 것으로 보인다. 소비자운동이 안정기 내지는 침체기에 접어들면서 운동조직들은 전체적으로 재정적 취약성을 보이고 있다. 이런 상황에서 회비와 개인 기부금 만으로는 조직을 운영하고,<sup>12</sup> 특별 사업을 전개하는 데는 한계가 있다. 따라서 기업들과의 협조가 중요한 대안으로 부각되고 있다.

이사들에게 전달된 내부 메모랜덤의 내용을 분석한 결과 소비자연맹의 주요 잇슈는 전화, 은행 관계, 건물 내부의 라돈, 케이블 TV, 보험 등이었다. 소비자연맹이 여러 소

<sup>11</sup> 이 조사에 따르면 총 428명의 무작위로 추출된 미국 고교생의 소비자지식의 평균점수는 100점 만점에 42점에 불과했다. 특히 미국사회 일상생활에서 기본적인 신용, 가계수표, 자동차보험 등에 대하여 낮은 점수가 나온 것은 미국의 고교생들이 얼마나 현대사회的基本적인 소비지식을 절여하고 있는가 하는 것을 극명하게 나타내주는 것으로 분석되었다.

<sup>12</sup> 구체적인 경비로는 사무실 임대료, 직원들의 급료, 사무기기의 구입 및 관리, 인쇄물의 제작 등을 들 수 있다. 경제사업을 할 수 없는 상황에서 장기적으로 이들 경비를 지출하여, 조직을 꾸려나가는 것은 쉬운 일이 아니라고 회장보는 인터뷰에서 밝혔다.

비자조직들의 연결고리 역할을 담당하고 있는 사실을 감안한다면 이런 잇슈들은 대부분의 소비자단체들이 현재 중요하게 다루고 있는 문제들인 것으로 추측할 수 있다.

## (2) 소비자동맹(Consumer Union)

1936년에 설립된 조직체로 Consumer Reports를 통한 상품 정보의 유포를 주기능으로 한다. 부설 연구소의 과학적이고 객관적인 상품 시험은 사회 전반으로부터 공신력을 얻고 있으며, 소비자주의의 정당성 부여에도 기여한 것으로 평가받고 있다(Silber, 1983). 300만 이상의 부수를 자랑하는 Consumer Reports지의 판매를 주수입으로, 1억 달러에 달하는 예산을 가지고 운영된다. 소비자동맹의 본부는 뉴욕에 있으며, 지원조직(advocacy group)이 워싱턴 D.C., 텍사스 주의 어스틴, 샌 프란시스코 등에 분포되어 있다. 뉴욕의 본부는 상품 시험 연구소를 두고 있으며, 총 400명의 직원이 근무하고 있는 것으로 알려져 있다. 소비자동맹은 그 조직규모에서 세계최대의 소비자기구일 뿐 아니라 재정면에 있어서도 가장 견실하다. 직원들은 다른 소비자단체들에 비해서 높은 보수와 나은 대우를 받고 있다. 지원조직에 근무하는 일부 운동가 출신을 제외한다면, 고도로 전문화된 인원의 구성 비중이 높다.<sup>13</sup>

소비자동맹에 의해 창출된 소비자지식은 우선 무료로 제공되지 않으며 그 전달경로가 문자를 이용한 서점이나 슈퍼마켓의 잡지 진열대라는 사실은 정보 전달 대상을 제한한다. 즉, 국빈총이나 영어 소통이 불편한 계층의 소비자들은 현실적으로 Consumer Reports에 접근하기 힘들다. Consumer Reports지에 의한 소비자 정보의 확산은 그 광범위한 독자층과 기여에도 불구하고 두 가지 정도의 한계를 더 지적할 수 있다. 첫째, 주로 취급하는 상품들이 전자제품, 보험, 자동차 등으로 중산층 고객이 주대상이 된다. 둘째, Consumer Reports지를 통해 미리 상품 정보를 수집하고 분석하는 소비자들은 적어도 일정한 교육수준을 갖춘 층이다.<sup>14</sup> 아래에서 논의될 샌 프란시스코 소비자활동과는 그 대상 면에서 상당한 차이가 있다고 할 수 있다.

## (3) 샌 프란시스코 소비자활동(Consumer Action of San Francisco)

1971년에 설립된 순수 지역 소비자운동단체로서 가장 성공적인 뿔뿔리적 집단중의 하나로 꼽힌다. 비영리단체인 샌프란시스코 소비자활동은 법적으로 면세혜택을 받는 기구로서 경제활동을 할 수 없는 대신, 기부금을 받을 수 있고, 저렴한 가격으로 대량우편

<sup>13</sup> 연구자들의 비구조화된 면접에 의하면 소비자동맹 직원들의 직업이전율은 상당히 낮은 것으로 나타났고, 상대적으로 직업만족도는 높았다. 지원조직에 근무하는 사람들은 운동가라기 보다는 전문직 종사자로 분류되는 것이 적합하다는 것이 우리의 견해이다.

<sup>14</sup> 이러한 점들은 1972년 이후 워싱턴 D.C. 소비자동맹의 회장으로 재직하고 있는 Mark Silbergeld와의 인터뷰에서도 언급되었는데, 기업으로부터 어떠한 형태의 광고나 보조도 거부하는 소비자동맹의 원칙을 고수하기 위해서는 Consumer Reports지의 판매는 어쩔 수 없는 것으로 보고 있다.

을 발송할 수 있다.

개인들의 기부금을 주재원으로 하고 있으며, 개인회비를 납부하면 회원들은 CA뉴스와 연 4회의 가격 조사결과에 대한 정보를 제공받는다. 회비는 소득에 따라 \$50에서 \$10까지 다양하게 납부할 수 있다. 비록 전국적으로 영향력을 행사하고 있지만 아직 뿐 뿐리적 성격이 강하며, 자원봉사자들의 활동에의 의존도가 높은 편이다. 상근직으로 근무하는 사람들은 다른 운동의 경험에 있는 이들이 많은 것으로 관찰되었다. 소비자활동에서 편집자 겸 자료실 일을 맡고 있는 P씨는 이렇게 얘기한다.

… 이곳의 일은 상당히 힘들고, 보수는 낮죠. 저는 석사학위도 가지고 있고… 이곳으로 오기 전에는 환경운동에 참여했었는데, 이곳으로 옮겨 왔습니다. 일은 많지만, 자료실 일을 맡아 보람도 있죠. 얼마전에는 일본에서도 견학을 왔었습니다.<sup>15</sup>

P씨는 40대의 남자인데, 소비자운동을 기업과의 협력과 타협을 중심으로 생각하는 경향이 강했다. 그보다 한 세대 앞인 샌프란시스코 소비자활동의 소장(executive director) M씨는 P씨와는 상이한 이력과 운동관을 가지고 있었다. M씨는 1960년대 학생운동에도 참여했었는데, 그의 깊은 시절 경험을 중요하게 평가하고 있었으며, 소비자운동이 때로 대결(confrontation)의 양식을 떨 수도 있다는 의견이었다. 실제로 샌프란시스코 소비자활동 초기에는 불매운동이나 피켓팅 등의 보다 공격적인 방식이 채택된 적도 있었다고 한다. 그러나 현재는 기업과의 협조를 통한 소비자교육에 전념하고 있다.

개인회비, 기업의 기부금, 주정부의 지원금 등을 바탕으로 Consumer Action News와 소비자들에게 무료로 제공되는 교육용 정보지(Fact Sheets)가 시리즈로 발행된다. 교육용 정보지는 최근 샌프란시스코 소비자활동이 주력하고 있는 부문인데, 샌프란시스코의 독특한 인종적 복합성을 반영한다. 샌프란시스코에는 많은 중국계, 스페인계, 기타 아시아 인들이 살고 있는데 이들은 언어 소통에 어려움을 겪고 있다. 따라서 동기구는 이민자들을 위한 다양한 정보를 제공하는 것이다. 스페인어, 한국어, 중국어, 일본어 등 총 15개 국어로 발행되는 이 교육용 정보지는 전화 관련 정보에 주력하고 있다. 즉, 전화 설치의 요령, 전화 사기를 피하는 방법, 장거리 전화회사를 선정하는 방법 등에 대하여 상세하고 쉽게 설명하여, 영어를 모국어로 사용하지 않는 사람들이 당할 수 있는 불이익을 예방하기 위하여 노력하고 있다. 이 프로젝트는 Pacific Bell 사에서 자행한 전화 설치시의 불법적 서비스 판매방식(illegal incentives)를 통해 얻은 수익금의 반환에 의해 설치된 기금(Telecommunication Education Trust) 지원을 받아 진행되고 있다. 1989년 이후 \$144,000의 지원금을 받아 이 사업을 실행하고 있는 중이며, 캘리포니아주 내에서 교회 등 약 1,200개 지역단체들이 이 정보지의 배포에 협력하고 있다.

지금은 상당히 제도화된 조직인 샌프란시스코 소비자활동의 초기 발생은 우연적이고 자생적인 측면이 강했다. 관계자의 증언에 의하면 1960년대 말 한 파티에서 중고차에

<sup>15</sup> 1994년 1월 28일 샌프란시스코에서 진행된 인터뷰 노트에서 발췌.

관한 불만을 나누다가 이 문제가 한두 사람의 문제가 아니라는 것을 발견하고, 집단적으로 행동을 하기로 하였다고 한다. 그 결과 문제가 된 중고차 가게 앞에서 피켓팅을 하고, 지속적인 문제 제기를 하다가 1971년에 조직까지 만들게 되었다. 이 조직은 Neo Gender, Key Pationor 등 초기 지도자들의 자원봉사적 활동에 의해 체계화되고, 전문가들을 조직 내로 규합하여 오늘날의 샌프란시스코 소비자활동으로 발전하였다는 것이다. 이 내용을 정리해보면, 샌프란시스코 소비자활동은 불만, 불만의 집합적 규합, 자원봉사자들에 의한 조직화, 전문가들에 의한 조직의 체계화, 조직의 재생산 등의 과정을 겪었다고 할 수 있다. 또 이 과정 가운데 운동의 성격도 대향 지향적인 것(confrontational)에서 전략적 타협(strategic compromise) 지향적인 것으로 변화하였다.

#### IV. 미국 소비자운동의 특성

앞에서 우리는 미국 소비자운동의 상황에 관한 사실 기술적(descriptive) 접근을 시도하였다. 이 장에서는 이를 근거로 약간의 일반화와 운동에 대한 평가를 추구한다. 우선 미국의 소비자운동이 일반적인 사회운동의 정의에 비추어 어떻게 분류될 수 있는가 하는 문제를 살펴보자.<sup>16</sup> 기든스(Anthony Giddens)는 사회운동을 “제도화된 기구들 영역 밖에서 집합적 행동을 통해 공동의 이익을 증진시키거나 공동목표를 성취하려는 집합적 시도”라고 정의하고, 사회운동의 종류로 전환적 운동(transformative movements), 개량적 운동(reformative movements), 속죄적 운동(redemptive movements), 개조적 운동(alterative movements)으로 나누고 있다(Giddens, 1991 : 769-770). 전자의 두 종류가 사회변화를 추구하는 것이라면, 후자의 두 개는 개인의 변화를 추구하는 것인데, 과연 미국의 소비자운동은 어떤 범주에 속하는가? 소비자운동은 사회의 특수한 불평등 혹은 불공정성을 개량적으로 시정하려고 하면서(reformative), 동시에 소비자 교육을 통해 개인들의 구매행위, 습관 등을 변화시키려는 성격도 강하다(alterative). 네이더와 같은 사람은 전자의 측면을 강조하는 반면, 많은 운동단체들은 후자의 측면을 강조한다. 개량적이고, 개조적인 미국 소비자운동은 지난 20여 년에 걸쳐 두 가지의 독특성을 나타내 왔는데, 그 하나는 과제도화요, 다른 하나는 이분화다.

16 사회운동을 극단적으로 쉽게 정의하고 있는 학자들로는 Foss and Larkin이 있다. 이들은 사회운동을 임시적으로 사회의 정치적 문화적 재생산에 장애를 일으키면서, 어떤 시점에서인가는 다른 사회 범주의 구성원이나 제도들에 물리적인 힘이나 폭력을 사용하는 집단적인 행동으로 규정하고 있다(Foss and Larkin, 1986:2). 이런 정의에 적합한 형태의 사회운동은 후기산업사회에서는 찾아보기 힘들게 되었다. 오늘날의 사회운동은 개량적(reformist) 성격과 특정 이슈의 제도화 등을 그 특징으로 하는 것 같다. 한편 Zald와 Ash는 Foss와 Larkin에 대조되는 광의의 사회운동 정의를 제시하고 있다. 이들은 개인 혹은 사회제도 및 구조를 변화시키려는 목적을 가진 집단적 시도를 모두 사회운동에 포함시킨다(Zald and Ash, 1966 : 328).

### 1. 과제도화(over-institutionalization)

앞에서 언급한 기든스의 정의에 따르면 사회운동은 “제도화된 기구(established institutions)” 밖에서 진행되는 일련의 행위로 규정하는데, 우리가 살펴 본 바와 같이 소비자운동은 연방 및 주정부에 제도화된 각종 소비자보호 기구들까지도 포함한다. 즉, 제도 밖에서의 활동 뿐 아니라 제도내 혹은 제도 자체의 작동도 소비자운동에 속하는 것으로 간주되는 것이다. 운동단체들도 전업 운동가들과 그들이 고용한 직원(staff)들에 의한 관료화의 경향이 두드러진다. 이들은 하나의 산업(industry)으로서 소비자 교육, 소비자 이익 대변, 소비자 정보 확산 등의 작업을 효율적으로 수행해왔다. 우리는 이러한 미국의 소비자운동의 변천을 “과제도화”라는 용어로 요약하고자 한다.

물론 미국 소비자운동도 그 발전 과정 가운데 자발적 개인들의 역할 및 자율적 조직화가 두드러졌다. 그러나 적어도 1970년대 이후 소비자운동은 한편으로는 정부 조직으로 다른 한편으로는 몇 개의 고도로 전문화된 소비자기구들로 제도화되었다. 소비자운동으로 거두게 되는 수학의 지나친 보편성과 무임승차(free rider) 문제는 모든 이들의 문제인 소비자문제를 제도적 차원으로 환원시켰다. 그 결과 운동성, 자발성, 참여와 같은 부분은 소비자운동에서 부차적인 것으로 전락하고, 소비자단체에 의한 對정부 로비와 對소비자 교육이 운동의 중심내용이 되었다.

이러한 변화는 과연 현재의 소비자운동이 그 명칭에 걸맞는 운동으로서의 성격을 계속 유지하고 있는가 하는 의구심을 낳게 한다. 이에 대해 Mayer는 환경운동이나 반핵운동 등도 유사한 경향을 띠고 있는 것으로 평가하면서 소비자운동의 정당성을 응호한다. 즉 위성톤 D.C.에 위치한 소수의 조직들과 전업 운동가들(full-time professionals)에 의한 활동의 중요성은 미국 정치제도의 독특성에 비추어 당연한 것으로 평가하는 것이다(1989 : 4-5).

과제도화된 소비자운동은 개념상의 문제라기 보다는 정치적인 문제이다. 한때 매우 효율적이었던 제도화된 소비자운동은 역설적으로 바로 그 제도화의 과도함에 의해 역동성을 잃게 된다(Bykert and Maney, 1992). 자유시장의 강조, 정부 재정규모의 축소, 사회 보장적 제도의 위축 등의 새로운 정치·경제적 상황 속에서 당연한 것으로 여겨졌던 소비자들의 권리와 이익이 침해되고 있으며, 이에 대한 효율적인 대응방안도 부재한 상태이다. 이에 따라 시장 메카니즘에 의해 소비자들의 최대 이익이 보장되리라는 주장이 만만치 않게 고개를 들고 있는 상황이다. 저소득층 소비자들, 노인들, 이민자들 등은 이 와중에서 심각한 피해를 당하고 있다(Consumer Reports, 1993).

### 2. 이분화(bifurcation)

작금의 미국 소비자운동의 경향성을 요약하는데 또 하나의 유용한 개념이 “이분화”이다. 즉, 정치 지향성, 조직 구성원, 대상이 되는 소비자의 사회·경제적 지위, 잇슈 등의 여러 면에서 소비자운동은 이분화 내지는 양극화가 진행된 것으로 보인다. 구체적으

로 소비자동맹은 정치적으로 자유주의적이며, 소비자 개인의 책임을 강조하고, 중산층을 주대상으로 삼고 있으며, 中高價의 공산품에 관한 구입정보를 제공하고, 조직의 구성원들이 전문직에 가깝고, 재정적으로 견실하다. 이에 반해 샌프란시스코 소비자활동은 비교적 진보적이며, 이민자·저소득층을 주대상으로 삼고, 기본적 생필품에 관한 정보를 주로 제공하며, 조직의 구성원들중 운동가 및 자원봉사자들이 많으며, 재정적으로 취약하다. 물론 이러한 일반화는 단순화의 위험이 없지 않지만, 소비자동맹과 샌프란시스코 소비자활동은 미국 소비자운동 단체들 전반에 걸친 이분화 과정을 반영하고 있는 것으로 보인다.

## V. 미국 소비자운동의 평가와 전망

소비자운동에 의한 활발한 소비자 문제의 제기, 기업에 대한 도전과 타협, 정부의 개입 유도 등은 다음과 같은 몇 가지 긍정적인 사회적 효과를 낳았다. 첫째, 소비자의 권리 향상 및 소비자주권 신장에 기여하였다. 케네디 대통령이 발표한 소비자 권리장전에 요약된 것처럼 소비자들은 소비자로서 기본적인 안전, 정보, 선택, 의사반영의 권리를 보장받게 되었다. 물론 실제 경제활동에서 이러한 권리들이 얼마나 잘 보호받는가 하는 것은 사례에 따라 다르지만, 제도적 장치를 통해 이들을 요구하고, 권리 침해시 시정을 요구할 수 있게 된 것은 오랜 기간을 통해 소비자운동이 노력해온 결과로 평가할 수 있다. 둘째, 상품의 질적 향상을 초래하였다. 소비자 개인 및 단체의 지속적인 감시와 문제제기는 기업들로 하여금 상품 생산에 있어 이익률의 증가 뿐 아니라, 일정한 수준의 상품질과 안전을 유지해야 한다는 사회적 압력까지도 고려하게 하였다. 셋째, 소비자운동은 그 운동의 영역이 기업내 소비자 보호 부서로까지 확대됨으로써, 기업과 소비자간의 이해 증진에 기여하였다. 기업은 기업활동의 사회적 책임에 대한 요구를 수용하게 되었고, 소비자단체들은 극단적인 대립이 아니라 타협에 의해 소비자 이익의 보다 장기적인 보장을 추구하는 경향을 보이고 있다. 넷째, 합리적 소비행태의 모색에 기여한 바가 크다. 특히 소비자들에 대한 상품정보 제공, 구매 방식의 교육 등을 범람하는 새로운 상품과 혐오적인 광고의 와중에서 소비자들에게 얼마간의 보호막 역할을 하고 있다.

미국 소비자운동의 미래에 대해서는 상반된 의견이 존재하는데, 낙관론과 비관론 각각은 나름대로의 근거를 제시할 수 있다. 우선 소비자운동의 부흥을 기대하는 근거로는 일반적인 사회경제적 환경의 변화를 들 수 있다. 그 구체적인 내용으로는 ① 노동시간의 단축에 따른 여가시간의 증가와 생활관심의 노동(생산)에서 비노동(소비)으로의 이동, ② 상품의 양적 증가, 복잡화, 다양화, 상품수명의 축소에 따른 합리적 소비의 어려움과 그에 따른 소비자 정보의 요구 증대, ③ 상품 유통기간의 단축으로 인한 소비자의 판단 시간 축소에 따른 소비자운동의 필요성 증가 등이다.

그러나 이에 못지 않게 비관적인 전망도 가능한데, 우선 클린턴이 민주당 대통령이긴 하지만 작은 정부를 지향하며 정부의 재정적자를 줄이기 위해 필사적이라는 점이 그 근

거이다. 또 근본적으로 기존의 미국 소비자운동은 환경운동, 여성운동, 민권운동 등에 비해 무임승차 문제가 더 심각하다. 소비자운동에 의해 제공되는 공공적 이익은 그 이익추구를 위한 운동과정에 특정 개인이 개입하였는가의 여부에 상관없이 모든 이에게 제공된다. 즉, 소비자문제는 모든 이들의 문제이지만, 동시에 그 누구도 특별한 책임을 느끼지 않는 상황에서, 운동의 응집력에 한계가 있는 것이다.

이상의 일반론적인 전망은 20세기 후반 미국 사회의 소비자운동이라는 특수한 현상에 대하여는 한계가 있다. 미국 소비자 운동이 형성되고 성장하고 침체기에 들어간 과정에서 발현된 특성들인 과제도화와 이분화라는 특수성을 중심으로 조망하는 것이 필요하다. 1990년대의 미국 사회의 변화 속에서 소비자운동은 이분화의 과정을 더욱 심각하게 겪을 것으로 예측되는데, 그것은 세계경제 및 미국 경제가 시장 메카니즘에 의존하는 일반적인 경향때문이다. 복지국가 모델이 와해되면서, 소비자 보호라는 권리도 시장 메카니즘에 의해 불균등적으로 제공되어질 가능성이 높다. 한편 과제도화는 앞에서 본 것처럼 역동적인 소비자운동의 결집돌로 작용하고 있다. 변화된 상황 가운데 중요하게 부활하여야 할 소비자들의 참여와 자발성, 운동성 등은 이미 제도화 과정 가운데서 상당부분 거세되어 버린 것이다. 이런 관점에서 본 연구자들은 미국 소비자운동에 대해 다소 어두운 전망을 하게 된다.

## VI. 결 론

100년에 가까운 오랜 역사를 지닌 미국의 소비자운동은 1980년대 이후 안정기 혹은 침체기에 접어들었다. 1900년대, 1930년대, 그리고 1970년대의 미국 소비자운동의 활성 기들은 앞에서 살펴 본 것처럼 정치적 분위기, 소비자운동 지도자들의 노력, 경제의 성격 등과 매우 밀접한 관련을 지니고 있었다. 소비자운동은 소비자와 생산자 사이의 영향력에 관한 다툼이었으며, 적어도 미국에서 가장 중요한 중재자는 정부였다. 소비자들은 소비자운동을 통해 기업 혹은 시장구조 자체와 직접 싸우기보다는 정부에 대한 영향력 행사를 통한 간접적인 투쟁 방법을 채택하였다. 따라서 공화당 시절보다는 민주당 시기에 더욱 효율적인 소비자운동이 가능하였던 것이다. 그러나 이와 같은 관찰을 일반화하는 것은 위험한 일인데, 그것은 소비자운동의 부침은 여러 가지 변수들이 서로 우연적으로, 조합적으로 결합한 결과이지, 특정 변수로 단순히 설명될 수 없기 때문이다.

현재 미국 소비자운동은 상당한 어려움에 처해 있는 것으로 보인다. 그것은 무엇보다 소비자운동이 몇 단계를 거치면서 진행된 과제도화와 밀접한 관련이 있다. 자생적인 시민운동의 과정을 거쳤음에도 불구하고, 효율성의 논리에 의해 정부기구가 소비자 이익의 증진에 궁극적인 메카니즘으로 자리잡게 되었다. 정부기구에 대한 지나친 의존은 그러나 미국 현 정치경제적 상황 하에서 소비자들의 이익보장에 심각한 위협요인으로 등장한다. 경제적 부흥과 자유시장 정책의 추구, 작은 정부의 지향 등은 이미 정부의 제도에 의해 보장된 것으로 간주되었던 소비자들의 권리가 상당한 정도로 약화시키고 있

다. 각종 소비자 관련 부서의 축소 내지 폐지는 특히 경제적으로 열악한 상황에 있는 소비자들에게 불균등한 피해를 끼치고 있으며, 기존의 민간 소비자단체들은 효율적으로 이에 대응하고 있지도 못하다. 신사회운동의 부각 속에서 별로 새롭지 않은 소비자운동이 과연 새롭게 태어나서, 그들이 이전의 활성기에 지녔던 역동성을 회복할 수 있을까 하는데 대해 우리들은 회의적인 결론을 내리게 된다.

이 논문은 짧은 현지조사 기간동안 제한된 숫자의 소비자운동 기구들을 방문한 결과를 바탕으로 작성된 까닭에, 그 연구의 깊이에 있어서나 일반화의 가능성에 있어서 한계가 있다. 2차적인 문헌을 통해 이러한 약점을 보완하려 했지만, 소비자운동 조직들에 관한 기존 사회학적 연구의 결여는 연구자들에게 상당한 어려움으로 작용했다.

### 〈참 고 문 헌〉

김성철, 노영화, 박성용

1987 『소비자보호제도에 관한 연구』 한국소비자보호원.

대한무역진흥공사

1992 『미국의 소비자제품 규제』 대한무역진흥공사.

양동희

1994 『미국 경제사 탐구』 서울대학교출판부.

유광필

1988 『한국소비자경제론』 매일경제신문사.

이주영

1988 『미국경제사개설』 건국대학교출판부.

인배환

1978 『랄프 네이더』 한국공익문제연구원.

최웅, 김봉중

1992 『미국의 역사』 소나무.

Athey, Louis

1966 *The Consumers' Leagues and Social Reform, 1890-1923*. Ph.D. Dissertation,  
University of Delaware.

Bellah, Robert, R. Madsen, W. Sullivan, A. Swidler, S. Tipton

1985 *Habits of the Heart*. New York : Perennial Library.

Bloom, Paul and Stephen Gyer

1981 "The Maturing of Consumerism." *Harvard Business Review*. 59(November-December).

Bloom, Paul and Ruth B. Smith

1986 *The Future of Consumerism*. Lexington : Lexington Books.

Brobeck, Stephen

- 1990 *The Modern Consumer Movement: references and resources.* Boston : G.K. Hall & Co.
- 1991 *Student Consumer Knowledge: Results of a Nationwide Test.* Washington, D.C. : Consumer Federation of America.
- Bykerk, Lorree and Ardithe Maney
- 1992 "Where have all the consumers gone?" *Political Science Quarterly.* Vol.106, No.4. Consumer Report
- 1993 "Dark days for consumer agencies." *Consumer Report.* May. Cowan, Ruth Schwartz
- 1983 *More Work for Mother.* New York : Basic Books. Creighton, Lucy B.
- 1976 *Pretenders to the Throne.* Lexington Books. Fox, Stephen
- 1984 *The Mirror Makers.* New York: William Morrow. Foss, Daniel and Ralph Larkin
- 1986 *Beyond Revolution: A New Theory of Social Movements.* South Hadley, Mass : Bergin and Garvey. Friedman, Milton and Rose Friedman
- 1979 *Free to Choose.* New York : Harcourt Brace Jovanovich. Giddens, Anthony
- 1991 *Introduction to Sociology.* New York : Norton. Hornsby-Smith, Michael
- 1986 "The structural weakness of the consumer movement." *Journal of Consumer Studies and Home Economics* 9(September) : 291-306
- Jones, Mary G. and David Gardner ed.
- 1976 *Consumerism: A New Force in Society.* Lexington: Lexington Books. Lee, Stewart and Mel J. Zelenak
- 1982 *Economics for Consumers.* Belmont, Calif. : Wadsworth. Mayer, Robert
- 1989 *The Consumer Movement: Guardians of the Marketplace.* Boston : Twayne Publishers.
- Mills, C. Wright
- 1959 *The Sociological Imagination.* London : Oxford University Press. Piore, Michael and Charles Sabel
- 1984 *The Second Industrial Divide.* New York : Basic Books. Pope, Daniel
- 1983 *The Making of Modern Advertising.* New York : Basic Books.

Schrag, Philip

1976 "Consumerism today : a movement still in its infancy" in Mary Gardiner Jones & David Gardner ed. *Consumerism: A New Force in Society*, Lexington: Lexington Books.

Silber, Norman

1983 *Test and Protest*. New York : Holmes & Meier.

Sklair, Leslie

1991 *Sociology of Global System*. Baltimore : The Jones Hopkins University Press.

Thelen, David

1983 "Patterns of Consumer Consciousness in the Progressive Movement", in R.Aderman (ed) *The Quest for Social Justice*. Madison: University of Wisconsin Press.

Warland, R., R. Herrman, and D. Moore

1984. "Consumer complaining and community involvement." *Journal of Consumer Affairs*. 18 (Summer).

Warland, R., R. Herrmann, and D. Moore

1986 "Consumer activism, community activism, and the consumer movement", in P. Bloom and R. Smith eds. *The Future of Consumerism*. Lexington : Lexington Books,

Zald, Mayer and Robert Ash

1966 "Social Movement Organizations." *Social Forces* 44 (March):327-41.

## Consumer Movement in the U.S.A.

Muncho Kim, Jangkwon Sohn and Chul-Kyoo Kim

This study explores the main characteristics and limits of consumer movement in the United States of America. We begin with a historical investigation of how the American consumers organized themselves to protect their interest, which is followed by an examination of current structure and status of consumer organizations. The development of U.S. consumer movement has been the configurative result of macro variables such as the political structure, economic situation, and consumption patterns and micro variables such as individual leadership and voluntary action. We argue that the American consumer movement today can be characterized by the concepts of "institutionalization" and "bifurcation". The former refers to the cooptation of the movement into the legal

and governmental system, while the latter represents the differing trajectories of consumer organizations in terms of the fund, audience, and personnel. The consumers have won many battles leading to governmental guarantee of various consumer rights thanks to the active lobbying by professional consumerists. However, quite ironically, the institutionalization of consumer rights led to the removal of voluntariness and participation from consumer movement. In consequence, (over)institutionalized U.S. consumer movement is facing a major crisis in current political economic context, which emphasizes the small government, market, and business competitiveness.

김문조, 고려대 사회학과 교수  
주소 : (136-701) 서울시 성북구 안암동 5-1  
Tel : 920-1778(O), 503-4716(H)

손장권, 고려대 사회학과 교수  
주소 : (136-701) 서울시 성북구 안암동 5-1  
Tel : 920-1298(O), 0344-902-1242(H)

김철규, 고려대 사회학과 교수  
주소 : (136-701) 서울시 성북구 안암동 5-1  
Tel : 920-1257(O), 974-2615(H)