

消費者保護를 위한 政府役割 및 規制의 合理化**

— 消費者安全 問題를 중심으로 —

崔炳善*

次>	
나. 間接的 政府規制	I. 序論
다. 消費者 被害救濟	II. 消費者問題의 本質과 消費者情報
라. 消費者教育과 弘報	가. 消費者情報의 不完全性과 市場失敗
마. 消費者團體의 育成과 支援	나. 消費者情報의 供給側面
IV. 消費者情報의 利用實態 分析 (設問調查 結果)	다. 消費者情報의 需要側面
V. 消費者保護을 위한 政府役割 및 規制의 合理化 方案	III. 消費者保護을 위한 政府의 役割과 機能
VII. 結論	가. 直接的 政府規制

〈要　約〉

소비자문제의 해결을 위한 접근방법에는 크게 두가지가 있는데 하나는 정부의 直接的 規制이고 다른 하나는 소비자문제가 야기되는 근본원인이라고 할 수 있는 소비자정보의 불완전성을 최대한으로 극복해 줌으로써 시장기능을 통하여 소비자문제가 자동적으로 해결되어 나갈 수 있도록 하는 접근방법이다. 본 논문은 소비자문제가 갖고 있는 복잡다양성에 비추어 市場指向의 接近方法이 소비자보호제도 및 정책의 기본이 되어야 한다는 주장을 전개하고 있다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위하여 본논문에서는 소비자문제의 본질을 주로 消費者情報와 인간의 非合理的 性向이란 측면에서 이론적으로 정리하고 각종의 소비자보호제도 및 정책이 이러한 이론적 관점에서 어떠한 기능과 의미를 가지고 있는지를 검토한 뒤 “消費者情報利用實態에 관한 設問調查”를 통해 얻은 분석결과를 토대로 소비자보호를 위한 정부역할 및 규제의 합리화방안을 모색하고 있다.

I. 序論

현대산업사회의 발전은 소비자의 복지를 크게 향상시키고 있는 한편으로 많

* 서울大學校 行政大學院 助教授

** 이 연구는 1989년도 서울대학교 대학발전기금 대우학술연구비 지원으로 이루어진 것임.

은 소비자문제를 야기하고 있다. 기술혁신을 통하여 무수히 다양한 제품들이 쏟아져 나오고 끊임없이 새로운 서비스가 개발되어 나오는 속에서 보통의 소비자라면 누구나 선택의 어려움에 직면하지 않을 수 없고 당혹과 좌절을 느끼지 않을 수 없다. 이것은 현대 산업사회에서의 소비자들이 과거 어느 때보다도 많은 消費者情報(consumer information)를 필요로 하고 있음을 의미하며 또한 이러한 정보를 소비자들이 충분히 활용하지 않고서는 합리적인 소비생활은 물론이고 안전한 소비생활을 기대하기 어렵게 되어가고 있음을 보여주는 것이다.

-리나라에서의 消費者保護政策은 아직 그 역사가 일천하다고 하나 소비자문제에 대한 깊이있는 이해가 부족하고 따라서 경직적인 지시명령이나 직간접적인 정부규제에 의존하여 소비자문제를 해결해 보려는 경향을 강하게 보여주고 있다. 물론 본연구에서 중점을 두고 고찰하고 있는 消費者安全의 문제에 있어서는 이와 같은 접근방법이 이론적으로 장점을 가지고 있다고도 볼 수 있으나 실제로 얼마나 효과적으로 소비자를 보호해 주고 있는가에 대하여는 의문을 갖지 않을 수 없다. 뿐만 아니라 실제로 복잡다양해져 가고 있는 소비자문제 가운데 직접적인 정부규제로써 소비자보호의 실효성을 거둘 수 있는 분야는 극히 제한되어 있는 것이 사실이다.

소비자문제가 이와 같이 복잡다양해져 가면 갈수록 소비자문제에의 접근방법은 혼다 포괄적이고 우회적인 것으로 전환되어야 할 필요가 있다. 다시 말하면 고도로 발달되고 있는 시장경제체제에서 소비자문제는 근본적으로 市場機能을 통하여 해소되어 나갈 수 있는 방향에서 근본적인 해결책이 모색되어져야만 하겠다는 것이다. 이 경우에 정부의 바람직한 역할은 소비자문제를 야기시키는 근본원인이라고 할 수 있는 消費者情報의 不完全性을 극복함으로써 소비자가 스스로의 판단에 따라 합리적인 선택을 하고 소비자로서의 권익을 지켜 나갈 수 있도록 시장기능을 보다 활성화하는데 중점을 놓여져야 할 것이다. 이러한 관점에서 본 논문은 먼저 소비자문제가 야기될 수 밖에 없는 보다 근본적인 원인을 이론적으로 고찰한 다음 현재 정부와 소수의 민간소비자단체에 의해서 이루어지고 있는 소비자보호를 위한 노력들이 가지고 있는 한계점을 소비자들에 대한 설문조사를 통하여 밝혀보고 이를 바탕으로 앞으로의 정책방향 수립에 참고될 수 있는 정책대안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

II. 消費者問題의 本質과 消費者情報

1. 消費者情報의 不完全性과 市場失敗

자유시장경제 체제에서 야기되는 소비자문제는 단순히 비도덕적 비윤리적 기업활동 또는 소비자의 무지 (consumer ignorance)나 무능력 (impotence) 때문에 야기되는 문제라기 보다는 시장경제체제가 갖고 있는 결함 즉 消費者情報의 不完全性(imperfect consumer information)과 인간이 가지고 있는 결함 즉 非合理的 意思決定이 상호복합적으로 작용함으로써 야기되는 구조적인 문제라고 할 수 있다.¹⁾ 다시 말하면 소비자들이 어떠한 경쟁상품들 (competing products)이 있는지를 알고 이것들의 특성이 어떠한지를 상호비교하고 평가하는데 필요한 충분하고 적절한 소비자정보를 가지고 있고 또한 이러한 정보를 바탕으로 합리적인 소비의사결정과 선택을 할 수 있다고 한다면 자유시장경쟁하에서 기만적인 기격결정이나 소비자의 안전성을 도외시하는 기업활동은 존립할 수 없고 따라서 소비자문제도 야기되지 않을 것이다.

이러한 의미에서의 소비자정보의 불완전성은 시장기능만을 통해서는 소비자정보가 적정량만큼 공급되거나 소비될 수 없다는 이유에서 전형적인 市場失敗 (market failure) 유형의 하나일 뿐만 아니라 소비자정보의 불완전성으로 인하여 시장이 적절하게 기능하지 못할 경우에 자원배분이 효율적으로 이루어질 수 없다는 하는 측면에서도 주요한 시장실패의 요인의 하나이다.²⁾ 소비자가 시장에서 자기가 구매하려고 하는 물건의 가격, 품질, 성능, 안전성 등 합리적인 구매 결정에 필요한 모든 정보를 충분하게 공급받지 못할 때 소비자가 자기의 選好 (preferences)를 올바르게 반영시킬 수 없고 그 결과 그러한 시장을 통해서는 자원의 적정배분이 이루어질 수 없다. 예를 들어 현실의 시장에서 품질이 좋은 상품은 그보다 못한 상품에 비하여 그 가격이 당연히 높아야 할 것이나 실제로 품질과 가격사이의 相關度 (correlation)는 극히 낮고 오히려 품질이 낮은 상품의 가격이 보다 높게 나타나는 경우도 있다고 하는 사실은 소비자정보가 불완전할 때 시장을 통해서 자원의 적정한 배분이 이루어질 수 없는 것을 잘

1) 소비자문제의 핵심을 소비자정보의 문제로 파악하여 접근하고 있는 대표적인 문헌으로는 Roger M. Swagler, *Consumers and the Market* (Lexington, Mass.: D.C. Heath & Co., 1979) 참고.

2) Douglas F. Greer, *Business, Government, and Society* (New York: Macmillan Publishing Co., 1987), pp. 27-28.

보여주는 것이다.³⁾

나. 消費者情報의 供給側面

1) 消費者情報의 過少供給

眞實의 시장에서 소비자정보는 그것이 갖고 있는 경제적 특성으로 인하여 그 자체로서는 충분하고 적절하게 공급될 수 없다. 우선 소비자정보 제공자의 입장에서 볼 때 소비자정보는 非歸屬性(inappropriability)의 문제를 안고 있다. 이것은 소비자정보의 공급자(제조기업 또는 판매업자)는 자기가 제공하는 정보를 소비자가 어떻게 이용하게 될지 알 수 없기 때문에 진실되고 충분한 소비자 정보를 제공하지 않으려는 성향을 갖고 있기 때문이다. 예를들면 어떤 판매자가 어떤 소비자에게 상품특성을 진실하게 그리고 자세하게 설명하였다고 할 경우 그 소비자는 설명을 다 듣고 난 뒤 마음을 바꾸어 그 상품을 사기 않기로 마음을 정하거나 아니면 다른 상점으로 가거나 다른 상표의 제품을 찾아 할 수도 있는 것이다. 뿐만 아니라 그렇게 얻은 상품정보는 그 소비자의 입을 통하여 다른 소비자에게 전달될 수 있는 것이며 이때 정보제공자는 그와 같은 정보의 제공이 자기에게 궁극적으로 어떠한 영향을 미치게 될지 알 수 없게 되는 것이다. 이와 같이 제조업자나 판매자와 소비자 사이에 情報의 非對稱性(information asymmetry)이 존재하게 될 때 판매자는 진실되고 충분한 정보를 소비자에게 제공하려는誘因을 갖지 못하고 그 결과 소비자정보는 사회적으로 바람직한 수준만큼 제공될 수 없다.

2) 消費者情報의 市場構造

市場構造(market structure)는 소비자정보의 양과 질에 커다란 영향을 미친다. 먼저 대기업들이 규모의 이익(economies of scale) 또는 대량생산의 이익을 향유하면서 새로운 기업가의 시장진입을 저해하는 독과점적인 시장구조에서 는 소비자들의 제품선택의 폭이 좁아지는 것은 물론이고 가격이나 품질을 상호 비교할 수 없게 되므로 독과점기업들이 차별적으로 제품이나 서비스에 대한 소비자정보를 제공하려는 유인은 줄어들게 되고 따라서 품질향상노력을 도외시 할 가능성이 크다고 할 수 있다.

시장경쟁이 어느 정도 이루어지고 있는 산업부문에 있어서도 시장경쟁의 양상이 價格競爭(price competition)이거나 아니면 非價格競爭(non-price competition)

3) Alfred R. Oxenfeldt, "Consumer Knowledge: Its Measurement and Extent," *Review of Economics and Statistics* (October 1950), p.310.

이 *n*에 따라 제공되는 소비자정보는 상호 다른 특성을 보여준다. 우선 어느 산업이 품질면에서 극히 동질적이기 때문에 가격경쟁이 주를 이루는 경우에는 기업들이 공존을 위하여 **價格談合**(price collusion)을 시도할 가능성이 높고 이 경우에 상품품질이나 서비스의 질에 대한 소비자정보의 공급은 제약될 수 밖에 없다. 특히 이용가능한 현재의 생산기술수준을 고려할 때 안전도나 품질이 향상된 제품을 만들기 위해서는 엄청난 원가상승이 불가피한 경우 해당산업의 기업들이 품질경쟁을 가급적 회피하려고 하는 성향을 가지게 될 것이다. 이러한 현상은 소수의 기업이 **寡占的 競爭**(oligopolistic competition) 상태에 있는 경우는 물론이지만 특정의 산업이 영세한 기업들로 구성되어 있고 이들이 과당경쟁을 하고 있는 경우에도 비슷하게 나타날 수 있다. 이것은 영세한 기업들은 품질향상노력을 통하여 자기 제품에 대한 고유한 이미지를 심을 수 있는 여력이 거의 없다고 볼 수 있기 때문이다.

이와는 대조적으로 **製品差別化**(product differentiation)를 통한 **獨創적 경쟁**(monopolistic competition) 산업 또는 일반적으로 **비가격경쟁**이 주를 이루는 산업에 있어서는 위의 가격경쟁이 주를 이루는 경우에 비교하여 볼 때 품질에 관한보다 많은 소비자정보가 산출될 가능성이 높다고 할 수 있다. 그러나 이 경우에 있어서도 기업들이 품질이나 성능 또는 안전성에 대한 결정적인 또는 차명적인 소비자정보를 제공하지 않으려는 **誘因**을 갖게 될 수 있다. 이러한 경우는 소비자의 안전에 적절되는 제품이나 서비스의 경우에 더욱 심하게 나타난다. 예를들면 비행기나 자동차의 사고율과 같은 정보는 해당산업 전부에게 불리한 영향을 미치게 되기 때문에 이러한 정보의 제공을 서로 기피하는데 있어서 우·목적인 동의가 쉽게 이루어질 수 있는 것이다.

이와 같이 시장구조적 특성으로 인하여 완전한 경쟁이 이루어지지 못하고 있는 경우에 정부가 소비자보호를 위하여 취할 수 있는 정책은 이러한 시장에서 경쟁이 보다 활발하게 일어날 수 있도록 경쟁여건을 조성하는 것이라고 할 수 있다. **市場競爭의 活性化**는 비록 그것이 구조적인 문제이기 때문에 그 효과가 나타나기 위해서는 장기간의 시간을 요한다고 할지라도 기업 스스로가 자기 이익을 위하여 보다 많은 소비자정보를 제공하도록 하는 유인을 갖도록 한다는 점에서 가장 확실한 소비자보호의 방법이 될 수 있다. 예를들면 국내시장에서의 독과점적 시장구조에 의한 폐해를 막기 위해 수입을 개방함으로써 경쟁을 촉발하게 된다면 기업들의 원가절감노력이나 품질향상노력이 향상될 것은 틀림없고 이때에 소비자의 권익은 훨씬 강하게 보호될 수 있는 것이다.

3) 消費者情報와 商品特性

시장구조나 경쟁의 여하에 불구하고 소비자정보의 양과 질은 상품특성에 따라 큰 차이를 보여준다. 소비자정보의 내용과 유용성을 기준으로 상품을 분류해 본다면 탐색상품, 경험상품 그리고 신용상품의 세가지로 나누어 볼 수 있다.⁴⁾ 먼저 探索商品(search goods)은 과일, 야채, 고기, 의류, 구두, 보석 등과 같이 일반적으로 소비자가 그것의 신선도, 스타일, 품질에 비추어 본 가격수준 등을 쉽게 비교하고 판별할 수 있는 특성을 갖고 있기 때문에 그 자체로서 상당한 량의 소비자정보를 제공해 주고 있고 따라서 소비자가 올바른 선택을 할 수 있는 정도가 높은 상품을 말한다. 이와는 대조적으로 經驗商品(experience goods)은 맥주, 가공식품, 세탁제, 자동차, 가전제품 등과 같이 그것의 품질이나 성능에 관한 소비자정보는 그것들을 구입해서 사용해 본 경험을 통해서만 얻어질 수 있는 유형의 상품을 말한다. 이 경우에 소비자는 자기의 경험에 비추어 보다 만족을 주는 특정 브랜드(brand)의 상품을 찾아 나가는 노력을 할 수 밖에는 없게 된다.

다음으로 信用商品(credence goods)은 의약품, 화장품, 의료기구, 영양제, 건강식품 등의 경우에서와 같이 그것의 품질이나 효능 자체에 대하여 논란이 많고 그것을 사용해 본 경험을 가지고서도 그 상품에 대한 결정적 판단을 내릴 수 없어서 소비자정보가 극도로 제약되어 있고 따라서 소비자는 전문적인 연구기관 등에 의해서 행해지는 연구보고 등에 의존하지 않고서는 올바른 선택을 하기가 극히 어려운 상품을 말한다. 예를들면 어떤 영양제가 과연 건강에 도움이 되느냐의 여부에 대한 소비자의 경험적 판단은 극히 주관적일 수 밖에 없는 것이다.

마음으로 상품특성은 소비자문제가 발생되는 단계에 따라서도 규정해 볼 수 있을 것이다. 소비자문제는 보통 가공 및 생산과정에서의 잘못으로 비롯되는 것이 대부분이지만 상품에 따라서는 그것이 유통되거나 소비되는 단계에서 소비자불만이 발생한다. 예를들면 식료품이나 유제품과 같은 경우는 적정한 유통기밀이 지나면 변질 또는 부패하게 됨으로써 소비자불만과 消費者危害를 야기하는데다가 하면 가전제품의 경우에는 그것을 사용할 당시에 있어서 부주의에 의하여 소비자위해가 발생하거나 아프터서비스의 과정에서 소비자불만이 야기되고 의약품과 같은 경우에도 사용시의 부주의나 오용으로 인하여 소비자의 피해가 발생할 수 있는 것과 같다.

) Swagler, *op. cit.*, pp.93-95; Greer, *Ibid.*, pp.231-233.

이와 같은 상품특성은 어떠한 정보가 소비자에게 보다 유익한 정보가 될 수 있는지를 판단하고 소비자보호를 위한 적합한 政府規制의 類型을 결정하는데 있어서 중요한 기준이 된다고 볼 수 있다. 예를들면 探索商品의 경우에 있어서는 소비자들이 상품을 비교하기 쉽도록 하기 위한 가격표시나 제품표준화(product standardization) 정책이 보다 유효하고, 經驗商品의 경우는 과장 또는 허위광고의 규제가 필요하며, 信用商品의 경우는 상품에 대한 시험분석과 情報公開(information disclosure)가 보다 바람직한 접근방법이라고 할 수 있다. 그리고 유통단계에서 소비자불만이 야기되는 상품은 유효기간 등에 관한 表示規制(labeling regulation)가 적절하고 이와는 대조적으로 사용시에 소비자문제가 발생할 수 있는 가전제품 등은 소비자 교육 등이 보다 적합한 소비자보호방법이 될 수 있는 것이다.

다. 消費者情報의 需要側面

1) 消費者情報의 公共財의 特性과 集團行動의 딜레마

시장에 소비자정보가 과소공급되는 원인에는 공급측면에 주로 문제가 있는 것도 사실이지만 소비자정보를 필요로 하는 소비자측에도 문제가 있다. 우선 소비자는 어떤 객관적인 자료나 연구에 의한 도움을 받지 않고서는 그가 필요로 하고 있는 소비자정보가 무엇에 관한 정보인지에 대하여 조차 잘 알지 못한다. 예를들어 어떤 소비자가 자동차를 사려고 하는 경우에 자기가 가져야 할 정도의 가격에 관한 정보인지 아니면 燃比(fuel efficiency)에 관한 정보인지 또는 자동차의 견고성 또는 사고시의 안전성에 관한 정보인지를 분별하기가 우선 어렵다고 하는 것이다. 뿐만 아니라 자기가 사고자 하는 상품에 관한 수많은 종류의 정보가 서로 모순되는 관계에 있을 때 어떠한 정보를 보다 중요시하여야 할 것인지에 대하여 혼돈에 빠지기 쉽다. 이러한 이유들 때문에 消費者情報市場(consumer information market)은 잘 기능할 수 없는 것이다.

소비자정보가 시장을 통하여서는 충분한 만큼 공급될 수 없는 것은 소비자정보의 公共財(public good)적 특성으로부터도 파악해 볼 수 있다. 소비자정보는 그것이 비록 무형이라고는 하지만 그것의 획득과 유통에는 비용을 수반하는 財貨(commodity)이다. 그러나 소비자정보는 일반적인 私的 財貨(private good)와는 달리 그것이 어느 만큼 공급되든지간에 일단 공급이 되기만 한면 공급자가 누구이든 관계없이 소비자 모두가 아무 불편이나 효용의 감소없이 공동으로 이 것을 이용할 수 있는 성질 즉 非排他性(non-exclusion)과 非競合性(non-rivalry)

을 가지고 있다. 또한 이러한 소비자정보의 공공재적 특성으로 인하여 소비자 문제에는 여타의 공공재의 경우에서와 마찬가지로 無貨乘車者(free-rider)의 문제 が 야기된다. 즉 모든 소비자가 소비자정보를 필요로 하지만 개개의 소비자는 모두 다른 누군가가 그러한 소비자정보를 획득하여 제공해 주기만을 원할 뿐 그 스스로는 이를 위한 시간과 비용을 들이지 않으려 하는 성향을 나타내게 되는 것이다.

이와 같이 공공재적 성격을 가지고 있는 소비자정보의 공급问题是 시장을 통하여 뿐만 아니라 소비자들 스스로의 集團行動을 통해서도 해결되기 어렵다. 공공재인 소비자정보의 공급은 소위 집단행동의 딜레마현상에 놓이게 되는 것이다. 여기서 말하는 集團行動의 딜레마(collective action dilemma)는 이해관계를 같이 하는 집단이 다수인 경우에 公共財 또는 集團財(public or collective good)에 흔히 나타나는 無貨乘車者(free-rider)의 문제로 인하여 그 스스로는 자기들에게 유익한 최선의 해결책을 마련하지 못하고 따라서 정부의 개입을 불가피하게 하는 것을 말하는데⁵⁾ 소비자문제에는 바로 이와 같은 문제가 내재되어 있는 말이다.

○ 상에서 고찰해 온 바와 같이 시장실패로 인하여 시장기능에 의해서는 충분히 공급될 수 없고 더구나 그것이 가지고 있는 공공재적 특성에 기인하는 집단 행동의 딜레마현상 때문에 소비자정보의 공급이 불충분할 수 밖에 없는 불완전한 市場(imperfect market)에서 개별 소비자가 권익을 지켜 나가기 위하여 좀 더 낫싸고 좋은 제품, 좀더 안전한 상품과 서비스를 스스로 찾아나서야 한다면 이 대에 수반되는 노력과 시간과 비용 등 情報費用(information cost)은 엄청난 액수에 달하게 될 것이다. 또한 이러한 정보비용은 개별 소비자로서는 도저히 감당 할 수 없을 뿐만 아니라 사회적으로도 바람직하지 못한 막대한 지원의 낭비를 초래 할 수 밖에 없다.

소비자문제의 해결을 위하여 정부가 개입하지 않을 수 없는 중요한 정치경제학적인 이유는 바로 여기에 있다. 정부는 소비자들을 위협에 빠뜨리는 각종의 危害要因을 직접적으로 제거하는 책임을 지고 있는 것은 물론이고 보다 근본적으로는 불완전한 시장이 그 자체로서는 충분히 공급해 줄 수 없는 각종의 정보를 스스로 제공하여 주거나 기업들로 하여금 이를 공급하도록 강제함으로써 개별 소비자들이 부담해야만 할 정보비용을 최소화하고 이로써 자원의 효율적 활용

5) 정부규제에 있어서의 집단행동의 딜레마이론에 관하여는 崔炳善, “政府規制의 原因과 過程理論 考察”, 「行政論叢」, 제27권 제2호, 1989.12, 서울大學校 行政大學院 참고.

용을 촉진하는 역할을 담당하고 있는 것이다.

2) 소비자의 非合理的 性向

소비자 문제는 시장이 완전하게 기능하는 경우라 할지라도 인간이 지니고 있는 算理性의 限界(bounded rationality)로 인하여 야기된다. 특히 消費者 安全(consumer safety) 문제는 막연한 危險性(risk)에 대한 인지와 판단에 있어서 소비자들이 사회적으로 바람직한 판단에 이르지 못함으로써 비롯되는 것이다. 예를 들면 담배의 발암률이 높다고 하는 사실이 입증되고 있음에도 불구하고 계속적으로 흡연하는 경우 또는 안전벨트가 사고시 승객의 부상을 현저하게 감소 시킨다는 사실에도 불구하고 일반인들이 안전벨트의 작용을 게을리하는 경우 등은 모두 인간이 위험에 대한 충분한 정보가 주어지고 있음에도 불구하고 자발적으로 모험을 감행하려고 하는 성향을 잘 보여 주는 예들인 것이다. 이러한 성향이 존재하는 한 제품이나 서비스 또는 작업장에서의 위험에 대한 충분한 정보가 주어진다고 하더라도 안전과 위해의 문제는 상존할 수 밖에 없다.

이 나한 문제는 궁극적으로 소비자의 안전에 대한 의식수준과 관련된 문제로서 2 종의 新物質, 新商品이 내포하고 있는 잠재적인 위해요인에 대한 과학적 분석과 연구는 소비자의 안전에 대한 의식을 고취하는데 대단히 중요한 역할을 하고 있다. 오늘날에는 과학정보의 국제적 이동이 대단히 신속하게 이루어지고 있어서 선진국에서 발견되고 있는 새로운 危害情報(예를 들면 발암물질에 관한 정보)들이 속속 보급됨으로써 소비자의 안전의식수준이 급속하게 상승하는 경향을 볼 수 있다. 이러한 정보의 유통은 소비자의 인식을 변화시키는데 있어서 대단히 중요할 뿐만 아니라 시장경쟁의 양상을 변화시킨다는 점에서도 중요하다. 새로운 과학정보를 통하여 소비자들이 특정한 상품이나 서비스에 만연되어 있는 위해요인이나 기만적인 사례들에 대하여 높은 관심을 갖고 주의를 기울이게 될 때 이러한 제품이나 서비스의 공급자는 이제 단순히 가격경쟁이나 광고 경쟁을 통해서는 시장을 확보할 수 없다는 인식 하에 소비자들의 불만을 야기하는 요인들을 제거하기 위한 품질 및 서비스 향상을 위해 노력하지 않을 수 없게 될 것이고 이러한 품질향상을 통한 시장경쟁과정에서 자연적으로 생산 공급되는 소비자정보는 경쟁기업들에 대한 추가적인 자극으로 작용함으로써 시장경쟁의 양상을 본질적으로 변화시킬 수 있는 것이다.

다음으로 충분한 소비자정보가 이용가능한 경우에 있어서도 소비자의 연령, 학력수준 등에 따라 소비자의 이해능력이나 자기보호능력이 다르기 때문에 소비자 특·제가 야기되는 경우가 있다. 예를 들면 接着劑의 흡입이 환각을 일으킨다

는 위해 정보가 오히려 청소년들의 호기심을 자극시키는 경우나 또는 의약품의 부작용에 대한 주의사항이 일반소비자가 도저히 이해할 수 없는 어려운 용어로 표기되어 있어 의약품의 오용이나 남용을 불러오는 경우 등이 이에 해당한다고 볼 수 있다.

또한 일반적으로 소비자의所得水準의 차이는 소비자안전에 대한 인식수준에 중요한 영향을 미친다. 제품의 안전성 여부에 대한 정보가 충분하게 주어져 있는 경우라 할지라도 저소득층의 소비자들이 비교적 안전성이 떨어지지만싼 제품을 구입하거나 노동자들이 비교적 재해의 위험성이 높지만 대신 높은 임금을 지불하는 직장을 찾는 것은 좀더 안전한 제품이나 직장보다는 경제적 실리를 보다 강하게 선호하는 것을 보여주는 예들이다. 여기에 더하여 일반적으로 저소득층 소비자들의 교육수준이 낮다고 하는 점을 감안하여 본다면 소비자안전문자는 저소득층에서 훨씬 높게 나타날 가능성이 많다.

○ 와 같이 시장기능상의 문제보다는 소비자의 비합리적인 의사결정 때문에 소비자문제가 야기될 때에도 정부는家父長的(parternalistic)인 입장에서 그리고 개인적 자유의 보장보다는 사회적으로 바람직한道德的價值의 실현을 위해서 개입하는 것을 흔히 볼 수 있다. 그리고 이 경우의 정부개입은 시장실패를 보완하기 위한 정부개입의 경우와는 달리 정부개입의 방법 및 수단의 선택에 있어서 시장지향적인 접근 보다는 법적인 금지나 제한을 통한 보다 엄격한 접근을 보여주는 특성을 갖는다.

III. 消費者保護을 위한 政府의役割과機能

소비자보호를 위한 정부역할과 기능은 (1) 정부규제, (2) 소비자 불만 및 분쟁의 조정과 피해구제, (3) 소비자교육과 홍보, (4) 민간소비자단체의 육성 및 지원의 네 가지로 크게 나누어 볼 수 있다. 이하에서는 이들 각각의 경우가 우리가 지금까지 검토해 온 소비자문제의 이론적 특성에 비추어 볼 때 어떠한 의미를 가지는 것인지를 차례로 고찰하여 보려고 한다.

가. 直接的政府規制

1) 物品의 安全基準(safety standards) 規制

이것은 소비자보호를 위한 가장 우선적이고 기본적인 정부규제로서 소비자들이 제품의 기술적 복잡성으로 말미암아 이로부터 빚어질 수 있는 危害(hazards)

에 더하여 충분히 이해하기 어렵고 또한 피해 발생시에는 그 정도가 심각하여 인체의 건강, 생명, 재산에 대한 피해가 중대한 제품에 대하여 개별상품별로 안전기준을 정하여 이에 부합하는 제품만이 생산 또는 판매가 가능하도록 하는 것을 말한다. 이러한 정부규제는 주로 식품, 의약품, 화장품, 의료기구, 원구류, 기기용품 등에 대한 소비자보호규제에서 흔히 볼 수 있는 것으로서 식품위생법, 약사법, 전기용품 안전관리법 등과 같은 법률을 통하여 정부가 일정한 안전기준을 제정하고 사업의 허가에서부터 각종의 안전규격의 승인, 제품의 사전 및 사후검사 등을 통하여 법령으로 정해진 각종의 기준을 기업이 준수하도록 강제하는 방법으로 이루어진다.⁶⁾

이와 같은 유형의 정부규제는 우선 안전기준의 설정에 있어서 어느 정도의 안전성의 확보를 목표로 할 것이냐에 관하여 심각한 논란이 있을 수 있다. 예를 들면 발암물질 또는 重金屬을 함유하는 제품의 경우에 이러한 물질의 함유를 절대금지할 것인지 아니면 어떤 수준에서 규제할 것인지가 문제인 것이다. 물론 절대금지가 안전면에서는 가장 소망스럽다고 할 수 있겠으나 경제성 또는 기술수준의 문제를 아울러 고려할 때에는 절대금지만이 항상 옳은 것이라고 보기는 어려운 문제가 있기 때문이다. 다음으로 이러한 유형의 정부규제에서 더욱 심각한 문제기 되는 것은 아무리 안전기준이 적합한 수준에서 설정이 된다고 할지라도 이러한 기준에의 적격여부를 철저하게 감시하고 관계법 위반행위를 엄격하게 처벌하지 않고서는 소비자를 위험으로부터 보호할 수 없다고 하는 것이다.

이렇게 볼 때 일견 가장 강력하게 소비자를 보호하는 듯 보이는 이러한 유형의 정부규제의 경우에 법집행의 소홀은 곧바로 소비자를 위해요인에 노출시키는 결과가 된다는 점에서 커다란 맹점을 갖고 있다고 할 수 있다. 또한 이러한 안전기준규제의 경우에 정부가 불가피하게 의존하는 방법으로서 標本抽出(sampling)에 의한 사전 및 사후검사는 표본의 크기가 상당히 크지 않는 한 안전상의 함을 정확하게 파악할 수 없다는 문제점을 안고 있다.

이러한 문제점들로 인하여 안전기준규제는 행정력의 동원이 가능한 최소한의 품목을 대상으로 실시하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 오늘날 과학기술의 발달과 함께 인체의 건강과 생명을 위협하는 각종의 화학물질 등이 속속 발견되고 있어 그 대상이 확대되지 않을 수 없는 추세에 있다. 이러한 견지에서 안전기준을 통한 정부규제의 대상품목의 숫자는 행정력이 뒷받침될 수 있

6) 우리나라, 일본, 미국의 안전기준 관리제도에 관하여는 金錫喆 외, 「消費者安全管理制度에 관한 연구」, 韓國消費者保護院, 研究報告書 89-05 참고.

는 범위내로 국한하되 품목은 소비자들의 안전의식수준을 고려하여 그때그때 적절하게 조정해 나가야 할 필요가 있다.

2) 직접적인 法的 制限

다음으로 정부는 자유로운 기업활동에 대하여 法的 制限(legal limitations)을 부과함으로써 소비자의 권리를 확인하고 보장해 주는 것이다. 예를들면 부당하거나 기만적인 광고를 금지하거나 부당한 계약을 무효화하고 정당하게 체결된 계약사항의 성실한 이행을 강제하는 것 등이다. 물론 이 방법은 역사적으로 가장 오래된 것이고 정부가 할 수 있는 가장 기본적인 방법이라고 할 수 있으나 그 자체로서 소비자를 완벽하게 보호하여 줄 수는 없고 또한 법집행의 강도에 따라 소비자보호의 효과가 좌우된다는 점에서 위에서 본 안전기준규제의 경우와 같은 한계를 지니고 있다. 뿐만 아니라 소비자(특히 저소득층 또는 저학력 소비자)가 이러한 법적 제한조치들에 의하여 자기들의 권리이 보장되고 있나는 사실을 충분히 인지하고 있지 못할 때에는 실효성을 갖기 힘들다고 하는 난점이 있다.

3) 虛偽 및 誇張廣告의 規制

현대사회에서 막대하게 이루어지고 있는 홍수광고는 그것의 목적이 소비자에게 필요한 소비자정보를 제공해 주는데 있다기 보다는 소비자를 설득하는데 있다. 그 할 수 있다.⁷⁾ 광고의 이러한 특성은 광고가 대체로 소비자들이 정보면에서 보다 많은 취약성을 안고 있는 經驗商品(experience goods)이나 信用商品(credence goods)을 대상으로 가장 집중적으로 행해지고 있다고 하는 사실로부터 명백하게 드러난다. 위에서 본 바와 같이 소비자들은 이러한 유형의 상품 소비에 있어서 보다 많은 정보를 필요로 하고 있으나 이러한 유형의 상품을 대상으로 막대하게 이루어지는 광고는 주로 브랜드 이미지(brand image)의 창출 및 유지에 그 목적을 두고 있기 때문에 소비자정보로서의 가치는 매우 제한적일 수 밖에 없다. 뿐만 아니라 이러한 광고가 허위 또는 과장된 사실을 포함하고 있을 때에는 오히려 소비자를 오도할 가능성이 크다고 할 수 있다. 예를들면 우리나라에서 TV를 통하여 의약품광고가 무차별적으로 이루어지고 있는데 이러한 경우에 있어서 그 약품의 부작용에 대한 사항을 소비자들에게 주지시킬 수 있도록 규제하는 것도 광고규제에 있어서 대단히 중요하게 다루어져야 할 사항이다.

⁷⁾ David G. Tuerck, *Issues in Advertising: The Economics of Persuasion* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978).

나. 間接的의 政府規制 : 情報의 公開 (information disclosure)

I. 表示規制 (labeling regulation)

소비자보호를 위하여 정부가 취할 수 있는 가장 보편적인 규제방법은 소비자가 필요로 하는 가격 및 품질에 관한 정보를 제품에 표시하도록 하는 것이다. 이 방법에 있어서도 소비자가 동종제품을 쉽게 비교해 볼 수 있도록 일정한 표시기준을 정하는 것이 상례이다. 가장 전형적인 예라고 할 수 있는 가격표시제의 경우는 그것이 즉각적인 소비자보호의 효과를 가져오는 것은 물론이다. 그러나 품질표시의 경우는 좀 더 복잡한 측면이 있다. 예를들면 가공식품의 경우에 가공물의 내용과 함량, 방부제의 사용여부, 유효기일 등 소비자가 주지하여야 할 사항을 포장용기에 표시하도록 한다든가, 유제품의 경우에 제조일자를 표시하게 한다든가, 의약품에 있어서 성분과 함량을 표시하게 하는 것이 좋은 예이다. 이와 같은 품질의 표시규제는 그 자체로서 소비자보호의 기능을 다한다기보다는 그러한 정보를 소비자가 충분히 활용하여 합리적인消費意思決定을 달랠 수 있도록 하는 것이기 때문에 간접적인 소비자보호의 방법이라 할 수 있다. 그것은 이러한 품질표시가 의무화되게 되면 그 내용이 소비자의 구매에 중요한 영향을 미치는 요인이 되기 때문에 동종제품을 생산판매하는 기업간에 품질향상 경쟁을 야기시키지 않을 수 없게 되고 그 결과로서 소비자는 보다 좋은 제품을 소비할 수 있게 되는 것이기 때문이다.

물론 이 방법 역시 기업이 표시의무를 태만히 하거나 허위로 하는 경우 그리고 이것에 대한 정부의 감시 및 制裁措置가 효과적으로 수반되지 않는 경우에는 소비자보호에는 한계를 드러낼 수 밖에는 없다. 또한 표시의 내용이 지나치게 침문적이고 기술적인 내용으로 되어 있어 소비자가 이해할 수 없다든가 또는 소비자가 이러한 表示內容에 대하여 전혀 아무런 주의를 기울이지 않는다든가 하는 경우에는 소비자보호장치로서의 실효성을 가질 수 없다. 그리고 표시의 내용이 눈에 쉽게 띠지 않을 정도로 작게 한쪽에 치우쳐 있다든가 하는 경우에도 마찬가지의 결과를 가져올 수 있다. 따라서 표시규제의 경우는 항상 그 표시가 소비자가 이해하기 쉽고 소비자의 주목을 쉽게 끌 수 있는 방식으로 표시가 될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

표시규제는 근본적으로 그것이 없다면 엄청나게 소요될 소비자情報費用 (information cost)을 일정한 표시를 의무화함으로써 감소시키려는데 그 목적이 있는 것이기 때문에 어떠한 사항을 표시하게 하느냐는 대단히 중요한 문

제가 아닐 수 없다. 예를들면 최근 논란이 되고 있듯이 변질되기 쉬운 우유 및 유제품의 경우에 제조일자를 표기하게 할 것인가 아니면 유통기한을 표시하게 할 것인가는 소비자는 물론이고 제조업자사이에, 제조업자와 판매자 사이에, 판매자와 소비자 사이에 엄청난 利害得失을 초래하는 문제인 것이다. 제한된 지면에 소비자에게 가장 유용한 정보를 제공해 주기 위해서는 각각의 제품과 관련하여 소비자가 가장 궁금하게 생각하는 사항, 소비자의 보호 또는 안전을 위하여 가장 중요한 영향을 미치는 사항이 표시되도록 하여야만 할 것이고 소비자들이 이러한 표시사항에 대하여 충분한 주의를 기울이도록 홍보하고 교육하는 것이 소비자보호를 위한 표시규제의 정책효과를 극대화할 수 있는 방법이 될 수 있다.

⑤) 等級査定(grade rating)

일정한 사항의 표시의무를 기업에 부과하는 표시규제와는 달리 어떠한 종류의 상품에 대하여는 그것의 품질등급을 정부기관이 사정하여 그 판정등급을 제품에 부착하는 방법도 소비자정보비용을 크게 감소시킬 수 있는 방법이다. 육류의 경우에 脂方質의 함유정도에 따라 그 등급을 포장지에 표기하는 것이라든가 쌀의 등급을 부착하게 하는 것 등은 좋은 예가 될 것이다. 이 방법을 사용하는데 있어서는 객관공정한 査定을 위하여 공인기관이 판정을 하도록 하는 것이 보통인데 경우에 따라서는 판매업주가 자체적으로 이를 실시하게 할 수도 있을 것이다. 다만 후자의 경우에는 판매업소 마다의 기준이 다를 수 있으므로 반드시 가격표시와 동시에 등급표시가 되도록 하는 것이 필요하게 된다.

⑥) 품은 의미의 情報公開

내접적인 정보공개는 모두 소비자의 판단에 도움이 될 수 있는 정보의 제공을 위하여화하는데 공통점이 있지만 여기에서 말하는 정보공개는 기술적으로 대단히 복잡하여 일반 소비자로서는 그 효능이나 안전성을 도저히 파악할 수 없는 상품, 예를들면 의약품, 화장품과 같은 경우에 이것들이 가지고 있는 부작용 등을 제품에 표시하여 소비자에게 주지시키도록 하는 것을 말한다. 이러한 정보공기는 비단 제품의 경우 뿐만이 아니라 계약내용이 대단히 복잡하고 까다로워서 전문가가 아니고서는 이해하기 곤란한 서비스의 경우에도 그대로 적용될 수 있는 방법이다. 예를들면 금융, 보험, 변호사고용과 같은 경우에 대출이 자율, 보험료 및 재해시 보험수령액의 산정방법, 변호사의 수수료 등을 일반 소비자가 충분히 이해할 수 있을 정도로 쉬운 형태로 제공하도록 하는 것을 말한다.

다음으로 담배의 니코틴 및 타르(tar)의 함량, 의약품 및 화장품의 부작용,

차량의 연비(fuel efficiency), 가전제품의 전기소모량, 전구나 전지의 평균수명 등과 같이 소비자에게 긴요한 정보는 기업들이 제공을 꺼려하는 경향이 있는데 이러한 경우에 그러한 정보의 제공을 의무화하게 되면 관계기업들은 새로운 형태의 시장경쟁, 기술경쟁에 둘입하지 않을 수 없고 소비자들은 반사적인 이득을 보게 된다.

4) 製品標準化(product standardization)

○ 방법은 상당히 동질적인 제품의 경우에 그것의 규격, 중량, 용기, 포장방법 등을 표준화 함으로써 소비자가 동종제품의 가격이나 품질을 보다 용이하게 비교할 수 있도록 한다는데 뜻이 있다. 똑같은 내용물을 가지고 있는 제품들이 용기나 포장방법에 따라 다른 제품으로 오인되거나 다른 값을 받는 이유가 될 수 있도록 하려는 것이다. 이 방법은 특히 내용물의 용량 등을 약간 달리하면서 가격조작을 한다거나 소비자를 기만하는 행위를 하지 못하도록 하는데 효과를 나타낼 수 있다.

다. 消費者 被害救濟

물품의 하자나 결함으로 인하여 신체상 또는 재산상의 피해가 발생하였을 경우 소비자가 피해를 복구할 수 있는 길을 제도적으로 보장하는 것은 소비자보호의 중요한 부분이다. 물론 소비자피해구제는 그것이 사후적인 조치라는 점에서 사전적으로 그리고 예방적으로 소비자문제를 다루려는 정부규제에 비하여 소비자보호의 효과는 미약하다고 볼 수도 있겠으나 소비자피해에 대한 補償責任(product liability)제도가 확립되어 있다고 한다면 기업이나 판매자가 소비자 피해보상으로 인한 추가비용을 충분히 계산에 넣지 않고 영업활동을 할 수는 없게 된다고 하는 점에서 역시 소비자보호의 중요한 정책수단이 되는 것이다.

소비자피해구제에 있어서는 소비자가 입은 피해가 과연 물품의 하자나 안전상 결함에 의해서 야기된 것인지 아니면 소비자의 사용상 부주의 때문에 야기된 것인지를 가리는 것이 지극히 복잡하고 어려운 문제로 등장하기 마련이고 따라서 소비자피해구제를 위해서는 분쟁을 효과적으로 처리할 수 있는 司法的 또는 準司法的 節次의 확립이 중요한 과제가 된다. 여기에서 정부가 소비자의 경제적 약자적 지위를 인정하여 소비자를 보다 강력하게 보호한다는 견지에서 소비자 피해의 因果關係(causality)의 규명에 있어서 舉證責任을 기업에 두게 한다든가, 集團訴訟(class action suit) 절차를 규정하는 것 등을 생각해 볼 수 있다.

다음으로 정부가 소비자피해구제와 관련하여 맡아야 할 중요한 일 가운데 하

나는 소비자들이 입는 각종의 피해를 집계하고 분석하여 소비자정책에 참고하게 하는 것이다. 예를들면 어떠한 종류의 제품에 어떠한 위험이 얼마만큼 존재하고 있는가를 항시적으로 수집분석함으로써 정부규제를 실시하는 대상품목의 조정시에 이를 반영한다든가 또는 안전기준을 재수립하는데 참고하는 것은 대단히 중요한 일인 것이다. 이러한 정보를 수집하는데 있어서는 행정관청이나 소비자단체에 접수된 소비자불만신고사례도 중요하겠지만 여기에서 더 나아가 병원·약국·소방서 등을 통하여 보다 적극적으로 소비자피해사례에 관한 정보를 입수하는 방법도 검토되어야 할 것이다.⁸⁾

라. 消費者教育 및 弘報

소비자의 안전을 보호하는데 있어서 政府規制가 보다 강력한 방법임은 두말 할 것도 없겠으나 수만가지에 달하는 물품과 서비스에 대하여 지극히 경직적인 정부규제로 대처해 나간다고 하는 것은 실제로 불가능한 일이 아닐 수 없다. 이 논문에서 강조해 온 바와 같이 소비자문제의 핵심이 소비자정보의 불완전성과 이로 인한 시장실패에 기인하는 것이라고 한다면 보다 근본적인 소비자보호책은 소비자들에게 보다 많은 소비자정보를 제공하는 노력뿐만이 아니라 소비자적 권리의식을 고취하고 정부나 민간소비자단체가 하고 있는 제반의 소비자보호시책에 대한 올바른 이해를 갖도록 하는 일이 중요하다. 다만 정부가 직접 소비자교육을 도맡아 나가는 것은 상당한 어려움이 있을 수 있기 때문에 言論을 통하여 정부의 제반시책을 홍보하거나 消費者團體에 의한 소비자교육을 재정적으로 지원하는 일 등 간접적인 경로를 통하여 이러한 목적을 달성하여야만 할 경우가 일반적이라고 할 수 있을 것이다.

마. 消費者團體의 育成 및 支援

소비자문제의 해결에 있어서 정부의 노력도 중요하지만 소비자 스스로가 소비자권익을 지키기 위하여 集團的인 政治的 行動을 전개함으로써 기업의 횡포에 대한 대항력을 키워나가고 압력단체로서의 역할을 맡아나가는 것은 당연한 일⁹⁾ 뿐만 아니라 소비자문제를 보다 장기적으로 해결해 나가는데 있어서 중요한 요소가 아닐 수 없다. 우리가 이미 앞에서 검토한 바와 같이 소비자문제에 있어서는 항상 集團行動의 딜레마(collective action dilemma) 현상이 개재되기

8) 일본의 소비자위해정보의 수집 및 제공 제도에 관하여는 韓國消費者保護院, 「消費者政策의 새로운 課題」, 情報管理資料 88-13 참고.

마련이고 그것은 바로 소비자교육이나 소비자정보의 제공이 가지고 있는 공공재적 성격에 기인하는 것이라는 점을 상기한다면 소비자단체에 의한 소비자보호활동은 사실 당연히 정부가 하여야 할 일을 대신 하는 것으로 볼 수 있고 여기에 정부가 소비자단체를 육성하고 재정적인 지원을 하는 것의 논리적 정당성이 있다. 그러나 소비자단체는 어디까지나 소비자이익 신장을 목적으로 하는 압력단체라고 할 것인바 정부가 자생적인 소비자단체의 활동에 지원을 빙자하여 간섭을 함으로써 소비자단체의 활동을 제약하게 될 우려가 있다고 하는 사실은 주의를 요한다.

IV. 消費者情報 利用實態 分析(設問調查의 結果)

이상에서 우리는 소비자보호를 위한 정부역할과 기능에 대하여 살펴보았다. 여기에서는 이러한 정부역할에 대한 소비자들의 이해수준은 어떠하고 소비자정보는 어떻게 얻고 있으며 얼마나 효과적으로 활용하고 있고 대체로 어떠한 애로를 겪고 있는가를 파악하기 위하여 금년 봄 서울시민 386명을 대상으로 실시한 “消費者情報 利用實態 設問調查”的 결과를 살펴보려고 한다.⁹⁾

가. 消費者危害와 安全意識

소비자들이 안전성면에서 특별한 주의를 기울이지 않으면 안된다고 생각하는 것은 ① 의약품(46%), ② 전기용품(30%), ③ 가공식품(7%), ④ 건강식품(6%), ⑤ 완구류(5%), ⑥ 농수산식품(4%), ⑦ 화장품(2%)의 순으로 나타났다. 이러한 순서는 조사대상자의 성별, 소득, 교육수준별로는 이렇다 할 차이를 찾기 어렵거나 연령별로는 상당한 차이를 보여 노년층으로 갈수록 의약품, 전기용품, 가공식품과 같이 안전성의 판별에 비교적 전문적 지식이 요구되는 물품의 사용에 있어 보다 큰 애로를 겪고 있는 것을 보여 주었다.

다음으로 이들 품목 각각에 대한 안정성에 대한 관심도를 보면 먼저 농수산식품의 경우에는 조사대상자의 82%가 신선도를 가장 중요시하고 단지 11%만이 농약사용 또는 오염여부를 중요시하는 것으로 나타나서 농수산식품의 안전

9) 조사대상자의 성별구성은 남자 156명(40%), 여자 230명(60%); 연령별 구성은 20대 171명(44%), 30대 113명(29%), 40대 이상 102명(27%); 소득수준별로는 월가계소득 50만원 이하 104명(27%), 50~70만원 102명(26%), 70~100만원 91명(24%), 100만원 이상 89명(23%); 교육수준별로는 고졸 이하 153명(40%), 대졸 이상 233명(60%)이다.

도의 대한 관심이 아직 저조한 것을 보여 주었다. 성별로는 남자에 비해 여자가, 그리고 젊은층, 고소득, 고교육자가 안전성에 보다 높은 관심을 보여주었다. 가공식품의 경우에는 조사대상자의 66%가 제조일자 또는 유효기간을, 7%가 포장용기의 상태를 가장 중요시 한다고 하여 안전도에 관한 관심도가 상당히 높은 것을 보여 주었으나 22%는 제조업체의 지명도를 중요시한다고 하여 가공식품의 안전성 판단에 있어 준거기준 선택에 약간의 문제가 있는 것을 보여 주었으며 대체로 여자, 젊은층, 고교육수준자가 안전성에 보다 큰주의를 기울이는 것으로 나타났다.

간강식품에 대하여는 조사대상자의 70%가 실제 효능과 효과에, 13%가 판매자의 신뢰성에, 14%가 제조업체의知名度에 관심을 기울이고 있는 것을 보여 주어 전강식품의 경우 안전성에 대한 판단이 잘못 이루어질 가능성이 큰 것을 보여 주고 있다. 대체로 젊은층·고소득계층이 건강식품의 효능에 대해 더 많은 관심을 갖고 있는 것으로 나타났고 교육수준, 성별로는 큰 차이가 없었다. 가전제품의 경우에는 조사대상자의 26%가 아프터서비스나 품질보증에, 23%가 디자인이나 모델에 가장 신경을 많이 쓰고 있는 반면, 15%만이 안전성을 가장 중요시 한다고 응답하였다. 연령별로는 젊은층이 디자인에 보다 높은 관심을 갖고 있고 안전성에 대한 관심은 장년층에서 높게 나타났다. 소득계층별로 중간층 이하의 사람이 안전성에 대해 보다 높은 관심도를 보였는데 이것은 이 소득계층이 사용하는 가전제품들이 대체로 안전성면에서 보다 많은 문제를 갖고 있는 때문으로 생각된다. 교육수준별로는 고교육자들이 안전성에 대한 보다 높은 관심도를 보여 주었다.

화장품, 의약품, 의료기구에 대하여는 그것의 효과에, 33%가 안전성에 가장 많은 관심을 기울이는 것으로 나타났고, 여자, 젊은층, 고교육자가 안전성에 보다 높은 관심을 보여 주었고 소득수준별로는 커다란 차이를 보여주지 않았다. 완구류에 대하여는 54%가 아동의 지능 및 정서개발에, 29%가 안전성에 가장 관심을 많이 기울인다고 응답하였다. 여자, 고교육자일수록 지능개발에 더 큰 관심을 기울이는 것을 보여 주고 있는 것은 완구류가 가지고 있는 위해 가능성에 대한 이해가 아직은 낮은 수준에 머물고 있음을 반증하는 것으로 보인다.

14. 消費者情報의 出處(sources of consumer information)

소비자들이 상품의 안전성에 대하여 어느 정도의 인식을 가지게 된 경로는 ① 과거의 경험(37%), ② 텔레비전(23%), ③ 신문(20%), ④ 이웃과 친지

(10%), ⑤ 소비자교육 또는 홍보(6%), ⑥ 소비자전문잡지(2%), ⑦ 주부잡지 및 주간지(1%) 순으로 나타나 소비자전문잡지나 기타의 주부잡지 등이 소비자 정보원으로서의 구실을 거의 하지 못하고 있는 것을 잘 보여주었다. 여자의 경우에는 텔레비전이나 이웃과 친지에 대한 의존율이 상대적으로 높고 소비자교육도 남자에 비하여 상대적으로 중요한 역할을 하고 있음을 보여 주었다. 연령별로는 30대가 주로 이웃과 친지 그리고 신문에 대한 의존도가 높은 반면 장년층으로 갈수록 텔레비전에 대한 의존도가 높게 나타났다. 소득수준별로는 저소득일수록 이웃과 친지가 중요한 소비자정보원의 구실을 하고 있는 것을 보여 주었고 교육수준별로는 고학력 일수록 신문과 소비자교육이, 저학력 일수록 텔레비전 및 이웃과 친지가 중요한 정보 출처로서 기능하고 있는 것을 보여 주었다.

한편 해열제 등 흔히 사용하는 의약품을 구입하는 경우에는 ① 약사의 추천(39%), ② 과거의 경험(27%), ③ 의약품 광고(18%), ④ 의사의 추천 또는 처방(16%)의 순으로 정보원의 차이를 보여 주었다. 젊은 층은 광고나 약사에 대한 의존율이 높은 반면 나이든 층은 의사의 권고나 자신의 경험에 대한 의존도가 크며, 소득수준이 낮을 수록 광고의존율이 높은 것을 보여주었다.

4. 大企業・有名會社製品 選好度

危險度가 높은 품목의 구매에 있어서 대기업 또는 유명회사 제품이 비교적 안전할 것으로 생각한다고 응답한 사람이 조사대상자의 85%에 달하여 소비자들의 안전성 판단의 준거가 상당히 막연한 것을 보여주었다. 이러한 성향은 성별·연령별로는 별다른 차이가 없었으나 소득수준별로는 중산층의 상위계층의 대기업 및 유명회사 제품 선호도가 중산층 하위계층의 그것에 비하여 상당히 높은 것을 보여 주었다. 교육수준별로는 교육수준이 낮을 수록 대기업제품 선호도가 더 높은 것으로 나타났다. 제품의 안전도면에서 대기업 혹은 유명회사 제품을 선호하는 이유로서는 67%가 철저한 품질관리 때문이라고 응답하였는데 이러한 사고경향은 교육수준이 높을수록 강한 것을 보여 주었다. 다음으로 유명회사의 시설, 품질관리, 피해변상제도 등이 보다 우수할 것이라고 생각하게 된 깨닭을 묻는 질문에는 단지 10%만이 과거의 경험을 통해서 그렇다고 알고 있다. 그 답했고 87%는 회사의 공신력 때문에 당연히 그러리라는 막연한 추측에 근거하고 있는 것을 보여 주었다. 한가지 특이한 것은 광고를 보니까 그렇다고 한다. 그 대답한 사람은 2%에 불과하였다는 점이다.

라. 競爭會社 製品에 대한 情報利用

상비싼 물건을 살 때 경쟁회사 제품을 비교한 자료를 참고하고 있는가를 묻는 설문에 대하여 조사대상자의 74%가 그렇다고 응답하였는데 여기에 성별·연령별·소득수준별 차이는 두드러지게 나타나지 않았지만 교육수준이 높을 수록 그러한 성향을 보다 강하게 가지고 있는 것을 보여 주었다. 경쟁회사 제품을 비교한 자료의 출처는 ① 신문·방송(69%), ② 소비자 전문잡지(13%), ③ 판매원(12%), ④ 주부잡지(5%)의 순으로 나타났다. 경쟁회사 제품에 대한 비교자료의 유용성에 대하여는 ① 별로 도움이 되지 않았다(39%), ② 상당히 도움이 되었다(38%), ③ 너무 전문적인 용어로 되어 있어서 이해하기 어려웠다(23%)로 나타나 소비자정보로서의 유용성이 대체로 낮은 것을 보여 주었다. 조사대상자의 소득수준별로는 별 차이가 없었으나 교육수준별로는 저교육자가 이직하기 어렵다고 답한 사람들이 많았다.

반면에 이러한 자료를 이용하지 않은 사람들은 그 이유로서 ① 별 도움이 되지 않을 것 같아서(33%), ② 그러한 자료가 어디 있는지 몰라서(24%), ③ 시간이 없고 귀찮아서(21%), ④ 판매원에게 물어보면 되니까(14%), ⑤ 그러한 자료가 있는지조차 몰라서(8%)라는 이유를 들었다. 이를 성별로 보면 남자는 시간이 없고 귀찮아서라고 답한 사람이 35%에 달한 반면 여자는 판매원에게 물어보면 되니까라고 답한 사람이 21%에 달하여 현격한 성향의 차이를 보여 주었다. 연령별로는 20대가 시간이 없고 귀찮다는 이유를, 30대는 그러한 자료가 어디에 있는지 몰라시라는 이유를, 40대 이상은 별 도움이 되지 않을 것 같아서라는 이유를 가장 중요한 이유로 답하였다. 다음 교육수준별로는 저교육자는 그러한 자료가 어디에 있는지 몰라시라는 이유를, 고교육자는 별도움이 되지 않을 것 같아서라는 이유를 중요한 이유로 답하였다.

마. 販賣處에 대한 選好度

위험도가 높은 제품을 구입할 때 재래시장보다는 현대화된 판매처(백화점, 직매점, 특약점 등)를 선호한다고 응답한 사람이 조사대상자의 79%에 달하였다. 이러한 성향은 남자보다 여자가 약간 강하였고, 소득수준과 교육수준이 높을수록 현저히 강한 것으로 나타났다. 현대식 판매처에 대한 선호 이유로서는 ① 더 넓은 제품선택의 폭(60%), ② 교환 또는 환불의 용이성(23%), ③ 좋은 제품 간 취급하기 때문에(15%), ④ 판매원들의 전문지식(2%)의 순으로 중요하

다. 그 응답하였다.

바. 物品瑕疵에 대한 一次的인 責任歸屬

~2입물품에 하자가 있을 경우 제조업체와 판매업자 중 누구에게 일차적인 책임을 물느냐는 질문에 대하여 조사대상자의 54%가 판매업자를, 46%가 제조업체나 들어 근소한 차이를 보여 주었다. 판매업자에게 일차적인 책임을 물어야 한다고 생각하는 이유로서는 ① 제품구입시의 판매자의 수리 및 변상 약속(46%), ② 전문지식이 있는 판매자의 권고(30%), ③ 판매자와의 고객관계(17%), ④ 집 가까이에 있기 때문(7%)의 순으로 중요한 것으로 나타났다. 성별, 소득수준별, 교육수준별로는 별 차이를 보이지 않았으나 연령별로는 나이가 많을 수록 판매자의 약속이나 권고에 보다 크게 의존하고 있는 것을 보여 주었다.

사. 危害情報에 대한 消費者의 認知度 및 反應

우리나라에서는 상비약처럼 인식되고 있는 의약품들이 선진외국에서는 시판이 금지되고 있는 것을 아느냐는 질문에 대하여 ① 그런 얘기를 듣거나 읽은 기적이 있다(42%), ② 처음 듣는 이야기이다(35%), ③ 잘 알고 있다(23%)로 나타나 우리나라에서 의약품의 오용 또는 남용이 심각하다는 사실을 대체로 알고 있음을 보여 주었다. 이러한 危害情報의 파악정도는 여자, 젊은 층, 고소득 층보다 높은 것으로 나타났다. 한편 최근 신문에 보도된 바 있는 사항(아이라이너에 발암물질인 카본블랙 사용 사실)에 대한 認知度를 물은 결과 ① 처음 듣는 이야기다(42%), ② 어디선가 듣거나 본 기억이 있다(41%), ③ 잘 알고 있다(17%)의 순으로 반응이 나왔다. 당연히 여자들의 인지도가 높았고, 나이가 많을 수록 소득수준이 높을 수록 높은 인지도를 보여 주었다.

물건의 위험사실이 보도되거나 알려진 식품 또는 물건에 대하여 어떻게 하겠느냐를 묻는 질문에 대하여 ① 그 물건을 더 이상 사지 않는다(80%), ② 꼭 믿을 만한 거래처에서만 산다(11%), ③ 유명회사 제품으로 바꾼다(8%), ④ 그래도 값이 싸다면 계속 사용한다(1%)고 답변하여 위해정보에 대하여 민감한 반응을 보여 주었고 이러한 성향은 소득수준과 교육수준이 높으면 높을수록 더욱 강한 것으로 나타났다. 한편 항시 사용하는 화장품에 문제가 있다는 사실이 알려지면 어떻게 하겠느냐는 질문에 대하여는 ① 당장 사용을 중단한다(77%), ② 스스로 느끼기에 이상이 없다면 계속 사용한다(23%)라는 반응을 보여 안

전성의 판단에 있어 스스로의 경험을 지나치게 중요시 하는 경향을 보여주었고 이 또한 경향은 저소득층과 저교육수준의 소비자 가운데 더욱 현저하게 나타났다.

아. 品質表示에 대한 消費者反應

· 가공식품, 화장품, 의약품과 같은 물건을 살 때 포장지나 포장용기에 적힌 품질표시 내용을 반드시 읽어 보느냐는 질문에 대하여 조사대상자의 81%가 그렇다고 대답하였다. 품질표시에 대하여 주의를 기울이는 정도는 남자에 비하여 여자가 활선 높고, 나이가 많은 층 일수록 높으며, 소득수준이 높을 수록 높은 것으로 나타났으나 교육수준별로는 고졸정도의 학력소유자가 대졸자에 비하여 보다 높은 관심을 가지고 있는 것을 보여 주었다.

이러한 품질표시를 잘 읽어보지 않는다고 응답한 사람들을 대상으로 그 이유를 물은 결과 ① 늘 사는 물건이니까(46%), ② 묻고 싶은 사항은 판매자에게 물어보면 되니까(23%), ③ 읽어봐도 이해하기 어렵기 때문에(14%), ④ 어차피 길을 수 없으므로(9%), ⑤ 시간도 없고 귀찮아서(8%)의 순으로 응답하였다. 의외로 고소득자 가운데 시간도 없고 귀찮다는 이유가, 고교육자 가운데 품질표시 내용이 이해하기 어렵기 때문에라는 응답이 상당수 있었는데 이러한 현상은 아무래도 품질표시 제도에 대한 이해의 부족과 품질표시방법의 부적절성이 기인하는 것이라고 하여야 할 것이다.

특히 의약품에 대하여 그것의 부작용 등에 관한 제품설명서를 읽어 보느냐는 질문에 대하여 조사대상자의 95%가 그렇다고 대답하여 소비자들의 높은 관심도를 반영하였고 연령층, 교육수준이 높을 수록 보다 높은 관심도를 보여 주었다. 반면에 의약품의 설명서를 읽지 않는다고 답한 사람 가운데 48%는 약사로부터 설명을 들었기 때문에, 37%는 전에 사용해 본 경험이 있기 때문에라고 응답하여 의약품에 관한 한 소비자들이 그것의 부작용 등 품질에 대하여 높은 주의를 기울이고 있음을 보여 주었다. 다만 의약품 사용설명서의 내용에 대한 이해정도는 ① 어느 정도는 이해할 수 있다(79%), ② 거의 다 이해할 수 있다(13%), ③ 너무 어려워 전혀 이해할 수 없다(8%)로 나타났고 저소득, 저교육자일수록 이해가 곤란하다는 응답이 많아 의약품 품질표시 방법의 개선의 필요성이 있음을 보여 주었다.

각종 제품의 품질표시 방법에 대하여 ① 정작 중요한 표시(제조일, 유효기간, 유해첨가물 여부, 부작용 등)가 빠져 있는 경우가 많다(46%), ② 표시내용과

설제 내용이 다른 경우가 많다(25%), ③ 표시내용이 이해하기 어렵다(15%), ④ 표시내용이 너무 작은 글씨로 되어 있어 읽기 어렵다(14%)의 순으로 불만을 표시하여 품질표시제도가 가지고 있는 소비자정보의 제공 및 소비자보호 효과를 충분히 거두지 못하고 있음을 보여 주었다. 연령별로는 나이가 든 층일수록 글씨가 너무 작다는 불만을, 고교육자일 수록 중요사항에 대한 표시가 결여되어 있음을 가장 큰 불만으로 제기하였다.

자. 品質認證制度에 대한反應

K 마크, “품”자 등 정부가 그 품질을 인증하는 품목에 대한 소비자들의 인식 정도를 물은데 대하여 ① 잘 모르고 있다(50%), ② 대강은 알고 있다(43%), ③ 잘 알고 있다(7%)로서 대체로 인식이 안되어 있는 것을 보여 주었다. 이를 좀더 상세히 보면 성별로는 남자가, 연령별로는 젊은 층이, 소득수준별로는 고소득자가, 교육수준별로는 고교육자가 상대적으로 정부의 품질인증제도에 대한 관심과 이해가 부족한 것을 보여 주었다.

정부의 품질인증제도가 얼마나 도움이 되느냐는 질문에 대하여는 ① 정부가 품질을 인증하는 제품 가운데도 불량품이 많기 때문에 별 도움이 안된다(46%), ② 도움이 된다(45%), ③ 품질인증품목 수가 적어서 큰 도움이 되지 않는다(9%)의 순으로 나타나 품질인증제도가 개선되어야 할 소지가 많음을 보여 주었다. 성별로는 여자가 그리고 연령별로는 젊은 층이 품질인증제도가 갖고 있는 한계 즉 품질인증품목 가운데에도 불량제품이 있을 수 있는 것에 보다 강한 불만을 나타내었다.

다. 商品廣告 및 廣告의 規制에 대한 消費者反應

상·률광고의 소비자정보로서의 효용을 묻는 질문에 대하여 ① 참고로 한다(75%), ② 광고내용이 막연하여 도움이 안된다(14%), ③ 거의 믿지 않는다(9%), ④ 광고내용을 전적으로 신뢰한다(2%)의 순으로 나타나 광고의 소비자 정보로서의 기능에 회의적인 반응을 강하게 보여 주었고 이러한 성향은 교육수준이 높을 수록 더욱 강한 것을 보여 주었다.

허위 또는 과장광고에 대한 정부규제에 대하여는 ① 정부가 이를 철저히 규제하고 처벌하여야 한다(39%), ② 광고의 진실성을 정부가 사전에 심사하여야 한다(30%), ③ 신문·방송 등 광고매체에 어느 정도의 심사의무를 부과해야 한다(26%), ④ 광고주 회사의 양심에 맡길 수 밖에 없다(5%)의 순으로 응답

하여 정부 또는 광고매체가 허위 또는 과장광고의 규제에 보다 적극적인 역할 해야 할 것으로 생각하는 견해가 지배적임을 보여 주었다. 이러한 견해는 1·이가 많고 소득이 낮고 교육이 낮은 계층에서 더욱 강하게 나타났다.

카. 消費者被害의 경험과 被害救濟制度에 대한 反應

물건을 잘못 사거나 잘못 사용하여 피해를 입은 경험을 물은 결과 ① 한두차례(45%), ② 서너차례(26%), ③ 다섯차례 이상(15%) 그러한 경험이 있다고 응답하였고 ④ 전혀 그런 경험이 없다는 답변은 14%에 불과하여 소비자피해가 드물연하여 있음을 보여 주었다. 피해를 당한 뒤 어떻게 하였느냐는 질문에 대하여는 ① 판매자에게 교환·환불·변상요구(51%), ② 귀찮아서 그냥 참고 말았다(27%), ③ 어떻게 할지 몰라 그만 두었다(13%), ④ 제조업체에 교환·환불·변상요구(5%), ⑤ 한국소비자보호원에 신고(2%), ⑥ 민간소비자단체에 신고(1%)의 순으로 나타났고 ⑦ 시청 또는 구청의 소비자고발센터의 이용이나 언론기관에 대한 제보는 극히 미미한 것으로 드러났다. 귀찮아서 또는 어떻게 해야 할지 몰라서 그냥 참고 말았다고 답변한 사람들이 오히려 고소득 고교육자 가운데 많이 나타난 것은 우리나라 소비자들의 권리의식이 극히 박약함을 단적으로 보여주는 것으로 생각된다. 한편 특기할 것은 정부기관, 한국소비자보호원, 민간소비자단체의 피해구제역할에 대한 소비자인식이 아직 낮은 수준에 머물고 있다는 사실이다.

이에 반하여 앞으로 소비자피해를 입게 된다면 어떻게 하겠느냐는 설문에 대하여는 ① 판매업자를 통하여 피해복구(63%), ② 제조업체를 통하여 피해복구(13%), ③ 귀찮으니까 그냥 참는다(6%), ④ 한국소비자보호원에 신고(4%), ⑤ 시청 또는 구청의 소비자고발센터 신고(3%), ⑥ 어떻게 해야 할지 모르겠다(1%), ⑦ 언론기관 제보(1%)의 순으로 나타나 앞으로는 제조업체와 소비자보호기관 및 단체를 통한 피해복구가 많이 증가할 것으로 전망된다.

마음으로 관계정부기관이나 민간단체에 고발 또는 신고할 경우 처리에 관하여는 ① 처리절차의 번잡으로 중도에서 포기(54%), ② 다른 제품과 교환 또는 환불처리(31%), ③ 아무런 조치를 받지 듯하였다(15%)로 나타났다. 특히 처리절차의 번잡으로 인하여 중도포기한 경우는 젊은 층보다는 나이든 층에서 그리고 교육수준이 낮은 층에서 현저히 높게 나타났다.

한편 우리나라의 10여개의 소비자보호를 위한 민간단체 가운데 몇개의 이름을 기억하느냐는 질문에 대하여 ① 한두개(73%), ② 서너개(13%), ③ 하나도

모른다(11%), ④ 다섯 이상(3%)의 순으로 응답하여 민간소비자단체 및 이들의 활동성에 대한 인식이 어느 정도 이루어지고 있음을 보여 주고 있다.

Ⅱ. 消費者教育에 대한 反應

소비자교육을 받아 본 경험이 있느냐는 질문에 대하여 ① 단 한번도 없다(58%), ② 반상회 등을 통하여 자료를 받아 보았다(19%), ③ 과거 학교 다닐 때 잊어 배웠다(16%), ④ 소비자단체가 실시하는 교육을 받았다(7%)의 순으로 응답하여 소비자교육이 아주 미약한 상태에 있음을 잘 보여 주었다. 여자의 경우에는 중고등학교 가정시간에 또는 반상회를 통하여 간접적으로 소비자교육을 빙을 기회가 있지만 남자의 경우에는 이러한 기회가 거의 없음을 보여 주었다. 여기 할 것은 고교육자들이 어떠한 형태로든 소비자교육을 받은 경험이 훨씬 적다고 하는 것이다.

소비자교육 및 홍보의 필요성 또는 효과에 대하여는 ① 소비자교육만으로 소비자보호가 이루어질 수는 없지만 어느 정도 도움이 될 것이다(41%), ② 소비자보호보다는 정부의 강력한 소비자보호시책이 더 필요하다(30%), ③ 큰 도움이 될 것이다(29%)로 나타나 소비자교육 및 홍보의 필요성에 대한 인식이 높은 것을 보여 주었다. 소비자교육에 대한 욕구는 연령별로는 중년층에, 소득수준별로는 중산층 이상의 고소득층에 교육수준별로는 고교육자들에게 대단히 높게 나타났다.

Ⅲ. 정부의 消費者保護施策에 대한 不滿 및 政府施策의 優先順位

정부가 소비자보호를 위해 하고 있는 일들 가운데 가장 문제가 많다고 생각하는 것은 무엇인지를 묻는 질문에 대하여 ① 불량·악덕 제조업체의 단속불철저(56%), ② 허위 또는 과장광고의 규제 허술(18%), ③ 정확한 품질표시규제의 미흡(11%), ④ 피해구제 절차의 번잡(10%), ⑤ 소비자교육 및 계몽활동의 미약(1%)의 순으로 응답하였다. 성별로 보면 남자는 허위광고규제의 미흡과 피해구제 절차의 번잡성을, 여자는 악덕업자의 단속불철저와 표시규제의 미흡을 상대적으로 더 중요한 문제로 제기하였다. 연령별로는 노년층으로 갈수록 악덕업자의 단속이 철저하지 못함을 암도적인 불만으로 가지고 있는 반면 젊은 층으로 갈수록 피해구제 절차나 표시규제의 미흡에 상대적으로 강한 불만을 표시하였다. 소득수준별로는 고소득층으로 갈수록 악덕업자의 단속 불철저를 못마땅하게 생각하고 있고 저소득층으로 갈수록 피해구제가 복잡하고 품질표시가

미흡한 것을 보다 문제로 삼고 있는 것을 보여 주었다.

다음으로 질문을 약간 바꾸어 소비자들이 안심하고 소비생활을 영위할 수 있도록 하기 위해서 정부가 가장 역점을 두어야 할 것이 무엇이냐는 질문에 대하여는 ① 정확한 가격·품질·안전도 등의 표시 의무화(39%), ② 악덕·불량업자의 지속적인 단속과 엄한 처벌(26%), ③ 손쉽게 활용할 수 있는 피해구제제도의 확립(18%), ④ 기업의 윤리의식 및 책임의식 고취(10%), ⑤ 소비자교육을 통한 소비자 인식제고(4%), ⑥ 정부의 품질인증제도 확대(3%)의 순으로 응답하였다.

V. 消費者保護를 위한 政府役割 및 規制의 合理化 方案

이상에서 분석한 바와 같이 우리나라의 소비자들의 안전의식은 비교적 저조한 상태에 있고 정부나 민간단체에 의한 소비자보호 노력에 대한 이해정도도 낮은 수준에 머물고 있다. 소비자문제가 야기되는 원인이나 이에 대처하는 정부정책에 대한 평가에 있어서도 보편적으로 악덕·불량업자의 처벌 또는 정부의 지시감독 등이 미흡하다고 생각하고 있는 것으로 나타나 소비자문제를 소비자 스스로에 의해서 보다는 정부가 당연히 해결해 주어야만 할 문제로 이해하고 있는 것이 지배적임을 보여 주었다. 이것은 소비자문제에 대한 체계적이거나 이론적인 이해의 부족에 기인하는 바 크다. 이러한 점을 염두에 두고 앞으로의 소비자보호 제도 및 정책의 합리화방안을 모색해 본다면 아래와 같다.

가. 消費者問題에 대한 接近 視角의 轉換

소비자나 정부 모두 지극히 복잡다양한 양상을 보여주는 소비자문제를 단지 정부의 노력만으로 해결할 수 있을 것으로 생각하는 것은 잘못이다. 소비자들의 태반이 소비자문제의 해결을 정부가 떠맡아야 할 것으로 생각하는 것을 심정적으로는 이해할 수 있고 이러한 소비자들의 인식 때문에 정부가 직접적인 규제를 통하여 소비자문제를 해결해 보려고 시도하는 것도 이해가 되는 일이긴 하나 정부의 직접적인 규제나 지시명령만으로 문제를 해결할 수 있는 영역은 극히 제한되고 있다고 하는 점을 깊이 인식하지 않으면 안된다.

소비자문제는 시장에서 발생하는 문제이다. 그리고 그것은 소비자의 합리적인 소비의사결정과 행동을 가로막고 있는 요인 다시 말하면 이 논문에서 강조해 온 바와 같이 시장에 있어서의 소비자정보의 불완전성 때문에 생겨나는 문

제이다. 따라서 정부가 할 수 있는 일은 시장에서의 소비자정보의 불완전성을 최대한으로 극복시켜 줌으로써 시장기구를 통하여 소비자문제가 자동적으로 해결되어 나가도록 하는 것에 중점이 놓여져야 하는 것이다. 다시 말하면 소비자들이 스스로의 안전을 도모하고 합리적인 소비생활을 영위하는데 필요한 각종의 소비자정보를 공급해 줌으로써 소비자들의情報費用(information costs)을 감소시켜 주고 소비자가 스스로의 판단에 따라 합리적인 선택을 할 수 있도록 간접적으로 돋는 것이 보다 중요한 정부역할로 인식되어야만 한다는 말이다.

이와같이 소비자문제를 이해할 때 현실적으로 중요한 문제는 소비자보호를 위하여 정부나 민간소비자단체가 추구하고 있는 각종의 시책, 제도 등이 이러한 소비자문제의 본질에 비추어 시장기능을 활성화하는 방향으로 설계(design)되어야 함은 물론 이러한 각종의 제도나 시책에 대한 소비자의 이해를 높여서 정부나 민간이 하고 있는 소비자보호노력이 소비자들이 겪고 있는 애로를 타개하는 데 실질적으로 도움이 될 수 있도록 하지 않으면 안된다는 것이다. 예를들면 가격이나 품질의 표시규제에 있어서 이의 이행을 위한 철저한 지도감독도 중요하지만 소비자들이 이 제도의 취지를 이해하고 이를 적극적으로 활용할 수 있도록 소비자교육과 홍보를 강화하고 규제방법의 고안 및 설계에 있어서도 보다 세심한 주의를 기울여야만 한다는 것이다.

또 하나 간과해서는 안될 것은 지극히 복잡다양한 소비자문제를 해결해 나가기 위해서는 다각적인 정책노력이 필요한 것도 사실이지만 보다 중요한 것은 소비자보호를 위한 각종의 정부역할과 기능들이 상호 긴밀한 연관성을 가지면서 최대의 정책효과를 나타낼 수 있도록 하여야 한다는 것이다. 예를들면 소비자피드구제는 그 자체로 소비자보호활동의 한 단면이 될 수 있겠지만 보다 넓게는 소비자보호를 위한 각종 제도의 보완을 위한 소비자정보의 획득원(source)으로서 또는 소비자교육의 귀중한 교육자료로서 사용될 수 있어야 할 것이다. 예를들면 지방자치단체의 소비자고발센터, 한국소비자보호원, 민간소비자단체에 접수되는 소비자고발건수가 연간 10만건 이상에 달하고 있는데 이것에 대한 통계기 분석이 행하여짐이 없이 정부규제의 대상품목 또는 품질인증 품목이 변경되고 있는 실정인바 이것은 귀중한 소비자정책자료를 사장시키는 것에 다름아닌 것이다.

나. 消費者教育 및 弘報의 強化

이 논문에서와 같이 궁극적으로 소비자문제를 시장기능을 보완함으로써 해결

하べき 하는 경우에 중요한 것은 두말 할 것도 없이 소비자 인식의 제고이다. 위의 소비자설문조사를 통해서도 잘 드러난 바와 같이 각종의 소비자보호제도에 대한 인식이 저조한 상태에서는 정부가 아무리 많은 인력과 예산을 투입한다고 하더라도 소비자문제를 극복하기 어렵다. 소비자들의 입장에서는 정부가 소비자문제의 해결을 시장기능에 맡기는 것이 불만스럽게 느껴질지도 모르지만 소비자문제의 본질에 비추어 볼 때 그려할 수 밖에 없고 소비자 스스로가 자기의 권리를 주장하지 않고서는 소비자문제가 해결될 수 없는 것임을 확실하게 깨닫도록 하지 않아서는 안될 것이다. 이를 위해서는 장기적으로 중고등학교 수준 및 대학교육과정에서 어떠한 형태로든지 소비자문제에 대한 교육을 지속적으로 실시할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 특히 오늘날의 소비자는 날녀노소의 구별이 없게 되어가고 있으므로 이를 가급적 정규교과목의 한부분으로서 교육시키는 것이 필요하다.

소비자교육에 있어서 중요한 역할을 맡고 있는 것은 소비자단체이다. 현재 우리나라에는 韓國消費者保護團體協議會 산하에 9개의 민간소비자단체가 있으나 “韓國消費者聯盟”과 “소비자문제를 연구하는 시민의 모임”의 2개 단체를 제외한 나머지는 여성 및 기독교단체로서 소비자문제의 비중이 커지게 됨에 따라 소비자문제를 역점사업으로 펼쳐나가고 있는 정도에 불과한 실정에 있다. 이들 민간소비자단체는 自體財源이 극히 미미하여 거의 국가의 재정지원에 의존하고 있는데 바 국고지원 역시 1989년에 764백만원(국고지원(경제기획원 및 환경청)이 566백만원, 지방비보조가 198백만원)에 불과한 실정이다. 또한 국고보조비는 고1센티의 운영, 출판홍보, 교육사업 등에 주로 쓰이고 있으나 경상비 충당에도 힘겨운 형편이라고 하지 않을 수 없다.¹⁰⁾ 소비자교육의 성격상 소비자단체에 의한 교육이 여러가지 측면에서 장점을 가지고 있고 우리나라의 소비자단체들에 의한 소비자운동(consumer movement)이 아직 초보적인 단계에 있다고 하니 점을 감안하여 본다면 앞으로 상당기간 동안 이들 단체에 대한 재정지원을 확대하는 것이 필요하다고 생각된다.

소비자교육과 관련하여 중요한 역할을 맡고 있는 것이 또한 언론이다. 최근 환경문제와 아울러 소비자문제에 대한 국민인식의 향상 및 알고자하는 욕구에 부응하여 언론기관들이 과거에 비하여 훨씬 많은 소비자정보를 제공하고 있는 것을 볼 수 있는데 이 경우에 있어서도 단지 사회고발의 차원에 머무르는 것보다는 소비자들이 각종의 위해와 손실로부터 스스로를 보호할 수 있고 합리적인

¹⁰⁾ 韓國消費者保護院, “消費者團體現況 및 主要事業”, 企劃管理資料 89-01.

소비 생활을 영위하는데 직접적으로 도움이 될 수 있도록 친절하고 알기쉽게 소비자지식을 전달해 주기 위한 보도방법들을 모색하는 것이 소비자보호의 실효성 확보를 위해 필요하다고 본다.

다. 消費者情報의 公開 및 提供方法의 改善

많은 제품과 서비스를 대상으로 어떠한 정보가 소비자에게 꼭 필요한 정보인지를 판별하여 이를 기업이나 판매자로 하여금 제공하도록 의무화 한다거나 또는 정부나 민간단체가 독자적으로 이러한 정보를 생산하여 이를 이해하기 쉽도록 공급하는 일은 그리 쉬운 문제가 아니다. 그 이유는 각각의 제품이나 서비스가 갖고 있는 서로 다른 복잡한 특성 때문이기도 하지만 보다 더 중요한 것은 소비자들의 異質性 때문이라고 할 수 있을 것이다. 소비자들마다 서로의 관심이 다르고 또한 성별, 연령, 소득수준, 교육수준 등에 따라 많은 차이가 있기 때문이다. 이러한 소비자들의 이질성에 비추어 가장 바람직스럽기는 제품이나 서비스의 소비에 있어서 가장 핵심이 되는 사항 예를들면 소비자안전에 관한 정보가 우선적으로 전달될 수 있도록 하여야 하고 소비자의식이나 지식수준으로 면에서 가장 취약성을 보이는 연소자나 노년층, 저소득, 저교육층을 상정하여 이들이 쉽게 파악하고 이해할 수 있는 방법으로 전달되어야 할 것이다. 예를들면 표시규제의 경우에 우선적으로 눈에 띌 수 있는 위치에 품질이나 가격표시가 될 수 있도록 하고 그것도 그림이나 만화형식으로 표시가 될 수 있도록 하는 것들이 하찮은 일 같으면서도 대단히 중요한 일이다.

같은 맥락에서 소비자위해의 정도가 심각한 중요한 품목들에 대하여는 정부가 품질을 보증하여 줌으로써 이러한 認證品目만은 소비자들이 안심하고 사용할 있도록 하는 일도 중요하다. 이를 위해서는 많은 품목을 대상으로 하기보다는 소비자들이 인지할 수 있는 정도의 품목으로 그 숫자를 제한하여 이에 대하여는 사후관리를 철저히 함으로써 제도에 대한 소비자들의 신뢰도를 제고하고 더 나아가서 해당업체의 품질향상 경쟁을 강화할 수 있는 誘因制度로서 사용하는 것이 바람직한다.

라. 消費者被害救濟制度의 改善

소비자의 권리의식을 고취시킬 수 있는 첨경은 소비자보호관련 법제도에 대한 인식을 높임과 동시에 소비자들이 실제로 피해를 당했을 경우 자기들의 권리를 행사하는데 특별한 노력을 필요로 하지 않도록 하는 것이 중요하다. 앞의

설문조사에서도 잘 나타나고 있는 바와 같이 우리나라의 소비자들은 상관행상 제조업체보다는 판매업자에게 우선적으로 피해의 복구를 요구하고 있다고 하는 점에 비추어 대부분의 소비자불만과 피해는 판매자를 통하여 쉽게 해결될 수 있도록 하는 제도적 장치의 모색이 긴요하다고 생각된다. 이를 위해서는 제조업체와 판매업자 사이의 “消費者被害補償에 관한 規約” 등을 정부가 마련하여 제도화시켜 나가는 것이 필요하다. 이것은 우리나라와 같이 유통업체들이 영세하고 유통구조가 낙후되어 있는 경우에는 판매자의 **對抗力**이 약하여 제조업체의 횡포앞에 무력하기 일쑤인 바 소비자들이 판매자를 통하여 피해복구를 원활하게 하기가 어려운 경우가 많기 때문이다.

다음으로 한국소비자보호원에 소비자피해와 관련한 분쟁이 제기되는 경우에 소비자피해분쟁의 조정 및 피해구제 절차가 번잡하여 중도에서 소비자의 권리 를 포기하는 사례가 아주 많다고 하는 사실은 이에 관한 제도가 아직도 개선되어야 할 소지가 많다고 하는 것을 보여주는 것이다. 이 경우에 있어서도 분쟁의 당사자를 제조업체와 소비자로 할 것이 아니라 제조업체와 판매업체로 하여 나가는 것이 우리나라의 상관행에도 부합하고 소비자의 권리를 보다 강하게 보장하는 방법이 될 것이다. 이러한 관점에서 현재 최종소비자만이 제조업체를 상대로 하여 분쟁을 제기할 수 있도록 함으로써 판매업자는 분쟁을 제기할 수 없도록 되어 있는 현행법제도는 대단히 불합리하다고 아니 할 수 없으며 하루속히 개선되도록 해야 할 것이다.

마. 消費者保護 行政組織 및 體制의 改善

현재 우리나라의 소비자보호 행정체제를 보면 중앙행정기관과 지방자치단체 그리고 공법인인 한국소비자보호원으로 나누어 볼 수 있는데 이 가운데 어느 기록·이 소비자보호행정의 주도적인 역할의 담당자인가 하는데 있어서 상당한 혼란·이 야기되고 있다. 1987년 한국소비자보호원이 설립되면서 전문적인 시험 분석·, 소비자피해구제 및 분쟁의 조정 등 소비자보호업무를 소비자보호원이 전담하는 체제가 마련되었으나 이러한 행정체제는 상당한 문제를 안고 있다고 본다.¹¹⁾ 왜냐하면 과연 公法人인 한국소비자보호원이 準司法的 裁定이나 심판을 내를 수 있느냐 하는 법인격상의 문제도 문제려니와 그보다 더 중요한 문제는

11) 규제행정기관의 형성초기에 있어서의 運營節次(standard operating procedure)의 미비 및 업무의 우선순위책정에 있어서의 혼란 등에 따른 문제점의 분석은 Cathy M. Johnson, “New Wine in New Bottles: the Case of the Consumer Product Safety Commission,” in *Public Administration Review* (Jan./Feb., 1990) 참고.

소비자보호와 관련한 정부규제를 제정하고 발동할 수 있는 행정기관이 여전히 행정기관에 있는 한 行政體制의 二元化는 불가피하고 따라서 기업이나 소비자들에게 많은 혼동만을 초래할 수 밖에 없나고 보기 때문이다.

뿐만 아니라 이러한 二元的인 行政體制로서는 이 논문에서 주장하는 바와 같은 소비자보호업무의 진밀한 상호연관성을 확보하는데 있어서도 많은 문제가 있다. 예를들면 행정기관이 새로운 정부규제를 발하거나 규제대상품목의 조정 등과 같은 효과적으로 하기 위해서는 소비자행정의 전 과정 특히 제품이나 서비스에 대한 시험분석 및 조사내용 또는 소비자피해와 관련한 소비자정보들이 대단히 중요한 정책자료로 활용될 수 있어야 할 것이고 이를 통하여 전문성이 축적되어 나가야 할 것이나 현재와 같이 한국소비자보호원에만 시험·분석·연구결과의 調査公表權을 인정하거나 또는 여기에 소비자비해구제업무를 일원화하는 속에서 소비자정보이용에 있어서 능률성을 확보할 수 없게 되고 더 나아가서는 책무 있는 행정기관의 소비자 對應性(responsiveness), 책임성, 전문성을 약화시킬 가능성이 높기 때문이다.

VI. 結論

- 논문은 날로 복잡다양해지고 있고 중요한 정책과제로 부상되고 있는 소비자문제에 대한 올바른 접근을 위해서는 우선 소비자문제가 발생하는 원인을 보다 구체있게 이해하는 것이 필요하다고 보는 관점에서 소비자문제에 대한 이론적인 접근과 함께 실제로 소비자들이 봉착하고 있는 소비자문제의 실상을 파악해 나온으로써 소비자문제에 대한 접근방법의 근본적인 전환 다시 말하면 좀더 시장지향적인 접근방법으로 전환하는 것이 필요하다는 것을 강조하였다.

현대산업사회가 처하고 있는 많은 복잡한 정책문제에 대한 접근에 있어서 우리는 지나치게 성급하게 정부개입에 의존하려는 경향을 갖고 있는 것이 아닌가 생각되는데 이것은 대단히 위험하고 무모한 발상이 아닐 수 없다고 본다. 왜냐하면 복잡한 문제일수록 그 문제를 정부가 효과적으로 다루어 나갈 가능성은 그만큼 줄어들기 때문이다. 복잡한 정책문제를 시장기능에 의존하여 해결한다고 한 경우 흔히 이것은 정부가 스스로 하여야 할 역할을 포기하는 것인 양 잘못 시작하는 경향을 보이는 것도 근본적으로 시장기능에 대한 이해와 신뢰의 부족에서 기인하는 것이다.

이 논문에서 다루고 있는 소비자문제는 경제사회의 문제를 해결하는데 있어

서 정부와 시장의 상호역할분담이 어떻게 이루어져야 하고 어떻게 두가지의 기능이 상호보완적으로 이루어져 나가야 하는가를 잘 보여주는 정책사례라고 할 수 있다. 이 논문에서 거듭 주장하고 있는 바와 같이 소비자문제는 근본적으로 市場機能의 不完全性에서 비롯되는 것이며 이러한 소비자문제의 해결을 위해서 정부가 하여야 할 가장 중요한 역할은 불완전한 시장기능을 되도록 완전하게 기능하도록 보완하는 역할인 것이다. 사실 정부가 하고 있는 많은 소비자보호 노력들은 따지고 보면 모두 이와같은 기능을 하고 있는 것인지 정부가 시장기능을 도와서하고 있는 것이 아닌 것이다.

이러한 주장을 펼치기 위해서 이 연구가 상당히 길어졌지만 다음의 몇 가지에 대하여는 충분히 다루지를 못하였다. 그것은 첫째, 소비자보호정책을 둘러싼 政治的 過程에 관한 것이다.¹²⁾ 다시 말하면 소비자문제는 기업과 소비자 및 소비자단체 사이의 정치적 역학관계속에서 그것이 다루어지는 심도와 밀도가 다를 수 있는 것이기 때문에 이에 대한 깊이 있는 이해가 아울러 이루어지는 것이 바람직하고 이때 비로소 소비자문제가 갖고 있는 정치학적 특성과 이에 따른 정책담당기관 및 정책결정자의 행태를 이해할 수 있기 때문이다. 둘째, 소비자문제에 대한 연구에 있어서는 그것의 복잡다양성에 비추어 몇 가지의 주요 품목에 대한 깊이 있는 사례연구가 필요하다고 할 수 있는 바 이 논문에서는 그러한 여유를 갖지 못하였다.

12) 이에 관하여는 Michael Peretschuk, *Revolt Against Regulation: The Rise and Pause of the Consumer Movement* (Berkeley: University of California Press, 1982) 및 Robert A. Katzmann, *Regulatory Bureaucracy* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1981) 등 참고.