

消費者保護規制政策과 規制의 決定基準

丁俊錦
行政學科

〈要約〉

政府規制의 완화는 세계적인 추세이나 社會的 規制(social regulatuion) 분야는 오히려 규제의 영역이 넓어지고 규제의 강도도 강화되고 있다. 消費者保護 분야도 예외는 아니어서 정부는 각종의 규제수단을 동원하여 소비자보호를 위해 노력하고 있으며, 이러한 소비자보호를 위한 정부의 개입은 시장의 실패를 보완하고, 衡平性을 제고하며, 外部性 문제의 해결 등의 이유로 정당화 되고 있으며, 또 어느 정도 소비자 보호효과를 달성한 것도 사실이다. 그러나 소비자, 被規制者 모두 정부규제에 대해 불만을 느끼고 있으며, 이의 원인은 정부가 그 비용과 효과에 대한 고려없이 무차별적, 획일적으로 규제를 가하기 때문이 아닌가 생각된다. 이 논문에서는 政府規制의 費用과 效果를 고려함으로써 규제목표의 설정과 적절한 규제수단의 선택에 도움을 줄 수 있는 몇가지 規制의 決定基準들을 제시하고자 하였으며, 이에 앞서 消費者保護를 위한 정부규제의 필요성과 소비자보호를 위한 각종의 정부규제 수단들을 强制性의 정도에 따라 구분하여 설명하고 있다.

Consumer Protection Policy and the Decision Frameworks for Regulation

Joo-Keum, Jung
Dept. of Public Administration
(Received Sept. 30, 1990)

〈abstract〉

The deregulation of the government intervention on the business is the current of the times. But in the sphere of social regulation, the domain of regulation has not only broadened, but also has the intensity of regulation been strengthened. For consumer protection, which is one of the social regulations, government has also an important role with using various means, such as standard setting, certification & permits, surveillance, consumer education, tax, subsidy, etc. The interventions for consumer protection are justified for the following reasons ; to compensate the market failure of consumer information market, to enhance the level of equity, to solve the externality problems. And they has proved to be effective for consumer protection. But since the early 1980s, the effectiveness of the government regulation has embroiled in controversy. Especially the deregulated business and the consumer has shown the dissatisfactions with the government role. These discontent with government regulation has arisen because of the high cost and low benefit of social regulation. In other words, government has increased regulations uniformly or unsystematically without consideration of the regulation target and the cost and benefit of regulations. So this paper proposes seven decision frameworks for consumer protection regulation policy, which are showing how they could be used to consider the costs and benefits of government regulation. And also this paper describes the necessities of government intervention for consumer protection and the various alternatives of regulation.

I. 序 論

최근 들어 政府規制의 완화를 요구하는 목소리가 높아져 가고 있으며, 정부의 정책도 대체로 이러한 방향으로 흘러가고 있다. 그러나 한편으로는 더욱 더 강력한 정부의 규제를 요구하는 목소리도 작지 않다. 전자는 주로 經濟的 規制 분야에서 일어나고 있는 현상이고, 후자는 社會的 規制 분야에서 일어나고 있는 현상이다. 즉 독과점 규제, 가격제한, 신규기업의 설립제한(entry barrier) 등과 같은 경제적 규제는 점차 기업 스스로의 의사결정에 맡기는 이른바 規制解除 또는 規制완화(deregulation)의 경향이 나타나고 있는 반면에, 환경보호, 산업안전, 소비자보호 등과 같은 사회적 규제 분야에서는 보다 적극적인 政府의 介入이 요청되고 있으며, 이에 따라 이러한 분야에서는 오히려 政府規制의 範圍가 擴大되고 그 정도도 더욱 강력해 지고 있다.¹⁾

사회적 규제 분야에 있어서 정부의 역할이 강화됨에 따라 소비자 보호를 위한 정부

1) 經濟的 規制 및 社會的 規制의 차이점 및 규제의 動向에 관해서는 다음을 참조할 것. 兪焄, 政府企業關係論(서울:法文社, 1989), Murry L. Weidenbaum, Business, Government and the Public(N. J. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1977), Chap. 2.

의 개입도 매우 증가하게 되었다. 이는 現代産業社會의 고도의 기술 발달에 따른 생산력의 증대로 大量生産, 大量販賣, 大量消費로 이어지는 大衆消費文化가 탄생하였으며, 고도의 대중소비문화는 소비자들로 하여금 상품의 品質, 機能, 價格, 安全, 危害性, 使用方法 등에 관한 필요하고 충분한 정보와 지식을 갖추기 어렵게 함으로써 劣惡하고 위해한 제품의 희생자가 되게 하여 소비자보호의 문제를 야기시켰기 때문이다.

소비자 보호를 위한 정부의 활동은 環境保護, 産業安全保護 등과 함께 급격히 증가하고 있고 또 어느정도 효과를 나타내고 있는 것도 사실이지만, 輿論調査에 의하면 정부의 규제대상이 되고 있는 생산자는 물론이고 소비자들 역시 정부의 규제활동에 대해서 불만을 나타내고 있다.²⁾ 生産者의 입장에서는 과도한 정부규제로 인하여 불필요한 비용이 추가되어 생산비가 증대한다고 생각하기 때문이며, 消費者의 입장에서는 정부의 규제정책이 소비자를 위한 것이 아니라 생산자의 이익을 위한 것이라고 생각하거나, 아직도 소비자 보호를 위해서는 미흡하다고 생각하기 때문이다.

그런데 이러한 생산자의 불만을 해소하기 위하여 현행 規制를 완화하거나 規制機關을 변경시키는 것도 고려할 수 있지만, 소비자들이 오히려 더욱 더 강력한 규제를 요구하게 될 것이며, 정부가 다시 강력한 규제를 가하면 이제는 생산자들의 반대에 부딪쳐 악순환에 빠질 위험이 있다. 이러한 현상은 소비자보호 뿐만아니라 환경보호, 산업안전보호 등과 같은 사회적 규제분야에서 공통적으로 나타난다.

사회적 규제분야에서의 일반국민들의 강력한 政府規制의 요구는 一般國民들이 규제의 성과에 대하여 非現實인 期待를 가지고 있거나 規制擔當機關의 규제능력의 한계를 인식하지 못하고 있기 때문이기도 하다. 다시 말하면 일반 소비자들은 정부규제에 의해서 손쉽게 모든 문제가 해결될 수 있으리라 믿고 있는 것이다. 그러나 특히 소비자 보호를 위한 정부의 규제활동에 대해서는 다음과 같은 점을 염두에 두어야 할 것이다. 첫째, 소비자의 소비활동은 일상생활의 모든 면에 걸쳐 있는 바 政府가 아무리 해도 모든 소비자의 모든 日常生活를 완전히 규제하는 것은 불가능하다. 둘째, 실제로 대부분의 소비활동은 규제기관의 영향없이 각 消費者의 自發的인 결정에 의하고 있으며, 이러한 자발적인 결정을 존중해 주는 것이 消費者主權主義 原則에도 부합된다. 셋째, 소비자 보호를 위한 규제 뿐만아니라 모든 정부의 규제에는 여러가지 유형의 費用이 수반되는데 그 비용은 피규제자인 기업만 부담하는 것이 아니라, 일반 조세납부자로서 또 기업에 의한 규제비용의 轉嫁에 의해 소비자들도 부담한다는 사실이다.

따라서 消費者들은 정부에 의해 모든 소비자 문제가 해결될 수 있으리라고 기대해서도 안되며, 또 規制機關은 닥치는 대로 모든 소비활동을 규제하려고 할 것이 아니라 일정한 기준에 따라 가장 效率的으로 규제를 가해야 할 것이다. 이를 위해서는 규제기관은 소비활동의 모든 면을 규제하는 것이 아니라 우선 가장 최악의 경우를 규제해야 할 것이며, 規制機關 뿐만아니라 피규제자에게 많은 비용을 발생시키는 直

2) 韓國消費者保護院, 消費者危害實態및 安全意識, 調查報告書 89-03, 1989., Robert C. Mitchell, "Silent Spring/Solid Majorities," Public Opinion, vol. 2 (August-September).

接的 統制 만을 고집할 것이 아니라 동일한 효과를 가져오면서도 비용이 적게 드는 여러가지 다양한 규제수단을 강구해야 할 것이다. 또한 소비자의 입장에서 강력한 정부규제 만을 요구할 것이 아니라 政府規制의 費用과 效果를 항상 염두에 두어야 할 것이다.

이와 같이 소비자 보호를 위한 정부규제의 필요성은 급격히 증대하고 일반 국민들의 요구 또한 커지고 있으나 모든 소비활동을 규제하는 것은 불가능 하기 때문에 限定된 資源으로 효율적인 규제를 가하는 것이 필요하게 되었다. 이를 위해서는 소비자 보호를 위한 규제의 優先順位를 결정하여 가장 시급하고 중요한 부분 부터 규제해야 할 것이며, 또 규제시에도 보다 효율적인 규제수단을 강구하는 노력을 기울여야 할 것이다. 本研究에서는 이러한 노력의 일환으로 規制의 優先順位 決定과 效率的인 規制手段의 탐색시에 고려할 수 있는 몇가지 基準을 제시하고자 한다.

이 논문에서 제시되는 기준들은 달성하려고 하는 社會的 目標에 맞는 規制對象의 選定 및 여러가지 規制手段들의 含意(implication), 規制手段의 適切性 등을 판단하는데 도움을 줄 수 있으리라고 생각한다.

이를 위해 이 논문에서는 우선 消費者保護를 위해 정부가 개입해야 할 根據 또는 必要性을 논하고, 정부가 소비자 보호를 위해 개입하는 구체적인 手段들을 제시한다. 다음, 規制目標의 設定 및 規制手段의 選擇에 이용될 수 있는 몇가지 基準 또는 틀 (framework)을 제시하게 될 것이다.

II. 消費者保護를 위한 政府의 役割

1. 消費者保護를 위한 政府規制의 必要性

(1) 市場失敗의 補完

自由市場經濟體制에서 나타나는 소비자 문제는 단순히 非倫理的인 기업활동 또는 소비자의 無知로 인하여 야기되는 문제라기 보다는 消費者情報의 不完全性이라고 하는 시장경제 체제의 構造的인 결함과 인간이 가지고 있는 非合理性이 복합적으로 작용함으로써 야기되는 문제이다.³⁾ 따라서 소비자들이 구입하려고 하는 상품에 대한 정보를 완전히 알고 있고, 소비자들이 정확한 정보에 입각하여 합리적으로 상품선택을 할 수 있다면 소비자 보호를 위한 정부의 개입은 필요치 않을 것이다. 예컨대 소비자가 상품의 安全度에 대해서 완전한 정보를 가지고 있다면 소비자는 그에 맞는 적절한 價格을 지불하고 그 상품을 구입하게 될 것이며, 이에 따라 안전도가 낮은 상품은 값싸게, 또 안전한 상품의 가격은 보다 높은 가격으로 공급되면서 시장은 균형을 이루게 될 것이다. 다시말하면 자유시장에서 價格과 數量의 조절을 통해 적정량의 안전도의 공급이 가능해지고 제품의 안전에 대한 합리적인 선택이 가능해 진다.⁴⁾

3) Roger M. Swagler, Consumers and the Market (Lexington, Mass.: D. C. Heath & Co., 1979).

그러나 自由시장에서는 다음과 같은 몇가지 이유로 소비자정보는 불완전할 수 밖에 없기 때문에 資源配分이 효율적으로 이루어질 수 없으며 이에 따라 시장의 失敗 (market failure) 現象이 나타난다.

첫째, 상품에 대한 정보를 대부분 보유하고 있는 생산자의 입장에서는 정보를 제공하려는 誘引이 충분하지 않기 때문에 소비자에게 충분한 정보가 제대로 전달되기 힘들다. 왜냐하면 제품에 대한 정확한 정보가 오히려 생산자에게 불리하게 작용할 수 있기 때문이다. 물론 정확한 정보의 제공이 판매량의 확대에 기여할 수도 있으나 그 반대의 결과를 가져올 수도 있기 때문에 생산자의 입장에서는 자신들이 제공하는 정보가 어떤 식으로 작용할지 알 수가 없는 것이다. 특히 獨寡占의 市場構造 下에서는 생산자들이 시장을 완전히 지배할 수 있으므로 獨寡占企業들이 自發的으로 정보를 제공하려는 유인은 더욱더 줄어들게 될 것이다.

둘째, 생산자가 자신이 공급하는 제품이나 서비스에 관한 정보를 제공하려고 해도 소비자에게 정보가 도달되는 통로가 不分明하여 어떠한 방법으로도 모든 소비자에게 빠짐없이 전달하는 것은 불가능하다. 다시말하면 情報시장 자체가 不完全하여 생산자는 어디에다 정보를 제공해야 하는지를 모르고, 또 소비자는 어디가서 필요한 정보를 얻을 수 있는지를 서로 모르는 것이다.

세째, 정확하고 진실된 정보가 전달되어도 그 정보의 내용이 매우 복잡한 技術的 요소를 포함하고 있다거나, 그 양이 방대할 경우에는 소비자가 제대로 이해하기 힘들게 되어 정보가 제공되지 않았을 경우와 같아진다. 뿐만아니라 서로 모순되는 정보가 제공되었을 때는 이중에서 어떠한 정보를 선택해야 하는지 모르기 때문에 소비자는 어려움에 빠지게 된다.⁵⁾

네째, 정보가 충분히 공급되어도 소비자들간의 認知의 差異 또는 判斷의 差異에 의해 정보가 충분히 활용되지 못하여 시장의 실패가 야기된다. 특히 소비자안전 문제에 있어서 危險(risk)에 대한 판단이 소비자 마다 제각기여서 정보의 합리적인 활용에 소비자마다 個人差가 존재한다. 예컨대 특정 식품속에 발암물질이 포함되어 있다는 정보가 제공되었을때 어떤 소비자는 그 식품의 소비를 중단하지만 또 어떤 소비자는 이를 대수롭지 않게 여기고 계속 소비하는 경우가 있다. 이러한 소비자의 意識水準의 차이는 효율적인 消費者情報의 흐름을 저해한다.

다섯째, 소비자 정보의 양과 질은 상품 특성에 따라서도 큰차이를 나타낸다. Greer는 소비자 정보의 內容과 有用性을 기준으로 探索商品, 經驗商品, 信用商品 등 세가지로 나누고 있는데⁶⁾ 探索商品(search good)은 소비자들이 그것의 스타일, 품질 등에 비추어 가격수준 등을 쉽게 비교하고 판별할 수 있는 특성을 지니고 있는 상품으

4) 기본적으로 인간들은 '절대적인 安全'을 요구하지는 않으므로 위험한 제품을 싸게 공급한다거나, 위험한 일의 임금을 높여주는 방법으로 危險에 대한 對價를 지불하면, 시장기구의 자율적 결정에 의해 '適正量의 危險'을 공급하는 것이 가능하다. Douglas F. Greer, *Business, Government and Society* (New York: MacMillan, 1983), Chap.20.

5) A. Nichols and R. Zeckhauser, "OSHA after a Decade: A Time for Reason," in L.W. Weiss and M. W. Klass (eds), *Case Studies in Regulation: Revolution and Reform* (Boston: Little, Brown and Co., 1981), p. 207.

6) Greer (1983), pp. 242-243.

로서 과일, 야채, 의류, 구두 등이 이에 해당한다. 이 탐색상품은 상품 자체로서 이미 상당한 량의 정확한 정보를 제공해 주고 있으므로 合理的인 消費者選擇을 위해 별도의 정보가 거의 필요치 않다. 經驗商品(experience goods)은 그것의 품질이나 성능에 관한 정보는 구입해서 사용해 본 경험을 통해서만 얻을 수 있는 유형의 상품으로서, 가공식품, 자동차, 가전제품 등이 바로 경험 상품이다. 이 경우에는 소비자들은 자기의 제품 사용경험에 비추어 특정 상품의 제품, 또는 특정 회사의 제품을 찾을 수 밖에 없게 된다. 마지막으로 信用商品(credence goods)은 의약품, 화장품 등과 같이 그것의 품질이나 효능 자체에 대하여 논란이 많고 그것을 사용해 본 경험만으로서 그 상품에 대하여 정확한 판단을 내리기 힘든 상품을 말한다. 따라서 신용상품의 경우에는 소비자 정보가 극도로 제약되어 있으므로, 소비자는 專門의 研究機關에서 제공하는 연구보고서, 제품테스트 결과보고서 등에 의존하지 않고서는 올바른 선택을 하기가 어렵다. 이와 같이 상품의 유형에 따라 소비자 정보의 유형이 달라지고 또 정보가 제공되는 방법 또한 달라지고 있는 바, 특히 경험상품과 신용상품의 경우에 있어서, 시장기구에 의해서는 모든 상품유형에 필요한 정확하고 적절한 소비자 정보가 모든 소비자들에게 전달되기가 힘들어 진다.

여섯째, 소비자 문제에 있어서 시장의 실패가 나타나는 요인중의 하나는 소비자정보의 公共財(public good)적 特性이다. 소비자정보는, 개인적으로 획득하기 위해서는 어느정도의 대가 또는 비용을 지불해야 하는 반면, 어떠한 방법으로든지 일단 정보가 제공되면 情報供給者가 누구인가와 관계없이 모든 소비자가 아무런 불편없이 공동으로 이용할 수 있는 성질을 가지고 있다. 따라서 각 소비자들은 자신이 노력하여 스스로 대가를 지불하고 정보를 획득하기 보다는 누군가가 정보를 제공해 주기를 기다리는 無賃乘車者(free rider)가 되려고 하기 쉽다. 즉 모든 소비자가 소비자 정보를 필요로 하지만 개개의 소비자는 모두 다른 누군가가 소비자 정보를 획득하여 제공해 주기만을 원할뿐 그 스스로는 이를 위한 時間과 費用을 지불하지 않으려는 성향을 나타내게 되는 것이다. 이러한 公共財的 屬性을 가진 소비자 정보의 충분한 공급을 위해서는 정부의 개입이 불가피하다.

이상에서 논의한 바와 같이 여러가지 이유로 消費者情報市場(consumer information market)은 불완전할 수 밖에 없고, 이러한 시장의 실패로 인하여 소비자의 합리적인 선택에 필요한 충분한 소비자 정보가 제공되기가 힘들다.

이러한 不完全한 시장구조 하에서 개별 소비자들이 합리적인 제품선택을 위하여 필요한 정보를 자기 스스로 찾아 나서야 한다면 그에 수반되는 노력, 시간과 비용 등 情報費用(information cost)은 개별 소비자로서는 도저히 감당할 수 없는 막대한 액수가 될 것이며, 사회적으로 볼 때도 엄청난 자원의 낭비를 초래하게 될 것이다. 이와 같이 불완전한 소비자 정보시장에서 야기되는, 불충분한 정보의 제공이라는 市場의 失敗를 보완하기 위하여 정부가 적극적으로 나서야 하는 이유가 바로 여기에 있다. 즉 불완전한 시장이 그 자체로서는 충분히 공급할 수 없는 각종의 정보를 정부가 스스로 제공해 주거나 상품을 생산하는 기업들로 하여금 정보를 공급하도록 강제함으로써 개별 소비자들이 부담해야 할 정보비용을 최소화하고 이로써 자원의 효율적 활

용을 촉진하는 역할을 담당해야 하는 것이다.⁷⁾

그런데 이러한 情報不足으로 인한 시장의 실패를 보완하기 위한 정부의 개입은 사실은 古典的인 經濟理論에 입각한 것으로서 모든 상품에 대한 합리적인 선택은 소비자에게 맡겨져야 한다는 消費者 主權主義(consumer sovereignty) 입장에 입각한 것이라고 할 수 있다.⁸⁾ 즉 소비자가 그릇된 상품을 잘못 선택하거나, 속아서 구입하지 않도록 소비자에게 제품에 대한 完全한 情報를 제공하고 최종적인 선택은 소비자에게 일임하는 시장 지향적인 규제방식인 것이다.

그러나 소비자 보호를 위한 정부규제의 필요성은 이러한 자원배분의 효율성 증진이 라는 측면외에도 衡平性, 外部性과 같은 측면에서도 제기된다.

(2) 衡平性

價格機構의 조절기능에 의존하고 있는 자유시장에서는 전술한 바대로 위험한 일에 종사하는 근로자에게 보다 높은 임금을 지급한다거나 위험하고 질이 낮은 제품을 값싸게 공급함으로써 안전문제와 소비자 문제를 해결하게 되는데, 이와 같은 해결방법은 衡平性(equity)의 문제를 야기시킨다. 왜냐하면 위험하고 질이 낮아서 값이 싼 제품을 구입하는 것은 주로 貨幣에 대한 限界效用이 높은 低所得層에 해당하는 소비자 들일 것이기 때문이다. (마찬가지 이유로 위험한 일에는 주로 저소득층 근로자들이 종사하게 된다.) 시장기구에만 의존하는 한 형평성의 측면에서 야기되는 이와 같은 문제는 개선되기가 극히 힘들기 때문에 정부는 이를 개선하기 위하여 개입하지 않을 수 없다. 이와 같이 대중교통수단, 약국판매의약품 등과 같은 저소득층이 주로 많이 이용하는 상품이나 서비스에 대한 政府의 規制는(물론 이런 상품이나 서비스에 대한 정부의 규제가 반드시 저소득층만을 위한 것은 아니지만 규제의 효과가 저소득층에게 더 크게 나타난다는 점에서) 자원배분의 효율성을 증진시키는 것 보다는 소득분배상의 형평성을 제고시키려는 것으로서 강력한 輿論의 지지를 받을 수 있으며, 政治的으로도 매우 강조되고 있다.

따라서 소득분배의 형평성을 제고시키기 위한 정부의 消費者保護規制는 시장지향적인 접근방법 보다는 法的인 禁止나 制限 등과 같은 직접적이고 엄격한 규제의 형태를 띠 가능성이 크다. 그런데 이러한 규제는 소비자 주권주의 입장에서 주장하는 개인적 自由와 개인적 選擇이라고 하는 또다른 가치를 저해하는 副作用을 가져올 수도 있다.

그러나 所得수준의 차이에 따라 또는 學歷의 差異에 따라 모든 소비자가 똑같은 소비자정보를 보유할 수 없고, 또 생산자들의 지나친 利潤動機에 의해 정보가 충분히 제공되지 않으면서 위험하고 질낮은 제품이나 서비스가 생산되는 상황하에서, 소비자들(특히 저소득층의 소비자들)을 보호하기 위해서는 정부가 적극적으로 개입하여 소비자로서 하여금 제한된 범위내에서 상품을 선택하도록 하는 것이 정당화 될 수 있

7) 崔炳善, 消費者保護를 위한 政府役割 및 規制의 合理化, 行政論叢 제28권 제1호, pp.179-210. 崔炳善 교수는 소비자문제를 情報不足으로 인한 시장의 失敗로 야기되는 것으로 보고 있으며, 이에 따라 소비자보호를 위한 정부의 역할도 소비자 선택에 필요한 정보제공에 焦點을 맞출 것을 주장하고 있다.

8) Kenneth J. Meier, Regulation(New York: St. Martin's Press, 1985), pp. 77-78.

을 것이다. 이를 消費者主權主義와 대립되는 개념으로 消費者保護主義라고 부른다.⁹⁾

사실 소비자보호 문제의 해결방법으로는, 소비자 문제의 本質이 소비자 정보의 부족으로 야기되는 것인 만큼 소비자 정보의 제공을 증대시키기 위한 시장지향적인 접근방법이 가장 근본적인 해결책이 될 수 있으나, 정부가 家父長的인 입장에서, 사회적으로 바람직한 道德的 價値의 실현을 위해서 소비자 문제의 해결에 개입하는 것도 매우 중요한 의미를 지니고 있다고 할 수 있다.

(3) 外部性

外部性(externality)은 특히 消費者製品의 안전문제와 관계가 깊은 것으로서, 소비자 보호규제를 비롯한 전반적인 사회적 규제를 반대하는 사람들도 이 외부성의 문제는 인정하고 있다. 예컨대 결함 있는 자동차로 인한 사고는 그 자동차를 구입한 사람에게만 비용을 발생시키는 것이 아니라 다른 사람들에게도 비용을 부담시킨다. 이를 소비자 문제의 외부성 또는 外部效果라고 할 수 있는데, 이 외부성에는 교통사고로 인하여 물리적 피해를 입은 사람이 부담하는 物理的 外部性(physical externality) 뿐만 아니라, 교통사고로 야기된 교통체증으로 인한 손해, 또 만일 교통사고로 도로가 파손되었다면 이의 복구에 들어가는 비용 등과 같은 財政的 外部性(financial externality)도 모두 포함된다. 그런데 이러한 외부성은 시장기구에 의하여 완전히 해결될 수 없으므로(물론 보험가입 등에 의하여 어느정도는 해결가능하지만), 정부가 개입하게 되는 것이다. 특히 이러한 안전문제는 인간의 생명보호 측면에서 '삶과 죽음'이라는 기준¹⁰⁾이 적용되어야 하는데 인간의 생명에 대한 가치를 시장價格으로 정하는 것은 사실상 불가능하고 도덕적으로도 바람직하지 않기 때문에 더더욱 시장기구에 의한 해결 보다는 정부의 규제에 의존하지 않을 수 없다.

그런데 외부성 문제를 해결하기 위한 정부의 규제는, 이 외부성을 예측하는 것이 매우 불확실하므로 이른바 不確實한 狀況 下에서의 정부규제(regulation under uncertainty)가 행해지게 되는데, 이러한 상황 하에서는 더욱 더 엄격한 規制措置를 취하게 되는 경우가 많다. 왜냐하면 외부성의 정도를 사전에 정확히 예측하는 것이 불가능하므로 가능한 最惡의 狀況을 가정해 놓고 이러한 최악의 상황을 조금이라도 極小化 시킬 수 있는 규제수단을 선택하게 되므로, 결과를 알고 있거나 예상할 수 있을 때 보다는도 엄격한 기준을 적용하여 규제를 가하기 때문이다.¹¹⁾

2. 消費者保護를 위한 政府의 規制手段

消費者保護를 위한 정부의 규제수단은 여러가지가 있으며¹²⁾, 이의 분류 또한 다양한 바, 여기에서는 규제수단의 強制性的의 정도에 따라 直接規制手段, 財政的 手段,

9) Ibid, p. 78.

10) Greer(1983), p. 410.

11) Ibid, p. 411.

12) 여기서 제시되는 規制手段은 이른바 實質的 規制手段에 해당된다. 이 실질적 규제수단은 모든 규제정책의 집행에 공통적으로 사용되는 順應確保手段인 이른바 實行的 規制手段과는 다른 개념이다. 양자의 구별에 관해서는 鄭正信, 政策決定論(서울:大明出版社, 1988), pp. 53-57을 참고할 것.

情報提供手段 및 기타 등의 네가지로 나누어 살펴 보고자 한다. 이와 같은 강제성의 정도에 따른 구분은 소비자 보호를 위한 정부의 정책적 노력의 총체적 평가를 가능하게 할 뿐만아니라, 특정한 戰略 또는 手段이 소비자 보호를 위하여 기여하는 정도를 알 수 있게 해 준다.

(1) 直接規制

直接規制手段은 정부가 法令에 의해 기업과 개인의 활동을 통제하는 방법으로서 규제에 대한 被規制者들의 順應確保가 매우 중요하다. 그런데 이 방법은 가장 철저하고 효과적으로 소비자들을 보호하는 수단 처럼 보이지만 규제에 들어가는 비용이 적지 않고, 철저한 執行이 수반되지 않으면 전혀 효과를 볼 수 없으므로 가장 효율적인 수단이라고 볼 수는 없다. 특히 規制機關이, 규제에 필요한 비용 및 피규제기관이 부담하는 비용을 포함하는 규제의 코스트를 고려하지 않음으로써 종종 낭비적인 규제가 되기도 한다. 이 직접규제 수단에는 제품에 대한 安全基準의 설정, 虛偽·誇長廣告의 規制, 表示의 義務化 등이 포함된다.

1) 安全基準設定

이것은 소비자 보호를 위한 기본적인 규제로서, 안전에 문제가 있어 이로 부터 비롯될 수 있는 위험으로부터 소비자들을 보호하기 위하여 개별상품별로 사전에 기준을 설정하여 이에 부합되는 제품만을 生産 또는 販賣하도록 하는 것을 말한다. 이러한 정부규제는 식품, 의약품, 화장품, 의료기구, 완구, 가전제품, 자동차 등과 같이 안전에 문제가 있을 경우 인체의 건강, 생명, 재산에 대한 피해가 중대한 제품에 대하여 정부가 법률을 통하여 일정한 安全基準을 제정하고 사업의 허가에서 부터 각종의 안전규격의 승인, 제품의 사전 및 사후검사 등을 통하여 法令에서 정한 각종의 기준을 기업이 준수하도록 강제하는 방법으로 이루어 진다. 우리나라에서도 食品衛生法, 藥事法, 電氣用品 安全管理法, 共産品 品質管理法 등에서 각종제품의 안전관리에 필요한 기준을 제시하고 있다.

제품의 안전을 도모하기 위한 기준은 보통 成果기준(performance standard)과 디자인기준(design standard)으로 구분할 수 있는데,¹³⁾ 성과기준은 어떤 모양의 부품을 사용하든지 간에 또는 어떤 제품을 생산하든지 간에 이미 설정된 일정한 기준만 충족시키면 제품의 생산이 허용되는 경우에 적용되는 기준이며, 디자인 기준은 일정한 기준을 충족시키기 위하여서는 특정한 디자인을 한 또는 특정한 모양을 갖춘 부품을만 사용하도록 규정하는 경우에 적용되는 기준이다. 예를 들면 자동차의 경우에 일정한 배기가스 배출기준을 충족시키면 차종에 따라 다양한 종류의 엔진을 장착하는 것이 가능한데 이때 적용되는 엔진의 배기가스 기준이 바로 성과기준이다. 그런데 만일 엔진의 배기가스를 규제하기 위하여 모든 자동차에 특정한 종류의 엔진만을 장착할 것을 규정한다면 이 규제기준은 디자인 기준에 해당한다. 따라서 디자인 기준을 적용하면 제품생산자의 재량은 더욱더 줄어들게 된다.

13) Greer(1983), p. 422.

이와 같은 유형의 정부규제는 우선 安全기준의 설정에 있어서 어느정도의 安全性的의 확보를 목표로 할 것이냐 또는 어떤 규제기준을 위주로 할 것이냐에 관하여 심각한 논란이 야기될 수 있다. 예컨대 발암물질을 함유하고 있는 제품을 전면 금지시킬 것인지 아니면 어떤 수준에서 규제할 것인지가 문제인 것이다. 뿐만아니라 제품의 안전을 위한 규제기준은 그 수가 많고, 技術的으로 매우 복잡하며, 적용대상 제품도 천차만별이기 때문에 실제로 규제할 수 있는 기준을 설정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 규제기준 설정시 고려될 수 있는 각종의 기준은 다음 章에서 자세히 논의될 것이다.

2) 虛偽·誇長廣告의 規制

매일 매일 새로운 제품이 쏟아져 나오고 있는 현대사회에서 상품에 대한 廣告는 중요한 정보제공 기능을 하고 있다. 따라서 소비자가 상품이나 서비스의 구입과 선택을 할 경우에 그 정보의 대부분을 기업의 광고로 부터 얻는 것이 현실이다.

그러나 광고는 보통 제품의 부정적인 면에 대해서는 침묵함으로써 소비자에게 완전한 정보는 제공하지 못하며, 또 광고는 오히려 소비자의 합리적인 판단을 흐리게 하기도 한다. 뿐만 아니라 광고 속에 虛偽 또는 誇長된 내용이 포함되어 있을 때에는 소비자를 誤導할 가능성이 크다. 특히 소비자들이 정보 획득에 취약성을 안고 있는 經驗商品과 信用商品의 경우에는 허위 또는 과장광고에 속기 쉽다. 예컨대 의약품의 경우에는 그 의약품의 성분과 함량이 제품에 정확히 표기되어도 소비자들은 전문지식이 부족하기 때문에 이를 정확히 이해하기 힘든 바, 과장광고에 의해 약물중독 등의 부작용이 발생하기 쉽다.

따라서 정부는 부당한 광고로 부터 초래될 수 있는 위험으로 부터 소비자들을 보호하기 위하여 廣告規制를 실시한다. 구체적인 수단으로는 不當廣告行爲의 法的處罰, 行政指導, 企業의 自律規制 誘導 등의 방법이 있다. 그러나 허위, 과장광고행위는 단순히 단속법규에 의한 규제나 지도만으로는 불충분하며, 근본적으로는 기업의 소비자에 대한 자세와 소비자가 광고에 담긴 구체적 내용을 取捨選擇해서 유효적절하게 이용할 수 있는나에 달려 있다. 또한 경쟁기업의 특성상 개개 기업의 노력만으로는 광고의 적정화를 확보하기 어려운 경우가 있으므로 이러한 때에는 同種의 기업간체 등에 의한 광고의 자율규제가 이루어 지도록 정부가 유도하는 것이 필요하다.¹⁴⁾ 하지만 의약품, 식품 등과 같이 소비자의 안전확보를 위해 부적절한 광고를 배제시키는 것이 절대적으로 필요한 분야에 있어서는 철저한 公的인 規制가 있어야 할 것이다.

3) 表示의 義務化

객관적이고 철저한 비교에 의한 製品의 檢査는 어떤 재화나 서비스의 질, 기타의 특징 그리고 가격에 관하여 가장 훌륭한 정보를 제공해 준다. 그러나 모든 생산물이나 서비스에 대해 항상 실제적인 검사결과가 제시될 수는 없기 때문에 소비자들은

14) 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, 1988, pp.270-284. 이 책은 日本의 國民生活審議會 消費者政策部會議 회의내용을 번역한 것으로서 일본의 소비자보호정책의 주요내용의 파악에 도움이 된다.

가능한 다른 정보에 의존하게 되는데(전술한 광고도 이에 해당한다.), 이와 관련해서 제품의 특성을 제품상에 정확히 표기하는 것은 매우 중요하고 기본적인 정보제공 기능을 수행한다. 價格表示制는 가장 전형적인 방법이며, 가공식품의 경우에 첨가물의 내용과 함량, 방부제의 사용여부, 유효기일, 제조일자 등을 표시하게 하는 것, 의약품의 성분과 함량을 표시하게 하는 것 등이 이에 속한다. 특히 최근의 식료품은 생활패턴의 변화로 완제품이 포장된 상태로 공급되는 것이 보통이기 때문에 상품 특성표시는 소비자가 당해 식료품의 본질적인 특성과 출처를 아는데 도움을 준다. 우리나라의 현행 食品衛生法에서도 식품의 流通期限 表示를 의무화하고 있으며, 유통기한을 년 또는 년월일 까지 표기도록함으로써 변질제품 발생을 사전에 규제하고 있다. 뿐만아니라 의약품의 경우에도 당해 약품으로 인해 소비자에게 피해가 발생하지 않도록 副作用의 발생가능성을 표시하도록 규제하고 있다.

제품에 표시되는 내용에는 제품의 특성에 해당하는 成分, 含量 뿐만아니라 정부가 제정한 度量衡基準에 따라 내용물의 양 또는 내용물의 현재의 중량을 표시하는 것도 포함된다. 우리나라에서도 計量의 適正化를 위해 각종 계량기의 檢定制度를 운영하고 있으며, 計量示範店鋪制度를 실시하고 있다.

이와같은 표시의 의무화 규제는 근본적으로 그것이 없다고 한다면 엄청나게 소요될 消費者情報費用을 일정한 표시를 義務化함으로써 감소시키려는데 목적이 있는 것이기 때문에, 제품에 어떠한 사항을 표시하게 하느냐 하는 것은 기업의 편의나 생산자와 판매자의 利害關係를 고려하는 것이 아니라 소비자에게 정확한 정보를 제공함으로써 消費者情報費用을 감소 시킨다는 관점에서 결정되어야 할 것이다.

(2) 財政的 手段

정부는 사회적 규제정책의 재정적 수단으로 일반적으로 租稅와 補助金 등을 활용한 다. 이 재정적 수단은 전술한 직접적 규제방법과는 달리 피규제자의 행태를 변화시키기 위해 조세와 보조금으로 誘引(incentive)을 제공하고 최종적인 선택은 피규제자에게 유보시킴으로써, 비교적 시장原則(market principle)에 충실한 규제수단이라고 할 수 있다. 그러나 환경보호 분야와는 달리 소비자 보호나 안전 분야에서는 활용범위가 그렇게 넓지는 않기 때문에 직접적 규제수단의 補助的인 역할을 수행하는 경우가 많다.

1) 租稅

조세는 정부가 가계나 기업의 행태를 정부가 원하는 방향으로 변화시키기 위해 이용되는 고전적인 유인 수단의 하나로서 특히 경제학자들이 선호하는 규제수단이다.¹⁵⁾ 소비자보호 분야에서 이러한 조세수단이 이용되는 예는 많지 않으나 정부가 소비자 보호를 위해 제시한 여러 制度 또는 規程에 순응하는 기업에 조세상의 우대조치를 취하거나, 반대로 순응하지 않는 기업에는 조세상의 불이익을 주는 것 등이 이에 해

15) 최근에 美國에서 제기되고 있는 規制改革(regulation reform)에 대한 논의를 살펴보면, 경제학자들은 規制완화(deregulation)를 주장하면서 직접적 규제수단의 폐해를 지적하고 租稅를 이용한 규제를 주장하고 있다. 그 이면에는 기업들의 自律的인 선택의 범위를 넓히려는 의도가 있는 것 같다.

당한다. 예를 들면 우리나라의 경우에 價格表示 示範業所에 대해서는 10%의 所得標準率을 경감하여 적용하고 있으며, 기타 우수한 시범업소에 대해서도 경감율을 적용하도록 하고 있다.

2) 補助金

보조금은 정부의 소비자보호 정책에 적극적으로 부응하는 생산자나 판매자에게 財政的 惠澤을 줌으로써 지속적으로 정부정책에 순응하도록 하는 정책수단이다. 따라서 정부정책에 순응하여 재정적 혜택을 누리느냐의 여부는 전적으로 생산자나 판매자의 의도에 달려있다. 우리나라에서도 가격표시제도의 활성화를 위해 가격표시 시범업소에 대해서는 流通近代化 資金을 지원하고 있으며, 각 동별로 1개 이상의 가격표시 시범업소와 시.군별로 1개소 이상의 가격표시 시범시장, 상가 등을 지정하고 이들에게는 전술한 稅制上의 惠澤 외에 財政資金을 지원해 주고 있다.

보조금은 제품의 생산자나 판매자에게만 지급되는 것이 아니라 소비자들 스스로의 보호활동을 장려하기 위하여 民間 消費者團體에도 지급된다. 소비자 문제의 해결에 있어서 정부의 노력도 중요하지만 소비자 스스로가 권익을 지키기 위해서 集團的인 政治的 行動을 전개하는 것은 소비자 문제를 장기적으로 해결해 나가는 중요한 수단이 된다. 따라서 소비자 문제의 해결에 있어서, 민간 소비자단체에 지급되는 보조금은 생산자나 판매자에게 지급되는 보조금 보다 더 중요한 의미를 가지고 있다. 왜냐하면 시장경제질서 하에서 재화와 서비스를 소비함으로써 효용을 극대화시키려는 消費者와 재화와 용역을 판매함으로써 이익을 극대화시키려는 企業은 서로 대립되는 經濟主體인 바, 정부의 소비자단체에 대한 보조금지급은 다른 정책수단과 같이 기업의 세력을 약화시킴으로써 소비자들의 권익을 보호하려는 것이 아니라, 消費者들의 勢力을 강화시킴으로써 소비자들 스스로 소비자 문제를 해결하도록 하는 것이기 때문이다. 다시 말하면 기업들은 생산규모의 확장이나 기업결합을 통하여 독과점기업으로서의 지위를 누리며 경쟁제한적인 가격협정으로 그 市場支配力을 증대시킬 수 있는 반면에, 소비자는 數的으로는 多數이지만 조직력이 없기 때문에 개별적으로는 무력하여, 기업의 지배하에 놓여 있다. 또한 전술한 바와 같이 기술진보에 의해 상품은 날로 복잡해지고 그 기능도 다양화되어 가는데 비해 상품에 대한 정확한 情報 蒐集이 점점 어려워지고 상품선택에 어서도 소비자 자신의 價値判斷에 의하기 보다는 일방적인 廣告, 宣傳에 의하여 이루어 지는 상황 하에서, 소비자들 스스로 자신들을 보호할 수 있는 힘을 증대시켜 기업의 횡포에 대항할 수 있도록 정부가 재정적 지원을 해 주는 것은 供給者와 消費者의 不均等한 勢力關係를 개선시킨다는 점에서 큰 의미를 가지고 있다.

우리나라의 消費者保護法에서도 정부는 소비자의 조직활동을 지원, 육성하도록 규정하고 있으며, 이에 따라 國庫 補助金 및 地方費를 매년 확대 지원하고 있다.¹⁶⁾

16) 우리나라의 1987년도 消費者團體에 대한 支援額은 4억4천만원이며, 전체적인 규모는 작지만 1980년도에 비해 약 8배 이상 증가한 액수이다.

(3) 情報提供

소비자 문제의 해결에 정부가 개입하는 중요한 이유 중의 하나가 정보의 불완전으로 인한 시장의 실패를 보완하기 위한 것인 만큼 정부가 직접 소비자 정보를 제공하는 것은 중요한 문제해결 방법이 된다. 이를 위해 정부는 여러가지 수단을 통해 소비자가 필요로 하는 情報를 直接 提供하는 노력 뿐만아니라 消費者 權利意識을 고취시키고 정부나 소비자 단체의 소비자 보호를 위한 제반활동을 이해시키기 위한 消費者教育을 실시하고 있다. 이러한 정부의 소비자정보 제공활동은 전술한 허위·과장 광고의 규제와 같이 기업으로 하여금 정확한 제품 정보만을 제공하게 하는 소극적인 기능이 아니라, 정부 스스로 제품에 대한 정보를 수집하여 이를 소비자들에게 공급함으로써 소비자들의 합리적인 제품선택을 돕는 積極的인 機能이라고 할 수 있다.

정부의 구체적인 소비자 정보제공 활동을 보면 主要 共産品들의 性能比較테스트, 危害情報 提供을 위한 危險한 製品 展示會, 또는 優秀商品 展示會, 品質比較 展示會, 消費者意識啓蒙을 위한 教育·弘報活動, 消費者問題의 正規教科課程化를 통한 학생들에 대한 소비자교육 등이 있다. 우리나라에서도 工業振興廳에서 ‘消費者品質情報’, ‘優良 商品購入 案内書’, ‘商品選擇要領’ 등의 상품정보 안내서를 발간하고 있으며, 韓國消費者保護院에서도 주요상품의 품질비교, 성능시험결과 등을 수시로 발표함으로써 소비자들의 현명한 선택을 유도하고 있다. 또한 다양한 홍보수단을 동원하여 소비자 의식을 고취시키기 위한 소비자 교육활동을 전개하고 있다.

(4) 消費者 被害救濟

소비자 피해구제는 소비자가 제품의 결함, 품질의 부당표시, 부당한 카르텔 등에 의하여 財産上 또는 身體上의 피해를 입은 경우 이 피해를 복구할 수 있는 길을 제도적으로 보장하는 것이다. 지금 까지 설명한 소비자보호 수단이 주로 事前的, 豫防措置的인 성격을 띤 것이라면 이 소비자피해 구제는 정부의 사전적인 예방조치에도 불구하고 발생한 消費者의 損害를 事後에 복구시켜 주는 사후적 보호수단이라는 점에서 최종적인 소비자보호 수단인 것이다. 즉 소비자 피해구제란 일단 발생한 소비자피해가 국가 및 지방자치단체, 소비자 및 소비자단체, 상품 생산자 등의 주체 간에 있어서, 피해당사자 간의 합의에 의하여 혹은 국가의 강제력에 의하여 原狀으로 회복되거나 損害賠償 되는 것을 의미한다.

소비자 문제는 매우 광범위하고 소비자가 손해를 입는 원인도 다양하기 때문에 소비자피해를 줄이기 위하여 소비자와 정부가 아무리 관심을 가지고 노력을 기울여도 소비자가 손해를 입는 경우가 발생한다. 따라서 소비자 피해가 발생한 경우 신속하고 적절한 被害救濟가 수반되지 않으면 진정한 消費者主權은 실현되기 힘들다.

그런데 오늘날의 소비자 피해는 동시다발적이고 광범위하게 발생되며 원인규명이 어렵다는 문제점이 있다.

보다 구체적으로 소비자 피해의 특성을 살펴보면, 첫째 오늘날과 같이 생산공정이 분화되고 유통과정이 복잡한 대량생산·대량판매 체제하에서는 소비자 피해가 발생할 가능성이 普遍化된다. 둘째, 피해가 일단 발생한 경우 그 영향이 同種의 製品을

구입한 다수에게로 擴散될 가능성이 크다. 세째, 현대의 재화와 용역은 고도의 기술을 사용하는 동시에 생산·유통단계에 많은 사람들이 관여하고 있으므로 소비자 피해의 發生原因과 歸屬責任을 확정하기 곤란한 경우가 많다. 네째, 소비자는 가격이나 계약조건에 대해서도 교섭할 여지가 없고 사업자가 제시하는 조건을 따를 수 밖에 없으므로 기업에 대해서 소비자는 無力하다. 따라서 피해발생시 對向능력이 미약하다. 다섯째, 소비자 피해는 財産的 損害 뿐만아니라, 특히 식품과 의약품사고의 경우 生命과 身體에도 심각한 영향을 미친다.¹⁷⁾

이와 같은 특징을 가진 소비자 피해를 구제하기 위해서 정부는 전술한 바와 같이 소비자 단체의 활동을 지원하는 것 외에, 일정규모 이상의 사업자로 하여금 자율적인 消費者被害補償機構를 설치하도록 하고 있으며, 소비자와 사업자 간의 원만한 보상합의의 도달을 위해 품목별 消費者被害補償規程을 제정하여 운영하기도 한다. 이러한 행정적인 조치에 의해서도 소비자 피해가 적절히 보상되지 않을 경우에는 최종적으로 司法的 節次에 의해 손해를 보상받을 수 있다. 정부의 소비자피해 구제활동에 있어서는 소비자의 경제적 약자의 지위를 인정하여 소비자를 보다 강력하게 보호한다는 견지에서, 消費者被害의 因果關係의 규명에 있어서 소비자의 立證責任을 緩和한다거나, 集團訴訟(class action suit) 節次를 규정하는 것 등을 고려하여야 할 것이다.¹⁸⁾

III. 消費者保護規制政策의 決定基準

1. 決定基準

前述한 바와 같이 政府는 市場失敗의 보완, 衡平性, 外部性 등의 이유로 각종의 규제수단을 동원하여 소비자 문제를 해결하기 위해 노력하고 있으나 정부의 소비자문제 해결노력에 대해서 被規制企業과 消費者들 간에 여러 불만이 제기되고 있다. 이러한 불만은 규제에 의해 유발되는 費用이 규제가 가져오는 效果 보다 크다고 느끼거나 정부규제가 非效率的이라고 생각하기 때문에 惹起되는 것으로서, 정부의 소비자보호 규제정책에 대한 전반적인 재검토의 필요성을 제기하고 있다. 이를 規制의 改善 또는 改革이라고 부르기도 하는데, 역시 이러한 노력의 목적은 적절한 規制目標를 설정하고 그 목표를 가장 효율적으로 달성할 수 있는 手段을 강구하려는 것이 아닌가 생각된다.

소비자보호 규제를 포함한 사회적 규제의 개혁 또는 개선은 다음과 같은 네가지 단계로 구분하여 검토해 볼 수 있는데,¹⁹⁾ 첫째 사회적 목표의 달성과 밀접한 관련이 있

17) 日本經濟企劃廳 消費者行政課編, 消費者被害 救濟의 制度化 方向, 소화 50년, pp.35-36.

18) 消費者團體訴訟 및 集團訴訟에 관해서는 李相崙, 消費者團體訴訟 및 集團訴訟에 관한 研究, 韓國消費者保護院 研究報告書 88-04을 참고할 것.

19) Lester B. Lave, The Strategy of Social Regulation(Washington D.C.:The Brookings Institution, 1981), pp. 5-7.

는 규제대상을 선정하고, 둘째 이 목표를 달성하는데 動員可能한 여러 規制手段 (regulatory alternatives)의 의미를 명확히 하기 위하여 정보를 수집하고, 분석을 시도 하며, 목표와 수단간의 因果關係를 명확히 하는 決定틀(decision framework)을 제시 하며, 셋째, 선택된 규제수단이 사회적 목표의 달성을 위해 적절한 것이라는 것을 확인하고, 즉 적절한 규제수단을 선택하고, 넷째는 선택된 규제수단을 효율적이고 신속히 집행하는 것으로서, 피규제자들의 順應을 확보하여 불필요한 사회적 비용을 발생시키지 않는 것 등이다.

이 중에서 처음의 두단계가 사회적 규제를 개선 시키는 데 있어서 관건이 되는 요소라고 할 수 있는 바, 여기에서는 소비자 보호를 위한 규제목표의 설정과 효율적인 규제수단들을 선택하는데 필요한 몇가지 기준 또는 틀을 제시하려고 하는 것이다.²⁰⁾ 따라서 여기서 제시되는 여러 결정기준 또는 결정틀은 규제이슈의 優先順位를 정하고, 규제자와 피규제자가 소비자 보호문제(궁극적으로는 건강과 안전문제)를 보는 관점을 변화시키는데 기여하게 될 것이다.

(1) 自由市場規制

이것은 정부규제 대신에 시장기구의 自律調整機能에 맡겨놓는 것이 가장 비용이 적게 드는 규제방법이라는 것으로서, 자유시장에서 적용되는 일반적인 경쟁원리가 소비자보호 분야에서도 그대로 적용될 수 있으며, 또 이러한 시장원리에 의한 문제해결이 가장 효율적이라는 것이다. 즉 위험하거나 질이 낮은 제품에는 그에 상응하는 對價 또는 補償이 지불되지 않으면, 완전경쟁시장에서는 소비자에게 배척당하게 되기 때문에 이러한 제품에는 가격을 낮추는 보상이 있게 되고, 또 그 가격에 상응하는 수요가 제공됨으로써 균형이 달성된다는 것이다. 따라서 자연히 정부규제가 필요 없게 된다.

이러한 기준을 적용할 것을 주장하는 이면에는 정부규제의 직접적 또는 간접적 비용이 너무도 크기 때문에 차라리 사소한 市場의 不完全性은 그대로 견디어 내거나 방치하는 것이 더 낫다고 하는 관념이 자리잡고 있다. 따라서 이러한 주장에 의하면 정부규제는 완전경쟁원리의 기본가정에 심각한 위협이 가해지거나, 정부규제 만이 가장 효과적 수단이라는 확실한 근거가 있을 경우에만 한정되어서 사용해야 한다는 것이다.²¹⁾ 즉 소비자의 私的決定을 제한하는 정부규제의 비용이, 시장의 불완전성으로 인해 유발되는 사회적 비용 보다 오히려 크다고 보는 것이다.

요컨대 이 기준에서는 消費者의 製品에 대한 判斷을 신뢰하며, 市場機構의 자율적인 조정에 의하여 상품에서 유발되는 소비자에 대한 위해가 적절히 規制될 것으로

20) 여기서 제시되는 기준들은 주로 L. B. Lave(1981)의 著書를 참고하였으며, 소비자 보호규제기준으로 이용될 수 있도록 재구성하였다. 따라서 이 논문에서 제시한 일곱개의 결정기준 명칭도 필자가 나름대로 정한 것임을 밝힌다.

21) George Stigler, *The Citizen and the State : Essays on Regulation*(Chicago:University of Chicago Press, 1975), Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*(Chicago : University of Chicago Press, 1975) 등이 이러한 주장의 대표적 저서임.

보는 것이다.

(2) 危險完全排除基準

이 기준은 소비자가 선택하는 제품으로 유발될 수 있는 위험의 가능성을 완전히 배제시키는 것으로서, 예컨대 모든 食品에는 어떠한 發癌物質도 들어 있어서는 않된다고 규정하는 규제기준이 危險完全排除기준에 해당한다. 따라서 이 기준에 의해 규제수단을 선택할 때에는 資料나 分析이 그렇게 많이 필요 없으므로 가장 간단하다. 뿐만아니라 이 기준에서는 어느 수준에서 소비자의 안전을 도모할 것인가, 어느정도 消費者安全을 해치는 경우에도 그 제품의 효과가 매우 크다면 생산 및 판매를 어느정도 許容해도 되지 않는가 등과 같은 점을 전혀 고려할 필요가 없다.²²⁾ 발암물질과 같은 위해요소가 포함되어 있느냐의 여부만 검사해서 만일 발암물질이 조금이라도 含有되어 있으면 그 제품의 生産과 販賣를 禁止시키기만 하면 되는 것이다.

그러나 어느정도 소비자에게 위해한 요소를 가지고 있다고 하더라도, 그 제품이 제공하는 효과가 매우 큰 경우에는 생산과 판매를 허용해야 하는 경우가 있는데(예를 들면 담배 같은 상품, 또는 모르핀과 같은 약품이 환자치료에 쓰이는 경우), 이 기준에 의하면 규제에 融通性을 두는 것이 불가능해진다. 이러한 이유로 이 기준을 지나치게 엄격하게 적용하는 것에 대해서는 몇가지 反論이 제기되고 있는데,²³⁾ 이는 첫째, 사회적으로 반드시 필요한 상품의 供給이 제한되어 資源配分의 歪曲은 물론 도덕적으로 바람직하지 않은 상황이 발생할 수 있으며, 둘째 위해요소를 가진 제품을 규제하는데 있어서 다소 위해한 제품의 공급을 허용하고, 이 제품이 적절히 이용될 수 있도록 事後에 규제하는 방법이 존재하는 경우에도 事前全面禁止 이외의 다른 代案을 고려하지 못하며, 셋째 이기준을 적용하는데 있어서 前述한 첫번째와 같은 현실적인 필요성을 위해 例外的으로 생산 및 판매를 허용하는 規定을 두는 경우가 많은데 이 때에는 규제의 非一貫性이라는 문제가 유발된다. 넷째, 위해의 정도가 아주 미약한 제품과 엄청난 제품과의 규제의 정도에 차이를 두는 것이 不可能하다. 즉 危害한 제품의 종류가 많고 위해의 정도 또한 다양한 바, 이 기준으로는 어느제품 부터 규제해야 하는가 하는 規制의 優先順位를 결정할 수 없고, 또 각 제품별로 위해의 정도에 따라 規制의 水準을 달리하는 결정도 할 수 없다.

이 기준은 소비자에게 조금이라도 위해한 요소를 포함하고 있는 상품의 생산과 판매를 허용치 않음으로써 가장 철저하게 소비자의 健康과 安全을 보장해 주는 규제기준 처럼 보이지만, 실제로 집행할 때에는 前述한 것과 같은 문제점이 있기 때문에 規制改革의 주된 對象이 되고 있다.

(3) 技術的 判斷에 의한 規制

이 기준은 發癌물질과 같은 有害한 물질이 특정상품에 포함되어 있는 경우 이를 除

22) National Academy of Sciences, Food Safety Policy: Scientific and Societal Consideration, pp. 5-21.

23) Paul F. Deisler, Jr., "Dealing with Industrial Health Risks," Paper Presented to the American Association for the Advancement of Science, January 7, 1980.

去시키는데 필요한, 이용가능한 기술이 존재하는 지를 탐색해 보고 技術이 존재하면 그 기술을 적용하여 危害물질을 제거시키도록 生産者나 販賣者를 規制하는 경우에 적용되는 기준이다. 즉 위해요소로 인하여 유발되는 비용과 효과를 精確히 計算하고 이에 근거하여 적절한 規制수단을 强구하는 것이 아니라, 다만 제품의 위해요소 를 확인하고 현재의 技術수준 下에서 이를 제거할 수 있는 技術이 존재하는 지를 탐색한 后, 적당한 제거기술이 발견되면 被規制企業으로 하여금 이 技術을 이용하여 제품의 위해요소를 제거하도록 規制하는 것으로서, 이를 技術的 判斷(engineering judgement)에 의한 規制라고 한다.

따라서 실제의 規制과정에서 고려되는 점은 規制수단의 비용과 효과 또는 生産의 위해요소로 인한 비용과 효과가 아니라 현실적으로 위해요소를 제거할 수 있는 技術이 존재하느냐의 여부이다. 技術이 존재하는 것이 확인되면 그 技術을 이용하도록 規制하고, 만일 제거기술이 없으면 規制는 불가능하다. 危害除去技術이 存在하여 被規制企業을 規制하는 경우에 고려해야 할 중요한 또다른 要素는 과연 被規制기업이 발견된 제거기술을 이용하는 데 들어가는 財政的 負擔을 감당할 能力이 있는냐의 與否이다. 요컨대 이기준에 의한 規制는 危害除去技術의 存在與否와 이 技術을 적용할 수 있는 각 기업의 재정능력(예를 들면 순이익의 크기)을 고려하여 規制의 程度가 결정되는 바, 기업의 비용부담을 지나치게 중시하면 社會적으로 바람직한 수준의 規制가 달성되지 못하게 되는 문제점이 있다. 社會적으로 볼 때 반드시 제거되어야 하는 위해요소가, 이를 제거할 수 있는 技術이 존재함에도 불구하고 企業의 財政能力의 부족으로 제거되지 못한다면 이는 正當化 될 수 없을 것이다. 이런 경우에는 政府에서 補助金을 支給하는 것과 같은 조치를 취해야 할 것이다.

(4) 危險比較基準

이 기준은 어느정도 危害要素가 있음에도 불구하고 소비자에게 효과를 제공하는 상품(특히 醫藥品이나 食品)을 規制하는 경우에 이용될 수 있는 것이다. 즉 위해요소가 존재하지만 적절히 이용하면 利益이 되는 商品의 경우에, 위해요소가 존재하므로 소비자를 위하여 반드시 規制를 해야 하지만 전술한 危險完全排除기준을 적용하면, 이 商品의 이용으로 누릴 수 있는 效果도 아울러 排除되므로, 위해요소가 있다고 해서 生産 또는 販賣를 全面禁止시키는 것 보다는 위해수준에 따라 商品별로 規制의 强度에 차이를 두는 것이 社會적으로 바람직하다는 觀點에서 제시된 規制기준이다. 다시말하면 이 기준은 危害要素完全排除기준과는 달리 危害要素와 效果 또는 利益을 동시에 고려하여 規制의 수준을 결정하는 기준이다.

그런데 이 위험비교기준도 위해요소로 인한 위험과 효과를 고려하는 범위에 따라 세가지로 구분할 수 있다.²⁴⁾ 첫째는 食品이나 醫藥品을 소비하는 소비자의 健康上의 安全만을 고려하여 위험과 효과를 비교하는 것이며, 즉 위해요소가 소비자의 건강상 의 안전에 미치는 위험의 정도와 효과를 비교하여 規制수준을 결정하는 것이다.

24) L. B. Lave(1981), pp. 15-19.

둘째는 소비자 뿐만아니라 상품의 생산과정에서 발생하는 勤勞者의 건강상의 안전에 미치는 영향 까지도 동시에 고려하여 규제수준을 결정하는 것이다. 예를 들면 A라는 의약품의 생산금지료 A와 동일한 효과를 가져오는 B라는 의약품의 생산이 증가하는 경우 B의약품생산에 종사하는 근로자들은 생산량 증대를 위하여 더욱 더 많은 일을 해야 하고 이로 인해 災害發生率도 높아 질 것인 바, 이와 같은 규제로 인한 근로자의 安全上の 危險度の 增加를 健康上の 危險에 포함시켜 考慮하는 것을 말한다.

세번째의 위험비교기준은 위험과 효과의 고려범위가 가장 넓은 것으로서 소비자나 근로자의 건강상의 안전에 미치는 위험과 효과 뿐만아니라 人體의 健康 외의 要素에 미치는 影響(nonhealth effect)까지 고려하는 것이다. 예를 들면 규제로 인하여 식품이나 의약품의 위해요소가 제거되더라도 製品價格이 급격히 상승해서 低所得層이 이용할 수 없거나 소비자의 제품선택의 범위가 극히 제한되어 오히려 소비자의 效用를 감소시키게 되면, 제품의 위해요소 제거라는 목표 외의 다른 社會的 目標이 희생되는 것이기 때문에, 단순히 消費者나 勤勞者의 健康에 미치는 효과만이 아니라, 이러한 요소까지 고려하여 규제의 정도를 결정해야 한다는 것이다. 즉 규제가 生態界나 個人의 自由, 所得分配과 같은 社會的 要素 또는 社會的 目標에 미치는 영향까지 고려해야 한다는 것이다.²⁵⁾ 따라서 이 세번째 危險比較기준은 가장 一般的이며, 또 융통성이 있는 규제를 가능하게 하지만 규제가 惹起시키는 모든 위험과 효과를 고려하기는 힘들므로 이 기준으로 명확한 규제수준을 결정하는 것은 지극히 어렵다.

이 危險比較기준은 危險完全排除기준 보다는 융통성(flexibility)이 있으며, 위험과 효과에 대한 광범한 분석을 통해 필요한 適切한 수준의 規制를 가하는 長點은 있으나,²⁶⁾ 실제로 이 기준을 消費者保護規制에 적용하기 위해서는 식품이나 의약품의 위험과 효과를 확인하고 이를 비교하기 위한 計量化가 가능해야 하는데, 이는 현실적으로 불가능한 경우가 많다. 뿐만아니라 만일 계량화에 성공했다고 하더라도 규제정책 決定者나 關聯當事者들이 계량화된 수치를 신뢰하지 않으면, 위험과 효과에 대한 합리적인 판단 보다는 주먹구구식 또는 直觀에 의한 決定이 이루어질 가능성이 커지므로 規制의 改善 또는 改革에 아무런 기여도 할 수 없게 된다.

이 기준은 이와같은 문제가 있음에도 불구하고 규제관련자들로 하여금 규제로 인해 유발되는 社會的 費用(또는 危險)과 社會的 效果를 광범위하게 고려하게 하는 利點이 있다.

(5) 規制效果 均等化基準

이 기준은 고정된 規制豫算을 각 규제수단에 적절히 배분함으로써 최대의 규제효과

25) Oliver E. Williamson, "Public Policy on Saccharin: The Decision Process Approach and Its Alternatives," in Robert Crandall and Lester B. Lave, eds., *The Scientific Basis of Health, Safety and Environmental Regulation* (Washington D. C.: Brookings Institution, 1982)

26) L. B. Lave and Lester Silverman, "Economic Cost of Energy-Related Environmental Pollution," *Annual Review of Energy*, vol. 1(1976)

를 달성하려고 할 때 이용될 수 있는 규제기준이다. 일반적으로 하나의 規制政策은 여러가지 規制手段으로 구성되는데, 여러 규제수단에 投下되는 최종 貨幣 한 單位의 規制效果가 同一하게 되도록 한정된 규제예산을 배분하면 규제효과가 極大化된다. 이를 規制效果 均等化기준이라고 부른다. 예컨대 소비자보호 규제정책의 목표를 극대화시키기 위해서는 소비자보호 규제정책을 製品의 安全기준설정, 商品 比較테스트 結果報告書 配布, 消費者교육 등의 규제수단으로 구분하고, 각 규제수단으로 향상되는 소비자보호의 정도를 측정 한 후, 각 규제수단에 投下되는 豫算 한 單位의 소비자보호의 향상에 기여하는 정도가 동일하게 되도록 한정된 예산을 규제수단에 배분하면 소비자보호 규제의 목표가 극대화 될 것이다.

또 다른 예를 들면 癌豫防으로 人命을 구하기 위한 규제정책이 여러 규제수단으로 구성되어 있는 경우에 각 규제수단으로 구해지는 人命의 數를 계산하고 각 규제수단에 투하되는 최종화폐 한 단위의 인명구조에 기여하는 정도가 동일하게 되도록 한정된 예산을 배정하면 암예방을 위한 규제정책의 목표가 극대화 될 것이다.

이와 같이 규제효과 균등화 기준은 규제정책의 目標가 정확히 제시되어 있고, 이에 필요한 豫算이 적절히 배정되어 있으며, 예산 한단위가 규제정책의 목표달성에 기여하는 정도의 측정이 가능하다면, 매우 정교한 규제의 결정기준이 될 수 있다. 그러나 목표 자체가 잘못 결정되거나 불명확하고, 예산이 적절히 배분되어 있지 않으며, 화폐 한 단위가 목표달성에 기여하는 정도의 측정이 불가능하다면 이 기준을 적용하기 힘들다. 이중에서도 마지막 요인(예를 들면 암방지를 위한 규제수단이 인명구원에 기여하는 정도의 계산)이 가장 큰 문제점이다.

(6) 總費用基準

이 기준은 한 規制機關이 賦課할 수 있는 年間 總費用을 限定해 놓는 것이다. 前述한 규제효과 균등화 기준에서는 규제기관의 예산, 즉 규제기관이 직접 부담하는 비용만을 고려하기 때문에, 이 기준에 의하면 규제로 인하여 全體 經濟體制가 부담하는 모든 비용의 극히 일부 만을 고려하여 규제수단을 선택하게 되므로 規制目標가 효율적으로 달성되지 못하고 자원배분의 왜곡을 가져온다. 따라서 이에 대한 代案으로 규제기관에 배정된 예산과 被規制企業이 규제로 인해 부담하게 되는 비용을 합하여 이 액수를 한 규제기관이 부과할 수 있는 年間 總費用으로 設定해 놓고, 이 비용 한도 내에서 규제효과 균등화 기준에 따라 각 규제수단에 예산을 배분함으로써 규제효과를 극대화 시키려는 것이 이 기준의 목적이다.²⁷⁾

예컨대 암예방을 위한 규제정책이 安全한 癌豫防醫藥品 開發 및 癌豫防教育 등 두 가지 규제수단으로 구성되며, 양자가 동일한 人命救助效果를 가져온다고 가정하고, 규제효과 균등화 기준에 의하여 예산이 배정된다면, 안전한 암예방의약품 개발에 더 많은 예산이 배분될 것이다. 왜냐하면 안전한 암예방의약품개발 수단의 경우에 규제

27) Christopher C. Demuth, "Constraining Regulatory Costs," Part1: "The White House Review Program," Regulation, vol. 4 (January-February 1980) 및 "Constraining Regulatory Costs," Part2: "The Regulatory Budget," Regulation, vol. 4 (March-April 1980)

기관은 암예방의약품의 안전기준만 설정하면 되므로 규제기관이 직접 부담하는 비용은 극히 적지만, 이에 반해 암예방교육에는 교육프로그램 개발, 강사선정 및 초빙, 數회에 걸친 대규모교육 실시 등으로 많은 비용이 소요되므로, 암예방의약품 개발이 投下費用에 비해서 보다 효과적이라고 판단할 것이기 때문이다. (동일한 인명구조효과를 가져오면서 암예방교육에는 더많은 예산이 소요되므로)

그러나 규제기관이 제시한 안전기준을 충족시키는 암예방의약품 개발을 위해서는 피규제기업인 제약회사에서는 엄청난 研究開發費를 투자해야 하는데 이 피규제기업이 부담하는 비용까지 고려하게 되면, 오히려 암예방교육수단이 더욱 더 적은費用으로 동일한 규제효과를 가져오는 효율적인 규제수단이 된다. 이와같이 총비용기준에서는 규제기관 뿐만아니라 피규제기업이 부담하는 비용까지 고려해서 규제수단을 선택하므로 보다 효율적인 규제목표의 달성이 가능하게 된다. 이 기준의 또다른 利點은 규제기관이 직접적으로 사용하는 예산 뿐만아니라 규제기관이 유발시키는 社會的 費用(피규제기업이 부담하는)까지 고려함으로써 규제기관의 社會的 價値 내지는 效率性에 대한 검토를 하게 한다는 점이다. 그러나 예산이 '總費用' 개념으로 결정되지 않고, 모든 규제기관에 一律的으로 割當되거나 政治的으로 配定된다면 각 規制機關에서 선택할 수 있는 규제수단의 組合(combination)이 非效率的으로 구성될 수 있으며, 이에 따라 意外의 規制結果가 나타날 수 있다.

(7) 費用便益基準

이 기준은 전술한 위험비교기준 또는 규제효과 균등화 기준과 유사하나 차이점은 이 기준이 보다 計量的이고 철저한 分析을 시도한다는 점이다. 이 기준은 일반적인 비용편익분석을 규제정책의 결정기준으로 사용하는 것으로서, 규제수단의 비용과 편익을 정확히 계산하여 편익이 비용보다 큰 경우에만 選別的으로 規制가 행해져야 한다는 것을 주장하는 기준이다. 즉 규제의 다양한 便益과 費用을 계산하고 兩者를 비교하는 것 뿐만아니라, 규제의 수준 또는 정도에 따라 비용과 편익이 달라지는 정도를 계량화하여 가장 적절한 규제수준을 선택하려는 기준이다. 따라서 비용편익기준은 가장 包括的이고 分析的·計量的인 規制기준이며, 이 기준의 적용을 위해서는 모든 비용과 편익을 계산해야 하므로 많은 情報를 필요로 한다.

일반적인 費用便益分析의 方法 및 長短點은 이 論文의 주요 焦點이 아니므로 省略하기로 하고, 여기서는 소비자보호 규제정책을 포함한 사회적 규제정책의 결정기준으로서의 費用便益分析의 중요한 問題點 만을 제시하고자 한다.²⁸⁾

첫째, 비용편익분석은 규제가 이뤄지고 있는 현상태를 옹호한다. '누가' 규제의 비용을 부담하고 편익을 누리는데 대해서는 관심을 갖지 않기 때문에, 형평성을 위한 정부규제의 필요성이 요청되는 사회적규제 분야에서는 적용범위가 제한된다. 즉 所得分配를 改善시키려는 목적을 가진 규제의 기준으로서의 적합치 않다.

28) 費用便益分析에 관한 자세한 내용은 다음을 참조할 것. Edith Stokey and Richard Zeckhauser, A Primer for Policy Analysis(N. Y. : W. W. Norton and Company, 1978), Edward M. Gramlich, Benefit-Cost Analysis of Government Programs(Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1981)

둘째, 비용편익분석은 計量化를 前提로 하고 있기 때문에 가능한한 계량화가 가능한 경제적 데이터가 증시되는데 사회적 규제에서는 사회적으로 중요한 非經濟的, 非計量的 變數가 많기 때문에 역시 적용범위가 제한된다.

2. 決定基準의 比較·評價

이상에서 제시한 7가지 규제기준 또는 決定틀은 單純한 것 부터 複雜한 것 까지 다양한데, 각 규제기준의 特徵을 요약하면 다음과 같다.

比較要素 規制기준	複雜性	필요한 情報의 量	分析수준	規制手段 選擇의 融通性	規制수준의 多樣性
	단순	적다	낮다	적다	단순
市場規制 危險完全排除기준 技術的 判斷에 의한 規制 危險比較기준 規制效果 均等化기준 總費用기준 費用便益기준	↑ ↓	↑ ↓	↑ ↓	↑ ↓	↑ ↓
	복잡	많다	높다	많다	다양

위 表에 나타난 바와 같이 각 규제기준은 複雜性, 必要한 情報의 量, 分析수준, 規制手段 選擇의 融通性, 規制수준의 多樣性 등의 면에서 차이가 난다. 위험완전배제 기준으로 갈수록 규제기준이 단순해지고, 규제기준의 적용에 필요한 정보의 양도 적어지며, 분석의 수준도 낮다. 규제수준의 선택에 있어서도 融通性이 거의 없어지며, 규제수준도 規制對象別로 다양하게 적용하기가 힘들어 진다. 이와 반대로 비용편익 분석기준 방향으로 갈수록 반대의 특징을 나타냄을 알 수 있다.

실제의 規制政策의 결정에서 규제정책의 성격에 따라, 또는 규제의 목적에 따라 어떤 규제기준을 적용하는 것이 가장 합리적인가를 판단하기 위해서는 각 규제기준들의 비교, 검토가 필요한 바, 여기서는 包括性, 要求되는 知的수준, 分析費用, 適切性 등의 네가지 觀點에서 비교하고자 한다.²⁹⁾

29) L. B. Lave(1981), pp. 26-28.

첫째, 包括性(comprehensiveness)은 특정 규제정책을 결정하기 위해 어느 한 규제 기준을 선택했을 경우 그 규제기준이 규제정책과 관련된 모든 요소들을 어느정도 포괄적으로 고려하고 있는가 하는 점이다. 예컨대 소비자보호정책의 경우에 선정된 규제기준이 소비자보호와 관련된 健康上的 安全問題, 效率性問題, 所得分配問題 등 사회적 경제적 요소들을 과연 모두 고려하고 있는가 하는 점이다. 이 포괄성 면에서는 전술한 바와 같이 규제와 관련된 모든 요소들의 비용과 효과를 측정하여 비교하려는 비용편익 기준이 가장 뛰어나다. 그 다음으로는 총비용기준, 규제효과 균등화 기준 등을 들 수 있다. 위험완전배제기준은 위해요소가 있느냐 없느냐 한가지만 고려하므로 포괄성은 가장 낮다.

둘째, 必要的 知識수준(intellectual foundation)은 각 규제기준을 적용하는 데 요구되는 지적수준이 어느 정도냐 하는 점이다. 위험완전배제기준과 같이 단순한 기준을 적용하기 위해서는 그렇게 높은 지식수준은 필요하지 않으며, 어떤 식품에 발암물질과 같은 危害要素가 存在하느냐에 관한 것은 비교적 論難의 여지가 없이 명확하기 때문에 이 기준을 적용하는데 근거가 되는 정보에 대해서는 규제기관이 확신을 가질 수 있다. 반면에 규제기준이 복잡해 질수록 추가적으로 더욱 많은 요소들을 고려하게 되고, 각종의 假定(assumption), 價値判斷 등이 복합적으로 얽히게 되어, 필요한 지식의 수준 및 量도 증대하게 된다. 그런데 필요한 지식 또는 정보를 충분하게 확보하는 것이 쉬운 일은 아니므로 知識 또는 情報의 不足으로 할 수 없이 단순한 규제기준을 적용하는 경우도 흔히 있다.

세째는 규제기준을 집행 또는 적용하는데 필요한 정보의 수집과 분석에 동원되는 자원의 정도가 어느정도나 되는가 하는 것이다. 이를 分析費用(analysis cost)이라 부른다. 복잡한 費用便益기준으로 갈수록 여러 측면을 고려하게 되므로 자료수집, 분석에 더많은 자원이 투입되어야 한다. 그러나 분석비용이, 規制의 執行費用을 포함한 규제의 총비용에서 차지하는 비율은 매우 미약하므로, 규제에 필요한 情報의 蒐集과 分析에 적은 자원을 투입하여 차후의 집행이 효율적으로 될 수 있다면 분석비용은 크게 문제될 것이 없다. 하지만 특정규제기준을 적용하기 위해 다른 규제기준에 비해서 더 많은 분석비용을 지출했음에도 불구하고 規制의 效率化에 기여하지 못한다면 그러한 규제기준은 효율적이라고 할 수 없을 것이다.

네째, 규제기준의 適切性(felicitousness)은 과연 규제기준이 규제가 가장 필요한 대상을 선정하여, 가장 알맞는 정도로 규제하는데 기여하고 있느냐 하는 것이다. 이러한 점에서 適切한 규제기준을 선택하는 것은 包括的인 규제기준을 선택하는 것 보다 중요하다. 그런데 이 規制기준의 적절성의 정도는 규제기준 자체의 특성과 규제대상의 성격을 동시에 고려해서 판단해야 한다. 예컨대 아주 微細한 量이라도 인체에 치명적인 영향을 미칠 수 있는 제품(특히 의약품이나 식품)에는 융통성이 전혀 없는 위험완전배제기준을 적용하는 것이 적절하고, 일정범위 이하의 위해는 감내될 수 있는 제품(예를들면 담배)의 경우에는 危險比較기준이나 費用便益기준과 같은 융통성 있는 규제기준을 적용하는 것이 적절할 것이다. 즉 어느 한 규제기준으로 모든 분야를 劃一的으로 규제하거나, 규제대상의 성격에 맞지 않는 규제기준을 선택하면 규제

의 목표를 효율적으로 달성할 수 없게 된다.

이상과 같이 네가지 側面에서 규제기준을 비교·검토하여 보았는데 어느기준도 규제정책의 결정자가 기계적으로 이용할 수 있는 決定틀(decision frameworks)이 되는 힘들다. 危險排除기준은 가장 단순하고 구체적이므로 機械的으로 집행이 가능한 것 처럼 보이지만 단순히 발암물질이 존재하느냐에 대한 것에도 상당한 論難이 제기될 수 있다.³⁰⁾ 이 외의 다른 기준도 危險과 效果의 計量化, 關聯要素의 包括的 考慮 등으로 너무 複雜해서 규제정책의 결정자가 일정한 절차에 따라 기계적으로 사용하기에는 문제가 있다.

어떠한 규제기준도 의사결정자가 기계적으로 적용할 수 있는 결정틀이 되지 못하는 理由는 어느 규제기준도 意思決定者가 필요로 하는 정보를 제공해 주지 못하기 때문이며, 또 필요로 하는 정보를 제공해 주지 못하는 이유는 규제문제와 관련된 요소들의 속성 자체가 不確實하기 때문이다. 즉 불확실하기 때문에 豫測 및 計量化가 힘들고, 계량화가 가능하더라도 關聯要素들의 상대적 중요성에 대한 판단도 쉽지 않다.

그럼에도 불구하고 다양한 규제기준에 대해 논의하는 것은 다음과 같은 의의가 있다. 첫째, 다양한 규제기준을 비교·검토함으로써 어느 하나의 規制기준만을 劃一的으로 적용함으로써 발생하는 社會的 費用을 줄일 수 있다. 둘째, 規制의 效率性에 대한 검토 기회를 제공하여 불필요한 규제를 줄이고 필요한 규제는 강화시키는 등 규제의 개선이 가능해 진다. 셋째, 어느 규제기준을 선택하느냐에 따라 規制擔當機關의 組織構成과 業務의 성격이 달라지고 구성원에게 요구되는 資質까지 달라지므로, 규제기준에 대한 검토는 규제기관 자체의 개혁에 필요한 지식을 제공해 준다. 예컨대 위험비교기준을 택하게 되면 위험완전배제기준을 적용할 때보다 규제기관의 업무에서 분석이 차지하는 비중이 높아질 것이며, 構成員의 資質 중에서도 分析能力의 保有與否가 중시될 것이다.

IV. 結論 - 消費者保護 規制政策의 方向

80년 이후 전반적인 自律化 분위기와 함께 政府規制완화의 필요성이 제기되고, 여러 경제, 사회조건의 변화에 비추어 볼 때 실제로 規制완화가 오히려 효율적이라는 결과가 제시됨에 따라 정부규제의 範圍와 強度는 현저하게 낮아진 것이 사실이다. 그러나 이것은 經濟的 規制에 국한된 현상이고 消費者保護를 비롯한 環境保護, 作業場의 安全保護 등을 위한 社會的 規制는 과거 보다 규제의 영역이 넓어지고 있다. 이에 따라 정부가 소비자 보호를 위해 개입하는 수단도 매우 다양해 지고, 규제수준도 강화되고 있는 것이 현실이다.

그런데 각종의 정부규제 수단들이, 規制대상에 따라 규제가 유발하는 비용과 효과에 대한 정확한 분석이 없이 劃一的으로 적용되거나, 또 非體系的으로 늘어 나고 있는 바, 규제의 영역이 넓어지고, 규제의 결과가 더욱 더 많은 개인들과 경제부문에

30) 예컨대 우리나라에서도 투명 蠟에 發癌물질이 포함되어 있느냐에 대해 贊反兩論이 치열하게 대립한 적이 있었다.

영향을 미침에 따라 규제의 影響, 費用, 效果에 대한 政治的, 經濟的 관심이 증대되고 있다. 즉 規制의 效果性(effectiveness), 適切性(appropriateness), 費用(cost) 등에 대한 재평가의 필요성이 제기되고 있다. 이는 규제를 規制法規를 제정하고 이를 구체적인 사례에 적용하기만 하면 된다는, 규제의 法的 側面을 강조한 지금까지의 규제에 대한 관점에서 규제가 유발하는 비용과 효과 문제, 규제정책의 결정시 선택되는 規制기준을 둘러싼 政治勢力 간의 갈등 등을 중시하는, 經濟的, 政治的 側面을 강조하는 방향으로 관점의 전환이 이뤄지고 있는 것이라 말할 수 있다.

이 논문에서는 이러한 노력의 일환으로 消費者保護規制政策의 결정시 고려될 수 있고 또 현행 규제수단들의 재검토에 이용될 수 있는 몇가지 規制기준을 제시하고자 하였으며, 이에 앞서 우선 소비자보호를 위해 정부가 개입하여야 할 필요성 및 구체적인 개입수단을 자세히 살펴 보았다. 본 논문에서 제시된 규제기준들은 정부가 소비자보호를 위해 선택한 규제수단들이 규제목표의 달성을 위해 적절한 것인지 또 효율적인 것인지를 재검토하는 하나의 준거로 이용될 수 있을 것이다. 예컨대 소비자보호를 위해 철저한 규제를 가한다고 사소한 危害要素에 대해 危險完全排除기준을 적용하여 또다른 소비자 이익을 박탈하고 있지는 않는지, 또는 費用便益기준을 적용하여 위해요소를 포함하고 있는 제품의 효과를 지나치게 강조함으로써 중대한 위해요소를 그대로 방치하고 있지는 않는지 등을 여러가지 규제기준에 비추어서 검토하는 것이 가능할 것이다.

이러한 점에서 소비자보호를 포함한 모든 사회적 규제는 規制대상에 따라 적절한 規制기준을 선택하여 그 기준에 근거하여 規制手段을 선택하고 規制의 程度를 결정하여야 할 것이다. 다시 말하면 모든 규제대상에 동일한 규제기준을 획일적으로 적용할 것이 아니라, 규제대상이 식품, 의약품인 경우와 일반상품인 경우는 다른 규제기준을 적용하여야 할 것이며, 성인용상품과 아동용상품의 경우에도 규제기준이 달라야 할 것이다. 예를 들면 치료의약품인 경우는 사소한 不作用도 있어서는 않되므로 위험완전배제기준을 적용해야 할 것이며, 아동용제품의 경우에도 보다 철저한 규제를 가해야 할 것이다.

한편 본논문에서 제시한 것과 같은 다양한 규제기준을 적용할 것을 주장하는 이면에는 政府規制를 減少시키고 企業의 自律性을 확보하려는, 이른바 規制완화를 주장하려는 의도가 숨어 있는 바, 이는 우리 모두 경계해야 할 것이다. 마치 획일적인 규제기준의 적용이 사회적 비용을 발생시키듯이 다양한 규제기준의 적용으로 企業의 裁量權만 증대시키는 것도 바람직한 社會的 價値를 희생시키는 결과를 가져오기 때문이다.

마지막으로 이 논문에서는 消費者保護를 위한 政府介入의 根據와 介入手段을 설명하고, 정부규제수단의 재검토에 필요한 규제기준만을 제시하는데 그쳤는데, 현재 우리 정부가 실시하고 있는 각종의 規制手段들을 이들 기준에 비추어 評價하고 代案을 제시하는 것은 앞으로 계속 진행해야 할 研究課題가 될 것이다.