

소비자정책의 새로운 지평과 과제: 누가, 어디로, 어떻게 갈 것인가?

여정성

요 약

우리나라에서 소비자정책이 본격적으로 시작된 지도 40여년이 지났다. 짧은 시간 동안 괄목할 성장을 거둔 우리나라의 소비자정책은 선진국 수준에 근접한 외양과 체계를 갖추었으나, 행정집행 등에 있어서는 여전히 많은 문제를 안고 있다. 이에 본고에서는 우리나라 소비자정책의 새로운 도약을 위한 본격적인 논의의 장을 열리기를 기대하며 첫걸음을 시도하였다. 이를 위해 우선 1960년대 말 이후 우리나라에서 진행된 소비자정책의 흐름을 태동기, 형성기, 성장기, 발전기, 그리고 성숙기로 나누어 시기별로 분석하였다. 이어 앞으로 우리에게 필요한 과제가 무엇인지, 소비자정책의 논거, 소비자결정과정, 그리고 집행체계의 세 가지 차원에서 살펴보았다. 소비자정책 논거는 소비자정보정책과 소비자보호정책에 대한 보완의 측면에서 제안하였으며, 둘째, 소비자정책의 결정과정에 대한 보완은 정책적 대응여부의 결정과 정책대안의 선택 측면에서 논의하였다. 마지막으로 소비자정책 집행체계의 보완은 정책추진 총괄자, 소비자안전관리의 측면에서 제안하였다. 본고를 시작으로 우리나라 소비자정책의 발전방향에 대한 보다 정치한 논의들이 이어지기를 희망한다.

• **주제어:** 소비자정책, 정책추진체계, 소비자정책위원회, 소비자권익, 소비자안전관리

목 차

- | | |
|--------------------|-------------------------------|
| I. 들어가는 말 | III. 소비자정책의 방향과 과제 |
| II. 우리나라 소비자정책의 흐름 | IV. 맺는 말: 소비자정책, 이제 다시 시작이다!! |
| III. 이론적 배경 | |

* 본 논문의 소비자문제연구 발간 기념 30주년 특집호 논문임
여정성 | 서울대학교 소비자학과 교수(yeo@snu.ac.kr) 주저자

I. 들어가는 말

우리나라 소비자정책의 역사는 다른 나라에 비해, 또한 국내의 다른 행정 영역에 비해서도 상대적으로 매우 짧다. ‘소비자’라는 단어가 정부 문서에 처음으로 등장한 것은 1968년이나, 소비자정책에 대한 논의는 1980년대가 되어서야 비로소 시작되었다. 그러나 이후 우리나라는 상대적으로 짧은 기간 동안 많은 노력을 통해 소위 국제적인 수준의 소비자보호기제를完비한 바람직한 법체계를 갖추었다. 그 결과, 소비자정책 환경은 과거 항상 단골처럼 등장하던 아래와 같은 지적이 더 이상 유효하지 않을 정도로 변화했다.

그동안 우리 경제는 경제성장전략에 따라 정부주도하에 각종 산업을 지원하여 온 ‘생산자중심의 경제 구조’가 주축을 이루었고, 소비자정책은 그 독자성을 인정받지 못한 채 경시되어 왔으며, 내용도 매우 제한적이었다. 주로 소비자보호적 시각에서 가격감시를 통한 물가안정이나 소비자피해구제가 중심 사안이었으며, 상품의 안전성이나 표시, 광고 등은 산업규제의 차원에서 부수적으로만 다루어져 왔다(이기춘·송인숙·여정성, 1997).

그러나, 괄목할만한 변화들에도 불구하고 여전히 우리 시장에서는 과거와 같은 양태의 소비자문제가 지속되고 있으며, 소비자들이 겪고 있는 피해의 양상 역시 과거와 크게 달라지지 않았다. 그 이유는 제도의 변화에 따른 시장의 변화를 적극 수용한 공급자가 있는 반면에, 여전히 새로이 채택된 소비자보호기제를 갖추지 않은 채 과거와 같은 공급자 중심적 사고방식을 가진 공급자들이 상존하고 있기 때문이다. 아래 글에서 Hamilton(1962)은 생산자는 소비자의 명령에 순응할 때만이 시장에서 살아남을 수 있기 때문에 주권자인 소비자의 명령은 경제적 생사여탈권을 갖게 된다는 것을 강조한다. 그러나 안타깝게도 현실의 시장은 Hamilton이 말한 모습은 결코 아니며, 소비자주권이 온전히 행사되지 못하는 경우가 더 빈번하고, 정부는 이런 문제들을 해결하기 위해 시장에 개입하게 된다.

David Hamilton(1962)

The producer, in order to remain in business, must respond to the dictates of the consumer in the marketplace. If he should produce shoddy, he will find few buyers. If he should cheat the consumer by fraud and deception, the consumer will pass him by on the next round of purchases. Failure by the producers to obey the dictates of the sovereign consumer is tantamount to signing his own economic death warrant.

소비자보호를 위한 정부의 시장개입에 있어서는 왜 ‘소비자보호’가 필요하며, 왜 시장에 맡길 수 없는가에 대한 명확한 논리적 근거가 필요하다. 그 근거가 확실히 된 후에 ‘그렇다면 문제를 해결하기 위해 정부가

어떤 역할을, 어떻게 담당할 것인가?’에 대한 논의가 이루어져야 한다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 소비자정책 형성과정에서는 사실상 소비자정책의 역할에 대한 공론화 과정이 부재했으며, 그 결과 사회적 합의에 다다르지 못한 여러 기제들이 ‘소비자정책’이라는 이름으로 채택되고 수행되어 왔다(여정성, 2008).

돌이켜 보면, 지난 30년 간 우리나라에도 소비자정책의 기초가 일정부분 존재했다. 소비자정책의 초기 단계인 1970년대에는 단순히 가격이 낮은 상품을 제공하는 것이 바로 소비자들을 위한 것이라는 시각에서 물가관리 정책이 지배적이었던 반면, 1990년대에는 “거래상 지위의 불균등”에서 소비자피해가 발생한다는 시각에서 발생한 소비자피해를 해결하는 것에 관심을 갖게 되었다. 소비자의 합리적 선택을 보장함으로써 소비자문제의 근본적 해결을 도모하기 위한, 소위 ‘정보실패이론’에 기반을 둔 정책기제들이 도입된 것은 비교적 최근(2000년대)의 일이다. 그러나 소비자보호라는 강력한 명제 앞에서, 정부가 소비자문제 해결의 주체가 되어야만 하는지, 정책적 개입이 반드시 필요한 소비자문제와 그렇지 않은 소비자문제는 무엇인지, 소비자정책과 정부 개입의 정당성은 확보되는지에 관한 논의는 제대로 이루어지지 못했다. 우리나라의 소비자정책이 궁극적으로 지향하는 바는 무엇인지, 그동안 너무나 좁게 때로는 너무나 넓게 정의되어 온 소비자정책의 목표와 내용을 이제라도 보다 정확히 적시할 필요가 있다.

그렇다면, 소비자정책은 왜 필요한가? 정책은 사회를 움직이는 일종의 시스템이자 약속이다. 길에 있는 신호등의 역할에 대해 생각해 보자. 사람들은, 신호등이 있기 때문에, 파란 신호에서는 길의 자동차들이 멈출 것이라고 기대하며 편안하게 길을 건널 수 있다. 그런데 만약 신호등이 고장 난다면 어떤 상황이 벌어질까? 운전자들이나 보행자들이나 모두 누가 먼저 움직일 것인가 서로 망설이는 상황이 벌어지고, 큰 사고가 나거나 반대로 아무도 가지 못하는 사태가 발생할 수도 있다. 그러나 이때 교통경찰이라도 오게 되면 수신호를 보내며 차와 보행자들이 원활하게 이동할 수 있다.

이처럼 우리 사회가 원활하게 움직이기 위해서는 어떤 시스템이 필요하다. 제일 단순하게는 상식선에서 모든 것이 이루어지면 좋을 것이다. 하지만 사람 마음이 모두 같지 않기 때문에 약속이 필요하고, 그 약속은 사회구성원 간 적절하게 합의된 방향성과 내용에 기반을 두어야 한다.

그러나 이렇듯 좋은 취지에서 도입한 신호등도 때로는 장애가 되기도 한다. 예를 들어, 새벽에 길에 아무도 없을 때는 빨간 신호등 앞에서 기다려야 하는지 고민하게 된다. 즉, 길에 아무도 없기 때문에 그냥 지나가면 뭘에도 불구하고 신호등이 켜져 있기 때문에, 기다려야 하거나 아니면 신호등을 위반할 것인지 고민하게 되는 것이다. 그렇다면 이렇게 짐이 되어 버린 신호등을 어떻게 바꿔주어야 될까? 일반적으로 많은 곳에서 인적이 드문 밤 12시가 넘으면 신호등을 점멸등으로 바꾸어 주곤 한다. 낮의 신호등과 밤의 점멸등은 시장의 상황에 맞게, 상태에 맞게 바뀌준 유연한 제도이다. 그러나 사실 우리가 가지고 있는 많은 제도는 신호등과 같이 쉽게 바꿀 수가 없다. 제도가 시장 상황보다 앞서가거나 또는 뒤쳐져 있으면서 시장 상황과 오차가 발생한다. 그러므로 이런 오차를 최소화하는 노력이 필요하다.

소비자정책도 마찬가지이다. 시장에서 소비자문제가 발생할 때 정부는 시장에 개입하게 되며, 이런 신호등과 같은 역할을 하는 것이 바로 소비자정책이다. 소비자정책은 시장의 거래를 원활히 하면서 소비자의 복

지를 보장하는 것을 목표로 한다. 그러므로 ‘소비자의 선택권 보장’에 초점을 맞추고, 소비자들이 효율적으로 선택할 수 있는 시장환경을 조성함과 동시에 소비자들의 선택능력을 배양할 수 있는 소비자정책의 수립과 시행이 필요하다. 이때 소비자의 ‘안전할 권리’의 보장은 기본 전제이다. 즉, 안전이 확보된 선택의 대상이 다양하게 존재하는 경쟁적 시장에서 소비자가 시장정보를 바탕으로(‘알 권리’) 합리적 선택을 할 수(‘선택할 권리’) 있어야 한다.

소비자들이 제대로 선택할 수 있는 환경을 조성해 주면, 소비자들의 선택을 통해 기업들의 성패가 결정되는 경쟁시장이 형성되고, 바람직한 기업들은 정당한 대접을 받으며, 바람직하지 못한 기업들은 도태될 수 있다. 즉 소비자정책을 통해 시장의 기능을 활성화할 수 있다. 이렇듯 소비자, 기업, 그리고 정부라는 세 축이 주어진 역할을 충분히 할 수 있는 시장 환경을 조성해 주는 것이 바로 진정한 의미의 소비자정책이다. 그러나 우리나라 소비자정책의 현재 상태는 외양과 체계만은 소위 선진국 수준에 근접하였으나 행정의 집행 등에 있어서는 여전히 많은 문제를 안고 있다는 판단 하에, 그러나 그 문제를 해결할 수 있으리라는 희망 하에, 이제 우리가 어디를 향해 어떻게 가야 할 것인가에 대한 소비자정책에 있어 보다 정치한 논의의 필요성을 제기한다.

II. 우리나라 소비자정책의 흐름¹⁾

우리나라의 정부행정은 1948년부터 시작되었으나, 소비자정책은 사실상 1980년대가 되어서야 거론되기 시작하였다. 본고에서는 우리나라 소비자정책의 전개 단계를 소비자보호법의 논의조차 없었던 1970년대 중반 이전, 소비자보호법이 도입되고 소비자보호원이 설치된 1970년대 후반에서 1980년대까지, 각종 소비자보호기제들이 도입되는 1990년대, 소비자보호의 의의에 대해 새롭게 논의하기 시작한 2000년대, 그리고 최근의 변화가 반영된 2010년대의 다섯 단계로 나누었다.

시기의 구분은 다른 연구자들과 유사하지만, 단계에 대한 명칭은 달리 부르고자 한다. 1980년대를 소비자정책이 처음으로 형성되기 시작하였다는 의미에서 ‘형성기’로 명명하였으며, 2000년대 이후의 단계에 ‘발전기’라는 이름을 부여하였다. 그리고 1990년대에는 많은 소비자정책대안이 쏟아져 나왔으며, 또한 독립적으로 소비자보호를 수행할 정책기제들을 새롭게 갖추기 시작하였다는 측면에서, ‘성장기’라고 명명했다. 또한 2010년대에는 ‘성숙기’라는 명칭을 부여하였다. 그동안의 정책추진 결과를 중요한 사항 중 일부만 적시하여 아주 간단하게 <표 1>로 정리하였다.

1) 우리나라 소비자정책의 역사에 제시된 내용 중 2010년대 이전의 내용은 여정성(2008)을 참고로 요약정리되었으며, 자세한 내용은 「한국행정 60년」의 ‘제 4장 소비자정책’ 부분을 참고해 주십시오.

1. 소비자정책 태동기 (1968년 ~ 1970년대 중반까지)

1960년대 중반의 경제 수준이 열악하던 시절뿐만 아니라 경제성장정책에 따라 국민소득이 급격하게 증가되던 1970년대 초까지도 '소비자정책'이라는 용어는 우리나라의 정책 영역에 등장하지 못했었다. 하지만 '경제개발 5개년 계획'의 성과가 가시화되고, 두 차례에 걸친 석유파동을 겪으면서 우리나라는 급격한 물가 상승을 경험하게 된다. 이에 1960년대 후반부터 물가안정이 필요하다는 요구가 등장하였고, 물가관리의 차원에서 소비자 관련 행정업무가 시작되었다.

1968년 국무총리실 직속으로 '국민생활향상심사위원회'가 설치되었으며, 그 산하에 '소비자보호분과위원회'가 설치되었다. 1968년 국정감사에서 신진자동차공업주식회사의 폭리문제가 이슈로 제기되자, 이를 계기로 12월에 「소비자보호요강」을 제정하게 되었다. 「소비자보호요강」은 소비자보호에 관한 우리나라 최초의 규범으로, 소비자보호법을 정식으로 제정할 때까지 정부가 소비자보호에 필요한 규제를 잠정적으로 시행한다는 것을 밝혔다.

또한 '물가안정'이라는 정책목표 하에 가격상승을 억제하기 위한 규제·감시 기구로 경제기획원 산하에 '물가안정국'(1972년)이 설치되었으며, 물가관리와 관련된 여러 가지 법들의 제정을 촉구하는 계기가 되었다. 이러한 법제 제정의 추진에는 경제기획원 내에 설치된 '공정거래과'(1977)와 '소비자행정담당관'(1979)의 역할이 매우 컸다.

많은 소비자문제가 발생했음에도 불구하고, 소비자문제의 해결이 이렇듯 물가관리 정도로 격화된 채 사회정점화 되지 못한 것은 바로 다음과 같은 두 가지 이유 때문이다. 첫째, 필수품조차 해결하지 못하는 가계가 많았던 시절, 안전이나 품질에 대한 소비자들의 관심은 오히려 사치로 여겨질 정도로 등한시되었다. 둘째, 경제발전이 우선이라는 소위 '발전이데올로기'에 밀려 기업의 수출을 장려함으로써 국가경제를 발전시켜야 한다는 공급자 지향적 정책의 도입이 우선시되었고, 보장되어야 할 소비자들의 이익은 오히려 산업 발전의 담보가 되었다.

2. 소비자정책 형성기 (소비자보호법 제정 이후 ~ 1980년대)

수년간 도입이 지연되던 「소비자보호법」이 제정된 것은 1980년으로, 동법 「시행령」이 갖추어지기까지는 그 뒤로도 2년의 시간이 더 필요하였다. 하지만 초기의 「소비자보호법」은 실효성이나 영향력이 전혀 없었으며, 1986년 개정을 거쳐서야 비로소 실질적인 효력을 발휘하게 되었다. 개정을 통해 '한국소비자보호원(現 한국소비자원)'을 설치하게 되었고, 이후 한국소비자원은 소비자보호 관련 정책대안의 도입에 있어 큰 역할을 담당하게 되었다.

이러한 소비자보호의 정신은 제5차 경제사회개발 5개년 계획(1982년~)에 반영되었을 뿐 아니라, 1980년 개정된 제5공화국 「헌법」에도 헌법 사상 처음으로 소비자의 권리 보장에 대한 내용을 포함하게 되었다.

특히 여기에서는 독과점의 폐단을 규제·정비함과 동시에, 건전한 소비행위 계도와 생산품 품질향상을 촉구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다고 규정하였다.

헌법 제 124조: ‘국가는 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다.’

정부는 경제기획원 내에 이미 설치된 ‘공정거래과’(1977)와 ‘소비자행정담당관’(1979)에 이어 ‘유통소비과’를 설치하였으며, 이 부서는 유통산업정책과 소비자보호정책을 담당하게 되었다. ‘공정거래과’는 후에 공정거래위원회가 경제기획원으로부터 독립하면서 ‘공정거래실’이 된다. 또한 「소비자보호법」에 따라 1982년에 경제기획원 산하에 ‘소비자보호위원회’가 설치되었고, 1986년 개정을 통해 ‘소비자정책심의위원회’로 그 명칭이 바뀌었다. ‘소비자정책심의위원회’는 각 부처별로 수립한 소비자보호시책을 심의·결정하는 소비자정책 분야의 최고결정기구로 명시되어 있었으나, 실질적으로는 각 부처가 수립한 정책을 종합하는 역할만을 수행하였다.

3. 소비자정책 성장기 (1990년대)

이 시기에는 경제수준이 향상됨에 따라 안전과 품질에 대한 소비자들의 관심이 높아지기 시작하였고, 이와 관련된 소비자문제들에 대한 소비자의식도 강화되었다. 더불어 급속한 시장개방과 지방자치제도의 정착은 소비자정책의 외연이 확대되는 계기가 되었다. 정부는 1991년 7차 경제개발 5개년 계획에 ‘소비자부문 계획’을 독립된 안으로 채택(1993년부터 시행)하였는데, 여기에는 소비자주권의식 신장, 소비자정보 제공기능의 강화, 상품의 품질·안전기준 강화, 소비자보호행정의 강화 등의 내용이 포함되었다. 아울러 1996년 OECD에 가입함에 따라 상대적으로 낙후되어 있던 국내 소비자보호제도를 OECD 규범에 맞도록 개선하기 위해 노력해야만 하였다.

이 시기의 정책적 대응은 크게 두 가지 차원에서 이루어졌다. 우선 그동안 간과되어 왔던 소비자안전과 품질, 정보제공 등에 대한 소비자정책이 새로이 제기되었고, 다음으로 이전 단계에서 이미 도입되었으나 유명무실했던 제도들을 개정작업을 통해 보완하게 되었다.

안전관리제도의 경우, 리콜제도가 도입되었다. 정부는 1996년 「소비자보호법」 개정을 통해 ‘수거·파기명령제’(강제리콜제도)를 도입하였으며, 그 실질적 집행을 위해 개별 상품군을 관할하는 개별법들의 개정도 이루어졌다. 공정한 거래질서 확립을 위한 제도에서도 개정과 제정이 이어졌다. 1990년 「공정거래법」을 개정하여 ‘기만광고’와 ‘허위·과장광고’를 불공정거래행위로 지정하였다. 1991년 7월 「도·소매진흥법」에 ‘청약철회권’을 도입한 후, 그해 12월에는 이를 「방문판매 등에 관한 법률」과 「할부거래에 관한 법률」로 독립시켜 각각 개별법으로 제정하였다.

1994년에는 유통산업정책과 소비자보호정책을 담당해 오던 경제기획원의 ‘유통소비과’를 ‘유통조정과’와 ‘소비자정책과’로 분리함으로써, 소비자보호를 주목적으로 하는 과 단위의 부서를 신설하였다. 새로운 조직으로 분리·신설되기는 하였으나, 사실상 법에 적시된 소비자정책의 총괄 업무를 수행하기에는 여전히 역부족이었다. 더불어 1996년에는 공정거래위원회에 ‘소비자보호국’이 신설되었다. 초기에는 공정거래위원회가 기존에 다루어 오던 표시광고 규제와 약관규제만을 담당하였지만, 소비자보호국의 신설은 추후 공정거래위원회의 소비자보호 업무 확대의 근간이 되는 매우 획기적인 조치였다.

보건복지부 산하에 ‘식품의약품안전본부’(1996년)를 신설한 것 또한 우리나라 소비자정책집행에 있어 주목할 만한 획기적인 변화였다. 이는 종래 식품의약품 산업의 진흥과 안전관리를 함께 맡았던 보건복지부에서 안전관리의 업무를 분리시키는 첫 번째 조치였다. 신설 초기에는 보건복지부 산하의 본부 수준이었으나, 이후 1998년에 ‘식품의약품안전청’으로 독립하게 된다. 한편, 1997년에는 「금융감독기구의 설치 등에 관한 법률」 제정으로 4개 감독기관이 ‘금융감독원’으로 통합되면서, 금융상품의 소비자보호를 총괄하기 시작하였다.

위와 같은 중앙행정부처의 소비자보호 노력의 확대와 더불어 지방자치단체에서도 점차 소비자보호 활동에 관심을 갖게 되었다. 지방소비자보호조례를 제정하여, ‘지방소비자정책심의위원회’ 운영을 활성화하고자 노력하였으며, 지방자치기구 중 서울시가 가장 먼저 ‘소비자보호과’를 신설하였다.

4. 소비자정책 발전기 (2000년대)

이처럼 1990년대가 소비자문제 해결을 본격적인 정책대상으로 삼기 시작함으로써 소비자보호를 위한 법제나 행정적 기반을 어느 정도 갖추게 된 시기였다면, 2000년대는 보다 다양해진 소비자문제에 대해 정부 각 부처의 대처 활동이 강하게 추진되기 시작한 시기이다. 즉, 소비자정책이 다루어야 하는 소비자문제의 정도나 유형이 매우 다양해지면서 정책수요 또한 크게 증가한 시기라 할 수 있다. 우선 시장개방의 확대로 우리나라의 소비자도 세계시장에서 발생하는 소비자문제로부터 보다 직접적인 영향을 받게 되었다. 또한 소비자안전에 대한 요구가 더욱 증대됨에 따라 리콜제도의 정착과 실효성 제고가 요구되었고, 어린이나 노인 등 취약계층을 위한 안전대책의 강화가 필요하게 되었다. 더불어 디지털 경제시대가 도래함에 따라 기존의 거래관련 소비자문제 뿐만 아니라, 개인정보보호 등 전자상거래와 관련된 안전성과 신뢰성을 제고하기 위한 소비자보호 방안이 필요하게 되었다.

더불어 소비자정책 추진에 있어 누가 총괄부서의 역할을 담당할 것인가는 새로운 정부가 등장할 때마다 정부조직개편 논의에서 항상 거론되는 문제였다. 소비자정책의 경우, 소비자는 경제의 한 축이니 경제정책과 함께 추진되어야 한다는 재정경제부의 입장과, 공정거래위원회의 경쟁정책과 소비자정책은 상호 연결되어 추진되어야 공정한 시장환경의 조성을 위한 시장개선 효과를 극대화할 수 있다는 주장이 격돌하면서 계속 논의의 대상이 되어왔다.

이 시기의 정책적 대응은 이 같은 시장환경의 변화와 정책추진 상의 문제를 토대로 발전하였다. 우선, 소비자정책의 총괄부서로서 자리매김하려는 재정경제부(소비자정책과)와 공정거래위원회(소비자보호국)의 결합은 마치 소비자정책 집행에 있어 일종의 경쟁체제가 도입된 것과 같은 효과를 가져왔다. 우선 재정부는 소비자정책은 경제정책의 틀 안에서 발전하여야 한다는 논리를 강조하며, '소비자정책과'의 상위부서를 '국민생활국'에서 '경제정책국'으로 변경하였다. 또한 거의 유명무실하게 존재하였던 '소비자정책심의위원회'의 기능을 강화하기 위해 산하에 전문위원회를 설치하게 된다. 한편, 소비자정책을 총괄하려는 의지를 강하게 피력하기 시작한 공정거래위원회는 위원회 내에 소비자보호를 추진할 수 있도록 체계를 개편하였다. 우선 1997년에 설치된 '소비자보호국'의 명칭을 '소비자본부'로 변경하고, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 등 새로운 소비자보호 관련 법령의 도입을 추진하면서 조직을 확대하기 시작하였다. 이들 부처간의 소비자정책추진체계 개편 논의 결과, 2006년에는 재정부의 '소비자정책과'와 공정거래위원회가 공동으로 '소비자정책위원회(舊 소비자정책심의위원회)'의 간사를 맡게 되었다. 2008년에 공정거래위원회가 소비자정책의 총괄부처가 되면서, 재정경제부 소관의 '한국소비자원(舊 한국소비자보호원)'은 공정거래위원회 소관으로 변경되었다.

이 시기는 그동안 소비자권익에 대한 관심이 크지 않았던 부처나 단체들이 소비자보호에 관심을 갖기 시작함에 따라 소비자정책이 크게 발전하였다는 점에서 주목할 만하다. 특히 금융이나 통신 분야에서, 그리고 지방자치단체에서 소비자권익을 제고하고자 하는 정책적 대응은 그 효과를 차치하고도 매우 고무적인 움직임이었다.

마지막으로 이 시기에 추진된 가장 중요한 정책적 대응은 바로 「소비자보호법」의 대폭적인 개정이었다. 우선, 소비자정책의 기조를 '소비자보호'에서 '소비자주권'으로 변화시켜야 한다는 논리 하에, 소비자들의 권리뿐만 아니라 시장주체로서의 책임을 강조하며 「소비자보호법」의 명칭을 「소비자기본법」으로 변경하였다. 하지만 이미 10년 전부터 도입을 추진해왔던 집단소송제도의 경우, 도입의 필요성은 인정되었으나 우리나라의 경제상황을 볼 때 시기상조라는 쪽으로 의견이 모아져, 결국 '집단분쟁제도'와 일정한 요건을 갖춘 단체들에 의한 '단체소송제도'를 도입하는 것으로 하향조정 된 채 매듭지어졌다.

5. 소비자정책 성숙기 (2010년대)

2000년대가 시장참여 주체로서 소비자의 위치를 재정립해 가는 과정이었다면, 2010년대는 이를 바탕으로 보다 효율적인 정책추진이 가능하도록 각종 시스템을 정착시키는 시기였다고 본다. 양적으로 크게 늘어난 각종 소비자정책 기제들이 실질적으로, 그리고 효율적으로 잘 작동하도록 관련 법제와 정부부처 내 추진 체계를 정비하는 한편, 온라인 경제 활성화에 따라 요구되는 새로운 소비자정책 기제들을 마련하기 시작하였다.

우선, 범부처 차원의 소비자정책 대응 체계가 마련되었다. 2017년의 소비자기본법 개정을 통해 소비자정

책위원회의 위상이 공정거래위원회에서 국무총리 소속으로 격상되었으며, 범부처 차원의 제품안전관리를 위해 국무총리 소속의 ‘제품안전정책협의회’가 신설되었다. 이러한 변화는 소비자정책, 특히 안전관리분야에서 지적되어온 중복규제, 규제혼란, 규제 사각지대 발생문제를 해결하기 위한 것으로서 국가 차원의 통합적 소비자정책 대응을 가능하게 하였다는 점에서 그 의의가 크다.

또한 소비자정책의 집행력 강화를 위한 제도들도 정비되었다. 소비자안전피해의 실질적 보상을 위해 징벌적손해배상제도가 도입되었으며, 중앙행정기관과 한국소비자원에 위해조사를 위한 시료 수거권을 부여함으로써 위해조사의 실질적 집행 권한을 마련하였다. 그리고 공정거래위원회의 조사 권한을 강화하기 위해 표시광고법, 전자상거래법, 그리고 약관법 상의 조사 거부·방해·기피 행위에 대한 과태료 부과한도도 상향조정되었다.

더불어 품목중심의 소비자안전관리체계도 보완하였다. 2008년에 「식품안전기본법」을 제정한 것에 이어, 2010년에는 「제품안전기본법」, 2014년에는 「어린이제품안전특별법」, 그리고 2018년에는 「화학제품안전법」이 제정되었다. 이는 기본법 중심의 안전관리체계를 구축하여 다수의 상품에 포괄적으로 적용될 수 있는 안전관리원칙을 수립한 것이라 할 수 있다.

한편 새로운 유형의 소비자문제를 대처하기 위한 기제들도 도입되었다. 상조업에서 새롭게 나타난 선불식 할부거래에 대한 소비자 보호장치를 도입하고, 활성화되기 시작한 인터넷 광고에 관한 심사지침을 제정하였으며, 전자상거래 등에서의 정보제공에 관한 고시도 제정하였다. 또한 전자계시판(카페, 블로그 이용 판매)서비스 제공자의 의무사항 신설, 디지털콘텐츠에 대한 청약철회 기준도 마련하는 등 통신판매중개업자의 책임을 강화하였다.

〈표 1〉 우리나라 소비자정책의 흐름

1. 소비자정책 태동기 (1968년 ~ 1970년대 중반까지)
 - 1968년 10월 국무총리실 직속 ‘국민생활향상심사위원회’ 산하 ‘소비자보호분과위원회’ 설치
 - 소비자보호에 관한 우리나라 최초의 규범인 「소비자보호요강」 제정
 - 경제기획원 ‘물가안정국’(1972년), ‘공정거래과’(1977), ‘소비자행정담당관’(1979)
2. 소비자정책 형성기 (소비자보호법 제정 이후 ~ 1980년대)
 - 1980년 「소비자보호법」 제정, 1986년 개정
 - ‘한국소비자보호원’(現 한국소비자원) 설치
 - 1982년 ‘소비자보호위원회’ 설치(1986년 ‘소비자정책심의위원회’로 명칭 변경)
 - 소비자보호의 주무부서로 ‘유통소비과’를 설치
 - 1980년 제5공화국 「헌법」 제124조에 소비자보호운동을 보장
3. 소비자정책 성장기 (1990년대)
 - 1996년 「소비자보호법」을 개정하여 ‘수거·파기명령제’(강제리콜제도)를 도입
 - 1999년 「표시광고의 공정화에 관한 법률」 제정
 - 소비자정책추진 조직의 신설
 - 1994년 경제기획원의 ‘유통소비과’를 ‘유통조정과’와 ‘소비자정책과’로 분리
 - 1996년 공정거래위원회 ‘소비자보호국’ 신설
 - 1996년 보건복지부 ‘식품의약품안전본부’ 신설(‘식품의약품안전청’으로 독립)
 - ‘지방소비자정책심의위원회’의 운영 활성화, ‘소비자보호업무처리규정’ 제정
4. 소비자정책 발전기 (2000년대)
 - 소비자정책 추진 총괄부서 논란 (재정경제부 vs 공정거래위원회)
 - 2006년 ‘소비자정책위원회’(舊 소비자정책심의위원회) 공동간사제도
 - 재경부: ‘소비자정책과’의 상위부서를 ‘국민생활국’에서 ‘경제정책국’으로 변경
 - ‘소비자정책심의위원회’ 산하에 ‘소비자안전전문위원회’(2003년) 등을 신설
 - 공정거래위원회: ‘소비자보호국’을 ‘소비자본부’로 명칭 변경하며 조직 확대
 - 2008년 공정거래위원회가 소비자정책의 총괄조정 부처가 됨
 - ‘한국소비자원’(舊 한국소비자보호원)을 공정거래위원회 소관으로 변경
5. 소비자정책 성숙기 (2010년대)
 - 소비자정책위원회 위상 격상(공정위→국무총리 소속) (2017)
 - 소비자안전관리체계 강화
 - 2010년 「제품안전기본법」 제정
 - 2014년 「어린이제품안전특별법」 제정
 - 2016년 「전기생활용품법」 전부개정
 - 2018년 「화학제품안전법」 「식품표시광고법」 제정
 - 소비자정책의 집행력 확보
 - 2013년 「표시광고법」 상 동의의결제 도입
 - 2016년 「전자상거래법」 상 임시중지명령제 도입
 - 2017년 「제조물책임법」 상 징벌적손해배상제도 도입, 피해자 입증책임 완화

Ⅲ. 소비자정책의 방향: 누가, 어디로, 어떻게

우리나라의 소비자정책이 나아갈 방향을 제안하기 위해 소비자정책의 논거, 정책결정과정, 정책집행체계 등의 세 부분으로 나누어 문제점을 서술하고, 그 보완방안과 지향할 바에 대해 논의하였다.

1. 소비자정책의 논거(접근시각)의 보완: 어디를 지향할 것인가?

소비자문제를 해결하기 위해 소비자정책 또는 규제안을 도입할 때는 소비자들의 의사결정양식을 정확히 파악하여야 하며, 이를 제대로 반영하는 논거의 개발이 필요하다. 그동안 우리나라에서 주로 채택된 논거는 거래상 지위불균등에 의거한 소비자보호의 관점이었다. 그 결과 소비자보호론적 측면에서 여러 가지 소비자 피해구제 제도의 도입이 먼저 이루어졌고, 1990년대 이후가 되어서야 소비자주권론적 측면이 강조된 소비자 교육과 소비자권익증진 기제들이 도입되기 시작하였다. '시장실패'나 '정보실패이론'을 바탕으로 합리적 소비자선택을 지향하는 정보제공정책이 관심을 받게 된 것은 2000년대 이후의 일이다. 한편, 안전관리에 있어서는 소비자선택과 관계없이 산업관리의 측면에서 정부나 기업의 주도로 안전수준이 설정되어 왔으며, 가부장적 소비자보호의 논리 하에 이를 합리화해 왔다. 각 논거들은 나름 중요한 의미가 있으므로 그 옳고 그름을 따질 것은 아니지만, 상품과 시장의 특성에 따라 다양한 조합으로 규제가 만들어지는 것이 바람직할 것이다. 이에 본고에서는 각 근거를 활용함에 있어 고민해야 할 점을 강조하고자 한다.

1) 소비자 선택의 한계를 파악하여 소비자정보정책을 보완하자.

정보실패이론에서는 시장경제가 근본적으로 가지고 있는 불완전성, 즉 시장실패(market failure)로 인해 소비자문제가 발생한다고 본다. 정보실패(information failure)의 측면에서 불완전정보와 그에 따른 정보비용은 소비자들로 하여금 시장에서 제시된 대안들에 대한 정확한 의사결정을 할 수 없도록 만든다. 예를 들어 소비자들이 상품의 특성(예: 품질)에 대해 제대로 파악할 수 없다면, 이 때 경쟁은 보다 손쉽게 관찰되는 특성(예: 가격)에 의해 이루어지게 되는데, 이는 제대로 작동하는 시장에서 도달할 수 있는 품질의 수준 보다 낮은 수준으로 품질을 저하시키는 결과를 가져오게 된다. 그 결과, 소비자들은 적절하게 자원을 배분하지 못하게 되고, 정보처리에 있어 어려움을 겪게 되며, 가격과 품질의 비례관계가 성립되지 않고, 허위적인 제품차별화가 발생하는 비효율적인 시장이 형성된다.

소비자주권론의 관점에서 이에 대한 가장 합리적인 해결책은 상품에 대한 정보를 신속·정확·충분하게 제공함으로써 소비자들이 선택권을 적절히 행사할 수 있도록 만드는 것이다. 그런데 여기에는 중요한 전제가 있다. 즉, 적절한 구매의사결정을 내릴 수 있도록 정확한 정보가 충분히 제공될 경우, 소비자는 합리적인 의사결정을 할 수 있다는 것이다. 그러나 최근 활발한 논의가 이루어지고 있는 행동경제학의 논거들은 소비자의 정보처리와 선택에는 인지적이고 감정적인 제한점들이 있음을 강조한다. 이들 연구에 따르면 소비자들이

잘못된 선택을 하게 되는 원인에는 잘못된 인식, 감정, 일관성 없는 선호, 제한된 합리성 등 여러 가지가 있다. 예를 들어, 전망이론(Prospect theory), 보유효과(endowment effect), 맥락효과(contextual effect), 객관적 확률에 대한 주관적 가중치 부여(weighting function) 등은 정보정책의 효과를 상쇄시켜 버릴 가능성이 있음을 시사한다. 즉, 이는 단순히 정보 제공에만 초점을 둘 경우 정보정책의 정책목표 달성에 한계가 있음을 나타낸다.

행동경제학에서는 이 같은 정보제공 정책의 한계와 더불어, 약간의 개입만으로도 소비자들의 잘못된 의사결정을 충분히 바로잡을 수 있음을 보여준다. 최근 미국의 규제기관에서도 행동경제학적 측면을 고려한 정책 개발에 박차를 가하고 있다. 같은 맥락에서, 기존의 가부장적 소비자보호론에서 진화한 'Libertarian Paternalism'(자유주의적 가부장주의)도 등장하였다. 이는 개인의 선택을 인위적으로 제한하지 않는, 약화된 형태의 가부장주의를 의미한다. 즉, 개인의 자유의지에 따라 행동과 선택이 이루어지도록 하지만, 이러한 행동과 선택이 사회가 희망하는 바람직한 것이 될 수 있도록 환경을 조성하는 접근방식을 지향한다(Ratner et al., 2008).

2) 정책도입 전에 정책집행의 한계를 고려해야 한다.

작금의 우리나라 소비자정책의 가장 큰 문제점은 도입된 법조항들이 시장에서 철저히 집행되지 않음에 따라 믿을 수 없는 시장이 되어버렸다는 것이다. 법으로, 또 규제로 정해져 있으면, 그건 지키기로 약속한 것이며, 법을 어긴 행동에는 마땅한 벌칙이 주어져야 한다. 그리고 만약 그렇게 감독할 수 없는 규제라면 애초에 도입하지 말았어야 한다. 그런 규제가 없을 경우, 최소한 소비자들은 스스로라도 방어하기 위해 애를 쓸 것이기 때문이다. 느슨한 규제는 규제가 없는 것만도 못하다.

그러므로 명확한 규제의 집행이 필요하다. 규제가 충분히 집행되지 못했을 경우, 소비자들은 즉각 위해에 노출된다. 규제가 제대로 집행되지 못하게 되는 것은 해당 부서에서 직무를 유기한 경우뿐만 아니라, 부처 간 책임공방으로 규제의 공백이 생겼을 경우도 해당된다. 정확한 정보제공을 위해 도입된 표시규제에도 불구하고, 시장에서 진실되지 못한 허위표시가 빈번하게 유통되는 경우를 가정해 보자. 이때 소비자들은 제대로 된 정보조차도 진실로 받아들이지 않게 되며, 상품의 제공자는 자사 상품에 대한 정보를 정확하게 전달할 길이 없어지는 최악의 시장상황이 전개된다. 결국 제대로 정보를 표시하지 않는 사업자에 의해 제대로 표시한 사업자들이 피해를 입는 '외부효과'가 나타나는 것이다. 이 같은 상황을 시정하기 위해서 정부는 규제를 제대로 집행하기 위해 필요했던 비용보다 훨씬 많은 비용을 추가적으로 지출해야만 한다. 그러므로 법의 제정뿐만 아니라 제정된 법안이 과연 얼마나 효과적으로 집행될 것인가도 매우 중요한 문제이다. 법의 집행이 지속적으로 이루어지지 않을 경우 바로 규정을 준수하려는 의지가 약화되므로, 정부에 대한, 그리고 법에 대한 신뢰와 이에 대한 이행이 필요하다.

3) 소비자보호만 강조해서도 안 된다.

최근 몇몇 부처가 매우 강력하게 소비자보호업무를 추진하고자 하는 의지를 보이며 많은 소비자보호 관련 법적 조치를 도입하였다. 최근의 사회 분위기에서 소비자정책은 더없이 ‘홀륭한’ 규제 근거가 될 수 있다. 그러나 이들 조치들이 정치하게 설계되지 못할 경우, 소비자기만과 소비자피해를 해결하려는 소비자보호의 본래 목적은 달성하지 못한 채, 또 다른 경제주체인 기업의 부담만 가중시키는 결과를 초래할 수도 있다. 정부의 과도한 시장개입은 기업 간 경쟁, 정보제공적인 광고, 그리고 기술혁신에 대한 투자 등 소비자에게 혜택을 주는 활동들조차 필요 이상으로 금지하는 결과로 이어질 수 있으며, 이는 개인의 선택권 제한, 기업의 시장진입 제한 등 또 다른 시장 왜곡을 초래한다.

소비자보호론 또는 온정적 간섭주의(paternalism)는 정부가 개인 소비자들이 무엇을 원하고, 무엇이 그들에게 바람직한가를 소비자들보다 더 잘 파악하고 있다는 전제에서 출발한다. 또한 주로 정보를 평가하는 소비자들의 능력을 믿지 않거나, 또는 정확한 정보가 주어질 때조차도 소비자들이 상품의 위험을 잘못 판단하여 불합리하게 행동할 것이라고 전제한다.

그러나 정부의 개입이 필요한 상황과 단순히 정부가 개인의 선호를 제약하는 상황을 구분하는 것은 사실상 매우 어렵다. 일정 부분 작위적인 원칙이 될 수 있으며, 개인의 선호를 무시할 수 있기 때문에 논란의 여지가 있다. 특히 ‘비합리적 소비행위’에 대해서는 그 판단이 매우 주관적일 수 있기 때문에, 소비자보호를 위해 어떤 일반적이고 합리적인 기준을 도출하는 것이 더욱 어려워진다. 이에 대해 Barry(1965)는 막대한 비용을 지불하는 실수로부터 소비자를 보호하는 것이 정부의 의무라고 보고, 제한된 합리성(bounded rationality)에서 비롯된 문제의 해결에만 정부가 개입해야 한다는 ‘합리적인 가부장제’(rational paternalism) 원칙을 주장하기도 했다.

이 같은 한계에도 불구하고, 가부장적 소비자보호론은 정부규제의 강한 동기를 제공하는 것이 사실이다. 그러나 이 같은 접근은 상품의 안전이 중시되는, 즉 신체적 상해 등 잠재적 위해가 크거나 치명적인 비용을 초래하는 상품군에서만 강조되는 것이 바람직하다. 더불어 불완전 정보에 따른 소비자문제 또한 비대칭적 정보구조를 개인이 해결할 수 없는 경우에만 정부의 시장개입이 정당화될 것이다.

4) 새롭게 등장하는 소비자문제에 유연하게 협력적으로 대응할 수 있어야 한다.

오늘날 시장은 그 어느 때보다 크고 빠르게 변화하고 있다. 새로운 유형의 제품과 서비스들이 연일 쏟아져 나오고 있으며, 기존에 존재하지 않던 새로운 거래방식들 또한 속속 등장하고 있다. 그리고 이들은 기존의 법체계로는 대응할 수 없는 새로운 유형의 소비자문제들을 발생시키고 있다.

예를 들어, 많은 희생자를 양산한 가습기살균제는 우리나라에서 가장 먼저 개발되고 판매된 신기술 제품으로 판매 당시 제품의 위험성을 평가하기 위한 안전기준과 법제, 소관 부처 등 그 어느 것도 마련되어 있지 않은 상태였다. 또 다른 예로 온라인플랫폼을 기반으로 빠르게 성장하고 있는 개인 간 거래(peer to

peer transaction, 예: Airbnb, Uber 등의 공유경제 서비스)는 기존의 상품을 활용 또는 재가공하여 판매하고자 하는 개인과 그 상품을 구매하고자 하는 개인, 그리고 이들을 연결시켜주는 플랫폼사업자 사이에서 이루어지고 있다. 개인 간 거래에서 플랫폼사업자는 거래의 장을 제공한다는 측면에서 공정한 거래질서를 유지할 책임을 지니지만, 판매자와 구매자로 이원화되어있는 기존 법체제 하에서는 이들에게 소비자피해의 직접적 책임을 묻기 어렵다.

시장은 거침없이 변화하는 반면, 관련법과 정책을 재정비하는 데에는 상당한 시간이 소요된다. 위와 같은 문제들은 관련법과 정책이 시장이 변화하는 속도를 따라가지 못하는 데에서 기인한다. 법률, 또는 관리주체가 명확히 정해지지 않은 시점에 발생하는 소비자문제들이 소비자의 신체, 그리고 재산상에 심각한 피해를 입히는 경우가 점차 증가하고 있는 것이다. 특히 소관 부처 중심의 품목별 규제체제를 택하고 있는 우리나라에서는 이러한 문제가 더욱 극명하게 드러나고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 시장의 변화에 보다 유연하고 신속하게 대응할 수 있는 감시기구와 시스템을 갖추는 필요가 있으며, 이보다 먼저 정책 접근 시각을 바꾸어야 한다. 더 이상 한 두 부처가 발생하는 문제에 전적으로 대처할 수는 없다는 사실을 받아드리고, 통합적으로 접근할 수 있도록 유연하고 융통성 있는 체제를 만들어야 한다. 더불어 시장에 등장하는 신기술 제품과 신유형 거래의 양태를 살피고, 이들로 인해 발생하는 소비자문제에 선제적으로 대응하기 위한 감시체제를 갖추어야 한다. 특히 품목별 규제체제의 한계를 보완하기 위해서는 이 감시기구가 전 부처의 협력적 참여를 유도할 수 있는 실질적 권한을 지니면서 관련 법제를 정비하기까지 발생하는 소비자문제에 대응하기 위한 최소한의 제재 권한을 지니는 것이 중요하다.

2. 소비자정책 결정과정에 대한 보완: 어떻게 갈 것인가?

소비자정책이 수립되고 집행되기까지 과정단계별로 면밀한 검토가 필요함에도 그동안 우리나라에서는 정책 결정과정에 대한 충분한 검토가 이루어지지 못했으며 이 과정을 다소 소홀하게 여겨온 경향이 있다. 일상 소비생활 중에 발생하는 모든 문제를 소비자문제라고 볼 수는 없으며, 발생한 모든 소비자문제에 대해 정책적 개입이 필요한 것도 아니다. 그러므로 소비자정책에 관한 의사결정은 현상에 대한 진단을 바탕으로 문제 해결을 위해 정부가 시장에 개입할 것인지 여부를 결정하는 것에서부터 시작해야 하며, 그 다음 단계에서 구체적인 정책의 내용과 정책의 지속 수행여부 등에 관한 결정을 내려야 한다. 본고에서는 소비자문제 해결을 위해 정부가 어떤 문제에 어떻게 대응해야 하는지, 일련의 과정 중에 검토되어야 할 쟁점들을 제시하고자 한다.

1) 정책적 대응여부의 결정 : 어떤 문제에 개입할 것인가?

발생한 문제가 소비자 관점의 접근이 필요한 문제인지 아닌지 검토하는 작업은 쉽지 않은 일이다. 소비자 기본법에서는 보호의 대상을 ‘사업자가 제공하는’ 물품 또는 용역으로 한정하고 있어, 이를 따를 때 하자 없는 물품을 소비자가 부주의하게 사용하거나 부적절하게 개조하여 사용함으로 인해 발생한 피해는 소비자기본법 상 보호대상에 해당하지 않는다. 그러나 소비자의 부주의 또는 부적절한 행동은 법률 상 보호대상은 아닐지 몰라도 소비자문제가 아니라고 보기는 어렵다. 소비자의 부주의 또는 부적절한 행동을 예방하기 위해서는 관련 정보제공과 교육이 필요하며, 이는 곧 소비자정책의 영역에 해당하기 때문이다.

물품 또는 사업자, 그리고 사용 또는 이용하는 자의 경계 또한 모호하다. 예를 들어, 디지털 시장의 급격한 성장은 기존에 존재하지 않던 수많은 거래방식과 서비스 유형을 탄생시켰고, 이러한 변화는 소비자문제의 외연을 점점 더 확장시키고 있다. 특히 온라인플랫폼의 개인 간 거래의 경우 제조 또는 판매업자는 곧 사업자라는 전통적 거래관계에 부합하지 않는 새로운 유형의 거래 방식으로, 이러한 거래방식 하에서 발생하는 소비자 불만이나 피해들을 소비자문제로 보아야 하는가에 관한 논쟁을 일으키고 있다.

이렇듯 소비자문제에 해당하는지 여부는 상황적 요인 나아가 시대적 변화 흐름에 맞추어 유동적으로 해석될 필요가 있으며, 개별 사안별로 신중하게 고려하고 검토하여야 한다. 즉 신유형 소비자문제가 증가하고 있는 최근의 시대 흐름 상 다양한 소비자 불만과 피해를 포괄적으로 감시·검토하되, 정책적 개입 필요성에 대한 철저한 검증을 통해 그 범위를 제한한다면, 신유형 소비자문제에 대한 선제적 대응이 가능해지는 동시에 불필요한 정책적 개입으로 인한 부작용 또한 감소시킬 수 있을 것이다.

시장 내에 존재하는 소비자 불만 또는 피해를 발견하였고 그 불만 또는 피해에 대한 소비자의 관점에서 접근할 필요가 있다고 판단하였다면, 다음으로 문제의 해결을 위해 정부의 정책적 개입이 타당한가 내지는 정부의 개입으로 문제를 효율적으로 해결할 수 있는가를 판단해야 한다. 이 과정에서 정책 집행자는 발생한 소비자문제에 대한 정책적 개입의 근거와 심각성, 그리고 효율성 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

시장 내에서 발생하는 모든 문제를 정부가 해결해야 하는 것은 아니다. 전통경제학의 논리에 따르면 정부의 시장개입은 최소화 되어야하며, 그 수준이 지나칠 때에는 심각한 부작용을 일으킬 수 있다. 다시 말해, 소비자문제가 발견되었다 하더라도 그 문제의 해결방법이 반드시 정부의 시장개입이 되어야 하는 것은 아니다. 때로는 정부가 직접 개입하지 않고 시장 스스로 자정능력을 발휘하도록 지켜보고 유인하는 것(no interruption)이 더 나은 해결방법이 될 수도 있다. 그러므로 시장에 개입하기 전에 정부는 시장개입으로 인해 발생할 수 있는 부작용은 없는지, 시장개입의 긍정적 효과가 투입되는 정책비용에 비해 충분히 큰지 등을 충분히 고려하여야 한다. 왜냐하면 모든 정책에는 비용이 수반되는 반면, 정책 집행 시 활용 가능한 인적, 금전적 자원은 한정적이기 때문이다.

2) 정책대안의 선택: 어떻게 개입할 것인가?

발생한 소비자문제에 대한 정책적 대응이 필요한 것으로 판단되었다면, 다음은 그 문제를 해결하기에 가장 적합한 정책대안(policy alternatives)을 선택하는 단계이다. 이 과정에서 정책 집행자는 발생한 소비자 문제의 원인을 파악하고, 그 원인을 해결하기 위해 선택 가능한 정책대안들을 탐색하며, 충분한 논의와 검증을 거쳐 그 대안들 가운데 가장 효율적인 정책대안을 선택하게 된다.

적절한 처방은 정확한 진단으로부터 나온다. 정책의 실효성 또한 발생한 문제의 원인을 얼마나 정확하게 파악하느냐에 따라 달라진다. 이렇듯 소비자문제의 원인을 진단하는 작업은 문제 해결을 위한 정책의 대안과 실행방법을 설계하기 위한 기초 작업인 동시에 정책집행의 결과를 결정짓는 단계로서 그 의의가 크다. 원인진단에서는 인적 요인과 함께 시대, 문화, 제도 등의 환경적 요인이 복합적으로 고려되어야 하며, 정확한 진단을 위해 통계 자료의 분석, 전문가 및 소비자 조사의 수행 등 연구 활동이 병행되어야 한다.

소비자문제 해결을 위한 정책대안의 종류는 문제의 발생원인 만큼이나 그 범위가 다양하지만, 정책대안의 선택 단계에서는 발견된 소비자문제에 대한 정책적 접근의 방향성을 설계하는 데 주안점을 두어야 한다. 정책의 방향성을 설계하기 위해서는 시장개입의 방식과 대상을 결정해야 한다. 먼저 시장개입의 방식이란 소비자문제 해결을 위해 정부가 어떠한 전략으로 시장에 개입할 것인가에 관한 선택을 말한다. 예를 들어 정부는 소비자문제 해결을 위해 사업자 또는 소비자의 부정적 행태를 직접적으로 제재하는 규제정책을 펼칠 수도, 시장주체들을 긍정적 방향으로 변화시키기 위한 유인 또는 지원정책을 펼칠 수도 있다.

다음으로 정책대상이란 정책적 개입을 통해 변화시킬 대상을 의미한다. 소비자문제의 발생은 환경적 요인(시장)에서 기인할 수도 사업자 또는 소비자의 행태에서 기인할 수도 있다. 즉 해결하고자 하는 문제의 원인이 어디에 있느냐에 따라 정책대상 또한 달라지게 된다. 예를 들어 제품 관련 소비자 안전사고가 증가하고 있고 그에 대한 정책적 대응이 필요한 경우를 생각해보자. 정책 집행자는 제품 안전성 평가 절차를 강화하고 이 절차를 준수하지 않는 사업자에 대한 규제수준을 강화할 수도(사업자 규제정책), 강화된 안전성 평가 절차를 준수하는 사업자를 안전성우수기업으로 인증할 수도(사업자 유인정책), 소비자 스스로 보다 안전한 제품을 고를 수 있도록 안전인증마크를 시행하는 동시에 관련 교육을 강화할 수도(소비자 지원정책) 있다. 이렇듯 정부는 발생한 소비자문제의 원인에 대한 판단을 바탕으로 누구에게, 어떠한 형태의 제재 또는 지원을 행할 것인지 선택하게 되며, 이러한 선택의 조합이 곧 정책대안의 종류를 결정하게 된다.

하나의 소비자문제라 하더라도 그 문제를 해결하기 위한 정책대안의 종류는 다양하게 존재할 수 있다. 그러므로 정책집행자는 선택 가능한 정책대안의 여러 유형들 가운데 실제로 어떤 정책을 도입할 것인지를 결정해야 하는데, 주로 효율성의 관점에서 선택이 이루어진다. 가장 효율적인 정책대안을 가려내기 위한 대표적 방법으로는 비용편익분석(cost-benefit analysis)이 있다. 비용편익분석에서는 일반적으로 투입과 산출을 비교하여 정책의 효율성을 평가하는데, 투입은 해당정책을 실행하는데 소요된 비용, 산출은 정책의 집행으로 얻어진 효과나 편익으로 산정된다. 비용편익분석은 매우 효과적인 정책평가방법의 하나이지만 모든 경우에 적합한 것은 아니다. 비용편익분석의 핵심은 모든 편익과 비용이 화폐화 내지는 계량화가 가능해야 한

다는 것인데, 정부정책의 실행으로 발생하는 유무형의 편익과 비용을 화폐단위로 측정하는 것은 기술적으로 쉽지 않고, 서로 다른 범주에 속하는 편익을 서로 비교하는 것이 불가능한 경우도 많기 때문이다. 또한 비용과 편익을 가치를 화폐로 측정하는 것이 윤리적 문제를 불러오는 경우도 있다. 따라서 정책평가를 전적으로 비용편익분석에 의존하는 것은 바람직하지 않으며, 유연한 판단이 이루어져야 하는 경우도 있다.

이렇듯 어떤 정책대안을 도입할 것인지에 대한 결정은 문제의 발생원인과 정책을 통해 개선 또는 보호하고자 하는 대상과 목표, 정책도입에 따라 예상되는 긍정적·부정적 효과, 정책집행에 소요되는 비용 등 다양한 요인을 종합적으로 고려하여 신중하게 이루어져야 한다.

3. 소비자정책 집행체계의 보완: 누가 움직일 것인가?

1) 미흡한 소비자정책 추진 총괄자의 역할에 대한 보완

2007년까지 나누어져 있던 소비자정책 추진 기능을 공정거래위원회로 통합한 것은 소비자정책을 경쟁정책과의 조화 아래 일관되게 추진할 수 있다는 점에서 매우 획기적인 조치였으나, 사실상 지난 10년간 제대로 정착하지 못하였다. 개편 당시, 과연 공정거래위원회가 전 부처를 아우르는 총괄조정 역할을 충분히 수행할 수 있을 것인가에 대해서는 많은 우려가 있었다. 제대로 수행하지 못할 경우, 공정거래위원회의 역할 이관은 오히려 소비자정책의 범위를 공정거래위원회의 기존의 역할이라고 인지되고 있는 ‘시장거래 관련 소비자정책’만으로 축소시킬 수 있기 때문이었다. 단례로, 공정거래위원회의 홈페이지 첫 면에 나오는 공정위의 설립목적을 소개하는 화면에는 소비자정책이나 소비자권익증진이 전혀 언급되지 않고 있다.

“공정거래위원회는 독점 및 불공정 거래에 관한 사안을 심의의결하기 위해 설립된 국무총리 소속의 중앙행정기관이자 합의제 준사법기관으로 경쟁정책을 수립운영하며 공정거래 관련 사건을 심결 처리하는 역할을 담당합니다.” (<http://www.ftc.go.kr/www/contents.do?key=326>)

그러나 다행히 공정위 홈페이지에 게시된 공정거래위원장의 인사말에는 ‘소비자권익’의 문구가 포함되어 있다.²⁾

“공정거래위원회는 공정하고 자유로운 시장경제질서의 구현과 소비자 권익 제고를 주 임무로 하는 합의제 행정기관입니다. 희망의 새 정부가 출범하였습니다. 우리 위원회는 공정한 시장경제 질서 확립을 통해 한국경제의 활력을 회복하고, ‘다이내믹 코리아’를 만들어나가는데 앞장서겠습니다. 기업의 혁신경쟁

2) 2018년에 확인했던 공정거래위원장의 인사말은 2019년 10월에도 동일하였다.

촉진을 통해 소비자 후생을 제고하고, 중소기업·소상공인들이 안심하고 경제활동을 할 수 있는 시장생태계를 구축하는데 역점을 두겠습니다.”(<http://www.ftc.go.kr/www/contents.do?key=325>)

그리고 2018년 소비자기본법 개정을 통해 소비자정책위원회의 위상을 강화하는 여러 가지 조치가 취해지고 있다. 우선, 소비자정책위원장이 국무총리로 격상되었고, 구성을 민간위원 중심으로 전면 개편하였으며, 실무위원회 및 전문위원회 위원들의 직급을 상향 조정하였다. 이에 덧붙여 몇 가지 점을 강조하고자 한다.

(1) 총괄부서인 공정거래위원회의 조정자로서의 역할 강화

소비자문제는 그 성격상 정부 내의 다양한 부처가 관련되어 있다. 따라서 부처 간 종적(縱的) 업무분장을 통해 철저히 분업화된 우리나라의 정책체계에서는 조정자 역할이 특히 강조된다. 예를 들어 2007년 과거 재경부 시절 소비자정책심의위원회에서 운영하였던 전문위원회의 참석자 명단은 얼마나 많은 부처들이 소비자정책 수행에 관련되는지를 보여준다(〈표 2〉 참조). 그러나 총괄부서가 된 후, 공정위에서 이를 어떻게 조정해 나갈 것인가에 대해 보다 정치한 고민이 필요함에도 불구하고 아직까지는 그 역할을 충분히 수행하지 못하고 있다.

또한 총괄 또는 종합 조정의 문제 이상으로 중요한 과제는 바로 consumer advocacy 기능인데, 공정위가 소비자정책의 총괄부서로서 정부 내에서 소비자권익증진 옹호자로서의 역할을 제대로 추창하고 있는가도 심각하게 고민해야 한다. 공정거래위원회는 외부로 향해서는 항상 소비자정책의 총괄부서라고 주장하고 있지만, 실제 내부적으로는 소비자정책의 총괄자로서의 역할을 충분히 인지하지 못한 것은 아닌지 조심스럽게 문제를 제기한다.

〈표 2〉 舊 ‘소비자정책심의위원회’ 산하 전문위원회 구성(2007년 기획재정부)

전문위원회	참석자
소비자안전전문위원회 (위원장: 경제정책국장)	재정경제부(소비자정책과장), 법무부(법무심의담당검사), 농림부(소비안전과장), 산업자원부(유통물류서비스팀장), 보건복지부(식품정책팀장), 건설교통부(자동차팀장), 해양수산부(품질위생팀장), 공정거래위원회(소비자정책기획팀장), 소방방재청(U119팀장), 기술표준원(안전정책팀장), 식품의약품안전청(고객지원팀장)
소비자교육전문위원회 (위원장: 호선)	재정경제부(소비자정책과장, 교육홍보팀장), 교육인적자원부(초등교육정책과장), 산업자원부(디지털전략팀장), 정보통신부(정보윤리팀장), 환경부(민간환경협력과장), 공정거래위원회(소비자정책기획팀장)
국제소비자문제전문위원회 (위원장: 경제정책국장)	재정경제부(소비자정책과장), 법무부(법무심의담당검사), 정보통신부(정보윤리팀장), 공정거래위원회(소비자정책기획팀장), 기술표준원(안전정책팀장)

(2) 공정위 내부에서의 소비자정책의 위상 강화

공정위에서 소비자정책이 차지하는 위상 역시 상대적으로 매우 낮다고 본다. 총괄추진 기능이 공정위로 이관되었을 때, 바로 공정위 내에서 소비자정책의 위상을 강화하는 작업이 신속하게 뒤따라야 했으나, 사실상 그렇지 못하였기 때문이다. 공정위의 업무는 여전히 기업집단에 대한 규제나 감시, 그리고 경쟁정책의 집행에 더욱 중점을 두어 이루어지고 있다. 지난 소비자기본법 개정을 통해 소비자정책위원회의 실효성을 제고하는 여러 가지 조치들이 도입되었지만, 이를 제대로 수행하기에는 현 소비자정책국의 자원과 인력은 턱없이 부족하다. 그리고 이렇게 역부족일 수밖에 없게 된 배경이 단순히 인력이나 예산 부족 때문만은 아니었다고 생각한다. 단적인 예로, 공무원들의 순환근무제로 인해 소비자정책에 대한 관심과 이해가 상대적으로 덜한 인력이 해당 업무를 맡게 된 경우와 그렇지 않은 경우, 그 성과가 매우 달라짐을 경험한 바 있다. 그러므로 주무부처인 공정거래위원회의 소비자정책에 대한 관심과 접근 태도부터 달라져야 한다.

(3) 소비자정책위원회의 실효성 제고

위상이 강화된 소비자정책위원회가 더 이상 과거처럼 유명무실하지 않기 위해서는 실효성을 제고할 필요가 있다. 최근 몇 가지 긍정적인 변화가 있었다. 「소비자기본법」 개정으로 정책위원회에 올릴 안건 중 전문성이 요구되는 사안에 대한 연구·검토를 수행하기 위한 분야별 전문위원회를 두기로 한 것은, 과거 기획재정부의 주제별 구성(〈표2〉 참고)에 비해 실효성이 배가되었다고 생각한다. 전문위원회를 공산품 분야, 식의약품 분야, 보건의료 분야, 방송통신 분야, 금융·보험 분야, 자동차·교통 분야, 일반 분야로 구성한 것도 총괄조정이 가능할 수 있는 체계를 갖추게 된 것이라 판단한다.

아울러 소비자정책기본계획 수립시 한국소비자원이 중심이 되어 틀을 개발하고, 이에 맞추어 각 부처가 계획을 작성하도록 장려하는 방안 역시 최소한 소비자정책의 방향이나 틀의 일관성을 확보할 수 있게 되었다는 점에서 고무적이다. 이는 과거 「소비자보호종합시책」이 종합적으로 수립되었다기 보다는 각 부처가 개별적으로 작성한 것을 소비자정책과(기획재정부)가 수합, 발표하는 형식을 택해 왔던 것에 비하면 괄목할만한 성장을 한 것이다. 다만, 각 부처들이 계획 수립에 자원과 노력을 충분히 투입하고 있는지는 확인할 필요가 있다.

그러나 여전히 개선해야 할 부분도 있다. 우선 소비자정책의 수립과 집행에 타 부처의 참여를 적극 강조, 강화할 필요가 있다. 2016년도 소비자정책종합시행계획 결과보고서를 보면, 전체 세부과제 수는 총 74개(69개 항목에 두 부처에서 수행된 과제를 포함할 경우)였다. 이 가운데 공정거래위원회(한국소비자원 포함) 이외의 부처에서 수행한 과제는 34개이며, 나머지 40개 중 공정위가 9개, 한국소비자원이 31개를 수행한 것으로 나타났다. 우리나라의 ‘2016년 소비자정책종합시행계획’의 40%가 한국소비자원에 의해 수행되었다는 사실은 시행계획의 범위가 매우 제한적이었음을 의미한다. 실제로 추진실적의 보고내용을 보면 마치 한국소비자원에 대해 성과평가를 하는 것처럼 보여질 수 있다.

다음으로 소비자정책위원회의 운영 방식을 대폭 개선할 때가 되었다. 그동안의 운영방식을 보면 추진실적보고와 마련된 시안을 통과시키는 작업을 일 년에 두 차례의 회의를 통해 수행해 온 것이 대부분이다. 정책점검과 정책피드백이 제대로 이루어지지 않은 채 계속 이렇게 운영될 경우, 최고심의기구라는 타이틀만 있을 뿐 일종의 요식행위만을 하고 있는 조직에 불과한 것으로 보일 수 있다. 그러므로 관련 계획과 성과에 대해 면밀한 검토하고 실효성 있는 피드백을 제공함으로써 소비자정책 분야의 최고심의기구로서의 역할을 적절히 수행할 수 있도록 운영체계, 특히 사무국을 대폭 강화할 필요가 있다.

소비자문제의 해결을 주도하는 역할을 담당할 독립적인 기구의 설치하는 가능하지도 않고 또 필요하지도 않다고 사료된다. 왜냐하면 점점 복잡해져가는 소비자문제의 특성을 고려할 때, 소비자행정을 한 부처가 총괄한다는 것은 전혀 가능하지 않기 때문이다. 그러나 같은 맥락에서 소비자문제의 특성상, 부처 간 정책 조정과 조율이 빈번히 필요할 수밖에 없으며, 이를 위해 ‘소비자정책위원회’의 위상과 역할 강화는 반드시 이루어져야 한다.

2) 부실한 소비자안전관리체계에 대한 보완

안전관리에 대해서는 언제나 같은 말들이 반복된다. ‘계속해서 쏟아져 나오는 상품들을 모두 정부가 관리할 수는 없다. 그러므로 기업/생산자의 자율관리에 맡기고 정부는 사후감시를 하면 된다.’ 그러나 그렇다면 생산자는 자율관리를 잘 하고 있고, 정부는 그 사후관리는 제대로 하고 있는가? 소비자안전관리체계의 개선방안에 대해 고민하며 아래와 같은 분석틀을 만든 바 있다(여정성 등, 2017)³⁾.

3) 안전관리체계에 대한 부분은 여정성 등(2017)의 연구를 참고로 요약·정리되었으므로, 자세한 내용은 해당 연구를 참고해 주십시오.



〈그림 1〉 소비자안전관리체계의 분석틀

〈그림 1〉에 제시된 분석틀은 안전사고의 발생 이전과 이후에 따라 달라지는 상황적 조건과 그에 따라 달라지는 정책목표를 구분하여 보여준다. 구체적으로 사고발생 이전에 안전관리의 대상은 구체화 되지 않은 잠재적 위험의 성격을 지니며, 그에 대한 정책목표는 그 위험이 현실화되는 것을 사전에 예방하는 것이 된다. 그러나 사고발생 이후에 안전관리의 대상은 피해의 내용과 규모가 현실화된 실체적 위험으로 변화하며, 정책목표 또한 발생한 피해를 최소화하기 위한 사후대응으로 바뀌게 된다. 그리고 사전예방과 사후대응 각 단계의 정책목표를 안전관리 정책의 기능과 연계하여 다시 여섯 단계로 구분하였다. 구체적으로 사전예방 단계는 아직 발현되지 않은 잠재적 위험의 존재를 발굴하고 그 위험으로 인해 예상되는 피해의 내용과 규모를 밝히는 위험 발굴의 단계, 이렇게 밝혀진 잠재적 위험의 시장진입을 막기 위한 안전기준 마련과 정비의 단계, 잠재적 위험이 현실화되는 것을 신속하게 감지하기 위한 시장-감시 단계로 구분하였다. 사후대응 단계는 신속하고 전략적인 사고 대응 방안을 마련하기 위한 사건분석 단계, 제품의 판매정지·회수 등과 같이 피해의 확산을 방지하기 위한 시장규제 단계, 마지막으로 발생한 피해에 대한 책임소재를 가리고 보상규모를 결정하는 피해구제 단계로 구분하였다. 그리고 안전정보의 생산·유통·확산은 정보의 내용과 성격에 따라 안전관리의 전 단계에 걸쳐 지속적으로 이루어지는 과정이라 보고 여섯 단계를 포괄하는 형태로 표현하였다.

여정성 등(2017)의 연구에서는 이 틀을 가지고 가습기살균제 사건, 노트북배터리사건, 그리고 폭스바겐 리콜 사건을 분석하였으며, 다음과 같은 결과를 도출하였다. 우선, 우리나라의 제품안전관리체계에서는 특히 잠재적 위험 발굴, 시장 감시와 신속 대응 등의 측면에서 관련 제도가 미비하거나 제도의 실질적 집행력

이 마련되어있지 않음을 확인하였다. 구체적으로 전기·생활용품과 생활화학제품의 경우 안전관리대상 품목의 지정 및 변경에 관한 제도, 또는 이 제도의 운영을 뒷받침하기 위한 제도만이 규정되어있을 뿐 미관리 제품에 대한 선제적 위해성평가 등의 제도는 마련되어 있지 않았다. 또한 시장 감시 단계에서는 인증제품의 정기검사 및 재평가, 소관부처 또는 시·도지사의 안전성조사 등의 제도가 마련되어 있었으나, 그 대상이 모든 안전관리대상 제품을 포괄하지 못하거나 조사시기와 품목의 선정이 개별주체들의 자의적 판단에 의해 간헐적으로 이루어지고 있었다. 이러한 자의적이고 간헐적인 안전성 평가는 피해 발생의 선제적 예방, 대규모 피해로의 확산을 막는 신속한 대응을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 또한 피해 발생의 인지부터 대응전략의 마련, 신속한 대응, 피해구제에까지 이르는 한국소비자원의 안전사고대응 시스템이 집행의 실질적 집행력 미비로 활성화되지 못한 점도 문제였다.

이러한 분석을 바탕으로 제품안전 총괄전문기관의 신설을 통해 안전관리 역량을 집중적으로 육성하고 관련업무의 효율적인 분산 및 공조 체계를 마련할 필요가 있음을 제안하였다. 안전업무의 특성상 소관부처 간의 횡적 업무분장이 불가피하더라도 신설기구를 중심으로 체계적 업무분장 및 효율적 공조 체계를 마련한다면 소관부처 간 불필요한 규제혼란과 중복의 문제를 해소할 수 있을 것이다. 더불어 사전예방과 시장 감시 제도의 강화, 소비자안전센터의 역할 활성화 등의 노력이 필요하다.

IV. 맺는 말: 소비자정책, 이제 다시 시작이다!!

오늘은 사는 우리는 모두 소비자이며, 소비자정책의 혜택을 받고 있다. 그럼에도 불구하고 우리는 ‘소비자정책’ 또는 ‘소비자 보호’에 대해 막연한 거부감을 가지고 있다. 그러나 ‘소비자정책’이란 소비자의 이익만을 위해 일방적으로 기능하는 것이 아니다. 시장의 주체인 소비자와 기업이 공정한 규칙을 가지고 맡은 바 기능을 할 수 있도록 바람직한 환경을 조성하는 것이다. 더불어 소비자는 경제의 중요한 주체이며 시장의 구성원이므로, 소비자의 권익보호가 매우 중요한 의제일지라도, 소비자문제의 해결을 도모하되, 시장을 왜곡시키지 않고 시장 내에서 자연스럽게 해결되도록 하는 방식을 취해야 한다.

이제 우리나라는 소비자정책에 있어 한 단계 도약이 필요한 시점이다. 앞서 살펴 본 바와 같이 우리나라의 소비자정책은 우리나라의 경제수준과 마찬가지로 단시간 내에 괄목할만한 성장을 이루었고, 다른 어떤 선진국에도 뒤지지 않는 소비자정책체계를 갖추게 되었다. 1980년 이전의 태동기, 1980년대의 형성기, 1990년대의 성장기, 그리고 2000년대의 발전기를 거치며 크게 성장하여, ‘성숙기’의 단계에 있다. 다음 단계로의 도약을 위해 이제는 새롭게 부각될 수 있는 소비자문제에 신속하고 유연하게 대처할 수 있도록 사안별로 업무가 분장된 책임의 주체들을 엮어주고 통합적으로 조정할 수 있는 새로운 차원의 관리체계를 구축하는 작업이 필요한 시점이다.

더불어 소비자정책을 견고히 함과 동시에 소비자복지 향상을 위해 반드시 필요한 것은 다른 경제주체와

의 역할분담을 위한 협력체계를 구축하는 것이다. 특히 정부의 기능을 확대하지 않으면서 소비자문제를 해결하기 위해서는 경제주체 상호간의 협력이 중요하다. 이를 위해서는 세 경제주체의 장점과 가지고 있는 자원을 최대한 활용할 수 있는 방향으로 정책이 개발되어야 한다. 우선, 소비자 그리고 소비자단체와 힘을 모아야 한다. 시민단체의 존재는 건전한 시민사회를 유지함에 있어 필수요건이다. 소비자를 대표하는 소비자단체는 소비자와 가장 밀접한 거리에서 소비자들이 현재 실제로 경험하고 있는 소비자문제를 가장 먼저 인지할 수 있으므로, 발생한 문제를 가장 먼저 사회적 의제화 할 수 있는 주체이다. 다음으로, 기업의 역할이 중요하다. 기업은 해당 상품에 대해 가장 많은 정보와 기술력, 전문성을 가지고 있으므로, 시장에서 소비자 문제가 유발되지 않도록 하는 가장 원천적인 힘을 가지고 있다. 그러므로 기업은 보다 안전한 상품을 생산하고, 정확한 정보를 제공하며, 문제가 발생했을 때 즉각 처리함으로써 주도적으로 소비자문제 해결을 이끌어내는 주체가 되어야 한다. 정부가 시장에 직접 개입하여 상품의 가격이나 품질을 규제하는 방식은 단기적으로는 소비자이익을 보호할 수 있지만, 장기적으로는 시장경쟁을 제한하게 되므로 궁극적으로 소비자이익을 저해하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

소비자문제가 발생할 수 있는 가능성은 새로운 상품의 등장과 언제나 상존한다. 믿을 수 없는 상품이 유통되고, 소비자들은 끊임없이 불안에 떨며 상품을 구입하며, 정부는 언제나 사후약방문처럼 저질러진 문제를 뒤쫓아 가는 시장의 모습이 계속 되는 한, 우리나라는 결코 살기 좋은 나라가 될 수 없다. 소비자들이 불공정한 대접을 받고 있는 부분에 대해서는 정부가 간여해 이를 교정할 수 있어야 하며, 동시에 기업이 불공정한 상황에 처할 땐 이 역시 정부가 원조해 줄 수 있어야 한다. 양방 모두에서 언제고 욕심과 무지가 앞서면서 도덕적 해이가 나타날 수 있기 때문이다. 또한 그 사이에서 정부는 소비자정책을 통해 언제나 끈을 늦추지 않는 감시자(watch-dog)가 되어야 한다. 소비자정책은 소비자와 각 이해당사자(Stakeholder)들이 합리적으로 기능할 수 있도록 지원함으로써 지속가능한 미래를 만들어 갈 수 있도록 지원해야 한다.

[투고일] 2019. 11. 28

[심사시작일] 2019. 12. 13

[게재확정일] 2019. 12. 24

| 참고문헌 |

- 여정성·사지연·이선명(2017), “제품안전 분야에서의 소비자안전관리체계 개선을 위한 현행 제도와 운영실태 분석 연구,” 소비자학연구, 28(2), 159-188.
- 여정성(1997), 「21세기 소비자정책의 방향과 그 수행에 관한 연구」, 공정거래위원회.
- 여정성·최종원·장승화(2008), 「소비자와 ‘법의 지배」, 서울대학교 출판부.
- 여정성 외(2008), “소비자정책,” 「한국행정 60년」, 법문사.
- 이기춘·송인숙·여정성(1997), “한국소비자정책의 현황과 발전방안,” 소비자학연구, 8(2), 103-117.
- Barry, B(1965). *Political Argument*. NY: Humanities Press.
- Hamilton, D.(1962). *The Consumer in Our Economy*. Boston: Houghton Mifflin.
- Ratner, R. K., Soman, D., Zauberaman, G., Ariely, D., Carmon, Z., Keller, P. A., Kim, B.K., Lin, F., Malkoc, S., Small, D.A. & Wertenbroch, K.(2008). How behavioral decision research can enhance consumer welfare: From freedom of choice to paternalistic intervention. *Marketing Letters*, 19(3-4), 383.

| Abstract |

New Horizon for Consumer Policy: intervention rationals, policymaking process, and enforcement system

Jungsung Yeo

More than 40 years have passed since consumer policy began in Korea. Korea's consumer policy, which has achieved remarkable growth for a short period of time, has a similar appearance and system to that of developed countries, but still has many problems in enforcement. In anticipation of a full-fledged discussion to take a new leap forward in Korea's consumer policy, this research tried to discuss who takes in charge in enforcement, which direction we need to take, and how we go toward new goals.

To pursue this object, first, the flow of consumer policy in Korea since the late 1960s was divided into five periods of early development, formation, growth, generator, and maturity. In the following, we looked at what we need to do in the future, the three respects of consumer policy rationals, policy making process, and enforcement system, with the hope that more discussions about the future direction of consumer policy will continue in Korea.

Key words: *consumer policy, policy rationals, policymaking process, consumer safety*

