



시장경제와 표시·광고의 공정화



여 정 성

서울대 가정대학 교수

여 대의 소비자는 여러 종류의 다양한 상품을 구매하고 있기 때문에 상품에 대해 불완전한 정보를 가질 수밖에 없으며, 특히 생산기술의 발전이 빨라지면서 새롭게 소개되는 상품의 경우 그런 상품이 존재하는지조차 알지 못하는 소비자들도 있다. 또한 성능을 쉽게 평가할 수 없는 상품에 대해서는 소비자 개인의 경험이나 정보탐색에 의한 상품정보의 획득이 더욱 어려워지고 있다. 사실상 정보부족에 따라 파생되는 여러 가지 시장문제는 소비자문제 중 가장 중요한 부분을 차지하고 있다. 이에 가장 정확하게 상품에 대해 파악하고 있는 생산자나 판매자에 의해 직접적으로 제공되는 정보인 표시와 광고의 영향력이 더욱 강조되고 있으며, 이에 따라 표시와 광고의 역할을 강조하는 소비자정보정책의 중요성이 더해가고 있다.

정보부족에 따른 여러 가지 소비자문제를 해결하기 위해 사용하는 소비자정보정책 중에 가장 바람직하다고 평가되는 규제정책이 바로 정보공개정책이다. 정보공개정책(information disclosure)이란 소비자가 보다 더 정보화된 선택을 할 수 있도록 생산자로 하여금 유용한 정보를 명시적으로 제공하도록 하는 정책이다. 이 정책이 가장 바람직하다고 평가되는 이유는 바로 진입을 규제하는 최소품질표준정책(minimum quality standards) 등에 비해 시장경제를 인위적으로 왜곡시키지 않을 수 있는 정책이기 때문이다.

부연하면, 특정 상품이나 서비스에 있어서 정부나 규제기관이 일정한 품질기준을 설정함으로써 잠재적인 위해로부터 소비자들을 보호하게 되는데, 이러한 정책을 수행함에 있어 적절한 품질기준의 설정이 매우 어렵고 미묘한 문제로 등장한다. 품질기준이 사회적으로 합당한 수준보다 더 높게 설정되었을 경우, 그 취지와는 달리 오히려 기존 업자들의 시장독점력을 보호해주는 진입장벽으로서의 역할을 수행하게 될 수 있다. 예를 들면, 최근 논란이 일고 있는 사법고시의 정원제한 역시 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 사법고시에 합격할 수 있는 기준이 바로 법률서비스에 있어 최소품질표준이라고 할 수 있으며, 일부에서는 그 기준이 적정수준보다 너무 높게 설정되어 있어 공급이 제한되는 독점적 시장이라고 비판하는 것이다. 즉, 수돗물, 안전시설 등에서의 안전기준설정과 유사한 문제가 발생하는 것이다

반면, 정보공개정책에 있어서는 관련 기관이 정보공개의 기준만을 정해 제시하게 되며, 사업자들은 해당 정보를 상품의 포장, 약관, 광고 등을 통해 명시하게 되므로 시장경제의 역할을 촉진하는 긍정적인 기능을 수행하게 된다. 또한 정보공개정책은 소비자들로 하여금 양질의 정보를 갖출 수 있게 하기 때문에 다른 부수적인 소비자보호법을

의 시행을 최소화할 수 있다.

소비자의사결정에 필요한 정보를 가능하면 모두 공개할 것을 강조하는 이 규제정책은 근본적으로 제공되는 모든 정보가 진실되어야 하며, 이렇게 제공된 정보를 소비자들은 합리적으로 사용한다는 두 가지 조건을 전제로 한다. 이 두 가지 조건이 지켜지지 않으면, 정보공개정책의 가장 큰 장점인 시장유인적(market-inducing) 정책성과가 전혀 발휘될 수 없다. 정보가 아무리 많이 주어져도 소비자들이 제대로 사용하지 못한다면, 그 정책은 아무런 효과없이 사회적 비용만을 야기하게 되므로, 적절한 소비자교육을 통해 소비자들의 합리적 정보사용을 강화할 수 있는 정책을 정보제공정책과 함께 강구하여야 한다.

또한 주어진 정보가 진실된 것이 아니라면, 이는 이미 정보로서의 가치를 가지지 못한 것이 된다. 이런 상황이 빈번하게 시장에서 발생할 경우 소비자들은 제대로 된 정보조차도 진실로 받아들이지 않게 되며, 상품의 제공자는 자사 상품의 내용에 대해 정확하게 전달할 길이 없어지는 최악의 시장상황이 전개된다. 더불어 정부는 제공된 정보의 진실성을 의심하고, 포장, 광고 등의 기업 활동을 끊임없이 감시해야 하는 부대적인 정책수행비용을 지불하게 된다. 결국 제대로 정보를 표시하지 않는 사업자에 의해 제대로 표시한 사업자들이 피해를 입는 '외부효과'가 나타나는 것이다. 이러한 시장실패를 치유하기 위해 시장에 개입하는 정부가 그 역할을 역시 제대로 수행하지 못하게 되면 이 문제는 '정부실패'로 이어진다.

과거 표시량보다 적게 들어있는 상품, 포장과 다른 내용물, 관계기관의 수박겉핥기식 단속 등 기만, 허위표시가 대단한 사회문제였던 것에 비해 최근에는 그런 문제가 상대적으로 많이 사라진 것을 보면, 정확한 정보의 제공은 사회구성원들의 전반적인 의식개혁 등 사회의 발전 정도와 밀접

한 관계가 있다고 생각된다. 이제는 적어도 상품을 구입하면서 곁에 표시되어 있는 내용이 사실과 전혀 다를 수도 있다고 의심하는 소비자들은 그리 많지 않을 것이라 믿고 싶다. 그러나 아직까지도 충분히 받아들여지지 않는 점은 표시와 광고의 정보제공적 기능이다.

표시와 광고에 대한 조항은 대부분의 법안에서 '표시·광고는 …… 해야 한다'라는 형태로 제시되면서 같은 규제기준이 적용되게 되어 있다. 예를 들어, 식품위생법, 약사법, 의료법, 공정거래법 등에서 모두 표시와 광고의 기준이 함께 명시되고 있다. 다만, 1996년 개정을 통해 소비자보호법에서만 '표시의 기준(제8조)', '광고의 기준(제9조)'이 대별되어 있다. 관련 법률의 시행령이나 시행규칙 등에 포함된 표시나 광고관련 조항들이 바로 정보공개정책에 해당되며, 주로 표시규제(labelling regulation)라는 명칭이 사용되고 있다.

위에서 '해당된다'는 표현을 사용한 것은 표시나 광고관련 조항들이 관련법안에 있기는 하지만, 그 취지가 일차적으로 소비자에게 대한 정보제공이라기보다는 상품 내지는 사업자 관리의 차원에서 제시되었던 것이기 때문이다. 즉, 표시나 광고라는 항목은 있지만 정보제공적 역할에 대해서는 거의 강조하지 않고 있는 상황이며, 대부분의 사업자들이 법령에서 명시한 사항만을 최소한의 정보로 제공해 왔을 뿐이었다. 예를 들면, 우유 포장에는 영양가함유량과 같이 소비자들이 원하는 정보는 실리지 않은 채 사업자등록번호 등만이 실려 있을 뿐이다.

반면 시장내의 공정한 경쟁촉진을 강조하는 미국의 경우에는 다른 어떤 정책에 비해 정보제공조항의 역할을 강조하고 있으며, 정확한 정보의 제공은 바로 공정한 경쟁의 근간이 된다는 것을 당연하게 받아들이고 있다. 그렇기 때문에 가장 쉽게 제대로 정보를 제공할 수 있는 비교광고



(comparative advertising)를 일찍부터 허용한 것이며, 더불어 많은 법 조항과 판례에서 정확하지 않은 정보, 즉 소비자기만적(deceptive), 또는 소비자오도적인(misleading) 정보에 대해 매우 민감하게 반응하고 있다.

한편, 표시와 광고의 역할과 기능에 대해 일반적으로 사람들은 각각 약간은 다른 의미를 부여하고 있다. 많은 사람들이 표시의 경우 정보제공의 의무를 강조하여 상대적으로 진실성을 그 판단기준을 더 강조하는 반면, 광고의 경우 정보제공의 수단이라기보다는 판매촉진의 수단으로 보는 경향이 있다. 그렇기 때문에 '과장표시'에 비해 '과장광고'는 상대적으로 덜 문제시되며, 광고에서의 과장(puffing)과 약간의 허위는 판매촉진을 위해서는 필수불가결한 상술이라고 받아들여진다. 같은 맥락에서 1998년에 '표시·광고의공정화에관한법률'을 채택하는 과정에서도 이견이 있었다. 많은 사람들이 광고에까지 이 법률을 적용하는 것은 너무 가혹하며, 적용범위를 표시만으로 제한하자는 의견을 제시하였었다. 더불어 우리나라에서는 많은 판례를 볼 때 표시에서조차 다소의 과장이나 허위가 수반되는 것을 일상 상거래의 관행과 신의칙에 비추어 시인될 수 있는 정도까지는 인정되어 온 것이 사실이다.

그러나 이는 매우 잘못된 생각이다. 비록 광고비용은 광고주가 지불할지 모르지만, 이 역시 궁극적으로 소비자들이 지불하는 최종가격에 포함되므로, 광고비용 역시 생산원가와 마찬가지로 그에 부응하는 소비자이익이 포함되어 있어야 한다. 그러나 과연 그 많은 광고가 상품에 대해 알고 싶어하는 소비자들의 욕구를 만족시켜 왔는가? 혹은 방송광고는 다른 방송프로와 마찬가지로 오락일 수 있으며, 새로운 문화관을 창조하는 등 또 다른 기능을 수행한다고 말하지만, 우리나라에서 매년 방송광고비로 지출하고 있는 1조원 이상의

돈이 단지 광고를 보는 즐거움을 위해 지불되었다고 할 수는 없다. 광고의 순기능은 바로 "정보제공"이어야 한다. 적어도 정보가 상품판매에 도움이 될 때만 정보의 제공에 관심을 가져서는 안 된다.

최근 표시·광고의공정화에관한법률 등이 통과되고, 소비자보호법상의 소비자 정보요구권이 강화되면서, 광고실증제, 단위가격제 등 보다 정확한 정보를 보다 많은 소비자들이 제공받을 수 있는 바람직한 시장환경이 조성되고 있다. 일부에서는 '이제는 더이상 광고할 수 있는 내용이 없다'며 매우 자조적인 탄식까지도 쏟아져 나오지만, 광고하는 내용에 대해 과학적 증거를 사전에 제시할 수 있어야 하는 '광고실증제'가 요구하는 것은 부가적인 사업자의 노력이 아니라 적어도 광고를 하려는 사업자라면 과거에도 이미 갖추어 놓았어야 하는 증거일 뿐이다. 새삼 증거를 제시할 수 있는 것만을 광고하라고 말하는 것은 오히려 군더더기 사항일 뿐이다.

그러나 이때 중요한 점은 이러한 제도의 목표에 대한 모든 국민의 합의가 이루어져야 한다는 것이다. '최종소비의 주체인 소비자의 권익을 보호하기 위해 꼭 필요한 조치이며, 그 수행에 필요한 비용을 누구나 기꺼이 지불한다'라는 사실에 모두가 동의하지 않게 되면, 아무리 좋은 제도라도 단지 일종의 행정규제에만 받아들여질 것이며, 가능한 한 무시해 버리고 또 피할 수 있는 한 피하는 것이 마치 현명한 처사인 것처럼 받아들여질 수 있기 때문이다.

예를 들면, 1980년대 초반 처음 안전벨트제도가 도입되었을 때, 자동차 소유주들은 할 수 없이 제대로 묶이지도 않는 모양만 벨트인 것을 일반 자동차수리소에서 부착해서 좌석 옆에 형식적으로 달고 다닌 적이 있다. 물론 아무도 벨트를 기꺼이 매지 않았었다. 하지만 이제는 누가 강요하지 않

아도, 생산되는 모든 자동차에는 당연히 안전벨트가 부착되어 있고, 모든 소비자들은 안전벨트를 하고 있다. 작년까지 우리가 많은 공산품에서 채택해 왔던 '권장소비자가격 표시제도'에서도 그 예를 찾을 수 있다. 물가안정을 목표로 채택되었던 권장소비자가격은 초기에는 소비자들에게 구매의사결정에 있어 참고가격(reference price)의 바람직한 역할을 수행해 왔고, 가격경쟁이 상대적으로 미약한 지방 중소지역의 시장에서는 상한가로서의 새로운 역할 또한 수행해 왔다. 그럼에도 불구하고 생산자들이 원래 의미의 권장소비자가격이 아닌 다른 값을(대부분 과장된 가격을) 인쇄한 후 마치 대단한 할인이나 하는 것처럼 소비자들을 오도하게 되자, 오히려 시장의 경쟁을 저해

하는 역기능을 수행하게 되었다. 이런 부작용 때문에 권장소비자가격 표시제도가 폐지되자, 그나마 제공되던 가격정보조차 이제는 소비자들 가 질 수 없게 된 것이다. 그 대안으로 판매가격을 표시하도록 명시하였지만, 소비자들의 상점간 정보탐색활동이 부가적으로 취해지지 않는 한 이 대안은 효과적으로 기능할 수 없다.

이제 우리 나라의 경제상황이 비록 악화되기는 했어도 과거에 비해 보다 여유있는 생활환경이 조성되었으므로, 새로 채택되는 소비자정책 대안들이 소비자와 생산자에 의해 기꺼이 받아들여지고, 시장에서 적절하게 기능하여 이에 부응하는 안전한 상품과 정확하고 충분한 정보가 제공되는 투명하고 공정한 시장경제를 기대해 본다. **공정**

토 목 상 식

허핀달-허쉬만 지수
Herfindal-Hershman 指數

시장집
중도(市場
集中度)를 나

타내는 하나의 지표로서 시장내 모든 사업자의 각 시장점유율(%)을 제곱하여 합한 값을 말한다. 허핀달-허쉬만 지수는 단순히 시장 내 상위 4사 시장점유율의 합계로 나타내는 4사집중(CR4) 지수와는 달리 상위 4사간의 점유율 분포에 따른 상위기업 내 시장집중의 강약 및 상위 4사 이외의 하위기업들의 시장점유율 분포까지 반영하는 특성을 가지고 있음. 또한 허핀달-허쉬만 지수는 시장점유율이 높은 기업일수록 상대적으로 경쟁과정에서 영향력이 크다는 점을 반영하여 시장점유율이 높을수록 가중치가 높게 부여되도록 계산되는 장점이 있음. 한편, 허핀달-허쉬만 지수의 역수(逆數)는 이론상 당해 시장내에 똑같은 규모를 갖는 기업들이 존재한다고 가정할 때 얼마나 많은 기업이 존재할 것인가를 나타내며, 그 수효가 많으면 많을수록 그 시장은 보다 경쟁적이라는 것을 시사함. 미국은 합병심사시 시장집중의 측정지표로 허핀달-허쉬만 지수를 이용하여 HHI가 1,000 미만이면 비집중적인 시장, HHI가 1,000에서 1,800 사이이면 어느 정도 집중적인 시장, HHI가 1,800을 초과하면 고도로 집중적인 시장으로 분류하고 있으며, HHI의 최고값은 독점기업이 존재하는 경우의 10,000(100×100)임.

