

규제완화와 소비자정책 방향

박성용 | 한국소비자보호원 정책연구실 책임연구원

I. 문제제기

우리나라는 정부주도에 의한 수출주도형 경제성장 전략으로 단기간에 괄목할 만한 경제성장을 이루었다. 무역규모는 세계 10위권으로 발돋움하였으며, 1인당 국민소득수준도 2만 달러를 내다보고 있다.¹⁾

그러나 정부주도에 의한 성장정책은 수 많은 규제를 양산하는 계기가 되었다. 규제는 정부가 시장에 개입하는 것을 의미한다. 따라서 과도한 정부규제는 시장기능에 의한 자원의 효율적 배분을 저해하여 국가경쟁력을 약화시킨다는 비판을 면하기 어렵다. 더구나 1980년대부터 본격화되기 시작한 무역자유화의 조류²⁾는 정부의 시장개입을 더욱 어렵게 하고 있다.

이러한 국내외 경제환경의 변화는 정부주도에 의한 경제성장정책은 한계에 봉착하게 한 반면에 시장기능에 의한 경제정책은 중요성이 부각되는 계기가 되었다. 이에 우리 정부에서는 1990년부터 규제완화정책을 추진하기 시작하였으며, 1998년부터는 “규제개혁위원회”라는 별도의 정부조직을 대통령 소속으로 두고 본격적으로 추진하고 있다. 이제 정부가 새로이 시행하는 모든 정책과 제도는 규제완화 측면에서 규제개혁위원회의 검토를 거치고 있다. 그리고 동 위원회에서는 별도로 규제개혁 과제를 발굴하고 시행하고 있다. 규제완화는 이제 우리 사회에서 거스를 수 없는 조류가 된 것이다.³⁾

그러나 규제완화가 거스를 수 없는 과제라 하여, 모든 분야에서 아무런 기준 없이 추진하는

-
- 1) 지난 해 무역규모는 5,500억 달러로 세계 11위에 이를 것으로 예상되며, 1인당 국민소득도 17,000달러에 달할 것으로 예상되고 있다.
 - 2) 무역자유화의 조류는 2차 세계대전이 지난 이후에 다시 본격화되기 시작하였다. 이는 세계대전의 발발원인이 보호무역에 의한 세계경제의 침체에도 그 원인이 있다고 보았기 때문이다. 최근에는 인터넷의 사용이 보편화되면서 무역자유화는 더욱 가속화되고 있다.
 - 3) OECD보고서(2005.2)에 의하면 우리나라는 OECD 30개 회원국 중 규제품질 수준이 '03년 18위로 '98년 21위에서 3단계 상승하였으며, 특히 무역·투자규제(1위), 인허가 처리(10위), 기업에 대한 직접통제(12위) 부문에서 우수한 것으로 나타났다.

것은 문제가 있다. 정부가 시장에 개입하는 데는 이론적으로 당위성이 있는 분야가 있기 때문이다. 본 고에서는 경제학적 측면에서 정부 규제정책의 본질을 살펴보고, 소비자정책을 규제 완화 측면에서 분석한 후, 소비자정책 측면에서 바람직한 규제완화정책의 방향을 제시하고자 한다.

II. 정부의 시장개입

시장경제체제는 가격이라는 시그널에 의하여 모든 자원이 배분되는 체제를 말한다. 그런데 가격이라는 시그널이 작동되기 위해서는 개인 선택의 자유가 보장되고, 사유재산제도가 인정되는 사회 인프라가 구축되어야 한다. 개인이 자신의 합리적인 선택에 의한 결과로 형성된 재산을 마음대로 행사할 수 없다면 개인에게 합리적인 선택을 기대할 수 없으므로, 여기에 기초하여 형성된 가격도 효율적인 자원배분을 기대할 수 없기 때문이다. 이러한 측면에서 시장경제체제는 개인의 선택을 매우 중시한다. 이는 개인이 자신의 이기심에 의한 선택이 사회 전체적으로도 효율성이 극대화 된다고 보기 때문이다.

그러나 인간은 혼자서 살 수 없다. 따라서 개인의 선택행위가 사회 전체에 영향을 미칠 수 있다. 이른바, 경제행위에 있어서 도덕성 문제⁴⁾가 야기된다. 경제행위에서 도덕성 문제가 제기되는 것은 개인의 선택행위가 신성불가침한 영역이 아니라는 사실을 시사한다.

일반적으로 한 국가가 인적·물적 자원을 가장 효율적으로 배분하여 국가의 부와 국민들의 사회후생을 극대화하는 데에는 시장 기구를 이용하는 것이 최선의 방법이라고 한다. 시장경제체제하에서는 앞에서 언급한 것처럼, 가격이라는 보이지 않는 손에 의하여 모든 자원이 가장 효율적으로 배분되어지기 때문이다. 그러나 시장에서 가격 메카니즘이 항상 작동되는 것은 아니다. 가격 메카니즘이 제대로 작동되기 위해서는 시장 자체가 형성되어 있어야 하며, 형성되어진 시장도 경쟁적이어야 한다. 그러나 실제로는 시장 자체가 형성되어 있지 않는 경우도 있으며, 경쟁이 불완전한 경우도 대부분이다. 뿐만 아니라, 시장경제시스템 자체의 흠결로 인해 가격 메카니즘이 제대로 작동되지 않는 경우도 있다. 그리고 개인적으로는 합리적인 선택안이 사회 전체적으로는 바람직하지 않는 결과를 초래할 수도 있다.

이와 같이 여러 요인에 의해 시장에서 가격 메카니즘이 제대로 작동되지 않는 경우에는 시장 실패가 야기된다. 이것이 정부가 시장에 개입하는 근거이다. 시장에 개입하는 대표적인 방법

4) 경제행위에 있어서 도덕성 문제는 오래전부터 논의되어 왔다. 가장 대표적으로 도덕성 문제가 언급된 분야는 고리대금업과 관련된 것이었다. 아리스토텔레스도 치부의 유형으로 토지관리를 통한 유형과 교환을 통한 유형으로 나누고, 고리대 등과 같이 다른 사람의 손해를 대가로 이익을 취득하는 것은 도덕적으로 문제가 있다고 한 바 있다.

은 법과 제도 그리고 행정지도 등을 통해서이다. 이를 총칭하여 정부규제 또는 규제정책이라 한다. 경제적인 측면에서 정부규제는 크게 경제적 규제와 사회적 규제로 대별할 수 있다.

1. 경제적 규제

경제적 규제는 정부가 시장에서 경쟁의 불완전성으로 인한 문제를 해소 내지 경감하기 위하여 개인이나 기업의 경제적 활동을 제약하는 것을 총칭하는 개념이다. 시장경제체제하에서는 시장에서 경쟁이 완전하면 가격 메카니즘에 의해 자원의 효율적 배분이 이루어진다. 그러나 실제 시장에서는 여러 요인에 의해 가격 메카니즘이 제대로 작동되지 않아 자원의 효율적 배분이 일어나지 않는다. 이를 시장실패라 한다.

국방서비스, 치안서비스 등 공공재는 일반재화와는 달리 소비의 비배제성과 비경합성이 존재하므로, 수요와 공급에 의한 시장가격이 형성되어질 수 없다. 이는 자본주의 시장경제체제하에서는 어쩔 수 없는 문제이다. 따라서 정부가 국방이나 치안서비스 등을 제공할 수밖에 없다.

자연독점이 존재하는 경우에도 시장실패가 발생한다. 상품이나 서비스 생산에 필요한 고정투자가 초기에 많이 소요되고, 생산량이 증가함에 따라 평균비용이 감소하는 규모의 경제가 작용되는 경우에는 독점기업이 오히려 국가차원에서 자원낭비를 줄일 수 있기 때문이다. 따라서 자연독점이 존재하는 업종에서도 경쟁이 이루어지지 않는다.

한 개인(기업)의 경제활동이 다른 사람의 경제활동에 영향을 미치는 경우인 외부경제가 존재하는 경우에도 마찬가지이다. 생산활동에 따른 환경오염이 당해 기업에 의해 처리되지 않고 외부로 방출되는 경우에는, 다른 사람(정부 등)이 환경오염 방지비용을 부담하여야 한다. 이 경우, 상품가격은 환경오염 제거비용을 당해 기업에서 모두 지불할 때 보다 낮은 수준에서 형성되며, 공급량은 사회적으로 필요한 양보다 많게 되어 자원의 비효율적 배분을 초래한다.

시장에서 완전경쟁이 이루어지기 위해서는 여러 가지 조건이 필요하다. 생산자와 소비자 수가 다수여서 개별 생산자나 소비자가 가격결정에 영향을 미칠 수 없어야 하고, 다수의 생산자가 만들어 낸 상품의 질도 같아야 하며, 생산을 하고자 하는 자는 누구나 생산할 수 있도록 시장의 진입장벽도 없어야 하고, 상품과 관련된 모든 정보가 시장에 제공되어야 한다. 그러나 현실사회에서는 완전경쟁시장이 존재하지 않는다. 생산자 수는 소수인 경우가 많으며, 상품에 대한 정보도 소비자는 알지 못하는 경우가 많다. 따라서 실제 시장에서는 경쟁이 불완전하여 자원의 효율적 배분을 기대할 수 없는 경우가 많다.

상기와 같은 여러 요인에 의해 시장에서 가격시그널에 의한 자원의 효율적 배분이 이루어질 수 없다. 따라서 정부가 이러한 문제를 해결하기 위하여 시장에 개입한다. 가격규제와 진입규제가 대표적인 수단이다. 공공서비스요금은 정부의 인가 등을 받아야 하며, 독과점기업이 생

산하는 제품의 가격설정에 정부가 개입하기도 한다. 항공·철도 등 특정산업에 시장진입을 하기 위해서는 정부의 인·허가를 받아야 하며, 환경오염에 대해서도 오염정화시설 설치 의무화, 과징금 부과 등을 정부가 시행하는 이유가 여기에 있다.

2. 사회적 규제

사회적 규제란 정부가 사회의 형평성을 추구하거나 시장성과를 바람직한 방향으로 유도하기 위하여 기업의 경제활동을 제약하는 것을 말한다. 여기서 사회의 형평성, 시장성과의 바람직한 방향 등에 대한 가치관은 문화적·윤리적·이념적 판단을 요하는 문제이다. 자유민주주의 시장경제체제하에서는 인간 생명의 존중, 인간다운 생활 영위, 기회균등, 차별금지 등이 사회적으로 바람직한 가치로 받아들여지고 있다.

기업이 이윤극대화를 위하여 소비자의 생명과 신체에 해를 끼치는 제품을 생산하여 판매한다면, 이는 인간생명의 존중과 관련하여 사회적으로 바람직하지 않은 생산활동으로 볼 수 있다. 인간생명의 중시는 어떠한 경우에도 존중되고 유지되어야 할 가치이기 때문이다. 따라서 이와 관련된 경제행위는 경제적 규제측면에서는 문제가 되지 않으나, 사회적 규제측면에서는 문제가 될 수 있다. 그러나 이러한 가치도 그 사회가 어떠한 사회인가에 따라 달라진다.⁵⁾ 배고픔에 굶주린 사회에서는 규제대상이 될 가능성이 적은데 비하여, 물질적으로 풍요로운 삶을 영위하고 있는 국가에서는 규제대상이 될 가능성이 많다.⁶⁾

기업이 시장에서 정해진 규칙에 따라 공정한 경쟁에 의해서 경제활동을 하지 않고, 불공정하거나 기만적인 방법으로 열등한 지위에 있는 소비자 몫을 생산자의 것으로 전환하는 행위를 한다면, 이것 또한 사회적으로 바람직하지 못한 행위이다.⁷⁾ 왜냐하면, 이러한 사업자의 행위는 그들의 우월적 지위를 이용하여 소비자가 향유하여야 할 몫을 사업자가 향유하기 때문이다.

외부성에 의해 시장실패가 발생하여 사회적으로 바람직하지 않은 결과가 나타나는 경우에도

5) 예컨대, 경쟁적인 시장에서 값이 싸지만 안전에 문제가 있는 조악한 상품이 판매되는 경우에는 경제적 규제측면에서는 문제가 되지 않으나 사회적 규제측면에서 문제가 될 수 있다. 조악한 상품에 대한 정보가 시장에서 완전히 제공될 경우에, 동 상품의 판매를 규제할 것인지의 여부는 당시 그 사회의 가치관에 의해서 결정되어진다.

6) 시장에서 결정된 임금수준이 너무 낮아 정부가 개입하는 최저임금제도, 시장에서 결정된 상품가격이 너무 높아 정부가 개입하는 최고가격제도, 농산물 가격의 불안전성과 농가소득의 안전성을 도모하기 위하여 정부가 개입하는 농산물 가격지지도 등은 시장의 경쟁성 여부에 상관없이 그 시장성과가 사회적으로 바람직하지 않아서 정부가 시장에 개입하는 경우의 대표적인 예이다.

7) 독과점시장에서 기업의 이윤극대화를 위한 생산량이 완전경쟁시장에서의 생산량보다 많게 되어 자원의 효율적 배분이 저해되는 것은 경제적 규제측면에서 문제가 된다. 그런데, 독과점사업자가 거래과정에서 독과점적 지위를 이용하여 완전경쟁시장에서의 가격보다 훨씬 높은 가격을 책정하거나 소비자를 기만하는 거래를 할 경우에는 사회적 규제측면에서도 문제가 된다.

정부가 시장에 개입한다. 생산활동 과정에서 발생하는 환경오염물질이 무단으로 배출되는 경우에는 생산자의 경제활동이 다른 경제주체에게 악영향을 미치므로 사회적 규제대상이 되는 것이다. 이는 생산자가 부담해야 할 오염배출 관련 비용을 정부나 지방자치단체 등 다른 경제주체에게 전환시킬 뿐만 아니라, 그 지역 주민이 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 침해하는 행위이며,⁸⁾ 나아가 이는 우리 후손 세대들이 지구에서 더 이상 살지 못하게 하는 범죄행위로도 볼 수 있기 때문이다. 최근 환경문제는 범세계적인 관심대상이 되고 있다.

시장에서 상품이나 서비스에 대한 정보가 부족하거나, 허위·기만적인 정보가 유통되는 경우에도 소비자주권이 충분히 발휘될 수 없기 때문에 소비자가 합리적으로 소비생활을 하지 못하게 된다. 선택하지 않아야 할 제품을 선택할 경우 매몰비용에 의해 경제적 손실이 발생하며, 잘못된 소비자 사용을 유도하는 경우에는 생명·신체상의 위해를 야기하기도 한다. 따라서 정보의 비대칭성은 소비자이익을 침해하는 중요한 원인이므로 사회적으로 문제가 된다.

상기와 같이 시장에서 기업의 경제활동 결과(시장성과)가 사회적으로 바람직하지 않는 방향으로 나타날 가능성이 있을 경우에도 정부가 시장에 개입하는 당위성을 부여받게 된다. 환경문제, 소비자안전 문제, 사업자의 부당행위 문제, 정보의 불완전성 문제 등을 해소하기 위하여 정부가 시장에 개입하는 이유도 바로 이 때문이다.

III. 규제완화의 기본방향

정부의 시장개입은 시장실패를 보완하고, 시장성과를 사회적으로 바람직한 방향으로 유도한다는 측면에서 매우 중요하다. 그러나 잘못 된 정부개입(규제정책)은 개입하지 않았을 때의 시장성과보다 나쁜 결과를 초래할 수 있다. 그리고 경제정책은 당시의 경제 환경과 밀접한 관계가 있다. 이러한 측면에서 정부의 규제정책을 재점검하고, 경제 환경에 부합하지 않는 규제정책을 완화 내지 폐지하는 것은 매우 중요하다. 그러나 규제완화정책이 또 다른 정부실패를 야기하여서는 아니 된다. 이러한 측면에서 규제완화정책은 다음과 같은 방향으로 일관성을 가지고 체계적으로 추진되어야 한다.

먼저, 규제완화정책은 시장 메카니즘을 활성화시킬 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 정부가 시장에 개입하게 된 가장 중요한 동기는 시장 기능이 제대로 작동되지 않아서이다. 따라서 규제완화정책은 시장에서 가격메카니즘이 제대로 작동될 수 있는 방향으로 이루어져야 한다. 그렇게 하여야만, 시장에서 보이지 않는 손인 가격에 의해서 모든 자원이 가장 효율적으로

8) 자동차 배기가스 기준설정, 오존층 파괴물질인 프로판가스의 사용금지 등이 대표적인 예이다.

배분될 수 있기 때문이다.

시장 메카니즘을 활성화하는 방향으로의 경제정책 전환은 정부주도의 경제운용을 민간주도의 경제운용으로 전환하는 것을 의미한다. 일반적으로 정부의 규제정책은 주로 진입규제와 가격규제 그리고 기업 경영활동에 대한 규제를 통해 이루어진다. 따라서 시장실패를 전제로 하지 않는 진입규제는 폐지 내지 완화하여야 한다. 기술혁신 등에 의해 자연독점산업의 성격이 퇴색한 산업은 민영화를 추진하여야 한다. 그리고 물가안정 차원에서 이루어지고 있는 각종 가격규제제도도 폐지하여야 한다. 이러한 측면에서 그 동안 정부주도하에 특정산업 육성차원에서 추진하여 왔던 각종 산업정책은 경쟁정책으로 전환하고, 기술혁신 등에 의해 자연독점상태가 완화된 산업에 대해서는 진입장벽을 완화하며, 물가안정차원에서 이루어지고 있는 가격규제제도를 과감히 철폐 또는 완화하는 것은 시장경제를 활성화시키는 차원에서 추진될 수 있는 대표적인 규제완화정책이라 할 수 있다.

다음으로, 규제완화정책은 시장에서 경쟁을 촉진시키는 방향으로 추진되어야 한다. 일반적으로 정부규제에 길들여진 기업은 시장경쟁에 매우 취약할 수밖에 없다. 기업의 경영활동도 시장 환경에 신속적으로 대응하지 못한다. 경쟁력 없는 기업도 시장에서 잘 퇴출되지 않는다. 따라서 정부규제가 지속적으로 유지되는 경우에는 국가경쟁력이 떨어질 수밖에 없다. 이러한 측면에서 경쟁력이 있는 기업이 시장에서 살아남고, 경쟁력이 없는 기업은 자연적으로 퇴출될 수 있는 경제시스템이 구축되어야 한다. 우리나라에서 유통 분야, 전문서비스 분야 등에서 경쟁력이 낮은 이유는 바로 동 시장에서 경쟁이 활성화되어 있지 않기 때문에 기인하는 바가 크다. 따라서 규제완화정책은 경쟁을 통해 시장의 진입과 퇴출이 원활히 이루어지고, 이것에 의해 기업경쟁력이 제고될 수 있는 방향으로 추진되어야 한다.

다음으로 규제완화정책은 경제활동의 범세계화에 순응하는 방향으로 진행되어야 한다. 1980년대 후반부터 불기 시작한 세계화의 물결은 WTO 등 국제기구의 창설과 통신기술의 혁신에 의한 인터넷 사용의 보편화 등에 의해서 더욱 가속화되고 있다. 세계화란 여러 측면에서 정의될 수 있으나, 경제적인 측면에서는 경제활동과 관련된 법과 제도와 관습 등이 서로 동일하게 되어가는 과정으로도 해석될 수 있다. 그러므로 세계화가 진척되면 될수록 모든 경제주체는 누구나, 언제 · 어디에서나 동일한 법과 제도 등에 의해서 경제활동을 할 수 있게 된다. 따라서 세계화가 진전되면 될수록, 국가경쟁력은 각국이 공정한 경쟁에 의해서 세계 소비자의 니즈(needs)를 얼마나 충족할 수 있는가에 의해 결정되어야 한다. 이에 따라 OECD에서는 오래전부터 경쟁정책의 국제적 조화를 꾀하기 위한 논의를 계속 하고 있다. 따라서 우리의 경쟁정책도 이러한 방향에서 재조명할 필요성이 있다. 또한, WTO 등 국제기구에서는 환경오염과 자국 소비자보호를 명분으로 한 기술장벽에 의한 보호무역 등을 해소하기 위하여 여러 분야에서 국제적인 가이드라인을 발표하고 있다. 이러한 내용도 규제완화정책에서 계속 관심을 가지

고 지켜보아야 한다.

다음으로, 규제완화정책은 정부 경제정책과 연계하여 추진되어야 한다. 정부는 국가 경제의 지속적인 성장과 발전을 위하여 미래 성장 동력산업을 발굴하고 이의 인프라를 구축하는 등 장기적인 정책 비전이 있다. 따라서 규제완화정책도 규제완화 대상의 발굴 및 검토, 규제완화의 우선순위 결정 등에 있어서 정부정책과의 조화를 이루면서 추진되어야 한다. 그렇지 않을 경우, 규제완화정책과 국가의 경제정책이 시너지효과를 거둘 수 없게 된다.

마지막으로, 규제완화정책은 관련내용이 동시에 일괄적으로 이루어질 수 있는 방향으로 추진하여야 한다. 일반적으로 정부규제는 확산되고 심화되는 속성을 가지고 있다. 이는 정부가 시장에 개입하여 부작용이 발생하면, 이를 보완하기 위한 또 다른 정부규제를 도입하는 경향이 크기 때문이다.⁹⁾ 그리고 한번 도입된 정부규제는 계속 존속하는 경향이 많다. 이는 소위 규제에 있어 파킨스 법칙이 존재하기 때문이다. 따라서 규제완화정책이 소기의 성과를 거두기 위해서는 당해 규제완화 내용과 관련이 있는 모든 정부규제를 동시에 완화하여야 한다. 그렇지 않을 경우, 한쪽에서는 규제가 완화되었으나, 다른 한쪽에서는 규제완화가 이루어지지 않아 실제 효과를 거두지 못하기 때문이다.

IV. 소비자정책의 방향

1. 소비자문제의 본질

소비자문제는 보는 관점에 따라 달리 정의되어질 수 있다. 경제학적 측면에서는 소비자문제를 “시장경제체제하에서 소비자후생을 저해하거나 거래과정에서 소비자이익을 침해하는 모든 문제를 총칭하는 개념”으로 정의할 수 있다. 여기서 소비자후생이 저해되는 문제를 광의의 소비자문제라 한다면, 거래과정에서 소비자이익이 침해되는 문제를 협의의 소비자문제라 할 수 있다.

광의의 소비자문제는 시장실패에서 야기된다. 시장경제체제에서는 시장이 경쟁적일 경우, 가격이라는 보이지 않는 손에 의해서 모든 자원이 가장 효율적으로 배분되어 사회후생이 극대가 된다. 그러나 현실적으로 완전경쟁시장은 존재하지 않는다. 그리고 시장경제체제 자체의 흠결로 시장에서 가격 메카니즘이 작동되지 않는 경우도 있다. 공공재 존재, 외부효과 존재 등은 시장에서 가격 메카니즘의 작동을 저해하여 사회후생을 감소시키고, 이는 결국 소비자후생

9) 정부규제의 이러한 특징을 규제의 체인화, 규제의 피라미드화라 한다.

을 감소시킨다. 따라서 시장실패에 의해 소비자후생이 감소하는 현상은 넓은 의미에서 소비자 문제로 볼 수 있다.

협의를 소비자문제는 대부분 정보의 비대칭성에 의해서 야기된다. 소비자는 소비활동을 통하여 효용을 극대화하려고 한다. 소비자가 효용을 극대화하기 위해서는 시장에서 상품에 대한 정보가 완전하게 제공되어야 한다. 시장에서 정보가 완전할 경우, 소비자는 자신의 소득수준 등 주어진 여건 하에서 상품 정보에 기초하여 자신에게 효용을 가장 많이 줄 수 있는 구매안을 선택할 수 있게 된다. 그러나 현실적으로 시장에서 상품에 대한 정보가 완전하게 제공되지 않는다. 모든 정보가 제공되지도 않으며, 제공된 정보 또한 허위·기만적인 경우가 많다. 이와 같이 시장에서 정보의 비대칭성으로 인해 거래과정에서 소비자이익이 침해되는 모든 문제를 협의의 소비자문제로 볼 수 있다.

이러한 측면에서, 광의의 소비자문제는 개별적으로 소비자의 이익이 직접 침해되지 않는데 비하여, 협의의 소비자문제는 거래과정에서 개별 소비자이익이 직접 침해되는 문제라 할 수 있다. 그러나 장기적으로는 광의의 소비자문제도 협의의 소비자문제로 귀결된다.

2. 소비자정책의 방향

소비자정책은 시장거래에서 발생하는 소비자문제를 해결하거나, 장기적으로 시장경제에서 소비자후생을 증진시키는 방안을 의미한다. 따라서 소비자정책의 궁극적인 목표는 시장경제에서 소비자이익을 증가시키거나, 소비자후생을 증진시키는 것이라 할 수 있다. 한편, 정부의 규제정책은 경제적 규제와 사회적 규제로 대별된다. 따라서 규제완화 측면에서 소비자정책의 방향도 경제적 규제와 사회적 규제로 나누어 살펴볼 수 있다.

(1) 경제적 규제와 소비자정책

경제적 규제는 시장에서 경쟁의 불완전성을 해소하는 정책을 의미한다. 이론적으로 완전경쟁시장에서는 자원의 효율적 배분에 의하여 사회 총 잉여가 극대가 된다. 따라서 사회 총 잉여의 한 구성축인 소비자잉여도 시장이 경쟁적일수록 증가한다. 즉, 시장이 경쟁적일수록 소비자잉여가 증가하여 소비자이익이 증대된다. 따라서 가장 좋은 소비자정책은 시장에서 경쟁을 도입하는 것이다. 이러한 측면에서, 경제적 규제의 완화를 통한 규제개혁정책은 시장에서 경쟁을 촉진하는 것이므로, 장기적으로 가장 좋은 소비자정책이라 할 수 있다.

공기업의 민영화는 시장에 경쟁을 도입함으로써, 독점과 X-비효율로 야기되는 문제를 해결하고, 자원의 비효율적 배분을 감소시켜 소비자잉여를 증가시킨다.

공공재에서의 경쟁도입은 서비스의 질을 높게 하여 소비자불만을 감소시킨다. 최근 문제가

되고 있는 공교육의 부실화문제는 시장기능을 고려하지 않는 정부정책에 기인하는 바가 크다. 의무교육시장에는 공공재의 성격이 존재하기 때문에 정부가 개입할 수밖에 없다. 그러나 모든 학교에 무조건 학생을 배정하는 정부정책은 학교로 하여금 무임승차문제를 야기하여, 아무도 교육의 질을 높이는데 노력하지 않게 한다. 따라서 학교 간 경쟁을 유발할 수 있는 제도의 도입이 필요하다. 예컨대, 같은 지역권내에서도 학생에게 학교선택권을 부여하는 방식이나, 학교별로 교육성과를 엄격히 평가하고 그 결과에 따라 정부지원을 달리하는 방안, 교사평가를 통한 교사 간 경쟁도입 방안, 강의시간 수에 따라 교사연봉을 차별화 하는 방안 등은 공공재인 교육 시장에서 경쟁도입을 통하여 소비자문제를 해결할 수 있는 좋은 제도의 예라 할 수 있다.

독점시장에서의 경쟁도입도 소비자이익을 증가시킨다. 독점시장에서의 소비자는 경쟁시장에서보다 높은 가격을 지불하여야 한다. 독점기업이 그들의 이윤극대화를 위해서는 경쟁시장에서보다 가격은 높게, 생산량은 많이 공급하여야 하기 때문이다. 따라서 이들 업종이나 상품에 대해서는 과감한 수입자유화 등을 통하여 시장에서 경쟁을 제고시켜야 한다.

자연독점이 존재하는 시장에서 진입장벽을 해소하여 경쟁을 촉진하는 것도 소비자이익을 증가시키는 대표적인 정책이다. 물론, 이 경우 기술혁신 등에 의해 자연독점상태가 경쟁적인 시장으로 전환된 경우에 한한다. 진입장벽의 해소에 의한 경쟁이 현실적으로 불가능한 경우에는 독과점시장이라 하더라도 완전경쟁시장에서와 같은 경쟁이 발생할 수 있도록 하는 유효경쟁정책의 도입도 중요한 소비자정책의 대안이 될 수 있다.

(2) 사회적 규제와 소비자정책

사회적으로 바람직하지 않는 시장성과를 치유하기 위하여 정부가 개입하는 것이 사회적 규제이다. 따라서 사회적 규제와 소비자정책과의 관계는 경제적 규제에서의 관계와는 다른 관점에서 살펴보아야 한다. 사회적 규제에서 소비생활과 관련이 있는 내용은 소비자정책과 직접 관련이 있다. 안전하지 않는 제품을 제조·판매하는 문제, 사업자가 우월적 지위를 이용하여 소비자와 거래하는 문제 등은 사회적 규제 중에서 대표적인 소비자정책의 대상이라 할 수 있다. 따라서 사회적 규제에 있어서는 규제완화정책이 아무런 기준 없이 이루어지는 경우 소비자문제가 사회문제로 대두될 가능성이 매우 크다. 따라서 사회적 규제 측면에서 정부가 개입한 정책은 무원칙적으로 완화되어서는 아니 된다. 그러나 사회적으로 바람직하지 않은 시장성과가 산출된다고 하여, 이윤극대화 추구를 목적으로 하는 기업의 행위를 무작정 규제할 수도 없다. 따라서 소비자정책 측면에서 사회적 규제에 대한 완화정책은 다음과 같은 방향으로 추진되어야 한다.

첫째, 사회적으로 바람직하지 않을 시장성과가 시장기능에 의해 해소되어질 수 있는 방향이 있다면, 그러한 방향으로 추진되어야 한다. 정부규제의 유형은 크게 명령 지시적 규제와 시장

유인적 규제로 분류할 수 있다. 명령 지시적 규제란 정부가 개인이나 기업이 준수하여야 할 기준을 법률과 제도 등을 통하여 마련하고, 사업자가 이를 준수하지 않을 경우에는 강제집행을 하거나 일정한 제재를 가함으로써 개인과 기업의 행위를 제약하는 방법을 말한다. 시장 유인적 규제는 정부가 보조금이나 유인책 또는 역유인책을 제공하여 개인이나 기업으로 하여금 시장에서 유인이나 역유인에 따라 행동하게 함으로써 바람직한 시장성 성과를 유도하는 방안을 말한다. 명령 지시적 규제는 민간의 자율성과 창의성을 저해하며, 새로운 사회적 비용을 유발할 가능성이 크다. 시장경제체제는 민간의 자율과 창의를 바탕으로 더욱 발전할 수 있다. 이러한 측면에서 정부의 명령 지시적 규제방식을 시장 유인적 규제방식으로 전환이 가능한 분야는 시장 유인적 규제방식으로 전환하는 것이 바람직하다.

시장 유인적 규제방식에서는 정부가 바람직한 시장성 성과를 위한 기준만 설정하고, 사업자가 동 기준에 기초하여 자율적으로 이와 관련된 기업활동을 결정한다. 따라서 바람직한 시장성 성과가 정부의 직접적인 시장개입에 의해서가 아니라 시장기능에 의해서 수행되므로 가장 바람직한 방안이라 할 수 있다. 오염배출권리를 시장에서 거래하게 하여 환경오염문제를 해결하는 오염배출권거래제도가 가장 대표적인 예라 할 수 있다. 이 밖에 매출액에 따라 부당광고에 대한 과징금이나 정정광고 방법 등을 차등화 하는 방안 등도 부분적으로 시장유인적 규제방식이라 할 수 있다.

둘째, 규제방식을 점차 사전규제에서 사후규제로 전환하는 방안도 생각할 수 있다. 일반적으로 시장기능에 의해 시장성 성과가 효율적으로 통제되지 않을 경우에는 정부가 직접 시장에 개입하게 된다. 안전기준을 설정하여, 동 기준에 부합하지 못하는 상품은 시장에서 거래를 못하게 하거나, 자동차 배출가스 기준을 충족하지 못하는 자동차는 시장에서 거래를 못하게 하는 등의 방법이 대표적인 예이다. 그러나 이 경우에도 당해 상품이 정부에서 설정한 기준을 충족하는지의 여부를 사전에 검사하고, 동 기준에 부합하는 상품만 거래를 허용하는 방안인 사전규제와 당해 상품의 출시는 사업자의 자율에 맡기되, 사후에 기준에 부합하지 못하는 상품에 대하여 정부가 규제를 하는 사후규제로 나눌 수 있다. 일반적으로 사전규제는 사후규제에 비하여 기업의 경제활동에 대한 제약이 훨씬 크다. 따라서 정부가 직접 시장에 개입하는 경우에도 사전규제보다는 사후규제가 보다 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 모든 규제를 무조건 사후규제로 할 수 없다. 사후규제로의 전환에는 반드시 전제조건이 필요하다. 사후규제로의 전환이 사회 전체의 효익을 반드시 증가시켜야 한다는 점이 그것이다. 이는 무분별한 사후규제로의 전환으로 인해, 이의 부작용을 치유하기 위한 사회적 비용이 사후에 보다 많이 소요되어서는 아니 되기 때문이다. 따라서 사전 또는 사후규제방식의 선택은 다음 사항을 충분히 고려하여 결정하여야 한다.

먼저, 바람직하지 않은 시장성 성과의 파급효과가 어떠한가를 고려하여야 한다. 즉, 시장성 성과

의 파급효과가 즉시에 발생하는지, 소비자에게 주는 피해의 심각성 정도는 어떠한지 등을 고려하여 규제방식을 결정하여야 한다는 것이다. TV방송광고에서와 같이 그 파급효과가 신속하게 나타나거나, 생명·신체상 위해와 같이 바람직하지 않은 시장성과의 결과가 심각한 소비자피해를 야기하는 경우에는 사전규제를 하는 것이 바람직하나, 그렇지 않은 경우에는 사후규제로의 전환을 생각할 필요가 있다.

사업자의 바람직하지 않은 시장성과가 사후에 신속하게 모니터링 될 수 있는지, 그리고 모니터링 한 결과를 얼마나 신속히 처리할 수 있는지의 여부도 규제방식의 선택에서 매우 중요한 기준이다. 사업자의 부당행위가 사후에 신속하게 모니터링 될 수 있는 시스템이 마련되어 있지 않고, 모니터링 한 내용의 부당성 여부도 신속하게 결정될 수 있는 시스템이 마련되어 있는 경우에는 사후규제제도로의 전환이 사회 전체의 효익 측면에서 바람직하지 않을 가능성이 크다. 물론, 이 경우 사후 부당성 여부의 결정이 중립적으로 엄격하게 이루어질 수 있는지의 여부도 중요한 판단기준의 하나로 보아야 한다.

다른 규제제도와의 관계도 중요한 고려대상이다. 사후규제제도와 관련이 있는 제도가 사전에 마련되어 있는 등 중복적으로 규제하는 경우에는 사업자의 경영활동에 부당한 부담을 줄 수 있기 때문이다. 예를 들면, 제조물책임제도의 도입으로 결합제품으로부터 발생하는 소비자피해에 대한 구제가 보다 용이하게 받을 수 있는 경우, 동 제도 도입 이전에 결합제품의 감소를 위하여 도입된 사전안전·규격심사 및 검사제도는 사후로 전환하거나, 민간 자율로 전환하는 것이 여기에 해당된다. 그러나 이 경우에도 제조물책임제도가 실제로 충분한 효과를 거두고 있는지의 여부를 반드시 판단하여야 한다.

사후규제제도가 사업자의 부당행위를 사전에 억제할 수 있는지의 여부도 중요한 고려사항이다. 사후규제제도가 사회적으로 바람직하지 않은 시장성과를 사전에 억제할 수 있는 기능이 없다면, 사후규제제도로의 전환은 사회적으로 손실을 더 크게 할 가능성이 있기 때문이다. 예를 들면, 사후규제제도에서 사업자의 사후부당행위에 대한 벌칙이 매우 낮다면, 이는 사전억지력을 가지고 있다고 볼 수 없다. 이러한 측면에서 엄격책임제도가 하루빨리 도입되어야 한다.¹⁰⁾ 우리나라의 경우, 단체소송제도만 현재 소비자보호법 개정사항으로 국회에서 논의중에 있을 뿐, 나머지 관련제도들은 도입되어 있지 않아 전반적으로 엄격한 책임원칙에 대한 제도가 매우

10) 미국 등 주요 선진국에서는 소비자를 대상으로 한 사업자의 부당행위에 대해서는 기업의 사회적 책임 측면에서 엄격히 규제하고 있다. 소비자는 사업자의 행위가 부당하다고 판단될 경우에는 이의 중지를 법원에 요청할 수 있는 단체소송제도가 있으며, 부당한 광고나 약관 등에 의해 동일한 소비자피해가 다수의 소비자에게 발생하였을 경우에는 피해자 대표가 행한 재판결과가 피해를 입은 모든 소비자에게 적용되는 집단소송제도도 구비되어 있다. 뿐만 아니라, 고의나 악의적인 사업자의 부당행위에 대해서는 징벌적인 차원에서 벌을 부과할 수 있는 징벌적손해배상제도도 도입되어 있다. 이러한 엄격한 자기책임원칙과 관련된 제도는 사업자로서 하여금 한번 잘못된 부당행위가 기업 도산으로까지 연결될 수 있다는 인식을 제고시켜, 기업 스스로 부당행위를 자제하게 하는 계기가 되고 있다.

미흡한 실정이다.

셋째, 국제기준과의 조화를 이루는 방향으로 추진되어야 한다. 국민의 생명과 안전 등을 확보하기 위하여 각국에서 설정한 안전이나 규격기준 등은 국제무역에서 기술 장벽으로 악용될 가능성이 많다. 선진국에서 자국 국민의 안전을 불모로 다른 국가에서는 도저히 생산할 수 없는 엄격한 기준을 설정한다면, 이것이 보호무역의 새로운 수단으로 작용할 수 있기 때문이다. 이에 국제기구에서는 이러한 문제를 해결하기 위하여 안전·규격기준 등에 대하여 국제적 조화를 도모하고 있다. OECD 소비자안전위원회에서 소비자안전기준이나 조치내용의 국제화를 위하여 10여년 전부터 노력하고 있는 것도 이 때문이다. 따라서 사회적 규제에서 국제기준과의 조화가 필요한 분야인 환경규제, 안전규제 등은 국제기준과의 조화를 이루면서 추진하여야 한다. 물론, 우리나라 고유의 생활문화 등에 의하여 다른 국가와 차별적으로 설정할 수밖에 없는 분야에서의 안전기준은 국제기구에 합리적인 근거자료를 제출하여 독자적인 기준을 설정하여야 한다. 우리나라에서 쌀에 대한 안전기준을 보다 엄격하게 설정할 필요성이 있는 것은 바로 여기에 해당한다.¹¹⁾

V. 맺으면서

시장에서 정보가 완전하면 소비자는 합리적인 소비생활을 할 수 있다. 그러나 실제로는 시장에서 상품에 대한 정보가 모두 제공되어지지 않는다. 제공되어진 정보조차도 허위이거나 기만적인 경우가 많다. 뿐만 아니라, 소비자는 시장에서 유통되고 있는 정보 중에서 자신에게 필요하고 진실한 정보를 찾아내는데도 한계가 있다. 이른바 정보의 비대칭성문제가 야기되는 이유이다. 이는 정보라는 상품 고유의 특성에 의해 정보시장에서 시장실패가 발생하기 때문이다.

협의를 소비자문제는 대부분 정보의 비대칭성에 의해서 발생한다. 소비자는 하루가 멀다 하고 시장에 나오는 모든 제품에 대한 정보를 제대로 알 수 없다. 거래과정도 복잡하며, 거래유형도 여러 가지가 있다. 판매하는 사람이 어떠한 사람인지를 제대로 알지 못한다. 사업자는 거래와 관련된 정보를 소비자보다 많이 가지고 있다.

정보의 비대칭성은 소비자문제가 필연적으로 발생할 수밖에 없게 한다. 뿐만 아니라 이는 소비자주권실현을 통한 자원의 효율적 배분을 저해한다. 따라서 정보의 비대칭성으로 야기되는 소비자문제는 사회적 규제에서 매우 중요한 분야이다.

11) OECD 등 국제기구에서도 국가 고유의 문화나 관습 등에 의해 다른 국가보다 엄격한 안전기준을 설정할 필요성이 있고, 이것이 합리적인 절차와 방법에 의해 증명되는 경우에는 차별적인 안전기준의 설정을 인정하고 있다.

이에 따라 대부분의 국가에서는 상품에 대한 정보가 제대로 전달될 수 있도록 노력하고 있다. 표시·광고규제제도, 품질보증·인증제도, 여러 가지 안전·규제기준 설정 등은 상품의 품질이나 성능 등에 대한 정보가 소비자에게 제대로 전달될 수 있도록 하기 위한 제도이며, 사업자의 자격기준이나 등록제도 등은 사업자에 대한 소비자의 신뢰성문제를 해결하기 위한 제도의 하나이다. 부당약관규제제도, 부당거래행위규제제도 등은 거래의 공정성을 확보하기 위한 제도이다. 분쟁조정제도, 제조물책임제도 등은 피해구제를 보다 원활히 하기 위한 제도이다.

소비자문제를 해결할 수 있는 가장 바람직한 방법은 완전경쟁시장을 추구하는 것이다. 우리가 가상하고 있는 완전경쟁시장에서는 정보가 완전히 제공된다는 것도 전제조건이다. 그러나 완전경쟁시장은 현실적으로 존재하지 않는다. 따라서 시장에서 경쟁은 촉진시키되, 이것으로 해결될 수 없는 분야는 정부가 개입하여야 한다.

이러한 측면에서 경제적 규제에서 경쟁을 저해하는 내용을 완화 내지 폐지하는 것은 소비자정책 측면에서도 매우 바람직하다. 그러나 사회적 규제정책에 대한 규제완화는 경제적 규제에서와 같이 이루어져서는 아니 된다. 사회적 규제는 사회적으로 바람직하지 않은 시장성과를 치유하기 위해서 정부가 개입한 것이기 때문이다. 그러나 사회적 규제도 시장에서 발생하는 경제행위를 대상으로 하고 있으므로 시장 기구를 이용하는 것이 가장 바람직하다. 따라서 사회적 규제에서의 규제완화정책은 규제내용을 완화 내지 폐지하는 측면이 아니라, 규제방법을 시장친화적 규제방식으로 개선하는 관점에서 이루어져야 한다. 시장친화적 규제방식은 바람직하지 않은 시장성과를 시장기능에 의해 자율적으로 해결하도록 할 뿐만 아니라, 이는 지속적인 경제성장과 발전을 위해서는 시장경쟁에 친숙한 경제시스템이 구축되어야 한다는 측면에서도 매우 중요하기 때문이다.

시장이 경쟁적이어서 아무런 규제가 없는 경제시스템은 가장 이상적이다. 그러나 현실은 그렇지 않다. 그러나 정부의 시장개입은 자칫 정부실패를 야기할 수도 있다. 경제정책이 이상만 추구하거나, 당시의 경제 환경을 도외시 할 경우에는 정부실패를 야기할 가능성이 그 만큼 커진다. 사회적 규제에서 소비자정책과 관련된 분야는 본 고에서 제시하고 있는 내용을 바탕으로 보다 심사숙고하여 추진되기를 기대한다. **경정저널**