

消費者商品安全을 위한 規制分析틀에 대한 基礎研究

A Preliminary Study on Regulatory Frameworks for Consumer Product Safety Policy

소비자경제학 박사

김 용 희

Ph.D. in Consumer Economics

Yong Hee Kim

목 차

I. 序 論	2. 完全危險排除
II. 危險의 意味와 危險管理體系	3. 技術水準標準
1. 危險의 定義	4. 危險 對 危險
2. 危險管理體系	5. 危險 對 便益
III. 理論的 根據	6. 費用 對 效果
1. 一般原則	7. 豫算規制
2. 商品特性接近法	8. 便益 對 費用
3. 期待效用接近法	V. 國際協力
IV. 規制分析틀	VI. 要約 및 結語
1. 市場規制	참고문헌

= ABSTRACT =

Decision frameworks for product safety policy are developed in theory and practice. Product characteristic approach and expected utility analysis are applied to situations involving risk and misinformation. Eight types of regulatory frameworks are explained and critiqued for practical purposes on behalf of consumer policy makers. Various international organizations and their roles are briefly reviewed.

I. 序 論

인간생명의 가치는 無限하다. 안전 및 건강문제는 여러가지 소비자문제영역중에서 가장 중요하다고 할

수 있다. 우리나라에서는 일찌기 소비자보호법 제3, 6, 16조에 모든 물품 및 서비스로 인한 생명, 신체 및 재산상의 위해로부터 보호받을 권리를 명시해 놓고 있기는 하지만 실제생활면에서 이를 적용시키는데

많은 논란을 불러 일으키고 있다. 라면의 공업용 사골 첨가 및 이물질 사건, 조미료 및 식용유 유해, 식품 포장재, 화장품에 발암물질 함유 논란, 가짜참기름 사건, 수입 농산물의 방사선 조사, 잔류농약 유해시비, 자동차 안전도 문제등은 우리나라가 아직 소비자복지정책차원에서 危險管理(risk management)를 일괄적으로 체계화하지 못하고 있다는 것을 잘 말해주고 있다.

우리나라는 이제까지 指數經濟(index economy)에 기초하여 경제성장을 추구해왔기 때문에 소비자안전 문제는 정책적인 안건이 되지 못했다. Friedman과 Friedman(1980)에 의하면 소비자안전은 '反經濟成長的(anti-economic growth)'인 要素를 지니고 있기 때문에 정책입안가들의 관심을 덜 받는 영역이었다고 해도 과언이 아니다. 그러나 경제발전의 궁극적인 목표는 생활의 質을 개선하는 데 있다. Todaro(1985)는 健康, 自尊, 자유로운 選擇을 경제발전이 추구하는 세 가지 核心價値라고 하였으며, 高質社會의 경제기반을 이미 구축한 구미제국이나 일본인들도 21세기형 복지국가란 건강과 안전, 쾌적한 생활환경, 자유로운 문화활동을 국민들에게 보장하는 국가라고 하는 데 의견을 같이 하고 있다(일본경제신문사 1988).

상품안전은 한 국가 사회, 경제에만 국한된 문제가 아니다. 이제 세계시장은 하나이다. 수출국과 수입국의 安全水準이 서로 다르다면 상호간의 합의적 근거를 얻는것이 바람직하다. 수입자몽 및 수출배에서 경험했듯이 두 국가간의 危險評價에 대한 서로 다른 接近方法은 국제무역에 있어서 非關稅障壁(non-tariff barriers)을 낳는다. 그럼에도 불구하고 아직 우리나라는 소비자안전연구에 필요한 기초자료 및 상품과 관련된 사망과 상해실태에 관한 정확하고 포괄적인 자료수집이 이뤄지지 않고 있다¹⁾. 뿐 만 아니라, 아직도 우리나라 소비자에게 안전상품 및 환경을 제공하기 위한 여러가지 정책대안에 대하여 規範的理論과 접근방법을 개발하지 못하고 있다.

따라서, 본 연구의 목적은 위해상품을 규제하기 위한 연구의 첫 단계로서 우리나라 상품안전정책을 세우는 데 필요한 개념과 관련이론을 고찰하는데 있다.

본 연구의 목적은 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 소비자안전에 있어서 규제가 정당화되는 이론적 근거를 제시한다.

둘째, 위해상품에 대한 소비자반응도와 위험의 수용할 만한 수준(acceptable level of risk)을 파악한다.

셋째, 안전표준 설정을 위한 준거들을 제시하고 그 장단점을 논한다.

마지막으로 국가간의 서로 다른 안전수준에 대한 國際協力기구 및 活動을 조사해본다.

이 목적들을 수행하기 위하여 文獻考察과 理論的 적용을 통한 개념적, 기술적 접근(conceptual and descriptive approach)을 사용한다. 아직 우리나라는 소비자상품으로 인한 사망이나 상해에 관한 자료가 정기적으로 수집되거나 체계적으로 분석되고 있지 못할 뿐 아니라 대중매체에서도 문제를 사건중심으로만 취급하여 일반소비자들을 각성시키는 차원에서 그치고 있다. 따라서 연구주제에 대한 심층적인 접근을 할 수 없었다는 점을 제한점으로 밝혀둔다.

II. 危險의 의미와 危險管理體系

1. 위험의 定義

위험과 관련된 用語로서는 peril, hazard, risk가 사용된다. Peril은 損害가 일어나는 원인에 초점을 두는 일반적인 용어로서, 화재, 폭풍, 폭발, 충돌, 사고, 병고, 태만, 범죄의 위험을 말한다. 한편 hazard는 손해가 일어날 수 있는 가능성이 있거나 증가될 수 있는 조건이나 상황으로서 인간, 소유권 또는 환경에 대한 손해를 포함한다.

Risk는 사용되는 맥락과 학제에 따라 약간의 차이가

註 1) 최근 한국소비자보호원 위해정보과의 소비자위해실태 및 안전의식 조사(한국소비자보호원, 1989)는 우리나라 소비자들의 위해 경험 및 인지도에 대한 전국적인 조사이지만 자료가 일반소비자들의 자기보고(self-reporting) 및 기억력, 판단에 의존하고 있다는 측면에서는 신뢰성이 낮은 경향이 있다. 앞으로는 병원기록이나 법정기록 소비자정보센터 등 상품제조업자들을 통한 더 체계적인 통계자료 분석이 요구된다.

있다. 경제협력개발기구의 정의에 의하면, risk를 네 가지로 분류하고 있다. 實際危險(real risk)은 사고가 일어난 후에야 고려할 수 있는 개념인 반면 認知危險(perceived risk)은 개인이 주관적으로 생각하고 느끼는 불안과 공포, 統計的危險(statistical risk)은 현존 통계치에 기초한 위험, 評價된危險(evaluated risk)은 실제상황을 체계적인 모델에 근거하여 과학적으로 평가한 것을 말한다.

어느경우에서나 risk란 용어는 바람직하지 못한 일이 일어날 수도 있다는 의미를 갖는다. 또한 바람직하지 못한 사건이 일어날 確率이나 어떤 사건에 있어서의 死亡者數와 같이 사건 그 자체와 관련된 것을 뜻하기도 한다. 결론적으로, risk란 용어는 특정 행동에 대해 바람직 하지 못한 사건이 일어날 확률 또는 그 행동의 결과라고 할 수 있다. 여기에서 바람직한 사건인가 또는 바람직 하지 못한 사건인가 하는 문제는 의사결정자의 價値判斷에 달려있다고 할 수 있다. 따라서 위험의 개념은 主觀的인 요소를 內包하게 되는데 個人 또는 한 行政機關에서 위험이 존재한다고 판단하는 문제가 다른 사람에게는 그러하지 않을 수도 있다는 것을 말한다. 바람직하지 않은 사건의 결과는 일반적으로 개인의 生命과 건강, 그리고 물리적 생물학적 환경, 물질적 가치에 대한 傷害(injury)와 損害(damages or loss)로 표현된다.

2. 危險管理體系

危險管理(risk management)는 원천적으로 製造業이나 保險業과 같은 事業體의 경영자들이 위험을 감소시키기 위한 목적으로 쓰여져 왔다. 따라서 위험관리란 일단 심각한 손실이 일어난 후에 그 존속을 위하여 특정한 목적과 계획을 성취시키기 위해 체계적으로 피해의 원인을 규명하고 사전 방지 관리하는 과정을 일컬어 왔다. 선진국들은 1960, 70년대 소비자운동이 격렬해지면서 소비자들이 상품으로 인한 피해에 대한 각성이 일어나기 시작하여 소비자책임으로부터 생산자책임을 인정하는 방향으로 나아가기 시작했다. 따라서 시장기구의 불공정한 운영행위로 인해 일어나는 손실을 체계적으로 분석하기 위해 위험관리 개념을 도입 소비자상품의 안전관리도 적용시키기 시작하였다. 미국은 消費者商品安全委員會

(The Consumer Product Safty Commission)에서 소비자상품의 발암물질에 관한 위험관리체계를 개발했고 일본에서는 國民生活센터의 위해정보과에서 병원 입원기록에 기초하여 상품의 우선순위 결정에 관한 지침서를 마련하고 있다(OECD 1983; 한국소비자보호원 1989). 한편 경제협력개발기구는 상품의 危險評價를 달리하는 여러 회원국가들간에 國際貿易의 장벽을 낮추기 위하여 서로 합의된 위험관리체계를 개발하고 있으며 유엔은 소비자보호에 관한 지침서를 마련하고 있다(OECD 1983).

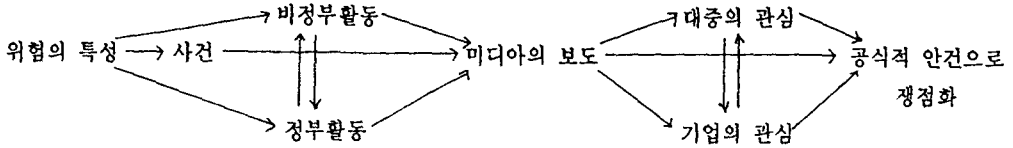
여기에서 소비자상품이 위험관리나 규제의 대상으로 정책적 관심을 어떻게 얻게 되는지의 문제를 거론할 필요성이 생기는데 소비자문제나 상품안전문제가 공식적 안전으로 쟁점화되어 가는 과정에 대한 연구는 없다. 따라서 어떤 문제가 소비자쟁점(consumer issue)이 될 수 있는가에 접근방법이나 이에 관한 적합한 연구모형을 설정하기란 어려운 문제라고 할 수 있다. 상품안전문제가 규제대상으로 상정되기까지의 과정에 대한 체계적인 연구는 없지만 그 과정에 대해 Mayer(1988)은 그림 1과 같이 예비적 모델을 제시하고 있다.

이 모델은 서구식 산업국가에 적용하려고 의도된 것으로서 특정한 몇 개의 변수를 사용하여 소비자안전문제가 공식적인 안전으로 상정되는 과정을 설명하고 있다. 이 모델의 요소는 여덟 가지로 구성되어 있는데 우선 위험이라는 특성이 소비자정책과 관련되어질 가능성이 있어야 한다. 위험특성(nature of risk)이 쟁점으로 표출(issue emergence)되려드는 적어도 일반대중의 관심을 끄는 문제이거나 잠재적인 피해자들의 수용할 만한 위험수준이 어느정도인가에 달려있다고 할 수 있다.

일단 특정 소비자안전문제가 정책의 공식적일정(formal agenda)으로 오르면 위험관리의 대상이 될 것이다.

여기에 스웨덴의 위험관리체계를 기술하면 그림 2와 같다.

착수단계란 상품안전을 다루는 책임있는 기관이 상품사용과 관련된 사고의 보고를 받거나 소비자들의 고발, 매체의 보고등을 통하여 이뤄진다. 여기에서 가장 중요한 것은 사고에 관한 신뢰할 만한 통계라고



자료원 : Mayer R, the ACCI 1988 p86.

그림 1. 消費者安全問題를 위한 爭點表出過程의 예비적 모델.

할 수 있다.

위험규명단계는 새로운 위험변수의 관찰과 인식, 현존 위험변수들간의 새로운 관계, 현존 위험변수의 크기변화로 구성된다. 사고가 일어날만한 가능성이 있거나 이미 일어난 상품과 그 상해분석을 위한 자료수집을 포함하는데 상품에 관해서는 디자인, 사용된 재료, 기능, 잠재적 사용자, 사용될 환경과 그 판매량과 마켓셰어등의 자료가 필요할 것이다. 여기에서 위험을 규명하고 기술하는데에는 두 가지 방법이 있다. 사고가 일어날만한 모든 상황과 상태를 기록하고 이것과 관련된 상품과 환경에 미치는 결과를 알아내는 원인→결과방법(cause/effect method)과 일어날 가능성이 있는 위험이나 상해상황을 기록한 후 그것들이 어떻게 일어나는지를 알아내는 결과→원인방법(effect/cause method)이 있다.

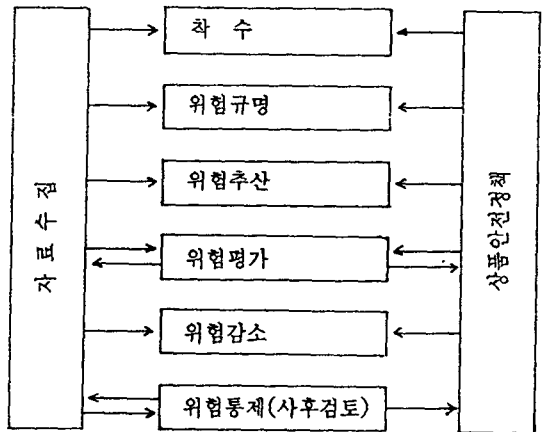
위험추산단계는 규명된 위험이 일어날 확률과 그 결과의 가치에 대하여 수량화 하는 과정이다.

위험평가단계는 한 개인이나 사회에 있어서 용납할 만한 위험수준을 정의하는 복잡한 과정이다. 이 과정은 적어도 세가지 평가기준에 기초하는데 첫째는 통계에 의한 평가기준으로서 사고를, 상해가 일어날 가능성이 큰 집단, 그 상해의 심각도를 말한다. 둘째, 기술에 근거한 평가기준으로서 기술수단에 의하여 위험을 감소시킬 수 있는 가능성, 셋째는 사회적 평가기준인데 객관적 부분과 주관적인 부분으로 나뉘볼 수 있다. 위험에 따른 사회비용이나 사회나 기업에 대한 경제이득은 객관적 평가기준이고 국가마다 다른 윤리, 도덕, 또는 전통적 가치관은 주관적 평가기준에 속한다.

위험감소단계는 사고가 일어날 확률을 낮추거나 위험결과에 있어서 그 가치를 낮추기 위하여 체계적 조치를 취하는 과정을 말한다. 이 조치는 상품, 사용자, 환경 각각에 대해서 의무적이거나 자발적 행동 모두를 포함한다.

위험통제단계는 위험을 감소하려는 활동이 기대하는 결과를 가져왔는지를 체크 하는 과정이다. 즉, 상해자수는 예전보다 많은지, 상해율은 감소했는지, 상해의 심각도는 감소했는지 상해가 일어나는 패턴에 있어서 변화가 일어났는지 상해의 형태가 이전에는 관찰되어지지 않은 새로운 형태인지 규제의 효율성은 만족할 만하지 등으로 사후검토하는 단계이다.

상품안전정책은 소비자들이 상품과의 물리적인 접촉에 있어서 소비자의 건강과 안전을 보호하는 데 목적을 둔 법이나 그의 다른 여러가지 조치의 모든



출처 : OECD : 1983. p23.

그림 2. 위험관리체계.

것을 포함하는데 다음과 같이 네 가지 행동단계를 포함한다.

- 1) 豫備的活動(preparatory action) - 위험규명을 위한 소비자상품의 감시활동.
- 2) 規制活動(regulatory action) - 상품과 관련된 안전표준과 규제의 개발.
- 3) 모니터활동(monitoring action) - 현재의 안전요구조건에 잘 따르고 있는지 확인하기 위하여 상품의 조사와 테스트를 하는 행위.
- 4) 是訂活動(corrective action) - 위험하다고 판단되는 경우에 즉각적인 개입행위를 포함한다.

III. 理論的 根據

1. 일반원칙

시장기구가 경쟁적으로 움직인다면 소비자보호 활동은 필요없을 것이다. 이론가들에 의하면 1) 기업간 경쟁이 부족할때, 즉 獨寡點的인 요소가 있는 경우 2) 시장진입에 장애가 있는 경우 3) 상품차별이 존재하는 경우 4) 구매자와 판매자간 情報가 불균형을 이루는 경우 5) 상품가격에 반영되지 않는 外部性이 존재하는 경우에 시장기구가 실패한다는 이론적 근거를 제시한다. 그러나 시장기구의 실패는 정부개입을 정당화 시키는데 있어서 必要充分條件은 아니다. 市場失敗를 訂正하는 활동은 費用이 들기 때문에 그 행위가 초래할 잠재적 순이익을 고려하지 않고서는 소비자보호에 있어서 정부개입은 지지될 수 없다(Ramsay 1985). 왜냐하면, 市場訂正問題는 여러가지 다른 정책대안에 대한 기회비용뿐 만 아니라, 규제 및 법령제정, 집행비용등의 시장정정활동 그 자체가 초래하는 비용을 고려해야 되기 때문이다.

소비자 복지차원에서 정부개입의 정당성을 고려하려면 첫째, 消費者主權이 어느정도 실현되고 있으며 둘째 소비자는 效率的인 선택을 위하여 어느정도 정보를 획득하고 있고 획득한 정보를 어느 정도 정확하게 處理(information processing)할 수 있는 능력을 갖고 있는가가 주요 爭點이 된다.

2. 상품특성 접근법

Lancaster(1971)의 소비자수요이론으로 부터 고안

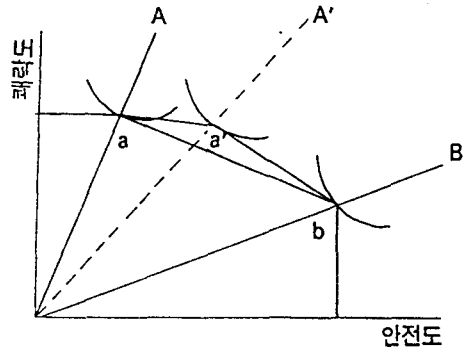


그림 3. 불완전한 정보로 인한 왜곡된 선택.

된 상품특성접근법은 소비자가 완전한 정보와 불완전한 정보를 갖고 있는 두 상황에서 어떻게 행동하는가를 비교할 수 있게 해준다. 상품의 여러가지 특성으로 부터 소비자는 효용을 창출하는데 안전을 그 특성의 하나로 보면 그림 3에서와 같이 어떻게 소비자가 선택에 있어서 오류를 범하게 되며 소비자만족도가 얼마나 감소하게 되는지의 그 정도를 파악할 수 있게 해준다. 담배의 경우 안전도와 쾌락도를 두 가지 객관적인 특성으로 간주한다면 불완전한 정보나 부적합한 정보처리의 상태는 소비자가 이 특성들을 잘못 인지(mis-specification)하는 것으로서 그림 3과 같이 나타내어 질 수 있다. 따라서 소비자들은 특정 담배 상품의 안전도를 잘못 추산하게 되며 그 결과는 잘못된 선택→구매력의 감소→복지수준의 저하→국가의 비효율적인 자원배분에 영향을 미친다.

그림 3에서와 같이 담배는 쾌락감을 주니까 피우기도 하겠지만 건강에 악영향을 미칠 위험특성도 갖고 있다. A와 B는 담배의 두 가지 브랜드인데 A는 쾌락감을 많이 주고 건강에는 더 나쁘지만 B는 A와 반대로 쾌락감은 덜 주지만 안전감은 더 있다. 쾌락을 더 얻고 싶은 소비자는 브랜드 A를 선택할 것이고 안전도에 대한 각성이 큰 소비자는 B를 선택할 것이다. 그러나 여기에서 두 소비자가 모두 브랜드 A의 특성에 관한 정보를 잘못 인지하고 있을경우 그 결과는 달라질 것이다. 만약 A의 특성을 a가 아닌 a'라고 판단한다면 두 소비자 모두 효용도가 더 높은 브랜드 A' 즉 브랜드 A를 선택하게 된다. 담배특성에 관한 완전한 정보를 얻을수 있었다면, 브랜드 B를 선택할 소비자들도 A를 선택하게 되어 건강을 감퇴시키게

된다.

이 방법은 불완전한 정보로 인한 잘못된 소비자선택과 완전한 정보하에서의 선택을 비교할 수 있다는 장점이 있으나 한편 이론과 같이 상품특성을 객관적으로 測化할 수 있는지의 문제점과 상품특성의 先行性(linearity)과 加算性(additivity)이 얼마나 실제생활에서 일어나는 상황과 符合될 수 있는지의 문제점을 갖고있다.

3. 기대효용접근방법(Expected Utility Approach)

期待效用은 사건이 일어날지도 모르는 불확실한 상황에 처해 있을때 소비자의 반응을 조사하는데 있어서 중대한 역할을 한다. 위험상황에 직면할 아주 작은 확률에도 소비자의 효용은 감소한다. 이 손실된 효용은 그 소비자의 예전 효용수준으로 끌어올리는데 필요한 소득의 증가분으로 측정될 수 있다.

소비자는 생명 및 건강에 영향을 미칠 가능성이 있다고 인지되는 상품을 구매할때는 되도록이면 위험을 감소시키려고 한다. 위험감소결정에 대한 소비자효용분석은 Friedman과 Savage(1948)에 의해 처음 시도되었는데, 최근에는 Dardis(1981, 1983)가 이 방법을 자동차의 안전벨트 규제와 생명의 가치를 산정하는데 적용시켰다.

여기에서는 소비자들을 위험기피자(risk-avertter)와 위험선호자(risk-preferer)로 나누어 소비자들의 위험에 대한 반응을 분석 기술하였다.

위험기피자의 효용과 소득과의 관계는 그림 4에서 보여주듯이 소득이 증가함에 따라 효용은 감소하는 속도로 증가, 즉 소득의 한계효용이 체감하고 있다(decreasing marginal utility of incme). 위험이 완전 배제된 상황이라면 소비자는 A라는 점에 위치하여 소득은 Y_A , 효용은 $U(Y_A)$ 의 수준을 얻게될 것이다. 여기에서 사고가 일어날 확률이 P라고 가정한다면 기대효용은 $PU(Y_B) + (1-P)U(Y_A)$ 가 되어 \bar{U}_1 만큼의 효용을 갖게 된다. 이에 부합되는 기대소득은 \bar{Y}_1 가 될 것이며 사고확률이 작아질수록 기대소득은 Y_A 에 접근하게 될것이다. 니코틴함량이 낮은 담배나 안전장치가 달린 전기히터를 구매하는 행위와 같이 소비자가 위험을 감소시키기 위한 결정을 한다면 Y_B 를 Y_C 로 상승시키고 기대소득과 기대효용수준은 \bar{Y}_2 와 \bar{U}_2

로 증가할 것이다. 여기에서 위험을 감소시키려고 결정을 비용이 들게되므로 이 비용을 감안하게 된다. 그 결정이 기대소득의 변화나 기대손실의 변화와 같다고 전제하면 새로운 효용수준 $U(b)$ 는 소득이 $\bar{Y}_2 - \bar{Y}_1$ 와 동일한 크기로 감소되어 효용곡선위의 점a에서 점b까지 이동할 것이다. 따라서 위험감소결정으로 인하여 소득의 한계효용과

$$\frac{\Delta U}{\Delta \bar{Y}} < \frac{U(a) - U(b)}{\Delta \bar{Y}}$$

위험기피자는 위험감소결정의 비용이 기대손실의 변화를 초과하지 않는 한 어떤 위험감소결정을 하더라도 효용수준이 더 높아질 것이다.

위험선호자의 효용함수는 그림 5와 같이 소득이 증가하여 감에 따라 효용이 증가하는 속도로 증가한다. 즉 소득에 대한 한계효용이 증가한다(increasing marginal utility of income). 위험감소결정을 하면, \bar{Y}_1 에서 \bar{Y}_2 로 기대소득이 증가하게 되고 기대효용은 \bar{U}_1 에서 \bar{U}_2 로 증가된다. 그러나 위에서 언급한 바와 같이 결정에 따른 비용을 감안해야 하는데 이것은 $\bar{Y}_2 - \bar{Y}_1$ 즉 기대손실의 변화크기와 동일하므로 점a에서 점b로 효용곡선을 따라서 이동시킨다. 여기에서 위험감소 결정으로 인해 효용의 순손실이 있으므로 즉

$$\frac{\Delta U}{\Delta \bar{Y}} < \frac{U(a) - U(b)}{\Delta \bar{Y}}$$

위험선호자는 기대손실의 변화가 충분히 이 결정이

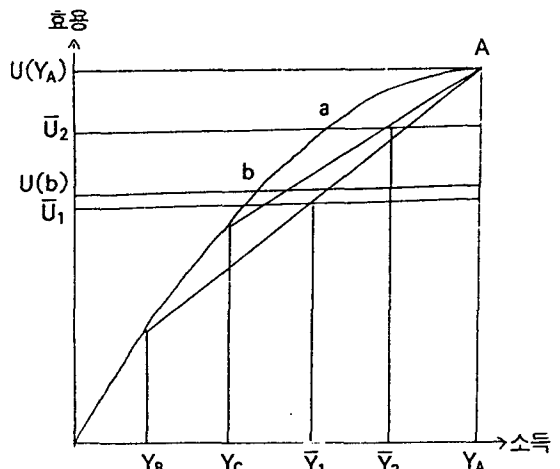


그림 4. 위험기피자의 기대효용도.

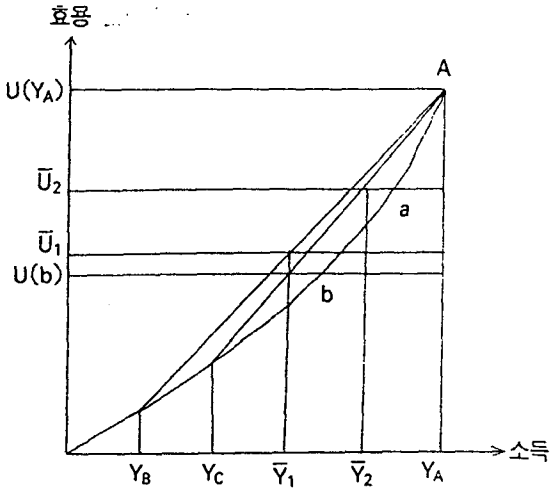


그림 5. 위험선택자의 기대효용도.

초래하는 비용을 보상해주지 않는 한에 있어서 위험 감소결정을 하지 않을 것이다.

요약하면, 위험감소결정은 세가지 요인 즉 ① 소비자의 위험에 대한 태도 ② 위험감소결정이 가져온 기대손실의 변화(기대손실의 변화는 사고가 일어나는데 대한 소비자의 주관적 확률)과 ③ 그 사고에 대해 인지한 경제적 결과에 기초한다고 할 수 있다.

IV. 規制分析들

개별소비자가 어떻게 위험에 반응하는가에 대한 이론적 접근은 소비자정책자들이 위해상품을 규제하거나 필요한 법령을 제정하는데 있어서는 통찰력을 제공해 주지만 여러가지 문제들을 해결하는데 있어서 그 우선순위를 결정하고 건강 및 안전에 관한 일괄성 있는 분석 및 정책수립에는 별로 도움을 주지 못한다. 이런 맥락에서 다음에 제시하고 있는 규제분석들은 정책입안을 하는데 있어서 해결되어야 할 여러가지 문제들에 접근하는 가능한 모든 방법을 제시하면서 각 방법의 장단점을 개념적으로 파악하고자 한다.

1. 市場規制

이 분석들은 시장기구가 완전히 경쟁적으로 움직인다면 가장 효율적인 자원배분을 가져온다는 市場競爭의 원칙을 적용시키는 방법이다.

소비자들은 되도록이면 모든 상품선택 대안에 대한 정보를 획득할 수 있고 비교구매를 통하여 주어진 예산제약하에 최대효용을 주는 상품을 선택할 것이다. 위험은 바람직하지 못한 상품특성이기 때문에 이를 보상할 수 있는 다른 특성이 없는 한 위해상품을 소비자는 선택을 하지 않을 것이다. 따라서 이론적으로 정부의 개입은 불필요하다. 그러나 실제시장은 마켓시그널의 逆作用(revised sequence)-소비자욕구가 생산자에게 영향을 미치는 順作用(accepted sequence)이 아니라 반대로 생산자가 소비자선택안에 영향을 미치는 힘-에 의해 시장침은 불균형적, 비효율적이 되어 정부의 중재가 필요한 경우가 발생한다. 법령제정은 많은 자원을 필요로 할 뿐 아니라 원래의 목적과 의도가 왜곡되지 않도록 법을 운용, 집행하여 나가는 것은 어렵기 때문에 때로는 自由放任市場의 경우에서 보다 더욱 심각한 비효율성을 초래하게 될 지도 모른다. 시장규제는 위험을 규제하는 데 있어서 소비자가 획득한 정보와 합리성에 기반을 두고 있다. 이 분석들은 시장의 불완전성을 정정하는 데 드는 비용이 시장불완전성으로 야기되는 비용보다 더욱 큰 것으로 보는 시각이다.

생산자와 소비자의 의사결정에 의해 시장경제가 움직인다면, 정부의 역할이란 소비자가 효율적인 선택을 할 수 있도록 기업으로 하여금 상품의 내용물, 성분이나 독극물등의 정확한 표시 및 경고를 하도록 규제하는 것만으로 충분하다.

2. 完全危險排除(No-risk)

이 분석들은 소비자들이 어떠한 불필요한 위험에도 절대로 노출되어서는 안된다는 데 그 원칙을 둔다. 예를 들면 대기나 수질오염에 있어서 가장 민감한 사람들까지도 오염의 위험에서 보호될 수 있도록 그 수준이 충분히 낮아야 한다는 것이다. 따라서 이 분석들은 소비자들의 이익을 위해서는 가장 설득력 있는 방법으로 보이지만 여기에서는 모든 위해물질이 금지되어야만 하므로 문제가 생기게 된다.

예를들어, 발암물질인 식품첨가제를 금지 시켜야만 한다면 발암물질이 들은 천연식품도 금지시켜야 되는지의 문제가 일어난다. 천연식품은 식품첨가제가 들어간 식품과는 다른것이므로 다르게 취급해야 할

것이다. 우선 천연식품으로 암에 걸려 사망하는 경우는 식품첨가제에 의한 경우보다 문제가 심각하지 않을 것이다. 또한 천연식품에 발암물질이 들어있다고 모두 사용 금지 시킨다면 그 비용은 엄청날 것이다. 만약 한 사회가 식품안전에만 관심을 보일 때는 완전위험배제방법이 소비자보호와 관련된 법규를 제정하는데 있어서 적절한 수단이 될 수도 있다. 그러나 일상적으로 소비자들은 건강에 위해하다는 것을 알면서도 불규칙적인 식습관을 갖고 있거나 흡연을 하거나 오염된 도시에서 살고 있는데, 하물며 식품의 저장비용을 감소시키고 외관, 맛, 편리를 증진시키는 식품첨가제를 금지하여 完全安全을 기하려는 시도는 극단적이라 할 수 있다. 이 방법의 단점은 모든 위험을 배제하는데 엄청난 비용이 든다는 것과 모든 위해물질에 똑같은 비중을 두어 취급한다는 것인데, 이것은 우선 해결해야 할 문제영역을 규명하는 데 도움을 주지 못한다. 장점은 자료나 분석을 거의 필요로 하지 않는다는 점이며 결정을 일단 내리면 그 결과에 대한 평가를 할 필요가 없다는 점이다.

3. 技術水準에 의한 標準(Technology-based standards)

安全基準이 생명 및 건강에 어떤 영향을 미치는지에 대한 평가는 실제로 매우 어렵기 때문에 이 방법은 그 판단기준을 단기 工學的 技術수준에 근거하는 것이다. 따라서 위험수준을 감소시키는데 따른 이득과 비용에 대한 산정이 필요하지 않기 때문에 비교적 간편하다고 할 수 있다. 필요한 자료는 오직 위험을 인지하면서, 완전히 위험을 배제하기 위한 기술수준으로부터 그 위험을 통제하기 위한 최선의 가능한 기술수준에 이르기까지의 정보를 얻는 것 뿐이다. 그러나, 실제에 있어서 최선의 기술수준이란 규명하기 어려운 개념일 뿐 아니라, 더 높은 수준의 기술은 더 많은 비용을 초래한다. 비용이 이득보다 커지기 시작하면 좀더 위험수준을 감소시킬 수 있는 기술수준이 가능하더라도 위험수준을 감소시키기 힘들게 된다. 예를 들면, 대기를 오염시키는 자동차배기가스문제의 경우 기업은 재정적인 부담으로 인해 도산할 위기에 처하지 않는 한 배기가스를 감소시키는 기술은 수용할 수 있을 것이다. 그러나 정책입안자들이 기업에게

어느 정도의 비용부담이 적합한지 충분한 증거를 확보할 수 없기 때문에 기술표준을 정하는데, 어려움이 따른다. 결국에 가서는 기업의 이윤크기를 정책입안자들이 지각하는 정도에 의존하게 되며 따라서 위험감소나 공학적 판단보다는 기업의 경제활동을 규제하는 분석들이 될 성향이 크다.

4. 危險對 危險(Risk-Risk)

이 분석들은 두 가지 위험을 서로 비교 분석하는데 잘 적용될 수 있다. 예를 들면 식품첨가제인 아질산염은 발암물질로서 소비자에게 유해하지만 또한 그 식품첨가제 없이는 보툴리누스균 증독에 걸릴 위험도 있다. 이와같이 식품에 대한 두 가지 위험에 접근, 비교하는 것이다. 여기에는 식품을 사용하는 소비자들의 건강만을 고려하는 직접적인 방법과 광범위한 시각으로 소비자와 생산자 모두에게 미치는 영향력을 포괄적으로 고려하는 간접적인 방법이 있다.

1) 직접적 방법

위험 대 위험 분석들은 소비자건강에 미치는 편익과 비용을 고려할 수 있어서 완전위험배제(No-risk) 방법보다는 융통성이 있지만 위험도나 편익을 계량화하여 평가한다는 점에서 매우 다르다. 만일 계량화가 불가능하다면 한 가지 위험과 다른 위험을 서로 비교할 방법이 없기 때문에 실행 불가능하다. 위해물질의 효과에 대한 수량화는 어려우므로 동물생체 실험결과를 인간에게 적용시키곤 하는데 이에 대하여 논란이 일어날 가능성이 많다.

2) 간접적 방법

직접적 방법이 관련 소비자들의 건강에만 관여하는 한편, 간접적 방법은 광범위한 분석을 통해 위해물질을 최소한으로 하자는데 그 목적이 있다. 위의 예에서 아질산염을 식품에 첨가하여 보툴리누스균 증독으로 부터의 건강증진효과가 암을 유발시키는 건강감퇴효과보다 크다면 사회는 아질산염을 식품첨가제로 사용하는 방향으로 갈 것이다. 뿐 만 아니라 이 방법은 소비자들에 대한 위험과 함께 생산에 관여하는 자들이 받는 위험을 최소로 하고자 한다. 근로자들은 위험에 많이 노출되면서 소비자에게 아주 작은 이익밖에 가져오지 않는 규제를 선호하지 않을

것이다. 필요한 자료로는 문제가 되고 있는 제품생산으로 인한 근로자의 평균사고율과 직업병발병율등이다.

5. 危險 對 便益(Risk-Benefit)

이제까지 언급된 분석들은 건강에 미치는 효과에 주로 초점을 두었는데 건강이외의 효과도 중요하게 고려해야 될 필요성이 생긴다. 수질오염의 경우 대부분의 사람들은 매번 물을 끓여먹는 편보다는 약간의 생리학적 오염을 감수하려는 경향이 있다. 다시 말하면 소득이나 쾌락을 조금 더 얻기위해 수반되는 위험을 기꺼이 감수하려 한다는 것이다. 위험한 직업에 종사하는 근로자들은 위험수당을 더 많이 받을 가능성이 크다. 규제가 더 많은 비용을 초래하고 개인의 자유로운 선택의 기회를 감소시켜 불편하게 만들면서, 단지 위험수준을 조금 감소 시킬 뿐 이라면 대부분의 사람들은 이에 불만족하게 될 것이다.

이 분석들은 모든 위험 및 편익효과를 열거하지만 이에 대한 계량화 및 평가는 의사결정자의 지식수준에 달려있기 때문에 의사결정자의 역할이 매우 중요하다.

6. 費用 對 效果(Cost-effectiveness)

이 방법은 주로 공공기관이나 어떤 사업체가 고정된 예산을 갖고 어떻게 그 기관의 목표를 가장 효과적으로 달성시킬 수 있는가 하는 문제에 관여한다. 예를 들어, 암연구소의 경우에 그 기관의 목표는 암으로 인한 사망율을 낮추는 것이라고 한다면, 그 財源을 기초연구, 임상실험, 교육및 홍보활동, 암의 조기발견, 치료설비의 증대 예방등 여러가지 계획에 할당해야 할 것이다. 최대의 효과를 얻으려면 각각의 활동에 드는 비용이 가져오는 효과를 분석하여 자금을 할당해야 할 것이다. 다시 말하면 생명을 가장 많이 구할 수 있는 계획에 우선적으로 예산이 할당되어야 할 것이다. 예산을 계속 증가시키면 예산의 한 단위의 비용으로 구할 수 있는 환자 수가 감소할 것이며 모든 활동을 통하여 한 단위의 費用당 구할 수 있는 환자 수가 동일할때 재원의 적정배분이 이루어지게 되며 가장 많은 생명을 구하게 되는것이다.

이 분석들은 이미 언급한 것들보다 더 정교한 점이

長點이긴 하지만 운용과정에서 문제가 생기는 경우가 많다. 또한 목표를 잘못 세우거나 예산책정을 잘못 했을때 오히려 역효과를 낼 수 있으며 이 방법은 의사결정과정에 일어나는 과오를 발견하는데 필요한 내적기제가 결여되어 있어서 문제가 된다.

7. 예산규제(Regulatory budget)

비용 대 효과 분석들이 일정한 예산을 다루기 때문에 규제가 전 국민경제에 미치는 영향에 대한 총비용을 잘못 산정하는 성향이 있다. 豫算規制 분석들은 비용 대 효과 분석들을 운용하는 방법의 하나라고 할 수 있지만 규제의 사회가치에 대한 더 포괄적인 의사결정을 내릴 수 있다는 점이 그 차이점이라고 할 수 있다. 다시 말하면 의사결정에 있어서 규제의 부담비용이 너무 커서 기업이 도산할 위험에 처하지만 않는다면 규제비용을 반드시 고려해야 될 이유는 없다. 예를 들면 정부는 소비자, 근로자및 환경을 보호할 임무를 갖는데 정부의 각 부서나 기관으로 하여금 최대한도액을 정해놓고 그 한도내에서 실행예산을 얻을 수 있도록 하는 것이다. 각 기관이 실행예산안을 제출하면 국회나 심사위원회가 청문회나 각 기관의 정관및 설립목적에 기초하여 그 예산안을 검토하고 승인하는 과정을 거친다. 각 부서는 주장하는 규제에 대하여 되도록이면 많은 예산을 요구하려고 할 것이고, 실행예산을 지불해야 하는 측은 이를 반대할 것이다. 여기에 이 분석들의 장점이 나타나는데 규제의 사회적 가치및 각 부서의 효율성을 논의함으로써 결론에 이른다는데 있다. 단점은 여러 가지 규제에 대한 비용과 효과를 산정하기 어렵다는데 있다.

8. 便益 對 費用(Benefit-Cost)

이 분석들은 위험 대 편익 분석들과 유사하나 차이점이 있다면 좀 더 계량적이고 形式的이라는 데 있다. 여러가지 규제의 편익과 비용을 비교하고 각 규제의 다양한 수준에 따른 편익과 비용을 모두 계량화 한 후에 이런 결과를 가격으로 환산하는 과정을 거친다. 이 분석들은 규제나 법률제정, 정부의 다양한 의사결정에 적용될 수 있는 가장 광범위한 것이라고 할 수 있다. 문제점이 있다면 비용이나 편익이 어느

집단에 떨어지는가 하는 分配의 문제는 무시할 뿐만 아니라 얻는 집단이 반드시 잃는 집단을 보상해야 한다는 원칙이 요구되지 않는다는 점이다. 또한 비용과 편익을 계량하는데 사용되는 가격문제와 적합한 할인율(discount rates)의 선택, 외부효과산정의 문제가 이 분석들의 단점이라고 하겠지만 여러가지 선택안이나 프로젝트들의 우선순위를 매길 수 있다는 장점이 있다.

V. 國際協力

세계 여러국가간에 서로 다른 상품안전수준은 국제 통상마찰을 일으킬 가능성이 크다. 최근 우리나라가 경험하였던 수입자몽사건은 이를 잘 말해준다. 지난 수년간 위해상품교역에 대한 국제협력체제는 강화되는 추세에 놓여있다. 그 협력기구들의 명칭과 역할은 다음과 같다.

1) 경제협력개발기구의 화학물질 프로그램(OECD Chemicals Program)

새로이 개발된 화학물질을 테스트하기 위한 지침안을 만든다. 이 프로그램은 경제협력개발기구의 회원국가들에게 위해물질에 대한 自國의 規制活動을 돕기 위한 것이다.

2) 유엔환경 프로그램(UN Environment Program)

1979년 유엔 총회에서는 독극물 따위의 위해물질을 수출하는 국가는 책임있는 행동을 하도록 촉구한 바 있다. 미국은 이를 지지하는 국가로서 잠재적 독극물에 관한 모든 정보자료의 교환소로서 역할을 하고 있다.

3) 국제노동기구(International Labor Organizations)

1977년 부터 이 기구는 국제 직업 안전 및 건강위해관리체제를 설정하고 그 관련정보를 범 세계적 조직망을 통해 신속히 전달하고 있다.

4) 세계보건기구(World Health Organization)

위험을 평가하고 화학물질이 환경및 건강에 미치는

효과를 연구조사하기 위한 그 방법론을 제공할 뿐만 아니라 여러가지 독극물에 대한 평가기준을 발전시키고 세계정부 상호간의 협력을 도모한다.

5) 식량농업기구(Food & Agricultural Organization)

살충제가 환경에 미치는 위험을 산정하는 문제와 살충제 등록문제에 대한 일괄적인 필요요건을 발전시키는 데 대하여 상당역할을 한다.

6) 코덱스 위원회(Codex Alimentarius Commission)

세계보건기구와 식량농업기구에 의해 설립되었지만 독립된 유엔조직체이다. 회원국가들이 채택해야 할 살충제의 최대 잔류량의 국제기준을 설정한다.

그의 국제소비자기구의 콘슈머인터폴(Consumer Interpol)은 각회원 소비자단체들로부터 자국내 위험이 내재되어 있을 가능성이 있는 상품이나 상품회수(product recalls) 문제를 보고 받아 국제감시조직을 통해 알리는 역할을 한다. Health Action International(HAI), Pesticides Action Network International(PAN)도 위해상품및 살충제 모니터활동을 한다. 앞으로 소비자보호 활동은 단순히 한 국가나 정부만의 관심사가 아니라 더욱더 조화된 국제협력을 요구할 것이다. 미래의 소비자정책은 자국내 소비자문제의 차원을 넘어서 다른 국가에 피해를 주거나 기만하지 않는다는 도덕적, 자율적인 차원에서 고려되어야만 성공적일 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 소비자보호에 관한 유엔지침서는 세계 여러국가들 간 행동규범의 기초가 될수 있을 것이다(Peterson 1987).

VI. 要約 및 結語

우리나라 소비자안전정책에 도움을 주기 위하여 危險管理를 이론적, 개념적인 차원에서 기술 시도하였다. 우선 위험의 의미와 정의를 살펴보고 위험특성이 생점화되는 과정을 기술하고 위험관리 체계의 한 實例를 들었다. 소비자안전에 있어서 정부개입의 정당성을 위한 근거를 파악하였다. 불완전한 정보하에서 소비자들의 태도와 반응을 알아보기 위해 상품

註 2) 미국의 식품의약국(Food & Drug Administration)은 식품, 약품, 화장품에 관여하는 규제기관이다.

특성접근법과 기대효용분석방법을 적용시켰다. 또한 상품안전정책을 설정하는 여러가지 단계에 있어서 의사결정을 돕기위한 여덟가지 규제분석틀을 소개하였다. 또한 국가간 안전정책의 차이로 인한 통상마찰을 해소하고 세계 환경보호를 위한 여러 협력기구의 기능을 간단히 고찰하였다.

소비자들에게 가능한 한 최대의 안전수준을 보장하기 위한 방법은 1) 교육과 정보제공을 통하여 소비자 자신이 제품선택에 있어서 적합한 안전수준을 얻도록 하는 것과 2) 생산자로 하여금 安全特性을 제품생산에 도입시켜 상품표준을 規制하는 방법이 있다. 어느 방법이 최소비용으로 더 많은 생명과 안전을 보장할 수 있는가 하는 문제는 궁극적으로 소비자들이 위협의 源泉(source)을 어느 정도 통제할 수 있는가에 달려있다. 자동차는 비행기사고보다 통제할 수 있는 가능성이 높기 때문에 덜 규제받는 대상이 되는 경향이 있다. 또한 식품 약품 화장품은 다른 상품에 비해 소비자가 통제할 수 있는 가능성이 낮기 때문에 자주 규제대상이 된다²⁾. 여기에서 동일한 소비자에게도 다양한 상품의 위험상황은 같게 인지되지 않는다는 것을 알 수 있다.

소비자문제에 있어서 위해방지 및 감소 정책이 公式的 案件으로 爭點化(issue on public agenda)되기 위해서는 그 사회의 구성원이 위협을 기피하고자 하는 정도와 소득수준이 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다. 간접적 요인으로는 미디어의 보도가 일반대중뿐 만 아니라 기업체간부들의 관심을 지속적으로 끌 수 있고, 소비자정책가들의 정치적 관심대상이 되어야 공식적 안전으로 상정될 수 있기 때문에 미디어의 역할은 필수불가결한 요소라고 할 수 있다. 그러므로 소비자안전관리에 관련된 사회경제 및 인구학적 요소를 체계적으로 분석 통합하는 消費者安全全擔部署의 필요성이 대두된다.

참고 문헌

- 1) 일본경제신문사 정병휴(역) : 일본경제의 분석. 서울 : 비봉, 1988
- 2) 한국소비자보호원 : 소비자 위해실태 및 안전의식. 서울 : 한국소비자 보호원, 1989
- 3) Dardis R : *Consumer risk response and consumer protection : An economic analysis of seat belt usage. Journal of Consumer Affairs* 17 : 245-261, 1983
- 4) Dardis R : *Critical evaluation of current approaches to life evaluation in costbenefit analysis. Journal of Consumer Affairs* 15 : 46-63, 1981
- 5) Friedman M & Friedman R : *Free to choose. New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1980*
- 6) Friedman M & Savage LJ : *The utility analysis of choices involving risk. Journal of Political Economy* 61 : 279-304, 1948
- 7) IOCU : *UN draft guidelines on consumer protection : Comments by the International Organization of Consumers Unions. IOCU, 1983*
- 8) Kaikati JG : *Domestically banned products : For export only. Journal of Public Policy & Marketing* 3 : 125-133, 1984
- 9) Lancaster K : *Consumer demand : A new approach. New York : Columbia University Press, 1971*
- 10) Lave LB : *The strategy of social regulation : Decision frameworks for policy. Washington DC : The Brookings Institution, 1981*
- 11) Mayer RN : *Consumer safety and the issue emergence process. In the ACCI Research Committee(Ed) The Frontier of research in the Consumer Interest. American Council on Consumer Interests, 1988*
- 12) Morris D(Ed) : *Economics of consumer protection. London : Heine mann Educational Books, 1980*
- 13) OECD : *Product Safety. Paris : Organization for Economic Co-operation and Development, 1983*
- 14) Peterson E : *The case against "The case against the UN guidelines for consumer protection". Journal of Consumer Policy* 10 : 433-440, 1987
- 15) Ramsay I : *Framework for Regulation of the Consumer marketplace. Journal of Consumer Policy* 8 : 353-372, 1985
- 16) Todaro M : *Economic development in the third world. New York : Longman Inc., 1985*