

消費者 危險에 대한 進入規制水準 決定模型 研究

辛세라 · 余禎星

본 논문은 재화나 서비스가 가지는 위험특성에 따라 進入規制가 가지는 효과가 사회후생 극대화의 측면에서 어떻게 달라지는가를 분석하기 위한 이론적 틀을 구축하는 데 그 목적이 있다. 본 논문을 통해 구축된 새로운 이론적 모형에서는 消費者 危險을 이를 구성하는 두 요소인 '危險의 發生確率'과 '危害의 크기'의 높고 낮음에 따라 네 가지 형태로 유형화하였으며, 각각의 위험유형별로 進入규제 도입에 따른 효과가 달라짐을 보여 준다. 이때 進入규제가 가장 효율적으로 활용될 수 있는 분야는 위험의 발생확률이 높고 발생한 위해의 크기가 작은 경우이며, 進入규제의 도입이 가장 부적절한 분야는 위험의 발생확률과 발생한 위해의 크기가 모두 작은 경우로 나타났다. 그리고 새로운 이론적 모형을 적용하여 우리나라에서 이루어지고 있는 현행 進入규제의 수준을 분석한 결과, 進入규제의 수준을 설정함에 있어 일부 문제가 있음을 볼 수 있다.

1. 問題 提起

오늘날 경제주체들이 경제행위를 결정하는 기준인 동시에 규범이 되는 것은 市場原理라는 사실에 이의를 제기할 사람은 아마 없을 것이다. 시장원리는 기본적으로 개별경제주체가 자신의 경제적 목적을 최대화하기 위하여 자유롭고 독립적인 의사결정을 이루어 나가는 과정에서 경제적으로 최적의 효율성이 달성되게 하는 경제체제이다.

그러나 한편으로 市場失敗 등의 경우와 같이 시장이 그 기능을 충분히 발휘하지 못하는 경우에 한하여, 시장기능을 보완하기 위해 일정 부분에 한해 政府의 市場介入이 인정되어 왔다. 바꾸어 말하면 오늘날 정부의 시장에 대한 본질적 역할은 정부가 인위적으로 시장을 이끌어 가기보다는 자유로운 경제활동을 보장하고 경쟁을 촉진하여 시장의 본래 기능을 회복시키고 자원배분의 효율성을 최대한 달성시킴으로써, 궁극적으로 社會厚生을 증대시키는 데 그 목적을 두어야 한다는 것이다. 그런데 만약 정부가 규제의 대상이 되는 시장 혹은 그 시장에서 거래되는 재화와 서비스의 속성에 대한 충분한 이해 없이 무조건적인 개입을 시도하는 경우 이는 오히려 政府失敗라는 더 큰 부작용을 유발하게 될 것이며, 이러한 경우 정부규제에 따른 사회적 비용은 더욱 커지게 될 것이다. 그리고 이러한 정부의 역할은 消費者 問題에 있어서도 마찬가지로 적용되며, 오늘날 우리사회의 중

요한 핵심 이슈를 차지하고 있는 消費者 安全 분야 역시 예외는 아니다.

과거 우리 정부가 실시해 온 소비자 안전 관련 정책은 주로 정부가 시장에 직접 개입하는 방식을 통해 이루어져 왔으며, 그 대표적인 수단 가운데 하나로 事前的 規制를 통해 위험가능성이 있는 제품의 시장진입을 원천적으로 막는 進入規制(면허제도 내지는 최소 품질표준)가 이용되었다. 그런데 이러한 진입규제를 설정함에 있어 가장 중요한 핵심은 얼마나 적절한 수준에서 규제가 시행되느냐에 있다. 다시 말해서 만약 발생확률이 지극히 낮은 사건에 대해 일률적으로 아주 높은 수준의 사전규제를 설정한다거나 혹은 예견된 위험이 높음에도 불구하고 이를 사전적으로 규제하지 않는다면 이는 분명히 제대로 된 규제수준의 설정이라고 볼 수 없을 것이다. 그러나 우리나라의 경우 이 과정에 있어서 소비자의 안전과 관련된 요소는 제대로 고려되지 않고, 많은 부분에 있어서 정치적 영향관계에 의해 이루어져 온 경우도 적지 않다고 생각한다. 그리고 이러한 非效率인 規制의 도입은 근본적으로 시장의 경쟁을 제한시키고 소비자의 선택권을 박탈하는 경우도 적지 않았으며, 나아가 기업에 대해 독과점 이윤을 보장해 주는 장치로 악용되는 등의 부작용을 낳기도 하였다.

그러므로 규제 대상에 대한 정확한 경제학적 이해를 바탕으로 하는 적절한 進入規制水準의 설정은 소비자 안전의 측면이나 사회경제적 후생증가에 있어 매우 중요한 이슈라 할 수 있다. 뿐만 아니라 이러한 경우에 있어서 과연 진입규제를 통해 事前的으로 시장진입을 막을 것인지 혹은 사전적 진입규제를 완화하고 정보제공이나 事後的으로 피해를 구제하는 방식을 택할 것인지는 매우 중요한 사안이라고 할 수 있다. 따라서 이는 일률적으로 결정될 것이 아니라 그로부터 발생할 수 있는 위험의 예상가능성이나 그 심각성에 근거하여 합리적으로 결정되어야만 한다. 그럼에도 불구하고 사실 우리나라에서 消費者 安全과 관련하여 적절한 규제의 수준을 분석하는 연구는 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 물론 식품이나 의료서비스 등의 특정 재화나 서비스에 대해 이를 규제하는 법률의 타당성을 고찰하는 연구는 종종 이루어져 왔으나, 이는 특정시장에 한정된 연구일 뿐 재화나 서비스 일반에 대하여 전반적인 규제수준의 타당성 검토기준이 되지 않는 것이 사실이다.

따라서 본 연구에서는 消費者의 安全을 고려한 社會厚生의 極大化의 측면에 비추어 적절한 進入規制는 어떤 수준에서 결정되어야 할 것인가에 대한 理論的 模型을 제시한다. 그리고 이러한 기준에 비추어 현재 우리나라에서 시행되고 있는 제도는 과연 어떤 부분에서 어느 정도 수정될 필요성이 있을 것인가에 대해 생각해 보고자 한다. 이에 본 논문은 재화나 서비스가 가지는 위험의 특성의 차이에 따라서 진입규제가 가지는 효과가 어

떻게 달라지는가를 분석하기 위한 이론적 틀을 구축하는 데 그 목적이 있다. 그리고 이러한 정책효과를 분석하는 이론적 틀은 차후에 실증적 분석의 토대가 될 수 있을 뿐만 아니라, 우리나라의 정책집행 과정을 보다 바람직한 방향으로 이끌어 가는 근거를 제공한다는 점에서 그 유용성이 있다고 할 것이다.

본 논문은 앞서 언급된 바와 같이 기본적으로 우리나라의 정부규제가 시장에 대한 적절한 이해 없이 관행적 내지는 본래적인 목적 외의 요인에 의해 이루어지고 있다는 데 기본적인 문제의식을 두고 있다. 따라서 본 논문은 소비자 안전과 관련한 규제의 효과를 분석하는 데 적절한 변수를 이용하여 목적 적합한 모델을 새로이 구축하고, 그에 따라 우리나라의 현재 상황의 적절성을 분석하는 데 논문의 주안점을 둘 것이다. 이를 위해서 본 논문은 다음과 같은 구성으로 앞으로의 논의를 진행시켜 나갈 것이다.

문제제기에 이어지는 2장에서는 이론적 모델을 구축하는 데 필요한 개념인 進入規制 및 消費者 安全과 관련한 연구들을 입장별로 정리하고, 이러한 기존 이론에 대한 검토를 통해 그 문제와 한계에 대해 모았다. 3장에서는 기존 연구의 한계점을 토대로 하여 새로운 이론적 모델을 도출하였으며, 이를 바탕으로 진입규제가 도입됨에 따라 동일한 需要供給 모델이 위험의 발생가능성과 위해의 심각성에 따른 危險特性別로 어떻게 변화하는지에 대해 검토하였다. 4장에서는 앞서 개발한 이론적 모델을 기초로 실제 우리나라에서 이루어지고 있는 규제의 타당성을 평가해 보고 그에 따른 문제점을 생각해 보기로 한다. 그리고 마지막으로 5장에서는 앞서 이루어졌던 논의들을 종합하여 정리하고, 그에 따른 제언을 하기로 한다.

2. 理論的 背景

2.1. 消費者 危險

오늘날 사회가 급속도로 발전함에 따라 많은 소비자들은 과거에는 경험하지 못하였던 여러 가지 안전문제에 직접적으로 노출된다. 이에 따라 소비자들의 안전에 대한 관심 또한 대단히 높아졌으며, 가장 효율적으로 소비자 안전을 달성할 수 있는 방법에 대한 요구도 높아지는 추세이다. 그러나 현 시점에서 합리적인 기준에 근거하여 消費者 安全과 관련하여 法的, 制度的 장치들을 검토하고 이에 따른 경제적 효율성을 재조명하려는 노력은 미흡하기만 하다. 이러한 상황에서 우리는 소비자 문제를 일으킬 수 있는 위험에 대해 보다 체계적인 검토를 통하여 위험의 의미와 성격을 살펴보고, 소비자가 직면한 이러한 위험을 감소시키기 위한 효율적인 消費者 保護政策의 방향에 대해 제고할 필요성이 있을

것이다.

2.1.1. 消費者 危險의 概念

일반적으로 危險이란 '바람직하지 못한 결과가 발생할 수 있는 불확실한 상황'으로 정의할 수 있다[Wildavsky(1988)]. 이 정의에 따르면 위험의 주된 내재적 속성은 不確實性和 바람직하지 못한 결과에 따른 期待損失로 정의할 수 있다.

이러한 위험의 개념과 관련하여 Crouch and Wilson(1983)은 위험은 위험과 관련된 事件(event) 또는 行爲(action)의 빈도, 발생가능성과 사건 혹은 행위단위당 위험의 정도에 의하여 파악된다고 보았다. 따라서 위험은 사고가 발생할 確率(probability)과 사고에 의하여 나타나는 結果의 強度(severity)와 곱의 함수관계에 있다고 보았다.

이와 같이 위험을 발생가능성과 결과의 심각성으로 나누어 정의하는 경우는 다른 연구에서도 발견된다. Henson and Traill(1993)은 이러한 소비자 위험의 개념을 보다 확실시키기 위해서는 危害(hazard)와 危險(risk)의 개념을 구분하여 생각하여야 한다고 보았다. 다시 말해 위험이란 어떠한 위험요소에 노출되어 부정적 효과를 미칠 확률을 의미하며, 위험은 그 부정적 효과의 심각성을 의미한다고 할 수 있다. 그리고 이러한 개념은 消費者 危險을 정의하는 데 있어서도 마찬가지로 적용될 수 있을 것이다. 따라서 소비자 문제에 있어서도 어떠한 제품이나 서비스가 소비자 안전에 미치는 영향을 보다 구체적으로 예측하기 위해서는 두 개념을 분리하여 생각하여야 하며, 정부의 규제방식을 결정함에 있어서 양자는 각각 별개의 영향요인으로 고려되어야 한다.⁽¹⁾

2.1.2. 危險水準의 設定

이상에서 언급한 위험의 정의에 따르면 소비자가 직면할 수 있는 위험 또한 어떠한 사건의 빈도 혹은 발생가능성과 사건당 위험의 정도에 의해 파악될 수 있다. 즉 위험은 사고가 발생할 確率(probability)과 사고에 의하여 나타나는 結果의 強度(severity)와 관련성이 있게 된다. 결국 위험은 항상 불확실성의 속성을 안고 있으며, 따라서 우리는 어떤 위험요인이 어떤 위험 또는 사고를 유발하게 될 것인지는 알 수 있으나, 그것이 과연 어느 정도의 확률로 발생하게 될 것인가에 대해서는 확실히 말하기 어려울 것이다[최병선(1994)].

그런데 이러한 위험의 속성과 관련하여 정부의 事前的 進入規制 방식이 효율성을 가지기 위해서 가장 중요한 사항은 바로 사회적으로 최고의 편익을 달성할 수 있는 最適의

(1) 현재 세계보건기구(WHO)에서는 유해물질에 따른 건강위험을 각 위험요소에 대한 평생 노출량에 그 물질의 독성을 곱하여 측정하도록 규정하고 있어, 위험과 위해 개념에 대해 유사한 접근방법을 보여 주고 있다[엄영숙(1999)].

規制水準을 설정하는 것이라 할 수 있으며, 이러한 안전기준은 제품이나 서비스가 가지는 고유한 위험의 정도에 따라 다르게 설정되어야 한다. 그러므로 그 규제수준을 결정하는 가장 적절한 기준을 찾는 것이 기존 연구자들이나 정책 집행자들에게 있어서는 매우 중요한 과제로 인식되어 왔으며, 그 설정과 관련하여서도 기존에 여러 가지 기준설정 방법이 제시되고 있다.

우선 이론적으로 가장 이상적인 원칙인 제로위험의 原則(zero-risk principle)이 있다. 제로위험의 원칙이란 관련된 위험발생행위가 가져오는 便益이나 費用은 전혀 고려하지 않고 달성 가능한 가장 낮은 危險水準을 목표로 정한다. 그러므로 이 원칙하에서는 아무리 미미한 수준에서라도 소비자에게 위해를 가하거나 위해의 가능성이 있는 경우 그 제품이나 서비스는 원천적으로 금지된다.⁽²⁾ 그러나 이러한 제로위험의 원칙은 이론적으로는 가능하나, 실제 기술적 측면에서 거의 불가능할 뿐만 아니라, 설사 가능하다 하더라도 결코 경제적으로도 바람직하지 않다. 즉 이러한 기준에 의해 제품의 안전성 기준이 정부에 의해 지나치게 높게 규정된다면 생산비용의 증가로 인해 제품 가격은 그만큼 높게 설정될 것이고, 소비자는 보다 비싼 값으로 적은 양의 제품을 구매할 수밖에 없을 것이다. 결국 우리가 추구하는 궁극적인 목표는 제품이나 서비스 安全性的의 極大化 혹은 危險의 極小化라기보다는 제품이나 서비스의 특성에 따른 적정수준의 안전성을 확보하여 사회 전체의 厚生을 極大化하는 것이다.

이러한 제로위험의 원칙(zero-risk principle)의 한계에 따른 대안으로 제시될 수 있는 것이 바로 危險(費用)-便益 接近法(risk(cost)-benefit principle)이다. 위험(비용)-편익 접근법이란 일련의 위험요소들이 초래할 수 있는 위험 혹은 비용과 이를 감수함으로써 얻을 수 있는 편익을 고려하여 최적의 규제수준을 찾는 방법이다. 이때의 위험은 물리적으로 측정되기도 하고 화폐적 가치로 측정되기도 한다. 그리고 위험과 편익의 균형 또한 명시적으로 구해질 수도 있고 암묵적으로 구해질 수도 있으나, 어느 경우라도 양자의 균형을 찾는 과정을 통해 허용 가능한 위험의 목표치를 얻을 수 있게 된다[엄영숙(1999)].

2.1.3. 既存 研究의 檢討와 그 限界

현재 우리나라의 소비자 안전을 위한 제도적 장치는 주로 정부가 개입하여 소비자 위

(2) 제로위험의 원칙이 적용되는 한 예로 미국의 식품, 의약품, 화장품(Food, Drug and Cosmetic)의 1985년 식품첨가물에 대한 개정시 취해진 Delaney 약관을 들 수 있다. 미국의 하원의원 Delaney에 의해 제창된 이 약관은 “동물이나 인간이 섭취시 암을 유발할 가능성이 있는 어떠한 식품첨가물이든지 안전하다고 말할 수 없다. 또는 식품첨가물에 대한 안전성을 평가하기 위하여 적절하다고 판단되는 검사가 이루어진 후에도 인체나 동물에 암을 유발한다고 의심되는 경우 안전하다고 할 수 없다.”고 규정하고 있다.

험의 발생가능성을 예방하려는 事前的 規制制度에 의존하고 있다. 그러나 이러한 사전적 진입규제 방식이 과연 社會厚生的 측면에서 바람직한 방법인가에 대해서는 많은 이견들이 존재한다. 이러한 사전적 규제방식의 한계로는 우선 제품의 안전에 대한 규제가 모든 제품 전체를 포괄할 수 없다는 점과 규제를 준수하게 할 수 있는 재정적 유인이 매우 취약하여 강제가 쉽지 않다는 측면을 들 수 있다. 또한 다른 일반적 행정규제와 마찬가지로 규제자의 자의성이 개입될 여지가 많으며, 정부규제가 정치적으로 영향을 받게 되는 경우 그 정당성을 보장하기 어렵다. 그리고 사회 전반적인 비용이 다른 안전성 확보수단에 비해 상대적으로 클 경우 사전적 규제의 비효율성은 높아지게 될 것이다[이종인(1995)]. 이에 대해 실제로 오세윤(1993)은 규제기준의 결정과정을 실증적으로 분석한 연구에서 정부규제의 기준은 消費者의 입장보다는 生産者의 입장을 크게 반영하나, 사회적으로 어떠한 사안이 문제시되는 경우 소비자 집단의 이익을 반영하기도 한다고 보았다. 그러나 전체적으로 보았을 때 생산자의 입장을 반영하여 규제기준이 마련되는 경우가 소비자의 입장을 반영하는 경우보다 더 많다고 결론짓고 있다.

이에 대해 Dardis(1988)는 危險規制와 消費者 厚生에 관한 연구에서 소비자 위험을 절대적 수준의 위험, 상당한 수준의 위험, 낮은 수준의 위험의 3단계로 나누고 각각의 경우에 따라 정부는 효율적인 규제방안을 달리 적용해야 한다고 본다. 우선 절대적 수준의 위험은 허용가능성을 논할 수 없다고 보고 있으며, 상당한 수준의 위험이 존재하는 경우에는 危險-便益의 原則에 근거하여 정부의 규제에 우선순위가 결정되어야 하며, 만약 이러한 위험규제가 적절하게 시행되지 못했을 경우에 그 비용이 편익보다 훨씬 높을 수 있다고 경고한다. 그리고 세 번째 단계인 낮은 수준의 위험의 경우 費用-便益의 分析 혹은 費用效率性에 근거하여 정부의 안전규제나 정보제공, 사후적 책임원칙 등의 다양한 소비자 정책 가운데 최선의 조합을 찾아내는 것이 중요하다고 보았다.

또한 앞서 언급한 바와 같이 이러한 정부의 事前的 規制는 기본적으로 消費者 情報의 非對稱性에 근거하고 있으며, 정부가 소비자에 비해 보다 나은 정보를 얻을 수 있다는 생각에 기초하고 있다. 따라서 만일 정부가 생산자에 비해 우월한 정보를 소유하지 못하는 경우 이러한 사전적 안전규제는 심각한 비효율을 야기할 수 있다. 즉, 규제자가 정보가 부족한 상황에서 잠재적 피해를 지나치게 과대평가하는 경우 지나치게 엄격한 규제가 되어 소비자의 선택권을 박탈할 위험이 있으며, 그 반대의 경우 사회적으로 심각한 사태를 초래할 수 있게 된다. 그러나 현실적으로 정부가 생산자에 비해 더 많은 제품의 위험관련 정보를 소유하는 것은 매우 어려운 일이다. 왜냐하면 오늘날 급속한 과학기술의 발전과 그에 따른 소비자 문제의 복잡 다양성을 고려해 볼 때, 정부가 많은 노력과 비용을 투

자하여 규제 대상인 기업의 행태를 정확하게 파악하기는 매우 어려운 일이기 때문이다. 그러므로 결국 이러한 정부의 획일적인 사전규제 방식은 수많은 소비자들의 이질성이나 소비자들의 위험선호에 대한 다양성을 충분히 반영할 수 없다는 한계를 가지고 있다.

따라서 과연 이러한 사전적 규제방식이 消費者의 利益을 보장하거나 社會的 利益을 보장하는가에 대해서는 다양한 연구결과들이 제시되고 있다. 우선 Viscusi(1985)는 그의 연구에서 소비제품의 안전성 규제에 대해 가장 포괄적인 논의를 제시하고 있다. Viscusi는 政府의 安全規制와 製品 安全性과의 상관관계에 대한 실증연구에서 정부의 규제가 제품의 안전성을 높이는 데 유의미한 효과를 나타내지 못한다고 하였다. 뿐만 아니라 이러한 소비자 안전규제의 강화가 소비자들의 주의수준을 감소시켜서, 예기치 못한 소비자 안전사고를 유발할 수 있음을 보여 주고 이러한 효과를 nulling effect로 정의하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 消費者의 安全問題는 분명히 시장실패로 나타나는 情報非對稱의 결과로서 政府介入의 필연성을 갖게 된다. 그러나 이와는 반대로 과연 현재 우리 정부가 주로 택하고 있는 무조건적인 사전적 진입규제가 소기의 목적을 달성할 수 있는가에 대해서도 논란의 여지가 많다.

물론 정부가 소비자들이나 사업자에 비해 더 나은 정보를 가지고 있다거나, 그다지 큰 비용을 들이지 않고 제품이나 서비스의 질을 통제하는 것이 가능하다고 할 경우 사전적 진입규제가 효과적일 수도 있을 것이다. 그렇지만 그러한 경우라 하더라도 시행과정에서 적정수준의 제품 안전성 확보를 위해서는 필수적으로 제품의 특성을 고려한 개별적 접근방법이 요구될 것이다. 또한 제품이나 서비스의 사용에서 오는 위험요인을 해당 재화의 속성이라고 가정하였을 때, 소비자는 그로부터 발생할 수 있는 가격 사이에서 최적의 조합을 선택할 수 있어야 한다. 예를 들어, 다른 속성이 동일하다면, 소비자들은 제품이나 서비스에 따른 위험의 기대치가 낮은 제품에 대해 보다 높은 가격을 지불하고자 할 것이며, 위험의 기대치가 크게 중요하지 않은 제품의 경우 가격이 낮은 제품을 구매하고자 할 것이다. 그리고 이렇게 시장에서 결정되는 가격과 위험감소에 대한 균형조건은 각 소비자들로 하여금 각자에게 맞는 수용할 만한 위험수준을 결정하게 해줄 것이다[엄영숙(1999)]. 그러나 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 규제과정상의 문제는 과연 어느 정도의 규제수준이 社會厚生을 극대화할 수 있는 最適 規制의 효과를 달성할 수 있는가에 대해 심각한 고민이 부족하였다는 점이다. 특히 이 과정에서 앞서 언급한 소비자 위험의 속성과 관련하여 적절한 정부의 규제수준을 찾으려는 연구는 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다.

소비자의 위험 속성과 관련하여 적절한 政府의 規制水準을 결정하기 위해서는 기본적인

으로 제품이나 서비스의 구매과정에서 발생할 수 있는 消費者 危險을 評價하는 작업이 필수적으로 요구된다. 과거 소비자의 안전가치를 측정하기 위한 연구는 시장에서 직접 거래의 대상이 되지 않는 非市場財의 수요와 관련하여 소비자 후생의 변화를 추정하기 위한 비용편익 분석에서 시작되었다. 그리고 이러한 비시장재의 가치연구는 1960년대에 미국을 중심으로 시작되어 정부규제나 프로그램 및 정책입안과 실행의 효과를 분석하기 위하여 빈번히 사용되어 왔다[Gramlich(1981)]. 이러한 연구는 1960년대에는 주로 건강, 안전 및 환경관련입법을 위하여 이루어졌으며, 1970년대에는 규제법안에 대한 관심이 주를 이루어 왔다[유소이(2001)]. 그 가운데 일부 정책들은 사적 재화 및 공공재가 건강 및 안전성 기준에 부합되도록 요구하여 소비자의 건강에 미치는 영향을 직접적으로 감소시키는 방향으로 발전하였으며, 다른 정책들은 정보제공의 강화를 통해 위험이 발생할 확률을 감소시키는 방향으로 이루어졌다[Cropper and Freeman(1991)]. 그리고 실제로 식품 안전에 대한 제도적, 경제적 장치의 타당성을 제공하기 위하여 식품안전의 가치를 추계한 김만근 외(1998)의 연구에서는 소비자들이 식품안전에 민감하게 반응하며, 실제 식품 구매 시 이를 상당히 고려한다고 하였다. 그리고 MacDonald and Crutchfield(1996)의 연구와 Ravenswaay and Hoehn(1996)의 연구에서도 식품의 안전을 정책적 측면에서 다루고 있다.

이와 같이 소비자의 안전과 같은 비시장 재화의 가치를 평가하는 기존연구들은 주로 假想價値 評價法(Contingent Valuation)과 市場需要 分析(Demand and Marketing Analysis), 疾病의 社會的 費用(Cost of Illness) 등의 방법을 통해 이러한 비시장 재화의 가치 평가를 시도해 왔다[김만근 외(1998)]. 이 가운데 가상가치 평가법을 이용하여 안전가치를 평가한 연구에는 엄영숙(1996), 김태훈·김태균(1997), 김태균·최관(1997)의 연구가 있으며, 시장수요 분석을 이용한 연구에는 Ravenswaay and Hoehn(1991)의 연구가 있다. 그리고 질병의 사회적 비용을 이용한 연구로는 Buzby and Roberts(1995)의 연구가 있다[김만근 외(1998)].

그러나 이러한 방법을 사용하여 소비자 위험을 측정하는 작업은 주로 消費者의 主觀的 價値 評價에 의존하는 경우가 대부분이었다. 그러나 이렇게 소비자의 안전에 대한 가치 부여만으로 실제로 소비자가 부딪히게 되는 위험의 크기나 강도 등을 올바르게 파악하는 것은 그 한계가 있다. 일반적으로 개인은 현재 또는 미래에 다가올 위험에 대해 명확하게 인지하지 못하는 경우가 많으며, 따라서 위험의 내용과 정도를 제대로 파악하기가 어려운 것이 사실이다[Douglas and Wildavsky(1982)]. 특히 위험의 측정 및 평가는 개개인의 가치에 의해 크게 좌우된다는 점에서 측정 및 평가의 결과에 대한 의견이 일치되기보다는 인식의 차이가 발생하게 된다. 따라서 아무리 객관적인 위험의 측정이라 할지라도 측

정방법의 사용이나 측정 문항의 결정에 있어서 불가피하게 개인의 판단이 개입되며, 이는 위험의 판단에 대한 불확실성을 가중시키는 결과를 가져온다[정익재(1994)].

실제로 기존의 위험관련 연구에 따르면 위험에 대한 사람들의 인식이 실제의 위험과 항상 일치하는 것은 아니라고 하며, 이러한 위험에 대한 개인별, 집단별 인식의 차이는 특정사건의 발생빈도에 대한 정확한 정보 부족이나 객관적 자료를 이해하고 사용하는 데 필요한 개인의 능력 차이, 혹은 개인의 관찰과 경험의 차이에서 기인한다고 볼 수 있다. 사람들의 사망원인에 대한 기존의 실험결과에 의하면 통계적인 사망률은 낮지만 세상의 이목을 집중시킨 극적인 사건의 사망원인은 대체로 과대평가되며, 통계적 사망률이 높음에도 불구하고 일상생활에서 쉽게 접할 수 있는 사망원인은 상대적으로 낮게 평가된다고 한다. 예를 들어, 자동차와 관련된 위험은 다른 위험과 비교하여 상당히 높음에도 불구하고 교통수단으로서 자동차에 대하여 갖는 필요성과 친숙성으로 인하여 사람들에게 인지된 위험은 상대적으로 낮게 나타난다는 것이다[정익재(1994)].

이와 같이 소비자 개개인 혹은 특정 소비자 집단이 인식하는 위험의 가치는 個人的 要因이나 社會文化的 要因에 의해 영향을 받을 뿐만 아니라 위험 자체의 특성에 의해서도 크게 영향을 받게 된다. 따라서 정책결정에 있어서 소비자의 가치판단에 의존하여 위험의 크기나 속성을 판단하는 것에는 상당한 한계가 있다. 그러므로 보다 정확하게 소비자 위험을 추계하기 위해서는 소비자의 주관적 판단이 아닌 사실적인 統計資料의 수집 및 분석을 통하여 그에 접근하는 방식을 취하는 것이 타당하다고 할 것이다.

2.2. 進入規制

2.2.1. 進入規制의 基本概念

進入規制의 개념을 정확하게 정의하는 것은 쉽지 않으며, 이에 대해서는 기존에 여러 가지 견해들이 있어 왔다. 김재철(1991)은 진입규제의 정의에 대해 狹義의 진입규제는 認許可 制度를 의미하는 것으로서 정부가 특정 산업분야에 대하여 기업이나 개인의 진입을 제한하거나 사업자 선정에 관여함으로써, 실질적인 경제적 우위에 관계없이 기업의 경제적 활동을 제한하는 것을 의미한다고 하였다. 그리고 廣義의 진입규제는 인허가제도 외에 特許權 制度를 포함한다고 보았다.

그러나 진입규제의 의미를 이보다 좀 더 넓게 이해하는 견해로 김재홍(1994a)은 진입규제를 시장에 진입의 허용과 불허의 양분적 개념으로 이해하기보다는 사업을 개시하는 데 있어 정부의 규제에 순응하는 데 필요한 각종 자금이나 시간, 노력 등을 進入規制 費用이라고 보았다. 따라서 기업이 실제로 시장에 진입하는 데 있어서 이러한 비용이 있는 경우 진입규제가 있는 것으로 보고, 이 비용이 높을수록 진입규제가 큰 것이라고 보고 있

다. 즉 명시적인 법적 규제가 없더라도 각종 복잡한 절차나 비공식적인 간섭들도 결국은 진입규제와 같은 역할을 하기도 한다고 보는 것이다. 진입규제에 대한 또 다른 견해로는 자유경쟁시장에 존재하는 여러 가지 진입장벽을 自然的 進入障壁과 法的 進入障壁으로 나누고 후자의 경우가 정부의 진입규제에 해당한다고 보고 있다[Stigler(1968)].

앞에서 살펴본 바와 같이 진입규제의 정의를 넓게 정의하는 것은 이론적 타당성 및 포괄성은 있으나, 그 한계를 명확히 하기 어렵고 개별 경제주체의 상황에 따라 진입규제의 유무가 다르게 나타날 수 있는 위험이 있다. 그러므로 본 연구에서 진입규제는 개인이나 기업이 어떠한 산업이나 직종에 참여하여 사업을 할 수 있는 영업의 자유를 제약하는 규제[최병선(1992)]라고 정의하기로 한다.

그런데 이러한 개념을 현실에 적용시키기 위해서는 과연 어떠한 유형의 法的 規制들을 進入規制의 범주에 넣을 수 있을 것인가에 대한 논의가 필요할 것이다. 기존 연구에서 진입규제의 범주에 포함시키고 있는 유형은 일반적으로 지정, 허가, 면허, 등록, 승인 등이 있다. 이에 대해 Stigler(1971)는 진입규제의 방법으로 허가, 면허를 들고 있으며, Friedman(1962)은 면허를 다시 그 강도에 따라 登錄, 公認, 免許의 세 가지 형태로 세분하고 있다. 등록이란 특정 부분에서 자기 이름을 공식적으로 기재한 경우 그 부분에서 활동할 수 있는 권리를 인정해 주어야 한다는 것이며, 공인은 공공기관이 공식적으로 특정 수준에 관한 검증을 부여하지만 이러한 인정을 받지 못한 경우에도 해당 분야에 진입하는 데에는 문제가 없는 것을 말한다. 그리고 면허는 특정 분야에 진입하기 위해 일정수준 이상의 기준을 충족시키는 면허가 있어야만 하는 것이다.

김재홍(1994a)에 따르면 법률에 명시되어 있는 進入規制의 형태로는 정부독점, 지정, 허가, 면허, 인가, 승인, 등록, 신고의 8가지로 대별된다고 한다. 그리고 현실적으로 이들 사이에 실질적인 규제의 강도를 비교하는 것은 매우 어려우나 일반적으로 政府獨占이 가장 강력한 진입규제의 형태이며, 지정, 인가, 승인 허가, 면허가 비교적 강한 규제, 그리고 신고와 등록이 상대적으로 약한 규제라고 보고 있다.

진입규제는 그 대상과 방법에 따라 量的 進入規制와 質的 進入規制로 나누어 생각할 수 있다[김재철(1991), 김재홍(1994a)]. 양적 진입규제는 시장에 참여하는 생산자의 수를 직접적으로 규제하는 것으로서 自然獨占을 보호하기 위한 진입규제와 過當競爭을 방지하기 위한 진입규제가 이에 해당한다. 이러한 양적 진입규제는 시장에 참여하는 생산자의 숫자 자체를 통제하는 데 일차적인 목표를 두고 있기 때문에 양적인 진입규제하에서는 기존의 기업보다 효율적인 기업이 새로 시장에 진입하고자 할 때, 정부의 개입이 없는 한 실제로 진입 가능한 기업일지라도 시장의 진입이 원천적으로 불가능해진다. 현재 우리나라

라에서 이러한 양적 규제는 대체로 찾아보기 어려우나, 법률서비스 시장이나 이동통신 사업자 시장 등의 경우 여전히 양적 규제가 존재한다.

질적인 진입규제란 기업의 수를 직접적인 진입규제 대상으로 삼는 것이 아니라 시장에 진입하려는 기업의 자격을 규제의 기준으로 삼는 것이다. 질적인 진입규제는 주로 소비자 보호의 측면에서 많이 이용되는 것으로서 제품이나 서비스의 질적 저하를 방지하기 위해 기업에 대해 일정 요건을 부과하는 방식으로 이루어진다.⁽³⁾ 현실에서 消費者 保護와 관련하여 실제로 이루어지고 있는 대부분의 규제는 이러한 질적 규제로서 인허가 및 승인, 등록, 신고 등의 일정한 자격 요건을 충족하는 경우에만 시장진입을 허용하게 됨으로써, 소비자 보호의 명분을 지니게 된다.⁽⁴⁾

2.2.2. 進入規制의 正當性에 대한 論議

진입규제의 정당성에 대해서는 기존에 많은 연구들이 있어 왔으며 그에 대한 견해도 학자에 따라 상당한 차이를 보이고 있다. 진입규제에 대한 이론들은 크게 정부규제를 찬성하는 전통적인 관점인 規制의 公益說과 이와는 반대로 자유경쟁을 강조하는 規制의 私益說의 관점으로 대별할 수 있다.

(1) 進入規制를 贊成하는 立場

정부의 진입규제를 뒷받침하는 가장 대표적인 이론은 바로 自然獨占 理論과 이를 과점 시장으로 일반화시킨 過當競爭 理論이다. 그러나 과당경쟁 이론은 일정조건하에서 자유로운 산업의 진입이 허용되었을 때 시장에서의 균형기업수가 사회후생을 극대화하는 최적 기업수보다 많게 됨을 이론적으로 입증하여 진입규제의 필요성을 주장한다 [Weizsacker(1980), Perry(1984), Mankiw and Whinston(1986), Suzumura and Kiyono(1987)]. 그러나 이러한 과당경쟁 이론은 시장에 있어서 기업의 전략적 행동이 고려되고 있지 않으며, 정부의 행동이 전혀 포함되지 않은 순수 시장모형이라는 측면에서 그 한계가 있다. 따라서 과당경쟁 이론은 진입규제하의 새로운 균형이 최초의 균형보다 더 효율적이라는 가설을 입증하지는 못하게 된다[김재홍(1994b)]. 한편 Zerbe and Urban(1988)은 그 연구에서 特定 職業免許가 사회적 후생의 증대를 가져올 수도 있다고 보고 있다. 이들은 특정 직업분야에서는 규제가 사회후생의 크기를 증가시킬 수 있다고 하며, 의료업과 건축업 등의 분야에 있어서는 직업면허가 소비자들의 후생증대에 긍정적인 역할을 할 수 있다고

(3) 과연 이러한 양적 규제 내지는 질적 규제가 소기의 목적을 달성할 수 있는가에 대한 논의는 다음 장에서 별도로 이루어진다.

(4) 질적 규제의 강도와 자격요건에 따라서는 결과적으로 양적 규제의 효과를 수반하는 경우도 있으므로 양자가 명확히 구분되지 않는 경우도 물론 있을 수 있을 것이다[김재홍(1994a)].

보았다.

(2) 進入規制를 反對하는 立場

Friedman(1962)은 免許制度는 기본적으로 소비자의 요구에 의해서가 아닌 생산자 집단의 요구에 의해 만들어진 것으로 보았다. Friedman은 미국의 의료면허에 대한 분석에서 의사들로 구성된 미국 의료교육 및 의료협회가 실질적으로 의사의 수를 제한한다고 하면서, 이러한 면허제도는 의료업의 양과 질을 동시에 감소시켰으며, 소비자들로 하여금 낮은 질의 서비스에 대해 고가의 비용을 지불하도록 하였다고 주장하였다.

Stigler(1971)는 11개 직종을 대상으로 한 연구에서 특정 직업에 대한 면허는 해당 직업 분야에 면허를 가지지 못한 사람들이 유입되는 것을 막음으로써, 강력한 進入障壁으로 작용한다고 보았다. 그리고 이러한 규제는 그 이익집단들이 소비자들을 보호한다는 명목하에 기득권 보호를 위해 정부에 요구하는 것으로 보았다.

최병선(1992)은 사업의 인허가, 희소자원의 이용과 관련된 진입규제, 직업면허, 특허, 수입규제 등의 進入規制는 겉으로는 消費者 保護를 위한 것처럼 보이지만 그 어느 경우에도 生産者 保護가 우선된다고 하였다. 이승철·한선옥(1995)은 소비자 정책의 근본은 非對稱 情報化 市場의 獨寡占性에 있다고 지적하고, 정부의 규제는 소비자의 정보부족에 따른 거래의 위축을 막는 데 중점을 두어야 한다고 보았다. 보다 구체적으로 품질규제, 사업자의 자격규제, 품질인증제도 등의 사전적 규제는 과도한 경쟁제한적 규제라고 하고, 정보제공을 통한 시장기능의 활성화로 문제를 해결할 것을 주장한다.

그밖에 개별적인 연구로서 오세윤(1993)은 식품안전 규제기준의 결정과정을 분석한 연구에서 규제정책이 결정되는 과정이 소비자의 입장보다는 생산자의 입장, 기업의 입장을 크게 반영하고 있다고 한다. 이성우(1996)는 그의 연구에서 우편사업 분야의 진입규제와 가격규제에 대해 급변하는 시장환경에 및 소비자의 욕구변화에 대응하기 위해 경쟁을 제도화할 것을 주장하였다. 이용상(1994)은 화물운송 시장에서의 진입규제를 비판적으로 분석하고 불필요한 진입규제와 가격규제 완화의 필요성을 지적하고 있다. 김만배(1994)는 택시산업에서 지정 및 면허 등의 진입규제가 지나치게 이루어지고 있으며, 이로 인해 승차난 악화와 같은 소비자 피해, 경영 악화 및 불로소득의 발생 등의 많은 부작용을 낳고 있음을 지적하고 있다.

2.2.3. 進入規制에 대한 補完: 事後的 被害救濟 手段의 混用

이상에서 우리는 정부의 事前的 進入規制에 대한 학자들의 견해를 살펴보았다. 일반적으로 사전적 진입규제는 안전성 확보를 위해 특정행위를 강제하는 방식이기 때문에 그 특성상 상대적으로 확립적이다. 반면 책임원리에 의한 事後的 대응은 매 사건마다 다양

한 사실들에 근거하여 판단되므로 통상적인 규제보다 구체적이라 할 수 있다. 그렇다면 진입규제에 대한 견해 가운데 어느 쪽에 근거하더라도 사전적 진입규제의 무조건적인 도입은 한계를 노출할 수밖에 없으며, 소비자 피해에 대처하는 방식에는 이러한 사전적 규제수단 외에 다른 여러 형태의 규제수단을 보조적으로 도입할 필요성이 생긴다.⁽⁵⁾

이에 대해 오늘날 새롭게 정부의 사전적 진입규제를 보완할 수 있는 논리로서 事後的 救濟 手段을 混用하는 방안이 거론되고 있다.⁽⁶⁾ 즉 위험이 발생하기 전에 위험의 요소를 통제하는 사전적 진입규제의 수단 외에 본 항에서 살펴볼 위험 발생 후의 사고손해를 구제하는 사후적 진입규제 수단이 그것이다. 특히 소비자의 안전에 대한 규제수단과 관련하여 서구에서는 1960년대 이후 제조물 책임원칙이 이미 실질적인 대응방식의 하나로 자리잡아 오고 있다.⁽⁷⁾

그러나 이러한 기존의 논의들은 사전적 안전규제와 사후적 구제수단을 서로 代替財(substitutes) 관계로 보아 상대적으로 효율적인 규제방식을 선택하는 것이 경제적으로 효율적이라는 관점에서 출발한 것이다.⁽⁸⁾ 그러나 만일 양자 중 어느 한쪽에 뚜렷한 비교우위를 판단하기 어려울 경우에는 그 대안으로 두 가지 규제방식을 결합하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 즉 사전적 규제와 사후적 구제 수단을 서로 補完財(complementary goods) 적 규제방식으로 보는 것이다. 즉 사전적 안전규제는 매우 높은 수준의 위험발생을 방지하기 위해 사용할 수 있는 동시에 제품에 대한 사후적 구제수단은 사전적 안전규제가 요구하는 수준 이상의 주의수준을 가져오게 하는 추가적 유인이 될 수 있다는 것이다. 그리고 실제 미국의 법원은 소비제품의 안전문제에 대하여 안전규제를 일종의 기초기준으로

(5) 제품의 사고위험과 관련된 책임원칙의 문제를 외부효과의 문제로 인식하여 경제이론적으로 접근한 대표적인 학자로는 McKean(1970), Calabresi(1970), Landes and Posner(1985) 등이 있다 [이종인·이변송(2000)].

(6) 물론 기타 사고피해에 대한 위험분산의 수단으로 사회보험을 활용하거나 각종 제품위험과 관련하여 정보를 제공하는 정책을 생각할 수도 있으나, 이에 대한 논의는 포함하지 않기로 한다.

(7) 기존의 많은 연구들이 책임원칙이 제조자로 하여금 안전한 제품을 생산하도록 하거나 소비자의 도덕적 해이를 줄이는 유인이 될 수 있다는 견해에 대해 이론적인 분석을 하고 있지만, 이러한 유인이 실제로 소비자의 위험정도를 낮추었는지 여부에 대한 이론 실증적 분석은 매우 취약한 실정이다[이종인·이변송(2000)].

(8) Shavell(1984)의 연구에 따르면 안전규제와 책임부여 방식에 대한 효율성을 비교하는 기준으로 규제자가 피규제자보다 많은 제품위험 관련정보를 가지고 있는 경우, 제품 위험에 따라 예상되는 피해가 가해자의 자산 크기를 넘어설 때, 가해자가 피해에 대해 소송을 당할 가능성이 높지 않은 경우, 규제행정비용이 적을 때 사후 구제원리보다는 사전적 안전규제가 효율적일 수 있다고 본다. 그러나 상황이 이와 반대인 경우 사전적 규제에 비해 사후적 구제수단이 효율적이 됨은 물론이다.

로 간주하여 배상책임원리의 보완장치로 사용하고 있다[이종인(1995)].⁽⁹⁾

따라서 본 논문에서는 이러한 견해를 받아들여 제품 안전에 다른 소비자 문제를 감소시키는 기제로서 사전적 규제원리의 한계점에 대해 사후적 구제수단이 그 보완적인 수단이 될 수 있다는 입장을 취할 것이다. 그러므로 어떠한 재화나 서비스가 가진 위험에 대해 사전적 규제수단이 감소하더라도 만약 문제가 발생하는 경우 이를 사후적으로 구제 가능하다는 가정을 함으로써, 사전적 규제에서 벗어나는 부분이 제품에 대한 무책임을 의미하는 것은 아니라고 할 것이다.

2.2.4. 進入規制 關聯 研究의 消費者 問題에 대한 含意

이상에서 진입규제와 관련된 여러 가지 관점의 기존이론들을 검토해 보았다. 그런데 현재의 연구들은 소비자의 관점에서 보았을 때 다소 그 한계를 가지고 있음을 볼 수 있다. 이들은 소비자 보호 규제를 行政規制의 일환으로 보아 經濟的 效率性의 관점에서 정부의 규제를 연구한 것이 대부분이며, 이러한 연구들은 분명 소비자 문제를 주요 핵심에 두고 이루어진 연구와는 상당히 차이가 있을 수 있다.

물론 정부의 규제를 經濟的 規制와 社會的 規制로 나누어 생각하는 연구의 경우 소비자의 안전과 관련한 규제를 사회적 규제의 일종이라 보고, 이러한 사회적 규제는 무조건적인 강화대상이라고 생각하기도 한다. 즉, 사회적 규제의 무조건적인 강화를 주장하는 입장의 경우 사회적 규제분야는 인간다운 삶의 질을 보장하는 규제이므로 함부로 철폐하여선 안 되고 오히려 강화되어야만 한다는 것이다. 그러나 이러한 입장들이 가지는 한계는 사회적 규제는 너무나 당연한 公共財이므로 그 경제적 영향력은 없거나, 이에 따라 費用이 수반된다는 사실을 간과하는 경향이 있다는 것이다. 그러나 사회규제가 민간에 부과하는 경제적 부담은 상당하며, 사회적 규제에 의한 편익은 거저 생겨나는 것이 아니고 엄연히 비용을 치르는 대가이다. 따라서 사회적 규제라 하더라도 그 효과를 비용에 견주어 선택적으로 채택해야 하며, 정부의 정책결정에 대해 사회적 편익과 비용을 비교형량하

(9) 참고로 법적 관점에서 사전적 안전규제와 사후적 책임원리는 그 특성과 기능상에서 뚜렷이 구분할 수 있다. 일반적으로 안전관련 제도에 있어 '안전한 제품'의 개념과 사후적 구제수단인 책임원리에 있어서 '결함제품'의 개념은 양자가 다 궁극적으로는 제품의 안전성을 확보하기 위한 것이지만 특성상 안전규제는 모든 사람들을 위한 형사책임을 포함하는 개념인 반면, 사후적 구제수단은 실제로 발생한 피해를 전제로 하여 피해자의 구체적인 민사청구에 따라 책임여부에 대한 판단이 내려지게 된다. 기능면에서도 안전규제는 피해발생전(ex ante)의 위험에 대한 예방 행동인 반면, 사후적 구제수단인 책임원리는 피해발생후(ex post)의 보상원칙이라는 구체적인 차이점이 있다. 이러한 법적 특성 및 기능상의 차이점을 이해하는 경우 안전규제의 사전 예방적 기능과 책임원리의 사후피해보상기능을 보완적으로 인식하는 것은 어렵지 않다[이종인(1995)].

여 그 차이인 社會的 純便益을 極大化할 수 있는 정책대안을 모색해야 함을 물론이다.

뿐만 아니라 정부의 모든 정책은 사실상 기본적으로 일정부분 소비자 보호를 위한 성격을 가지고 있다. 또한 오늘날과 같이 복잡 다양한 기술사회에서 소비자 안전문제는 언제 어디서나 발생할 수 있는 문제일 뿐만 아니라 안전문제는 필연적으로 경제적 비용문제를 수반하는 것이므로, 소비자와 관련하여 발생하는 여러 문제들을 경제적 규제와 사회적 규제로 이분화하여 규제의 강화와 완화를 논하기도 어려운 문제이다.

따라서 우리는 이 부분에 이르러 경제적 규제의 완화와 사회적 규제의 강화라는 원론적인 주장을 벗어나 消費者 安全規制에 대하여 논의해야 할 필요성이 생긴다. 다시 말해 이미 시장실패가 인정된 만큼 소비자 문제를 무조건적인 경쟁의 논리로 풀어가서는 안 된다. 그러나 무조건적인 소비자 보호수준 향상은 그에 따른 소비자의 선택권 제약 및 비용부담의 증가를 수반하게 되므로, 양자는 결국 동전의 양면과 같은 성격을 가지게 된다. 따라서 현행 규제들을 소비자 입장에서 재규명하는 경우 기존 經濟學이나 行政學的 측면에서 대세를 이루고 있는 규제 완화가 무조건 바람직한 것이라는 주장이나 소비자 보호규제는 반드시 강화되어야 한다는 주장 양측 모두 설득력이 떨어질 수밖에 없다. 실제로 産業의 特性에 따라 品質規制가 다른 영향을 줄 수 있다고 본 Leland(1979)의 연구에 따르면 정부의 사전적 품질규제로부터 가장 이익을 얻는 시장은 제품의 수요가 품질에 대해 민감하게 반응하는 동시에 상대적으로 가격 비탄력적인 수요를 갖는 시장이라고 한다. 뿐만 아니라 품질향상에 따른 한계비용이 낮은 시장과 저질의 제품에 대해서 큰 가치를 부여하지 않는 시장 또한 정부의 사전적 품질규제로부터 큰 이익을 얻을 수 있다고 보았다.

이상에서 본 바와 같이 위에서 언급된 주장들이 소비자 문제에 있어서는 모두 일정 부분의 한계점을 가진다고 본다면, 소비자의 관점에서 그에 따른 적절한 규제수단 및 정도를 파악하기 위해서는 약간 변형된 기준에 근거한 새로운 논의의 틀이 필요할 것이다.

3. 理論的 모델

이상에서 검토한 바와 같이 소비자 안전을 위한 정부의 시장개입에 대해서는 이를 지지하는 견해나 반대하는 견해 모두 일정범위 내에서 그 나름대로의 타당성을 가지게 된다. 즉 시장에서 발생하는 소비자 안전문제는 情報의 非對稱性에서 비롯되는 대표적인 市場失敗이며, 정부가 이를 치유할 수 있는 유일한 주체라는 측면에서 정부의 개입을 완전히 배제할 수는 없다. 그러나 반대로 정부의 과도한 시장개입은 뜻하지 않은 政府失敗

를 야기할 수 있으며, 이로 인한 선택권의 제한이나 비용부담은 결국 소비자의 몫이라는 측면에서 정부의 개입을 무조건적으로 지지할 수도 없는 것이다. 따라서 사회 전반적인 후생의 측면에서 정부 규제를 논하기 위해서는 이들 정부규제에 관한 이론 중 어느 한 견해만을 받아들이기보다는 재화나 서비스의 성격 및 특성을 고려하여 소비자 후생의 극대화라는 관점에서 양 견해를 적절히 조화시켜 적용하는 것이 바람직할 것이다.

그러므로 본 논문에서 개발하고자 하는 이론적 분석의 틀은 기본적으로 소비자가 직면하는 危險의 크기에 따라 政府의 進入規制에 따른 效果가 달리 나타날 수 있다는 데에 논의의 핵심을 두고 있다. 즉 기존에 이루어진 많은 연구에서 정부의 진입규제에 따른 효과를 특정 시장에만 한정하여 분석하거나 혹은 여러 시장에 대해 차별을 두지 않고 동일한 기준을 적용하는 것은 소비자의 안전과 비용을 모두 고려한 전반적인 후생의 관점에서 문제가 있음을 이야기하고자 하는 것이다. 예를 들어, 소비자의 생명이나 건강에 심각한 위험을 야기할 수 있는 재화나 서비스를 소비자에게 위험을 줄 수는 있으나 그 심각성이나 확률이 매우 낮은 경우와 동일한 기준을 적용시켜 분석하는 것은 그 과정에서 필연적으로 오류를 범할 수밖에 없다. 따라서 본 논문에서 적용할 이론적 모형은 재화나 서비스가 가지는 위험의 성격에 따라 진입규제의 효과가 어떠한 방식으로 나타나게 되는가에 초점을 두었다.

3.1. 模型의 設定

본 연구의 이론적 모형은 논의의 편의성을 위해 특별히 기존의 연구와는 다른 몇 가지 基本假定을 추가로 도입하여 이루어진다.

첫째, 시장에서 모든 재화는 기본적으로 일반적인 需要供給의 法則을 따르게 된다.⁽¹⁰⁾

둘째, 시장에서 정부나 소비자는 생산자에 비해 적은 양의 정보를 가진다. 따라서 정부의 규제나 소비자의 노력만으로는 시장에서 발생하는 위험을 완벽하게 막을 수 없으나 그 발생확률을 감소시킴으로써 소비자의 탐색비용을 줄일 수는 있다. 즉 정부의 진입규제는 해당 위험이 발생할 확률에만 영향을 미친다.

셋째, 시장에서의 진입규제는 필연적으로 재화의 공급 감소를 초래한다. 따라서 그 결과 소비자는 이를 구입하는 데 보다 높은 비용을 지불하거나 혹은 동일한 비용으로 적은 양의 재화를 구입할 수밖에 없다.

(10) 기존의 경제학에서는 가격에 따른 수요의 변화양상에 따라 재화를 정상재와 기펜재로 구분함이 일반적이다. 그러나 본 연구에서는 기본적으로 수요공급모형에 충실한 정상재만을 그 대상으로 하며, 따라서 모든 재화에 대해 수요곡선은 재화의 가격에 반비례하고 공급곡선은 재화의 가격에 비례하는 형태를 나타내게 된다.

마지막으로 본 모형에서 고려의 대상이 되는 비용은 소비자가 재화나 서비스로부터 얻을 수 있는 危險에 따른 費用과 이를 감소시키기 위한 探索費用에 한정한다. 따라서 정부가 규제정책을 시행하는 데 소요되는 비용은 포함하지 않는 것으로 한다.⁽¹¹⁾

본 모형에서 消費者의 需要는 기본적인 수요함수에 근거하며, 일반적인 消費者 需要函數 D 는 소비자가 재화를 구매하는 데 소요되는 消費者 費用인 C 에 의해 결정된다고 보며, 이러한 소비자 비용에 주로 영향을 주는 것은 재화나 서비스의 가격인 C_0 라고 본다. 그러나 본 연구에서는 기존의 일반적인 수요함수 모델과는 달리 消費者 費用 C 를 구성하는 하위요인으로 재화나 서비스의 가격 외에 재화나 서비스 구매 시 소비자가 부담하는 위험을 새로운 요인으로 추가하며, 따라서 본 연구에서 적용될 새로운 수요함수는 아래의 식 (3.1)과 같이 표현된다.

$$(3.1) \quad D = f(C) = f(C_0, R, \varepsilon)$$

C : 소비자 비용

C_0 : 재화나 서비스의 가격

R : 재화나 서비스 구매 시 소비자가 부담하는 위험

ε : 그 외의 요인

각각의 구성요소에 대해 보다 자세히 설명하면 다음과 같다. 첫째, 재화나 서비스의 가격은 해당 재화나 서비스 자체의 가격을 의미하는 것으로, 여기에는 정부규제가 없는 경우의 재화나 서비스의 가격뿐만 아니라, 정부의 규제수준이 증가함에 따라 추가로 요구되는 가격 상승분을 포함한다. 따라서 정부의 규제수준이 높아지게 되면 해당 재화나 서비스를 생산하는 데 필요한 비용이 상승하게 되어 수요곡선의 감소를 가져온다.

둘째, 消費者의 危險負擔이란 어떠한 재화나 서비스를 구매하는 경우 소비자가 부담하여야 할 위험을 의미한다. 그런데 이러한 소비자 위험의 속성을 보다 정확히 파악하기

(11) 일반적으로 정부 규제에 따른 사회비용은 생산이나 소비의 측면뿐만 아니라 규제 행정비용이나 이에 따른 규제순응비용 등의 다양한 요소를 포함하게 되나, 본 모형에서는 정부의 측면에서 소요되는 비용은 고려하지 않기로 한다. 그러나 참고로 기존이론의 연구결과를 언급하자면, 규제의 행정비용도 사전적 안전규제의 효율성을 결정짓는 매우 중요한 요소로 작용할 수 있음을 보여 준다. 특히 Shavell(1984)의 연구에 의하면 사후적 규제원리와 달리 사전적 규제는 일반적으로 안전사고의 발생여부와 관계없이 규제의 집행비용이 발생하게 되므로 이러한 규제행정 비용이 클수록 사전적 안전규제가 비효율적이라 본다.

위해서는 이를 하나의 요인으로 볼 것이 아니라 ‘어떠한 危險이 발생할 수 있는 確率’과 ‘어떠한 위험이 발생한 경우 그 危害의 程度’의 두 가지 요소로 나누어 생각해야 함이 타당하다는 것은 앞서 언급한 바와 같다. 따라서 본 연구에서는 기존의 연구와는 달리 어떠한 제품을 구매하는 경우에 있어서 소비자 위험은 다시 ‘어떠한 위험이 발생할 수 있는 確率’과 ‘어떠한 위험이 발생한 경우 그 위해의 程度’의 두 가지 하위요인으로 구성된다고 볼 것이다. 이를 함수로 나타내면 다음 식 (3.2)와 같이 표현할 수 있다.

$$(3.2) \quad R = r \times H$$

r : 어떠한 위험이 발생할 確率

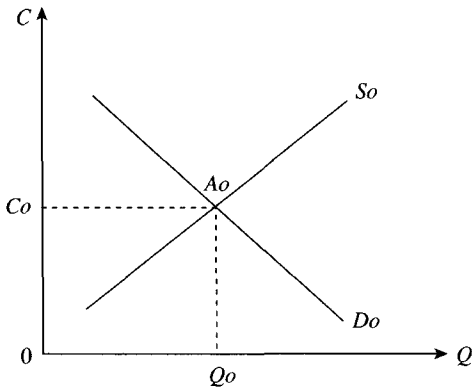
H : 어떠한 위험이 발생하였을 때 그 위해의 程度

즉, 본 모형에 있어서 특정 제품의 구매에 따른 소비자의 위험부담은 위와 같은 r 과 H 의 함수로 나타난다. 여기에서 H 는 그 제품이 가진 고유한 속성으로 정부의 진입규제 수준에 의해 영향을 받지 않는 부분으로 생각한다. 반면 r 은 그러한 위험이 발생할 確률을 의미하는 것으로서 이는 정부의 규제수준이 높아짐에 따라 감소할 수 있는 부분에 해당할 것이다. 그러므로 이 식에 의하면 특정 재화나 서비스에 대해 정부의 규제가 강화되어 위험의 발생확률이 감소하는 경우 그 재화나 서비스를 구매하는 소비자가 부담해야 하는 전체적인 위험의 수준은 감소하게 된다. 따라서 이는 식 (3.1)의 소비자의 비용인 C 를 감소시키는 역할을 하므로, 결과적으로 그 재화에 대한 소비자의 수요를 증가시키는 효과를 가져온다.

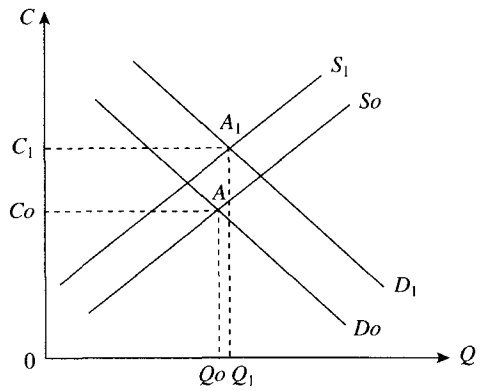
마지막으로 그 외의 요인에는 별도로 규정한 C_0 와 R 을 제외한 기타 소비자의 수요에 영향을 줄 수 있는 모든 요소들이 포함되며, 본 모형에서는 모든 상황에 대해 이를 동일한 것으로 가정한다.

이상의 변수들을 종합하여 基本 模型을 설정해 보면 다음과 같다. 기본적으로 시장에서 정부의 규제가 없는 경우 재화나 서비스의 수요곡선을 D_0 라 하고 공급곡선을 S_0 이라 한다. 이때 초기의 재화나 서비스의 수요와 공급이 만나는 均衡點은 A_0 에서 결정되고 이때의 均衡生産量은 Q_0 , 均衡價格은 C_0 에서 결정된다(〈그림 1〉).

그런데 여기에서 만약 정부가 일정 수준의 품질을 유지하기 위해 해당 시장에 대해 진입규제를 실시한다면, 초기의 수요공급 곡선은 변화하게 된다. 이 경우 우선 정부에서 설정한 규제수준을 준수하는 경우 생산비에 상승을 가져오므로 기존의 供給曲線 S_0 는 좌측



〈그림 1〉 政府規制가 없는 境遇의 需要供給曲線



〈그림 2〉 政府規制가 導入되는 境遇의 需要供給曲線

으로 이동하게 되어 S_1 이 된다. 반면 이러한 규제가 시행됨으로써 전반적인 재화나 서비스의 질이 향상된다면 그에 따른 위험의 발생확률이 감소하고, 그에 따라 소비자의 위험 부담 또한 감소하게 되므로 식 (3.1)에서의 소비자 비용 또한 감소한다. 그러므로 기존의 需要曲線 D_0 는 D_1 으로 이동하게 되며, 이에 따라 새로운 균형점이 A_1 에서 형성되고 이때의 균형생산량은 Q_1 , 균형가격은 C_1 이 된다(〈그림 2〉).

이 때 정부의 규제가 없는 경우의 社會厚生을 W_0 라고 한다면 이는 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$W_0 = \int_0^{Q_0} D_0 d(x) - \int_0^{Q_0} S_0 d(x)$$

그러나 규제가 시행되었을 경우 변화된 社會厚生 W_1 은 다음과 같이 표현된다.

$$W_1 = \int_0^{Q_1} D_1 d(x) - \int_0^{Q_1} S_1 d(x)$$

따라서 정부의 적절한 진입규제의 수준은 $W_0 \leq W_1$ 의 수준에서 결정되어야 하며, 이 경우 진입규제의 수준은 해당 재화나 서비스의 R 변화 정도에 따라서 달라지게 된다.

3.2. 財貨나 서비스의 屬性에 따른 規制 影響力の 差異

위의 기본 모형에서 살펴본 바와 같이 政府의 進入規制에 따른 社會후생의 변화는 消費者의 危險負擔의 변화 정도에 의해 달라지게 된다. 즉 동일한 규제수준의 증가에 대해서 소비자의 위험부담이 줄어드는 정도가 매우 커지게 된다고 가정하면, 수요곡선이 오를

쪽으로 크게 이동함으로써 정부의 규제는 바람직한 효과를 나타낼 것임을 짐작할 수 있다. 그러나 이와는 반대로 동일한 수준의 규제가 주어졌음에도 불구하고 소비자의 위험 부담에 그다지 큰 변화가 없다면 이는 아마도 수요곡선에는 그다지 영향을 주지 못하고 공급곡선만을 감소시키는 결과를 낳게 되어 부적절한 규제가 될 것이다.

그런데 규제시행에 따른 소비자의 위험부담의 차이는 바로 製品의 危險 發生確率에 의해 좌우되며, 이러한 위험 발생확률이 변화하는 양상에 따라 적절한 규제의 수준도 달라지게 된다. 다시 말해 기본적으로 정부규제의 도입은 製品價格의 상승을 초래하게 되지만, 이로 인해 소비자가 얻게 되는 이득은 그에 따라 일정수준 이상으로 제품의 품질이 유지됨으로써 위험부담을 감소시켜 결과적으로 해당 제품의 구매에 따른 消費者 費用의 감소를 가져온다는 데 있다. 따라서 재화나 서비스의 위험특징에 따른 적절한 규제수준의 설정은 결국 일정 수준의 품질유지에 따른 소비자 비용의 감소가 이러한 가격의 상승 효과를 상쇄시킬 수 있을 만큼 충분히 큰가의 문제로 요약될 수 있으며, 그에 따라 소비자 균형점의 이동방향이 결정됨과 동시에 W_0 와 W_1 의 상대적인 크기가 결정되게 될 것이다.

그러므로 재화나 서비스의 종류에 따른 소비자 탐색비용의 변화와 그에 따른 적절한 규제수준을 예측하기 위해서는 가장 먼저 어떠한 재화나 서비스가 가지는 위험의 성질에 따라 그 특징 및 변화 양상을 살펴보는 작업이 필요하다.

3.2.1. 製品 性質에 따른 危險의 變化 樣相

어떠한 재화나 서비스를 구매하게 되는 경우 소비자가 직면하게 되는 위험을 보다 정확하게 파악하기 위해서는 위험을 단순히 하나의 개념이 아닌, '해당 재화나 서비스의 부정적 효과의 심각성을 의미하는 危害(hazard)' 와 '어떠한 위험요소에 노출되어 부정적 효

〈表 1〉 危險의 構成要素에 따른 財貨나 서비스의 危險特徵

		위해(hazard)의 정도	
		높 음	낮 음
위험(risk)의 확률	높 음	r^h / H^h	r^h / H^l
	낮 음	r^l / H^h	r^l / H^l

註: (1) 위해(hazard)의 정도를 나타내는 변수는 H , 위험의 확률을 나타내는 변수는 r 로 표시하며, 각각의 변수에 대해 높음은 윗첨자 h , 낮음은 윗첨자 l 로 표시하기로 한다.

(2) 여기에서 H 는 그 제품이 가진 고유한 속성으로 정부의 진입규제 수준에 의해 영향을 받지 않는 부분이며, r 은 그러한 위험이 발생할 확률을 의미하는 것으로서 이는 정부의 규제수준이 높아짐에 따라 감소하는 부분임은 앞서 기본가정에서 언급한 바와 같다.

과를 미칠 확률인 危險(risk)'의 개념으로 구분하여 생각해야 함은 앞서 언급한 바와 같다. 그리고 정부의 규제방식을 결정함에 있어서도 양자는 각각 별개의 영향요인으로 고려되어야 하므로, 이러한 기준에 근거하는 경우 어떠한 재화나 서비스의 위험은 위해(hazard)와 위험(risk)의 요소가 각각 높고 낮음에 따라 서로 다른 특징을 나타내게 된다(〈表 1〉).

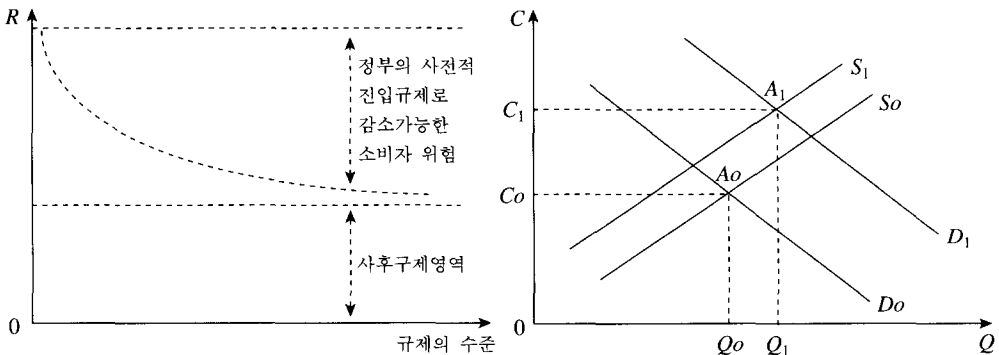
즉 위험을 구성하는 두 요소에 대해 각각 높고 낮음의 수준을 부여하면, 제품의 위험의 속성은 앞과 같이 네 가지 경우로 구분될 수 있으며, 각각의 위험요인은 규제가 시행됨에 따라 서로 다른 양상으로 변화하게 된다. 각각의 경우를 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

3.2.2. 危害의 程度와 發生確率이 모두 높은 境遇(r^h/H^h)

이 경우는 제품으로부터 소비자 위험이 빈번하게 발생하며, 일단 발생하는 경우 그 위해의 정도도 심각한 재화나 서비스가 해당된다.

기본적으로 어떠한 재화나 서비스로부터 발생하는 總體的인 消費者 危險을 $R=r \times H$ 라고 하였을 때, 이러한 위험특성의 경우 정부규제에 의해 감소시킬 수 있는 부분인 r 이 매우 높게 나타난다. 따라서 정부의 규제수준이 높아질수록 R 의 감소폭도 커지게 되며, 이에 따라 수요곡선에서 소비자 비용의 감소도 커지게 된다. 그러므로 해당 제품에 대한 소비자의 수요는 제품의 가격 상승분을 충분히 상쇄시킬 수 있을 정도로 증가하게 되고, 새로운 소비자의 균형점인 A_1 은 초기의 균형점인 A_0 보다 증가할 수 있다(〈그림 3〉).

그러나 이 경우는 정부규제로 제어할 수 없는 위험의 속성인 H 또한 높은 수준을 나타내므로, 그 발생확률인 r 을 0으로 감소시키지 않는 이상 여전히 제품으로부터 심각한 위해가 발생할 가능성이 잠재해 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 제품의 위험을 0으로



〈그림 3〉 r^h/H^h 인 境遇 進入規制 水準에 따른 社會厚生 變化

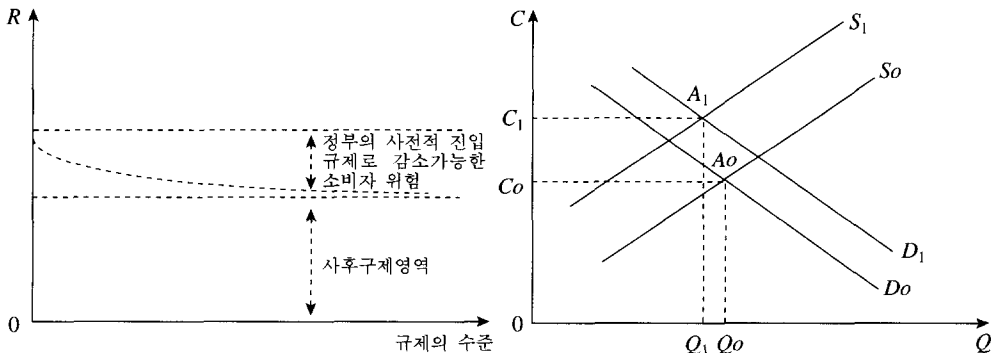
감소시키는 제로危險의 原則은 기술적으로도 불가능할 뿐만 아니라, 실제 그래프에서도 규제 강화에 따른 위험의 감소 폭이 체감하는 성향을 보여 줌으로써 무한정 규제수준을 강화하는 것은 경제 원칙에도 적합하지 않게 될 것이다. 따라서 이러한 경우에 있어서는 사전적 진입규제의 강화와 더불어, 제품자체가 지니는 속성에 의해 어쩔 수 없이 발생하는 소비자 위험에 대해서 사후적으로 피해를 구제해 주는 방안이 반드시 필요하게 된다.

3.2.3. 危害의 程度가 높으나 그 發生確率이 낮은 境遇(r^l/H^h)

이 경우는 일단 어떤 제품으로부터 소비자 위험이 발생하는 경우 그 심각성 정도는 매우 높으나 실제로 그러한 위험이 발생할 확률은 상당히 낮은 경우로서, 이러한 위험특성을 가진 제품의 경우 규제수준의 변화에 따라 소비자의 총체적 위험이 변화하는 형태가 앞 항의 경우와 상당히 다르게 나타난다.

이 경우는 실제로 정부의 사전적 안전규제가 영향을 줄 수 있는 위험의 발생확률인 r 자체가 상당히 낮으므로, 자연히 정부가 규제수준을 높인다고 하더라도 그에 따라 변화하는 위험의 크기도 매우 작을 수밖에 없다. 그러므로 이 경우는 사전규제에 따른 비용상승분에 비해 소비자가 추가로 얻을 수 있는 비용감소분이 미약하므로, 자연히 비용상승분을 상쇄시킬 수 있는 소비자 이익이 발생하지 못하게 된다. 따라서 규제수준이 높아질수록 소비자의 균형점은 규제 도입 이전의 균형점인 A_0 보다 가격은 상승하고 균형 거래량은 감소하는 점에서 형성되므로, 사회 전체의 후생 또한 점차 감소하는 방향으로 변하게 된다(〈그림 4〉).

그러나 이 경우도 위의 경우와 마찬가지로 제품으로부터 발생하는 위험의 확률을 0으로 낮추지 않는 한 심각한 위해가 발생할 확률은 항상 존재하게 되므로, 事後的 被害救濟의 영역까지 폐지시킬 수는 없다. 즉 이러한 위험특성을 가진 제품의 경우 일괄적인 사



〈그림 4〉 r^l/H^h 인 境遇 進入規制 水準에 따른 社會厚生 變化

전적 진입규제는 사회 전체적으로 볼 때 오히려 부정적인 영향을 미치게 되므로, 산발적으로 발생할 가능성이 있는 소비자 위험에 대해 사후적으로 그 손해를 보전해 줄 수 있는 확실한 제도적 방안을 마련하는 것이 훨씬 효율적일 수 있게 된다. 따라서 이러한 위험특성을 가진 제품군은 사전적 진입규제의 영역에서 다룰 부분이 아니라, 사후적 피해구제 영역에서 보다 효율성 있는 정책대안을 제시해 주어야 한다.

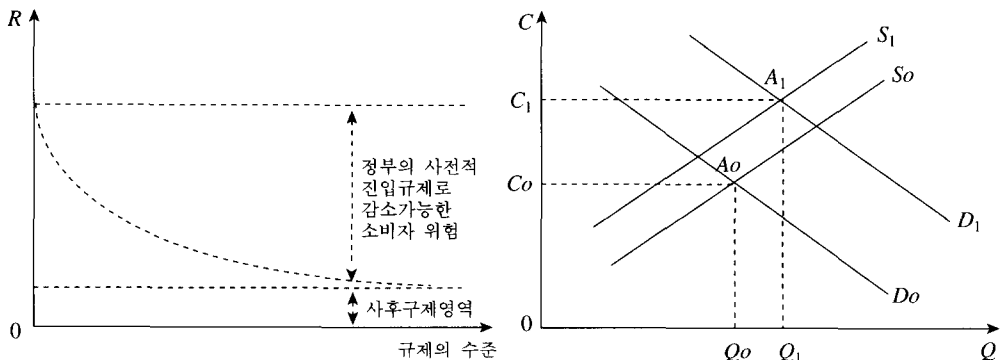
3.2.4. 危害의 程度는 낮으나 그 發生確率이 높은 境遇(r^h/H)

이 경우는 제품으로부터 소비자의 안전문제가 발생할 확률은 높으나, 사실상 문제가 발생한 경우에 있어서 그 심각성 정도는 그리 크지 않은 경우에 해당한다.

이 경우는 우선 정부의 사전적 규제정책이 영향을 줄 수 있는 위험의 발생확률 r 이 상당히 높으므로, 규제 수준의 향상에 따른 위험의 감소분도 상당히 커지게 되며, 따라서 이로부터 얻을 수 있는 소비자의 비용 감소분도 증가하게 될 것이다. 그러므로 그에 따른 수요 증가의 폭도 커지게 될 것이다. 따라서 이러한 경우 소비자의 수요 증가는 규제 도입에 따른 비용 상승분을 충분히 상쇄시킬 수 있는 수준에서 이루어지며, 그에 따른 사회후생 역시 증가하는 방향으로 변화한다(〈그림 5〉).

이에 덧붙여 한 가지 주지할 만한 사실은 이 경우에 해당하는 제품들은 비록 그러한 위험이 빈번하게 발생하더라도 막상 소비자 문제가 발생한 경우 개별 소비자로서는 그 피해정도가 매우 작기 때문에, 소비자 개인이 어떠한 작위적 행위를 통해 사후적으로 피해구제를 받고자 하는 유인도 상당히 떨어지게 된다는 사실이다.⁽¹²⁾

그러므로 결론적으로 말해 이러한 위험특성의 경우 정부의 일괄적인 사전적 규제를 통



〈그림 5〉 r^h/H 인 境遇 進入規制 水準에 따른 社會厚生 變化

(12) 만약 어떠한 문제가 발생하였을 때 그에 대한 소비자의 소송확률이 낮을 경우에는 사후적 규제수단에 비해 사전적 안전규제가 효율적이라는 사실은 Shavell(1984)의 연구에서 이미 밝혀진 바 있다.

해 획득할 수 있는 소비자의 이익이 규제에 따른 비용에 비해 커질 수 있으며 사후적 피해구제 또한 큰 실효성이 없게 되므로, 政府의 事前的 規制가 가장 큰 효율성을 발휘할 수 있는 경우에 해당한다.

3.2.5. 危害의 程度와 發生確率이 모두 낮은 境遇(r'/H')

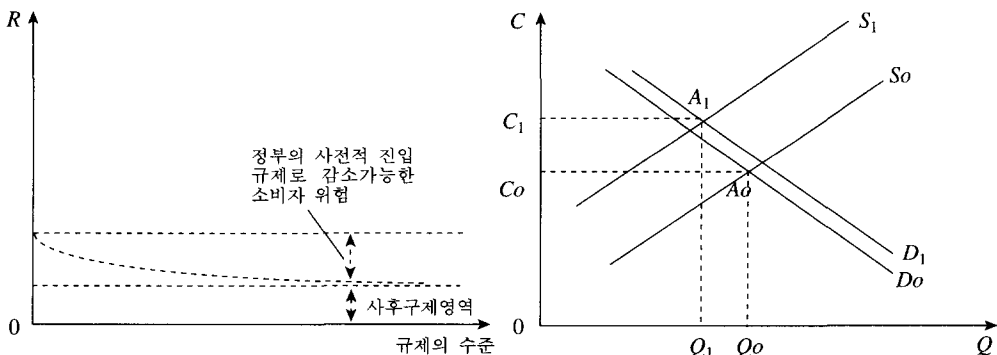
제품의 특성에 따른 위험의 변화형태의 마지막 경우는 바로 어떠한 제품으로부터 소비자의 안전문제가 발생할 확률도 상당히 낮을 뿐만 아니라 설사 어떠한 문제가 발생한다고 할지라도 그 심각성이 높지 않은 경우이다.

이 경우 정부의 규제가 영향을 미칠 수 있는 부분인 r 이 극히 낮음으로, 정부가 사전적 진입규제를 통해 제품의 안전수준의 향상을 꾀한다 할지라도, 처음 규제가 없었던 경우에 비하여 실제로 소비자 위험이 개선될 수 있는 여지가 매우 적다. 뿐만 아니라 이러한 제품은 제품으로부터 발생할 수 있는 총체적 위험 자체가 매우 적은 제품으로서 소비자들은 해당 제품의 危險程度를 따지기보다는 價格을 우선적인 변수로 하여 구매하게 될 것이다. 또한 보다 높은 질의 제품이 공급되더라도 이로 인해서 소비자들이 추가로 얻을 수 있는 비용 감소분이 거의 없으므로, 이러한 경우의 정부규제는 가격을 상승시키는 효과만을 나타낼 뿐 소비자의 수요곡선에는 별다른 변동을 주지 못하므로, 결국 소비자의 수요량만을 감소시켜 사회전체의 후생을 감소시키는 결과만을 초래하게 된다(〈그림 6〉).

4. 現行 消費者 安全 規制의 適切性 評價

4.1. Empirical Model

소비자 안전과 관련한 규제는 그 분야가 매우 광범위하고 전문성을 요하는 분야이다.



〈그림 6〉 r'/H' 인 境遇 進入規制 水準에 따른 社會厚生 變化

그리고 이러한 소비자 안전에 관련된 규제는 전문가의 철저한 사전적 평가를 통해 필요성이 검증된 규제들만으로 이루어져야 하며, 이를 위해서는 재화나 서비스의 규제에 따른 사회경제적 비용과 편익을 적절하게 평가할 수 있는 客觀的인 資料와 評價基準이 필수적이다. 그러나 우리나라의 경우 규제의 시행과정에서 소비자의 복지향상을 위한 합리적인 정책을 시행하기보다는 사회적 통념이나 행정편의적 사고에 치중한 규제정책이 주류를 이루어 왔다. 이에 본 논문에서는 앞서 개발한 적절한 진입규제 수준의 평가 척도에 비추어 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 進入規制의 適切性을 평가하고 그 問題點에 대해 논의해 보기로 한다.

4.1.1. 分析資料의 選定

앞서 개발한 이론적 모델을 현행 규정에 실제로 적용시켜 보기 위해서는 우선 모형을 구성하고 있는 각각의 變數들을 가장 적절하게 표현할 수 있는 尺度를 개발하는 작업이 필요하다. 그러므로 분석에 사용될 자료 역시 앞서 구성한 모형의 변수를 적절히 대변할 수 있는 수준에서 측정되어야 함을 물론이다. 여기에서 모형에서의 변수를 대변할 수 있는 수준의 자료라 함은 우선 해당 자료로부터 어떠한 형태로든 제3장의 理論的 模型에서 제시된 변수인 危險의 발생확률과 危害의 정도를 타당성 있게 측정할 수 있어야 함을 의미한다. 그리고 위험의 발생확률과 危害의 정도에 따라 분류되는 각각의 위험속성에 포함되는 재화나 서비스가 어떠한 것이 있는가를 파악할 수 있도록, 조사대상이 된 소비자들이 일정한 기준에 의해 체계적으로 분류되어 있어야 할 것이다. 마지막으로 해당 자료는 편의적이거나 특수한 상황에서 적용되는 사례가 아닌 사회전반을 대변할 수 있도록 일반적인 것이어야 한다.

그러나 현재 우리나라에서 수집되고 있는 소비자 위험과 관련된 자료는 消費者保護院에서 실시하고 있는 '소비자 위해정보와 안전실태 조사'와 '소비자 위해실태 및 안전의식 조사'가 있다. 그러나 이 두 조사는 수집된 자료의 수준이 단순한 소비자 안전사고의 빈도나 종류를 수집하는 데 그치고 있다. 그러므로 위에서 말한 이론적 모형을 적용하기 위해 필요한 최소한의 변수를 구성하는 자료로 사용하는 데는 많은 어려움이 따르게 된다. 뿐만 아니라 조사의 사례수가 크지 않고 사례가 편의적으로 표집되었을 가능성 또한 배제할 수 없다. 실재로 기존의 조사결과를 살펴보더라도 연도별 조사설계나 조사항목 구성이 어떠한 일관성이나 체계성 없이 개별적으로 이루어진 경우가 많으며, 그 결과 역시 연도별로 편향된 결과를 보여 주고 있다.

따라서 위의 자료를 통해서만 우리나라의 소비자 위험실태를 개괄적으로 이해할 수는 있으나, 현실적으로 3장에서 제시된 이론적 모형을 구성하는 변수인 '危險의 確率'과 '危

害의 程度'를 객관적으로 대변할 수 있는 척도를 구성하기에는 무리가 따른다. 그러므로 본 논문에서는 소비자 위험요소를 보다 객관적으로 판단할 수 있는 자료를 추가적으로 활용할 필요가 있을 것이다.

이에 본 연구에서는 消費者 危險을 판단하는 자료로서 사례의 일반화 가능성이 높고 비교적 상세한 통계수치가 제공되는 미국의 위해정보 수집 시스템인 NEISS(National Electronic Injury Surveillance System)⁽¹³⁾의 1999년부터 2002년 사이의 자료를 활용하여 현행 규제의 적절성 검토를 위한 자료로 활용하고자 한다. 물론 미국의 자료를 이용하여 선정한 위험특성별 제품군에 대해 우리나라의 현행 규제수준을 검토하는 것에는 일정 부분 문제가 있음을 인정한다. 그러나 위에서 말한 바와 같이 현재 우리나라에서는 본 모형에 적절하게 대입 가능한 신빙성 있는 자료를 구할 수 없으므로 불가피하게 NEISS의 자료를 사용하게 되었다. 비록 분석의 대상이 된 자료가 미국⁽¹⁴⁾에서 수집된 것이라 하더라도, 이러한 시도는 새롭게 개발된 이론적 모형에 대해 현실에서의 적용가능성을 실험해 본다는 측면에서는 그 의의가 있다고 할 것이다. 또한 차후에 우리나라에서 활용가능한 자료를 구할 수 있을 경우, 본 연구에서의 적용사례를 응용함으로써 좀 더 우리나라의 실정에 맞는 규제수준의 검토를 할 수 있을 것이다.

4.1.2. 規制水準의 檢討基準

規制水準이란 어떠한 규제가 개인 또는 기업의 자유로운 의사결정을 저해하는 정도를 나타내는 것이다. 즉, 개인이나 기업이 어떠한 산업이나 직종에 참여하여 사업을 할 수 있는 영업의 자유를 침해당하는 정도가 클수록 규제의 수준이 높다는 의미가 된다.


그러나 실제 사례의 분석에 있어서는 여러 규제들의 강도를 판단하는 것은 쉬운 일이 아니다. 김재홍(2002)은 규제강도에 따른 진입규제의 현황을 살펴본 연구에서 여러 가지 형태의 進入規制를 효과나 강도면에서 일관된 순서로 나열하는 것은 불가능하나, 상대적

(13) NEISS란 U.S. Consumer Product Safety Commission(CPSC)에서 미국 전역에 걸친 5,300개 이상의 의료기관을 대상으로 특정 소비재에 대한 소비자 위해의 현황을 집계하여 발표하는 자료이다.

(14) 국가별 위해정보 수집제도

국가	위해정보수집시스템	운영주체	정보수집대상기관
미국	NEISS	CPSC	병원
영국	HASS/LASS	상무성	병원
프랑스	-	경제재무성(DGCCRF)	소방서, 경찰, 담당공무원 등
EU	EHLASS	EU	EU 각국의 병원
일본	PIO-NET	국민생활센터(JCIC)	병원, 지방소비 생활센터
한국	위해정보제도	한국소비자보호원(KCPB)	병원, 소방서, 학교 등

〈表 2〉 代表的인 進入規制의 水準

규제수준	진입규제	기준설정
높음  낮음	승인(인허가, 면허, 지정 승락)	사실상 금지를 기본으로 하며, 예외적인 경우에 한하여 허용하는 경우
	규제사항이 적은 승인	
	등록(검증, 확인, 증명)	절반 정도 제약성
	규제사항이 적은 등록	
	신고(제출, 교부, 보고, 통지)	기준은 있으나 거의 제약가능성 없음
	무규제	무규제

註: 한광석(1999)에서 수정 인용.

으로 강한 형태의 진입규제에 정부독점, 지정, 허가, 면허, 인가, 승인을, 그리고 상대적으로 약한 형태의 진입규제에 등록과 신고를 포함시킬 수 있다고 보았다. 그러나 실제 규제를 분석함에 있어서는 이러한 외형적인 규제의 수준뿐만 아니라 실질적인 규제수준을 종합적으로 평가하는 것이 바람직할 것이다. 즉 진입규제에서 승인의 형태를 띠고 있더라도 그 조건이 까다롭지 않은 경우 낮은 수준의 규제에 해당하는 경우로 볼 수 있으며, 외형적으로 등록이나 신고의 형태를 가지고 있더라도 실질적으로 그 조건이 지나치게 까다로울 경우 보다 높은 수준으로 평가되어야 할 것이다.

그러므로 본 연구에서는 한광석(1999)의 연구와 김재홍(2002)의 연구를 참고로 하여, 진입규제의 수준을 그 규제가 시장에 미치는 영향력의 크기에 따라서 평가하기로 한다. 〈表 2〉에서는 진입규제에 있어서 대표적인 기준들을 水準別로 나누어 제시하고 있다.

4.1.3. 危險特性別 製品群 選定

본 연구에서는 소비생활에서 일반 소비자들이 직면하는 소비자 위험을 보다 정확하게 파악하기 위해서는 그 개념을 危險의 發生可能性과 結果의 深刻性의 측면에서 정의하는 것이 타당함을 앞서 논의한 바 있다. 따라서 본 4장에서 이루어질 실증적 연구 역시 이 앞 3장에서 이루어진 기본 틀에 맞추어 위험의 정도를 두 가지 측면에서 나누어 판단할 수 있어야 할 것이다. 그렇다면 이하에서는 실제 자료에서 각각의 변수를 어떻게 측정할 수 있는가에 대해 논의하기로 한다.

(1) 危險 發生確率(risk)의 判斷基準

위험의 발생확률은 어떠한 재화나 서비스를 구매하였을 때 그에 따른 소비자 위험이 발생할 수 있는 확률이라고 앞서 정의한 바 있다. 따라서 실증자료에서 이러한 위험의 발생확률을 반영하는 척도로는 특정 소비재와 관련하여 피해를 입은 사례의 수를 이용할

수 있을 것이다. 즉 같은 기간과 조건하에서 특정 재화나 서비스에 의해 위해를 입은 것으로 조사된 사례수가 많을수록 해당 재화나 서비스에 의해 소비자 위험이 발생할 확률이 높은 것으로 생각할 수 있다.

이를 위해서 최근 4개 연도의 NEISS(National Electronic Injury Surveillance System)의 자료를 기초로 얻은 消費財別 危害 發生 件數를 정리하면 <表 3>과 같다. 1999년부터 2002년까지의 4개 연도의 자료를 종합해 본 결과 위험발생 확률이 가장 높게 나타난 항목은 평균 4,348,210건의 위해가 발생한 Sports and Recreational Activities and Equipment였으며, 다음으로 위험발생 확률이 높은 것은 평균 3,522,655건을 기록한 Home Structures and Construction Materials인 것으로 나타났다. 그리고 Home Furnishings and Fixtures 또한 평균 2,247,460건을 기록해 그 발생확률이 상당히 높은 축에 속하였다.

반면 위해의 발생확률이 가장 낮은 항목을 살펴보면 Child Nursery Equipment and Supplies가 평균 87,235건이 발생한 것으로 나타나 그 발생확률이 가장 낮았으며, 다음으로 평균 136,733건이 발생한 Space Heating, Cooling and Ventilating Appliances, 144,679건의 Toys 순으로 나타났다.

(2) 危害 程度(hazard)의 判斷基準

위험의 확률과 함께 본 연구에서 살펴보아야 할 또 다른 위험의 요소는 어떠한 위험이 발생하였을 때 그 심각성을 의미하는 '危害의 程度'이다. 그러나 이러한 위해의 정도는 상당히 추상적이고 복합적인 개념으로서 앞에서 살펴본 위험발생 확률과 같이 단순하게 판단하기는 어렵다. 따라서 이러한 위해의 정도를 측정할 수 있는 구체적인 판단기준을 결정하기 위해서는 그에 합당한 자료의 변환과정을 거쳐야 할 필요가 있다.

우선 어떠한 소비자 위해가 발생하였을 때 그에 따른 위해의 정도를 판단하는 기준은 위해에 따른 치료기간이나 사망률 등의 여러 가지 요소가 있을 수 있다. 그러나 본 논문의 취지가 기본적으로 소비자가 일반적인 소비생활에서 직면하는 소비자 위험을 보다 객관적으로 파악하여 소비자 후생이 최대화될 수 있는 진입규제의 적절한 수준을 설정하는데 있다고 본다면, 그 목적에 보다 적합한 측정수단은 바로 어떠한 위해가 발생하였을 때 그로 인해 소요되는 비용이라고 생각해 볼 수 있다. 따라서 본 논문에서는 이러한 논문의 목적에 근접할 수 있도록 특정 제품에서 발생하는 위해의 정도를 측정하는 수단은 그러한 危害로 인해 소요되는 費用으로 결정하기로 한다. 여기에서 측정된 비용에는 단순히 해당 위해를 치료하는 데 소요되는 비용뿐만 아니라 그러한 위해로 인한 노동력 손실, 이 과정에서 소요되는 여러 비용 등을 종합적으로 평가한 비용이 모두 포함된다.

그러나 여기에서 제시된 비용은 소비자 위험이 발생한 사례의 수에 관계없이 모든 비

〈表 3〉 NEISS의 消費財別 危害 發生 件數 및 그에 따른 社會的 費用

소비재 품목	위해 발생 건수 및 사회적 비용	1999	2000	2001	2002	평 균
1. Child Nursery Equipment and Supplies	위해 발생 건수(건)	83,109	89,290	88,648	87,893	87,235
	사회적 비용(백만 달러)	2,174	2,186	2,133	2,757	2,313
	사례당 평균비용(백만 달러)	0.026	0.024	0.024	0.031	0.027
2. Toys	위해 발생 건수(건)	149,377	137,002	146,867	145,471	144,679
	사회적 비용(백만 달러)	2,159	2,106	2,307	2,481	2,263
	사례당 평균비용(백만 달러)	0.014	0.015	0.016	0.017	0.016
3. Sports and Recreational Activities and Equipment	위해 발생 건수(건)	4,224,038	4,346,298	4,431,571	4,390,933	4,348,210
	사회적 비용(백만 달러)	83,257	89,488	92,863	102,504	92,028
	사례당 평균비용(백만 달러)	0.02	0.021	0.021	0.023	0.021
4. Home Communication, Entertainment and Hobby Equipment	위해 발생 건수(건)	111,981	120,091	158,077	157,964	137,028
	사회적 비용(백만 달러)	1,938	2,360	2,775	2,986	2,515
	사례당 평균비용(백만 달러)	0.017	0.02	0.018	0.019	0.018
5. Personal Use Items	위해 발생 건수(건)	438,330	465,350	979,527	806,605	672,453
	사회적 비용(백만 달러)	6,953	7,889	15,410	18,434	12,172
	사례당 평균비용(백만 달러)	0.016	0.017	0.016	0.023	0.018
6. Packing and Containers for Household Product	위해 발생 건수(건)	345,127	352,079	390,131	385,944	368,320
	사회적 비용(백만 달러)	4,560	4,863	5,586	6,163	5,293
	사례당 평균비용(백만 달러)	0.013	0.014	0.014	0.016	0.014
7. Yard and Garden Equipment	위해 발생 건수(건)	245,127	265,379	282,208	259,571	263,071
	사회적 비용(백만 달러)	5,127	5,953	6,415	6,175	5,918
	사례당 평균비용(백만 달러)	0.021	0.022	0.023	0.024	0.022
8. Home Workshop Apparatus, Tools and Attachments	위해 발생 건수(건)	351,394	352,358	357,824	360,307	355,475
	사회적 비용(백만 달러)	6,632	7,161	7,893	7,784	7,368
	사례당 평균비용(백만 달러)	0.019	0.02	0.022	0.022	0.021
9. Home and Family Maintenance Products	위해 발생 건수(건)	131,403	129,447	160,553	159,176	145,145
	사회적 비용(백만 달러)	1,961	2,083	2,566	2,951	2,390
	사례당 평균비용(백만 달러)	0.015	0.016	0.016	0.019	0.016
10. General Household Appliances	위해 발생 건수(건)	140,448	145,601	150,126	153,794	147,492
	사회적 비용(백만 달러)	2,954	3,045	3,153	3,438	3,148
	사례당 평균비용(백만 달러)	0.021	0.021	0.021	0.022	0.021
11. Space Heating, Cooling and Ventilating Appliances	위해 발생 건수(건)	135,428	133,262	143,504	134,738	136,733
	사회적 비용(백만 달러)	2,443	2,660	2,959	3,343	2,851
	사례당 평균비용(백만 달러)	0.018	0.02	0.021	0.025	0.021

〈表 3〉 계속

소비재 품목	위해 발생 건수 및 사회적 비용	1999	2000	2001	2002	평 균
12. Housewares	위해 발생 건수(건)	785,944	789,650	811,526	803,022	797,536
	사회적 비용(백만 달러)	9,694	9,850	10,516	10,921	10,245
	사례당 평균비용(백만 달러)	0.012	0.012	0.013	0.014	0.013
13. Home Furnishings and Fixtures	위해 발생 건수(건)	2,128,004	2,191,341	2,336,375	2,334,118	2,247,460
	사회적 비용(백만 달러)	43,274	47,782	52,148	58,766	50,493
	사례당 평균비용(백만 달러)	0.02	0.022	0.022	0.025	0.022
14. Home Structures and Construction Materials	위해 발생 건수(건)	3,423,329	3,504,682	3,593,555	3,569,054	3,522,655
	사회적 비용(백만 달러)	71,836	77,678	85,401	96,381	82,824
	사례당 평균비용(백만 달러)	0.021	0.022	0.024	0.027	0.023
15. Miscellaneous	위해 발생 건수(건)	215,880	239,861	315,325	462,430	308,374
	사회적 비용(백만 달러)	4,390	5,392	8,441	13,966	8,047
	사례당 평균비용(백만 달러)	0.02	0.022	0.027	0.03	0.025

資料: NEISS(National Electronic Injury Surveillance System).

용을 단순히 항목별로 합산한 것이다. 따라서 본 연구에서 보고자 하는 변수인 ‘위험이 발생하였을 때 그 위해의 정도’를 정확하게 나타내기 위해서는 해당 수치들을 그 위해가 발생한 사례 수로 나누어 주어야 할 것이다. 그리고 이러한 과정을 거쳐서 어떠한 소비자 위해가 발생하였을 때 소요되는 危害事例當 平均費用을 얻을 수 있다.

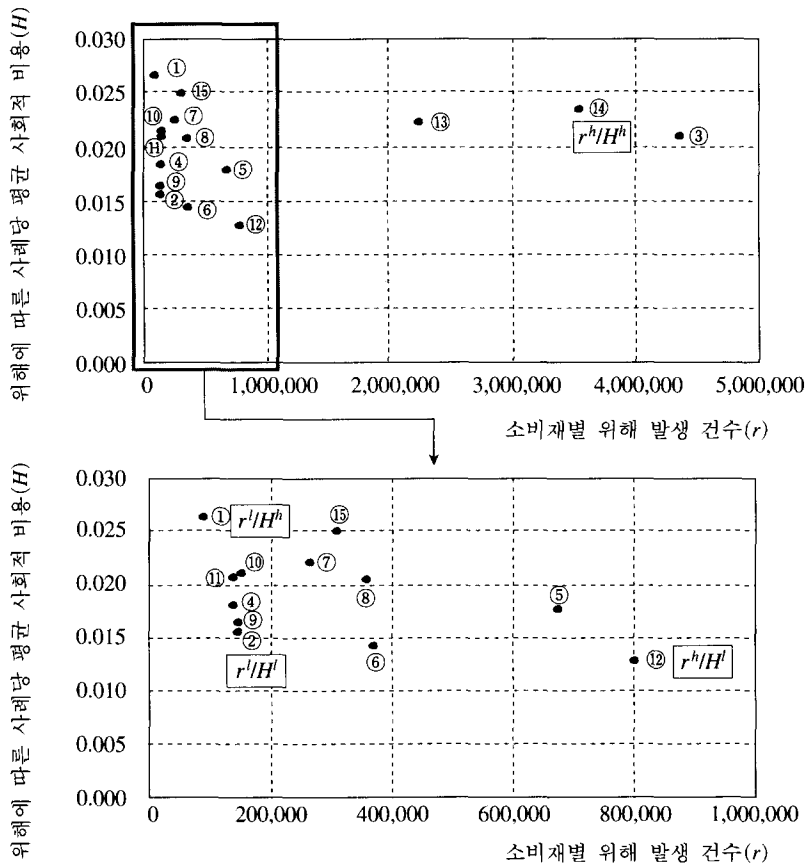
이러한 과정을 거쳐서 산출해 낸 결과인 위해사례당 평균비용을 살펴보면 Child Nursery Equipment and Supplies가 \$27,000로 가장 높았으며, 다음으로 Miscellaneous가 \$25,000, Home Structures and Construction Materials가 \$23,000의 순으로 나타났다. 반면 위해사례당 소요되는 평균비용이 가장 낮은 항목은 \$13,000를 기록한 Housewares로 나타났으며, 다음으로 \$14,000의 Packing and Containers for Household Product, \$16,000의 Toys 등으로 나타났다.

〈表 3〉에서는 NEISS의 소비재별 위해 발생 건수 및 그에 따른 사회적 비용을 산출한 결과가 제시되어 있다.

(3) 檢討對象 項目의 選定

위에서 설정한 기준에 근거하여 위험의 두 가지 구성요소인 ‘위험의 확률’과 발생한 ‘위해의 정도’를 각각의 축으로 하여 해당 제품군이 위치하는 지점을 표시해 보면 〈그림 7〉과 같은 결과를 얻을 수 있다.

이와 같은 제품의 분포에서 위험의 두 요소인 위험의 발생확률과 위해의 정도의 높고



〈그림 7〉 危險의 發生確率과 危害의 程度에 따른 製品別 位置

낮음에 따라 각각의 위험특성을 가장 적절하게 반영할 수 있는 제품군을 선택하면 아래와 같다.

우선 위해의 정도와 위험의 확률이 모두 높은 r^h/H^h 유형에 해당하는 재화는 Home Structures and Construction Materials이며, 위해의 정도는 낮으나 그 발생확률이 높은 r^l/H^h 유형에 속하는 제품에 가장 적합한 것은 Housewares로 판단되었다. 그리고 위해의 정도는 높으나 그 발생확률이 매우 낮은 제품인 r^l/H^h 유형에 속하는 제품은 Child Nursery Equipment and Supplies, 마지막으로 위해의 정도와 그 발생확률이 모두 낮은 제품인 r^l/H^l 유형에는 Toys가 해당하는 것으로 나타났다(〈表 4〉).

4.2. 現行 規制의 適切性 分析

우리나라에서 消費者 安全과 관련하여 이루어지는 事業者 規制는 크게 두 가지의 경우로 생각해 볼 수 있다. 첫 번째 방법은 여러 개별법에서 해당 사업 분야의 경쟁에 참여

〈表 4〉危險特性別 製品群의 選定

		위해 (hazard)의 정도	
		높 음	낮 음
위험 (risk)의 확률	높 음	r^h / H^h Home Structures and Construction Materials	r^h / H^l Housewares
	낮 음	r^l / H^h Child Nursery Equipment and Supplies	r^l / H^l Toys

할 수 있는 사업자의 자격요건을 직접적으로 규정하는 것으로, 이는 가장 본래적인 의미의 진입규제라고 할 수 있다. 두 번째로 생각할 수 있는 방법은 특정 재화나 서비스에 대하여 시장에 진입할 수 있는 일정한 기준을 부과함으로써, 결과적으로 사업자가 시장경쟁에 참여하는 데 제한을 두는 결과를 가져오는 방법이다.

과거 우리나라의 경우 산업정책적 측면이나 행정의 편의성 등을 내세워 전자의 경우가 규제의 주류를 이루어 왔으나, 최근 정부의 지나친 시장개입으로 인한 문제점이 드러나면서 전자의 경우와 같은 사업자에 대한 直接的인 規制는 많이 완화되고 있는 추세이다. 그에 따라 후자에 의한 규제의 중요성이 과거에 비해 높아지고 있으므로, 이 역시 합리적인 기준에 의한 평가과정을 통해 적절한 수준에서 규제가 이루어져야 한다. 따라서 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 진입규제의 수준을 보다 정확하게 판단하기 위해서는 일반적으로 진입규제라고 생각되는 전자의 경우뿐만 아니라, 실제로 그와 같은 역할을 하게 되는 후자의 경우에 대해서도 분석을 해야 할 필요성이 있다.

따라서 본 절에서는 위에서 선정한 危險特性別 製品群에 대해, 현재 이루어지고 있는 정부의 사전적 進入規制가 앞서 설정한 이론적 모형에 비추어 적절한 수준에서 이루어지고 있는지를 두 가지 측면에서 모두 검토하기로 한다.

4.2.1. 危害의 程度와 發生確率이 모두 높은 境遇(r^h/H^h):

Home Structures and Construction Materials

이 경우는 제품으로부터 소비자 위험이 빈번하게 발생하며, 일단 발생하는 경우 그 위해의 정도도 심각한 재화나 서비스가 해당하며, 이에 해당하는 제품 분류로는 주택의 건축이나 그 구조물과 관련된 제품 분류가 선정되었다.

이 분류에 속하는 제품군의 경우 본 논문에서 검토대상으로 선정한 4개의 제품군 가운데 유일하게 해당 사업 분야의 경쟁에 참여할 수 있는 사업자의 자격요건을 직접적으로

규정하는 법 조항을 가지고 있다. 주택의 건축이나 구조를 담당하는 사업을 하려는 사업자는 가장 기본적으로 주택건설 촉진법의 규제를 받게 되며, 주택건설 촉진법에서는 주택건설 사업자의 등록규정과 사업에 참여하는 경우 승인을 받아야 하는 등의 규정을 두어 법에서 정하는 일정 수준 이상의 자격을 갖춘 사업자만 시장에 진입할 수 있게 하고 있다.

본 연구의 이론적 모형에 근거하는 경우 이러한 제품유형에 대해서는 기본적으로 일정 수준 이상의 규제가 필요하다. 그리고 위의 규정에 의하는 경우 사업자가 시장에 진입하는 데 있어서 登錄이라는 절차를 거쳐서 들어오게 되어 있다. 등록이란 용어는 그 의미상으로는 비교적 낮은 수준의 규제에 속하지만 이 경우에 있어서는 상당히 높은 수준의 자격조건을 필요로 하므로 실질적으로 중간 이상의 규제수준에 속한다고 보아야 할 것이다.

이는 이론적 모형에 의할 경우 일면 타당성 있는 규제로 생각될 수 있으나, 실질적인 규제의 기준을 살펴보면 상당한 문제점이 있음을 알 수 있다. 우선 본 모형에서 의미하는 진입규제는 소비자 안전에 관련된 일정 수준의 자격기준을 의미하나 실제 이 부분에서 이루어지고 있는 규제의 조건은 이와는 조금 다르다. 물론 사업자의 시장진입을 막는 기준이 일부 기술적 측면에서 최소한의 자격을 규정하는 것도 있지만, 주된 부분이 자본금이나 사업자 규모 등의 소비자의 안전과 무관한 기준으로 이루어져 있음을 볼 수 있다.

따라서 현재 해당분야의 진입규제 기준이 정작 필요한 소비자의 안전을 위해 필요한 규제⁽¹⁵⁾보다는, 단순히 市場進入의 自由를 제한함으로써 事業者 間의 競爭을 제한하고자 하는 경향이 더 크다는 것을 알 수 있다.

4.2.2. 危害의 程度가 높으나 그 發生確率이 낮은 境遇(r^l/H^h):

Child Nursery Equipment and Supplies

이 경우는 일단 어떤 제품으로부터 소비자 위험이 발생하는 경우 그 심각성 정도는 매우 높으나 실제로 그러한 위험이 발생할 확률은 상당히 낮은 경우로서 이러한 특성을 가진 제품의 경우로서 이에 해당하는 제분 분류는 幼兒用品으로 선정하였다.

현재 우리나라에서 이루어지고 있는 정부규제 중에서 유아용품 사업자의 조건을 직접

(15) 물론 소비자 안전에 관하여 사업자의 자격을 규제하는 것이라고 해서 무조건적으로 허용될 수는 없다는 것이 본 논문의 요지이지만, 이 분야의 경우 이미 앞의 모형에 의하여 일정 수준의 사전적 안전규제가 필요함이 입증되었으므로 안전에 관한 진입규제를 강화하는 것은 타당하다고 보아야 할 것이다.

적으로 규제하고 있는 경우는 없다. 그러나 공산품 일반에 대해 安全檢査制度⁽¹⁶⁾를 강화하여 소비자의 안전을 도모하기 위하여 만들어진 '品質經營 및 工產品安全管理法'에서는 이러한 유아용품에 대해 실질적으로 사업자의 시장진입에 영향을 줄 수 있는 규정을 두고 있다.

'品質經營 및 工產品安全管理法'에서는 법에서 정하는 안전검사 대상 공산품에 제품분류에 해당하는 유아용품을 포함시키고 있다. 여기에서 말하는 安全檢査란 안전검사제도는 소비자의 생명, 신체상의 위해, 재산상의 손해 또는 자연환경 훼손의 우려가 있는 공산품에 대하여 정부가 안전검사대상 공산품을 정하여 고시하고 이에 따른 기준에 따라 안전검사를 실시하는 사전검사제도를 의미한다.

그리고 동법 시행령에서 안전검사대상 품목에 대해서는 그 제품을 제조하는 제조업자 및 가공업자 그리고 지정제품을 해외로부터 수입하는 수입업자에 대해 반드시 安全檢査를 받아야 할 법상의 의무를 지우고 있으며, 안전검사에 합격하지 못하는 경우 해당제품의 판매 및 사용을 금지하고 있다. 따라서 이러한 규정들에 근거하여 유아용품의 사업자에게 부과되는 政府의 事前的 進入規制는 해당제품의 제조판매를 원칙적으로 금지하며, 그 제품이 일정수준 이상의 품질을 유지하는 경우에 한해서만 그 제조판매를 허용하는 방식으로 이루어진다고 볼 수 있다. 따라서 이는 규제수준을 판단하는 기준에서 상당히 높은 수준에 해당한다고 볼 수 있다.

그러나 이론적 모형에 따르면, 이러한 제품의 경우 일괄적인 사전적 진입규제는 사회적 전체적으로 볼 때 오히려 부정적인 영향을 미치게 되므로, 산발적으로 발생할 가능성이 있는 소비자 위협에 대해 사후적으로 그 손해를 보전해 줄 수 있는 확실한 제도적 방안을 마련하는 것이 훨씬 효율적인 경우에 해당한다. 그러므로 본 제품유형에 대해서는 현재 우리나라의 진입규제는 과도한 수준에서 이루어지고 있으며, 보다 바람직한 방향으로 규제수준을 개선하기 위해서는 일단 현재 일률적으로 높게 설정되어 있는 規制水準을 낮추어 소비자의 선택의 자유를 보장하되, 안전검정이나 리콜 등을 통해 事後的으로 발생하는 위해에 대해 적절하게 대응할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

(16) 사전안전검사와 사후안전검사의 비교

구 분	사 전 검 사	사 후 검 사
품목기준	위해 방지 등 안전성 확보의 필요성이 큰 품목	안전성 확보가 필요하나 사전검사 품목보다는 인체 위해정도가 낮은 품목
검사방법	제품출고 전 또는 수입통관 전	유통제품 중 시료검사
검사기관	한국화학시험연구원 외 6곳	한국화학시험연구원 외 5곳

4.2.3. 危害의 程度는 낮으나 그 發生確率이 높은 境遇(r^h/H'): Housewares

이 경우는 일단 어떤 제품으로부터 소비자 위험이 발생하는 경우 그 심각성 정도는 매우 낮으나 실제로 그러한 위험이 발생할 확률은 상당히 높은 경우로서, 이에 해당하는 제품 분류는 주방용품 및 생활용품으로 선정하였다.

앞의 유아용품의 경우와 마찬가지로 주방용품 및 생활용품에 대해서도 현재 우리나라에서 사업자의 조건을 직접적으로 규제하고 있는 경우는 없다. 그러나 앞의 유아용품이 '품질경영 및 공산품안전관리법'에서 이러한 유아용품에 대해 실질적으로 사업자의 시장진입에 영향을 줄 수 있는 규정을 두고 있었던 것과는 달리 주방용품 및 생활용품은 대부분의 경우에 제품의 시장진입에 영향을 줄 수 있는 규정이 마련되어 있지 않으며, 일부 항목에 대해서만 '品質經營 및 工產品安全管理法'에서 안전검정 대상으로 지정하고 있을 뿐이다.

이러한 '품질경영 및 공산품안전관리법'에서 정하는 安全檢定은 해당 제품의 사용으로 인하여 발생하는 위험을 예방하기 위하여 안전검정 기준에 적합한 제품에 대해 안전검정 표시를 부여하는 것으로서 이를 획득하지 못하였다고 하여, 제품의 생산이나 판매에 영향을 주는 것은 아니다. 따라서 이러한 안전검정 대상으로 지정하는 것은 제품의 市場進入에 영향을 주는 요소는 아니며, 다만 소비자들에게 선택의 기준이 될 수 있는 정보를 제공한다는 측면이 강하다. 그러므로 이는 제품이나 사업자에 대해 진입규제가 없는 것으로 볼 수 있다. 뿐만 아니라 이러한 안전검정의 대상이 되는 항목도 분류의 대상이 된 주방용품 및 생활용품을 전체적으로 포괄하지 못하고 일부제품에 한해서만 이루어지고 있음을 볼 수 있다.

그러나 이론적 모형에 따르면, 이러한 위험특성을 보이는 제품의 경우 정부의 일괄적인 사전적 규제를 통해 획득할 수 있는 소비자의 이익이 규제에 따른 비용에 비해 커질 수 있으며, 나아가 政府의 事前的 規制가 가장 큰 효율성을 발휘할 수 있는 경우라고 할 수 있다. 하지만 현재 우리나라에서 본 제품유형에 대해서는 정부의 안전규제가 거의 이루어지고 있지 않는 것으로 볼 수 있다. 따라서 소비자 안전의 측면에서 보다 바람직한 규제가 이루어지기 위해서는 현재 사업자 자율에 맡겨져 있는 이 분야 제품의 제조판매에 대해 일정 수준의 규제를 시행할 필요가 있게 된다.

4.2.4. 危害의 程度와 發生確率이 모두 낮은 境遇(r'/H'): Toys

제품의 위험특성의 마지막 유형은 바로 어떠한 제품으로부터 소비자의 안전문제가 발생할 확률이 상당히 낮을 뿐만 아니라 설사 어떠한 문제가 발생한다고 할지라도 그 심각성이 높지 않은 경우이며, 완구류가 이러한 제품 유형에 속한다.

이러한 완구류에 대해서도 현재 우리나라에서 사업자의 자격을 직접 제한하는 규정은 시행되고 있지 않으나 '品質經營 및 工產品安全管理法'에서 관련 규정을 두고 있다. 완구류의 경우 과거에는 모두 안전검사를 받도록 하였으나, 최근 법령의 개정으로 인해 완구를 作動玩具와 非作動玩具로 구분하여 작동완구는 이를 종전과 같이 모두 안전검사를 받도록 하되, 비작동완구는 일부 품목에 대해서만 안전검사를 받도록 하는 한편, 안전검사대상에서 제외되는 비작동완구는 안전검정대상공산품에 추가하여 사업자가 자율적으로 안전검정을 받을 수 있도록 하여 이원적인 규정을 적용시키고 있다.

그러므로 작동완구 및 일부 비작동완구에 대해서는 안전검사 기준이 부과됨으로써 위험의 정도가 높으나 그 발생확률이 낮은 경우인 r^1/H^h 유형에 속하는 유아용품과 동일한 수준의 규제를 받게 된다. 그러나 이를 제외한 비작동완구에 대해서는 단순히 사업자가 자율적으로 안전검정을 받도록 함으로써 실제로는 시장의 진입에 대해 영향을 미칠 수 있는 규정이 없다.

앞의 이론적 모형에서 이러한 유형의 제품의 경우, 政府規制는 價格을 상승시키는 효과만을 나타낼 뿐 소비자의 需要曲線에는 별다른 변동을 주지 못하므로, 결국 소비자의 수요량만을 감소시켜 사회전체의 후생을 감소시키는 결과만을 초래하게 된다고 하였다. 그러므로 이에 근거하는 경우 현재의 완구류에 대한 정부 규제는 일부에 대해서 지나치게 높은 수준에서 결정되어 있음을 볼 수 있다. 따라서 보다 소비자 후생에 적합한 수준의 규제를 위해서는 완구류 전반에 걸쳐 안전검사 기준을 약화시키고 그 생산과 판매를 사업자 자율에 맡겨, 소비자로서 하여금 보다 선택의 폭을 넓히도록 하는 방안이 필요할 것이다.⁽¹⁷⁾

5. 結論 및 提言

그간 우리나라에서 행해졌던 政府規制에 관한 연구의 주류는 대부분 산업정책적 측면과 사업자의 입장만을 대변해 왔으며, 1990년대 이후 우리 사회 경제 여러 분야에 걸쳐 정부규제에 대한 개선과 수정 작업 역시 그 과정에서 소비자의 이익이나 안전문제 등에 대한 신중한 고려 없이 이루어진 경우가 대부분이었다. 따라서 본 연구는 消費者의 安全

(17) 물론 어린이를 대상으로 하는 재화나 서비스의 안전성과 관련하여서는, 그에 따르는 편익과 비용 외에 윤리적 측면에 대한 가치판단이 또 다른 논의의 대상이 되기도 한다. 그러나 본 논문에서는 진입규제를 설정함에 있어 합리성에 근거한 편익비용분석을 통해 사회적으로 최적의 규제수준을 찾아야 함을 논하는 것이므로 윤리적 측면의 문제는 논외로 한다.

이라는 정책적 이슈에 대한 적절한 進入規制는 社會厚生의 측면에서 어떤 수준에서 결정되어야 할 것인가에 대한 이론적 모형을 제시하고, 이러한 기준에 비추어 현재 우리나라에서 시행되고 있는 제도에 대해 평가해 보고자 하였다.

이에 본 연구에서는 새로운 理論的 模型에 근거하여 우리나라에서 현재 이루어지고 있는 진입규제의 적절성을 製品의 危險의 特性別로 평가해 보았다. 그리고 이 과정을 통해 우리나라의 진입규제가 소비자의 안전의 측면에서 보았을 때 규제기준의 선정에서 몇 가지 문제점이 있음을 볼 수 있다. 앞서 평가한 네 가지 유형의 제품군 가운데 이론적 모형에 근거하여 비교적 적절하다고 판단되는 규제도 일부 있었으나 적절하지 못한 규제도 눈에 띄었다. 특히 이론적 모형에 근거하는 경우 소비자 안전을 위해 정부의 사전적 진입규제가 가장 효율성 있는 것으로 나타난 위해의 발생확률은 높으나 위해의 정도가 낮은 제품군인 주방용품 및 생활용품의 경우 아무런 안전규제가 이루어지고 있지 않았다. 이와는 반대로 진입규제가 소비자 안전을 위해 효과를 나타내지 못하는 것으로 나타난 완구류의 경우 일부품목에 대해서는 여전히 사전적 안전검사를 통과하도록 규정하고 있어 규제실시 대상에 대한 재검토가 필요할 것으로 보인다. 특히 이 과정에 있어서 그 대상을 추상적인 기준이나 사회통념에 근거하여 일률적으로 결정할 것이 아니라, 이로부터 발생할 수 있는 危險의 豫想可能性이나 그 深刻性에 근거하여 사회후생이 최대화될 수 있는 방향으로 결정하여야 함은 물론이다.

이상의 연구과정을 통해 본 논문은 다음과 같은 結論을 제시하고자 한다. 첫째, 오늘날 복잡 다양해지는 경제사회 내에서 그동안 이루어져 왔던 정부의 규제들은 그 한계를 가질 수밖에 없으며, 그에 따라 변화하는 현실을 반영하여 政府規制를 재평가할 수 있는 연구의 필요성 또한 커진다고 할 것이다. 따라서 과거의 정부규제가 사업자의 이익이나 정부의 행정편의성 등에 의해 주로 결정되고 평가되었다면, 이제는 그 과정에서 소비자의 입장을 반영할 수 있는 새로운 논의의 틀이 필요할 것이다.

둘째, 그동안 소비자 안전과 관련한 문제들은 社會的 規制에 속하고 公共財的 성격을 가진다는 이유로 정당성에 대한 문제제기 자체가 이루어지지 않았던 분야이다. 그러나 그 과정에서 소비자 안전을 빌미로 하여 부적절하게 시장경쟁을 제한함으로써 사업자의 이윤을 보장하거나, 소비자들에게 선택의 자유를 제한하는 결과를 가져온 것도 사실이다. 그러므로 이제 이러한 사회통념에서 벗어나 소비자 안전문제 역시 합리적인 분석과정을 거쳐 社會厚生의 관점에서 가장 적절한 규제수준이 무엇인지 생각해 볼 필요가 있다.

셋째, 政府의 役割에 대한 再認識이 필요하다. 시장경제 내에서 일어나는 문제들을 정부가 무조건적으로 개입하여 해결해야 한다는 생각에서 벗어나, 市場經濟에 맡겨야 할 부

분과 政府의 規制가 필요한 부분을 합리적으로 선택할 수 있어야 한다. 그리고 이러한 과정은 획일적인 규제가 아닌 규제대상에 대한 철저한 이해를 바탕으로 하여, 그 대상의 특성에 따라 개별적으로 결정되어야 한다. 그러나 이것이 무조건적인 정부 개입의 축소를 의미하는 것은 아니며, 일단 정부가 개입함이 타당하다고 입증된 분야에 대해서는 그러한 규제의 과정을 비용효율적인 수단을 통해 공정하고 신뢰성 있게 운영해 나가는 것이 매우 중요하다.

마지막으로, 우리나라에도 선진국과 같이 소비자 안전문제와 관련된 정보들을 정확하고 체계적으로 관리할 수 있는 정보시스템의 도입이 필요하다. 선진국의 경우 국가적 차원에서 消費者 危害情報 시스템을 운영함으로써 이를 소비자정책 결정과정에 있어서 중요한 판단자료로 사용하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 이러한 시스템이 여전히 소비자 보호원의 상담접수에만 의존하고 있어, 실제 소비자를 위한 정책에 기본자료로 활용하는데 그 한계가 있다.

본 연구는 기존의 정책평가에서는 잘 다루어지지 않던 소비자 안전이라는 요소를 도입하여 진입규제 효과를 분석하는 새로운 이론적 모델의 구축을 시도하였다는 데 그 의의가 있으나, 다음과 같은 부분에서 한계를 가진다. 첫째, 진입규제의 효과분석에서 이용한 모델이 상당히 단순화되어 있다는 점이다. 특히 정부정책에 대한 평가에서는 일반적으로 生産이나 消費의 측면과 함께 규제 도입과정에서 정부가 소요하는 費用이 고려되어야 하나 본 연구에서는 이에 관련된 부분이 제외되었다. 둘째, 개발된 이론적 모델을 현실에 적용시키는 과정에서 모델을 구성하고 있는 변수를 적절하게 반영할 수 있는 國內 資料를 찾지 못하였다. 따라서 미국의 자료를 바탕으로 각각의 위험특성에 해당하는 제품군을 선정할 수밖에 없었다는 점에서 실제 우리나라의 현실과는 차이가 있을 수 있다. 이는 비록 우리나라의 현실을 정확히 반영하는 자료를 사용하지 못했다는 한계가 있으나, 새로운 理論的 模型의 현실에 대한 적용가능성을 실험해 본다는 측면에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다. 그러므로 이어지는 후속 연구에서 이러한 한계들을 보완하여 우리나라의 실정에 보다 적합한 정책평가 모델이 개발되기를 기대해 본다.

서울大學校 消費者學科 博士課程

151-742 서울특별시 관악구 신림동 산 56-1

전화: (02)880-5701

E-mail: prettyserah@hanmail.net

서울대학교 消費者學科 教授

151-742 서울특별시 관악구 신림동 산 56-1

전화: (02)880-6828

E-mail: yeo@snu.ac.kr

參 考 文 獻

- 김만근·한두봉·정복조(1998): “쇠고기 안전성에 관한 소비자의 가치추계,” 『농업정책연구』, **25. 1**, 181-196.
- 김만배(1994): “한국의 교통규제정책집행에 관한 연구,” 건국대 박사학위논문.
- 김재철(1991): 『진입규제의 합리화를 위한 이론적 고찰 및 적용』, 한국경제연구원.
- 김재홍(1994a): 『한국의 진입규제』, 한국경제연구원.
- _____ (1994b): “진입규제의 비효율성,” 『산업조직연구』, **3**, 1-17.
- _____ (2002): 『진입규제의 이론과 실제』, 한국경제연구원.
- 김태균·최관(1997): “식품의 안전성에 대한 소비자가치 측정,” 『농업경제연구』, **38. 2**, 1-17.
- 엄영숙(1996): “확률효용접근법을 통한 소비자들의 건강위험정보에 대한 반응분석: 간장 파동을 사례로,” 『경제학연구』, **44. 4**, 3-26.
- _____ (1999): “식품위험 규제에 대한 법경제적 이해,” 『규제연구』, **8. 1**, 한국경제연구원, 181-210.
- 오세운(1993): “규제과정의 결정과정 분석,” 『한국행정연구』, **2. 3**, 137-153.
- 유소이(2001): “식품안전성에 대한 소비자의 가치평가: 이론적 접근방법 및 측정방법 고찰” 『소비자학연구』, **12. 2**, 79-101.
- 이성우(1996): “우편산업의 규제완화방안,” 『한국정책학회보』, **5. 1**, 239-262.
- 이승철·한선옥(1995): 『규제완화 정책 평가』, 한국경제연구원.
- 이용상(1994): “화물자동차운송사업의 규제정책,” 『한국행정학회보』, **28. 2**, 661-685.
- 이종인(1995): “안전규제의 책임원리와 상호관계에 관한 경제학적 분석,” 『소비자문제연구』, **16**, 174-189.
- 이종인·이변승(2000): “제조물책임원칙이 제품안전성에 미치는 효과,” 『경제학연구』, **48. 3**, 139-161.
- 정익재(1994): “위험의 특성과 예방적 대책,” 『한국행정연구』, **3. 4**, 50-66.

- 최병선(1992): 『정부규제론』, 법문사.
- _____ (1994): “위험문제의 특성과 전략적 대응,” 『한국행정연구』, 3, 4, 27-48.
- 한광석(1999): 『김대중행정부 규제개혁 평가: 총론』, 한국경제연구원.
- Cropper, M. L., and A. M. Freeman(1991): *Environmental Health Effects: In Measuring the Demand for Environmental Quality*, NY, Elsevier Science Publisher.
- Crouch, E., and R. Wilson(1983): *Risk/Benefit Analysis*, Massachusetts, Ballinger Publishing Co.
- Dardis, R.(1988): “Risk Regulation and Consumer Welfare,” *The Journal of Consumer Studies*, 22, 2, 303-317.
- Douglas, M., and A. Wildavsky(1982): *Risk and Culture*, California, University of California Press.
- Friedman, M.(1962): *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press.
- Gramlich, E. M.(1981): *Benefit-Cost Analysis of Government Programs*, New Jersey, Prentice Hall Inc.
- Henson, S., and B. Traill(1993): “The Demand for Food Safety: Market Imperfections and the Role of Government,” *Food Policy*, April, 152-162.
- Leland, H. E.(1979): “Quacks, Lemons, and Licencing: A Theory of Minimum Quality Standards,” *Journal of Political Economy*, 87, 6, 1328-1345.
- MacDonald, J. M., and S. Crutchfield(1996): “Modeling the Costs of Food Safety Regulation,” *American Journal of Agricultural Economics*, 75, 1263-1267.
- Mankiw G. M., and M. D. Winston(1986): “Free Entry and Social Inefficiency,” *The Land Journal of Economics*, 17, 48-58.
- Perry, M. K.(1984): “Scale Economics, Imperfect Competition, and Public Policy,” *The Journal of Industrial Economics*, 32, 3, 313-333.
- Shavell, S.(1984): “Liability for Harm versus Regulation of Safety,” *Journal of Regal Studies*, 357-374.
- Stigler, G.(1968): *Production and Distribution Theories: the Formative Period*, New York, Agathon Press.
- _____ (1971): “The Theory of Economic Regulation,” *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 2, 3-21.
- Suzumura. K., and K. Kiyono(1987): “Entry Barrier and Economic Welfare,” *The Review of Economic Studies*, 54, 157-167.
- Van Ravenswaay, E. O., and J. P. Hoehn(1996): “The Theoretical Benefits of Food Safety Policies,”

American Journal of Agricultural Economics, **78**, 1291-1296.

Viscusi, W.(1984): *Regulating Consumer Product Safety*, Washington, D.C., American Enterprise Institute.

_____(1985): "Consumer Behavior and the Safety Effects of Product Safety," *The Journal of Law and Economics*, **28**, 527-553.

von Weizsacker, C. C.(1980): "A Welfare Analysis of Barrier to Entry," *The Bell Journal of Economics*, **11**, 399-420.

Wildavsky, A.(1988): *Searching for Safety*, New Jersey, Social Philosophy & Policy Center.

Zerbe, R. O., and N. Urban(1988): "Including the Public Interest in Theories of Regulation," *Research in Law and Economics*, **11**, 1-23.