

소비자운동의 이해와 한국소비자운동의 발전 과정

문 은 숙*

이 논문은 첫째, 소비자운동을 이해하기 위한 개념적, 이념적 틀을 제공하기 위함이다. 둘째, 소비자운동의 개념적 이념적 이해를 바탕으로 한국 소비자운동의 정체성과 특성을 이해하기 위함이다. 셋째, 나아가 시민사회운동을 연구하고 학습하는 학자, 학도, 그리고 시민사회운동가들과 소비자운동의 중요성을 공유하기 위함이다. 따라서 이 논문은 다음의 독립적인 두 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 부분에서는 소비자운동의 이해를 위한 소비자운동의 정의와 목표, 개념과 이념적 관점, 기원 등을 살펴보았다. 소비자운동의 정의와 목표를 고찰함에 있어서는 미국과 한국의 연구를 비교하여 소비자운동에 대한 국내 연구의 특성을 이해하는 데 도움이 되었다. 두 번째 부분에서는 한국 소비자운동의 정체성과 특성을 이해하기 위하여 한국 소비자운동의 발전 과정을 조명하였다. 발전 과정은 소비자단체 활동을 중심으로 소비자운동의 시작, 성장, 도약의 세 단계로 구분하여 살펴보았다. 특히 한국 소비자운동이 시민사회운동으로서 성숙해가는 과정을 살펴보고자 하였다. 발전 과정의 단계적 구분은 소비자쟁점의 변화, 소비자환경의 제도적 변화, 리더십 등 소비자운동의 내적 변화 등 세 가지 관점을 구분의 틀로 활용하였다.

주제어: 소비자운동, 소비자권익, 소비자쟁점, 소비자(운동)단체

* 소비자시민모임 기획실장

1. 서론

소비자운동은 시민권리 운동(civil right movements), 여성운동, 환경운동 등과 함께 주요한 시민사회운동의 축을 형성한다. 소비자운동은 기본적으로 시장의 공정성과 투명성을 확보하는 노력을 통해 경제정의의 추구를 하며 사회의 정의로운 발전을 지향한다. 나아가 소비자운동은 인간 삶의 질을 향상하고 자원과 환경의 지속가능성을 확보하려는 노력이다. 따라서 소비자운동은 다른 부문의 시민사회운동과 포함관계에 있으며 다차원적인 사회운동이다.

한국의 소비자운동은 1960년대 후반에 태동하여 30여 년간의 발전 과정을 거쳐 현대 한국사회의 두드러진 시민사회운동의 하나로 성장해왔다. 소비자운동은 소비자의 권익을 강화하고 소비자 주권을 확립하는데 현저히 기여하여 왔다. 그러나 그동안 한국 소비자운동에 대한 연구는 전체적으로 빈약하였고, 특히 소비자운동의 개념적·이념적 국내 연구는 찾아보기 힘들다.

소비자운동을 이해하기 위해서는 우선 소비자운동의 정의와 목표, 이념, 기원, 그리고 역사적 발전 과정 등을 알아야 한다. 이 논문은 첫째, 소비자운동을 이해하기 위한 개념적, 이념적 틀을 제공하기 위함이다. 둘째, 소비자운동의 개념적 이념적 이해를 바탕으로 한국 소비자운동의 정체성과 특성을 이해하기 위함이다. 셋째, 나아가 시민사회운동을 연구하고 학습하는 학자, 학도, 그리고 시민사회운동가들과 소비자운동의 중요성을 공유하기 위함이다.

이 논문은 독립적인 두 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 부분에서는 소비자운동의 이해를 위한 소비자운동의 정의와 목표, 개념과 이념적 관점, 기원 등을 살펴보았다. 두 번째 부분에서는 한국 소비자운동

의 정체성과 특성을 이해하기 위해 한국 소비자운동의 발전 과정을 조망하였다. 특히 시민사회운동으로서 성숙해가는 과정을 살펴보았다.

2. 소비자운동의 이해: 개념과 이념을 중심으로

1) 소비자운동의 정의와 목표

소비자운동이란 무엇이며 무엇을 지향하는가? 소비자운동의 정의와 목표는 오랜 시간동안 소비자(consumer)와 소비(consumption)의 패러다임변화와 함께 달라져왔다. 소비자운동은 소비자 권익¹⁾(consumer interests)을 성취하고자 조직된 소비자들의 집단적 노력이며, 소비자권의 향상과 소비자주권 확립을 목표로 시장과 사회의 경제적 효율성, 공정성, 지속가능성의 가치를 추구한다. 시장의 공정성과 투명성 확보를 통한 경제정의와 인간의 기본권과 형평성 확보를 통한 사회정의를 추구하는 것이 소비자운동의 목적이다.

소비자운동의 목표는 소비와 생산으로 인한 부정적 귀결(negative consequences)을 최소화하면서 소비자의 권익을 높이고자 하는 것이다. 소비자 권익은 소비자 권리뿐만 아니라 소비자 책임, 효과적인 소비자 보호 제도, 그리고 소비자 복지 등을 포함한다. 시장에서의 소비자 주권은 소비자 권익을 성취하기 위한 필수조건이다.

소비자운동은 사회운동이다. 사회운동은 일반적으로 변화를 추구하거나 변화에 저항하는 사람들의 조직된 노력(organized efforts)으로 정

1) 소비자 권익은 영어로 consumer interests 또는 consumer rights and interests로 사용될 수 있는데, consumer interests는 소비자권리를 포함한 개념이므로 이 논문에서는 consumer interests를 소비자 권익과 동일 개념으로 사용한다.

의된다. 따라서 사회운동으로서의 소비자운동은 변화를 위한 소비자들의 조직된 활동으로 정의된다. 소비자운동은 소비자들의 경제적 이익만을 추구하는 것이 아니며, 소비자의 불만족한 상황을 개선하려는 정부의 소비자 보호 활동과도 구분된다. 소비자운동은 소비자의 자발적 참여에 기초한 사회운동이다.

소비자운동은 경제적, 사회적, 정치적, 문화적 변화를 추구하므로서 그 목적을 달성한다. 소비자운동이 추구하는 ‘경제적 변화’는 불공정하고 불공평한 시장의 여건과 기업의 행위를 변화시키는 것을 의미한다. ‘사회적 변화’는 소비자 권익에 대한 소비자의 의식을 향상시키고, 소비자문제와 쟁점에 대한 태도와 행동을 긍정적으로 변화시키는 것을 의미한다. ‘정치적 변화’는 정부의 정책과 제도를 소비자의 권익 향상과 소비자 보호를 위해 변화시키는 것을 의미한다. 마지막으로 ‘문화적 변화’는 소비자들의 가치관과 소비 생활이 지속가능한 소비 유형과 문화로 발전할 수 있도록 변화시켜나가는 것을 의미한다.

소비자행동주의(consumer activism), 소비자주의(consumerism)²⁾ 등이 소비자운동(consumer movements)과 함께 사용되는 용어들이다. 소비자주의는 많은 학자들에 의해 소비자운동과 동일한 개념으로 쓰여 왔다(Mayer 1989; Aaker & Day 1982). 한국의 일부 연구들도 소비자주의와 소비자운동을 동일시한다. 소비자주의는 1960년대 소비자운동을 공산주의, 파시즘 등과 같은 이즘(ism)으로 연결시키고자 했던 소비자운동 주창자들에 의해 처음 사용되었다(Mayer 1989). 소비자주의가 구매자의 권리를 보호하고 향상시키는 데 목적을 둔 행동에 근거한 개념이

2) 소비자주의(consumerism)는 단지 지난 삼십년간 동안에 널리 쓰였던 용어이다. 일반적으로 소비자주의는 소비자의 이익을 보호하기 위한 노력으로 정의한다. 그러나 이 외는 다르게, 일부 특히 유럽에서는 소비자주의를 ‘과도한 물질주의(excess materialism)’로 정의하기도 한다. 보다 광의에서 소비자주의는 시장의 범위를 넘어 경제제도의 개혁을 뜻하기도 한다.

라는 데에는 그동안 일반적인 합의가 이루어져 왔다(Mayer 1989). 재미있는 사실은 최근 들어 유럽 등지에서 소비자주의가 ‘과도한 물질주의’라는 개념으로 사용되고 있고, “소비를 창출하려는 광고와 관측 활동의 강조점(the University of Texas at Austin Department of Advertising)”으로도 정의되고 있다는 것이다. 미국 루이스 해리스(Louis Harris)와 그 연구진이 1977년 실시한 전국조사 결과에 따르면 응답자의 37%가 소비자주의를 구매, 사용 등 소비행위와 동일한 개념으로 간주하였고, 3분의 2의 응답자가 소비자운동은 소비자권익을 보호하기 위해 싸우는 개인 또는 조직과 연관되어 있다고 생각하고 있었다.

소비자운동과 소비자 행동주의는 공통적으로 소비자 권익 추구를 위해 자발적으로 조직된 소비자들의 집단적 행동을 의미한다. 따라서 이 논문에서는 소비자운동과 소비자 행동주의를 구분하지 않는다. 소비자 행동주의는 소비자 권익 향상을 위한 소비자들의 집단적 행동을 의미하며, 소비자운동은 소비자주의를 추구하기 위한 실제적 소비자 행동이다. 소비자주의는 소비자운동의 이념이자 소비자행동주의가 추구하는 목표가 된다.

2) 소비자운동 정의에 있어 한국과 미국의 비교

(1) 미국에서의 소비자운동의 정의와 목표

1900년대 초 소비자운동이 시작된 이래 소비자운동에 대한 관점은 여러 차례 변화되어 왔으나 소비자운동의 이론적 분석들은 1970년대 까지 변함없이 지속되어 왔다(Creighton 1976). 그러나 1960년대 중반에서 70년대 후반사이 소비자주의와 소비자운동에 대한 범위는 서서히 확대되었다(Aaker & Day 1982).

미국에서의 소비자운동의 정의는 크게 두 가지로 나뉜다. 첫 번째

정의는 소비자 보호를 위한 정부와 기업의 활동을 소비자운동에 포함한다. 예를 들어 크레이톤(Creighton)은 다음과 같이 주장한다.

소비자운동은 소비자권익을 위해 일하고 소비자권익을 촉진하고 있다고 간주되는 다양한 개인과 집단의 노력의 합이다. 소비자운동에 대한 이 정의에 근거해 소비자 조직과 소비자 운동가뿐만 아니라 소비자와 소비자 교육을 위한 정부의 노력, 심지어 소비자를 위한 기업과 노동계의 활동도 모두 소비자운동이 될 수 있다(1976: 1).

이와 비슷하게 알커와 데이(Aaker & Day)도 “...1960년대 중반 시작된 근대 소비자운동은... 소비자권리를 보호하고 향상하려는 정부, 기업, 독립적 조직, 관심을 가진 소비자들의 활동을 포괄한다... 실제로 소비자주의는 광의에서 삶의 질을 향상시키기 위한 하나의 조직된 표현으로 정의될 수 있다(1982: 2)”고 주장한다.

두 번째 정의는 소비자들의 활동만을 소비자운동으로 간주한다. “소비자운동은 상품과 서비스의 유통과 관련되어 있는 소비자의 태도, 활동, 조직으로 묘사될 수 있다... 소비자운동은 소비자들 자신의 노력을 보여준다(Dameron 1978: 21)”. 허만과 메이어(Hermann & Mayer 1997)도 소비자운동은 소비자의 권리와 집단적 복지를 증진시키기 위한 개인 시민과 사적 비영리적 단체들의 조직적 노력이라고 정의한다.

소비자와 생산자 사이의 갈등을 강조하는 소비자운동의 정의도 있다. 다메론(Dameron 1978)은 자본주의와 영리 추구와는 상반된 입장을 가진 소비자운동을 강조하면서, 소비자운동을 경제적 진화의 산물이며 생산자 중심의 경제에서 소비자 중심의 경제로의 전환하는 양상이라고 본다. 카츠(Katz 1976)는 소비자주의는 사회 구성원간의 권력 불균형, 생산자와 소비자사이의 증대하는 불균형에 대한 인식이며, 이러한 불균형 구조가 소비자운동에 대한 관심과 집중을 이끌었다고 주장

한다.

소비자운동은 또 사회운동으로 정의된다. 메이어는 소비자운동을 경제적 복지와 소비자의 정치적 권력을 강화하기 위해 다양하게 그리고 서서히 등장한 사회운동이라고 본다. 따라서 소비자운동의 목표는 기업행위, 정부정책, 소비자행동에 있어서 변화를 추구하므로 소비자복지를 향상시키는 것이다(Mayer 1989).

한편 크레이톤은 소비자 주권과 소비자 보호를 다음과 같이 구분한다.

소비자 주권은 실질적으로 그리고 권리에 의해 생산과 자원분배를 통제하는 것이다. 소비자 보호는 소비자의 이름으로 정부에 의해 행해지며 정부가 경제의 일부 요소들을 통제하는 것이다. 소비자 주권은 개인의 의사결정을 조정하는 시장 과정(market process)을 통해 성취되는 한편 소비자 보호는 특별한 목적을 위한 사회적 개입에 의해 성취된다. 따라서 소비자 주권과 소비자 보호로 인한 성과는 거의 같지 않다(1976: 4).

(2) 한국에서의 소비자운동의 정의와 목표

한국 소비자운동에 대한 최초의 책인 『소비자운동』은 소비자들이 주체가 되어 그들의 권익을 찾기 위한 조직적인 활동이 소비자운동이며 소비자운동은 사회운동이라고 정의하고 있다(김재옥·송보경 1987). 한국에서 최초로 『소비자주권론』을 쓴 서정희씨는 소비자가 현대 경제사회에서 자신이 처한 불평등한 지위를 인식하고 집단행동을 통하여 소비자주권을 실현하기 위한 모든 활동이 소비자운동이라고 정의한다. 미국 연구들에 비해 우리나라 연구들은 소비자운동에 있어 소비자주권 회복 및 확립의 중요성을 강조하고 있다(서정희 1994).

소비자주의(Consumerism)와 소비자운동을 정의하는 데 있어 두 가지 경향이 있다. 첫 번째는 소비자운동과 소비자주의를 동일한 개념으로

이해하는 경향이다. 초기 소비자운동의 개념과 영역이 확대되어 감에 따라 소비자주의로 발전되었고, 따라서 소비자운동의 목표도 단순히 소비자 피해를 예방하고 구제한다는 차원에서 소비자 주권을 회복하고 인간의 복지를 지향하는 차원으로 발전하게 되었다는 것이다. 두 번째는 소비자주의와 소비자운동이 개념상 본질적으로 다르다고 보는 경향이다. 이 경향에 따르면 소비자주의는 사회 생태학적 균형과 인간 복지를 지향하는 사상이자 이념이다. 따라서 기업의 소비자 지향적 마케팅, 정부의 소비자보호 행정 등도 기업과 정부 입장에서 소비자주의를 실천하는 것이며 소비자 입장에서 소비자주의를 실천하는 구체적 노력이 바로 소비자운동이라는 것이다. 소비자운동은 소비자들이 스스로를 보호하려는 수단이자 행동이며 소비자운동의 목표는 소비자 권익의 옹호이며 삶의 질적 향상이라고 본다(이기춘 외 1994).

소비자주의가 이념적인 측면이라면 소비자운동은 실천적인 측면이다(홍은균 1992). 따라서 소비자운동은 소비자주의에 바탕을 둔다. 협의의 소비자운동은 거래관계에서 발생하는 소비자의 불만을 해소하기 위해 수행되는 사회운동이며, 광의의 소비자운동은 소비자의 기본 목적을 달성하기 위한 모든 활동이며 소비자가 권익을 제대로 향유할 수 있도록 옹호하고 증진시키기 위한 모든 활동이다(홍은균 1992).

한편, 이기춘과 홍은균은 사회적·경제적·정치적 측면에서 소비자운동의 중요성을 강조한다. 이들은 사회운동으로서의 소비자운동은 단순한 경제적 이익만을 추구하는 행동이 아니라, 사회적으로 인간의 기본권을 보호하고 신장시키려는 인권보호운동이고, 정치적으로 사회적 부정부패를 제거하려는 사회개혁운동이며, 문화적으로 소비자의 생활의 질을 높이기 위한 생활개혁운동이라고 본다(이기춘 외 1994; 홍은균 1992).

(3) 미국과 한국의 비교

위에서 고찰한 다양한 정의들에서 보듯이 미국과 한국은 소비자운동 정의와 연구에 있어 몇 가지 차이점을 보인다. 첫째, 미국은 소비자운동 정의에 있어 상대적으로 다양한 접근들을 하고 있다. 미국에서는 종종 소비자운동이 일차적으로 정치적인 목적과 변화에 초점을 둔 이익집단의 활동으로 정의되기도 한다³⁾. 또 소비자운동의 범주를 소비자 스스로의 자발적인 행동으로 제한하지 않고 소비자 보호를 위한 정부와 기업의 활동을 소비자운동에 포함하는 경향이 강하다. 따라서 소비자운동의 목표에서도 소비자보호 또는 경제적 복지를 강조한다. 이에 반해 한국의 연구들은 소비자운동이 소비자들의 자발적 참여를 통한 사회운동이며 소비자들의 권익 향상과 주권 확립을 목표로 하고 있다는 데 대체로 합의하고 있다. 따라서 정부나 기업의 소비자보호 활동과 소비자운동을 구분하고 있다. 둘째, 한국의 연구들은 소비자주의의 이념적 측면에 주목하고 있다. 즉 소비자주의는 소비자들의 삶의 질 향상, 인권 신장, 사회의 생태학적 발전 등을 지향하는 이념이며 소비자운동은 이를 실천하는 소비자들의 자발적 노력으로 본다. 셋째, 소비자운동의 긴 역사를 가진 미국에는 그동안 소비자운동에 대한 많은 연구들이 있어 왔으나 1980년대 이후부터 소비자운동에 대한 연구가 급격히 감소한다. 미국에서의 소비자운동의 정의와 목표 등을 연구한 대부분의 논문들이 1980년대 이전에 쓰인 점 등이 이를 입증하고 있다. 이에 반해 우리나라 논문들은 대부분 최근의 연구들이었다. 넷째, 소비자운동에 대한 미국의 사회적 관심도 과거 10년간 감소 추세이다. 이에 반해 우리나라에서는 소비자운동에 대한 사회적 관심이 점

3) 이와는 대조적으로 반 소비적 생활방식(non-consumerist lifestyles)을 주창하는 독일 녹색당은 신사회운동을 대변하는 조직으로 묘사되기도 한다(Social Movements & Culture, 2002).

차 높아지고 있다. 그러나 소비자운동에 대한 관심이 고조되어 가고 있는 사회적 추세와는 달리 소비자운동에 대한 학술적 연구는 활발하지 못한 실정이다. 다섯째, 미국의 경우 사회운동과 관련된 대부분의 연구가 사회운동의 범주에서 소비자운동을 제외하고 있다. 우리나라에서는 소비자운동이 사회운동이라는 관점에 대한 사회적 학술적 공감대가 형성되어 있으나 학술적 연구에 있어서 미국의 연구 패턴을 따르는 경향이 있다. 소비자학계에서도 소비자들의 자발적 집단적 행동보다는 미국처럼 개인 소비자의 선택, 소비 행동 등에 대한 마케팅적 접근을 하는 연구가 대부분인 실정이다.

3) 소비자운동의 개념

소비자운동의 개념은 본질적으로 우리가 어떻게 소비자문제를 인식하고 있고 그 인식이 어떻게 변화되어 왔는지에 달려있다. 이 장에서는 소비자운동을 이해하고 분석하는데 필요한 개념의 변화를 살펴봄으로써 소비자운동의 형태를 이해하고자 한다.

전통적 경제이론에 따르면, 합리성(rationality)과 완전 경쟁(perfect competition in markets)이라는 두 가지 기본 전제에 따라 시장에서는 소비자 주권이 보장되며, 따라서 소비자문제가 발생하지 않는 완전한 시장(problem-free markets)이다. 따라서 크레이튼의 주장처럼 주권을 가진 소비자는 이론대로 효용 분석을 통해 합리적인 소비자가 되며, 소비자와 소비자가 달성하려는 이익(self-interests) 사이에는 아무런 갈등이 발생하지 않고, 따라서 시장에 대한 어떠한 정부의 규제도 필요하지 않다(Creighton 1976).

베블렌(Thorstein B. Veblen)은 1899년 그의 대표적 저서 『유한계급론(The Theory of The Leisure Class)』을 통해 소비자를 ‘효용을 극대화

하는 합리적 소비자'로 보는 경제적 분석 논리를 파괴한다. 크레이톤은 이를 이렇게 설명하고 있다.

소비자 결정의 모든 실제적 목적을 가격과 효용에만 국한하여 소비자는 반드시 합리적 선택을 하게 된다고 주장하는 전통적 이론과는 달리, 사회에서의 소비의 역할에 대한 베블런의 분석은 경제에 있어 소비의 위치에 대한 보다 넓고 시험적인 토론을 가능하게 하였다. 따라서 초점은 가격을 결정하는데 있어서의 개인소비자의 역할에서 소비자의 성향과 소비자를 둘러싼 사회적 관계에 모아졌다. 베블런은 소비자가 실제 어떻게 행동하는 지 분석하는데 무용한 효용극대화의 개념을 포기하였다. 베블런은 소비자들이 만족보다는 소유권 또는 단순한 소유를 원한다고 주장한다. 따라서 소비자행동의 주된 결정요소는 효용 극대화가 아니라 유한계급의 경쟁이다 (Creighton 1976: 11).

그럼에도 불구하고 베블런의 개념은 소비자운동을 위한 토대를 즉시 마련하지는 못했다(Creighton 1976). 1912년 들어 미첼(Wesley C. Mitchell)은 그의 저서 『The Backward Art of Spending Money』에서 소비로 인한 일상의 문제들과 효과적인 소비자가 되기에는 부족한 소비자들의 무력함에 대해 지적하였다. 마침내 1923년 켈크(Kyrk)는 『소비이론(A Theory of Consumption)』에서 현대 대량 생산 사회에서의 소비자 복지를 주창하고 소비에 있어 현명한 결정을 할 수 있는 충분한 정보를 소비자는 가지고 있지 못하다는 사실을 지적하였다. 소비자정보에 대한 켈크의 이러한 우려는 불과 몇 년 후 정확히 소비자운동의 중요한 관심사가 되었다(Creighton 1976). 크레이톤의 주장처럼 소비자운동을 시작하게 한 최초의 동력은 소비에 대한 경제적 분석에서부터 온 것이 아니라 소비자들이 속임을 당하고 있다는 불만에서 비롯된 것이다.

60년대 초반부터 사회 구성원들 간의 증가하는 불균형·불평등 문

제에 대한 인식이 높아지면서 소비자주의는 점차 사회의 주요 관심사가 되었고 소비자와 생산자간의 증가하는 불균형 문제가 소비자운동에 대한 사회의 집중된 관심을 초래하였다(Kyrk 1976). 랄프 네이더는 기업과 정부의 거대한 집합적 관료제도에 지배된 사회에 존재하는 개인시민의 어려운 상태를 축약해 단적으로 보여주는 것이 소비자문제이며, 이러한 권력 구조는 해체되어야 한다고 주장하였다(Ralph Nader 1965).

소비자운동에 대한 이러한 개념적 인식의 변화에서 보듯이 소비자문제에 대한 개념은 크게 두 가지 형태로 나뉜다. 불완전하고 불충분한 정보를 가진 소비자가 시장에서 불리한 거래를 하게 되는 것을 소비자문제로 보는 관점과 시장과 사회의 불균형 권력 구조와 그 구조에서의 소비자의 약자적 지위를 소비자문제로 보는 관점이다. 소비자문제에 대한 두 가지 관점에 따라 소비자운동 형태도 크게 두 가지로 나뉜다. 소비자 정보를 제공하는 정보 제공형 소비자 운동과 경제적 정치적 권력 불균형 구조를 개선하여 소비자의 권익을 주창하는 권익 주창형 운동이다. 각 나라마다 약간의 차이가 있겠지만 대부분 두 가지 형태의 소비자운동이 공존하고 있다.

4) 소비자운동에 대한 이념적 접근 방법

소비자운동에 대한 이념적 접근 방법에는 크게 세 가지가 있다. 갈등적(또는 급진적) 접근 방법, 협력적(또는 개량적) 접근 방법 그리고 다원적 접근방법이다(김재욱·송보경 1987; Mayer 1989).⁴⁾ 갈등 모델

4) 한국의 소비자운동을 최초로 출간한 김재욱과 송보경은 소비자운동의 접근방법을 갈등 모델과 협력 모델로 나누어 설명하였고, 미국의 소비자운동을 최초로 출간한 로버트 메이어는 소비자운동의 접근 방법을 갈등론적 관점과 다원론적 관점으로 나누어 설명하고 있다. 김재욱과 송보경은 사회운동으로서의 소비자운동에 대한 두 가지

은 소비자를 불리한 위치에 처하게 강요하고 소비자문제를 발생시키는 원인을 ‘권력 불균형의 사회 경제적 구조’에 둔다. 반면 협력 모델은, 소비자문제 발생의 원인을 합리적 선택에 필요한 정보의 부족과 이로 인한 소비자의 합리적 선택 능력의 부족에 둔다(Kyrk, 1976; 김재옥·송보경 1987). 갈등적 관점에 대해 메이어는 다음과 같이 설명한다.

갈등적 관점에 의하면 사회는 깊고 양립할수 없는 이익의 갈등을 가진 두 집단으로 나뉘며, 자연적으로 사회운동은 이들 갈등의 표출을 위해 발생한다. 예를 들어 생산자와 소비자는 한 편의 이익이 다른 한 편의 손실이 되는 피할 수 없는 갈등 관계에 놓인다. 생산자는 정부 기구를 포함하여 그들의 이익을 돕는 정치적 권력 관계에 있어 상당한 우세에 있다. 그러나 갈등적 관점은 노동자들이 결국 사업주에 대항한 싸움에서 이길 것이듯이 소비자의 저항도 진정한 소비자주권이 성취될 때까지 계속될 것이다. 이 관점의 지지자들은 소비자운동의 존재, 지속 그리고 성취에 놀라지 않는다(Mayer 1989).

협력적 접근 방법은 소비자문제가 시장에서 소비자가 정보를 충분히 제공받지 못하기 때문에 발생한다고 본다. 따라서 협력적 관점에서는 소비자운동이 소비자에게 정보를 제공하고, 당면한 불만의 해결을 돕고, 소비자를 보호한다는 원칙하에 정부나 기업과 협력적 관계를 유지하면서 소비자문제를 해결하고 소비자 권익을 향상하려고 하는 것이다(김재옥·송보경 1987).

한편 다원적 관점은 갈등적 관점과는 다르게 소비자 행동을 결집하는데 있어 역동성에 대한 좀 더 설득력 있는 분석들을 제공한다. 메이어는 다음과 같이 설명한다.

이념적 관점(갈등과 협력)을 비교 설명한 반면 로버트 메이어는 소비자운동을 사회운동으로 보는 갈등론적 모델과 이익집단의 활동으로 보는 다원론적 관점을 비교 설명하고 있다.

다원적 관점에 의하면 정치적 성과들은 수많은 비정부적 이익집단들의 상호작용에 의해 결정된다. 각 집단의 힘은 로비스트를 고용하고, 과학적 연구를 위탁하고, 캠페인을 전략적으로 배치하는 등의 정치적 자원을 동원하는 능력에 달려 있다. 이 관점에 의하면 정부관계자들은 우선적인 정치적 약속이나 정치적 이익을 가지고 있지 않다. 정부 관계자들은 어느 이익집단이든지간에 그들의 주장에 대해 효과적으로 압력을 행사하게 되면 이에 단순히 반응할 뿐이다(Mayer 1989).

민주사회에서는 경쟁하는 이익집단들 사이에 정치적 권력이 널리 분배된다는 다원적 관점은 갈등론을 주장하는 학자들에 의해 비판된다. 예를 들어 다원론은 일부 이익집단은 드러나지 않는 방법으로 보다 강한 권력을 쥐게 되는 사실 등을 은폐시킨다는 것이다. 한편 소비자생산자의 관계를 설명하는 적절한 패러다임으로서 프레스톤은 하나는 ‘갈등과 착취’이고 다른 하나는 ‘협력과 공생’이며, 후자는 더욱 바람직하지만 현실적이지는 못하다고 지적하고 있다(Preston 1975).

갈등적 관점이나 협력적 관점은 소비자운동을 사회운동으로 간주하는 데 반해 다원론적 관점은 소비자운동을 사회운동으로서가 아니라 이익집단의 활동으로 간주하고 일차적인 활동의 목표도 정치적 권력의 강화로 이해한다. 소비자문제를 발생시키는 원인을 갈등적 관점은 ‘권력 불균형의 사회 경제적 구조’에, 협력적 관점은 ‘합리적 선택에 필요한 정보의 부족’에, 다원적 관점은 ‘정치적 권력의 분배’에 둔다. 소비자운동이 발생하는 원인에 있어서도 갈등론적 관점은 자연적으로 피할 수 없는 생산자와 소비자 간의 갈등 표출로 인해 소비자운동이 발생했다고 보는 반면, 협력적 관점은 소비자 불만의 해결을 돕고, 소비자에게 정보를 제공하기 위해 소비자운동이 발생하였다고 본다. 이에 반해 다원론적 관점은 소비자운동이 목적 달성을 위한 소비자들의 정치적 권력을 강화하기 위해 발생하였다고 본다.

소비자운동은 소비자와 생산자간의 권력 불균형에 대한 인식에서

출발한다. 소비자문제도 사회 경제 권력 불균형 구조 때문에 발생한다. 소비자가 완전하고 충분한 정보를 제공받지 못하는 것도 이러한 불균형한 구조에서 가능한 것이다. 따라서 소비자문제의 발생 원인과 소비자운동은 갈등론적 관점에서 이해되어야 한다. 한편, 협력적 관점과 다원론적 관점은 소비자 운동의 내용적 측면과 전략적 측면에서 유용할 것이다.

5) 소비자운동의 기원에 대한 관점

소비자운동의 기원을 언제로 볼 것인가는 소비자운동을 어떻게 정의하는가에 달려있다⁵⁾. 일반적으로 소비자운동의 기원에 대해서는 두 가지 관점이 있다. 하나는 소비자운동의 기원을 소비자협동조합운동에서 찾는 고전적 소비자운동의 관점이고, 다른 하나는 소비자운동의 기원을 전문소비자운동 조직의 출현으로 보는 근대적 소비자운동의 관점이다.

고전적 소비자운동의 효시는 1844년 시작된 영국의 소비자협동조합운동인 'Rochdale Society of Equitable Pioneers'로 보는 것이 일반적 견해이다. 산업혁명 과정 동안 영국에서는 산업노동자들에 대한 거대한 착취가 진행되었고 이에 대응하여 노동자들은 소비자협동조합을 조직했다. 소비자협동조합운동은 상품의 질을 보장하고 사기와 터무니없는 가격으로부터 조합원 스스로를 보호하기 위한 것이었다(Warne 1993). 미국에서도 영국의 Rochdale 보다 이른 1830년 최초의 소비자협동조합운동이 출현하였으나 얼마가지 않아 사라지게 된다(Gabler 1939).

근대적 형태의 소비자운동의 시작에 대한 시각은 둘로 나뉜다. 첫째

5) 소비자 운동에 대한 정의는 또 운동의 성과를 어떻게 볼 것인가를 좌우한다.

는 전문 소비자단체의 탄생을 근대 소비자운동의 시작으로 보는 시각이다. 따라서 1891년 미국 뉴욕시에서 소비자리그(Consumers' League)라는 단체가 결성된 시점을 근대적 소비자운동의 시작으로 본다. 소비자리그는 초기에 의류, 식품 등의 제조업체와 소매, 무역 등의 서비스 업체들의 근로 조건에 대해 문제를 제기하는 활동에 주력하였고 소비자 불매운동보다는 업체들에 도덕적 압력을 가하는 데 중점을 두었다(Harris 1975). 둘째는 소비자 상품 테스트가 시작되었을 때부터 소비자운동의 근대사가 시작되었다고 보는 시각이다(Warne 1993). 이 관점에서 본다면 근대화된 소비자운동의 시작은 소비자 상품 테스트 조직인 미국 소비자연합(Consumers Union of the USA)이 등장한 1936년이며 미국의 소비자운동이 세계소비자운동의 효시가 된다. 이 시각은 국제소비자기구에 의해서도 주장되었다. 그러나 상품 테스트를 하는 소비자단체의 탄생을 근대소비자운동의 시작으로 정의하는 시각은 선진국의 소비자운동 형태에 치우치고 있어 보편성을 결여하고 있다.

소비자운동은 자유 시장 체제에서의 시장 실패와 그로 인한 부정적 결과에 대응하는 소비자들의 조직적인 노력이다. 시장실패의 과정과 결과로서 소비자문제가 발생하게 되고 발생한 소비자문제에 소비자들이 조직적으로 대응하는 것이 소비자운동이다. 따라서 고전적 형태의 소비자운동이건 근대적 소비자운동이건 두 가지 상황적 조건을 전제로 한다. 산업화 과정과 이 과정에서의 여러 가지 사회(소비자) 문제의 발생이다. 소비자운동의 기본적인 목적은 경제적 효율성(economic efficiency)과 공정성(equity)을 증진하는 것이며 이를 위한 변화를 추구하는 것이다. 따라서 산업화 과정이 있었고 소비자문제가 발생했으며, 소비자 구매 조직을 통해 경제적 효율성과 품질과 가격의 공정성을 추구하였던 1844년 영국의 소비자협동조합운동을 소비자운동의 기원으로 볼 수 있다. 한편 근대적 소비자운동은 현저한 산업화 과정의 진

행, 대량 생산, 증가하는 시장 실패로 인한 심각해지는 문제 등 세 가지 조건을 만족시켜야 하며 더욱 복잡해진 산업시스템과 소비자문제를 안게 된다. 따라서 근대적 소비자운동은 필요로 인해 전문적 소비자운동 조직의 출현과 함께 시작된다.

이 논문은 고전적 소비자운동과 근대적 소비자운동을 구분하고 소비자쟁점을 다루는 전문 소비자단체의 탄생을 근대소비자운동의 시점으로 한다. 예를 들어 영국의 고전적 소비자운동은 1844년 소비자협동조합운동의 탄생으로 시작되었고 근대적 소비자운동은 1957년 Consumer Association이라는 조직이 결성되면서 시작한다. 독일의 소비자운동도 고전적 형태는 1845년 소비자협동조합운동으로 시작되나 근대적 소비자운동은 1964년 Stiftung Warentest 라는 단체의 탄생으로 시작된다.

3. 한국 소비자운동의 이해: 발전 과정을 중심으로

이 장은 한국소비자운동의 정체성과 특성을 이해하기 위함이며 이를 위해 한국 소비자운동의 발전 과정을 검토하였다. 소비자운동은 소비자권의 향상을 위한 소비자들의 자발적 조직적 활동이므로 소비자들의 자발적 조직체인 소비자단체들의 활동 내용과 전개 과정을 중심으로 한국 소비자운동의 발전 과정을 살펴보았다. 소비자운동의 발전 과정은 시작, 성장, 질적 도약 세 단계로 구분하였고⁶⁾ 소비자운동의 두드러진 내·외적 변화를 구분의 틀로 하였다.

6) 이 논문은 한국 소비자운동을 소비자단체의 활동 내용을 중심으로 시작, 성장, 질적 도약의 세 단계로 구분하였다. 그런데 우연히 60·70년대, 80년대, 90년대 시대적 구분과 일치하는 경향이 있어 이 논문에서는 시대적 구분과 연결시켜 보았다.

우리나라 소비자단체는 크게 두 가지 형태로 나뉜다. 종합적 성격의 사회단체가 부분적 활동으로서 소비자운동을 하는 형태와 단일 목적의 소비자단체로서 전적으로 소비자운동을 하는 형태이다. 예를 들어 종교 활동을 우선적 목표로 하는 YMCA, YWCA, 여성의 전체적 복지 향상을 우선적 활동 목표로 하는 한국부인회, 주부클럽 등이 종합적 사회단체 성격의 소비자단체라고 할 수 있다. 소비자 권익 증진을 활동의 우선적 목표로 하는 한국소비자연맹, 소비자문제를 연구하는 시민의 모임, 녹색소비자연대 등이 단일 목적의 소비자단체이다. 역사적으로 우리나라 소비자운동은 종합적 사회단체 성격의 단체들, 특히 여성단체들이 시작하고 주도하여 왔다. 아직 종합적 사회단체 성격의 소비자단체들이 수적으로 우세하나 최근 소비자문제를 연구하는 시민의 모임, 녹색소비자연대 등은 소비자 권익 주창과 정보 제공을 위한 활발한 활동을 전개하고 있다.

앞서 소비자운동의 기원에서 살펴보았듯이 소비생활협동조합 활동은 소비자운동의 고전적 기원이 되었다. 우리나라에서도 소비생활협동운동은 1980년대 초부터 전개된다. 그러나 대부분 소비자 공동 구매 운동과 함께 신용협동사업을 함께 형태로 변화되어갔다. 따라서 이 논문에서는 소비자생활협동운동은 소비자운동 발전 과정 검토에서 제외하였다.

한편 80년대 말부터 진보적 여성단체, 농민단체, 환경단체 등이 유기농산물 보급을 위한 생활협동조합 활동을 시작하였다. 최근에는 환경정의, 환경연합 등이 환경 문제에 연결시켜 식품 안전 등과 관련한 소비자운동에 참여하고 있으며 각 부문 사회운동단체와 소비자단체와의 연대 활동이 점차 확대되어 가고 있다.

이 논문은 연구 대상에 두 가지 소비자단체 형태, 즉 종합적 단일적 성격의 단체를 모두 포함하였다. 특히 이들 단체 중 첫째, 현재 전국적 범위의 활동을 하고 있으며, 둘째, 그동안의 활동에 대한 기록이 있

으며 셋째, 정부(재정경제부)에 소비자단체로서 등록되어 있는 단체들을 연구 대상으로 선정하였다⁷⁾. 소비자운동의 발전의 외적 조건이 되는 정부의 소비자보호 제도 및 정책 발전 과정과 기업의 소비자보호 활동도 함께 살펴보았다.

한편 소비자운동의 발전 과정을 연구하는데 있어서 이 논문은 상징적 실질적 소비자운동의 내적 외적 변화를 발전 단계별 구분의 틀로 활용하였다. 외적 조건으로서는 첫째, 사회경제적 환경 변화에 따른 소비자쟁점의 변화를 보았고 둘째, 소비자 보호 제도 및 정책의 변화를 보았다. 내적 조건으로서는 소비자운동의 주도적 소비자단체와 리더십의 변화를 보았다.

근대적 소비자운동은 전문적 소비자운동 조직의 출현과 함께 시작된다. 우리나라 근대적 소비자운동은 1968년 한국소비자보호협회와 70년 한국소비자연맹의 탄생으로 시작되며 1980년대 후반까지 종합사회단체의 여성지도자들에 의해서 주도되었다. 1983년 들어 단일 목적의 전문적 소비자단체가 출현한다. 전문적 소비자단체는 80년대 후반 들어 백화점 사기 세일 소송 제기, 약관규제법 발의, 자몽에서의 알라 검출 사건 등을 통해 소비자운동을 주도하기 시작한다. 60년대 한국 소비자운동을 시작한 여성지도자들은 사실상 상징적인 단체의 대표로서 활동을 하게 되고 소비자운동의 실무자들이 양적 질적으로 확산된다. 또한 소비자운동을 지원하는 전문가 집단의 증가, 언론 등 사회적 지지 확대 등은 소비자운동이 ‘소비자’들이 ‘자발적’으로 ‘변화’를 추구하는 사회운동으로서 면모를 갖추기 시작하는데 주요한 역할을 하

7) 연구 대상으로 선정된 소비자단체들은 대부분 한국소비자단체협의회에 소속된 단체와 일치하고 있다. 현재 한국소비자단체협의회 회원단체는 녹색소비자연대, 대한YWCA연합회, 대한주부클럽연합회, 소비자문제를연구하는시민의모임, 전국주부교실중앙회, 한국소비생활연구원, 한국소비자교육원, 한국소비자연맹, 한국여성단체협의회, 한국YMCA전국연맹 등 10개 단체이다.

게 된다. 80년대부터는 소비자쟁점도 시장의 독과점 구조의 심화, 수입 개방 등으로 인해 시장의 독과점 문제와 불공정 거래, 수입식품·상품의 안전성 등으로 변화된다. 1980년 소비자보호법의 제정, 헌법상의 소비자운동 보장 등의 외적 변화도 소비자운동 성장을 촉진하는 계기를 마련한다.

한국 소비자운동은 90년대 들어서면서 시민사회의 도래, 새로운 시민사회단체 등장 그리고 빠른 성장과 함께 ‘책임성’을 강조하는 시민사회운동으로서 성장하는 질적 도약기를 맞이한다. 90년대 이전의 소비자운동이 소비자의 권익증진과 주권 확립에 주력하였다면, 90년대 이후의 소비자운동은 지속가능한 소비와 생산을 위한 소비자의 책임을 강조하고 정부 정책이나 기업 실체에 있어 소비자의 의견을 반영할 권리 확보에 주력한다. 소비자쟁점의 영역도 에너지와 환경의 지속가능성, 국제 무역의 공정성, 새로운 정보기술의 안정성 등으로 확대된다. 녹색소비자운동을 표방하는 전문소비자단체의 출현, 전문소비자단체들의 소비자운동에서의 리더십 강화 및 리더십 다양화 추세 등도 소비자운동의 질적 발전을 초래한다. 단계별로 구체적인 발전 과정을 살펴보자.

1) 한국 소비자운동의 시작: 1960~1970년대

한국 소비자운동은 1960년대 들어 시작된다. 한국에서 고전적 형태의 소비자운동을 소비자협동조합이 시작된 1920년으로 보는 시각도 있다(이기춘·이진국 1996). 1920년에 노동자들을 위해 만들어진 조선노동자조합은 조합원의 경제적 복지를 향상시키기 위해 불매운동과 절약운동을 주도하였다. 그러나 일본 제국주의로부터의 독립운동에 참여하기 위해 조직되었던 조선노동자조합운동을 소비자운동의 기원

으로 보기는 어렵다.

한편 조선노동자조합운동을 소비자운동의 기원으로 볼 수 있는가는 한국의 산업화 과정이 언제 시작되었는가에 달려있다. 한국은 일본 식민지였던 1910년에서 45년까지 산업화 과정을 거치지 않았다. 일제 정권이 한국의 근대화과정에 일부 역할을 한 것은 사실이지만, 식민지 기간 동안 한국인의 생활수준은 오히려 낮아졌다(Macdonald 1990). 근대적인 행정적 경제적 제도가 조선 왕조의 전제적 정치 구조를 교체했던 것은 사실이나, 농업은 물론 모든 산업 생산은 일본의 필요에 이용되었고, 정부와 주요 기업 요직은 모두 일본인이 차지했다(Macdonald 1990). 이후 1950년부터 53년까지는 한국전쟁으로 산업시설은 물론 국토 전체가 초토화되어 한국 경제는 1957년이 되어서야 전쟁 전 수준으로 돌아가게 되었다. 그러나 한국은 1960년대로 들어서기 전까지 여전히 전형적인 저개발 농업 국가였다. 1960년대 들어와서야 한국 경제는 빠른 산업화 과정을 경험하게 되고, 이후 약 35년 동안 한국은 수출주도형 산업화의 성공으로 근대화된 산업국가로 전환하였다(한국은행 2000).

한국의 초기 소비자운동은 여성단체들에 의해 시작되고 주도되었다(김재옥·송보경 1987; 이기춘·이진국 1996). 1960년대 중반부터 한국의 대표적 여성단체들이 소비자문제에 관심을 가지기 시작하면서, 단체의 부분적인 활동으로서 소비자운동을 시작하였다. 기독교 신앙을 바탕으로 애국사상 고취, 계몽운동 등의 사회운동을 벌이던 대한YWCA연합회가 1964년 사회문제 부서 산하에 한국 최초로 소비자보호위원회를 구성하였고, 부정, 불량상품 개선을 위한 소비자고발 상담 활동을 시작하였다. 이어 대한YWCA연합회는 1968년에 소비자보호위원회를 독립체로 조직하고 소비자고발센터를 개설하면서 본격적인 소비자보호운동을 전개하였다. 따라서 1968년을 한국소비자운동의 효시

로 보는 견해도 있다. 한국부인회도 1965년 소비자고발센터를 개설하고 1967년부터 격월간 ‘소비자보호’를 발간하기 시작하였다. 이어 대한주부클럽연합회가 1969년에 소비자운동을 시작하였다. 1970년 한국여성단체연합회가 소비자보호연구위원회를 발족하였고, 이어 1972년 전국주부교실중앙회가 소비자보호센터를 개설, 운영하기 시작하였다.

이러한 여성단체의 부분적 소비자보호활동은 근대소비자운동의 본격적인 시작이라기보다는 소비자운동이 탄생하는 과정으로 이해할 수 있다. 산업화과정의 급속한 진행, 시장 실패와 이로 인한 심각한 소비자문제의 발생, 이에 대응하는 전문소비자단체의 탄생이 근대 소비자운동의 조건이다. 따라서 1968년 한국소비자보호협회와 1970년 소비자연맹의 탄생을 근대소비자운동의 시작으로 볼 수 있겠다. 단일 목적의 전문 소비자단체로서는 한국 최초로 1968년 한국소비자보호협회가 조직되어 당시 상공부에 소비자단체로 등록하였고(김재옥·송보경 1989), 이어 1970년 한국소비자연맹이 조직되었다. 그러나 두 조직 모두 활동을 지속하지 못하였고, 한국소비자연맹은 1978년부터 활동을 재개한다.

한편 전문소비자운동단체는 아니지만 소비자운동을 시작했던 여성단체들은 출판, 테스트, 교육, 캠페인 등 소비자를 위한 다양한 활동을 전개하였다. 특히 한국부인회와 대한YMCA연합회는 1970년대까지의 소비자운동을 주도하였다. 60년대 말 70년대 초 소비자운동을 시작했던 한국여성단체협의회, 전국주부교실중앙회, 대한주부클럽연합회, 대한YWCA연합회 등 4개 단체는 1976년에 정부의 재정적 지원을 효율화하고 소비자운동을 효과적으로 전개하기 위해 서울특별시소비자보호단체협의회를 설립하였다. 1977년 협의회는 명칭을 소비자보호단체협의회로 변경하였다. 1978년에는 대한YMCA연합회가 산하에 시민중계실을 발족하여 시민 주권과 소비자 보호를 위한 본격적인 소비자운

동을 하게 된다.

일반적으로 국제소비자기구(Consumers International, former International Organization of Consumers Union), 미국 소비자연합(Consumers Union of the USA)등 국제 소비자 조직과 선진국 소비자운동단체들은 한국을 포함해 개발도상국들의 소비자운동의 탄생을 지원하여 왔다. 1964년 오슬로에서 있었던 제3차 국제소비자기구 총회에서는 개발도상국에로의 소비자운동 확산의 필요성과 중요성에 대한 인식을 함께 하고, 이를 다음 총회의 주제로 채택하였다(Morse 1993). 이에 따라 1966년 이스라엘에서 열린 제4차 국제소비자기구 총회에서는 개도국의 소비자운동 확산을 주제로 세미나가 열렸고 이 세미나에는 아시아, 아프리카, 남미의 소비자운동가들이 참석하였다(Morse 1993). 한국에서도 여성단체 대표인 김순씨가 이 회의에 참석하였고, 이는 국내 소비자운동 역사상 최초의 국제 활동이 되었다(김재옥·송보경 1989). 한편 1969년 7월 미국 소비자운동의 리더인 에스터 피터슨(Esther Peterson)이 미 국방원의 초청으로 방한하여 여성단체 임직원과 여기자와의 세미나에서 ‘소비자보호’라는 주제의 강연을 한다. 같은 해 12월 당시 미국 소비자연맹의 회장이자 국제소비자기구의 창시자인 콜스톤 완(Colston E. Warne)이 방한하여 소비자운동의 필요성을 역설한다. 이어 1976년 한국부인회의 초청으로 국제소비자기구 대표가 방한하여 국제세미나를 개최하였다. 이들 세계 소비자운동 리더들은 한국의 소비자운동단체 조직의 계기를 마련하였다고 볼 수 있다(김재옥·송보경 1989). 당시 활발했던 일본소비자운동의 지도자들과의 교류도 한국 소비자운동단체 형성에 영향을 주었다.

처음 소비자의 조직화가 시도되었던 60년대 중반부터 70년대까지 여성단체들이 주도했던 소비자운동은 국수적 소비자운동(nationalistic consumer movements)로 특징된다. 여성지도자들의 소비자운동 참여는

국가의 경제 개발 정책에 기여한다는 다분히 애국 운동적 의미를 지니고 있었다. 이러한 경향에 대해 완(Warne)은 다음과 같이 설명한다.

개발도상국에서 세계의 소비자운동에 관심을 가지게 되는 사람들은 빈곤에 짓눌린 저임금층이 아니다. 그들은 오히려 국가의 필요에 의해 독려된 상당한 부유층 사람들이다. 그들은 국가가 20세기에 진입할 수 있도록 사회의 법률을 개선하고 정부를 지원하기 위해 노력한다... 유럽, 미국, 호주에서의 소비자운동은 풍요로운 사회를 정화하기 위한 중류층의 노력이다. 기술적으로 진보한 나라들에 있어 소비자운동은 저임금층과의 긴밀한 관계를 잃었다. 특성상 소비자 상품 테스트도 정보가 가능한 소비자들에게 그 중심을 두고 있고 지독한 빈곤에 처해 있는 소비자들에게는 무용지물에 가깝다(Morse 1993: 214-215).

한국의 소비자운동도 예외가 아니다. 1960년대 한국의 경제는 빈곤의 악순환에 처해있었고 대부분의 소비자들은 절대적 빈곤층에 속했다. 그러나 여성단체들에 의해 주도된 한국의 소비자운동은 선진국형 소비자운동을 받아들였고 저임금층, 빈곤 문제에는 별 관심을 가지지 않았다. 오히려 국가의 경제 발전과 정부의 경제 정책을 지지하기 위해 근검절약과 인구 절감을 위한 산아제한 캠페인 등에 관심을 가졌다. 따라서 절약운동, 국산품 장려 운동, 물가안정 캠페인 등이 주요 활동이 되었다.

1970년대 소비자운동은 열성적인 몇몇 여성지도자들에 의한 소비자 고발, 불량품 추방 활동 등이 주축을 이루었다. 따라서 운동의 힘보다 지도자의 지명도에 의한 소비자보호운동이었고 소비자운동의 범위도 서울 중심으로 전개되었다. 1970년대는 정치적으로 어떤 형태의 사회 운동이든 금지되었고 친정부적 성향을 가진 일부 단체들만이 활동을 할 수 있었다. 물론 언론의 자유도 용납되지 못했다. 이러한 상황은 산업화 과정이 진행되어 심각한 소비자문제가 발생했던 70년대에 왜 사

회운동으로서의 소비자운동이 성장하지 못하고 기존의 보수적 여성단체들에 의한 부분적 소비자보호운동만이 존재했었는지를 설명해준다. 이처럼 소비자의 희생을 담보로 한 성장위주의 경제정책, 소비자문제를 등한시하는 정치 사회 문화, 결사의 자유 등이 보장되지 않았던 유신정권의 장기집권 등의 상황은 70년대 말까지 한국 소비자운동이 본격적인 성장을 하지 못하는 배경이 된다.

한편 한국 정부의 소비자 보호 업무도 1960년대 후반에 시작되기는 하지만 1970년대까지도 물가 관리 중심의 소극적인 차원에 머물렀다. 1968년 신진자동차공업주식회사의 폭리문제가 국정감사에 제기되면서 소비자보호를 위한 최초의 규범인 소비자보호요강 안이 상정된다. 1973년 당시 박정희대통령은 연두기자회견에서 물가안정과 관련해서 소비자의 저항운동의 필요성을 강조한다. 1977년 정부는 소비자보호를 위한 총괄 부서를 경제기획원에 설치하도록 하는 내용의 소비자보호기본법 시안을 정기국회에 제출하였다⁸⁾. 소비자관련업무부서로는 1968년 당시 중앙부처 보건사회부 부녀과에 소비생활지도반이 처음으로 설치된다. 1978년에는 경제기획원 물가정책국에 소비자행정과가 설치되어 소비자관련 업무를 담당하게 된다.

2) 한국소비자운동의 성장: 1980년대

한국 소비자운동의 성장은 한국의 놀라운 속도의 산업화와 경제성장을 배경으로 한다. 1960년대 초반부터 80년대 말까지 불과 30여 년 만에 한국 사회는 가난한 농업사회에서 대량생산과 대량소비를 특징으로 하는 고도 기술의 산업사회로 변모하였다. 그러나 정부 주도의

8) 소비자보호법은 1980년 제정되며 이후 1986년, 1996년, 1997년, 1999년, 2001년 5차례에 걸쳐 개정되었다.

산업화 과정, 경제성장위주의 경제정책, 대기업 중심의 공업화, 저임금을 바탕으로 한 수출 극대화 등으로 특징되는 한국의 산업화는 시장 독과점의 심화와 소비자의 극심한 불이익을 초래한다. 한편으로는 경제 성장과 더불어 복지와 삶의 질 향상에 대한 사회적 관심이 높아지고 성장 위주 경제 정책으로 인한 부작용을 최소화하기 위해 정부도 경제 성장으로부터 경제 안정 정책으로의 전환을 시도하게 된다. 이러한 경제·정치적 변화를 배경으로 한국 소비자운동도 전환기를 맞이한다.

1983년 진보적 전문소비자단체인 소비자문제를 연구하는 시민의 모임의 등장, 1980년 1월 4일 공포된 소비자보호법의 제정, 1980년 10월 헌법상의 보장 등은 소비자운동의 질적 전환기를 초래한다. 즉 내적으로는 소비자운동 주체와 방향이 변화하고 외적으로는 소비자운동이 제도적으로 보장된다.

소비자문제를 연구하는 시민의 모임은 소비자운동의 전문화와 과학화를 목적으로 13인의 각 계 전문가들에 의해 1983년에 창립되었다. 학계, 법조계, 노동계, 언론계 등 전문가 집단이 부분적 지원에서 벗어나 직접 소비자운동의 리더로서 소비자운동단체를 조직하였다는 것은 소비자운동 역사상 중요한 의미를 지닌다. 특히 13인의 설립자중 실무를 맡게 되는 소비자협동조합운동 출신의 송보경씨와 여성단체 출신의 김재옥씨는 당시의 소비자운동을 광범위한 사회운동으로 발전시키는 데 커다란 역할을 한다. 국제소비자기구 회장 안와 파잘(Anwar Fazal)과 미국 소비자연맹 회장 로다 카파킨(Rohda Kapakin)도 이 단체의 창립을 적극적으로 지원하였다. 이와 같은 소비자문제를 연구하는 시민의 모임과 국제소비자기구, 미국소비자연합의 긴밀한 유대 관계는 한국소비자운동의 국제화와 국제적 연대 활동의 활성화를 촉진하는 계기가 된다.

80년 1월 소비자의 권리, 사업자와 정부의 의무 등을 규정한 소비자 보호법이 시행되었다. 같은 해 1980년 10월 제5공화국 헌법 제 125조에 “국가는 건전한 소비행위를 계도하고, 생산품의 품질향상을 추구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다”고 규정하므로 서 헌정사상 최초로 헌법조문에서 소비자운동을 국민의 적극적 권리로서 보장하게 되었다. 종전까지는 없었던 소비자보호 활동 보장 규정이 마련되어 소비자운동의 헌법상의 보장이 이루어진 것이다. 한편 소비자보호법은 1986년 12월에 소비자의 7대 권리를 포함한 구체적 권리의 확대와 실현 내용을 바탕으로 개정되었다. 1987년 정부는 개정된 소비자보호법을 바탕으로 한국소비자보호원을 설립한다.

국제적으로도 한국소비자운동은 성장기를 맞이한다. 1983년 소비자 문제를 연구하는 시민의모임이 국제소비자기구에 정식회원으로 가입하고 이어 한국소비자연맹, 한국부인회가 회원으로 가입하게 된다. 1987년에 12차 국제소비자기구 총회에서 소비자문제를 연구하는 시민의모임이 이사단체로 선출된다. 이로서 한국소비자운동단체들은 국제 소비자운동에 적극 참여하게 된다. 1985년 유엔이 소비자보호지침(UN Guidelines for Consumer Protection adopted by UN General Assembly)을 마련한 것도 한국 소비자운동의 국제화의 한 계기가 된다.

80년대 한국 소비자운동단체의 활동은 소비자상담 서비스의 강화, 지방 소비자단체의 증가, 국제적 협력 강화, 소비자쟁점의 패러다임 전환 등의 특성으로 요약될 수 있다. 첫째, 소비자운동단체들은 소비자 피해 구제를 위한 소비자상담 서비스 제공을 확대하면서 활동을 강화한다. 대부분의 소비자단체들은 주요 활동의 하나로 소비자상담 서비스를 제공하고 있으며 이는 한국 소비자운동의 특이성이기도 하다. 둘째, 소비자단체들이 지방 조직을 만들면서 규모를 확장한다.

1990년 초 들어 소비자단체는 전국 규모의 10개 단체와 지역 단위의 150개 단체로 증가하게 된다(최선미 1993). 셋째, 소비자단체들은 국제 소비자운동에 적극 참여하였고 미국, 일본 등 국외 소비자단체들과의 밀접한 협력 관계를 갖게 된다. 특히 1985년 소비자문제를 연구하는 시민의모임의 대표가 국제유아식품행동망(International Breast Feeding Action Network)의 극동아시아 대표로 선출되는 것을 시작으로 한국의 소비자운동단체들은 국제소비자운동의 지도자로서 활약하게 된다. 소비자문제를 연구하는 시민의모임은 1987년 국제소비자기구의 12차 총회에서 이사단체로 선출된다. 이어 한국소비자연맹은 1989년 아시아 태평양 건강 금연 연합을 탄생시킨다. 넷째, 1980년대 들어 소비자운동단체들은 다국적 기업의 문제, 독과점 구조 및 기업 행위, 소비자제품의 안전성 등의 새로운 소비자 쟁점을 적극적으로 다루게 된다.

소비자운동단체의 노력의 결과로 기업들의 소비자보호에 대한 관심과 소비자운동에 대한 인식도 긍정적으로 변화하게 된다. 기업의 소비자 보호와 고객만족 활동을 보다 체계적이고 전문적으로 실천한다는 목적으로 1994년에 기업소비자전문가협회(OCAP)가 탄생하였다. 미국에서는 1973년에 기업소비자전문가협회(The Society of Consumer Affairs Professionals, SOCAP)가 탄생하였고 일본에서는 1980년에 기업소비자전문가협회(Association of Consumer Affairs Professionals, ACAP)가 탄생하였다. 결론적으로 80년대는 진보적 소비자운동 단체의 등장이라는 소비자운동의 내부적 변화와 함께 소비자운동의 헌법상 보장, 소비자보호법의 제정 등 소비자운동의 제도적 보장, 정치적 민주화의 시작, 수입시장 개방 등의 시장의 변화 등 급격한 외부적 변화를 배경으로 소비자운동의 성장기를 맞이하게 된다. 또한 소비자문제와 쟁점이 국민적 관심사가 되고 소비자운동이 사회 각 계의 지지를 받게 되면서 소비자운동 단체의 조직적 역량이 확장된다.

3) 한국 소비자운동의 도약: 1990년대

1990년대 들어 한국의 소비자운동은 소비자들의 삶의 질과 생활수준의 급격한 향상, 경제적 정치적 개혁의 진행, 정보 기술의 혁신 등 급격한 변화와 함께 질적 도약을 하게 되었다. 소비자운동의 방향과 쟁점도 큰 변화를 맞이하게 된다. 1980년대 소비자운동이 소비자의 권리와 주권 확보에 주력하였다면 1990년대의 소비자운동은 지속가능한 사회 발전과 자원과 환경의 지속가능성에 대한 소비자의 책임을 강조하고, 정치적 의사 결정에의 소비자대표권 확대에 주력하게 된다. 환경과 에너지의 지속가능성, 국제 교역의 공정성, 생명공학 및 화학물질의 안전성(유전자조작기술, 환경호르몬 등) 등이 소비자운동의 주요 쟁점으로 등장하게 된다. 소비자운동을 주도하는 단체도 여성단체로부터 단일 목적의 전문소비자단체로 완전한 전환이 이루어진다. 환경운동, 농민운동, 여성운동 등 다른 부문의 사회운동단체들과 소비자운동단체들과의 연대 활동도 활발해진다.

한편 1994년에 정부는 소비자전담행정기구인 경제기획원 국민생활국 소비자정책과를 설립한다. 소비자운동단체의 요구로 1996년에는 소비자보호법이 개정되고, 다시 1999년과 2001년에 소비자의 정보를 제공받을 권리를 신설하고 지방자치제의 실시와 더불어 지방소비자보호를 강화하는 내용으로 개정된다. 1999년 정부는 소비자피해보상규정을 강화하고 자동차수리, 세탁업 등에 대한 피해보상규정을 신설한다. 같은 해 국회에서는 소비자협동조합법, 방문판매법, 품질관리촉진법 등이 통과된다. 1991년부터 부분적 리콜제도도 실시된다. ‘고비용저효율 산업 구조’로 특징되는 한국 경제는 90년대 WTO의 출범과 신무역협정의 진행, 시장 개방의 가속화, 외환위기 등에 직면하게 되고 이러한 국내외적 경제 상황은 소비자운동에도 영향을 미치게 된다.

국제적으로 1992년 브라질에서 열린 유엔 환경개발회의(UNCED)에서 ‘지속가능한 발전을 위한 의제21’이 발표되면서 지속가능한 발전을 위한 지속가능한 소비와 생산 문제는 국제소비자운동의 주요 관심사로 등장하게 된다. 1997년 4월 국제소비자기구는 전 세계의 소비자들이 환경을 보호하기 위해 지속가능한 소비와 생산에 참여토록 하는 유엔 소비자보호지침 개정안을 제안하게 된다. 이 과정에서 소비자문제를 연구하는 시민의모임은 국제소비자기구 대표 자격으로 참석해 유엔 지속가능발전위원회 총회에서 소비자보호지침 개정안을 발의하였고 결국 이 안은 통과되었다. 이는 국제소비자운동이 지속가능성을 향한 소비자운동으로서 질적 전환을 하고 있음을 상징적으로 보여준다. 이러한 국제소비자운동의 새로운 경향은 국내 소비자운동에도 영향을 주어 소비자운동단체들이 지속가능한 소비와 생산 촉진을 위한 활동을 벌이게 되었다.

4. 요약 및 결론

소비자운동은 ‘변화’를 위한 ‘소비자’들의 ‘조직적인 노력’이다. 소비자운동은 소비자들의 경제적 이익만을 추구하는 것이 아니며, 정부의 소비자보호 활동과는 명백히 구분된다. 소비자운동의 목표는 소비자권익을 향상하고 소비자주권을 확립하는 것이며, 목적은 시장과 사회의 경제적 효율성, 공정성, 지속가능성을 추구하는 것이다. 소비자운동은 목표와 목적 달성을 위해 경제적·정치적·사회적·문화적 변화를 추구한다. 특히 한국의 소비자운동은 투명하고 공정한 시장 확보를 위해 경제정의를 추구하는 사회운동으로, 인간의 기본적 권리를 확보하고 삶의 질을 높이기 위해 사회정의를 추구하는 사회운동으로, 그

리고 인간사회·환경의 지속가능한 발전을 추구하는 사회운동으로 발전하여 왔다.

소비자운동은 권력 불균형의 사회경제적 구조에 대한 사회적 우려와 특히 소비자와 생산자간의 불균형에 대한 인식에서 출발한다. 이는 소비자와 생산자는 양립할 수 없는 갈등 관계에 있다고 보는 소비자운동의 갈등적 관점을 뒷받침한다. 소비자문제는 갈등적 관점의 주장대로 다국적 기업에 의한 세계 시장의 독과점화 등 ‘권력 불균형의 사회경제적 구조’에 의해 발생하며, 또한 협력적 관점의 주장대로 시장에서 소비자가 합리적인 선택을 할 수 있는 충분하고 완전한 정보를 제공받지 못하므로 해서 발생한다. 사실상 완전하지 못한 정보(imperfect information)는 시장실패의 한 요소이며 사회경제 구조적으로 발생하는 문제로 보아야 한다. 따라서 소비자운동 또는 소비자문제의 발생 원인은 갈등론적 관점에서 이해되어야 하며, 이에 근거해 소비자운동의 방향을 설정하여야 한다. 협력적 관점은 소비자 운동의 전략적 측면에서 유용할 것이다. 한국에서의 소비자운동은 60년대 시작되어 국가 경제발전과 정부 경제정책을 지지했던 보수적인 여성단체에 의해 주도되었다. 따라서 초기의 한국 소비자운동은 국수적 소비자보호 활동으로 특징지어진다. 80년대 들어 한국의 소비자운동은 양적 성장기를 맞이하게 되고, 비로소 ‘소비자’들이 ‘자발적’으로 ‘변화’를 추구하는 사회운동으로서 면모를 갖추기 시작한다. 단일 목적의 전문적 소비자운동단체들이 출현하고 이 단체들이 소비자운동을 주도하게 되고 소비자운동이 다루는 소비자쟁점도 크게 변화한다. 60·70년대 여성 소비자단체들이 불량상품 추방, 건전소비 확립, 근검절약, 물가 안정 등을 위한 활동을 전개해 온 반면, 80년대 소비자운동단체들은 시장의 독과점 구조 및 불공정한 기업 행위에 적극 대응하고 소비자의 안전성 확보를 위해 전국적인 캠페인 등을 전개한다. 특히 이때 소비자운

동단체들은 국제소비자운동 무대에서 활동할 수 있는 국제화된 역량을 갖추기도 한다. 소비자보호법의 제정 및 개정, 헌법상의 소비자운동 보장 등 외적 변화도 소비자운동의 성장을 촉진하는 계기가 되었다. 90년대 들어서면서 한국 소비자운동은 ‘자발성’과 ‘책임성’을 강조하는 시민사회운동으로서 성장하는 질적 도약기를 맞이한다. 80년대 소비자운동이 시장과 사회에서의 소비자의 불리한 지위를 개선하기 위해 소비자의 권익과 주권 확립에 주력하였다면, 90년대 소비자운동은 지속가능한 발전을 위한 소비자의 책임을 강조하고 정책 결정 과정에 있어 소비자대표권을 확대해나간다. 소비자쟁점의 영역도 에너지와 환경의 지속가능성, 국내의 시장에서의 무역의 공정성, 새로운 정보기술의 안정성, 생명공학과 화학물질로부터의 안전성 등으로 확대된다. 소비자운동은 다른 부문의 시민사회운동과의 활발한 연대 활동을 통해 시민사회운동의 확산과 시민사회 발전에 기여하게 된다.

이 논문은 소비자운동에 대한 기본적 정의, 개념, 이념적 관점들을 고찰하고 이를 토대로 한국 소비자운동의 발전 과정을 검토하여 보았다. 결론적으로 한국의 소비자운동은 사회 경제 구조에 대한 갈등론적 이념에 근거하고, 시장과 사회의 경제적 효율성, 공정성, 지속가능성을 확립하는 것을 목표로 하며, 사회·경제·환경 정의를 추구하는 것을 목적으로 하는 사회운동이다. 비록 한국의 소비자운동은 여성단체에 의한 소비자보호 활동으로 출발하였으나 1980년대 사회 경제적 변화를 거치면서 자발적 소비자 조직이 추구하는 사회운동으로서 성숙하게 된다. 1990년대 들어서 한국 소비자운동은 지속가능한 발전을 위한 소비자의 자발적 참여와 책임을 강조하는 시민사회운동으로 발전하게 된다.

참고문헌

- 최선미. 1993. “소비자단체의 발전 방향에 대한 연구”, 한국소비자보호원.
- 홍은균. 1992. 『현대소비자론』, 도서출판 석정.
- 장홍섭·안승철. 1998. 『현대소비자론』, 삼영사.
- 김재욱·송보경. 1987. 『소비자운동: 저항인가 협력인가』, 소비자문제를 연구하는 시민의모임.
- 김재욱·송보경. 1997. 『소비자학』, 집현전.
- 김재욱·송보경. 2003. 『한국의 소비자운동』, 석탑.
- 김기욱 외. 1998. 『소비자와 시장』, 도서출판 신정.
- 대한민국 정부. 1993. “신경제개발 5차년 계획 93-97”, 경제기획원.
- 이기춘 외. 1994. 『소비자학의 이해』, 학현사.
- 박명희. 2001. 『소비자 의사 결정론』, 학현사.
- 박영봉. 2001. 『소비자행동론』, 박영사.
- 김영신 외. 2001. 『소비자상담의 이해』, 시그마프레스.
- 서정희. 1994. 『소비자주권론』, 울산대학교 출판부.
- 신원득·임성규. 1994. “소비자정책결정에 관한 연구 94-04”, 한국소비자보호원.
- Aaker, D. A., & Day, G. S. (eds.). 1982. *Consumerism: search for the consumer interest*(4thed.). New York: The Free Press.
- Aaker, D. A., & Day, G. S. (eds.). 1978. *Consumerism: search for the consumer interest*(3rded.). New York: The Free Press.
- Brobeck, S. (ed). 1997. *Encyclopedia of the consumer movement*. Santa Barbara, LA et al : ABC-CLIO.
- Brobeck, S. (1990). *The modern consumer movement: references and resources* Boston, MA: G.K. Hall & Co.
- Business International S. A. 1980. *Europe's consumer movement: key issues and corporate responses*. A subsidiary of Business International Corporation.
- Creighton, L. B. 1976. *Pretenders to the throne*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Dameron, K. 1978. The consumer movement. in Aaker, D. A., & Day, G. S. eds. (3rd ed) 1978. *Consumerism: search for the consumer interest*. New York: The Free Press.

- Friedman, M. 1991. Consumer boycotts: a conceptual framework and research agenda. *Journal of social issues*, 47(1).
- Gabler, W. K. 1939. *Labeling the consumer movement*. Washington, D.C.: American Retail Federation.
- Greyer, S. A., Bloom, P. L., & Diamond, S.L. 1982. Assessing consumerism: the public's and the expert's view. In Bloom, P.L. (ed.) *Consumerism and beyond*. Cambridge, MA: Marketing Science Institute.
- Harris, M. 1975. *The consumer movement in historical perspective*. A report presented for urban and regional studies, Home Economics No. 6914. Mankato State College, Mankato, Minnesota.
- Haskins, J. 1975. *The consumer movement*. New York: F. Watts.
- Hermann, R. O. 1970. *The consumer movement in historical perspective*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University.
- Hermann, R. O., & Mayer, R. 1997. U.S. consumer movement: history and dynamics. in Brobeck, S. (ed.). *Encyclopedia of the consumer movement*. Santa Barbara, LA et al: ABC-CLIO.
- Katz, R. N. (eds.). 1976. *Protecting the consumer interest: private initiative and public response*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company.
- Kyrk, H. 1923. *A Theory of Consumption*. Boston, New York: Houghton Mifflin.
- Lee, K., & Lee, J. 1996. Review of consumer activism in Korea, 1910-1995: a political economic approach. *Journal of Consumer Policy*, 19.
- Lee, S. 1981. Consumer issues in the 80s. In Meeks, C. B. et al. eds., *27th Annual Conference of the American Council on Consumer Interests*. Minnesota: ACCI.
- MacLachlan, P. L. 2002. *Consumer Politics in Postwar Japan*. New York: Columbia University Press.
- Mayer, R. N. 1989. *The consumer movement: guardians of the marketplace*. Boston: Twayne Publishers.
- Macdonald, D. S. 1990. *The Koreans*. Oxford: Westview Press
- Mitchell, J. 1978. *Marketing and the consumer movement*. London, et al: McGraw-hill Book Company (UK) Limited.
- Morse, R. L. D. 1993. *The consumer movement*. Manhattan: Family Economics Trust Press.

- Nader, R. 1965. *Unsafe at any speed: the designed-in dangers of the American automobile*. New York: Grossman.
- Nader, R. (n.d.). 2002. Preface to the book. Retrieved November 14, <http://www.crashingtheparty.org/intro.html>
- National Consumer League. 1981. *A look at the current consumer activist movement:1981*. Washington, D.C.: National Consumer League.
- Olin, M. B. 1934. The consumer movement: the buyer needs a thousand eyes, the seller only on. (Doctoral dissertation, University of Pittsburgh, 1973). *Dissertation Abstract International*, 34, no. 11A, 7334.
- Pertschuk, M. 1982. *Revolt against regulation: the rise and pause of the consumer movement*. Berkeley, LA, and London: University of California Press.
- Preston, L. E., & Post, J. E. 1975. *Private management and public policy: the rinciple of public responsibility*. NJ: Prentice-Hall.
- Repo, P. 2002. Consumer interest in free trade revised: interpreting reactions of four Consumer organizations. (Doctoral dissertation, Swedish School of Economics and Business Administration, 2002). *Dissertation Abstract International*, 61, no. 03C. 689.
- Smith, B. D. & Bloom, N. P. (1989 Winter). Using content analysis to understand the consumer movement. *The Journal of Consumer Affairs*, 23 (2).
- Sobel, L. A. 1976. *Consumer protection*. New York: Facts on File, Inc.
- Social movements and culture. (n.d.). Washington State University. Retrieved Nov.14, <http://www.wsu.edu/~amerstu/smc/smchomefr.html>
- Sorenson, H. 1941. *The consumer movement: what it is and what it means*. New York and London: Haper &Brothers Publishers.
- The Bank of Korea. 2000. *Historical Developments*. Retrieved August 3, 2000, <http://www.bok.or.kr/The University of Texas at Austin Department of Advertising> (n.d.). Retrieved November 28, 2002, <http://advertising.utexas.edu/research/terms/index.asp>