

지방분권에 따른 지방소비자행정의 정착

51백 병 성*

〈 목 차 〉

- I. 문제의 제기
- II. 소비자행정에 대한 검토
- III. 지방소비자행정 현황
- IV. 지방소비자행정 정착을 위한 문제
- V. 결 론: 정착방안의 모색

본 연구는 1995년 지방자치선거를 시작으로 2001년 3월 소비자보호법의 개정을 통 소비자행정업무가 자치단체에 대폭 위임한 것과 관련하여 지방소비자행정의 정착방 보는데 그 목적이 있다. 먼저 지방의 소비자행정을 고찰하기 위하여 관련 법규와 지 점조직인 소비생활센터를 중심으로 고찰해 보았다. 그 결과 지방소비자행정의 정착 우선 지방자치단체에서 소비자행정에 대한 인식을 새롭게 하고, 소비자행정이 시장 소비자의 요구에 유연하게 대응하기 위해서 또 업무의 전문화에 부응하기 위해 전문 등의 배치가 요구된다는 결론을 얻었다. 그리고 소비생활센터의 위상을 제고하여야 소비자행정업무를 기존의 소비자피해구제 차원에서 소비자안전, 시장조사, 연구, 시 으로 확대하여야 한다. 더불어 소비자단체와의 업무도 차별화해야 한다. 마지막으로 로부터 관심과 지원은 지방소비자행정이 정착될 때까지 계속되어야 한다. 즉, 중앙으 문가 파견은 적절한 시기까지 계속되어야 하며, 지방과 중앙간의 유기적이고 정기적 환 및 업무협의를 위해 지역의 여론지도층과 협의체를 구성하는 것이 필요하다.

□ 주제어 : 지방소비자행정, 소비생활센터, 소비자행정의 특성

* 한국소비자보호원 책임연구원

I. 문제의 제기

소비자문제는 근본적으로 시장경제체제가 갖고 있는 결함 즉, 소비자정보의 불완전성과 소비자의 비합리성이 상호 복합적으로 작용함으로써 야기되는 구조적 문제라고 할 수 있다(최병선, 1992: 532). 그중 소비자정보의 불완전성은 시장기능만을 통해서는 소비자정보가 적정량만큼 공급되거나 소비될 수 없다는 이유에서 전형적인 시장실패(market failure) 유형의 하나일 뿐만 아니라 소비자정보의 불완전으로 인해 시장이 적절히 기능하지 못할 경우에 자원배분이 효과적으로 이루어 질 수 없다는 측면에서도 주요한 시장실패의 요인이 된다. 본 논문은 시장에서 발생하는 소비자문제를 시장에서 해결하지 못하고 결국 정부나 지방자치단체가 개입하여 해결할 수밖에 없다는 정부개입의 불가피론에서 시작한다.

우리나라 중앙정부 차원의 소비자행정은 소비자보호법이 1980년에 제정되고 1986년 개정된 이후 시행되면서 시작되었다. 이 법은 국가와 지방자치단체의 의무를 규정하였고, 여기에 국가의 소비자보호시책의 시행과 함께 지방자치단체도 해당 지역 여건에 맞게 소비자보호시책을 수립하여 이를 시행하도록 하고 있다.

1995년 지방자치선거 이후 지방소비자보호 문제가 새로운 정책과제로 부각되면서 중앙정부와 자치단체들은 나름대로 소비자행정의 정비를 위해 노력해 왔다. 즉, 각 자치단체는 소비자보호조례를 제정하고 소비자보호업무를 담당하는 부서를 설치하여 운영하였다. 그 후 중앙정부는 2001년 3월 소비자보호법의 개정을 통하여 위해방지업무, 물품의 수거 또는 파기, 법 위반사실의 공표, 과태료 부과 등 권한 등을 대폭 광역자치단체에 위임했다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고, 지방소비자행정은 아직 정착되지 못하고, 소비자보호조례를 제정하지 않은 광역자치단체가 있는가 하면, 관계 담당공무원의 결격, 순환보직으로 업무의 전문성을 갖추기 어렵고, 소비자행정을 집행하기 위한 예산확보에 어려움을 겪고 있다.

또 중앙정부로부터 지방자치단체에 위임한 일부 소비자보호업무 중에는 기관위임사무의 성격을 띤 업무임에도 항구적인 인력 등의 지원이 없는 점은 소비자행정을 지방에 위임만 했지 이에 중앙정부로부터 행정지원이 뒤따르지 못하여 소비자행정업무가 자치단체에서 정착하지 못하고 있는 실정이다.

지방정부의 존재이유는 자기 관할 지역을 살기 좋은 생활터전으로 만드는 데 있다(이도형, 2000)면 지방정부에서 관내 소비자와 사업자를 위하여 소비자행정을 적극적으로 전개함으로써 소비자권리의 확장과 삶의 질을 높이고, 나아가 사업자에게도 소비자의 불만과 요구사항을 전달하고 소비자위주의 경영방식으로 유인함으로써 해당 기업의 경쟁력향상을 통해 결

국 지역경제의 활성화에도 기여하는 것이 마땅할 것이다.

이러한 여건변화에 정부는 2001년 7월부터 개정 시행되고 있는 소비자보호법의 제5조의 2(지방행정조직에 대한 지원)에 지방소비자행정을 지원하기 위한 규정을 두고 일부 인력 등의 지원을 강구하고 있다. 이것의 일환으로 서울과 경기도를 제외한 14개 광역자치단체에서는 '소비생활센터'를 설치하여 지방소비자의 행정수요에 대응하고 있다.

이하에서는 각 지방자치단체에서 소비생활센터를 설치하고 그 운영하고 있는 시점에서 소비생활센터를 중심으로 지방소비자행정의 정착방안을 제안하고자 한다. 지방소비자행정의 현황과 문제점을 검토하고 지방소비자행정의 정착하기 위한 방향을 모색하고자 한다. 본 연구에서 지방소비자행정의 현황, 문제점 지적 및 결론부분은 연구자가 2003년 12월 광역자치단체와 소비자생활센터를 방문하여 관련자(공무원 26명, 소비자단체직원 11명, 지역언론기자 5명)를 면담하고 업무실적 등을 분석한 결과를 토대로 작성하였음을 밝힌다.

Ⅱ. 소비자행정에 대한 검토

1. 소비자문제의 본질

소비자문제는 소비자¹⁾와 사업자간에 물품이나 용역의 거래로 발생하는 문제이다. 소비자 문제를 상품의 구입과 소비에 관련된 문제로 한정하여 거래문제로만 보는 협의의 경우와 광의로 소비생활문제 즉, 공동소비의 영역과 자연생태와 관련한 소비자문제²⁾까지 파악하려는 두 가지 견해(유미현, 1997: 7-11)가 있으나, 여기에서는 협의로 사업자와 소비자간 거래로 인하여 발생하는 문제로 한정한다.

소비자문제를 바라보는 시각(전정환, 1995: 48-49)은 크게 두 가지 이다.

첫째는 소비자주권론(consumer sovereignty)의 관점이다.³⁾ 소비자주권이란 상품에 대

- 1) 여기서 소비자란 순수한 소비자와 정책적 소비자를 포함한다. 즉, 제공된 물품이나 용역을 최종적으로 사용하거나 이용하는 자로서 제공된 물품을 원재료(중간재) 및 자본재로 사용하는 자는 제외하지만 제공된 물품을 농업 및 어업활동을 위하여 사용하는 자는 포함하는 개념이다.
- 2) 송보경·김재욱(1987)은 과거 전통적인 경제적·수동적 소비자의 개념에 생태적이고 적극적으로 소비자문제를 정의하고 있다. 즉, '소비자란 그들이 필요로 하는 재화와 용역을 구매하는 자이며 그들이 구매한 재화와 용역의 사용자이며 그들의 쾌적한 소비생활을 수호할 권리를 지닌 사람'이라고 정의하고 있다.
- 3) 소비자주권(consumer sovereignty)이라는 용어는 1936년 허트(W.M Hutt)가 민주사회에서

한 소비자의 선호가 시장을 통하여 생산성을 조정하고 나아가서 경제전체의 자원배분을 결정하는 것, 즉 자유경쟁을 원칙으로 하는 자본주의경제에 있어서 경제유형, 산업구조 및 생산을 결정하는 최종적인 권리는 소비자에 있다는 것이다.

둘째, 소비자보호(consumer protection)의 관점이다. 이는 현실에서의 소비자 자원의 열세를 인정함으로써 정부가 소비자를 당연히 보호해야 한다는 시각이다. 개개인으로서의 소비자는 원칙적으로 합리적인 선택능력이 부족하며, 기업은 이윤극대화를 위해서 행동하므로 생산자와 소비자가 동등한 힘을 갖는 완전경쟁시장이란 존재할 수 없다고 본다.

소비자문제의 본질은 소비자정보의 불완전과 소비자의 비합리적인 선택으로 발생한다. 소비자정보가 시장을 통해서 충분히 공급될 수 없다는 것은 소비자정보의 공공재적 특성에서 그 이유를 찾을 수 있다. 소비자정보는 사적 재화와는 달리 그것이 어느 만큼 공급되든지 간에 일단 제공되면 공급자가 누구이든 관계없이 소비자 모두가 아무 불편이나 효용의 감소 없이 공동으로 그것을 이용할 수 있는 비배제성(非排除性: non-excludeability)과 비경합성(非競合性: non-rivalry)을 갖는다. 이 때문에 소비자는 소비자정보를 필요로 하지만 개별 소비자들은 다른 누군가가 그 정보를 제공해 주기를 바랄 뿐 스스로의 시간과 비용을 부담하지 않는다. 이것은 무임승차자의 문제가 발생하여 소비자정보는 결국 제공되지 못한 상태로 남을 수밖에 없다.

이러한 소비자문제는 현실의 생활 속에서 소비자피해로 바로 연결되는데 소비자피해는 피해원인을 밝히기가 어렵고 피해액이 소액이나 그 피해범위는 광범위한 특징으로 들 수 있다(최병록, 1993; 김석철 외, 1987). 또한 이러한 소비자피해를 구제 받기 위한 소비자의 지위가 사업자에 비하여 불리하다. 때문에 정부가 사업자⁴⁾와 소비자간의 불평등한 관계를 해소하는 문제해결자로서 개입해야 한다는 것이다.

2. 소비자행정의 영역 특징

소비자문제의 해결 방안과 관련하여 최병선(1990: 188)은 다음과 같은 방안을 제시하고 있다. 소비자보호를 위한 정부의 역할과 기능으로 정부규제, 소비자불만 및 분쟁조정, 소비자교육과 홍보, 민간소비자단체의 육성 및 지원 등 네 가지를 들고 있다. 소비자문제를 해결

국민들이 정치적인 주권을 가지고 있듯이 시장경제에서는 소비자들이 경제적인 주권을 가지고 있다는 의미로 처음 사용했다.

4) 여기서는 소비자의 상대개념인 생산자의 표현을 쓰기보다는 사업자의 개념을 사용하기로 한다. 여기에서의 사업자란 생산자를 포함하여 유통업자나 수입업자를 포괄하는 자를 의미한다.

하려는 제도적인 접근방법으로는 소비자문제의 원인을 찾아내 이를 해결하고자 하는 법적·정치적·행정적인 제도를 들 수 있겠다. 그런데 그중 행정적 해결방법은 크게 세 가지로 나눌 수 있는 데 그것은 정부가 소비자와 사업자간의 힘의 불균형을 보완하는 방법을 취한다. 구체적인 방법으로 사업자를 규제하고, 소비자를 지원하며, 소비자와 사업자간에 분쟁이 발생했을 때 이를 조정하는 것이다.⁵⁾

사업자규제정책은 사업자를 대상으로 정부가 행정력을 동원하여 사업활동을 제한하는 것이다. 정보와 지식 그리고 자금과 조직면에서 우월한 사업자는 그들의 이기적인 속성으로 인하여 힘을 남용하고 소비자에게 부당하고 불리한 조건으로 구매를 강요하거나 계약취소를 인정하지 않을 수 있으므로 사업자에게 일정한 부담을 강제로 지워 사업자의 힘을 억제토록 하는 것이다. 이에겐 정부의 시장감시, 리콜명령, 과징금이나 과태료의 부과 등과 같은 통제방법이다.

소비자지원정책은 상대적으로 취약한 소비자에게 정보와 교육을 제공하는 것이다. 소비자는 사업자와 비교할 때 정보, 지식, 자금 또는 조직면에서 불리하다. 그리고 무엇보다 소비자는 소비행위를 함에 있어 선택과 행동이 합리적이지 못하여 사업자와 대등한 관계에 있지 못하다. 따라서 이러한 비합리적이고 무지한 소비자에게 필요한 상담과 정보를 제공하고 소비자를 교육하는 것이 소비자지원정책인 것이다. 또 소비자단체에 보조금을 지원하거나 각종 정책에 참여토록 함으로써 소비자단체를 활성화하는 것도 지원정책의 일환이다.

분쟁조정정책은 사업자를 규제하고 소비자를 지원함에도 불구하고 소비자가 피해를 당하거나 소비자와 사업자간의 분쟁이 일어나면 이를 해결하도록 제3자인 정부가 재판의 분쟁해결(ADR: Alternative Dispute Resolution) 수단을 이용하여 합의를 권고하고 조정·중재하는 것이다. 소비자와 사업자 양자간의 협상과 이해를 통하여 해결하도록 돕는 것인데 이것이 조정행정이다.

소비자행정은 소비자가 구매전의 합리적인 선택을 위한 시장조건과 정보제공, 선택 후 소비과정에서 소비자의 안전과 후생의 확보 그리고 사용후 소비자불만이나 피해에 대한 처리등 소비자에 대한 지원과 사업자의 규제 그리고 양 당사자간의 갈등발생시 조정 등을 위해 동시적이고 종합적인 행정작용을 요구한다.

5) 대부분의 학자들은 소비자정책을 크게 규제정책과 지원정책으로 분류하고 있다. 그러나 소비자정책을 규제와 지원만으로 나누는 것은 소비자문제를 특성을 고려하지 않은 관점이라고 본다. 소비자문제의 특성상 소비자불만이나 피해가 가장 소비자의 피부에 닿는 문제이다. 따라서 이를 규제하고 조정하는 일은 중요하며, 조정의 업무는 행정의 새로운 패러다임의 변화 속에서도 중요한 의미를 지닌다. 따라서 본 연구자는 소비자행정을 규제, 지원행정과 함께 조정행정을 한 영역으로 분류한다.

소비자문제를 해결하기 위한 규제, 지원, 조정정책은 다음 <표 1>로 요약할 수 있다.

따라서 소비자행정은 한 부분만을 분리하여 수행하기 어려운 특징을 지니고 있다. 또 업무의 영역이나 범위가 명백하게 구별되지 않는다. 일단 거래관계에서 소비자와 사업자간에 발생하는 문제를 해결하는 측면에 한정하더라도 소비자상담을 하고 피해를 구제하는 기능을 수행하면 되지만, 한편으로 사후의 피해를 구제하는 기능보다는 피해를 예방하고 능력 있는 소비자와 경쟁력 있는 사업자를 키우는 것이 더욱 중요한 일이다. 그런 면에서 소비자에게 정보를 제공하고 교육을 실시하며, 시장조사를 수행하고 문제가 있는 제품을 수거하여 위해성(危害性) 여부를 검사, 시험하는 일 등이 복합적으로 이루어져야 한다. 더불어 제도의 개선이나 관련 법규의 적실성 등에 관해 연구하고 정부에 건의하는 기능도 포함된다. 그런데 소비자문제의 시작은 소비자의 불만과 불편함에서 비롯된다. 즉, 소비자의 불만과 피해를 상담하고 구제하는 일에서부터 해결점을 찾을 수 있다. 소비자상담에서 접수된 소비자불만 및 피해정보는 다른 소비자피해를 예방(정보제공, 소비자교육)하는 정보원이고 또 소비자피해를 구제하기 위해서는 적절한 과학적 조사나 시험, 검사가 요구된다. 그리고 소비자안전과 제도적인 개선을 위한 심층적인 연구와 정책건의가 이루어져야 한다.

소비자행정은 이렇게 복합적이고 입체적으로 활동해야 효과가 크게 나타날 수 있는 영역이다. 그러므로 소비자행정은 종합행정이며 전문행정이다.⁶⁾ 소비자행정의 수행은 전문성과 공익성 및 종합성을 요구하고 있어 순수한 행정조직에서는 수행하기 쉽지 않는 점도 있다.

<표 1> 소비자정책의 분류

	규제정책	지원정책	조정정책
주된 대상	사업자 및 사업자단체	소비자 및 소비자단체	소비자와 사업자의 분쟁
방법	명령·지시, 처벌, 공표	정보제공, 교육, 상담, 보조금지원	합의권고, 조정유도, 소송지원
목적	사업자의 우월한 지위, 행위 억제	소비자의 취약한 부분 보완	소비자와 사업자의 분쟁해결
근거	소비자보호법, 공정거래법, 표시·광고공정화에 관한 법률 등	소비자보호법 등	소비자보호법 등
원인	사업자의 부당행위 소비자안전 위협	소비자정보·능력부족	소비자불만·피해발생
주체	정부 및 지자체	정부, 소비자단체, 소비자보호원, 지자체	소비자보호원 분쟁조정위원회, 지자체
정책시점	문제발생 전·후	문제발생 전	문제발생 후

참고: 백병성, 「소비자행정론」, 2003: 1, 개정리

6) 이와 같은 종합행정을 수행하는 기관이 소비자보호원이다. 즉, 소비자상담, 피해구제, 분쟁조정, 소비자안전, 시험검사, 거래조사, 정책연구 등의 기능을 종합적으로 수행하고 있다.

3. 지방분권과 지방소비자행정의 필요성

지방분권 또는 지방자치의 개념은 "일정한 지역과 주민을 기초로 하는 공공단체가 지역내의 공공사무를 지역주민 스스로 또는 대표를 통하여 처리하는 과정"(정세욱: 22; 김학노: 24; 한원택: 140; 최창호: 45)으로 정의한다. 또 지방분권의 목적을 중앙집권적 국가권력 구조를 해소하여 중앙정부의 과부하로 인한 기능마비를 해소하고 지방정부의 과소부하로 인한 무기력을 해소하려는 것(이기우, 2003)으로 규정하기도 한다.

이와 같은 맥락에서 지방분권의 개념에 따르면 소비자행정도 관내 소비자의 후생을 증진시키기 위해 일정한 소비자행정업무를 처리하는 것은 당연하다. 따라서 소비자보호법에서는 소비자보호를 위한 지방자치단체의 의무를 규정하고 있다. 이 법에 따르면 지방자치단체는 기본적으로 관련 조례의 제정, 필요한 조직의 정비, 필요한 시책의 수립 및 소비자조직활동의 지원·육성의 의무를 진다.

2001년 3월 소비자보호법이 개정하여 리콜명령 등 중앙정부의 권한이 상당부분 지방자치단체에 위임되면서 늘어난 지방소비자행정 수요를 감당하기에는 어려움이 있었다. 더욱이 행정조직의 특성상 잦은 인사이동으로 인하여 전문성을 축적하는데 한계가 있었기 때문에 지방소비자행정은 방치상태였다고 해도 과언이 아니었다. 지방에 있는 소비자단체 역시 인력파 예산 부족으로 해당 지역에서 발생하는 소비자피해를 해결하는데는 역부족이었다.

특히 정부의 소비자시책을 종합적으로 추진하기 위하여 설립된 한국소비자보호원도 서울에 위치하고 있어 지방 소비자들이 이용하기에는 상당한 어려움이 있었다. 실제로 당시 소비자보호원이 처리하고 있는 소비자상담 및 피해구제건수의 80% 이상이 수도권 소비자가 청구한 것이었다. 인구 10,000명당 피해구제 건수도 수도권의 경우는 96건인데 비하여 지방은 10건에 불과했다(한국소비자보호원, 2004). 이 때문에 지방에 거주하는 소비자들의 불만이 계속적으로 제기되었고, 소비자행정의 지역간 불균형이 심화되어 가고 있었다. 매년 소비자보호원의 국정감사에서 소비자보호원의 지부 설치를 포함한 지방 소비자보호에 대한 특단의 조치를 취할 것을 요구하였다.

지방자치단체의 소비자행정이 담당해야 할 역할로는 첫째, 국가가 위임한 각종 규제업무를 수행하는 것이다. 둘째, 자체적인 판단으로 소비자행정을 실시하는 경우 그 지역의 특성에 따라 조정행정과 지원행정을 실시하여야 한다. 셋째, 지역의 특성을 살린 소비자시책에 대해서는 특유의 역사와 전통을 가진 생활의 실태라는 지역의 소비자보호행정 중에서 특히 주의 깊게 검토되어야 한다. 이는 지역성에 따른 장점은 크게 추진하고 발전시켜나가는 동시에 단점은 충분히 파악하여 필요하다면 국가의 기준을 상회하는 규제기준을 대담하게 제기해

나가는 것도 필요할 것이다.

소비자는 스스로의 안전과 권익을 위하여 동 법 제3조의 기본적 권리를 가진다. 그러나 이러한 권리는 선언적 성격이 강하므로 실질적으로 소비자의 권리를 보장하기 위하여 구체적인 법령 등 제도적 장치가 필요하다. 이에 소비자보호법에서 국가 및 지방자치단체에 대하여 소비자의 기본적 권리가 실현되도록 하기 위하여 관계 법령 및 조례를 제정하고 이를 개폐할 것을 의무 지우고 있다(동 법 제5조 제1호), 뿐만 아니라 소비자의 기본적인 권리를 보호하기 위하여 필요한 행정조직의 정비와 운영의 개선(동 법 제5조 제2호), 필요한 시책의 수립 및 실시(동 법 제5조 제3호), 소비자의 건전하고 자주적인 조직활동의 지원·육성(동 법 제5조 제4호) 등을 의무화하고 있다.

또한 소비자보호업무는 지방자치법 제9조 제2항에 지방자치단체의 사무범위에 포함하고 있으며 동 시행령 제8조에 소비자보호업무에 관해 예시하고 있다. 따라서 지방자치단체는 위의 의무를 이행하기 위하여 필요한 조례의 제정, 예산의 확보, 필요한 행정조직의 설립 등을 조치하여야 한다.

Ⅲ. 지방소비자행정 현황

1. 법령상 소비자행정업무

지방자치단체의 소비자행정은 여러 법령에 근거하여 시행되고 있다. 가장 기본이 되는 법령은 소비자보호법이다. 소비자보호법에서는 지방자치단체가 소비자보호를 위해서 수행하여야 할 사무를 적시하고 있다. 또 지방자치법은 소비자보호업무를 자치단체의 고유사무로 규정하고 있고, 식품위생법, 품질경영 및 공산품안전관리법, 자동차관리법, 전기용품안전관리법, 식품위생법, 축산물가공처리법, 방문판매 등에 관한 법률, 소비생활협동조합법 등 개별법에서 지방자치단체(장)에게 여러 가지 소비자보호 관련 업무를 위임하고 있다.

먼저 소비자보호법이다.

국가 소비자정책의 기본법이라 할 수 있는 소비자보호법은 소비자보호를 위해 국가와 지방자치단체가 해야 할 사무들을 각각 예시하고 있다. 지방자치단체는 소비자업무 중 고유업무로 관계 조례 규칙의 제정, 행정조직의 정비 등 ①소비자행정의 기반업무, 이를 위한 필요한 시책의 수립과 ②규제업무로서 제량과 규격의 적정화를 위한 필요한 시책의 강구, 파태료를 무과·징수할 수 있도록 규정하고 ③지원업무로는 소비자의 건전하고 자주적인 조직활동

의 지원·육성, 소비자에게 필요한 정보의 제공을 위한 시책강구 및 제공, 필요한 시험·검사·조사를 위한 시설의 설치 및 운영을 규정하고 있다. 그리고 ④조정업무로 소비자의 불만과 피해를 처리할 수 있는 조치와 강구 등을 제시하고 있다.

그런데 소비자보호법의 개정(1999.2.5. 및 2001.3.28)으로 국가업무의 많은 부분 특히 규제업무를 지방자치단체로 위임되었다. 즉 소비자보호법(법제49조의2)의 시행령에서 다음과 같은 소비자보호행정업무를 지방자치단체에 위임하고 있다.

①위해방지를 위한 기준을 사업자가 준수하는지 여부의 정기적인 시험·검사와(법제6조 제3항), ②결함정보의 보고, 수리 및 시험·검사 결과에 따른 조치(법제17조 제1항), ③문제가 있는 물품과 용역의 수거·파기 등의 권고 또는 명령(법제17조의3 제1항 내지 3항 및 법제17조의4 제1항), ④권고에 따르지 않는 경우의 공표(법제17조의3 제4항), ⑤결함 있는 물품과 용역의 수거·파기 및 제공의 금지조치(법제17조의4 제2항), ⑥사업자의 위해 관련 법위반사실의 공표에 관한 명령(법제17조의5), ⑦소비자에게 정보를 제공하거나 소비자의 불만이나 피해를 처리하기 위하여 필요한 경우 해당 물품 등을 검사하거나 물품을 제공받거나 서류의 제출을 명령(법제52조 제1항), ⑧과태료의 부과·징수(법제53조의2 제2항), ⑨결함 있는 물품과 용역의 자진수거에 따른 시정계획서 및 조치결과보고의 수리(영제14조의3), ⑩위해물품 등의 시정명령에 의한 시정계획서 및 조치결과보고의 수리(영제15조 제3항 및 제4항)등이다.

또한 위와 같은 위임사항에 대해서는 광역자치단체의 장은 매년 당해 업무의 처리실적을 해당 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 하며, 위임사항 중 ②, ⑤, ⑨ 및 ⑩에 대하여는 자체 없이 당해 업무의 처리 내용을 해당 중앙행정기관의 장에 보고하도록 하고 있다.

그리고 소비자보호법 시행령에서는 광역자치단체장에게 소비자보호종합시책에 따라 매년 당해 지역에 적합한 소비자보호종합시책을 수립·실시하도록 하고 있다(영제4조). 2001년 7월 소비자보호법과 시행령을 개정하여 지방소비자행정조직의 활성화와 이에 대한 지원을 위하여 지방소비자행정조직의 지원규정을 신설하고, 국가는 자치단체가 소비자보호업무를 원활하게 수행하기 위하여 소비자단체의 장이나 소비자보호원의 원장에게 소속직원의 파견을 요청하는 경우 파견에 소요되는 경비 등을 지원할

7) 중앙정부가 지방자치단체에 행정권한을 넘겨주는 방식으로는 '이양'과 '위임'이 있는데 양자는 그 내용에 있어 다르다. 이양은 그 사무는 지방자치단체 고유사무가 되어 자치단체는 자기의 권한과 책임하에서 사무를 수행하게 되고 중앙정부의 감독, 조정 등의 역할 수행이 크게 제약되는 반면, 위임의 경우에는 지방자치단체는 중앙정부를 대신하여 사무를 처리하게 되고 중앙정부의 감독, 조정 등의 역할이 상대적으로 크게된다(경주택, 2003: 169).

수 있도록 하고 있다(영제7조의2).

둘째, 지방자치법이다.

지방자치법 제9조 지방자치단체 사무의 범위 의한 같은 조 '제2항 제3호'의 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무의 범위내에 '카목'의 사무의 예시에 따르면 '소비자보호 및 저축의 장려'의 규정에 의한다. 이를 근거로 동 법 시행령 제8조의 규정에 소비자보호업무는 시·도 사무와 시·군·자치구 사무로 나누어 시·도 사무의 경우, 소비자보호시책 수립시행, 물가지도를 위한 시책 수립·추진, 소비자제용과 교육, 소비자전담기구 설치·운영, 소비자보호를 위한 시험검사·시설의 지정 또는 설치, 지방소비자보호위원회 설치, 민간 소비자보호단체 육성 등을 규정하고 있다.

지방자치법상 소비자관련 업무를 소비자행정의 기본적 업무인 시책의 수립과 전담기구의 설치운영, 시험검사시설의 지정 또는 설치, 지방소비자보호위원회의 설치 등으로 규정하고 있고, 지원업무로는 소비자의 제용과 교육, 그리고 민간소비자단체의 육성을 규정하고 있다. 지방자치법상 지방자치단체의 소비자관련 고유업무는 주로 소비자행정의 수행을 위한 기구 설치 등 기본적인 업무와 소비자와 소비자단체의 지원업무를 고유한 업무로 규정하고 있다. 시·사무와 시·군·자치구 사무가 일견 서로 중복되는 경향이 있는 것처럼 보이나 이는 소비자행정의 성격상 소비자권익의 보호를 증진시킨다는 점에서 오히려 시·도와 시·군·자치구에서 소비자행정서비스를 제공하는 것은 행정비용의 낭비가 크지 않다면 바람직하다고 하겠다. 이는 소비자보호법에서 규정하거나 위임한 규제업무는 단체위임 또는 기관위임업무를 지방자치법을 통해 확인할 수 있다.

〈표 2〉 법령상 지방 소비자행정업무(요약)

기본업무	규제업무	조정업무	지원업무
<ul style="list-style-type: none"> - 관련 법규제정 - 소비자시책수립 - 조직운영(위원회 설치등) - 소비자보호전담기구 설치 	<ul style="list-style-type: none"> - 위해방지 - 결함정보접수·수거·조치결과 보고접수, 공표 - 결함제품의 수거·파기조치 - 필요한 서류의 제출명령 - 과태료부과 및 물가지도 	<ul style="list-style-type: none"> - 소비자불만처리 - 소비자피해구제 - 소송지원 - 합의권고 - 소비자분쟁조정 	<ul style="list-style-type: none"> - 소비자·사업자교육 - 정보제공 - 필요한 시험·검사 - 소비자단체육성 - 소비자상담

2. 소비자행정구조와 조직

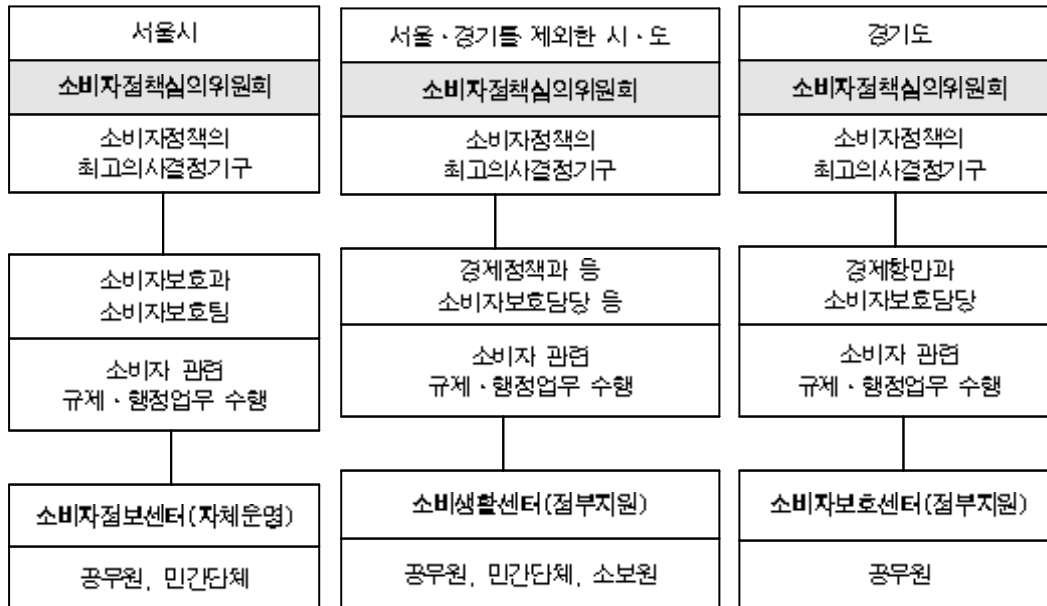
1) 소비자행정구조

지방소비자행정사무는 지방자치법과 소비자보호조례 등에 근거하고 있다. 소비자업무는 전통적으로 경제 관련 업무를 담당하던 부서에서 담당하고 있다. 지방소비자정책을 총괄하는 지방소비자정책심의위원회가 있고 지방소비자정책심의위원회를 운영하는 행정부서에서 소비자업무를 담당하고 있다. 그리고 소비자업무를 담당하는 담당(5급)밑에 지방소비생활센터를 두고 있다. 광역자치단체의 소비자행정조직을 도식화하면 <그림 1>과 같다.

아래의 그림을 보면 각 자치단체별로 소비자정책심의위원회의 심의사항을 소비자정책으로 집행하는 체계는 비슷하다. 그러나 소비자담당부서 밑에 있는 소비자지원 및 조정업무를 수행하고 있는 소비자문제전담조직의 운영방식이나 그 구성원이 차이가 있다. 즉, 서울시의 경우 정부의 지원 없이 자체에서 운영하고 민간단체⁸⁾에서 소비자상담에 참여하고 주로 소비자상담에 치중함으로써 지원업무를 중심으로 처리하고 있다. 경기도의 경우 초기에는 자체운영하다가 2003년이후 정부지원에 의해 운영하고 있으나 그 구성원은 모두 공무원⁹⁾으로 운영하고 있다. 반면 다른 시도에서는 공무원, 소비자보호원 직원과 민간단체로부터 인력의 파견에 의한(인건비를 정부에서 지원) 소비생활센터를 운영하는 형태이다.

8) 민간단체의 참여는 서울소재 8개 소비자단체에서 매일 1명씩 파견 나와 소비자상담 등의 업무를 처리하고 있다.

9) 기존에 소비자업무를 처리한 경험이 있는 전문가를 계약직 공무원으로 채용했다.



〈그림 1〉 자치단체별 소비자행정집행체계

2) 소비자행정 조직 현황

지방자치단체의 행정조직은 과거에는 각 자치단체별로 지역경제과에서 처리해 왔다. 그러나 지방화시대를 맞아 처리 담당과(課)도 경제정책과 소비자보호과 등 지역의 특성에 맞는 부서로 명칭과 기능을 조정하여 운영하고 있다. 경제관련 업무를 총괄하는 부서에서 소비자보호 담당, 유통소비 또는 유통경제 담당이라는 명칭으로 5급공무원이 소비자관련업무를 총괄하고 있다. 소속직원은 자치단체의 소비자행정업무의 규모와 담당의 위치에 따라 4명~8명까지로 운영하고 있다. 소비자업무를 처리하는 담당(계)의 업무를 살펴보면, 자치단체별 차이는 있으나 대동소이하다. 즉 소비자보호업무를 비롯하여 물가관리 업무, 유통산업 즉 재래시장육성, 경제동향분석 등의 업무를 수행하고 대부업(貸付業), 특수판매관리, 제량기관리, 에너지개발, 담배제조판매관리, 공공근로사업, 실업대책 등 업무를 동시에 수행하고 있다.

〈표 3〉 소비자행정조직 및 담당사무

소비자행정담당조직		담당사무	인원	자치단체
경제과	유통소비 담당	유통(시장)정책, 물가관리, 소비자보호, 대부업관리, 특수판매 관리	4	충북도
경제교통정책과	유통경제 담당	전자상거래, 유통거래, 소비자보호, 소상공인지원, 수입제조담배	6	경북도
경제정책과	산업유통 담당	산업유통단지, 재래시장, 특수판매관리, 방문판매, 소비자보호	7	부산시
	소비자보호 담당	물가지도, 산업단지조성, 공장등록, 실업대책, 공공근로사업	4	대구시
	소비자보호 담당	소비자보호·구제, 시험검사설치, 물가지도, 소비자제도, 소비자단체지원	4	대전시
	소비자보호 담당	물가관리, 유통단지, 소비자보호, 민단단체 지원, 특수판매관리	5	광주시
	소비자보호 담당	물가관리, 소비자보호, 유통산업, 전자거래, 특수판매 관리	5	경남도
	유통소비 담당	상업진흥, 소비자보호, 물가관리, 유통단지개발, 제조담배업	4	강원도
	유통소비 담당	물가관리, 유통산업, 소비자보호, 특수판매관리, 소비자단체지원	5	충남도
	경제소비자정책담당	경제소비자정책총괄, 종합발전 종합기획, 지역경제활성화시책사업, 지방물가대책, 소비자보호업무, 국서무	8	인천시
경제합판과	소비자보호 담당	소비자보호, 대부업, 재래시장, 제육기, 물가관리, 특수판매관리, 소비자상담·피해구제	6	경기도
경제정책조정관	유통소비 담당	유통산업, 특수판매관리, 물가관리, 소비자보호, 지역경제동향	4	전북도
유통소비과	소비자보호 담당	물가관리, 소비자보호, 전기용품관련, 에너지개발, 담배판매업, 승강기·제육기	5	울산시
소비자보호과	소비자보호팀 물가지도팀, 상정팀, 특수거래팀, 품질관리팀	소비자보호시책, 대부업, 소비자정보센터 운영, 공공근로	7	서울시
기업경제과	상거래 담당	유통산업, 소비자보호, 물가관리, 특수판매·제육기·상표관리	4	전남도
재정경제과	경제 담당	경제발전수업, 물가관리, 경제동향, 재래시장육성, 소비자보호관리	4	제주도

자료: 각 시·도별 홈페이지 참조(검색일: 2004.3)

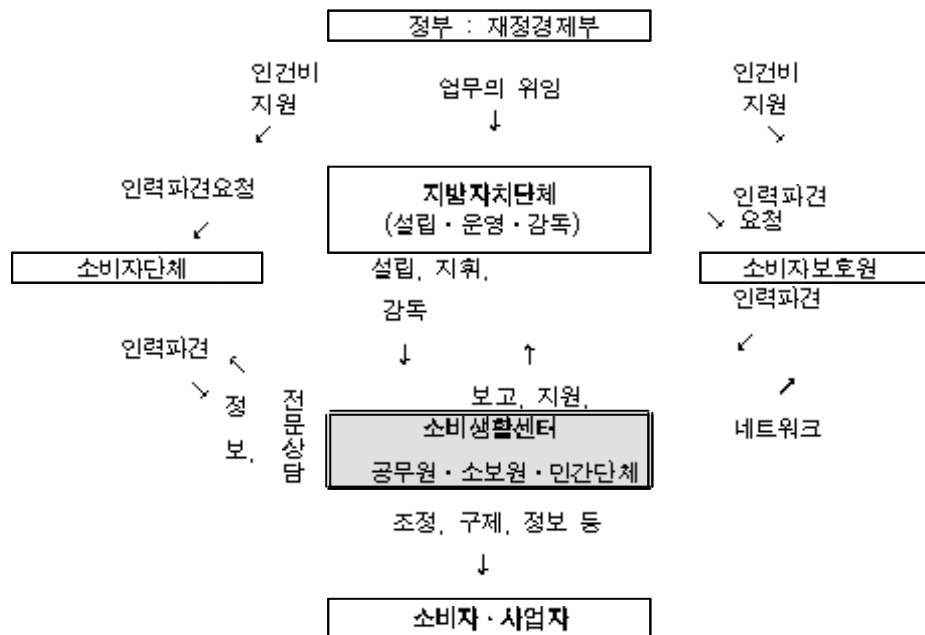
그런데 소비자보호담당(제)에서는 본연의 소비자보호업무 뿐만 아니라 재래시장의 육성과 물가관리업무, 에너지개발 및 공공근로사업 등 소비자행정과 직접 관련이 없는 사업을 수행하고 있다. 나아가 중소기업의 지원이나 유통산업단지 개발과 같은 소비자보호의 성격과 상반되는 사업을 동시에 수행함으로써 소비자담당부서의 정체성의 혼란을 가져오고 있다. 이것

은 지방자치단체의 소비자보호업무는 담당(제)의 이름만 '소비자'의 이름을 사용할 뿐 진정한 소비자행정업무를 수행하지 못하고 있음을 말해주고 있다.

3. 소비자전담기구(소비생활센터)

1) 전담기구의 설치 및 운영

2001년 3월 리콜명령 등 중앙정부의 규제업무가 지방자치단체에 위임되면서 늘어난 지방 소비자행정 수요를 감당하기에는 한계가 있었다. 그리고 서울에 편중된 소비자행정서비스의 개선을 위하여 소비자보호법 제5조의2 및 소비자보호법 시행령 제7조의2에 근거하여 소비 생활센터를 설치·운영하게 되었다. 구성원은 원칙적으로 지방자치단체 공무원, 한국소비자 보호원 직원, 소비자단체 직원으로 구성하도록 하고 있다. 동 규정이 신설되기 전에 자체적 으로 소비자전담기구를 운영해 온 서울시와 경기도의 경험과 노하우는 여타 시도의 소비생활 센터 설립에 기초가 되었다.



〈그림 2〉 소비자전담기구의 개념도

소비생활센터의 장은 지방소비자행정조직인 소비자보호담당(5급)이 맡고 있다. 소비생활센터는 소비자행정 중 주로 소비자대상 지원행정과 소비자와 사업자간의 분쟁발생시 피해를 구제하는 조정행정을 주로 담당하고 있다. 대신에 사업자를 대상으로 하는 규제행정은 순수한 공무원 조직인 처리과에서 리콜관련 행정 및 파태로 등 규제행정을 시행하고 있다.

소비생활센터의 구성원은 아래의 <그림 2>와 같이 공무원, 소비자보호원직원, 소비자단체 직원으로 구성되어 있다. 당초 계획대로 행정권한을 가진 공무원조직에 소비자보호원의 전문성과 소비자단체의 소비자 참여·운동 정신을 더하여 시너지 효과를 기대하고 소비생활센터의 구성원과 운영방안을 마련한 것이다.

〈표 4〉 개소 및 전담직원 현황(2004. 3 현재)

센터명(개소일)	공무원	소보원직원	소비자단체	계
서울 소비자정보센터 ('98.10.1)	1	-	1	2
경기 소비보호정보센터 ('99.8.10)	2	-	(3)	2(3)
광주 소비생활센터 ('01.11.19)	2	1	1	4
부산 소비생활센터 ('02.7.30)	1	1	(1)	2(1)
경남 소비자보호센터('03.1.22)	1	1		2
대전 소비생활센터 ('03.3.19)	2	1	1	4
인천 소비생활센터 ('03.4.21)	1	2	1(1)	4(1)
충남 소비자보호센터('03.5.13)	1	1		2
울산 소비자보호센터('03.5.30)	4	1		5
전남 소비생활센터 ('03.7.1)		1	1	2
강원 소비생활센터 ('03.7.24)	1	1		2
전북 소비생활센터 ('03.8.1)	(1)	1	1	2(1)
충북 소비생활센터 ('03.8.20)		1	1	3
경북 소비생활센터 ('03.9.1)	1	1	1	3
제주 소비생활센터 ('03.9.1)	1	1	1	3
대구 소비생활센터 ('03.9.5)	2	1	(1)	3(1)

자료: 2003.12. 자치단체 방문조사결과를 토대로 추가 확인한 자료

주: ()는 자치단체에서 고용한 임시직 수 또는 소비자단체에서 별도로 파견된 경우

2) 소비생활센터 주요업무¹⁰⁾

소비생활센터의 업무는 규제행정, 지원행정, 조정행정 중에서 주로 지원행정과 조정행정을 담당한다. 즉 ①결합제품에 관한 리콜을 위한 지방소비자행정 업무 지원, ②지방소비자단체(조직)의 지원 ③소비자 정보 수집 및 제공 ④소비자·소비자단체·사업자에 대한 소비자 교육, 소비자상담 및 홍보 등의 지원업무와 ⑤피해구제·분쟁조정·소송지원 관련 업무 등과 같은 조정업무를 수행한다.

2003년 말 소비생활센터의 대표적인 업무현황을 살펴보면 다음과 같다.

가장 두드러진 업무는 대민업무이다. 즉 소비자상담 및 피해구제를 수행하고 있다. 소비자상담 및 피해구제업무는 부산소비생활센터를 제외하고 모두 수행하고 있다. 그러나 부산시의 경우에도 소비생활센터에서는 상담을 하지 않지만, 1층 민원실에 소비자단체에서 파견나와 시민과의 지원하에 상담처리하고 있다. 소비자단체가 파견된 경우 대부분 단체에서 파견 나온 직원이 상담을 담당하고 있으며 그렇지 않은 지자체의 경우에는 소비자보호원 직원이 소비자상담업무를 처리한다.

다음은 소비자교육 및 정보제공이다. 소비자교육은 부산의 경우 사업자소집을 통해 주관 교육을 실시하고 있으며, 타 시도는 공무원교육원, 고등학교·대학교, 여성회관, 노인정 또는 소비자단체에 방문형태의 교육을 실시하고 있다. 홈페이지 운영은 광주, 울산, 대전 등에서는 홈페이지를 운영 중에 있고, 타 시·도는 현재 작업 중에 있다. 광주시의 경우 2003년에 소비자정보를 7회 실시하였고, 대전광역시의 경우 온라인 소비자상담을 실시한다. 뿐만 아니라 인천, 울산, 광주, 부산, 경남 등 대부분의 센터운영 및 소비자 문제에 관한 리플렛을 제작하여 배포하고 있다. 또 전북, 충남, 경남의 경우 소비자상담 매뉴얼을 작성하여 관내 시·군 및 소비자단체에 배포하여 활용중이다. 그외 내용증명발송, 소비자피해예방에 관한 각종 소비자정보자료를 발간 배포 등의 업무를 수행한다.

또한 지역 특성에 맞는 조사사업을 수행한다. 광주시는 병원이용만족도조사, 고령소비자 피해실태, 체육시설업 약관조사, 건강식품관련 조사를 수행하였다. 인천은 노인소비자피해실태조사, 중고자동차 실태조사를 했다. 울산시는 단위가격 실태조사, 체육시설업 약관실태조사 등을 수행하였다. 그 외 지역도 예산 및 단체와의 관계 등을 고려하여 2004년부터 조사사업을 추진예정이라고 한다.

그 외에도 소비자단체를 지원하는 사업이 수행된다. 소비자단체 지원사업으로는 우선 들

10) 연구자가 방문조사자료를 기초로 서술함

수 있는 것이 사업의 공동수행이다. 대표적인 예로 부산시의 조사사업의 경우 소비자단체의 모니터를 이용하여 수행 및 토론회 참여 등이 있다. 민간단체지원사업으로는 강원도의 단체의 요청에 의해 사례집발간을 하고, 충북은 소비자단체로부터 피해구제를 의뢰 받아 처리한다. 그 외 강원, 충남, 전북, 충북은 소비자단체 직원을 대상으로 교육을 실시한다.

〈표 5〉 소비생활 센터별 사업 정리(2003.12월말 현재)

업무성격	지원업무		지원업무		규제성격	지원업무	
	소비자상담	피해구제	소비자교육	정보제공		시장조사	민간협력
자치단체별	소비자상담	피해구제	소비자교육	정보제공	시장조사	민간협력	행정지원
광주시	◎	◎	◎	◎	◎	간담회	◎
부산시	○		◎	◎	◎	공동조사	◎
경남도	◎	◎	◎	◎		간담회	◎
대전시	◎	◎	◎	◎			◎
인천시	◎	◎	◎	◎	◎	공동사업	◎
충남도	◎	◎	◎	◎		교육·간담회	◎
울산시	◎	◎	◎	◎	◎	간담회	◎
전남도	◎	◎	◎	◎		교육	◎
강원도	◎	◎	◎	◎		매뉴얼작성	◎
전북도	◎	◎	◎	◎		교육	◎
충북도	◎	◎	◎	◎		피해구제	◎
경북도	○		◎	◎			◎
제주도	◎	◎	◎	◎			◎
대구시	◎	◎	◎	◎			◎

◎표는 비교적 적극 추진, ○표는 다소 소극적으로 추진하는 경우임

IV. 지방소비자행정 정착을 위한 문제11)

1. 지자체의 행정여건

1995년 민선자치가 시작되면서 이제 지방자치는 거역할 수 없는 하나의 역사적인 흐름으

- 1) 동 문제점은 관계공무원, 소비자단체 직원 및 지역언론기관의 기자와의 면담결과를 중심으로 정리한 것임.

로 되고 있다. 그러나 우리나라의 지방자치는 중앙집권 체제하에서 중앙과 지방간의 수직적 상하관계를 전제하는 권위주의 정치문화가 기층을 무려 지방의 예측성과 의존심을 증폭시켜 왔다(이도형, 2000: 16). 그러나 최근 지방분권과 균형발전이 새로운 사회적 관심사로 등장하면서 제도적인 장치들이 마련되고 있는 것도 사실이다.

지방자치단체의 행정을 들여다보면 시장에서 수시로 발생하고 있는 소비자문제에 유연하게 대응하기에는 어려운 점이 많다. 그동안 중앙집권에 익숙해 있던 지방자치단체에게 지방분권이라는 새로운 정책시도가 주어지는 현시점에서 내부적인 역량이나 여건이 부족한 자치단체의 경우에는 오히려 그 무실이나 비능률 등 혼란이 초래될 수 있다는 면에서 지자체의 행정여건을 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 지방자치단체의 인식의 문제이다.

지방자치단체의 경우 단체의 장이 민선에 의해 선출되고 있음에도 불구하고 행정조직이나 공무원의 인식이 개발연대의 공급과 생산위주의 틀에서 벗어나지 못하고 지역의 경제적 개발과 무효에만 치중하는 경향이 있다. 지자체의 행정목적 특히 소비자업무를 담당하고 있는 과(課)나 국(局)의 목표는 지역경제의 활성화에 두고 있다. 지역경제의 활성화라는 인식하에 담당과장이나 국장은 지역의 경제활성화 즉, 생산의 증대 유통의 활성화에 치중을 하고 있다. 그렇기 때문에 소비자업무는 조직을 설치하고 업무는 하되 구색 맞추기식의 형식적인 운영이 없지 않다. 인력의 배치나 예산의 수립과 집행 등에서 우선순위에서 밀리는 예가 그것이다.

소비자행정은 소비자로부터 시끄러운 소리만 나지 않으면 성공이라는 시각에서 소극적으로 접근하고 있다. 따라서 소비자행정은 소비자상담이나 피해구제 등만으로 인식한다.

둘째, 공무원의 인사시스템의 문제이다.

소비자행정의 경우 민법, 상법, 소비자보호법 등의 관련 거래관련 법규에 지식뿐만 아니라 상품이나 서비스에 관한 포괄적인 전문성 등 많은 정보와 지식을 갖추어야 업무를 처리할 수 있다는 특성을 가지고 있다. 그러나 공무원의 경우 기본적인 소양은 있으나 별도의 학습을 통한 업무처리는 부담스러운 것이 사실이다. 또 공무원은 특별한 경우가 아니면 일반 행정직 공무원이 소비자업무를 담당하고 있다. 일반직 공무원의 경우 일정한 기간동안 즉 길게는 3년 짧게는 1년 동안만 한 분야에 근무하다가 다른 업무를 맡아 자리를 옮기게 된다. 전문성을 익힐 여력도 없이 일정기간 소비자업무를 처리하다가 다른 부서로 전보되기 때문에 담당 공무원이 있는 동안 큰 사고가 발생하거나 시끄럽지만 않으면 된다는 인식에서 소비자행정 업무를 개발하고 또 전문적으로 처리할 여력이 되지 못하고 있다.

2. 소비자행정의 한계

소비자정책이 중앙행정으로 자리잡기까지는 여성을 중심으로 한 소비자단체에서 소비자상담과 계몽활동의 일환으로 정보제공과 사회고발 등을 해왔다. 1980년대 이후 소비자의 권리보장과 확대를 위해 관련법이 제정되면서 중앙행정기구인 재경부와 공정거래위원회 또 정부출연기관인 소비자보호원에서 소비자업무를 수행해 왔다.

그런데 1995년 지방자치이후 특히 1999년 소비자보호법에서 많은 사무를 지방자치단체에 위임하면서 지방소비자행정업무가 시작되었다. 지방에서의 소비자행정은 외부로부터 위임이나 이전에 의해 시작되었기 때문에 사무의 성격자체가 지역고유사무라는 인식이 부족하다. 소비자행정 중에서 규제업무 중 일부 위임사무가 있지만 소비자상담, 소비자단체지원, 정보제공, 소비자 및 전문가 교육과 같은 사무는 지자체 고유사무임에도 불구하고 지방에서 처리하는 것은 민간소비자단체가 해야 할 일을 하는 것이라는 인식이 깔려있다. 이것은 공무원으로 하여금 소비자행정업무를 적극적으로 수행할 수 있는 계기를 마련하는데 방해가 된다.

한편으로 소비자와 그리고 사업자와 다투어가며 행정업무를 열심히 한들 그 어려움에 비해 얻게되는 업무성취도는 크지 않다는 인식이 깔려있다. 이것은 중앙행정에서도 그렇고 지방의 행정에서도 국이나 과(課)에서도 주된 사무로 인정받기 보다는 말단업무로 취급되고 있음에서도 알 수 있다. 소비자업무는 처리하기 어렵고 힘든 반면, 업무수행으로 승진이나 동기부여 등 기대이익은 크지 않다는 점이다.

그리고 소비자행정의 특성상 무당한 사업자를 고발하고 이와 같은 소비자정보를 즉시 그리고 광범위하게 소비자에게 알려주어야 하는 특성을 가지고 있다. 그러나 지방자치단체 입장에서 보면 경제·산업의 진흥을 우선 사업으로 추진하기 때문에 소비자문제에 대한 기본적인 시각의 차이가 있다. 즉, 시장조사나 그 결과의 홍보업무의 경우 타 부서(예: 식품, 아파트 등 조사발표)와의 업무영역문제 등 관내 타 부서와 다툼의 소지가 있어 담당공무원은 이와 같은 사업을 추진하기를 꺼리는 경우가 많다.

3. 소비생활센터의 한계

소비자생활센터의 문제점으로 다음과 같은 사항을 지적할 수 있다.

우선 조직의 구심점이 없다는 점이다.

지자체 소비자업무 담당(5급)의 부족기구로 존재하기 때문에 소비생활센터의 위상이 낮고 공무원의 소극적인 참여와 파견인력의 제한된 근무기간 등으로 조직의 구심점이 없으며, 한

시적으로 운영되고 있는 기구라는 인상이 짙다. 소비자업무가 주변업무이고 소비생활센터의 리더도 담당(사무관)의 부속기구로 설치되어 있어 대외적인 독립성이 없다는 점이다.

또 소비생활센터 운영 인력이 절대적으로 부족하다. 소비자상담 및 피해구제, 소비자교육, 정보제공, 해당 지역의 현안 소비자문제에 대한 조사 등의 업무가 종합적으로 이루어져야 함에도 현재 소비생활센터는 2~5명 내외로 운영되고 있기 때문에 단편적인 업무에만 치중하고 있어 해당 지역의 특성에 맞는 소비자시책을 추진하는 등의 소비자보호 전담기구로서의 역할을 기대하기 어려움이 있다.

다음은 소비자보호원 및 소비자단체직원 파견기간이 한시적이라는 것이다. 현재 소비생활센터에 파견한 직원에 대한 인건비는 중앙정부(재경부)에서 지원하고 있다. 그러나 재경부의 지원은 한시적인 것이다. 현재 소비자보호원 직원은 구심점이 없는 소비생활센터에서 전문성과 사명감을 갖고 중추적 기능을 수행하고 있다. 그러나 소비자보호원 직원도 일정한 기간 예를 들면 지자체에 파견된 지 2년 후에 철수한다는 재정경제부의 방침에 따라 한시적인 지원인력인 셈이다. 현재 센터의 운영형태로 볼 때, 개소 후 2년 이내에 센터의 업무가 정착될 수 있다고 보기 어려우며, 이런 상황에서 소비자보호원 직원이 철수 할 경우 힘들여 설치한 센터는 이전의 상태로 전락할 우려가 있다.

마지막으로 소비자단체의 소극적인 참여이다. 이는 같은 일을 관(官)과 민(民)이 같이 할 필요는 없는 것 아니냐는 소비자단체의 주장과 NGO가 공무원의 지시를 받으며 일을 할 필요가 있느냐는 자조(自嘲)적인 목소리에 기인한다. 또 공무원들 역시 소비자행정은 소비자운동과는 달라서 순수한 민간에서 할 수 있는 부분과 정부가 해야 할 부분이 다르기 때문에 소비자행정을 민간단체에 줄 수는 없다는 입장이다.

이와 같은 한계로 인해 소비생활센터는 설치되어 운영되고 있으나, 소비자단체 및 소비자보호원직원이 철수된 후 장래를 장담하기 어려운 실정이다.

V. 결 론: 정착방안 모색

1. 지자체의 인식 전환 및 전문화

지역실정에 맞는 행정서비스를 제공하는 수단과 방법은 다양하지만 지역주민의 삶의 질 수준을 높이고 주민의 만족수준을 향상하는 것은 지방행정에서 가장 중요한 목표라고 할 수 있다. 지역에 거주하는 소비자의 불만이나 궁금증을 해결하고 피해를 미연에 예방하고, 사업

자와 소비자간의 분쟁이 발생했을 때 이를 원만하게 합의를 유도하며, 지역에서 위해(危害)한 상품이나 용역의 거래나 시장질서를 문란하게 하는 사업자를 규제하는 것은 모두 주민인 소비자의 후생을 증대시키며 나아가 주민의 삶의 질을 높이는 일이다.

소비자행정의 발전은 일방적으로 소비자를 지원하고 보호하는 기능에 그치는 것이 아니다. 소비자의 권리가 확대되고 소비자의 목소리가 높아질 때 사업자는 이에 대응하여야 한다. 결과적으로 사업자는 소비자의 소리에 귀를 기울이게 되고 그것은 곧 소비자만족, 수요자 중심의 경제로 발전하게 되는 동인이 되는 것이다. 소비자의 목소리가 높아지는 것은 기업경영을 위축시키기보다는 오히려 시장에서 기업의 생존을 위한 자생력과 경쟁력의 향상을 가져와 결국 지역경제의 활성화에도 중요한 기능을 하게 되는 것이다. 따라서 지방자치단체의 행정구조나 공무원의 인식도 수요자 중심, 소비자 중심으로 전환되어야 한다.

다음은 공무원의 특성상 구성원은 한 분야의 전문가적인 자질과 능력을 갖춘 인재를 요구하고 배치하기보다는 일반적인 행정업무를 처리하는 공무원이 소비자행정을 맡아 처리하고 있어, 전문화, 첨단화되고 있는 소비자행정을 처리하기에는 다소 무리가 따를 수밖에 없는 상황이다.

이와 같은 시각에서 전문성을 갖춘 공권력을 확보하는 방법으로 생각할 수 있는 방안은 두 가지를 들 수 있다. 먼저 공무원조직구성원의 전문성을 확보하는 일로 전문성을 지닌 인사를 공무원으로 채용하는 방안과, 다음은 현재와 같이 공무원과 외부의 조직구성원과 합동 근무를 통하여 업무의 유기성과 정보교류의 활성화 및 전문성 확보를 통한 소비자행정의 활성화를 기하는 방법이다.

우선 전자는 소비자행정업무를 담당하는 공무원을 소비자분야의 전문가인 전문직 공무원으로 채용하여 전보 등으로 인한 자리교체 없이 소비자행정업무만을 전담토록 하는 방법이 있다. 이는 소비자상담사자격증 소지자로 하여금 소비자상담을, 그리고 소비자관련업무를 전문적으로 처리해온 인사를 전문직공무원으로 채용하여 계속 소비자행정업무를 처리하도록 하는 방안인데, 이 방법은 자치단체에 접수된 소비자업무의 처리는 원만하게 처리될 것이 예상된다. 그러나 조직 내에서 공무원간의 유기적인 협조문제나, 외부 소비자단체나 소비자보호원과의 연계문제는 보완할 수 있는 장치가 마련되어야 할 것이다. 후자의 경우 현재의 전문가 파견을 제도화하는 방안이다. 소비자보호원과 소비자단체의 전문가로 하여금 해당 지역에 계속적으로 파견하여 운영하는 방안이다. 이때 파견된 직원에 대한 조직내에서의 적당한 대우와 함께 안정적으로 근무할 수 있는 여건 등을 조성하여 소비자문제해결에 대한 전문성과 공익성을 충분히 발휘하여 소비자의 권리와 지역의 경제를 모두 활성화하기 위한 방안을 생각할 수 있다. 이것은 중앙정부로부터 파견인력의 지원이 뒷받침되어야 한다.

2. 소비생활센터의 위상

소비생활센터의 장은 소비자보호담당이 겸직하고 있어 형식적으로 담당(5급) 소속의 무속기구로 되어 있어 대내·외에 독립성이 없다. 소비생활센터를 독립하여 별도의 과나 담당수준의 조직으로 위상을 높여야 한다. 소비자업무의 특성상 공무원에게 소외되고 있고, 소속 구성원은 민간인과 공무원이 합동으로 근무하는 체계를 갖추고 있어 그 결집력이 미약한데 나아가 조직의 책임자가 5급 사무관이, 그것도 겸직으로 하고 있기 때문에 당초 계획했던 소비자행정의 정착은 쉽지 않은 실정이다.

따라서 소비생활센터를 과, 또는 적어도 담당수준의 전담조직으로 독립하여 운영하여야 할 것이다. 독립된 조직으로 운영하는 것은 구성원의 업무 몰입도나 소속감 등 그리고 내외적인 위상을 높이는 계기가 될 것이다.

나아가 소비자업무의 특수성을 고려하고 소비자행정의 정착을 위하여 지방소비자업무를 확대하고 발전시키는 방안도 적극 검토되어야 할 것이다. 그 방안의 하나로 소비자업무를 처리하는 독립된 법인을 설립하여 상담, 합의권고 뿐만 아니라 지역의 소비자문제를 조사·연구, 시험검사까지 종합적으로 처리할 수 있는 시스템을 도입하는 것도 필요한 시점이라고 생각한다.

다음은 소비자단체와의 업무 차별화 문제이다. 기본적으로 소비자행정과 소비자운동은 차이가 있다. 소비자행정은 규제, 조정, 지원의 종합행정인 반면, 소비자운동은 정부와 기업을 감시하고 소비자의 계몽을 목적으로 하는 것이기 때문이다. 그러나 현실적으로 소비자불만을 처리하는 과정에서 민간단체와 일정부분 중복되는 부문이 있다. 이 부문은 소비자행정의 주인인 소비자입장에서 이해하면 쉽게 해결할 수 있다. 소비자는 불만이나 피해가 있는 경우 민이든 관이든 접근하기 쉬운 곳을 선택하게 될 것이다. 관내 소비자의 후생을 확대한다는 면에서 또 소비자선택의 폭을 넓게 한다는 측면에서 소비자상담을 접수하는 것은 여러 곳에서 나누어 하는 것은 바람직하다고 본다. 다만 소비자단체의 경우 소비자상담을 수행함으로써 지방자치단체로부터 지원되었던 보조금의 지원을 삭감하거나 소비생활센터의 업무가 소비자상담에 집중되는 사례 등은 막아야 할 일이다.

나아가 소비자단체와 유기적인 연계 및 차별화를 통해 지역소비자문제의 원활한 해결을 도모할 수 있을 것이다. 즉 소비자단체의 경우 물가감시, 시장감시, 소비자계몽(정보제공, 홍보, 교육)등을 통해 지역소비자의 능력강화를 도모하는 반면, 소비생활센터는 전문분야교육, 전문분야의 상담, 합의권고, 분쟁조정, 특화된 조사사업추진 등을 수행한다면 상호 보완 관계를 유지하면서 시너지효과를 기대할 수 있을 것이다.

3. 중앙정부의 지원 및 연계

소비자시장환경의 변화, 공공서비스의 민영화, 물가관리의 민간이양, 소비자피해의 복잡·다양화 등의 추세에 따라 지역의 소비자후생증대를 목적으로 전국소비자에게 고른 행정서비스의 제공을 위해 소비자보호법상 소비자업무의 위임과 더불어 소비생활센터의 설립이 시도된 것이다.

소비생활센터는 소비자행정업무의 특성과 지역 행정여건을 고려하여 민과 관의 합동근무 형태로 운영되고 있다. 소비자단체 및 소비자보호원의 전문인력의 파견을 통해 전문적인 소비자업무를 맡아 처리함과 동시에 업무의 시너지 효과를 증대시키고, 중앙과 지방 그리고 소비자행정기관과 민간소비자단체와의 네트워크 및 협력증진도 염두에 둔 방안이다.

그러나 파견인력지원을 소비생활센터설치 후 2년간으로 제한함으로써 업무의 계속성과 전문성을 확보하기는 어려운 실정이다. 중앙정부의 소비생활센터의 운영과 전문인력의 지원에 대해 지속적이고 적극적인 지원을 계속하는 것이 요구되고 있다. 이는 지방소비자행정이 정착할 때까지 계속되어야 할 것이다. 더불어 지방자치단체도 지역소비자행정의 정착을 위한 노력도 병행되어야 한다.

중앙과 지방 그리고 지방과 지방간 정보교환을 위한 협의체 구성을 검토할 필요가 있다. 가령 가칭 '지방소비자정책협의회'를 구성하여 운영하여, 재정경제부와 각 자치단체의 시·도 무시장(무지사)과 '지방소비자정책협의회'구성을 통해 중앙정부와 지자체간의 관심을 제고하는 것이다. 이것으로 중앙과 지방간 의사소통 기능과 자치단체간의 정보교류가 가능해 질 것이다.

그리고 지역의 오피니언 리더와의 적극적인 소비자정책에의 참여유도이다. 지방 현지의 언론과 소비자단체, 그리고 소재 대학의 학자들과의 정기적인 워크숍 등을 개최하여 서로 정보를 교류하고 이들로 하여금 소비자행정과 정책결정에 참여토록 함으로써 소비자정책의 정당성과 지역여론에서의 관심을 제고하고 정착하는 계기를 마련하는 것이다. 또 소비자보호원과의 업무 연계도 적극 추진하여야 한다. 분쟁조정안건의 상정, 지방분쟁조정위원회 개최, 시험검사시설의 협조, 조사사업의 연계, 소비자상담정보의 공유 등은 꼭 필요한 사업들이다.

결론적으로 민주성과 행정의 효율성을 추구하는 지방분권은 소비자중심의 지방소비자행정을 정착시킴으로써 균형적인 행정서비스를 제공하는 것이다. 이것은 자치단체의 인식전환과 함께 인력의 전문화, 소비생활센터위상의 정립, 중앙정부와 지방정부간 지원과 연계를 통해 이룰 수 있을 것이다.