

# 지역 소비자행정에서의 민간소비자단체의 역할

최재성(인천녹색소비자연대 상임이사)

지난날 우리나라에서 산업발전과 기업우선의 정책에 따라 경제 주권자인 소비자의 권리는 일정 부분 유보되었으며, 소비자행정 또한 산업사회의 문제를 치유·무마하는 역할로 한정되어 왔다. 지방행정 또한 지역개발과 공급자 중심의 시각으로 소비자 정책의 사실상 부재 상태를 겪어 온 것이 사실이다.

그러나 민주주의와 시장경제의 발전으로 국민의 '삶의 질' 향상이 국가의 중요한 정책목표가 되고, 현명한 소비자의 존재가 경제사회 발전의 요소가 되면서 소비자행정의 중요성이 부각되고 있다.

특히나 본격적인 지방자치시대의 도래로 생활공동체로서의 지역성과 함께 지역 경쟁력 제고를 위한 수단으로 지방소비자행정의 필요성이 더욱 증가하고 있다.

민간소비자운동은 소비자행정의 부재 시대에 소비자 권익을 지키는 지구적 성격으로 출발하였으며, 지방소비자행정에 있어 때로는 지원의 대상으로, 때로는 경쟁자로, 때로는 협력자로, 때로는 비판자로 여겨지고 있다.

새로운 시대의 소비자운동은 행정의 보완 또는 대체의 역할을 넘어 독자적인 운동 영역 구축과 자립적 활동 방식에 대해 고민을 집중해야 하며, 이를 바탕으로 소비자행정과의 동반관계를 만들어가야 할 것이다.

경제주체인 소비자의 권익증진과 지역경제의 건전한 발전이 지방소비자행정과 민간소비자운동의 공통 과제라면 상호간 가장 바람직한 관계는 "협력"일 것이다. 그러나 제대로 된 협력을 위해서는 상호 역할에 대한 이해와 협력의 필요성 공유, 이에 따른 협력 과제의 설정이 필요하다.

## I. 지방소비자행정의 의의

### 1. 지방소비자행정의 중요성

1995년 지방자치제 실시 이후 본격적인 지방화시대가 도래하면서 지역주민의 다양한 수요에 부응하는 지자체 행정서비스의 중요성이 부각되고 있으며, 국토의 균형발전과 지역의 경쟁력이 국가경쟁력의 중요한 요소로 등장하였다.

지역의 소비자문제는 민생 현안의 성격이 강하며 시민의 생활안정과 삶의 질에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 이를 관장하는 지방소비자행정이 의미를 갖는다.

지방소비자행정은 국가소비자행정의 실질적인 집행이라는 측면에서도 중요하다. 소비자기

본법은 소비자의 권리 실현을 국가와 지방자치단체의 책무로 규정하고 있으며, 2001년 7월 소비자보호법의 개정 이후 결합제품의 리콜권고 등 소비자 업무의 상당부분이 지자체에 위임되어 업무범위가 확대되고 있는 추세이다. 또한 2002년 이후 광역시·도 소비생활센터의 설치는 규제 일변도의 소비자행정이 서비스 제공 중심으로 재편되는 획기적인 전기를 마련하였다.

현재 우리나라 16개 시·도의 행정목표 중 가장 중요한 것은 “지역경제 활성화”이다. 살기 좋은 지역을 만들기 위해서는 무엇보다 경제가 뒷받침 되어야 하기 때문일 것이다.

현명한 소비자의 숙성을 위한 교육과 정보제공, 공정한 거래질서의 확립은 시장경제의 발전 및 지역경제 활성화로 직접 연결된다. 또한 불법다단계 및 방문판매, 텔레마케팅, 사기성 전자상거래 등 악덕상술에 의한 소비자피해의 구제는 관내 가계경제의 건전성 향상에 큰 도움이 될 수 있다.

지방행정의 목적을 한마디로 이야기하자면 “살기 좋은 지역 만들기”로 요약할 수 있다. 지방소비자행정은 “살기 좋은 지역”을 만들어가는 가장 중요한 수단 중 하나인 것이다.

## 2. 지방소비자행정의 현황

앞서 밝힌 바와 같이 지방소비자행정은 건전한 지역경제의 발전과 시민의 삶의 질 향상에 커다란 영향을 미치는 요소로 그 중요성이 확대되어가는 추세이나 아직도 지방행정의 중심 과제로 온전히 자리 잡고 있지는 못한 것이 우리의 현실이다.

지방소비자행정은 모든 지자체에서 경제정책과, 생활경제과 등 경제정책을 관장하는 부서의 1개 팀이 담당하고 있으며, 소비자 고유 업무와 함께 유통, 물가관리 및 기타업무를 겸하고 있다.

전국 16개 시·도 모두가 소비자조례를 제정하여 업무의 근거로 삼고 있으며, 대다수 지자체가 지방의 소비자정책을 심의·의결하는 “지방소비자정책심의위원회”를 구성·운영하고 있지만 “물가정책위원회”와 통합 운영하는 경우가 많고 개최 횟수도 그리 많지 않아 형식적인 운영이라는 비판이 있다.

모든 지자체는 소비자기본법에 규정된 대로 매년 시도별 소비자정책시행계획을 수립·시행하고 공정거래위원회에 계획과 추진실적을 보고하고 있으나, 연도별 시행계획이 지역별 특성을 반영하지 못하고 있으며 여러 부서로 나뉘어 있는 소비자 관련 업무를 단순 취합하는 형식적 수준에 머물고 있는 것을 알 수 있다.

지방소비자행정의 문제점으로 오랜 시간 반복적으로 지적되어 온 사항은 아직도 상당수의 지자체가 개발연대 방식의 공급과 생산 위주의 사고로 소비자행정을 지역경제 활성화의 보

조직 수단으로 인식하고 있다는 점과 전문적인 역량을 가진 담당자가 종합적이고 지속적인 시책을 추진함으로써 정책목표를 달성할 수 있는 소비자행정을 순환 보직되는 일반 공무원들이 감당하기 곤란하여 전문성이 떨어진다는 점이다.

이러한 문제의 근본적 원인으로는 지방소비자행정에 대한 지자체의 인식 부족과 함께 국가 소비자정책을 주관하는 공정거래위원회가 지방소비자행정 발전에 대한 인식과 장기적인 계획을 마련하고 있지 못하다는 점을 지적할 수 있다. 공정위 홈페이지를 통해서는 소비자정책과에서 지방소비자행정 지원업무가 누구에게 분장되어 있는지도 확인할 수 없으며, 2012년 공정위 업무계획에서 “지방”이 언급된 내용은 ‘지역별 분쟁조정위원회 운영 활성화, 지방소비자센터 확충, 지자체와의 공동조사 등을 통해 지역 소비자 피해구제를 강화’하겠다는 선언적인 내용 밖에 없다.

### 3. 지방소비생활센터의 설치와 운영

날로 중요성을 더해가는 지방소비자문제에 적극 대응하고 지자체의 소비자행정 서비스를 강화하기 위해 정부와 광역 지자체가 협력하여 지난 2002년에서 2004년 사이 광역자치단체에 “지방소비생활센터”를 설치하여 운영하여 왔다. (서울과 경기도는 이전부터 자체적으로 설치, 운영)

현재 각 지역별로 10여년의 운영경험을 축적한 지방소비생활센터는 상담 및 피해구제, 소비자교육 및 정보제공, 지방소비자정책 발전을 위한 연구·조사 및 개선 제언 등의 활동으로 소비자기본법에 규정된 지방자치단체의 책무를 실질적으로 수행할 수 있는 기반을 마련하였고, 지역소비자의 행정수요에 적극적으로 대응하고 있다는 평가를 받고 있다. 또한 지방행정 내부에 소비자행정의 중요성을 널리 인식시키고 소비자업무의 위상과 역할을 제고하여 지방소비자정책의 수립 및 추진에 동력을 부여하고 있다는 점도 긍정적으로 평가된다.

그러나 대부분 시·도에서 소비자업무 팀장이 겸직하고 있어 소비생활센터장의 적극적인 역할이 없다는 점, 요구되는 역할에 비해 운영 인력이 부족하다는 점, 운영을 담당하는 계약직 공무원의 직급이 지나치게 낮다는 점, 형식상 민관협력 방식으로 운영되고 있는 근무 인력의 위상이 불안정하다는 점, 업무의 대부분이 소비자상담 및 피해구제, 교육과 정보제공에 집중되어 정책개선을 위한 연구·조사 활동이 상대적으로 부진한 점, 소비생활센터와 지방의 소비자단체 간 업무 협력 및 차별화가 제대로 이루어지고 있지 못한 점 등이 문제로 지적되고 있다.

## II. 민간소비자운동의 의의

### 1. 소비자보호 및 권익 향상

소비자는 민주정치체제하에서 유권자(voters), 납세자(tax payers), 시민(citizens), 재화 및 서비스의 사용자로 다수를 차지하고 있으므로 정치적, 정책적 정당성의 원천이며, 불공정한 기업행위의 감시에 가장 효과적인 감시자이자 경쟁적 시장 확립을 위한 강력한 압력주체이다. 또한 생산자 중심에서 소비자 중심으로의 경제 환경 변화는 소비자의 시장 내 위상을 더욱 강화시키고 있다. 그러나 한편으로 기업에 대해 여전히 경제적, 사회적 약자로서의 모습도 가지고 있다.

소비자운동은 시장의 주체로서 소비자를 조직하고 위상을 강화하며 약자인 소비자의 권익을 대변하는 역할을 수행하고 있다.

## 2. 소비자운동의 역할

소비자운동은 공정위, 소비자원, 지방소비생활센터와 함께 통합소비자상담센터(1372)를 운영하여 소비자상담 및 피해구제에 참여하고 있으며, 소비자 교육 및 정보제공, 시장감시 및 견제활동, 지방자치단체의 소비자정책심의위원회 및 물가정책심의위원회 등 소비자정책에 참여하는 활동을 전개하고 있다.

## II. 지방소비자행정과 민간소비자단체의 협력

### 1. 협력의 필요성 및 의의

민주화의 진전과 시장경제의 발전으로 정부의 관리능력이 대폭 축소되고 있으며, '기업하기 좋은 나라 만들기' 등 기업 활동의 자유를 최대한 보장하기 위해 시장의 실패를 보완함에 있어 법제와 같은 경직되고 강한 규제정책 보다는 소비자에 의한 변화 및 사회적 합의에 의한 이행과 감시가 유리하다는 것은 주지의 사실이다.

정부주도 개발 이후 현재까지도 소비자 권익증진과 같은 사회 후생적 측면보다는 공급 중심의 경제성장정책이 정부의 정책결정 과정에서 우선시 되고 있으나 삶의 질 향상이 국가의 기본과제가 되어 있는 상황에서는 시장에서의 복지후생 증진이 더욱 중요한 의미를 갖게 되므로 소비자정책의 수위가 향상될 필요가 있다.

또한 지방으로의 소비자 관련 업무의 확대 및 이양의 추세와 더불어 생활의 상품화 현상 속에서 지방 생활세계의 자치능력은 곧 지방의 삶의 질 및 경쟁력과 직결되므로 지방 소비자운동과 행정의 협력이 중요한 시점이다.

### 2. 협력의 방향

행정과 소비자단체의 협력을 위한 전제조건은 서로의 차이를 인정하는 것이다. 일반적으로 행정은 다수의 이익 추구, 현실의 가치 중시, 강제적, 위임성(대표성), 법규 중심이라는

특징을 가진다. 이에 대해 소비자단체는 약자의 이익 대변, 미래적 가치 중시, 자발적, 참여, 토론 중심이라는 특징이 있다. 또한 대체로 행정에서는 소비자단체와의 관계를 협력적 관계로 보는 경향이 강하나 소비자단체는 행정에 대해 갈등관계로 인식하는 경향이 있는 것이 사실이다.

실질적인 협력은 상호간 협력의 요구가 있고, 그 요구가 서로 일치할 때 성립한다. 소비자단체에 대한 행정의 요구는 소비자상담 및 피해구제·교육·정보제공 등 소비자시책추진의 협력, 소비자정책 수립에의 참여 등이 있으며, 행정에 대한 소비자단체의 요구는 재정지원, 정보제공 및 정책수립과정에 참여 등이 있다.

바람직한 협력을 위해서는 먼저 협력이 가능하고 필요한 부분이 어느 분야인지 논의하고, 상호간 역할을 설정을 하는 과정이 필요하다.

### 3. 협력 과제

#### 1) 소비자상담 및 피해구제

전국적으로 소비자행정과 소비자단체의 대표적인 협력 사례는 2010년 시작된 '통합소비자상담센터(1372)'의 운영일 것이다. 2년간의 운영 성과와 향후 과제에 대한 논의는 전국적 차원에서 진행되어야 할 문제이고, 지역에서는 '해당 지역에서 발생한 소비자문제는 해당 지역에서 해결한다.'는 원칙으로 지방소비자행정과 소비자단체간 협력이 진행되어야 한다.

#### 2) 민관 실무협의

지역 내 소비자 이슈를 파악하고 공동 대응할 수 있는 정기적인 실무회의와 합동 워크숍 등을 적극적으로 시행할 필요가 있다.

#### 3) 지역 소비자정책 수립

지역 특성에 부합하고 지역의 미래 발전과 연계되는 소비자정책이 수립되어야 한다. 행정이 제안하는 정책을 추진하는 형식적 절차를 극복하고 함께 연구하는 과정을 배치하여야 한다.

#### 4) 적극적인 행정조치

소비자 관련법상 행정조치 및 형사처벌의 대상이 되는 사업자의 위법사항에 대해서도 중재나 피해구제로 마무리되는 경우가 많다. 사업자의 위법행위는 다수의 반복되는 소비자피해를 양산할 수 있다는 점에서 적절하게 조치되어야 하며, 소비자 상담 과정에서 인지되는 사업자의 위법행위에 대해 행정과 소비자단체의 적극적인 협력이 필요하다.

#### 5) 소비자단체에 대한 재정지원 확대

소비자단체에 대한 행정의 재정지원은 시혜가 아니라 사회적 필요에 따른 공적 배분이다. 소비자 불만처리와 피해구제 등 소비자기본법상 행정의 책무를 소비자단체가 분담하는 부분에 대해서는 상응한 실비 지원이 이루어져야 하며, 현명한 소비자 육성과 소비자운동의 활성화를 위한 풍토 조성에 행정이 적극 협력해야 한다.

## III. 지방소비자행정 발전을 위한 제언

지방소비자행정 발전을 위해서는 장기적으로 지방행정 체계에서 이루어지고 있는 지방소비자행정의 내용과 추진체계를 검토해야한다. 현재 산업별로 편제되어 있는 부서체계에서 사후적으로 발생하는 소비자문제를 해결하는 데 집중되어 있는 고유 업무와 부서별 업무를 단순 취합하는 수준에 머물고 있는 시책 추진업무를 보다 적극적으로 활성화할 수 있는 방안 에 대한 체계적인 연구가 필요하다.

현재의 지방소비자행정 체계에서 효율적으로 업무를 추진하기 위해서는 물가, 유통 업무를 배제한 소비자행정 전담조직을 구성해야 한다. 유통, 상정업무의 하위개념으로 소비자업무가 배치되는 현재 행정체계로는 지방소비자행정에 대한 사회적 수요를 감당하는 것이 불가능하다. 적어도 소비자업무만을 전담하는 팀 단위는 구성되어야 한다.

소비자지원 행정의 대부분을 담당하고 있는 지방소비생활센터의 활성화와 안정적인 운영을 위한 적절한 인력 확충이 필요하다. 현재 소비자업무담당 팀장(5급 사무관)이 겸직하고 있는 소비생활센터장을 별도의 보직으로 하여 책임 있고 체계적인 지원행정이 추진될 수 있어야 하며, 소비생활센터가 상담 및 피해구제 중심에서 벗어나 법과 조례에서 규정한 자체 업무를 효과적으로 추진하기 위해서는 소비자업무에 전문성을 가진 민간인력 4-5명을 별정직 또는 계약직공무원으로 충원하는 것이 바람직하다고 생각한다.

또한 지방소비자행정의 민관협력 관계를 고려할 때, '소비생활센터 운영위원회'구성 등 소비생활센터 운영에 민간의 참여를 확대할 수 있는 다양한 방안을 마련하는 것도 검토할 필요가 있다.

지역 소비자의 요구에 부응하고 지방소비자문제에 적극 대응하는 지방소비자행정이 되기 위해서는 소비자단체 뿐 아니라 학계, 기업의 소비자 부문과의 협력도 중요하다.

소비자행정체계의 발전과 다양한 소비자문제의 해결을 위해서는 학문적 뒷받침이 반드시 필요하지만 소비자행정에 대한 학계의 연구는 사회적 필요에 비해 태부족인 것이 현실이다. 학계의 문제도 지적할 수 있지만 시장논리로 볼 때 학계의 학문적 성과를 필요로 하는 기업에 비해 또 다른 수요자인 행정의 요구가 낮다는 점을 거론하지 않을 수 없다.

OCAP 등 기업의 소비자 부문과의 협력도 미미한 수준이다. 소비자 분야의 또 다른 동반자로서 문제의 사후 해결 뿐 아니라 사전 예방 및 상호 발전을 위한 프로그램을 마련할 필요가 있다.

지방소비자행정 발전을 위한 공정위의 역할에 대해 많은 논의가 필요하다. 앞서 지적하였지만 국가 차원의 소비자정책 이외에 지방소비자행정 발전에 관한 공정위의 인식과 계획은 없다고 보아도 무방하다. 지방소비자행정에 대한 공정위의 지원과 협력도 중앙행정에 대한 지방의 협력과 비교하면 지나치게 낮은 수준이다. 이것이 공정위의 무능 혹은 게으름에 기인한 것인지 아니면 경쟁정책과 소비자정책을 수립·운영하는 중앙행정기관이자 합의제 준사법기관인 공정위의 위상 및 업무 체계에 관한 문제인지는 따로 연구가 필요하겠으나 개선을 위한 공정위의 노력은 지금 당장 필요하다.

지방소비자행정과 관련하여 최근의 가장 큰 이슈는 소비자원의 지방본부 설치일 것이다. 소비자원은 지방소비생활센터의 설치와 초기 운영시 인력을 파견하여 큰 도움을 주었으나 이것이 오히려 지자체의 의존성을 심화시켜 지방소비자행정의 자율적인 발전이 지체된 점을 지적하지 않을 수 없다.

국가의 소비자 권익증진 전문기관으로 소비자원의 조직과 예산, 업무 분야가 확대되는 것에 반대할 생각은 없으나, 지방의 소비자행정과 소비자운동의 자율적인 발전과 상충하지 않는 방향으로 발전하기를 기대한다. 이를 위해서는 상호간 명확한 역할 분담이 필요하며, 무엇보다 지방소비자 문제 해결의 주체가 지자체와 지역 주민이라는 인식이 선행되어야 한다.