

소비자행정에서 지방자치단체의 역할에 관한 연구

: 지방소비자행정의 법제와 현실의 괴리

지 광 석*

하 현 상**

국문요약

1995년 이래로 지방자치가 활성화되면서 지방소비자행정에 대한 논의도 활발하게 진행되어 왔지만, 기존연구들은 지방소비자행정의 활성화를 위한 법률상 혹은 제도상 지방자치단체에 부여된 역할을 단편적으로 제시할 뿐 실제상의 역할과 법제상 역할을 체계적으로 비교·분석하지는 못하였다. 따라서 본 연구는 지방소비자행정의 법률상 역할과 실제상 역할을 실태조사와 심층인터뷰 등의 자료를 토대로 심층적·체계적으로 분석하여 이러한 괴리를 채우고 개선을 위한 정책적 함의를 제시한다.

분석결과를 보면, 인력과 예산 등의 기본적인 자원 확충이 절실할 뿐만 아니라 지방소비자행정 담당 공무원들과 상담인력의 전문성 제고도 필수적 현안으로 나타났다. 그리고 관련기관과의 협력을 통한 거버넌스 체계도 미흡한 것으로 분석되었으며, 건수나 횟수 중심의 상담이나 교육에 대한 성과평가로 인하여 양질의 서비스가 제공되지 못하고 있는 것으로 드러났다. 그리고 피해구제의 절차적 복잡성과 원활하지 못한 정보공유 등으로 업무수행이 비효율적으로 처리되는 문제점도 보였다. 이러한 문제점들을 개선하기 위해서 이 연구는 영역별 목적과 가치에 기초한 역할과 업무 체계(시스템) 정립, 관련기관 간의 원활한 협력적 거버넌스 강화, 피해구제기관의 편의성 제고, 소비자정보제공 매체의 다양화 등의 실질적인 대안들을 제시하였다. 이 연구가 지방소비자행정을 실질적으로 활성화시키는데 도움이 될 수 있기를 기대한다.

주제어: 지방소비자행정, 지방자치단체의 역할, 거버넌스

I. 서론

우리나라는 1995년부터 지방자치제가 실시되면서 각 지방자치단체의 새로운 정책과제의 하나로 국민들의 생활과 삶의 질에 직접적으로 영향을 미치는 지방소비자행정 활성화를 설정하고 법률 개정을 비롯한 다각적 노력을 해왔다. 먼저, 같은 해인 1995년 소비자보호법을 개정하여 지방소비자행정의 구현을 위한 기반을 마련하였고, 2003년에는 전국 16개 광역지방자치단체에 소

* 주저자

** 교신저자

비자행정 전담기구인 소비생활센터 설립을 완료하였다(백병성, 2004).¹⁾ 그리고 2005년에는 지방 소비자행정평가제도를 도입하여 지방소비자행정의 기반과 업무에 대한 평가를 실시하였다.²⁾ 또한, 국가소비자정책의 기본 방향을 제시하는 제2차 소비자정책기본계획(2012~14년)에서 ‘지방 소비자행정 활성화’를 중점과제 중 하나로 채택하였고, 제3차 소비자정책기본계획(2015~17년)에서도 ‘지역 소비자행정 활성화 및 거버넌스 구축’을 중점과제의 하나로 채택하기에 이르렀다(소비자정책위원회, 2014; 2015).

지방소비자행정은 지방자치단체가 지역에 거주하는 소비자들이 일상생활에서 겪게 되는 소비자피해와 문제를 예방하여 이러한 문제가 발생되지 않도록 하거나, 발생한 소비자문제에 대해 이를 해결하기 위하여 소비자정책을 실현하고자 노력하는 일련의 과정을 의미한다(유두련, 2010). 즉, 국가가 수행하는 국가소비자행정에 대해 지방자치단체가 지역소비자의 권익증진을 위하여 수행하는 일련의 행정을 의미한다고 할 수 있다.

삶의 질에 대한 관심이 높아지면서 지방소비자행정의 중요성이 부각되고 있고 특히, 지방의 특성과 다양한 소비자 욕구와 기대에 부합하기 위한 협력의 필요성이 증가하고 있다. 하지만, 관련 법·제도의 지속적 발전에도 불구하고 현장에서의 지방소비자행정 서비스 수준은 여전히 미흡하다는 지적이 제기되고 있다. 지방자치단체의 소비자행정 추진을 위한 인력·예산·조직 등 인프라가 취약하고, 지방소비자행정 주체의 역할 배분과 업무가 모호하며, 각 주체 간 협력 활동도 미흡하기 때문이다(전정환, 2007; 강성진, 2009; 강성진, 2012; 박희주, 2013; 지광석·곽윤영, 2014). 특히, 법제상 지방자치단체에 소비자행정과 관련한 주요 역할과 책임을 부여하였지만, 역할 배분의 모호성이나 역할 범위의 불명확성으로 인해 업무추진이 효율적으로 추진되지 못하는 측면이 있다. 실제로, 지방자치단체 소비자행정 현장에서는 소비자행정이라는 영역이 어디까지인지, 무엇을 해야 하는지에 대해 혼란을 겪고 있는 것으로 알려져 있다(강성진, 2008).

또한, 일부 선행연구들이 현황 또는 역할분석을 통하여 지방소비자행정의 문제점과 원인을 제기하고 있지만(백병성, 2001; 2004; 강성진, 2008; 2012; 박희주, 2013), 지방소비자행정이 추구하는 목적과 가치를 기반으로 행정현장에서의 실질적인 문제점을 체계적으로 분석한 연구는 미흡하다. 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 소비자행정과 관련한 지방자치단체의 법제상의 목적과 가치를 기반으로 실제 현장에서의 역할을 비교·분석함으로써 문제점과 원인을 체계적으로 분석·도출하고, 개선을 위한 정책적 함의를 제시하고자 한다.

이러한 연구를 위해서 먼저 지방소비자행정이 활발하게 논의된 2000년대 초반부터 진행된 지방소비자행정의 실태와 문제점 분석 등의 핵심연구를 중심으로 선행연구를 검토하고, 선행연구와 법제상 목적과 가치를 기반으로 연구모형을 설계한다. 다음으로, 이 연구모형의 분석기준을 토대로 하여 16개 광역 시·도의 소비생활센터를 대상으로 실시한 지방소비자행정 실태조사와 업무분석 및 심층면접을 통하여 지방소비자행정의 문제점과 원인을 체계적으로 비교·분석하고 정책적 함의를 제시해보고자 한다.

1) 각 지자체의 센터 개소시기를 살펴보면, 서울특별시 1998년, 경기도 1999년, 광주광역시 2001년, 부산광역시 2002년이며, 나머지 12개 시·도는 2003년에 개소하였다(백병성, 2004).

2) 2008년도에 지방소비자행정평가가 개별평가에서 정부합동평가로 편입되면서 평가항목이 대폭 축소되었다.

II. 기존문헌 검토

1. 지방소비자행정 관련 선행연구의 검토

기존문헌 검토는 지방자치단체의 소비자행정 실태와 현황에 대한 연구를 중심으로 실시하고자 한다. 기존연구의 포괄적 흐름을 살펴보면, 1995년 이래로 지방자치가 활성화되고 2000년대 초부터 소비자행정에 대한 지방자치단체의 역할이 중요하게 부각·논의되면서 지방소비자행정을 정착시키고 활성화시키기 위한 순차적 연구가 진행되어 왔다. 일반적으로 지방자치단체의 소비자행정을 포괄적으로 접근하면서 운영현황과 문제점을 고찰하고 정착 및 활성화 방안을 제시하는 연구가 많이 진행되었다(한국소비자원, 2006; 백병성, 2001; 2004; 전정환, 2007; 민현선, 2008; 허경옥 외, 2008; 강성진, 2009; 2012; 유두련, 2010).

구체적으로 보면, 초기에는 지방소비자행정이 좌충우돌하면서 정착을 논의하는 연구가 일부 선행적으로 이루어졌다(백병성, 2001; 2004). 이들 연구는 지방자치단체가 소비자행정에 대한 인식을 새롭게 가져야 하며, 전문직 공무원의 배치와 소비생활센터의 위상제고가 필요하다고 주장한다. 그리고 중앙-지방간의 유기적 정보교환과 업무협의를 위한 협의체 구성과 중앙정부의 관심과 지원을 더욱 강화시켜야 한다고 주장한다.

지방소비자행정이 조금씩 정착되고 조례를 정비해가면서 지방소비자행정체제의 평가가 몇몇 학자들에 의해서 이루어졌다(전정환, 2006; 2007; 민현선, 2008). 전정환(2006; 2007)은 지방소비자행정을 인프라와 추진실적으로 구분하여 평가를 하였다. 평가결과에 따르면, 자치단체장과 지역주민의 인식전환이 우선적으로 선행되어야 하며, 중앙정부의 법·제도적 지원과 개선, 지방소비생활센터의 위상제고와 역할모형 정립, 담당공무원의 전문성 확보와 동기부여, 소비자단체 및 지역사회와 기능적 협력 강화의 필요성을 강조한다. 민현선(2008)은 2005년부터 실시한 지자체 소비자행정평가의 주요내용과 정책적 효과를 체계적으로 분석하였다. 이 연구는 지자체소비자행정평가가 전문인력 확충, 소비자상담·교육·정보제공 등의 부분에서 긍정적 영향을 미친 것으로 분석하고 있으나, 지역고유의 소비자문제를 해결하고 복지증진에 기여하기 위해서는 지속적인 보완이 필요하다고 주장하고 있다.

지방소비자행정이 어느 정도 성숙하면서 지방소비자행정의 문제점을 분석하고 활성화 방안을 제시한 연구가 많이 진행되었다. 이들 연구는 대부분 지방소비자행정의 법적 근거와 업무내용을 분석하고 실제 지방소비자행정의 실태를 파악하여 활성화 방안을 제시하고 있다(지광석·곽윤영, 2014; 유두련, 2010; 강성진, 2009; 2012; 박희주, 2013; 허경옥 외, 2008). 강성진(2009)은 대구·경북 지역 소비자행정의 법적 기반과 추진 실태를 집중분석하여 소비자조례 정비와 소비생활센터의 확대, 특수거래에 대한 정보제공과 사후관리 강화, 정보제공 및 교육 확대, 시군구의 역할 확대 등을 활성화 방안으로 제시하고 있다. 그리고 유두련(2010)은 지방소비자업무 추진을 위한 시스템과 추진과정에서의 문제점, 소비생활센터와 공정거래위원회의 소비자업무 현황을 체계적으로 분석하고, 지방소비자행정을 활성화시키기 위해서는 독립적인 소비자행정 시스템의 정립과 공정거래위원회 내에 소비자 담당 ‘과’의 위상과 전문성을 제고시킬 필요가 있다고 주장하였다.

허경옥 외(2008)도 지방자치단체의 소비생활센터를 중심으로 운영현황을 분석하여 발전방안을 제시하고 있다. 이 연구에 따르면, 지방소비생활센터에 대한 자치단체의 인식전환과 지원확대가 필수적이며 센터의 위상제고와 독립성 확보, 센터 담당자들의 동기유발과 인력확대가 중요하다고 지적한다.

강성진(2012)은 이상의 연구를 종합적으로 정리하고 소비자조례, 조직 및 예산, 시책, 지방소비생활센터의 현황과 문제점을 체계적으로 분석·지적하면서 지방소비자행정의 위기를 환기시키고 종합대책수립의 필요성을 주장하였다. 박희주(2013)는 경기도, 경상남도, 울산광역시의 3개 광역자치단체와 그에 소속된 기초자치단체의 소비자법 집행 체계와 실태를 제시하고 일본의 소비자법 집행 현황을 분석하여 시사점을 도출하였다. 이 연구는 지방자치단체의 소비자법 집행이 활발하지 못한 원인이 소비자법 집행 체계상의 문제, 소비자법 집행에 적절한 인력 및 예산 부족, 지방소비자행정을 위한 컨트롤 타워의 부재라고 주장하고 있다. 따라서 소비자기본법의 미흡한 점을 개정하고 공정거래위원회의 역할을 강화하며, 지방자치단체 합동평가를 개선하는 것이 필요하다고 제안하고 있다.

지광석·곽윤영(2014)도 지방소비자 행정의 인프라 현황, 법적 역할, 거버넌스 실태를 분석하고 지방소비자행정의 거버넌스를 활성화시키기 위한 대안들을 체계적으로 제시하였다. 이 연구에 따르면, 무엇보다도 지방소비자행정의 거버넌스에 대한 인식전환과 기반확충이 전제되어야 하며, 주체들 간의 명확한 역할정립과 역할의 특징에 따른 적합한 거버넌스 유형을 도입하고 자치적 네트워크를 구성하여 운영하는 것이 중요하다고 주장한다.

요약하면, 지방소비자행정의 중요성이 부각되면서 이의 활성화를 위해서 지방자치단체에 부여된 역할을 파악·제시하거나, 지방자치단체의 업무추진 현황과 실태를 분석하여 지방소비자행정이 활성화되지 못한 문제점과 활성화 방안을 제시하는 연구가 지방소비자행정연구의 큰 흐름으로 파악된다. 그러나 이들 연구들은 대부분 소비자행정에 관한 지방자치단체의 법률상 혹은 실재상 역할을 단편적으로 제시할 뿐 이를 체계적으로 비교·분석하지는 못하는 한계를 보이고 있다.

〈표 1〉 지방소비자행정 관련 연구의 주요 흐름

학자(연도)	주요 연구 내용	흐름 및 경향
백병성 (2001; 2004)	○ 지방자치단체의 소비자행정 인식 제고, 전문직 공무원의 배치, 소비생활센터의 위상제고, 협의체 구성 및 중앙정부의 관심과 지원 강화의 필요성 제기	지방소비자행정의 정착 논의
전정환 (2006; 2007)	○ 지방소비자행정을 인프라와 추진실적으로 구분하여 평가	지방소비자행정체제의 평가
민현선(2008)	○ 지자체소비자행정 평가의 주요 내용과 정책적 효과 분석	
강성진 (2009)	○ 대구·경북 소비자행정의 법적 기반과 추진 실태를 분석하고 지방소비자행정의 활성화 방안 제시	지방소비자행정의 문제점 분석과 활성화 방안 제시
유두련 (2010)	○ 지방소비자업무 추진을 위한 시스템과 추진과정의 문제점, 소비생활센터와 공정거래위원회의 소비자업무 현황을 분석하고 지방소비자행정의 활성화 방안 제시	

허경옥 외 (2008)	○ 지방소비생활센터의 운영현황을 분석하고 발전방안 제시
강성진 (2012)	○ 소비자조례, 조직 및 예산, 시책, 지방소비생활센터의 현황과 문제점을 분석하고 종합대책수립의 필요성 제기
박희주 (2013)	○ 경기도, 경상남도, 울산광역시의 3개 광역자치단체와 그에 소속된 기초자치단체의 소비자법 집행 체계와 실태를 제시하고 일본의 소비자법 집행 현황을 분석하여 시사점 도출
지광석·곽윤영 (2014)	○ 지방소비자행정의 인프라 현황, 법제적 역할, 거버넌스 실태를 분석하고 거버넌스 활성화 방안 제시

지방소비자행정을 활성화시키기 위해서 지난 20년 동안 한국소비자원뿐만 아니라 중앙 및 지방정부를 불문하고 다각적인 노력을 했지만 여전히 위기의식이 팽배하고 많은 한계를 보이고 있다. 이에는 다양한 원인들이 있지만 법률상의 역할과 실제상 역할 간의 괴리가 결국 수많은 행정집행의 한계와 왜곡을 낳았기 때문인 것으로 분석된다. 이러한 시각에서 이 연구는 지방소비자행정의 법률상 역할과 실제상 역할을 실태조사와 심층인터뷰 등의 자료를 토대로 체계적으로 분석하여 이러한 괴리를 채우고 정책적 함의를 제시하고자 한다.

2. 소비자행정에서 지자체의 법제상 역할

지방소비자행정의 법제와 실제의 괴리를 체계적으로 비교·분석하기 위해서는 먼저 법제상 역할을 정리할 필요가 있다. 소비자행정에서 지방자치단체의 역할 범위에 대해서는 소비자보호사무를 국가사무와 지방자치단체사무로³⁾ 나눌 수 있으며(한국소비자원, 1991), 보다 구체적으로 지방자치법, 소비자기본법, 특수거래 관련법(방문판매 등에 관한 법률, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률, 할부거래에 관한 법률), 소비자안전 관련법(식품위생법, 품질경영 및 공산품안전관리법 등), 소비자조례(표준 소비자조례(안)) 등 8개 법규에서 확인이 가능하다.

먼저, 소비자기본법에서는 소비자권익증진을 위한 국가 및 지방자치단체의 책무를 규정하고 있는데, 이러한 책무들은 크게 기본적 사무와 정책영역별 사무로 구분된다.⁴⁾ 이에 따라 지방자치단체에게 부여된 기본적 책무는 관련 법제, 조직, 시책의 마련 등 사실상 지방소비자행정 인프라의 구축·조성과 관련된다.⁵⁾ 정책영역별 책무는 국가와 지방자치단체에 공동으로 부여되어 있

3) 지방자치단체의 사무는 좀 더 구체적으로 고유사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분된다. 고유사무에는 소비자보호조례·규칙 제정, 행정조직 관리·운영, 소비자보호시행계획 수립, 소비자보호지원행정(소비자교육·정보제공, 소비자피해구제, 시험·검사) 등이 있고, 단체위임사무에는 소비자단체의 지원·육성, 소비자협동조합의 육성이 있으며, 기관위임사무에는 소비자보호규제행정인 위해 방지, 거래 적정화, 계량·규격·표시의 충실 등이 해당된다. 지방자치법 제9조 제1항은 지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무(고유사무)와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무(단체위임사무)를 처리한다고 규정하고, 동 법 제102조는 국가사무를 지방자치단체의 장에게 위임할 수 있다고 규정(기관위임사무)하고 있어, 지방자치단체의 사무로서 고유사무, 단체위임사무, 기관위임사무의 세 가지를 인정하고 있다.

4) 동법 제6조에서 규정한 책무가 기본적 책무에 해당되고, 제7조부터 제17조까지 규정된 책무가 정책영역별 책무에 해당된다.

는데, i)계량·규격의 적정화 및 특수거래 관련 시책의 강구, ii)주요 소비자정책에 대한 정보제공 및 상품관련 정보제공 시책의 강구, iii)소비자교육 및 소비자방송의 실시, iv)개인정보보호 시책의 강구, v)소비자불만·피해 처리를 위한 조치의 강구, vi)시험·검사 관련 조치 등이 있다.6) 그리고 방문판매, 다단계판매, 전자상거래, 할부거래 등 특수거래와 관련한 지자체의 사무는 특수거래 관련 개별법에 자세한 규정을 두고 있으며, 소비자안전과 관련하여서는 소비자기본법 및 품목에 따른 개별 소비자안전 관련법에 자세히 규정되어 있다.

한편, 지방자치법에서는 ‘소비자보호 및 저축 장려’를 지방자치단체의 사무로 보고,7) 지방자치단체의 종류별로 소비자보호사무를 배분하여 예시하고 있으며,8) 소비자기본법에서는 지방자치단체가 소비자보호조례를 제정할 수 있도록 규정하고 있다.9) 소비자기본법, 특수거래 관련법, 소비자안전 관련법에서 언급한 지방자치단체의 역할은 <부록>에서 보다 구체적으로 정리하여 제시하였다.

Ⅲ. 지방자치단체의 소비자행정 실태분석 모델

1. 분석 방법

본 연구의 목적은 소비자행정에 있어서 지방자치단체의 법제상 역할과 실제상 역할을 분석하여 차이를 조망하고 그에 따른 문제점의 도출과 개선을 위한 정책적 함의를 제시하는 것이다. 이를 위해 먼저, 법제상 역할에 대해서는 지방자치단체의 역할을 규정하고 있는 지방자치법, 소비자기본법, 방문판매법, 전자상거래소비자보호법, 할부거래법, 식품위생법, 공산품안전관리법 등 7개 법률과 표준소비자조례(안)의 내용을 분석한다.

그리고 소비자행정에 있어서 지자체의 실제상 역할을 파악하기 위해서 전국 16개 광역자치단체의 소비자행정 담당부서를 대상으로 실태조사와 경기도와 인천광역시를 대상으로 심층조사를 실시한다. 여기서 실태조사의 대상을 광역자치단체로 한 것은 현재 지방소비자행정이 광역지자체인 시·도를 중심으로 추진되고 있기 때문이다. 물론, 일부 기초자치단체에서도 소비자조례가 제정되고 소비자상담 등이 수행되고 있기는 하지만 지방소비자행정 추진 전담기구인 소비생활

5) 구체적으로 기본적 책무는 i)관계 법령 및 조례의 제정 및 개정·폐지, ii)필요한 행정조직의 정비 및 운영 개선, iii)필요한 시책의 수립 및 실시, iv)소비자의 건전하고 자주적인 조직활동의 지원·육성의 책무이다.

6) 소비자기본법 제9조 및 제12조부터 제17조까지 참조

7) 동법 제9조 제2항 제3호의 가 참조

8) 동법에서 제시한 소비자보호사무는 소비자보호시책 수립, 소비자보호전담기구 설치, 지방소비자보호위원회 설치, 민간소비자보호단체 육성과 같은 기본적 사무와 물가관리, 소비자교육, 시험·검사의 정책 영역별 사무로 구분할 수 있다. 동법 시행령 제8조 별표 1 참조

9) 공정위는 소비자기본법 제6조 제1호, 동법 시행령 제3조 및 다른 조·항에서 위임한 사항과 시·도의 소비자권익증진시책의 추진에 관한 기본적 사항을 규정한 표준 소비자조례(안)을 2010년 제정하여 광역 지방자치단체에 보급한 바 있다. 동 조례(안)은 총 7장 30개 조로 구성되어 있으며, 지방자치단체의 사무 영역을 크게 소비자안전, 계량·거래의 적정화, 정보제공 및 교육, 피해구제, 소비자정책시행계획의 추진체계 등으로 구분하여 제시하고 있다(공정거래위원회, 2010).

센터가 설치되어 있지 않은 등 전반적인 현황을 조사할 만큼 기반이 조성되어 있지 않다.¹⁰⁾ 또한, 우리나라의 광역자치단체는 2012년 7월 1일 공식 출범한 세종특별자치시를 포함하여 모두 17개이지만, 세종특별자치시의 경우에도 지방소비자행정을 담당할 소비생활센터가 설치되어 있지 않은 등 실태조사를 할 만한 여건이 조성되지 않아 부득이 조사대상에서 제외되었다.

결과적으로, 본 연구는 세종특별자치시를 제외한 16개 시·도의 소비자행정 담당부서를 실태 조사의 대상으로 하였다. 구체적으로 실태조사의 창구는 소비자 불만·피해 처리, 소비자교육, 소비자정보제공 등 대부분의 소비자행정 업무를 전담하는 소비생활센터의 담당 공무원으로 하였다. 대부분의 시·도는 소비생활센터에 소비자행정 업무를 전담하는 임기제 공무원을 두고 있으나, 광주광역시, 대전광역시, 제주특별자치도의 3개 시·도는 임기제 공무원을 두고 있지 않다. 따라서 16개 시·도의 설문작성자 16명 중에서 13명은 임기제 공무원, 나머지 3명은 일반직 공무원에 해당된다.

실태조사는 2014년 2월에 조사지 초안을 작성한 후, 설문 구성 및 내용의 타당성을 높이기 위해 3월 5일부터 12일까지 경기도와 경상북도 2개도를 대상으로 사전조사를 실시하였다. 그리고 사전조사 결과를 토대로 조사지를 수정·보완한 후 같은 해 3월 17일 본조사에 착수하였고, 5월 7일 16개 시·도의 조사지가 모두 회수되어 조사지의 회수에는 총 50일 가량이 소요되었다. 실태 조사의 방법은 16개 시·도의 소비자행정 담당부서에 협조요청 문서를 발송하였으며 회신은 이메일을 통해 이루어졌다. 그리고 실태조사의 항목은 특수거래, 소비자정보제공, 소비자교육, 분쟁해결, 소비자안전의 5개 영역에 대한 지자체의 역할 및 업무 추진 실태로 구성하였다.

또한, 실태조사의 내용을 보완하고 지방소비자행정 실무자들의 현장에서의 생생한 견해를 반영하기 위해서 경기도와 인천광역시 2개 시·도를 대상으로 심층인터뷰와 실제 업무에 대한 심층분석을 실시하였다. 경기도와 인천광역시는 다른 자치단체에 비하여 보다 적극적으로 지방소비자행정을 활성화시키기 위한 다양한 노력들을 기울이고 있기 때문에 심층면접을 위한 최적화된 대상이라고 볼 수 있다.¹¹⁾ 심층 인터뷰는 2014년 6월 2일부터 3일까지 총 2일에 걸쳐 해당 기관에의 직접 방문을 통해 이루어졌다. 인천광역시 담당자와의 인터뷰는 인천광역시청에서 실시되었고, 일반임기제 1명이 인터뷰에 응하였으며 일반행정직 1명이 배석하였다. 또, 경기도 담당자와의 인터뷰는 경기도 소비자정보센터에서 실시되었고 일반임기제 2명이 인터뷰에 응하였다. 심층인터뷰에서는 5개 영역의 업무를 추진하는데 있어서 어떤 문제점이 있는지에 대한 의견을 조사하였으며, 업무분석에서는 수행 업무(과업과 활동), 수행 조직(부서와 팀), 수행 인력(직급과 인원), 협력(내용과 기관)과 문제점(개선사항) 등을 파악하였다.

10) 지방자치법 제2조에 따른 기초자치단체(시, 군, 구)는 2014년 현재 226개이다.

11) 경기도는 2014년 4월 기준으로 16개 광역자치단체 중에서 소비자행정 담당 공무원의 수(6명)와 소비생활센터 상담원의 수(10명)가 가장 많으며, 2011년부터 2013년까지의 소비자상담도 전국에서 가장 높은 비중(28.7%)을 차지하고 있다. 또, 인천광역시는 같은 기간 소비자상담 비중이 경기도에 이어 2위를 차지하고 있으며(19.2%), 전국에서 유일하게 소비자행정 전담조직(소비자팀)을 두고 있다(1372 소비자상담센터).

2. 분석모델의 수립

1) 소비자행정 영역의 분류

지자체의 법제상 역할의 분석대상인 8개 법규에서 규정하고 있는 지방자치단체의 역할과 현장의 실제상 역할을 보면, 자치단체 소비자행정은 기본적 사무보다는 정책영역별 사무인 특수거래, 소비자정보제공, 소비자교육, 소비자분쟁해결, 소비자안전의 5개 영역이 높은 비중을 차지하고 있다. 또한, 지방소비자행정의 관련법들이 이들 5개 정책 영역별 사무는 구체적으로 설명하고 있지만 나머지 사무에 대해서는 구체적으로 명시하고 있지 않고 선언적으로 언급하고 있어서 실제상 역할과 구체적으로 비교·분석하기에는 무리가 있다.

예컨대, 소비자거래 중에서 특수거래는 특수거래 관련 개별법에서 방문판매, 다단계판매, 전자상거래, 할부거래 등에 대한 지방소비자행정의 사무를 구체적으로 명시하고 있지만, 나머지 계량, 규격, 약관거래, 개인정보보호 등에 대해서는 소비자기본법에서 관련 시책의 강구를 선언적으로 규정하고 있을 뿐이며, 이와 관련한 구체적 사무는 규정하고 있지 않다. 시험·검사의 경우도 소비자기본법에 시험·검사 기구와 설비의 구비 및 의뢰, 소비자단체의 지원 등이 규정되어 있으나 사실상 지방소비자행정에서 해야 할 역할이라기보다는 지방소비자행정 사무를 추진하기 위한 인프라의 조성과 관련된 규정들이다. 조사·연구의 경우에도 소비자기본법에 조사나 연구를 외부 기관이나 단체에 의뢰할 수 있는 근거 규정을 두고 있을 뿐이지 역할을 구체적으로 명시하지는 않고 있다.

따라서 본 연구는 소비자기본법상 지방자치단체의 정책영역별 사무로 제시된 소비자거래, 소비자정보제공, 소비자교육, 소비자분쟁해결, 시험·검사, 조사·연구, 소비자안전 중에서 관련법에서 지자체의 역할을 자세히 규정하고 있는 특수거래, 소비자정보제공, 소비자교육, 소비자분쟁해결, 소비자안전의 5개 영역을 분석 대상으로 하여 지자체의 법제상 역할과 실제상 역할을 비교·분석하고자 한다.¹²⁾

2) 영역별 주요 가치 및 핵심 가치의 도출

지방소비자행정 업무 추진에 있어서 법제상 지자체에 부여된 역할과 실제 지자체가 수행하고 있는 역할을 비교·분석하기 위해서는 지방자치단체가 각 사무 영역에 대해 해당 법규가 추구하는 가치와 목적에 부합하게 그 역할을 충실히 수행하고 있는지를 판단하기 위한 기준을 수립할 필요가 있다. 이를 위해, 소비자기본법을 비롯하여 특수거래 관련법인 방문판매법, 전자상거래소비자보호법, 할부거래법과 소비자안전 관련법인 식품위생법, 공산품안전관리법, 그리고 관련 선행연구들을 통해 각 소비자행정 영역별로 어떤 목적과 가치를 추구하고 있는지를 살펴보았다.

12) 표준소비자조례에서는 지자체의 사무 영역을 크게 소비자안전, 계량·거래의 적정화, 정보제공 및 교육, 피해구제, 소비자정책시행계획의 추진체계 등으로 구분하고 있는데, 이 중에서 소비자정책시행계획의 추진체계를 제외한 나머지가 정책영역별 사무에 해당된다.

첫째, 특수거래는 통상적인 매장판매와 같이 영업장소를 통한 영업방법으로 판매하는 것이 아닌 방문판매, 통신판매, 다단계판매, 할부거래, 전자상거래, 전화권유 등에 의한 거래를 말한다(백병성, 2012). 이러한 특수거래와 관련하여서는 개별법인 방문판매법, 전자상거래소비자보호법, 할부거래법 등에서 공정한 거래, 소비자권익보호, 시장의 신뢰 제고 등의 목적을 제시하고 있다. 하지만, 특수거래는 시장진입이 쉽기 때문에 불량사업자가 사기성 거래행위를 범하기 쉬우며, 일반적으로 거래의 비대면성, 당사자의 익명성, 소비자의 수동적 특성, 선불제 방식을 악용하여 거래경험이 적은 소비자를 대상으로 많이 발생한다(김두진, 2008). 따라서 공정한 거래질서를 확립하는 것이 무엇보다 중요하다(OECD, 1999).

그러나 소비자는 본질적으로 이러한 사기성 거래에 대한 정보와 지식이 상대적으로 부족한 정보의 비대칭 속에 빠져있는 경우가 많다(백병성, 2012). 따라서 투명한 정보제공을 통하여 시장에서 신뢰를 확보하는 것 또한 중요한 가치로 구현될 필요가 있다. 제도적 측면에서도 제재법규와 형사규제, 그리고 예방차원의 대응정책이 미흡하므로 더 많은 사기행위가 나타날 여지가 있다(이상식, 2006). 특히, 특수거래는 거래방식의 속성상 충동구매가 빈번하게 발생하며 취약계층의 인지나 계약능력의 부족으로 피해가 더욱 커지는 경우가 있다(한국소비자원, 2011). 따라서 소비자들의 권익을 최우선시하여 보호하는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 특수거래에서는 거래의 공정성, 시장의 신뢰성, 소비자권익보호가 핵심적 가치에 해당한다.

둘째, 소비자정보제공은 소비자인 개인 또는 조직이 의사결정이나 선택을 하는데 사용할 수 있도록 유용한 형태로 가공된 정보를 제공하는 것을 말한다. 소비자정보는 소비자가 필요하다고 지각한 것을 사용가능한 수준으로 내면화한 것으로 소비자지식과 소비자행동에 영향을 주어서 궁극적으로 소비자주권을 확립하는 핵심적 근거가 된다(김영신 외, 2002). 소비자들은 일반적으로 소유하고 있는 정보를 회상·검토하는 내적정보탐색 과정을 거쳐 구매를 결정하지만 그 정보가 충분하지 않을 경우, 주로 효율적인 의사결정을 위해서 외적정보탐색을 시도하여 합리적 선택을 한다(박명희 외, 2007; 최아영·나중연, 2012).

소비자정보가 유용하기 위해서는 관련성, 적시성, 정확성(진실성), 검증가능성, 최신성을 갖추어야 하며(김영신 외, 2002; 유현정·송유진, 2013),¹³⁾ 소비자정보가 이러한 특성을 갖추었을 때 소비자는 합리적인 선택을 할 수 있다. 이러한 시각에서 소비자정보제공과 관련하여서는 소비자 기본법에서 제시된 소비자의 기본적 권리 실현인 재화의 자유로운 선택을 보장하고 궁극적으로 합리적 선택에 도움을 줄 수 있어야 한다.¹⁴⁾ 따라서 지자체의 소비자정보제공에 있어서는 소비자의 ‘합리적 선택권’이 핵심 가치가 되어야 할 것이다.

셋째, 소비자교육은 소비자에게 소비가치, 경제윤리 등을 인식시켜서 올바른 소비자의식을 갖게 하고 합리적 구매활동을 자주적으로 할 수 있도록 능력을 향상시키기 위한 교육활동을 의미한다(김영신 외, 2000). 구체적으로, 소비자로서 역할을 수행하는데 필요한 소비자 지식, 소비자

13) 관련성은 의사결정을 위한 특정정보의 절대적 필요성을 의미하며, 적시성은 시간적으로 적실성을 가져야 한다는 것이다. 다음으로 정확성은 정보가 오류없이 신뢰할만해야 한다는 것이며, 검증가능성은 이러한 정보의 정확성을 확인할 수 있어야 한다는 것이다. 마지막으로 최신성은 정보가 소비자에게 새로운 것이어야 그 가치를 갖는다는 것이다(김영신 외, 2002).

14) 동법 제4조 제2호부터 제3호 및 제13조 참조

의 바람직한 태도, 소비자 기능, 참여활동 등 소비자 생활에 필요한 능력을 배양시켜서 소비생활에서 자주권을 확립시켜주는 것이다.

이것은 소비자자원을 관리하기 위해서 필요한 지식과 기술을 획득하는 과정이며, 소비자가 자신의 지위와 역할, 권리와 책임을 자각하도록 하며, 소비활동을 합리적으로 영위하는데 필요한 소비자지식을 내실화시켜서 궁극적으로 소비자의 소비생활 자주권을 갖도록 만드는 일련의 교육활동이라고 말할 수 있다(Bannister & Monsma, 1982; 김혜선 외, 2002; 장홍섭·안승철, 1998; 강수영·김정숙, 2008). 또한, 소비자교육과 관련하여서는 소비자기본법에서 소비자의 올바른 권리행사, 물품 등과 관련한 판단능력의 제고, 선택에 대한 책임을 강조하고 있으므로 궁극적으로 소비자의 소비생활 ‘자주성’을 핵심 가치로 추구하는 것이 중요하다.¹⁵⁾

넷째, 소비자분쟁해결은 소비자가 소비생활과정에서 사업자에게 피해를 입은 경우를 전제하는데 소비자와 사업자의 사이에서 재화 및 용역의 공급 및 사용관계를 맺고 그 과정에서 발생하는 각종 분쟁들을 해결하는 것을 말한다(장경희, 2011: 7). 그런데 소비자분쟁의 심각성은 거대한 기업과 분산되어 있는 피해소비자 간의 갈등으로 그 범위가 광범위하고 급격하게 확산되는 경향이 있다. 구체적으로 보면, 과거와 달리 기업과 소비자 사이에 거래되는 재화나 용역의 공간적 범위가 종류가 광범위하다. 그리고 기업의 종류가 다양해지고 규모가 커지면서 재화의 대량공급이 가능해졌다. 그래서 분쟁의 빈도와 종류도 다양해질 수밖에 없고 소비자피해도 엄청난 속도와 범위로 확대될 수 있다. 이로 인해, 오늘날 소비자분쟁은 사회전반에 큰 파장을 일으키곤 한다. 따라서 신속한 분쟁해결이 핵심적 가치로 추구되어야 한다(김동균, 2008).

또한, 소비자분쟁은 소비자와 사업자 간의 대등한 관계에서 형성되기 쉽지 않다. 사업자들이 대부분 기술력과 정보력에서 소비자보다 우월한 반면에 소비자들은 분파된 개인으로 존재하기 때문에 대등한 교섭력에 기초한 분쟁해결이 되기 어렵다. 따라서 정보의 비대칭성과 힘의 불균형은 소비자에게 입증책임의 어려움을 야기할 뿐만 아니라 대등 당사자로서 한계에 직면하게 한다. 그러므로 분쟁해결의 공정성도 소비자분쟁에서 핵심적 가치로 고려될 필요가 있다(장경희, 2011; 신국미, 2008). 이러한 맥락에서 소비자기본법에서도 소비자 불만·피해의 신속·공정한 처리를 강조하고 있다.¹⁶⁾ 따라서 소비자분쟁해결은 ‘신속성’과 ‘공정성’이 핵심적 가치로 고려되어야 할 것이다.

다섯째, 소비자안전은 “물품 및 용역의 이용과 관련하여 발생할 수 있는 제반 위해로부터 소비자의 생명·신체 및 재산상의 손실을 최소화할 수 있는 유·무형의 제반시스템 및 조치”를 의미한다(한국소비자원, 2006: 4). 과학과 기술의 발전으로 재화나 서비스의 속성을 파악하기가 더욱 어려워지고 있으며 환경오염과 파괴로 인하여 소비자는 자신이 소비하는 제품에 대한 정보나 지식을 이해하는데 더욱 취약해지고 있다(Ha & McGregor, 2013). 따라서 재화나 서비스로부터 소비자의 권익을 보호하는 한편, 소비자의 안전을 동시에 고려하는 것이 중요하다. 오늘날 경쟁이

15) 동법 제4조 제6호 및 제14조 참조

16) 동법 제4조 제5호에서는 신속성과 공정성 외에도 ‘적절한 보상’을 규정하고 있으나 보상의 규모나 방식 등의 적절성은 주관적 판단에 따라 달라지므로 일반적 소비자에게 적용되는 주요 가치로서 인정되기는 어렵다고 판단된다. 이상 동법 제4조 제5호 및 제16조 참조

치열해지고 기업윤리가 약화되면서 일부 사업자들이 제품안전을 경시하는 경향이 있다. 또한, 제품안전문제가 발생하면 해결능력이 미흡하거나 심지어 도주하여 소비자들에게 심각한 피해를 입히거나 소비자의 안전이 확보되지 못하는 경우가 비일비재하다(허경옥, 2010).

소비자가 안전할 권리는 최우선의 권리이다. 광우병, 조류독감, 놀이시설 안전 등과 같이 소비자의 안전이 오늘날 심각하게 부각되고 있는 것을 감안하면 안전할 권리는 더욱 강조될 전망이다. 따라서 소비자안전은 소비자가 위협요인으로부터 피해를 입지 않도록 예방하고 결함과 위해에 대해 신속히 조치를 하였을 때 구현될 수 있다(배순영 외, 2006). 이러한 시각에서 소비자안전과 관련하여서는 소비자기본법상 위해의 방지와 결함 및 위해의 신속한 조치를 통한 소비자의 권익 보호와 안전 확보가 중요한 목적으로 되어 있고, 식품위생법 및 공산품안전관리법에서도 소비자의 안전과 이익을 강조하고 있으므로 ‘신속성’과 ‘권익보호’가 소비자안전에서 추구되어야 할 핵심가치라고 볼 수 있다.¹⁷⁾

3) 영역별 분석기준의 수립

위에서 도출한 영역별 주요 및 핵심 가치들이 지방소비자행정을 통해서 실제 소비자들의 생활 속에서 구현되는지를 확인하기 위해서 5개 영역별로 실태조사와 업무분석 및 심층면접을 실시하였다. 먼저, 실태조사는 각 영역별로 지자체의 업무 추진 실태 및 실적, 영역별 문제점 및 개선사항, 조직 간의 협력 현황 및 인식, 소비자행정 추진을 위한 조직·인력·예산 등의 규모와 현황 등을 자유응답형 설문으로 조사하였다. 다음으로, 업무분석을 위해서는 각 영역별 수행 업무의 단위와 과정, 수행 주체와 관련기관과의 네트워크 등을 조사하였다.

그리고 심층면접에서는 각 영역별 주요 가치와 핵심 가치의 구현을 위해 지자체에서 어떤 노력을 기울이고 있는지를 질문으로 구성하였다. 예를 들어 특수거래의 경우, “특수거래의 신뢰성·공정성이 확보되는가?”와 “특수거래로 인한 소비자권익이 보호되는가?”를 핵심질문으로 구성하였다. 다음으로 소비자정보제공은 “지역소비자의 합리적 선택에 도움이 되는가?”를 핵심질문으로 현장에서의 다양한 문제점과 장애를 확인하는 심층면접을 하였다.

그리고 소비자교육은 “지역소비자의 능력 함양 및 책임 강화에 도움이 되는가?”를 물음으로써 소비생활 자주성을 갖도록 하는지에 대해서 질문하였고, 소비자분쟁해결에 대해서는 “지역소비자의 불만·피해가 신속·공정하게 처리되는가?”를 핵심질문으로 심층인터뷰를 실시하였다. 마지막으로 소비자안전에 대한 심층인터뷰는 “결함 및 위해에 대한 신속한 조치와 예방이 이루어지는가?”와 “지역소비자의 안전과 권익이 보호되는가?”를 핵심질문으로 구성하였다.

또한, 실제 지자체 현장에서 수행하는 업무와 직접적으로 연계된 기준을 토대로 지자체의 실제상 역할을 분석하기 위해서 각 영역별로 지자체에서 수행하는 업무를 중심으로 세부기준

17) 각 영역별 주요 가치의 법적 근거는 소비자기본법 제4조를 비롯하여 특수거래는 방문판매법 제1조, 전자상거래소비자보호법 제1조, 할부거래법 제1조, 소비자정보제공은 소비자기본법 제13조, 소비자교육은 소비자기본법 제14조 제1항, 분쟁해결은 소비자기본법 제16조 제1항, 소비자안전은 소비자기본법 제7장과 식품위생법 제1조, 공산품안전관리법 제1조를 토대로 하였다.

을 마련하였다. 예를 들어, 특수거래의 경우 특수거래업체 등록·신고 업무의 적절성, 특수거래업체 감독·집행 업무의 적절성과 특수거래로 인한 피해구제 절차의 효율성을 세부기준으로 설정하였다.

다음으로, 소비자정보제공에 있어서는 지역소비자를 위한 정보제공의 효과성을 세부기준으로 정하였고, 소비자교육은 지역소비자의 자주성 확보를 위한 노력의 적절성을 세부기준으로 정하였다. 그리고 분쟁해결의 세부기준으로는 상담 및 피해구제의 효율성과 상담 및 피해구제의 공정성 확보 노력을 설정하였으며, 소비자안전의 경우에는 업무 수행의 효율성과 소비자안전 확보 노력을 세부기준으로 정하였다.

소비자행정에서 지자체의 법제상 역할과 실제상 역할을 비교·분석하기 위한 각 정책영역별 주요 및 핵심 가치와 분석 기준을 종합한 분석모델을 제시하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 지방자치단체의 소비자행정 분석모델

영역	주요 가치	핵심 가치	분석 기준	세부 기준
특수 거래	<ul style="list-style-type: none"> • 시장의 신뢰 제고 • 공정한 거래 • 소비자권익보호 	신뢰성·공정성 권익보호	<ul style="list-style-type: none"> • 특수거래의 신뢰성·공정성이 확보되는가? • 특수거래로 인한 소비자 권익이 보호되는가? 	<ul style="list-style-type: none"> - 특수거래업체 등록·신고 업무의 적절성 - 특수거래업체 감독·집행 업무의 적절성 - 특수거래로 인한 피해구제 절차의 효율성
정보 제공	<ul style="list-style-type: none"> • 소비자의 기본적 권리 실현, 물품 등 합리적 선택 	합리적 선택권	<ul style="list-style-type: none"> • 지역소비자의 합리적 선택에 도움이 되는가? 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역소비자를 위한 정보제공의 효과성
교육	<ul style="list-style-type: none"> • 소비자의 올바른 권리행사, 물품 등 관련 판단능력 제고, 선택에 대한 책임 	자주성	<ul style="list-style-type: none"> • 지역소비자의 능력 함양 및 책임 강화에 도움이 되는가? 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역소비자의 자주성 확보를 위한 노력의 적절성
분쟁 해결	<ul style="list-style-type: none"> • 소비자 불만·피해의 신속·공정한 처리 	신속성 공정성	<ul style="list-style-type: none"> • 지역소비자의 불만·피해가 신속·공정하게 처리되는가? 	<ul style="list-style-type: none"> - 상담 및 피해구제의 효율성 - 상담 및 피해구제의 공정성 확보 노력
소비자 안전	<ul style="list-style-type: none"> • 결함 및 위해의 신속한 조치 및 예방 • 소비자권익 보호 	신속성 권익보호	<ul style="list-style-type: none"> • 결함 및 위해에 대한 신속한 조치와 예방이 이루어지는가? • 지역소비자의 안전과 권익이 보호되는가? 	<ul style="list-style-type: none"> - 업무 수행의 효율성 - 소비자안전 확보 노력

IV. 분석 결과

아래에서는 소비자행정에 있어서 법제상 지자체에 부여된 역할과 지자체가 실제 수행하고 있는 역할을 제3장에서 수립한 분석모델에 입각하여 비교·분석하여 제시한다.

1. 특수거래

특수거래와 관련한 지자체의 법제상 역할에 대하여, 소비자기본법에는 특수거래 관련 시책의 강구에 대한 선언적 규정만 있을 뿐 자세한 규정은 두지 않고 있다.¹⁸⁾ 대신 특수거래 관련법인 방문판매법, 전자상거래소비자보호법, 할부거래법 등에서 지자체의 사무에 대한 자세한 규정을 두고 있다. 관련법에 규정된 사무들은 크게 특수거래 사업자의 자격요건과 관련된 사무(신고·등록 관련 업무), 위반행위의 감시와 관련된 사무(조사 및 신고), 위반에 대한 집행(시정권고, 과태료 부과·징수), 소비자피해의 구제 등으로 구분할 수 있다.

실제상의 역할에 있어서는 먼저, “특수거래의 신뢰성·공정성이 확보되는가?”의 관점에서 지자체에서 수행하고 있는 특수거래업체의 등록·신고 업무와 감독·집행 업무의 적절성을 살펴보았다. 특수거래업의 경우 영업 방식의 특수성과 정보의 비대칭성 등으로 인해 소비자피해의 우려가 상존한다. 따라서 시장 진입 단계에서 신고나 등록 등의 요건을 충족한 적격업체에 한하여 영업을 수행할 수 있도록 하는 한편 지속적 관리·감독을 통해 시장의 신뢰성과 공정성이 확보되도록 하여야 한다.

실태조사 결과, 16개 시·도가 수행하고 있는 다단계판매, 후원방문판매, 선불식 할부거래의 등록 업무는 2011년 367건, 2012년 514건, 2013년 3,816건으로 매년 증가한 반면,¹⁹⁾ 범위반행위에 대한 시정권고 건수는 2011년 3,292건, 2012년 1,355건, 2013년 1,518건으로 크게 감소한 것으로 나타났다.²⁰⁾ 그리고 이와 같은 집행실적의 감소에는 담당 인력의 부족이나 유관기관의 협력 미흡 등이 영향을 미친 것으로 확인되었다.²¹⁾

실제로 대부분의 시·도에서는 규제행정에 해당하는 특수거래 관련 업무를 소비생활센터 소속의 일반임기제 공무원이 아닌 본청의 일반행정직 공무원이 담당하는 것으로 조사되었는데, 이들은 물가관리 등의 업무와 병행하여 이를 수행하고 있는 것으로 확인되었다. 그리고 16개 시·도 중에서 소비자행정을 담당하는 일반행정직 공무원의 수가 1명뿐인 곳이 7곳이나 되었고, 경상북도 와 충청남도 2곳은 일반임기제 공무원 1명이 모든 소비자행정 업무를 전담하는 것으로 나타났다. 또한, 심층인터뷰에서도 관련기관의 협조를 구하는 것이 어렵다는 입장을 강조하였다.

18) 동법 제12조 제3항 참조

19) 특히 2013년의 증가폭이 큰데, 이는 2012년 방문판매법 개정으로 후원방문판매가 신설되어 후원방문판매 등록 업체 수가 급증했기 때문이다. 다단계판매업자와 후원방문판매업자의 등록은 공정위와 시·도가 공동으로 담당하고, 선불식 할부거래업자의 등록은 시·도가 담당하며, 방문판매업자와 통신판매업자의 신고는 공정위와 시·군·구가 공동으로 담당하도록 되어 있다.

20) 한편, 과태료 부과 건수는 2011년 13건, 2012년, 22건, 2013년 46건으로 증가한 것으로 조사되었다.

21) 위반행위에 대한 집행실적의 감소가 위반행위 자체의 감소에 기인했을 수도 있다. 하지만, 2013년 이후 후원방문판매업자가 크게 증가하였고, 사업 초기였음을 감안하면 위반행위 자체의 감소에 의한 영향이기보다는 업무량 등 다른 원인에 기인한 것으로 분석된다.

“특수거래의 신뢰성과 공정성이 확보되기 위해서는 다단계판매 등의 범위반행위에 대한 조사와 감시 및 집행에 있어서 수사기관(경찰청 등)과 공정위(지방사무소)의 역할이 중요하지만 현재 이들 기관의 협조가 미흡하다.”

다음으로, “특수거래로 인한 소비자의 권익이 보호되는가?”의 관점에서 특수거래로 인한 피해 구제절차의 효율성을 살펴보았다. 방문판매법과 전자상거래소비자보호법에는 범위반행위와 관련한 소비자의 피해구제 신청에 대해 지자체가 소비자분쟁조정을 의뢰할 수 있도록 규정되어 있다.²²⁾ 하지만, 지자체의 특수거래 업무 담당자들은 피해구제의 이관절차가 복잡하여 실제로 소비자 피해구제가 원만하게 이루어지지 못하고 있다고 지적하고 있다.

특수거래와 관련한 지자체의 역할을 요약하면, 담당인력과 유관기관의 협력 부족으로 인해 범위반행위에 대한 감독과 집행이 미흡하여 특수거래의 신뢰성과 공정성을 저해하는 것으로 나타났다. 특수거래로 인한 소비자피해에 대해 신속한 소비자피해구제 시스템이 마련되지 못하여 소비자권익보호도 미흡한 것으로 분석되었다.

2. 소비자정보제공

소비자정보제공과 관련한 지자체의 법제상 역할에 대하여, 소비자기본법에는 지자체에 소비자정책의 주요사항과 사업자의 상품 관련 정보제공에 관한 시책을 강구하도록 하고, 소비자정보제공을 위해서 사업자에 대한 검사 및 명령을 할 수 있도록 되어 있다.²³⁾ 이와 관련하여, 지자체의 실제상 역할을 “지역소비자의 합리적 선택에 도움이 되는가?”의 효과성의 관점에서 살펴보았다. 지자체는 정보제공의 수단으로 주로 책자 등 인쇄물이나 라디오와 신문 등의 언론매체를 활용하는 반면, TV나 인터넷 등 보다 첨단화되고 신속한 매체의 사용은 미흡한 것으로 조사되었다.²⁴⁾

국내에서 소비자정보는 주로 중앙기관인 한국소비자원과 공정거래위원회에서 생산하여 전국적으로 제공하고 있다. 이에 대해 다수의 시·도는 소비자정보제공에 있어서 지자체의 역할보다는 중앙기관의 역할이 보다 중요함을 피력하였지만, 일부 시·도의 경우 지자체의 역할의 중요성을 강조하였다. 특히, 심층인터뷰에서 한 담당자는 지역 언론의 역할의 중요성과 더불어 핵심정보들이 한국소비자원과 소비자단체에 편중되어 있는 현실적 문제점을 호소하였다.

“지역소비자의 합리적 선택을 위해서는 해당 지역의 소비자피해 현황을 전달하는 등 지역 언론(케이블방송, 라디오, 신문 등)의 역할이 중요하다. 하지만, 해당 자료나 정보를 대부분 한국소비자원이나 소비자단체가 보유하고 있고 이에 대한 공유가 원활하지 않아 정보제공에 어려움이 있다.”

22) 방문판매법 제50조 및 전자상거래소비자보호법 제33조 참조

23) 동법 제13조 및 제77조 제1항, 제2항 참조

24) 2013년 기준으로 16개 시·도의 책자 등 인쇄물을 통한 정보제공은 136회, 라디오 134회, 신문 149회임에 반해, TV를 통한 정보제공은 32회에 불과한 것으로 조사되었다.

소비자정보는 정보의 생산주체 및 파급 범위에 따라 전국 단위의 소비자정보와 지역 단위의 소비자정보로 구분할 수 있다. 현대사회의 소비자문제는 광범위성의 특징이 있으나 여전히 해당 지역에 특유한 소비자문제의 경우에는 지역소비자정보의 생산과 제공을 위하여 지자체의 역할이 보다 확대될 필요가 있다.

소비자정보제공과 관련한 지자체의 역할을 요약하면, 정보제공 매체의 단순성과 관련기관 간의 정보공유 미흡으로 인해 지역소비자정보의 생산 및 제공이 활발하지 못하여 지역소비자의 합리적 선택을 지원하는 데는 미흡한 것으로 분석된다.

3. 소비자교육

소비자교육과 관련한 지자체의 법제상 역할에 대해서는, 소비자기본법에서 지자체에 소비자교육을 실시하고, 소비자능력향상 프로그램의 개발, 소비자교육과 학교교육·평생교육의 연계 및 소비자방송 사업을 실시하도록 하고 있다.²⁵⁾ 이와 관련하여, 지자체의 실제상 역할을 “지역소비자의 능력 함양 및 책임 강화에 도움이 되는가?”의 관점에서 지역소비자의 자주성 확보를 위한 노력의 적절성을 살펴보았다.

조사 결과, 대다수의 시·도는 대상별 소비자교육 사업에 역점을 두고 있는 것으로 확인되었다. 2013년 기준으로 16개 시·도에서 실시한 소비자교육은 2,406회(1개 시·도당 약 150회)이며, 대상인원은 240,556명에 이르는 것으로 조사되었다. 대상별로는 노인 대상 교육이 1,017회(42.3%)로 가장 높은 비중을 차지하였고, 그 뒤를 이어 중·고교생 대상 교육 619회, 유치원·초등학교 대상 교육 393회의 순으로 나타났다. 이와 같은 대상별 교육은 생애주기별(연령별) 교육 및 다양한 계층별 교육의 특징이 있다는 측면에서 소비자교육과 학교교육 및 평생교육의 연계의 일환으로 볼 수 있다. 하지만, 2013년에 교육프로그램의 개발 사업을 실시한 지자체는 4곳, 교육강사의 양성 사업을 실시한 지자체는 9곳에 불과하여 소비자교육의 활성화를 위한 기반사업은 미흡한 것으로 나타났다.

현재, 소비자교육과 관련하여서는 공정위, 한국소비자원, 지자체, 소비자단체, 학계 등 다수의 이해관계자가 역할을 수행하고 있지만, 일부 기능과 역할이 중복되거나 체계적이지 못한 측면이 있다. 이에 대해, 다수의 시·도는 소비자교육의 기획, 전문강사 양성 등 소비자교육의 전문성 확보, 교육 콘텐츠의 개발 및 공유 등이 필요하며 이를 위해서는 각 주체 간 협력 및 역할 정립이 필요하다는 점을 지적하였다. 이와 관련하여, 소비자교육의 역할 정립과 관련한 심층인터뷰에서도 각 주체별 명확한 역할에 대한 대안을 제시하기도 하였다.

“공정위와 한국소비자원은 소비자교육의 기본계획 수립과 전문강사 양성 프로그램의 운영, 지자체는 지역소비자를 위한 교육계획의 수립 및 행정력의 동원, 소비자단체는 강사 지원 및 현장에서의 교육을 담당함으로써 역할을 분담할 수 있다.”

25) 동법 제14조 참조

소비자교육과 관련한 지자체의 역할을 요약하면, 대다수의 시·도가 소비자교육 사업을 활발히 추진하고 있지만 대상별 소비자교육 횟수 등 실적 중심의 관리에 치중하고 있고 소비자의 능력 함양에 필요한 전문강사의 육성이나 맞춤형 교육콘텐츠의 개발 등이 미흡하며, 공정거래위원회, 한국소비자원, 소비자단체와의 협력이 체계적이지 못하여 지역소비자의 자주성을 확보하는 데는 미흡한 것으로 분석되었다.

4. 분쟁해결

분쟁해결과 관련한 지자체의 법제상 역할에 대해서는, 소비자기본법에서 소비자 불만·피해 처리를 위한 조치를 강구(소비자피해구제기구 설치 등)하고, 소비자피해구제 및 집단분쟁조정을 의뢰할 수 있도록 규정하고 있다.²⁶⁾ 이와 관련하여, 지자체의 실제상 역할을 “지역소비자의 불만·피해가 신속·공정하게 처리되는가?”의 관점에서 상담 및 피해구제의 효율성 및 공정성 확보 노력을 살펴보았다.

소비자상담 혹은 소비자불만처리는 민간소비자단체, 지방자치단체, 한국소비자원이 참여하는 1372 소비자상담센터를 통하여 수행되는데, 소비자가 전국 단일의 대표번호(1372번)로 전화를 걸면 자신이 원하는 상담기관 혹은 상담 가능한 인근지역의 상담원에게 연결되도록 되어 있다. 1372 전화회선은 2013년 기준 총 240개가 운영 중인데, 이 중에서 지방자치단체에는 총 31개(12.9%)의 회선이 배분되어 있다(1372 소비자상담센터).²⁷⁾ 그 전까지 분산되어 운영되던 소비자상담시스템을 2010년 통합하여 1372 소비자상담센터를 운영하게 됨으로써 소비자가 보다 신속하고 편리한 상담을 받을 수 있게 되었다는 점에서 상담의 효율성을 높인 측면이 있다. 하지만 심층조사 결과, 주민 수나 상담신청 수 등 지역적 특성을 고려하지 않은 통합회선 방식의 운영으로 인해 해당 지역의 상담통계 산출이 곤란하고 지역의 소비자문제에 기민하게 대응할 수 없다는 문제점은 상담의 효율성을 저해하는 요인으로 분석되었다.

소비자들이 지자체 소비생활센터를 통해 소비자상담을 받은 후에는 해당 소비생활센터를 통해 바로 피해처리를 받거나 여기서 해결되지 않는 경우 한국소비자원의 피해구제, 그리고 소비자분쟁조정위원회의 분쟁조정 절차를 밟게 된다. 그런데, 2011년부터 2013년까지 시·도의 소비자상담 후에 피해구제에 이관된 비율은 1.0%, 분쟁조정 신청된 비율은 0.1%에 불과하여 신속한 이관을 통한 피해구제 처리가 미흡한 것으로 나타났다.²⁸⁾ 이와 같이 피해구제 이관율이 저조한 원인에 대해 심층인터뷰를 해본 결과, A도(시)에서는 절차의 복잡성에 따른 폐해를 토로하기도 하였다.

“상담원이 한국소비자원에 이관하려면 피해구제신청서 작성, 증빙자료의 스캔 후 첨부, 개인 정보 활용 동의서 첨부 등을 하여야 한다. 이와 같이 이관 절차가 복잡하다보니 상담원들은 이관을 하기보다는 소비자에게 한국소비자원에 직접 인터넷상담을 신청할 것을 권유하는 실정이다.”

26) 동법 제16조 제1항 및 동법 시행령 제7조와 동법 제55조 제2항, 제68조 제1항 참조

27) 그 밖에, 소비자단체가 182개(75.8%), 한국소비자원이 27개(11.3%)의 회선을 보유하고 있다(1372소비자상담센터).

28) 그 밖에, 상담 및 정보제공이 79.8%로 압도적이었고, 피해처리는 19.2%로 나타났다.

그밖에, 소비자의 신속한 피해구제를 저해하는 요인으로 피해구제 이관 후 소비자들이 최초 상담을 의뢰한 지자체에 진행절차를 문의하는데, 지자체에서 이를 확인하기 어려워 소비자에게 신속한 답변이 곤란하다는 점도 지적되었다.

또한, 2011년부터 2013년까지의 지자체 상담 실적을 소비자 거주 지역 기준으로 살펴보면 경기도, 서울특별시, 인천광역시 등 수도권 거주 소비자의 상담 편중 현상(56.3%, 78,020건)이 두드러져,²⁹⁾ 비수도권 지역소비자들을 위한 정책적 고려가 필요한 것으로 나타났다. 그리고 상담 및 피해구제의 공정성을 위해서는 상담의 질과 전문성의 확보가 필요한데, 다수의 시·도에서 이를 위한 여건이 마련되지 못한 것으로 확인되었다. 예를 들어, 전국 16개 시·도 소비생활센터에서 근무하는 상담원은 모두 34명인데, 이 중에서 비상근 12명을 제외하면 상근은 22명(시·도당 1.4명)에 불과한 것으로 나타났다. 또, 34명 중에서 28명(82.4%)은 민간단체로부터 파견된 상담원으로서 지자체가 자체 인력을 충원하지 못하고 있는 실정이었다. 상담의 전문성에 영향을 미치는 상근 상담원의 평균 근무기간은 33개월이었고, 이들의 월평균 보수는 151만원에 불과하여 전문성과 능력을 갖춘 전문상담원을 채용하기 어려운 여건인 것으로 파악되었다. 또한, 심층인터뷰에서는 건수나 실적위주의 성과측정에 따른 폐해가 많다는 지적이 제기되었다.

“소비자상담에 대한 평가나 상담수수료 지급이 전화 응답 수(콜 수)를 기준으로 하다 보니, 상담원 입장에서는 충실한 상담 혹은 피해구제 이관을 통한 공정한 처리보다는 하나의 상담이라도 더 받으려고 한다.”

분쟁해결과 관련한 지자체의 역할을 요약하면, 지자체는 소비자 불만·피해 처리기구인 소비생활센터의 설치, 1372 소비자상담센터를 통한 소비자상담 실시 등을 통해 소비자상담 및 피해구제의 효율성 확보를 위한 노력을 기울이고 있지만, 통합회선 방식으로 인한 지역소비자문제의 적극적 대응 곤란, 피해구제 이관절차의 복잡성으로 인한 피해구제 이관을 저조, 피해구제 진행절차의 (지자체에의) 미공개, 지역별 상담의 편차, 상담인력의 전문성 부족과 근무조건 열악, 상담의 평가 및 수수료 지급방식의 문제 등의 원인으로 인해 지역소비자의 불만·피해의 신속하고 공정한 처리에는 미흡한 것으로 분석된다.

5. 소비자안전

소비자안전과 관련한 지자체의 법제상 역할에 대해서는, 소비자기본법에서 위해방지, 결함정보의 수집 및 조치, 리콜조치 등을 수행하도록 하고 있다. 그리고 개별법인 식품위생법에서 영업

29) 이들 세 지역의 소비생활센터에서 수행한 상담 실적은 69,272건으로 50.0%를 차지하는 것으로 나타났으며, 세 지역의 인구 비율은 48.9%(서울 20.1%, 경기 23.3%, 인천 5.5%)를 차지하고 있다(국가통계포털, 2014). 한편, 서울특별시의 전자상거래 관련 소비자상담·피해처리 실적은 전자상거래센터 소비자상담 시스템을 통해 별도 관리되고 있으며, 2013년에 총 14,718건의 상담을 실시한 것으로 조사되었다(서울특별시 소비생활센터, 2014).

자격요건 부여(허가·신고·등록 등), 식품업체 지도·단속 및 점검, 위해 관리, 리콜, 식품 등의 이물발견 처리, 위생 관리, 위반사실에 대한 집행(시정명령, 공표, 영업 허가·등록 취소, 영업 정지, 과징금·과태료 부과 등), 식중독 관리 등의 역할을 지자체에 부여하고 있고, 공산품안전관리법에서는 리콜명령, 과태료 부과·징수 등을 지자체의 역할로 규정하고 있다.

지자체의 실제상 역할과 관련하여서는 먼저, “결함 및 위해에 대한 신속한 조치와 예방이 이루어지는가?”의 관점에서 업무수행의 효율성을 살펴보았다. 대부분의 시·도에서 소비자안전은 식품안전과 공산품안전으로 구분되어 복지와 경제 관련 부서에서 수행되고 있으며, 소비자정책을 담당하는 부서에서 식품안전과 공산품안전 업무를 수행하는 곳은 1곳(전라남도)에 불과하였다. 조직 및 업무수행 체계가 이렇다보니 지자체에서 소비자안전에 대한 인식과 관심이 부족하고, 빈번한 순환전보로 인해 전문성이 결여되어 있으며, 소비자정책을 담당하는 부서와의 협력도 잘 이루어지지 않는 것으로 확인되었다. 지자체에서 소비자안전 담당자의 인식과 전문성이 얼마나 미흡한지를 보여주는 단적인 예로, 심층인터뷰 과정에서 B시(도)의 경우에는 소비자안전 담당 공무원들의 심각한 전문성 결여를 제기하기도 하였다.³⁰⁾

“소비자안전 담당자가 심지어 ‘리콜’의 뜻이 무엇인냐고 나에게 묻더라.”

또한, 지자체 담당자의 전문성이 부족하다보니 중앙행정기관(식품의약품안전처, 국가기술표준원)과 한국소비자원 등의 협조가 절실하나 이 역시 원활하지 않은 것으로 조사되었다. 또, 식품안전은 관련법상 대부분의 사무가 식품의약품안전처와 광역시·도, 시·군·구의 공동사무로 되어 있으나, 실제로는 지자체의 상황에 따라 광역 혹은 기초에서 수행하는 등 업무 분담 체계가 상이하였다.

다음으로, “지역소비자의 안전과 권익이 보호되는가?”의 관점에서 지자체의 소비자안전 확보 노력을 살펴보았다. 소비자안전 확보를 위해서는 결함 및 위해제품에 대한 신속한 조치와 범위반에 대한 집행이 중요하나 공산품에 대한 리콜 실적은 16개 시·도 전체에서 2012년 2건, 2013년 19건이고, 과태료 부과 실적은 2012년 4건, 2013년 3건에 불과한 것으로 조사되었다. 또한, 소비자안전 전문가가 부족하다보니 지역소비자를 위한 소비자안전교육도 제대로 실시되지 못하는 것으로 확인되었다.

소비자안전과 관련한 지자체의 역할을 요약하면, 소비자안전 수행조직 체계의 비효율성, 소비자안전업무 담당자의 전문성과 인식의 미흡, 관련기관 간 협력 및 정보 공유의 미흡 등의 문제로 인해 업무 수행의 효율성이 저해되고 있으며, 이로 인해 소비자안전을 위한 조치나 실적도 미흡한 것으로 판단된다.

이상에서 지자체의 역할에 대한 분석 결과를 소비자행정 영역과 핵심 가치에 따라 요약·정리하면 <표 2>와 같다.

30) 상황이 이렇다보니 지자체에서 소비자안전과 관련하여 신속하고 정확한 조치가 이루어지기 어렵다.

〈표 2〉 지자체의 영역별 역할 분석 결과 요약

영역	핵심 가치	분석 결과
특수 거래 (1)	신뢰성·공정성	(1-1) 담당 인력의 부족, 유관기관의 협력 미흡 등으로 인해 법위반행위에 대한 감독과 집행이 적절히 이루어지지 못하여 특수거래에 대한 신뢰성과 공정성이 확보되지 못함
	권익보호	(1-2) 특수거래로 인한 신속한 소비자피해구제 시스템이 마련되지 못하여 소비자 권익보호에 미흡함
정보제공 (2)	합리적 선택권	(2-1) 정보제공 매체의 단순성과 관련기관 간 정보공유의 미흡 등으로 인해 지역 소비자의 합리적 선택을 지원하는데 미흡함
교육 (3)	자주성	(3-1) 대상별 소비자교육 횟수 등 실적 중심의 관리, 소비자 능력 함양에 필요한 전문강사의 육성이나 맞춤형 교육콘텐츠 개발 등의 미흡, 관련기관 간 협력의 비체계성으로 인해 지역소비자의 자주성 확보에 미흡함
분쟁해결 (4)	신속성·공정성	(4-1) 통합회선 방식으로 인한 지역소비자문제의 적극적 대응 곤란, 피해구제 이관 절차의 복잡성, 지자체에 피해구제 진행절차의 미공개, 지역별 상담의 편차, 상담인력의 전문성 부족과 근무조건 열악, 상담에 대한 평가방식 및 상담수수료 지급 기준의 문제 등으로 인해 지역소비자의 불만·피해의 신속하고 공정한 처리에 미흡함
소비자 안전 (5)	신속성	(5-1) 소비자안전 수행조직 체계의 비효율성, 소비자안전 업무 담당자의 전문성과 인식의 미흡, 관련기관 간 협력 및 정보공유의 미흡 등으로 인해 업무수행의 효율성이 저해됨으로써 결함 및 위해에 대한 신속한 조치와 예방이 이루어지지 못함
	권익보호	(5-2) 업무수행의 효율성 미흡으로 인해 소비자안전을 위한 조치나 실적이 미흡하여 지역소비자의 안전과 권익이 제대로 보호되지 못함

V. 결론

이 연구는 지방소비자행정의 법제상 역할과 실제 수행하고 있는 역할 및 실태를 체계적으로 비교·분석하여 지방소비자행정이 안고 있는 현실적 한계점을 분석하고 개선을 위한 정책적 함의를 제시하는데 그 목적이 있다. 이러한 연구를 위해서 소비자기본법과 표준소비자조례(안)를 포함한 8개 법규에서 실질적 분석이 가능한 특수거래, 정보제공, 교육, 분쟁해결, 소비자안전 영역을 대상으로 법제상 역할을 체계적으로 분석하였다. 그리고 16개 광역시·도의 소비생활센터를 대상으로 실태조사와 두 개 광역시·도를 대상으로 심층인터뷰 및 업무분석을 실시하여 실제상 역할과 문제점을 체계적으로 분석하였다. 그동안 지방소비자행정과 관련하여 법률상 혹은 제도상 지방자치단체에 부여된 역할을 파악·제시한 연구나 지방자치단체의 업무 실태를 제시한 연구가 일부 이루어졌으나, 이들 연구들은 소비자행정에 관한 지방자치단체의 법률상 혹은 실제상 역할을 단

편적으로 제시할 뿐 이를 체계적으로 비교·분석하지는 못하였다. 하지만, 본 연구는 지방소비자 행정의 법률상 역할과 실제상 역할을 실태조사와 심층인터뷰 등의 자료를 토대로 심층적·체계적으로 분석하여 이러한 괴리를 채우고 정책적 함의를 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

분석결과를 보면, 특수거래에서는 담당인력의 부족, 관련기관의 협조 미흡, 피해 소비자구제를 위한 신속한 시스템 미흡 등으로 많은 어려움이 존재하는 것으로 나타났으며, 정보제공도 중앙의 한국소비자원에 의해서 주로 전달되는 구조로서 지역 특유의 소비자문제에 대한 정보들은 원활하게 공유하지 못한 것으로 드러났다. 소비자교육의 경우도 횡수(실적) 중심의 교육성과 측정, 전문강사 육성과 교육콘텐츠 개발의 미흡, 관련기관과의 협력체계 미흡으로 소비자들의 소비생활에 대한 자주성을 제고시키는 데는 실효성 있게 기여하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 분쟁해결도 통합회선으로 인해 지역소비자 문제를 적극적으로 해결해주지 못하고 있는 실정이며 피해구제 이관 절차의 복잡성과 진행절차의 미공개, 상담인력의 전문성 부족과 건수에 의존한 평가방식 등으로 분쟁해결이 효율적이며 공정하게 진행되지 못하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 마지막으로, 소비자안전을 위한 조직체계와 업무수행의 비효율, 담당자의 전문성과 협력 및 정보공유의 부족으로 지역소비자들의 안전과 권익이 침해되는 경우가 많은 것으로 분석되었다.

이상의 분석 결과를 토대로, 지방소비자행정에서의 정책적 함의를 제시하면 아래와 같다. 첫째, 지방소비자행정의 업무 수행에 있어서 정책영역별 목적과 가치에 기초한 역할과 업무 체계(시스템)를 정립할 필요가 있다. 예를 들어, 특수거래에서는 소비자 ‘권익보호’를 구현하기 위해 특수거래에 대한 감시·집행과 피해구제를 연계함으로써 신속한 소비자피해구제 시스템을 마련할 필요가 있다. 또, 소비자정보제공에서는 소비자의 ‘합리적 선택권’을 보장하기 위해 정보제공의 수단을 인터넷, 스마트폰 등 보다 첨단화되고 신속한 매체로 다양화함으로써 효과성을 제고할 필요가 있다. 소비자교육에서는 소비자의 ‘자주성’을 함양하기 위해 대상별 소비자교육 횡수 등 실적 중심의 관리에서 벗어나 전문강사의 육성이나 맞춤형 교육콘텐츠의 개발 등 소비자의 자주적 역량을 강화하기 위한 노력을 기울이는 것이 필요하다(OECD, 2009). 또한, 분쟁해결에서는 ‘신속성’과 ‘공정성’을 강화하기 위해 피해구제 이관절차의 간소화 및 시스템 구축, 지역 주민 수나 상담 신청 수(콜 수) 등 통계에 기초한 회선배분 방식의 적용, 피해구제 이관 후 진행절차의 조회시스템 구축, 소비자상담에 대한 질적 평가 방식의 보완 등의 개선책을 마련할 필요가 있다. 그리고 소비자안전에서는 ‘신속성’과 ‘권익보호’를 구현하기 위해 소비자안전 수행조직체계를 효율적으로 개편함으로써 소비자안전을 위한 조치를 강화할 필요가 있다.³¹⁾

둘째, 지자체에서 소비자행정 업무를 수행하기 위한 인력·예산 등 기반을 확충할 필요가 있다. 예를 들어, 특수거래에 있어서 특수거래업체에 대한 감독·집행을 강화하기 위해서는 담당 인력을 확충할 필요가 있다. 또한, 소비자상담에 있어서는 상담 인력을 보강하고 보수 등 근무조건을 개선함으로써 분쟁해결의 ‘신속성’과 ‘공정성’을 구현하기 위한 기반을 조성할 필요가 있다.

셋째, 각 정책영역별 특징에 따른 관련 기관의 역할을 정립하고 협력을 강화할 필요가 있다. 특히 소비자문제가 심각하게 나타나고 있는 전자상거래를 포함한 특수거래 영역에서 협력적 거

31) 예를 들어, 소비자안전 업무를 소비자정책 담당부서로 이관하거나 소비자정책 담당부서와의 협력체계를 구축하는 방식이 검토될 수 있다.

버넌스는 많은 학자들에 의해서 강조되어 왔다(James & Murray, 2003; Alam & Yasin, 2010). 그러나 우리나라의 경우, 이러한 거버넌스 구축에 대한 실천은 매우 미흡한 것이 현실이다. 예를 들어, 특수거래에 있어서 지자체와 경찰청 및 공정위 지방사무소 등과의 협력을 통해 사업자의 법위반행위에 대한 조사 및 감시·집행을 강화할 필요가 있다. 소비자정보제공에 있어서는 지역 언론, 지역소비자단체, 공정위, 한국소비자원 등과의 협력 및 정보 공유를 강화함으로써 지역소비자의 ‘합리적 선택권’이 보장되도록 해야 한다. 또한, 소비자교육에 있어서는 소비자의 ‘지주성’ 함양을 목적으로 교육의 기획과 수행 단계에 따른 공정위, 한국소비자원, 지자체, 지역소비자단체의 역할을 정립하고 공공부문과 민간부문의 분담된 거버넌스 체계를 구축할 필요가 있다. 그리고 소비자안전에 있어서는 지자체와 식약처, 국가기술표준원, 한국소비자원 등과의 협력 및 정보공유를 강화함으로써 위해에 대한 ‘신속한’ 조치와 예방이 이루어지도록 해야 한다.

넷째, 지방소비자행정의 추진에 있어서 중앙정부의 조정과 지원을 확대할 필요가 있다. 예를 들어, 중앙정부인 공정거래위원회는 1372 소비자상담의 회선 조정을 통해 지역별 상담 편차를 해소하고, 상담내용의 질과 공정성 제고를 위해 소비자상담의 평가 방식 및 상담 수수료 지급 기준을 개선하는 한편, 상담원의 자질이나 전문성을 높이기 위해 보수 등 근로조건을 개선하는 등 지방소비자행정에 대한 조정과 지원을 확대할 필요가 있다.

다섯째, 지방소비자행정에 대한 인식 제고와 전문성 강화가 필요하다. 예를 들어, 소비자교육에 있어서 소비자의 능력 함양을 위해서는 소비자를 교육할 전문강사가 육성되어야 하며, 신속하고 공정한 소비자상담을 위해서는 상담원의 전문성을 강화하기 위한 상담원 교육 등의 노력을 기울여야 한다. 또한, 위해의 예방과 신속한 조치를 위해서는 소비자안전에 대한 전문성과 인식이 있는 전문가를 배치할 필요가 있다.

이 연구가 법제상 역할과 실제상 역할을 체계적으로 비교·분석함으로써 실질적 함의와 대안을 제시하려고 노력하였지만, 그럼에도 불구하고 방법론의 한계로 인해 분석기준의 수립 및 분석결과의 해석에 있어서 연구진의 주관적 판단이 부분적으로 개입되었을 가능성을 배제하지 못한다. 또한, 지방소비자행정에서의 주체 간의 역할 정립과 협력의 필요성을 제시할 뿐 그 구체적 방안은 제시하지 못하였다. 이것은 후속연구에서 보다 깊이 있게 다루어질 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 강성진. (2012). 『2012년 지방 소비자행정 현황 조사』. 한국소비자원 정책연구보고서 12-06.
- _____. (2009). 기초지방자치단체의 소비자행정 실태와 과제: 대구·경북지역을 중심으로. 『소비자문제연구』, 35: 1-18.
- _____. (2008). 『지방 소비자행정 시책 활성화 방안 연구』. 한국소비자원 정책연구보고서 08-05.
- 강수영·김정숙. (2008). 제주지역 성인소비자의 소비자교육에 대한 태도 및 필요성 인식에 관한 연구. 『소비자정책교육연구』, 4(3): 81-103.
- 공정거래위원회. (2010). 『광역 지자체에 표준 소비자조례(안) 보급』. 공정거래위원회 보도자료, 6.8.

- 김동균. (2008). 「소비자기본법의 개정방안에 관한 연구」. 박사학위 논문. 건국대학교.
- 김두진. (2008). 전자상거래의 소비자보호: 스팸메일 규제와 에스스로제도의 개선방안 등을 중심으로. 「경제법연구」, 7(1): 79-106.
- 김영신·이희숙·유두련·이은희·김상욱. (2002). 「소비자정보관리의 이해」. 서울: 시그마프레스.
- 김혜선·김시월·김정훈·허경옥·정순희·배미경. (2002). 「소비자교육의 이해」. 서울: 시그마프레스.
- 민현선. (2008). 지자체소비자행정 평가의 의미와 지방소비자행정 활성화를 위한 향후과제. 「소비자정책교육연구」, 4(1): 39-50.
- 박명희·송인숙·박명숙. (2007). 「토론으로 배우는 소비자의사결정론」. 서울: 교문사.
- 박희주. (2013). 「지방자치단체의 소비자법 집행 개선에 관한 연구」. 한국소비자원 정책연구보고서, 13-11.
- 배순영·김성천·이기현·김현주. (2006). 「소비자안전지수의 개발 및 산출에 관한 연구」. 한국소비자원.
- 백병성. (2012). 특수거래로 인한 소비자피해 해결 방안 모색. 「사회과학연구」, 28(2): 397-420.
- _____. (2004). 지방분권에 따른 지방소비자행정의 정착: 소비생활센터를 중심으로. 「지방행정연구」, 18(2): 141-165.
- _____. (2001). 「지방소비자행정의 정착방안에 관한 연구」. 한국소비자원 정책연구보고서.
- 소비자정책위원회. (2015). 「'15~'17년 소비자정책 기본계획(안)」.
- _____. (2014). 「'12~'14년 소비자정책 기본계획(안)」.
- 신국미. (2008). 소비자기본법상의 집단분쟁조정제도. 「경영법률」, 181-211.
- 유두련. (2010). 지방소비자행정 현황과 활성화 방안. 「사회과학논총」, 9: 53-74.
- 유현정·송유진. (2013). 한·중·미 대학생 소비자의 정보신뢰성이 식품안전행동에 미치는 영향: 식품소비를 중심으로. 「한국위기관리논집」, 9(9): 101-120.
- 이상식. (2006). 「사기성 거래행위에 대한 법집행 강화방안」. 한국소비자보호원 시장분석 06-05.
- 장경희. (2011). 「소비자분쟁조정제도에 관한 연구: 소비자기본법을 중심으로」. 석사학위논문. 고려대학교 대학원.
- 장홍섭·안승철. (1998). 「현대소비자론」. 서울: 삼영사.
- 전정환. (2007). 지방정부의 소비자행정체제에 대한 평가. 「한국거버넌스학회보」, 14(2): 239-270.
- _____. (2006). 지방의 소비자정책 거버넌스체제에 대한 평가. 「한국거버넌스학회·광주전남지방자치학회 공동학술대회」, 83-113.
- 지광석·곽윤영. (2014). 「지역소비자보호 거버넌스 활성화 방안 연구」. 한국소비자원 정책연구보고서.
- 최아영·니종연. (2012). 멀티채널 환경에서 소비자는 어떻게 정보를 탐색하는가?: 선호하는 정보원천에 따른 소비자 유형화와 관련 요인. 「소비자학연구」, 23(2): 135-164.
- 한국소비자원. (1991). 지방소비자행정체제 정립과 재정대책. 한국소비자원 정책연구보고서.
- _____. (2006). 「소비자안전·지방소비자 분야의 소비자보호 및 정책추진 활성화 방안 연구」. 공정거래위원회.
- _____. (2011). 「국정감사 자료집」. 한국소비자원.

- 허경옥. (2010). 생활속의 소비자안전확보를 위한 소비자안전관리정책의 방향. 『한국생활과학회지』, 19(2): 311-323.
- 허경옥·이현진·지영애. (2008). 지방자치단체 소비생활센터의 운영현황 및 발전방안 연구. 『소비자정책교육연구』, 4(4): 41-59.
- Alam, Shah S.. & Yasin, Noriaya M. (2010). What Factors Influence Online Brand Trust: Evidence from Online Tickets Buyers in Malaysia. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*. 5(3): 78-89.
- Bannister, R. & Monsma, C. (1982). *Classification of Concepts in Consumer Education*, Dallas, TX: South-Western.
- Ha, H. & McGregor, S. (2013). Role of Consumer Associations in the Governance of E-commerce Consumer Protection. *Journal of Internet Commerce*, 12: 1-25.
- James, Matthew L. & Murry, Brian E. (2003). *Computer Crime and Compromised Commerce*. Canberra: Department of the Parliamentary Library.
- OECD. (2009). *Consumer Education: Policy Recommendations of the OECD's Committee on Consumer Policy*. Paris: OECD.
- OECD. (1999). *Recommendation of the OECD Council Concerning guidelines for Consumer Protection in the Context of Electronic Commerce*. Paris: OECD.
- 국가통계포털, <http://kosis.kr>.
- 서울시전자상거래센터, <https://ecc.seoul.go.kr>.
- 1372소비자상담센터, www.ccn.go.kr.

지광석(池光錫): 한양대학교에서 행정학 박사학위(2011)를 취득하였으며, 현재 한국소비자원 정책연구실 책임연구원으로 재직 중이다. 관심분야는 규제정책, 거래비용이론, 소비자정책 등이며 최근 연구는 공공데이터의 생산과 제공에 대한 정책적 함의(2014), 과징금의 부과목적과 사용의 연계에 관한 정책적 고찰(2014) 외 다수가 있다 (imfine@kca.go.kr).

하현상(河顯相): 미국 Florida State University에서 행정학 박사(2011)를 취득하였으며 현재 국민대학교 행정정책학 부 조교수로 재직 중이다. 관심분야는 지속가능한 발전, 지역사회 리질리언스, 지역공동체 활성화이며 최근 연구는 지방자치단체 경제개발 네트워크 역량의 결정요인(2014, 공저), 지역사회 재난 리질리언스 연구의 비판적 고찰과 행정학적 제언(2014, 공저) 외 다수가 있다(hsha@kookmin.ac.kr).

〈부록 1〉 소비자기본법상 지방자치단체의 역할

구분	역할	조항	비고
기본적 책무	○ 관계 법령 및 조례의 제·개정 및 폐지 - 소비자보호조례의 제·개정 및 폐지	\$6, 영\$3	책무
	○ 필요한 행정조직의 정비 및 운영 개선 - 소비자 불만 또는 피해의 신속·공정한 처리를 위한 전담기구 설치 - 지방소비자정책위원회 구성	\$6 영\$7 영\$20	
	○ 필요한 시책의 수립 및 실시 - 시·도별 시행계획 수립 - 종합시행계획의 추진을 위한 재정조치 강구	\$6 \$22② \$22④	
	○ 소비자의 건전하고 자주적인 조직활동의 지원·육성 - 소비자단체 등록 신청에 대한 심사·취소 - 등록 소비자단체 보조금 지급 - 소비자단체·소비자생활협동조합 및 소비자조직 활동 지원·육성 - 소비자단체·소비자생활협동조합 등에 대한 자금 지원	\$6 \$29,30 \$32 영\$4① 영\$4②	
정책영역별 책무 (사무)	○ 계량에 관한 시책의 강구 ○ 규격의 제정 및 시책의 강구 ○ 약관거래 및 특수거래에 관한 시책의 강구 ○ 소비자 개인정보보호 시책의 강구 ○ 소비자권익증진 위반에 대한 시정조치명령(청문 포함), 공표명령 및 과태료 부과·징수	\$9 \$9 \$12③ \$15① \$80①,② \$82, \$86②	책무 책무 책무 책무 위임
	○ 소비자정책 주요 사항의 정보제공 ○ 상품관련 정보 제공에 관한 시책의 강구 ○ 소비자 정보제공을 위한 검사 및 명령 - 사업자의 물품·시설 검사, 제출 명령 및 위반에 대한 과태료 부과·징수	\$13 \$13 \$77①,② \$86②	책무 책무 위임
	○ 소비자교육의 실시 ○ 소비자능력향상 프로그램의 개발 ○ 소비자교육과 학교교육·평생교육의 연계를 위한 시책 수립·시행 ○ 소비자방송 사업 실시	\$14	책무 책무 책무 책무
	○ 소비자 불만·피해의 처리를 위한 조치의 강구 - 소비자피해구제기구 설치 등 ○ 소비자피해구제 처리 의뢰(한국소비자원) ○ 집단분쟁조정 의뢰(소비자분쟁조정위원회) ○ 소비자 분쟁해결을 위한 검사 및 명령 - 사업자의 물품·시설 검사, 제출 명령 및 위반에 대한 과태료 부과·징수	\$16① 영\$7 \$55② \$68① \$77①,② \$86②	책무 책무 책무 위임
	○ 시험·검사, 조사 기구와 시설의 구비 ○ 시험·검사 조사의 의뢰 ○ 시험·검사, 조사 결과의 공표 및 조치 ○ 소비자단체의 시험·검사 시설 구비 지원	\$17	책무 책무 책무 책무
	○ 소비자권익증진 관련 기준(법 제20조) 위반여부 판단을 위한 조사 의뢰 ○ 기준 제정 또는 시책 수립을 위한 조사·연구 의뢰	\$81① \$17	책무 책무

소 비 자 안 전	위 해 방 지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 안전취약계층에 대한 우선적 보호시책 강구 ○ 소비자안전센터의 위해정보 관련 시정조치·제도개선 건의 처리 ○ 사업자의 위해방지기준 준수 여부 시험·검사, 조사 ○ 위해방지기준 위반에 대한 시정조치명령, 공표명령(청문 포함) 및 과태료 부과·징수 ○ 소비자안전을 위한 검사 및 명령 <ul style="list-style-type: none"> - 사업자의 물품·시설 검사, 제출 명령 및 위반에 대한 과태료 부과·징수 	\$45① \$52② \$8② \$80①,② \$82, \$86② \$77①,② \$86②	책무 책무 위임 위임 위임
	결 함 정 보	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업자의 결함내용 보고의 수리, 시험·검사의 의뢰 및 조치 ○ 중대한 결함의 미보고 또는 허위보고에 대한 과태료 부과·징수 	\$47①,② \$86②	위임 위임
	리 콜	<ul style="list-style-type: none"> ○ 리콜권고 <ul style="list-style-type: none"> - 사업자의 수락 여부 통지의 수리 - 권고 미이행 사업자에 대한 조치 ○ 리콜 명령 <ul style="list-style-type: none"> - 청문 - 시정계획서의 접수 - 결과보고서의 수리 - 명령 미이행 사업자에 대한 조치 ○ 자발적 리콜 <ul style="list-style-type: none"> - 시정계획서의 접수 - 결과보고의 수리 	\$49①,②,④ \$50①,② \$82 영\$38 영\$36	위임 위임 위임

책무: 국가와 지방자치단체의 공통책무, 위임: 중앙행정기관의 장으로부터 시·도지사에게 위임되는 사무

〈부록 2〉 특수거래 관련 지방자치단체의 사무

법률명	사무 내용	역할 배분			해당 조항
		공정위	시·도	시·군·구	
방문 판매법	○ 방문판매업자등의 신고	○		○	\$5
	○ 방문판매업자등의 신고사항 말소	○		○	\$12②
	○ 다단계판매업자의 등록	○	○		\$13
	○ 다단계판매업자의 등록 말소	○	○		\$26③
	○ 다단계판매업자의 주소변경 등 공고	○	○		\$27
	○ 후원방문판매업자의 등록	○	○		\$29③
	○ 위반행위의 조사(방문판매, 전화권유판매, 계속거래, 사업권유거래)	○	○	○	\$43
	○ 위반행위의 조사(다단계판매, 후원방문판매)	○	○		\$43
	○ 위반행위의 신고(방문판매, 전화권유판매, 계속거래, 사업권유거래)	○	○	○	\$43
	○ 위반행위의 신고(다단계판매, 후원방문판매)	○	○		\$43
	○ 위반행위의 시정권고	○	○	○	\$48
	○ 시정권고사항의 공정위 보고		○	○	\$47①
	○ 공정위 요구에 의한 조사·확인, 자료제출 및 기타 조치		○	○	\$47②
	○ 다단계판매업자의 등록취소	○	○		\$49⑤
	○ 소비자피해분쟁조정요청	○	○	○	\$50
	○ 과태료 부과·징수(방문판매, 전화권유판매, 계속거래, 사업권유거래)	○	○	○	\$66④
○ 과태료 부과·징수(다단계판매, 후원방문판매)	○	○		\$66④	
전자 상거래 소비자 보호법	○ 통신판매업자의 신고 등	○		○	\$12
	○ 통신판매업자의 신고사항 직권말소	○		○	\$22②
	○ 위반행위의 조사와 신고	○	○	○	\$26
	○ 위반행위의 시정권고	○	○	○	\$31
	○ 시정권고사항의 공정위 결과보고		○	○	\$30①
	○ 공정위 요구에 의한 조사·확인, 자료제출 및 기타 조치		○	○	\$30②
	○ 소비자피해분쟁조정요청	○	○	○	\$33
	○ 과태료 부과·징수	○	○	○	\$45③
할부 거래법	○ 선불식 할부거래업자의 등록, 휴·폐업 신고		○		\$18
	○ 선불식 할부거래업자의 위반행위 조사 및 신고	○	○	○	\$35
	○ 선불식 할부거래업자의 위반행위의 시정권고	○	○	○	\$38
	○ 선불식 할부거래업자의 등록취소 및 청문		○		\$40②
	○ 과태료 부과·징수	○	○	○	\$53⑥

〈부록 3〉 소비자안전 관련 지방자치단체의 사무

법률명	사무 내용	역할 배분			해당 조항
		정부 부처	시·도	시·군·구	
식품 위생법	○ 위해평가 등의 공표	○	○	○	\$15의 2②
	○ 식품 등의 검사·수거 등	○	○	○	\$22,\$23
	○ 자가품질검사 부적합 시 자가품질위탁 시험·검사기관에 위탁 검사 지시	○	○		\$31②
	○ 소비자식품위생감시원 위촉 등	○	○	○	\$33
	○ 시민식품감사인의 지정	○	○		\$34①
	○ 시민식품감사인의 위생 상태 개선 권고에 대한 영업자의 미이행 보고	○	○	○	\$34③
	○ 시민식품감사인의 위촉 또는 해촉 관련 사항 보고	○	○	○	\$34⑤
	○ 시민식품감사인을 위촉한 영업소에 대한 출입·검사·수거 면제	○	○	○	\$34⑥
	○ 위생 우수 업소에 대한 검사 등 면제	○	○	○	\$35③
	○ 영업 허가·신고·등록	○		○	\$37
	○ 식품 또는 식품첨가물 제조·가공 사실 보고	○		○	\$37⑥
	○ 영업허가·신고·등록의 제한	○		○	\$38
	○ 생산실적 등의 보고	○	○		\$42②
	○ 식품접객업의 영업제한		○		\$43
	○ 위해식품 회수의 보고 수리 등	○	○	○	\$45
	○ 영업자의 식품 등 이물 발견 신고 접수 보고	○	○	○	\$46①
	○ 식품 등의 이물 발견 신고 접수 등		○	○	\$46③
	○ 위생등급 우수업소에 대한 지원 등	○	○	○	\$47②
	○ 위해요소중점관리기준 적용업소에 대한 지원 등	○	○	○	\$48①①
	○ 위생수준 안전평가 받은 업체에 대한 검사 면제 등	○	○	○	\$50⑧,⑨
	○ 시정명령	○	○	○	\$71
	○ 폐기처분, 리콜 등	○	○	○	\$72
	○ 위해식품 등에 대한 공표명령	○	○	○	\$73
	○ 시설개수명령 등	○	○	○	\$74
	○ 영업 허가·등록 취소, 영업 정지, 영업소 폐쇄 명령	○		○	\$75
	○ 폐쇄조치 등	○	○	○	\$79
	○ 과징금 부과 등	○	○	○	\$82, \$83
	○ 과징금부과 업무 기초지자체에 위임 시 제반경비에 대한 지원		○		\$82⑥
	○ 위반사실의 공표	○	○	○	\$84
	○ 식중독 진단·발견 보고 수리			○	\$86①
	○ 식중독에 관한 원인조사			○	\$86②
	○ 식품진흥기금의 관리 및 운용		○	○	\$89④
	○ 위반행위 신고자 포상금 지급	○	○	○	\$90
○ 과태료 부과 및 징수	○	○	○	\$101④	
공산품 안전 관리법	○ 판매중지 등의 명령 등		○		\$31
	○ 사업자에 대한 보고명령 및 검사	○	○		\$32
	○ 과태료 부과·징수		○		\$41③

〈부록 4〉 지방자치단체의 소비자행정 역할 종합·정리

구분	역할	비고	역할배분			
			국가	광역	기초	
기본적	소비자 보호시책 수립·실시	○ 소비자정책기본계획의 수립 협조	책무	○		
		○ 시·도별 시행계획 수립, 추진실적 평가	책무	○		
		○ 종합시행계획 추진을 위한 재정조치 강구	책무	○		
		○ 시책 추진에 있어 시(도)민의 의견 반영	책무	○		
사무	소비자보호법령 및 조례 정비	○ 소비자조례의 제·개정 및 폐지	책무	○	○	
		○ 소비자단체 등록 및 등록취소	책무	○	○	
사무	소비자 조직활동 지원·육성	○ 등록 소비자단체 보조금 지급	책무	○	○	
		○ 소비자단체·소비자생활협동조합 등 보조금 지원 및 보조금 지원 성과 평가	책무	○	○	
정책영역별	소비자 거래	○ 계량에 관한 시책 강구	책무	○	○	
		○ 계량기 제작업·수리업·증명업자 등의 등록 업무	광역	○		
		○ 계량기 수시 검사 및 개선명령	광역	○		
		○ 법정 계량단위 사용정착 노력	광역	○		
		○ 계량기 제작업자에 대한 자료제출 명령 및 검사 등	광역	○		
		○ 규격의 제정 및 시책 강구	책무	○	○	
		○ 약관거래 및 특수거래 시책 강구	책무	○	○	
		○ 특수거래업자 신고·등록 업무	공동	○	○	
		○ 위반행위의 조사, 신고 수리 및 시정권고(관리·감독)	공동	○	○	
		○ 공정위 요구에 의한 조사·확인, 자료제출 및 조치	지자체	○	○	
	개인정보보호	물가 관리	○ 소비자피해분쟁조정요청	공동	○	○
			○ 과태료 부과·징수	공동	○	○
			○ 위법한 거래행위 예방 및 감시	광역	○	
			○ 위법행위로 인한 피해의 전국적 조치가 필요한 경우 공정위에 처리 의뢰	광역	○	
			○ 통신판매업자의 신고사항 신원정보데이터베이스에 반영	광역	○	
			○ 기초자치단체의 신고업무, 위법행위 감시 업무 등 확인	광역	○	
			○ 소비자 개인정보보호 시책 강구	책무	○	○
			○ 물가관리 시책 수립·추진	광역	○	
			○ 물가지도 단속	기초		○
			○ 가격표시제 실시 업소 지정·관리	기초		○
정보제공	교육	○ 소비자정책 주요 사항의 정보제공	책무	○	○	
		○ 상품관련 정보제공에 관한 시책 강구	책무	○	○	
		○ 소비자정보제공을 위한 사업자 검사 및 보고·제출 명령	위임	●		
		○ 검사 및 명령 위반에 대한 과태료 부과·징수	위임	●		
분쟁해결	교육	○ 소비자교육의 실시	책무	○	○	
		○ 소비자교육과 학교교육·평생교육의 연계를 위한 시책 수립·시행	책무	○	○	
분쟁해결	피해구제	○ 소비자능력향상 프로그램의 개발(소비자의 자주적 학습 지원)	책무	○	○	
		○ 소비자방송 사업 실시	책무	○	○	
		○ 소비자 불만·피해 처리를 위한 조치 강구(소비자피해구제기구 설치·운영 등) - 전담인력 배치, 필요 예산 지원	책무	○	○	
		○ 소비자피해구제 처리 의뢰(한국소비자원)	책무	○	○	
분쟁해결	피해구제	○ 소비자 피해구제를 위한 사업자 검사 및 보고·제출 명령	위임	●		
		○ 검사 및 명령 위반에 대한 과태료 부과·징수	위임	●		
분쟁해결	피해구제	○ 당사자 또는 관계인의 법령 위반에 대한 관계기관 통보 및 조치 의뢰	광역	○		

	분쟁 조정	○ 집단분쟁조정 의뢰(소비자분쟁조정위원회)	책무	○	○	○
		○ 소비자분쟁조정위원회에 분쟁조정 신청	광역		○	
	시험·검사	○ 시험·검사, 조사 기구와 시설 구비	책무	○	○	○
		○ 시험·검사, 조사의 의뢰(국·공립 시험·검사기관 및 한국소비자원)	책무	○	○	○
		○ 시험·검사, 조사 결과의 공표 및 조치	책무	○	○	○
		○ 소비자단체의 시험·검사 시설 구비 지원	책무	○	○	○
		○ 소비자권익증진 관련 기준 위반에 대한 조사 의뢰	책무	○	○	○
		○ 소비자권익증진 기준 위반에 대한 청문, 시정명령, 공표명령, 과태료 부과·징수	위임		●	
	조사·연구	○ 소비자권익증진 기준 제정 또는 시책 수립을 위한 조사·연구 의뢰(한국소비자원 또는 국·공립 시험·검사기관)	책무	○	○	○
		○ 안전취약계층에 대한 우선적 보호시책 강구	책무	○	○	○
소 비 자 안 전	위해 방지	○ 소비자안전센터의 위해정보 관련 시정조치·제도개선 건의 처리	책무	○	○	○
		○ 사업자의 위해방지기준 준수 여부 시험·검사(의뢰), 조사	위임		●	
		○ 사업자의 위해방지기준 위반에 대한 청문, 시정조치명령, 공표명령, 과태료 부과·징수, 조치 건의	위임		●	
		○ 소비자안전을 위한 사업자 검사 및 보고·제출 명령	위임		●	
		○ 검사 및 명령 위반에 대한 과태료 부과·징수	위임		●	
		○ 사업자의 결함내용 보고의 수리, 시험·검사 의뢰 및 조치	위임		●	
	결함정보 보고제도	○ 중대한 결함의 미보고 또는 허위보고에 대한 과태료 부과·징수	위임		●	
		○ 리콜권고 및 미이행에 대한 조치	위임		●	
	리콜제도	○ 리콜명령 및 미이행에 대한 조치	위임		●	
		○ 자발적리콜에 대한 접수 및 결과보고 수리	위임		●	
		○ 소비자안전센터에 위해정보 제출 요청	광역		○	
	식품 안전	○ 위해평가 등의 공표	공동	○	○	○
		○ 식품 검사·수거	공동	○	○	○
		○ 품질검사	공동	○	○	
		○ 소비자식품위생감시원제도 운영	공동	○	○	○
		○ 시민식품감사인제도 운영	공동	○	○	○
		○ 영업 허가·신고·등록 업무	공동	○		○
		○ 식품 또는 식품첨가물 제조·가공 사실 보고 수리	공동	○		○
		○ 생산실적 등의 보고 수리	공동	○	○	
		○ 식품접객업 영업 제한	광역		○	
		○ 위해식품 회수의 보고 수리	공동	○	○	○
		○ 이물발견 신고 접수	공동		○	○
		○ 우수업소(위생등급 우수업소, 위해요소중점관리기준 적용업소)에 대한 지원	공동	○	○	○
		○ 시정명령	공동	○	○	○
		○ 법위반 식품의 압류·폐기 조치/명령, 위해식품의 회수·폐기 조치/명령	공동	○	○	○
		○ 위해식품 공표 명령	공동	○	○	○
		○ 시설 개수 명령	공동	○	○	○
		○ 무허가·미신고·미등록 영업소에 대한 폐쇄 조치	공동	○	○	○
○ 과징금·과태료 처분		공동	○	○	○	
○ 위반사실 공표		공동	○	○	○	
○ 식중독 발견 보고 수리, 원인조사 및 결과 보고		기초			○	
○ 식품진흥기금의 관리·운용		지자체		○	○	
○ 위반행위 신고자 포상금 지급		공동	○	○	○	
공산품 안전		○ 판매중지·개선·수거·파기 명령	광역		○	
		○ 사업자에 대한 보고명령 및 검사	공동	○	○	
		○ 과태료 처분	광역		○	

○: 법령에 따른 공통책무, 공동사무, 자치사무 또는 단체위임사무인 경우, ●: 기관위임사무

Abstract

Study on Role of Local government in Consumer Public Administration: Lacuna between Legal and Practical Roles in Local Consumer Public Administration

Ji, Kwangseok

Ha, Hyunsang

Local autonomy has been activated since 1995 and local consumer public administration has been thus emerged. However, previous studies did not explore and compare practical roles with legal roles for local consumer public administration and simply presented legal roles of local governments for activating local consumer public administration. Thus, this study examines in depth legal and practical roles of local consumer public administration, which are based on survey and in depth interview. We then investigate lacuna between legal and practical roles, and suggest policy implications.

Analytic results emphasize expanding essential human and financial resources and promoting expertise of civil servants and counselors. Local consumer public administration do not provide good quality services for consumers due to quantitative performance measure in counseling and education, limited governance system among related bureaus, complicated procedure, and limited information sharing, and so on.

In order to resolve these limitations, this study suggests systematic building of roles and administrative system based on objectives and value of each administrative area, strengthening of smooth cooperative governance among related bureaus, convenience of procedures for consumer damage relief, and diversification of advanced media for fast information sharing, etc. We expect this study helps practically activating local consumer public administration.

Key Words: local consumer public administration, roles of local government, governance