

# 소비자보호조례에 관한 연구

A Study on the Consumer Protection Bylaw

백 병 성

(소비자보호원 선임연구원)

- I. 서 론
- II. 소비자보호조례의 근거
- III. 소비자보호조례의 실태
- IV. 소비자보호조례의 정착방안
- V. 결 론

## 【Abstract】

This study examines the consumer protection bylaw and propose the better one.

For the better bylaw, this study investigate the following issues. First, the role of local government in executing the consumer protection policy. Second making and revising the consumer protection bylaw. Finally this study analyzes 13 bylaw to seek the desirable one.

It is demanded that local government makes and revises the bylaw rapidly to activate it. And the bylaw is to concrete the provisions of consumer advice, damage redemption, consumer education, consumer organization support, etc.

To be effective, the bylaws has to have the fine provision to regulate business, and before regulation to give the opportunity for self-defense.

## I. 서 론

현대사회에서 소비자의 권리가 실질적으로 확보되기 위해서는 무엇보다 법과 제도가 소비자의 권리를 중심으로 정비될 것이 필요하다.

우리 나라의 소비자보호법은 1980년에 제정되고 1986년 개정된 이후 시행되면서 소비자보호 행정이 시작되었다. 이 법은 국가와 지방자치단체의 의무를 규정하였고, 여기에 국가의 소비자보호시책의 시행과 함께 지방자치단체도 해당 지역 여건에 맞게 소비자보호시책을 수립하여 이를 시행하도록 하고 있다. 그러나 최근까지 지방자치단체의 소비자행정은 중앙정부의 시책을 지침이나 지시에 획일적으로 따라가는 것이었다.

그러나 지방자치가 30년만에 부활되면서 지역주민의 생활행정으로 불리는 소비자보호 측면에서도 근본적인 변화를 요구하게 되었다. 이에 1996년부터 대전과 서울 등 광역자치단체(시·도)가 소비자보호조례를 제정하는 것을 비롯하여 전국 13개 광역자치단체가 소비자보호조례를 제정하게 되었다.

이렇게 제정된 조례는 소비자의 권익을 실질적으로 보장한다기 보다는 그 내용이 추상적이고 선언적인 것들로 가득하여 형식적으로 소비자보호조례를 갖추었다는 측면에서는 의미가 있으나

지역소비자의 소비자권익을 보장하는 면에서는 종전과 크게 차이가 없었다. 이러한 현상은 지방자치단체가 소비자행정에 대한 부족한 관심과 더불어 소비자보호법 등에서 지방자치단체에 실질적으로 부여하는 권한이 미흡했기 때문인 것으로 보인다. 그러나 1998년 12월 29일 소비자보호법의 개정으로 중앙행정기관의 권한이 대폭 지방자치단체에 위임되어 이제 지방자치단체에서 실질적인 소비자보호행정을 추구할 수 있게 되었다.

소비자보호조례는 광역자치단체(시·도)와 기초자치단체(시·군·구)가 각각 제정하고 있는데 여기서는 전국 16개 광역지방자치단체 중 13개 자치단체가 제정하여 시행중인 소비자보호조례에 대해 개정된 소비자보호법을 토대로 소비자보호조례의 정착을 위한 방안을 찾기 위하여 다음과 같은 내용을 검토하였다.

본 연구는 i) 소비자보호정책에 있어 지방자치단체의 역할과 소비자보호행정의 성격을 논하고 ii) 소비자보호조례의 제정 및 개정범위를 검토했으며, iii) 2000년 4월 기준으로 각 자치단체별로 제정된 소비자보호조례의 현황과 내용을 살펴본 뒤 iv) 실제로 광역자치단체에서의 소비자보호조례의 제정과 개정의 방향을 모색하고자 했다.

지방자치단체가 소비자행정을 자생적으로 운영하기 위해서는 소비자보호에 관한 자치입법의 필요성을 강조하고 소비자상담, 피해의 구제, 소비자단체의 지원과 같은 소비자지원행정과 사업자에게 과태료 부과 등과 같은 사업자규제내용이 어떻게 소비자보호조례에 반영되어야 하는가를 모색하였다.

## II. 소비자보호조례의 근거

### 1. 소비자보호정책

소비자문제는 소비자와 사업자간에 물품이나 용역의 거래로 발생하는 문제이다. 소비자문제를 상품의 구입과 소비에 관련된 문제로 한정하여 거래문제로만 보는 협의의 경우와 광의로 소비생활 문제 즉, 공동소비의 영역과 자연생태와 관련한 소비자문제<sup>1)</sup>까지 파악하려는 두 가지 견해(유미현, 1997:7-11)가 있으나 여기에서는 협의로 사업자와 소비자간 거래로 인하여 발생하는 문제로

1) 송보경, 김재옥(1987)은 과거 전통적인 경제적이고 수동적인 소비자의 개념에 생태적이고 적극적으로 소비자문제를 정의하고 있다. 즉, '소비자란 그들이 필요로 하는 재화와 용역을 구매하는 자이며 그들이 구매한 재화와 용역을 사용자이며 그들의 쾌적한 소비생활을 수호할 권리를 지닌 사람' 이라고 정의하고 있다.

한정한다.

소비자문제를 바라보는 시각(전정환, 1995:48-49)은 크게 두 가지 이다. 첫째는 소비자주권론(consumer sovereignty)의 관점이다. 소비자주권이란 상품에 대한 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 이윤극대화 동기를 위해서 행동하므로 생산자와 소비자가 동등한 힘을 갖는 완전경쟁시장이란 존재할 수 없다고 본다. 때문에 정부가 생산자와 소비자간의 불평등한 관계를 해소하는 문제해결자로서 개입해야 한다는 것이다.

결국 소비자문제는 근본적으로 시장경제체제가 갖고 있는 결함 즉, 소비자정보의 불완전성과 소비자의 비합리성이 상호 복합적으로 작용함으로써 야기되는 구조적 문제라고 할 수 있다(최병선, 1992: 532). 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.

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) 및 비분할성(非分割性: indivisibility)을 갖는다. 이 때문에 소비자는 소비자정보를 필요로 하지만 개별 소비자들은 다른 누군가가 그 정보를 제공해 주기를 바랄 뿐 스스로의 시간과 비용을 부담하지 않는다. 그렇기 때문에 무임승차자의 문제가 발생하여 소비자정보는 결국 제공되지 못한 상태로 남을 수밖에 없다. 공공재적 특성을 가지고 있는 소비자정보의 공급문제는 시장을 통해서 뿐만 아니라 소비자 스스로의 집합적인 행동을 통해서도 그 해결이 어렵다.

또 소비자문제는 문제사실을 정확하게 규명하기 어렵고, 어떤 특별한 상황에서 구매자의 권리와 판매자의 의무를 이해하기 어렵다. 또 시간의 흐름과 함께 소비자문제도 끊임없이 변하고 있고 소비자가 인지한 소비자문제는 기대 상황의 비교를 통해서 나타나는데 이것의 적절한 측정방법이 없으며, 소비자들은 자신들이 소비자문제를 경험했다는 것을 인정하기를 꺼려한다.

이러한 소비자문제는 현실의 생활 속에서 소비자피해로 바로 연결되는데 소비자피해는 피해원인을 밝히기가 어렵고 피해액이 소액이며 광범위한 피해범위 등을 특징으로 들 수 있다(최병록, 1993 ; 김석철 외, 1987). 또한 이러한 소비자피해를 구제 받기 위한 소비자의 지위가 사업자에 비하여 불리하다.

위와 같은 소비자문제를 해결하는 방법을 크게 두 가지로 생각할 수 있다. 우선 문제가 발생하기 전에 예방하는 방법과 문제가 발생한 후에 치유하는 방법이다. 전자의 방법은 처음부터 소비자문제가 발생하지 않도록 시장기능을 보완하고 소비자 스스로 합리적인 소비행위를 하도록 유도하는 방법으로 사전에 예방하는 대중적인 방법이다. 후자의 방법은 소비자가 이미 피해를 입었을 때는 소비자의 피해를 구제하거나 또는 분쟁의 조정이나 재판을 통하여 해결하는 방법으로 사후 구체적인 방법이며 개별적인 처리방식이 그것이다.

소비자문제의 해결 방안과 관련하여 최병선(1990 : 188)은 소비자보호를 위한 정부의 역할과 기능으로 정부규제, 소비자불만 및 분쟁조정, 소비자교육과 홍보, 민간소비자단체의 육성 및 지원 등 네 가지를 들고 있다. 결국 소비자문제를 해결하려는 제도적인 접근방법으로는 소비자문제의 원인을 찾아내 이를 해결하고자 하는 법적·정치적·행정적인 제도를 들 수 있겠다. 그런데 소비자문제의 행정적 해결방법은 결국 소비자와 사업자간의 힘의 불균형을 보완하는 방법을 취한다. 구체적인 방법으로 사업자를 규제하고, 소비자를 지원하며, 소비자와 사업자간에 분쟁이 발생했을 때 이를 조정하는 것이 그것이다.

## 2. 지방자치단체의 역할

### 1) 지방자치단체의 의무

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.

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), 소비

자의 건전하고 자주적인 조직활동의 지원·육성(동 법 제5조 제4호) 등을 의무화하고 있다.

지방자치단체는 조례를 개폐하거나 필요한 경우 새로운 조례나 규칙을 제정하여 지역 소비자의 권리<sup>2)</sup>가 실현되도록 노력하여야 한다. 이에 따라 동 법 시행령 제5조에서 ①소비자안전에 관한 시책의 강구(안전할 권리보장), ②주요 시책이나 정책결정사항에 관한 정보의 제공(정보를 제공받을 권리보장), ③사업자의 표시 및 거래 등의 적정화유도를 위한 조사·권고·공표(정보를 제공받을 권리 및 선택할 권리보장), ④소비자단체·소비자생활협동조합 등 소비자의 조직활동의 지원(단체를 조직할 권리보장), ⑤소비자피해기구의 설치·운영 등(피해를 보상받을 권리보장), ⑥기타 지역 소비자의 권익을 보호하는데 필요한 사항' 등을 조례의 내용에 포함하도록 하고 있다.

또한 소비자보호업무는 지방자치법 제9조 제2항의 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 등 조치하여야 한다.

## 2) 지방자치단체에 권한의 위임

행정권한의 지방위임 추세에 따라 1998년 12월 개정소비자보호법은 소비자보호관련 중앙행정기관장의 권한을 위임할 수 있도록 하는 근거조항을 두고(동 법 제49조의 2) 동 시행령에서 규제 권한을 특별시장, 광역시장 또는 도지사에게 대폭 위임하였다.

그 위임내용을 살펴보면 ① 소비자의 생명신체 및 재산상의 위해(危害)를 방지하기 위하여 국가가 정한 기준을 사업자가 준수하는지 정기적으로 시험·검사 또는 조사하여야 한다(동 법 제6조 3항).

② 소비자의 생명·신체 및 재산상의 안전에 현저한 위해(危害)를 끼치거나 끼칠 우려가 있는 경우에는 당해 물품의 수거·파기를 명하거나 제조·수입·판매금지 또는 당해 용역의 제공금지를 명할 수 있고 당해 물품 및 용역과 관련된 시설의 개수 기타 필요한 조치를 명할 수 있다(동 법 제17조의3 제1항).

③ 이와 같은 수거·파기명령에 따르지 아니하는 경우에는 대통령이 정하는 바에 따라 이를 수거·파기 할 수 있다(동 법 제17조의3 제2항).

2) 소비자보호법 제3조는 소비자의 기본적 권리 7가지를 제시하고 있다. 즉, ①생명·신체 및 재산상의 위해로부터 안전할 권리, ②지식 및 정보를 제공받을 권리, ③거래조건 등 자유로이 선택할 권리, ④정책과 사업자의 사업활동 등에 의견을 반영시킬 권리, ⑤피해에 대하여 적절한 보상을 받을 권리, ⑥필요한 교육을 받을 권리, ⑦스스로의 권익을 옹호하기 위하여 단체를 조직하고 활동할 수 있는 권리.

④ 다음과 같은 법을 위반하는 행위가 있을 때에는 당해 사업자에 대하여 범위반사실의 공표를 명할 수 있다(동 법 제17조의5).

첫째, 소비자의 생명·신체 및 재산상의 위해(危害)를 방지하기 위하여 정한 기준에 위배되는 물품을 제조·판매하거나 용역을 제공한 사실의 공표(동 법 제6조1항).

둘째, 소비자가 물품의 사용이나 용역의 이용에 있어 표시나 포장 등으로 선택이 잘못되는 일이 없도록 정한 기준을 위반한 경우 사실의 공표(동 법 제8조1항).

셋째, 소비자의 신체·생명 및 재산상의 위해(危害)를 방지하기 위하여 광고의 내용 및 방법에 관한 기준을 위반한 경우 사실의 공표(동 법 제9조1항).

⑤ 다음과 같은 필요가 있을 때 기한을 명시한 서면으로 소속공무원으로 하여금 사업자의 물품·시설 및 물품제조공정 기타 물건을 검사하거나 당해 사업자에게 그 업무에 관한 보고 또는 관계물품·서류 등의 제출을 명할 수 있다(동 법 제52조 제1항).

첫째, 국가 및 지방자치단체는 소비자가 합리적으로 선택할 수 있도록 물품과 용역의 거래조건이나 거래방법과 관련되는 사업자의 정보가 소비자에게 제공될 수 있도록 하기 위한 조치(동 법 제11조).

둘째, 소비자의 불만 및 피해를 신속·공정하게 처리하기 위한 조치(동 법 제12조).

셋째, 소비자보호법의 위반여부를 확인하기 위하여 필요한 경우(동 법 제52조 제1항3) 등이다.

### 3. 소비자보호조례의 제정범위

#### 1) 위임사무에 관한 논의

조례로 규정할 수 있는 사항은 당해 지방자치단체의 고유사무와 단체위임사무 전체에 걸친다. 반면 국가사무와 기관위임사무는 조례의 규정 대상이 되지 아니한다는 것이 기존의 학설과 판례이다. 조례의 규정사항은 법령에 의하여 조례로서 규정이 의무 지워졌는 지의 여부에 따라 필요적 규정사항과 임의적 규정사항으로 나누어진다. 필요적 규정사항은 법령이 조례로 정할 것을 의무 지우고 있는 사항을 말하며, 임의적 규정사항은 당해 지방자치단체의 사무에 관하여 그의 재량에 의하여 조례로 규정할 수 있는 사항을 말한다.

조례로 규정할 수 있는 사항은 지방자치법 제9조 제2항에서 예시하고 있는 당해 지방자치단체의 사무에 관해서 이다. 지방자치법 제9조 제1항은 지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무 즉

고유사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무 즉 단체위임사무를 처리한다고 규정하고 동 법 93조는 국가사무를 지방자치단체의 장에게 위임할 수 있는 기관위임사무에 관하여 규정하고 있어 지방자치법은 사무의 종류로서 고유사무와 단체위임사무 및 기관위임사무 3가지를 인정하고 있다.

고유사무란 지방자치단체의 존립목적에 관한 사무로서 공공사무를 말한다. 이는 자치단체의 본래의 사무라는 뜻이며 자치단체의 사무 중 법령상 국가사무에 속하지 아니한 사무이다. 소비자보호와 관련한 고유사무는 소비자보호에 관한 계획의 수립과 행정조직의 구성, 그리고 소비자에게 교육과 정보를 제공하는 업무는 자치단체의 고유사무로 볼 수 있을 것이다.

단체위임사무는 국가 또는 다른 지방자치단체로부터 당해 지방자치단체에 그 처리가 위임된 사무로서 위임한 국가 또는 자치단체의 사무인 동시에 위임받은 자치단체에도 이해가 있는 사무이다. 단체위임사무는 고유사무와 함께 조례제정의 대상이 된다는 점에서 양자의 차이가 없으나 사무에 국가의 감독상 법령의 위임유무 등에서 차이가 있다. 소비자보호 관련 단체위임사무는 소비자 관련 각종 상담 및 피해구제업무를 단체위임사무로 볼 수 있다.

기관위임사무는 법령 등에 의하여 국가 또는 상급지방자치단체로부터 지방자치단체의 장에게 처리가 위임된 사무이다. 따라서 위임받은 자치단체의 장 또는 기관은 그 사무를 처리하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 기관이 아니고 그 사무를 위임한 국가 등의 기관의 지위에 서게 된다. 단체위임사무와는 지방자치단체의 장, 그 외 집행기관에 위임된 사무라는 점에서 법적으로 구별된다.

기관위임사무의 공통적인 성질(지방행정연구소, 1995: 329)은 ①지방적 이해관계가 없는 국가적 사무인 것, ②자치단체의 장이 국가기관의 지위에서 사무를 처리하는 것, ③당해 국가 사무가 지방자치단체의 장에게 위임되더라도 국가사무로서의 법적 성질은 변치 않는 것, ④국가나 광역지방자치단체는 기관위임사무에 대한 적극적인 지도·감독권을 갖게 되며 수임기관장은 사실상 중앙이나 광역자치단체의 직속기관에 불과하다는 것, ⑤기관위임사무의 법령상 경비부담관계는 비용에 대한 전액보조로서 의무적 위탁금 또는 교부금의 성격을 가지게 되는 것 등이다.

따라서 기관위임사무<sup>3)</sup>는 당해 지방자치단체의 사무가 아니며 원칙적으로 조례의 규정대상이 아니다(박봉국, 1992: 86). 그러나 기관위임사무도 그에 관한 개별법령에서 일정한 사항을 조례

3) 기관위임사무의 범위는 학설과 판례의 주장이 다르다. 즉, 호적사무, 주민등록사무, 병무 사무, 대통령·국회의원 선거에 관한 사무, 국민투표에 관한 사무, 경찰사무, 소방사무, 지적사무, 국세조사·산업통계에 관한 사무, 경제계획, 경제통계사무, 농업개발사무, 상공업진흥사무, 수산업진흥사무, 공유수면매립사무, 각종 인·허가사무 등을 학설에서는(김형배, 1988 ; 손재식, 1984 ; 박응격, 1999)기관위임사무로 보는 반면, 법원의 판례는 호적사무(대판 1995.3.28, 94다45654)와 주민등록사무(대판, 1994.9.27, 94다16335)를 자치사무로 보고 있다.

로 정하도록 위임하고 있는 경우에는 지방자치단체의 조례제정권과 무관하게 위임조례를 제정할 수 있다.<sup>4)</sup>

## 2) 소비자보호업무의 특성

소비자보호업무가 자치단체의 고유사무인가 단체위임사무인가 아니면 기관위임사무인가 하는 점이다. 소비자보호업무를 한마디로 어느 사무에 속한다고 단정하기는 어렵다. 소비자보호업무 중에 자치단체에서 상담하고 교육 또는 시험검사 하는 업무는 고유사무로, 피해구제와 소송지원, 분쟁조정신청 및 위해(危害)의 방지를 위한 활동 등은 국가가 해야 할 것이나 기능상 자치단체의 재량권하에 시행할 수 있으므로 단체위임사무라고 할 수 있을 것이다. 그리고 규제를 위한 기준의 제정과 지침 또는 피해의 보상규정의 마련과 같은 것은 전국적 이해관계가 있는 사무이기 때문에 국가사무라고 하여야 할 것이다. 한편 소비자보호법에서는 국가 및 지방자치단체의 의무 등에서 법령의 제정 및 조례의 제정과 필요한 행정조직의 정비와 운영, 필요한 시책의 수립, 소비자의 건전하고 자주적인 조직활동의 지원육성을 하는 것을 국가와 지방자치단체의 의무사항으로 명시(동법 제5조)하고 있어 법 내용으로만 본다면 국가적 이해와 지방자치단체의 이해를 동시에 가진 사무로 단체위임사무 판단할 수 있다. 그러나 위해(危害)의 방지(동법 제6조) 및 계량과 규격(동법 제7조), 표시와 광고의 기준제정(동법 제8조 및 9조)은 국가의 의무로 하고 있어 이것은 국가의 사무로 보아야 할 것이다.

기관위임사무인가 단체위임사무인가<sup>5)</sup>는 다음 몇 가지 기준에 의하여 구분할 수 있다. 업무의 이해관계가 국가적 차원인가 지방자치단체의 차원인가이다. 그리고 시행에 필요한 사항을 법령에서 조례에 위임한 경우에는 고유사무 또는 단체위임사무로, 규칙에 위임한 경우에는 기관위임사무로 보아야 한다. 또 기관위임사무를 구별하는 실익은 경비의 부담 즉, 수입기관에 교부되는 경비는 의무적인 교부금인데 이러한 경비를 국가가 부담하는지, 지방의회의 관여여부, 국가의 감독·배상책임의 귀책<sup>6)</sup> 등으로 나누어 볼 수 있다. 그러나 소비자보호업무를 고유사무, 단체위임사무, 기관위임사무 또는 국가사무로 구분하는 것은 적절치 못하다. 왜냐하면 실제 소비자행정 집행

4) 대판, 1999.9.17, 99추30,

5) 단체위임사무인가 기관위임사무인가의 구별은 용이하지 않다. 구별에 있어서 가장 중요한 단서가 되는 것은 개별법의 규정형식이라고 할 것이다. 우선 개별 법에서 대통령과 국무총리 또는 중앙부처의 장 등 중앙행정기관의 장의 권한으로 규정하고 있는 것은 국가사무이다. 일단 국가사무로 규정된 사무 중에서 시·도지사나 시장·군수·구청장 등에게 위임된 사무는 기관위임사무라고 하여야 할 것이다. 그리고 자치단체의 권한으로 규정된 사무 중에도 전국적인 통일이 필요하고 지방적인 이해가 없는 사무는 기관위임사무이다.

6) 서울지판, 1994.3.9, 92가합 48043(하집1994(1), 291).

상 고유업무에서 기관위임업무까지 연속적으로 이루어지는 특성을 지니기 때문에 구분이 적절한 것은 아니다.

### 3) 조례제정범위

조례(bylaw)란 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐 제정하는 법형식으로서 자치법규이다. 즉 조례는 지방자치단체가 그의 자치권에 의하여 자주적으로 정립한 법을 가리키는 것으로서 지방자치단체의 자주법이라고 할 수 있다(박봉국, 1992: 71).

헌법상 보장된 자치단체의 조례제정권은 국회의 입법권 규정의 예외로서 자주성으로서 조례의 제정을 헌법이 지방자치단체에 포괄적으로 수권한 것이다.

조례는 지방의회에서 제정한다는 의미에서 법률에 준하는 것이라고 하겠으며, 헌법이 인정된 자치권에 기한다는 측면에서 지방자치단체의 자주법으로 해석된다. 그러나 자주법으로서의 조례도 결국은 통일국가의 법질서의 일환임에 틀림없다. 그러므로 그것이 무제한적인 것이 될 수 없으며 일정한 한계가 있기 마련이다. 그것은 조례규정사항이 내포하는 것은 지방자치단체의 사무에 관한 것이고 그 한계를 이루는 것은 「법령의 범위내」라고 하겠다.

따라서 이러한 조례의 법적 성질에 비추어 보면 다음과 같은 특성을 가지고 있다.

첫째, 조례는 지방자치단체의 사무에 관한 것이어야 한다.(지방자치법 제15조). 지방자치단체의 사무란 자치사무와 단체위임사무를 의미(지방자치법 제9조)하며, 동 법 93조의 규정에 의한 기관위임사무는 포함되지 않는다. 기관위임사무는 국가가 지방자치단체의 장에게 위임·집행하는 국가사무인 까닭에 지방의회는 원칙적으로 이에 관여할 수 없다고 해석되기 때문이다<sup>7)</sup>.

둘째, 조례는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 사무를 규정해야 한다(헌법 제117조 ① 및 지방자치법 제15조). 「법령」이라 함은 헌법·법률·대통령령 등 국가가 정립하는 법 형식을 의미한다. 다만 「법령의 범위안」의 의미가 무엇인가에 관해 많은 논란이 있었고, 특히 법령의 미비시 어떻게 해석할 것인가 논란이 되고 있다. 그러나 그것은 「법령에 위배되지 않는 한도 내에서」의 미한데 견해가 일치되고 있다(정세욱, 2000 : 148-149). 지방자치단체는 그 내용이 주민의 권리를 제한하거나 또는 의무의 부과에 관한 사항이나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 조례를 제정할 수 있다<sup>8)</sup>.

7) 그러나 사무수행에 필요한 경비부담에 관한 사항은 지방의회는 관여 할 수 있다.(김기욱, 2000 :134)

8) 대법원 92주 17호 청주시행정정보공개조례(안) 재의결취소 등 청구사건 1992. 6. 23기각판결.

셋째, 조례로서 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항 및 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다(지방자치법 제15조). 그런데 이 문제에 관하여는 벌칙을 규정하는 데에 개별적인 법률의 위임이 있어야 한다는 것은 죄형법정주의 원칙상 일견 타당한 조치라고 생각된다. 그러나 주민의 권리·의무에 관한 사항을 대소경중을 막론하고 모두 개별적인 법률의 위임이 있는 경우에 한하여 조례로써 규정할 수 있도록 한다는 것은 「헌법이 보장한 자주입법권의 취지를 몰각한 부당한 규정으로 다른 나라의 자치법규에서 그 유례를 찾아 볼 수 없는 것」이라는 견해가 일반론(조창현, 2000:43; 김병준, 2000:75-76; 정세욱, 2000:155 ; 김남진, 1998:56-57 ; 박윤훈, 1992:40-44 ; 신원득·박인섭, 1991:36)으로 되어 있으며 지방자치법 제15조의 위헌성이 지적되고 있다<sup>9)</sup>.

넷째, 조례는 법규로서 그 실효성을 보장하기 위하여 과태료부과 규정을 둘 수 있어야 한다. 조례에 위반한 자에 대하여는 조례 안에 과태료를 부과할 수 있는 규정을 둘 수 있다. 지방자치법에 이와 같이 과태료의 부과를 조례로써 할 수 있도록 포괄적인 법률 유보가 마련되어 있다(지방자치법 제20조). 이는 굳이 지방자치법 제15조 단서의 위헌을 주장하지 않더라도 조례로써 과태료를 부과하는 것은 충분히 가능한 것이고, 또한 동 조항의 합헌을 주장하더라도 조례로 과태료를 부과하는 것을 막을 수는 없다(오세탁·이승호, 1994, 299)는 의미이다. 또 조례에서 정한 과태료는 법령에 특별히 규정하여 최고한도액을 정한 경우 또는 법령 중에 조례위반자에 대하여 과태료규정을 둔 경우에 그에 따라야 한다(구병삭, 1995:183-4). 이와 같은 과태료는 형벌이 아니기 때문에 그 과벌에 대하여는 형사소송법의 적용을 받지 않고 조례에 정한 것을 적용한다.

다섯째, 시·도 조례와 시·군·구의 조례는 속지주의 성격 때문에 자치구역안에서만 인정되어야 한다. 이는 일정 지역 안의 내·외국인은 물론 자연인과 법인을 포함한다(한국지방자치학회, 1999:224). 이런 차원에서 상급의 지방자치단체도 하급지방자치단체의 사무에 관하여 조례를 제정할 수 없다고 해야 한다(오세탁·이승호, 1994, 291).

#### 4) 소비자보호조례의 범위

조례는 지방자치단체의 자주입법이다. 조례의 규정사항은 당해 지방자치단체의 사무에 한하며, 기관위임사무는 특히 법률의 위임이 있는 경우를 제외하고 포함하지 아니한다. 따라서 고유사무, 단체위임사무 등의 모든 사무에 대하여 조례를 제정할 수 있다.

더욱이 행정사무의 처리에 있어서는 그 처리가 권력에 의한 주민의 자유·권리의 규제를 수반하

9) 이에 반하여 합헌론을 주장하는 학자로는 홍정선(1991 : 15), 이기우(1996 : 266) 등을 들 수 있다.

는 것이므로 반드시 조례로 이것을 규정하지 않으면 안 된다.

우리 헌법 제117조 제 1항은 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하여 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다」고 규정하고 있으며 이를 근거로 하여 지방자치법 제15조는 「지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 업무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때 법률의 위임이 있어야 한다.」라고 규정하였다. 이는 헌법을 비롯한 법률, 대통령·부령에 조례가 위반해서는 안 된다는 것을 의미한다.

마찬가지로 소비자보호조례에 관하여도 먼저 소비자보호 관계법령과의 관계를 조정해야 한다. 즉, 규제내용 및 대상, 목적 등의 규제범위를 조정해야 한다.

전통적 견해에 의하면 입법목적과 규제대상이 동일한 경우에는 조례가 법령에 의한 규제대상을 넘을 수 없다고 한다. 소비자보호법령과 조례가 같은 목적이라면 법령의 대상인 물품과 용역에 관한 규제이상을 조례로부터 끌어낼 수 없으며 그 이하라면 무의미하기 때문에 조례의 규제대상은 당연히 법령의 대상이 아닌 물품과 용역으로 향하게 된다. 이러한 경우에 전국유통상품은 국가가, 지역유통상품은 지방자치단체가 규제한다는 합의가 품목별로 이루어져 있다면 법령과 조례에 의한 규제정합(規制整合)의 문제는 사실상 발생하지 않을 것이다. 그러나 실제로 시장에서 상품이나 용역의 유통은 전국적이며 동시에 지역적인 것이 혼재 되어 있어 조례의 범위를 정하는 것이 그리 간단하지 않다.

이와 같은 측면에서 소비자보호조례의 범위와 대상은 다음과 같이 한정할 수 있다.

첫째, 소비자보호법 및 소비자보호법시행령의 범위내에서 동일한 목적을 추구하도록 한다.

둘째 행정규제는 소비자보호와 관련된 각 개별법률에서 위임된 사항을 규정하는 소극적 법률행위로 한정하지만 여기에서는 소비자보호를 위한 규제행정 분야인 위해의 방지·계량·규격·표시·광고·거래의 적정화를 위한 행위 등이 포함된다.

셋째, 자치단체가 소비자보호를 위해 종전 지방자치단체 직제에서 소비자보호업무를 적극적으로 추진하는 것으로 하고 소비자보호를 위한 지원행정분야인 소비자계발 및 정보의 제공, 고발업무 등의 피해구제, 시험검사, 소송지원, 시험검사 등이 포함된다.

소비자보호 업무를 소비자보호법과 동 시행령의 내용을 중심으로 지방자치단체사무와 소비자보호조례의 범위 및 대상을 제시하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 소비자보호 시·도 조례의 범위

사무구분	기 준	소비자보호내용	비 고
자치단체사무 (조례의 제정범위)	지원행정	- 소비자보호시행계획 수립 - 소비자정책심의위원회설치 - 기타 행정조직	총체적 사항
		- 소비자교육·정보제공 - 시험·검사 - 소비자단체의 지원·육성 - 소비자협동조합의 육성 - 소비자상담 및 피해구제 - 소비자소송지원, 분쟁조정신청	실체적 사항
	규제행정	- 위해의 방지 기준집행 - 거래의 적정화 기준집행	
국가사무	규제행정	- 소비자정책심의위원회 - 위해 방지를 위한 관계법규, 기준 제정 및 운영 - 거래의 적정화를 위한 관계법규, 기준 제정 및 운영 - 표시·광고 등에 관한 관계법규, 기준 제정 및 운영	총체적 사항, 실체적 사항
	조정행정	- 소비자분쟁조정위원회	

### III. 소비자보호조례의 실태

#### 1. 소비자보호조례 제·개정

지방자치가 부활됨으로서 지역주민의 생활행정으로 불리는 소비자보호 서비스행정도 근본적인 변화를 요구하게 되었다. 이에 1996년부터 대전시와 경상남도를 시작으로 광역자치단체가 소비자보호조례를 제정하는 것으로 비롯하여 전국 13개 광역자치단체가 소비자보호조례를 제정하게 되었다.

2000년 4월 현재 16개 광역자치단체 중에 인천, 대구, 제주를 제외한 13개 자치단체는 소비자보호조례를 제정하였고, 기초자치단체에서도 천안, 부천, 금산, 서산, 안산 등 여러 자치단체에서 소비자보호조례를 제정하고 있으나 아직 제정하지 못한 기초자치단체가 상당한 것으로 나타났다.

광역자치단체의 조례 제·개정 현황을 보면, 1996년과 1997년에 걸쳐 제정되었다. 또 광주시, 경상북도, 전라북도, 전라남도를 제외한 대부분의 자치단체는 1회 이상 개정한 실적이 있다. 특히

부산시와 경상남도도는 조례제정 이후 4차례나 개정하였다 <표 2>. 개정사유는 행정조직의 개편이나 소비자보호법의 개정에 따라 개정의 필요성이 제기되었기 때문인 것으로 보인다.

<표 2> 광역지방자치단체의 소비자보호조례 제정현황과 형식

자치단체	제 정	개 정	총칙 규정	실체 규정	보칙 규정	벌칙 규정	부칙 규정
서울시	1997.1.15	1999.3.15, 1999.7.31	○	○	○	×	○
부산시	1997.2.21	1998.9.15, 1998.11.19 1999.5.20, 1999.12.30	○	○	○	×	○
인천시	미제정(소비자정책심의위원회 운영조례는 제정)						
대구시	미제정(소비자정책심의위원회 운영조례는 제정)						
광주시	1997.6.23	-	○	○	○	×	○
대전시	1996.4.15	1999.3.5, 1999.8.10	○	○	○	×	○
울산시	1997.7.15	1998.9.26	○	○	○	○	○
경기도	1997.1.13	1998.11.9, 1999.4.12 1999.9.20	○	○	○	×	○
강원도	1998.1.10	1998.9.9	○	○	○	×	○
충북도	1998.1.16	1999.7.30	○	○	○	×	○
충남도	1997.11.10	1998.9.5	○	○	○	×	○
경북도	1997.3.17	-	○	○	○	×	○
경남도	1996.12.31	1998.8.20, 1998.11.12 1999.10.11, 1999.2.2	○	○	○	○	○
전북도	1997.1.20	-	○	○	○	×	○
전남도	1997.5.15	-	○	○	○	×	○
제주도	미제정						

자료 : 각 시·도의 소비자보호조례 정리(2000. 4월 현재)

소비자보호조례의 제·개정된 내용을 조례의 형식면에서 살펴보면 총칙규정<sup>10)</sup>, 실체규정<sup>11)</sup>

10) 총칙은 조례의 맨 앞부분에 위치하여 조례 전반에 관하여 공통된 일반적이고 총괄적인 사항을 규정한다. 이는

보칙규정<sup>12)</sup> 및 부칙규정<sup>13)</sup>은 모두 규정하고 있으나, 별칙인 과태료의 부과 규정은 울산시와 경상남도<sup>14)</sup>에만 규정하고 있고 다른 조례에는 위반사실을 적발하면 중앙행정기관에 통보한다고 규정<sup>15)</sup> 하든가 아니면 아예 관련 조항이 없었다.

## 2. 소비자보호조례의 내용

### 1) 소비자를 대상으로 한 내용

전술한 바와 같이 소비자문제를 해결하는 정책은 소비자에게 정보를 제공하고 교육을 함으로써 유능한 소비자를 육성하여 사업자와 대등한 능력을 갖도록 하는 소비자지원정책과 다른 한편으로는 사업자가 부당하거나 기만적인 행위를 하지 못하도록 제지하고 규제하는 기능, 그리고 소비자와 사업자간에 분쟁이 발생했을 때를 이를 조정하는 정책으로 나눌 수 있다.

소비자정책에서 소비자를 대상으로 한 것은 주로 소비자 또는 소비자단체를 지원·육성하는 것인데, 소비자를 지원하는 것은 교육과 정보제공 그리고 소비자단체 등에 지원금 등으로 재정적·행정적인 내용을 들 수 있다. 그리고 소비자를 규제하는 것은 상담, 소비자피해구제, 분쟁조정 요청 및 소비자소송지원을 들 수 있다. 이에 관한 각 자치단체의 소비자보호조례의 내용을 분석한 것은 아래 <표 3>과 같다.

분석결과 “소비자거래 등에 관한 정보제공” 과 “소비자단체의 등록·보조금의 지원” 및 “소비자상담” “소비자피해구제”에 관한 내용은 조사대상 조례에 모두 포함되어 있었다. 그러나 소비자협동조합에 관한 지원과 소비자가 상담과 피해구제를 통하여 원만한 합의가 되지 않는 때 소송을 제기하게 되는 경우 이를 자치단체에서 행정적 또는 경제적인 도움으로 소송을 진행하도록 지원할 수 있는데, 이에 관한 규정을 포함한 자치단체는 대전시와 경기도에 불과하였다. 소비자협동조합의

---

그 조례의 목적, 취지에 관한 규정, 용어의 정의규정 등 그 조례에 있어서 공통적인 사항에 대한 규정을 두는 것을 통례로 한다.

- 11) 실체적 규정이란 당해 조례의 목적에 비추어 가장 중심적인 사항이 규정되는 부분으로서 기본적인 규정이라고 한다. 실체적 규정은 소비자의 권리, 부당거래의 방지, 소비자피해구제, 소비자 또는 소비자단체의 지원, 소비자정책심의위원회 등을 들 수 있다.
- 12) 보칙규정은 일반적으로 실체적 규정을 실현하는데 부수하는 절차적 사항이나 지원·협조 등 보충적 사항을 그 내용으로 한다. 소비자보호조례에서는 수수료의 징수, 검사, 질문, 청문, 진술기회의 부여 및 권한의 위임·위탁에 관한 사항이다.
- 13) 부칙이란 조례의 시행기일·경과조치를 비롯하여 본칙규정에 부수되거나 보충적·구체적 사항을 규정하는 것으로서 본칙과 구별하여 “부칙”으로 표시한다.
- 14) 울산광역시 소비자보호조례 제29조-33조, 경상남도 소비자보호조례 제29-33조.
- 15) 경기도 소비자보호조례 제 32조.

지원에 관하여는 소비자보호법 시행령에 규정된 내용인데 이는 대전시에서만 조례에 반영하고 있다. 소비자소송에 관한 지원은 소비자보호법규에 규정되어 있지는 않으나, 이를 대전시와 경기도에서 조례화하고 있고 이미 일본의 많은 자치단체<sup>16)</sup>에서 이를 정하고 있어 앞으로 우리 나라도 적극 검토해야할 사항이다.

<표 3> 소비자지원과 피해구제 내용

자치 단체	소비자지원						소비자구제			
	교육·정보			소비자 지원			소비자 상담	피해 구제	조정 요청	소송 지원
	소비자 시책 등	소비자 거래 등	시험 검사	단체 등록	보조금 지원	소비자협 동조합				
서울시	○	○	○	○	○		○	○	○	
부산시	○	○	○	○	○		○	○	○	
광주시	○	○	○	○	○		○	○	○	
대전시		○	○	○	○	○	○	○	○	○
울산시		○	○	○	○		○	○		
경기도		○	○	○	○		○	○	○	○
강원도	○	○	○	○	○		○	○	○	
충북도	○	○		○	○		○	○	○	
충남도	○	○	○	○	○		○	○	○	
경북도	○	○		○	○		○	○		
경남도	○	○	○	○	○		○	○		
전북도	○	○		○	○		○	○		
전남도		○	○	○	○		○	○	○	

자료 : 각 시·도의 소비자보호조례 정리(2000. 4월 현재)

## 2) 사업자를 대상으로 한 내용

소비자보호조례에서 사업자의 의무사항을 여러 가지 규정하고 있으나, 이들은 추상적이고 선언적인 규정일 뿐 이를 근거로 사업자를 규제할 수는 없다.

16) 도쿄도 소비생활조례 제30조(1994.10.6), 도쿄도 大田區 소비자피해방지 및 구제에 관한 조례 제14조(1997.3) 시즈오카(静岡)현 소비생활조례 제32조(1999.3) 등.

그러나 소비자의 안전과 적정한 거래를 위하여 사업자가 관련 기준을 준수하는지 조사하고 이를 준수하지 않는 경우 사업자에게 이러한 물품과 용역을 수거하도록 명령하거나 자치단체에서 직접 수거·파기, 또는 관련 조사나 피해구제를 위하여 자료를 제출토록 하는 것은 직접 사업자를 규제하는 사항들이다. 또 사업자가 관련규정을 위반한 경우 위반사실을 스스로 공표 하도록 사업자에게 명령한다거나 그렇지 않으면 자치단체에서 관보나 지역신문에 공표 하는 것들은 사업자에게 큰 부담을 부과하는 것이라고 볼 수 있다. 그리고 소비자보호법 제53조 제3항 및 동 시행령 제41조의 2를 근거로 하여 과태료를 부과하는 것 또한 사업자를 직접 규제하는 것이다.

<표 4> 사업자규제 내용

자치 단체	소비자 안전·거래에 관한 규제				위반사실 공표		과태료 부과		
	기준준수 여부조사	파기 등 명령	수거·파 기	자료제출 명령	공표 명령	공표 또는 공표요청	자료제출 기피	유시명칭 사용	안전·거래 에 부당한 행위
서울시	△	○		○		○			
부산시	△	○		○		○			
광주시	△	○		○		○			
대전시	△	○		○		○			
울산시		○		○		○	300만원 이하		300만원 이하
경기도	△	○		○		○			
강원도		○		○		○			
충북도		○		○		○			
충남도		○		○		○			
경북도		○	△	○		○			
경남도	○	○		○	○	○	3000만원 이하		3000만원 이하
전북도		○		○		○			
전남도	△	○		○		○			

△는 상대적으로 불완전한 규정을 의미함.

자료 : 각 시·도의 소비자보호조례 정리(2000. 4월 현재)

조사결과 1998년 12월 29일 개정된 소비자보호법과 1999년 4월 6일 개정되어 시행중인 동 시행령의 많은 내용을 중심으로 소비자보호조례를 보면 경상남도를 제외한 다른 시·도에서는 법

과 시행령에서 위임한 내용을 보다 완전하게 반영하지 못하고 있는 실정이다.

사업자를 규제하는 내용은 항목별로 과기명령, 자료제출명령, 자치단체의 공표에 대하여는 조례를 제정하고 있는 모든 자치단체가 공통적으로 규정하고 있으나, 자치단체 자신이 수거·과기하거나, 잘못된 경우 스스로 공표 하도록 명령<sup>17)</sup>하거나 위반사항 적발시에 과태료를 부과하는 것은 경상남도과 울산시를 제외한 다른 지방자치단체에는 이러한 규정을 두고 있는 자치단체를 발견하기 어려웠다.

이러한 이유는 두 가지로 생각할 수 있다. 우선 법과 시행령이 개정된 이후 이를 조례개정에 반영하지 못한 경우 일 수 있다. 또 하나는 법개정 이후에 해당 조례를 개정하였으나 위임된 내용을 소비자조례에 포함시키는 것은 자치단체의 실정에 맞지 않다고 판단하였거나 또는 다른 단체의 추이를 살피거나 소비자문제의 총괄부처인 재정경제부나 행정자치부로부터 지침이나 표준조례의 지침 등이 시달되면 새로운 내용을 포함하려고 했을 것으로 예상된다.

#### IV. 소비자보호조례의 정착방안

##### 1. 조례의 제·개정

인간의 생존권 혹은 생활권의 보장은 국가뿐 만 아니라 지방자치단체도 행정기관으로써 저야 할 책무이기 때문에 지방자치단체는 국가의 위임사무의 집행뿐 만 아니라, 스스로 적극적으로 주민의 생존생활권보장에 노력하여야 한다.

소비자행정은 주민에게 정보를 제공하고 사업자에 대한 불만과 애로사항을 해결한다는 점에서 국가의 소비자정책만으로는 주민의 수요에 부응하지 못하는 한계가 있기 때문에 소비자보호에 요구되는 자치입법이 필요한 것이다. 소비자보호법에 규정하고 있는 소비자보호를 위한 자치단체의 의무를 보다 구체화하고 자치단체의 역할을 합법화하기 위해 자치권의 한 작용으로 법규적 성격을 가지는 소비자보호조례 제정이 필요하다.

일본의 경우 소비자보호조례 및 규칙제정이 이미 1973년부터 시작되어 현재는 이를 근거로 지방자치단체의 지방소비자보호행정의 운영이 상당한 수준에 이르고 있다(김성천, 1999:6).

우리 나라의 현행 소비자보호법과 동 시행령은 과감하고 폭넓게 자치입법과 자치단체의 장에게 법률유보를 하고 있다. 그리하여 자치사무에 관한 한 구체적인 내용은 지역실정에 맞게 조례로서

17) 소비자보호법 제 49조의 2 및 동 시행령 제41조의 2.

제정할 수 있도록 하고 있다. 따라서 아직 소비자보호조례를 제정하지 않은 자치단체에서는 속히 소비자보호조례를 제정하여 지역주민에게 구체적이고 안정성 있는 소비자보호행정을 실현하여야 할 것이다.

소비자보호법 등에서 많은 부분이 조례로서 제정하도록 유보한 조항이 있으나, 그 동안 이러한 조례들은 중앙집권적 체계 속에서 자치단체장이 지방의회를 대신하여, 그것도 내용면에서 중앙의 지시나 지침을 통하여 제정된 것이다. 이러한 것은 지역적인 특성을 고려할 수 없고 구체성을 결하고 있다는 한계가 있지만, 지방자치단체가 구체적으로 소비자보호조례를 제·개정 할 때 지리적인 여건이나 인구규모, 행정수요, 경제·산업의 상황 등을 고려하여 소비자보호조례를 제정 또는 개정한다면 단점을 보완할 수 있을 것이다.

따라서 인천시를 비롯하여 아직 소비자보호조례를 갖추지 못한 자치단체부터 소비자보호조례의 제정을 서두르고, 이미 제정하였으나 1999년 12월에 개정 소비자보호법에서 자치단체에 위임한 사항을 반영하지 못한 소비자보호조례를 운영하고 있는 자치단체는 다음에 언급하는 소비자정보제공과 피해구제 및 규제분야에 관한 제언을 참고로 소비자보호조례의 개정을 제언하는 바이다.

## 2. 소비자정보제공과 피해구제

소비자행정의 궁극적인 목표는 소비자의 합리적인 의사결정과 소비행위로 소비자 스스로 문제를 해결할 수 있도록 소비자의 힘을 키우도록 돕는 것이다. 이것은 소비자단체지원, 소비자시책의 수립, 소비자정보제공 등으로 나타난다.

소비자보호조례에 정보제공과 피해구제와 같은 소비자지원정책을 규정하여 시행함으로써 지역 주민에게 생색내기의 수단을 넘어 진정으로 소비자에게 도움이 될 수 있는 지원행정이 되어야 할 것이다. 소비자단체의 지원은 단체의 입장에서 보다 공정한 자원의 배분과 계속적이고 예측가능성 있는 지원정책이 이루어져야 할 것이다. 그리고 소비자정보제공은 간헐적인 인쇄물 등을 통한 정보의 제공도 계속되고 확대되어야 할 것이지만 소비자정보 온라인시스템을 설치·운영함으로써 컴퓨터 통신을 이용한 생생하고 체계적인 소비자정보의 공유와 제공이 요구된다. 한편으로는 소비자를 대상으로 한 교육도 정기적이고 보다 유익한 교육프로그램을 운영하는 것이 기대된다.

조사결과 소비자상담과 피해구제는 거의 모든 지방자치단체에서 규정하고 있으나, 실질적으로 소비자상담원을 배치하여 상담과 소비자피해구제 활동을 적극 추진하고 있는 단체에는 몇몇에 불과하다. 이는 자치단체의 인력이나 예산 등 여건이 불리한 점도 있겠으나 상담과 피해구제는 자치 시대에 지역주민의 불만과 애로사항을 해결한다는 갈등 해결자로서 또는 갈등 조정자로서 자치단

체의 역할을 감안하면 소비자상담과 피해구제에 적극 대응할 필요가 있다. 이는 경기도 소비자보호조례가 참고가 될만하다. 경기도는 2~11인의 유급상담원을 두고 이들의 역할과 보수, 임기 등을 조례에서 규정하고 실제 소비자상담과 피해구제 및 정보제공으로 도내 소비자행정수요에 부응하고 있다.

그러나 소비자에게 정보제공과 피해구제 등과 같이 본래는 소비지지원 행정을 목적으로 하는 것이어도, 그 반사적 효과는 사업자의 이익에 직접 영향을 주는 것에 관해서는, 사업자에게 조사에 관한 협력의무를 과하는 동시에, 사업자이익을 부당하게 해치는 일이 없도록 조사·공표 등의 절차의 공정성을 확보하기 위한 소비자보호조례의 필요성이 입증되고 있다.

### 3. 공정하고 투명한 규제행정

종래 사업자 규제에 관해서 지방자치단체의 소비자행정은 국가의 법률 또는 시행령에 의거해서 법률시행을 담당하는 기관위임형태로 행하여져 왔다(신원득·박인섭, 1991:38). 그러나 지방자치단체가 소비자문제에 관해 사업자를 규제하는 것을 기관위임사무로 볼 것인가 하는 것은 다음 몇 가지 사항으로 볼 때 문제가 있다는 점을 지적할 수 있기 때문에 사업자를 규제하는 내용도 소비자보호조례에 포함할 수 있을 것이다. 우선 소비자보호법 제49조의 2에 따라 동 법 시행령 제41조의 2에서 특별시장, 광역시장 또는 도지사에게 위임하고 있다는 점, 기관위임사무와 단체위임사무의 구별이 용이하지 않고 소비자보호업무는 성격상 연속적으로 행하여진다는 점, 그리고 소비자보호업무와 관련하여 지방자치단체에 교부금 등의 형태로 별도의 재정지원이 없다는 점, 자치단체의 조례제정권의 범위가 확대되고 있다는 점(김성호·황아란, 1999), 소비자보호업무를 기존의 사무구분 방식에 의해 구별하여 집행하기 용이하지 않다는 점등을 들 수 있다.

사업자규제행정은 국가가 전국적으로 적용할 통일된 기준을 제정하면 자치단체는 이를 확인하고 명령·공포 등으로 규제하는 것이다. 그러나 소비자보호조례에 의거한 규제행정은 국가 및 그것을 보좌하는 자치체의 행정만으로는 소비자인 지역주민의 만족을 얻을 수 없는 측면이 있다는 인식에서, 자치단체가 자주적, 적극적으로 보완하려는 것이고 이러한 것은 자치단체가 국가의 소비자행정을 질적으로 보완하는 것이다. 질적으로 보완한다는 것은 국가가 규제해야 할 것 내지 국가가 규제하는 편이 적절한 것을 국가가 규제하고 있지 않기 때문에, 이것을 규제하는 의미와 규제대상과의 관계에서 국가에서는 규제가 곤란하기 때문에 이것을 규제한다는 의미가 포함되어 있다<sup>18)</sup>.

18) 이러한 것은 해당 지역의 특산물이나 식품 등에 관하여 소비자의 안전과 공정한 거래질서를 위한 기준의 제정

이미 제정된 소비자보호조례를 보면 소비자보호법과 시행령에서 위임한 내용을 충실하게 반영했는지는 별문제로 하더라도 다음의 내용은 사업자를 규제하면서 반드시 고려되어야 할 것이다. 첫째, 사업자의 법령위반 또는 자료제출의 기피 등으로 소비자행정에 방해할 때는 이를 규제할 수 있는 벌칙조항인 과태료를 부과할 수 있는 근거를 소비자보호조례에 두어야 한다. 이는 규제내용을 실효성 있게 집행한다는 점에서 중요하다. 둘째, 사업자에게 불이익을 부과하거나 위반사실을 공표 할 때는 이에 단체의 장은 사업자의 이익을 부당하게 해치는 일이 없도록 시정을 권고하거나 의견진술의 기회를 부여하는 등 청문의 기회를 준 후 시정의 기미가 없거나 명백한 위반사항일 때 사업자에게 불이익을 부과하여야 할 것이다<sup>19)</sup>. 셋째, 과태료의 부과기준을 규칙 등에 위임한 경우 세부규칙을 제정하여 소비자보호조례의 실효성을 확보하여야 한다.

## V. 결 론

소비자보호조례는 주민의 행정수요에 부응한다는 측면에서 또 소비자보호법을 보완한다는 면에서 그 필요성이 강조되고 있다. 소비자보호조례는 국가의 소비자행정의 틀인 지원분야와 규제분야, 그리고 소비자의 피해를 구제하고 분쟁을 조정한다는 측면에서 조정분야까지 광범위하게 규정할 수 있을 것이다. 소비자보호조례는 지역의 소비자를 지원한다는 면에 보다 중점을 두고 강제력을 행사하는 분야는 유연하고 비권력적인 것에 치중하여야 할 것이다.

소비자보호관련 법규가 130여종의 개별법률로 규정되어 있고 그 주무 부처도 나뉘어 있는데 지방자치단체가 정하는 소비자보호조례에서 이를 하나로 종합적으로 정할 수 있어 소비자와 사업자에 대한 행정의 효율화를 기할 수 있다. 이런 점에서 소비자보호조례는 국가의 소비자보호법에 준하는 일종의 지방관 소비자보호법인 셈이다.

본 연구는 1999년 12월 소비자보호법의 개정을 계기로 각 지방자치단체의 소비자보호조례 제정과 개정실태 및 내용을 분석하여 운영되고 있는 조례의 문제점을 찾아 소비자보호조례의 정착을 위한 방향을 모색하는 것이다.

소비자보호조례의 근거와 소비자정책의 의미를 살피고 소비자정책의 실현을 위한 자치단체의 역할을 고찰했다. 조례의 제정범위는 소비자행정의 성격을 반영하여 그 범위를 검토했다. 그리고 각 자치단체의 소비자보호조례의 실태를 조사했는데, 인천시, 대구시, 제주도를 제외한 전국 13개

도 소비자보호조례에 포함할 수 있을 것이다.

19) 이에 관한 조례로는 경상남도의 소비자보호조례가 모범이 될 만 하다. 경상남도 소비자보호조례 제4장 참조.

시·도는 조례를 제정하였으나, 그 내용면에서 개정된 소비자보호법의 위임사항을 반영하지 못하고 있는 조례가 많았다. 또 규제행정의 실효성을 보장하는 과태료규정은 울산시와 경상남도를 제외한 다른 자치단체에는 관련 조항을 넣지 않고 있어 조례의 전반적인 검토와 보완이 절실한 실정이다.

소비자보호조례를 통한 지방자치단체의 소비자보호활동의 전개는 지방소비자보호행정의 정착을 의미한다. 각 지역의 특수성과 독자력을 바탕으로 한 소비자보호조례의 제·개정과 이의 집행은 지역주민의 요구에 대응하는 또 하나의 이정표가 될 것이다.

물론 소비자보호조례가 완비되었음에도 지방소비자행정은 적은 인력과 예산, 낮은 업무 우선순위, 형식적인 사업수행 등 문제점은 여전히 남는다. 그러나 소비자보호조례의 정착을 통하여 지역소비자행정의 내실을 다지는 노력이 뒤따르면 지적인 문제점은 하나씩 개선될 것으로 기대된다.

## 【참고문헌】

- 강성진·김인숙, 「지방소비자행정의 활성화 방안」, 한국소비자보호원, 1996.
- 구병삭, 「주석 지방자치법」, 박영사, 1995.
- 김기옥, 「지방자치행정론」, 법영사, 2000.
- 김남진, “조례제정권의 범위”, 「월간 자치공론」, 1998, 1월호.
- 김병준, 「한국지방자치론」, 법문사, 2000.
- 김석철·노영화·박성용, 「소비자보호제도에 관한 연구」, 한국소비자보호원, 1987.
- 김성천, “소비자보호조례의 제정방향”, 안산시 소비생활의 안정 및 향상에 관한 조례 제정을 위한 공청회 자료, 1999,5,31.
- 김성호·황아란, 「조례제정권의 범위확대에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 1999.
- 박봉국, 「조례입법의 이론과 실제」, 장원출판사, 1992.
- 박운흔, “법령과 조례의 관계”, 「고시계」, 1992.
- 박학기, “조례제정권의 근거와 한계”, 전남대학교 박사학위논문, 1994,8.
- 송보경·김재옥, 「소비자 운동」, 소비자문제를 연구하는 시민의 모임, 1987.
- 신원득·박인섭, 「소비자보호조례 연구」, 한국소비자보호원, 1991.
- 오진환, “조례의 무효와 그 조례에 근거한 행정처분의 당연무효 여부(상·중·하), 「인권과 정의」, 대한변호사회, 1995.11~1996.1.

- 유미현, “소비자문제 및 불만족에 따른 대응행동“, 건국대학교 박사학위논문, 1997.
- 이기우, 「지방자치론」, 학현사, 1996.
- 이상영, “지방자치단체의 조례제정과정에 관한 연구”, 법학연구 제6권, 1994.
- 전정환, “소비자단체의 참여활성화에 관한 연구”, 「한국사회와 행정연구」, 제6권, 1995.12.
- 정세욱, 「지방행정학」, 법문사, 2000.
- , 「지방자치학」, 법문사, 2000.
- 조창현, 「지방자치론」, 박영사, 2000.
- 지방행정연구소, 「축조지방자치법해설」, 지방행정연구소, 1995.
- 최병록, “소비자분쟁의 소송외적 해결제도” 소비생활연구 한국소비자보호원, (1993)
- 최병선, “소비자보호를 위한 정부역할 및 규제의 합리화“, 「행정논총」, 제28권 1호, 서울대학교 행정대학원, 1990.
- 최병선, 「정부규제론」, 법문사, 1992.
- 한국지방자치학회, 「한국지방자치론」, 삼영사, 1999.
- 奥村忠雄, 消費者問題, 消費者權利, 消費者情報, 關西消費者學會, 1980.
- 대법원, 하급법원 판례 및 각 자치단체 소비자보호조례 참조.