

소비자정책의 소관이전에 관한 사례연구

A case study for the consumer policy jurisdiction transfer

백 병 성*

Baek, Bung-Sung

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 소비자정책의 의의 및 연구문제
- III. 소비자정책 소관이관에 관한 논의 및 이전과정 분석
- IV. 이전과정 및 이전 후 정책분석
- V. 결 론

2007년 3월 소비자정책이 재정경제부에서 공정거래위원회로 일원화되었다. 소비자정책의 이관에 대해 절차적으로 민주적인 절차를 거쳤는지, 내용적인 면에서 효율적이었나? 그리고 이관으로 인하여 지방소비자행정은 어떻게 개선되었는지를 정책이관 이후 나타난 결과를 분석했다.

절차적인 측면에서 소비자정책의 이관과 관련하여 일부 반대 의견에도 불구하고 논의에 참여한 각계 구성원의 범위, 논의 시간 및 절차 등 측면에서는 민주적인 절차를 거쳤다고 평가할 만하다.

내용적인 면에서 소비자정책 이관당시 정부혁신지방분권위원회는 몇 가지 조건을 전제로 했는데, 그 중 일부성과도 있고, 현재 진행 중이거나 성과를 내지 못한 부분도 발견된다. 소비자단체와 한국소비자원에서 각각 소비자상담을 하던 것을 전국 단일망을 구축한 것은 성과라고 볼 수 있다. 반면, 공정거래위원회의 명칭변경 그리고 지방자치단체와 공정거래위원회 지방사무소 간 파트너십 등은 진행 중인 것으로 파악된다. 그럼에도 불구하고 앞으로 해결해야 할 문제로는 소비자정책의 종합·조정 기능의 활성화가 요청되고 있고 공

* 한국소비자원 정책연구실 선임연구위원

논문 접수일: 2011. 4. 25, 심사기간(1,2차): 2011. 4. 26 ~ 2011. 6. 28, 게재확정일: 2011. 6. 28

정거래위원회와 한국소비자원간 유기적 기능 연계가 필요하다. 그리고 지방정부에의 예산 지원 등을 통해 지방소비자행정을 지원하는 방안이 적극 추진될 필요가 있다.

□ 주제어: 소비자정책, 민주적 절차, 내용적 효율성, 공정거래위원회, 한국소비자원, 지방소비자행정

Consumer Policy jurisdictions were transferred from Ministry of Strategy and Finance to Fair Trade Commissions on March. 2007. We analyzed results after the transfer in two parts, whether its procedural steps were democratic and the efficiency of the content.

Procedural aspects of consumer policy deserves to be evaluated as 'democratic' in terms of time, procedures and a scope of participants in the discussion, despite some dissent opinions to the transfer.

For contents of consumer policy, Presidential Committee on Government Innovation and Decentralization assumes several preconditions at the time of the transfer. Some achievements are found and others are currently in progress or aren't fulfilled.

It is apparent performance to build a single network across the country for consumer consultation which was delivered by consumer groups and Korea Consumer Agency before. On the other hand, changing name of the Korean Fair Trade Commission and partnership agreements between the local authorities and the Fair Trade Commission regional offices are underway.

Nevertheless, consumer policy integration and activation of arbitrational function is requested in the future. Also, functional connections between Fair Trade Commission and the Korean Consumer Agency is needed as well. Moreover, support for local Government's budget and local consumer administration needs to be actively pursued.

□ Keywords: Local consumer policy, democratic process, content efficiency, Fair Trade Commission, KCA

I. 서론

1. 문제제기

지난 2007년 3월 소비자기본법과 한국소비자원의 소관부처가 재정경제부에서 공정거래위원회로 이관되었다. 소비자정책의 이관에 대해서는 1990년대 이후 종종 언급되었지만, 본격적으로 논의 된 것은 『국민의 정부』에 들어서이다. 1998년 국회는 국정감사 결과 국회의 시정 및 요구사항으로 “각 부처의 소비자정책을 공정거래위원회로 일원화하기 위한 관계법령의 정비 등 구체적인 방안을 강구할 것”을 의결 통보(공정거래위원회, 2004)하면서 부터이다. 이후 기회가 될 때마다 소비자정책을 재정경제부로부터 공정거래위원회로 이관이 검토되었으나, 재정경제부와 소비자단체의 반대로 성사되지 못하다가 2005년 정기국회에서 이 안건이 국회 재정경제위원회에 상정되어 통과됨으로써 재정경제부에서 공정거래위원회로 이관되었다.

그렇다면 당시 소비자정책의 운영상 문제점이 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 우리나라의 소비자정책의 총괄은 재정경제부 소비자정책과에서 담당을 하고 거래 등의 집행업무는 공정거래위원회 소비자보호국이 담당하고 있어 이원화되어 있었다. 이에 학계와 소비자단체는 거대조직인 재정경제부내에서 소비자정책은 1개과에서 운영되고 있어 위상이 약하기 때문에 총괄기능을 제대로 수행하지 못하고 있고, 또 금융감독업무를 지휘하는 조직에서 소비자정책을 담당하고 있어 금융관련 사업자 이익에 비해 소비자이익을 충분히 담아내지 못하고 있다는 점이 지적되었다. 이와 같은 지적과 더불어 공정거래위원회의 꾸준한 노력으로 2005년 소비자정책은 공정거래위원회로 이관되었다. 그렇다면 정책의 이관과정은 절차적으로 민주적이었나? 그리고 소비자정책이 공정거래위원회로 이관된 후 4년이 경과한 시점에서 당초 문제되었던 사안들은 어느 정도 해결되었고, 정책을 이관하면서 공정거래위원회에 보완책으로 주문한 지방자치단체의 소비생활센터가 소비자보호기능을 원활히 수행할 수 있도록 공정거래위원회와 지방자치단체간 파트너십 체제를 구축하도록 했는데, 성과가 있었는지 살펴보는 것은 의미 있는 작업이다. 즉, 소비자정책의 총괄기능은 원만하게 수행되고 있는지 금융당국과는 적절한 견제기능을 수행하고 있는지 확인이 필요하다. 당시 재정경제부가 주장하듯이 이관됨으로써 오히려 새로 발생하게 된 문제점은 없는지 살펴보고자 한다. 당시 재정경제부는 소비자정책이 공정거래위원회로 이관되는 것은 규제기구에 소비자정책을 넘기면 규제기관의 과도한 권한 행사의 우려가 있다거나, 소비자정책은 종합행정임에도 거래를 규제하는 공정거래위원회에서 소비자안전이나, 소비문화와 같은 차원이 다른 정책을 제대로 수행하기

어렵다는 점을 들었다.

이와 같은 문제를 검토하는 것은 소비자정책의 소관을 떠나 과연 국민과 소비자를 위해 정책이 제대로 실현되고 있는가를 확인함으로써 정책이전에 관한 평가와 더불어 향후 유사한 정책이관시 참조할 수 있기 때문에 의미가 있다.

2. 연구방법

본 연구는 주제의 특성상 사례연구방법을 취한다. 사례연구는 독특한 특성을 가진 개인, 집단, 프로그램, 정책 결정 등 소수사례에 대한 심층적 연구를 말한다(Yin, 1989, 1993). 사례연구는 어떻게(how) 또 왜(why)라는 질문이 제기될 때, 연구자가 사건을 거의 통제할 수 없을 때, 연구 초점이 실제 생활의 맥락 내에서 제기되는 현상일 때 선호되는 전략이다. 즉 사례연구는 연구 대상인 현상과 맥락 사이의 경계가 분명하게 구분되지 않는 가운데, 동시대의 현상을 실생활의 맥락에서 다양한 원천에서 나오는 증거를 사용하는 경험적 연구이다. 이러한 '설명적' 사례연구는 '탐색적연구'와 '기술적사례연구'라는 두 가지 유형에 의해 보완될 수 있다. 사례연구는 그 결과의 일반화 가능성이 제한되기 때문에 학문적 가치는 제한적이라는 비판에도 불구하고 대안적인 과학철학의 시각인 비판적 실재론에 입각할 때 사례연구를 지지할 수 있는 논리적 기반이 다져진다(이영철, 2009).

사례연구는 그 사례가 다음과 같은 세 가지 요건을 갖추어야 한다. 그 사례가 희귀해야 하고, 극적이며, 독특해야 한다는 점이다(Yin, 1989). 이 세 가지 요건을 갖추어야 분석에서의 의미가 있고, 다른 사례에 적용하여 일반화시킬 수 있다(이선우·하태권, 2004). 사례연구의 유형과 연구방법론(박병식, 1994; 김광웅 외, 2006; 박호숙, 2007; 이영철, 2010)에 관해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사례의 수를 기준으로 보면, 단일 사례연구와 복수 사례연구로 나눌 수 있다. 본 연구는 단일 사례연구로서 소비자정책의 이관에 관한 한 사례를 가지고 연구를 수행한다.

둘째, 연구 목적을 기준으로 한 분류를 보면, 탐색적 연구, 기술적 연구, 설명적 연구로 나누어 볼 수 있다. 탐색적 연구는 구체적이고 인과 관계를 찾는 연구 질문으로 특정 사례를 연구하는 방법이라고 할 수 있다(이선우·하태권, 2004). 기술적(DESRIPTIVE)연구는 있는 사실을 그대로 진술하는 방법을 의미한다. 그리고 설명적 연구는 어떤 사실을 주고, 사실과 사실을 연결시키고 그 사실을 설명하면서 그와 관련된 주변의 이야기를 풀어가는 방법이다.

셋째, 이론화의 정도에 따른 분류를 보면, 사례연구를 여섯 가지 유형으로 구분하고 있다. ①무이론적(atheoretical) 사례연구, ②해석적(interpretative) 사례연구, ③가설 창출적(hypothesis-generating)사례연구, ④이론확증적(theory-confirming)사례연구, ⑤이론

논박적(theory-informing)사례연구, ⑥일탈(deviant)사례연구 등으로 나눌 수 있다(김광웅 외, 2006). 본 연구는 정책분석방법을 통해 분석한다는 측면에서 이론확증적 사례연구라고 할 수 있다.

그러나 이러한 사례연구에 대한 방법론적 비판이 제기되어 왔다. 많은 행태주의적 방법론자들은 사례조사 방법을 과학적 조사방법으로 간주하지 않았다(Kerling, 1986; Good & Hatt, 1981). 이유는 기존의 행태주의적 방법론이 인간의 주관이나 가치판단들을 과학적 조사 과정에서 배제함으로써 객관적인 지식만을 추구했다. 이에 반해 사례조사는 조사 과정에서 조사자나 조사 대상자의 주관이나 가치가 개입됨으로서 부적절한 조사 방법이기 때문이다. 행태주의적 방법론은 오늘날 복잡한 사회 현상과 사회구성원들의 다양한 사고나 인식을 규명하는 데는 한계에 봉착했고, 이런 한계를 극복하기 위해 사례조사를 비롯한 심층면접, 참여관찰, 민속학적 방법 등이 시도되고 있다. 특히 사례조사는 사회조사시에 현실 문제를 있는 그대로 두고서 '어떻게'와 '왜'에 대한 심층적인 분석을 시도할 수 있다는 점에서 필요성이 증대되고 있으나 아직도 사례조사방법론이 확고하게 정립되지 않아 많은 비판을 받고 있다. 과학적 조사 방법의 평가 기준에 따라서 고찰해 보면(박병식, 1994: 74-77), 구성적 타당성, 내적 타당성, 외적 타당성, 신뢰성에서 문제를 제기하고 있다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 사례조사에서 엄밀한 방법론을 발전시켜 실제 이론을 풍부하게 하고, 조사 분야에서 근본적인 이론과 실제의 연결을 강화시켜 주어야 한다. T. Kuhn 은 사례연구가 지니는 중요성을 지적한 바 있는데, Kuhn은 표준적인 과학적 이미지 즉, 가설의 검증과 연구의 집적에 따른 과학의 발전에 관해 실재적인 발전과정을 제대로 설명하지 못한 점을 지적하고 모범적인 사례가 과학활동에서 차지하는 의미를 강조했다(이영철, 2009).

사례연구는 일정한 한계점¹⁾에도 불구하고 다음과 같은 의미가 있다.

사례연구는 일련의 정책결정을 조명하고자 할 때 유익하다. 왜 그와 같은 정책결정이 이루어졌으며 어떻게 실행되었는지, 그리고 그 결과가 어떠했는지를 밝히고자 할 때 유용하다(신경식·서아영, 2005). 다음은 유사한 문제에 대해 창의적 문제해결능력을 향상시키고, 유사한 사례에 대한 경험의 축적은 정책결정에서 여러 학문의 적용과 통합의 가능성을 높일 수 있다(김광웅, 1992). 또 사실의 발견을 위해 활용될 수 있고, 사례연구를 통한 특질조사(特質調査)는 매우 구체적이고, 어떤 현상에 대한 동태적·역동적 파악이 가능하다(이관우, 1985). 이외에도 사례연구는 처리할 수 있는 특성을 제한함이 없이 포괄적으로 파악하여 전면적인 인과관계를 규명하는데도 유용하고, 조사 대상에 대한 문제의 원인을 밝혀줄 수 있고

1) 사례연구가 갖는 일반적 한계는 ①일반화의 가능성문제, ②연구에 소요되는 시간과 비용문제, ③연구자의 주관성문제, ④자료의 신뢰성문제, ⑤ 대표성의 문제 등을 극복해야 한다(박호숙, 2007).

인간의 내면생활이나 사회적 욕구, 관심, 동기 등을 연구할 때도 유용하다(김해동, 1982).

본 연구는 소비자정책의 소관부처 이관에 관한 사례를 연구대상으로 한다.

소비자정책의 소관이전이 사례연구로서 갖추어야 할 요건을 갖추었는가의 문제이다. 소비자정책의 소관이전은 10년 이상 논의 검토되어 왔던 문제로 흔히 나타나는 정책유형이라고 볼 수 없고, 정책이관이 경제정책을 종합적으로 추진하는 재정경제부로부터 사업자를 규제하는 공정거래위원회로 이관되었다는 점에서 그 특징을 지닌다고 할 수 있다.

소비자정책의 소관이전에 따른 당시 쟁점사항은 무엇이고 일련의 정책결정과정은 어떻게 이루어 졌으며 관련 정책당국자와 당사자의 입장은 무엇이었고, 소관이 이전된 후 쟁점이 되었던 문제들은 어떻게 해결되고 있는지를 검토함으로써 향후 유사한 정책결정이나 논의 때 유용한 자료로 활용할 수 있을 것이다.

II. 소비자정책의 의의 및 연구문제

1. 소비자정책의 의의

소비자정책은 대부분의 국가 정책이 그렇듯이 사업자를 규제하면서 시장에서 상대적으로 정보가 취약한 소비자를 보호지원하며, 소비자와 사업자간 다툼이 있는 경우 조정하거나 피해를 원만하게 보상받도록 하는 것으로 요약할 수 있다. 이와 같은 소비자정책은 시장실패로 인해 소비자문제가 발생하면서 시작된다. 그런데 시장에서 발생한 소비자문제를 해결하는 방법은 두 가지로 생각할 수 있다. 하나는 문제가 발생하기 전에 미리 예방하는 방법과 다른 하나는 문제가 발생한 후에 치유하는 방법이다. 처음부터 소비자문제가 발생하지 않도록 시장 기능을 보완하고 소비자 스스로 합리적인 소비행위를 하도록 유도하는 방법으로 사전에 예방하는 대중적인 방법이다. 또 하나는 소비자가 이미 피해를 입었을 때는 소비자와 사업자간의 합의권고 또는 소비자피해구제, 분쟁의 조정이나 재판을 통하여 해결하는 방법으로 사후에 피해의 보상을 위한 개별적인 처리방식이다(백병성, 2009).

결국 소비자문제를 해결하려는 제도적인 접근방법으로는 원인을 찾아내 이를 해결하고자 하는 법적·정치적·행정적인 제도를 들 수 있겠다. 그중 행정적 해결방법은 크게 세 가지로 나눌 수 있는데, 그것은 정부가 소비자와 사업자간의 힘의 불균형을 보완하는 방법을 취한다. 구체적인 방법으로 사업자를 규제하고, 소비자를 지원하며, 소비자와 사업자간에 분쟁이 발생했을 때 이를 조정하는 것으로 구체적으로 다음의 예를 들 수 있다.

먼저, 소비자와 소비자단체를 지원하는 방법이다. 소비자에게 소비자가 선택하는 데 필요한 정보를 제공하고 소비자교육을 통하여 소비자의 능력을 향상시키는 방법과 소비자단체에게 보조금 등의 지원과 활동의 활성화를 위한 각종 지원정책을 들 수 있다. 그리고 사업자의 부당한 거래행위나 소비자의 안전을 위협하는 행위를 제재하는 방법이다. 이에는 정부의 시장모니터링, 기준제시, 과태료부과 등과 같은 규제적 방법을 들 수 있다. 마지막으로 소비자와 사업자간에 피해나 분쟁이 발생하여 다툼이 있을 때 협상과 이해를 통하여 손쉽게 해결하도록 돕는 것인데 이것이 조정행정이다.

2. 정책분석틀 및 연구문제

1) 정책의 분석틀

정책이란 정치적 갈등의 요소와 합리적인 의사결정단계가 상호 역동적이고 동태적인 과정을 거치면서 만들어 지는 것이다. 정책과정은 가치있는 자원의 배분을 놓고 이해관계자들이 경쟁하고 타협하는 과정으로서 본질적으로 가치, 갈등, 권력 등의 요소들이 내재되어 있다. 이처럼 정책은 가치, 갈등, 권력적 요소를 그 배경적 특성으로 하고 있지만, 정책분석이 존재하는 본질적 이유는 이러한 특성적 제약조건을 배경으로 어떻게 하면 합리적 정책과정에 있어서 권력적 요소를 배제하고 전문성을 제고하며, 과학적이고 체계적인 정책을 도출할 수 있을 것인가 사유하고 탐색하는데 있다. 즉 정책분석은 문제의 본질적 쟁점구명, 명확한 목표 설정, 체계적인 대안탐색, 과학적인 대안비교 등을 통해 최선의 대안선택을 추구하는 끊임없는 분석과 사유의 과정이며, 이를 통해 궁극적으로 인간존엄성을 지향하고자 하는데 목적이 있다. 이를 H. Lasswell은 민주주의 정책학이라고 불렀고, 허범(1979)은 정책분석의 당위성 차원이라고 지칭했다. 그리고 권기현(2010)은 정책이론을 정책이념이 내포한 바에 따라 생산성, 민주성, 성찰성으로 나누고 있다.

생산성은 효과성과 능률성을 의미한다. 목표달성도를 의미하는 효과성과 투입대 산출비용으로 나타나는 능률성의 개념이다. 효율성이라고도 부를 수 있는 이 차원은 기계적인 효율성과는 구별되는 사회적 효율성을 지칭한다.

다음은 민주성 차원이다. 효과적이고 능률적인 정책요소가 실현되면 그 다음 분석의 차원은 민주성이다. 실제적인 소망성 차원의 정책분석이 이루어지고 나면 그 다음 분석의 차원은 절차적 측면에서 민주성의 가치가 실현되었는지를 분석해야 한다. 민주성은 참여성, 숙의성, 합의성이라는 요소를 내포하고 있다.

성찰성 차원이다. 성찰성이란 인권·정의·형평과 같이 정책이 가질 수 있는 최상급 차원의

메타포이다. H. Lasswell 이 지칭한 인간의 존엄성, 허범(1979)이 지칭한 당위성 차원이 여기에 해당된다. 정책구조가 인간의 존엄성이 실현되는 사회를 지향하고 보다 신뢰받고 성숙된 사회를 지향한다면, 우리는 그 사회 속에 구성된 개개인의 인권과 정의가 강물처럼 흐르고, 우리 헌법이 보장하고 “자유 민주주의적 시장질서와 평등권”이라는 최고의 가치 속에서 국민 개인의 주체성과 독립성, 신뢰와 등권, 더 나아가 자아실현의 기회가 균등하게 보장된 사회를 꿈꾼다. 정책이 가져야 할 가장 당위적인 목표를 분석하는 차원이 성찰성이다.

정책결정을 보는 관점은 크게 합리적 결정(rational decision)과 정치적 결정(political decision)으로 대별된다. 정책의 합리적 결정은 권력적요소를 배제하고 전문성을 강조하여 합리적인·과학적 분석방법을 통해 합리적인 정책수단을 채택하는 과정으로 정책의 효율성을 추구한다. 미래예측이나 통계기법등의 활용 또는 정책결정의 이론모형이 여기에 속한다. 합리성을 증진시키는 정책품질관리와 국가혁신이론이 강조되는 것은 바로 정책의 이와 같은 측면이다.

정치적 결정은 다양한 이해관계를 가진 참여자들의 정치적 게임을 통해 정책수단이 채택되는 과정으로서 정책의 민주성을 추구한다. 엘리트이론, 신엘리트이론, 다원주의 이론, 하위정부모형, 조합주의 정책네트워크 모형 등도 여기에 속한다. 민주적인 갈등관리와 거버넌스적 문제해결이 강조되는 것은 바로 정책의 양면성 때문이다(권기현, 2010).

정책의 양면성으로 인하여 효율성 분석을 주로 하는 양적분석은 민주성 차원을 분석하는 질적분석과 병행되어야 한다.

<표 1> 정책분석의 패러다임

합리적 요소(효율성)		정치적 요소(민주성)
◎ 정책의 합리적 요소 - 분석기법(비용편익분석, 비용효과분석) 및 각종 통계기법과 델파이를 이용한 정책분석 및 미래예측 - 정책의 하위차원(계량적 요소)의 분석		◎ 정책의 정치적 요소 - 정책은 참여자들간의 권력과 가치배분을 둘러싼 갈등과 쟁점분석 - 정책의 상위차원(본질적 요소)의 분석
↓ 양적 분석 정책하위 차원 분석 - 비용편익분석 - 비용효과분석 - 효율성 분석	⇔ 민주성과 효율성의 조화	↓ 질적 분석 정책상위 차원 분석 - 정책의 당위성 분석 - 정책의 본질 및 쟁점 규명 - 민주성, 성찰성 분석

* 자료 : (권기현, 2010 : 37)의 내용을 재구성함

정책분석의 기준에 대한 선행연구를 살펴보면, 정책분석의 대표적인 기준은 W. Dunn (1994)에 의해 제시되었다. W. Dunn은 정책분석의 기준을 소망성과 실현가능성으로 나누었는데 소망성은 효과성, 능률성, 형평성, 대응성, 적합성, 적정성을 하위 요소로 하고 실현가능성은 정치적·경제적·사회적·행정적·법적·기술적 실현가능성을 하위요소로 두었다. Suchman은 노력평가, 성과 및 효과평가, 적정성평가 능률성평가, 과정평가로 분류했고(김명수, 1993 : 93-94), Nakamura & Smallwood는 목표달성도 능률성, 주민만족도, 수혜집단에 대한 대응도, 기관형성(정정길 외, 2005: 592-596)으로 분류했다.

정책평가의 기준은 다양한 차원에서 분류될 수 있다. 가장 중요한 기준이 내용적 기준과 절차적 기준이다(정정길 외, 2004).

본 논문에서의 기준은 정책의 합리적 요소인 효율성 즉, 내용적인 측면에서 효율적이었나를 소관이전과 이후의 비교를 통해 검토한다. 그리고 정치적 요소인 민주적절차를 통해서 소관이 이전되었는지를 살펴보고자 한다.

2. 연구문제

연구문제는 내용적 기준과 절차적 기준을 중심으로 살펴본다.

내용적 기준은 결과적 기능이라고 부를 수 있다. 정책의 내용이나 정책집행 후에 나타난 정책결과의 내용이 바람직한가를 판단할 수 있는 기준이다. 절차적 기준은 과정적 기준이라고 할 수 있는데, 정책을 만들어낸 정책결과과정이나 정책을 통합하여 정책결과를 만들어낸 정책집행과정이 절차적 정당성을 갖는가를 판단할 수 있는 기준이다. 이외에도 사전적 평가 기준, 사후적 평가기준으로 나누기도 한다.

정책목표의 적합성 정책목표는 정책을 통해서 달성하고자 하는 목표, 바람직한 상태이다. 정책목표의 충분성, 달성하고자 하는 상태의 어느 수준을 목표수준으로 결정하느냐의 문제이다. 다음 실현가능성은 충분성과 상관관계에 있고 실현가능성은 목표보다는 목표달성을 위해 동원된 정책수단에 관한 것이 중요하다.

연구과제: 절차적 기준으로서 민주적이었나?

: 내용적 기준으로서 효율적인가?

- ① 이관 후 문제점은 해결 되었나?
- ② 이관 후 개선된 것은 무엇인가?
- ③ 이관 후 새로운 문제가 발생된 것은 없나?

: 지방소비자행정은 이관 후 개선된 것이 무엇인가?

Ⅲ. 소비자정책 소관기관에 관한 논의 및 이전과정 분석

1. 소비자정책의 논의 및 외국의 예

1) 그동안의 논의

소비자정책의 이관문제는 「국민의 정부」에 들어서 본격적으로 논의되었다. 1998년 국정감사 결과 국회의 시정 및 요구사항으로 “각 부처의 소비자정책을 공정거래위원회로 일원화하기 위한 관계법령의 정비 등 구체적인 방안을 강구할 것”을 의결 통보(공정거래위원회, 2004), 기획예산처 주관으로 실시된 1999년 정부조직 경영진단서 최종보고서(1999.3)에 재정경제부의 소비자보호법을 공정거래위원회로 이관하고 공정거래위원회가 소비자정책을 총괄 수립·시행토록 건의한바 있으며, 2000년 정부기능조정위원회의 소비자정책 소관문제에 관한 공청회 등 논의를 토대로 행정자치부가 공정거래위원회 일원화 타당성을 검토했으나, 2000.6.16최종안에서 제외된 바 있다.

「참여정부」 출범이후에도 소비자정책 이관문제에 관한 논의는 지속되었고 정권인수위원회의 정책보고서(2003.3)에 소비자정책 추진체계의 효율화라는 이름으로 경쟁정책과 소비자정책의 통합을 통한 시너지 효과 극대화 및 소비자후생 증대를 위해 소비자정책 총괄기능을 재정경제부에서 공정거래위원회로 이관하는 것에 대해 검토가 필요함을 인정하였다. 이를 위해 사전에 소비자정책의 역할, 목표, 장기정책방향 등에 대한 연구·검토가 선행될 필요가 있음으로 지적했다.

이는 당시 소비자정책을 총괄하고 있는 재정경제부의 반대와 소비자단체들의 협의체인 소비자단체협의회의 반대가 작용한 것이 주효했다.

당시 외국은 어떠했나? 소비자정책을 공정거래정책과 함께 운영하는지 아니면 별도로 추진하는지 알아보자. 그리고 지방소비자정책은 어디에서 담당하고 있었는지 확인해 보면 다음과 같다.

2) 외국의 경우

<표 2> 2005년 외국의 소비자정책, 경쟁정책 담당 및 지방소비자행정 추진 현황

구 분	소비자정책 총괄	소비자안전 규제	소비자거래 규제	피해구제 (분쟁조정)	지방소비자행정의 담당
한 국	- 재정경제부, 소비자정책과	- 재경부 : 리콜 제도, 위해정보 관리 등 - 기타품목 해당 부처	- 공정거래위원회, 소비자보호국	- 소비자보호원 및 금감원 등	- 16개 소비생활센터
미 국	- 총괄조정부서가 없음 · 소비자단체와 협력 및 전자상거래 업무는 상무부 소비자보호실(U.S. Office of Consumer Affairs)	- 공산소비자제품 안전 위원회 (CPSC) - 의약품안전청 (FDA) · 식의약품 안전	- 연방거래위 (FTC)	- 각 주정부 및 산하 소비자보호원	- 각 주정부 법무부의 소비자보호국 및 정부 산하의 소비자보호원 등
일 본	- 경제기획청 국민생활국 소비자보호1과 및 2과	- 공산품 : 통상산업성 산하 제품안전협회 - 기타품목 해당 부처	- 공정거래위원회	- 국민생활센터 및 변호사회	- 449개 지역 소비생활센터
영 국	- 통산부(DTI) 소비자업무국	- 통산부(DTI) 소비자업무국 - 기타품목 해당 부처	- 통산부 경쟁정책국, 공정거래청	- 주정부	- 주정부
독 일	- 연방경제부 교육기술개발국	- 각품목별 해당 부처 및 산하기구	- 연방경제부 및 연방카르텔청	- 주 소비자보호 센터	- 16개주 소비자보호센터
프랑스	- 경제재무성 경쟁·소비·위조 방지총국	- 경제재무성 경쟁·소비·위조 방지총국 - 기타 소비자안전 문제는 각 성에서 담당	- 경제재무성 경쟁·소비·위조 방지총국, 경제재무성 산하 경쟁위원회	- 경쟁·소비·위조 방지총국 산하 지방사무소 및 국립소비자보호원	- 주정부
호 주	- 경쟁·소비자 위원회	- 재무성 소비자업무국 : 제품 안전 및 리콜 - 기타품목 해당 부처	- 경쟁·소비자 위원회	- 주별 공정거래국	- 주정부
스웨덴	- 국립소비자 보호청	- 국립소비자 보호청 - 기타품목 해당 부처	- 국립소비자 보호청 (경쟁정책 부분은 파악 못함)	- 분쟁조정원	- 주정부

자료: 백병성 2003; 재정경제부 2004.

외국은 소비자정책을 누가 총괄하고 집행하는가를 찾아보면 국가마다 다양한 행정문화의 형태에 따라 집행되고 있음을 확인할 수 있다. 일부 국가에서는 소비자정책의 총괄기능은 경제정책을 총괄하는 재무경제성 또는 경제부에서 담당하는 경우가 있고, 일부 국가의 경우 공정거래기구에서 담당하는 국가가 있다.

일본(내각부 국민생활국), 독일(소비자보호·영양·농업부), 영국(통산부 소비자업무국), 벨기에(경제부)는 전자에 속하고 호주, 프랑스의 경우는 후자로 볼 수 있다. 그런데 OECD는 소비자정책과 경쟁정책은 상이하다는 전제하에 소비자정책위원회(Consumer Policy Committee)와 경쟁위원회(Competition Committee)를 별도 설치·운영하고 있다. 그리고 지방소비자행정은 대부분 주정부에서 직접 관할하거나 주정부 또는 지방정부산하의 소비자생활센터에서 집행하고 있다. 각국의 사례를 요약하면 <표 2>와 같다.

2. 소비자정책 소관의 주체별 주장 내용

2004년 정부혁신지방분권위원회가 주관하여 관련 부처와 학계의 의견을 수렴한 결과를 요약하면 아래와 같다.

1) 공정거래위원회 요구

공정거래위원회(공정거래위원회, 2004)는 2005년 당시 소비자정책추진상 문제점으로 한국소비자보호원에서의 소비자불만 및 피해상담건수는 매년 약 40만건을 넘고 있으나, 이중 약 2만건(5%)만 피해구제를 받고 있다는 점, 한국소비자보호원이 수행하는 연구·조사내용 및 소비자피해상담내용의 상당부분이 공정거래위원회 소관법률과 관련되어 있고, 소비자정책기능이 공정거래위원회와 재정경제부로 이원화됨에 따라 효율적인 소비자정책 추진이 곤란한 점을 꼽고 있다. 예를 들면, 공정거래위원회와 시민·소비자단체와의 상호 협력이 충분히 이루어지지 못하고 있고 경쟁정책과 소비자정책의 상호 보완적 관계가 충분히 고려되지 못하고 있으며, 정보제공기능이 공정거래위원회와 한국소비자보호원으로 분리되어 종합적 소비자정보제공기능이 미약하다는 것을 문제점으로 지적했다.

이와 같은 문제점을 개선하기 위해서는 한국소비자보호원에 대한 감독권을 공정거래위원회로 이관과 함께 소비자정책기능을 공정거래위원회로 일원화(소비자보호법 이관)를 주장했다. 이렇게 되면, 공정거래위원회와 한국소비자보호원간의 유기적 협력관계 강화를 통해 공정거래위원회의 사업자 제재기능과 한국소비자보호원의 소비자피해구제기능을 연계시켜 효율적 소비자피해구제 시스템을 구축하고 공정거래위원회와 재정경제부로 이원화되

어 있는 소비자정책기능을 일원화함으로써 정책의 시너지 및 예산절감 등의 효과가 있음을 주장했다.

2) 재정경제부의 대응

재정경제부(재정경제부, 2004)는 당시 체제 유지의 필요성을 주장하는 논거로 첫째, 소비자정책은 산업, 금융, 복지, 환경, 교육, 문화 등을 포괄하는 종합적인 경제정책²⁾으로 정책의 총괄·조정 기능을 수행하는 재정경제부에서 담당하는 것이 바람직하다는 점, 둘째, 공정거래위원회는 시장에서의 경쟁을 제고하기 위해 각종 행위를 조사하고 불공정한 거래를 규제하는 준사법적 성격의 기관으로 소비자 안전·피해구제 및 소비자 교육 등 사전적 정책형성기능인 소비자정책 업무를 총괄하기에는 적합하지 않은 점, 셋째, 소비자정책은 사전형성적 정책이자 기업-소비자문제(B2C)인데 반해, 경쟁정책은 사후규제정책이자 기업간 문제(B2B)로 정책의 성격 및 중점분야가 상이한 점과 더불어 넷째, 한국소비자보호원은 소비자시책의 종합적인 집행기관으로 불만처리 및 피해구제, 물품 및 용역의 안전성 시험·검사, 거래조건이나 방법의 조사·분석, 제도 및 정책의 연구·건의, 정보의 수집·제공, 교육·홍보 등의 다양한 업무를 수행하고 있다는 점을 들었다.

동시에 소비자보호법을 개정하여 「한국소비자원」으로 개칭하고, 소관업무 중 제도 정책연구, 안전관련 업무, 교육·홍보기능이 강화되고 종전의 소비자 불만처리 및 피해구제 업무는 그 중요성이 낮아지고 있으며 그렇기 때문에 정책총괄 및 조정기관인 재정경제부 산하에 존치 필요가 있다는 점을 들고 있다.

더불어 당시에 문제로 지적되고 있는 소비자단체와 한국소비자원간의 영역 다툼에 대해서는 민·관 및 관련 기관업무의 시너지효과(synergy effect) 제고방안으로써 「소비자정책심의위원회」의 개선을 예로 든다. 민·관 합동위원회로서 정부부처 외에도 소비자·경제계·공익대표들이 참가하여 국민소비생활에 대한 기본정책을 심의하는 기구로서 소비자문제는 민간부문(소비자단체, 경제계)과의 협력이 중요한 과제로서 재정경제부는 각종 위원회 등에서 민간협력채널을 운영 중에 있다는 점을 든다. 또 동 위원회도 「소비자정책위원회」로 변경추진하고 있어 동 위원회를 기본계획(5년주기) 및 연도별 시행계획 심의·의결 및 추진결과를 수행하는 민관합동의 실질적 정책기관으로 운영하여 정책의 시너지효과(synergy effect)를 제고하고 관련기관 협의 및 업무강화 필요성이 제기되는 안전·교육·국제협력 업무에 대한 전문위원회 기능을 활성화하겠다는 다짐을 한다.

2) 참고 : 2003,4년도 소비자보호시책 부처별 사업계획

3) 한국소비자학회 주장

한국소비자학회(이희숙, 2004)에서는 소비자정책의 중요성을 고려하여 확대되어야 한다는 것을 주장했다. 그 이유로 첫째, 전자상거래의 활성화에 따른 소비자정책의 국제적 확대 둘째, 모바일(이동통신)을 통한 상거래의 확대, 셋째, 소비자주권 확보를 통한 소비자역량강화와 소비자권의 증진으로 전환됨에 따라 소비자정보제공, 소비자교육을 포함하는 소비자정책 범위의 확대, 넷째, 신상품의 등장에 따른 소비자안전정책의 확대를 주장했다.

동시에 우리나라 소비자정책 추진체계의 문제점으로는 먼저, 각 부처간 소비자정책의 공조, 총괄, 조정이 필요한데 이에 관한 근거로는 소비자문제의 근본적인 성격상 다양한 부처가 관련되게 되며 따라서 해당 부처간의 공조 혹은 총괄, 조정이 필요하다는 점, 각 부처간 소비자정책의 혼선(중복 혹은 누락)이 유발되고 있는 점, 소비자관련 기관간 네트워크의 부족, 소비자법령의 일관성 부족, 소비자정책결정에 대한 책임구조의 결핍 등을 든다. 또 신속한 소비자정책 수립, 수행의 어려움을 드는데 이에 관한 근거로는 현재 관리부처, 근거법령, 집행, 추진기관이 모두 다원화되어 있어 소비자정책의 신속성을 기대하기 어려운 구조라는 점이다. 당시 소비자정책 총괄, 조정기능의 한계점을 지적한다.

개선방안으로는 소비자정책은 모든 상품과 정부 내의 거의 모든 부처가 관여되기 때문에 각 부처의 소비자정책을 총괄, 조정하며 정책의 수립과 추진사항을 피드백하기 위한 종합적인 모니터링이 가능한 기구가 필요하고 이 기구는 단순히 해마다 '소비자보호종합시책'을 수립하는 것에서 그치지 않고 각 부처의 소비자보호활동을 감시하고 소비자보호 기제의 활성화를 기할 수 있는 기구이어야 하며, 상품별로 해당 부처가 관련되어 있으므로 개별적으로 해당 사안에 대처할 경우에도 이를 통합 조정할 수 있는 기구가 절실히 필요하다는 전제를 들어 다음과 같은 개선안을 제시했다.

제1안은 소비자부(Ministry of Consumer Affairs)의 개설하는 안으로 소비자와 관련된 모든 정책을 총괄 조정, 시행할 수 있는 부서를 모두 갖춘 독립된 하나의 '부(ministry)'를 두는 방안이다. 제2안은 소비자위원회(Consumer Council)를 설치하는 안으로 궁극적으로는 소비자부의 구조를 갖는 것이 바람직하지만 소비자부로 나아가기 위한 중간단계로써 소비자위원회 설치를 건의했다. 소비자위원회의 역할로는 소비자정책을 총체적이고 일괄적으로 관리·운영할 수 있는 심의·의결기구로서의 역할을 하게 되며 소비자의 역량강화와 권익증진을 위한 정책관련 모든 업무를 총괄하게 된다는 것이다.

3. 소비자정책 소관의 정치권 논의 및 이전

1) 정부 및 국회의원 안

(1) 정부안(2005.1.6)

정부의 소비자보호법 개정 법률 안(171264)으로 제안된 법안의 주요 내용은 다음과 같다.

- 가. 소비자보호법·한국소비자보호원의 명칭 및 입법목적을 변경(안 제1조 및 제6장)하고 ①소비자를 자주적 권리자로서의 성격에 알맞게 법률 명칭·입법목적 등을 전환하고 ②법 제명을 소비자보호법에서 소비자기본법으로, 한국소비자보호원의 명칭을 한국소비자원으로 변경, 동법의 목적을 사업자에 비하여 상대적 약자로서의 소비자의 보호에서 시장경제 주체로서의 소비자의 권익증진과 소비생활의 향상을 통한 국민경제의 발전으로 변경했다. ③단순한 소비자보호에서 소비자의 권리와 이익을 증진하는 개념으로 입법목적을 전환함에 따라 소비자에게는 권리신장에 부응하여 스스로의 책무를 강조하고 시장에서의 합리적인 선택과 소비행위를 권장하는 효과를 기대했다.
- 나. 소비자의 기본적 책무, 소비자 개인정보의 보호에 관한 사항 등을 규정(안 제5조·제14조 및 제15조)했는데, ①소비자주권 실현을 위하여 소비자권리에 대응한 소비자의 책임과 의무, 소비자능력의 향상에 관한 규정, ②소비자의 올바른 선택과 정당한 권리 행사, 자원절약적·합리적 소비행동 등을 소비자의 기본적 책무로 규정, ③국가·지방자치단체의 소비자능력향상 프로그램 개발 및 방송사업 등을 통하여 소비자의 교육받을 권리(제4조제6호)를 제도적으로 뒷받침 한다.
- 다. 소비자 안전의 강화(안 제45조·제46조·제51조·제52조 및 제77조제2항)방안은 다음과 같다. ①소비자의 생명·신체·재산을 위협하는 소비환경에 대응하여 소비자안전을 강화하고 ②중앙행정기관의 장의 위해물품 등에 대한 조사권, 재정경제부장관의 보충적 시정조치 요청권 및 한국소비자원에 설치된 소비자안전센터를 명문화함과 아울러, 위해정보의 수집, 소비자안전경보 등 소비자안전에 관한 사항을 규정했고 ③시장감시 활동 강화 및 위해요소의 조기 발견·대응으로 소비자의 피해확산을 예방한다.
- 라. 사업자에게 소비자상담기구 설치 권장(안 제53조 및 제54조)하는데, ①사업자가 소비자상담기구를 설치하도록 권장, ②사업자 또는 사업자단체가 소비자상담기구 설치 및 전담직원 배치에 노력하도록 하며, ③소비자상담기구 설치·운영을 권장함으로써 기업의 자발적인 소비자문제해결 등 소비자중심의 기업경영을 하도록 유도하게 될 것으로 기대했다.

- 마. 소비자분쟁조정위원회의 일괄적 분쟁조정 실시(안 제68조)방안으로는 ①한국소비자원에 설치된 소비자분쟁조정위원회 운영의 효율성을 높이고 ②분쟁조정 실시를 일정 기간 이상 공고하도록 하는 등 기존 분쟁조정 절차의 특례를 규정하였으며, ③비용부담, 절차지연, 감정대립 등 소송으로 인한 부작용을 방지하는 것이다.
- 바. 소비자단체소송제도의 도입(안 제70조 내지 제76조)하기 위해 ①일정한 요건을 갖춘 소비자단체·사업자단체가 다수 소비자의 생명·신체·재산 등 소비자의 권익을 침해하는 사업자의 위법행위에 대하여 법원에 금지·중지를 청구하는 소비자단체소송을 도입한다. ②저질수입상품 등에 따른 소비자안전위해, 악덕상술, 과장광고 등 불공정거래행위로 인한 소비자권익침해행위의 방지, 소제기를 우려한 사업자의 자발적인 위법행위의 중지와 예방한다.

(2) 박영선 의원안(2005.2.22)

박영선의원의 소비자보호법 전부 개정 법률 안(171384)의 주요 내용은 다음과 같다.

- 가. 소비자정책의 수립을 중앙행정기관별로 작성하고 기본계획은 소비자위원장이 수립하도록 하고, 시행계획에 시·도지사를 포함하도록 하며, 기본계획에 어린이 안전기준을 추가하도록 한다(안 제22조 및 제23조).
- 나. 소비자 정책의 효율적 집행 및 소비자 권리 강화를 위해서 국무총리실 산하에 소비자위원회를 신설하도록 하고, 사무국을 설치한다(안 제4장 제3절).
- 다. 소비자 단체의 등록요건을 완화하고 자율적 분쟁조정을 위한 소비자단체협의체 구성의 미비점을 보완한다(안 제39조 내지 제41조).
- 라. 한국소비자보호원을 신설되는 소비자위원회의 집행기구로 하고, 이사회를 삭제한다(안 제6장 제2절).
- 마. 소비자 안전조치를 위해서 결함정보의 보고 의무와 결함정보에 따른 수거파기의 권고 기관에 한국소비자원을 포함하도록 한다(안 제56조 및 제58조).
- 바. 지방에서도 소비자분쟁조정을 효과적으로 수행되기 위해서 소비자분쟁조정위원회의 구성을 50인 이내로 확대한다(안 제70조).
- 사. 소비자단체소송제의 도입에 있어 엄격한 소송요건을 완화함으로써 피해자구제 요구에 부응하고, 소송요건에 소비자피해가 발생한 경우와 피해가 발생할 우려가 있는 경우에 소송을 제기할 수 있도록 하고, 확정판결로 인한 선의의 피해자가 발생하지 않도록 하고자 한다(안 제79조·제83조 및 제85조).

(3) 오제세 의원안(2005.2.28)

오제세 의원안의 소비자보호법 일부 개정 법률 안(171411)의 주요 제안내용은 다음과 같다.
 가. 재정경제부에 두었던 소비자정책심의위원회를 국무총리 소속하에 설치한다(안 제21조).
 나. 한국소비자보호원에 대한 감독권한을 재정경제부장관에서 공정거래위원회 위원장으로 이관한다(안 제49조).

(4) 이상민 의원안(2005.4.26)

이상민 의원안의 소비자보호법 전부 개정 법률 안(171712) 주요 제안내용은 다음과 같다.
 가. 법 제명을 「소비자보호법」에서 「소비자기본법」으로 변경하고, 한국소비자보호원의 명칭을 한국소비자원으로 변경하는 한편, 법의 목적을 소비자의 보호에서 소비자의 권익 증진과 소비생활의 향상을 통한 국민경제의 발전으로 변경한다(안 제1조 및 제44조).
 나. 소비자의 올바른 선택과 정당한 권리행사, 합리적 소비행동 등을 소비자의 책무로 규정하고, 소비자 능력향상을 위한 교육, 소비자의 개인정보보호시책 강구 등을 국가 및 지방자치단체의 책무에 추가한다(안 제5조·제14조 및 제15조).
 다. 국무총리 소속하에 소비자위원회를 신설하여 소비자정책의 수립 및 종합적 추진을 담당하고 한국소비자원을 관리·감독하도록 한다(안 제25조 및 제26조).
 라. 어린이 등 안전취약계층에 대한 우선적 보호의무, 소비자위원회의 보충적 시정요청권 및 한국소비자원에 설치된 소비자안전센터를 명문화하여 위해정보의 수집, 소비자안전경보 발령 등 소비자안전에 관한 사항을 규정한다(안 제57조·제58조·제63조 및 제64조).
 마. 기존 분쟁조정 특례로 다수의 소비자에게 발생하는 같거나 비슷한 사건에 대하여 일괄적인 분쟁조정을 실시할 수 있도록 하는 집단분쟁조정을 규정함으로써 정부안과 같다. 또 소액다수의 소비자피해에 대하여 대표당사자가 소비자 권익 행위의 금지·중지 요구 및 손해배상청구의 소를 제기할 수 있는 소비자집단소송을 도입한다(안 제81조, 제83조 내지 제90조).

(5) 대정부 질의 및 국무총리 답변

국회 이상민 의원은 대정부 질문(2005.2.15)을 통해 “소비자정책의 중요성에 비해 재정경제부는 금융, 보험 등 업종의 진흥과 육성하고자 하는 측면이 치우쳐 있어 그 업종에서의 소비자권익관련 문제점을 지적하고 소비자정책은 피해구제, 소비자안전, 합리적인 소비문화

등 포괄하는 점을 들어 공정거래위원회가 소비자정책을 수행할 경우 그 기능이 약화될 우려가 있고, 공정거래위원회가 소비자정책을 추진하게 되면 과도한 권한 집중으로 인한 부작용 초래가 우려”됨을 지적하였다. 외국의 독립된 소비자관할 부처를 예를 들고 “우리나라도 국무총리실 밑에 합의제행정기관으로 소비자위원회를 설치하고 그 산하에 한국소비자보호원을 두는 방안”에 대해 질문을 했다.

이에 대해 당시 이해찬 국무총리는 ‘현재 총리실 산하에 많은 위원회가 있어 국무총리실에서 관리 인력과 조직이 필요하기 때문에 무리가 있고 이상민 의원이 지적한 내용에 대해 정부내에서 협의 판단해서 처리하겠다고 답변했다.

<표 2> 각 주장 및 법안별 요약

재경부에 존치 및 확대 주장	공정위로 이관 주장	별도 독립조직구성 주장
재정경제부 (일부 보완 및 재경부 존치) 정부안(2005.1)(상동)	공정위 주장(공정위 이관) 오제세 의원안(공정위 이관) - 소비자정책심의위원회는 국무총리실 소속	소비자학계(소비자부 또는 소비자위원회 신설) 소비자단체(소비자위원회) 박영선 의원안(소비자위원회) 이상민 의원안(소비자위원회)

2) 소비자정책의 소관 이전과정

(1) 정부혁신지방분권위원회

2003년 4월 참여정부는 정부혁신의 목표를 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 ‘정부혁신지방분권위원회’를 출범하여 자문위원회와 더불어 실질적으로 분야별 혁신방향과 내용을 마련하는 5개분야의 전문분야별 전문위원회를 구성(일반행정, 인사, 지방분권, 재정, 정보화)하였다. 정부혁신지방분권위원회는 전문위원회별로 각 분야에서 추진되어야 할 혁신의 목적, 방향, 그리고 구체적인 내용을 담고 있는 분야별 혁신로드맵을 설정하였으며, 이들 분야별로 정부혁신 로드맵에 입각하여 정부혁신이 추진되도록 하였다. 이러한 측면에서의 정부혁신지방분권위원회는 실질적으로 참여정부 초창기에 정부혁신을 리드하기 위한 분야별 로드맵 형성과정에서 활발하고 주도적인 역할을 수행하였으나 중반기 이후 로드맵에 입각한 혁신이 실질적으로 추진되는 과정에서는 그 기능과 역할이 상당히 제한적일 수밖에 없었다.

정부혁신지방분권위원회의 과제 중 효율적인 행정이라는 목표하에 ‘정부기능과 조직의 재설계’ 소목표의 하부목표로 정부조직의 재설계분에 따라 정권이 바뀔 때 마다 언급되어오던 소비자정책의 일원화 또는 정책의 위상변화에 대해 검토하게 되었다.

정부혁신지방분권위원회는 동 소비자정책의 소관에 대한 검토 추진 배경(정부혁신지방분권위원회, 2008)으로 소비자행정의 패러다임이 소비자주권 중심으로 변화되고 있어 이원화되어 있는 소비자정책추진체계를 재정립한다는 배경을 들고 있다.

(2) 소비자정책 소관이전 추진경과

2004년 9월 정부혁신지방분권위원회는 행정개혁전문위원회위원으로 각 부처 추천 민간 전문가로 T/F(12명)을 구성하고, 이후 T/F는 소비자정책의 기능조정에 대한 재정경제부, 공정거래위원회 등 관계부처의 의견을 수렴하고 학계와 6개 시민단체의 의견도 수렴하였다(정부혁신지방분권위원회, 2008). 동시에 바람직한 소비자행정 추진체계에 관한 공청회도 개최하였다.

정부혁신지방분권위원회는 동시에 공정거래위원회의 기능조정도 검토했는데 관련 부처의 의견수렴과 KDI 및 한국경제연구원은 물론 경제정의실천연합과 전국경제인연합회의 의견도 청취했다고 한다(정부혁신지방분권위원회, 2008).

의견수렴결과를 요약하면, 재정경제부는 소비자보호법의 개정을 통해 문제점을 보완하자는 입장을, 공정거래위원회는 소비자정책 업무 및 소관법령을 공정거래위원회로 이관하고 한국소비자보호원의 감독권을 공정거래위원회로 이관하자는 의견을 제시했다. 소비자단체는 '소비자위원회'를 설치하여 소비자정책을 일원화하는 안을 제시하고 시민단체는 소비자정책의 공정거래위원회로 이관되는 것은 기업에 대한 규제 증가를 우려했다. 한편 학계 역시 소비자정책의 중요성을 강조하고 소비자위원회 또는 소비자부의 설치가 필요함을 주장했다.

T/F 보고서는 대통령에게 서면보고가 이루어진 후 총리주재 국정과제 현안 조정회의, 당정협의 거쳐 정부안으로 확정되었다. 이후 2005년 정기국회에서 동 건이 상정되어 통과되었다. 그리고 소비자기본법의 개정 및 시행에 따라 2007년 3월 28일 소비자정책은 공정거래위원회로 일원화되었다.

(3) 소비자정책 소관이전 주요내용

재정경제부의 소비자정책업무(소비자보호법, 제조물책임법, 소비자생활협동조합법)와 한국소비자보호원 소속을 재정경제부에서 공정거래위원회로 이관하기로 했다. 이와 함께 소비자정책 전담 시 공정거래위원회가 가지고 있는 문제점에 대해 다음과 같은 보완책을 마련했다. 첫째, 시장경쟁 및 소비자보호를 포괄할 수 있도록 공정거래위원회의 명칭을 '경쟁소비자위원회'로 개칭, 둘째, 소비자안전, 소비자교육, 소비자정보제공 등 분야별 전문위원회의 운영 활성화로 전문성을 강화하는 방향으로 '소비자정책심의위원회' 개편, 셋째, 소비자보호 위주

보다는 경쟁촉진을 통한 소비자와 생산자간의 균형정책유지라는 측면에서 시장 친화적 소비자정책으로 기업부담 완화 추진, 넷째 지방자치단체의 지방소비생활센터(16개소)가 소비자보호기능을 원활히 수행할 수 있도록 공정거래위원회와 지방자치단체 사무소간 파트너십 체제 구축, 이를 위해 한국소비자원과 민간소비자단체의 역할 분담 및 협업체제구축 등이다.

공정거래위원회는 경쟁촉진기관으로서의 위상을 정립하기로 하고 이를 위해 독과점 및 경제력집중억제 등 규제적 기능은 가급적 축소하고, 경쟁촉진 및 소비자보호관련 기능을 확충할 것을 제안했다. 또 위원회 심결의 공정성 및 객관성 강화를 위해서 위원을 가급적 상임화할 것, 피심인의 정치적 권리를 강화할 수 있는 제도의 보완, 심층 경제분석 기능의 강화를 통한 시장지배적 지위남용 규제 등 엄밀한 시장조사·분석 기능수행의 필요성 등을 강조했다(정부혁신지방분권위원회, 2008).

IV. 이전과정 및 이전 후 정책분석

1. 정책이전의 절차적 민주성

소비자정책의 공정거래위원회로 이관 과정을 보면, 이관을 전담하여 검토할 수 있는 정부혁신지방분권위원회에서 민간인으로 구성된 행정개혁전문위원회위원을 구성하여 소비자정책 기능조정에 대해 관련부처인 재정경제부, 공정거래위원회의 의견을 수렴했다. 또 학계와 6개 시민단체의 의견도 수렴하고 바람직한 소비자행정 추진체계에 관한 공청회도 개최하였다. 뿐만 아니라 자료에 의하면 KDI 및 한국경제연구원는 물론 경제정의실천연합과 전국경제인연합회의 의견도 청취한 것으로 되어 있다.

그러나 당시 소비자학회와 소비자단체 그리고 일부 여당 국회의원은 소비자정책을 공정거래위원회가 아닌 별도의 정부조직에서 관장해야 해야 함을 주장하고 있음을 확인할 수 있다. 당시의 언론 기사를 보면(시민의 신문 2005년 1월 31일), 이에 대해 이견을 확인할 수 있다. '소비자 행정체계개편이 "한국소비자보호원에 대한 관할권의 공정거래위원회 이관"으로 잠정 결정되자 재정경제부와 공정거래위원회 사이의 신경전이 다시 가열되고 있다. 소비자단체들은 소비자 행정체계 개편 논의가 변화된 소비자 환경에 맞는 '독립기구 구성'이라는 최선의 방안을 제쳐 놓고 부처간 힘겨루기 구도로 변질됐다는 비판이다. 그러나 정작 재정경제부 유지냐, 공정거래위원회 이관이나는 구체적 입장을 내놓고는 발언을 극도로 아끼는 모습이다.'

'지난해(2004년) 정부혁신위 소비자행정체계 개편 논의 과정에서 소비자단체들의 합의된

목소리는 소비자행정을 총괄하는 “독립적인 기구”의 설립이었다. 독립기구 구성은 기존 재정경제부-공정거래위원회 이원체계로는 소비자 국경의 소멸, 보호 중심에서 소비자권의 증진으로 소비자정책 방향의 전환, 안전성에 대한 신속한 대응 요구 등 변화된 소비 환경에 대응하기 어렵다는 비판에서 비롯했다. 문은숙 소비자시민모임 기획실장 역시 “유럽 각국은 독립된 소비자부가 있고, 프랑스의 경우 소비자안전부를 두고 있다”면서 “소비자단체들은 독립기구 구성이 최선이라고 생각하는 점에서는 의견이 일치한다”고 밝혔다.

‘종합행정으로서 소비자행정의 성격상 공정거래 위주의 공정거래위원회가 부적절하다는 주장에 대해 공정거래위원회 관계자는 “소비자 안전은 안전기준 설정, 정보제공, 제품 하자로 인한 소비자 피해구제 등 크게 3가지 영역이 있는데, 안전기준 설정은 어차피 모든 부처가 관여할 수밖에 없으며, 정보제공은 한국소비자보호원에서 수행해 왔고, 피해구제 역시 공정거래위원회로 오면 획기적으로 개선될 것”이라고 반박했다. 결론적으로 소비자안전은 재정경제부로 하든지, 공정거래위원회로 하든지 크게 문제되지 않는다는 것이다. 조운미 녹색소비자연대 사무처장은 “소비자행정을 공정거래위원회가 다루면 공정거래 분야에서 전보다 강력한 소비자보호 정책이 취해질 수 있겠지만, 종합행정으로서 소비자행정의 성격에 비춰 그 것만 가지고 평가할 수는 없다”면서, 재정경제부로 유지하는 것과 공정거래위원회로 이관되는 것은 모두 각각의 장단점이 있다’. (<http://www.mediamob.co.kr/gimche/firmView.aspx?id=35074&list=blog&page=11>) (검색일: 2011.4.11).

한편에서 국회와 정치권에서 의원별로 소비자정책이관에 관한 다양한 법안을 제출하거나 국정질의에서 국무총리를 상대로 국무총리실에 소비자정책위원회를 설치할 의사가 있는지 질의를 하기도 했다.

위와 같은 절차와 논의를 종합하여 보면, 일부의 논란이 있었을지라도, 소비자정책의 이관이 민주적인 절차와 토론을 거쳤다고 말할 수 있다. 따라서 소관이전에 대해 관련부처나 소비자단체 또는 학계의 의견 수렴을 거쳤고 상당기간 논의를 통해 결정된 것이기 때문에 그 결과에 대해 특별히 이의를 제기하는 단체나 기관을 없었다.

2. 정책이관 후 생산성

1) 이관 후 문제점들은 해결되었나?

소비자정책이 공정거래위원회로 이관되면 재정경제부의 과(課)단위 조직에서 총괄하던 소비자정책을 공정거래위원회의 국(局)단위조직에서 운영하면 국가의 소비자정책을 총괄하는 것이 용이할 것으로 기대되었다.

더불어 재정경제부 관할의 금융관련 소비자보호업무도 제3의 기구인 공정거래위원회에서 집행하게 되면 금융관련 소비자정책이 보다 소비자위주의 정책으로 추진될 것으로 보았다. 또한 공정거래위원회의 경쟁업무와 한국소비자원의 소비자보호업무의 연계를 통해 소비자의 권리를 보다 강화하는 기능 즉 정책의 시너지 효과가 증대될 것으로 예상이 되었다.

먼저, 정책의 총괄기능측면에서 보면, 소비자정책의 경우 공정거래위원회가 사무국을 맡고 있고, 식품안전법에 의해 소비자 식품안전정책은 국무총리가 위원장을 맡고 있어 각 부처마다 개별적으로 소비자정책을 수행함에 따라 법체계가 중복적으로 마련되어 사안에 따라 갈등과 의견대립이 빈발한다(허경옥, 2009). 소비자관련 법규 도입 또한 경쟁적으로 추진되고 있으나(소비자안전 기본법, 금융소비자보호에 관한 법률) 업무가 총괄적으로 역할분담을 하도록 되어 있기 보다는 기존 집행기관에서 해 왔던 업무들을 중복적으로 법에 포함시켜 행정 낭비를 초래할 가능성이 있다(박명희, 2010)고 한다.

금융정책은 최근 금융소비자보호기구 설치에 관한 논란에서 보듯이 금융 관련 소비자보호가 충분하지 못함을 반증한다. 즉, 미국 행정부의 영향을 받은 한국 국회에서도 미국 금융소비자보호기구와 유사한 금융소비자보호원을 설립해야 한다는 주장이 제기되어 국회 김영선 의원과 권택기 두 의원이 각각 의원입법을 제출했다. 금융소비자보호원의 핵심적인 법적 권한과 역할에 대해서는 다소 차이가 있으나, 금융소비자보호원을 설립하자는 취지는 같다(홍은주, 2010). 이에 대해 해당 기관인 금융위원회와 금융감독원간의 미묘한 차이는 있으나, 금융소비자보호원의 설립이 시도되고 있는 것은 사실이다. 이런 점에서 볼 때 소비자정책이 공정거래위원회로 이관된 후 금융관련 소비자정책이 충실하게 구현되었다고 평가하기는 이르다.

공정거래위원회의 경쟁업무와 한국소비자원의 업무의 연계를 검토해 보면, 당초 공정거래위원회에서 주장한 공정경쟁사건으로 발생한 피해에 대해 한국소비자원의 분쟁조정을 통해 소비자가 실질적으로 보상을 받도록 한다는 이상은 현실적으로 실현되기 어려운 측면이 있다. 카르텔로 인해 피해를 본 소비자가 누구인지 범위를 정하기도 쉽지 않고, 부당한 광고로 피해를 입은 소비자가 어느 정도 피해를 입었는지도 밝히기 쉽지 않은 일이기 때문이다. 다만, 경쟁부분과 소비자피해 영역의 예방과 소비자피해구제를 특수거래(할부, 방문판매 등)로 발생하는 소비자피해에 대해 공정거래위원회와 한국소비자원이 공동으로 조사를 하여 조치하고자 관련법의 개정이 추진되고 있는 점은 성과라고 할 수 있다(할부거래법은 개정 완료되어 시행되고 있고, 방문판매법은 개정안이 국회에 상정되어 있다).

2) 이관 후 개선된 것은 무엇이 있나?

소비자기본법 제21조에 따라 공정거래위원회는 매 3년을 단위로 소비자정책에 관한 기본계획을 수립할 책무가 있다. 정부는 소비자정책을 안정적이고 체계적으로 추진하기 위하여 3년 단위의 기본계획을 수립한다. 아울러 기본계획을 효과적으로 추진하기 위하여 관계 중앙행정기관과 시·도지사는 매년 시행계획을 수립하고 평가한다(강성진, 2009). 소비자기본법 시행령 제13조 제2항에 따르면 '관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 지난해의 중앙행정기관별 시행계획이나 시·도별 시행계획의 추진실적을 평가한 후, 그 결과를 매년 1월 31일 까지 공정거래위원회에 제출하여야 한다.'

이러한 규정에 따라 정부는 2009년부터 2011년까지를 대상으로 하는 「제1차 소비자정책 기본계획」을 2008년 10월에 발표했다. 이 기본계획은 믿을 수 있는 시장 구축, 역량 있는 소비자 육성, 책임지는 기업문화 확산, 효율적·능동적 정책추진이라는 네 개의 기본 방향 아래 총 110개 추진과제로 구성되었다. 공정거래위원회가 모든 부처를 아우르고 정책을 총괄하는 데 일정한 한계가 있을지라도 소비자기본법의 규정과 같이 시스템적으로 작동하도록 규정한 것은 다행이다.

또 하나의 성과라면 소비자상담의 전국망을 구축한 것이다. 전국소비자상담망은 2009년 공정거래위원회 주관으로 소비자상담센터의 설립을 통해 소비자상담을 전국일원화(전화번호 1372)한 작업이다. 한국소비자원과 민간소비자단체가 소비자상담의 역할분담에 따른 전화응답률의 개선과 전국에서 접수되는 소비자상담정보활용의 통일로 일정부분 협업과 연계가 구축되고 있다. 이는 소비자상담의 응답률이 과거 한국소비자원의 경우 30%수준이었던 것을 60-70%까지 높였다는 성과와 소비자정보를 전국적으로 활용할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 완성단계에 이르려면 더 많은 시간과 노력이 요구되고 있다.

3) 이관 후 새로운 문제가 발생된 것은 무엇인가?

소비자정책이 공정거래위원회로 이관된 후 새로운 문제로 발생한 것이 눈에 띄지는 않고 있다. 즉, 예상했던 문제점으로는 규제기관인 공정거래위원회가 과도한 규제정책을 추진함으로써 부작용이 발생하는 문제를 염려했다. 그러나 이와 같은 문제는 가시적으로 나타나지는 않고 있다. 그러나 공정거래위원회가 소비자정책의 종합·조정하는 기구로서는 역할을 충분히 하고 있다고 보기 어렵다. 즉 소비자정책은 경제, 사회, 문화, 복지, 환경, 교육 등 각 분야의 이해관계가 상충되는 분야로서 이해관계의 조정이 중요하다. 정부 각 부처로 분산·추진되고 있는 종합정책의 성격을 띤 소비자정책을 총괄·조정하기 위한 다양한 노력이 요구된다(허경욱, 2009). 따라서 각 부처의 소비자정책을 총괄·조정하고 정책의 수립과 추진사항을 피드백하기 위한 종합적인 모니터링이 가능한 기능과 역할이 필요함에도 소관 정책이관 후

이와 같은 기능을 공정거래위원회는 충분하게 수행하고 있다고 판단하기 어렵다.

다음은 소비자안전정책분야이다. 소비자정책이 공정거래위원회로 이관 된 후 변화 된 것은 소비자안전기본법이 제정되어 운영되고 있는 점을 들 수 있다. 그러나 소비자정책의 총괄 운영이라는 점과는 거리가 있다. 오히려 소비자정책의 일원화 이후 소비자안전정책은 분화되는 현상을 나타내고 있다. 식품안전법, 제품안전기본법 등이 그 예이다. 이와 같은 법은 공정거래위원회에서 운영하는 법이 아니고 지식경제부가 공산품의 안전차원에서 운영하고 있고, 식품이나 의약품, 서비스와 같은 다른 품목은 역시 해당 부처에서 관할하고 있기 때문이다. 소비자정책이 공정거래위원회로 이관되었으나, 소비자기본법의 관할과 한국소비자원의 감독권이 공정거래위원회로 이관된 것이지 소비자안전정책이 공정거래위원회로 통합 이관된 것은 아니다. 그렇기 때문에 공정거래위원회에 소비자안전정보과가 있으나 안전업무에 대해서는 한국소비자원의 소비자안전센터를 감독하고 안전경보를 발령하는 정도이외에는 특별한 기능을 수행하지 못하고 있는 것이 사실이다.

3. 지방소비자행정의 변화

1) 이관 이전 지방소비자행정 현황

지방소비자행정은 자치단체가 지역에 거주하는 소비자들이 일상생활에서 겪게 되는 소비자피해와 문제를 예방하여 이러한 문제가 발생되지 않도록 하거나, 발생한 소비자문제에 대하여서는 이를 해결하기 위하여 소비자정책을 실현하고자 노력하는 일련의 과정이라고 볼 수 있다(유두련, 2010). 지방소비자행정의 법적 기반은 지방자치법, 소비자기본법, 그리고 본래적 소비자 법률로서 방문판매 등에 관한 법률, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률, 소비자생활협동조합법, 할부거래에 관한 법률 등에서 찾아볼 수 있다. 1995년 당시 소비자보호법에서는 소비자보호조례의 제정을 소비자의 기본적 권리를 실현하도록 하는데 있어서 지방자치단체의 기본적 책무로 규정하고 있다. 동법 시행령 제3조에서는 법 제6조제1호에 따라 조례에 포함되어야 할 내용을 구체적으로 제시하고 있다. 그 내용으로는 첫째, 소비자안전에 관한 시책 둘째, 소비자와 관련된 주요 시책이나 정책결정 사항에 관한 정보의 제공 셋째, 사업자의 표시 및 거래 등의 적정화를 유도하기 위한 조사·권고·공표 등 넷째, 소비자단체·소비자생활협동조합 등 소비자의 조직 활동지원 다섯째, 소비자피해구제기구의 설치·운영 등 여섯째, 소비자의 능력 향상을 위한 교육 및 프로그램 일곱째, 그 밖에 지역 소비자의 권익 증진에 필요한 사항 등이다. 이에 따라 실제 지방소비자행정은 대전시에서 소비자보호조례가 제정(1996.4.15)되고, 2007년까지 모든 광역지방자치단체에서는 소비자조례

제정이 완료되었다.

또 소비자행정이 중앙정부로부터 지방자치단체로의 권한 위임이 추진되었다. 1998년 12월 소비자보호법은 소비자보호 관련 중앙행정기관장의 권한을 위임할 수 있도록 하는 근거조항을 두고(구법 제49조의 2) 동법 시행령에서 규제권한을 광역자치단체장에게 대폭 위임하였고, 2001년 3월 개정된 소비자보호법에서는 신설된 소비자안전분야 규제행정이 대부분 특별시장, 광역시장 또는 도지사에게 위임되었다(백병성, 2004). 반면, 현행 소비자기본법에서는 지방자치단체의 책무 및 권한에 대해 과도하게 규정하고 있는 측면이 없지 않다. 소비자기본법의 총 86개 조항 가운데 24.4%에 해당하는 21개 조항에서 지방자치단체의 책무 및 권한에 대해 언급하고 있다(강성진, 2008).

소비자보호법 제7조의 '국가는 지방자치단체의 소비자권익과 관련된 행정조직의 설치·운영 등에 관하여 대통령령이 정하는 바에 지원한다'는 규정에 따라 2003년에 이르러 전국 16개 광역시·도에 소비생활센터 설치가 완료됨으로써 지역주민들의 소비생활 개선에 기여할 수 있게 되었다(강성진, 2008).

결국, 소비자정책이 공정거래위원회로 이관되기 전까지 법상 권한의 위임, 이에 따른 지방자치단체의 소비자보호조례의 제정 그리고 각 자치단체의 소비자민원을 접수받아 처리할 수 있는 소비생활센터의 설치 및 직원의 배치를 통해 지방소비자행정의 틀이 완성되었다.

2) 이관 후 지방소비자행정 현황

이관 후 공정거래위원회는 지방소비자행정에 대해 파트너십을 형성하여 지방소비자행정을 지원하고 협력하여 추진하고자 했다. 즉 2007년 지방자치단체, 공정거래위원회, 소비자단체 등이 공동으로 참여하는 「지역별 소비자정책전문가협의체」가 구성되었다(공정거래위원회, 보도자료, 2007.8.31). 그러나 그 후 지방소비자행정에 대한 지원이나 협력사업은 발견하기 어렵다. 2008년 공정거래위원회에서 '소비자정책 기본계획(2009~2011)'을 수립하였고 여기에는 지방소비자행정에 대해 맞춤형 지역소비자정책 추진을 지원하기 위해 지방자치단체특화정보생산유도, 지역별교육협력체계 구축유도, 지방소비자분쟁조정활성화 방안 마련 등 5개 지원사업을 추진할 것을 계획했으나 본 계획의 시행 2년이 지난 시점에서 실제로 지역의 소비자상담 인력에 대한 전문화 교육이외에 완성된 사업은 거의 없다고 볼 수 있다.

또 2005년부터 지방소비자행정 평가제도가 도입되면서 각 지방자치단체에서는 소비자행정업무에 다소 관심을 가지고 챙기는 계기가 되었다. 이 평가의 지표는 지원업무와 규제업무 관련 지표가 포함되어 있어서 지역별 업무추진 근거, 업무경쟁 유도, 예산 및 인력확보 근거가 되는 등 소비자행정 활성화에 도움이 되었다. 그러나 현재는 이러한 평가지표 내용이 축

소되었고, 추후에는 규제업무 중심의 평가로 시행되도록 변경되었으며 평가 관리 역시 소비자정책관할부처인 공정거래위원회에서 행정안전부로 이관됨으로써 소비자정책에 대한 관심은 축소될 수밖에 없는 현실이다.

최근의 연구보고서에서도 역시 지방자치단체의 소비자행정에서 문제점으로 지적되고 있는 주요 내용은 '소비자행정 담당자의 관심이 미흡하다, 소비자행정 전담조직이 미비하다, 담당 공무원의 소비자행정에 대한 이해와 지식 및 전문성이 부족하다, 관련 기관 간 사무배분이 불명확하다, 역할분담 및 업무연계가 부족하고 소비생활센터 위상이 낮고 및 운영이 미흡하다' 등이 공통적으로 대두되고 있다(유두련, 2010). 그리고 현장에서 소비자업무 실무자들의 공통적인 의견은 지방소비자행정 활성화를 위하여 인력보강과 소비자전담조직의 기능강화를 시급한 개선점으로 들고 있다.

지방자치단체의 일부 업무는 지방자치단체와 공정거래위원회에서 소비자업무가 중복하여 실시되고 있다. 예를 들면, 청소년소비자교육 실시, 강사양성, 소비자모니터 운영, 소비자정보제공 등 업무는 지금까지 지방자치단체에서 주요업무로 추진되고 있는 것임에도 불구하고 공정거래위원회에서도 이와 유사한 업무를 수행하고 있다(유두련, 2010).

3) 지방소비자행정의 개선방안

현재 지방소비자행정업무는 중앙정부로부터 지방에 상당부분 위임 내지는 위양되었다. 업무가 위임되면 이에 따른 재정적 지원도 병행되어야 하나 그렇지 못한 것이 현실이다. 따라서 중앙정부로부터 재정적 지원의 확대는 향후 소비자행정추진체계의 정비와 발전을 위하여 필요하다. 소비자정책의 이관조건인 지방자치단체와의 파트너십을 위해서도 꼭 필요한 영역이다. 따라서 2012년부터 시행될 제2차 소비자정책 기본계획에서는 '지방소비자행정 활성화'를 핵심과제로 편성하여 재정적 지원을 담보하는 것이 요구된다. 재정적 지원은 전담부서 설치, 소비자업무 담당자의 전담인력 확보, 지역적 특성에 대한 맞춤형 시책의 개발 및 시행이 가능하도록 하는 예산확보 등 소비자업무상 문제점들을 해결할 수 있는 실행과제들이 선정되도록 해야 한다. 또한 2005년부터 시행해 온 '지방소비자행정 비교평가'를 계속 추진하는 방안도 고려해야 한다. 물론 평가체계의 일원화 등 국가전체차원의 평가도 필요하지만 소비자행정과 같이 지방자치행정에서 각광을 받지 못하는 읍지행정은 소관부처에서 평가 관리함으로써 지역소비자행정의 정착을 위해 소관부처에서 직접 지원할 필요가 있다. 일본에서는 소비자청 개설과 함께 국가차원의 지방소비자행정 활성화를 위하여 많은 예산을 마련하였고 소비생활센터를 확대설치하고자 하며, 상담원들의 처우개선 및 능력향상을 도모하는 등 지방소비자행정 활성화를 위하여 박차를 가하고 있는 점(일본 소비자청, 2010)은 우리에게 시사

하는 바가 크다. 우리나라에서도 실질적으로 그 효과를 느낄 수 있을 만큼 시책이나 사업의 추진으로 지방소비자행정 활성화 전환계기를 마련해야 하겠다.

다음으로는 공정거래위원회가 소비자행정 총괄부서로서 바람직한 역할을 하도록 하기 위해서는 지역에서의 소비자정책이나 행정을 수립 집행하는 주체(공정거래위원회 지방사무소, 지방자치단체, 한국소비자원 및 소비자단체)와 업무협력 및 차별화 방안을 체계적으로 마련해야 할 것이다. 각 기관 간 업무협력 및 차별화를 도모함에 있어서 각 기관의 고유한 역할을 더 활성화 시킬 수 있는 역할분담을 목표로 정책개발을 추진해 나가야 할 것이다.

4. 해결되어야 할 문제들

소비자정책의 위상측면에서 그동안 소비자정책은 우리나라의 고도성장기에 생산자를 지원하는 육성 중심의 경제정책 유산이 남아 있어 독자성을 충분히 인정받지 못한 채 산업정책 추진의 부수적 문제로 취급되어 온 것이 사실이다. 내용면에서도 소비자를 보호의 대상으로 인식하는 후견적 시각에서 주로 소비자피해의 사후적 구제나 사업자에 대한 직접적인 규제 중심의 정책이 대부분이다. 소비자문제는 소비자정보의 비대칭성 등 시장실패로 발생하는 구조적 문제임에도 시장원리의 틀 속에서 소비자문제를 해결하고, 경쟁정책 등과 연계를 모색하는 인식이 부족했다.

소비자정책이 공정거래위원회로 일원화 되었음에도 종합적이고 국가정책의 조정기능을 수행하는 것이 부족한 것이 사실이고 소비자안전정책이나 금융정책에서 보듯이 체계적인 정책 추진에 한계가 있다. 즉 소비자정책이 품목별로 소관부처에 의해 분산 수행됨으로써 개별법령상 소비자보호제도의 일관성·통일성이 부족한 것을 부정할 수 없다. 공산품 안전, 가격표시제, 전자상거래는 지식경제부에서, 식의약품안전, 의료분쟁조정은 보건복지부에서 개인정보보호 및 이동통신은 방송통신위원회에서 그리고 금융소비자보호문제는 금감위에서 여전히 제각각 추진하고 있다.

지방자치단체의 지방소비자행정과 관련하여 해당 지방자치단체 공무원의 인식과 조직이 취약하고, 중앙부처와의 상호 연계성도 미약하다. 공정거래위원회에서 소비자업무를 한다면 지방자치단체 업무와 중복되지 않으면서, 지방자치단체에서 행하기 힘든 업무, 즉 규제업무 중심으로 차별화 시키는 것이 바람직하다. 예를 들면, 방문판매거래 관련하여 소비자문제가 발생되었다면, 지방자치단체에서는 소비자대상 피해예방을 위한 교육과 홍보를 하고, 공정거래위원회에서는 사업자를 대상으로 하여 필요시 과태료를 징수하고, 공정한 거래질서 유지를 위한 사업자 대상 교육을 실시하는 등 역할분담이 이루어지도록 하는 것이 바람직할 것이다(유두련, 2010). 지방소비자분쟁서비스를 지원하기 위한 소비자분쟁조정제도의 지방사무소

운영 등도 방안이다. 지방자치단체 내에서 소비자담당부서는 상대적으로 위상이 열악하여 소비자행정 추진에 어려움을 겪고 있는 것과 같은 문제가 될 수 있을 것이라는 염려를 하게 하는 부분이다. 지방자치단체의 소비자행정담당자의 소비자마인드 결여가 소비자시책을 추진함에 있어서 많은 정체를 야기하는 것과 같이 공정거래위원회 소비자업무 담당자의 업무이해 정도와 추진의지 등도 추후 공정거래위원회를 중심으로 하는 소비자업무의 지속적 발전을 위하여 해결하여야 할 문제이다.

다음은 소비자단체의 기능과 역할의 전문성 및 다양성의 문제이다. 이는 소비자의 높아진 요구수준에까지는 미치지 확인하기 어렵고, 소비자 유관기관·단체간의 상호 연계도 미흡하다. 대부분 소비자단체가 활동 내용상 소비자의 다양한 욕구를 충족시킬 정도로 전문화·체계화되어 있다고 단정하기는 쉽지 않다. 그리고 한국소비자원과 소비자단체 등 소비자업무 관련 기관 및 단체 간 효율적 역할분담과 정보 공유가 원활히 이루어지지 않고 있는 것도 부정할 수 없다.

V. 결 론

소비자의 위상 변화에 따른 정책기조의 변화 필요성에 의해 두 개의 부처에서 나누어 추진 하던 소비자정책이 재정경제부에서 공정거래위원회로 일원화 되었다. 이는 우리나라의 생산 능력이 수요를 초과하고, 소비자의 개성과 선호가 중시되는 시대로 진입하면서 시장의 주도권이 생산자에서 소비자에게로 이동함에 따라 적절하게 대응하기 위함이었다.

소비자정책의 소관이전은 당시 재정경제부에서 과(課)단위 차원에서 총괄기능이 부족하다는 문제제기와 공정거래위원회의 소비자정책을 인수하여 추진하고자 하는 노력이 결합하여 일부 국회, 소비자관련 학회 및 단체 등의 반대의견이 있었지만, 결국 공정거래위원회로 이관되었다. 소비자정책의 이관에 대해 절차적으로 민주적인 절차를 거쳤는지, 그리고 내용적인 면에서 효율적이었나를 정책이관 이후 나타난 연구자료 및 공정거래위원회의 발표 자료 등을 바탕으로 평가했다.

먼저, 많은 논란이 있었으나, 소비자정책의 이관과 관련하여 논의에 참여한 각계 구성원의 범위, 논의 시간 및 절차 등 측면에서는 민주적인 절차를 거쳤다고 평가할 만하다.

다음은 정책이 이관되기 전에 나타난 문제가 어느 정도 해소되었으며, 추가로 발생한 문제는 없었는가 하는 측면에서 고찰했다. 2005년 소비자정책의 이관당시 정부혁신지방분권위원회는 몇 가지 조건을 전제로 했는데, 일부 성과도 있고 진행 중이거나 성과를 내지 못한 부

분도 발견된다. 즉 소비자단체와 한국소비자원에서 각각 소비자상담을 하던 것을 전국 단일 망을 구축한 것이나, 소비자기본법에 의해 매 3년마다 소비자정책기본계획을 수립하여 추진하고 있는 것은 성과라고 할 수 있다. 반면, 공정거래위원회를 경쟁소비자위원회로의 명칭 변경 그리고 지방자치단체와 공정거래위원회 지방사무소 간 파트너십 형성 등은 다소 미흡하거나 진행 중인 것으로 파악된다.

이와 같은 상황에서 향후 개선되어야 할 문제는 다음과 같다.

첫째, 소비자정책의 종합·조정 기능이다. '소비자정책위원회'의 공정거래위원장과 민간인과의 공동의장제 등 실질적인 국가 소비자정책 의사결정 및 정책조정 기구로 활용되어야 함에도 소비자정책은 각 부처별로 정책의 필요성과 독자성을 주장하면서 소비자안전정책 등 실질적인 조정기능이 부족하다.

둘째, 공정거래위원회와 한국소비자원 간 유기적 기능 연계가 요구된다. 당초 의도했던 다수 소비자 피해 사례를 중심으로 한국소비자원의 모니터링 기능을 강화하여 공정거래위원회의 사업자 실태조사 등에 활용을 통해 피해를 예방하고 소비자가 적절한 보상을 받을 수 있도록 제도적 행정적인 보완이 필요하다. 그리고 한국소비자원의 정책연구와 공정거래위원회의 정책·조사 기능 연계를 위해 상호 인력교류 추진 등은 어렵지 않은 내용임에도 성사되지 않고 있는 것은 앞으로 보완되어야 할 과제이다. 이것은 공정거래위원회를 경쟁소비자위원회로 명칭을 개칭함으로써 공정거래위원회의 위상변화가 요구되는 대목이다. 소비자안전 및 소비문화영역(녹색소비 등)에 사업추진을 보다 힘 있게 추진하기 위해서는 공정경쟁위원회로는 부족하다. 즉, 소비자안전에 대한 정책조율, 시장감시 및 신속대응체제 구축·운영이 절실함에도 체계적인 대응에 미흡하다.

셋째, 지방소비자 행정의 유기적 연계 및 업무협력 기반 구축이다. 공정거래위원회·지방자치단체·한국소비자원 그리고 소비자단체 연계를 통한 지방 소비자행정 및 소비자단체 지원 활성화 논의를 하고 실현해야 한다. 중앙행정위원회로서의 정부내에서 업무영역의 한계 등 일정한 제한점이 있으나, 공정거래위원회 지방사무소와 지방자치단체와의 역할을 명확하게 하거나 지방정부에의 예산지원 등을 통해 지방소비자행정을 지원하는 방안이 적극 추진될 필요가 있다.

전병서(2010)는 일본의 소비자청의 신설과 관련하여 앞으로 우리나라에서 소비자행정의 발전방안에 대해 참고할 만한 효율성을 가진 선례라고 지적하고 있어 소비자정책의 개편의 필요성을 언급하고 있는 것도 위와 같은 점이 반영되었음을 의미한다.

【참고문헌】

- 강성진.(2009). 「소비자정책 기본계획 평가 연구- 시행계획 평가를 중심으로-」, 한국소비자원, 연구보고서.
- 강성진.(2008). 「지방소비자행정 시책 활성화 방안 연구」, 한국소비자원 연구보고서 08-05.
- 공정거래위원회.(2004). 「정부혁신지방분권위원회 설명자료」.
- 공정거래위원회.(2007.8.31). 보도자료.
- 권기현.(2010). 「정책분석론」, 박영사.
- 김광웅.(1992). 「사회과학연구방법론」, 박영사.
- 김명수.(1993). 「공공정책평가론」, 박영사.
- 김해동.(2000). 「조사방법론」, 서울, 법문사.
- 박명희.(2009). 한국의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 OECD국가들의 소비자 정책비교연구, 「소비자학연구」, 20(4).
- 박병식.(1994). 사례조사의 과학적 방법론 연구, 「한국의 관료론: 방법과 실제 -김해동 교수 정년 퇴임기념논문집-」, 서울대학교 행정대학원 기념논문간행위원회.
- 박호숙.(2007). 「사례를 통해 본 정책갈등관리기법」, 서울, 조명출판사.
- 백병성.(2009). 「소비자행정론」제2판, 시그마프레스.
- 백병성.(2003). 「소비자행정론」, 시그마프레스.
- 시민의 신문. 2005년 1월 31일.
- 신경식·서아영(역).(2005). 「사례연구방법」, 서울 한경사.
- 신영수.(2008). 소비자주권의 실현을 위한 경쟁법·정책의 역할, 「경쟁법연구」, 한국경쟁법학회, 17, 30-34.
- 유두련.(2010). 「소비자정책 기본계획 수립방안연구」, 한국소비자원 정책연구, 10-16.
- 이기중.(2010). 경쟁정책과 소비자정책의 상승작용 촉진방안, 「상사법연구」, 한국상사법학회 28(4), 353-375.
- 이관우.(1985). 「조사분석방법론」, 형설출판사
- 이달곤 외.(2006). 「정책사례연구」, 대영문화사, 서울. 18-20.
- 이선우·하태권.(2004). 「행정사례연구」, 한국방송통신대학교 출판부.
- 이영철.(2009). 보다 나은 사례연구: 논리와 예시, 「정부학 연구」, 15(1): 189-213.
- 이희숙.(2004). 소비자정책 총괄기구로서 '소비자위원회(가칭)'설치에 대한 건의, 정부혁신지방분권위원회에 건의자료.
- 재정경제부.(2004). 소비자정책 추진현황, 「정부혁신지방분권위원회 보고자료」.
- 전병서.(2010). 「일본 소비자청 및 소비자위원회 설치법에 관한 연구」, 법제처.

- 정부혁신지방분권위원회.(2008). 「참여정부의 행정개혁」, 정부혁신지방분권위원회, 1-368.
- 정정길.(2003). 「정책학 원론」, 대명출판사.
- 정정길·성균탁·이장·이운식.(2004). 「정책평가-이론과 적용-」, 법영사, 서울.
- 허경옥.(2009). 소비자기본법시행 이후 소비자정책의 방향에 관한 소고, 『소비자문제연구』, 한국 소비자원, 35. 85-99.
- 허 범.(1979). 정책종결의 본질과 전략, 『사회과학』, 성균관대학교 사회과학연구소, 17: 1-109.
- 홍은주.(2010). 금융소비자보호기구 설립 타당성에 관한 정책연구, 『여성경제연구』, 7(2): 113-137.
- <http://www.mediamob.co.kr>(검색일: 2011.4.11).
- 대한민국국회 홈페이지(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>)(검색일: 2011.4.10)
- Dunn William N.(1994). *Public Policy Analysis*. Englewood cliff, NJ: Prentice Hall.
- Good, William J. & Hatt, Paul K.(1981). *Methods in Social Research*, London: McGraw-Hill Book Company.
- Kerling, Fred N.(1986). *Foundations of Behavioral Research*, London: Holt, Rinehart and Winston.
- Yin, Robert K.(1993). *Applications of Case Study Research*, Beverly Hills CA: Sage Publishing.
- Yin, Robert K.(1989). *Case Study Research : Design and methods*, Beverly Hills CA: Sage Publishing.
- 日本 消費者廳.(2010). 消費者基本計劃.

