

일본 소비자정책의 전환과 지방 소비자행정의 동향

- 소비생활센터의 축소 및 민간위탁 현황을 중심으로

Changes in Consumer Policy and Trends of Local Consumer Administration in Japan

- Focusing on the Situations of Reduction and
Entrustment to Civil Consumer Groups on Consumer Centers

성신여자대학교 생활과학부 가족문화·소비자학과

강 사 이 현 진*

Dept. of Family Culture & Consumer Science, Sungshin Women's University

Instructor : Lee, Hyun-Jin

<Abstract>

This study reviews trends of Japanese consumer policies, with particular attention to the situations of operating local consumer centers, in an effort to find ways to develop rapidly changing local consumer administration practices in Japan.

Budget cut on consumer administration by the Japanese government has resulted in a reduction of consumer centers in Todohuken, while new consumer policy, which seeks greater consumer independence, has encouraged civil consumer groups' participation in consumer administration. In particular, entrustment of consumer centers to civil groups has increasingly stimulated more region-oriented local consumer policies and enhanced the efficiency of consumer administration.

To activate local consumer administration, it seems necessary to provide assistance to entrusted civil groups, strengthen business regulations of Todohuken administration, and ensure more effective operation practices of civil consumer groups.

▲주요어(Key Words) : 일본의 소비자정책(consumer policy in Japan), 지방 소비자행정(local consumer administration), 소비생활센터(consumer center), 위탁(entrustment)

I. 서 론

현대 사회의 복잡한 소비구조 속에서 각종 소비자 문제가 보편적이고 광범위하게 발생하고 사회문제로 확산되면서, 소비자를 위한 보호시책이 절실히 요구되었다. 이에 정부는 소비자정책을 수행하고 이를 통해 소비자피해의 예방과 구제에 힘쓰는 동시에, 더 나아가 소비자 복지의

증진 및 삶의 질을 높이고자 하였다. 우리나라의 경우 1970년대 중반부터 소비자정책이 시작되었고, 1980년대에 기본적인 행정체계 및 법 제도의 정비를 이루었다. 한편, 최근 지방화 시대가 도래함에 따라 지역주민의 요구에 부응하는 각종 행정 서비스가 확대되고 있는 가운데 지역주민에게 보다 밀착된 소비자행정이 중시되고 있다.

특히, 1995년 지방자치선거 이후 지방소비자보호 문제가 새로운 정책과제로 부각되면서 중앙정부와 자치단체들

* 주 저 자 : 이현진(E-mail : masako75@hanmail.net)

은 나름대로 소비자행정의 준비를 위해 노력해 왔다(백병성, 2001). 또한 정부는 2001년 3월 28일 소비자보호법을 개정하여 지방자치단체에서 소비자보호와 관련한 행정조직을 운영하는 경우 정부에서 인력을 지원할 수 있는 근거를 마련하였다. 이에 2001년 11월 19일 광주광역시를 시작으로, 2004년까지 전국 16개 시도광역자치단체에 소비생활센터를 정비하여 소비자상담 및 교육 등 지역주민을 대상으로 소비자 시책 마련을 위한 노력 중에 있다. 그러나 지방 소비자행정은 예산과 인력, 전문성 등의 부족으로 지자체 독자적인 소비자정책의 개발 및 추진은 매우 미흡한 수준이라 할 수 있다. 2004년 10월 현재 지방 소비생활센터 근무인원은 경기도와 울산만 5명이 근무하고 이 외 자치단체는 2명만이 근무하고 있으며, 많은 소비생활센터는 정원(공무원)도 배치하지 않거나 배치하더라도 담당자는 다른 업무를 추진하는 등 형식적인 운영을 하고 있는 형편이다(백병성, 2004a). 이러한 지방 소비생활센터의 제반 여건 미흡은 기존 시민단체와의 차별화된 업무추진을 보여주지 못하고 오히려 업무 대립적 구도를 나타내 지자체 소보원 및 소비자단체간에 갈등 또는 마찰의 원인이 되고 있는 실정이다(황정선·이득연·김인숙, 2003). 선행연구(최은숙·김시월, 2005)에서는 우리나라 소비생활센터의 업무수행에 있어서의 제약요인으로 인력부족, 예산부족, 지도자의 부재(기관장의 소비자보호업무에 대한 관심부족), 업무담당자의 전문성 및 업무능력 부족을 들었고, 소비생활센터 활성화에 있어 큰 제약요인으로 공무원의 순환보직으로 인한 업무의 전문성 결여, 혼합근무(각기 공무원, 소보원, 민간단체 소속)로 인한 책임감 및 소속감 부족이 지적되었다. 이렇듯 소비자행정의 전개에 있어 소비생활센터의 원활한 운영 체제 확립과 이를 위한 효율적인 민관협력 시스템의 구축은 우리에게 무엇보다 시급한 과제가 되고 있다.

한편, 지방 소비자행정에 있어 우리보다 30여 년 가량 앞선 역사를 가진 일본의 소비자정책 현황은 그동안 우리에게 많은 참고가 되어왔다. 일본은 1955년 고도 성장기에 돌입하여 대량생산 경제체제로 들어서면서 모리나가비소 밀크사건(1955년) 및 가짜소고기통조림사건(1960년) 등의 소비자문제를 겪게 되었다. 이 후, 1961년 동경도 소비경제과가 개설된 이래, 1972년까지 전국의 도도부현¹⁾에 소

비자행정전담과가 설치되었다. 이와 함께 지방 소비자행정에 있어 소비자보호시책을 담당하는 기관으로서 지방자치 소비생활센터가 1965년 효고현에 전국 최초로 설치된 후, 전국의 도도부현 및 정령지정도시, 시정촌을 포함하여 2005년 현재, 524개소에 이르고 있다. 소비생활센터는 지방자치단체의 조례에 의해 독립적으로 설치·운영되고 있으며, 중앙정부의 소비자전담기구인 국민생활센터 및 지자체의 소비생활심의회(정책자문기구) 및 소비자피해구제위원회(분쟁조정기구) 등과 연계를 도모하고 있다(內閣府國民生活局, 2005).

지방자치 소비생활센터의 주요업무로는 소비자상담과 교육활동, 각종 조사 테스트 및 정보제공을 실시하고 있다. 이 중에서도 중심적인 활동은 지역주민을 대상으로 하는 상담업무와 소비자교육이라고 할 수 있다. 또한, 각 소비생활센터의 상담정보는 중앙정부 출연기관인 국민생활센터에서 운영하는 PIO-NET에 입력되어 전국적인 상담정보가 데이터베이스화 되어있다. 소비생활센터 및 국민생활센터에서 처리하는 총 소비생활상담건수는 2004년 180만 건에 달하며, 소비생활센터의 소비자상담 및 피해구제 기능은 1994년 제조물책임법과 2001년의 소비자계약법 및 금융상품판매법 제정을 계기로 그 역할이 한층 중요시되었다. 또한, 2001년 사법개혁제도심의회의 내각제출 의견서에서 민사법제도개혁의 골자로 “재판외분쟁처리제도(ADR)의 확충 및 활성화”가 강조되는 가운데, 소비생활센터 및 국민생활센터는 행정형 ADR로서 그 기능에 관심과 기대가 모아졌다(李賢眞, 2005). 한편, 전국의 소비생활센터의 소비자교육은 1960년대 이래 중심적인 역할을 다하여 왔다. 지역 밀착적인 소비자 계발 활동이 특징적이며, 2003년도 한해 전국적으로 8,552회의 강습회와 1,010회의 전시회를 개최하였다(內閣府國民生活局, 2005).

일본의 경우, 소비자 상담 및 피해구제 업무를 실시하고 있는 민간 소비자단체는 극히 일부이며, 대부분의 소비자상담은 소비생활센터로 접수되고 있는 실정이다. 이러한 현황은 앞서 언급한 바와 같이, 1960년대 중반부터 본격적인 소비자행정이 정비되기 시작하여 지방자치 소비생활센터가 소비자상담 업무를 전적으로 담당하게 되면서 기존에 소비자 단체가 실시해 오던 상담업무가 소비생활센터로 대폭 이양되게 된 경위에 의한 것이라고 할 수 있다. 지방자치의 소비생활센터는 소비자에게 거리의 근접성 등 이용의 편리성을 제공하고 대표적인 상담창구로서의 기능을 다하고 있다. 또한 공적기관으로서의 소비생활센터의 위치는 상담사례로부터 문제가 되는 사업자명을 밝히고 감시 제제를 하는데 효율적으로 기능할 수 있다고 여겨져 왔다.

그러나, 최근까지 지속되어 왔던 일본 국내의 경기불황

1) 일본의 행정구역은 일반적으로 도도부현(都道府縣). 정령지정도시(政令指定都市), 시정촌(市町村)으로 구분된다. 도도부현은 최상위행정조직으로 동경도, 홋카이도, 오사카부, 가나가와현 등을 포함하여 현재 47개가 존재한다. 정령지정都市는 인구 50만 이상으로 보다 자치권이 부여된 도시로 우리나라의 광역시에 해당한다. 시정촌은 하위행정 조직에 해당한다.

의 여파로 중앙정부의 지방소비자행정에 대한 예산삭감이 감행되고, 소비자 행정에 있어 주요한 역할을 담당해 왔던 도도부현 소비생활센터가 통폐합 되거나 축소되고, 민간에 업무위탁하는 사례가 눈에 띄게 늘고 있다. 일본의 지방 소비자행정을 대표하고 우리나라에도 큰 참고가 되어왔던 일본 소비생활센터의 이러한 변화는 앞으로 보다 가속화 될 것이라는 데에 일본 국내적으로도 관심이 높다.

그동안 일본의 소비자행정 업무와 관련해서는 일부 선행연구(강성진, 1996; 백병성, 2001; 김시월, 2004; 허경옥, 2004)가 행해졌다. 하지만, 최근 들어 일본은 국내적으로 소비자정책의 대 전환기라고 불리울 만큼 소비자정책 및 행정에 있어 새로운 국면을 보이고 있다. 그러므로 이에 대한 충분한 이해와 파악이 앞으로의 한일 소비자 관련연구에 방향을 제시할 수 있을 것이라고 생각한다.

본 연구에서는 최근 크게 변화하고 있는 일본의 지방 소비자행정 및 소비생활센터의 발전방안을 모색하기 위하여, 소비자정책 및 지방 소비자행정 관계 보고서 등의 내용분석을 토대로 하여 일본 소비자정책 동향을 파악하고, 지방자치 소비생활센터의 축소화, 민간위탁화의 구체적인 배경과 사례를 중점적으로 고찰하겠다. 이는 그동안 우리에게 많은 참고가 되어 왔던 일본의 지방 소비자행정을 재조명하고, 앞으로 우리나라 지방 소비생활센터 업무의 원활한 운영방안에 있어 시사점을 제시할 수 있을 것이라고 사료된다.

II. 일본 소비자정책 전환의 배경

1. 소비자피해의 심각화

일본은 최근까지 지속된 장기적 경기침체 속에서, 정책 전 분야에 있어 각종 구조개혁책이 적극적으로 도입되었다. 이러한 가운데 21세기 소비자정책에 있어서는 기본이념을 새롭게 전환하여, “보호받는 소비자”에서 “자립의 주체”로서의 새로운 소비자 상을 추구하고 동시에, 시장 메커니즘을 중시한 사전 규제형으로부터 사후 체크형으로 정책 방향을 전환할 방침(國民生活審議會, 2003)을 내세웠다. 이와같은 정책방향을 종합하여 명시한 것이 2003년 5월에 발표된 “21세기형 소비자정책의 나아갈 방향에 대해서(21世紀型の消費者政策の在り方について)”이다. 이 보고서에서는, 소비자정책의 전개방향으로서, 소비자의 안전성 확보, 계약의 적정화, 소비자교육의 충실, 소비자 피해구제 기능의 재정비, IT화와 국제화 및 환경문제에의 대응을 제시하고 있다. 본 보고서에 제시된 정책방안을 토대로, 1968년 제정된 소비자보호기본법이 36년 만에 소비자기본

법으로 발본적인 개정이 이루어졌다(2004년 6월 시행). 또한, 2006년 4월부터 공익통보자보호법이 시행되었고, 소비자단체소송제도의 입법화가 진행되고 있는 등 시책 달성을 위한 법제도화 작업이 한창이다. 특히 개정된 소비자기본법에서는 소비자 정책의 추진에 있어 소비자의 권리존중과 자립지원을 소비자정책의 기본이념으로 강조하고, 정부는 계획적인 정책과제 달성을 위하여 ‘소비자기본계획’을 정할 것을 명시하였다. 이에 내각부를 중심으로 ‘소비자기본계획’의 작성 작업이 진행되어 소비자정책심의기구인 국민생활심의회의에서의 심의, 소비자단체 및 지방행정과의 의견교환, 국민으로부터의 의견수집 등을 거친 결과 2005년 4월, ‘소비자기본계획’이 의결결정되었다. ‘소비자기본계획’은 2005년도부터 2009년도까지의 5년간을 대상으로 소비자의 안정·안심의 확보, 소비자의 자립을 위한 기반정비, 긴급한 소비자문제에의 기동적·집중적인 대응을 3대 소비자정책의 기본적 방향으로 정하고 중점적으로 추진할 주요 시책과 시행 기한을 구체적으로 명시하여, 현재 과제 달성을 위한 다각적인 노력 중에 있다.

이렇듯 21세기에 들어서 일본의 소비자정책은 그 어느 시기보다 활발한 논의와 정책수립이 거듭되고 있는 상황이다. 이와 같이 소비자정책 전개를 위한 개혁과 전환이 절실히 요구되었던 데에는 크게 두 가지 배경과 큰 관련성을 가진다고 할 수 있겠다.

우선, 소비자피해의 양적·질적인 심각화이다. 현재 일본의 경우도 우리나라와 마찬가지로 행정기관 등에 접수되고 있는 소비자상담건수가 매년 최고치를 갱신하고 있다(<표 1>참조). 2004년 한해 전국의 소비생활센터에 접수된 총 상담건수는 1,832,502건에 이르며, 이는 전년도대비 약21.4%나 증가한 수치다. 그러나 이러한 통계수치상의 상담건수는 실제 잠재적인 소비자 상담건수까지 고려했을 경우의 3-4%에 불과하지 않다고 전해진다.

또한 최근 일어난 소비자 문제를 살펴보면, 위조표시 사건과 같은 고전적인 소비자피해가 변함없이 반복되고 있는 한편, 다수의 사상자를 내거나 치명적인 사고가 뒤따르게 될 심각한 피해도 일어나고 있다. 이러한 사건들을 계기로 피해구제 및 미연방지를 위한 법제도화가 요구되었다. 예를 들면, 2000년 발각된 미쓰비시자동차의 리콜결함 은폐사건은 전국 각지에서 트럭 운전수 및 길을 가던 어린이와 행인들을 사망하게 한 사건으로, 결국 사건 당시의 미쓰비시자동차 사장 및 임원진은 업무상 과실치사죄로 체포되게 되었다. 또한, 2001년 일본 내에서 광우병(BSE) 문제로 떠들썩했을 즈음, 2002년 유끼지루시 식품이 수입소고기를 국산소고기로 표시하고 국산소의 산지까지 위조한 사건이 발각되어 결국 회사가 해산되고 간부들이

<표 1> 일본의 기관별 소비생활상담 건수

년 도	소비생활센터	국민생활센터	소비자단체	합 계
1975	127,435	4,554	14,470	146,459
1980	176,662	5,387	12,975	195,018
1985	366,424	6,367	3,661	377,135
1990	331,859	5,969	4,017	342,601
1995	499,857	6,994	3,765	510,566
2000	748,954	8,137	-	757,091
2001	874,528	9,299	-	883,827
2002	1,040,026	8,314	-	1,048,340
2003	1,735,445	9,117	-	1,744,622

주: 소비자단체의 접수건수는, 1998년 이후 통계 처리되어있지 않음. 또한 조사협력단체에는 각기 변동이 있음.
출처: 國民生活センター (2004). 消費生活年報2004.

<표 2> 일본 소비자행정관계예산

(단위: 백만엔)

	1999년도	2000년도	2001년도	2002년도
도도부현	8,820	8,889	7,957	8,125
정령지정도시	1,599	2,031	1,598	1,655
시정촌	5,559	5,610	5,913	4,935
계	15,978	16,543	15,468	14,715

주: 1999, 2000, 2001년도는 최종예산액, 2002년도는 당초예산액임
출처: 國民生活審議會消費者政策部會(2003). 21世紀型の消費者政策の在り方について.

체포되는 일도 있었다. 이 사건을 큰 계기로 2003년에 식품안전기본법이 제정되고 행정조직으로서 식품안전위원회가 발족하게 되었다. 또한, 위의 두 가지 큰 사건은 모두 내부고발로 인해 발각된 사건으로, 이 두 사건을 계기로 2004년에는 기업 내 내부고발자를 보호하는 '공익통보자보호법'이 성립하게 되고, 국내적으로 기업의 사회공헌적 경영에 대한 경각심이 크게 일었다. 이를 비롯하여 지난 몇 년간 소비자상담 건수를 급증시켰던 주요 피해사례들을 살펴보면, 소비자 문제의 심각성은 날로 더해지고 있는 것을 알 수 있다. 21세기에 들어서 이와 같은 일련의 사건들로 인하여, 소비자피해의 방지를 위한 보다 근본적이며 효과적인 소비자정책이 절실히 요구되었던 것이다.

2. 소비자행정의 개혁과 예산삭감: "소비자행정의 슬림화"

일본 소비자정책 전환의 또 한 가지 중요한 배경이 되고 있는 것은 소비자행정에 있어서의 구조개혁과 예산삭감이다. 특히 최근 전국적으로 소비자행정 예산이 삭감되는 경향이 크게 두드러지고 있는 가운데, 긴박한 재정상황에서 효과적인 사업 전개를 위한 개혁이 절실히 요구되었다. 또한 다양한 영역에서의 규제완화 정책이 추진되는 가

운데, 정부의 시장 개입을 억제하고 소비자의 선택과 자기 책임을 증시한다는 시장정책의 기본방향이며, 소비자 정책에 있어서도 '소비자 자립론' 및 '소비자행정의 슬림화'에 큰 영향을 미치게 되었다.

<표 2>는 내각부 자료에서 공개한 소비자행정관계예산의 연도별 추이를 나타내고 있다. 2002년도의 소비자행정 예산 총액은 2000년도 이후 20억엔 가까이 감소하였음을 알 수 있다.

그러나, 과거 10년전을 거슬러 데이터를 비교해 보면 그 차이는 보다 확실해진다. 人見(2000)에 의하면, 동경도의 경우 1990년도의 소비자행정예산이 37억 5,400만엔 이상이었으나 2000년도에는 22억 6,600만엔으로 대폭 줄어들었다. 또한 가나가와현의 경우 1991년에는 3억 3,000만엔에서 2000년에는 1억 2,000만엔으로 격감하였고, 그 사이 현 소재의 8개소의 소비생활센터 중 요코하마, 요코즈카, 사가미하라 3개소의 소비생활센터가 폐지되고, 현립 가와사키소비생활센터가 가와사키시에 실질적으로 이관되었다. 가나가와현의 경우 1999년부터 현립소비생활센터의 축소화를 보다 강화하여 기존의 8개소에서 2004년 현재 중앙가나가와현 소비생활센터(요코하마시 위치) 1개소로 통폐합하였다. 동경도의 경우도 이미 1997년에 소비생활센터의 1본부, 6지부 체제에서 현재 2개 센터만으로 통폐합되어

소비생활센터 축소의 선례가 되었다.

한편, 1998년 이래 도도부현 소비자행정의 후퇴에 대한 소비자단체의 보고가 잇따르고 있다. 일본 전국소비자단체 연합회의 소비자행정 실태조사 보고서에서는 47개 도도부현의 소비자행정담당 직원수, 소비자행정예산, 소비자상담 건수, 소비생활센터의 설치수, 소비생활대책심의회 운영 등에 있어서의 추이를 살펴본 결과(<표 3>), 도도부현 소비자행정의 후퇴가 멈추지 않고 계속되고 있다고 지적하고 있다.

2005년도의 소비자행정예산은 5년 전(2001년 조사 당시)에 비해서 20.5%나 더 감소하였고 그 중에서도 정보제공 및 교육계발 예산은 38.4%, 소비자단체에의 지원은 43.8%로 각각 대폭 감소한 것이 전국 소비자단체연합회의 조사에서 밝혀졌다. 긴축재정 하에서 일반회계예산의 감소폭이 10.3%임을 감안하면 상대적으로 소비자행정은 중시되고 있다고 말할 수 없다(全國消費者団体連絡會, 2005). 반면에, 2004년도 각 지자체의 상담건수는 5년 전에 비해 2.7%나 증가하여 상담원의 1일평균 상담건수는 8.6건으로 2배로 증가하였다. 이에, 한정된 예산안에서 점심시간 및 주말상담을 운영하고 출장상담을 실시하는 등 현장담당자들의 노력과 함께, 04년 6월에 소비자기본법시행이후 조례개정의 움직임은 가속화하여 04년도에 19부현, 05년도에 17현으로 36개현에서 조례개정이 진행되었고 검토 중인 4개현을 포함하면 40개 부현에 이른다.

특히, 소비자행정의 예산삭감과 관련하여 소비생활센터 운영에 대한 행정예산절감을 고려하여, 업무를 민간단체에 위탁하는 지자체에 한하여 예산삭감의 폭을 줄이겠다는 정부 지침 하에 업무를 일부 또는 전면 민간단체에 위탁하는 사례가 늘어나게 되었다. 위의 조사결과, 현재 소비생활센터 업무에 있어 민간위탁 및 협조체제를 시행하고 있는 현은 25개현이며, 검토 중인 현은 3개현, 나머지 19개현은 위탁예정이 없다고 밝혔다. 이 중 상담업무 위탁 현은 5개현이며, 센터업무의 전면위탁은 아오모리현, 사가현의 두 개현이다. 또한 토야마, 교토, 와카야마 3현의 경우 토일 주말상담을 민간단체에 위탁하고 있다고 밝혔다.

III. 소비생활센터의 축소화 및 민간위탁의 경위

1. 소비자행정의 업무분담의 필요성

앞서 언급한 바와 같이, 일본 소비자행정의 급격한 변화 가운데 긴급한 과제가 되고 있는 것은 그간 일본의 지방 소비자행정을 대표해 왔던 소비생활센터의 운영이다.

구체적으로는 그 운영을 그대로 행정이 맡을 것인가, 민간단체에 맡길 것인가, 업무를 부분적으로 또는 전면 위탁할 것인가 등의 문제에 대해서 검토가 이루어지게 되었다. 이러한 가운데 최근 들어 도도부현의 소비생활센터를 통합, 축소화하고 소비자단체에 업무를 위탁하는 사례가 눈에 띄게 늘고 있다. 소비자피해가 날로 심각한 상황에서 이러한 사태를 놓고 소비자행정의 후퇴라고 큰 반발과 우려의 목소리가 높다. 그러나 한편으로 이는 소비자 행정의 민간참여를 유도하고, 소비생활센터 업무의 효율성을 재고하기 위한 중요한 계기로 의미가 있다고 볼 수 있다. 소비생활센터가 민간소비자단체에 업무를 위탁하는 상황은 앞으로 더 확대될 가능성이 충분하기에 그 배경과 현황에 대해서 보다 자세히 살펴볼 필요성이 있다.

일본의 소비자정책에 있어 소비자상담 및 교육, 정보제공 등 각종 시책을 담당하는 기관으로는 중앙정부의 출연 기관인 국민생활센터와 지방자치행정의 소비생활센터가 대표적이다. 그러나, 국민생활센터와 소비생활센터, 또한 지방자치단체에 있어서의 도도부현 소비생활센터와 시정촌 소비생활센터 사이에 업무가 중복되며 역할분담이 효율적으로 이루어지고 있지 않다는 점이 그간 수차례 지적된 바 있다.

2003년 5월, 소비자정책심의기구인 국민생활심의회 소비자정책위원회는 “21세기형 소비자정책의 나아갈 방향에 대해서”에서 소비자행정에 있어서 국민생활센터와 지방자치단체, 또한 도도부현과 시정촌의 역할분담을 피하고, 소비자 교육 및 피해구제의 주체로서 소비자단체 및 NPO(특정비영리법인)와, 사업자 등 민간의 역할을 보다 중시하여 행정과의 연계활동을 도모할 것을 강조하였다. 이는 결국 소비자행정의 슬림화를 추구하고, 소비자시책에 있어 민간참여를 확대하는 방안으로 소비자행정의 업무효율성을 높인다는 방침으로 볼 수 있겠다.

이와 관련하여, 중앙정부의 소비자전담기구인 국민생활센터는, “특수법인정리합리화계획(2001년 내각결정)”으로 2003년 10월부터 독립행정법인화 되었다. 이에 업무 운영 방침을 국민생활에 관한 정보 네트워크의 중핵적 기관으로서, 경우상담 및 전문상담에 집중하고, 종합적인 정보제공 및 조사연구 기관으로서 기능을 재정비하기로 하였다.

- 2) 시민에 의한 자유롭고 사회공헌적 활동의 발전과 촉진을 위한 목적으로 1998년 3월 NPO법(특정비영리활동촉진법)이 제정되어, 2006년 3월 현재 각 도도부현 및 내각부에 약 2만 6천여단체가 인증을 받고 있다. 2003년 5월부터 개정법이 시행, 활동의 종류가 기존의 12분류에서 17분류로 확대되어 “소비자 보호를 도모하는 활동”이 추가되었다. 이에 현재(2003년 5월 이후 부터) 1,218개의 법인이 인증을 받았다.

<표 3> 2005년도 소비자행정실태조사

도도부현	소비자행정예산 (천엔)	01년도 대비 (%)	1인당소비자행정 예산 (엔)	소비자행정 담당직원 수 (본과+소비생활센터)	01년도대비 (%)
홋카이도	259,670	-24.8	46	51.0	-1.9
아오모리현	81,579	-47.5	56	11.0	-26.7
이와테현	48,569	-1.0	35	14.0	-12.5
미야기현	80,759	-19.0	34	39.5	5.3
아키타현	28,577	-65.6	25	16	-27.3
야마가타현	10,070	-66.8	8	19.5	0.0
후쿠시마현	32,004	-36.9	15	25.0	-2.0
이바라기현	182,055	-0.5	61	19.0	-7.3
도치기현	34,177	-65.7	17	16.0	-11.1
군마현	52,814	-43.6	26	27.0	17.4
사이타마현	220,170	-8.1	31	83.0	-2.4
치바현	102,203	-32.6	17	45.0	-4.3
동경도	1,574,501	-11.2	127	106.0	-25.4
가나가와현	57,314	-54.9	7	34.0	-35.8
니이가타현	32,431	-42.7	13	16.5	0.0
토야마현	57,388	-32.4	51	21.0	0.0
이시카와현	76,305	-20.3	65	31.0	6.9
후쿠이현	115,623	-15.2	140	15.0	7.1
야마나시현	41,615	-27.8	47	19.5	5.4
나가노현	75,454	-12.3	34	17.0	-5.6
기후현	163,911	-12.9	78	8.0	33.3
시즈오카현	110,594	-23.5	29	62.0	20.4
아이치현	116,279	-35.4	16	94.0	11.9
미에현	46,228	38.7	25	27.0	20.0
시가현	64,956	-13.9	47	13.0	-13.3
교토부	260,889	21.4	99	33.0	32.0
오사카부	238,204	-4.0	27	10.0	-39.4
효고현	278,232	5.2	50	80.0	12.7
나라현	37,043	-43.5	26	27.5	-8.3
와카야마현	36,911	-20.7	35	9.0	-25.0
돗토리현	77,580	83.0	127	16.0	77.8
시마네현	33,586	19.2	45	8.0	-20.0
오카야마현	108,826	32.4	56	7.5	-25.0
히로시마현	30,319	-66.4	11	12.0	-7.7
야마구치현	47,464	-33.0	32	24.0	14.3
도쿠시마현	65,278	-3.1	80	10.5	-4.5
카가와현	89,541	-9.2	88	14.0	0.0
애히메현	32,839	-60.8	22	12.0	-7.7
고치현	38,020	-48.0	47	15.5	-20.5
후쿠오카현	62,882	-52.5	12	12.0	-25.0
사가현	31,354	-87.5	36	8.5	-26.1
나가사키현	46,559	-49.4	31	11.0	-21.4
구마모토현	45,151	-10.2	24	13.0	-18.8
오이타현	98,015	44.4	81	14.5	3.6
미야자키현	135,460	-17.7	117	31.0	5.1
가고시마현	45,441	-38.4	26	11.5	0.0
오кина와현	34,813	-30.8	26	13.0	-10.3
계	5,539,653	-20.6	43	1223.5	-4.0

출처: 全國消費者団体連絡會(2005). 消費者行政實態報告書2005.

<표 4> 각 도도부현의 소비생활센터의 설치수 변화

전국합계 -4.3%(117개소에서 112개소로 감소)		
증가한 현	감소한 현	
후쿠이 현 100.0% (1개소에서 2개소로)	히로시마 현	-100.0%(3개소에서 0개소)
아이치 현 100.0% (4개소에서 8개소로)	가나가와 현	-50.0%(8개소에서 4개소)
	카가와 현	-28.6%(7개소에서 5개소)
	사이타마 현	-20.0%(5개소에서 4개소)

주: 수치는 98년도 대비의 2002년도의 증감률. ()안은 98년도와 2002년도의 실수의 추의임.
출처: 全國消費団体連絡會報告書(2002) “後退が續く自治体の消費者行政”.

<표 5> 일본 지방행정의 소비생활상담 주체별 상담건수 및 비율

년 도	도도부현	정령지정도시	시정촌	합 계
1975	93,188(73.1)	16,534(13.0)	17,713(13.9)	127,435(100.0)
1980	114,706(64.9)	33,013(18.7)	28,943(16.4)	176,662(100.0)
1985	222,524(60.7)	46,339(12.6)	97,561(26.6)	366,424(100.0)
1990	189,887(57.2)	40,442(12.2)	101,530(30.6)	331,859(100.0)
1995	271,754(54.4)	60,367(12.1)	167,736(33.6)	499,857(100.0)
2000	346,263(46.2)	102,493(13.7)	300,198(40.1)	748,954(100.0)
2001	392,067(44.8)	115,985(13.3)	366,476(41.9)	874,528(100.0)
2002	452,727(43.5)	144,963(13.9)	442,336(42.5)	1,040,026(100.0)
2003	750,291(43.2)	222,075(12.8)	763,151(44.0)	1,735,445(100.0)

출처: 國民生活センター (2004). 消費生活年報2004

2003년 10월부터 2008년 3월까지를 기한으로 하는 “국민 생활센터 중기목표”에서 구체적인 업무 운영안을 제시하고 있는데, 이 가운데 특히 소비자상담에 있어서 지방 소비생활센터의 정비 상황을 고려하여 직접상담을 단계적으로 축소하고 소비생활센터로부터의 경유상담을 강화하여 중기목표의 기말년도에는 경유상담의 비율을 전체상담의 50%이상으로, 최종적으로는 경유상담만으로 국민생활센터의 상담업무를 대폭 축소, 특화시킬 것(國民生活センター, 2003)을 명시하고 있다.

한편, 도도부현과 시정촌 소비생활센터의 업무분담의 필요성에 대해 과거에도 몇 차례 보고된 바가 있다. 2000년 12월 국민생활심의회 소비자정책위원회는 “도도부현과 시정촌에 있어서의 피해상담 처리업무에 방향에 대해서”에서 상담업무는 시정촌의 책무로, 도도부현이 상담처리업무를 하지 않아도 소비자행정의 적절한 실시에 문제가 없다(國民生活審議會, 2000)고 밝힌 바, 도도부현의 소비생활센터 업무 축소화의 확고한 근거를 제시하였다고 할 수 있겠다.

이에 가나가와현은 2001년 8월, 가나가와현 소비생활심의회 보고서 “가나가와현 소비생활행정의 금후의 방향에 대해서”에서, 현내 소비생활센터의 재정비에 있어 가나가와현 중앙소비생활센터로 통합 및 시정촌으로의 권한이양

의 필요성을 명시하였다. 이와 함께 소비자행정에 있어서 시정촌의 역할강화의 필요성이 고조되고 있음을 시사하고 다수 존재하는 현립 소비생활센터의 폐지와 소비자 상담 업무를 시정촌에 전폭 이양한다(神奈川縣消費生活審議會, 2001)는 방침을 밝혔다. 가나가와현의 경우 이미 1996년에 행정개혁추진이 감행되는 가운데 1997년부터 2003년까지 7년간 순차적으로 소비자상담 업무를 시정촌에서 1차적으로 접수할 것을 기본방침으로 추진한 경위가 있다. 따라서 기존에 8개소였던 현립 소비생활센터를 2004년 현재 1개소로 통폐합하고, 소비자상담은 기본적으로 시정촌의 소비생활센터에서 처리하고 현 센터는 직접상담 대신 시정촌으로부터의 경유상담처리 및 사업자규제에 중점적으로 대응할 것이라는 방침을 재차 밝혔다.

히로시마의 경우에도 1998년부터 행정개혁에 의해 시정촌으로의 업무이관을 진행시키고 있다. 이에 따라 2001년 4월에 공소로서의 현립 소비생활센터를 모두 폐지하고 시설정비 조성금 및 상담원 인건비 등을 시정촌에 교부할 방침을 내세웠다. <표 4>는 도도부현 소비생활센터의 설치수 변화에 대한 2002년도 소비자단체의 조사 결과이다.

실제 일본의 경우, <표 5>에서 나타난 바와 같이, 1970년대 이후 점차 하위 행정조직인 시정촌 소비생활센터가 수적으로 증가하면서 이들의 소비자상담 역할이 한층 증

대되었으며, 2003년도에 들어서는 시정촌에 있어서의 상담 건수가 최초로 도도부현을 능가하는 수준에 이르렀다. 이는 결과적으로 도도부현 소비생활센터의 상담 업무가, 보다 지역밀착적인 시정촌 소비생활센터로 이관됨으로써 도도부현 소비생활센터의 축소에 실질적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

2. 소비자행정의 민간참여 확대

중앙정부의 21세기 소비자정책방안에 발맞추어 동경도 소비생활대책심의회 피해구제부회는 2003년 3월 “사회경제상황의 변화에 대응한 소비자피해구제를 위한 새로운 시스템 구축에 대하여”라는 중간보고서를 내놓고, 피해구제 업무에 있어서의 시구정촌의 지원기능을 강화하여, 시구정촌에서 해결 곤란한 안전이나 전문적 안전에 대한 조언 기능을 충실히 하는 동시에, 다양한 상담·피해구제기관의 역할을 증시한 도민구제의 필요성을 명시하여, 행정기관 이외의 민간단체에 있어서의 피해구제 활동과의 활발한 연계를 위한 계획을 내세웠다. 즉, 중앙정부와 지방자치단체간의 업무분담과 함께, 민간단체에 대한 행정의 업무지원 및 연계활동의 활성화는 또 하나의 소비자정책의 주된 목표가 되고 있다.

특히, 시민에 의한 자유로운 사회공헌적 활동의 발전과 촉진을 목적으로 1998년 3월 NPO법(특정비영리활동촉진법)이 제정되어, 같은 해 12월부터 시행되었다. 2003년 5월부터는 개정법이 시행되어 활동의 종류가 기존의 12분류에서 17분류로 확대되어 이에 “소비자 보호를 도모하는 활동”이 추가되었다. 그리하여 2006년 3월 현재(2003년 5월 이후부터) 1200여개의 법인이 인증을 받고 소비자보호와 관련한 활동을 펼치고 있다. 이들은 주로 환경, 소비자계약, 주택, 식품, 다중채무 등 각각 전문화된 분야에 있어서의 학습, 연구, 피해구제활동을 전개하고 있다. 또한, 새로운 NPO법인의 신설과 함께 기존의 소비자단체가 보다 전문적이고 적극적인 활동을 벌이고자 NPO인증을 획득하는 경우가 늘고 있다.

이와 같은 소비생활 관련 NPO 및 소비자단체에 대한 적극적인 지원은 소비자의 자립을 위한 21세기 소비자정책의 커다란 목표가 되고 있다. 국민생활센터는 최근 소비생활 관련 활동을 펼치고 있는 NPO법인 단체와의 정보교류를 촉진하고 시민활동의 장소를 제공하기 위해 2004년 10월 센터 내에 ‘정보교류 프라자’를 설치하였다. 앞으로 전문성을 필요로 하는 소비자활동 및 NPO활동을 지원·협력하여 그 성과를 바탕으로 사회적 제언활동을 촉진시키기 위한 목적으로 사업전개의 취지를 밝혔다. 한편,

2003년 국민생활센터 주최의 전국 소비자포럼의 한 분과회에서는 ‘소비자행정과 NPO의 연계’라는 테마로 NPO의 소비자활동보고가 있었다. 활동보고 가운데 NPO법인 아오모리현 소비자협회의 회장인 나카무라(현, 대학교수)는 NPO단체는 단순히 정책방향에 가담하는 활동이 아니라 NPO 독자적인 시점을 가지고 활동 시스템을 구축해 나가는 것이 중요하다고 강조하였다.

과거에 비해 소비자문제가 한층 다양하고 전문적인 영역으로 다루어지게 됨에 따라 현 시대에 효과적으로 부응할 수 있는 소비자단체의 변화 또한 절실히 요구되고 있다. 이러한 가운데 소비자문제에 있어서의 분야별 전문적인 대응, 소비자행정의 민간참여, 곧 시행될 단체소송제도의 원활한 운영에 있어 이들 NPO단체가 담당해야 할 역할은 앞으로 보다 중요할 것으로 보여 진다. 특히, 정부의 예산삭감으로 인한 소비자행정의 축소화와 함께, 소비자 피해구제 및 교육에 있어 이들 민간의 역할을 증시한 정부의 방침이 소비자행정의 민간참여를 가속화 시키고 있다. 이에 그동안 소비자행정의 중요한 조직으로서 기능해 온 소비생활센터가 민간단체에 업무위탁을 실시하게 되었다. 이전부터 소비자교육·계발사업에 대해서는 자료개발 및 포럼개최 등의 사업이 지역의 소비자단체에 위탁되기도 하였다. 그러나 소비자교육·계발 뿐 아니라 최근 상담업무까지도 민간 위탁되는 경우가 생겨나고 있어 관심이 모아지고 있다.

예를 들면, 오사카부의 경우, 2002년 4월부터 소비생활센터의 상담업무를 소비자단체인 관서소비자협회에 위탁하였다. 이는 소비자상담업무를 행정에서 민간에 위탁한 전례가 없던 사례로서 당시로서는 큰 반발이 있었다. 또한 아오모리현의 경우에도 2004년도부터 상담업무를 포함한 아오모리현 소비생활센터의 업무를 NPO법인 아오모리현 소비자협회에 전면적으로 위탁하였다. 이와 같은 소비생활센터의 민간에의 업무위탁의 움직임은 앞으로도 계속될 것으로 예상되고 있으며, 소비자행정의 후퇴라는 부정적 견해가 있으나, 민간주도의 소비자행정을 목표로 소비자의 정책참여를 확대할 수 있다는 점에서 긍정적으로 받아들일 수 있겠다. 특히 소비생활센터가 민간단체의 힘을 빌어 변화를 꾀하고 있는 지금의 이러한 상황은 정부정책에 시민 스스로가 앞장서야 한다는 시대적 반영이라고도 할 수 있겠다.

다음에서는 소비생활센터의 민간위탁이 실제로 어떠한 상황에서 추진되어지고 있는지 파악하기 위해 민간소비자단체에 의한 소비생활센터의 위탁운영의 구체적인 사례를 살펴해보도록 하겠다.

IV. 소비생활센터의 민간위탁 운영현황

1. 소비생활센터 민간위탁의 의의

도도부현 소비생활센터의 민간위탁 실시 초기당시에는 행정업무의 민간위탁에 대해 부정적인 견해가 컸었던 것이 사실이다. 도도부현 행정이 소비자와 긴밀한 접촉이 가능한 소비자상담의 일선에서 물러난다는 것은 소비자 피해에 대한 현의 실태파악능력을 저하시킬 것이라는 우려와 함께, 사업자 조사권 등 강한 권한을 가진 행정에 비해 민간 조직에 소속하는 상담원이 소비자상담을 처리하는 경우 사업자에게 가해지는 심리적 압박감이 덜할 것이라는 부정적인 의견이 있었다. 특히, 이러한 이유로 지금까지 소비자교육이나 계발은 민간소비자단체의 업무로서 적합하다고 여겨졌던 반면, 상담업무에 대해서는 민간위탁이 적합하지 않다고 여겨져 왔다. 그러나 민간위탁 시 위탁단체에 대한 엄격한 판단기준을 적용하고, 또한 업무 결과에 대한 책임은 도도부현 행정에 기본하게 된다는 원칙 하에서는 민간화 되었다고 해서 질적으로 크게 떨어진다 고 단언할 수는 없다. 단지, 앞으로 민간위탁이 더 진행되는 가운데 소비자상담업무 등에서 경험이 부족했던 소비자단체에 있어 체계적이고 조직적인 준비태세가 요구된다고 할 수 있겠다.

한편, 민간운영이 되면 인건비를 절감하고 지금까지의 행정체질을 개선하므로 업무의 활성화 및 효율화를 기대할 수 있을 것이라는 긍정적인 견해가 크다. 특히, 기존의 소비생활센터 운영에 있어 상담원의 업무기한제한(일반적으로 한 센터 내에서 3년 이상 근무불가) 및 비상근이라는 신분의 한계, 행정책임자의 잦은 인사이동으로 장기간 업무연계가 불가능하다는 점 등은 센터업무의 전문성을 저해한다는 측면에서 그간 단점으로 지적 된 바 있다. 또한, 일본의 경우, 장기간 행정주도의 소비자상담시스템으로 인하여 상담정보를 행정이 독점하고, 민간소비자단체가 행정을 통해 이에 대한 정보를 간접적으로 수집할 수밖에 없는 상황이었다. 센터업무의 민간위탁의 움직임은 이와 같은 업무상 단점을 보완하고, 상담정보를 신속히 소비자단체의 사업에도 직결시킬 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있을 것이다.

다음의 사례연구에서 구체적으로 살펴보겠지만, 오사카부 소비생활센터의 경우, 소비자상담업무에 있어서 지금까지 센터의 비상근직원이었던 소비자상담사의 신분, 민간위탁화로 인하여 소비자단체인 관서소비자협회의 정식직원으로서 소속이 바뀌게 되었다. 더욱이, 일본의 소비생활센터의 경우 지금까지 전화 및 방문상담이 일반적이고 인터

넷상담은 거의 실행되어지지 않았다. 그러나 2002년 10월부터는 전국의 소비생활센터 중 최초로 관서소비자협회가 인터넷에 의한 소비생활상담을 시작하는 등 적극적인 업무 수행을 엿보였다(李賢眞, 2003).

다음에서는 소비생활센터 업무의 민간위탁의 대표적인 사례가 되고 있는 오사카부, 아오모리현, 홋카이도의 경우를 좀 더 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

2. 대표적 사례 연구

1) 오사카부(大阪府)의 사례

오사카부의 경우, 2002년 4월부터 소비생활센터의 상담 업무를 소비자단체인 관서소비자협회에 위탁하였다. 소비자상담업무를 행정에서 민간에 위탁한 전례가 없던 사례로서 이에 당시로서는 큰 반발과 우려가 있었다. 업무위탁 대상이 된 소비자단체인 관서소비자협회는 1966년 설립 당시, 소비자 계발 및 정보제공을 비롯하여 소비자상담 활동을 펼치고 있었다(關西消費者協會, 1996). 그러나 1969년 오사카부 행정의 소비생활센터가 설립되고 지역의 소비자상담 업무를 도맡아 수행하게 됨에 따라 관서소비자협회는 상담업무를 소비생활센터로 완전 이양하고, 대신 계발 활동에 주력하게 되었다. 그러나 그 후 20여년이 흐른 현재, 소비생활센터의 상담업무가 소비자협회로 다시 위탁되는 상황이 일어나게 된 것이다. 관서소비자협회에서는 지금까지 소비생활상담 전문직원을 두지 않았으나 이를 계기로 하여 소비자상담 전문가를 협회 정직원으로 채용하고 이외에 11명의 비상근직의 상담원과 함께 상담 및 피해구제 업무에 대응하고 있다. 오사카부 소비생활센터 상담업무의 민간위탁은 전국 최초의 사례로서 다른 지역에 있어 참고가 되고 있다.

특히, 소비자상담 업무는 다른 업무와 달리 여러 가지 경험과 노력이 필요시 되기 때문에 당시 관서소비자협회의 경우 업무의 위탁을 심각히 고려한 끝에 내린 판단이었다고 한다. 소비생활센터의 상담업무에 대한 민간단체에의 위탁은 전국적으로 전례가 없었기 때문에 행정과 민간의 협조체제라는 방향성은 긍정적으로 평가될 만 했지만 당시로서는 아직 시기상조라는 목소리가 높았다. 또한 악덕업자에게는 공적권력이 필요하다는 의식이 일반적으로 강했기 때문에 민간단체의 상담처리에 우려심이 높았다. 그러나 오사카부 행정은 재정악화를 보완하고 조직을 변화시키기 위해서 소비생활센터의 민간위탁이 절실히 필요했다. 정부 방침 상, 민간위탁을 하지 않으면 소비자행정 예산이 대폭 축소되게 되었기 때문에 관서소비자협회는 사업비를 지키기 위해서 행정으로부터 업무를 수탁하였다

고 한다(關西消費者協會, 2003). 오사카부의 경우 행정의 조직을 축소하는 대신 업무를 민간위탁함으로써 소비자행정의 예산을 지키는 방법을 취한 것이다. 또한, 이전에는 부의 직원이 소비생활센터의 정직원으로 로테이션되는 시스템이었던 탓에 2, 3년에 한번은 책임자가 바뀔 수밖에 없었다. 그러나 민간위탁에 의한 새로운 체제하에서는 직원의 전문성이 축적되고 상담의 결과를 빠르게 교육계발이나 소비자 운동에 직결시킬 수 있다는 큰 장점이 있다. 또한 오사카부의 경우 지금까지 교육 및 계발은 관서소비자협회에서, 상담은 소비생활센터에서 주로 담당하였던 탓에 상담과 교육계발에 있어 연계성이 부족한 실정이었다.

관서소비자협회로 상담업무가 이전되면서 소비자단체 및 소비자에게 보다 상담정보의 공개가 가능해 지고, 소비자 정보의 투명성 보장을 위한 사회적 사명감을 소비자단체에 기대할 수 있다는 점에서 사례에 관한 긍정적인 평가를 내릴 수 있겠다.

2) 아오모리현(靑森縣)의 사례

아오모리현의 경우에도 현의 제정 상 문제로 2004년도부터 아오모리현 소비생활센터의 업무를 NPO법인 아오모리현 소비자협회에 위탁한다고 결정하였다. 아오모리현 내에는 현 소비생활센터 외에 3개시의 소비생활센터가 정비되어 각각 상담업무에 대응해 왔다. 과거 일시적으로 현의 상담업무를 각 시에 위탁하기도 하였으나 1996년에는 각 시에 현 소비생활센터의 분실로서 상담실을 설치하여 시의 위탁을 폐지하게 되었다. 현 소비생활센터 주최로 매월 1회 변호사 및 시정촌 직원을 포함한 상담사례 검토회를 개최하고 2002년부터는 현에서 작성한 '시정촌 소비생활상담 사무처리 매뉴얼'을 배포, 시정촌 담당자를 대상으로 연수교육을 실시하는 등 시정촌에 대한 업무지원을 실시하였다. 그러나 2003년도부터 현 소비생활센터의 업무를 단계적으로 소비자단체인 아오모리현 소비자협회에 위탁하기로 계획하고, 2004년 4월부터는 업무전면의 완전위탁을 결정하였다(靑森縣, 2003).

아오모리현 소비자협회는 1965년 소비자단체로 발족하였다. 2002년 기존의 소비자 단체의 성격에서 한층 더 발전을 도모하고, 전 현역에 걸친 시민활동 단체로서, 정책제언과 지역사회 문제해결에 앞장섬과 동시에 비영리의 시민활동단체가 발전할 수 있는 사회적 환경 정비에 적극적으로 기여함을 목적으로 NPO법인화 하였다.

센터의 업무위탁의 경위를 살펴보면, 2003년도에는 소비자교육(소비생활대학 강좌 등) 및 계발업무(홍보지 등 소비자계발 자료의 작성), 상품테스트 업무(피해구제 관련 테스트 업무)를 각각 소비자협회에 위탁하고, 2004년부터

는 소비자상담처리 및 상담사례검토회를 비롯하여 각종 행사개최 및 정보제공, 파견강좌 등 업무전반을 위탁하게 되었다. 특히, 상담업무에 대해서는 업무위탁 단체인 아오모리현 소비자협회가 일괄 처리하는 것을 기본으로 하되, 그에 따른 전반적인 책임은 현이 부담하고, 위탁단체 및 시정촌의 통보에 의한 사업자의 법률위반행위에 관해서는 현이 감시규제를 담당하게 된다. 아오모리현 소비생활센터의 민간위탁을 위한 최종보고서(靑森縣, 2003)에 의하면, '소비자행정의 추진에 있어서는 행정 뿐 만아니라 민간단체, 사업자, 현민 모두가 일체가 되어 각자 역할에 대한 노력이 지금 요구되고 있다. 현 센터업무의 민간위탁은 소비자행정에의 민간참여를 촉진하고, 민간차원의 활발한 소비자활동을 도모하기 위한 환경정비에 기대되는 바가 크다'라고 현 소비생활센터의 민간위탁에 대한 주된 배경을 기술하고 있다.

3) 홋카이도(北海道)의 사례

홋카이도는 2000년에 현립 소비생활센터를 개설하고 지금까지 민간단체인 홋카이도소비자협회에 운영을 위임하고 있다. 홋카이도의 경우 과거로부터 업무위탁이라는 부분적인 것이 아닌, 실질적으로는 민간단체가 소비생활센터를 전면적으로 운영하고 있다. 이 때문에 그간 민간위탁을 계획 중인 다른 현으로부터 참고를 위한 조사요청을 받기도 한다고 하지만 홋카이도의 경우 현 소비생활센터의 최초 성립부터 다른 지역과 조금 다르기 때문에 완전한 모델이 되기는 어렵다고 볼 수 있다.

민간소비자단체인 홋카이도소비자협회는 1961년에 설립되어 1969년 임의단체에서 사단법인화 하였다. 한편, 홋카이도 소비자센터는 1969년 민영으로 개소하였지만 상품테스트를 비롯한 실제 업무는 홋카이도소비자협회 사업의 일부로 운영되어지게 되었다(北海道消費者協會, 1990). 당시 홋카이도소비자협회가 사단법인화 한 데에는 소비자센터의 운영을 위해 조직체계를 정비하는 것이 주된 목적이었다. 사단법인화가 되면 세법상 우대되고 사회적인지도 측면에서도 나아지기 때문이다. 소비자센터의 사업비는 전액 도의 보조금으로 운영되는 반면 도에서는 모든 것을 협회 측에 일임하는 방침을 따랐다. 이러한 센터의 운영형태는 다른 도도부현의 예에서는 찾아보기 힘든 것이었다.

이후, 1999년도까지는 홋카이도소비자협회에 보조금이 교부되어 소비자센터가 운영되었지만 2000년 조직 개편 시 도립소비생활센터로 설치되었다. 이 센터는 설립당시 3년간만 도의 직원이 근무하고 이후에는 상담·피해구제, 계발, 상품테스트 등의 전 업무를 그동안 실적을 쌓아 온 홋카이도소비자협회의 직원이 운영하기로 하였다. 다른 도

도부현과 명확히 다른 것은 지금까지 민영이었던 소비자 센터를 조례에 입각한 공소로서 개설하고 운영주체는 일 관하여 민간단체인 홋카이도소비자협회인 점이다. 공소로서의 현 센터를 설치한 이유로는 조례에 근거하여 명확한 조직으로서 명기한다는 도의 의향이 있었고 지금까지 개발·상담이 민영 소비자센터와 도청 소비자행정과 양쪽에서 실시된 이유로 서로 각각 자료와 팸플릿을 작성하는 등 업무가 중복되었기 때문에 효율성의 면에서도 일체화 하려는 의지가 반영된 것이었다.

홋카이도의 경우, 일반적으로 일본 내 다른 지역에 비해 지역주민의 주체성이 강하다고 전해진다. 이러한 지역 특성이 소비자행정에 있어서도 민간의 적극적인 참여로서 잘 반영되고 있음을 알 수 있는 사례이다. 또한 홋카이도 내의 삿포로시 소비생활센터의 경우도 과거로부터 민간단체인 삿포로 소비자협회에 상담사업과 전시업무가 위탁 운영되고 있어 이러한 특성을 잘 나타내고 있다고 할 수 있다.

이상, 위의 세 가지 사례에서 살펴본 바와 같이, 소비생활센터의 민관협력 운영에 있어서는 도도부현 행정과 업무수탁한 민간단체와의 협력관계가 긴밀히 유지되어 업무에 대한 상황전달이 얼마만큼 신속하게 이루어지느냐가 열쇠가 될 것으로 보여진다. 도도부현 소비생활센터의 민간위탁 사례에 대해서는 이상의 사례 이외에도 최근 새로운 사례가 더 보고되고 있기 때문에 앞으로 구체적인 상황을 더 파악해 가고자 한다.

V. 결론 및 제언

본 연구에서는 최근 크게 변화하고 있는 일본 소비자정책 동향을 파악하고 그 가운데 특히 지방 소비자행정의 주요한 역할을 담당해 왔던 소비생활센터의 축소·통폐합 및 민간위탁화의 구체적인 배경과 사례를 살펴보았다.

현재 일본은 국가의 행재정에 있어 대대적인 구조개혁을 목표로 정부특수법인의 독립행정법인화, 공단의 민영화, 국립대학의 법인화가 단행되고 정책 전 분야에 걸쳐 중앙정부의 슬림화가 전개되고 있는 상황이다. 이에 따라 소비자보호정책의 강화는 규제완화의 현시대에 역행한다는 국내적 분위기와 함께 지방재정의 궁핍화는 소비자행정의 축소화를 더욱 가속화시키게 된 주된 배경이 되었다고 볼 수 있다. 우리보다 30여 년 가량 앞선 역사를 가진 일본의 지방소비자행정 및 소비생활센터의 운영현황은 우리에게 그동안 많은 참고가 되어왔다. 하지만 일본 국내적으로는 지금까지 소비자보호만을 위한 정부정책이 소비자 문제에 대한 최선책이 될 수 없었으며, 오히려 과도하게

행정의존적인 소비자의식이 소비자의 자립심을 키우는 데 저해요소가 되었다고도 보여지고 있다. 이에 지방 소비자행정에 있어서의 명확한 역할분담과 민간참여확대 방침은 소비자행정의 효율성을 재고하고, 민간차원의 활발한 소비자활동을 유도하여 소비자행정에의 시민참여를 도모할 수 있는 환경정비에 크게 기여할 것으로 기대된다.

지금까지 살펴본 내용을 바탕으로, 일본의 지방 소비자행정 및 소비생활센터 운영에 있어 바람직한 앞으로의 전개방향과 함께, 이와 관련하여 우리나라 소비생활센터 운영에 대한 몇 가지 시사점을 제안하고자 한다.

첫째, 일본의 경우 시정촌 소비생활센터의 정비를 확대하고 도도부현 소비생활센터는 시정촌의 지원역할을 한층 강화함으로써 이들 간의 역할분담을 보다 명확히 하는 것이 필요하다. 지역주민을 대상으로 하는 1차적 소비자상담 및 교육활동은 보다 지역밀착적인 시정촌 소비생활센터에서 전담하고, 시정촌 소비생활센터의 정비가 미비한 지역에 한해서는 도도부현 소비생활센터가 나서서 상담 및 교육활동을 지원해야 할 것이다. 그러므로 도도부현 소비생활센터는 축소 통폐합이 앞으로 보다 가속화된다고 하더라도 최소 한 두 개소이상 유지하고 기능 면에서는 한층 더 강화된 업무지원 역할이 요구된다. 또한, 소비생활센터가 부족한 시정촌에 대해서는 센터의 정비에 더욱 힘쓰는 한편, 여건이 어렵다면 도도부현 차원에서 파견지원이나 분실로서의 소비자 상담실 등을 운영하는 것이 바람직하다. 또는 해당 지역에 있어 적격한 소비자단체에 상담업무를 위탁하는 등 소비자행정 취약지역의 지원을 위한 제도정비가 필요하다.

한편, 우리나라의 경우도 현재 수도권을 중심으로 편중된 소비자행정서비스를 전국적으로 확대해야함에 따라 앞으로 광역지방자치단체 뿐 아니라 기초지자체에도 소비생활센터의 확대설치가 요구되고 있다. 소비생활센터 정비에 있어 초기단계에서부터 광역단체와 기초단체 간의 역할분담을 신중히 고려해야 할 것이다. 한편, 우리나라의 경우 일본과 달리 과거로부터 소비자단체와 그 지역지부에 의한 상담접수가 중요한 역할을 하고 있다. 그러므로 지방센터정비에 있어 이들의 업무활용측면을 충분히 고려하여 연계를 꾀하여야겠다. 특히 소비자단체의 업무가 미흡한 지역에 있어 보다 신속히 센터를 정비하고, 어렵다면 시도 소비생활센터의 분실로서의 상담창구만이라도 설치하는 것이 시급하다. 한편, 우리나라의 경우 현재 소비생활센터의 전문인력 부족이 큰 문제점으로 지적되고 있다. 전국 17개 센터의 평균근무자수가 약 4명인 우리의 현실은 일본의 경우(동경도 82명, 오사카부 21명, 나고야시 22명, 교토부 15명, 나라현 16명 등)와 상당히 대조적이며, 이에 대한 개

선이 절실하다. 이를 위하여 소비생활센터의 인력충원을 위한 예산을 확보하고, 일본과 같이 자격증소지자 즉, '소비자전문상담사'를 적극 활용하는 방안이 고려되어야 하겠다.

둘째, 도도부현 행정에 있어서의 분쟁조정업무 및 사업자 규제감독의 강화가 요구된다. 하위행정단위인 시정촌이나 민간단체보다는 도도부현 행정에서 있어서의 분쟁조정권 및 사업자 감독권이 영향력과 실효성면에서 앞선다고 할 수 있다. 즉, 도도부현 행정은 각 시정촌과 업무위탁단체를 효과적으로 지원함에 있어 한 차원 높은 권한을 발휘해야 한다. 현재 일본의 각 지자체행정의 본과에는 소비자보호조례에 입각하여 '소비자피해구제위원회'라는 분쟁조정기구가 마련되어 있다. 그러나 실제 동경도 및 가나가와현 등의 대도시를 제외하고는 그 운영이 상당히 저조한 편이다. 이에 대해서는 소비생활센터와 소비자행정본과의 유기적인 연락부재로 인해 기구의 운영이 활성화되고 있지 않다는 지적이 크다. 도도부현 소비자피해구제위원회의 활성화하여 분쟁조정기능을 강화함으로써 행정 본과의 센터지원체제 및 권한을 명확히 하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 도도부현 행정본과는 항상 소비생활센터 및 업무위탁단체의 업무전반에 대한 신속하며 충분한 현황 파악에 앞장서야 할 것이다.

이와 관련하여, 우리나라의 경우는 지방자치단체의 소비생활센터 정비에 앞서 소비자행정담당조직을 보다 확립해야 할 것이다. 현재 우리의 지방행정 소비자보호담당(계)에서는 본연의 소비자보호업무 뿐만 아니라 소비자행정과 직접 관련이 없거나 소비자보호의 성격과 상반되는 사업을 동시에 수행함으로써 소비자담당부서의 정체성의 혼란을 가져오고 있다(백병성, 2004a). 더구나 소비자보호조례를 제정하지 않은 자치단체가 있고, 분쟁조정업무는 소보원(서울)에만 활성화 되어있기 때문에 지역 내에서 분쟁조정이 이루어지는 것이 타당하다. 즉, 앞으로 소비생활센터의 확대정비와 지역밀착적인 소비자행정전개를 위해서는 지자체 소비자행정조직의 충실화가 급선무이며, 소비자행정 본과를 통해 소비생활센터의 기능을 지원하고 사업자를 감독 규제하는 체계적인 시스템 구축이 우선되어야 할 것이다.

셋째, 일본 전역에 있어 전문 소비자단체의 육성과 이들의 소비자행정의 적극적인 참여가 요구된다. 일본의 소비자단체의 경우 중앙단체가 30여개인 것에 비해 지역단체는 4,000여개 이상 존재하고 있다. 이러한 소비자단체의 활동을 소비자행정시책에 적극 활용함으로써 각 지역에 있어 소비자단체의 역량을 발휘할 수 있을 것이다. 그러나 실제 일본의 지역소비자단체의 경우 계발 및 학습활

동이 주된 활동이 되고 있으며 소비자상담과 불만처리를 행하는 곳은 10%정도 수준에 머물고 있다. 소비자단체가 상담업무 등 전문 활동으로 소비자행정에 참여할 수 있는 기회를 확대하는 것이 필요하다. 앞서 언급했듯이, 그간 우리나라에 비해 일본의 소비자단체들은 소비자상담 면에서 그 활동이 저조했던 탓에 상담관련정보를 행정기관에 요청할 수밖에 없었다. 또한, 과거로부터 행정으로부터의 재정지원이 인색했던 탓에 일본의 지역 소비자단체의 경우 제정 상 열악한 조건은 활동을 저해하는 요소로 작용하고 있다. 그러나, 최근 들어 NPO단체가 전문분야에 있어 활동을 적극 전개하고, 소비생활센터의 업무위탁에 가담하는 사례가 늘고 있음을 살펴보았다. 이러한 소비자단체들의 움직임은 소비자정책의 변화로 인해 더욱 자극을 받게 되었으며 정부의 지속적인 지원과 동시에, 소비자단체 스스로도 독자적인 시점을 가지되 행정과 효율적으로 연계를 도모해야 할 것이다.

한편, 현재 우리나라는 소비생활센터 운영에 있어 소비자업무에 전문성을 가진 민간단체가 파견형식으로 투입되어 참여하고 있다. 이러한 가운데, 소비자단체로부터는 소비자단체와 소비생활센터 업무의 중복에 대한 비판과 함께 공무원의 지시에 따라야 하는 센터업무에 대한 불만이 제기되고 있는 현실이다(백병성, 2004b). 또한 민간소비자단체의 경우 센터직원으로 간주하기 보다는 일용직 내지는 봉사자로 인식하는 경우가 많고 이는 업무성과와 수행에 있어 악영향을 끼칠 것으로 우려된다(최은숙·김시월, 2005). 소비자행정의 시너지효과를 기대한 민관합동근무의 취지가 부정적인 결과로 작용하고 있는 것이다.

이와 같은 문제점들을 보완하기 위하여 우리나라 소비생활센터의 운영체제의 개선에 대하여 보다 신중히 고려해야 할 필요성이 있다. 여기서 앞으로 확대되는 지방 소비생활센터의 운영에 있어, 소비자단체업무가 활성화 된 지역에 한해서는 적격한 소비자단체에 업무를 부분 또는 전면 위탁하는 체제로의 전환을 고려해 볼 수 있겠다. 우리나라의 경우, 과거로부터 민간소비자단체들이 지역 소비자를 대상으로 피해구제와 교육 등의 서비스를 제공해 왔으며 이는 사실상 지방소비자행정을 이들에게 위탁해 온, 우리나라에서만 찾아볼 수 있는 제도화된 특성이라 할 수 있다(강성진·김인숙, 1996). 한일간 소비자행정 및 소비자단체의 역사에는 차이점이 있고, 우리나라의 경우 소비생활센터 업무의 민간위탁을 고려할 시에는 이러한 특성을 충분히 감안하여 보다 심층적인 연구가 필요하다. 일본의 경우 앞서 언급한 바와 같이 1960년대 중반부터 지방 소비생활센터의 정비가 본격화되면서 소비자상담업무가 민간에서 행정으로 대폭 이양되었다. 그러나 우리나라의 경

우 최근 들어 소비생활센터의 정비가 본격화 되고 있으며, 지금까지 소비자단체의 상담업무 등에 대한 경험과 실적이 오랜동안 축적되어 있다. 또한 우리나라는 이미 소비자보호법 제정 당시부터 소비자단체의 역할에 대한 명확한 규정과 함께 정부의 사업비 지원, 소비자단체에 있어 자율적 분쟁조정기능까지 제도화되어 있는 현실은 일본과도 구별되는 특징이다. 이러한 상황에서 앞으로 소비생활센터의 정비에 있어 민간단체에의 업무위탁 체제는 충분히 고려해 볼 만한 사안이라고 생각된다. 또한 소비생활센터의 업무를 소비자단체에 위탁함으로써 소비자행정의 민간 참여를 확대하고, 소비생활센터의 운영과제로 지적되고 인력 및 전문성 확보, 공무원의 순환보직으로 인한 업무의 연계성 부족을 크게 보완할 수 있는 가능성은 위에서 살펴본 일본의 경우와도 상통하는 바가 크다고 할 수 있겠다.

앞으로 소비자단체와 같은 NGO는 공익집단으로서 그 수효와 역할이 더욱 증대될 것으로 보이며(이종혜·이기춘, 1998), 일본의 NPO법 제정과 소비자단체소송제도 입법화에서 알 수 있듯이 선진각국에는 정책차원에서 소비자활동을 보장하고 있다. 우리나라의 경우도 과거로부터 소비자단체가 전문활동 및 정책제언에 활발하게 참여하고 있으며, 앞으로 소비자단체의 육성과 발전을 위해서도 소비자행정에 이들의 업무를 적극 활용하는 것이 바람직하다. 또한, 소비자단체에 대한 육성과 지원을 위해서는 인력 및 재정 면에서의 자원 확보가 전제되어야 한다. 우리나라의 경우, 다수의 소비자관련학과 및 자격제도가 존재하여 이에 대한 인적자원을 상당부분 확보하고 있다고 할 수 있다. 다만 지방 소비자행정 시스템 구축에 있어서의 예산확보가 무엇보다도 시급하다고 할 수 있겠다.

이 밖에도 우리나라의 경우 전국의 소비자행정에 있어서의 업무관련 데이터베이스를 종합적으로 구축하고, 소비생활센터가 주축이 된 지역소비자지향적인 정보제공체제가 요구된다. 또한 지방 소비자행정 및 소비생활센터의 업무에 대한 지속적인 외부 평가시스템도 도입되어야 할 것이다.

일본의 소비자행정에 있어서의 업무효율성 강화를 위한 구체적인 검토는 앞으로도 계속되어야 할 것이다. 특히 소비자행정에 있어 민관의 유기적인 협력관계 구축은 현재 한일 양국에 있어 무엇보다 중요한 사안일 것이며, 그 사례에 대해서는 보다 충분히 검토하여 소비자행정의 발전책으로 활용할 수 있어야겠다.

- 접수 일 : 2006년 05월 15일
- 심사 일 : 2006년 05월 31일
- 심사완료일 : 2006년 08월 02일

【참 고 문 헌】

- 강성진(1996). 일본의 소비자행정체계에 관한 소고, **소비자문제연구**, 17, 1-15.
- 강성진·김인숙(1996). 지방소비자행정의 활성화방안. 한국소비자보호원 연구보고서.
- 김시월(2004). 디지털시대에 대응하는 한국소비자보호원의 발전방안 -일본의 국민생활센터, 소비생활센터와의 비교연구-. **소비자학연구**, 15(1), 39-63.
- 백병성(2001). 지방소비자행정의 정착방안에 관한 연구. 한국소비자보호원 연구보고서.
- _____ (2004a). 지방소비생활센터 운영체계화 방안연구. 한국소비자보호원 연구보고서.
- _____ (2004b). 지방분권과 지방소비자행정 -소비생활센터를 중심으로-, **한국소비자학회 춘계학술대회 논문집**, 33-48.
- 이종혜·이기춘(1998). 한국 소비자단체의 형성과 운영에 관한 연구 -정치적 기업가의 역할과 선택적 편익제공 이론을 중심으로-. **소비자학연구**, 9(4), 117-135.
- 최은숙·김시월(2005). 소비생활센터의 현황과 활성화방안: 소비생활센터 담당자를 통해 본 센터의 업무현황 및 개선사항. **한국소비자학회 춘계학술대회 논문집**, 601-613.
- 황정선·이득연·김인숙(2003). 소비자정책에서의 소비자 참여 확대방안. 한국소비자보호원 연구보고서.
- 허경옥(2004). 한국과 일본의 소비자 업무 현황과악 및 비교: 업무평가를 중심으로. **대한가정학회지**, 42(2), 61-175.
- 李賢眞(2003). 消費者被害救済システムの現状と展望. **消費者教育**, 23, 95-104.
- _____ (2005). 消費者被害救済からみた消費者自立に関する研究. 東京學芸大學大學院 博士論文.
- 人見剛(히토미쓰요시)(2000). 地方消費者行政の強化と今後の課題. **國民生活**, 30(11), 10-14.
- 關西消費者協會(1996). (財) 關西消費者協會30年のあゆみ.
- 關西消費者協會(2003). 消費者情報, 346.
- 北海道消費者協會(1990). 30年のあゆみ.
- 神奈川縣消費生活審議會(2001). 神奈川縣の消費生活行政の今後の方向性について.
- 青森縣環境生活部文化・スポーツ振興課(2003). 青森縣消費生活センターの民間委託等に向けて.
- 東京都消費生活對策審議會(2003). 社會經濟情報の変化に對した消費者被害救済のための新たな仕組みづくりについて.

- 全國消費団体連絡會(2002). “後退が續く自治体の消費者行政”.
- 全國消費者団体連絡會(2005). 消費者行政實態報告書 2005.
- 國民生活審議會消費者政策部會(2000). 都道府縣と市町村における苦情處理業務のあり方について.
- 國民生活審議會消費者政策部會(2003). 21世紀型の消費者政策の在り方について.
- 國民生活センター(2003). 國民生活センター中期目標.
- 國民生活センター(2004). 消費生活年報2004.
- 內閣府國民生活局(2005). ハンドブック消費者2005.