



여의도연구원

국민 행복을 디자인합니다

Vol. 2014-04

여 연 브 리 프

YDI BRIEF

발행일 2014년 10월 23일

소비자정책 추진체계의 문제점 및 개선방안

- 목 차 -

요 약	
I. 검토배경	1
II. 소비자정책 추진 시스템 및 문제점	3
III. 주요국의 소비자정책 추진체계	9
IV. 정책추진체계 개선방안	13
V. 정책적 시사점	17
참고문헌	18

작성 : 이종인 연구위원
(02) 2070-3325

《 요 약 》

- ‘소비자정책’은 시장 ‘경쟁정책’과 더불어 경제발전과 국민의 후생증진을 위한 국가의 주요정책임.
 - 일반 국민의 실생활에 파고드는 중요한 국가정책 비전으로서
 - 전형적인 거래상의 소비자 피해뿐만 아니라, 서민생활 애로 등 제반 국민 생활의 문제를 소비자정책의 효과적 추진을 통해 해결할 수 있을 것임.
- 소비자정책 추진체계의 대폭적 개편 이후 7년이 경과한 시점에서 볼 때, 공정위로 일원화된 현재의 시스템은 일정부분의 성과에도 불구하고 많은 제약과 문제점을 안고 있어 개선이 시급한 것으로 진단됨.
 - 무엇보다 공정위의 정책 총괄·조정 기능의 제약으로 인해 소비자정책 기능이 부실 운영되거나 약화되고 있는 실정이며, 그에 따른 부처간·관련기관간 기능중복 등에 따른 상당한 행정비효율 발생
 - 미국, 일본, 영국 등 선진국 사례의 검토를 통해서도 우리나라 정책추진 체계의 개선 필요성을 읽을 수 있음.
- 정책추진체계 개선을 위한 기본 원칙과 방향
 - 국민에게 편의적인 정책추진 체계·행정조직이어야 하며, 소비자의 실질적 후생증진 및 생활편의를 가져오는 체계가 바람직함.
 - 다양한 소비자문제에 대한 신속한 대응이 가능하고, 중복기능의 축소·배제 및 상호협력을 통한 효율성을 확보할 수 있는 체계
 - 민간부문의 진전에 부응하는 전문성이 확보될 수 있는 조직이어야 하며, 민생문제가 포함된 광의의 소비자문제에 대응할 ‘국민생활정책’의 추진이 요망됨.
- 이러한 원칙·방향 아래 두 가지의 개선 대안을 제시함.
 - ① 대통령 또는 국무총리 소속 독립 상설기구(합의제 행정기관) 형태의 (가칭)국민 생활위원회를 설치하는 방안
 - ② 행정·정책 전담의 독립 외청 형태의 (가칭)국민생활청을 설치·운영하는 방안

- 두 대안 모두 행정의 효율화를 가져올 뿐 아니라 정치·경제·사회적 측면에서도 소비자가 주역이 되는 국민위주 정책으로 패러다임을 전환하는 것임.
- 향후, 정책추진체계 개편時 유의사항
- 체계 전환의 실리와 명분을 분명히 하고, 관료조직 확대 우려에 대한 국민의 부정적 시각 등을 불식시킬 방안 마련 선행
 - 효율·효과 제고 관점에서 두 대안간 장단점 및 현 체제를 유지하되, 現소비자정책위원회의 위상 격상 등 운용상의 효율·효과를 높일 수 있는 여타 대안까지 포함한 개선안 등에 대한 심층적 논의와 방안 제시 요망

I. 검토배경

- ‘소비자정책’은 시장에서의 ‘경쟁정책’과 더불어 경제 발전과 국민의 후생증진을 위한 핵심 정책임.
- 국가 경제수준이 향상됨에 따라 국민의 권익 증진과 소비생활 향상을 위한 소비자정책의 중요성이 더욱 부각되고 있음.
- 소비자정책의 강화는 국민의 권익 실현을 통한 복지증진과 직결되며, 나아가 기업과 국가 경쟁력 제고에도 기여하게 됨.

소비자정책(Consumer Policy)이란 소비자문제를 해결하고 궁극적으로 소비자의 복지를 증진시키기 위해 정부가 법과 제도 등을 통해 시장에 직·간접적으로 개입하는 일련의 과정으로 정의됨. 일반 국민의 생활(민생)문제도 넓은 의미의 소비자정책의 대상이 되며, 이러한 광의의 소비자정책을 ‘**국민생활정책**’으로 부를 수 있음¹⁾

- 2008년 이명박 정부 출범時 소비자정책의 주체가 공정거래위원회(이하 ‘공정위’로 약칭)로 일원화됨.
- (구)재정경제부(이하 ‘재경부’로 약칭) 대신 공정위가 총괄하게 되면서 관련 부처들과의 협조관계가 약화된 측면이 있으며, 소비자의 기본적 권리²⁾인 ‘안전’, ‘교육·정보제공’ 등의 기능이 경제검찰로서의 공정위 본연의 기능과 조화되지 않으며, 국가 소비자정책 심의·의결 자문기구인 소비자정책위원회 운영 실적이 거의 없는 등 국가차원의 종합적 소비자정책의 추진에 비효율과 한계를 보임³⁾.
- 당초 기대했던 경쟁정책과 소비자정책 결합의 시너지효과가 미진하다는 평가와 함께,

1) ‘국민생활정책’은 이론적으로 정립된 법제적 개념은 아님. 하지만 기존의 소비자정책에 일반 국민의 생활에 직결된 제반 정책을 결합한 의미로 이해될 수 있음.
2) 소비자기본법 제4조에는 ‘8대 소비자권리’를 명시하고 있음. 즉 ①안전할 권리, ②알 권리, ③선택할 권리, ④의견을 반영할 권리, ⑤피해를 보상받을 권리, ⑥교육받을 권리, ⑦단체를 조직하고 활동할 권리, ⑧쾌적한 환경에서 소비할 권리 등임.
3) 제반 문제점에 관해서는 제II절에서 상술함. “공정위의 소비자 정책기능 총체적으로 부실 운영되고 있다”는 일부 언론의 지적도 있음(신아일보, 2014.2.6.일자).

- 1987년 설립된 소비자정책 수행기관인 한국소비자원(구 한국소비자보호원, 이하 '소비자원'으로 약칭)의 기능이 상당부분 제약받고 있으며,
 - 식품안전 등 많은 분야에서 타 정부부처 기능과 중복 수행되는 측면
- ※ 일본은 2009년 9월 독립된 '소비자청'과 감독기구인 '소비자위원회'가 설치되어 운용 중이며, 내각부 국민생활국에서 유관 행정관청과의 업무협조 담당⁴⁾

□ 소비자정책은 서민생활 관련 제반 문제와 밀접한 관련이 있음.

○ 서민을 포함한 국민 다수의 행복을 추구하는 정부 정책방향과 같은 맥락

○ 세월호 침몰사고를 계기로 국민의 재난 컨트롤타워((가칭)국가재난처) 신설이 추진 중이나, 소비자안전을 포함한 국민생활(소비자)정책 추진체계 개선의 필요성이 지속적으로 대두되어 왔음에도 불구하고 가시적 진전이 없는 상황임.

□ 이러한 배경에서 본고는 국민의 소비생활에 관련된 행정·정책 시스템상 문제점을 진단해 보고, 소비자정책을 포함한 '국민생활정책'의 추진체계 개선을 위한 방안을 제시함.

4) 제Ⅲ장 1절 참조

II. 소비자정책 추진 시스템 및 문제점

1. 정책추진 패러다임의 변천과정

- ‘소비자보호법’ 제정(1980.1.4)과 소비자원 설립(1987.7.1) 등 일련의 소비자(보호) 정책과 행정이 수립된 이후 약 20년간의 소비자정책의 기초는 여전히 공급자 중심이었음.
- 산업정책의 부작용을 교정하거나 소비자 피해를 사후적으로 구제하는 이른바 ‘후견적 소비자보호정책’의 형태였음.
- 초기에는 경제기획원에서 해당 정책을 담당하였으며, 1998년 이후 재경부(경제정책국, 소비자정책과)에서 총괄
 - 최고 심의·의결기구인 소비자정책심의위원회 운영
 - 소비자보호법에 의해 특수공익법인으로 설립된 소비자원 감독
 - ※ 농림부, 보건복지부, 환경부, 공정위 등 타 중앙행정부처에서도 해당 분야 소비자정책 업무를 분산 수행
- 2000년도 중반에 이르러서야 소비환경의 변화와 소비자정책 확대 요구 등 여러 국내외적인 여건 변화를 반영, 정책의 추진체계를 대대적으로 개편하기에 이룸.
- 정책의 방향을 기존의 ‘소비자보호’에서 ‘소비자의 권익 증진과 소비생활의 향상’으로 전환하는 내용의 정책 수립
 - 소비자보호법을 소비자기본법으로 대폭 개정했으며(2006.9월),
 - 한국소비자보호원의 명칭을 ‘한국소비자원’으로 변경하고 조직의 관할 등 국민생활 향상을 위한 소비자정책의 집행기능을 공정위로 이관(2007.3월)
 - 소비자단체소송제도와 집단분쟁조정제도를 새로이 도입(2008.1월)
 - 정부조직을 개편하여 정책의 주관 추진체계를 공정위로 이관(2008.2월)⁵⁾

5) 기존의 재경부(총괄), 공정위(거래분야), 기타 행정부처 등에 분산된 소비자정책 추진 체계를 공정위로 “통합”했다는 관점도 있음. 하지만, 당시 재경부에서 소비자정책을 총괄했었으므로 공정위로의 “이관”이 보다 적절한 표현임.

□ 2000년도 중·후반에 있었던 정책추진체계 개편의 주된 배경을 보면,

- 정부와 민간에서 다음과 같은 주장이 다수 대두됨.
 - 거시경제를 담당하는 당시 재정부의 주된 임무와 소비자보호가 상충되며, 同 부처 내에서의 소비자정책 위상이 매우 취약해짐(물론 물가안정 등 국민 생활에 직결된 임무에 관해서는 이견 없었음).
 - 공정거래제도·경쟁정책과 국민생활·소비자보호 정책간 상호보완성, 결합의 시너지 효과 기대 주장도 일부 있었음.
 - 재정부, 공정위, 기타 부처 등 여러 중앙행정기관에 분산된 소비자행정을 하나의 부처로 통합(일원화)함으로써 정책의 실효성 제고 기대
- 한편으로는, 소비자정책 추진체계 개편에 관한 당시의 배경의 이면에는 정책 주관의 주도권을 두고 재정부와 공정위 간 수년간의 각축이 있어 왔음.
 - 재정부에서는 소비자정책을 경제정책의 일환으로 간주, 정부의 소비생활 시책 추진 기관이자 소비자보호의 역할을 담당하기 위해 설립된 소비자원을 통해 정책을 추진해야 하며, 당시 15개 중앙 관계부처에 분장된 광범위한 관련 정책의 총괄조정 기능을 담당해야 한다는 입장인 반면,
 - 공정위에서는 개편 이전부터 1국 5과의 소비자정책 전담부서와 7개의 관련 법률⁶⁾을 두고, 경제력집중 관련 기존 기능 위축의 대안으로 소비자정책 기능의 흡수·확대를 추진해 왔으며, 산하기관이 전무한 상태에서 소비자원을 산하기관으로 두기 위한 강한 의지를 보여 옴.

2. 현황

□ 2008년 개편된 소비자정책 추진체계의 기본 틀이 현재까지 유지되고 있음.

- 개정 소비자기본법(2006.9.27) 및 동법 시행령(2007.3.27)을 근거로 함⁷⁾.
- 국가 차원에서는 소비자정책위원회 아래 공정위 및 기획재정부(이하 ‘기재부’로 약칭), 보건복지부, 지식경제부, 농림수산식품부 등 12개 중앙행정기관에서 대체로 산업별로 소관 분야 담당

6) 표시광고법, 약관규제법, 방문판매법, 전자상거래소비자보호법, 할부거래법, 가맹사업법, 공정거래법

7) 2006년 9월 27일 ‘소비자기본법’으로 전부개정 이후 6차례 부분 개정이 있었음.

- 지방의 경우 16개 광역 지방자치단체별 (지역)소비자정책위원회, (지역)소비자 보호기관을 둬.
- 공정위에서 소비자기본법에 의거하여 소비자원 관할 등 소비자정책의 집행 기능을 총괄⁸⁾
 - 국가 소비자 기본정책의 심의·의결 자문기구인 소비자정책위원회 및 산하 분과회의의 운영을 주관(공정위·민간 공동위원장 체제)
 - 소비자원의 업무추진 감독
- 소비자정책의 추진은 크게 규제행정과 지원행정으로 구분되며, 관련 법령⁹⁾에 근거하여 여러 부처 및 기관에서 담당

[그림 1] 소비자정책 추진체계 현황



출처: 공정위 홈페이지(www.ftc.go.kr)

8) 공정위 홈페이지(www.ftc.go.kr) 및 관련 자료 참조

9) 주요법령을 보면, 공정위 소관으로는, 공정거래법, 표시광고법, 할부거래법, 방문판매법, 약관규제법, 전자상거래소비자보호법, 소비자기본법, 제조물책임법 등이 있으며, 기타 부처 소관으로는 민법, 품질경영법, 산업표준화법, 약사법, 식품위생법, 평생교육법 등이 있음.

3. 문제점 진단

□ 2000년대 중반 소비자정책 추진체계 개편 논의 당시 제시되었던 방안들을 정리해 보면, 크게 다음 세 가지로 요약 가능함.

<표 1> 2000년대 중반의 정책추진체계 개편 논의

형태	소비자위원회 신설	공정위로 일원화	재경부 체제 유지
추진 주체	- 대통령 직속 또는 국무총리 산하의 독립된 상설기구화	- 정책추진 체계를 공정위로 일원화	- 획일적 기능 통합을 지양. 재경부 중심의 기존 체제 유지
추진 체계	- 국무조정실에 소비자위원회 사무국 설치 - 소비자원을 동 위원회에 귀속	- 공정위 내 소비자정책국을 확대·재편하고, 소비자원의 감독권 행사	- 재경부 국민생활국(소비자정책과)에서 정책의 기획·집행 - 소비자원에서 정부시책 총괄 추진
제시	- 소비자 관련 학계 - 일부 민간단체	- 공정위 - 일부 학계·민간단체	- 재경부 - 전경련 등 업계단체 - 일부 학자

※ 당시, 정부의 소비자시책 추진 기관인 소비자원에서는 현실적으로 공식 견해를 내기 어려운 입장이었음.

○ 상술했듯이, 이명박 정부 출범과 함께 ‘공정위로 일원화’ 형태로 귀결됨.

□ 소비자정책의 추진체계 개편 후 7년이 경과한 현 시점에서 일정부문의 성과에도 불구하고, 기대했던 경쟁정책과의 통합에 따른 시너지효과가 미약할 뿐 아니라 다양한 문제점이 지적 내지 부각되고 있는 실정

○ 지난 7년간의 긍정적 성과

- 거래적정화를 위한 분야에서는 ‘경쟁정책 차원의 불공정거래’ 및 ‘소비자정책 차원에서의 부당거래로 인한 소비자피해’ 관련 정책의 대상이 동일한 경우에는 양 정책 추진에서의 시너지 효과가 나타남. 즉 소비자정책상 문제 야기 사업자에 대해 경쟁법적 집행을 통해 제재 가능

· 규제자 입장에서의 비용절감 효과 및 소비자 피해보상 등에서도 긍정적

※ 하지만, 거래 이외의 분야에서는 전문가들이 부정적으로 봄¹⁰⁾.

10) 소비자분야 학계전문가 다수로부터의 의견 청취 결과임.

- 공정위가 주도하여 소비자단체, 소비자원 및 광역지자체 소비자상담센터를 통합하여 2010년 1월부터 시행해 온 ‘1372소비자상담센터’ 운영은 신속한 소비자 상담뿐 아니라, 소비자피해구제와 예방 측면에서 일정부분 성과를 보였다는 평가¹¹⁾
- 소비자 권익증진 기금 설치를 공정위에서 적극적으로 지원함으로써 민간 주도의 소비자 권익증진 운동 활성화가 기대됨(미실현 과제)¹²⁾.

○ 공정위로 일원화된 현 정책추진 체계상의 제약 및 지적되는 문제점

- 소비자정책·제도의 총괄 조정기능을 수행해야 함에도, 정부조직체계에서의 위상 등의 문제로 중앙행정기관¹³⁾과의 협력·조정이 원활하지 못하다는 지적
 - ※ (구)재경부 총괄 때에는 경제총괄 부처 내지 ‘경제부총리’의 위상으로 정책의 총괄 조정이 상대적으로 수월
- 산업별 정부조직상 부처·기관별 소비자정책 기능의 중복에 따른 비효율 문제 상존¹⁴⁾
- 소비자(식품·제품) 안전, 자주적 역량 강화를 위한 소비자교육과 정보제공 등의 분야는 공정위의 본래적 기능과 상당한 괴리
 - 특히 식품안전을 포함한 소비자안전 문제에 관해서는 그 역할이 매우 미흡
 - ※ 소비자기본법상 소비자안전을 위한 제 규정¹⁵⁾만으로는 관련 정책 수행에 상당한 제약¹⁶⁾
- 생활물가·주거안정 대책 등 민생 관련 소비자정책 분야는 지식경제부(경제정책국, 민생경제정책관 등)와 기타 관련 부처에서 중점적으로 다루고 있어 현실적으로 공정위에서 주도하기에는 무리
- 안전, 의료분쟁조정, 금융소비자보호 등 각 부처별로 조직 확장 또는 부처 이기주의로 경쟁적으로 도입하고 있는 분쟁조정업무 등에 관련된 주요 정책 분야 여건 변화에 능동적으로 대응하지 못하고 있는 실정

11) 1372소비자상담센터의 성과에 관한 여러 연구·학술논문 참조

12) 동 사안은 박근혜정부 출범시 정책과제로 제시된 것이며, 기금조성의 형태와 내용에 관한 논의가 현재 진행 중임.

13) 부처에 따른 중앙행정기관은 2014년 10월 현재 2원5실17부3처18청5위원회가 있음.

14) 예컨대 식품안전분야의 경우 식품의약품안전처와 소비자원(소비자안전국, 시험검사국)에서 동일·유사한 기능 중복 수행

15) 소비자기본법에 규정된 소비자안전 관련 규정으로는, 소비자정책 기본계획 수립(동법 제21조 이하), 위해방지 기준 설정 및 표시·광고 기준 설정(동법 제8, 10, 11조), 소비자안전센터 설치 및 위해 정보 수집·처리(동법 제51~52조), 소비자안전조치로서 상품의 수거·파기의 권고 및 명령(동법 제49~50조) 등임.

16) 시장진입에 대한 규제조치에 대하여 개별법령 미규정시 개입 여지가 매우 제한적인 실정이며, 총괄기관으로서의 역할도 매우 제한적(권대우(2014), 5쪽)

- 안전분야는 산업통상자원부(제품안전기본법, 2013년 제정), 의료분야는 보건복지부(의료분쟁조정법), 금융소비자보호 분야는 금융당국(금융소비자보호법(안))과 기능이 중복되거나 중복 예상

○ 경쟁정책과의 상호보완 및 규제 시너지 효과는 그다지 크지 않은 반면, 현실적으로 기업 활동에 부담을 가중시킨다는 사업자 측 주장도 있음.

○ 공정위 위원장이 (공동)위원장인 소비자정책위원회¹⁷⁾의 활동이 극히 부진하다는 비판적 평가

- 연간 회의 횟수가 1회 정도밖에 되지 않는 등 형식적이고 소극적 운영되고 있다는 지적¹⁸⁾

○ 업무 중복에 따른 소비자원과의 갈등과 비효율

- 정책추진 체계가 공정위로 이관되면서 소비자(보호) 시책의 효과적 추진을 위해 정부·민간의 중간 형태로 27년 전 설립된 소비자원의 업무와 기능이 일정부분 제약
- 소비자기본법에 따른 소비자원 업무가 공정위 업무와 중첩되면서, ‘감독’기관의 유·무형의 통제 등에 의해 법상의 고유기능 추진의 동력 저하
- 소비자원에서 수행한 조사·교육·피해구제·정책개발 등의 성과를 상당부분 공정위에서 무임승차하는 경우도 있다는 지적¹⁹⁾

□ 결과적으로,

○ 소비자정책 추진 체계의 공정위로의 이관 내지 일원화 이후 7년이 경과한 현 시점에서의 평가는 부정적인 경우가 우세

- 향후 국내외 정세 및 정치·경제·사회의 변화에 따라 국가의 행정체계 개편의 필요성이 대두되는 시점에, 소비자권의 보호 및 국민생활 향상에 관련된 정책 추진체계의 개선 문제도 함께 추진해야 할 것으로 사료됨.

※ 구체적 개선 방안을 IV절에서 제시함.

17) 동 위원회는 소비자기본법에 따라 소비자의 권익 증진 및 소비생활의 향상에 관한 기본적인 정책을 심의·의결하기 위한 비상설기구임.

18) 연간 회의개최 실적은 0~2회 정도이며, 회의 또한 1시간 이내의 짧은 시간에 계획 의결 및 실적 보고가 전부. 또한 위원회 산하 전문위원회의도 연 1회 내외의 서면회의를 제외하면 전무한 실정이며, 위원직이 장기간 공석 상태인 등 공정위 소비자 정책기능이 총체적으로 부실 운영되고 있다는 지적(신아일보(2014.2.6.일자) 및 2014년도 국정감사 자료)

19) 소비자원 전·현직 임·직원으로부터 청취한 사항임.

Ⅲ. 주요국의 소비자정책 추진체계: 일·미·영 중심으로

1. 일본

□ ‘소비자’라는 행위주체를 대상으로 하며, 소비자정책을 국가의 최고정책으로 관련 행정조직을 운영하고 있는 유일한 국가임.

○ 종래 일본의 소비자행정은 산업육성 중심의 행정조직의 틀 속에서 각 성청(省廳, 중앙관청)이 관장하는 개별화된 행태였음.

- 그 결과 각 성청의 소비자정책 업무가 매우 복잡하여, 소비자문제 등이 발생해도 담당 관청과 법률의 적용에 혼란이 있어 왔음.

○ 2000년대 중반, 집권당의 정치적 어려움이 겹치자, 이를 만회하기 위한 정치적 의도와 함께 독립된 강력한 소비자정책관청의 설립이 추진되었으며, 2009년 9월 소비자행정을 총괄하는 소비자청이 발족함.

- 또한, 내각의 소비자행정 전반을 감시하는 소비자위원회가 출범됨.

※ 당시, “소비자가 주역이 되는 국민위주 행정으로의 패러다임 전환”, “전후 행정기관 신설 중 환경청 설치에 버금가는 위대한 일” 등의 자국 내 평가가 뒤따름. 하지만 5년이 경과된 현 시점에서의 평가는 다소 엇갈림.

□ 소비자청 및 소비자위원회의 위상

○ 소비자청의 위상 : 일본의 소비자원 격인 “국민생활센터(NCAC)”²⁰와의 기능연계를 통해 관련행정 전반에 대한 사령탑 역할

- 정보의 일원적 집약, 조사·분석 및 관계 성청에 권고, 사업자 조치·지도·명령, 법률 입안, 지자체 소비자행정 지원

- 신설 당시 행정조직의 비대화를 막기 위해 각부·성에서 인원·예산·사업을 이관 받음.

- 장관(1), 차장(1), 심의관(2), 참사관(2), 8과, 정원은 200여명 정도

20) 일본국민생활센터(NCAC: National Consumer Affairs Center of Japan)는 국민생활의 안정과 향상에 기여하고자 국민생활에 관한 정보제공, 조사연구, 분쟁해결 등의 업무를 수행하는 일본의 독립행정기관의 하나임. 우리나라 한국소비자원과 유사한 조직임.

- 소비자위원회의 위상 : 소비자청, 국민생활센터 등 국가의 소비자행정 전반을 감시·견제
 - 중요한 소비자문제 심의, 국민의 소리를 행정에 전달하는 역할
 - 10인 이내의 학식 있는 자로 구성, 사무국을 내각부(국민생활국)에 설치²¹⁾
- 일본의 소비자청·소비자위원회 설치 배경
 - 2000년 이후 식품위장표시사건, 중국산 가공식품(만두 등) 독극물 사건, 악덕 상술 피해 등이 빈발하자 정부에서 2008년 초 안심·안전한 국민생활을 위한 관련 행정의 일원화·종합화 추진 계획 입안
 - 당시 후쿠다(福田)내각의 정치적 어려움 타개 수단으로 활용. 수상이 직접 소비자청 설치 필요성을 언론을 통해 제기하기도 함.

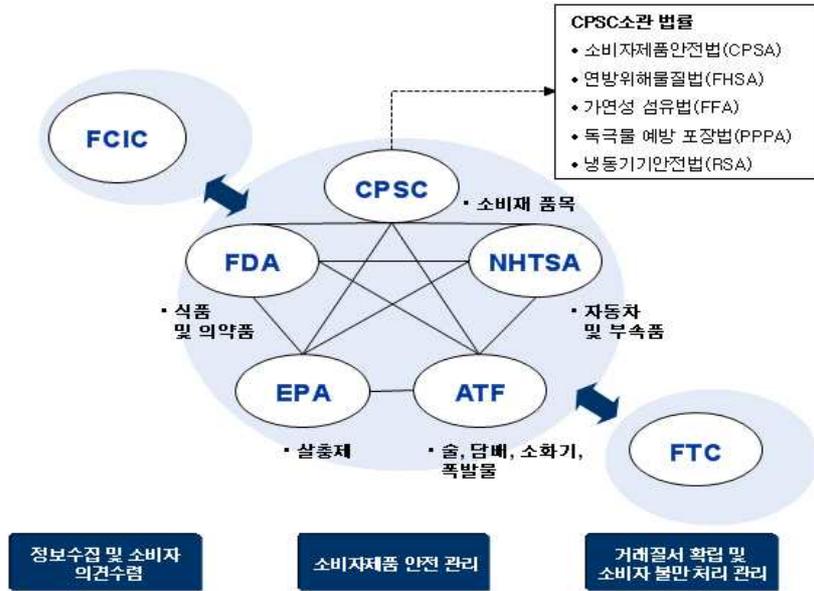
2. 미국

- 연방정부 및 주정부 차원으로 구분되며, 연방 소비자관련 행정과 주정부의 소비자행정간 상호 협력 관계 유지
- 연방 차원에서는 주로 기능 중심의 연방기관에서 정책 수행
 - 정책의 기획·입안은 의회가 주로 담당, 집행은 여러 개별 행정기관이 담당
 - FTC가 경쟁정책과 거래 관련된 소비자정책을 담당. 거래 이외의 안전, 환경, 금융소비자피해 등은 타 연방기관에서 담당
 - 거래분야는 연방거래위원회(FTC), 각종 공산품안전은 소비자제품안전위원회(CPSC), 먹거리와 의약품 안전은 식품의약품안전국(FDA), 증권·금융소비자문제는 증권거래위원회(SEC), 교통안전은 전미고속도로교통안전위원회(NHTSA), 환경문제는 환경청(EPA), 술·담배나 소화기 및 폭발물 등에 관한 문제는 법무성(DOJ) 내의 주류담배화기단속국(ATF)에서 담당
- 이러한 연방 차원의 기관들은 ①시민정보센터(FCIC)와 같은 정보수집 및 의견수렴기관, ② CPSC, FDA, EPA, NHTSA, ATF 등 품목별 안전관리업무 담당기관, ③ FTC와 같은 거래질서 및 민원 처리담당 기관 등 3가지로 구분 가능

21) 내각부(국민생활국)에서 국민생활정책홈페이지를 설치·운영 중임.

- 기구별 역할 분담이 기능에 따라 각각 세분화되어 있음. 또한 해당 법률에 따라 독립적 운영

[그림 2] 미국 연방정부의 소비자정책 관련 기관



출처: 이승신 외 3인(2014), 소비자와 글로벌마켓 중심의 시장경제, 박영사(375쪽)

- 주정부 단위에서는 대개 해당 주정부 내 사법장관부처를 두고 있으며,
 - 일부 주의 경우 주정부 내 민원·소비자문제 전담기구를 설치·운영²²⁾

3. 영국

- 기본적 국민생활정책과 관계법의 제·개정은 중앙정부에서 담당하지만, 실제의 시장감시, 안전정책, 민원처리 등 관련 행정은 지자체 단위에서 수행되는 특징
 - 각 시·군 단위에 별도의 지역기관으로 설치되어 있는 거래기준국(TSS, Trading Standards Service)에서 지방의 소비자행정 수행
- 중앙정부의 경우 비즈니스·기업·규제개혁성(BERR)과 공정거래청(OFT) 등에서 시장·소비자·경쟁 정책을 담당해 옴.
 - 대부분의 민생·소비자정책은 BERR에서 담당, 경쟁정책은 OFT에서 담당하여 양 경쟁정책의 추진체계가 분리된 형태

22) 캘리포니아주의 경우 '소비자보호청(Department of Consumer Affairs, 1970년 설립)'을 두고 있으며, 주내 LA카운티에도 소비자보호국을 설치·운영

- 2008년 10월부터는 소비자포커스(Consumer Focus; 구 국립소비자위원회)라는 독립된 시민고충 처리기구 출범
- 2013년 5월 이후에는 관련 예산과 임무가 Citizens Advice 및 Citizens Advice Scotland로 이전되면서, 소비자포커스는 컨슈머퓨처(Consumer Futures)로 개칭
- 정부 지원을 받아 자선단체가 운영 중인 CAB(Citizens Advice Bureau; 국민고충상담부)에서 채무, 주거, 실업, 법적 문제 등 다양한 국민의 생활 문제 상담 및 소비자권의 옹호 문제 담당

4. 소결

- 이상의 검토사항을 요약·정리해 보면,
 - 소비자정책의 추진체계는 해당국의 정치·경제·사회적 여건이 반영된 형태로 서로 다른 특징을 갖고 있음.
 - 미국과 달리 일본과 영국은 정책의 기획·입안·집행을 통합한 형태이며, 소비자정책 전담기관을 두고 있음.
 - 하지만 미국, 일본, 영국 모두 우리나라 공정위와 같은 경쟁정책과 소비자정책을 통괄하는 형태는 아님²³⁾.

<표 2> 주요국의 소비자·민생정책 추진 형태 비교

	일본		미국	영국	(프랑스)*	(독일)*	한국
	과거	현재					
전담기관 (유무)	해당성·청	소비자청	없음 (개별 기관)	시민고충 상담부 (CAB)	경제산업 고용성 (경쟁·소비·사기방지총국)	없음 (각 주)	공정위 (소비자원)
안전과 거래	분리	통괄	분리	통괄	통괄	각 주	통괄
소비자정책과 경쟁정책	분리	분리	부분 통괄 (분리)	분리	통괄	분리	통괄
정책의 기획·입안·집행	부분 통괄	통괄	분리	통괄	통괄	각 주	통괄 (2008)

* 프랑스와 독일에 관한 상세 설명은 생략

23) 경쟁정책과 소비자정책이 통합 운영 중인 나라는 (본고에서는 검토하지 않은) 호주와 프랑스가 유일함. 호주는 경쟁소비자위원회(ACCC)를 두고 있으며 프랑스는 경제산업고용성 내 경쟁소비사기방지총국(DGCCRF)에서 양 정책을 함께 추진하고 있음.

IV. 정책추진체계 개선방안

1. 개선방안

□ 제II장(3절)에서 상술한 현 소비자정책 추진체계상의 여러 문제점 및 향후 종합적 국가 행정체계 개편 필요성 등을 전제로, 소비자정책 추진체계의 개선이 요망됨.

○ 공정위로 일원화된 현 정책 추진체계의 틀을 개편하는 것이 바람직하다는 관점에서 논의함.

※ 제III장에서 살펴보았듯이 선진국의 경쟁정책당국이 소비자정책을 총괄하는 사례는 찾아보기 힘들²⁴⁾.

□ 개선 원칙 및 방향

○ 국민에게 편의적인 정책추진 체계 및 행정조직

○ 소비자의 실질적 후생증진 및 생활편의를 가져오는 체계

○ 다양한 소비자문제에 대한 신속한 대응이 가능한 체계

○ 민간부문의 진전에 부응하는 전문성이 확보될 수 있는 조직

○ 중복기능의 축소·배제 및 상호협력을 통한 효율성 확보가 가능한 체계

○ 민생문제가 포함된 광의의 소비자문제에 대응할 ‘국민생활정책’의 추진

□ 상기 원칙·방향 아래 다음 2가지의 개선 대안을 고려해 볼 수 있음²⁵⁾.

※ 공정위에서 소비자정책 등을 총괄하는 현행유지안은 논외로 함.

24) 일본의 공정취인위원회는 독자적 소비자정책 추진기능을 갖고 있지 않는 대신 공정거래질서를 위한 정책을 통해 소비자권의 증진에 기여하는 형태임. 미국의 연방거래위원회의 경우 소비자 보호국을 설치하여 광범위한 소비자문제 관련 권한을 행사하지만 대부분 거래분야에 국한됨. 영국의 공정거래청(OFT) 역시 일본과 마찬가지로 경쟁정책 이외의 민생·소비자정책을 직접 수행하고 있지는 않음.

25) 관계 학계·전문가의 의견을 수렴한 사항이나, 향후 보다 구체적으로 보완할 필요

〔대안 1〕 (가칭) 국민생활위원회 설치²⁶⁾

- 대통령 또는 국무총리 소속²⁷⁾ 독립 상설기구(합의제 행정기관) 형태
 - 학식과 전문성이 풍부한 장관급 정무직공무원을 위원장으로 하고, 정부 및 민간 전문가들로 위원 구성
 - 효율적 위원회 운영·지원을 위한 독립 사무기구를 둠.
 - 국민생활향상 및 소비자권의 옹호를 위한 (가칭)국민생활원을 둠.
 - ※ 현 소비자원 조직을 ‘국민생활원’으로 전환하고, 위원회의 사무기구 임무를 수행토록 함으로써 추가적 예산소요 억제
 - ※ 영국의 Consumer Future(CAB) 조직 등을 참고할 수 있음
- 주요 업무
 - 각 부처의 소비자정책 업무 종합·조정·지원, 공공서비스·공적보험 등 소비자구제, 분쟁조정, 지자체 및 민간소비자단체 지원, 소비자권익기금 운영 등
- 조치사항
 - 소비자기본법 개정²⁸⁾ 등 법제 정비
 - 현 공정위의 소비자정책 총괄업무 폐쇄 또는 국민생활위원회 사무기구로의 부분 이관 등 행정조직 부분 개편
 - ※ 별도 국가예산 증투가 수반되지 않아도 되는 장점
- 예상되는 문제점
 - 합의제의 위상이 정부조직법상 중앙행정기관에 비해 취약할 수 있음.
 - 해당 부처(구성원)의 이견·반발

26) 제 I 장(1절)에서 광의의 소비자정책을 ‘국민생활정책’으로 정의하였으며, 따라서 ‘국민생활위원회’는 ‘소비자위원회’의 넓은 개념으로 이해하면 됨.

27) 대통령 직속이 바람직하지만 현실적 제약을 감안하여 국무총리 소속으로도 검토할 필요

28) 현 소비자기본법의 명칭변경까지 검토대상에 포함해야 할 것임.

[대안 2] 행정·정책 전담 독립 외청 (가칭 국민생활청) 설치

○ 국무총리 산하의 독립 행정·정책 총괄 전담 기관화

- 현 공정위의 소비자정책 기능 및 중앙행정기관의 관련 행정 중 필요한 부분을 선별하여 이관·일원화

※ 일본의 '소비자청' 조직과 유사한 형태

○ 주요 업무

- 현 소비자기본법에서 부여된 소비자정책업무에 더하여 민생문제를 포함한 광의의 '국민생활정책' 업무를 직접·책임 수행

○ 조치사항

- 소비자기본법 개정 등 대폭적 법제 정비 필요
- 각 해당부처 관계법령 및 기존 조직을 재조정해야 함.
- 현 소비자원 조직의 상당 부분을 '국민생활청'에 활용함으로써 예산 소요 최소화 가능(구성원의 신분전환 문제 뒤따름)

※ 일본의 소비자청 및 국민생활 지원기관인 국민생활센터의 기능 참조

※ 별도 국가예산이 수반될 가능성

○ 예상되는 문제점

- 기능 재조정 및 관련 부처 조직재편에 따른 상당한 행정 비용 소요
- 해당부처 구성원의 이견·반발
- 타 부처 소관 법령 이관에 따른 해당부처 반대 등

2. 예상 효과

- '독립 위원회 설치' 및 '독립 외청 설치'의 두 대안을 종합적으로 검토할 때 정책추진체계 개선에 따른 다음과 같은 효과가 예상됨.

- 행정의 효율화 측면에서의 효과는 아래 <표 3>에 정리하였음.

<표 3> 행정효율성 측면에서의 예상 효과

예상 효과	비고
- 관련 행정의 통합 추진→전문성·효율성 제고 · 기획·입안·집행 기능의 일원화	- 현 체제도 ‘소비자행정의 일원화’를 표방했으나 제II장(3절)에 제시한 제반 문제점 발생
- 독립 조직을 대통령 소속에 둬으로써 부처간 원활한 협력 관계 및 추진동력 제고 예상	- 현행 공정위 일원화 체계의 제약 해소
- 현행 공정위의 안전, 교육·정보제공 기능수행상의 제반 문제 해소 가능	
- 정책기능 중복에 따른 현행 행정낭비 완화 · 부처별 경쟁적인 분쟁조정기구 조직 확장 억제 · 제품 안전: 산업부(기표원)과 공정위 · 먹거리 안전: 복지부, 농림부, 공정위 · 금융소비자보호: 금융위·금감원, 공정위, 소비자원	예) 의료분쟁조정중재원 예) 제품안전기본법 예) 금융소비자보호법(안)
- 관료조직 비대화, 국가예산 수요 증가 우려 · ‘소비자원’ 등 기존조직·예산 대체 가능	해법 있음 ²⁹⁾
- 매우 소극적인 현 ‘소비자정책위원회’의 기능 활성화	독립위원회(1안)에서 해당기능 수행 또는 독립외청(2안)에서 역할 강화

○ 기타 정치·경제·사회적 측면

- 소비자가 주역이 되는 국민위주 행정으로의 패러다임 전환³⁰⁾
- “소비자정책 = 서민생활의 향상을 위한 정책 = 국민생활 정책”
 - 시장거래상의 소비자피해나 안전 등 전형적 소비자문제에 국한하지 않고, 서민생활의 애로에 관련된 제반 국민생활 이슈를 ‘국민생활정책 추진체계 개선’ 문제로 수렴함.

□ 소비자정책 기능 통합 추진에 따라 예상되는 부작용 및 문제점

- 현행 정부조직 및 관련법이 대체로 산업별로 되어 있어, ‘소비자’라는 행위 주체 또는 ‘국민’이라는 일반 개념을 주체로 조직을 신설할 경우 해당 법령의 획정 및 각 부처 소관법령과의 중복문제 해결의 어려움 예상

- 해당 부처·부서(구성원)의 이견·반발 예상³¹⁾

○ 타 부처 소관 법령 통합(이관)시, 인력구조 조정시 해당부처 반발 예상

※ 여성가족부의 경우는 2001년 출범시 타 부처 법을 이관받기 보다는 대체로 선언적 의미의 법조항으로 구성한 바 있음.

29) 일본의 ‘소비자청’과 ‘소비자위원회’ 사례와 같이 체계개편 전과 후의 공무원 정원을 묶어두는 조치도 가능할 것이며, 고위직급 증설을 최소화하는 방안도 검토할 필요

30) 일본에서 독립 소비자청을 신설할 당시 회자된 구호이기도 함.

31) 일본의 경우에도 극심한 부처간 이견과 반발이 있었으나, 국가수반(총리) 및 내각총리대신이 직접 나서 설득과 조율을 통해 해법을 찾음.

V. 정책적 시사점

- 소비자정책은 일반 국민의 실생활에 파고드는 중요한 국가정책 비전임.
 - 전형적인 거래상의 소비자피해뿐만 아니라, 최근의 여러 서민생활 애로 등 국민생활 이슈를 소비자정책 추진체계의 개선을 통해 해결할 수 있을 것임.
 - 각종 요금제 등 공공서비스관련 국민 불만, 구제역·조류독감(AD)과 같은 위생·환경문제, OTC의약품문제, 농산물파동과 생활물가 부담, 가계부채 등 최근 빈발하는 제반 민생·소비자문제뿐만 아니라, 원자력발전사고와 여객선침몰과 같은 안전재해와 지진·화산 등 자연재해까지 아우르는 규범체계와 행정을 획기적으로 개선하는 것임.
- 앞서 진단해 보았듯이 현재의 소비자정책 추진 시스템에는 많은 문제점이 있으며, 따라서 적절한 방향으로의 개선이 시급함.
 - 특히 정책추진 체계가 공정위로 일원화된 형태로 바뀐 지 7년이나 지난 시점에서 볼 때 (제Ⅳ장에서 제시한 방향으로의 전환이 이루어지지 않는 한) 향후에도 해당 문제점들의 해소는 기대하기 어려울 것임.
 - 무엇보다, 소비자정책 내지 국민생활정책이 특정 부처 소관업무 중의 하나로 인식되어 야기되는 제반 문제의 해소가 어려울 것임. 소비자(국민생활)정책은 어느 한 부서의 업무에 그치는 것이 아니라 거의 모든 정부부처의 업무와 유기적으로 연결된 중요한 국가정책이라는 인식이 선행될 필요
- 향후, 정책추진체계의 개편 등을 추진하게 될 경우
 - 체계 전환의 실리와 명분을 분명히 하고, 관료조직 확대 우려에 대한 국민의 부정적 시각 등을 불식시킬 충분한 대처방안 마련이 선행될 필요
 - 효율·효과 제고 관점에서 보다 구체적 논의와 방안 제시가 요망됨.
 - 제Ⅳ장(1절)에서 제시한 2가지 대안간 장단점, 및 現 체제를 유지하되 소비자정책 심의·의결기구인 소비자정책위원회의 위상을 국무총리로 격상시키는 등 운용상의 효율·효과를 높일 수 있는 여타 방안까지 포함한 개선안의 장단점을 구체적으로 분석해봐야 할 것임.

참고문헌

- 권대우 (2014). 소비자안전법제에 대한 재검토. 소비자정책연구회 발제문.
- 이승신·이종인·박정근 (2014). 소비자와 글로벌마켓 중심의 시장경제. 서울: 박영사
- 이종인 (2008). “해외 주요소비자기관의 기능 및 정책추진체계” 연구보고서. 한국소비자원.
- 한국소비자원 (2004). 한·중·일 3국간 소비자문제의 특징 및 소비자 권익향상을 위한 협력방안. 한·중·일소비자 정책포럼자료집.
- 한국소비자원 (2014). 제3차 소비자정책 기본계획 수립. 2014국회정무위원회 국정감사 자료.
- Consumer Focus (2008). *Consumer Focus Work Programme to March 2010*.
- CPSC (2008.2). *2009 Performance Budget Request*.
- Matsumoto Tsuneo (2004). *Some Features of Japanese Consumer Policy*.
- 内閣府 (2007). 日本の消費者政策体制の概要.
- 공정취인위원회 웹사이트(<http://www.jftc.go.jp>)
- 미국 식품의약품국 웹사이트(<http://www.fda.gov>)
- 미국 연방거래위원회 웹사이트(<http://www.ftc.gov/ftc/about.shtm>)
- 미국 연방시민정보센터 웹사이트(<http://www.pueblo.gsa.gov>)
- 미국 제품안전위원회 웹사이트(<http://www.cpsc.gov/about/about.html>)
- 영국 소비자포커스웹사이트(<http://www.ncc.org.uk>)
- 일본 공정취인위원회 웹사이트(<http://www.jftc.go.jp>)
- 일본 내각부 웹사이트(<http://www.cao.go.jp>)

여의도연구원은 국가발전과 국민행복을 위한 정책을 개발하고, 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화 구현에 기여하기 위하여 「여연브리프」를 발간하고 있습니다.

「여연브리프」의 전문은 www.ydi.or.kr에서도 보실 수 있습니다.

원고의 내용은 필자 개인의 의견이며, 새누리당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.



여의도연구원

서울특별시 영등포구 국회대로 76길 22 기계산업진흥회 신관 3층
전화: (02) 2070-3300 팩스: (02) 2070-3331 (우 150-729)