

일본의 소비자피해구제 행정체제 현황 및 평가: 한국과의 비교를 중심으로*

The trends and evaluations for Governmental system of redressing consumers'
losses in Japan: comparison to Korea

성신여자대학교 가족문화·소비자학과
부교수 허경옥**

Dept. of Family Culture and Consumer Science, Sungshin Women's Univ.
Associate Professor : Huh, Kyung Ok

〈 목 차 〉

- | | |
|-----------------------------------|---|
| I. 서론 | IV. 일본과 한국의 소비자피해구제
행정의 발전방향
참고문헌 |
| II. 일본의 소비자피해구제 행정체제
및 피해구제 현황 | |
| III. 한국과 일본의 소비자피해구제
체제 비교 | |

〈 Abstract 〉

This study examined in detail the Japanese system of redressing consumers' losses and the overall consumer administrative system and compared them with the Korean counterpart to seek for a direction of reforming the systems.

Several policy suggestions could be made as follows to activate the systems and improve the performances of the consumer administration in both Japan and Korea.

First, in Japan, consumer center must be efficiently operated while private consumer groups, firms, consumer agencies and other organizations must actively join to actively redress consumers' losses and implement other consumer policies.

Second, in Korea, regional consumer policies are weak so that they must learn Japanese well-developed regional consumer administration system by examining their current development, strengths, and weaknesses.

* 이 논문은 2003년도 성신여자대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음.

** 대표저자, 연결저자(Corresponding Author): 허경옥 (kohuh@sungshin.ac.kr)

Third, working conditions must be urgently improved, increasing the number of consumer counselors who are involved in consumer policies as well as to guarantee minimum level of their payment. On the other hand, the trend of hiring married and old employees being responsible for implementing consumer policies in Japan must be improved.

Fourth, divisions of works in consumer policies among consumer groups as well as their specialization in Korea are necessary.

Finally, as counseling of consumers through internet were not available in Japan, that type of counseling must introduce and become more popular in the future.

Key Words : 일본의 소비자행정(Consumer Policy in Japan), 일본 소비생활센터(Consumer Center of Japan), 한국의 소비자행정(Consumer Policy in Korea)

1. 서 론

1960년대 이후 일본에서 급속한 경제성장이 이루어지면서 소비자문제 및 소비자피해가 급증하기 시작했다. 1955년 모리나가 비소우유 사건, 1960년 쇠고기 통조림 사건(쇠고기깡통 속에 파리 발견을 계기로 조사 결과 20개 업체 중 18개 업체의 쇠고기 통조림 속 고기가 고래고기임이 발견됨), 1964년 살로마이드 사건, 1966년 이따이 이따이병 발생 등이 발생하였다(허경옥, 1998). 특히, 쇠고기 통조림 사건은 「부당표시방지법」을 제정하는 계기가 되었다.

이처럼 소비자문제가 빈번하게 발생하는 상황에서 일본에서는 1961년 소비자정책 전담 부서로써 소비자경제과를 설치하였고, 1968년 소비자보호기본법을 제정하면서 소비자정책이 종합적으로 체계화되기 시작하였다. 그 이후 1994년 제조물책임법 제정, 2001년 소비자계약법 및 금융상품 판매법을 시행하는 등 소비자 관련 법을 활발하게 정비하면서, 일본의 소비자 정책은 완비되어 왔다. 그러나, 2002년 유끼지루시 유업(雪印乳業)이 수입 소고기를

일본산으로 둔갑시켜 판매한 허위표시 사건 등 소비자를 기만하는 사건은 끊이지 않고 발생하고 있다. 최근 일본에서 가장 빈번하게 발생하는 소비자피해 유형은 식품에 대한 위장문제, 출자금 투자 상법으로 인한 피해, 중국계 다이어트 건강식품에 의한 사망자 발생, 다중채무자 및 야미 금융(악덕사채업) 문제, 사설 양로서비스 관련 피해이다. 이외에도 원(원)기리(ワン切り) 상법이라고 해서 소비자의 핸드폰에 한번 울린 후 수신 벨로 남겨진 전화번호로 소비자가 다시 전화를 걸면 성인용 방송안내 등 악덕 서비스로 자동 연결되어 엄청난 통화료가 청구되는 사건이 발생하여 사회문제가 되고 있다. 뿐만 아니라, 광고 문자 메일 등 핸드폰 관련 피해, 방문판매에 의한 고액 주택 리모델링 문제, 투자형 금융상품의 소비자피해, 소비자 계약법 관련 소송 증가 등 소비자문제는 갈수록 양적 그리고 질적으로 복잡하고 심각해지고 있는 상황이다.

인접 국가인 일본의 소비자정책 및 소비자피해구제 체제는 우리에게 많은 영향을 미쳐왔다. 그럼에도 일본의 소비자정책 그리고 소비자피해구제 체제 등 관련 분야에 대한 연구

그리고 한국과의 비교 연구가 충분히 수행되어 오지 않았다. 일본 소비자행정에 대한 연구는 주로 일본의 지방 소비자행정에 대한 한국소비자보호원의 보고서(예: 강성진, 1994; 강성진, 김인숙, 1995; 1996)가 대부분으로서 일본의 소비자행정, 피해구제 체제 등에 대한 자세하고 구체적인 연구 그리고 한국과의 비교 연구는 충분히 진행되지 않은 상황이다. 따라서, 본 연구에서는 일본의 소비자피해구제 시스템 그리고 전반적인 소비자 행정체제에 대해 자세하게 고찰하고 분석하며 한국의 것과 비교함으로써 두 국가의 소비자피해구제 행정 및 시스템을 포괄적으로 이해하고자 한다. 일본의 소비자피해구제 관련 행정에 대해 살펴보고 이를 한국과 비교함으로써 한국의 소비자피해구제 관련 행정체제 구축, 소비자정책 수립 및 시행, 소비자피해구제 체제의 발전에 기초정보를 제공할 수 있다.

II. 일본의 소비자피해구제 행정체제 및 피해구제 현황

1. 일본의 소비자 행정체제

일본은 1965년 경제기획청에 국민생활국, 소비자과를 설치하면서 그리고 1968년에 소비자보호기본법을 제정하면서 소비자행정이 적극적으로 펼쳐지기 시작하였다. 중앙 정부 차원의 소비자보호 담당 부서는 1963년 농수성(당시)에 소비자경제과가, 1964년에는 통상산업성에 소비경제과가, 1965년에는 경제기획처(현 내각부)에 국민생활국이 각각 설치되었다. 현재, 일본 정부에 의한 소비자피해구제는 <표1>에 제시한 바와 같이 각 중앙관청, 내각부(전 경제기획처)산하의 소비자정책전문기관인 국민생활센터, 그리고 각 지방자치단체 소속의 소비생활센터 및 소비자고충처리위원회가 담당하고 있다. 이 중 중앙의 국민생활센터와 지방자치단체의 소비생활센터는 소비자피해구제를 위한 재판외분쟁처리기관(ADR)으로서 가장 큰 역할을 담당하고 있다(角田眞理子, 2001). 국민생활센터는 1997년 국민생활센터법에 의해 설립되었는데, 1984년부터 전

<표1> 일본의 소비자 행정기관 체계

기관 소재	기관 분류	부서 및 관련 기관 명
중앙	소비자행정담당기관	내각부, 각 주무관청
	소비자행정 담당 위원회	소비자정책심의위원회 소비자행정청내연락회의
	경쟁정책 담당기관	공정거래위원회
	소비자피해구제 담당 주요 기관	국민생활센터
지방	소비자행정담당기관	도도부현, 시정지정도시의 소비생활과 등
	소비자행정 담당위원회	지방소비자정책심의위원회 지방소비자행정청내연락회의
	소비자피해구제 담당 주요 기관	소비생활센터
기타	행정이외 소비자피해구제 기관	기업 PL센터, 민간 소비자단체

출처: 『米英韓 三ヵ国の行政による消費者被害救済制度に関する調査研究』 2003년 3월,
国民生活センター調査室 編

국소비생활정보 네트워크 시스템(PIO-NET)을 운영하면서 전국의 도도부현, 정령 지정도시의 소비생활센터와 연결하여 소비자로부터 불만상담 사례를 수집·분석하며, 평가하고, 그 결과를 공표하며, 각종 소비자정보를 제공하고 있다.

한편, 일본의 지방자치단체는 소비자보호조례 및 요강을 제정하여 운영하고 있다. 이 같은 조례는 지방자치단체에 따라 다소 차이가 있으나 대체로 소비자의 권리 및 역할, 행정 및 사업자의 의무를 명확히 하고 있으며, 소비자안전, 피해구제 체제, 소비자 소송 지원, 물자대책 등에 대해 규정하고 있다. 지방자치단체가 수행하는 소비자 개발, 고충처리, 소비생활센터의 업무 운영 등을 위한 재정적 비용은 지방교부세의 기준재정 수요액에 포함되어 매년 증액되고 있다(백병성, 2002). 한편, 소비자행정은 여러 유관 부서에 의해 각각 나누어지게 되므로 이들 부서간의 원활한 업무협조 및 조정이 중요하다는 판단 하에 일본의 지방자치단체에서는 소비자생활과와 관련 여러 부서가 참여하는 「소비자행정청내연락회의」라는 기구를 설치하여 운영하고 있다.

소비생활센터는 일본 지방자치단체의 소비자보호조례에 의해 설립된 행정기관으로서 마치 공공 도서관과 같은 공공시설이다(강성진, 김인숙, 1996). 지방자치단체 산하에 설치된 소비생활센터는 <표2>에 제시한 바와 같이, 최하위 조직인 시정 촌(市町村)에서부터 도도부현에 이르는 지방행정조직에 까지 조직·운영되고 있다. 소비생활센터는 국민생활센터와 제휴관계를 유지하면서 소비자상담, 소비자정보 제공, 고충처리, 상담테스트 등 소비자 업무를 수행하는 기관이면서 동시에 지역 주민들의 소비생활의 질적 개선을 위한 복지공간으로 운영하고 있다. 소비생활센터는 1965년 효고현(고오베)이 생활과학센터라는 명칭으로 제일 먼저 설치되었다(卷正平, 1992). 소비생활센터는 그 명칭이 소비자센터, 생활과학센터, 현민생활센터 등 다양하며 규모 또한 지역 실정에 맞게 다양하다. 일본 전역에 설치된 소비생활센터의 수는 <표2>에 제시한 바와 같이 약 420 여 개에 달하는 것으로 집계되고 있다.

일본 소비생활센터의 예산현황을 살펴보면 오사카 부(府)의 경우 총 예산세입은 17954만

<표2> 소비생활센터 설치 상황 (단위: 개)

구분 \ 년도		1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
		도도부현	2	44	93	127	130	155	160
시정촌	지정도시	0	2	8	11	13	16	21	15
	그외의 시, 특별구	0	9	50	86	119	183	206	230
	정	0		5	6	6	9	8	8
	계	0	11	63	103	140	208	235	253
합계		2	55	156	230	270	363	395	412

자료: 경제기획처 국민생활국 (2000), 핸드북책消費者.

엔(약 179억)으로 이 중 94%는 일반재원, 5%는 국고 지원금, 1% 기타로 나타났다. 나고야 소비생활센터의 경우 1999년의 경우 인건비를 제외한 예산이 약 8000만엔(약 800억)으로 조사되었다(李賢真, 2002). 인력을 활용하는 방법을 살펴보면, 소비생활센터의 정규 직원은 지방자치단체의 공무원으로 각종 업무를 총괄 지휘하며, 소비자피해상담 등의 업무는 공적인 자격증(소비생활전문상담원, 소비생활 어드바이저 등)을 가진 민간 상담원을 활용하여 인건비 지출을 최소화하고 있다.

한편, 민간 소비자단체는 특정 소비자문제에 대해 관심이 있는 주민들이 조직하는 자생적인 친목 단체적 성격이 강하다. 그렇기 때문에 지방자치단체에서는 역할이 미약한 민간 소비자단체의 조직을 지원하고 강화하려는 경향을 띠고 있다. 일본의 지방자치단체가 지역 주민의 세금으로 운영되는 만큼 소비자생활센터의 직원들은 민간 소비자단체와 기능 그리고 역할이 전혀 다르다는 인식을 하고 있다.

2. 일본 소비자행정 기관의 업무수행 현황

일본 중앙의 국민생활센터 및 소비생활센터의 업무내용은 크게 소비자피해구제와 소비자계발을 위한 정보제공(상품테스트 중심) 및 소비자교육 업무이다. 소비생활센터의 업무는 지방 공무원인 사무 직원과 민간인인 소비생활상담원 간의 협력에 의해 수행된다. 도도부현, 정령지정도시의 경우 소비생활센터에 근무하는 소비생활상담원이 소비자상담, 상품테스트 등 소비자업무를 주로 수행하고, 지방공무원은 소비자정책 업무를 수행하는 등 업무 분담이 명확하다.

1) 소비자피해구제 상담

국민생활센터는 일본의 중앙 소비자 관련 업무 수행 전문기관으로서 소비자불만 및 피해상담 그리고 알선을 수행하고, 자문기관으로서 소비자고충처리전문위원회를 운영하고 있다. 또한 소비생활센터를 통해 이첩된 해결 곤란한 소비자불만이나 피해를 처리하는 한편, 지방자치단체 소속의 소비생활상담원의 업무를 지원하고 있다. 2001년 일본 내각에서 특수법인 개혁과 관련하여 국민생활센터의 경우 직접상담을 단계적으로 축소하고 최종적으로는 지방공공단체에 설치하고 있는 소비생활센터로부터의 경유상담으로 업무를 특화한다는 기본적 정책 방향이 결정되었다. 따라서, 2004년부터 일본에서 소비자로부터의 직접 상담은 전국 각지에 설치된 450 여 개의 소비생활센터에서 맡는 대신, 국민생활센터는 소비생활센터로부터의 경유상담을 확대하고(예: 핫 라인 전화회선 증설), 이동상담이나 공동 처리에 역점을 두기로 결정하였다(消費生活年報, 2002).¹⁾ 2001년 국민생활센터의 소비자불만 및 피해상담 접수는 <표3>에 제시한 바와 같이, 전년도보다 9% 증가하였다. 특히, 보통 10% 정도에 그쳤었던 경유상담은 전년도에 비해 195% 증가하였다.

한편, 일본에서 소비자상담의 90% 정도는 전국 지역에 설치된 소비생활센터를 통해 이루어지고 있는데, 대부분 전화상담에 의존하고 있다. 불만이 접수되면 양당사자에게 자주 교섭에 의해 해결하도록 조언하며 계약해제나 화해 등을 알선한다. 화해가 성립되지 않으면 지방자치단체의 소비자분쟁조정위원회 또는 고충처리위원회에 사건을 이첩하여 조정을 하도록 한다. 고충처리위원회는 전문적, 객관적인 입장에서 알선이나 조정을 수행하고 있는

1) 경유상담이란 소비자로부터 직접 상담을 받는 것이 아니고 전국 각지의 소비생활센터에서 소비자로부터 접수한 소비자상담 중 해결이 어려워 소비생활센터가 국민생활센터에게 2차적으로 의뢰하는 상담을 의미한다.

〈표3〉 소비자 기관별 소비자피해구제 상담 건수

년도	소비생활센터	국민생활센터	소비자단체	합계
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 (98%)	9,299 (2%)	-	883,827 (100%)

자료: 消費生活年報 (2002), 国民生活センター .

데, 소비생활 조례에 근거하여 소비자 전문가, 소비자, 사업자, 변호사 등으로 구성되어 있다. 소비자고충처리위원회는 지방에 따라 그 명칭이 다양하게 불리고 있는데 소비자피해구제위원회, 소비자분쟁조정위원회, 고충처리심의회 등의 명칭으로도 불려지고 있다. 또한, 일본에서 대부분의 소비자피해구제 처리는 조정으로 이어지기 전에 소비생활센터에서 해결되어 극히 일부만이 고충처리위원회로 이첩되고 있다. 소비생활센터 단계에서 소비자불만 및 피해문제가 쉽게 해결되는 것은 소비생활센터의 피해구제 노력도 있으나 사업자들이 이에 적극 협조하는 특유의 관행이 그 이유이다(国民生活審議會消費者政策部会, 2003). 일본 소비생활센터의 소비생활상담원 수는 평균 8명 정도로 파악되고 있다. 소비생활센터는 일본 전국 지역 450여 개에 흩어져 있으므로 일본 전체 소비생활상담원의 수는 대략 3,600명 정도임을 알 수 있다. 반면, 한국의 경우 소비자상담사의 수는 소비자단체의 경우 평균 13명, 한국소비자보호원 80명으로 조사되고 있다(허경옥, 2003). 한편, 송인숙, 이승신, 제미경, 김경자(1998)의 분석결과에 따르면 한국의 평균 소비자상담 인원은 행정기관 3명, 소비자단체 5명으로 조사된 바 있어 일본 소비생활센터에서 종사하는 총 상담원 수와 한국

소비자보호원 및 소비자단체에서 근무하는 전체 소비자상담사의 수를 파악한다면 일본이 절대적 양 측면에서 소비자상담사의 수가 많다고 하겠다.

2) 소비자교육 및 소비자정보제공

소비자교육 역시 소비자상담과 마찬가지로 일본 지방 전역에 설치된 소비생활센터를 중심으로 이루어지고 있다. 다만, 소비자교육과 관련한 기본적인 지침, 소비자교육 업무 지원, 지방의 상담원 및 업무 종사자들을 대상으로 하는 각종 소비자교육이나 연수회 개최 등은 국민생활센터에서 담당하고 있다. 동경의 경우 소비생활강좌, 소비생활통신강좌 등을 통해 소비자교육을 실시하고 있다. 상설 전시, 대상별 소비자계발자료 발간, 삽화로 발간한 소비자피해 팸플렛 등을 통해 생활에 도움이 되고 정보를 쉽게 접근할 수 있는 소비자교육을 시행하고 있다. 한편, 소비자정보지를 발간하고 있는데, 「오늘의 생활」은 정기적으로 「생활의 지식」은 부정기적으로 발간하여 소비자정보제공을 하고 있다. 이외에도 「생활의 정보광장」, 시민네트워크 「소비생활정보」 등의 정보지에서 상담사례 및 상품테스트 결과 정보를 제공하고 있다. 상품평가 테스트의 경우 지방자치단체의 시험·연구기관, 통상산업

성 제품평가기술센터 등에서 관계 기관과 제휴하여 수행하고 있으며, 소비자들을 직접 참가시켜 상품을 보는 능력을 길러 주는 테스트 교실을 운영하고 있다. 상품 테스트는 소비생활센터의 고유 업무 중 하나로서 피해구제 업무를 원활히 수행하기 위해 실시하는 테스트와 상품비교정보를 제공하기 위한 테스트로 구분할 수 있다. 상품테스트는 장비 및 전담요원 등의 문제로 주로 도도부현, 정령지정도시 등 도시지역에 소재 한 소비생활센터에서 주로 담당하고 있다. 정부에서는 전국 지역에 설치된 소비생활센터의 상품테스트 기기 정비 등을 위한 보조금을 지급하고 있다.

3. 일본 소비자단체와 기업의 소비자피해구제 업무 수행

일본의 소비자단체에서는 소비자로부터 상담을 거의 받지 않고 있다라고 할만큼 소비자 상담은 각 지방자치단체 소속 소비생활센터에서 일임하고 있다. 일본 민간 소비자단체에 의한 소비자피해구제 상담 및 불만처리는 일본 행정 기관에 비하여 그 실적 면 등에서 매우 열세한 상황이다. <표3>의 기관별 상담접수 건수의 추이에서 알 수 있듯이 소비자단체에 의한 상담은 1988년도부터는 집계되어지지 않고 있다. 이것은 경제기획처가 실시한 1998년 소비자단체 기본조사 결과에서 밝혀진 바와 같이 다수의 소비자단체가 강습회나 기관지 발행 등 소비자계발 활동에 가장 주력하고 있는 반면, 불만처리 활동은 전체의 9%에 불과하고, 중앙단체에 있어서도 23%만이 피해구제 상담을 수행하고 있다.

그런데 최근 소비자 관련 NPO(비영리단체)의 설립이 활발해 지고있는데 이들 민간단체들이 조금씩 소비자상담을 받기 시작하고 있어 주목받고 있다. 예를 들면, 「가나가와현 소

비자회연락회」는 1974년 설립되어 2000년 NPO 자격을 인정받았고, 같은 해 10월부터 소비자불만 상담 창구를 개설하였다. 가나가와현 소비자회연락회는 2001년 제1회 총회에서 “행정에만 맡겨 둘 수 없다. 민간에서 할 수 있는 일은 우리가 해 나가자. 그리고 행동하며 제안해 나가자” 라는 명목 하에 주말에 소비자피해구제 상담창구를 개설하고 있다(神奈川県消費者の会連絡会, 2001).

한편, 기업에 의한 소비자 피해구제로서 제품분야별 PL센터 및 전문업계별 불만처리기관이 있다. 제품분야별 PL센터는 1994년 통상산업성에서 재판외분쟁처리 체제의 정비에 관한 요청이 받아들임에 따라 1999년 11개의 제품 분야별 재판외분쟁처리 기관이 설립되었다(三枝繁雄, 2000). PL 센터는 의약품PL센터, 화학제품PL센터, 가전제품PL센터, 소비생활용품PL센터, 자동차 제조물책임상담센터, 주택부품PL센터, 가스석유기기PL센터 등인데, 이 중에서 소비생활용품 PL센터는 소비자피해 관련 분쟁조정을 수행하는 등 활발한 활동을 펼치고 있다.

한편, 2001년 「소비자계약법 및 금융상품 판매법」의 시행과 함께 서비스 상품이나 금융, 증권 등 전문분야에 있어 업계의 재판외 분쟁처리에 관심이 높아지고 있다. 일본 크레디트 카운셀링협회(1987년 발족), 전국은행협회의 「은행 요르즈(은갓) 상담소」등이 대표적인 예로 들 수 있다. 한편, 동경은행협회는 1999년부터 동경변호사회의 중재센터와 연계하여 금융 소비자문제 분쟁해결에 나서고 있다. 이렇듯 동경변호사회의 중재센터가 외부단체와 연계를 시도한 것은 최초의 일이다(田中圭子, 2000). 기업의 재판외분쟁처리는 당해 상품이나 서비스 관련 피해구제에 있어서 전문적으로 해결한다는 점에서 효율적이다.

Ⅲ. 한국과 일본의 소비자피해구제 체제 비교

한국과 일본의 소비자피해구제 관련 행정은 여러 측면에서 유사하기도 하며 동시에 차이점도 있다. 두 국가의 소비자피해구제 관련 소비자행정 체제 및 운영 현황을 비교하면 다음과 같다.

1. 소비자행정 체제 비교

한국의 소비자정책은 소비자보호법이 1980년 공포되고, 1986년 소비자보호법을 개정하여 한국소비자보호원을 개원하면서 정부 차원의 소비자정책이 한국소비자보호원에 의해 주도되는 계기를 맞게 되었다. 그런데, 일본의 소비자기본법은 우리 나라 1980년 소비자보호법 제정에, 그리고 일본의 국민생활센터의 활동은 1987년 한국소비자보호원 설립의 모델이 되었다. 한편, 1995년 지방자치제도가 한국에 전격적으로 도입되면서 일본의 지방 중심적 소비자정책이 우리에게 많은 영향을 주고 있다. 그러나, 한국에서 지방자치제도가 도입되기 전까지는 하였으나 소비자행정 및 소비자피해구제 업무는 아직까지 실질적으로 미비한 상황이

다. 최근 들어 광주, 울산, 부산에 소비생활센터를 설립하는 등 지방 소비자행정이 시작되고 있는 상황이다. 한국은 일본 지방자치단체가 두고 있는「소비생활심의회」와 유사한「지방 소비자정책심의위원회」를 두고 있다. 우리의 지방소비자정책심의위원회가 명목상 지방소비자정책의 최고 의사결정기구라면, 일본의「소비생활심의회」는 지방자치단체의 소비자행정 관련 정책이나 중요 사항에 대해 조사·심의하여 지사에게 자문하는 실질적인 역할을 수행하고 있다. 지방소비자 행정에 있어 한국보다 30여 년 가량 앞선 역사를 가진 일본의 현황과 문제점을 파악해 보고 한국의 지방 소비자행정의 활성화 방안에 대해 고민해 보아야 하는 시점이다.

2. 소비자피해구제 상담 현황 비교

한국에서 소비자피해구제 상담은 주로 한국소비자보호원과 소비자단체를 통해 수행되고 있다. <표4>에 제시한 바와 같이, 2002년 한국소비자보호원에서는 444,993 건의 피해상담을 받은 바 있고, 소비자단체에서도 총 415,854 건을 받아 1년간 총 86만 건을 상담했음을 알 수 있다. 소비자피해 상담 건수는

<표4> 한국과 일본의 소비자상담 현황

	2002년 총 상담건 수 (전년도비 증가율)	인터넷 상담 비중	분쟁조정건 수
한국소비자보호원(2002년)	444,993(7.4%)	24.6%	632(10.1%)* 조정성립률 79.8%
소비자단체협의회 소속 소비자단체 (2002년)	415,854 (9.2%)	8.9%	
일본 국민생활센터 (2001년)	9,299(14.2%)	인터넷상담 없음	
일본 소비생활센터 (2001년)	874,528(16.7%)	인터넷상담 없음	

매해 7-8% 정도 증가하고 있는데, 특히 인터넷을 통한 상담이 매우 급증하고 있다(한국소비자보호원, 2002; 2003). 일본의 경우 국민생활센터에서 9,299건, 소비생활센터에서 874,528건으로, 총 883,827건의 소비자상담을 수행한 바 있는데 총 상담건수는 한국과 비슷함을 알 수 있다. 그런데, 국민생활센터의 상담 비중은 전체 상담건 수의 약 10% 정도이므로 대부분의 상담이 소비생활센터에서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 한편, 일본에서 수행된 상담건 수는 전년도에 비해 14%-17% 정도 증가한 것으로 밝혀졌다(消費生活年報, 2002). 결국, <표4>를 통해 한국과 일본의 전체 상담 건수는 약 86만에서 88만 건으로 절대수치로 볼 때 거의 비슷한 양이라고 할 수 있으나, 일본 전체 인구 수가 우리보다 2배 이상 많은 점으로 볼 때 한국의 소비자불만 및 피해상담 건수는 인구 수 측면에서 일본의 2배 이상이라고 할 수 있다.

3. 중앙 또는 지방 중심적 행정체제

일본과 한국의 소비자상담 또는 소비자정책의 가장 큰 차이점은 일본의 소비자행정이 지방 중심적 체제를 갖고 있다는 점이다. 반면, 한국의 소비자피해 상담은 주로 중앙의 소비자단체나 한국소비자보호원에서 일괄 처리되고 있다. 구체적으로 예를 들면, 2002년 한국소비자보호원에 상담을 신청한 소비자들의 주거 지역조사 결과 전체 상담 신청 소비자의 59%는 서울, 경기 18%, 인천 5%, 기타 지역 19%로 나타났다. 반면, 일본의 경우 일본 지방에 흩어진 약 420여 개의 소비생활센터에서 그 지역에 맞는 소비자상담 업무를 수행하고 있다. 중앙의 국민생활센터에서는 지방 소비생활센터의 상담자료 구축, 상담 관련 미해결 과제 지원, 소비자정보 축적 등의 활

동에 치중하고 있다. 일본의 국민생활센터에서도 일반 소비자로부터 소비자상담을 직접 받고 있기는 하나 상담 건수가 미비하며, 2004년부터는 직접 상담을 없애고 경유상담만을 받는 형태로 바꿀 방침이다(消費生活年報, 2002)이어서 우리와 비교되고 있다. 한편, 한국에서 소비자피해구제 및 소비자정보 제공 등 소비자업무의 많은 부분이 소비자단체에 의해 일찍부터 수행되면서 소비자단체가 매우 중요한 역할을 수행하는 것에 비해 일본의 경우 지방자치단체 소속 소비생활센터에서 대부분의 소비자상담 업무를 수행하고 있어 차이가 있다. 다시 말해, 한국에서 소비자단체 활동이 활발한 것에 비해 일본의 소비자단체는 상대적으로 활동이 미약하다고 하겠다.

4. 소비자 상담사 및 업무수행 현황

한국의 소비자 피해구제상담 업무는 적은 보수를 받고 있는 소비자 상담사나 자원봉사자에 의해 수행되고 있다. 그런데, 1996년부터 대학에서 상담 및 소비자학 관련 과목을 이수하고 소정의 실습을 마친 소비자학 전공자들에게 한국소비자학회에서 소비자상담사 자격증을 발급하여 왔고, 2002년 8월 국가자격증인 「소비자전문상담사」가 신설되어 1차 시험을 실시한 바 있어 향후 상담사들의 자질에 상당한 발전이 있을 것으로 보인다(이기춘, 송인숙, 김경자, 이은희, 1995).

일본 국민생활센터 및 소비생활센터에서 소비자상담, 소비자불만처리 업무를 담당하고 있는 소비생활상담원은, 일반적으로 비상근 계약직원으로 대부분 소비생활전문상담원 등 자격증(현 내각총리 인가로 1991년부터 국민생활센터가 실시해 온 공적 자격, 일본의 소비자 상담 관련 자격)을 소지하고 있다. 일본에서 소비자상담과 관련하여 제공되고 있는

자격증은 소비생활 컨설턴트, 소비생활상담원, 소비생활 어드바이저, 소비생활 전문 상담원이다. 일본에서 기업이나 지방자치단체 소속 소비생활센터 등에서 소비생활상담원을 채용할 경우 대체로 소비자상담 관련 자격증을 필요 조건으로 요구하는 경우가 많다. 한편, 일본에는 소비생활상담원들의 모임인 사단법인 「전국소비생활상담원협회」가 있다. 이 협회는 1977년 국민생활센터가 지방공공단체 등에서 상담업무에 종사하는 상담원 양성을 목적으로 소비생활상담원양성강좌 수료자의 모임 형태로 탄생시켰다. 이 협회는 당초 158명의 회원에서 지금은 당시의 10배가 넘는 소비생활상담원으로 구성된 전국적 조직으로서 소비자권의 향상과 관련한 많은 활동을 펼치고 있다.

V. 일본과 한국의 소비자피해구제 행정의 발전방향

일본에서 소비자 업무는 주로 지방자치단체 소속 행정기관이라고 할 수 있는 소비생활센터에 의해 이루어지고 있으며 소비자상담 관련 정보제공, 지침전달, 다양한 소비자정책 수립 및 시행 등은 중앙의 국민생활센터에 의해 수행되고 있다. 반면, 민간 소비자단체에 의한 소비자상담은 소비생활센터에 비해 상대적으로 활발하게 진행되지 못하고 있는 실정

이다. 한국에서는 소비자단체를 포함한 시민단체의 역할 및 기능 확대, 인터넷 및 정보통신기술을 활용한 소비자상담 및 각종 소비자업무의 활성화, 소비자 관련 법 제도의 정비 등 다른 선진 국가에 비해 상대적으로 소비자 관련 정책이나 활동이 늦게 출발한 것에 비해 그 역할과 성과 면에서 상당한 발전을 이루었다고 평가할 수 있다. 일본과 한국의 소비자행정이 앞으로 보다 활성화되고 효율적 성과를 거두기 위해 몇 가지 제언하면 다음과 같다.

1. 소비자피해구제 행정체제

일본의 소비생활센터 중심의 지역밀착형 소비자정책체제는 지금까지 일본 소비자행정에 적잖은 공헌을 해 왔으나, 최근 소비생활센터에 대한 예산삭감 및 축소, 민영화의 문제와 함께 전국 도도부현 등에 설치되어 있는 소비자분쟁 조정기구인 「소비자피해구제위원회」의 활용 저조 현상은 심각한 문제로 지적되고 있다. 이 같은 문제는 최근 일본의 경제불황과 행정규제완화 정책 때문인데, 지방자치단체 소속의 소비생활센터는 <표5>에 제시한 바와 같이 통폐합 및 축소, 예산 삭감 등이 감행되고 있다(全国消費団体連絡会報告書, 2002).

<표5> 일본 도도부현의 소비생활센터의 설치 수 변화

전국 합계: 4.3% 감소 (117개에서 112개로 감소)	
소비생활센터의 수가 증가한 현	소비생활센터의 수가 감소한 현
1. 후쿠이 현 100.0% (1개에서 2개소로)	1.히로시마 현 -100.0%(3개에서 0개)
2. 아이치 현 100.0% (4개에서 8개소로)	2.가나가와 현 -50.0% (8개에서 4개)
	3.카가와 현 -28.6%(7개에서 5개)
	4.사이타마 현 -20.0%(5개에서 4개)

참조: 수치는 98년도 대비의 2002년도의 증감률.

출처: 全国消費団体連絡会 報告書 (2002) 後退が続く自治体の消費者行政

결국, 일본의 경우 앞으로 소비생활센터를 더욱 효율적으로 운영하여 경제불황, 행정규제 완화 등 최근의 일본 상황에 대처해야 한다. 또 다른 한편으로는 행정기관이 아닌 민간 소비자단체, 기업, 기타 조직들의 적극적인 소비자피해구제 및 각종 소비자업무의 참여가 필요한 시점이라고 하겠다. 미국, 유럽 등에서도 민간 소비자단체의 역할이 매우 중요한 위치를 차지하고 있으므로 일본의 경우 구조적인 변화가 요구된다고 하겠다. 한국은 소비자전문 출연 정부기관인 한국소비자보호원의 역할도 적극적이거나 최근 시민단체, 소비자단체, NGO 등이 차지하는 역할 및 기능, 성과 등이 더욱 주목받고 있다. 민간 소비자단체, 인터넷상의 다양한 사이트들의 활동은 소비자피해구제 관련 업무 수행의 성과, 효율성 등에서 긍정적이라고 평가할 수 있다. 이 같은 소비자단체의 활동이 앞으로는 효율성 및 성과 등 소비자활동의 질적인 측면의 발전으로 변화·전개되어야겠다.

2. 지역 중심의 소비자업무 수행

한국의 경우 소비자업무가 대부분 서울 중심으로 이루어지고 있다. 정부 기관은 물론 소비자단체의 활동 역시 서울 중심, 즉 중앙 소비자 기관에 의해 수행되고 있다. 반면, 일본의 경우 소비자업무가 전국 지역에 설치된 소비생활센터에서 지역 밀착형으로 수행되고 있다. 지방 중심의 소비자행정 및 소비자 업무 수행이 가장 최선이라고 보기는 어려우나, 지역 밀착형태인 지방 소비자행정 및 지역 중심의 소비자단체 활동이 가진 장점을 살리기 위해, 일본의 지방 중심 소비자행정 체제에 대해 검토해 볼 필요가 있다. 한국의 경우 1995년 지방자치체가 전면 도입되었지만, 최근 들어서야 일부 지역에서 소비생활센터를

설립하는 등 지방 소비자행정 구축을 시도하고 있으나, 아직 까지 그 활동 및 성과가 미비한 상황이다. 대부분의 지방 소비자정책 관련 기관의 활동이 유명무실한 상황에서, 지방 소비자 행정에 있어 우리보다 30여 년 가량 앞선 역사를 가진 일본의 현황과 장점 그리고 문제점을 파악해 보고 앞으로 한국의 소비자피해구제 및 다양한 소비자업무 수행의 발전 방향을 계속적으로 연구·분석할 필요가 있다.

3. 소비자업무 담당자의 자질 및 근무환경

일본의 경우 소비자 관련 업무가 전국에 설치된 소비생활센터에서 수행되고 있는데, 업무 종사자들의 고령화, 기혼여성에 치우친 점, 계약직 직원의 신분 등으로 인해 업무의 창의성, 경쟁, 직업상 사회적 직위 등에서 개선되어야 할 여지가 있다(허경옥, 2003). 허경옥(2003)의 한국과 일본의 소비자 업무 현황 비교 연구결과에 따르면 소비자상담, 소비자교육, 소비자정보제공 등 대부분의 업무영역에서 한국의 업무수행평가 점수가 일본보다 높은 것으로 나타났다. 이 같은 결과가 나타난 것은 일본의 소비자피해구제 및 각종 소비자 관련 업무가 일본 지방 정부에 의해 대부분 이루어지고 있는데, 최근 일본의 계속적인 불황과 행정규제완화 조치로 이 분야의 업무가 위축되고 있는 것으로 보인다. 한편, 한국의 경우 전체 인구 수를 비교할 때 소비자업무 담당자의 수가 일본에 비해 양적으로 열세이며, 하루 평균 소비자상담 건수는 일본보다 많아 과다업무에 시달리고 있다. 한국 소비자단체에서 근무하는 소비자상담사의 한 달 평균보수는 약 80만원에서 90만원정도로 전체적으로는 일본의 소비생활상담원의 보수(약 125만원)에 비해 적은 편이다(허경옥, 2003). 따라

서, 한국의 경우 소비자 관련 업무 종사자의 양적 확대, 소비자단체 근로자의 최소한의 보수를 보장하기 위한 소비자단체, 사회, 정부의 지원이나 정책이 시급하다.

4. 소비자피해구제 업무의 분담 및 전문화

일본의 소비자피해구제 관련 정책시행 및 지원 업무는 국민생활센터에서, 반면 지방 지역에 설치된 소비생활센터에서 전적으로 담당하는 대신, 일본 민간 소비자단체에서는 소비자계발, 소비자정보 제공 등 역할 분담이 명확하다. 그러나, 한국의 경우 소비자단체와 정부 출연기관인 한국소비자보호원의 업무가 거의 동일하여 사실상 업무의 분담, 전문화가 이루어지지 않고 있다. 일본 국민생활센터는 소비자로부터 직접 소비자피해 관련 상담을 받기보다는 지방의 소비생활센터를 지원하고 지방에서 해결되지 못한 분쟁을 2차로 해결해주는 업무를 담당함으로써 업무 분담이 체계적이다. 그러나, 한국의 소비자보호원은 소비자상담은 물론 소비자조사, 소비자교육 등 다양한 소비자업무를 모두 담당하고 있으며, 지방자치단체의 소비자 관련 부서는 유명무실한 기관이 되고 있어 구조적으로 상당한 개선이 필요하다.

5. 인터넷 및 정보통신 기술의 활용

한국의 경우 모든 소비자 기관에서 인터넷 상담을 실시하고 있었으나, 일본의 경우 인터넷 상담이 전혀 실시되지 않고 있다. 한국의 경우 한국소비자보호원, 소비자단체는 물론 인터넷 상의 민간 소비자 사이트가 발족되어 인터넷을 활용한 소비자상담, 소비자정보 제공, 소비자교육 등의 활동을 전개하고 있다. 예를 들면, 한국에서 인터넷 상의 이동전화

서비스 요금 인하운동, 오래된 자동차의 자동차세 반환소송운동, 과도한 광고로 인한 제품 가격 인하 운동, 교복담합 저지 운동 등 인터넷 상에서의 소비자운동이 결실을 거두고 있다. 일본경제신문(日本經濟新聞, 2002)에서는 한국의 인터넷 상담, 인터넷 소비자운동을 소개하면서 한국의 소비자상담 및 소비자업무가 한국이 앞서가고 있다고 피력한 바 있다. 따라서, 한국의 경우 인터넷 등 정보통신 기술을 활용한 소비자업무를 계속적으로 활성화되고 질적으로 향상되도록 하여야 한다. 일본의 경우 한국의 상황을 벤치마킹 할 필요가 있다.

【참 고 문 헌】

- 1) 강성진(1994). 소비자 지향적 행정조직개편의 방향. 소비자문제연구 14, 66-83.
- 2) 강성진, 김인숙(1995). 지방소비자행정의 현황과 문제점. 한국소비자보호원.
- 3) 강성진, 김인숙(1996). 지방소비자행정 활성화 방안. 한국소비자보호원.
- 4) 백병성(2002). 소비자분쟁조정 활성화 방안 연구. 한국소비자보호원. 연구보고서
- 5) 송인숙, 이승신, 제미경, 김경자(1998). 기관별 소비자상담업무 현황 및 발전방향: 기업, 행정기관, 민간단체를 중심으로. 소비자학연구 9(3), 21-40.
- 6) 이기춘, 송인숙, 김경자, 이은희(1995). 소비자상담사 제도화를 위한 연구. 소비자학연구 33(6), 149-161.
- 7) 최선경(1993). 소비자단체의 발전방향에 관한 연구. 한국소비자보호원.
- 8) 허경옥(2000). 정보사회와 소비자. 교문사.
- 9) 한국소비자보호원(1990). 소비자상담원의 교육프로그램에 관한 연구.
- 10) 한국소비자보호원(2001, 2002, 2003). 소비자

자피해구제 연보 및 사례집.

- 11) 허경옥(1998). 일본의 소비자운동, 소비자 정책, 소비자 지향적 경영에 관한 소고. 대한가정학회지 36(3).
- 12) 허경옥(2003). 한국과 일본의 소비자상담 현황 파악 및 비교: 상담업무 평가를 중심으로. 소비자학연구,
- 13) 国民生活審議会消費者政策部会(2003). 21世紀型の消費者政策の在り方について, 国民生活審議会消費者政策部会.
- 14) 李賢真(2002). 消費者被害救済システムに關する日韓比較研究—ADRにおける消費者苦情處理を中心に—. 横浜國立大學大学院 碩仕論文
- 15) 日本經濟新文(2002). 3月 2日. 韓國 消費子運動.
- 16) 消費生活年報(2002). 國民生活センター.
- 17) 全国消費団体連絡會 報告書(2002). 後退が続く自治体の消費者行政, 11.
- 18) 角田眞理子(2001). 國民生活センターにおける消費者相談の現状と課題. ジュリスト, 127, 84.
- 19) 神奈川県消費者の会連絡會(2001). 2001年度第1回總會議案書. 1-2.
- 20) 三枝繁雄(2000). 消費生活用製品P Lセンター 法律のひろば, 49.
- 21) 田中圭子(2000). 銀行消費者紛争からみたADRの問題点とその方向性. 消費生活研究 82.
- 22) 卷正平(1992). 消費者問題讀本, 東洋經濟新聞社, 97.