

SRI

정책리포트

2018. 02. 19.

공정거래위원회 일부업무 지방이양에 대한 수원시 대응방안

조용준

재정경제연구실 연구위원, naya@suwon.re.kr

요약

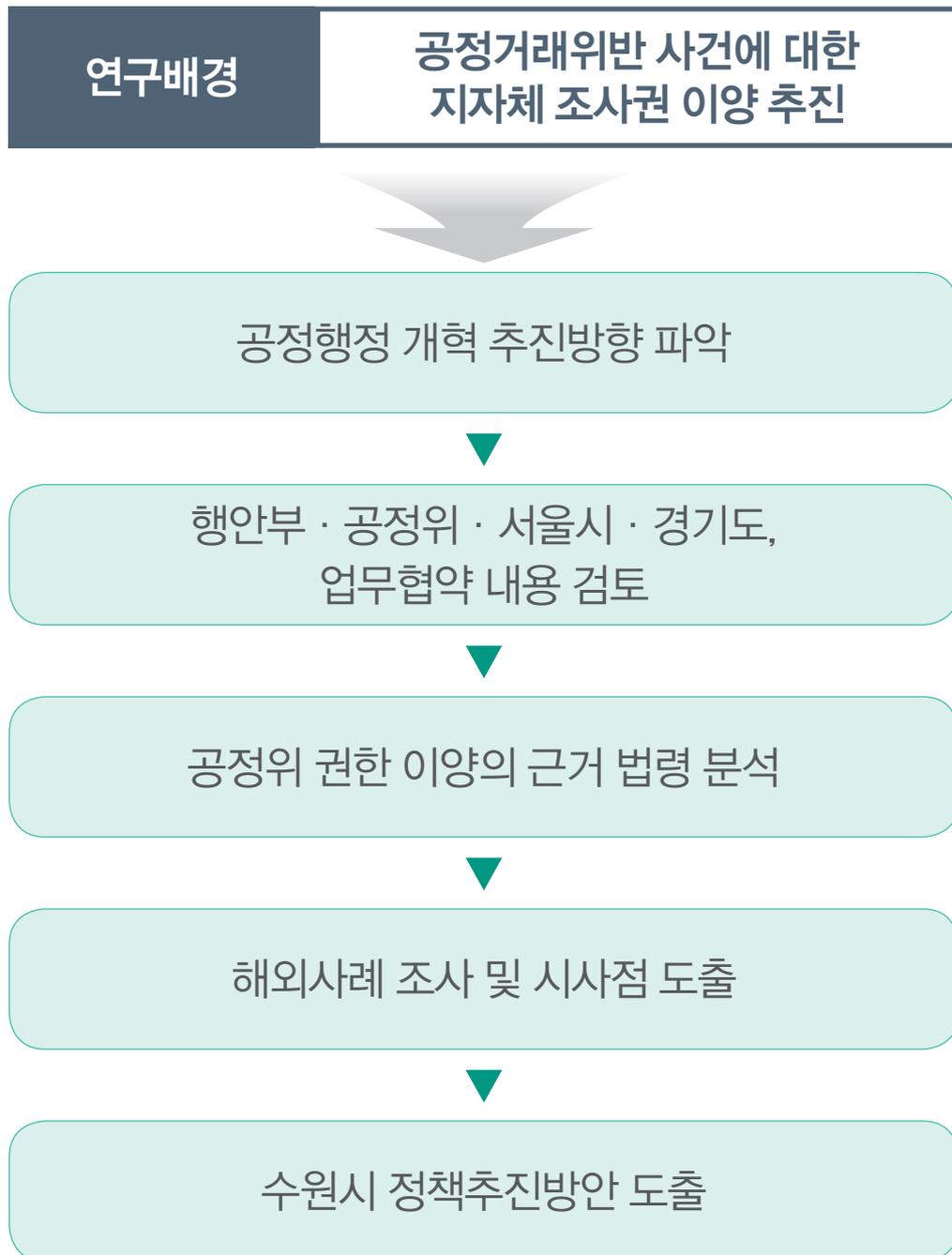
- 공정거래위원회는 가맹사업 등 지역 중소기업 밀집 분야에서의 조사·처분권의 분담방안 마련을 위해 전체 가맹업의 약 80%가 집중되어 있는 서울시·경기도와 지난 2017년 12월 업무협약 체결
- 서비스업 종사자 비율이 85%에 달하는 수원시에도 공정위와 지자체 간 체결된 업무협약이 적용 될 경우 대기업의 골목상권 침투 및 프랜차이즈 갑질 등을 상당부분 차단할 수 있을 것으로 기대

정책제안

- 행정안전부·공정거래위원회가 광역자치단체(서울시·경기도)와 체결한 업무협약의 수원시 적용을 위한 정책추진방안별 장·단점 분석
 - ① 수원시 독자 추진
 - ② 경기도와의 공동 추진
 - ③ 인구 100만 명 도시 간 공동 추진

KEYWORD_ 공정위 조사권한 이양, 서울시·경기도 업무협약 체결, 불공정거래 감독, 중소기업 권익보호, 가맹업 조사권 이양

[연구 프레임워크]



I. 서론

1

연구의 배경

- 2009년 도매점에 일방적인 판매목표를 할당해 이를 달성하지 못한 18곳의 도매점에 불이익을 주는 등의 불공정거래 행위를 한 ‘국순당 사건’이 있었음
 - 사건 접수 후 4년이 흐른 2013년, 공정위는 국순당에 과징금 1억 원을 부과
- 대리점에 판매목표를 강제하는 등의 불공정거래 행위로 2012년 공정거래위원회에 고발된 농심 사건은 4년이 지난 2015년이 돼서야 5억 원의 과징금 부과 결정
- 두 사건처럼 대기업의 불공정거래에 대한 보상도 아닌, 시정명령과 과징금처분이 내려지기 까지 4년이란 시간이 걸리게 되면, 불공정행위 피해자인 ‘을’들은 사실상 사업을 포기할 수밖에 없는 상황에 이룸
 - 불공정거래 행위를 공정위에 신고해봐야 시간만 허비하고, 가해자가 받는 불이익조차 미미한 수준이어서 예방효과도 없다는 비판이 존재
 - 이에 대해 공정행정체계 전반에 대한 구조개혁이 필요하다는 목소리가 커져 왔음
- 과거 서울시, 경기도에서 시행된 불공정거래 조사는 실태조사에 국한될 뿐, 법적권한이 없기 때문에 자료를 요구할 수도 없고, 가맹점주들의 피해사례에 대해 사실관계를 확인하려고 해도 가맹본부가 응하지 않는 한계가 있었음
 - 극단적인 경우 서울시에서 실태조사하기 위해 가맹본부에 연락하면, 거부하거나 조사 과정에서 명예훼손으로 고소를 하는 경우도 있었음
- 이런 상황에 대해서 공정위는 ‘문재인정부 국정 운영 5개년 계획’(국정기획자문위원회)의 100대 과제 중, 공정거래 위반 사건에 대해서 지방자치단체가 조사할 수 있는 권한 이양 계획 수립
- 이에 대해 공정거래위원회(이하 공정위)는 법집행체계 TF(이하 TF)를 구성하여 권한의 일부를 지방자치단체에 이양하는 방안을 추진함

- 2017. 12. 05, 경기도 수원시 영통구 경기 R&DB센터에서 김상조(공정거래위원장), 박원순(서울시장), 남경필(경기도지사) 등이 참석하여 업무협약체결
- 체결한 업무협약의 주요 이슈는 ‘불공정 거래 근절과 중소기업인의 권익 보호를 위한 공정거래 업무협약’
- 과거 프랜차이즈 본사가 대리점 및 가맹점들을 대상으로 ‘갑질’을 할 경우, 그 조사권(전속 고발제)은 공정위의 고유 권한
- 현재 공정위는 가맹·하도급 조사권 및 분쟁 조정 협의 기능을 지방자치단체에 분담하여 골목상권에서 대기업의 갑질을 원천적으로 차단하고자 함
 - 공정위의 자체 인력만으로는 대기업의 갑질을 원천 차단하는 것이 불가능하기 때문에 지자체와의 협력관계 추진
- 업무의 구체적인 추진을 위해 행정안전부(이하 행안부), 공정위, 서울시 및 경기도 간에 MOU가 체결되었으며, 그 구체적인 내용은 다음과 같음
 - 가맹사업 등 지역 중소기업 밀집 분야에서의 조사·처분권의 분담 방안을 조속히 마련, 서울·경기에 지역 분쟁조정협의회 설치, 원스톱 민원 처리를 위한 공정거래 지원센터 설립 등

2 연구의 목적

- 본 연구는 행안부, 공정위, 서울시, 경기도가 맺은 업무협약이 수원시에도 적용가능한지의 여부를 타진해보고자 함
 - 이를 위해 금번 체결된 업무협약과 관련 법령들을 토대로 서울 및 경기도와 같은 광역지자체뿐만 아니라 수원시와 같은 기초지자체에도 적용될 수 있는지 여부를 살펴보고,
 - 일본의 대형업체 출점 제한정책 현황 및 미국의 연방거래위원회 운영 사례를 통해 관련 시사점 도출 및 향후 수원시의 적용방향을 가늠하고자 함
- 행안부, 공정위, 지자체 간의 업무협약체결이 수원시에도 적용될 경우 대기업의 골목상권 침투 및 프랜차이즈 갑질 등을 상당부분 방지할 수 있을 것으로 사료됨

- 2013~15년 수원시의 산업구조를 살펴보면 제조업 종사자는 9.9%, 서비스업 종사자는 84.8%에 이르며, 수원시 서비스업 종사자의 대부분이 도·소매업, 음식점 종사자임
 - 동기간 경기도 전체의 서비스업 종사자 비율은 70% 내외를 유지
- 향후 수원시가 추진할 수 있는 정책 방안을 도출하고, 각 방안별 장단점을 비교·분석하고자 함

II. 공정위-지자체 업무협약 체결

1 공정행정 개혁 추진 방향

○ 그 동안 공정행정 개혁방향에 대한 의견은 크게 다음의 3가지로 구분할 수 있음

- ① 기업의 고의적 담합행위와 불공정행위를 징벌적 손해배상과 집단소송제도를 통해 막는 방안
- ② 가맹점주단체와 가맹본사간 상생교섭과 같이 '올'들이 단체를 구성해 집단적 상생교섭과 상생협약을 체결하는 집단자치의 원리를 통해 공정거래 질서를 확립하는 방안
- ③ 광역지방자치단체에서 가맹점, 대리점, 대형유통납품·입점 거래불공정 감독행정에 대한 권한을 부여하고 검찰과 공정위의 협업을 강화하는 방안

○ 특히, 하도급·가맹점·대리점·대규모유통업거래 등 전국에 걸쳐 발생하는 불공정거래 사건은 관할권을 접근성이 좋은 광역자치단체로 이양해야 한다는 주장이 설득력을 얻어 왔음

○ 즉, 시장을 독점하기 위해 기업체가 합병 또는 결합한 형태의 경제력 집중사건은 주로 재벌이나 대기업을 통해 이뤄지는 만큼 중앙정부가 통합적 행정력을 발휘하는 것이 효율적일 수 있으나,

○ 가맹점·대리점·대형유통점·하도급거래와 소비자보호 등 그 대상이 수십만 개에 달할 경우 '분산과 협력'의 공정행정이 적합함

- 결국 지자체에 공정위 권한 중 일부를 위임해달라는 가장 큰 이유는 사건처리 기한을 단축하기 위한 것임
- 상조에 의한 피해, 가맹점·대리점 거래에 관한 부분은 과감하게 광역자치단체에 일정한 감독행정 권한을 위임할 필요성 대두

2 업무 협약 추진 경과

- 공정위는 ‘문재인정부 국정 운영 5개년 계획’(국정기획자문위원회)의 100대 과제 중, 공정거래 위반 사건에 대해서 지방자치단체가 조사할 수 있는 권한 이양 계획 수립
- 프랜차이즈 본사가 대리점 및 가맹점들을 대상으로 ‘갑질’을 할 경우, 그 조사권(전속 고발제)은 공정위의 고유 권한
- 공정위는 가맹·하도급 조사권 및 분쟁 조정 협의 기능을 지방자치단체에 분담하여 골목 상권에서 대기업의 갑질을 원천적으로 차단하고자 함
 - 현재 공정위의 자체 인력만으로는 대기업의 갑질을 원천 차단하는 것이 불가능하기 때문에 지자체와의 협력관계 추진
 - 공정위(법집행체계 TF)는 공정위 조사권 일부를 지방자치단체와 분담하는 협업 방안을 제안하는 내용의 중간보고서 발표(2017.11.12.)
- 2017. 12. 05, 경기도 수원시 영통구 경기 R&DB센터에서 김상조(공정거래위원장), 박원순(서울시장), 남경필(경기도지사) 등이 참석하여 업무협약체결
- 주요 골자는 ‘불공정 거래 근절과 중소기업인 권익 보호를 위한 공정거래 업무협약’

3 업무 협약 내용

- 업무의 구체적인 추진을 위해 행안부, 공정위, 서울시 및 경기도 간에 MOU가 체결되었으며, 그 구체적인 내용은 다음과 같음
 - 가맹사업 등 지역 중소기업인 밀집 분야에서의 조사·처분권 분담 방안의 조속한 마련
 - 서울·경기도에 지역 분쟁조정협의회 설치
 - 원스톱 민원 처리를 위한 공정거래 지원센터 설립 등을 추진

불공정거래 근절과 중소기업 권익보호를 위한 업무협약

행정안전부, 서울특별시, 경기도, 공정거래위원회는 지역시장의 불공정거래를 근절하고 피해 중소기업·소상공인의 신속한 권리구제를 지원하기 위해 다음과 같이 협력하기로 합의한다.

제1조(협력의 원칙)

각 기관은 불공정거래 근절과 중소기업의 권익보호를 위해 각자 권한과 업무의 범위 내에서 성실히 협력한다.

제2조(권한·업무 분담방안 마련)

- ① 공정거래위원회는 가맹사업 등 지역 중소기업 밀집분야에 대한 조사권, 처분권, 기타 집행권한과 업무를 지방자치단체와 합리적으로 분담·공유하기 위해 노력하고 구체적인 권한·업무 분담방안을 조속히 마련한다.
- ② 제1항에 따른 권한·업무 분담방안의 마련과 이행에 필요한 경우 공정거래위원회는 행정안전부, 서울특별시, 경기도에 필요한 협조나 자문을 요청할 수 있다. 이 경우 협조나 자문을 요청받은 기관은 공정거래위원회의 요청에 성실히 응하여야 한다.

제3조(분쟁조정협의회 설치·운영 등)

- ① 서울특별시와 경기도는 관할구역 내 중소기업의 불공정거래 피해와 관련된 분쟁을 조정하기 위해 다음 각 호의 분쟁조정협의회를 설치한다.
 1. 가맹사업거래 분쟁조정협의회
 2. 대규모유통업거래 분쟁조정협의회
 3. 대리점 분쟁조정협의회
 4. 하도급 분쟁조정협의회
- ② 제1항 각 호에 따라 설치된 분쟁조정협의회는 각각 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 제16조, 「대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률」 제20조, 「대리점거래의 공정화에 관한 법률」 제13조, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제24조에 따라 설치된 분쟁조정협의회에 준하여 구성·운영한다.
- ③ 서울특별시와 경기도는 제1항 각 호 분쟁조정협의회의 조직·운영·조정절차·설치시기 등을 포함한 이행계획과 세부규정을 마련한다. 이 경우 이행계획과 세부규정은 각 지역의 특성과 상황에 맞게 조정할 수 있다.
- ④ 공정거래위원회는 제1항 각 호의 분쟁조정협의회가 법률상 근거를 갖고 충분히 기능하게 하는 입법이 이루어질 수 있도록 국회 등 관련기관과 성실히 협의한다.

제4조(공정거래 지원센터)

- ① 서울특별시와 경기도는 불공정거래와 관련된 중소기업의 민원(이하 '불공정거래 민원'이라 한다)을 신속히 처리하기 위해 관할구역 내에 공정거래 지원센터를 설치한다.
- ② 제1항에 따라 설치된 공정거래 지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
 1. 관할구역 내 중소기업·소상공인의 불공정거래 민원 접수·상담
 2. 불공정거래 민원에 대한 관련법령 적용여부 및 처리방안 검토
 3. 제2호의 검토결과에 따른 다음 각 목의 조치
 - 가. 공정거래위원회 등 관계기관에 조사의뢰
 - 나. 공정거래조정원 또는 이 협약 제3조제1항 각 호에 따라 설치된 분쟁조정협의회에 분쟁조정 의뢰
 4. 불공정거래 민원 동향 분석·관리
 5. 기타 불공정거래 민원해결 및 중소기업·소상공인의 신속한 피해구제를 위해 필요한 조치
- ③ 서울특별시와 경기도는 공정거래 지원센터 운영에 필요한 협조나 지원을 행정안전부 또는 공정거래위원회에 요청할 수 있다. 이 경우 협조나 지원을 요청받은 기관은 해당 요청에 성실히 응하여야 한다.

제5조(공동 실태조사)

- ① 서울특별시·경기도와 공정거래위원회는 지역 중소 상공인에 대한 불공정거래 실태파악을 위해 필요한 경우 공동으로 실태조사를 실시할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 실태조사의 범위·기간·방법 등은 사안별로 각 기관이 상호 협의하여 정한다.

제6조(업무역량 강화)

- ① 서울특별시와 경기도는 소속직원의 공정거래 업무역량을 높이기 위해 노력해야 하며 담당자 교육, 인사교류 등 역량강화 방안을 조속히 수립·이행한다.
- ② 행정안전부와 공정거래위원회는 제1항에 필요한 지원을 할 수 있다.

제7조(기타 협력사업 발굴)

각 기관은 이 협약에 규정된 내용 이외에도 불공정거래 근절, 중소 상공인 권익보호를 위해 서로 협력할 수 있는 사업을 지속 발굴하고 추진한다.

제8조(협약의 확산)

- ① 행정안전부와 공정거래위원회는 서울특별시, 경기도 이외의 다른 지방자치단체와도 제1조부터 제7조까지에 준하는 내용의 협약을 체결·이행할 수 있도록 노력한다.
- ② 제1항에 따른 협약의 체결·이행에 필요한 경우 서울특별시와 경기도는 다른 지방자치단체를 지원하거나 이들과 협력할 수 있다.

이 협약은 각 기관의 대표가 협약서에 서명한 날부터 시행하며 어느 한 기관이 해지의 의사를 다른 모든 기관에게 서면으로 통지하지 않는 한 계속 효력을 갖는다.

2017년 12월 5일

III. 법령 근거

1 공정위 권한 이양에 관한 법률 일부개정

- 공정위는 정보공개서 등록·관리 등의 업무를 광역자치단체로 이양하는 방안을 추진하였고, 이에 관련 법률이 일부개정됨(법률 제15360호, 2018.1.16., 일부개정)
- 정보공개서란 가맹점주가 가맹점 운영 시 부담해야 하는 비용, 가맹본부가 가맹점 영업 활동을 제한할 수 있는 사항 등 가맹사업 전반의 내용을 담은 문서로서 가맹본부는 계약 체결일로부터 14일 전 이전에 가맹희망자에게 정보공개서를 제공해야 함(「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 (가맹사업법)」제6조의2)

개정 전	개정 후(시행일: 2019.1.17.)
<p>제6조의2(정보공개서의 등록 등)</p> <p>① 가맹본부는 가맹희망자에게 제공할 정보공개서를 공정거래위원회에 등록하여야 한다.</p> <p>② 가맹본부는 제1항에 따라 등록한 정보공개서의 기재사항 중 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 기한 이내에 공정거래위원회에 기재사항의 변경등록을 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 신고하여야 한다.</p> <p>③ 공정거래위원회는 제1항 또는 제2항에 따라 등록·변경등록하거나 신고한 정보공개서를 공개하여야 한다. 다만, 「개인정보 보호법」 제2조제1호에 따른 개인정보와 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 영업비밀은 제외한다.</p> <p>④ 공정거래위원회는 제3항에 따라 정보공개서를 공개하는 경우 해당 가맹본부에 공개하는 내용과 방법을 미리 통지하여야 하고, 사실과 다른 내용을 정정할 수 있는 기회를 주어야 한다.</p> <p>⑤ 공정거래위원회는 제3항에 따라 정보공개서를 공개하기 위하여 예산의 범위 안에서 가맹사업정보제공시스템을 구축·운영할 수 있다.</p> <p>⑥ 그 밖에 정보공개서의 등록, 변경등록, 신고 및 공개의 방법과 절차는 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제6조의2(정보공개서의 등록 등)</p> <p>① 가맹본부는 가맹희망자에게 제공할 정보공개서를 <u>대통령령으로 정하는 바에 따라 공정거래위원회 또는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 등록하여야 한다.</u></p> <p>② 가맹본부는 제1항에 따라 등록한 정보공개서의 기재사항 중 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 기한 이내에 <u>공정거래위원회 또는 시·도지사에게 기재사항의 변경등록을 하여야 한다.</u> 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 신고하여야 한다.</p> <p>③ <u>공정거래위원회 및 시·도지사는</u> 제1항 또는 제2항에 따라 등록·변경등록하거나 신고한 정보공개서를 공개하여야 한다. 다만, 「개인정보 보호법」 제2조제1호에 따른 개인정보와 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 영업비밀은 제외한다.</p> <p>④ <u>공정거래위원회 및 시·도지사는</u> 제3항에 따라 정보공개서를 공개하는 경우 해당 가맹본부에 공개하는 내용과 방법을 미리 통지하여야 하고, 사실과 다른 내용을 정정할 수 있는 기회를 주어야 한다.</p> <p>⑤ 공정거래위원회는 제3항에 따른 정보공개서의 공개 <u>(시·도지사가 공개하는 경우를 포함한다)</u>를 위하여 예산의 범위 안에서 가맹사업정보제공시스템을 구축·운영할 수 있다.</p> <p>⑥ 그 밖에 정보공개서의 등록, 변경등록, 신고 및 공개의 방법과 절차는 대통령령으로 정한다.</p>

2 공정위-지자체와의 조사권 분담

- 가맹거래법, 유통업법, 대리점법, 하도급법 등 4개 법률 가운데 가맹거래법의 도입이 가장 시급하다고 결론
 - TF는 17개 광역지자체에 가맹사업법 집행을 위한 조사권과 처분권을 부여해야 한다고 권고
 - 지자체와의 조사권 분담은 날로 증가하고 있는 불공정거래 행위 전반에 대해서 공정위 인력이 모두 조사하기가 현실적으로 어렵다는 분석에서 논의가 시작됨
 - TF는 가맹거래법 외에 유통업법, 대리점법, 하도급법 등 나머지 3개의 법에 대해서도 조사권 분담을 추가로 논의할 계획임
- 다만 구체적인 방식으로는 위임(분담)방식과 공유방식을 모두 채택 가능한 방안으로 판단했음
 - **[위임방식]** 위임방식은 사실관계 확인만으로 법 위반 판단이 가능한 정보공개서 변경등록 의무 위반 등 13개 과태료 대상 위반행위는 가맹본부가 속한 지자체가 조사권과 처분권을 갖고, 이 외에 시정명령과 과징금 대상인 위반행위는 공정위가 맡는 방식이다. 사건의 대부분을 차지하는 과태료 위반사항을 지자체가 전담하기 때문에 공정위가 중요 사건에 집중할 수 있음
 - **[공유방식]** 공유방식은 모든 위반행위에 지자체와 공정위가 각각 조사권을 보유하는 방식으로, 지자체는 과태료 부과와 시정권고만 가능하고, 공정위는 과징금 등 모든 처분이 가능함. 지자체가 폭넓은 조사권을 보유해 상담과 분쟁조정기능을 원활하게 수행할 수 있게 됨
- ※ 공유방식을 취하는 경우 과태료는 지자체의 권한으로 하고, 과징금 이상은 공정위의 권한으로 해야 한다는 의견도 제안됨

[표 1] 과태료, 과징금, 벌금 비교

구분	과태료	과징금	벌금
개념	경미한 위반행위에 대한 금전적 제재	불법이익 환수 또는 영업정지 대체의 금전적 제재	범죄인에 대한 금전지불의무 부과 형벌
부과주체	행정청/법원(이의제기시)	행정청	법원
불복절차	질서위반행위규제법 /비송사건절차법(이의제기시)	행정소송	형사소송

〈참고〉 과징금 및 과태료, 벌금의 구별

- 과태료는 행정목적 달성에 장애를 줄 위험성이 있는 과거의 경미한 행정법규위반행위에 대해 부과되는 금전벌¹⁾ 2)이고, 벌금은 행정목적 달성을 직접적으로 저해하는 과거의 중대한 행정법규위반행위에 대해 부과되는 금전벌로서 양자 모두 위반행위에 대한 책임에 비례하여 부과됨
- 헌법재판소는 행정법규 위반에 대해 과태료와 벌금 중 어느 제재수단을 선택할 것인지에 대해서는 다음과 같이 판시하고 있음

“어떤 행정법규위반행위에 대하여 이를 단지 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있음에 불과한 경우(단순한 의무태만 내지 의무위반)로 보아 행정질서벌인 과태료를 과할 것인가, 아니면 직접적으로 행정목적과 공익을 침해한 행위로 보아 행정형벌을 과할 것인가는 기본적으로 입법자가 제반사정을 고려하여 결정할 그 입법재량이 속하는 문제로서, 그 입법목적이나 입법당시의 실정 등을 종합 고려하여 하나를 선택할 수 있다.”³⁾

- 또한 TF는 정보공개서 제공의무위반 등 6개 법위반행위는 현행 형벌·과징금 제재에서 과태료 대상으로 바뀌어야 한다는 의견을 제안함

3 가맹업을 시작으로 단계적·점진적 이양

- 단계적 이양의 필요성을 주장하는 견해의 주된 논거는 지방자치단체의 역량에 관한 것임
 - 가능한 모든 권한의 지방이양이 필요하다는 것이 다수의 의견이었으나, 지방자치단체는 공정거래위원회와는 달리 충분한 경험과 전문성을 축적하지 못하고 있다는 판단 하에 점진적인 이양에 초점을 둠
- 이에 대한 첫 번째 단계가 가맹업에 관한 조사권이며, 이후 경험 및 전문성의 축적 정도에 따라 이양가능한 권한의 범위가 확대될 것으로 예상됨

1 행정질서벌로서 과태료는 과거의 행정법상 의무위반사실을 포착하여 그에 대하여 사후에 관하는 제재수단의 성격이 강한 것(헌재 1994. 6. 30. 선고 92헌바38)

2 일제시대의 과료제도가 해방 후 받아들여졌고, 1962년에 「비송사건절차법」의 제정으로 용어가 과태료로 변경(엄격한 법치주의보다는 행정작용의 실효성 확보라는 합목적성을 중시)(질서위반행위에 대한 제재체계의 정비를 위한 일 고찰, 2004. 건국대학교 법과대학 교수, 이승호)

3 헌재 1997. 8. 21. 선고 93헌바51 등

- 가맹업에 관한 업무이양을 첫 단계로 추진한 이유는 가맹업의 특성상 정형화된 사업 모델이 있으므로, 다른 법에 비해 조사 및 집행이 비교적 수월한 분야이기 때문임
 - 또한 전체 가맹업의 80%정도가 서울시와 경기도에 집중되어 있으므로, 서울시와 경기도는 지금까지 사실상 이 분야에 관한 법집행 활동을 통한 경험을 축적해 왔음
 - 즉, 지자체의 역량문제가 다소 완화되어 있는 지역이라고 볼 수 있으며, 이에 따라 법집행의 통일성에서 문제가 없을 것으로 예상되고 있음

IV. 해외 사례

- 우리나라 법령과 비교법적 검토가 가능한 해외사례로는 일본의 ‘대규모 소매점 입지법 (대점법, 大店法)’이 있음

1 일본의 대형업체 출점 제한 관련 법률의 제·개정 현황

- 일본은 대형업체의 출점을 억제하는 ‘대규모 소매점 입지법(대점법, 大店法)’을 1973년 제정했고, 같은 해 ‘중소소매상업진흥법’을 시행하기도 했음
- 이후 규제가 완화되자 대형 유통업체들은 교외형 상점을 출점하기 시작했고, 이는 중심가와 교외 상권의 대립으로 이어졌음
 - 상권 간의 대립으로 인해 대점법이 폐지됨에 따라 대형 소매점들의 출점이 크게 늘어났으나 대형 유통업체들은 사회적 책임 이행과 입점비용 등에 부담을 느껴 도시보다는 교외지역을 선호
 - 주거지역에 위치한 상업지구의 대형 소매점 출점은 감소한 반면 공업지역 및 구분 미정 지역 등에는 교외지역 출점 비율이 증가
- 일본 정부는 2000년 5월 대점법을 폐지(2001년 1월 효력 정지)하는 대신에 「대규모 소매점포 입지법」(2006년 6월, 이하 대점입지법)을 시행
 - 정부가 대형 소매점을 직접 규제하여 중소소매업자를 보호하는 정책보다는 중소소매업의 자체 경쟁력을 높이고 소매점 주변지역의 생활환경을 개선하여 전체 사회후생을 증진시키는 방향으로 정책 전환
 - 대형소매점(1,000㎡ 이상)들은 출점이나 영업일에 특별한 규제를 받지 않는 대신 교통정체 유발 억제, 소음 방지, 폐기물 처리 등에 관한 지자체의 권고를 이행
 - 한편 지자체가 대형 소매점과 중소형 소매점간의 이견을 조정하는 근거법인 「소매상업조정특별조치법 *」(1959년 제정, 이하 상조법)은 유지되었으나 실제 조정 건수는 미미

[표 2] 대점법 VS 대점입지법 비교

구분	대점법	대점입지법
목적	중소소매업법 보호 74년 : 1,500㎡(정령지정도시 ⁴) 3,000㎡)	주변지역 생활환경 보호 및 유지
규제대상	79년 개정 : 500㎡ 이상 92년 개정 : 1,000㎡ 이상	1,000㎡ 이상
규제항목	소매점면적, 개점일자, 폐점시간, 영업일수	교통정체, 교통안전문제, 주차문제, 소음문제, 폐기물문제
규제방법	사전심사, 강제성	공청회 후 지자체 권고, 권고의 법적 구속력 없음

- 2000년대에 접어들어 대형소매점들이 중심시가지에서 교외지역으로 대거 이전하면서 중심시가지 공동화 문제가 발생
 - 대점입지법으로 도심 내 대형 소매점의 유지·운영비용이 크게 늘어나자 비용이 상대적으로 저렴한 도시외곽으로 이전 추진
- 이에 따라 2007년 기존의 도시계획법을 개정하여 대형소매점의 교외 지역 입점을 규제함으로써 직접적인 출점규제정책을 다시 도입
 - 중심시가지 쇠퇴를 막기 위해 대점입지법을 도시계획법, 중심시가지 활성화법과 연계해 활용⁵⁾
- 결국 일본 정부는 2000년 ‘중심 시가지 활성화 법’, ‘대형가게입지법’, ‘개정 도시계획법’ 등 이른바 ‘마을 만들기 3법’을 제정했으며, 이를 통해 마을 만들기라는 도시계획의 관점에서 중소 소매점 진흥책을 추진

2 일본의 「소매상업조정특별조치법」의 주요내용

- 대점법 폐지 이후에는 중소형 소매점과 대형 소매점과의 조정을 도모하는 「소매상업조정 특별조치법(1959년 제정 이하 상조법)이 유일하게 대형 소매점 출점을 견제

4 지방자치법에 의해 정령에서 지정된 인구 50만 명 이상의 도시

5 3법을 합하여 마지즈꾸지(마을만들기) 3법으로 지칭

- 상조법은 ‘소매상의 사업 활동 기회를 적정하게 확보하고 질서 저해 요인을 제거해 국민 경제의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적’으로 함
 - 중소기업은 대기업의 사업 개시 혹은 확대에 경영의 안정에 악영향을 미칠 우려가 있을 경우 도도부현 지사에 조사를 신청
 - 도도부현 지사는 중소기업 단체의 구성원이 사업을 지속하는 데 현저하게 곤란해질 우려가 있다고 인정되는 경우 조정권고(출점 계획 연기 규모 축소 등) 및 조정 명령(권고에 따르도록 대기업에 명령, 위반시 300만엔 이하의 벌금)을 할 수 있음
- 상조법으로 인해 정부가 대기업의 자체 출점을 직접 규제할 수는 없으나 대기업은 이미지 저하를 우려해 조사가 실시되면 출점 계획을 포기하거나 변경
 - 동 법으로 9건 조사가 이루어진 사례는 있으나 실제 조정이 이루어진 적은 없음

3 미국 연방거래위원회(FTC, Federal Trade Commission) 사례

- 한국 공정거래위원회의 예산과 인력은 세계 7위 수준임에도 불구하고, 업무분야가 너무 광범위하여 업무의 집행이 비효율적이라는 지적이 제기됨
- 이는 미국의 연방거래위원회(FTC, Federal Trade Commission)의 역할과 기능을 살펴봄으로써 더욱 정확한 비교가 가능
- 미국의 경쟁법(U.S. Antitrust Laws)은 각 주의 공정위와 법무부 등 여러 행정기관으로 권한을 분산시켜 각자 기능과 역할을 하도록 함
- FTC의 설립목적은 불공정행위를 유형화하고 법원에 형사사건으로 기소하기 전에 준사법적 심사를 통해 행정처분으로 제재하는 것
 - 이와 함께 FTC는 불공정거래 행위의 개별 유형을 제재하는 입법을 모두 행하기 어렵다는 판단에서 국내 공정위의 각종 고시와 같은 행정입법을 할 수 있는 권한도 있음
- 미국의 각 주는 독자적인 FTC와 법무부를 두고 있음
 - 미국의 연방정부나 주정부가 해당 상품의 구매자가 되는 경우 일반 소비자를 대표해 연방 정부와 주정부 법무부가 집단소송을 제기, 법원판결을 받아 그 배상금으로 소비자를 구제하고 있음

- 반면 한국은 공정위가 불공정거래 사건에 대해 전속고발권을 발동한 경우가 거의 없다는 점에서 비판이 제기되어 왔음

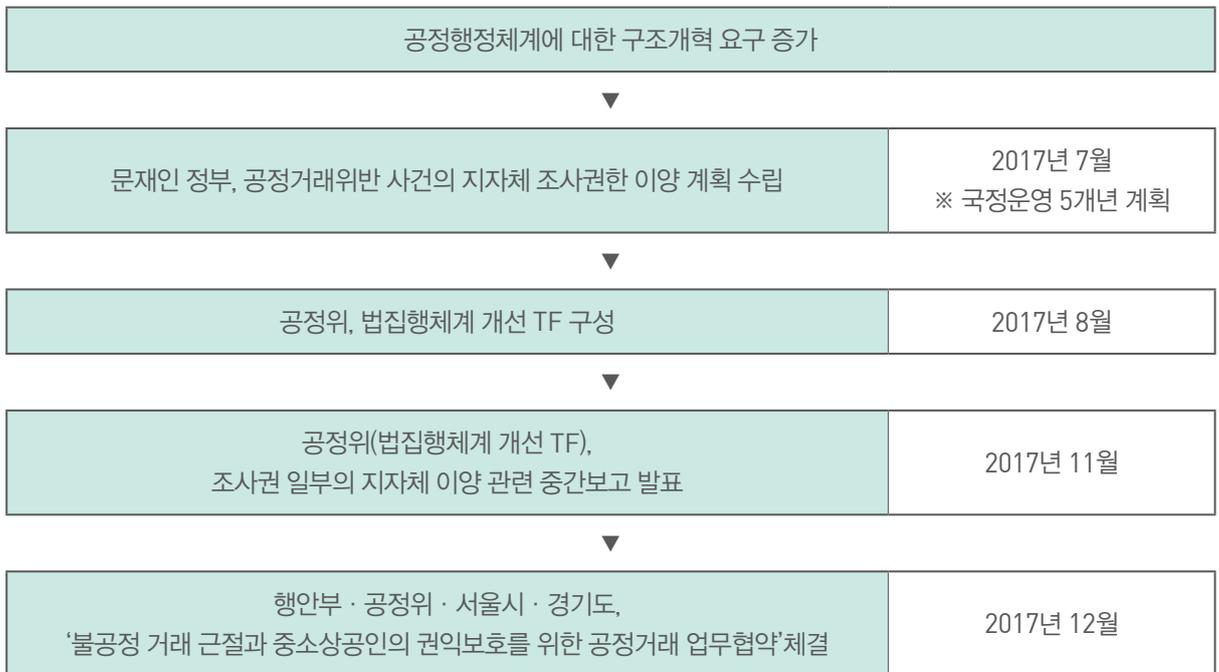
4 시사점

- 일본의 경험에 비추어 볼 때 대형 소매점에 대한 규제완화정책은 단기적으로 중소형 소매점의 상권을 위협하는 요소가 될 수 있음
- 그러나 중장기적으로는 중소형 소매점의 다양한 생존전략으로 경쟁력이 강화되는 한편, 전체 유통업 고용이 증가하고 소비자효용도 증대되는 효과를 기대할 수 있음
- 최근 일본중소상인들의 주된 관심사 역시 대형소매점으로부터의 위협보다는 상권의 매력 감소를 보완하기 위한 상점가의 협력 강화 등에 초점을 맞추는 추세로 전환
- 일본에서 1974년 정령지정도시에 중소소매업법 보호를 따로 지정한 것은 중소소매업의 보호를 위해서는 대도시의 역할이 중요하다는 의미로 해석 가능
- 일본의 사례를 살펴보면, 한국에서도 인구 100만 명 이상의 도시는 특례시(기초지자체이지만 대도시의 권한과 역할을 부여받은 도시)로서 중소상공인들을 위한 독자적인 보호 방안 마련이 가능하다는 것을 의미
- 한국의 공정거래위원회는 해당 업무분야가 너무 광범위하기 때문에 전문성을 지니기 어려운 구조임
- 미국의 연방거래위원회(FTC, Federal Trade Commission)의 역할과 기능 분담처럼 여러 행정기관으로 그 기능을 분산시켜 전문성을 도모할 필요성 제기됨

V. 정책 제언

1 연구 요약

- 본 연구는 공정위 조사권한 일부의 지방 이양과 관련하여 행안부 · 공정위 · 서울시 · 경기도가 체결한 업무협약의 수원시로의 적용 가능성을 검토하기 위해 아래의 흐름과 같이 수행되었음



[그림 1] 공정위-지자체 업무협약 체결 추진 경과

- 2009년 도매점에 일방적인 판매목표를 할당해 이를 달성하지 못한 18곳의 도매점에 불이익을 주는 등의 불공정거래 행위를 한 '국순당 사건'이 있었음
 - 사건 접수 후 4년이 흐른 2013년, 공정위는 국순당에 과징금 1억 원을 부과
- 대리점에 판매목표를 강제하는 등의 불공정거래 행위로 2012년 공정거래위원회에 고발된 농심 사건은 4년이 지난 2015년이 돼서야 5억 원의 과징금 부과 결정

- 두 사건처럼 대기업의 불공정거래에 대한 보상도 아닌, 시정명령과 과징금처분이 내려지기까지 4년이란 시간이 걸리게 되면, 불공정행위 피해자인 ‘을’들은 사실상 사업을 포기할 수밖에 없는 상황에 이룸
 - 불공정거래 행위를 공정위에 신고해봐야 시간만 허비하고, 가해자가 받는 불이익조차 미미한 수준이어서 예방효과도 없다는 비판이 존재
 - 이에 대해 공정행정체계 전반에 대한 구조개혁이 필요하다는 목소리가 커져 왔음
- 2017. 12. 05, 경기도 수원시 영통구 경기 R&DB센터에서 김상조(공정거래위원장), 박원순(서울시장), 남경필(경기도지사) 등이 참석하여 업무협약체결
- 현재 공정위는 가맹·하도급 조사권 및 분쟁 조정 협의 기능을 지방자치단체에 분담하여 골목상권에서 대기업의 갑질을 원천적으로 차단하고자 함
 - 공정위의 자체 인력만으로는 대기업의 갑질을 원천 차단하는 것이 불가능하기 때문에 지자체와의 협력관계 추진
- 본 연구는 행안부, 공정위, 서울시, 경기도가 맺은 업무협약이 수원시에도 적용가능한지의 여부를 타진해보고자 함
 - 이를 위해 금번 체결된 업무협약과 관련 법령들을 토대로 서울 및 경기도와 같은 광역지자체뿐만 아니라 수원시와 같은 기초지자체에도 적용될 수 있는지 여부를 살펴보고,
 - 일본의 대형업체 출점 제한정책 현황 및 미국의 연방거래위원회 운영 사례를 통해 관련 시사점 도출 및 향후 수원시의 적용방향을 가늠하고자 함
- 2013~15년 수원시의 산업구조를 살펴보면 제조업 종사자는 9.9%, 서비스업 종사자는 84.8%에 이르며, 수원시 서비스업 종사자의 대부분이 도·소매업, 음식점 종사자임
 - 동기간 경기도 전체의 서비스업 종사자 비율은 70% 내외를 유지
- 수원시의 이러한 산업 구조는 향후 수원시와 공정위의 업무협약체결이 반드시 필요하다는 당위성을 내포함
- 일본에서 1974년 정령지정도시에 중소소매업법 보호를 따로 지정한 것은 중소소매업의 보호를 위해서는 대도시의 역할이 중요하다는 의미로 해석 가능

- 일본의 사례를 살펴보면, 한국에서도 인구 100만 명 이상의 도시는 특례시(기초지자체이지만 대도시의 권한과 역할을 부여받은 도시)로서 중소기업인들을 위한 독자적인 보호 방안 마련이 가능하다는 것을 의미
- 한국의 공정거래위원회는 미국의 연방거래위원회(FTC, Federal Trade Commission)처럼 여러 행정기관으로 그 기능을 분산시키는 구조가 아님
 - 조직과 인력의 부족으로 전문성을 지속하기 어려운 구조이기 때문에 해당 업무분야의 분산이 필요함
- 이런 일련의 주장에 대한 근거는 ‘불공정거래 근절과 중소기업 권익보호를 위한 업무협약’ 제8조에 명시되어 있음

2 정책 추진 방안

- 수원시의 산업구조 분석 결과, 수원시의 서비스업 종사자는 84.8%에 이르며, 서비스업 종사자의 대부분이 도·소매업, 음식점 종사자임
 - 동기간 경기도 전체의 서비스업 종사자 비율은 70% 내외를 유지
- 수원시의 이러한 산업 구조는 향후 수원시와 공정위의 업무협약체결이 반드시 필요하다는 당위성을 내포함
- 행안부, 공정위, 서울시, 경기도가 맺은 업무협약이 수원시에 적용가능하다면 수원시 서비스업 종사자들에게는 큰 도움이 될 것임
 - 그러므로 금번 체결된 업무협약이 서울시 및 경기도와 같은 광역지자체뿐만 아니라 수원시와 같은 기초지자체에도 적용될 수 있는지 여부를 살펴보았음
- 분석결과, 본 연구에서는 수원시와 공정위의 업무협약 체결을 위한 방안을 3가지로 나누어 제안함
- 첫째, 수원시 독자 추진 방안
 - 이는 행안부, 공정위, 서울시, 경기도가 기체결한 협약 제8조 1항에 근거함

- 장점으로서는 수원시에서 발생한 불공정거래 행위에 대한 신속한 업무처리 가능, 공정위와의 직접 MOU체결을 통한 원활한 의사소통 가능, 과태료 수입 확보 가능, 수원시 위상 제고 등을 들 수 있음
 - 단점으로는 수원시의 업무과중으로 인한 부담 증가, 조사업무 관련 전문성 부족 문제, 중앙 부처와 지방자치단체 간 소통강화 선행 필요 등을 들 수 있음
- 둘째, 경기도와의 공동 추진 방안
- 이는 행안부, 공정위, 서울시, 경기도가 기체결한 협약 제8조 2항에 근거함
 - 장점으로서는 경기도와의 협업을 통한 업무과중 및 비용부담 감소를 들 수 있음
 - 단점으로는 의사결정주체 증가로 인한 업무처리에 비효율 발생 가능, 업무분장 및 과태료 부과·징수권 등에 관하여 경기도와의 갈등소지 존재, 독자 추진에 비해 과태료 수입 감소 등을 들 수 있음
- 셋째, 인구 100만 명 도시와의 공동 추진 방안
- 장점으로서는 인구 100만 이상 대도시 특성에 맞는 맞춤형 업무추진 가능, 경기도 내 인구 100만 명 도시 간의 공동추진으로 특례시 실현을 위한 동력으로 작용 가능 등을 들 수 있음
 - 단점으로는 수원시의 업무과중으로 인한 부담 증가, 조사업무 관련 전문성 부족 문제 등을 들 수 있음
- 세 가지 추진 방안을 비교한 결과, 수원시 독자 추진 방안이 장점이 많고 시 차원에서도 가장 도움이 되는 방안이라고 사료됨

[표 3] 정책추진 방안별 장단점

1안) 수원시 독자 추진 ※ 협약 제8조 1항	장점	<ul style="list-style-type: none"> 수원시에서 발생한 불공정거래 행위에 대한 신속한 업무처리 가능 공정위와의 직접 MOU체결을 통한 원활한 의사소통 가능 과태료 수입 확보 가능 수원시 위상 제고
	단점	<ul style="list-style-type: none"> 수원시의 업무과중으로 인한 부담 증가 조사업무 관련 전문성 부족 문제 중앙부처와 지방자치단체 간 소통강화 선행 필요
2안) 경기도와 공동 추진 ※ 협약 제8조 2항	장점	<ul style="list-style-type: none"> 경기도와의 협업을 통한 업무과중 및 비용부담 감소
	단점	<ul style="list-style-type: none"> 의사결정주체 증가로 인한 업무처리에 비효율 발생 가능 업무분장 및 과태료 부과·징수권 등에 관하여 경기도와의 갈등소지 존재 독자 추진에 비해 과태료 수입 감소
3안) 100만 도시 공동 추진	장점	<ul style="list-style-type: none"> 인구 100만 이상 대도시 특성에 맞는 맞춤형 업무추진 가능 경기도 내 100만 도시 간의 공동추진으로 특례시 실현에 동력으로 작용 가능
	단점	<ul style="list-style-type: none"> 수원시의 업무과중으로 인한 부담 증가 조사업무 관련 전문성 부족 문제

※ 불공정거래 근절과 중소기업인 권익보호를 위한 업무협약

제8조(협약의 확산)

- ① 행정안전부와 공정거래위원회는 서울특별시, 경기도 이외의 다른 지방자치단체와도 제1조부터 제7조까지에 준하는 내용의 협약을 체결·이행할 수 있도록 노력한다.
- ② 제1항에 따른 협약의 체결·이행에 필요한 경우 서울특별시와 경기도는 다른 지방자치 단체를 지원하거나 이들과 협력할 수 있다.

SRI 정책리포트는

수원시민의 삶의 질을 향상하고 수원의 도시 경쟁력 강화를 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써 수원시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 자료입니다.



발행인 | 이재은

발행처 | 수원시정연구원

경기도 수원시 권선구 수인로 126

031.220.8001

www.suwon.re.kr

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로서 수원시의 정책과 다를 수도 있습니다.