
공정거래위원회 행정 개혁을 위한 입법 토론회

일시 | 2016년 11월 7일(월) 오후 1시 30분

장소 | 국회의원회관 제3간담회실

주관 | 이학영 의원실·최운열 의원실·참여연대 경제금융센터

주최 | 경제민주화실현 전국네트워크, 더불어민주당 을지로위원회
민변 민생경제위원회, 전국을살리기국민운동본부, 참여연대

프로그램

- 13:30 사회 이현욱 변호사 | 민변 민생경제위원회 수석위원
인사말 이학영 의원, 최운열 의원
- 13:45 발제 **공정경쟁 행정 개혁의 필요성과 과제**
김남근 변호사 | 민변 부회장
- 14:05 지정토론 서홍진 가맹거래사 | 가맹점주협의회연석회의 교육국장
윤수현 과장 | 공정거래위원회 심판총괄담당관
곽종빈 과장 | 서울시 소상공인지원과
조장석 팀장 | 경기도 공정경제과 상생협력팀
강지원 조사관 | 국회 입법조사처 금융공정거래팀
- 14:55 종합토론
- 15:30 폐회

목차

인사말	토론회 인사말 / 이학영 의원	04
인사말	토론회 인사말 / 최운열 의원	06
발제	독점규제 및 공정거래에 관한 법률 개정의 필요성 / 김남근	09
토론1	토론문 / 서홍진 가맹거래사	29
토론2	토론문 / 윤수현 과장, 공정거래위원회	48
토론3	토론문 / 박종빈 과장, 서울시	49
토론4	토론문 / 조장석 팀장, 경기도	61
토론5	토론문 / 강지원 조사관, 국회 입법조사처	62

인사말

이학영 / 더불어민주당 경기 군포시을 국회의원, 국회 정무위원회 간사

안녕하십니까? 국회의원 이학영입니다.

〈공정거래위원회 행정 개혁을 위한 입법 토론회〉 개최를 진심으로 환영합니다.

공정거래위원회는 불공정거래 행위로 피해를 보는 국민들을 보호하고 공정한 시장질서를 확립하기 위해 존재하는 기관입니다.

하지만 공정거래위원회의 낡고 경직된 행정으로 인해 신고자들이 받는 피해가 늘어나고 있으며, 불공정행위로 인한 시장질서 교란도 개선되지 않고 있습니다.

사건 처리가 1년 이상 장기화되는 경우가 빈번한데, 신고인 절대 다수가 중소기업이나 개인으로 생존 자체에 어려움을 겪게 됩니다.

또한 무혐의 처분에 불복할 수 있는 방법이 전혀 없습니다. 피해자가 별도로 보상을 위해 민사 소송을 제기한 경우에도, 법원은 해당 사건의 공정위 심결을 참고 또는 인용하기 때문에 신고인의 입장이 매우 불리하게 됩니다.

그리고 소송 진행을 위해 공정위에 조사기록을 요구하더라도 기록 공개를 거부하고 있어 피해구제를 막는 큰 걸림돌로 작용하고 있습니다.

불공정거래 행위 피해 보상을 위해서는 피해의 정도를 산정하는 것이 행정절차의 기본이건만, 공정위에는 손해액을 조사하는 제도와 전담부서가 부재합니다.

우리 사회의 만연한 ‘갑의 횡포’는 결코 어느 순간 나타난 것이 아닙니다. 바로 이같은 공정위의 소극적인 행정으로 시장질서의 왜곡을 방관한 결과입니다. 그럼에도 공정위는 행정 개혁에 대해 소극적인 자세를 보이고 있습니다.

이제는 국회와 시민사회가 힘을 합해 이 문제를 해결해 나가야 할 시점입니다.

더 이상 재벌, 기업친화적인 정부와 공정위의 자체개혁을 기다릴 수는 없습니다.

그런 면에서 바로 오늘, 공정거래위원회 행정 개혁을 위한 입법 토론회가 열리게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

저 역시 공정위 행정의 전반을 개혁하는 법안을 대표발의한만큼, 해당 법안이 20대 국회에서 꼭 통과될 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

오늘 행사를 함께 마련해주신 최운열 의원님과 경제민주화전국네트워크, 더불어민주당 을지로위원회, 참여연대 경제금융센터, 민변 민생경제위원회에도 깊은 감사를 드립니다.

감사합니다.

국회의원 이학영

인사말

최운열 / 더불어민주당 국회의원·정책위 부의장, 국회 정무위원회 위원

안녕하십니까?

더불어민주당 최운열 의원입니다.

바쁘신 가운데 오늘 <공정거래위원회 행정개혁을 위한 입법 토론회>에 사회와 발제를 맡아주신 이현욱, 김남근 변호사님 그리고 토론을 위해 시간을 내주신 여러분께 감사드립니다.

아울러 토론회 주최와 주관을 함께 해주신 민변 민생경제위원회, 경제민주화실현 전국네트워크 그리고 더불어민주당 을지로위원회, 국회정무위원회 간사이신 이학영의원님 그리고 참여연대 경제금융센터 관계자분들께도 감사의 마음을 전합니다. 저 역시 오늘 토론회를 함께 할 수 있어서 매우 기쁩니다.

우리 헌법에 명시된 경제민주화는 과거부터 현재 그리고 미래까지 관통하는 시대정신입니다. 공정거래위원회는 그 시대정신이 제대로 실현될 수 있도록 관련 법령과 제도에 따라 공정하게 행정을 집행해야 하는 의무가 있습니다.

공정거래위원회가 법과 원칙대로 행정을 집행한다면 재벌들의 불공정행위도 더 이상 받을 못 붙이고, 대기업집단에 비해 약자인 중소기업과 중소기업인들의 피해도 줄어들 것입니다.

박근혜 정부는 공약으로 내건 경제민주화가 실현되고 있다고 자화자찬하고 있습니다. 대통령은 전속고발권이 폐지되었다고 하고, 주무부처인 공정거래위원회는 법률적·행정적 용어도 아닌 사실상 폐지라는 변명만 늘어놓고 있습니다. 가맹점 권리 보호를 강화했다고 선전하고 있지만, 여전히 가맹본부의 이익을 위해 많은 가맹점주들이 고통 받고 있습니다.

더구나 박근혜 정부는 공익법인 및 금융·보험사가 보유하고 있는 주식의 의결권 제한, 집단소송제 도입, 사인의 금지청구제 도입 등에는 아직도 미온적인 태도를 보이고 있습니다.

이와 함께 공정거래위원회는 빗발치는 불공정 행위 근절에 대한 국민적 요구를 제대로 수용하지도 못하면서 재벌·대기업의 불공정행위에 대해서는 소극적인 행정으로 일관하고 있다는 비판을 받고 있습니다. 공정거래위원회의 행정이 개혁되어야 하는 이유가 여기에 있습니다. 이를 위해 김남근 변호사께서 제안하신 ‘공정위 조사 및 심결 절차의 개혁’, ‘늦장처리의 문제’, ‘조사방법의 한계’, ‘불복방법의 문제점’ 등은 시급히 개선되어야 합니다.

저는 공정거래위원회 행정의 공정성과 투명성이 담보되고, 재벌·대기업의 불공정행위를 강력히 규제할 때 경제민주화가 실현된다고 믿고 있습니다. 결국 우리 사법체계에 서 1심의 효력이 있는 공정거래위원회의 결정은 공정하고 투명하여 국민 누구나 납득할 수 있어야 합니다. 그래서 공정거래위원회의 행정 개혁이 중요한 것입니다.

또한 공정거래법을 위반한 문제에 대해서는 피해를 본 국민 누구라도 고발을 할 수 있도록 전속고발권을 전면 폐지하는 것 역시 공정거래위원회 행정개혁의 출발점이라고 생각합니다.

저는 공정거래위원회의 행정개혁이 법과 원칙에 따라 기회균등이 보장되고, 공정경쟁이 담보될 수 있는 방향으로 추진되어야 한다고 봅니다. 오늘 토론회에서 이와 관련된 실효성 있는 방안이 모색되길 희망합니다.

끝으로 오늘 토론회에 참석하신 모든 분들에게 감사의 인사를 드리며, 경제민주화 실현을 위해 저도 끝까지 최선을 다해 노력하겠습니다.

감사합니다.

국회의원 최운열

공정경쟁 행정 개혁의 필요성과 과제

김남근 / 변호사, 민변 부회장·경제민주화실현 전국네트워크 정책위원장

I. 서 : 공정거래 행정개혁에 대한 다양한 요구

1980년대 대기업 근로자 임금의 90% 수준이던 중소기업 근로자의 임금은 이제는 절반 수준으로 떨어졌다. 대기업과 중소기업 사이의 불공정관계가 대기업에게는 초과이익을 가져다주는 반면, 고용의 90%를 담당하고 있는 중소기업의 경쟁력을 약화시키고 그 종사자들을 신빈곤층으로 내몰고 있다. 대기업과 중소기업 간의 성과공유제, 초과이익공유제 등 다양한 격차해소의 방안이 제기되고 대기업의 사회적 책임과 정부의 세금감면 등의 인센티브 정책을 통해 이러한 방안이 실현되기를 기대하지만 대기업들의 경제적 불평등 해소에 대한 태도는 미온적이다. 이러한 경제의 구조적 불평등 심화와 이로 인한 시장왜곡과 국가경쟁력 약화의 기저에는 우리 사회에 만연한 불공정행위에 대해 국민들이 기대하는 적극적 행정력을 발휘하지 못하고 소극적인 태도를 보이는 공정거래 행정의 문제도 자리 잡고 있다. 공정거래 행정의 약화는 정부의 국정운영기조에 크게 영향을 받고 있다. 이명박 정부와 박근혜 정부가 보이는 대기업 Friendly 정책, 재벌·대기업의 투자활성화를 통한 경제활성화 정책은 자연스럽게 재벌·대기업의 시장 지배력 남용과 불공정행위를 감시·감독해야 하는 공정위를 소극행정으로 머물도록 정책적으로 주문한 측면이 있다. 경제민주화 공약을 내걸었던 박근혜 정부의 초기에는 공정위에 대한 적극행정이 기대되었으나, 2013.08.28. 재벌 총수들과의 청와대 회동이후 재벌들이 민원으로 제기하는 규제완화를 통한 경제활성화로 국정기조를 잡은 이후에는 공정위는 소극행정으로 일관하고 있다.

불공정행위의 피해를 당하고 있는 소비자와 중소기업, 가맹점주, 대리점주, 유통납품 업체, 입점업체 등 소위 “을”들은 공정위 행정에서 피해구제 행정이 중심에 자리 잡도록 요구하고 있으나, 공정위가 “을”들의 호민관이 되어 피해구제 행정에 적극적으로 나서는 모습은 찾아보기 어렵다. 마메든샘물 사건과 같이 공정위가 불공정거래행위 조사를 시작하여 4년 만에 시정명령이 내려진 사건도 있고 2012년 농심대리점 판매목표강제 불공정행위 사건의 경우에는 1년여가 지나도 신고인 조사도 착수하지 않은 경우도 있다. 4년 걸려 시정명령이 내려지면 그 사이 불공정행위의 피해자인 “을”들이 살아남을 가능성은 거의 없다. 신고인은 피해구제를 위해 공정위에 신고한 행위를 후회하게 된다. 시정명령, 과징금 받은 사건 중 법원에 가서 피해구제를 받은 사건이 몇 건이나 되는지, 공정거래위원회가 법원에 피해구제를 위한 소송지원 내지 소송구조를 한 사건은 몇 건이나 되는지 의문이다.

미국의 연방법무부와 각 주 법무부는 연방정부나 주정부도 해당 상품의 구매자가 되는 경우에는 일반 소비자들을 대표하여 연방정부나 주정부가 집단소송을 제기하여 법원 판결을 받아 그 배상금으로 소비자 구제를 하고 있다. 피해자가 피해구제를 위해 소송을 제기하고 불공정행위의 입증을 위해 법원을 통해 공정위에 조사자료를 요청하는 사실조회나 문서송부촉탁에 대해 공정위가 조사한 사건기록을 공개하는 범위가 지극히 제한되어 있다. 소송을 통한 피해구제에도 공정위는 협력하지 않고 대기업의 영업보호에만 치우쳐 있다는 불만이 나온다. 불공정행위를 한 “갑”에게 부과되는 과징금도 경미한 경우가 많다. 국순당 사건의 경우 피해액 산정이 어렵다는 이유로 1억 원만이 부과되었다. 공정위가 불공정거래 사건에 관하여 전속고발권을 발동하여 형사처벌을 구한 사건도 많지 않다. 불공정행위의 가해자에 대한 제재도 경미하여 불공정행위로 얻는 이익에 비해 제재비용이 적다 보니 공정행정에 불공정행위를 예방하는 위하적 효과는 적다. 이렇다 보니 공정위의 행정개혁에 대한 요구가 어느 때보다 높다. 이 글에서는 현장에서 터져 나오고 있는 공정위 행정개혁에 대한 내용을 살펴보고 이에 대한 대안을 간략히 살펴보기로 한다.

II. 공정행정체계의 구조적 문제

공정행정의 개혁방향에 대하여는 다양한 의견이 제시되고 있다. 크게는 1)집단소송과 징벌적 손해배상 제도를 통해 고의적인 담합행위, 불공정행위에 대해서는 거액의 배상을 하도록 함으로써 기업의 고의적인 담합행위, 불공정행위를 기업 스스로 삼가도록 함으로써 담합행위, 불공정행위를 막는 방안, 2)가맹점주단체 가맹본사간의 상생교섭과 같이 “을”들이 단체를 구성하여 집단적인 상생교섭과 상생협약을 체결하여 경제민주화를 실현하는 집단자치의 원리. 3)광역지방자치단체에 가맹점, 대리점, 대형유통 납품입점 거래 불공정 감독행정에 대한 권한을 부여하고 검찰과 공정위의 협업 등 공정행정의 다양화 방안 등이 있다. 이 중 어느 하나의 개혁방안을 선택하자는 논의 보다는 이러한 다양한 개혁을 종합적으로 실행하자는 의견이 많다.

1. 공정행정의 다변화 문제

세계 7위의 예산과 인력을 가진 공정거래위원회를 뭘 더 강화하느냐는 의견도 있지만, 공정행정의 강화를 위해서는 공정위 자체의 강화보다는 불공정거래 사건 처리 행정체계를 다변화하여 검찰과 지방자치단체의 책임과 역할을 강화할 필요성이 제기되고 있다. 특히 하도급 거래, 가맹점 거래, 대리점 거래, 대규모유통업 거래 등 전국에 걸쳐 불공정거래 사건이 발생하여 다수의 피해 중소기업이 존재하는 불공정 사건에 관해서 이러한 공정행정의 다변화를 통한 공정행정 강화의 요구가 높다. 이 점에서 세계에서 처음으로 공정거래위원회의 행정체계를 만든 미국의 공정행정체계와 우리의 공정위원회체계와 역할을 비교 검토해 볼 필요도 있다.

1) 미국 공정행정의 분산체계

행정적 차원에서 준수법적 심사와 금지명령 등의 행정처분 등을 통한 불공정거래를 근절하는 행정시스템인 공정거래위원회 시스템은 미국의 연방거래위원회(FTC)가 모델이 되고 있다. 그러나 미국의 경쟁법 체계는 법무부의 반독점국, 각 주의 공정거래위원회와 법무부 등 불공정거래 조사와 처분에 관하여 여러 행정기관의 권한이 분산되어 각자의 역할과 기능을 담당한 체계이다. 법무부 반독점국은 주로 반독점법인 셔먼

법에 의한 가격담합, 입찰담합, 시장분할 등 경제력집중 사건과 부수된 관련사건을 관할하는데 통상 형사기소를 하고 있다. 또한 담합피해 등의 경우에는 연방정부도 구매자로서 소비자의 입장인 경우 연방정부가 소비자들을 대표하여 직접 집단소송 제기하여 법원판결로 소비자들이 손해배상을 받을 수 있도록 하는 민사소송도 담당한다. 셔먼법의 조문이 추상적이고 법원이 합리적 심사의 법리를 적용하여 독점행위 내지 불공정행위에 대하여 합리성 심사라는 재량적 판단을 개입시켜 반독점 판정에 소극적이지 불공정행위를 유형화 하고 법원에 형사사건으로 기소하기 전에 준사법적 심사를 통하여 행정처분으로 불공정행위를 제재하는 기관으로 연방거래위원회(FTC) 제도를 도입하였다. 제도 도입의 역사적 배경에서 알 수 있듯이 형사사건 기소 등은 하지 않고 불공정거래 사건을 조사하고 준사법적 심결을 거쳐 행정처벌을 하는 방식으로 운용되고 있다. 불공정거래 행위의 개개의 구체적 유형을 제재하는 입법을 일일이 하기 어렵다는 판단에서 우리의 각종 고시와 같은 행정입법을 할 수 있는 권한도 부여받고 있어 준입법적 기능도 하고 있다. 우리는 불공정거래 유형별로 각종 고시를 만들었다가 이를 하도급법, 대규모유통업법 등으로 독립적으로 입법화하였는데, 미국의 연방거래위원회는 여전히 고시와 같은 행정입법 형식으로 불공정거래 유형의 행정입법을 통하여 막강한 권한을 행사하고 있다. 각 주는 독자적으로 연방정부와 같이 각주 법무부와 각주 공정거래위원회를 두고 있다. 각주 법무부가 주정부가 구매자로서 소비자의 입장인 경우 소비자들을 대표하여 집단소송을 제기한 후 법원판결에 따라 소비자들이 손해배상을 받을 수 있도록 하는 민사소송도 담당한다.

2) 일본의 집중화된 공정행정 체계의 계수

일본은 1945년 패전 후 전범의 역할을 했던 재벌의 해체를 위하여 1947년 “사적독점의 금지 및 공정취인의 확보에 관한 법률”을 제정하고 1948년 공정거래업무를 담당하는 공정취인위원회(公正取引委員會)를 설치하였다. 일본은 미국의 셔먼법과 FTC법을 하나의 법률로 수용한 셈인데, 미국식의 경쟁법 집행기관이 분산, 견제하는 시스템이 아니라 하나의 독점화된 행정집행체계를 설치한 것이다. 전두환 정권은 국가보위입법회의에서 공정거래법을 입법하며 일본식의 공정거래위원회 제도를 도입하였다. 쿠테타로 집권한 정권의 정당성의 결여를 경제정의 등의 구호로 만회하려는 측면도 있었고, 1980년 재벌들의 무분별한 문어발식 경영으로 경제위기가 초래되었고 정권차원에서 재벌 손보기 차원에서도 공정거래 행정의 필요성이 있었을 것이다.

3) 공정거래행정이 집중해야 할 분야

콘셉트, 트러스트, 담합 등의 경제력 집중 사건은 전통적으로 중앙정부가 통합적으로 행정력을 발휘하는 것이 효율적일 수 있다. 재벌의 경제력 집중을 막기 위한 기업결합 심사, 재벌그룹 내의 일감몰아주기 등 부당지원행위 감시 등은 중앙행정이 검찰과 긴밀히 협조하여 집중해야 할 공정행정 분야이다.

4) 공정행정의 다변화가 필요한 분야

이에 반하여 가맹점거래, 대리점거래, 대형유통점 납품입점업체, 하도급, 소비자 보호 등 그 대상이 수십만 개에 달하는 분야의 공정행정은 분산과 협력체계의 행정개혁이 필요하다. 가맹점수가 전국에 걸쳐 20만개가 넘고 그 종사자가 60여만 명에 달하는 프랜차이즈(가맹사업), 수만 개의 대형유통점 납품업체, 입점업체 보호를 중앙행정의 소수 공무원이 어떻게 10여명이 다 할 수 없다. 신고 들어오면 가맹본사에 전화해서 자율적으로 시정조치 권고하는 전화행정을 하는 것만으로도 벽찬 실정이다. 수십만 개의 종속적 관계의 하도급업체의 보호를 10여명의 중앙행정인력이 집중하기 어려운 구조이다. 광역자치단체에 일정한 감독행정 권한을 위임하여 공정위와 광역지방자치단체가 긴밀히 협조하여 촘촘한 공정행정이 필요하다.

2. 지방자치단체와 불공정 거래 관련 행정

적어도 수만 개의 단위가 넘는 “을”들이 있는 가맹점, 대리점 등의 불공정거래 분야는 지방자치단체에도 권한을 위임한 후 공정거래위원회가 각 지방자치단체의 공정행정을 지원하고 감독하는 방식이 각 거래방식마다 특유한 내용과 특징에 맞는 구체적인 행정이 될 수 있다. 이미 다단계와 방문판매, 상조 및 소비자보호 등의 행정분야도 관련업체와 피해자가 많은 분야이어서 지방자치단체에 권한을 위임하여 서울시와 각 구와 특수거래과가 연계하여 단속과 행정감독을 하고 있다. 하지만 대부업 감독에 관한 권한이양은 지방자치단체에 떠넘기기 식이 되어 10여 년간 행정감독의 사각지대에 방치한 사례도 있어 지방자치단체에 대한 중앙정부의 예산, 행정, 정책적 지원과 함께 권한 위임이 체계적으로 이루어져 한다. 예를 들어, 가맹점, 대리점, 하도급

거래 등 전국에 산재해 있는 가맹점주, 대리점주, 수급업체 등을 보호하는 공정경쟁 행정 분야에 대해서는 6대 광역시 등 지방자치단체도 불공정행위 조사와 시정조치, 시정명령, 검찰고발 등의 행정권한을 행사할 수 있도록 해야 한다. 서울시는 2013년부터 불공정피해상담센터를 설치하여 가맹점, 대리점 등의 불공정 피해 상담을 받고, 화장품 대리점, 외식 프랜차이즈 등 업종별 실태조사를 통해 불공정행위를 사회적으로 알리는 행정을 해 오고 있다. 최근에는 상생교섭과 상생협약의 체결을 위한 후견적 행정지원과 공정거래에 충실한 본사에 대한 인증제도 등 다양한 공정경쟁 행정을 시도하고 있다. 경기도의 경우에는 지방자치단체 최초로 공정경제과를 신설하고 불공정피해상담과 실태조사, 상생교섭과 상생협약 체결 지원 등의 활동을 해 오고 있다.

3. 검찰행정과의 협력문제

가. 남양유업사건

검찰의 2014년 남양유업 불공정행위 수사는 남양유업 대리점주들의 고발 이후 한 달 간 수사를 미루다 언론에서 녹취록이 공개되어 여론이 비등해지자 본격적으로 수사를 시작한 측면은 있었으나 압수수색 시작 후 신속한 수사와 구체적 조사를 통하여 보기 드물게 불공정거래 관계를 확실히 밝혀내는 성과를 이루었다. 남양유업 사건은 검찰의 구체적이고 신속한 수사가 검찰조사를 바탕으로 한 신속한 공정거래위원회의 과징금 부과 등 행정처분과 대기업 본사가 대리점주 사업자단체의 집단교섭에 응하도록 하여 상생협약을 체결하는 집단자치를 원리를 구현해 내는데 상당한 역할을 했다고 평가할 수 있다.

나. 전속고발권 제도와 고발요청권 제도

불공정행위 감시·감독 행정에 대한 공정거래위원회의 독점행정을 낳은 근거의 하나는 전속고발권제도이다. 강제수사권이 없는 공정위가 담합행위나 불공정행위의 조사단서를 얻는 중요한 루트 중의 하나가 담합행위나 불공정행위 불법행위자의 자복(리니언시 제도)인데, 공정위에 자복해도 검찰수사를 받게 되면 자복하는 효과가 없어진다는 것 등이 전속고발권 제도를 유지해야 한다는 중요한 논거이다. 공정위는 공정위 조사

가 해당기업과 경제에 미치는 영향이 크기 때문에, 이러한 경제적 파급력 등에 대한 전문성을 갖추지 않는 검찰 등이 공정거래 사건 수사를 하는 것의 문제도 지적하고 있다. 하지만 단기적으로 공정위 조사를 받는 해당기업이 어려움에 처하고 이에 따른 경제적 파급효과가 일부 있을 수 있겠지만, 장기적으로는 해당기업들의 시장지배력 남용행위, 불공정행위를 막아 시장왜곡을 막고 공정한 경쟁질서를 만드는 등의 효과 더 부의 효과를 낼 가능성이 많다. 재벌들의 비리 수사를 할 때마다 검찰수사로 경제의 위축도 경제의 부정적인 효과가 클 것이라는 우려가 항상 있어 왔지만, 재벌 총수들이 실형을 받아 수감되는 상황에서도 일부 언론이 지적하는 그러한 우려는 나타나지 않았다. 또한 일부 학자들은 FTC가 형사처벌이 따르지 않는 주로 행정사건을 다루고 있다는 점에 주목하여 공정거래위원회가 전속고발권을 가지는 것이 정당하다는 논거로 삼고 있으나, 형사사건을 담당하는 법무부 반독점국의 역할이 별도로 존재한다는 점을 간과하고 있다. 많은 불공정거래 사건에 미국과 달리 과징금 등의 행정벌 외에 형사처벌 조항이 있다는 점도 미국과 한국의 차이가 있다. 따라서 미국의 FTC는 형사사건을 다루지 않는다는 점이 전속고발권이 공정위가 가져야 논거가 되기는 어렵다. 전속고발권 제도는 폐지하되, 검찰에 공정위가 우려하는 그러한 여러 경제적 효과 등을 감안하여 전문적으로 공정거래 사건을 수사하는 공정거래 전담부를 설치하는 것이 바람직하다. 실제로 2015년에 서울중앙지검은 공정거래전담부를 설치하여 운영하고 있다.

다. 검찰에 공정거래 사건 전담부

전속고발권 제도가 폐지되지 않자, 그 대안으로 고발요청권 제도가 도입되었다. 1996년 검찰의 고발요청권 제도가 도입되었으나, 사실상 고발요청권은 거의 행사되지 않았고, 그 당시는 검찰이 고발요청을 해도 공정거래위원회가 반드시 고발을 해야 되는 것은 아니었다. 4대강 담합사건에 대해서 검찰의 수사진행에도 불구하고 공정거래위원회가 고발을 하지 않자 검찰이 공정위를 직무유기로 수사하겠다는 의지를 보이기도 하였고, 공정거래위원회가 사건의 일부에 대한 고발을 한 사건에서 검찰은 고발불가분의 원칙을 적용하겠다고 하는 등 적극적 의지를 보인 바도 있다. 2013년 고발요청권 제도 개혁으로 검찰이나 감사원, 중기청장 등이 고발요청을 하면 공정거래위원회는 필요적으로 고발을 해야 하는 방식으로 바뀌었다. 최근에 서울중앙지법 제1심에서 유죄판결을 받았던 국순당 사건은 검찰이 조사를 먼저 시작하여 공정거래위원회에 고발요청권을 행사하여 수사를 하여 기소를 한 사건이었다. 하지만 아직 감사원

장, 중기청장, 검찰의 고발요청권 행사 사례는 많지 않으며, 국회의 적극적인 감시와 견제가 필요한 부분이다.

라. 공정거래위원회와 검찰의 협력관계의 필요

금융기관들의 CD금리담합 사건은 4년여의 긴 조사기간과 거액의 과징금을 부과할 것으로 예상되었고, 실제로 심사보고서는 불공정행위를 처벌하는 내용으로 작성되었다고 알려져 있으나 심결과정에서 관련 증거가 부족하다는 이유로 판단 없이 심사종결하는 방식으로 마무리되었다. 초기단계에서 검찰과 협력을 통하여 압수·수색 등 강제조사 방식을 통해 좀 더 신속하고 실효적인 조사를 하지 않았느냐는 비판이 제기되었다. 담합조사와 같이 강제수사가 가능한 검찰과의 유기적 협력이 필요한 조사가 공정경쟁분야에는 많이 있다. 검찰인력이 일정정도 공정거래위원회에 파견되어 공정위 조사과정에서 강제수사가 필요한 부분에 대하여는 검찰이 고발요청권을 행사하거나 공정위 스스로 검찰에 수사협력을 요청하여 유기적인 협력을 통해 공정거래 사건을 해결하는 모범이 만들어지기를 기대한다.

4. 법원의 불공정 피해자 구제제도 개혁

1) 집단소송제도의 도입

“증권관계 집단소송법”의 운용을 실태를 보면 법제정 후 10년이 지나도 대표자격을 인정받아 증권관계 집단소송이 진행된 사건이 10여건이 되지 못하는 것에서 알 수 있듯이 우리 법원이 이러한 미국식의 법제의 운영에 매우 소극적인 태도를 엿볼 수 있다. 집단소송제도에서는 입증책임의 전환과 표본적, 통계적 손해산정 방식의 허용되어야 한다. 법원은 공정거래법상 재량적 손해산정제도 적용에서 소극적 태도를 보이고 있다고 소비자피해 손해배상 소송에서 표본적, 통계적 입증을 불허하고 있다. 법원이 재량적으로 손해배상액을 인정하는 경우도 매우 적고 일일이 손해감정에 의한 입증을 요구하고 있다. 게다가 수천 명이 원고인데 일일이 개별 원고별 손해입증을 요구하고 있다. 그래서 손해감정을 위한 감정료만 수억 원에 달하고 있다. 원고 집단 중 대표적 사례 10여건만 표본 추출하여 손해액을 감정하고 법원이 이를 바탕

으로 재량적으로 몇 원고 집단별로 손해액을 정하는 좀 더 간소한 손해배상 인정 시스템 필요하지만 이러한 방식의 손해배상 산정제도 운용에도 법원은 소극적이다. opt-out 방식에 대한 기업의 거부감이 크다면 중국과 같이 opt-in 방식으로 시작할 수도 있다. 법제도에 보수적 태도가 강한 중국도 민사소송법에 일반적 집단소송법 도입하였는데, 기업들의 부담을 고려하여 opt-in 방식으로 집단소송법을 도입하였다. opt-out 방식은 미국식처럼 법원으로부터 대표성을 인정받은 대표원고들이 받은 판결의 효력이 소송에 참가신청을 하지 않은 피해집단의 소비자 등에게도 적용되는 방식이다. 이에 대하여는 가해 기업이 손해배상의 범위를 등을 예측하기 어려워 불측의 피해를 볼 수 있고, 손해배상액이 과다하여 기업이 문을 닫을 정도로 기업에 과다한 책임이 돌아갈 수 있다는 것이다. 이러한 비판에 대하여는 많은 정당한 반론이 있을 수 있으나 논란을 피하기 위해 opt-in 방식으로라도 소비자 내지 불공정 집단소송법을 도입할 필요가 있다. opt-in 방식에서는 사실심 변론종결시(고등법원 변론종결시)까지 참가신청을 한 소비자 내지 피해자에게만 판결의 효력이 미치게 되어 가해 기업의 경우에도 배상책임의 범위를 어느 정도 예측하고 조정이나 판결 등에 대비할 수 있다. 만일 집단소송제도를 소비자집단소송에 한정하여 허용하는 경우에는 담합 등 소비자 피해 사건만이 아니라 다수의 피해자가 존재하는 가맹점, 대리점, 대규모 유통업체에 대한 납품업체와 입점업체, 하도급거래 사건 등 불공정거래 사건에도 적용해야 한다.

2) 징벌적 손해배상제도 도입

영미법에서는 전통적으로 고의의 불법행위와 과실의 불법행위를 구별하여 전자에 대하여는 그 책임을 강화하고 고의의 불법행위를 예방하기 위하여 징벌적 손해배상(punitive damages)를 허용하고 있다. 불공정거래 사건은 과실로 일어나기보다는 상대방의 피해를 알면서도 고의적으로 행하는 것일 일반적. 불공정거래의 만연을 막는 데는 징벌적 손해배상이 효과적이다.

3) 공정경쟁법 분야의 3배 손해배상제도의 정비

불공정거래 관계에 대한 징벌적 손해배상은 3배 손해제도(treble damages)가 일반화되어 있다. 미국의 클레이튼 법에서 treble damages 제도가 도입된 이래 징벌적 손해

배상 제도를 일반적으로 받아들이지 않고 있는 유럽 국가들도 경쟁법 제도에서 만큼은 이러한 3배 손해배상 제도를 도입하고 있다. 경쟁법에 3배 손해제도를 도입하고 있는 법제는 3배 손해제도를 특수한 일부 유형의 불공정행위에만 적용하는 것이 아니라, 경쟁법 일반에 도입하고 어떤 경우에 3배 손해제도를 적용할지는 법원의 판단에 맡기고 있다. 법원은 먼저 불공정 피해기업의 손해를 일반적으로 산정하여 손해배상액을 정하고 해당 가해행위가 악의적이고 반복적인 경우에는 확정된 손해액에 3배를 적용하는 것이다. 하도급법의 3배 손해배상제도는 기술편취 등 일부 유형에만 적용하도록 하여 기술편취 보다 훨씬 악의적이고 반복적인 불공정거래 행위에는 적용을 차단하여 법적용의 형평성에도 문제가 있다. 그리고 그 적용방식도 3배 손배를 상한으로 하여 그 범위 내에서 손해를 배상액을 정하는 것이어서 세계적으로 보편화되어 있는 3배 손해배상 제도와는 그 운용방식도 다르다.

III. 공정행정 절차상의 문제점

공정위 내부의 구체적 행정에 대한 세부적인 개혁내용도 다양하게 제기되고 있다. 신속하고 실효적인 조사를 위해서는 불공정행위나 담합사건의 경우 압수·수색 등의 강제수사 절차가 필요한 경우도 많으나 전속고발권 제도로 인하여 검찰 등 수사기관이 수사에 나서지 못하고 있고, 검찰이 공정거래위원회에서 조사되고 있는 사건을 파악할 수 없어 고발요청권 행사도 원활하지 않은 상황이다. 공정거래위원회 스스로 조사에 난항을 겪는 경우 적극적인 고발을 하거나 검찰의 수사요원 파견 등을 요청하여 국민이 원하는 불공정행위의 실체를 밝혀내고 이를 시정하려는 적극적인 노력이 필요하나 공정거래위원회의 고발이나 검찰의 고발요청권 행사는 미미한 상태이다.

1. 공정위 조사절차와 심결절차의 개혁

이러한 경제구조의 현실에 비추어 공정거래위원회의 적극적인 행정이 요구되고 있으나, 공정거래위원회의 행정이 공정거래위원회가 선정하는 주요정책과 관련한 사건의 처리에 집중되어, 일반적인 불공정거래 신고사건의 처리가 1년 이상 장기화 되거나 심사종결, 무혐의 등의 종결되는 사건이 많고 무혐의로 처리되는 사건에 대한 불복절

차도 마련되어 있지 않아 신속한 불공정행위 조사와 처분을 통한 신속한 분쟁해결을 원하는 중소기업 등 피해자의 원망이 높아지고 있고, 이러한 소극행정, 늦장행정에 기대어 거래상 우월한 지위에 있는 대기업 등의 불공정행위 시정 노력도 미미한 상황이다. 신고 사건의 경우 신고 후 3개월 내 조사완료(훈시규정). 조사완료 하지 못하는 경우 조사미완료 사유와 향후 조사계획을 정리한 처분서를 작성하게 하여 체계적인 사건관리를 하도록 할 필요가 있다. 검찰은 3개월 내 처리하지 못한 사건에 대해 참고인중지 또는 기소중지와 같은 중간처분을 하면서 중간처분을 하는 이유를 기재하여 내부결재 과정을 거치도록 함으로써 사건조사의 장기화를 간접적으로 방지하고 있다.

심사종결은 재판을 진행하다 재판중단을 선언하고 사건을 마무리하는 것과 같은 것이어서 원칙적으로 허용되어서는 안 되는데, 주요사건에서 대형로펌 등이 개입하여 심사종결을 이끌어 내는 등 재벌, 대기업의 불공정행위나 담합행위 등의 불법행위를 덮는 제도로 오용되고 있어 준사법 절차로서의 공정거래위원회의 심결제도의 신뢰를 크게 떨어뜨리고 있다. 심사종결은 원칙적으로 할 수 없고, 예외적으로 심사종결 하는 경우 그 사유를 구체적으로 기재한 심사종결 심결서에 첨부하도록 규정할 필요도 있다.

2. 늦장처리의 문제

검찰이나 경찰의 고소·고발 사건의 원칙적으로 3개월 내의 기소 또는 무혐의 등의 처분을 원칙으로 하고 있고, 3개월을 초과하는 경우 피의자의 소재불명으로 인한 기소중지, 참고인의 소재불명으로 인한 참고인중지 등 사건조사를 잠정적으로 중단해야 하는 사유를 기재하여 잠정처분을 하고 있다. 공정거래위원회도 신고 사건의 처리 최종시한을 서비스헌장에서 원칙적으로 2개월 이내로 하고 있고, 처리시한을 넘길 경우 신고인에게 그 이유를 통지하도록 하고 있다. 그러나 2개월의 처리시한 원칙이 제대로 지켜지지 않고 있고, 2개월을 넘겨 조사를 해야 할 때 그 사유에 따라 잠정처분을 하는 명확한 기준이 없다. 거래거절 등으로 가맹점주, 대리점주 등 생존의 위기에 몰린 사건에 대해서는 1-2개월 내에 잠정처분이나 신속한 처리를 통해 당장의 생존의 위기에서 벗어나 거래를 지속하며 불공정거래 조사를 받을 수 있는 Fast Track 제도도 필요하다.

3. 조사방법의 한계

자백이나 전언, 목격담 등의 진술증거의 효력을 크게 제한하는 형사소송법제의 영향으로 미국이나 유럽의 수사기관은 시간을 가지고 사진채증, 녹음, 잠입수사 등 다양한 방법의 증거수집을 하고 있으나 우리 수사기관의 경우는 여전히 진술증거에 크게 의존하고 있어 문제로 지적되고 있다. 그러나 검찰, 경찰 등의 수사기관은 진술증거의 수집방법으로 피의자신문조서, 진술조서 등으로 문답식의 조사와 진술조서의 녹음, 녹화 등 진술증거를 체계화 하는 노력을 해 오고 있다. 공정거래위원회의 경우 2000년대 초반에 수백억 원의 과징금을 부과하는 사건에서도 진술조서 등의 작성 없이 당사자의 확인서나 진술서 한 장의 증거로 과징금 처분을 하는 등 서울고등법원 공정거래 사건 전담부로부터 증거수집 방법에 관하여 여러 차례 지적을 받아 왔다. 공정위도 최근에는 수백억 원의 과징금을 부과하는 대형 사건에서는 진술조서를 작성하고 있으나 여전히 진술조서 작성, 대질조사 등 진술증거 수집의 기초적인 방법이 일반적으로 시행되지 않고 있다.

4. 불복방법의 문제점

검찰의 무혐의 처분에 대하여는 항고, 재항고, 고등법원에 제정신청 등 불복방법이 있으나, 공정거래위원회의 신고 사건에 관한 무혐의 처분에 대하여는 항고나 제정신청 등의 불복방법이 없다. 그래서 다른 사법적, 행정적 구제수단 절차가 없어 최후의 수단으로 보충적으로 인정되는 헌법소원만이 유일한 불복방법으로 인정되고 있다. 그러나 헌법소원은 1년 이상 걸리는 많은 시간이 소요되고 무혐의 처분이 당사자의 재판청구권을 침해했다는 헌재결정을 선고받는다 해도 다시 권리구제까지는 다시 상당히 요원한 시간이 걸린다. 또한 헌법재판은 합헌적 법률이나 처분해석의 원칙에 의하여 다른 합헌적 해석의 여지가 없는 최후의 경우에만 예외적으로 위헌판정을 해야 하고, 절차적으로도 9인의 위원 중 6인 이상이 위헌 의견을 내야 위헌결정이 가능하다. 이러한 매우 어려운 과정의 헌법재판에서 공정위 무혐의 처분의 위헌결정을 받는 것은 거의 불가능하다. 따라서 공정위 내부에 재심위원회 등을 두거나 공정위의 신고 사건 무혐의 처분에 대하여 신고인이 행정소송을 통하여 다룰 수 있는 길이 열려야 한다. 공정위의 무혐의 처분, 심사종결 처분, 무혐의 심결 등에 대해서는 그 처분을 통지 받은 날로부터 90일 이내에 행정소송으로 다룰 수 있는 절차 신설해야 한다. 이와 병행하여 공정위 내에 재심위원회를 신설하고 재심위원회에 이의신청 할 수 있

는 절차도 신설해야 하다.

VI. 피해자구제 행정의 강화

1. 사인의 금지청구 등 예방적인 구제절차 필요

노동사건의 해고에 해당하는 거래중지와 같이 피해기업의 생존권을 심각하게 위협하는 불공정행위에 대해서는 즉각적인 불공정행위의 중지를 강제할 수 있는 사법제도가 필요하나, 법원은 전속고발제도의 취지에 비추어 공정거래위원회가 아닌 법원이 중지가처분을 할 수 없다는 태도이고 공정거래위원회의 늦장행정의 현실에 비추어 보면 피해기업의 입장에서 보면 즉각적인 불공정행위 피해로부터 벗어날 수 있는 제도가 사실상 없는 상태이어서 사인이 법원에 불공정행위 중지가처분을 통해 불공정행위 피해에서 즉각 벗어날 수 있는 제도가 필요하다. 따라서 불공정한 계약의 해지 등 일정한 사안에 대해서는 피해자가 직접 법원의 그 불공정행위의 금지(injunction, 불공정행위 금지가처분) 청구를 할 수 있는 제도를 신설해야 한다¹⁾.

2. 시정명령의 일환으로 배상명령제나 중지명령 등 긴급구제 절차 필요

공정거래위원회와 같이 준사법기관의 성격을 가지는 노동위원회는 사용자와 근로자 사이의 부당해고 구제사건에서는 그 결정에서 근로자의 생계보장을 위해 임금지급 명령도 하고 있는데, 이를 참조하여 대기업과 중소기업이나 가맹점, 대리점, 납품업체 및 입점업체 사이의 불공정거래 사건을 다루는 하도급법²⁾, 가맹점법³⁾, 대리점법⁴⁾, 유통공정화법⁵⁾ 등 각 거래 공정화에 관한 법률들 사건의 경우에는 피해 중소기업이나 가맹점, 대리점, 납품업체 및 입점업체 등에게 긴급구제명령 차원의 제한된

1) 소비자기본법에 담합 등 소비자 피해 사건에 대해서는 등록된 소비자단체들이 금지청구를 할 수 있는 독일식 단체소송 제도가 도입되어 있음.

2) 하도급 거래공정화에 관한 법률

3) 가맹사업 거래공정화에 관한 법률

4) 대리점 거래공정화에 관한 법률

5) 대규모유통업 거래공정화에 관한 법률

범위의 배상명령을 도입할 필요가 있다. 아울러 가맹계약해지, 대리점계약해지, 하도급거래해지 와 같이 해당 불공정행위 피해자의 생존의 위기에 몰릴 수 있는 불공정행위에 대해서는 공정위의 시정명령이나 법원의 금지가처분 형태로 긴급하게 불공정행위 중지명령을 내릴 수 있는 긴급구제도 필요하다.

3. 공정위 행정의 투명한 공개

실체진실 발견과 민사분쟁 해결에 필요한 사건기록을 법원의 자료제출 요청에도 불구하고 공정거래위원회가 대부분 자료공개를 거부하고 있고, 경제정의 실현과 국민의 알권리 실현 등의 차원에서 요구되는 국회에서의 자료요청도 거부하여 공정거래행정이 지나치게 재벌, 대기업 등의 불공정행위 가해자의 영업비밀 보호 등에만 치우쳐 있다는 비난을 받고 있다. 법원이 진행 소송의 필요에 의해 심사보고서와 조사자료 등 관련자료에 대한 문서송부촉탁이나 사실조회를 하는 경우 법원에 관련 자료의 제출의무와 국회에서 자료열람과 등사를 요청하는 경우 관련자료의 제출의무를 신설해야 한다. 다만, 관련 당사자의 영업의 비밀이나 사생활보호와 직접적으로 관련되는 사항에 대해서는 해당 부분을 가리는 등의 방법으로 일부분을 비공개로 하여 공개할 수 있을 것이다.

4. 피해액 산정을 포함하는 심결제도 도입

공정거래위원회 행정의 주요기능 중 하나는 피해구제임에도 불구하고, 다른 국가의 사례와 달리 심결에서 피해자의 피해액 등을 구체적으로 산정하지 않고 있어 피해자들이 제기한 민사소송에서 막대한 피해감정비용의 부담 때문에 피해자들이 민사소송을 통한 피해구제에도 나서지 못하고 있는 상황이다. 예를 들어, 담합사건 등 다수소액의 소비자 피해의 경우에는 다수의 소비자를 원고로 모집하여 집단적인 손해배상 소송을 제기해도 법원에서 손해배상액 입증에 많은 감정비용이 소요되고 있다. 담합사건 심결에서 소비자 피해액을 공정위가 직권으로 조사하거나 전문가에게 감정하여 피해액을 산정하여 결정문에 기재하면 이후 소비자들이 민사소송에서 결정문의 내용과 심결의 소비자 피해액 산정에 사용된 감정서나 조사자료 등을 법원의 증거자료로 현출할 수 있도록 함으로써 수억 원에 달하는 손해감정비용의 부담을 덜어 소비자 집단소송을 활성화할 수 있다.

5. 사법제도와 연계된 실효성 있는 ADR⁶⁾ 제도 도입

중앙환경 분쟁조정 위원회의 중재제도에서는 중앙환경 분쟁조정 위원회가 중재안을 제시하고 양 당사자가 60일 이내에 이에 대하여 이의를 제기하지 않으면 중재안이 사법상 화해계약의 효력을 가진다. 어느 일방이 이의 제기하면 손해배상 소송 내지 채무부존재 확인소송 등 법원에서의 사법시스템으로 연결된다. 중앙환경 분쟁조정 위원회가 조사한 소음측정 등의 자료가 손해입증 자료로 활용되어 법원에서 수천만 원 이상의 비용이 소요되는 별도의 소음감정 등이 필요하지 않게 된다. 소비자보호원의 소비자분쟁조정 제도에서는 분쟁조정위원회가 조정안을 제시하고 양 당사자가 15일 이내 이의하지 않으면 판결과 같은 재판상 화해효력이 인정된다. 어느 일방이 이의를 제기하면 중앙환경 분쟁 조정위원회의 중재제도와 같이 법원에서의 사법시스템으로 연계된다. 노동위원회는 노사간의 교섭불일치에 따른 분쟁이 발생한 경우 알선, 조정 등의 분쟁조정을 실시하고 의료·철도 등 공익필수사업의 경우에는 노동위원회의 중재 결정으로 분쟁이 종국적으로 해결되는 중재 제도도 운영되고 있다.

그러나 공정경쟁조정원의 조정제도와 하도급분쟁 조정협의회 제도에서는 위와 같은 법원의 소송제도와 연계되는 조정제도가 운영되지 않아 조정의 실효성이 떨어지고 있다. 분쟁조정 협의회가 적극적으로 조정안을 제출하여 양 당사자를 설득하고 합의를 도출하는 조정 시스템이기 보다는 양 당사자가 화해할 것을 촉구하는 알선에 가까운 시스템이었으나 2010.01.25. 하도급법 개정으로 조정조서의 작성 등 조정에 가까운 시스템으로 제도개선이 이루어졌다. 중앙환경 분쟁조정위원회의 중재나 소비자 분쟁조정위원회의 조정결과와 같이 분쟁조정기관이 중재안 내지 조정안을 내고 양 당사자가 일정기간 안에 이의를 제기하지 않으면 사법상 화해계약이나 재판상 화해와 같은 효력을 부여하고 어느 일방이 그 중재안이나 조정안에 이의를 제기하면 법원의 사법시스템으로 연계되는 방식이 아니라 조정이 성립하지 않으면 공정거래위원회에 보고하여 공정거래위원회가 불공정거래 조사를 시작하는 시스템으로 운영되고 있다. 적어도 중앙환경 분쟁조정 위원회의 중재제도나 소비자 분쟁조정 위원회의 조정처럼 분쟁조정 위원회가 적극적으로 조정안을 제시하고 양 당사자가 이에 대하여 이의를 제기하지 않으면 그 자체로 분쟁해결이 될 수 있는 협약이 체결된 것으로 보고, 어느 일방이 이의를 제기하면 그 이의제기를 소제기로 보아 바로 소송제도로 연결되어 법원의 판단을 통하여 분쟁이 해결되도록 해야 한다.

6) Alternative Dispute resolution(법정의 분쟁해결 기구 : 알선, 조정, 중재 등의 절차)

V. 집단적 자치를 통한 경제민주화의 실현

1. 상생교섭, 동반성장협상 등 집단자치를 통한 경제민주화

경제민주화 정책은 재벌대기업과 중소기업인 사이의 집단적 자치형태의 동반성장협약, 상생협약을 바탕으로 추진되어야 함. 재벌대기업과 하청·협력업체의 동반성장협약, 상생협약을 바탕으로 성과공유제, 이익공유제 등 우리 사회의 불평등과 격차를 해소하는 정책이 추진되어야 한다. 이 점에서 경제민주화 정책에 대한 재벌의 사회적 책임이 중요하다. 다만 중소기업, 중소기업에 상생협약, 동반성장협약을 원활히 체결할 수 있도록 중소기업과 중소기업인 단체의 단결권, 상생교섭권, 상생협약(동반성장협약) 체결요구권 등의 보장을 입법화 할 필요가 있다. 가맹점법(가맹점 거래 공정화에 관한 법률)에서는 가맹점주단체 결성권과 상생협약 체결권을 보장하고 있다. 그러나 대리점, 하도급, 대형유통점 입점업체 등은 공정거래법 제19조(부당공동행위) 규정에 의해 상생교섭 요구권이 제약당하고 있다. 만일, 재벌이 경제민주화를 둘러싼 사회적 책임을 등한시 한다면 자율적인 동반성장협약, 상생협약에 적극적으로 촉구하는 것에서 나아가 경제민주화를 실현할 수 있는 제도적 장치 등을 마련해 나가야 할 것이다.

한명의 호민관 보다는 수만 명의 호루라기가 중요하다. 공정위 한명의 호민관의 우리 사회에 만연한 불공정거래의 근절에는 한계, 수많은 “을” 등이 가맹점주단체, 대리점주단체 등 사업자단체, 협동조합을 결성하여 사업자단체와 협동조합이 해당 대기업과 집단자치의 원리에 의하여 대등한 집단교섭을 통하여 자치적으로 해결하는 방식을 정착시켜야 한다. 이러한 집단교섭과 상생협약의 법적근거를 제시하는 대리점 거래 공정화에 관한 법률 제정, 다른 하도급법과 대규모유통법에도 관련 제도가 도입되어야 한다. 궁극적으로는 공정거래법 제19조의 부당공동행위는 중소기업인의 경쟁력 강화의 경우에는 인가제도의 개입 없이 원칙적으로 적용되지 않도록 해야 한다. 집단소송법과 징벌적 소송제도 등 피해자구제 사법제도 개혁과 행정개혁, 그리고 집단자치의 확대 3박자가 함께 진행되어야 한다.

2. 상생교섭과 상생협약의 체결 등 집단자치를 가로막는 제도들

가맹점주 사업자단체, 대리점 사업자단체 등 중소기업인 사업자단체나 업종별 중소기업 협동조합이 대기업과 집단교섭을 요구하여 분쟁의 집단적 해결을 시도하는 경우 공정거래법 제19조는 이를 부당공동행위(담합)로 보아 형사처벌 할 수 있다. 공정거래법 제19조 제2항 제6호는 “중소기업이 경쟁력 제고”를 위한 경우에는 공정위의 인가를 얻어 부당공동행위를 적용하지 않을 수 있도록 하고 있으나 공정위가 이러한 인가를 해 준 사례는 없다. 과거에 레미콘 업체와 철근납품 업체들이 해당 업종의 조합을 통하여 대형건설사들을 상대로 원자재 가격의 상승으로 인한 납품단가 연동을 요구와 납품가격의 현실화를 요구하며 집단행동을 한 것에 대하여 공정위가 공정거래법 제19조의 적용을 경고한 적이 있었다. 하지만 최근의 “갑-을” 관계로 상징되는 불공정거래 관계의 해결은 공정위의 조사와 행정처분에 의하여 해결되기 보다는 해당 대리점주 사업자단체나 가맹점 사업자단체 등이 본사와 집단교섭을 통하여 상생협약을 체결하면서 불공정거래 관계가 해결되고 있다. 최근의 남양유업, 매일유업, CJ 대리점 등 시민단체와 “민주당 을지로 위원회”의 적극적인 지원과 중재로 이루어진 집단교섭과 상생협약이 그 대표적인 사례이다. “대리점 거래의 공정화에 관한 법률”과 같은 특별법이 만들어지지 않은 상태에서 이러한 집단교섭과 집단협약 체결은 엄연히 공정거래법 제19조의 부당공동행위로 처벌될 위험에 처해 있다.

경제민주화 제1호 법안인 프랜차이즈 거래에 관한 “가맹점거래 공정화에 관한 법률” 개정에서 처음으로 가맹점주 단체들이 가맹본사와 집단교섭을 통해 상생협약을 체결할 수 있는 근거가 마련되었으나, 그 뒤 같은 취지의 내용으로 추진된 “대리점거래 공정화에 관한 법률”은 공정거래위원회가 고시를 통해 먼저 시행해 본 후 잘 안 될 경우 법제정 논의를 해 보자는 주장에 밀려 입법논의도 사실상 중단된 상태이다. 공정거래법의 특별법인 하도급법, “가맹점거래 공정화에 관한 법률(이하 ”가맹점법“이라 한다)” 등 개별법률 마다 하도급 중소기업 협동조합, 가맹점주 단체, 대리점주 단체 등이 집단교섭을 통한 상생협약을 체결하는 근거를 마련하는 것보다는 공정거래법 제19조를 개정하여 중소기업 협동조합이나 단체들이 대기업과의 상생협약 체결을 위한 집단교섭에 대해서는 “부당공동행위” 규정을 적용하지 않는 것이 타당할 것이다.

3. 외국의 중소기업인 단체의 상생교섭제도의 활성화 사례

독일은 연방 중소기업 경제협의회(BVMW) 등의 중소기업협의체가 있어 각 지역별, 업종별로 조합설립을 지원하는데, 40여개 분야에 150,000여개의 협동조합이 가입되어 있고 15개 주별로 200여개의 지역협의회도 운영되고 있다. 독일의 중소기업카르텔은 구매공동체와 판매공동체가 있는데, 중소기업은 납품 등에 있어 컨소시엄을 구성하여 공동으로 대기업에 납품함으로써 협상력을 높이고 있다. 1990년대에는 약1,500개 이상의 업체가 180여건의 공동행위에 대해 중소기업 카르텔로 승인받았다.⁷⁾ 토요타의 소위 “3:3:3”이라는 성과공유제 방식⁸⁾도 토요타의 일방적인 납품단가 인하의 불공정행위로만 귀결되지 않고 원가절감의 성과의 일부를 중소기업에 일부 귀속시키는 방식의 합의에 이르게 된 것은 납품하는 부품중소기업들이 협동조합을 통해 집단화 되어 있기 때문에 활성화 될 수 있던 것이다. 독일도 우리 공정거래법 제19조의 부당공동행위(담합행위)를 금지하는 취지의 경쟁제한금지법(GWB) 제20조의 카르텔 금지규정 있고 2005년 EU의 카르텔 규지지침에 따라 카르텔 금지범위가 확대되었으나, 여전히 중소기업의 경쟁력을 향상시키는데 기여하는 경우에는 공동행위를 허용하고 있다(제3조).

4. 상생교섭과 상생협약의 실효성 제고방안

사업자로서의 독립적 지위를 가지고 있지만 대기업과의 관계에서 종속적 지위에 있는 갑-을 관계는 종속적 노동관계에 있는 사용자-근로자 관계와 상당한 유사한 점이 있다. 사용자-근로자 관계에 대하여 관계의 대등성을 부정하고 근로자의 집단적 단결을 통한 대등성을 획득하여 집단자치적 방식으로 문제를 해결하는 “집단지치의 법리”는 “갑-을”관계의 대기업과 중소기업 관계에 어느 정도 반영될 필요가 있다. 집단적인 사업중단과 같은 단체행동권을 부여하는 것은 현실적으로 어려울 수 있겠지만, 가맹본사나 대리점본사 등이 정당한 이유 없이 상생교섭을 해태하거나 체결한 상생협약을 이행하지 않는 경우에는 이를 불공정행위로 보아 과징금 등의 행정벌을 가하는 수준으로 상생교섭과 상생협약의 실효성을 확보하는 제도는 필요하다.

7) 위평량, "2010년 정기국회 입법과제 - 하도급거래 개선방안 -", 경제개혁연대 2010. 8. 24. 8면.

8) 일본의 자동차 회사인 토요타는 부품 등의 원가절감을 통한 경쟁력 향상을 위해 납품업체들과 부품의 모듈화 등을 통한 원가절감을 하게 되는 경우 그 이익의 1/3은 토요타 본사의 이익으로, 1/3은 소비자에게 가격인하로, 1/3은 중소납품업체의 이익으로 성과를 공유한다는 원칙을 수립.

VI. 맺음말 :

공정위는 “乙”의 눈물을 닦아 주는 역할을 다 하였는가?

공정거래위원회를 흔히 경제경찰이라고 한다. 재벌·대기업의 경제력 집중을 막고 이들의 불공정행위로부터 “乙”들을 보호하는 역할을 두고 하는 말이다. 1981년 전두환 군사정권이 국회도 아닌 국가보위입법회의에서 공정거래법을 입법화 할 때는 쿠데타로 집권한 정권의 정당성의 흠결을 경제정의의 구호로 만회해 보려는 정치적 계산이 있었을 것이다. 공정위가 경제경찰로서의 역할을 잘 하였다면 이러한 출범의 정치적 정당성 흠결은 문제는 쉽게 치유되었을 것이다. 그러나 1980년대 이래 재벌의 경제력 집중을 더 심화되고 경제의 양극화가 심화되면서 “을”들의 억울함을 호소하는 목소리도 커지고 있다. 프랜차이즈 가맹점, 편의점, 대리점, 대형마트 납품업체, 입점업체, 건설하도급업체, 제조업하도급업체, 전통시장, 골목상권 상인 등 정말 다양한 “乙”들의 목소리가 울려 퍼졌다. 재벌·재벌·대기업 프랜들리 정책을 폈던 이명박 정부 하에서 침묵을 강요(?)당하던 공정위가 박근혜 정부 1, 2년차에서는 이명박 정부 때와는 조금 다른 모습을 보여주었다. 남양유업 사건을 비롯하여 유통, 영화, 편의점, 제조업, 건설업 등에 있는 많은 재벌·대기업에 대한 불공정조사가 이루어지기도 하였다. 이제 공정위가 본격적으로 자체 개혁에 나서고 있다는 기대감도 제기되었다.

그러나 다시 재벌·대기업이 특혜를 요구하는 민원을 “규제완화”라는 이름으로 받아들이고 이러한 재벌·대기업 투자유치를 최우선하는 경제활성화 정책으로 박근혜 정부의 정책이 전환하면서 경제민주화의 시대정신도 사라져 가고 있다. 공정위의 태도로 도로 옛날로 돌아가고 있다는 아우성도 나온다. 농심사건은 거의 2년이 다 되어서야 처리가 되었고, 많은 대리점, 하도급 공정위 신고사건은 제대로 처리되지 않은 채 지지부진한 상태에 있다. 느장행정이란 비판이다. 담합사건, 소비자피해사건이 공정경쟁 위반으로 공정위가 심결 할 때도 여전히 피해자 구제를 위한 조치는 수반되지 않는다. 피해자별 피해액을 감정하여 결정문에 포함시켜 향후 피해자구제 소송에서 피해자가 피해를 입증하느라 막대한 감정비용을 들이지 않도록 한다던가, 과징금 중 일부를 해당 사건의 피해자 구제비용으로 사용하도록 하여 공정위 행정의 피해자구제로 이어지도록 하는 행정서비스는 요원해 보인다. 피해자는 고려되지 않는 나홀로 행정이란 비판이다. 공정위의 조사내용은 법원이 요구해도 재판에 나오지 않고, 공정위의 무혐의 결정에 대해서는 헌법소원이라는 매우 극단적 보충수단 외에는 불복할 절차도 없다. 불투명행정이란 비판이다. 공정위 신고를 하면 다루어야 할 사건이 많고 공

정위는 사건처리하는 기관이 아니라 정책을 하는 곳이어서 당해 년의 정책기획 대상만 집중해서 조사한다고 한다. 그럼 왜 경찰, 검찰에서 수사를 할 수 있도록 전속고 발권을 움켜쥐고 있어야 하나, 왜 미국처럼 광역지방단체에도 하도급, 대리점, 가맹점 등 사건이 많은 분야의 조사권을 위임하지 않는가? 독점행정이라는 비판이다.

이러저런 하소연이 우리 사회 곳곳에서 제기되다 보니 오늘의 이런 공정위 개혁 토론회도 열리게 된 것이다. 외부에서 공정위 내부 실정도 모르면서 무슨 비판이냐고 짜증 섞이게 대응하지 않고 공정위가 경청하고 어느 정도 수궁할 수 있는 비판에 대해서는 개선대책도 내 놓고 전향적인 자세를 보여 주기를 기대한다. 우리 잘 하고 있는데, 뭐가 문제냐 식의 대응하기에는 많은 “乙”들의 한탄이 터져 나오고 있다. 물론 공정위의 많은 전문가들은 경제민주화의 시대적 과제를 해결하기 위해 불철주야 노력해 왔다고 평가한다. 행정 시스템의 문제도 있을 것이고, 정권이 바뀔 때마다 정권의 일정 시점마다 재벌·대기업에 대한 정책이 바뀌면 정치적 영향을 받지 않을 수 없는 공정위의 위상이 더 문제일 수도 있다. 하지만 이러한 토론회를 통하여 문제를 드러내고 같이 문제해결의 대안을 찾는 노력이 필요할 것이다.

경제민주화 실현을 위한 공정거래위원회의 행정개혁 제안

서홍진 / 가맹거래사, 가맹점주협의회연석회의 교육국장

I. 들어가며

최근 몇 년 사이 ‘갑을 이슈’가 뉴스를 1면을 장식하는 사례가 끊이지 않고 있다. 뉴스를 접할 때 마다 많은 사람들은 분노하기도 하고 힘 있는 자들의 각성을 촉구하기도 하였지만, 다른 한편에서는 ‘개인의 일탈’ 정도로 가볍게 보아 넘기기도 한다.

단순히 ‘개인의 일탈’이라고 보아 넘길 수 있고 그 피해도 일회적인 것이라면 상대적으로 문제는 심각하지 않을 것이다. 그러나 그 ‘갑-을’의 지위에서 생기는 구조적인 문제로 오랜 기간 피해가 지속되고 피해자의 수도 늘어난다면 문제는 심각해진다.

2013년 남양유업 사태로 촉발된 갑을이슈가 2015년 가맹점으로 번지면서 ‘미스터피자’, ‘피자헛’, ‘본죽’이 참여한 갈등을 겪었고, 2016년에도 ‘바르다김선생’과 ‘피자에 땅’ 등 가맹본부와 가맹점사업자 간의 갈등은 더욱 고조되고 있다. 상생협약을 체결하고도 이행을 하지 않는 가맹본부로 인해 가맹점주들이 무기한 농성을 2개월간 진행하고 있는 ‘미스터피자’의 경우 다가오는 추운 겨울을 비닐 천막 안에서 보내야 할 위기에 놓여있다.

불공정에 대한 성토의 목소리가 여기저기서 나오고 있는 지금, 공정위의 역할이 어느

때보다 중요하게 인식되고 있다. 이하에서 공정거래위원회의 ‘같은 규제하고 같은 규제’하는 역할이 보다 충실하게 수행되기 위한 제도개선 및 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 ‘공정거래법’) 및 「가맹사업거래 공정화에 관한 법률」(이하 ‘가맹사업법’) 개정방향에 대해 살펴보기로 한다.

II. 공정행정의 개선방안

1. 20대 국회, 공정거래법 ‘행정개혁 관련’ 주요 개정과제 및 발의 현황

번호	개정 과제	대표발의 의원명									
		김 등 철 9)	박 광 은 10)	손 금 주 11)	안 철 수 12)	이 언 주 13)	이 원 욱 14)	이 학 영 15)	전 해 철 16)	채 이 배 17)	최 운 열 18)
1	전원회의 소회의 회의록 작성	○									
2	과징금 감액한도 설정	○					○				
3	공정거래법 제19조 예외사유 : 집단적 협상권 (하도급업자·가맹점주·대리점주·납품업자)		○								
4	공정위 처분에 불복시 서울행정법원 전속관할 (3심제 도입)			○							
5	공정거래위원회 비상임위원 축소 (4인→2인)				○						
6	구성 상임위원 국회 추천				○						
7	불공정거래행위 정기적 실태조사					○					
8	법원에 금지청구						○				
9	신고인 보호제도 무혐의처분 서면통지의무						○				
10	재심심위원회 재조사요청권						○				
11	무혐의처분에 대한 행정소송						○				
12	손해배상명령제도			○			○				
13	손해액 조사보고서 작성의무						○				
14	징벌적손해배상제도							○			
15	전속고발권 부분폐지								○		
16	전면폐지									○	
17	조사시 자료의 은닉·폐기, 접근거부 또는 위조·변조 등을 통하여 조사를 거부·기피·방해하는 행위 처벌강화 (과태료→2년이하의 징역 또는 1억5천만원 이하의 벌금)				○						
18	공정위 조사에 협조한 피해사업자 보호제도					○					
19	신고사건의 처리기간 명시(3개월 + 3개월)					○					

2016. 11. 3 현재

- 9) 국민의당
- 10) 더불어민주당
- 11) 국민의당

2. 조직구성 개선 : 공정위 독립성 강화

1) 현황

위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 기타 위원들은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하는 현행 규정(공정거래법 제37조 제2항)으로 인해 정부의 방침에 자유로울 수 없는 조직구성을 가지고 있다.

2) 개선방안

‘국회의 동의’를 통한 조직구성

법개정을 통해 위원의 임명 시 ‘국회의 동의’를 통해 대통령을 비롯한 행정부의 영향력을 최소화하여 독립성을 강화할 수 있다.

임기시차제(staggered term) 도입

위원의 임기가 3년 연임제인 경우 연임을 보장받기 위해 직무수행이 자유롭지 않을 수 있으므로, 6년 단임제로 하는 방안을 검토하여 소신있는 직무수행이 가능하도록 신분보장을 하여야 한다.

위원 간 서열화 폐지

공정위 조직구성이 위원장 · 부위원장 · 상임위원 · 비상임위원 등으로 나누어져 있어, 합의제 기구로서 역할을 충실히 할 수 없는 조직구성이다. 따라서 부위원장 · 비상임위원 제도는 폐지하는 방안에 대해 검토해 볼 필요가 있다.

-
- 12) 국민의당
 - 13) 더불어민주당
 - 14) 더불어민주당
 - 15) 더불어민주당
 - 16) 더불어민주당
 - 17) 국민의당
 - 18) 더불어민주당

3. 권한 개방 : 공정위 효율성 강화

1) 현황

- 현재 공정위 전체 인력 535명에서 조사인력이 절반인 270여 명 수준을 고려하면 직원 한 명당 한 해 평균 14개의 사건을 처리하고 있는 셈이다.¹⁹⁾ 미국과 EU, 일본의 경우 인력수가 700~800명으로 우리나라보다 최대 50% 많다. 해외 경쟁당국이 카르텔(담합)에 초점을 둔 반면 우리나라는 하도급·대규모 유통거래·약관규제·가맹사업 등 광범위한 업무영역을 가지고 있다.
- 공정거래위원회가 조사와 고발에 대한 독점적 규제권한을 가지고 있으나, 구조적인 인력부족의 문제 등으로 인해 불공정행위를 사전에 예방하거나 원만한 조정을 유도하는 등의 실효성 있는 규제는 하지 못하고 있는 상황이다.

2) 개선방안

- 공정위 업무는 ① 반독점 경쟁촉진(담합 등) ②경제력집중억제(재벌 규제) ③불공정거래행위 규제 ④소비자보호로 4가지로 나누어진다. 이들은 공적 집행에 해당하는 ①②와 당사자 간 분쟁해결의 성격이 강한 ③④로 분류해 볼 수 있다.
- 경쟁제한성 등에 대한 판단을 필요하지 않아 상대적으로 전문성이 덜 요구되는 업무영역인 ‘불공정행위’에 대해서는 광역지자체 등에 이관하는 방법을 적극적으로 고려해야 한다. 불공정행위에 대한 조사권 · 분쟁조정권 · 고발요청권 등을 광역지자체에 개방함으로써 공정위가 ①②의 문제에 더 집중할 수 있도록 해야 할 것이다. 공정거래법 제65조 ‘권한의 위임·위탁 조항’은 법 제정된 1981년부터 현재까지 지속적으로 유지되던 것이지만, 실제로는 이를 ‘대통령령’으로 구체화를 하지 않았기에 유명무실한 조항이었다. 업무폭주로 시름하는 공정위의 본래적 기능이 효율적으로 작동하도록 이 조항에 생명력을 불어 넣어야 할 시점이다.

19) 이투데이 뉴스 2016.10.24. 기사 [공정위 한해 평균 4000건 처리...조사인력 턱없이 부족]

4. 신뢰회복 : 공정위 공정성 강화

1) 현황

- 공정거래위원회는 국제적으로도 높은 평가를 받고 있는바, 그 예로 글로벌 경쟁법 전문저널인 'GCR(Global Competition Review)'이 경쟁당국 평가에서 최고 등급인 미국·프랑스·독일(별 5개)에 이어 두 번째 등급인 별 4.5개를 받고 있으며²⁰⁾, 이는 유럽·일본과 같은 등급에 해당한다. 그러나, 시장집중도를 나타내는 CR3(특정시장 상위 3개 기업의 시장점유율 합계)²¹⁾는 44.5%(단순평균), 52.2%(가중평균)로 여전히 높은 수준을 유지하고 있어서 공정위의 감독기능이 더 강화되어야 한다는 목소리가 여전히 높다.
- 2012~2016년 공정거래위원회 4급 이상 퇴직자 20명 중 13명이 대기업에 재취업했고, 대형 로펌에도 4명이 취업하였다. 95%가 퇴직 후 6개월 안에 자리 옮겼다.²²⁾
- 2014~2016년 7월 공정위 출입기록을 분석한 결과 대기업은 총 4천254회, 로펌은 김앤장 1천869회를 포함하여 4천262회 방문한 것으로 집계됐다. 하루 평균으로 따지면 대기업은 6.94회, 로펌은 6.95회 방문한 셈이다.²³⁾
- 이러한 사실들로 인해 전직 공정위 출신 인사들이 여전히 로비창구역할을 담당하는 것이 아닌지에 대한 의구심을 가지고 있다.

20) 연합뉴스 2016.4.18.기사 [공정위, GCR 선정 '올해의 경쟁당국賞']

21) 산업집중도는 표준 산업분류(5단위) 476개 산업에서 각 산업 상위 기업들의 시장점유율을 기준으로 산정한 집중도로, CRk와 HHI로 측정하며, 'CR3'란 특정시장 상위 3개 기업의 시장점유율 합계를 말한다.

22) 더불어민주당 김해영 의원이 공정거래위원회로부터 제출받은 '최근 5년간 공정위 공직자윤리법 준수현황'을 분석

23) 연합뉴스 2016.10.17. 기사 ["공정위 방문 잦은 대기업...기록은 하나도 안남겨"]

2) 개선방안

- 개정된 공직자윤리법²⁴⁾을 보면 퇴직 공직자가 퇴직 후 3년 이내에 일정 규모 이상의 사기업, 법무·회계·세무법인, 대학, 종합병원, 사회복지법인 등으로 취업할 때 반드시 취업 심사를 받아야 한다. 공정위 고위 공직자 출신들이 취업제한 규정을 성실히 지켜야 불필요한 오해를 불러일으키지 않을 것이다.

5. 공정거래위원회 사건처리절차 개선과제

1) 신속한 사건처리

- 분쟁중인 가맹점사업자단체 공정위 신고 현황

영업표지	신고일	신고형태	소요시간	지연사유(공정위답변)
더뜻샵	2014. 9월	공정위 신고	25개월	2년 지나 '시정조치' 명령
미스터 피자	2015. 1월	한국공정거래조정원 조정결렬 후 이첩	21개월	최근 담당자 변경
	2015. 8월	추가 신고		
피자헛	2015. 5월	공정위 신고	17개월	'검토 중' 답변만 계속
바르다 김선생	2016. 2월	공정위 신고	8개월	6월경, 추가증거자료 요구

24) 공직자윤리법 제17조(퇴직공직자의 취업제한) ① 등록의무자(이하 이 장에서 "취업심사대상자"라 한다)는 퇴직일부터 3년간 퇴직 전 5년 동안 소속하였던 부서 또는 기관의 업무와 밀접한 관련성이 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관(이하 "취업제한기관"이라 한다)에 취업할 수 없다.

- 자영업자 누적폐업률



금융감독원과 KB국민카드에 따르면 지난 2002~2011년 204만개 신용카드 개인가맹점²⁵⁾을 조사한 결과 평균 생존기간은 3년4개월이며, 최근 10년간 신규 창업한 개인사업자의 생존기간은 고작 2년 4개월이다.

* 파이낸셜뉴스 2013.2.14. [퇴직금 쏟아 부은 치킨집 2년도 못버텨..가정까지 무너져]

- 자영업 생존기간이 짧아지고 있는 추세에서 2년~4년 걸리는 공정위의 판단은 감독기능을 스스로 포기하는 것과 같은 결과를 초래하고 있다. 공정위 판단을 기대 하던 불공정행위의 피해자들이 폐업하거나 파산하는 등 더욱 어려운 상황이 되고 있다. ‘희망고문’이 되고 있는 공정위의 늦장행정이 기업을 보호하는 것으로 비추어질 여지도 있다.

2) 임시조치 도입

- EU 및 영국을 포함한 외국의 경우 법원뿐만 아니라 경쟁당국도 ‘심각하고 회복할 수 없는 손해를 끼칠 위험이 있는 긴급한 경우’ 등 즉시 범위반행위를 중지시켜야 할 필요가 있는 경우에 임시조치(interim measures)를 명할 수 있도록 하는 제도²⁶⁾가 있다.

25) 가맹사업법상 가맹점주가 아닌 신용카드 가맹자를 의미

26) 2009년 공정거래위원회 [주요 선진국의 공정거래 사건처리절차 최종보고서] P.259

- 불공정행위 유형 중에 부당한 계약해지, 부당한 갱신거절 등의 행위는 피해자에게 회복할 수 없는 손해를 발생하게 한다. 법원을 통한 구제도 가능할 수 있으나, 공정위도 전문성을 가진 기관으로서 사안에 대한 임시조치를 통한 적극적인 행정이 필요하다.

3) 입증책임 문제

- ‘갑-을 관계’에서 정보의 비대칭성으로 인해 피신고인 측에 증거가 편재된 경우가 많은 것이 현실이다. 신고인에게 입증책임을 지우기보다는 신고인이 제출한 증거나 정황에 불공정행위에 대한 ‘합리적 의심’이 있다면 공정위는 피신고인에게 적극적으로 자료제출을 요구해야 하고 만약 그에 응하지 않는 경우 직권조사를 해야 한다. 공정위에서 후견적 개입이 있어야 불공정행위 악습의 고리를 끊어낼 수 있다.

4) 행위와 책임 간 조화 문제

- 위법행위에 대한 솜방망이 처벌이 문제되고 있는 바, 2015년도 접수된 4,034건 중에서 고발 58건(1.3%), 과징금 부과 202건(5%)이었으며, 특히 가맹사업법 관련 접수된 367건 중 고발은 한 건도 없었으며, 과징금 부과는 3건(0.8%)에 불과했다.²⁷⁾
- 과징금 임의로 깎아주는 관행도 감사원에 적발됐다. 감사원은 또한 2012년~2015년 열린 전원회의 사건 644건 중 과징금 50억 원 이상인 사건 56건의 회의록을 조사한 결과 속기록도 작성되지 않은 것으로 드러났다.²⁸⁾ 공정거래위원회가 기업에 대해 기본 과징금을 높게 산정한 뒤 법적 근거 없이 시행령이나 고시 등의 규정에 따라 과징금을 감액하는 것은 재량행위의 일탈 또는 남용에 해당할 여지도 있다.
- 위반행위에 대한 상응하는 제재가 있어야 ‘제재로서의 기능’과 ‘예방적 기능’을 가능하다.

27) 공정거래위원회. 2015년도 통계연보

28) 헤럴드경제 2016.6.9. [폭탄 과징금 부과 뒤 감면..공정위의 ‘이상한’ 관행, 감사원에 적발]

5) 신고인의 불복제도

- '공정거래위원회 회의 운영 및 사건절차 등에 관한 규칙'은 경고·시정명령·고발 등의 결정에 대해서는 의결서를 작성하도록 하고 있지만, 무혐의 결정에 대해서는 공개의무 규정을 두고 있지 않다.
- '무혐의 결정'에 대한 다툼 방법으로 헌법소원의 대상적격인 '공권력의 행사'에 해당하여 헌법소원이 가능하나, 실제로 구제받기는 어려운 것이 현실이다.²⁹⁾ 신고인에게 재심위원회 등에 이의신청 또는 행정소송이 가능하도록 하는 방안이 필요하다.

6) 신고인의 절차참가

공정위 사건처리절차에 참여

- EU, 영국 등에서는 경쟁법 집행절차상 신고인 등 제3자에게 절차에 참가할 수 있는 일정한 권리가 인정된다.³⁰⁾ 집행위는 이의고지서('심사보고서'와 유사)를 송부함에 있어서 피심인뿐만 아니라 신고인에게도 사본(공개본)을 송달하여 서면으로 의견을 제출할 기회를 부여해야 한다.

행정소송절차에 참여

- 제3자의 소송참가³¹⁾ 제도를 활용하는 소송에 참가하는 방법을 고려할 수 있으나, 판례에서 요구하는 '법률상 이익' 부분에 대한 문제가 있다. 2015년 개정된 형사소송규칙에서 '피해자등의 의견진술권'³²⁾ (형사소송규칙 제134조의10~12)을 도입

29) 헌재 2004.6.24.선고 2002헌마496결정 [현대오일뱅크의 인천정유에 대한 석유판매대리점 계약 해지 건]

“인천정유의 평등권과 재판절차상의 진술권을 침해한 공권력의 행사”

헌재결정 후 공정위는 헌재결정 취지에 따른 추가조사 및 증거보완을 한 후 다시 무혐의 처분, 대법원은 동일한 사안과 관련하여 인천정유가 현대오일뱅크를 상대로 제기한 판매대리점계약 존속확인소송에서 헌재결정과 달리 부당한 거래절에 해당하지 않는다는 상반된 판단을 하였음.

30) 2009년 공정거래위원회 [주요 선진국의 공정거래 사건처리절차 최종보고서] P.187

31) **행정소송법 제16조** ①법원은 소송의 결과에 따라 권리 또는 이익의 침해를 받을 제3자가 있는 경우에는 당사자 또는 제3자의 신청 또는 직권에 의하여 결정으로써 그 제3자를 소송에 참가시킬 수 있다.

32) **형사소송규칙 제134조의10** ① 법원은 필요하다고 인정하는 경우에는 직권으로 또는 법 제294조의2제1항에 정한 피해자등(이하 이 조 및 제134조의11에서 '피해자등'이라 한다)의 신청에 따라 피해자등을 공판기일에 출석하게 하여 법 제294조의2제2항에 정한 사항으로서 범죄사실의 인정에 해당하지 않는 사항에 관하여 증인신문에 의하지 아니하고 의견을 진술하게 할 수 있다.

하였고, 법무부가 최근 '피해자 진술권'을 확대하는 쪽으로 형사소송법 개정을 추진하고 있다. 행정소송에서도 피해자의 참여권을 확대하는 방향으로 입법이 개선되어야 공정위의 처분에 대한 행정소송의 패소율을 줄이고, 이를 통해 피해자 구제에도 도움이 될 것이다.

7) 불공정거래행위에 대한 정기적 실태조사

- 법을 위반하거나 위법 개연성이 있는 경우만 조사를 실시하여 사후약방문식의 규제에 치우쳐 있는 것이 현실이다.
- 정기적인 실태조사는 구조적인 문제에 대한 인식을 선제적으로 할 수 있는 장점이 있고, 문제의 본질에 접근하는 단초를 제공해준다.
- 최근 서울시에서 진행한 '프랜차이즈 필수구입물품 실태조사'를 통해 가맹본부가 시중에서 구입가능한 물품에 대해서도 필수물품으로 규정하여 구입을 강제하고 과도한 중간이익을 챙기는 사례가 있는 것으로 파악되었고, 각종 매체에 보도된 바 있다.³³⁾ 실태조사의 영향으로 가맹본부들이 필수물품항목을 합리적으로 조정하거나 가격을 낮춘 사례들이 나오는 등 유의미한 성과로 연결되고 있다.

6. 사적(私的)구제 활성화³⁴⁾

사인(私人)이 법원의 사법절차를 통하여 경쟁규범을 실현하는 것을 의미하는 것으로 다음의 제도들이 논의되고 있다.

1) 집단소송제(Class Action)도입

- 2004.1.20. 제정(2005. 1. 1.시행)된 '증권관련 집단소송법'³⁵⁾ 이 도입된 이후, '가습기 살균제' 사건 등을 통해 소비자관련 피해에 집단소송제도의 도입을 요구

33) 중앙일보 2016.9.21. [마트서 3만5000원 쌀, 4만2000원에 사라진 김밥집 본사]

34) 경쟁법연구 제33권, P.155. 권오승 '독점규제법의 현대화'에서 제도 도입에 적극 찬성하는 입장

35) "증권관련집단소송"이란 증권의 매매 또는 그 밖의 거래과정에서 다수인에게 피해가 발생한 경우 그 중의 1인 또는 수인(數人)이 대표당사자가 되어 수행하는 손해배상청구소송

하는 목소리가 더욱 고조되고 있다. 불공정행위에 대한 피해도 다수의 피해자가 생기는 구조에 있으므로 집단소송을 통해 문제를 해결하는 방안을 적극 검토해 보아야 한다.

2) 징벌적손해배상제도(punitive damages) 도입

- 법 위반행위에 대한 공정거래위원회의 형사고발 비율이 낮고, 사업자 또는 사업자 단체가 과징금을 비용정도로 생각하고 불법행위로 나아갈 유인이 있으므로, 징벌적 손해배상제도를 통해 규제를 강화하고 피해자에 대한 실질적 피해전보를 확대 하자는 취지로 도입이 주장되고 있다.
- ‘하도급법’에 징벌적 손해배상제가 본격적으로 도입된 지 3년이 경과하였지만 아직 동 제도를 적용하여 배상이 인정된 사례가 없다는 것은 여전히 문제로 남는다. 그 이유는 미국의 연방 독점금지법인 ‘셔먼법(Sherman Act)’처럼 의무적 3배 배상이 아니라, 법원의 재량감액을 인정³⁶⁾하는 3배 배상이기 때문에 원사업자와의 거래의 단절의 위험을 감수하면서까지 소송을 제기할 유인이 높지 않기 때문으로 보인다.
- 징벌적 손해배상제도는 향후 일어날지 모를 불공정거래행위에 대한 예방적 효과도 크다고 볼 수 있다.

3) 사인간 금지청구권(임시가처분)

- 법원은 ‘현행 민법 또는 공정거래법상 별도의 근거규정 없이는 금지청구권을 인정할 수 없다’며 소극적인 태도로 일관하고 있다.³⁷⁾ 사인의 금지청구권을 전면적으로 받아들이기 어렵다면 클레이튼법(Clayton Act) 제16조 규정을 참고하여 불공정행위로 인해 ‘회복할 수 없는 손실 또는 손해에 대한 위험이 급박한 경우’에 해당하는 경우에도 과도기적으로 인정되어야 할 것이다.

36) 하도급법 제35조 3항에 근거하여 ‘고의 또는 손해발생우려를 인식한 정도, 피해규모, 원사업자가 취득한 경제적 이익 등’을 고려하여 법원이 재량감액할 여지가 있음.

37) 서울중앙지방법원 2003.8.1. 선고 2001가합60373판결(확정)

(주)다음커뮤니케이션이 마이크로소프트를 상대로 윈도우 XP를 판매하면서 그와 별개의 제품인 메신저를 끼워팔기하였고, 이는 부당하게 거래를 강제하는 행위로서 공정거래법에 위반되는 행위라는 이유로 판매금지청구를 구한 사안.

7. 전속고발권 폐지 또는 완화

전속고발권 행사에 미온적이기 때문에 반시장범죄 및 불공정거래행위에 대한 형사제재가 제대로 이루어지지 않는다는 비판이 지속적으로 제기되고 있다. 고발요청권자의 범위를 확대하였지만, 활용도가 높지 않은 것이 현실이다. 따라서 전속고발권을 폐지하거나, 광역지자체장 등에게 고발요청권을 개방함으로써 불공정행위 등에 대한 신속한 제재가 이루어지도록 하는 방향으로 개선해 나가야 한다.

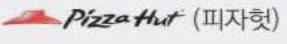
III. 집단자치의 실현을 위한 제도강화

1. 현황

2013년 가맹본부의 과도한 위약금 부과행위로 ‘편의점 가맹점주들의 자살’ 등이 문제되자 집단자치에 대한 요청과 가맹본부와 관계에서 대등성 확보를 위해 가맹사업법 제14조의2에 가맹점사업자단체의 단체구성권 및 거래조건협의요청권이 도입되었다.

그러나 시행령 등 세부규정 마련되지 않아 도입취지는 무색해지고, 가맹본부는 단체 활동을 이유로 가맹계약을 해지하는 사례가 늘어나고 있다. ‘대리점법’이 제정되었으나, 단체구성권 등에 관한 내용이 포함되지 않아 단체를 구성하여 행동할 경우 공정거래법 제19조(부당한 공동행위 금지)에 위반될 위험에 노출되어 있다. 불공정한 행위에 대한 법적인 보호를 받지 못한 피해자들이 집회 및 농성 등으로 나아감으로써 사회적 비용이 증가하고 있어 그 해결을 위한 제도개선이 시급한 상황이다.

* 가맹점주 단체 간부들이 계약을 해지당한 주요 프랜차이즈 업체³⁸⁾

프랜차이즈 업체	이유
 (미스터피자)	허위사실 유포, 영업방해 계약만료 후 갱신 거절
 (더풋샵)	계약만료 후 갱신 거절
 (바르다김선생)	식자재 사입
 (피자헛)	로열티 미납 (*계약해지 효력정지 가처분 신청 소송에서 본사 패소)
본죽 (본죽)	허위사실 유포, 영업방해
피자에땅 (피자에땅)	10년차 매장에 재계약 거부

2. 개선방안

- 공정거래법 제19조에 예외조항을 두어 하도급업자·가맹점주·대리점주·납품업자 등에게 단체를 조직하여 집단적으로 협상이 가능하도록 제도를 개선해야 한다. 행정적인 제재나 형사적인 제재는 사안의 근본적인 해결이 되지 않을 수 있기 때문에, 단체결성을 통한 대등성을 강화하여 대기업이나 가맹본부 등과 ‘협상’을 통한 문제의 해결로 나아가도록 해야 할 것이다.
- 현재 단체활동의 자유에 관한 규정이 도입된 가맹사업법의 경우, 가맹점사업자를 보호하고 집단 대응을 강화하는 방향으로 법 개정이 필요하다. 제14조의2 제3항에 위반하여 성실하게 협의에 응하지 아니하는 행위를 불공정행위로 규정하여 가맹본부가 정당한 이유 없이 협상을 거절하는 경우 제재규정을 마련해야 할 것이다.
- 정당한 이유없이 체결한 상생협약을 이행하지 않는 경우에는 이를 불공정행위로 보아 과징금 등의 행정벌을 가하는 수준으로 상생협약의 실효성을 확보하는 제도

38) 경향신문 2016.10.26.기사 [본사, 합법적 점주협의회 활동에도 ‘횡포’]

가 필요하다.

- 단체활동을 이유로 불이익 제공 시 시정조치가 가능하다는 규정은 있으나, 이러한 행위는 범위반 행위에 머물지 않고, 헌법상 결사의 자유³⁹⁾를 침해하는 중대한 기본권침해행위로 강화된 제재인 벌칙조항이 마련될 때 단체활동을 통한 집단자치가 성과로 연결될 수 있을 것이다.

- 거래조건 일시중지권 등 단체행동권 도입

협상에 성실히 응하지 않거나 협약체결이후 불이행의 문제가 발생하는 경우, 가맹점주들의 단체행동이 가능하도록 보장해야한다. 피해가 전 가맹점에 동일하게 나타나는 경우가 많고 그 피해도 규모도 커서 불공정 문제의 신속한 해결이 요구되는 바, 행정력과 집단자치를 통한 해결의 노력이 병행될 때 실효적인 해결이 가능할 것이다.

39) 헌법 제21조 ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.

IV. 가맹사업법 관련 개선방안

1. 20대국회 가맹사업법 주요 개정과제 및 발의 현황⁴⁰⁾

번호	개정 과제		대표발의 의원 명											
			전 해 철 41)	홍 익 표 42)	최 운 열 43)	설 훈 44)	김 관 영 45)	황 주 홍 46)	고 용 진 47)	김 상 훈 48)	이 학 영 49)	민 병 두 50)	김 성 원 51)	제 윤 경 52)
1	정보공개서	거짓 기타 부정한 등록시 등록취소		○										
2		공개의무화				○								
3		가맹점사업자 수익상황 필수기재사항 추가												○
4		미등록자 신고포상금제								○				
5	해지권	가맹점사업자 법정해지권								○		○		
6		불법·부당해지 시 처벌								○				
7	집단지체 강화	가맹점사업자단체 구성권 구체화	○							○				
8		거래조건 협의요청권 강화	제재규정	○						○				
9			거래조건 일시중지							○				
			휴업 등											○
10	광역 지자체 이관	정보공개서 등록권		○							○			
11		분쟁조정협의회설치		○							○	○		
12		조사권		○							○	○	○	
13		고발요청권		○							○		○	
14	서면실태 조사	의무화				○								
15		가맹본부, 가맹점사업자 강요금지							○					
16	부당한 필수물품 구입 강요금지											○		
17	가맹계약 갱신요구권 기간(10년) 제한 삭제									○				
18	가맹거래사 행정기관 조정 등에서 의견진술												○	
19	거래거절행위 법원 가처분에 의한 중지											○		
20	징벌적 손해배상제도									○		○		
21	전속고발권 폐지				○									

2016. 11. 3 현재

40) 검토 중인 사항은 아직 미발의 된 것으로 사실과 다를 수 있음.

41) 더불어민주당

2. 정보공개서제도 형해화

- 2013년 2973개였던 가맹본부 수는 2014년 3482개, 지난해에는 3910개로 늘었다. 브랜드 수 역시 2013년 3691개에서 지난해는 4844개로 매년 빠르게 증가하고 있다. 하지만 정보공개서를 처리하는 심사원은 11명에 불과해 1명의 등록관이 350곳이 넘는 가맹본부의 정보공개서를 등록 및 관리해야 하는 실정이다. 가맹본부는 사업연도 이후 120일 이내, 재무제표를 작성하는 개인사업자는 사업연도 이후 180일 이내에 한국공정거래조정원에 제출해야 한다. 올해는 각각 4월 29일, 6월 28일까지다.
- 2016.10.31. 현재 등록된 정보공개서 4408개 중 424개만 2016년 정기변경된 내용이 반영된 것으로 파악되고 있다.
- 프랜차이즈업계는 한 해 동안에도 트렌드의 변화에 따라 브랜드의 성장과 몰락으로 급변하고 있는데 가맹본부와 가맹점의 정보에 대한 접근이 2년 정도의 공백이 생기는 상황은 이미 정보공개서를 도입한 제도의 취지가 무색해졌다고 볼 수 있다.
- 가맹본부가 위치한 광역지자체에 정보공개서 등록업무가 가능한 경우 정보공개서를 통한 가맹희망자의 선택권을 보장하려는 제도의 목적 달성이 가능할 것이다.

42) 더불어민주당

43) 더불어민주당

44) 더불어민주당

45) 국민의당

46) 국민의당

47) 더불어민주당

48) 새누리당

49) 더불어민주당

50) 더불어민주당

51) 새누리당(법안발의 검토 중)

52) 더불어민주당 (법안발의 검토 중)

3. 약탈적 생태계 감독강화

- 최근 편의점 출점이 늘어나는 상황에서 가맹점과 가맹본부간의 수익분석을 해본 결과 가맹점의 수익은 7년 전 수익과 큰 변화가 없는 것에 반해, 가맹본부의 당기 순이익은 3배 이상 늘어난 것으로 파악되고 있다. 물가상승율, 임차비용 증가, 인건비 상승을 고려한다면 가맹점의 수익상황은 오히려 악화되는 상황에 있다고 보아야 한다.
- 최근 서울시 실태조사를 통해 일부 가맹본부가 과도한 필수물품 설정 및 중간이익을 얻는 불합리한 구조로 가맹점주들이 시름하고 있는 것으로 파악되고 있다. 가맹본부의 이익과 위험을 가맹점과 연동해야 가맹사업의 지속가능성이 있기 때문에 감독기능을 통해 프랜차이즈 산업의 왜곡된 방향성을 바로잡는 공정위의 역할이 요구된다.

4. 가맹사업의 적용 확대

- 사업의 형태가 거의 유사한 자동차정비업체인 ‘기아 오토큐’, ‘현대자동차 블루핸즈’ 등은 정보공개서를 등록하는 등 가맹사업을 하고 있으나, 외국계 기업인 한국지엠, 르노삼성 등은 정보공개서를 등록하지 않은 채 사업을 진행하고 있으며, 최근 공정위에서도 ‘한국지엠코리아’ 가맹사업이 아니라는 판단을 한 바 있다.

저희 연합회에서는 한국지엠을 대화의 장으로 끌어들이기 위하여 “가맹사업거래의 공정화에 관한 법률”의 힘을 빌려 보고자 ‘공정거래위원회’에 유권해석을 요청하였으나, 4개월여 만에 돌아온 답은 결론내기 어렵다는 것 이었습니다. 그래서 한국지엠을 가맹사업법 위반으로 신고하였습지만, 6개월여 만에 돌아온 답은 “**가맹비를 직접내지 않는다는 이유로 가맹사업법 적용대상으로 보기 어렵다**”는 것이었습니다. 물론, 한국지엠 뒤에는 우리나라 최대 로펌인 대단한 ‘김앤장 법률사무소’가 있습니다. 공정위 담당자는 우리를 불러 놓고 앵무새처럼 김앤장의 답변서만 읽고 우리의 의견은 안중에도 없는, 대기업을 위한 공정거래위원회가 왜 만들어졌는가하는 회의가 듭니다.

* 2016년 10월 26일 [가맹점·대리점 불공정피해 사례발표 및 제도개선에 관한 토론회]
한국지엠전국정비사업자연합회 피해사례 中

- 최근 헌법재판소에서도 ‘가맹금’에 대한 판단을 형식적으로 접근하여 가맹사업이 아니라는 판단을 한 바 있다.⁵³⁾
- 반면에 의류브랜드 ‘올포유(ALL FOR YOU) 사건’⁵⁴⁾에서 법원은 홈페이지에 ‘대리점’이라는 표현을 사용하고 있고 정보공개서도 등록되지 않은 영업표지임에도 불구하고 법원은 거래의 실질을 따져 ‘가맹사업법 제14조를 적용하여 해지절차를 위반하여 무효’라는 판단을 하였다.
- 가맹사업으로 인정받기 위해 5가지의 개념표지가 있고, 그 중에 가장 문제되는 것이 ‘가맹금’ 부분이다. 가맹금은 명칭이나 지급형태를 불문하고 가맹점사업자가 영업표지의 사용허락 등 가맹점운영권이나 영업활동에 대한 지원·교육을 받기 위하여 가맹본부에 지급하는 대가이다.
- 현재 실질적으로 가맹사업을 하면서도 정보공개서를 등록하지도 않고 법의 적용을 피해하려는 탈법행위도 만연해 있다. 가맹금의 형태로 지급받지 않고, 가맹점에 이익으로 귀속될 부분을 지급하지 않는 형태도 실질적으로 ‘가맹점에서 지급하는 가맹금’이 될 수 있다.

53) 헌법재판소 결정 (2015. 9. 24. 2015헌마149) 심의절차종료결정취소- 기각결정

가맹금은 가맹점사업자가 매출액이나 수익의 일정 비율을 가맹본부에 지급하는 방식으로 지급되는 것이 일반적이고, 제품 공급에 따라 가맹본부가 얻는 이익으로 가맹금을 갈음하는 방식도 이용되지만, 청구인 주장과 같이 월 임대료 중 일부를 가맹금으로 삼는 경우는 이례적이다.

54) 서울동부지방법원 2015.05.22. 선고 2014가합109264 판결(항소기각, 상고포기로 확정)

의류를 제조, 판매하는 가맹사업을 하는 을 주식회사가 갑과 가맹계약을 체결하였는데, ‘을 회사의 영업정책상 갑의 판매가 저조하거나 판매 활성화가 불가능하다고 판단될 경우 을 회사는 서면 통보 후 임의로 계약해지를 할 수 있다’는 내용의 가맹계약 조항에 따라 계약해지를 통지한 사안에서, 위 가맹계약 조항은 **가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 제14조 제1항 본문에 반하여 무효**이고, 을 회사의 해지 통지도 효력이 없으므로, 을 회사는 가맹계약 위반으로 갑이 입은 손해를 배상할 책임이 있다고 판단한 다음, 제반 사정을 고려하여 을 회사의 책임을 70%로 제한한 사례

5. 국선 대리인 제도 도입

- 최근 가맹사업분쟁조정협의회에서 조정성립 시 작성하는 조정조서의 효력이 ‘재판상 화해’로 개정되었다. 조정조서가 판결문과 같은 효력을 갖게 되는 강력한 효력을 가지게 되어 조정과정에서 대등성 확보의 문제가 생긴다.
- 가맹본부는 법무팀이나 자문변호사가 참여하는 경우가 많은 반면, 가맹점사업자는 불공정피해를 입었음에도 불구하고 협의과정에서 충실한 조력을 얻지 못해 피해에 상응한 구제를 받지 못하고, 분쟁조정협의회에서 제시하는 안을 ‘울며 겨자 먹기’ 식으로 수용하는 경우도 생기고 있다. 불공정피해자의 권리가 충실히 보호되기 위해서 법률 전문가의 조력이 가능하도록 하는 제도가 도입되어야 실질적인 피해구제가 이루어질 것이다.

V. 맺으며

경제민주화 실현을 위한 포용적 성장이 필요한 시점에 불공정행위 등으로 인한 피해로 중소기업이나 자영업자 등이 몰락하여 양극화가 심화되는 것은 막아야 한다. OECD의 『생산성과 포용성간 관계(The Productivity-Inclusiveness Nexus) 보고서』 55)에서 “불평등은 취약계층의 인적역량을 낮춤으로써 생산성에 부정적 영향을 미치고 불평등을 더욱 심화시킨다”는 연구 결과를 발표하였다. 불평등이 심화되면 모든 계층이 불행해지게 되고, 사회의 발전이나 공동체에 대한 소속감은 더욱 약화될 것이다. 이런 불평등 문제의 심화를 견제하는 역할을 공정거래위원회가 수행해주어야 한다. 법과 제도는 아무리 잘 정돈되어 있어도 집행되지 아니하면 아무런 의미가 없다. 경제민주화와 불공정행위 근절에 대한 시대적 요구에 비추어 보다 적극적인 공정거래위원회의 행정개혁을 요구한다. 피해자만 바뀌는 문제해결이 아니라, 불공정행위의 악습을 끊어내고 근본적인 문제 해결이 이루어져서 더 이상 소리 없이 흘리는 눈물이 없도록 해야 한다. 불공정행위 피해자들에게 지체된 행정은 ‘희망고문’이 될 수 있음을 인식하고 신속한 사건처리를 통해 공정위가 불공정한 거래관계를 종식시킴으로서 더 많은 사람으로부터 사랑받는 행정기관이 될 수 있기를 기대해본다.

55) 2016.6.30.일 발표

토론 2

토론문

윤수현 / 공정거래위원회 심판총괄담당관

토론문

곽종빈 / 서울시 소상공인지원과 과장

1. 서울시 불공정피해상담센터 현황

가. 추진배경

- 불공정거래행위는 가맹점주 등 피해자의 신고 또는 행정·수사기관의 직권조사에 의해 인지할 수밖에 없는데, 실제 피해자가 불공정거래행위로 피해를 입어도 가맹 본사의 경제적 보복 또는 관계의 파탄이 두려워 적극적으로 신고를 하는 것은 매우 어려운 것이 현실임. 더욱이 피해자가 공정거래위원회에 신고를 한다고 하더라도 공정거래위원회의 규제수단인 ▲경고, ▲시정명령, ▲과징금, ▲검찰고발 등은 피해자에게 심리적 위안을 줄 수 있을 뿐 경제적 도움이 되지 못해 실질적인 피해구제 수단이 되기 어려움.
- 또한 중앙정부 위주의 직권규제를 통한 시장감시는 인력 및 예산의 한계가 있어, 현재의 사법·행정 시스템 하에서 불공정거래관행을 근절하는 것은 매우 어려운 과제라고 할 수 있음.
- 이러한 현실을 개선하고자 서울시는 불공정거래행위로 어려움을 겪고 있는 소상공인의 피해구제를 위해 '13년 민생침해 근절 종합대책 추진계획(행정제1부시장방침제156호)'에 근거하여 '13. 5. 10. 불공정피해상담센터를 개소하였음.

※ 소상공인 보호 및 지원에 관한 법률

제15조 (불공정거래 피해상담센터의 설치·운영)

중소기업청장과 지방자치단체의 장은 불공정거래로 인하여 피해를 입은 소상공인의 보호 및 지원을 위하여 상담센터를 설치·운영할 수 있다.

- 아울러 서울시 불공정피해상담센터는 '13. 5월부터 소상공인들에게 불공정피해상담을 지원하고 있고, '13. 8.부터 정기적 실태조사를 통해 불공정거래행위가 의심되는 업체는 공정위 및 수사기관에 조사의뢰, 고발조치를 하고 있음.

나. 불공정피해구제 지원 현황 : 총 10건('15. 6.~)

- 공정거래위원회 신고서 등 법률서식 작성 지원 : 총 6건(피해구제 완료 4건)
- 서울시 중재 또는 조정을 통한 합의 : 총 4건(피해구제 완료 4건)

일 시	피상담인	신청 이유	지원내용	조치결과
15.6.8.	(주)광세차	가맹금 미반환	약관분쟁조정신청 지원	합의(가맹금 500만원 반환) 불공정 약관 자진시정
15.11. 5.	(주)오뚜기	판매목표 강제 등	서울시 중재	판매목표 폐지 등 상생협약 체결
16.1.15.	(주)디에스OO	가맹금 미반환	본부에 시정요구	합의(가맹금 반환)
16.3.4.	(주)비전나무	가맹금 미반환	서울시 중재	합의(가맹금 1,800만원 반환) 불공정 약관 자진시정
16.4.21.	코인24시	영업지역 침해	공정위 신고서 작성	합의(손해배상 2,000만원)
16.4.28.	이사의달인	가맹본사의 지원 부실	내용증명 작성 지원	합의(재계약 및 영업지원)
16.5.23.	한섬OO	가맹본사의 지원 부실	공정위 신고서 지원	
16.5.30.	아비꼬	가맹계약 해지	내용증명, 공정위 신고서, 고소장 작성지원	합의해지(위약금 면제)
16.6.17.	아리따움	가맹계약 해지	내용증명, 신고서 작성지원	
16.9.13.	피자알볼로	거래강제	본부에 시정요구	36개 필수구입품목 권유로 전환

※ 상생협약 체결지원 : (주)OOO와 대리점주 상생협약체결 지원('15. 11. 16.)

▶ 협약내용 : 판매목표제도 폐지, 반품비용 본사부담, 직영거래처 대리점 이전 등

다. 한계

- 출석요구권, 자료제출 명령권 등 조사권이 없어 사실관계에 대한 명확한 판단이 어렵고 가맹본부가 조정·중재를 거부할 경우 피해구제 불가

2. 법령개정 건의사항

1) 필수구입물품의 정의 및 요건 설정(정보공개서 등록 시 사전 심사), 부당한 필수물품 구매강요 금지

가. 현황

○ 물류마진으로 인한 가맹사업 불신 초래

- "가맹사업"이라 함은 가맹본부가 가맹점사업자로 하여금 자기의 상표·서비스표 등 영업표지를 사용하여 일정한 품질기준이나 영업방식에 따라 상품 또는 용역을 판매하도록 함과 아울러 이에 대한 대가로 가맹본부에 가맹금을 지급하는 지속적인 거래관계를 말함.
- 가맹본부의 필수구입물품 지정과 관련하여 가맹사업에 필수적이고 상품 또는 용역의 동일성을 유지하기 위한 한도 내에서 필요성은 인정되나, 본사의 물류마진 취득을 위한 목적으로 가맹점을 부당하게 통제하고 있음이 서울시 실태조사 결과 나타났다.
- 가맹본부 수익모델이 수익로열티 기반이 아닌 불투명한 물류마진과 공급업체 장려금(리베이트)에 의존하여 가맹점주는 가맹본부에 지급하는 대가의 액수도 파악하지 못해 가맹본부를 불신하고 이는 프랜차이즈 업계 전체의 불신으로 이어짐.
 - ※ 외국계 가맹본사는(KFC, 피자헛, 타코벨, 버거킹 등) 대부분 수익로열티 방식을 취하고 있음
- 물류마진을 통한 수익추구는 프랜차이즈 산업 성장의 걸림돌로 작용되고 프랜차이즈 산업이 한단계 성장하기 위해서는 가맹본부 수익모델이 수익로열티 방식으로 전환하여 가맹점주와 거래관계를 투명하게 하는 것이 필요함.

- 따라서 필수구입물품 정의·요건 및 등록에 대한 제도를 강화하고 가맹본부 수익모델을 수익로열티 방식으로 전환·유도하는 정책을 발굴할 필요가 있음.

나. 개선방안

○ 필수구입물품의 명확한 기준 설정

- 가맹사업의 필수적인 물품으로써 동일성 유지를 위하여 반드시 가맹본부로부터 구입해야 하는 필수물품의 요건을 설정하고 아래와 같이 이에 대한 기준을 제시하며 이러한 기준에 의해서 필수물품으로 선정된 물품을 가맹계약서와 정보공개서를 통해 사전에 가맹점주에게 고지하는 규정이 필요함.

< 필수물품의 정의 >

- ▶ 특정한 거래상대방과 거래하지 않은 경우에는, 가맹본부의 상표권을 보호하고 상품 또는 용역의 동일성을 유지하기 어렵다는 사실이 객관적으로 인정될 것
- ▶ 물품을 제조·생산함에 있어서 특허기술·노하우 등 고유한 제조 및 가공 기술을 필요로 할 것
- ▶ 특정한 거래상대방과 거래하지 않는 경우 구입이 불가능한 물품일 것

< 필수물품의 절차적 요건 >

- ▶ 가맹본부가 정보공개서에 필수구입물품의 세부품목과 특정한 거래상대방을 등록하고 계약 체결 전 정보공개서를 통하여 해당 사실을 알리고 가맹점사업자와 계약을 체결할 것

○ 필수구입물품의 사전 통제

- 필수구입물품을 정보공개서 등록단계에서 사전 심사를 통해 통제하지 않는다면 가맹본부의 거래상대방 구속에 면죄부를 부여하는 것이나 마찬가지로 일단 피해가 발생하면 가맹점주들의 손해를 보상받는 것이 현행 법체계 내에서는 쉽지 않은 현실이어서 사전통제의 중요성이 매우 크다 할 수 있음.
- 현재 “한국공정거래조정원”에서 정보공개서 등록업무를 공정거래위원회로부터 위탁받아 수행하고 있으나 인력·예산의 한계로 실질적 심사가 어렵다면 광역지방자치단체로 위임하는 방안을 검토할 수 있음.

▶ 서울시는 `15. 9. 11. 주무부처인 공정거래위원회에 “정보공개서 등록 심사제도 강화” 및 “정보공개서 등록업무 광역지방자치단체 위임” 등을 내용으로 하는 법령개정건의를 하였고, 동일한 내용으로 `16. 6. 30. 홍익표 의원을 통해 가맹사업법 개정안을 발의하였음.
 ※ 가맹본부 총 수 : 3,933개(서울 1,657개, 경기 824개)

○ 부당한 필수구입물품 구매강요 금지

- 필수구입물품이 아닌 물품을 가맹본부가 반드시 특정한 거래상대방으로부터 구매를 강요하는 행위 금지

<개정안>
 제12조의7(부당한 필수물품 강요금지) 가맹본부는 필수물품이 아닌 물품을 반드시 특정한 거래상대방으로부터 구매를 강요하여서는 아니된다.

2) 각 시·도에 가맹사업거래분쟁조정협의회 설치

가. 현황

- 현행 ‘가맹사업법’ 제16조는 가맹사업거래의 분쟁조정 업무를 ‘한국공정거래조정원’에 설치된 ‘가맹사업거래분쟁조정협의회’에서만 처리하도록 규정하고 있음.
- 하도급이나 소비자 분야와 달리 “가맹사업분쟁조정”은 한국공정거래조정원이 독점하여 처리하고 있어 신속하고 효율적인 권리구제가 미흡하다는 점과, 서울시에 위치하고 있어 지방에 있는 민원인들의 접근성이 떨어지는 점 등 문제점
- 또한 조정절차 중단율 증가(`08년 14% → `15년 47%) 및 조정시스템(“조정협의회”를 통한 조정보다는 조사관이 양 당사자에게 합의를 종용하는 알선형태의 조정 관행)에 대한 비판

< 한국공정거래조정원 조정실적 및 조정절차중단 현황 >

연도	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
합계	302	367	414	710	609	607	529	550
조정성립	154	201	170	459	324	381	249	224
조정불성립	81	51	67	106	82	45	18	39
조정절차중단	41	81	149	131	186	130	200	256
중단율	14%	22%	36%	18%	31%	21%	38%	47%

출처 : 2015년도 공정위 통계연보

- 이러한 조정절차의 실효성에 대한 문제 때문에 편의점(13년 미니스톱, 세븐일레븐), 피자업종(15년 미스터피자, 피자헛), 외식업(본죽) 등 집단 분쟁의 경우 '한국공정거래조정원'에 조정신청을 하기 보다는 국회 등을 통해 피해구제

나. 개선방안

- 광역지방자치단체에 분쟁조정기구를 설치하고 조사권을 부여하여 분쟁발생시 신속하고 효율적인 피해구제를 가능하게 하는 것이 주요내용임.
- 그러나 분쟁조정이 성립한 이후 당사자가 지방자치단체의 전문성 부족을 이유로 조정에 대해 불복하는 등 조정의 신뢰성 저하 문제가 발생할 수 있고, 유사사안에 대하여 '한국공정거래조정원'과 광역지방자치단체의 조정내용이 다를 경우 분쟁조정 공정성이 저하될 우려가 있다는 비판이 존재하나,

① 광역지방자치단체에 설치될 분쟁조정협의회 위원의 구성 역시 현행 '가맹사업법' 제17조와 동일한 방식으로 구성되므로 전문성 및 신뢰성에 대한 문제제기가 타당하지 않은 점, ② 권한의 분산 및 경쟁적 행정시스템이 오히려 가맹사업 피해구제에 더 효과적인 점, ③ 불공정거래 분쟁 조정의 60%⁵⁶⁾(15년 기준)를 차지하고 있는 서울, 경기의 경우의 이미 자체적으로 불공정거래 상담센터를 운영하고 있어 불공정행위 여부 판단, 법리 적용방법, 분쟁조정경험 등 전문성 있는 인력 및 조직을 갖추고 있는 점 등의 이유로 볼 때, 광역지방자치단체에 분쟁조정협의회를 설치하는 것이 가맹점주들의 피해구제에 더 적합하고 효율적이라 할 수 있음.

56) 2015년 한국공정거래조정원 분쟁조정 접수건수 서울34.6% > 경기 25% > 부산 7.5%

- 분쟁발생시, 당사자(가맹점사업자, 가맹본사)가 각각 다른 분쟁조정협의회에 분쟁 조정을 신청한 경우에는 가맹점사업자가맹희망자가맹지역본부가 분쟁조정을 신청한 협의회가 조정사건을 담당하도록 하고, 분쟁조정협의회의 위원은 광역자치단체의 장이 임명 또는 위촉하도록 함.

<p><개정안></p> <p>제16조(가맹사업거래분쟁조정협의회의 설치) 가맹사업에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제48조의2제1항에 따른 한국공정거래조정원(이하 "조정원"이라 한다) 및 <u>광역자치단체</u>에 가맹사업거래분쟁조정협의회(이하 "협의회"라 한다)를 둔다.</p> <p>제17조(협의회의 구성) 7① ~ ② (현행과 같음)</p> <p>③ <u>조정원에 설치하는 협의회의 위원</u>은 조정원의 장이 추천한 자와 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자중 공정거래위원회 위원장이 임명 또는 위촉하는 자가 되고 <u>광역자치단체에 설치하는 협의회의 위원</u>은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중 <u>광역자치단체의 장</u>이 임명 또는 위촉하는 자가 된다.</p> <p>1. ~ 3. (현행과 같음)</p> <p>④ ~ ⑥ (현행과 같음)</p> <p>제18조(공익을 대표하는 위원의 위촉 제한)</p> <p>① (현행과 같음)</p> <p>② 공정거래위원회 <u>위원장 및 시도지사</u>는 공익을 대표하는 위원으로 위촉받은 자가 가맹본부 또는 가맹점사업자의 임원·직원으로 된 때에는 즉시 해촉하여야 한다.</p> <p>제19조(협의회의 회의) ① ~ ⑤ (현행과 같음)</p> <p>⑥ 위원장이 사고로 직무를 수행할 수 없을 때에는 공익을 대표하는 위원중에서 <u>공정거래위원회 위원장 및 시도지사</u>가 지명하는 위원이 그 직무를 대행한다.</p> <p>제22조(조정 신청 등) ① 분쟁당사자는 제21조의 규정에 의하여 협의회에 대통령령이 정하는 사항이 기재된 서면으로 그 조정을 신청할 수 있다. <u>다만, 분쟁조정 신청이 있기 전에 공정거래위원회 또는 시도지사가 제32조에 따라 사건을 조사중인 경우는 제외한다.</u></p> <p>② <u>분쟁당사자가 각각 다른 협의회에 분쟁조정을 신청한 때에는 가맹점사업자 또는 가맹희망자가 분쟁조정을 신청한 협의회에서 이를 담당한다.</u></p> <p>③~④ (현행 제2항 및 제3항과 같음)</p>
--

3) 광역지방자치단체에 조사권한 위임

가. 현황

- 공정거래위원회 위반유형별 시정실적('02년~'15년)을 보면 '공정거래저해성'을 판단하는 불공정거래행위는 10.6%(1224건 중 130건)에 불과하고 대부분 정보공개서 미제공 63.5%(777건), 가맹계약서 사전제공의무 위반 9.0%(110건) 등 단순 단속법규 위반이 대부분이어서 법집행의 실효성에 대한 비판 존재함.
- 불공정거래행위로 피해를 입어도 직접 신고가 어려운 것이 현실인 점에서 공정거래위원회 뿐만 아니라 20~30여만 개에 달하는 가맹점 및 4,000여개의 가맹본부에 대한 접근성이 좋은 시·도지사 역시 위반행위에 대한 직권조사를 실시할 수 있도록 하여 시장 감시기능 및 법집행을 강화할 필요가 있음.
- 또한 조정업무를 수행하기 위해서는 사실관계에 대한 명확한 판단이 필요하고 이를 위해서는 적어도 자료제출 명령권, 출석 요구권 등이 필요함.
- 광역자치단체의 조사권 부여 요구에 대해 유사 사안에 대한 공정위와 지방자치단체의 판단결과가 상이할 경우 혼란이 발생할 가능성이 있다는 비판이 있을 수 있으나,
- 현재에도 공정거래위원회 소관 법률 중 방문판매 등에 관한 법률 및 할부거래에 관한 법률 등 일부 법률의 경우에는 광역지방자치단체가 조사권한을 갖고 있음에도 법집행 과정에서의 통일성에 대한 문제 사례는 없었음.

< 가맹사업법 위반유형별 시정실적('02~'15), 공정위 통계연보 >

연도	가맹금 예치	정보공개서 제공	정보공개서 갱신, 수정	허위과장 정보제공	가맹금 반환	가맹계약서 교부	불공정 행위	합 계
계	57	777	47	80	23	110	130	1,224
구성비	4.7%	63.5%	3.8%	6.5%	1.9%	9.0%	10.6%	100%

나. 개선방안

- 광역지방자치단체가 직권 또는 신고를 통해 조사를 할 수 있게 하고 광역지방자치단체가 조사를 하려는 경우 공정거래위원회에 통보하도록 하여 조사 등이 중복되는 경우를 방지함.

<개정안>

제31조의3(위반행위의 신고 등) ① 누구든지 이 법에 위반되는 사실이 있다고 인정할 때에는 그 사실을 공정거래위원회 또는 시·도지사에게 신고할 수 있다.

② 공정거래위원회 또는 시·도지사는 제1항에 따른 신고가 있거나 이 법에 위반되는 사실이 있다고 인정할 때에는 필요한 조사를 할 수 있다.

③ 시·도지사가 제1항에 따른 조사를 하려는 경우에는 공정거래위원회에 통보하여야 하며, 공정거래위원회는 조사 등이 중복될 우려가 있는 경우에는 시·도지사에게 조사의 중지를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 시·도지사는 상당한 이유가 없으면 그 조사를 중지하여야 한다.

④ 공정거래위원회 또는 시·도지사는 제1항에 따라 조사를 한 경우에는 그 결과(조사 결과 시정조치명령 등의 처분을 하려는 경우에는 그 처분의 내용을 포함한다)를 해당 사건의 당사자에게 문서로 알려야 한다.

4) 가맹거래에 관한 실태조사의 실효성 제고

가. 현황

- 현재 공정거래위원회가 실시하고 있는 가맹거래에 관한 서면실태조사의 경우 인력 및 예산의 한계 등으로 인해 형식적인 조사에 그치고 있어 실효성이 떨어진다는 지적이 있음.
- 광역지방자치단체는 중앙정부에 비해 네트워크와 접근성에 대한 강점을 가지고 있고, 실제로 서울시는 '13년 8월부터 가맹점주 및 대리점주를 대상으로 불공정거래행위에 대한 실태조사를 실시(총 6회)하여 불공정거래관행 개선에 큰 역할을 하고 있음.
- 그러나 대부분 가맹본부, 제조사는 가맹·대리점 리스트, 가맹계약서 등 실태조사에 필요한 자료를 협조하지 않고 있고 가맹점주 등에게 부당한 압력으로 실태조사를

방해할 경우 처벌조항이 없어 공정한 실태조사 추진에 어려움이 따름.

<서울시 실태조사 현황>

- ‘화장품’ 업종 가맹사업법 위반행위 실태조사(‘13. 8.~9.)
- ‘편의점’ 가맹사업법 위반행위 실태조사(‘13. 10.~11.)
- ‘유제품’ 업계 불공정거래행위 실태조사(‘14. 7.~9.)
- 프랜차이즈 가맹점 인테리어 실태조사(‘15. 3.~4.)
 - ▷ (주)00000 공정위 조사의뢰(‘14. 9. 19.) : 정보공개서 등록취소
 - ▷ 건설산업기본법 위반 업체 고발 : (주)000 :대표, 법인 각 벌금 500만원 확정판결
- 대리점(9개 업종) 거래상지위남용행위 등 불공정거래행위(‘15. 7.~8.)
- 프랜차이즈 필수구입물품 실태조사(‘16. 5. ~ 7.)

나. 개선방안

- ① 실태조사 방법을 현재의 서면조사 방식 이외 현장조사 등도 가능하도록 하고
- ② 조사 권한을 시장에 대한 접근성 측면에서 보다 유리한 시·도지사 등에게도 함께 부여하는 한편 ③ 조사를 방해한 자에 대하여 과태료 부과 처분을 할 수 있도록 함.
- 실질적인 실태조사가 가능하여 가맹사업에서의 불공정 거래 실태를 구체적으로 파악하고 개선 대책을 마련할 수 있을 것으로 기대됨.

<개정안>

제32조의2(실태조사) ① 공정거래위원회 또는 시·도지사는 가맹사업거래에서의 공정한 거래 질서 확립을 위하여 가맹본부와 가맹점사업자 등 사이의 거래에 관한 실태조사를 실시하여 그 결과를 공표할 수 있다.

② 공정거래위원회 또는 시·도지사가 제1항에 따라 실태조사를 실시하려는 경우에는 조사대상자의 범위, 조사기간, 조사내용, 조사방법, 조사절차 및 조사결과 공표범위 등에 관한 계획을 수립하여야 하고, 조사대상자에게 거래실태 등 조사에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

이 경우 조사대상자는 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.

③ 공정거래위원회 또는 시·도지사가 제2항에 따라 자료의 제출을 요구하는 경우에는 조사대상자에게 자료의 범위와 내용, 요구사유, 제출기한 등을 명시하여 서면으로 알려야 한다.

제43조(과태료) ① (현행과 같음)

1. 제32조의2제2항에 따른 자료를 제출하지 아니하거나 거짓의 자료를 제출한 자
2. 제32조의2제2항에 따른 조사를 방해한자

5) 시·도지사에게 시정조치 등 처분권한 부여

- 분쟁조정, 직권조사 및 실태조사의 실효성을 높이기 위하여 조사 결과 법 위반 행위자에 대하여 적극적으로 처분을 해야 할 필요가 있음.
- 공정위 가맹사업법 조치유형별 시정실적('02년~'15년)을 보면 14년간 과징금 부과 건수는 6건에 불과하고 경고(56.2%), 시정명령(31.7%), 자진시정(11.6%) 등 경미한 처분이 대부분이어서 법집행의 실효성에 대한 비판이 존재함.

< 공정거래위원회 가맹사업법 조치유형별 시정실적('02~'15) >

고발	과징금	시정명령	시정요청	시정권고	경고 등	자진시정	과태료	합계
2	6	388	0	0	688	142	4	1,224
0.2%	0.5%	31.7%			56.2%	11.6%	0.3%	100%

※ 과징금 부과 현황 : 총 2,541백만원

▶ '13년 1건(249백만원), '14년 2건(1,992백만원), '15년 1건(300백만원)

- 이는 공정위의 사건처리 부담 가중 및 소송제기에 기인한 것으로 행정공백을 해소하고 법집행을 강화하기 위해서는 선택과 집중을 해야 할 필요가 있음.
- 따라서 공정거래위원회 뿐만 아니라 시·도지사도 법 위반 행위자에 대하여 시정조치, 시정권고, 과태료 부과, 고발요청 등을 할 수 있도록 하여 행정공백을 해소하고 신속한 사건처리를 실현할 필요가 있음.

3. 결론

- 대법원 패소사건 증가 등 조사절차 및 심판절차의 보강(공정위 사건처리 3.0)을 추진 중에 있는 공정위의 최근 상황을 감안할 때, 향후 공정위의 사건처리 부담은 현저하게 가중될 것이고 사건처리 속도 역시 상당히 지연될 것으로 전망됨.
- 이러한 공정위의 업무환경은 향후 상당기간 지속될 것으로 보여 지방정부와의 역할 분담의 필요성이 과거 어느 때보다 크다고 할 것임.
- 공정위의 인력과 예산을 보강하여 행정공백을 해소시키는 방안을 생각할 수 있으나 기업활동 위축 등을 이유로 강한 반발이 예상되며 정규직 공무원을 충원·양성하여 대응하는 방안은 시간과 비용 등의 면에서 고비용·비효율 구조이므로 바람직스럽지 않음.
- 따라서 수십 년간 개선되지 않고 있는 불공정거래행위를 근절하기 위해서는 공정위의 '선택과 집중' 전략이 필요하며, 사안의 경중을 가려서 지자체에 권한 위임 또는 이양, 분쟁조정기구 및 고발요청권 확대 등을 시도하여 효과적인 법집행을 하는 것이 바람직함.

토론 4

토론문

조장석 / 경기도 공정경제과 상생협력팀 팀장

공정위의 사건 지연처리 개선 및 배상명령제 도입과 관련한 고려사항

강지원 / 국회 입법조사처 금융공정거래팀 조사관

1. 들어가며

- 발표자인 김남근 변호사님께서서는 불공정거래행위로 입은 피해를 보다 신속하고 효과적으로 구제하기 위해 공정위의 조사·심결 절차의 개선, 법원에 대한 위반행위의 직접 금지청구, 조정제도의 실효성 강화 등 다양한 방안을 제시해 주셨음.
- 이러한 개선책들은 공적집행(행정기관인 공정위의 법 집행) 및 사적집행(피해 당사자의 소송 제기)을 포괄하는 종합적인 개선책으로, 공적 집행의 강화를 통해 사적집행 또한 활성화할 수 있는 등 상호간의 시너지 효과를 기대할 수 있을 것으로 봄.
- 토론자는 이러한 개선방안의 추진에 동의하면서, 발표자의 문제제기 중 (1) 사건 지연처리의 개선 및 (2) 배상명령제 도입과 관련해 고려될 수 있는 사항들을 부연하여 말씀드리고자 함.

2. 사건 지연처리의 개선

1) 사건처리 지연 시 신고인에 대한 통지 의무 부과

- 공정위의 조사·심의 등 사건처리 과정에서 절차적 투명성과 내부통제가 미흡해 피

조사자인 기업의 권리가 침해되고 신고인이 적기에 피해를 구제받지 못 한 다는 비판이 제기됨에 따라, 공정위는 지난 2015.10월 사건처리절차 개혁방안인‘사건처리 3.0’을 발표한 바 있음.

- 이에 따라 공정위는 「사건절차 규칙」⁵⁷⁾을 개정하여 피조사자에게 현장조사 완료 후 피조사자에게 조사 진행 상황을 통지하도록 하고, 공정위의 사건처리 기한을 규정에 명시⁵⁸⁾하는 등 내·외부의 모니터링과 통제를 한층 강화하였음.
- 공정위는 현장조사 완료 후 3개월 이내에 피조사자에게 조사의 진행상황을 통지해야 함.
- 심사관은 원칙적으로 조사개시일 6개월 이내에⁵⁹⁾ 위원회에 안건을 상정하거나(상정하지 않을 경우) 전결처리 해야 하며, 기한 연장 시 구체적인 기간을 정해 사무처장의 허가를 얻어야 함.

- 신고인이 공정위의 사건처리 상황을 파악하고 절차 지연에 대한 외부의 모니터링을 강화하는 차원에서, 현장조사 완료 후 피조사자뿐 아니라 신고인에게도 조사 진행 상황을 통지하도록 하고, 「사건절차 규칙」에 명시된 기한 내에 사건이 처리되지 못 할 경우 그 사유 등을 신고인에게도 통지하는 방안을 검토해 볼 수 있음.
- 현행 사건절차 규칙은 공정위가 신고인에게 다음 사항에 대해 통지를 하도록 규정하고 있음.
 - 공정위가 조사 완료 후 무혐의처리 등 해당 사건에 대한 심사절차를 개시하지 않기로 결정(심사불개시)하는 경우
 - 조사 완료 후 법 위반혐의가 있다고 판단되어 사건심사 착수보고⁶⁰⁾에 들어가는 경우

57) 「공정거래위원회 회의운영 및 사건절차 등에 관한 규칙」, 공정거래위원회 고시 제2016-2호, 2016.2.4. 개정.

58) 종전에는 사건처리 기한이 비공개 내부지침인 「사건처리 수칙」에 규정되어 있어 기한 준수 여부에 대한 외부의 감시통제가 어렵다는 지적에 따라 이를 대외적으로 공개된 「사건절차 규칙」에 명시하였음.

59) 단, 시장지배적지위 남용행위 및 부당지원행위 관련 사건은 조사개시일로부터 9개월, 부당 공동행위 관련 사건은 13개월 내에 위원회에 안건을 상정하는 것을 원칙으로 함.

60) ‘사건심사 착수보고’는 조사를 마친 후 사전심사 단계에서 법 위반혐의가 있다고 판단되어 해당 사건을 본격적으로 심사하기 위해 심사관이 공정거래위원장에게 서면 또는 전산망으로 보고하는 절차를 의미함.

2) 처분·공소시효에 대한 관리·감독 강화

- 공정거래 사건에 대해 공정위가 행정처분을 내릴 수 있는 처분시효는 조사개시일로부터 5년⁶¹⁾, 공소시효는 위반행위 종료일로부터 5년인데, 특히 공소시효가 임박하여 공정위가 검찰에 고발하는 사건의 경우 검찰이 충분한 수사를 통해 공소를 제기할 수 있는 시간적 여유를 확보하지 못 할 우려가 있음.
- 따라서, ‘사건처리 3.0’에서 제안된 바와 같이, 각 사건별로 처분·공소시효의 만료일을 공정위 내부의 사건관리 시스템에 입력하고 사건처리의 우선순위를 체계적으로 관리·감독하도록 하여, 부당한 사건처리 지연으로 인한 시효 만료로 피해구제의 길이 막히는 것을 사전에 방지해야 할 것으로 생각됨.
- ‘사건처리 3.0’발표 당시에는 이러한 개선방안이 포함된 바 있으나, 2016.2월 사건절차 규칙 개정 시에는 이러한 내용들이 반영되지 않았음.
- 구체적으로는, 공소시효 만료일이 가까워진 사건은 다른 사건보다 우선적으로 조사심사가 이루어질 수 있도록 하고, 특히 형사고발이 필요하다고 판단되는 사건의 경우 공소시효가 충분히 남아 있는 상태에서 위원회에 안건을 상정하여 고발 여부를 결정할 수 있도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것임.
- ‘사건처리 3.0’에서는 공소시효 만료일이 1년 이내로 남은 사건을 별도관리 대상으로 두도록 하고, 심사관이 고발이 필요하다고 판단하는 사건에 대해서는 공소시효 만료 최소 6개월 전까지 위원회에 해당 사건을 상정하도록 하는 방안이 제시되었음.

3. 배상명령제의 도입

- 발표자가 제안하신 바와 같이, 법원이 아닌 경쟁당국인 공정위가 심리를 거쳐 손해액을 산정한 후 위반사업자에게 직접 손해배상명령을 내리도록 하는 ‘배상명령제’의 도입은 공정거래 관련 사건에 대한 손해배상청구소송이 활성화되어 있지 못한 우리 현실에서 또 하나의 대안이 될 수 있을 것임.
- 공정위가 부과하는 과징금은 국고로 환수되어 피해구제로 이어지고 있지 못 하

61) 조사를 개시하지 않은 경우 위반행위 종료일로부터 7년임.

는 한계가 있으며, 대기업과의 거래단절 우려 및 소송비용·기간의 문제로 인해 법원에 소송을 제기하는 것도 어려움이 있음.

□ 다만, 발표자께서 언급하신 노동위원회의 사례는 부당하고 기간 중 근로자에게 임금상당액을 지급하도록 하는 제도인데, 해고기간 중의 임금상당액은 어느 정도 그 금액이 정해져 있는 경우가 많아 사실관계 다툼의 여지가 공정거래 사건에서의 손해액 산정에서보다 상대적으로 크지 않을 수 있다는 차이점도 고려될 필요가 있을 것으로 보임⁶²⁾.

□ 준사법기관이라고 하지만 증거채택의 엄격성이나 심리의 절차적 공정성 측면에서 사법기관의 기준과는 차이를 보이는 공정위의 사건처리절차를 감안할 때, 배상명령제의 도입에는 동의하나 이를 위해서는 우선 공정위의 절차적 투명성과 공정성을 강화할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있을 것으로 생각됨.

○ 미국의 경우 경쟁당국인 연방거래위원회(FTC)는 배상명령제를 도입하고 있지 않지만, 이와 유사한 성격의 독립규제기관인 연방통신위원회(FCC)에서 동 제도를 도입하고 있음.

○ FCC의 배상명령제는 인사·직무수행에 있어 조직으로부터 독립성을 보장받고 있는 행정판사(Administrative Law Judge)의 주재 하에 민사소송과 유사한 당사자간 대심구조 하에서 이루어지고 있음.

○ 우리나라의 경우 배상명령 등 사건의 심의를 담당하는 위원회의 조직구성이 정부로부터 온전히 독립성을 유지하지 못 하고 있기 때문에, 개별 사건(특히 배상명령과 같이 전통적인 사법기관의 영역이)이 정부의 정책 방향에 영향 받는 것을 최소화하기 위해서는 이에 대한 개선이 선행될 필요가 있을 것임⁶³⁾.

62) 조성국, 「공정거래법상 손해배상명령제도 도입에 관한 연구」, 『경쟁법연구』 제29권, 한국경쟁법학회, p.349.

63) 헌법재판소는 소수의견을 통해 공정위 위원의 임명권한이 사실상 대통령에게 집중되어 있고 위원회 자체가 국무총리 소속의 중앙행정기관의 하나로 조직되어 있는 점 등을 고려할 때 위원회가 구조적으로 정부의 정책방향이나 구체적 시책에 반하는 판단을 하는 것이 어렵다는 점을 지적한 바 있음. 헌법재판소 2003.7.24. 선고 2001헌가 25 결정.

공정거래위원회 행정 개혁을 위한 입법 토론회

발행일 2016. 11. 07

발행처 이학영 의원실·최운열 의원실·참여연대 경제금융센터

담 당 참여연대 경제금융센터 김은정 간사 02-723-5052 efrt@pspd.org

공정거래위원회 행정 개혁을 위한 입법 토론회