

서울특별시 공정경제 지원에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제2201호
- 나. 제 안 자 : 이병도의원 외 13명 발의
- 다. 제안일자 : 2021년 2월 5일
- 라. 회부일자 : 2021년 2월 9일

2. 제안이유

- 경제주체간의 갈등해소를 통해 경제적 약자를 보호하고 지역 경제의 균형있는 발전을 도모하고자 공정경제 지원을 위한 제도적 근거를 마련하려는 것임.

3. 주요내용

- 가. 조례의 정의와 시장의 책무를 규정함(안 제2조·제3조).
- 나. 공정경제 기본계획을 수립하도록 함(안 제4조).
- 다. 공정거래지원센터 설치 근거 및 기능을 명시함(안 제6조).
- 라. 분쟁조정협의회에 관한 사항을 규정함(안 제7조~제8조).
- 마. 공정경제위원회에 관한 사항을 규정함(안 제9조).
- 바. 공정경제 사업 및 센터 운영의 예산지원 근거를 마련함(안 제11조).

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 제정안의 개요

- 제정안은 왜곡된 시장경제의 관행과 규칙을 바로잡고 경제적 약자 보호와 경제 주체간의 균형을 통해 서울 경제 성장의 기반을 공고히 하기 위한 법·제도적 기반을 마련하고자 발의됨.

나. 조례 제정의 필요성

- 국내 경제는 중소기업이 부품을 납품하고, 대기업이 이를 바탕으로 완제품을 만들어 수출하는 대기업, 중소기업 간 분업구조를 기반으로 고도 성장해왔으나, 성장의 혜택과 과실이 균등하게 배분되지 않으면서 경제적 양극화가 심화되고 있음.
 - 2019년 대기업 집단이 올린 매출(1,617조원)은 국내총생산(1,919조원)의 84%에 달하면서, 대기업 노동자의 월평균 임금(535만 6천원)은 상승했지만, 국내 노동자의 88%가 일하고 있는 중소기업 임금은 대기업 임금의 60%에도 미치지 못하면서 임금격차가 더욱 커져가고 있음.
 - 또한, 퇴직자 등 소상공인들의 주된 생업수단이 되고 있는 가맹점, 대리점 분야는 단기간 급성장했으나 최근 미스터피자와 남양유업 사례 등에서 보듯 불공정거래 피해가 끊임없이 발생하고 있음¹⁾.

1) 미스터피자는 2017년 가맹점에 치즈를 납품하는 과정에 임원 친인척 업체를 거처도록하고, 광고비의 90% 이상을 가맹점주들에게 부담케 하는 등 각종 부담을 전가시킨 바 있으며, 남양유업은 2013년 1월 대리점에 물

- 문재인 정부는 대기업 성장에서 얻어지는 낙수효과(trickle down effect)와 저소득층의 소득증대로 인한 분수효과(fountain effect)의 상호작용을 통해 성장과 분배의 선순환 고리를 돌리는 공정경제를 본격 추진하고 있음²⁾.
 - 공정경제 정책은 ▶ 국정과제(갑을문제 해소, 기업 지배구조 개선, 대·중소기업 간 상생협력 촉진, 소비자 권익보호)와 ▶ 국민체감형 과제(공공기관 거래관행 개선, 공정경제의 지방화 정착, 특수형태 노동자의 권익 보호 등)로 구분해 추진 중이며, 최근 공정경제 3법을 제·개정한 바 있음³⁾.
- 지방정부 차원에서는 서울시가 최초로 ‘경제민주화도시 서울(2016)’ 선언을 통해 상생·공정·노동 분야별 실천과제를 발굴하고 공정경제과(2017)를 신설하면서 본격적으로 경제민주화 업무를 추진하고 있음.
- 또한 2019년 12월 경기도, 인천광역시와 함께 수도권 공정경제 협의체를 구성하고, 가맹사업법, 대리점거래법 등의 법률 개정을 통해 불공정 실태와 소비자 권익보호 등에 대한 조사·감독과 분쟁 조정 권한 등을 이양받으면서 공정경제의 지방화 정착이 순조롭게 진행되고 있음.

건을 강매하고, 영업사원 갑질, 납품위탁 수수료율 인하 등의 불공정거래 행위를 한 사실이 드러난 바 있음.

2) 문재인 대통령 공정경제 전략회의 발언 요약(2018.11).

3) ‘상법개정안’은 소액주주의 경영감독권을 강화하는 ‘다중대표소송제’, 감사위원의 독립성 보장을 위한 ‘분리선출제’와 ‘3%룰’을 신설하고, ‘공정거래법 개정안’에는 담합 행위에 대한 공정거래위원회의 ‘전속고발권’을 폐지하고 상장사에 대한 사익편취 규제 기준을 지분율 30%에서 20%로 하향 조정하는 내용을, ‘금융그룹 감독법 제정안’은 자산5조원 이상의 복합금융그룹에 대한 금융당국의 감독권을 강화하는 내용임(2020.12. 국회 본회의 가결).

- 그러나 코로나19로 인한 경제위기로 소상공인, 자영업자, 중소기업 등의 경제적 취약계층이 체감하는 피해의 정도가 더욱 커지면서 이들에 대한 세심한 지원이 필요한 시점임.
- 이와 같이 공정경제 기반 강화와 민생경제 회복이 시급한 상황에서 공정경제 지원을 위한 법·제도적 근거를 마련하는 것은 시의적절하고 바람직한 입법조치임.

다. 조문별 검토

(1) 정의 및 책무(안 제2조·안 제3조)

- 안 제2조는 조례에 사용되는 용어의 의미를 명확히 하고자 ‘공정경제’, ‘불공정거래행위’를 각각 정의하고 있음.

<용어 정의 비교>

용어	조례안	통용되는 정의
공정경제	경제주체 간의 조화와 협력을 통해 경제적 약자 보호와 창의적인 기업 활동의 기반 마련 및 지역경제의 균형있는 발전을 도모하는 것	모든 경제주체가 일한만큼 정당한 보상을 받을 수 있고, 대등한 위치에서 경쟁할 수 있는 경제구조(대한민국 정책브리핑)
불공정거래행위	경제주체 간 거래에서 공정한 경쟁을 저해할 우려가 있는 행위를 말한다.	① 시장의 공정한 경쟁을 방해할 우려가 있는 행위(국립국어원) ② 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위(「공정거래법」 제23조, 「가맹사업법」 제12조)

- 일반적으로 “공정경제”는 모든 경제주체에게 평등·공정한 기회와 경쟁을 보장하고, 그 결과에 대해 정당한 보상과 분배를 보장하는 ‘사람중심’의 경제구조를 말함.
- “공정경제” 등은 아직까지 법적으로 개념화되어 있지 않아 조례상에 용어의 뜻을 명확히 정의하여 자치법규 해석과 적용에 있어 불필요한 혼란을 방지하고, 법체계의 통일성을 확보할 필요가 있음.
- 안 제3조는 공정경제 정책 시행을 위한 여건과 제도 구성을 시장의 책무로 규정하고 있는 바, 리더십을 바탕으로 공정경제 정책을 차질없이 수립·시행하도록 명확히 정함으로써 입법·정책의 추진력과 실행력을 강화할 수 있을 것임.
- 다만, 조에 항이 하나일 경우에는 항 번호를 따로 붙이지 않는 것이 원칙이므로 항 번호를 삭제할 필요가 있음(안 제3조제1항).

(2) 기본계획과 실태조사(안 제4조·안 제5조)

- 안 제4조는 공정경제 실현을 위해 기본계획(이하 “기본계획”)을 5년마다 수립·시행하도록 하고 있음.
 - 기본계획에는 공정경제 정책의 ▶기본방향과 목표, ▶분야별 핵심 과제의 발굴과 추진계획, ▶재원 조달, ▶조사·연구 및 교육상담 등을 포함함.

- 공정경제 정책은 중장기 마스터플랜에 따라 계획성 있게 추진되어야 하고 목표와 추진전략, 시행사업이 체계적으로 연계되고 구조화되어야 사업성과를 높일 수 있음.
- 제정안은 5년 단위의 중기계획만을 규정하고 있어 급변하는 경제 여건 변화에 신속히 대응하기 어려운 문제가 있으므로 연단위의 시행계획을 보완함으로써 중·단기계획 간의 연계성과 체계성을 유지하고 사업 추진의 동력과 대응력을 높여야 할 것임.
- 안 제5조는 공정한 거래 환경조성을 위해 불공정 거래 관행 등에 대한 실태조사를 할 수 있도록 하고, 실태조사 결과를 공정경제 정책 개선에 반영하도록 하고 있음.
- 실태조사는 정책 결정의 객관성과 타당성을 확보하고, 그동안의 정책성과와 집행현황 등에 대한 조사·분석의 틀을 제공하며 기존 정책을 수정·보완할 수 있는 근거가 된다는 점에서 필요한 규정으로 볼 수 있음.
- 다만, 「서울특별시 경제민주화 기본 조례」에서 공정경제에 관한 사항을 기본계획에 포함하고 있고, 소비자, 프리랜서, 상가임대차 등 다양한 공정경제 주체별로 조례에 지원 근거를 마련하고 있다는 점에서 관련 조례들 간에 유사·중복성은 없는지 검토가 필요함.

(3) 공정거래지원센터 설치 및 기능(안 제6조)

- 안 제6조는 불공정거래에 대한 피해구제와 예방을 위해 ▶법률상담, ▶법률구조 지원, ▶홍보·교육 등의 사무를 수행하는 공정거래지원센터(이하 “센터”)의 설치와 운영 근거 등을 규정하고 있음.
- 서울시는 2013년부터 불공정거래 피해를 입은 중소기업과 소상공인을 대상으로 ▶민원상담, ▶법률지원, ▶민원 동향 분석 등을 지원하는 센터를 직영하고 있음.

<공정거래지원센터 개요>

- 개 소 : '13. 5. 10.(운영방법 : 시 직영)
- 위 치 : 서소문2청사 4층, 눈물그만상담센터 內 위치
- 인 력 : 21명
 - 법률상담관 : 19명(변호사 10명 / 가맹거래사 9명)
 - 행정·지원인력 : 2명(담당 주무관 1명 / 공공근로자 1명)
- 지원대상 : 불공정거래 피해를 입은 중소기업·소상공인
- 기 능
 - 중소기업·소상공인의 불공정거래 민원 접수·상담
 - 불공정거래 민원에 대한 관련법령 적용여부 및 처리방안 검토
 - 불공정거래 민원 동향 분석·관리 등
- 운영방법 : 방문 상담(매주 금), 온라인 상담(상시)
상담 이후 필요시 법률서식(내용증명 등) 지원
- 실 적 : 1,693건(2013. 5. ~ 2021. 1.), 피해구제실적은 130건.

- 이미 운영 중인 센터의 설치 근거를 조례상에 규정하는 것은 해당 시설의 조성 및 운영 등에 대한 정책 의지와 그 실현 수단을 확보하는 입법 조치로 볼 수 있음.

- 다만, 불공정 피해구제를 위해 운영 중인 ‘하도급 부조리 신고센터’, ‘프리랜서 공정거래 지원센터’ 등과 시설별 지원 대상과 역할이 중복될 소지가 있으므로 이에 대한 기능 조정이 필요함.

(4) 가맹·대리점거래 분쟁조정협의회(안 제7조~안 제8조)

- 안 제7조부터 안 제8조까지는 가맹사업거래와 대리점거래에서 발생하는 분쟁을 해결하기 위해 분쟁조정협의회의 설치와 운영에 관한 사항을 규정하고 있음.
- 이는 지방 소재 피해 가맹점(대리점)과 가맹본부(공급업자) 간 분쟁을 신속히 해결하기 위해 광역지방자치단체에 분쟁조정협의회를 설치할 수 있도록 「가맹사업법」⁴⁾과 「대리점법」이 개정(2018.3)된 사항을 반영하려는 것임.
- 서울시는 가맹사업과 대리점거래의 분쟁조정권한이 이양됨에 따라

4) 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 제16조(가맹사업거래분쟁조정협의회의 설치) ① 가맹사업에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제48조의2제1항에 따른 한국공정거래조정원(이하 “조정원”이라 한다)에 가맹사업거래분쟁조정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.

② 시·도지사는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 협의회를 둘 수 있다.

「대리점거래의 공정화에 관한 법률」 제13조(대리점 분쟁조정협의회 설치) ① 대리점거래에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제48조의2 제1항에 따른 한국공정거래조정원(이하 “조정원”이라 한다)에 대리점 분쟁조정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.

② 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 협의회를 둘 수 있다.

분쟁조정협의회를 2019년부터 설치·운영해 오고 있으며, 지금까지 총 226건의 분쟁조정을 수행하였음.

- 제정안은 분쟁조정권한이 자치단체에 위임돼 운영 중인 분쟁조정 협의회의 설치·운영 근거를 조례로 명확히 규정하는 바람직한 입법 조치임.
- 그 외에 분쟁조정협의회의 구성, 조정절차, 운영 등의 일반적인 규정은 각각의 개별 법률에서 정하고 있는 사항을 준용함.

〈가맹·대리점거래 분쟁조정협의회 개요〉

○ 설치 및 운영 근거		
- 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 제16조~제25조		
- 「대리점거래의 공정화에 관한 법률」 제13조~제22조		
○ 위원구성 : 9명(위원장 포함)		
- 공익대표 위원 3명, 가맹본부(공급업자) 대표위원 3명, 가맹점(대리점) 대표위원 3명		
- 위원장은 공익을 대표하는 위원 중에서 시장이 임명 또는 위촉		
○ 위원임기 : 3년(연임가능) * 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간		
○ 기능 및 역할		
- 가맹·대리점거래의 당사자(가맹본부와 가맹점주 / 공급업자와 대리점주) 간 분쟁사항 조정		
○ 운영방법 : 전체회의와 소회의로 구별하여 운영		
	전체회의	소회의
구 성	분쟁조정협의회 위원 전원(9명)	분야별 이익대표 위원 각 1명(3명)
회의주재	위원장	공익을 대표하는 위원
정 족 수	재적위원 과반수의 출석으로 개의 출석위원 과반수의 찬성으로 의결	구성위원 전원의 출석으로 개의 출석위원 전원의 찬성으로 의결
심의·의결사항	<ul style="list-style-type: none"> - 협의회 운영세칙 제정·개정에 관한 사항 - 소회의 회의·의결에 관한 보고 사항 - 그 밖에 전체회의에서 처리할 필요가 있는 사항으로 위원장이 전체회의에 부치는 사항 - 소회의가 전체회의에서 처리하도록 결정한 사항(*가맹) 	<ul style="list-style-type: none"> - 조정신청 사건에 대한 조정안 심의·의결 ※ 이 경우 소회의 의결은 전체회의 의결로 봄 - 그 밖에, 전체회의로부터 위임받은 사항에 관한 심의·의결(*대리점) - 전체회의에서 처리해야할 사항에 대한 결정(*가맹)

- 다만, 법률체계상 가지번호(안 제7조의2, 안 7조의3)는 일부개정할 때 사용하고 제정하거나 전부개정하는 때에는 사용하지 않는 것이 원칙이므로, 일부 오기(안 제8조제3항 누락)를 포함하여 수정할 필요가 있음.

제정안	수정의견
<p>제8조(분쟁조정협의회의 운영 등) ② 전체회의는 위원장이 주재하며, 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. <u>소회의는 공익을 대표하는 위원이 주재하며, 구성위원 전원의 출석과 출석위원 전원 찬성으로 의결한다.</u></p> <p>④ 이 조례에 규정된 것 외에 필요한 세부사항은 분쟁조정협의회 심의·의결을 거쳐 각 분쟁조정협의회 운영세칙으로 정한다.</p>	<p>제8조(분쟁조정협의회 운영 등) ② 전체회의는 위원장이 주재하며, 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>③ <u>소회의는 공익을 대표하는 위원이 주재하며, 구성위원 전원의 출석과 출석위원 전원 찬성으로 의결한다.</u></p> <p>④(현행과 같음)</p>

(5) 공정경제위원회 설치(안 제9조)

- 안 제9조는 공정경제위원회(이하 “위원회”)의 설치와 기능에 관한 사항을 규정하고 있음.
- 위원회는 공정경제 정책 수행과 지원을 위한 ▶기본계획의 수립·평가, ▶활성화 정책, ▶협업과 네트워크 구축 등을 심의하고, 기존 「서울특별시 경제민주화 기본 조례」에 따라 설치된 경제민주화 위원회가 그 기능을 대신하도록 규정하고 있음.
- 경제민주화위원회는 경제민주화 정책 수행과 지원을 위해 ▶상생

협력, 공정경제, 노동권 보장 등의 사항을 포함한 기본계획의 수립·시행, ▶경제민주화 장애요인 개선 등에 관한 사항을 심의하는 기구임.

- 다른 위원회와 심의 기능이 유사하거나 중복되는 위원회는 설치·운영하지 않는 것이 위원회 설치의 기본 요건이라는 점에서 개정안은 바람직한 위원회 운영 방안이라 판단됨.

(6) 예산지원(안 제11조)

- 안 제11조는 공정경제 정책 실현을 위한 실태조사(안 제5조), 공정거래지원센터(안 제6조), 분쟁조정협의회(안 제7조)의 운영에 필요한 경비 지원을 규정하고 있음.
- 이는 공정경제 정책에 대한 재정적 지원을 통해 경제주체간의 갈등 해소와 협력을 도모하기 위한 것으로, 공정한 시장경제질서 확립을 위한 사업추진의 동력으로 작동할 수 있을 것임.
- 다만, “범위” 단어 자체에 ‘내’의 뜻을 포함하고 있으므로 중복되는 단어는 삭제할 필요가 있음.

제정안	수정의견
제11조(예산지원) 시장은 실태조사, 공정거래지원센터, 분쟁조정협의회 등 운영에 필요한 경비를 예산의 <u>범위 내에서</u> 지원할 수 있다.	제11조(예산지원) 시장은 실태조사, 공정거래지원센터, 분쟁조정협의회 등 운영에 필요한 경비를 예산의 <u>범위에서</u> 지원할 수 있다.

라. 종합의견

- 공정경제는 대기업 중심의 경제성장 전략의 한계를 극복하고 지속 가능한 경제성장 기반을 구축하기 위한 정책이자 왜곡된 자본주의 시장경제를 바로잡는 정책으로 주목받고 있음.
- 제정안은 경제주체 간 조화와 협력에 필요한 지원사항 등을 규정하고, 경제적 약자 보호와 지역경제의 균형 있는 발전을 도모하기 위한 입법·정책적 근거를 마련한다는 점에서 의미가 있음.
- 다만, 기존 공정경제 관련 조례나 공정거래 관련 지원센터들과의 유사·중복성을 종합적으로 검토하여야 하고, 법체계와 표현상 맞지 않는 규정 등은 일부 수정할 필요가 있음.

담당 조사관	연락처
이시우	02-2180-8056