

KOSI 중소기업 포커스

중소기업 피해구제 활성화를 위한 동의를결제도의 실효성 제고 방안

책임작성 | 최수정 연구위원(02-707-9876, sjchoi@kosi.re.kr)

※ KOSI 중소기업 포커스는 중소벤처기업연구원 홈페이지(www.kosi.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.



| 목 차

1. 논의의 배경
2. 우리나라 동의의결제도
3. 동의의결제도의 운영과 문제점
4. 중소기업 피해구제 활성화를 위한 동의의결제도 실효성 제고방안

| 요약

- 급변하는 기업환경 속에서 분쟁이 발생할 때 상대적으로 대기업에 비해 인적·물적 자원이 열악하고 협상력이 약한 중소기업의 경우 신속한 분쟁 해결과 피해구제는 매우 중요
- 동의의결제도는 기업이 스스로 경쟁제한상태 해소, 소비자 피해구제, 경쟁거래질서 회복에 필요한 시정방안을 제시하고, 공정거래위원회가 이해관계자의 의견수렴을 거쳐 그 타당성을 인정하는 경우 위법 여부를 판단하지 않고, 사건을 신속히 종결하는 제도
- 동의의결제도는 2011년 17차 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 ‘공정거래법’)」에 처음 도입된 이후 2014년 「표시·광고의 공정화에 관한 법률(이하 ‘표시광고법’)」, 2021년 말과 2022년 「하도급거래 공정화에 관한 법률(이하 ‘하도급법’)」, 「대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률(이하 ‘대규모유통업법’)」, 「대리점거래의 공정화에 관한 법률(이하 ‘대리점법’)」, 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률(이하 ‘가맹사업법’)」, 「방문판매 등에 관한 법률(이하 ‘방문판매법’)」 등에 확대
 - 동의의결제도는 한미자유무역협정(FTA)에 포함되어 2011년 12월 「공정거래법」에 최초 법제화

- 최근 중소기업 또는 소상공인이 피해자일 가능성이 높은 「하도급법」, 「대규모유통업법」, 「대리점법」, 「가맹사업법」에 동의의결제도가 도입됨으로써 중소기업의 신속한 피해 구제 관점에서 다시 한번 재검토 필요

■ 디지털경제로의 대전환 시대, 기업상황에 최적화된 시정조치를 통해 신속하고 효과적으로 피해자 구제와 거래질서 회복이 가능하다는 동의의결의 장점은 극대화될 것임

- 2021년 12월, 2022년 1월 소위 “갑을관계법”이라고 불리는 대표적 불공정거래법제에 도입됨으로써 규제방식의 다양성과 유연성 확보와 수급사업자와 가맹점주인 중소기업과 소상공인에 대한 신속한 피해구제 기대
- 2022년 10월 대규모유통업분야에서 (주)스타필드하남의 동의의결이 최종확정되고, 2022년 12월 하도급분야에서 유진종합건설의 불공정거래행위에 대하여 동의의결 절차 개시

■ 2011년 「공정거래법」에 최초 도입된 이후 동의의결이 인용된 사례는 총 11건으로 「공정거래법」 7건, 「표시광고법」 3건, 「대규모유통업법」 1건임

- 「하도급법」의 경우에도 2022년 12월 「하도급법」 위반 혐의로 조사를 받고 있던 유진 종합건설에 대한 동의의결 절차가 개시됨

■ 신속한 피해구제와 거래질서 회복이라는 동의의결의 긍정적 기능에도 불구하고 운영 사례를 살펴본 결과 다음과 같은 문제가 제기됨

- 현재까지 동의의결 사례에서 사업자가 제안한 시정방안은 동의의결 도입 당시 예상된 긍정적 기능과 달리 소비자의 피해구제나 경쟁질서 회복보다는 상생방안에 보다 더 초점
- 신속한 피해구제라는 동의의결제도의 도입 취지와 달리 동의의결이 신청된 이후 개시결정, 이해관계자 의견 수렴을 거쳐 최종 동의의결안 확정까지 상당한 기일이 소요되어 피해 중소기업의 생존 자체를 위협할 수 있음
 - 동의의결이 인용된 경우 동의의결 신청시부터, 최종 동의의결 확정시까지의 기간은 평균 약 313일로 나타남
- 중소기업은 대기업과 비교하여 상대적으로 인적, 물적 자원이 부족할 수 있으며, 시정 방안 마련 및 제안에 한계로 동의의결제도의 사실상 진입장벽으로 기능할 우려

■ 신속한 중소기업의 피해구제 활성화 관점에서 동의의결제도의 실효성 제고방안은 다음과 같음

- 소위 “갑을관계법”인 「하도급법」, 「대규모유통업법」, 「대리점법」, 「가맹사업법」 경우 특히 피해자가 중소기업에 해당할 때 상생방안보다는 직접적인 금전적 피해보상 위주의 운영과 이행 관리 필요
- 중소기업 또는 소상공인이 피해당사자일 경우 피해구제의 실효성 제고를 위해 이해관계자 수렴 시 검찰총장과의 사전적 협의가 아닌 중소벤처기업부 장관과의 사전협의할 필요
- 「하도급법」, 「가맹사업법」 등에서 중소기업도 경쟁당국의 조사 또는 심의의 대상이 될 수 있는데, 이때 중소기업도 동의의결제도를 적극적으로 활용할 수 있도록 정책적 고려 필요

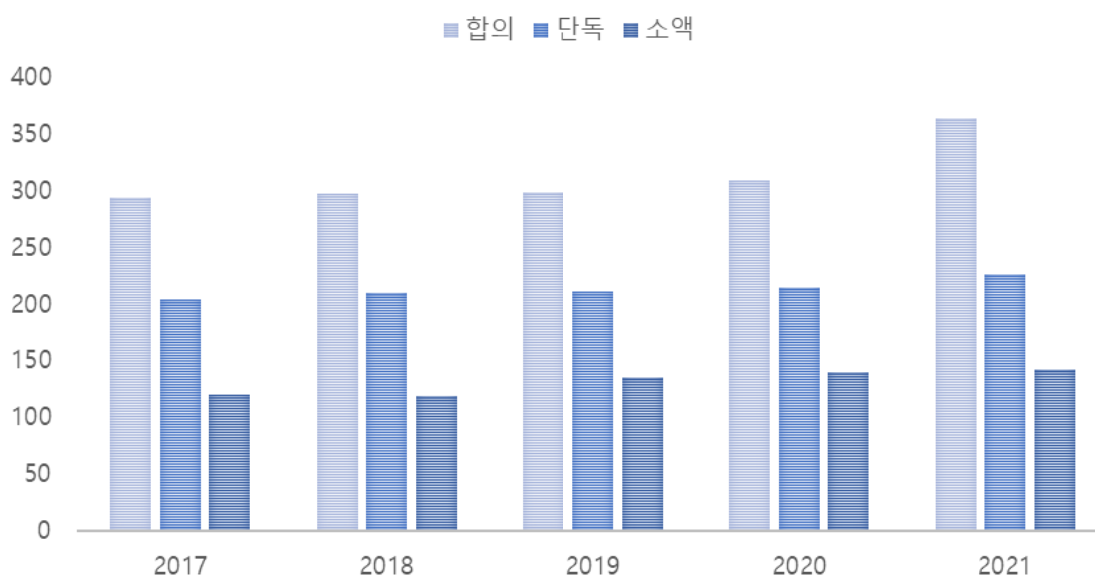
1. 논의의 배경

■ 급변하는 기업환경 속에서 분쟁이 발생할 때 상대적으로 대기업에 비해 인적·물적 자원이 열악하고 협상력이 약한 중소기업의 경우 신속한 분쟁 해결과 피해구제는 매우 중요

- 2022년 중소기업의 기술보호를 위한 정책수요를 조사한 결과¹⁾에 따르면 피해 기업의 신속한 구제지원이 필요하다는 응답(62.7%)이 징벌적 손해배상제도 확대가 필요하다는 응답(34.0%)보다 거의 2배에 달하였음
- 법원행정처에 따르면 민사소송에 소요되는 기간이 점점 늘어나고 있어 불공정거래 행위의 위법성이 확정되어도 민사적으로 피해구제를 받는 데까지는 오랜 소송기간과 큰 비용이 들 우려²⁾

[그림 1] 민사본안사건(1심) 평균처리기간 5년간 추이

(단위: 일)



자료 : 법원행정처 (2022), 「2022 사법연감」

1) 중소벤처기업부·대중소기업농업협력재단(2022), 「2022 중소기업 기술보호 수준 실태조사」, 14면.
 2) 「2022 사법연감」에 따르면 민사 1심 합의부에서 2021년 본안사건이 처리되는데 소요되는 기간은 평균 364.1일로 전년도 2020년 309.6일에 비해 55일 증가한 것임. 사법연감에 따르면 민사 본안사건 1심을 접수하고 첫 기일이 열리기까지 기간은 평균 137.2일로 길어짐. 2018년에는 소장 접수후 재판시작까지 116.4일 걸렸던 반면, 2019년 133.2일, 2020년 134.9일로 점점 장기화되고 있음. 법원행정처(2022), 「2022 사법연감」 참고. 689면.

■ 2022년 12월 하도급 분야에서 최초의 동의를결 절차 개시신청을 최초로 인용한 결정³⁾이 내려져 불공정 하도급거래행위로 인한 중소기업의 신속한 피해구제를 위한 동의를결제도 활용 기대

- 공정거래위원회는 하도급법 위반 혐의로 공정거래위원회의 조사를 받고 있던 (주)유진종합건설(이하 '유진종합건설')에 대해 동의를결 절차 개시하였음
- 동의를결제도란 공정거래법 관련 사건에서 기업이 시정방안을 제시하고, 공정거래위원회가 기업이 제시한 시정방안의 타당성을 인정하는 경우, 사건의 위법여부를 판단하지 않고 사건을 신속하게 종결하는 제도임
- 기업은 경쟁질서의 회복이나 거래질서의 적극적 개선, 피해자의 피해구제 또는 예방에 필요한 시정방안을 제안하고, 공정거래위원회는 사업자가 제시한 시정방안의 타당성을 인정하기 전에 이해관계자의 의견수렴 절차를 거침
 - 위 사안에서 유진종합건설은 시정방안으로 하도급대금 지급, 민사상 손해배상 및 「하도급법」 교육이수를 제시
 - 공정거래위원회는 수급사업자의 피해구제와 하도급거래질서 개선 등 동의를결제도의 취지에 부합하는지 여부와 개시요건 충족성 등을 종합적 고려를 통해 결정

■ 2007년 한미 FTA 합의사항에 동의명령제도 도입이 포함됨에 따라 2011년 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 '공정거래법」)에 최초 법제화

- 동의를결제도는 2014년 「표시·광고의 공정화에 관한 법률(이하 '표시광고법」), 2021년 말과 2022년 「하도급거래 공정화에 관한 법률(이하 '하도급법」), 「대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률(이하 '대규모유통업법」), 「대리점거래의 공정화에 관한 법률(이하 '대리점법」), 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률(이하 '가맹사업법」) 「방문판매 등에 관한 법률(이하 '방문판매법」) 등에 확대

3) 공정거래위원회(2022.12.21.), “공정위, 하도급 분야 최초 동의를결 절차 개시 결정-동의를결제도로 수급사업자의 민사상 손해 등 신속한 피해구제 효과 기대-”, 보도자료. 2022년 7월 하도급법에 동의를결제도의 법적 근거가 신설된 이후 처음으로 불공정하도급거래행위 관련 공정위 조사중인 (주)유진종합건설(이하 '유진종합건설')이 동의를결 절차 개시를 신청했음. 유진종합건설은 2019년 3월 수급사업자에게 김천 신음지구 아파트 신축공사 중 조경식재 및 시설물 공사를 위탁하면서 추가공사대금을 미지급하고 원사업자가 부담해야 할 폐기물처리비용을 수급사업자에게 전가하는 부당특약을 설정하여 손해를 발생시키는 등의 하도급법 위반혐의를 받고 있었음

- 동의의결제도는 민간주도의 신속한 피해자 구제와 거래질서 회복, 신속한 사건 해결을 통해 기업이미지 하락 방지, 민사소송에 있어 복잡한 위법성 판단에 걸리는 시간과 비용이 절감된다는 점에서 의의가 있음
 - 기업이 제안하고 기업상황에 맞는 시정방안을 제시함으로써 민간주도로 경쟁질서 회복이 신속하고 효과적으로 이루어질 수 있음
 - 또한 까다로운 민사소송 절차에서 위법성 판단에 드는 시간과 비용의 절감을 통해 피해자의 신속한 피해구제의 가능성을 높임
 - 국고로 편입되는 과징금과 달리 기업의 자진시정방안에 피해보상을 제시할 경우 피해자의 직접적·실질적 피해구제 가능⁴⁾⁵⁾
 - 법 위반혐의가 인정되는 기업의 경우 당해 행위의 위법성이 판단되지 않기 때문에 소송 비용 절감, 기업 평판 하락 등의 위험을 낮추고 사건을 조기 종결하여 기업 경영에 집중할 수 있음

- 동의의결제도는 신속한 피해자 구제 및 신속한 거래질서 회복이 주요 목적이나, 10년 차가 지난 현 시점에서 11건에 불과해 그 성과에 대해 여전히 의문임
 - 신속한 피해자 구제와 민간주도의 경쟁질서 회복이라는 제도적 장점에도 불구하고 2011년 도입 이후 10년간 확정된 동의의결 사례는 겨우 11건에 불과하여 활용도 제고 관점에서 재검토 필요
 - 특히 유전무죄와 같이 공정거래법을 위반하는 대기업에게 면죄부를 부여한다는 비판과 공정거래위원회의 이행관리 부실에 대한 지적됨
 - 이하에서는 최근 도입된 「하도급법」, 「대규모유통업법」, 「대리점법」, 「가맹사업법」 (이하 「하도급법」등) 소위 “갑을관계법”으로 불리는 「불공정거래법」을 중심으로 신속한 중소기업의 피해구제라는 장점을 극대화하기 위한 해결책을 모색하고자 함

4) 유진종합건설은 동의의결 절차 개시신청서 원사업자가 부담해야 할 폐기물처리비용을 수급사업자에게 전가하는 등의 부당특약으로 인해 발생한 수급사업자 손해액과 연 6분의 상법상 법정이자를 지급하는 방안을 제시하였음. 공정거래위원회(2022), “공정위, 하도급 분야 최초 동의의결 절차 개시 결정-동의의결제도로 수급사업자의 민사상 손해 등 신속한 피해구제 효과 기대-”, 보도자료. 2022.12.21., 2면.

5) 동의의결의 경우 하도급법에 따른 지급명령을 할 수 없는 부당특약으로 인한 수급사업자의 손해까지도 신속하게 구제할 수 있음

2. 우리나라 동의의결제도

가. 동의의결제도의 의의

■ 동의의결제도는 기업이 스스로 시정방안을 제시하고 공정거래위원회가 이해관계자의 의견수렴을 거쳐 그 타당성을 인정할 때, 위법 여부를 판단하지 않고 사건을 신속히 종결하는 제도로 미국에서 유래⁶⁾

- 동의의결제도는 미국, EU, 일본, 독일 등 주요 해외국가에서도 운영되고 있음
 - 미국 연방거래위원회의 동의명령(consent order)와 법무부의 동의판결, EU 동의의결(commitment decision) 또는 독일의 의무부담확약(Verpflichtungszusagen), 일본의 동의심결제도(同意審決)⁷⁾ 등으로 운영되고 있음

〈표 1〉 해외 주요국가의 동의결제도

	미국		EU	독일	일본	우리나라
	동의명령 (FTC)	동의판결 (DOJ)	화해결정	의무부담 확약	동의심결 (확약제도)	동의의결
대상	모든 행위	모든 행위	경성카르텔 등 중대·명백한 위법행위 제외	모든 행위	독점적 배제조치 (2006년 이전에는 모든 행위) 2018년 이후에는 경성카르텔과 형사처벌 대상 행위 제외	중대·명백한 위법행위 및 카르텔 제외 (공정거래법의 경우)
의견 수렴 절차	잠정안 공표 후 이해관계인 의견수렴 (30일, 실무상 60일)	잠정안 공표 후 이해관계인 의견수렴 (30일, 실무상 60일)	잠정안 공표 후 이해관계인 의견수렴 (30일)	없음	없으나 실무상 운영	검찰총장과 협의, 이해관계인 의견수렴(30일)

자료 : 공정거래위원회 보도자료(2012.4.2.), 송혜진·박희주(2020) 참고하여 재구성

- 동의의결제도의 실질은 기업과 정부 경쟁당국의 협상으로 영미법 국가에서 발전한 제도로 도입 당시 여러 논란이 있었으나, 민사소송 절차의 유연성을 제공한다는 의미에서 2011년 공정거래법에 최초로 도입되었음

6) 최승재(2012), “동의의결제 적용범위와 구체적 적용 방안”, 공정거래조정원, 94면.

7) 2018년부터는 확약제도라는 명칭을 사용함.

■ 디지털경제로의 산업 대전환 시대, 기업상황에 최적화된 시정조치를 통해 신속하고 효과적으로 피해자 구제와 거래질서 회복이 가능하다는 동의의결의 장점은 극대화 될 것임

- 까다로운 민사소송에서 위법성 판단에 소요되는 비용을 감소시킬 수 있어 신속한 피해 구제 가능성 높아짐
 - 자금력이 부족한 중소기업의 경우 신속한 피해구제가 핵심인데, 손해배상소송에 있어 재판 기간 동안 피해 중소기업의 생존 여부가 달라질 수도 있음⁸⁾
 - 징벌적 손해배상제도 등 사적 집행(private enforcement)의 중요성이 강조되고 있지만, 구조적으로 중소기업의 정보 및 증거 수집이 어려움에 따라 소송을 통한 손해배상제도 자체가 유명무실해질 우려
- 시정조치, 과징금 등을 통해서는 피해자의 직접적인 피해구제가 이루어질 수 없으나, 기업이 자진시정방안에 소비자피해보상에 관한 내용을 포함하는 경우 직접적·실질적 피해구제 가능
 - 2022년 10월 28일 최종확정된 (주)스타필드하남의 대규모유통업법상 거래상 지위남용행위 건의 경우 현금환급 등 피해구제 방안이 포함되어 있음⁹⁾
- 법 위반 혐의가 인정되는 기업은 당해 행위의 위법성 판단을 하지 않음으로써 소송비용 절감, 기업 평판 하락 위험을 낮추고 사건을 조기 종결할 수 있어 그만큼 경영활동에 더 집중할 수 있음

8) 법원행정처가 발간한 「2022 사법연감」에 따르면 민사 1심 합의부에서 2021년 본안사건 처리 소요기간은 평균 364.1일로 나타남. 이는 2020년 309.6일에 비해 55일 증가한 것임. 또한 사법연감에 따르면 민사 본안사건 1심을 접수하고 첫 기일이 열리기까지 기간은 평균 137.2일로 길어짐. 2018년에는 소장 접수후 재판시작까지 116.4일 걸렸던 반면, 2019년 133.2일, 2020년 134.9일로 점점 장기화되고 있음. 법원행정처(2022), 「2022 사법연감」 참고.

9) 스타필드하남이 제안한 시정방안에는 매장임차인 피해구제 방안으로 총 5억원 범위내에서 인테리어 공사시간 중 부담한 관리비 50% 금액의 현금 환급 또는 75% 상당금액의 광고지원 중 한가지를 선택하여 보상받을 수 있도록 하였음. 이외에도 스타필드하남은 동의의결 신청을 위한 시정방안으로 매장임대차계약서 개정 등 거래질서 개선, 식대 등 임차인 복리 및 후생지원 등을 제안하였고 확정되었음. 공정거래위원회(2022), “스타필드하남의 동의의결 및 스타필드 3사의 대규모유통업법 위반행위 적발·제재-동의의결 최종 확정 및 시정명령·과징금 총 4.5억 원 부과”, 보도자료, 2022.11.9.

나. 동의를결제도의 연혁과 최근 동향

■ 동의를결제도는 한미자유무역협정(FTA) 중 경쟁법¹⁰⁾과 관련되어 2011년 12월 「공정거래법」상 동의를결제도가 최초 도입

- 동의를결제도는 한미 FTA가 비준되기 전인 2005년부터 공정거래위원회에서 지속적으로 도입을 검토했으나, 이에 대한 찬반 논란이 있었음
 - 찬성하는 견해에서는 동의를결제도를 분쟁을 자율적으로 해결하는 방안으로 정부의 기업에 대한 일방적 시정조치 외에 기업간 협의로 신속하게 경쟁제한 상태를 해소하는 방안이라고 보았음
 - 이에 대해 동의를결제도가 대기업의 공정거래법 위반행위에 대해 면제부를 주는 수단으로 악용되는 등의 폐해가 발생한다는 우려에서 반대하는 견해가 있었음
- 동의를결제도는 공정거래법에 우리나라 법제상 최초로 도입된 이후 3년이 지난 2014년 1월 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」로 확대

■ 2021년 12월, 2022년 1월 소위 “갑을관계법”이라고 불리는 대표적 불공정거래 법제에 도입됨으로써 규제방식의 다양성과 유연성 확보와 중소기업과 소상공인에 대한 신속한 피해구제 기대

- 2021년 12월과 2022년 1월 「하도급법」등의 개정을 통해 동의를결제도 도입하여 대리점, 수급사업자, 납품업자, 가맹점, 소비자의 피해가 다양한 형태로 신속하고 실질적인 구제 될 것으로 기대
 - 국회에 오랫동안 계류 중인 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률」 제정안에도 동의를결제도(안 제24조)가 규정되어 있음

10) 16.1조는 경쟁분야에서 일반적으로 규정하고 있는 한미 양국의 경쟁법 집행 관련 절차 및 협력에 대한 내용을 규정하고 있음. 주요 내용으로는 경쟁법 집행시 외국인에 대해서도 내국민대우 부여, 행정 심리 과정에서 피심인의 진술 및 증거제출권, 상대방, 증거에 대한 반론권, 증인 등에 대한 교차신문권 보장 및 행정 심리에 대한 절차 규칙을 공표, 경쟁법 위반에 대한 제재 또는 구제에 대한 재심 기회 부여, 경쟁 당국간 상호지원·통보·협시 및 정보교환 등을 통해 협력을 규정하고 있고, 동조 제5항에서는 동의를결제도를 규정하고 있는데, 원문은 다음과 같음:

ARTICLE 16.1: COMPETITION LAW AND ANTICOMPETITIVE BUSINESS CONDUCT

5. Each Party shall provide its authorities responsible for the enforcement of its national competition laws with the authority to resolve their administrative or civil enforcement actions by mutual agreement with the subject of the enforcement action. A Party may provide for such agreements to be subject to judicial approval.

한미 FTA홈페이지< <https://fta.go.kr/us/data/4/10/>, 2022.12.23. 최종방문>.

- 2022년 10월 대규모유통업분야에서 (주)스타필드하남의 동의의결이 최종확정되고, 2022년 12월 하도급분야에서 유진종합건설의 불공정거래행위에 대하여 동의의결 절차 개시
- 또한 동의의결을 이행하지 않는 경우 1일당 200만원 이하의 이행강제금이 부과될 수 있도록 하여 간접적으로 이행을 확보하고 있음¹¹⁾

다. 동의의결의 요건과 절차

■ 공정거래위원회는 조사 또는 심의의 대상이 되는 신청인의 행위(이하 '당해 행위') 및 시정방안이 법에 규정된 요건을 충족하는 경우 당해행위 관련 심의절차를 중단하고 시정방안과 같은 취지의 의결, 즉 동의의결을 할 수 있음

- <표2> 소극적 요건에 해당하면 신청이 있더라도 동의의결 절차가 아닌 정식 심의절차를 진행해야 함
 - 이는 행위의 위법성이 중대하여 제재처분을 통한 법 집행 필요성이 높은 행위가 공정위와 사업자의 협의를 통한 해결로써 법 위반 혐의를 받는 사업자에게 면죄부를 주는 것을 막기 위한 것임¹²⁾

■ 신청인이 제출한 시정방안은 해당 행위가 법 위반한 것으로 판단될 경우 예상되는 제재와 균형을 이루어야 하고 거래질서 회복 또는 피해자를 보호하기에 적절하여야 함

- 동의의결 신청인이 마련한 시정방안과 법 위반시 예상되는 공정거래위원회의 시정조치 또는 그 밖의 제재가 균형을 이루어야 함
- 또한 시정방안은 공정하고 거래질서를 회복시키거나 소비자, 다른 사업자, 수급사업자, 가맹점사업자, 납품업자 등을 보호하기에 적절하다고 인정되어야 함

11) 만약 대리점, 납품업자, 수급사업자, 가맹점사업자에게 소위 '갑질'이라고 할 수 있는 불공정거래행위를 하여 공정거래위원회 조사를 받다가 자진시정을 약속한 사업자가 자진시정안을 준수하지 않을 경우 하루 최대 200만원씩 이행강제금을 내야 함.

12) 예를 들어 부당한 공동행위의 다수의 행위자가 있는데, 일부만 동의의결을 신청한 경우 결과적으로 다른 처분을 받게 되는 불균형을 고려할 수 있음.

〈표 2〉 주요 법률 동의를결제도 요건 비교

법률	소극적 요건	적극적 요건
공정거래법 (제89조)	<ul style="list-style-type: none"> • 법 제40조 제1항에 해당하지 않을 것 • 법 제129조 제2항에 따른 고발요건¹³⁾에 해당하지 아니하여야 함 	<ul style="list-style-type: none"> • 시정방안이 예상되는 시정조치, 그 밖의 제재와의 균형을 이룰 것 • 공정하고 자유로운 거래질서를 회복시키거나 소비자, 다른 사업자 등을 보호하기에 적절하다고 인정될 것
하도급법 (제24조의9)	<ul style="list-style-type: none"> • 법 제32조 제2항에 따른 고발요건에 해당하지 않을 것 	<ul style="list-style-type: none"> • 시정방안이 해당 행위가 이 법을 위반한 것으로 판단될 경우에 예상되는 시정조치 및 그 밖의 제재와 균형을 이룰 것 • 공정하고 자유로운 경쟁질서나 하도급거래질서를 회복시키거나 수급사업자 등을 보호하기에 적절하다고 인정될 것
가맹사업법 (제34조의2)	<ul style="list-style-type: none"> • 제44조 제2항에 따른 고발요건에 해당하지 않을 것 	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 행위가 이 법을 위반한 것으로 판단될 경우에 예상되는 시정조치 및 그 밖의 제재와 균형을 이룰 것 • 공정하고 자유로운 경쟁질서나 거래질서를 회복시키거나 가맹점사업자 등을 보호하기에 적절하다고 인정될 것
대규모유통업법 (제34조의2)	<ul style="list-style-type: none"> • 제42조 제2항에 따른 고발요건에 해당하지 않을 것 	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 행위가 이 법을 위반한 것으로 판단될 경우에 예상되는 시정조치 및 그 밖의 제재와 균형을 이룰 것 • 공정하고 자유로운 경쟁질서나 거래질서를 회복시키거나 납품업자들을 보호하기에 적절하다고 인정될 것
대리점법 (제24조의2)	<ul style="list-style-type: none"> • 제33조 제2항에 따른 고발요건에 해당하지 않을 것 	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 행위가 이 법을 위반한 것으로 판단될 경우에 예상되는 시정조치 및 그 밖의 제재와 균형을 이룰 것 • 공정하고 자유로운 경쟁질서나 거래질서를 회복시키거나 공급업자와 대리점 등의 상호보완적이고 균형 있는 발전에 적절하다고 인정될 것

자료 : 국가법령정보센터를 참조하여 저자 작성

■ 동의를결은 공정거래위원회의 조사 또는 심의를 받는 기업에 의해 동의를결 신청이 이루어진 후, 공정거래위원회의 동의를결 절차 개시결정, 잠정안 마련(30일 이내), 이해관계자 의견수렴(30일 이상 60일 이하), 최종 동의를결안 상정(14일 이내), 동의를결안 최종 확정 결정 순으로 진행됨

- 동의를결 신청이 기각되거나, 최종 동의를결안 인용이 기각되는 경우 당해 사건 심의가 재개되며, 정식 절차가 진행됨

13) 공정거래위원회가 그 위반의 정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 경쟁질서를 현저히 저해한다고 인정하여 검찰 총장에게 고발하여야 하는 경우

[그림 2] 동의의결 절차



자료 : 공정거래위원회 보도자료(2022.12.21.)를 참조하여 작성

라. 동의의결 확정과 이행확보 방안

- 동의의결이 확정된 경우, 동의의결의 확정으로 인하여 해당행위의 범위반 행위로 추정되지 않음
 - 누구든지 신청인이 동의의결을 받은 사실을 들어 해당 행위가 「공정거래법」 등에 위반된다고 주장할 수 없음(공정거래법 제89조 제4항)
 - 동의의결의 확정이 되었다고 해서 제3자가 손해배상청구권을 행사할 수 없는 것은 아니지만, 민사소송 등에서 제3자는 신청인이 동의의결을 받은 사실을 인용하여 해당 행위의 위법성 판단에 대한 사실상 추정을 주장할 수 없음
- 신청인은 동의의결에 따른 성실한 이행 의무를 부담하고, 이행하지 않을 경우 이행 강제금 부과
 - 동의의결을 신청한 자가 동의의결을 이행하지 않을 경우 1일당 200만원 이하의 이행 강제금이 부과될 수 있음
- 공정거래위원회는 동의의결의 이행결과 점검 및 보고의무가 있음(공정거래법 제90조 제5항 내지 제9항)
 - 공정거래위원회는 이행계획의 이행 여부 점검 등 동의의결의 이행관리에 관한 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공정거래조정원 또는 「소비자기본법」 제33조에 따른 한국소비자원에 위탁할 수 있음

3. 동의의결제도의 운영과 문제점

가. 동의의결제도 운영 현황

- 2011년 공정거래법에 최초 도입된 이후 동의의결이 인용된 사례는 총 11건으로 공정거래법 7건, 표시광고법 3건, 대규모유통업법 1건임
- 하도급법의 경우에도 2022년 12월 하도급법 위반 혐의로 조사를 받고 있던 유진종합건설에 대한 동의의결 절차가 개시됨

〈표 3〉 동의의결 인용 사례

근거법	의결번호	사건명	조사개시	신청일	의결일
대규모 유통업법	제2022-275호	(주)스타필드하남의 거래상 지위 남용행위에 대한 건	2021.7.7.	2022.4.8.	2022.10.28.
공정거래법	제2021-074호	애플코리아(유)의 거래상 지위 남용행위에 대한 건	2016.7.	2019.6.4	2021.3.13.
공정거래법	제2020-132호	남양유업(주)의 거래상 지위 남용행위에 대한 건	2017.5.	2019.7.26	2020.5.28.
표시광고법	제2016-281호	에스케이텔레콤(주)의 부당한 광고행위에 대한 건	2014.10	2015.10.20	2016.9.29.
표시광고법	제2016-280호	(주)케이티의 부당한 광고행위에 대한 건		2015.10.29	
표시광고법	제2016-279호	(주)엘지유플러스의 부당한 광고행위에 대한 건		2015.10.18	
공정거래법	제2015-316호	마이크로소프트 코퍼레이션(MS) 및 노키아 코퍼레이션의 기업결합 제한규정 위반행위에 대한 건	-	2014.8.27	2015.8.24.
공정거래법	제2014-272호	에스에이피코리아(주)의 거래상지위 남용행위에 대한 건	2012.4.	2013.11.06	2014.12.4.
공정거래법	제2014-104호	(주)다음커뮤니케이션의 시장지배적 지위남용행위 등에 대한 건	2013.5.	2013.11.21	2014.5.8.
공정거래법	제2014-103호	네이버(주)의 시장지배적 지위남용행위 등에 대한 건		2013.11.20	
공정거래법	제2014-103호	네이버 비즈니스플랫폼(주)의 시장지배적 지위남용행위 등에 대한 건		2013.11.20	

자료 : 송해진·박해주(2020)와 공정거래위원회 홈페이지를 참조하여 작성

■ 기각 사례는 총 8건으로, 공정거래법 7건, 표시광고법 1건에 대한 기각 사유는 다양하지만 해당 결정문에서 매우 간단하게 소개

- 예를 들어 삼성웰스토리 부당지원행위에 대한 건은 “신청인들의 신청대상 사건행위가 (구)공정거래법 제51조의2 제1항 제2호 소정의 사유(제71조(고발)제2항에 따른 고발 요건에 해당하는 경우)에 해당
- (주)엠티알의 표시광고법상 부당광고행위에 대한 건은 동의의결 신청자인 엠티알이 2018년 2월 23일 폐업함에 따라 시정조치 등의 이행을 확보하기가 사실상 불가능
- CJ CGV(주), CJ E&M(주), 롯데쇼핑(주)이 신청한 동의의결의 경우(2014.11.21.), 해당행위 증거의 명백성 여부 등을 고려한 사건 성격, 시간적 상황 및 소비자보호 등 공익에의 부합성을 종합적으로 고려하여 기각

〈표 4〉 동의의결 기각 사례

근거법	의결번호	사건명	조사개시	신청일	의결일
공정거래법	결정 제2021-022호	삼성웰스토리 부당지원행위에 관한 건	2018.7.	2021.5.12.	2021.6.4.
표시광고법	결정 제2019-046호	(주)엠티알의 부당광고행위에 대한 관련 동의의결절차 개시신청에 관한 건	-	2019.3.16.	2019.9.2.
공정거래법	결정 제2018-065호	골프존의 차별적 취급행위 등에 관한 건	2017.5.	2018.8.13.	2018.9.18.
공정거래법	결정 제2018-051호	LS기업집단 부당지원행위에 대한 건	2017.3.	2017.5.	2018.7.2.
공정거래법	결정 제2017-072호	(주)현대모비스 거래상지위 남용행위에 대한 건	2013.11.	2017.5.24.	2017.11.27.
공정거래법	결정 제2016-063호	퀄컴 시장지배적지위 남용행위에 대한 건	2014.8.	2016.11.18.	2016.12.15.
공정거래법		(주)CJ CGV, (주) CJ E&M 시장지배적지위 남용행위에 대한 건 롯데쇼핑의 시장지배적지위 남용행위 등	2014.4.	2014.11.21.	2014.12.2. ¹⁴⁾

자료 : 최난설현(2022), 공정거래위원회 홈페이지를 참조하여 작성

14) 공정거래위원회는 CJ CGV(주), CJ E&M(주), 롯데쇼핑(주)의 동의의결 신청(11.21)에 대해 해당행위 증거의 명백성 여부 등을 고려한 사건 성격, 시간적 상황 및 소비자보호 등 공익에의 부합성을 종합적으로 고려하여 동의의결 신청에 대해 기각을 하였다. 이후 공정거래위원회는 시정명령과과징금 총55억원을 부과하고 검찰에 고발하였다. 공정거래위원회(2014), “공정위, 영화사업자 CJ, 롯데의 동의의결 신청건 불인용 결정”; “CJ CGV 및 롯데쇼핑 [롯데시네마]의 불공정행위에 대한 건”, 보도자료.

나. 중소기업 피해구제를 위한 제도로서의 동의의결제도의 문제점

■ 현재까지 동의의결 사례에서 사업자가 제안한 시정방안은 동의의결 도입 당시 기대된 피해구제나 경쟁질서 회복 등의 긍정적 기능과 달리 상생방안에 보다 초점을 두고 있음

- 상생지원방안에 대한 이행점검이 제대로 이루어지지 않아 동의의결제도가 법 위반 사업자의 면죄부를 제공한다는 비판¹⁵⁾¹⁶⁾
 - 예를 들어 네이버의 기금 출연에 대하여 중소기업인희망재단에 출자하기로 한 1,000억 중 500억원의 경우 동의의결 부과 전 이미 약정된 사항이었다는 지적이 있었음¹⁷⁾
- 특히 「하도급법」등의 경우 소위 “을”의 지위에 있는 피해기업이 특정될 수 있어 신속한 피해구제에 중점을 둘 필요가 있음¹⁸⁾

■ 신속한 피해구제라는 동의의결제도의 도입 취지와 달리 동의의결이 신청된 이후 개시결정, 이해관계자 의견 수렴을 거쳐 최종 동의의결안 확정까지 상당한 기일이 소요되어 피해 중소기업의 생존 자체를 위협할 수 있음

- 최근 사례인 스타필드하남의 경우에도 동의의결이 신청되고, 최종 동의의결안이 확정되기 까지 203일이 소요되었음
- [그림 3]은 동의의결이 인용되었을 경우 동의의결 신청시부터, 최종 동의의결 확정시 까지의 기간으로 평균은 약 313일로 나타남

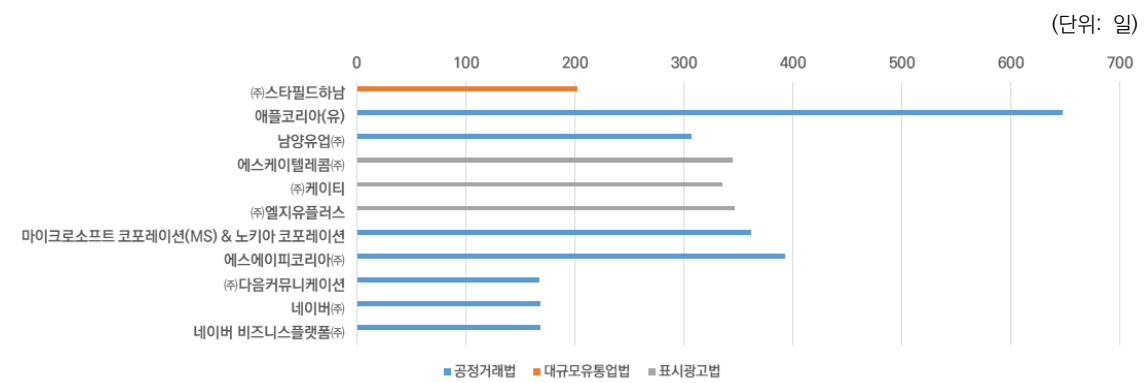
15) 정무위원회 검토보고서(2019), 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 제17569호), 7면 각주 3.

16) 2022년 국감에서 동의의결제도의 이행점검 실효성문제가 지적되었으며, 동의의결 이행관리의무를 위탁받은 한국소비자원의 경우 동의의결 이행점검 예산을 수년동안 확보하지 못해 대기업의 면죄부로 악용될 우려가 문제시됨. 아시아투데이, “공정위 ‘동의의결’ 1호 기업 네이버 부실 이행 의혹 규명, 국회 특위 제안”, 2022.10.12.일자(인터넷판, <https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20221011010005081>).

17) 정무위원회 검토보고서(2019), 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 제17569호), 7면 각주 3.

18) 일본의 켄키 사례(2020년 8월 5일)에서도 종업원 파견비용 전가에 대한 납품업자의 금전적 가치 회복을 포함하고 있어 독점금지법에서는 시정조치로서 불가능한 원상회복조치를 동의의결 유사제도인 확약을 통해 납품업자의 피해를 직접적으로 금전 환급하였다는 점에 의의가 있음. 사례개요 등은 일본 공정거래위원 홈페이지 참조 <<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2020/aug/200805.html>>. 최지필(2021), “동의의결제도의 활성화 방안 연구-일본 확약제도를 중심으로-”, 「상사판례연구」 제34권 제4호, 한국상사판례학회, 271면.

[그림 3] 동의의결 절차 진행기간



자료 : 저작 작성

■ 공정위는 동의의결을 하기 전에 30일 이상 60일 이하의 기간 내에서 신고인 등 이해관계인의 의견을 수렴하고, 관계 행정기관과 벌칙 규정이 적용되는 행위의 경우 검찰총장과 협의해야 함¹⁹⁾

- 우리나라 동의의결제도는 처음 입법과정에서 제기된 우려들을 불식시키기 위한 타협 과정에서 상대적으로 요건을 엄격히 하고 있음²⁰⁾
- 특히 최근 동의의결제도가 도입된 「하도급법」등의 경우 피해 기업이 중소기업 또는 소상공인이 대부분이므로 중소벤처기업부 장관과의 사전 의무적 협의 필요

■ 중소기업은 대기업과 비교하여 상대적으로 인적, 물적 자원이 부족할 수 있으며, 시정방안 마련 및 제안에 한계로 동의의결제도의 사실상 진입장벽으로 기능할 우려

- 대기업과 달리 중소기업은 자금의 부족과 법률적 조력의 부족으로 동의의결 신청을 위한 시정방안 마련에 어려움이 있을 수 있음
- 중소기업인 주식회사 엠티알의 경우 동의의결 신청 후 사이버몰을 폐쇄하고 제품판매 행위의 중단 등 폐업절차에 들어가서 신청이 기각된 사례가 있음

19) 권오승·서정(2022), 「독점규제법-이론과 실무-(제5판)」, 법문사, 758면.

20) 대표적 사례가 카르텔의 경우 동의의결을 신청할 수 없으며, 사전 의견수렴단계에서 검찰총장과의 협의의무를 규정 한 것임. 신영수(2012), 2012 상반기 법·경제분석그룹(LEG)연구보고서, “동의의결제 적용범위와 구체적 적용방안”에 대한 토론문, 한국공정거래조정원, 131면.

4. 중소기업 피해구제 활성화를 위한 동의를결제도 실효성 제고방안

- 소위 “갑을관계법”인 「하도급법」등의 경우 특히 피해자가 중소기업 또는 소상공인일 경우 상생방안보다는 직접적인 금전적 피해보상 위주로 운영되고 이행 관리할 필요
 - 대기업에 비해 자금력이 상대적으로 부족한 중소기업의 경우 신속한 피해구제는 기업의 생존과 직결될 수 있음
 - 현재까지 동의를결 사례에서 기업이 제안한 시정방안은 동의를결 도입 당시 예상된 긍정적 기능인 피해구제나 경쟁질서 회복보다는 상생방안에 보다 더 초점

- 중소기업 또는 소상공인이 피해당사자일 경우 피해구제의 실효성 제고를 위해 이해관계자 의견수렴시 검찰총장과의 사전적 협의가 아닌 중소벤처기업부 장관과의 사전 협의할 필요
 - 검찰총장과의 사전협의를 외국의 동의를결 유사제도와 비교해 볼 때 우리 법에만 있는 절차로서 사법적 통제 및 형벌조항의 무력화를 우려한 안전장치로 도입
 - 미국, EU 등 주요 국가에서도 이해관계자 의견수렴절차는 운영하고 있으나, 검찰총장과의 협의의무를 두고 있지 않음
 - 「공정거래법」, 「하도급법」 등 고발요건에 해당하는 사건의 경우에는 동의를결의 대상이 될 수 없다고 규정하고 있어 그러한 사건에는 검찰의 개입여지가 이미 담보되어 있다는 점에서 동의를결의 신속한 절차 운영의 관점에서 재검토 필요
 - 우리나라 동의를결제도는 처음 입법과정에서 제기된 우려들을 불식시키기 위한 타협 과정에서 상대적으로 요건을 엄격히 하고 있음²¹⁾
 - 특히 최근 동의를결제도가 도입된 「하도급법」등의 경우 피해기업이 대부분 중소기업 또는 소상공인이므로 중소벤처기업부 장관과의 사전협의 필요

21) 대표적 사례가 카르텔의 경우 동의를결을 신청할 수 없으며, 사전 의견수렴단계에서 검찰총장과의 협의의무를 규정한 것임. 신영수(2012), 2012 상반기 법·경제분석그룹(LEG)연구보고서, “동의를결제 적용범위와 구체적 적용방안”에 대한 토론문, 한국공정거래조정원, 131면.

- 「하도급법」, 「가맹사업법」 등에서 중소기업도 경쟁당국의 조사 또는 심의의 대상이 될 수 있는데, 이때 중소기업도 동의를결제도를 적극적으로 활용할 수 있도록 정책적 고려 필요
 - 대기업에 비해 상대적으로 인적, 물적 자원이 부족한 중소기업의 경우에도 동의를결 절차를 활용하여 기업의 평판 하락 방지, 법률분쟁에 소요되는 시간, 비용을 기업경영에 전념할 수 있도록 중소기업을 위한 공제사업 또는 보험 마련

참고자료

[국내 문헌]

권오승(2021), 「독점규제법-이론과 실무-(제5판)」, 법문사.

법원행정처(2022), 「2022 사법연감」.

송혜진·박희주(2020), 「동의를결제도의 실효성 확보를 위한 운영방안 연구: 동의를결 이행 관리를 중심으로」, 정책연구보고서, 한국소비자원.

신영수(2012), 「동의를결제 적용범위와 구체적 적용방안에 대한 토론편」, 2012 상반기 법·경제 분석그룹(LEG)연구보고서, 한국공정거래조정원.

중소벤처기업부·대중소기업농어업협력재단(2022), 「2022 중소기업 기술보호 수준 실태 조사」.

정무위원회 검토보고서(2019), 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 제17569호)」.

최승재(2012), 「동의를결제 적용범위와 구체적 적용 방안」, 2012 상반기 법·경제분석그룹(LEG)연구보고서, 공정거래조정원.

최지필(2021), 「동의를결제도의 활성화 방안 연구 -일본 확약 제도를 중심으로-」, 상사판례 연구 제34권 제4호.

최난설현(2022), 「최근 동의를결의 동향과 향후 과제 -제도 활성화를 위한 개선방안-」, 상사법 연구 제40권 제4호.

[기사 인용]

공정거래위원회, 「소비자 피해구제, 경쟁질서 회복 등을 위한 동의를결제 시행」, 보도자료 (2012.4.2.).

공정거래위원회, 「공정위, 영화사업자 CJ, 롯데의 동의를결 신청건 불인용 결정」, 보도자료 (2014.12.3.).

공정거래위원회, 「스타필드하남의 동의를결 및 스타필드 3사의 대규모유통업법 위반행위 적발·제재」, 보도자료, (2022.11.9.).

공정거래위원회, 「공정위, 하도급 분야 최초 동의를결 절차 개시 결정」, 보도자료(2022.12.21.).

김나리, 「공정위 '동의를결' 1호 기업 네이버 부실 이행 의혹 규명, 국회 특위 제안」, 『아시아 투데이』, (2022.10.12.).

[인터넷 자료]

한미 FTA홈페이지, 설명자료, <https://fta.go.kr/us/data/4/10/>(검색일: 2022. 12. 23).

일본 공정거래위원 홈페이지, <https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2020/aug/00805.html>(검색일: 2022. 12. 23)

KOSI 중소기업 포커스

발행인 : 오동윤

편집인 : 최세경

발행처 : 중소벤처기업연구원

서울시 동작구 신대방1가길 77 (신대방동 686-70) (07074)

전화: 02-707-9800, 팩스: 02-707-9894

홈페이지: <https://www.kosi.re.kr>

인쇄처 : 주식회사 위드원커뮤니케이션

■ 본지에 게재된 내용은 필자 개인(연구진)의 견해이며, 중소벤처기업연구원의 공식 견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.

■ 본지의 내용은 상업적으로 사용할 수 없으며, 내용을 인용할 때는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.