

데이터에 기반한 입법평가: 사회적 약자를 위한 입법(I)-가맹사업법



✉ 김윤정
☎ 한국법제연구원 혁신법제사업본부
법제조사평가팀 팀장
✉ yunj@klri.re.kr

I. 입법평가의 필요성과 방법

가맹사업 분야는 그동안 큰 폭의 양적인 성장을 이루었으나 가맹점 사업자와 가맹본부 간 갈등이나 분쟁도 같이 증가하고 있으며 이에 따라 가맹점사업자의 사업 안정성도 심각하게 저하되는 부작용이 발생하고 있는 상황이다. 공정거래위원회는 가맹사업 분야의 불공정행위 등을 규제하기 위해 2002년 가맹사업법을 제정하였으며, 수차례의 가맹사업법 개정을 통해 가맹사업 분야에 대한 감시·감독 및 규제를 강화하고 있다. 그러나, 여전히 가맹사업 분야의 갈등과 분쟁이 지속되고 있는 현재 상황을 볼 때, 현행 가맹사업법이 과연 가맹사업의 거래 공정화라는 입법목적 달성하고 있는지에 관한 사후적 입법평가를 수행하고 적절한 대안을 도출할 필요가 있다. 또한, 현행 가맹사업법의 대안으로 제시되고 있는 여러 개정방안이 과연 가맹사업의 거래 공정화를 제대로 달성할 수 있는지 그 효과성을 사전에 분석할 필요가 있다.

이 연구는 i) 입법목적의 실효성, 효과성과 ii) 입법의 형평성을 입법평가의 지표로 삼았다. 입법목적의 실효성, 효과성과 입법의 형평성을 판단하기 위한 방법론으로서 데이터에 기반한 분석방법론(설문조사, 심층인터뷰, 계량분석)과 규범적 분석방법론(비교법적 분석 등)을 동시에 적용하였다.

데이터에 기초한 입법평가 중 첫 번째 방법으로서, 가맹점사업자에 대한 설문조사 결과와 가맹본부 및 가맹점사업자에 대한 심층인터뷰 결과 분석을 통해 현행 가맹사업법에 대한 입법목적 실효성 및 효과성을 사후적/사전적

으로 평가하였다. 설문조사는 공정거래위원회에서 2019년 10월 4일부터 11월 22일까지 실시한 2019년 가맹사업 서면 실태조사 결과를 활용하였다. 심층인터뷰는 한국법제연구원에서 2020년 7월부터 10월까지 가맹점사업자(7월, 8월) 및 가맹본부(10월)를 대상으로 실시한 인터뷰 응답 결과를 사용하였다. 가맹점사업자 심층인터뷰는 치킨, 제과제빵, 피자, 주점, 한식, 일식, 분식, 커피, 아이스크림, 기타외식 등 외식업 분야(10개 업종) 15개 가맹점과, 편의점, 세탁, 자동차 정비, 이미용, 화장품, 교육 등 기타 분야(6개 업종) 9개 가맹점을 대상으로 하였으며, 가맹본부 심층인터뷰는 한식, 분식, 제과제빵, 세탁, 이미용, 화장품 분야(6개 업종) 7개 가맹본부를 대상으로 하였다.

데이터에 기초한 입법평가 중 두 번째 방법으로서, 계량적·통계학적 방식을 적용하여 지난 10년간 누적된 가맹사업 정보공개서와 500개 이상의 가맹계약서를 분석함으로써 현행 가맹사업법의 한계를 개선하기 위한 대안(가맹본부의 직영점 의무화, 가맹금 수취구조, 광고관측 사전동의제)의 가능성을 평가하였는데, 자료수집과 분석은 숭실대학교 벤처중소기업학과의 박주영 교수와 김현순 교수가 담당하였다.

마지막으로 규범적 방식에 기초한 입법평가로서, 해외 사례를 통한 비교법적 분석을 활용하였다. 특히 현행 가맹사업법의 한계를 개선하기 위한 대안(가맹사업법 적용배제, 가맹본부의 직영점 의무화, 가맹금 정의와 차액가맹금)의 가능성을 평가하기 위해 비교법적 분석방법을 사용하였는데, 이는 강원대학교 법학전문대학원의 이혁 교수가 담당하였다.

II. 가맹사업 분야의 현황과 입법평가의 주요 쟁점

국내 가맹사업 분야의 2017년 기준 전체 매출액은 119.7조 원으로 우리나라 명목GDP(1,730조 원)의 6.9%를 차지하고, 고용은 125.6만 명으로 우리나라 경제활동인구(2,775만 명)의 4.5%에 달할 정도로, 가맹사업은 외형적 성장을 이루었다. 2019년 기준 외식업 분야의 가맹본부가 3,861개(74.6%), 브랜드 4,792개(75.4%)로 가장 큰 비중을 차

지하고 있으며, 다음으로는 서비스업 분야의 가맹본부가 1,029개(19.9%), 브랜드 1,249개(19.7%), 도소매업의 가맹본부가 285개(5.5%), 브랜드 312개(4.9%)로 나타나고 있다.

이 연구는 현행 가맹사업법에 대한 사후적 입법평가를 중심으로 하되 몇 가지 주요 쟁점과 관련해서는 입법적 대안에 대한 사전적 입법평가를 결합하여 수행하였다. 현행 가맹사업법상 입법평가의 대상이 되는 쟁점으로는 가맹사업법 적용배제 범위의 문제(제3조), 가맹본부의 정보공개서 등 제공의무 준수 여부(제7조), 필수품목과 차액가맹금 및 가맹금 수취구조 관련 문제(시행령 별표1), 부당한 영업지역 침해금지 이슈(제12조의4), 광고관측 사전동의제 관련 문제(제12조의6), 계약갱신권 관련 이슈(제13조), 단체결성권 규정의 실효성(제14조의2), 분쟁해결방식 및 절차 관련 문제(제22조~제24조) 등이 있으며, i) 소규모 가맹본부에 대한 가맹사업법 적용배제 범위 문제, ii) 광고관측 사전동의제, iii) 직영점 의무화 방안에 대해서는 사전적 입법평가를 동시에 수행하였다.

III. 가맹사업법에 대한 입법평가와 대안 제시

1. 가맹사업법에 대한 입법평가(1): 입법목적의 실효성·효과성 분석

1) 가맹사업법 적용배제 범위 규정(제3조)에 대한 입법평가
가맹사업법은 ① 6개월간 가맹금총액 100만원 미만, 또는 ② 연간 매출액 5천만원이하의 가맹본부(단, 가맹점수 5개 이상 제외)에 대해서는 i) 허위과장정보제공금지(제9조) 및 ii) 가맹금 반환(제10조) 규정을 제외하고는 그 적용을 배제하고 있다 보니, 소규모 가맹본부에 속하는 가맹점주는 보호를 받지 못하고 있다.

이 문제에 관해 한국법제연구원에서 2020년에 심층인터뷰를 실시한 결과, 가맹점주 24명 중 11명이, 가맹본부 7개 중 6개 업체가 부적절하다고 응답하였는데, 분쟁이 더 많은 소규모 가맹본부에 소속된 가맹점이 보호받지 못하는 불합리한 결과가 발생하고 있으므로 입법적 해결이 필요하다고 판단된다.

미국 연방거래위원회(FTC)의 Franchise Rule에서는, 최

소가맹금(minimum payment), 구두계약(Oral Franchises), 리스형태(Leased Departments), 석유사업법(PMPA : Petroleum Marketing Practices Act), 부분 프랜차이즈(Fractional Franchise), 가맹사업 운영기간 제한(Two Years of Experience in the Same Line of Business) 및 매출액비중기준(Less than 20% of Total Sales), 대규모 투자자(Large Franchise Investment) 등 다양한 적용배제 기준을 제시하고 있으므로, 영세한 가맹본부라고 해서 무조건 법의 적용이 배제되는 것은 아니다.

우리 가맹사업법은 영세한 가맹본부에 대해 정보공개서의 등록, 가맹계약서의 사전제공, 예상수익에 대한 서면 제공의무, 가맹금의 예치 등과 같은 중요한 의무들을 면제시키고 있는데, 프랜차이즈 산업에서 앞서나가고 있는 미국의 경우 영세한 가맹본부라고 해서 무조건 법의 적용이 배제되는 것은 아님을 알 수 있다.

그러므로 가맹사업법 개정안¹⁾에서 소규모 가맹본부에 게도 정보공개서 등록 및 가맹금 예치의무를 부여한 것은 가맹거래질서 공정화를 위한 입법목적에도 부합하는 바람직한 방향이라고 할 수 있다.

2) 가맹본부의 정보공개서 등 제공의무 규정(제7조)에 대한 입법평가

가맹사업법 제7조제3항에 따르면 가맹본부는 정보공개서와 인근가맹점 현황문서를 가맹점주에게 계약체결일로부터 14일 이전에 제공하여야 하지만, 이러한 규정이 제대로 준수되지 못한다는 문제가 제기되고 있다.

이를 검증하기 위해 한국법제연구원에서 2020년에 심층인터뷰를 실시한 결과, 대체로 2014년 이후에 개설한 가맹점주의 경우에는 대체로 이러한 서류를 기간 내에 제공받은 것으로 나타났으므로, 어느 정도 가맹사업법 규정은 효과를 발휘하고 있는 것으로 판단된다. 다만, 가맹점주가 14일 전에 정보공개서 등을 제공받기는 하였지만 그 내용이 방대하고 전문용어를 사용하여 이해하기 어려웠다는 응답도 다수 제출되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 현행 정보공개서 중 필수적인 내용을 정리한 '요약정보공개서'를 추가로 가맹점사업자에게 지급하도록 하거나 가맹본부

에서 중요사항에 대해 설명하도록 보완할 필요가 있다. 더 나아가 공정거래조정원이나 광역지방자치단체의 가맹사업센터에서 가맹거래사를 두어 해당 정보공개서에 대한 설명이나 해설 서비스를 제공하도록 하는 방안도 생각해볼 수 있으며, 아예 정보공개서 항목을 대폭 축소하는 방안도 생각해볼 필요가 있다.

또한, 한국법제연구원 2020년 심층인터뷰 결과, 현행 정보공개서 변경등록 절차가 복잡하다 보니 정보공개서 변경등록이 지연됨으로써 적시에 필요한 정보가 제공되지 못한다는 문제가 제기되었고 가맹본부가 제공하는 예상매출액이 개점 후의 실제매출액과 괴리가 큰 경우가 많다는 점이 지적되었다. 신속한 정보공개를 위하여 단순등록제도를 '공시제도'와 같이 운영하는 방안을 생각해볼 수 있으며,²⁾ 예상매출액과 실제매출액의 차이를 줄이기 위해 일부 가맹본부가 지적한 바와 같이 인근 가맹점의 매출을 근거로 하는 현행 예상매출액 산정방식의 문제점을 개선할 필요가 있다.

3) 필수품목과 차액가맹금 규정(시행령 [별표 1])에 대한 입법평가

가맹사업법 제2조제10호 및 시행령 [별표 1](제4조제1항 관련)에 따르면 가맹본부는 필수품목의 종류 및 필수품목(장제, 권장)의 거래를 통해 당사에 지급하는 대가 중 적정한 도매가격을 넘는 대가(이하 "차액가맹금"이라 한다)의 평균 규모를 정보공개서에 기재하여야 한다.

공정거래위원회 2019년 서면실태조사에 따르면 가맹본부의 필수품목 지정에 대해 점주들은 문제가 있다(29.5%)고 보며, 그 이유로는 높은 가격, 불필요한 품목 지정 등인 것으로 나타났다.

1) 정부(안)(2020.9.28. ~11.9. 입법예고)

2) 강선희, "가맹사업법상 정보공개제도의 개선방향", 「가맹사업분야의 분쟁조정제도와 정보공개제도」, 가맹사업법에 대한 입법평가 - 제1차 전문가워크숍, 한국법제연구원, 2020.5.6., 42면.

또한 한국법제연구원 2020년 심층인터뷰 결과, 일부 가맹점주의 경우 필수품목이 어떤 범위인지 알지 못한다고 답하였으며, 필수품목이 무엇인지 알고 있는 경우에도 가맹본부가 필수품목 등을 통해 남기는 물류마진인 차액가맹금의 규모에 대해서는 모른다고 답한 사례가 많았다.

이러한 문제를 해결하기 위해 가맹사업법 시행령 제3조 제3항은 공정거래위원회가 적정한 도매가격 즉 차액가맹금 수준을 정하여 고시할 수 있다고 규정하고 있지만, 아직까지 이에 대한 고시가 마련되지 않으므로 적정한 도매가에 관한 고시의 조속한 제정이 필요하다.

참고로 미국 FTC Franchise Rule에서는 차액가맹금을 'Required Payment'라는 용어로 규정하면서 가맹점주가 가맹본부에게 프랜차이즈사업 권리를 획득하고 사업을 전개하기 위해 지급하는 어떠한 명목의 수수료나 부과금까지도 가맹금으로 넓게 인정하고 있으며, 구매가 강제되지 않는 '적정 도매가격(bona fide wholesale price)' 수준의 물품구입은 가맹금에서 제외하고 있다.

한편, 가맹사업이 가맹점사업자는 가맹본부의 품질기준이나 영업방식, 경영 및 영업활동 정책을 준수하고 가맹본부는 가맹점사업자를 지원·교육·통제해서 가맹본부와 가맹점사업자가 상호협력해서 발전해 나가는 시스템이라면, 가맹점에서 최소한의 영업이익이 발생했을 때에만 가맹점으로부터 로열티를 받고 가맹점에 영업이익이 나지 않았을 때에는 로열티를 안 받거나 적게 받도록 하는 것이 합리적이며, 가맹점사업자의 영업에 관여하는 가맹본부가 가맹점의 영업에 따른 공(功)과 과(過)를 공유하는 경우에 비로소 가맹점사업자의 진정한 사업파트너이자 상호협력하면서 공생하는 관계라고 말할 수 있을 것이다.³⁾

3) 이윤기, "가맹사업분야의 최근 분쟁조정 동향", 「가맹사업분야의 분쟁조정제도와 정보공개제도」, 가맹사업법에 대한 입법평가 - 제1차 전문가워크숍, 한국법제연구원, 2020.5.6., 29면.

4) 부당한 영업지역 침해금지 규정(제12조의4)에 대한 입법평가

가맹사업법 제12조의4에 따르면, 가맹본부는 가맹계약 체결 시 가맹점주의 영업지역을 설정하여 가맹계약서에 기재하여야 하고, 기존 영업지역을 변경하기 위해서는 가맹점사업자와 합의하여야 하며, 정당한 사유 없이 자기 또는 계열회사 직영점 또는 가맹점을 설치하면 안 된다.

공정거래위원회 2019년 서면실태조사에 따르면, 가맹점의 영업지역에 가맹본부가 동종의 가맹점 또는 직영점을 설치하는 과정에서 충분히 설명을 한 후 가맹점의 동의를 구했다고 응답한 비율은 증가했다.

한국법제연구원 2020년 심층인터뷰 결과, 가맹본부의 직영점·가맹점이 아닌 계열사의 가맹점·직영점·대리점 등을 통해 영업지역 침해를 하는 사례가 있었으며, 특히 화장품 분야 등에서 직영점의 온라인 할인판매는 심각한 문제로 나타나고 있다. 직영점의 온라인 할인판매로 인한 영업지역 침해는 현행법으로 규제할 수 없으므로, 추가적 입법 대안을 모색해 볼 필요가 있다.

먼저, 부당한 영업지역 침해를 근절하고 실질적 영업지역 보장이 되도록 하기 위해서는 가맹사업법을 개정하여 영업권의 보장범위에 가맹본부의 직영점·가맹점뿐만 아니라 가맹본부 계열사 또는 모회사의 직영점·가맹점이나 대리점까지도 포함시킬 필요가 있다. 또한, 직영점의 온라인 할인판매로 인한 영업지역 침해 문제 또는 인근가맹점의 배달앱 사용으로 인한 영업권 침해 문제를 해결하기 위해서는 '온라인 영업지역'의 개념을 가맹사업법에 도입할 필요가 있다. 이미 정관장이나 LG생활건강 등에서는 온라인 매출을 발생시킨 주문자의 주소를 파악해 해당 가맹점의 매출로 귀속시키고 있는데, 이러한 방안은 참고할 만하다.

5) 광고판촉 집행내역 통보 의무 규정(제12조의6)에 대한 입법평가

가맹사업법 제12조의6에 따르면, 가맹본부는 가맹점사업자가 비용의 전부 또는 일부를 부담하는 광고나 판촉행사를 실시한 경우 그 집행 내역을 가맹점사업자에게 통보

하고 가맹점사업자의 요구가 있는 경우 이를 열람할 수 있도록 하여야 한다.

공정거래위원회 2019년 서면실태조사와 한국법제연구원 2020년 심층인터뷰 결과에 따르면, 현행 가맹사업법 규정에도 불구하고 광고관측비용에 관하여 가맹본부로부터 구체적인 집행내역을 통보받지 못한 가맹점이 많은 것으로 나타났고 가맹본부에게 광고관측비 집행내역을 일일이 공개하라고 요구하는 것이 쉽지 않다고 응답하였으므로, 가맹사업법 제12조의6 규정은 효과성이 저조하여 입법 목적을 제대로 달성하지 못한 것으로 평가된다. 그러므로 광고관측 사전동의제 또는 전산망을 통한 광고관측비 집행내역 공개 강제 등과 같은 입법적 보완이 필요하다고 보여진다.

한국법제연구원 2020년 심층인터뷰에 따르면, 입법적 대안으로 거론되고 있는 광고관측 사전동의제⁴⁾는 가맹점주들의 압도적 지지를 받고 있다. 광고관측 사전동의제를 이미 실시하고 있는 가맹본부들도 일부 존재하지만 대부분의 가맹본부들은 이에 대해 부정적인데, i) 사전동의는 회사의 신속한 경영상 결정을 저해하고, ii) 시의적절하게 행사를 진행하기 어려워 결과적으로 그 피해가 가맹점에 발생한다는 이유에서이다.

광고관측 사전동의제의 효과성을 검증하고자 한국법제연구원에서는 2009년부터 2018년까지 공정거래위원회에 등록된 정보공개서 데이터^(10년치)를 분석하였다. 계량분석 결과, 가맹본부의 광고관측비 지출규모가 낮은 집단의 계약해지율(0.1067)⁵⁾이 광고관측비 지출규모가 높은 집단의 계약해지율(0.0811)보다 높게 나타났다. 만일 어떠한 가맹본부에서 광고관측 사전동의제를 통해 광고관측비의 지출규모가 낮아진다면 가맹점의 해지율이 더 높아질 수도 있다는 것이므로, 광고관측 사전동의제는 가맹사업 거래질서의 공정화를 달성하기 위한 가맹사업법의 목적에는 부합하는 것으로 보이지만 그 효과성은 검증되지 못하였다.

이러한 문제를 해결하기 위해 광고비 지출과 관측비 지출을 분류하여 별도의 동의방식을 채택하는 대안도 생각해볼 수 있다. 즉, 관측비의 경우에는 원하는 가맹점주만 이러한 행사에 참여하도록 하되, 광고비의 경우에는 일정

수 이상 가맹점의 사전동의가 있는 경우 전체 가맹점주가 광고비 분담을 하도록 함으로써 일부 가맹점주의 무임승차를 방지할 필요가 있다. 그리고 광고관측 사전동의제를 실시하는 경우 가맹본부로 하여금 매번 광고시마다 건건이 사전동의를 받도록 하는 것이 아니라 해당 브랜드의 통일성 유지와 가맹본부의 신속한 경영 결정을 위하여 필요한 경우에는 연간 또는 분기별 광고행사 계획을 가맹점주들에게 사전에 공지하고 일정 수 이상 가맹점주들의 사전동의가 있는 경우 이를 진행하도록 할 필요가 있다.

광고관측 사전동의제를 채택하는 경우에도 광고관측비 집행내역을 공개하도록 하는 현행 규정은 그대로 유지되어야 하고, 회계처리의 투명성을 위해 광고관측비만을 처리하는 별도 계좌를 두도록 할 필요가 있으며, 광고관측비 집행내역 공개 시 POS기나 전산망 등을 통해 공개하도록 함으로써 가맹점주들이 쉽게 접근할 수 있도록 할 필요가 있다.

한편, 광고관측 행사 관련 집행내역 통보의무를 규정하고 있는 가맹사업법 제12조의6은 사후적 집행내역 통보 및 열람조치 의무만을 규정하고 가맹본부에 의한 광고관측기금의 전용 내지 부적절한 사용에 대한 규제 장치가 미비하다는 문제가 있다.⁵⁾ 그러므로 집행내역을 통보하지 않거나 부정한 사용이 있는 경우에는 가맹사업법상 과태료 등을 부과할 수 있는 규정을 추가적으로 신설할 필요가 있다.

6) 계약갱신권 규정(제13조)에 대한 입법평가

가맹사업법 제13조제2항에 따르면, 가맹점사업자의 계약갱신요구권은 최초 가맹계약기간을 포함하여 전체 가맹계약기간이 10년을 초과하지 아니하는 범위 내에서만 행사할 수 있다.

공정거래위원회 2019년 서면실태조사 결과에 따르면, 가맹본부가 일방적으로 설정한 필수품목 구매의무를 가맹

4) 정부(안)(2020.9.28. ~11.9 입법예고); 이동주의원(안), 2020. 7. 3.

5) 권영관, “가맹사업법의 주요 쟁점과 법제 개선방향”, 『가맹사업법의 주요 쟁점과 통계』, 가맹사업법에 대한 입법평가 - 제2차 전문가워크숍, 한국법제연구원, 2020.5.11., 7면.

점주가 위반하는 경우 계약갱신 거절을 통해 보복할 우려가 제기되고 있다.

이러한 문제를 검증하고자 한국법제연구원에서 2020년에 가맹점주와 가맹본부를 대상으로 심층인터뷰를 실시한 결과, 인터뷰 대상 가맹점주 전원이 계약갱신권 행사 한도를 10년으로 규정하고 있는 현행 가맹사업법 규정에 문제가 있다고 응답했다. i) 가맹점주는 해당 지역의 영업을 유지하기 위해 가맹본부와 별도로 유무형의 노력을 하고 끊임없는 투자를 하여 왔으므로 기간의 제한 없이 영업권이 보장되어야 한다는 의견이 제시되었고, ii) 계약갱신권 10년 한도 규정을 가맹본부가 악용하여 기존 가맹점과의 계약해지 후 신규가맹점을 유치함으로써 새로운 가맹비, 인테리어 비용 등을 수취해 수익을 얻으려 한다는 지적도 제기되었다.

이와 달리 가맹본부 중 상당수는 가맹점사업자의 특별한 귀책사유가 없는 한 10년이 지난 이후에도 계약을 유지한다고 응답하였으며, 계약기간 10년이 지난 후 무조건적인 계약갱신을 해줄 수는 없다는 입장을 제시한 가맹본부도 있었다.

10년을 한도로 계약갱신권을 보장하고 있는 현행 가맹사업법 제13조제2항은 과거 가맹점주가 10년 영업권도 보장받지 못할 때 만들어진 규정으로서, 현재는 오히려 이 규정이 가맹점주에게 10년 이상의 영업권을 보장받지 못하게 하는 장애물로 작용할 수 있으므로, 가맹사업법의 입법목적에 반하는 것으로 평가된다. 그러므로 10년의 한도를 규정하고 있는 가맹사업법 제13조제2항을 삭제함으로써, 제13조제1항 각호⁶⁾의 사유에 의할 때에만 가맹본부가 계약갱신의 거절을 할 수 있도록 할 필요가 있다.

7) 단체결성권 규정(제14조의2)에 대한 입법평가

가맹사업법 제14조의2에 따라, 가맹점주는 권익보호 및 경제적 지위 향상을 위해 가맹점사업자단체를 구성할 수 있으며, 가맹본부에 대해 가맹계약의 변경 등 거래조건에 대한 협의를 요청할 수 있다.

공정거래위원회 2019년 서면실태조사에 따르면, 단체

가입률은 매년 꾸준히 상승하는 것으로 나타나고 있지만(2019년 41.7%), 단체가입으로 인한 불이익경험 비율도 함께 상승하고 있는 것으로 나타났다(2.8%(18) → 8.5%(19)).

한국법제연구원 2020년 심층인터뷰 결과, 가맹점주들 대부분은 가맹점사업자 단체결성권 규정의 실효성이 그리 높지 않다고 응답하였다. 특히 현행법상 단체교섭권이 보장되어 있지 않은 것을 가장 중요한 문제로 지적하였으며, 가맹사업법이 규모가 가장 큰 단체에게 우선 협상권을 부여하고 있으므로 가맹본부가 어용단체를 만들어 가맹점사업자단체의 기능을 차단하는 문제도 제기하였다.

이와 같이 하나의 단체만을 중심으로 단체결성권을 규정하고 있는 가맹사업법 제14조의2는 큰 실효성이 없는 것으로 평가된다. 이를 해결하기 위해서는 복수의 단체에게 신고를 허용하여 가맹본부와의 교섭권을 부여할 필요가 있다. 특히 가맹점사업자단체는 궁극적으로 단체교섭권이 보장되어야 되어야 제 기능을 할 수 있는 것이므로, 가맹사업법에 가맹점사업자단체의 단체교섭권을 명시할 필요가 있으며, 가맹본부가 가맹점사업자단체 결성이나 단체교섭 요구 등을 이유로 불이익을 주는 경우 제12조의5(보복조치의 금지)로 규제할 필요가 있다.

8) 분쟁해결방식 및 절차 관련 규정(제22조~제24조)에 대한 입법평가

가맹사업법 제22조부터 제24조까지의 분쟁해결제도에 따르면, 공정거래조정원 또는 시도 협의회에 의한 조정의 효력은 당사자 간 합의에 불과하지만 조정조서를 작성한

- 6) 가맹사업법 제13조(가맹계약의 갱신 등) ①가맹본부는 가맹점사업자가 가맹계약기간 만료 전 180일부터 90일까지 사이에 가맹계약의 갱신을 요구하는 경우 정당한 사유 없이 이를 거절하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 가맹점사업자가 가맹계약상의 가맹금 등의 지급의무를 지키지 아니한 경우
 2. 다른 가맹점사업자에게 통상적으로 적용되는 계약조건이나 영업방침을 가맹점사업자가 수락하지 아니한 경우
 3. 가맹사업의 유지를 위하여 필요하다고 인정되는 것으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 가맹본부의 중요한 영업방침을 가맹점사업자가 지키지 아니한 경우
가. 가맹점의 운영에 필요한 점포·설비의 확보나 법령상 필요한 자격·면허·허가의 취득에 관한 사항
나. 판매하는 상품이나 용역의 품질을 유지하기 위하여 필요한 제조공법 또는 서비스기법의 준수에 관한 사항
다. 그 밖에 가맹점사업자가 가맹사업을 정상적으로 유지하기 위하여 필요하다고 인정되는 것으로서 대통령령으로 정하는 사항

경우 재판상 화해의 효력을 가진다.

이와 관련한 한국법제연구원 2020년 심층인터뷰 결과, 가맹점주 대부분이 현행법상 분쟁해결제도는 실효성이 낮다고 응답하였으며 가맹본부에서 합의를 거부하면 합의가 결렬되므로 강제성이 없다는 것이 가장 큰 문제로 제기되었다. 이와 같이 현행 가맹사업법상 분쟁해결제도는 임의 조정절차로서 가맹점주와 가맹본부 간 분쟁해결에 있어서 양 당사자 모두에게 만족을 주지 못하는 것으로 나타나고 있다.

가맹점주 측에서 원하는 것처럼 강제조정절차를 도입하는 경우 그 부작용이 더 크다고 판단된다. 강제조정제도를 채택하는 경우 조정결과에 불만을 가진 당사자가 아예 당해 조정안을 이행하지 않거나 불복소송으로 이어질 수도 있으므로, 강제조정제도의 도입은 신중할 필요가 있다.

그러나 현행 임의조정제도를 유지한다 할지라도 가맹본부가 아예 조정절차에 불출석함으로써 조정에 응하지 않는다면 조정제도의 근간을 뒤흔드는 것이므로, 분쟁조정절차의 실효성을 제고하기 위해 피신청인의 조정참여 의무화를 도입할 필요가 있다.

9) 직영점 의무화 방안에 대한 사전적 입법평가

직영점 운영경험이 없는 신규 가맹본부가 무분별하게 가맹점을 개설함으로써 영세 가맹점주들이 피해를 보는 사례가 빈번하게 나타나고 있으므로, 가맹사업을 시작하려는 가맹본부는 가맹사업 개시 전에 반드시 일정 기간 직영점을 운영하도록 의무화하는 입법적 대안이 제시되고 있다.⁷⁾

공정거래위원회 2019년 서면실태조사에서는 가맹점 모집 전 가맹본부의 직영점 운영 경험이 점주의 매출 증대에 도움이 될 뿐만 아니라 본부의 가맹사업에도 도움이 된다(93.6%)는 응답이 많았으며, 한국법제연구원 2020년 심층인터뷰에서는 가맹점주와 가맹본부의 대부분이 직영점 의무화 방안에 대해 찬성하였다.

직영점 의무화 방안의 효과성을 검증하고자 한국법제연구원에서는 2009년부터 2018년까지 공정거래위원회에 등록된 정보공개서 데이터(10년치)를 분석하였다. 계량분석 결과, 가맹본부의 직영점 운영 경험은 가맹본부의 매출 증가율이나 가맹점증가율에 긍정적 영향을 미치고 가맹점사업자의 매출에도 긍정적 영향을 미친다는 결과가 도출되었다.

또한, 해외 주요국에서도 직영점 의무화 방안을 도입하고 있는데, 미국 FTC Franchise Rule에서는 직영점에 관한 상세한 정보공개를 요구하고 있고, EU, 영국, 이탈리아의 프랜차이즈 윤리강령(The Code of Ethical Conduct)에서는 최소 1개의 직영점을 1년 이상 운영한 경험을 요구하고 있으며, 중국 상업특허경영관리 조례(商业特许经营管理条例)에서는 최소 2개의 직영점을 1년 이상 운영한 경험을 요구하고 있다.

이와 같이 가맹본부의 직영점 의무화 방안은 부실한 가맹본부의 가맹점 남발이라는 문제점을 해결할 수 있는 효과적인 대안이라고 평가할 수 있다.

2. 가맹사업법에 대한 입법평가(2) : 입법의 형평성 분석

1) 해당 입법으로 차별 받는 집단의 존재 여부 분석

가맹사업법 제2조(정의) 제1호에서는 “가맹사업이라 함은 …… 이에 따른 경영 및 영업활동 등에 대한 지원교육과 통제를 하며, 가맹점사업자는 영업표지의 사용과 경영 및 영업활동 등에 대한 지원교육의 대가로 가맹본부에 가맹금을 지급하는 지속적인 거래관계를 말한다”고 규정함으로써 가맹사업의 개념요소에 ‘가맹금’만을 포함시키고 있다.

세탁지사와 외국계 자동차정비점의 경우 가맹금을 지급하지 않으므로 가맹사업의 개념요소에서 배제된다고 보아 현행법상 보호를 받지 못하고 있다. 그러나, 세탁지사(세탁물을 모아 처리해주는 지역거점)의 경우 본사에 매출에 비례한 로열티를 지불하고 있고, 외국계 자동차정비점(에콘대, 한국GM, 르노삼성, 쌍용 등)의 경우에도 가맹금 지급은 없지만 자동차 부품과 소모품 등의 유통마진을 통해 차액가맹금을 본사

7) 정부(안)(2020.9.28. ~ 11.9. 입법예고); 우원식의원(안), 2020.9.29.; 성일중의원(안), 2020.9.9.; 이동주의원(안), 2020.7.3.

에 지급하고 있는 문제가 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 ‘가맹사업’ 정의조항을 개정함으로써 가맹사업의 개념요소에 ‘가맹금’ 외에 로열티나 차액가맹금이 포함됨을 명시적으로 규정할 필요가 있다.

2) 해당 입법으로 손해를 보는 집단의 발생 여부 분석

가맹사업법 개정안으로 제시되고 있는 직영점 의무화 방안은 가맹본부가 직영점을 운영한 경험이 없으면 정보공개서 등록을 거부할 수 있도록 하고 직영점 운영 경험(운영기간, 매출액 등)을 정보공개서 기재사항에 추가하도록 하고 있다.

그런데 사업 분야의 특수성으로 인하여 직영점을 운영할 수 없는 분야는 가맹본부를 창설할 수 없는 문제가 발생하고 있다. 즉, 영업점 개설에 있어서 미용사 자격증이 필요한 이미용 분야나 안경사 자격증이 필요한 안경, 렌즈 분야에 있어서는 법인인 가맹본부 명의로 직영점을 운영할 수 없는 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 “자격증 조건 때문에 직영점 운영을 할 수 없는 경우” 가맹본부의 대표자가 직접 영업을 한 경험이 있거나 직영점의 성격을 띤 위탁가맹점의 운영 경험만으로도 그 요건을 충족하는 것으로 하는 것과 같은 대책이 필요하다.

3) 해당 입법에 대한 규제완화를 주장하는 집단의 주장 분석

가맹사업법 개정안으로 제시되고 있는 광고관측 사전동의제는 가맹점사업자가 비용을 부담하는 광고관측행사를 실시하는 경우 가맹본부는 사전에 일정 비율 이상의 가맹점사업자로부터 동의를 받도록 의무화하는 것을 골자로 하고 있다.

그런데 앞서 기술한 한국법제연구원에서 실시한 계량 분석을 살펴 보면 광고관측 사전동의제를 도입하는 경우 가맹본부와 가맹점의 경영성고가 더 좋아진다고 할 수는 없다는 사실을 알 수 있다. 또한 이 법안의 문제점을 주장하는 가맹본부 의견에 따르면, i) 본사에 대한 맹목적인 불

신을 가지고 반대하는 가맹점주들에 대한 해결책이 선행되어야 하며, ii) 가맹점수가 많은 가맹본부의 경우 의견수렴에 많은 시간이 소요되고 시의적절하게 행사를 진행하기 어려워 결과적으로 그 피해가 가맹점에까지 발생하는 문제를 해결할 필요가 있다.

그러므로, 광고비 지출과 판촉비 지출을 분류하여, 판촉비의 경우에는 원하는 가맹점주만 이러한 행사에 참여하도록 하되, 광고비의 경우에는 해당 브랜드의 통일성 유지와 가맹본부의 신속한 경영 결정을 위하여 매건마다 동의를 받도록 할 것이 아니라 연간 또는 분기별 광고행사 계획을 가맹점주들에게 사전에 공지하고 일정 수 이상 참석자의 동의를 얻어 진행하도록 하는 동시에 광고비 집행내역을 전산망에 투명하게 공개하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다.



QR코드를 스캔하면 한국법제연구원에서 발간한
〈데이터에 기반한 입법평가: 사회적 약자를 위한 입법(II)-가맹사업법〉
전문을 볼 수 있습니다.