

소상공인 보호와 절차적 공정성: 공정위 현장조사가 남긴 과제

쿠팡의 대규모유통업법 위반 의혹을 둘러싼 공정거래위원회의 현장조사 논란은 한 기업이 조사에 협조했는지의 문제를 넘어섰다. 이 사건은 국가가 대형 유통업체와 납품업체·매장임차인·판매자 간 거래를 규율하는 법을 집행할 때, 어느 정도까지 신속하게 증거를 확보할 수 있어야 하는지, 그리고 그 과정에서 피조사기업의 절차적 권리는 어떻게 보장되어야 하는지를 묻는다.

대규모유통업법 자체의 정책적 타당성에는 논쟁의 여지가 있다. 대형 유통업체와 납품업체·매장임차인·판매자 간 거래 조건을 규율하는 법은 협상력 격차에 대응하기 위한 제도로 평가될 수 있다. 반면 비효율적인 기업을 보호하거나 소비자에게 이익이 될 수 있는 거래 관행을 제한할 수 있다는 비판도 가능하다. 그러나 이러한 정책적 논쟁은 특정 기업에 대한 개별 조사로 결론낼 문제가 아니다. 여기서 더 좁고 직접적인 질문은 다르다. 공정위가 현행법을 집행하기로 했다면, 관련 증거를 실효적으로 확보하는 동시에 명확하고 방어 가능한 절차적 한계 안에서 조사권을 행사할 수 있어야 한다.

주경기 공정거래위원장은 최근 쿠팡에 대한 현장조사 논란과 관련해 대규모유통업법을 소상공인의 권익을 지키는 “최후의 보루”라고 표현했다. 이는 해당 법의 역할에 대한 공정위의 인식을 보여준다. 그러나 법의 기본 정책 방향에 대한 평가와 별개로, 전자문서, 내부 메신저, 정산자료, 계약 변경 기록처럼 조사에 필요한 자료는 시간이 지날수록 삭제 또는 변경되거나 맥락을 복원하기 어려워질 수 있다. 이러한 가능성은 예외적인 경우 사전통지 없는 현장조사가 필요할 수 있는 이유를 설명한다.

조사권의 실효성은 절차적 정당성과 대립하는 가치가 아니다. 오히려 조사 필요성, 범위, 자료 확보 방식이 투명하고 비례적으로 설계될 때 현장조사는 더 강한 정당성을 얻는다. 신속한 조사가 필요하다는 이유만으로 조사 대상이나 자료 범위가 불명확해지거나, 피조사기업이 자신의 법적 권리를 이해하고 행사할 실질적 기회를 갖지 못한다면 규제 집행에 대한 신뢰는 약화될 수 있다.

이번 사건에서 공정위는 현장조사가 통상 피조사기업의 협조 아래 이뤄져 왔고, 쿠팡 조사에서도 절차상 특이점은 없었다는 입장이다. 반면 쿠팡은 법정 사전통지 절차의 준수 여부에 대한 최종 판단을 구하겠다고 밝혔다. 법원은 집행정지 단계에서 쿠팡의 신청을 기각해 조사가 진행될 수 있도록 했고,

회사는 재항고했다. 이 결정은 집행정지 단계에서 조사가 계속될 수 있도록 한 것이며, 조사 절차의 적법성에 관한 근본적인 쟁점까지 해소한 것은 아니다.

이 사안을 조사 회피와 조사권 남용 가운데 하나를 선택해야 하는 대립으로 볼 필요는 없다. 기업이 절차적 권리를 주장한다고 해서 언제나 위법행위를 은폐하려는 것은 아니며, 행정기관이 신속한 자료 확보의 필요성을 강조한다고 해서 곧바로 과도한 권한 행사를 뜻하는 것도 아니다. 절차는 필요한 조사를 어렵게 만드는 장치가 아니라, 필요한 조사가 정당한 방식으로 수행되도록 하는 조건이다.

따라서 공정위는 현장조사의 사전통지 원칙과 예외를 보다 명확하게 설명할 필요가 있다. 증거인멸이나 자료 변경의 우려가 어느 정도일 때 통지 없는 조사가 가능한지, 조사 대상 기간과 자료 범위는 어떤 기준으로 정하는지에 관한 원칙이 축적되어야 한다. 전자자료를 확보하는 과정에서도 조사 목적과 직접 관련된 정보만 선별하고, 영업비밀과 개인정보를 보호할 절차를 갖춰야 한다. 기업이 조사 적법성을 다툴 수 있는 실효적인 권리구제 절차도 필요하다. 다만 그러한 다툼이 장기간 조사 전체를 중단시키는 결과로 이어진다면, 신속한 증거 확보가 필요한 사건에서 법집행의 공백이 생길 수 있다. 조사 범위와 전자자료 선별을 둘러싼 분쟁을 신속히 판단할 수 있는 절차를 마련하는 것이 한 가지 해법이 될 수 있다.

이러한 과제는 공정위의 법집행 수단이 보다 적극적으로 확대되는 상황에서 더욱 중요해진다. 공정위는 반복 담합 사업자에 대한 시장 참여 제한과 가격 재결정 명령 등 보다 강한 경쟁정책 수단을 검토하고 있다. 법집행 수단이 강해질수록, 조사와 처분의 각 단계에서 권한의 근거와 범위, 그리고 절차적 통제를 설득력 있게 설명해야 한다. 인쇄용지 제조업체와 제분업체를 상대로 한 공정위의 가격 재결정 명령이 법원에서 효력 정지된 사례도, 보다 강한 시정조치일수록 실체적 필요성뿐 아니라 절차적 정당성을 함께 갖춰야 한다는 점을 보여준다.

대형 유통업체와 소규모 거래상대방의 거래관계를 규율하는 법의 정책적 장단점은 계속 논쟁의 대상이 될 수 있다. 그러나 그러한 정책적 이견이 법 집행에서 절차적 규율의 중요성을 낮추지는 않는다. 국가가 현행법을 집행하기로 했다면, 증거 보전이 실제로 긴급한 경우에는 신속하게 움직이되 조사 범위와 방법에는 분명한 한계를 두어야 한다.

공정위가 택해야 할 것은 실효성 있는 조사와 피조사기업의 절차적 권리 가운데 하나가 아니다.
모든 법적 다툼을 조사 방해로 취급해서도 안 되며, 절차적 분쟁이 정당한 증거 확보를 무조건
좌절시키도록 해서도 안 된다. 규제체계의 신뢰는 필요한 경우 신속하게 조사하되, 그 권한 행사가 왜
적법하고 비례적인지를 증거와 공정한 절차를 통해 설명할 수 있을 때 얻어진다.

Field Investigations and Procedural Fairness: Lessons from the KFTC's Coupang Inquiry

The controversy surrounding the Korea Fair Trade Commission's field investigation into Coupang over suspected violations of the Large-Scale Retail Business Act has moved beyond the question of whether a single company cooperated with an investigation. It raises a broader issue: when the government seeks to enforce rules governing transactions between large retailers and their suppliers, retail tenants, or sellers, how quickly must it be able to secure evidence, and how should the procedural rights of the company under investigation be protected in the process?

The merits of the Large-Scale Retail Business Act itself are open to debate. Laws that regulate the terms on which large retailers deal with suppliers, retail tenants, and sellers may be defended as responses to disparities in bargaining power, but they may also protect less efficient firms or restrict commercial practices that benefit consumers. That broader policy debate should not be resolved through an investigation of a particular company. The narrower question here is different: once the KFTC undertakes to enforce an existing statute, it must be able to obtain relevant evidence effectively while exercising its investigative powers within clear and defensible procedural limits.

KFTC Chairman Ju Biung-ghi recently described the Large-Scale Retail Business Act as the "last bastion" protecting the rights of small businesses in connection with the Coupang investigation. That statement reflects the Commission's view of the statute's role. Whatever one's view of the statute's underlying policy, electronic documents, internal messages, settlement records, and records of contractual changes may be deleted, altered, or become more difficult to interpret over time. That possibility helps explain why unannounced field investigations may sometimes be warranted on an exceptional basis.

The effectiveness of investigative authority does not conflict with procedural legitimacy. To the contrary, field investigations acquire greater legitimacy when the need for an investigation, its scope, and the means of securing information are transparent and proportionate. If the subject or scope of an investigation becomes unclear, or if the company under investigation is denied a meaningful opportunity to understand and assert its legal rights, public confidence in regulatory enforcement may be weakened. In this case, the KFTC has stated that its field investigations have traditionally been conducted with the cooperation of the companies concerned and that it identified no unusual procedural issues in the Coupang investigation. Coupang, by contrast, has said that it intends to seek a final judicial determination on whether the statutory prior-notice requirements were observed. The court denied Coupang's application to suspend the investigation at the provisional stage, allowing the investigation to proceed, although the company has pursued a further appeal. The ruling allowed the investigation to proceed at the interim stage, without resolving the underlying questions concerning the legality of the investigative process.

The issue should not be framed as a choice between evasion of an investigation and abuse of investigative power. A company's invocation of procedural rights does not necessarily mean that it is attempting to conceal unlawful conduct. Nor does a regulator's emphasis on the need to obtain evidence promptly necessarily amount to

an excessive exercise of authority. Procedural safeguards are not obstacles designed to make necessary investigations more difficult. They are conditions that ensure necessary investigations are carried out in a legitimate manner.

The KFTC should therefore provide a clearer account of the general rule of prior notice for field investigations and the circumstances in which an exception may be warranted. It should develop more specific standards for determining when the risk of evidence destruction or alteration justifies an unannounced inspection, as well as for defining the relevant period and scope of requested materials. When obtaining electronic data, the Commission should ensure that only information directly relevant to the investigation is identified and collected, while maintaining procedures to protect trade secrets and personal information. Investigated companies must also have an effective means of challenging the legality of an investigation. At the same time, such challenges should not routinely suspend an entire investigation for prolonged periods where prompt evidence preservation is essential. A more expedited mechanism for resolving disputes over the scope of an investigation or the selection of electronic materials may offer one practical way to reconcile these interests.

These questions become more important as the KFTC considers more assertive competition-policy tools, including restrictions on market participation for repeat cartel offenders and price re-determination orders. The stronger the enforcement tools available to the Commission, the more important it becomes to explain persuasively the legal basis, scope, and procedural safeguards governing each stage of investigation and enforcement. The courts' suspension of the KFTC's price re-determination orders directed at printing-paper manufacturers and flour millers similarly illustrates that more intrusive corrective measures must rest not only on substantive necessity, but also on procedural legitimacy.

The policy merits of laws designed to regulate commercial relationships between large retailers and smaller trading partners will remain contested. But regulatory disagreement does not lessen the importance of procedural discipline in enforcement. Once the state elects to enforce an existing statute, it must do so promptly where evidence preservation genuinely requires it, while maintaining clear limits on the scope and method of investigation.

The KFTC need not choose between effective investigations and the procedural rights of companies under investigation. A regulatory system earns credibility not by treating every legal challenge as obstruction, nor by allowing procedural disputes to defeat legitimate evidence gathering. It earns credibility when it can act swiftly where necessary and explain, through evidence and fair procedure, why its exercise of authority is lawful and proportionate.