

2022 현안연구

로컬푸드 지원 조례의 경쟁제한성에 관한 연구

양준석 외

연구책임	• 양준석 / 성장동력연구실 연구위원
공동연구	• 김민석 / 충남대학교 연구교수
연구지원	• 전보경 / 대중세종연구원 조사원

현안연구 2022-00

로컬푸드 지원 조례의 경쟁제한성에 관한 연구

발행인 박 노 동

발행일 2022년 11월

발행처 대전세종연구원

4051 대전광역시 유성구 전민로37(문지동)

전화: 042-530-3500 팩스: 042-530-3528

홈페이지 : <http://www.dsi.re.kr>

인쇄: 000000 TEL 042-0-0 FAX 042-0-0

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 대전광역시와 세종특별자치시의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.

출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.

요 약

- 대전시를 포함한 165개 광역·기초 지자체 등은 로컬푸드의 지역 내 소비를 확산시키고 학생들에게 건강한 먹거리를 제공하기 위해서 조례 등을 통해 학교급식에서 지역농산물 사용하도록 하고 있음.
- 공정거래위원회(이하 공정위)는 지난 2021년 12월 학교급식에서 지역 농산물을 우선 구매하는 지방자치단체의 조례가 ‘사업자 차별’에 해당하는 ‘경쟁제한적 규제’라고 지적함.
- 본 연구에서는 공정위가 대전시 학교급식의 지역 농수산물 우선구매 관련 조례·규칙을 경쟁제한적 규제로 판단한 사유에 대한 적정성 검토를 수행함.
- 대전내 로컬푸드 사업자의 시장지배력과 급식시장의 경쟁여건, 해외 사례 등을 종합적으로 고려할 때 동 조례가 경쟁제한적이라는 주장은 근거가 부족한 것으로 판단됨.
 - 대전 내 로컬푸드 사업자의 급식 식재료 시장 점유율은 10% 미만인 점, 대전의 로컬푸드 자급률이 5.6%에 불과
 - 미국, 일본 등 해외 주요국도 지역 농가 지원과 학생의 건강권 보장을 위해 직접 또는 간접적인 방법으로 학교급식에 로컬푸드 구매 비중을 확대하고 있는 추세라는 점도 고려할 필요가 있음.
 - 경쟁제한적 규제정책을 총괄하는 OECD에서도 지역 혹은 중소기업에 대한 정책목표를 위해 경쟁을 저해하지 않는 선에서 보조금 혹은 세 금혜택을 제공하는 것은 과도한 규제가 아니라고 판단하고 있음.
- 특정 제도의 경쟁제한성을 판단하기 위해서는 OECD 평가항목을 기계적으로 적용하기 보다는 객관적인 통계에 근거하여 정책 수혜대상 사업자의 시장지배력, 해당 시장의 경쟁 여건 등을 종합적으로 고려할 필요가 있는 것으로 판단됨.

차 례

1장 연구목적	3
2장 연구배경	7
1. 로컬푸드 지원정책	7
2. 경쟁제한적 규제	14
3장 로컬푸드 지원정책의 경쟁제한성 평가	25
1. 로컬푸드 지원조례의 경쟁제한성 판단 논리	25
2. 공정위 판단에 대한 적정성 검토	27
4장 결론 및 논의	45
4장 참고문헌	46
부 록	
부록 1. 지방자치단체 합동평가 지표매뉴얼 2-3-3	47
부록 2. 공정위(2019) 대전광역시 로컬푸드 육성 및 지원조례 경쟁제한성 평가 전문	48

표 차례

[표 2-1] 로컬푸드의 지역적 범위	8
[표 2-2] 로컬푸드의 유통채널	9
[표 2-3] 로컬푸드 지원정책의 법적 근거	10
[표 2-4] 대전광역시 로컬푸드 육성 및 지원 조례	11
[표 2-5] 대전광역시 친환경무상학교급식지원 조례	12
[표 2-6] 대전광역시 학교급식 관련 지원 개요	13
[표 2-7] 대전광역시 친환경농산물 차액 지원사업 개요	13
[표 2-8] 경쟁제한사항의 유형	15
[표 2-9] OECD의 경쟁제한 체크리스트	16
[표 2-10] 경쟁제한적 자치법규의 개선의 법률적 근거	19
[표 2-11] 공정거래위원회 경쟁제한규제개혁작업단 운영규정	20
[표 2-12] 경쟁영향평가 점검항목	21
[표 3-1] 공정위 의견	26
[표 3-2] 학교급식 친환경농산물 공급액 산출	29
[표 3-3] 행정구역별 농가, 농가인구	30
[표 3-4] 대전광역시 판매규모별 농가	31
[표 3-5] 행정구역별 기업규모별 농림어업 기업수 현황	32
[표 3-6] 대전 로컬푸드 지원사업의 경쟁제한성 판단기준	33
[표 3-7] 대전 공공급식 식재료 시장 규모 추정	34
[표 3-8] 미국 Farm to School 프로그램 세부 내용	35
[표 3-9] 미국 주별 지역산 농식품 구매 추진 현황	36
[표 3-10] 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률	39
[표 3-11] 지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률 ..	40
[표 3-12] 지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률 시행 규칙	41

그림 차례

[그림 2-1] 로컬푸드 유통구조	7
[그림 2-2] 광의와 협의의 로컬푸드 개념	9
[그림 3-1] 일본 학교급식 지역농산물 이용비율	38

연구목적

1장

1장 연구목적

- 대전시를 포함한 165개 광역·기초 지자체 등은 로컬푸드의 지역 내 소비를 확산시키고 학생들에게 건강한 먹거리를 제공하기 위해서 조례 등을 통해 학교급식에서 지역농산물 사용하도록 하고 있음.
 - 대전시의 경우 「로컬푸드 육성에 관한 조례」를 통해 로컬푸드의 안정적인 생산을 위한 지역농업인 조직화 사업, 기획생산 및 활성화 사업을 추진하고 있음.
 - 기획생산 및 활성화 사업에는 학교급식 등 단체급식소 등과 연계한 로컬푸드 생산 관련 사업이 포함되어 있으며, 동 사업을 통해 학교급식에 지역농산물을 사용하는 것을 우대하고 있음.
- 공정거래위원회(이하 공정위)는 지난 2021년 12월 학교급식에서 지역농산물을 우선 구매하는 지방자치단체의 조례가 ‘사업자 차별’에 해당하는 ‘경쟁제한적 규제’라고 지적함.
 - 공정위는 2007년부터 한국규제학회를 통한 연구용역을 통해 경쟁제한적인 조례와 규칙을 발굴하여 개선하고 있음.
 - 2021년에 공정위는 대전시 광주시 울산시 등 165개 광역 기초자치단체가 운영하고 있는 학교급식의 ‘지역 농수산물 우선구매’ 관련 조례·규칙을 경쟁제한적 규제로 선정함.
- 그러나 이후 논란이 되자 공정위는 학교급식의 ‘지역 농수산물 우선구매’는 경쟁제한적 조례·규칙에서 제외함.
 - 공정위의 이 같은 결정은 지역과 산업의 특성을 고려하지 않고, 일률적 잣대로 학교급식 지역 농수산물 우선구매의 경쟁제한성을 판단했다는 비판에 직면함.
 - 공정위는 농림축산식품부와 협의를 통해 지역농산물 활성화 정책 취지 등을 고려하여 ‘지역농산물 우선 구매’ 관련 조례를 경쟁제한적 규제 개선과제에서 제외하기로 결정(2022.2)

- 공정위의 결정으로 학교 급식 로컬푸드 사용의 경쟁제한성 논란은 일단락되었으나, 향후 공정위의 판단에 따라 경쟁제한적인 조례와 규칙으로 다시 선정될 가능성이 상존함.
- 로컬푸드 학교급식 활성화 정책이 안정적으로 추진되기 위해서는 학교 급식 ‘지역 농수산물 우선구매’ 제도의 경쟁제한성 여부에 대한 심층적인 검토와 대응방안 마련이 필요
- 본 연구의 구성은 다음과 같음.
 - 우선, 제2장에서 로컬푸드의 개념, 로컬푸드 지원정책과 관련 법적 근거와 공정위의 경쟁제한적 규제 판단기준 등을 살펴봄
 - 제3장에서는 공정위가 대전시 학교급식의 지역 농수산물 우선구매 관련 조례·규칙을 경쟁제한적 규제로 판단한 사유와 이에 대한 적정성 검토를 수행함
 - 공정위 판단의 적정성과 관련하여 공정거래법상 경쟁제한성 부합 여부, 해외 사례 비교, 타 법률과의 관계를 검토함.
 - 제4장에서는 결론과 시사점을 제시

연구배경

1. 로컬푸드 지원정책
2. 경쟁제한적 규제

2장

2장 연구배경

1. 로컬푸드 지원정책

1) 로컬푸드(Local Food)란?1)

- 로컬푸드에 대한 명확한 정의는 없으나 “장거리 수송, 유통과정을 거치지 않고 지역에서 생산된 농산물”로 통용되고 있음.
- 전통적인 농수산물의 유통구조는 농가가 생산한 농산물이 수집·선별·포장, 도매 및 소매단계를 거쳐 최종적으로 소비자에게 전달되는 복잡한 구조
- 반면 로컬푸드의 유통구조는 농가가 생산한 농산물을 생산자협동조합 또는 지자체 등이 설립한 지역통합물류센터로 수집되어 로컬푸드 직매장, 공공급식 등의 수요처로 바로 전달되는 간소화된 유통단계를 특징으로 함.

[그림 2-1] 로컬푸드 유통구조



자료 : 바로정보(<https://www.baroinfo.com/>)

- 로컬푸드 지역의 범위에 대한 일반적 기준은 없으나, 실무적으로 행정

1) 로컬푸드에 관한 정의는 양준석(2021)의 7p~9p를 발췌하여 정리

구역인 시(市)·군(郡)이나 도(道)의 경계 내로 정하는 경우가 많음.

- 국내의 경우 시군구 차원에서 로컬푸드 관련 계획이 수립되고 진행되는 것이 보통인데, 이는 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」에서 지역농산물을 특별자치시·특별자치도·시·군·구(자치구)에서 생산·가공된 농산물로 정의하고 있기 때문임.
- 해외의 경우 그 나라의 국토 규모, 문화적 배경 및 행정구역에 따라 로컬푸드의 지역적 범위를 정하고 있음.

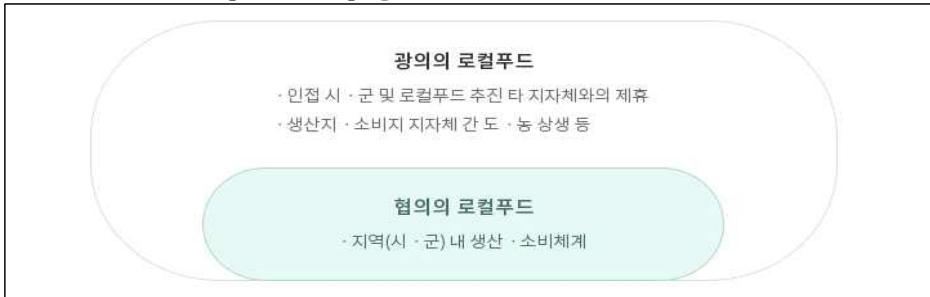
[표 2-1] 로컬푸드의 지역적 범위

국가	법률, 문헌 또는 단체	공간적 범위
한국	「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」	특별자치시·특별자치도·시·군·구
영국	London Farmer's Market	중심지 반경 48km 이내
		외곽순환도로에서 160km 이내 거리
미국	Fresh and local food in the USA	400km 이내이거나 차량을 이용하여 하루 내 갈 수 있는 거리
	New Oxford American Dictionary	반경 160km 이내 거리
	2008 Farm Act	주(州)내 생산지에서 640km 이내 생산

자료 : 바로정보(<https://www.baroinfo.com/>)

- 현실적으로 도시화가 상당히 이루어진 대도시의 경우 농업 비중이 크지 않기 때문에 로컬푸드 체계 마련을 위한 다양한 품목 및 물량의 확보가 쉽지 않음.
- 이에 따라 로컬푸드의 물리적 거리를 확장한 광의의 로컬푸드 개념을 적용하여 인접 지역에서 생산된 농식품도 로컬푸드로 인정하자는 목소리가 힘을 얻고 있음.

[그림 2-2] 광의와 협의의 로컬푸드 개념



자료 : 바로정보(<https://www.baroinfo.com/>)

2) 로컬푸드 지원정책

□ 유통채널 확대

- 로컬푸드의 유통채널은 학교급식, 농민시장(직거래장터), 공동체지원사업, 꾸러미 사업, 로컬푸드 직매장 등으로 구분됨
- 학교급식은 로컬푸드 유통채널의 대표적인 유형으로 지역에서 생산되는 친환경 농산물을 초·중고 학교급식에 공급하는 사업임

[표 2-2] 로컬푸드의 유통채널

사업형태	주요내용	특징
직매장/ 농민장터	특정 장소, 정해진 날짜에 지역농민들이 중간상인을 거치지 않고 직접 생산물을 소비자와 대면하면서 판매	품질 유지를 위한 운영 주체와 규칙
공동체 지원농업 (CSA)	생산자와 소비자가 계약을 체결하여 생산자의 안정적 소득을 보장하고 소비자는 안전하고 신선한 농산물을 구입하면서 지속가능한 농업을 가능하게 함.	소비자(회원)가 생산자의 영농을 미리 지원하여 생산자 위험을 분산
제철 꾸러미 사업	유기농으로 재배한 다품종 소량의 농산물을 하나의 꾸러미 형태로 만들어서 소비자에게 배달하는 직거래 방식	주로 회원제 방식으로 운영
학교급식	지역에서 생산되는 친환경 농산물을 초·중고 학교급식에 공급하는 사업으로서 민관 협력체계 구축을 통해 사업 운영	조례제정, 지원센터 설치 등 민관 협력체계 구축 필수

자료 : 지역농업네트워크 (2013) 중소농 농산물직거래 전략 연구용역, 장성군 연구용역을 내용을 요약정리한 양준석(2021)을 재인용

3) 대전광역시 로컬푸드 지원정책의 근거 법령

□ 법률적 근거

- 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」에서는 지방자치단체장이 로컬푸드 활성화를 위한 정책수단으로 학교급식을 지원하도록 규정하고 있음.
 - 동법 제3조 2항에서는 로컬푸드 활성화를 위해 지방자치단체가 관련 시책을 수립하고 시행해야 된다고 규정
 - 또한 동법 15조에서는 지역농산물 판매촉진을 위해 지방자치단체의 장은 지역농산물 이용촉진을 위하여 지역 내의 학교급식·단체급식 등 사업자, 영양사 등 교육 관계자 및 식품 관련 사업자 등과 지역농산물 생산자와의 협력 강화 등에 필요한 시책을 강구해야 한다고 규정
- 법률의 위임근거에 따라 여러 지자체에서 로컬푸드 사용 촉진을 위한 수단으로 학교급식 사업을 지원

[표 2-3] 로컬푸드 지원정책의 법적 근거

지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률
제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가는 지역농산물 이용촉진 및 농산물 직거래 활성화를 통하여 농업인과 소비자의 이익보호를 위하여 노력하여야 하며, 지역경제 활성화, 농산물의 유통단계 축소 및 유통비용 절감을 위한 종합시책을 추진하여야 한다. ② 지방자치단체는 관할 지역의 특성에 맞는 지역농산물 이용촉진 및 농산물 직거래 활성화를 위한 시책을 수립하고 시행하여야 한다.
14조(지역농산물 우선구매) ① 지방자치단체의 장 및 공공기관의 장은 해당 지역 또는 소재지에서 농산물에 관한 조달계약 등을 체결하려는 때에는 해당지역의 농산물을 우선적으로 구매할 수 있다. ② 지역농산물 우선구매 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.
제15조(지역농산물 판매촉진 등) ① 지방자치단체의 장은 지역농산물의 소비촉진을 위하여 필요한 경우 공공기관, 민간단체, 기업 등과 지역농산물의 구매촉진을 위한 협약을 맺을 수 있다. <중략> ⑥ 지방자치단체의 장은 지역농산물 이용촉진을 위하여 지역 내의 학교급식·단체급식 등 사업자, 영양사 등 교육 관계자 및 식품 관련 사업자 등과 지역농산물 생산자와의 협력 강화 등에 필요한 시책을 강구하여야 한다. ⑦ 그 밖에 지역농산물 판매촉진을 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 대전시 조례

- 대전시의 학교급식 사업 지원은 「대전광역시 로컬푸드 육성 및 지원조례」 제7조에 근거를 두고 있음.
- 조례 제7조 제1항 1호 가목은 대전시가 품목별 안정생산 등을 위한 조직화 및 활성화 관련 사업

[표 2-4] 대전광역시 로컬푸드 육성 및 지원 조례

제3조(기본이념) 이 조례의 기본 이념은 다음 각 호와 같다.

1. 로컬푸드는 도시와 농업인이 상생하는 나눔과 연대의 범시민적 지역공동체 운동으로써 상호 이해와 신뢰를 바탕으로 소비자의 안전하고 친환경적인 식생활을 도모하고 **생산자의 안정적인 판로확보와 적절한 가격보장**을 추구한다.

제7조(사업 추진) ① 시장은 로컬푸드 육성 및 지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 로컬푸드 육성 및 지원 사업

가. 품목별 안정생산 등을 위한 조직화 및 활성화 관련 사업

나. 로컬푸드 직매장·직거래장터·공동작업장 등 개설 및 지원 사업

다. 로컬푸드종합지원센터 운영 및 활성화 관련 사업

라. 생산자, 소비자 교육 및 정보제공 사업

마. 로컬푸드 홍보 및 마케팅 사업

2. 로컬푸드 품질 및 안전관리 사업

가. 로컬푸드 품질 및 안전관리 강화를 위한 생산자 등 관계자 교육

나. 로컬푸드 안전성 조사에 필요한 기자재 및 시약 등 지원 사업

3. 기획생산 및 활성화 사업

가. 여성·고령 농업인 등 소규모 농가 및 단체의 직거래 사업

나. 품목별 기획생산단지 조성 및 활성화 지원

다. 지역순환농업 촉진, 토종종자의 보존 및 생산관련 사업

라. 학교급식 등 단체급식소 등과 연계한 로컬푸드 생산 관련 사업

마. 로컬푸드 가공산업 발전을 위한 소규모 농가 가공활성화 사업

4. 그 밖에 시장이 로컬푸드 육성 및 지원에 필요하다고 인정하는 사업

② 시장은 제1항의 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 관련 법인·단체 등에 위탁할 수 있다.

③ 시장은 제1항의 사업을 수행하는 개인 및 단체 등에게 예산의 범위에서 필요한 사업비를 지원할 수 있다. <신설 2019.2.15.>

- 「대전광역시 친환경무상학교급식지원 조례」는 대전시장이 친환경 무상 학교급식의 원활한 추진을 위한 로컬푸드 육성과 연계방안을 수립하도록 하고 있음.
- 동 조례 제7조는 시장이 급식경비 일부를 예산의 범위에서 현금 또는 현물로 교육감 또는 구청장에게 지원할 수 있도록 하고 있음.

[표 2-5] 대전광역시 친환경무상학교급식지원 조례

<p>제4조(지원계획) ① 시장은 다음 각 호의 내용을 포함하는 친환경 무상학교급식 지원계획을 수립하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 학교급식 지원에 대한 중장기 계획 2. 학교급식 지원예산에 대한 기관별 재정분담방안 3. 친환경 무상학교급식 시행을 위한 우수 식재료의 공급관리방안 4. 대전광역시 친환경학교급식지원센터(이하 “센터”라 한다) 설치·운영 방안 5. 친환경 무상학교급식의 원활한 추진을 위한 로컬푸드 육성과 연계방안 6. 그 밖에 친환경 무상학교급식 지원을 위하여 필요한 사항 <p>② 시장은 제1항에 따라 친환경 무상학교급식 지원계획을 수립하는 경우 교육감 및 구청장과 협의하여야 한다.</p> <p>③ 교육감 및 구청장은 지원계획에 따라 자체 세부시행계획을 수립하여 시장에 제출하여야 한다.</p> <p>제7조(지원내용) ① 시장은 급식경비 일부를 예산의 범위에서 현금 또는 현물로 교육감 또는 구청장에게 지원할 수 있다.</p> <p>② 급식경비의 지원대상과 규모는 대전광역시 친환경무상학교급식지원심의위원회(이하 “위원회”라 한다)의 심의를 거쳐 교육감과 협의하여 시장이 정한다.</p>

□ 대전학교급식 기본계획

- 우리지역의 농·축·수산물 등 로컬푸드 사용 운동 전개 및 소비 촉진
 - 학교급식에 식재료를 납품하는 생산자 표시(실명제) 및 ‘교육농장’ 체 협합습 등 농가를 생활교육의 장으로 활용
- 자치단체 지원을 통한 우수한 식재료 사용 확대
 - 대전지역에서 생산되는 친환경 농산물 우선 구매 권장

□ 사업 현황

- 앞서 언급한 조례에 따라 대전광역시는 친환경우수농산물 현물 공급 사업과 환경우수농산물 학교 등 보조금 지원 사업을 추진 중임.
 - 친환경우수농산물 지원사업 중 초·중·고·특수학교 및 공립유치원은 급식조달시스템(eaT)을 통해 식재료를 구입하는 방식으로 보조금을 지급
 - 어린이집, 사립유치원은 지역에서 생산한 농산물을 공급방식(꾸러미, 온라인 선택, 직매장 이용) 중 신청하여 현물로 공급
 - 친환경우수농산물 현물 공급은 지역식재료 생산·공급을 원칙으로 함.
 - 공급우선순위: (1순위) 지역산 친환경, (2순위) 로컬푸드 인증, (3순위) 충청권 친환경 및 안전성이 검증된 로컬푸드, (4순위) 안전성이 검증된 국내산
 - 2019년 친환경·우수 식재료 차액 지원, 로컬푸드 인증을 포함하여 약 86억 원을 지원함(지역농업네트워크협동조합, 2020).

[표 2-6] 대전광역시 학교급식 관련 지원 개요

지원대상	지원일수	지원내역	급식비(식품비) 단가
초, 중, 고, 인가대안학교, 방통중고 (304개교, 162,007명)	초-192일, 중, 고-185일, 방통중고-24일	식품비, 인건비, 운영비 포함 (식품비70%이상)	초-3,300원, 중-4,000원, 고-4400원

[표 2-7] 대전광역시 친환경농산물 차액 지원사업 개요

지원대상	지원내역	차액단가
유·초·중·고·특수·어린이집 (1,738개교, 224,841명)	친환경 농산물 등우수식재료 구입비 보조	(지원단가) 어린이집, 유, 초, 중, 특수: 300원 고등: 220원

2. 경쟁제한적 규제

1) 경쟁제한 규제의 개념

□ 경쟁제한성

- 경쟁제한성이란 어떤 행위로 인해 시장 경쟁의 정도 또는 경쟁사업자 (잠재적 경쟁사업자 포함)의 수가 유의미한 수준으로 줄어들거나 줄어들 우려가 있음을 의미²⁾
- 시장주의 국가는 기업간 경쟁촉진을 위하여 법률³⁾을 통해 독점기업의 시장지배적지위 남용, 불공정거래행위 등 경쟁제한성 우려가 높은 행위를 규제하고 있음.
 - 기업간 경쟁으로 인한 상품과 서비스의 가격인하, 혁신활동은 소비자의 후생을 증가시키고 경제발전의 원동력이 됨.
 - 반면 기업간 경쟁이 제한되어 특정 기업이 독과점 이익을 얻는다면 소비자의 수행은 감소하고 경제 전체적인 활력도 감소하여 성장을 저해

□ 경쟁제한적 규제

- 규제는 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 법률 등을 통해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것⁴⁾
- 경쟁제한적 규제는 기업의 활동과 관련한 규제 중에서 기업간 경쟁을 저해하여 소비자 후생에 부정적인 영향을 미치는 규제로 정의
 - 예를 들면 어떤 산업의 진입을 불합리한 이유로 특정 요건을 가진 업체에게만 허락하는 사례를 들 수 있음.
 - 이 같은 경우 해당 산업은 경쟁요인이 없기 때문에 경쟁상황인 경우보다 높은 곳에서 가격이 형성되고, 소비자는 시장가격보다 높은 가격에 제품 및 서비스를 구입하게 되므로 소비자 후생이 감소

2) 「불공정거래행위 심사지침」 공정거래위원회예규 제387호

3) 우리나라의 경우 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」

4) 「행정규제기본법 제2조제1항」

□ **공정위 경쟁제한사항 심사지침**

- 공정위는 예규를 통해 「법령 등의 경쟁제한사항 심사지침」을 제정·운영하고 있음[공정거래위원회예규 제287호, 2017. 11. 14.]
 - 경쟁제한사항이라 함은 관계 행정기관의 법령 등으로 인하여 관련시장 내의 경쟁사업자(잠재적 경쟁사업자 포함)의 수가 감소하거나, 감소할 우려가 있는 등 시장경쟁의 정도에 부정적 영향을 미칠 수 있는 내용이 포함되어 있는 것을 의미함.
 - 경쟁제한사항은 관계 행정기관의 법령 등이 관련시장에 미치는 효과를 고려하여 사업자의 수 및 사업영역을 제한하는 경우, 사업자의 경쟁능력을 제한하는 경우, 사업자의 경쟁유인을 저해하는 경우, 소비자의 선택 및 정보를 제한하는 경우 등 네 가지 유형으로 구분

[표 2-8] 경쟁제한사항의 유형

유형	주요내용
가. 사업자의 수 및 사업영역의 제한	관계 행정기관의 법령 등이 특정 상품 또는 용역과 관련된 시장 내 진입을 제한하거나 어렵게 하여 사업자의 수를 감소시킴으로써 시장 내 경쟁을 감소시키는 경우
나. 사업자의 경쟁능력 제한	관계 행정기관의 법령 등이 상품 또는 용역의 가격, 생산량 및 영업시간 등 사업자가 다른 사업자와 경쟁하기 위해서 사용할 수 있는 수단을 정당한 사유 없이 제한하거나 금지함으로써 시장 내 경쟁을 감소시키는 경우
다. 사업자의 경쟁유인 저해	관계 행정기관의 법령 등이 사업자로 하여금 다른 사업자와 경쟁하려는 유인 또는 의지를 약화시킴으로써 시장 내 경쟁을 감소시키는 경우
라. 소비자의 선택 및 정보 제약	관계 행정기관의 법령 등이 소비자의 구매선택이나 구매선택에 필요한 정보제공을 제한함으로써 시장 내 경쟁을 감소시키는 경우

자료 : 국가법령정보센터

□ OECD 경쟁제한 체크리스트(checklist)

- OECD 경쟁위원회는 2007년부터 경쟁영향평가 툴킷(Competition Assessment Toolkit)을 발간하여 회원국에게 사용을 권고하고 있음.
- 공정위는 경제협력개발기구(OECD)의 4대 경쟁영향평가 요소를 기준으로 경쟁제한적인 자치법규를 발굴하여 사후개선을 진행함.
 - 4개 경쟁제한요소는 공급자 수 또는 범위의 제한, 공급자의 경쟁능력 제한, 공급자가 경쟁할 유인 감소, 소비자에게 선택되는 선택과 정보 제한으로 구성됨.
- 공정위는 대전시의 조례가 경쟁영향평가 매뉴얼 상 (A) 공급자의 수 또는 범위의 제한 3. 일부 공급자의 재화 또는 용역제공 능력을 제한 - 4. 기업의 재화, 용역, 또는 노동공급 능력 또는 자본투자 능력에 지리적 장벽 형성에 해당한다고 해석함.
 - 공공조달 등에서 참여제한은 공공조달에 참여하는 공급자의 수를 과도하게 제한하고, 공급자 간의 경쟁을 저해하여 결과적으로 낙찰가격의 상승을 초래하며, 정부가 불리한 조건의 계약을 체결하게 되므로 전형적인 과도한 규제에 해당함.
 - 지역정책의 도구로서 지리적 영역을 인위적으로 축소시키는 정책은 공급자의 수를 줄이고 특정 공급자가 시장지배력을 행사하고 가격을 인상할 수 있게 할 수 있음.

[표 2-9] OECD의 경쟁제한 체크리스트

A) 공급자의 수 또는 범위의 제한

1. 한 공급자에게 재화 또는 용역제공의 독점적 권리를 부여함.
2. 영업의 요건으로 면허, 허가 또는 인가절차를 설정함.
3. 일부 공급자의 재화 또는 용역제공 능력을 제한함.
4. 기업의 재화, 용역, 또는 노동공급 능력 또는 자본투자 능력에 지리적 장벽을 형성

2018년도 경쟁영향평가 매뉴얼(제3집) 개정내용

(A) 공급자의 수 또는 범위에 대한 제한

1. 특정 공급자에게 상품 또는 용역 제공의 독점적 권리를 부여함

2. 사업의 요건으로 면허, 허가 또는 인가의 절차를 설정함
3. 일부 공급자의 상품 또는 용역 제공 능력을 제한함
4. 공급자의 시장진입 또는 퇴출비용을 크게 증가시킴
5. 공급자의 상품, 용역, 자본 그리고 노동의 흐름을 제한함

(B) 공급자의 경쟁능력 제한

1. 판매자가 재화 또는 용역의 가격을 설정할 수 있는 능력을 제한
2. 공급자의 재화 또는 용역을 광고 또는 마케팅 할 수 있는 자유를 제한
3. 다른 공급자에 비해 일부 공급자에게 더 유리하게 상품 품질기준을 설정하거나 해당 상품에 대해 충분한 정보를 가진 일부 소비자들이 합리적으로 선택할만한 수준 이상으로 품질기준을 설정
4. 다른 공급자에 비해 일부공급자의 생산비용을 크게 증가시킴(특히 시장 신규 진입자와 기존 시장참여자를 차별적으로 대우함으로써)

(C) 공급자가 경쟁할 유인 감소

1. 자율규제 또는 공동규제 체계 형성
2. 공급자에게 생산량, 가격, 판매 또는 비용 관련 정보를 공개하라고 요구 또는 장려
3. 특정 산업의 활동 또는 공급자 단체의 활동을 일반 경쟁법 적용에서 배제

(D) 소비자에게 제공되는 선택과 정보제한

1. 어떤 판매자로부터 구매를 할 것인가를 결정하는 소비자의 능력제한
2. 소비자가 재화 또는 용역의 공급자를 변경하는데 필요한 직·간접적인 비용을 증가시킴으로써 공급자에 대한 소비자의 이동성을 감소시킴
3. 구매자가 효과적으로 구매를 하기 위해 필요한 정보를 근본적으로 변경시킴

자료 : 공정거래위원회(2018)

2) 경쟁제한적 자치법규의 개선

□ 법적근거

- 공정위는 지자체의 자치법규(조례·규칙) 중 경쟁제한성이 있는 규제를 발굴하여, 해당 지자체에 개선 의견을 제시할 수 있음.
 - 기존의 경쟁제한적 규제를 발굴·개선에 관한 공정위의 권한은 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제4조 제2항에 근거를 두고 있음.
 - 공정위는 동 조항에 근거하여 시장에서 경쟁을 촉진하기 위하여 필요한 경우에는 관계 행정기관의 장에게 경쟁의 도입 기타 시장구조의 개선 등에 관하여 필요한 의견을 제시할 수 있음.
 - 한편, 동 법 제120조는 사업자의 가격·거래조건의 결정, 시장진입 또는 사업활동의 제한, 부당한 공동행위 또는 사업자단체의 금지행위 등 경쟁제한사항을 내용으로 하는 법령 제개정 사항에 대해 공정위가 시정명령을 할 수 있는 권한을 부여하고 있음.
- 공정위가 경쟁제한성이 있다고 의견을 제시한 규제의 개선여부가 ‘지방자치단체 합동평가’의 평가지표중 하나이기 때문에 공정위의 개선 조치는 구속력을 갖게 됨.
 - 합동평가는 국가위임사무, 국고보조사업 및 국가 주요시책에 대한 17개 시·도의 추진성과에 대해 행정안전부 장관이 중앙행정기관의 장과 공동으로 평가하는 정부 차원에서 이루어지는 지방자치단체에 대한 유일한 종합평가임.
 - 합동평가는 국정 주요시책 등의 지자체 추진상황을 평가·환류하여 국정의 통합성, 효율성, 책임성 확보를 목적으로 함
 - 평가 결과에 따라 지자체에 대한 재정 인센티브를 지원하고 업무추진 유공자 포상을 추진⁵⁾
 - 합동평가를 통해 경쟁제한성을 가진 조례·규칙 등의 개선에 대한 평가를 하는 것은 「정부업무평가 기본법」 제21조에 근거를 두고 있음.

5) 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr)

[표 2-10] 경쟁제한적 자치법규의 개선의 법률적 근거

독점규제 및 공정거래에 관한 법률

제4조(독과점적 시장구조의 개선등) ① 공정거래위원회는 독과점적 시장구조가 장기간 유지되고 있는 상품이나 용역의 공급 또는 수요시장에 대하여 경쟁을 촉진하기 위한 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 공정거래위원회는 제1항의 규정에 의한 시책을 추진하기 위하여 필요한 경우에는 관계행정기관의 장에게 경쟁의 도입 기타 시장구조의 개선등에 관하여 필요한 의견을 제시할 수 있다.

제120조(경쟁제한적인 법령 제정의 협의 등) ① 관계 행정기관의 장은 사업자의 가격·거래조건의 결정, 시장진입 또는 사업활동의 제한, 부당한 공동행위 또는 사업자단체의 금지행위 등 경쟁제한사항을 내용으로 하는 법령을 제정 또는 개정하거나, 사업자 또는 사업자단체에 경쟁제한사항을 내용으로 하는 승인 또는 그 밖의 처분을 하려는 경우에는 미리 공정거래위원회와 협의하여야 한다.

② 관계 행정기관의 장은 경쟁제한사항을 내용으로 하는 예규·고시 등을 제정 하거나 개정하려는 경우에는 미리 공정거래위원회에 통보하여야 한다.

③ 관계 행정기관의 장은 제1항에 따른 경쟁제한사항을 내용으로 하는 승인 또는 그 밖의 처분을 한 경우에는 해당 승인 또는 그 밖의 처분의 내용을 공정거래위원회에 통보하여야 한다.

④ 공정거래위원회는 제2항에 따라 통보를 받은 경우에 해당 제정 또는 개정하려는 예규·고시 등에 경쟁제한사항이 포함되어 있다고 인정되는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 해당 경쟁제한사항의 시정에 관한 의견을 제시할 수 있다.

⑤ 공정거래위원회는 제1항에 따른 협의 없이 제정 또는 개정된 법령과 통보 없이 제정 또는 개정된 예규·고시 등이나 통보 없이 한 승인 또는 그 밖의 처분에 경쟁제한사항이 포함되어 있다고 인정되는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 해당 경쟁제한사항의 시정에 관한 의견을 제시할 수 있다.

정부업무평가 기본법

제21조(국가위임사무 등에 대한 평가) ① 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 국고보조사업 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등에 대하여 국정의 효율적인 수행을 위하여 평가가 필요한 경우에는 행정안전부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 합동으로 평가를 실시할 수 있다.

자료 : 국가법령정보센터

□ 수행주체

- 경쟁제한적 자치법규의 개선 업무는 공정위 시장구조개선과 경쟁제한규제개혁작업단에서 추진하고 있음.
 - 작업단의 단장은 공정거래위원회 시장구조개선정책관이 겸임하며, 단원은 4·5급 1명을 포함하여 실무인력으로 구성
 - 작업단의 업무는 규제개혁위원회 상정 안건의 검토, 경쟁제한에 관한 규제영향평가, 경쟁제한적 자치법규 개선 추진 등이 있음.
 - 작업단 운영은 「현장중심의 규제개혁 추진을 위한 규제개혁작업단 설치·운영에 관한 규정」에 따른 「공정거래위원회 경쟁제한규제개혁작업단 운영규정」에 법적 근거를 두고 있음.
- 작업단은 전문적인 업무수행을 위해 전문 연구기관을 선정하여 경쟁제한적 규제 발굴을 수행하도록 할 수 있음.
 - 이에 따라 공정위는 규제학회 등 연구기관 의뢰를 통해 3년 주기로 지방자치단체의 자치법규에 대한 경쟁제한성 관점에서 규제개선 과제를 발굴하고 있음.

[표 2-11] 공정거래위원회 경쟁제한규제개혁작업단 운영규정

<p>제2조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none">1. "행정규제"(이하 "규제"라 한다)란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임을 받는 고시등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다.2. "경쟁영향평가"란 「행정규제기본법」 제7조제1항제6호에 근거하여 신설·강화규제가 경쟁에 어떠한 영향을 미치는지를 분석·평가하는 것을 말한다. <p>3조(설치 및 구성) ① 작업단은 시장구조개선과에 설치한다.</p> <ol style="list-style-type: none">② 작업단의 단장은 공정거래위원회 시장구조개선정책관이 겸임한다.③ 작업단의 단원은 4·5급 1명을 포함하여 실무인력으로 구성하며, 4·5급은 팀장으로서 작업단의 업무를 총괄한다. <p>제4조(기능) 작업단은 다음 각 호의 사항을 관장한다.</p>
--

1. 규제개혁위원회 상정 안건의 검토
2. 경쟁제한에 관한 규제영향평가
3. 경쟁제한적 자치법규 개선 추진
4. 기타 위 각 호와 관련 있다고 작업단의 단장이 인정하는 사항

자료 : 국가법령정보센터

[표 2-12] 경쟁영향평가 점검항목

A) 사업자의 수 또는 범위의 제한
<ol style="list-style-type: none"> ① 특정 사업자에게 상품 또는 용역 제공의 독점적 권리를 부여함 ② 사업의 요건으로 면허, 허가 또는 인가의 절차를 설정함 ③ 일부 사업자의 상품 또는 용역 제공 능력을 제한함(예: 특정지역·특정유형 사업자 우대, 신규진입자 차별 등) ④ 사업자의 시장진입 또는 퇴출비용을 크게 증가시킴(예: 과도한 자본금·설비·자격요건·제품검사·인증 등) ⑤ 사업자의 상품, 용역, 자본 그리고 노동의 이동을 제한함(예: 사업지역 제한 등)
B) 사업자의 경쟁능력 제한
<ol style="list-style-type: none"> ① 사업자의 상품 또는 용역에 대한 가격 설정 능력을 제한함(예: 가격상·하한 설정, 요금인가, 외부기관의 개입 등) ② 사업자의 상품 또는 용역의 판촉, 광고, 마케팅 활동을 제한함 ③ 일부 사업자에게 더 유리하게 상품의 품질기준을 설정하거나, 일반소비자가 선택할만한 수준 이상의 품질기준을 설정함 ④ 다른 사업자에 비해 일부 사업자의 생산비용을 상대적으로 증가시킴(예: 특정사업자군에 대한 보조금 지급 등)
(C) 사업자의 경쟁유인 감소
<ol style="list-style-type: none"> ① 산업계 혹은 전문직 협회에 의한 자율규제 체계를 형성함(협회 가입 의무, 협회에 규제 권한 부여 등) ② 사업자에게 가격, 생산량, 또는 매출에 대한 정보를 공개하도록 요구함 ③ 특정 산업의 활동 또는 사업자의 활동을 경쟁 관련법 적용에서 배제함
D) 소비자에게 제공되는 선택과 정보의 제한
<ol style="list-style-type: none"> ① 소비자의 공급자 선택권을 제한함(예: 온라인 등 판매채널 제한 등) ② 소비자의 공급자 전환비용을 증가시켜 소비자의 이동성을 감소시킴 (예: 과도하게 긴 계약조건, 계좌 해지·통신사 이동시 수수료 부과 등) ③ 소비자가 상품구매시 활용하는 정보의 내용·제공방식을 제한하거나 변경하여 소비자의 합리적인 선택을 제한함(예: 일부 상품 정보만 제공 등)

자료 : 국무조정실(2021), 규제영향분석서 작성지침

로컬푸드 지원정책의 경쟁제한성 평가

1. 로컬푸드 지원조례의 경쟁제한성 판단 논리
2. 공정위 판단에 대한 적정성 검토

3장

3장 로컬푸드 지원정책의 경쟁제한성 평가

1. 로컬푸드 지원조례의 경쟁제한성 판단 논리

- 공정위(2021)에서는 「대전광역시 로컬푸드 육성 및 지원조례」의 일부 내용이 경쟁제한성이 있다고 보았는데, 로컬푸드 활성화를 위한 생산자 지원, 학교급식 연계사업이 공급자수를 제한하여 소비자 선택권을 저해한다고 판단
 - 이 같은 근거는 동조례가 OECD 평가항목 중 (A) 공급자의 수 또는 범위의 제한 중 3. 일부 공급자의 재화 또는 용역제공 능력을 제한함, 4. 기업의 재화, 용역, 또는 노동공급 능력 또는 자본투자 능력에 지리적 장벽을 형성함에 해당한다고 보았음.
- 문제로 지적한 내용은 동조례에서 사업추진의 내용을 규정하고 있는 동조례 제7조에서 “1의 가. 품목별 안정생산 등을 위한 조직화 및 활성화 관련 사업”, “3의 라. 학교급식등 단체급식소 등과 연계한 로컬푸드 생산 관련 사업” 두 가지 조항임.
- 이 같은 조항에 의거하여 대전시는 로컬푸드의 품목별 생산 활성화 사업의 명분으로 로컬푸드 농가의 생산비용을 절감하는 다양한 지원정책을 할 수 있으며, 학교급식이나 단체급식소에 우선적으로 로컬푸드 농가를 연계하여, 이와 경쟁하는 타지역 사업체에 비해 판로에 있어서 우대를 제공할 가능성이 있다고 판단
- 이러한 조치는 로컬푸드와 타지역 농산물간 품질에 있어 아무런 차이가 없음에도 불구하고, 로컬푸드는 생산비용의 지자체 지원을 통해 가격경쟁력에 우위를 점하게 되며 학교급식이나 단체급식의 로컬푸드 우선 연계는 타지역 공급자의 접근 가능성을 제약한다고 주장
- 이를 근거로 공정위는 동 조례의 ‘제7조의 1호 가목’ 및 제2호의 2호 라목의’을 삭제할 필요가 있다는 의견을 제시
- 한편, 가격은 기본적으로 시장에서의 소비와 생산에 의해 결정되어야

한다는 원칙에 따라 제3조(기본이념)의 “적정한 가격보장의 추구”라는 문구도 삭제할 필요가 있다는 의견을 제시

[표 3-1] 공정위 의견

대전광역시 로컬푸드 육성 및 지원 조례

제3조(기본이념) 이 조례의 기본 이념은 다음 각 호와 같다.

1. 로컬푸드는 도시와 농업인이 상생하는 나눔과 연대의 범시민적 지역공동체 운동으로써 상호 이해와 신뢰를 바탕으로 소비자의 안전하고 친환경적인 식생활을 도모하고 생산자의 안정적인 판로확보와 적정한 가격보장을 추구(삭제)한다.

제7조(사업 추진) ① 시장은 로컬푸드 육성 및 지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 로컬푸드 육성 및 지원 사업

가. 품목별 안정생산 등을 위한 조직화 및 활성화 관련 사업(삭제)

나. 로컬푸드 직매장·직거래장터·공동작업장 등 개설 및 지원 사업

다. 로컬푸드종합지원센터 운영 및 활성화 관련 사업

라. 생산자, 소비자 교육 및 정보제공 사업

마. 로컬푸드 홍보 및 마케팅 사업

2. 로컬푸드 품질 및 안전관리 사업

가. 로컬푸드 품질 및 안전관리 강화를 위한 생산자 등 관계자 교육

나. 로컬푸드 안전성 조사에 필요한 기자재 및 시약 등 지원 사업

3. 기획생산 및 활성화 사업

가. 여성·고령 농업인 등 소규모 농가 및 단체의 직거래 사업

나. 품목별 기획생산단지 조성 및 활성화 지원

다. 지역순환농업 촉진, 토종종자의 보존 및 생산관련 사업

라. (삭제)

마. 로컬푸드 가공산업 발전을 위한 소규모 농가 가공활성화 사업

4. 그 밖에 시장이 로컬푸드 육성 및 지원에 필요하다고 인정하는 사업

② 시장은 제1항의 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 관련 법인·단체 등에 위탁할 수 있다.

③ 시장은 제1항의 사업을 수행하는 개인 및 단체 등에게 예산의 범위에서 필요한 사업비를 지원할 수 있다.

2. 공정위 판단에 대한 적정성 검토

1) 행정규제 판단기준

- 공정위가 경쟁제한적 규제로 지적한 “학교급식 등 단체급식소 등과 연계한 로컬푸드 생산 관련 사업”은 대전광역시 내 로컬푸드 사업자에 대한 지원정책임.
- 행정규제는 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현을 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로 지원정책은 원칙적으로 행정규제에 해당하지 않음.
 - 국무조정실(2016)의 행정규제 판단기준은 “장려·육성을 위한 보조 또는 지원·공공부조 등은 기본적으로 행정규제가 아님”을 명시하고 있음.
 - 보조금 지급 목적과 직접 관련된 특정 행위를 지급요건으로 요구하는 경우 등은 지원 대상의 선정을 위한 기준 설정에 해당하여 행정규제가 아님.
 - 그러나 보조금 지급 목적과 직접 관련되지 않은 특정행위를 지급요건으로 요구하는 경우는 행정규제로 보고 있음.
- 대전광역시 조례의 경우 로컬푸드 육성 지원을 받기 위한 요건은 농가가 대전 지역 내에 위치해야 한다는 것임.
 - 이는 생산자에게 안정적인 판로를 확보하도록 로컬푸드를 육성 및 지원한다는 조례의 목적과 직접적으로 관련되어 있음.
 - 또한, “지역농산물 이용촉진과 농산물의 직거래 활성화에 필요한 사항을 규정함으로써 지역경제 발전, 농산물 유통구조 개선 및 농가의 소득증대와 소비자의 이익보호에 이바지”한다는 상위 법률⁶⁾의 목적과도 연관되어 있음.
- 따라서 로컬푸드 지원사업은 엄밀한 의미에서 행정규제로 보기 어려움.

6) 지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률 제1조(목적) 이 법은 지역농산물 이용촉진과 농산물의 직거래 활성화에 필요한 사항을 규정함으로써 지역경제 발전, 농산물 유통구조 개선 및 농가의 소득증대와 소비자의 이익보호에 이바지함을 목적으로 한다.

2) 공정거래법상 경쟁제한성 부합 여부 검토

- 공정위의 판단은 대전광역시의 조례가 지역 내 로컬푸드 농가에 대해 차별적인 판로우대와 지원을 한다는 점임.
 - 본 절에서는 공정위의 판단이 법령 등에서 정의하는 경쟁제한성 기준에 부합하는지 적정성을 검토하고자 함.
 - 대전광역시는 동 조례에 근거하여 전체 학교를 대상으로 로컬푸드(친환경·우수농산물) 식재료 차액을 지원하고 있는 바, 이러한 지원이 경쟁제한적 결과를 초래하는지를 살펴볼 필요
- 공정위는 공정거래법상 “경쟁제한성”에 대해 예규를 통한 심사지침을 제정하여 구체적으로 정의하고 있음.
 - 우선, 「법령 등의 경쟁제한사항 심사지침」에서는 “관계 행정기관의 법령 등으로 인하여 관련시장 내의 경쟁사업자(잠재적 경쟁사업자 포함)의 수가 줄어들거나 줄어들 우려가 있는 등 시장경쟁의 정도에 부정적 영향을 미칠 수 있는 내용이 포함되어 있는 것”을 의미함.
 - 「불공정거래행위 심사지침」에서는 “어떤 행위로 인해 시장 경쟁의 정도 또는 경쟁사업자(잠재적 경쟁사업자 포함)의 수가 유의미한 수준으로 줄어들거나 줄어들 우려가 있음”을 의미함.
 - 두 심사지침 모두 특정 행위나 제도가 “시장 경쟁의 정도 또는 경쟁사업자(잠재적 경쟁사업자)가 줄거나 줄어들 우려가 있는 것”을 경쟁제한적이라고 정의하고 있음.
- 한편, 「법령 등의 경쟁제한사항 심사지침」에서는 [표 2-7]의 판단기준에 따라 경쟁제한성 여부를 종합적으로 고려하도록 하고 있음.
- 우선, 동 조례가 경쟁제한성을 갖기 위해서는 관련시장(대전시 급식 식재료 시장)이 독과점 구조를 지니는지 여부를 판단하여야 함.
 - 달리 말해, 조례로 지원을 받는 대전시 로컬푸드 농가가 독과점적 사업자인지 여부를 밝혀야 함.
- 대전광역시 로컬푸드 농가는 전국 단위뿐만 아니라 대전 지역 내에서도 시장 점유율이 미미한 것으로 나타남.

- 2017년 기준 대전광역시의 로컬푸드(지역농산물) 자급률은 5.6% 수준이며(김종남 · 구혜경, 2020), 이를 고려할 때 대전시 급식 식재료 시장에서 로컬푸드가 차지하는 시장점유율은 미미할 것으로 추정
- 또한 대전광역시의 학교급식 친환경농산물 사용비중(농산물 사용액 대비 친환경 농산물 공급액)은 29.5%로 나타남[표 3-2].
- 로컬푸드(지역농산물) 자급률과 학교급식 친환경농산물 사용비중을 고려할 때 로컬푸드(친환경·우수농산물) 식재료 차액을 지원받는 농산물은 약 1.7%[0.295×0.056]로 추산됨.
- 공정위의 경쟁제한성 판단기준에서는 경쟁제한을 야기할 수 있는 최소한의 시장점유율을 10% 이상으로 보고 있으나,⁷⁾ 대전광역시 로컬푸드 사업자의 시장 지배력은 10% 미만임.
- 따라서 대전광역시의 조례에 따라 지원을 받는 로컬푸드 사업자는 경쟁제한효과를 수반할 수 있는 시장지배력(market power)을 갖췄다고 보기 어려움.

[표 3-2] 학교급식 친환경농산물 공급액 산출

시도	친환경농산물공급액	농산물 사용액	친환경농산물 사용비중
서울	99,522,870	146,280,299	68.0%
부산	15,590,876	51,345,668	30.4%
대구	3,160,468	38,090,640	8.3%
인천	5,205,606	49,808,688	10.5%
광주	27,052,500	32,345,711	83.6%
대전	7,527,147	25,556,657	29.5%
울산	9,240,000	20,909,513	44.2%
세종	126,000	7,893,386	1.6%
경기	132,664,871	234,933,221	56.5%
강원	9,508,984	23,898,668	39.8%

7) 「불공정거래행위 심사지침」〈별첨〉 경쟁제한성 판단기준 시장점유율이 10% 이상인 경우에는 다수의 시장참여자들이 동일한 행위를 하고 그 효과가 누적적으로 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우(누적적 봉쇄효과)에 한하여 시장력(market power)이 인정됨.

충북	20,305,508	35,346,282	57.4%
충남	30,650,263	47,121,681	65.0%
전북	22,320,375	39,364,112	56.7%
전남	42,217,715	43,219,395	97.7%
경북	43,559,144	54,336,238	80.2%
경남	16,330,872	58,723,034	27.8%
제주	10,947,040	14,601,704	75.0%
합계	495,930,194	923,774,897	53.7%

자료 : 지역농업네트워크 협동조합연합회(2020)

- 한편, 대전광역시농업기반자체가 크지 않아 대전 자체의 농업규모만으로는 학교 급식 식재료 시장을 자체적으로 충당하기엔 한계
- 대전광역시농업기반자체 수는 2021년 기준 12,241가구, 농가인구는 29,025명으로 전국에서 서울, 세종, 부산 다음으로 규모가 작음

[표 3-3] 행정구역별 농가, 농가인구

(단위: 가구, 명)

행정구역별	농가	농가인구
전국	1,031,210	2,215,498
서울특별시	7,031	15,767
부산광역시	11,137	25,044
대구광역시	23,893	54,006
인천광역시	12,647	28,128
광주광역시	14,708	35,403
대전광역시	12,241	29,025
울산광역시	13,408	30,584
세종특별자치시	6,573	15,348
경기도	114,901	280,300
강원도	68,300	150,005
충청북도	70,177	151,793
충청남도	120,324	252,078
전라북도	90,862	188,689
전라남도	146,024	290,551
경상북도	169,774	348,303
경상남도	117,660	244,924
제주특별자치도	31,549	75,548

자료 : 통계청, 농림어업조사

- 농산물 판매규모별 통계를 보면 판매없이 자가소비하는 가구가 23.0%로 였으며, 판매규모가 1억원 이상인 농가는 75가구에 불과한 것으로 나타남.
- 따라서 로컬푸드 지원정책이 이루어져도 대전광역시에 소재한 농가가 시장 지배적 사업자가 되는 것은 사실상 불가능함.

[표 3-4] 대전광역시 판매규모별 농가

(단위: 만원, %)

구분	농가수	비중
계	12,241	100.0
판매없음(자가소비)	2,818	23.0
120만원 미만	1,591	13.0
120만원~300만원 미만	2,886	23.6
300만원~500만원 미만	1,884	15.4
500만원~1천만원 미만	1,310	10.7
1천~2천만원 미만	1,025	8.4
2천~3천만원 미만	395	3.2
3천~5천만원 미만	178	1.5
5천~7천만원 미만	78	0.6
7천~1억원 미만	0	0.0
1억~2억원 미만	75	0.6
2억~5억원 미만	0	0.0
5억원 이상	0	0.0

자료 : 통계청, 농림어업조사

- 로컬푸드(친환경·우수농산물) 지원제도에도 불구하고, 타 지역에서 생산한 농산물에 학교급식 식재료의 거의 대부분 의존할 수 밖에 없는 구조임.
- 이에 따라, 동 조례가 타 지역의 농산물 사업자의 진입을 제한하는 요소는 거의 없는 것으로 판단됨(판단기준 ②).
- 같은 이유로 실질적으로 경쟁관계에 있는 사업자들이 배제되거나 배제될 우려도 거의 없을 것으로 예상(판단기준 ⑤).

- 또한, 미미한 시장점유율을 고려할 때 동 조례가 인해 특정 로컬푸드 사업자의 시장 내 지위를 유지·강화할 가능성도 미미함(판단기준 ③).
- 대전광역시 농림어업 기업 363개 중 352개가 소상공인이며, 소기업과 중기업이 11개, 대기업은 없음.

[표 3-5] 행정구역별 기업규모별 농림어업 기업수 현황

(단위: 개)

지역별	전체	소상공인	소기업	중기업	대기업
전국	95,548	90,686	4,557	226	79
서울	X	517	29	7	X
부산	X	1,208	139	23	X
대구	461	453	8	-	-
인천	1,879	1,841	35	3	-
광주	514	X	X	X	-
대전	363	352	X	X	-
울산	882	825	57	-	-
세종	457	438	X	X	-
경기	12,214	11,685	464	41	24
강원	6,833	6,502	317	7	7
충북	4,015	3,787	202	20	6
충남	10,202	9,628	529	31	14
전북	6,611	6,271	312	23	5
전남	16,427	15,614	784	24	5
경북	10,838	10,292	525	17	4
경남	17,455	16,938	497	15	5
제주	X	3,830	625	10	X

자료 : 중소벤처기업부, 중소기업기본통계

- 한편, 로컬푸드의 식재료 차액을 대전시 예산으로 지원하기 때문에 상품 또는 용역의 가격이 상승하거나 생산량이 감소할 우려도 거의 없는 것으로 판단됨(판단기준 ⑦).
- 마지막으로 대전광역시에서 학교급식은 초·중·고 모두 무상급식으로 정부에서 지원되므로 “소비자의 구매선택이나 구매선택에 필요한 정보

등”과는 무관한 사안임(판단기준 ⑩).

[표 3-6] 대전 로컬푸드 지원사업의 경쟁제한성 판단기준

판단기준	해당여부
① 관련시장이 독점 및 과점 구조를 지니는지 여부	×
② 관련시장 내에 신규사업자가 진입하기 어려운지 여부	×
③ 관련시장이 대외적으로 개방되어 있는 정도가 낮은지 여부	×
④ 법령 등이 특정 사업자의 시장 내 지위를 유지·강화하거나 유지·강화할 우려가 있는지 여부	×
⑤ 법령 등으로 인하여 실질적으로 경쟁관계에 있는 사업자들이 배제되거나 배제될 우려가 있는지 여부	×
⑥ 법령 등으로 인하여 관련시장 내 사업자들이 부당한 공동행위를 할 우려가 있는지 여부	×
⑦ 법령 등으로 인하여 상품 또는 용역의 가격이 상승하거나 생산량이 감소할 우려가 있는지 여부	×
⑧ 법령 등으로 인하여 상품 또는 용역의 다양성이 감소할 우려가 있는지 여부	×
⑨ 법령 등으로 인하여 기술개발 등 사업자의 혁신을 위한 활동이 감소하여 기업의 생산성 또는 장기적인 성장을 저해할 우려가 있는지 여부	×
⑩ 법령 등으로 인하여 소비자의 구매선택이나 구매선택에 필요한 정보 등을 제한하여 시장 내 경쟁이 감소하는지 여부	×

자료 : 국가법령정보센터, 해당여부는 저자가 작성

- 한편, OECD의 경쟁제한 톨킷에서도 지역 또는 중소기업에 대한 보조금 또는 세금혜택 자체를 경쟁제한적 정책으로 보고 있지는 않음.
 - OECD는 지역 혹은 중소기업에 대한 정책목표가 추구되는 경우, 보조금 혹은 세금혜택이 경쟁을 저해하지 않는다면 직접 보조금 혹은 세금혜택이 정책대안이 될 수 있다고 하고 있음(공정위, 2018).
- 또한, 대전 공공 학교, 유치원 급식 식재료 시장규모가 전국 대비 각각

3.0%, 4.0%로 미미하다는 점을 고려할 때, 동 조례가 전국 단위로 식재료를 공급하는 사업자에 미치는 영향은 제한적일 것으로 판단됨.

[표 3-7] 대전 공공급식 식재료 시장 규모 추정

(단위: 억원, 명, %)

구분	전국 식재료 시장 규모 (억원)	전국 식수인원 (명)	대전 식재료 시장규모 (억원)	대전시 식수인원 (명)	전국대비 (%)
공공기관	769	130,000	46	7,575	6.0
학교	32,000	5740,000	1,018	182,535	3.0
유치원	2,500	680,000	88	24,012	4.0
어린이집	5,000	1,400,000	148	41,553	3.0
경찰청	500	20,000	14	570	3.0
사회복지시설	9,800	230,000	60	12,637	5.0
국공립병원	1,494	127,000	35	2,983	2.0
합계	52,090	8327,000	1,409	271,865	3.0

자료 : 대전 푸드플랜 수립 연구용역보고서(2019)

3) 해외 사례 비교를 통한 적정성 검토

□ 미국

- 미국의 학교급식은 농무성의 식품·영양국 주관 하에 주정부와 지역 학교 간의 협의를 통해 운영되고 있음.
 - 2000년 이후 학교급식 식재료로 지역 산 농산물 구매하도록 장려하는 법안이 통과되어 시행 중(농식품유통교육원, 2017)
- 농장학교연결프로그램(FTS)을 통해 로컬 푸드에 대한 보조금 제공
 - 미국의 농무부는 미국의 각 지역에서 생산된 신선한 농산물의 소비를 확대하기 위해 아동영양프로그램과 연계한 농장학교연결프로그램(Farm to School Grant Program, FTS)을 운영하고 있음.
 - 농장학교연결프로그램을 통해 지자체와 생산자 및 생산자 단체에 보조금과 기술적 지원을 제공
 - 지역 농산물 구매(Procurement) 프로그램을 통해 지역 농산물을 구입하여 학교 식당, 매점 등에 판매 및 제공

[표 3-8] 미국 Farm to School 프로그램 세부 내용

구분	내용
지역 농산물 구매(Procurement)	지역 농산물을 구입하여 학교 식당, 매점 등에 판매 및 제공
교내 텃밭 조성	교내에 텃밭을 만들어 학생들이 직접 체험해 볼 수 있는 공간 조성
교육	식생활 교육 시행

자료 : 박진우(2018), 미국의 학교급식 USDA 아동 영양 프로그램

- 한편, 주정부 또는 지방정부에 의해 공공영역에서의 지역 농산물 구매 촉진을 제도화하고 있음.
 - 2015년 기준 37개 주정부가 지역산 농식품 구매에 관한 사항을 주 법령 등을 통해 규정하고 있음(황윤재 외, 2019)
 - 예를 들어, 일리노이주는 지역 농산물 목표 구매 비율을 설정하고 있

으며, 매사추세츠주는 의무 비율 가격 제도를 채택하고 있음.

[표 3-9] 미국 주별 지역산 농식품 구매 추진 현황

구분	주요내용	사례
지역산 농식품 목표 구매 비율 설정	구매 농식품을 특정 비율 이 상으로 지역산 구매	<ul style="list-style-type: none"> • 일리노이는 법령을 통해 2009년에 지역산 농식품을 2020년까지 최소 20%이상 구매하는 목표 수립
의무 비율 가격 설정 (mandated percent price preference)	지역산 농식품 가격이 지역 산 이외의 제품 가격의 일정 비율 내에 위치해 있을 경우 지역산 농식품 구매	<ul style="list-style-type: none"> • 알래스카주는 주정부 자금을 받는 주정부 기관이나 학교가 자연산 제품을 구매하는 경우, 지역제품이 지역의 제품과 비교하여 7% 이상 가격이 높지 않으면서 품질이 동일하다면 지역 제품을 구매하도록 법령에 규정 • 매사추세츠주의 경우 지역 농수산물의 가격이 타지역에 비해 10%이상 높지 않은 경우 지역제품을 구매하도록 법령에 규정
재량적 지리적 선호 지정	재량적 지리적 선호 법령을 이용 주정부 기관이 지역산 제품에 대해 지역산 이외 제 품보다 더 많은 비용을 지출 하도록 기관 재량권 규정	<ul style="list-style-type: none"> • 몬태나주에서는 로컬푸드 조달법령을 제정하여 주정부 기관, 학교, 교정시설, 대학, 병원의 주정부기관 및 시설이 지역에서 생산된 농식품을 일반적 조달 절차를 거치지 않고, 직접 구매할 수 있도록 하는 광범위한 재량권을 부여
지역산 구매 지원 결의	지역산 구매를 강제하지는 않으며, 결의안을 통해 주 정부 기관의 참여 독려	<ul style="list-style-type: none"> • 2010년에 노스캐롤라이나 주 환경농업센터와협력기관들은 농식품비용투입의 10%를 지역산으로 사용하도록 하는 “10% 캠페인” 추진

자료 : 황윤재 외(2019)

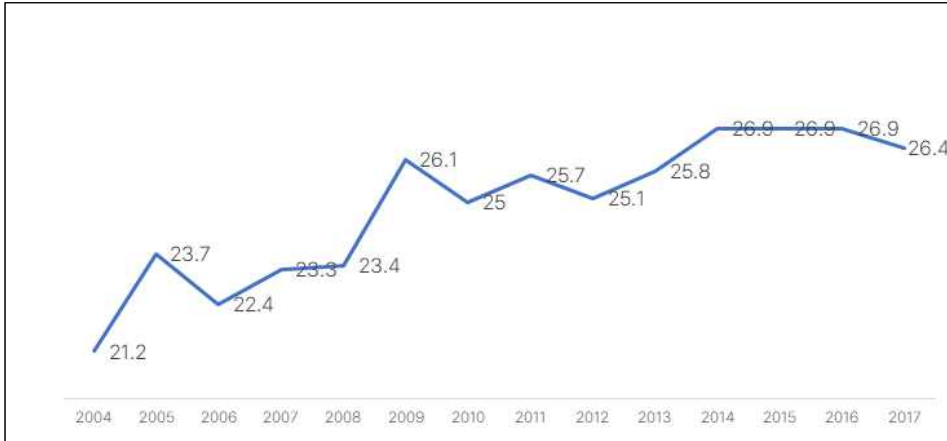
- 미국은 학교급식에서의 로컬푸드 우대 정책에도 불구하고, 이를 둘러싼 경쟁제한성 논란이 야기된 적은 없는 것으로 파악됨.
 - 미국은 캐퍼-볼스테드법(Capper-Volstead Act)에 따라 소규모 농가와 협동조합의 행위에 대해선 독점금지법 적용을 면제하고 있음.
 - 한편, 미국도 우리나라와 마찬가지로 ‘경쟁 촉진 행정명령’을 통해 산업별로 경쟁제한적 규제를 발굴·개선하고 있는데, 학교급식 지역 농산물 구매 우대 정책이 발굴된 적은 없었음.

□ 일본

- 일본은 1970년부터 ‘지역에서 생산한 농산물을 지역에서 소비한다’는 의미의 지산지소 운동이 활발하게 진행되어 옴.
- 2005년 제정된 식육기본법에서 명시한 식육추진기본계획에서 학교급식의 지역농산물 사용비율을 30% 이상으로 높인다는 목표를 설정
 - 학교급식의 식재료로 지역 생산물의 안정적인 생산·공급체제를 구축하기 위한 조사·검토, 새로운 메뉴·가공품의 개발·도입 등의 노력을 위한 지원, 생산자와 학교 등과의 조정 역할이 된 지산지소 코디네이터 육성 사업 등을 시행
 - 2004년 학교급식에 지역농산물이 이용되는 비율은 21.2%였으나 2016년도에는 전국 평균 25.8%까지 상승
- 일본의 학교급식 지역 농산물 구매 우대 정책은 법률에 근거하여 추진되고 있으며, 미국과 마찬가지로 경쟁제한 관련 논란이 야기된 적이 없었던 것으로 파악됨.

[그림 3-1] 일본 학교급식 지역농산물 이용비율

(단위: %)



자료 : 일본 문부과학성

□ 유럽

- 유럽연합은 공공조달 원칙에 따라 역내국가 간 차별이 금지되며 이에 따라 학교 급식의 지역농산물 사용을 위해 간접적인 지원수단을 활용
 - 지역 산 이용 활성화를 위해 제철산물(신선한 제품) 이용 등을 기준으로 제시하여 간접적으로 자국산·지역산 이용을 유도하고 있음.(황윤재 외, 2019)
 - 예를 들어, 이탈리아는 학교급식 조달 시에 ‘신선도 보장’이라는 조건 등 식품 공급체인을 매우 짧게 설정하여 지역 농산물을 간접적으로 우대함.

4) 타 법률과의 관계

□ 적절한 가격 보장

- 공정위는 가격은 기본적으로 시장에서의 소비와 생산에 의해 결정되어야 한다는 원칙에 따라 제3조(기본이념)의 “적정한 가격보장의 추구”라는 문구를 삭제할 필요가 있다는 의견을 제시
- 그러나 “농수산물의 적절한 가격을 유지”한다는 개념은 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률에 규정된 내용임.

[표 3-10] 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률

지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률 제1조(목적) 이 법은 농수산물의 유통을 원활하게 하고 <u>적정한 가격</u> 을 유지하게 함으로써 생산자와 소비자의 이익을 보호하고 국민생활의 안정에 이바지함을 목적으로 한다. 제6조(계약생산) ① 농림축산식품부장관은 주요 농산물의 원활한 수급과 <u>적정한 가격 유지</u> 를 위하여 지역농업협동조합, 지역축산업협동조합, 품목별·업종별협동조합, 조합공동사업법인, 품목조합연합회, 산림조합과 그 중앙회(농협경제지주회사를 포함한다)나 그 밖에 대통령령으로 정하는 생산자 관련 단체(이하 “생산자단체”라 한다) 또는 농산물 수요자와 생산자 간에 계약생산 또는 계약출하를 하도록 장려할 수 있다.

자료 : 국가법령정보센터

□ 지역농산물 우대 정책

- 농산물직거래법은 지방자치단체 및 공공기관이 지역농산물을 우선구매할 수 있다는 점을 명시하고 있음.
- 또한, 동 법은 지역 내의 학교급식·단체급식 등 사업자 등과 지역농산물 생산자와의 협력 강화 등에 필요한 시책을 강구하도록 하고 있어 이를 근거로 조례를 제정하여 로컬푸드를 지원하고 있는 것임.
- 즉, 동 로컬푸드 지원조례는 이미 상위 법률에서 위임한 범위 안에서 세부 내용을 규정한 것임.

[표 3-11] 지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률

제14조(지역농산물 우선구매) ① 지방자치단체의 장 및 공공기관의 장은 해당 지역 또는 소재지에서 농산물에 관한 조달계약 등을 체결하려는 때에는 해당지역의 농산물을 우선적으로 구매할 수 있다.

② 지역농산물 우선구매 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

제15조(지역농산물 판매촉진 등) ① 지방자치단체의 장은 지역농산물의 소비촉진을 위하여 필요한 경우 공공기관, 민간단체, 기업 등과 지역농산물의 구매촉진을 위한 협약을 맺을 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 해당 지역의 공공기관 또는 민간단체 등이 지역농산물의 판매촉진을 위한 일일 직거래 장터, 홍보사업 등을 추진할 경우 이에 필요한 지원을 할 수 있다.

③ 지방자치단체의 장은 지역농산물의 소비촉진을 위하여 「유통산업발전법」 제2조제3호의 대규모점포로서 대통령령으로 정하는 할인점·백화점·쇼핑센터 및 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제2조제12호의 농수산물종합유통센터로서 대통령령으로 정하는 규모 이상의 것을 경영하는 사업자에게 해당 지역농산물 판매장소를 설치·운영하도록 권장할 수 있다.

④ 지방자치단체의 장은 산업통상자원부장관과 협의하여 「유통산업발전법」 제2조제3호의 대규모점포를 경영하는 사업자와 지역농산물 생산자 및 판매자 간의 지역농산물 판매를 위한 협약 체결을 권장할 수 있으며, 협약 체결을 위하여 관계자로 구성된 협의기구를 구성·운영할 수 있다.

⑤ 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 협약 체결과 관련하여 지역농산물의 전시 또는 시연을 위한 박람회 등의 행사를 개최하거나 지원할 수 있다.

⑥ 지방자치단체의 장은 지역농산물 이용촉진을 위하여 지역 내의 학교급식·단체급식 등 사업자, 영양사 등 교육 관계자 및 식품 관련 사업자 등과 지역농산물 생산자와의 협력 강화 등에 필요한 시책을 강구하여야 한다.

⑦ 그 밖에 지역농산물 판매촉진을 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

자료 : 국가법령정보센터

□ 국제조약

- 농산물직거래법 시행령은 지자체 등이 지역농산물을 우선적으로 구매하는 경우에는 대한민국이 당사자인 정부조달에 관한 조약·협약·협정

등이나 그 밖의 국제규범에 따른 의무를 고려하도록 규정하고 있음.

- 세계무역기구(WTO) 정부조달협정(GPA)에서는 “학교급식을 포함한 모든 급식프로그램의 정부조달에 대해서는 GPA 적용을 받지 않는다”고 규정되어 로컬푸드 조례는 국제조약에 부합함.
- 한국은 2012년 WTO 정부조달협정(GPA) 개정 협상에서 부가 조달하는 모든 급식 프로그램에 대해 GPA(국내산과 수입산 차별 금지) 적용 예외를 받음.

[표 3-12] 지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률 시행규칙

제10조(지역농산물 우선구매) 지방자치단체의 장 또는 공공기관의 장이 법 제14조제1항에 따라 지역농산물을 우선적으로 구매하는 경우에는 대한민국이 당사자인 정부조달에 관한 조약·협약·협정 등이나 그 밖의 국제규범에 따른 의무를 고려하여야 한다.

자료 : 국가법령정보센터

결론 및 논의

4장

4장 결론 및 논의

- 대전광역시 「로컬푸드 육성에 관한 조례」는 역외 사업자를 차별하는 경쟁제한적 규제 논란에 휩싸인 바 있음.
- 본 고에서는 동 조례에 따른 학교급식 지역 농수산물 지원 제도의 경쟁제한성 여부에 대한 검토를 수행
- 우선, 「로컬푸드 육성에 관한 조례」는 농산물직거래법의 위임에 따라 제정된 바, 해당 조례의 폐지를 논하기 위해서는 상위 법률의 적정성부터 먼저 검토할 필요가 있음.
- 대전 내 로컬푸드 사업자의 급식 식재료 시장 점유율은 10% 미만인 점, 대전의 로컬푸드 자급률이 5.6%에 불과하다는 점 등을 고려할 때 동 조례가 향후 대전 학교급식 식재료 시장의 경쟁을 제한시킬 것이라는 주장은 객관적인 근거가 부족한 것으로 판단됨.
- 한편, 미국, 일본 등 해외 주요국도 지역 농가 지원과 학생의 건강권 보장을 위해 직접 또는 간접적인 방법으로 학교급식에 로컬푸드 구매 비중을 확대하고 있는 추세라는 점도 고려할 필요가 있음.
- 경쟁제한적 규제정책을 총괄하는 OECD에서도 지역 혹은 중소기업에 대한 정책목표를 위해 경쟁을 저해하지 않는 선에서 보조금 혹은 세금 혜택을 제공하는 것은 과도한 규제가 아니라고 판단하고 있음.
- 특정 제도의 경쟁제한성을 판단하기 위해서는 OECD 평가항목을 기계적으로 적용하기 보다는 객관적인 통계에 근거하여 정책 수혜대상 사업자의 시장지배력, 해당 시장의 경쟁 여건 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

참고문헌

- 국무조정실(2021), 규제영향분석서 작성지침
- 김종남·구혜경(2020), 대전·세종·충청의 로컬푸드 지역인증제 활성화 방안 연구: 소비자, 지역농민, 매장관계자의 인식 비교를 중심으로. 한국생활과학회지, 29(3), 325-336.
- 공정거래위원회(2018), 경쟁영향평가 메일
- 공정거래위원회(2021), 지방자치단체의 경쟁제한적 조례·규칙 등에 관한 실태파악 및 개선방안 연구
- 박진우(2018), 미국의 학교급식 USDA 아동 영양 프로그램, 한국농촌경제연구원
- 지역농업네트워크협동조합연합회(2013) 중소농 농산물직거래 전략 연구용역
- 양준석(2021), 대전광역시 로컬푸드 직매장 운영성과에 대한 평가 및 정책방향, 대전세종연구원.
- 황윤재·홍연아·박시현·최준영(2019), 공공급식 식재료 공급실태와 개선과제, 한국농촌경제연구원

OECD(2019), Competition Assessment Toolkit

부록 1 : 지방자치단체 합동평가 지표매뉴얼 2-3-3

국정목표	2. 더불어 잘사는 경제	국정 전략	2-3. 서민층과 중산층을 위한 민생경제
국정과제	2-3-3 민생과 혁신을 위한 규제 재설계		
평가지표	㉞ 경쟁제한적 자치법규(조례·규칙) 개선율		
지표성격	기타		
지표 유형	① 정량	② 공통	③ 정순
평가근거	「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제63조에 의거 공정위는 법령 등의 경쟁제한 사항에 대하여 관계행정기관의 장에게 시정의견을 제시가능		
지표설명	지표명 설명	진입규제, 차별적규제, 가격규제 등 사업자의 자유로운 사업활동을 제한하는 지방자치단체의 경쟁제한적인 자치법규(조례·규칙 등)의 개선율	
	평가 필요성	불합리한 진입규제·사업활동규제·가격규제 등은 경쟁약화로 인한 가격상승, 품질저하 및 기술혁신 둔화 등의 폐해가 나타날 우려가 있으므로 이와 같은 불합리한 규제 개선 필요	
	기대효과	시장진입 촉진, 영업활동 자율성 제고 등 기업애로 및 생활불편을 해소하며, 지역 시장에서 서의 경쟁촉진을 통한 경제활성화 및 소비자 후생 증대 기여	
	기타참고사항		
측정방법	<p>○ 산식</p> <p>- 공정위 개선의견에 대한 수용률과 실제 규제개선율</p> $\cdot \{[(\text{지자체 수용 건수} / \text{공정위 개선 의견 건수}) \times 0.5] + [(\text{실제 규제개선 건수} / \text{공정위 개선 의견 건수}) \times 0.5]\} \times 100$ <p>○ 산식설명</p> <ul style="list-style-type: none"> • ①은 '21년 공정위 추가발굴 결과 경쟁제한적 자치법규 개선의견 건수 • ②는 공정위가 지방자치단체에 통보한 경쟁제한적 자치법규 규제개선과제 중 지자체가 규제개선에 동의한다고 수용한 규제개선과제 건수 • ③은 지자체가 규제개선에 동의하여 수용한 규제개선과제 건수 중 '21.12.31.까지 자치법규(조례·규칙) 등이 공포·시행된 실적(건수) <p>○ 목표치: 85%</p>		

부록 2 : 공정위(2019) 대전광역시 로컬푸드 육성 및 지원조례 경쟁제한성 평가 전문

2) 경쟁제한성 평가

(1) OECD 평가항목

위의 조례는 OECD 평가항목 중 (A) 공급자의 수 또는 범위의 제한 중 3. 일부 공급자의 재화 또는 용역제공 능력을 제한함, 4. 기업의 재화, 용역, 또는 노동공급 능력 또는 자본투자 능력에 지리적 장벽을 형성함에 해당한다.

(2) 규제의 문제점 및 검토의견

위의 조례는 대전광역시에 생산 및 가공된 제품을 로컬푸드로 그 외 다른 지역에서 생산되는 우수한 제품을 제휴푸드로 구분하고, 로컬푸드에 대한 육성 지원 정책을 밝히고 있다. 이런 로컬푸드와 제휴푸드의 구분은 지역차별을 전제로 하는 것으로 소비자로서의 대전시민은 품질 높은 푸드에 대한 접근성이나, 저렴한 가격으로의 구매 등에 제약을 두는 것이다. 소비자의 관점에서 품질의 우수성이 보장된다면 제품의 지역생산, 가공여부와 관계가 없을 것이기 때문이다.

한편 동 규제는 조례의 기본 이념으로 제3조에서 적정가격의 보장을 추구하는 것으로 밝히고 있다. 그러나 가격은 기본적으로 시장에서의 소비와 생산에 의해 결정되는 것이고, 로컬푸드라고 하더라도 그 대상에서 제외되어서는 안 된다. 더구나 정부에서 농산물의 가격보장과 관련된 여러 정책을 추진하고 있다는 점을 고려할 때, 로컬푸드의 조례는 로컬푸드의 육성에 초점을 두어야 하는 것이지, 가격에까지 그 이념적 목표를 넓혀서는 안 된다.

동 규제에서는 제7조에서 사업추진에 대한 내용을 규정하고 있는데 이들 중 경쟁제한성이 높은 것은 삭제될 필요가 있다. 로컬푸드의 지원은 로컬푸드, 즉 지역의 농수산물에 품질 경쟁력을 가질 수 있게 지방자치단체에서 지원하는 것이다. 따라서 이는 지원에 그쳐야지, 경쟁제한적 관점에서 최종 제품의 가격에 영향을 미치거나, 소비자의 제품선택권을 제약하는 것, 로컬푸드와 경쟁하는 그 외의 업자에 비해 판로 등에 있어서 차별적인 대우를 해서는 안 된다. 본 조례에서는 이와 관련된 조항으로 가. 품목별 안정생산 등을 위한 조직화 및 활성화 관련 사업, 라. 학교급식 등 단체급식소 등과 연계한 로컬푸드 생산 관련 사업에 이에 해당한다. 동 조항에 의해 시장은 로컬푸드의 품목별 생산 활성화 사업의 명분으로 생산비용을 절감하는 다양한 정책을 할 수

있게 되며, 학교급식이나 단체급식소에 우선적으로 로컬푸드의 연계를 통해 경쟁하는 타 사업체에 비해 판로에 있어서 우대를 받게 된다. 더구나 이는 타 지역의 우수한 농산물의 진입을 제한하는 것이기도 하다.

이런 경쟁제한성의 조치는 먼저, 로컬푸드가 아닌 다른 사업체는 품질에 차이가 없을 수 있음에도 불구하고, 로컬푸드에 대한 생산비용의 지자체 지원을 통한 불공정 경쟁이 이루어지며, 학교급식이나 단체급식과 같은 큰 판로시장에 있어서의 접근가능성을 상대적으로 제약을 받게 된다. 나아가 전국의 모든 지방자치단체에서 이런 로컬푸드 정책을 취하게 되면, 각자 자기지역에 대한 지원과, 판로우대가 이루어져, 결과적으로 우리 지역의 업체는 우리 지역에서 우대받지만 그 보다 훨씬더 넓은 다른 지자체에서는 단체급식, 학교급식 등에 우대받지 못하는 현상이 초래된다. 더구나 대전광역시와 충청북도, 충청남도, 전라북도의 경우, 사실상 인접한 지방자치단체로 이렇게 경계를 나누게 되면 생산지에서 판매지까지의 거리와 무관하게 단지 행정구역상의 구분으로 로컬푸드 시장의 경계가 불공정하게 정해지는 문제도 야기한다.