

# 영업자의 신뢰성에 대한 감독규제

## -관광산업-\*

선정원\*

### 차 례

- I. 지역사회에 있어 관광산업의 중요성과 영업활동규제의 적극적 의의
  1. 지역주민들의 영업활동촉진을 위한 관광산업의 기여가능성
  2. 관광산업의 촉진을 위한 영업활동규제의 적극적 의의
- II. 영업규제기준의 체계화와 영업자의 신뢰성에 대한 감독규제
  1. 영업의 개념과 영업의 자유에 대한 제한
  2. 네거티브 규제방식에 대한 연구필요
  3. 영업의 자유에 대한 제한의 유형
  4. 영업자의 신뢰성에 대한 감독규제
- III. 영업자의 경제적 사기행위에 대한 감독규제
  1. 식품법상 영업자 등의 경제적 사기행위의 규제
  2. 영업법상 영업자 등의 경제적 사기행위의 정의
  3. 영업법상 경제적 사기행위에 대한 법적 규제
- IV. 관광사업에 있어 영업자 등의 신뢰성에 대한 감독규제
  1. 관광사업에 대한 법적 규율
  2. 관광사업에 있어 영업자 등의 선량한 풍속위반의 규제
  3. 관광사업에 있어 영업자 등의 경제적 사기행위의 규제
- V. 결어

\* 이 논문은 2013년도 명지대학교 교내연구비 지원사업에 의하여 연구되었음

\*\* 명지대학교 법과대학 교수

접수일자 : 2013. 10. 30. / 심사일자 : 2013. 11. 30. / 게재확정일자 : 2013. 12. 10.

## I. 지역사회에 있어 관광산업의 중요성과 영업활동규제의 적극적 의의

### 1. 지역서민들의 영업활동촉진을 위한 관광산업의 기여가능성

우리나라의 지역사회에는 오랜 역사를 갖는 음식점, 유흥주점과 숙박시설에서부터, PC방, 핸드폰가게와 네일숍 등 신종의 영업까지 다양한 영업활동이 이루어지고 있다. 자영업은 지역사회에서 주민들의 생활유지를 위한 생계 수단이 되어 왔는데, 최근 경제불황이 장기화하면서 자영업자의 파산이 빈번하고 대기업의 상업활동이 지역사회의 골목상권에까지 침투하면서 자영업의 기반을 위협하고 있다는 비판이 고조되고 있다. 이에 따라 자영업자들의 영업활동의 보호와 촉진이 또한 주요한 법적 과제로 대두되고 있다.<sup>1)</sup>

관광산업은 국가의 서비스산업발전에도 기여하지만 그것에 그치지 않고 각 지역사회에서 서민생활경제의 발전과 관련하여서도 중요한 산업으로서, 음식업, 숙박업, 택시업과 공예품산업 등 중산층과 서민들의 생존의 유지와 청년들의 일자리 창출에 기여하고 있다.

지방자치단체들은 관광산업이 지역경제의 활성화에 미치는 중요성을 인식하고 볼거리와 먹거리의 마련을 위해 지역축제, 생태공원의 조성, 쾌적한 교통환경의 조성, 식당가의 조성 등의 노력을 해 왔다. 하지만, 이것은 주로 국내관광객의 취향에 맞춘 것으로서 글로벌 사회로 바뀐 환경에서는 부족한 측면이 있다.

최근 정부는 2013년 7월 17일 제1차 관광진흥확대회의를 개최하면서 관광산업을 우리 경제의 신성장동력으로 파악한다는 인식을 보여주었다.<sup>2)</sup> 세계적인 경제불황에도 불구하고 중국관광객을 중심으로 외국인관

1) 이와 관련한 법적 문제점을 분석하고 자치입법의 문제점과 개선방안을 제시한 글로는, 김희곤, “SSM 영업규제조례를 둘러싼 자치입법의 문제점과 과제”, 토지공법연구 제60집, 2013.2, 249쪽 이하 참조.

2) 청와대에서 개최된 이 회의에서 박대통령은 “관광산업은 많은 분야가 총체적으로 결합한 대표적인 융·복합산업이고, 많은 일자리 창출이 가능한 고부가 가치 산업이기에

광객들이 급격히 늘어나면서 명동상권이 활성화되고 있는 것은 외국인관광객이 지역경제에 미치는 영향력을 잘 보여주는 사례라 할 수 있다. 관광산업이 지속적으로 활성화되기 위해서 볼거리, 먹거리는 물론 숙박시설과 관광영업의 행태에 대한 개선이 시급히 요청되고 있다.

## 2. 관광산업의 촉진을 위한 영업활동규제의 적극적 의의

최근 입법자는 외국인관광객의 급격한 증가에 따라 중저가형 숙박시설의 심각한 부족을 타개하기 위해, ‘관광숙박시설확충을 위한 특별법’을 제정하여 2012.7.27.부터 시행하고 있다. 이 법률은 사업계획 승인, 건축허가 등의 관광호텔건축을 위한 행정절차를 간소화하는 등 민간투자를 활성화하고자 하였다. 하지만, 관광호텔 등 숙박시설의 정비에만 그치고 관광업종사자들의 영업행태가 개선되지 않는다면 외국인관광객들의 불평불만을 초래하여 그들의 재방문을 기대하기는 어려울 것이다. 이런 점에서 관광업 종사자의 영업활동에 대한 신뢰성을 감독하고 그것을 강화하는 것은 영업활동을 위축시키는 것이 아니라, 오히려 외국인관광객들의 신뢰를 확보하여 영업활동을 촉진시키는 적극적 의미를 갖는 것이다.<sup>3)</sup>

---

관광산업을 우리 경제의 중요한 신성장동력으로 생각하고 있다”고 하면서, “관광업계가 현장에서 겪는 애로사항과 투자 걸림돌을 해결해 투자와 새로운 서비스·상품이 끊임없이 창출될 수 있는 환경을 만들어야 한다”고 했다. 연합뉴스 2013.7.17 기사.

향후 정부는 관광불편 해소와 전략 관광산업 육성을 통해 17년까지 관광수입 240억 달러, 외래관광객 1,600만 명 유치를 목표로 하고 있다 한다. 앞으로 관계부처와의 협업 추진으로 목표가 달성될 경우 관광분야의 일자리는 2012년 85만 개에서 2017년 100만 개로 증가할 것으로 예측했다.

- 3) 제1차 관광진흥확대회의(2012년 7월 17일, 청와대)에서 정부가 관광산업진흥을 위해 파악한 핵심과제들은 다음과 같다.

중국과 동남아 관광객 대상 복수비자 발급 대상 및 유효기간 확대, 외래객이 호텔에 지불한 숙박요금에 포함된 부가세 사후환급, 관광불법행위에 적극적으로 대처하기 위한 관광경찰제도 도입, 부동산 투자이민제 적용 지역 콘도에 투자하는 외국인에 한해 객실당 1인 분양 허용, 복합리조트 개발지원체계 마련을 통한 복합리조트 육성, 자연친화적 생태·지역관광 조성, 국가직무능력표준(NCS) 개발 및 자격증 제도 개선, 관광통역안내사 확충 및 자질 향상, 국제크루즈 외국인 카지노 도입 추진 등 크루즈산업 활성화, 의료관광 클러스터 조성 등.

이 회의에서 정부가 외국인관광의 진흥을 위해 “관광불법행위에 적극적으로 대처하기 위한 관광경찰제도 도입”을 앞으로의 주요 과제로 제시했듯이 영업경찰의 강화는 관광진흥의 활성화를 위해서도 중요한 의미를 갖는다.

택시요금이나 숙박료에서 불법적인 과다요금청구행태는 물론, 명품과 귀금속 등에서의 짝퉁판매, 그리고 여행계약 및 관광객들의 예상과 다른 질낮은 여행프로그램의 제공 등의 문제들이 시급하게 개선되어야 할 것이다.

이 글에서 관심을 갖는 영업법과 그 규제사유에 대한 연구의 심화를 위하여 선진외국의 법학연구성과를 수용하고자 독일 영업법(Gewerberecht)와 미국 식품의약법(Food and Drug Law)의 성과를 참고하고자 한다. 다만, 제한된 지면관계상 외국의 논의들에 대해 체계적으로 상세한 내용을 전달하지는 못하고 국내의 관련쟁점들의 이해와 분석을 위해 필요한 범위내에서만 소개하고 활용할 것이다.

## II. 영업규제기준의 체계화와 영업자의 신뢰성에 대한 감독규제

### 1. 영업의 개념과 영업의 자유에 대한 제한

#### (1) 독일 영업법의 개요

독일에서 영업에 관해 총괄적으로 규정한 일반법은 “영업법”(Gewerbeordnung)인데, 그 기원은 1811년 프로이센의 “영업경찰법”(Gewerbepolizeigesetz), 1845년의 “영업법”(Gewerbeordnung), 1869년 북독일연방의 영업법(Gewerbeordnung)에 있다.<sup>4)</sup> 현행 영업법은 159조로 구성되어 있는데 다양한 영업에 관한 총칙규정 이외에 영업을 상설영업(stehende Gewerbe), 노상영업(Reisegewerbe)과 시장영업(Märkte)으로 분류하여 규정하고 있다. 제1조에서는 예외를 규정하거나 제한규정을 두지 않는 한 모든 사람에게 영업활동은 허용된다고 하여 영업의 자유를 규정하고 있다. 이로 인해 영업은 원칙적으로 허가의 대상이 아니고 단지 신고의 대상이 된다. 다만, 공익보호의 필요와

4) Rolf Stober, *Handbuch des wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrechts*, 1989, S.1035. ; Eberhard Fuhr·Karl Heinrich Friauf·Eugen Stahlhacke(Hg.), *Kommentar zur Gewerbeordnung*, Einleitung Abschnitt C.

위험방지를 위해 예외적으로 영업에 대해 허가제를 도입한 경우도 있다. 상설영업은 대개 신고의무만 부과되지만, 노상영업은 원칙적으로 사전허가를 받아야 된다. 시장영업은 허가나 신고없이 가능하지만 시장개설자는 허가를 얻어야 한다.<sup>5)</sup>

최근 독일에서도 일정한 종류의 영업허가신청에 대하여 신청후 3개월이 지나면 인허가가 의제되는 제도를 도입하여 영업심사절차의 촉진에 노력하고 있다.(Gewerbeordnung § 6a) 외국인관광객의 증가에 따라 숙박시설이 부족해지면서 숙박업에 대해서도 이 인허가의제규정을 적용하고 있다.

## (2) 우리 법상 영업의 개념과 영업의 자유에 대한 제한

영업은 영리를 목적으로 독립적이면서도 지속적으로 이루어지는 합법적 상행위활동으로서, 비영리활동이나 학문적·예술적 활동과 구별되고 제조활동과도 구별되며 일시적인 활동과도 구별된다.<sup>6)</sup>

우리 헌법 제15조 직업의 자유에서 도출된 영업의 자유에 의하여 영업활동은 가능한 한 규제없이 영업자의 자유로운 의사에 맡겨질 것이 요청된다. 하지만, 영업의 자유도 우리 헌법 제37조 제2항에 규정되어 있듯이 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우는 법률로써 제한할 수 있다.

사법의 영역에서 상행위활동과 계약 등에 관해 규율하고 있는 법률로는 상법과 민법이 중요하지만, 공법의 영역에서 지역사회 주민들의 영업활동에 대해 규제하고 있는 법률들 중 중요한 것들로는 식품위생법, 공중

5) 이에 관한 설명은, 이현수, “독일 영업법상 영업금지”, 『법제』 2013.2, 7쪽 참조. ; 박상희·김명연, “풍속영업의 법적 규제”, 『현안분석』(95-5), 1995, 49-65쪽 참조.

6) 이 정의는 독일 영업법상의 정의와 유사하지만 모든 측면에서 동일하지는 않다. 독일에서 영업의 개념은 영업법의 적용범위와도 관련이 있는데, 우리나라와는 개별 영업관계법의 제정상황이 서로 다르기 때문에 동일할 수는 없을 것이다. 다만, 우리나라의 행정법령에서는 영업에 대한 정의를 하고 있지 않고 관련 행정판례도 찾기 어려워 독일 영업법상의 논의를 참고하여 정의를 내렸다.; Rolf Stober, *Handbuch des wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrechts*, 1989, SS.1042-1053. 독일 영업법 관련 판례상 영업은 “사회적으로 무가치하지 않은, 영리획득목적의 지속적이고 독자적인 활동 모두를 의미하되, 1차 산업생산, 자유직업 및 자기 재산의 단순한 관리와 활용행위를 제외한다”고 정의되고 있다. 이현수, 위의 논문, 7쪽 각주 7 참조.

위생관리법, 풍속영업의 규제에 관한 법률, 게임산업진흥에 관한 법률, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 음악산업진흥에 관한 법률, 체육시설의 설치·이용에 관한 법률과 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 등이 있다.

입법자들이 도입한 다양한 영업관계 법률들은 시장에서 영업자들과 기업들이 다양한 아이디어를 이용하여 영업활동을 하는 것을 보장하되 주민들의 건강과 안전을 보호하고 영업자들의 경제적 사기로부터 소비자와 시장을 보호하기 위해 다양한 규제들을 도입해 왔다. 하지만, 우리 실정 법령들에 도입된 다양한 영업규제들은 체계화되어 있지 않고 관련 연구도 부족하여, 법집행자들은 법의 정신, 원칙과 기본과제를 체계적으로 인식하지 못하여 일관된 법집행을 하지 못하고 있고, 입법자들도 현행법개선을 위해 필요한 정보를 획득하지 못하고 있다.

## 2. 네거티브 규제방식에 대한 연구필요

최근 우리 사회에서 경제사회영역에 대한 규제방식을 포지티브 규제방식에서 네거티브 규제방식으로 전환하여야 한다는 목소리가 높다. 박대통령은 투자여건을 개선하기 위해 “모든 규제를 네거티브 방식으로 전환하되, 어려운 경우에는 실질적으로 네거티브 수준이 달성되도록 규제를 대폭 완화해야 한다”는 입장을 밝혔고,<sup>7)</sup> 국가정책조정회의에서는 ‘네거티브 규제방식 확대방안’을 확정했다.<sup>8)</sup>

네거티브 방식이라는 용어는 우리 법학에 낯설은 것으로 보이지만 관련 논의가 전혀 없었던 것은 아니다. 우선, 행정법학상 처분의 위법론은

7) 청와대에서 2013년 7월 11일 개최된 제2차 무역투자진흥회의에서 박근혜 대통령의 발언이다.

8) 2013년 8월 22일 정홍원 국무총리의 주재로 열린 국가정책조정회의에서는 기업활동 규제 1845건을 원점에서 재검토해 1650건의 기업규제를 대폭 손질하기로 했다. 정부의 분류에 따른 규제개혁대상들은 네거티브 방식이 적용된 규제 597건(32%)이며, 네거티브 수준의 규제 완화는 228건(12%), 규제의 존치나 개선 필요성을 주기적으로 검토하는 재검토형 일몰 규제 825건 등이었다. 정부는 이번 규제완화 방안에서 ▲기업 입지여건 개선 ▲창업 활성화 ▲의료·관광 등 서비스산업 규제개선 ▲방송·통신 융합 촉진 규제개선 ▲농축산 부문 규제 합리화 ▲행정적 규제 개선 ▲국민생활 관련 규제 개선 등 크게 7가지로 분류했다. 파이낸셜뉴스, 2013년 8월 23일자 기사.



처분이 어떤 법기준을 위반했을 때와 관련된 논의이었다. 처분의 위법론은 처분의 취소, 철회와 무효의 구별, 그리고 하자개념을 통해 처분의 위법 이외에 표현상 명백한 오류와 부당 등의 사유를 구별하고 그 효과를 논의했다. 다만, 행정법학에서의 처분의 위법론은 오늘날의 네거티브 규제방식으로의 전환과 관련하여 유용성의 한계가 있다. 무엇보다 처분의 위법론은 개별 특별행정법, 예를 들어 영업법에서 보호하고자 하는 일반적·실체적 규제 기준에 관한 논의의 장을 제공하기 위한 것은 아니었다.

우리나라와 같이 개별 특별행정법들에 대한 연구가 부족한 국가에서는 네거티브 규제방식에 관해 심각한 지식의 공백이 드러날 수밖에 없지만, 미국과 유럽의 식품의약품 지식은 토대로 식품법상의 쟁점을 논하는 글에서 이에 관한 단편적인 정보가 제공되고 있다.<sup>9)</sup>

건강기능식품에 포함되는 기능성 물질의 인정방식은 허용목록을 적극적으로 등록하게 하는 포지티브 리스트(positive list)제와 금지되는 물질을 등록하게 하는 네거티브 리스트제(negative list)로 분류할 수 있다.<sup>10)</sup> 포지티브 리스트제는 목록에 포함될 대상물질을 확정하고, 또, 어떤 식품에 포함되어야 할 최소의 양, 인체에의 투입이 허용될 수 있는 허용한계치인 최대허용량 등을 함께 기재하는 것이 보통이다. 기능성 물질의 리스트에 있는 어떤 물질을 식품에 사용하고자 하는 사업자는 그것이 기능성 물질이라는 점, 그 양이 최소치와 최대치의 범위안에 있다는 점에 대하여 입증책임을 진다.

하지만, 네거티브 리스트제는 어떤 식품에 포함되어서는 안될 물질을 목록으로 만들어 고시하는 방식인데, 식품에 포함되지 말아야 될 물질은 확정할 수 있지만 포함되어도 좋을 물질들이 무엇인지 확정하기 어려울 때 사용할 수 있는 규제방식이다.

9) 선정원, “기능성 물질에 대한 규제의 정비와 새로운 기능성 물질에 대한 보호의 강화”, 『행정법연구』 제36호, 2013, 75쪽.

10) 포지티브 리스트와 네거티브 리스트라는 용어는 의약품상 이미 널리 쓰이고 있는 표현으로 우리나라에서도 식품영양학이나 의학분야에서도 사용되고 있다. 유럽연합은 식품보충물질의 규제와 관련하여 포지티브 리스트제를 채택하였다. Mark Delewski·Maria Monica Fuhrmann, “Risikosteuerung im Nahrungsergänzungsmittelrecht”, ZLR 2005, 2005, S.660.

식품의약법에서의 논의내용을 고려하여 영업법상 네거티브 규제방식은 영업자들이 시장에 진입하거나 영업활동을 할 때 위반하지 말아야 할 규제기준을 법조문에 기술하는 입법방식을 말한다고 할 것이다.

### 3. 영업의 자유에 대한 제한의 유형

#### (1) 진입규제와 감독규제

영업관계법에서 네거티브방식의 규제를 도입하기 위해서는 영업자가 준수해야 할 일반적 규제기준이 몇가지로 압축되어 기술될 수 있어야 한다. 또, 규제는 그 개입시기나 성질에 따라 다른 기능과 특성을 가지므로 영업에 관한 입법과 법해석에 있어서는 그러한 점도 고려되어야 한다.<sup>11)</sup>

규제는 영업자의 사업활동과 관련하여 규제시점을 기준으로 시장에서의 참가의 허용여부와 관련된 사전적 진입규제와 시장에서의 영업활동에 대한 평가를 기초로 하는 사후적 감독규제로 나눌 수 있다. 진입규제의 대표적인 것은 규제강도가 보다 강한 허가, 인가, 특허 등 인허가라고 부르는 것들과 그 강도가 더 약한 등록과 신고 등이 있다. 감독규제는 영업자의 영업활동이 감독법규를 위반할 때, 과태료와 과징금, 영업정지와 영업소폐쇄명령 등의 제재를 통해 합법적 영업질서를 보호하고 회복하려는 행위이다.

하나의 영업활동에 대해서 진입규제없이 감독규제만 사용되는 경우도 있지만, 진입규제와 감독규제가 함께 사용되는 경우도 많다. 두 방식의 규제가 함께 사용되는 경우 전체규제의 목적달성을 위해 상호 관련성이 높도록 설계되어야 한다.

#### (2) 대물적 규제와 대인적 규제

영업법상 규제는 영업시설이나 영업대상인 상품의 기준에 관한 대물적 규제기준과 영업자의 특성에 관한 대인적 규제기준으로 나눌 수 있다.

11) 영업규제 전반에 관한 포괄적 분석은, 최영규, 영업규제의 법제와 그 수단에 관한 연구 : 규제행정론적 관점에서, 1993, 서울대 박사논문이 있다. 영업허가를 중심으로 인가제, 등록제, 신고제 등 다양한 경제적 규제수단들을 분류하고 정리하고 있다.



영업법상 대물적 규제는 식품이나 시설 등 물건과 관련하여 주로 그의 안전성보장을 위해 규제하고 더 나아가 필요한 경우 기능성의 보장을 위해 규제한다.

음식점영업자가 지하수를 먹는 물과 세척에 사용하면서 급수시설의 관리를 소홀히 하여 질산성 질소가 허용치를 초과하여 검출되어 영업정지 처분을 받거나, 다중이용업소인 호프집을 운영하는 영업자가 대피구를 차단하고 소방장비를 비치하지 않은 이유로 영업정지처분을 받은 경우 안전성기준에 위반한 때이다. 또, 유통기한의 규제도 안전성기준을 보호하기 위해서이다.<sup>12)</sup>

자영업이 중심을 이루는 지역상권에서 상인들간 경쟁은 매우 치열하고 소비자들은 구매결정시 상품의 질에 민감하게 반응한다. 때문에 낮은 품질의 제품을 고가품질의 상품으로 오인시키려는 상행위들도 범람하고 있다. 일정한 규격과 기준을 충족한 식품에 한정하여 건강기능식품의 인증마크를 붙이는 것을 허용하고 그것을 허위로 표시한 영업자에 대해 제재하고, 식품의 원산지표시를 위반한 영업자에 대해서 제재를 가하는 것은 소비자를 위해 상품의 품질을 보호하기 위해서이다.

영업법상 대인적 규제는 전통적으로 영업활동에 종사하는 영업자의 신뢰성의 보장을 목적으로 했지만, 현대에 들어와 과학기술의 발달에 따라 영업활동을 하는 영업자의 전문성의 보장이 필요해지면서 전문성의 확보를 목적으로 한 규제가 도입되고 있다.

일반음식점을 영업하는 자가 청소년에게 주류를 판매하다 적발되었을 때 15일의 영업정지처분을 내리는 것은 영업자에 대한 사회적 신뢰를 영업자가 침해했기 때문이다. 유흥주점에서 미성년자를 고용한 경우에도 신뢰성위반을 이유로 법적 제재가 가해진다.

우리나라의 영업과 관련된 전통적인 법률들, 즉, 공중위생관리법이나

12) 1985년부터 도입된 식품 유통기한 표시제는 소비자에게 판매가 허용되는 기간인데, 최근 정부는 식품의 과잉폐기를 막고 식품가격의 안정을 위하여 유통기한과 구별하여 소비기한(Use by Date)을 실정법에 도입하려 하고 있다.(농민신문 2011/08/22) 소비기한이란 해당 식품을 소비자가 소비해도 건강이나 안전에 이상이 없을 것으로 인정되는 소비 최종시한으로 그 기한이 지나면 부패·변질이 시작되는 기한으로 현행의 유통기한보다 길다.

식품위생법 등에서 기본적 보호법익은 ‘위생’ 즉, 건강과 생명에 대한 위  
해요인의 방지와 제거라는 안전성이었고, 영업자의 주관적 행태와 관련된  
측면, 즉 신뢰성은 선량한 풍속의 침해방지에만 초점을 맞추었을 뿐 다른  
측면은 소홀히 취급되었다. 그 동안 영업자의 경제적 사기행위의 방지와  
같은 법익은 영업관계법에서 주목하지 못해왔다. 그 결과, 경제적 사기의  
방지과 관련된 규정들은 개별적으로 산재하여 체계화되어 있지 못하거나  
흩어져 있다.

#### 4. 영업자의 신뢰성에 대한 감독규제

##### (1) 영업자의 신뢰성에 대한 감독규제의 의의

영업자의 신뢰성(Zuverlässigkeit)은 영업활동의 주관적 허용한계를 판단  
하는 기준으로서 영업자의 의사와 행태 등 개인적 특성에 의하여 영업자  
의 영업활동이 성실하고 질서정연하게 행사되는 것을 보증할 수 있는 것  
을 의미하는 것으로 이해하고자 한다.<sup>13)</sup> 신뢰성은 영업활동과 관련된 영  
업자의 품성에 대한 평가인데,<sup>14)</sup> 신뢰성의 정의는 행정법학을 위해서뿐만  
아니라 법질서 전체를 위해서도 일반조항의 의미를 가진다고도 평가된  
다.<sup>15)</sup> 또, 신뢰성은 불확정 법개념중에서도 경험개념에 속하기 때문에 사  
실의 포섭과 적용, 그 평가의 적합성 등에 대한 전면적인 사법심사가 가  
능하다고 본다.<sup>16)</sup>

---

13) Hans D. Jarass, *Wirtschaftsverwaltungsrecht und Wirtschaftsverfassungsrecht*, 1984, §10 Rn.3 신뢰성은 불확정개념에 속하기 때문에 개별법령과 판례들을 종합하여 구체화 하는 것이 적절한 접근방법이겠지만, 아직 우리 실정법체계상 영업에 관한 일반법이 없어 법령이나 판례에서 이러한 시도를 하고 있지 않으므로 독일 영업법 제35조 제 1항 영업정지의 요건으로서 신뢰성의 의의에 관한 논의를 참고하여 정의를 내렸다. 다만, 우리나라의 영업관계법의 규율은 독일과 다른 면도 있으므로 신뢰성 개념을 더 단순하게 정리해서 파악했다.

14) Bernd Wiebauer, “Berufliche Integrität und gewerberechtliche Zuverlässigkeit”, *GewArch* 2010, S.378.

15) Walter Georg Leisner, “Unzuverlässigkeit im Gewerberecht (§35 Abs.1 S.1 GewO) Ausuferungsgefahren - notwendiger Gewerbebezug”, *GewArch* 2008, S.225. 신뢰성의 정의와 평가에 있어 개인의 성격이나 행태 전반으로 확대되어서는 안되고 영업과 관련된 측면에 한정되어야 한다고 주장한다.

개인이 영업의 주체인 때에는 영업활동과 관련된 그의 품성과 행태를 평가하면 되지만, 영업활동의 주체가 법인인 경우 영업허가나 영업정지여부의 판단에 있어 해당 법인에 속한 많은 임직원들의 행태중 어떤 것이 평가의 대상으로서 결정적일 수 있는지 문제가 된다. 대법원은 최근 관광호텔의 종업원 등이 호텔의 객실을 성매매 장소로 제공한 경우 영업정지처분을 하는 것은 정당하다고 판시했다.(대법원 2012.5.10. 선고 2012두1297 판결)<sup>17)</sup>

영업자의 신뢰성에 대한 규제는 헌법상 기본권으로 보장된 영업의 자유에 대해 사회질서유지와 공공복리의 보호를 이유로 개별 법률에 근거가 유보되어 있을 때 인정되는 것으로 행정법상 대인적 규제로서 진입규제와 감독규제의 형태로 존재할 수 있다. 허가를 요하는 영업에 있어서 영업자의 신뢰성은 허가의 요건이 되지만, 신고영업에 있어서도 영업정지를 판단하기 위한 요건이 된다.

공중위생업소에 관해 규율하는 일반법인 공중위생관리법 제9조의2는 “시·도지사는 공익상 또는 선량한 풍속을 유지하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 공중위생영업자 및 종사원에 대하여 영업시간 및 영업행위에 관한 필요한 제한을 할 수 있다”고 하고 있는데,<sup>18)</sup> 영업제한사유인 “공익상 또는 선량한 풍속을 유지하기 위하여 필요”라는 기준은 우리 영업법상의 규제기준으로서 신뢰성이 도입되어 있음을 보여주는 것으로 이해할 수 있을 것이다.<sup>19)</sup> 풍속영업의 규제에 관한 법률 제1조는 “이 법

16) Kurt-Michael Heß, “Wird die Unzuverlässigkeit im Sinne des §35 Abs.1 Satz1 GewO in der Rechtspraxis zu ausufernd angewandt?”, GewArch 2009, S.89.

17) 영업정지처분을 내릴 정도의 신뢰위반은 사실상 법인과 동일시할 위치에 있는 임원의 행위나 상당수 종업원들의 상호목인된 행위 등에 한정되어야 하는 것은 아닌가 하는 의문도 있다. 임원이 아닌 단순 종업원의 행위인 경우, 관광호텔의 종사자들이 해당 종업원의 성매매알선행위를 알고 묵인하였는지 여부, 그 알선행위가 상당기간 반복되어 해당 관광호텔에 대한 사회적 인식에 있어 선량한 풍속을 위반하는 업소로 평가될 수 있는지 등을 고려하여 판단했어야 할 것으로 본다.

18) 식품위생법 제43조 제1항도 “시·도지사는 영업 질서와 선량한 풍속을 유지하는 데에 필요한 경우에는 영업자 중 식품접객영업자와 그 종업원에 대하여 영업시간 및 영업행위를 제한할 수 있다”고 규정하여, 유사한 규정을 두고 있다.

19) 우리 법제에서는 공중위생관리법이나 식품위생법 등 영업과 관련된 전통적인 법률들에서 기본적 보호법익은 ‘위생’ 즉, 건강과 생명에 대한 위해요인의 방지와 제거라는

은 풍속영업을 하는 장소에서 선량한 풍속을 해치거나 청소년의 건전한 성장을 저해하는 행위 등을 규제하여 미풍양속을 보존하고 청소년을 유해한 환경으로부터 보호함을 목적으로 한다”고 규정하고 있는데, “선량한 풍속을 해치거나 청소년의 건전한 성장을 저해하는 행위”, “미풍양속을 보존하고 청소년을 유해한 환경으로부터 보호” 등의 표현은 규제기준으로서 신뢰성이 이 법률의 주요 보호법익임을 표명한 것이라 할 것이다.

## (2) 영업자의 신뢰성에 대한 감독규제의 유형화 필요

우리나라 대표적인 영업관계 법률인 공중위생관리법이나 식품위생법 그리고 풍속영업에 관한 법률 등에서 영업자와 종업원 등의 의사나 태도 등에 있어 그의 성실성과 신뢰성에 대한 법적 평가는 주로 미성년자의 유흥주점 고용과 같은 선량한 풍속위반행위의 관점에서 이루어져 왔다. 하지만, 영업자 등이 소비자나 관광객 등의 무지나 정보부족을 이용해 부당하게 상품이나 서비스를 고가에 판매하려는 경우들이 많이 나타나고 있어 영업활동중의 경제적 사기행위에 대해서도 규제를 해야 한다.

영업자의 경제적 사기행위를 방지하여 건전한 거래질서를 보호하는 것은 사법상의 계약취소론이나 계약해제론 등으로만 대응하거나 형법상 사기죄를 통해 형사처벌하는 것만으로는 한계가 있고 영업정지와 영업소폐 쇄명령 또는 과태료와 과징금과 같은 행정법적 규제수단들을 이용하여 통제하는 것도 필요하다. 이러한 점에서 우리 영업관계법령에서 경제적 사기행위의 방지에 대해 개별 입법을 통해 산발적으로 대응하는 것에 그치고 있는 점은 문제가 있다.

자본주의 사회의 특성상 영업자들은 점점 더 이윤추구욕구를 강하게 표출하게 될 것이므로, 풍속영업의 규제에 관한 법률이 영업자의 선량한 풍속위반을 종합적으로 규제하는 것처럼 독립한 단행법을 제정하거나, 기존의 대표적 영업관계법률에서 일반적인 규제기준을 도입하고 각 개별

---

안전성이고, 영업자의 신뢰성은 특수한 측면, 즉, 선량한 풍속의 침해방지라는 측면에 한정하여 감독해왔다. 때문에 영업자의 신뢰성에 대한 규제는 그 동안 안전성의 측면보다는 입법적으로 더 주목받지 못해왔다고 볼 수 있다. 그 결과, 신뢰성과 관련된 규정들은 개별적으로 산재하여 존재하고 있다.

영업법들에서 그 기준을 구체화하여 규정하는 방식으로, 종합적·체계적으로 대응해 가야 할 것이다.

### (3) 영업자 등의 선량한 풍속위반의 규제

영업감독의 대상으로서 매춘과 도박 등 선량한 풍속위반의 규제는 영업자의 비윤리성을 이유로 규제를 가하는 것인데, 풍속영업의 규제에 관한 법률이 영업감독의 주요 근거법이다.<sup>20)</sup>

풍속영업의 규제에 관한 법률은 선량한 풍속을 위반하여 영업활동을 한 법 위반자에 대해 행정제재나 형사처벌을 할 수 있도록 한 법률로서, 대상이 되는 영업은 풍속영업, 즉, 청소년들을 위한 오락게임을 서비스하는 PC방, 비디오대여점, 노래방, 숙박업소, 목욕장업소, 이용업소, 단란주점, 유흥주점, 무도장 등이다. 영업활동에 종사하는 영업자와 그 종업원 등은 영업장소에서 성매매알선행위, 음란행위와 그의 알선·제공행위, 음란한 영화 등의 판매, 대여, 관람, 진열 등의 행위, 도박같은 사행행위가 금지된다.(풍속영업의 규제에 관한 법률 제3조)

식품위생법은 영업자의 준수사항에 관하여 규정하면서 청소년을 유흥接客원으로 고용하여 유흥행위를 하게 하는 행위, 청소년출입·고용 금지업소에 청소년을 출입시키거나 고용하는 행위, 청소년에게 주류를 제공하는 행위, 식품接客영업자가 유흥종사자를 고용·알선하거나 호객행위 등을 금지하고 있다.(식품위생법 제44조)

공중위생관리법은 공중위생업자가 “성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률·풍속영업의 규제에 관한 법률·청소년 보호법·의료법에 위반하여 관계행정기관의 장의 요청이 있는 때에는 6월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지 또는 일부 시설의 사용중지를 명하거나 영업소폐쇄 등을 명할 수 있다”고 하여 풍속위반행위를 금지시키고 있다.(공중위생관리법 제11조)

판례에 나타난 사례로는 미성년 남녀를 혼숙하게 한 숙박업자에게 2개월의 영업정지를 명한 처분이 적법하다는 것(대법원 1994.3.11. 선고 93누

20) 이 법률의 전반적인 개선방안에 대해서는, 강문수, 「풍속영업의 규제에 관한 법률」정비방안 연구, 2010, 한국법제연구원 보고서 및 박상희·김명연, “풍속영업의 법적 규제”, 「현안분석」(95-5), 1995가 있다.



23800 판결 ; 대법원 2000. 2. 11. 선고 99두10674 판결)이 있고, 노래연습장에서 손님이 직접 이른바 ‘티켓걸’을 부르고 그 티켓비를 지급하는 것을 업소주인이 알고서 용인한 경우, 구 식품위생법 시행령이 정하는 ‘유홍종사자를 둔’ 경우에 해당하므로 금지된다는 판결이 있다.(대법원 2006.2.24. 선고 2005도9114 판결)

### Ⅲ. 영업자의 경제적 사기행위에 대한 감독규제

우리 영업관계법은 영업자와 종업원 등의 영업활동과 관련하여 선량한 풍속의 보호임무는 명확하게 인식하여 명확한 보호의지를 보여주고 있다. 그러나, 우리나라의 여러 영업관계법령들은 오늘날 점점 중요해지고 있는 영업자 등의 경제적 사기행위의 방지임무에 대해서는 일관되고 체계적으로 인식하고 있지 못하고 단지 산재한 개별적 규정들을 통해 규율하고 있다.

경제적 사기행위에 대한 규제에 있어 선구적인 분야인 식품법을 중심으로 미국과 우리나라의 법적 규율상황을 먼저 살펴보고 나서, 영업법 일반에 필요한 경제적 사기행위를 정의하고 그 구체적 규제상황들을 살펴본다.

#### 1. 식품법상 영업자 등의 경제적 사기행위의 규제

##### (1) 미국 식품의약법상 경제적 사기행위((Economic Adulteration and Misbranding)의 규제

행정법상 규제의 대상인 경제적 사기행위와 관련하여 참고할 만한 선구적인 입법례는 미국 식품의약법(Food and Drug Law)이다. 여기서는 미국 식품의약법상 경제적 사기행위의 규제를 좁은 의미에서 경제적 사기행위(Economic Adulteration), 그리고 허위표시와 과장광고(Misbranding)를 포함하는 것으로 넓게 이해하기로 한다.<sup>21)</sup>

---

21) 두 기준은 미국 식품의약법 입법사에서 등장 시기가 다르고, 일정 부분 중복되는 부



미국은 1906년 최초로 식품의약법(Pure Food and Drugs Act)을 제정한 이후 오늘에 이르고 있는데, 그 과정에서 식품에 대한 규제기준으로서 위해성 이외에 경제적 사기도 중요한 규제목표가 되어 왔다.<sup>22)</sup> 좁은 의미에서 경제적 사기행위(Economic Adulteration)는 식품의 동일성(Identity)에 관한 사기행위로서 판매하는 식품에 대해 사실보다 더 가치있게 보이게 하기 위하여 판매자가 해당 식품에 포함되어야 할 중요한 내용물질을 넣지 않거나 적게 포함시킨 경우, 다른 물질로 대체시켜 포함시킨 경우, 식품의 훼손 등을 숨기고 판매한 경우, 식품의 양이나 부피를 사실과 다르게 증가시킨 경우, 질을 광고와 다르게 감소시키는 등의 행위를 말한다.<sup>23)</sup>

오늘날 식품과 관련된 경제적 사기행위의 규제에 관하여 미국은 물론 우리나라에서도 가장 널리 알려진 것은 식품의 허위표시와 과장광고의 금지이다. 미국 식품의약법상 허위표시와 과장광고(Misbranding)의 금지는 식품제조자 및 식품판매자 등 식품영업자가 식품의 표시와 광고를 할 때 식품의 이름, 내용과 성분, 양과 사업자의 주소 등을 알려야 하는데, 이때, 식품의 내용, 질과 양, 효능 등에 관해 허위로 표시하거나 과장해서는 안된다는 것이다.<sup>24)</sup>

오늘날 건강기능식품의 등장과 함께 세계적으로 의약품과 식품의 한계가 불분명해지고 있는데, 미국에서도 식이보충식품(Dietary Supplements)의 경우 허위표시와 과장광고의 금지와 같은 경제적 사기의 방지가 매우 중요한 법적 과제로 등장하고 있다.

---

분이 있지만, 경제적 사기행위의 방지라는 공통의 목적으로 갖는다. Matt·Merrill·Grossman, *Food And Drug Law 3 ed.*, 2007, p.108.

22) 1906년의 식품의약법은 ‘순수식품의약법’(Pure Food and Drugs Act)이라는 명칭에서 알 수 있듯이, 식품판매업자들이 소비자들에게 판매한 것으로 선전하는 것과 다른 경제적 사기행위의 방지가 주요 입법목적의 하나이었다. 때문에, 미국 식품의약법의 영역에서 경제적 사기행위의 방지는 오랜 역사를 가지고 있다.

23) 미국 식품의약법(FD&C) 402(b)(4). Wesley E. Forte, “The Food And Drug Administration and the Economic Adulteration of Foods”, *Food Drug Cosmetic Law Journal* Vol.21, 1966, p. 552. ; Matt·Merrill·Grossman, *Food And Drug Law 3 ed.*, 2007, p.155-162.

24) 미국 식품의약법(FD&C) 403(a). Matt·Merrill·Grossman, *Food And Drug Law 3 ed.*, 2007, p.92ff.

## (2) 우리 식품관계법에서의 경제적 사기행위의 규제

우리 식품법도 경제적 사기행위에 대한 규제의 필요성을 명확하게 인식하여 여러 식품관계법령에서 식품에 대한 허위표시와 과장광고의 금지에 대해서 명확하게 규정하고 있다.

첫째, 식품위생법은 식품에 관한 표시기준을 규정하고 이에 해당되는 식품은 그 기준에 맞는 표시가 없으면 판매하거나 판매할 목적으로 수입·진열·운반하거나 영업에 사용할 수 없도록 하고 있다.(식품위생법 제10조 제2항) 우리 법상 의무적인 식품표시사항은 다음과 같다. 제품명, 식품의 유형, 업소명 및 소재지, 제조연월일, 유통기한 또는 품질유지기한, 내용량, 원재료명, 성분명 및 함량, 영양성분 등.(식품등의 표시기준 제4조)

또, 식품위생법은 “누구든지 식품등의 명칭·제조방법, 품질·영양 표시, 유전자재조합식품등 및 식품이력추적관리 표시에 관하여는 다음 각 호에 해당하는 허위·과대·비방의 표시·광고를 하여서는 아니 되고, 포장에 있어서는 과대포장을 하지 못한다. 식품 또는 식품첨가물의 영양가·원재료·성분·용도에 관하여도 또한 같다”고 규정하고 있다. 그리고, 구체적으로 금지유형을 적시하여, 질병의 예방 및 치료에 효능·효과가 있거나 의약품 또는 건강기능식품으로 오인·혼동할 우려가 있는 내용의 표시·광고, 사실과 다르거나 과장된 표시·광고, 소비자를 기만하거나 오인·혼동시킬 우려가 있는 표시·광고, 심의를 받지 아니하거나 심의받은 내용과 다른 내용의 표시·광고 등을 금지하고 있다.(식품위생법 제13조 제1항)

건강기능식품에 관한 법률은 건강기능식품의 판매영업자가 건강기능식품의 문자와 도형, 기능성분 또는 영양소 및 그 영양권장량에 대한 비율, 섭취량 및 섭취방법, 섭취시 주의사항, 유통기한 및 보관방법, 질병의 예방 및 치료를 위한 의약품이 아니라는 내용의 표현 등에 관한 기준을 위반하여 판매해서는 안된다고 하고 있다.(건강기능식품에 관한 법률 제17조, 제25조) 또, 건강기능식품이 아닌 것은 그 용기·포장에 인체의 구조 및 기능에 대한 식품영양학적·생리학적 기능 및 작용 등이 있는 것으로 오인될 우려가 있는 표시를 하거나 이와 같은 내용의 광고를 하여서는

아니되며, 이와 같은 건강기능식품과 유사하게 표시되거나 광고되는 것을 판매하거나 판매의 목적으로 저장 또는 진열하여서는 아니된다고 규정하고 있다.(건강기능식품에 관한 법률 제26조)

둘째, 농수산물과 그 가공품의 원료에 대해서는 영업자에게 원산지를 표시하도록 규정하고 있다.(농수산물의 원산지표시에 관한 법률 제5조) 더 나아가, 위해 농수산물의 유통자의 적발을 가능하게 하고 농수산물의 유통과정에서 발생하는 경제적 사기행위자의 색출을 가능하게 하기 위하여 농수산물의 이력추적관리제도를 도입하여 농수산물을 생산하거나 유통 또는 판매하는 자는 이력추적관리에 필요한 입고·출고 및 관리 내용을 기록하여 보관하도록 하였다.(농수산물품질관리법 제24조)

## 2. 영업법상 영업자 등의 경제적 사기행위의 정의

영업자들의 경제적 사기행위에 대해 통일적인 규율을 하기 위해서는 그 개념을 영업법의 관점에서 정의할 필요가 있다. 영업법의 규제대상으로서 경제적 사기행위는 영업자와 그의 종업원 등이 영업을 통해 제공하는 상품이나 서비스와 관련하여 가격이나 그 내용에 있어 위법부당하게 진실을 은폐하여 구매자에게 손실을 끼치는 행위를 의미하는 것으로 정의하기로 한다.<sup>25)</sup> 경제적 사기행위에 대한 규제는 영업활동과 관련하여 건전한 거래질서를 보호하기 위한 것이다.

영업상의 거래과정에서 상품이나 서비스의 질이나 가격과 관련하여 구매욕구를 자극하기 위하여 영업자와 종업원 등이 과장을 하거나 그 단점이나 하자를 숨기는 것이 허용될 수 없는가, 아니면 어느 정도까지는 허

25) 사기행위에 대하여 우리 형법 제347조 제1항은 “사람을 기망하여 재물의 교부를 받거나 재산상의 이익을 취득”하는 행위라고 하고 있다. 영업법을 위한 경제적 사기행위의 정의에 있어서는 형법상의 사기개념과 비교할 때, 영업활동의 대상인 고객들과 관련하여서는 기망행위와 손실이라는 요건은 공통으로 필요하되 영업자 등이 반드시 재산상의 이익을 얻을 필요까지는 없는 것으로 정의하기로 한다. 왜냐하면, 예를 들어, 여행상품을 판매하는데, 광고에서 홍보한 내용과는 크게 달랐을 때 고객들은 해당 여행으로 인하여 시간적 손해와 기대와 만족도의 저하 등의 손실은 있었지만 여행사가 그 여행상품으로 반드시 재산상 이익을 얻지는 못했을 때에도 형사처벌과 달리 행정법적 제재를 가하는 것이 필요할 수 있기 때문이다.

용될 수 있다고 보아야 하는가 하는 문제는 대답하기 어려운 문제이다. 건전한 사회통념에 비춰 그 표현이나 행태가 사회상규에 위배되지 않는 범위내의 것일 때에는 경제적 사기행위에 해당되지 않는다고 보아야 할 것이다.<sup>26)</sup>

### 3. 영업법상 경제적 사기행위에 관한 법적 규제

#### (1) 사인과 공공기관에 대한 경제적 사기행위

영업자들의 경제적 사기행위는 그 상대방에 따라 사인에 대한 것과 국가와 지방자치단체 등 공공기관에 대한 것으로 나눌 수 있다.

사인에 대한 경제적 사기행위는 택시요금과 숙박요금, 학원수강료, 그리고 석유나 귀금속 등 상품과 관련하여 합리적 이유도 없이 관계규정 등에서 정해지나 거래관념상 인정되는 합리적인 요금이나 가격을 과다하게 초과하여 청구하고 수령하는 행위를 말한다. 그 동안 학원운영자가 수강료와 관련하여 학원생이나 그 학부모에게 경제적 사기행위를 하는 경우도 많았다. 이 문제가 심각해지자 입법자는 이에 대한 규제를 강화했다. 이제 학원운영자는 학원수강료를 거짓으로 표시·게시·고지하거나, 표시·게시·고지한 수강료를 초과한 금액을 징수하여서는 아니 되고, 학원의 수강료가 과다한 경우 교육감은 학원수강료에 대해 조정을 명할 수 있다고 규정했다.(학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률 제15조 제4항, 제6항) 휘발유가격이 상승하면서 가짜휘발유를 팔다가 적발되어 제재를 받는 석유사업자에 대해 영업소폐쇄처분이 내려지는 경우도 자주 나타나고 있다.

공공기관에 대한 경제적 사기행위는 어린이집이나 노인복지시설을 운영하는 자가 보육하는 어린이의 숫자나 보육기간을 허위로 조작하거나

---

26) 대법원은 상품의 선전·광고에 있어 다소의 과장이나 허위가 수반되었다고 하더라도 일반 상거래의 관행과 신의칙에 비추어 시인될 수 있는 정도의 것이라면 이를 가리켜 기망하였다고는 할 수가 없고, 거래에 있어 중요한 사항에 관한 구체적 사실을 신의성실의 의무에 비추어 비난받을 정도의 방법으로 허위로 고지하여야만 비로소 과장·허위광고의 한계를 넘어 사기죄의 기망행위에 해당한다고 하였다.(대법원 2007.1.25. 선고 2004도45 판결)

수용하고 있는 노인들의 숫자를 부풀리는 방식 등으로 사회복지비나 보조금을 허위로 과당 수령하는 경우가 해당된다. 예를 들어, 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 어린이집의 설치 및 보수, 보육교사 인건비, 교재·교구비, 직원 교육훈련 비용, 장애아 보육비용, 차량운영비 등을 지원할 수 있는데,(영유아보육법 제36조. 동시행령 제24조 제1항) 보조금을 사용목적외로 사용하거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우에는 이미 교부한 비용과 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다.(영유아보육법 제40조)<sup>27)</sup>

## (2) 법정기준의 위반과 표시·광고의 위반으로서 경제적 사기행위

영업자들의 경제적 사기행위는 법정수수료기준을 위반하는 방식으로 이루어지거나 영업자 스스로 광고하고 홍보한 것과 매우 다르게 상품이나 서비스를 제공하는 경우로 나누어 볼 수도 있다.

법정 수수료기준 등을 위반한 예로는 부동산공인중개사가 부동산의 매도금액을 허위로 기재하고 매도인 등으로부터 과다하게 거래수수료를 수령하는 행위가 있다. 부동산중개업자는 거래계약서를 작성하는 때에는 거래금액 등 거래내용을 거짓으로 기재하거나 서로 다른 2 이상의 거래계약서를 작성하여서는 아니 된다.(공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률 제26조 제3항)

영업자 스스로가 표시하고 광고한 기준을 위반한 경제적 사기행위의 예로는, 귀금속이나 여행프로그램에 대해 영업자가 표시하고 광고한 것과 달리 짝퉁제품을 제공하거나 또는 그 양을 줄이고 질을 부당하게 낮추거나, 약속한 서비스의 중요 내용을 제외하고 여행프로그램을 제공하는 경우 등이다.

---

27) 지방법원의 판결이나 행정심판재결례중에는 유사사례가 많이 발견된다. 영유아보육료의 부당편취와 관련된 판결로는 춘천지방법원 강릉지원 2011.9.20. 선고 2010구합1010 판결이 있고, 경기도행정심판사례로는 영유아보육법 위반 원장자격정지처분 등 취소청구사례(2013-429. 2013경행심522 755) 등이 있다.



## IV. 관광사업에 있어 영업자 등의 신뢰성에 대한 감독규제

### 1. 관광사업에 대한 법적 규율

#### (1) 관광사업의 진흥을 위한 촉진적 법률들과 주요 내용

관광사업의 촉진과 관련된 법률은 오랫동안 관광진흥법<sup>28)</sup>과 관광기본법<sup>29)</sup>으로 구성되어 있었다. 하지만, 입법자는 최근 관광숙박시설확충을 위한 기본법(법률 제11227호, 2012.1.26 제정)을 제정하여 관광산업의 활성화를 위한 새로운 의지를 명확하게 드러냈다.

관광사업이란 관광객을 위하여 운송·숙박·음식·운동·오락·휴양 또는 용역을 제공하거나 그 밖에 관광에 딸린 시설을 갖추어 이를 이용하게 하는 업을 말하는데, 관광사업자가 되기 위해서는 관광사업을 경영하기 위하여 등록·허가 또는 지정을 받거나 신고를 해야 한다.<sup>30)</sup>(관광진흥법 제2조 제1, 2호) 관광지는 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역으로서 관광진흥법에 따라 지정된 곳을 말한다.

관광진흥법은 관광사업의 종류를 여행업, 관광숙박업(호텔업, 휴양 콘도미니엄업), 관광객이용시설업, 국제회의업, 카지노업, 유기사설이나 유기기구를 갖추고 있는 유원시설업, 관광 편의시설업으로 나누어 열거하고 있다. 여기서, 관광객이용시설업은 관광객을 위하여 음식·운동·오락·휴양·문화·예술 또는 레저 등에 적합한 시설을 갖추고 있거나, 관광숙박시설 등을 갖추고 있어야 한다.(관광진흥법 제3조)

28) 1961년 8월 22일 법률 제689호로 관광사업진흥법이 관광사업의 촉진을 목적으로 처음 제정되었다. 그 이후 이 법률은 관광사업법(법률 제2878호, 1975.12.31 제정)으로 명칭을 바꾸었다가 1986년 12월 31일 관광진흥법으로 전면개정되어 오늘에 이르고 있다.

29) 1975년 12월 31일 법률 제2877호로 관광기본법이 제정되었다. 관광기본법은 제정당시와 마찬가지로 2013년 10월 현재 여전히 15개의 조문으로 된 법률로서 다른 법령역에서와 달리 너무 간략하여 ‘기본법’으로서 기능을 하지 못하고 있다.

30) 우리 법제상 관광사업은 실정법에 의해 규율된 법상의 개념으로서, 예를 들어, 관광숙박업소는 단순한 숙박업소와는 명확히 구별된다는 점에서 사회에서 일상적으로 이해되고 있는 내용과는 차이가 있다.



여행업, 관광숙박업, 관광객이용시설업 및 국제회의업을 경영하려는 자는 특별자치도지사나 기초자치단체장에게 등록하여야 하고, 카지노업을 경영하려는 자는 전용영업장 등의 시설과 기구를 갖추어 문화체육관광부장관의 허가를 받아야 하며, 유원시설업을 경영하려는 자는 필요한 시설과 설비를 갖추어 특별자치도지사나 기초자치단체장의 허가를 받아야 한다.(관광진흥법 제4조, 제5조) 입법자는 관광관련 사업과 관련하여 등록하거나 허가를 획득한 사업자에 한정하여 관광업에 종사하도록 하고 있다.

## (2) 관광숙박시설 확충을 위한 특별법의 주요 내용

최근 서구 관광객들과 일본인 관광객들은 물론 중국인 관광객들의 국내여행이 급증하면서 숙박시설의 부족문제가 심각해졌다. 이에 따라, 입법자는 관광숙박시설의 건축을 촉진시키기 위해 인허가의제 등을 이용하여 인허가절차를 간소화시키고 공유지를 이용한 숙박시설건축을 용이하게 하는 등 다양한 촉진조치를 담아 18개의 조문으로 된 ‘관광숙박시설 확충을 위한 특별법’을 2012년 1월 26일 제정하였다.

이 법률의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 호텔업 사업계획 승인을 받은 경우에는 건축법에 따른 건축허가, 도로법에 따른 도로점용의 허가 등을 받은 것으로 보도록 했다. 둘째, 호텔시설을 건설하는 경우에는 용적률을 완화하여 적용할 수 있게 했다. 셋째, 국가 또는 지방자치단체의 장은 호텔업의 사업계획 승인을 받은 자에게 해당 국유지·공유지를 수의계약으로 우선 매각할 수 있도록 하고, 지방자치단체의 장은 공유지를 대부하는 경우에 대부기간, 대부료 등을 달리 적용할 수 있도록 했다. 넷째, 호텔시설의 부설 주차장 설치기준을 주차장법에도 불구하고 완화할 수 있도록 하였고, 호텔시설의 건설자금을 관광진흥개발기금에서 우선적으로 지원할 수 있도록 하였다. 주차장설치기준의 완화는 도심지의 경우 주차장 확보에 어려움이 있었고 외래 관광객의 경우 개인용 승용차가 아니라 관광버스 등을 주로 이용하여 주차장에 대한 수요가 그렇게 크지 않기 때문이었다.

이 특별법은 관광사업의 하드웨어로서 숙박시설의 부족문제를 해결하

고자 하는 의지를 담은 것으로 관광사업의 활성화를 위해 중요한 입법적 조치였다고 평가할 수 있을 것이다. 하지만, 관광사업의 소프트웨어 측면에서의 문제점도 심각하게 존재하고 있다. 입법적으로 또는 법집행단계에서 이의 해결방안을 모색해야 한다. 부실한 관광서비스프로그램이나 관광사업종사자들의 불성실한 행태를 시정하기 위한 방안에 관한 법적 논의가 필요하다. 단지 부족한 숙박시설이 확충되는 것만으로는 부족하다. 외래 관광객을 위한 영업활동이 선진국에서의 글로벌 기준에 적합하게 경제적 사기와 불친절을 극복하여 건전하고 상식에 적합하게 이루어지도록 감독하여야 한다.

## 2. 관광사업에 있어 영업자 등의 선량한 풍속위반의 규제

우리나라를 방문하는 많은 외국인 관광객들을 상대로 명동이나 제주도 등에서 성매매를 알선하다 적발되는 사례들이 끊이지 않고 있다.<sup>31)</sup> 하지만, 외화획득을 위해서는 외국인들의 일탈행위를 어느 정도 수용해야 한다고 보고 성매매단속 등을 강력하게 해서는 안된다는 입장도 있는 듯 보인다.

최근 정부는 학교 반경 500m 이내의 학교환경위생정화구역에 그의 설치 금지되어 있는 호텔에 대해 유흥시설, 사행행위장 또는 미풍양속을 해치는 시설이 없는 관광숙박시설을 건립할 수 있도록 관광진흥법의 개정을 추진하겠다고 발표했다.<sup>32)</sup> 학교환경위생정화구역중 학교로부터 50~200m 이내 상대정화구역에서는 금지업종이더라도 교육청과 지방자치단체의 심의 후 허용이 가능한데,(학교보건법 제6조 제1항 제13호) 서울특별시에서 관광숙박시설의 부족을 타개하고자 2011년 관광호텔과 여인숙, 여관의 건축을 위해 상대정화구역에서의 건축금지해제를 신청한 214건 가운데 금지한 것은 69건에 불과하고 나머지 145건(68%)이 해제하였

31) '명동산악회'는 명동에서 일본관광객에게 성매매를 알선하다가 경찰에 의해 붙잡혔다. 조선일보 2012.12.10.; 제주에서 경찰은 일본인관광객을 상대로 성매매를 알선하던 27명을 검거했다. 뉴시스 2012.08.27.

32) 매일경제신문 2012.9.19. 기사. 이명박 정부에서 기획재정부장관이던 박재완장관이 주재한 위기관리대책회의에서 이와 같은 내용이 발표되었다.

다고 한다.<sup>33)</sup>

우리 법률은 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률·풍속영업의 규제에 관한 법률·청소년 보호법·의료법에 위반하여 성매매 등 선량한 풍속을 위반한 영업자에 대해서는 6월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지 또는 일부 시설의 사용중지를 명하거나 영업소폐쇄등을 명할 수 있도록 규정하고 있다.(관광진흥법 제35조 제7항. 공중위생관리법 제11조 제1항) 관광호텔의 종업원 등이 호텔의 객실을 성매매 장소로 제공한 경우 공중위생영업자인 관광회사는 호텔 내에서 성매매가 이루어지는 것을 방지하여야 할 의무를 위반하였고 그 의무위반을 탓할 수 없는 정당한 사유가 없는 경우 종업원 등의 성매매알선행위를 이유로 영업정지처분을 하는 것은 정당하다는 판결도 있다.(대법원 2012.5.10. 선고 2012두1297 판결)

외국인 관광객을 위해서 허용된 카지노의 경우에도 카지노사업자가 지나친 사행심을 유발하는 등 선량한 풍속을 해칠 우려가 있는 광고나 선전을 하는 행위를 하거나, 19세 미만인 자를 입장시키는 행위 등에 대해서는 6개월 이내의 기간을 정하여 카지노사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수도 있다.(관광진흥법 제28조 제1항)

입법자가 음란행위나 사행행위를 처벌하는 형법이외에 풍속영업의 규제에 관한 법률 등을 제정하여 영업활동에 있어 매춘이나 도박 등 선량한 풍속을 위반하는 비윤리적 행위를 방지하겠다는 의지를 표현한 것은 관광과 관련된 영업활동에서도 그대로 존중되어야 한다. 오랫동안 지역사회에서 선량한 풍속을 존중하는 영업질서를 형성·유지하고자 해온 노력과 그 성과를 관광사업진흥의욕을 과다하게 앞세워 무시하고 파괴해서는 안될 것이다. 관광사업활성화정책을 추진하더라도 기존의 법적 가치와 법질서를 가능한 파괴하지 말고 질서있게 추진하여야 할 것이다.

---

33) 머니투데이 2013.04.09 기사.

### 3. 관광사업에 있어 영업자 등의 경제적 사기행위의 규제

#### (1) 관광진흥법상 영업자의 경제적 사기행위의 규제

관광진흥법은 영업에 대한 감독을 규정하면서 영업자 등의 경제적 사기행위에 대해서도 규정하였는데, 법위반자에 대해서는 등록, 허가 또는 사업계획의 승인을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명하거나 시설·운영의 개선을 명할 수 있게 했다.(관광진흥법 제35조 제1항) 그 위반유형은 다음과 같다.

영업자가 등록한 영업범위를 벗어나거나, 사전광고한 기획여행의 방법, 즉, 기획여행명·여행일정<sup>34)</sup> 및 주요 여행지, 여행경비, 교통·숙박 및 식사 등 여행자가 제공받을 서비스의 내용, 최저 여행인원 등을 위반하여 기획여행을 실시한 경우(관광진흥법 제35조 제1항 제6호, 관광진흥법시행규칙 제21조), 여행업자가 고의로 여행계약을 위반한 경우 등.

#### (2) 관광관계법에 규정되지 아니한 관광객 대상 경제적 사기행위의 규제

관광사업에 종사하는 자들의 경제적 사기행위들은 관광진흥법에 열거된 경우 이외에도 다양하게 존재하고 있다. 개별 영업법들에서 규정하고 있는 경우에도 체계화되어 있지 않고 세부규율은 자치법규에 맡겨져 있어서 규범의 명확성도 부족한 경우가 많다.

영업에 관하여 규율하는 기본법률을 제정하여 영업의 감독기준에 관한 일반적 기준들<sup>35)</sup>을 규정하거나 기존의 개별영업관계 법률의 형식을 유지하는 경우에는 개별 법률들에 그 일반적 규정들을 도입하는 것이 필요하다.

관광객들을 상대로 한 경제적 사기의 유형들 중 관광관계법에 규정되지 아니한 것들을 살펴본다.

34) 여행일정과 관련하여 여행사가 사전예고한 프로그램과 달리 특정한 쇼핑장소를 거의 강제적으로 경유하도록 하는 행위가 문제된다. 저가여행상품의 경우 이러한 관행은 매우 보편화되어 있어 문제이다.

35) 여기서 일반적 기준이란 영업자의 대인적 요건으로서, 영업자의 신뢰성과 전문성을 의미하고, 대물적 기준으로서 시설, 장비, 제품 등의 안전성, 그리고 그들의 기능성을 말한다.

1) 외국인관광객에 대한 택시요금의 부당징수행위의 규제

외국인관광객들에 대한 바가지 택시요금이 자주 문제되고 있다. 우리 국민들의 경우에는 심야시간이나 대중교통을 이용하기 어려운 오지 등을 가는 경우를 제외하고는 택시를 타더라도 택시기사들에 의한 부당요금의 징수행위는 거의 찾아보기 어렵다. 하지만, 관광객들의 경우는 한국어도 가능하지 않고 지리도 어두우며 우리나라의 요금체제도 알기 어렵기 때문에 택시기사들의 부당요금징수에 당하는 경우가 자주 나타나고 있다. 적발된 택시들은 미터기를 달지 않거나 미터기를 조작한 경우도 많았다.

현행법상 택시와 같이 여객을 운송하는 사업자들은 부당한 운임 또는 요금을 받는 행위가 금지되고 있다.(여객자동차운수사업법 제26조 제1항 제2호) 이 규정을 위반한 경우 50만원 이하의 과태료를 부과할 수 있고, (여객자동차운수사업법 제94조 제3항 제3호) 그 자격을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 자격의 효력을 정지시킬 수 있다.(여객자동차운수사업법 제87조 제1항 제4호)

한편, 이 규정을 집행하는 서울특별시는 ‘서울특별시 여객자동차운수사업법 위반행위 신고포상금 지급 조례’를 제정하여 그 제3조 제1항 제9호에서 외국인관광객을 대상으로 부당요금을 징수하는 행위에 대하여 신고한 자에 대하여 포상금을 지급할 수 있도록 하여 관광객 상대로 부당요금을 징수하는 행위들을 억제하려고 하고 있다.<sup>36)</sup>

관광현장에서 빈번하게 나타나는 택시요금의 부당징수를 억제하기 위

---

36) 하지만, 이러한 입법적 조치들에 불구하고 관광객 상대 부당요금징수행위가 빈번하게 발생하면서 서울특별시는 국토해양부에 여객자동차운수사업법령에 대한 개정을 요청하면서 “상습적으로 승차거부로 적발된 택시회사에 대해 사업면허를 취소하고 1년에 3차례 승차거부가 적발된 운전자에 대해선 자격 취소”하고, “바가지요금을 부과하다 걸린 개인택시는 1차 적발시 30일 동안 운행할 수 없고 2차례 이상 위반하다 걸리면 사업면허가 취소된다. 법인택시는 △1차 적발시 택시 2대 운행정지 △2차 이상 위반시 1회 위반할 때마다 3대 감차”하는 방안을 제안했다 한다. 머니투데이 2013.3.6. 기사.

문화체육관광부와 경찰청은 관광지 범죄 예방, 바가지요금 단속 등 외국인 관광객들의 불편해소를 위해 2013년 10월 16일부터 서울 명동과 인사동, 동대문, 이태원 등 서울시내 주요 관광 명소에서 현직 경찰관과 의무경찰관 등으로 이뤄진 101명의 관광경찰을 출범시켰다. YTN 2013.10.16. 보도.



한 여객자동차운수사업법의 규율은 약하고 불완전하다. 각 지방자치단체별로 조례 등을 제정하여 통제하는 경우가 있다고 해도 그것은 체계적이지도 못하고 전국을 여행하는 관광객들의 입장에서는 일관성과 명확성도 부족하다. 관광진흥법에서 경제적 사기행위의 방지를 위한 규정을 도입하고 택시요금의 부당징수에 대해서도 적절히 규정을 둘 필요가 있다. 입법적 개선이 요청되고 있다.

2) 외국인관광객들에 대한 가격표시제의 준수 및 짝통제품의 유통행위에 대한 행정법적 제재의 도입필요

귀금속, 화장품, 의류 등 선물용품에 대하여 의무적으로 가격을 표시하도록 되어 있는 경우에도 가격표시제를 준수하지 않고 부당하게 과도한 가격을 청구수령하는 사례들도 자주 나타나고 있다. 숙박요금이나 음식값을 둘러싼 기만적 행위들, 렌터카 요금의 과다청구, 그리고 계약서에 없는 관광여행경비의 과다청구행위<sup>37)</sup> 들도 문제된다. 최근 의료관광이 각광받으면서 의료관광활성화 지원조례 등이 제정되고 있는데 과도한 의료비 청구도 문제되기 시작했다.

우리나라의 화장품은 외국인 관광객들에게 인기가 있는데, 소비자에게 화장품을 직접 판매하는 자는 화장품의 1차 포장 또는 2차 포장에 화장품의 가격을 의무적으로 표시하도록 되어 있다.(화장품법 제10조 제1항 제7호, 제11조 제1항)

이외에도 귀금속이나 고가의류의 경우에도 가격표시제는 실시될 수 있다. 우리 실정법도 다른 물품 등에 가격표시제를 확대실시할 수 있는 근거규정을 두고 있다. 즉, 주무부장관은 소비자의 보호 또는 공정한 거래를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 물품을 생산·판매하거나 물품의 매매를 업으로 하는 자 또는 용역의 제공을 업으로 하는 자에게 해당 물품의 가격 또는 용역의 대가를 표시할 것을 명할 수 있고, 표시명령을 받은 생산자와 판매자 등은 물품의 가격이나 용역의 대가를 거래 상대방이나

37) 관광가이드의 서비스 수수료는 여행사로부터 받아야 하는 것이지만, 현실적으로 관광객들, 특히, 중국인 관광객들에게 거의 강제로 때로는 과도하게 징수하는 관행이 문제이다.



일반소비자가 알기 쉬운 방법으로 표시하여야 한다.(물가안정에 관한 법률 제3조, 동시행령 제5조)

전통시장이나 농어촌의 5일장 등에도 점차 외국인관광객들이 증가하고 있는데 가격표시제를 어떻게 운용할 것인지, 예를 들어, 법적 규제와 상가협의회 등에 의한 자율규제방식을 어떻게 역할분담하게 하고, 어떤 물품에 가격표시제를 운영할 것인지 각 지방자치단체들의 실정에 맞는 자치법규의 제정과 운용이 요구된다.

최근 관광현장에서는 음식점육외가격표시제의 도입이 주요 현안이 되고 있다. 국내관광객은 물론 외국인관광객들에게도 음식점에 들어가기 전 음식물가격을 알 수 있도록 함으로써 과도한 식비요구를 차단할 필요가 있기 때문이다. 제주특별자치도는 ‘제주특별자치도 가격표시에 관한 조례’를 제정하여 사업자에게 가격표시의 명령을 내릴 수 있도록 하고, 명령을 받은 사업자는 해당 물품의 가격이나 용역의 대가를 거래 상대방이나 일반 소비자에게 알기 쉬운 방법으로 표시하되, 일반소비자에게 판매되는 실제 거래가격을 표시하도록 의무지웠다.(제주특별자치도 가격표시에 관한 조례 제4조) 행정은 원가 및 경영상황에 관한 보고 또는 관계자료의 제출명령을 내릴 수 있다.

짜통제품을 제조하거나 판매하는 자에 대해서는 현재 타인의 상표를 “위조 또는 모조”한 행위로서 상표법 제65조와 제66조에서 규정하면서, 상표권자 등이 “그 침해의 금지 또는 예방”을 주장할 수 있도록 하였으나, 제재수단으로서는 제93조 이하에서 주로 침해죄, 위증죄, 허위표시제 등 형사처벌에 한정하고 있고, 법인에 대해서는 벌금형(제97조)을 병과할 수 있도록 했다. 짜통제품이 유명 영업장에서 판매되는 경우도 있으므로 영업정지나 영업소폐쇄명령과 같은 행정법적 제재수단도 도입될 필요가 있다.

### 3) 면세품 부가가치세환급서류의 교부의무의 감독

우리 법은 면세물품의 판매자가 외국인관광객에게 면세물품을 판매할 때에는 여권 등에 의하여 해당 물품을 구입하는 자의 신분을 확인한 후

전자판매확인서를 이용하는 경우외에는 물품판매확인서 2부와 반송용봉투를 내주도록 규정하고 있다. 그리고, 외국인관광객에게 면세물품을 판매할 때에는 송금절차 및 환급절차 등을 알려주도록 규정하고 있다.(외국인관광객 등에 대한 부가가치세 및 개별소비세 특례규정 제8조 제1항, 제2항)

그러나, 영업자들이 환급절차를 알려주지 않거나 할인상품이라는 이유 등으로 관광객들에게 환급서류를 발급해주지 않는 사례들이 나타나고 있다. 세금환급은 매출을 기준으로 영업소가 납부해야 하는 10%의 부가세를 돌려주는 것이기 때문에 할인 여부는 환급과 관련이 없으므로 이러한 주장은 타당하지 않은 것이다. 부가세환급에 관한 규정이 대통령령에만 규정되어 있는 것은 문제인데, 외국인의 재산권도 보호되어야 하므로 법률적 근거를 두는 것이 필요하다고 본다.

## V. 결 어

이 글은 영업법과 관광사업법상의 몇 가지 법해석과 입법적 과제에 응답하고자 씌어졌다. 최근 지역사회에서 위기를 겪고 있는 자영업자들이 집중적으로 종사하고 있는 영업활동에 관한 규제기준을 고찰하면서, 특히, 영업활동촉진에 중요한 의미를 가지는 관광사업에 있어 최근 문제되는 영업자들의 영업행태상의 문제들을 시정하기 위한 영업자의 신뢰성에 대한 감독규제를 다루었다. 관광산업의 활성화를 위해서는 관광숙박시설의 부족문제를 해결하는 것만으로는 족하지 않고 관광서비스프로그램의 질을 높이고 부당택시요금의 청구와 같은 영업자들의 경제적 사기행위를 방지하는 감독이 병행되어야 한다.

산업계는 물론 정부도 경제규제의 기준에 관한 입법방식을 네거티브 규제방식, 즉, 시장참가자들이 시장에 진입하거나 영업활동을 할 때 위반하지 말아야 할 규제기준을 법조문에 기술하고 그 기준만 위반하지 않으면 자유롭게 경제활동을 가능하게 하는 입법방식으로 전환하려는 의지가 강하다. 그럼에도 불구하고, 시장참가자들이 경제활동에 있어 준수해야

할 일반적·실체적 기준이 무엇인지에 관한 정보가 우리에게 부족하여 실효적인 규제개혁추진이 벽에 부딪치고 있다.

이 글에서는 영업규제의 주관적 기준으로서 신뢰성과 전문성을 제시하고 그 중에서 신뢰성의 기준에 대해 선량한 풍속위반의 여부와 경제적 사기행위 여부라는 두 개의 기준으로 나누어 각 기준에 대해 개념정의하고 해당 사례들을 살펴보았다.

공법에 속한 영업법상의 주관적 규제기준으로서 경제적 사기행위에 대한 연구가 이 글에서 처음 이루어지는 것을 고려하여 독일의 영업법과 미국의 식품의약법의 성과를 참조하여 경제적 사기행위를 정의하고 각 사례유형을 살펴보았다. 특히, 관광사업의 영역에 있어 외국인관광객에 대한 택시요금의 부당징수행위, 가격표시제의 위반 및 짝퉁제품의 유통행위와 면세품 부가가치세환급서류의 교부거부행위 등을 경제적 사기행위의 방지를 위해 시급한 것으로 주장했다.

풍속영업의 규제에 관한 법률이 영업자의 선량한 풍속위반을 종합적으로 규제하는 것처럼 경제적 사기행위에 대한 규제를 총괄하기 위하여 독립한 단행법을 제정하거나, 기존의 대표적 영업관계법률에서 일반적인 규제기준을 도입하고 각 개별 영업법들에서 그 기준을 구체화하여 규정하는 방식으로, 종합적·체계적으로 대응해 가야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### 〈국내 문헌〉

- 강문수, 「풍속영업의 규제에 관한 법률」정비방안 연구, 2010.
- 김희곤, “SSM 영업규제조례를 둘러싼 자치입법의 문제점과 과제”, 토지  
공법연구 제60집, 2013.2
- 박상희·김명연, “풍속영업의 법적 규제”, 「현안분석」(95-5), 1995.
- 선정원, “기능성 물질에 대한 규제의 정비와 새로운 기능성 물질에 대한  
보호의 강화”, 「행정법연구」 제36호, 2013.
- 이현수, “독일 영업법상 영업금지”, 「법제」 2013.2.
- 최영규, 영업규제의 법제와 그 수단에 관한 연구 : 규제행정론적 관점에  
서, 서울대 박사, 1993.

### 〈외국 문헌〉

- Bernd Wiebauer, “Berufliche Integrität und gewerberechtliche Zuverlässigkeit”,  
GewArch 2010.
- Eberhard Fuhr·Karl Heinrich Friauf·Eugen Stahlhacke(Hg.), Kommentar zur  
Gewerbeordnung, Einleitung Abschnitt C.
- Hans D. Jarass, Wirtschaftsverwaltungsrecht und Wirtschaftsverfassungsrecht,  
1984.
- Kurt-Michael Heß, “Wird die Unzuverlässigkeit im Sinne des §35 Abs.1 Satz1  
GewO in der Rechtspraxis zu ausufernd angewandt?”, GewArch 2009.
- Mark Delewski·Maria Monica Fuhrmann, “Risikosteuerung im  
Nahrungsergänzungsmittelrecht”, ZLR 2005.
- Matt·Merrill·Grossman, Food And Drug Law 3 ed., 2007.
- Rolf Stober, Handbuch des wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrechts, 1989
- Walter Georg Leisner, “Unzuverlässigkeit im Gewerberecht (§35 Abs.1 S.1  
GewO) Ausuferungsgefahren - notwendiger Gewerbebezug”, GewArch  
2008.
- Wesley E. Forte, “The Food And Drug Administration and the Economic  
Adulteration of Foods”, Food Drug Cosmetic Law Journal Vol.21, 1966.

## <국문초록>

이 글은 관광사업자들을 비롯한 영업자들의 신뢰성에 대한 감독규제를 다루었다. 관광산업의 활성화를 위해서는 관광숙박시설의 부족문제를 해결하는 것만으로는 족하지 않고 관광서비스프로그램의 질을 높이고 부당 택시요금의 청구와 같은 영업자들의 경제적 사기행위를 방지하는 감독이 병행되어야 한다.

영업규제의 주관적 기준으로서 신뢰성과 전문성을 제시하고 그 중에서 신뢰성의 기준에 대해 선량한 풍속위반의 여부와 경제적 사기행위 여부라는 두 개의 기준으로 나누어 각 기준에 대해 개념정의하고 해당 사례들을 살펴보았다.

공법에 속한 영업법상의 주관적 규제기준으로서 경제적 사기행위에 대한 연구가 이 글에서 처음 이루어지는 것을 고려하여 독일의 영업법과 미국의 식품의약법의 성과를 참조하여 경제적 사기행위를 정의하고 각 사례유형을 살펴보았다. 특히, 관광사업의 영역에 있어 외국인관광객에 대한 택시요금의 부당징수행위, 가격표시제의 위반 및 짝통제품의 유통행위와 면세품 부가가치세환급서류의 교부거부행위 등을 경제적 사기행위의 방지를 위해 시급한 것으로 주장했다.

풍속영업의 규제에 관한 법률이 영업자의 선량한 풍속위반을 종합적으로 규제하는 것처럼 경제적 사기행위에 대한 규제를 총괄하기 위하여 독립한 단행법을 제정하거나, 기존의 대표적 영업관계법률에서 일반적인 규제기준을 도입하고 각 개별 영업법들에서 그 기준을 구체화하여 규정하는 방식으로, 종합적·체계적으로 대응해 가야 할 것이다.

**주제어** : 영업자의 신뢰성, 선량한 풍속, 경제적 사기행위, 관광사업, 통일적 규제

## Supervisory Regulation on Credibility of a Businessman - - Tourism Industry -

Sun, Jeong-Won\*

Supervisory regulation on the credibility of a businessman is a important theme in business regulation law. This study divided the credibility as a regulatory standard into two, good morals and economic fraud.

In this article, the author surveyed and presented german Business Regulation Act(Gewerbeordnung) and, Food and Drug Law of U.S.A. Through this work, economic fraud is defined, and important cases are introduced in the area of Business Regulation Act.

In the area of tourism businesses, there have been a lot of economic, fraudulent practices such as charging excessive taxi fare, violating price tag regulation, selling fake goods and not delivering value added tax documents of tax-free articles.

The Legislator should make a unified act or introduce general regulatory standards into existing acts, to keep from economic fraud of businessmen, especially in the field of tourism business.

**Key Words** : business regulation, credibility of a businessman,  
good morals, economic fraud, tourism business,  
unified regulation

---

\* Prof. Dr., Myongji University College of Law.