

공정거래위원회 주요 심결 사례 해설

김길태 / 공정거래위원회 심판행정과 서기관

1 '95 소방 차량류 일반경쟁 입찰 참가 8개 업체의 부당한 공동 행위에 대한 건

1995. 9. 20. 공정거래위원회 심결 / 사건번호 9508단체 728

사건내용 '95. 3. 7.자로 내무부가 국내 제조 소방 차량의 규격 표준화(19종)를 통한 성능 개선을 위하여 한국 소방기구공업협동조합에 공문을 발송하여 소방차 표준 설계도 등을 '95. 6. 30.까지 작성하여 제출하여 줄 것을 요구하자, 이를 전달받은 동 조합의 회원사인 (주)한일특장, 남영자동차공업(주), 삼일자동차(주), (주)국제카독크, (주)우리특장, (주)수산중공업, (주)금양기전, (주)한일정공 등 8개 소방 차량 제조업체들은 각 업체가 기술적 우위에 있는 특화된 품목별로 내무부가 추진하는 소방차의 규격 표준화가 이루어지도록 하기 위해 특화된 품목별로 표준 설계도 등을 작성하여 제출한다는 데 의견을 같이 하고, 이를 바탕으로 하여 '95. 6. 28.자로 표준화 대상 차종을 업체별로 배분하는 '업체별 품목별 생산 전문화 계획'을 작성한 후 이에 각 업체의 대표자 등이 서명하였다.

이 후 위 8개 업체들은 내무부에 소방차 표준 설계도 등의 자료를 제출하기에 앞서 시행된 '95. 6. 29.자 조달청의 소방차량 일반경쟁 입찰에 참가하면서 이미 작성된 '업체별 품목별 생산전문화 계획'에 의하여 각 업체들에게 배분된 품목별로 각 업체가 낙찰받도록 하기 위하여, 자기에게 배정된 품목은 예가(豫價)에 근접한 가격으로 응찰하도록 하고 자기에게 배정되지 않은 품목은 예가보다 높은 가격으로 응찰하도록 하자는 데 합의를 한 후 입찰에 참가한 사실이 있다.

심결요지 위 8개 업체들이 소방 차량의 제조와 관련하여 각 업체별로 기술적 우위에 있는 특화된 품목을 중심으로 하여 '업체별 품목별 생산전문화 계획'을 작성하고 서명한 행위는 공정거래법상 "상품의 생산 또는 거래시에 그 상품의 종류 또는 규격을 제한하는 행위"에 해당되고, 입찰가격에 관하여 합의한 행위는 공정거래법상 '가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위'에 해당된다 할 것이다.

이와 같은 행위와 관련하여 이들 업체들은 사전에 공정거래위원회로부터 인가를 받은 사실이 없다. 또한 이들 업체들은 이와 같은 행위를 국내 관수소방차 판매시장에서 약 89%에 해당하는 시장점유율을 차지하고 있으면서 행한 것이므로, 이들의 행위는 국내 관수소방차 판매시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위로 판단된다. 따라서, 이들 업체들의 본건 행위는 공정거래법상 금지되고 있는 부당한 공동행위임이 인정된다.

조치내용 공정거래위원회는 이들 8개 업체에 대하여 앞으로 국내 관수소방차 입찰에서 각 업체별로 낙찰 예정 품목 및 규격을 배분하기로 합의하거나, 이러한 합의에 따라 국내 관수소방차 입찰에서 배분 예정된 업체가 낙찰받도록 하는 등 국내 관수소방차 시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위를 하지 못하도록 하는 행위 중지명령과 함께 이들 8개 업체들에 대하여 입찰참가 자격 제한조치를 취해 줄 것을 조달청에 요청하였다.

해설 당초에 국내 소방차제조 8개 업체들이 『업체별 품목별 생산전문화 계획』을 수립하게 된 것은 내부부의 요청에 따라 소방차 표준 설계도 등을 작성하여 이를 내부부에 제출하기 위해 한자리에 모여 구체적인 작성 방법에 대해 논의하던 중 각 업체가 기술적으로 우위에 있는 특화된 차종별로 표준설계도 등을 작성하는 것이 바람직하다는데 의견을 같이 하고, 이러한 의견에 따라 표준화대상 차종을 배분하는 것을 내용으로 하여 수립한 것이었다.

그러나, 그 이후 이들 8개 업체는 동 생산 전문화 계획을 조달청에서 실시하는 소방차 구매 경쟁입찰에 응함에 있어서도 이를 적용하기로 합의하고 동 생산 전문화 계획에서 배분된 바에 따라 각 업체가 낙찰을 받을 수 있도록 하는 방안을 강구하여 입찰에 응함으로써 문제가 된 사건이다.

국내 소방차 제조업체들은 대부분 영세 중소기업들로서 주문생산 방식에 의하여 소방차를 제조하고 있으며, 그 시장구조를 보면 관수시장(官需市場)이 약 95%를 차지하고 있고, 민수시장(民需市場)은 겨우 5% 정도에 그치고 있음에 따라 조달청에서 발주하는 물량을 어느 정도 차지하느냐에 따라 사업의 성패가 좌우된다고 보아 무리가 아니라 할 것이다. 이와 같이 영세 중소기업들로 구성된 시장에서 공동행위를 통해 이들 중소기업들의 경쟁력향상이 필요한 경우라든가 산업합리화를 위해 공동행위가 필요한 경우 등 공정거래법에서 정한 일정한 경우에 있어서는 관련 사업자들이 공정거래위원회로부터 사전 인가를 받아 공동행위를 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러함에도 불구하고 본건의 경우에는 공동행위와 관련하여 사전에 공정거래위원회의 인가를 받은 사실이 없으므로 본건의 행위가 어느 정도 정당성을 가지고 있다고 하더라도 당해 시장에서 경쟁을 제한하는 결과가 초래되는 한 적법한 행위로는 되지 않는다 할 것이다.

물론 사업자들이 합법적으로 공동행위를 하기 위하여 공정거래위원회에 사전 인가 신청을 한다고 하더라도 언제나 그 인가 신청이 받아들여지는 것이 아니라는 것은 두말할 나위가 없다 할 것이다. 참고로 공동행위의 인가신청과 관련하여서는 공정거래위원회가 『공동행위 및 경쟁제한행위의 인가신청 요령』을 고시로 제정하여 운용해 오고 있다.

아울러, 본건은 경쟁입찰과 관련하여 발생한 공동행위인 바, 이러한 입찰과 관련한 부당한 공동행위와 관련하여 어떠한 행위를 공정거래법에 위반되는 행위로 볼 것인지에 대하여 공정거래위원회가 '95. 6. 20.자로 일정한 심사기준을 발표하 바 있으므로 그 내용을 간단하게 살펴보고자 한다.

이 심사기준이 마련되기 이전까지는 그동안 입찰과 관련한 공동행위가 그 형태와 내용면에서 다양하게 발생하고 있음에도 불구하고, 어느 정도까지를 공정거래법에 위반되는 행위로 보아야 할 것인지에 대하여 일반업계가 스스로 판단하고 법에 위반되는 행위를 행하지 않도록 하는데는 일정한 한계가 있었다 할 것이다. 이에 따라 공정거래위원회는 그 구체적인 심사기준을 마련하여 제시함으로써 입찰과 관련한 활동과 공정거래법과의 관계를 명확하게 함은 물론, 관련 업계에 공정경쟁에 관한 인식을 고취시키고 입찰과 관련한 범위외 행위를 미연에 방지시키고자 『입찰질서공정화에 관한 지침』이 작성되었다.

동 지침에 의하면 공정거래법에 위반될 소지가 있는 입찰관련 공동행위의 유형으로 크게 5가지로 분류하고 있다. 첫째는 입찰가격 관련 공동행위이고, 둘째는 낙찰 예정자를 사전에 결정하는 공동행위이며, 셋째는 경쟁입찰계약을 수의계약으로 유도하기 위한 공동행위이고, 넷째는 수주물량 등의 결정과 관련한 공동행위이며, 다섯째가 경영간섭 등과 관련한 공동행위이다. 이러한 5가지 유형의 공동행위의 경우에도 각 유형별로 그 내용이 다양하므로, 동 지침에서는 이에 대해 공동행위 유형별로 원칙적으로 공정거래법상 문제가 되는 '금지 또는 범위외 가능성이 큰 행위'와 공정거래법상 문제되지 않는 '허용되는 행위' 등 2가지로 구분하여 그 구체적인 심사기준을 제시하고 있다.

2 10개 출판사들의 구속조건부 거래 행위에 대한 건

1995. 7. 27. 공정거래위원회 심결 /사건번호 9504경축349, 350~353, 9506경축533, 554~557

사건내용 초·중·고 학습참고서 등을 출판하여 판매하고 있는 (주)중앙교육진흥연구소, (주)지학사, (주)천재교육, (주)동아출판사, 금성교과서(주), 한샘출판(주), (주)교학사, 웅진출판(주), 대한교과서(주),

(주)도서출판 디딤돌 등 10개 출판사들은 도매서점(지역총판)과 도서판매 거래계약을 체결하여 거래함에 있어, 계약서에 도매서점의 판매 지역(판매 지역을 출판사에 따라서는 '영업 책임 구역'이라든가 '관리 구역' 등으로 표기하고 있음)을 지정해 주고 그 지정된 판매지역 내에서만 도서를 판매하도록 하였다.

이를 위반할 시에는 계약을 해지할 수 있도록 규정하는 등의 조건을 설정한 후, 이를 지키도록 하기 위해 도서 출하시 출하도서측면에 판매 지역을 의미하는 비표를 표시하여 출하하고, 도매서점이 판매 지역을 벗어나서 판매한 것으로 확인된 경우에는 당해 도매서점에 대하여 도서공급을 제한하거나, 계약해지 의사를 통보하는 등의 방법을 사용함으로써 지정된 판매지역 내에서만 영업을 하도록 한 사실이 있다.

심결요지 도매서점들은 출판사들과는 독립된 사업자이므로 도매서점들의 판매 지역은 그들 자신들의 경영전략과 경영여건 등을 고려하여 그들 스스로가 결정하여야 할 사항이므로 출판사들이 이를 제한할 수는 없다 할 것이다. 따라서 출판사들이 거래계약서에다 도매서점으로 하여금 출판사들로부터 공급받은 서적을 지정된 판매지역 내에서만 판매하도록 규정하고, 이를 지키지 아니한 경우에는 당해 도매서점에 대해 출고제한, 계약해지통지 등의 제재를 가하는 방법으로 도매서점들의 판매지역을 엄격하게 제한하였으므로, 이는 도매서점에 대한 사업활동의 자유를 구속하는 행위로서 부당하다 할 것이다.

이와 같은 출판사들의 행위는 거래 상대방의 사업 활동을 부당하게 구속하여 결과적으로 지역 내 독점체제가 유지되게 함으로써 도매서점간의 경쟁을 제한하는 행위로서 국내 참고서 유통시장에서의 공정한 거래를 저해할 우려가 있다고 판단된다.

조치내용 본건 공정거래법 위반행위에 대하여 공정거래위원회는 이들 출판사들에게 도매서점과 거래함에 있어 도매서점의 판매지역을 지정해 주고 그 판매지역 내에서만 서적을 판매하도록 하는 등 거래 상대방의 거래지역이나 거래 상대방을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위를 하지 못하도록 하는 행위중지 명령과 함께 관련 계약서 조항의 수정 또는 삭제를 명하는 명령을 하였을 뿐만 아니라, 당해 범위반 사실을 모든 도매서점에 게 서면으로 통지하도록 하고, 또한 같은 사실을 중앙일간지에도 공표하도록 하는 등의 범위반 사실에 대한 공표명령을 하였다. 아울러, 본건 위반의 정도 등을 고려하여 대부분의 출판사들에게 1천만원 내지 3천만원 상당의 과징금을 납부하도록 하는 과징금납부 명령을 하였다.

해설 먼저 국내 참고서 유통시장의 구조와 출판사들이 도매서점의 판매 지역을 제한하게 된 배경에 대하여 살펴본다. 본건과 관련된 초·중·고 학습참고서는 총 신간도서 발행부수의 60.6%를 차지('93년 기준)하고 있으며, 현재 초·중·고의 교과서는 검정제로 되어 있고 검정에 합격한 도서의 검정 유효기간이 5년으로 되어 있는 까닭에 각 학교에서 어느 특정한 교과서를 사용하기로 결정(채택)하면 그 학교의 학생들에게는 그 교과서에 따른 자습서 등의 참고서를 5년간 계속 판매할 수 있게 되므로, 각 출판사는 자기가 출판하는 교과서가 학교에서 채택되도록 하기 위해 교사 설명회를 개최하는 등의 영업활동을 하게 되며, 도매서점들은 교과서 채택과는 상관없이 출판사가 출판하는 학습참고서가 학교에서 학습부교재로 채택되도록 하기 위해 학교를 상대로 여러가지 영업활동(이를 "채택영업"이라 함)을 하게 된다.

이에 따라 학습참고서 판매시장에서는 참고서의 질과 가격 등에 의하여 경쟁이 이루어진다고 보다는 출판사와 도매서점의 채택영업 능력 여하에 의존하여 경쟁이 이루어지고 있다고 보여지며, 이 때문에 출판사들은 도매서점들에게 채택영업과 직결되는 참고서 판매 관련 영업활동비를 높은 유통마진을 보장해 주는 형태로 지원(책값의 70~35%의 유통마진 보장)하고 있고, 이를 지원받은 도매서점은 그 중 상당액을 참고서 내용에 대한 교사 설명회, 기타 참고서 채택을 위한 영업활동에 사용하고 있다.

그러므로 도매서점의 판매지역 제한이 이루어지지 않게 되면 참고서가 다른 지역에서 유입되어 판매됨으로써, 결과적

으로 학교에서 학습참고서가 채택되도록 하기 위해 많은 영업 활동비를 지출한 기존의 도매서점이 상대적으로 불리해지게 되므로, 이를 방지하기 위해 출판사들은 도매서점의 판매 지역을 제한하고 있다.

그러나, 공정거래법의 기본목적은 당해 시장에서 상품이 가격과 품질 등을 바탕으로 하여 자유롭고 공정한 경쟁을 통해 거래되도록 함에 있으므로, 이러한 기본목적에 배치되는 행위가 행해지는 경우에는 원칙적으로 공정거래법에 위반되는 행위라 할 것인 바, 본건의 경우에 있어서 보면, 출판사들이 학습참고서의 가격과 질적 수준 등을 경쟁수단으로 하지 않고 도매서점의 채택영업의 정도를 경쟁수단으로 하였을 뿐만 아니라, 공정한 방법으로 경쟁을 하는 것이 아니고 도매서점의 자유로운 판매 지역을 일정하게 제한함에 따라 공정한 경쟁이 이루어질 수 없도록 하였으므로 공정거래법상 문제가 된다 할 것이다.

본건에서 문제가 되고 있는 판매지역 제한과 관련하여 어떠한 행위가 공정거래법에 위반되는 행위로 되는지에 대해 좀 더 살펴보기로 한다. 판매지역 제한 즉, 거래지역 제한은 공정거래위원회가 고시한 『불공정거래 행위의 유형 및 기준』에서 규정하고 있는 여러 가지 불공정거래 행위 중의 하나인 구속조건부 거래 행위의 한 형태이다.

이 고시에 의하면 “사업자가 상품 또는 용역을 거래함에 있어서 그 거래 상대방의 거래 지역 또는 거래상대방을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위”를 위법한 거래지역 제한 행위로 규정하고 있다. 이에 따라 어떠한 거래지역 제한 행위가 있는 경우에 그것이 공정거래법에 위반되는지의 여부를 판단함에 있어서는 당해 행위의 ‘부당성’ 여부에 대한 판단이 전제되는 것이다. 이러한 거래지역 제한 행위의 ‘부당성’ 여부의 판단과 관련하여 전통적인 견해는 ‘거래 상대방은 독립된 사업자이므로 그 거래 상대방의 거래지역은 그의 자유로운 의사로 결정되어야 하는 것으로서 이에 대해서는 일체의 간섭을 해서는 안된다’는 입장을 취해 왔으나, 오늘날에 있어서는 우리나라를 비롯한 대부분의 국가들이 거래지역 제한 행위와 관련하여 위법성을 판단함에 있어서 일반적으로 합리원칙(rule of reason)을 적용하고 있다.

이 합리원칙에 따르면 사업자가 영업 전략상 거래 상대방의 거래지역에 대해 어느 정도 관여할 수는 있다 할 것이므로 거래지역을 주된 거래지역으로 설정할 뿐 지역 외 판매가 허용되도록 하는 경우 등과 같이 지역 구속성이 약한 단순한 책임지역제나 판매거점제를 실시하는 경우에는 원칙적으로 부당성이 없는 것으로 보아 문제시 하지 않는다는 것이다. 그러나, 이러한 합리원칙에도 불구하고 본건의 경우와 같이 사업자가 거래상대방의 거래지역을 지정해 주고 그 지역 내에서만 거래를 하도록 하면서 지역 외 판매 행위를 하는 경우에 출고 정지나 계약해지 등의 일정한 제재를 가함으로써 엄격하게 거래지역을 지키도록 하거나, 공정거래법상 위법 또는 부당한 행위를 달성할 목적으로 지역제한을 행하는 경우에는 ‘부당성’이 있는 것으로 되어 위법한 행위가 되는 것이다.

3 서부지역 공업단지 관리공단인 우월적 지위남용 행위에 대한 진

1995. 9. 20. 공정거래위원회 심결 /사건번호 9507경축 667

사건내용 서부지역 공업단지 관리공단(이하 “관리공단”이라 함)은 '92. 8. 1.~'94. 7. 31.까지 기간 중 매년 1년 단위로 3회에 걸쳐 선일기전(주)와 『열병합발전소의 배관보수에 대한 수리용역 계약』을 체결하여 시행함에 있어, '92. 7. 31. 및 '94. 7. 20. 계약 체결시 입찰단계에서는 물가 변동에 따른 계약금액의 조정과 관련하여 그 조정 여부를 명확히 하지 아니한 채 입찰에 응하도록 한 후, 후일에 선일기전(주)가 낙찰자로 결정되어 동 회사와 계약을 체결하는 단계에서 계약기간 중 물가변동에 따른 계약금액의 조정은 없는 것으로 하여 계약을 체결하였다.

이 후 본건 공사를 시행하는 과정에서 선일기전(주)가 '93. 4. 17.와 '95. 4. 6.로 2차례에 걸쳐 인건비 상승률이 각각 8.49%, 7.28%에 달하고 있음에 따라 이를 이유로 물가 변동에 따른 계약금액의 조정을 요청하였으나, 관리공단은 계약 내용을 근거로 하여 그러한 요청을 거절한 사실이 있다.

심결요지 일반적으로 건설공사 등의 장기계약에 있어서는 계약 체결 후 상당한 기간이 경과한 뒤에 물가 변동 등의 경제적 여건 변동으로 계약금액을 조정(예산회계법시행령 제111조 참조)할 필요가 있는 때에는 이를 조정해 주고 있다. 본건 관리공단의 경우에도 이를 준용하여 계약 일반조건 제8조 제1항에서 계약체결 후 일정한 요건에 해당되어 물가변동으로 인한 계약금액의 조정이 필요한 때에는 이를 조정해 주는 것으로 규정하고 있으며, 동조 제4항에서 예외적으로 특정한 경우에는 그러한 조정을 해 주지 아니하는 것으로 규정함으로써 원칙적으로는 물가변동으로 인한 계약금액의 조정을 인정하고 있다.

이러한 까닭에 관리공단이 열병합발전소 배관보수공사와 관련하여 공개경쟁입찰을 실시하면서 입찰공고시나 현장 설명시 물가변동에 따른 계약금액의 조정 여부에 대해 명백하게 하지 않는 한, 입찰에 참여하는 업체는 계약체결 후 물가변동에 따른 계약금액의 조정이 필요한 때에는 이를 조정해 주는 것으로 인식하고 있었을 것으로 판단됨에도 불구하고, 관리공단은 입찰단계에서는 이의 조정 여부에 대해 명백한 입장을 밝히지 아니하고 있다가 낙찰자가 결정된 후 계약을 체결하는 단계에서 '물가변동이 있는 경우에도 계약금액을 조정해 주지 않는다'는 조건을 붙여 계약을 체결하였다.

낙찰자인 선일기전(주)의 입장에서는 그러한 조건을 수락하지 아니하고 계약을 포기하게 되면 입찰보증금이 관리공단에게 귀속되고, 또한 부정당한 업자로 되어 제재를 받게 되므로 자기에게 일방적으로 불리하지만 하는 수 없이 계약을 체결할 수밖에 없었을 것으로 판단되고, 관리공단은 자기가 상대적으로 유리한 지위에 있다는 점을 이용하여 거래상대방인 선일기전(주)에게 불리한 조건을 붙여 본건 계약을 체결한 것으로 판단된다.

따라서, 관리공단은 상대적으로 자기에게 유리한 계약체결 단계에서 물가 변동에 따른 계약금액의 조정을 해 주지 않는다는 조건을 설정함으로써 거래 상대방에게 불이익을 주었음이 인정되므로, 이는 거래 상대방에게 불이익이 되도록 거래조건을 설정한 행위로 판단된다.

조치내용 본건 공정거래법 위반행위에 대하여 공정거래위원회는 관리공단에게 열병합발전소의 배관보수를 위한 수리용역 계약을 체결함에 있어, 물가변동에 따른 계약금액의 조정과 관련하여 입찰단계에서는 이의 조정 여부에 대해 분명하게 하지 아니한 채 입찰에 참가하도록 한 후, 낙찰자와 계약을 체결하는 단계에서 물가변동시 계약금액의 조정을 인정하지 않는다는 조건으로 계약을 체결하는 등 거래 상대방에게 불이익이 되도록 거래 조건을 설정하는 행위를 하지 못하도록 하는 행위중지 명령을 하였다.

해설 본건 행위를 한 관리공단은 경기도 및 충청남도에 소재한 반월공업단지, 시화공업단지 등의 국가공업단지조성과 공공지원시설의 설치 등 공업단지의 합리적인 관리·운영을 위하여 『공업배치 및 공장설립에 관한 법률』 제31조의 규정에 의하여 설립된 기관으로서, 상당액의 국고보조금을 받아 사업활동을 하고 있는 국고보조기관인 까닭에 예산회계법이나 정부투자기관회계규정의 적용을 받지 아니하므로 본건에서 문제가 되고 있는 물가변동에 따른 계약금액의 조정과 관련하여서는 이들 법규에 따라 반드시 계약금액을 조정해 주어야 한다고는 생각되지 않는다. 따라서, 관리공단이 계약체결 후 물가변동이 있는 경우에 계약금액을 해 줄 것인지 아닌지는 당사자간에 합의에 의하여 약정한 바에 따라 결정된다 할 것이다. 이에 비추어 볼 때, 본건의 경우에 계약체결시 물가 변동에 따른 계약금액의 조정이 없는 것으로 당사자간에 약정하였으므로 얼핏 보아서는 공정거래법상 문제가 없는 것으로 볼 수 있으나, 본건에서 공정거래법상 문제가 된다고 보는 것은 입찰단계에서부터 이를 명백히 하지 않고 있다가 계약체결 단계에서 그러한 조건을 설정했다는 것이다.

즉, 본건에서 문제의 초점은 위의 공정거래위원회의 심결내용에서도 지적되고 있는 바와 같이 계약일반 조건에서는 원칙적으로 물가변동에 따른 계약금액의 조정을 해 주는 것으로 규정하고 있음에 따라 관리공단이 그 계약금액의 조정 여부와 관련하여 명백한 입장을 표명하지 않는 한, 거래상대방은 계약금액의 조정이 있는 것으로 알고 입찰에 응할 것으로 생각되므로 이의 조정 여부에 대해 입찰단계에서부터 분명하게 할 필요가 있음에도 불구하고, 입찰단계에서는 이에 대해 분명하게 하지 아니한 채 응찰하도록 한 후 낙찰자와 계약을 체결하는 단계에서 그 낙찰자가 계약을 체결하지 않으면 오히려

려 불리하게 되는 입장에 있다는 점을 이용하여 그 낙찰자에게 일방적으로 불리한 조건인 ‘물가변동이 있는 경우에도 계약금액을 조정해 주지 않는다’는 조건을 설정하여 계약을 체결하고, 그에 따라 물가변동에 따른 계약금액의 조정을 해주지 않았다는데 있다고 본다.

이를 정리해 보면, 앞서서도 언급한 바와 같이 관리공단은 예산회계법이나 정부투자기관회계규정 등의 적용대상 사업자는 아니므로 계약을 체결한 후 일정한 요건에 해당되는 물가변동이 있다고 하더라도 당연히 계약금액을 조정해 주어야 한다고는 생각되지 않는 바, 따라서 관리공단이 거래상대방 사업자와 계약을 체결함에 있어 추후 물가변동이 있는 경우에 계약금액을 조정해 주는 것으로 할지 어떨지의 여부는 당사자간의 합의에 의해 결정되어야 하는 것이므로, 본건의 경우에 입찰단계에서부터 그 조정 여부에 대해 명백히 하고 그에 따라 계약을 체결하였다면 공정거래법상 문제는 되지 않았을 것으로 생각된다.

4 (주)태창의 거래거절 행위 등에 대한 건

1995. 9. 7. 공정거래위원회 심결 /사건번호 9507독점 671

사건내용 (주)태창은 '93. 9. 27.부터 (주)태창 인아웃 응암점(이하 “응암점”이라 함)과 메리아스 내의류 제품 거래를 해 오면서, 응암점이 상품판매가격을 임의로 조정하였다는 등의 이유로 '95. 5월부터 제품공급을 중단하는 한편, '95. 6. 7.로 응암점에 대하여 계약 해지를 통보한 사실이 있다. 또한 응암점과의 거래약정서에 (주)태창이 제시한 가격표대로 판매하도록 규정하는 한편, 이러한 약정을 위반할 경우 (주)태창은 거래의 일시정지 등 각종 조치를 병행해서 취할 수 있는 것으로 규정하고, 이에 대하여 응암점은 명백한 반증이 없는 한 이의를 제기하지 못하는 것으로 규정한 사실이 있다.

심결요지 (주)태창이 제품공급을 중단한 이유에 대하여 보면, 응암점이 상품을 판매하면서 (주)태창이 지정한 가격대로 판매하지 않았다는 것 즉, 재판매가격 유지 행위에 따르지 않았다는 것인 바, 이러한 거래 중단은 궁극적으로 공정거래법상 금지되고 있는 재판매가격 유지 행위를 달성하기 위한 수단으로 거래 거절을 한 것이므로, 이는 계속적인 거래 관계에 있는 특정사업자에 대하여 부당하게 거래를 중단하는 행위에 해당된다.

또한 (주)태창이 거래약정서에다 자기가 제시한 가격표대로 판매하도록 규정하고 이를 위반할 경우 거래정지 등을 할 수 있도록 하며, 응암점 등의 대리점은 이에 대하여 명백한 반증이 없는 한 이의를 제기할 수 없도록 규정한 것은 공정거래법상 금지되고 있는 재판매가격 유지 행위, 즉 “재판매하는 사업자에게 거래 단계별 가격을 미리 정하여 그 가격대로 판매할 것을 강제하거나 이를 위하여 규약 기타 거래조건을 붙여 거래하는 행위”에 해당되며, 본건 재판매가격 유지 행위는 이를 행할 수 있도록 공정거래위원회로부터 지정받은 사실이 없으므로 공정거래법에 위반되는 재판매가격 유지 행위로 인정된다.

조치내용 본건 공정거래법 위반 행위에 대하여 공정거래위원회는 (주)태창에게 계속적인 거래관계에 있는 거래상대방에 대하여 부당하게 거래를 거절하는 행위를 하거나, 거래상대방으로 하여금 메리아스 내의류 (주)태창이 지정하는 가격으로 판매하도록 하는 등의 재판매가격 유지 행위를 하지 못하도록 하는 행위중지 명령과 함께 당해 위반되는 거래약정서 조항을 삭제 또는 수정하도록 하는 명령을 하였으며, 아울러 이러한 위반행위를 하여 공정거래위원회로부터 시정명령을 받았다는 사실을 (주)태창의 모든 대리점에게 서면으로 통지하도록 하는 범위반 사실에 대한 공표명령을 하였다.

해설

일반적으로 어떤 특정사업자가 다른 사업자와 거래를 개시하고자 하는 경우에 누구와 거래를 개시할 것인지를 결정하는 문제라든가, 계속적으로 유지해 오던 거래관계라 하더라도 그 거래관계를 중단할지 어떨지를 결정하는 문제는 기본적으로 사업자가 자기의 경영전략이라든가 경영능력 등을 고려하여 자율적인 의사에 의하여 스스로 판단하여야 하는 사항이라 할 것이다. 그러나, 당해 시장에서 보다 유리한 지위에 있는 사업자 등이 저렴하고 품질이 좋은 제품을 생산하고 있는 사업자와의 거래 개시를 부당하게 거절한다든가, 계속적으로 거래해 오던 사업자와 부당하게 거래 관계를 중단한다든지 하면 당해 시장에서 경쟁력이 있는 사업자가 부당히 퇴출당하는 등의 경제적 비효율이 초래되어 결과적으로 국가경제 발전에도 나쁜 영향을 미치게 될 것이다.

그러므로 그와 같이 부당하게 거래 개시를 거절한다든가 부당하게 계속적인 거래관계에 있던 사업자와 거래관계를 중단하는 경우에 대해서는 공권력으로 일정하게 제재를 가할 필요가 있게 된다. 이에 따라 공정거래법에서는 그와 같은 부당한 거래개시 거절 행위와 부당한 거래중단 행위를 모두 부당한 거래거절 행위라고 규정짓고 이를 불공정거래 행위의 하나로 보아 금지하고 있다.

본건에서 문제가 되고 있는 것은 부당한 거래중단 행위로서, 본건 거래중단 행위가 공정거래법에 위반되는 행위인지 여부를 판단함에 있어서는 본건 행위에 '부당성'이 있느냐의 여부에 달려 있다 할 것이다. 본건의 경우에 '부당성'이 있다고 본 것은 (주)태창이 공정거래법에서 금지하고 있는 재판매가격 유지 행위를 달성하기 위한 수단으로 거래 중단을 단행, 즉 (주)태창이 지정해 준 가격대로 판매하지 않고 응암점이 임의의 가격으로 판매하였음을 이유로 하여 거래 중단을 하였다는 것이다. 본건의 경우와 같이 공정거래법상 위법 또는 부당한 행위를 달성할 목적으로 거래중단을 한다든가, 거래거절로 인하여 경쟁사업자가 당해 시장에서 배제될 가능성이 있는 경우 등에 있어서는 일반적으로 합리 원칙이 적용되지 않고 원칙적으로 '부당성'이 인정되어 공정거래법상 위법한 행위로 된다.

다음으로 본건에서 문제가 되고 있는 재판매가격 유지 행위에 대해서 살펴본다. '재판매'라 함은 다음 유통단계에서의 판매를 지칭하는 것으로서 예컨대, 제조업자가 자기의 제품을 도매업자에게 판매하고 이를 구매한 도매업자가 다시 소매업자에게 판매하는 경우에 제조업자를 기준으로 보아 도매업자가 소매업자에게 판매하는 것을 '재판매'라 한다. 따라서, '재판매가격의 지정'이라 함은 제조업자가 도매업자에게 제품을 판매하면서 소매업자에게 판매할 가격을 미리 얼마에 팔아라 하고 지정해 주는 것을 말하며, '재판매가격 유지 행위'라 함은 그러한 재판매가격이 지켜지도록 강제하거나 지켜지도록 하기 위하여 규약 기타 구속조건을 붙여 거래하는 행위를 말한다.

이러한 재판매가격 유지 행위는 가격과 품질 등에 의한 자율·공정 경쟁을 촉진시키고자 하는 공정거래법의 기본정신에 정면으로 배치되는 것으로서 그 경쟁 제한성은 대단히 크다 할 것이므로 세계 각국은 이를 매우 엄격하게 규제해 오고 있다. 재판매가격 유지 행위의 유형으로는 비교적 전형적인 형태로서 본건의 경우와 같이 미리 가격표를 제시하고 그 가격표대로 판매하도록 하는 유형이 있는가 하면, 구두로 소비자권장가격을 기준으로 하여 할인폭을 지정해 주고 그 할인된 가격으로 판매하도록 하는 유형 등으로 그 행태는 다양하다. 공정거래법에서는 재판매가격 유지 행위의 행태야 어떠하든 다음 유통단계에서 특정한 가격대(價格帶)를 유지하여 판매하도록 했다면 그 행위는 모두 규제대상으로 하고 있는 바, 이는 다음 유통단계에서도 자율적이고 공정한 경쟁은 보장되어야 한다는 것을 의미한다.

5 부산광역시 자동차운송알선사업조합의 경쟁제한 행위에 대한 건

1995. 8. 22. 공정거래위원회 심결 /사건번호 9506부사 515

사건내용 부산광역시 자동차운송알선사업조합(이하 "자동차운송조합"이라 함)은 첫째, 자동차운송조합의 구성사업자가 아닌 비조합원인 (주)태민운수와 (주)부용운수가 사업계획변경신고를 제출하자, 이들 회사들이 비조합원 회사임을 이유로 조합가입금 100만원을 납부할 것을 요구하면서 신고수리를 거부한 사실이 있고, 둘째, 구성사업자인 낙동화물과 사상화물합동센타가 제출한 사업계획변경신고를 조합비 체납을 이유로 그 수리

를 거부하거나, 그 수리를 거부하다 체납된 조합비를 완납받은 후 동 신고를 수리해 준 사실이 있으며, 셋째, 정관에 자동차운송알선사업의 등록을 받은 자는 모두 조합에 가입하도록 하는 가입의무규정을 둔 사실이 있다.

심결요지 본건에서 문제된 '사업계획변경신고'라 함은 자동차운수사업법에 의거 자동차운송알선사업자가 사업 등록시 제출한 사업계획에 변경사항이 발생한 경우(주사무소 및 영업소의 명칭 변경이나 위치 변경, 법인의 대표이사 변경, 사업의 휴지 또는 폐지시 등)에는 20일 이내에 그 변경사항을 건설교통부장관에게 신고하는 것을 말하는데, '95. 2. 3.부터는 사업계획 변경 신고수리 업무가 자동차운송조합에게 위탁되어 시행되고 있으며, 이 신고의무를 이행하지 않을 경우에는 100만원의 과태료를 부과하도록 되어 있으므로, 이러한 사업계획변경신고는 자동차운송알선사업자에게는 법정 의무로 되어 있다 할 것이다.

그런데, 자동차운송조합은 이러한 신고사항에 대한 수리 업무를 건설교통부장관으로부터 위탁받은 것일 뿐, 이와 관련지어 조합에의 가입이나 조합비 납부를 강제할 수는 없다할 것임에도 불구하고, 비조합원임을 이유로 신고수리를 거부하고 조합에의 가입을 강제하였으므로 이는 다른 사업자인 비조합원의 사업활동이나 사업내용을 방해하거나 제한하는 행위로 인정되고, 또한 구성사업자에게는 조합비체납을 이유로 신고수리를 거부하였으므로 이는 구성사업자의 사업내용 또는 활동을 부당하게 제한하는 행위로 인정된다.

아울러, 사업자의 조합가입 의무규정과 관련하여 보면, 사업자의 조합가입여부는 사업자의 자유로운 의사에 의하여 결정되어야 하며, 자동차운수사업법에서도 '자동차운수사업자(자동차운송알선사업자 포함)는 조합이 설립된 경우 당해 조합의 조합원이 될 수 있다'고 규정함으로써 임의가입 규정을 두고 있을 따름임에도 불구하고, 자동차운송조합이 정당한 이유없이 정관에 조합가입을 강제하는 규정을 둔 것은 사업자로 하여금 자기의 의사에 반하여 조합가입금(100만원) 및 월회비(15천원) 납부에 대한 경제적 부담을 지게 함으로써 비조합원의 사업활동이 부당하게 제약되는 결과를 초래하였다. 따라서 이는 다른 사업자인 비조합원의 사업활동이나 사업내용을 방해하거나 제한하는 행위로 인정된다.

이러한 행위를 한 자동차운송조합은 부산광역시 지역자동차운송알선 등록업체 중 약 84%에 해당하는 등록업체를 구성사업자로 하고 있으면서 본건 행위를 하였음을 감안해 볼 때, 본건 자동차운송조합의 본건 행위로 인한 경쟁 제한성은 크다 할 것이다. 따라서 자동차운송조합의 행위는 부산광역시 지역 자동차운송 알선시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위로 인정된다.

조치내용 본건 공정거래법 위반행위에 대하여 공정거래위원회는 자동차운송조합에 대하여 시정명령을 하였는 바, 그 조치내용을 살펴보면 첫째, 비조합원에 대한 사업계획변경신고 수리 거부와 관련하여서는 (주)태민운수 및 (주)부용운수에 대한 사업계획변경신고를 즉시 수리하도록 하는 명령과 함께, 앞으로 자동차운수사업법에 의거 사업계획변경신고를 하는 사업자에 대하여 비조합원임을 이유로 신고수리를 거부함으로써 부산광역시 지역 자동차운송알선시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위를 하지 못하도록 하는 행위중지명령을 하였다.

둘째, 구성사업자에 대한 사업계획 변경신고 수리 거부와 관련하여서는 낙동화물의 사업계획 변경신고를 즉시 수리하도록 하는 명령과 함께, 앞으로 자동차운수사업법에 의거 사업계획 변경신고를 하는 구성사업자에 대하여 조합비 체납을 이유로 신고 수리를 거부하는 등 구성사업자의 사업활동을 부당하게 제한하는 행위를 하지 못하도록 하는 행위중지 명령을 하였고, 셋째, 정관상 자동차운송조합에의 의무적 가입조항과 관련하여서는 당해 정관조항을 즉시 삭제 또는 수정하도록 하는 명령과 함께, 앞으로 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위를 함으로써 부산광역시 지역 자동차운송알선시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위를 하지 못하도록 하는 행위중지명령을 하였다. 아울러, 이와 같은 위반행위를 함으로써 공정거래위원회로부터 시정명령을 받았다는 사실을 자동차운송조합의 모든 구성사업자에게 서면으로 통지하도록 하고, 또한 같은 사실을 부산지역에서 발행되는 1개 지방일간지에 공표하도록 하는 범위반 사실에 대한 공표명령을 하였다.

해설 본건에서 문제가 되고 있는 '자동차운송 알선사업'이란 자동차 운송 중개·대리업과 자동차운송 주선업을 말하며, 이 사업을 하고자 하는 자는 건설교통부장관이 행하는 등록을 받도록 되어 있다. 이러한 자동차운송 알선사업은 주로 대도시권을 중심으로 발전하여 왔으며, 종전에는 이 사업을 하기 위해서 건설교통부장관의 면허를 받아야 했으나, 시장진입규제를 완화하기 위하여 '86. 12. 31. 자로 자동차운수사업법 개정시 등록제로 전환하였다.

이 후 동 사업은 대도시권과 중소도시 구분없이 신장세를 보여 '94년도 말 현재 전국의 자동차운송 알선사업자는 모두 6,239개사에 이르고 있다. 본건에서 문제된 사업계획 변경신고 수리 업무는 원래 건설교통부장관이 하는 것으로 되어 있었으나, '95. 2. 3. 부터 사업계획 변경신고 수리 업무를 자동차운송조합에게 위탁하게 되었으며, 이에 따라 동 조합이 이를 관할해 오는 과정에서 발생된 공정거래법 위반 사항이다.

국가 사무의 일부가 법률에 의거 사업자단체에 위탁된 경우라 하더라도 위탁받은 업무와 관련된 모든 행위가 공정거래법의 적용 제외가 되는 것은 아니며, 그 위탁된 범위 내에서 정당하게 행하는 행위인 경우에 한하여 그 당해 행위에 설정 경쟁제한성 등이 있다 하더라도 공정거래법의 적용이 배제된다 할 것이다. 이러한 사실은 본건의 경우를 살펴보면 그것은 보다 분명해진다.

본건의 경우에 자동차운송조합이 건설교통부장관으로부터 위탁받은 업무는 자동차운송 알선사업계획 변경 신고 수리업무이므로 그 사업계획 변경 내용과 관련하여 법률 등에서 정한 일정한 요건 등에 따라 그것을 검토하는 것은 타당하다 할 것이다. 그러나, 자동차운송조합은 이를 기화로 자동차운송 알선업 등록을 받은 자로 하여금 자기 조합에 의무적으로 가입하도록 한다면, 자기 조합에 가입을 거부하는 비조합원에 대해서는 사업계획 변경신고를 수리하지 않는다면, 심지어 자기 조합에 가입된 회원사(구성사업자)에 대해서도 회비 납입을 이유로 사업계획 변경신고를 수리하지 않는 등의 행위를 하였던 바, 이러한 행위는 건설교통부장관으로부터 위탁받은 업무의 범위를 벗어난 행위로서 여기에 경쟁 제한성 등이 있기 때문에 공정거래위원회에서는 공정거래법에 위반된다고 보아 시정조치를 한 것으로 보인다.

사업자단체금지행위에 해당되어 공정거래위원회로부터 시정조치를 받게 되는 행위 중의 상당수는 사업자단체가 자기들 스스로는 국가 사무에 적극적으로 협조한다는 명분하에 구성사업자나 구성사업자가 아닌 사업자의 영업활동에 지나치게 간섭을 하는 과정에서 발생하고 있다.

예컨대, 정부가 주류에 대한 무자료 거래를 근절시킨다는 데 중점을 두고 시책을 추진하고 있다고 가정하자. 이 때에 이와 관련되는 주류협회가 이의 근절에 앞장서기 위해서 자기들의 구성사업자들에 대해 무자료 거래를 하지 않도록 지도·계몽하거나, 무자료 거래를 하는 사업자가 있는 경우에 이를 적발하여 당해 정부부처에 통보함으로써 그에 상응한 처벌을 받도록 하거나, 업계의 의견을 수렴하여 무자료근절을 위한 제도개선 사항을 해당 정부부처에 건의하는 등의 조치를 취하는 행위는 일용사업자단체의 정당한 행위의 일종이라고 볼 수 있으나, 만일에 무자료 거래를 없앤다는 명분하에 주류협회가 구성사업자들의 거래지역을 강제로 지정하고 그 지정된 거래지역 내에서만 판매하도록 하기 위해 주류 상자에 비표 표시를 하고 이를 엄격하게 규제한다면, 이에 반발하는 사업자에게는 양조회사로 하여금 주류공급을 하지 못하게 하는 등의 조치를 취한다면 이것은 공정거래법상 문제가 된다 할 것이다.

그러므로 사업자단체는 비록 어떤 업무를 정부로부터 위탁받은 경우라 하더라도 그 위탁받은 범위내에서 자기가 할 일과 정부가 범정부적인 차원에서 해야 할 일에 대해 엄격히 구분할 필요가 있다고 보며, 특히 정부로부터 어떤 업무에 협조해 줄 것을 요청받거나, 정부가 추진하는 시책에 자발적으로 참여하는 경우에는 사업자단체의 역할과 그 한계에 대해서는 분명하게 적립할 필요가 있다고 본다.

6 (주)옥시의 부당한 광고 행위 및 표시 행위에 대한 건

1995. 7. 20. 공정거래위원회 심결/사건번호 9502광고 110

사건내용 (주)옥시는 자기가 제조·판매하는 기정용 살균·세척제인 『옥시크린 싹싹』의 판매촉진을 위해

95. 2. 15.~5. 12.기간 중 TV 방송 3사의 CF광고를 하면서, “아, 락스 냄새!락스가 아닙니다. 독한 냄새도 없습니다. 아! 세척은 물론, 세척? 살균되지, 아! 소독되지, 한 번에, 싹싹,락스 무서워!”라는 표현을 사용하여 광고한 사실이 있다. 또한 『옥시크린 싹싹』 제품의 겉면에 화장실(욕실)청소시 사용 방법 및 표준 사용량을 표시함에 있어, “물 10ℓ에 옥시크린 싹싹 10g”이라고 표시하면서 그 특징으로 “욕실, 화장실을 단 한번에 깨끗하게 청소하여 기존 청소시 락스와 세제를 함께 사용하는 불편함을 완전히 없앤 경제적이고 편리한 청소전용 세척제입니다”라고 표시한 사실이 있다.

심결요지 먼저 위에서 지적한 표현이 경쟁사업자의 제품을 대상으로 한 것인지의 여부를 보면, (주)옥시와 마찬가지로 가정용 살균제를 제조·판매하고 있는 경쟁사업자들은 모두 가정용 살균제인 『락스』를 판매(특히, 유한크로락스가 제조·판매하는 『락스』제품이 74.3%의 시장점유율을 차지하고 있으므로 동 제품이 『락스』제품의 대표성을 가진다고 볼 수 있음)하고 있음에 비추어 볼 때, (주)옥시의 위와 같은 광고 등의 표현은 모두 경쟁사업자들의 『락스』제품(특히, 유한크로락스의 『락스』제품)을 대상으로 표현한 것이 인정된다.

이를 바탕으로 위에서 지적한 TV CF 광고 표현과 제품의 용기 겉면에 표기한 표현에 대하여 살펴본다. 먼저 (주)옥시의 TV CF 광고 표현과 관련하여 살펴보면, (주)옥시는 기존의 『락스』제품과의 특징적 차이점인 독한 냄새의 유·무를 소비자에게 알리고자 독한 냄새가 나지 않는다는 점을 강조하여 광고한 것이라고 주장하고 있으나, (주)옥시는 독한 냄새가 나지 않는다는 표현과 함께 “락스가 아닙니다,살균되지, 아! 소독되지, 한 번에 싹싹..... 락스 무서워” 등의 표현을 사용함으로써, 냄새뿐만 아니라 살균·소독의 효과와 관련한 표현도 강조하여 사용하였음이 인정된다는 점, 그리고 가정용 살균제로서의 가장 중요한 요소는 살균력에 있다 할 것인 바, 한국화학시험연구원 및 국립보건원의 시험결과를 보면 『옥시크린 싹싹』이 경쟁제품인 『락스』에 비해 살균력이 떨어지고 있음에도 불구하고, 소비자가 살균력이 대등한 것처럼 느낄 수 있도록 표현했다는 점 등을 고려하여 판단해 볼 때, (주)옥시의 주장은 타당성이 없다.

따라서, 위의 CF 광고 표현은 『옥시크린 싹싹』이 경쟁제품인 『락스』와 살균력에 있어서 동일한 효과를 가지면서 『락스』의 단점인 독한 냄새만을 없앤 제품인 것처럼 소비자를 오인시킬 우려가 있으므로, 이는 부당한 비교 광고 행위로 인정된다.

다음에는 『옥시크린 싹싹』제품의 겉면에 표기된 표현에 대하여 살펴보면, (주)옥시는 동 제품의 겉면에 사용방법과 특징을 표시하면서 물 10ℓ에 『옥시크린 싹싹』 10g을 사용하면 『락스』제품과 대등한 살균 효과가 있는 것처럼 표시하였으나, 이미 앞에서 지적한 바와 같이 살균력에 있어서는 『옥시크린 싹싹』이 『락스』제품과 상당한 차이가 있음이 인정되고 있으므로, 이는 『옥시크린 싹싹』을 사용할 경우 『락스』를 사용했을 때와 동일한 살균 효과를 나타내는 것처럼 소비자를 오인시킬 우려가 있는 부당한 비교표시행위임이 인정된다.

조치내용 본건 공정거래법 위반행위에 대하여 공정거래위원회는 (주)옥시에게 『옥시크린 싹싹』 제품에 대하여 광고함에 있어, 동 제품이 경쟁제품인 『락스』에 비하여 살균력은 동일하고 독한 냄새만을 없앤 제품인 것처럼 소비자를 오인시킬 우려가 있는 부당한 비교 광고 행위를 하지 못하도록 하는 행위중지 명령을 하였다.

또한 동 제품의 겉면에 사용방법 및 표준사용량에 대해 표시함에 있어, 마치 물 10ℓ에 옥시크린싹싹 10g을 사용하면 경쟁제품인 『락스』를 사용했을 때와 동일한 살균 효과를 얻을 수 있는 것처럼 소비자를 오인시킬 우려가 있는 부당한 비교 표시 행위를 하지 못하도록 하는 행위중지 명령과 함께 이와 같이 소비자가 오인할 우려가 없도록 동 제품의 겉면에 표시된 문안을 수정하거나 삭제하도록 하는 명령을 하였다. 아울러, 이상과 같은 행위를 함으로써 공정거래법에 위반되어 공정거래위원회로부터 시정명령을 받았다는 사실을 중앙일간지에 공표하도록 하는 범위반 사실에 대한 공표명령을 하였다.

해설 본건은 사업자들이 신제품을 개발하여 판매하기 시작하면서 기존의 제품들과 차별화를 꾀하기 위하여 신제품의 특징이나 우수성을 지나치게 강조하여 광고하는 과정에서 발생하는 문제로서, 이와 같은 신제품의 출시와 관련한 부당한 표시·광고 행위는 주류라든가 조미료, 유가공 제품, 가정용 세척제 등의 일상생활용품 판매시장에서 종종 지적되어 오고 있다. 본건에서 문제가 되고 있는 것은 신제품의 특징에 대해 표현하면서 객관적인 근거도 없이 경쟁사업자의 제품의 품질이나 성능 등을 자기의 것과 비교하는 표현을 사용했다는 것이다.

일반적으로 사업자들은 누구나 신제품의 출시에 즈음하여 기존의 제품과 차별화를 꾀하려고 할 것이고 그것은 어쩌면 당연한 일이라 할 것이다. 그러나, 기존의 경쟁제품과 비교하는 표현을 사용하여 광고를 하는 경우에는 특히 주의를 기울이지 않으면 안 된다. 어떠한 광고 표현 보다는 경쟁제품을 비방하거나 객관적인 근거없이 경쟁제품의 품질이 떨어지는 것처럼 비교하는 광고 표현은 소비자의 합리적인 선택을 크게 왜곡시켜 소비자에게 피해를 주게 됨은 물론, 그로 인해 경쟁사업자에게도 큰 피해를 주는 까닭에 당해 시장에 있어서의 공정한 경쟁을 저해하는 정도도 그만큼 크다 할 것이다. 이에 따라 공정거래위원회에서는 경쟁사업자의 제품에 대해 비방하거나 부당하게 비교하는 표시·광고 행위에 대해서는 비교적 엄한 시정조치를 하는 것으로 보인다.

이와 같은 부당한 표시·광고 행위를 규제하는 것은 소비자 정보를 보다 올바르게 전달하도록 함으로써 소비자의 이익을 보호함은 물론, 당해 시장에서의 공정하고 효율적인 경쟁이 이루어지도록 하는데 있어 필수적인 요소가 되기 때문이다. 다시말해서 소비자가 상품의 가격이나 품질 등에 관하여 정확하고 충분한 정보를 가지고 있어야 시장에서 합리적인 선택을 할 수 있게 되고, 그렇게 함으로써 사업자들의 가격과 품질경쟁을 강화시키게 된다는 것이다. 따라서, 부당한 표시·광고에 대한 규제는 소비자보호와 공정경쟁의 확보라는 관점에서 그 실익이 있으나, 이는 소비자들에게 전달되는 정보를 제한하고 가용 정보량을 줄일 수도 있으므로 그 시행에 있어 표시·광고 금지의 비용과 편익이 적절히 비교되어야 한다는 지적도 있다.

7 21개 공공사업자의 우월적 지위남용 행위에 대한 건

1995. 8. 1. 공정거래위원회 심결 /사건번호 9507조2일593~613

사건내용 대한주택공사, 농어촌진흥공사, 한국가스공사, 한국담배인삼공사, 한국도로공사, 한국석유개발공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국토지개발공사, 포항종합제철(주), (주)포스콘, 서울특별시지하철공사, 서울특별시도시개발공사, 부산광역시도시개발공사, 대구광역시도시개발공사, 광주광역시도시개발공사, 수도권신공항건설공단, 부산교통공단, (주)고속도로보수공단, 한국고속철도건설공단, 한국공항공단 등 21개 공공사업자에 대하여 공정거래위원회가 직권으로 조사를 실시한 결과, 이들 공공사업자들은 각각 공정거래법에 위반되는 여러 가지 불공정거래 행위를 한 것으로 지적되었다.

그 위반 유형과 그 위반의 정도면에서는 각 기관별로 차이가 있다. 이를 종합하여 보면, 주로 공사비를 부당하게 일정기간 동안 유보하였다가 지급하거나, 공공사업자의 책임으로 공사가 지연되어 공사기간을 연장하였음에도 불구하고 공공사업자가 거래 상대방에게 공사 연장 기간 중의 간접비 등을 지급하지 않는다가나, 공사 계약 체결 후 일정 요건에 해당되는 물가 상승이 있었음에도 불구하고 물가 변동에 따른 계약금액의 조정을 제대로 해 주지 않는 등 일반적으로 거래 상대방에게 불이익을 주는 행위와 자기의 계열회사를 유리하게 하기 위하여 거래 과정에서 계열회사에게만 가격을 싸게 해서 판매한다든가, 계열회사에게만 선금급을 많이 지급하는 등 판매 가격이나 거래조건에 관하여 비계열회사와 차별적 취급을 하는 행위 등의 불공정거래 행위를 한 것으로 지적되었다.

심결요지 본건의 경우에는 모든 공공사업자에 대한 공정거래위원회의 심결요지를 각 개별 사업자별로 일일이 살펴볼 수는 없으므로 위에서 지적한 행위 유형별로 어느 하나의 사업자에 대한 공정거래위원회의 심결요지를 살펴보는 것으로 가름하고자 한다.

먼저 공사비를 정당한 이유없이 지급하지 않고 유보한 행위와 관련하여 한국수자원공사의 사례를 보면 동 사업자는 안산 하수처리 방류 펌프장 시설공사가 완료되자 당초 계약한 대로 공사비 중 일정 금액을 시운전이 끝난 후에 지급하기로 하고 지급을 유보하였으나, 시운전이 끝났음에도 불구하고 이를 즉시 지급하지 아니하고 계속 유보해 오다가 60일 정도가 경과하여 지급한 사실이 있었다. 이에 대하여 공정거래위원회는 시운전 유보금은 시운전시 발생할지도 모르는 하자에 대비한 하자보증금 성격에 해당하므로 시운전이 완료되어 하자가 없는 경우에는 이를 거래 상대방에게 즉시 지급하여야 함에도 불구하고, 시운전 및 인계·인수 완료 후 즉시 지급하지 않고 60여일이 지나서 유보금을 지급함으로써 거래 상대방에게 불이익을 준 것으로 판단하고, 이를 거래 상대방에게 거래조건의 이행 과정에서 불이익을 주는 행위로 인정하였다.

다음으로 자기의 책임으로 공사가 지연되어 공사기간을 연장하였음에도 불구하고 거래 상대방에게 공사연장 기간 중의 간접비 등을 지급하지 않은 행위와 관련하여 한국도로공사의 사례를 보면, 동 사업자는 서울 외곽 순환고속도로 공사(공사 기간 '91. 12. ~ '95. 9.)를 시행함에 있어 용지 보상 지연 등과 같은 동 사업자의 귀책사유로 인하여 공사기간을 60일~180일 정도 연장하였음에도 불구하고, 거래 상대방에게 이에 따른 부지 임대료 라든가 가설사무실 비용 등과 같은 추가 비용을 지급하지 아니한 사실이 있었다.

이에 대하여 공정거래위원회는 정부투자기관회계규정에 의하면 설계 변경 및 물가 변동으로 인한 경우 이외에는 기타 계약내용의 변경으로 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 않는 범위 안에서 이를 조정한다고 규정되어 있고, 재무부 질의 회신에서도 공기 연장이 계약조건 변경에 해당된다고 하였다. 공기 연장 등에 다른 계약금액의 조정방법에 대해서는 예산회계법 시행령에서 구체적으로 제시하고 있으므로 거래 상대방의 사정이 아닌 사유로 공사기간이 연장된 경우에는 설령 공사 물량이 증가하지 않았다고 하더라도 그 공사와 관련된 추가 비용(부지 임대료, 가설사무실 경비, 감독 차량비, 간접공사비 등)은 실비의 한도 내에서 반영해 주어야 할 것임에도 불구하고 이를 이행하지 아니함으로써 거래 상대방에게 불이익을 준 것으로 판단하였다.

다음에는 공사계약 체결 후 일정요건에 해당되는 물가상승이 있었음에도 불구하고 물가변동에 따른 계약금액의 조정을 제대로 해 주지 않은 행위와 관련하여 한국토지개발공사의 사례를 보면, 동 사업자는 녹산공단 조성공사 계약을 체결한 후 물가변동에 따른 계약금액의 조정을 함에 있어 최종 예정 공정표를 기준으로 하여 조정하지 않고 당초 예정 공정표를 기준으로 하여 물가변동 적용대상 잔여 물량을 계산함에 따라 거래 상대방에게 약 381백만원 상당액을 과소반영하여 계약금액을 조정해 준 사실이 있었다.

이에 대하여 공정거래위원회는 동 사업자가 공사기간 연장에 대한 책임이 거래 상대방에게 있었기 때문에 당초 예정 공정표를 기준으로 하여 계약금액을 조정한 것이라고 주장하였으나, 공사기간 연장에 대한 책임이 거래 상대방에게 있는 것이라면 처음부터 그에 상응하는 지체상금 등으로 조치했어야 하는 것이 타당하다는 점 등 여러 요인을 고려하여 볼 때 동 사업자의 주장은 타당성이 없는 것으로 보아 이를 받아들이지 않았다. 이에 따라 동 사업자의 물가변동으로 인한 공사대금의 조정과 관련한 본건 행위는 그 조정 기준을 자의적으로 당초 공정표를 기준으로 함으로써 거래 상대방에게 물가변동으로 인한 공사대금의 증액을 해 주지 아니한 것으로 판단하고, 이를 거래 상대방에게 거래조건의 이행과정에서 불이익을 주는 행위로 판단하였다.

마지막으로 자기의 계열회사를 유리하게 하기 위하여 거래과정에서 판매가격이나 거래조건에 관하여 비계열회사와 계열회사를 차별적으로 취급한 행위와 관련하여 (주)고속도로보수공단과 포항종합제철(주)의 사례를 보면, 동 (주)고속도로보수공단은 방현망(고속도로 중앙분리대 상단에 설치하여 야간 차량주행시 대형 차량의 전조등 빛을 차단하여 안전운행을 보조하는 시설물)을 판매하면서 비계열회사보다 계열회사인 한국도로공사에 판매시 약 8.3% 정도 짙 가격으로 판매한 사실이 있고, 포항종합제철(주)는 10억원 이상의 공사를 발주한 후 선급금을 지급하면서 비계열회사에게는 10%만 지급하고 계열회사인 포스코개발(주)에게는 20%를 지급한 사실이 있었다.

이에 대하여 공정거래위원회는 거래 규모의 정도, 거래의 특수성 여부 등을 토대로 그 거래내용에 있어서 정당한 이유가 있었는지의 여부를 검토한 결과, 비계열회사와 계열회사를 차별하여 취급할 정당한 이유가 없는 것

으로 판단되어 이를 정당한 이유없이 계열회사를 유리하게 하기 위하여 차별 취급한 행위로 인정하였다.

조치내용 본건 공정거래법 위반 행위에 대하여 공정거래위원회는 21개 공공사업자에 대하여 거래 상대방에게 불이익한 거래조건을 설정하거나 그 이행 과정에서 불이익을 주는 행위와 거래 상대방을 부당하게 차별하여 취급하는 행위 등을 하지 못하도록 하는 행위중지 명령과 함께 관계 약정서 조항 등을 수정 또는 삭제하도록 하는 명령을 하였으며, 아울러 공정거래법에 위반되는 행위를 함으로써 공정거래위원회로부터 시정명령을 받았다는 사실을 중앙일간지 등에 공표하도록 하는 범위만 사실에 대한 공표명령을 하였다(다만, 실제 행위는 이루어지지 않고 약정서상에만 불공정거래에 해당하는 내용을 포함하여 규정하고 있는 사업자에 대하여는 범위만 사실에 대한 공표명령은 하지 않았음).

해설 먼저 공공사업자가 수행하고 있는 사업의 성격과 공정거래법의 적용이 배제되는 경우에 대해 살펴보기로 한다. 공공사업자는 대부분 자연독점인 사업이나 국가정책적인 사업으로서 경쟁이 배제된 사업을 수행하고 있다. 공공사업자가 수행하고 있는 자연독점적인 사업인 전기, 가스, 수도사업 등은 사업자체의 성격상 당연히 독점으로 되는 사업, 즉 자유경쟁을 가능하도록 하는 경제적 기반이 결여된 사업이다.

이러한 사업들은 거액의 시설·운영비가 투하될 뿐만 아니라 비용우위에 있는 기업이 경쟁에 의해 결국 독점으로 가게 되고 고정적인 수요량을 경쟁사업자가 서로 쟁탈하여 파멸적인 경쟁이 전개되며 중복 투자로 인해 이용자 부담이나 사회적 비용이 불필요하게 증가되기 때문에 별도의 법률을 제정하여 공공사업자로 하여금 이를 수행하도록 하고 있다. 공공사업자가 수행하고 있는 국가정책적인 사업인 담배 인삼 사업 등은 사회성이나 공공성이 강해서 정부의 엄격한 감독·규제 하에 두는 것이 바람직하기 때문에 별도의 법률을 제정하여 공공사업자로 하여금 이를 수행하도록 하고 있음에 따라 이들 공공사업자들이 당해 법률에 따라 행하는 정당한 행위(예컨대, 전기요금, 가스요금, 수도요금 등을 결정하는 행위 등)에 대해서는 공정거래법의 적용이 배제된다 할 것이다.

그러나, 이러한 공공사업자들은 이상에서 살펴본 바와 같이 자연독점적인 사업이나 국가정책적인 사업으로서 경쟁이 배제된 사업을 수행하고 있는 까닭에 일반적으로 이들 공공사업자들은 자기들이 수행하는 사업에 참여하는 민간기업들에 비해 그 경제적 지위가 우위에 있다고 보여진다. 이 때문에 공공사업자들은 사업을 수행하는 과정에서 자기의 경제상의 지위를 이용하여 자기에게는 일반적으로 유리하고 그들이 수행하는 사업에 참여하는 민간사업자들에게는 일반적으로 불리한 거래조건을 설정하거나 그 이행과정에서 민간사업자들에게 여러 가지 불이익을 주는 등의 불공정거래행위를 할 가능성이 클 뿐만 아니라, 그로 인한 파급효과는 다음단계에서의 민간 기업간의 거래에도 영향을 미쳐 민간 기업간에 불공정거래 행위가 이루어지게 되는 하나의 중요한 요인으로 작용하고 있다고 보여진다.

여기에 공공사업자들의 불공정거래 행위에 대한 규제와 당위성이 인정되고 있음에 따라 공정거래법에서는 공공사업자들의 불공정거래 행위에 대해서도 규제를 가하고 있으며, 이번에 공정거래위원회가 이들 공공사업자들을 대상으로 하여 실시한 대규모 직권조사는 그동안 민간 기업들을 대상으로 실시한 공정거래위원회의 직권조사과정에서 노출된 것으로서 불공정거래 행위가 공공기업의 경우 민간 기업 못지않게 심하다는 것이 확인됨에 따라 실시된 것이다.

이와 같은 공공사업자의 불공정거래행위에 대한 규제와 함께 공정거래위원회는 '93년부터 공공사업자들을 공정거래법상 시장지배적 사업자로 지정하고 이들의 시장지배적 지위남용 행위에 대해서도 규제를 하고 있다. 공정거래법상 시장지배적 남용 행위로는 가격을 부당하게 결정·유지·변경하는 가격남용 행위, 상품의 판매를 부당하게 조절하는 행위, 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위, 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위, 기타 경쟁을 실질적으로 제한하거나 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위 등이 있다.

이의 규제와 관련한 구체적인 사건심사를 위하여 공정거래위원회에서는 『시장지배적사업자의 남용행위 심사지침』을 마련하여 운용해 오고 있다. 그러나, 가격남용 행위라든가 상품의 판매조절 행위 등과 관련하여 위법성을 판단할 수 있는 공공사업자들의 행위는 대개 당해 개별 법률에 의한 정당한 행위에 속하는 행위가 대부분이라 할 것이므로, 이를 규제함에 있어서는 일정한 한계가 있을 것으로 보이나, 지위남용 행위의 경우에는 이러한 한계는 없는 것으로 보아야 하므로 이에 대하여서는 적극적인 시정책이 이루어질 것으로 생각된다. ■