

공정거래법 심결사례 해설 및 평석

이 기 수 / 고려대 법대 교수

(주)데이콤의 부당한 고객유인행위에 대한 건

1997. 7. 1. 공정거래위원회 시정권고 제97-182호 / 사건번호 9702경축0267

피조사인의 행위

피조사인은 데이콤 국제전화 서비스의 이용률을 높이기 위하여 국제전화 이용이 많은 신라호텔 등 서울소재 10개 호텔의 통신관계자에게 1인당 649천원 상당의 해외여행과 구입가 3만원 상당의 건강팔찌를 제공한 사실이 있다. 또한 데이콤 국제전화 002의 이미지를 제고하고 기업시장 공략의 고두보 확보 및 가정시장내 전도고객을 육성한다는 목적으로 기업체 해외업무종사자 30명을 모집하여 일인당 1,632천원(총액 48,981천원) 상당의 경제적 이익(해외여행)을 제공하고, 유학생부모 39명을 모집하여 일인당 1,983천원(총액 77,375천원) 상당의 경제적 이익(해외여행)을 제공하였다.

법위반 내용

국제전화서비스를 제공하는 업계에 있어서 이용고객에게 해외무료여행을 제공하는 행위를 정상적인 관행이라고 볼 수 없으며, 본건에 있어서 피조사인이 이용률을 높이기 위하여 기존고객이나 잠재적 고객에게 679천원에서 1,983천원 상당의 이익제공행위는 정상적인 거래관행에 비추어 부당하거나 과도하다고 판단된다. 따라서 피조사인의 이러한 행위는 경쟁사업자의 고객을 부당하게 유인하는 행위로 인정된다.

법령의 적용

피조사인의 행위는 불공정거래행위의 유형 및 고시(제1995-6호) 제4조제1호에 해당되어 법 제23조제1항제3호 전단에 위반된다.

시정기한

이 시정권고를 수락한 날로부터 30일 이내에 시정하여야 한다.

수락여부통지기간

이 시정권고서를 받은 날로부터 7일 이내에 수락여부를 서면으로 통지하여야 한다.

수락거부시의 조치

이 시정권고의 수락을 거부한 경우에는 공정거래위원회의 심결을 거쳐 별도의 시정조치를 받게 된다.

■ 주 문

피조사인의 독점규제및공정거래에관한법률 위반행위에 대하여 동법 제51조의 규정에 의거 다음 시정권고사항과 같이 시정할 것을 권고한다.

1. 피조사인은 정상적인 거래관행에 비추어 부당하거나 과도한 이익을 제공 또는 제공할 제의를 하여 경쟁사업자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위를 하여서는 아니된다.
2. 피조사인은 이 시정권고를 수락한 날로부터 30일 이내에 위 1.의 행위가 법에 위반되어 공정거래위원회로부터 시정권고를 받았다는 사실을 1개의 일간신문에 3단×10cm 크기로 1회 게재하여 공표하여야 한다. 단, 문안 및 활자크기는 사전에 공정거래위원회와 협의를 거친 것이어야 한다.

해설 및 평석

1. 머리말

이 사례에서 문제가 되는 것은 불공정거래행위 가운데 부당한 고객유인행위이다. 공정거래법은 제23조 이하에서 사업자가 직접 “공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위”(불공정거래행위)를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 안된다고 함으로써 불공정거래행위를 금지하고 있다.¹⁾

이러한 불공정거래행위와 결부하여 아래에서는 부당한 고객유인에 대하여 중요내용을 검토하고 본 사안에 대한 평가를 한다.

2. 불공정거래행위규제의 의의

공정거래법 제23조에서의 공정한 경쟁질서란 다음의 상태를 말한다.²⁾

- 1) 사업자나 소비자가 거래를 할 것인지 여부와 거래조건을 자유로이 결정하고
- 2) 가격, 품질, 서비스 등의 수단에 의한 경쟁이 이루어지고,
- 3) 경쟁이 직접적으로 제약되거나 감소되지 않은 상태.

1) 이기수, 경제법, 세창출판사, 1997, 150쪽 아래.

2) 황적인·권오승, 경제법(5정판), 법문사, 1996, 176쪽 참조.

그런데 다음과 같은 경우에는 위와 같은 공정한 경쟁질서가 무너진다.

- 1) 거래상 우월적 지위에 있는 사업자(예 : 제조업자)가 그 힘을 바탕으로 거래 상대방(예 : 대리점)의 자유로운 의사를 억압하여 거래를 하는 경우
- 2) 거래조건을 자신에게 유리하게 설정하는 경우
- 3) 사업자가 허위, 과장광고를 통하여 경쟁을 왜곡하는 경우
- 4) 사업자가 부당한 방법을 동원하여 고객을 유인하는 경우

자유시장경제체제 아래에서는 개인의 능력이나, 제도적인 이유로 경제력의 차이가 발생하고 경쟁상의 차이도 불가피하게 발생한다. 공정거래법은 경제력집중의 억제를 통하여 이같은 동등한 경쟁의 조건이 되는 경제력의 차이가 발생하지 않거나 심화되지 않도록 규제한다. 다른 한편으로는 불공정거래행위의 규제를 통하여 이미 존재하는 경제력의 차이를 이용하는 불공정거래행위를 금지하고 규제함으로써 공정한 경쟁질서를 회복함을 목적으로 한다.³⁾

3. 불공정거래행위의 유형

1) 입법형식

불공정거래행위를 규제하는 입법은 두 가지가 있다.⁴⁾ 미국과 독일은 법에 일반적으로 불공정거래행위를 규정하고 이를 해석에 의하여 규제하는 형식을 취하고 있고, 우리 나라와 일본은 추상적인 불공정거래행위를 구체적으로 법률과 시행령 등에서 열거하고 또 더 세부적으로는 공정거래위원회와 같은 관계기관이 고시함으로써 금지하는 형식이 있다.⁵⁾ 전자는 거래계의 실제에서 나타나는 다양한 불공정거래행위를 실질적으로 규제할 수 있는 장점이 있는 반면, 불공정거래행위를 판단하는 명확한 기준이 없으면 법적 불안정성을 가질 수밖에 없다는 단점이 있다. 후자는 법령이나 고시를 통하여 열거한 행위만을 금지하므로 거래계에서 나타나는 다양한 불공정거래행위를 모두 포착하여 규제하기 어렵다는 단점이 있지만, 금지되는 행위가 명확하다는 점에서 법적 안정성을 기할 수 있다는 장점이 있다.⁶⁾

2) 우리법 제23조 : 열거 및 하부법령에서의 구체화

공정거래법 제23조제1항은 불공정거래행위의 유형을 6가지로 열거하고 있으나, 그 유형 또한 추상적이므로 제2항에서 구체적인 유형 또는 기준은 시행령에서 정하도록 하고 있고 공정거래법 시행령에서는 별표로 일반불공정거래행위를 규제하고 있다.

불공정거래행위는 모든 사업분야에 공통적으로 적용되는 일반불공정거래행위와 특수한 사업분야에만 지정하여 고시하는 특수불공정거래행위로 구분된다. 특수불공정거래행위는 일반지정에서 정한 불공정거래행위보다 조치기준을 강하게 적용하는 것은 아니고, 단지 특정분야, 특정행

3) 정주환, 한국경제법(전정판), 1997, 110쪽 참조.

4) 황석인·권오승, 경제법(5정판), 법문사, 1996, 176쪽 아래 참조.

5) 이기수, 경제법, 세창출판사, 1997, 155쪽.

6) 이기수, 경제법, 세창출판사, 1997, 155쪽.

위로서 보다 구체화한 것일 뿐이다.⁷⁾

특수불공정거래행위는 다음과 같다.

- ① 백화점업에 있어서의 불공정거래행위
- ② 학습교재등의 판매업에 있어서의 불공정거래행위
- ③ 주유소등 석유판매업에 있어서의 공급자표시에 있어서의 불공정거래행위
- ④ 가맹사업(프랜차이즈)의 불공정거래행위
- ⑤ 신문업에 있어서의 불공정거래행위
- ⑥ 할인특별판매행위에 있어서의 불공정거래행위
- ⑦ 경품류제공에 관한 불공정거래행위
- ⑧ 공공건설공사에 있어서의 저가입찰에 관한 불공정거래행위
- ⑨ 병행수입에 있어서의 불공정거래행위
- ⑩ 국제계약상의 불공정거래행위

이러한 특수불공정거래행위 가운데 ‘할인특별판매행위에 있어서의 불공정거래행위’는 부당한 고객유인행위가 할인특별판매행위와 관련하여 특별하게 규율되는 것이다.⁸⁾

4. 불공정거래행위로서의 부당한 고객유인

1) 의 의

부당한 고객유인이란 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위를 말한다. 사업자간에 고객을 확보하기 위한 경쟁은 당연한 현상이지만, 그 경쟁은 공정한 수단을 통하여, 즉 가격·품질·거래조건 등을 통한 능률경쟁이어야 하는 것이며, 과도한 이익이나 기만적 방법에 의한 방법이어서는 안 된다. 따라서 부당한 고객유인의 경쟁저해성의 근거는 ‘경쟁수단의 불공정성’이라 할 수 있다.⁹⁾

2) 유 형

A. 부당한 이익에 의한 고객유인

정상적인 거래관행에 비추어 부당하거나 과도한 이익을 제공 또는 제공할 것을 제의하여 경쟁사업자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위이다. 부당하거나 과도한 이익을 제공하는 방법으로는 실제로 많이 이용되는 것은 현상·경품·바겐세일, 리베이트제공¹⁰⁾ 등이 있다. 이 중 현상 및 경품에 대하여는 ‘경품류 고시’에서, 바겐세일에 대하여는 ‘할인특매고시’에서 별도의 특

7) 이기수, 경제법, 세창출판사, 1997, 155쪽.

8) 이기수, 경제법, 세창출판사, 1997, 199쪽.

9) 이기수, 경제법, 세창출판사, 1997, 1715쪽.

10) 리베이트는 한 번 지불된 상품이나 용역대가의 일부를 다시 그 지불자에게 되돌려주는 행위 또는 그 금액(예: 제약 회사의 약품채택비)을 말한다.

수한 불공정행위로 규제하고 있다.¹¹⁾

부당하거나 과도한 이익에 의한 고객유인 자체를 문제삼는 것이기 때문에 실제로 고객이 유인되었는지는 불공정거래행위의 성립에 영향을 미치지 않는다.

B. 위계에 의한 고객유인

위계에 의한 고객유인이란 다음의 경우를 가리킨다. 즉 ① 자기의 상품 또는 용역의 내용이나 거래조건 등이 실제보다 현저히 우량하거나 경쟁사업자의 것보다 현저히 유리한 것으로 고객을 오인시키거나, ② 경쟁사업자의 상품 또는 용역의 내용이나 거래조건 등이 실제보다 현저히 불량하거나 또는 자기의 것보다 현저히 불리한 것으로 고객을 오인시켜, 경쟁사업자의 고객을 자기와 거래하도록 부당하게 유인하는 행위이다.

표시·광고에 의해 소비자를 오인시키는 경우도 위계에 의한 고객유인이라 할 수 있으나, ‘부당한 표시·광고’로 별도의 불공정거래 유형으로 규율하기 때문에 “위계에 의한 고객유인”이라 함은 광고·표시 이외의 방법으로 소비자를 오인시켜 경쟁사업자의 고객을 유인하는 행위만을 대상으로 한다. 가령 상품의 내용(품질, 규격, 원산지, 제조방법, 제조년월일, 유효기간 등), 거래조건(가격, 수량, 대금지급조건, 하자보수기간, 사업자의 업계에서의 지위·신용도·명칭) 등에 대하여 사실과 다르게 알림으로써 고객을 유인하는 경우가 그에 해당된다.¹²⁾

C. 기타의 부당한 고객유인

기타의 부당한 고객유인은 경쟁사업자와 그 고객의 거래에 대하여 계약성립의 저지, 계약불이행의 유인 등의 방법으로 거래를 부당하게 방해함으로써 경쟁사업자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위를 말한다(유형 및 기준 제4호 다목). 가령 경쟁사업자의 대리점으로 하여금 계약금을 부담해주는 조건으로 기존의 거래관계를 해지하도록 하고 자신과 거래하도록 유인하는 행위 등이 이에 속한다.¹³⁾

5. 불공정거래행위에 대한 제재

사업자가 공정거래법 제23조에 위반하여 불공정거래행위를 한 때에는 행정적 제재로서 시정 명령과 시정권고 그리고 과징금을 부과할 수 있고 그밖에 손해배상과 벌칙의 제재가 있다. 이 가운데 이 사례에서 취하여진 조치는 시정권고였다.

공정거래위원회는 공정거래법 제23조제1항에 위반하는 불공정거래행위를 한 때에는 사업자 또는 사업자단체에 대하여 시정방안을 정하여 이에 따를 것을 권고할 수 있다(공정거래법 제51조제1항). 이 권고를 받은 자는 시정권고를 통지받은 날로부터 10일 이내에 당해 권고를 수락하는지 여부를 공정거래위원회에 통지하여야 한다(공정거래법 제51조제2항). 시정권고를 받은 자

11) 정주환, 한국경제법(전정판), 1997, 131쪽.

12) 정주환, 한국경제법(전정판), 1997, 132쪽.

13) 이기수, 경제법, 세창출판사, 1997, 173쪽 참조.

가 당해 권고를 수락한 때에는 법의 규정에 의한 시정조치가 명하여진 것으로 본다(공정거래법 제51조제3항).

6. 부당한 고객유인에 대한 심결례

[1] 14개 제약업체의 부당한 이익에 의한 고객 유인(공정위 1994. 3. 3, 의결 제94-25호, 9308 일577, 심결집 14권(상) 332쪽)

피심인 동아제약 등 14개 제약업체들은 의약품을 제조·판매하는 사업자로서, 1991. 1. ~1993. 6. 기간 중 각각 국내 종합병원에 자신들이 생산 공급하는 의약품을 직접 납품 또는 도매상을 통하여 간접 납품함에 있어서 자기 의약품의 신규채택 및 처방량 증대를 통하여 판매를 증가시킬 목적으로 각 병원 및 병원종사자에게 약품채택비(랜딩비), 처방사례비(리베이트), 접대비 등의 명목으로 경비를 지급하였다.

이에 대해 공정거래위원회는 각 피심인이 종합병원 등에 자기 약품을 납품하는 과정에서 약품채택비, 처방사례비, 단합대회 지원, 학술행사 지원 등의 경비를 과도하게 지급한 것은 부당하며, 이러한 행위는 불공정거래행위의 유형 및 기준 제4조제1호에서 규정한 바와 같이 정상적인 거래관행에 비추어 부당하거나 과도한 이익을 제공 또는 제공제의를 하여 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위에 해당된다고 인정하였다.

이에 따라 공정거래위원회는 각 피심인의 행위는 불공정거래행위의 유형 및 기준 제4조제1호에 해당되어 공정거래법 제23조제1항제3호에 위반되므로 각 피심인은 위와 같은 부당한 이익에 의한 고객유인행위를 하여서는 아니 된다고 의결하였다.

[2] (주)빙그레 등의 부당한 이익에 의한 고객유인(공정위 1993. 7. 5, 의결 제93-97호, 심결집 12권 602쪽)

피심인 (주)빙그레(이하 A라고 한다), 해태유업(주)(이하 B라고 한다), 그리고 매일유업(주)(이하 C라고 한다) 등은 빙과류, 유제품 등을 제조하여 이를 판매하는 사업자로서 A는 신우유통 등과 체결한 [특판계약정서]에서 이들은 계약기간 동안 A 또는 A의 지정대리점에서 공급하는 제품(유제품 및 빙과류)을 판매하여야 하고(제2조), 이를 성실히 이행하는 조건으로 현금과 장비 등을 거래처에 지원한다고(제3조) 규정한 후, 판촉지원금을 거래처에 지급하였고, B는 매봉상우회 등과 체결한 [물품공급 및 판매계약서]에서 이들 거래처는 타유제품의 동일제품 및 유사제품을 취급할 수 없으며, B는 이들에게 독점거래를 조건으로 판매장려금을 지급함(제2조)을 정한 후, 이들 거래처에 판촉지원금을 지급하였으며, C는 럭키슈퍼마켓 등과 체결한 [유제품 납품계약서]에서 계약기간 동안 C와 단독거래조건으로 거래처에 판촉지원금을 지급하였다.

이에 대해 공정거래위원회는 시장에서의 경쟁수단과 관련하여 사업자가 자기 상품의 가격, 품질 및 서비스 등을 통하여 고객의 수요를 창출하는 것이 정상적인 거래관행이라 할 것인 바, 피심인 등은 이러한 경쟁수단에 의하지 아니하고 각각의 거래처와 약정을 맺으면서 거래처로 하여

금 피심인 등의 상품만을 구입하여 판매하도록 한 후 이를 이행시키기 위하여 판촉지원금을 각각의 거래처에 지급한 행위는 정상적인 거래관행에 비추어 부당할 뿐만 아니라, 고객의 합리적인 상품선택을 왜곡시켜 고객을 유인하기 위한 수단으로 사용된 것이므로, 피심인 등의 이러한 행위는 경쟁사업자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 부당한 고객유인행위임을 인정하였다.

이에 따라 공정거래위원회는 위와 같은 피심인 등의 행위는 불공정거래행위의 유형 및 기준 제4조제1호에 해당되어 공정거래법 제23조제1항제3호의 규정에 위반되므로 시정명령을 내리고, 피심인 등은 이 시정명령을 받은 날로부터 14일 이내에 이 사실을 자기의 모든 대리점에 각각 서면으로 통지하며, A는 2개 중앙일간지에 각 1회, B는 중앙일간지에 1회씩 평일에 게재함으로써 법위반사실을 공표하도록 의결하였다.

7. 맺음말

최근 이동통신, PCS사업과 관련한 과당경쟁의 현상을 볼 수 있다. 기술발달로 인하여 새로운 통신수단이 등장하면서 고객수요의 기선을 잡기 위한 경쟁이 치열하다. 이 과정에서 사실과 다른 내용을 유포하여 자기(회사)의 것이 타경쟁사업자의 것에 비하여 우수하다는 인식을 소비자에게 심는 행위를 할 수 있고, 또 이 사례에서처럼 어떤 경제적 이익을 제공하는 수도 있다. 이러한 행위는 공정거래법이 의도하는 바로서 공정하고 자유로운 경쟁질서를 확립한다는 법 목적에 위배되는 것이다. 데이콤이 자사 국제전화의 이미지를 제고하고 시장교두보를 확보하기 위하여 잠재고객층을 선택하여 해외여행경비제공이라는 경제적 이익을 제공한 행위는 정상적인 방법에 의한 고객확보와는 거리가 있다. 따라서 그러한 행위를 한 사업자에 대하여 제재를 가하는 것이 정당하다. 다만 그 위반의 정도가 미미하여 시정권고로 할 것인지 시정명령의 조치로 할 것인지가 문제인데 시정권고도 공정거래법 제51조제3항에 의하여 권고를 받은 자가 당해 권고를 수락한 때에는 법의 규정에 의한 시정조치가 명하여진 것으로 보기 때문에 이 조치는 타당하다고 본다.

이것만 알아두세요... 국내신용(DC)

국내 은행들이 각 경제부문에 대해 제공하는 신용의 총액이다. 지난 '70년 정부는 통화량을 직접 규제하기 위해 은행이 마음대로 대출하지 못하도록 각 은행의 여신규모를 할당했다. 즉, "A은행의 이번 3월 DC(Domestic Credit)규모는 100억"이라고 뜻을 박으면 이 은행은 그 한도 내에서 대출해야 했다.

정부는 이를 통해 손쉽게 통화량(M2)을 조절할 수 있었다. 한국은행이 매달 국내금융기관의 총신용을 점검하고 연간 총통화증가율 목표치에 맞게 다음달 DC규모를 설정, 각 금융기관에 할당하면 금융기관은 그 한도 내에서 자신운용

을 해왔다.

그러나 '90년대 들어서 파생금융상품이 급증함에 따라 M2는 시중 통화량을 나타내는 지표로서 불충분해졌다. 그 결과 통화량 조절도 DC식 직접규제에서 공개시장조작 등 간접규제로 옮겨 갔다.

국제통화기금(IMF)은 현재 분기별 통화증가율을 제시하고 있다. 한국은행은 간접규제를 하든, DC식 직접규제를 하든 이번 1·4분기 결산에서 M3(제2금융권 포함)기준으로 작년 동기 대비 13.5% 증가율을 만족시켜야 한다.