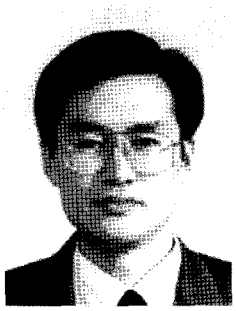
공정경쟁규약의 운용현황과 향후 과제



엄 기 섭
공정위 경쟁촉진과 서기관

공정경쟁규약은 공정거래위원회의 행정력을 절감하고 사업자들의 자율적 법 준수 의식을 제고할 수 있다는 점에서 바람직한 면이 있다. 따라서 현재 공정경쟁규약이 도입되어 있지 않은 분야에도 공정경쟁규약을 도입하여 운용하는 것이 타당하다고 생각된다.

그리고 이미 공정거래위원회의 승인을 받은 공정경쟁규약 중에서도 현실에 맞지 않는 내용에 대하여는 현실에 부합하는 내용으로 개정하여 공정경쟁규약의 실효성을 제고할 필요가 있다고 본다.

1. 공정경쟁규약의 의의

독점규제및공정거래에관한법률(이하 "공정거래법"이라 한다) 제23조제4항은 「사업자 또는 사업자단체는 부당한 고객유인을 방지하기 위하여 자율적으로 규약(이하 "공정경쟁규약"이라 한다)을 정할 수 있다」고 규정하고 있다.[1]

한편, 표시 · 광고의공정화에관한법률(이하 "표시광고법"이라 한다) 제14조제1항은 「사업자 등(사업자 또는 사업자단체를 말한다. 동 법 제2조제5호 참조)은 제3조제1항의 규정에 위반하는 행위를 방지하기 위하여 자율적으로 표시 · 광고에 관한 규약을 정할 수 있다」고 규정하고 있다.

2. 명칭(용어정리)

공정거래법은 동 법 상의 규약에 대하여 "공정경쟁규약"이란 약칭을 사용하고 있으므로 공정거래법상의 부당한 고객유인방지를 내용으로 하는 규약에 대하여는 앞으로 "공정경쟁규약"이라는 명칭을 사용하는 것이 바람직하다고 하겠다.

사람에 따라서는 "공정경쟁자율규약", "자율공정경쟁규약" 또는 "자율준수공정규약" 등의 명

1) 공정경쟁규약을 영어로 표현하자면 "Code of Fair Competition"이라고 할 수 있다.

칭을 혼용하는 경우가 있는데 지양하는 것이 바람직하다고 본다.

그리고 공정경쟁규약은 사업자단체가 공정거래법 제23조제4항의 규정에 의거 제정하고 동조 제5항에 의거 공정거래위원회의 심사를 받은 것을 말하므로, 공정거래법에 근거하지 않고 사업자들이 임의로 제정하는 자율준수 프로그램(Compliance Program)과는 구별되므로 양자를 혼동하는 일도 없어야 할 것이다.[2]

표시광고법 제14조제1항은 규약에 관하여 약칭을 사용하지 않고 있으나, 동조 제2항에서는 "자율규약"이라는 용어를 사용하고 있다. 그리고 공정거래위원회의 실무상으로는 「표시광고자율규약」이라는 용어가 주로 사용되고 있다.

이 글에서는 실무상의 용어인 「표시광고자율규약」이라는 용어를 사용하도록 하겠다. 그리고 공정거래법상의 공정경쟁규약과 표시광고법상의 표시광고자율규약을 함께 일컫는 경우에는 『공정경쟁자율규약』이라는 용어가 타당하다고 생각한다.

이 글에서는 편의상 공정거래법상의 규약인 공정경쟁규약을 중심으로 기술하고 표시광고자율규약에 관한 사항은 해당되는 곳에서 설명을 추가하기로 하겠다.

3. 제정

사업자 또는 사업자단체는 「부당한 고객유인행위」를 방지하기 위하여 자율적으로 규약을 정할 수 있다(공정거래법 제23조제4항). 이 규약을 공정경쟁규약이라 한다. 공정거래법에서는 사업자나 사업자단체가 공정경쟁규약을 제정할 수 있는 것으로 규정하고 있으나[3], 실무상으로는 사업자단체가 제정하는 것이 대부분이다.[4] 공정경쟁규약은 실질적으로는 「공인(公認)된 부당한 공동행위」와 같은 것이므로 1개의 사업자가 제정하는 것은 의미가 없고 다수의 사업자 또는 사업자단체가 제정하여야 그 실효성을 확보할 수 있기 때문이다.

4. 공정경쟁규약제도의 인정이유

사업자나 사업자단체로 하여금 자율적으로 공정경쟁규약을 제정하여 운용할 수 있도록 한 것은 모든 경우에 공정거래위원회가 개입하는 것보다는 일정한 불공정거래행위에 대하여는 사업자들의 자율에 맡기는 것이 공정거래위원회의 행정력을 절감하고 사업자들의 자율적 법 준수 의식을 더욱 제고할 수 있기 때문이다.

5. 대상

현행 공정거래법상 불공정거래행위에는 크게 거래거절행위, 차별적 취급행위, 경쟁사업자 배제행위, 부당한 고객유인행위, 거래강제행위, 거

2) 공정거래위원회는 사업자들로 하여금 자율준수 프로그램을 도입하도록 권장하고 있으며, 이를 도입한 사업자들에 대하여는 여러 가지 인센티브제도를 마련하고 있다.
3) 표시광고법 제14조제1항도 마찬가지이다.
4) 지금까지 공정거래위원회가 승인한 8개의 공정경쟁규약과 5개의 표시광고자율규약은 모두 사업자단체가 제정한 것이었다.

래상지위 남용행위, 구속조건부거래행위, 사업활동방해행위, 부당지원행위, 기타 불공정거래행위 등 모두 10가지가 있다(제23조제1항, 시행령 제36조제1항 및 관련 별표1).[5]

현행법상 공정경쟁규약은 위에서 본 10가지의 불공정거래행위 중 「부당한 고객유인행위」에 관하여만 제정할 수 있음을 주의할 필요가 있다. 이와 같이 공정경쟁규약의 대상을 부당한 고객유인행위에 한정한 것은 다른 불공정거래행위와는 달리 부당한 고객유인행위는 사업자들이 자율적인 규약을 제정하여 그 행위를 방지하는데 적합하기 때문이다. 만일 사업자나 사업자단체가 부당한 고객유인행위 이외의 불공정거래행위에 대하여 규약을 정한다면 그것은 공정거래법상의 「공정경쟁규약」이 아닌 임의적인 규약이 될 것이다.

일본도 우리나라의 공정거래법에 해당되는 『사적독점의금지및공정거래의확보에관한법률』에서는 공정경쟁규약에 관하여 규정하지 않고 『부당경품류및부당표시방지법』에서 경품류 또는 표시에 관한 사항에 대하여 부당한 고객의 유인을 방지하고 공정한 경쟁을 확보하기 위한 공정경쟁규약을 제정할 수 있도록 규정함으로써(제10조제1항), 공정거래법 제23조제4항과 같은 태도를 취하고 있다.[6]

표시광고법은 부당한 표시 · 광고행위[7]를 방지하기 위하여 자율규약을 제정할 수 있다고 규정하고 있음은 앞에서 본 바와 같다(제14조제1항).

6. 내용

공정경쟁규약의 내용은 금지되는 행위의 내용, 그러한 행위를 한 사업자에 대한 자율제재의 내용(시정조치, 위약금 부과, 경고 등), 처리절차 등이 주된 것이다. 그 밖에 행동강령 또는 윤리강령 등은 공정경쟁규약에 담을 내용은 아니다.

7. 심사요청

사업자 또는 사업자단체는 공정거래위원회에 공정경쟁규약이 공정거래법 제23조제1항제3호의 규정에 위반하는지 여부에 대한 심사를 요청할 수 있다(제23조제5항).[8] 이와 같이 심사요청은 할 수도 있고 하지 않을 수도 있다. 즉, 심사요청은 임의적이다.

이것은 표시광고법도 마찬가지다. 즉, 사업자 또는 사업자단체는 공정거래위원회에 자율규약(안)이 표시광고법 제3조제1항의 규정에 위반하는지의 여부에 대한 심사를 요청할 수 있다(표시광고법 제14조제2항).

8. 공정거래위원회의 심사

공정거래위원회는 사업자단체가 제정한 공정

5) 물론 각각의 불공정거래행위 유형별로 2개 내지 5개의 하부유형이 있다. 다만, 기타 불공정거래행위에는 하부유형이 없다.

6) 일본의 「부당경품류및부당표시방지법」 제10조제1항의 규정내용은 다음과 같다. 「사업자 또는 사업자단체는 공정취인위원회규칙에서 정하는 바에 따라 경품류 또는 표시에 관한 사항에 대하여 공정취인위원회의 인정을 받아 부당한 고객의 유인을 방지하고 공정한 경쟁을 확보하기 위한 협정 또는 협약(공정경쟁규약)을 체결하거나 설정 또는 변경할 수 있다」.

7) 부당한 표시 · 광고행위라 함은 허위 · 과장의 표시 · 광고, 기만적인 표시 · 광고, 부당하게 비교하는 표시 · 광고, 비방적인 표시 · 광고를 말한다(표시광고법 제3조제1항).

8) 공정거래법 제23조제5항은 제6호도 규정하고 있으나, 제23조제1항제6호는 1999. 2. 5의 표시광고법 제정시에 삭제되었음을 주의할 필요가 있다.

경쟁규약의 내용이 공정거래법 제23조제1항제3호의 규정에 위반하는지, 즉 부당한 고객유인행위에 해당되는지 여부를 심사한다. 이와 같이 공정거래위원회가 심사할 수 있는 것은 부당한 고객유인행위에 해당되는지 여부이고 그 이외의 사항은 심사대상이 아니며, 공정위가 심사할 권한도 없다.

공정거래위원회에 심사요청 하는 공정경쟁규약(안) 중에는 행동규약(Code of Conduct) 또는 윤리규약(Code of Ethics)에 해당되는 내용을 담고 있는 것이 있으나, 이는 공정경쟁규약의 대상이 부당한 고객유인행위에 국한되어 있다는 것을 간과한 것에 기인한 것으로 생각된다.

일본의 「부당경품류및부당표시방지법」은 공정취인위원회가 공정경쟁규약을 인정하는데 필요한 요건으로 4가지를 규정하고 있는 바(제10조제2항), 이는 우리 공정거래위원회가 공정경쟁규약을 심사함에 있어서 참고가 될 수 있다고 본다.

① 부당한 고객유인을 방지하고 공정한 경쟁을 확보하기 위해서 적절한 것일 것
② 일반소비자 및 관련사업자의 이익을 부당하게 해할 우려가 없을 것
③ 부당하게 차별적이 아닐 것
④ 공정경쟁규약에 참가하거나 또는 공정경쟁규약으로부터 탈퇴하는 것을 부당하게 제한하지 않을 것

9. 심사결과 통보

공정거래위원회는 사업자나 사업자단체로부터 공정경쟁규약의 심사를 요청 받은 때에는 심사요청을 받은 날부터 60일 이내에 심사결과를 신청인에게 통보하여야 한다(공정거래법시행령 제37조제1항).[9] 공정거래법에서는 「심사결과통보」라고 하고 있으나, 실무상으로는 「승인」이라는 용어가 사용되기도 한다.

공정거래위원회의 심사결과 통보는 구체적으로는 사업자단체가 심사요청 한 공정경쟁규약(안)의 내용 중 공정거래법상의 부당한 고객유인행위에 해당되는 내용은 삭제(또는 제외)하고 공정거래법상의 부당한 고객유인행위에 해당되지 않는 내용만을 담아 통보하는 방식으로 이루어진다고 할 수 있다.

10. 심사결과통보(승인)의 효력

사업자단체가 제정하여 심사요청 한 공정경쟁규약(안)을 공정거래위원회가 심사하여 공정거래법 제23조제1항제3호의 규정에 위반되지 않는 것으로 통보한다는 것은 다음과 같은 의미를 갖는다.

즉, 사업자단체가 그 공정경쟁규약에 위반한 구성사업자에 대하여 동 규약에 의하여 자율적인 제재조치(예컨대, 위약금 100만원 부과)를 취하는 경우 (공정거래위원회의 심사를 받은 공정경쟁규약에 의한 것이 아니라면 공정거래법에 위반될 수도 있는) 그 제재조치에 대하여 공정거래위원회가 관여하지 않겠다는 것이다.

예를 들어 보자. 어느 사업자단체(A)의 공정경쟁규약[10]에 경품제공을 전면 금지하는 내용이 있

9) 표시광고법도 마찬가지로 규정하고 있다. 즉, 공정거래위원회는 자율규약의 심사를 요청 받은 때에는 심사요청을 받은 날부터 60일 이내에 심사결과를 신청인에게 통보하여야 한다(표시광고법 제14조제3항).

다고 하자. 그런데, 이 A의 구성사업자 a가 상품을 판매하면서 상품가액의 5%에 상당하는 경품을 제공하였다. A는 a에 대하여 규약위반을 이유로 위약금 100만원을 부과하였다. a는 동 위약금 부과처분이 부당하다며 A를 상대로 공정거래위원회에 신고를 제기하였다. 이 경우 공정거래위원회는 A의 행위에 대하여 어떠한 판단을 할 것인가?

결론적으로 공정거래위원회는 A의 위약금 부과는 공정거래위원회가 심사(승인)한 공정경쟁규약에 의거하여 이루어진 것임을 이유로 「심사절차불개시결정」을 하여야 할 것이다.[11] 그러나, 만약 위 규약이 공정거래위원회의 심사를 받은 것이 아니라면 위 A의 행위는 「구성사업자의 사업내용 또는 활동을 부당하게 제한하는 행위」(공정거래법 제26조제1항제3호)에 해당되어 공정거래위원회로부터 시정조치(공정거래법 제27조), 과징금 부과(공정거래법 제28조) 등의 제재를 받게 될 것이다. 왜냐하면 사업자는 원칙적으로 상품가액의 10%까지는 경품을 제공할 수 있는데(경품고시 제7조 참조), 사업자단체가 구성사업자의 경품제공을 전면 금지하는 것은 「구성사업자의 사업내용 또는 활동을 부당하게 제한하는 행위」가 되기 때문이다.

이상에서 설명한 것을 정리하여 보면 다음과 같다. 사업자단체가 부당한 고객유인행위를 한 사업자에 대하여 공정거래위원회로부터 승인 받은 공정경쟁규약에 의하여 자율적으로 제재(위약금 부과 등)를 한 경우 당해 사업자는 그 제재조치에 대하여 공정거래위원회에 불복할 수 없으며, 그 제재조치에 불복하여 법원에 소송을 제기한다 하여도 패소하게 될 것이다. 왜냐하면 그 사업자단체의 제재조치는 공정거래법 및 공정거래위원회가 승인한 자율규약에 의하여 이루어진 것이기 때문이다.

일본의 「부당경품류및부당표시방지법」은 「사적독점의금지및공정거래의확보에관한법률」 제48조(권고 · 권고심결), 제49조(심판절차의 개시), 제67조제1항(긴급정지명령) 및 제73조(고발)의 규정은 공정취인위원회의 인정을 받은 공정경쟁규약 및 이에 의거해서 하는 사업자 또는 사업자단체의 행위에는 적용하지 않는다고 규정하고 있다(제10조제5항).

11. 심사(승인)받지 않은 공정경쟁규약의 효력

부당한 고객유인행위에 해당되는 사항이든 아니든 공정거래위원회의 승인을 받지 않은 공정경쟁규약은 공정거래법상의 공정경쟁규약이 아니며, 사업자단체는 그 규약에 따라 어떠한 조치도 할 수 없다. 만약 어느 사업자단체가 그러한 공정경쟁규약의 내용을 위반한 사업자에 대하여 당해 규약에 따라 제재조치를 하였다면 당해 사업자는 그 제재조치를 수용할 필요가 없게 되며, 그에 불복하여 공정거래위원회에 신고를 제기할 수도 있고, 법원에 소송을 제기할 수도 있다. 그리고 이 경우 공정거래위원회는 동 사업자단체에 대하여

10) 이 글에서 그냥 "공정경쟁규약"이라고 하는 경우에는 그것은 공정거래위원회의 심사를 받은 것을 의미한다. 공정거래위원회의심사를 받기 전 또는 받지 않은 상태의 것은 "공정경쟁규약(안)"이라고 할 수 있다.

11) 현재의 「공정거래위원회회의운영및사건절차등에관한규칙」(공정거래위원회고시 제2001-5호, 2001. 6. 1. 이하 "절차규칙"이라 한다)에는 심사절차불개시결정의 사유로 규정되어 있지 않으나 향후 절차규칙 개정시 이점을 고려하여야 할 것으로 본다.

사업자단체의 금지행위(공정거래법 제26조제1항)를 이유로 시정조치 등을 취할 수 있고, 법원은 원고승소판결을 선고하게 될 것이다.

12. 공정경쟁자율규약 운용현황(기승인 공정경쟁규약)

지금까지 공정거래위원회가 심사(승인)한 공정경쟁규약은 제약업 등 8개이며, 표시광고자율규약은 안경업 등 5개이다. 이를 표로 정리하여 보면 다음과 같다.

〈표〉 공정경쟁자율규약 운용현황

자율공정경쟁규약(공정거래법 제23조제4항)		자율규약(표시광고법 제14조)	
업종별	단체명	업종별	단체명
제약업	한국제약협회	의약품업	한국제약협회
병원업	대한병원협회	화장품업	대한화장품공업협회
의약품도매업	대한의약품도매협회	영화업	한국영화업협동조합
신문업	한국신문협회	제조담배업	한국담배협회
백화점업	한국백화점협회	안경업	대한안경사협회
주류업	대한주류공업협회		
액화석유가스업	한국엘피가스공업협회		
치과기공물업	대한치과기공사협회		

위와 같이 승인된 공정경쟁규약에 대하여 최근 개정작업이 이루어지고 있다. 한국신문협회의 공정경쟁규약이 2001. 9월 개정되었고, 한국제약협회의 공정경쟁규약이 2001. 12월 개정되었다. 그리고 일부 공정경쟁규약의 개정안이 공정거래위원회에 제출되어 심사중에 있다.

13. 공정경쟁규약제도의 문제점 및 향후 정책과제

현재는 공정경쟁규약을 제정하거나 개정하는 것은 사업자단체이며 공정거래위원회가 승인한 공정경쟁규약의 내용이 승인 당시에 비해 시대상황이나 현실여건의 변경에 의해 유지되기 어려운 경우라도 사업자 또는 사업자단체의 심사요청이 없는 한 공정거래위원회가 직권으로 개정 또는 폐지를 권고하기 어려운 상황이다. 따라서, 필요한 경우 공정거래위원회가 공정경쟁규약의 개정 또는 폐지를 권고할 수 있도록 공정거래법을 개정할 필요가 있다고 본다.[12]

앞에서 본 바와 같이 공정경쟁규약은 공정거래위원회의 행정력을 절감하고 사업자들의 자율적 법 준수의식을 제고할 수 있다는 점에서 바람직한 면이 있다. 따라서 현재 공정경쟁규약이 도입되어 있지 않은 분야, 예를 들면 신용카드업이나

12) 참고로 일본의 『부당경품류및부당표시방지법』은 공정취인위원회의 인정을 받은 공정경쟁규약이 일정한 요건(위 8.의 ①~④)에 적합하지 않게 되었다고 인정할 때는 당해 인정을 취소하여야 한다고 규정하고 있다(제10조제3항).

손해보험업 분야에도 공정경쟁규약을 도입하여 운용하는 것이 타당하다고 본다.

그리고 이미 공정거래위원회의 승인을 받은 공정경쟁규약 중에서도 현실에 맞지 않는 내용에 대하여는 현실에 부합하는 내용으로 개정하여 공정경쟁규약의 실효성을 제고할 필요가 있다고 본다.

앞에서 본 바와 같이 공정경쟁규약은 공정거래위원회의 행정력을 절감하고 사업자들의 자율적 법 준수의식을 제고할 수 있다는 점에서 바람직한 면이 있다. 따라서 현재 공정경쟁규약이 도입되어 있지 않은 분야, 예를 들면 신용카드업이나 손해보험업 분야에도 공정경쟁규약을 도입하여 운용하는 것이 타당하다고 본다.

그리고 이미 공정거래위원회의 승인을 받은 공정경쟁규약 중에서도 현실에 맞지 않는 내용에 대하여는 현실에 부합하는 내용으로 개정하여 공정경쟁규약의 실효성을 제고할 필요가 있다고 본다.

끝으로 최근 업계의 공정거래법 자율준수 노력 확산을 토대로 공정경쟁규약의 적용 대상을 확대하여 모범적인 업종의 사업자단체에 불공정거래행위에 대한 일타적인 감시 및 제재 기능을 부여하는 방안을 도입하자는 견해가 있으나 다음과 같은 점을 감안할 필요가 있다.

공정경쟁규약은 부당한 공동행위를 공인(公認)하여 주는 결과가 될 수 있다. 예를 들어 사업자들이 공정경쟁규약에서 경품제공을 전면적으로 금지하기로 하는 경우 이것은 실질적으로 「상품 또는 용역의 거래조건이나 그 대금 또는 대가의 지급조건을 정하는 행위」(제19제1항제2호) 즉, 부당한 공동행위에 해당될 수 있는 것이다. 따라서 공정거래위원회가 공정거래법을 개정하거나 공정경쟁규약을 승인하는 경우에는 이 점을 충분히 고려해야 할 것이다. 공정

※ 이 글은 전적으로 필자 개인의 견해이며 공정거래위원회의 공식적인 입장과는 무관합니다.