事業者團體와 公正去來法

團體課長 朴 準 吉
公正去來委員會 獨占局

1. 머리말

우리나라와 같은 자본주의 시장경제사회에 있어서 기업은 소비자의 요구에 응하여 보다 높은 이윤의 획득을 목적으로 끊임없이 반복해서 경쟁하고 있다. 그 경쟁에 따라서 시장에서는 수요와 공급의 바란스를 지키는 동시에 일반소비자에 있어서는 보다 좋은 상품이나 써비스를 제공받는 것이 가능하게 되었다.

공정거래법은 이러한 경쟁이 공정하고 자유롭게 행해지도록 기업이 경쟁을 제한하는 행위를 금지하고 있다. 여기서 「경쟁을 제한하는 행위」라 함은 기업끼리 모여서 합의에 의하여 판매가격을 인상하거나 생산수량을 제한하거나 새로운 기업이 시장에 진출하는 것을 방해하는등의 행위이다.

동시에 공정거래법은 기업 또는 사업자등이 모여서 각자 공동의 이익증진을 위하여 조직한 단체(이를 사업자단체라 한다)에 대해서도 경쟁을 제한하는 활동을 금지하고 있다.

우리나라도 현재 수많은 사업자단체가 존재하고 다양한 활동을 하고 있지만 최근 그 활동에 대해서 폐해의 소리가 점증하고 있으며, 더우기 WTO체제 출범이후 국가경제가 글로벌화(Globalization) 되어가고 있어 외국기업들간에는 사업자단체에 대하여도 투명성이 확보되어야 한다는 논의가 활발히 제기되어 오고 있다.

사실 지금까지의 공정거래법 위반사건을 보아도 사업자단체의 관여로 입는 피해들이 생각보다 많음을 알 수 있다. 따라서 사업자단체는 그 운영에 있어서 공정거래법을 충분히 인식하여 정당한 활동을 수행할 것이 점차 요구되고 있다.

공정거래법은 이와같은 역기능적 행위를 사전에 차단하기 위하여 사업자단체를 새로 설립할때, 설립후의 상황의 변화가 생긴때, 해산을 한때에는 그 내용을 공정거래위원회에 반드시 신고토록 하고 위원회는 이들 신고내용중 정관.규약등을 철저히 검토하여 불공정거래조항이나 경쟁제한 조항등을 시정조치하고 있다.

2. 사업자단체란 무엇인가

공정거래법제2조에서는 「사업자단체」라 함은 「형태여하를 불문하고 사업자가 공동의 이익을 증진할 것을 목적으로 하는 2이상의 사업자의 결합체 또는 연합체」라고 정의하고 있다.

여기에서 사업자단체의 구성원인 「사업자」라 함은 「상업. 공업. 금융업 및 기타 대통령령이 정하고 있는 사업을 영위하는 자」(법 제2조 제1호)를 말한다. 다만 「사업자」에는 농업. 임업. 수산업은 제외하나 이들 생산물을 가공. 판매하는 것을 업으로 하는 경우는 사업자에 해당된다.

일반적으로 기업이나 개인은 말할나위 없이 「사업자」에 해당하며 또한 사회복지사업이나 교육사업을 수행하는 자 및 자유업인 의사.

변호사등도 독자적으로 경제적인 활동을 행하고 있으면 사업자에 해당된다. 따라서 자유업자라 하더라도 이들이 모인 단체등이 사업자로서의 공동의 이익증진을 목적으로 해서 단체활동을 행하고 있으면 사업자단체에 해당된다.

사업자단체로서의 『공동의 이익」이라함은 구성사업자의 개개의 사업활동에 있어서 이익을 바라는 것은 모두 포함되며, 그것이 사업자단체 개개의 이익인가 업계일반의 이익인가는 불문한다.

또한 여기서 「공동의 이익을 증진」할 것을 이라 함은「첫번째의 목적에 한정하지 않고 몇개의 목적중의 주요한 것 하나」가 있으면 족하고, 설사 정관, 규약등에 열거되어 있지 않아도 실질적으로 주된 목적이 된다고 판단되는 것이 있는 경우는 「사업자단체」에 해당된다.

2이상의 사업자의 「결합체 또는 연합체」라 하는 경우의 「사업자」에는 기업만이 아니고 그 기업의 이익을 위하여 활동하는 임원등도 포함한다.

따라서 각 기업의 임원 또는 종업원·대리인·기타의 자. 예를 들어 부과장급등을 멤바로 하여 계속적으로 모임을 가지고 있고 그 활동이 각각의 기업의 이익을 증진하는 것을 목적으로 하는 것이면 「사업자단체」에 해당한다.

주된 사업자단체에는 「○○중앙회」, 「○○협회」, 「○○○협의회」, 「○○조합」과 같은 명칭을 가진 같은 업종의 단체 「○○연합회」로서 이들의 연합체, 동지역내의 사업자로서 결성된 단체, 같은 업계중에서 유통단계가 다른 (기업과 도매상. 도매상과 소매상등) 사업자로서 결성된 단체등이 있다.

각종 개별 법에 의한 단체(상공업 조합. 환경관련 협회. 사단. 재단등)에 한정하지 않고, 민법에 의하여 설립된 단체이거나, 임의단체라도 사업자단체에 해당된다. 즉 사업자단체의 지부.부회등의 하부기관이라 하더라도 「별개의 규칙.회칙. 임원등을 갖고 있으며 독립해서 의사결정이나 단체활동을 하고 있는 경우에는 독립의 사업자단체로 취급」된다. 또한 신규로 개발된 기술이나 공법등 각기업의 전문부문을 모아서 연구하거나 보급시키기 위하여 설립된 단체도 포함된다.

그러나 사업자로서의 공동의 이익증진을 목적으로 하지 않는 순수한 학술단체나 사회사업단체. 종교단체. 친목단체등은 사업자단체에 해당되지 않는다.

3. 사업자단체의 활동과 공정거래법

사업자단체의 활동에는 일반적으로 대내적인 것으로서는 회원에 대한 교육, 기술지도, 회원의 사업에 도움이 되는 정보의 제공, 기술향상을 위한 공동연구. 공동의 고용문제등의 검토가 있다. 또한 대외적인 것으로서는 국회. 행정기관등에 건의서 제출. 사회공공에의 협력. 업계의 PR활동등이 있겠다.

이와같은 활동은 회원만의 상호개발. 기술향상. 품질의 개선. 능률의 향상등의 도움을 주는 외에 경제적으로나 사회적으로 복잡화함에 따라 동시에 발생하는 공해, 에너지문제, 선진국간의 경제적 마찰등으로 인하여 개별기업들로서는 충분히 대응할 수 없는 제문제 등의 대응에도 필요하게 되는 것이다.

이와같이 사업자단체는 각기 개별이익을 갖는 개별사업자들의 모임이기 때문에 이들의 활동내용은 사회에서 유익한 면을 갖고 있는 반면에 경쟁을 제한하는 행위 또는 불공정거래행위등 즉 공정거래법을 위반할 우려를 다분히 갖고 있다.

실례로 카르텔을 예를 들어보면 동종업종의 사업자가 많은 경우 각 사업자가 각자 모여서 합의를 성립하도록 하는 것은 어렵고 또한 경쟁상대인 사업자끼리 결집하는 것 자체가 대단히 곤란하다.

그러나 정기적으로 열릴 수 있는 사업자 단체의 회합등의 장소에서 각 사업자대표가 합의를 성립시키는 것은 비교적 용이하며 또한 사업자단체가 파이프역할이 되면 경쟁관계에 있는 사업자끼리의 합의도 성립하기가 아주 쉽게 된다.

이처럼 사업자단체의 현장에서 구성원인 사업자가 카르텔행위를 행하여 「일정한 거래분야」에 있어서 가격이나 수량등을 결정하여 경쟁을 제한할 가능성이 대단히 높다.

다시 말하면 사업자단체를 통하여 얻을 수 있는 활발한 정보의 교환은 협약이나 어떤 형태의 협정서등의 서류에 의한 명시적인 합의(약속)가 없었어도 사업자 상호간에는 암묵의 양해 소위 공통의 의사

(사업자단체 법위반 조치실적)

(단위 : 건)

年度 / 手段	81 - 89	90	91	92	93	94	계
경쟁제한행위	64	9	9	10	10	22	124
사업자수제한행위	21	-	-	1	1	7	30
사업내용. 활동제한 행위	36	6	3	4	4	8	61
불공정거래행위, 재판가격유지행위	26	-	5	2	-	2	35
계	147	15	17	17	15	39	250 (357)

(주) ( )는 경고 포함

를 형성하기 쉽다고 말할 수 있다.

카르텔이외에도 사업자단체가 가입을 제한하는 일, 시장에의 신규참입을 실질적으로 제한하거나 가격,판매지역, 영업방법등을 제한하거나 해서 공정하고 자유로운 경쟁을 저해하는 경우도 많다. 일찌기 아담스미스는 그의 저서 "국부론"에서 「동업자들의 모임은 오히려 소비자들에게 좋지 않은 공모(共謀)로 끝난다」고 간파한 바 있거니와, 이와 같이 사업자단체는 순기능 못지 않게 역기능도 많은 것이 사실이다.

공정거래법 위반으로서 위원회가 설립된 81.4~94.12말까지 취한 법적 조치는 총 8,266건이며 이중에 사업자단체의 위반행위에 적용된 공정거래법 제26조 등의 위반행위는 357건(경고포함)으로 전체의 4.3%를 점하고 있다.

따라서 공정거래위원회는 위반행위의 미연방지라는 예방행정을 강화하기 위하여 1993년에 「사업자단체 활동지침(가이드라인)」을 작성. 공표했다.

이 「가이드라인」은 사업자단체 규제에 대한 기본적인 사고방식과 사업자단체가 실제로 활동함에 있어서 문제가 될수 있는 행위를 가능한한 구체적으로 제시하고 있다.

실례로 사업자단체의 활동을 그 유형별로 분류하여 「원칙적으로 위반이 되는 것」「위반이 될 우려가 있는 것」「원칙적으로 위반이 되지 않는 것」의 3개 분류로 나누어서 열거하고 있다.

따라서 「가이드라인」에서 제시한 사업자단체의 구체적인 행위중 공정거래법에 원칙적으로 위반하는 행위로서는

① 일정한 거래분야의 경쟁을 제한하는 행위

사업자단체가 가격. 수량. 거래지역 및 거래상대방. 상품의 종류 및 규격의 결정등 공정거래법 제19조 제1항 각호에 규정되어 있는 부당한 공동행위를 함으로써 일정한 거래분야에 있어서 경쟁을 실질적으로 제한하게 되는 경우이다.

이러한 사업자단체의 경쟁제한 행위는 사업자단체의 구성원 전원이 모여서 공동행위를 하는 경우와 일부가 모여 공동행위를 결의하고 이를 구성사업자에게 통지하여 그것에 따르게 하는 경우등의 두가지 유형이 있는데 양자 모두 위법행위에 해당한다.

② 구성사업자의 수를 제한하는 행위

일정한 거래분야에서 현재의 사업자수를 유지하거나 현재의 사업자를 배제하여 그 수를 제한하거나, 장래 신규사업자의 참가를 제한함으로써 결과적으로 시장에서의 경쟁을 제한하는 경우이다.

이와같은 행위에는 일정한 거래분야에 신규사업자의 진입방해. 기존사업자의 배제. 사업자단체에의 부당한 가입제한등이 해당되고 허가나 인가 등 법률에 의한 자격제한이나 법정 유자격자만의 가입등은 해당되지 않으며, 사업자단체에 가입하는 것이 그 분야에서 활동하기 위하여 필요한 경우 점포간의 거리를 제한한다든지 영업시설의 형태를 특정하는 등의 명목하에 단체가

입을 거부하는 행위등이 일례에 해당된다.

③ 구성사업자의 사업내용 및 활동의 부당한 제한

사업자단체가 구성사업자의 사업상의 설비. 제품. 가격. 수량. 거래방법. 경영방법등의 사업활동에 관해 부당한 제한을 가하는 경우이다. 이러한 제한에는 광고활동의 제한. 영업일. 영업시간의 제한. 영업의 종류. 내용. 방법의 제한. 구성원간의 거래처 침범금지. 점포.영업소의 신설. 이전제한. 원재료의 독점구입. 배분등이 대표적인 유형으로 이와같은 제한이 "일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 공동행위"에 해당되면 사업자단체의 부당한 공동행위에 해당된다.

그러나 사업자단체가 허위광고의 배제를 위한 기준설정등 공정한 거래질서를 확립하고자 하는 행위는 권장할 만한 일이라 할 것이다.

④ 사업자에게 불공정거래행위를 하게 하는 행위

사업자단체가 구성사업자 또는 다른 사업자에게 불공정거래행위를 하도록 하거나 재판매가격유지행위를 하도록 하여 거래단계별로 시장가격을 제한함으로써 공정하고 자유로운 경쟁을 제한하는 경우이다.

또한 사업자단체가 사업자.상품 및 용역에 관하여 허위 또는 소비자를 기만하거나 오인시킬 우려가 있는 표시. 광고를 하는 경우도 해당한다. 그리고 사업자단체는 부당한 고객의 유인과 허위 또는 소비자를 기만하거나 오인시킬 우려가 있는 표시.

광고를 방지하기 위하여 자율적으로 "공정거래규약"을 정하여 동 규약의 내용이 공정거래법에 위반하는지의 여부에 대한 심사를 공정거래위원회에 요청할 수 있다.

그러나 위의 행태는 일정하지 않기 때문에 문제가 되는 행위가 가능한 한 이 「가이드라인」에 게재되어 있는 행위유형과 완전하게 일치한다고는 말할 수 없지만 하나의 판단기준이 될 수 있는 것이다

한편 공정거래법에서는 위반행위에 대한 제재로서는 당해 행위에 대한 중지, 정정, 위반사실에 대한 신문공표 및 과징금의 부과(매출액×5%)를 명할 수 있다. 또한 위원회의 고발이 있는 경우 법위반정도에 따라 최고 3년이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금에 처할 수 있다.

4. 사업자단체의 신고의무와 그 의의

가. 설립신고의 의의

사업자단체는 공정거래법 제25조에서 그설립. 변경. 해산을 함에 있어 서는 공정거래위원회에 대한 신고를 이행하도록 의무를 부과하고 있다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 사업자단체의 국민경제에 미치는 폐해의 정도가 개별사업자에 의한 경우보다 심각하기 때문에 법위반행위의 사후 규제보다는 사전예방의 필요성이 크므로 사전적으로 단체설립시부터 원천적으로 법위반행위가 발생하지 않도록 예방하기 위하여 정관이나 규칙등을 검토하여 시정하기 위한 것이며, 부당한 간섭을 하거나 통제를 하려는데 그 취지가 있는 것이 아니다.

95. 6 말현재 신고한 단체수를 설립근거별로 보면 다음과 같다.

이를 업종별로 보면 제조업 32.4%, 도소매 및 요식숙박업 20.4%, 사회 및 개인서비스업 20.1% 순이다.

이와같은 사업자단체에 대한 신고의무 부과에는 사업자단체가 그 명칭. 대표자성명. 설립년월일. 주소. 가입자 업종. 구성사업자 수. 법인격의 유무. 사업내용. 정관. 사업계획서등을 신고토록 하고, 공정거래위원회는 그 내용중에서 공정거

〈설립별 사업자단체 현황〉

(단위 : 개)

구 분	95. 6.30 (A)	94년 말 (B)	증 가 (B-A)
특별법에 의한 단체	1,548	1,495	53
민법에 의한 단체	600	588	12
임의 단체	85	84	1
계	2,233	2,167	66

〈업종별 사업자단체 현황〉

(단위 : 개)

업종 / 년도	제조업	도소매 요식 숙박업	사회 및 개인 서비스업	금 융 서비스업	운 수 창고업	건설업	전 기 가스업 등	계
94년 12말	704 (32)	441 (20.4)	427 (19.7)	341 (15.7)	148 (6.8)	82 (3.8)	24 (1.1)	2,167 (100)
95년 6말	723 (32.4)	455 (20.4)	448 (20.1)	341 (15.2)	155 (6.9)	87 (3.9)	24 (1.1)	2,233 (100)
증감	19	14	21	0	7	5	0	66

※ ( )는 구성비임

〈사업자단체 신고사항 시정조치 현황〉

(단위 : 건)

구 분	연도별	경쟁제한 행 위	사업자수 제 한	사업내용 활동제한	불공정 거래행위 등	계
정관 및 규약 등	94	1	2	-	5	8
	95	-	1	3	22	26
계		1	3	3	27	34

래법에 위반이 되는 사항에 대하여는 적절히 시정 개선토록 조치하고 있다. 또한 이들 내용을 변경한 사업자단체에 대해서도 신고를 스스로 이행토록 함으로써 공정거래법을 위반하는 일이 일어나지 않도록 하고 있다.

94~95.6월까지에는 총 662건의 사업자단체 설립 및 변경신고를 접수, 검토하였으며 이중 30개 단체 34건(5.1%)에 대해 정관 및 규칙등을 수정. 보완하도록 시정 조치한 바 있다

나. 신고 절차

(1) 설립 신고

사업자단체를 설립할 시에는 그 설립일로부터 30일이내에 그 설립취지및 내용을 신고하도록 돼 있다(법25조). 여기서 설립이라 함은 사업자단체가 신규 설립된 경우는 물론 기존의 단체가 목적 또는 조직을 변경해서 사업자단체를 설립하는 경우도 포함한다.

(2) 변경 신고

설립신고를 한 사업자단체가 그 후에 신고서 기재사항 또는 첨부서류의 내용에 변경이 생긴 때에는 그 취지를 신고하도록 하고 있으며, 변경신고 기한은 설립신고와 같다.

변경시에는 ① 당해단체의 명칭. 주소 ② 정관. 회칙 ③ 산하단체의 통폐합 또는 신설. 해산 관련서류를 첨부한다

(3) 해산 신고

사업자단체가 해산할 때에는 그 해산일로부터 30일 이내에 그 취지를 제출하도록 돼 있다. 사업자단체의 해산에는 사업자단체로서는 존재하지만 그 목적등을 변경해서 공정거래법상의 사업자단체가 되지 않는 경우에도 포함한다.

따라서 실제로 사업자단체를 신고함에 있어 신고서의 기재예 등은 사업자단체 설립 신고 요령(고시 95-5호)을 참고하기 바란다

① 신고 양식

각각의 신고서류는 사업자단체의 설립 신고 요령(위원회고시제 1995-5호)등을 정한 양식을 사용(copy해서 사용해도 된다)하고, 기

재예를 참고해서 기입하면 된다. 또 동일의 양식이면 PC등으로 서식을 작성해도 된다.

② 제출 서류

제출서류는 신청서와 첨부서류이다. 신청서에는 대표자도장을 각각 날인한다. 신청서외에 제출첨부서류에는 ① 정관 또는 회칙사본 ② 산하단체의 명단 ③ 법인의 등기부등본 또는 주무관청의 단체등록증사본 ④ 사업계획서(예산내역 포함) 또는 사업내용에 관한 자료 등이다. 특히 여기서 주의할 것은 정관상의 목적이 등기부상의 설립목적과 일치해야 한다.

③ 신고. 상담 등

사업자단체의 신고등(사업자단체에 해당하는가 어떤가, 신고서 작성방법등)에 관한 문의는 공정거래위원회 상담실과 독점국 단체과(02-503-9126~7), 공동행위과(02-504-4163) 및 4개 지방사무소(부산. 광주. 대전. 대구) 지도과에서 맡고 있다.

그리고 한국공정경쟁협회(02-775-8873)에서도 상담창구가 마련돼 있다. 신고서는 우편에 의하여 제출을 해도 무방하다.

5. 사업자단체에 대한 공정거래법상 특례제도

앞에서는 사업자단체의 법위반 유형 및 신고절차에 대하여 설명하였거니와 일정한 경우 법률의 규정에 따라 공정거래법의 적용을 제외하고 있다.

이 경우는 공정거래법 제58조에서 규정한 「법령에 따른 정당한 행위」로서 사업자 또는 사업자단체가 다른 법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위에 대하여는 이를 적용하지 아니한다. 또한 법제59조의 「무채재산권의 행사행위」과 소규모사업자등의 상호부조를 목적으로 설립된 일정한 조합의 행위(법제60조) 및 「금융 및 보험업을 영위하는 사업자에 대한 특례」(법제61조) 조항이 있다.

이밖에 공정거래법상 특례제도로서는 일정한 행위에 대해 특수목적을 위해 법령에서 정하는 일정한 요건을 갖추면 제한적으로 인가하는 제도가 있다. 여기에는 일정한 요건을 구비해야 하는 바, 이에 해당하는 요건에는 산업합리화. 연구. 기술개발. 불황극복. 산업구조의 조정. 중소기업의 경쟁력 향상 및 거래조건의 합리화 등(법제19조 제1항 및 동법시행령 제24조 내지 제28조)이 있다. 이 경우는 공정거래위원회에 인가를 요한다.

6. 맺는 말

공정거래법은 경제의 기본적인 룰(Rule)로서 중요한 역할을 다하고 있지만 사업자단체의 신고제도에 관해서는 아직도 인식을 하지못하고 있는 단체도 상당수가 있다고 생각된다. 그래서 94년도와 95년도를 걸쳐 협동조합중앙회. 각부처등에 미신고단체에 대하여 신고를 촉구한 바 상당수의 미신고 단체가 신규로 신고를 하여왔다.

앞으로도 공정거래위원회는 기신고 단체는 물론, 미신고 단체에 대하여도 상담등을 통하여 신고제도의 취지등을 자세히 설명하여 사업자단체도 경제주체의 일익을 담당할 수 있도록 사업자단체활동에 대한 사고방식을 보다 넓혀 가도록 할 것이다.

또한 각소관 부처나 각단체의 중앙회(연합회)에서도 공정거래법을 철저히 숙지하고 미신고 단체가 발생하지 않도록 독려하여 공정거래법에 의한 불이익을 받지 않도록 노력하여 줄것을 당부하고 싶다.

또한 매년 증가하는 사업자단체의 법위반 행위가 크게 줄어들 수 있도록 업계에서도 스스로 자유로운 경쟁질서를 확립하여 자율준수 분위기가 확산될 것을 기대한다.

한편 공정거래위원회는 앞으로 사업자단체의 활동이 구성사업자에 대한 규제보다는 정보기술의 확보 및 서비스 제공, 경영합리화등 단체 본래의 기능이 중심이 되도록 적극 유도하고자 한다. 특히 신설단체에 대하여는 법령 미숙지로 인한 법 위반행위가 발생되지 않도록 교육. 홍보활동(간담회등)도 지속해 나갈 것이다.

아울러 95.4월 「사업자단체의 설립신고 요령」을 간소화한 바 있거니와 앞으로 「사업자단체 활동지침 : 가이드라인」도 환경변화에 따라 현실에 맞게 미비점을 계속 보완해 나갈 것임을 끝으로 밝혀두고 싶다.