

교복시장의 수평적·수직적 카르텔사건

공정위 제도개선과장 지 철 호

최근 공정거래위원회는 브랜드 교복을 제조하는 상위 3개 회사와 20개 유통업체 등에 대해 총 115억원의 과징금을 부과하고, 법인·단체 4개와 행위 주동자 7인을 고발하기로 의결하였다. 이에 대해 언론에서는 교복시장의 규모 등을 감안할 때 이번 조치가 '이례적'이라고 보도하였다. 이번 사건의 조치 수준이 강력하다는 의미로 해석되지만 일반적인 카르텔사건과 특별히 달리 조치한 것은 아니었다.

그런데 이번 사건은 제조업체와 유통업체들이 수평·수직적 카르텔에 함께 가담한 사건으로 공정거래 사건 중 유례가 없었던 유형이었고, 사업자단체의 구성사업자들에게 과징금을 부과한 첫 번째 사건이었다. 따라서 이번 사건의 주요 위반내용과 조치 등에 대해 알아보는 것도 의미가 있다고 생각한다.

1. 교복시장의 조사 배경

금년부터 공정위는 「포괄적 시장개선대책(Clean Market Project)」을 주요 핵심업무로 추진하면서, 6개 업종을 대상으로 경쟁제한적인 제도를 정비하고 시장구조를 개선하며, 기업 행태를 시정하는데 주력하고 있다. 국민경제적 비중이 크거나 국민생활과 밀접한 분야 중에서 과거 법 위반 빈도가 높거나 소비자 불만이 큰 분야를 선정하여, 직권 실태조사를 통해 종합 개선대책을 마련하는 것이다. 이에 따라 사교육, 정보통신, 의료·제약, 음식점·장례식장, 건설, 신문·방송 등 6개 분야가 대상 업종으로 선정되었다.

이러한 6개 업종의 하나인 사교육 분야에 대한 직권 실태조사 과정에서 교복시장의 담합행위를 적발하게 되었다. 교복시장에 대해서는 가격이 비싸고, 소비자들이 입찰 등을 통해 저렴한 가격으로 공동구매(이하 '공동구매'라 함)하는 것이 어렵다는 등의 불만이 높았다.

2. 판매가격 등의 담합행위

교복시장은 소비자가격을 기준으로 연간 약 3,000억원 정도로 추정되는데, SK글로벌(스마

트)·제일모직(아이비클럽)·새한(엘리트) 등 상위 3사(이하 '3사'라 함)가 절반 이상의 시장을 점유하고 나머지는 일반 중소기업이나 자영업자들이 차지하고 있다. 3사는 '98. 11. 13. 유통업체들과 모임을 갖고 3사의 총판·대리점들로 구성된 지역별협의회 및 전국 단위의 모임을 구성하기로 합의하였다. 이에 따라 '98. 11. 24. 20명의 유통업체 대표를 발기인으로 하는 「전국학생복발전협의회(이하 '협의회'라 함)」가 창립되었는데, 이들 발기인들과 8명의 임원들을 3사의 유통업체별·지역별로 골고루 안배함으로써 전국의 3사 총판·대리점들이 담합 행위에 가담하도록 하였다.

(1) 가격결정 공동행위

3사의 교복담당과 협의회의 임원 및 지역별 대표 20여명은 '99년 동북 및 하북, 2000년 동북 및 하북, 2001년 동북 등 2년 반 정도에 걸쳐 <표>와 같이 회의를 개최하고, 대리점들로 하여금 지역별 특성에 따라 지역별협의회에서 판매가격을 합의하여 결정하고 이를 준수하도록 하였다. 그리고 지역별 판매가격의 합의사항을 점검하고 합의 위반에 대해 제재방안 등을 강구함에 따라 전국의 대리점들이 각 지역에서 교복가격을 공동으로 결정하여 판매하였다. 특히, 이 과정에서 3사는 '98. 12. 4. "산하 대리점이 지역별협의회 결정을 위반하는 경우 본사가 제재한다"는 약속서를 작성하여 서명함으로써 지역별협의회에서 결정한 판매가격이 준수되도록 하였다.

한편, 3사는 각각 교복의 출고가격을 결정할 때마다 총판 및 대리점들의 판매가격도 결정하여 해당 총판 및 대리점들에게 통보하였다. SK글로벌은 총판용·대리점용 가격표를 작성하여 통

<표> 3사와 협의회간 회의 내용 및 지역별 가격 합의(예시)

| 구 분 | 주요 회의 내용 | 지역별 가격 합의(예시) |
|------------------------------|--|---------------------------------------|
| '99. 1. 26. 회의 (99 동북) | · 지역별협의회 합의사항 이행 점검 · 지역별 합의 위반사례를 본사에서 제재 또는 시정 키로 결정 | · 호남 : 남 15~16만원 여 16~17만원 |
| '99. 3. 10. 회의 (99 하북) | · 지역별협의회 진행 및 성과 점검 · 하북시즌 협의 추진안 확정 | · 대구 : 남녀 6.3~6.7만원 |
| 2000. 1. 6. 회의 (2000 동북) | · 지역별협의회 진행사항 협의 · 일반 교복업체 덤핑 대응 | · 대구경북 : 남 16~16.5만원 여 17~18.4만원 |
| 2000. 3. 21. 회의 (2000 하북) | · 하북판매시 3사 공동 대처 | · 부산경남 : 남 6~6.5만원 여 7~7.5만원 |
| 2000. 11. 8. 회의 (2001 동북) | · 공동구매가 확산되므로 지역별 특성에 따라 가격 동결 내지 인하 협의 | · 대전 : 남 15.7~15.8만원 여 17.1~17.2만원 |

* 광역시·도 단위의 (기준)가격 합의 사례를 예시한 것이지만 시·군·구 지역을 단위로 유통업체간 합의가 이루어지는 것이 일반적이며, 가격은 남학생의 경우 3개(상의·하의·셔츠), 여학생의 경우 4개(상의·하의·조끼·블라우스)에 대한 기준가격임

보하였고, 제일모직은 총판가·소비자가가 포함된 가격표를 작성하여 통보하였으며, 새한은 소비자지정가를 통보하였다. 이에 따라 3사의 유통업체들은 본사가 통보해준 소비자판매가격을 기준가격으로 하고, 지역별협의회에서 그 이상의 높은 가격으로 합의하여 판매하게 되었다.

(2) 다른 사업자의 사업내용·활동 방해행위

3사와 협의회는 '99. 1. 26. 등 6차례 이상의 회의를 개최하여 교복을 공동구매하는 활동에 대하여 반대 서명운동 전개, 교육부에 항의공문 발송 등을 합의하여 추진하였고, 지역별협의회에서 공동구매에 대처토록 함으로써 전국에서 공동구매 저지활동이 전개되도록 하였다. 공동구매가 이루어지는 경우 가격 담합이 무용지물이 되기 때문에 이를 철저히 방해하였던 것이다.

이에 따라 공동구매 추진 학교 또는 관련 교육청에 대한 민원 제기나 항의 방문 등이 이루어졌고, 입찰 추진 학교 앞에서 시위를 하거나 일반 중소교복업체 대표에게 입찰 참가를 포기하도록 하기도 했다. 또한 3사 유통업체간 합의로 한 회사가 낙찰 받고 공급을 공동으로 하거나, 3사 유통업체들이 공동으로 10~20% 가격을 인하함으로써 입찰이 추진되지 못하도록 한 경우도 있었으며, 제조 3사의 하청업체가 입찰에 참가하여 저가로 낙찰 받은 뒤, 해당 낙찰업체의 계약 포기 등으로 공동구매를 방해하기도 하였다.

이 밖에도 3사와 협의회는 수차에 걸친 회의를 통해 교복을 구입한 고객에게 제공하는 사은품(예 : 3~4천원 내외의 티셔츠, 가방, 인형 등)이나 교복을 구매하려는 소비자에게 제공하는 판촉물(예 : 100~300원 내외의 노트, 화장지 등)을 금지 또는 자제키로 하고, 이를 지역별협의회에서 합의하여 시행하도록 하였다. 그리고 백화점 입점시 수수료를 13% 이하로 합의하여 결정하거나, 백화점 입점 여부를 지역별협의회에서 공동으로 결정하여 이행하도록 하였다.

3. 공정위의 위법성 판단

이번 사건에 대한 공정위의 심결과정에서 3사와 협의회는 구체적인 수준으로 교복가격을 담합하지 않았고, 일부 지역별협의회에서 가격을 담합한 것이라고 주장하였다. 그러나 공정위는 3사가 총판 및 대리점들에게 소비자가격을 통보하는 방법으로 가격 결정의 기준을 제시(수직적 담합)하였고, 3사와 협의회간 회의를 수 차례 개최하여 가격을 지역별협의회에서 결정하도록 하거나 또는 일정수준이나 범위에서 가격 결정이 이루어지도록 합의하거나 협의한 행위는 사업자 간에 공통적인 가격결정 방법이나 기준 설정 등에 합의한 것(수평적 담합)이므로 이러한 행위는 사업자 간의 경쟁을 부당하게 제한하는 행위에 해당된다고 판단하였다. 그리고 3사가 산하의 유통업체들에게 일정수준의 마진을 제공하고 교복을 제조·판매하는 상황에서 유통업체들이 담합하여 경쟁을 제한하는 행위는 3사간의 경쟁도 제한하는 결과를 초래한다고 인정하였다.

한편, 협의회는 조직의 사무실, 상근 직원, 자산도 없는 점 등을 감안할 때 사업자단체로서의 실체성이 없다는 주장을 하였다. 그러나 공정위는 협의회 설립 목적, 정관, 회비 징수, 활동 상황 등을 감안하여 공정거래법상 사업자단체로서의 적격성을 인정하였다. 특히 협의회와 지역별협의회는 카르텔만을 수행하기 위한 단체에 불과하고, 교복시장의 경우 매출이 연 2회(동복, 하복) 집중적으로 발생하는 점을 이용하여 이 시기에 일시적으로 활발한 활동이 이루어졌으므로 단체의 사무실, 상근 직원, 자산 등이 없을지라도 단체로서의 활동을 인정하였다. 이 밖에도 공정위는 3사에서 예컨대 '98. 12. 4. 작성한 약속서는 유통업체들의 요구에 따라 형식적으로 서명하게 되었다는 것과 같이 일부 사실과 다른 주장을 하였지만 이를 받아들이지 않았다.

결과적으로 공정위는 3사와 협의회 행위가 교복시장에서 제조업체와 유통업체간 수평적·수직적 경쟁을 저해하는 것이므로, 3사의 행위는 공정거래법상 부당한 공동행위(법 제19조제1항제1호 및 제8호)에 해당하고, 협의회 행위는 사업자단체 금지행위(법 제19조제1항제1호 및 제8호와 제26조제1항제1호)에 해당되는 것으로 판단하였다. 그리고 적용 법조문과 관련하여 협의회가 공동구매를 방해하고 사은품 제공 등을 제한한 행위는 대부분 구성사업자의 사업활동을 제한한 것이므로 법 제26조제1항제3호를 적용하자는 의견도 있었다. 그러나 공동구매를 방해한 행위의 경우 구성사업자가 아닌 일반 중소기업자의 사업활동을 방해한 사실이 있는 점을 감안하여 보다 포괄적으로 다른 사업자의 사업활동을 방해한 행위로 판단하여 법 제19조제1항제8호 및 제26조제1항제1호 위반행위로 인정하였다.

4. 과징금 부과 및 고발 등의 조치

공정위는 3사에 대해 '99동복~2001동복까지 위반행위 기간 동안 매출액(출고가격)의 4.5%에 해당하는 과징금 89.4억원(SK글로벌 37.6억원, 제일모직 26.4억원, 새한 25.4억원)을 부과하기로 의결하였다. 그리고 법인 3사와 3사의 영업팀장 및 교복사업 본부장 등 위법행위 주동자 6인을 고발하며, 위반사실 신문공표 및 총판·대리점 통지 등을 내용으로 하는 시정명령을 의결하였다.

또한 전국학생복발전협회의 임원이거나 지역별 대표로 활동한 20개 총판·대리점들에게 매출액의 1.5%~3%의 과징금 25.6억원을 부과하였다. 이로써 사업자단체 금지행위에 참가한 사업자에게 과징금을 부과할 수 있도록 '96. 12. 30. 공정거래법 제28조를 개정한 이후 최초로 과징금을 부과하게 되었다. 그리고 협의회와 협의회 회장 1인을 고발하고, 법 위반행위를 하지 말도록 시정명령도 하였다.

공정위는 이러한 조치 이외에도 교복판매가 집중될 때 담합행위가 발생하지 않도록 앞으로 연 2회에 걸쳐 가격 동향 등을 집중적으로 점검하고, 공동구매가 아무런 방해 없이 활발히 이

투어질 수 있는 방안 등도 마련할 계획이다.

5. 맺음말

이번 공정위의 조치에 대해 수많은 소비자와 언론 등이 환영하였고, 전국 20여개 시민·사회단체로 구성된 「교복공동구매운동 전국네트워크(www.school09.org)」라는 단체는 2001. 5. 4. “공정위의 조치를 환영한다”는 논평을 내기도 하였다. 매 학기 50만 명이 넘는 소비자들이 담합한 높은 가격에 브랜드 교복을 구입해야 했거나, 그렇지 않으면 마음에 들지 않는 다른 교복을 구입하는 불이익을 당했기 때문에 공정위 조치를 반겼을 것이다. 이들 소비자들은 일부 학부모들이 소비자단체 등의 도움을 받아 힘들게 공동구매를 통해 구입한 경우와 비교할 때 거의 2배 정도로 비싼 가격을 지불했던 것으로 나타났다.

이번 사건은 교복 유통 및 제조업체들이 수평·수직적으로 담합하여 소비자들에게 엄청난 피해를 초래하던 위법행위를 적발하여 엄중 조치함으로써 공정위가 금년도 핵심업무로 추진 중인 「포괄적 시장개선대책」을 일반 소비자들에게까지 광범위하게 확산시키는 계기를 만들어 주었다. **공정**