

행정지도에 대한 사례와 경쟁당국의 대응



강 대 형
공정위 정책국장

행정지도에 대한 공정위의 기본입장은 먼저 행정지도의 근거가 법령에 명문화되어 있고 실제 행정지도의 목적, 수단, 내용 및 방법 등이 당해 법령의 규정에 합치되는 경우에는 이에 따른 사업자 또는 사업자단체의 행위는 공정거래법 제58조에서 규정한 법령에 따른 정당한 행위에 해당되므로 원칙적으로 공정거래법상 문제되지 않는다고 할 것이다. 그러나 행정지도가 개별 법령에 근거 없이 이루어진 경우 이에 따른 사업자 또는 사업자단체의 행위가 부당공동행위로 인정될 때에는 원칙적으로 공정거래법에 위반된다고 할 것이다.

1. 머리말

행정지도란 개별 행정주체가 스스로 의도하는 바를 실현하기 위하여 상대방의 임의적 협력을 기대하여 행하는 비권력적 사실행위로써 정부는 과거 개발연대부터 법령에 근거 없는 행정지도를 통하여 행정목적 달성을 사례가 많았다.

이러한 행정지도는 정부의 입장에서는 민간기업에 대하여 정부의 의도대로 정책방향을 전개하기 위해 손쉽게 행사할 수 있는 방편으로 이용하였고, 민간기업의 입장에서도 법적인 강제력은 없으나 정부의 의지대로 따를 수밖에 없는 현실적인 이유 때문에 사실상 실질적인 강제력을 가지고 있다고 볼 수 있다.

특히 우리나라는 정부 주도하의 경제정책을 추

진해 오면서 일사불란한 정책집행을 추구하는 가운데 각 부처가 행정목적 달성을 효율적으로 달성하는 수단으로 행정지도를 이용해 왔다.

한편 행정지도의 전형적인 유형은 정부가 가격에 대한 가이드라인을 설정하거나 생산량·생산설비 등을 정해주는 등 경쟁제한적인 결과를 초래하는 것이 대부분으로서 가격왜곡 및 자원배분의 비효율성을 초래하는 폐해를 발생시켜 왔다. 이에 따라 공정위는 이러한 폐해를 시정하고 행정지도로 인한 경쟁제한적인 관행을 불식시키기 위하여 그 동안 행정지도에 의한 사업자들의 부당공동행위 등 공정거래법을 위반한 행위에 대해서는 지속적인 시정을 해오고 있다.

본고에서는 이러한 행정지도 관련 사건에 대한 공정거래위원회의 심결사례를 살펴본 후 행

정지도에 대한 공정위의 기본 입장을 밝혀보고자 한다.

2. 행정지도와 관련한 심결사례

가. 11개 손해보험회사의 부당한 공동행위에 대한 건 [의결제2001-085호, 2001. 6. 18]

(1) 사건의 개요

11개 손해보험회사들은 자동차보험료를 정함에 있어서, “업계 자동차업무부장회의”를 통하여 공동으로 자동차보험료를 2000. 4. 1.자에 대하여는 종전 요율 수준으로 동결하기로 결정하고, 같은 해 8. 1.자에 대하여는 평균 3.8% 인상하는 수준으로 각각 결정하여 시행하였으며, 1999. 11. 1.부터 책임이 개시되는 계약분에 대한 특별할증률을 그룹별(A~D그룹)로 10%씩 인상하였고, 또한 2000. 7. 15. 실시한 한국전력 자동차보험 입찰에 동일한 가격으로 제출하기로 합의한 사실이 있었다.

한편, 금융감독원은 2000. 4. 1.자 자동차보험료를 종전 요율 수준으로 결정하기로 방침을 정함으로써 사실상 부가보험료의 자유화조치를 유예하면서 손해보험회사들에게 이를 따르도록 행정지도한 사실이 있고, 또한 2000. 8. 1.자 자동차보험료율에 대해서도 평균 3.8%만 인상하도록 유도함으로써 간접적으로 행정지도한 사실이 있었다.

(2) 위법성 판단 및 조치내용

공정위는 위 11개 손해보험회사들이 사전에 자동차업무부장회의를 통하여 2000.4.1. 및 8.1.자 자동차보험료율과 특별할증률 및 한국전력

자동차보험 입찰과 관련하여 논의를 한 후, 자동차보험료율 및 특별할증률을 정한 행위는 사업자간 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 가격을 결정·유지 또는 변경할 것을 합의한 것으로 추정하거나 또는 합의한 것으로 인정하고, 자동차보험 입찰가격을 공동으로 결정한 행위는 손해보험업 시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 부당한 공동행위로 판정하였다.

한편, 11개사들이 금융감독원의 직·간접적인 행정지도에 따라 보험료율을 결정한 행위에 대해서는 사업자들이 행정지도의 수용여부를 개별적으로 판단하여 보험료율을 자율적으로 결정하여야 함에도 공동으로 합의하여 결정한 점을 감안하여 행정지도를 위법성 조각사유로 인정할 수 없다고 결정하였다.

이에 따라 공정위는 위반행위의 정도를 감안하여 시정명령과 함께 과징금(5,115백만원)을 부과하였다.

(3) 행정지도에 대한 공정위의 대응

공정위는 손해보험회사들이 법령에 근거 없는 금융감독원의 방침과 행정지도에 따라 종전 수준으로 보험료를 결정한 점을 인정하면서도 손해보험회사들이 보험료의 자유화 취지에 따라 그 행정지도의 수용여부를 개별적으로 판단하여 자율적으로 결정하지 않고 「자동차업무부장회의」를 통하여 보험료 조정방안을 논의한 후 공동으로 보험료 및 인상폭을 결정한 행위에 대해 부당한 공동행위로 추정된다고 의결하였다.

따라서 본 건 심결사례에 비추어볼 때 비록 행정기관의 행정지도행위에 의해 사업자들의 보험료 결정 및 인상행위가 이루어진 경우라 하더라도 당해 행정지도행위가 법령에 근거없이 이루어지고 행정지도와 관련한 사업자들의 보험료

결정행위가 공동합의하에 이루어진 경우에는 위법성을 인정하고 있음을 볼 수 있다.

나. 농약제조 12개사의 부당한 공동행위에 대한 건의결제99-110호, 1999. 7. 6]

(1) 사건개요

농약은 통상 농협중앙회가 농약 제조사들로부터 수의계약에 의해 구매한 후 단위 농협을 통해 판매하고 있다. 이에 따라 98·99년도 농약에 대하여 농약제조사들은 농협중앙회와의 수의시담 과정에서 농협중앙회가 제시하는 공동품목의 납품희망가격을 위 시담시 품목별로 각각 동일한 수준으로 제출한 후 공동품목에 대한 각각의 출고가격을 농약제조사들의 모임을 통해 동일한 가격으로 결정한 사실이 있다.

한편 농림부는 농약의 안정적 수급을 달성한다는 이유로 농협중앙회 및 농약협회 등을 통해 생산·비축·가격인상억제를 위한 가이드라인 부여 등 직·간접적인 행정지도를 실시해 오고 있었으며, 본 건의 경우에 있어서도 농약제조사들은 과거 정부의 행정지도에 따라 동일가격으로 형성되어 왔던 공동품목의 가격을 기준으로 농협중앙회의 가격변동율에 대한 가이드라인에 맞추어 가격을 결정한 사실이 있다.

(2) 위법성 판단 및 조치내용

공정위는 12개 농약제조사들이 1998년 및 1999년 각 연도의 공동품목에 대하여 농약 출고가격을 동일하게 결정한 행위는 첫째, 피심인들이 농약의 공급계약체결에 앞서 이루어지는 농협중앙회와의 수의시담을 위하여 농협중앙회에 제출한 공동품목의 납품희망가격이 동일하게 제출된 점, 둘째, 피심인들이 위 납품희망가격을 제

출하기 전에 피심인들의 중역 및 영업부장들이 수 차례 농약공업협회에서 모임을 갖고 위 수의시담에 관한 의견을 교환한 사실이 있었던 점, 셋째, 농약공업협회에서 개최된 영업부장회의에서 공동품목의 가격협약이 있었다고 내부 보고한 사실이 확인된 점, 넷째, 농협중앙회에 의한 가격 가이드라인에 대한 행정지도행위가 있는 것은 사실이나 농약의 개별품목 출고가격을 농약제조사들이 각각 개별적으로 결정하지 않고 공동으로 결정한 점 등을 감안하여 부당한 공동행위를 한 것으로 추정하였다.

이에 대해 공정위는 농약제조사들의 위법행위에 대하여 당해 행위의 중지명령과 함께 범위반사실을 신문에 공표하도록 시정명령 하였다.

(3) 행정지도에 대한 공정위의 대응

본 건 행정지도행위에 대해서는 타 법령에 근거가 없을 뿐만 아니라, 행정지도와는 별도로 회사 영업부장들의 모임들을 통한 합의에 대한 정황증거, 그리고 농협중앙회와 수의시담을 하는 과정에서 농협중앙회에 제출한 공동품목의 납품희망가격이 동일함에 따른 행위의 외형적 일치 등을 고려하여 위법성을 인정하였다. 따라서 동심결례는 비록 가격 가이드라인에 대한 농협중앙회의 행정지도행위가 있었다 하더라도 개별사업자가 가격을 자율적으로 결정하지 않고 공동으로 결정한 행위에 대해 시정조치 함으로써 정부기관의 행정지도를 이유로 사업자들이 가격을 공동으로 결정한 행위는 위법성이 조각되지 않는다는 것으로 판단하였다.

**다. 맥주제조 3사의 부당한 공동행위에 대한 건의결
제99-76호, 1999. 5. 26)**

(1) 사건의 개요

하이트맥주 주식회사는 98. 2. 21, 주식회사 두산(구 오비맥주(주))은 2. 23, 그리고 진로쿠 어스맥주 주식회사는 2. 24. 병맥주, 캔맥주, 생맥주의 규격별 출고가격을 각각 동일인상율로 인상하였다.

한편 주류의 판매가격은 주세수입과 소비자물가에 미치는 영향이 크다는 이유로 정부(재경원, 국세청)에서 직·간접으로 개입하고 있으며, 본건의 경우에도 주류제조업자가 주류의 출고가격을 변경한 경우 2일 이내에 관할세무서장에게 신고하도록 되어 있는 주세사무처리규정 제66조제3항에 의해 국세청이 신고 받는 과정에서 가격인상을 제한하는 행정지도를 하였다.

(2) 위법성 판단 및 조치내용

공정위는 맥주제조 3사가 맥주 출고가격을 인상한 행위에 대해서 각 사별로 가격인상요인에서 차이가 있었음에도 맥주 종류별·규격별 가격인상율이 모두 동일하다는 점, 맥주가격인상과 관련하여 피심인들 간에 인상내역을 상호 통보한 후 인상시기에 대해 논의한 사실이 있는 점, 피심인들 상호간에 주류업계의 상황 및 분위기에 대해서 정보교환 및 상의를 해 왔다고 진술하고 있는 점, 그리고 국세청의 행정지도가 있었던 것은 사실이나 이는 가격에 대한 가이드라인을 설정한 것일 뿐 가격을 지정해준 것이 아니므로 개별사업자가 가격을 자율적으로 결정할 수 있었던 상황인 점 등을 감안하여 부당한 공동행위를 한 것으로 인정하였다.

이에 대해 공정위는 맥주제조 3사의 출고가격

담합행위에 대하여 담합행위 금지 및 신문공표 명령을 함과 동시에 과징금 1,145백만원을 부과하였다.

(3) 행정지도에 대한 공정위의 대응

공정위는 본 건 행정지도에 대해서는 맥주 3사의 맥주가격 인상행위가 국세청의 행정지도에 따른 것이라 할지라도 행정지도 자체가 비권력적 사실행위에 불과하여 이에 강제되는 것은 아니므로 사업자들은 독자적인 판단에 따라 행동할 수 있는 가능성이 항상 내재하고 있다고 보아야 하는 점, 더욱이 본 건 행정지도의 근거라고 주장하는 「주세사무처리규정」에는 주류가격 변경사실의 사전신고의무만을 규정하고 있을 뿐 사전에 국세청과 협의하여 그 내용대로 신고하도록 규정하고 있지 않으며, 또한 국세청이 주류 가격 인상을 한자리 수 이내로 하도록 지도한 사실은 인정되지만 규격별·종류별로 구체적인 가격이나 인상율을 지정하여 이에 따르도록 지도한 사실은 인정되지 않는 점 등을 감안하여 행정지도행위만으로 위법성이 조각되지 않는다고 의결하였다.

3. 행정지도 관련 소송사건에 대한 법원의 입장

행정지도와 관련된 공동행위에 대한 법원의 입장은 11개 손해보험회사의 부당공동행위 행정소송 건 등의 법원판결에 잘 나타나 있다. 법원은 공정위의 합의추정에 대해 금감원의 보험료 인가권에 의한 행정지도가 이루어진 점과 국내 자동차보험시장의 특성과 현황, 자동차보험료의 결정구조, 당시 자동차보험료가 국내경제에 미

치는 영향, 당시의 경제정책적 배경 등을 종합적으로 고려해 볼 때 보험료의 유지, 변경에 관하여 11개 손해보험회사들이 합의한 것으로 추정하기는 어렵다고 판시하고 있다.

한편 맥주 3사의 부당공동행위 소송 건에 대한 법원판결에서도 공정위의 합의추정행위에 대하여 재경원, 국세청의 행정지도 등을 통해 가격인상률이 사실상 강제되고, 이로 인해 맥주가격이 유사해질 수밖에 없는 점, 국세청과 협의하기 전에 맥주 3사간에 인상률에 대한 합의가 있었다고 볼 만한 증거가 없을 뿐만 아니라 오히려 국세청과의 협의전 인상률 요구안이 맥주 3사간에 크게 차이가 있는 점 등을 고려할 때, 가격인상율이 동일하고 그 인상시기가 비슷하다는 사정만으로 가격인상에 관한 공동합의가 있었다고 추정하기에는 합리성이 없다고 판시하고 있다.

이러한 판결내용을 종합해 볼 때, 사업자들의 부당공동행위 성립요건인 합의추정에 대해 정부기관의 행정지도에 의하여 보험료를 및 맥주가격 인상율이 동일하게 되었더라도 이를 근거로 부당한 공동행위를 위한 사업자간의 합의가 있었다고 추정하기가 어렵다는 내용으로서, 즉 이는 행위의 외형적 일치가 행정지도에 의해 이루어진 것이므로 사업자간의 합의를 추정하기 어렵기 때문에 담합 자체를 인정할 수 없다는 의미이지, 담합행위가 행정지도에 의해 이루어졌기 때문에 위법성이 조각된다는 의미는 아니라는 것을 보여주고 있다.

따라서 행정지도와 관련해서는 법령에 근거하지 않은 행정지도 자체가 있었다는 사실만으로는 공정거래법상 위법성이 조각되지 않는다는 점에서 법원입장과 공정위의 심결내용이 동일한 것임을 알 수 있다.

4. 행정지도에 대한 공정위의 기본입장

공정위는 그 동안 법령에 근거 없는 정부기관의 행정지도로 인해 발생하는 시장에서의 비경쟁적 요인을 제거하기 위하여 정부에 의한 각종 규제를 폐지하거나 완화하도록 노력해 왔고, 사업자단체의 회원사에 대한 규제기능도 대폭 완화하는 노력을 기울여 왔다.

그럼에도 불구하고 아직까지 법적 근거가 없거나 훈령 등 하위규정에 따라 행하는 행정지도가 잔존함에 따라 행정기관이 법적 근거 없이 행하는 각종 경쟁제한적 행정지도를 자제토록 하고, 행정지도를 빙자한 사업자의 공동행위에 대해서는 공정거래법에 따라 엄중히 조치함으로써 시장경제의 활성화를 도모해 왔으며, 앞으로도 이러한 공정위의 정책기조는 지속될 것이다.

행정지도에 대한 공정위의 기본입장은 먼저 행정지도의 근거가 법령에 명문화되어 있고 실제 행정지도의 목적, 수단, 내용 및 방법 등이 당해 법령의 규정에 합치되는 경우에는 이에 따른 사업자 또는 사업자단체의 행위는 공정거래법 제 58조에서 규정한 법령에 따른 정당한 행위에 해당되므로 원칙적으로 공정거래법상 문제되지 않는다고 할 것이다.

그러나 행정지도가 개별 법령에 근거 없이 이루어진 경우 이에 따른 사업자 또는 사업자단체의 행위가 부당공동행위로 인정될 때에는 원칙적으로 공정거래법에 위반된다고 할 것이다.

따라서 정부 부처의 입장에서는 시장경제를 활성화함으로써 공정하고 자유로운 경쟁을 유지·촉진하기 위해서 개별 사업주체들의 사업활동에 대한 개입을 원칙적으로 금지해야 하며, 행정지도는 법령에 직접적인 근거규정이 있는 경우에 한하여 실시하되, 이 경우에도 최소한의 범위로

한정해야 할 것이다.

또한 국민경제의 안정을 위하여 법적 근거 없는 행정지도의 실시가 불가피한 경우라 하더라도 가격에 관한 행정지도는 최대한 자제하고, 공정거래법의 궁극적 목적에 합당할 것 등 그 목적과 내용 및 방법 등이 객관적인 타당성이 있는 경우로 국한되어야 할 것이다.

한편, 개별사업자의 입장에서는 비록 정부 부처의 행정지도가 있더라도 이에 무조건 구속될 것이 아니라 자신의 독자적 판단에 따라 가격결정 등을 자율적으로 실행해야 할 것이다. 왜냐하면 행정지도가 행해진 경우 사업자들이 이를 실행하는 과정에서 경쟁관계에 있는 다른 사업자와 협의·연락을 행하면 이는 부당한 공동행위에 해당될 뿐만 아니라 관련 사업자단체를 통해 단체 주도하에 행정지도 사항을 실행하는 경우에도 원칙적으로 부당한 공동행위에 해당되기 때문이다.

이와 더불어 개별사업자는 행정지도가 있는 경우 관련 행정기관에 대해 법적 근거를 요구하여 행위의 정당성을 입증할 수 있도록 증빙자료 구비에 만전을 기해야 하며, 법적 근거 없는 행정지도행위에 대해서는 과감히 거부할 수 있는 자세를 견지해야 할 것이다.

5. 맺음말

행정기관이 정책목표 달성을 위한 수단으로 사업자 또는 사업자단체에게 법적 근거 없이 행하는 행정지도는 당해 시장에서의 경쟁을 저해하는 경우가 대부분이며, 이에 비해 공정거래법은 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하기 위한 목적으로 제정된 것이므로 각 부처의 행정지도와 공

정거래법은 경제적인 측면에서 현실적으로 상호 배치되는 부분도 다소 있는 것이 사실이다.

그러나 글로벌 경제체제하의 무한경쟁으로 치닫는 현재의 시장상황에서 기업들이 생존을 위한 경쟁력을 갖추기 위해서는 무엇보다도 자유롭고 공정한 경쟁체제를 확립하는 것이 급선무이며, 그러한 관점에서 개발연대 정부주도형 경제성장의 수단으로 이용해 왔던 행정지도는 21세기의 경제환경에는 맞지 않는 관행임을 알 수 있을 것이다.

공정위는 앞으로도 정부기관의 법적 근거 없는 행정지도행위에 의한 사업자들의 부당공동행위 등 공정거래법을 위반한 행위에 대해서는 지속적인 시정조치를 통해 경쟁질서를 확립해 나갈 예정이다. 따라서 각급 행정기관의 입장에서는 사업자들에게 법령에 근거 없이 행하는 행정지도는 가급적 자제하는 것이 타당하다고 보며, 또한 사업자 입장에서 행정지도로 인하여 경쟁이 저해될 우려가 있는 행위에 대해서는 자율적이고 독자적인 판단에 따라 경쟁을 촉진하는 방향으로 경영전략을 추구해 나가야 할 것이다. **공정**