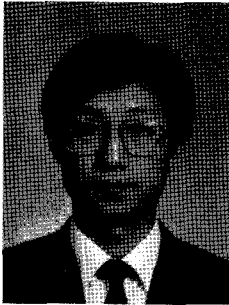


2001년도 사건처리 실적



김 석 호

공정위 심판관리관실 서기관

경제의 글로벌화로 앞으로 시장범위가 전세계로 점점 확대되는 상황에서 소위 시장경제의 파수꾼으로서 경쟁촉진과 함께 시장질서를 확립하고 소비자이익을 증진시키고자 하는 목적 달성을 충분히 해내기 위해서는 현재의 조직과 인력으로는 어느 정도 한계가 있을 것으로 생각된다. 물론, 정책개발이나 제도의 개선, 조직의 효율화나 각종 조사 및 사건처리기법의 개발 등을 통해 장차 이런 요구에 부응해 나갈 수도 있겠으나, 당장은 공정위의 업무내용에 걸맞게 질적으로나 양적으로 우수하고 전문적인 인력의 확보는 물론 조직의 확대·정비가 필요하다고 본다.

1. 사건접수동향

2001년도에 공정위에 접수된 총 사건수는 5,583건¹⁾으로서, 이 중 신고사건이 2,007건으로 36%를 차지하고 있으며, 직권인지사건²⁾이 3,576건으로 64%를 차지하고 있다. 예년의 경우 신고사건 대 직권인지사건의 비율³⁾이 약 10 대 1 정도로서 신고사건의 비율이 절대적으로 많았으나, 2001년도의 경우에는 반대로 신고사건

과 직권인지사건의 비율이 역전되었다⁴⁾.

2001년도에 접수된 사건수는 2000년도(3,458건⁵⁾)에 비해 무려 61%가 증가한 것으로 2001년도에 공정위가 불공정하도급행위에 대한 대대적인 실태조사와 더불어 건설, 사교육, 정보통신, 의료·제약, 음식점·장례식장, 신문·방송 등 6개 산업분야에 대하여 경쟁제한적인 불공정거래행위를 일소하기 위해 포괄적인 시장개선 대책을 추진하는 등 직권조사를 강화한데 기인

1) 인터넷 질의(4,273)·신고(1,543건)전은 총 5,816건이며, 인터넷 신고건 중 일부는 총 접수건수에 포함.

2) 공정위가 관련 당사자 등 외부로부터의 신고가 아닌, 사전실태조사 또는 수집한 정보를 바탕으로 법 위반이 자주 발생하거나 위반 혐의가 있어 보이는 특정사업자 또는 특정산업분야 등에 대하여 직접 조사권을 발동하여 행하는 조사를 말함.

3) 1999년의 경우 신고사건 대 직권인지사건의 비율이 91:9이었고, 2000년의 경우 89:11이었음.

4) 직권인지사건의 경우 전년도의 389건에 비해 약 820%가 증가.

5) 전산상 입력된 사건을 기준으로 한 것임.

한 것으로 보인다.

접수된 사건을 유형별로 살펴보면, 불공정하도급사건이 3,592건으로서 가장 많은 비율(64.3%)을 차지하고 있고, 그 다음이 불공정거래사건으로서 1,012건(18.1%), 불공정약관이 268건(4.8%), 사업자단체금지행위 사건이 171건(3.1%), 부당공동행위 사건이 93건(1.7%), 시장지배적지위 남용행위 및 기업결합을 포함한 경제력집중 관련 위반사건이 88건(1.5%)을 차지하고 있다.

하도급 관련 사건수가 특히 많은 것은 2001년에 25천개 업체에 대한 대대적인 하도급실태조사를 하였기 때문이다. 불공정거래행위 1,012건 중에서는 부당한 표시광고사건이 456건으로서 가장 많은 비율(45%)을 차지하고 있다. 사건접수동향을 통해 볼 수 있는 한 가지 특기할 만한 사항은 상호출자금지나 채무보증제한 위반 등 30대 대규모기업집단의 경제력집중 관련 사건이 여타 사건에 비해 많지 않다는 것이다. 이는 대규모기업집단 소속 계열사들이 공정거래 관련법의 준수를 스스로 잘 하고 있다고 생각할 수도 있겠으나,⁶⁾ 그 보다는 공정위가 그 동안 경제력집중억제를 위해 지속적으로 여러 가지 정책개발이나 제도개선 등을 통해 대규모기업집단의 이러한 행위 발생을 사전에 효과적으로 차단하였던 결과가 아닌가 하는 생각이 든다. 어쨌든 간에 경제의 성

장 및 발전으로 경제규모가 확대되고 이와 함께 경제주체들의 행위 및 거래가 복잡 다양해지고 빈번해지면서 불공정거래사건이 여전히 많은 비율을 차지하고 있는 것으로 보인다.

〈표1〉 연도별 사건접수 동향

(단위 : 건, %)

구 분	2000	2001
총 접수건수(증감율)	3,458	5,583(61.0)
신고사건(%)	3,069	2,007(36.0)
직권조사(%)	389	3,576(64.0)
시장지배	15	13(0.2)
기업결합	67	58(1.0)
경제력집중	25	17(0.3)
부당공동행위	108	93(1.7)
사업자단체	159	171(3.1)
불공정거래	1,140	1,012(18.1)
불공정하도급	753 ¹⁾	3,592(64.3)
불공정약관	241	268(4.8)

* () : 증감율, 구성비율이며, 인터넷 질의 등을 제외한 건수임

* 1) : 실태조사 후 전산 접수하지 않고, 서면으로 일괄 처리한 건수는 미포함

2. 조치유형별 처리실적

접수된 사건 중 과태료⁷⁾ 부과 및 하도급조정사건⁸⁾을 포함하여 경고⁹⁾이상 조치된 사건은 모두

6) 실제 대규모기업집단들 중 경제력집중 외에 다른 행위 위반이 반복적으로 발생하는 경우를 보면, 대규모기업집단들의 공정거래 관련 준법의식이 그다지 높은 것은 아닌 것으로 보인다.

7) 과태료는 공정거래법 제69조의2의 규정에 의하여 대규모내부거래의 이사회 의결 또는 공시의 누락이나 허위 공시, 기업결합 신고 규정 위반, 대규모기업집단 지정을 위한 계열회사 관련 자료의 제출 누락 또는 허위자료 제출, 위반행위 조사의 거부·방해 또는 기피나 허위자료 제출, 심판정 질서유지 위반 등의 경우에 부과하며 법인의 경우 최고 2억원까지, 개인의 경우 최고 5천만원까지 부과할 수 있도록 하고 있다.

8) 하도급 제24조는 하도급분쟁조정협의회를 통하여 하도급법 위반사건을 처리할 수 있도록 하고 있는 바, 하도급분쟁조정협의회에서 조정된 하도급사건에 대해서는 공정위가 시정조치 한 것으로 본다(동 법 제25조제2항).

9) 경미한 법 위반사항이나 위반내용을 이미 시정하여 시정조치 할 실익이 없는 경우 등에 부과되는 조치로서 법률이 아닌 『공정거래

3,924건이며, 이는 2000년의 1,594건에 비해 무려 146%가 증가한 것이다. 조치건수가 이렇게 증가한 것은 특히 경고건수가 2000년도(356건)에 비해 많이 늘어났기 때문인데, 그 폭이 무려 2000년도의 8.4배(3,351건)에 해당된다. 그리고, 경고건수 중에는 하도급 관련 건수가 3,008건으로서 약 90%를 차지하고 있는데, 이는 앞에서 언급한 바와 같이 2001년에 실시한 25천여개에 달하는 대규모 하도급실태조사에 기인하는 바가 크다고 할 수 있다.

과징금이 부과된 건수 및 총 부과 과징금액¹⁰⁾은 82건, 1,644억원으로서 2000년(50건, 2,257억원)에 비해 약 27%의 감소세를 보이고 있다. 과징금 부과건수 및 부과금액이 감소한 것은 부당공동행위에 대한 과징금 부과가 2000년도에 비해 상당히 감소한데 영향을 받은 것으로 보인다. 2000년도의 경우 부당공동행위 관련 과징금액(건수)이 1,988억원(12건)이었던 것에 반해 2001년도에는 308억원(8건)으로서 2001년도에 비해 약 6분의 1 이하로 줄어들었다. 이는

2001년도의 부당공동행위 관련 과징금액이 적었다기 보다 2000년도에 과징금이 부과된 위반사건이 대형사건(예컨대, 5대 정유사의 군납유입찰담합 등)으로서 그 위반규모가 상대적으로 컸기 때문인 것으로 생각된다.

고발¹¹⁾은 23건으로서 2000년도(22건)와 대등한 수준을 나타내고 있으며, 2000년도에 주로 사업자단체에 대한 고발(8건)이 많았던 반면 2001년도에는 부당지원행위에 대한 고발(6건)이 비교적 높은 비중을 차지하고 있다.¹²⁾ 특히, 2001년도의 고발과 관련하여 한 가지 주목할 만한 점은 부당지원행위(부당내부거래행위)에 대해서도 처음으로 고발이 있었다는 점이다. 공정위가 자금·자산 등과 관련한 부당지원행위 조사를 시작한 것이 '98년부터이나 위반행위의 형사고발에 대해서는 상당히 신중한 입장을 보여왔다. 그러나, 이후 계속된 조사에서도 유사한 위반행위가 계속 발생하자 이러한 행위 근절을 위해 좀 더 엄중한 처벌이 요구되었고, 형사고발은 그러한 조치의 일환인 것으로 보인다.¹³⁾

위원회 회의운영 및 사건절차규칙 등에 관한 규칙에 규정되어 있다. 경고는 상대방의 권리·의무에 부담을 주는 처분이 아니고 일종의 행정지도라고 할 수 있다. 따라서, 상대방이 경고를 받았다고 해서 이의신청 등 불복을 할 수 있는 것은 아니다. 이에 대해서는 관례도 같은 입장이다(서울고등법원판례, 2001누3732). 다만, 종전에는 경고를 받은 경우 장래 법 위반시 공표점수에 가산되거나 하도급 위반의 경우 벌점(1점)을 부과 받음으로써 불이익을 줄 소지도 있었으나, 금년 1월말부터는 이러한 것들을 폐지토록 함으로써 투명성과 공정성을 제고하였다.

10) 원심결이 의결된 시점을 기준으로 한 것임.

11) 공정위가 위반사업자를 검찰에 형사고발하는 것은 전속고발권에 따른 것이다. 즉, 공정거래법 제71조에 의하여 공정위의 고발이 있어야 비로소 공소를 제기할 수 있도록 되어 있다. 공정위는 위반의 정도 및 그것이 경제에 미치는 영향 등 그 죄질을 감안하여 형사고발을 결정한다. 공정위의 형사고발과 관련하여서는 『독점규제및공정거래에관한법률등의위반행위의고발에관한공정거래위원회의지침』에 요건, 대상 등이 규정되어 있다.

12) 자세한 내용은 <표3> 참조.

13) 서울고등법원은 2001. 9. 11. 부당지원행위에 대한 과징금 부과가 위반주체에게 발생한 부당이득의 환수와는 관계없는 제재적인 성격의 것이므로 형사제재가 전제될 경우 이중제재로 인해 위헌의 우려가 있다고 위헌제정신청을 한 바 있다. 그러나, 행정목적 달성을 위해 부과되는 과징금은 어디까지나 행정조치에 불과할 뿐이므로 국가형벌권의 행사로서 부과되는 형사제재와는 전혀 다른 것이다. 따라서 이 문제는 헌법상 이중처벌금지의 문제로 따지기보다 결과적으로 발생할 수도 있는 중첩적인 제재가 과연 가하는 문제로 다루어지는 것이 바람직할 것이다(자세한 내용은 월간 공정경쟁 2001. 12월호, 공정거래법상 과징금제도에 대한 제문제 검토, 제24~25쪽 참조).

〈표2〉 조치유형별 처리실적

(단위 : 억원, %)

구분	2000	2001(증감율)
총 조치 건수	1,594건	3,924건(146%)
과징금액/건수	2,257억원/50건	1,644억원(△27%)/82건
고발	22건	23건(5%)
기타	1,522건	3,820건(151%)

* 기타는 단순 시정명령, 하도급 조정, 과태료 부과, 경고 등임

3. 행위유형별 조치실적 및 주요특징

(1) 행위유형별 조치실적

먼저 시장지배적지위 남용행위를 보면 2000년도에는 한 건도 없었으나, 2001년도에는 시정명령(과징금 병과 2건 포함) 3건, 경고 1건 등 총 4건에 대해 조치하였다. 다른 행위에 비해 위반건수가 적은 것은 위반사업자의 연간 매출액 또는 구매액이 10억원 이상이어야 하고 시장점유율이 1사업자 기준 50% 이상 되는 등 위반사업자가 시장지배적사업자로서의 일정한 요건을 갖추어야 하기 때문인 것으로 보인다.

기업결합제한 위반행위에 대한 조치내용을 보면 시정명령 1건,¹⁴⁾ 과태료 부과 44건, 경고 1건 등 모두 46건으로서 과태료 부과가 대부분을 차지하고 있다. 과태료 부과 사유는 기간 도과 등 기업결합신고규정 위반에 대한 것이고, 경고보다 과태료를 부과한 것은 금전적 부담이라는 제재를 가함으로써 법 실효성을 좀 더 확고히 하겠다는 의지의 반영이 아닌가 생각된다.

경제력집중억제 위반행위는 주로 지주회사 설립·전환규정의 위반 및 채무보증제한 위반 등

에 관한 것이며 위반건수가 2000년도 및 2001년도에 각각 16건 및 15건으로서 비슷한 수준을 보이고 있다.

부당공동행위에 대한 조치도 고발 4건(이 중 1건은 과징금 병과), 시정명령 29건, 경고 10건으로 2001년도와 비슷한 추세를 유지하고 있다. 부당공동행위 중에는 가격담합이 전체(43건)의 72%(31건)를 차지하고 있는 가운데, 판매조건 담합(4건), 거래지역 담합(4건), 공동회사 설립(2건), 사업활동 제한(2건) 등으로 그 유형이 다양화되고 있음을 보이고 있다.

사업자단체 금지행위와 관련한 조치내용을 보면 고발 1건(과징금 병과), 시정명령 57건(이 중 24건은 과징금 병과), 경고 30건으로서 특히 과징금 부과 건수가 2001년도에 비해 크게 증가(7건 → 25건)한 것을 볼 수 있다. 이는 각종 사업자단체가 구성사업자의 전체이익을 위한다는 명목하에 개별사업자의 사업활동을 방해하거나, 부당공동행위 등 불공정행위를 일으키는 중심적 역할을 하고 있는데 대한 공정위의 강력한 척결 의지의 반영결과라고도 볼 수 있다.

불공정거래행위는 하도급사건 다음으로 가장 많은 비중을 차지하고 있는데 이 중 거래상지위 남용, 부당한 표시·광고, 부당지원행위 등이 특히 위반이 많이 발생하는 행위유형이다. 불공정거래행위에 대한 조치내용을 보면, 고발이 7건(과징금 병과), 시정명령이 186건(이 중 38건은 과징금 병과), 경고가 293건 등이다. 불공정행위에 대한 고발 및 과징금은 부당지원행위에 대한 것이 대부분을 차지하고 있는데, 이는 부당지원행위가 다른 불공정거래행위에 비해 경쟁제한성이 큰 관계로 공정위가 비교적 무거운 처벌을 하

14) 에스케이(주)의 (주)대한송유관공사의 주식취득권임.

고 있음을 말해주는 것이기도 하다.

불공정하도급거래행위의 경우 조치건수가 3,130건으로서 위반행위 유형 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는데, 이는 2000년도의 874건에 비해 무려 4배 가까이 늘어난 것으로서, 2001년도에 25천개 사업자를 대상으로 실시한 대규모 서면실태조사에 영향을 받은 결과에 따른 것이다. 조치내용을 보면 경고가 3,008건으로 96%를 차지했고, 시정명령이 51건, 조정이 71건을 차지하고 있다. 위반내용을 보면, 예년에는 하도급대금 미지급행위가 많았던 반면, 2001년

도에는 어음할인료 미지급 및 지연이자 미지급행위가 각각 2,532건 및 201건으로서 80% 이상을 차지하고 있다.

불공정약관의 경우 2001년도의 55건에 비해 82%가 증가한 100건을 보이고 있는데, 이러한 증가는 공정위가 장례식장·예식장업, 부동산 임대차계약, 보험·연금업 등 서민생활과 밀접한 분야의 불공정한 약관 내용의 시정에 주력한 데 기인한 것으로 보인다. 조치내용을 보면 시정명령이 12건, 시정권고가 84건, 시정요청¹⁵⁾이 4건으로 시정권고의 비율이 압도적(84%)으로 높다.

〈표3〉 조치실적(총괄)

(단위 : 건수)

구분	고발(과징금):A		시정조치(과징금):B		경고:C		합계(A+B+C)	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
연도								
계 (과징금)	22(3)	23(9)	598(47)	506(73)	974	3,395	1,594(50)	3,924(82)
시장지위남용	0	0	0	3(2)	0	1	0	4
기업결합 [과태료]	0	0	3	1	40(39)	45(44)	43(39)	46(44)
경제력집중	2	2	13(5)	6(2)	6	7	19	15
부당공동행위	3(3)	4(1)	32(9)	29(7)	12	10	47	43
사업자단체	9	1(1)	78(7)	57(24)	30	30	117	88
불공정거래	0	7(7)	265(26)	188(38)	167	293	432	488
불공정하도급	6	0	150	122	718	3,008	874	3,130
불공정약관	0	0	56	100	-	-	56	100
기타	4	9	1	0	1	1	6	10

* ()는 과징금을 병과한 건수이며, []는 과태료 부과건수임

* 경고에는 과태료 부과건수 포함

* 시정조치에는 약관법상 시정권고 및 시정요청, 하도급 조정건수 등 포함

* 기타는 시정조치 불이행, 자료 미제출 등임

* 불공정하도급행위에 대한 2000년도 조치건수(874건)에는 전산입력은 안 되었으나, 서면으로 일괄처리된 579건이 포함

15) 행정관청이 작성한 약관 또는 다른 법률에 의해 행정관청의 인가를 받은 약관이 불공정약관에 해당되는 경우 당해 행정관청에 그 사실을 통보하여 시정에 필요한 조치를 요청하는 것을 말한다(약관법 제18조).

(2) 주요특징

공정위의 2001년도 사건처리내용의 주요 특징을 보면, 첫째, 2000년도에 군납 정유사, 철근 제조사 등 생산·공급 관련 분야에 대한 집중적인 조사로 2001년에는 이들 대형 독과점사업자의 담합행위가 어느 정도 감소한 것으로 나타나고 있다. 그 결과 부당공동행위와 관련한 시정조치건수 및 과징금액이 2000년도에는 47건, 1,988억원이던 것이 2001년도에는 42건, 308억원으로서 위반건수는 비슷하나 과징금액이 상당히 감소하였다. 한편, 2001년도에는 학생복·손보사 등의 담합행위, 예식장·장례식장 등의 불공정약관 등 국민의 일상 소비생활과 밀접한 분야의 위반행위를 집중 발굴하여 처벌하였는 바,¹⁶⁾ 이들 분야는 과징금 부과 금액은 대규모 독과점사업자만큼 크지는 않으나, 피부로 느껴지는 소비자후생 등 실질적 국민효익은 훨씬 큰 것으로 생각된다.

둘째, 기업의 구조조정 및 핵심역량 강화를 통한 경쟁력 확산을 위해 부당내부거래행위를 지속적으로 단속 강화하였는 바, 조사대상을 반드시 30대 대규모기업집단에 한정하지 않고, 그 이하 기업 및 공기업에까지 확대하여 동일하게 법을 적용함으로써 부당내부거래행위에 대한 공정위의 근절의지를 분명히 하였다.¹⁷⁾

셋째, 건전한 하도급거래질서 정착을 위해 25천개 사업자를 대상으로 대규모 서면실태조사를 실시하여 총 3,130건의 위반행위를 처벌(2000년의 경우 874건)함으로써 영세·중소기업을 보

호 강화하는데도 많은 노력을 기울였다.

4. 향후 과제

경제의 성장 및 발전으로 경제규모가 확대되면서 경제주체들의 행위 및 거래가 복잡·다양해지고, 공정거래에 대한 이들의 인식 및 권리의식 또한 확대됨으로써 공정거래사건이 양적으로 많아짐은 물론 질적으로도 점점 복잡해지고 있는 실정이다. 따라서, 사건처리에 있어서는 이전과는 달리 보다 세밀하고 전문적인 분석이 요구되고 있는 반면 정보기술의 발달과 함께 기업의 위반행위가 점차 지능화·고도화되면서 예전과는 달리 조사여건은 오히려 더 어려워지고 있는 실정이다. 사건의 내용이 대단히 복잡하고 전문적이어서 경우에 따라서는 한 건 처리하는 데에도 다수의 인력 투입이 필요할 뿐만 아니라 수개월씩의 기간이 소요되기도 한다.¹⁸⁾ 더욱이 사건판단의 기초가 되는 경제상황이 그냥 고정된 것이 아니라 수시로 변동하고 있기 때문에 모든 사건에 대하여 이런 사정을 충분히 감안하여 일일이 사건처리를 한다는 것은 바람직하지만 현실 여건상 대단히 어려운 일이 아닐 수 없다. 즉, 현재와 같이 400여명 남짓한 공정위 조직과 인력 등으로 이러한 환경 변화에 충분히 그리고 능동적으로 대응해 나간다는 것은 상당히 어려운 것이다. 그나마 작은 조직과 소수의 인력으로도 지금까지 공정위가 경제주체 및 시장경제로의 이행 등에 끼친 영향을 보면 대단한 일이 아닐 수 없

16) 학생복 가격담합에 대해 89억원의 과징금 부과 및 손보사 자동차보험료 등의 담합에 대해 87억원의 과징금을 부과하였고, 100건에 달하는 불공정약관을 시정조치하였다.

17) 공기업 부당내부거래에 대한 시정조치건수(과징금액)는 7건(367억원), 신문·방송 등 언론사 부당내부거래에 대한 시정조치건수(과징금액)는 13건(241억원)에 달한다.

18) 미국이나 일본의 경우 한 사건을 처리하면서 수년이 걸리는 경우도 발생한다.

다. 그러나, 지금까지는 그런 대로 처리해 왔다고는 하나 경제의 글로벌화로 앞으로 시장범위가 전세계로 점점 확대되는 상황하에서 소위 시장경제의 파수꾼으로서 경쟁촉진과 함께 시장질서를 확립하고 소비자이익을 증진시키고자 하는 목적 달성을 충분히 해내기 위해서는 현재의 조직과 인력으로는 어느 정도 한계가 있을 것으로 생각된다. 물론, 정책개발이나 제도의 개선, 조직

의 효율화나 각종 조사 및 사건처리기법의 개발 등을 통해 장차 이런 요구에 부응해 나갈 수도 있겠으나, 당장은 공정위의 업무내용에 걸맞게 질적으로나 양적으로 우수하고 전문적인 인력의 확보는 물론 조직의 확대·정비가 필요하다 할 것이다. **공정**

필자주) 본 통계자료는 특정시점을 기준으로 채취·작성된 것이므로, 약간이나마 조정 가능성은 있음

게 시 판

본 협회, 공정거래법 자율준수편람(매뉴얼) 열람 실시

본 협회에서는 회원사의 공정거래법 자율준수 프로그램(Compliance Program) 보급을 유도하기 위해 미국, 일본 및 우리 나라 주요 기업의 준수편람(매뉴얼)을 열람하고 있습니다.

열람할 수 있는 공정거래법 자율준수편람으로 미국 GE의 독점금지법 자율준수에 관한 가이드, 일본 NEC의 독점금지법 자율준수편람, 미국 변호사협회의 독점금지법 자율준수 매뉴얼(Allied Signal Inc, Amoco, The BFGoodrich, Chevron, Columbia/Health Care, The Dow Chemical, General Electric, General Motors, Hogan & Hortson, IBM, ITT, Mobil, Owens-Illinois, Pfizer, The Quaker Oats, Rohm and Haas, Scientific-Atlanta Inc, TRINOVA, United Technologies, Dupont 등), 그리고 우리 나라 삼성전자, LG전자, 한국통신, 포항종합제철, 동양제철화학, 롯데쇼핑, 삼성화재해상보험 등의 공정거래법 자율준수편람과 LG그룹의 공정거래법 업무 매뉴얼이 구비되어 있습니다.

회원사에서 열람을 희망하는 경우 필요한 편의를 제공코자 하오니, 회원사 여러분의 적극적인 이용 바랍니다.