

편작이 인정한 공정거래조정원의 조정제도



글 김순중
한국공정거래조정원 원장

2013년 조정성립률 91% 경제적 성과 718억 원

중국 최고의 명의 편작의 고백

중국 최고의 명의로 편작과 화타가 입에 오르내린다. 화타는 삼국지에 나오는 관우와 조조를 직접 치료한 명의로 대략 AD 200년대 사람이다. 화타보다 한 수 위로 보이는 편작은 BC 550~600년대 사람으로 다 죽었던 사람도 살려내었던 천하제일의 명의로 칭송받았다. 그 당시 왕이 직접 편작을 만나서 그 업적을 칭송하였다.

하지만 편작은 자신은 그리 유능하지 않은 의사라고 하면서 자신의 큰 형과 둘째 형이 자신보다 훨씬 뛰어난 명이라고 겸손하게 말했다. 이에 왕은 두 사람이 뛰어난 명의인데 어째서 사람들은 두 사람은 전혀 모르고 편작만 천하 명의라고 알고 있는지 이해되지 않는다고 하였다. 이에 편작은 형은 병이 나기 3년 전에 병날 것을 미리 알고 음식 등으로 처방하여 건강하게 살도록 하기 때문에 사람들이 전혀 고맙다는 생각을 하지 못한다고 했다.

마찬가지로 둘째 형도 병이 나기 직전에 처방하여 건강을 유지하도록 했기 때문에 환자들도 둘째 형의 고마움을 알기 어렵다고 했다. 반대로 자신은 병이 깊은 환자를 진단하고 약으로 처방하기 때문에 환자들로부터 높은 명성을 받지만, 의사의 입장에서는 두 형에게 비길 수 없다고 했다.



최악의 조정이 최선의 재판보다 낫다

불공정 거래 행위 등으로 거래 질서가 훼손되고 피해를 본 당사자들은 2008년 2월 공정거래조정원이 설립되기 전에는 공정거래위원회에 불공정거래 행위를 신고하였다. 신고를 받은 공정거래위원회가 조사하여 불공정거래 행위로 판단 받았을 경우, 피신고인은 시

정명령, 과징금, 검찰 고발 등의 처벌을 받지만, 피해를 본 당사자는 피해 구제를 소송으로 해결해야만 했다. 하지만 소송으로 피해 구제를 받고자 할 경우에는 막대한 소송비용과 장기간 소송으로 인한 불편을 감수하여야만 했다.

앞의 예에서 병이 깊어지고 난 뒤에 과징금 등의 처벌과 막대한 소송비용 등으로 거래 질서를 회복한다는 점에서 공정거래위원회는 편작이 했던 역할을 한다고 볼 수 있다.

하지만 불공정거래 등으로 피해를 본 당사자가 조정원에 조정 신청을 할 경우에는 무료로 신속하게 소송을 거치지 않고 피해를 구제받을 수 있다.

공정거래조정원은 공정, 가맹, 하도급, 유통, 약관의 5개 분야 분쟁조정협의회를 운영하여 2013년에 1,814건을 처리하면서 조정성립률 91%를 달성하였다. 평균 사건처리기간도 42일로 소송과는 비교될 수 없을 정도로 신속하게 무료로 처리하였고 이로 인한 경제적 성과도 718억에 달하고 있다.

따라서 상거래 분쟁이 더 커지기 전에 당사자 간의 합의 조정을 유도한다는 점에서 앞에서 예를 든 편작형들의 역할을 조정원이 한다고 볼 수 있다.

뿐만 아니라, 소송이나 공정거래위원회의 제재 조치를 받은 당사자들은 통상적으로 더 이상 거래가 계속되기 어렵지만, 조정원의 조정을 거친 기업들은 계속 거래를 한다는 점에서 조정 제도의 장점은 더욱 빛이 난다 할 것이다. 일반적으로 최악의 조정 결과가 최선의 재판 결과보다 낫다는 것은 법조계에서 널리 회자되는 격언이다.

한국공정거래조정원 설립 배경 및 업무분야

한국공정거래조정원(이하 '조정원')은 2007년 8월 제14차 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 개정에서 다룬 법 위반행위에 비해 사적 분쟁의 성격이 강한 불공정거래행위로 인해 발생하는 피해구제의 실효성과 법집행의 효율성을 높이기 위하여 분쟁조정제도를 도입함에 따라 2007년 12월 설립된 공정거래위원회 산하 공공기관이다.

이로써 불공정거래행위로 인하여 발생하는 분쟁의 당사자들은 자율적인 합의를 통해서 신속하게 피해구제를 받을 수 있는 길이 열리게 되었다.

조정원이 설립된 지 7년이 지난 현재 조정원에는 공정거래, 가맹사업거래, 하



한국공정거래조정원 홈페이지(<http://www.kofair.or.kr>)

도급, 대규모유통업거래, 약관 분야에 관한 분쟁조정업무를 수행하고 있다.

이와 함께 조정원은 급격하게 변화하는 경제환경에 대응하기 위한 시장·산업의 분석 및 거래행태에 대한 조사·분석 등의 기능을 수행하면서 공정거래법 집행을 간접적으로 지원하고 있다.

아울러, 2001년부터 처음 도입된 공정거래 자율준수프로그램(CP)의 효과적인 운영·발전을 위해 공정거래위원회의 위탁을 받아 CP도입기업에 대한 평가업무를 수행하고 있다. 또한, 가맹사업거래 정보공개서 등록 업무 및 모의공정거래위원회 경연대회 등 공정거래위원회로부터 위탁받은 다른 사업도 담당하고 있다.

한국공정거래조정원, 조정 기관으로서 각국의 관심 대상

한국공정거래조정원의 분쟁조정제도는 행정부가 사업자 간 분쟁을 조정한다는 점에서 독특하다. 미국 등 선진국에서는 행정부에 의한 기업 간 분쟁조정을 금기시하고 주로 사법부나 민간단체에 의해 조정이 이루어지고 있기 때문이다.

특히 조정원의 분쟁조정제도는 불공정거래행위 뿐만 아니라 가맹사업거래, 하도급, 대규모유통업거래, 약관 등 전반적인 거래 관련 분쟁을 조정한다는 점에서 해외 관련 기관들의 높은 관심을 받고 있기도 하다.

또한, 외국의 조정은 민간차원에서 이루어질 경우 당사자 수익 부담의 원칙에 의해 고액의 수수료를 지급하고 있지만, 한국공정거래조정원은 정부 예산으로 운영되는 공공기관으로 무료로 조정을 신속하게 하고 있다. 그리고 조정 결과가 축적되기 때문에 조정 전문성 확보 측면에서 다른 나라와는 비교되지 않을 정도로 뛰어난 조정전문기관이다.

최근에는 조정원을 방문한 중국 국가발전개혁위원회(NDRC)가 분쟁조정제도에 대하여 높은 관심을 표명하기도 하였다. 그리고 일본의 변호사협회 등에서도 조정원을 방문하여 조정제도에 높은 관심을 보였다.

분쟁조정 분야

2014년 현재 조정원은 공정거래, 가맹사업거래, 하도급거래, 대규모유통업거래, 약관 분야 등 총 5개 분야에서 발생하는 분쟁을 조정하고 있다.

기본적으로 공정거래법상 불공정거래에서 하도급, 가맹, 유통, 약관이 파생되었기 때문에 불공정거래의 유형이나 특성이 같다고 볼 수 있다.



조정원을 방문한 중국 국가발전개혁위원회 대표단

다만 하도급법상 미지급대금이나 부당감액 등의 대금지급명령이 강제되어 있어 하도급분쟁조정 성립률이 높은 것이 하나의 특성이라고 할 수 있다.

〈주요 분쟁조정 대상 및 유형〉

구분	조정대상	주요분쟁유형
공정 거래	공정거래법 제23조 제1항 위반행위로 인한 사업자 간 분쟁	<ul style="list-style-type: none"> • 단독의 거래거절 • 거래상 지위 남용 • 거래강제 • 사업활동 방해 등
가맹 사업 거래	가맹본부와 가맹점사업자 간 분쟁	<ul style="list-style-type: none"> • 허위과장정보 제공 • 영업지역 침해 등 • 정보공개서 제공의무 위반
하도급	원사업자와 수급사업자 간 분쟁	<ul style="list-style-type: none"> • 하도급대금 미지급 • 부당반품 등 • 부당한 대금감액
대규모 유통업 거래	대규모유통업자와 납품업자 사이의 분쟁	<ul style="list-style-type: none"> • 부당한 수령거부/지체 • 판촉비 부담전가 등 • 상품의 부당한 반품
약관	약관법 제17조를 위반한 약관 및 이와 비슷한 유형의 불공정 약관 관련 분쟁	<ul style="list-style-type: none"> • 고객에게 부당하게 불리한 조항의 약관 • 부당하게 계약해지, 해제권을 제한하는 약관 • 사업자의 손해배상 범위를 부당하게 제한하거나 그 위험을 전가시키는 약관

분쟁조정제도의 절차

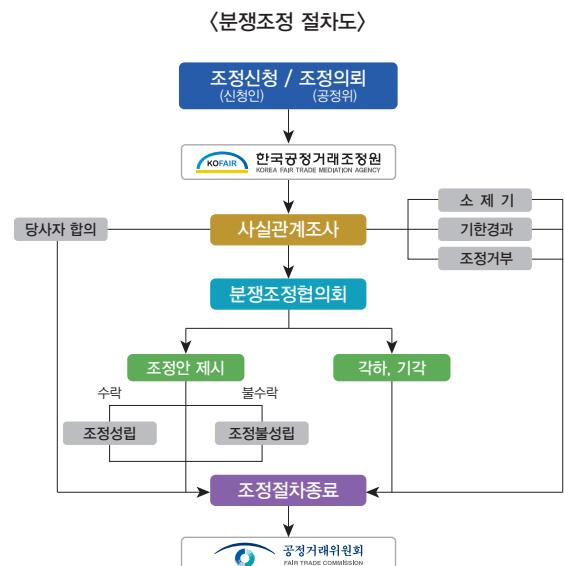
불공정거래행위로 피해를 입은 사업자가 조정원에 직접 신청하거나, 공정위가 신고된 사건 중 조정대상이 되는 사건을 조정 의뢰하면 조정신청이 된다.

조정신청 후 처리절차는 크게 4단계로 볼 수 있다. 첫째 사실관계조사, 둘째 분쟁조정협의회의 심의의결, 셋째 당사자 수락 여부 결정, 그리고 공정위 보고가 마지막이다.

먼저 사실관계의 조사는 답변서 제출요구, 서면 자료 검토, 출석조사 등으로 이루어진다.

사실관계 조사에서 당사자 간 합의로 조정이 성립되면 사안은 조정종료가 된다. 당사자가 조정이 안 될 경우 분쟁조정협의회의 심의의결을 거쳐 조정안이 결정되고, 그 조정안에 양 당사자가 수락하면 조정성립, 일방이라도 불수락하면 조정이 불성립된다.

이러한 조정의 성립 여부 등은 공정위에 보고되며 조정이 성립되고 합의된 사항을 이행한 경우에는 공정위의 시정조치가 면제된다.



분쟁조정 효력

조정원의 조정제도를 통하여 조정이 성립된 경우 양 당사자 간에 민사상 합의의 효력이 발생하고, 대부분 조정내용의 이행이 이루어지고 있다.

그러나 극히 일부 조정내용이 불이행되는 경우에 조정원은 해당 사건을 즉시 공정거래위원회에 보고하며, 공정거래위원회는 정식 절차에 따라 조사를 하게 된다.

특히 공정거래와 가맹사업거래 분야에 있어서 조정원의 조정권고에 따라 조정이 성립된 내용을 3년간 2회 이상 불이행하는 경우에는 '상습 조정결정 불이행업체'로 분류되어 공정거래위원회의 직권조사를 받게 된다.

그리고 하도급법상 조정성립이 된 사항을 이행하지 않을 경우 시정명령 불이행으로 검찰에 고발조치가 될 수도 있다.

분쟁조정 접수 및 처리 현황

조정원은 2008년 업무 개시 이래 2013년까지 총 6,381건의 사건을 접수하여 6,089건을 처리한 결과, 조정성립률이 81%에 이르며, 특히 2013년에는 91%의 높은 조정성립률을 달성하였다.

또한, 조정성립에 따른 경제적성과(피해구제액과 절약소송비용의 합계금액)는 총 1,888억 원에 달한다.

조정원 출범 당시인 2008년과 2013년의 분쟁조정 실적을 대비하여 보면 사건처리는 2008년에 433건, 2013년에 1,814건을 처리하여 연평균 33.8%의 비율로 증가하였다.

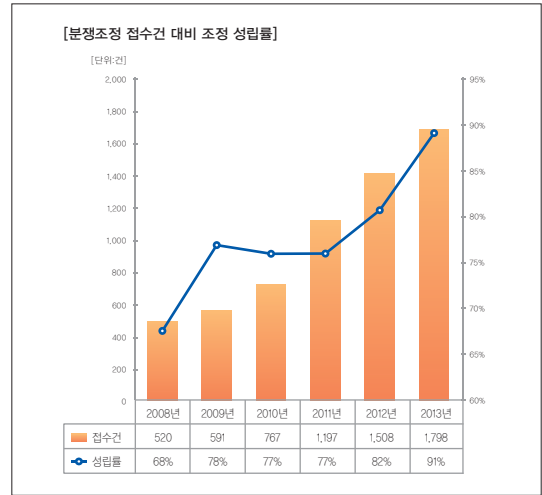
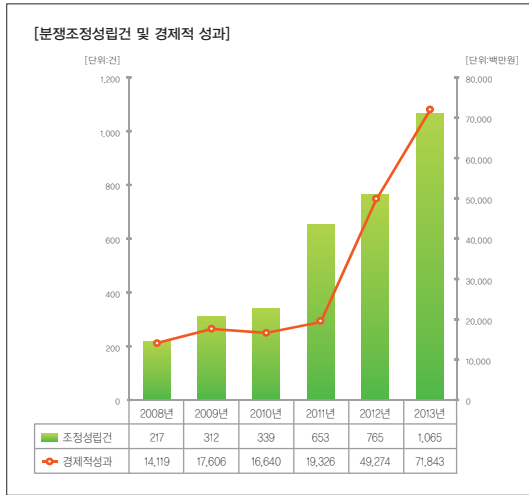
사건의 평균처리 기간은 2008년 63일에서 2013년 42일로 큰 폭으로 단축했고, 조정성립률도 2008년 68%에서 2013년 91%로 23%포인트 증가시켜, 신속하고 효과적으로 분쟁조정사건을 처리하였다.

그리하여 2008년 141억 원이었던 경제적 성과가 2013년에는 718억 원으로 5.1배 크게 증가하게 되었다.

〈한국공정거래조정원 분쟁조정 실적〉

(단위: 건, 기간: 2008.1.1.~2013.12.31.)

구 분	접 수 (증가율)	처 리 (증가율)	조정절차완료				기각, 조정중단 등
			성 립	불성립	계	성립률	
합 계	6,381	6,089	3,351	769	4,120	81%	1,969
2008년	520	433	217	103	320	68%	113
2009년	591 (30%)	581 (34%)	312	89	401	78%	180
2010년	767 (30%)	706 (22%)	339	99	438	77%	268
2011년	1,197 (56%)	1,130 (60%)	653	200	853	77%	277
2012년	1,508 (26%)	1,425 (26%)	765	170	935	82%	490
2013년	1,798 (19%)	1,814 (27%)	1,065	108	1,173	91%	641



한국공정거래조정원 주요 분쟁조정 사례

한국공정거래조정원에서 조정이 성립된 몇 가지 사례를 소개한다.

사례 1 원유정제처리업자의 계약위반 관련 분쟁에 대한 건

| 분쟁개요 |

- 신청인(산업용가스 제조업자)은 피신청인(원유정제처리업자)과 2007. 5. 10. 수소구매계약을 체결하고, 장기 계약(계약기간 20년)을 기초로 초기 투자비용 약 100억 원을 투자하여 공장을 신축하였다.
- 그런데 피신청인이 기본계약 내용에 따른 양에 훨씬 못 미치는 수소만을 신청인으로부터 구매하자, 신청인은 초기 투자비용의 약 50%밖에 회수할 수 없게 되어 손실을 입었다고 주장하여 이 사건 분쟁이 발생하였다.

| 조정결과 |

- 조정원은 조사 결과 피신청인이 기본계약의 내용보다 훨씬 낮은 단가, 적은 물량을 적용하여 수소를 구매함에 따라 신청인이 손실을 입게 된 사실을 확인하였다.
- 이에 조정원은 합리적인 단가와 구매수량을 산정하여 “피신청인은 신청인에게 36억 원을 지급하라”는 내용의 조정안을 제시하였고, 양 당사자가 이를 수락하여 조정이 성립되었다.

사례 2 편의점 가맹본부의 심야영업 강요의 부당성 관련 분쟁

| 분쟁개요 |

- 신청인(가맹점사업자)은 피신청인(편의점 가맹본부)으로부터 주변 상권 현황과 통행량, 이 사건 가맹점의 예상 매출액 관련 정보가 기재된 ‘상권 분석 보고서’를 제공받고 2013년 1월경 가맹계약을 체결하였다.
- 그러나 신청인이 가맹점을 운영하는 약 2개월 동안의 실제 매출액이 상권 분석 보고서에서 피신청인이 제시

한 월 예상 매출액에 현저히 미치지 못하였다.

- 이에 신청인은 피신청인이 24시간 영업을 강요하면서 상권조사 시에는 심야 통행량을 조사하지 않은 오류가 있음을 이유로 피신청인에게 영업시간을 재조정할 것을 요구하여 이 사건 분쟁이 발생하였다.

| 조정결과 |

- 조정원은 조사 결과 피신청인이 객관적이고 과학적인 근거 없이 예상매출액을 산정하고 이를 신청인에게 제 공한 사실을 확인하였고, 이와 같은 피신청인의 행위가 가맹사업법 위반이라고 판단하였다.
- 그러나 신청인이 계약해지보다 가맹점의 지속적인 운영을 원하는 점을 고려하여 “피신청인은 신청인에게 매 월 전기료를 전액 지원하고, 신청인 가맹점의 영업시간을 오전 6시부터 자정까지 조정하라”는 내용의 조정 안을 제시하였고, 양 당사자가 이를 수락하여 조정이 성립되었다.

사례 3 종합건설업자의 공사대금 미지급 관련 분쟁

| 분쟁개요 |

- 피신청인(원사업자)은 2011년 11월경에 신청인(수급사업자)에게 음식물 처리시설 설치공사를 위탁하였다.
- 피신청인은 이 사건 공사를 지방자치단체로부터 도급받으면서 자재구입비, 준비금 등의 명목으로 공사 시작 전에 일부 공사대금을 미리 지급받았고, 공사진행 중에는 물가상승을 이유로 자재비나 인건비에 대한 공사 대금을 추가로 지급받았으나 신청인에게는 이를 지급하지 않았다.
- 또한, 피신청인은 신청인이 이 사건 공사를 2012년 1월경에 모두 완료하였으나 신청인에게 공사대금을 지급하지 않았다.

| 조정결과 |

- 조정원은 원사업자가 지방자치단체 등 발주자로부터 공사준비금 등을 지급받는 경우 이를 수급사업자의 공사대금에 반영하여야 한다고 하도급법에 규정되어 있고, 신청인이 이 사건 공사를 계약기간 내에 완료하였 음에도, 피신청인이 공사준비금 등을 미지급한 행위는 하도급법에 비춰볼 때 부당하다고 판단하였다.
- 따라서 “피신청인은 신청인에게 미지급 공사대금 및 물가상승에 의한 공사대금 변동분 등 합계액 10억 원을 지급하라.”는 내용으로 조정안을 제시하였고, 양 당사자가 이를 수락하여 조정이 성립되었다.

법원연계 조정업무 수행

조정원은 2012년 7월부터 전문성을 인정받아 서울중앙지방법원의 법원연계형 분쟁조정 전문기관으로 지정 되어 법원에 소개기된 분쟁에 대해서도 조정업무를 수행하고 있다.

2012년 총 37건을 접수, 32건을 처리하여 34%의 조정성립률을 달성하였고, 2013년에는 127건을 접수, 120건을 처리하여 32%의 조정성립률을 달성하였다.

분쟁조정상담 및 무료법률상담

조정원은 6년간 22,118건의 분쟁조정상담을 하였는데, 특히 2013년은 2008년 1,755건 대비 4.2배 증가한 7,361건을 상담하였다.

그리고 2010년 개시한 무료법률상담 서비스도 2013년까지 4년간 3,350건의 상담을 실시하여 영세 중소기업의 실질적이고 효과적인 권익 보호를 위해 노력하고 있다.

시장연구 및 위탁사업 수행

한편 조정원은 자체 박사급 연구인력으로 구성된 시장연구실과 경쟁정책분야 전문가 네트워크 그룹인 법정제분석그룹 “LEG”의 운영을 통해 주요 공정거래 이슈들에 대하여 체계적인 연구를 수행하여 경쟁 당국의 효율적인 법 집행을 지원하고 있다.

2008년 이래 LEG학술연구과제 53건, 외부 정책연구용역 10건, 자체연구 9건, 수탁연구용역 1건 등 총 73건의 연구를 완료하는 실적을 올렸다.

그리고 조정원은 공정거래자율준수프로그램(CP) 등급평가, 가맹사업 정보공개서 심사등록 업무 그리고 모의공정거래위원회 경연대회를 위탁 수행하고 있다.

불공정거래행위로 인한 피해구제의 최고 전문기관

미국 등 선진국에서는 불공정거래 관련 분쟁 시 90% 이상이 시정조치나 소송보다는 화해를 전제로 한 조정으로 해결하고 있다.

우리나라도 불공정거래행위로 인한 분쟁은 시정조치나 소송이 아닌 조정으로 해결되도록 유도해야 할 것이고, 조정원이 그 중심에 서서 시대적 흐름을 이끌어야 하는 책임감을 느끼고 있다.

앞으로 조정원은 더욱 홍보활동을 강화하여 피해를 보고도 조정원을 몰라서 구제받지 못하는 중소기업자들이 없도록 하고, 불공정거래행위로 인한 피해를 최대한 신속하게 처리하고 조정성립률을 제고하여 우리나라 최고의 불공정거래행위 분쟁해결 기관으로 확고하게 자리를 잡을 뿐 아니라, 세계적으로도 유례없는 조정전문기관으로서의 표본이 될 수 있도록 정진할 것이다.