

공 정 거 래 위 원 회

제 1 소 회 의

의 결 제 2015 - 356 호

2015. 10. 13.

사 건 번 호 2013광사3082

사 건 명 제주특별자치도개발공사의 거래상지위남용행위 및 구속조건부거래행위에 대한 건

피 심 인 제주특별자치도개발공사
제주 조천읍 남조로 1717-35
사장 김○○

심 의 종 결 일 2015. 9. 24.

주 문

피심인은 제주도내 유통대리점들과 거래함에 있어서 계약서 상에 유통대리점의 판매지역을 설정하고, 유통대리점들이 판매지역 외의 지역에 제품을 판매하거나 사전 승인을 얻지 않고 판매지역 외의 지역에 제품을 판매하는 경우에 계약을 해지할 수 있도록 하는 것과 같이 부당하게 유통대리점들의 거래지역이나 거래상대방을 제한하는 행위를 다시 하여서는 아니 된다.

이 유

1. 기초사실

가. 피심인의 지위 및 일반현황

- 1 피심인은 제주특별자치도가 전액 출자하여 설립된 법인으로 먹는샘물 사업, 음료 및 주류사업 등을 영위하는 공공사업자이다. 일반현황은 아래 <표 1> 기재와 같다.

<표 1>

일 반 현 황

(연도말 기준, 단위: 백만 원, 명)

구 분	자본금	자본총계	매출액	당기순이익	상시종업원
2012년	36,602	142,588	165,948	40,896	359
2013년	50,000	169,658	191,306	41,155	400
2014년	50,000	200,811	222,523	48,037	418

*자료출처: 피심인 제출자료 및 홈페이지 자료

나. 먹는샘물 시장 현황

1) 국내 먹는샘물 시장

- 2 2013년 말 현재 전국적으로 70여개 업체가 100여개의 브랜드로 먹는샘물¹⁾을 제조·판매하고 있으며, 국내 먹는샘물 시장규모는 아래 <표 2> 기재와 같다.

<표 2>

국내 먹는샘물 시장규모

(단위: 천 톤, 억 원, %)

	2011년	2012년	2013년
판매량	3,094	3,253	3,543
판매액	4,296	4,658	5,199
증가율(판매액 기준)	-	8.4	11.6

*자료출처: 환경부 환경통계연감 및 「제주삼다수 도내 유통혁신 방안 연구」(제주발전연구원, 2015. 5월)

- 3 이 중 피심인의 주력 제품인 제주삼다수는 2013년에 36.5%로 100여개 브랜드 가운데 가장 높은 시장점유율을 보이고 있다.

1) 지하 암반대수층(巖盤帶水層: 지하 암석층의 물이 흐르는 곳)에서 퍼올린 광천수(Mineral Water)나 지하수가 지표면으로 솟아 나온 용천수(Spring Water)를 먹는데 적합하도록 물리적 처리를 하여 용기에 넣어 판매하는 물을 의미한다. 통상 ‘생수’로 지칭하고 있다.

<표 3>

국내 주요 먹는샘물 시장점유율

(단위: %)

	2011년	2012년	2013년
제주삼다수	43.2	38.7	36.5
PB제품	18.0	21.5	23.4
기타	38.8	39.8	40.1

*자료출처: 「제주삼다수 도내 유통혁신 방안 연구」(제주발전연구원, 2015. 5월)

2) 제주도내 맑은샘물 시장

- 4 피심인은 제주삼다수를 아래 <표 4> 기재와 같이 도외와 도내를 구분하여 유통시키는 이원화 구조를 취하고 있다. 도외 지역은 피심인이 직접 또는 위탁판매사를 통하여 유통시키고 있고, 도내는 피심인이 직접 또는 입찰 공모를 통하여 선정된 유통대리점을 통하여 유통시키고 있다.

<표 4>

제주삼다수 유통구조

구 분		1998년~2011. 7.	2011. 8.~ 2012년	2013년 ~ 현재
도 외	할인점, SSM	위탁판매사	위탁판매사	직접
	편의점, 일반 도·소매점 등	위탁판매사	위탁판매사	위탁판매사
도 내	할인점, 편의점	위탁판매사	도내 유통대리점	직접
	일반 도·소매점 등	도내 유통대리점	도내 유통대리점	도내 유통대리점

- 5 제주도내 먹는샘물 시장규모는 판매금액 기준으로 16,268백만 원²⁾으로 추정되며, 피심인의 시장점유율은 90% 수준으로 보여진다. 피심인의 제주삼다수 도내 판매량 및 판매액은 아래 <표 5> 기재와 같다.

<표 5>

제주삼다수 도내 연도별 판매실적

(단위: 톤, 백만 원, %)

구분		2011. 8.~12.	2012년	2013년	2014년	비중
계	판매량	44,519	91,357	61,406	71,214	-

- 2) 제주도내 맑은샘물 시장규모는 공식자료가 없고, 피심인이 자체적으로 파악한 내부자료도 보유하고 있지 않아 정확하게 파악하기 어렵다. 다만, 피심인이 제주도내 맑은샘물 시장에서 제주삼다수가 90%의 시장점유율(체감기준)을 보이고 있다고 말하고 있어, 피심인이 발주한 용역보고서(「제주삼다수 도내 유통혁신 방안 연구」, 2015. 5월)상의 2014년도 제주삼다수 판매금액(14,642백만 원)을 기준으로 제주도내 맑은샘물 시장규모를 추정하였다.

	(판매액)	(9,447)	(19,889)	(14,388)	(14,642)	100
유통대리점	판매량	44,519	91,357	53,048	49,946	-
	(판매액)	(9,447)	(19,889)	(11,972)	(11,350)	81.8
직접판매	판매량	-		8,358	11,268	-
	(판매액)			(2,416)	(3,292)	18.4

*자료출처: 「제주삼다수 도내 유통혁신 방안 연구」 (제주발전연구원, 2015. 5월)

2. 위법성 판단

가. 인정사실 및 근거

1) 인정사실

6 피심인은 2011. 7. 29. 또는 2011. 8. 31. 4개 유통대리점과 계약을 체결³⁾하면서 「도내 유통대리점 계약서」 상에 유통대리점 별로 판매지역을 설정⁴⁾하고, 이들 유통대리점이 판매지역 외의 지역에 제품을 판매하거나, 사전 승인을 얻지 않고 판매지역 외의 지역에 제품을 판매하는 경우에 계약을 해지할 수 있도록 규정하였다.

<표 3> 피심인과 (주)○○물산 간의 「도내 유통대리점 계약서」 발췌

제4조(판매지역) ① “을”의 판매지역은 <u>제주특별자치도 행정구역상 “제주시 연동, 노형동, 이호동, 도두동, 외도동, 애월읍, 한림읍, 한경면”지역으로 한다.</u>
② “을”은 원칙적으로 부여된 판매지역권을 벗어나 판매행위를 할 수 없으며, 부득이하게 타 지역에서 판매행위를 하여야 할 경우는 “갑”에게 사전 보고하고 승인을 득하여야 한다.
제12조(계약의 해지) 다음 각 호에 해당하는 경우 “갑”은 본 계약을 서면으로 해지할 수 있으며, 해지의 효력은 “갑”의 해약통지가 “을”에게 도달한 시점으로 한다.
1. “을”이 본 계약서의 각 조항을 위반한 경우
2. ~ 5. (생략)
6. “을”이 “갑”의 영업활동이나 다른 대리점의 활동을 저해하여 시장을 교란하는 등 공정한 거래질서에 위반하는 경우

3) 피심인은 (주)○○물산, ○○유통(주) 및 (주)○○자연유통과는 2011. 7. 29., (주)△△물산과는 2011. 8. 31.에 계약을 체결하였으며, 계약기간은 계약체결일로부터 4년이다.

4) (주)○○물산의 판매지역은 <표 3> 기재와 같고, ○○유통(주)의 판매지역은 “제주시 일도1·2동, 삼도1·2동, 용담1·2동”이며, (주)○○자연유통은 “서귀포시”이며, (주)△△물산의 판매지역은 “제주시 오라동, 아라동, 건입동, 화북동, 봉개동, 삼양동, 조천읍, 구좌읍”이다.

7 피심인은 2015. 7. 27. 위 4개 유통대리점과의 계약기간이 만료하자, 「정산처리약정서」를 체결(계약기간 2015. 7. 28.부터 2015. 12. 31.까지)하면서 위 관련 조항을 수정·삭제⁵⁾하였다.

2) 근거

8 피심인이 「도내 유통대리점 계약서」 상에 유통대리점 별로 판매지역을 설정하였고, 이들 유통대리점이 판매지역 외의 지역에 제품을 판매하거나, 사전 승인을 얻지 않고 판매지역 외의 지역에 제품을 판매하는 경우에 계약을 해지할 수 있도록 규정하였다는 취지의 심판정에서의 진술, 피심인과 유통대리점 간에 체결된 「도내 유통대리점 계약서」 사본(심사보고서 소갑 제5호증) 등

나. 관련 법 규정 및 법리

1) 법 규정

독점규제 및 공정거래에 관한 법률⁶⁾

제23조 【불공정거래행위의 금지】 ①사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위(이하 ‘불공정거래행위’라 한다)를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.

1. ~ 4. (생략)

5. 거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하거나 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위

6. ~ 8. (생략)

② ~ ⑥ (생략)

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령⁷⁾

제36조(불공정거래행위의 지정) ①법 제24조(불공정거래행위의 금지) 제3항에 따른

5) 기존 「도내 유통대리점 계약서」 제4조 제1항의 판매지역 부분을 삭제하여 ‘제주특별자치도 전 지역’으로 변경하였고, 제4조 제2항을 삭제하였다. 아울러, 제12조 제6호의 “다른 대리점의 활동” 부분을 삭제하였다.

6) 2015. 7. 24. 법률 제13450호로 개정된 것을 말하며, 이하 ‘법’이라 한다.

7) 2014. 12. 9. 대통령령 제25740호로 개정된 것을 말하며, 이하 “법 시행령”이라 한다.

불공정거래행위의 유형 또는 기준은 별표 1의2와 같다.

② (생략)

[별표 1의2] 불공정거래행위의 유형 및 기준(제36조 제1항 관련)

1.~ 6. (생략)

7. 구속조건부거래

법 제23조(불공정거래행위의 금지) 제1항 제5호에서 “거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위”라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 행위를 말한다.

가. (생략)

나. 거래지역 또는 거래상대방의 제한

상품 또는 용역을 거래함에 있어서 그 거래상대방의 거래지역 또는 거래상대방을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위

8.~ 10. (생략)

2) 관련 법리

9 법 제23조 제1항 제5호에서 규정하고 있는 구속조건부거래행위 중 ‘거래지역 또는 거래상대방의 제한’행위가 성립하기 위해서는 ① 사업자가 거래상대방의 거래지역 또는 거래상대방을 구속하는 조건으로 거래하여야 하고, ② 그러한 행위가 부당하여야 한다.

10 ‘구속하는 조건’ 즉 ‘구속조건’은 사업자가 거래지역이나 거래상대방을 일방적으로 강요할 것을 요하지 않으며, 거래상대방의 요구나 당사자의 자발적인 합의에 의한 것을 포함한다. 조건은 그 형태나 명칭을 묻지 않으며 거래상대방이 사실상 구속을 받는 것으로 충분하다.

11 거래지역 또는 거래상대방의 제한 행위가 부당한지 여부는 당해 행위가 관련 시장에서의 경쟁을 제한하는지 여부를 위주로 판단한다. 이때 경쟁제한성이 있는지 여부는 거래지역 또는 거래상대방의 제한 정도, 당해 상품시장에서 브랜드 간 경쟁이 활성화 되어 있는지 여부, 행위자의 시장점유율 및 경쟁사업자의 숫자와 시장점유율, 당해 행위로 인하여 소비자의 선택이 침해되거나 서비스의 질 제고 및 가격인

하 유인이 축소되는지 여부 등을 감안하여 브랜드 내 경쟁제한효과와 브랜드 간 경쟁촉진효과를 비교 형량하여 판단한다.

3) 피심인의 위 제2. 가항 행위의 위법 여부

가) 거래지역 또는 거래상대방의 구속 여부

12 위 제2. 가항에서 살펴본 바와 같이 피심인은 4개 유통대리점과 체결한 「도내 유통대리점 계약서」에 유통대리점 별로 판매지역을 설정하고, 이들 유통대리점이 판매지역 외의 지역에 제품을 판매하거나, 사전 승인을 얻지 않고 판매지역 외의 지역에 제품을 판매하는 경우에 피심인이 계약을 해지할 수 있도록 규정하였으므로, 법 제23조 제1항 제5호의 관련 법리에 비추어 볼 때 유통대리점의 거래지역(판매지역) 또는 거래상대방을 구속하는 조건으로 거래하였음이 인정된다.

나) 부당성 여부

13 다음과 같은 점을 종합적으로 고려할 때 피심인의 위 제2. 가항의 행위는 브랜드 간 경쟁을 촉진하기 보다는 브랜드 내 경쟁을 제한할 우려가 있고, 효율성 증대 효과도 크지 않으므로 부당성이 인정된다.

14 첫째, 피심인과 유통대리점 간 체결된 위 계약서에 판매지역이 설정되어 있고, 판매지역 외의 지역에 제품을 판매하거나, 사전 승인을 얻지 않고 판매지역 외의 지역에 제품을 판매하는 경우에 피심인이 계약을 해지할 수 있도록 규정되어 있으므로, 유통대리점은 계약 해지를 당하지 않기 위하여 판매지역을 준수하려는 인식을 가질 수 밖에 없다는 점에서 거래지역(판매지역)의 제한 정도가 강한 점

15 둘째, 피심인이 제주도 먹는샘물 시장에서 차지하는 유력한 사업자의 지위⁸⁾로 볼 때 피심인의 위 제2. 가항의 행위는 제주도내 유통대리점 간 가격 및 서비스

8) 주식 2) 참조

경쟁을 제한하는 효과를 가져오고, 이로 인하여 제주도 맑은샘물 시장전체의 경쟁을 제한하는 효과를 가져올 우려가 있는 점

16 셋째, 제주도내 유통대리점 간 가격 및 서비스 경쟁 제한은 가격인하 유인 및 서비스의 질 제고 축소로 이어져 종국적으로 소비자후생을 저해하는 효과를 가져올 우려가 있는 점

4) 소결

17 피심인의 위 제2. 가항의 행위는 법 제23조 제1항 제5호 전단, 법 시행령 제36조 제1항 관련 [별표 1의2] 불공정거래행위의 유형 및 기준 제7호 나목에 해당하여 위법하다.

3. 처분

18 피심인이 앞으로 위 제2. 가항의 행위와 동일하거나 또는 유사한 법 위반행위를 하지 않도록 하기 위하여 피심인에게 향후 금지명령을 부과한다.

4. 결론

19 피심인의 제2. 가항의 행위는 법 제23조 제1항 제5호의 규정에 위반되므로 법 제24조의 규정을 적용하여 주문과 같이 의결한다.

공정거래위원회는 위와 같이 의결하였다.

2015년 10월 13일

의 장 주심위원 김 석 호

위 원 신 동 권

위 원 이 한 주