

공 정 거 래 위 원 회

제 1 소 회 의

의 결 제 2019 - 186호

2019. 8. 6.

사 건 번 호 2017서경2785

사 건 명 (주)튼튼영어의 거래상지위 남용행위에 대한 건

피 심 인 주식회사 튼튼영어
서울 강남구 논현로 164
대표이사 박○○
대리인 변호사 권○○, 정○

심 의 종 결 일 2019. 7. 5.

주 문

피심인은 자기의 거래상 지위를 이용하여 방문판매 대리점의 판매목표를 설정하고 이를 달성하지 못할 경우 출고요율을 인상하거나 대리점 계약을 해지할 수 있다는 내용의 대리점 계약서 및 업무약정서를 체결하는 방법으로 거래상대방에게 판매목표를 강제하는 행위를 다시 하여서는 아니 된다.

이 유

1. 기초사실

가. 피심인의 지위 및 일반현황

1 피십인 주식회사 튼튼영어¹⁾는 1994. 12. 20. 설립되어 방문 학습지 판매업 등을 영위하는 자로서 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 ‘법’이라 한다) 제2조 제1호에 의한 사업자에 해당하며, 피십인의 일반현황은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1>

피십인의 일반현황

(해당연도 말 기준, 단위: 백만 원)

연도	자산총계	부채총계	매출액	영업이익	당기순이익
2017	35,540	4,859	28,301	119	391
2016	36,068	5,778	29,399	870	1,016
2015	36,068	5,513	31,578	△3,909	△2,136

* 자료출처: 피십인 제출자료

나. 시장구조 및 실태

1) 국내 사교육 및 방문 학습지 시장현황

2 국내 사교육 시장의 총 규모는 2017년도 기준 약 18조 6,223억 원이며, 이 중 방문 학습지 시장규모는 약 7,801억 원으로 전체 사교육 시장의 약 4.1%를 차지하는 것으로 나타난다. 국내 사교육 및 방문 학습지 시장은 전년 대비 소폭 상승하였으나, 주요 방문 학습지 사업자의 매출액은 점차 감소하는 추세이며, 피십인의 방문 학습지 사업 매출액 또한 전반적으로 감소하는 추세이다. 관련 시장 규모 및 주요 방문 학습지 사업자와 피십인의 매출액 현황은 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 관련 시장규모 및 주요 방문 학습지 사업자와 피십인의 매출액 현황

(단위: 억 원, 부가가치세 포함)

구분		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
사교육비 시장규모		185,960	182,297	178,346	180,606	186,223
방문 학습지 시장규모		8,008	7,974	7,485	7,480	7,801
주요 방문 학습지 사업자 ²⁾	대교	7,568	7,448	7,503	7,598	7,568
	웅진씽크빅	6,488	6,332	6,396	6,126	6,134
	교원구몬	6,227	6,073	6,000	6,028	6,314
	재능교육	2,240	2,034	2,084	1,952	1,892

1) 이하 회사명을 기재함에 있어 ‘주식회사’는 생략한다.

	한글교육	2,273	2,112	2,006	1,973	1,943
	튼튼영어	306	294	316	300	283
	튼튼영어 방문학습지 사업	***	***	***	***	***

* 자료출처: 사교육비 조사보고서(통계청, 2013~2017년), 금융감독원 공시자료, 피심인 제출자료

3 방문학습지 사업은 개별 회사 고유의 교재를 바탕으로 가정방문식으로 교육 서비스를 제공하는 업종이다. 방문교육 사업의 특수성을 반영하여 학습지교사와 민법상 위탁계약을 체결하고 회원들을 관리하는 방식으로 운영된다.

4 방문학습지 시장은 1990년대 회원 수를 기준으로 연간 20% 안팎의 성장률을 보였으나, 주요 고객층인 12세 이하 아동의 절대인구가 출산율 감소에 따라 줄어들고 가정 방문 형태의 수업을 꺼리는 학부모들이 증가하면서 방문학습지 산업의 매출과 영업이익은 지속적으로 하락하는 추세이다.

5 이에 따라 방문학습지 업체들은 기존의 학습방식을 스마트 기술 및 기기와 접목시키거나 온라인 플랫폼을 구축하는 등 새로운 학습방식으로 변경하고 있다.

2) 피심인의 영업 현황

가) 영업형태

6 피심인은 방문학습지 판매업, 튼튼영어 베이비리그 가맹사업, 튼튼영어 마스터 클럽 가맹학원 운영, 기관교재(튼튼영어 프리스쿨) 공급 등을 주된 사업으로 영위하고 있다.

7 방문학습지 판매업의 경우 피심인이 대리점 계약을 체결한 방문판매 대리점에게 튼튼영어 방문학습지 교재(튼튼영어, 튼튼영어 주니어)를 공급하고, 방문판매 대리점 소속 교사가 회원 가정에 방문하여 교육서비스를 제공하는 형태를 취하고 있다.

2) 2017년도 매출액 기준 상위 5개사이다. 방문학습지 사업 부분 매출액을 별도로 파악하기는 곤란하다.

8 튜튼영어 베이비리그 가맹사업의 경우 피십인이 가맹계약을 체결한 베이비리그 가맹센터에게 튜튼영어 베이비리그 제품을 공급하고, 가맹센터의 소속 교사가 가맹센터에서 수강생에게 교육서비스를 제공하는 형태로 운영하고 있다.

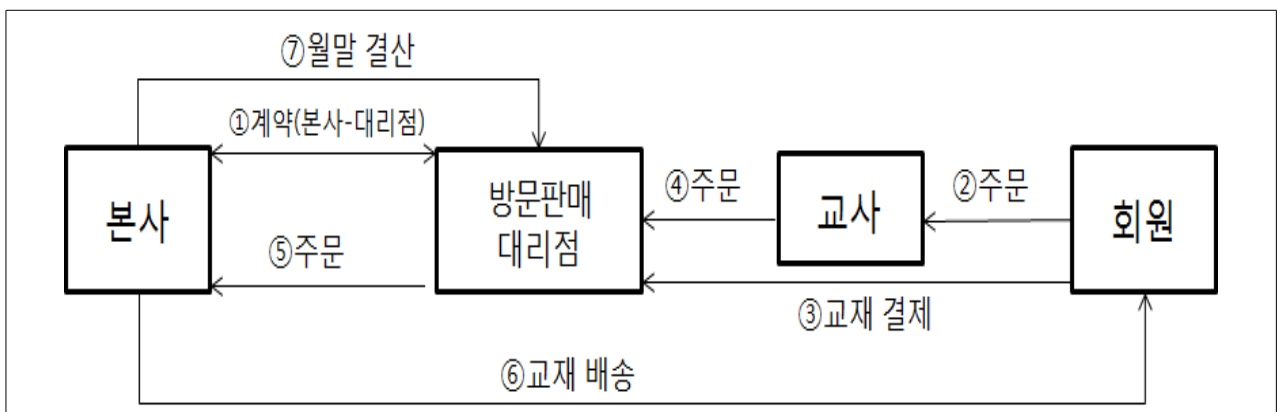
9 튜튼영어 마스터클럽 가맹학원의 경우 피십인과 가맹계약을 맺은 가맹학원에 튜튼영어 마스터클럽 교재를 공급하고, 가맹점(학원) 소속의 교사가 학원에서 수강생에게 교육서비스를 제공하는 형태로 운영하고 있다.

10 기관교재 공급업의 경우 피십인인이 대리점계약(지정상품판매계약)을 체결한 대리점에게 튜튼영어프리스쿨 교재를 공급하고, 대리점 소속의 교사가 유치원, 어린이집 등의 영·유아를 대상으로 교육서비스를 제공하는 형태로 운영하고 있다.

나) 방문판매 대리점과의 계약형태

11 피십인이 튜튼영어 방문판매 대리점과 체결한 계약구조와 고객(회원)과의 거래관계는 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 일반적인 방문판매 대리점 교재 공급 구조



12 피십인의 회원은 교사 또는 방문판매 대리점을 통하여 회원가입 및 교재주문을 진행하고 있으며, 방문판매 대리점은 피십인의 주문시스템을 통하여 본사에 교재를 주문하고 있다. 피십인은 회원에게 교재를 직접 배송하거나, 방문판매 대리점에게

배송한 후 방문판매 대리점이 회원에게 직접 배송하는 방식으로 공급하기도 한다. 교재를 주문한 회원은 방문판매 대리점에 소비자가를 전액 지급하며, 방문판매 대리점은 피심인과의 계약에 따른 출고요율에 따라 교재 대금을 피심인에게 매월 말 지급하는 형태로 진행하고 있다. 이와 별도로 방문판매 대리점은 교사와의 개별 계약에 따라 교사 급여를 지급하고 있으며 통상적으로 지원회원³⁾의 경우 최종소비자가 격의 **%를 교사에게 급여로 지급하고 있고, 자력회원⁴⁾의 경우 **~**%를 차등하 여 지급하고 있다.

<그림 2> 방문판매 대리점 운영비용 구조⁵⁾



2. 위법성 판단

가. 인정사실 및 근거

1) 이 사건 위반행위 내용

¹³ 피심인은 2008년부터 2017년 상반기⁶⁾까지 방문판매 대리점이 월 평균 판매 최소실적을 달성하지 못할 경우 출고요율을 인상하고 계약을 해지할 수 있다는 내용의 업무 약정서 및 대리점 계약서를 아래 <표 3> 및 <표 4>와 같이 방문판매 대리점과 체결하였다.

3) 대리점주가 가입시킨 회원을 교사에게 지원하여 관리하는 회원을 말한다.

4) 관리교사가 직접 가입시켜 관리하는 회원을 말한다.

5) 자력회원의 경우 방문판매 대리점이 교사에게 지급하는 급여의 요율은 다음과 같다.

30세트 이하	31~40세트	41~50세트	51세트 이상
**%	**%	**%	**%

6) 2008년 이전 법 위반 관련 증거자료(계약서 등)는 확인되지 않으며, 피심인은 2017. 7. 1. 최소실적 미 달에 따른 출고요율 인상 규정 등을 삭제하였다.

<표 3> 판매편표 및 출고요율 인상 관련 업무약정서(2008년도) 내용(발췌)

적용대상		1. 신규(양수도) 대리점 개설 후 만 2년 이상 경과한 모든 대리점 2. 평가기간 동안 월 평균 매출이 최소실적에 미달한 대리점	
최소실적		***명, ***세트 미만(준 대리점 제외)	
평가기간		적용요율	적용기간
1차	2006년 12월~2007년 11월	직전요율+*%	2008년 1월~2008년 6월
2차	2007년 12월~2008년 5월		2008년 7월~2008년 12월
3차	2008년 6월~2008년 11월		2009년 1월~2009년 6월
특약사항		(생략)	

<표 4> 판매풃실적 미달 시 계약해지 관련 대리점 계약서 내용(발췌)

제11조(계약 해지)
1. 갑 또는 을은 상대방이 본 계약에서 정한 사항을 위반하였을 때에는 일정 기간을 정해 서면으로 계약 이행을 최고한 다음, 그 기간이 경과하여도 이를 이행하지 않을 경우 본 계약을 해지할 수 있다.
2. 갑의 을에 대한 계약 해지 사유는 아래 각 호와 같다. (중간 생략)
14) 을이 대리점 개설 만 2년 경과 후, 평가 기간에 매출이 일정 이하인 경우(**명 / **세트 미달 시)

14 피심인은 방문판매 대리점들이 평가기간 동안 달성해야 할 월 평균 판매 최소실적(고객 수 및 판매부수)을 변경할 경우 그 내용을 지역 간담회 등 모임에서 발표하고 계약서를 갱신하는 방식으로 방문판매 대리점들에게 통지하였는데, 피심인이 매 연도별로 설정한 월 평균 판매 최소실적 및 이를 달성하지 못할 경우의 최대 인상가능 출고요율은 아래 <표 5>와 같다.

<표 5>

연도별 판매 최소실적 및 요율

연도	판매목표	최대 인상가능 출고요율
2008~2012	***명/***세트	**%
2013~2014	***명/***세트	**%
2015~2017	***명/***세트(균은 **명/**세트)	**%

15 피심인은 실제로 평가기간 동안 방문판매 대리점이 월 평균 판매 최소실적을 달성하지 못할 경우 출고요율을 직전 요율보다 *%p씩 인상하였는데, 연도별 출고요율 변동 대리점 수는 아래 <표 6>과 같다.

<표 6>

연도별 출고요율 변동 대리점 수

(단위: 개, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
전체 대리점 수(A)	425	420	395	375	353	360	349	320	299	304
변동 대리점 수(B)	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**
비율 (B/A)	**,*	**,*	**,*	**,*	**,*	**,*	**,*	**,*	**,*	**,*

* 자료출처: 피심인 제출자료

16 한편 계약해지 조항에도 불구하고 피심인이 실제 월 평균 판매실적 미달을 이유로 계약을 해지한 사례는 없는 것으로 확인된다.

2) 이 사건 위반행위의 중단

17 피심인은 월 평균 판매 최소실적 및 미달성 시 제재기준에 관한 약정을 2017. 7. 1.자로 폐지하였고, 2018년도부터는 방문판매 대리점과 해당 내용이 삭제된 업무약정서 및 대리점 계약서로 계약을 체결하였다.

3) 근거

18 이와 같은 사실은 피심인도 심의과정에서 모두 인정하였고, 피심인의 방문판

매 대리점 업무약정서 및 대리점 계약서(소갑 제2호증 내지 제3호증), 피심인 직원 진술조서(소갑 제4호증), 피심인의 대리점 수 및 출고요율 인상 자료(소갑 제5호증), 피심인 확인서(소갑 제6호증), 피심인의 방문사업 요약 자료(소갑 제7호증), 피심인 의견서 등을 통해서도 인정된다.

나. 관련 법 규정 및 법리

1) 법 규정

독점규제 및 공정거래에 관한 법률

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

1.~3. (생략)

4. 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위

5.~8. (생략)

② (생략)

③ 불공정거래행위의 유형 또는 기준은 대통령령으로 정한다.

④~⑥ (생략)

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령

제36조(불공정거래행위의 지정) ① 법 제23조(불공정거래행위의 금지) 제3항에 따른 불공정거래행위의 유형 또는 기준은 별표 1의2와 같다.

② (생략)

[별표 1의2] 불공정거래행위의 유형 및 기준

1.~5. (생략)

6. 거래상 지위의 남용

법 제23조(불공정거래행위의 금지) 제1항 제4호에서 “자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위”라 함은 다음 각 목의 1에 해당하는 행

위를 말한다.

가.~나. (생략)

다. 판매목표강제

자기가 공급하는 상품 또는 용역과 관련하여 거래상대방의 거래에 관한 목표를 제시하고 이를 달성하도록 강제하는 행위

라.~마. (생략)

2) 법리

19 법 제23조 제1항 제4호의 거래상지위남용행위 중 법 시행령 제36조 제1항 관련 [별표1의2] 제6호 다목의 ‘판매목표 강제’ 행위가 성립하기 위해서는 ① 사업자가 거래상 지위를 이용하여 ② 자기가 공급하는 상품 또는 용역과 관련하여 거래상대방의 거래에 관한 목표를 제시하고 이를 달성하도록 강제하는 행위를 하여야 한다.

20 거래상 지위는 상대적으로 우월한 지위 또는 적어도 상대방과의 거래활동에 상당한 영향을 미칠 수 있는 지위를 갖고 있으면 이를 인정하기에 족하다고 할 것이고⁷⁾, 거래상 지위가 있는지 여부는 당사자가 처하고 있는 시장의 상황, 당사자 간의 전체적 사업능력의 격차, 거래의 대상인 상품의 특성 등을 모두 고려하여 판단하여야 한다.⁸⁾

21 판매목표의 강제성과 관련하여 대상품목 또는 용역은 거래상 지위를 가지는 사업자가 직접 공급하는 것이어야 하는데, 대체로 상품의 경우에는 판매량의 할당이, 용역의 경우에는 일정수의 가입자나 회원확보가 문제되며, 판매목표 강제는 계약서에 명시적으로 규정된 경우뿐만 아니라 계약체결 후 구두로 이루어지는 경우도 포함된다.

22 판매목표의 강제성 여부는 거래내용의 공정성을 침해하는지 여부를 위주로 판단하는데, 거래상대방의 자유로운 의사결정을 저해하거나 불이익을 강요함으로써

7) 대법원 2006. 6. 29. 선고 2003두1646 판결 및 대법원 2002. 1. 25. 선고 2000두9359 판결 참조

8) 대법원 2000. 6. 9. 선고 97누19427 판결 참조

공정거래의 기반이 침해되거나 침해될 우려가 있을 경우 거래내용의 공정성을 침해하는 것으로 볼 수 있다. 이때 판매목표의 달성을 강제하기 위한 수단에는 제한이 없으며, 목표가 과도한 수준인지, 실제 거래상대방이 목표를 달성하였는지 여부는 강제성 인정에 영향을 미치지 않는다. 또한 목표 불이행시 실제로 제재수단이 사용되었을 필요는 없으나, 목표를 달성하지 못하였을 경우 대리점계약의 해지나 판매수수료의 미지급 등 불이익이 부과되는 경우에는 강제성이 인정된다고 할 것이다.⁹⁾

다. 피심인의 위 2. 가. 행위의 위법 여부

1) 거래상지위가 있는지 여부

23 다음과 같은 점에서, 피심인은 자신의 방문판매 대리점들에 대하여 거래상지위를 가지고 있다.

24 첫째, 피심인의 방문판매 대리점은 피심인이 공급하는 교재를 활용하여 회원들에게 방문 교육서비스를 제공하는 교사를 필수적으로 채용해야 하는 등 특화된 인적자원 확보 등에 상당한 투자를 해야 하는바, 방문판매 대리점으로서의 기 투자한 비용을 고려하여 피심인과 지속적인 거래관계를 유지할 필요성이 있으며, 실제 피심인의 방문판매 대리점은 피심인이 사전에 마련한 업무약정서 및 대리점 계약서에 동의하는 형태로 장기간 지속적인 거래관계를 유지해오고 있다.

25 둘째, 피심인과 전속계약¹⁰⁾을 맺고 있는 피심인의 방문판매 대리점들은 피심인에 대한 매출의존도가 거의 100%에 달한다.

26 셋째, 피심인의 방문판매 대리점들이 거래관계를 종료할 경우에는 기존 회원들을 모두 피심인 또는 양수인에게 넘겨야 하는바, 피심인의 방문판매 대리점들이 피심인과의 거래관계를 종료하고 다른 학습지 사업을 영위하기는 사실상 곤란하다.

9) 2015. 12. 31. 개정 불공정거래행위 심사지침(공정거래위원회 예규 제241호)

10) 2012년부터 대리점 계약서 제10조에 경업금지 조항을 두고 있는데, 이전 계약서에도 계약해지 사유로 피심인과 약정한 상품 이외의 것을 판매하는 경우를 규정하고 있었다.

27 넷째, 피심인과 피심인의 방문판매 대리점들 간에는 사업규모 및 사업역량 면에서 현저한 차이가 존재한다.

2) 판매목표를 강제하였는지 여부 (부당성)

28 다음과 같은 점에서, 피심인이 자신의 방문판매 대리점들에 대하여 판매목표를 강제하였음이 인정된다.

29 첫째, 피심인의 각 방문판매 대리점은 피심인과는 별개의 독립된 사업자이므로 피심인으로부터 공급받는 교재를 얼마나 판매할 것인지 역시 각 방문판매 대리점이 독자적으로 결정할 사항임에도 불구하고 피심인은 방문판매 대리점의 의사와 무관하게 일방적으로 평가기간 동안 달성해야 할 판매목표를 설정하였다.

30 둘째, 피심인은 방문판매 대리점이 최소 판매실적을 달성하지 못할 경우 출고요율을 *%p씩 최대 **%¹¹⁾까지 인상하고 계약도 해지할 수 있다는 내용을 업무약정서 및 대리점 계약서에 명시하였는바, 이는 구체적인 불이익을 제시하여 자신의 방문판매 대리점으로 하여금 판매목표를 달성하도록 사실상 강제하는 행위에 해당된다.

31 셋째, 피심인과의 거래관계를 계속 유지할 필요가 있는 방문판매 대리점으로서 출고요율이 인상되거나 대리점 계약이 해지될 경우 상당한 사업상 타격을 입을 수밖에 없으므로 피심인의 판매목표 달성 요구를 거절하기는 사실상 곤란하다.

3) 피심인 주장에 대한 검토

가) 거래상 지위가 성립하지 않는다는 주장 관련

11) 교재대금의 **~**%는 교사 급여로 지급되므로 출고요율을 최대 **%까지 인상하면 최악의 경우 방문판매 대리점들은 운영경비 및 이윤을 전혀 확보하지 못할 수 있다.

32 피심인은 국내 학습지 시장에서 자신의 점유율이 1% 미만으로 미미한 점, 영업금지 규정에도 불구하고 사실상 이를 금지하지 않았고 실제 영업사례도 존재하는 점, 방문판매 대리점이 영업을 종료할 경우 기존 회원에 대한 권리금을 인정하는 영업양수 계약을 통해 일정 정도 투자비용을 회수할 수도 있다는 점 등을 고려할 때 방문판매 대리점의 거래전환이 곤란하다고 보기는 어려우므로 자신의 방문판매 대리점에 대한 거래상 지위가 성립하지 않는다고 주장한다.

33 그러나, 피심인이 2008년부터 2017년 상반기까지 판매목표와 불이익을 업무 약정서 및 대리점 계약서에 제시하는 방법으로 판매목표를 강제한 행위는 전체적으로 하나의 위반행위에 해당하는바, 최소한 같은 기간 계속적 거래관계에 있던 방문판매 대리점들에 대한 피심인의 거래상 지위는 충분히 인정되는 점, 일부 영업사례에도 불구하고 피심인이 계약서에 영업금지를 명시함에 따라 대다수의 대리점들은 영업금지 규정을 준수한 점, 영업양수 계약을 통해 일정 정도 투자비용을 회수할 수는 있으나 기존 회원정보를 모두 피심인 또는 양수인에게 넘겨야 하므로 피심인과의 계약을 종료하고 다른 학습지 사업을 영위하기는 사실상 곤란한 점 등을 고려할 때 거래전환이 용이하였다는 피심인의 주장은 그대로 인정하기 곤란하다.

나) 강제성 또는 부당성이 인정되지 않는다는 주장 관련

34 피심인은 간담회 등을 통해 방문판매 대리점들과 지속적으로 소통하여 판매 목표 및 출고요율을 변경한 점, 실제 판매목표 미달성에 따른 출고요율 인상분(약 **억 원)보다 판매촉진을 위하여 지급한 판매장려금(약 **억 원)이 더 큰 점, 실제 출고요율 조정 시 해당 방문판매 대리점들의 의사를 반영하여 출고요율을 인상하지 않거나 인하한 사례도 존재하는 점 등을 고려할 때 판매목표의 강제성 또는 부당성이 인정되지 않는다고 주장한다.

35 그러나, 피심인은 개별 대리점의 사정과 무관하게 일률적으로 판매목표를 설정하고 그에 따른 불이익을 제공한 점, 판매목표 미달성에 따른 출고요율 인상과 판매장려금은 그 성격이 전혀 다른 점, 일부 출고요율을 조정해 준 사례가 있으나 이

역시 피심인이 일방적으로 결정한 것이고 실제 대부분의 경우에는 출고요율을 인상한 점 등을 고려할 때 강제성 또는 부당성이 인정되지 않는다는 피심인의 주장은 인정하기 어렵다.

4) 소결

36 피심인의 위 2. 가.의 행위는 법 제23조 제1항 제4호, 법 시행령 제36조 제1항 [별표 1의2] 불공정거래행위의 유형 및 기준 제6호 다목에 위반되어 위법하다.

3. 처분

37 피심인에 대하여 앞으로 위 2. 가.의 행위와 동일하거나 유사한 행위를 다시 할 우려가 있으므로 법 제24조에 따라 시정조치를 부과한다.¹²⁾

4. 결론

38 피심인의 위 2. 가. 의 행위는 법 제23조 제1항 제4호에 위반되므로 법 제24조의 규정을 적용하여 주문과 같이 의결한다.

12) 판매목표 강제 관련 업무약정서 및 계약서 내용을 이미 수정하였으므로 거래상대방 통지명령은 별도로 부과하지 아니한다. 아울러 피심인의 국내 학습지 시장에서의 점유율(1% 미만 추정) 등을 고려할 때 이 사건 위반행위로 인한 경쟁제한 효과는 크지 않다고 판단되는 점, 판매실적에 따라 최대 인상 가능 출고요율 범위 내에서 할인율을 달리 한 것을 수량할인으로 볼 여지도 있고, 해당 거래조건이 거래상 지위가 크지 않았던 최초 계약당시부터 제시되었다는 점에서 강제성이 크다고 보기는 어려운 점, 실제 출고요율을 인상하지 않은 사례도 다수 존재하고, 판매목표 미달성을 이유로 계약을 해지한 사례도 없으며, 전체적으로는 출고요율 인상분보다 더 많은 판매장려금을 지급하였다는 점에서 실제 방문판매 대리점의 피해 및 피심인의 부당이득이 크다고 보기는 어려운 점, 과징금이 미부과된 기존 심결례에 비해 이 사건 위법성의 정도가 중하다고 보기도 어려운 점 등을 종합적으로 고려하여 과징금은 부과하지 아니한다.

공정거래위원회는 위와 같이 의결하였다.

2019년 8월 6일

의 장 위 원 곽 세 봉

위 원 박 재 규

위 원 이 정 희