

공 정 거 래 위 원 회

전 원 회 의

의 결 제 2023 - 063호

2023. 4. 13.

사 건 번 호 2021카조1554, 2021안정1583

사 건 명 대한변호사협회 · 서울지방변호사회의 사업자단체 금지행위 및 표시 ·
광고제한행위에 대한 건

피 심 인 1. 대한변호사협회
서울 강남구 테헤란로 124
대표자 김 ○ ○

2. 서울지방변호사회
서울 서초구 법원로 1길 21
대표자 김 ○ ○

위 피심인들의 대리인
법무법인 케이원챔버
담당변호사 강 ○ ○, 김 ○ ○
법무법인 위어드바이즈
담당변호사 배 ○ ○

심 의 종 결 일 2023. 2. 15.

주 문

1. 피심인 대한변호사협회 및 서울지방변호사회는 구성사업자들로 하여금 변호사 검색·광고 플랫폼 서비스를 이용하지 못하도록 하는 방법으로 구성사업자의 표시·광고와 관련된 사업내용이나 활동을 부당하게 제한하는 행위를 즉시 중지하고, 이와 같은 행위를 다시 하여서는 아니 된다.
2. 피심인 대한변호사협회 및 서울지방변호사회는 이 시정명령을 받은 날부터 30일 이내에 위 1.의 행위를 함으로써 독점규제 및 공정거래에 관한 법률을 위반하였다는 이유로 공정거래위원회로부터 시정명령을 받았다는 사실을 [별지] 기재의 문안대로 자신의 모든 구성사업자에게 서면, 전자우편(이메일) 또는 문자메시지 중 하나 이상의 방법으로 통지 하여야 한다.
3. 피심인들은 다음 각 호에 따라 과징금을 국고에 납부하여야 한다.

가. 과징금액

- | | | |
|-------------|---|----------------|
| 1) 대한변호사협회 | : | 1,000,000,000원 |
| 2) 서울지방변호사회 | : | 1,000,000,000원 |

나. 납부기한 : 과징금 납부고지서에 명시된 납부기한(60일) 이내

다. 납부장소 : 한국은행 국고수납대리점 또는 우체국

이 유

1. 기초사실

가. 피심인 적격성 및 일반 현황

1 피심인 대한변호사협회¹⁾는 「변호사법」 제78조에 따라 변호사의 품위 보전, 법률사무의 개선과 발전, 그 밖의 법률문화의 창달을 도모하며, 변호사 및 지방변호사회의 지도 및 감독에 관한 사무를 하도록 하기 위하여 1952. 8. 29. 설립된 단체로서 「독점 규제 및 공정거래에 관한 법률²⁾」 제2조 제2호³⁾의 규정에 의한 사업자단체에 해당된다.

2 피심인 서울지방변호사회⁴⁾는 「변호사법」 제64조에 따라 서울특별시 지역 변호사의 품위를 보전하고, 변호사 사무의 개선과 발전을 도모하며, 변호사의 지도와 감독에 관한 사무를 하도록 하기 위하여 1984. 10. 25. 설립된 단체로서 공정거래법 제2조 제2호의 규정에 의한 사업자단체에 해당된다.

3 피심인들의 일반 현황은 다음 <표 1> 기재와 같다.

<표 1> 피심인들의 일반 현황

(단위: 명, 백만원)

구분	피심인	설립연도	회원[개인회원 ⁵⁾] 수 (2022. 12. 31. 기준)	예산액 ⁶⁾
1	대한변협	1952. 8. 29.	27,732	57,451
2	서울변회	1984. 10. 25.	20,893	29,433

* 자료출처: 피심인들 제출자료

4 피심인들의 주요 회원인 개인회원은 개업변호사인바, 개업변호사는 「변호사법」 제7조⁷⁾, 제68조⁸⁾ 및 「대한변협 회칙」 제3조⁹⁾에 따라 대한변협에 의무적으로 등록하여야

1) 이하 ‘대한변협’이라 한다.

2) 이하 ‘공정거래법’이라 한다.

3) 「표시·광고의 공정화에 관한 법률(이하 ‘표시·광고법’이라 한다)」에서는 공정거래법상 사업자단체의 규정을 준용한다.(표시·광고법 제2조 제4호)

4) 이하 ‘서울변회’라 한다. 또한 개별 피심인을 지칭할 때는 피심인을 생략하고, ‘대한변협’과 ‘서울변회’를 통칭할 때는 ‘피심인들’이라 한다.

5) 개업신고를 한 변호사를 말하고, 개업신고를 하지 않았거나 휴업신고를 한 변호사는 준회원이 되며, 이외에도 법인회원[법무법인, 법무법인(유한), 법무조합 및 공증인가합동법률사무소]과 외국회원(외국법 자문사) 등이 있음

6) 서울변회의 경우는 2023년도 예산액을 기재하였으나, 대한변협의 경우 심의종결일까지 2023년 예산액이 확정되지 않아 2022년도 예산액을 기재하였다.

7) 변호사법 제7조 (자격등록) ① 변호사로서 개업을 하려면 대한변호사협회에 등록을 하여야 한다.

8) 변호사법 제68조(가입 및 탈퇴) ① 제7조에 따른 등록을 한 변호사는 가입하려는 지방변호사회의 회원이 된다.

하고, 등록을 한 변호사는 가입하려는 지방변호사회의 회원이 되며, 지방변호사회의 회원은 당연히 대한변협의 회원이 된다.

나. 시장현황 및 실태

1) 변호사업 시장개요

5 변호사업이란 한국표준산업분류에 따르면 ‘의뢰인을 대리하여 민·형사 및 기타 사건의 소송, 변호, 소원 심사청구, 이의신청 등을 수행하는 활동’을 말한다.

6 변호사업의 수입은 크게 ① 상담료, 감정료, 문서작성료 및 고문료 등의 사무 보수, ② 착수금 및 성공보수와 같은 사건보수, ③ 교통비·출장비 등의 실비변상으로 구성되며, 보수는 사회통념에 비추어 현저하게 부당한 것이어서는 아니 된다.¹⁰⁾

2) 변호사 수 및 변호사업 시장 규모

7 국내 변호사 수는 2022년 12월말 기준 32,977명으로, 개업변호사는 27,732명, 휴업 또는 미개업 상태의 변호사는 5,245명으로 나타난다.

<표 2>

변호사 및 법무법인 등 현황

(2022. 12. 31. 기준, 단위: 명, 개)

변호사			법무법인			법무법인(유한)			공증인가합동		공동법률사무소	
회원	준회원	소계	사무소	구성원	소속 변호사	사무소	구성원	소속 변호사	사무소	구성원	사무소	구성원
27,732	5,245	32,977	1,373	5,490	3,947	73	1,728	3,310	17	80	373	2,014

* 자료출처: 대한변협 제51대 집행부 업무백서

8 연도별 변호사 수 추이를 보면 2000년부터 꾸준히 증가하여 2022년 12월 개업자 기준으로 27,732명에 달하며, 이 중 약 75%에 해당하는 20,893명이 서울에서 활동하고 있다.

9) 대한변호사협회 회칙 제3조(구성) ② 지방변호사회의 회원은 당연히 이 회의 회원이 된다.

10) 대한변협 회칙 제44조

<표 3>

변호사 수 변동추이

(단위: 명)

연도	2000년	2002년	2004년	2006년	2008년	2010년	2012년	2014년	2016년	2018년	2020년	2022년
개업자	4,228	5,073	6,300	7,602	8,877	10,263	12,532	15,952	18,850	21,573	24,792	27,732

* 자료출처: 대한변협 제51대 집행부 업무백서

<표 4>

지방변호사회별 변호사 수

(단위: 명)

지역	서울	경기	인천	강원	충북	대전	대구	부산	울산	경남	광주	전북	제주
개업자	20,893	1,627	672	170	191	714	755	1,060	215	406	577	315	137

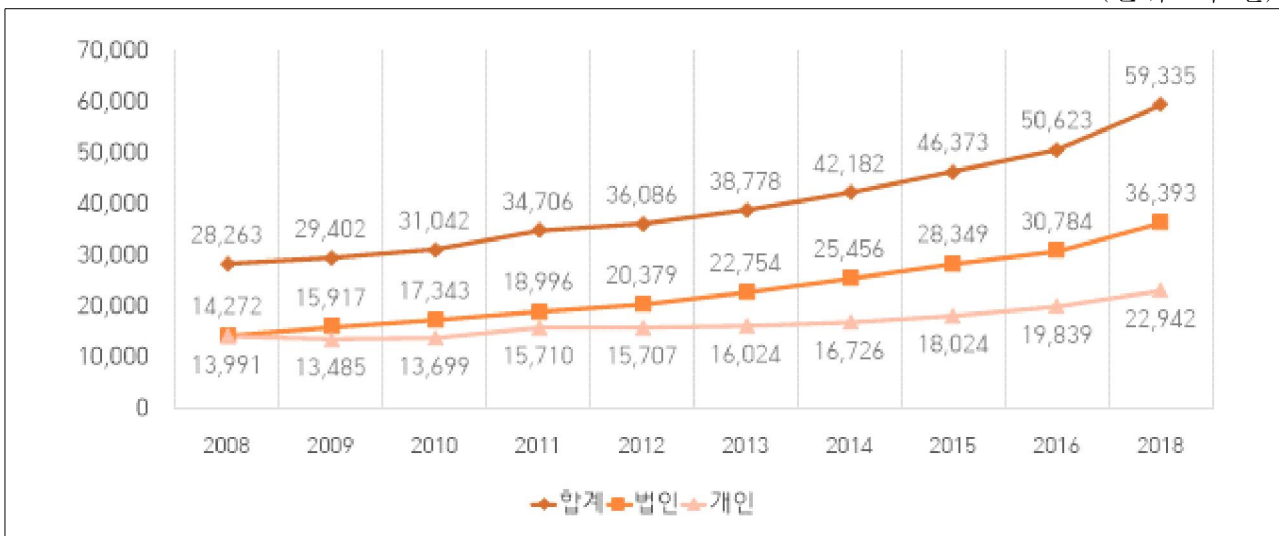
* 자료출처: 대한변협 제51대 집행부 업무백서

- 9 변호사 직종의 국세청 부가가치세 과세표준 신고액에 따르면 변호사업 시장 규모는 2018년 기준 약 6조 원에 달하며, 2008년 대비 2배 이상 증가하였다.

<표 5>

변호사 직종의 국세청 부가가치세 과세표준 신고액

(단위: 억 원)



* 자료출처: 법무부, “적정 변호사 공급규모에 관한 연구”, 2020. 3. 12.

3) 변호사가 제공하는 법률서비스의 특성

가) 경험재로서의 특성

- 10 재화 및 서비스는 소비자들이 해당 재화 및 서비스에 대하여 가지고 있는 정보의

양이나 질을 기준으로 크게 탐색재와 경험재로 나눌 수 있다. 탐색재는 소비자가 그 상품을 사기 전에 그 특성을 분명히 알 수 있는 재화·서비스를 의미하며, 경험재는 소비자가 구입을 하고 나서야 그 특성을 알 수 있는 재화·서비스를 말한다.

- 11 법률서비스의 경우 서비스의 가격, 변호사의 전문성 및 친절도 등이 변호사마다 천차만별이고 해당 서비스를 이용해보기 전에는 그 특성을 알 수 없다는 점에서 경험재에 해당한다.

나) 정보의 비대칭성

- 12 법률서비스와 같은 경험재 시장에서는 해당 서비스의 공급자와 소비자간에 정보비대칭이 발생하기 쉽다. 이러한 정보비대칭 현상은 소비자들의 역선택 문제를 야기하여 탐색비용, 비교비용, 협상비용 등 불완전 정보로 인한 거래비용을 높여 거래 자체를 위축시키기도 한다.¹¹⁾

4) 리걸테크(Legal Tech) 산업의 등장

- 13 최근 들어 빅데이터·인공지능 등 정보통신기술과 법률서비스의 융합이 가속화됨에 따라 전 세계적으로 리걸테크 산업이 크게 성장하고 있다. 이러한 리걸테크 산업은 크게 ① 다양한 법령·판례·논문 등을 제공하는 서비스(Legal Research), 고객의 상황에 맞는 변호사를 검색하는 서비스(Legal Marketplace), 소송 준비 과정에서 상대방이나 제3자로부터 증거를 수집·제공하는 업무를 보조·관리해주는 서비스(e-Discovery) 등의 ‘검색 분야’, ② 인공지능·빅데이터 등 기술을 활용해 판례 추이 등을 분석하고 법률 전략을 수립해주는 서비스(Legal Analytics) 등의 ‘분석 분야’, ③ 자동으로 법률문서를 작성해주는 서비스(Legal Document Automation) 등과 같은 ‘작성 분야’로 구분된다.¹²⁾

11) 정윤희·박지연, “경험재 거래의 경험특유성, 불확실성이 선택에 주는 영향에 관한 연구 -거래비용적 관점에서-”, 융합정보논문지 p.152~159, 2019, 중소기업융합학회

12) 법무부, 2021. 8. 24.자 보도자료(“온라인 법률플랫폼에 관한 쟁점을 설명드립니다”) 참조

14 위에서 본 바와 같이 법률서비스 시장은 정보의 비대칭 등으로 여전히 소비자들이 쉽게 접근하기 어려운 시장이므로, 소비자들이 자신의 상황에 맞는 변호사에 대한 정보를 보다 쉽게 검색할 수 있도록 하는 이른바 ‘법률서비스 플랫폼’이 나타나고 있다.

다. 로톡 서비스의 운영형태

15 주식회사 로앤컴퍼니가 2014년부터 온라인(www.lawtalk.co.kr)을 통해 제공해 오고 있는 로톡 서비스(이하 ‘로톡’이라 한다)는 소비자들에게는 키워드별·지역별·분야별 변호사 검색서비스를 무료로 제공하고 변호사들에게는 정액의 광고료를 지급받고 소비자들에게 우선 노출될 수 있는 기회를 제공하고 있어 ‘법률서비스 플랫폼’ 중 변호사 검색·광고 플랫폼에 해당한다.¹³⁾ 소비자들이 로톡 홈페이지 및 모바일 앱 첫 화면에서 ‘이혼, 상속, 성범죄, 건설·부동산, 재산범죄, 기업일반, 형사 기타’ 등의 7가지 ‘자주 찾는 분야’를 선택할 경우 우선 노출되도록 해주는 ‘검색광고’, 로톡에서 방문자가 가장 많이 유입되는 상담사례 페이지의 상단에 노출되도록 해주는 ‘배너광고’, 소비자들이 원하는 지역을 선택할 경우 우선 노출되도록 해주는 ‘지역광고’ 등 3가지 유형의 광고서비스를 제공하고 있으며, 해당 서비스 이용을 위해서는 각각 월 정액¹⁴⁾의 광고비를 지급하여야 한다. 한편, 로톡은 소비자들이 죄명 등을 입력하면 해당 범죄유형에 대해 가장 많이 선고된 순으로 3개의 형량만을 알려주는 소위 ‘인공지능(Artificial Intelligence) 형량예측 서비스’도 제공하였으나, 2021. 9. 30.자로 동 서비스 제공을 중단하였다.

2. 위법성 판단

가. 인정사실 및 근거

1) 대한변협의 행위

13) 로톡은 소비자와 변호사 간에 전화, 영상통화, 대면방문 등을 통해 법률상담을 할 수 있는 예약서비스 등도 제공하고 있다.

14) 소비자들이 광고를 클릭하는 횟수를 기준으로 광고비를 책정하는 CPC(Cost Per Click) 방식이 아닌, 일정 기간 노출시키는 것을 조건으로 하는 CPP(Cost Per Period) 또는 CPT(Cost Per Time) 방식으로 운영되고 있다.

가) 인정사실

16 대한변협은 2021. 5. 3. 이사회 결의를 통해 「법질서 위반 감독센터 규정」을 제정하고, 「변호사업무광고규정」을 전부개정하면서 그 명칭을 「변호사 광고에 관한 규정」으로 변경하여 2021. 5. 4. 자신의 홈페이지를 통해 공포하였고,¹⁵⁾ 이후, 2021. 5. 31. 임시총회 결의를 통해 「변호사윤리장전」을 개정하여 2021. 6. 1. 자신의 홈페이지를 통해 공포하였다. 「법질서 위반 감독센터 규정」은 2021. 5. 4.에, 「변호사 광고에 관한 규정」은 2021. 8. 4.에, 「변호사윤리장전」은 2021. 6. 1.에 각각 시행되었으며 주요 제·개정 내용은 다음 <표 6> 기재와 같다.

<표 6> 주요 제·개정 내용

구분	제·개정 관련 내용(발췌)
법질서 위반 감독센터 규정 (제1조)	제1조(목적) … (전략) … 본 규정은 건전하고 건강한 수임질서를 정착시키고, 법률 플랫폼 서비스 등 새로운 형태의 사업자들에 의한 불법적 법률시장 교란행위 및 유사법조지역의 변호사지역 침탈행위를 조사하고 감독관리하며, 유효한 대응조치를 취하기 위한 ‘법질서위반 감독센터(이하 ‘센터’라 한다)’를 설치하고, 그 업무와 운영에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.
변호사 광고에 관한 규정 (개정 이유)	1. 개정이유 … (전략) … 법률 플랫폼 사업자와 외부 자본, 기타 실체가 없는 영리 목적 광고업자에 의한 변호사 시장의 교란을 방지하고자 실효성 있는 규정(예컨대 법률 플랫폼 사업자 등에게 협조하지 않도록 하는 규정)을 마련하였고, 구체적으로 금지되는 행위도 세부적으로 규정하였음. … (후략) …
변호사 광고에 관한 규정 (제5조)	제5조(광고방법 등에 관한 제한) ②변호사등은 다음 각 호의 행위를 하는 자(개인·법인·기타단체를 불문한다)에게 광고·홍보·소개를 의뢰하거나 참여 또는 협조하여서는 아니된다. 1. 변호사 또는 소비자로부터 금전·기타 경제적 대가(알선료, 중개료, 수수료, 회비, 가입비, 광고비 등 명칭과 정기·비정기 형식을 불문한다)를 받고 법률상담 또는 사건 등을 소개·알선·유인하기 위하여 변호사등과 소비자를 연결하거나 변호사등을 광고·홍보·소개하는 행위 2. 광고 주체인 변호사등 이외의 자가 자신의 성명, 기업명, 상호 등을 표시하거나 기타 자신을 드러내는 방법으로 법률상담 또는 사건등을 소개·알선·유인하기 위하여 변호사등과 소비자를 연결하거나 변호사등을 광고·홍보·소개하는 행위 3. 변호사등이 아님에도 수사기관과 행정기관의 처분·법원 판결 등의 결과 예측을 표방하는 서비스를 취급·제공하는 행위

15) 「법질서 위반 감독센터」는 2021. 7. 19. 개소되었다.

	4. 변호사등이 아님에도 변호사등의 수입료 내지 보수의 산정에 직접 관여하거나, 이에 대한 견적·비교·입찰 서비스 등을 취급·제공하는 행위 5. 변호사등이 아님에도 변호사등의 직무와 관련한 서비스의 취급·제공 등을 표시하거나, 기타 소비자로 하여금 변호사등으로 오인하게 만들 수 있는 일체의 행위 6. 기타 법령, 변호사윤리장전, 협회 및 지방회의 회규에 위반되는 광고행위
변호사 광고에 관한 규정 (제8조)	제8조(법률상담 광고) ② 변호사등은 다음에 해당하는 법률상담과 관련한 광고를 하거나 그러한 사업구조를 갖는 타인에게 하도록 허용해서는 아니 된다. 2. 변호사등 또는 소비자가 법률상담 연결 또는 알선과 관련하여 금전·기타 경제적 이익(알선료, 중개료, 수수료, 회비, 가입비, 광고비 등 명칭과 정기·비정기 형식을 불문한다)을 타인에게 지급하는 경우 3. 타인의 영업 또는 홍보의 일환으로 운영되는 법률상담에 참여하는 경우
변호사 윤리장전 (제31조)	제31조(원칙) ④ 변호사는 변호사 또는 법률사무 소개를 내용으로 하는 애플리케이션 등 전자적 매체 기반의 영업에 대하여 이에 참여하거나 회원으로 가입하는 등의 방법으로 협조하지 않는다.

* 자료출처: 대한변협 및 서울변회의 사업자단체 금지행위에 대한 건 심사보고서 소갑 제1-1호증 내지 제1-4호증, 대한변협 및 서울변회의 표시·광고제한행위에 대한 건 심사보고서 소갑 제20호증¹⁶⁾

17 대한변협은 로톡에 가입한 1,440명의 구성변호사들을 대상으로 「변호사법」, 「변호사 광고에 관한 규정」 위반 혐의가 있다는 이유로 2021. 8. 11. 소명서의 제출을 요청하였다. 이후 2021. 8. 24. 로톡의 운영방식을 「변호사법」 위반으로 보기 어렵다는 법무부의 발표¹⁷⁾에도 불구하고 대한변협은 같은 해 9. 7., 9. 16, 10. 1. 로톡에 가입한 구성변호사들을 대상으로 소명서 및 탈퇴 확인서를 재차 요구하고 기한 내에 제출하지 않는 경우 「법질서 위반 감독센터 규정」에 따라 조사위원회에 회부할 예정임을 통보하였다.

18 이후, 대한변협은 2021. 10. 5. 특별조사위원회를 발족하고 여전히 로톡에 가입·활동 중인 220여 명의 구성변호사들을 조사하여 엄정하게 조치할 예정이라는 내용의 보도자료를 2021. 10. 7. 배포하여 이들 변호사들에 대한 징계를 예고하였다.

16) 이하 ‘대한변협 및 서울변회의 사업자단체 금지행위에 대한 건 심사보고서’는 ‘공정거래법 심사보고서’로, ‘대한변협 및 서울변회의 표시·광고제한행위에 대한 건 심사보고서’는 ‘표시·광고법 심사보고서’로 약칭한다.

17) 법무부, 2021. 8. 24.자 보도자료(“온라인 법률플랫폼에 관한 쟁점을 설명드립니다”)

○ 먼저, 광고형 플랫폼의 경우 플랫폼 업체가 변호사로부터 사건 소개 등의 대가로 수수료를 지급받지 않고 온라인상의 광고 공간을 제공하는 대가로 정액의 광고료만 지급받으므로, 변호사법에 위반된다고 보기 어렵습니다.

○ 법무부는 로톡의 현행 운영방식은 변호사법에 위반되지 않는다고 밝힌 바 있습니다.
 - 현행 로톡 서비스는 이용자에게 특정한 변호사를 소개·알선하고 그에 대한 대가를 취득하는 방식이 아니라, 이용자가 플랫폼에 게재된 변호사의 광고를 확인하고 상담 여부를 자유롭게 판단하는 방식으로 운영되기 때문입니다.

<표 7>

대한변협이 발송한 공문 및 보도자료 주요 내용

구분	주요 내용(발췌)						
1차 공문 (2021.8.11.)	본문	<div>2. 대한변호사협회(이하 '협회'라고 합니다) 법질서위반 감독센터는 다음과 같은 내용으로 귀 회원에 대한 진정서를 접수하였습니다.</div> <div>- 다 음 -</div> <div><div>가. 공통점의</div><div>○ 변호사법 위반 플랫폼 서비스 이용</div><div>○ 「변호사 광고에 관한 규정」 제5조 제1항 제3호(운송수단의 외부에 광고물을 비치, 부착, 게시하는 행위)에서 금지하고 있는 행위를 로톡의 이름으로 탈법적으로 시행</div><div>나. 일부점의</div><div>○ 사실과 다른 허위, 과장 낙시성 광고</div><div>○ ㈜로앤컴퍼니와 공모하여 허위 세금계산서 발행 등 투자 사기 공모</div><div>○ 변호사의 이름을 걸어두고 사무장이 법률상담 진행</div></div> <div>3. 법질서위반 감독센터 규정 제8조[업무 처리] 제1항에 따라 귀 회원의 소명과 자료 제출을 요청드리니, 2021. 8. 25.(수)까지 불임에 따른 소명서를 작성하여 협회(policy@koreanbar.or.kr)로 제출해 주시기 바랍니다.</div>					
	붙임	<table><tr><td>② 로톡 가입 경위</td><td></td></tr><tr><td>③ 로톡 가입연월일</td><td>20 . . .</td></tr><tr><td>⑧ 로톡을 탈퇴하였을 경우 이를 증빙하는 자료 일제</td><td></td></tr></table>	② 로톡 가입 경위		③ 로톡 가입연월일	20 . . .	⑧ 로톡을 탈퇴하였을 경우 이를 증빙하는 자료 일제
② 로톡 가입 경위							
③ 로톡 가입연월일	20 . . .						
⑧ 로톡을 탈퇴하였을 경우 이를 증빙하는 자료 일제							
2차 공문 (2021.9.7.)	<div>3. 센터로 진정 접수된 내용에 대한 사실확인을 위하여 법질서위반 감독센터 규정 제8조 제1항에 따라 귀 회원의 소명과 자료제출을 재차 요청드리니, <u>2021. 9. 24. (금)까지 불임에 따른 소명서를 작성하여 이메일(policy@koreanbar.or.kr) 또는 우편으로 제출해 주시기 바랍니다.</u></div> <div>4. 변호사 광고에 관한 규정 시행일인 2021. 8. 5. 이전 또는 이후부터 현재까지 법률 플랫폼(로톡)에서 회원 탈퇴를 하신 분들은 그 탈퇴 여부를 소명하여 주시기 바라며, 위 일자까지 탈퇴(확인)서 및 소명서를 제출하지 않을 경우 법질서위반 감독센터 규정 제8조 제2항에 따라 <u>조사위원회에 회부할 예정</u>이오니 널리 양지하시기 바랍니다.</div>						
3차 공문 (2021.9.16.)	<div>3. 대한변호사협회 법질서위반 감독센터(이하 '센터'라 함)에서는 귀 회원에게 1차 소명자료 제출을 요청하였고, 이에 귀 회원께서는 소명서를 제출해 주셨습니다. 센터에서 파악한 바에 따르면 귀 회원은 현재까지도 법률 플랫폼(로톡)에 가입하여 활동하고 있는바, 법질서위반 감독센터규정 제8조(업무 처리) 제1항에 따라 추가로 소명자료 제출을 요청드리니, 2021. 9. 30.(목)까지 불임 양식에 따라 소명서를 작성하여 이메일(policy@koreanbar.or.kr) 또는 우편으로 제출하여 주시기 바랍니다.</div> <div>4. 위 일자까지 탈퇴(확인)서 및 소명서를 제출하지 않을 경우 법질서위반 감독센터 규정 제8조(업무 처리) 제2항에 따라 <u>조사위원회에 회부할 예정</u>이오니 이를 널리 양지하시기 바랍니다.</div>						

4차 공문 (2021.10.1.)	<p>3. 대한변호사협회 법질서위반 감독센터(이하 '센터'라 함)에서는 귀 회원에게 1차 소명자료 자료 제출을 요청하였고, 귀 회원께서는 소명서를 제출해 주셨습니다. 센터에서 파악하기로, 귀 회원은 현재까지도 법률 플랫폼(로톡)에 가입하여 활동하고 있는바, 법질서위반 감독센터규정 제8조(업무처리) 제1항에 따라 추가로 소명자료를 요청드리니, <u>2021. 10. 15.(금)까지 붙임 양식에 따라 소명서를 작성하여 이메일 (policy@koreanbar.or.kr) 또는 우편으로 제출하여 주시기 바랍니다.</u></p> <p>4. 위 일자까지 탈퇴(확인)서 및 소명서를 제출하지 않을 경우 법질서위반 감독센터 규정 제8조(업무처리) 제2항에 따라 조사위원회에 회부할 예정이오니 널리 양지하시기 바랍니다.</p>
보도자료 (2021.10.7.)	<p><u>특조위는 변호사 소개 플랫폼 가입 회원들의 ▲변호사법 ▲변호사 윤리장전 ▲변호사 광고에 관한 규정 위반 여부를 정확하게 조사하고 신속하게 징계 절차에 회부하기 위하여 구성되었다.</u></p> <p>조사 대상은 현재 변호사 소개 플랫폼 '로톡'에 가입하여 활동하고 있는 잔류 회원 220여 명이다. 대한변호사협회 법질서위반 감독센터(센터장 오해균)에 최초 접수된 진정 대상자는 1,440명이었으며 두 차례 소명 요구에 1,200여 명의 회원이 플랫폼 탈퇴 등으로 변협 규정을 준수하겠다고 회신하였다.</p> <p><u>변협은 거들된 규정 준수 요청에도 무응답·미탈퇴로 일관한 잔존 회원에 대하여 특조위 조사 결과에 따라 적법한 절차를 거쳐 엄정하게 조치할 예정이다.</u></p>

* 자료출처: 공정거래법 심사보고서 소갑 제1-10호증 내지 제1-14호증

19 한편, 검찰은 로톡의 운영방식이 「변호사법」에서 금지하는 특정 변호사에게 의뢰인을 소개·알선하고 그 대가로 일정한 이익 받는 것인지 등에 대해 수사를 진행하였으나 2022. 5. 11. 불기소처분을 하였다.¹⁸⁾

20 좀 더 구체적으로 살펴보면, 우선 로톡에 가입한 변호사들 중 광고료를 지불한 변호사들만을 검색목록 상단에 노출되게 함으로써 로톡 소비자들을 특정 변호사들에게 소개·알선 또는 유인하였다는 혐의와 관련하여서는, 소비자들이 로톡의 홈페이지나 모바일 앱에서 광고료를 지급하지 않은 변호사들을 포함하여 모든 가입 변호사를 검색할 수 있고 변호사와의 상담 과정이 동일한 점, 소비자의 상담료는 해당 변호사에게 직접 지급될 뿐 로톡이 변호사로부터 광고료 외 상담이나 수임에 대한 대가를 지급받지 않는 점 등을 감안할 때 특정 변호사를 소개·알선·유인하는 행위라고 보기 어렵

18) 서울중앙지방법검찰청 2022년 형제10670호

다고 판단하였다. 다음으로 변호사가 아님에도 ‘AI 형량예측 서비스’를 통해 예상 처벌 및 형량, 선고비율 등을 제공하는 등 법률사무를 취급했다는 주장과 관련하여서는, ‘AI 형량예측 서비스’는 이용자가 입력한 정보를 바탕으로 해당 범죄 유형에 대해서 가장 많이 선고된 순으로 3개의 형량만을 제공하는 것으로 이것만으로는 법률사무를 취급하였다고 보기 어렵고, 변호사 아닌 자의 법률사무 취급금지는 유상성(금품·향응 또는 그 밖의 이익을 받거나 받을 것을 약속)이 요건이나 ‘AI 형량예측 서비스’는 무료로 제공되고 있어 비변호사의 법률사무 취급에 해당하지 않는다고 판단하였다. 마지막으로 ‘변호사가 필요할 땐 로톡’ 등으로 광고하여 변호사가 아님에도 ‘로톡이 직접 법률사무를 취급한다’고 표시했다는 혐의에 대해서는 동 광고문구들만으로 일반인들로 하여금 ‘로톡이 직접 법률사무를 취급한다’는 뜻으로 인식되게 할 정도에 이른다고 보기 어렵다고 판단하였다.

21 검찰의 불기소처분에 이어 2022. 5. 26. 헌법재판소는 2021. 5. 3. 전부개정된 대한변협이 「변호사 광고에 관한 규정」에 대해 제기된 헌법소원과 관련하여, ‘변호사 또는 소비자로부터 대가를 받고 법률상담 또는 사건 등을 소개·알선·유인하기 위하여 변호사등을 광고·홍보·소개하는 행위를 하는 자에게 광고·홍보·소개를 의뢰하거나 참여 또는 협조하는 행위’를 금지하는 제5조 제2항 제1호 후단 등 일부 규정들을 위헌으로 판시하였다. 특히, 제5조 제2항 제1호 후단의 규정은 그 대상을 특정 변호사로 제한하고 있지 아니하여 불특정 다수의 변호사를 동시에 광고·홍보·소개하는 행위도 금지 범위에 포함된다고 해석되는바, 광고 표현이 가진 기본권적 성질을 고려할 때 꼭 필요한 한계 외에는 폭넓게 광고를 허용하는 것이 바람직하고, 각종 매체를 통한 변호사 광고를 원칙적으로 허용하는 「변호사법」 제23조 제1항의 취지를 고려할 때 위 규정은 수단의 적합성을 인정하기 어렵다고 판시하였다.¹⁹⁾

22 검찰의 불기소처분과 헌법재판소의 결정에도 불구하고 대한변협은 2022. 10. 17. 구성변호사 9명에 대해 로톡 가입·활동을 이유로 징계하였다.

나) 근거

19) 헌법재판소 2022. 5. 26.자 2021헌마619 결정. 대한변협은 헌법재판소가 위헌으로 판시한 규정들의 해당부분을 삭제하였다.

23 이러한 사실은 대한변협 변호사광고규정 개정이유 및 전문(공정거래법 심사 보고서 소갑 제1-1호증 및 제1-2호증), 대한변협 변호사윤리장전 개정이유 및 전문(공정거래법 심사보고서 소갑 제1-3호증 및 제1-4호증), 대한변협의 탈퇴요청 공문 및 보도자료(공정거래법 심사보고서 소갑 제1-10호증 내지 제1-14호증), 법무부 보도 설명자료(공정거래법 심사보고서 소갑 제3-7호증), 특별조사위원회의 로톡 탈퇴 요구 내역(표시·광고법 심사보고서 소갑 제8호증), 대한변협 및 서울변회 회규(표시·광고법 심사보고서 소갑 제20호증) 등을 통하여 확인된다.

2) 서울변회의 행위

가) 인정사실

24 서울변회는 2021년 2월부터 4월까지²⁰⁾ 자신의 지역수호활동의 일환으로 로톡 운영자에게 로톡 운영의 중단을 요청하고, 서울교통공사 등 6개 로톡 광고사들에 대해 로톡이 「변호사법」을 위반하고 있다는 내용의 공문을 발송하였다.

25 서울변회는 대한변협이 개정한 「변호사 광고에 관한 규정」이 시행되기 전인 2021. 5. 27. 자신의 모든 구성변호사를 대상으로 위 규정을 준수할 것을 당부하면서 로톡 등의 변호사 검색·광고 플랫폼을 탈퇴할 것을 요구하고 구체적인 탈퇴 절차까지 안내하였으며, 위 규정에 맞게 자신의 「변호사업무광고기준에관한규정」도 개정할 예정임을 통보하였다.

26 이후, 서울변회는 2021. 7. 9. 자신의 모든 구성변호사를 대상으로 법률플랫폼에서 탈퇴할 것을 요청하는 내용의 공문을 발송하여 로톡 등의 변호사 검색·광고 플랫폼 탈퇴를 재차 요구하였다.

<표 8> 서울변회가 발송한 공문(2차례) 주요 내용

20) 대한변협이 「변호사 광고에 관한 규정」을 개정하기 이전의 시점이다.

구분	주요 내용(발췌)								
1차 공문 (2021.5.27.)	<p>5. 이에 우리 회는 변호사법 제23조 제2항 제7호에 따라 “변호사 광고에 관한 규정”에 맞게 우리 회 ‘변호사업무광고기준에관한규정’을 전부 개정할 예정입니다. 따라서 회원 여러분께서는 위 규정 시행일인 2021. 8. 4.까지 규정에 위반되는 법률플랫폼을 탈퇴하는 등 위 규정을 준수하여 주실 것을 요청드립니다. (한편, 광고업체를 표방하지만 실질적으로 자신의 사업을 광고하는 로톡 등 플랫폼과 달리 변호사 본인이 광고의 주체로서 온라인을 통해 변호사의 이름, 전문분야, 연락처 등을 표시하는 키워드 검색 광고를 하는 것은 위 규정 개정 전과 동일하게 허용되니 양지해주시기 바랍니다.)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">※ 참고사항 : 주요 법률플랫폼 탈퇴 절차</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>로톡</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 로톡 앱 또는 웹(https://www.lawtalk.co.kr) 로그인 -> [매니저(마이페이지)] -> [개인정보 수정] -> [회원탈퇴] 로톡 고객센터(02-6959-5080)에 전화하여 탈퇴 신청 </td></tr> <tr> <td>로앤굿</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 로앤굿 웹(https://www.lawandgood.com) 접속 -> 오른쪽 하단의 고객센터 채널톡 클릭 -> 새 대화 시작 -> 회원탈퇴 신청 로앤굿 고객센터(02-6953-3774)에 전화하여 탈퇴 신청 </td></tr> <tr> <td>로시컴</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 로시컴 웹(http://www.lawsee.com) 접속 -> [고객센터] -> [문의하기] -> 회원탈퇴 신청 </td></tr> </tbody> </table>	※ 참고사항 : 주요 법률플랫폼 탈퇴 절차		로톡	<ul style="list-style-type: none"> 로톡 앱 또는 웹(https://www.lawtalk.co.kr) 로그인 -> [매니저(마이페이지)] -> [개인정보 수정] -> [회원탈퇴] 로톡 고객센터(02-6959-5080)에 전화하여 탈퇴 신청 	로앤굿	<ul style="list-style-type: none"> 로앤굿 웹(https://www.lawandgood.com) 접속 -> 오른쪽 하단의 고객센터 채널톡 클릭 -> 새 대화 시작 -> 회원탈퇴 신청 로앤굿 고객센터(02-6953-3774)에 전화하여 탈퇴 신청 	로시컴	<ul style="list-style-type: none"> 로시컴 웹(http://www.lawsee.com) 접속 -> [고객센터] -> [문의하기] -> 회원탈퇴 신청
※ 참고사항 : 주요 법률플랫폼 탈퇴 절차									
로톡	<ul style="list-style-type: none"> 로톡 앱 또는 웹(https://www.lawtalk.co.kr) 로그인 -> [매니저(마이페이지)] -> [개인정보 수정] -> [회원탈퇴] 로톡 고객센터(02-6959-5080)에 전화하여 탈퇴 신청 								
로앤굿	<ul style="list-style-type: none"> 로앤굿 웹(https://www.lawandgood.com) 접속 -> 오른쪽 하단의 고객센터 채널톡 클릭 -> 새 대화 시작 -> 회원탈퇴 신청 로앤굿 고객센터(02-6953-3774)에 전화하여 탈퇴 신청 								
로시컴	<ul style="list-style-type: none"> 로시컴 웹(http://www.lawsee.com) 접속 -> [고객센터] -> [문의하기] -> 회원탈퇴 신청 								
2차 공문 (2021.7.9.)	<p style="text-align: center;">변호사 소개 플랫폼 탈퇴를 요청드립니다.</p> <p>1. 안녕하십니까? 서울지방법변호사회입니다.</p> <p>2. 대한변호사협회와 14개 지방변호사회는 지난 6월 21일 ‘법률플랫폼 사업자와 거대 자본이 법률시장을 잠식해 영리화하고 나아가 법률가들을 예측화하는 것을 우려한다’는 취지의 입장문을 발표했습니다. 이에 관하여 자주 제기되는 질의들에 대하여 답변드리고, 변호사 소개 플랫폼 탈퇴를 요청드리고자 합니다.</p>								

* 자료출처: 공정거래법 심사보고서 소갑 제1-15호증 및 제1-16호증

나) 근거

27 이러한 사실은 서울변회의 탈퇴요청 공문(공정거래법 심사보고서 소갑 제1-15호증 및 제1-16호증), 서울변회의 직역수호활동현황(표시·광고법 심사보고서 소갑 제10호증) 등을 통하여 확인된다.

나. 관련 법 규정 및 법리

1) 법 규정

독점규제 및 공정거래에 관한 법률

제51조(사업자단체의 금지행위) ① 사업자단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는

행위를 하여서는 아니 된다.

1.2. (생략)

3. 구성사업자(사업자단체의 구성원인 사업자를 말한다. 이하 같다)의 사업내용 또는 활동을 부당하게 제한하는 행위

4. (생략)

② ~ ④ (생략)

제116조(법령에 따른 정당한 행위) 이 법은 사업자 또는 사업자단체가 다른 법령에 따라 하는 정당한 행위에 대해서는 적용하지 아니한다.

표시·광고의 공정화에 관한 법률

제6조(사업자단체의 표시·광고 제한행위의 금지) ① 사업자단체는 법령에 따르지 아니하고는 그 사업자단체에 가입한 사업자에 대하여 표시·광고를 제한하는 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 공정거래위원회가 소비자의 이익을 보호하거나 공정한 거래질서를 유지하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

②·③ (생략)

2) 법리

가) 사업자단체 금지행위

28 공정거래법 제51조 제1항 제3호에 규정된 사업자단체 금지행위가 성립하기 위해서는 ①구성사업자의 사업내용 또는 활동을 제한하는 사업자단체의 의사결정이 있고 그 의사가 구성사업자에게 표시되어야 하며, ②그 결정이 구성사업자의 사업내용이나 활동을 부당하게 제한하는 것이어야 한다.²¹⁾ 다만, 공정거래법 제116조에 따라 사업자단체가 다른 법령에 따라 하는 정당한 행위에 대해서는 사업자단체 금지행위로 보지 아니한다.

나) 사업자단체의 표시·광고 제한행위

29 표시·광고법 제6조 제1항에 규정된 사업자단체의 표시·광고 제한행위가 성립하기 위해서는 ①사업자단체가 법령에 따르지 아니하고, ②그 사업자단체에 가입한

21) 대법원 2021. 9. 9. 선고 2016두36345판결 참조

사업자에 대하여 표시·광고를 제한하는 행위를 하여야 한다. 다만, 공정거래위원회가 소비자의 이익을 보호하거나 공정한 거래질서를 유지하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 사업자단체의 표시·광고 제한행위로 보지 아니한다.

다) 공정거래법 제51조 제1항 제3호 및 표시·광고법 제6조 제1항의 관계

³⁰ 공정거래법과 표시·광고법의 입법 취지와 목적 등이 서로 상이하고,²²⁾ 공정거래법과 표시·광고법에서 양 법률의 적용 관계에 대한 명시적인 규정을 두고 있지 않으므로 기본적 사실관계가 동일한 하나의 행위라 하더라도 각각의 법률을 함께 적용할 수 있다.

다. 피심인들의 위 2. 가. 행위의 위법 여부

1) 사업자단체 금지행위

가) 대한변협의 행위

(1) 사업자단체의 의사가 존재하고, 그 결정이 구성사업자에게 표시되었는지 여부

³¹ 사업자단체의 의사결정은 통상 총회, 이사회, 임원회의, 간부회의, 분과위원회 등 그 형식에 구애됨이 없이 사업자단체 전체로서의 의사결정이라고 구성사업자에게 인식될 정도의 결정, 결의 등을 말한다. 또한 사업자단체의 의사결정은 정관, 규정 또는 시행중인 사업계획서 등에 의하여 이루어지는 경우에는 정관, 규정, 사업계획서 그 자체를 사업자단체의 의사로 볼 수 있다.

³² 또한, 구성사업자에 대한 사업자단체 의사결정의 표시는 회의개최·문서송부·전화통보 등 그 형식 여하에 관계없이 의사표시의 방법으로 사업자단체의 의사결정

22) 공정거래법은 사업자 간의 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하는 데에 그 목적이 있고, 표시·광고법은 부당한 표시·광고를 방지하고 소비자에게 바르고 유용한 정보의 제공을 촉진하여 소비자의 올바른 정보에 기반한 선택권을 보장하는 데에 그 목적이 있다.

이라고 구성사업자에게 인지되는 것으로 충분하다.

33 대한변협이 2021. 5. 3. 이사회 결의를 통해 「법질서 위반 감독센터 규정」을 제정하고 「변호사업무광고규정」을 전부개정하면서 그 명칭을 「변호사 광고에 관한 규정」으로 변경하여 자신의 홈페이지를 통해 공포한 점, 2021. 5. 31. 총회 결의를 통해 「변호사윤리장전」을 개정하고 자신의 홈페이지를 통해 공포한 점, 이후 구성변호사들에게 2021. 8. 11.부터 같은 해 10. 1.까지 4차례에 걸쳐 로톡 탈퇴를 요구하는 공문을 발송하고, 2021. 10. 7. 로톡을 탈퇴하지 않은 변호사들에 대한 조사 개시를 공표한 점, 2022. 10. 17. 로톡 가입·활동을 이유로 구성변호사들을 징계한 점 등에서 비추어 볼 때 대한변협 차원에서 구성변호사들의 로톡 등 변호사 검색·광고 플랫폼 이용을 금지하기로 하는 의사결정이 있었고 이러한 의사결정이 구성변호사들에게 표시되었음이 인정된다.

(2) 구성사업자의 사업활동을 부당하게 제한하였는지 여부

34 사업자단체는 구성사업자의 공동의 이익을 증진하는 것을 목적으로 하는 단체이므로 그 목적 달성을 위하여 단체의 의사로써 구성사업자의 사업활동에 대하여 일정한 범위의 제한을 하는 것이 어느 정도 예정되어 있다 하더라도 그 결의의 내용이 구성사업자의 사업내용이나 활동을 과도하게 제한하여 구성사업자 사이의 공정하고 자유로운 경쟁을 저해할 정도에 이른 경우에는 위법하다고 할 것이다.

35 위 1. 나. 3)에서 살펴본 바와 같이 법률서비스 시장은 변호사와 소비자간 정보의 비대칭으로 인해 소비자들이 쉽게 접근하기 어려운 시장이므로 이러한 시장의 특성을 감안하여 변호사들의 광고를 폭넓게 허용하는 방향으로 「변호사법」을 개정해 왔다. 「변호사법」 제23조는 변호사들에게 신문, 잡지, 방송, 컴퓨터통신 등의 방법으로 제3자를 통해 행하는 변호사 광고를 원칙적으로 허용하고 허위·과장·비방 광고 등을 예외적으로 금지하고 있다. 더욱이, 대한변협은 로톡의 운영방식이 「변호사법」에 위반되지 않는다는 법무부의 발표와 로톡의 「변호사법」 위반혐의에 대한 검찰의 불기소처분, 불특정 다수의 변호사를 동시에 광고·홍보·소개하는 행위를 하는

자에게 광고를 의뢰하거나 참여하는 것을 제한하는 「변호사 광고에 관한 규정」은 위헌이라는 헌법재판소의 결정에도 불구하고 로톡에 가입·활동하는 변호사들에게 지속적으로 탈퇴를 요구하고 끝까지 로톡에서 탈퇴하지 않은 변호사들을 징계하기까지 하였다.

36 대한변협은 구성변호사들의 징계와 관련한 권한을 가지고 있어 구성변호사들에 대해 상당한 영향력을 행사하는 바, 대한변협이 당초 2021. 8. 11. 1,440명의 구성변호사들에게 로톡 가입과 관련한 소명서를 제출할 것을 요구하였는데 이후, 대한변협의 지속적인 탈퇴요구 및 징계 예고 등을 통해 1,200여 명의 변호사들이 로톡을 탈퇴한 사실이 확인된다.

37 대한변협의 이 사건 행위로 인해 로톡에 가입하여 활동 중인 변호사들의 입장에서 자신의 강점이나 경쟁상의 우위를 소비자들에게 효과적으로 홍보할 수 있었던 중요한 통로가 차단되었다. 변호사들은 고객 유치를 위해 학력이나 경력, 승소사례 등 업무능력, 소비자 상담후기 등 평판, 상담료 등 다양한 경쟁수단을 동원하여 상호 경쟁하는 관계에 있고, 소비자들은 로톡에 가입·활동 중인 변호사들의 업무능력, 평판, 상담료 등을 서로 비교해 본 후 자신에게 필요하고 적합한 변호사를 선택하는 것인데 대한변협의 이 사건 행위로 변호사들은 변호사 검색·광고 플랫폼을 통해 자신을 홍보하고 소비자들의 선택을 받을 수 있는 기회를 박탈당한 것이다.

38 이상에 비추어 볼 때 대한변협의 이 사건 행위는 자신이 가진 영향력을 남용하여 구성변호사들의 변호사 검색·광고 플랫폼을 통한 업무능력, 평판, 상담료 등에 대한 광고행위를 과도하게 제한함으로써 구성변호사들 사이의 공정하고 자유로운 경쟁을 저해하는 결과를 초래하였다는 점에서 이들의 사업내용 또는 활동을 부당하게 제한하는 행위에 해당된다.

(3) 다른 법령에 따른 정당한 행위에 해당하는지 여부

39 대한변협이 구성변호사들의 로톡 등 변호사 검색·광고 플랫폼 이용을 부당하게

제한한 이 사건 행위는, 로톡의 운영방식을 「변호사법」 위반으로 볼 수 없다는 법무부²³⁾의 해석과 로톡의 「변호사법」 위반 혐의에 대한 검찰의 불기소처분, 로톡과 같이 불특정 다수의 변호사를 동시에 광고·홍보·소개하는 행위를 하는 자에게 광고를 의뢰하거나 참여하는 것을 제한하는 「변호사 광고에 관한 규정」은 위헌이라는 헌법 재판소의 결정과도 상충되는 바, 대한변협의 이 사건 행위가 「변호사법」 등 다른 법령에 따른 정당한 행위에 해당되지 않음이 명백하다.²⁴⁾

나) 서울변회의 행위

(1) 사업자단체의 의사가 존재하고, 그 결정이 구성사업자에게 표시되었는지 여부

40 서울변회는 자신의 구성변호사들을 대상으로 로톡 이용 금지 및 탈퇴를 요구하기로 의사결정하고 2021. 5. 27., 2021. 7. 9. 총 두 차례에 걸쳐 로톡 탈퇴 요구 공문 문안을 직접 작성하여 발송하는 방식으로 이러한 의사결정이 있었음을 표시하였다.

41 뿐만 아니라 서울변회는 서울변회의 독자적 결정으로 대한변협이 「변호사 광고에 관한 규정」을 개정하기도 전인 2021년 2월부터 4월까지 로톡 운영자에게 로톡 운영의 중단을 요청하고, 서울교통공사 등 6개 로톡 광고사들에게 로톡이 「변호사법」을 위반하고 있다는 내용의 공문을 발송하였는바, 이상을 종합할 때 서울변회가 독자적으로 구성변호사들의 로톡 이용 금지 및 탈퇴를 요구하기로 의사결정을 한 것으로 판단된다.

(2) 구성사업자의 사업활동을 부당하게 제한하였는지 여부

42 서울변회는 구성변호사들이 대한변협의 회칙 등을 준수하지 않는 경우 대한변협의 장에게 징계개시를 신청할 수 있는 등 상당한 영향력을 행사할 수 있는 바, 서울변회가

23) 「변호사법」의 최종 유권해석 기관이다.

24) 「변호사법」을 사업자간 자유경쟁의 예외를 구체적으로 인정하고 있는 법률로 보기도 어려우며, 설령 이에 해당한다고 하더라도 대한변협의 이 사건 행위가 변호사법의 범위 내에서 행하는 필요최소한의 행위가 아님은 그 과정이나 내용에 비추어 볼 때 명백하다.

구성변호사들에게 대한변협의 「변호사 광고에 관한 규정」을 준수할 것을 당부하면서 로톡 등의 법률플랫폼을 탈퇴할 것을 요구하고 구체적인 탈퇴 절차까지 안내한 것은 구성변호사들에게 특정 서비스를 이용하지 않을 것을 실질적으로 강요한 것과 다름이 없다.

43 위 2. 가. 인정사실에서 본 바와 같이 법무부의 발표내용, 검찰의 불기소처분, 헌법재판소의 결정 등에 비추어 볼 때 로톡의 운영방식은 「변호사법」에 위반되지 않음에도 서울변회는 구성변호사들의 로톡 등 변호사 검색·광고 플랫폼의 이용을 제한하였다.

44 서울변회의 이 사건 행위로 인해 로톡에 가입하여 활동 중인 변호사들의 입장에서 자신의 강점이나 경쟁상의 우위를 소비자들에게 효과적으로 홍보할 수 있었던 중요한 통로가 차단되었다. 변호사들은 고객 유치를 위해 학력이나 경력, 승소사례 등 업무능력, 소비자 상담후기 등 평판, 상담료 등 다양한 경쟁수단을 동원하여 상호 경쟁하는 관계에 있고, 소비자들은 로톡에 가입·활동 중인 변호사들의 업무능력, 평판, 상담료 등을 서로 비교해 본 후 자신에게 필요하고 적합한 변호사를 선택하는 것인데 서울변회의 이 사건 행위로 변호사들은 변호사 검색·광고 플랫폼을 통해 자신을 홍보하고 소비자들의 선택을 받을 수 있는 기회를 박탈당한 것이다.

45 이상에 비추어볼 때 서울변회의 이 사건 행위는 자신의 영향력을 남용하여 구성변호사들의 변호사 검색·광고 플랫폼을 통한 업무능력, 평판, 상담료 등에 대한 광고행위를 과도하게 제한함으로써 구성변호사들 사이의 공정하고 자유로운 경쟁을 저해하는 결과를 초래하였다는 점에서 이들의 사업내용 또는 활동을 부당하게 제한하는 행위에 해당된다.

(3) 다른 법령에 따른 정당한 행위에 해당하는지 여부

46 위 2. 다. 1) 가) (3)에서 본 바와 같이 법무부의 해석, 검찰의 불기소처분 및 헌법재판소 결정을 감안할 때 서울변회가 구성변호사들의 로톡 등 변호사 검색·광고 플랫폼의

이용을 부당하게 제한한 이 사건 행위는 「변호사법」 등 다른 법령에 따른 정당한 행위에 해당되지 않는다.

2) 사업자단체의 표시·광고 제한행위

47 피심인들의 위 2. 가.의 행위가 ①법령에 따르지 아니하고, ②구성변호사들에 대한 광고를 제한한 행위로서 ③소비자의 이익을 보호하거나 공정한 거래질서를 유지하기 위하여 필요한 행위가 아님은 위 2. 다. 1)에서 본 바와 같다.

3) 피심인들 주장에 대한 검토

가) 공정거래법에 따른 ‘사업자단체’에 해당하지 않는다는 주장 관련

48 피심인들은 「변호사법」에 따라 설립된 공법인으로서 변호사 등록, 징계 및 변호사 광고에 관한 규제 등의 공행정사무를 「변호사법」에 따라 국가로부터 위임받아 수행하고 있으므로 피심인들은 공정거래법에 따른 ‘사업자단체’에 해당하지 않는다고 주장한다.

49 살피건대, 피심인들은 변호사들의 공동의 이익을 증진할 목적으로 조직한 결합체이므로 피심인들이 「변호사법」에 따라 설립되었는지 여부와는 관계없이 공정거래법 제2조 제2호에 따른 사업자단체에 해당한다. 설령 피심인들이 변호사법의 위임에 따라 공행정사무를 수행한다고 할지라도 피심인들이 사업자단체라는 점에는 영향을 미치지 아니한다.²⁵⁾

나) 서울변회는 공정거래법 또는 표시·광고법의 위반 주체가 될 수 없다는 주장 관련

50 「변호사법」에 따른 변호사 광고에 대한 규제 권한 및 변호사에 대한 징계 권한은 대한변협에게 있고, 서울변회의 행위는 단순히 대한변협의 정책을 안내하고

25) 대법원 2003. 2. 20. 선고 2001두5347 참조

전달한 것에 불과하므로 서울변회는 별도의 공정거래법 또는 표시·광고법의 위반 주체가 될 수 없다고 주장한다.

51 살피건대, 서울변회는 대한변협과는 별도의 의사결정기구, 회칙 및 독립된 권한을 보유하고 있는 별개의 사업자단체이고, 서울변회가 독자적으로 구성변호사들의 로톡 이용 금지 및 탈퇴를 요구하기로 의사결정한 것으로 판단됨은 위 2. 다. 1) 나) (1)에서 본 바와 같으므로 서울변회의 이 부분 주장은 이유 없다.

4) 소결

52 피심인들의 위 2. 가.의 행위는 공정거래법 제51조 제1항 제3호 및 표시·광고법 제6조 제1항 전단의 행위에 해당하여 위법하다.

3. 처분

가. 시정조치

53 피심인들은 위 2. 가.의 행위를 심의종결일 현재까지 지속하고 있으므로 공정거래법 제52조 및 표시·광고법 제6조 제3항의 규정에 따라 행위중지명령을 부과하고, 향후 동일하거나 유사한 행위가 반복되지 않도록 하기 위하여 피심인들에게 행위금지명령을 부과하며, 아울러 피심인들이 시정명령을 받은 사실을 피심인들의 구성변호사들에게도 통지하도록 통지명령을 부과한다.

나. 과징금

1) 부과 여부

54 대한변협 및 서울변회는 개업변호사들이 의무적으로 등록 또는 가입해야 하는 사업자단체로서 구성변호사들에게 상당한 영향력을 행사할 수 있고, 이 사건 행위는

변호사 간의 공정하고 자유로운 경쟁을 제한하는 행위로서 시장에 미치는 영향이 중대하며, 법률서비스를 이용하는 소비자들의 변호사 선택권도 크게 제한되는 결과가 초래되었으므로 공정거래법 제53조, 제102조, 같은 법 시행령 제84조 관련 [별표 6] 및 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시²⁶⁾에 따라 피심인들에게 과징금을 부과한다.²⁷⁾

2) 산정기준

55 공정거래법 시행령 [별표 6] 및 과징금고시 IV. 1. 라. 2) 가)에 따르면 사업자 단체금지행위에 대하여는 10억원의 범위에서 위반행위의 종료일이 속한 연도의 사업자 단체의 연간예산액에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준율을 곱하여 산정기준을 정한다.

가) 연간예산액

56 사업자단체 연간예산액은 과징금고시 II. 9.에 따라 위반행위의 종료일이 속한 연도의 해당 사업자단체의 연간예산액을 말한다. 이 때 위반행위 종료일이 속한 연도의 예산액이 편성되지 아니한 경우에는 최근 3년간 매 사업연도의 예산액 중 최근의 것을 말한다.

57 이 사건 행위는 심의일까지 계속되고 있으므로 위반행위의 종료일은 심의일인 2023. 2. 15.이 되고, 연간예산액 역시 2023년도 예산액이 되나, 대한변협의 경우 심의일까지 2023년도 예산액이 편성되지 않아 2022년도 예산액이 연간예산액이 된다.

58 이에 따라 대한변협의 연간예산액은 2022년도 예산액인 57,451,000,000원이고, 서울변회의 연간예산액은 2023년도 예산액인 29,433,000,000원이다.

나) 부과기준율

26) 2021. 12. 29. 공정거래위원회 제2021-50호로 개정된 것을 말하며, 이하 ‘과징금고시’라 한다.

27) 하나의 행정청이 기본적 사실관계가 동일한 하나의 행위에 대해 서로 다른 법률을 적용하여 두 개의 과징금 처분을 부과하는 것은 과잉금지의 원칙 또는 비례의 원칙에 어긋날 우려가 있는 점 등을 고려하여 표시·광고법 제9조에 따른 과징금은 부과하지 않기로 한다.

59 피심인들은 개업변호사들이 의무적으로 등록 또는 가입해야 하는 사업자단체로서 구성변호사들에게 상당한 영향력을 행사할 수 있고, 피심인들의 적극적 주도하에 이루어진 이 사건 행위는 변호사 간의 공정하고 자유로운 경쟁을 제한하는 행위로서 시장에 미치는 영향이 중대하며, 법률서비스를 이용하는 소비자들의 변호사 선택권도 크게 제한되는 결과가 초래되었으므로 과징금고시상 ‘매우 중대한 위반행위’에 해당한다.

60 다만, 대한변협의 경우 그 영향력이 전국에 미치므로 130%의 부과기준율을 적용하고, 서울변회는 대한변협과 달리 그 영향력이 서울지역에 한정되므로 110%의 부과기준율을 적용한다.

다) 산정기준

61 피심인들의 연간예산액에 부과기준율을 곱하여 산정한 피심인별 산정기준은 아래 <표 9>와 같다.

<표 9> 피심인별 산정기준

구분	연간예산액	부과기준율	산정기준
대한변협	57,451,000,000 원	130%	74,686,300,000원
서울변회	29,433,000,000 원	110%	32,376,300,000원

3) 1차 조정

62 산정기준을 정하는 과정에서 위반행위의 기간이 고려되지 않았으므로 위반기간에 따른 산정기준의 조정이 필요하다. 피심인들의 행위는 2021년 5월부터 2023년 2월까지 지속되었으므로 과징금고시 IV. 2. 가. 2)의 규정에 따라 산정기준의 100분의 15에 해당하는 금액을 가산한다. 이에 따른 1차 조정 산정기준은 아래 <표 10>과 같다.

<표 10> 피심인별 1차 조정 산정기준

구분	기본 산정기준	1차 조정 산정기준
대한변협	74,686,300,000원	85,889,245,000원
서울변회	32,376,300,000원	37,232,745,000원

4) 2차 조정

63 2차 조정에 해당하는 사유가 없으므로 2차 조정 산정기준은 1차 조정 산정기준과 동일하다.

5) 부과과징금의 결정

64 부과과징금 조정에 해당하는 사유가 없으므로 부과과징금은 대한변협의 경우 85,889,000,000원, 서울변회의 경우 37,232,000,000원이 되나, 공정거래법 제53조 제1항은 사업자단체가 법 제51조 제1항의 규정에 위반하는 행위가 있을 때에는 당해 사업자단체에 대하여 1,000,000,000원의 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있으므로, 대한변협과 서울변회의 위 2. 가.의 행위에 대하여 공정거래법상 한도액인 1,000,000,000원을 각각 부과하기로 한다.

4. 결론

65 피심인들의 위 2. 가.의 행위는 공정거래법 제51조 제1항 제3호 및 표시·광고법 제6조 제1항 전단의 행위에 해당하므로 시정조치에 대해서는 공정거래법 제52조 및 표시·광고법 제6조 제3항을, 과징금 부과에 대해서는 공정거래법 제53조를 각각 적용하여 주문과 같이 의결한다.

공정거래위원회는 위와 같이 의결하였다.

2023년 4월 13일

의 장 부 위 원 장 윤 수 현

주 심 위 원 정 진 욱

위 원 김 성 삼

위 원 고 병 희

위 원 이 정 희

위 원 최 윤 정 퇴임에 의한 서명불능

[별지]

통지 문안 (대한변호사협회)

공정거래위원회로부터 시정명령을 받은 사실의 통지

저희 대한변호사협회는 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’ 및 ‘표시·광고의 공정화에 관한 법률’을 위반하였다는 이유로 공정거래위원회로부터 다음과 같이 시정명령(공정거래위원회 의결 제 2023 - 063호, 2023. 4. 13.)을 받은 사실이 있음을 알려드립니다.

- 다 음 -

피심인 대한변호사협회는 구성사업자들로 하여금 변호사 검색·광고 플랫폼 서비스를 이용하지 못하도록 하는 방법으로 구성사업자의 표시·광고와 관련된 사업내용이나 활동을 부당하게 제한하는 행위를 즉시 중지하고, 이와 같은 행위를 다시 하여서는 아니 된다.

2023년 월 일

대한변호사협회 회장 ○ ○ ○ (인)

공정거래위원회로부터 시정명령을 받은 사실의 통지

저희 서울지방법변호사회는 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’ 및 ‘표시·광고의 공정화에 관한 법률’을 위반하였다는 이유로 공정거래위원회로부터 다음과 같이 시정명령(공정거래위원회 의결 제 2023 - 063 호, 2023. 4. 13.)을 받은 사실이 있음을 알려드립니다.

- 다 음 -

피심인 서울지방법변호사회는 구성사업자들로 하여금 변호사 검색·광고 플랫폼 서비스를 이용하지 못하도록 하는 방법으로 구성사업자의 표시·광고와 관련된 사업내용이나 활동을 부당하게 제한하는 행위를 즉시 중지하고, 이와 같은 행위를 다시 하여서는 아니 된다.

2023년 월 일

서울지방법변호사회 회장 ○ ○ ○ (인)