



안희원

공정위 제도개선작업팀 국장

## 카르텔일괄정리법의 주요내용과 기대효과

**「독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 적용이 제**

외되는 부당한 공동행위등의 정비에 관한 법률」(약칭 “카르텔일괄정리법”)이 지난 1월 6일 국회에서 통과되어 2월 5일 공포·시행되었다. 동 법률은 그 내용상 우리 나라의 경제환경하에서 오랫동안 일반화되어 왔던 잘못된 관행을 제거하는 획기적인 것일 뿐 아니라, 입법형식<sup>1)</sup>면에서도 국내입법사상 유례를 찾기 어려운 개혁입법이라는 데 커다란 의의가 있다고 여겨진다.

우리 나라는 과거 한정된 자원으로 효율적인 경제개발을 이뤄내기 위하여 특정산업의 보호·육성, 수출지원 또는 과당경쟁 방지 등을 이유로 가격·생산량·판매지역 등에 대한 카르텔<sup>2)</sup>을 정부가 묵인하거나 나아가 법령으로 카르텔을 보장하여 왔다. 이는 카르텔을 통한 독점력 형성의 보장이 기존 사업자들을 정부의 정책방향에 순응시키고 과잉시설·중복투자 회피 등을 통해 효율성을 증대시키는 데 유효한 수단이 될 수 있다고 기대한 데에 기인했다고 보여진다.

그러나 경제가 이미 상당수준의 발전단계에 올라있는 현 시점에서 볼 때에는, 카르텔이 일시적으로 가졌던 효율성 증진효과는 크게 약화되고 있고 각종 부작용이 노정되어 오히려 기업과 산업의 경쟁력 제고를 통한 지속적 경제발전에 걸림돌이 된다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다.

한편, 국제사회에서는 그동안 UR을 비롯한 꾸준한 경제개방의 노력으로 관세·비관세 무역장벽은 어느 정도 완화되었으나 이것만으로 자유로운 국제무역이 보장되기에는 아직 미흡하다는 인식이 남아 있다. 담합등 민간의 경쟁제한 행위가 자유로운 시장접근을 막는 또 하나의 중요한 요인이라는 것이다.

이러한 인식을 바탕으로 OECD는 '91년부터 경쟁법 및 정책의 국제적인 통합문제를 거론하기 시작하였다. 수년간의 논의 끝에 '98년 4월 18일 OECD각료이사회는 우선 경성카르텔 금지를 위한 권고(Recommendation of the Council concerning Effective Action against Hard Core Cartels)를 채택함으로써 각국의 경성카르텔을 규제하기 위한 노력을 구체화하였다.

권고의 주요 내용중 하나는 외국이 다른 나라

1) 일괄정리법 형식의 입법례는 과거 「기업활동규제완화에관한특별조치법」등 6건의 유사입법례가 있었으나, 대부분 관련법률의 제·개정 등에 따라 관련된 정부조직(기관)의 명칭, 인용법률조항, 행정절차 등을 고치는 수준이었으며, 개별법의 실제적 규정을 일괄하여 개정함으로써 개혁입법의 효율성을 살린 것은 이번이 사실상 처음이라고 할 수 있다.  
2) 카르텔의 개념은 「독점규제및공정거래에관한법률」(이하 '공정거래법'이라 한다) 제19조가 규정하고 있는 '부당한 공동행위'라고 이해하면 크게 어긋나지 않을 것이며, 유사한 표현으로 '담합'이라는 말을 쓰기도 한다.



의 경쟁당국에 대하여 경성카르텔 행위에 대한 조사·시정을 요청할 경우 이에 협력하도록 하는 것이어서, 미국·EU 등은 자국기업의 시장접근을 막는다고 판단되는 국내 카르텔에 대한 시정을 요구하기 위하여 우리 나라에 대하여 양국간 협정을 체결하도록 요청하는 사례가 나타날 것으로 예상된다.

이상과 같은 대내외적인 여건을 고려하여 공정거래위원회는 경쟁제한성이 크기 때문에 경제발전에 해해요소가 되거나 국제적 기준에 비추어 그 합리성과 정당성이 인정되기 어려운 카르텔의 정비를 추진하게 되었다.

### 카르텔은 비효율적 자원배분 및 소비자 불이익 초래

공정거래법에서 말하는 부당한 공동행위는, 사업자가 계약등의 방법으로 다른 사업자와 공동으로 일정한 거래 분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위를 하기로 합의하는 것을 말한다. 그 대상행위는 가격의 결정·유지 또는 변경, 상품의 거래조건이나 그 대가의 지급조건의 결정, 생산·판매의 제한, 거래상대방의 제한, 기타 경쟁을 제한하는 행위이다.

OECD권고는 이 중에서 핵심이 되는 가격고정(to fix prices), 입찰담합(to make rigged bids), 생산량제한(to establish output restrictions or quotas), 시장분할(to share or divide markets)을 위한 경쟁사업자간의 반경쟁적 합의 또는 협약을 경성카르텔(Hard Core Cartel)로 정의하고 이를 금지하고 있다. 이는 이들 행위가 경쟁제한성이 명백하고 중대하기 때문에 그 행위 자체로서 당

연히 위법이라는 인식에 바탕을 두고 있으며, 우선 각국이 규제의 정당성에 이의를 제기하기 어려운 분야라 할 수 있다.

카르텔의 효과에 대해서는 과당경쟁을 방지함으로써 적절한 품질의 상품이 적절한 가격으로 공급되도록 하며 업계의 건전한 발전을 유도하는 긍정적 기능을 한다는 주장이 일부에서 제기되어 왔다.

그러나 카르텔은 근본적으로 경쟁압력을 없애기 때문에 가격이 독점적으로 책정됨으로써 비효율적 자원배분을 초래하고 소비자에게 불이익을 주게 된다. 이것은 카르텔 참가 사업자들이 안정적인 독점이윤에 만족해서 품질제고, 기술혁신, 신상품 개발, 경영합리화 등의 노력을 게을리하고 경제환경의 변화에 소극적으로 대처하는 한편, 독점이윤을 해칠 수 있는 잠재적인 경쟁사업자의 시장진입을 억제하는 등 각종 경쟁유발요인을 막고자 노력하게 되는 데 따르는 결과이다.

카르텔에 의해 형성되는 시장에서는 비효율적인 한계기업이 온존하게 됨으로써 산업의 구조조정이 저해된다. 카르텔이 장기간 계속될 경우 산업 전체의 경쟁력과 활력이 저하될 수밖에 없으며, 그로 인하여 경제환경이 크게 변하더라도 제도적 보호막인 카르텔제도를 쉽게 폐지할 수 없는 상태가 되기 때문에 결국 카르텔이 장기화되는 악순환에 빠지게 되는 것이다.

### 정비대상이 된 카르텔의 주요내용

이번에 정비된 카르텔은 사업자간의 행위가 부당한 공동행위에 해당되지만 개별법령에 근거가 있기 때문에 공정거래법 제58조<sup>3)</sup>에 따라 공정거

3) 공정거래법 제58조(법령에 따른 정당한 행위)는 "이 법의 규정은 사업자 또는 사업자단체가 다른 법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위에 대하여는 이를 적용하지 아니한다"라고 규정하고 있다.

래법의 적용이 제외되는 행위들이다.<sup>4)</sup> 그중에서 특히 당초의 도입목적이 이미 달성되었거나 원래의 취지와 달리 운영되는 카르텔이 정비대상이 되었다.

첫째, 전문직서비스의 수수료를 해당 사업자단체가 정하여 주무관청의 인가를 받는 카르텔이다. 변호사, 공인회계사, 관세사, 세무사, 행정사, 변리사, 공인노무사, 수의사, 건축사 등 9개 직종이 여기에 해당된다. 이러한 전문서비스에 대해서는 수요자가 해당서비스에 관한 정보를 잘 알 수 없다는 정보의 비대칭성과 전문직서비스는 준공공재적 성격을 가지므로 정부의 개입이 불가피하다는 인식 등이 보수결정 카르텔의 논리적 근거였다. 이들 전문자격사의 경우 해당 사업자단체가 정한 보수기준을 따르도록 되어 있어, 각 전문자격사가 제공하는 서비스의 품질수준과는 관계없이 보수가 거의 일정한 수준으로 결정되어 소비자들은 여기에 따를 수밖에 없던 것이 사실이다.

그러나 최근에는 전문직서비스에 대한 인식이 바뀌어 전문직서비스도 많은 상품(서비스) 가운데 하나이며, 경쟁이 도입될 경우 수수료 인하, 소비자의 선택범위 확대 등을 통해 수요자의 후생이 증대될 수 있다는 견해가 주류를 이루게 되었으며, 여기에는 종래의 전문직 서비스에 대한 소비자들의 불만이 큰 작용을 하고 있다.

미국의 경우, 변호사회의 최저보수규정에 대한 Goldfarb판결('75년) 이후 전문직서비스 영역에도 반트러스트법이 적용됨을 명확히 하고 있다.

서비스의 가격을 그 공급자가 집단적으로 정한

다는 것은 어느모로 보나 합리성을 갖기 어렵기 때문에 이번에 보수기준을 폐지하게 되었다. 이에 따라 앞으로 전문자격사별로 서비스 및 보수의 차별화가 이루어지고 소비자는 스스로 자신이 원하는 서비스를 제공하는 전문자격사를 선택할 수 있는 지위를 누리게 될 것으로 예상된다.<sup>5)</sup>

둘째, 수출입과 관련된 카르텔이다. WTO출범을 전후하여 관세인하, 수입제한 품목의 축소, 통관절차의 간소화 등 관세나 비관세 수단으로 형성되었던 국경장벽(border barriers)은 이미 상당한 수준으로 개선되었으나, 수출카르텔은 국내시장에서의 경쟁을 제한하지 않는다는 이유로 많은 국가에서 인정되는 등 무역정책적 측면에서 경쟁정책의 배제가 허용되는 경우가 있다.

그러나 국내시장에서의 경쟁제한과 해외시장에서의 경쟁제한을 구분하기는 쉽지 않으며, 나아가 국내외 시장의 구분이 없어지는 최근의 추세하에서는 수출카르텔 역시 국내경제에 미치는 효과와 대외신인도 등에 대한 영향 등을 면밀히 분석하여 이에 대한 취급을 새로이 고려할 필요가 있게 되었다.

이번 정비작업에는 「대외무역법」상의 수출입관련 카르텔과 「해외건설촉진법」에 근거한 해외건설활동관련 카르텔이 포함되었다. 구체적으로는 종래 사업자들이 외국에서 행하는 국제입찰에 참가할 때 과당경쟁을 방지하기 위해서 또는 무역에 관한 각종 협정을 지키기 위해 필요한 경우 등에는 산업자원부장관이 특정 사업자들에게 입찰에 참가하지 못하도록 하거나 수출입가격을 조절

4) 다만 농·축·수산업 및 중소기업자가 그들의 단체를 통해 자조적 활동으로서 행하는 공동행위는 경제적 약자들이 효율성을 증진시키거나 작황에 따라 수급과 가격의 불안정을 조정하기 위한 것이라는 합리성이 인정되고, 또한 국제적으로도 인정되기 때문에 이번 정비대상에서는 제외되었다. 한편, 이와 별도로 시행령 등에 근거한 카르텔은 소관 주무부처와 협조하여 해당 시행령 등을 고쳐서 폐지하도록 하고 있다.

5) 공정위는 전문자격서비스별로 공신력을 갖춘 수요자단체가 지역별, 서비스 종류별로 전문자격사의 보수수준에 관한 정보를 주기적으로 조사·공표할 수 있도록 지원함으로써, 수요자들이 개별적으로 제시받게 되는 서비스 가격의 적정성을 판단하여 거래상대방을 선택할 수 있도록 가격정보를 제공할 계획이다.



하도록 명령할 수 있었으나, 조정명령의 발동사유를 정부간 협정의 준수 또는 방산물자를 수출하는 경우 등 국제적으로 인정되는 경우로 한정하도록 하였다. 이러한 전형적인 수출입관련 카르텔이 국제적 수준으로 정비됨으로써 대외적 무역마찰의 소지를 줄임은 물론, 국내사업자들의 자유로운 사업활동을 보장할 수 있게 되었다.

동시에 해외건설업자 상호간의 수주경합으로 인한 낙찰가격의 저하 등을 방지하기 위해 필요한 경우, 건설교통부장관이 해외공사 수주자를 지정하거나 국가별·지역별로 진출할 해외건설업자를 지정할 수 있던 제도를 폐지하였다.

셋째, 비살균탁주의 공급구역에 대한 제한을 2001년부터 폐지하도록 하였다.<sup>6)</sup> 그동안 비살균탁주는 주류제조장 소재지의 시·군내에서만 공급할 수 있었으나, 이는 한정된 지역내 소수의 탁주 제조업체들에게 특정지역에서의 독과점을 허용하는 결과를 초래하여 탁주의 품질이 오랜기간 동안 개선되지 못하는 상태를 야기했고 소비자는 인근 시·군에서 질 좋은 탁주가 생산되더라도 이를 가까운 유통망을 통해 구할 수 없었다.

이번에 공급구역제한이 폐지됨에 따라 소비자의 선택범위가 전국적으로 확대되고 탁주 제조업체들간에 본격적인 품질경쟁이 전개되어 탁주의 품질이 크게 향상되는 것은 물론, 탁주생산업체의 구조개편이 빠르게 진전될 것으로 기대된다.

넷째, 보험료를 산출기관에 의한 보험료를 공동 산출제도를 개선하였다. 보험사업자들은 지금까지 자신들이 공동설립한 보험개발원이 산출한 보험료기준에 따라 보험료를 공동으로 책정하여 왔다. 보험개발원이 그동안 산출하여 제공한 보험료는

보험금으로 지급되는 순보험료뿐 아니라, 회사의 영업비용·이윤 등이 반영되는 부가보험료(보험료의 20~60% 차지)도 포함된 영업보험료였으며, 이에 따라 보험회사의 비효율적 경영으로 인하여 발생한 추가비용도 보험개발원의 보험료 산출기준에 포함되어 소비자에게 전가되어 온 것이 사실이다.

그러나 2000년부터는 보험개발원은 순보험료만을 산출하여 제공할 수 있고 부가보험료는 보험회사들이 개별적으로 정하도록 하였기 때문에, 각 보험회사들의 경영상태에 따라 부가보험료가 차별화될 것이다. 이에 따라 보험회사들은 경영효율화를 통해 부가보험료를 낮춤으로써 고객을 확보하려고 노력하게 될 것이므로 소비자들이 지불하는 보험료가 낮아지는 동시에 보험사업자들의 경쟁력도 향상되어 국내에 진출하는 외국의 우수보험회사들과 경쟁할 수 있게 될 것으로 예상된다.<sup>7)</sup>

마지막으로, 중소기업제품에 대한 단체수익계약 제도를 개선하였다. 현재 정부나 공공기업등 공공기관이 중소기업청이 고시하는 물품을 구매할 때에는 중소기업협동조합과 단체수익계약을 체결하도록 사실상 강제되고 있다. 이에 따라 해당조합에 가입한 중소기업들은 경쟁없이 계약물량을 확보하게 되어 기술개발·품질개선 등 경쟁력제고 노력을 소홀히 하고 공공기관의 예산낭비와 각종 비리를 유발하는 결과를 초래하였으며, 일부 소수 업체에 대한 물량편중배정, 연고배정, 신규회원 가입제한 등 불공정거래행위가 빈발해온 것이 사실이다. 이러한 사실은 '98년 3~4월중에 공정거래위원회가 실시한 중소기업협동조합들에 대한 실태조사를 통하여 확인된 바 있다.

6) 비살균탁주의 공급구역제한 폐지는 과거 같은 내용의 주세법개정안이 3차례('90, '93, '94)에 걸쳐 국회에 제출되었으나 업계의 치열한 로비활동으로 인해 매번 국회에서 통과되지 못한 바 있다.

7) 한 예로, 자동차보험의 경우 가격자유화 확대조치('98. 8. 1)에 따라 최근 가격경쟁이 심화되어 전반적인 보험료수준이 낮아지고 있는 현상을 촉진하게 될 것으로 전망된다.

이 법의 시행으로 단체수계약 대상물품의 수를 '98년 기준으로 향후 3년간 20%씩 줄여 '98년 258개 품목에서 2001년에는 103개 품목으로 축소하도록 하였다. 한편 제외되는 품목은 대부분 중소기업간 경쟁품목으로 지정하여 공공기관 구매 입찰시 대기업의 참여가 배제되고 중소기업끼리 경쟁하게 될 것으로 예상된다.<sup>8)</sup> 이러한 중소기업간 경쟁확대조치는 중소기업의 경쟁력 강화, 공공기관의 예산절감 등에 크게 기여할 것으로 기대하고 있다.

### 카르텔 일괄정비는 시장경제 활성화 촉진하고 대외신인도 개선에 기여

카르텔 일괄정비는 무엇보다도 이제까지의 통상적인 인식과 경제정책의 주요 수단에 대한 일대 전환이라는 점에서 의미가 크다. 담합을 통상적인 사업관행으로 여겨 왔던 사업자들의 인식이 바뀌는 계기가 되었고, 사업자단체를 통한 카르텔 허용이라는 정부정책의 주요 수단으로부터의 단절을 의미한다. 이를 통해 우리 경제는 본격적인 경쟁체제를 구축하는 계기를 갖게 되었고 시장경제 활성화를 촉진하는 효과를 거두게 될 것이다. 각 사업자들은 치열한 경쟁을 겪어야만 하고 그 결과 우리 기업의 경쟁력은 더욱 향상될 것으로 기대한다.

한편 대외적으로 보면 일본의 경우에는 '97년 7

월에 「공정거래법 적용제외제도의 정리를 위한 법률」을 제정한 바 있다.<sup>9)</sup> 이를 통해서 일본은 경쟁제한적인 제도의 개선을 위한 강한 의지를 대외적으로 부각시켰다고 볼 수 있다.

미국 및 EC 등 주요 선진국의 경쟁당국자 눈에 일본·중국과 함께 카르텔천국으로 비춰졌던 우리나라의 경우에도 '카르텔일괄정리법'의 제정은 대외신인도 개선에 크게 기여할 것으로 기대된다.

카르텔을 금지하도록 하는 것은 기존의 안정적 환경을 변화시키는 것이기 때문에 사업자들에게 고통스럽게 느껴질 수도 있으나, 시장개방의 확대에 따라 세계시장에서 국제적 경쟁에 노출될 수밖에 없는 현실속에서 사업자들의 경쟁력을 강화시킬 수 있는 여건을 조성하는 것이라는 점에서 신규사업자뿐 아니라 기존사업자들에게도 크게 도움이 된다는 점을 강조하고 싶다.

공정거래위원회는 앞으로도 이번 정비작업에서 빠진 카르텔제도를 꾸준히 발굴·개선하는 동시에, 사업자들의 관행이나 정부등 감독기관의 지도·개입, 그리고 독과점 사업자들의 부당한 담합행태 등 뿌리깊은 카르텔적 요소들을 개선해 나아갈 계획이다. 이러한 작업에는 관련 정부기관 뿐 아니라 사업자단체, 사업자 그리고 일반 소비자들의 노력과 동참이 필수적임을 당부하고 싶다. **공정**

8) '99년의 경우 단체수계약 대상품목에서 제외된 52개 품목 중 48개 품목을 중소기업간 경쟁품목으로 지정하였다.

9) 정식명칭은 「사적독점 금지 및 공정거래확보에 관한 법률의 적용제외제도의 정리등에 관한 법률」이며, 20개의 다른 개별법률이 허용하고 있던 35개의 카르텔제도 등에 대한 특례를 폐지해서 앞으로는 그러한 행위도 독금법에 의해 규제를 받도록 하였다.