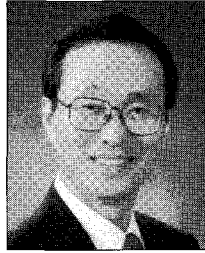


반카르텔(Anti-Cartel) 법집행의 강화



윤 호 일

법무법인 화우(YOON & YANG) 대표변호사

시장의 가격시스템을 파괴하고 소비자에게 피해를 끼치는 카르텔은 그 해악이 매우 심각하기 때문에 경쟁 당국의 역할 중에서 카르텔을 억제하는 것만큼 중요한 일이 없다. 여기서는 이를 위한 공정거래위원회의 최근의 노력을 살펴보고 몇 가지 추가적인 법집행 강화방안 및 이를 위한 역량의 강화방안을 제시해 본다.

I. 서언

정부주도의 경제체제로부터 경쟁적 시장체제로의 이행을 뒷받침하기 위해 1981년에 도입된 공정거래법은 지난 24년간 한국경제에 있어 경쟁을 촉진하여 경제효율과 소비자후생을 증진하는 데 큰 기여를 해왔다. 공정거래위원회는 경쟁제한적인 규제를 상당히 완화시키고 카르텔, 기타 경쟁제한행위에 대한 법집행 노력도 상당히 강화해 왔으며, 외환위기 이후 재벌의 기업구조조정에 있어서도 큰 역할을 수행해 왔다.

그러나 그 동안 공정거래위원회는 거래상지위 남용 등 불공정거래행위와 부당내부거래 사건과 같은 재벌정책의 수행 등 거래의 공정화 임무에 가용자원의 주요 부분을 사용해 오다가 최근에 이르러 경쟁질서에 대한 과급영향이 보다 큰 카르텔, 독과점, 기업결합 사건에 관심을 높이기 시작했다.

II. 공정거래위원회의 반카르텔(Anti-Cartel) 법집행 강화노력

1. 카르텔 적발 건수 및 과징금 액수의 증가 : 지난 몇 년간 공정거래위원회가 적발한 부당한 공동행위 건수와 부과한 과징금의 액수가 점차 증가했다. 특히 2003년에 23건을 적발하여 그 중 9건에 대하여 총 1,098억원의 과징금을 부과하고, 2004년에는 35건을 적발하여 그 중 12건에 대하여 총 288억원의 과징금을 부과했다.
2. 과징금 최고한도의 상향조정 : 2004년 12월 31일 공포된 개정 공정거래법은 과징금 최고한도를 현행 관련 매출액의 5%에서 10%로 상향조정했다.
3. 공동행위에 관한 추정규정의 사용 : 공정거래위원회는 공정거래법 제19조제5항의 이른바 “부당한 공동행위에 관한 추정규정”을 상당히 자주 사용해 왔다. 물론 명시적 합의가 있는 경우에도 공정거래위원회가 합의에 관한 증거를 확보하기가 어렵고, 명시적 합의가 없는 경우에 묵시적 합의를 입증하기에 충분한 정황증거를 공정거래위원회가 제시하기에 어려운 경우가 실제로 많이 있을 것이다. 그러나 개인적인 견해로는 공정거래위원회는 명시적 합의를 입증할 만한 증거가 없는 경우에 경제분석의 결과와 다른 정황증거를 사용하여 묵시적 합의를 입증할 만한 충분한 증거가 있는 경우에는 제19조제5항에 대한 의존을 자제하고 제19조제1항을 적용할 것이고, 묵시적 합의를 입증할 만한 증거도 부족한 경우에는 공동행위의 외형이 있는 경우에도 제19조제5항을 적용하지 아니하여야 한다고 본다.

이 추정규정은 그 문언의 불명확성으로 인하여 판례·학설상 상당한 견해의 대립이 있으나, 부당한 공동행위가 성립되기 위한 합의에는 묵시적인 합의도 포함된다는 당연한 내용을 규정한 것에 불과한 것으로 보아야 하고, 입법론으로는 이를 폐지해야 한다고 본다. 제19조제1항에 규정된 “합의”에는 명시적 합의뿐만 아니라 묵시적 합의도 당연히 포함되고, 제19조제5항을 공동행위의 외형이 있으면 합의의 존재를 입증할만한 증거가 부족함에도 불구하고 합의가 있는 것으로 법률상 추정하는 것으로 해석하는 것은 형벌규정의 적용뿐만 아니라 시정조치나 과징금의 부과에 있어서도 적법절차의 원칙 등 헌법에 위반된다고 보아야 한다고 생각된다. 실제로 공동행위의 외형이 격렬한 경쟁의 결과인 경우가 많다는 점을 생각하면 더욱 그러하다.

4. 감면제도(Leniency Program)의 활성화 : 1997년에 도입된 카르텔 신고자 및 조사협조자에 대한 감면제도는 그 동안 카르텔에 대하여 부과되는 과징금과 형벌 수준이 상대적으로

낮고 감면제도 적용을 위한 요건이 엄격하여 그 활용 건수가 미미하다가 그 적발과 제재수준이 높아진 최근에 와서는 2004년에 5건의 카르텔 사건에서 이 제도가 적용되는 등 우리나라에서도 카르텔을 효과적으로 적발·억제할 수 있는 유용한 제도임이 입증되고 있다. 공정거래위원회는 이 감면제도를 보다 적극적으로 활용하기 위해 최초신고자 또는 조사협조자와 그 이후 신고자 또는 조사협조자간의 감면혜택의 차이를 크게 하고, 카르텔 적발력 강화를 위해 추가감면제도(amnesty plus)를 새로 도입하고, 감면 요건에 해당하는 경우에는 일정한 감면혜택이 자동적으로 부여될 수 있도록 공정거래위원회의 재량이 개입될 수 있는 여지를 없앨 것을 추진하고 있다.

5. **신고포상제도의 활성화** : 2002년에 도입된 신고포상제도의 활성화를 위해 이번 공정거래법 개정시 카르텔 등 공정거래법 위반행위를 신고 또는 제보하고 이를 입증할 수 있는 증거 자료를 제출한 자에 대하여 포상금을 지급할 수 있는 근거규정을 신설하였다. 시행령 개정시에 포상금 지급의 자동성과 투명성을 높이는 방향으로 그 지급의 시기, 기준, 절차 등이 개선될 것으로 보인다.
6. **손해배상청구제도의 활성화** : 현행 공정거래법은 카르텔 등 공정거래법 위반행위로 인한 손해에 대하여 사업자는 피해자에 대하여 무과실책임을 지되 피해자의 손해배상청구권 행사시 공정거래위원회의 시정조치가 확정된 후에 비로소 사업자의 책임을 재판상 주장할 수 있도록 하고 있다. 개정 공정거래법은 재판상의 주장제한제도를 폐지하여 피해자가 바로 법원에 소송을 제기할 수 있도록 하고, 피해의 발생은 확실하나 피해액의 입증이 곤란한 경우에 법원이 변론의 전취지와 증거조사결과를 감안하여 손해액을 인정할 수 있도록 하는 한편, 사업자의 무과실책임제도를 폐지하고 고의 또는 과실이 없음을 입증한 경우에는 손해배상의 책임을 지지 아니하도록 했다.
7. **국제카르텔에 대한 제재와 역외적용제도의 보완** : 우리나라 경제의 개방화·세계화의 진전과 더불어 공정거래위원회는 국제카르텔에 대하여 2002년 3월 최초로 휴연전극봉 카르텔, 그리고 2003년 4월 비타민 국제카르텔에 대해 과징금을 부과하였다. 개정 공정거래법에서는 국제카르텔 등 국외에서 이루어진 외국사업자의 행위라도 국내시장에 영향을 미치는 경우 공정거래법을 적용할 수 있는 근거를 명문화하고 외국사업자에 대한 문서송달 규정을 신설하였다.

Ⅲ. 기타 반카르텔(Anti-Cartel) 법집행 강화 및 공정거래위원회의 역량 강화방안

카르텔은 그 해악이 매우 심각하기 때문에 대부분의 국가들이 이를 차단하는데 최우선의 노력을 기울이고 있다. 몇 가지 추가적인 법집행 강화방안과 이를 위한 공정거래위원회의 역량의 강화방안을 언급하고자 한다.

1. **공정거래위원회의 조사역량의 집중** : 공정거래위원회가 감시하고 있는 여러 가지 경쟁제한 행위 중 카르텔이 경쟁제한성이 가장 심하고 가장 큰 소비자피해를 유발하고 있으므로 카르텔에 대해 공정거래위원회의 조사역량을 최우선적으로 집중해야 할 것이다.
2. **경제적 분석의 강화** : 특히 사업자가 합의가 없었음을 주장하는 경우에 카르텔의 존재를 효과적으로 입증하기 위해서는 경제적 증거가 필요하며, 이를 위해서는 조사과정에서 경제적 분석이 강화되고 심판과정에서 피심인에게도 경제적 분석을 자유롭게 허용하여야 한다. 경제적 분석을 강화하여 실시하게 되면, 특정 카르텔로 인한 소비자 피해액도 산출할 수 있게 되어, 제재수준을 결정할 때에도 많은 도움이 될 것이다.
3. **검찰고발** : 공정거래법은 카르텔 행위자를 형벌에 처하도록 규정하면서도 공정거래위원회의 고발이 있어야 검찰이 공소를 제기할 수 있도록 하고, 공정거래위원회는 그 위반의 정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 경쟁질서를 현저히 저해한다고 인정하는 경우에는 검찰에 고발하여야 한다고 규정하고 있다. 검찰고발의 대폭적 증가는 카르텔을 현저히 억제할 것이다.
4. **법률전문가의 보강** : 사건의 조사 및 심결은 법의 집행이며, 적법 타당하고 효과적인 법집행은 법률전문성을 필요로 한다. 특히 카르텔에 대한 법집행 역량을 강화하기 위해 공정거래위원회로서도 법률전문가를 계속적으로 대폭 보강할 필요가 있다.
5. **검찰과의 합동조사** : 공정거래위원회의 전속고발제도의 유지 여부를 막론하고 카르텔 사건의 조사 초기부터 공정거래위원회와 검찰이 실질적으로 합동조사를 할 수 있도록 공정거래위원회 내에 상설 합동조사팀(joint task force)을 설치하는 등 카르텔 조사에 공정거래위원회의 전문성과 검찰의 수사능력을 함께 활용하여 효율적인 조사를 할 수 있는 방안을 도

입하는 것이 바람직하다.

6. **집단소송제도의 도입** : 금년에 증권관련 집단소송제도가 도입되었는바, 카르텔에 대하여도 집단소송제도를 도입하면 카르텔이 현저히 억제될 것이다.
7. **국제협력의 강화** : 국제카르텔 사건의 효과적인 조사와 제재를 위하여는 각국의 경쟁당국 간의 협력과 협조가 필요하다. 최근 미국과 EU간의 증대되는 협력에 주목하면서, 특히 미국과 EU와의 적극적인 협력을 추진하여야 할 것이다.
8. **경쟁제한적 행정지도의 폐지** : 행정지도에서 유발된 카르텔을 근절하기 위해서 공정거래위원회는 당해 행정지도를 폐지 또는 변경토록 더욱 적극적인 노력을 해야 할 것이다.
9. **사업자단체와 기업에 대한 교육 강화** : 유교적인 문화전통, 국내시장의 높은 시장집중도, 사업자단체의 존재 등 우리나라의 특수성에 비추어 카르텔을 근절하기 위해서 사업자에 대한 제재의 강화만으로는 한계가 있으므로, Compliance Program의 확산 및 실효성의 증대와 교육의 강화가 필요하다. **경쟁저널**