

통신 및 미디어 산업에서의 카르텔에 대한 심결사례 연구

행정지도, 카르텔유형, 경쟁제한성 판단, 카르텔 제재를 중심으로

오정호*

(세종대학교 신문방송학과 교수)

국내 통신 및 미디어 산업의 카르텔 심결 사례들을 통해 산업별 카르텔 발생 현황과 카르텔 유형별 심결사례의 현황을 파악하고 개선방안을 살펴보았다. 또한 규제산업의 관행이면서 카르텔 형성과 관련된 ‘행정지도’를 중심으로 카르텔의 특성을 파악하고 개선방안을 살펴보았다. 마지막으로 카르텔 규제의 주요 요소이면서 카르텔 폐해와 관련된 ‘카르텔 유형’, ‘경쟁제한성’, 그리고 ‘카르텔 제재’를 중심으로 카르텔의 특성을 파악하고 개선방안을 살펴보았다. 심결사례의 분석 결과와 개선방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 대체될 유료 방송산업, 통신산업, 영화산업, 신문산업 등의 순으로 담합의 발생빈도가 높았다. 또한 가격담합은 통신 및 미디어 산업의 거의 모든 세부 분야에서 나타난 반면 설비제한 담합과 영업수행·관리 담합은 어느 분야에도 나타나지 않았다. 담합의 발생을 줄이기 위한 개선방안으로는 방송통신위원회와 공정거래위원회의 공조체제 강화와 공정거래지울준수프로그램의 급속한 확산을 들 수 있다. 둘째, 미디어 산업보다는 통신 산업에서 행정지도가 담합의 기회를 더 많이 제공하는 것으로 나타났다. 행정지도가 담합을 촉진시키는 것을 방지하기 위한 미시적 개선방안으로는 방송통신위원회 및 문화체육관광부와 사업자들에게 행정지도와 관련된 준수사항을 각인시키는 것이 필요하고 거시적 개선방안으로는 경쟁제한적 규제의 수정이 필요하다. 셋째, 통신 및 미디어 산업은 다른 산업과 유사하게 경성카르텔의 비중이 높은 것으로 나타났다. 통신 및 미디어 산업은 새로운 유형의 담합이 출현할 가능성이 높으므로 카르텔 규제의 실효성을 높이기 위해 포괄주의의 도입이 필요하다. 넷째, 경성 및 연성 카르텔과 같은 담합의 성격에 따라서 경쟁제한성 분석의 심도가 달라지기보다는 과징금 규모가 큰 경우일수록 경쟁제한성 분석의 심도가 높은 것으로 나타났으나 전반적으로 경쟁제한성 분석의 심도는 낮은 편이다. 경쟁제한성 판단을 개선하기 위해서 미디어산업의 경우 관련시장의 획정에 있어서 양면시장 특성에 대한 고려가 필요하다. 다섯째, 시정명령만 있는 경우가 과징금을 부과한 경우보다 많은 것으로 나타나 카르텔 제재는 미흡한 것으로 나타났다. 시정조치의 실효성을 높이기 위해 과징금 부과 요건의 확대와

* jhooh@sejong.ac.kr

손해배상제도의 활성화를 고려해볼 수 있다.

주제어: 미디어 산업, 행정지도, 카르텔 유형, 경쟁제한성 판단, 카르텔 제재

1. 서론

최근 들어 통신 및 미디어 관련 분야에서 카르텔¹⁾ 관련 뉴스가 자주 등장하고 있다. 예를 들면, 영화배급사와 상영관의 담합에 따라 관람료 할인 서비스가 줄어들고 멤버십카드 할인이 없어진 반면 상영관은 할인 중단 4개월 동안 약 150억 원의 관람료를 더 벌어들였다는 기사(김용출, 2008.4.21), 이동통신 업체들이 문자메시지 접속료를 동일하게 높은 수준으로 유지한 것은 문자메시지 이용료 경쟁을 제한하는 담합 사례라고 추정한 기사(김재섭, 2008.12.24), 대법원이 KT가 시외전화 요금 담합 등에 대해 부과된 192억여 원의 과징금을 취소해달라며 공정거래위원회를 상대로 낸 소송에서 원고패소 판결한 원심을 확정했다는 기사(박영흠, 2009.01.10) 등 카르텔 관련 기사는 연속적으로 나오고 있다. 카르텔 이슈는 학문적 영역에 머물지 않고 실생활에 직간접적으로 긴밀하게 연결되어가고 있다.

카르텔의 긍정적 측면으로는 파멸적 경쟁의 회피, 산업합리화나 불황극복을 위한 카르텔의 경우 기업도산과 대량해고의 방지, 공동의 연구·개발의 촉진, 가격의 적정수준 유지로 인한 품질저하의 방지, 수요나 공급이 독점일 경우 카르텔을 통한 협상력 강화와 독점기업 횡포의 방지 등이 제기되는 반면 카르텔의 부정적 측면으로는 가격상승, 원가절감이나 경영합리화에 대한 유인 감소로 인한 소비자 피해, 잠재적 경쟁자의 시장진입 방해 및 기존사업자의 축출 등이 제기되고 있다(양명조, 2007; 홍명수, 2005). 카르텔의 폐해는

1) 국내의 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’에서는 ‘부당한 공동행위’라는 법률적 용어를 사용하고 있으나, 일반적으로 ‘담합(collusion)’이나 ‘카르텔(cartel)’이라는 용어가 혼용되어 사용되고 있다.

독점의 폐해보다도 심각한 것으로 널리 알려져 있다. 독점은 시장지배적 지위가 남용되었을 때 폐해가 나타나며 규모의 경제와 같은 효율성을 수반하기도 하지만, 카르텔은 규모의 경제를 초래하지 않고 자원배분의 비효율을 초래하며 카르텔 참여자에게 경영 및 기술 혁신의 유인을 약화시키기 때문이다(허선, 2005). 또한 카르텔의 폐해는 다양한 경로를 통해 파급효과가 일어난다. 예를 들어, 카르텔로 인한 가격인상 효과를 대상별로 세분화하면 직접구매자에게 미치는 효과, 간접 구매자(직접 구매자로부터 상품을 구매한 사업자 또는 소비자)에게 발생하는 효과, 카르텔 비참여 기업이 가격을 인상할 경우 소비자에게 미치는 효과(umbrella effects), 직접 또는 간접 구매자가 구매를 포기할 때 생기는 손실(dead weight losses), 카르텔 참여자에게 생산요소를 공급하는 사업자들의 매출 감소 효과, 카르텔 대상 상품의 보완재를 공급하는 사업자에게 미치는 효과 등 다양하게 나타난다(Hughes, 2005). 외국의 경우를 살펴보면 카르텔로 인한 가격인상 효과를 가격 인상의 중앙값(median)으로 추정할 경우 25%인 경우도 있었으며(Werden, 2009), 카르텔로 인한 폐해를 관련 거래액의 20%로 추정한 경우도 있다(OECD, 2002). 결국 카르텔의 폐해는 경쟁제한으로 인한 자원의 효율적 배분 저해와 소비자 이익 저해로 압축되고 이것이 카르텔을 규제하는 주요 근거가 된다.

우리나라는 카르텔 발생빈도가 높은 것으로 평가되고 있는데, 그 이유로는 주요 산업이 대기업 주도의 과점체제로 형성된 점, 정부기관의 행정지도가 보편화되어 있는 점, 대부분의 업종에 설립된 사업자단체가 카르텔을 조장하는 수단으로 작용될 수 있는 점, 유교적 온정주의로 인하여 경쟁사업자간의 유대의식이 강한 점 등이 거론되고 있다(허선, 2005). 카르텔은 일반적으로 경쟁제한성과 소비자 폐해가 극심하여 외국의 경쟁당국들은 카르텔을 경쟁법 위반행위 중에서 중죄로 인식하면서 경쟁법을 집행하고 있다(정중원, 2007). 공정위도 1981년 출범 이래 카르텔을 시장경제의 제1의 공적으로 인식하고 카르텔의 적발과 시정에 업무의 우선순위를 두어 왔다(공정거래위원회, 2008b).

미디어 산업의 공정경쟁 이슈와 관련한 연구로는 신문시장에서의 시장지배적 지위 남용행위와 불공정거래행위를 고찰한 연구(이봉의, 2006), 방송시장

에서의 시장지배적 지위 남용행위와 불공정거래행위를 고찰한 연구(이봉의, 2007a), 미디어산업에서의 시장지배적 지위 남용행위 심결사례를 다룬 연구(오정호, 2008) 등 희소한 편에 속한다. 산업의 특성을 고려하여 카르텔 이슈를 접근한 연구는 더욱 희소한 편인데, 통신산업에서의 가격카르텔을 고찰한 연구들(이봉의, 2005; 이원우, 2005)이 있다. 미디어 산업의 업계와 신문방송학의 학계에서 카르텔 이슈는 큰 주목을 받지 못하였으나 방송과 통신의 융합 가속화와 산업규모의 확대 추세 하에서 공정경쟁의 관점에서 카르텔에 대한 사회과학적 연구의 필요성은 점증하고 있다.

‘행정지도’는 카르텔의 형성과 관련되어 있으며 통신 및 미디어 산업과 같은 규제산업의 주요 관행으로 굳혀진 반면, ‘카르텔 유형’, ‘경쟁제한성 판단’, ‘카르텔 제재’는 카르텔의 폐해와 관련되어 있으며 공정거래법의 카르텔 규제체계의 주요 요소로 인식되고 있다. 행정지도는 경쟁제한성 판단과 카르텔 제재에 있어서 주요 변인으로 작용하고 있으며, 카르텔 유형, 경쟁제한성 판단, 카르텔 제제도 상호 유기적으로 관련되어 있다. 따라서 카르텔의 발생 및 폐해와 관련되어 있으면서 상호연관성이 높은 ① 행정지도, ② 카르텔 유형, ③ 경쟁제한성 판단, ④ 카르텔 제재라는 네 가지 개념을 본 연구의 심결사례 분석에 있어서 핵심적 분석 유목으로 활용하고자 한다.

본 연구에서는 국내의 통신 및 미디어 산업에서 발생한 카르텔 사건을 중심으로 분석하고자 한다. 공정거래법 제4장에서는 사업자들 간의 직접적인 부당한 공동행위를 규제하고 있고, 제6장에서는 사업자단체를 통한 간접적인 부당한 공동행위를 규제하고 있다. 카르텔을 그 주체에 따라 사업자카르텔과 사업자단체카르텔로 구분할 수 있으나 사업자단체에 의한 카르텔은 분석의 대상에서 제외하였다. 따라서 사업자들 간의 직접적인 부당공동행위에 초점을 맞추고자 한다. 연구 목적은 크게 세 가지로 설정하고자 한다. 첫째, 통신 및 미디어 시장의 세부산업별 카르텔 발생 현황과 카르텔 유형별 심결사례의 현황을 파악하고 개선방안을 살펴보고자 한다. 둘째, 행정지도와 관련하여 카르텔의 특성을 파악하고 개선방안을 살펴보고자 한다. 셋째, 카르텔 유형, 경쟁제한성, 그리고 제재와 관련하여 통신 및 미디어 산업에서 발생한 카르텔

의 특성을 파악하고 개선방안을 살펴보고자 한다.

2. 카르텔 규제 체계

1980년 12월 31일 발효된 독점규제법의 제정시부터 카르텔에 대한 규제가 이루어졌다. 현행 공정거래법상의 카르텔 규제방식은 원칙적인 금지주의에 기초하고 있다.²⁾ 공정거래법 제19조 제1항은 “사업자가 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의(이하 ‘부당한 공동행위’라 한다)하거나 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다”고 규정하면서, 제1호 내지 제9호에서 합의의 대상이 되는 내용들을 한정적으로 열거하고 있다.

1) 카르텔 유형

공정거래법 제19조 제1항에서 금지하는 카르텔이 성립하기 위해서는 합의가 동향 각호에서 정하는 사항을 공동으로 행할 것을 내용으로 하여야 한다. 합의의 내용으로 크게 9가지 유형을 열거하고 있는데 <표 1>은 각 호의 내용을 기술하고 있다.

<표 2>를 보면 가격 담합은 가격의 인상행위뿐만 아니라 인하행위도 포함한다는 것을 알 수 있다. 거래조건 담합의 예로는 끼워팔기를 협정하거나 리베이트 같은 판매조건을 부여할 것을 협정하는 것 등을 들 수 있다(권오승, 2008). 공급제한 담합은 가격 담합에 비하여 사업자들의 이해관계가 대립하는 경우가 많아서 가격담합에 비해 담합의 형성과 유지가 어렵다(권오승, 2008; 홍명수, 2005). 신규거래 금지, 거래처 고정, 공동 판매 등과 같은 시장분할이

2) 제정 공정거래법(1980.12.31)에서 카르텔 규제방식은 카르텔 등록제를 채택하였으나 1986년 개정법에서 원칙적 금지 후 인가의 방식으로 전환되었다.

<표 1> 공정거래법상 담합의 유형과 조항제19조 제1항 각호 내용

카르텔 유형	조항	조항 내용
가격 담합	1호	가격을 결정·유지 또는 변경
거래조건 담합	2호	상품 또는 용역의 거래조건이나, 대가의 지급조건을 결정
공급제한 담합	3호	상품의 생산·출고·수송 또는 거래의 제한이나 용역의 거래를 제한
시장분할 담합	4호	거래지역 또는 거래상대방을 제한
설비제한 담합	5호	설비 신·증설이나 장비도입을 방해하거나 제한
종류·규격제한 담합	6호	상품 또는 용역의 종류·규격을 제한
영업수행·관리 담합	7호	영업 주요부문을 공동으로 수행·관리하기 위한 회사 등을 설립하는 행위
입찰 담합(신설)	8호	낙찰자, 경락자, 투찰가격, 낙찰가격 또는 경락가격 등을 결정
기타 담합	9호	1호 내지 8호 외의 행위로서 다른 사업자의 사업활동 또는 사업내용을 방해하거나 제한함으로써 일정한 거래분야에서 경쟁을 제한

이루어지면 분할된 시장에서 각 사업자는 독점적인 지위를 가지므로 경쟁제한성은 명확하다(홍명수, 2005). 투자조정 담합으로 일컬어지는 설비제한 담합은 공급제한 담합과는 달리 생산량이나 판매량을 제한하는 것이 아니고 시장에 미치는 효과도 미래에 발생하므로 단기적 미래수요에 대한 공급능력을 비축하거나 과잉설비를 폐기하는 경우는 부당한 공동행위가 성립되지 않는다(권오승, 2008; 임영철, 2007).

종류·규격제한 담합과 관련하여 표준화 또는 규격 통일이 시장진입을 방해하면 담합으로 규제되는 반면 경쟁의 합리화에 기여하면 담합으로 규제받지 않는다(권오승, 2008). 영업수행·관리 담합과 관련하여 2004년도 법 개정시 제19조 제1항 제7호의 내용이 “영업의 주요부문을 공동으로 수행하거나 관리하기 위한 회사 등을 설립하는 행위”에서 “영업의 주요부문을 공동으로 수행·관리하거나 수행·관리하기 위한 회사 등을 설립하는 행위”로 변경됨으로써 회사를 설립하지 않은 경우에도 동 조항을 적용할 수 있게 되었다(임영철,

<표 2> 담합의 유형과 구체적 형태

담합의 유형	구체적 행위의 예시
가격 담합	<ul style="list-style-type: none"> - 공동으로 가격의 인상·인하(폭)을 결정 - 평균가격, 기준가격, 최고·최저가격 등 가격설정의 기준을 제시 - 할인율, 이윤율 등의 수준이나 한도를 정하거나 일률적인 원가계산 방법을 따르도록 함으로써 실질적으로 가격을 동일하게 결정·유지·변경 - 할인판매를 하지 못하게 하는 행위
거래조건 담합	<ul style="list-style-type: none"> - 대금지급방법을 제한 - 실질적으로 대금지급 기간을 결정 - 수요자의 편익이 증대하지 않는데도 상품 등의 인도장소·방법, 애프터서비스의 기간·내용·방법 등을 제한
공급제한 담합	<ul style="list-style-type: none"> - 사업자별로 생산량, 출고량, 판매량을 할당 - 최고·최저생산량, 필요재고량 등 수량의 기준을 제시 - 상품 생산을 위한 가동률, 가동시간, 원료구입, 시설의 신·증설 등을 제한함으로써 실질적으로 생산·출고·판매수량을 제한
시장분할 담합	<ul style="list-style-type: none"> - 사업자에게 거래처 또는 거래지역을 할당 - 특정한 사업자와 거래하지 않도록 하거나 거래하도록 하는 행위 - 객관적·합리적 기준 없이 특정 사업자를 우량업자 또는 불량업자로 구분
설비제한 담합	<ul style="list-style-type: none"> - 사업자별 생산·판매시설 등의 규모를 할당 - 설비의 신·증설 또는 개체를 제한하거나 폐기하도록 하는 행위 - 시설이나 장비의 도입처, 도입자금, 도입경로 등을 부당하게 제한
종류·규격 제한 담합	<ul style="list-style-type: none"> - 사업자별로 상품의 종류 또는 규격별로 생산품목을 할당 - 새로운 상품의 개발·생산·판매 등을 제한하거나 공동으로 결정
영업수행·관리 담합	<ul style="list-style-type: none"> - 공동회사를 설립하여 이 회사를 통해서만 거래하도록 하는 행위 - 수익을 공동으로 관리하는 회사를 설립하여 수익에 관계없이 이익을 배분
입찰 담합	<ul style="list-style-type: none"> - 2007년 입찰담합 조항의 신설로 인해 고시 제2002-14호에 예시가 없음
기타 담합	<ul style="list-style-type: none"> - 다른 사업자의 정상적인 영업활동을 하지 못하도록 압력을 행사 - 다른 사업자가 생산·판매하는 상품을 일정한 용도 외에 사용하지 못하게 함

출처: 『사업자단체활동지침』(공정거래위원회 고시 제2002-14호)으로부터 재구성.

2007). 2007년 8월 개정법 이전에는 입찰담합이 법 제19조 제1항 각호에 별도로 명시되어 있지 않았기 때문에 입찰과 관련된 다양한 담합이 어떠한 유형에 속하는지 혼란이 있었으나 2007년 8월 개정법에 의해 별도의 카르텔 유형으로 규정되었다. 기타 담합(법 제19조 제1항 제9호)은 담합의 다양한 유형을 포섭하는 의미가 있다(홍명수, 2005).

2) 경쟁제한성 판단

공정거래법의 규정내용상 부당한 공동행위가 성립하기 위해서는 복수의 사업자, 합의,³⁾ 경쟁제한성이라는 세 가지 요건이 충족되어야 한다. 여기서는 경쟁제한성을 위주로 살펴보기로 한다. 담합의 경쟁제한성 판단과 관련하여 미국에서는 판례의 집적을 통해 당연위법의 원칙(per se illegal)과 합리의 원칙(rule of reason)이 형성되고 발전되어 왔다. 당연위법의 원칙이란 일정한 유형의 행위는 경험칙에 근거하여 경쟁제한성이 명백하므로 경쟁제한성에 대한 별도의 입증 없이 위법성을 인정하는 판단원칙이다. 당연위법의 원칙이 적용되는 유형의 행위는 경쟁제한성에 대한 추정의 복멸이 가능하지 않으므로 당해 행위가 경쟁제한성이 없다는 피고의 항변을 허용하지 않는다. 반면에 합리의

-
- 3) ‘합의’가 존재하면 합의내용에 따른 행위가 없어도 ‘부당한 공동행위’가 성립된다. 개별 사업자의 독자적 판단에 따른 결과로 행위가 일치되는 경우에는 합의로 간주할 수 없다. 합의의 입증방법으로는 합의서나 참가자의 증언과 같은 ‘직접증거’에 의한 입증, 정황증거를 가지고 경험칙에 비추어 합의를 추정하는 ‘사실상 추정’에 의한 입증, 일정한 요건사실이 존재하면 합의를 추정할 수 있다고 법률에 규정하여 추가적인 정황증거가 필요 없는 ‘법률상 추정’에 의한 입증이 있다(임영철, 2007). 법률상 추정 규정을 도입한 취지는 합의 입증의 어려움을 완화하여 카르텔 규제의 실효성을 제고하기 위한 것이다. 개정전 법 제19조 제5항은 ‘행위의 외형상 일치’와 ‘경쟁제한성’만 인정되면, 정황증거가 없더라도 ‘부당한 공동행위’를 추정할 수 있도록 규정함으로써 행위의 ‘공동성’뿐만 아니라 ‘부당성’까지 추정되는 것처럼 오해될 소지가 있었으며 혼란을 초래했다. 이에 따라 2007년 8월 법 제19조 제5항을 ‘행위의 외형상 일치’와 ‘정황증거’가 있으면 합의를 추정하도록 개정하여 추정의 대상을 ‘합의’로 한정하고 ‘경쟁제한성’은 추정의 요건에서 제외하였다(공정거래위원회, 2008b).

원칙이란 행위가 실제로 관련시장에 미치는 경쟁제한 효과와 효율성증대 효과를 종합적으로 형량하여 위법성을 판단하는 원칙이다. 당연위법의 장점으로서는 행정적 비용과 사법적 자원의 절감, 사업자의 예측가능성 제고, 법집행의 자의성 감소 등을 들 수 있는 반면 합리의 원칙의 장점으로서는 경제적 환경의 변화나 사건의 고유성에 따른 유연한 법집행의 증가, 피고의 공정한 청문의 허용 등을 들 수 있다(조성국, 2007).

경쟁제한성 판단과 관련하여 미국의 경우를 살펴보면, 전통적으로 가격 담합, 생산량 담합, 입찰 담합, 시장분할 담합 등 경험칙상 경쟁제한성이 명백한 경성카르텔에 대하여는 당연위법의 원칙을 적용하여 경쟁제한성 판단 없이 위법한 것으로 간주하고 있는 반면 경쟁제한성이 불명확한 연성카르텔에 대하여는 경쟁제한성과 효율성을 비교형량하는 합리의 원칙을 적용하였다(이봉의, 2007b). 그러나 전통적으로 당연위법으로 판단되던 행위유형에 대하여도 합리의 원칙에 따른 위법성 판단을 거치는 사례가 나타나면서 당연위법의 원칙의 적용대상이 축소되는 추세를 보이고 있다(이봉의, 2007b). 미국에서는 2000년 4월에 「경쟁자간 협력행위에 대한 반독점 가이드라인(Antitrust Guidelines for Collaborations among Competitors)」⁴⁾을 제정하여 운용하고 있다.

경쟁제한성 판단과 관련하여 유럽의 경우를 살펴보면, 2001년 유럽연합은 「수평적 협력에 대한 EC조약 제81조 적용 가이드라인(Guidelines on the applicability of Article 81 of the EC Treaty to horizontal cooperation agreements)」을 제정하여 수평적 카르텔(동일한 생산단계에 있는 사업자간 카르텔)에 대해서는 엄격히 규제하여 EC 조약 제81조 위반으로 인정하고 있는 반면 수직적 카르텔에 대해서는 합리원칙을 토대로 판단하는 경향을 보인다(허선, 2005). 유럽연합의 가이드라인은 회원국 간 거래에 영향을 줄 수 있는 수평적 카르텔만을 대상으로 하므로 미국의 가이드라인이 한국의 실정에 더 적절한 것으로 보인다.

4) 미국의 FTC(Federal Trade Commission)와 법무부(Department of Justice)가 2000년 4월에 제정한 ‘경쟁자 간 협력행위에 대한 반독점 가이드라인’은 당연위법의 원칙에 해당하는 합외, 합리의 원칙에 해당하는 합외, 위법심사가 면제되는 합외 등 합외의 유형을 구분하고 있다.

<표 3> 공동행위심사기준에 따른 공동행위 위법성(경쟁제한성) 판단

판단단계	단계별 고려사항
제1단계: 공동행위 성격분석	<ul style="list-style-type: none"> - 경성 공동행위의 경우 시장분석이 없어도 위법한 공동행위로 판단하지만 특별한 경우(효율성을 증대시키는 경제적 통합)와 합리적으로 연관되어 추진되고, 효율성증대를 위해 필요한 경우) 추가심사 - 연성 공동행위는 경쟁제한 효과가 불분명하면 추가심사
제2단계: 경쟁제한 효과 분석	<ul style="list-style-type: none"> - 관련시장의 확정 - 시장점유율 산정: 시장점유율이 20% 이하인 경우 심사종료 - 시장지배력 심사: 시장점유율, 해외경쟁 도입수준, 신규진입가능성 등을 고려 - 참여사업자 간 경쟁제한 수준 심사: 공동행위 존속기간, 자산에 대한 공동사용·통제 수준, 재무적 이해관계 수준, 참여사업자 간 경쟁 허용수준, 가격과 산출량 등에 대한 정보의 교환수준 등을 고려 - 경쟁제한 효과가 없다고 판단되면 심사종료
제3단계: 효율성증대 효과 분석	<ul style="list-style-type: none"> - 효율성증대 효과 심사: 효율성 실현 방법, 효율성 실현 시점, 효율성 크기, 효율성 실현에 필요한 비용, 효율성 증대가 경쟁촉진에 이르는 기제 등을 고려 - 공동행위와 효율성증대 효과의 인과관계 심사: 당해 공동행위가 효율성 증대를 위해 합리적으로 필요한 것인지 여부 심사
제4단계: 경쟁 제한 효과와 효율성증대 효 과의 비교형량	<ul style="list-style-type: none"> - 효율성증대 효과가 경쟁제한 효과를 상쇄하는지 여부 검토

출처: 『공동행위심사기준』(공정거래위원회 예규 제49호)으로부터 재구성

공정위는 미국의 가이드라인을 참조하여 담합 사건처리의 효율성과 일관성을 제고하고자 「공동행위심사기준」을 마련하였다.

<표 3>의 「공동행위심사기준」을 보면 ‘공동행위의 성격상 경쟁제한효과만 발생시키는 것이 명백한 경우’를 ‘경성(硬性) 공동행위’로 정의하고 가격담합, 산출량 담합, 거래지역·거래상대방 담합, 입찰담합을 경성공동행위로 분류한다. 동 심사기준은 ‘공동행위의 성격상 경쟁제한 효과와 효율성증대 효과

5) 경제적 통합은 생산, 판매, 구매 또는 연구개발 등의 통합을 의미한다.

를 함께 발생시킬 수 있는 경우'를 '연성(軟性) 공동행위'로 정의하고 공동생산, 공동연구·개발, 공동마케팅, 공동구매 등을 연성공동행위로 분류한다.

경쟁제한 효과 분석 단계에서는 공동행위 참여사업자들의 시장지배력 보유와 참여사업자간의 경쟁제한을 종합적으로 고려한다. 효율성증대 효과 분석 단계에서는 공동행위가 규모와 범위의 경제, 위험 감소, 혁신속도 증가 등 경제적 효율성을 증대시킬 수 있는지 살펴본다. 그러나 시장지배력 행사나 소비자 이익 감소를 통해 발생하는 비용절감은 효율성증대 효과로 인정되지 않는다. 마지막 단계에서는 경쟁제한 효과가 효율성증대 효과를 상쇄하는 경우 공동행위의 위법성을 인정한다.

3) 카르텔 제재

공정거래법 제19조 제4항은 “제1항에 규정된 부당한 공동행위를 할 것을 약정하는 계약 등은 사업자간에 있어서는 이를 무효로 한다”고 규정하여 카르텔 합의에 대한 사법적인 효력을 부인하고 있다. 공정거래법상 부당 공동행위 금지의 위반에 대한 제재는 행정적 제재인 시정조치와 과징금, 형사적 제재인 징역과 벌금, 민사적 제재인 사법상 손해배상 등이 있다. 행정적 제재와 관련하여 공정위는 부당한 공동행위를 한 사업자 또는 하계 한 사업자에 대하여 시정조치(당해 행위의 중지, 시정명령을 받은 사실의 공표 명령, 기타 시정을 위하여 필요한 조치)를 명할 수 있으며(법 제21조), 직전 3개 사업연도 평균 매출액의 10%를 초과하지 않는 범위 내에서 과징금을 부과할 수 있고 매출액이 없는 경우 등에는 20억 원을 초과하지 않는 범위 내에서 과징금을 부과할 수 있다(법 제22조, 시행령 제9조). 형사적 제재와 관련하여 부당한 공동행위를 한자 또는 이를 행하도록 한 자에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 2억 원 이하의 벌금에 처할 수 있고 징역형과 벌금형은 병과할 수 있다(법 제66조 제1항 내지 제2항). 민사적 제재와 관련하여 사업자 또는 사업자단체는 법 규정을 위반함으로써 피해를 입은 자가 있는 경우에는 당해피해자에 대해 손해배상의 책임을 진다(법 제56조).

3. 행정지도와 카르텔 형성

통신 및 미디어 산업은 상품 및 서비스의 공공성과 시장구조의 고집중도로 인해 규제산업으로 지속될 가능성이 높고 규제산업의 특성상 규제기관의 행정지도가 카르텔의 형성에 기회를 제공하는 경우가 많다. 따라서 통신 및 미디어 산업에서 발생한 카르텔을 이해하는데 있어서 행정지도와 카르텔의 관련성은 중요한 분석 대상이 된다. 행정지도와 카르텔의 관련성을 고찰한 기존 연구들을 살펴보면 미디어산업을 대상으로 한 연구는 없으나 통신산업의 가격카르텔을 고찰한 연구는 있다. 이원우(2005)는 통신산업에 있어서 행정지도에 의한 요금카르텔과 관련하여 다음과 같은 논점을 제시하였다. 첫째, 행정지도에 의한 요금카르텔은 친경쟁적 성격을 가지고 있으며 통신규제의 관행이라는 점, 지배적 사업자와 여타 사업자간 협의나 조정이 통신요금규제의 방식이라는 점 등의 특성을 가지므로 공정거래법의 적용에 있어서 한계가 존재하고 일반적인 요금카르텔과는 다르게 적용해야 한다는 것이다. 둘째, 법령상 행정지도의 작용법상 근거규정이 없다고 해서 당해 행정지도의 법적 근거가 없는 것은 아니므로 법령상 근거가 있는 행정지도와 근거가 없는 행정지도를 구분하여 취급하는 공정위의 접근방법은 부당하다는 것이다. 셋째, 행정지도의 정당성 판단은 경쟁제한성 여부에 의해 좌우된다는 관점에서 인가대상 역무를 제공하는 시장지배적 사업자와 여타 사업자의 경쟁조건을 동등하게 만들기 위해 합의를 유도했다면 친경쟁적 효과를 가지므로 위법성이 없다는 것이다. 마지막으로 행정지도에 의한 통신사업자간 요금카르텔의 해결은 공정위와 통신규제기관 간 협력 및 조정에 의해 이루어져야 한다는 것이다. 이봉의(2005)는 통신산업의 요금카르텔과 관련하여 고려할 사항으로 규제산업으로서의 특성, 보호가치가 있는 경쟁의 존재 여부, 경쟁제한의 동태적 측면, 카르텔의 비교형량 등을 들고 있다. 그의 논점은 요금인가제도 및 행정지도는 사업자의 자율적 요금결정권을 크게 제한하여 자율적 요금결정권을 전제로 한 요금경쟁이 보장되지 않으므로 통신시장에서의 요금카르텔은 경쟁제한성이 존재한다고 보기 어렵다는 것이다. 또한 통신규제 관점에서

가격경쟁 제한은 중장기적으로 통신시장의 유효경쟁을 위한 것이고 공정거래법 관점에서 가격카르텔 금지는 단기적으로 경쟁요금을 위한 것이므로 유효경쟁 확보(동태적 경쟁)와 경쟁요금 보호(정태적 경쟁)의 비교형량을 통한 경쟁제한성 판단이 이루어져야 하는데 양자를 계량적으로 비교하기가 불가능하다는 것이다.

행정절차법에 의하면 ‘행정지도’란 “행정기관이 그 소관사무의 범위 안에서 일정한 행정목적 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도·권고·조언 등을 하는 행정작용”이라고 정의하고 있다(행정절차법 제2조 제3항). 행정지도의 원칙은 “행정지도의 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 아니 된다”는 것(행정절차법 제48조 제1항)과 “행정지도의 상대방이 행정지도에 따르지 아니하였다는 것을 이유로 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다”는 것이다(행정절차법 제48조 제2항). 행정절차법의 문리적 해석으로는 사실상의 강제력을 갖는 행정지도는 행정절차법 위반일 가능성이 높고 자발적인 협조를 기대한 행정지도만 합법적이라고 보아야 한다(이문지, 2005).

공공행위의 외관에 행정지도가 개입되어 있는 경우 공정거래법 제19조 제5항에 따른 합의의 추정을 복멸시킬 수 있다는 취지의 판례들이 있다. 예를 들면, 대법원은 독점규제법 제19조 제5항에 따라 공동행위의 합의추정을 받는 사업자들이 외관상 유사한 행위가 합의 없이 이루어졌다는 사실을 입증하거나 합의에 따른 공동행위가 아니라는 정황을 입증하여 추정을 복멸시킬 수 있다고 판결하였다(대법원, 2005.1.28).

공동행위 외관의 형성에 행정지도가 개입되었다고 사업자들이 항변하는 경우, 공정위는 행정관청의 행정지도의 존재 여부, 행정지도의 법적근거 여부, 행정지도에 따른 행위가 공정거래법 제58조의 ‘법령에 따른 정당한 행위’로서 공정거래법의 적용이 제외되는 경우에 해당되는지 여부를 판단해야 한다(이문지, 2005). 제58조의 법령에 따른 정당한 행위란 “당해 사업의 특수성으로 경쟁제한이 합리적이라고 인정되는 사업 또는 인가제 등에 의하여 사업자의 독점적 지위가 보장되는 반면 공공성의 관점에서 고도의 공적규제가 필요한

사업 등에 있어서 자유경쟁의 예외를 구체적으로 인정하고 있는 법률 또는 그 법률에 의한 명령의 범위 내에서 행하는 필요최소한의 행위”를 말한다(대법원, 1997.5.16).

1999년 8월에 공정위는 법령에 근거가 없는 행정지도에 따른 행위가 담합 요건을 갖출 경우 원칙적으로 공정거래법에 위반된다는 것을 공표한바 있으며 2006년 12월에는 『행정지도가 개입된 부당한 공동행위에 대한 심사지침』을 제정하여 행정지도⁶⁾가 개입되어 있는 경우에 대한 법 집행의 원칙을 명확히 하고자 하였다. 이 지침의 기본원칙은 행정지도가 부당한 공동행위의 원인인 경우 원칙적으로 위법하다는 것과 부당한 공동행위가 법 제58조(법령에 따른 정당한 행위)의 요건을 충족하는 경우에 한하여 법 적용이 제외된다는 것이다. 이 지침은 사업자간 합의를 유도하는 행정지도의 경우를 두 가지로 구분하여 법 집행원칙을 세운다. 하나는 행정기관이 법령상 근거 없이 사업자들의 합의를 유도하는 행정지도에 따른 부당한 공동행위는 위법하다는 것이다. 다른 하나는 다른 법령에서 법 제19조 제1항 각호의 1에 해당하는 행위를 하는 것을 허용하는 경우와 다른 법령에서 제19조 제1항 각호의 1에 해당하는 행위를 하는 것을 행정 지도할 수 있도록 규정하는 상황에서 행정지도의 목적, 수단, 내용, 방법 등이 근거법령에 부합하고 사업자들이 그 행정지도의 범위 내에서 행위를 한 경우에는 법 제58조에 해당하는 것으로 보아 공정거래법을 적용하지 않는다는 것이다. 이 지침은 또한 행정기관이 사업자들에게 개별적으로 행정지도를 한 경우도 두 가지로 구분하여 법 집행원칙을 세운다. 사업자들이 행정지도에 개별적으로 따른 경우에는 부당한 공동행위에 해당하지 않지만 행정지도를 기화로 별도의 합의를 한 경우에는 부당한 공동행위에 해당한다는 것이다.

6) 지침에서는 행정지도를 행정주체가 의도하는 바를 실현하기 위하여 상대방의 임의적 협력을 기대하여 행하는 비권력적 사실행위(실제상 지시, 권고, 요망, 주의, 경고 등)로 정의하고 있다.

4. 심결사례 분석

심결사례 분석은 1981년부터 2008년까지 부당한 공동행위를 대상으로 이루어진 전체 심결 중에서 통신 및 미디어 사업자를 대상으로 하였으며 출판 및 서적 판매 관련 업종 분야는 제외하였다. 공정위 홈페이지에 제공된 심결을 분석하였으며 분석된 심결 사건의 수는 41건이다. 전형적으로 부당한 공동행위에 대한 심결은 피심인의 적격성, 산업의 현황, 행위사실의 인정, 경쟁제한성 판단, 법 제19조 제2항에 해당하는 인가 여부, 과징금부과의 근거 등의 절차를 거친다. 부당한 공동행위에 속한 사건명은 ‘특정 사업자들의 부당한 공동행위에 관한 건’의 형식을 갖고 있으므로 <표 5> 이하의 사건명에서는 ‘부당한 공동행위에 관한 건’이라는 용어를 생략하기로 한다.

1) 산업별 카르텔 발생 현황

<표 4>에 나타난 바와 같이 담합의 발생빈도가 높은 순서대로 산업유형을 열거하면 다채널 유료방송산업, 통신산업, 영화산업, 신문산업 등의 순으로 나타났다. 다채널 유료방송산업의 경우 플랫폼 단계인 SO 부문에서 담합이 모두 발생했으며, 영화산업의 경우도 상영단계인 극장 부문에서 대부분의 담합이 발생하였다. 이러한 현상이 발생한 것은 플랫폼 단계와 상영단계의 지리적 시장의 범위가 협소하고 해당 시장에서 참여사업자들의 집합적 시장 지배력이 상당히 높다는 관련시장의 특성에 다소 기인한다. 또한 제공하는 서비스의 동질성과 사업자간 비용구조의 동질성 등 사업자간 동질성이 크다는 요인에도 기인한 것으로 보인다.

담합이 발생한 시장의 지리적 범위를 살펴보면 다채널 유료방송 시장, 영화상영 시장, 생활정보지 시장, 비디오테이프 대여 시장 등은 관련시장이 지역적 시장에 국한된 반면, 통신 시장, 신문 시장, 영화배급 시장, 음반 시장, 여성지 시장, 광고제작 시장 등은 관련시장이 전국적 시장이다. 일반적으로 시장의 범위가 넓을수록 담합으로 인한 폐해가 크다고 할 수 있다. 전국적

<표 4> 산업 유형과 담합 유형

산업 유형	심결 사례 수	법 조항 위반 (중복 포함)							
		가격 담합	거래 조건 담합	생산 출고 제한	지역 상대방 제한	설비 제한	종류 규격 제한	영업 수행 관리	기타 담합
통신	8	5	2	1	0	0	2	0	0
방송	17	16	1	0	2	0	2	0	1
신문	3	3	0	0	0	0	0	0	0
영화	6	6	0	0	0	0	0	0	0
기타	음반	1	0	0	0	1	0	0	0
	비디오	1	1	0	0	0	0	0	0
	생활정보지	3	3	0	1	0	0	0	0
	여성지	1	1	0	0	0	0	0	0
	광고	1	1	1	0	0	0	0	0
합계	41	35 (71.4%)	4 (8.2%)	2 (4.1%)	3 (6.1%)	0 (0.0%)	4 (8.2%)	0 (0.0%)	1 (2.0%)

주: 통신산업의 경우 심결사례 중에 재결(제2호 위반) 포함. 방송산업의 경우 동일한 의결번호에 10개의 사건번호가 배정되어 10개의 사례로 취급.

시장에서의 담합이 지역적 시장에서의 담합에 비해 과징금 액수가 큰 것으로 나타나 시장의 규모와 담합 폐해의 정도의 상관성을 암시하고 있다.

담합에 참가한 사업자의 수를 업종별로 살펴보면 다채널 유료방송의 SO간 담합의 경우 사업자 수가 2인 것이 일반적이다. 통신산업의 경우 초고속인터넷사업자간의 담합을 제외하면 4개 이하의 사업자로 나타났다. 영화산업의 경우는 4개 사업자에서 10개 사업자까지 나타났으며 신문산업의 경우는 4개 사업자에서 12개 사업자까지 나타났다.

담합의 발생빈도와 관련하여 심결사례를 살펴보면, 1981년부터 2007년까지 부당한 공동행위 심결 사례는 모두 599건인데 통신 및 미디어 산업이 41건을 차지하였으며 주로 2000년대에 나타났다. 따라서 통신 및 미디어 산업은 다른 산업에 비해 담합의 발생 빈도가 높은 편에 속한다. 이러한 현상

은 통신 및 미디어 산업의 고집중화된 시장구조에 적지 않게 기인하는 것으로 보인다. 또한 통신 및 미디어 관련 산업의 시장규모가 점증함에 따라 담합의 발생빈도는 점증할 것으로 보인다.

담합의 반복과 관련하여 심결사례를 살펴보면, 통신산업의 경우 담합의 반복이 심한 것으로 나타났다. 통신산업 자체가 경제의 규모성이 커서 소수의 과점기업들이 시장을 지배하고 있다. 국내 통신산업은 제공하는 서비스의 차이가 크지 않고 비용구조의 차이도 크지 않은 상태에서 소수의 사업자가 시장에 존재하므로 담합이 형성이 상대적으로 이루어지기 쉽다. 이런 상황에서 사업자들의 행동을 합치시킬 수 있는 의사의 초점 역할을 하는 행정지도가 자주 일어나면 담합의 반복도 용이하게 일어날 수 있을 것이다. 국내 통신 시장은 시장의 범위가 전국적이고 경쟁의 정도가 낮은 과점 시장구조로 이루어져 있으므로 담합이 형성되면 그 폐해는 그렇지 않은 산업의 경우에 비해 매우 클 것이다.

2) 카르텔 유형별 심결사례 현황

(1) 가격담합 심결사례

<표 5>의 2개 이동통신사업자 가격담합사건에서 피심인들은 시장점유율이 낮아서 경쟁제한성이 없으며 합의는 정보통신부의 요금인하 강제에 대해 공동대응한 것이라고 항변했다. 그러나 공정위는 시장점유율이 낮아도 경성 공동행위로서 경쟁제한성이 인정되고 시장에 잔존경쟁이 존재하는 한 규제압력의 불이익을 줄이는 과정에서 소비자후생이 침해되는 경우에도 담합은 성립한다고 판단하였다.

행정지도와 관련하여 KTF와 LGT는 자신들의 별도 협의는 정통부의 행정지도와 관련된 협의과정의 결과로서 적법하다고 항변했다. 이에 대해 공정위

7) 과징금은 담합 존속기간의 관련매출액을 기준으로 하여 결정된다. 담합 존속기간은 참가사업자가 합의한 날인 시기에서 합의가 존속하지 않게 된 날인 종기까지를 의미한다. 따라서 과징금이 부과되는 심결의 경우 공동행위 존속기간을 계산하게 된다.

<표 5> 통신산업에서의 가격담합 심결사례

의결번호	2006-253호	2005-275호	2005-274호	2005-130호
의결일자	2006.11.2.	2005.12.12.	2005.12.12.	2005.8.18.
사건번호	2006서카0926	2005단체0163	2005단체0161	2004단체3830
사건명	2개 이동통신사업자	3개 국제전화사업자	6개 초고속인터넷사업자	2개 시내전화사업자
행위사실	음성통화요금 인하에 합의	- 국제전화 할인 상품 요금 인하 수준 합의 - 국제자동통화 국가별 표준요금 등 합의	- 요금면제 및 약관반영 허용여부 등을 공동으로 결정 - 유통망 수수료 상한선 합의	케이티가 시내전화 요금 유지하고 하나로는 시내전화 요금 인상, 유지 또는 조정하기로 합의
경쟁제한성 판단시 고려사항	시장점유율, 담합 존속기간 ⁷⁾	시장점유율, 담합 존속기간	시장점유율, 가입자유치 유통 단계	- 시장점유율, 담합 존속기간 - 효율성 증대 효과
행정지도	관련	무관	관련	관련
과징금	66.98억 원	58.72억 원	없음	1152.03억 원

는 정통부의 별도 협의지시는 증거가 없다는 점, 행정지도를 전후하여 별도의 합의를 한 이상 부당한 공동행위에 해당된다는 점, 정통부가 단체적 협상 방식으로 협의를 진행하였더라도 사업자간 별도 합의가 정당화되지 않는 점 등을 들어 주장을 기각했다.

3개 국제전화사업자 가격담합의 경우 공정위는 기간통신사업자와 별정통신사업자 간의 요금경쟁이 심한 국제전화 시장의 약 73%를 차지하는 피심인들이 별정통신사업자들의 저가요금에 대응하기 위하여 국제전화 할인상품 중 50% 이상의 매출을 차지하는 미국, 일본, 중국 요금의 인하수준과 국제자동통화 표준요금 등을 공동으로 결정한 행위에 대해 심도 있는 경쟁제한효과 분석 없이 국제전화 시장에서의 가격경쟁을 부당하게 제한하는 행위로 판단하였다. 이 사건에 대한 시정조치의 실효성 확보를 위해 공정위는 향후 3년 동안 이용약관상 가격을 변경할 경우에는 변경된 가격, 가격 변화율, 시기,

이유 등에 대해 보고하도록 하는 ‘가격 변경내용 보고명령’을 도입하였다.

6개 초고속인터넷사업자 가격담합의 경우 공정위는 초고속인터넷서비스 이용요금설치비, 월이용요금 등의 면제 여부 및 그 요금면제의 약관반영 여부는 개별사업자의 독자적 결정사항임에도 불구하고, 초고속인터넷시장 점유율의 90% 이상을 차지하는 피심인들이 요금 면제 및 약관반영 허용여부를 공동으로 결정한 것에 대해 가격경쟁을 부당하게 제한하는 행위로 판단하였다. 또한 가입자 유치활동이 대부분 하부 유통망을 통해 이루어지므로 유통망 수수료(유치수수료 및 개통수수료)의 상한선을 공동으로 설정한 것은 가입자 유치경쟁을 제한한다고 판단하였다.

행정지도와 관련하여 케이티는 이 사건 합의가 피심인들에게 약관과 다른 요금면제의 중단과 과도한 유치수수료 지급의 자제 등을 요구한 통신위의 행정지도를 이행한 것이므로 정당하다고 주장했다. 이에 대해 공정위는 통신위가 약관준수에 대해서만 행정지도를 하였을 뿐 요금면제 여부 및 약관반영 허용여부, 유통망 수수료 상한액 설정 등의 합의에 대한 직접적 행정지도를 하지 않은 점, 이 사건은 유통망 수수료 상한선 설정, 요금면제의 약관반영 허용여부 등 경쟁제한적 사항을 합의한 점, 통신위는 가격에 관하여 직접적 규제를 할 수 없으며 통신위가 개입하지 않았다고 진술한 점 등을 고려하여 케이티의 주장은 이유 없다고 판단하였다. 또한 케이티, 하나로, 그리고 온세 통신은 이 사건 합의가 ‘약관준수’의 준법행위 차원에서 추진된 것이라고 항변했다. 이에 대해 공정위는 전기통신사업법은 약관과 다르게 요금을 부과하거나 면제하는 행위를 위법한 것으로 규정하고 있을 뿐이고 정통부나 통신위는 사업자의 자율적 결정사항을 규제할 법적 권한은 없는 점, 이 합의가 약관에 따른 요금적용을 강조한 행정지도의 취지와 부합하지 않는 점 등을 들어 피심인들의 주장은 이유 없다고 판단하였다.

2개 시내전화사업자 가격담합의 경우 공정위는 시내전화 번호이동성 시행을 앞두고 시장점유율 100%를 차지하던 피심인들이 기존 시내전화 요금격차를 좁히기 위해 시내전화 이용약관 ‘인가제’ 사업자인 케이티가 제시한 시장점유율 이관 등의 조건을 받아들여 ‘신고제’ 사업자인 하나로가 요금을 인상·

조정·유지에 합의한 것은 시내전화시장의 가격경쟁 및 가입자 유치경쟁을 부당하게 제한하는 행위로 판단했다.

케이티는 이 사건 합의가 하나로의 생존을 보장함으로써 유효경쟁을 촉진하고 소비자 후생을 증대시키기 위한 것이므로 공정거래법 취지에 부합하는 것이라고 주장했다. 그러나 공정위는 이에 대해 이 합의가 번호이동성 시행에 따른 케이티의 손실을 최소화하려는 의도에 근거한 점, 이동전화 시장에서는 번호이동성이 도입되면서 요금경쟁 및 서비스 경쟁이 활성화된 반면 시내전화 시장에서는 이 합의로 하나로의 요금은 인상되었고 요금할인 상품도 신규로 출시되지 않아 소비자후생이 저해된 점, 가격합의와 시장점유율 이관 합의 등이 법적 근거 없이 남용되는 것은 공정거래법 취지와 부합되지 않는 점 등을 고려하여 케이티의 주장은 이유 없다고 판단했다.

행정지도와 관련하여 케이티는 이 사건 합의가 전기통신사업법 제33조의 4에 근거하여 ‘정당한 유효경쟁정책’의 일환으로 정통부의 ‘구체적인 행정지도’에 따라 합의가 이루어졌으므로 법 제58조에서 규정한 ‘법령에 따른 정당한 행위’라고 항변했다. 이에 대해 공정위는 정통부와의 협의사항이 피심인들에게 구속력이 없다는 점, 요금인하 경쟁에 따른 매출감소 및 비용증가를 방지하려는 이유 등에서 합의를 추진한 점, 이 합의는 정통부 요구사항의 목적에 부합하지 않는 점, 전기통신사업법에는 합의를 통한 요금결정이나 시장점유율 이관을 규정하는 조항이 존재하지 않는 점 등을 들어 이 합의가 법령에 근거한 정당한 행위라고 볼 수 없다고 판단했다.

<표 6>의 서초케이블티브이방송 및 남부미디어넷의 가격담합의 경우 공정위는 서초구 지역 유료방송 시장에서 85.7%의 시장점유율을 차지하고 있는 피심인들이 고객 중 평균 61%가 가입한 상품의 가격을 공동으로 인상한 행위에 대해, 소비자들이 대체상품인 위성방송으로 전환하기에는 가격부담이 큰 점, 수신료 인상으로 소비자들이 비용을 추가 부담한 점 등을 고려하여 상품선택권을 감소시키고 가격경쟁을 제한하는 행위로 판단했다.

8) 10개 유선방송사에 대해 동일한 의견번호를 사용하고 있으나 사건번호는 유선방송사 별로 할당하고 있다. 따라서 본 연구에서는 10개의 사례로 취급한다.

<표 6> 유료방송산업에서의 가격담합 심결사례

의결번호	2006-104호	2004-259호	2004-011호	2001-159호 ⁸⁾
의결일자	2006.4.19.	2004.12.30.	2004.1.8.	2001.8.18.
사건번호	2005조일4284	2004전사0898	2003광사1661	2001구사1546~ 2001구사1555
사건명	(주)서초케이블티브이방송 및 남부미디어넷(주)	한국케이블티브이충남연합방송(주) 및 (주)한국케이블티브이충청방송	(주)한국케이블티브이 서남방송 및 (주)한국케이블TV호남방송	경북케이블티브이방송(주)과 10개 유선방송사
행위사실	수신료인상 공동 결정	신규 시설비와 수신료인상 공동결정	수신료 공동결정	수신료 공동결정
경쟁제한성 판단	시장점유율, 대체재 전환 가능성, 담합 존속 기간	없음	없음	없음
행정지도	무관	무관	무관	무관
과징금	2.93억 원	없음	없음	없음

<표 7>을 보면 신문산업에서의 가격담합에 대한 공정위의 경쟁제한성 판단은 시장점유율만을 고려하고 있음을 알 수 있다. ‘4개 스포츠신문사 가격담합’의 경우는 국내 일간스포츠신문시장의 100% 시장점유율, ‘11개 신문사 가격담합’의 경우는 전국 일반지 및 경제지 시장의 80% 이상, ‘12개 일간신문사 가격담합’의 경우는 중앙일간지 및 국내 영자지 시장의 100% 시장점유율과 6개 특수일간신문(경제지) 중 4개 신문을 피심인 4개사가 발행한다는 점을 고려하여 가격담합은 각각의 시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위라고 판단하였다.

<표 8>의 7개 영화배급·상영업자의 가격담합 사건에 대해 공정위는 영화배급업자들인 씨제이엔터테인먼트, 미디어플렉스, 롯데엔터테인먼트, 시네마서비스, 한국소니픽처스와 영화상영업자들인 씨지브이, 메가박스, 롯데시네마⁹⁾가 가격 할인을 통제하고자 공조체제를 구축한 점, 개별 사업자들의 사정을 고려하지 않은 채 가격할인제도를 폐지하기로 결정한 점, 담합참가자

< 표 7 > 신문산업에서의 가격담합 심결사례

의결번호	2000-56호	99-41호	93-308호
의결일자	2000.4.6.	1999.3.22.	1993.12.31.
사건번호	9911공동1642	9809공동1447	9308단643
사건명	4개 스포츠신문사	11개 신문사	12개 일간신문사
행위 사실	스포츠신문 판매가격 인상률 및 인상시기 공동 결정	전국 일반지 및 경제지 판매가격의 인상수준과 인상시기 공동 결정	일간지 판매가격 인상수준과 인상시기 공동 결정
경쟁제한성 판단	시장점유율	시장점유율	시장점유율
행정지도	무관	무관	무관
과징금	없음	없음	없음

< 표 8 > 영화산업에서의 가격담합 심결사례

의결번호	2008-177호	2008-168호	2004-013호	2002-347호	2000-260호	2000-140호
의결일자	2008.6.16.	2008.6.10.	2004.1.19.	2002.12.12.	2000.9.29.	2000.5.22.
사건번호	2007제일4168	2007제일4258	2003광사2139	2002광사1548	2000전사0785	2000전사0329
사건명	4개 영화상영업자	7개 영화배급·상영업자	목포지역 7개 영화상영업자	광주지역 7개 영화관운영업자	천안지역 5개 극장사업자	대전지역 10개 극장사업자들
행위사실	입장료를 합의하여 인상	입장료 할인 종류·범위를 결정한 후 그 이외의 자체 요금할인 중지	입장료를 합의하여 인상	입장료를 합의하여 인상	입장료를 합의하여 인상	입장료를 합의하여 인상
경쟁제한성 판단	경쟁업체 유무	- 시장점유율, 담합 존속 기간 - 소비자 후생	시장점유율	시장점유율	정성적인 시장점유 상황	정성적인 시장점유 상황
행정지도	무관	관련	무관	무관	무관	무관
과징금	없음	69.14억 원	없음	없음	없음	없음

9) 피심인 롯데쇼팩(주)은 영화배급업을 담당하는 롯데엔터테인먼트, 영화상영업을 담당하는 롯데시네마를 운영하고 있어서 7개 영화배급·상영업자로 간주되었다.

<표 9> 기타 미디어 산업에서의 가격담합 심결사례

의결번호	2004-003호	2001-215호	97-203호	98-19호
의결일자	2004.1.3.	2001.12.28.	1997.8.20.	1998.8.10
사건번호	2003조기2178	2001 단제2563	9706광사0967	9805부사0679
사건명	3개 종합여성지 업체	구리·남양주시 지역 2개 생활정보지사	순천지역 4개 생활정보지	부산광역시 패법동 지역 10개 비디오테이프 대여사업자들
행위사실	광고 쪽의 제한 및 광고단가 인상 합의	생활정보지 광고 단가 및 장기계약 할인을 등 합의	생활정보지 광고 요금 합의	비디오테이프 대여료 인상 합의
경쟁제한성 판단	상위기업집중률	없음	없음	정성적 시장점유 상황
행정지도	무관	무관	무관	무관
과징금	없음	없음	없음	없음
비고			시정권고	

의 영화배급 시장점유율이 약 79%이고 영화상영 시장점유율은 약 60%인 점, 시장지배력을 가진 배급사와 상영관들이 관람료 가이드라인을 준수하도록 한 행위는 관람료를 인상시키고 소비자후생을 감소시킨 점 등을 고려하여 영화상영시장에서의 경쟁을 제한하는 효과가 크다고 판단했다.

행정지도와 관련하여 피심인들은 이 사건 합의가 서울시극장협회와 문화관광부의 주도하에 이루어진 협의과정을 수용한 것이라고 주장했다. 이에 대해 공정위는 2006년 하반기부터 입장료 할인경쟁이 치열해짐에 따라 입장료 할인 금지에 대한 공감대가 형성되었다는 점, 문화관광부가 자체할인을 폐지하도록 법에 근거한 행정지도를 하지 않았던 점 등을 고려하여 피심인들의 주장은 이유 없다고 판단했다.

‘목포지역 7개 영화상영업자 가격담합’의 경우에 공정위는 담합참여자들이 목포지역 신규개봉영화 시장을 모두 점유한 점, ‘광주지역 7개 영화관운영업자 가격담합’의 경우는 담합참여자들이 광주지역의 신규개봉영화 시장을

모두 점유한 점, ‘천안지역 5개 극장사업자 가격담합’의 경우는 담합참여자들이 천안지역 7개 개봉관 중 도심지역의 6개 개봉관을 운영하는 점, ‘대전지역 10개 극장사업자들 가격담합’의 경우는 담합참가자들이 대전지역의 대극장 5개 중 3개와 16개의 소극장 중 7개를 운영하는 점 등을 들어 해당 지역 영화상영시장의 시장지배력을 인정했다. 공정위는 후자의 두 사건에 대해서는 정량적(quantitative) 지표인 시장점유율을 고려하지 않고 정성적(qualitative) 지표라고 볼 수 있는 시장점유 상황을 고려하였다.

<표 9>에 나타난 바와 같이 공정위는 ‘3개 종합여성지 업체 가격담합’의 경우 공정위는 담합참가자들이 국내 종합여성지 시장에서 업계 1~3위의 사업자로서 시장점유율이 약 40%인 점과 ‘10개 비디오테이프 대여사업자들 가격담합’의 경우는 담합참가자들이 지역시장에 소재한 12개 비디오테이프 대여업체 중 10개 업체에 이르는 점을 고려하여 시장지배력의 정도를 판단하였다.

(2) 거래조건 담합 심결사례

<표 10>의 ‘6개 광고회사의 부당한 공동행위에 대한 건’에서 공정위는 광고시장의 44.9%를 점유하는 담합참여자들(제일기획, 엘지애드, 금강기획, 대흥기획, 오리콤, 서울광고)이 영상광고 구매단가를 공동으로 결정할 경우 다른 광고회사들은 한국광고영상제작사협회(영상광고를 제작하여 납품하는 프로덕션사의 단체)가 제시한 단가를 수용하여야 하고 광고주도 선택의 여지가 없으므로 가격경쟁을 제한한다고 판단하였다. 또한 청구일로부터 90일 이내의 어음 지급을 원칙으로 한다는 제작대금 지급조건 합의는 170여 개의 광고회사에게 파급되어 거래조건 경쟁을 제한한다고 판단하였다.

‘4개 이동통신사업자의 부당한 공동행위에 대한 건’에서 공정위는 보조금의 지급규모는 개별사업자의 자율적 결정사항임에도 불구하고, 이동통신 시장점유율이 57%에 달하는 피심인들(신세기통신, 한통프리텔, 한솔엠닷컴, 엘지텔레콤)이 이동통신용역의 거래조건인 보조금 지급규모를 축소하기로 합의한

<표 10> 거래조건 담합 심결사례

의결번호	2004-57호	2000-85호
의결일자	2004.2.24.	2000.5.31.
사건번호	2003조기2295	9911공동1657
사건명	6개 광고회사	4개 이동통신사업자
행위 사실	- 영상광고 구매단가 합의 - 제작대금 지급조건 합의	단말기보조금 지급규모 축소 합의
경쟁제한성 판단	- 시장점유율, 담합 존속기간 - 광고구매가격이 광고주에 미치는 영향 - 광고제작대금 거래조건이 다른 광고회사에 미치는 영향	시장점유율, 담합 존속기간
행정지도	무관	관련
과징금	1.38억 원	28.90억 원
비고란	제1호, 제2호 위반	재결 존재

것은 이동통신용역의 거래시장에서 경쟁을 제한한다고 판단하였다.

행정지도와 관련하여 피심인들은 보조금 지급축소 합의가 보조금을 지원 받은 가입자에 대해 적용하던 의무가입기간제도가 폐지되면서 보조금을 과다 지급하지 말도록 권유한 정통부의 행정지도에 기인한다고 주장했다. 이에 대해 공정위는 1999년 4월부터 7월까지 보조금 지급액이 감소하여 정통부의 권유가 효력이 있었으나, 1999년 8월부터 보조금 지급액이 다시 증가하여 보조금 지급축소를 합의한 시점인 1999년 9월에는 행정지도가 효력이 없어진 것으로 판단했다.

이 사건에 대한 재결(사건명: 4개 이동통신사업자의 이의신청에 대한 건)¹⁰⁾에서 4개 이동통신사업자들은 이 사건의 행위가 정부의 지시에 순응하여 이루어진 것이라고 주장하면서 단말기 보조금수준을 적정수준으로 조정하도록

10) 공정거래위원회 재결 제2000-50호(2000.11.22)는 원심결에서 “법 제19조 제1항 제5호에 위반되는” 행위로 인정했다고 기록되어 있으나 여기서 제5호는 제2호의 오타로 파악된다.

통보한 정보통신부 공문을 증거로 제시했다. 이에 대해 공정위는 행정지도는 법률상 강제되는 것이 아니므로 정상참작사유가 될 수는 있으나 위법성조각 사유는 될 수 없다고 판단하였다.

(3) 공급제한 담합 심결사례

<표 11>의 ‘4개 시외전화사업자의 부당한 공동행위 등에 대한 건’에서는 세 가지 유형의 담합에 대한 경쟁제한성 판단이 내려졌다. 첫째, 가격담합에

<표 11> 공급제한 담합 심결사례

의결번호	2005-331호	99-214호
의결일자	2005.12.15.	1999.10.5.
사건번호	2005단체0162	9905광사0769
사건명	4개 시외전화사업자	여수지역 4개 생활정보지
행위 사실	<ul style="list-style-type: none"> - 시외전화 맞춤형 정액요금제상품 공동출시 합의 - 시외전화 요금 합의 - 사업자별 시외전화 사전선택제 가입자 수 분할 합의 - 유선통신 역무 간 결합상품 출시를 금지하기로 합의 	<ul style="list-style-type: none"> - 생활정보지의 줄광고요금 결정 - 생활정보지의 생산·출고 제한
경쟁제한성 판단	<ul style="list-style-type: none"> - 공동출시 합의: 시장점유율, 소비자 후생효과 여부 - 시외전화 요금 합의: 시장점유율 - 가입자 수 분할 합의: 시장점유율, 고객 리스트 제공 등의 정보 교환 - 결합상품 출시 금지 합의: 시장점유율, 소비자후생 	시장점유율, 담합 존속기간
행정지도	관련	무관
과징금	204.02억 원	없음
비고	1호, 3호, 6호 위반	1호, 3호 위반

대해서는 두 가지 사안의 경쟁제한성 판단이 이루어졌다. 2002년 8월 당시 시외전화 시장점유율 100%를 차지하는 3사(케이티, 데이콤, 온세통신)가 동일한 내용의 정액요금상품을 출시하기로 합의한 것은 시외전화의 가격경쟁을 제한하였고 더 다양하고 저렴한 정액요금상품 개발에 의한 소비자 후생 증대 효과를 억제했다고 판단하였다. 또한 2004년도 시외전화 요금 합의도 시외전화의 가격경쟁을 제한하는 행위로 판단하였다. 둘째, 공급제한 담합인 공동의 거래제한행위와 관련하여 공정위는 당시 시외전화 시장점유율 100%를 차지하는 4개사(케이티, 데이콤, 온세통신, 하나로)가 사전선택제 가입자 목표 수에 도달하기 위해 역마케팅 금지, 기존 고객 리스트 제공, 유통망 수수료 인하 또는 폐지 등의 방법으로 협조하기로 합의한 것은 경쟁을 통한 가입자 수 결정을 억제함으로써 시외전화 서비스의 제공을 제한하는 행위로 판단하였다. 셋째, 종류 및 규격제한 담합과 관련하여 공정위는 당시 시외전화 시장점유율 100%를 차지하는 4개사가 결합상품 출시금지에 합의한 것은 다양한 요금상품 개발에 따른 요금경쟁을 제한하고 소비자후생을 저해하는 것으로 판단했다.

행정지도와 관련하여 케이티는 정통부가 후발사업자들이 케이티의 맞춤형 정액요금제와 동일한 상품을 출시해야 하므로 케이티에게 접속료 문제를 해소해 줄 것을 케이티의 약관인가(시내전화) 및 약관신고(시외전화)에 대한 조건으로 설정한 구속력 있는 행정지도에 따라 시외전화 맞춤형 정액요금상품 공동출시 합의가 이루어진 것이라고 주장했다. 따라서 이는 전기통신사업법 제33조의4의 취지에 부합하는 ‘법령에 따른 정당한 행위’라고 주장했다. 이에 대해 공정위는 정통부가 직접 케이티 또는 후발사업자들(데이콤, 온세통신, 하나로)에게 케이티의 맞춤형 정액요금상품과 동일한 정액요금상품만을 공동으로 출시하도록 지시한 사실이 없었다는 점, 전기통신사업법에는 요금상품 출시여부 및 상품내용, 요금수준 등에 대해 합의를 통해 결정할 수 있거나 정통부가 이를 요구할 수 있다는 규정이 존재하지 않는 점 등을 고려하여 케이티의 주장은 이유 없다고 판단했다.

‘여수지역 4개 생활정보지의 부당한 공동행위에 대한 건’에서 공정위는

여주시 지역의 생활정보지 시장을 100% 점유한 담합참가자들이 합의를 통해 공동으로 생활정보지의 줄광고 요금을 거의 동일한 수준으로 결정하고 주당 발행횟수를 주 5회에서 주 3회로 제한하는 행위는 해당 지역시장의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위라고 판단하였다.

(4) 시장분할 담합 심결사례

<표 12>의 ‘(주)에스엠엔터테인먼트 등 8개 음반제작업체의 부당한 공동행위에 대한 건’에서 공정위는 공동행위 심사기준에 따른 경쟁제한성 판단의 최종단계까지 분석하였다. 제2단계인 경쟁제한효과 분석에서는 시장지배력 수준과 참여사업자간 경쟁제한 수준을 심사하였다. 2001년 피심인들은 국내 음반총매출액의 53.9%를 차지한 점, 피심인들이 (주)아이케이팝을 통해 판매

<표 12> 시장분할 담합 심결사례

의결번호	2007-149호	2002-165호
의결일자	2007.7.3	2002.8.3.
사건번호	2007구사0469	2002조기0753
사건명	(주)수성케이블방송 및 (주)씨엠비대구수성방송	(주)에스엠엔터테인먼트 등 8개 음반제작업체
행위 사실	가입자유치경쟁 회피하기 위해 영업구역을 나누어 전담하기로 합의	도·소매상에게 판매하던 음반을 특정 음반 유통판매회사를 통해서만 판매하도록 합의
경쟁제한성 판단	없음	<ul style="list-style-type: none"> - 경쟁제한 효과 분석: 시장지배력 심사(해외경쟁 도입 수준), 참여사업자간 경쟁제한 수준 심사(판매수수료, 음반가격에 대한 정보교환, 음반판매대행 계약기간) - 효율성증대 효과 분석: 유통단계의 수, 유통비용 절감효과, 음반가격의 증감 - 경쟁제한 효과와 효율성증대 효과의 비교
행정지도	무관	무관
과징금	없음	9.94억 원

한 음반판매 매출액은 국내음반 총매출액의 36.6%를 차지한 점, 국내가요 음반이 외국가요 음반에 급격히 잠식되지 않을 것이라는 점 등을 고려하여 음반판매시장에서 피심인들의 시장지배적 지위를 인정하였다. 대부분의 음반을 (주)아이케이팝에게 판매하여야 하고 출고가의 5%에 해당하는 판매수수료를 지불해야하므로 유통과정에서의 경쟁이 약화된 점, 한 회사로 집중 판매되어 유통단계별 음반가격에 대한 정보교환이 이루어지므로 음반가격이 동일하게 결정될 수 있는 점, (주)아이케이팝과 맺은 음반판매대행의 계약기간이 5년이어서 경쟁 동기가 장기간 제한되는 점, 판매가격 등에 관한 독자적인 의사결정이 낮아진 점 등을 고려하여 음반판매시장의 경쟁이 제한되는 것으로 인정하였다. 또한 음반도매시장에의 신규진입 저해와 기존 도매상의 시장 상실로 인해, 도매상간의 음반제작사 및 소매상 확보 경쟁이 제한될 우려가 있다고 판단하였다.

제3단계인 효율성 증대효과 분석에서는 유통단계가 음반제작 → 도·소매상의 2단계에서 음반제작 → (주)아이케이팝 → 도·소매상의 3단계로 늘어난 점, 유통비용의 절감효과가 없는 점, (주)아이케이팝을 통해 판매한 음반가격이 그렇지 않은 음반가격보다 인상된 점 등을 고려하여 효율성증대 효과는 없는 것으로 판단하였다. 제 4단계인 경쟁제한 효과와 효율성 증대 효과의 비교에서는 효율성증대 효과가 미미하여 경쟁제한 효과를 상쇄할 수 없는 것으로 판단하였다.

(5) 종류·규격제한 담합 심결사례

<표 13>의 '3개 이동통신사업자의 부당한 공동행위에 대한 건'에서 공정은 당시 이동전화서비스 시장점유율 100%를 차지하는 피심인 3사가 무제한 요금상품의 판매 및 출시노력을 중단하기로 합의한 것은 다양한 요금상품의 개발에 따른 요금경쟁과 소비자 후생을 저해하는 것으로 판단했다. 피심인들은 총매출에서 차지하는 무제한 요금상품 매출의 비중과 총가입자에서 차지하는 무제한 요금상품 가입자의 비중이 매우 작으므로 이 사건 공동행위

<표 13> 종류·규격제한 담합 심결사례

의결번호	2006-170호	2005-111호	2002-370호
의결일자	2006.7.27.	2005.5.18.	2002.12.24.
사건번호	2006서카0927	2004전사3793	사건번호2002구사1470
사건명	3개 이동통신사업자	(주)청주케이블티브이방송 및 (주)충북방송	한국케이블티브이푸른방송 (주) 및 티씨엔대구방송(주)
행위 사실	무제한 요금상품의 판매를 중단하거나 출시하지 않을 것을 합의	수신료를 공동으로 결정하고, 스크램블채널 수를 동일하게 구성한 상품을 판매하기로 합의	- 설치비, 시청료를 동일하게 결정·유지하기로 합의 - 프로그램상품구성을 동일하게 결정·유지하기로 합의
경쟁제한성 판단	- 경쟁제한효과 분석: 시정점유율, 담합 존속기간 - 효율성증대효과 분석: 비용전가 메커니즘, 가입자 특성 - 경쟁제한효과와 효율성 증대효과의 비교	없음	- 시장점유율, 대체재 전환 가능성, 신규진입 가능성 - 소비자 후생 효과
행정지도	무관	무관	무관
과징금	17.82억 원	없음	없음
비고		제1호 및 제6호 위반	제1호 및 제6호 위반

의 경쟁제한효과는 미미하다고 주장하였다. 또한 무제한 요금상품 판매에 따른 소비자간 요금부담 전가를 방지한 점, 무제한 요금상품 가입자들의 통화량 폭주를 예방함으로써 통화품질을 높인 점 등으로 인해 효율성증대효과는 크다고 주장했다. 이에 대해 공정위는 이 사건 공동행위는 무제한 요금상품 부문에서 경쟁과 소비자의 상품선택 기회를 부당하게 제한했다는 점, 고액소비자로부터 소액소비자로의 비용전가나 통화량 폭주는 무제한 요금상품의 판매 비중과 해당 가입자의 비중이 클 경우에 일어나며 무제한 요금상품의

가입요건을 갖춘 소비자는 소수에 불과한 점 등을 들어 효율성증대효과가 경쟁제한효과보다 크지 않다고 판단하였다.

‘한국케이블티브이푸른방송(주) 및 티씨엔대구방송(주)의 부당한 공동행위에 대한 건’에서 공정위는 피심인들이 지역 종합유선방송시장을 100% 점유하고 있어 소비자선택에 제약이 있고 동일 지역으로의 신규진입이 제도적으로 불가능한 점 등을 고려하여 설치비 및 시청료와 상품구성을 동일하게 결정·유지하기로 합의한 행위는 복점 시장을 사실상 독점화하여 가격의 하방 경직화와 품질 저하 등을 초래하여 소비자후생을 감소시킨다고 판단하였다.

(6) 기타 담합 심결사례

<표 14>의 ‘씨제이케이블넷 해운대기장방송(주)와 (주)동부산방송의 부당한 공동행위에 대한 건’에서 공정위는 해운대구 및 기장군 지역의 다채널 유료방송시장의 77.9%를 점유하고 있는 피심인들의 가격결정 행위에 대해

<표 14> 기타 담합 심결사례

의결번호	2008-230호
의결일자	2008.8.11.
사건번호	2007부사1767
사건명	씨제이케이블넷 해운대기장방송(주)와 (주)동부산방송
행위 사실	<ul style="list-style-type: none"> - 보급형 케이블TV 수신료와 설치비를 합의 - 보급형 케이블TV 송출채널 편성조건을 합의 - 신규고객에 대한 배분율과 기존고객에 대한 침탈행위증지 합의 - 위성방송사업자의 시장진입을 저지하기로 합의
경쟁제한성 판단	<ul style="list-style-type: none"> - 시장점유율, 담합 존속기간 - 공동행위성격 분석만으로도 경쟁제한 효과 외에 효율성증대 효과는 없다고 판단
행정지도	무관
과징금	0.81억 원
비고	1호, 2호, 4호, 8호(개정 9호)

경쟁제한효과 외에 달리 효율성증대효과를 발견할 수 없다고 기술하고 있다. 유사한 맥락에서 송출 채널수와 프로그램을 유사하게 편성하기로 합의한 행위, 신규 입주 아파트에 대하여 영업권 분배기준을 설정하고 기존고객에 대한 영업행위를 하지 않기로 합의한 행위, 위성사업자의 시장진입을 공동으로 저지하기로 합의한 행위 등에 대해서도 공동행위의 성격만을 다루고 경쟁제한효과는 구체적으로 분석하지 않았다.

3) 행정지도

행정지도와 관련하여 심결사례를 살펴보면, 통신 및 미디어 산업에서 행정지도와 관련된 심결사례는 6건으로 나타났다. 이 중에서 통신 산업은 5건을 차지하고 있어 미디어 산업보다는 통신 산업에서 행정지도가 담합의 기회를 더 많이 제공하는 것으로 보인다. 행정지도로 인해 사업자들이 가격 등 경쟁요소에 대한 별도의 합의를 하여 담합이 유발되는 경우가 적지 않는 것은 행정지도가 담합을 촉진하는 수단이 될 수 있음을 보여준다. 행정지도와 같은 정부개입에 의한 공동행위의 폐해로는 유사한 담합에 대해 정부개입 여부에 따라 차별적으로 처리되면 법적용의 일관성이 훼손된다는 점, 정부개입으로 이루어진 담합은 유지하기가 용이하다는 점, 정부개입은 담합이 스스로 붕괴되는 자기교정 기능을 억제한다는 점, 정부개입에 의한 담합에서는 이를 유지하고 확대하기 위한 로비수요와 지대추구행위가 관행화된다는 점 등이 거론되고 있다(이재우, 1999).

4) 카르텔 유형

카르텔 유형과 관련하여 심결사례를 살펴보면, 통신 및 미디어 산업에서 설비제한 담합이나 입찰 담합(신설)에 해당하는 심결사례는 아직 나타나지 않고 있다. 담합 유형별 분포를 살펴보면 통신 및 미디어 산업은 전체 산업과 비교하여 큰 차이를 보이지 않는다. 1981년부터 2007년까지 이루어진 부당한

공동행위 심결사례를 대상으로 한 담합 유형별 시정 실적(경고 이상)의 분포를 보면 가격 담합이 75.8%, 거래조건 담합 3.7%, 생산·출고 제한 담합이 2.7%, 지역·상대방 제한 담합이 7.7%, 종류·규격 제한 담합이 0.7%, 영업공동수행 담합이 3.5%, 기타 담합(사업활동 제한)이 6.0% 등으로 나타나서(공정거래위원회, 2008b), <표 4>에서 드러난 분포와 유사하다. 소위 경성카르텔로 구분되는 가격 담합, 생산·출고 제한 담합, 지역·상대방 제한(시장분할) 담합 등의 비중이 약 87%에 달하여 통신 및 미디어 산업의 경우도 다른 산업과 유사하게 경성카르텔의 비중이 높은 것으로 나타났다.

5) 경쟁제한성 판단

경쟁제한성 판단과 관련하여 심결사례를 살펴보면, 고액의 과징금을 부과한 심결 사례를 제외하면 분석의 심도가 낮은 것으로 나타났다. 미국에서 당연위법으로 처리되는 담합 유형에 대해서는 경쟁제한성 판단을 생략하는 반면 합리의 원칙으로 처리되는 담합의 유형에 대해서는 경쟁제한성 판단을 하는 것과는 달리 국내에서는 당연위법 유형에 대해 경쟁제한성 판단을 간략하게 하고 합리의 원칙 유형에 대해서는 심도 있는 판단을 하는 것으로 알려져 있다(조성국, 2007). 그러나 통신 및 미디어 산업에 대한 분석결과에 따르면 경성 및 연성 카르텔과 같은 담합의 성격에 따라서 경쟁제한성 분석의 심도가 달라지기 보다는 과징금 규모의 정도가 큰 경우일수록 경쟁제한성 분석의 심도가 높은 것으로 나타났다. 과징금이 부과된 심결사례의 수가 적다는 사실을 감안하면 전반적으로 경쟁제한성 분석의 심도는 낮은 편이다. 제재조치에 있어서 과징금이 부과되는 경우는 담합의 존속기간을 명시하는 반면 단순한 시정조치만 존재하는 경우는 담합의 존속기간을 고려하지 않는 것이 일반적인 현상으로 나타났다. 이런 현상은 담합의 존속기간이 과징금 산출의 근거로 작용하기 때문에 나타난 것으로 보인다. 그러나 대부분의 심결 사례에서 시장 점유율을 고려하여 시장지배력을 가늠하는 것으로 나타났다.

6) 카르텔 제재

카르텔에 대한 제재수준과 관련하여 심결사례를 살펴보면, 통신 및 미디어 관련 산업의 경우 제재 조치는 주로 시정명령 위주로 나타났다. 시정명령만 있는 경우가 시정명령과 함께 과징금을 부과한 경우보다 많은 것으로 나타나 제재조치가 미흡한 것으로 보인다.¹¹⁾ OECD의 경험적 조사에 의하면 국제적으로도 카르텔 제재 수준이 최적 수준에 미치지 못하는 것으로 평가하고 있다(OECD, 2002). 국내에서도 담합 제재가 약한 편이라는 지적은 자주 나왔다. 공정거래법상 담합에 대한 제재로서는 형사적 제재로서 징역과 벌금(제66조 9항 내지 10항), 행정적 제재로서 시정조치(제27조)와 과징금 부과(제28조), 민사적 제재로서 사법상 손해배상(제56조) 등이 있다.¹²⁾(이재우, 2004).

심결사례 분석과 기존문헌 연구를 바탕으로 카르텔 제재에 대한 문제점을 정리하면 시정조치의 실효성 한계, 과징금의 억지력 확보 미흡, 행정적 제재에 경도된 제재체계 등으로 구분할 수 있다. 첫째, 공정거래법은 합의 자체를 금지하고 있으므로 합의는 존재하지만 실행에 옮겨지지 않은 상태에서 적발된 경우에는 시정조치의 대상이 불명확하다(홍대식, 2005). 또한 분석된 41건의 심결사례에서 과징금이 부과된 경우는 11건에 그치고 있으며 대부분의 경우는 행태적 시정조치 중에서 소극적 조치에 해당하는 부작위명령을 내리고 있어서 담합으로 야기된 반경쟁적 상태의 시정이 어렵다.¹³⁾ 둘째, 과징금

11) 1981년부터 2007년까지 부당공동행위 599건에 대한 조치유형별 시정실적을 보면 고발이 33건으로 5.5%, 시정명령이 348건으로 57.9%, 시정요청은 0건, 시정권고는 48건으로 8.0%, 경고는 170건으로 28.5%를 차지하였다. 여기서 과징금은 190건을 차지했으나 다른 조치와 병과되어 합계에서 제외되었다(공정거래위원회, 2008a, 61쪽).

12) 카르텔에 대해 OECD 회원국 중 9개국은 징역형을 부과하고 OECD 회원국 중 14개국은 손해배상제도를 도입하고 있다(OECD, 2002).

13) 시정조치는 행태적 시정조치와 시장구조개선을 목적으로 하는 구조적 시정조치로 구분되고 행태적인 시정조치는 소극적인 조치인 부작위명령과 적극적인 조치인 작위명령으로 나눌 수 있다(홍대식, 2005).

이 부과액수 측면에서 담합에 대한 충분한 억지력을 확보하기 어렵다는 지적도 제기되고 있다(이재우, 2004; 이호영, 2007). 셋째, 통신 및 미디어 산업과 관련된 심결에서 형사적 제재나 민사적 제재는 활용되지 않고 행정적 제재에 경도되어 있다.

5. 결론

심결사례의 분석에서 도출된 결과와 기존문헌 연구를 토대로 통신 및 미디어 산업의 카르텔 발생빈도와 반복, 카르텔 조장수단으로서의 행정지도, 카르텔의 유형 분류, 경쟁제한성의 판단, 카르텔제재 체계 등을 중심으로 개선방안을 모색하고 정리해 보고자 한다.

1) 카르텔 발생과 개선방안

심결사례 분석 결과에 의하면 통신 및 미디어 산업은 다른 산업에 비해 담합의 발생 빈도가 높은 편이다. 이러한 현상은 통신 및 미디어 산업의 고집중화된 시장구조에 적지 않게 기인하는 것으로 보인다. 통신 및 미디어 산업 고유의 특성인 규모의 경제나 범위의 경제와 같은 기술적 요인에 기인한 시장구조는 지속되는 경향이 있고 해당 시장의 규모도 점증하는 추세이므로 제도적 개선이 이루어지지 않으면 통신 및 미디어 시장에서 담합의 발생빈도는 증가할 것으로 보인다. 따라서 통신 및 미디어 시장에서 담합의 발생빈도를 줄이기 위해서 이 분야의 전문규제기관인 방송통신위원회와 일반경쟁규제기관인 공정거래위원회의 공조체제가 강화될 필요가 있다. 공정거래법 제65조(권한의 위임·위탁)¹⁴ 규정을 근거로 방통위와 같은 전문규제기관에 방송 및 통신 시장에서의 담합규제 등과 같은 경쟁규제에 대한 사전적·우선적 관할권

14) 제65조는 공정위가 권한의 일부를 소속기관의 장에게 위임하거나 행정기관의 장에게 위탁할 수 있다고 규정하고 있다.

을 배치하고 일반경쟁규제기관이 사후적·보완적 역할을 수행하도록 하는 것이 필요하다는 견해도 존재한다(이기주, 2007). 그러나 불공정거래행위와 같은 공정거래 규제와 달리 시장지배적 지위의 남용 행위나 부당한 공동행위 등과 같은 독점 규제는 일반경쟁규제기관의 핵심적 고유 업무라는 견해가 지배적이어서 관할권의 재배치는 규제기관 간 갈등의 소지가 크고 실현가능성이 낮은 것으로 보인다.¹⁵⁾ 따라서 관할권 재배치보다는 실효성 있는 공조체제를 강화하여 담합의 형성과 유지비용을 증가시킴으로써 담합의 발생빈도를 줄이는 것이 바람직하다.

심결사례 분석 결과에 따르면 통신산업의 경우 담합의 반복이 높은 편이다. 위반행위의 반복을 낮추기 위해서는 공정경쟁문화가 기업의 경영문화로 정착될 수 있도록 담합 참가 사업자들을 대상으로 시장자유규제수단의 일종인 공정거래자율준수프로그램(Compliance Program: CP)의 급속한 확산을 위한 홍보와 교육을 추진하는 것도 대안이 될 수 있다(허선, 2005). 2001년에 국내에 CP가 도입되었으며 2006년에는 CP의 운영실태를 점검하여 평가하는 CP 등급평가제가 도입되었다.¹⁶⁾ 2008년에 공정위는 「공정거래 자율준수프로그램 운영 및 유인 부여 등에 관한 규정」을 제정하여 공정거래 관련 법규 위반사업자가 CP 등급평가에서 A 이상의 등급을 받은 경우에는 과징금을 1회에 한하여 10~20% 감경할 수 있는 사후적 유인을 제공하고 있다. 또한 공정거래 관련 법규 위반사업자가 CP 등급평가에서 A 이상의 등급을 받은 경우에는 1~2년 동안 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」, 「신문업에 있어서의 불공정거래행위 유형」등 ‘직권조사관련 법규’의 위반행위에 대한 공정위의 직권조사를 면제하는 사전적 유인도 제공하고 있다. 2001년부터 2007년까지 공정거

15) 공정거래위원회와 같은 일반경쟁당국은 통신 및 미디어 분야를 담당하는 방송통신위원회나 문화체육관광부 등과 같은 특정산업의 규제기관과는 달리 특정산업에 대해 중립적인 위치에 있고 피규제자에 의한 포획의 우려가 거의 없어 상대적으로 공정하고 일관된 규제를 추진할 수 있다는 장점이 있다(공정거래위원회, 2008b).

16) 평가등급은 AAA(최우수) 등급에서 D(매우 취약) 등급까지 8등급(AAA, AA, A, BBB, BB, B, C, D)으로 구분한다.

래지올준수프로그램 운영실적은 전체 산업에 걸쳐서 총 344건으로 나타났는데 통신 및 미디어 산업의 경우 홈쇼핑 채널 5건, 광고 대행 3건 등으로 나타나서(공정거래위원회, 2008a), 통신 및 미디어 업체에 대한 CP의 급속한 확산이 필요한 실정이다.

2) 행정지도와 개선방안

행정지도가 통신 및 미디어 산업에서 담합을 촉진시키는 수단으로 전략하는 것을 방지하기 위한 방안의 일환으로 미시적 차원에서 통신 및 미디어 규제기관인 방송통신위원회 및 문화체육관광부와 통신 및 미디어 사업자들에게 유의할 사항들을 각인시키는 것이 필요하다. 이와 관련하여 공정위는 행정기관에 대해 행정지도와 관련된 준수사항을 시장경쟁을 대체하는 정책목적과 기대효과를 제시할 것, 비공식적 수단보다는 명시적 방법을 사용하고 사업자 간 합의를 유발하지 않도록 할 것, 목적달성을 위해 필요한 최소한의 범위에 한정할 것 등으로 제시한 바 있다. 또한 법령에 근거한 행정지도의 경우에도 법령 및 행정지도의 범위를 벗어난 별도의 합의가 이뤄지지 않도록 할 것을 요청하였다(공정거래위원회, 2007.1.2). 공정위가 행정지도를 받는 사업자들에게 대해 요청한 사항은 두 가지로 구분된다. 첫째, 사업자간 가격 등 경쟁요소를 합의하도록 하는 행정지도의 경우 그러한 사항을 합의하도록 행정 지도할 법적권한을 행정기관이 갖는지 여부와 행정지도 범위 내에서 합의한 것인지 여부 등을 검토해야 한다는 것이다. 둘째, 합의하도록 하는 것이 아닌 행정지도가 있는 경우 개별적으로 수용 여부를 결정해야 하며 별도의 합의를 통해 행정지도의 수용여부, 시행절차와 방법, 내용 등을 논의하지 말아야 한다는 것이다(공정거래위원회, 2007.1.2).

정부규제 또는 행정지도가 담합을 조장하는 수단으로 전략하는 것을 방지하기 위한 방안의 일환으로 거시적 차원에서는 경제제한적 법령과 규제를 개혁하는 것이 필요하다. 경제제한적 법령과 규제가 존속하는 한 카르텔 자체에 대한 제재는 한정적인 효과만을 발휘하기 때문이다. 통신산업 및 유선방송

산업의 진입규제, 통신산업의 약관인가제나 유료방송산업의 가격 규제 등은 산업 특성에 따른 고유의 규제목적들을 갖고 있으나 사업자들의 의사합치를 도와주는 경쟁제한적 요소도 있다. 첫째, 진입규제는 독과점 시장구조를 형성시키고 잠재적 진입을 억제하므로 담합의 형성과 유지에 따르는 비용을 감소시킨다. 이러한 논리는 진입규제가 상대적으로 많은 통신 및 미디어 산업에서 담합의 발생빈도가 높은 이유를 부분적으로 설명해 줄 수 있을 것이다. 둘째, 가격규제는 담합의 초점 또는 빌미를 제공할 수 있다. 가격규제가 존재하는 산업(예를 들면, 통신산업이나 유료방송산업¹⁷⁾)이나 그렇지 않은 산업(예를 들면, 영화산업)에 걸쳐서 가격 담합은 여러 유형의 담합 중에서 가장 높은 발생빈도를 보이고 있다. 그러나 가격규제가 존재하는 산업의 경우 그렇지 않은 산업과는 달리 가격에 대한 정부 개입이 담합을 조장하거나 빌미를 제공한 사례들이 존재한다. 또한 사업자들에 비해 정보의 열위상태에 있는 규제기관이 사업자들에게 포획당하는 경우 가격규제는 사업자들의 전략적인 가격수준을 공동으로 달성하는 수단으로 작용할 가능성이 높다(손용엽, 2005). 셋째, 표준화와 같은 비가격규제도 담합의 초점을 제공할 수 있다. 예를 들면 영화관람 표준약관은 관람료의 환불기준을 영화시작 20분 이전까지는 요금의 전액을, 그 이후부터 영화시작 시간까지는 50%로 거래조건을 획일적으로 규정하여 가격 담합을 용이하게 할 가능성이 있다는 지적도 있다(임영철, 2007). 정부기관이 주도하는 표준화뿐만 아니라 사업자들이 묵시적 사업조정을 통해 담합과 유사한 경쟁제한적 효과를 초래할 수도 있다. 예를 들면, 국내 신문사들은 카르텔과 유사한 가판발행 관행을 통해 내용 표준화란 특성을 보였으나 가판 발행 폐지 후 독점적 경쟁시장의 고유 특성인 내용 차별화를 보였다는 연구결과(조영신·박상건·이선미, 2006)는 가판제도가 국내 신문사들의 비가격 경쟁요소에 대한 경쟁제한적인 묵시적 사업조정을 용이하게 만드는 관행으로 작용했다는 것을 보여준다.

정부규제 또는 행정지도가 담합 조장수단으로 이용되는 문제를 해결하기

17) 현재 유료방송사업자는 약관에 대해서는 신고제, 이용요금에 대해서는 승인제의 적용을 받는다(방송법 제77조, 개정 2008.2.29).

위해서는 공정거래법 제63조 이하의 협의조항을 적극 활용할 필요성이 지적되고 있다(이봉의, 2007b). 공정거래법 제63조는 행정기관이 가격이나 거래조건의 결정, 시장진입 또는 사업활동의 제한, 부당한 공동행위 등과 같은 경쟁제한 사항을 내용으로 하는 법령을 제정 또는 개정하거나 행정처분을 하고자 하는 때에는 공정거래위원회와 협의하도록 규정하고 있다. 1981년부터 2007년까지 공정위는 896건의 법령 및 규칙을 관계부처와 협의하여 시정하였다(공정거래위원회, 2008a). 법령협의 과정에서 공정위는 주로 진입제한, 가격규제, 부당한 공동행위, 사업자단체의 금지행위 등을 검토해서 개선의견을 제시해 왔으며 최근에는 경쟁영향평가 툴킷(Competition Assessment Toolkit)¹⁸⁾을 적용하여 친경쟁적인 대안을 제시하고 있다(공정거래위원회, 2008b).

3) 카르텔 유형과 개선방안

카르텔 유형과 관련하여 열거주의의 문제점을 개선할 필요성이 점증하고 있다. 미국의 셔먼법을 비롯한 외국의 입법례와는 달리 공정거래법은 담합의 유형을 동법 제19조 제1항 각호에 한정적으로 열거하고 있다.¹⁹⁾ 열거주의의 장점으로는 특정 행위가 담합에 해당되는지 여부를 용이하게 파악할 수 있어 규제의 불확실성을 감소시킨다는 점과 법의 도입 초기에는 업계에 경각심을 불러일으키는 계몽효과가 있다는 점을 들 수 있다(양명조, 2007; 이재우, 2004). 그러나 법에 열거된 담합 유형 이외에 기존에 포착되지 않았던 유형이나

18) OECD가 마련한 경쟁영향평가 툴킷은 정부규제가 경쟁을 과도하게 제한하지 않도록, 규제가 경쟁에 미치는 효과를 분석하여 경쟁제한성이 최소화된 대안을 도출하는 분석기법이다. 1단계 심사를 통해 경쟁제한성이 있을 것으로 판단되는 규제에 대해서는 2단계 정밀심사를 한다. 1차 평가의 기준은 사업자의 수 및 범위 제한, 사업자의 경쟁능력 제한, 사업자의 경쟁유인 감소 등이고 2차 평가의 기준은 진입장벽, 현존 사업자의 시장퇴출, 가격상승, 생산다양성 감소, 관련시장 집중도의 증가, 혁신의 감소, 전후방 시장에 미치는 영향 등이다(공정거래위원회, 2008b, 257~263쪽).

19) 각호 중 제9호의 경우 일반조항적인 성격을 갖고 있으므로 행위의 유형이 제한되는 것으로 보기는 어렵다는 지적도 있다(홍명수, 2005).

새롭게 출현하는 유형에 대해서는 효과적으로 제재하지 못하는 문제점을 보완하기 위해 포괄적 규정을 도입하지는 주장도 있다(권오승, 2007). 통신 및 미디어 산업은 디지털화, 정보화, 융합화, 세계화, 그리고 급속한 기술혁신으로 인해 새로운 유형의 담합이 출현할 가능성이 높으므로 담합에 대한 적발을 제고하여 규제의 실효성을 확보하는 차원에서 포괄주의 도입의 필요성은 크다.

4) 경쟁제한성 판단과 개선방안

카르텔에 대한 경쟁제한성 판단에 있어서 문제점과 대안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 미디어산업의 경우 양면시장의 특성을 가지는 경우가 많으므로 경쟁제한성 판단의 기초 단계인 관련시장의 획정에 있어서 하나의 시장이 아닌 두 개 이상의 시장에 대한 고려가 필요하다. 예를 들면 다채널 유료방송이나 신문의 경우 가입자나 구독자가 지불하는 가격뿐만 아니라 가입자 규모나 구독자 규모에 의해 결정되는 광고액도 중요한 경쟁의 요소이므로 가격경쟁의 제한뿐만 아니라 다른 요인에 대한 경쟁의 제한도 종합적으로 고려할 필요가 있다. 따라서 관련시장의 획정도 다면적으로 접근해야 하고 경쟁의 측면도 가격경쟁 외에 가입자 수, 상품과 서비스의 다양성, 품질, 기술, 혁신(innovation) 등을 포함한 비가격 경쟁도 함께 고려해야 한다. 둘째, 공정거래법 제19조 제1항에서 모든 유형의 공동행위에 대하여 합리의 원칙에 입각한 위법성 판단기준을 제시하고 있다. 그러나 「공동행위심사기준」에서는 경성 공동행위에 대해 특별한 경우 외에는 경쟁제한성 판단을 생략하고 위법성을 판단한다고 제시되어 있다. 따라서 「공동행위심사기준」을 상위법과 어긋나지 않게 수정할 필요가 있다는 비판이 제기되고 있다(조성국, 2007). 셋째, 공동행위에 대한 경쟁제한성 판단은 위법성 여부의 판단뿐만 아니라 과징금 규모를 포함한 제재수준을 결정하는데 있어서 추가적이고 구체적 근거를 제공할 수 있는 방향으로 개선될 필요가 있다.

5) 카르텔 제재와 개선방안

심결사례의 분석에서 카르텔 제재에 대한 문제점을 시정조치의 실효성 한계, 과징금의 억지력 확보 미흡, 행정적 제재에 경도된 제재체계 등으로 구분하였다. 시정조치의 실효성 한계와 과징금의 억지력 확보 미흡이라는 문제점을 해결하는 방안으로는 과징금이 부과될 수 있는 요건을 확대하여 과징금 부과 빈도를 늘리고 과징금의 규모를 확대하는 것을 들 수 있다. 과징금 부과에 있어서 가장 중요한 원칙은 법 위반으로 기대 손실액이 담합으로 인한 부당이익보다 커야 한다는 것이다(OECD, 2002). 사업자 입장에서 담합을 통한 이익이 담합의 총비용(기대처벌액 + 담합의 거래비용)보다 크면 담합을 시도하는 것이 유리한데 여기서 법 위반자에 대한 기대처벌액은 ‘적발·기소·승소의 확률×처벌의 강도’이다(이재우, 2004). 처벌의 강도, 즉 과징금 액수를 높이는 것이 담합에 대한 억지력을 높이게 된다.

행정적 제재에 치우친 제재체계라는 문제점을 해결하는 방안으로는 손해배상제도의 활성화를 고려해 볼 수 있다. 형사적 제재는 카르텔에 대한 효과적인 억제수단일 뿐만 아니라 개인으로 하여금 카르텔에 대한 정보를 누설하고 조사에 협조하게 만드는 강력한 동기를 부여한다(Reindl, 2009). 그러나 형사적 제재는 사업 중단 등의 문제가 야기되고 피해구제에도 기여할 수 없는 한계가 있으므로 손해배상제도가 소비자 피해를 보상해 줄 수 있다는 점에서 효과적이다(이재우, 2004). 카르텔은 다수의 피해자를 양산하게 되므로 카르텔에 대한 시정조치도 피해자 구제와 연계되는 것이 필요하다는 견해도 있고(허선, 2005), 개별 피해자의 손해액은 소액에 불과한 경우가 일반적이므로 단체소송이나 공익소송을 활용하는 것이 필요하다는 견해도 있다(정중원, 2007).

제시된 개선방안들의 연관성을 살펴보면, 담합의 반복이 심하고 담합의 발생빈도가 높고 경성 담합의 비중이 크다는 문제점들은 방통위와 공정위의 공조체제 강화나 CP의 확산뿐만 아니라 카르텔에 대한 제재의 실효성과 제재의 수준을 높이는 방안으로도 다소 해결될 수 있는 측면이 있다. 경쟁제한성 판단의 분석을 심화시키고 포괄주의를 도입하지는 방안은 담합의 적발을

개선하는 측면이 강한 반면 행정지도 개입의 축소와 경쟁제한적 규제의 개선은 담합의 형성을 억제하는 측면이 강하다. 본 연구의 한계점을 들자면 법리적 해석이나 경제학적 이론에 바탕을 둔 기존의 전통적 카르텔 연구와는 달리 신문방송학 분야에서 접근하기에 적절한 분석적 틀을 마련하는데 있어서 미약했다는 점을 들 수 있다. 또한 카르텔 심결사례 분석에 있어서 통신 및 미디어 산업만을 대상으로 하여 통신 및 미디어산업에 속하는 세부 산업간 비교는 가능한 반면 다른 산업과의 비교분석이나 도출된 결과의 일반화에 있어서 한계가 있다. 국내의 다른 산업에서 발생한 카르텔과의 비교분석이나 외국의 통신 및 미디어 산업에서 발생한 카르텔과의 비교분석은 추후의 연구 과제로 적절할 것으로 보인다.

Ⅰ 참고문헌

- 공정거래위원회 (2002.12.26). 사업자단체활동지침 (제정 1986.6.26.; 개정 2002.12.26). 공정거래위원회 고시 제2002-14호.
- _____ (2006.12.27). 행정지도가 개입된 부당한 공동행위에 대한 심사지침 (제정 2006.12.27). 공정거래위원회 예규 제42호.
- _____ (2007.1.2). 공정위, 행정지도 개입 부당 공동행위 원칙적 위법 처리. 보도자료.
- _____ (2007.12.21). 공동행위심사기준(제정 2002.5.8; 개정 2007.12.21). 공정거래위원회 예규 제49호.
- _____ (2008.10.24). 공정거래 자율준수프로그램 운영 및 유인 부여 등에 관한 규정 (제정 2008.10.24). 공정거래위원회 고시 제2008-17호.
- _____ (2008a). 『2007년도 통계연보』. 서울: 공정거래위원회.
- _____ (2008b). 『2008년판 공정거래백서』. 서울: 공정거래위원회.
- 권오승 (2007). 공정거래법의 개요와 쟁점. 권오승·이원우 (편), 『공정거래법과 규제산업』(3~39쪽). 파주: 법문사.
- _____ (2008). 『경제법』. 6판. 파주: 법문사.

- 김재섭 (2008.12.24.). 이통사 ‘SMS 째짜미’로 요금인하 막기? 『한겨레』, 31.
- 김용출 (2008.4.21.). 배급사·상영관 담합 적발 … 과징금 69억 부과. 『세계일보』, 11.
- 대법원 (1997.5.16). 선고 96누150 판결.
- _____ (2005.1.28). 선고 2002두12052 판결.
- 박영흠 (2009.1.10). 시외전화 요금담합 KT과징금 정당. 『경향신문』, 11.
- 손용엽 (2005). 개별 법률에 의한 공동행위 문제점과 광주권에서 발생한 공동행위에 대한분석. 『지역개발연구』, 37권 1호, 149~169.
- 양명조 (2007). 카르텔의 규제법리와 판례분석. 권오승·이원우 (편), 『공정거래법과 규제산업』(254~271쪽). 파주: 법문사.
- 오정호 (2008). 미디어산업에서의 시장지배적지위 남용행위 분석: 시장획정 및 시장지배력 판단과 남용행위 유형분류를 중심으로 『한국언론정보학보』, 44권, 180~223.
- 이기주 (2007). 통방융합에 따른 규제체계 개편방향. 권오승·이원우 (편), 『공정거래 법과 규제산업』(484~511쪽). 파주: 법문사.
- 이문지 (2005). 행정지도와 공정거래법의 적용제외 및 부당한 공동행위의 성립요건. 『경영 법률』, 16권 1호, 647~673.
- 이봉의 (2005). 통신요금 카르텔의 위법성 판단에 관한 고찰. 『행정법연구』, 13호, 177~193.
- _____ (2006). 신문시장에서의 공정경쟁보호에 관한 연구. 『법과 사회』, 30권, 199~225.
- _____ (2007a). 방송시장의 공정경쟁이슈에 관한 소고 『경쟁법연구』, 15권, 37~61.
- _____ (2007b). 『부당공동행위 및 사업자단체금지행위 관련 심결정리 및 분석』. (공정거래위원회 2007년 연구용역 최종보고서). 서울: 공정거래위원회.
- 이원우(2005). 통신시장에 대한 규제법리의 특징과 행정지도에 의한 통신사업자간 요금관련 합의의 경쟁법 적용제외. 『행정법연구』, 13호, 155~176.
- 이재우 (1999). 제도적 경쟁제한요인 연구: 공동행위 심결사례 분석을 중심으로. 『경제학 연구』, 47권 2호, 109~141.
- _____ (2004). 부당 공동행위와 적정 역지력 확보 『산업조직연구』, 12집 4호, 143~180.

- 이호영 (2007). 경성카르텔, 누구를 제재하는가?: 공정거래법상 경성카르텔 제재와 관련하여. 『경쟁법연구』, 15권, 133~156.
- 임영철 (2007). 『공정거래법: 해설과 논점』. 파주: 법문사.
- 정중원 (2007). 카르텔 규제의 실제. 권오승·이원우 (편), 『공정거래법과 규제산업』, (272~310쪽). 파주: 법문사.
- 조성국 (2007). 미국 카르텔 규제법리의 발전과 우리나라에 주는 시사점. 『중압법학』, 9집 1호, 349~374.
- 조영신·박상건·이선미 (2006). 가판 폐지와 신문의 1면 다양성. 『한국언론학보』, 50권 4호, 363~380.
- 허 선 (2005). 공정위의 카르텔 규제성과와 향후 정책방향. 『경쟁법연구』, 12권, 3~27.
- 홍대식 (2005). 카르텔 규제의 집행: 행정적 집행수단과 법원의 역할을 중심으로. 『경쟁법 연구』, 12권, 85~123.
- 홍명수 (2005). 카르텔 규제의 문제점과 개선방안에 관한 고찰. 『경쟁법연구』, 11권, 241~301.

Commission Notice: Guidelines on the applicability of Article 81 of the EC Treaty to horizontal cooperation agreements. (OJ 2001/C 3/02), [On-line], Available: <http://www.hartpublishing.co.uk/updates/Korah/app-agree.pdf>

Federal Trade Commission & U. S. Department of Justice (2000). Antitrust guidelines for collaborations among competitors.

Hughes, M. (2005). Measuring the harm caused by cartels and assessing the benefits of competition enforcement. DAE/COMP/WP3/RD(2005)3. OECD.

OECD (2002). Report on the nature and impact of hard core cartels and sanctions against cartels under national competition laws. DAFNE/COMP(2002)7

Reindl, A. (2009). Cartels: Sanctions against individuals. *OECD Journal of Competition and Policy*, 9(3), 7~47.

Werden, G. J. (2009). Sanctioning cartel activity: Let the punishment fit the crime. Forthcoming in the March 2009 issue of the *European Competition Journal*.

(투고일자: 2009.02.27, 수정일자: 2009.04.09, 게재확정일자: 2009.04.20)

The Analysis of Korean Fair Trade Commission's Judgemental Cases of Cartels in Telecommunications and Media Industry

Jeong-Ho Oh

Professor

(Dept. of Communication Art, Sejong University)

This study analyzed Korean Fair Trade Commission's judgemental cases of cartels in telecommunications and media industry and presented the following results. First, cartels were formed frequently in multi-channel broadcasting industry, telecommunications industry, movie industry, and newspaper industry. In addition, price-fixing were observed in almost all subfield of telecommunications and media industry. Second, administrative guidance facilitated more opportunities for collusion in the telecommunications industry than in the media industry. Third, the telecommunications and media industry, similar to overall domestic industries, had a high proportion of hard-core cartels. Fourth, the depth of judgemental case in evaluating agreements among competitors was generally low, even though detail evaluations were found in the cases of large fines. Fifth, the overall level of sanctions was relatively low.

Key words: media industry, administrative guidance, the type of cartel, evaluation of agreements among competitors, sanctions.