

현재 세계는 카르텔과 전쟁 중

공정거래위원회 국제카르텔과 과장 | 신봉삼

정호열 공정거래위원장은 2010년 신년사에서 “국격 향상을 위하여 외국 경쟁법 교육을 통하여 우리 기업들의 외국 경쟁법 위반을 예방함으로써 국가 이미지 훼손을 방지하겠다”고 강조했습니다. 글로벌 경제에서 증가하는 국제카르텔에 대한 대응 강화를 천명한 것이라고 볼 수 있습니다.

이를 반증하듯 국내 기업들이 해외에서 카르텔 사건으로 적발되는 사례도 급증하고 있습니다. 특히, 2005년부터 외국 경쟁당국이 국내 기업들을 제재하는 사례가 크게 증가하고 있습니다. 각국의 경쟁당국이 국제카르텔에 대한 감시와 제재 수위를 강화해 왔음에도 불구하고 우리 기업들이 제대로 적응하지 못한 결과로 풀이되고 있습니다. 실제로 우리 기업들이 해외 경쟁당국으로부터 부과 받은 과징금 액수는 2005년 이후에만 1조7000억 원을 넘어섰습니다. 우리 기업들이 글로벌화로 따른 규모의 경제는 달성했지만, 카르텔에 대한 인식과 대응은 여전히 후진적이고 취약하기 때문에 초래된 결과라고 전문가들은 지적하고 있습니다.

이런 취약한 문제의식이 기업 경쟁력은 물론 국가 경쟁력을 약화시키는 결과를 가져올 수 있는 상황에서, 위기 의식을 공감한 우리 기업들은 최근 전 세계적인 카르텔 제재 강화에 대응하기 위해 ‘경쟁법의 국제적 준수를 위한 행동준칙’을 선포, 국제카르텔 예방을 위한 경쟁법 준수문화 확산에 나서고 있습니다.

「경쟁저널」은 올해 공정거래위원회 국제카르텔과 신봉삼 과장의 글을 총 4회에 걸쳐 소개함으로써, 우리 기업들이 급변하고 있는 글로벌 경제 속에서도 강화되고 있는 국제카르텔 환경의 파고를 슬기롭게 넘어갈 수 있는 실마리를 제공하고자 합니다. 편집자註

▣ 글 실는 순서

※ 제목과 연재일정은 변경될 수 있습니다.

1. 현재 세계는 카르텔과 전쟁 중 / 경쟁저널 제148호(2010년 1월호)
2. 국제카르텔 규제, 브레이크가 없다 / 경쟁저널 제149호(2010년 3월호)
3. 카르텔 없는 기업문화를 만들자 / 경쟁저널 제150호(2010년 5월호)
4. 공정거래위원회의 국제카르텔 대응방향 / 경쟁저널 제151호(2010년 7월호)

1. 우리나라 수출기업들, 전 세계 카르텔 규제 동향에 주목해야

우리 경제의 침병인 수출기업들이 카르텔의 탓에 걸쳐 세계 곳곳에서 부상을 입고 있다. 외국에서 2005년 이후에만 1조 7,000억 원이 넘는 벌금을 부과 받았고 막대한 배상금을 노린 민사 집단소송의 집요한 추격까지 받고 있다. 더구나 상당수의 임직원이 타국 교도소에서 복역 중이거나 미국 법무부의 수사대상에 올라있다.¹⁾

문제는 이러한 피해가 향후 기하급수적으로 확대될 수 있다는 점이다. 이러한 예측은 두 가지 현상에 기인한다. 세계시장으로 뻗어나가고 있는 우리 기업들의 수출실적과 비즈니스 활동이 첫 번째 요인이다. 작년 말 우리나라를 세계 9위의 수출대국으로 등극시킨 자랑스러운 우리 기업들은 127개 품목에서 세계시장 점유율 1위를 차지하였고, 298개 품목에서 5위 이내에 진입했다.²⁾ 이들이 만든 상품은 228개국에 수출되고 있고 기업 활동 역시 전 세계에 걸쳐 현지화 되고 있다. 그러나 우리 상품이 많이 팔릴수록, 또한 우리 기업의 활동반경이 넓을수록 외국 경쟁당국의 감시망이 좁혀올 것이라는 점 역시 자명하다.³⁾

보다 중요한 요인은 각 국에서 진행되고 있는 심상치 않은 카르텔 규제 동향이다. 전 세계 경쟁당국의 카르텔 규제 추세를 짚어보면 세 가지 주요한 특징이 관측된다. 첫째, 카르텔 근절이 주요 경쟁당국의 최우선 과제가 되었다는 점 둘째, 카르텔 규제가 선진국을 넘어 BRICs와 개도국으로 전면 확대되고 있다는 점 셋째, 카르텔 규제의 중점이 국제카르텔로 이동하고 있다는 점이다. 세계시장에 뛰어들어 우리기업들에게 경고의 메시지를 전달하는 징후이다. 이하에서 전 세계적인 카르텔 규제의 특징을 살펴본다.

2. 카르텔 척결, 경쟁당국의 최우선 과제로 부상

세계 경쟁당국들의 카르텔 규제를 특징짓는 첫 번째 현상은 단연 카르텔에 대한 감시와 제재의 강화이다.⁴⁾ 특히, 미국과 EU는 마치 경쟁이라도 하듯 카르텔 규제의 강도를 높여나가고 있

1) 우리 기업이 카르텔 가담혐의로 미국 법무부와 체결한 유죄인정합의(Plea Agreement)에 따르면, 그간 총 36명이 개인기소대상(Carve-out)으로 분류되어, 그 가운데 10명은 미국에서 이미 형기를 마쳤고 1명은 현재도 복역 중이며, 나머지 25명은 기소되었거나 수사가 진행 중이다.

2) 지식경제부, 세계일류상품 선정 및 지원현황, 2009.1.9.

3) 미국 법무부가 2009년 10월 16일 발표한 자료에 따르면, 그동안 담합혐의로 1,000만 달러 이상의 벌금이 부과된 기업 총 72개 가운데 일본기업과 독일기업이 각각 18개와 11개나 된다. 한국기업은 5개였다. Antitrust Division Workload Statistics FY 1999-2008, 출처 : 미국 법무부 홈페이지.

4) 지난 2009년 10월 개최된 ICN 카르텔 워크숍에서 발표된 ICN의 설문조사 결과에 따르면 지난 10년간 30개 국가 가운데 29개 국가가 카르텔에 대한 적발능력과 제재를 강화하였다고 답변하였다.

다. 지난 하반기 우리 기업들이 LPG 담합사건에 부과된 4,000여 억 원의 과징금에 놀라고 있을 때, 외국에서는 더욱 충격적인 벌금기록 갱신이 진행되고 있었다. 미국은 항공화물 카르텔에 1조 9,000억 원에 달하는 벌금을 부과하였고⁵⁾ 유럽연합도 자동차유리 카르텔에 2조 3,000억 원이 넘는 과징금을 부과하였다. 모두 최근 1~2년 사이의 일이다. 마치 벌금기록 갱신이 일상화된 느낌이다.

세계적으로 불어 닥치고 있는 경쟁당국들의 카르텔 규제 강화 움직임은 수장(首長)들의 결연한 의지, 이를 뒷받침하는 제도 개편과 조직의 확충, 활발한 법집행, 기록적인 성과와 실적을 통하여 확인된다. 미국은 이미 오래전부터 카르텔 규제에 최우선 순위를 두어왔다. 지난 30년간 시카고학파의 영향 아래 기업결합과 시장지배적 지위 남용행위에 대한 규제가 상대적으로 약하였으나, 카르텔만큼은 줄곧 미국 법무부의 최우선 감시대상에 올라있었다. 그럼에도 불구하고 최근 몇 년간은 종전과는 달리 한층 강화된 모습을 보여주고 있다. 2005~2008년 기간 중 부과된 기업벌금은 2조 8,000억 원으로, 직전기간인 2001~2004년 기간에 비해 무려 4배나 늘어났다.⁶⁾ 특히, 2009년에는 1조 2,000억 원의 벌금을 부과하여 전년대비 48%나 증가하였다. 2009년 현재 수사 중인 카르텔사건 수는 정식 개시된 사건만 144건에 달하여 역시 역대 최고치를 기록하였다. 카르텔에 가담한 임직원에 대한 징역형도 기록을 갱신하고 있다.⁷⁾ 우리가 주목해야 할 점은 미국 법무부의 이러한 강력한 법집행 뒤에는 미국 의회의 전폭적인 지지가 있다는 점이다. 실제로 미국 의회는 지난 2004년 6월 카르텔에 가담한 회사와 개인에 대한 형사처벌 한도를 대폭 높인 「반독점행위형사처벌강화법」(Antitrust Criminal Penalty Enhancement and Reform Act)을 통과시켰다.

더욱 극적인 사례는 유럽연합(EU)이다. 미국 의회가 카르텔에 대한 형사처벌강화법안을 의결하던 2004년, 대서양 건너편에서는 넬리 크뢰스(Neelie Kroes) 경쟁담당 집행위원이 카르텔 척결을 EU 경쟁당국의 첫 번째 임무로 선언하고 취임하였다.⁸⁾ 2005년 카르텔국 신설, 2006년 감면신청제도 개편, 2008년 화해(Settlement)제도 도입 등 숨 가쁘게 이어진 개혁조치를 통하여 카르텔 조사역량을 비약적으로 강화시켰고, 그 결과는 2007년과 2008년 2년 동안 9조 원이 넘는 과징금 부과라는 기록적인 결과로 나타났다.⁹⁾ 금전적 제재에 관한 한 이제 EU는 미국을

5) 미국 법무부는 항공화물운임 국제카르텔에 대하여 현재까지 총 15개 항공사와 유죄인정합의를 체결하였으며, 나머지 항공사와 관련 임직원에 대해서도 수사와 기소가 진행 중이다.

6) Antitrust Division Workload Statistics FY 1999-2008, 출처 : 미국 법무부 홈페이지

7) 미국 법무부에 따르면 2007년 중 부과된 개인징역형은 총 3만1,391일에 달하였다. 이는 역대 최고치이자 전년 대비 5배가 넘는 수치이다. 다만, 2008년에는 1만 4,331일로 감소하였으나 역시 2007년을 제외하면 최고기록이다.

8) Neelie Kroes European Commissioner for Competition Policy Tackling cartels - a never-ending task Anti-Cartel Enforcement: Criminal and Administrative Policy - Pannel session Brasilia, 8th October 2009

압도하고 있다.¹⁰⁾

일본, 독일 등 전통적인 OECD 국가들의 카르텔 감시활동도 최근 눈에 띄게 활발해지고 있다. 일본은 지난 2006년 법 개정을 통하여 공정취임위원회에 강제조사권 부여, 감면신청제도 도입 등 카르텔 조사역량을 대폭 확충하고 과징금 상한도 대폭 인상한 바 있다.¹¹⁾ 공취위 내에 형사조사부도 신설하였다. 나아가 2009년 6월에는 또다시 법 개정을 통하여 감면신청자 수를 3개사에서 5개사로 확대하고, 처분시효도 3년에서 5년으로 연장하는 등 카르텔 조사기반을 한층 더 강화하였다. 실제 집행에 있어서도 2002년 2건에 불과하던 가격담합 처리 건수가 2008년에는 8건으로 대폭 증가하는 등 종전과 달리 매우 활발한 모습을 보이고 있다. 독일의 연방카르텔청도 2002년 카르텔 특별기동대(Special Unit for Combating Cartels) 창설, 2005년 카르텔 전담 심결부서 지정, 2008년 카르텔 전담 심결부서 확대 등 카르텔 조사 및 처리역량을 강화하는 한편, 액화가스 가격담합에 4,200억 원의 과징금을 부과하는 등 집행활동도 강화하고 있다. 경쟁법 역사가 반세기가 넘는 이들 국가의 본격적인 카르텔 차단노력이 주목된다.

3. 미국과 EU를 넘어 BRICs와 개도국으로

두 번째 현상으로는, 카르텔에 대한 감시망이 전 세계 국가로 확대되고 있다는 것이다. 세계 경제의 성장 동력인 BRICs 국가는 물론, 기타 개발도상국들도 카르텔 규제대열에 가세하였다. 15년 전 20여개에 불과하던 경쟁당국의 수가 현재는 100개를 넘어섰다. 1990년대만 해도 북미, 서유럽 및 동아시아 일부 국가에 국한되었던 경쟁법 도입이 동유럽, 중국, 동남아시아, 아프리카 등 전 세계로 확산되고 있다. 이제 우리 기업들이 경쟁법이 없는 곳에서 사업하고자 한다면 사하라 사막 이남의 일부 지역에서나 찾아봐야 할 것이다.¹²⁾ 최근 직원 수가 45명에 불과한 라트비아의 경쟁당국이 삼성전자에 850만 달러의 과징금을 부과한 사건이 가지는 의미를 간과해서는 안 된다.

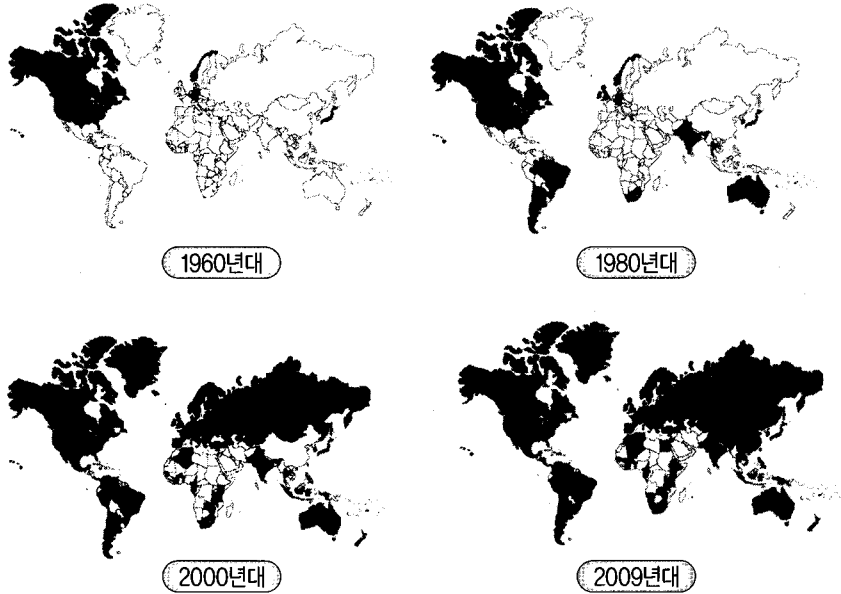
9) EU가 달성한 기록은 여기에 그치지 않는다. 2005년 이후 3년간 접수된 자신고 건수가 그 이전 5년간 접수된 건수보다 더 많았고, 평균 사건 처리기간 역시 카르텔국 설립 이후 평균 3.5년에서 2년 미만으로 단축되었다. 즉, 카르텔 적발 및 조사능력이 비약적으로 강화된 것이다.

10) 경쟁당국에 의한 금전적 제재만을 비교기준으로 한 것이다.

11) 일본 공취위 연례보고서에 따르면, 2008년 한 해 동안 85건에 달하는 카르텔 감면신청을 접수했다고 한다.

12) William Blumenthal, 'Why Are So Many Korean Companies Involved in Global Cartels?' Korean Chamber of Commerce Seminar on Developments of Commerce Seminar on Developments in Competition Law, November 9, 2009

〈 카르텔 감시망의 국제적 확산 추세 〉



더욱 놀라운 것은 30개가 넘는 나라가 감면신청제도를 도입했다는 점이다.¹³⁾ 여기에는 북·남미, 유럽, 동아시아, BRICs 등 대부분의 경제권이 포함되어 있어, 사실상 거의 모든 경제지역에서 감면신청제도가 작동하고 있다고 해도 과언이 아니다. 감면신청제도가 가지는 강력한 카르텔 적발능력과 탁월한 증거수집기능에 비추어 볼 때, 전 세계적으로 카르텔이 인지되고 처벌될 가능성은 과거와 비교가 안될 만큼 향상되었다고 보아야 할 것이다.

특히, BRICs 국가¹⁴⁾들의 카르텔 감시 움직임이 예사롭지 않다. 브라질은 2008년 룰라(Lula da Silva) 대통령이 직접 나서 10월 8일을 ‘카르텔 근절의 날’ (Anti-cartel Enforcement Day)로 지정하고 카르텔에 대한 전면전을 선포했다. 전국 7개 공항에서 45만장의 홍보물을 배포하여 기업인들에게는 감면신청을, 국민에게는 담합신고를 촉구했다. 이를 통하여 300건이 넘는 카르텔이 자진신고 되었고, 2008년 한 해 동안 카르텔혐의로 발부된 압수수색영장이 93건, 체

13) EC, 영국, 아일랜드, 프랑스, 독일, 오스트리아, 벨기에, 사이프러스, 체코, 스위스, 아이슬란드, 리히텐슈타인, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아, 미국, 캐나다, 브라질, 한국, 일본, 중국, 인도, 싱가포르, 이스라엘, 호주, 뉴질랜드, 남아프리카공화국, 러시아

14) BRICs는 빠른 경제성장을 보이는 4대 개발도상국 즉, 브라질, 러시아, 인도, 중국을 지칭한다. 이들 국가의 중요성은 세삼 강조할 필요가 없지만 몇 가지 통계를 제시해보면 다음과 같다. 이들 4대 국가는 전 세계 토지면적의 29%, 인구의 43%를 차지하고 있으며 GDP 합계액은 15조 달러에 달하고 있다. 우리나라와 BRICs의 교역내용은 더욱 주목할 만하다. 우리나라의 대(對) BRICs 교역비중은 2001년 13.6%에서 2008년 24.8%로 두 배나 증가하였다. 특히, 중국과의 교역비중은 19.6%나 차지하여 미국을 제치고 우리의 최대 교역국으로 부상하였다. 현지 진출도 활발하여 중국에는 4,138개, 러시아 102개, 브라질 35개, 인도 219개 등 우리나라의 많은 기업들이 현지에서 사업활동을 전개하고 있다.

포된 임직원 수는 53명이나 된다고 한다.¹⁵⁾ 러시아 역시 주목할 만하다. 지난해 8월 이후 연방반독점청(FAS)은 담합혐의로 대형 석유회사 4곳에 8,000천억 원이 넘는 과징금을 부과하였다. 앞서 7월에는 법규를 개정하여 카르텔을 당연위법으로 선언하였다. 인도는 40년이 넘는 경쟁법 역사에 비하여 집행활동이 미미하였으나, 2002년 새로운 경쟁법 도입과 2007년 전면 법 개정, 2009년 세계은행 출신 공정거래위원장 임명 등 일련의 조치를 통하여 급부상하고 있는 경제적 위상에 걸맞은 경쟁법 집행을 예고하고 있다. 현재 인도는 리니언시 제도를 갖추었고, 매출액의 10% 또는 부당이익의 3배 가운데 큰 금액의 한도 내에서 과징금 부과가 가능하다.

중국도 각별한 관심과 주의가 요망된다. 2008년 8월 도입한 반독점법에는 카르텔에 대한 강력한 제재근거를 마련해두고 있다. 카르텔 가담기업에게는 과징금에 더하여 위법소득까지 몰수할 수 있고 민사소송 제기도 가능하다. 카르텔 적발시 금전적 제재가 막대할 수 있음을 예고하는 대목이다. 특이한 점은 과징금을 전년도 매출액의 최소 1% 이상 부과하도록 규정하고 있다는 것이다. 조사권한 역시 막강하다. 감면신청제도가 이미 도입되었고 경쟁당국은 현장조사권, 증거봉인 및 압류, 계좌추적권까지 보유하고 있다. 주무부처인 공상행정관리총국은 부당한 공동행위 판단기준도 제시하지 않은 상태에서, 지난 2009년 7월 카르텔사건 조사절차를 먼저 발표하였다. 중국정부의 강력한 카르텔 조사 의지가 드러난 것으로 보아야 할 것이다.

4. 국제카르텔 규제, 브레이크가 없다¹⁶⁾

세번째 현상은, 카르텔 규제의 중심이 국제카르텔¹⁷⁾로 옮겨가고 있다는 점이다. 미국은 이미 오래 전부터 국제카르텔 근절을 최우선 과제로 설정하였고, EU도 국제카르텔로 무게중심이 옮겨가고 있다.¹⁸⁾ 여기에 일본, 캐나다, 호주 등이 국제카르텔 제재대열에 합류하였고, 모든

15) 브라질에서는 카르텔을 형사처벌하고 있다. 벌금 부과액 역시 기록을 갱신하고 있는데, 범상 부과한도가 전년도 매출액의 30%인 상황에서 지난 2008년도에는 벌금 부과액이 22.5%에 달했다고 한다. 출처 : Annual Report on Competition Policy Development in Brazil 2008, OECD report DAF/COMP(2009)14

16) 국제카르텔 규제 동향에 관해서는 다음 호에서 상세히 설명하고자 한다.

17) 국제카르텔 규제와 경쟁법의 역외적용은 서로 밀접한 관계에 있다. 국제카르텔(International Cartel)은 카르텔이 노리는 지리적 범위가 2개 국가 이상인 카르텔을 가리킨다. 따라서 카르텔행위가 국내에서 발생하든 국외에서 발생하든 복수 국가의 시장에 영향을 미치면 국제카르텔이 되는 것이다. 한편, 역외적용(Extraterritorial Application)은 국외에서 발생한 반경쟁적 행위에 대하여 자국의 경쟁법을 적용하는 것이다. 결국, 국제카르텔이 발생하면 당해 카르텔행위가 행해진 국가는 당연히 자국법을 적용하게 되고, 카르텔행위로 영향을 받은 외국은 자국법을 역외적용하게 되는 것이다.

18) 미국이나 EU가 국제카르텔 규제를 강화하고 있지만 국내카르텔 역시 강력하게 대처하고 있다. 유럽의 경우, 원칙적으로 EU 집행위원회는 국제카르텔과 유럽 역내 카르텔에 중점을 두고 있고, 경쟁제한적 폐해가 개별 회원국의 국경 이내로 국한되는 카르텔은 각 회원국들이 담당하고 있다. 미국도 연방정부인 미국 법무부 이외에 각 주(州)가 독자적으로 경쟁법을 집행하고 있다.

BRICs 국가가 향후 자국법의 역외적용을 분명하게 예고하고 있다. 국제카르텔 규제국가만 늘어난 것이 아니다. 역외적용의 범위와 한계에 관한 법리가 국제규범화 단계에 미치지 못한 상황에서 각국의 관할권이 끊임없이 확장되고 있다. 우리 기업들이 가장 신경 써야 할 부분이다.¹⁹⁾

미국은 전 세계적인 국제카르텔 규제 노력의 중심에 서있다. 미국 법무부의 국제카르텔 규제 실적을 살펴보면, 카르텔로 1,000만 달러 이상 벌금을 부과한 72개 기업 가운데 68개가 국제카르텔 가담혐의에 따른 것으로 드러났을 만큼 국제카르텔 규제에 역량을 집중하고 있다.²⁰⁾ 국제카르텔이 미국 법무부 반독점국의 '최우선 순위 업무 가운데에서도 최우선'이라는 선언²¹⁾이 확실하게 입증되는 대목이다. 오랫동안 형사처벌의 사각지대에 놓여있던 외국인 임직원에게 대해서도 출입국관리(Border Watch), 형사사법공조(Mutual Legal Assistance Treaty), 인터폴(Interpol Red Notice) 등을 활용하여 전방위 압박을 가하고 있으며, 최근 외국인에 대한 기록적인 징역형 부과에서 보듯이 가시적인 성과를 거두고 있다.²²⁾ 나아가 국경을 넘나들며 이루어지는 국제카르텔의 특성상 국제공조 대응이 필요하다는 인식 하에, 미국은 전 세계 주요경쟁당국과의 협력네트워크를 강화하고 있으며 사안별로 조사공조를 선도하고 있다.

미국의 뒤를 유럽이 바짝 뒤쫓고 있다. 날리 크뢰스 집행위원이 밝힌 바와 같이 EU는 카르텔 규제의 중점을 국제카르텔과 유럽 역내 카르텔(EU-wide Cartel)에 두고 있다.²³⁾ 실제로 지난 2005년 1건에 불과하던 국제카르텔 제재 건수가 2007년에는 5건으로 대폭 늘어났다.²⁴⁾ 국제카르텔에 대한 자진신고를 유도하기 위하여 지난 2006년 개편한 감면고시²⁵⁾가 효과를 발휘하면

19) 단적인 예가 TFT-LCD 국제카르텔사건이다. 동 건에 대해서는 미국이 2008년 11월 LG디스플레이(주)에게 4억 달러의 벌금을 부과한 바 있고, EU도 지난 2009년 5월 심사보고서를 발부한 바 있다. 최근에는 브라질과 멕시코가 동 건에 대한 조사 착수를 공식발표하였다. 출처 : Global Competition Review

20) 미국 법무부의 발표 자료에 따르면 2009년 10월 16일 현재 카르텔로 인하여 1,000만 달러 이상 벌금이 부과된 기업은 총 72개이며, 이 가운데 4개 기업만 국내카르텔로 인하여 벌금을 부과 받았다. 국내카르텔로 제재 받은 기업들의 담합대상 품목은 레미콘, 빵 등이었다. 참고로 국제카르텔 가담 여부와 기업의 국적이 반드시 일치하지는 않는다. 국내카르텔 가담으로 제재 받은 기업 중 외국기업이 포함되기도 하고, 국제카르텔 가담기업에 미국기업이 포함되기도 한다. Sherman Act Violations Yielding a Corporate Fine of \$10 Million or More. <http://www.justice.gov/atr/public/criminal/sherman10.htm>

21) "The detection, prosecution, and deterrence of cartel offenses remain the highest priority of the Antitrust Division. The Division places a heightened emphasis on combating international cartels that target U.S. markets because of the breadth and magnitude of the harm that they inflict on American businesses and consumers." Scott Hammond Deputy Assistant Attorney General for Criminal Enforcement Antitrust Division U.S. Department of Justice, Presented by ABA Section of Antitrust Law, The 5th Annual Spring Meeting.

22) 미국 법무부의 자료에 의하면 1999~2007년 기간 동안 총 31명의 외국인이 미국내 교도소에서 복역했다고 한다. 1990년대만 해도 외국인 기소를 위하여 미국 법무부는 유죄인정에 합의하는 조건으로 실제 징역형 부과는 면제하여 주었는데(No Jail Deal), 이제는 외국인도 내국인과 동일하게 징역형을 부과 받고 있으며 형량도 점차 늘어나고 있다.

23) "At the European Commission - a clear choice is made to focus on EU-wide and international cartels. This is because nationally oriented cartels are now - successfully - prosecuted by our Member States authorities." Neelie Kroes, 'Tackling cartels - a never ending task.' Panel session Brasilia, Oct 8th 2009

24) 심영섭. 다만, EU로부터 카르텔로 제재 받은 기업들의 국적을 보면 유럽기업들이 대부분이다. 그러나 이는 유럽 국적의 기업들이 국제카르텔에 가담하는 사례가 많았기 때문인 것으로 보인다. 만약 미국이 처리한 국제카르텔사건들을 EU도 처리한다고 가정할 경우, 조만간 외국 국적기업들에 대한 제재사태가 대폭 늘어날 것으로 전망된다.

서 국제카르텔에 대한 적발과 제재는 더욱 늘어날 것으로 예측된다.

일본의 최근 국제카르텔 규제 움직임도 주목할 만하다.²⁶⁾ 다케시마 가즈히코(竹島一彦) 공정취인위원장이 일본시장에 영향을 미치는 국제사건을 적극 처리하겠다고 선언²⁷⁾한 가운데 실제로 역외적용 사례들을 만들어가고 있다. 2008년 마린호스(Marine Hose) 국제카르텔²⁸⁾에서 자국기업인 브리지스톤(Bridgestone)에게 3,000만 원에 불과한 과징금을 부과하는데 그쳤던 일본 공정취인위원회가 2009년 10월에는 한국, 대만 등 외국기업이 포함된 TV용 브라운관 국제카르텔사건에서 총 425억 원에 달하는 거액의 과징금을 부과하였다.²⁹⁾ 2009년 법 개정을 통하여 감면신청혜택을 받을 수 있는 사업자 수를 늘리고 처분시효를 확대한 것 역시 일본 공정취인위원회의 국제카르텔 적발 및 조사능력 강화에 도움이 될 것으로 보인다.

BRICs 국가들의 역외적용 움직임은 각별한 주의가 요망된다. BRICs 4개 국가 모두 역외적용 조항을 경쟁법에 명시해두고 있다. 특히, 브라질은 2003년 이후 유죄인정합의(Plea Agreement)를 통하여 처리한 카르텔사건의 60% 이상이 국제카르텔사건일 정도로 이 분야에 적극적이다. 2009년 12월에는 TFT-LCD 국제카르텔사건에 대한 조사계획도 공개적으로 밝힌 바 있어 향후 진행추이가 주목된다. 중국도 2008년 8월 반독점법 도입 당시부터 경쟁법 역외적용조항³⁰⁾을 명시해둬으로써 역외적용 계획을 분명하게 예고하고 있다.

5. 카르텔 규제의 이면 : 카르텔을 바라보는 경쟁당국의 시각

결국 전 세계 경쟁당국을 관통하고 있는 추세는 카르텔에 대한 감시와 제재가 양적으로나 질적으로 전면 강화되고 있다는 것이다. 그렇다면 이들은 왜 이와 같은 방향으로 나아가고 있는 것

- 25) EU는 감면신청자가 카르텔의 신고 및 조사협조과정에서 제공하는 진술이 미국의 민사소송 절차상의 증거개시절차(Discovery) 대상이 되지 않도록 자신신고에서 조사협조에 이르는 전 과정을 구두로 진행하고, 그 결과 채집된 증거도 외부에 공개되지 않도록 지난 2006년 감면신청 제도를 개편하였다. 감면신청자가 자신신고를 통하여 얻게 될 과정금 감면 혜택보다 미국에서의 민사소송상 불리한 위치에 놓이게 되어 받게 될 피해가 더 클 경우, 국제카르텔에 대한 자신신고가 활발하게 이루어지지 않게 될 가능성을 차단하기 위한 것이었다.
- 26) OECD 국가 가운데 미국과 EU 이외에 호주와 캐나다도 전통적으로 역외적용을 활발하게 적용해온 나라들이다. 캐나다는 이미 핵산조미료 국제카르텔사건에서 제일제당에게 18만 캐나다달러의 과징금을 부과한 사례가 있고, 호주는 복사용지와 항공화물운송 등 수개의 국제카르텔 사건을 진행 중에 있다.
- 27) 2009년 일본 공정취인위원회 다케시마 위원장의 신년사에서 발췌. 출처 : 일본 공정취인위원회 홈페이지
- 28) 마린호스 국제카르텔사건은 일본기업 2개, 유럽기업 4개 등 총 6개 기업이 가담하여, 해상송유호스(마린호스)의 전 세계 시장을 분할하고 입찰 담합한 국제카르텔이다. 한국의 공정거래위원회도 지난 2009년 5월 시정명령과 함께 과징금 총 5억 5,700만 원을 부과하였다.
- 29) 당시 감면신청을 한 대만기업에게는 과징금 전액이 면제되었으며, 한국의 삼성SDI(말레이시아 소재)와 LG필립스디스플레이코리아(한국 소재)에게 196억 원, 일본기업인 MTPD(말레이시아, 인도네시아, 타이 소재)에 229억 원의 과징금을 부과하였다.
- 30) 중국 반독점법 제2조는 “중화인민공화국의 국내 경제활동 중 독점행위에 대하여 이 법을 적용한다. 또한, 중국 국외의 독점행위가 국내의 시장경쟁을 배제하거나 제한하는 영향을 미치는 경우에는 이 법을 적용한다”고 규정하고 있다. 참모로 우리나라는 1980년 공정거래법 도입 이후 25년이 지난 2005년에 와서야 역외적용조항을 규정하였다.

일까? 전 세계적으로 진행되고 있는 카르텔 규제 강화의 이면에는, 결국 각 국가 사이에 형성된 견고한 공감대가 있을 것이다. 과연, 이들은 어떤 시각으로 카르텔을 바라보고 있고, 어떤 정책 목표를 추구하고 있는 것일까?

카르텔을 바라보는 지배적인 시각은 카르텔, 특히 경성카르텔(Hardcore Cartel)은 소비자에게 피해만 줄뿐 아무런 경제적 편익도 창출하지 않는 해악이라는 것이다. 이는 미국과 EU 등 주요 경쟁당국이 공유하고 있는 확고한 믿음이며, 이들 국가에 의하여 전 세계로 확산되고 있다.

더욱이 주요 경쟁당국은 카르텔 규제가 추구하는 정책목표를 억지효과(Deterrence)의 확보에 두고 있다. 이는 부당이득의 몰수나 위반행위의 처벌과는 다른 개념이다. 기업에 부과되는 천문학적 과징금, 고위 임직원에 대한 징역형,³¹⁾ 반복적 위반행위자(Recidivist)에 대한 가중된 처벌³²⁾ 등은 모두 향후 발생할 카르텔을 억지하거나, 기존에 다른 분야에서 은밀하고 진행되고 있는 카르텔을 중단시키는데 초점을 맞추고 있는 것이다.³³⁾ 카르텔 제재가 이와 같이 소망스러운 억지효과를 가져오기 위해서는 회사 경영진이 솔선수범하여 기업경영문화를 바꿀 수 있을 정도의 강력한 메시지를 주는 것이 필요할 것이다. 즉, 단순히 카르텔로 획득한 부당이득만큼만 반환하는 선에서 사건이 마무리된다면 실제 적발률이 매우 낮은 카르텔의 속성상 카르텔을 억지시키는 현실적으로 어렵다고 보는 것이다.

경제의 글로벌화에 따라 국제카르텔 감시가 반드시 필요하다는 시각이 전 세계적으로 공감대를 형성하고 있다.³⁴⁾ 국제카르텔은 무역거래에 수반하여 발생하기 때문에 수입국의 기업과 소비자들은 선택의 폭이 제한되고 더 높은 가격을 지불하여야 한다. 수입상품은 원자재에서 최종 소비재에 이르기까지 광범위할 수 있기 때문에 단순히 소비자후생만 문제되는 것이 아니라 기업과 국가의 경쟁력도 훼손시킬 수 있다. 이러한 피해는 경제가 글로벌화 될수록 현실화 될 가능성이 높으며 수입의존도가 높은 경제 환경에서는 치명적일 것이다. 세계의 경제가 하나로 통합된 오늘날의 경제에서 자국의 소비자와 기업의 주머니를 털어가는 국제카르텔을 차단하는 것

31) 미국은 카르텔 억지를 위하여 개인 징역형이 가장 효과적이라는 시각을 가지고 있다. 어느 기업의 임원이 미국 법무부 독점금지국 부차관보에게 이런 이야기를 전했다고 한다. “경쟁당국이 (자신에게) 금전적인 제재만 가한다면 인젠가는 회사가 해결해줄 수도 있을 것이다. 그러나 (자신에게서) 신체의 자유를 빼앗아간다면 회사가 그를 위해 해줄 것은 아무것도 없다” Criminalization of Cartel Conduct - The Changing Landscape, Belinda A. Barnett, Joint Federal Court of Australia/Law Council of Australia (Business Law Section) Workshop, April 3, 2009. 이러한 미국의 시각에 영국, 호주 등 일부 영미법계 국가들이 동조하면서 카르텔을 형사벌(刑事罰)화 하려는 추세가 있다. 그러나 대부분의 유럽 국가들은 개인에 대한 징역형은 논란의 소지가 있는 반면, 막대한 과징금이야말로 회사 경영진에게 가장의미 있는 억지효과를 부과한다고 믿고 있다.

32) EU의 경우, 지난 2008년 자동차유리 카르텔사건에서 생고뱅(Saint-Gobain)사에게 1조 5,000억 원에 달하는 과징금을 부과하였는데, 이는 과거 2번의 위반행위 전력을 이유로 과징금을 60%나 가중한 데 따른 것이다.

33) 영국 공정거래청(OFT)의 분석에 따르면, 1개의 카르텔을 제재하면 적어도 5개의 카르텔이 중단되거나 예방되는 효과가 발생한다고 한다.

34) 이미 앞에서 살펴본 바와 같이, 오랜 기간 동안 미국의 전유물이었던 국제카르텔 제재가 미국, EU, OECD 국가 등으로 확대되었고, 이제는 BRICs 국가들까지도 가세하였다.

이 국가의 책무라는 점은 자명하다.

국제카르텔은 제재효과도 매우 크다. 국제카르텔은 적발될 확률이 매우 낮기 때문에 성공적인 제재가 가져다주는 억지효과도 매우 클 것이기 때문이다. 일각에서는 국제카르텔이 초래하는 가격인상효과가 국내카르텔에 비하여 더욱 크다는 지적도 있다.³⁵⁾

카르텔 규제도 다양한 요인이 반영되어 결정되는 국가정책의 하나이기 때문에 최근 전 세계를 휩쓸고 있는 카르텔 규제 강화 추세를 한 가지 원인으로 설명하기는 어려울 것이다. 그러나 분명한 점은 세계 거의 모든 경제지역에서 카르텔이 ‘근절되어야 할 해악’으로 간주되고 있다는 점이다. 카르텔에 대하여 당연위법원칙이 지배적인 법리로 자리 잡아 가고 있고, 국제카르텔에 대해서는 국제공조를 통하여 대응하는 추세가 확산되어 가는 것이 바로 이러한 인식을 보여주는 단적인 사례라고 할 것이다.

전 세계 카르텔 규제 동향이 우리 기업에게 던지는 메시지는 명확하다. 경쟁당국들이 카르텔을 근절하고자 팔을 걷어 부치고 있는 상황에서, 안이하게 방관하거나 도박을 걸어보는 무모한 행동은 결코 현명하지 못하다. 우리 기업들도 글로벌 플레이어(Global Player)가 된 이상, 하루 빨리 글로벌 준법시스템을 구축하여야 할 것이다.

35) 미국독점금지법연구소(American Antitrust Institute)에서는 “미국양형위원회가 카르텔에 대한 벌금 산정시 채택하고 있는 10% 가격 인상의 가정을 버리고 미국내 카르텔은 최소한 20%, 국제카르텔은 최소한 30%의 가격 인상을 초래한 것으로 전제해야 한다”고 주장하고 있다.