

## 제2회 경쟁정책 WORKSHOP(2)

지난 3월 13일부터 3월 16일까지 개최된 제2회 경쟁정책 Workshop에서의 강의 및 질의응답 내용 중 제56호에 게재된 합병정책에 이어 이번 호에서는 카르텔 정책에 관하여 요약하였다.

### 현대 카르텔 정책 개관 - William Kovacic

#### I. 카르텔의 작동원리

##### 1. 합의 도출(Reaching Agreement)

- 카르텔의 목적은 공동의 생산량 감축을 통한 가격인상에 있으므로, 각자의 생산량 감축수준에 대한 합의는 카르텔의 필수조건임. 그러나 각 개별기업으로서는 카르텔로 가격이 인상된 상황에서 자신만 생산량을 늘림으로써 이익을 보고자 할 유인이 있으므로, 합의의 유지는 매우 어려운 일임.
- 카르텔 참가기업들은 회합을 통해 기존의 생산량을 확인한 후, 목표한 가격수준 달성을 위해 필요한 생산량 감축수준을 정하고 이를 시장점유율에 따라 각 참가기업에 할당하는데, 신규진입업체의 경우 시장점유율이 향후 더욱 높아질 가능성이 있으므로, 현 시장점유율에 비례한 생산량 감축에는 동의하지 않을 것이며, 이 경우 다른 참가자는 별도의 보상(side payment)을 실시하게 되어 이를 둘러싼 다툼이 카르텔의 가장 약한 고리임.

\* 입찰담합(bid rigging)의 경우, 담합에 의해 낙찰받은 사업자가 여타 사업자에 하청을 주는 형태로 보상을 실시

##### 2. 위반자 적발(Detect Cheating)

- 개별 카르텔 참가자는 자신의 판매가격을 카르텔 가격보다 조금 낮추어 공급함으로써 이익을 얻을 유

인이 있으므로, 카르텔 유지를 위해서는 이러한 위반자를 적발할 수 있는 메커니즘을 갖고 있어야 함.

### 3. 위반자 처벌(Punish Cheaters)

- 위반자 처벌 메커니즘의 예로는 위반자의 고객에 대해서만 차별화된 싼 가격을 제공함으로써 위반자와 거래를 중단토록 하거나, 위반자의 고객이 위반자로부터 구입하는 것 외에 추가로 필요한 물량에 대한 공급을 거절하거나, 위반자의 고유한 판매영역으로의 진입 등이 있음.
- 카르텔의 결과 가격인상시 수입이 증가하는 경우에 대한 대처로는 수입업자에 대해서도 카르텔 참가를 권유하거나 카르텔 참가를 거부할 경우, 정부당국에 반덤핑 조사 또는 관세율 인상을 요구하며, 경우에 따라서는 결과적으로 정부가 카르텔을 유지시켜 주는 처벌자의 역할을 충실히 수행하는 경우도 발생할 수 있음.

### 4. 신규진입 차단(Stop Entry)

- 가격상승에 따라 잠재적 경쟁자의 신규진입의 유인이 커지기는 하나 이 경우에도 반덤핑 조사, 관세율 인상, 허가관청의 인허가 거부 등 정부당국의 조치가 중요한 진입차단의 수단이 될 수 있음.

## II. 경쟁당국의 카르텔 적발(detection) · 증명(proof) 노력

#### ■ 경쟁법 도입 초기 : 적발 용이

- 카르텔 참가자들이 카르텔의 존재를 숨기지 않았으므로 증명이 쉬웠음.

#### ■ Hidden Agreement(카르텔 비밀화)에 대한 대응

##### ① 내부자의 정보제공(informing) 장려

- 카르텔 참가기업 중 응분의 대우를 받지 못하여 불만인 자, 카르텔 참가기업 임직원 중 도덕적 죄책감을 가지거나 회사에 불만을 가진 자 및 카르텔 대상제품 구매에 어려움을 겪은 고객, 카르텔에 참가하지 않은 경쟁기업 등이 내부자에 속함.

##### ② 내부고발 장려를 위한 제도적 장치

- 관용제도(Leniency Program) : 카르텔 참가기업 중 최초로 경쟁당국에 카르텔 관련 정보를 제공하는 업체에 대해서는 처벌을 경감해 주는데 최초의 업체에 대해서만 관용을 부여하는 것은 'prisoner's dilemma'를 응용한 것으로, 카르텔 참가기업들로 하여금 서로를 믿지 못하게 함으로써 보다 빨리 정보를 제공토록 하기 위함임.

- 미국은 정부조달 관련 사기(fraud)에 대한 정보를 제공하여 형사처벌토록 도와주는 개인에 대해 형사 벌금액의 15~30%를 주는 제도를 운영하는 등 내부고발자 보호프로그램이 충실히 마련되어 있음.

③ 카르텔 감시(monitoring)

- 도청(wiretapping), 과거 카르텔 참가기업의 협조에 의한 카르텔 회합 녹음, 수색영장 집행 등으로 카르텔을 감시하지만 이러한 각 수단의 사용가능 여부는 국가마다 차이가 있을 수 있으며, 이러한 수단의 확보는 시간이 지날수록 중요해질 것으로 예상됨.

### III. 카르텔 예방을 위한 범정부적 역할

- 허가(licencing)와 관련된 규제를 가능한 한 완화하며, 반덤핑 정책의 신중한 사용, 정부조달은 카르텔의 주요표적이 되는 분야이므로, 거꾸로 카르텔 감시의 훌륭한 수단이 될 수도 있으며, 한국 공정위의 경우 위원장이 국무회의에 참석할 수 있다는 것이 커다란 카르텔 예방효과를 가질 수 있는데 규제완화, 다른 정부당국에 의한 경쟁법 적용면제(exemption) 부여 방지 등 신규진입 장려를 위한 바람직한 제도적 장치임.

### IV. 카르텔 정책의 최근 추세

- ① 내부고발을 장려하기 위한 메커니즘 확립
- ② 카르텔에 대한 제재(punishment) 강화
  - 미국의 경우 민사소송(private lawsuit)을 통해 피해액의 3배까지 배상받을 수 있으므로 변호사들이 동 소송을 적극적으로 수입하는 유인이 됨으로써 카르텔 제재에 큰 효과
- ③ 정보교환·시정조치 부과 등에 있어 경쟁당국간 국제협력

## 카르텔 조사 - Gregory Gloff

### I. 미국의 카르텔 소송제도

- 대배심(grand jury)에서 비공개로 엄격히 비밀을 유지하는 가운데 기소 여부를 결정하며, 기소할 경

우 검사에게 입증책임(burden of proof)을 부과하고, 배심원단은 유·무죄 여부를 결정하고, 판사가 형벌을 결정함.

● 카르텔에 대한 처벌

- 기업에 대해서는 벌금 1천만불 또는 카르텔에 따른 이익이나 손해의 2배, 개인의 경우에는 벌금 35만불/3년 징역 또는 카르텔에 따른 이익이나 손해의 2배에 해당하는 벌금을 부과함.

● 미 DOJ의 카르텔 핸드북(일명 cook book)

- 처벌수준의 가이드라인을 제시하고 있으며, 카르텔에서의 역할, 조사에 대한 협조 여부 등을 고려함.

\* 동 핸드북은 일반에 공개되어 있으며, 고위당국자의 연설 등을 통해 민간의 인식을 수시로 제고

## II. 카르텔의 본질

- ① Conspiracy : 둘 이상의 당사자가 관련되어 있으므로 완벽한 비밀유지가 어려움.
- ② Arrogant : 카르텔 참가자들은 탄로나지 않도록 모든 방비를 다했다고 믿기 때문에 실수를 할 가능성이 큼.
- ③ Repetitive : 카르텔에는 특정의 pattern이 있어서 동일한 형태로 반복되는 경향이 있으므로, 업계의 행태를 주의깊게 관찰하면 탐지가 가능.
- ④ Talkers : 참가자 중에 비밀을 지키지 못하고 떠드는 자가 반드시 있음.
- ⑤ Evidence : 카르텔에는 문서(documents)로 된 증거가 있게 마련이며, 최소한 간단한 메모는 항상 있음.
- ⑥ Link : 카르텔에는 약한 고리(weak link), 즉 취약점이 있음.

## III. 카르텔 조사의 원천(Sources)

■ 시민들의 고발

- 고발사안 10건 중 1건은 조사대상이 될만한 사안임.

■ 내부자(insider) : 내부정보를 보유하고 카르텔에 참가한 자

- 내부자에 대해서는 신원조회(background check) 등을 통해 고발의 동기가 무엇인지를 우선 확인하여 동기가 회사에 대한 복수심인지 아니면 도덕적 죄책감 때문인지에 따라 진실성 여부의 확률이 차이가 있음.
- 또한, 정체가 드러나는 것을 두려워하는 내부자의 경우에는 증언시 발생할 수 있는 일 등에 대해 상세히 설명해야 하며, 적극적 협조를 꺼릴 경우 가명(Captain Hook 등) 사용 또는 e-mail penpal 등의 방법을 통해 협조를 지속적으로 요청.

■ 산업정보

- 업계 관련 잡지, 국내외 뉴스, 협회 소식지 등을 통해 정보 수집.

■ FBI 기타 정부기관의 자료 활용

- FBI 등의 데이터베이스 등을 활용하여 관련업계 정보 수집

## IV. 카르텔의 유형

- 당연위법(per se illegal) : 가격고정·입찰담합·시장분할 등의 카르텔은 동 사실의 존재만으로 자동적으로 위법행위를 구성, 경쟁제한을 위한 공모(conspiracy)는 살인 또는 마약밀매를 위한 공모와 다를 것이 없다는 입장

### 1. 가격고정(Price-Fixing)

- 동일한 가격인하폭을 설정하거나 유지
- 동시에 가격인하 중지
- 판매가격 산정에 있어 표준화된 동일한 공식을 채택
- 외부에 사전고지 없이는 가격을 인하하지 않음
- 신용판매조건(credit terms)을 고정
- 제품의 각기 다른 수량·유형·크기별로 미리 결정된 차별화된 가격수준을 유지
- 가격상승에 합의

### 2. 입찰담합(Bid Rigging)

■ 제한입찰(Bid Suppression)

- 일부 사업자가 입찰에 참가하지 않거나, 입찰신청을 철회하여 특정 사업자가 낙찰받도록 함.

■ 보완적 입찰-그림자 입찰(Complementary Bidding-"Shadow Bidding")

- 입찰에는 모두가 참가하여 진정한 입찰의 외형은 띠되, 결과적으로 하나의 사업자만이 낙찰조건을 충족시키도록 함.

■ 역할 교대(Job Rotation)

- 입찰시 낙찰자·입찰철회자·입찰불참자 등 각자의 역할을 미리 정한 후 입찰마다 이를 교대하며, 건설공사의 경우 입찰불참자에 대해 하청을 주는 등의 방법으로 보상을 실시.

## V. 카르텔 성공가능성 증대의 조건

- ① 카르텔 대상제품 외에 마땅한 대체제가 없을 것
- ② 카르텔 대상제품의 표준화가 가능할 것
- ③ 관련시장에 참여하고 있는 업체의 수가 적을 것

## VI. 카르텔 조사의 발단

### 1. 의심스러운 행동(Suspicious Behaviors)의 예

- 특정 업체가 공표된 입찰가격이나 예상비용, 또는 자신의 예전의 입찰가격보다 현저히 높은 가격으로 입찰하는 것
- 보통의 입찰자 수보다 적은 입찰자만 응찰하는 것
- 같은 공급자가 반복해서 낙찰되는 것
- 낙찰자와 탈락자 사이의 응찰가격의 차이가 매우 크거나 매우 작은 경우
- 동일한 유형(pattern) : 특정 지역에서 같은 입찰자가 반복적으로 낙찰되는 것 등
- 응찰자가 특정 입찰에서는 높은 가격을 쓰고 다른 입찰에서는 낮은 가격을 쓸 아무런 논리적 근거가 없는 경우
- 낙찰자가 높은 가격을 써낸 경쟁자에게 반복적으로 하청을 주는 경우
- 입찰참가의 외형만을 갖춘 경우 : 특정의 실수, 특정의 문구류 이용, 특정의 필체 등
- 한 입찰자가 자신의 입찰서류는 물론 경쟁자의 입찰서류까지도 제출하는 것
- 신규진입자가 입찰에 참가할 경우 갑자기 입찰가격이 하락
- 인근지역 고객에게는 원거리 고객에 비해 높은 가격을 요구
- 동일한 기업을 공동소유

### 2. 의심스러운 언급(Suspicious Statements)의 예

- 협정가격, 업계가격, 업계지침, 최소지침기준 등
- 경쟁자간 회합을 암시하는 언급

- 특정지역에서는 팔지 않는다거나 특정지역에서는 일정 수준 이상의 인하가 불가능하다는 등의 언급
- 특정 고객과의 거래에는 응하지 않는다거나 특정 공사를 맡을 차례가 아니라는 등의 언급

## Ⅶ. 카르텔 조사의 수단 - 관용제도(Leniency Program)

### ■ 관용제도의 종류

- 기업 관용제도 : 증거서류의 제공, 관련직원의 면접 등에 협력하는 대가로 면책 부여.
- 개인 관용제도 : DOJ는 '96년 미 연방이민국(INS : Immigration and Naturalization Service)과 양해각서를 체결, 카르텔 조사에 협력하는 개인에 대해서는 입국을 허용.

### ■ 기업 관용제도의 내용

① 조사 시작 전에는 아래 조건을 모두 충족시키면 면책

- 정보제공시 DOJ는 동 사실을 모르고 있었을 것
- 정보제공시부터 즉시 동 카르텔 행위로부터 완전히 손을 뗀 것
- 솔직하게 잘못된 사실을 밝히고, 끝까지 철저히 협력할 것
- 기업 내 한 개인이 아니라 기업 자체가 정보를 제공할 것
- 가능한 경우에는 손해를 본 경제주체에 대해 보상할 것
- 동 카르텔을 주도·창설하거나 다른 기업에게 동 카르텔에 참가하도록 강요한 사실이 없을 것

② 위 요건 모두를 충족시키지 못할 경우, 조사 시작 전·후와 관계없이 아래 요건을 모두 충족시킬 경우 면책

- 카르텔 참가업체 중 정보를 제공하는 첫번째 기업일 것
- 정보제공 당시 DOJ가 충분한 증거를 확보하지 못했을 것
- 정보제공시부터 즉시 동 카르텔 행위로부터 완전히 손을 뗀 것
- 솔직하게 잘못된 사실을 밝히고, 끝까지 철저히 협력할 것
- 기업 내 한 개인이 아니라 기업 자체가 정보를 제공할 것
- 가능한 경우에는 손해를 본 경제주체에 대해 보상할 것
- DOJ가 카르텔의 내용, 정보제공업체의 역할, 정보제공시기 등을 고려할 때, 동 업체에 면책을 부여하는 것이 불공정하지 않다고 판단할 것