

## 부당공동행위 규제에 관한 해설

손인옥 / 공정위 공동행위과장

### 1. 부당한 공동행위 금지제도의 개요

경쟁관계에 있는 사업자들이 상호간에 치열한 경쟁을 할 경우 경쟁력 있는 사업자는 시장에서 판매량을 증대시키는 등 성공할 수도 있으나 경쟁력이 없는 사업자는 경쟁이 심해지면 결국 시장에서 살아남지 못하고 도산하는 등 시장에서 퇴출하게 된다. 또한 경쟁력 있는 사업자라도 경쟁을 통해 다른 사업자를 완전히 망하게 하여 시장에서 퇴출시킬 수 있다면 모르되, 그러한 정도가 되지 못할 때는 차라리 다른 사업자들과 짜고 경쟁을 회피하는 것이 사업을 하는데 더 편하고 사업이익도 더 크게 남길 수 있다. 따라서 경쟁관계에 있는 사업자들은 서로 치열하게 경쟁할 때도 있지만 그와는 반대로 경쟁을 회피하기 위해 노력하는 경우도 많다. 사업자들이 경쟁을 회피하고 공동으로 가격을 올리거나 거래조건을 소비자에게 불리하게 변경할 경우 이는 시장이 독과점화 되는 것과 똑같은 폐해를 유발할 수 있기 때문에 독점규제및공정거래에관한법률(이하 “공정거래법”)은 사업자들이 서로 짜고 경쟁을 회피하는 행위, 즉 부당한 공동행위를 하지 못하도록 금지하고 있다. 공정거래법에서는 부당한 공동행위라는 용어를 사용하고 있으나 일반 국민은 담합이라는 용어를 자주 사용하고 있으며 외국에서는 이를 카르텔이라고 부른다.

다만 공동행위라 해서 공정거래법이 모두 금지하는 것은 아니다. 공동행위 중에서도 효율을 증대시키거나 경제의 구조조정에 기여하는 등 일정한 경우에는 전체 경제적 입장에서 오히려 바람직한 경우도 있으므로 공정거래법은 일정한 경우에는 사업자들이 공정거래위원회의 인가를 받아 공동행위를 할 수 있도록 규정하고 있다.

부당공동행위가 시장경쟁을 저해하여 중국적으로 소비자의 피해가 야기되려면 사업자간의 합의 외에 이 합의내용이 구체적으로 실행되는 것이 필요하다. 그러나 합의된 내용이 실행되었는지를 조사하여 이를 입증하기 위해서는 많은 행정력을 필요로 할뿐만 아니라 모여서 경쟁의 회피에 합의하는 것 자체가 공정거래법을 위반할 의도가 있다는 것이므로 우리 나라를 비롯한 대부분의 국가에서는 합의내용의 실행이 없더라도 합의사실 자체만으로 위법성을 인정하고 있다.

부당한 공동행위에 관한 합의는 사업자들이 이를 비밀리에 실행하고, 공정위의 조사에 있어서도 당사자들이 이를 철저히 숨기게 되므로 공정거래법은 당사자간의 합의가 명백히 증명되지 못하는 경

우에도 일정한 경우에 해당되면 합의가 있었음을 추정하는 제도를 채택하고 있다. 합의의 추정을 위해서는 행위사실의 일치와 이를 뒷받침하는 정황증거가 있어야 한다는 것이 최근의 일반적 경향이다.

또한 부당한 공동행위의 조사 및 입증이 어렵기 때문에 부당공동행위를 스스로 신고하거나 공정위의 조사에 협조하는 경우 시정조치나 과징금의 부과에 있어서 이를 감경하거나 면제할 수 있는 제도가 도입되어 있다.

## II. 공동행위의 개념 및 유형

### 1. 법률의 규정

공정거래법은 제19조제1항에서 부당한 공동행위의 금지원칙을 선언하면서 부당공동행위의 개념을 규정하고 있다. 여기에 나타나는 부당공동행위의 개념은 「사업자들이 부당하게 경쟁을 제한하는 행위를 하는 것에 합의하는 것」이다. 합의의 형식은 계약, 협정, 결의 등 다양한 형태가 있음을 규정하고 있다.

또한 제1항 각 호에서는 공동행위의 유형을 8가지로 규정하고 있으며, 이를 열거하면 가격·거래조건·생산량·거래지역 또는 거래상대방·설비신증설·상품종류 또는 규격·공동회사 설립·기타 사업활동 방해 담합 등이다.

### 2. 부당공동행위의 성립요건

부당한 공동행위가 성립되기 위해서는 3가지의 요건이 충족되어야 하는 바, 첫째, 사업자의 행위이어야 하고, 둘째, 이들간의 합의가 존재하여야 하며, 셋째, 이러한 합의가 시장에서의 경쟁을 제한하는 효과를 가지고 있어야 한다.

#### 가. 사업자의 행위

부당한 공동행위로서 공정거래법에서 금지하는 것은 사업자간의 행위이어야 한다. 사업자라 함은 경제적 이익을 획득하기 위한 활동(사업)을 반복적·계속적 의사를 가지고 행하는 자로서 공정거래법에서는 사업의 분야를 제조업, 서비스업, 기타의 사업으로 구분하고 있다(공정거래법 제2조제1호).

이러한 기준에 의하면 사업자가 아닌 소비자, 노동조합 등의 행위는 부당공동행위에 속하지 않게 된다. 예컨대, 소비자의 특정 상품 불매운동, 노동조합의 쟁의행위 등은 부당공동행위에 해당되지 않는다.

또한 사업활동을 반복적·계속적 의사를 가지고 하는 경우에만 사업자에 해당되므로 개인이나 단체가 반복하거나 계속할 의사가 없이 1회에 한하여 영리행위를 하는 경우는 사업자에 해당되지 않으며 이들에 의한 공동행위는 부당공동행위로 볼 수 없다.

사업자의 공식적 의사결정에 따른 행위가 아닌 경우로서 임직원 또는 지점 등이 독자적으로 행한

공동행위가 본사의 공동행위로 인정될 수 있는 지에 대해서 의문이 있을 수 있으나, 비록 사업자의 하부조직이나 구성원의 행위라도 사업자의 행위로 인정됨은 민법상의 대리 이론에 따라 당연하다 할 것이다.

#### 나. 합의의 존재

부당공동행위는 사업자간에 합의가 있어야 성립한다. 보통 합의는 2 이상의 사업자가 특정 사항에 관하여 완전한 의사의 일치를 이루는 것을 의미하나, 공동행위의 판단에 있어서는 완전한 의사의 일치에는 이르지 못하더라도 사업자간의 연락이 있고 이를 통해 행동의 통일이 있으면 합의가 있다고 볼 수 있다.

합의의 형태는 공정거래법에서 계약, 협정, 결의와 기타의 형태에 따른 합의를 규정하고 있다. 또한 합의가 꼭 문서로 되어야 하는 것은 아니며, 구두합의도 합의에 해당된다. 따라서 실제로 만나지 않고 전화통화만 하는 경우도 합의로 볼 수 있다. 특히 공동행위의 실행이 있기 전에 경쟁사의 담당자들이 음식점에서 식사를 하며 의견교환을 하는 것이나 골프, 테니스 등 운동을 하며 의견을 교환하는 것도 경우에 따라서는 합의로 인정될 수 있다.

#### 다. 경쟁제한성의 존재

공동행위가 위법성을 가지려면 경쟁제한성이 있어야 한다. 공동행위 중에는 시장에서의 경쟁을 축소하거나 제한하는 효과가 없는 공동행위, 예컨대 보험회사들이 교통사고 예방캠페인을 공동으로 하는 경우 등은 시장경쟁과는 관계없이 교통사고 감소를 통해 보험금 지급을 낮추는 긍정적 효과만을 가지고 있기 때문에 부당한 공동행위로 볼 수 없다. 부당하지 않은 공동행위의 또 다른 예로서는 벤처기업간의 공동연구, 중소기업간의 운송차량 공동활용 등을 들 수 있다.

반대로 공동행위를 함으로써 시장에서의 경쟁이 감소하여 공동행위참여자의 의사에 따라 가격, 수량, 품질, 기타 거래의 조건의 결정에 영향을 받을 우려가 있는 경우는 경쟁제한성이 인정된다. 실무에 있어서는 시장경쟁에 대한 영향력을 기준으로 하여 경쟁제한성을 판단하는 것은 매우 어려우며, 심결례를 보면 경쟁제한성 판단에 있어서는 시장점유율이 가장 중요한 요소로 고려되고 있다. 즉, 참여사업자의 시장점유율이 시장지배적 지위의 추정요소(1사 50% 이상, 3사 75% 이상)에 해당되는 경우 이들 사업자의 공동행위는 시장에서의 가격이나 기타 거래내용에 영향을 미칠 수 있고 따라서 경쟁제한성이 인정된다고 판단하는 것이다.

전통적으로 경쟁제한성의 판단에 관하여는 당연위법원칙과 합리원칙이라는 2가지 접근방법이 있어 왔다. 당연위법의 원칙은 공동행위의 존재, 즉 합의가 있었음이 증명되면 바로 경쟁제한성이 인정되고 따라서 위법성이 인정된다는 것이며, 합리원칙은 공동행위가 실제로 시장경쟁을 저해하는지를 종합적으로 검토하여 위법성이 결정되어야 한다는 것이다. 가격담합, 생산량 담합 등 이른바 경성카르텔(경성카르텔의 개념은 후술 참조)은 당연위법원칙의 적용대상이고, 기타의 카르텔은 합리원칙의 적용대상이라는 견해도 있었으나 현재는 경성카르텔에 대하여도 합리원칙에 따른 위법성 판단을 거치는 등 전반적인 흐름은 당연위법의 원칙의 적용이 축소되는 경향이다. 특히 최근 세계화의 진행에 따라 효율성을 증가시키는 공동행위의 경우 효율성의 크기와 경쟁제한성을 비교하여 판단하여야

한다는 주장이 늘어가고 있기 때문에 이를 구체적으로 규정하는 공동행위심사기준의 제정이 필요하다는 의견도 증가되고 있는 실정이다.

특히 검토할 것은 우리 법이 공동행위에 대해 당연위법의 원칙을 채택하고 있는지 여부이다. 1999년도의 법 개정에서 공정거래법 제19조제1항의 규정 중 “일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는”이라는 종전의 표현 대신에 “부당하게 경쟁을 제한하는”이라는 표현을 사용하였기 때문에 이를 당연위법의 원칙을 채택한 것으로 해석하여야 한다는 견해가 있다. 그러나 동 조 제1항제8호에서 기타의 공동행위를 규정하면서 다시 “일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위”라는 용어를 다시 사용하였기 때문에 본문에서 “부당하게 경쟁을 제한하는”이라는 용어를 사용한 것을 당연위법의 원칙을 채택한 것이라고 보기는 어렵다. 또한 공정위의 실제 사건처리에 있어서도 공동행위 내용과 관계없이 경쟁제한성 검토를 거치고 있다.

### 3. 부당공동행위의 유형

#### 가. 경성카르텔과 기타의 카르텔

공동행위는 그 내용이나 위법성의 정도에 따라 경성카르텔(hardcore cartel)과 기타의 카르텔로 구분된다. 경성카르텔의 개념은 공동행위가 가져오는 효율성 증대 등 긍정적 효과는 거의 없으면서 시장에서의 경쟁을 제한하는 효과가 큰 공동행위를 말한다. 경성카르텔의 예로서는 보통 가격카르텔, 생산량 할당 카르텔, 판매지역 할당 카르텔, 거래상대방 할당 카르텔, 입찰담합, 거래조건 카르텔 등을 들고 있으며, 경성카르텔에 대해서는 당연위법의 원칙을 적용하여 바로 경쟁제한성을 인정하는 것이 과거의 일반적인 경향이었던 것은 전술한 바와 같다.

이에 대하여 상품의 규격이나 종류를 제한하는 공동행위, 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 공동행위 등은 경성카르텔보다는 경쟁제한성이 약하다고 판단되며 이들에 대해서는 합리의 원칙에 의해 위법성 여부가 판단되어야 한다고 한다. 다만 공정거래법은 경성카르텔과 기타의 카르텔의 구분이 없이 내용에 따라 공동행위의 유형을 제시하고 있으며, 공정위의 실제 사건처리에 있어서도 경성카르텔과 기타의 카르텔의 구분이 없이 경쟁제한성 여부를 검토하고 있다.

#### 나. 행위내용에 따른 공동행위 유형

공정거래법은 제19조제1항에서 공동행위의 유형을 다음과 같이 8가지로 구분하여 규정하고 있다.

- ① 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위 : 경쟁사업자들이 가격을 같은 쪽으로 인상 또는 인하하거나, 현재의 수준을 유지하기로 합의하는 것을 말한다. 여기서 말하는 가격은 공장도가격, 도매가격, 소매가격 등이 모두 포함된다. 따라서 가령 최종 소비자들이 지불하는 소매가격이 다르다 해도 사업자들이 공장도가격 또는 도매가격에 관해 합의한 경우 가격담합에 해당되어 처벌 대상이 된다.
- ② 상품 또는 용역의 거래조건이나, 그 대금 또는 대가의 지급조건을 정하는 행위 : 거래조건이라 함은 거래개시를 위한 담보제공, 상품의 양도 시기, 방법 및 장소, 상품의 반품조건, 애프터서비스의 제공조건 등 상품거래에 부수되는 제반사항에 관한 조건을 말한다. 또한 대금이나 대가의

지급조건은 대금지급의 방법 및 지급시기, 어음의 만기일 등에 관한 조건을 말하며 이러한 대금지급 조건이나 방법은 가격수준에 관련되어 있기 때문에 일종의 가격담합으로도 볼 수 있다.

- ③ **상품의 생산·출고·수송 또는 거래의 제한이나 용역의 거래를 제한하는 행위** : 경쟁이 확보되려면 가격이나 거래조건이 자유로운 결정은 물론 상품의 생산이나 출고 등에 있어서도 경쟁이 이루어져야 한다. 생산량 또는 출고량을 각 사업자별로 할당하거나 거래를 일정한 범위나 수준으로 제한하는 것은 시장에서의 공급을 통제하여 가격의 인상을 도모하거나 인하의 방지를 도모하는 수단으로 이용되기 때문에 동 법은 이러한 생산이나 거래의 제한을 공동행위의 유형으로 제시하여 이를 금지하고 있다. 실제에 있어서도 가격담합은 생산량 담합 등과 동시에 추진되는 경우가 많다.
- ④ **거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위** : 사업자들이 거래지역을 할당하거나 거래상대방을 할당하여 서로 상대방의 거래지역이나 상대방에 대하여 침범하지 않기로 하는 합의를 말한다. 이러한 유형의 공동행위는 거래상대방에 대하여 공급이나 수요를 독점하는 것과 같은 효과를 가져오기 때문에 그 경쟁제한성이 매우 큰 공동행위이다.
- ⑤ **생산 또는 용역의 거래를 위한 설비의 신설 또는 증설이나 설비의 도입을 방해하거나 제한하는 행위** : 설비의 신증설이나 도입을 제한하는 것은 상품이나 용역의 공급을 제한하는 행위로서 이는 가격수준의 동결이나 인상과 직접 연결되는 공동행위이다. 법에서는 설비폐기에 관하여는 명기하지 않고 있으나 설비의 신증설이나 도입의 제한과 마찬가지로 설비의 폐기에 관한 합의도 상품공급을 제한하는 효과를 가지고 있기 때문에 경쟁제한성이 있는 공동행위에 해당된다.
- ⑥ **상품의 생산 또는 거래시에 그 상품의 종류 또는 규격을 제한하는 행위** : 특정사업자가 생산할 수 있는 상품의 종류나 규격을 할당하여 자유로운 생산이나 거래를 제한하는 행위를 말한다. 이 또한 시장에서의 공급을 제한하고 상품의 종류 또는 규격별로 시장의 독과점화를 결과하기 때문에 경쟁제한성이 인정된다. 다만 상품의 표준화 등을 통해 제품간 호환성을 증대함으로써 소비자의 이익에 부합되는 경우는 경쟁제한성이 없기 때문에 부당공동행위에는 해당되지 않는 것으로 보아야 한다.
- ⑦ **영업의 주요부문을 공동으로 수행하거나 관리하기 위한 회사 등을 설립하는 행위** : 경쟁사업자들이 공동으로 회사를 설립하는 것은 기업결합의 측면과 공동행위의 측면이 있는 바, 공동행위에 해당되는 공동회사 설립은 주로 판매회사의 설립 등 사업자의 기존 경영활동의 일부를 공동으로 수행하는 경우라고 할 수 있다. 이에 대하여 사업자들이 기존의 사업부문과는 전혀 다른 업종의 회사를 공동으로 설립하는 것은 공동행위로서의 성격은 적다고 할 것이며, 이 경우는 기업결합심사를 통한 검토가 적절할 것이다. 법에서는 공동회사의 업무를 영업의 주요부문이라고 한정하고 있으나 시장에서의 경쟁을 제한하는 성격이 있는 경우 부당공동행위로 볼 수 있기 때문에 주요부문의 범위는 매우 넓게 해석되어야 할 것이다.
- ⑧ **기타 다른 사업자의 사업활동 또는 사업내용을 방해하거나 제한함으로써 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위** : 여기서 다른 사업자라 함은 공동행위에 참여하지 않은 동종업종의 다른 사업자는 물론 다른 업종의 사업자를 모두 포함하는 것으로 보아야 한다. 사업활동

의 방해는 그 형태에 불문하고 당해 시장에서의 경쟁을 제한하는 모든 방해활동을 포괄한다고 보아야 하며, 대표적인 사업활동 방해는 수입품의 유통을 방해하는 행위 등 신규진입의 방해, 다른 사업자의 생산방식이나 유통방식에 대한 제한을 통한 방해, 다른 사업자의 인력채용의 방해 등이 있을 것이다.

### III. 합의의 입증 및 추정

실제에 있어서 공동행위에 대한 합의의 입증은 매우 어렵다. 이는 공동행위를 비밀리에 하기 때문이기도 하려니와 그 밖에도 경쟁사업자의 숫자가 적은 과점시장에서는 반드시 명시적 합의가 아니라도 암묵적인 합의나 의사의 교환에 의해 행동의 통일이 가능한 경우가 많기 때문이다. 따라서 1987년 이후 공정거래법은 일정한 경우에는 명시적 증거가 없더라도 합의가 있었다고 추정하는 제도를 채택하고 있다.

#### 1. 의식적 병행행위

과점시장에서의 가격일치는 흔히 의식적 병행행위(conscious parallelism)를 통해 이루어지고 있다. 과점시장에서 가격선도기업은 다른 사업자들이 자기를 뒤따라 가격을 인상할 것이라는 인식을 가지고 있으며, 추종기업은 가격인상이 자신에게 유리하다는 판단하에 가격인상을 모방하게 된다. 이러한 선도기업의 단독행위와 추종기업의 모방을 통해 시장에서의 행동이 통일되는 현상을 의식적 병행행위라 하며, 이 경우 명시적 합의가 없어도 가격의 동일한 인상 등 외형의 일치가 나타나게 된다.

의식적 병행행위를 부당한 공동행위로 볼 것인가가 문제가 된다. 외국의 사례는 단순한 의식적 병행행위는 위법으로 보지 않으며, 외관상 일치 외에 합의를 추정할 만한 정황증거(plus factor)가 있는 경우에만 위법성을 인정하고 있다. 정황증거의 예로서는 가격정보의 교환 또는 가격의 사전공표 등이 있으나, 모든 경우가 다 정황증거로 활용되는 것은 아니며, 합리원칙에 따른 판단에 따라 정황증거로 인정될 수 있는지 여부가 결정된다.

#### 2. 합의의 추정

공정거래법은 2 이상의 사업자가 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한(제19조제1항 각 호에서 열거하는)하는 행위를 하고 있는 경우 동 사업자간에 그러한 행위를 할 것을 약정한 명시적인 합의가 없는 경우에도 부당한 공동행위를 하는 것으로 추정한다고 규정하고 있다(법 제19조제5항).

이와 같이 공정거래법은 외관상의 행위일치가 있고 경쟁제한성이 인정되는 경우에는 모두 합의를 추정한다고 함으로써 정황증거가 있어야 위법성을 인정하는 외국의 판례나 이론과는 다름에 주의하여야 한다. 그러나 공정위의 실무를 보면 합의의 추정에는 외관상 일치 외에 정황증거가 있는지 여부를 중요한 판단기준으로 삼고 있으며, 공정위 내부적으로 활용되고 있는 지침(합의추정지침)에 따르면 합의추정의 기준은 다음과 같다.

- ① 직·간접적인 의사연락이나 정보교환 등의 증거가 있는 경우 : 해당 사업자들이 비밀회동을 하고 그 이후 행동이 통일된 경우, 정기적으로 사업자들이 정보교환을 위한 모임을 가져온 경우, 특정 기업이 가격인상 계획을 밝히고 타 사업자의 반응을 주시한 후 그 반응에 따라 가격을 인상한 경우 등이 그 예이다.
- ② 공동으로 수행되어야만 당해 사업자들의 이익에 기여할 수 있고, 개별적으로 수행되었다면 당해 사업자 각각의 이익에 반하리라고 인정되는 경우 : 공급과잉 또는 수요감소의 상황에서 원가 상승요인도 없는데 가격이 동일하게 인상된 경우, 재고가 누적되어 있음에도 불구하고 가격이 동시에 인상된 경우, 수요공급조건의 차이, 지리적 위치의 차이 등이 있음에도 불구하고 가격이 동일하게 설정되어 있는 경우 등이 이에 해당된다.
- ③ 당해 사업자들의 행위의 일치를 시장상황의 결과로 설명할 수 없는 경우 : 제조원가가 다른데도 가격변동폭이 동일한 경우, 시장상황으로 보아 공동행위가 없을 경우, 단기간에 높은 가격이 형성될 수 없는 경우 등이 그 예이다.
- ④ 당해 산업구조상 공동행위 없이는 행위의 일치가 어려운 경우 : 제품차별화가 상당히 이루어진 경우, 거래의 빈도가 낮으며 수요자가 전문지식을 갖춘 시장 등 공동행위의 발생가능성이 적은 여건에서 행위의 일치가 이루어진 경우 등이 그 예이다.

최근의 사례를 보면 시멘트업체 등이 원가요인이 서로 다름에도 불구하고 비슷한 시기에 동일한 폭으로 가격을 인상하였고, 건설경기 침체로 인한 시멘트 수요 감소의 상황에서 가격을 인상한 것은 합의가 없이는 불가능한 시장행동이며, 평소에 동종업체간의 정보교환이 자주 이루어져 왔고, 산자부 회의 등의 기회를 통해 업체간에 가격인상의 공감대가 형성되었다는 등의 이유를 들어 공정위는 업체들이 시멘트가격 인상에 관한 합의를 하였다고 추정하였다(1998. 12 공정위 의결 98-284).

## IV. 시정조치 및 면책제도

### 1. 시정조치

부당한 공동행위에 대해서는 당해 행위의 중지, 법 위반사실의 공표, 기타 시정을 위한 조치를 명할 수 있다.

### 2. 과징금의 부과

또한 부당한 공동행위에 대하여는 이와 같은 시정조치 외에 관련 매출액의 5%를 초과하지 않는 범위 내에서 과징금을 부과할 수 있으며, 매출액이 없는 경우 등에는 10억원을 초과하지 않는 범위 내에서 일정한 액수의 과징금을 부과할 수 있다.

관련 매출액은 법 위반기간 중에 실현된 매출액으로서 공동행위에 관련된 품목의 매출액이 되며, 공동행위가 일정한 지역에 한정하여 실행되었을 때는 당해 지역의 매출액이 된다. 사업자단체가 행한 공동행위에 대하여는 당해 사업자단체 예산의 5% 내에서 과징금이 부과된다. 공동행위의 내용이

입찰담합인 경우 입찰계약금액이 관련매출액이 된다. 만일 입찰계약이 체결되지 아니한 경우에는 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

공정위의 과징금 산정 실무에 있어서는 과거 법 위반 횟수, 우월적 지위 여부, 참여사업자의 규모, 조사과정에서의 협조 정도, 경기상황, 당해 사업자의 재무상황 등 과징금 부담능력, 공정거래 관련 포상실적 등을 감안하여 과징금을 가중하거나 감경하고 있다. 지금까지 부과된 과징금의 최고 액수는 정유사들의 군납유 입찰담합건에 부과된 과징금(2001. 2 재결)으로서 5개사에 대해 총 1,211억원의 과징금이 부과되었다.

### 3. 신고자 및 조사협조자에 대한 면책제도

공동행위는 은밀하게 이루어지기 때문에 적발 및 조사가 매우 어렵다. 따라서 각 국은 공동행위의 신고자 또는 조사과정에서의 협조자에 대하여 시정조치를 감경해 주는 제도(leniency policy)를 채택하고 있다. 우리 법도 제22조의2에서 부당한 공동행위를 신고한 자 또는 증거제공 등의 방법으로 조사에 협조한 자에 대하여 시정조치 또는 과징금을 감경하거나 면제할 수 있음을 규정하고 있다.

시행령에서는 구체적인 과징금 감경기준을 다음과 같이 정하고 있다. 즉, 신고 또는 조사협조의 내용은 공정위가 공동행위를 알고 있지 못하거나 알고 있어도 이를 입증하지 못하는 상황에서 공동행위를 입증하는데 필요한 구체적인 증거를 가지고 이를 신고하거나 조사에 협조하는 것을 말하며, 이 경우에도 감경을 받으려면 신고자나 조사협조자는 공정위의 조사가 끝날 때까지 협조하여야 하고, 당해 공동행위를 주동하거나 타사업자에게 강요하지 않았어야 한다. 감경의 정도는 신고자인지 여부, 조사협조자인지 여부, 최초의 증거제공자인지 여부 등에 따라 75% 이상 감면, 50% 이상 감면, 50% 미만 감면으로 구분되어 있다.

## V. 공동행위의 인가

부당한 공동행위는 원칙적으로 금지되어 있으나, 앞서 본 바와 같이 불황극복, 산업합리화 등 부득이한 사유가 있거나 공동연구개발 등 효율성 증대효과가 큰 경우 등에는 사업자 또는 사업자단체가 사전에 공정거래위원회의 인가를 받은 후 이를 실행할 수 있다. 공동행위의 인가 요건 및 인가신청서식 등은 공동행위 및 경쟁제한행위의 인가신청요령(공정거래위원회 고시 제1997-16호)에서 규정하고 있다.

인가가 될 수 있는 공동행위의 유형은 산업합리화, 연구·기술개발, 불황의 극복, 산업구조의 조정, 거래조건의 합리화, 중소기업의 경쟁력 향상 등이다. 공동행위가 인가요건을 갖춘 경우에도 당해 공동행위가 목적을 달성하기 위하여 필요한 정도를 초과하는 경우, 수요자 및 관련사업자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있는 경우, 당해 공동행위 참가사업자간에 공동행위의 내용에 부당한 차별이 있는 경우, 당해 공동행위에 참가하거나 탈퇴하는 것을 부당하게 제한하는 경우 등에는 인가를 하지 아니할 수 있다.



공정거래위원회로부터 공동행위의 인가를 받은 경우에는 인가증이 발급되며, 사업자단체는 인가 받은 내용에 변경이 생기거나 참가사업자가 탈퇴한 경우 및 인가받은 공동행위 등을 폐지한 경우에는 이를 즉시 공정거래위원회에 신청 또는 신고하여야 한다. 또한 공동행위 등을 인가받은 사업자단체는 원칙적으로 매 6개월마다 참가사업자별 출고실적, 출고 및 유통단계별 가격동향, 수급 및 시설 가동상황 등 그 실시상황을 공정거래위원회에 보고하여야 한다(시행령 제32조).

공동행위의 인가제도는 극히 예외적으로 활용되고 있으며, 지금까지 7건의 인가가 있었으나 현재는 모두 폐지되고, 효력이 지속되고 있는 것은 없다. 인가대상이 되는 공동행위의 인가요건은 다음과 같다.

〈산업합리화를 위한 공동행위〉

- ① 공동행위에 의한 기술향상, 품질개선, 원가절감 및 능률증진 등의 효과가 명백한 경우
- ② 공동행위 외의 방법으로는 산업합리화의 달성이 곤란한 경우
- ③ 경쟁제한을 금지하는 효과보다 산업합리화의 효과가 클 경우

〈연구, 기술개발을 위한 공동행위〉

- ① 당해 연구개발이 산업경쟁력 강화를 위하여 필요하며 그 경제적 파급효과가 클 경우
- ② 연구개발에 소요되는 투자금액이 과다하여 한 사업자가 조달하기 어려운 경우
- ③ 연구개발성과의 불확실성에 따른 위험분산을 위하여 필요할 경우
- ④ 경쟁을 제한하는 효과보다 연구개발의 효과가 클 경우

〈불황극복을 위한 공동행위〉

- ① 특정한 상품 또는 용역의 수요가 상당기간 계속하여 감소하고 수요에 비해 공급이 크게 초과하는 상태가 계속되며 앞으로도 그 상태가 계속될 것이 명백한 경우
- ② 당해 상품 또는 용역의 거래가격이 상당기간 평균생산비를 하회하고 있는 경우
- ③ 당해 사업분야의 상당수의 기업이 불황으로 사업활동을 계속하기가 곤란하게 될 우려가 있는 경우
- ④ 기업의 합리화에 의하여는 제1호 내지 제3호의 사항을 극복할 수 없는 경우

〈산업구조의 조정을 위한 공동행위〉

- ① 국내외 경제여건의 변화로 특정 산업의 공급능력이 현저하게 과잉상태에 있거나 생산시설, 생산방법의 낙후로 인하여 생산능률이나 국제경쟁력이 현저히 저하되어 있는 경우
- ② 기업의 합리화에 의해서는 상기 사항을 극복할 수 없는 경우
- ③ 경쟁제한을 금지하는 효과보다 산업구조를 조정하는 효과가 클 경우

〈거래조건의 합리화를 위한 공동행위〉

- ① 거래조건의 합리화로 생산능률의 향상, 거래의 원활화 및 소비자의 편익증진에 명백하게 기여하는 경우
- ② 거래조건의 합리화 내용이 당해 사업분야의 대부분의 사업자들에 의해 기술적·경제적으로 가능한 경우

③ 경쟁제한을 금지하는 효과보다 거래조건 합리화의 효과가 클 경우

〈중소기업의 경쟁력 향상을 위한 공동행위〉

- ① 공동행위에 의한 중소기업의 품질, 기술향상 등 생산성 향상이나 거래조건에 관한 교섭력 강화 효과가 명백한 경우
- ② 참가사업자가 모두 중소기업자인 경우
- ③ 공동행위 이외의 방법으로는 대기업과의 효율적인 경쟁이나 대기업에 대항하기 어려운 경우

## VI. 부당한 공동행위 시정실적

'81년 공정거래법 시행 이후 2000년 말까지 경고 이상에 해당하는 공동행위건수는 총 328건이다. 이를 위반행위 유형별로 살펴보면 가격의 공동결정이 229건으로 가장 많고, 거래지역이나 거래 상대방 제한이 30건, 생산·출고 등의 제한이 23건의 순으로 나타나고 있다.

구 분	'81~'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	계
가격의 공동결정·유지	45	11	13	20	27	14	33	29	37	229
판매조건 등의 공동결정	8	-	1	1	1	1	-	-	3	15
생산·출고 등의 제한	16	1	2	1	-	1	-	-	2	23
거래지역·거래상대방 제한	14	2	2	2	3	3	2	-	2	30
상품 종류·규격의 제한	8	-	-	1	-	-	-	-	-	9
공동회사 설립	-	1	-	1	2	1	-	-	3	8
사업활동·내용의 제한	-	1	1	-	3	2	2	5	-	14
계	91	16	19	26	36	22	37	34	47	328

한편, 이들 부당한 공동행위에 대한 시정조치 내용을 보면 고발이 7건, 과징금 부과가 73건, 시정 명령이 174건, 시정권고나 경고가 160건 등이다.

구 분	'81~'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	계
고 발	1	-	2	-	-	1	-	-	3	7
시 정 명 령	24	4	5	13	19	1	32	34	32	174
(과징금 부과)	(2)	(1)	(2)	(6)	(13)	(6)	(19)	(15)	(9)	(73)
시 정 권 고	27	-	1	-	6	8	2	-	-	44
경 고	42	12	11	13	11	2	3	-	12	106
계	94	16	19	26	36	22	37	34	47	331

주) 부당한 공동행위에 대한 과징금 부과는 '86. 12월 제1차 공정거래법 개정시부터 도입됨. 전체 건수가 유형별 통계와 일치하지 않는 것은 시정조치 관련 통계가 이중으로 계산된 건수가 있기 때문임.