



담합에 대한 새로운 경각심

심영섭 산업연구원 선임연구위원

1. 머리말

근래에 경쟁당국인 공정거래위원회가 담합에 대한 규제의 고삐를 바짝 조이고 있다. 담합의 단속 결과를 잇달아 발표하는가 하면, 그 처벌 수위도 한층 높이고 있는 것이다. 공정거래위원회의 이러한 강경조치는 과연 무엇을 의미하는 것일까. 그 배경으로는 다음 두 가지의 측면을 먼저 생각해 볼 수 있다.

첫째, 우리 경쟁당국은 담합에 대한 우리 사회의 인식이 지나치게 너그럽다고 보는 게 분명하다. 실제로 우리 주위를 살펴보면, 시장 곳곳에

서 담합이 성행하고 있다는 사실을 알 수 있다. 최근 몇 년 사이에 공정거래위원회가 단속하거나 제제한 경우들을 열거해 보면, 이러한 사실이 직접 확인된다. 학생복을 비롯하여 학원비, 유치원 수업료, 태권도장, 예식장, 중국음식점, 건설업계, 세제, 밀가루, 설탕, 치약, 생수, 커피, 아이스크림, 화장지, 시멘트, 아스콘, 정유업계, 이동통신업계, 은행, 보험, 신용카드 등 금융업계, 오리털과 카, 부동산 중개업자, 항공운임, 백화점, 편의점, 김치군납업체, 선물세트, 엘리베이터, 운전학원, 타이어, 렌터카, 배터리, 심지어 최근에 단속된 메추리알에 이르기까지 담합은 우리 사회에 만연되어 있다. 공정거래위

원회는 특히 시장에서 생필품의 가격동향을 예의 주시하는 가운데, 담합행위의 단속에 집중하는 느낌이다. 생활물가와 밀접한 생필품 가격의 담합을 특별히 경계하고 있다는 해석이다.

둘째, 담합에 대한 단속이 강화되는 것은 비단 우리나라 공정거래위원회만의 현상이 아니라는 점이다. 지난 10여년 사이에 전 세계적으로 경쟁당국들이 담합에 대한 규제를 강화해 나가고 있다. 심지어는 외국에서 발생한 카르텔이라 할지라도 자국 시장에 영향을 미친다 싶으면 자국의 경쟁법을 역외 적용하는 일이 다반사로 일어나고 있다. 우리 기업들이 그동안 외국 경쟁당국의 강화된 담합규제에 단속되어 부과 받은 과징금의 규모가 무려 2조 원이 넘는다.

그 와중에서 공정거래위원회는 지난 2월에 소주업계의 담합행위에 대해 총 272억 원의 과징금을 부과하는 조치를 내렸다. 희석식소주의 출고가격을 인상 과정에서 업계의 담합이 있었다는 것이다. 이에 대해 업계에서는 공정거래위원회의 결정을 선뜻 납득하려 하지 않고 있다. 소주 가격을 결정할 때에는 정부와의 사전협의를 거치는 등 사실상 사전신고제와 동일하게 운용해 왔다는 점을 그 이유로 내세우고 있다.

본고의 목적은 공정거래위원회의 조치와 업계의 항변 가운데 어느 것이 맞다 그르다

하는 것을 따져보려는 게 아니다. 이 문제는 앞으로 사법부에서 내려질 판단에 맡겨두는 게 현명한 일이다. 다만 차제에 담합 그 자체에 대한 이해를 높이기 위해 도움이 될 만한 자료를 제공하고자 하는 것이다.

2. 담합에 대한 바른 이해

가격담합이란 시장에서 경쟁을 회피하거나 제한하기 위해 가격결정에 있어 사업자들 간에 부당하게 공동행위에 나서는 것을 말한다. 가격의 결정, 유지, 변경을 목적으로 직접 또는 간접적으로 합의하는 것을 의미한다. 명시적이건 암묵적이건 합의된 행위들은 이에 해당된다. 최종판매가격의 공모와 같은 전형적인 담합행위 이외에도 공동 할인행사의 개시 및 종료, 신용조건의 합의, 특정 제품의 생산 중단 합의, AS 조건 등에 대한 합의 등도 문제가 될 수가 있다.

담합행위는 시장경쟁을 부당하게 제한할 뿐 아니라, 시장경쟁질서를 저해하는 데 따른 사회적 피해가 매우 크기 때문에 세계 각국은 예외 없이 법으로 금지한다. 대부분 물품의 가격을 인상, 인하, 결정, 유지 또는 안정화할 목적을 갖는 공모는 當然 違法(per se illegal)의 원칙을 적용하여 규제한다. 가격담합의 존재가 인정되면 시장점유율, 담합의 목적, 시장에 미치는 영향에 대한 심리가 필요 없이

당연히 위법이다. 심지어 담합의 공모 사실만으로 단죄하고, 담합 참여자의 반론을 일체 인정하지 않는다. 기업 간의 공모를 원천적으로 허락하지 않다는 의미이기도 하다.

그렇다면 규제의 대상이 되는 담합이란 구체적으로 어떤 형태의 행위를 말하는 것인가. 일반사업자나 영업현장을 뛰는 비즈니스맨의 입장에서는 애매모호한 경우가 없지도 않으므로, 각별한 관심과 세심한 주의가 필요한 대목이 여럿이다.

첫째, 단순한 정보 교환이나 경영상 접촉도 담합으로 이어질 수 있으므로 유의해야 한다. 담합 의도가 없었고, 실제 담합 효과를 내지 못한 행위들도 제재 대상이 될 수가 있기 때문이다. 일단 카르텔로 의심을 받게 되면 사후에 담합행위가 없었다는 것을 밝히는 것은 매우 어려운 일이다. 물론 담합의 입증책임은 원칙적으로 경쟁당국에 있다. 그러나 일단 담합 의혹으로 경쟁당국의 조사를 받게 되면, 기업 스스로의 반론에 의해 위반 사실이 없다는 것을 입증할 필요성이 생길 수 있다. 그러나 사후에 입증자료를 수집하여 위반 사실이 없었다는 것을 입증하기는 매우 어려운 일이므로, 사전에 경쟁사업자와의 회합이나 모임은 각별한 주의를 요한다.

둘째, 단순한 정보교환이나 기타 시장경쟁의 저해가 아닌 다른 목적을 가진 접촉이라 하더라도

경쟁회사 간의 교류는 담합행위를 인지하는 단초가 될 수 있다는 점에서 특히 주의해야 한다. 특히 가격, 생산 및 공급 자료 등과 같이 시장 가격 및 경쟁에 직접적인 영향을 줄 수 있는 정보의 교류는 경쟁법 위반 행위로 취급될 가능성이 높다. 목적이 어떻든지 간에 경쟁회사의 CEO나 영업담당자끼리 회합을 갖는 것만으로도 경쟁당국의 주목을 받기에 충분하며, 담합행위의 제반 증거 가운데 하나로 사용될 수가 있다. 심지어는 경기가 장기간 침체되거나 불황기에 업계의 임직원들이 불황타개책을 함께 논의하는 일조차 자칫 카르텔 의심을 받을 수 있다. 경쟁회사 간에 임원이나 실무자급의 정기 또는 부정기 모임이 있었고, 해당 임직원이 담당하는 상품 조건이 경쟁사간에 유사하게 결정될 경우에는 모임의 존재 자체가 담합행위로 단속될 단초를 제공할 수 있다는 것이다.

셋째, 경쟁회사와 가격 및 생산 등이 연동해서 움직이는 패턴을 보이는 경우에는 담합행위로 취급될 가능성이 높다. 공모의 실재가 성립되지 않더라도 시장경쟁을 저해할 목적이거나 그러한 효과를 초래하는 동조적 행위도 때로는 위법한 것으로 간주될 수도 있으므로 조심하여야 한다. 여기에서 ‘동조적 행위(concerted practice)’란 개념이 등장한다. 동조적 행위란 실질적인 협력(practical cooperation)이 의식적으로(knowingly) 경쟁을 대체하려는 목적의 ‘정신적인 합’

(mental consensus)가 존재해야 하지만, 이 합의가 반드시 구두로 이루어질 필요는 없다고 본다. 당사자 간에 직접적 혹은 간접적 접촉을 통해서도 동조적 행위가 이루어질 수 있다고 보는 것이다. 그러므로 동조적 행위는 협정이나 결의에는 미치지 못하지만, 사업자 간에 경쟁을 회피하기 위하여 행해지는 다양한 형태의 조정 행위를 포섭하는 개념으로 해석될 수가 있다.

넷째, 경쟁사업자 간에 구체적인 합의에 이르지 않더라도 단순히 정보를 교환하거나 이에 따른 후속 행위를 조장하는 경우에도 담합으로 단속하는 경우가 있다. 이를테면, 담합조장행위(facilitating practices)가 바로 그것이다. 가격이나 생산량 등 시장정보를 교환함으로써 담합을 조장하는 행위에 대해 사업자 간에 이루어진 정보교환행위 자체가 목적 및 효과 측면에서 경쟁제한적이면 규제의 대상이라는 것이다. EU에서는 비교적 엄격하게 이러한 원칙을 지키고 있다. 공모의 실체가 명확하게 입증되지 않더라도, 시장경쟁을 저해할 목적이거나 그러한 효과를 초래하는 행위를 경쟁회사들이 동일하게 또는 유사하게 행하는 것을 위법한 것으로 취급한다. 일본도 역시 다른 사업자와 가격인상에 대한 정보교환이 있고, 그에 따라 동일 또는 유사한 행동이 있었다면 위법한 행위로 볼 수 있다는 입장이다. 미국에서는 판단의 기준이 다소 조심스럽다. 즉, 경쟁사업자가 동일하거나 유사한 행동을 할 것으로 의

식하며 행하는 사업자의 행동을 다루는 데 있어 만일 공모가 없다면 당연위법으로 취급하기 어렵다는 입장이다. 그렇다고 해서 미국에서 담합조장행위가 마냥 허용되는 것은 아니다. 다만 경쟁사업자 간에 공식적 또는 비공식적으로 가격을 통제하는 목적을 달성하기 위하여 의도적으로 합의행위를 감행하였는지의 여부를 따져보고 판단하겠다는 것이다. 물론 그렇다고 해서 여전히 담합의 의혹이나 혐의를 완전히 벗어나는 것은 아니라는 점에서 사업자의 입장에서는 각별한 주의를 요한다고 하겠다.

다섯째, 행정지도에 따른 담합의 개연성과 위법성에 관한 문제이다. 최근 국내외적으로 담합에 대한 규제가 강화되고 있는 가운데, 정부의 행정지도를 이행하는 과정에서 비롯된 담합사태가 종종 단속되는 경우가 있다. 경쟁당국의 입장은 정부의 행정지도가 담합행위의 빌미나 원인을 제공하는 경우에도 위법성을 피하려면 법령상에 구체적으로 그 근거가 마련되어야 한다는 것이다. 행정지도가 담합행위의 합법성을 보장해 주는 것이 아니라는 의미이다. 따라서 비즈니스의 실행단계에서 구체적인 행위에 대한 불법성 여부는 각 사업자 단위의 자유의사에 따라 자율적으로 판단하는 게 바람직하다. 만일 행정지도의 이행과정에서 불법행위의 개연성이 높아지면, 사업자나 사업자단체가 나서서 적극적으로 정책당국에 질의하거나, 제도 보완을 요청하

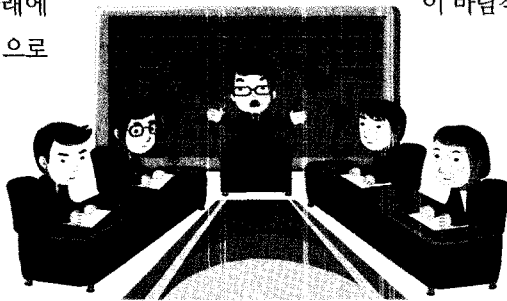
거나, 경쟁당국과의 사전 협의를 요청하는 게 유리하다.

3. 담합의 예방에 도움이 될 준칙들

비즈니스 과정에서 혹시 일어날지도 모를 담합의 가능성을 사전에 예방하고 불의의 담합 의혹을 불식하기 위한 행동준칙이나 지침을 마련해 두는 일은 기업들에게 매우 중요하다. 물론 그 내용은 기업마다 다양하겠지만, 아래에 열거된 사항은 공통적으로 포함될 필요가 있는 내용들이다.

무엇보다도 경쟁회사의 임직원과는 만나지 않는 게 상책(上策)이다. 경쟁회사는 문자 그대로 경쟁자일 뿐, 협조자가 결코 아니라는 인식이 필요하다. 이러한 인식 하에서 기본적으로 경쟁회사의 임직원은 만나지 않는 것을 원칙으로 하고, 불가피할 경우에는 사전 및 사후에 엄격한 통제와 관리가 필요하다. 일반적으로 담합의 실행은 은밀하게 이루어지므로 경쟁당국은 담합을 위한 공모의 존재 여부를 외형적 정황을 바탕으로 판단하곤 한다. 경쟁사업자와의 회합에 참가한 사실 그 자체가

위법성 판단의 중요한 증거로 여겨질 수 있다는 것이다. 경쟁회사의 임직원과는, 정당한 사업자단체의 회의를 제외하고는, 국내·외를 막론하고 만나지 않는 것을 원칙으로 삼는 게 바람직하다. 회합이나 모임뿐 아니라, 서신이나 이메일 교환, 전화 등의 접촉도 삼가야 한다. 사업자단체의 회의에 참석하고자 하는 경우에는 사전에 회의 주제를 검토하여 경쟁법 위반의 우려가 없는 경우에만 참석한다. 만일 회의에 참석한 이후에는 회의 참석자 전원을 수신자로 하는 회의록을 명확하게 남겨두도록 하는 것이 바람직하다.



경쟁회사의 임직원과 예기치 않게 만나게 되는 경우에도 현재 또는 미래의 가격, 할인 등과 같은 가격정책, 판매방침, 거래조

건, 생산설비 및 가동률, 생산량, 판매지역 등에 관한 사항은 논의하지 않아야 한다. 때로는 가벼운 언급조차도 문제가 될 소지가 있다. 경쟁회사의 임직원으로부터는 전화나 팩스, 이메일 등 어떤 방법을 통하여서라도 가격 및 시장상황, 기존제품이나 신제품의 매출액 등과 같은 정보를 요청하지도 말고, 얻지도 않아야 한다. 사업자단체 회의뿐만 아니라 경쟁회사의 임직원과 합석한 사석에서도 가격동향이나 신제품 출시, 시장상황 등에 관련

되는 내용의 대화가 시작되면 논의를 즉시 중단하도록 하거나, 논의가 계속되면 현장에서 퇴장하는 게 바람직하다. 가격 등과 같은 거래조건, 생산량 및 판매량 등의 논의가 이루어지는 경우 단지 발언을 자제하거나 퇴장한다고 해서 책임을 전부 면할 수 있는 것은 아니다. 모임에 참석한 그 자체로도 그 모임에서 결정된 사안에 동의한 것으로 간주되고, 본의 아니게 담합으로 의심받을 수가 있다. 그러므로 논의 현장을 떠날 때에는 의사표시를 분명히 하거나, 반드시 후에 증거로 현출(顯出)할 수 있을 만큼 표시가 나도록 행동하고 퇴장하는 것이 좋다. 이렇게 행동하는 것이 나중에 공모에 가담하지 않았다는 사실을 입증하는 데에 도움이 될 수 있다.

불가피하게 경쟁회사의 임직원과 접촉한 뒤에는 모임의 성격과 대화 내용 등을 기록하여 보존하고, 법무담당자들과도 정보를 공유하는 게 바람직하다. 사업자단체가 주관하는 모임을 통한 활동 내역도 역시 엄격하게 기록되고 관리되어야 한다. 자기 회사는 아무런 기록을 남기지 않더라도, 모임에 참여한 경쟁회사의 문서를 통해 관련 증거들이 발견되는 경우도 있다. 경쟁회사의 담당자와 사적으로 주고받은 이메일, 개인수첩에 기재된 일부 문구도 담합의 결정적인 증거가 될 수 있다는 점을 유념하여야 한다. 경쟁회사의 임직원이 자신과의 만남을 보고서에 기재할 수 있다는 점을 항상 염두에 두어야 한다. 별 뜻 없이 건

넌 말이 상대방의 메모에 기록되어 예기치 못한 결과를 초래할 수도 있다. 때로는 경쟁회사의 임직원이 보고 목적으로 모임 내용을 과장한 것이 경쟁법 위반의 증거로 잘못 사용될 수가 있다.

회사가 독자적으로 사업을 판단하고 가격, 거래조건 등을 결정한 경우라도 다음과 같은 점을 유의하여야 한다. 독자적으로 결정한 사실 및 과정을 내부분서로 정리해 두는 것이 바람직하다. 경쟁회사가 유사한 시기 또는 유사한 내용으로 어떤 결정을 내리거나 변경할 것이 예상되는 경우에는 더욱 그러하다. 카르텔 행위의 추정 가능성에 대비하여 독자적인 판단을 입증할 수 있는 내부 품의서 등을 상세히 작성하는 것이 반드시 필요하다. 또한 자사의 가격정책, 거래조건, 생산 설비 및 가동률, 생산량, 판매지역, 기타 마케팅 전략 등의 내용이 포함된 문서가 어떤 경로이든지 경쟁회사에 전달되었을 경우에는 카르텔로 오해받을 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

문서 관리의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 기업 내부에서 작성된 서류는 카르텔 참여 여부를 판가름하는 직접적인 증거가 될 수 있는데, 자칫 소홀할 수도 있기 때문이다. 무엇보다도 문서의 작성과 보존에 관한 기준과 절차를 마련하는 일이 필요하다. 기업 내부에서 작성하는 문서에

는 문서를 작성하는 목적이 분명하게 드러나도록 하고 경쟁법 위반의 오해를 불러올 수 있는 불명확하거나 과장된 표현을 사용하지 않아야 한다. 특히 비즈니스 전략상 경쟁회사의 동향을 분석하는 내용이나, 이를 바탕으로 가격결정, 거래조건, 생산설비 및 가동률, 생산량 및 출하량, 판매지역, 기타 마케팅 전략 등 영업정책과 직결되는 내용에 대해서는 정확한 용어를 사용하고 함축적인 표현의 사용은 가급적 삼가 하는 게 바람직하다. 경쟁회사와 합의를 통하여 위와 같은 사항에 대한 결정이 이루어진 것으로 오해받을 표현을 사용하여 문서를 작성해서는 절대로 안 된다. 담합, 합의, 협의, 공조 등과 같은 용어는 물론이고, 기준가격, 거래처 상호 존중 등 경쟁사업자와 담합한 것으로 오해받을 수 있는 용어를 사용해서는 안 된다. Major 업체 간 협력 강화, 업계 공동대응, 타사와 정보 공유, 과당경쟁 자제, 경쟁지양의 필요성에 대한 공감대 형성, 시장안정화 협조, 업계 간 공조, 가격을 흐리지 않기로 협의, 협조 체제 및 시장질서 유지, 타사와 입찰가에 관한 교감, 타사와 의견 조율 등과 같은 용어도 사용되어서는 안 된다. 구체적으로 A사는 2010.1.1부터 추진예정, B사 5% 결정 예정 등과 같은 표현도 삼가야 한다. 경쟁회사에 관한 동향 정보를 담은 문서를 작성하여야 할 경우, 당해 정보의 출처, 즉 거래처로부터 들은 정보 등과 같이 명확히 해둘 필요가 있다.

경쟁회사를 언급하는 일체의 메모 또는 보고서 등에는 경쟁사에 대한 정보를 어디에서 입수하였는가에 관한 출처를 반드시 명시하여야 한다. 특히, 회사의 임직원들이 해외출장 후 제출하는 출장보고서에 경쟁회사 및 시장에 관한 동향을 서술할 경우에는 경쟁법 위반의 오해를 야기할 수 있는 표현을 사용하여서는 아니 된다. 문서의 작성 및 취급에 관하여서는 임직원 개개인의 판단과 상식에 맡겨두는 것은 바람직하지 않다. 반드시 회사 내부의 규정에 의해 그 절차와 요령을 명확히 하고, 문서의 배포처에 대해서도 명확하게 규정되어야 한다. 회사 내부문서를 작성할 때 간결한 표현보다는 정확한 의미 전달을 위한 표현을 사용하는 것이 바람직하다.

4. 주류업계의 대응과 시사점

사실 각종 회합과 사업자단체 활동, 경조사 모임, 개인적 인맥 등과 연결된 동양적 기업 문화와 영업 관행에 익숙해져 있는 우리 기업들은 엄격한 기준에 비추어 볼 때 담합에 취약할 수밖에 없다. 우리 사회에 담합이 만연되어 있는 이유이기도 하다. 그러나 국내외적으로 담합규제가 한층 강화되고 있는 마당에 마냥 과거의 영업관행과 문화만을 탓할 수는 없는 노릇이다. 적어도 담합에 관한 한 이제는 좀 더 보수적이고 엄격한 입장에서 규율이

될 필요가 있다. 담합 규제가 엄격해지고 있는 현실에서 누구를 탓하기 전에, 오로지 우리 스스로 규율을 제대로 해 나갈 수밖에 다른 도리가 없는 일이다. 그리고 나서 대응책을 찾아보자.

앞에서도 이미 지적한 바와 같이, 행정지도 그 자체가 항상 담합행위의 합법성을 보장해주지 못하고, 따라서 위법성이 소멸되지 않으므로 각별한 주의가 필요하다. 설사 행정지도가 있더라도 이를 따를 것인지의 여부, 실행방법과 내용 등에 대하여 사업자 간 합의가 아니라 각 사업자 단위로 주체적이고 개별적으로 결정하여야만 면책이 가능하다는 사실을 반드시 염두에 두어야 한다. 관련 문서의 관리가 새삼 중요해지는 대목이기도 하다.

정책당국에 대해서 업계의 입장을 충분히 설명하고, 정책적 제도적 보완을 요청하는 일은 당연하다. 규제당국과 경쟁당국 간에 추구하는 정책목표가 각기 다를 경우 상반되는 정책을 따라야 하는 업계로서는 영업활동에 큰 지장을 받을 수밖에 없는 일이다. 따라서 제도의 보완을 통해서 현실에 맞는 법규가 적용될 수 있도록 다 같이 노력해야 하는 것이다. 정부의 정책목적이 명확하고 사업자들의 협조가 불가피하다면 해당 법령에 구체적이고 명시적인 조항이 마련되어야 한다.

다만 이 경우에도 업계의 의견이 합리적으

로 모아져야 한다. 예를 들면, 주정 원료의 공급가격이 같으므로 소주의 출고가격이 유사할 수밖에 없다는 논리는 현실적으로 설득력이 좀 부족해 보인다. 주정이 희석식소주의 주원료인 것은 분명하지만, 소주의 가격결정에 영향을 미치는 요소는 이것뿐 아니라, 광고비, 판매관리비, 규모의 경제에 따른 생산비, 공장입지에 따른 지대, 감가상각비 등도 중요한 요소가 될 수 있다. 주정가격이 소주 가격에 미치는 영향이 크고, 원가인상 요인 발생 시 그 적정성에 대해서 정부와 사전에 협의를 한다고 하여도 이를 내세우려면 논리적으로 무리가 없어야 하는 것이다. 실제로 경쟁당국의 시각은 사업자들이 자신의 이익에 전면으로 배치됨에도 불구하고 행정지도를 이유로 담합이 이루어진 사례가 그동안 없었다는 점에 주목하고 있다.

서민용 주류인 소주 제품은 비단 경쟁당국뿐 아니라 시장에서의 감시도 엄중해지고 있는 만큼 조심스러울 수밖에 없다. 만에 하나 시장에서 가격이 결정되는 데에 있어 사업자 간에 공감대를 형성하거나, 사전에 협의한다거나, 선도업체의 가격동향에 따라가는 관행이 부지불식간에 남아있다면 차제에 비즈니스 활동에 뒤따르는 담합 의혹에 대해 새로운 경각심을 갖는 게 필요하다고 하겠다.