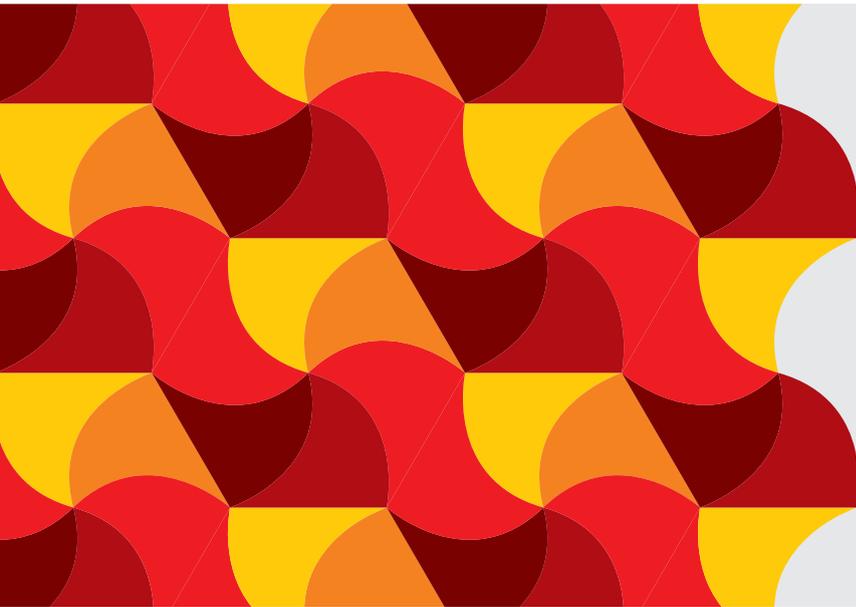


발간번호

KOTRA19 - 058

2018 한-베 통상연계형 경험사업

베트남 공정경쟁 역량강화



베트남 공정경쟁 역량강화

사업 주관	기획재정부
사업기획 및 관리	김상목 (KOTRA 경제통상협력본부장) 최현필 (KOTRA 개발협력실장) 이지원 (KOTRA 개발협력실 전문위원) 정보영 (KOTRA 개발협력실 사원) 양예진 (KOTRA 개발협력실 사원) 오다경 (KOTRA 개발협력실 연구원)
현지 협력기관	베트남 산업무역부(MOIT) KOTRA 하노이 무역관
사업수행	한국공정거래조정원
한국 연구진	김건식 (한국공정거래조정원 센터장, 연구책임) 최승재 (세종대학교 교수) 박재명 (포스코청암재단 지역전문가펠로) 유영국 (한국공정거래조정원 연구위원) 이진형 (한국공정거래조정원 연구위원) 강선희 (한국공정거래조정원 연구위원) 장범후 (한국공정거래조정원 연구원) 김현정 (한국공정거래조정원 연구원)
베트남 연구진	Le Van Binh (Professor, School of Law, Vietnam National University, Hanoi) Tran Quang Hong (Legal Researcher, Institute of Legal Science, Ministry of Justice) Tran Thi Thanh Huyen (Legal expert and Consultant at IDVN Law firm)

목 차

Chapter 1	한국-베트남 경제협력 사업에 따른 연구의 개요	1
	1. 연구의 배경 및 목적	3
	2. 연구의 범위 및 기대 효과	4
Chapter 2	자진신고자 감면제도(Leniency Program)의 개관	7
	1. 자진신고자 감면제도의 개념적 이해	9
	2. 자진신고자 감면제도 도입의 유인	10
	3. 자진신고자 감면제도 시행의 경제적 기대 효과	11
	가. 독과점의 폐해	11
	나. 자진신고자 감면제도의 효용	16
	다. 자진신고자 감면제도의 경제적 효과 분석	17
	4. 자진신고자 감면제도의 효율적 운영을 위한 전제	23
Chapter 3	한국의 자진신고자 감면제도	25
	1. 자진신고자 감면제도 운영실적	27
	가. 제도운영의 양적 증가	27
	나. 제도운영의 질적 측면	28
	2. 자진신고자 감면제도 도입 연혁	29
	가. 1996년 신설된 자진신고자 감면제도	32
	나. 2001년 개정	32
	다. 2005년 개정	33
	라. 2007년 개정	35
	마. 2009년 개정	36
	바. 2011년 개정	37
	사. 2012년 개정	38
	아. 2014년 개정	39
	자. 2016년 개정: 현행 자진신고자 감면제도	40

3. 자진신고자 감면제도의 요건 및 효과	42
가. 현행법 상 감면의 요건	42
나. 자진신고자 면책제도 요건 충족 시 효과	49
다. 자진신고의 처리 과정: 신고접수부터 처리까지	50

Chapter 4

자진신고자 감면제도 관련 쟁점	55
1. 주도자·강요자의 처리	57
2. 2순위 자진신고자 인정 범위	59
3. 형사 고발 면제의 타당성 제고	61
4. 이중처벌금지원칙 위반 여부	62
5. 허위 정보제공자에 대한 제재 강화	63
6. 제도의 남용가능성 통제	63

Chapter 5

자진신고자 감면제도의 국제 비교	65
1. 미국	68
가. 연혁	68
나. 감면 요건 및 효과	69
2. 유럽연합	70
가. 개관	70
나. 감면요건	71
다. 효과	72
라. 절차	72
3. 일본	73
가. 개관	73
나. 감면요건	73
다. 효과	73
라. 절차	74
4. 베트남 주변국가의 제도	74
가. 싱가포르	74
나. 말레이시아	76

베트남 개정 경쟁법의 개관 및 리니언시 제도에 관한 제언	79
1. 베트남 경쟁법의 연혁 및 최근 법 개정 상황	81
가. 2004년 베트남 경쟁법의 제정과 주요 내용	81
나. 베트남 경쟁법의 개정 필요성	84
2. 2018년 개정 베트남 경쟁법의 주요 내용	89
가. 적용대상과 범위의 확대	89
나. 허용되지 않는 국가기관의 행위 개정	89
다. 카르텔 관련 규정 보완 및 효율적 집행을 위한 자진신고자 감면제도 도입	90
라. 시장지배적 또는 독점적 지위의 보유 여부 판단을 위한 상당한 시장력 기준 추가	90
마. 경제력집중에 관한 규정개선을 위한 근본적인 접근방식의 변화	91
바. 불공정경쟁에 대한 규정 개선	91
사. 집행 강화를 위한 집행기관의 재구성	92
아. 사건처리 절차에 관한 규정 개선	92
3. 베트남의 카르텔 규제 법제	92
가. 경쟁법 2004의 카르텔 규정 집행결과	92
나. 경쟁법 2004 규정의 문제점	94
다. 카르텔 관련 규정의 개정 및 자진신고자 감면제도의 도입 필요성	98
라. 개정 경쟁법 상 카르텔 규제	99
마. 개정 경쟁법 상 자진신고자 감면제도 규정	103
4. 자진신고자 감면제도의 효율적 집행을 위한 제언:	
제도정책과 단계적 보완	104
가. 초기 제도정책의 전제	105
나. 제도 운영과정에서의 단계적 제도 보완	105
5. 자진신고자 감면제도 운영의 일반적 절차	106
가. 감면신청	106
나. 지위확인	107
다. 최종결정	107
라. 비밀보장 및 고발제한	108
마. 이의절차	108
바. 행정소송	108
6. 베트남 부당한 공동행위 자진신고자에 대한 과징금 감면제도 운영규정(안)	108

Chapter 7	결어	121
-----------	-----------------	-----

	[참고문헌]	125
--	---------------------	-----

표 목차

〈표 2-1〉 미국에서 담합으로 인한 추정 피해액과 과징금	12
〈표 2-2〉 담합으로 인한 가격 상승과 산출량 감소 추정액	13
〈표 2-3〉 카르텔 연관 총계 지표	15
〈표 2-4〉 적발된 카르텔의 경제적 영향에 대한 측정가능성	16
〈표 2-5〉 담합 해체 시에 보전될 소비자 후생 측정법	18
〈표 2-6〉 부당한 공동행위 규제의 경제적 효과 사례	20
〈표 2-7〉 공정위 법집행 추정 경제효과	20
〈표 2-8〉 제조업 vs 비제조업에서 기업 담합 해체 시에 소비자를 위한 경제적 효과	21
〈표 2-9〉 산업 분류별 기업 담합 해체 시에 소비자를 위한 경제적 효과	22
〈표 5-1〉 주요국 제도 비교	67
〈표 5-2〉 미국 제도 개선 이전과 이후 비교	68

그림 목차

[그림 2-1] 독일연방카르텔청의 경성 카르텔 제지로 인하여 소비자가 직접적으로 받을 수 있는 혜택에 관한 추정액	14
[그림 2-2] 2001-2016에 독일연방카르텔청이 자진신고제를 적용한 사건 수	17

한국-베트남 경제협력 사업에 따른 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위 및 기대 효과

Chapter 1

한국-베트남 경제협력 사업에 따른 연구의 개요

1

연구의 배경 및 목적

2016년 12월 제1차 한국-베트남 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA) 공동위원회에서 베트남 정부는 건전한 시장경제 구현의 장애요인 개선을 목적으로 한국 정부에 공정경쟁에 대한 역량강화 지원을 요청하였다. 세부적으로는 자진신고자 감면제도(Leniency Program) 관련 우리나라의 경험 전수, 베트남 실정에 맞는 방안 제시 및 부칙 마련 등의 지원을 요청하였다.

그 배경을 살펴보면, 베트남 정부는 사회주의 체제에서 개방체제로 전환하면서 부정 부패척결, 사회적 투명성 확보를 위해 다양한 노력을 추진하고 있고, 건전한 시장경제 구현의 장애요인인 불공정거래, 카르텔 등을 개선하기 위하여 2005년부터 경쟁법을 시행하여 왔으나, 베트남 내의 카르텔행위는 효율적으로 규제되지 못하였다. 즉 2006년부터 2016년까지 약 10년의 기간 동안 베트남 경쟁당국이 적발한 카르텔 수는 총 5건에 그치고 있고, 현지 보험사들이 15년이 넘게 담합을 행한 사례도 있었다.¹⁾

베트남 정부는 이러한 문제점을 해결하고 건전한 시장경제 체재를 구축하기 위해

1) Phạm Hoài Huấn, ThS, "Chính sách khoan hồng trong Dự thảo Luật Cạnh tranh nhìn từ lý thuyết trò chơi,(게임이론을 통한 경쟁법 초안의 자진신고자 감면제도 검토)" Nghiên cứu Lập pháp, Viện nghiên cứu Lập pháp, 06/2017, Số 11 (339), available at <http://lib.hcmulaw.edu.vn/opac/WShowDetail.aspx?intItemID=58525>

기존 경쟁법을 대대적으로 보완하여 개정 법안을 2018년 6월 12일에 통과시켰으며, 개정 법률은 2019년 7월 1일부터 시행될 예정이다. 베트남은 국제 수준의 경쟁 규범 및 관행에 부합하기 위한 목적으로 경쟁법을 개정하였으며, 개정법에서는 자진신고자 감면제도의 도입을 포함한 통합된 경쟁당국 설립, 확대된 경쟁법 적용범위 등을 새롭게 규정하고 있다. 그러나 보다 세부적이고 구체적인 사항들을 하위법령 및 가이드라인을 통해 보완해야 하는 과제를 안고 있었던 것이다.

베트남의 자진신고자 감면제도는 2018년 개정되어 새로 도입된 경쟁법 제112조의 단일 조문으로만 구성되어 있다. 따라서 베트남 정부는 세부적 절차·제도의 명확성 및 구체성을 제공하기 위해 규정 및 가이드라인을 제정하여야 한다.

즉 이번 베트남 공정경쟁 역량강화 사업은 베트남의 자진신고제도 하위법령 등을 제정하는데 있어 한국의 자진신고자 감면제도를 설명하고 시행 노하우를 전수하여 베트남 내의 공정한 경제질서를 구축하는 것을 목적으로 한다.

2 연구의 범위 및 기대 효과

이번 연구에서는 베트남 자진신고자 감면제도의 하위법령 제정을 위해 베트남의 입법체계, 경쟁관련 법률, 주요 산업 구조 및 독과점 실태 등을 조사하고, 한국·OECD 국가·베트남 주변 국가의 자진신고 제도를 분석하여 베트남에 적합한 자진신고 감면제도의 제언(안)을 제공한다.

세부적으로는 자진신고자 감면제도의 개념적 이해, 도입 장점, 경제적 기대효과 등을 개관하고, 한국의 자진신고자 감면제도의 도입 및 법·제도개정 사항과 이유, 세부 절차 등을 자세히 설명한다.

또한 자진신고자 감면제도를 처음 도입하는 베트남의 입장에서 제도 도입에 따라 발생할 수 있는 관련 쟁점 또는 의문점들을 설명하고, 미국, EU 및 베트남 주변국가의 자진신고자 감면제도를 소개하며 한국의 제도와 비교 설명한다.

이번 연구의 마지막에서는 베트남 경쟁법 및 카르텔 규제에 대해 분석하며 베트남

의 자신신고자 감면제도에 관한 구체적인 운영규정(안)을 설명한다.

이번 공정경쟁 역량 강화 사업의 연구를 통해 베트남 내 자신신고자 감면제도가 성공적으로 정착될 경우 베트남 내 카르텔 등 불공정거래 근절 공감대 형성, 시장구조의 투명성 확보 및 공정한 경쟁 환경을 조성하는 효과를 기대할 수 있다.

자진신고자 감면제도 (Leniency Program)의 개관

1. 자진신고자 감면제도의 개념적 이해
2. 자진신고자 감면제도 도입의 유인
3. 자진신고자 감면제도 시행의 경제적 기대 효과
4. 자진신고자 감면제도의 효율적 운영을 위한 전제

Chapter 2

자진신고자 감면제도(Leniency Program)의 개관

1 자진신고자 감면제도의 개념적 이해

독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 ‘공정거래법’이라 한다) 제19조 제1항에 의해 금지되는 부당한 공동행위, 즉 카르텔이라 함은 사업자 간에 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 행위를 할 것을 합의하는 것을 의미한다. 시장경제질서는 기업들이 자유롭고 공정하게 경쟁할 수 있는 거래분야를 대전제로 함이 원칙인데, 카르텔은 비효율적인 독과점 시장을 형성하여 경쟁을 제한함으로써 소비자 후생과 국민경제의 균형 있는 발전을 도모하는 공정거래법의 궁극적 목적에 전면으로 배치된다.²⁾

이에 공정거래위원회는 카르텔의 적발과 시정을 우선적인 업무로 다루어 왔음에도, 은밀하게 이루어질 수밖에 없는 카르텔의 특성상 경쟁당국이 이를 적발하고 입증하는데 어려움을 겪어 왔다. 이를 해결하기 위해 미국 연방법무부는 1978년 자진신고자 감면제도(Leniency Program)를 고안하였으며, 카르텔 억제에 효과를 보이자 미국을 시작으로 각국 경쟁당국은 그와 유사한 제도를 도입하게 되었다.³⁾ OECD는 현재 대형카르텔 적발에 있어서 가장 유효한 제도로 평가되는 자진신고자 감면제도의 도입을 권고하고 있으며,⁴⁾ 각국 경쟁당국 또한 국제협력체를 통해 카르텔의 근절과 자진신고자

2) 공정거래위원회, 『2018년 공정거래백서』(2018), 191면.

3) 조현진, “공정거래법상 자진신고 감면제도에 관한 법적 소고 -대법원 2018.7.11. 선고 2016두46458 판결을 중심으로-,” 『법과 정책연구』, 제18권 제3호(2018), 167면.

4) OECD, “Report on leniency programmes to fight hardcore cartel”, DAF/CLP(2001-13), 2001.4.; 손영화, “공정거래법상 리니언시제도에 관한 연구,” 『기업법연구』, 제24권, 제2호(2010), 286면.

감면제도 운영에 관한 사항을 공유하고 있다.⁵⁾

자진신고자 감면제도(Leniency Program)란 카르텔에 가담한 사업자가 가담사실을 자진신고하고 조사에 협조하는 경우, 그에 대한 시정조치, 과징금 등 행정제재를 면제 하거나 감경해주는 것으로 내부가담자의 배신을 유도함으로써 이미 형성된 카르텔의 사후적인 적발에 기여하면서 동시에 사업자 간 신뢰를 붕괴시켜 카르텔 형성 자체를 구조적으로 방지하는 사전예방적 성격을 갖는다.⁶⁾ 즉, 자진신고자 감면제도는 서로 ‘배신’할 수 있다는 가능성을 제공하여, 공동행위에 참여한 사업자들 간의 신뢰를 약화 시켜 부당한 공동행위를 중지 또는 예방하고자 하는데 그 제도적 취지가 있다.⁷⁾

2 자진신고자 감면제도 도입의 유인

아울러 자진신고자 감면제도는 당해 부당 공동행위에 직접 가담한 사업자들로부터 핵심 증거를 제공받는 것을 내용으로 하여, 경쟁당국으로서는 양질의 증거를 보다 신속하게 확보할 수 있게 된다. 이로써 경쟁당국의 시간과 비용을 절감시켜 카르텔 규제의 실효성을 제고하고 효율적인 법집행을 꾀할 수 있다.⁸⁾

물론 법률상 금지되는 행위를 고의적으로 저지른 자를 면책시켜주고 동시에 “배신자”를 우대한다는 측면에서 정의 관념에 반하는 제도라는 비판이 있기는 하지만, 자진 신고자 감면제도는 밀고하는 행위에 대한 혜택으로 볼 것이 아니라 자신의 위법행위를 신고하는 행위로 봄이 타당하다. 부당한 공동행위로 인한 사회적 해악이 중대하다는 점에서 제재의 필요성은 높은 반면, 은밀하게 이루어져 적발이 어렵고, 적발되었다 하더라도 공정거래위원회에서 이를 입증할 자료를 확보하는 것은 무척 어렵기 때문에 이와 같은 제도를 통해 행정제재를 완화하더라도 카르텔이 싹틀 수 있는 여건을 초기

5) 황태희, “특집: 카르텔 자진신고자 감면제도의 개선방안의 모색: 현행 카르텔 자진신고자 감면제도의 문제점과 개선방안,” 『경쟁법연구』, 제16권(2007), 72면.

6) 공정거래위원회, 앞의 책, 192면.

7) 대법원 2010.1.14. 선고 2009두15043 판결 참조; 권오승, 서정, 「독점규제법 - 이론과 실무」, 법문사 (2016), 347면: 대법원은 자진신고자 감면제도의 주된 취지를 향후 부당한 공동행위의 예방에 있다고 보고, 공정위의 입증자료 확보는 자진신고자 감면제도의 부수적 파생효과로 파악하고 있다고 보았다 (대법원 2011.6.30. 선고 2010두28915 판결); 박성범, “특집논단: 현행 부당한 공동행위 자진신고 제도의 문제점 및 개선방안 -자진신고자 관점에서의 고찰-,” 『경쟁법연구』, 제26권(2012), 14-15면.

8) 조현진, 앞의 논문, 180면.

에 예방하는 것이 합리적이기 때문이다.⁹⁾

더욱이 형사법상 자수를 한 자에 대해 임의적 감면을 인정하듯, 자진신고자에 대해서도 행정제재의 감면을 통해 법 위반 행위자가 적법 영역으로 돌아올 수 있도록 ‘황금다리’로서 위 제도를 운영하는 것도 정책적으로 바람직하다 할 것이다.¹⁰⁾ 게다가 부당한 공동행위에 대한 집행력 보충효과에 비하여 자진신고자가 카르텔을 타에 강요하거나 이를 주도하지 않는 한 그에 대한 비난 가능성은 상대적으로 낮다고 봄이 타당하다.¹¹⁾ 즉, 자진신고로 다른 사업자들에 대한 행정제재가 이루어지는 것은 부수적인 효과에 불과한 것이고, 법 위반 행위자에 대해서 행정제재를 감면하는 결과는 사회 전체의 관점에서 수인가능하다는 것이다.¹²⁾ 다만 악용가능성을 최소화하기 위해서 감면의 정도는 자진신고자가 협조하는 수준에 상응하는 정도이어야 할 것이다.¹³⁾

3

자진신고자 감면제도 시행의 경제적 기대 효과

가. 독과점의 폐해

사업자가 담합을 통해 상품 및 서비스의 대부분을 시장에 공급할 경우, 담합에 가담한 사업자들은 상품 및 서비스의 가격인상 유인이 생기게 된다. 그리고 이러한 유인에 기초한 가격인상으로 인해 소비자 이탈이 발생하면 가격인상으로 얻어진 이윤과 소비자 이탈로 초래된 손실을 비교하여 이윤이 유지될 수 있는 수준에서 가격을 인상함으로써 담합을 통해 경쟁시장에서 누리지 못하는 이익을 얻을 수 있게 된다.

경쟁사업자들이 담합하여 상품이나 서비스 가격을 인상하면 소비자 후생이 저해될 수 있다. 우선, 소비자는 기업들이 경쟁하는 경우에 지불해야 하는 가격보다 더 높은 가격을 지불할 수도 있다. 왜냐하면 관련 상품이나 서비스의 대부분을 담합에 참여한

9) 오행록, “특집: 카르텔 자진신고자 감면제도의 개선방안의 모색: Leniency 제도 집행성과와 향후 과제,” 『경쟁법연구』, 제16권(2007), 91면; 제도에 대한 상반된 시각으로서 ‘사회 정의이론’과 ‘공리주의적 관점’에 대하여는 권오승, 서정, 위의 책, 346-347면 참고.

10) 홍명수, “특집논단: 자진신고자 감면제도에 있어서 적용 제외 사유에 관한 검토,” 『경쟁법연구』, 제26권(2012), 49면.

11) 김두진, “공정거래법상 부당한 공동행위 자진신고자 감면제도,” 『상사판례연구』, 제21집 제1권(2008), 80면.

12) 오행록, 앞의 논문, 91면.

13) 박세민, “자진신고 제도의 주요 쟁점과 정책적 시사점,” 『저스티스』, 제166호(2018), 306면.

기업들이 공급할 가능성이 커지면서 소비자들은 대체 상품을 찾기 어려워져 높은 가격을 지불하고 담합에 참여한 기업들이 공급하는 상품이나 서비스를 소비할 수밖에 없게 될 가능성이 높아지기 때문이다.

나아가 일부 소비자들은 인상된 가격 때문에 관련 상품 및 서비스를 소비할 수 없게 되고, 그에 따라서 담합이 유지되는 시장에서 경쟁 상태일 때보다 관련 상품 및 서비스를 과소 생산하게 될 가능성이 높아진다.

OECD(2002) 보고서는¹⁴⁾ 경쟁사업자들 간의 담합으로 인해 발생된 소비자 피해액은 담합으로 인한 매출액의 약 15~20% 정도로 보고 있다. 아래의 표는 미국에서의 사업자들 간 담합으로 인한 추정 피해액을 나타낸 것이다.

〈표 2-1〉 미국에서 담합으로 인한 추정 피해액과 과징금¹⁵⁾

단위 : US 백만

국가	사건	추정 피해액	과징금
미국	라이신 사건 ¹⁶⁾	78	147.48 등
	구연산 사건 ¹⁷⁾	100	141.89
	카이로 폐수사건 ¹⁸⁾	100	87.7

출처: OECD(2002)

독일연방카르텔청(Bundeskartellamt, 2016) 역시 담합으로 인해 관련 상품의 가격이 평균적으로 15% 이상 오르는 것으로 보았으며, 국제적 담합의 경우 또한 관련 상품의 가격이 평균 18% 정도 상승하는 것으로 추정된 바 있다.¹⁹⁾ 아울러, 연방카르텔청은 독일 내 담합으로는 관련 상품 가격이 평균 13% 상승한 것으로 보았다.

담합으로 인한 가격 상승과 산출량 감소와 관련하여 Ivaldi외(2016)²⁰⁾는 개발도상국

14) OECD(2002), "Report on the nature and impact of hard core cartels and sanctions against cartels under national competition laws", p. 9.

15) Ibid, pp. 21-23.

16) Lysine case

17) Citric acid

18) Cairo wastewater

19) Bundeskartellamt(2016), "Effective cartel prosecution: Benefits for the economy and consumers", pp. 15-16.

20) Ivaldi, Marc, Frédéric Jenny, and Aleksandra Khimich(2016), "Cartel damages to the economy: an assessment for developing countries.", pp.14-15.

의 담합과 관련한 자료를 수집하여 담합으로 인한 가격 상승률을 측정하고 이로 인한 산출량 감소를 추정하였다.

〈표 2-2〉 담합으로 인한 가격 상승과 산출량 감소 추정액

산업(국가)	담합 기간	가격 상승률($\Delta p\%$)		산출량 감소율($\Delta q\%$)	
		최소	최대	최소	최대
민간항공(브라질)	1999.01. ~ 2003.03.	3.20	33.90	10.00	24.2
골재채취(브라질)	1999.12.9 ~ 2003.06.	3.40	11.25	15.69	25.80
보안경비용역(브라질)	1990 ~ 2003	4.80	27.84	14.93	23.15
산업용 가스(브라질)	1998 ~ 2004.03.	4.12	29.96	5.00	22.77
철근(브라질)	1998 ~ 1999.11.	5.49	37.84	10.99	27.81
철강 (브라질)	1994 ~ 1999.12.	13.55	40.13	5.00	29.22
의료용 가스(칠레)	2001 ~ 2004	37.50	49.40	2.00	14.93
석유제품(칠레)	2001.02. ~ 2002.09.	4.57	9.90	10.43	23.35
건설소재(칠레)	2006.10.20.	47.78	83.48	7.24	22.95
석유제품 II (칠레)	2008.03. ~ 2008.12.	1.78	11.13	9.63	18.99
시멘트(이집트)	2003.01. ~ 2006.12.	28.20	39.3	5.00	10.00
항목별 평균		14.04	34.01	8.68	21.94
평균		24.02		15.41	
중간값		18.6		16.9	

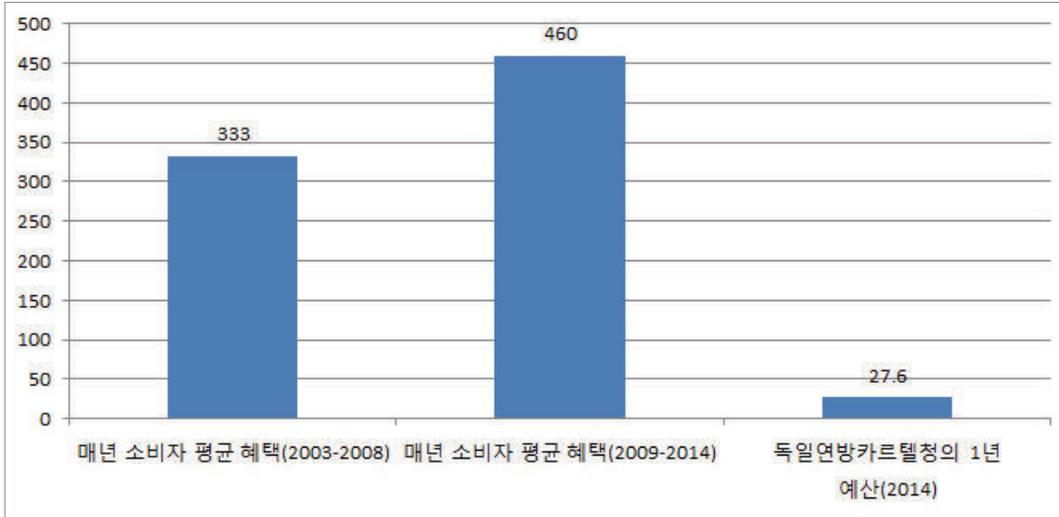
※ P는 가격, Q는 산출로 $\Delta p\%$ 는 가격상승률, $\Delta q\%$ 는 산출량 감소율을 의미함
출처: Ivaldi외(2016) / 가격 상승분은 실측치이며 산출 감소분은 추정치임

가격 상승률 및 산출 감소율의 최소값(Min)과 최고값(Max)의 차이가 클지라도 위 표는 담합이 형성되면 가격은 상승하고 산출량은 감소될 가능성이 크다는 점을 시사한다.

한편 독일연방카르텔청은 2009년부터 2014년 사이에 담합으로 적발되어 과징금이 부과된 사건들을 종합한 결과 소비자들이 얻을 수 있는 경제적 이익을 아래와 같이 추정한 바 있다.

[그림 2-1] 독일연방카르텔청의 경성 카르텔 제지로 인하여 소비자가 직접적으로 받을 수 있는 혜택에 관한 추정액

단위: EUR 백만



출처: 독일연방카르텔청(2016)

이와 관련하여 동 기간(2009년-2014년)에 연방카르텔청은 담합의 예방과 적발을 통해 소비자들은 총 27.5억 유로(EUR 2.75 billion)에 해당하는 경제적 이익을 얻은 것으로 추정하였다. 이는 결국 경쟁을 직접적으로 제한하는 담합의 예방 내지 적발로 자칫 소비자들에게 전가될 수 있는 경쟁제한으로 인한 직·간접적 피해를 방지할 수 있음을 보여주는 것으로 이해된다.

한편 담합이 소비자에게 미치는 영향 이외에도 Ivaldi외(2016)는²¹⁾ 기업담합이 전체 경제에서 차지하는 비중을 다음 표와 같이 추정하였다. 좀 더 구체적으로 Ivaldi외(2016)는 기업이 담합으로 초과이윤을 얻었을 경우에 해당 초과이윤이 해당 국가의 GDP에서 차지하는 비중을 산출하였으며 담합의 관련 매출액이 해당 국가의 GDP에서 차지하는 비중 역시 도출하였다.

21) Ibid, pp.16-19.

〈표 2-3〉 카르텔 연관 총계 지표

국가	총 초과이윤/국내총생산, %		담합 관련 매출액/국내총생산, %	
	평균	최대값(연도)	평균	최대값(연도)
브라질(1995-2005)	0.21	0.43(1999)	0.89	1.86(1999)
칠레(2001-2009)	0.06	0.23(2008)	0.92	2.63(2008)
콜롬비아(1997-2012)	0.001	0.002(2011)	0.01	0.01(2011)
인도네시아(2000-2009)	0.04	0.09(2006)	0.50	1.14(2006)
멕시코(2002-2011)	0.01	0.02(2011)	0.05	0.11(2011)
파키스탄(2003-2011)	0.22	0.56(2009)	1.08	2.59(2009)
페루(1995-2009)	0.002	0.007(2002)	0.01	0.023(2002)
러시아(2005-2013)	0.05	0.12(2012)	0.24	0.67(2012)
남아프리카공화국(2000-2009)	0.49	0.81(2002)	3.74	6.38(2002)
대한민국(1998-2006)	0.53	0.77(2004)	3.00	4.38(2004)
우크라이나(2003-2012)	0.03	0.03(2011)	0.15	0.16(2011)
잠비아(2007-2012)	0.07	0.09(2007)	0.18	0.24(2007)
평균	0.14		0.9	

출처: Ivaldi외(2016)

표에서 보듯이 한국의 경우 2004년 GDP에 대한 초과이윤 비율이 약 0.77%였으며, 1998년부터 2006년 사이의 평균비율은 0.53%였다. 또한 한국의 경우 GDP에 대한 담합 관련 매출액은 동 기간에 평균 3% 정도였다. Ivaldi외(2016)는 표를 통해서 담합이 조사대상 국가들의 경제전반에 상당히 영향을 미치고 있다는 결론을 내렸다.

한편 아래 표에는 표 〈Aggregated Indicators〉를 도출하기 위해서 사용된 데이터의 관측치가 나타나 있다.

〈표 2-4〉 적발된 카르텔의 경제적 영향에 대한 측정가능성

국가(기간)	카르텔 수	매출액 자료를 사용할 수 있는 카르텔 수	과다 요금을 부과한 자료를 사용할 수 있는 카르텔의 수
브라질(1995-2005)	18	17	17
칠레(2001-2009)	17	16	16
콜롬비아(1997-2012)	18	17	17
인도네시아(2000-2009)	12	8	8
멕시코(2002-2011)	17	17	17
파키스탄(2003-2011)	14	14	14
페루(1995-2009)	11	10	10
러시아(2005-2013)	15	11	11
남아프리카 공화국(2000-2009)	37	23	23
대한민국(1998-2006)	26	26	26
우크라이나(2003-2012)	7	7	7
잠비아(2007-2012)	7	1	1

출처: Ivaldi외(2016)

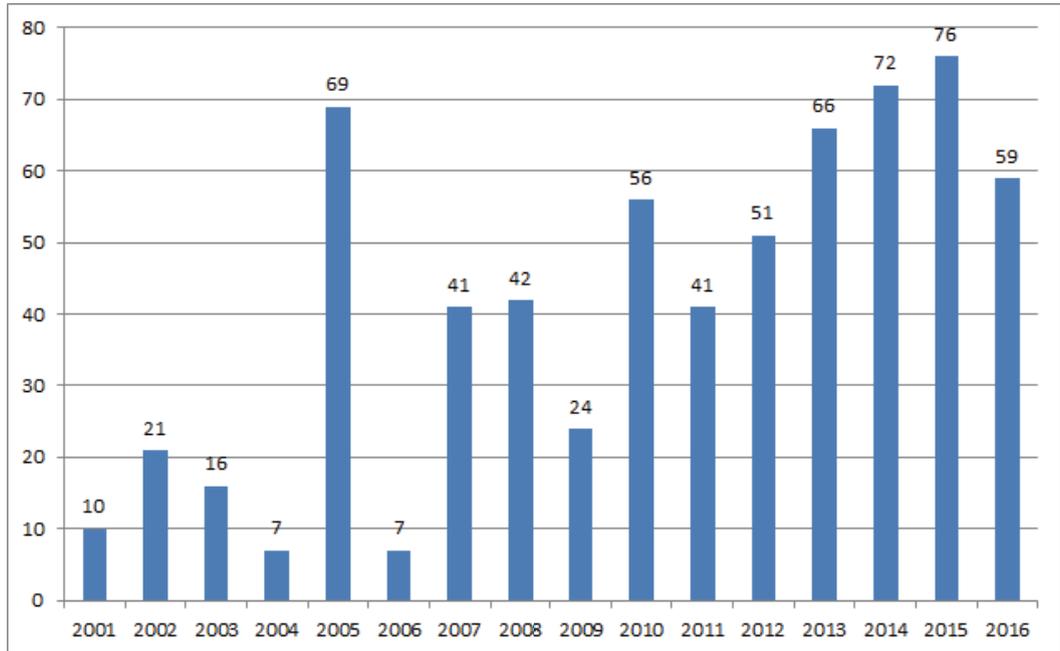
나. 자진신고자 감면제도의 효용

자진신고자 감면제도는 담합에 가담한 사업자 스스로 경쟁당국에 담합 사실을 신고하고 조사에 적극적으로 협조하는 경우에 자진 신고한 기업에게 과징금 등의 제재를 면제해주는 제도로 이해될 수 있다. 미국의 경우에 1997년부터 2004년 사이의 기간 동안 미국 법무부(Department of Justice, DOJ)가 부과한 과징금 20억 불 중 90%가 자진신고자 감면제도를 통해서 적발된 경우이다.²²⁾ 또한 아래 그림에서처럼 독일의 경우(Bundeskartellamt, 2016)에도²³⁾ 자진신고자 감면제도가 담합적발에 있어서 실효적 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

22) 공정거래위원회(2009), “리니언시 제도 시행 11년, 그 성과와 과제”; 권남훈(2010), “자진신고자 감면(Leniency) 제도의 경제분석”, 한국산업조직학회, 46면(재인용).

23) Bundeskartellamt(2016), “Effective cartel prosecution: Benefits for the economy and consumers”, p. 20.

[그림 2-2] 2001-2016에 독일연방카르텔청이 자진신고제를 적용한 사건 수



출처: 독일연방카르텔청(2016)

미국, 독일과 유사하게 한국에서도 2005년 자진신고자 감면제도에 대한 개편이 이루어지면서 제도의 이용이 급증하였다.

다. 자진신고자 감면제도의 경제적 효과 분석

자진신고 감면제도의 경제적 효과를 직접적으로 분석한 문헌을 찾기 어려운바, OFT(2007)의 연구와²⁴⁾ 이광훈(2007) 연구의²⁵⁾ 내용을 정리하여 담합을 저지함으로써 소비자 입장에서 기대할 수 있는 경제적 효과에 관하여 정리해보고자 한다.

자진신고자 감면제도를 통한 담합 해체의 경제적 효과를 직접적으로 분석하는 것은 아니지만, 담합이 해체되었을 경우에 향후 보전될 소비자 후생 손실을 분석함으로써

24) OFT(2007), "Positive Impact 06/07 - Consumer benefits from competition enforcement, merger control, and scam busting", p.29-33, p.36-39.

25) 이광훈(2007), "공정위 법 집행 활동의 경제적 효과 분석", (사)한국산업조직학회, 72-76면, 109-147면. 단, 이광훈의 해당 연구는 상기 OFT(2007)의 방법론을 한국의 사례들에 적용하여 공정위 법 집행 활동의 경제적 효과를 분석한 것임.

자진신고자 감면제도를 통한 담합 해체의 경제적 효과를 간접적으로는 추정할 수 있을 것으로 보인다. 이하에서는 OFT(2007)에서 취한 접근법을 소개하고 이광훈(2007) 연구에서 보여주는 사건들의 담합 해체 효과를 살펴보기로 한다.

담합 해체 시에 보전될 소비자 혜택 측정을 간략히 요약하면 다음과 같다.²⁶⁾ 특정 시점에서 담합에 영향을 받는 소비자 후생을 담합에 참여한 사업자들의 담합 관련 매출액으로 측정하고 경쟁당국의 개입이 없었다면 담합이 지속되었을 기간을 추정하여 앞서 측정한 매출액으로 소비자 후생의 현재가치를 산정하였다.

〈표 2-5〉 담합 해체 시에 보전될 소비자 후생 측정법

행위	세부 분류	담합 관련 연간 매출액 산정방법	담합의 추가적인 예상 지속기간 산정방법	가격인상률 / 소비자 피해를 산정방법
부당한 공동행위	일반 카르텔	가담 사업자 관련 매출액	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위반행위 지속 기간이 7년 이하 또는 지속기간에 대한 자료가 없는 경우 ⇒ 6년 ○ 위반행위 지속기간이 7년 초과인 경우 ⇒ 1.4×(위반행위 지속기간) - 3.5년 	조사과정에서의 도출된 인상률 또는 10%

출처: 이광훈(2007)

1) 기업담합이 소비자에 미치는 연간 영향 액수 계산

- ① 연간 영향 = 기업담합으로 인한 관련 매출액 × 기업담합으로 인한 가격 인상분 (a = t · p)
(a=연간 영향, t=기업담합으로 인한 관련매출액, p=기업담합으로 인한 가격인상분)
- ② 담합 관련 연간 매출액의 측정: 담합에 가담한 사업자의 관련 매출만을 대상으로 하였으며 해당 시장의 다른 참여사업자의 매출액은 포함하지 않았다(담합이 수직적 구조를 이루면 소비자에 가장 근접한 하류시장(downstream-market)의 관련 매출만을 대상으로 함).
- ③ 가격인상분의 측정: 조사과정에서 담합으로 인한 가격인상폭이 도출되면 그 수치를 사용하고, 그렇지 않으면 USSC(United States Sentencing Commission) 및 OFT의 사례를 원용하여 10%로 가정하였다.

26) 이광훈(2007)에 따르면 이러한 계산 방법은 각국의 경쟁 당국이 거의 유사하다고 함.

2) 기업담합의 추가적인 예상 지속기간 산정

지속기간 산정: 담합으로 적발된 기간이²⁷⁾ 7년 이하인 경우(담합이 7년 내에 적발된 경우)에는 (공정위 등의 개입이 없었을 경우를 가정하여) 담합이 추가적으로 6년간 지속된다고 보며 담합기간이 실제로 7년을 초과하는 경우에는 (공정위 등의 적발이 없었을 경우를 가정하여) 적발된 기간의 1.4배하여 3.5년을 뺀 만큼 담합이 추가적으로 지속되는 것으로 근사치를 계산하였다.

$$E(c) = 6 \quad \forall y \leq 7$$

$$E(c) = y \times 1.4 - 3.5 \quad \forall y > 7$$

c=개입이 없었다면 기업담합이 지속되었을 기간

y=적발 시점까지 기업담합이 지속된 기간

3) 담합으로 인해 미래에 손실될 소비자 혜택(future consumer savings)계산

“가”에서 구한 담합이 소비자에 미치는 연간 영향 액수와 “나”에서 구한 공정위 등의 개입 부재 시에 담합이 지속될 예상 기간을 이용하여 소비자 혜택의 현재 가치를 다음과 같이 도출하였다.

$$f = \sum_{s=1}^c a / (1+o)^s$$

f=미래의 소비자 혜택

c=개입이 없었다면 카르텔이 지속되었을 기간

o=미래에 예상되는 현금의 할인율(사회적 할인율과 동일)

27) 담합의 추가적인 지속기간은 OFT(2007)가 기존 문헌 연구를 통해 분석하여 제시한 rule of thumb을 따라서 계산한 것임.

4) 예제

〈표 2-6〉 부당한 공동행위 규제의 경제적 효과 사례

번호	행위자	담합 관련 연 매출액 (억 원)	위반행위 지속기간 (년)	소비자 이득의 지속기간(년)	소비자 손해 비율	소비자 이득 (억 원)
1	9개 폴리프로필렌 제조·판매 사업자	4,583	11	12	0.1	4,166
2	8개 밀가루 제조·판매업체들	7,397	7	6	0.1	3,898
3	굴삭기 및 휠로더 제조 3개 사업자	7,240	7	6	0.1	3,816
4	8개 고밀도폴리에틸렌 제조·판매사업자들	3,684	11	12	0.1	3,350
5	2개 타이어제조사업자	4,878	7	6	0.08	2,057

출처: 이광훈(2007)

예를 들어서 1번 사건의 경우에 소비자 이득은 연간 관련 매출액(4,583억 원)에 소비자 손해비율(10%)을 곱한 후에 담합이 11년간 지속된 시점에서 적발되었다면 적발이 없었을 경우에 12년 지속된다고 예상되어서(11 X 1.4-3.5) 소비자 이득의 총 현재가치는 4,166억 원이 된다.

$$4,166 = \sum_{s=1}^{12} (4,583 \times 10\%) / (1+5.5\%)^s,$$

(단 여기서 할인율 o는 5.5%)

5) 담합 규제의 경제적 효과

- ① 이광훈(2007)에서 2005년 1월 1일부터 2007년 6월 30일까지 공정위 법집행 성과를 총 4조 9,120억 원으로 추정하였다.

〈표 2-7〉 공정위 법집행 추정 경제효과

유 형	건수	소비자 혜택(억 원)
기업결합	8	4,712
부당공동행위	75	37,547
사업자단체의 금지행위	58	1,418
시장지배적 지위 남용행위	16	3,373
불공정거래행위 및 재판매가 가격 유지행위	35	2,070
합 계	192	49,120

출처: 이광훈(2007)

- ② 192건의 사건 중에서 부당한 공동행위 관련 사건은 75건이며 그 중에서 입찰 관련 사례 등을 제외하고 일반 담합을 규제하였을 경우에 소비자가 얻을 경제적 혜택은 다음과 같이 추정된다.
- ③ 제조업과 비제조업을 구분한 이유는, 담합 관련 매출액에서 제조업 집단과 비제조업 집단의 차이가 크기 때문이다.
- ④ 담합 관련 매출액의 차이는 소비자가 담합 해체로 얻을 수 있는 혜택(소비자 예상 이득)의 차이로 연결된다.
- ⑤ 제조업의 경우에 담합 기간 “7.4년 이하”는 담합으로 적발된 기간이 평균적으로 7.4년 이하임을 의미하고 비제조업의 경우에는 7년 이하임을 의미한다.
- ⑥ 제조업의 경우에는 평균적으로 담합 관련 연간 매출액이 1,993억 원이며 담합 해체 시에 소비자는 약 1,242억 원의 혜택을 볼 수 있다.
- ⑦ 비제조업의 경우에는 평균적으로 담합 관련 연간 매출액이 785억 원이며 담합 해체 시에 소비자는 약 392억 원의 혜택을 볼 수 있다.

〈표 2-8〉 제조업 vs 비제조업에서 기업 담합 해체 시에 소비자를 위한 경제적 효과

구분	변수	관측치	평균	표준편차	최소	최대
제조업	참여기업수	22	7	4	2	15
	담합 관련 연간 매출액(억 원)	23	1,993	2,313	10	7,397
	담합기간(년)	23	7.4 이하	1	7 이하	11
	소비자 예상 이득(억 원)	23	1,242	1,417	5	4,166
비제조업	참여기업수	18	6	4	2	19
	담합 관련 연간 매출액(억 원)	22	785	1,327	3	4,071
	담합기간(년)	22	7 이하	0	7 이하	7 이하
	소비자 예상 이득(억 원)	22	392	630	2	1,902

출처: 이광훈(2007)

- ⑧ 제10차 한국표준산업분류코드(KSIC 10) 중분류 수준에 따라서 담합 해체에 따른 소비자를 위한 경제적 효과를 살펴보면 제조업 중에서 식료품 제조업, 화학 물질 등의 제조업, 고무 및 플라스틱 제품 제조업, 금속 가공 제품 제조업, 기타 기계 및 장비 제조업 등에서 담합을 규제하였을 경우에 소비자에게 평균적으로 큰 혜택이 있는 것으로 추정되었다.

〈표 2-9〉 산업 분류별 기업 담합 해체 시에 소비자를 위한 경제적 효과

중분류(KSIC 10)	평 균			
	참여 사업자수	담합 관련 연간 매출액(억 원)	담합 기간(년)	소비자 예상 이득(억 원)
농업(01)	5	9	7 이하	5
식료품 제조업(10)	7	2,167	7 이하	1,142
화학물질 등 제조업(20)	7	2,178	8 이하	1,562
고무 및 플라스틱제품 제조업(22)	5	2,917	8 이하	1,836
비금속 광물제품 제조업(23)	9	121	7 이하	64
금속 가공제품 제조업(25)	6	2,350		1,239
전기장비제조업(28)	4	1,061		559
기타 기계 및 장비제조업(29)	3	4,585		2,925
폐기물 수집, 운반 등(38)	4	181		95
도매 및 상품 증개업(46)	6	62		39
육상 운송 및 파이프라인 운송업(49)	12	30		16
창고 및 운송관련 서비스업(52)	19	183		96
방송업(60)	2	23		76
우편 및 통신업(61)	4	1,749		921
금융업(64)	12	3,608		1,902
기타 개인서비스업(96)	4	17		9
전체 평균	6	1,372		829

출처: 이광훈(2007)

4

자진신고자 감면제도의 효율적 운영을 위한 전제

리니언시 제도의 효용성에 관한 실증적 분석을 내용으로 하는 연구들에 따르면, 자진신고자 감면제도가 카르텔 적발 및 억지 효과가 크다는 점에는 다툼의 여지가 없다.²⁸⁾

다만 자진신고자 감면제도가 효과적으로 기능하기 위해서는 다음과 같은 전제조건이 요구된다. ① 카르텔에 가담한 사업자에 대한 제재수단이 강력하고,²⁹⁾ ② 사업자들이 자진신고를 하지 않을 경우에 적발될 위험이 높다는 것을 인식하고 있을 것, ③ 자진신고를 하는 경우와 하지 않았을 경우에 얻을 수 있는 이익과 불이익의 명확한 비교를 가능하게 할 수 있는 제도의 예측가능성 및 투명성의 보장이 요구된다.³⁰⁾

즉, 담합을 유지하였을 때 얻을 수 있는 이익보다 다른 사업자들을 배신하였을 때 얻는 즉각적 이익이 더 클 때 본 제도는 소기의 목적을 달성할 수 있을 것이다.³¹⁾ 따라서 사업자의 입장에서 자진신고를 할지를 결정함에 가장 큰 영향을 미치는 요소는 그와 같은 비교형량을 하기 쉽도록 제도의 예측가능성과 투명성이 담보되는 것이다.³²⁾

28) 박성범, 앞의 논문, 5면.

29) 특히 부당한 공동행위에 부과되는 과징금의 액수가 클수록 그 효과가 클 것인데, 관련 연구들에 따르면 사업자가 적발시 부과될 과징금을 우려해 부당한 공동행위를 중단할 정도가 되기 위해서는 부당한 공동행위로 인한 기대이익의 5배 이상을 과징금으로 부과해야 한다. 박세민, 앞의 논문, 303-304면.

30) 조현진, 앞의 논문, 167면.

31) 김나영, 김영산, “자진신고자 감면제도의 효과와 그 결정요인들,” 『산업조직연구』 제18집 제4호(2010), 91면.

32) 김두진, 앞의 논문, 191면; 박성범, 앞의 논문, 6면.

한국의 자진신고자 감면제도

1. 자진신고자 감면제도 운영실적
2. 자진신고자 감면제도 도입 연혁
3. 자진신고자 감면제도의 요건 및 효과

Chapter 3

한국의 자진신고자 감면제도

1

자진신고자 감면제도 운영실적

가. 제도운영의 양적 증가

자진신고자 감면제도가 처음 도입된 1997년 이후 2004년까지 이를 통해 적발된 카르텔 사건은 연 평균 1건에 불과할 정도로 활용도가 낮았다.³³⁾ 이는 감면요건의 모호성과 감면여부 및 그 정도를 결정함에 있어 공정거래위원회의 재량의 여지가 너무 커 사업자들이 그 혜택을 받을 수 있을지에 대하여 전혀 예측할 수 없었기 때문이라고 분석된다.³⁴⁾

제도의 예측가능성과 투명성을 높인 2005년부터는 지속적으로 증가하였다. 1999년부터 2017년까지 과징금이 부과된 카르텔 사건 총 539건 중 위 제도가 활용되어 적발된 사건은 301건으로 55.8%, 특히 2005년부터 2017년까지는 총 462건 중 297건으로 64.2%에 이르게 되었고,³⁵⁾ 현재 자진신고자 감면제도는 우리 사회에 뿌리 내렸다고 평가할 수 있다.³⁶⁾

33) 공정거래위원회, 앞의 책, 192면.

34) 오행록, 앞의 논문, 109면.

35) 공정거래위원회, 앞의 책, 192-193면.

36) 조현진, 앞의 논문, 169면.

연도	총건수	과징금 부과건수	자진신고자 감면제도 적용건수 (과징금 부과 사건 수)	과징금 부과건수 대비 제도적용 건수 비율(%)
1999	34	15	1(1)	6.7
2000	47	15	1(1)	6.7
2001	43	8	-	-
2002	47	14	2(1)	7.1
2003	23	11	1(1)	9.1
2004	35	14	2(0)	0
2005	46	21	7(6)	28.6
2006	45	27	7(6)	22.2
2007	44	24	10(10)	41.7
2008	65	43	21(20)	46.5
2009	61	21	17(13)	61.9
2010	62	26	18(18)	69.2
2011	72	34	39(29)	85.2
2012	41	24	13(12)	50.0
2013	45	28	23(23)	82.1
2014	76	56	44(44)	78.6
2015	88	63	48(48)	76.1
2016	64	43	27(27)	56.3
2017	69	52	42(41)	78.8
합계	1,242	539	316(301)	55.8

나. 제도운영의 질적 측면

자진신고 내지 조사협조가 있는 사건의 경우, 공정거래위원회는 그 법 위반 사실에 대해 세세한 자료를 입수할 수 있어 관련 소송에서 승소가능성이 높고, 처분상대방의 순응도 또한 높다. 또한 자진신고자 감면제도가 활성화됨으로써 사업자간 신뢰 형성이

곤란하게 되어 담합의 기반이 약화되고 있다. 자진신고가 있었던 거래분야의 경우 사업자가 서로 접촉하는 것 자체를 기피하게 되고 있다. 특히 자진신고로 부당 공동행위가 적발된 분야의 동일 품목에서 다시 부당 공동행위가 이루어져 적발된 사례가 전무하다는 점에 비추어, 카르텔이 형성될 수 있는 기반을 구조적으로 와해시킬 수 있음을 시사한다.³⁷⁾

2

자진신고자 감면제도 도입 연혁

순서	제·개정	시행일	주요내용 ³⁸⁾
제도 신설	법 22조의2 제정 및 시행령 제35조 개정	1997.4.1.	<p>[자진신고자 감면제도의 요건]을 신설</p> <ul style="list-style-type: none"> ㉠공정거래위원회가 충분한 증거를 확보하지 못한 상황일 것 ㉡최초의 자진신고자로서 필요한 증거를 제공할 것 ㉢조사 완료시까지 협조할 것 ㉣부당공동행위의 주도자 또는 다른 사업자에게 부당공동행위를 강요한 사실이 없을 것
2001 개정	법 개정(1) 및 시행령 개정(2)	2001.4.1.	<p>[자진신고에 의한 과징금 감경 또는 면제의 기준]을 신설</p> <ul style="list-style-type: none"> ㉠최초 자진신고자의 경우 과징금의 75% 이상 감면 ㉡최초 조사협조자의 경우 과징금의 50% 이상 감면 ㉢기타 자진신고자 및 조사협조자의 경우 과징금의 50% 미만의 범위 내에서 과징금 등을 감면
2005 개정	법 개정(2) 시행령 개정(3) 고시 제정	2005.4.1.	<p>[자진신고자 감면제도의 요건]</p> <ul style="list-style-type: none"> ㉠부당한 공동행위를 중단하였을 것을 감면 요건으로 신설 ㉡부당공동행위의 주도자 또는 다른 사업자에게 부당공동행위를 강요한 자가 아닐 것을 감면요건에서 삭제 <p>[감경 또는 면제의 기준]</p> <ul style="list-style-type: none"> ㉢최초 자진신고자 또는 조사협조자에 대해 과징금·시정조치 완전 면제 ㉣두번째 자진신고자 또는 조사협조자에 대해 과징금을 30% 감경, 시정조치 감경 가능

37) 오행록, 앞의 논문, 111-112면.

순서	제·개정	시행일	주요내용 ³⁸⁾
			<p>[기타]</p> <ul style="list-style-type: none"> ㊸조사공무원의 자진신고자 또는 조사협조자에 대한 비밀보호 의무 추가 ㊸추가감면(Amnesty Plus)제도 도입 ㊸포상금신고제도 도입 ㊸감면 불인정시 차순위 감면신청자가 승계 가능 ㊸전화에 의한 감면신청 불가능(전자우편, 팩스로 서면제출 要)
	고시 개정	2006.7.1.	<ul style="list-style-type: none"> ㉠구두 감면신청 허용 ㉠간이 감면신청 후 보정기간이 원칙적으로 15일에서 예외적으로 75일까지 연장 가능 ㉠제3자의 포상금신고가 있는 후에 이루어진 자진신고라도 감면 허용
2007 개정	법 개정(3)	2007.11.4.	<p>[자진신고자 감면제도의 요건]</p> <ul style="list-style-type: none"> ㉠다른 사업자에게 부당한 공동행위를 강요한 자에 대해 자진신고 감면제도 불인정 ⇒ 부당한 공동행위를 주도한 자에 대해서는 감면제도 적용 <p>[감경 또는 면제의 기준]</p> <ul style="list-style-type: none"> ㉠최초 조사협조자에 대해 과징금 완전 면제·시정조치는 감경 또는 면제 ㉠두 번째 자진신고자 또는 조사협조자에 대한 과징금 감경비율 상향 조정 (30% ⇒ 50%) <p>[기타]</p> <ul style="list-style-type: none"> ㉠공정위가 자진신고자 등의 신원이 공개되지 않도록 해당 사건을 분리하여 심리·의결(단, 자진신고자 등의 신청이 있는 경우에 한함)
2008 개정	시행령 개정(4)	2008.7.1.	<p>[자진신고자 감면제도의 요건]</p> <ul style="list-style-type: none"> ㉠최초 조사협조자에 대해 부당한 공동행위 중단 요건을 삭제 ㉠두 번째 자진신고자 또는 조사협조자에 대해 부당한 공동행위 중단 요건 및 협조의무 요건 삭제
2009 개정	시행령 개정(5)	2009.5.13.	<p>[자진신고자 감면제도의 요건]</p> <ul style="list-style-type: none"> ㉠공동행위에 참여한 2 이상의 사업자가 실질적 지배관계에 있는 계열회사이거나 회사의 분할 또는 영업양도의 당사 회사인 경우 공동으로 자진신고 시 단독 제공으로 간주(공동 자진신고 요건 추가) ㉠공동행위 중단 시기에 대해 원칙적으로 감면신청 후 즉시 중단 ㉠공동행위 중단 시기에 대해 예외적으로 일정기간을 정한 경우 그

순서	제·개정	시행일	주요내용 ³⁸⁾
			기간 종료 후 즉시 중단
2011 개정	고시 개정	2011.7.21	㉠위원회의 지위확인 취사 사유 명기 ㉡제출해야 할 자료의 종류 및 범위 확대 ㉢단순 조사협조자의 감경을 과징금 부과고시로 일원화 ㉣국제카르텔에 대한 자료보정 기한을 접수일로부터 최대 75일을 초과하여 연장할 수 있는 근거규정 신설 ㉤추가감면 신청자에 대한 과징금 감경을 조정
2012 개정	시행령 개정(6)	2012.1.1.	[자진신고자 감면제도 요건] 일정기간 반복적으로 법을 위반한 사업자에 대해 감면 혜택 배제
	고시 개정(7)	2012.1.3.	㉠부당한 공동행위로 인해 시정조치와 과징금납부명령을 받은 자가 시정조치를 받은 날로부터 5년 이내에 다시 당해 시정조치에 위반되는 행위를 한 경우 과징금 등 감면 혜택 불가 ㉡부당한 공동행위로 인해 시정조치 또는 과징금을 감경 또는 면제 받은 자가 감경 또는 면제받은 날로부터 5년 이내에 다시 같은 행위를 한 경우 감면 혜택 불가
	시행령 개정(8)	2012.6.22.	실효성 있는 카르텔 제재를 위해 일부 2순위자에 대한 감경 제한 규정을 마련
2014 개정	법 개정	2014.1.17.	[감경 또는 면제의 기준] 자진신고자 또는 조사협조자에 대해 공정거래법 제71조에 따른 고발을 면제할 수 있음
2015 개정	고시 개정(9)	2015.1.2.	㉠잠정적인 지위확인제도 폐지 ㉡반복 위반자 감면 제한 규정 개선 ㉢자진 신고자가 합의 여부를 부정하지 않도록 주의 규정 신설 ㉣공동행위 입증에 필요한 증거 규정 보완 ㉤2순위자에 감면 제한 판단 기준 신설
2016 개정	법 개정(10)	2016.3.29.	[자진신고자 감면제도 요건] 감면일 이후 새로운 담합을 한 경우에 한하여 감면 혜택을 배제하는 규정 신설
	고시 개정(11)	2016.9.30.	㉠감면 신청 절차 개선 ㉡추가 감면 제도 감면 기준 구체화 ㉢순위 승계 요건 강화 ㉣반복적 담합 판단 기준 개정

가. 1996년 신설된 자진신고자 감면제도

1996년 구 공정거래법(2001.1.16. 법률 제6371호로 개정 전)은 자진신고자 감면제도를 처음 도입하여, 이듬해 시행되었다. 제도 도입 초기에는 구체적인 절차 규정이 미비하였고, 그 요건과 효과 또한 명확하지 않아 제도 자체의 예측가능성이 낮았으므로 사업자들에게 자진신고를 선택할 충분한 동기를 전혀 제공하지 못하였다.³⁹⁾ 특히 도입 초기에는 감면의 대상에서 다른 사업자에게 부당 공동행위를 강요한 경우뿐 아니라 주도적 역할을 한 경우를 제외하였으나 ‘주도자’라는 개념이 불확실하다는 문제가 있었다.⁴⁰⁾

공정거래위원회의 조사 개시 전 최초로 자진 신고한 자에 한하여 행정제재의 감면을 인정하면서, 조사완료시까지 협조할 것, 카르텔을 주도·강요한 사실이 없을 것을 요건으로 하였다. 감면의 정도에 대해 구체적인 기준 없이 공정위의 폭넓은 재량에 맡겨져 있었고, 절차에 대해서 아무런 규정이 없었다는 문제가 있었다. 즉 적용요건과 절차 및 효과가 불분명하여 예측가능성이 없어, 사업자들이 하여금 자진신고를 할 유인책의 역할을 하지 못하였다. 이에 제도 개선은 위 문제점들을 보완하여 제도의 활성화를 주목적으로 이루어졌다.⁴¹⁾

나. 2001년 개정

2001년 공정거래법 및 동법 시행령은 초기 제도의 요건 및 효과를 보다 구체적으로 설정하였다. 조사 개시 전 ‘자진신고자’뿐 아니라 조사 개시 후의 ‘조사협조자’(이하에서는 자진신고자와 조사협조자를 통틀어 ‘자진신고자 등’이라 한다)도 감면대상에 포함시켰고, 감면요건을 충족한 경우 첫 번째 자진신고자는 75%이상, 첫 번째 조사협조자는 50% 이상, 기타의 경우는 50% 미만으로 반드시 감면케 하도록 규정하였다.⁴²⁾

그럼에도 불구하고 공정거래위원회는 최초 자진신고자에 대해서도 감면의 정도를 75%에서 100% 완전면제까지 재량권을 갖는다는 점에서 제도의 불확실성은 여전한 문

38) 김건식, “부당한 공동행위 합의 입증 관련 자진신고 감면제도의 문제점 및 개선방안”, KOFAIR 연구 보고서 2014-3, 2015.5, 23면 이하(2014년 까지의 주요한 법개정 내용에 관하여 참조).

39) 조현진, 앞의 논문, 168면.

40) 조현진, 앞의 논문, 174면.

41) 오행록, 앞의 논문, 92-93면.

42) 오행록, 앞의 논문, 94면.

제점으로 지적되었다. 또한 주도자에 대한 감면배제 조항을 두었는데, 주도적인 역할에 대한 해석재량이 크다는 비판도 있었다. 더불어 자진신고자 등에 대한 비밀보장에 대한 제도적 장치가 미비했다는 부분도 본 제도가 제대로 활성화되는데 걸림돌이 되었다고 평가된다.⁴³⁾

다. 2005년 개정

1) 신고포상금 제도의 도입

2005년 공정거래법은 공정거래법 위반을 신고한 자에 대한 포상금을 제공하여 법 위반 사실의 적발 및 입증을 용이하게 하는 이른바 ‘신고포상금 제도’를 도입하였다.⁴⁴⁾ 이는 우리나라가 세계 최초로 시도한 것으로, 2008년 영국이 이를 벤치마킹하였다.⁴⁵⁾ 부당 공동행위에 직접 참여한 자를 대상으로 하는 자진신고제도와 달리 당해 부당 공동행위와 무관한 제3자의 경우에는 그 신고로 자신이 처벌 내지 행정적 제재를 받을 부담이 전혀 없어 적극적인 신고를 기대하기 쉽다는 점에서 의의가 있다.⁴⁶⁾ 신고포상금 제도는 자진신고자 감면제도와 별개의 것으로 독자적으로 운영되는 바, 제3자가 부당한 공동행위 사실을 신고하여 공정거래위원회가 그와 관련된 자료를 입수하였더라도 당해 부당한 공동행위사실에 대해 자진신고한 사업자는 여전히 최초의 자진신고자 내지 조사협조자로서 감면혜택을 누릴 수 있다.⁴⁷⁾

한편 공정거래위원회는 부당 공동행위 등과 같은 법 위반 행위를 신고 또는 제보하고, 이를 입증할 수 있는 증거자료를 최초로 제출한 자에 대해 예산의 범위 안에서 포상금을 지급할 수 있다(공정거래법 제64조의2 및 동법 시행령 제64조의7 제1호). 다만, 일정한 사유가 있는 경우에는 그 환수를 규정하고 있다(동법 제64조의3). 이때 신고포상금을 받을 수 있는 주체에 당해 법 위반 행위를 한 사업자는 제외된다.

2) 추가감면제도(Amnesty Plus) 제도의 도입

Amnesty Plus 제도란, 조사받고 있는 자가 다른 부당 공동행위에 대해 첫 번째로

43) 손영화, 앞의 논문, 288-289면.

44) 손영화, 앞의 논문, 286면.

45) 김현수, “부당공동행위의 적발유인제도 -자진신고자 감면제도를 중심으로-,” 『경영법률』, 제19권 제3호(2009), 337면.

46) 김현수, 위의 논문, 337면.

47) 김현수, 앞의 논문, 315면.

신고 내지 조사에 협조하는 경우에 ‘다른 부당 공동행위(A)’에 대해서는 행정제재를 완전히 면제하고 ‘현재 조사받고 있는 부당 공동행위(B)’에 대해서는 추가적으로 감면하는 제도이다. 이는 이미 발각된 부당 공동행위 이외에 조사를 받고 있는 사업자와 관련된 다른 법 위반 사실을 일거에 해결하기 위한 것이다.

이는 우리나라 감면제도가 본격적으로 활발히 작동하는 발판이 되었다고 평가되나 그럼에도 불구하고 감면혜택을 받기 위해 사업자가 얼마나 조사에 협조해야 하는지에 대해 그 정도와 범위가 불분명하였고, 자진신고자 등의 비밀을 보장하기 위한 장치가 마련될 필요성이 있다는 지적을 받았다. 게다가 부당 공동행위를 주도하거나 다른 사업자에게 강요한 사업자에 대해서도 감면혜택을 인정하여 형평에 반한다는 문제가 있었다.⁴⁸⁾

3) 자진신고자 감면제도의 개편

자진신고 감면제도가 도입된 후 감면요건에 해당하더라도 감면 여부를 공정위가 재량에 따라 인정할 수 있도록 함으로써 신고자나 조사협조자가 감면여부를 확신할 수 없어 신고를 기피하여 활용도가 낮았다.

따라서 2005년 개정에서 자진신고자 감면제도 활성화를 위하여, ① 최초 자진신고자 등에 대하여는 과징금 완전 면제, ② 두 번째 자진신고자 등에 대하여는 과징금 30% 감경 등 감면의 정도를 법령에 명시하고, 그 절차 역시 명확히 하는 등 자진신고자 감면제도를 전면 개편하였다.⁴⁹⁾ 이는 최초 신고자와 두 번째 신고자 간 감면의 정도를 크게 달리하고, 세 번째 이하의 신고자 등은 감면해주지 않도록 하여 카르텔 참여자들이 최초 신고자가 되도록 유도하며, 조기에 공동행위 와해 효과가 나타나도록 하기 위한 것이다.

또한 주도자와 강요자에 대한 감면 제외 조항을 삭제하면서, 당해 부당한 공동행위를 중단할 것을 감면제도의 새로운 요건으로 규정하였다.

주도자의 경우 ‘주도’라는 개념 자체가 모호하고, 부당한 공동행위 자체가 사업자 간에 이루어지는 ‘합의’를 의미한다는 점에서 주도자인지 여부를 판단함이 매우 곤란하

48) 오행록, 앞의 논문, 96-97면.

49) 오행록, 앞의 논문, 94면.

지만, 주도적으로 참여한 사업자가 면제혜택을 받게 되면 오히려 카르텔 참여자들에게 큰 배신감을 안기게 되어 본 제도의 취지를 달성하는데 더 적절하다는 평가가 있던 것이다.⁵⁰⁾

카르텔에 대한 효율적 규제를 위해 그 제재수준 및 적발율을 높이면서 자진신고자 감면제도를 투명하게 정비할 필요가 있다. 즉 자진신고자 감면제도의 투명한 운영을 통해 감면에 대한 신뢰도가 제고되면 카르텔 참여 사업자들간 상호간 신뢰가 붕괴되므로, 카르텔 형성을 방지하거나 사후 와해 효과를 기대할 수 있다.

2005년 자진신고제도의 전면개편은 감면 여부와 그 정도의 판단에 있어서 공정위의 재량을 대폭 축소함으로써 신고자 등이 감면 여부 및 그 수준을 명확히 인식할 수 있도록 하였다. 아울러 내부 지침에 의하던 구체적 기준과 절차를 시행령 및 고시에 정하여 제도의 투명성을 높였다. 또한 최초로 증거를 제공하는 자에 대하여만 시정조치를 면제하도록 하여 경쟁적인 자진신고를 유도하였다.⁵¹⁾

공정거래위원회는 2004년에 공정거래법을 개정하여 과징금 부과율 한도를 관련 매출액의 5%에서 10%로 상향하여, 카르텔이 적발될 경우 그 행위에 가담한 자가 받을 위험부담을 크게 높였다. 이러한 종합적인 제도 개편은 2005년 이후 자진신고제도가 활성화 될 수 있는 계기가 되었다.

라. 2007년 개정

2005년 개정에 대한 지적을 반영하여, 2007년 공정거래법 및 동법 시행령은 ① 법률상 규정된 예외적인 경우를 제외하고는 제3자에게 자진신고 관련 사항을 제공하지 않도록 하여 자진신고자에 대한 비밀보장 장치를 마련하였고, ② 두 번째 자진신고자 등에 대한 과징금 감경비율을 50%로 높이는 한편, ③ 성실한 조사협조 의무를 부과하여 자진신고 요건을 강화하였다.⁵²⁾ 이에 더해 ④ 주도자와는 달리 ‘강요자’의 경우 법 위반 행위에 대한 비난가능성이 더 높기 때문에 감면혜택에서 배제되었다.⁵³⁾

50) 손영화, 앞의 논문, 189면.

51) 공정위, “카르텔 자진신고자 감면제도 대폭개선”, 2005년 4월 4일자 보도자료.

52) 오행록, 앞의 논문, 97면.

53) 손영화, 앞의 논문, 291면.

마. 2009년 개정

2009. 5. 13. 시행 개정 공정거래법 시행령과 자진신고 감면고시는 카르텔에 참여한 2 이상의 사업자가 실질적 지배관계에 있는 계열회사 또는 회사의 분할이나 영업양도의 당사 회사인 경우 공동의 자진신고를 허용함으로써 보다 유기적인 조사협조를 유인할 수 있는 기회를 제공하였다.

종전에는 1개 회사 단독의 자진신고만 가능하였으나, 개정 시행령에서는 일정 요건을 충족한 때 2개 이상 회사의 공동 자진신고를 가능하도록 하였다.⁵⁴⁾ 이전에는 공동의 자진신고를 통한 감경의 악용을 방지하기 위하여 단독 자진신고만을 허용하였다. 하지만 유기적 조사협조를 유도하기 위하여 2 이상의 회사가 함께 조사에 협조하도록 하는 경우가 발생하면서 일정 요건을 충족하면 공동의 자진신고를 예외적으로 허용하게 된 것이다.⁵⁵⁾

즉 공동의 자진신고자들이 실질적 지배관계에 있는 경우 서로 간에 증거자료, 임직원 등을 공유하는 경우가 있어, 회사의 개별적 증거제출로 충실한 협조를 기대하기 어렵다. 이들이 각각 감면신청을 할 경우 1, 2 순위 지위를 인정받게 되면서 다른 기업으로부터 추가적 증거를 얻기 어려웠다.⁵⁶⁾ 무엇보다도 세계 각 국에 지사를 둔 다국적 기업의 경우, 각 법인별로 지위를 부여할 경우 일부 계열사만 감면지위를 인정받게 되어 유기적 협력을 기대하기 곤란하다.⁵⁷⁾

회사의 분할·영업양도가 발생한 경우 분할 전의 회사가 카르텔을 한 후 분할 후 회사 또는 양수인이 계속 카르텔에 참여한 것을 가정해보자. 이 경우 분할 후 회사 또는 양수인은 자진신고를 하고 싶어도 분할 전 회사 또는 양도인의 이전 카르텔 관련 자료가 없어 자진신고에 어려움이 있다. 따라서 이러한 문제점들을 해결하기 위해 공동으로 자진신고를 할 수 있도록 제도를 개선한 것이다.

또한 감면고시는 감면신청 요건으로 공동행위 중단 시기와 관련하여 원칙적으로는 감면신청 후 즉시 이를 중단하여야 하며 조사 상 필요에 의해 예외적으로 일정기간을 정한 경우, 그 기간 종료 후 즉시 중단하여야 한다고 규정함으로써, 자진신고 이후에

54) 이하원, 「공정거래법상 부당한 공동행위 금지 규정 위반의 효과 및 자진신고자 감면제도에 관한 연구」, 고려대학교 대학원, 2012, 76면.

55) 공정위, “카르텔 자진신고, 공동으로도 가능해진다”, 2009년 5월 15일자 보도자료.

56) 공정위, 2010년 공정거래백서, 172면.

57) 공정위, 위 보도자료; 2010년 공정거래백서, 172면.

도 공동행위를 지속함으로써 이익을 얻고 조사 막바지가 되어서야 이를 중단하는 등의 폐해를 방지하였다.⁵⁸⁾

이전 규정에는 ‘늦어도 공정위 최종 판단 전’까지 카르텔을 중단하도록 규정하고 있었다. 따라서 자진신고 후 카르텔을 지속함으로써 이익을 얻고 조사 막바지가 되어서야 카르텔을 중단하는 방식으로 악용할 소지가 있었다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서 ‘감면신청 후 즉시’ 중단을 원칙으로 하고, 조사 상 필요로 인해 일정기간을 정한 때에는 그 기간 종료 후 즉시 중단하도록 한 것이다.

그리고 자진신고 감면고시는 2인 이상의 감면신청이 있는 경우 그 중 일부의 감면신청이 감면신청 취하, 지위확인 등의 취소, 감면 불인정, 기타의 사유에 의하여 감면이 인정되지 않은 때에는 차순위 감면신청자가 선순위 감면신청자의 접수 순위를 승계하도록 하였고(제9조 제3항), 전화에 의한 감면신청은 불가능함을 명백히 규정하였다(제8조의 2 제1항 후문).

이전에는 선순위자가 감면요건을 충족하지 못하여 감면지위가 불인정 된 경우에만 후순위자가 선순위자의 순위로 올라갈 수 있었다.⁵⁹⁾ 동 개정은 더 많은 자진신고를 유도하기 위하여 선순위자의 자진신고 취하, 지위취소 등의 경우에도 순위승계를 가능하도록 한 것이다.

또한 자진신고는 구두로도 가능하지만, 전화를 통한 자진신고는 자진신고자의 신원 확인이 곤란하여 이를 신뢰할 수 없기 때문에 허용되지 않았다.⁶⁰⁾ 종전 규정을 해석할 때, 전화 감면신청이 가능한지 여부가 불분명하여 전화 자진신고는 불가능함을 규정에 명백히 하였다.⁶¹⁾

바. 2011년 개정

2011. 7. 20. 시행된 개정 자진신고 감면고시는 ① 공정거래위원회의 지위확인 취소 사유의 명기, ② 신고자가 제출할 자료의 종류와 범위 확대, ③ 단순 조사협조자에 대

58) 김건식, 위 보고서, 45면.

59) 공정위, 앞의 보도자료.

60) 공정위, 2010년 공정거래백서, 172면.

61) 공정위, 앞의 보도자료; 김건식, 위 보고서, 45면.

한 감경을 과징금 부과시로 일원화, ④ 국제카르텔에 대한 자료보정 기한을 접수일로부터 최대 75일을 초과하여 연장할 수 있도록 하는 규정 신설, ⑤ 추가감면(Amnesty Plus) 신청자에 대한 과징금 감경율의 조정 등을 주요 내용으로 한다.⁶²⁾

이전 감면고시에서는 공정거래위원회 사무처장의 자진신고 지위확인에 대한 위원회의 취소 사유를 명시하지 않았다. 구체적으로 살펴보면, 위원회 심의가 종료될 때까지 성실히 협조하지 않거나, 허위 자료를 제출한 경우, 문제의 행위를 중단하지 않거나, 다른 사업자에게 공동행위를 강요한 경우, 피심인이 제출한 증거자료가 담합 사실을 입증한다고 보기 어려운 경우 등의 사유 있는 때에는 지위확인을 취소할 수 있도록 하였다.⁶³⁾

또한 이전 자진신고 감면고시에 의하면 “공동행위 입증에 필요한 증거” 중 확인서·진술서의 경우는 서류, 물건, 전산자료, 통신자료 등으로 증거자료를 제한적으로 규정하고 있었으나, 추가 자료의 종류 및 내용을 보다 포괄적으로 정하기 위해, “서류, 물건, 전산자료, 통신자료” 외에 “기타 이에 준하는 증거자료로서 관련 사실을 종합하여 볼 때 부당한 공동행위를 입증할 수 있는 자료”를 추가하였다.

아울러 추가감면(Amnesty Plus) 신청자에 대한 과징금 추가 감경률을 조정하였는데, 이전 감면고시는 추가감면 신청자에 대한 과징금 추가 감경율의 하한을 일률적으로 정(20%)하여, 과징금 규모가 큰 경우 추가감면 대상 사건의 과징금 규모가 작더라도 20%를 추가로 감경해야 하는 불합리한 상황이 발생할 우려가 있었다.⁶⁴⁾

그리고 양 공동행위 규모의 상대적 비교를 기초로 감경률을 합리적으로 결정할 수 있도록 개정하면서 추가 감경률과 관련하여 ‘20%’를 ‘20% 범위 내’로 하였다.⁶⁵⁾

사. 2012년 개정

2012. 1. 1.자 개정 공정거래법 시행령은 반복적인 법 위반 사업자의 자진신고 감면 제도를 통해 감면 혜택을 인정하지 않는 방향으로 규정을 개정하였다(제35조 제1항 제

62) 공정위, “담합 자진신고 감면고시 개정안 의결”, 2011년 7월 22일자 보도자료.

63) 공정위, 위 2011.7.22. 보도자료; 김건식, 위 보고서, 27면.

64) 공정위, 위 2011.7.22. 보도자료; 김건식, 위 보고서, 28-29면.

65) 공정위, 위 2011.7.22. 보도자료; 김건식, 위 보고서, 29면.

5호).⁶⁶⁾

이에, 개정 감면고시에서는, ①법 제19조 제1항을 위반하여 시정조치와 과징금납부 명령을 받은 자가 시정조치를 받은 날로부터 5년 이내에 다시 당해 시정조치에 위반 되는 행위를 한 경우와, ②법 제19조 제1항 위반에 따른 시정조치 또는 과징금을 감경 받거나 면제받은 자가 감경 또는 면제받은 날로부터 5년 이내에 다시 동 조항을 위반 한 경우에는 과징금 등의 감면 혜택을 받지 못하도록 하였다(고시 제6조의 3).

그리고 카르텔에 대한 제재의 실효성을 높이기 위하여 일부 2순위자 감경 제한 규정을 시행령(2012. 6.) 마련하였다.

아. 2014년 개정

2014년 12월 자진신고 감면고시 개정의 주요내용으로는 ① 잠정적인 지위확인제도 폐지, ② 반복 위반자 감면 제한 규정 개선, ③ 합의 여부를 부정하지 않도록 하는 주의 규정의 신설, ④ 공동행위 입증을 위해 요구되는 증거 관련 규정의 보완, ⑤ 2순위자에 감면 제한 판단 기준 신설 등이 있다.⁶⁷⁾

구체적으로는 잠정적 지위확인제도의 폐지와 관련하여, 위원회 의결 전 사무처장의 잠정적 신고자 지위 확인 절차를 폐지하고, 사무처는 감면 신청자의 제출 자료 및 협조 상황 등의 제반 여건을 위원회에 보고하여, 신고자의 지위 확인에 관한 사항을 결정하도록 하였다.

공정위는 정책 개발·운용 및 사건조사를 전담하는 사무처와 사건을 심의하고 의결하는 위원회로 구성된다. 개정 전에는 사무처장이 신고자의 지위를 확인하도록 하였으나, 일단 지위를 확인한 후에는 피심인의 조사 협조가 순조롭지 않은 현실적 문제가 발생하였다. 요컨대 지위확인이나 불인정이 위원회 단계 이전에 사실상 사무처에서 결정되는 경우에 제도 운영 상 투명성이 저해될 수 있다는 지적이 있었다.⁶⁸⁾

66) 김건식, 위 보고서, 29면.

67) 김건식, 위 보고서, 29-30면.

68) 공정위, “자진신고 감면고시 개정안 행정예고”, 2014년 11월 19일자 보도자료; 김건식, 위 보고서, 30-31면.

따라서 공정위 의결 전 사무처는 위원회에 감면 신청자에 의해 제출된 자료와 조사 협조 상황 등을 보고하여, 위원회가 지위확인 관련 사항을 최종 결정하도록 함으로써 사무처장의 잠정적인 지위 확인 절차를 폐지한 것이다.

또한 반복적 법 위반자에 대한 감면 제한 규정 개선과 관련하여 5년 내 당해 시정 조치 위반 시 감면제한 관련 규정(제1호)은 ‘당해 시정조치’가 불명확하여 자의적인 법 집행 소지가 있을 뿐만 아니라 해석상 많은 문제점을 야기하므로 삭제하도록 하였다. 그리고 감면을 받은 자가 감면 의결일로부터 5년 내에 다시 위반 행위를 하는 경우(제 2호)는 현행을 유지하되 다만, 실제 이런 행위 후 오랜 기간에 걸쳐서 자진 신고를 하지 못하게 되는 불합리를 제거하기 위해 ‘이전에 감면받은 대상 행위를 한 날로부터 5년이 경과한 위반자의 경우’는 제외토록 단서를 추가하였다.

아울러 자진 신고자가 그 스스로 합의 여부를 부정하지 않도록 하기 위하여 감면을 인정받은 사업자가 신고한 사실 관계를 부정하는 주장을 하지 못하도록 하는 주의적 규정을 마련하였다. 자진신고를 하고도 소송을 제기하면서 카르텔 사실을 부인하는 사례가 있어서 이러한 문제점을 개선하기 위해 규정을 신설한 것이다.

이전 규정에는 자진신고로 제재를 감면 받기 위하여는 ‘필요한 증거’로서 직접자료를 제출 또는 기술자료와 추가자료를 제출하도록 정하고 있었다. 이 규정의 해석과 관련하여 대법원은 필요한 증거와 관련하여 추가자료가 없는 단순 기술자료 역시 그 증거능력을 인정해야 한다고 보았다. 따라서 이번 개정을 통해 필요한 증거는 ‘직접증거’, ‘기술자료 및 관련사실을 입증할 수 있는 구체적 자료’, ‘관련 사실을 입증할 수 있는 구체적 자료가 없는 경우라도 진술서 등 신청사실을 충분히 인정할 수 있는 자료’로 명확히 예시하였다.⁶⁹⁾

자. 2016년 개정: 현행 자진신고자 감면제도

2016년 9월 자진신고 감면고시를 개정은, ① 감면신청 절차의 개선, ② 추가감면 제도(Amnesty Plus)에 있어서 감면 기준의 구체화, ③ 순위 승계를 위한 요건 강화, ④ 반복적 담합에 대한 판단 기준의 개정 등을 주요 내용으로 한다.⁷⁰⁾

69) 공정위, 2014.11.19.자 보도자료.

70) 공정위, “부당한 공동행위 자진 신고자 감면 고시 개정”, 2016년 9월 27일자 보도자료.

감면 신청 방법과 관련하여 공정위 카르텔총괄과 방문 또는 전용 팩스·전자우편을 통해서만 제출하도록 하고 민법상 도달주의에 따라 판단하도록 그 기준을 명확하게 규정하였다. 다만, 방문 신청과 관련하여, 서면 제출이 어려운 경우 구두 신청도 가능하게 하였으며, 이 경우 예외적 기준으로서 녹음·녹화의 ‘시작’시점을 기준하여 판단하도록 하였다.⁷¹⁾

그리고 추가감면제도(Amnesty Plus) 개선과 관련하여 당해 또는 다른 공동행위가 복수인 경우의 감면 기준을 보다 구체화하였다. 즉, 담합의 연쇄적 적발을 도모하기 위한 추가 감면 제도는 당초 공정위가 조사 중이던 공동행위(‘당해 공동행위’)의 자진 신고 기회를 놓친 사업자가 ‘다른 공동행위’를 1순위로 추가 신고하였을 경우, 당해 공동행위에 있어서도 감면 혜택을 주는 것으로, 당해 공동행위에 대한 감면의 정도는 다른 공동행위의 규모를 고려하여 결정하도록 하였다. 또한 당해 또는 다른 공동행위가 복수인 경우 양자를 규모 측면에서 비교할 수 있는 구체적 기준이 마련되어 있지 않아 감경률을 결정하는데 있어서 어려움이 있었다. 이에 당해 공동행위 규모 합산액과 다른 공동행위 규모 합산액을 비교함으로써 감경률을 정한 뒤, 해당 감경률을 당해 공동행위에 일률적으로 적용하기로 하였다.⁷²⁾

또한 순위 승계 요건 강화와 관련하여 순위 승계의 경우에도 승계되는 순위에 상응하는 감면 요건을 충족해야만 감면을 위한 지위를 인정할 수 있도록 하였다. 이는 공동행위 적발을 위한 후순위 신청인의 추가적 기여가 없었음에도 과도한 감면 혜택이 주어지지 않도록 승계 요건을 강화할 필요가 있었기 때문이었다. 결국 순위 승계 요건 강화에 따라 1순위 승계자에게도 당초 1순위 감면 신청인과 똑같이 “공정위가 충분한 증거를 확보하지 못한 상태”여야 한다는 요건을 적용, 공정위가 이미 1순위 자료부터 충분한 증거를 얻은 때에는 1순위자의 감면 지위가 취소되었더라도 2순위 자는 그 순위의 승계가 어렵게 되었다.⁷³⁾

요컨대 2009년에는 일정한 요건을 갖춘 사업자들이 공동 자진신고를 하더라도 하나의 사업자가 신고한 것으로 간주하는 규정을 신설하였고, 2014년에는 시정조치, 과징금의 감면뿐 아니라 공정거래법상 고발을 면제하는 혜택을 추가하였다. 즉, 2005년의

71) 공정위, 위 2016.9.27.자 보도자료.

72) 공정위, 위 2016.9.27.자 보도자료.

73) 공정위, 위 2016.9.27.자 보도자료.

대대적인 개편 이후 자진신고자 감면제도가 우리 사회에 자리를 잡게 되면서, 이를 규정한 공정거래법 및 동법 시행령은 세부적인 사항만 변동이 있고 큰 뼈대를 유지하고 있는 중이다.⁷⁴⁾

3 자진신고자 감면제도의 요건 및 효과

가. 현행법 상 감면의 요건

자진신고를 하였다고 하여 그 자체로 신고자가 저지른 부당한 공동행위가 없었던 일로 되는 것이 아니므로, 부당한 법 위반행위에 대한 행정제재를 감면받기 위해서는 자진신고를 했다는 사실 외에도 감면을 할 수 있을만한 예외적인 사유를 필요로 한다.⁷⁵⁾ 이에 따라 현행 공정거래법은 1순위와 2순위의 자진신고자에 한하여 자진신고 외에도 일정한 요건을 구비한 경우에 감면의 효과를 부여하고 있다.

공정거래법이 요구하는 감면 요건은 다음과 같다.

1) 카르텔 입증에 필요한 증거를 제공한 자일 것⁷⁶⁾

당해 부당 공동행위를 입증하는데 필요한 증거를 단독으로 제공한 최초의 자(1순위 자진신고자 또는 최초 신고자) 또는 두 번째 자(2순위 자진신고자)가 감면의 대상이 된다.

1순위 자진신고자란 ① 공정거래위원회의 당해 공동행위에 대한 조사 개시 전 공동행위를 입증하는데 필요한 증거를 최초이자 단독으로 제공한 사업자, 혹은 ② 조사 개시 후에 입증하는데 필요한 증거를 제공한 사업자를 의미한다.⁷⁷⁾ 이때 ①의 사업자는 ‘자진신고자’, ②의 사업자는 ‘조사협조자’로 구분된다(감면고시 제2조 제1호, 제2호).⁷⁸⁾ 이때 조사협조자는 공정거래위원회가 입증에 필요한 증거를 충분히 확보하지 못한 때

74) 손영화, 앞의 논문, 292-293면.

75) 조현진, 앞의 논문, 163면.

76) 공정거래법 시행령 제35조 제1항 제1호 가목 및 나목.

77) 권오승, 서정, 앞의 책, 348-349면.

78) 조현진, 앞의 논문, 170면.

에 증거를 제공한 자에 한정된다. 한편, 공동으로 증거를 제공하는 경우에, 2 이상의 사업자 상호간에 실질적 지배관계가 있는 등 일정한 요건 구비하였다면 단독으로 제공한 것으로 본다(동 시행령 제35조 제1항 제1호, 제3호, 감면고시 제4조의2 제2항). 이를 ‘공동감면신청’이라 하는데, ‘실질적 지배관계’의 해석과 관련하여 법문의 의미를 보다 명확히 할 필요가 있다는 지적이 제기되고 있다.⁷⁹⁾

2순위 자진신고자란 후순위로 부당 공동행위를 자진신고하거나 조사에 협조한 자로서 일정한 요건을 구비한 경우에 과징금 내지 시정조치의 감경을 받을 수 있는 자를 의미한다.⁸⁰⁾

자진신고의 구체적인 내용은 다음과 같다. ① 공정거래위원회가 해당 부당 공동행위에 대한 정보를 입수한 바 없었거나, 부당 공동행위임을 증명하는데 필요한 증거를 충분히 확보하지 못한 상태에서 조사에 협조함으로써 1순위 자진신고자로 인정되거나, ② 공정거래위원회가 조사를 개시한 이후에 부당 공동행위라는 것을 입증하는데 필요한 증거를 단독으로 제공함으로써 2순위 자진신고자로 인정되어 조사에 협조하여야 한다(공정거래법 제22조의2, 동법 시행령 제35조 제1항 제3호 가목, 나목, 제1호 다목).

이때 제출되어야 하는 증거는 형태를 불문하고 합의 사실 즉 부당한 공동행위의 직접적 입증을 가능하게 하는 자료 또는 부당한 공동행위를 할 것을 논의한 사실을 육하원칙에 따라 구체적으로 기술한 자료와 이를 간접적으로 입증할 수 있는 상당한 자료여야 한다(감면고시 제4조). 이미 공정거래위원회가 확보하고 있는 자료의 경우에는 추가적으로 증거가치를 더해줄 수 있어야 한다.⁸¹⁾

실무상 자진신고는 대부분 공정거래위원회의 현장조사 이후에 이루어져 결국 사업자는 공정거래위원회가 어느 정도 증거 및 자료를 확보한 이후 신고를 하게 되는 경우가 많다. 이에 따라 사업자가 제출해야 하는 증거의 범위 및 정도가 어느 정도여야 하는지 문제될 수 있다. 특히 공동행위에 관여한 임직원의 진술서 등이 유일한 자료인 경우에 이것이 ‘의미 있는 추가적인 증거자료’인지 여부가 불분명하다면 자진신고 자체를 꺼리게 될 수 있기 때문이다.⁸²⁾

79) 박성범, 앞의 논문, 12면.

80) 조현진, 앞의 논문, 170면.

81) 황태희, 앞의 논문, 78면.

82) 박성범, 앞의 논문, 8면.

따라서 반드시 부당 공동행위인지 여부에 관한 모든 요건을 충족시킬만큼 입증의 부담을 높인다면 오히려 본 제도의 취지에 반하게 될 우려가 있는 것이므로, 증거는 전반적으로 공동행위의 핵심적인 요건을 입증할 수 있다면 족하다고 넓게 보는 것이 타당하다.⁸³⁾

우리 대법원 또한 감면 혜택을 받기 위해 필요한 증거는 그 형태나 종류에 제한이 없으므로, 기술자료에서 이미 제시된 내용을 확인하거나 보강하는데 지나지 않는 추가 자료도 적격성이 인정될 수 있으며,⁸⁴⁾ ‘필요한 증거’란 부당한 공동행위를 직접적 또는 간접적으로 입증할 수 있는 증거를 의미하므로, 여기에는 문서를 비롯한 진술 등도 포함된다고 봄이 상당하다⁸⁵⁾고 하여 ‘부당한 공동행위를 입증하는데 필요한 증거’의 범위를 비교적 폭넓게 이해하는 입장이다.

자진신고 제출 증거관련 주요 판례

‘부당한 공동행위임을 입증하는 데 필요한 증거’에는 문서뿐 아니라 진술도 포함한다.(대법원 2008. 9. 25. 선고 2007두3756 판결)

2순위 조사협조자뿐 아니라 자진신고자 혹은 1순위 조사협조자가 되기 위해서도 ‘부당한 공동행위임을 입증하는 데 필요한 증거’를 제출하여야 하는데, 진술증거가 제외되거나 혹은 그것만으로 부족하다고 한다면 관련자들의 진술 외에 별다른 입증자료를 갖지 못한 공동행위 참여자는 자진신고자나 조사협조자가 될 수 없어 자진신고자 등 감면제도의 제도적 취지에 반하게 되기 때문이다.(서울고등법원 2012. 3. 21. 선고 2011누26239 판결)

‘부당한 공동행위임을 입증하는 데 필요한 증거’에는 반드시 부당한 공동행위를 직접 입증하는 증거에 한정하지 않으며 간접적으로 부당한 공동행위를 추인할 수 있는 증거들도 포함된다(대법원 2008. 10. 23. 선고 2007두2920 판결참조).

따라서 법문에 특별한 규정이 있지 않은 한, 이미 제출된 증거들의 증명력을 강화하거나 조사 단계에서 밝혀진 사실관계의 진실성을 보강할 수 있는 증거도 ‘부당한공동행위임을 입증하는 데 필요한 증거’에 해당한다고 볼 수 있다.(서울고등법원 2012. 3. 21. 선고 2011누26239 판결)

한편, 대법원은 당해 사업자가 가담하지 않은 기간의 자진신고자 결정에 관하여, 일련의 합의가 전체적으로 1개의 부당 공동행위로 성립하여 실행 중 한 사업자가 전체 공동행위 기간 중 일부에 관하여만 담합에 가담하였는데, 전체기간에 대한 증거자료를 최초 제출하면 전체에 대한 최초 조사협조자로서의 지위가 인정되는 것이고, 다른 참

83) 박성범, 앞의 논문, 9면.

84) 대법원 2013. 5. 23. 선고 2012두8724 판결 참조.

85) 대법원 2008. 9. 25. 선고 2007두3756 판결 참조.

여사업자가 최초 조사협조자가 가담하지 아니한 기간의 부당공동행위에 대해 자료를 제출하고 조사에 협조하였다고 하더라도 그 일부 기간에 대해서만 별도의 최초 조사협조자로서의 지위를 획득한다고 볼 수는 없다고 판시한 바 있다.⁸⁶⁾

자진신고 자료제출과 순위 인정 관련 판례

사업자들이 부당한 공동행위의 기본적 원칙에 관한 합의를 하고 이를 실행하는 과정에서 수차례의 합의를 계속하여 온 경우는 물론, 그러한 기본적 원칙에 관한 합의 없이 장기간에 걸쳐 여러 차례의 합의를 해 온 경우에도 그 각 합의가 단일한 의사에 기하여 동일한 목적을 수행하기 위한 것으로서 단절됨이 없이 계속 실행되어 왔다면, 그 각 합의의 구체적인 내용이나 구성원 등에 일부 변경이 있었다고 할지라도, 특별한 사정이 없는 한 그와 같은 일련의 합의는 전체적으로 1개의 부당한 공동행위로 봄이 상당하다(대법원 2009. 1. 30. 선고 2008두16179 판결 참조).

이 사건 공동행위가 단일한 의사에 기하여 동일한 목적을 수행하기 위한 것으로서 단절됨이 없이 계속 실행된 1개의 부당공동행위에 해당하는 이상, 단일한 공동행위에 관한 증거를 최초로 제공한 경우 전체 행위에 대하여 1순위로 인정된다. 반드시 모든 담합 기간에 대하여 최초로 증거를 제공하여야 하는 것은 아니며, 비록 이 사건과 같이 전체 담합기간에 비하여 1순위 자진신고자가 관여한 담합기간이 길지 않다고 하더라도 1순위 지위를 인정할 수 있다. (서울고등법원 2012. 3. 21. 선고 2011누26239 판결)

2) 지속적이고 성실하게 협조할 것

자진신고자 내지 조사협조자(이하 ‘자진신고자 등’이라 한다)는 당해 조사가 끝날 때까지 성실하게 협조해야 하는 바,⁸⁷⁾ 그 판단기준은 ① 자진신고자 등이 알고 있는 관련 사실을 지체 없이 모두 진술하였는지 여부, ② 당해 공동행위와 관련하여 보유하고 있거나 수집할 수 있는 모든 자료를 신속하게 제출하였는지 여부, ③ 조사에 신속하게 답변하고 협조하였는지 여부, ④ 공동행위와 관련된 증거와 정보를 파기·조작·훼손·은폐하지는 않았는지 여부 등을 고려하여 판단한다(감면고시 제5조 제1항 각호). 또한 공정거래위원회의 심의가 종료되기 전에 위원회의 동의 없이 감면신청 등의 사실을 제3자에게 누설한 경우에는 성실협조의무를 위반한 것으로 본다(감면고시 제5조 제2항).

한편 자진신고자의 조사협조에 있어 관련 자료의 제출시점은 다른 특별한 사정이 없는 한 협조의 정도를 판단하는데 있어 주요 고려사항으로 볼 수 있다.⁸⁸⁾

86) 대법원 2011. 9. 8. 선고 2009두15005 판결; 대법원 2015. 2. 12. 선고 2013두987 판결 참조.

87) 공정거래법 시행령 제35조 제1항 제1호 다목; 권오승, 서정, 앞의 책, 350-351면.

최근 대법원은 자진신고 이전에 관련 증거를 파기한 사안에서, 성실협조의무는 원칙적으로 자진신고한 시점 또는 조사에 협조하기 시작한 시점부터 발생한다고 봄이 논리상 당연하다고 하면서, 위 성실협조의무는 자진신고자 또는 조사협조자가 위반행위와 관련된 사실을 모두 진술하고 관련 자료를 제출해야 함을 당연한 전제로 하므로, 증거인멸 행위 등이 자진신고나 조사협조 개시 이전에 이루어졌더라도 그 증거인멸 행위 등은 특별한 사정이 없는 한 자진신고 또는 조사협조 행위의 성실성 여하에 영향을 미칠 수밖에 없다는 이유로 증거인멸로써 자진신고 또는 조사협조 개시 시점에 불충분한 증거를 제출한 것으로 평가할 수 있다면 위 의무 위반이라 판시하였다.⁸⁹⁾

성실한 협조와 관련한 판례

공정거래위원회가 카르텔 관련 현장조사일인 2012. 4. 9. A회사는 이 사건 공동행위 관련 자료가 저장된 회사의 컴퓨터를 포맷하여 자료를 삭제하였다.

위 증거인멸 행위 등이 있었던 때로부터 한 달이 지난 2012. 5. 18. A회사는 2순위로 자진신고 감면신청을 하였다.

대법원의 판단은 다음과 같다. A회사가 부당공동행위와 관련한 증거인멸 행위 등을 한 것은 향후 가까운 시일 내에 조사협조를 할지 구체적으로 고려할 수밖에 없는 시점에서 이루어졌다. 이후 근접한 시기에 실제로 A회사가 자진신고를 하였다. A회사의 증거인멸 행위 등으로 인하여 자진신고를 하면서 불충분한 증거를 제출한 것으로 볼 수 있고, 그에 따라 자진신고 또는 조사협조 행위 그 자체가 불성실한 것으로 평가할 수 있다. 따라서 A회사가 ‘이 사건 공동행위와 관련된 사실을 모두 진술하고 관련 증거를 제출하는 등 조사가 끝날 때까지 성실하게 협조하였다’고 보기 어렵다고 판결하였다. (대법원 2018. 7. 11 선고 2016두46458 판결)

3) 당해 부당한 공동행위를 중단할 것

자진신고자 등은 조사상 필요한 경우를 제외하고 감면신청 후 즉시 조사 대상인 부당 공동행위를 중단해야 한다(감면고시 제6조).⁹⁰⁾ 중단 여부는 부당 공동행위의 합의에 따른 실행행위를 종료하였는지 여부를 기준으로 판단한다.

이와 관련해 대법원은 부당한 공동행위에 해당하는 합의가 실행된 경우 합의에 참가한 일부 사업자가 부당한 공동행위를 종료하기 위해서는 ① 다른 사업자에 대하여 합의에서 탈퇴하였음을 알리는 명시적 내지 묵시적인 의사표시를 하고 ② 독자적인 판단에 따라 담합이 없었더라면 존재하였을 가격 수준으로 인하하는 등 합의에 반하는 행위를 하여야 한다고 판시한 바 있다.⁹¹⁾

88) 서울고등법원 2012. 4. 12. 선고 2011누27584 판결.

89) 대법원 2018. 7. 11. 선고 2016두46458 판결 참조.

90) 공정거래법 시행령 제35조 제1항 제1호 라목; 권오승, 서정, 앞의 책, 352면.

카르텔 실행행위 종료와 관련한 판례

합의에 참가한 사업자 전부에 대하여 부당한 공동행위가 종료되었다고 하기 위해서는 합의에 참가한 사업자들이 명시적으로 합의를 파기하고 각 사업자가 각자의 독자적인 판단에 따라 담합이 없었더라면 존재하였을 가격 수준으로 인하하는 등 합의에 반하는 행위를 해야 한다. 또는 합의에 참가한 사업자들 사이에 반복적인 가격 경쟁 등을 통하여 담합이 사실상 파기되었다고 인정할 수 있을 만한 행위가 일정 기간 계속되는 등 합의가 사실상 파기되었다고 볼 수 있을 만한 사정이 있어야 한다. 일부 사업자가 다른 사업자들에게 합의에서 탈퇴할 것을 명시하면서 가격을 원래대로 환원하는 경우가 아닌 한, 일부 사업자만의 평균가격이 아니라 전체적인 평균가격이 인하되어 이 사건 각 공동행위에 의하여 형성된 가격이 붕괴된 때에 합의가 존속하지 않게 되었다고 할 것이므로, 가격 결정의 합의는 합의에 참여한 사업자 전부가 가격을 인하하기 시작한 시점에 합의가 파기된 것으로 보아야 한다. (대법원 2008. 10. 23 선고 2007두12774 판결)

다만 공정거래법 제22조의2 제1항 및 공정거래법 시행령 제35조 제1항 제1호와 제2호는 1순위 자진신고자 또는 1순위 조사협조자의 요건으로 공동행위의 중단에 관하여는 ‘그 부당한 공동행위를 중단하였을 것’이라고만 규정하고 있을 뿐 공동행위를 ‘먼저 적극적으로 중단하였을 것’을 요건으로 정하고 있지 않고 있으며, 이는 동법 시행령 제35조 제1항 제3호에서 2순위 자진신고자 또는 2순위 조사협조자의 중단 요건도 마찬가지이다. 이에 대하여 대법원은 관련 조항의 체계상 위 중단 요건의 의미는 동일하게 해석되어야 할 것인데, 위 요건이 ‘먼저 적극적으로 공동행위를 중단한 경우’만을 의미한다고 해석하면 부당한 공동행위에 참여한 사업자들 중 최초로 공동행위를 중단한 사업자를 제외한 나머지 사업자들은 위 요건을 충족하기 어렵게 되어 2순위 자진신고자 또는 2순위 조사협조자로 인정받는 길이 사실상 막히게 된다는 입장이다.⁹²⁾

카르텔 중단과 관련한 판례

공정거래법 시행령 규정은 공동행위의 중단에 관하여 ‘그 부당한 공동행위를 중단하였을 것’이라고만 규정하고 있을 뿐 공동행위를 먼저 적극적으로 중단하였을 것을 요건으로 정하고 있지 않다. A회사의 주장과 같이 공동행위를 먼저 적극적으로 중단한 사업자의 경우에만 자진신고자 등 요건을 충족한다고 해석하면, 공동행위를 먼저 중단하기만 하고 오랜 기간 자진신고를 미루는 사업자가 있다고 하더라도 나머지 사업자는 더 이상 자진신고를 해도 자진신고 혜택을 부여받을 수 없게 되므로 자진신고 감면제도의 취지와 목적에 부합하지 않게 된다. 따라서 대법원은 B회사가 먼저 이 사건 공동행위에 관하여 자진신고를 하고 적법한 1순위 자진신고자로 인정받은 이상, A회사가 먼저 공동행위를 중단하였다는 사정만으로 A회사가 1순위 자진신고자 또는 조사협조자로서의 요건을 갖추었다고 볼 수는 없다고 판단하였다. (대법원 2016. 12. 27 선고 2016두43282 판결)

91) 대법원 2008. 10. 23. 선고 2007두12774 판결 등 참조.

92) 대법원 2016. 12. 27. 선고 2016두43282 판결.

4) 소극적 요건(감면 배제 조항)

다른 사업자에게 그 의사에 반하여 해당 부당 공동행위에 참여하도록 강요하거나 이를 중단하지 못하도록 강요한 사실이 없을 것 이외도 자진신고자가 당해 부당 공동행위를 반복하거나 새로운 부당 공동행위에 나아가지 않아야 한다(동 시행령 제35조 제1항 제5호). 또한 2개의 사업자가 부당한 공동행위에 참여하고 그 중의 한 사업자인 경우에는 감면하지 않는다(동조 제1항 제6호). 즉, 현행 공정거래법은 ① 강요자와 ② 반복 위반 사업자, ③ 2개 사업자 간 공동행위 시 2순위 신고자에 대해서는 본 제도의 적용을 배제하고 있다.

이처럼 엄격한 요건을 요구하는 것은 경쟁사업자를 관련 시장에서 퇴출시키기 위해 이 제도를 전략적으로 이용하는 것을 방지하고 부당 공동행위의 억제라는 자진신고자 감면제도의 취지에 부합하는 것이다.⁹³⁾

강요한 사실이 있는지 여부는 다른 사업자에게 그 의사에 반하여 당해 부당한 공동행위에 참여하도록 하기 위하여 또는 이를 중단하지 못하도록 하기 위하여 ① 폭행 또는 협박 등을 가하였는지 여부, ② 당해 시장에서 정상적인 사업활동이 곤란할 정도의 압력 또는 제재 등을 가하였는지 여부를 기준으로 판단한다(감면고시 제6조의2 각호).

폭행 내지 협박은 실무에서 거의 문제되지 않고, 독과점 시장이 대부분인 우리나라에서는 ② 요건 해석이 주로 문제된다. 특히 “정상적인 사업활동이 곤란할 정도의 압력 또는 제재”의 판단이 명확한 것은 아니라는 점에서 “사실상 강제”와 같은 법문 표현이 보다 적절한 것은 아닌지 문제제기 되고 있다.⁹⁴⁾

한편, 반복하여 부당한 공동행위를 한 경우는 부당한 공동행위에 대하여 시정조치 또는 과징금납부명령을 받은 날로부터 5년 이내에 다시 당해 시정조치에 위반되는 부당한 공동행위를 한 것을 의미한다(감면고시 제6조의3). 일각에서는 최근 5년 이내에 부당한 공동행위로 인해 행정제재를 받은 사업자의 경우 감면혜택에서 배제되어 본 제도에의 유인효과가 사라져 오히려 반복하여 이루어지는 새로운 부당한 공동행위는 종전보다 더 은밀하게 이루어져 발각하기 어렵기 때문에 반복 위반 사업자에 대한 배제조항이 타당하지 않다는 우려를 표하기도 한다.⁹⁵⁾

93) 조현진, 앞의 논문, 173면.

94) 박성범, 앞의 논문, 16면.

95) 박성범, 위의 논문, 14-15면.

그러나 앞서 보았듯 자진신고자 감면제도는 규제의 실효성을 도모하기 위해 법감정과 정의 관념을 일부 후퇴시킨 것인 바, 반복적으로 부당한 공동행위를 한 사업자에게도 이를 인정하는 것은 바람직하지 않다. 다만 ‘반복’인지 여부를 판단하는 기준으로서 과거 몇 년의 기간을 토대로 판단해야하는지 등 배제조항이 자진신고자 감면제도의 효용성을 저해하지 않도록 실증적인 분석이 필요하다고 판단된다.

같은 맥락에서 2개 사업자 간 공동행위 시 2순위 신고자에 대해 감면혜택을 배제하는 것도 유사한 논의가 있다. 2순위 신고자에게는 신고할 유인이 사실상 없게 되는 한편, 부당한 공동행위에 참가한 ‘모든’ 사업자가 감면되는 결과는 정의에 반한다는 지적이 공존할 수 있는 것이기 때문이다.⁹⁶⁾

나. 자진신고자 면책제도 요건 충족 시 효과

부당한 공동행위에 참가한 사업자는 공정거래위원회로부터 당해 행위의 중지, 시정 명령을 받은 사실의 공표 기타 시정을 위하여 필요한 조치를 받게 된다(이하 “시정조치”라고 한다). 구체적으로는 공동행위가 계속되고 있다면 당해 행위의 중지를, 공동행위가 이미 종료된 때에는 이후에 동일한 유형의 행위에 대한 반복 금지를 명하는 취지의 시정조치를 할 수 있다(공정거래법 제21조).

이와 별도로 관련 매출액의 10% 이하, 매출액이 없는 경우 등에는 20억 원을 초과하지 않는 범위에서 과징금을 부과 받게 된다(동법 제22조).

또한 부당한 공동행위를 한 자 또는 이를 하게 한 자는 공정거래법 제66조에 의하여 3년 이하의 징역 또는 2억 원 이하의 벌금형에 처하도록 되어 있으며, 이는 양벌규정에 따라 행위자 이외에 법인 또는 개인에 대하여도 부과될 수 있다.⁹⁷⁾ 이때 공정거래위원회의 고발은 소추조건이며, 공정거래위원회는 법 위반의 정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 경쟁질서를 현저히 저해한다고 인정하는 경우에는 반드시 검찰총장에게 고발할 의무를 지고 있다(동법 제71조).

그러나 위 감면 요건을 구비한 경우, 공정거래위원회는 자진신고자 등에게 시정조치

96) 박성범, 위의 논문, 19면.

97) 황태희, 앞의 논문, 74면.

나 과징금을 감경 또는 면제할 수 있고, 나아가 형사 고발도 면제할 수 있다(동법 제 22조의2 제1항). 형사고발이 면제되는 경우에는 사실상 형사처벌(공정거래법 66조에 따른 3년 이하의 징역 또는 2억 원 이하의 벌금)이 면제되는 결과가 된다. 공정거래위원회는 공정거래법 위반사실에 대해 전속고발권한을 갖고 있어 고발이 없으면 검찰의 소추가 불가능하기 때문이다.⁹⁸⁾

더욱이 우리 대법원은 부당한 공동행위에 대한 공정거래위원회의 ‘고발’에 주관적 불가분 원칙이 적용되는지 여부에 관하여, 아무런 명시적 규정이 없고, 친고죄에 관한 고소의 주관적 불가분 원칙을 규정한 형사소송법 제233조도 공정거래법 제71조 제1항의 고발에 준용된다고 볼 아무런 명문의 근거가 없으며, 죄형법정주의의 원칙에 비추어 그 유추적용을 통하여 공정거래위원회의 고발이 없는 위반행위자에 대해서까지 형사처벌의 범위를 확장하는 것도 허용될 수 없으므로, 위반행위자 중 일부에 대하여 공정거래위원회의 고발이 있다고 하여 나머지 위반행위자에 대하여도 위 고발의 효력이 미친다고 볼 수 없다는 입장이다.⁹⁹⁾

그러나 고발을 면제할지 여부는 그 법 위반이 중대·명백하여 공정거래위원회에게 고발의무가 발생하는 경우가 아닌 한 공정거래위원회의 재량에 맡겨져 있으므로, 자진신고자로서 시정조치 내지 과징금이 감면되더라도 형사고발이 면제되지 않아 형사처벌을 받을 가능성이 있다. 즉, 공정거래위원회의 행정제재와 형사처벌이 동시에 부과될 여지가 있는 것이다.¹⁰⁰⁾

자진신고자의 경우에는 과징금 및 시정조치가 모두 면제되고, 조사협조자의 경우에는 과징금이 면제되고, 시정조치는 감경 또는 면제된다(동법 시행령 제35조 제1항 제1호, 제2호).

다. 자진신고의 처리 과정: 신고접수부터 처리까지

1) 감면신청

사업자는 감면신청서와 법 위반 사실을 입증하는데 필요한 증거를 제출해야 한다. 감면신청행위는 자신이 특정 카르텔에 가담하였다는 자백을 내용으로 하는 사인의 공

98) 김두진, 앞의 논문, 93면.

99) 대법원 2011. 7. 28. 선고 2008도5757 판결 참조.

100) 김두진, 앞의 논문, 93-94면.

법행위로서의 성격을 갖는다.¹⁰¹⁾ 이때 감면신청서는 직접 제출하거나, 팩스 또는 전자우편으로 제출할 수 있으며, 서면 제출이 곤란한 경우에는 구두로 신청할 수 있다. 구두 감면신청의 경우, 조사공무원은 그 내용을 녹음 또는 녹화하여 보존해야 한다(감면고시 제7조 및 제8조의2).

감면고시 제10조에 따라 공정거래위원회는 신청이 접수되면 즉시 접수일시와 순위를 기재한 접수증을 발급해야 한다.¹⁰²⁾ 자진신고자 등은 조사상 필요한 경우를 제외하고 감면신청 후 즉시 조사 대상인 부당 공동행위를 중단해야 한다(감면고시 제6조).

또한 예외적으로 증거수집에 오랜 시간이 소요되는 특별한 사정이 있다면, 간이신청서 제출 후 증거자료는 사후에 보정할 수 있다(감면고시 제8조). 간이신청은 미국과 유럽연합의 간이신청 절차와 유사하며, 신청자는 그의 신원과 부당 공동행위의 개요를 적시해야 한다. 증거 사후 보정은 원칙적으로 15일이나, 국제 카르텔 사건으로 다른 경쟁당국에도 감면신청을 동시에 하는 등 예외적인 경우에는 최대 75일까지 연장가능하다.¹⁰³⁾

한편, 현행법상 자진신고자가 최초 신고자인지, 아니면 두 번째 신고자인지에 따라 그 감면의 정도가 크게 차이가 있는 바, 신고의 시점에 따른 순위의 선후관계가 매우 중요하다. 감면고시 제9조 제1항은 “제35조 제1항의 "당해 공동행위를 입증하는데 필요한 증거를 단독으로 제공한 최초의 자(또는 두 번째의 자)"인지 여부를 판단함에 있어 증거제공의 순서는 제10조에 의한 감면신청의 접수시점에 의해 판단한다.”고 규정하고 있다. 이 때 위 접수시점은 민법 제111조의 도달주의 원칙에 따라 먼저 도착한 신고를 우선해야 할 것이나, 불·연착에 대해 공정거래위원회 측에 귀책사유가 있는 등 구체적인 경우에는 달리 판단할 필요성이 있다고 보인다. 따라서 선후관계 판단을 위한 규정을 마련하는 편이 타당할 것이다.¹⁰⁴⁾

2) 자진신고자 지위 결정

공정거래위원회는 자진신고자 지위결정을 하면서 일정한 결정에는 자진신고자의 지위를 부여하지 않을 수 있다.¹⁰⁵⁾

101) 김두진 앞의 논문, 87면.

102) 오행록 앞의 논문, 107면.

103) 오행록 앞의 논문, 107면.

104) 황태희 앞의 논문, 79면.

3) 최종결정

공정거래위원회는 심의를 통해 시정조치 및 과징금의 감면에 대하여 최종결정을 한다. 위원회가 지위를 인정하지 않는 경우라도 접수된 증거서류를 반환하지 않으며, 공동행위 입증에 필요한 자료로 활용할 수 있다(감면고시 제12조 제3항). 위원회는 감면결정을 할 경우 의결서를 신청인에게 교부하여야 한다.¹⁰⁵⁾

4) 비밀보장

공정거래위원회는 자진신고자의 신원 및 관련 자료를 제출자의 동의가 있거나 관련 소송의 수행을 위해 필요한 경우를 제외하고는 제3자에게 제공할 수 없다(감면고시 제15조 제1항 및 제5항).¹⁰⁷⁾ 또한 공정거래위원회의 내부 심사과정에서도 신원이 드러날 수 있는 부분은 삭제, 음영처리 기타 필요한 조치를 하여야 하고, 자진신고자 등은 가명으로 기재하여야 한다(동조 제2항).

105) 감면고시 제12조 제2항

위원회는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 자진신고자 지위를 부여하지 아니한다.

1. 부당한 공동행위와 관련된 사실을 모두 진술하지 않고, 관련 자료를 제출하지 않는 등 위원회의 심의가 끝날 때까지 성실하게 협조하지 않는 경우
2. 고의로 허위 자료를 제출한 경우
3. 감면신청 후 즉시 또는 심사관이 정한 기간 종료 후 즉시 공동행위를 중단하지 않았거나, 공동행위 중단 상태를 유지하지 않은 경우
4. 다른 사업자에게 그 의사에 반하여 당해 부당한 공동행위에 참여하도록 강요하거나 이를 중단하지 못하도록 강요한 사실이 밝혀진 경우
5. 제출된 증거자료가 공동행위 사실을 입증하는 것으로 인정되지 않은 경우

106) 감면고시 제12조 ④ 위원회는 시행령 제35조 각 호의 자진신고자 등 지위 결정을 의결한 경우, 이에 대한 의결서를 작성하여 신청인에게 교부하여야 하며, 동 의결서에는 다음 사항이 기재되어야 한다.

1. 신청인의 명칭, 대표자 이름, 주소
2. 공동행위 사건 명칭
3. 신청인이 시행령 제35조제1항 각 호의 자진신고자 등에 해당한다는 취지의 내용 및 자진신고 감면 인정 순위(감면을 인정하지 않는 경우, 감면신청이 시행령 제35조의 요건에 해당하지 않는다는 취지의 내용 및 그 이유)

107) 감면고시 제15조 ① 조사공무원 등은 자진신고자 등의 신원이나 제보 내용, 증거자료 등을 당해 사건 처리를 위한 목적으로만 사용하여야 하며, 시행령 제35조 제2항 각 호의 1의 경우를 제외하고 자진신고자 등의 신원을 위원회의 당해 사건 처리와 관련된 공무원 이외의 자에게 누설하여서는 아니 된다.

② 위원회는 자진신고자 등을 심사보고서에 가명으로 기재하여야 하며, 심사보고서에 첨부되는 관련 증거자료에도 그 신원이 노출되지 않도록 관련 부분을 삭제, 음영처리 기타 필요한 조치를 하여야 한다.

③ 위원회는 심결과정에서도 피심인 별로 심사보고서와 의결서를 별도로 작성하거나 분리심리 등의 방법을 통해 자진신고자 등의 신원이 공개되지 않도록 조치할 수 있다.

④ 위원회는 언론보도를 통해 면책 수혜자의 신원이 공개되지 않도록 주의하여야 한다.

⑤ 제1항의 규정에도 불구하고 당해 사건에 대해 행정소송이 제기된 때에는 위원회는 자진신고자 등의 신원사항이 기재된 자료를 법원에 제출할 수 있다.

이러한 비밀보장 절차는 다른 가담 사업자들이 공정거래위원회의 조사에 대비하여 관련 자료를 훼손·은닉하는 등의 행위를 할 개연성이 높기 때문에 공정거래위원회의 원활한 조사 진행을 위하는 동시에 자진신고자 등에 대한 보복을 예방하기 위함이다. 결국 비밀보장은 자진신고자 감면제도의 활성화를 위해 본질적으로 담보되어야 하는 핵심요소이다.¹⁰⁸⁾

5) 이의절차

공정거래위원회의 조치에 불복하고자 하는 자는 처분을 통지받은 날부터 30일 이내에 공정거래위원회에 이의신청할 수 있다(공정거래법 제53조 제1항). 이의신청을 받은 공정거래위원회는 이에 대해 60일 이내에 재결을 하여야 하며, 부득이한 사정이 있는 경우에는 예외적으로 30일의 범위 내에서 기간을 연장할 수 있다(동조 제2항). 이견이 있을 수는 있으나 통상 이의신청은 임의적 전치절차로서, 이에 대한 재결은 행정심판으로서의 재결이라고 보고 있다.¹⁰⁹⁾ 또한 행정소송법의 원칙대로 원처분주의가 적용된다. 따라서 공정거래위원회에 이의신청을 거친 후 원처분이나 이의신청에 대한 재결에 대하여 행정소송을 제기하거나, 이의신청을 거치지 않고 곧바로 행정소송을 제기할 수 있다.¹¹⁰⁾

6) 행정소송

공정거래법 제54조 제1항 공정거래위원회의 처분에 대해 불복의 소를 제기하고자 할 때에는 처분의 통지를 받은 날 또는 이의신청에 대한 재결서의 정본을 송달받은 날부터 30일 이내에 이를 제기하여야 한다고 규정하고 있다. 이는 공정거래위원회의 처분에 대한 불복의 소가 행정소송임을 명시한 것이다. 한편 위 소송은 공정거래위원회의 소재지를 관할하는 서울고등법원에 전속관할이 있다.

108) 오행록, 앞의 논문, 108면.

109) 공정거래위원회, “EC의 자진신고자 감면제도 연구”(2009), 11면

110) 공정거래위원회(2009), 위의 논문, 14면.

자진신고자 감면제도 관련 쟁점

1. 주도자·강요자의 처리
2. 2순위 자진신고자 인정 범위
3. 형사 고발 면제의 타당성 제고
4. 이중처벌금지원칙 위반 여부
5. 허위 정보제공자에 대한 제재 강화
6. 제도의 남용가능성 통제

Chapter 4

자진신고자 감면제도 관련 쟁점

1 주도자·강요자의 처리

자진신고자 감면제도 도입초기에는 부당 공동행위를 주도하거나 다른 사업자에게 강요한 자는 감면대상에서 배제되었다. 그러나 ‘주도자’라는 개념이 불확실하다는 지적이 있자 2005년 개정으로 주도자 및 강요자에 대한 배제조항이 삭제되었다. 다시 2007년 개정에서는 법 집행의 공정성에 비추어 타당하지 않다는 고려 하에 강요자에 대한 배제조항만을 부활시켰다. 즉 현재 동법 시행령 제35조 제1항 제5호는 주도자에 대해서는 감면혜택을 인정하면서 강요자에 대해서는 배제하고 있다.¹¹¹⁾

이처럼 개정이 반복되는 것은 주도자, 강요자를 배제하는 것이 타당한 것인지, 그리고 효용성이 있는 것인지와 관련하여 학계 및 실무에서 합의점을 찾지 못하고 있기 때문이다.¹¹²⁾ 이는 정의관념상 카르텔을 주도 내지 강요한 자에 대해서도 과연 감면을 인정하는 것이 타당한지 여부와 그럼에도 제도의 실효성 확보 측면에서 자진신고를 유인하는 것이 더 시급한 것인지의 비교형량문제라 할 것이다.¹¹³⁾

한편 현행법상 주도자와 강요자를 달리 취급하고 있는 것에서 알 수 있듯이, 양자에

111) 조현진, 앞의 논문, 174면.

112) 홍명수, 앞의 논문, 57면.

113) 오행록, 앞의 논문, 112면; 조현진, 앞의 논문, 174면; 김현수, 남재현, “카르텔 자진신고자 감면제도의 주요 쟁점과 효과 분석,” 『응용경제』, 제12권 제2호(2010), 39-40면.

대한 논의 또한 구분되고 있다.¹¹⁴⁾

먼저 주도자에 대한 감면 배제를 인정하지 않는 현행 제도와 관련하여 살펴본다.

물론 주도자가 감면혜택을 받게 된다면 나머지 사업자들이 느끼게 되는 배신감은 더욱 클 수 있으므로 자진신고자 감면제도의 효용성이 높아질 가능성을 부정할 수는 없다. 그러나 부당 공동행위란 사업자간에 이루어지는 ‘합의’를 의미하는데 그 본질상 특정 사업자를 주도자로 인정하는 것이 곤란하고, 주도자로 볼만한 정황이 있더라도 이를 입증하는 것은 더욱 어렵기 때문에 제도의 투명성과 예측가능성을 위해 배제하는 것이 타당하다.¹¹⁵⁾

게다가 ‘주도’라는 개념이 불확정적이고 합의 과정에서의 ‘강한 권유’와 구분하기 어렵기에 이를 요건으로 하면 제도의 투명성이 약화될 것이라는 사정도 현행 제도를 뒷받침하는 근거들이다. 또한 외국에서의 제도 운영을 살펴보더라도 주도자라는 이유로 배제하는 예를 찾아보기 힘들고, 유럽연합의 경우도 2002년 주도자 배제 요건을 삭제한 것도 우리 공정거래법의 개정 배경일 것이다.¹¹⁶⁾ 무엇보다도 주도자도 감면될 수 있도록 함으로써 신뢰 형성 자체를 곤란하게 하는 것이 더 효율적이라는 점을 염두에 두어야 한다.¹¹⁷⁾

반면에 강요자에 대해서는 아래에서 보다시피 비교적 논쟁의 여지가 적다. “주도”와 달리 강요는 그 의미가 분명하여 일정한 행위태양을 예정할 수 있을 뿐 아니라, 다른 사업자의 의사에 반하여 담합을 성사시킨 뒤 자진신고하여 감면받을 수 있다면 그 자체로 법감정에 반할 여지가 크다. 특히 시장점유율이 1위인 업체가 담합을 강요한 뒤 자진신고 한 사례가 발생한 바 있으며, 대부분이 과점시장인 우리나라의 현실에 비추어 이를 제재할 필요가 크다고 할 것이다.¹¹⁸⁾ 또한 대부분의 국가에서 주도자에 대해서는 완전 면제를 허용하는 반면, 강요자의 경우 감면을 부정하고 있는 것에 비추어 위와 같은 문제를 염두에 둔 것이라 여겨진다.¹¹⁹⁾

114) 황태희, 앞의 논문, 81-82면.

115) 박성엽, “특집: 카르텔 자진신고자 감면제도의 개선방안의 모색: 토론문: Leniency제도와 관련한 몇 가지 고려사항,” 『경쟁법연구』, 제16권(2007), 120면.

116) 오행록, 앞의 논문, 112면.

117) 오행록, 앞의 논문, 114면.

118) 박세민, 앞의 논문, 314면.

119) 오행록, 앞의 논문, 113-114면.

아울러 입법적 변경은 어렵더라도, 현행 법규정의 해석 및 적용에 있어서 자진신고자 감면제도의 취지를 반영할 필요는 있다. 예를 들면, 강요자에 대한 감면 제외는 부당한 공동행위 형성 및 유지에 실질적인 영향을 미친 사업자에 대한 제재의 감면이 공정하지 않다는 인식에 기초한 것으로, 현행 고시에서 규정하는 바와 같이 폭행·협박 또는 압력·제재와 같은 행태에 그 초점을 두는 것이 타당하지 않다고 볼 수는 없으나, 이와 같은 행태에 한정된 관점으로는 다양한 모습의 실질적인 영향력 행사를 효과적으로 포섭할 수 없기 때문에, 문제된 시장의 객관적 조건은 물론 구조적 관점에서 강요를 이해해야 한다는 지적은 주목할 만 하다.¹²⁰⁾

한편, 2012년 시행령 개정 및 2016년 법 개정으로 자진신고한 당해 부당 공동행위 이후 새로운 부당 공동행위를 한 경우에 감면 혜택에서 제외하고 있는데, 이에 대하여도 견해가 대립된다. 상습적인 부당 공동행위를 억제하는 효과를 기대할 수 있다는 견해가 있는 반면에, 오히려 상습적인 부당 공동행위 사업자들을 더욱 은밀하고 신중하게 행동하게 하여 발각해내기 더욱 곤란해질 것이라는 우려도 제기되고 있다.¹²¹⁾

2

2순위 자진신고자 인정 범위

2순위 자진신고자에 대해 감면혜택을 부여하는 것과 관련하여 그 실효성이 있는지의 논의가 계속되고 있다. 1순위 자진신고자에 대한 감면제도의 효용성은 확실히 입증된 반면, 2순위의 경우 카르텔 적발 내지 억제 기능이 유의미하지 않을 수 있다는 것이다. 특히 2순위 자진신고자에게까지 적용을 확대하는 것이 오히려 사업자들의 전략적 행동을 유발하는 부작용이 있을 수 있고, 결국에는 카르텔 참여 사업자에 대한 전체적인 제재 수준이 낮아지는 결과가 될 수 있다는 문제가 지적된다.¹²²⁾

특히 우리나라와 같이 대부분이 과점시장인 경우에는 두 번째 자진신고자에게까지 감면비율을 강화한다면 카르텔에 대한 처벌의 정도가 너무 약화되는 것이 아니냐는

120) 홍명수, 앞의 논문, 61-62면.

121) 조현진, 앞의 논문, 174-175면.

122) 박세민, 앞의 논문, 308-309면.

문제점이 대두될 수 있다.¹²³⁾ 그럼에도 불구하고 우리나라는 2순위 자진신고자에 대해서도 50% 필요적 감면을 인정하고 있는데, 2순위의 경우 이미 부당한 공동행위 사실 자체는 공정거래위원회가 포착한 상황이고, 아무리 50%의 감면이 보장되었다더라도 2순위 자진신고자가 더 많은 정보를 제공할수록 부과되는 과징금액 자체가 커지게 되어 협조에 소극적이게 될 가능성이 있다.¹²⁴⁾ 한편, 실무상으로는 공정위 현장조사가 이루어진 후에 자진신고가 이루어지는 경우가 상당하여 2순위 자진신고자 인정 범위를 어디까지로 볼지 의문이 제기되고 있다.¹²⁵⁾

은밀하게 이루어지는 부당 공동행위의 특성상, 참여 사업자들은 공정거래위원회의 조사에 대비하여 관련 자료의 흔적을 남기지 않도록 관리하고 있으므로, 위원회로서는 현장조사만으로는 충분히 자료들을 입수하는데 어려움을 겪을 수밖에 없다. 그렇다면 장기적으로는 현장조사 이후 자진신고자라 하더라도 부당 공동행위의 핵심적인 증거를 제공한다면 감면을 인정해주는 것이 이 제도의 실효성을 높이는 방향이라 할 수 있을 것이다.¹²⁶⁾ 한편 공정거래위원회가 확보한 증거의 수준을 확인한 뒤 예상되는 제재의 정도를 줄이려는 목적으로 자진신고 감면신청을 하는 경우와 같이 제도를 악용하는 것을 대비하여 감면신청의 시간적 한계를 설정할 필요성이 제기되기도 한다.¹²⁷⁾

게다가 현재 2순위 자에 대해 50%의 감면혜택을 부여하고 있는 것은 그다지 효율적이지 않다는 연구결과가 등장하고 있는 추세이다.¹²⁸⁾ 미국은 최초의 신고자에 대해서만 감면을 인정하고, 유럽연합의 경우 2순위 신고자는 상당한 추가정보를 요구하여 감면인정이 까다로운 반면, 우리나라는 2순위 자도 최초의 신고자와 같은 정도의 증거를 제출하면 바로 50% 감면되는 효과를 누릴 수 있도록 규정되어 있다.

연구결과에 따르면 이러한 규정으로 달성될 수 있는 카르텔 적발 내지 억제 효과는 미미한 반면 법 위반 행위자들에게 과도한 혜택을 부여하게 되어 제도의 실효성이 감소하게 된다. 그러나 그렇다고 해서 2순위 자진신고자에게 감면혜택을 전혀 부여하지 않는다면 본 제도의 효과를 충분히 볼 수 없다고 한다.¹²⁹⁾ 따라서 무조건 2순위 자에

123) 김현수, 앞의 논문, 326면.

124) 박세민, 앞의 논문, 310면.

125) 조현진, 앞의 논문, 178면.

126) 조현진, 앞의 논문, 178면; 박성범, 앞의 논문, 8-10면.

127) 조현진, 앞의 논문, 178면; 오행록, 앞의 논문, 116면.

128) 고동희, “자진신고 감면제도 개선방안,” 『한국경제학보』, 제24권 제1호(2017), 10-11면.

129) 김영돈, “자진신고자 감면제도의 효과성 실증분석 -2순위 자진신고자와 담합주도자를 중심으로-,” 『행정논총』, 제51권 제3호(2013), 264면.

대한 감면을 인정하기 보다는 2순위 자의 신고 당시 공정거래위원회가 획득한 자료의 질적·양적 측면을 고려하여 감면혜택을 부여할 수 있도록 그 요건을 구분할 필요가 있다.¹³⁰⁾

3

형사 고발 면제의 타당성 제고

현행 공정거래법 제22조의2는 일정한 경우 동법 제71조에 따른 형사 고발을 면제할 수 있도록 하고 있다.¹³¹⁾ 다만 앞서 보았듯 공정거래위원회의 고발은 소추요건이므로 사실상 형사처벌이 면제되는 결과가 된다.¹³²⁾

자진신고자에 대해 형사처벌이 이루어지게 된다면 자진신고자 감면제도가 활성화되는데 걸림돌이 될 수 있다. 사업자에 대한 행정제재가 감면되는 것과 사업자의 구성원인 개인에 대한 형사처벌되는 것이 서로 상충하게 되어 그 개인은 법 위반 사실을 부인하는 선택을 할 여지가 있기 때문이다. 따라서 제도의 운영 측면에서 형사 고발을 면제할 필요성이 있다.¹³³⁾

미국이 카르텔에 대해 형사집행을 우선하여 문제를 해결하는 것과 달리 우리나라와 일본은 행정적 제재를 우선하고 있다는 특수성도 이를 뒷받침할 정황이다. 원칙적으로 우리나라는 행정적으로 해결하되 공정거래위원회의 판단에 따라 행정제재만으로 그 목적을 달성할 수 없는 경우에 한하여 고발이 가능하며 형벌을 병과할 수 있다.¹³⁴⁾

130) 권남훈, 앞의 논문, 69-70면.

131) 황태희, 앞의 논문, 83-84면.

132) 윤성운, 송준현, “하계학술대회: 부당한 공동행위의 법리 및 관련 제도의 발전 동향: 부당한 공동행위 자진신고자 감면제도의 실무 운용상 제문제,” 『경쟁법연구』, 제20호(2009), 286면.

133) 오행록, 앞의 논문, 114-115면.

134) 오행록, 앞의 논문, 115-116면.

4 이중처벌금지원칙 위반 여부

부당한 공동행위에 대한 행정제재로 부과되는 과징금액이 커지면서 형사처벌로서의 형벌과의 관계가 문제될 수 있다. 요컨대 이중처벌에 해당될 여지가 있는 것은 아닌지의 문제이다. 이는 결국 과징금이 ‘형벌’인지 여부, 즉 과징금의 법적성격과 관련된 쟁점이다.

우리나라 판례는 부당한 공동행위에 관한 과징금은 행정제재적 성격 이외에도 부당이득 환수의 목적이 있다고 보면서¹³⁵⁾ 특별히 부당한 공동행위의 경우에 이중처벌금지원칙 위반인지 여부를 판시한 적은 없다. 물론 다른 사안에서 대법원은 행정상 과징금이 위와 같은 법적 성격을 이유로 형벌과 병과될 수 있으며, 이중처벌금지원칙에 위반되는 것이 아니라고 판시한 바 있다.

한편, 일본에서는 종래부터 “과징금 제도는 카르텔에 의한 경제적 이득을 국가가 징수하는 것으로서 위반행위자가 그것을 그대로 보관·유지할 수 없게 하는 것에 의해서 사회적 공정을 확보함과 동시에 위반행위의 역지를 도모함으로써 카르텔금지 규정의 실효성을 확보하기 위한 행정상의 조치”로서 마련된 과징금은 단순히 ‘부당이득의 박탈’을 위한 것이기 때문에 형사벌과의 병과가 이중처벌 문제로 이어지지 않는 것으로 보았다. 다만, 일본은 2005년 독점금지법 개정으로 과징금과 벌금을 병과하는 경우에 벌금액의 1/2에 상당하는 금액이 과징금에서 공제되도록 규정이 신설되었다.¹³⁶⁾

과징금의 성격을 행정제재이자 부당이득환수로 보고 있는 우리 대법원의 태도와 일본의 사안을 바탕으로 살펴건대, 우리나라에서도 이중처벌금지원칙 위반이라고 볼 여지는 적을 것이다.

135) 대법원 2014.9.4. 선고 2012두22256 판결; 서울고법 2000.12.21. 선고 98누12651 판결 등 참조.

136) 손영화, 앞의 논문, 287면.

5 허위 정보제공자에 대한 제재 강화

자진신고제도가 공정거래위원회로부터 적발되어 제재를 피하기 곤란한 사업자가 다른 경쟁 사업자를 견제하기 위한 수단으로 거짓정보를 제공하는 등 악용될 가능성이 충분히 존재하고 있다는 현실을 고려하면, 외국 입법례(유럽연합의 경우 EC 규칙 1/2003 제23조 제1항에 따라 총 매출액 1% 이하의 과징금 처분을 받을 수 있도록 규정하고 있다.)를 참고하여 지위확인 취소 이외에도 별도의 과징금 내지 과태료를 부과하는 등의 조치를 취할 필요가 있다.¹³⁷⁾

고의로 허위의 진술을 하는 것이 아니라 사실을 확대하거나 과장하는 경우에는 오히려 공정거래위원회 측에서 사실관계가 왜곡된 것인지 파악조차하지 못하게 한다는 점에서 더욱 심각할 수 있다. 특히 부당한 공동행위의 밀행성이 강화되어 문서화된 핵심적 증거를 사실상 발견할 수 없게 되면서, 공정거래위원회는 임·직원의 진술 내지 증언에 의존할 수밖에 없게 되었다는 점에서 실무상 문제가 될 수 있다. 게다가 진술자가 의도치 않더라도 주관적인 기억에 기대어 자신에게 보다 유리한 측면을 강조하게 되어 결과적으로는 확대·과장된 진술을 할 가능성이 높다는 점을 고려하면 이는 단순히 제재를 통해 해결할 수 있는 영역이 아니라 할 것이다. 이와 관련된 개선방안을 찾는 것이 시급하다.¹³⁸⁾

6 제도의 남용가능성 통제

자진신고자 감면제도가 부당 공동행위 규제의 실효성을 제고하는 데 유의미한 기여를 하고 있다는 점에는 이견이 없다. 그러나 다른 사업자들을 배신한 자진신고자에 대한 ‘복수’를 위해 거짓으로 신고를 하는 등 악용의 우려가 크다는 지적이 있다. 특히 일단 최초로 신고를 하여 100% 감면을 받고, 경쟁사업자가 처벌되면 좋고 아니라도 상관없다는 식의 신고남발도 우려된다.¹³⁹⁾

137) 김현수 앞의 논문, 336면.

138) 박세민, 앞의 논문, 306-307.

139) 박성엽, 앞의 논문, 123면.

또한 감면의 혜택을 당해 관련시장에서 독점적 지위를 지닌 사업자가 누리고 있다는 사례들이 등장하면서, 제도 남용 가능성에 대해 고찰을 할 필요성이 제기되고 있다.¹⁴⁰⁾ 시장점유율 1위 사업자라는 이유로 감면 혜택에서 배제되는 규정이 없으며, 시장점유율이 1위라 하여 다른 사업자들에게 부당공동행위를 강요하지 않는 한 이를 문제 삼을 현행법상 근거는 없다. 즉 법적용에 있어서 제도의 오류를 지적하는 것은 아니다. 다만 그들이 감면혜택을 누리고 있는 것이 과연 당해 시장분야의 경쟁관계를 고려할 때 불공정한 것은 아닌지 문제될 수 있다는 것이다.

우리나라의 경우 대부분 독·과점 시장이 형성되어 있으며, 특히 시장지배적 지위에 있는 사업자의 경우 카르텔을 형성·해체함에 있어 우월한 지위에 있고, 공정거래위원회의 법집행에 대비하기 용이할 수 있다는 것을 염두에 둘 필요가 있다. 아울러 자진 신고자 감면제도는 카르텔에 가담한 사업자의 면책보다는 카르텔의 적발과 규제로 인해 기대되는 소비자 일반의 혜택이 크다는 점에서 정당성이 인정되는 것으로, 이때의 신고자에 대한 면책이 그 공정성을 상실하게 되면 제도의 정당성 자체가 흔들린다는 지적에 주목할 필요가 있다.¹⁴¹⁾ 따라서 제도적 의의의 상충은 그 조화를 통해 해결되어야 하며, 이러한 맥락에서 입법적 개선 방안이 논의되어야 한다는 의견이 힘을 얻게 된다.¹⁴²⁾

이와 같은 문제의 해결을 위해 감면의 조건에 피해자에 대한 보상을 두는 것 역시 검토될 수 있다. 물론 피해자 보상을 감면조건으로 하는 미국의 경우(Corporate Leniency Policy)를 참고할 수 있으나, 이와 같은 정책은 상반되는 감면제도의 의의, 즉 카르텔 규제의 실효성 제고와 범위반 사업자에 대한 공정한 제재 측면이 조화 가능하다는 점에서 평가받을 만 하다.¹⁴³⁾

140) 홍명수, 앞의 논문, 56면.

141) 홍명수, 앞의 논문, 57면.

142) 홍명수, 앞의 논문, 61면.

143) 홍명수, 앞의 논문, 61-62면.

자진신고자 감면제도의 국제 비교

1. 미국
2. 유럽연합
3. 일본
4. 베트남 주변국가의 제도

Chapter 5

자진신고자 감면제도의 국제 비교

세계적으로 보면 이미 경쟁법을 도입한 100여 개국 중 2013. 11. 현재 자진신고자 감면제도와 유사한 책임감면제도가 60여 개국에서 운영되고 있다.¹⁴⁴⁾ 각국의 경쟁당국은 대부분 자진신고자 감면제도를 운영하고 있다.¹⁴⁵⁾ 우리나라와 마찬가지로, 각국은 절차의 투명성과 예측가능성을 제고하여 자진신고에 대한 유인(incentive)을 강화하는 방향으로 제도를 정비해왔으며, 이와 같은 노력은 모두 큰 효과를 보았다. 다만 그 사법제도와 사회적 배경의 차이로 인한 세부적 차이가 존재한다.¹⁴⁶⁾

〈표 5-1〉 주요국 제도 비교¹⁴⁷⁾

	미국	유럽연합	일본	한국
조사협조자에 대한 혜택 여부	○(자동면제)	○(자동면제)	○(재량감면)	○(자동면제)
주도자에 대한 면제 여부	X	○	○	○
개인감면제도 운영 여부	○	X	X	X
개인신고자에게 포상금 지급여부	X	X	X	○

144) 최난설현, “일반논단: 국제카르텔 자진신고자 감면제도 집행의 문제점과 개선방향,” 『경쟁법연구』, 제 28권(2013), 93면.

145) 김재신, “기고문: 공동행위 자진신고 감면제도 평가와 개선방향,” 『경쟁법연구』, 제26권(2012), 382면.

146) 권남훈, 앞의 논문, 45면.

147) 김현수, 남재현, 앞의 논문, 22면.

1 미국

가. 연혁

1978년 자진신고자 감면제도를 최초로 고안하였으나 1993년까지 자진신고자 연평균 1건에 불과하였을 정도로 활용되지 못하고 있다가, 1993년 제도의 예측가능성과 투명성을 제고하여 대대적인 성공을 거두었다. 미국 법무부에 따르면 1997년에서 2002년 간 카르텔을 적발하여 부과한 벌금액 총 20억 달러 중 15억 달러가 자진신고자 감면제도를 바탕으로 이루어졌으며,¹⁴⁸⁾ 국제카르텔 적발은 90% 이상 위 제도를 통해 가능했다. 한편 미국은 1993년부터 추가감면제도(Amnesty Plus)를 도입하였으며, 적발된 국제카르텔 사건 중 50%는 추가감면제도로 밝혀졌다고 분석된다.¹⁴⁹⁾

현재 미국에서 시행 중인 자진신고자 감면제도는 기업감면제도(Corporate Leniency)와 개인감면제도(Leniency Policy for Individuals)로 구분될 수 있다.¹⁵⁰⁾ 또한 최근 2004년에는 카르텔에 대한 처벌수준을 높이는 한편, 자진신고자에 대해서는 민사상 손해배상 소송에서 협조적일 경우에 손해배상액을 피해액의 3배에서 1배로 축소하는 등 감면제도에 대한 유인을 강화는 방향으로 개편되었다.¹⁵¹⁾

〈표 5-2〉 미국 제도 개선 이전과 이후 비교¹⁵²⁾

	개선 이전	개선 이후
개선 사항	① 감면 대상자: 조사개시 이전 최초신고자 ② 카르텔의 성격 및 가담자의 역할, 강요 여부 등 경쟁당국이 여러 상황 고려하여 판단 ③ 손해배상을 했거나 할 의사가 있을 것	① 감면대상자: 조사개시 이전 최초신고자 또는 조사개시 이후 최초협조자 ② 불법행위 강요사실이 없을 것, 주도자가 아닐 것 ③ 가능하다면 손해배상을 할 것

148) 윤성운, 송준현, 앞의 논문, 267면.
 149) 김현수, 앞의 논문, 317면.
 150) 조현진, 앞의 논문, 168면.
 151) 김현수, 앞의 논문, 317면.
 152) 오행록, 앞의 논문, 98면.

나. 감면 요건 및 효과

1) 기업감면제도

최초로 자진신고한 사업자와 이에 참여한 개인은 면책되며 조사 개시 전 후로 요건이 다소 다르다.¹⁵³⁾

조사 개시 전에는 ① 경쟁당국이 자진신고 당시에 신고된 부당공동행위에 대한 정보를 갖지 않을 것, 즉 최초신고자일 것, ② 자진신고자는 당해 부당공동행위를 신속하고 유효하게 중단할 것, ③ 자진신고자는 솔직하고 완전하게 위법사실을 보고하고, 지속적으로 조사에 협조할 것, ④ 자진신고자는 개인이 아닌 사업자를 대표하는 지위에서 신고하였을 것, ⑤ 가능한 한 카르텔 인해 손해를 입은 경제주체에게 손해배상을 할 것, ⑥ 당해 부당공동행위를 주도하거나 다른 사업자에게 이를 강요하지 않았을 것을 요한다.¹⁵⁴⁾

조사 개시 후에는 위 요건 외에도 경쟁당국이 여러 제반사항을 고려하여 당해 기업에 관용을 보여주는 것이 불공정하지 않을 것이 요구된다. 또한 자진신고에 참여한 개인이라도 자동 면책되지 않고 개인감면제도에 의해 면책될 수 있을 뿐이다.¹⁵⁵⁾

위 ① 요건과 관련하여 만일 신고 당시 경쟁당국이 당해 부당공동행위에 대해 정보를 갖고 있어 최초신고자가 아닌 경우라 하더라도 그가 제출한 증거를 획득하지 않고 있는 경우에는 그를 최초신고자라고 여길 수 있다. 다만 나머지 ②에서 ⑤의 요건을 구비하고, 추가적으로 당해 부당 공동행위의 성질이나 자진신고자의 역할 등을 고려하여 그에게 감면혜택을 제공하는 것이 다른 사업자와의 관계에 있어 불공평하지 않은 경우일 것을 요한다.¹⁵⁶⁾

2) 개인감면제도

기업감면제도로 인해 함께 면책된 개인을 제외한 나머지 개인들도 다음과 같은 요건을 충족하는 경우에 기소재량 하에서 형벌이 면제될 수 있다. ① 조사개시 전 자진신고일 것, 이때 순위는 무관하며, ② 자진신고 당시에 경쟁당국은 위법행위 관련 정

153) 윤성운, 송준현, 앞의 논문, 268면.

154) 조현진, 앞의 논문, 168면; 오행록, 앞의 논문, 98면.

155) 오행록, 앞의 논문, 99면.

156) 조현진, 앞의 논문, 168-169면.

보를 획득하지 않았을 것, ③ 솔직하고 완전하게 위법사실을 보고하고, 지속적으로 조사에 협조할 것, ④ 당해 부당 공동행위를 주도하거나 다른 사업자에게 이를 강요하지 않았을 것이 그 요건이다.¹⁵⁷⁾

3) 절차

감면신청은 정식신청 뿐 아니라 간이신청(marker)이 가능하고, 신청의 방식 또한 제한이 없어 실무상 구두신청도 허용된다. 감면신청을 접수한 직원은 요건이 충족되었다고 판단되면 독점금지법상 형사집행(criminal enforcement)을 담당하는 부차관보(Deputy Assistant Attorney General)에게 보고하게 된다. 이때 접수직원이 요건 미달이라고 판단한 경우, 신청자는 위 부차관보에게 이의신청할 수 있다. 한편 자진신고자에 대한 면책은 법무부와 신고자 간의 조건부 감면협정을 체결하는 방식으로 이루어지며, 독점금지법상 부차관보가 협정 체결을 주도한다.¹⁵⁸⁾

4) Amnesty Plus 및 Penalty Plus 제도

미국은 하나의 자진신고로 그와 관련된 모든 카르텔을 일거에 해결하기 위해 Amnesty Plus 및 Penalty Plus 제도를 도입하였다. ① Amnesty Plus 제도란, ‘최초신고자’가 아니라는 이유로 감면대상에서 제외된 사업자가 당해 카르텔이 아닌 ‘다른 카르텔’에 관하여 증거를 제공한 경우 ‘당해 카르텔’에 대해서도 일정한 감면혜택을 인정하는 것을 말한다. 반면에 ② Penalty Plus 제도란, 카르텔 가담 여부에 대해 조사를 받고 있는 사업자가 다른 카르텔에 보고하지 않고 있다가 적발될 경우 제재를 가중시키는 제도를 의미한다.¹⁵⁹⁾

2

유럽연합

가. 개관

유럽연합의 경우, 1996년 자진신고자 감면제도를 첫 도입한 후 제도 활성화를 위해

157) 오행록, 앞의 논문, 99면.

158) 오행록, 앞의 논문, 99면.

159) 오행록, 앞의 논문, 100면.

2002년 제도를 전면 개선하였으며, 그 전체적인 방향은 1997년 미국의 제도 개선과 거의 동일하다. 즉, 면책대상자 요건을 명확히 실시하고 경쟁당국의 재량권을 축소시켜 제도의 예측가능성과 투명성을 높이고자 하였다.¹⁶⁰⁾ 또한 2006년에는 제도의 효율성을 증진시키기 위해 ① 제공해야 하는 정보의 종류 및 내용을 구체화하였고, ② 조사 협력의무 요건을 세부화하였으며 ③ 간이신청(marker) 제도를 도입하였고, ④ 신고자의 비밀을 보호하기 위한 규정들을 신설하는 등 개편을 하였다.¹⁶¹⁾

감면제도의 활용 정도를 살펴보면 1996년 이후 2002년 개정전까지 약 80건의 감면신청이 있었으나 대부분은 경쟁당국의 비공식 조사 착수 이후 이루어진 것이었고, 이 중 3개의 사업자만이 완전면제 받았다. 그러나 2002년 개정 이후 2005년까지 167건의 감면신청이 있었으며, 그 과반수가 조사 이전에 이루어졌으며, 대부분 완전면제혜택을 누렸다.¹⁶²⁾

나. 감면요건

유럽연합의 감면제도의 요건은 다음과 같다.

① 최초의 증거제공자일 것, 이때 증거 수준은 조사 개시 전이라면 경쟁당국의 표적수사가 가능할 정도의, 조사 개시 후라면 부당 공동행위임을 입증할 수 있을 정도일 것이 요구되며, ② 지속적으로 조사에 협조할 것, ③ 당해 공동행위를 중지할 것, ④ 다른 사업자에게 당해 공동행위를 강요한 바 없을 것,¹⁶³⁾ ⑤ 증거를 파기·조작·은닉하지 않았을 것, ⑥ 경쟁당국 이외의 자에게 감면신청의 사실을 누설하지 않았을 것¹⁶⁴⁾을 요한다.

조사 협조의무와 관련하여, 부당 공동행위에 참여한 사업자가 조건부 면제를 받은 후, 본격적인 조사가 착수되기 전 다른 사업자들에게 감면신청사실을 누설한 사안에서, EU 집행위원회는 조사협조의무 위반을 이유로 조건부 면제를 철회하였다. 하지만 당해 카르텔 입증에 실질적 기여 부분만은 인정하여 그에 상응하는 벌금을 감액한 사례가 있다.¹⁶⁵⁾

160) 오행록, 앞의 논문, 100면.

161) 김현수, 앞의 논문, 319-320면.

162) 김현수, 앞의 논문, 319면.

163) 조현진, 앞의 논문, 169면.

164) 김현수, 앞의 논문, 320-321면.

165) 조현진, 앞의 논문, 179면.

다. 효과

위 요건을 모두 구비한 사업자는 완전 면책된다. 유럽연합은 미국과 다르게 감면되는 자진신고자의 수에 제한을 두지 않고, 그 순서에 따라 감면되는 정도를 달리한다.¹⁶⁶⁾ 따라서 최초 증거를 제공하지 못한 사업자라 하더라도 당해 공동행위를 중단하고, 제출한 증거가 경쟁당국이 이미 갖고 있는 정보에 비추어 상당한 추가적인 가치를 갖고 있다면 첫 번째 자진신고자는 30-50%, 두 번째 자진신고자는 20-30%, 세 번째 및 그 이후의 자진신고자는 20% 미만의 수준으로 벌금이 감액될 수 있다.¹⁶⁷⁾

한편 EU규칙 1/2003 제23조 제3항과 EU의 과징금 지침에 따르면, EU 위원회는 개별 사안에서의 구체적 상황과 위반행위의 내용을 고려하여 과징금을 산정하고, 자진신고로 인한 감경 내지 면제는 다른 기타의 가중·감경사유를 모두 적용하여 최종과징금을 산정한 후에 반영된다. 즉, 과징금 산정에 있어 자진신고자의 감면사유는 별도로 고려되지 않는 것이다. 이는 임의적 감경 후의 과징금을 자진신고자에 대한 감면의 기준으로 삼고 있는 우리나라와 유사한 태도이다(감면고시 제17조).

라. 절차

사업자는 위원회의 경쟁담당 사무국(Directorate General for Competition)에 감면신청을 해야 하며, 정식신청 또는 간이신청이 가능하다. 또한 익명신청을 통해 감면요건 해당여부를 미리 확인할 수 있는 절차가 마련되어 있다. 신청을 접수받은 경쟁담당사무국에서는 신청접수 통지서면을 교부한다. 면제 요건이 충족되었다고 판단되는 경우 위원회는 조건부 면제를, 감경요건을 충족하는 경우에는 감경의사와 조건부로 감경 가능한 범위를 서면으로 통보한다.¹⁶⁸⁾

166) 오행록, 앞의 논문, 100-101면.

167) 조현진, 앞의 논문, 169면.

168) 오행록, 앞의 논문, 101면.

3

일본

가. 개관

2005년 독점금지법 개정으로 2006년부터 자진신고자 감면제도를 시행하였다. 조사개시 전후를 구분하고 있는 것은 다른 국가와 유사하나, 그 감면 정도에 큰 차이를 두고 있다는 특징이 있다.¹⁶⁹⁾ 자진신고의 본질이 ‘배신’이라 일본인들의 정서에 반한다는 이유로 큰 성과를 거두지 못할 것이라는 예측¹⁷⁰⁾과 달리 2006년부터 2008년까지 150건 이상의 사건들이 자진신고로 해결되었을 정도로 도입초부터 활발히 운영되고 있다.¹⁷¹⁾

나. 감면요건

자진신고 요건은 조사개시 전후 구분 없이 동일하며, 크게 ① 조사개시 시점 이후에는 위반행위를 중단할 것, ② 최초 신청 시부터 지속적으로 공정거래위원회의 요구에 따라 보고 내지 제출을 하고 그 내용은 허위가 아닐 것, ③ 다른 사업자에게 위반행위를 강요하거나 위반행위 중지를 방해하지 않았을 것으로 나타난다.¹⁷²⁾

다. 효과

조사개시 이전에 자진신고를 한 경우, 첫 번째 자진신고자는 과징금과 고발을 모두 면제하고, 두 번째 자진신고자는 과징금을 50%, 세 번째 자진신고자는 30%를 감경한다. 반면에 조사개시 이후에는 세 번째 조사협조자에 한하여 과징금을 30% 감경한다. 두 번째 이하의 자진신고자와 조사협조자의 형사처벌은 개별적으로 판단된다.¹⁷³⁾ 한편 우리나라와 마찬가지로 일본의 경쟁당국은 형사고발에 대하여 전속권한을 갖고 있다.¹⁷⁴⁾

169) 오행록, 앞의 논문, 102면.

170) 김현수, 앞의 논문, 324-325면.

171) 김나영, 김영산, 앞의 논문, 82면.

172) 오행록, 앞의 논문, 102면.

173) 오행록, 앞의 논문, 102면.

174) 김재신, 앞의 논문, 393면.

라. 절차

조사개시 전의 경우, 사업자는 감면신청을 하기 전에 사전신청으로 선순위 자진신고자가 있는지 여부를 확인할 수 있다. 감면신청은 간략한 내용을 적시한 감면신청서를 제출하고 공정거래위원회가 지정하는 기간 내에 상세한 보고서와 관련 자료를 제출하는 과정으로 진행된다. 보고서를 접수받은 공정거래위원회는 제출받았다는 통지를 해야 한다. 실무상 접수통지는 실질적으로 조건부 감면조건 확인과 유사하게 활용되고 있다. 조사가 개시된 후에는 공정거래위원회의 현장조사 후 15일 내에 감면신청을 하고, 간이한 신청절차 없이 곧바로 상세한 보고서와 자료를 제출해야한다는 차이가 있다.¹⁷⁵⁾

4 베트남 주변국가의 제도¹⁷⁶⁾

가. 싱가포르

1) 개관

싱가포르 경쟁법(조항 50B)은 싱가포르의 경쟁법제에 관한 기본규정이지만, 싱가포르 경쟁법(SCA)에는 자진신고자 감면정책을 명시적으로 규정하고 있지 않다. 경쟁법 제61조에 따르면 싱가포르 경쟁위원회(CCS)는 위원회가 경쟁법의 규정을 해석하고 효력을 부여하기 위한 방법으로 가이드라인을 발표할 수 있는 권한을 규정하고 있다. 이에 따라 싱가포르 경쟁위원회는 2016년에 자진신고자 감면제도에 관한 구체적인 내용을 담은 가이드라인을 발표하였다.

2016년 4월, 싱가포르 경쟁위원회는 보도 자료에서 10건 이상의 카르텔 사건을 조사 중이며 그 과정에서 35번 이상의 자진신고 신청이 있었고, 국제 카르텔 사안에서도 감면제도가 시행 중이라고 발표한 것을 볼 때, 싱가포르에서는 자진신고제도가 활발히 이용되고 있음을 알 수 있다.

175) 오행록, 앞의 논문, 102면; 손영화, 앞의 논문, 287면.

176) 베트남 주변국가의 제도에 관해서는 베트남 공동연구원인 Tran Thi Thanh Huyen 변호사가 작성한, “Researching the present state of laws and sub-regulations of the leniency program in neighboring countries of Vietnam and opinions on the course for making sub-law draft of the leniency program”을 요약하여 정리한 것임.

2) 감면요건 및 효과

싱가포르 경쟁위원회가 운용하는 자진신고자 감면제도는 감면신청자가 다음의 요건을 충족할 경우 행정제재의 완전한 면제를 받을 수 있다.

① 조사착수 전에 위원회에 카르텔 행위의 증거제출과 함께 신고한 경우, ② 신청자가 해당 카르텔 행위를 조직하였거나 타 기업에게 가담을 강요하지 않은 경우, ③ 위원회에게 해당 카르텔 행위의 존재를 입증할 충분한 정보가 없는 경우이다.

위원회가 경쟁법 제63조부터 제65조에 의거하여 조사권한을 행사하였을 때 조사가 착수된 것으로 간주된다. 이 경우 모든 감면신청자는 이하의 요건을 충족하여야 한다.

① 싱가포르 경쟁위원회에 카르텔 행위에 관련된 모든 유용한 정보와 서류, 증거, 조사에 착수할 수 있는 충분한 근거를 즉시 제공하여야 함. ② 조건 없이 해당 위반 행위를 인정하고 해당 행위가 싱가포르 내 경쟁을 방해, 제한 혹은 왜곡하는 등 경쟁에 미친 효과를 상세히 진술해야 함. ③ 관련 조사가 완료되어 위원회가 결정을 할 때까지 위원회에게 성실하게 협조하여야 함. ④ 위원회로부터 별도의 지시가 없는 경우, 카르텔 행위를 신고한 이후부터 그 행위에 대한 가담을 자제하여야 함.

싱가포르 경쟁위원회는 감면신청자에게 최대 100%의 금전적 제재를 감면할 수 있으나, 위원회가 이미 조사가 착수하게 되어 감면신청자가 완전 면제를 받을 수 없는 상황인 경우, 다음의 조건이 충족되면 역시 최대 100%까지 감면될 수 있다.

① 조사가 착수된 이후에 최초로 신고한 자일 것, ② 위원회가 위반결정에 필요한 충분한 정보를 확보하기 전에 정보를 제공할 것, ③ 위원회의 조사에 충분한 가치가 있는 정보일 것, ④ 신청자가 해당 카르텔 행위를 조직하거나 타 기업에게 가담을 강요한 자에 해당하지 않을 것, ⑤ 신청자가 그 외의 기타 일반적인 요건을 충족시키고 있을 것 등이 요건이다.

감면신청자가 최초로 신고한 자에 해당하지 않을 경우, 싱가포르 경쟁위원회가 위반 결정을 내리기 전에 유용한 정보를 제공하였거나 적극가담자 혹은 조직한 자에 해당하지 않는다면 제재조치의 최대 50%까지 감경이 허용된다. 그러나 감면의 정도는 싱가포르 경쟁위원회의 재량이며 위원회는 감면의 정도를 결정함에 있어 ① 신청자가 신고를 한 시기, ② 위원회가 이미 확보하고 있는 정보, ③ 제공된 정보의 내용을 고려한다.

싱가포르에서는 카르텔 가담자들이 첫 번째 시장에 대한 위원회에 조사에 협조할 뿐만 아니라 이와 다른 두 번째 시장에 대해서도 신고할 수 있도록 추가감면제도 (leniency plus programme)를 마련하고 있다.

3) 절차

싱가포르 경쟁위원회에 감면신청서를 제출하는 방법은 4가지다. ① 온라인 제출, ② 신청서류 및 관련서류의 이메일 제출, ③ 위원회에게 신청서류와 관련서류를 직접 우편으로 송부하는 방법, ④ 유선상으로 일정을 잡은 후 이루어지는 직접 대면 방법이다.

위원회는 최초 신고자에 대한 잠재적 순위표시제도(marker system)를 마련하고 있다. 최초 신청자가 신청 시 위원회에게 위반혐의와 관련된 모든 증거를 제공할 수 없는 경우, 해당 신청자는 감면신청 순위를 점하기 위하여 잠재적 순위표시를 요청할 수 있으며, 잠재적 순위 유지에 요구되는 우선 순위로 표시된 신청자가 관련 정보와 증거 제출을 완료한 경우 해당 카르텔에 대한 잠재적 순위표시제도는 종료된다.

나. 말레이시아

1) 개관

말레이시아 경쟁법(2010) 제41조는 ‘감면신청자가 경쟁법 제42조를 위반하였다고 인정할 경우 부과될 수 있는 행정제재의 최대 100%까지 감면될 수 있으며, 해당 신청자는 말레이시아 경쟁위원회에 정보와 협조를 제공할 것’을 규정하고 있다

말레이시아 경쟁위원회는 자진신고자 감면제도에 대한 가이드라인을 발표하였으며, 해당 가이드라인에서도 위 규정과 유사하게 ‘위원회의 감면정책은 자진신고자가 아직 위원회에서 적발하지 못한 카르텔에 가담하였다는 것을 인정하고 관련 정보와 협조를 제공할 경우, 해당 신청자는 부과될 수 있는 금전적 제재조치로부터 최대 100%까지 감면될 수 있다.’고 규정하고 있다

2) 감면요건

경쟁법과 감면제도에 대한 가이드라인에는 ‘감면신청자는 경쟁법 위반혐의를 받고 있는 행위와 관련된 정보를 제공하고 성실하게 협조하여야 한다. 감면신청자가 다음과 같은 모든 요건을 모두 이행하였을 때 감면이 이루어질 수 있다.’고 규정하고 있다.

그 요건으로는 ① 제41조의 조건: 동조 제4항 (2)에서 금지하고 있는 행위위반 가담 인정과 감면절차에서 상당한 협조제공; ② 중단 및 중지: 장래의 조사를 위하여 가담 상태를 유지하라는 위원회의 지시가 없는 이상, 자진신고자는 가담을 인정한 카르텔과 연관된 위반행위를 중단 및 중지하여야 함; ③ 완전한 공개: 자진신고자는 일체의 서류제출을 포함하여 카르텔 가담에 대하여 완전하고 진실하게 공개하여야 하며, 다른 위반 사항에 대하여 협조하는 경우 그 위반에 관한 내용을 공개하여야 함; ④ 지속적인 협조: 자진신고자는 카르텔과 관련된 근로자, 간부 또는 이사의 지원 등 위원회의 요청이 있을 경우 그 요청된 정보 혹은 기타의 지원을 자기 비용으로 신속하게 제공해야 함; ⑤ 문서: 자진신고자는 관련문서를 파기하지 않기로 동의하고, 조건부 감면이 이루어지기 전이나 이루어지고 있는 기간 동안 해당 문서가 파기되지 않는 것을 확실히 함; ⑥ 강요 및 협박: 자진신고자는 가담을 인정한 카르텔의 다른 가담자를 강요하거나 협박하지 않았다는 것을 확실히 함; ⑦ 비밀엄수: 자진신고자는 위원회의 허가 없이 감면제도 신청과 감면지위 취득, 혹은 그 조건을 공개할 수 없지만, 예외적으로 카르텔에 관련된 것이거나 법원명령의 준수여부와 관련된 법률자문을 구하려는 목적인 경우에는 공개가 허용되며 이 경우에도 그 사실을 위원회에 신속하게 알려야 함; ⑧ 조건부 감면의 취소: 위원회는 자진신고자가 조건부 감면의 조건들을 충족시키지 못할 경우 해당 자진신고자에게 그 감면을 취소한다고 통지하여야 함.

3) 효과

말레이시아 경쟁법에는 감면제도 효과에 관해 제41조 제2항 (a)에서 “자진신고자 감면제도는 다음의 경우에 따라 해당 기업에 대한 감면비율을 다르게 적용할 수 있다. a) 해당 기업이 위반행위를 한 자들 중 최초 신청자에 해당하는지 여부 b) 조사단계에서는 다음의 사항. i) 위반행위 가담의 인정, ii) 정보와 협조의 제공”으로 규정하고 있다. 즉 경쟁법에서는 감면제도가 적용될 수 있는 자격요건과 효과에 관해 명시적으로 규정하고 있지 않다. 또한 가이드라인에서도 위 규정과 유사하게 “카르텔을 조직하였거나 타 기업에게 해당 카르텔 행위에 가담하도록 강요를 한 기업에 대해서는 금전적 제재조치가 100%감면될 자격이 부여되지 않는다. 그러나 이에 해당하는 기업이 자진신고를 하는 경우도 여전히 감면의 대상자가 될 수 있다.”고 규정하고 있다.

4) 절차

말레이시아에서는 감면신청을 할 의향이 있는 자가 감면제도 적용가능성여부를 판

단하려고 할 경우, 말레이시아 경쟁위원회에 담당자에게 문의할 수 있다.

가이드라인에 따르면, 감면신청을 할 의향이 있는 자는 필요한 경우 자진신고 준비에 필요한 시간을 확보하고 다른 신청자들보다 시간적 우위를 점하기 위하여 잠재적 순위 표시를 신청할 수도 있다. 또한 감면제도의 적용대상이 되기 위한 요구조건도 문의할 수 있다. 신청자는 감면제도의 대상이 되어야 할 기업의 명칭, 위반을 판단할 수 있는 충분한 세부내용을 제출하여야 하며, 감면신청자는 잠재적 순위 표시를 한 일자로부터 30일 이내에 자진신고를 완료해야 한다.

베트남 개정 경쟁법의 개관 및 리니언시 제도에 관한 제언

1. 베트남 경쟁법의 연혁 및 최근 법 개정 상황
2. 2018년 개정 베트남 경쟁법의 주요 내용
3. 베트남의 카르텔 규제 법제
4. 자진신고자 감면제도의 효율적 집행을 위한 제언: 제도정착과 단계적 보완
5. 자진신고자 감면제도 운영의 일반적 절차
6. 베트남 부당한 공동행위 자진신고자에 대한 과징금 감면제도 운영규정(안)

Chapter 6

베트남 개정 경쟁법의 개관 및 리니언시 제도에 관한 제언¹⁷⁷⁾

1

베트남 경쟁법의 연혁 및 최근 법 개정 상황

가. 2004년 베트남 경쟁법의 제정과 주요 내용

1) 제정 과정과 목적

1990년대 후반 이후 베트남 경제는 새로운 정책과 경제관리체제를 토대로 상당한 발전을 이룰 수 있었다. 그러나 그와 동시에 시장에서의 경쟁이 심화되고 소비자 이익의 저해가 발생하는 등 시장질서를 왜곡하는 반경쟁 행위 역시 증가하였다. 이러한 상황에서 베트남 정부는 경쟁이 경제성장의 원동력이라는 점을 인식하였고, 공정한 경쟁 환경과 경쟁을 보장하기 위한 법적 기반의 마련을 위하여 경쟁제한적 행위를 규제하고 조정하기 위한 경쟁법을 제정하였다.¹⁷⁸⁾

1998년 12월 2일, 제10대 국회는 제4차 회의에서 결의 no.19/1998/QH10을 발효하여

177) 본 장은 이번 연구에 참여한 아래 베트남 현지 연구진들의 연구결과를 바탕으로 작성되었음.

- Le Van Binh (Professor, School of Law, Vietnam National University, Hanoi)
- Tran Quang Hong (Legal Researcher, Institute of Legal Science, Ministry of Justice)
- Tran Thi Thanh Huyen (Legal expert and Consultant at IDVN Law firm)

178) Le Van Binh, "Researching the analysis of the present status of the competition law enforcement, such as cartel restrictions", p.6: "In 2004 Vietnam adopted a comprehensive competition law in connection with (but not required by) its accession to the WTO. The primary purpose of adopting competition law was primarily to demonstrate to the world that Vietnam was committed to a market-based economic system that is interconnected internationally."

무역부장관(현 산업통상부장관)에게 경쟁 및 반독점 법률안 수립에 대한 권한을 부여하였다. 이후 4년간의 세계 각 국의 관련 제도 연구와 국내외 산업, 법률, 경제 전문가 등의 의견 수렴을 통해 2004년 12월 3일에 마련된 경쟁 관련 법률 no.27/2004/QH11 (이하 ‘경쟁법 2004’)이 2005년 7월 1일, 제11대 국회의 제6차 회의에서 통과되었다.¹⁷⁹⁾ 경쟁법 2004의 제정목적은 다음과 같다.¹⁸⁰⁾

- 국내시장이 개방되고 국제경제에 통합되는 과정에서, 경쟁을 제한하거나 경쟁을 잠재적으로 제한할 수 있는 행위에 대한 규제
- 기업의 정당한 권리보호, 불공정한 경쟁행위의 규제 및 소비자 이익의 보호
- 소유형태와 관계없이 모든 산업에서의 공정한 사업환경 조성 및 유지

2) 경쟁법 2004의 주요 내용과 평가

경쟁법 2004는 6개 장 123개 조문에 경쟁제한적 행위, 불공정한 경쟁행위(unfair competitive behaviours), 조사 등의 절차, 법 위반에 따른 조치를 규정한 실체법적, 절차법적 성격을 동시에 가진 법률이다.

- 경쟁법 2004의 수범자는 주로 사업자와 개인(이를 총칭하여 이하 ‘사업자’)이며, 제조업, 공공재 생산 및 서비스업, 국유기업, 베트남 내에서 활동하는 외국기업 등이 포함된다. 또한 경쟁법 2004는 베트남에서 운영되고 있는 사업자단체 (professional associations)를 그 적용대상으로 포섭하였다.
- 아울러 동법의 적용과 관련하여 법 제5조는 경쟁제한 및 불공정한 경쟁행위에 대해서는 동법이 다른 법률에 우선하여 적용된다고 규정하고 있다.
- 그리고 경쟁에 관한 규제와 관련하여 한 가지 유의하여야 할 점은, 경쟁상황에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 정부규제는 직접적으로 경쟁에 개입하는 것보다 반

179) Tran Quang Hong, “The history of Vietnam’s competition law, reasons for recent law amendments and the background of introduction of the leniency programme”, p.1; Le Van Binh, Ibid, pp.5-6, 8: “Provisions related to competition restriction agreements are in those competition laws: Competition Law 2004 (Law on Competition No. 27/2004/QH11); Decree no. 116/2005/ND-CP on detailing for implementation of a number of articles of the Competition Law 2004; Decree no. 71-2014-ND-CP implementing the Competition Law on dealing with breaches in the competition sector.”

180) Tran Quang Hong, Ibid., p.1: “Regulating behaviour which restrains or potentially restrains competition, especially when the domestic market opens and integrates into the global economy; Protecting the legitimate entrepreneurial rights of businesses, combating unfair competitive activities, protecting the consumers’ interests; Creating and maintaining a fair entrepreneurial environment for all businesses regardless of ownership form.”

경쟁적일 수 있다는 점이다. 이에 경쟁법 제6조는 허용되지 않는 국가의 규제행위를 열거하여 규정하고 있다.¹⁸¹⁾

- 경쟁법 2004 역시 외국의 경쟁법과 마찬가지로 카르텔, 시장지배적 지위 남용, 경제력 집중 등 잠재적인 모든 반경쟁적 행위(all potentially anti-competitive behaviour)에 대한 규제를 그 핵심으로 삼고 있다는 점에 있어서는 공통점을 찾을 수 있다.
- VCA(Vietnam Competition Authority)와 VCC(Vietnam Competition Council)는 독립적인 지위에서 각자의 기능과 역할을 수행하는 기관이다. VCA는 반경쟁 행위 조사, 불공정 경쟁행위에 대한 조사 권한을 가지고 있으며, VCC는 VCA가 조사한 반경쟁 행위에 관한 최종 처분을 내릴 권한이 부여되어 있다.¹⁸²⁾

경쟁법 2004는 경쟁에 영향을 미치는 근본적 문제들을 모두 다루고 있을 뿐만 아니라 소유형태와 상관없이 모든 기업을 수범자로 규정함으로써 상대적으로 현대화된 (relatively modern) 법률이라는 국내외적 평가를 받은 바 있다.¹⁸³⁾ 아울러 동법의 도입으로 인하여 베트남은 시장경제의 효율적 운영·보장에 결정적인 역할을 하여 경제

181) Article 6. Acts that State management agencies are prohibited from performing
State management agencies are prohibited from performing the following acts to prevent competition on the market:

1. To force enterprises, organizations or individuals to buy, sell goods, provide services to enterprises which are designated by these agencies, except for goods and services in the State-monopolized domains or in emergency cases prescribed by law;
2. To discriminate between enterprises;
3. To force professional associations or enterprises to align with one another with a view to precluding, restricting or preventing other enterprises from competing on the market;
4. Other acts that prevent lawful business activities of enterprises.

182) Le Van Binh, Ibid, pp.6-7: "In 2004 Vietnam adopted a comprehensive competition law in connection with (but not required by) its accession to the WTO. The primary purpose of adopting competition law was primarily to demonstrate to the world that Vietnam was committed to a market-based economic system that is interconnected internationally. That law established two competition authorities - the Viet Nam Competition Administrative Department (VCAD) which was renamed the Vietnamese Competition Authority (VCA) and the Vietnamese Competition Council (VCC). The VCA had a broad range of functions covering competition law and advocacy, consumer protection and trade remedy functions while the VCC had functions only in the area of competition law enforcement. In August 2017, the VCA was split into two agencies - the Viet Nam Competition and Consumer Authority (VCCA) which inherited the competition and consumer protection functions of the VCA and the Vietnam Trade Remedies Authority (VTRA) which inherited the VCA's trade remedies function. Because this occurred, much of the data and historic information in this report concerns the VCA as an entity rather than the VCCA."

183) Le Van Binh, Ibid, p.7 참고.

개혁 과정에서의 이정표를 세운 것으로 평가 받았다.

이에 경쟁법 2004는 시장경제의 헌법(Constitution of the market economy)으로서, 효율적인 시장경제를 위한 공정한 사업환경을 조성할 뿐만 아니라 기업과 소비자의 이익과 정당한 권리를 보호하기 위한 법적 수단이 될 것으로 기대되면서, 모든 산업과 관련 부문에서 동법의 시행이 중요하게 여겨졌다.¹⁸⁴⁾

나. 베트남 경쟁법의 개정 필요성

경쟁법 2004는 베트남 내에서 이루어지는 경쟁에 관한 공식적이고 일관된 법적 기초를 마련함에 있어서 이정표(milestone)와 같은 역할을 하였다. 그런데 법 시행 후 12년 이상 흘렀음에도 사회경제적인 변화, 국제적인 통합의 과정에서 기존 규정의 구체적 한계들이 노정됨에 따라,¹⁸⁵⁾ 법 집행의 효율을 증진시키고 실무적 요구들을 반영·해결하기 위하여 경쟁법 2004의 개정이 필요하였다.¹⁸⁶⁾

1) 경제통합과 국제적인 요구에 대한 대응

베트남이 참여하고 있는 모든 자유무역협정에서는 경제활동을 하는 자에 대한 공정 경쟁 지향 및 비차별적인 취급, 경쟁법 시행의 효율성과 효과, 투명성 증진에 관한 내용이 포함되어 있다. 경쟁법 2004는 국제적인 요구에 적절하게 대응하여야 할 뿐만 아니라 자유무역협정으로 인하여 주어질 수 있는 기회도 이용할 수 있도록 개정되어야 했다.

여러 국가들은 경쟁법을 경제와 시장의 불완전성 개선, 거래 및 무역 자유의 부정적인 요인들을 규제할 수 있는 정부차원의 수단으로 여기고 있다. 경쟁과 기타 경제정책, 특히 산업 및 무역정책과 산업규제 정책은 상호적으로 영향을 미치며 밀접하게 연관되어 있다. 따라서 경쟁정책이 효과적으로 시행되기 위해서는 국가경쟁력 향상에 상당한 영향을 주고 있는 다른 정책들의 역할도 중요하다.¹⁸⁷⁾ 베트남의 입장에서는 세계

184) Tran Quang Hong, Ibid., pp.1-2 참조.

185) Le Van Binh, Ibid, p.7 참고: "However, a number of features of the current system have significantly constrained, curtailed and slowed the contributions that competition policy could have made to the economy."

186) Le Van Binh, Ibid, pp.6-7.

187) Tran Quang Hong, Ibid., p.3: "The effective implementation of competition policy instruments, mainly through competition law enforcement, will complement other policies, making an important

경제 상황에 대한 예측 필요성과 베트남 경제에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 외국
의 자국보호 정책의 시행·유지로 인해 그 중요성은 강조되었다.

2) 사업환경에 대한 대응

경쟁법 2004가 수립되어 시행된 후 베트남 국내의 사업환경에 상당한 변화가 있었
다. 상이한 경제부문들이 서로 연계되는 과정에서 글로벌가치사슬(Global value chains)
이 형성되고 상품 및 서비스 제공이 다양한 국가와 지역에서도 이루어졌다. 게다가
'4.0 industrial revolution'은 기술의 혁신까지 수반하였다. 이와 같은 사업환경의 변화
로 인해 경쟁법 2004가 예상하지 못하였던 새로운 경쟁행위와 사업활동 방식이 나타
나기 시작하였다. 그리고 그 새로운 경쟁행위와 사업방식은 시장구조의 다양한 변화를
야기했을 뿐만 아니라 직접적인 영향을 미쳤다. 이러한 변화에 대응하기 위하여 경쟁
법 2004의 개정 필요성이 제기되었다.¹⁸⁸⁾

3) 경쟁법 2004의 규범적 한계

가) 베트남 경쟁법의 역외적용을 위한 법적 근거 마련 필요성

세계화와 시장개방화 추세에 따라 기업의 활동범위는 꾸준히 확대되어 왔으며, 그
결과 국외에서 이루어진 반경쟁행위가 베트남 국내에 영향을 주는 상황(이른바 effect
doctrine)이 발생하였다. 여러 국가에서는 이러한 상황에 대응하기 위하여 경쟁법이 국
외에서 이루어지는 반경쟁행위까지 규제할 수 있도록 그 적용범위를 확대하고 있다.
가령 베트남에서는 최근 베트남 외에서 이루어진 가격결정, 시장분할, 기업결합이 베트
남 경제에 영향을 준 사례도 있었다.

나) 카르텔 규제와 관련 규정

경쟁법 2004에서는 카르텔의 8 가지 유형을 열거하고 있었을 뿐 카르텔에 대한 정
의규정을 두지 않았다. 더군다나 열거된 유형은 당해 행위의 경제적 속성 또는 성격에
대한 고려없이 외관을 기준으로 구분된 것이었다. 또한 행위를 열거하는 방식으로 규
정되면서 사실상 경쟁제한적인 행위는 적용대상에서 제외되거나, 이와 반대로 경쟁에
영향을 주지 않는 합의가 금지되는 결과가 나타났다. 경쟁법 2004는 카르텔 금지의
형태로 (1) 당연 금지, (2) 카르텔 가담자들의 관련 시장점유율을 기준으로 한 금지로
구분되었다.¹⁸⁹⁾

contribution to the improvement of national competitiveness.”

188) Tran Quang Hong, Ibid., pp.3-4.

다) 경제력집중 규제에 대한 접근방식

경쟁법 2004 제18조는 기업결합의 당사자인 기업들의 시장점유율 합이 관련 시장의 50% 이상일 경우에 당해 기업결합은 허용되지 않는다고 규정하고 있다. 그리고 시장점유율 합이 30%에서 50%사이에 있는 경우, 해당 기업결합이 이루어지기 전에 주무관청에서 신고해야만 한다. 이는 단순히 시장점유율만을 기준으로 경제력집중(economic concentration) 여부를 판단함으로써 시장 및 경쟁상황에 대한 실제 영향을 반영하지 못하고, 사실상 경쟁을 억제하거나 제한하지 않는 행위를 금지하는 결과를 초래할 수 있어 비합리적이라는 비판에 직면할 수 있다.

또한 관련시장 내의 시장점유율만을 기준으로 할 경우, 수범자로서 기업결합 당사회사들의 기업결합 신고 여부에 대한 판단 역시 어려워질 수 있다.¹⁹⁰⁾

라) 불공정경쟁행위에 대한 관할권 중복의 문제

지적재산권법, 표시광고법과 같은 관련 법률에서도 불공정경쟁행위에 대한 규정을 두고 있다. 불공정행위가 상이한 법률에서 각각 규정됨에 따라 그 집행의 주무관청 또한 다양지면서 관할권이 중복되거나, 동일한 행위에 복수의 집행기관이 관할권을 주장할 가능성도 있었다.

마) 주무관청의 조직구조와 법적 지위

현재 베트남 경쟁법 집행의 주무관청으로는 VCA와 VCC이다. VCA는 경쟁제한 행위를 접수 및 조사할 권한이 있으며, 해당 행위의 처리에 관한 최종결정 권한은 VCC에게 부여되어 있다. 그러나 법 시행 후 현재까지 이러한 조직구조와 각 기관에게 주어진 법적 지위는 기관의 독립성 및 효율성적 운영을 보장하고 있지 못할 뿐만 아니라 국제적인 흐름에도 부합하지 않다는 지적이 있어 왔다.

세계 여러 경쟁당국은 이원적 체제, 즉 행정업무를 담당하는 기관 사법적 판단에 준하는 업무(조사 및 처리)를 담당하는 기관으로 나누어져 있다. 이러한 본질적 성격을

189) Tran Quang Hong, Ibid., p.4.

190) Tran Quang Hong, Ibid., pp.4-5: "In practice, since undertakings can only know and take responsibility for their revenue and turnover but cannot know the precise revenue and turnover of their competitors, they cannot determine their market share in the relevant market; it is difficult to tell whether they are in the case of prohibition or must give notice of the economic concentration."

고려하였을 때 경쟁 주무관청에게 가장 중요한 원칙은 ‘organisational and operational independence’이다. 주무관청이 경쟁보호를 위하여 공정한 방식으로 그 역할을 다하기 위해서는 다른 기관으로부터 독립성이 보장되어야 한다. 그러한 경우에만 경쟁 주무관청의 전문성, 통합성, 투명성, 책임성이 확보될 수 있을 것이다.¹⁹¹⁾

그러나 현재 VCA는 독립성이 보장된 법적 지위를 가지고 있지 않으며, 그로 인해 VCA는 그 역할과 기능을 수행함에 있어 많은 어려움을 겪고 있다. 가령 VCA의 업무 수행 상 장애로 작용하는 요소로 경쟁을 제한하고 있는 다른 국가기관에 대한 조사 및 조치, 자문, 중재, 경쟁법과 특별법 간의 충돌 등을 들 수 있다.

그리고 VCC(Vietnam Competition Council)는 국가기구로서의 지위가 명확하지 않다는 문제가 있다. VCC는 조직체계상 MOIT(Ministry of Industry and Trade)에 속한, 소위 ‘permanent advisory’로서 그 독립성의 보장이 어렵다. VCC는 장관과 부서장들로 구성되어 있으나, 해당 구성원들은 다양한 업무에 대한 권한을 가지고 있어 구성원이 속한 부서에 관한 사안에서 이익이 충돌로 인한 독립성과 객관성이 담보되지 않은 결정이 내려질 우려도 있다.¹⁹²⁾

또한 불합리한 사건처리절차로 인해 범위반 사건에 대한 최종 결정이 지체되고 제시된 내용이 산업발전의 속도에 부합되지 않는 결과를 초래하고 있다. 즉, 시장의 문제들을 시정하기 위한 정부의 시의적절한 개입이 어려워지는 현상이 발생하고 있다. 현행법에 따르면, VCC는 VCA로부터 사건을 이송 받은 후에만 해당 사안을 심의할 수 있으며, 30일 내에 심의하여 결정하여야 한다. 그러나 경쟁법 위반 사건들은 그 내용이 복잡하여 관련 서류가 수천 건에 이르며 VCA의 조사기간이 최대 300일에 이르고 있다. 이에 VCC는 정기적인 보고체계의 부재, 제한되어 있는 판단기한으로 인하여 결정을 내리기가 어려운 경우가 종종 발생한다. 이러한 상황에서 추가 조사를 이유로 불가피하게 사건을 환송 또는 최종 결정을 유예하거나, 절차를 연장하게 된다. 시행 후 현재까지 VCA와 VCC가 조사하여 심의까지 진행되었던 사안은 6개에 불과하며 그 중 추가조사가 필요하여 환송되었던 것이 4건이었다.¹⁹³⁾

191) Tran Quang Hong, Ibid., p.6.

192) Tran Quang Hong, Ibid., p.6: “Members of the Competition Council are ministerial and departmental representatives who hold multiple roles, which can lead to conflicts of interests, and compromise independence and objectivity in decision making, especially in cases involving the ministry or department which the council member represents.”

193) Tran Quang Hong, Ibid., pp.6-7.

그 외에도 VCC 구성원들이 맡고 있는 업무가 다양해서 경쟁 관련 업무가 언제나 우선순위에 있다고 볼 수 없다. 구성원 대부분은 장관급 및 부서장, VCC가 지정한 사무관들이다. 결국 구성원들은 자신의 본래 업무와 VCC 업무 중 어느 한 쪽에 치우칠 수밖에 없다. 경쟁법 위반 사안의 복잡성을 고려한다면, 이와 같은 문제적 상황을 유발시킬 수 있는 조직구성은 사건에 대한 집중과 시의적절한 조치를 위해 적절하지 않다.

결과적으로 경쟁법 2004는 다음과 같은 한계를 노정하고 있다.¹⁹⁴⁾

- 경쟁법 2004의 규정들은 현실에 부합하지 않거나 경제성장의 토대가 되는 공정한 경쟁환경 조성에 적절하지 않다.
- 베트남에서는 에너지, 의약, 유통, 소매 등과 같이 대규모 산업분야 및 경제에 중요한 역할을 하고 있는 시장에 부정적 영향을 미칠 우려가 있는 행위들이 상당수 존재하고 있음에도 불구하고 조사와 처분이 이루어진 사례가 여전히 적다.
- 경쟁법 2004의 경직된 규제(rigid regulations)로 인하여 조사와 처리절차가 불합리하고 법위반의 입증 과정에서 상당한 어려움이 발생하고 있다. 그리고 특히 카르텔과 경제력집중의 경쟁제한효과를 평가(assess the competition-restraining impact)하기 위한 구체적 체계나 기준이 마련되어 있지 않아서 관련 행위들을 방지하고 처리하는데 어려움이 있다.

194) Tran Quang Hong, Ibid., p.7.

2

2018년 개정 베트남 경쟁법의 주요 내용

경쟁에 관한 법률 no.23/2018/QH14(이하 “경쟁법 2018”)은 경쟁법 2004의 규범적 한계를 개선하고 경쟁규범에 관한 국제적 흐름과 실무적인 요구사항들을 반영하기 위한 목적으로 2018년 6월 12일에 통과되었다. 개정법은 경제적, 법적 관점의 통합(integration of economic thinking and legal thinking)에 기반하여 법집행의 효율성 증진에 초점을 맞추고 있고, 그 주요 내용은 다음과 같다.

가. 적용대상과 범위의 확대

경쟁법 2018은 법위반행위가 이루어진 장소와 무관하게 베트남 시장의 경쟁을 제한할 수 있는 반경쟁행위와 경제력집중을 규제하고 있다. 이러한 적용범위의 확대는 다음과 같은 목표를 가진다. (1) 법위반행위가 이루어진 장소와 상관없이 베트남 시장의 경쟁에 부정적인 영향을 미쳤거나 그와 같은 영향을 미칠 수 있는 모든 반경쟁행위를 조사하고 처리하는 법적 근거 마련을 통해 국내시장의 안정화 추구, (2) 경쟁당국이 경쟁법 위반 사건을 조사하고 처리함에 있어서 관련된 다른 국가와 협력할 수 있는 법적 근거 마련을 통해 양자 혹은 다자간 무역협정의 충실한 이행·촉진 그리고 경쟁법 2018은 NCC가 다른 국가의 경쟁당국과 협력하여 경쟁법 위반의 혐의가 있는 행위들에 대해 신속한 조사 및 처리를 허용하고 있다.¹⁹⁵⁾

또한 경쟁법 2018은 그 적용대상으로서 수범자에 ‘관련된 국내외 기관, 단체 및 개인’(relevant domestic and foreign agencies, organisations and individuals)을 포섭하였다. 이러한 적용대상 범위의 확대는 정부의 목표와 경제개발기본전략에 따라 창조성과 스타트업을 장려하며, 건강하고 평등하며 차별없는 사업환경을 조성하기 위하여 이루어졌다.

나. 허용되지 않는 국가기관의 행위 개정

경쟁법 2018은 허용되지 않는 국가기관의 행위(prohibited behaviours for state agencies)에 관한 기존 조항을 유지하면서 그 내용을 개정하였다. 결국 정부기관은 시

195) Tran Quang Hong, Ibid., p.8. 이때 협력의 범위에는 협의, 정보 및 서류교환, 베트남 법률과 베트남이 가입되어 있는 국제조약에 따른 기타 형태의 협력이 포함된다.

장에 경쟁을 제한하거나 방해할 수 있는 행위로 개입하여서는 아니된다. 국가기관은 경쟁저해를 초래할 수 있는 조치들을 취할 수 있는 권한을 남용할 가능성이 있으므로 이 규정은 반드시 요구된다. 국가기관은 특별한 지위에 있는 주체이기 때문에 경쟁법 2018에서는 제한되는 국가기관의 행위를 구체적으로 규정하고 있다.¹⁹⁶⁾

다. 카르텔 관련 규정 보완 및 효율적 집행을 위한 자진신고자 감면제도 도입

카르텔 관련 규정은 그 금지에 대한 접근방법을 확장·수정하는 방향으로 개정되었다. 경쟁법 2018은 특정 카르텔에 대한 금지여부를 결정하기 위한 요건으로 시장점유율 외에 문제의 행위가 상당한 경쟁제한효과를 야기하였거나 그러한 효과를 야기할 수 있는지 여부를 살펴보게 되었다. 그리고 상당한 경쟁제한효과(significant competition-restraining impact)를 야기하였거나 그러한 효과를 야기할 수 있는 수평적 카르텔은 물론 수직적 카르텔도 규제 대상으로 하고 있다. 아울러 카르텔의 적발과 조사가 용이해질 수 있도록 자진신고자 감면제도를 도입하였다.

라. 시장지배적 또는 독점적 지위의 보유 여부 판단을 위한 상당한 시장력 기준 추가

경쟁법 2018은 기업 또는 기업집단이 관련시장 내에서 지배적 지위를 점하고 있는지 여부를 판단하기 위한 기준으로 시장점유율 외의 고려 요소를 추가하였다. 이로써 해당 사업자의 시장력을 정확하게 파악하고 실제 시장의 경쟁상황이 반영될 것으로 기대되고 있다. 또한 지배적 또는 독점적 지위 남용을 규제하는 규정은 문제된 행위의

196) Tran Quang Hong, Ibid., p.8.

Article 8. Prohibited acts related to competition

1. State agencies are prohibited from performing the following acts to prevent competition on the market:
 - a) Forcing, requesting, recommending enterprises, organizations or individuals to or not to buy, sell specific products, provide services or from/to specific enterprises, except for products and services in state-monopolized domains or in emergency cases prescribed by law;
 - b) Discriminating among enterprises;
 - c) Forcing, requesting, recommending industry associations, social-occupational organizations or enterprises to associate with one another with a view to restrain competition on the market;
 - d) Taking advantage of their positions and powers to illegally intervene the competition.
2. Organizations, individuals are prohibited from providing information, mobilizing, encouraging, coercing or enabling enterprises to engage in anti-competitive practices or unfair competition.

결과와 효과를 평가함에 있어서 당해 행위의 본질적 속성과 성격이 반영될 수 있도록 개정되었다.

마. 경제력집중에 관한 규정개선을 위한 근본적인 접근방식의 변화

경쟁법 2018에서는 경제력집중(economic concentration)에 대한 규제에 근본적인 변화가 이루어졌다. 개정법은 시장점유율 50% 이상이라는 기존의 요건 대신 경제제한 효과를 야기하였거나, 잠재적으로 상당한 경쟁제한적 효과를 야기할 수 있는 경우에 기업결합을 허용하지 않게 되면서, 시장에 부정적인 효과를 발생시키지 않는 경우 해당 시장결합이 허용된다.

경쟁법 2018은 이를 통해 경제력집중의 긍정적인 측면을 인정하고 기업에 있어서 그에 기반한 경제성장을 허용하는 등 진보적인 입장을 취하고 있다. 결국 정부는 부정적이지 않은 기업결합 등은 허용하고, 경쟁상황에 위협이 될 수 있는 경우에 한하여 규제하게 된다.¹⁹⁷⁾

바. 불공정경쟁에 대한 규정 개선

경쟁법 2018은 법체계상 일관성(consistency)을 고려하여 다른 법률에서도 명시하고 있는 불공정경쟁행위(unfair competition practices)에 대한 규정은 삭제하고, 새로운 불공정경쟁행위를 추가하였다. 결과적으로 특정한 불공정경쟁행위에 대한 다른 법률의 규정과 경쟁법 2018의 규정과 다를 경우, 다른 법이 적용된다고 규정하고 있다.¹⁹⁸⁾

197) Tran Quang Hong, Ibid., pp.9-10: “Enterprises that satisfy the conditions prescribed by the Law on Competition 2018 must notify economic concentrations prior to participating in such activities. The National Competition Commission shall exercise control through ex ante appraisals and is empowered in assessment exercise to promptly prevent the anti-competitive effects that economic concentrations can create. After reviewing and evaluating, the National Competition Committee shall allow an economic concentration if it does not or has no potential to cause significant competition-restraining impact on the market, or if the economic concentration is conducted under certain conditions (with appropriate remedies).”

198) Tran Quang Hong, Ibid., p.10.

사. 집행 강화를 위한 집행기관의 재구성

경쟁법 2018은 이전의 경쟁당국인 VCA와 VCC를 재구성하여 NCC를 설립하였다. NCC의 설립은 경쟁당국의 집행력 강화에 중요한 의미가 있다. 경쟁당국의 단일화는 세계적 추세에 부합하며, 베트남 경제상황이나 사회주의에 기반을 둔 시장경쟁 개선을 위한 정부 가이드라인과 정책의 효과적 실행에도 도움이 될 수 있다.

경쟁법 2018은 NCC의 형태, 기능, 권한을 규정하여 업무수행에 관한 지위와 독립성을 보장하고 그 역할을 강화시키고 있다. NCC의 권한범위가 확대된 만큼 그 역할도 커진 것으로 여겨지고 있다. NCC는 절차과정에서 경쟁법 위반에 대한 조사 및 결정, 후속조치 뿐만 아니라 최종결정에 대한 이의처리에 이르기까지 경쟁과 관련된 모든 활동을 수행한다.¹⁹⁹⁾

아. 사건처리 절차에 관한 규정 개선

경쟁법 2018에서 절차에 대한 규정은 범위반의 적발, 조사부터 이의처리에 이르는 과정을 각 단계로 나누어 정의하고 각 단계별로 소요되는 시간을 단축하는 등의 형태로 개정되었다. 이와 동시에 절차담당 부서와 사무관의 기능, 업무, 권한과 행위위반자의 절차상 권리와 의무를 명확하게 정의하였다.²⁰⁰⁾

3 베트남의 카르텔 규제 법제

가. 경쟁법 2004의 카르텔 규정 집행결과

경쟁법 2004은 시장경제의 효율적인 운영과 동등한 사업환경을 보장할 수 있는 법 적기초가 될 것으로 기대되었다. 그로부터 12년이 지난 지금, 경쟁법 2004의 카르텔 규정에 의거하여 이루어진 집행들은 소기의 결과를 달성하였다고 할 수 있다.

199) Tran Quang Hong, Ibid., p.10: "In competition proceedings, the National Competition Commission is the agency that conducts all activities from discovery and investigation to handling violations of competition law and resolving complaints regarding the decision on the competition case."

200) Tran Quang Hong, Ibid., pp.10-11.

카르텔 관련 규정 중 법 제8조 제1항의 ‘직접적이거나 간접적으로 상품이나 서비스의 가격을 결정하는 합의’, 해당 행위의 금지 규정인 동법 제9조 제2항, 그리고 가격결정 카르텔의 조사 및 처리절차에 관한 규정들은 비교적 효과적으로 시행되고 있다. 경쟁법 시행 후 현재까지 6건의 경쟁제한 사안들이 다루어 졌으며, 그 중 2건은 카르텔 사안으로 하나는 19개의 손해보험사 간에 이루어진 자동차보험료 결정 행위이고, 다른 하나는 Khanh Hoa지역 14개의 손해보험지사 간에 이루어진 학생보험료에 관한 사안이었다.

법위반의 증거 측면에서, 위의 두 사건에서 나타나는 일반적인 특징은 해당 기업들이 경쟁법에 대한 인식이 부족하여 이와 같은 반경쟁행위를 하였다는 것이다. 따라서 이에 가담하였던 기업들은 서면으로 된 합의서에 서명한 후 해당 합의가 실제로도 존중되고 이행될 수 있도록 해당 합의를 인터넷과 협회의 홈페이지에 공개적으로 올리기도 하였다.

위의 사안들은 2009년부터 2011년까지 경쟁당국에 의하여 조사되고 처리되었으며, 그 결과가 발표됨에 따라 카르텔에 대한 기업과 대중들의 인식이 제고될 수 있었다.

2011년 이후 카르텔이 조사대상이 되었던 사안이 없었다. 이는 시장에서 카르텔이 더 이상 존재하지 않는다는 것을 의미하는 것은 아니었다. 최근 대중매체에서 가스, 시멘트, 사탕수수 등의 부문에서 판매가격 인상 혹은 시장분할을 위하여 기업들 간의 카르텔이 이루어졌을 가능성에 대한 반복적 보도가 있었다. 공공의 관심이 쏟아지자, VCA는 법위반의 증거를 확인하기 위해 조사에 착수하였고, 2017년 말 VCA는 총 92건의 사전절차조사(pre-procedural investigations)를 실시하였고, 그 중 44건에서 카르텔 가능성이 있다고 발표하였다. 이것은 총 사전절차조사 사건의 약 48%에 해당하는 수치였다.

집행의 결과 측면에서만 보면 관련 규정들은 이미 경쟁환경에 긍정적인 영향을 미치고 있었다. 그와 동시에 경쟁법에 대한 기업의 인식 역시 상당히 제고되었다. 특히 위의 사례에서 경쟁당국이 조사결정을 발표한 후에 각 사업자협회는 자신의 회원사에 카르텔 행위를 중지하라는 요청서를 발송하였다. 또한 몇몇 기업들은 대리점과 자회사에게 새로운 요율 적용을 중단하라고 지시하기도 했으며, 카르텔 전후의 가격 차액만큼을 소비자에게 보상한 기업들도 있었다. 그리고 카르텔 참여 기업과 협회는 카르텔이 경쟁법을 직접적으로 위반하는 행위로서 엄격하게 다루어질 것이라는 점을 인식하고 조사과정에서 정보와 증거를 제출하며 조사에 성실하게 협조하는 태도를 보였다.

그러나 이와 같은 소기의 성과에도 불구하고 법규범 자체에 경쟁당국의 법집행의 장애요인이 존재하고 이는 기업의 입장에서 법준수의 장애요인으로 작용할 수 있었다. 이는 현재까지 카르텔 조사, 처리의 사례가 극히 적다는 것을 통하여 확인된다. 결과적으로 경쟁법은 여전히 산업과 기업들의 실제 경쟁의 모습을 반영하지 못하는 문제점을 지니고 있다고 할 수 있다. 201)

나. 경쟁법 2004 규정의 문제점

1) 정의 및 행위 구분에 관한 규정의 문제점

현재 베트남 경쟁법에서는 경쟁제한을 합의하는 행위에 대한 정의나 일반규정이 마련되어 있지 않다. 현행 규정에서는 외형적 형태를 기준으로 몇몇 유형이 명시되어 있을 뿐이어서, 고도화 되고 복잡하게 이루어진 새로운 사업활동 유형은 행위범위에서 제외되어 있다. 가령 ‘floor, ceiling price fixing agreement; agreement to increase prices or lower prices (not only at specific level) ...’ 등은 경쟁제한적 성격을 띠는 합의들이지만 아직 규제대상에 포함되어 있지 않다. 사업활동, 전략은 보다 더 복잡하고 다양한 형태를 띠고 있지만, 현재의 경직된 접근방식은 집행기관의 조사와 처리를 보다 어렵게 만들고 있다.

2) 금지 규정에 관한 문제점

가) 경쟁법 제9조의 이원적 금지유형에 따라 경쟁제한의 합의를 유형화하는 것은 적절하지 않다.

특히, 가격결정, 생산제한, 시장분할에 관한 담합은 명백한 반경쟁적 속성을 띠는 것으로 경쟁원리를 심각하게 위반하며, 가격과 생산 등 핵심적 시장요소(market factors)에 직접적인 영향을 주고 있다. 따라서 세계 여러 경쟁당국의 일관된 입장에 따라 이와 같은 합의는 모든 사안에서 무조건적으로 금지되며 어떠한 면제도 허용되지 않는다.

그러나 금지대상에 해당하는 경쟁제한적 합의를 규정하고 있는 경쟁법 제9조 제2항에 따르면, 가격결정, 시장분할 및 생산제한 행위(경쟁법 제8조 제1항, 제2항, 제3항)는 가담자들의 관련 시장점유율 총합이 30%이상인 경우에만 금지되고 있다.

201) Tran Quang Hong, Ibid., pp.12-13.

이 규정은 상당히 중대하게 경쟁을 제한하고 있는 합의에 해당하여도 가담자의 관련 시장점유율 총합이 30%미만일 경우 해당 합의는 여전히 허용된다는 의미이기도 하다. 결국 이러한 합의는 지속적으로 시장의 상품과 서비스 가격상승의 원인이 될 수 있다. 이 경우 시장점유율은 시장지배력을 완전하고 정확하게 반영하지 못한다는 한계가 있다.²⁰²⁾

나) 시장점유율만을 기준으로 금지의 단계가 이원화되는 것은 법집행과 경쟁제한적 합의에 대한 규제 절차상 적절하지 않다.

경쟁제한적 합의에 대한 차별화된 금지는 해당 행위가 가지고 있는 경쟁제한의 속성, 당해 시장의 경쟁요소(competition factors)에 직접적이거나 간접적으로 영향을 미친 정도와 성격을 고려한다는 것을 의미한다. 시장점유율은 경쟁제한적 합의가 이루어진 경우 시장구조, 진입장벽, 소비자 구매력 등 당해 행위가 시장에 미친 영향의 범위와 정도를 간접적으로 반영하기 위한 평가 기준 중 하나일 뿐이다.

또한 관련된 시장의 구조가 상이하고, 기업의 사업활동이 각각 다른 부문에서 이루어지고 있다면 점유율은 각 시장 별로 산정하게 된다. 따라서 기업의 시장지배력의 판단기준을 시장점유율에 의존하는 것은 일정한 한계가 있다. 따라서 총 시장점유율 30%가 금지의 차별화를 위한 기준으로 이용될 경우 시장점유율이 포괄적으로 산정되지 않으면서, 경직되고 현실에 부합하지 않는 평가가 이루어질 우려가 있다.

3) 감면에 관한 문제점

가) 현행법상 감면이 되는 합의의 범위가 적절하지 않다.

앞서 언급한 가격결정, 시장분할, 생산제한에 관한 합의들은 경쟁을 제한할 뿐만 아니라 경쟁원리를 중대하게 침해하는 행위에 해당한다. 이러한 합의들은 예외조항 없이 매우 엄격하게 법적용이 이루어져야 한다. 그러나 경쟁법에서는 이러한 행위들이 동법 제10조 제1항의 요건들을 충족하고 있는 경우 일정기간동안 감면이 허용될 수 있다고 규정하고 있다.

나) 경쟁제한적 합의에 대한 제재 감면결정에 관한 기간규정을 두고 있지 않다.

경쟁법 제10조에 따르면 경쟁제한적 합의에 대한 제재의 감면은 일정한 기간 내에

202) Tran Quang Hong, Ibid., pp.13-14.

서 이루어진다고 규정하고 있다. 그 기간이 도과하게 되면 감면요건을 충족시키지 못하게 되는 것이다. 경쟁당국이 서류를 접수받고 감면결정을 하면서 해당 감면의 기간을 제시할 수 있다. 그러나 기간에 관한 규정이 없기 때문에 감면기간을 결정할 수 있는 근거가 부족하다.

다) 경쟁제한적 합의의 금지규정이 가격합의에 대한 감면 인정 규정과 배치되고 있다.

특히, 경쟁법 제8조 제1항 및 제9조 제2항에서 규정하고 있는 “상품이나 서비스 가격을 직접적 혹은 간접적으로 결정하는 합의’행위는 감면의 대상이 될 수 있다. 그러나 경쟁법 제10조 제1항은 “영업, 운송, 지불조건을 표준화하지만 가격 혹은 가격에 관한 요소와 관련이 없는 조건(경쟁법 제10조 제1항)’을 감면의 요건으로 포함하고 있다. 이러한 모순은 집행과정에서 상당한 어려움을 유발한다.²⁰³⁾

4) 제재에 관한 문제점

가) 금전적 제재의 수준이 총매출(total revenue) 기준으로 결정되는 것은 불합리하다.

경쟁제한 사례를 통하여, 경쟁당국의 결정에 대하여 제기되었던 모든 이의와 불복은 금전적 제재조치의 수준이 총매출 기준으로 산정되었다는 점과 관련되어 있다는 사실을 확인할 수 있다. 비록 경쟁법 규정에 따라 이러한 이의 내지 불복은 인정되지 않았지만, 이러한 법상 기준이 그 행위로 인한 효과의 정도에는 부합하지 않을 수 있음을 알 수 있다.

경쟁당국은 위반행위가 있던 시점의 직전회계연도의 총매출의 최대 10% 범위 내에서 금전적 제재의 수준을 결정할 수 있었지만 실제로는 0.0x%와 같이 낮은 수준의 제재를 가하였다. 어느 위반행위가 50-10%의 제재조치의 대상이 되었을 경우, 그 행위에 대해서는 5%의 제재가 이루어져만 한다는 주장도 제기되었다. 금전적 제재로 인하여 해당 기업이 파산하는 경우도 있을 수 있지만, 이러한 결과는 경쟁법의 목표인 경쟁보호에 반하는 것이기 때문에 사실상 그러한 상황은 나타나지 않았다. 다수의 국가들은 비례원칙의 측면에서 시장에 영향을 준 관련 매출액(turnover in relevant market or affected market)을 기준으로 제재를 취하는 입장을 취하는 동시에 문제 행위가 이루어졌던 기간도 고려하고 있다. 가령 어느 기업의 범위반행위가 5년간 이루어졌다면, 경쟁당국은 해당 기업에 대한 금전적 제재의 수준을 결정하기 위한 목적으로 해당 기업의 총매출액을 파악할 수 있다. 이러한 방법 외에도 많은 국가들에서는 범위반행위

203) Tran Quang Hong, Ibid., pp.14-15.

가 이루어졌던 기간 중 최대 3년 내에서 산정대상이 되는 기간을 정하고 그 기간 동안의 총 매출액을 기준으로 제재를 가하거나(일본의 경우), 혹은 산정대상이 되는 기간을 1년마다 나누어 각 연도마다 해당 회계연도의 총수익 10%를 초과하지 않는 범위 안에서 각각 제재할 수 있다.²⁰⁴⁾

나) 경쟁제한적 합의에 관한 규정위반을 이유로 금전적 제재의 수준을 결정할 근거가 부족하다.

법률상 가해질 수 있는 금전적 제재의 수준은 0-5%, 5-10%로만 규정되어 있지만, 이 규정이 결정에 관한 원칙으로 작용한다고 보기에는 어렵다. 이에 VCA와 VCC는 구체적인 제재수준을 결정하기가 더욱 어려워지며, 최종적으로 내려진 결정에 대해서도 많은 논란이 생긴다. 반면, 제재의 수준을 어느 정도 특정할 수 있는 법적 근거가 미비되어 있어서 위반처리의 투명성에 대한 기업의 우려가 발생하고 있다.²⁰⁵⁾

다) 법위반행위자(개인)에 대한 제재형태 및 강도를 규정하고 있지 않다.

법위반에 대한 처리규정에서는 위반행위를 한 자(개인)에 대한 제재의 형태나 강도에 대한 내용(벌금 혹은 징역)을 마련해놓고 있지 않다. 경쟁제한 합의는 기업경영자들이나 관리자들로부터 나온 생각일 것이다. 기업에게만 엄격한 제재를 가하게 된다면, 그로 인하여 기업이 파산하여 근로자들의 삶에 큰 영향을 가하게 되지만 정작 그러한 위반행위를 한 자는 법적 책임으로부터 자유롭게 된다.²⁰⁶⁾

라) 사업자단체에 대한 제재 규정을 두고 있지 않다.

현재 베트남에서 활동하고 있는 크고 작은 수천 개의 사업자단체(professional associations)는 정보교환, 미팅주선, 합의안 작성 등의 행위에 많은 도움을 주고 있다. 사업자단체는 경쟁법 제2조에 따른 법적용 대상에 해당하지만, 법위반 시 제재를 가할 수 있는 근거가 마련되어 있지 않다. 경쟁법에 대한 기업과 단체의 인식이 아직 낮은 측면에서 단체나 협회에게도 위반에 따른 제재를 가하지 않으면 경쟁제한적 행위에 대한 억제 효과가 감소하게 될 것이다.²⁰⁷⁾

204) Tran Quang Hong, Ibid., p.15.

205) Tran Quang Hong, Ibid., pp.15-16.

206) Tran Quang Hong, Ibid., p.16.

207) Tran Quang Hong, Ibid., p.16.

마) 추가제재 및 후속조치에 법위반 기업에 대한 억제와 교육의 목적이 반영되지 않을 수 있다.

현행법에서 위반에 따른 추가제재와 후속조치(additional sanctions and remedy measures)로 (1) 위반행위로 인해 취득한 모든 이익과 증거물 환수, (2) 계약 혹은 거래상 위법적인 조항 삭제와 같은 내용을 포함하고 있다. 경쟁제한적 합의의 특성상, 기업들은 전화, 이메일, 약정 등 다양한 형태로 이루어진 서면 혹은 구두 등을 통하여 합의할 수 있다. 따라서 현행법에서 추가제재 및 후속조치로 ‘계약 혹은 거래상 위법한 조항 삭제’만을 두고 있는 것은 현실적으로 다양하게 이루어지는 합의의 형태에 대하여 광범위하게 적용하기가 어렵다. 반면 추가제재와 후속조치는 국제적 경쟁법 집행 기관(International Competition Law Enforcing Agencies)에서도 중요하게 여기고 있다.

다. 카르텔 관련 규정의 개정 및 자진신고자 감면제도의 도입 필요성

상술하였던 바와 같이, 경쟁법 2004에서 카르텔 규정은 집행의 측면에서 소기의 성과를 거둘 수 있었지만, 여전히 조사·처리되었던 카르텔 사건의 수는 적었으며 실제 시장의 경쟁상황을 반영하지 못하고 있었다. 그리고 경쟁당국의 법적 지위와 조직구성, 인적자원 부족 등의 문제로 인하여 법집행 상의 한계가 있었다.

2018년 법 개정과정에서 무엇보다 주목받은 것이 자진신고자 감면제도였다. 이미 시장에서 상품이나 서비스의 판매가격을 올리고 구매가격을 낮추거나 시장을 분할하는 징후들이 쉽게 포착되고 있었다. 그러나 VCA가 조사에 착수할 수 있을 정도의 근거와 증거는 부족했다.

전 세계 많은 국가들에서는 경쟁당국에 직권조사권한을 부여하거나 적발 및 증거수집을 위한 자진신고자 감면제도를 운영하고 있었지만, VCA가 경쟁법 2004 하에서 이러한 증거를 수집할 수 있는 권한은 상대적으로 제한되어 있었다.

자진신고자 감면제도는 경쟁법을 위반하였지만 이 후 경쟁당국에 협조한 기업들에게 제재조치를 감면해주고 있다. 따라서 이 정책의 핵심은 감면의 정도가 상당한 수준에 이르러야 한다는 것에 있다. 이러한 점에서 감면제도는 베트남 형법상 사면제도와 유사하지만, 그 적용범위가 넓고 감면의 정도도 다양하게 이루어질 수 있다는 점에서 구별된다.²⁰⁸⁾

감면정책은 경쟁당국에 해당 카르텔과 관련하여 상당한 가치가 있는 증거를 제공한 가담기업에게 적용된다. 실제로 대부분의 카르텔 사례는 자진신고자 감면제도에 의하여 적발되어 왔다.²⁰⁹⁾

현행 베트남 경쟁법에는 자진신고자 감면에 관하 규정을 두고 있지 않다. 카르텔에 대한 조사는 주로 직권으로 조사한 정보나 언론매체와 같은 제3자로부터 받은 도움에 의존하고 있다. 현행법에서는 기업에 대한 정상참작 사유를 규정하고 있지만, 시행 후 10년간 이 규정이 조사 및 적발에 유용하게 활용되었던 적은 없다. 따라서 자진신고를 유도하고 이와 동시에 카르텔 해체 압박을 가하기 위한 자진신고자 감면제도를 도입할 필요가 있다.

라. 개정 경쟁법 상 카르텔 규제

1) 경쟁제한적 합의의 정의와 구체적 행위유형

경쟁법 2018에서 ‘competition restriction agreement’의 개념은 동법 제3조 제4항에 의하여 보완되고 있다.

4. “Anti-competitive agreement” means arrangements made by parties in any form, which causes or may cause anti-competitive effects.

이에 따르면 “경쟁제한적 합의는 당사자 간에 이루어진 경쟁제한 효과를 발생시키거나 그러한 효과를 발생시킬 수 있는 형태 여하를 불문한 합의”라고 정의되고 있다.

3. “Anti-competitive effects” means the effect of eliminating, reducing, distorting or deterring competition on the market.

또한 동조 제3항에 “경쟁제한적 효과”를 정의함으로써 경쟁제한적 합의의 개념적 이해를 돕고 있다.

208) 양자의 구분과 관련하여 Tran Quang Hong, Ibid., p.19 참조.

209) Tran Quang Hong, Ibid., p.18: JFTC의 자진신고자 감면제도 운영 실적에 대하여 참고.

2) 경쟁제한적 합의의 구체적 유형

아울러 동법 제11조는 경쟁제한 합의행위의 유형에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

1. 상품 혹은 서비스 가격을 직접적이거나 간접적으로 결정하는 합의
2. 유통소비, 소비자시장, 상품의 조달, 서비스 공급에 관한 합의
3. 품질의 제한 혹은 통제, 생산량, 상품이나 서비스 제공의 구매 혹은 판매구매에 관한 합의
4. 상품이나 서비스 공급에 대한 입찰에 참여하여 하나 이상의 지정된 당사자로 결정하여 해당 당사자에게 낙찰되도록 하는 합의
5. 타 기업의 시장진입 혹은 기업개발을 막거나 제한 혹은 허용하지 하는 합의
6. 합의 당사자가 아닌 타 기업을 시장에서 퇴출시키는 합의
7. 기술 혹은 기술개발과 투자를 제한하는 합의
8. 타 기업에게 상품이나 서비스 구매계약, 혹은 판매계약에 관한 조건을 부과하거나, 타 기업에게 이러한 유형의 계약을 직접 체결할 수 없는 의무를 수용하도록 강요하는 합의
9. 합의에 가담하지 않은 기업과의 거래를 제한하는 합의
10. 합의에 가담하지 않은 기업과의 소비시장, 상품과 서비스 조달을 제한하는 합의
11. 반경쟁 효과를 야기하거나 그러한 효과를 야기할 수 있는 기타의 합의

3) 법위반 행위에 대한 제재

가) 위반처리에 관한 원칙

경쟁법 2018 제110조 제1항은 경쟁법 위반 기업은 그 위반의 속성과 심각성에 따라 행정벌을 포함한 제재, 형사소추의 대상이 되며, 국익, 집단과 개인의 이익과 정당한 권리에 손해를 가하였을 경우 법률에 따라 배상하여야 한다고 규정하고 있다.²¹⁰⁾

나) 제재 유형

경쟁법 2018에서 규정하고 있는 제재는 다음과 같다.

210) Tran Quang Hong, Ibid., p.21: "According to clause 1 Article 110 the Competition Law 2018, Any entity committing violation of competition law (including competition restriction agreements) shall, depending on the nature and seriousness of their violations, be disciplined, incur penalties for administrative violations or face a criminal prosecution; in case of damage to the interests of the State, legitimate rights and interests of organizations and individuals, compensation must be paid according to the provisions of law"

경쟁법 제110조는 위반을 처리하고 부과될 수 있는 제재조치의 유형, 경쟁법 위반결과에 따른 후속조치에 관한 원칙을 규정하고 있다.

1. 경쟁법을 위반한 집단/개인에 대하여는 위반의 성질과 심각성에 따라 행정형벌 혹은 형사기소의 조치가 이루어지게 된다. 국익 혹은 집단이나 개인의 법적 권한과 이익에 손해가 발생한 경우, 위반행위를 한 자는 법에 따라 그에 대한 손해배상책임을 부담하게 된다.
2. 위반행위를 한 주체에게 기본적으로 내려지는 제재조치들은 다음과 같다.
 - a) 경고;
 - b) 금전적 제재.
3. 이 외에 위반의 성질과 심각성에 따라서 범위반행위를 한 주체에게 하나 이상의 제재조치가 추가적으로 이루어질 수 있다.
 - a) 기업등록 증명서 혹은 이에 준하는 서류 철회, 면허 혹은 관련 증명서에 대한 사용권한 폐지
 - b) 경쟁법 위반에 사용된 증거물 및 시설 몰수
 - c) 위반으로 취한 이익 환수
4. 경쟁법 제110조 제2항과 제3항에 규정된 제재조치 외에 위반행위를 한 자에게 다음과 같은 후속조치가 취하여 질 수 있다.
 - a) 지배적이거나 독점적 지위를 남용한 기업에 대한 구조조정
 - b) 계약이나 기업거래, 약정에 기재된 위법한 조건과 요건 삭제
 - c) 경제적 집중 후 해당 기업이 취한 자본과 자산의 일부나 전부를 분할, 분리, 재판매
 - d) 경제적 집중 후 이루어진 해당 기업의 계약상 상품이나 서비스의 구매 및 판매비용, 기타 거래 조건에 대한 관리권한을 주무관청에게 부여
 - dd) 공개사과
 - e) 위반행위로 야기된 경쟁제한 영향을 시정하기 위하여 필요한 기타의 조치
5. 정부는 경쟁법에 규정된 각 위반에 대한 처벌 및 개선 조치에 대한 지침을 제공해야한다.

- 과징금(Fine): 위반이 일어난 시점의 해당 기업의 직전회계연도 총 매출액 10%를 넘지 않는 범위에서 해당 행위에 대해 내려질 수 있는 형법상 벌금의 최소금액 이내
- 추가제재(Additional penalties): 기업등록 증명서 혹은 이에 준하는 서류 철회, 면허 혹은 관련 증명서에 대한 사용권한 폐지, 경쟁법 위반에 이용된 증거물과 시설 몰수, 경쟁법 위반으로 발생한 이익 환수
- 후속조치(Remedial measures): 계약, 협의, 기업거래에 기재된 위법한 조항 삭제, 위반으로 인한 반경쟁효과를 시정하기 위한 기타의 필요한 조치

형법(Penal Code 2015) 제217조에서 경쟁법규 위반자에 대하여 규정하였으며, 해당 조항은 2017년에 다음과 같이 개정되었다.

1. 다음의 행위를 행하고 타인에게 1,000,000,000이상 5,000,000,000 동 (VND) 이하의 손해를 발생시켰거나 500,000,000 이상 3,000,000,000 동 (VND) 이하의 불법이득을 취한 자는 200,000,000이상 1,000,000,000 동 (VND) 이하의 벌금 혹은 2년 이하의 사회봉사, 혹은 3개월 이상 24개월 이하의 징역에 처한다
 - a) 시장 내에 활동 중이거나 사업을 발전시키고 있는 타 기업을 방해하는 합의를 한 행위
 - b) 이러한 합의에 가담하지 않은 타 기업을 시장에서 배제하는 합의를 한 행위
 - c) 당사자들의 시장점유율 총합이 30% 이상인 경우, 다음의 내용을 포함하여 경쟁을 제한하는 합의를 한 행위: 상품 또는 서비스의 가격을 직접적이거나 간접적으로 결정하는 합의, 상품 혹은 서비스의 품질을 제한하거나 통제하는 합의, 기술개발 혹은 투자를 제한하는 합의, 타 기업에게 상품이나 서비스 구매 계약, 혹은 판매계약에 관한 조건을 부과하거나, 타 기업에게 이러한 유형의 계약을 직접 체결할 수 없는 의무를 수용하도록 강요하는 합의

2. 다음의 경우에 해당하는 가해자는 1,000,000,000이상, 3,000,000,000 동 (VND) 이하의 벌금 혹은 1년 이상 5년 이하의 징역에 처한다.
 - a) 가해행위(offence)가 2회 이상인 경우
 - b) 가해행위에 기망이 수반되었을 경우
 - c) 가해자가 시장의 지배적 혹은 독점적 지위를 이용하였을 경우
 - d) 불법이득이 3,000,000,000 동 (VND)이상인 경우
 - dd) 타 기업에게 5,000,000,000 동 (VND) 이상의 손해를 발생시킨 경우

3. 가해자에게 50,000,000 이상 200,000,000 동 (VND) 이하의 벌금이 처해질 수 있으며, 특정 지위나 직업, 혹은 직무수행이 1년 이상 5년 이하의 기간 동안 허용되지 않을 수 있다.
4. 동 조에 규정된 기업범죄는 다음과 같이 처벌 된다.
 - a) 동 조 제1항에 규정된 죄에 해당하는 경우, 1,000,000,000 이상 3,000,000,000 동 (VND) 이하의 벌금을 처한다.
 - b) 동 조 제2항에 규정된 죄에 해당하는 경우, 3,000,000,000 이상 5,000,000,000 동 (VND) 이하의 벌금 혹은 6개월 이상 2년 이하의 영업금지를 처한다.
 - c) 기업법인 위반의 경우 100,000,000 이상 500,000,000 동 (VND) 이하의 벌금 혹은, 1년 이상 3년 이하의 기간 동안 특정분야에서의 활동이나 자본조달이 금지될 수 있다.

마. 개정 경쟁법 상 자진신고자 감면제도 규정

경쟁법 2018 제112조는 경쟁제한적 합의의 적발, 조사 및 처리에 있어서의 효율성 강화를 목적으로 자진신고자 감면제도를 아래와 같이 규정하고 있다.

1. NCC에게 동법 제12조에 규정된 금지된 합의의 적발, 조사, 처리에 도움을 주기 위하여 자발적으로 신고한 기업은 자진신고자 감면제도에 따라 금전적 제재 (fines)의 면제 또는 감면을 받을 수 있다.
2. 국가경쟁위원회 의장은 자진신고자 감면제도에 따른 감면여부를 결정하여야 한다.
3. 제1항에 규정된 감면은 해당 기업이 다음의 요건이 충족할 경우 이루어진다.
 - a) 동법 제11조에 규정된 반경쟁합의에 당사자로서 가담하였을 것
 - b) 경쟁당국이 조사결정을 내리기 전에 위반사실을 자진신고하였을 것
 - c) 해당 위반행위에 대한 NCC의 조사 및 적발에 유용한 모든 정보와 증거를 성실하게 제공할 것
 - d) 조사처리 기간이 완료될 때까지 주무관청에 성실하게 협조할 것
4. 제1항의 규정은 해당 합의를 조직하거나 타 기업에게 가담을 강요한 기업에 대해서는 적용되지 않는다.

5. 감면제도는 NCC에 감면을 신청하고 동조 제3항에서 규정하고 있는 요건을 충족한 3순위까지의 기업에게만 적용된다.
6. 감면자격 부여 결정의 기준은 다음과 같다.
 - a) 신고 순서
 - b) 신고 시기
 - c) 제공한 정보 혹은 증거의 충실도와 가치
7. 과징금 감경의 정도는 다음의 경우에 따라 이루어진다.
 - a) 동조 제3항에 따라 최초로 자진신고하고 제3항의 요건을 충족한 자에 대해서는 과징금의 100% 면제
 - b) 동조 제3항에 따라 두 번째로 자진신고하고 제3항의 요건을 충족한 자에 대해서는 과징금의 60%를, 세 번째로 자진신고하고 제3항의 요건을 충족한 자에 대해서는 과징금의 40% 감경

4

자진신고자 감면제도의 효율적 집행을 위한 제안: 제도정착과 단계적 보완

베트남은 새로이 제도를 도입하는 단계에 있고, 제도 도입단계에서 점진적으로 개선하기 위한 제도설계를 하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 최초의 제도 설계를 지나치게 복잡하게 하기 보다는 큰 틀에서의 제도 설계를 하고 제도 운용과정에서 필요한 사항들을 단계적으로 보완하는 것이 바람직하다. 이는 결국 제도 도입을 통해서 야기될 수 있는 집행력의 부족이나 수범자로서 기업들의 부담을 고려하면서 제도정착을 도모할 수 있는 방법이 될 수 있을 것이다.

물론 베트남의 법집행 방향과 그 수준을 정확하게 예측할 수 없는 상황에서, 단계적 보완에 관한 구체적 내용을 확정하여 제시하는 것은 불가능하며, 바람직하지도 않다. 다만, 카르텔이라는 직접적 경쟁왜곡에 대한 시장참여자의 인식을 환기하는 동시에 자진신고자 감면제도의 본래 취지를 효과적으로 실현할 수 있는 방향으로 제도를 구체화해 나가는 것이 필요하다는 점에는 동의하지 않을 수 없다. 이러한 관점에서 대략적인 제도 운영 및 보완 방식을 다음과 같이 제안할 수 있을 것이다.

가. 초기 제도정착의 전제

기본적으로는 ‘자유롭고 공정한 경쟁’의 가치와 시장경제의 정상적 작동을 위한 ‘경쟁법’, ‘경쟁정책’ 마련의 중요성에 대한 다양한 방식의 설명과 이해의 확산이 요구된다. 특히, 베트남 경쟁당국은 개정 경쟁법에 따른 경쟁당국의 기능과 역할에 관한 구체적인 내용을 시장참여자, 특히 기업들에게 제시할 필요가 있다.

2018년 개정 베트남 경쟁법의 법목적과 주요 내용 등 법규범 전반에 대한 시장참여자의 이해를 증진할 필요가 있다. 이를 위해 베트남 국내 기업은 물론 현지에 진출한 외국 기업들을 상대로 한 경쟁당국 차원의 설명회 개최가 요구된다.

자진신고자 감면제도가 효과적으로 기능하기 위한 기본 전제를 충족시키기 위해서는 다음과 같은 경쟁당국의 노력이 요구된다. i) 카르텔에 대한 강한 제재 및 높은 적발 가능성, ii) 수범자가 자진신고를 한 경우와 하지 않았을 경우에 얻을 수 있는 이익과 불이익을 명확히 비교할 수 있는 예측가능성 iii) 경쟁당국의 사건처리절차 전반에 있어서의 투명성 보장

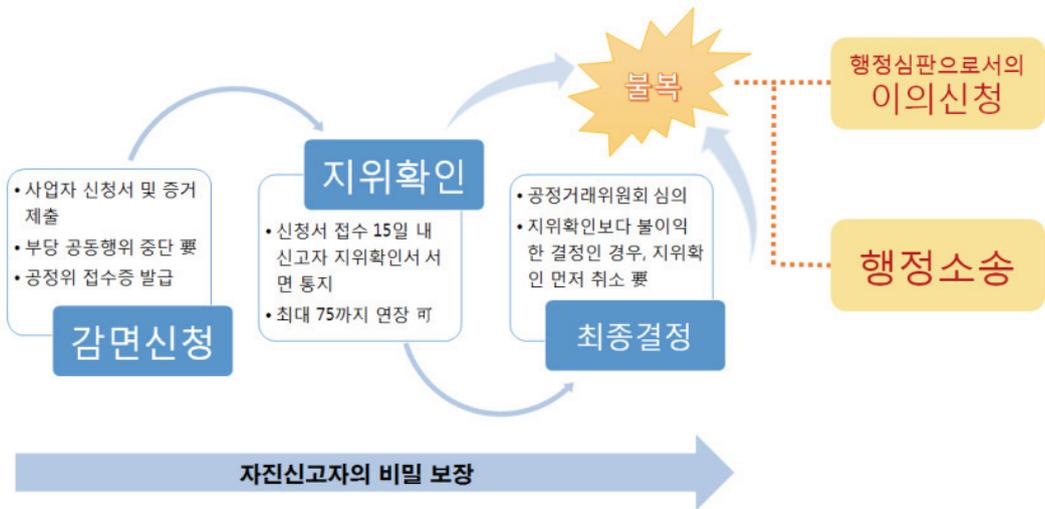
나. 제도 운영과정에서의 단계적 제도 보완

제도 운영과정에서 제도 보완을 위한 아래 사항에 관한 단계적 논의가 예상될 수 있다. 물론, 이와 관련한 논의는 베트남 법집행 상황에 대한 선행적 평가가 전제되어야 할 것이다.

- 감면 대상으로서 제재 범위의 확대 여부: 현재는 과징금에 대한 감면을 중심으로 하고 있으나, ‘Additional penalties’, ‘Remedial measures’ 및 개인에 대한 ‘criminal penalties’ 등으로 감면을 확대할지 여부
- 개정 경쟁법 상 3순위자까지의 감면기준 및 과징금 감면을 조정 여부
- 베트남 현실에 보다 적합한 감면신청 방법 개선 여부
- Amnesty Plus제도 또는 포상금신고제도 도입 여부
- 반복적 법 위반자에 대한 감면 제한 여부
- 적극적 조사협조 유도를 위한 조사단계에서의 순위 확인의 폐지 여부
- 기타 베트남 경쟁법집행 상황에 따른 필요적 제도 개선 사항

5 자진신고자 감면제도 운영의 일반적 절차

위와 같은 베트남 개정 경쟁법의 맥락과 상황적 배경을 고려하여 아래와 같은 제도 운영의 일반적 절차를 제시할 수 있다. 다만, 이의신청 및 행정소송은 경쟁당국의 처분 및 결정에 대한 이의제기 방법 일반에 관련한 내용으로 규정안에 명시될 것은 아니지만, 절차적 이해의 편의를 돕기 위해 포함하였다.



가. 감면신청

- ① 사업자는 감면신청서와 법 위반 사실을 입증하는데 필요한 증거를 제출해야 한다.
- ② 감면신청서는 직접 제출하거나, 팩스 또는 전자우편으로 제출할 수 있으며, 서면 제출이 곤란한 경우에는 구두로 신청할 수 있다.
다만 구두 감면신청의 경우, 조사공무원은 그 내용을 녹음 또는 녹화하여 보존해야 한다.
- ③ CIA(Competition Investigation Agency)는 신청이 접수되면 즉시 접수일시와 순위를 기재한 접수증을 발급해야한다. 또한 자진신고자 등은 조사 상 필요한 경우를 제외하고 감면신청 후 즉시 조사 대상인 부당 공동행위를 중단해야 한다.
- ④ 신청자는 그의 신원과 공동행위의 개요를 적시해야 한다. 이때 필요한 증거를 같이 제출할 수 있다. 다만, 예외적으로 증거수집에 오랜 시간이 소요되는 특별한

사정이 있다면, 간이신청서 제출 후 증거자료는 사후에 보정할 수 있다.

증거 사후 보정은 원칙적으로 15일이나, 국제 카르텔 사건으로 다른 경쟁당국에도 감면신청을 동시에 하는 등 예외적인 경우에는 최대 75일까지 연장가능하다.

- ⑤ 접수시점을 기준으로 순위를 판단하면서, 다수의 신청인 중 일부가 지위확인을 받지 못한 경우에는 차순위자가 그 순위를 승계할 수 있다.

이 경우 접수시점을 기준으로 함에 있어서 먼저 도달한 것을 선순위로 한다. 만일 CIA의 잘못으로 도달의 순위가 바뀔 경우에는 이를 고려하여 순위를 정정할 수 있도록 한다.

나. 지위확인

- ① CIA는 신청서가 접수된 후 60일 내에 원칙적으로 감면 대상에 해당하는지 여부를 기재한 '신고자 지위확인서'를 서면으로 통지한다. 베트남은 리니언시 제도를 처음 시작하는 것이므로 인력 및 경험부족으로 신청서 접수후의 기간을 충분히 가질 필요가 있을 것으로 판단된다.
- ② CIA는 감면요건 구비하였는지 판단함에 있어 시간이 필요한 부득이한 사정이 있는 경우에는 신청인에게 사전에 기한연장사실 및 그 사유를 통지하고, 지위확인서 교부기한을 120일 범위 내에서 연장할 수 있다.
- ③ CIA의 '신고자지위확인'은 ① 부당한 공동행위와 관련된 사실을 모두 진술하지 않고, 관련 자료를 제출하지 않는 등 NCC의 심의가 끝날 때까지 성실하게 협조하지 않는 경우, ② 고의로 허위 자료를 제출한 경우, ③ 감면신청 후 즉시 또는 심사관이 정한 기간 종료 후 즉시 공동행위를 중단하지 않았거나 공동행위의 중단 상태를 유지하지 않은 경우, ④ 다른 사업자에게 그 의사에 반하여 당해 부당한 공동행위에 참여하도록 강요하거나 이를 중단하지 못하도록 강요한 사실이 밝혀진 경우, ⑤ 제출된 증거자료가 공동행위 사실을 입증하는 것으로 인정되지 않은 경우를 제외하고는 취소할 수 없다.

다. 최종결정

NCC는 심의를 통해 시정조치 및 과징금의 감면에 대하여 최종결정을 한다. 지위확인에 기재된 것보다 불이익한 결정을 하게 되는 경우에는 지위확인을 먼저 취소하는 절차를 거쳐야 한다.

라. 비밀보장 및 고발 제한

- ① NCC는 자진신고자의 신원 및 관련 자료를 제출자의 동의가 있거나 관련 소송의 수행을 위해 필요한 경우를 제외하고는 제3자에게 제공할 수 없다.
- ② NCC는 내부 심사과정에서도 신원이 드러날 수 있는 부분은 삭제, 음영처리 기타 필요한 조치를 하여야 하고, 자진신고자 등은 가명으로 기재하여야 한다.
- ③ NCC는 이 규정에 의해 지위를 부여받은 사업자에 대해서는 검찰에 고발하지 아니한다.

마. 이의절차

- ① NCC의 조치에 불복하고자 하는 자는 처분을 통지받은 날부터 30일 이내에 NCC에 이의신청할 수 있다.
- ② 이의신청을 받은 NCC는 이의신청에 대해 90일 이내에 재결을 하여야 하며, 부득이한 사정이 있는 경우에는 예외적으로 30일의 범위 내에서 기간을 연장할 수 있다.

바. 행정소송

- ① 경쟁당국의 처분에 대해 불복의 소를 제기하고자 할 때에는 처분의 통지를 받은 날 또는 이의신청에 대한 재결서의 정본을 송달받은 날부터 30일 이내에 이를 제기하여야 한다. 이때 법원은 하노이와 호치민 법원에 전속관할을 주는 것이 좋을 것으로 보임. 베트남은 남북으로 긴 나라이기 때문에 중간 지대에 추가로 하나정도의 전속관할 법원을 더 두더라도 전속관할법원을 정할 필요가 있다고 본다.

6

베트남 부당한 공동행위 자진신고자에 대한 과징금 감면제도 운영규정(안)

개정 베트남 경쟁법 제112조 이외에 리니언시 제도의 운영 방향이나 구체적 절차 등을 확인할 수 있는 법규정이 마련되어 있지 않다. 또한 동법 시행령 역시 개정 중에 있는 상황에서 그 구체적 내용을 확인하기 어려운 점을 고려하면 법 제112조의 가능한

해석 범위 내에서 규정안의 제시할 수밖에 없을 것이다.

따라서 우리나라를 비롯한 경쟁법 집행 경험이 집적된 나라들의 해당 규정, 고시 내지 지침의 내용과 일정한 차이가 있을 수밖에 없으며, 베트남이 개정 경쟁법 시행을 앞 둔 시점에서 제도 정착과 운영의 용이성 및 관련 규정의 명확성 등을 우선적으로 고려하여, 제도의 핵심 취지를 살릴 수 있는 수준으로 운영규정안을 제시하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 따라서 아래의 내용은 어디까지나 초안(Draft)으로서 실효적 제도 운영을 위해 베트남 경쟁당국의 수정, 보완이 언제든지 가능할 것이다.

베트남 부당한 공동행위 자진신고자에 대한 과징금 감면제도 운영규정(안)

제1장 총칙

제1조(목적) 이 규정은 자진신고자에 대한 감면 제도의 세부 처리절차와 이와 관련된 범위 내에서 과징금(fine)의²¹¹⁾ 감면기준을 정함을 목적으로 한다.

제2조(용어의 정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. 법 제112호에 따른 “자진신고자”라 함은 공동행위에 참여하였거나, 참여하고 있는 사업자로서 공동행위에 대한 CIA(Competition Investigation Agency)의 조사 개시 전에²¹²⁾ 공동행위를 입증하는데 필요한 증거를 CIA에 제공하는 사업자를 말한다.
2. “공동행위”라 함은 사업자가 참여하였거나, 참여하고 있는 법 제11조 각 호의 어느 하나에 해당하는 경쟁제한적 합의를 말한다.
3. 공동 감면신청 시 “실질적 지배관계”라 함은 자진신고 여부를 판단함에 있어서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업자들의 관계를 말한다.
 - 가. 감면신청 시 사업자가 다른 사업자의 주식을 모두 소유한 경우
 - 나. 감면신청 시 사업자가 다른 사업자의 주식을 모두 소유하지 아니한 경우라도 주식소유비율, 당해 사업자의 인식, 임원겸임 여부, 회계의 통합 여

부, 일상적 지시 여부, 판매조건 등에 대한 독자적 결정 가능성, 당해 사안의 성격 등 제반사정을 고려할 때, 사업자가 다른 사업자를 실질적으로 지배함으로써 이들이 상호 독립적으로 운영된다고 볼 수 없는 경우. 다만, 관련시장 현황, 경쟁사업자의 인식, 당해 사업자의 활동 등을 고려할 때 경쟁관계에 있다고 인정되는 경우는 제외한다.

제3조(CIA의 조사개시 시점) ① 이 규정 제2조를 적용함에 있어서 CIA가 공동행위에 참여한 혐의로 1인 이상의 사업자에게 구두, 전화, 서면 등의 방법으로 자료제출 요구, 사실관계 확인, 출석 요구 또는 현장조사 등을 실시한 때를 조사개시 시점으로 본다.

② 제1항의 자료제출 요구 등이 서면으로 행해진 경우에는 CIA가 이를 발송한 때를 조사개시 시점으로 본다.

제2장 감면 요건 등의 판단기준

제4조(공동행위의 입증에 필요한 증거) ① 법 제112조의 자진신고자는 감경 또는 면제를 위하여 “부당한 공동행위임을 입증하는 CIA의 ‘신고자지위확인’에 필요한 증거”를 제출하여야 한다. 이 때 이런 증거에 해당하는지 여부는 신청인이 제출한 증거를 전체적으로 고려하여 판단하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 하나의 증거를 제출한 경우 이에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

1. 공동행위에 참여한 사업자들 간에 작성된 합의서, 회의록, 내부 보고자료 등 합의 내용, 성립과정 또는 실행사실을 직접적으로 입증할 수 있는 자료
2. 공동행위에 참여한 사업자 또는 그 임·직원의 확인서, 진술서 등 공동행위를 할 것을 논의하거나 실행한 사실을 육하원칙에 따라 구체적으로 기술한 자료 및 관련 사실을 입증할 수 있는 구체적 자료
3. 관련 사실을 입증할 수 있는 구체적 자료가 없는 경우라도 진술서 등 신청사실을 충분히 인정할 수 있는 자료

② 제1항의 증거는 문서, 녹음테이프, 컴퓨터파일 등 그 형태나 종류에는 제한이 없다.

제5조(지속적이고 성실한 협조 여부의 판단) ① 법 제112조에 따른 자진신고 감면을 받기 위한 요건으로서 “조사 및 결정이 이루어지는 동안”이라 함은 “NCC(National Competition Commission)의 심의가 끝날 때 까지”를 의미하며, “성실하게 협조”하였는지 여부는 다음 각 호의 사유를 종합적으로 고려하여 판단한다.

1. 자진신고자 등이 알고 있는 공동행위와 관련된 사실을 지체 없이 모두 진술하였는지 여부
2. 공동행위와 관련하여 자진신고자 등이 보유하고 있거나 수집할 수 있는 모든 자료를 신속하게 제출하였는지 여부
3. 사실 확인에 필요한 CIA의 요구에 신속하게 답변하고 협조하였는지 여부
4. 임직원(가능하다면 전직 임직원 포함)이 조사 및 심의과정 전반에서 지속적으로 진실하게 협조할 수 있도록 최선을 다하였는지 여부
5. 공동행위와 관련된 증거와 정보를 파기, 조작, 훼손, 은폐하였는지 여부
6. 공동행위를 중단하였는지 여부

② 자진신고자 등이 NCC의 심의종료 이전에 NCC의 동의 없이 감면신청 및 행위사실을 제3자에게 누설한 경우에는 성실하게 협조하지 않은 것으로 본다. 다만, 자진신고자 등이 감면신청 및 행위사실을 법령에 따라 공개해야 하거나 외국정부에 알리는 경우에는 그러하지 아니하다.

제6조(공동행위 중단 여부의 판단) ① 동 규정 제5조에 따라 자진신고를 여부를 판단함에 있어서 “그 부당한 공동행위를 중단”하였는지 여부는 그 합의에 기한 실행행위가 종료하였는지 여부에 따라 판단하되, 합의탈퇴의 의사표시로 부당한 공동행위를 중단한 것으로 볼 수 있다. 다만, 입찰담합의 경우 당해 입찰이 종료되면 실행행위가 종료된 것으로 볼 수 있다.

② 공동행위는 감면신청 후 즉시 중단하여야 한다. 다만, 조사관이 조사상 필요에 의하여 일정한 기간을 정하는 경우 그 기간이 종료한 후 즉시 중단하여야 한다.

제7조(강요한 사업자 등의 처리) ① 다른 사업자에게 법 제11조 각 호에 해당 부당한 공동행위에 참여하도록 강요하거나 이를 조직한 사실이 있는 경우에는 과징금의 감면을 하지 아니한다.

② “다른 사업자에게 그 의사에 반하여 해당 부당한 공동행위에 참여하도록 강요하거나 이를 중단하지 못하도록 강요한 사실이 있는 경우”에 해당하는지 여부는 다음 각 호의 사유를 종합적으로 고려하여 판단한다.

1. 다른 사업자에게 그 의사에 반하여 부당한 공동행위에 참여하도록 하기 위하여 또는 이를 중단하지 못하도록 하기 위하여 폭행 또는 협박 등을 가하였는지 여부
2. 다른 사업자에게 그 의사에 반하여 부당한 공동행위에 참여하도록 하기 위하여 또는 이를 중단하지 못하도록 하기 위하여 당해 시장에서 정상적인 사업 활동이 곤란할 정도의 압력 또는 제재 등을 가하였는지 여부

제3장 감면신청

제8조(감면 신청) ① 과징금의 감면조치를 받고자 하는 자는 다음 각 호의 사항이 포함된 감면신청서를 작성하여 CIA에 방문하거나 제출하거나 전자우편 또는 팩스를 통하여 제출할 수 있다.

1. 자진신고자 등의 명칭, 대표자 이름, 주소, 사업자등록번호(또는 주민등록번호) 및 연락처, 신청서를 제출하는 자의 성명, 근무부서, 연락처
2. 자진신고자 등이 참여한 공동행위의 개요
3. 공동행위를 입증하는데 필요한 증거 및 증거의 목록
4. 공동행위에 대한 NCC의 심의가 끝날 때까지 성실하게 협조하겠다는 내용
5. 공동행위의 중단 여부

② 2 이상의 사업자가 “공동 감면신청”을 하고자 하는 경우에는 동 규정 제2조 제3호의 “실질적 지배관계”에 관한 요건을 고려하여 전항의 신청서에 다음 각 호의 사항을 추가로 기재 또는 첨부하여야 한다.

1. 공동 감면신청인들이 공동감면신청 요건에 해당하는지 여부 및 그 사유
2. 제1호의 사항을 입증할 수 있는 서류
3. 공동 감면신청인들이 개별적으로 순위를 부여받게 될 경우 공동감면 신청인들 간 순위

제9조(감면신청의 특례) ① 동 규정 제8조의 신청인은 증거자료의 수집 등에 상

당한 시간을 요하거나 기타 신청서와 동시에 증거자료를 제출할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우 전조 각호의 기재사항 중 일부를 생략한 신청서를 제출할 수 있다. 다만, 이때에도 동 규정 제8조 제1항 제1호 및 제2호의 사항은 이를 기재하여야 한다.

② 제1항의 경우 신청인은 그 보정에 필요한 기한을 명시하여야 한다.

③ 제2항의 보정 기한은 15일을 넘지 못한다. 다만, CIA는 신청인이 증거수집에 장기간이 소요되는 등 정당한 사유를 소명하여 요청할 경우 75일의 범위 내에서 추가 보정기간을 부여할 수 있다.

④ 제3항의 규정에도 불구하고 심사관이 관련 증거자료의 수집 및 진술 확보를 위하여 보정기간 연장이 필요하다고 인정되는 경우에는 75일의 범위를 초과하여 자료 보정기한을 부여할 수 있다.

⑤ 제2항의 보정기한 내에는 당초의 신청 시 기재하였던 공동행위의 개요에 관한 사항도 이를 보완할 수 있다. 다만, 당초 신고 시 고의 또는 중과실로 사실과 다르게 공동행위를 신고한 경우에는 보완을 허용하지 않는다.

제10조(구두 감면신청) ① 신청인이 CIA에 서면으로 감면신청하기 곤란한 사유가 있는 경우에는 구두로 감면신청을 할 수 있다. 이 경우 전화에 의한 감면신청은 포함되지 아니한다.

② 전항에 의해 구두 감면신청을 하는 경우 조사공무원은 구술에 의하여 질문하고 그 답변을 녹음 또는 녹화하여 보존하여야 한다.

제11조(증거제공의 순서 및 접수의 순위) ① 법 제112조 제3항 및 동 규정 제4조 이하의 요건을 모두 충족하는 최초의 자(또는 2순위, 3순위자)인지 여부를 판단은 동 규정 제8조에 의한 감면신청의 접수시점에 의해 판단한다.

② 자진신고자 등이 감면신청을 함에 앞서 그 임·직원이 확인서 또는 진술서 등의 형태로 공동행위를 입증하는데 필요한 증거를 제공한 경우에는 전항의 규정에도 불구하고 그 증거를 제출한 때에 감면신청을 한 것으로 본다.

③ 2인 이상의 신청이 있는 경우 그 중 일부의 신청이 감면신청 취하, 기타 자진신고 감면요건을 충족하지 못하는 사유에 의하여 감면이 인정되지 않은 때에는 그 다음 신청자가 이전 신청자의 접수 순서를 승계한다.

④ 제3항에 의하여 접수순위를 승계하는 신청인은 승계되는 순서에 상응하는 자

진신고 감면요건을 충족하여야 한다.

⑤ 동 규정 제8조 제2항에 따른 공동 감면신청이 있는 경우 접수순위는 다음 각 호에 따라 부여한다.

1. 공동 감면신청인들에게는 동일 순위를 부여하되 잠재적 순위를 표시할 수 있다.
2. 공동 감면신청인들 이후에 감면신청한 자의 접수순위는 선순위 공동감면신청이 인정될 경우의 순위와 인정되지 않을 경우의 순위를 병기한다.

제12조(감면신청의 접수 등) ① 동 규정 제8조 내지 제9조에 따른 자진신고 감면 신청서 등을 제출받은 조사공무원 등은 즉시 신청서 부분에 접수 일시와 접수 순위를 기재하고 서명·날인한 후 신청인에게 교부하여야 한다.

② 동 규정 제10조에 따른 구두 감면신청을 제출받은 조사공무원 등은 별도의 서면에 접수된 공동행위의 개요와 접수일시, 순위를 기재한 서면을 작성하고 서명·날인하여 교부하여야 한다.

③ 제1항 또는 제2항에 따라 기재해야 하는 접수시점은 다음 각 호의 어느 하나를 말한다. 다만, 다음 각 호의 접수시점 중 두 개 이상에 해당할 경우에는 가장 빠른 접수시점을 기재한다.

1. 방문 신청의 경우 조사공무원에게 신청서가 도달한 일시분
2. 전자우편에 의한 신청의 경우 해당 전자우편 주소로 신청서가 도달한 일시분
3. 팩스에 의한 신청의 경우 해당 팩스로 신청서가 도달한 일시분
4. 구두 감면신청의 경우 구두 감면신청을 위한 구술을 시작한 일시분

제4장 감면 여부의 결정

제13조(감면 심사보고서 작성 등) CIA는 감면신청 및 자진신고자 등 지위결정을 위한 심사보고서(이하 ‘심사보고서’라 한다)를 별도로 작성하여 NCC에 제출하여야 한다. 이 보고서는 감면신청자가 동의한 경우를 제외하고는 공개하지 아니한다.

제14조(자진신고자 지위 결정) ① NCC는 감면에 관한 사항을 심의·의결한다. 다

만 부득이한 경우 NCC는 신청인에게 기한연장사실 및 그 사유를 통지하고, 지위확인서 교부기한을 연장할 수 있다.

② NCC는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 자진신고자 지위를 부여하지 아니한다.

1. 부당한 공동행위와 관련된 사실을 모두 진술하지 않고, 관련 자료를 제출하지 않는 등 NCC의 심의가 끝날 때까지 성실하게 협조하지 않는 경우
2. 고의로 허위 자료를 제출한 경우
3. 감면신청 후 즉시 또는 심사관이 정한 기간 종료 후 즉시 공동행위를 중단하지 않았거나, 공동행위 중단 상태를 유지하지 않은 경우
4. 다른 사업자에게 그 의사에 반하여 부당한 공동행위에 참여하도록 강요하거나 이를 중단하지 못하도록 강요한 사실이 밝혀진 경우
5. 제출된 증거자료가 공동행위 사실을 입증하는 것으로 인정되지 않은 경우

③ NCC가 지위를 인정하지 않는 경우라도 접수된 증거서류를 반환하지 않으며, 공동행위 입증에 필요한 자료로 활용할 수 있다.

④ NCC는 자진신고자 등 지위 결정을 의결한 경우, 이에 대한 의결서를 작성하여 신청인에게 교부하여야 하며, 동 의결서에는 다음 사항이 기재되어야 한다.

1. 신청인의 명칭, 대표자 이름, 주소
2. 공동행위 사건 명칭
3. 신청인이 자진신고자 등에 해당한다는 취지의 내용 및 자진신고 감면 인정 순위(감면을 인정하지 않는 경우, 감면신청이 자진신고감면 요건에 해당하지 않는다는 취지의 내용 및 그 이유)

제5장 보칙

제15조(비밀 엄수의 의무 등) ① 조사공무원 등은 자진신고자 등의 신원이나 제보 내용, 증거자료 등을 당해 사건 처리를 위한 목적으로만 사용하여야 하며, 법령에 의해서 허용되는 경우를 제외하고 자진신고자 등의 신원을 CIA의 당해 사건 처리와 관련된 공무원 이외의 자에게 누설하여서는 아니 된다.

② CIA는 자진신고자 등을 심사보고서에 가명으로 기재하여야 하며, 심사보고서에 첨부되는 관련 증거자료에도 그 신원이 노출되지 않도록 관련 부분을 삭제,

음영처리 기타 필요한 조치를 하여야 한다.

③ NCC는 심의·의결 과정에서도 피심인 별로 심사보고서와 의결서를 별도로 작성하거나 분리심리 등의 방법을 통해 자진신고자 등의 신원이 공개되지 않도록 조치할 수 있다.

④ NCC는 언론보도를 통해 면책 수혜자의 신원이 공개되지 않도록 주의하여야 한다.

⑤ 제1항의 규정에도 불구하고 당해 사건에 대해 행정소송이 제기된 때에는 NCC는 자진신고자 등의 신원사항이 기재된 자료를 법원에 제출할 수 있다.

제16조(고발여부) NCC는 이 규정에 의해 지위를 부여받은 사업자에 대해서는 검찰에 고발하지 아니한다.

부칙

제1조(시행일) 이 규정은 고시한 날부터 시행한다.

211) 현행법에서는 과징금에 대한 감면만을 규정하고 있으나 향후 법 개정 시 시정조치까지 감면 범위를 확대할지 여부에 관한 논의가 필요하다.

212) 개정 경쟁법 제112조에는 조사개시 전에 자진신고 한 경우에 한하여 감면하도록 규정하고 있으나, 조사개시 이후에 자진신고하는 경우까지 자진신고자로 포섭하는 법 개정이 바람직하다.

[별지] 신청서 서식(규정 제8조 관련)

부당한 공동행위 자진신고자에 대한 과징금 감면신청서					
신청인 (공동감면 신청시 별지 기재)	사업자명		사업자 등록번호		
	대표자 성명				
	주소				
	연락처	전화번호		휴대폰	
		팩스번호		이메일	
실제 신고하는 자에 관한 사항	성명		근무부서		
	전화번호		이메일		
부당한 공동행위의 개요	※ 다음 사항을 빠짐없이 기재하여 주시고, 상세 내용은 별지에 기재하여 주시기 바랍니다.				
	합의대상 품목	합의의 대상이 된 상품 또는 서비스 등 품목을 기재하여 주십시오.			
	합의의 내용	합의한 내용을 구체적으로 기재하여 주십시오. 예) ○○부터 ○○까지 가격을 ○% 인상하기로 합의			
	공동행위 참여사업자	공동행위에 참여한 사업자명을 모두 기재하여 주십시오.			
	실제 회합에 참석한 사람	공동행위와 관련된 회합에 실제로 참석한 사람의 성명, 소속회사, 직책, 연락처 등을 기재하여 주십시오.			
	공동행위 기간	공동행위를 시작한 시기, 공동행위가 지속된 기간, 공동행위가 종료되었다면 종료된 시점 등을 기재하여 주십시오. 예) 1999년 1월 1일 - 2006년 12월 31일.			
	회합 일시 및 장소	공동행위 가담자들이 공동행위와 관련하여 만난 일시와 장소를 빠짐없이 기재하여 주십시오. 예) 2006년 10월 1일 서울시내 ○○○ 음식점			
	의사연락 및 회합의 방법	공동행위와 관련된 사항을 논의하기 위하여 다른 사업자와 취한 의사연락의 방법(예: 이메일, 전화, 팩스 등), 회합의 방법(예: ○○○회의체 구성, 정기적 모임 등) 등을 기재하여 주십시오.			
	회합 횟수	공동행위 가담자들이 만난 횟수를 기재하여 주십시오. 예) ○○년부터 ○○년까지 총 10회, 또는 매월 1회			
합의 실행 여부 및 방법	합의한 내용을 실행하였는지 여부와 어떻게 실행하였는지에 대해 기재하여 주십시오. 예) 기준 가격표를 작성하여 그대로 이행하였으며, 정기적으로 준수여부를 점검하고, 기준가격에서 벗어나는 경우에는 벌과금을 부과하고 추후 재조정				

<p>증거자료 목록</p>	<p>공동행위의 입증에 필요한 증거자료의 목록을 기재합니다. <증거자료의 예></p> <ul style="list-style-type: none"> · 합의서, 공동행위가 이루어진 회합의 회의록, 합의결과를 기재한 내부문서 등 합의를 직접적으로 입증할 수 있는 자료 · 진술서, 확인서, 그밖에 공동행위를 할 것을 논의하거나 실행한 사실을 육하 원칙에 따라 기술한 자료 · 사업자들간 의사연락을 증명할 수 있는 이메일, 전화통화 기록, 팩스 수발신 기록, 업무수첩 기재내용 등 · 회합을 입증할 수 있는 회의장소 사용기록, 신용카드 전표, · 기타 공동행위 전후의 경영상태를 비교할 수 있는 자료, 내부문서, 보고서 등 목록에 기재된 증거자료는 이 신청서에 첨부되어야 합니다. 다만, 특별한 사정이 존재하는 경우에는 사후에 추가로 제출할 수 있습니다(별지 기재 가능). 	
<p>공동행위 중단여부 및 관련증거 목록</p>	<p>가격환원, 합의파기, 거래재개 등 공동행위로부터 벗어난 사정과 그 시점을 기재하고 이를 입증하는 자료의 목록을 기재합니다. 목록에 기재된 증거자료는 이 신청서에 첨부되어야 합니다. 다만, 특별한 사정이 존재하는 경우에는 사후에 추가로 제출할 수 있습니다(별지 기재 가능).</p>	
<p>보정기간</p>	<p>위 사항 중 일부사항이 누락된 경우 그 보정에 필요한 기간을 기재합니다. 이 기간은 이 신청서를 제출한 날로부터 15일을 초과할 수 없습니다. 다만, 부득이한 경우 CIA와 협의 하에 75일 범위 내에서 보정기간을 연장할 수 있습니다.</p>	
<p>공동 감면신청시 기재사항</p>	<p>공동 감면신청 사유</p>	<p><input type="checkbox"/> 실질적 지배관계에 있는 계열회사 <input type="checkbox"/> 분할 또는 영업양수도의 당사회사 ※ 해당 란에 √ 표시하고, 당해 사유에 관한 설명을 기재하신 후, 이를 입증할 수 있는 자료를 첨부하여 주십시오.</p>
	<p>공동 감면신청 요건 미 충족 시 감면신청인들 간 순위</p>	<p>공동 감면신청인들이 공동 감면신청 요건을 충족하지 못할 경우, 공동 순위를 부여받지 못하고 개별적으로 순위를 부여받게 됩니다. 이 경우 공동 감면신청인들 간 순위를 기재하여 주십시오.</p>
<p>외국 정부에의 감면신청 여부</p>	<p>NCC에 감면신청하기 이전에 외국정부에 감면신청을 한 사실이 있는지 여부와 만일 신청을 한 경우 감면 신청한 외국의 관련당국 명칭과 신청한 일시를 적시하여 주십시오.</p>	
<p>신청 이후 주의사항</p>	<p>1. 당해 공동행위 관련 사실을 완전히 진술하고 자신이 보유한 모든 관련 자료를 제출하는 등 NCC의 심의가 끝날 때까지 성실하게 협조할 것 가. 자진신고자 등이 알고 있는 당해 공동행위와 관련된 모든 사실을 지체 없이 진술할 것 나. 당해 공동행위와 관련하여 보유하고 있거나 수집할 수 있는 모든 자료를 신속하게 제출할 것</p>	

7

Chapter

결 어

Chapter 7

결 어

베트남 내외부의 급격한 사회·경제적 변화로 인해 시장경제의 정상적 작동을 규범적으로 뒷받침할 수 있는 경쟁규범의 정비가 요구되어 왔다. 이에 베트남은 2005년 법 개정 이후 처음으로 경쟁법 전반에 대한 개정을 단행하고 그 시행을 눈앞에 두고 있다. 다만 법규범을 마련하는 것과는 별개로 이를 효과적으로 운영하기 위한 다양한 노력이 필요할 것이다.

경쟁법 집행의 성과는 오로지 경쟁당국의 노력에 의해 달성될 수 있는 것은 아니며, '자유롭고 공정한 경쟁'의 개념과 그 가치에 관한 사회전반의 공감과 확산이 선행되어야 할 것이다. 또한 이를 토대로 시장지배력 남용, 기업결합, 카르텔 및 불공정거래행위 규제에 대한 균형 있는 경쟁법 적용을 위한 경쟁당국의 지속적이며 다양한 노력과 시도가 이어져야 할 것이다.

물론 2005년 베트남 경쟁법 제정과 2018년 전면 개정은 그 자체로 평가받을 만하다. 다만, 경쟁법 집행은 하위 규범과의 규범정합성은 물론 경쟁당국의 집행 경험에 따라 그 성과를 달리하는 만큼 적절한 하위 규범의 제정과 해외 경쟁당국의 법 집행 경험의 전수는 중요한 의미를 가진다.

이와 같은 관점에서 이번 경협사업의 일환으로 이루어진 한국의 자진신고자 감면제도 수립 경험 전수 및 베트남의 관련 법·정책 제언은 그 의미를 확인할 수 있다.

특히, 베트남 현지의 사회·경제적, 규범적 상황을 고려한 하위규정 마련을 위한 지원

은, 실제 2018년 개정 경쟁법상 카르텔 규제 및 자진신고자 감면제도 규정의 해석 가능한 범위 내에서 운영규정(안)을 제시함으로써 베트남 경쟁당국의 하위규정 마련에 직접적 도움을 줄 수 있는 방향으로 진행되었다.

이번 연구는 비록 카르텔 규제의 한 부분으로서 자진신고자 감면제도 관련 분야에 한정된 것이기는 하지만, 경협사업 전반으로 보면 베트남 경쟁법 전반에 관한 베트남 경쟁당국자 및 실무자, 연구자와의 심도있는 학술적 교류가 동시에 이루어졌다는 점은 중요한 성과로 꼽을 수 있다.

또한 다양하게 전개될 베트남 경쟁법의 해석·집행에 관한 쟁점과 예상 문제들이 동시에 논의되었고 향후 추가적인 법령정비 필요성에 대한 공감을 이루었다는 점 역시 평가받을 만 할 것이다.

[참 고 문 헌]

- 고동희, “자진신고 감면제도 개선방안,” 『한국경제학보』, 제24권 제1호(2017).
- 권남훈, “자진신고자 감면(Leniency) 제도의 경제분석,” 『산업조직연구』 제18집 제4호(2010).
- 권오승, 서정, 「독점규제법 - 이론과 실무」, 법문사(2016),
- 김건식, “부당한 공동행위 합의 입증 관련 자진신고 감면제도의 문제점 및 개선방안”, KOFAIR 연구보고서 2014-3(2015.5).
- 김나영, 김영산, “자진신고자 감면제도의 효과와 그 결정요인들,” 『산업조직연구』 제18집 제4호 (2010).
- 김두진, “공정거래법상 부당한 공동행위 자진신고자 감면제도,” 『상사판례연구』, 제21집 제1권 (2008).
- 김영돈, “자진신고자 감면제도의 효과성 실증분석 -2순위 자진신고자와 담합주도자를 중심으로 -,” 『행정논총』, 제51권 제3호(2013).
- 김재신, “기고문: 공동행위 자진신고 감면제도 평가와 개선방향,” 『경쟁법연구』, 제26권(2012).
- 김현수, “부당공동행위의 적발유인제도 -자진신고자 감면제도를 중심으로-,” 『경영법률』, 제19권 제3호(2009).
- 김현수, 남재현, “카르텔 자진신고자 감면제도의 주요 쟁점과 효과 분석,” 『응용경제』, 제12권 제2호(2010).
- 박성범, “특집논단: 현행 부당한 공동행위 자진신고 제도의 문제점 및 개선방안 -자진신고자 관점에서의 고찰-,” 『경쟁법연구』, 제26권(2012).
- 박성엽, “특집: 카르텔 자진신고자 감면제도의 개선방안의 모색: 토론문: Leniency제도와 관련한 몇 가지 고려사항,” 『경쟁법연구』, 제16권(2007).
- 박세민, “자진신고 제도의 주요 쟁점과 정책적 시사점,” 『저스티스』, 제166호(2018).
- 손영화, “공정거래법상 리니언시제도에 관한 연구,” 『기업법연구』, 제24권, 제2호(2010).
- 오행록, “특집: 카르텔 자진신고자 감면제도의 개선방안의 모색: Leniency 제도 집행성과와 향후 과제,” 『경쟁법연구』 제16권(2007).

윤성운, 송준현, “하계학술대회: 부당한 공동행위의 법리 및 관련 제도의 발전 동향: 부당한 공동행위 자진신고자 감면제도의 실무 운용상 제문제,” 『경쟁법연구』, 제20호(2009).

이광훈, “공정위 법 집행 활동의 경제적 효과 분석”, (사)한국산업조직학회(2007).

조현진, “공정거래법상 자진신고 감면제도에 관한 법적 소고 -대법원 2018.7.11. 선고 2016두 46458 판결을 중심으로-,” 『법과 정책연구』, 제18권 제3호(2018).

최난설현, “일반논단: 국제카르텔 자진신고자 감면제도 집행의 문제점과 개선방향,” 『경쟁법연구』, 제28권(2013).

홍명수, “특집논단: 자진신고자 감면제도에 있어서 적용 제외 사유에 관한 검토,” 『경쟁법연구』, 제26권(2012).

황태희, “특집: 카르텔 자진신고자 감면제도의 개선방안의 모색: 현행 카르텔 자진신고자 감면제도의 문제점과 개선방안”, 『경쟁법연구』, 제16권(2007).

공정거래위원회, 『2018년 공정거래백서』(2018).

공정거래위원회, “EC의 자진신고자 감면제도 연구”(2009).

OECD, “Report on the nature and impact of hard core cartels and sanctions against cartels under national competition laws”(2002).

Bundeskartellamt, “Effective cartel prosecution: Benefits for the economy and consumers” (2016).

Ivaldi, Marc, Frédéric Jenny, and Aleksandra Khimich, "Cartel damages to the economy: an assessment for developing countries."(2016).

[베트남 현지 연구자]

Le Van Binh

(Professor, School of Law, Vietnam National University, Hanoi), “Researching the analysis of the present status of the competition law enforcement, such as cartel restrictions”

Tran Quang Hong

(Legal Researcher, Institute of Legal Science, Ministry of Justice), “The history of Vietnam’s competition law, reasons for recent law amendments and the background of introduction of the leniency programme”

Tran Thi Thanh Huyen

(Legal expert and Consultant at IDVN Law firm), “Researching the present state of laws and sub-regulations of the leniency program in neighboring countries of Vietnam and opinions on the course for making sub-law draft of the leniency program”