

[ 최종보고서 ]

## 카르텔 신속처리절차 도입방안 연구

2016. 12.

공정거래위원회

제 출 문

공정거래위원회 위원장 귀하

[카르텔 신속처리절차 도입방안 연구] 의  
최종보고서를 다음과 같이 제출합니다.

2016. 12.

(사)한국경쟁법학회

[연구진]

책임연구원: 이호영(한양대학교 법학전문대학원 교수)

연구원: 신영수(경북대학교 법학전문대학원 교수)

연구보조원: 오성은(한양대학교 법과대학 강사)

연구보조원: 강선희(중앙대학교 대학원 박사과정)

## 제1장 연구의 개요

### 제1절 연구의 목적

- 근래 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 “공정거래법” 또는 “법”이라 함)상 부당한 공동행위에 대한 공정거래위원회(이하 “공정위”라 함)의 법 집행과정에서 공정위의 사건처리가 과도하게 지연되고, 카르텔 장기 미제사건이 증가하며, 카르텔 사건 피심인들이 공정위의 처분에 대하여 불복의 소를 제기하는 사례가 증가하는 등의 현상이 발생하고 있음. 이러한 현상이 지속될 경우에 카르텔에 대한 공정위의 법집행의 신뢰성이 저하되고, 결국 카르텔 행위에 대한 억지력이 심각하게 손상될 수 있음.
  
- 위와 같은 현상을 초래한 원인은 다양한 곳에서 찾아볼 수 있으나 그 근본적인 원인 중 하나는 경쟁당국인 공정위의 인력과 예산 등 법집행역량은 한정되어 있는 반면에, 근래 자진신고자 감면제도(이하 “자진신고 감면제도” 또는 “리니언시 제도”라고 함)의 도입 등으로 인하여 조사·처리해야 할 카르텔 사건은 급속도로 증가하고 있을 뿐만 아니라, 공정위가 카르텔에 대한 법집행 노력을 강화하고 제재수준을 높여감에 따라 카르텔에 참여하는 사업자들은 사전적으로 카르텔의 입증에 필요한 증거를 남기지 않기 위해 갖은 노력을 다하고, 사후적으로도 공정위의 조사 및 위법성 입증에 대하여 적극적으로 대응하고 있기 때문이라고 할 수 있음.
  
- 특히, 카르텔에 참여한 사업자들이 서로 다른 다수의 국적을 가지고 그 위법성의 입증에 필요한 증거 역시 다수의 국가에 흩어져 존재하는 국제카르텔 사건에서 공정위의 카르텔 사건처리 역량은 극도로 제약될 수밖에 없어서 처리절차가 지연되거나 장기 미제사건이 증가하고 불복의 소가 제기된 경우에 증거부족 등의 이유로 패소할 우려가 크다고 할 수 있음.

- 각국의 경쟁당국은 위와 같은 문제에 대처하기 위하여 카르텔 사건처리의 효율성을 제고하고 신뢰성을 확보하기 위한 다양한 방안을 마련하여 시행하고 있음. 대표적으로 대부분의 경쟁당국이 ‘자진신고 감면제도’(Leniency Policy)를 도입하여 카르텔에 참여한 사업자(또는 개인)의 자발적 신고와 조사협조를 대가로 제재수단의 감면이라는 혜택을 부여함으로써 카르텔 사건처리의 효율성을 제고하고 카르텔 구조의 붕괴와 재발방지를 도모하고 있음.
- 또한 미국과 EU를 포함한 다수의 경쟁법제는 자진신고 감면제도 이외에 다양한 형태의 카르텔 신속처리절차를 고안하여 시행하고 있음. 대표적으로 미국의 경우에는 독점금지법 사건에만 적용되는 제도는 아니지만 비교적 오래 전부터 형사재판 과정상 유죄인정합의제도(Plea Agreement 또는 Plea Bargain)를 카르텔 사건에서 적극적으로 활용하고 있고, 우리나라와 여러 가지 측면에서 유사한 경쟁법 집행체계를 가지고 있는 EU의 경우에도 자진신고 감면제도와는 별도로 카르텔사건의 피심인이 경쟁당국과 합의할 경우에 과징금의 10%를 감액해주는 대신, 행위사실과 위법성 판단에 관한 정밀한 분석을 행하지 않고 청문절차를 생략하는 등 신속하게 처리하는 카르텔사건 합의제도(Settlement Procedure in Cartel Cases)를 2008년 도입하여 활용함으로써 카르텔 사건처리의 효율성을 제고하고 있음.
- 특히, EU의 카르텔사건 합의제도는 경쟁법상 카르텔 사건에 초점을 맞춘 신속처리제도로써 자진신고 감면제도와 함께 카르텔 사건처리의 효율성을 제고하기 위한 제도의 양대 축으로서 시행 이후 그 효과에 대하여 대체로 좋은 평가가 내려짐에 따라 근래 다수의 유럽 국가, 브라질, 남아공, 싱가포르 등 많은 경쟁법제에서 새롭게 도입되거나 정비됨으로써 확산되고 있음.
- 미국 및 EU 이외에도 캐나다, 호주, 프랑스, 독일, 영국 등 주요 국가들은 EU의 카르텔사건 합의제도가 도입되기 이전부터 카르텔에 참여한 사업자들의 합의를 전제로 일반적인 사건처리절차의 경우에 피심인이 가지는 절차적 권리의 일부를 포기하는 대신, 그에 대한 제재수준을 일정한 정도로 낮추어주는 카르텔사건 신속처리절차를 활용하고 있었음. 다만, 각국의 카르텔사건 신속처리절

차는 해당 국가의 경쟁법제상 카르텔에 대한 법집행체계, 헌법상 기본권 보장, 카르텔에 대한 제재조치의 성격 및 내용, 자진신고자 감면제도 등 관련 제도의 내용 등에 따라서 상당한 정도로 차별적인 모습을 가지고 있고 그 구체적인 집행실태와 그에 대한 평가 역시 다양함.

- 한편, 우리나라의 경우에는 위와 같은 카르텔사건 신속처리제도가 마련되지 않아서 모든 카르텔사건의 처리과정에서 획일적으로 엄밀한 사실관계의 파악과 위법성의 입증이 요구되므로 사안에 따라서 불필요하게 많은 시간과 노력이 소요되고, 사실관계와 위법성 입증의 미비를 이유로 한 불복의 소가 다수 제기되고 실제로 소송과정에서 공정위가 패소하는 빌미를 제공하는 사례가 증가하고 있음.
- 따라서 우리나라의 경우에도 주요 경쟁법제의 경우에서 활용하고 있는 신속적인 카르텔 신속처리제도의 도입 여부를 검토할 필요가 있음. 특히, 독점금지법에 관한 국제적 논의를 주도하고 있는 미국과 EU의 카르텔 신속처리절차는 다수의 경쟁법제가 채택한 카르텔 신속처리절차의 모델이 되었을 뿐만 아니라 여러 측면에서 서로 상이한 측면을 가지고 있으므로 우리나라에서 카르텔 신속처리절차의 도입을 검토함에 있어서 심도 있게 비교·분석할 필요가 있음.
- 본 연구에서는 미국의 유죄인정합의제도와 EU의 카르텔사건 합의절차를 포함한 주요 국가의 카르텔 신속처리절차를 분석하고, 이에 비추어서 우리나라 공정거래법상 카르텔 사건처리의 효율성을 제고하기 위한 신속처리절차의 도입 방안을 제시하고자 함. 특히, 미국, EU 등 주요 국가가 도입·시행하고 있는 카르텔 신속처리제도의 내용뿐만 아니라 그 실제 운영상황 및 효과를 분석하고, 그 결과를 바탕으로 우리의 실정에 맞는 합리적인 카르텔 신속처리절차의 도입을 위해 고려할 사항을 도출하고, 구체적인 도입방안을 공정거래법을 개정하는 방안과 사건처리 절차규칙을 개정하는 방안으로 나누어 제시하고, 그 경우에 예상되는 효과와 문제점, 그리고 해당 제도의 성공적인 정착을 위한 장애요인의 극복방안을 제시하고자 함.

## 제2절 연구의 내용 및 범위

□ 본 연구의 내용은 다음과 같이 구성될 것임.

### 1. 카르텔 신속처리절차 개설(제2장)

- 카르텔 신속처리절차는 실정법상의 개념이 아닐 뿐만 아니라 경쟁법 이론상 일반적으로 통용되는 개념은 아님. 따라서 본 연구가 대상으로 삼고 있는 카르텔 신속처리절차의 개념과 그 의의를 제시함(제1절).
- 각국이 도입하여 활용하고 있는 카르텔 신속처리절차를 일정한 기준에 따라 유형화함(제2절).
- 카르텔 신속처리절차를 도입하여 활용할 경우에 기대할 수 있는 다양한 편익을 제시하고, 이에 반하여 카르텔 신속처리절차를 도입할 경우에 우려되는 부정적인 효과를 제시함(제3절).
- 카르텔 신속처리절차를 도입·활용함에 있어서 제기될 수 있는 중요한 쟁점과 카르텔 신속처리절차에 따른 경쟁당국과 카르텔 참여자 간 합의에 포함될 수 있는 다양한 요소들을 설명함(제4절).
- 경쟁법 위반행위가 문제로 된 사건에서 경쟁당국과 조사대상자가 일정한 협력 관계를 형성한다는 점에서 유사한 측면을 가지는 카르텔 신속처리절차와 자진 신고 감면제도 및 동의의결제도의 관계를 살펴봄(제5절).

## 2. 외국의 카르텔 신속처리절차(제3장)

- 미국에서 오래 전부터 활용되어온 유죄인정합의제도(Plea Agreements)의 내용 및 운영실적과 그에 대한 평가를 소개함(제2절).
- 2008년 도입된 EU의 카르텔사건 합의제도의 내용 및 운영실적과 그에 대한 평가를 소개함(제3절).
- 기타 국가의 카르텔 신속처리절차의 내용과 특징 및 그에 대한 평가를 개략적으로 소개함(제4절).



- 이장에서 살펴본 미국 방식의 유죄인정합의제도와 EU 방식의 카르텔사건 합의제도의 차이점과 외국의 카르텔 신속처리제도의 분석으로부터 얻을 수 있는 시사점을 도출함(제5절).

### 3. 카르텔 신속처리절차의 도입방안(제4장)

- 주요 외국의 카르텔 신속처리절차에 대한 비교분석을 바탕으로 카르텔 신속처리절차를 도입하기 위한 다양한 방안을 모색하고 평가함에 있어서 고려해야 할 요소들을 제시함(제2절).
- 카르텔 신속처리절차를 도입하여 활용할 경우에 예상되는 효과를 제시하고, 이와 더불어서 발생할 우려가 있는 문제점과 이를 극복할 수 있는 방안을 제시함(제3절).
- 카르텔 신속처리절차를 도입하는 대안들을 첫째, 공정거래법상 동의의결제도를 카르텔에 대해서도 적용되도록 하거나 별도의 새로운 근거 규정을 신설하는 등 공정거래법을 개정하는 방안과, 둘째, 현행 사건처리절차규칙상 약식절차제도를 개선하거나 현행 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시상 조사협력에 따른 감경 조항을 개정하는 등 하위 법령의 개정을 통하여 도입하는 방안을 나누어 각 대안의 장·단점과 함께 제시함(제4절).

### 4. 요약 및 결론(제5장)

- 이상의 연구결과를 요약하고 연구의 결론을 제시함.

### 5. 주요 외국의 카르텔 신속처리절차 관련 규정(첨부)

- 미국의 유죄인정합의제도와 EU의 카르텔사건 합의절차 관련 규정들을 수집하

여 첨부함.

## 제2장 카르텔 신속처리절차 개설

### 제1절 카르텔 신속처리절차의 개념 및 의의

- 카르텔 신속처리절차(Cartel Fast Track Procedure)란 특정 국가가 시행하는 특정한 제도를 지칭하는 것이 아니라, 카르텔에 대한 경쟁법 집행과정에서 조사대상이 된 카르텔 참여 사업자(또는 개인)가 통상 자신의 경쟁법 위반 사실과 그에 대한 책임을 인정하는 대신,<sup>1)</sup> 경쟁당국이 당해 사업자 등에 대하여 부과하거나 법원 등 제재를 부과하는 기관에 대하여 제안하는 제재의 범위나 수준을 좁히거나 감경하는 형태로 일정한 편익을 제공하고 통상적인 경우에 거치는 표준적인 절차보다 간략한 절차를 통하여 신속하게 카르텔 사건을 종결하는 제도 일반을 말함.
  
- 따라서 카르텔 신속처리절차는 카르텔에 대하여 법집행을 시도하는 경쟁당국과 카르텔 참여 사업자(또는 개인) 간에 이루어지는 일정한 합의(cartel settlements)를 본질로 하는 것으로서 흔히 plea bargaining, plea agreement, cartel settlement 등으로 부르고 있음. 아래에서는 편의상 미국이나 그와 유사하게 카르텔에 대한 경쟁법 집행이 형사절차에 의해 이루어지는 경쟁법제에서 법무부나 검사 등 형사소추기관과 카르텔 참여 사업자나 개인 간의 합의를 통하여 진행하는 카르텔 신속처리절차를 ‘유죄인정합의절차(제도)’라고 하고, EU나 그와 유사하게 카르텔에 대한 경쟁법 집행이 행정적 절차에 의해 이루어지는 경쟁법제에서 행정기관인 경쟁당국과 카르텔 참여자 간의 합의를 통하여 진행하는 카르텔 신속처리절차를 ‘카르텔사건 합의절차(제도)’라고 부르기로 하고, 양자를 구분하지 않고 카르텔 신속처리절차에 따라 경쟁당국이나 형사소추기관과 카르텔 참여자 간에 체결하는 합의를 카르텔사건 합의라고 부르기로 함.
  
- 유죄인정합의절차나 카르텔사건 합의절차를 포함한 카르텔 신속처리절차의 개

---

1) 제3장에서 설명하는 바와 같이 미국의 유죄인정합의제도의 경우에 예외적으로 피고인이 부쟁의 답변(nolo contendere plea)을 제출하는 것이 허용될 수 있는데, 그 경우에는 추후 동일 사안에 관한 민사소송절차 등에서 당해 피고인이 경쟁법 위반 사실을 인정하는 것으로 간주되지 않고, 기타의 국가 중에서도 카르텔사건 합의를 체결하고자 하는 카르텔 참여자에게 유죄의 인정을 요구하지 않는 경쟁법제도 있음.

념에 관하여 일반적으로 통용되는 단일한 정의는 찾아볼 수 없는데, “카르텔 행위에 대한 경쟁당국의 법 집행과정 상 경쟁당국과 카르텔 참여자 사이에서 후자의 범위반 사실이나 기타 범위반 요건 사실의 인정, 항소의 포기, 또는 당해 카르텔 사건이나 다른 사건에 관한 조사에 대한 협조의 대가로, 전자는 당해 사업자에 대한 제재(형량)의 축소, 소추 항목의 전부나 일부의 포기 또는 축소 등의 혜택을 부여하는 합의를 체결하기 위한 절차”라고 정의할 수 있을 것임.<sup>2)</sup>

- 각국이 채택하고 있는 카르텔 신속처리절차의 명칭과 구체적인 내용은 다양한데, 특히 당해 경쟁법제가 예컨대, 미국과 같이 카르텔에 대한 법 집행절차로서 형사절차를 이용하는 경우에는 포괄적인 유죄인정합의절차를 통하여 상대적으로 더 구조화된 접근방법을 취하고 있는데 반하여, 행정적인 법집행절차를 활용하는 경쟁법제의 경우에는 상대적으로 제한된 범위의 카르텔사건 합의절차가 사용되고 있음.
  
- 각 경쟁법제가 취하고 있는 카르텔 신속처리절차는 그 다양성에도 불구하고, 공통적으로 경쟁당국과 카르텔 참여자 간 협상의 결과로서 전자는 당해 사건이 완전한 사실심이나 행정절차를 거쳐서 제재 결정이 내려질 경우에 행사할 수 있는 일정한 권한(더 무거운 제재를 구할 수 있는 권한)을, 후자는 그러한 더 형식적인 절차를 거칠 경우에 기대할 수 있는 무혐의나 무죄 결정의 가능성과 일정한 절차적 보장을 포기하는데 동의하고, 양자가 일정한 수준의 제재 부과 또는 제재의 축소에 동의하는 것임.<sup>3)</sup>

---

2) OECD, Plea Bargaining/Settlement of Cartel Cases, DAF/COMP(2007)38, 2008, p. 24 참고.

3) Id.

## 제2절 카르텔 신속처리절차의 유형

- 현재 다수의 국가가 경쟁당국과 카르텔 참여자 간 합의를 본질로 하는 카르텔 신속처리절차를 채택하여 시행하고 있는데, 그 구체적인 모습은 상당한 정도로 상이함. 특히, 카르텔 신속처리절차는 2000년대 후반 이후 경쟁당국과 카르텔 참여자 모두에게 상당한 편익을 제공할 수 있는 경쟁법 집행수단으로서 각국 경쟁당국의 주된 관심사 중 하나가 되었음. 이에 따라 각국 경쟁당국의 네트워크인 ICN(International Competition Network)이 그 회원국 경쟁당국들을 대상으로 이에 관한 조사를 실시하고 2008년 4월 그 결과를 담은 보고서를 출간하였음.
- 위 보고서에 따르면 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 당시 조사에 응한 20개 국가 중 9개 국가가 경쟁당국과 카르텔 참여 사업자 간 합의에 기초한 카르텔 신속처리절차를 시행하고 있고, 4개 국가가 그러한 절차의 도입을 검토하는 중이었는데, 그 이후 위 4개 국가 중 한국을 제외한 3개 국가가 카르텔 신속처리절차를 도입하여 시행하고 있음.

<표 1> ICN 회원국가의 카르텔 신속처리절차 도입 현황

국가	카르텔 법 집행절차 유형	카르텔 신속처리절차 도입 여부	카르텔 신속처리절차 의 유형	비고
호주	민사/형사절차	도입	민사	
브라질	행정/형사절차	도입	행정	2011년 개편
캐나다	형사절차	도입	형사	
체코	행정절차	미도입		
EU	행정절차	도입	행정	2008년 도입
엘살바도르	행정절차	미도입		
프랑스	행정절차	도입	행정	
독일	행정절차 (단, 형사벌은 검사가 기소)	도입	행정	
헝가리	행정/형사절차	도입	행정	2014년 도입
아일랜드	민사/형사절차	미도입		

이스라엘	민사/형사절차	도입	형사	
일본	행정/민사/형사절차	미도입		
한국	행정/민사/형사절차	도입 검토 중		
멕시코	행정절차	미도입		
네덜란드	행정절차	미도입		
스웨덴	행정절차	도입	행정	2008년 도입
스위스	행정절차	도입	행정	
터키	행정/민사절차	미도입		
영국	민사/형사절차	도입	민사	
미국	형사절차	도입	형사	

출처: ICN Cartel Working Group, Cartel Settlements, Report to the ICN Annual Conference, Kyoto, Japan, April 2008 및 관련 자료

□ 각국이 카르텔 신속처리절차를 도입한 경위와 그 시기 및 시행실적은 아래 제 3장에서 살펴보는 바와 같이 각 나라에 따라서 매우 다양한 모습을 보여줌. 예컨대, 미국의 경우에는 비교적 오래전부터 형사절차 일반에 적용되는 유죄 인정합의제도를 카르텔 사건에서도 활용하여 다수의 사례에 적용해왔고, 브라질의 경우에는 1994년 독점금지법 제정 당시 미국의 동의를결제도의 영향을 받아서 카르텔 사건에서도 합의를 통한 사건처리의 가능성을 열어놓았지만 법 집행 초기에 거의 활용이 되지 않았는데, 2000년 독점금지법 개정으로 자진신고 감면제도(Leniency Program)를 도입하면서 그 활용을 촉진하기 위하여 카르텔 사건에서의 합의절차를 금지하였다가 다시 법집행상 필요성이 제기되어 2007년 독점금지법 개정을 통하여 재도입하였음. 또한 프랑스의 경우에는 2001년 카르텔사건뿐만 아니라 경쟁법 위반행위 일반에 적용되는 합의를 통한 사건처리절차가 도입되어 2003년부터 시행되었는데, EU식 카르텔사건 합의제도와는 상당한 차이를 가지고 있었고 그 후 2015년 8월 소위 ‘마크롱 법 (Macron Law) 법’에 따라 대폭 개정되었음.

□ 각국이 도입하여 시행하고 있는 카르텔 신속처리절차의 내용은 상당한 정도로 차별적인데, 그 구체적인 모습은 각국의 카르텔에 대한 법집행체계, 제재의 대상이 되는 카르텔 참여자, 제재수단, 이를 둘러싼 제반 법적·헌법적·정책적 환

경 등 다양한 요소의 영향을 받음.<sup>4)</sup> 특히, 각국의 카르텔 신속처리절차는 당해 국가의 카르텔에 대한 법집행절차가 주로 형사절차, 민사절차 또는 행정절차 중 어떤 절차에 의존하는지에 따라서 상당히 차별적인 모습을 띠고 있어서 이를 기준으로 아래와 같이 유형화할 수 있음.<sup>5)</sup>

## 1. 형사절차형

- 미국, 캐나다, 이스라엘 등의 경우에는 경성카르텔을 형사범으로서 형사소추하여 카르텔에 참여한 회사는 벌금을 부과 받게 되고 개인은 징역형이나 벌금형에 처하게 됨. 이들 국가에서 카르텔에 참여한 회사와 개인은 다른 범죄의 경우에 적용되는 것과 동일한 유죄인정합의(plea agreement)를 통하여 자신에 대한 공소를 종결시킬 수 있음. 그 경우에 유죄인정합의는 법원의 승인을 받아야 하고 최종적으로 법원이 형을 부과하게 됨. 미국의 유죄인정합의제도의 구체적인 내용은 제3장에서 상세히 살펴보기로 하고, 기타 국가의 제도를 간략히 소개하면 다음과 같음.
- 캐나다의 경우에 경쟁당국인 캐나다 경쟁국(Canadian Competition Bureau)이 카르텔 사건을 조사하지만, 일단 조사가 종결되면 형사기소를 위해 카르텔 행위에 대한 증거를 공소처(Public Prosecution Service)의 장에게 송부하고 공소처의 장이 유죄인정합의를 위한 협상을 진행하는데, 그 과정에서 합의의 내용과 형량에 관하여 경쟁국과 협의를 함.
- 이스라엘의 경우에는 독점금지청(Antitrust Authority)이 카르텔 사건을 조사하여 형사기소하고 그 과정에서 카르텔 참여 사업자와 협상을 통하여 유죄인정합의를 체결할 권한을 가지고, 미국의 경우에도 연방법무부의 독점금지국이 경성카르텔을 조사하여 형사기소를 하는데, 유죄인정합의를 협상하고 체결함으로써 연방형사독점금지의 소를 종결시킬 수 있는 권한을 가짐.

---

4) ICN Cartel Working Group, Cartel Settlements, Report to the ICN Annual Conference, Kyoto, Japan, April 2008, p. 3.

5) 아래의 유형화 및 그에 관한 설명은 Id. at 3-5의 내용에 그 이후의 변화를 반영한 것임.

## 2. 민사절차형

- 호주에서 카르텔 행위는 종전에는 민사위반행위에 해당할 뿐이었으나 2010년 ‘경쟁 및 소비자법’(Competition and Consumer Act) 개정으로 민사위반행위에 해당할 뿐만 아니라 형사범에도 해당할 수 있음. 카르텔 참여 회사와 개인에 대하여 민사책임을 부과하기 위해서는 ‘경쟁소비자위원회’(Competition and Consumer Commission)나 호주 연방공소처장(Commonwealth Director of Public Prosecutions)이 연방법원에 소를 제기할 수 있고, 형사책임을 묻기 위한 공소는 연방공소처장이 연방법원에 제기할 수 있음.
  
- 호주의 경우에 카르텔 참여 회사나 개인에 대하여 민사적·형사적 제재를 부과하는 주체는 연방법원이므로 민사절차 상 원고인 경쟁소비자위원회와 피고인 카르텔 참여자가 제재의 수준에 관한 협상을 실시하여 그 결과를 법원에 공동으로 제출하고 법원이 이를 수용함으로써 소를 종결할 수 있음. 다만, 최근 연방법원은 경쟁소비자위원회와 카르텔 참여 사업자 등이 특정한 제재수준을 법원에 제안하거나 제출할 수 없다고 판시한 바 있음.<sup>6)</sup> 또한 민사책임에 관한 합의를 통하여 형사책임을 면할 수 없으므로 경쟁소비자위원회는 사안의 검토를 통하여 형사소추를 위하여 연방공소처장에게 고발하지 않기로 결정하거나 연방공소처장으로부터 형사소추가 바람직하지 않다는 의견을 받기 이전에는 합의를 위한 협상을 진행하지 않음.<sup>7)</sup>
  
- 영국의 경우에도 종전에는 카르텔 참여 사업자에 대하여 민사적 제재만을 부과할 수 있었는데, 2002년 기업법(Enterprise Act)을 통하여 경성카르텔에 가담한 개인에 대하여 형사벌칙도 부과할 수 있게 됨. 2014년 4월부터 종전의 경쟁위원회(Competition Commission)와 공정거래처(Office of Fair Trading)의 기능을 이어받은 경쟁시장청(Competition and Markets Authority)이 카르텔 참여 사업자에 대한 과징금과 행태적 시정조치를 부과할 수 있고 법원에 이사에 대한 결격명령(disqualification order) 등을 청구할 수 있으며, 형사벌

---

6) ICLG, Cartel & Leniency 2016 (<http://www.iclg.co.uk/practice-areas/cartels-and-leniency/cartels-and-leniency-2016/australia>).

7) Id.



칙을 부과하기 위한 조사와 소추도 행할 수 있는데, 중사기처(Serious Fraud Office)가 경쟁시장청의 허가를 받아서 형사소추를 진행할 수도 있음.<sup>8)</sup>

- 카르텔 신속처리절차는 형사절차에는 사용될 수 없고 경쟁시장청이 민사적 제재를 부과하는 절차에서만 사용될 수 있는데, 조사과정에서 조사대상 사업자가 법 위반사실을 인정하고 남은 조사과정에 약식절차를 적용하기로 하고 과징금을 20%(심사보고서가 발송된 이후에는 10%) 한도에서 감액하는데 합의할 수 있음. 그러한 카르텔사건 합의는 경쟁시장청이 법 위반사실을 입증하는데 충분한 증거를 확보한 경우에만 가능하고, 그 절차는 양 당사자 모두 합의를 위한 협상을 진행하거나 합의를 체결해야 할 의무를 지지 않는 임의적 절차이며, 자진신고 감면제도와는 별개의 제도이므로 사업자는 제재의 감면을 위해 양 제도를 모두 사용할 수 있음.<sup>9)</sup>

### 3. 행정절차형

- 행정절차형 카르텔 신속처리절차는 카르텔 사건에 대한 경쟁법 집행을 주로 행정절차에 의존하고 있는 EU, 독일, 프랑스, 스위스 등이 채택하고 있음. EU의 카르텔 신속처리절차의 내용은 제3장에서 상세히 살펴보기로 하고, 기타 국가의 경우를 간략히 소개하면 다음과 같음. 먼저, 독일 경쟁제한방지법을 위반하는 카르텔에 대한 제재는 주로 경쟁당국인 연방카르텔청(Bundeskartellamt)의 행정적 절차에 따라서 부과됨. 즉, 연방카르텔청의 행정절차를 통하여 시정명령을 내리고, 추가적으로 질서위반행위로서 형벌 성격의 벌금을 부과하고자 하는 경우에는 질서위반행위법에 근거를 두고 형사절차를 통하여 부과함. 또한 연방카르텔청은 거의 모든 경성카르텔 사건에서 참여사업자에 대하여 과징금을 부과함.
- 독일의 경우에 자진신고 감면제도와 별도의 공식적인 카르텔사건 합의절차는 마련되어 있지는 않지만, 비공식적으로 연방카르텔청과 카르텔 참여 회사나

---

8) ICLG, Cartel & Leniency 2016 (<http://www.iclg.co.uk/practice-areas/cartels-and-leniency/cartels-and-leniency-2016/united-kingdom>).

9) Id.

개인 간 합의를 통하여 사건을 종결하는 절차를 적극적으로 활용하고 있음. 즉, 연방카르텔청이 카르텔사건을 처리하는 과정에서 피심인 회사나 개인이 합의신청을 통하여 카르텔 참여사실을 인정하고 과징금이나 벌금의 부과를 수용하면, 연방카르텔청은 과징금의 10%를 감액함.<sup>10)</sup> 이러한 합의협상에 특정한 기한이 정해져 있는 것은 아니지만 통상적으로 연방카르텔청이 관련 증거를 평가하고 충분한 정보를 수집한 이후에 연방카르텔청 또는 회사나 개인 모두 합의를 시도할 수 있음. 양자가 합의를 원하는 경우에 연방카르텔청은 법 위반 판단의 근거가 되는 사실관계와 부과할 수 있는 과징금의 최고액을 담은 합의안을 통지하고 사업자등에게 의견제출 기회를 부여한 후, 사업자 등이 최종 합의안에 동의하면 합의를 신청하고 연방카르텔이 이를 접수하여 과징금의 10% 감액을 포함한 간략한 결정서를 통하여 사건을 종결함.<sup>11)</sup> 이러한 카르텔 사건 합의절차는 연방카르텔청과 카르텔 참여 회사나 개인 간에 진행되는 것이므로 원칙적으로 법원이 개입할 수 없으나, 연방카르텔청의 과징금 부과 결정에 대하여 사업자 등이 법원에 항소를 제기된 이후에 합의가 이루어진 경우에는 법원의 동의를 받아야 함.

- 프랑스와 스위스도 경쟁당국의 행정절차를 통하여 카르텔에 대한 경쟁법 집행을 행하는데, 그 행정절차상 합의를 통하여 사건을 종결시킬 수 있음. 프랑스의 경우 2001년 카르텔사건 합의절차를 도입하였는데, 경쟁당국인 경쟁위원회의 심사관(rapporteur général)과 카르텔 참여자 간 합의를 통하여 후자가 방어권을 포기하고 약식절차를 진행하는데 동의하면 경쟁위원회가 과징금을 감액하게 됨. 프랑스 카르텔사건 합의절차는 경쟁당국의 조사가 종료되어 이의 고지가 송부된 이후에 피심인이 합의절차를 개시하게 되고 법 위반사실을 인정하는 것은 아니고 법 위반사실에 대하여 다투지 않는다는 의미를 가질 뿐임.

#### 4. 혼합형(Hybrid Enforcement Regimes)

10) ICLG, Cartel & Leniency 2016 (<http://www.iclg.co.uk/practice-areas/cartels-and-leniency/cartels-and-leniency-2016/germany>).

11) Jens-Olrik Murach, GCR Know-how, Immunity, Sanctions & Settlements-Germany, p. 5 참고.

□ 브라질의 경우 카르텔에 대한 경쟁법 집행은 경쟁당국에 의한 행정절차와 검사의 형사소추로 개시되는 형사절차의 양자를 통해서 이루어짐. 한편, 2011년 브라질 독점금지법 개정으로 경쟁법 집행체계가 대폭적으로 개편되었는데, 종전에는 경쟁법 집행기능이 경제법사무국(Secretariat of Economic Law), 경제감시사무국(Secretariat of Economic-Monitoring), 경제보호집행위원회(Administrative Council of Economic Defense)에 나뉘어 있었음. 즉, 종전에 경제법사무국에 설치된 독점금지국이 카르텔 등 경쟁법 위반사건의 조사를 담당하고 기업결합 사건에서 구속력 없는 권고의견을 제시할 수 있는 권한을 가지고 있었고, 경제감시사무국은 주로 기업결합을 심사하여 구속력 없는 권고의견을 제시하는 권한을 가졌으며, 경제보호집행위원회는 경쟁법 위반사건과 기업결합 사건 모두에서 최종 결정권한을 가지고 있었음. 그런데 2011년 개편으로 경쟁법 집행기능을 경제보호집행위원회에 집중시키고, 동 위원회 내에 감독국장실(Superintendent-General's Office)을 설치하여 경쟁법 사건에 대한 조사기능을 담당하도록 하였고 그에 대한 결정권한은 종전과 마찬가지로 동 위원회에 소속된 행정심판소가 가짐.<sup>12)</sup>

□ 위 경쟁법 집행체계의 전면개편이 이루어진 이후 카르텔사건 합의절차는 전적으로 경제보호집행위원회의 조사 및 결정 과정에서 이루어지고, 아울러 카르텔에 대한 형사벌칙이 강화되면서 이에 관한 유죄인정합의를 할 수 없게 됨에 따라 현재 브라질의 카르텔 신속처리절차는 행정절차형에 해당함. 즉, 현재 경제보호집행위원회의 감독국장실이 행하는 사실조사 단계에서는 감독국장과 카르텔 참여자 사이에 합의절차를 진행할 수 있고, 사실조사가 완료되어 감독국장이 보고서를 작성하여 행정심판소에 제출한 이후에는 해당 사건을 담당하는 주심 심판관과 사업자 사이에 합의절차를 진행하게 됨.<sup>13)</sup> 양 절차의 경우 모두 사업자와 협상을 진행한 감독국장이나 주심 심판관이 사업자와 합의된 합의안을 행정심판소에 제출하여 승인을 얻어야 하고,<sup>14)</sup> 합의가 체결된 경우에

12) Leonardo Maniglia Duarte & Rodrigo Alives Dos Santos, Cartel Settlements in Brazil: Recent Developments and Upcoming Challenges, Overview of Competition Law in Brazil, 2015, pp. 291-292.

13) 현행법상 브라질 카르텔사건 합의처리절차에 관한 상세한 설명은 Id. at 294 이하 참고.

14) 경쟁자 간 공동행위가 문제로 사건에서 체결한 합의에는 반드시 사업자의 기여금 납부의무가 포함되어야 함.

는 해당 피심인에 대한 조사를 중지하고, 그 피심인이 합의에 포함된 모든 의무를 이행한 때에는 행정절차를 종료함.

- 위 개편이 이루어지기 이전에는 한편으로 경쟁당국의 행정절차에서 카르텔사건 합의절차가 마련되어 있을 뿐만 아니라, 이와는 별도로 카르텔 참여 회사 및 개인에 대하여 형사벌칙을 부과하기 위한 형사절차에서 유죄인정합의절차를 이용할 수 있는 혼합형 카르텔 신속처리절차를 시행하고 있었음.

### 제3절 카르텔 신속처리절차의 편익 및 단점

#### 1. 카르텔 신속처리절차의 편익<sup>15)</sup>

- 카르텔 사건에서 경쟁당국과 카르텔 참여 회사(또는 개인) 간 합의를 통하여 사건을 종결하는 카르텔 신속처리절차는 경쟁당국과 사업자 등 모두에게 다음과 같은 상당한 편익을 가져올 수 있음.
- 먼저, 카르텔 사건을 조사하여 참여 회사나 개인에 대하여 제재를 부과함으로써 카르텔이 초래한 경쟁제한적 효과를 시정하고 그 재발을 방지하고자 하는 경쟁당국의 입장에서는 카르텔 신속처리절차의 활용을 통하여 직접적으로 법 집행자원을 절약할 수 있고, 각국이 채택한 카르텔 신속처리절차의 내용에 따라서는 카르텔 조사에 소중한 협조를 받을 수 있으므로 카르텔 조사에 모멘텀을 제공할 수 있고, 나아가 카르텔에 대한 법 집행상 비례성(proportionality)과 투명성(transparency) 등을 제고할 수 있음. 또한 카르텔 참여 회사와 개인의 입장에서도 금전적인 절약이 가능하다는 점 이외에도 매우 중요한 종결성(finality)과 명확성(certainty)을 확보할 수 있음.<sup>16)</sup>

#### (1) 시간과 법집행 자원의 절약

- 경쟁당국의 입장에서 카르텔 신속처리절차의 도입으로 기대할 수 있는 가장 큰 편익은 역시 인력과 예산 등의 법집행 자원을 절약할 수 있을 뿐만 아니라, 카르텔 사건의 처리기간을 단축시킬 수 있다는 점임. 즉, 경쟁당국은 카르텔 참여 회사(또는 개인)와의 합의를 통하여 사건을 종결하면 다수의 카르텔에 대한 조사와 소추에 필요한 자원을 절약하여 다른 카르텔 조사에 투입할 수 있고, 카르텔 참여 회사와 그 경영진의 입장에서도 경쟁당국과의 합의를 통하여 신속하게 자신의 행위에 대한 책임을 지고 카르텔이 배제된 시장환경

15) 아래의 설명은 주로 ICN Cartel Working Group, Cartel Settlements, Report to the ICN Annual Conference, Kyoto, Japan, April 2008, pp. 9-16 및 OECD, Policy Brief, Plea Bargaining and Settlement of Cartel Cases, 2008의 내용을 요약한 것임.

16) ICN Cartel Working Group, Cartel Settlements, Report to the ICN Annual Conference, Kyoto, Japan, April 2008, p. 9.

에서 경쟁에 전념할 수 있음.<sup>17)</sup>

□ 카르텔 신속처리절차가 가져오는 위와 같은 편익을 단적으로 보여주는 사례로서 동물용 사료 첨가제인 라이신(lysine) 국제카르텔 사건을 들 수 있음. 미국 연방법무부에 의해 위 카르텔이 적발되어 유죄인정합의로 사건이 종결된 지 거의 10년이 경과한 후에서야 EU에서 동일한 카르텔 사건에 관한 모든 불복절차가 종료되었음. 복잡한 카르텔 사건에서 합의에 의한 사건 종결이 불가능할 경우에는 경쟁당국이 모든 절차적 요건을 갖추어 카르텔 사건을 소추하는데 수년이 소요될 뿐만 아니라 경쟁당국의 결정에 대하여 불복절차가 개시될 경우에 추가적으로 상당한 기간이 소요되므로 위와 같은 차이가 발생한 가장 기본적인 이유는 경쟁당국이 카르텔 사건을 합의를 통해 종결할 수 있는지 여부라고 평가됨.<sup>18)</sup>

□ 따라서 경쟁당국과 카르텔 참여자 사이의 합의를 통한 사건처리는 특히, 효과적인 자진신고 감면제도와 결합하여 활용될 경우에는 카르텔을 신속하고 효과적으로 적발하고 소추할 수 있는 수단이 되어 단순히 카르텔 조사에 소요되는 자원을 절약하여 다른 카르텔의 조사에 사용할 수 있도록 해줄 뿐만 아니라, 더 많은 카르텔 사건의 신속한 소추를 통하여 카르텔 적발의 위험을 증가시킴으로써 자진신고를 촉진하고 궁극적으로 카르텔 행위에 대한 억지력을 강화할 수 있음.<sup>19)</sup>

## (2) 카르텔 조사에 대한 모멘텀과 협조

□ 경쟁법제에 따라서는 카르텔 신속처리절차 상 경쟁당국과 사업자(또는 개인) 간 합의를 카르텔에 관한 증거를 수집하기 위한 수단으로 이용하므로 그러한 경우에 카르텔 참여 사업자 등이 카르텔 조사 초기에 제공하는 협조는 경쟁당국의 카르텔 조사에 중요한 모멘텀을 제공하여 다른 참여 사업자들에 대한 신속한 소추로 이어질 수 있음. 즉, 최초의 사업자나 개인이 경쟁당국과 합의를

17) Id. at 9-10.

18) OECD, Policy Brief, Plea Bargaining and Settlement of Cartel Cases, 2008, p. 1.

19) ICN Cartel Working Group, Cartel Settlements, Report to the ICN Annual Conference, Kyoto, Japan, April 2008, p. 10.

체결하면 다른 참여 사업자들 역시 자신의 일원이 떨어져나갔음을 알고 흔히 서로 빨리 경쟁당국과의 합의를 체결하기 위해 나서게 됨. 또한 경쟁당국과 합의를 체결하지 않은 카르텔 참여 사업자에 대하여 소추를 진행함에 있어서 카르텔 신속처리절차를 통하여 경쟁당국에 협조한 사업자나 개인은 중요한 내부 정보를 제공할 수 있음.<sup>20)</sup>

□ 그러나 모든 경쟁법제에서 카르텔 신속처리절차를 이용한 사업자 등에게 위와 같은 협조 의무를 부과하는 것은 아님. 즉, 카르텔사건 합의가 카르텔사건 조사의 중요한 부분이 종료된 이후에 비로소 이루어질 수 있는 경쟁법제에서는 카르텔 신속처리절차는 새로운 증거를 수집하는 수단으로서의 의미는 없고 단지 제재의 감액을 제공하는 대가로 간략한 절차를 경유하는 의미가 있을 뿐임.<sup>21)</sup>

□ 예컨대, 위와 같은 경쟁법제에 속하는 프랑스의 경우에 카르텔 신속처리절차는 주로 카르텔 참여 사업자들이 제재의 감액을 대가로 그 절차를 간략하게 진행하고 다투지 않는 것에 합의하는 의미를 가지고, 경쟁당국의 입장에서 편익이 극대화되기 위해서는 카르텔에 참여한 모든 사업자가 카르텔사건 합의에 동의하여야 함. 실제로 프랑스의 경우에 제도적으로 반드시 모든 카르텔 참여 사업자가 카르텔 신속처리절차를 신청해야 하는 것은 아니지만, 점차 소위 ‘도미노 효과’ 때문에 카르텔 참여 사업자들 중 하나가 카르텔 신속처리절차를 신청하면 결국 모든 카르텔 참여 사업자가 참여하게 되는 경향을 보이고 있다고 함.<sup>22)</sup>

□ 카르텔 신속처리절차의 이용을 신청한 사업자(또는 개인)에게 조사 협조 의무를 부과하는 경쟁법제의 경우에는 그 대가로 다양한 편익을 제공하는데, 제재의 감액뿐만 아니라 소추대상 행위의 범위 제한, 책임 있는 경영진에 대한 관대한 취급, 입국에 관한 제한의 해소 등 비금전적 편익을 포함함.<sup>23)</sup>

---

20) Id.

21) Id.

22) Id. at 11.

23) Id. at 13.

□ 예컨대, 브라질, 캐나다, 미국 등 추가적 자진신고 감면제도(Amnesty Plus)와 카르텔 신속처리절차를 모두 마련하여 활용하고 있는 경쟁법제의 경우에는 전자가 카르텔사건 합의와 자진신고 감면제도의 활용을 보충함으로써 카르텔을 적발하고 카르텔 사건을 개시하는 중요한 수단으로 기능하는 것으로 평가됨.<sup>24)</sup> 이에 반하여 자진신고 감면제도의 내용이 최초 신청자에 대해서만 제재의 완전 면제를 부여하는 것이 아니라 후순위 신청자들에 대해서도 일정한 제재의 감액을 부여하는 경쟁법제의 경우에 추가적 자진신고 감면제도가나 카르텔 신속처리절차를 이용할 유인이 상대적으로 제한적인 것이 사실임.

### (3) 카르텔사건 처리의 투명성

□ 카르텔사건 처리의 투명성은 카르텔사건에서 경쟁당국과 카르텔 참여자 사이의 합의를 촉진하므로 효과적인 카르텔 신속처리절차의 필수적인 요소일 뿐만 아니라 카르텔 신속처리절차를 통하여 기대할 수 있는 편익에 해당함. 또한 이는 경쟁법 위반자에 대하여 비례적이고 형평성 있는 취급이 이루어지고 있다는 점에 대한 공공의 신뢰를 촉진하는데 결정적임.<sup>25)</sup>

□ 카르텔사건 합의와 그에 관한 정책문서들을 공개하는 것은 카르텔에 참여한 사업자나 개인이 경쟁당국과 합의를 시도할 것인지 아니면 경쟁당국의 소추에 대하여 다룰 것인지를 결정하는데 반드시 필요한 투명성을 제공함. 경쟁당국과의 합의를 고려하는 카르텔 참여자들은 종전에 이루어진 카르텔사건 합의를 참고함으로써 유사한 상황에 처한 카르텔 참여자들에게 부과되는 제재의 수준을 산정하고 경쟁당국과의 합의를 통하여 얻을 수 있는 편익을 예측할 수 있음.<sup>26)</sup>

□ 투명성은 관련 업계와 변호사 커뮤니티에서 카르텔사건을 소추하는 경쟁당국의 신뢰성을 유지하는데도 중요한 의미를 가짐. 문서화된 카르텔사건 합의는 카르텔사건에 관한 경쟁당국의 정책과 태도를 알 수 있는 공개된 기록으로서

---

24) Id.

25) Id. at 14.

26) Id.



관련 업계와 변호사들이 자신의 임직원이나 고객에게 카르텔사건 합의의 편익에 관하여 자문할 수 있는 자료가 됨. 또한 카르텔사건 합의문의 모델 혹은 표본(model settlement agreements)을 마련하여 공개하는 것 역시 투명성을 제고하여 카르텔 신속처리절차의 이용을 고려하는 참여자들에 대하여 그 경우에 자신을 구속할 조건과 의무를 인지할 수 있도록 함. 실제로 일부 경쟁당국의 경우에는 카르텔 신속처리절차에 관한 정책문서, 카르텔사건 합의문의 모델 혹은 표본, 실제 합의서 등을 웹사이트를 통하여 공개하고 있음.<sup>27)</sup>

#### (4) 카르텔사건 처리의 비례성

- 정부 측은 스스로 판단하기에 공익에 부합하고 동일한 카르텔에 참여한 다른 사업자(또는 개인) 또는 다른 유사한 상황에 놓은 카르텔 참여자의 경우와 비례적인 소추내용과 제재를 카르텔사건 합의에 포함시킬 수 있음. 경쟁당국은 카르텔사건 합의를 이용하는 사업자(또는 개인)에 대하여 제재를 부과하거나 제안함에 있어서 해당 사업자 등이 제공한 조사협조의 시의성과 질, 그리고 다른 카르텔 참여자와 비교한 해당 참여자의 상대적 책임성 등을 고려할 수 있음.<sup>28)</sup>
  
- 경쟁당국이나 소추기관이 실제로 카르텔사건 합의에 따른 제재를 부과할 수 있는 경쟁법제에서 카르텔 조사과정에 걸쳐서 경쟁당국 등이 직접적으로 통제를 유지하고 투명하고 비례적인 제재를 반복적으로 부과하게 되면 카르텔 참여자가 합의절차를 이용할 유인을 제공할 수 있음. 한편, 호주, 캐나다, 이스라엘 및 미국의 경우와 같이 경쟁당국이 아닌 법원이 종국적으로 카르텔 신속처리절차를 이용한 사업자 등에 대하여 제재를 부과하는 경우에도 정부가 다른 카르텔 참여 사업자(또는 개인)나 종전의 사건에서 유사한 상황에 처한 사업자 등과의 비례성을 고려한 가이드라인이나 법령 및 정책에 부합하는 제재를 법원에 제안함으로써 비례성을 유지할 수 있음. 이러한 경쟁법제의 그간의 경험에 따르면, 법원은 일반적으로 경쟁당국과 카르텔 참여자 간 합의가 이루어진 다수의 사건에서 정부의 제안을 수용하는 경향을 보였음.<sup>29)</sup>

27) Id. at 14-15.

28) Id. at 15.

#### (5) 카르텔사건 처리의 종결성

- 정부의 조사에 직면한 카르텔 참여자들은 일반적으로 당해 사건이 신속하게 종결되기를 바램. 사업자의 입장에서 자신을 대상으로 한 카르텔 조사와 소추가 장기간 지속되는 것은 해당 회사나 경영진, 이사회 및 주주에게도 엄청난 부담을 주게 되는데, 카르텔사건 합의는 카르텔 참여자와 법집행기관 모두에게 최종적이고 명확한 해결에 신속하게 다다를 수 있는 기회를 제공함.<sup>30)</sup>
  
- 카르텔 행위에 대하여 둘 이상의 법집행기관이 소추할 권한을 가지는 경쟁법제에서는 카르텔사건 합의를 통하여 확실한 종결성을 획득하기 위해서는 카르텔 참여자와 카르텔사건 합의를 체결하는 기관이 다른 법집행기관의 중복 소추를 막을 수 있는 권한을 가져야 함. 그렇지 않을 경우에 카르텔사건 합의절차를 이용하는 사업자 등은 둘 이상의 법집행기관과 합의를 체결하거나 소추하지 않을 것이라는 약속을 받아내야 하므로 그러한 경우에도 여전히 카르텔사건 합의가 상당한 편익을 제공할 수는 있지만 완전한 종결성을 확보할 수 없어서 카르텔 신속처리절차를 이용할 유인이 감소하게 됨.<sup>31)</sup>
  
- 또한 카르텔사건 합의를 통하여 사업자가 항소를 제기할 권한을 포기하게 되는 경쟁법제에서는 카르텔 신속처리절차를 이용하는 정부나 카르텔 참여자 모두에게 최종적인 종결성을 부여하게 되고, 소추기관, 법원, 피해자 및 일반 공중 모두 흔히 장기간이 소요되는 불복절차를 회피할 수 있게 되므로 추가적인 자원절약을 기대할 수 있음.<sup>32)</sup>

#### (6) 카르텔사건 처리의 명확성

- 카르텔사건 합의에 의한 사건 해결을 모색하기 위해 경쟁당국에 접근하는 카르텔 참여자들은 당연히 자신들에게 부과될 제재의 종류와 수준이 명확하기를

---

29) Id.

30) Id. at 16.

31) Id.

32) Id.

원할 것임. 이를 위해서 경쟁당국과 카르텔 참여자들은 흔히 합의절차를 통하여 부과될 수 있는 제재의 모든 내용은 아니더라도 중요한 사항을 미리 합의할 수 있음. 카르텔 참여자에 대한 제재를 경쟁당국이 직접 부과하는 경쟁법 제에는 경쟁당국이 카르텔 참여자와 합의한 대로 제재를 부과함으로써 명확성을 확보할 수 있고, 최종적으로 법원이 제재를 부과하는 경쟁법제에서도 최종적인 제재수준에 관하여 완전한 명확성을 보장할 수는 없지만 카르텔 참여자의 입장에서 법원이 경쟁당국의 제안을 수용할 것이라는 확신을 가질 수 있다면 명확성을 기대할 수 있음.<sup>33)</sup>

- 또한 카르텔 참여자의 입장에서 향후의 소추 사항에 대해서도 명확성을 기대할 수 있음. 즉, 카르텔에 참여한 개인에 대하여 형사책임을 부과하는 경쟁법제에서 기업이 경쟁당국과 체결한 합의를 통하여 책임 있는 경영진에 대하여 전적으로 조사에 협조할 경우에는 개인적으로 소추되지 않을 것이라는 명확성을 제공할 수 있음. 이와 같이 개인에 대한 소추제외의 혜택을 부여하면 카르텔 참여 기업이 조사의 초기 단계에서 합의를 체결할 유인을 제공하게 되고, 경영진이 제공하는 협조는 소추에 필요한 핵심적인 내부 증거를 확보할 수 있는 소중한 수단임. 마찬가지로 카르텔 참여 기업의 고객, 은행, 주주 및 기타 재무적 파트너들 역시 카르텔사건 합의를 통하여 당해 기업이 형사적 책임을 면하고 정부와의 법적 문제를 매듭지었다는 명확성을 누릴 수 있음.<sup>34)</sup>

#### (7) 카르텔사건 처리에의 참여감

- 카르텔 참여 기업과 개인의 입장에서 일반적인 카르텔사건 처리절차에 따라서 시정조치와 제재가 부과될 경우에 경쟁당국의 사건처리에 피동적으로 대응할 뿐, 주체적으로 해당 사건의 처리에 참여하여 최종 결과에 영향을 끼칠 여지는 사실상 없음. 이에 반하여 경쟁당국과의 합의절차를 통하여 사건을 해결할 경우에는 그 과정에서 경쟁당국과의 협상과 교섭을 통하여 스스로 자신의 사건을 해결하는 과정에 참여하여 최종적인 결과에 더 큰 영향을 미친다고 느낄 수 있음.<sup>35)</sup>

---

33) Id.

34) Id.

## 2. 카르텔 신속처리절차의 단점 및 제약요소<sup>36)</sup>

- 경쟁당국이 카르텔 참여자와의 사이에서 부과될 제재에 관한 합의를 체결함으로써 사건을 처리하는 카르텔 신속처리절차를 도입하여 시행하고 있거나 그 도입을 검토하는 국가들은 동 제도에 관하여 다음과 같은 단점과 제약요소를 제기함.

### (1) 헌법적 권리의 침해 우려

- 카르텔사건에서 경쟁당국과 카르텔 참여자 간 체결하는 합의는 일정한 헌법적 문제를 제기함. 즉, 카르텔 신속처리절차를 이용한 카르텔 참여자가 자신에게 부과된 제재에 대한 항소를 포기하거나 기타의 권리를 포기하도록 하는 것이 이들의 헌법적 권리를 침해할 우려가 있다는 지적이 제기됨.<sup>37)</sup> 위와 같은 지적은 주로 카르텔 사건에 국한된 것이 아니라 형사사건 일반에 활용되는 유죄 인정합의에 관한 것으로서, 일찍이 무죄추정의 원칙, 자기부죄 금지원칙과 같은 헌법상 보장된 피고인의 권리를 침해할 우려가 있다는 주장이 제기되어왔음.<sup>38)</sup>
- 그러나 위와 같은 주장은 경쟁법상 카르텔사건에 관해서는 타당성이 떨어진다고 할 수 있음. 즉, 카르텔사건의 피고는 흔히 고도의 전문성과 풍부한 경험을 가진 변호인의 조력을 받아서 합리적 판단을 할 수 있고, 흔히 경쟁당국보다도 많은 자원을 동원할 수 있음. 또한 카르텔사건에서 사용되는 카르텔사건 합의절차나 유죄인정합의는 논리적으로 이미 널리 사용되고 있는 제도를 확장한 것에 불과하고 할 수 있음.<sup>39)</sup>

35) OECD, Policy Brief, Plea Bargaining and Settlement of Cartel Cases, 2008, p. 2.

36) 아래의 설명은 주로 ICN Cartel Working Group, Cartel Settlements, Report to the ICN Annual Conference, Kyoto, Japan, April 2008, pp. 17-18 및 OECD, Policy Brief, Plea Bargaining and Settlement of Cartel Cases, 2008, pp. 3-6의 내용을 요약한 것임.

37) Id. at 17.

38) OECD, Policy Brief, Plea Bargaining and Settlement of Cartel Cases, 2008, p. 5.

39) Id.

- 예컨대, 현재 대부분의 경쟁당국은 자진신고 감면제도를 활용하여 일정한 요건을 갖춘 자진신고자에 대하여 제재의 감면을 약속하고, 많은 경쟁당국은 조사협조를 제공하는 카르텔 참여자에 대하여 그 대가로 제재의 수준을 낮추거나 감액하므로 카르텔 참여자들은 스스로가 카르텔에 참여하였음을 나타내는 증거를 제출함으로써 제재를 낮추는 대가로 자신의 권리를 포기하고 있음.<sup>40)</sup>
- 카르텔 신속처리절차는 현재 활용되고 있는 위와 같은 제도들을 한 단계 발전시켜서 전형적으로 카르텔 참여자가 범위반을 인정하고 자신에게 보장된 일정한 권리를 포기하고 조사협조의무를 지는 대신, 제재의 감소를 포함한 일정한 편의를 받는 광범위한 패키지를 만드는 것이라고 할 수 있음. 각국 법제상 피고인에게 보장된 권리의 역할과 성질에 관한 이해에 따라서 카르텔사건 합의의 허용된 범위가 상이하게 됨. 즉, 해당 법제에서 피고인의 권리를 스스로 거래하고 포기할 수 있는 개인적 권익으로 파악하는 경우에는 그러한 피고인의 권리를 카르텔사건 합의제도에 포함시켜서 고안할 수 있고, 피고인이 그와 같은 권리를 처분할 수 없는 것으로 이해하는 법제에서는 그러한 권리의 포기는 카르텔 신속처리절차에 포함될 수 없는데, 특히 항소의 권리가 문제로 됨.<sup>41)</sup>

## (2) 카르텔에 대한 억지력의 약화 우려

- 일부 국가에서 정부가 사업자와의 합의를 통하여 일반적인 사건처리절차에 의할 경우에 부과할 수 있는 최대한의 제재를 포기하고 그 보다 낮은 수준의 제재를 부과하는 것에 대하여 문제가 제기됨. 또한 카르텔 사건을 심리하는 법원은 동일한 카르텔에 참여한 자들 또는 다른 유사한 카르텔에 참여한 자들 간 균등성(parity)을 중요하게 고려하는데, 다수의 사건에서 카르텔사건 합의가 체결되어 카르텔 참여자들에 대하여 상대적으로 관대한 제재가 내려질 경우에 추후에 일반적인 카르텔사건에서 법원이 카르텔 신속처리절차에 따른 종전의 제재수준을 참고하게 되면 부당하게 카르텔 참여자들에 대한 제재수준이 낮아질 우려가 있음이 지적되었음.<sup>42)</sup>

40) Id.

41) Id. at 6.

42) ICN Cartel Working Group, Cartel Settlements, Report to the ICN Annual Conference, Kyoto, Japan, April 2008, p. 17.

- 결국 카르텔 신속처리절차를 통하여 상대적으로 낮은 수준의 제재가 부과될 경우에 카르텔에 대한 억지력(deterrence)이 약화될 수 있다는 우려가 존재한다고 할 수 있음. 또한 경쟁당국의 입장에서 어려운 카르텔사건을 신속처리절차를 통하여 손쉽게 처리하고 계류 중인 사건의 수를 줄이고 싶은 유혹을 느낄 수도 있음.<sup>43)</sup>
  
- 경쟁당국과 카르텔 참여자 간 이루어지는 합의에 관해서는 필연적으로 위와 같은 복잡한 교환관계(trade-off)가 존재하는데, 이에 관한 합리적 판단의 기준은 ‘총체적인 억지력’(overall deterrence)이라고 할 수 있음. 카르텔에 대한 경쟁법 집행상 억지력을 유지하기 위해 가장 중요한 것은 경쟁당국이 합의절차가 적용된 사건에서도 높은 수준의 제재를 부과할 수 있는 능력을 가져야 하는데, 이는 다시 통상적인 절차나 법원의 사실심을 거칠 경우 엄격한 제재가 부과될 것이라는 신뢰성 있는 위협이 존재하는지 여부에 달린 것임. 따라서 카르텔 참여자에 대한 신뢰할 만한 제재체계가 정립되고 실제로 법원 역시 카르텔 참여자에 대한 엄격한 제재를 승인하거나 부과하게 되기 이전에, 즉, 카르텔에 대한 경쟁법 집행노력이 충분히 발전되기 이전에 경쟁당국과 카르텔 참여자 간 합의에 기초한 카르텔 신속처리절차를 도입하는 것은 신중하여야 할 것임.<sup>44)</sup>

### (3) 자진신고 감면제도에 부정적 영향을 미칠 우려

- 현재 대부분의 경쟁법제에서 자진신고 감면제도는 카르텔에 대한 범집행상 중요한 역할을 수행하고 있는데, 자진신고 감면제도가 어떻게 고안되어 있는지, 그리고 카르텔사건 합의의 기준이 무엇인지에 따라서 양자의 관계에 관한 곤란한 문제가 제기될 수 있음.<sup>45)</sup> 예컨대, 카르텔사건 합의에 따른 제재수준의 감액으로 인하여 자진신고 감면제도를 활용하고 조사에 협조할 유인이 감소될 우려가 제기됨. 위와 같은 우려를 해소하고 양자를 활용하고자 하는 유인을

43) OECD, Policy Brief, Plea Bargaining and Settlement of Cartel Cases, 2008, p. 3.

44) Id. at 3-4.

45) Id. at 4.

강력하고 상호 독립적으로 유지하기 위해 카르텔사건 합의를 통한 제재의 감액과 자진신고와 조사협조를 통한 제재의 감면을 누적적으로 인정할 필요가 제기되기도 함.<sup>46)</sup>

□ 카르텔 신속처리절차의 활용이 자진신고 감면제도에 미치는 영향은 각 경쟁법 제에 따라 상이할 것임. 예컨대, 제3장에서 상세히 설명하는 바와 같이 미국의 경우에는 자진신고에 따른 제재의 완전면제가 오직 일정한 요건을 갖춘 최초 신고자에 대해서만 인정되므로 그밖에 책임을 인정하고 조사에 협조하고자 하는 카르텔 참여자는 유죄인정합의를 이용하고 제재의 수준을 낮출 수 있는데, 이러한 카르텔 신속처리절차는 자진신고 감면제도와는 별도의 절차에 따라 이루어지고 있음. 미국의 경우에 유죄인정합의는 카르텔사건뿐만 아니라 모든 형사절차의 피고인이 활용할 수 있으므로 유죄인정합의를 위한 협상이 조사의 전과정에 걸쳐 이루어질 수 있고, 경쟁당국이 조사과정의 초기에 이루어지는 유죄인정합의에 대하여 더 큰 수준의 제재 감액을 부여할 수 있으므로 조사협조를 이끌어 내기 용이함.<sup>47)</sup>

□ 이에 반하여 제3장에서 설명하는 바와 같이 EU의 경우에는 자진신고 감면제도와 카르텔사건 합의절차를 엄밀하게 구분하는 경향이 있음. 즉, 전자는 카르텔 참여 사업자가 카르텔의 존재를 신고하고 추가적인 증거를 제출하는 대신 제재의 감액을 받는 조사수단으로 간주하는 반면, 후자는 카르텔에 대한 조사가 일단락되어 공식적인 결정이나 심의에 이르는 단계에서 절차적 효율성을 제고할 수 있는 방법으로서 파악하고 있으므로 양자는 상이한 목적을 가지는 별개의 수단으로 인식됨.<sup>48)</sup>

#### (4) 일반 대중의 정의 관념에 반할 우려

□ 일반 대중과 법원이 카르텔사건 합의를 부정적으로 파악하여 경쟁당국과 카르텔 참여자 사이에 체결되는 합의를 정의를 손상시키는 것으로 인식할 우려가

---

46) Id.

47) Id.

48) Id. at 5.

지적되었음. 즉, 일반 대중은 카르텔사건 합의를 정상적인 사건처리절차를 통하여 얻을 수 있는 결과보다 저급한 결과로 인식하는 경향이 있고, 특히 유죄 인정협상(plea bargaining)이라는 표현에 관해서는 흔히 형사소추기관이 피의자와 실제의 범죄보다 형량이 낮은 범죄에 대한 유죄인정에 합의함으로써 협상을 통하여 정의를 포기한다는 의미를 함축하는 것으로서 부정적으로 인식함. 이와 같은 우려를 불식시키기 위해서는 카르텔사건 합의절차의 투명성과 예측가능성이 결정적임. 즉, 경쟁당국은 카르텔사건에서 투명하고 원칙에 입각한 합의절차와 정책을 집행함으로써 카르텔 신속처리절차에 관한 일반 대중의 부정적 인식을 극복할 수 있음.<sup>49)</sup>

#### (5) 기타

- 그밖에도 경쟁당국과 카르텔 참여자 간 합의에 기초한 카르텔 신속처리절차에 관하여 (1) 이러한 절차를 이용할 경우에 통상적인 절차에 따라 처리된 카르텔사건의 경우보다 널리 알려지지 않는다는 점, (2) 추후 유사 사건에 대한 선례로 고려되지 않을 수 있다는 점, (3) 카르텔사건 합의는 카르텔 관련 법리를 발전시킬 수 없다는 점, (4) 사법부의 입장에서 카르텔사건 합의가 법원의 역할을 침해하는 것으로 느낄 수 있다는 점 등의 우려가 제기됨.<sup>50)</sup>

---

49) ICN Cartel Working Group, Cartel Settlements, Report to the ICN Annual Conference, Kyoto, Japan, April 2008, pp. 17-18.

50) Id. at 18.



#### 제4절 카르텔 신속처리절차의 핵심 쟁점 및 요소

- 경쟁법상 카르텔 신속처리절차에 관한 논의는 특히 2000대 중반 이후 EU 집행위원회가 카르텔사건 합의절차의 도입을 검토하는 것을 계기로 활발하게 진행되었으며, ICN과 OECD 등 관련 국제기구에서도 이에 관심을 가지고 카르텔 신속처리절차에 관한 국제적 논의를 진행한 바 있음. 카르텔 신속처리절차를 도입하여 활용하는 것에 관한 논의 과정에서 제기된 핵심적 쟁점들을 나열하고, 카르텔 신속처리절차를 통하여 경쟁당국과 카르텔 참여자 간 합의를 추진하거나 그러한 제도를 고안함에 있어서 고려해야 할 핵심적 요소들을 실체법적 측면과 절차법적 측면으로 나누어 서술하기로 함.

##### 1. 카르텔 신속처리절차의 핵심적 쟁점<sup>51)</sup>

###### (1) 경쟁당국과 합의를 체결하는 주체

- 카르텔에 참여한 회사의 경우에 예컨대, 모회사 또는 자회사 중 구체적으로 소추의 대상이 되는 주체는 누구인가의 쟁점이 제기될 수 있음. 즉, 합의가 체결된 경우에 복수의 서로 관련된 회사들에게 그 합의의 효력이 미치는가의 쟁점이 존재하고, 만일 그렇다면 이들 회사를 대표하여 교섭을 진행하고 합의를 체결할 주체는 누구인가의 쟁점이 제기됨. 또한 개인에 대한 소추가 가능한 경우에 구체적으로 누가 소추의 대상이 될 것인가의 쟁점이 존재함.

###### (2) 합의의 효과가 미치는 위반행위

- 경쟁당국과 카르텔 참여자 간 합의가 체결된 경우에 그 합의가 적용되는 카르텔 행위의 범위가 쟁점으로 되는데, 이는 입찰담합, 가격담합, 또는 시장분할담합 등 문제로 된 경쟁제한행위의 성질, 담합의 대상이 된 상품이나 용역, 담합의 기간과 지리적 범위 등이 포함됨. 또한 카르텔 참여자가 사기나 협박과 같은 다른 종류의 법 위반행위를 저질렀는지 여부와, 경쟁당국과의 합의가 그

51) 아래의 설명은 ICN Cartel Working Group, Cartel Settlements, Report to the ICN Annual Conference, Kyoto, Japan, April 2008, pp. 18-19의 내용을 요약한 것임.

러한 위반행위에도 효과가 미치는 것인지가 쟁점으로 제기됨.

(3) 합의의 전제조건으로서 범위반의 인정이 필요한지 여부

- 카르텔 참여자가 경쟁당국과 합의를 체결하기 위하여 자신의 유죄 또는 카르텔 행위의 사실적 기초가 되는 사실을 인정하여야 하는가의 쟁점이 제기됨.

(4) 카르텔 참여자가 제공하여야 하는 조사협력

- 카르텔 참여자가 경쟁당국과 합의를 체결하기 위하여 자신과 함께 카르텔에 참여한 공모자에 대한 조사에 필요한 문건이나 증인 등의 증거를 어느 정도로 제공하여야 하는가의 쟁점이 제기됨.

(5) 경쟁당국과 합의를 체결하고자 하는 카르텔 참여자가 또 다른 카르텔 행위를 신고할 수 있는지 여부

- 경쟁당국과 합의를 체결하고자 하는 카르텔 참여자가 또 다른 카르텔 행위를 신고하고 조사에 협조할 수 있는지, 만일 가능하다면 추가적 자진신고 감면제도(Amnesty Plus)를 활용하거나 다른 방법으로 그러한 조사협조에 대한 보상을 받을 수 있는가의 쟁점이 제기됨.

(6) 경쟁당국과의 합의에 따른 불소추 조항과 조사협조의무 조항이 적용되는 대상자

- 카르텔 참여 기업이 경쟁당국과 합의를 체결한 경우에 구체적으로 그 합의에 따른 불소추 조항과 조사협조의무 조항이 적용되는 법인과 임직원, 그리고 이들 조항의 적용이 배제되는 것으로 특정된(carved out) 법인이나 개인이 누구인지의 쟁점이 제기됨.

(7) 부과될 제재와 형량

- 카르텔 참여 회사에 대한 벌금(과징금), 그리고 개인에 대한 소추가 가능한 경우에 개인에 대한 형량과 벌금 등 카르텔 참여자와 합의를 체결하는 경쟁당국이 합의하거나 법원에 제안할 제재와 형량이 중요하고, 특히 벌금(과징금)을 산정하는 기초가 되는 ‘관련매출액(거래량)’ 등의 기준이 중요한 쟁점이 됨.
- 이상과 같은 쟁점들은 카르텔 참여자들이 경쟁당국과의 합의 여부를 교섭하는 과정에서 다루고자 하는 것들로서 카르텔사건을 처리하는 경쟁당국들이 명확한 카르텔사건 합의 관련 정책문건을 발표하거나 실제 카르텔사건 합의문의 모델 혹은 표본을 공개함으로써 위 쟁점들에 관하여 투명성을 제고할수록 카르텔 참여자들이 경쟁당국과의 합의를 위한 교섭에 적극적으로 참여할 것임.

## 2. 카르텔사건 합의 관련 실체법적 핵심요소<sup>52)</sup>

### (1) 범위반 또는 사실적 기초의 인정

- 경쟁당국과 카르텔 참여자가 체결하는 카르텔사건 합의는 최소한 문제로 된 카르텔 행위를 기술하여야 함. 다만, 카르텔 참여자가 범위반 또는 카르텔 행위의 기초사실을 인정하여야 하는지에 대해서는 경쟁법제별로 상이할 수 있음. 예컨대, 캐나다, 독일, 이스라엘, 미국 등의 경우에는 모두 카르텔 참여자가 경쟁당국과 합의를 체결하기 위해서는 범위반을 인정하여야 함.
- 미국의 경우에 연방법무부 독점금지국과 유죄인정합의를 체결하고자 하는 피고인은 카르텔 기소에 대하여 유죄의 답변을 제출하고 유죄의 사실을 인정하여야 함. 참고로 미국 형사절차법상 피고인이 판사의 동의를 얻어서 부쟁의 답변(nolo contendere)을 제출한 경우에는 유죄를 인정하지 않은 채 유죄판결을 받고 형을 부과할 수 있지만, 연방법무부는 정책상 예외적인 경우를 제외하고는 피고인이 부쟁의 답변을 제출하는 것에 반대하고 있음. 과거 주로 연

52) 아래의 설명은 ICN Cartel Working Group, Cartel Settlements, Report to the ICN Annual Conference, Kyoto, Japan, April 2008, pp. 20-25의 내용을 요약한 것임.

방독점금지법상 카르텔이 경범죄(misdemeanor)에 해당할 당시에는 법무부 독점금지국은 일부 카르텔 사건에서 피고인의 부쟁의 답변에 반대하지 않았으나 수십 년 전부터 정책적으로 일관되게 이에 반대하였음.<sup>53)</sup>

- 카르텔 신속처리절차를 도입한 모든 나라가 범위반의 인정을 요구하는 것은 아님. 그러나 범위반의 인정을 요구하는지 여부와 별개로 최소한 경쟁당국과 합의를 체결하고자 하는 자가 가담한 카르텔 행위에 해당하는 일정한 사실적 기초는 인정하여야 할 것임. 예컨대, 호주의 경우에 카르텔 참여자가 범위반을 인정할 필요는 없지만, 카르텔사건 합의 판결을 내리는 법원에 문제로 된 카르텔 행위를 한 사실을 인정한다는 의견을 제출하여야 함. 또한 프랑스의 경우에도 카르텔 참여자는 자신에 대하여 제기된 소추의 내용 중 법률 적용, 사실관계 및 책임의 존재 등 모든 측면에서 다툼 권리를 완전하고 명확하게 포기하겠다는 점이 표시되어야 하고, 캐나다의 경우에도 통상 기록상 합의된 행위사실의 기술이라는 형식으로 법원이 범위반을 인정할 수 있는 사실이 나타나야 함.<sup>54)</sup>
- 문제로 된 카르텔 행위의 사실적 기초를 명확하게 표시하는 것은 카르텔사건 합의가 가지는 투명성과 모네템의 편익을 얻는데 결정적으로 중요함. 즉, 카르텔 참여자가 그러한 사실을 인정하면 다른 카르텔 참여자와 일반 대중 및 카르텔 피해자가 경쟁당국과의 합의를 통하여 해결되는 카르텔 행위를 인지하게 되고, 반대로 범위반이나 카르텔 행위의 사실적 기초를 인정하는 것이 포함되지 않은 카르텔사건 합의를 체결할 경우에는 카르텔 참여자에 대한 소추가 가지는 억지력을 감소시킬 수 있고, 카르텔사건 합의에 대한 일반 대중의 부정적인 인식을 강화할 수 있음. 또한 카르텔사건 합의를 체결하기 위해서 범위반을 인정하도록 요구하는 것이 카르텔이 가장 심각하고 해로운 경쟁법 위반 행위라는 국제적으로 널리 인정되고 있는 관념에 부합하는 측면도 있음.<sup>55)</sup>
- 범위반 또는 카르텔 행위의 사실적 기초를 인정하는 시점과 형식도 중요함. 현

---

53) Id. at 20. footnote 17.

54) Id. at 21.

55) Id. at 21-22.

재 카르텔 참여자가 범위반을 인정하도록 요구하는 경쟁법제에서는 일반적으로 법원이나 집행기관이 카르텔사건 합의를 수용하거나 제출하는 시점에 범위반의 인정이 이루어질 것을 요구하는데, 그 이전에 특히, 서면을 통한 범위반의 인정을 요구할 경우에는 카르텔 참여자의 적극적인 합의체결을 가로막을 수 있음. 즉, 서면에 의한 범위반의 인정을 요구하는 것은 사적 민사소송과 기타 법집행절차와 같은 다른 절차상 부정적인 영향을 미칠 것에 대한 우려를 야기할 수 있음. 특히, 카르텔사건 합의를 협의하는 과정에서 서면의 범위반 인정이 요구되고 정부기관이 합의가 결렬되거나 파기되었을 경우에 범위반의 인정에 관한 정보가 어떻게 이용될 수 있는지에 대한 적절한 보장을 하지 않는다면 위와 같은 우려가 증폭되어 카르텔사건 합의의 이용을 더욱 가로막는 요인이 됨.<sup>56)</sup>

## (2) 제재 또는 형량

- 카르텔 신속처리절차를 이용하는 카르텔 참여자가 기대하는 가장 큰 편익은 정부 측의 소추내용에 대하여 다투어 통상적인 절차를 거친 경우에 부과되는 수준보다 낮은 수준의 제재나 형량을 부과 받는 것임. 따라서 참여자는 카르텔사건 합의를 교섭하는 과정에서 자신에게 부과될 제재나 형량을 알고 싶어 하고, 이에 대한 정부의 견해 역시 다양한 형식으로 표현됨. 카르텔 참여자를 소추하는 법집행기관이 제재나 형량에 관하여 더 구체적일수록 카르텔사건 합의를 통하여 추구하는 투명성, 조사의 모멘텀, 예측가능성, 비례성 등의 편익을 기대할 수 있음. 즉, 소추기관은 최대한의 투명성을 제고하기 위해 카르텔사건 합의를 체결한 카르텔 참여자에게 부여되는 제재 감액의 정도를 가능한 한 구체적으로 명시할 수 있음.

## (3) 카르텔 참여자의 조사협조

- 일부 경쟁법제에서는 소추기관과 카르텔 참여자 간 합의에 전적이고 계속적이며 완전한 조사협조의무를 포함시키는 것이 소추기관의 입장에서 가장 큰 편

---

56) Id. at 22.

익을 가져다주는 것으로 평가됨. 그러나 예컨대, EU와 같이 자진신고 감면제도를 통하여 최초 신고자 이외에 조사협조자에 대해서도 제재 감면의 혜택을 부여하는 경쟁법제의 경우에는 카르텔사건 합의는 조사과정에서 증거를 획득하는 통로라기보다는 조사가 종료된 후 단지 절차적 효율성을 제고하는 수단으로 인식되므로 조사협조가 카르텔사건 합의의 요소로 인식되지 않음.<sup>57)</sup>

□ 카르텔 참여자가 제공하는 조사협조에 따른 제재나 형량의 감소의 정도는 통상적으로 카르텔 참여자가 제공하는 조사협조의 시의성과 질에 따라 연동하여 결정되는데, 그럴 경우에 합의를 체결할 유인을 제공할 뿐만 아니라 조사협조의 질을 확보하는데 도움이 됨. 또한 조사협조를 요구하는 것이 카르텔사건 합의를 체결하는 카르텔 참여자가 무임승차하는 것이라는 일반 대중의 부정적 인식에 대한 답변을 제공할 수 있음.

□ 카르텔사건 합의를 체결하고자 하는 카르텔 참여자가 제공하여야 하는 조사협조의 종류는 각 경쟁법제에 따라서 다양한데, 예컨대, 자신이 보유하거나 통제하고 있는 문건이나 정보를 제출하는 것, 해당 기업의 임직원이 심문에 응하거나 법정에 출두하는 것, 합의가 적용되는 기업이 자신의 비용으로 현재 자신이 고용하고 있는 임직원이 심문에 응하거나 증언을 하도록 최선의 노력(best efforts)을 다하는 것 등을 포함함.<sup>58)</sup> 유념하여야 할 것은 조사협조의 무가 효과적이기 위해서는 그 의무가 지속적인 것이야 하고, 정부는 제재가 부과된 이후라도 카르텔사건 합의를 체결한 카르텔 참여자가 조사협조 의무를 위반한 경우에는 그 합의를 취소할 수 있어야 함.<sup>59)</sup>

#### (4) 추가적 소추를 하지 않겠다는 정부 측의 약정

□ 카르텔 신속처리절차를 통한 법집행기관과 카르텔 참여자 간 합의에는 통상 조사대상 행위에 대하여 더 이상 소추를 진행하지 않겠다는 정부 측 약정이 포함됨. 그러한 약정이 포함되지 않으면 카르텔 참여자의 최대 관심사인 종결

57) Id. at 23.

58) Id. at 23.

59) Id.

성과 명확성을 제공해줄 수 없음. 기업과의 합의를 통하여 당해 기업과 관련된 기업에 대해서도 불소추의 약속이 적용될 수 있고, 개인에 대한 소추가 가능한 경우에는 조사에 협조하는 일정 범위의 임직원에게 대해서도 적용될 수 있으며, 다른 책임 있는 임직원이나 조사에 협조하지 않은 임직원에게 대해서는 불소추 약정의 적용을 배제할 수 있음(carved-out). 위와 같은 불소추의 약정은 법원의 승인이나 법원이 경쟁당국과 카르텔 참여자가 합의한 제재나 형량을 부과하는 것을 조건으로 하여 이루어질 수 있음.

- 위와 같은 불소추의 약정은 카르텔 참여자의 입장에서 추가적인 소추의 대상이 되지 않는다는 신뢰를 가질 수 있고, 동시에 정부 측에서는 자신이 인지하지 못하는 위반행위나 면책할 권한이 없는 위반행위에 대해서까지 부주의하게 법위반자를 면책하는 결과를 초래하지 않도록 매우 신중하게 작성되어야 함. 예컨대, 미국의 경우에 연방세법이나 증권거래법 위반이나 또는 폭행 등의 경우에는 명시적으로 유죄인정합의의 불소추 약정의 적용대상에서 제외됨.<sup>60)</sup>
- 카르텔 행위에 대하여 둘 이상의 정부기관이 소추권한을 가지는 경우에 이들 기관은 카르텔 참여자와 합의를 체결함에 있어서 어려운 문제에 직면하게 됨. 즉, 이상적인 것은 카르텔 참여자가 한 기관과 합의를 체결하면 다른 모든 기관이 더 이상 해당 합의 체결자에 대하여 소추를 진행하지 않는 것이고, 나아가 전세계 모든 나라의 법집행기관이 소추를 하지 않도록 하는 것임. 이를 달성하기 위해서는 예컨대, (1) 카르텔 참여자를 소추할 수 있는 권한을 가진 모든 정부기관이 합의의 당사자로서 참여하는 방법, (2) 모든 정부기관이 더 이상 소추를 진행하지 않겠다고 약속하고 경쟁당국과 같은 하나의 정부기관에 대하여 카르텔 참여자와 합의를 체결할 권한을 부여하는 방법, (3) 각 정부기관이 카르텔사건 합의의 체결과 동시에 각각 해당 카르텔 참여자와 별도의 불소추 약정을 체결하는 방법 등을 생각할 수 있음.
- 위와 같은 작업은 카르텔 행위에 대하여 행정적 소추와 더불어서 형사적 소추의 이중적 체계를 마련하고 있거나 그밖에 다수의 기관이 소추권한을 가지는

---

60) Id. p. 24.

국가에서 결코 쉬운 일이 아니고 반드시 전세계적인 불소추의 약정을 제공할 수 있는 경우에만 효과적인 카르텔 신속처리절차를 마련할 수 있는 것은 아니라고 할 수 있지만, 그러한 경우에는 카르텔 참여자가 카르텔사건 합의를 통하여 추구하는 중국적인 명확성과 종결성을 제공할 수 없고, 따라서 카르텔사건 합의를 활용할 유인이 감소하게 됨.<sup>61)</sup>

### 3. 카르텔사건 합의 관련 절차법적 핵심요소<sup>62)</sup>

#### (1) 카르텔 신속처리절차의 개시

- 우선적인 절차적 문제로서 경쟁당국과 카르텔사건 합의를 고려하는 카르텔 참여자로서는 언제, 어떻게 합의를 위한 교섭을 개시할 수 있는지를 알 필요가 있음. 현재 카르텔 신속처리절차를 운영하고 있는 대부분의 국가들은 카르텔사건의 조사 및 소추 과정 중 언제든지 합의를 위한 교섭을 개시할 수 있도록 허용하고 있는데, 통상적으로 일찍 합의절차를 개시하여 조사에 협조하는 경우에 더 큰 제재의 감액을 인정하지만 대체로 공식적으로 소추가 개시된 이후에도 카르텔사건 합의 신청을 받아들이고 있음.<sup>63)</sup>
- 참고로 프랑스의 경우에는 경쟁위원회가 이의고지를 발송함으로써 공식적으로 소추를 하기 전에는 카르텔사건 합의를 체결할 수 없음. 이러한 제도로 인하여 직접적으로 시간적 이득은 감소할 수 있지만, 일단 결정이 내려진 이후 항소가 덜 빈번하게 제기되고 항소가 제기되더라도 성공할 여지가 적으므로 오히려 간접적으로 시간적 이득을 얻을 수 있다고 함. 또한 합의의 시점이 늦추어짐으로써 법집행당국의 지위가 높아지게 되어 사업자가 더욱 적극적으로 합의를 체결하는 경향이 있음.<sup>64)</sup>

#### (2) 권리의 명시와 포기

---

61) Id. at 25.

62) 아래의 설명은 ICN Cartel Working Group, Cartel Settlements, Report to the ICN Annual Conference, Kyoto, Japan, April 2008, pp. 26-33의 내용을 요약한 것임.

63) Id. at 26.

64) Id.



- 일부 국가의 경우에는 경쟁당국과 카르텔 참여자 사이에 체결하는 합의서에 카르텔 참여자가 합의를 체결하지 않을 경우에 행사할 수 있는 권리와 절차적 보호를 열거하도록 하는데, 이에는 사실심 또는 청문절차를 받을 권리, 자기부죄 금지의 원칙, 항소를 제기할 권리 등이 포함됨.
- 일부 경쟁법제에서는 카르텔사건 합의를 체결하고자 하는 카르텔 참여자에게 명시적으로 위 권리들을 포기하고 그 포기가 의식적이고 자발적으로 이루어졌음을 확인할 것을 요구함. 또한 미국의 경우에는 외국 국적은 가진 피고인은 관할권 항변 역시 포기하여야 함.
- 또 다른 경쟁법제에서는 카르텔사건 합의를 체결하기 위해 위와 같은 권리들을 포기할 것을 요구하지는 않음. 예컨대, 독일의 경우에는 항소의 권리를 포기할 것을 요구하지 않는다고 명시하고 있지만, 그럼에도 불구하고 카르텔사건 합의를 체결하는 다수의 카르텔 참여자들은 실제로 항소를 제기하지 않아서 효율성과 자원절약이라는 편익을 기대할 수 있음. 프랑스의 경우에도 소추에 대하여 다룰 권리를 포기하는 것이 합의에 따른 종국적 결정에 대한 항소의 권리에까지 미치는 것은 아니지만, 카르텔사건 합의절차가 도입된 이후 사업자들이 법원에 소를 제기하여 그 절차의 다양한 측면을 실험해본 초기와는 달리, 현재에는 실제로 항소를 제기한 사례가 매우 적다고 함.<sup>65)</sup> 또한 미국과 이스라엘의 경우에는 유죄인정합의를 체결한 카르텔 참여자는 그 합의에서 정한 형량보다 높은 형량이 선고된 경우에 한하여 항소를 제기할 수 있고, 정부측 역시 합의에서 정한 형량보다 낮은 형량이 선고되면 항소를 제기할 수 있음.

### (3) 법원의 역할 및 공시

- 카르텔사건 합의는 그 절차상 법원이 담당할 역할에 대해서도 다루어야 함. 즉, 법원이 경쟁당국과 카르텔 참여자 간 체결된 합의를 심사하거나 승인할

---

65) Id. at 28-29.

권한이 있는지, 법원이 당사자들이 합의한 것과 다른 제재를 부과할 수 있는지와 그럴 경우 당사자들이 취할 수 있는 조치(예컨대, 합의의 철회 또는 항소의 제기) 등을 명확하게 하여야 함. 이에 반하여 정부기관이 법원의 개입 없이 제재나 형량을 결정할 수 있는 경우에는 합의문 자체에서 이를 명시할 수 있을 것임.

- 카르텔 신속처리절차를 도입한 경쟁법제 중 독일을 제외한 다수의 국가에서 합의 사실과 그 조건을 일반에게 공개하고 있고, 다만 그러한 공개가 비공개로 이루어지는 조사에 방해가 되는 제한적인 상황에 한하여 연기될 수 있음. 카르텔사건 합의 문건과 그 조건을 일반에게 공개하는 것은 변호인들과 관련 업계에 투명성을 제공할 수 있고, 더 중요한 것으로서 기업이 정부와 비밀리에 합의를 체결하여 자신이 참여한 카르텔 관련 책임을 면해버릴 경우에는 투자자, 일반 대중, 소추된 행위로 인하여 피해를 입은 피해자들은 당연히 중국적으로 부과된 제재의 공정성과 투명성에 대하여 의문을 가질 것임.<sup>66)</sup>

#### (4) 카르텔사건 합의 관련 협의 및 정보의 기밀성

- 카르텔사건 합의의 당사자는 합의를 위한 교섭에 관하여 기밀성이 유지되는지 여부와 그 방법에 대하여 투명하기를 기대할 것임. 카르텔사건 합의 자체에서 이러한 문제를 명시적으로 다루고 있는 경쟁법제는 많지 않지만, 대부분의 국가에서 이에 관한 법규나 정책이 시행되고 있을 것임. 특히, 협상과정에서 카르텔 참여자나 그 대리인이 행한 발언이 사실심이나 청문절차에서 사용될 수 있는지 여부, 또는 합의가 결렬된 경우에 자신에게 불리하게 사용될 수 있는지 여부가 쟁점으로 될 것임.
- 마찬가지로 합의를 체결한 당사자가 예컨대, 조사에 전적으로 협조하지 않음으로써 합의를 위반한 경우에 어떤 결과가 발생할 것인지를 다루어야 함. 예컨대, 미국의 경우에는 유죄인정합의에서 명시적으로 그러한 경우에 피고인과 피고인의 대리인 또는 기업 피고인의 임직원이 제출한 문건, 발언, 정보, 증언

---

66) Id. at 30.

등의 증거가 피고인에게 불리하게 사용될 수 있다고 규정하고 있음. 협상에 관한 정보가 공개될 수 있다는 우려는 카르텔사건 합의를 가로막는 요소가 될 수 있으므로 그러한 정보가 어떻게 다루어지는지에 관한 투명성은 합의의 체결을 유도하는데 매우 중요함.

#### (5) 카르텔사건 합의의 철회

- 카르텔사건 합의의 당사자가 합의를 철회할 수 있는지 여부와 그 철회가 가능한 시기가 명시적으로 표시되기를 기대함. 대체로 합의가 체결되고 관할 법원이나 법집행기관이 그 합의를 승인하거나 기타의 방법으로 최종적으로 확정하기 이전까지 합의를 철회할 수 있는 것으로 함. 특히, 합의문에 양 당사자가 합의를 철회할 수 있음을 명시적으로 규정하면 더욱 투명하고 예측 가능한 카르텔 신속처리절차가 될 수 있고 당사자가 철회를 원할 경우에 제기될 수 있는 불필요한 절차적 논란을 회피할 수 있음.

#### (6) 카르텔사건 합의의 위반

- 모든 카르텔사건 합의는 그 합의의 당사자가 더 이상 합의의 대상이 되는 카르텔 행위를 지속하지 않는다는 것을 전제로 하고 있으므로 합의를 체결한 당사자가 그 이후에도 카르텔 행위를 지속하는 경우에는 명백하게 합의를 위반하는 것이 되고, 추가적인 소추를 받게 됨. 카르텔사건 합의를 체결하고자 하는 카르텔 참여자가 조사협조를 제공하도록 요구하는 경쟁법제에서는 통상적으로 그와 같은 협조의무나 기타 합의문이 규정한 조건을 이행하지 않을 경우의 결과를 정하는 조항을 포함하게 됨.
- 카르텔사건 합의문이 규정하고 있는 위에 관한 조항들은 (1) 당사자가 합의를 위반하였는지 여부를 결정하는 주체(예컨대, 소추를 담당하는 정부기관 또는 법원)와 그와 같은 결정이 재심의 대상이 되는지 여부, (2) 합의 위반의 사실이 해당 당사자에게 통지되는 방법, (3) 그와 같은 경우에 합의의 어떤 부분이 무효로 되는지, 그리고 무효로 되는 시점(예컨대, 정부의 통지나 법원의 결

정 시점 또는 통지가 이루어진 이후 특정 기간이 경과한 시점), (4) 합의가 무효로 된 경우에 어떤 범위반행위로 소추되는지, (5) 합의를 체결한 당사자가 그 동안 행한 발언, 제공한 정보 기타 증거가 자신에게 어떻게 불리하게 사용될 수 있는지, (6) 합의가 무효로 될 경우에 그러한 증거가 사용되는 것을 다투는 것을 포기한다는 사항 등을 포함함.<sup>67)</sup>

- 또한 합의가 체결된 경우에는 예컨대, 합의를 체결한 시점부터 정부 측에서 합의를 무효화시키겠다는 의사를 통지한 이후 특정한 시점까지 카르텔사건 처리에 관한 처분시효 등을 정지시킬 필요가 있을 것임.<sup>68)</sup>

#### (7) 카르텔사건 합의의 일체성(entirety)

- 일부 국가의 경우에는 카르텔사건 합의문에서 당해 합의가 정부와 해당 카르텔 참여 당사자 간에 이루어진 합의 전체에 해당한다는 점과 그 합의를 수정할 수 있는 조건을 규정함. 그와 같은 규정은 합의문서에 완결성을 부여하고 일반 대중과 그 합의를 심사하는 법원이나 다른 기관이 당사자 간에 별도의 이면합의나 상호 합의가 이루어지지 않았음을 신뢰할 수 있게 함.

#### (8) 자발성, 법원의 수용 및 변호인의 검토

- 카르텔사건 합의가 체결되는 해당 국가의 법령에서 정한 요건에 따라서는 그 합의문에 다음과 같은 진술들이 포함되어 있음: (1) 합의를 체결한 당사자가 자유롭고 자발적으로(강압에 의하지 않고) 그 결정을 내렸다는 진술, (2) 정부 측에서 법원이나 기타 최종적으로 제재를 부과하는 기관이 합의문에 포함된 제안을 수용할 것인지 또는 거부할 것인지에 대하여 아무런 약속을 하지 않았다는 진술, (3) 합의를 체결한 당사자의 변호인이 합의문에 포함된 모든 법적·사실적 측면을 검토하였으며 그 변호인의 법적 대리에 대하여 만족하였음을 인정한다는 일반적 진술 등임.<sup>69)</sup>

---

67) Id. at 32.

68) Id.

69) Id. at 32-33.

(9) 기타 카르텔사건 합의에 포함될 수 있는 조항들

- 이상에서 설명한 것들은 각국의 카르텔사건 합의에서 흔히 찾아볼 수 있는 사항들인데, 그 외에도 일부 국가의 경우에는 추가적으로 자격정지와 기타 행정적 조치, 문제로 된 카르텔의 파기, 자기부죄 정보의 사용에 대한 제한, 외국에 소재한 카르텔 참여자들에 적용되는 조항 등이 카르텔사건 합의에 포함될 수 있음.
  
- 먼저, 카르텔사건 합의를 체결하고자 하는 당사자에게 범위반의 인정을 요구하는 경우에 특히, 입찰담합 사건에서 정부계약을 수행할 수 있는 자격의 박탈과 같은 효과가 수반되게 됨. 그와 같은 자격정지는 정부계약에 관한 담합을 억제하는 효과를 가지지만, 다른 한편에서 특히 정부계약의 비중이 큰 산업에서는 카르텔사건 합의의 체결을 가로막는 요소로 기능할 수 있음. 이러한 영향을 축소시키기 위해서 소추기관이 당사자가 요청한 경우에는 카르텔사건 합의에 위와 같은 자격정지 여부를 결정하는 기관의 담당자에게 당해 카르텔 참여자의 조사협조 사실, 방법 및 정도를 통보할 수 있도록 규정할 수 있음. 그러한 조항이 다른 정부기관의 결정을 구속할 수 있는 것은 아니지만, 정부계약에 관한 자격정지 여부를 재량적으로 결정할 수 있는 경우에는 합의체결 사업자에 대하여 소추기관이 영업정지를 결정하는 정부기관이 자신의 협조사실을 인지하도록 조치를 취할 것임을 확인시켜주는 의미가 있음.<sup>70)</sup>
  
- 호주나 캐나다 등의 경우에는 카르텔사건 합의에 명시적으로 문제로 된 카르텔 행위를 중지하고 파기하는 것에 동의하도록 하는 명령을 포함하고 있음. 그러한 명령을 합의에 포함시키는 경우에는 의무적 범준수 프로그램을 포함하여 그 준수 여부를 감시하고 집행하는 방법 역시 마련되어야 함. 예컨대, 프랑스의 경우에는 카르텔사건 합의를 체결하고자 하는 자는 향후 행동을 시정하겠다는 약속을 하여야 하고, 경쟁당국에 이에 관한 보고를 하도록 하거나 기타 준수프로그램의 실행 여부를 효과적으로 감시할 수 있는 장치를 합의문에

---

70) Id. at 33.

포함시킬 수 있음. 이럴 경우 문제의 회사가 이미 경쟁당국의 판단에 대하여 다투지 않고 합의를 체결하기로 한 이상 추가적으로 자발적으로 향후 적극적 행위를하기로 약속한다는 이점을 가짐.<sup>71)</sup>

□ 미국의 경우에 연방법무부 독점금지국은 종전에는 카르텔사건에서 카르텔 참여자에 대하여 문제로 된 카르텔행위를 금지하는 명령을 청구하였으나 유죄인 정합의가 해당 카르텔 참여자의 책임을 해소하는 의미를 가지므로 이제는 더 이상 그러한 명령을 청구하지 않고, 만일 추후에 카르텔 행위를 지속하였거나 다른 카르텔 행위에 가담한 것이 밝혀지면 별도의 새로운 범위반으로서 소추되게 되는데 반복적 카르텔 참여자는 훨씬 더 무거운 제재를 받게 됨. 즉, 독점금지국은 별도의 범위반으로 다시 소추하는 것이 종전에 내려진 법원의 명령을 위반하였다는 이유로 법정모독의 책임을 묻는 것보다 억지력이 더 큰 것으로 인식하고 있음.<sup>72)</sup>

□ 카르텔사건 합의를 위한 교섭을 개시하고자 하는 카르텔 참여자는 그 교섭이나 조사협조 과정에서 누설된 자신에게 불리한 정보가 제재수준을 높이는 결과를 초래할 수 있음을 우려할 것임. 이러한 문제를 해결하고 정직하고 완전한 조사협조를 유도하기 위하여 카르텔사건 합의에 정부 측에서 조사대상자가 합의에 따라 제공한 자신에게 불리한 정보를 자신에 대한 제재를 산정하는 기초가 되는 관련 매출액(volume of commerce)이나 최종 제재의 범위를 증가시키는데 사용되지 않는데 합의한다는 조항을 포함시킬 수 있음. 이러한 조항은 통상 정부 측의 재량에 속하는 것이지만, 조사의 초기에 협력하는 자와 체결하는 카르텔사건 합의에 포함시킬 경우에는 카르텔 참여 회사와 그 임직원이 완전하고 솔직한 협조를 제공하도록 하는 추가적인 유인으로서 기능하게 됨.<sup>73)</sup>

□ 아직 미국을 제외한 많은 경쟁법제에서 외국에 소재한 개인에 대하여 카르텔 행위를 이유로 소추하는 것이 일반화되어 있는 것은 아님. 외국에 소재한 개

---

71) Id. at 34.

72) Id.

73) Id.

인에 대한 소추가 적극적으로 이루어지는 미국의 경우에는 유죄인정의 합의에 연방법무부 독점금지국이 다음과 같은 사항에 동의한다는 조항을 포함시킴으로써 외국에 소재한 개인에 대하여 미국의 관할권을 인정하고 유죄의 답변을 제출하도록 유도할 수 있음: (1) 외국 소재 피고인에 대한 양형절차를 신속하게 진행할 것, (2) 유죄인정합의에 따른 조사협조 의무를 이행하기 위해 면접이나 증언을 하기 위해 미국에 입국한 동안에는 해당 개인이 위증이나 범정부, 사법방해죄나 허위진술을 범하지 않는 한 체포·구금하거나 소장을 송부하거나 또는 출국을 방해하지 않을 것, (3) 유죄인정합의를 체결하는 시점 이전에 유죄판결을 받더라도 외국인의 추방이나 영구 입국거부를 당하지 않도록 보장할 것 등.<sup>74)</sup> 국제카르텔사건에서 위와 같은 조항들은 외국 소재 개인들에게 유죄인정합의를 체결하도록 유도하는 중요한 유인이 되는데, 종종 조사 초기에 외국 소재 개인 중 일부가 유죄인정합의를 체결하고 조사협조를 제공할 경우에 다른 외국 소재 개인들 역시 유죄인정합의를 체결하려 적극적으로 시도하게 되어 조사에 극히 가치 있는 모멘텀을 제공하게 됨.<sup>75)</sup>

---

74) Id. at 35.

75) Id.

## 제5절 카르텔 신속처리절차와 관련 제도와의 관계

### 1. 자진신고 감면제도와의 관계

- 현재 대부분의 경쟁법제에서 자진신고 감면제도는 매우 효과적인 카르텔 적발 및 조사수단으로서 확고한 위치를 차지하고 있음. 각국이 시행하고 있는 카르텔 자진신고자 감면제도는 요컨대, 카르텔에 참여한 사업자(또는 개인)이 경쟁당국에 카르텔의 존재를 자발적으로 신고하거나, 또는 경쟁법제에 따라서는 추가적으로 경쟁당국의 조사에 협조한 경우에도 제재의 감면이라는 형태로 보상을 지급함으로써 카르텔의 적발 및 조사를 용이하게 하는 수단이라고 할 수 있음.
- 각국이 마련하여 시행하고 있는 자진신고 감면제도의 구체적인 내용은 여러 가지 측면에서 상당한 정도로 차별적인데, 특히 자진신고 감면을 신청할 수 있는 자의 범위에 관하여 다양한 태도를 취하고 있음. 예컨대, 미국, 호주, 브라질, 캐나다의 경우에는 카르텔의 존재를 최초로 신고하고 조사협조 등의 요건을 갖춘 자에 대해서만 제재 감면의 혜택을 부여하고,<sup>76)</sup> 후순위 신고자에 대해서는 제재의 감면 혜택을 부여하지 않는데 반하여, EU, 프랑스, 독일, 영국, 일본의 경우에는 일정한 요건을 충족한 최초 신고자에 대하여 제재를 전부 면제할 뿐만 아니라 후순위 신고자에 대해서도 해당 사업자가 제공한 증거의 질에 따라서 제재를 일정 정도로 감액함.<sup>77)</sup> 참고로 우리나라의 경우에는 조사협조 등 일정한 요건을 충족한 경우 최초 신고자(또는 조사협조자) 및 2순위 신고자(또는 조사협조자)에 대하여 각각 과징금의 전액 면제 및 과징금 50%를 감경함(법 제22조의2 및 법시행령 제35조).
- 또한 카르텔 참여 회사 이외에 카르텔 행위에 직접 가담한 임직원 등 개인도 자진신고를 통한 제재의 감면을 신청할 수 있는지 여부에 대해서도 경쟁법제에 따라서 상이한 태도를 취하고 있음. 예컨대, 미국, 브라질의 경우에는 회사

76) 미국, 호주의 경우에는 제재를 전부 면제하는데 반하여, 브라질의 경우에는 신고 당시 경쟁당국이 이미 카르텔의 존재를 인지하고 있었는지 여부에 따라서 제재를 전부 면제 또는 일부 감액함.

77) EU, 프랑스, 독일, 영국의 경우에는 순위의 제한이 없는데 반하여, 일본의 경우에는 3순위 신고자(협조자)까지만 감면혜택을 부여함.



뿐만 아니라 임직원 등 개인도 감면신청을 할 수 있는데 반하여, 우리나라를 포함하여 EU, 프랑스, 일본의 경우에는 개인을 위한 자진신고 감면제도를 운영하고 있지 않음.<sup>78)</sup> 그밖에도 호주, 브라질, 캐나다, 미국 등은 현재 문제로 된 조사대상 카르텔 이외에 다른 카르텔의 존재를 신고한 경우에 그 다른 카르텔에 대한 제재를 감면할 뿐만 아니라, 현재 조사대상 카르텔에 대한 제재도 감면해주는 소위 ‘추가적 자진신고 감면제도’(Amnesty Plus)를 운영하고 있는데 반하여, EU, 프랑스, 독일, 일본의 경우에는 아직 그러한 제도를 도입하여 운영하고 있지 않음.<sup>79)</sup>

- 한편, 위에서 살펴본 바와 같이 각국이 채택하고 있는 카르텔 신속처리제도 역시 상당한 정도로 차별성을 보이고 있는데, 공통적으로 경쟁당국과 카르텔 참여자 간 합의를 통하여 후자에 대한 제재를 일정한 정도로 축소하고 통상적인 경우보다 간략한 절차를 사용함으로써 사건처리절차의 효율성을 제고하는 수단이라고 할 수 있음.
- 자진신고 감면제도와 카르텔 신속처리절차 양 제도는 모두 카르텔에 대한 경쟁법 집행의 효율성을 제고시켜서 카르텔에 대한 억지력을 강화하려는 공통의 목적을 가짐. 다만, 각국이 채택한 두 제도의 구체적인 내용 여하에 따라서 상당한 차이점이 존재하고, 구체적인 제도의 운영상 양자의 관계에 관하여 여러 가지 쟁점이 제기될 수 있음.
- 예컨대, 양 제도가 카르텔에 대한 법 집행의 효율성을 제고시키기 위해 사용하는 수단이라는 측면에서, 미국 등이 운영하고 있는 유죄인정합의제도의 경우에는 자진신고 감면제도와 마찬가지로 합의를 체결하고자 하는 카르텔 참여자에 대하여 조사협조 의무를 부과함으로써 감면제도를 보완하여 카르텔 적발·제재를 용이하게 한다는 측면이 강조되는데 반하여,<sup>80)</sup> EU 등이 운영하고 있는

78) 참고로 독일의 경우에는 회사가 자진신고를 한 경우에는 반대의 의사가 표시되지 않는 한, 그 신청은 카르텔 행위에 참여한 전·현직 임직원에도 적용되고, 호주의 경우에도 회사가 자진신고를 하게 되면 전·현직 임직원에 대해서도 효력이 미치며, 영국의 경우에는 당해 회사가 자진신고를 한 순위와 시점에 따라서 차별적인 기준을 적용하여 그 임직원에 대한 제재의 감면 여부를 결정함.

79) 각국의 자진신고 감면제도의 내용에 대해서는 Samantha J. Mobley & Ross Denton (eds.), *Global Cartel Handbook-Leniency: Policy and Procedure*, Oxford University Press (2011) 참고.

80) 특히, 미국과 마찬가지로 최초 신고자에 대해서만 감면혜택을 부여하는 자진신고 감면제도를 운영하는 경쟁법제의 경우에는 이를 보완하여 카르텔 참여자 중 다수의 조사협조를 이끌어 내는 유죄인정합의제도의 기능

카르텔사건 합의제도는 카르텔 참여자에 대하여 조사협조 의무를 부과함이 없이 경쟁당국의 조사가 종결된 이후에 단지 사건처리절차상 효율성을 달성하고자 하는 것으로서 자진신고 감면제도와는 별개의 제도로서의 성격이 강함.

- 따라서 논리적으로 미국식 유죄인정합의제도의 경우에는 후순위 신고자에 대한 감면을 인정하는 여타 국가의 자진신고 감면제도와 유사하게 당해 카르텔 참여자가 제공한 조사협조의 내용과 질에 따라서 제재를 감면하는데 반하여, EU식 카르텔사건 합의제도의 경우에는 경쟁당국과 합의를 체결한 피심인에 대하여 일률적으로 동일한 정도(비율)로 제재를 감액하는데 그 감액의 정도는 상대적으로 낮은 수준임(EU의 경우 과징금 10% 감액).
- 미국, 브라질, 캐나다, 이스라엘 등 최초 신고자에 대해서만 감면혜택을 부여하는 자진신고 감면제도를 운영하고 있는 법제의 경우에는 최초 신고자의 지위를 획득하지 못한 카르텔 참여자들이 유죄인정합의절차를 이용하여 자신에 대한 제재를 낮추려는 유인이 비교적 크고 명백함. 즉, 자진신고를 통한 감면혜택을 누릴 수 없는 카르텔 참여자로서는 정식 절차를 진행하면서 경쟁당국에 대항하여 소추내용을 끝까지 다투거나, 아니면 경쟁당국의 조사에 협조하면서 합의를 체결하고 제재나 형량을 낮추는 방안 중 하나를 선택하여야 함.
- 이에 반하여 EU, 프랑스, 독일, 영국, 일본 등 제재를 완전 면제받는 최초 자진신고자 이외에 일정한 요건을 충족하는 신고자에게도 조사협조를 대가로 제재의 감면을 부여하는 확장된 자진신고 감면제도를 운영하는 경쟁법제에서는 카르텔 참여자가 자진신고 감면제도 이외에 카르텔사건 합의절차를 활용할 유인이 충분하지 않을 수 있다는 우려가 제기됨. 따라서 그와 같은 법제에서 카르텔 신속처리절차가 성공을 거두기 위해서는 자진신고 감면제도가 제공하는 것 이상의 추가적인 유인을 제공할 필요가 있는데, 그럴 경우에 카르텔 신속처리절차가 현재 운영 중인 자진신고 감면제도를 대체하는 의미가 아니라 보완적인 의미를 가져야 함.<sup>81)</sup>

---

이 중요함.

81) ICN Cartel Working Group, Cartel Settlements, Report to the ICN Annual Conference, Kyoto, Japan, April 2008, p. 7.

- 예컨대, 프랑스의 경우에 자진신고를 통하여 제재의 완전 면제를 받을 수 있는 요건을 충족하지 못한 카르텔 참여자는 여전히 경쟁위원회에 대하여 상당한 추가적 증거가치가 있는 정보를 제공함으로써 제재를 감액 받을 수 있는데, 이미 다른 카르텔 참여자들이 대부분의 추가적인 정보를 제출해서 더 이상 자진 신고를 근거로 제재의 감액을 기대할 수 없는 카르텔 참여자로서는 경쟁당국이 보유한 증거가 자신의 책임을 입증하는데 불충분할 것을 기대하고 끝까지 다룰 수 있음. 그런데 카르텔사건 합의절차를 통하여 위와 같은 상황에 처한 카르텔 참여자를 경쟁당국과의 합의하도록 유도함으로써 카르텔사건 처리의 효율성을 제고할 수 있음. 통상 이 경우에 기대할 수 있는 제재 감액의 정도는 자진신고 감면제도에 의한 경우만큼 크지 않지만, 여전히 합의를 체결할 유인으로 기능함.<sup>82)</sup>
  
- 후순위 자진신고자에 대해서도 제재의 감면을 부여하는 자진신고 감면제도를 운영하는 경쟁당국의 입장에서는 카르텔사건 합의의 체결을 유도하기 위한 유인이 지나치게 크면 상대적으로 카르텔 참여자들이 자진 신고를 할 유인이 약해져서 자진신고 감면제도의 운영에 부정적인 영향을 미칠 것을 우려할 수 있고, 반대로 지나치게 작으면 특히 카르텔 참여 기업과 그 법률대리인들이 절차상 권리들을 포기하고 경쟁당국과 합의를 체결하는 것이 자신의 이익에 부합하지 않는다고 판단하고 끝까지 다룰 우려가 있음.<sup>83)</sup>
  
- 해당 국가에서 시행 중인 자진신고 감면제도의 내용과 무관하게 카르텔 신속 처리제도가 효과적이기 위해서는 경쟁법 집행기관은 한편으로 카르텔 참여자가 적극적으로 경쟁당국과 합의를 체결하도록 유도할 수 있는 충분한 유인을 제공하여야 하고, 다른 한편으로 카르텔에 대한 효과적인 법집행체계를 유지하기 위해 필수적인 억제 메시지를 보낼 수 있는 수준의 제재를 부과해야 하는 어려운 균형을 유지하여야 함.<sup>84)</sup>

---

82) Id.

83) Id.

84) Id.

- 애초에 카르텔 참여자에 대하여 부과할 수 있는 제재의 한도가 충분히 높지 못한 경쟁법제의 경우에는 카르텔사건 합의를 유도하기 위해 자진신고 감면제도를 통하여 제공하는 수준 이상으로 추가적인 제재의 감액을 제공할 여지가 없고, 이러한 상황에서 카르텔사건 합의를 유도하기 위하여 추가적인 유인을 제공할 경우에 시행 중인 자진신고 감면제도에 부정적인 영향을 줄 우려가 큼. 이러한 우려를 해소하기 위해서는 카르텔에 대한 제재수준을 충분히 높은 수준으로 유지하는 것이 가장 좋은 방법일 것임.<sup>85)</sup>
  
- 이미 카르텔 신속처리절차를 도입하여 시행하고 있는 국가들의 경험에 비추어 볼 때, 카르텔 참여자들은 제재의 감액과 같은 금전적인 유인뿐만 아니라 절차의 투명성, 예측가능성, 명확성과 같은 비금전적인 유인에도 상당한 영향을 받으므로 이러한 비금전적 유인들을 적극적으로 활용하는 것이 바람직함.<sup>86)</sup> 절차의 투명성, 예측가능성 및 명확성은 카르텔 참여자가 스스로 정부기관에 자신의 카르텔 참여사실을 신고하고 조사에 협력하거나 일정한 절차적 권리를 포기하고 자신에 대한 소추에 대하여 다툴 기회를 포기하여야 하는 자진신고 감면제도와 카르텔 신속처리절차 양자 모두에 중요한 요소임.
  
- 단순히 카르텔사건 합의제도를 도입하여 시행한다고 해서 카르텔 참여자들이 이를 적극적으로 이용하게 되는 것은 아님. 카르텔 참여자들은 흔히 카르텔사건 합의를 체결하기로 결정하기 이전에는 자신의 카르텔 행위가 적발되어 소추되는 것을 두려워하고, 카르텔사건 합의를 체결하기로 결정하기 위해서는 합의를 교섭하는 정부기관을 신뢰하고 적절한 절차적 보장이 이루어지고 있다고 믿어야 함. 따라서 카르텔 참여자는 카르텔 신속처리절차상 자신이 받을 취급에 대한 예측가능성과 명확성을 신뢰할수록 기꺼이 정부 측과 합의를 체결하고자 할 것이며, 정부 측과 합의를 체결할 것인지 여부를 고려하는 카르텔 참여자는 이를 통하여 자신이 얻을 편익과 그 과정에서 감수하여야 할 위험, 그리고 실제로 수용할 수 있는 합의에 도달할 개연성을 알고 싶어 할 것임. 결국 카르텔에 대한 법집행을 담당한 기관이 카르텔 신속처리절차를 집행함에 있어서 투명할수록 카르텔 참여자들이 합의를 체결하도록 유도할 수 있

85) Id. at 8.

86) Id.

음.87)

- 또한 추가적 자진신고 감면제도는 운영하기에 따라서는 카르텔 자진신고뿐만 아니라 카르텔 신속처리제도와 상호 보완관계를 가지고 이를 촉진하는 중요한 카르텔 적발 수단임과 동시에 카르텔사건 개시의 계기가 됨. 즉, 추가적 자진신고 감면제도와 카르텔 신속처리제도 양자 모두가 시행되는 경쟁법제에서는 흔히 카르텔사건 합의에 따라 제공되는 조사협력이 종전에 밝혀지지 않은 또 다른 카르텔의 적발로 이어지고, 이러한 추가적 자진신고가 연쇄적으로 카르텔사건 합의를 유발하게 됨.<sup>88)</sup>

## 2. 동의를결제도와의 관계

- 현재 다수 국가의 경쟁당국 또는 법원은 경쟁법 위반 사건에서 동의를결(판결)제도를 활용하고 있음. 동의를결(법원)제도 역시 경쟁법 위반의 혐의를 받고 있는 조사대상자가 경쟁당국과 협의를 통하여 자신과 관련하여 제기된 경쟁제한적 우려를 해소하는 방안을 제시하고, 경쟁당국 또는 법원의 승인을 얻게 되면 그 시정방안을 이행함으로써 사건을 종결하는 제도라는 점에서 카르텔 신속처리절차와 유사한 측면에 있음. 그러나 양자는 다음과 같은 측면에서 상이하다고 할 수 있음.
- 각국이 시행하고 있는 동의를결제도 역시 상당한 정도로 상이하지만, 동의를결이 내려지는 경우에 통상 당해 사업자의 범위반 사실이 인정되는 것은 아님. 이에 반하여 카르텔 신속처리제도의 경우 경쟁법제에 따라 해당 카르텔 참여자가 범위반 사실을 인정하거나 최소한 해당 카르텔 행위의 기초가 되는 사실을 인정하여야 함.
- 예컨대 미국의 경우에 연방거래위원회(FTC)에 의한 동의명령(consent order)과 연방법무부(DOJ)에 의한 동의판결(consent decree)이라는 두 유형의 동의를결제도가 사건처리절차에서 인정되어 사건을 종결하는 일종의 합의로서 운

---

87) Id. at 8-9.

88) Id. at 13.

용되고 있음.<sup>89)</sup> 특히 실제로 FTC가 처리하는 사건의 대부분은 동의명령으로 종결되고 있는데, 실무적으로 피조사인은 사법적 재심이나 이의신청(appeal)을 포기한다는 내용과 함께 법위반혐의를 인정하는 것이 아니라는 내용을 동의명령 합의안에 포함시킴. 만일 사업자가 동의명령을 불이행할 경우에는 민사벌칙(civil penalty)을 부과 받을 수 있음.

- EU는 미국의 동의명령제도에 준하는 시정약속결정(commitment decisions)을 도입하여 적극적으로 활용하여 왔음. 즉, 피심인이 집행위원회가 예비적 심사를 통해 표출한 우려를 해소할 수 있는 시정약속을 제안하는 경우에 더 이상 법위반 여부를 판단하지 않고 결정으로써 당해 피심인을 시정약속에 구속되도록 함. 따라서 사업자의 불이행시 과징금 또는 이행강제금을 부과할 수 있음.
- 일본은 2005년 독점금지법을 개정하기 이전까지 미국 FTC의 동의명령제도와 유사한 제도로서 동의심결제도를 운영하였는데, 다음과 같은 절차로 진행되었음. 즉, 심판개시결정 이후에 피심인이 심판개시결정서에 기재된 사실과 법률의 적용을 인정하고, 심판절차를 거치지 않고 심결을 받아들인다는 내용의 서면을 공정거래위원회에 제출함. 또한 피심인은 당해 위반행위를 시정하거나 당해 위반행위가 시정된 것을 확보하고 독점적 상태에 있는 상품 또는 용역의 경쟁질서를 회복하기 위하여 필요한 구체적인 시정방안의 이행계획서를 제출함. 공정거래위원회가 피심인이 제출한 시정방안의 이행계획이 적절하다고 인정하면, 그 후의 심판절차를 거치지 않고 당해 계획서에 기재된 내용과 같은 취지의 심결을 내렸음.<sup>90)</sup> 그러나 이와 같은 동의심결제도는 2005년 독점금지법의 개정으로 폐지되었고, 소위 ‘불복심사형 심판방식’을 도입하였음. 즉, 배제조치 명령과 과징금 납부명령 등의 행정처분이 먼저 이루어지고 해당 처분에 불복이 있는 경우에만 사업자가 심판청구를 하면, 심판절차에서 해당 처분의 당부(當否)를 판단하는 것임. 나아가, 2013년 독점금지법의 개정으로, 공정거래위원회에 의한 심판제도 자체가 폐지되고, 동경지방법재판소에서 배제조치 명령 등에 대한 재판이 이루어지도록 함으로써, 현재 일본은 사실상 심판절차

89) 양 자는 법적근거와 절차가 다르기는 하나 효력상 중요한 차이는 없음.

90) 이호영·조성국, 주요 선진국의 공정거래 사건처리절차 분석 및 시사점 검토, 공정거래위원회 연구용역보고서, 2009. 8. 참고.

를 전제로 하는 동의심결제도를 활용하고 있지 않음.

- 한편, 동의를결제도를 활용하는 취지는 사건처리의 효율성을 제고하기 위한 것 이라기보다는 통상적인 경쟁당국의 시정조치에 포함되기 어려운 적극적인 시 정방안을 통하여 문제로 된 행위가 초래하였거나 초래할 우려가 있는 경쟁제 한적 피해를 사업자가 자발적이고 효과적으로 배제하도록 하려는 것임. 따라 서 일반적으로 동의를결은 제기된 경쟁제한적 우려를 해소하기 위한 적극적인 시정방안을 포함하게 되므로 주로 기업결합 사건이나 시장지배적 지위 남용행 위 사건에서 활용되고, 그 자체로서 경쟁제한성이 중대하고 명백하여 범위반 행위의 즉각적 중단과 재발방지를 위한 엄중한 제재의 부과가 중요한 의미를 가지는 카르텔 사건의 경우에 활용되기에 적합하지 않음.
  
- 이는 각국이 운용하고 있는 동의를결제도의 적용대상에서 찾아볼 수 있음. EU, 일본 등 기타의 국가에서 도입했거나 운용하고 있는 동의를결제도는 모두 미국을 모델로 하여 도입하였기 때문에 범위반사실의 인정을 의미하는 것이 아니라는 점 등 사실상 기본적인 구조는 동일하다고 할 수 있으나, 동의를결 이 적용되는 대상행위에 있어서는 차이가 있음. 예컨대, 미국은 FTC법, 클레 이튼법(Clayton Act), 셔먼법(Sherman Act)상의 위반행위로 대상행위에 제한 이 없음. 그런데 많은 경우 기업결합 사건에 적용되기 때문에 동의명령에 의 한 시정방안은 크게 기업결합 사건과 이외의 사건으로 나눌 수 있는데, 기업 결합 사건에서는 경쟁제한적인 효과를 해소하기 위한 조치들이 포함되고, 이 외의 사건에서는 행위중지, 향후 재발방지를 위한 세부적인 조치 등이 포함됨. 그러나 EU의 경우에는 집행위원회가 과징금을 부과하고자 하는 사건에서는 시정약속결정이 적절하지 않다고 규정하고 있어 경성카르텔 사건 등에서는 사 용되지 않음. 또한 일본은 2005년 독점금지법을 개정하기 전에 운영하였던 동 의심결제도에서 독점적 상태에 대한 사건으로 그 범위를 제한하였음. 참고로 우리나라의 경우에는 부당한 공동행위, 고발요건에 해당하는 행위는 동의를결 의 적용대상에서 제외하고 있음(공정거래법 제51조의2).