연구보고서 14-03

KCMI
Korea Capital
Market Institute

금융산업의 특성을 고려한 담합의 판단기준에 대한 연구

이성복 | 이승진

자본시장연구원

이성복 (Sungbok Lee)

연구위원 / 경제학 박사

연구분야

- Industrial Organization
- Financial Microeconomics
- Applied Econometrics
- Regulation

이승진 (Seungjin Lee)

선임연구원 / 법학 석사

금융산업의 특성을 고려한 담합의 판단기준에 대한 연구

2014. 3.

연 구 위 원　　이 성 복

선임연구원　　이 승 진

자본시장연구원

Korea Capital Market Institute

序 言

2013년 4월 공정거래위원회는 '담합 관행을 척결하겠습니다'라고 대통령에게 업무보고를 하였다. 특히, 서민생활과 직결되는 생필품・금융・교육・보건의료 분야의 담합 적발을 강화하겠다고 보고하였다. 이를 위해 조사인력을 확충하고 조사역량을 강화할 뿐만 아니라, 제재의 실효성을 높이겠다고 담합규제의 개선방향도 제시하였다.

금융산업에 대한 담합규제가 이전보다 강화되는 추세임에 분명하다. 1975년 국내에 담합규제가 본격적으로 도입된 이후 2000년까지 금융산업의 담합사건은 거의 없었으나, 2000년 이후 은행이 4건, 보험이 7건, 증권이 1건으로 총 12건의 담합의심 사건이 금융과 관련되어 있다. 이 중 2007년 이후에 제기된 담합의심 사건이 무려 9건에 달한다.

그러나 현행 담합규제는 과점시장 구조라는 비금융산업의 틀에 맞추어져 있다. 과당경쟁이 쉽게 발생할 수 있는 금융산업의 특성을 제대로 고려하지 못하고 있다. 이를 증명하듯이, 2007년 12월 7일 금융감독위원회 위원장이 공정거래위원회 직원들을 대상으로 '금융산업은 일반산업과는 달리 과당경쟁이 쉬운 산업이다'라고 강연하기도 하였다.

본 보고서는 최근 금융산업에 대한 담합규제 강화 추세에 맞춰 금융산업의 종사자들이 이러한 규제환경 변화에 적응할 필요가 있다는 생각으로 준비되었다. 금융산업은 대표적인 규제산업이다. 그러나 공정거래규제에는 익숙하지 않다. 금융당국에 의해 인허가 및 영업행위 규제를 받고 있기 때문이다.

또한, 금융산업은 그동안 자율규제라는 틀 속에서 공동행위를 통해 시장의 비효율성을 제거하여 왔다. 이러한 자율규제는 경쟁을 제한하는 내용도 포함하고 있기 때문에 담합규제의 대상이 될 수 있다. 한편, 금융산업이 발전하면 할수록 공적규제보다는 자율규제의 중요성이 더 크게 부

각되고 있기 때문에 효율적인 자율규제 운영을 위해서는 담합규제를 잘 이해하는 것도 필요하다고 생각된다.

본 보고서는 시장비효율성이 존재하는 시장에서 경쟁을 제한하는 공동행위를 담합으로 규제하는 것이 타당한지에 대하여 이론적으로 분석하였다. 특히, 금융산업과 같이 과당경쟁이 쉽게 발생하는 시장에서 경쟁을 제한하는 공동행위가 과당경쟁을 해소시켜 시장효율성을 개선한다면 담합규제 대상이 될 수 없다는 점을 분명히 하였다.

부당한 담합은 척결되어야 한다. 금융산업도 예외는 아니다. 그러나 현행 담합규제는 비금융산업의 틀에 맞추어져 있기 때문에 금융산업의 특성을 잘 반영하지 못한 측면이 강하다. 본 보고서는 처음으로 이에 대한 논의의 장을 열었다는 점에서 높이 평가받을 수 있을 것으로 보인다.

본 보고서를 작성하는데 노고를 아끼지 않은 본 연구원의 이성복 연구위원과 이승진 연구원에게 깊은 감사의 뜻을 전한다. 또한, 지정 논평을 맡아준 김종민 연구위원, 담합규제 분야의 최고의 명성을 지니신 익명의 외부 심사자, 그리고 원내 세미나에서 유익한 논평을 해주신 여러 연구위원들에게 감사드린다. 아울러 본 연구의 편집에 수고를 많이 해준 주혜림 연구조원에게도 감사드린다.

본 보고서의 내용은 연구진 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝혀둔다. 아무쪼록 본 보고서가 금융산업의 종사자들이 담합규제를 쉽게 이해할 수 있도록 하고 향후 담합규제 개선에도 도움이 되길 바란다.

2014년 3월

자본시장연구원

원장 김형태

목 차

Executive Summary ····· vii
Abstract ····· xv

Ⅰ. 서론 ····· **3**

Ⅱ. 금융산업의 특성 및 담합 성립요건 ····· **9**
1. 금융산업 특성 ····· 9
2. 담합규제 근거 ····· 12
3. 담합 성립요건 ····· 16

Ⅲ. 담합 판단기준 개선방향 ····· **31**
1. 현행 판단기준 ····· 31
2. 문제점 ····· 42
3. 개선방향 ····· 48

Ⅳ. 사례연구: CD금리 담합의심 사건 ····· **59**
1. 사건 진행경과 ····· 59
2. 시장구조 및 실태 ····· 66
3. 담합 판단시 고려사항 ····· 73

Ⅴ. 결론 ····· **87**

참 고 문 헌 ····· 91

부록 Ⅰ: 담합의 규제 연혁 ····· 99

부록 Ⅱ: 공정위 담합 심사기준 ····· 109

부록 Ⅲ: 공정위 담합 심결례 - 금융부문(2000~현재) ····· 120

표 목 차

<부록 표 Ⅲ-1> 제1종 국민주택채권의 담합기간과 관련 증권사 ····· 122
<부록 표 Ⅲ-2> 3개 지방채권과 제2종 국민주택채권의 담합기간과 관련 증권사 ····· 123
<부록 표 Ⅲ-3> 합의 진행 경위 ····· 133

그 림 목 차

<그림 Ⅱ-1> 꾸르노 균형과 독점 균형의 차이 ····· 15
<그림 Ⅲ-1> 효율성증대 효과를 동반하는 공동행위에 대한 심사 절차 ·· 35
<그림 Ⅲ-2> 진입장벽이 없는 시장의 비효율성 ····· 45
<그림 Ⅲ-3> 부의 외부성이 있는 경우 꾸르노 시장균형 ····· 47
<그림 Ⅲ-4> 부의 외부성이 존재하는 경우 사회후생 분석 ····· 49
<그림 Ⅳ-1> CD 발행 절차 ····· 68
<그림 Ⅳ-2> CD 순발행액(말잔) 추이 ····· 71
<그림 Ⅳ-3> 91일물 CD, CP, 통안증권 유통수익률(2009.12~2013.6) ····· 72
<그림 Ⅳ-4> 91일물 CD, CP, 통안증권 유통수익률(2006.6~2009.12) ····· 79
<부록 그림 Ⅲ-1> 소액채권의 거래 흐름도 ····· 120
<부록 그림 Ⅲ-2> 변액 보험 자산 운용 구조 ····· 125
<부록 그림 Ⅲ-3> 뱅커스 유산스 신용장 거래의 절차 ····· 147

≪ Executive Summary ≫

1975년에 국내에 담합규제가 본격적으로 도입된 이후 2000년 이전까지를 살펴보면, 금융산업에서 담합사건은 거의 없었다. 그러나 2000년 이후 공정거래위원회(이하, 공정위)의 심결례를 기준으로 살펴보면, 은행이 4건, 보험이 7건, 증권이 1건으로 총 12건의 담합의심 사건이 금융과 관련되어 있다. 이 중 2007년 이후 심결사건이 무려 9건에 달한다.

이처럼 금융산업에 대한 담합규제는 이전보다 강화되는 추세이다. 그럼에도 불구하고 금융산업은 두 가지 이유 때문에 담합에 대해 낮은 이해 수준을 보이고 있으며, 금융회사 간의 공동행위가 공정위의 담합규제 대상이 될 수 있다는 점을 고려하지 못하는 것으로 판단된다. 첫째, 금융산업은 그동안 금융당국의 규제를 받아왔기 때문이다. 둘째, 금융산업은 시장질서를 유지하기 위한 금융회사 간의 공동행위를 자연스러운 것으로 여겨왔기 때문이다.

금융산업은 부의 외부성, 정보 비대칭성 등으로 쉽게 과당경쟁이 발생할 수 있는 산업이다. 이 때문에 금융당국은 시장쏠림 등에 의해 금융시스템의 건전성이 훼손되는 것을 방지하고자 금융산업의 과당경쟁을 자주 제한해 왔다. 또한, 금융산업은 시장질서 유지를 위해 과당경쟁을 제한하는 자율규제를 채택하기도 한다.

본 보고서는 현행 담합의 판단기준의 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선방향을 살펴보고자 한다. 특히, 부의 외부성이 존재하는 시장에서 경쟁을 제한하는 공동행위의 부당성을 판단할 수 있는 이론적 근거를 제시하고자 한다. 이를 통해 일반적으로 시장비효율성이 존재하는 시장에 대한 담합규제의 합리적 판단기준을 제시하고자 한다.

공정거래법 제19조에서는 담합을 '둘 이상의 사업자가 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 행위를 합의하는 것'이라 정의하고 있다. 이를 '부당한 공동행위'라고 부른다. 그러나 법에서는 '부당하게'에 대한 판단기준을 명시적으로 제시하고 있지 않다. 이 때문에 '부당하게'를 어떻게 해석하느냐에 따라 담합의 판단기준도 달라진다.

공정위의 심사기준은 법 제19조의 '부당하게'의 의미를 경쟁을 제한하는 공동행위의 특성을 나타내는 것으로 해석한다. 이 경우 경쟁을 제한하는 공동행위 그 자체가 부당하다고 보기 때문에 합의가 있고 명백히 경쟁을 제한하는 공동행위는 부당하다고 판단될 수 있다. 그렇기 때문에 공정위는 담합을 판단함에 있어 공동행위의 부당성 보다는 합의의 존재와 경쟁제한성에 초점을 맞추고 있다.

그러나 이러한 공정위의 해석은 법원의 판례에서 종종 번복된다. 최근에 법원이 공동행위의 부당성을 담합의 독립적인 성립요건으로 보기 시작했기 때문이다. 즉, 경쟁제한 공동행위가 반드시 부당하지 않을 수 있다는 것이다. 예를 들면, 대법원은 2011년 5월 보험료 담합사건에서 "기업의 재무건전성 확보, 국민경제의 균형있는 발전 등의 효율성증대 효과"가 경쟁제한 공동행위의 부당성을 배제할 수 있다고 판시하였다.

이처럼 법원이 부당성을 담합의 독립적인 성립요건으로 보는 이유는 담합규제의 타당한 근거가 '공공복리' 침해여부에 달려 있다고 판단하기 때문이다. 이는 헌법에서 보장하는 사유재산권의 행사가 공공복리에 적합하지 않을 경우 이를 제한할 수 있다는 것과 맥락을 같이 한다. 그렇다면 담합은 경쟁을 제한하는 것 이상으로 공공복리를 침해하는 공동행위이어야 함을 의미한다.

따라서 어떤 공동행위가 경쟁을 제한하더라도 공공복리를 개선시킨다면 처음부터 부당하지 않는 것이기 때문에 담합으로 규제하는 것은 타당하지 않을 수 있다.

공정위는 담합성립 여부를 판단하기 위하여「공동행위 심사기준」을 운용하고 있다. 이황(2008)은 공정위의 동 심사기준은 기업의 공동행위 부당성을 심사하기 위해 일정한 단계를 거쳐 최종적으로 행위의 부당성 여부를 판단하기 위한 것이라고 평가했다. 그러나 공정위 심사기준은 기본적으로 공동행위에 합의가 있고 경쟁제한성이 있으면 '부당한 공동행위'로 판단하고 있다. 앞서 논의한 바와 같이 경쟁을 제한하는 행위 그 자체에 부당성이 내포되어 있다고 전제하고 있기 때문이다.

공정위의 부당성 심사는 공동행위의 성격 분석으로 시작된다. 먼저 명백한 경쟁제한 공동행위인지를 분석한다. 예를 들면, 가격 또는 수량을 고정하거나 시장을 할당하는 경우는 명백히 경쟁을 제한하는 것으로 본다. 이 경우 경쟁제한 공동행위 자체가 부당하다고 보기 때문에 위법한 담합으로 판단된다.

다음으로 당해 공동행위가 효율성증대 효과를 동반하는 경우에는 경쟁제한 효과와 효율성증대 효과를 각각 분석하고 이를 비교형량한다. 경쟁제한 효과분석은 공동행위에 참여한 기업의 시장지배력 증가 여부로 판단한다. 그리고 효율성증대 효과분석은 소비자 잉여 증가 여부와 경쟁촉진 여부로 판단한다.

여기서 유의할 점은 공정위는 효율성증대 효과를 소비자 잉여로만 판단한다는 점이다. 즉, 경쟁제한 공동행위가 소비자 잉여의 감소를 초래하면 효율성증대 효과는 인정되지 않게 된다.

이러한 현행 공정위의 담합 판단기준에는 두 가지 문제점이 있다. 첫째는 공동행위가 경쟁제한 성격이 명백하면 공공복리 개선 여부와 관계없이 부당하다고 판단할 수 있다는 점이다. 둘째는 경쟁제한 공동행위로 소비자 잉여가 감소하면 공공복리가 개선되더라도 이를 인정하지 않는다는 점이다.

담합을 규제하는 이유는 경쟁제한 공동행위가 시장효율성을 저해하고 결과적으로 사회후생 또는 공공복리를 악화시킬 수 있기 때문이다. 그렇다면 경쟁을 제한하는 것이 시장효율성을 개선시키고 공공복리를 증대시킨다면 담합으로 규제하는 것이 타당하지 않을 수 있다.

예를 들면, Mankiw and Whinston(1986)은 진입장벽이 없는 과점시장 모형을 이용하여 경쟁의 자유가 보장된다 하더라도 과당진입이 발생한다고 하였다. 그 이유는 사적인 진입 편익이 사회적 진입 편익보다 높기 때문이다. 이 경우 시장균형은 사회 최적의 수준보다 낮은 가격에 과잉 생산되는 시장비효율적인 상태가 된다. 이러한 상황에서는 공동으로 시장진입을 제한하는 행위가 시장효율성을 개선한다는 것을 쉽게 알 수 있다.

즉, 시장비효율성이 존재하는 경우 경쟁제한 공동행위는 그 자체가 처음부터 부당한 것이 아닐 수 있다. 그렇다면 보다 객관적이고 합리적인 부당성 판단기준을 제시할 필요가 있다.

그러나 공정위는 명백히 경쟁을 제한하면 그 자체를 부당하다고 보고 있고, 법원도 경쟁제한 공동행위 그 자체는 부당하며 특별한 사정이 있는 경우에만 예외적으로 부당성을 부인하고 있다.

이를 위해 본 보고서는 부의 외부성이 있는 꾸르노 모형을 분석하였다. 부의 외부성은 공적 한계비용이 사적 한계비용보다 높은 경우를 말한다. 이 때문에 시장균형은 사회 최적의 수준보다 많은 양이 생산되고 이에 따라 가격은 사회 최적의 수준보다 낮다. 즉, 부의 외부성으로 사회 최적의 수준의 경쟁수준보다 과도한 과당경쟁이 발생한다.

이러한 과당경쟁은 기업에게도 손해이다. 그렇기 때문에 기업은 공동으로 생산량을 사회 최적의 수준으로 고정할 유인이 갖는다. 이 경우 기업 이윤은 증가하고 소비자 잉여는 감소한다. 사회 전체적으로는 후생이 증가한다. 즉, 기업의 생산량 고정은 공공복리에 적합한 사유재산권 행사라고 볼 수 있다.

그러나 공정위의 심사기준으로는 생산량을 고정하는 것은 명백히 경쟁을 제한하는 것으로 합의의 존재만 입증되면 담합으로 규제된다. 특히, 시장효율성을 개선시켜 사회 전체적으로 후생을 증대시킴에도 불구하고 소비자 잉여가 감소하는 이유만으로 효율성 증대 효과도 인정받지 못할 수 있다.

따라서 현행 공정위 심사기준은 금융산업과 같이 부의 외부성, 정보 비대칭성 등으로 과당경쟁이 쉽게 발생하는 시장의 특성을 감안할 필요가 있다. 특히, 공동행위의 성격 자체보다는 시장효율성 침해여부를 기준으로 공동행위의 부당성을 판단할 필요가 있다.

이렇게 심사기준을 바꾸더라도 기존의 과점시장에 대한 담합 판단기준에는 영향을 미치지 않는다. 과점시장에서의 시장지배력도 시장비효율성의 원인 중의 하나이기 때문이다.

이 경우 다른 시장비효율성을 초래하는 요인이 없다면 경쟁제한 공동행위는 시장효율성을 더욱 악화시키기 때문에 담합으로 판단될 수 있다.

한편, 시장비효율성이 존재하는 시장이더라도 경쟁제한 공동행위가 지나치면 담합으로 규제할 필요가 있다. 즉, 경쟁제한 공동행위가 사회 최적 수준보다 시장지배력을 높게 확보하려 하거나 다른 목적을 위해 이루어진 것이라면 담합으로 규제해야 한다.

본 보고서의 연구결과는 금융산업에도 적용된다. 2007년 12월 7일 금융감독위원회(현 금융위원회) 위원장이 공정위 직원들을 대상으로 강연한 바와 같이, 금융산업은 비금융산업과는 달리 과당경쟁이 쉬운 산업이기 때문이다.

금융산업의 시장비효율성은 공적규제에 의해 교정되어 왔다. 그러나 공적규제가 도입되기까지는 시간이 걸리고 복잡한 입법절차를 거쳐야 하는 경우가 많다. 또한, 공적규제의 한정된 자원으로 모든 발생 가능한 시장비효율성에 대해 적시에 개입하는 데도 한계가 있다. 이를 대신하는 것이 금융산업의 자율규제 기능이다. 사실 그 동안 금융회사는 자율규제를 통해 공동으로 시장의 비효율성을 스스로 교정하는 역할을 해왔다.

2012년 7월에 공정위에 의해 처음으로 제기된 CD금리 담합의심 사건도 시장비효율성 측면에서 살펴볼 수 있다. 최근 몇 년간 시장성CD가 실제적으로 시장에서 유통되지 않고 발행도 되지 않아 단기지표금리로써 CD금리의 대표성에 논란이 있어 왔다. 이러한 가운데 대표적인 단기지표금리인 CD금리가 제때 공시되지 못하면 주택담보부 대출이나 파생상품시장에까지 부의 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

CD금리는 10개 증권회사로부터 시장성CD 발행금리를 매일 2회 보고받아 산출된다. 그러나 증권회사가 보고당일 시장성CD 발행을 중개하지 못한 경우 어떤 금리를 보고하는 것이 가장 바람직할까. 첫째는 증권회사 입장에서는 보고할 CD금리가 없다면 보고하지 않는 것이 최적의 선택일 수 있다. 그러나 이 경우 앞서 언급한 바와 같이 다른 금융시장의 가격발견 기능까지 마비시키는 파급효과를 가져올 수 있기 때문에 사회 전체적으로 바람직하지 않다.

둘째는 최선의 호가를 선택하여 보고할 수 있다. '가장 최근의 가장 최선의 시장의 상황을 반영하는' 어제의 공시금리를 선택하는 것이 최선의 호가가 될 수 있다. 이 경우 시장성CD 발행물량에 따라 CD금리가 경직적으로 보일 수 있게 된다. 즉, 외형적으로 담합인 것처럼 보일 수 있다. 그럼에도 불구하고 모든 증권회사가 CD금리를 보고하지 않는 것보다는 사회적으로 바람직할 수 있다. 왜냐하면 그렇지 않을 경우 시장성CD를 기준금리로 사용하는 다른 금융시장에게 부의 파급효과가 발생하기 때문이다.

셋째는 보고당일 시장성CD 발행을 중개한 증권회사의 호가를 따라 보고할 수 있다. 이 경우 CD금리의 경직성은 나타나지 않을 수 있다. 왜냐하면 CD 발행금리가 그 때 그 때 시장의 자금 과부족을 충분히 반영할 것이기 때문이다.

현재까지 CD금리 담합의심 사건에 대하여 어떤 결론이 내려지지 않은 상태이다. 그러나 이 경우에도 현행 공정위의 심사기준대로라면 명백히 경쟁을 제한했다는 이유만으로 담합으로 판정될 여지가 높다. 본 보고서는 이러한 판단이 타당하지 않을 수 있음을 지적하고 있다.

본 보고서는 과당경쟁이 발생하기 쉬운 금융산업의 특성을 고려하여 담합의 부당성 판단기준이 다음과 같이 개선되어야 한다고 판단한다.

첫째, 공동행위의 부당성은 경쟁제한성과 독립적으로 판단되어야 한다. 이를 위해 공동행위의 경쟁제한적 성격보다는 시장효율성 침해여부에 따라 부당성을 판단하는 절차를 마련할 필요가 있다. 다만, 시장효율성 침해여부를 객관적으로 분석한다는 것이 어려울 수 있다는 현실적 한계가 있기 때문에 이를 어떻게 적용할지는 더 고민해야 봐야 한다.

둘째, 공동행위 성격 자체보다는 시장비효율성 요인을 먼저 분석해야 한다. 즉, 다른 요인에 의해 과당경쟁이 발생할 수 있는지를 살펴보아야 한다. 왜냐하면 경쟁제한 공동행위라도 시장비효율성을 개선할 여지가 있다면 부당하지 않을 수 있기 때문이다.

셋째, 경쟁제한 공동행위가 시장비효율성을 개선하는지를 분석해야 한다. 만약 시장비효율성을 개선할 목적이라면 부당하다고 판단할 수 없지만, 그 이상으로 경쟁을 제한하거나 다른 목적을 가지고 있다면 부당하다고 판단할 필요가 있기 때문이다.

결론적으로 공동행위의 부당성은 경쟁제한성 그 자체보다는 당해 공동행위가 사회후생 및 공공복리에 미치는 영향에 따라 판단되어야 한다.

≪ Abstract ≫

A Study on Cartel Regulation and Financial Industry

There were very few cartels in the financial industry since the introduction of cartel regulation to Korea in 1975. However, since 2000, based on the number of cartels filed by the Fair Trade Commission of Korea(hereinafter, the KFTC), a total of 12 cases were associated with financial industries: four in the banking industry, seven in the insurance industry, and just one in the capital market. Strikingly, nine cases have been filed since 2007.

It became a new trend in Korea that cartel regulations on the financial industry have been reinforced more than ever before. Despite this trend, the financial industry does not understand new regulatory changes for two reasons. The first is the financial industry used to be regulated by the financial authorities. For this reason, they are not considering that cooperation between financial companies can be regulated by the KFTC rather than the financial authorities.

The second is they regarded joint actions as natural to help financial markets work orderly and efficiently. Due to negative externalities or information asymmetry, the financial industry could be easily over-competitive and therefore become inefficient. Because of this, self-regulation among financial firms has been widely recognized as a way of limiting over-competition. hey not consider that the joint self-regulation can be judged as a illegal cartel and thus regulated by the KFTC.

The report is to examine how a joint activity in the financial industry could be judged as an illegal collusion. In particular, the report theoretically show that limiting competition is not illegal if the joint activity improves social welfare. analyzing a oligopolistic market with negative externalities, which can be extended to a general market with market failures, in this study provides reasonable criteria for judging collusion illegality rather than current cartel regulations.

Article 19 of the Fair Trade Act says that an illegal cartel is defined as an unfair collaborative act between more than two firms, entrepreneur shall agree with other entrepreneurs by contract, agreement, resolution, or any other means, to jointly engage in an act which unfairly restrict competition or allow any other entrepreneur to perform such unfair collaborative act. However, the meaning of "unfair" is not explicitly presented in the Act. Therefore, the criteria of collusion illegality may depend on how "unfair".

The KFTC interprets the meaning of "unfair" in Article 19 of the Act as representing the characteristics of anti-competitive collusions. Therefore, it is also regarded per se illegal since they believe anti-competitiveness is illegal by itself. For this reason, the KFTC tends to focus anti-competitive agreements between suspected firms.

However, the KFTC's decision often reversed by the Court. Recently, the Court began to require collusion illegality to be prove as an independent requirement, let alone proving anti-competitiveness. That is, it can be judged that an anti-competitive cooperation is legal. For example, in the case of fixing insurance premiums in May 2011, the Supreme Court judged that fixing the premiums in the case is not illegal if the collective decision on the premiums has enhanced each company's financial health and ensured 'balanced development of the national economy'.

The reason why the Court perceives collusion illegality as a separate and independent requirement is because it judges the rationale of regulating cartels based on whether the collusive actions spontaneously agreed by firms infringe 'social welfare' or 'market efficiency'. It is in line with the rationale of limiting private property rights guaranteed in the Constitution. The Constitution allows limiting private property rights only when they are not suitable for the social welfare. Therefore, a cartel should be a collaborative act which infringes social welfare so much more than it restricts the freedom of competition. Also, if collaborative act restricts competition but improve social welfare, it is not illegal in origin and thus shouldn't be as an illegal cartel.

The report also suggest reasonable and proper criteria for collusion illegality by evaluating the KFTC's current criteria.

In particular, it considers the characteristics of the financial industry that tends to easily be overheated and over-competitive.

The KFTC established 'Collaborative Act Guideline' to judge whether an observed collective action agreed by more than two firms is illegal. Lee(2008) stated that the KFTC guideline describes the step-by-step procedures of deciding whether the collective action is illegal. In , it a collusive action is illegal if the action is agreed by more than two firms in a market and to limit competition in the market. It presumes that illegality is implied by anti-competitiveness itself.

The KFTC's judgment on illegality begins with analyzing the characteristics of a suspected collaborative action. First of all, the KFTC analyzes if the action is obviously anti-competitive. For example, fixing price or quantity or segmenting a market is referred to an obviously anti-competitive collusion.

Next, if the action comes with the effect of, the final decision is made after comparing the effects between limiting competition and increasing efficiency. The effect of limiting competition is evaluated by whether the market share of firms within the collective action has increased before. In turn, the effect of increasing efficiency is analyzed based on whether to improve consumer surplus or promote market competition. Here, it is worthy to note that the KFTC determines the effect of increasing efficiency based on consumer surplus rather than social welfare. That is, the effect of increasing efficiency is not if the collective action decreases consumer surplus.

There are two shortcomings in the current KFTC guideline. The first is that the obviously anti-competitive collusion is determined as illegal whereas the action improves social welfare. The second is that the effect of increasing social welfare is not whenever the action results in decreases in consumer surplus.

The rationale for regulating cartels is that anti-competitive collusion may infringe market efficiency and eventually worsen social welfare. If so, it may not be rational to regulate a collusive action that improves market efficiency and increases social welfare.

The report examines whether the freedom of competition may result in market inefficiency or a market failure by using the oligopoly model with free entry of Mankiw and Whinston (1986). In equilibrium of this model, excessive entries occur because private entry cost is less than social entry cost, which leads to an inefficient equilibrium of overproduction with lower price than the socially optimal level. In such a situation, jointly limiting competition may improve market efficiency.

However, the KFTC determines the obviously anti-competitive collusion is illegal by itself and also the Court judges the anti-competitive collusion itself is illegal but exceptionally denies the illegality in cases of having special reasons. As shown in the model of Mankiw and Whinston(1986), the anti-competitive collusion would not be illegal in origin in the existence of market inefficiency. If so, it is necessary to the current KFTC guideline and establish a clear and reasonable criterion on illegality.

What is the extent that anti-competitive collusion is allowed in an inefficient market? To answer this question, the report analyzes a Cournot model with negative externalities. The negative externality is the case that social marginal cost in production is higher than private marginal cost in production. Due to negative externalities, the level of production is over-provisioned and thus the price is lower than the social optimal level. That is, the negative externalities result in much competition more than the social optimal level.

Such an over-competition is also a loss to firms. Thus, firms may agree to fix the level of production to the socially optimal level. In this case, firms' profit increases but consumers' surplus decreases, resulting in improving social welfare in sum. That is, fixing the level of production is the exercise of the right of private property which is suitable for social welfare.

But the KFTC guideline determines that fixing the level of production is illegal if the existence of an agreement between firms is since it is obviously limiting competition. Though the anti-competitive collusion improves market efficiency and thus increases social welfare, the effect of increasing efficiency would be ignored only because consumer surplus decreases with it.

Therefore, the current KFTC guideline should take into account the characteristics of an inefficient market with market failures. In particular, collusion illegality should be judged on whether to infringe market efficiency and social welfare rather than on the characteristics of a collective action.

The changes in the KFTC guideline do not affect the illegality criteria oligopolistic markets. It is because market power in an oligopoly is one of the factors causing market inefficiency. In this case, if there are no other factors causing market inefficiency, an anti-competitive collusion may aggravate market efficiency so that it can be determined as illegal.

On the other hand, if the anti-competitive collusion is excessively practiced even in an inefficient market, it should be regulated as illegal. That is, the action should be regulated as illegal cartel if it targets more market power than the socially optimal level or it is practiced to attain other purposes.

The findings of the report can be applied directly to the cartel regulation on the financial industry. It is because the financial industry tends to easily get competitive to a greater extent than the socially optimal level, as presented by the Financial Supervisory Commission Chairman before the KFTC staff in December 7, 2007.

Furthermore, market inefficiencies in the financial industry have been indeed prevented by public regulators. However, due to limited resources in public sectors and procedural limitations, self-regulation also played role remedying market inefficiencies.

The certificate of deposits(CD) rate case which the KFTC started to investigate July 2012 can be understood in the same context a collective action in an inefficient market. In recent years, marketable CDs are not well circulated in the money markets and even are not digested in the primary markets.

As a result, there has been controversy over whether the CD rate functions properly as a representative indicator of short-term interest rates. Meanwhile, if the CD rate is not disclosed properly and continuously, mortgage loans and derivatives markets could be in a negative way.

The report suggests that the current KFTC guideline should be developed in threeways taking into account the nature of the financial industry which is prone to excessive competition. First, illegality should be determined independently regardless of whether the collective action is obviously anti-competitive. Therefore, it is necessary to set up a procedure of a judgment on illegality depending on whether to infringe market efficiency rather than whether to cause anti-competitiveness. Nonetheless, it could be difficult to objectively measure the effect of market efficiency and thus it should be considered apply the new criterion to the in.

Second, it should be analyzed what factors cause inefficiency in a given market. In other words, the reasons of over-competition. It is because it could not be illegal if a collective action limits over-competition and results in improving social welfare.

Third, it should be evaluated whether the anti-competitive collusion improves social welfare rather than consumer surplus or market competition. If the action is purpose to improve market efficiency and also social welfare, it could not be determined as illegal.

However, if the action is anti-competitive more than the socially optimal level, it is necessary to be judged as illegal.

In summary, it is more reasonable that a collective action's illegality should be judged based on the effect of the action on market efficiency and thus on social welfare, rather than on the anti-competitive nature of the action itself.

Ⅰ. 서론

I. 서론

담합사건이 금융산업에서 자주 일어나는 것은 아니다. 1975년에 국내에 담합규제가 본격적으로 도입된 이후 2000년 이전까지를 살펴보면, 금융산업에서 담합사건은 거의 없었다. 금융산업이 정부의 엄격한 규제를 받는 대표적인 규제산업이기 때문이다.

그러나 1997년 외환위기 이후 전반적으로 정부 규제가 완화되면서, 금융산업에서도 담합사건이 종종 제기되기 시작했다. 2000년 이후 공정거래위원회(이하, 공정위)의 심결례를 기준으로 살펴보면, 은행이 4건, 보험이 7건, 증권이 1건으로 총 12건의 담합의심 사건이 금융과 관련되어 있다. 이 중 2007년 이후 심결사건이 무려 9건에 달한다.

이처럼 금융산업에 대한 담합규제는 이전보다 강화되는 추세이다. 예를 들면, 2012년 7월에 공정위가 은행과 증권사들이 CD금리를 담합한 것이 아니냐는 의심을 제기했다. 이 사건을 계기로 금융산업의 담합이 커다란 사회적 이슈로 떠오르게 되었다.

반면에 공정위의 담합 처분이 법원에서 모두 다 받아들여지는 것은 아니다. 2013년 7월에는 서울고등법원이 2011년 말에 공정위가 내린 생명보험회사에 담합 처분을 취소하는 경우도 있기 때문이다.

이러한 추세에도 불구하고 금융산업은 두 가지 이유 때문에 담합에 대해 낮은 이해 수준을 보이고 있다. 첫째는 금융산업은 금융당국의 규제를 받아왔기 때문이다. 둘째는 금융산업은 시장질서를 유지하기 위한 금융회사 간의 공동행위를 자연스러운 것으로 여겨왔기 때문이다.

금융산업은 부의 외부성, 정보 비대칭성 등과 같은 시장실패 요인이 존재하는 산업이다. 이 때문에 금융회사 간의 협약을 통한 자율규제가 광범위하게 인정되어 왔다. 이러한 이유로 금융산업은 공동행위가 공정위의 담합규제 대상이 될 수 있다는 점을 고려하지 못하는 것으로 판단된다.

본 연구는 현행 담합의 판단기준의 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선방향을 살펴보고자 한다. 특히, 부의 외부성이 존재하는 시장에서 경쟁을 제한하는 공동행위의 부당성을 판단할 수 있는 이론적 근거를 제시하고자 한다. 이를 통해 일반적으로 시장비효율성이 존재하는 시장에 대한 담합규제의 합리적 판단기준을 제시하고자 한다.

대한민국 헌법은 모든 국민의 재산권을 보장한다. 다만, 재산권의 행사는 공공복리에 적합하여야 한다. 그렇지 않으면 재산권의 행사는 규제될 수 있다. 따라서 계약 또는 합의에 의해 경쟁의 자유를 제한하는 공동행위가 공공복리에 적합하지 못할 경우 담합규제를 받을 수 있다.

기업이 공동으로 경쟁을 제한하는 가장 큰 이유는 이전보다 더 많은 이윤을 얻을 수 있기 때문이다. 시장은 경쟁적일수록 더 낮은 가격으로 더 많은 양을 생산할 수 있도록 한다. 이 경우 기업의 이윤은 감소하지만, 사회 전체적인 후생은 증가한다. 이를 시장효율성이 개선된다고 한다. 반면에 기업이 공동으로 경쟁을 제한하면 시장효율성은 악화된다. 그렇기 때문에 기업의 경쟁제한 공동행위는 담합규제의 대상이 된다.

그러나 부의 외부성과 같이 시장비효율성을 초래하는 요인이 있는 시장에서는 경쟁의 자유가 시장효율성을 오히려 악화시킬 수 있다. 왜냐하면 부의 외부성으로 사적인 한계비용이 사회적 한계비용보다 낮으면 사회 최적의 수준보다 더 많은 양이 생산되기 때문이다. 이러한 상황에서는 공동으로 경쟁을 제한하면 시장효율성을 개선시킬 수 있다.

이를 분석하기 위해 본 연구는 부의 외부성이 존재하는 꾸르노 과점모형을 이용하여 기업이 공동으로 사회 최적의 생산량으로 고정하면 부의 외부성에 따른 시장비효율성을 개선함을 설명하였다.

이러한 기업들 간의 생산량 고정행위는 소비자 잉여를 줄이고 생산자 잉여를 늘이는 효과를 갖기 때문에, 외형적으로는 분명 담합규제를 받아야 하는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 공동의 경쟁제한 행위가 부의

외부성에 따른 사회후생 감소효과를 개선하기에 충분하다면 담합으로 규제해서는 안 된다는 것이 본 연구의 주장이다.

최근 금융산업에 대한 담합규제가 강화되고 있는 점을 감안할 때, 공정위 심사기준에도 금융산업의 특성을 반영할 필요가 있다. 왜냐하면 금융산업은 비금융산업과는 달리 시장비효율성을 초래하는 요인이 다양하고 이를 교정하기 위해서 금융회사가 자발적으로 공동행위를 형성해왔기 때문이다.

따라서 본 연구는 금융산업에서의 공동행위를 담합으로 판단을 하기 위해서는 다음과 같은 사항을 고려해야 함을 제시한다. 첫째, 공동행위의 부당성은 경쟁제한성과 독립적으로 판단되어야 한다. 이를 위해 공동행위의 경쟁제한적 성격보다는 시장효율성 침해여부에 따라 부당성을 판단할 필요가 있다.

둘째, 공동행위 성격 자체보다는 시장비효율성 요인을 먼저 분석해야 한다. 즉, 과점적 시장구조 이외의 다른 요인에 의해 과당경쟁이 발생할 수 있는지를 살펴보아야 한다. 따라서 현행 공정위의 심사기준처럼 공동행위의 성격만으로 공동행위의 부당성을 판단하는 것은 바람직하지 않다.

셋째, 경쟁제한 공동행위가 시장비효율성을 개선하는지를 분석해야 한다. 만약 시장비효율성을 개선할 목적이라면 부당하다고 판단할 수 없지만, 그 이상으로 경쟁을 제한하거나 다른 목적을 가지고 있다면 부당하다고 판단할 수 있다. 즉, 궁극적으로 공동행위의 부당성은 경쟁제한성 그 자체가 아니라 당해 공동행위가 사회후생에 미치는 영향에 따라 판단되어야 한다.

이러한 측면을 고려하여 현행 공정위의 담합 심사기준은 개선될 필요가 있다. 왜냐하면 공정위가 금융산업에 대한 담합규제를 강화하는 만큼, 이에 적합한 제도적 장치를 마련할 필요가 있기 때문이다. 최근 CD금리 담합의심 사건은 담합여부를 판단하는 과정을 통해 금융산업에 대한 합

리적인 담합규제를 마련하는 좋은 계기가 될 것으로 보인다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 금융산업의 특성 및 담합의 성립요건을 살펴보고자 한다. 제Ⅲ장에서는 현행 담합 판단기준의 문제점은 무엇인지 살펴본 후 합리적인 부당성 판단을 위한 개선안을 제시하고자 한다. 제Ⅳ장에서는 CD금리 담합의심 사례를 통해 본 연구의 결과를 토대로 담합 판정시 고려사항을 제시하고자 한다. 제Ⅴ장에서는 본 연구의 결론을 담는다.

Ⅱ. 금융산업의 특성 및 담합 성립요건

1. 금융산업 특성

2. 담합규제 근거

3. 담합 성립요건

II. 금융산업의 특성 및 담합 성립요건

1. 금융산업 특성

금융산업은 일반산업과는 달리 과당경쟁이 쉬운 산업이다. 이는 2007년 12월 7일 금융감독위원회(현 금융위원회) 위원장이 공정위 직원들을 대상으로 한 강연에서 한 말이다.

금융산업이 일반산업과는 달리 과당경쟁을 하기 쉬운 것은 주어진 시장에서 이윤극대화를 추구하는 금융회사가 경쟁이 치열해질수록 고위험·고수익 자산을 보유하려고 하기 때문이다. 시장이 정상적인 상황에서는 고위험·고수익 자산의 보유위험은 저평가되기 때문에 금융회사 입장에서는 낮은 비용으로 높은 수익을 누릴 수 있게 된다.

그러나 이러한 금융산업의 과당경쟁은 금융 안정성을 위협하는 요소로 작용한다. 금융회사들이 경쟁적으로 고수익 자산을 보유하면 할수록 금융시스템 전체의 리스크는 커지기 때문이다.

특히 금융산업은 상호연계되어 있기 때문에 한 쪽 금융산업의 과당경쟁이 다른 쪽 금융산업으로 쉽게 전이되고 확산될 수 있는 특징을 지니고 있다. 이를 상호연계성 또는 네트워크효과 또는 외부성효과라고 한다. 예를 들면, 대출시장의 과당경쟁은 수신시장의 과당경쟁으로 이어진다. 2005년 이후부터 2008년 전반기까지 CD 발행시장이 급격히 성장한 것은 은행의 가계대출 경쟁과 자본시장의 활황 덕분이었다.

결국에는 한 쪽 금융산업이 부실하게 되면 다른 쪽 금융산업으로 쉽게 전이되고 확산될 수 있는 네트워크 경로가 만들어진다. 예를 들면, 2002년부터 MMF 수신이 급격히 증가함에 따라 당시 수익률이 높았던

카드채에 대한 수요가 크게 증가했다. 이는 당시 카드사가 무리하게 외형 확장을 위해 경쟁할 수 있도록 하는 단초가 되었다.

당시 카드사들은 대폭적인 규제완화를 계기로 경쟁적으로 카드를 발급했다. 이러한 경쟁은 소비자의 신용 접근이 이전보다 용이해졌다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 카드사 간 경쟁이 치열해지면서 지불능력이 불충분한 소비자에게 무분별하게 카드를 발급하고 지불능력을 초과한 신용한도를 부여했다. 결국에는 카드사의 부실이 눈덩이처럼 불어났고 2003년 3월에 카드사 유동성 사태가 발생하게 되었다.

뿐만 아니라 금융산업의 경기순응성은 이러한 금융회사들의 고수익 보유 성향에 따른 금융 안정성에 미치는 영향을 더 크게 만든다. 경기가 좋을 때는 낙관적인 전망, 자산가격의 상승, 리스크 과소평가 등으로 금융회사들은 과도하게 경쟁적으로 외형을 확장하려는 성향을 가진다. 반대로 경기가 나쁠 때는 불투명한 전망, 자산가격의 하락, 리스크 과대평가 등으로 금융회사들은 과도하게 경쟁적으로 외형을 축소하려는 성향을 가진다. 이 때문에 유동성 악순환이 발생하고 금융위기로 확산될 수 있게 된다.

2008년 미국의 서브프라임 모기지 사태도 대표적인 사례에 해당한다. 미국의 프라임 모기지 시장이 포화상태에 이르자, 서브프라임 모기지 시장까지 경쟁이 치열해졌다. 처음 서브프라임 모기지가 나올 때는 저소득층에게도 자기소유의 집을 가질 수 있는 기회가 왔다며 경쟁이 마치 시장에 좋은 기회를 준 것으로 여겼다. 그러나 점차 서브프라임 모기지 시장이 커지고, 2006년 이후 주택시장의 거품이 현실화되면서 2008년 서브프라임 모기지 사태가 발생한 것이다.

당시 미국 모기지 시장에 과당경쟁이 발생하게 된 이유는 부채담보부채권(Collateralized Debt Obligation: CDO)에 대한 과당경쟁이 존재했기 때문이다. 2000년 초부터 전 세계의 투자은행과 펀드매니저들이 저위험

고소득으로 평가된 CDO에 경쟁적으로 투자했다. 2000년 초만 해도 프라임 모기지만을 대상으로 CDO를 발행했기 때문에 큰 문제는 없었다.

그러나 2003년 전후부터 프라임 모기지가 포화상태에 이르자 CDO 발행을 위해 서브프라임 모기지로까지 시장이 확대되었다. 모기지 시장이 포화되면 될수록 CDO 발행도 많아졌고, 모기지 질이 악화되면 될수록 CDO 질도 악화되었다. 2006년 이후 주택시장의 거품이 꺼지면서 CDO의 수익률은 급격히 떨어졌고, CDO는 부실자산으로 판명났으며, 2008년 글로벌 금융위기의 원인으로 작용했다.

이와 같이 과당경쟁으로 금융산업이 부실화될 수 있고, 이 경우 불특정 다수의 금융소비자에게 피해를 끼칠 뿐만 아니라 실물경제 전반에 악영향을 미치게 된다. 따라서 단기적으로는 과당경쟁이 소비자에게 이익이 될 수도 있겠지만, 중·장기적으로는 소비자에게 손해가 될 수 있다. 이 때문에 금융산업이 대표적인 규제산업이 된 것이다.

Claessens(2009)는 최근의 연구결과를 종합하면서 금융산업의 특징 때문에 금융산업에서의 경쟁은 규제될 필요가 있음을 주장하였다. 금융산업에서 경쟁의 효과는 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 경쟁이 금융산업의 발전을 촉진시킬 수 있다. 경쟁을 통해 시장이 효율적이게 되면 거래비용이 감소하고 이에 따라 금융거래가 확산될 수 있기 때문이다. 둘째, 경쟁이 금융의 접근성을 확대시킬 수 있다. 그러나 금융회사 측면에서 경쟁이 치열해질수록 미국의 서브프라임 모기지 사례와 같이 고위험을 더 보유하게 된다. 셋째, 항상 그런 것은 아니지만 경쟁이 치열해질수록 금융안정을 위협한다는 것이다. 그렇기 때문에 어떤 경우에는 금융산업에서의 경쟁이 규제될 필요가 있다는 것이다.

경쟁을 제한하는 방법에는 정부에 의한 공적규제와 자율적인 협약에 따른 자율규제가 있을 수 있다. 공적규제로는 금융당국의 인허가 규제 및 영업행위감독 등이 대표적이라 할 수 있다.

그런데 공적규제는 한정된 자원으로 금융산업의 모든 과당경쟁 원인을 제거할 수는 없다는 한계가 있다. 또한, 공적규제는 빠른 금융환경 변화에도 불구하고 새로운 규제가 도입되기까지 상당한 시간이 걸린다. 물론 새로운 규제가 도입된다 하더라도 대개 모든 금융회사에 동일하게 적용된다.

반면에 자율규제는 공적규제보다 효율적으로 과당경쟁 원인들을 제거할 수 있는 장점이 있다. 우선 자율규제로 과당경쟁을 방지하게 되면 금융회사의 이윤은 개선될 수 있다. 그렇기 때문에 과당경쟁 원인을 효율적으로 규제할 유인이 존재한다. 자율규제는 금융환경 변화에 유연하기 때문에, 과당경쟁에 따른 금융 불안정을 사전적으로 적시에 방지할 수도 있다. 또한, 공적규제보다 정보 측면에서 우월하기 때문에 보다 효율적으로 규제할 수 있다.

그럼에도 불구하고 금융산업에서 자율규제가 쉽게 결성되지 못하는 것도 현실이다. 왜냐하면 공적규제가 압도적인 환경에서는 자율규제는 대체적으로 공적규제로부터 위임을 받는 형식으로 이루어지기 때문이다. 또한, 자율규제는 담합으로 의심받을 수 있기 때문에 명시적으로 드러나지 않는 경우도 많다.

2. 담합규제 근거

담합을 왜 규제해야 할까? 담합(談合)은 '서로 의논하여 (의견을) 하나로 합치다'라는 사전적 의미를 갖는다. 그러나 사람들이 모이면 부당한 이익을 도모한다는 역사적인 경험이 밑바탕에 깔려 있어 담합에 대한 인식은 부정적이다. 시장경제의 아버지인 아담 스미스(Adam Smith, 1723-1790)도「국부론」에서 기업이 서로 모여서 이야기를 하다 보면 이윤을 더 많이 낼 수 있는 묘안을 찾아내며, 그 묘안은 가격을 올리는 교

묘한 작당이거나 대중을 속이려는 음모로 끝난다고 말했다.

그럼에도 불구하고 담합을 규제하거나 금지하는 것에 대해서는 논란이 적지 않다. 왜냐하면 담합규제는 헌법에서 보장하는 정당한 사유재산권의 행사를 제한할 수 있기 때문이다. 따라서 담합규제의 타당한 근거가 무엇인지 이해할 필요가 있다.

담합을 규제한다는 것은 사유재산권(right of property)의 행사를 제한하는 것이다. 시장경제에서 가장 중요한 요소는 사유재산권이며, 사유재산권은 계약의 자유(liberty of contract)에 의해 보장된다. 개인이 자기재산의 이용, 수익, 처분에 대한 권리에 기하여 자유롭게 계약을 할 수 있어야 사유재산권이 인정된다고 할 수 있다.「대한민국 헌법」제23조 제1항도 "모든 국민의 재산권은 보장하되, 그 내용과 한계는 법률로 정할 수 있다"고 규정하고 있다. 따라서 어떤 규제라도 정당한 근거 없이 사유재산권을 제한해서는 안 된다.

한편,「대한민국 헌법」제23조 제2항은 "재산권의 행사는 공공복리에 적합하여야 한다"라고 규정하여 사유재산권을 제한할 수 있는 정당한 근거를 제시해주고 있다. 즉, 재산권에 대한 제한을 가할 수 있는 정당한 근거는 그 재산권의 행사가 공공복리에 적합하지 않는 경우이어야 한다. 물론 재산권에 대한 제한은 다른 기본권을 제한하는 입법과 마찬가지로 과잉금지원칙을 위배해서는 안 되며, 재산권의 본질적 내용인 사용권, 수익권, 처분권은 인정해줘야 한다.[1)]

담합규제도 마찬가지이다. 기업의 모든 거래 활동은 끊임없는 계약 또는 합의에 의해 성사된다. 이러한 계약 또는 합의는 재산권의 자유로운 행사이며 시장경제를 지탱해주는 원천이기도 하다. 그런데 담합규제는 기업의 사유재산권 행사를 제한하는 것이다. 따라서 기업의 사유재산권의 행사를 제한하기 위해서는 사회적으로 정당한 사유가 존재해야 하

1) 허완중, 2012, 재산권 보장과 위헌심사, 헌법재판소 헌법재판연구원 헌법재판 심사기준 2012-C-1

며,「대한민국 헌법」은 '공공복리에 적합해야 한다'라고 적시하고 있다.

이런 측면에서 담합규제 자체가 기업의 재산권의 행사를 방해하는 것이기 때문에 위헌이라고 주장하는 것에는 무리가 있다.[2] 그보다는 담합을 규제할 수 있는 공공복리의 기준에 대해 보다 명확한 논의를 하는 것이 바람직하다고 생각된다.

어떤 공동행위가 공공복리에 적합한지를 판단하기 위해서는 명확한 기준이 필요하다. 일반적으로 기업이 공동행위를 통해 더 많은 이윤을 획득하고 소비자의 혜택을 줄이면 그 공동행위를 공공복리에 반하는 것으로 간주하는 경우가 많다. 왜냐하면 일반적으로 시장은 과점적 시장구조를 갖고 있기 때문에 경쟁을 촉진시켜야 사회 전체의 공공복리가 증가하기 때문이다. 이 경우 경쟁에 의해 기업의 과점이윤은 줄지만 소비자의 혜택은 증가하게 된다.

기업은 시장에서 더 많은 물건을 팔아서 더 많은 이윤을 남기고자 한다. 그렇기 때문에 다른 기업보다 더 유리한 방법으로 생산하고 더 유리한 조건으로 물건을 팔고자 한다. 이러한 과정은 한정된 자원을 보다 생산적인 곳으로 배분되도록 한다. 즉, 시장은 대체적으로 경쟁의 자유(freedom of competition)에 의해 효율성이 달성된다고 본다.

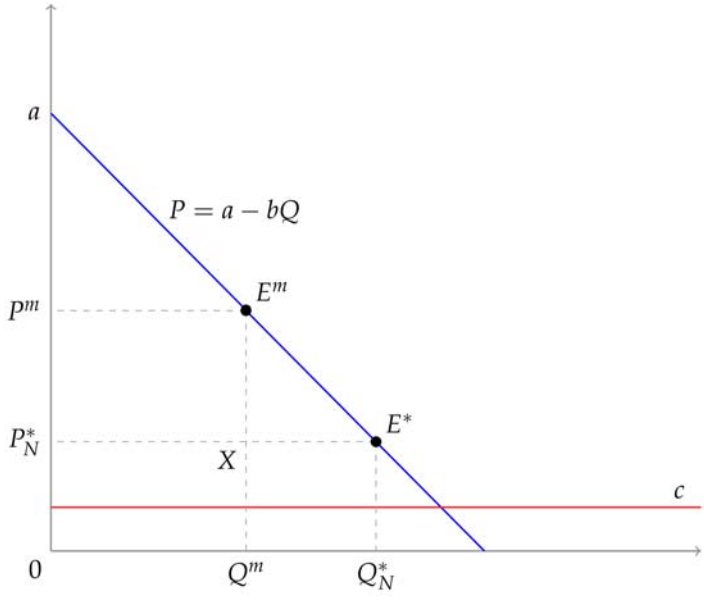
이처럼 시장 경쟁을 통해 효율적인 방법으로 자원을 사용할 수 있음에도 불구하고, 기업 간의 합의를 통해 경쟁을 제한한다면 시장은 비효율적이게 된다. 즉, 기업의 공동행위가 경쟁을 제한하여 시장효율성을 저해하고 결과적으로 사회후생 또는 공공복리를 악화시킬 수 있다.

이를 살펴보기 위해, N개의 기업이 수량 경쟁을 하는 꾸르노 모형을 고려해 보자. 기업의 한계비용은 c로 모두 동일하고, 시장 수요함수는 $P = a - bQ$라고 하자(<그림 Ⅱ-1> 참고).

---

2) 정회상(2007)을 참고한다.

<그림 Ⅱ-1> 꾸르노 균형과 독점 균형의 차이



각 기업의 이윤함수 π^i는 다음과 같이 정의된다.

$$\pi_N^i = (a - b\sum_{j=1}^{N} q_N^j)q_N^i - cq_N^i \qquad (Ⅱ\text{-}1)$$

각 기업의 시장균형 생산량 q_N^*은 기업의 이윤극대화 조건 $(\partial\pi_N^i/\partial q_N^i = 0)$에 의해서 다음과 같이 구해진다.

$$q_N^* = \left(\frac{1}{N+1}\right)\left(\frac{a-c}{b}\right) \qquad (Ⅱ\text{-}2)$$

시장균형 총생산량 $Q_N^*(= Nq_N^*)$을 시장 수요함수에 대입하면, 시장균형 가격 P_N^*은 다음과 같이 구해진다.

$$P_N^* = c + \frac{a-c}{N+1} \qquad (Ⅱ\text{-}3)$$

시장균형 E^*에서 생산량 Q_N^*을 생산하고 가격 P_N^*에 시장에 판매한다. 그러나 N개의 기업이 독점 생산량을 생산하기로 합의하는 경우에는 독점 균형 E^m에서 생산량 Q^m을 생산하여 가격 P^m에 시장에 판매한다.

<그림 Ⅱ-1>은 과점시장에서 기업의 경쟁을 제한하는 담합행위가 어떻게 시장효율성을 악화시키는지를 보여준다. N개 기업들 간의 담합에 의해 시장균형이 임의적으로 꾸르노 균형에서 독점 균형으로 바뀌면 사회후생 측면에서 세 가지의 변화가 발생한다. 첫째, 사회 전체적으로 $E^m XE^*$만큼의 사회후생 손실이 발생한다. 둘째, 소비자 입장에서는 $P^m P_N^* E^* E^m$만큼의 소비자 잉여(consumer surplus)가 감소한다. 셋째, 두 기업은 독점 생산량을 생산하기로 합의하고 $P^m P_N^* E^* E^m$만큼의 이윤을 소비자 잉여로부터 뺏어온다. 결과적으로 각 기업의 이윤은 증가한다.

시장균형이 E^*에서 E^m로 바뀌면서 사회후생의 손실분만큼 시장효율성은 크게 낮아졌다. 기업이 경쟁의 자유를 제한함으로써 가격이 오르고 생산량이 증가했다. 이미 과점시장이기 때문에 경쟁을 촉진시켜야 시장효율성이 개선되지만, 기업이 독점 균형을 유지하기로 담합하면서 시장효율은 악화되었다.

따라서 경쟁제한 공동행위가 사회후생을 악화시킬 경우 이를 규제할 수 있다. 그러나 당해 공동행위가 경쟁을 제한하기 때문에 규제할 수 있는 것이 아니라 사회후생을 악화시키기 때문에 규제할 수 있음에 유의해야 한다.

3. 담합 성립요건

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 '공정거래법')」 제19조 제1항에서는 담합을 '사업자가 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로도 다

른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 행위를 할 것을 합의하는 것(이하 '부당한 공동행위')'이라고 정의하고 있다.

담합의 성립요건은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 공동행위에 대한 합의의 존재이다. 둘째는 공동행위의 경쟁제한성이다. 셋째는 부당성 또는 위법성이다.

본 절에서는 '합의'와 '경쟁제한성'을 중심으로 살펴보고, '부당성'은 다음 장에서 보다 자세히 다루기로 한다. 부당성을 독립적인 담합의 성립요건으로 보느냐에 대하여는 이견이 존재하기 때문이다.

가. 합의의 존재

1) 합의의 정의

공정거래법 제19조 제1항에서의 '합의'는 넓은 의미의 의사의 합치(meeting of minds)를 말한다.[3] 박도하(2006)도 합의는 그 방법 여하를 불문하고 인위적으로 형성된 의사의 연락에 의한 공통의 인식이 형성된 것으로 본다. 즉, 의사의 연락 그 자체는 합의로 볼 수 없고, 또한, 반드시 행동의 일치가 있어야 하는 것도 아니라는 입장이다.

따라서 합의를 입증하기 위해서는 두 가지 요건을 충족시켜야 한다. 첫째, 인위적으로 형성된 의사의 연락이 있다는 사실을 입증해야 한다. 여기서 '인위적으로 형성된'이라는 의미는 '어떤 특정의 목적을 가진'의 의미로 사용된 것이다. 둘째, 그 의사의 연락에 의해 공통의 인식이 형

3) 판례는 "합의는 반드시 민법상의 계약처럼 청약과 승낙에 의한 의사의 합치라는 좁은 의미로 볼 필요는 없으며 의사의 일치 또는 연락이 있었다는 상호인식이나 이해, 암묵적 요해 등 묵시적 합의까지 포함하는 넓은 개념"이라고 한다(대법원 1999.2.23. 선고 98두15849 판결, 서울고법 2001.12.11. 선고 2000누16830 판결 등 참조).

성되었는지를 입증해야 한다. 공통의 인식은 명시적인 합의가 될 수도 있고 묵시적인 합의도 될 수 있다.

그렇다면 인위적으로 형성된 의사의 연락에 의하여 공통의 인식이 형성된 사실을 어떻게 입증할 것인가. 합의를 입증할 수 있는 직접증거로는 사업자 간의 협조를 내용으로 하는 합의서, 협정서, 결의서, 양해각서 등의 문서와 합의상황을 녹화한 영상물 등이 있다. 합의를 위한 모임의 결과를 내부적으로 보고한 문서도 직접증거가 될 수 있다.

또한, 인위적으로 형성된 의사의 연락 사실이 있고, 행동의 일치가 있다면 공통의 인식이 형성되었다고 볼 수 있다. 따라서 황치오(2012)는 외형상 행동의 일치를 보이는 것이 합의의 존재를 입증하는 첫 단계가 된다고 한다.

그러나 외형상 행동의 일치가 있다고 해서 공동의 합의가 있다고 단정할 수 없다. 왜냐하면 각 기업이 독립적으로 의사결정을 하였음에도 불구하고 외형상의 행위의 일치가 일어날 수 있기 때문이다. 경제학에서 균형의 개념이 가장 대표적인 예이다. 기업은 독립적으로 이윤극대화를 위한 가격, 수량, 투자 등에 대한 결정을 한다. 그러나 결과적으로 시장균형에서는 기업 각각의 가격, 수량, 투자 등이 동일하게 나타난다. 이를 외형상 행동의 일치로 해석할 수 있다. 즉, 외형상으로 행동의 일치가 있다는 것만으로는 그것이 시장균형의 결과인지 공동 합의의 결과인지 입증할 수 없게 된다. 황치오(2012)도 외형상 행위의 일치만으로 합의를 추정한다면 독립적인 정당한 의사결정까지 담합으로 판정하고 처벌하는 잘못을 범할 수 있다고 하였다.

2) 합의의 추정

부당한 공동행위를 목적으로 하는 사업자 간의 합의는 명시적으로 드러나거나 증거를 남기지 않고 은밀하게 이루어질 확률이 높다. 따라서

합의를 입증하기는 쉽지 않기 때문에 합의를 추정하는 사례가 많다.

합의의 존재에 대한 추정은 두 가지 방법으로 구분할 수 있다. 첫째, 사실상 추정에 의한 입증이다. 이 경우 사실상 합의의 존재를 입증해야 하기 때문에 추가증거가 제시되는 것만으로는 합의의 존재가 인정되지 않는다. 다만, 추가증거가 합의의 존재를 입증할 만큼 충분하다고 여겨지면 합의의 존재 사실을 추인 받을 수 있게 된다(황치오, 2012).

둘째, 법률상 추정에 의한 입증이다. 이 경우 법률에서 기술한 일정한 요건들을 입증하면 합의의 존재를 추정할 수 있다. 공정거래법 제19조 제5항이 법률상 추정조항에 해당된다.[4] 이 규정에 근거하여 외형상 행위의 일치가 존재하고 추가증거에 비추어 합의가 존재할 것이라는 상당한 개연성을 입증하면 합의의 존재가 추정된다. 사업자 간 접촉의 횟수 및 양태, 해당 거래분야 또는 상품·용역의 특성, 해당 행위의 경제적 이유 및 파급효과 등이 추가증거가 될 수 있다.

3) 추가증거(plus factor)

추가증거는 합의가 있을 수 있는 정황적 증거와 공동행위의 유인을 설명하는 경제적 증거로 구분해 볼 수 있다. 이를 플러스 팩터(plus factors)라고 부르기도 한다.

정황적 증거는 사업자 간의 접촉의 횟수 및 양태를 통해 찾을 수 있다. 예를 들어, 사업자간 빈번한 전화연락과 회의개최, 가격·수요·설비 이용 등에 대한 논의, 경쟁사의 비공개 가격전략을 알고 있음을 나타내

4) 공정거래법 제19조 ⑤ 2 이상의 사업자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우로서 해당 거래분야 또는 상품·용역의 특성, 해당 행위의 경제적 이유 및 파급효과, 사업자 간 접촉의 횟수·양태 등 제반사정에 비추어 그 행위를 그 사업자들이 공동으로 한 것으로 볼 수 있는 상당한 개연성이 있는 때에는 그 사업자들 사이에 공동으로 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의한 것으로 추정한다.

는 내부문건 등이 합의의 존재에 관한 정황을 나타낸다고 볼 수 있다.

경제적 증거는 해당 거래분야 또는 상품·용역의 특성, 해당 행위의 경제적 이유 및 파급효과 등 부당한 공동행위가 성립될 가능성이 높은 시장의 특성들을 제시함으로 인정될 수 있다.

이러한 정황적 증거와 경제적 증거를 종합적으로 판단하여, 기업 간의 외형상 행위의 일치가 공동의 합의에 의한 것이라는 상당한 개연성이 인정되면 합의의 존재를 법률상 추정할 수 있게 된다.

경제적 증거가 중시되는 것은 대부분의 담합이 과점시장에서 발생하고, 과점시장이 부당한 공동행위가 성립될 가능성이 높은 시장의 특성들을 가지고 있기 때문이다. 과점시장에서 기업은 어느 정도 가격을 한계비용보다 높게 결정할 수 있는 시장지배력을 갖는다. 시장지배력이 높을수록 더 많은 이윤을 얻을 수 있다. 따라서 과점시장에서의 기업은 경쟁하기 보다는 담합을 통해 시장지배력을 높이고 이를 나눠 갖는 것이 더 이익이 될 수 있다. 이 경우 기업들은 공동으로 합의할 유인이 높다. 그렇기 때문에 경제적 증거가 합의의 상당한 개연성을 입증할 수 있는 근거로 채택될 수 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 외형상의 행위의 일치가 시장균형의 결과인지 공동의 합의에 의한 결과인지 분별할 필요가 있다. 왜냐하면 과점시장이 아무리 부당한 공동행위가 성립될 가능성이 높은 특성을 가졌더라도 외형상 합의의 일치가 시장균형일 수도 있기 때문이다.

4) 의식적 병행행위 또는 동조적 행위

과점시장에서 기업들은 전략적 상호작용에 의해 의사결정을 한다. 즉, 다른 기업이 어떤 전략을 선택 하느냐에 따라 자신의 전략을 선택한다. 이를 상호의존성 또는 의식적 병행행위(conscious parallelism)라고 표현

한다. 홍대식(2010)은 의식적 병행행위를 '과점시장에서 흔히 볼 수 있는 사업조정의 형태로서 사업자들 사이의 의사의 연락은 없지만 병행적으로 행해지는 사업활동에 대한 상호 인식이 있는 경우'라고 정의했다.

의식적 병행행위만으로 합의의 존재를 추론할 수 있는 것은 아님을 주지할 필요가 있다. 미국 법원도 "의식적 병행행위에 대한 증거만으로는 합의가 존재했다고 할 수 없다"고 판시하고 있다.[5] 즉, 합의가 있다고 추정하기 위해서는 다른 추가증거(plus factors)를 주장·입증하거나 의식적 병행행위를 한 기업이 의식적 병행행위 이외의 자신의 이익에 반하는 행위를 한 것을 주장·입증해야 한다. 예를 들면, 의식적 병행행위를 한 자가 가격을 고정시키는 합의에 가담하였다고 볼 정황이나 거래제한과 관련된 다른 근거를 추가로 입증해야 한다. 과점기업이 스스로 가격을 유지하는 정책을 채택했거나 가격선도를 취했다는 것만으로는 추가증거를 주장·입증하였다고 볼 수 없다.

요약하자면, 외형상 행동의 일치를 보이는 의식적 병행행위는 합의의 결과물이라는 의심을 받기 쉽다. 그러나 합의의 존재를 추정하기 위해서는 의식적 병행행위를 뒷받침할 수 있는 추가증거의 존재를 입증해야 그 추정의 근거가 타당해진다. 그렇지 않으면 기업들이 비협조적으로 의사결정한 균형조차도 합의에 의해 달성된 것으로 잘못 판단될 수 있다.

황치오(2008)는 과점시장 내에서 과점기업들이 상호의존적으로 행동하기 위하여 합의가 있어야 하는 것은 아니며, 과점기업들의 의식적 병행행위가 있다는 이유로 이들 사이에 어떠한 형태의 합의가 있다고 추론할 수도 없다는 데 이견은 없다고 했다.

한편, 동조적 행위(concerted practices)는 EU조약(Treaty on the Functioning of the European Union) 제101조에 규정된 불법행위이다.[6]

---

5) City of Tuscaloosa vs. Harcros Chemicals Inc., Zenith Radio Corp., 475 U.S. 574, 588(1986); 황치오(2012) 재인용

홍대식(2010)은 동조적 행위는 합의와 대등한 요건으로 규정되어 있기 때문에 합의 개념에 포함되지 않는 의식적 병행행위와 구별된다고 하였다. 그러나 동조적 행위는 유럽에서만 사용되는 법률 용어로 경제학적 측면에서는 의식적 병행행위와 크게 다르지 않다. McChesney(2010)도 미국과 유럽의 경쟁법 적용을 비교하면서 동조적 행위와 의식적 병행행위는 차이가 없는 구별에 가깝다고 하였다.

국내에서도 대체적으로 동조적 행위를 의식적 병행행위와 동일한 개념으로 인식하여 사용하고 있다. 이봉의(2007)는 의식적 병행행위나 동조적 행위는 그 자체만으로는 합의를 인정할 수 없고, 합의의 존재를 뒷받침하는 추가증거를 고려하여 합의로 추정할 수 있다고 하였다. 안창현(2013)은 동조적 행위의 존재로 합의가 인정된다거나 추정된다는 논리로 접근하는 것은 타당하지 않다고 보았다. 즉, 동조적 행위로 정의되는 외형상 행동의 일치를 합의로 추론하기 위해서는 의식적 병행행위와 같이 타당한 추가증거를 입증해야 할 필요가 있다.

나. 경쟁제한성

공동행위의 경쟁제한성 판단은 상대적으로 논란의 여지가 많지 않다. 공정거래법 제19조 제1항 각 호에 열거된 경쟁을 제한하는 행위에 대한 공정위의 해석을 소개하는 것으로 경쟁제한성에 대한 설명을 갈음하고자 한다.[7]

---

6) EU 조약 제101조에서는 “The following shall be prohibited as incompatible with the internal market: all agreements between undertakings, decisions by associations of undertakings and concerted practices which may affect trade between Member States and which have as their object or effect the prevention, restriction or distortion of competition within the internal market, and in particular those which:…”라고 규정하고 있다.

7) 공정거래법 제19조(부당한 공동행위의 금지) ① 사업자는 계약·협정·결의

1) 가격 결정・유지・변경 제한 행위(법 제19조 제1항 제1호)

'가격'이란 사업자가 거래의 상대방에게 상품 또는 용역을 제공하고 반대급부로 받는 일체의 경제적 대가를 의미하며, 권고가격, 기준가격, 표준가격, 수수료, 임대료, 이자 등 명칭 여하를 불문한다.

가격을 '결정・유지・변경'하는 행위에는 가격을 인상하는 행위뿐만 아니라 가격을 인하하거나 현행가격을 유지하는 행위, 최고가격이나 최저가격의 범위를 설정하는 행위도 포함된다.

인상률, 할인율, 할증률, 이윤율 등과 같이 가격에 영향을 미치는 요소를 결정・유지・변경하는 행위, 일률적인 원가계산 방법을 따르도록 함으로써 실질적으로 가격을 결정・유지・변경하는 행위 등과 같이 가격에 영향을 미치는 행위도 포함된다.

기타 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의(이하 "부당한 공동행위"라 한다)하거나 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다.

1. 가격을 결정・유지 또는 변경하는 행위
2. 상품 또는 용역의 거래조건이나, 그 대금 또는 대가의 지급조건을 정하는 행위
3. 상품의 생산・출고・수송 또는 거래의 제한이나 용역의 거래를 제한하는 행위
4. 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위
5. 생산 또는 용역의 거래를 위한 설비의 신설 또는 증설이나 장비의 도입을 방해하거나 제한하는 행위
6. 상품 또는 용역의 생산・거래시에 그 상품 또는 용역의 종류・규격을 제한하는 행위
7. 영업의 주요부문을 공동으로 수행・관리하거나 수행・관리하기 위한 회사 등을 설립하는 행위
8. 입찰 또는 경매에 있어 낙찰자, 경락자, 투찰(投札)가격, 낙찰가격 또는 경락가격, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 결정하는 행위
9. 제1호부터 제8호까지 외의 행위로서 다른 사업자(그 행위를 한 사업자를 포함)의 사업활동 또는 사업내용을 방해하거나 제한함으로써 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위

2) 거래조건, 대금・대가의 지급조건 제한(법 제19조 제1항 제2호)

‘거래조건’이란 상품 또는 용역의 품질, 거래의 장소, 거래의 방법, 운송조건 등과 같이 상품 또는 용역의 거래와 관련된 조건을 의미한다.

‘대금・대가의 지급조건’이란 지급 수단, 지급 방법, 지급 기간 등과 같이 대금 또는 대가의 지급과 관련된 조건을 의미한다.

3) 상품・용역의 거래 제한 행위(법 제19조 제1항 제3호)

상품 또는 용역의 거래에서 생산량, 판매량, 출고량, 거래량, 수송량 등을 일정한 수준 또는 비율로 제한하거나 사업자별로 할당하는 행위가 포함된다.

가동률, 가동시간, 원료구입 여부 또는 비율 등을 제한함으로써 실질적으로 생산・출고・수송을 제한하는 행위도 포함된다.

4) 거래지역・거래상대방 제한 행위(법 제19조 제1항 제4호)

사업자별로 거래지역을 정하는 행위, 특정 지역에서는 거래하지 않도록 하거나 특정 지역에서만 거래하도록 하는 행위 등과 같이 거래지역을 제한하는 행위가 포함된다.

사업자별로 거래상대방을 정하는 행위, 특정사업자와는 거래하지 않도록 하거나 특정사업자와만 거래하도록 하는 행위등과 같이 거래상대방을 제한하는 행위가 포함된다.

5) 설비 신설・증설 제한 행위(법 제19조 제1항 제5호)

업계 전체 또는 개별 사업자별로 설비 총량 또는 신・증설 규모를

정하는 행위, 특정한 장비 도입을 제한하거나 또는 유도하는 행위 등이 포함된다.

6) 상품·용역의 종류·규격 제한 행위(법 제19조 제1항 제6호)

특정 종류 또는 규격의 상품 또는 용역을 생산 또는 거래하지 않도록 하는 행위, 사업자별로 상품 또는 용역의 종류 또는 규격을 할당하는 행위, 새로운 종류 또는 규격의 상품 또는 용역의 생산 또는 공급을 제한하는 행위가 포함된다.

7) 영업의 주요부문 공동 수행·관리 행위(법 제19조 제1항 제7호)

상품 또는 용역의 생산, 판매, 거래, 원자재의 구매, 기타 영업의 주요 부분을 공동으로 수행하거나 관리하는 행위, 이를 위해 회사 등을 설립하는 행위가 포함된다.

8) 공정한 입찰·경매를 제한하는 행위(법 제19조 제1항 제8호)

낙찰예정자 또는 경락예정자를 사전에 결정하고 그 사업자가 낙찰 또는 경락받을 수 있도록 투찰여부나 투찰가격 등을 결정하는 행위, 낙찰가격 또는 경락가격을 높이거나 낮추기 위하여 사전에 투찰여부나 투찰가격 등을 결정하는 행위가 포함된다.

다수의 입찰 또는 경매에서 사업자들이 낙찰 또는 경락받을 비율을 결정하는 행위, 입찰 또는 경매에서 사전에 설계 또는 시공의 방법을 결정하는 행위, 그 밖에 입찰 또는 경매의 경쟁요소를 결정하는 행위가 포함된다.

9) 기타 실질적으로 경쟁을 제한하는 행위(법 제19조 제1항 제9호)

영업장소의 수 또는 위치를 제한하는 행위, 특정한 원료의 사용비율을 정하거나 직원의 채용을 제한하는 행위, 자유로운 연구·기술개발을 제한하는 행위 등과 같이 제1호부터 제8호까지에 해당하지 않는 행위로서 다른 사업자의 사업활동 또는 사업내용을 방해하거나 제한하는 행위가 포함된다.

공동행위 참여 사업자들이 공동행위에 참여하지 않은 다른 사업자의 사업활동 또는 사업내용을 방해하거나 제한하는 경우뿐만 아니라, 공동행위에 참여한 사업자 자신들의 사업활동 또는 사업내용을 제한하는 경우도 포함된다.

다. 부당성

공정거래법은 담합에 대하여 '부당하게 경쟁을 제한하는 행위'로 규정하면서 부당성에 대하여 명시적으로 규정하지 않고 있다. 따라서 '부당하게'를 어떻게 해석하느냐에 따라 담합의 성립요건이 달라질 수 있다.

대체적으로 지금까지의 담합규제는 합의의 존재 입증에 보다 초점이 맞추어져 왔다. 합의의 존재를 입증하는 경우에는 경쟁제한 공동행위는 쉽게 입증될 수 있기 때문이다. 즉, 경쟁제한 공동행위를 합의하면 일반적으로 부당하다고 보기 때문이다.

그렇기 때문에 담합을 의심받는 기업도 담합을 하지 않았다는 증거로 합의에 참여하지 않았다고 반박하는 데 집중하여 왔다. 이러한 이유에는 현행 담합규제가 경쟁제한 공동행위가 사회 전체의 공공복리를 개선할 수 있다는 가능성을 폭 넓게 고려하고 있지 않기 때문이다.

그러나 합의가 존재하고 그 합의가 경쟁제한 공동행위에 대한 것이

라도 그 공동행위가 공공복리에 부적합하지 않다면, 단순히 경쟁제한 공동행위이라는 이유만으로 담합규제이 대상이 될 수 없다.

이에 대하여 다음 장에서 보다 자세히 살펴보기로 한다.

Ⅲ. 담합 판단기준 개선방향

1. 현행 판단기준

2. 문제점

3. 개선방향

III. 담합 판단기준 개선방향

경쟁제한 공동행위를 합의하면 그 공동행위는 항상 부당한 것일까. 본 장은 이에 대한 해답을 찾기 위해 공동행위의 '부당성' 판단기준에 대하여 보다 자세히 살펴보고자 한다. 이를 통해 현행 담합 판단기준의 문제점을 제시하고 개선방향을 논의하고자 한다.

1. 현행 판단기준

가. 법률상 부당성 해석

공정거래법 제19조에서는 담합을 '둘 이상의 사업자가 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 행위를 합의하는 것'으로 정의하고 있다. 여기에서 '부당하게'를 어떻게 해석하느냐에 따라 담합의 성립요건이 달라질 수 있다.

첫째, '부당하게'는 경쟁을 제한하는 공동행위의 특성을 나타내는 의미로 해석될 수 있다. 이 경우 법상 나열된 경쟁제한 공동행위를 할 것을 합의하면 '부당한 공동행위'가 성립된다는 입장이다. 왜냐하면 경쟁을 제한하는 것 그 자체가 부당하다고 보기 때문이다.

둘째, '부당하게'가 경쟁을 제한하는 공동행위의 범위를 한정하는 의미로 해석될 수 있다. 이 경우 경쟁을 제한한다고 해서 반드시 '부당한 공동행위'가 아닐 수 있다는 입장이다. 계약의 자유에 의한 합의(공동행위)가 경쟁을 제한한다 하더라도 시장효율성을 개선한다면 부당하다고

볼 수 없기 때문이다. 이 경우 첫 번째 입장과는 달리 경쟁을 제한하는 것 자체는 부당하다고 보지 않기 때문에 부당성을 독립적인 담합의 성립요건으로 보게 된다.

법률상 '부당하게'의 의미가 명시적으로 규정되어 있지 않기 때문에 공정위의 부당성 판단기준과 법원의 판례가 일치하지 않는 경우가 종종 발생한다. 공정위는 전자의 입장을 취하고 있는 반면에, 법원은 경쟁을 제한하면 당연히 '부당한' 공동행위로 판단을 하던 과거와는 달리, 부당성을 독립적으로 검토하는 방향으로 변화하고 있기 때문이다.

'부당하게'의 의미를 전자의 입장에 따라 공동행위의 부당성을 판단할 경우 공정거래법 제19조 제1항 각 호에 열거된 9가지 유형의 공동행위는 그 자체가 부당한 것으로 판단될 수 있다.

그러나 '부당하게'의 의미를 후자의 입장에 따라 해석할 경우 부당성은 담합의 독립적인 성립요건이 된다. 즉, 공동행위가 명백히 경쟁을 제한하더라도 부당하지 않다는 것이 인정되면 담합이 성립되지 않는다. 예를 들면, 과당경쟁이 있는 시장에서의 공동행위가 경쟁을 제한함으로써 시장효율성을 개선한 경우가 이에 해당한다.

일반적으로 경쟁을 제한하면 시장효율성과 사회후생은 악화된다. 따라서 경쟁을 제한하는 행위 자체에서 부당성을 인정할 수 있다. 그렇다면 과당경쟁이 있는 시장에서 경쟁을 제한하는 공동행위도 부당하다고 할 수 있는가. 과당경쟁은 시장의 경쟁유인이 왜곡되어 발생한 것으로 사회후생 차원에서 제한될 필요가 있다. 즉, 정부규제나 기업의 공동행위를 통해 경쟁을 어느 정도 제한하면 시장효율성과 사회후생이 개선될 수 있다. 이 경우 공동행위가 경쟁을 제한한다는 자체만으로 부당성을 인정하는 것은 타당하지 않다. 뿐만 아니라 시장비효율성을 개선할 수 있는 적정한 정부규제마저 없는 경우라면 기업들의 자발적인 공동행위는 정당하다고 볼 수 있다.

따라서 경쟁을 제한하는 공동행위의 부당성에 대한 평가는 그 공동행위가 경쟁을 제한하는 것 자체에 의해서가 아니라 시장효율성을 침해하고 공공복리를 위축시키는가에 의해서 판단되어져야 한다.

나. 공정위 부당성 심사기준

공정위는 경쟁사업자 간 공동행위 사건처리의 효율성과 일관성을 제고하고자 2002년 5월 8일「공동행위 심사기준(이하 '심사기준')」을 제정하였고, 네 차례의 개정을 통해 현재의 심사기준(공정거래위원회예규 제165호, 2012.8.20. 개정, 2012.8.21. 시행)을 운용하고 있다.[8)]

이황(2008)은 공정위의 심사기준은 기업의 공동행위 부당성을 심사하기 위해 일정한 단계를 거쳐 최종적으로 행위의 부당성 여부를 판단하기 위한 것이라고 평가했다. 즉, 부당성을 어떻게 판단하는가가 공동행위 심사에 있어서 가장 중요한 심사기준이 되어야 함을 강조하고 있다.

그러나 공정위 심사기준은 기본적으로 공동행위에 합의가 있고 경쟁제한성이 있으면 '부당한 공동행위'로 판단하고 있다. 경쟁을 제한하는 행위 그 자체에 부당성이 내포되어 있다고 전제하고 있기 때문이다. 부당성과 함께 담합의 성립여부를 결정하기 위한 경쟁제한성의 판단은 심사기준상의 위법성 심사과정을 통해 이루어진다.

공동행위의 위법성 심사는 공동행위의 성격과 시장분석, 경쟁제한 효과분석, 효율성증대 효과분석, 경쟁제한 효과와 효율성증대 효과의 비교형량 순으로 이루어진다.

---

8) 2007년 제14차 공정거래법 개정(법률 제8631호, 2007.8.3. 일부개정, 2007.11.4. 시행)을 통해 동법 제19조 제6항을 신설하고, 공정위가 부당한 공동행위에 관한 심사의 기준을 정하여 고시할 수 있도록 규정하였다.

1) 공동행위 성격 분석

공정위는 먼저 공동행위의 성격과 시장분석을 한다. 공동행위는 성격상 두 가지로 분류된다. 첫 번째는 경쟁제한 효과만 발생시키는 것이 명백한 경우이다. 두 번째는 경쟁제한 효과와 더불어 효율성증대 효과도 발생시키는 경우이다.

경쟁제한 효과만 발생시키는 공동행위는 관련시장에 대한 구체적인 분석 없이 시장상황에 대한 개략적인 분석만으로도 당해 공동행위를 위법하다고 판단할 수 있다.[9] 공정위는 경쟁제한 효과만 가지는 공동행위 그 자체가 관련시장 해당 사업자들의 공동 시장지배력을 의미한다고 보아, 당해 공동행위 그 자체가 부당하다고 보기 때문이다.

효율성증대 효과를 동반하는 공동행위에 대하여는 경쟁제한 효과와 비교형량을 하기 위해서는 <그림 Ⅲ-1>에서 보는 바와 같이 경쟁제한 효과 분석, 효율성증대 효과 분석, 비교형량의 순으로 추가적인 위법성 심사를 진행한다.

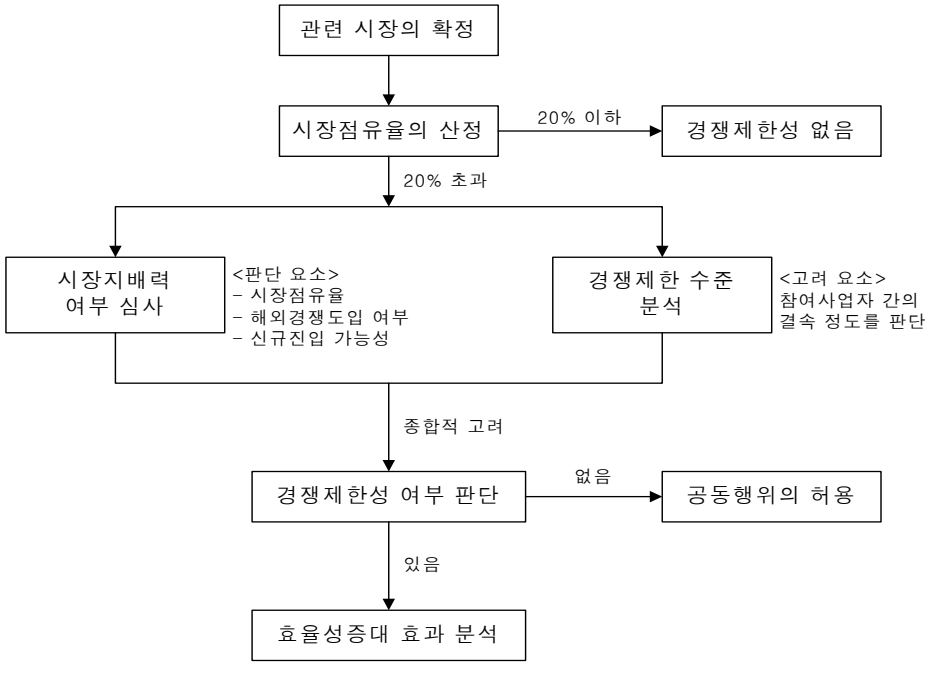
2) 비교형량 분석

효율성증대 효과를 동반하는 공동행위에 대하여는 경쟁제한 효과와 효율성증대 효과를 비교형량하여 공동행위의 위법성을 판단한다.

경쟁제한 효과를 판단하기 위해 공정위는 참여 사업자의 시장지배력 정도와 경쟁제한 정도를 동시에 만족하는지를 분석한다. 왜냐하면 참여

9) 공동행위의 성격상 경쟁제한 효과만 발생시키는 것이 명백한 경우는 다음과 같다. 첫째, 경쟁관계에 있는 사업자 간에 가격을 결정 혹은 변경하는 행위이다. 둘째, 경쟁관계에 있는 사업자 간에 산출량을 결정 혹은 조정하는 행위이다 셋째, 경쟁관계에 있는 사업자 간에 거래지역 또는 거래상대방을 제한·할당하는 행위이다. 넷째, 경쟁관계에 있는 사업자 간에 입찰가격 또는 낙찰예정자를 사전에 결정하는 행위이다(공동행위 심사기준 Ⅴ.1.가.(1)).

<그림 Ⅲ-1> 효율성증대 효과를 동반하는 공동행위에 대한 심사 절차



사업자의 공동행위의 경쟁제한 수준이 높더라도 일정 수준 이상의 시장지배력을 형성하지 못하거나 공동행위가 일정 수준 이상의 시장지배력을 형성하는데 유효했지만 관련시장 내 경쟁이 계속되고 있다면 경쟁제한 효과는 낮은 것으로 볼 수 있기 때문이다.

이를 위해 공동행위 참여 사업자의 시장지배력 존재를 확인하기 위해서는 시장점유율 산정을 한다. 만약 참여 사업자의 시장점유율의 합이 20% 이하인 경우에는 당해 공동행위가 시장지배력이 형성에 유효하지 않아 경쟁제한성이 충분하지 않다고 보고 심사를 종료할 수 있다.

한편 참여 사업자의 시장점유율의 합이 20%를 초과하는 경우에는 시장점유율, 해외경쟁 도입수준, 신규진입 가능성 등의 요소를 분석하여 종합적으로 분석한다.

경쟁제한성 심사는 참여 사업자들이 공동행위를 통해 시장지배력을 유지・창출・증가시킬 가능성이 높은지 여부를 판단한다. 따라서 경쟁기회・경쟁수단・경쟁방법을 제한하거나 경쟁과 관련된 민감한 정보가 교환될 경우에는 경쟁제한 효과를 야기할 가능성이 높은 것으로 판단한다.

이를 위해 다섯 가지 요소를 고려한다. 첫째, 합의이행에 대한 모니터링 및 제재수단 여부이다. 둘째, 공동행위 존속기간이다. 셋째, 자산에 대한 공동으로 사용・통제하는 수준이다. 넷째, 재무적 이해관계의 수준이다. 다섯째, 참여사업자 간의 경쟁 허용수준이다.

공정위는 이를 종합적으로 판단하여 공동행위가 경쟁제한 효과를 발생시키는지를 판단한다. 만약 그렇지 않는 것으로 판단되면 심사를 종료할 수 있다. 이 경우 당해 공동행위는 효율성증대 효과를 분석하지 않더라도 효율성증대 효과만 인정된다.

효율성증대 효과는 검증하거나 수량화하기가 어렵기 때문에 이를 주장하는 사업자가 충분한 자료를 제출할 의무가 있다. 그렇지 않은 경우 당해 공동행위의 효율성증대 효과는 인정되지 않으며 경쟁을 제한하는 것이 명백하다고 보아 위법성 심사가 종료된다.

공정위는 효율성이 어떠한 방법으로 실현되는지, 효율성이 가까운 시일 내에 발생할 것이 명백한지, 효율성의 크기는 어떠한지, 효율성증대가 소비자 편익의 증가로 연결될 수 있는지에 대하여 구체적으로 심사한다. 이를 뒷받침할 수 있는 자료는 이를 주장하는 사업자가 제출해야 한다.

공정위는 효율성증대 효과와 경쟁제한 효과가 동시에 생기는 공동행위로 공동마케팅, 공동생산, 공동구매, 공동연구・개발, 공동표준개발 등을 예로 들고 있다. 이런 종류의 공동행위는 자산・지식・경험의 결합 또는 위험의 배분, 중복비용의 감소 등을 통해 효율성을 증대시키고 때로는 사업자가 개별적으로 수행하지 못하는 사업을 수행하도록 한다. 하지만 참여사업자들의 시장지배력을 유지・창출・증가시켜서 가격 상승, 품질・산출량・혁신노력의 감소를 초래하는 등 경쟁제한 효과를 발생시

킬 수도 있다.

공동행위가 효율성증대 효과가 있다고 인정받기 위해서는 당해 공동행위에 의해 결과적으로 소비자 편익의 증가가 발생해야 한다. 제품·서비스의 품질 저하 등 소비자의 이익 감소를 통해 달성되는 비용절감은 효율성증대 효과로 주장될 수 없다.

공동행위의 효율성증대 효과가 인정되더라도 경쟁을 촉진하는 효율성은 확실하게 실현될 수 있어야 한다. 단순히 산출량 감축, 시장 분할 또는 단순한 시장지배력의 행사에 의해 발생하는 비용절감 등은 효율성증대 효과로 주장할 수 없다. 또한, 당해 공동행위 외의 방법으로는 효율성증대 효과를 달성하기 어렵다고 판단되는 경우에만 그 효과가 인정된다.

이렇게 분석된 경쟁제한 효과와 효율성증대 효과를 비교하여 당해 공동행위의 위법성을 심사한다. 당해 공동행위가 허용되기 위해서는 관련시장에서 경쟁제한에 따른 폐해보다 이를 상쇄할 수 있는 효율성증대 효과가 더 커야 한다는 것이 공정위의 심사기준의 내용이다.

3) 소결

공정위 심사기준에 따르면 경쟁제한성이 명백한 경우 합의만 있으면 부당한 공동행위가 성립된다. 그리고 효율성증대 효과는 소비자 잉여가 증가하는 경우에만 인정된다.

다. 법원 판례 추이

법원은 2007년 공정거래법 개정 이전까지는 대체적으로 부당성을 담합의 독립적인 성립요건의 하나로 고려하지 않았다. 특히, 공정거래법 제19조 5항에 근거하여 합의를 추정하는 경우 당해 공동행위의 실질적 경쟁제한성만 인정되면 별도의 부당성은 판단하지 않았다.[10)]

이와 관련하여 홍대식(2010)은 공정거래법 제19조 제5항의 합의 추정 요건은 '실질적 경쟁제한성'이기 때문에 합의의 추정의 근거가 되는 것이지, 부당성의 인정요건이 되는 것은 아니므로 당해 공동행위가 동법 제19조 제1항에서 규정한 '부당한 공동행위'가 되기 위해서는 별도의 부당성이 판단하여야 한다고 비판했다.

그러나 2007년 공정거래법의 개정으로 제19조 제5항에서 실질적 경쟁제한성 요건이 삭제되고, 추정의 대상이 '부당한 공동행위'가 아닌 '합의'로 변경되었다. 즉, 합의가 추정된 공동행위라 하더라도 경쟁제한성과 부당성을 별도로 판단하도록 하였다.

최근 법원은 부당성을 독립적인 담합의 성립요건으로 인정하고 있는 추세이다. 다만, 법원도 원칙적으로는 합의가 있고 경쟁제한성이 있는 공동행위가 부당하다는 입장이다. 즉, 특별한 사정이 인정되는 경우에 한해 예외적으로 부당성이 인정되지 않을 수 있다고 보고 있다.[11] 이런 측면에서 법원의 부당성 판단은 경쟁제한 공동행위의 위법성을 예외적으로 부인하는 과정으로 이해할 수 있다.

최근의 판례를 통해 법원이 어떤 근거에 따라 부당성을 부인하는지를 살펴보고자 한다.

---

10) 서울고법 2000.11.9. 선고 99누9287판결, 서울고법 2000.12.12. 선고 98누12293・12637판결, 서울고법 2000.12.21. 선고 98누12668・12651판결, 서울고법 2001.3.22. 선고 99누15152・14784판결, 대법 2003.12.12. 선고 2001두5552 판결, 대법원 2006.12.7. 선고 2004두3045 판결, 대법원 2002.5.28. 선고 2000두1386 판결, 대법원 2006.10.12. 선고 2004두9371 판결 등

11) 법원은 "사업자들이 공동으로 가격을 결정하거나 변경하는 행위는 그 범위 내에서 가격경쟁을 감소시킴으로써 그들의 의사에 따라 어느 정도 자유로이 가격의 결정에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 상태를 초래하게 되므로, 그와 같은 사업자들의 공동행위는 특별한 사정이 없는 한 부당하다고 볼 수밖에 없다"고 판시하였다(대법원 2009.3.26. 선고 2008두21058 판결, 대법원2009.6.23. 선고 2007두19416 판결).

1) 국민경제의 균형 있는 발전(공정거래법 제1조)

대법원은 2005년 9월 제주도관광협회 사건에서[12] "사업자단체에 의한 가격결정행위가 일정한 거래 분야의 경쟁이 감소하여 사업자단체의 의사에 따라 어느 정도 자유로이 가격의 결정에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 상태를 초래하는 행위, 즉 법 제26조 제1항 제1호, 제19조 제1항 제1호의 사업자단체의 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위에 의하여 일정한 거래 분야의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위에 해당하더라도, 이로 인하여 경쟁이 제한되는 정도에 비하여 법 제19조 제2항 각 호에 정해진 목적 등에 이바지하는 효과가 상당히 커서 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형 있는 발전을 도모한다는 법의 궁극적인 목적에 실질적으로 반하지 아니하는 예외적인 경우에 해당한다면, 부당한 가격제한행위라고 할 수 없다"라고 판시하였다.

또한, 2005년 8월 부산광역시치과의사회 사건과 2008년 12월 시외전화사업자 사건에서는[13] 제주도관광협회 사건과 같은 판단기준에 따라 해당 사건의 공동의 가격결정 행위가 부당하다고 볼 수밖에 없다고 판시하였다.

이 사건들에서 법원은 공동행위의 부당성을 부인할 수 있는 근거로 공정거래법 제19조 제2항의 예외적인 인가사유와 동법 제1조의 '국민경제의 균형 있는 발전의 도모'를 고려하고 있다. 이와 관련하여 이봉의(2012)는 법 제19조 제2항이 경쟁제한 공동행위를 사후적으로 정당화할 수 있는 예시를 보여주고 있다고 지적한다.[14] 이 견해에 따르면 제19조

12) 제주도관광협회 사건(대법원 2005.9.9. 선고 2003두11841 판결)

13) 부산광역시치과의사회 사건(대법원 2005.8.19. 선고 2003두9251 판결), 시외전화사업자 사건 판결(대법원 2008.12.24. 선고 2007두19584 판결)

14) 공정거래법상 예외적인 공동행위의 인가규정이 존재함에도 실제로 인가된 예는 매우 제한적이어서, 1987년 인가제도가 도입된 이후 지금까지 인가가 된 공동행위는 2건(2010년 레미콘사업자, 1988년 벨브제조업자)에 그친다.

제2항의 인가사유는 부당성을 배제하기 위한 특별한 사유들 중 일부를 예시적으로 열거하고 있는 것으로 이해된다.[15]

또한, 법원은 공정위 심사기준과 달리 공동행위의 효율성증대 효과를 소비자 잉여의 증가에 국한하지 않고 '국민경제의 발전'이라는 사회 전체의 후생 측면에서 평가하고 있다.

예를 들면, 대법원은 2011년 5월 보험료 담합사건에서 "기업의 재무건전성 확보, 국민경제의 균형있는 발전 등의 효율성증대 효과"를 경쟁제한 공동행위의 부당성을 배제할 수 있는 사유로 인정하였으며, 이러한 효율성증대 효과는 경쟁제한 효과와 비교형량을 통해 판단할 수 있다고 하였다.[16]

다만, 이 사건에서 경쟁제한 공동행위가 사회 전체의 후생을 개선시킨다면 그 자체가 처음부터 부당하지 않기 때문에, 법원이 효율성증대 효과와 경쟁제한 효과를 비교형량한 것은 논리적으로 어색해 보인다.

2) 행정지도가 있는 공동행위

대법원은 2009년 7월 화물운송회사 사건 판결에서 부당성이 인정되지 않는 특별한 사정이 있는 경우로서, 당해 공동행위가 법령에 근거한 정부기관의 행정지도에 따라 적합하게 이루어진 경우를 들고 있다.[17] 이

15) 공정거래법 제19조 제2항에서는 공동행위가 인가를 받을 수 있는 사유로 산업합리화, 연구·기술개발, 불황극복, 산업구조의 조정, 거래조정의 합리화, 중소기업의 경쟁력 향상 등 6가지를 규정하고 있다.

16) 이 사건에서 법원은 "당해 공동행위는 원고가 주장하는 것과는 달리 국민경제의 균형있는 발전을 도모하는 효과가 발생했는지 여부는 추상적이고 불확실하기 때문에 이 사건 공동행위로 인한 효율성증대 효과가 경쟁제한 효과보다 우월하다고 단정하기 어렵다"고 판시하였다(대법원 2011.5.26. 선고 2008두20376 판결).

17) 대법원 2009.7.9. 선고 2007두26117 판결

사건에서는 2011년 5월 보험료 담합사건[18]에서와 같이 "효율성증대 등 효과가 경쟁제한효과보다 매우 큰 경우"도 부당성 배제사유의 하나로 언급하고 있기는 하나, 정부기관의 행정지도에 따라 적합하게 이루어진 경우를 부당성 판단의 한 요소로 든 점에 주목할 필요가 있다. 이 판결 이후 공정위의 심결례에서도 당해 공동행위의 부당성을 판단하는 사유의 하나로 행정지도가 원용되고 있다.[19]

3) 소결

최근 판례를 통해 법원은 공정거래법 제1조에서 규정하고 있는 '국민경제의 균형 있는 발전 도모'라는 법의 궁극적인 목적과 취지에 비추어 경쟁제한 공동행위의 부당성을 심사한다고 볼 수 있다.

이는 공정위가 경쟁제한성 그 자체를 부당하다고 판단하고 있는 것과는 대조적이다. 또한, 법원은 소비자 편익이 아닌 '국민경제의 균형 있는 발전 도모'라는 공공복리 측면에서 부당성을 판단하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 경쟁제한 공동행위가 소비자 편익을 감소시키더라도 공공복리를 증대시키면 당해 공동행위의 부당성은 부인될 수 있다.

아직까지 공동행위의 부당성에 관한 판례가 많지 않다. 이는 법원이 특별한 사정이 인정되는 경우에 한해 예외적으로 부당성이 부인될 여지를 검토하기 때문이다. 이러한 이유로 법원 판례도 현재 공동행위의 부당성 판단에 필요한 일관된 기준을 확립해가고 있다고 볼 수 있다.

---

18) 대법원 2011.5.26. 선고 2008두20376 판결

19) 대우건설 및 벽산건설의 부당한 공동행위(공정위 의결 제2011-092호, 2011. 7.4.)

2. 문제점

공정위의 부당성 심사기준은 두 가지 이유에서 문제점이 지적될 수 있다. 첫째, 공동행위의 성격상 경쟁제한성이 분명하더라도 시장효율성을 개선할 수 있는 경우에도 공정위의 심사기준은 이를 부당하다고 판단할 수 있다. 둘째, 공동행위가 소비자 잉여를 감소시키나 사회 전체의 효율성을 개선시키는 경우에도 공정위의 심사기준은 소비자 잉여가 증가하지 않는다는 이유로 이러한 공공복리 증대 효과를 인정하지 않는다.

담합규제에 대한 논의를 보다 광범위하고 현실적으로 접근하기 위해서는 시장실패의 개념을 이해할 필요가 있다. 시장실패는 시장지배력의 존재, 공공재의 존재, 외부성의 존재, 정보의 불완전성 등에 의해 시장균형이 사회 최적에 도달하지 못하는 경우를 의미한다. 이 경우에는 경쟁을 제한하는 것이 오히려 사회 전체의 후생을 개선시킬 수 있다.

그렇다면 시장실패 요인별로 과당경쟁이 발생하는 경우를 살펴보도록 하자.

첫째, 시장지배력이 존재하는 시장의 경우 좀 더 경쟁적이면 시장이 보다 효율적일 수 있기 때문에 시장균형이 사회 최적의 결과보다 비효율적이게 된다. 따라서 이 경우 시장실패의 결과로 과당경쟁이 존재하지 않게 된다. 오히려 불완전 경쟁상태, 즉, 경쟁이 부족한 상태이기 때문에 경쟁이 촉진될 필요가 있다.

둘째, 정보가 불완전한 시장의 경우 시장은 효율적으로 작동하지 않는다. 정보의 부족은 생산자에게 일부 재화를 너무 많이, 다른 재화를 너무 적게 생산하게 할 수 있다. 또한 Pindyck and Rubinfeld(2012)이 지적한 바와 같이, 정보의 부족은 소비자에게 재화를 구매하지 않게 하거나 너무 많이 구매하게 할 수 있다. 경우에 따라서 시장에 과당경쟁이

존재할 수 있다. 예를 들 Kim and Kim(2012)은 도덕적 해이가 존재하는 은행산업은 경쟁으로 인해 은행의 보유위험이 과도하게 된다고 하였다. 즉, 도덕적 해이가 은행산업에 과당경쟁을 불러일으키게 된다.

셋째, 외부효과가 존재하는 시장의 경우 시장은 비효율적이게 된다. 제철공장의 폐수 사례와 같이 부의 외부성이 존재하는 경우 사적인 한계비용이 사회적 한계비용보다 낮아 너무 많은 양의 철이 생산되기 때문이다. 이처럼 시장실패의 전형적인 특징 중에 하나가 과잉생산이다. 여기서 과잉생산이란 사회 최적의 수준보다 많이 생산되는 경우를 의미한다. 이 경우에도 생산량을 제한하게 되면 (또는 경쟁을 제한하게 되면) 사회 최적의 양을 생산할 수 있다는 측면에서 과당경쟁이 존재한다고 할 수 있다.

넷째, 공공재의 경우는 공공재의 특성상 비경합성과 비배제성을 갖는 재화이기 때문에 시장에 충분히 공급되지 못하는 비효율성을 갖을 수 있다. 또는 '공유지의 비극'처럼 너무 과도하게 이용되어 과잉생산이 발생될 수 있다.

따라서 시장실패가 있다고 해서 과당경쟁이 반드시 나타나는 것은 아니지만, 현실 경제에서는 시장실패가 보다 광범위하게 발생하기 때문에 담합규제도 이를 고려할 필요가 있다.

우선 과점시장에서 어떻게 과당경쟁이 발생하는지를 Mankiw and Whinston(1986)을 통해 살펴보기로 하자. 이 시장은 2단계 게임(two-stage game)에 의해 균형이 달성된다. 첫 번째 단계는 기업이 진입할 것인지를 결정한다. 각 기업은 이 시장에 진입하기로 결정하면 고정비용 K가 발생한다. 두 번째 단계는 시장에 진입한 N개의 기업이 수량 경쟁을 한다. 각 기업의 한계비용은 c로 동일하다. 시장수요는 $P = a - bQ$와 같다. 각 기업의 생산량을 q_N이라고 하면, 총생산량 Q는 Nq_N과 같다. 이 시장균형은 하위게임 완전균형(Subgame Perfect Nash Equilibrium) 개념이다.

각 기업의 이윤함수 π^i는 다음과 같이 정의된다.

$$\pi_N^i = (a - b\sum_{j=1}^{N} q_N^j)q_N^i - cq_N^i - K \quad \text{(Ⅲ-4)}$$

각 기업의 시장균형 생산량 q_N^*은 기업의 이윤극대화 조건 $(\partial\pi_N^i/\partial q_N^i = 0)$에 의해서 다음과 같이 구해진다.

$$q_N^* = \left(\frac{1}{N+1}\right)\left(\frac{a-c}{b}\right) \quad \text{(Ⅲ-5)}$$

시장균형 총생산량 Nq_N^*을 시장 수요함수에 대입하면, 시장균형 가격 P_N^*은 다음과 같이 구해진다.

$$P_N^* = c + \left(\frac{1}{N+1}\right)(a-c) \quad \text{(Ⅲ-6)}$$

따라서 각 기업의 이윤은 N, K, c의 함수로 표현될 수 있다.

$$\pi_N = \frac{(a-c)^2}{b(N+1)^2} - K \quad \text{(Ⅲ-7)}$$

과점시장에서 진입장벽이 없으면 기업은 시장의 초과이윤이 없어질 때까지 진입하게 된다. 그래서 시장균형에서는 각 기업의 이윤은 영(zero)이 된다. 이를 제로이윤 조건(zero-profit condition)이라고 한다. 따라서 시장균형 기업 수를 N^*이라고 할 때, 다음 조건을 만족해야 한다.

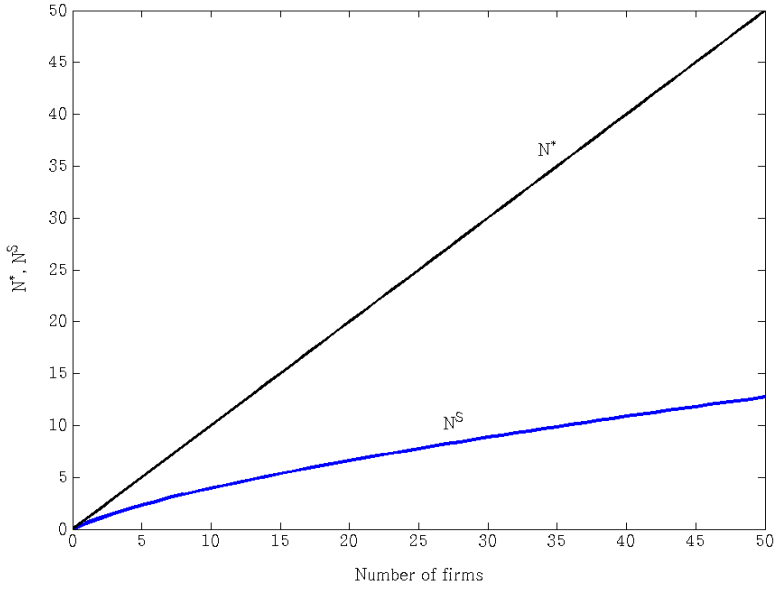
$$\pi_{N^*} = 0 \quad \text{(Ⅲ-8)}$$

결과적으로 진입장벽이 없는 시장의 균형 기업 수는 다음과 같이 도출된다.

$$(N^*+1)^2 = \frac{(a-c)^2}{bK} \quad \text{(Ⅲ-9)}$$

사회적으로 최적인 기업 수를 구하기 위해, 사회후생함수를 다음과 같이 소비자 잉여와 기업의 이윤의 합으로 정의할 수 있다.

<그림 Ⅲ-2> 진입장벽이 없는 시장의 비효율성



$$W(N) = \int_0^{Nq_N} P(s)ds - cNq_N - NK \qquad (Ⅲ\text{-}10)$$

사회후생적으로 최적인 기업 수인 N^S는 사회후생을 극대화시키는 조건($\partial W(N)/\partial N = 0$)을 만족시키며 다음과 같이 도출된다.

$$(N^S+1)^3 = \frac{(a-c)^2}{bK} \qquad (Ⅲ\text{-}11)$$

따라서 $N^* > N^S$임을 알 수 있다. 즉, 진입장벽이 없는 과점시장에서는 기업이 과도하게 시장에 진입할 수 있다.

<그림 Ⅲ-2>는 이를 잘 보여준다. 예를 들면, 사회적으로 최적의 기업의 수가 3개이면, 7개의 기업이 진입한다. 사회적으로 최적의 기업의 수가 5개이면, 13개의 기업이 진입한다. 사회적으로 최적인 기업이 8개이면, 25개의 기업이 진입한다.

이 모형은 경쟁의 자유가 보장된다 하더라도 시장의 비효율성은 존재할 수 있음을 보여준다. 시장의 비효율성이 발생하는 이유는 얼마나 많은 기업이 진입할지를 서로 알지 못하기 때문이다. 또한, 새로운 기업이 진입할수록 다른 기업의 생산량이 줄어들기 때문이다. 만약 새로운 기업이 진입함에도 다른 기업의 생산량이 줄어들지 않으면 $N^S = N^*$이 된다.

이처럼 과당진입에 따라 과당경쟁이 발생하는 경우에는 경쟁의 자유를 제한하는 것 그 자체만으로 기업 간의 공동행위를 부당하다고 판정하는 것은 적절하지 못하다. 경쟁제한 공동행위가 시장효율성을 추구하지 못하도록 방해하는지도 살펴보아야 한다. 과당진입을 제한함으로써 시장비효율성을 개선할 수 있으면 경쟁제한 그 자체도 정당한 공동행위로 볼 수 있기 때문이다.

부의 외부성이 존재하는 과점시장 모형을 살펴보자.[20] 이 시장에서는 두 가지 시장실패 요인이 존재한다. 첫째, 시장지배력이 존재한다. 경쟁을 촉진하면 사회 후생이 증가할 수 있는데 기업이 시장지배력을 갖고 있기 때문에 시장균형은 사회 전체적으로 비효율적이다. 둘째, 부의 외부성이 존재한다. 사적 한계비용이 사회적 한계비용보다 낮기 때문에 과잉생산이 발생한다. 과잉생산은 사회 최적의 수준보다 가격이 낮고 생산량이 많은 상태를 의미한다. 그렇기 때문에 과잉소비가 일어날 수 있다.

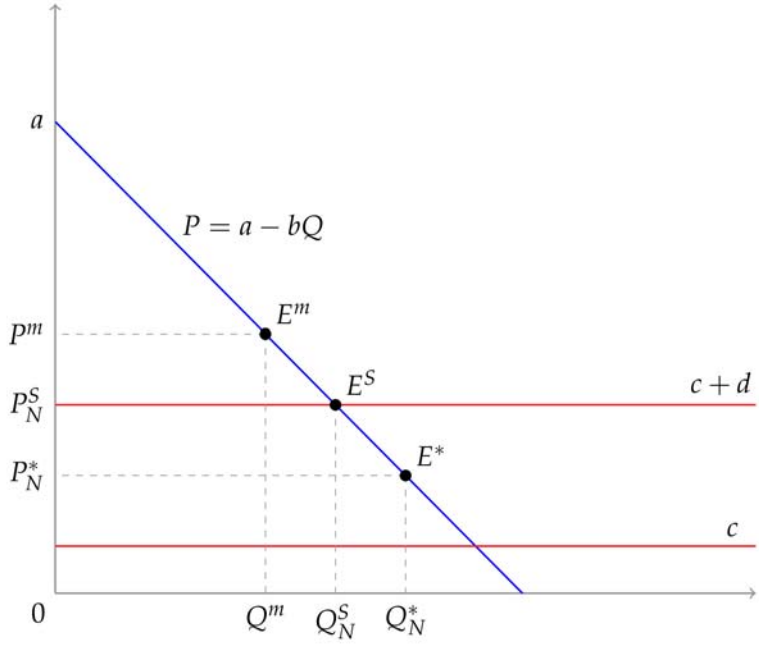
부의 외부성을 고려하기 위하여 N개의 기업이 꾸르노 경쟁하는 과점시장과 그 외 다른 시장이 있다고 가정하자. 기업의 한계비용은 c로 모두 동일하다. 그러나 이전과 달리 d만큼의 추가적인 한계비용을 그 외 다른 시장에 유발시킨다고 가정하자. 시장수요는 편리상 이전과 같이 $P = a - bQ$로 가정한다.

부의 외부성이 존재하는 과점시장의 균형 생산량과 가격은 사회 최적이 아님을 보여준다. 이를 자세히 살펴보기로 한다.

---

20) 이하는 이성복・이승진(2014)을 재인용한다.

<그림 Ⅲ-3> 부의 외부성이 있는 경우 꾸르노 시장균형



우선 사회후생함수 $W(q_N)$는 다음과 같이 정의할 수 있다.

$$W(Q_N) = \int_0^{Q_N} P(s)ds - cQ_N - dQ_N \qquad (Ⅲ\text{-}12)$$

사회 최적 생산량 Q_N^S는 사회후생 극대화 조건$(\partial W(Q_N)/\partial Q_N = 0)$을 만족시키는 생산량으로 다음과 같이 도출된다.

$$Q_N^S = \frac{a-c-d}{b} \qquad (Ⅲ\text{-}13)$$

<그림 Ⅲ-3>에서 살펴볼 수 있는 바와 같이, 부의 외부성이 $(a-c)/(N+1) < d$를 만족할 만큼 충분하게 크면, 시장균형 생산량 Q_N^*이 사회 최적 생산량 Q_N^S보다 크다는 것을 알 수 있다. 즉,

$$Q_N^S - Q_N^* = \left(\frac{1}{N+1}\right)\left(\frac{a-c}{b}\right) - \frac{d}{b} < 0 \qquad \text{(Ⅲ-14)}$$

시장균형 가격(P_N^*)은 사회 최적 가격(P_N^S)보다 낮음을 보일 수 있다. 여기서 부의 외부성이 충분히 크다는 것은 시장지배력의 존재보다 부의 외부성이 시장효율성에 미치는 영향이 크다는 것을 의미한다. 이 경우 기업의 경쟁제한 공동행위가 시장지배력을 더 증가시킨다 하더라도 부의 외부성 효과를 감소시킬 수 있다면 사회 전체의 후생은 증가할 수 있게 된다.

요약컨대, 공동행위의 부당성을 입증하기 위해서는 공동행위 성격 자체보다는 공동행위가 시장효율성에 미치는 영향을 분석하는 것이 필요하다. 왜냐하면 부의 외부성이 존재하는 과점시장에서 살펴본 바와 같이, 명백히 경쟁을 제한하는 공동행위이더라도 사회 전체의 후생을 개선시킬 수 있기 때문이다.

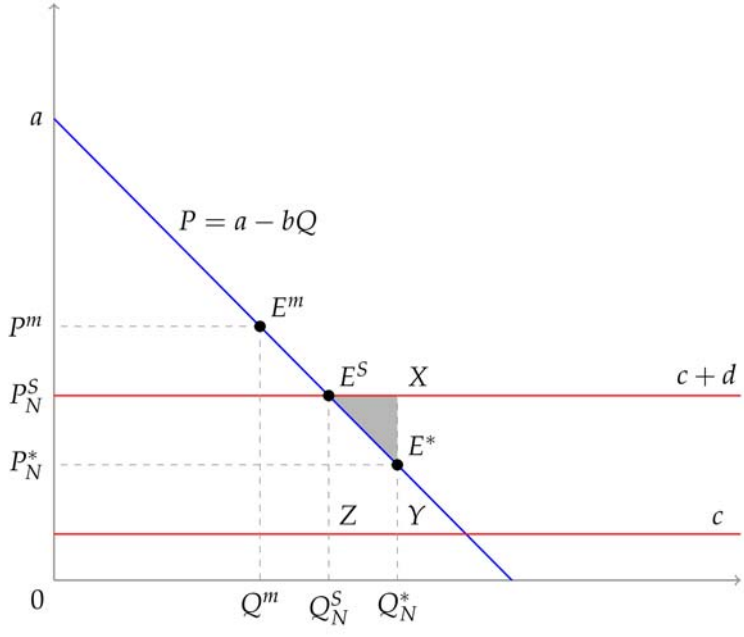
3. 개선방향

가. 합리적인 부당성 판단기준 마련

담합규제가 필요한 것은 기업의 경쟁제한 공동행위가 시장효율성과 공공복리를 침해하는 것을 방지하기 위함이다. 즉, 담합규제는 경쟁제한 공동행위 자체를 규제하기 위해서가 아니라, 경쟁을 제한함으로써 궁극적으로 시장효율성을 침해하고 공공복리를 위축시키거나 시킬 우려가 있는 공동행위를 규제하기 위한 것이다.

따라서 경쟁제한 공동행위가 시장의 효율성을 개선할 수 있다면 당

<그림 Ⅲ-4> 부의 외부성이 존재하는 경우 사회후생 분석



해 공동행위를 부당하다고 할 수 없다. 그렇다면 이러한 시장에서는 어디까지 기업의 공동행위를 허용해야 하는가. 즉, 기업의 공동행위의 부당성을 어떻게 판단해야 하는가가 매우 중요하다.

이를 설명하기 위하여 부의 외부성이 있는 꾸르노 모형에서 시장균형과 사회 최적을 비교해 보자. Leslie(1993)도 부의 외부성이 존재하는 시장에서 가격을 고정시키는 기업의 공동행위가 시장실패를 교정하고 시장효율성을 개선시킬 수 있다고 보았다.

<그림 Ⅲ-4>는 사회 전체의 후생이 시장균형 생산량 Q_N^*에서 사회 최적 생산량 Q_N^S로 가까워질수록 증가함을 보여준다. 즉, 생산량을 공동으로 제한하는 것이 부의 외부성에 따른 시장비효율성을 개선하여 사회후생을 증가시킨다. 따라서 경쟁을 제한하는 행위가 공공복리에 적합하다고 할 수 있다.

기업들이 공동으로 사회 최적 E^S에 이를 수 있도록 총생산량을 Q_N^S로 제한했다고 하자. 이 경우 소비자 잉여는 감소하고 기업의 이윤은 증가한다. 사회 전체의 후생은 증가한다. 왜냐하면 부의 외부성 감소효과(E^SXYZ)가 소비자 잉여와 생산자잉여의 합의 감소효과(E^SE^*YZ)보다 더 크기 때문이다. 그 차이는 E^SXE^*와 같다.

어떻게 소비자 잉여가 감소했는데도 불구하고 공공복리는 개선되었다고 판단할 수 있을까. 시장균형 E^*에서는 부의 외부성의 존재로 자원이 비효율적으로 배분됨에 따라 시장균형 가격 P_N^*가 사회적 한계비용보다 낮아졌다. 이 때문에 소비자는 사회 최적의 수준보다 불필요하게 더 많이 소비하게 되고 이에 따라 과다한 수준의 소비자 잉여를 얻게 된 것이다. 이 경우 총생산량을 줄이면 소비자 잉여는 감소한다. 여기서 감소된 소비자 잉여는 사회 전체적으로 비효율적으로 소비자에게 전달된 사회후생이기 때문에 기업의 경쟁제한 공동행위로 소비자 잉여가 감소한다 해도 부당하다고 할 수 없다. 즉, 기업의 경쟁제한 공동행위가 과잉생산과 과잉소비를 줄인 것이기 때문에 공공복리 측면에서도 적합하다고 볼 수 있다.

따라서 부의 외부성이 존재하는 시장에서는 시장균형보다는 기업이 공동으로 경쟁을 제한하여 사회후생을 증가시키면 그 공동행위는 부당하다고 판단할 수 없다. 또한, 기업의 경쟁제한 공동행위로 소비자 잉여가 감소하고 기업의 총이윤이 증가한다고 해서 부당하다고 판단할 수 없다. 그 공동행위의 부당성을 판단하기 위해서는 사회 전체의 후생을 개선시켰는지 여부를 먼저 살펴봐야 한다.

홍대식(2010)도 기업의 공동행위의 부당성을 판단하기 위해서는 개별시장뿐만 아니라 경제 전체에 미치는 효과까지 고려해야 한다고 하였다. 이봉의(2012)도 공공의 이익에 상응하는 국민경제 차원의 바람직한 효과에 의해 부당성이 판단될 수 있다고 하였다. 대법원의 판례도 이러한 점을 고려한 바 있다. 대법원은 1982년 11월 국유임산물 입찰담합 사건에

서 기업들 간의 적정한 기업이윤을 확보하고 무모한 출혈경쟁을 방지하기 위한 의사 절충은 입찰의 공정과 본질을 해한 것이라 할 수 없기 때문에 담합으로 볼 수 없다고 판시하였다.[21] 이처럼 공동행위의 부당성은 공동행위 성격이 아닌 사회 전체의 후생 또는 공공복리에 의해 판단될 필요가 있다.

최영순(1999)은 클라인베흐터(W. Kleinwächter)가 주장한 시장규율 가설도 이와 같은 맥락이라고 설명한다. 기업의 공동행위가 과잉생산을 줄여 가격을 안정시킨다면, 즉, 시장질서를 유지하는 역할을 한다면 그 공동행위는 규제대상이 돼서는 안 된다는 것이다. 기업이 독립적으로 재산권을 행사하지 않았더라도 또는 실질적으로 경쟁의 자유를 제한하더라도 공공복리에 적합한 공동행위라면 규제할 수 없다는 것이다.

한편, 아담 스미스가 지적한 바와 같이 기업이 공동행위를 하다 보면 더 많은 이윤을 추구하기 위해 사회 최적 이상의 경쟁제한을 선택할 수 있다. 왜냐하면 경쟁을 제한하면 할수록 기업은 더 많은 이윤을 얻을 수 있기 때문이다.

<그림 Ⅲ-4>에서 보는 바와 같이, 기업은 사회 최적의 생산량 Q_N^S보다 더 낮은 생산량을 생산하기로 합의할 수 있다. 이 경우 가격은 P_N^S보다 올라가게 된다. 물론 소비자 잉여는 줄고 기업의 이윤은 증가한다. 또한, 사회 최적을 벗어났기 때문에 사회 전체의 후생도 감소하게 된다. 즉, 시장실패가 존재하는 시장에서는 동일한 경쟁제한 공동행위라 할지라도 사후 전체의 후생에 미치는 영향에 따라 부당성이 달리 평가될 수 있다.

법원도 이와 관련하여 유사한 입장을 취하고 있다. 2008년 국내 설탕 제조·판매사의 공동행위에 대해 수요량보다 공급량이 많은 공급초과시장임에도 불구하고 설탕제조·판매사들이 설탕의 공급물량을 제한하고 가격기준을 공동으로 결정한 것은 설탕시장의 무한경쟁이 가져오는 비

21) 대법원 1982.11.9. 선고 81다537 판결

효율성을 개선하거나 국민 경제 전반의 효율성증대를 목적으로 하기 보다는 개별 기업들의 사업경영상 필요에 따른 행위에 불과하기 때문에 부당하다고 판시하였다.[22] 또한, 2004년 11월 정유사 군납유 입찰담합사건에서는 군용유류 납품시장의 특수성을 인정하지만 기업들의 공동행위는 개별 기업차원의 효율성을 증대시키는데 불과하며 사회전반의 후생을 개선하는데 기여한 바가 없기 때문에 부당하다고 판시하였다.[23]

이 경우에는 경쟁제한 공동행위가 사회 전체의 후생을 악화시켰기 때문에 부당하다고 판단할 수 있다. 다만, 이를 시정하기 위해서는 경쟁제한 공동행위 자체를 금지하기 보다는 그 수위를 낮추도록 조치하는 것이 사회 전체의 후생 측면에서 바람직함을 주지할 필요가 있다.

요약하자면, 기업이 경쟁을 제한하는 공동행위라 하더라도, 당해 공동행위가 시장의 효율성을 개선하거나 사회후생을 증대하는 역할을 한다면 '부당한 공동행위'로 규제하는 것은 타당하지 않다. 또한, 경쟁제한 공동행위로 소비자 잉여가 줄고 기업의 이윤을 늘었다는 이유만으로 규제해서도 안 된다.

다만, 시장의 효율성 개선을 위한 공동행위라 하더라도 당해 행위가 시장지배력을 사회 최적의 수준보다 높게 확보하려고 하거나 다른 목적을 위해 이용된 경우라면 '부당한 공동행위'로 규제해야 한다. 그러나 이 경우에도 경쟁제한 공동행위를 중지시키는 것이 아니라 사회 최적의 수준까지 낮추도록 하는 것이 바람직하다.

나. 부당성 개념 및 판단기준의 마련

본 연구는 담합의 부당성 요건을 경쟁제한성과는 별도로 심사하는 것

22) 서울고법 2007누24458, 2008.7.16. 판결
23) 대법원 2004.11.12. 선고 2002두5627 판결

이 타당하다고 본다. 그런데 공정거래법뿐만 아니라 공정위 심사기준에서는 부당성의 개념뿐만 아니라 이를 별도로 판단하기 위한 근거가 명시되어 있지 않다. 보다 일관된 규제와 법적 안정성을 확보하기 위해서는 학설과 법원의 판례에만 부당성 판단을 맡겨두기 보다는 관련 법규의 개정을 통하여 명시적으로 부당성 판단기준을 마련할 필요가 있다.

본 연구는 담합의 부당성 판단과 관련하여 입법적으로 개선되어야 할 사항이 무엇인지에 대하여 간략하게 제시하고자 한다.

공정위 심사기준은 공동행위의 부당성을 판단하기 위한 일반적인 기준이 된다. 물론 공정위가 보다 효율적으로 담합을 규제하기 위하여 마련한 예규이기 때문에 실질적인 규제효과는 있으나 법적 구속력을 갖는 것은 아니다.

그럼에도 불구하고 기업의 사유재산권 행사를 제한하는 역할을 하기 때문에 본 연구의 결과를 토대로 보다 합리적으로 개선될 여지는 있다. 이를 위해서 먼저 담합규제의 기본이 되는 공정거래법 제19조 제1항의 개정을 통해 부당성에 대한 독립적 심사기준의 근거를 마련하는 것이 필요하다.

앞서 살펴본 바와 같이 공정거래법 제19조 제1항에서는 공동행위의 '부당성'을 명확하게 규정하고 있지 않기 때문에 부당성의 개념을 경쟁제한성과 별개의 것으로 명확하게 이해할 수 있도록 개정할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 공정거래법 제19조 제1항 중 "부당하게 경쟁을 제한하는 행위를 합의"를 "다음 각 호(법 제19조 제1항 1호~9호)의 행위를 합의하여 경쟁을 제한함으로써 공공복리를 침해해서는 안 된다"로 개정하는 것도 하나의 방법일 것이다.

한편, 공정거래법 제19조 제1항에서 부당성을 독립적인 판단요소로 규정한다 하더라도, 이에 대한 개념과 판단기준을 명확히 하지 않으면 법 적용의 혼란이 발생할 뿐만 아니라 실효성마저 상실할 수 있다. 따라

서 공동행위의 부당성이 어떤 방법에 따라 심사되어야 하는지에 대한 절차 및 판단기준을 마련해야 한다.

다만, 부당성 판단이 사회후생을 고려해야 할 뿐만 아니라 시장실패의 원인을 판단해야 하기 때문에 이에 대한 명시적인 판단기준을 마련하는데 현실적인 어려움이 있을 수 있다.

이를 위해 공정위 심사기준에 다음과 같은 절차를 마련할 필요가 있다.

1) 시장비효율성 요인 분석

합리적인 담합규제를 위해서는 공동행위 성격 자체에 대한 분석에 앞서, 당해 공동행위가 이뤄진 시장에 대한 이해가 먼저 있어야 한다. 특히, 과당경쟁을 일으키는 시장비효율성 요인이 없는지 분석할 필요가 있다.

시장지배력이 존재하는 과점 이외에 다른 시장비효율성 요인을 찾을 수 없다면, 명백히 경쟁을 제한하는 공동행위는 부당하다고 할 수 있다. 왜냐하면 경쟁제한 공동행위가 기업의 시장지배력을 강화시켜 오히려 시장비효율성을 확대시키기 때문이다. 그러나 부의 외부성과 같은 추가적인 시장비효율성 요인이 존재한다면 이에 대한 원인과 결과를 상세히 분석할 필요가 있다. 특히, 시장균형이 과당경쟁 상태가 아닌지에 대하여 자세히 분석할 필요가 있다.

2) 부당성 입증절차 개선

과당경쟁이 있는 경우 경쟁제한 공동행위는 시장비효율성을 개선할 수도 있지만, 그 정도가 적정한 수준을 넘을 경우 오히려 시장비효율성을 악화시킬 수 있는 양면성을 갖고 있다. 따라서 당해 공동행위의 부당성 여부는 공동행위에 의해 공공복리가 개선되었는지 여부에 의해 판단되어야 한다.

먼저 공동행위의 부당성을 독립적으로 판단할 경우, 누가 부당성에 대한 입증책임을 지는가는 담합규제에 있어 중요한 문제이다.

현행 공정위 심사기준에서는 부당성 판단에 관한 명시적인 기준 등이 제시되어 있지 않아, 부당성은 경쟁제한성과 함께 위법성이라는 포괄적 개념으로 판단되고 있다. 이로 인해 개별 공동행위의 부당성은 법원의 심판단계에서 사업자들의 입증과 항변을 통해 예외적으로 배제되고 있는 상황이다. 이는 담합규제 주체인 공정위가 담합규제의 타당한 근거가 되는 부당성을 입증하지 않고 기업과 법원에 책임을 전가하는 것으로 해석될 여지가 있다.

한편, 공정위가 모든 공동행위에 대한 부당성을 본 연구가 제시하는 대로 심사하도록 한다면 시간적으로나 절차적으로 행정낭비가 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 공정위는 경쟁법 분야에서 특수성과 전문성을 가진 준사법적 전문기관이라는 점을 고려하면, 법원 단계 이전에 공정위가 부당성 판단을 심사하는 것이 효율적이다.

따라서 공동행위의 부당성 판단과 입증의 일차적인 책임은 공정위가 부담하도록 하는 것이 타당하다. 그런데 사회후생을 기준으로 공동행위의 부당성을 입증한다는 것은 현실적으로 어려움이 있다. 시장의 수요함수를 예측하여 사회후생에 미치는 효과를 분석하는 것은 쉬운 일이 아니기 때문이다. 따라서 부당성의 일차적인 입증책임은 공정위가 지도록 하되, 이 과정에서 기업 스스로가 과당경쟁 등 부당성 배제사유를 입증할 기회를 제공할 필요가 있다. 왜냐하면 시장참여자인 기업이 실제 시장에 대한 이해가 깊을 수 있기 때문이다. 이러한 과정을 통해 공정위의 담합 심사단계에서 경쟁제한 공동행위의 사회후생 증진 여부를 판단하도록 할 필요가 있다.

공정위의 부당성 심사단계에서 기업이 주장하는 부당성 배제사유, 즉 과당경쟁 등이 존재한다고 인정되더라도 공정위는 당해 공동행위가 사

회후생을 증진시키는지와 경쟁제한 정도가 과도한 수준을 넘어서는 것은 아닌지를 심사할 수 있다. 그리고 이 과정에서도 기업에 대하여 충분한 항변과 입증의 기회를 제공함으로써 부당성 판단에 있어 객관성과 타당성을 가지도록 할 필요가 있다.

이를 통해 현재 공정위 담합 심사가 합의의 존재와 경쟁제한성 여부에 집중되어 있는 한계를 극복하고, 근본적인 담합의 규제 근거를 바탕으로 하여 보다 실질적인 심사를 할 수 있을 것으로 기대된다.

Ⅳ. 사례연구: CD금리 담합의심 사건

1. 사건 진행경과

2. 시장구조 및 실태

3. 담합 판단시 고려사항

IV. 사례연구: CD금리 담합의심 사건

지금까지 본 연구는 합의가 있고 경쟁제한성이 있더라도 사회 전체의 후생 또는 공공복리를 개선한다면 당해 공동행위는 담합규제 대상이 아님을 살펴보았다.

최근에 제기된 CD금리 담합의심 사건을 본 연구가 제시하는 부당성 판단기준을 토대로 살펴보고자 한다. 아직까지 금융회사들 간의 CD금리에 대한 합의가 존재하는지도 분명하지 않은 상태이며, 현재 공정위 심사단계에 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 본 사례연구가 CD금리 사건에 대한 담합 판단에 도움이 되길 바란다.

1. 사건 진행경과

가. 사건 개요

공정위가 2012년 7월 17~18일 양일 간 금융투자협회(이하, 금투협)와 10개 증권회사, 9개 은행을 대상으로 조사팀을 파견하여 현장조사를 실시하면서 CD금리 담합에 대한 논란이 본격적으로 시작되었다.[24]

조사대상 10개 증권회사는 금투협에 91일물 시장성CD 유통수익률을

24) 매일경제, 공정위 'CD금리 조작 조사' 파문 확산, 2012.7.17; 국민일보, CD금리 담합의혹, 은행 9곳도 조사, 2012.7.18; 공정위는 현장조사 유무에 대한 사실 확인을 해준 것 이외에는 담합조사와 관련하여 공식입장을 발표한 바 없으나, 조사 대상 기관을 통해 현장 조사에 대한 정보가 알려진 것으로 추측되고 있다.

보고하는 유진증권, 대신증권, 리딩증권, 메리츠증권, 부국증권, 한화증권, HMC증권, KB증권, KTB증권, LIG증권이고, 9개 은행은 CD의 발행 주체인 은행으로 국민은행, 신한은행, 우리은행, 하나은행, SC은행, 농협중앙회, HSBC, 부산은행, 대구은행이었다.

공정위는 증권회사가 시장성CD 유통수익률을 제출할 때 원하는 수준으로 유통수익률이 결정되도록 담합했다는 의혹을 갖고 이를 중점 분석하는 것으로 전해졌다.[25] 또한, 증권회사들이 사설 메신저를 통해 호가정보를 교환하고, 채권중개영업 담당자들이 메신저 대화방에서 CD금리와 관련된 채팅을 했다는 증거를 확보했다고 전해졌다.[26]

그러나 시장성CD 시장의 특성상 발행 이후 유통이 되지 않기 때문에 증권회사의 유통수익률은 대개 발행수익률로 보고되고 있다. 이를 감안하여 공정위는 9개 은행 자금담당 부서에 공정위 직원을 파견하여 CD 발행 금리, CD 거래 내역 등에 대한 자료를 확보하고 관련자를 조사한 것으로 알려졌다.[27]

공정위는 은행과 증권사가 짜고 CD금리를 조작했을 가능성도 배제하지 않고, CD 발행 권한을 가진 은행이 계열 증권사에 영향력을 행사했는지 판단하기 위해 담당자들의 전자우편과 메신저 내용까지 광범위하게 조사했다고 전해졌다.[28]

일반적으로 공정위의 조사는 담합 가능성을 어느 정도 확인한 후 이뤄지는 것이 보통이나, 금번 현장조사에 대해 공정위는 "최근 몇 달 간 CD금리의 흐름을 볼 때, 다른 금리 지표와 다른 흐름을 보이고 있었기 때문"에 CD금리에 대한 담합 조사를 착수하게 되었다고 밝히며, 구체적

25) 국민일보, 공정위, 증권사 CD금리 담합의혹 집중 조사, 2012.7.18.
26) 이투데이, 증권사 메신저 CD 담합의혹 모든 채권거래로 확대되나, 2012.7.19.
27) 국민일보, CD금리 담합의혹, 은행 9곳도 조사, 2012.7.18.
28) 매일경제, 금융권 CD금리 담합사건 일파만파 부당이득 수천억원…집단소송 가능성, 2012.7.23.

인 증거가 확인된 것은 아니라고 전했다.[29]

이후 공정위는 2013년 9월 13일에 조사팀을 금투협에 파견하여 시장성CD 발행관련 자료를 다시 수집해 간 것으로 전해졌다.

나. 진행경과

CD금리는 2000년대 중반까지 국내 변동금리 대출의 대표적인 지표금리 역할을 해왔으나, 최근 발행량과 거래량의 급감으로 가격발견(pricing) 기능이 크게 떨어진다는 지적이 있어 왔다.[30] 이전부터 수개월간 실질적인 CD 거래가 미미한 상황에서 CD금리가 비정상적인 보합흐름을 보이자 공정위는 담합에 의한 금리 왜곡 가능성에 주목하고 본격적인 조사를 착수하게 되었다.[31]

공정위가 CD금리의 담합을 의심하게 된 주요 배경은 은행의 대출금리에 결정적인 영향을 미치는 CD금리가 일정기간 동안 시중의 금리 하락세를 반영하지 않고 고정되어 있었기 때문이다.[32]

시장성CD의 발행 및 유통이 급격히 감소하고 있음에도 10개 증권회사는 금투협에 CD(91일) 유통수익률을 보고해야 했다. 그러나 사실상

---

29) 제309회 국회정무위원회 회의록(2012.7.25.); 금융기관의 제보여부에 대해서는 밝힐 수 없다고 하였다.

30) 연합뉴스, 대출이자 부담키우는 CD금리 '아리송' 급등, 2011.2.16; 금융감독원, 은행권의 CD금리 연동대출 현황 및 향후 대응방향, 2011.12.1 보도자료; 연합인포맥스, CD금리 왜곡현상 심화…발행물량 급감, 2011.9.21. 참조

31) 제309회 국회정무위원회 회의록(2012.7.25.); 매일경제, 공정위 'CD금리 조작 조사' 파문 확산, 2012.7.17.

32) 2012년 7월 25일 열린 국회 정무위원회 회의에서 공정위원장은 최근 몇 달간 채권 등 시장금리와 CD금리가 다른 흐름을 보여서 담합 현장조사를 실시하게 되었다고 답변하였다; 제309회 국회 정무위 회의록(2012.7.25) 참고.

CD 발행금리를 보고했던 증권회사로써는 CD 발행이 줄어들면서 CD금리 보고에 상당한 어려움을 겪은 것으로 알려졌다. 이와 관련하여 증권회사는 “CD 발행 및 거래가 급감하면서 수요와 공급에 따른 가격결정 원리가 작동하지 않았다”고 전하고 있다.[33]

김기식 의원실에 제출된 금투협의 ‘CD 최종호가수익률 자료’에 따르면, 139일의 영업일 동안 47일의 10개 증권사 호가가 동일하다는 사실이 확인되었다. 예를 들어, 2012년 1월 6일부터 17일까지 8영업일간 10개 업체의 입력수익률은 3.56, 2월 20일부터 27일까지 6영업일간 3.52, 3월 5일부터 3월 14일까지 8영업일간 3.54로 변화 없이 같은 것으로 확인되었으며, 4월(8영업일), 5월(2영업일), 7월(8영업일)에도 이와 같은 현상이 계속되었다.

이러한 상황에서 2012년 7월 17~18일 양일 간 공정위는 금투협, 10개 증권회사, 9개 은행에 대하여 현장조사를 실시하게 되고, CD금리 담합에 대한 논란이 본격적으로 시작되었다.

국회 정무위원회는 7월 25일 전체회의에서 공정위 김동수 위원장을 상대로 CD금리 담합의심 사건과 관련하여 조사시점, 과정, 언론 공개, 진행 상황 등에 대하여 집중적으로 질문을 하였다. 공정위 위원장은 이 자리에서 조사요원들이 현장조사를 나간 지 1주일 밖에 되지 않아 자료를 정리 중이며 철저하게 조사가 이뤄지도록 하겠다고 밝혔다.[34]

일부 국회의원은 CD금리 담합의심 사건의 파장이 확산되자 국정조사를 실시할 것을 요구하였다.[35] 민병두 의원과 노회찬 의원은 경제개혁연대 등과 함께 7월 26일에 기자회견을 열어 “CD금리가 담합이나 조작으로

33) 거래가 실종된 상태에서 준거 금리가 없다보니 대개 전날 금리를 금융투자협회에 불러주는 경우가 많았다는 것이다; 한경, CD연계 은행대출 196조… 금융권 일파만파, 2012.7.17.

34) 제309회 국회정무위원회 회의록(2012.7.25.)

35) 뉴시스, 野, CD금리 담합의혹에 분통…국정조사 만지작, 2012.7.20. 참조

0.2%포인트 높게 유지됐다면 은행들이 1년 동안 총 6,200억원 정도 추가적인 부당 이익을 취할 수 있었다"며 CD금리 담합 여부에 대한 국정조사를 추진할 것을 요청하였다.[36] 그 밖에 김기준 의원과 김한길 의원도 각각 7월 24일 보도자료와 7월 25일 뉴스핌 인터뷰에서 CD금리 담합의심 사건에 대해 국정조사를 실시해야 한다고 주장하기도 하였다.[37]

금융당국은 7월 19일에 단기지표금리 제도 관련 개선방안을 마련하기 위해 모든 관계기관이 참여하는 합동작업반을 구성하였다. 여러 차례 논의 끝에 8월 22일에 금융당국은 발행주기를 단축한 코픽스(Cost of Funds Index: COFIX)를 도입하고, 업계 자율적으로 CD금리 호가제출의 기본원칙을 마련하는 등 금리 산정방식의 투명성을 제고하는 내용을 중심으로 한 개선방안을 발표하였다.[38]

2012년 8월 26일에는 은행에서 대출을 받은 사람들이 은행의 CD금리 담합으로 손해를 봤다는 이유로 소송을 제기했다.[39] 이들은 "CD금리를 일정 수준에서 유지하기로 합의해 대출 시장의 경쟁을 부당하게 감소시켜 이자를 손해봤다"고 주장하며 하나은행과 국민은행을 상대로 손해배상을 청구하였다.

2012년 10월에 열린 국정감사에서 공정위 위원장, 금감원장, 금융위원

---

36) 뉴스핌, 민병두・노회찬 "CD금리 담합 국정조사 촉구", 2012.7.26; 노컷뉴스, 시민금융단체, CD금리 담합의혹 해소 촉구, 2012.8.3.

37) 뉴스핌, 김기준 "CD금리 담합사건 국정조사 해야", 2012.7.24; 아시아경제, 금융노조 "CD금리 담합의혹, 철저한 진상규명 필요", 2012.7.24; 뉴스핌, 김한길 "CD금리 담합, 청문회・국조 필요", 2012.7.25.

38) 금융위원회, 단기지표금리 개선 관련 논의현황 및 향후 추진계획 2012. 8.22 보도자료; 코픽스(Cost Of Funds Index: COFIX)란 9개 국내 은행들의 '자금조달 가중평균비용지수'로 은행채, CD, 정기예・적금 등 은행들의 거의 모든 자금조달 비용 금리를 가중 평균한 지수를 말하며, 코픽스가 평균만기가 9~10개월 수준이고 지수가 월1회만 발표되는 점을 보완하여 단기대출 지표금리로서 활용될 수 있도록 매주 공시를 하도록 수정한 것이 단기코픽스다.

39) 머니투데이, CD금리 담합 피해 고객 첫 손해배상 소송, 2012.8.2.

장을 상대로 CD금리 담합에 대한 의혹 및 조사 진행 상황에 대한 질의가 이루어졌으나 공정위에서는 조사가 진행 중이라는 답변만 내놓았다.[40]

이날 공정위 위원장은 국민적 관심사가 큰 사항이므로 명확한 분석과 조사가 필요하다며 조사상황이나 결과발표시기 등에 대해서는 결론을 낼 수 없다고 하였다. 금융위원장과 금감원장은 공통적으로 은행 등이 고의적으로 CD금리를 조작했다고 생각지는 않으나, 담합에 대한 정확한 조사는 공정위의 소관이므로 결과를 기다려보겠다고 답변하며 CD금리를 대체할 지표금리 개발에 힘쓰겠다고 전하였다.

2012년 11월에는 7월 공정위의 현장조사 이후 잠시 중단됐던 은행 자금부서장간담회가 재개되었다.[41] 은행자금부서간담회가 담합의 중요 창구가 아니냐는 의문이 한동안 제기되었으나, 은행 자금담당자들은 담합 자체가 없었으므로 은행업계의 현황 등에 대해 의견을 주고받는 간담회를 폐지할 이유가 없다고 하며 이를 재개하게 된 것이다.

CD금리 조작 의혹에 대한 공정위 조사를 계기로 시민단체인 금융소비자원(이하 금소원)은 업계의 CD금리 조작으로 금전적 손해를 본 소비자들과 함께 공동소송을 추진하였다. 금소원은 CD금리 담합에 의해 은행들이 연간 1.6조원의 부당이득을 얻은 것으로 추정된다고 발표하였다.[42]

2013년 7월 2일에는 금소원이 'CD금리 담합의혹 조사 및 부당금리

40) 2012년 10월 국감회의록

41) 서울경제, 'CD 담합의혹 창구' 자금부서장 간담회 다시 열려, 2012.11.7; 이 모임은 은행연합회의 27개 전문위원회 중 하나인 자금전문위원회에 소속된 19개 은행과 은행연합회의 자금업무담당 부서장이 참석하며, 통상적으로 한국은행의 금융통화위원회가 열리고 난 1주일 뒤에 화요일과 금요일에 나뉘어 개최되는 데 화요일에는 국내자금 관련, 금요일에는 해외자금 관련 담당자들이 모여 정부시책이나 자금전문위원회의 소관업무, 자금관련 법안의 제·개정 현황 등을 논의한다.

42) 금융소비자원, CD금리 담합피해 대출자에 년 1.6조원, 2012.7.24. 보도자료 참조

적용에 대한 대출자 피해' 건으로 국민검사를 청구하였다. 국민검사청구는 금융회사의 위법 또는 부당한 업무처리로 인하여 금융소비자의 이익이 침해되거나 침해당할 우려가 큰 경우, 200명 이상의 당사자가 금감원에 검사를 청구하여 스스로 소비자의 권리를 구제할 수 있는 제도이다. 금소원은 국민검사를 청구하는 취지로 "해당 CD금리 연동 대출자들이 그 동안 과도하게 물어왔던 이자를 대출기관으로부터 반환 받기 위한 것"이라고 밝혔다.[43]

2013년 7월 26일에 금감원은 "청구인의 피해 발생에 대한 구체성이 부족하고 공정위가 이미 CD금리 담합여부에 대해 조사를 진행하고 있다"는 이유로 당해 청구를 기각하였다.[44]

공정위는 담합 조사 착수 이후 1년 정도 지난 2013년 7월 29일에, "아직까지 조사가 진행 중이며 담합은 굉장히 정교하게 이뤄지기 때문에 사안에 따라 조사 기간은 1년 이상 소요되는 경우도 있다"고 하여 조사가 장기화될 수 있음을 밝혔다.[45]

2013년 9월 13일에 공정위는 다시 금투협에 조사팀을 파견하여 시장성CD 발행관련 자료를 수집해 간 것으로 전해지며,[46] 최근 10월 15일에는 공정위가 CD금리 담합사건과 관련해 현장조사를 마치고 법리검토에 들어갔다고 전해졌다.[47]

---

43) 금융소비자원, 금소원, 'CD금리 담합 피해 국민검사청구', 2013.7.2. 보도자료
44) 금융감독원, 제1차 국민검사청구 심의위원회 심의 결과, 2013.7.26. 보도자료.
45) 아시아경제, 'CD금리 담합' 칼 뽑았는데…찌를 때 못 찾는 공정위, 2013. 7.29.
46) 연합뉴스, 공정위, 'CD금리 조작의혹' 조사 다시 시작, 2013.9.16; 머니위크, 공정위, CD금리 담합의혹 금투협 현장조사, 2013.9.16.
47) EBN, 공정위, CD금리 담합사건 '법리 검토 중', 2013.10.15.

2. 시장구조 및 실태[48)]

가. 시장구조

양도성예금증서(negotiable certificate of deposit: CD)는 은행 정기예금 증서에 양도성을 부여한 것이다. CD는 예금증서를 교부하고 예금을 받는다는 점에서 일반예금과 같으나, 증서가 발행되지 않으면 매매계약이 성립되지 않는다는 점에서 상법상 유가증권에 해당된다.[49)]

CD는 은행의 시장성 자금조달 수단으로서 자금수요에 따라 발행규모 및 만기를 자유롭게 조절할 수 있는 이점이 있다. CD의 만기는 최소 20일 이상으로 제한되며, 최저 액면금액에 대한 제한은 없으나 고객이 기관·법인인 경우 1억원 이상, 개인인 경우 1천 만원 이상이 일반적이다.

1) 시장참가자

CD시장은 CD가 발행·유통되는 단기금융시장으로서 발행기관, 중개기관 및 매수기관으로 구분된다. 발행기관은 한국수출입은행을 제외한 모든 은행이 CD를 발행할 수 있다. 중개기관은 증권회사와 종합금융회사는 모든 기관을 대상으로, 자금중개회사는 콜시장 참가기관만을 대상으로 중개 업무를 수행할 수 있다.

은행, 자산운용회사, 은행신탁 등 주요 기관투자가들은 중개기관으로서 대부분 증권회사를 선호하고 있다. 이는 이들 기관들이 주로 채권운

48) 「한국의 금융시장」(한국은행, 2012)의 제2장 자금시장 제5절 양도성예금증서시장 부분을 참고하여 작성하였다.

49) 상법상 증권에 속하며 현행 자본시장법에 규정된 증권에는 포함되지 않는다; 한국은행, 2009,「우리나라의 금융시장」

용과 연계하여 CD를 매입하고 있어 채권매매를 중개하고 있는 증권회사를 통하여 매입하는 것이 편리하기 때문이다.

CD는 매수주체에 따라 대고객 CD와 은행간 CD로 구분된다. 대고객 CD는 은행창구에서 직접 또는 증권회사 등의 중개를 통해 발행된다. 개인, 일반법인, 연기금 및 지방자치단체는 주로 발행은행 창구에서 직접 매입한다. 은행신탁, 자산운용회사, 생명보험회사 등 비은행금융기관은 중개기관을 통해 매입한다. 비은행금융기관 등이 중개기관을 통해 매입하는 CD는 주로 100억원 단위로 발행된다. 시장성CD는 금융기관 등이 중개기관을 통해 매입하는 경우를 말한다.

은행간 CD는 일반적으로 중개기관을 통하지 않고 발행은행과 매수은행간 직접 교섭에 의해 발행된다. 은행간 CD는 은행상호간 자금의 과부족을 해소하기 위한 수단으로 발행되며 해당 은행 이외에는 양도할 수 없다. 대신에 예금지급준비금 예치대상에서 제외된다.

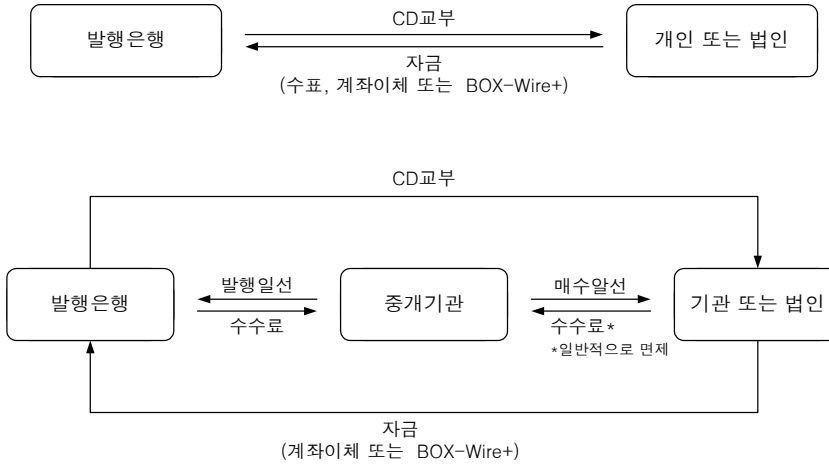
2) 거래구조

은행이 CD를 직접 발행할 때에는 통일된 양식의 CD 실물을 작성하여 교부한다. 다만, 고객이 보호예수를 요청할 경우에는 동 증서를 금고에 보관하고 보호예수증서 또는 보관통장을 발급할 수도 있다.

또한, 2006년 6월부터는 금융기관에 한해 CD 등록발행제가 시행됨에 따라 은행들은 금융기관을 대상으로 CD를 발행하는 경우 대부분 CD를 실물발행하지 않고 한국예탁결제원을 통해 등록 발행하고 있다.

한편 중개기관이 일반법인이나 개인으로부터 이미 발행된 CD를 매입할 경우 발행 후 매입시점까지의 발생이자에 대한 이자소득세를 원천징수하고 대금을 지급한다.

<그림 Ⅳ-1> CD 발행 절차



자료: 한국은행(2012)

CD 발행시 자금결제는 매수자 및 발행방식에 따라 달리 이루어진다. 은행 창구에서 발행하는 대고객 CD의 경우 현금이나 자기앞수표로 입금하는 것이 일반적이다. 발행규모가 거액인 경우에는 계좌이체 등을 통해 자금결제가 이루어진다.

또한, 중개기관을 통해 발행되는 대고객 CD는 거래규모가 통상 100억원 단위로 계좌이체 등을 통해 자금결제가 이루어진다. 은행간 CD의 경우에는 BOK-Wire+를 통해서만 자금결제가 가능하다.

만기 시에는 소지자가 발행은행 창구에 제시하거나 만기 1영업일 전에 거래은행을 통해 어음교환에 회부하여 자금을 회수하게 된다. 한편 한국예탁결제원에 예탁된 경우에는 한국예탁결제원이 교환에 회부하여 결제대금을 입금시켜 주고 있다.

3) 가격결정

CD는 할인방식으로 발행된다. 고객은 CD를 매입할 때 매도자에게 예치기간 동안의 이자를 뺀 금액만을 지급하고 만기에 발행자로부터 액면금액을 받게 된다. 즉, CD 발행시 할인율이 발행금리가 된다. CD 발행금리는 일반적으로 다른 시장금리, 발행금액, 기간 및 거래대상 등을 감안하여 결정되는데 은행별 신용도에 따라 금리수준이 다르다.

CD는 특성상 양도가 가능한 예금증서이기 때문에 시장에서 활발하게 거래될 경우 유통수익률을 계산할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 장점 때문에 만기 91일물 시장성CD의 유통수익률은 은행의 변동금리(주택담보부)대출, 금리 파생상품인 이자율스왑(IRS) 등의 단기 지표금리로 활용되고 있다.

현재 공시되는 CD 유통수익률은 CD 발행금리임을 주지할 필요가 있다. 금융투자협회는 10개 증권회사로부터 11시 30분과 15시 30분에 신용등급이 AAA인 시중은행이 발행하는 91일물 시장성CD에 대한 호가수익률을 통보받아 매일 2회(12시와 16시) CD 최종호가수익률을 발표하고 있다. 이때 적용되는 수익률은 증권회사로부터 통보받은 수익률 중에서 상하 각각 1개를 제외한 나머지 8개의 수익률을 단순평균(소수점 셋째자리에서 반올림)하여 산출된다.

따라서 의미 있는 CD 유통수익률을 얻기 위해서는 CD 발행이 지속적으로 이루어져야 한다. 그렇지 않을 경우 CD 유통수익률이 경직적이게 되어 가격발견이 어렵게 되기 때문이다.

나. 시장실태

1984년 6월 제도도입 이후 CD 발행은 꾸준히 증가세를 보였으나 1997~1998년 중 외환위기로 5개 은행이 퇴출되면서 큰 폭으로 감소하였

다. 1999~2000년 중에도 금리경쟁력 저하 등으로 시장금리 연동형 단기 수신상품이 선호되면서 CD 발행이 활발하지 못하였다.

그러나 2000년 이후부터 2008년 2/4분기까지 CD 발행은 큰 폭의 증가세를 보였다. 2000년 4/4분기 말 CD 순발행액 7.6조원에서 2008년 2/4분기 말 119.7조원으로 무려 15.7배나 증가했다.

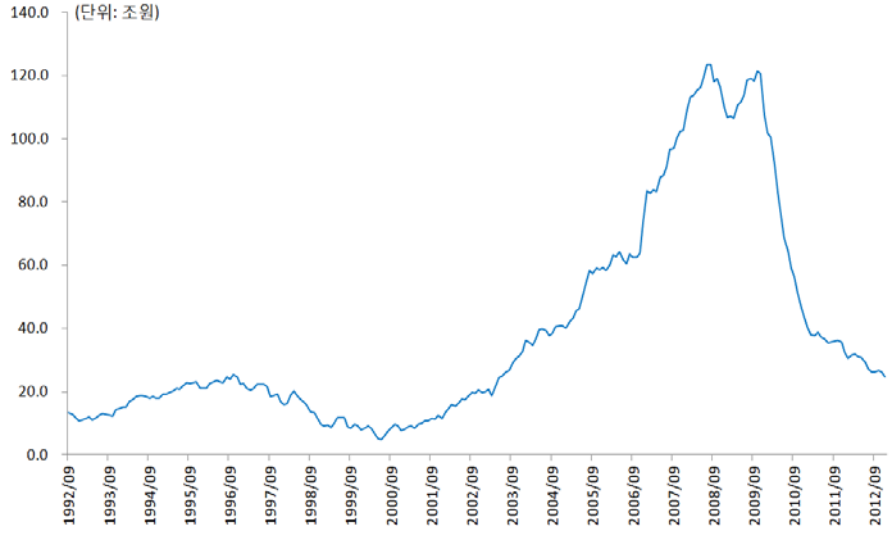
2002년에는 장단기 금리차 축소로 가격 면에서 단기물의 상대적 투자유인이 커짐에 따라 CD 발행도 크게 증가하였다. 2003년에는 SK네트워크 사태 등으로 단기물 투자수요가 CP에서 CD로 전환되었고, 은행들도 은행채 발행여건이 악화됨에 따라 CD 발행을 통한 자금조달을 확대하였다.

2004년에는 예금금리 하락에 따른 수신 감소에 대응하여, 2005년 이후에는 주택담보대출 등 대출재원 마련을 위해 CD 발행이 급격히 증가했다. 2007년에도 대출증가 지속 및 증시 활황에 따른 은행예금의 주식시장으로의 이동에 대응하여 은행들은 CD 발행을 계속 확대하였다.

2008년 하반기에 글로벌 금융위기 등으로 CD 발행여건이 악화되면서 CD 발행 증가세가 크게 둔화되었고, 2009년 이후에는 상대적으로 단기유동성이 풍부해지면서 CD 발행이 저조한 양상을 보였다. 특히 2009년 말에 은행에 대해 예대율 규제가 도입되면서 CD 발행이 급감하게 되었다(<그림 Ⅳ-2> 참조).

2009년 말에 금융당국은 시장성수신을 통한 은행의 과도한 대출 확대를 억제하고 건전한 자산성장을 유도하기 위해 월평잔 기준 원화예수금 대비 원화대출금을 100% 이내로 규제하기로 하였다. 이 때 시장성수신 중에 하나였던 CD는 원화예수금에서 제외되었다. 이로 인해 2009년 말 CD 순발행액 107.56조원에서 2012년 말 24.62조원으로 4.37배 감소하였다. CD (91일)금리에 영향을 미치는 시장성CD 잔액은 2009년 말 약 14조원에서 2012년 6월 말에는 2.4조원으로 급격히 감소하였다.

<그림 Ⅳ-2> CD 순발행액(말잔) 추이



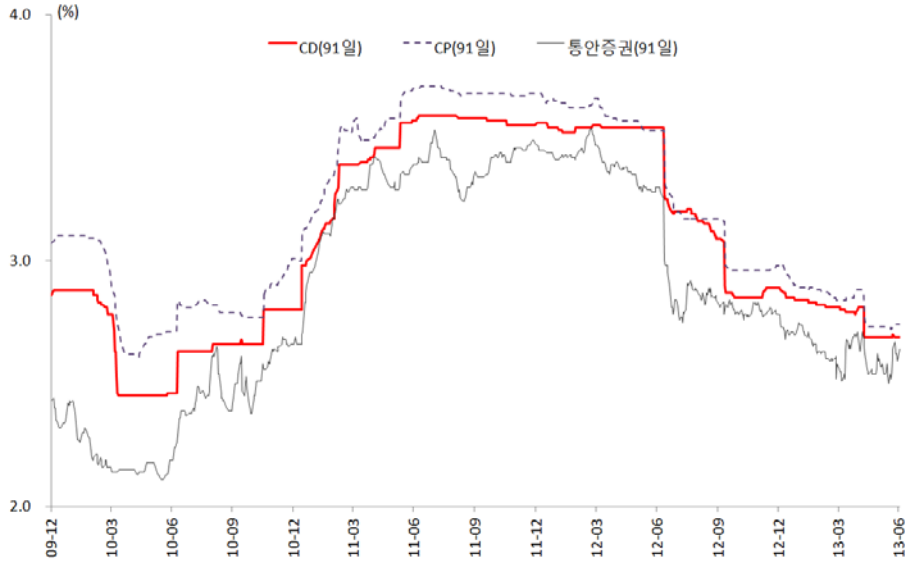
자료: 한국은행

특히 증권회사들이 금리 호가를 제시할 때 근거로 삼는 81~100일물 CD의 발행 및 유통이 크게 줄어들었다. 2009년 말 예대율 규제가 도입되기 이전인 2008년 중 월평균 시장성CD 발행규모는 5.9조원, 이 중 91일물이 0.8조원이었다. 그러나 예대율 규제 이후 점차적으로 감소하였고, 2012년 상반기 중 월평균 발행규모가 0.9조원, 이 중 91일물이 0.1조원에 불과하였다.[50]

이에 따라 2010년과 2011년에 20영업일 이상 CD금리가 변동하지 않은 경우가 6회씩 발생하였다. 2012년 들어서는 최장 기간인 64영업일 동안(4월 9일~7월 11일) 동일한 수준(3.54%)을 유지하였다(<그림 Ⅳ-3> 참조). 이 때문에 CD금리 결정 과정의 객관성과 투명성이 떨어진다는 지적이 여러 경로를 통해 제기되었다.[51]

50) 김완중・김승룡(2012)를 참고한다.

<그림 Ⅳ-3> 91일물 CD, CP, 통안증권 유통수익률
(2009.12～2013.6)



자료: 한국은행

결국 2012년 8월 금융당국은 시장성CD 발행 위축으로 CD금리의 유효성이 저하됨에 따라 기존 CD 연동대출 및 이자율스왑 거래잔액, 다양한 이해관계자 등을 감안하여 당분간 유효한 CD금리가 고시될 수 있도록 1년간 국내 8개 은행에 대해 총 2조원(연평균 잔액 기준) 규모의 시장성CD 발행을 요청하게 되었다.

51) 금융감독원, 은행권의 CD금리 연동대출 현황 및 향후 대응방향, 2011.12.1. 보도자료; 조선비즈, 2011.12.1, CD금리 연동대출, 내년 하반기부터 단계적 폐지; 연합인포맥스, CD금리 왜곡현상 심화…발행물량 급감, 2011.9.21. 참조

3. 담합 판단시 고려사항

가. 당사자별 입장차

1) 공정위 입장

CD금리에 대한 은행 및 증권회사의 담합 여부를 판단하기 위해서는 여러 가지 종합적인 증거와 정밀한 분석이 있어야 한다는 것이 공정위의 기본 입장이다.

공정위는 이번 사건과 관련하여 "단순히 협의를 했다는 것보다도 합의가 있어야 하며, 공정거래법상의 추정 조항을 활용할 때는 단순히 협의만 했다는 것을 가지고 바로 추정하기는 어렵고, 추정을 할 만한 여러 가지 종합적인 증거나 정황이 있는지를 같이 판단해야 한다"고 전했다.[52]

공정위는 관행처럼 이루어지는 은행들의 자금부서장간담회에서 CD금리에 대한 정보를 교환했을 개연성이 크다고 보아 이를 합의의 창구로 의심하는 것으로 전해졌다.[53]

2012년 3월 말 은행의 CD금리 연동 가계대출은 166.2조원으로 전체(448.8조원)의 37%, 기업대출은 146.8조원으로 전체(599.6조원)의 24.5%, 원화대출은 327.3조원으로 전체(1,079.6조원)의 30.3%를 차지한다. 이 때문에 공정위는 시중금리가 낮아져도 CD금리만 높은 수준을 유지하면 은행들이 앉아서 막대한 이익을 벌어들일 수 있다고 보는 있는 것으로

52) 제309회 국회정무위원회 회의록(2012.7.25.)

53) 한국일보, 금리 담합 창구는 '은행 자금부서장 간담회'?, 2012.7.19; 조선비즈, 은행권 겨눈 'CD금리 담합조사'…한국판 리보스캔들 현실화?, 2012.7.18; 이데일리, "금리 담합 안했습니다"…은행聯 "자금담당회의는 친목모임", 2012.7.19; 매일경제, 금융권 CD금리 담합사건 일파만파 부당이득 수천억원…집단소송 가능성, 2012.7.23. 참조

전해졌다.[54] 금소원도 이와 관련하여 CD금리 연동대출을 받은 사람들이 최근 연간 1.6조원의 이자부담을 더한 것으로 추정된다고 발표한 바 있다.[55] 은행들이 CD금리를 높은 수준으로 유지할 수 있도록 고의로 발행물량을 조정하고 있다는 의견도 제기되었다.[56]

공정위는 증권회사 간의 합의에 대한 정황근거도 어느 정도 확보한 것으로 알려졌다.[57] 증권회사 직원들이 금투협에 CD금리를 보고하기 전에 관행적으로 상대방이 써낼 CD금리를 메신저를 통해 물어본다는 것이다.

증권사가 보유한 상품 중 CD금리와 연계된 상품은 통화스와프, 금리스와프, 파생상품연계증권 등이 있으며, 증권사 트레이더 등이 CD금리가 오르내리는 것을 알 수 있다면 유리한 포지션을 정할 수 있다는 것이 전문가의 지적이다.[58]

이자율스왑과 같은 파생상품의 경우 CD금리가 변동금리 지표로서 대부분 활용되는데, 2012년 3월 말 장외 이자율 관련 파생상품 시장 규모는 4,458조원으로, 이 중 은행의 거래 규모는 4,219조원, 증권회사는 235조원으로 집계되었다.[59]

---

54) 아주경제, CD금리 조작 파문 은행권으로…업계 "담합의혹 말도 안 된다", 2012.7.18; 이데일리, 공정위, 'CD금리 담합조사' 은행권으로 확대, 2012.7.16; 아주경제, CD금리 조작 파문 은행권으로…업계 "담합의혹 말도 안 된다", 2012.7.18.

55) 금융소비자원, 2012.7.24 보도자료

56) 서울경제, 고금리CD, 시중금리 상승 부채질, 2009.9.22; 매일경제, 시장금리 떨어져도 CD금리는 요지부동 왜?, 2010.3.23.

57) 조선비즈, "CD금리 담합 메신저 기록 확보", 2012.7.21. 참조

58) 이투데이, 공정위, 증권사 CD금리 답합조사 왜?, 2012.7.18; 세계파이낸스, CD금리 담합…트레이더는 무관한가, 2012.7.25. 참조

59) 이자율 파생상품은 90% 가량이 CD금리를 기초자산으로 하고 있고, 나머지 10%는 리보 등 기타 금리를 기초자산으로 만들어진 것으로 추정된다; 머니투데이, CD금리 담합 조사, 파생상품 시장에 불똥 우려, 2012.7.20. 참조

이 때문에 공정위는 은행뿐 아니라 증권회사도 CD금리 담합에 대한 이해관계를 가질 수 있다고 보았다.[60]

또한, 공정위는 고객인 은행의 눈치를 보는 증권사가 은행과 짜고 CD금리를 조작했을 가능성도 염두에 두어 조사를 진행하고 있는 것으로 관측되기도 하였다.[61] CD 발행 권한을 가진 은행이 증권사에 영향력을 행사했는지 판단하기 위해 공정위가 담당자들의 전자우편과 메신저 내용까지 광범위하게 조사했다고 알려졌기 때문이다.[62]

2) 은행 입장

전국은행연합회는 공정위가 자금부서장간담회를 담합의 창구로 의심하고 있는 것과 관련하여, 동 간담회는 공개적 장소에서 개최되고, 공정거래법 등 관련법상 금지된 일체의 행위를 한 바 없다며 회의체 성격에 대해 적극 해명하였다.[63]

간담회는 은행 자금업무의 효율적인 운영을 지원하기 위해 매월 정례적으로 개최하는 오찬 형식의 간담회로서 공정위의 관련 조사에 적극 협조하겠다는 의사도 밝혔다.

은행권에서는 최근 CD를 발행하지 않을 뿐 아니라 CD금리 연동대출 비중이 줄어드는 상황에서 위험을 감수해가면서까지 CD금리를 조작할 이유가 없다고 주장하기도 하였다.[64]

---

60) 국민일보, 공정위, 은행까지 CD금리 담합의혹 조사 안팎, 2012.7.18; 이데일리, 증권사 CD금리 담합 논란…증권사 "실익없다" vs "파생상품 연관 가능성", 2012.7.18.

61) 이투데이, 공정위, 증권사 CD금리 답합조사 왜?, 2012.7.18.

62) 매일경제, 금융권 CD금리 담합사건 일파만파 부당이득 수천억원…집단소송 가능성, 2012.7.23.

63) 전국은행연합회, 7.19일자 조선일보 및 연합뉴스 등의 "CD금리 담합했다" 제하의 기사 관련, .2012.7.19 보도해명자료

대부분의 주택담보대출이나 신용대출 금리도 이미 코픽스로 산정하고 있으며, 현재 CD 연동 대출 잔액 중 대부분은 2008년 이전에 가입한 기존 고객들 것이라고 설명하였다.[65]

또한, CD 발행을 조작하거나 담합했으면 금리가 정체되지 않고 높게 산정되어 오히려 코픽스 금리와의 차이가 지금보다 더 컸을 것이라고 반박하며,[66] CD금리 고착화는 거래량·발행량 감소 탓에 발생한 현상이지 인위적인 게 아니라고 설명하였다.[67]

은행들의 발행규모 조정 의혹과 관련해서도 금융당국의 예대율 규제로 CD가 예수금에서 제외됐기 때문에 CD 발행이 줄어든 것뿐이라는 입장이다.[68]

3) 증권회사 입장

증권회사는 수수료를 받고 은행이 발행한 CD를 유통시키는 역할만 하기 때문에 CD금리를 높게 유지한다고 해서 이득을 보는 것은 아니라는 입장이다.[69]

---

64) 서울경제, 공정위 "정례 모임 조사 이유 충분" 금융계 "실익없는데 조작이라니…", 2012.7.19; 머니투데이, 은행권 "CD 발행도 않는데… 조작의혹 황당", 2012.7.18.

65) 파이낸셜, CD금리 담합 논란…은행 자금부 B씨의 '이유있는 항변', 2012.7.19.

66) 파이낸셜, CD금리 담합 논란…은행 자금부 B씨의 '이유있는 항변', 2012.7.19.

67) 머니투데이, CD 연동 대출의 규모가 감소추세은행권 "CD 발행도 않는데…조작의혹 황당", 2012.7.18; 서울경제, 시장과 따로 노는 '식물금리'… 한국판 리보 스캔들로 번지나, 2012.7.17.

68) 경향신문, 공정위 'CD금리 조작' 은행도 조사…담합 사실 땐 신용도 타격, 2012.7.18.

69) 한국경제, '한국판 리보사태' 터지나…공정위 'CD금리 조작' 조사 착수, 2012.7.17; 국민일보, 공정위, 증권사 CD금리 담합의혹 집중 조사, 2012. 7.18.

또한, 공정위가 증권회사들의 메신저를 통한 호가정보 교환을 합의로 규정하는 것은 타당하지 못하다는 주장이다.[70] 왜냐하면 CD 발행 및 유통 과정에서 거래특성상 시장가격, 수급 등을 파악하기 위해 메신저 사용이 불가피하기 때문이다.

금투협도 CD금리 담합 가능성을 부인하였다. 금투협에서는 "길게 보면 시장을 위하는 게 업계를 위하는 일인데 시장의 좋지 않은 영향을 주면서까지 CD금리를 고시할 이유가 없다"고 말하며, CD금리가 지표금리로서 유동성이 풍부하지 못하다면 이를 대체할 수 있는 지표금리를 마련하는 것이 바람직하다고 지적하였다.[71]

4) 금융당국 입장

금융당국은 CD금리의 담합 가능성은 낮지만 담합에 대한 명확한 결론은 공정위의 조사를 기다리는 것이 바람직하다는 입장이다. 또한, 금융당국은 지표금리 개선에 초점을 맞추는 게 더 중요한 일이라고 입장이다.[72]

당시 금융위원장은 CD금리 담합의혹 조사와 관련하여 "금리가 지금 자유화되어 있기 때문에 금융회사들의 일부러 금리 담합을 해 가면서, 더구나 불법행위를 해 가면서까지 자기 이익을 확보해야 될 그런 상황도 아니었고, 그만한 범죄 의식을 가지고 영업을 하는 그런 수준의 은행들은 아니다"라고 하여 담합의 가능성은 없다고 발언하였다.[73]

---

70) 국민일보, 공정위, 증권사 CD금리 담합의혹 집중 조사, 2012.7.18; 이투데이, 증권사 메신저 CD 담합의혹 모든 채권거래로 확대되나, 2012.7.19.

71) 한국금융신문, 증권사 CD금리 담합의혹 벙어리 냉가슴, 2012.7.19.

72) 금감원, 일부 언론의 공정위「CD금리 담합 조사」보도 관련, 2012.7.23, 보도해명자료 참고; 아시아경제, CD금리 담합조사, 결국 龍頭蛇尾?, 2012.8.2.

73) 2012.10.8 국감 금융위원회 위원장 발언; 머니투데이, 금융당국 수장 "CD

금융감독원은 “CD금리가 오랫동안 떨어지지 않으면 의심할 수는 있지만 결론도 나기 전에 금융회사를 ‘파렴치범’으로 몰고 가는 건 적절하지 않으며”, “CD의 문제점을 인식, 제도 개선을 위해 노력 중인데 공정위가 다른 측면에서 보고 조사에 들어간 것 같다”고 언급한 바 있다.[74]

한국은행은 “은행 자금부서장간담회에서 CD금리 정보 관련 얘기가 튀어나왔다가 참석한 한국은행 관계자로부터 제지당하는 경우가 간혹 있다”는 의혹에 대해 사실이 아님을 밝힌 바 있으며,[75] 담합에 대한 조사는 전적으로 공정위 소관이지만 검사에 협조할 수는 있다는 입장을 표명한 바 있다.[76]

나. 중요 고려사항

공정위가 CD금리 담합의심 사건에 대해 부당한 공동행위 여부를 판단할 때 중요하게 고려해야 할 사항에 대하여 살펴보고자 한다.

1) CD 발행·유통시장의 시장실패

금투협에서 공시하는 CD금리는 이전부터 지표금리로써 대표성에 논란이 있어 왔다. 공시대상인 시장성CD가 시장에서 실제 활발하게 유통

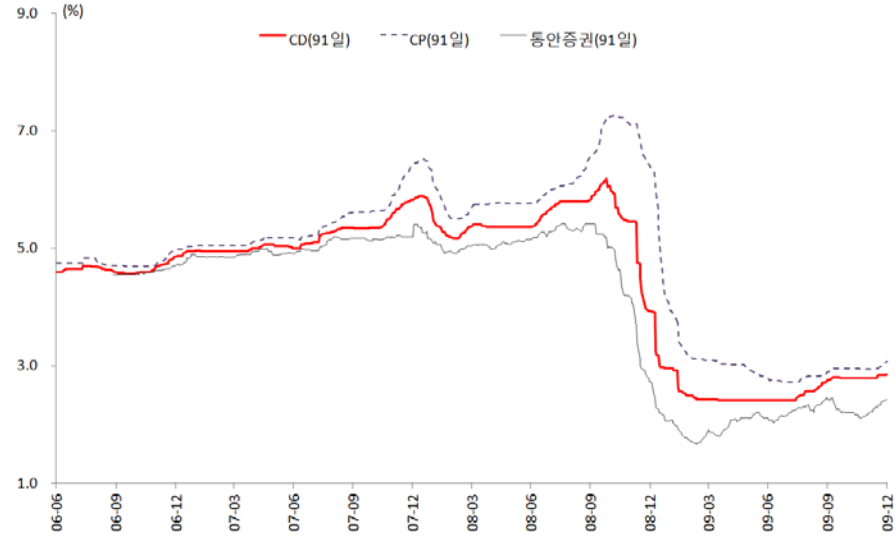
금리 담합할 이유없다” 한목소리, 2012.7.20.

74) 서울경제, 공정위 “정례 모임 조사 이유 충분” 금융계 “실익 없는데 조작이라니…”, 2012.7.19; 국민일보, CD금리 담합의혹, 은행 9곳도 조사, 2012.7.18.

75) 조선일보, 안 내려간 CD금리…가계·기업 年6200억 이자 더 떼였을 가능성, 2012.7.20; 한국은행, 2012.7.20. 보도해명자료

76) 연합인포맥스, 한은도 CD금리 담합 검사 한몫하나…규정 검토 중, 2012.7.27.

<그림 Ⅳ-4> 91일물 CD, CP, 통안증권 유통수익률
(2006.6～2009.12)



자료: 금융투자협회

되지 않기 때문이다. 그동안 CD 거래가 낮은 이유 중에 하나는 2009년까지 MMF의 CD 동일종목 투자한도를 5%로 제한했기 때문이다.

이 때문에 CD금리는 유통수익률이 아닌 신용등급 AAA인 은행이 발행하는 시장성CD의 발행금리로 공시되어 왔다. 따라서 의미 있는 CD금리를 얻기 위해서는 시장성CD가 지속적으로 발행되어야 한다. 만약 시장성CD 발행이 충분하지 않다면 CD금리가 시장 전체 자금수급 상황을 제대로 반영하지 못하거나 CD금리 자체가 공시되지 못하는 사태도 발생할 수 있다.

<그림 Ⅳ-4> 에서는 2008년 3월을 기점으로 CD(91일)금리의 경직성이 크게 나타남을 알 수 있다. 2008년 3월 이전에는 CD(91일)금리가 대체적으로 시장금리와 같이 움직이는 반면에, 2008년 3월 이후에는 종종

CD(91일)금리가 장기간 동안 동일한 수준을 유지한다는 것을 알 수 있다. 예를 들면, 2008년 4월 중순부터 7월 초순까지 CD(91일)금리는 5.36~5.37%에서 거의 고정된 반면, 통안증권(91일)금리는 낮게는 0.20%p, 높게는 0.37%p만큼 CD금리와 차이를 보였다.

이러한 경직성을 설명할 수 있는 가장 큰 요인은 2008년 3월 이후로 CD 발행시장이 크게 위축되었다는 점이다. 이전에는 은행의 CD 발행이 활발했던 반면에, 이후에는 글로벌 금융위기 등으로 상대적으로 단기유동성이 풍부해짐에 따라 CD 발행이 저조해졌다. 금융당국이 2007년 10월 은행의 불건전한 외형경쟁에 은행채와 CD가 과도하게 발행되고 있다고 판단하고 이에 대해 지속적으로 점검해 나가겠다고 발표한 것에도 영향을 받은 것으로 보인다.[77]

특히 2009년 말에 금융당국이 은행에 대해 예대율 규제를 도입하면서 CD를 원화예수금 범위에서 제외함에 따라 CD 발행이 급감하였고, CD금리의 경직성은 더욱 두드러지게 나타난 것으로 보인다.

박형근 외(2012)도 예대율 규제가 CD 발행을 위축시켜 CD금리의 가격지표로서의 역할을 축소시켰다고 주장한다. 각 은행들은 예대율 규제의 충격을 최소화하기 위해 CD, RP, 표지어음, 은행채 등 시장성 수신을 대폭 축소하고 현금, 예치금, 국공채 등 고유동성 자산을 대폭 증가시킨 것으로 나타났다. 또한, 은행은 시장성 수신이었던 기업 보유 CD를 기업예금으로 전환한 것으로 보고됐다.

금융당국도 CD 발행시장의 시장실패를 인정한 것으로 보인다. 실제 공정거래위원회의 현장조사 직후인 7월 19일에 단기지표금리 제도 관련 개선방안을 마련하기 위해 합동작업반을 구성하였고, 8월 22일에 시장성 CD 발행 활성화를 위해 은행들은 월평균 잔액 총 2조원 수준으로 유지

77) 금융감독위원회·금융감독원, 은행권 은행채·CD 발행동향 및 대응방향, 2007.10.30. 보도자료

될 수 있도록 시장성CD를 발행하기로 합의했기 때문이다.

결론적으로 CD 발행시장이 시장실패가 있는 시장이어서 CD 발행이 사회 최적의 수준보다 크게 위축되었다면, CD금리는 시장의 자금수급을 제대로 반영하지 못하고 경직성을 갖게 될 수 있다.

2) 부의 외부성 존재

시장성CD 발행이 이루어지지 않으면 단기지표금리 중의 하나인 CD금리 자체가 공시되지 못할 수도 있다. CD금리는 대표적인 주택담보대출 및 파생금융상품의 지표금리로 사용되기 때문에 CD금리가 지속적으로 경직적이거나 공시되지 못하면 다른 금융시장의 가격발견 또는 시장효율성에 부의 영향을 미칠 수 있다.

보고 당일 CD 발행이 전혀 없는 경우 CD금리를 보고하지 않는다면 어떨까. 금번 CD금리 담합의심 사건과 관련하여 증권회사에 대해 논란이 일자 증권회사 일부는 CD금리 보고 자체를 거부할 수 있다는 의사도 존재했었기 때문에, 이 경우를 배제할 수 없다.

2012년 3월 말 현재 은행대출 327.3조원과 이자율스왑이 4,211조원이 CD금리에 연동되어 있는 점을 감안하면, CD금리가 보고되지 않을 경우 또 다른 복잡한 상황이 발생할 수 있다. 예를 들면, 은행이 자의적으로 대출이자 계산을 CD금리가 아닌 다른 금리로 대체할 수 있느냐이다. 이자율스왑과 관련해서도 CD금리가 아닌 어떤 금리로 결제할 것이냐이다.

이런 점 때문에 금융당국도 계속해서 유효한 CD금리가 고시될 필요가 있다고 발표한 바 있다. 왜냐하면 CD금리가 고시되지 않을 경우 그 부의 충격이 상당할 수 있기 때문이다.

정부규제가 이를 교정할 수 있다면 사회 전체적으로 이득이 될 수 있다. 만약 정부규제가 없다면 증권회사의 자율규제 또는 묵시적 합의에

의해서도 이는 교정되는 것이 바람직하다. 예를 들면, 증권회사들이 사회 전체의 후생을 위해서 또는 금융시장의 효율성을 위해서 어떻게 최선의 호가를 선택하느냐를 암묵적으로 합의하는 데 도달할 수 있다.

금융당국도 CD금리가 공시되지 않을 경우 발생할 파급효과에 우려를 표시한 바 있다. 기존 CD금리와 연동되어 있는 금융상품 등을 고려할 때 당분간은 유효한 CD금리가 고시될 필요가 있다는 입장이다. 그러나 금번 CD금리 담합의심 사건을 계기로 일부 증권회사는 금리산정의 어려움 등을 호소한 것으로 알려져 있다. 이 때문에 금융당국은 금리산정의 안정성에도 잠재적인 문제가 있다고 인식하였다.

이 때문에 금융당국은 의미있는 CD금리가 고시될 수 있도록 금투협 주관으로 업계 자율적인 CD금리 호가제출 기본원칙 마련토록 하고[78], CD금리 보고의무와 인센티브도 제공토록 하였다.

3) 최선의 호가 선택

일정 기간 동안 CD금리가 경직적인 이유를 근본적으로 파악하기 위해서는 은행의 CD 발행실적과 증권회사의 CD금리 보고내용을 자세히 들여다 볼 필요가 있다. 그러나 현실적으로 이러한 자료에 대한 접근이 용이하지 못하기 때문에 본 연구는 증권회사의 호가 선택에 대하여 행동경제학적 관점에서 간략히 논하는 것으로 이를 대체하고자 한다.

CD금리가 일정기간 경직적인 이유는 두 가지 경우로 구분해서 살펴볼 수 있다. 첫 번째는 CD 발행이 전혀 없는 경우이다. 이 경우 증권회사로써는 '가장 최근의 가장 최선의 시장의 상황을 반영하는' 어제의 공

78) 기본원칙은 'CD 거래내역 및 지표금리, 유사채권 수익률, 은행 조달금리 등을 종합적으로 고려하여 공정하고 성실하게 CD금리를 제출하여야 한다'이다.

시금리를 선택하는 것이 최선의 호가가 될 수 있기 때문이다.

또는 임의적으로 시장금리와 일정하게 같이 움직이도록 호가할 수 있다. 그러나 이에 대한 객관적이고 합리적인 근거를 제시하기 어렵기 때문에 자의적인 판단이 뒤따라야 하는 부담이 존재한다.

두 번째는 CD 발행이 몇몇 증권회사에 의해서만 중개된 경우이다. CD금리는 10개 증권회사가 보고하고 상하 각각 1개를 제외한 나머지 8개 증권회사의 보고금리를 산술평균하기 때문에 일부 증권회사가 CD 발행을 중개한 경우에는 공시금리에 큰 영향을 못 미칠 수도 있다.

만약 보고당일 CD 발행을 중개하지 못한 증권회사가 중개한 증권회사의 호가를 따라 동일한 수준으로 CD금리를 보고했다면 CD금리의 경직성은 관찰되지 않을 수 있다. 왜냐하면 CD 발행금리가 어느 정도 시장의 자금수급 상황을 반영한다면, 다른 시장금리와 유사한 움직임을 보이며 결정될 것이기 때문이다.

그러나 이 경우 오히려 담합의심을 받을 여지가 높기 때문에 이를 회피할 수도 있다. 금리 보고를 독립적으로 하지 않고 CD 발행실적이 있는 증권회사를 따라 보고했다면 일종의 합의로 볼 여지가 높기 때문이다.

따라서 CD금리가 일정기간 동안 경직성을 보인다는 것은 보고대상 증권회사들 보고당일 CD 중개를 못했을 경우 독립적으로 최선의 호가를 선택하고 있다는 것을 의미할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 증권회사가 최선의 호가를 선택하는지 여부를 살펴보기 위해서는 CD 발행과 호가 선택의 관계를 보다 정확히 분석할 필요가 있다.

4) 최종 판단

본 연구는 명백하게 경쟁을 제한하는 공동행위가 시장의 효율성을 개

선하고 사회 전체의 후생을 증대시킬 수 있다면, 기업의 이윤이 증대하고 소비자 잉여가 감소되더라도 '부당한' 공동행위로 규제하는 것은 타당하지 않다고 본다.

최근의 CD 발행 및 유통시장도 시장비효율성이 존재하는 시장으로 볼 수 있다. 이러한 시장실패 때문에 CD금리가 고시되지 못하면, CD금리를 지표금리로 사용하고 있는 금융시장에 부의 효과를 미치게 되는 또 다른 시장실패 요인을 유발시킬 수 있다.

현재까지 보고 당일 CD 발행이 전혀 없는 경우 금투협에 CD금리를 보고해야 하는 10개 증권회사가 어떤 금리를 보고했는지에 대하여는 전해지는 바가 없다. 그러나 앞서 논의한 바와 같이 증권회사는 어떤 합의가 없더라도 최선의 호가를 선택하는 것이 최선의 선택일 수 있다.

그럼에도 불구하고 현행 담합규제 체계상 이러한 외형상 행동의 일치만으로는 부당한 공동행위로 판정될 가능성도 배제할 수 없다. 왜냐하면 증권회사의 최선의 호가 선택이 가격 고정행위로 볼 수 있고 충분한 정황증거만 있으면 합의가 추정될 수 있기 때문이다.

결론적으로, 보고할 CD금리가 없는 CD 발행시장에서 증권회사의 최선의 호가 선택이 CD 발행·유통시장의 시장실패를 교정해주는 긍정적인 역할을 한다고 보는 것이 타당하다. 따라서 증권회사의 최선의 호가 선택이 합의로 추정될 수 있는 여지가 있더라도 이를 위법하다고 판단하기 보다는 시장효율성 또는 공공복리 측면에서 면밀하게 다시 한 번 살펴볼 필요가 있다.

Ⅴ. 결론

V. 결론

본 연구는 금융산업에서의 공동행위를 담합규제 측면에서 어떻게 이해할 수 있는지에 대하여 살펴보았다. 금융산업에 대한 담합규제가 2007년 이후부터 두드러지게 강화되었으나, 금융산업은 아직 이러한 규제변화에 충분히 적응하지 못한 양상을 보이고 있다.

금융산업은 2007년 금융감독위원회 위원장이 공정위 직원 앞에서 강의한 바와 같이 과당경쟁이 발생하기 쉬운 산업이다. 과당경쟁은 사회최적의 수준보다 경쟁수준이 과다해서 과잉생산, 과잉소비, 비용낭비 등의 시장비효율성을 초래할 수 있다. 이런 연유로 공적규제나 자율규제가 금융산업의 과당경쟁을 제한하는 역할을 수행해왔다.

자율규제는 금융회사들이 자율적으로 과당경쟁을 자제하는 협약이다. 공적규제가 도입되지 못하거나 시간이 소요될 경우 금융회사는 앞서 명시적 또는 암묵적으로 경쟁을 제한하는 공동의 자율협약을 체결하여 시장비효율성을 개선할 수 있다. 왜냐하면 이를 통해 과당경쟁을 공동으로 제한함으로써 더 많은 이윤을 얻을 수 있는 유인도 존재하기 때문이다.

그러나 현행 담합규제는 이러한 금융산업의 특성을 제대로 반영하고 있지 못한 상황이다. 왜냐하면 그 동안 담합규제는 비금융산업에 초점을 맞춰왔기 때문이다. 그래서 경쟁제한 효과가 명백한 공동행위에 대해서는 시장효율성 개선여부와 상관없이 그 자체를 부당하다고 판단한다. 즉, 과당경쟁과 같은 시장비효율성을 개선하는 공동행위까지 위법하다고 판단하고 있는 것이 현실이다.

따라서 현행 담합규제 체계는 개선될 필요가 있다. 왜냐하면 공정위가 금융산업에 대한 담합규제를 강화하는 만큼, 이에 적합한 제도적 장치를 마련하는 것도 필요하기 때문이다.

본 연구는 담합의 부당성 판단과 관련하여, 공정위의 담합 판단기준을 다음과 같이 개선할 필요가 있음 제시하였다.

첫째, 공동행위의 부당성은 경쟁제한성과 독립적으로 판단되어야 한다. 이를 위해 공동행위의 경쟁제한적 성격보다는 시장효율성 침해여부에 따라 부당성을 판단하는 절차를 마련할 필요가 있다.

둘째, 공동행위 성격 자체보다는 시장비효율성 요인을 먼저 분석해야 한다. 즉, 과점적 시장구조 이외의 다른 요인에 의해 과당경쟁이 발생할 수 있는지를 살펴보아야 한다. 왜냐하면 경쟁제한 공동행위라도 시장비효율성을 개선할 여지가 있다면 부당하지 않을 수 있기 때문이다.

셋째, 경쟁제한 공동행위가 시장비효율성을 개선하는지를 분석해야 한다. 만약 시장비효율성을 개선할 목적이라면 부당하다고 판단할 수 없지만, 그 이상으로 경쟁을 제한하거나 다른 목적을 가지고 있다면 부당하다고 판단할 수 있다.

다만, 공정위가 시장효율성 침해여부를 객관적으로 분석하고 직접 입증한다는 것은 어려울 수 있다는 현실적 한계가 있다. 이 때문에 이를 어떻게 적용할지는 더 고민해야 봐야 한다. 본 연구는 공정위의 담합 심사단계에서부터 시장효율성 침해요인을 먼저 살펴보고, 기업에게 경쟁제한 공동행위가 시장효율성을 개선하기 위한 것임을 입증할 수 있는 기회를 부여할 필요가 있다고 제시하고 있다.

결론적으로 공동행위의 부당성은 경쟁제한성 그 자체보다는 당해 공동행위가 사회후생 및 공공복리에 미치는 영향에 따라 판단해야 한다. 또한, 이를 입증할 책임은 담합규제 당국인 공정위가 갖는 것이 사회 전체적으로 효율적일 수 있다. 다만, 현실적인 어려움을 고려하여 기업에게 입증 기회를 명시적으로 부여할 필요가 있다.

참 고 문 헌

참 고 문 헌

<국내문헌>

공정거래위원회, 2010,「공정거래위원회 30년사」.

_____, 손해보험사 보험요율 담합 관련 행정소송에서 승소, 보도자료, 2011.6.23.

_____, 1999,「공정거래백서(1999)」.

금융감독원·금융감독위원회, 은행권 은행채·CD 발행동향 및 대응방향, 보도자료, 2007.10.30.

금융감독원, 은행권의 CD금리 연동대출 현황 및 향후 대응방향, 보도자료, 2011.12.1.

_____, 일부 언론의 공정위「CD금리 담합 조사」보도 관련, 보도해명자료, 2012.7.23.

_____, 제1차 국민검사청구 심의위원회 심의 결과, 보도자료, 2013.7.26.

금융소비자원, CD금리 담합피해 대출자에 년 1.6조원, 보도자료, 2012.7.24.

_____, 금소원, 'CD금리 담합 피해 국민검사청구', 보도자료, 2013.7.2.

금융위원회, 단기지표금리 개선 관련 논의현황 및 향후 추진계획, 보도자료, 2012.8.22.

국회정무위원회, 2012, 2012년 10월 국감회의록.

_____, 2012, 제309회 국회정무위원회 회의록.

권수진・신영수・김호기, 2011,「담합행위에 대한 형사법적 대응방안」, 한국형사정책연구원 연구총서 11-03.

김완중・김승룡, 2012,「CD금리 논쟁과 단기지표금리 육성」, 하나금융경영연구소.

박도하, 2006, 3개 이동통신사의 무제한요금 상품 담합사례 분석,「경쟁저널」제127호.

박형근・전현우・이도경, 2012, 예대율 규제의 유용성 평가 - 거시건전성 정책수단의 측면에서, Discussion Paper No. 2012-6.

신영수, 2005, 의식적 병행행위의 규제논거, 한국경쟁법학회,「경쟁법연구」제11권.

신현윤, 2012,「경제법」, 법문사.

안창현, 2013, 부당한 공동행위의 실무상 쟁점에 대한 검토, 서울지방변호사회「변호사」제43편.

이금도・서치상, 2006, 일제강점기 건설청부업단체의 담합에 관한 연구,「건축역사연구」제15권 제5호.

이광희, 2007, 삼분사건, 국가기록원.

이봉의, 2005, 부당한 공동행위와 '합의' 도그마의 문제점, 경제법판례연구회,「경제법판례연구」제2권.

_____, 2007, 부당공동행위 및 사업자단체금지행위 관련 심결정리 및 분석, 2007년 공정거래위원회 연구용역 최종보고서.

_____, 2012, 공정거래법상 공동행위의 부당성과 '특별한 사정' - 대법원 2009.7.9. 선고 2007두26117 판결을 중심으로- ,「인권과 정의」통

권430호.

이성복, 2012, 자본시장에서 영업행위 감독의 역할과 방향, 금융투자협회「불스리뷰」제15호.

이성복・이승진, 2014, 담합규제 개선방향: 공동행위의 부당성 판단기준을 중심으로,「규제연구」제23권 제1호 게재예정.

이황, 2008, 공동행위 심사기준 개선방안 연구, 2008년 공정거래위원회 연구용역 최종보고서, 발간등록번호 11-1130000-000095-01.

임영철, 2007,「공정거래법 - 해설과 논점」, 법문사.

정회상, 2007, 담합에 대한 변론, 자유경제원.

전국은행연합회, 7. 19일자 조선일보 및 연합뉴스 등의 "CD금리 담합했다" 제하의 기사 관련, 보도해명자료, 2012.7.19.

최영순, 1999, 독일 카르텔의 입법화논쟁 및 그 과정, 경제사학회「경제사학」제26권.

한국은행, 2009,「우리나라의 금융시장」.

_____, 2012,「한국의 금융시장」.

_____, 2012년 7월 20일 보도해명자료, 2012.7.20.

허완중, 2012, 재산권 보장과 위헌심사, 헌법재판소 헌법재판연구원 헌법재판 심사기준 2012-C-1.

홍대식, 2010, 공정거래법상 카르텔 규제의 쟁점: 실체법적 쟁점을 중심으로,「규제연구」제19권 제2호.

홍탁균, 2010, 부당한 공동행위 입증의 문제 - 추가증거의 유형화, 한국경쟁법학회 추계학술대회 발표자료.

_____, 2011, 부당한 공동행위 합의입증의 문제, 경쟁법학회,「경쟁법연

구」 제23권.

황치오, 2008, 시장지배적 지위(market dominant position) 관련 조항인 유럽연합조약 제82조를 통한 유럽연합(European Union)의 과점규제에 대한 고찰, 한국법학원,「저스티스」통권 제105호.

_____, 2012, 포커스 1 - 과점시장에서의 담합과 합의의 입증: 법률상 추정조항을 중심으로,「경쟁저널」제164호.

<외국문헌>

Claessens, S., 2009, Competition in the financial sector: overview of competition policies, IMF Working Paper WP/09/45.

Kim, K. H. and Kim, Y. J., 2012, Moral hazard and banking competition, 25th Australasian Finance and Banking Conference 2012.

Leslie, C. R., 1993, Achieving efficiency through collusion: a market failure defense to horizontal price-fixing, *Cal. L. Rev*. 81.

Mankiw, N. G. and Whinston. M. D., 1986, Free entry and social inefficiency, *The RAND Journal of Economics* Vol. 17, No. 1.

McChesney, F. S., 2010, Legal and economic concepts of collusion: american antitrust versus european competition law, Third Annual Research Syposium on Antitrust Economics and Competition Policy.

Pindyck, R. S. and Rubinfeld, D. L., 2012,「미시경제학(제8판)」, Pearson.

<웹사이트>

공정거래위원회	www.ftc.go.kr
국회정무위원회	policy.na.go.kr
금융감독원	www.fss.or.kr
금융위원회	www.fsc.go.kr
대법원 종합법률정보	glaw.scourt.go.kr
한국은행	www.bok.or.kr

부 록

부록 Ⅰ: 담합의 규제 연혁

담합의 규제는 규제 방법에 따라 민사적, 행정적, 형사적 규제로 나눌 수 있다. 민사적 규제에는 담합의 계약 무효화, 담합으로 피해를 입은 자에 대한 손해배상 등이, 행정적 규제에는 담합에 대한 시정조치, 과징금 부과 등이, 형사적 규제에는 담합참여자에 대한 징역 또는 벌금 부과 등이 있을 수 있다.

담합에 대한 행정적 규제가 마련되지 않은 때에는 대부분의 담합은 형사적으로 처벌되었다. 1917년에 발생한 건설 청부업자의 '제1차 대구 담합청부' 부정사건의 경우가 그렇다.[79] 담합청부란 사전 모의를 통해 담합금과 입찰가격을 정한 후 한 업체가 낙찰을 받고 담합금을 입찰자 모두에게 분배하는 방식이다. 여기서 담합금은 입찰을 포기한 다른 청부업자에게 줄 대가를 의미한다. 이에 대해 당시 법원은 '담합하지 않은 것 같이 꾸며서 발주자를 기망'했다는 이유로 사기죄를 적용하였다. 현행 형법 제347조 제1항에서는 사기를 "사람을 기망하여 재물의 교부를 받거나 재산상의 이익을 취득한 자"의 행위로 규정하여 10년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하고 있다.

1964년에 발생한 '삼분폭리 사건'은 담합에 대한 체계적인 행정적 규제의 필요성을 제기해 준 대표적 사건으로 볼 수 있다. 당시 삼분은 밀가루, 설탕, 시멘트를 일컫는 말이다. 1963년은 태풍과 폭우가 잦아 대흉년이 있었던 해로 서민들이 가장 힘들었던 시기였다.[80] 1963년 9월에 밀가루 가격은 포대당 370원이었는데, 몇 달 사이에 포대당 1,200원까지 올랐다. 설탕도 1962년 9월과 12월 사이에 근당 35원 55전에서 98원까지 올랐고, 1963년 초에는 한 포당 1,200원에도 살 수 없었다. 시멘트는 품

79) 이금도・서치상(2006)을 참고한다.

80) 경향신문, [어제의 오늘] 1964년 '삼분폭리 사건' 정치문제로 비화, 2010.1.27.; 이광희, 2007, 삼분사건, 국가기록원

귀 현상까지 일어났다.

이에 1963년 12월에 개원한 제6대 국회에서「특정 재벌의 국민경제 파괴 반민족행위 조사를 위한 특별위원회 구성 결의안」이 제출되었고, 동 결의안 채택이 무산되자 1964년 2월 5일에 국회 제10차 본회의에「특별국정감사 실시에 관한 결의안」이 제출되기도 했다.

이러한 일련의 과정을 거치면서, 정부는 '삼분' 제조업자에게 담합을 즉시 중지하도록 지도하고, 세무조사를 통해 18개 관련회사에게 세금 3,830만원과 부과금 390만원을 부과했다. 물론 당시 관련회사들이 취득한 부당이익의 규모에 비하면 상당히 낮은 수준에 불과했기 때문에 국민들의 의혹과 분노를 삭이기에는 충분하지 못했다고 평가받는다.

담합에 대한 행정적 규제가 처음으로 도입된 것은 1975년 12월 31일에「물가안정 및 공정거래에 관한 법률」(이하 '물가안정법')이 제정되고 1975년 3월 15일에 시행되면서 부터이다.[81] 동법 제8조(경쟁제한행위의

81) 물가안정법 제8조(경쟁제한행위의 금지)
① 사업자는 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 공공의 이익에 반하여 일정한 사업분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 다음 각 호의 1에 해당하는 행위(이하 "경쟁제한행위"라 한다)를 하여서는 아니된다.
1. 가격을 결정·유지 또는 인상하는 행위
2. 상품의 판매조건, 용역의 제공조건 또는 그 대가의 지급조건을 정하는 행위
3. 상품의 생산, 판매나 출고의 제한 또는 용역의 제공을 제한하는 행위
4. 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위
② 사업자가 불황극복·산업합리화 등 부득이한 사유로 경쟁제한행위를 하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 경쟁제한행위의 내용 및 그 행위를 하고자 하는 기간에 관하여 미리 정부의 승인을 얻어야 한다.
③ 정부는 제2항의 규정에 의하여 경쟁제한행위를 승인한 사유가 없어졌거나, 당해 경쟁제한행위가 경제상황의 변동으로 공공의 이익을 해하게 된다고 인정할 때에는 그 승인을 취소하거나 일정한 기간 그 행위의 정지를 명할 수 있다.

금지)와 제9조(시정명령등)를 통해 합의대상 행위를 나열하고 이에 대한 시정명령 권한을 물가안정위원회에 부여하였다.

그러나 물가안정법은 실제 운영 면에서 공정거래보다는 물가안정에 역점을 두었고, 사업자의 공동행위는 금지하면서도 사업자단체의 공동행위는 제대로 규제하지 못하는 문제점을 갖고 있었다.[82]

기존의 물가안정법 체계에서 갖는 여러 가지 한계를 극복하기 위해 지금의 공정거래법이 1980년 12월에 제정되고 1981년 4월부터 시행되었으며, 동법 제11조(공동행위의 등록)에서 공동행위를 의무적으로 등록하고 이를 어기는 경우에는 담합으로 판정하고 이를 처벌하였다.[83]

---

82) 공정거래위원회, 2010,「공정거래위원회 30년사」, pp.130-131

83) 공정거래법 제11조(공동행위의 등록)

① 사업자는 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 다음 각 호의 1에 해당하는 행위(이하 "공동행위"라 한다)를 하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 공동행위의 내용을 경제기획원에 등록하여야 하며, 등록하지 아니하고는 이를 행할 수 없다. 등록한 사항을 변경하고자 할 때에도 또한, 같다.(1980년 12월 제정)

1. 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위
2. 상품의 판매조건 또는 용역의 제공조건이나 그 대금 또는 대가의 지급조건을 정하는 행위
3. 상품의 생산·출고 또는 판매의 제한이나 용역의 제공을 제한하는 행위
4. 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위
5. 생산 또는 용역의 제공을 위한 설비의 신설 또는 증설이나 장비의 도입을 제한하는 행위
6. 상품의 생산 또는 판매시에 그 상품의 종류 또는 규격을 제한하는 행위

② 경제기획원장관은 제1항의 규정에 의하여 공동행위의 등록의 신청을 받은 때에는 그 신청일로부터 30일 이내에 그 가부에 관한 결정을 하여 당해 신청인에게 이를 통지하여야 한다. 다만, 경제기획원장관은 필요하다고 인정할 때에는 30일을 초과하지 아니하는 범위 내에서 그 기간을 연장할 수 있다.

③ 제1항의 규정에 의한 등록을 하지 아니하고 한 공동행위는 이를 무효로 한다.

이후 공정거래법상 담합에 대한 규제는 1986년 1월(1차), 1990년 1월(2차), 1992년 12월(3차), 1994년 12월(4차), 1996년 12월(5차), 1999년 2월(7차), 2001년 12월(9차), 2004년 12월(11차), 2007년 8월(14차) 등 9차례에 걸쳐 개정되었다.[84]

1. 1986년 1차 개정의 주요내용

1980년 공정거래법의 공동행위 등록제는 동법 제11조 각호에 해당되는 모든 공동행위를 등록하도록 하고, 이를 위반한 자는 벌금형에 처벌할 수 있도록 하였다. 이에 따라 부당하지 않은 공동행위까지 등록하도록 한 것은 행정 편의적인 입법이고, 등록하지 않았다는 이유만으로 그 공동행위를 무효화하는 것은 과도한 입법이라는 문제점이 지적되었다.

---

④ 제1항의 규정에 의한 공동행위의 등록절차에 관하여는 대통령령으로 정한다.

제12조(부당한 공동행위의 제한) 경제기획원장관은 제11조의 규정에 의한 등록신청사항이 공공의 이익에 반하여 일정한 거래분야의 경쟁을 실질적으로 제한하게 되는 경우(이하 "부당한 공동행위"라 한다)에는 그 등록을 거부하거나 신청인의 동의를 얻어 그 신청사항에 변경을 가하여 등록하게 할 수 있다. 다만, 불황극복·산업합리화등 부득이한 사유가 있어 당해 사업자가 이를 입증한 경우에는 그러하지 아니하다.

제13조(등록부의 비치) 경제기획원장관은 공동행위의 등록부를 비치하고 공동행위의 등록사항을 기재하여 공중의 열람에 공하여야 한다.

제14조(시정조치) 경제기획원장관은 제12조의 규정에 의하여 등록된 공동행위가 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 당해 행위의 중지, 등록의 취소 기타 시정을 위한 필요한 조치를 명할 수 있다.

1. 등록사유가 소멸된 경우
2. 등록사항과 다른 행위를 한 경우
3. 경제상황의 변동으로 인하여 공공의 이익에 반하는 경우

84) 권수진 외(2011)를 참고한다.

그리하여 담합에 대한 규정을 전문 개정하여 이러한 문제점을 해소하고자 하였다.

주요 개정내용을 살펴보면,[85] 공동행위의 유형을 정의하고 경쟁을 실질적으로 제한하는 공동행위(부당한 공동행위)를 원칙적으로 금지하고 공동행위 등록제를 인가제로 전환(제11조 제1항)했다.

그리고 사업자의 공동행위 여부를 입증하는데 어려움을 해소하기 위해 부당한 공동행위를 추정할 수 있는 근거(제11조 제3항)를 마련하였다. 이에 따라 2 이상의 사업자가 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위를 공동으로 하는 경우, 명시적인 계약이 없어도 담합으로 추정할 수 있게 되었다. 이는 어쩌다가 동일한 행위를 해도 담합이 되는 근거가 되었다.

한편, 부당한 공동행위 사업자에 대한 제재로서 과징금 제도를 신설(제14조)하였다.

2. 1990년 2차 개정의 주요내용

1990년 제2차 개정은 법 운영의 실효성을 확보하고 공정거래 강화와 공정거래 운영기구의 독립성・전문성을 확충하기 위해 마련되었다.[86] 담합과 관련해서는 법 위반에 대한 벌칙을 2년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금(제55조 제1항)에서 3년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금(제66조 제1항)으로 강화하고, 담합에 대한 시정조치 수단으로 행위중지, 법위반사실 공표 등을 명시하고(제21조), 마지막으로 사업자단체의 담합에 대하여도 과징금 제도를 신설(제28조)하였다.

85) 법률 제3875호, 1992.12.8. 일부개정, 1993.4.1. 시행
86) 법률 제4198호, 1990.1.13. 전부개정, 1990.4.1. 시행

3. 1992년 3차 개정의 주요내용

1992년 제3차 개정[87]은 부당한 공동행위의 성립요건을 변경하였다는 점에서 중요한 의미가 있다.[88] 개정 전에는 부당한 공동행위를 '다른 사업자와 공동으로 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 다음 각호의 1에 해당하는 행위'로 정의하여, 그 공동행위가 실질적으로 경쟁을 제한해야 부당한 공동행위로 판정될 수 있었다. 그러나 1992년 개정에서는 부당한 공동행위를 '다른 사업자와 공동으로 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 할 것을 합의'(제19조 제1항)하는 것으로 정의하여, 그 공동행위가 실행되지 않더라도 경쟁을 실질적으로 제한하는 합의만 있어도 부당한 공동행위로 판정할 수 있도록 하였다.

또한, 공동행위의 적용대상을 계약보다 더 넓은 의미의 합의로 확대하기 위해서 담합추정 조항(제19조 제3항)을 '동사업자 간에 부당한 공동행위를 할 것을 약정한 명시적인 계약이 없는 경우'를 '동사업자 간에 그러한 행위를 할 것을 약정한 명시적인 합의가 없는 경우에도'로 개정하였다.

4. 1994년 4차 개정의 주요내용

1994년 제4차 개정[89]에서는 공동행위 중에서 '판매'라는 문구를 '거래'로 변경(제19조 제1항)하였다. 판매행위 뿐만 아니라 구매행위도 공동행위의 범주에 포함시키기 위해서이다.

87) 법률 제4513호, 1992.12.8.일부개정, 1993.4.1. 시행
88) 임영철(2007) & 권수진 외(2011)를 참고한다.
89) 법률 제4790호, 1994.12.22. 일부개정, 1995.4.1. 시행

또한, 국가경제 규모가 커짐에 따라 담합에 대한 과징금의 최고한도를 매출액의 1% 이내에서 5% 이내로 강화(제22조 제1항)하였다.

5. 1996년 5차 개정의 주요내용

1995년 제5차 개정[90]에서는 자진신고자 감면제도(leniency program)를 최초로 도입(제22조의2)하여 담합의 적발을 보다 용이하게 하였다. 자진신고자 감면제도는 최초로 담합을 신고한 자에 대하여는 시정조치, 과징금 등 행정제재를 완화 또는 면제해줌으로써 공동행위의 단서나 증거를 용이하게 확보할 수 있게 하였다.

6. 1999년 7차 개정의 주요내용

1999년 제7차 개정[91]에서는 부당한 공동행위에 대한 규제를 강화하기 위해 제19조 제1항의 본문의 "일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는"이라는 문구를 "부당하게 경쟁을 제한하는"으로 개정하였다.

이를 통해 공정위에서는 당해 법 규정의 개정에 대하여 경쟁제한성이 현저한 경성카르텔(hard-core cartels)에 대하여 미국의 당연위법 원칙(per se illegal)을 적용할 근거를 마련하게 되었다.[92] 즉, 과거와 같이 실질적인 경쟁제한성 여부를 심사할 필요없이 법 제19조 제1항에 규정된

90) 법률 제5235호, 1996.12.30. 일부개정, 1997.4.1. 시행
91) 법률 제5813호, 1999.2.5. 일부개정, 1999.4.1. 시행
92) 공정거래위원회, 1999,「공정거래백서 1999년판」

경쟁제한 공동행위를 합의하기만 하면, 당연히 위법성을 인정할 수 있도록 한 것이다.

참고로 법 제19조 제1항을 개정하면서 '부당하게'라는 문구를 새롭게 규정하였으므로, 당연위법 원칙을 완전히 수용하였다고 보기는 어렵다는 해석도 존재한다.

7. 2001년 9차 개정의 주요내용

2001년 제9차 개정[93]에서는 자진신고감면제도(제22조의2)의 실질적 효과를 제고하기 위해 증거제공 등의 방법으로 공정위의 조사에 협조한 자도 과징금 등을 감면해 주기로 했다.

8. 2004년 11차 개정의 주요내용

2004년 제11차 개정[94]에서는 담합을 교사하는 자도 제재할 수 있도록 제19조 제1항의 본문에 "다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 안 된다"라는 문구를 추가하였다. 또한, OECD와 WTO의 권고에 따라 담합에 대한 과징금 부과한도(제22조)를 관련 매출액의 10%로, 매출액이 없는 경우에는 20억원으로 상향 조정했다.

---

93) 법률 제6371호, 2001.1.16. 일부개정, 2001.4.1. 시행
94) 법률 제7315호, 2004.12.31. 일부개정, 2005.4.1. 시행

9. 2007년 14차 개정의 주요내용

2007년 제14차 개정[95]에서는 입찰담합을 기존의 담합행위 유형으로 판정했던 것을 "입찰 또는 경매에 있어 낙찰자, 경락자, 투찰가격, 낙찰가격 또는 경락가격, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 결정하는 행위"로 새롭게 규정(제19조 제1항 제8호)하였다.

또한, 공공기관이 발주하는 공사나 물자조달과 관련한 입찰담합이 심각한 수준으로 알려져 있어, 이를 개선할 목적으로 발주기관의 입찰관련 정보 제출 의무 조항(제19조의2)을 신설하였다.

또한, 단순히 외형상 공동행위에 해당되는 행위가 존재할 뿐만 아니라 다양한 정황증거와 제반사정을 고려하여 개연성이 있는 경우에 한하여 합의를 추정할 수 있도록 하기 위하여 기존의 담합추정 조항을 다음과 같이 합의추정 조항(제19조 제5항)으로 변경하였다. 왜냐하면 각 사업자가 스스로의 이익을 위해 결정한 행동이 우연의 일치로 공동행위가 되는 경우에도 담합으로 추정하고 사업자들에게 이에 대해 반증할 책임을 부담시키는 것은 지나치다는 의견이 많았기 때문이다.[96]

첫째, '일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는'을 삭제하였다. 둘째, 해당 거래분야 또는 상품·용역의 특성, 해당 행위의 경제적 이유 및 파급효과, 사업자 간 접촉의 횟수·양태 등 제반사정에 비추어 그 행위를 그 사업자들이 공동으로 한 것으로 볼 수 있는 상당한 개연성이 있어야 공동행위가 성립되는 것으로 규정하였다. 셋째, '사업자 간에 그러한 행위를 할 것을 약정한 명시적인 합의가 없는 경우라도 부당한 공동행위를 하고 있는 것으로 추정한다'를 삭제하여 부당한 공동행위 자체를 추정할 수 없도록 하였다. 넷째, 상당한 개연성이 있는 공동행위

95) 법률 제8631호, 2007.8.3. 일부개정, 2007.11.4. 시행
96) 홍탁균(2010)을 참고한다.

가 있을 때는 합의한 것으로 추정할 수 있도록 하였다.

공정위가 부당한 공동행위에 관한 심사의 기준을 고시할 수 있는 규정(제19조 제6호)을 마련했다. 또한, 자신신고자 등에 대한 신원 보호 등에 관한 규정(제22조의2 제2항)도 신설하였다.

부록 Ⅱ: 공정위 담합 심사기준

공정위는 경쟁사업자간 공동행위 사건처리의 효율성과 일관성을 제고하고자 2002년 5월 8일「공동행위 심사기준」을 제정하였고, 네 차례의 개정을 통해 현재「공동행위 심사기준」(공정거래위원회예규 제165호, 2012.8.20.)을 운용하고 있다.[97]

공정위 심사기준은 공동행위에 대한 합의가 있고 경쟁제한성이 있으면 '부당한 공동행위'로 판단한다. 경쟁을 제한하는 행위 그 자체에 부당성이 내포되어 있다는 전제 아래서 공동행위의 부당성을 판단하고 있기 때문이다.

공정위의 담합 심사기준은 크게 두 가지 절차로 구분된다. 첫째, 공동행위 성립 여부를 심사한다. 둘째, 당해 공동행위의 위법성을 심사한다. 이를 보다 자세히 이해하기 위해 공정위 심사기준 제2장 공동행위의 성립과 제5장 공동행위의 위법성 판단을 중점적으로 살펴보기로 한다.[98]

1. 공동행위의 성립

공동행위는 2 이상의 사업자가 합의를 하면 성립된다. 합의의 존재는 반드시 입증 또는 추정되어야 한다.

---

97) 2007년 제14차 공정거래법 개정(법률 제8631호, 2007.8.3. 일부개정, 2007.11.4. 시행)을 통해 동법 제19조 제6항을 신설하고, 공정위가 부당한 공동행위에 관한 심사의 기준을 정하여 고시할 수 있도록 규정하였다.

98) 제3장과 제4장은 각각 부당한 공동행위의 수와 기간과 부당한 공동행위의 세부 유형에 대하여 규정하고 있다.

가. 2 이상의 사업자

공동행위가 성립하려면 2 이상의 사업자가 주체가 되어야 한다. 다만, 사실상 하나의 사업자의 행위에 대하여는 공정거래법 제19조 제1항을 적용하지 않고, 동법 제3조의2를 적용하여 시장지배적 지위의 남용을 금지할 수 있다.[99]

일정한 거래분야나 특정한 입찰에 참여하는 모든 사업자들 중에서 일부의 사업자들만 참여하는 경우에도 성립된다. 사업자는 공급자가 아닌 수요자인 경우에도 동일하게 적용된다.

나. 합의의 존재

합의는 계약, 협정, 협약, 결의, 양해각서, 동의서 등과 같은 명시적 합의 뿐만 아니라 사업자간의 암묵적 양해와 같은 묵시적 합의까지 포함한다. 진의 아닌 의사표시라고 해도 그리고 합의를 이행하지 않았다고 해서 합의의 존재에 방해가 되는 것은 아니다.

---

99) 공정거래법 제3조의2(시장지배적지위의 남용금지)
① 시장지배적사업자는 다음 각호의 1에 해당하는 행위(이하 "남용행위"라 한다)를 하여서는 아니된다.
1. 상품의 가격이나 용역의 대가(이하 "가격"이라 한다)를 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위
2. 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위
3. 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위
4. 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위
5. 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위
② 남용행위의 유형 또는 기준은 대통령령으로 정할 수 있다.

2 이상의 사업자가 공정거래법 제19조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우에, 이들 사업자 간의 합의에 관한 직접적 증거가 없을 수 있다. 이 경우 명시적으로 드러나거나 증거를 남기지 않고 암묵리에 이루어지는 암묵적 양해와 같은 묵시적 합의를 적발하기 위해 동법 제19조 제5항에 근거하여 합의를 추정할 수 있다.

합의의 존재를 추정하기 위해서는 해당 거래분야 또는 상품·용역의 특성, 당해 행위의 경제적 이유 및 파급효과, 사업자 간 접촉의 횟수, 양태 등 관련 정황에 비추어 그 행위를 그 사업자들이 공동으로 한 것으로 볼 수 있는 상당한 개연성이 있어야 한다.

아래에 제시하는 사항들은 추정을 보강하기 위한 정황증거가 될 수 있다.

① 직·간접적인 의사연락이나 정보교환 등의 증거가 있는 경우: 해당 사업자간 가격인상, 산출량 감축 등 비망록 기입내용이 일치하는 경우, 모임을 갖거나 연락 등을 하고 그 이후 행동이 통일된 경우, 특정기업의 가격, 산출량 등 결정을 위한 내부 업무보고 자료에 다른 경쟁기업의 가격, 산출량 등에 대한 향후 계획 등 일반적으로 입수할 수 없는 비공개 자료가 포함된 경우, 특정기업이 가격인상 또는 산출량 감축 의도를 밝히고 다른 경쟁기업들의 반응을 주시한 후 그 반응에 따라 가격인상 또는 산출량 감축을 단행한 경우에 합의로 추정할 수 있다.

② 공동으로 수행되어야만 당해 사업자들의 이익에 기여할 수 있고 개별적으로 수행되었다면 당해 사업자 각각의 이익에 반하리라고 인정되는 경우: 원가상승 요인도 없고 공급과잉 또는 수요가 감소되고 있음에도 불구하고 가격을 동일하게 인상하는 경우, 재고가 누적되어 있음에도 불구하고 가격이 동시에 인상된 경우에 합의로 추정될 수 있다.

③ 당해 사업자들의 행위의 일치를 시장상황의 결과로 설명할 수 없는 경우: 수요공급조건의 변동, 원재료 공급원의 차이, 공급자와 수요자

의 지리적 위치 등의 차이에도 불구하고 가격이 동일하고 경직되어 있는 경우, 원재료 구입가격, 제조과정, 임금인상률, 어음할인금리 등이 달라 제조원가가 각각 다른데도 가격변동 폭이 동일한 경우, 시장상황에 비추어 보아 공동행위가 없이는 단기간에 높은 가격이 형성될 수 없는 경우에 합의로 추정될 수 있다.

④ 당해 산업구조상 합의가 없이는 행위의 일치가 어려운 경우: 제품차별화가 상당히 이루어진 경우에도 개별 사업자들의 가격이 일치하는 경우, 거래의 빈도가 낮은 시장, 수요자가 전문지식을 갖춘 시장 등 공급자의 행위 일치가 어려운 여건에서 행위의 일치가 이루어진 경우에 합의로 추정될 수 있다.

공정거래법 제19조 제5항에 의하여 합의가 추정되는 경우, 사업자는 그 행위가 합의에 기한 것이 아님을 입증함으로써 추정을 복멸할 수 있다.

합의대상은 공정거래법 제19조 제1항의 각 호의 규정된 공동행위로 제한된다. 다만, 동법 제19조 제1항 각 호의 행위는 공동행위 유형을 예시적으로 규정한 것이므로 열거되지 않은 사항도 법에 위반될 수 있다.

2. 공동행위의 위법성

공동행위의 위법성은 공동행위의 성격과 시장분석, 경쟁제한 효과분석, 효율성증대 효과분석, 경쟁제한 효과와 효율성증대 효과의 비교형량 등 4단계에 걸쳐 심사한다.

제1단계는 공동행위의 성격과 시장분석을 한다. 공동행위의 성격상 경쟁제한 효과만 발생하는지 효율성증대 효과도 발생하는지 분석하여, 경쟁제한 효과만 발생하는 것이 명백한 경우에는 특별한 사정이 없는

한 구체적인 경쟁제한성에 대한 심사 없이 당해 공동행위가 위법하다고 판단하여 심사를 종료할 수 있다.

공동행위 성격상 경쟁제한 효과와 효율성증대 효과를 함께 발생시키는 경우에는 제2단계로 경쟁제한 효과를, 제3단계로 효율성증대 효과를, 제4단계로 양 효과를 비교하고 그 형량을 분석한다.

가. 제1단계: 공동행위의 성격 및 시장 분석

공동행위는 성격상 두 가지로 분류된다. 첫 번째는 경쟁제한 효과만 발생시키는 것이 명백한 경우이다. 두 번째는 경쟁제한 효과와 더불어 효율성증대 효과도 발생시키는 경우이다. 전자에 해당되면 공정위는 관련시장에 대한 구체적인 분석 없이 시장상황에 대한 개략적인 분석만으로도 당해 공동행위의 위법성을 판단할 수 있다.

공동행위의 성격상 효율성증대 효과와 경쟁제한 효과가 동시에 생길 수 있는 경우에는 양 효과의 비교형량을 위해 추가적인 심사를 진행한다.

1) 경쟁제한 효과만 발생시키는 것이 명백한 공동행위

공동행위와 관련된 시장의 생산구조, 시장구조, 경쟁상태 등을 구체적으로 분석하는 이유는 당해 공동행위에 의해 사업자의 시장지배력이 형성되었는지 여부를 심사하기 위한 것이다. 기업의 시장지배력이 높을수록 기업의 이윤은 증가하고 소비자혜택은 감소하기 때문이다.

공정위는 경쟁제한 효과만 가지는 공동행위 그 자체가 관련시장에서 해당 사업자들의 공동의 시장지배력을 의미할 수 있다고 본다. 왜냐하면 공동행위 참여 사업자보다 더 낮은 가격으로 소비자들이 원하는 수량을 충분히 공급할 수 있는 미참여 사업자가 존재한다면 당해 공동행위는

유지되기 어렵다고 보기 때문이다. 따라서 공정위는 경쟁제한 효과만 생기는 공동행위 그 자체가 부당하다고 본다.

공동행위의 성격상 경쟁제한 효과만 발생시키는 것이 명백한 경우는 다음과 같다. 첫째, 경쟁관계에 있는 사업자 간에 가격을 결정 혹은 변경하는 행위이다. 둘째, 경쟁관계에 있는 사업자 간에 산출량을 결정 혹은 조정하는 행위이다 셋째, 경쟁관계에 있는 사업자 간에 거래지역 또는 거래상대방을 제한·할당하는 행위이다. 넷째, 경쟁관계에 있는 사업자 간에 입찰가격 또는 낙찰예정자를 사전에 결정하는 행위이다(공동행위 심사기준 Ⅴ.1.가.(1)).

공정위는 이러한 성격의 공동행위가 경쟁제한 이외의 다른 목적이 없으며 직접적으로 관련시장에서 가격을 올리거나 산출량을 감소시키는 것으로 본다. 가격 및 산출량의 결정 또는 조정은 직접적으로 소비자로 하여금 높은 가격을 지불하게 하며, 시장 및 고객의 제한·할당도 소비자의 선택가능성을 제한하고 사업자간 경쟁을 감소시킨다는 것이다. 또한, 입찰가격 등을 사전에 결정하는 행위는 입찰참여 사업자들의 경쟁을 직접적으로 제한하여 낙찰가격을 상승시키고 비생산적이고 비효율적인 입찰자에게 낙찰이 된다는 것이다.

2) 효율성증대 효과를 동반하는 공동행위

공정위는 효율성증대 효과와 경쟁제한 효과가 동시에 생기는 유형의 공동행위로는 공동마케팅, 공동생산, 공동구매, 공동연구·개발, 공동표준개발 등을 예로 들고 있다(공동행위 심사기준 Ⅴ.1.나.).

이런 종류의 공동행위는 자산·지식·경험의 결합 또는 위험의 배분, 중복비용의 감소 등을 통해 효율성을 증대시키고 때로는 사업자가 개별적으로 수행하지 못하는 사업을 수행하도록 한다. 하지만 참여사업자들의 시장지배력을 유지·창출·증가시켜서 가격 상승, 품질·산출량·혁

신노력의 감소를 초래하는 등 경쟁제한 효과를 발생시킬 수도 있다.

당해 공동행위의 성격 분석만으로 경쟁제한 효과가 발생하지 않는 것이 명백한 경우에는 제1단계에서 심사를 종료할 수 있다. 그러나 공동행위의 성격에 대한 분석만으로 경쟁제한 효과가 분명하지 않은 경우에는 추가적인 심사를 진행한다. 추가적인 심사는 <부록 그림 Ⅲ-1>에서 보는 바와 같이 제2단계 경쟁제한 효과 분석, 제3단계 효율성증대 효과 분석, 제4단계 비교형량 분석으로 진행된다.

나. 제2단계: 경쟁제한 효과 분석

공동행위가 효율성증대 효과를 갖는 경우 우선 경쟁제한 효과를 판단하기 위해 참여 사업자의 시장지배력 정도와 경쟁제한 정도를 분석한다. 왜냐하면 참여 사업자의 공동행위가 경쟁제한 수준이 높더라도 일정 수준 이상의 시장지배력을 형성하지 못하거나 공동행위가 일정 수준 이상의 시장지배력을 형성하는데 유효했지만 관련시장 내 경쟁이 계속되고 있다면 경쟁제한 효과는 낮은 것으로 볼 수 있기 때문이다. 양자를 동시에 만족하는 경우에 그 공동행위는 경쟁제한성이 인정된다.

당해 공동행위가 경쟁제한 효과를 발생시키지 않는 것으로 판단되는 경우에는 심사를 종료할 수 있다. 이 경우 당해 공동행위는 효율성증대 효과를 분석하지 않더라도 효율성증대 효과만 인정되는 것이다.

1) 시장지배력 심사

공동행위 참여 사업자의 시장지배력 존재를 확인하기 위해서는 시장점유율 산정이 필요하다. 이를 위해 공정위의「기업결합 심사기준(2011. 12.28 공정거래위원회 고시 제2011-12호)」에 규정된 'Ⅴ. 일정한 거래분

야의 판단기준'을 참고하여 관련시장을 획정한다.[100]

관련시장이 획정되면 각 참여기업의 시장점유율을 산정한다. '시장점유율'이라 함은 일정한 거래분야에 공급된 상품이나 서비스의 총금액 중

100) 기업결합 심사기준 Ⅴ. 일정한 거래분야의 판단기준: 일정한 거래분야는 경쟁관계가 성립될 수 있는 거래분야를 말하며, 거래대상, 거래지역 등에 따라 구분될 수 있다.

1. 거래대상(상품시장)

가. 일정한 거래분야는 거래되는 특정 상품의 가격이 상당기간 어느 정도 의미있는 수준으로 인상될 경우 동 상품의 구매자 상당수가 이에 대응하여 구매를 전환할 수 있는 상품의 집합을 말한다.

나. 특정 상품이 동일한 거래분야에 속하는지 여부는 다음 사항을 고려하여 판단한다.

(1) 상품의 기능 및 효용의 유사성
(2) 상품의 가격의 유사성
(3) 구매자들의 대체가능성에 대한 인식 및 그와 관련한 구매행태
(4) 판매자들의 대체가능성에 대한 인식 및 그와 관련한 경영의사결정 행태
(5) 통계법 제17조(통계자료의 분류)제1항의 규정에 의하여 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류
(6) 거래단계(제조, 도매, 소매 등)
(7) 거래상대방

2. 거래지역(지역시장)

가. 일정한 거래분야는 다른 모든 지역에서의 당해 상품의 가격은 일정하나 특정지역에서만 상당기간 어느 정도 의미있는 가격인상이 이루어질 경우 당해 지역의 구매자 상당수가 이에 대응하여 구매를 전환할 수 있는 지역전체를 말한다.

나. 특정지역이 동일한 거래분야에 속하는지 여부는 다음사항을 고려하여 판단한다.

(1) 상품의 특성(상품의 부패성, 변질성, 파손성등) 및 판매자의 사업능력(생산능력, 판매망의 범위 등)
(2) 구매자의 구매지역 전환가능성에 대한 인식 및 그와 관련한 구매자들의 구매지역 전환행태
(3) 판매자의 구매지역 전환가능성에 대한 인식 및 그와 관련한 경영의사결정 행태
(4) 시간적, 경제적, 법제적 측면에서의 구매지역 전환의 용이성

에서 당해 사업자가 공급한 상품이나 서비스의 금액이 점하는 비율을 말하며, 공동행위 수행 당시의 직전사업년도 1년간의 판매액을 기준으로 산정된다.

$$S_i = \frac{\text{직전사업년도 기업 } i \text{의 국내 판매액}}{\text{직전사업년도 국내 총판매액}}$$

국내 판매액에는 수입판매액도 포함하며, 금액기준으로 산정하기 곤란하거나 부적절한 경우에는 물량기준 또는 생산능력기준으로 산정할 수 있다.

만약 참여 사업자의 시장점유율의 합이 20% 이하인 경우에는 당해 공동행위가 시장지배력 형성에 유효하지 않아 경쟁제한성이 충분하지 않다고 보고 심사를 종료할 수 있다.

이와는 달리 참여 사업자의 시장점유율의 합의 20%를 초과하는 경우에는 시장점유율, 해외경쟁 도입수준, 신규진입 가능성 등의 요소를 분석하여 종합적으로 분석한다. 다만, 일부 요소만으로도 참여 사업자의 시장지배력 보유수준을 충분히 판단할 수 있는 경우에는 다른 요소에 대한 분석을 생략할 수 있다.

2) 경쟁제한성 심사

공동행위에 대한 경쟁제한성 심사는 참여 사업자들이 공동행위를 통해 시장지배력을 유지·창출·증가시킬 가능성이 높은지 여부를 판단한다. 따라서 경쟁기회·경쟁수단·경쟁방법을 제한하거나 경쟁과 관련된 민감한 정보가 교환될 경우에는 경쟁제한 효과를 야기할 가능성이 높은 것으로 판단한다.

효율성증대 효과가 있는 공동행위의 경쟁제한성을 심사하기 위해 다섯 가지 요소를 고려한다. 첫째, 합의이행에 대한 모니터링 및 제재수단

여부이다. 둘째, 공동행위 존속기간이다. 셋째, 자산에 대해 공동으로 사용・통제하는 수준이다. 넷째, 재무적 이해관계의 수준이다. 다섯째, 참여사업자 간의 경쟁 허용수준이다.

다. 제3단계: 효율성증대 효과 분석

제2단계에서 공동행위가 경쟁제한성 효과를 발생시키는 것으로 판단되는 경우에 효율성증대 효과를 분석하게 된다.

효율성증대 효과는 검증하거나 수량화하기가 어렵기 때문에 이를 주장하는 사업자가 충분한 자료를 제출할 의무가 있다. 그렇지 않은 경우 효율성증대 효과는 인정되지 않으며 경쟁제한행위로 보아 위법성 심사가 종료된다.

공동행위의 효율성증대 효과가 인정되더라도 경쟁을 촉진하는 효율성은 확실하게 실현될 수 있어야 한다. 이를 판단하기 위해 효율성이 어떠한 방법으로 실현되는지, 효율성이 가까운 시일 내에 발생할 것이 명백한지, 효율성의 크기는 어떠한지, 효율성증대가 소비자 편익의 증가로 연결될 수 있는지에 대하여 구체적으로 심사한다.

공동행위가 효율성증대 효과가 있다고 인정받기 위해서는 당해 공동행위에 의해 결과적으로 소비자 편익의 증가가 발생해야 한다. 단순히 산출량 감축, 시장 분할 또는 단순한 시장지배력의 행사에 의해 발생하는 비용절감 등은 효율성증대 효과로 주장할 수 없다. 또한, 제품・서비스의 품질 저하 등 소비자의 이익 감소를 통해 달성되는 비용절감도 효율성증대 효과로 주장될 수 없다.

공정위는 규모의 경제, 범위의 경제, 위험 배분, 지식・경험의 공동활용에 의한 혁신 속도 증가, 중복 비용의 감소 등과 같은 효율성증대는

사업자간 경쟁을 촉진시켜 상품의 가격 하락, 품질·유통속도의 제고 등 소비자 편익의 증가로 연결될 수 있다고 본다.

또한, 당해 공동행위 외의 방법으로는 효율성증대 효과를 달성하기 어렵다고 판단되는 경우에만 그 효과가 인정된다.

라. 제4단계: 경쟁제한 효과와 효율성증대 효과의 비교형량

공동행위가 효율성증대 효과와 경쟁제한 효과를 동시에 발생시키는 경우 양 효과의 비교 형량을 통해 당해 공동행위의 위법성을 심사한다. 당해 공동행위가 허용되기 위해서는 관련시장에서 경쟁제한에 따른 폐해보다 이를 상쇄할 수 있는 효율성증대 효과가 더 커야 한다.

부록 Ⅲ: 공정위 담합 심결례 - 금융부문(2000~현재)

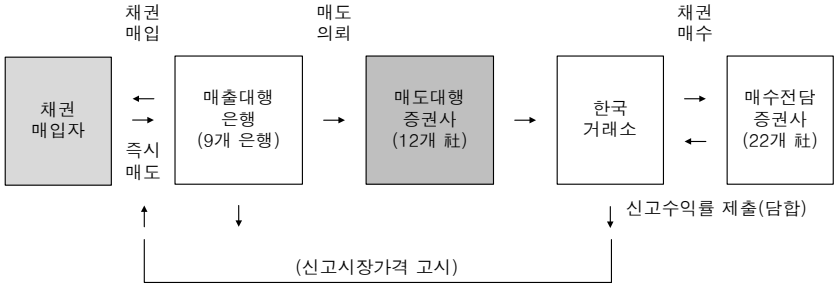
1. 증권

가. 증권사의 국민주택채권 등 수익률 담합 (공정위 제2012-276호 2012.12.26. 의결 2012카총1318)

1) 담합의 내용

소액채권은 한국거래소에서 개설·운용하고 있는 소액채권시장을 통해 거래된다. 채권 의무매입자는 채권을 매입한 후 우리은행 등 9개 시중은행(매출대행기관)을 통해 대부분 매입한 즉시 매도한다. 은행에 즉시 매도된 소액채권은 매도대행 증권사, 한국거래소를 거쳐 매수전담 증권사가 신고시장수익률 가격으로 매수하고, 증권사들은 이를 시장가격으로 최종 수요자에게 매도하여 그 차액을 취하는 구조이다.

<부록 그림 Ⅲ-1> 소액채권의 거래 흐름도



채권 의무매입자가 은행에 즉시 매도할 때 적용되는 채권수익률은 매수전담증권사가 전일 한국거래소에 제출한 신고수익률 중 상위 20%에 해당하는 수익률과 하위 10%에 해당하는 수익률을 제외하고 나머지 70%의 신고수익률을 산술평균하여 결정된다. 매도대행 증권사는 매출대행기관(은행)과 매도주문 대행계약을 체결한 증권사로서 매출 대행기관에서 매출된 채권을 인수받아 신고시장수익률 가격으로 매수전담증권사에 매도하는 역할을 하며, 매수전담증권사 자격을 겸하고 있으며, 증권사는 자신이 매수할 소액채권의 가격을 스스로 정할 수 있기 때문에 담합의 유혹이 상존하게 된다.

정부(국토해양부)는 2004년 소액채권 매매에 따른 국민부담 경감을 위해 채권의 실물발행제를 등록발행제로 전환하면서 당시 5개 매도대행 증권사에게 국고채와 제1종 국민주택채권 간 수익률 차이(스프레드[101])를 종전 40bp에서 10bp 내외로 축소할 것을 권고하자 증권사들은 이를 계기로 담합을 시작하였다.

20개 증권사는 소액채권시장에서의 안정적 수익확보[102]와 매수전담사 지정평가에서의 탈락방지를 위해 한국거래소에 제출할 수익률을 인터넷 메신저 등을 통해 사전에 합의하여 동일하게 제출하거나 일정 범위 내에서 제출하였다. 이를 위해 매도대행증권사간 또는 매수전담증권사간에 매 영업일 오후 3시 30분 전후에 인터넷 메신저 대화방에서 제출수익률을 합의하였다.

담합 초기에는 제1종 국민주택채권에 대해서만 수익률을 합의하였는데, 담합을 시작한 시점은 2004년 3월 31일부터이나 각 증권사별로 다소 차이가 있으며 2010년 12월 10일까지 지속한 것으로 나타났다.

---

101) 스프레드(spread)는 채권시장에서 지표금리와 실제 시장금리와의 차이, 매수호가와 매도호가의 차이, 또는 초과수익을 의미한다(1bp는 0.01%).

102) 당일 결정한 신고시장수익률은 다음날 채권 거래 시 적용되므로 하루 동안의 금리변동 위험을 감안하여 소액채권 가격을 당일 시장수익률 보다 통상 20~40bp 높은 수준으로 형성되기를 선호한다.

<부록 표 III-1> 제1종 국민주택채권의 담합기간과 관련 증권사

채권의 종류	담합기간	관련 증권사
제1종 국민주택 채권	2004.3.31~2010.12.10	대우, 대신, 우리, 동양, 삼성
	2005.11.1~2010.12.10	교보, 메리츠, 부국, SK, 아이엠, 신한, 유화, 하나, 한국, 한화, 현대
	2006.1.2~2010.12.10	미래에셋
	2007.1.2~2010.12.10	유진증권, NH
	2009.1.2~2010.12.10	신영

자료:공정거래위원회

2006년 2월 1일부터는 서울도시철도채권, 지방도시철도채권, 지역개발채권도(이하 '3개 지방채권') 매수전담증권사간에 수익률을 합의하여 한국거래소에 제출하였다. 담합이 진행되면서 합의된 수익률과 다른 수익률을 제출하는 증권사의 담합 이탈을 방지하기 위해 한국거래소에 제출하는 수익률의 컴퓨터 입력화면을 출력하여 팩스로 확인하기도 하였다. 또한, 이들 증권사는 일반투자자의 시장참여로 자신들에게 배분되는 채권물량이 줄어드는 것을 막기 위해 신고수익률을 낮게 결정하는 방법과 채권 매수가격을 높이는 방법으로 일반투자자의 시장 진입을 방해하기도 하였다. 3개 지방채권과 제2종 국민주택채권의 담합을 시작한 시점은 2006년 2월 1일부터이나 각 증권사별로 다소 차이가 있으며, 2010년 12월 10일까지 지속한 것으로 나타났다.

<부록 표 III-2> 3개 지방채권과 제2종 국민주택채권의 담합기간과 관련 증권사

채권의 종류	담합기간	관련 증권사
3개 지방채권	2006.2.1~2010.12.10	교보, 메리츠, 부국, SK, 아이엠, 신한, 유화, 하나, 한국, 한화, 현대
	2007.1.2~2010.12.10	유진, NH
	2008.1.11~2010.12.10	대우, 대신, 동양, 삼성, 우리
	2009.1.2~2010.12.10	신영
제2종 국민주택 채권	2007.12.27~2010.12.10	대신, 대우, 동영, 미래에셋, 삼성, 우리, 한국, 한화, 현대
	2009.3.2~2010.12.10	NH, 신한, 하나

자료:공정거래위원회

2) 조치 내용

공정위는 국민들로부터 채권을 매입할 때 적용하는 채권 가격을 담합하여 결정한 20개 매수전담증권사에 대하여, 공정거래법 제19조 제1항 제1호(가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위)에 위반한 것을 이유로, ① 시정명령(법위반행위 금지명령, 정보교환행위 금지명령) 및 ② 법위반 사실 공표명령, ③ 과징금 총 192억 3천 3백만원을 부과하고, ④ 6개 증권사[103]는 검찰에 고발하였다.

밀약 사실을 자진 신고한 2개 증권사(하나대투증권, NH농협증권)는 각각 과징금을 100%, 50% 감면받았다. 초기부터 밀약에 가담하고 채권 거래규모가 큰 증권사들이 고발 대상이 되였으며, 공정위 조사에 적극 협조한 1개 증권사(NH농협증권)는 고발하지 않았다.

103) 대우증권, 동양종합금융증권, 삼성증권, 우리투자증권, 한국투자증권, 현대증권

3) 사후적 대응 등

21억 1,200여 만원의 최대 과징금을 부과받은 삼성증권은 가장 먼저 소송을 제기했으며, 2013년 현재 나머지 14개사도 소송을 제기한 상태다.[104)]

2. 보험회사

가. 9개 생명보험사의 변액보험상품 수수료율 등에 대한 담합 (공정위 제2013-069호 2013.4.4. 의결 2012카총2751)

1) 담합의 내용

변액보험은 보험금이 자산 운용 성과에 따라 변동하는 보험상품(보험업법 제108조 제1항 제3호)으로, 고객이 납입한 보험료를 모아 변액 보험 펀드를 구성한 후 주식, 채권 등 유가증권 또는 부동산 등 실물자산에 투자해 발생한 이익을 보험 계약자에게 배분하여 주는 실적 배당형 보험 상품이다.[105)]

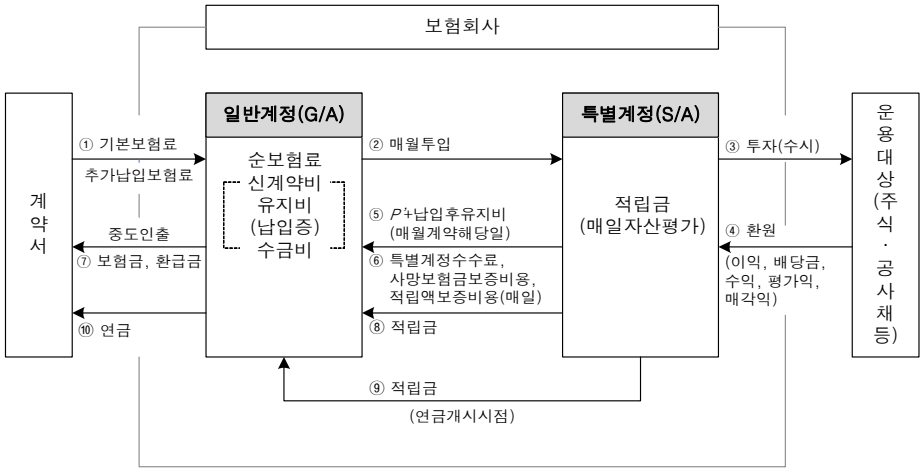
실적 배당형 상품인 변액보험은 일반보험과 달리 자산운용 목적의 특별 계정을 별도로 설치·운용하게 되며, 이와 같은 특별 계정을 별도로 설치·운용하는 대가로 '특별계정운용 수수료'를 부과하게 된다.

---

104) 머니투데이, 국민주택채권 담합사건…증권사 vs 공정위 소송전 스타트, 2013.8.23. 참조

105) 변액보험상품은 크게 변액종신보험, 변액연금보험, 변액유니버셜보험 보장형, 변액유니버셜보험 적립형 등 4개의 상품군으로 구분된다.

<부록 그림 III-2> 변액 보험 자산 운용 구조



②: 특별 계정 투입 보험료(순보험료+납입후 유지비)를 매월 특별 계정으로 투입하여 자산운용됨

⑤: 위험 보험료(Pr)와 납입후 유지비를 매월 계약 해당일에 특별 계정에서 일반 계정으로 이체됨

⑧: ⑦의 중도인출, 환급, 약관대출 등에 따라 해당 적립금을 특별 계정에서 일반 계정으로 이체됨

자료:공정거래위원회

또한, 모든 변액보험상품은, 특별 계정의 자산운용 실적이 아무리 악화되더라도 보험고유의 기능인 사망보장과 안정적인 연금을 제공하기 위해 최소한의 사망 보험금과 연금 적립액을 보증하는 별개의 옵션을 부가한다. 이처럼 보험회사들이 변액보험에 대해 사망 보험금 및 연금 적립액을 보증하는 최저 보증 옵션을 제공하고, 반대급부로 부과하는 수수료를 각각 최저 사망 보험금보증 수수료(이하 'GMDB수수료'), 최저 연금적립액보증 수수료(이하 'GMAB수수료')라 한다.

이와 같은 변액보험 상품의 최저보증 수수료, 특별계정운용 수수료 등은 소비자들이 변액 보험 상품 선택시 중요한 기준으로 고려하는 가격이므로 보험사 간의 자유로운 경쟁을 통해 책정되어야 한다.

그럼에도 불구하고, 4개 생명보험사들[106]은 금감원이 GMDB수수료율을 특별계정 적립금 대비 연 0.1%내에서 각 회사가 자율적으로 책정하도록 행정지도하자, 이를 기화로 2001년 5월 업계 작업반 모임을 통해 변액종신보험 GMDB수수료율을 0.1% 수준으로 책정하기로 합의·실행하였으며, 이후 변액유니버셜종신보험의 GMDB수수료율도 변액 종신 보험과 동일하게 0.1%로 책정해 상품을 출시하였다(변액 종신 보험 및 변액 유니버셜 종신 보험 GMDB수수료율 수준 담합).

이어 2002년에는 9개 생명보험사들[107]이 업계 작업반 등을 통해 변액연금보험 최저보증 수수료율을 동일하게 책정하기로 합의하고 이를 실행하였다. 이들 9개사는 '업계 작업반(2002년 1~6월) → 실무과장 회의(2002년 6월) → 상품담당 부서장 회의(2002년 8월) 등' 순차적·계층적으로 연결된 업계 내 모임을 통해 합의한 것으로 밝혀졌다(변액연금보험 GMDB수수료율 및 GMAB수수료율 수준 담합).

그리고 2004년에는 4개 생명보험사들[108]이 '변액보험 가이드라인 제정 작업반(2004.12.~2005.1.)'에서 국내펀드에 투자되는 변액보험상품에 부과되는 특별계정운용 수수료율을 특별계정 적립금 대비 연 1%이내에서만 부과하기로 합의하였다. 시장점유율 합계 54%의 시장 지배력을 가진 4개사가 특별계정운용 수수료율 상한 설정을 합의함에 따라 사실상 자산 운용사에게 지급되는 일임 보수의 상한이 제한되자, 지급받는 몫의 제한이 부과된 자산운용사들은 주식형, 채권형 펀드 등에 비해 비용이 많이 소요되는 대체투자펀드 상품을 개발해 보험사에 제시할 유인이 사라지게 되었다. 결국 이 사건 합의로 인해 국내에 투자되는 변액보험펀드 중 부동산, SOC, 원자재 등 실물 자산에 투자하는 대체 투자 펀드가

106) 삼성생명, 대한생명, 교보생명, 푸르덴셜생명

107) 삼성생명, 대한생명, 교보생명, 신한생명, 메트라이프, ING, AIA, 푸르덴셜생명, 알리안츠생명

108) 삼성생명, 대한생명, 교보생명, 알리안츠생명

단 1개도 없는 결과가 발생하게 되었다.[109](변액 보험 특별 계정 운용 수수료율 상한 담합)

2) 조치 내용

공정위는 2013년 3월 20일에 보험회사들이 변액보험상품에 부과되는 GMDB수수료율 및 GMAB수수료율 수준과 특별계정운용수수료율 상한 수준을 담합을 통해 자의적으로 설정함으로써, 결국 변액 보험 시장에서 다양한 변액 보험 펀드 상품의 출현을 저해하였고, 소비자 선택권도 제한했다고 보아, 이는 공정거래법 제19조 제1항 제1호(가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위)의 부당한 공동행위에 해당한다고 판단하였다.

이에 따라 9개 생명보험사들에게 ① 시정명령(재발금지명령 및 상호 정보교환금지명령)과 ② 과징금 총 201억 4,200만원을 부과하고, 삼성, 대한, 교보, 신한, 메트라이프 등 총 5개사는 검찰 고발하였다.

3) 사후적 대응 등

공정위의 고발에 대해 검찰은 공정위가 변액보험 수수료율 담합행위로 고발한 생명보험사들이 수수료율을 조정한 행위는 금융당국의 행정지도에 따른 것으로서 담합이라 볼 수 없다고 판단했다. 뿐만 아니라, 보험사들은 공정위의 과징금 부과조치에 대해서도 2013년 현재 소송을 제기한 상태이다.[110]

---

109) 이러한 수수료율 상한이 없었던 해외에 투자되는 변액 보험 펀드와 국내에 투자되는 일반 자산 운용사 펀드의 경우 부동산 펀드, 원자재 펀드(커머디티펀드), 파생 상품펀드 등 다양한 종류의 대체 투자 펀드가 출시되어 운용되고 있는 것으로 조사되었다.

110) 해럴드경제, 공정위는 담합 - 검찰은 무혐의…'변액보험 담합사태' 새국면, 2013.5.20. 참조

나. 16개 생명보험사 예정이율 및 공시이율 담합 (공정위 제2011-284호 2011.12.15. 의결 2011카총1751)

1) 담합의 내용

개인보험상품은 이율 부리체계에 따라 확정금리형상품, 변동금리형상품, 실적배당형상품으로 구분된다. 확정금리형 보험상품은 최초 계약시 확정된 예정이율을 보험계약 종료시까지 적립이율로 적용하는 보험상품으로서, 공정위 조사에 따르면 예정이율이 확정금리형 보험상품의 가격에 미치는 영향은 약 85%에 이르며, 이율 1%p 차이는 보험료 8~36% 차이를 나타낸다. 변동금리형 상품의 경우 매월(또는 분기, 년) 적용되는 공시이율에 따라 보험금이 변동되므로, 동일한 보험료를 납입하더라도 공시이율에 따라 보험가입자가 지급받는 보험금이 달라지게 된다.

보험회사들은 2000년 4월 보험가격 자유화에도 불구하고, 담합을 통하여 경쟁상태에서의 이율보다 낮은 수준으로 이율을 결정함으로써 고객이탈을 방지하고 안정적인 손익을 확보하고자 하였다.

담합의 방식은, 초기에는 6개 회사[111]가 먼저 이율에 대한 합의를 진행하고, 이를 간사사를 통해 다른 보험회사들에게 전파하는 형태로 이루어졌다. 그리고 이러한 구조가 정착된 이후에는, 이율을 최종 확정하기 전에 각 사의 이율 결정 내역을 상호 전달·교환하는 방식으로 담합을 진행하게 되었다.

생명보험업계에의 경우, 공식적 회의(상품담당부서장회의 등), 자발적 협의체(상품부서장협의회, 실무과장협의회 등) 외에도 그룹별 비공식 협의체(6개사 상품부서장 모임, 외국사 마케팅담당자 모임 등) 등의 다양한 협의채널이 존재하고 있었기 때문에, 보험이율에 대한 합의가 쉽게

111) 삼성생명, 대한생명, 교보생명, 흥국생명, 제일생명(현 알리안츠생명), 동아생명(현 KDB생명)

형성, 전파될 수 있었다. 예정이율의 경우는 매년 내부 검토 프로세스가 진행되는 12월~2월경에 업계회의나 직접적 의사연락을 통해 그 조정시기 및 인하폭 등을 합의하고 이를 실행하였으며, 매월 말 반복적으로 결정되는 공시이율의 경우에는 보다 간편하고 효율적인 전화연락의 방법으로 각 사의 이율 결정 내역을 확인하고 이를 반영하여 공시이율 변경의 폭을 조정한 것으로 파악되었다.

보험회사들은 퇴직보험을 공동상품으로 개발하고 공동으로 금감원에 신고하여 그 특성상 가격이 유사할 수밖에 없다고 항변하였으나 실질적인 내용이 담합이라고 여겨져 받아들여지지 않았다.

2) 조치 내용

공정위는 생명보험시장에서 장기간에 걸쳐 관행적으로 이루어져 온 개인보험상품의 예정이율과 공시이율 담합행위를 적발하여, 공정거래법 제19조 제1항의 가격담합 참여자인 16개 보험사[112]에 대해 시정명령(담합금지명령, 정보교환금지명령)과 함께 총 3,653억원의 과징금을 부과하기로 결정하였다.

다만, 4개 회사(동부생명, 녹십자, 우리아비바 및 푸르덴셜)의 경우, 이 사건 공동행위에 대한 가담 정도 및 시장점유율에 비추어 경쟁제한 효과 및 파급효과가 미미한 것으로 판단하여 과징금을 부과하지 않고 시정명령만 부과하였다.[113]

---

112) 삼성생명, 교보생명, 대한생명, 미래에셋생명, 신한생명, 동양생명, KDB생명, 흥국생명, ING, AIA, 메트라이프, 알리안츠생명

113) '14개 생명보험사 및 10개 손해보험사의 부당한 공동행위에 대한 건'(공정거래위원회 2008.10.27. 전원회의 의결 제2008-286호), '13개 생명보험사의 부당한 공동행위에 대한 건'(공정거래위원회 2008.10.27. 전원회의 의결 제2008-282호) 및 '3개 생명보험사와 5개 손해보험사 및 농업협동조합중앙회의 부당한 공동행위에 대한 건'(공정거래위원회 2008.10.27. 전원회의 의결

3) 사후적 대응 등

한화생명, 흥국생명, 미래에셋생명, ING생명, KDB생명 등 5개 회사가 공정위의 과징금 부과처분에 대해 소송을 제기하였으며, 서울고법 판결에서는 상품 가격에 관한 단순한 정보 교환은 동조적 행위로서, 동조적 행위 자체만으로는 합의로 볼 수 없다고 하여 공동행위의 성립을 부정하였다.[114] 이에 공정위는 2013년 10월 현재 대법원에 상고를 제기한 상태이다.

다. 14개 생명보험사와 10개 손해보험사의 단체상해보험 가격담합(공정위 제2008-286호 2008.10.27. 의결 2008서카1385)

1) 담합의 내용

단체상해보험은 기업이 자기 직원들의 복리후생을 위해 보험사와 계약체결을 하고 직원들이 피보험자가 되는 보험이다.[115] 단체상해보험 시장은 1998년경 삼성화재, LIG손해 등 상위 손해보험사(이하 '손보사')가 참여하기 시작하였으며, 단체보험시장이 점차 확대되자 2000년 초 삼성생명, 교보생명 등 생명보험사(이하 '생보사')도 참여하게 되어 관련 시장은 점차 경쟁상태로 변하게 되었다. 보험사간에 시장점유율 확보를 위해 예정위험률 인하, 보험료 사전할인, 우량단체 보험료 환급 등으로 경

제2008-281호)에서도 위반행위 가담 정도 및 시장점유율이 미미한 피심인들에 대해서 과징금을 부과하지 않은 바 있다.

114) 서울고법 2013.7.17. 선고 2012누2186 판결

115) 단체상해보험은 업계에서 통용되는 보험용어는 아니며, 조사과정에서 대상 문서에 가장 많이 사용되어 동 용어를 사용하였으며, 단체보장성보험, 법인단체보험, 법인보장성보험 등 이름으로도 사용되고 있다.

쟁이 격화되었고, 그 결과 보험료 감소로 수익이 악화되고 손해율이 높아지게 되었다.

이에 따라, 14개 생보사 및 10개 손보사는 단체상해보험의 수익 구조를 개선하고자, 2002년 3월부터 2004년 7월까지 생·손보업계 회의(11회), 생보3사 법인영업 부장 및 임원회의(6회), 생·손보 T/F팀 회의(4회) 등 약 21차례의 회합을 통해 단체상해보험상품의 영업보험료 할인·환급률의 축소·폐지 및 공동위험률 산출·적용 등에 대해 논의하게 되었다.

보험회사들은 생·손보 T/F팀을 구성하여 단체상해보험상품의 영업보험료 할인·환급률 축소·폐지 등 정비방안에 대하여 논의한 것은 사실이나, 금감원이 단체상해보험상품의 정비방안을 마련할 것을 지시하였고 그에 따라 의견을 제시하였을 뿐, 별도의 합의를 한 것은 아니라고 주장하였다.

금감원은 2002년 4월부터 보험가격의 완전 자유화로 인해 단체상해보험시장에서 과도한 할인·환급률 등의 문제점이 발생하자, 이를 개선하기 위하여 생·손보사 및 생·손보협회에 단체상해보험 제도개선과 관련한 업계의 의견을 취합·제출하도록 요청하였으며, 이에 2004년 7월 5일에 생·손보 T/F팀 4차 회의에서 단체상해보험상품의 할인·환급률을 축소하거나 폐지하고, 공동위험률을 산출해 적용하는 내용으로 '생·손보의 단체상해보험상품의 공동정비방안'에 대한 합의하여 금감원에 제출하였다. 금감원은 당해 공동정비방안을 2004년 7월 22일 '단체상해보험 운영개선방안'이라는 제목으로 향후 상품심사 기준으로 활용할 것이라는 내용과 함께 생·손보협회를 통해 업계에 전파하도록 구두 지시 한 바 있다.

그러나 공정위는 단체상해보험의 합의 내용을 실행하는데 있어서 금감원이 어느 정도 관여한 개연성은 인정되지만, 이 사건에서의 금감원 행위는, 금감원에게 부여된 감독권한과 범위를 벗어난 행위로서 이처럼 위법한 행정지도를 기화로 행해진 공동행위는 공정거래법 제58조의 정

당한 행위라고 볼 수 없다고 판단하였다.[116]

이후 14개 생보사는 2005년 3월 14일 및 2006년 2월 13일에 단체상해보험상품의 단체간이참조율을 공동으로 산출·적용하기로 합의하였고, 2006년 3월 24일에는 일정 수준의 예정이율(4% 수준)을 2006년 4월부터 사용하기로 합의하였으며, 10개 손보사는 2006년 3월 15일 2006년 3월 15일 주요 6개 담보의 자사위험률 및 예정기초율(순보험요율 70: 부가보험요율 30)을 공동으로 적용하기로 합의하였다.

2) 조치 내용

공정위는 보험회사들이 각각 자신의 경영실적 등을 감안하여 독자적으로 단체상해보험상품의 영업보험료 할인·환급률 및 예정이율 등 보험가격을 결정하여야 함에도 불구하고, 사전에 이를 공동 결정함으로써 ① 당해시장에서 사업자 간의 보험가격 경쟁 등을 감소시키거나 소멸시키는 결과를 초래한다는 점, ② 이에 따라 보험계약자들은 보험료의 할인·환급액이 축소되어 더 비싼 가격으로 보험상품을 구입할 수 밖에 없는 등 결과적으로 소비자 후생이 감소된다는 점, ③ 단체상해보험상품의 할인·환급률 담합(1차 정비, 2004.9.1. 시행) 전후 보험사별 보험료가

116) 금감원은 보험업법에 의한 포괄적 감독권한을 가지고 있으나, 보험사들이 개별적으로 결정해야 할 보험가격과 직결된 할인·환급률, 위험률 공동적용 등의 경쟁요소를 공동으로 결정하도록 하는 권한은 없으므로, 이 사건과 관련한 금감원의 행정지도는 법상 주어진 권한을 일탈한 행위로서 위법한 행위이며, 금감원도 자신들의 지시가 공정거래법에 위배될 소지가 있자 위와 같은 지시를 문서가 아닌 구두로 전달한 점 등을 근거로 하여, 보험회사들의 공동행위가 행정지도에 의한 공정거래법 제58조의 정당한 행위로 볼 수 없다고 하였다.

<부록 표 III-3> 합의 진행 경위

시기	회합 종류	주요 논의 및 합의내용	비고
2002.3.~ 2004.5.	생보업계 회의(6회)	• 생·손보간 단체상해보험의 할인 및 환급률 등 정비방안에 대한 업계 의견수렴	생보 14사, 손보 10사
	생보3사 담당 부장 및 임원 회의(3회)	• 업계 공조추진 강화, 보장성보험 정비방안 협의를 위한 T/F팀 구성 합의	
2004.6.	T/F팀 회의(3회)	• 생보업계의 단체상해보험 정비안에 대한 손보업계의 수용 여부 및 생·손보 입장 조정 • 1차 또는 2차 T/F팀 회의결과에 대한 양 업계 수용 여부 및 미결사항에 대한 조정	
	업계 회의 (생보 2회, 손보 3회)	• T/F팀 회의결과 설명, 관련업계 의견 취합 및 정리	
	생보3사 회의(3회)	• 보장성보험 정비에 적극 협조, 생보업계의 단체상해보험 정비방안 논의 및 확정	
2004.7.5.	T/F팀 회의(4차)	• 생·손보의 단체상해보험 공동 정비방안 합의 - 1차정비(2004.9.1.): 할인·환급률 축소·폐지 - 2차정비(2005.4.1.): 공동위험률 산출 적용	
2005.3.14.	생보업계 회의	• 생보의 암, 재해관련 단체간이참조율 산출·공동적용 합의 • 고액단체 할인율 적용 합의(할인후 예정사업비 영업보험료의 10% 이상)	생보 14사
2006.2.13.	생보업계 회의	• 생보의 암, 사망 관련 단체간이참조율 산출·공동적용 합의 • 우량단체 사후환급 폐지	생보 14사
2006.3.15	손보업계 회의	• 6대 주요담보의 자사율을 참조순보험요율 대비 ±25% 범위내로 조정 • 예정기초율은 순보험료와 부가보험료 비율을 70:30으로 조정 • 우량단체 사후환급 폐지	손보 10사
2006.3.24.	생보업계 회의	• 단체상해보험 예정이율(약 4% 수준) 합의	생보 14사

담합 전 보다 약 10~40% 정도 인상된 점 등을 근거로 하여, 부당한 공동행위가 성립한다고 판단하고, 14개 생명보험사 및 10개 손해보험사에 대하여 시정명령과 함께 총 105억 9,300만원의 과징금을 부과했다. 다만, 생보사와 손보사 모두 상위 3사의 경우를 제외한 다른 보험회사들은 시장점유율이 1% 내외로서 시장에 미치는 영향이 미미하다는 점에서 상위 3개의 생·손보사들에 대해서만 과징금을 부과하였다.

3) 사후적 대응 등

공정위의 과징금 납부명령에 대해 생보 3개사 등은 이 사건 합의는 금감원의 정책입안 과정에서 금감원의 가이드라인에 따른 것으로 공정거래법상 사업자간 경쟁제한적 합의에 해당하지 않는다는 취지로 각각 소송을 제기하였으나, 서울고법, 대법원에서 모두 패소하였다.[117]

라. 생보 3사, 손보 5사, 농협의 공무원단체보험상품 입찰담합(공정위 제2008-281호 2008.10.27. 의결 2008서카1383)

1) 담합의 내용

공무원단체보험은 공무원들이 공무가 아닌 사유로 인해 사망 또는 사고를 당한 경우에 공무원과 그 가족의 생계를 보장하기 위한 공무원 복지상품으로서, 공무원단체보험의 보험사 선정은 2004년부터 조달청의 전자 경쟁입찰에 의한 최저가격 낙찰제로 이루어졌다.

최저가격낙찰제 시행으로, 생명 또는 손해보험사들은 보험료 수준 차

117) 로이슈, 공정위 과징금 부과 반발한 삼성화재, 대법원서도 패소, 2012.5.31. 참조

이가 현저한 농협을 제치고 낙찰 받는 것이 극히 어려워지고, 농협의 입장에서도 공무원단체보험시장을 독점함에 따른 비난·견제 등을 피할 필요성이 있었다. 이에 생보사와 손보사들은 공동으로 공무원단체보험시장에 컨소시엄을 구성하여 참여하고자 하였으나, 농협의 보험료 수준이 현저히 낮기 때문에 생·손보사들만의 컨소시엄으로는 경쟁력을 가지기 어려웠다.

이러한 상황에서 농협과 삼성생명, 삼성화재 등은 2004년 9월부터 공무원단체보험 시장에서의 최저가격 입찰제에 대한 문제점과 대응방안 등에 대해 논의하면서, 대안으로 공동인수방안을 추진하고 이의 도입이 어려울 경우 농협과의 컨소시엄을 구성하여 공무원단체보험 입찰에 참여하기로 하는 등 공조방안에 합의하였다.

이러한 공조합의 하에서 피심인들은 2005년 3월 10일부터 11일 양일간에 걸쳐 회합을 갖고, 거래지역을 분할하여 입찰에 참여하고 컨소시엄에 참여하지 아니하는 보험사는 단독으로 입찰함으로써 사실상 들러리 입찰에 참여하기로 합의하였다. 즉, 공무원단체보험의 최저가격 낙찰제 하에서 경쟁심화에 따른 손해율을 제고하기 위해 요율체계가 상이한 농협과 보험사 간에 컨소시엄을 구성하여 시장분할과 들러리 입찰에 참여하기로 한 것이다.

이후 2005년 3월 22일에는 농협을 포함한 생·손보사 등이 재차 회합을 갖고 2005년 지역교육청 공무원단체보험시장에서 교육청별로 농협을 포함한 생·손보사 등 3개사가 컨소시엄을 구성하여 입찰에 참여하되 보험사별로 지역을 분할하여 입찰에 참여하고, 유찰 방지대책으로 컨소시엄에 참여하지 아니하는 보험사는 들러리 입찰에 참여하도록 합의한 위 2005년 3월 10일부터 이틀 간 회의내용을 재차 확인하였다.

보험회사들은 실제 입찰 결과가 합의에 따른 배분안과 다르므로, 전혀 합의가 실행되지 않았다고 주장하였으나, 공정위는 부당한 공동행위가 합의함으로써 성립하는 것이며, 합의에 따른 행위를 현실적으로 하였

을 것을 요하는 것이 아님(대법원 1999.2.23. 선고 98두15849 판결 참조)을 근거로 하여 이러한 주장을 받아들이지 않았다.

또한, 보험회사들은 보험사별로 경쟁력 있는 담보 상품을 구성한 컨소시엄 형태로 참가하였기 때문에 경쟁제한 폐해보다는 효율성증대 효과가 크다고 주장하였으나, 공정위는 컨소시엄을 구성하여 입찰에 참가함으로써 보험료 인하효과가 다소 있었다고 하더라도 이는 발주처가 공무원단체보험 입찰시 컨소시엄을 구성하여 입찰에 참가하는 것을 허용함에 따라 발생한 효율성이지 담합에 의한 효율성은 아니라고 하여, 공동행위의 효율성증대 효과에 대해서도 부정하였다.

2) 조치 내용

공정위는 생보 3사, 손보 5사, 농협이 컨소시엄(공동수급체)을 구성하여 16개 시·도 지방교육청 단체보험 개별입찰에 참가하면서 지역별로 시장을 분할하기로 합의하고 실행한 것, 농협컨소시엄에 포함되지 않은 손보사들은 입찰시 유찰 방지 및 담합의혹을 피하여 농협컨소시엄이 낙찰되도록 형식적 단독입찰방법으로 들러리입찰에 참여하기로 합의, 실행한 것은 공정거래법 제19조 제1항 제4호(거래지역 및 거래상대방을 제한하는 행위) 및 제1호(가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위)에 해당된다고 판단하여, 시정명령과 함께 19억 5,600만원의 과징금을 부과했다.

마. 퇴직보험상품에 대한 13개 생명보험사의 담합(공정위 제2008-282호 2008.10.27. 의결 2008서카1384)

1) 담합의 내용

퇴직보험은 금감원의 인가 등의 절차를 거쳐 소위 '공동상품'으로 개

발·출시된 상품으로, 보험회사별로 상품의 내용과 사업방법이 동일하며, 다만, 보험가격에 해당하는 예정이율, 공시이율 및 배당률에서만 차이가 난다. 이러한 퇴직보험상품은 총 3개의 상품(유배당 확정금리형 상품, 유배당 공시이율형 상품과 무배당 금리연동형 상품)이 있다.

2000년 4월부터 각 보험사 스스로 예정이율 등을 산출·사용할 수 있도록 완전 자유화되었음에도 불구하고, 생보사들은 과거의 공동상품 운영시 관행적으로 공동결정해 왔던 보험가격을 2006년 12월까지 사전 협의를 통하여 공동으로 결정해 온 사실이 적발되었다.

생보 13사는 2001년 4월부터 2006년 12월까지 각사 법인영업(기획) 및 상품개발부서 담당자들의 업계회의나 전화연락 등의 직접적인 의사연락을 통해 유배당 퇴직보험 확정금리형상품의 예정이율을 결정할 때, 사전에 조정시기 및 인하폭 등을 4회에 걸쳐 각각 동일하게 적용하기로 합의하고 이를 실행했다(유배당 퇴직보험 확정금리형상품의 예정이율 담합).

또한, 이들은 매월 유배당 퇴직보험 금리연동형상품의 공시이율을 결정할 때 각사 법인영업(기획) 및 상품개발부서 담당자들의 회합·전화연락 등 직접적인 의사연락을 통해 경쟁사의 공시이율내역 등을 상호 교환·협의한 후, 삼성생명, 교보생명, 대한생명 등 생보 3사는 1999년 4월부터 2006년 12월까지, 여타 중소생보 9개사는 1999년 4월부터 2003년 11월까지 각사의 퇴직보험 공시이율을 동일하거나 유사하게 공동 결정했다(유배당 금리연동형상품의 공시이율 담합).

유배당 퇴직보험상품의 배당과 관련하여, 생보 3사는 2002년 4월부터 2006년 12월까지 여타 중소생보 9개사는 2002년 4월부터 2004년 3월까지 업계회의나 전화연락 등을 통해 퇴직보험 배당 결정시 사전에 상호 협의해 배당기준율 또는 배당률을 동일하거나 유사하게 공동 결정했다(유배당 퇴직보험상품의 배당률 담합).

그 밖에 생보 3사는 2004년 5월 23일 및 6월 7일에 법인영업 임원 간

담회와 부장 회합을 통해 매월 무배당 퇴직보험 금리연동형상품의 공시이율 결정시 사전에 상호간 충분히 협의하기로 합의한 후, 무배당 금리연동형상품이 출시된 2005년 4월부터 2006년 12월까지 각사 법인영업 담당자들의 전화연락 등의 직접적인 의사연락을 통해 매월 무배당 퇴직보험 금리연동형상품의 공시이율을 결정할 때 사전에 경쟁사의 공시이율내역 등을 상호 교환·협의하는 방법으로 각사의 퇴직보험 공시이율을 동일하거나 유사하게 공동 결정했다(유배당 금리연동형상품의 공시이율 담합).

2) 조치 내용

공정위는 생보사가 퇴직보험 판매에 영향을 미치는 예정이율, 공시이율 및 배당률을 합의하여 결정하는 방법은 공정거래법 제19조 제1항의 가격담합행위에 해당하는 것으로 경쟁을 부당하게 제한하였다고 판단하였다.

이에 따라, 13개 생명보험사에 대해서는 시정명령을, 상위 3개 보험사[118]에 대해서는 139억 9,700만원의 과징금을 부과했다.

3) 사후적 대응 등

삼성생명보험 주식회사는 2008년 11월 26일에 공정위의 시정명령 및 과징금 납부명령 취소를 구하는 행정소송을 제기하였다. 이에 서울고법은 무배당 퇴직보험금리연동형 상품의 공시이율에 대한 합의는 상품출시일인 2005년 4월 1일이 아니라 그 이전에 있었다고 판단하고, 공정위가 과징금을 산정하는데 있어 2005년 4월 1일부터 시행된 법, 시행령, 과징금고시를 적용한 것은 위법이라는 것을 이유로 과징금 납부명령 전체를 취소하였다.[119] 고법 판결에 대하여 공정위가 상고를 제기하였으

118) 퇴직보험 시장의 경우 2006년 회계연도 유배당 상품 기준으로 3개사(삼성생명, 교보생명, 대한생명)가 전체 시장점유율의 69%를 차지하는 전형적인 과점시장의 특성을 지니고 있다.

나, 대법원도 서울고법과 마찬가지로 과징금 산정에 관하여 공정위가 법률 적용에 잘못이 있음을 지적하였다. 다만, 고법이 공정위의 과징금 납부 전체를 취소한 것은 위법하며 무배당 퇴직보험 금리연동형 상품의 공시이율에 관한 과징금 부과만 취소해야 한다는 내용으로 이 사건을 서울고법에 환송하였다.[120]

이후 공정위는 법원의 판결 취지를 감안하여, 재결을 통해 삼성생명보험 주식회사의 과징금 일부 금액(무배당 퇴직보험 금리연동형 상품에 대한 과징금)을 취소하였다(공정위 제2010-038호 2010.3.30. 의결 2010카총0202).

바. 손해보험상품에 대한 10개 손해보험사의 담합(공정위 제2008-282호 2007.9.12. 의결 2007서카0740)

1) 담합의 내용

손해보험회사(이하 '손보사')들은 1994년부터 보험개발원의 산정에 의한 동일한 보험요율(부가율, 순율)을 사용해왔으나, 2002년 4월부터 보험요율을 보험사 스스로 결정할 수 있도록 완전 자유화되었다. 그러나 손보사별 화재보험료의 인상요율 및 인상시기 등이 거의 비슷하게 나타나고, 일부 언론도 담합의혹을 제기함에 따라[121] 공정위는 2006년 6월 2일에 10개 손보사를 대상으로 첫 현장조사를 실시하게 되었다.[122]

---

119) 서울고법 2009.6.10. 선고 2008누33909 판결

120) 대법원 2009.10.29. 선고 2009두11218 판결

121) 중앙일보, 화재보험료 2배 이상 껑충, 왜?, 2005.7.20; 국민일보, 화재보험료 2~3배 인상 소비자에 바가지 씌어, 2005.7.27; SBS · 디지털타임스, 화재보험료 담합의혹, 2005.7.28.

122) 삼성화재(주), 현대해상(주), LIG손해보험(주), 동부화재(주), 메리츠화재(주), 한화손해보험(주), 그린화재(주), 흥국쌍용화재(주), 제일화재(주), 대한화재(주)

1차 현장조사결과 일부 담합 혐의가 발견됨에 따라, 같은 해 7월 6일과 11월 14일에 2~3차 현장조사를 실시하여, 상당한 증거를 확보하는 등 카르텔의 윤곽을 포착하게 되었다.

공정위 조사에 따르면, 10개 손해보험사들은 2002년부터 2006년까지 매년 2~3월경 화재특종부(과)장 및 일반보험상품과장 회의를 수차례 개최하여, 일반손해보험 중 8개 주요 종목의 부가율 및 할인율(SRP) 폭을 합의하여 결정함으로써 각 손해보험사의 해당 종목의 영업보험료와 실제 적용보험료가 일정한 범위 내에서 유지되도록 한 사실이 있다. 또한, 원칙적으로 순율 자유화의 취지에 따라 참조순율을 수정한 자사요율 사용 등이 가능함에도 불구하고, 통계부족 등을 이유로 자체 순율의 개발·사용을 하지 않고 보험개발원이 제시한 참조순율을 그대로 사용하되, 회사별 순율 인하분이 있더라도 반영하지 않기로 합의하였다.

보험회사들은 이 사건의 행위가 보험업법에 근거한 감독당국인 금감원의 광범위한 행정지도에 기인한 것으로 공정거래법 제58조에 해당한다고 주장하였으나, 금감원의 감독정책 자료는 보험요율 자유화에 따른 부작용에 대한 일반적 정책방향을 제시한 것이지, 사업자간의 보험요율을 공동결정 하도록 유도하는 것이 아니며, 금감원도 보험요율에 대한 구체적·간접적인 행정지도가 없었다고 명백히 밝힘에 따라,[123] 이러한 손보사들의 주장을 배척하였다. 또한, SRP 폭의 경우 금감원이 그 폭을 5~10%로 축소하도록 손보사들에게 행정지도가 있었던 것은 사실이지만, 손보사들이 각자 금감원의 행정지도를 따르지 않고 별도 회합을 통해 SRP 폭을 반영하였기 때문에 위법하다고 보았다.[124]

---

123) 공정위 제출공문(2007.1.22.)

124) 법원은 행정지도에 앞서 사업자들 사이에 가격에 대한 별도의 합의를 하였거나 또는 행정지도를 기화로 가격을 동일하게 하기로 하는 별도의 합의가 있는 경우에는 부당한 공동행위에 해당(대법원 2005.1.28. 선고 2002두 12052 판결: 11개 손보사의 부당한 공동행위건)한다고 판시하였다.

2) 조치 내용

공정위는 10개 손보사들이 2002~2006년 일반손해보험 8개 주요상품의 보험요율을 공동결정한 행위에 대해, 총 508억원의 과징금을 부과하기로 의결하였으며, 이 중 3개 회사에 대해서는 조사과정에 적극 협조한 점을 인정하여 일정 금액을 감액하였다.

3) 사후적 대응 등

공정위 처분에 대해 손해보험사들은 서울고법에 행정소송을 제기하였으나, 서울고법은 공정위 시정명령 및 과징금 부과가 정당하다고 판단하였으며,[125] 손해보험사들은 상고를 제기하였으나 대법원에서도 2011년에 공정위의 손을 들어주었다. 법원은 이 사건에서 가격 자체를 특정 수준으로 고정하는 행위뿐만 아니라 가격결정에 영향을 미치는 요소에 대한 합의도 부당한 공동행위에 해당한다고 판시하였다.[126]

사. 자동차보험료에 대한 11개 손해보험회사의 담합(공정위 제2001-085호 2001.6.18. 의결 2001경촉0318)

1) 담합의 내용

보험업법이 개정됨(2001년 1월 21일)에 따라, 자동차보험료 중 부가보험료가 2000년 4월 1일부터 자유화되었음에도 불구하고, 손해보험사들이 동일 또는 유사한 수준으로 보험료율을 유지하고 있자, 공정위는 자동차보험료율에 대한 담합여부를 직권조사하게 되었다.

---

125) 서울고법 2008.10.22. 선고 2007누26515 판결

126) 공정위, 손해보험사 보험요율 담합 관련 행정소송에서 승소, 2011.6.23. 보도자료 참고

공정위 조사에 따르면, 11개 손해보험회사들은 부가보험료 자유화(2000년 4월 1일)를 앞두고 수 차례 자동차업무부장 회의를 개최하여 부가보험료의 조정 방안 등에 대하여 정보교환과 논의를 하였으며, 이에 따라 4월 1일자 자동차보험료율을 종전 요율수준 그대로 유지하기로 결정하고 이를 신고 후 시행한 사실이 있다. 또한, 2000년 8월 1일자 자동차보험료 인상을 앞두고 같은 해 7월 7일 및 7월 18일에 개최된 자동차업무부장 회의에서 보험료 조정수준과 관련하여 논의하여, 8월 1일자 자동차보험료를 보험개발원장이 제시한 참조순보험료율 변동폭(평균 3.8%) 수준으로 결정하고 이를 신고 후 시행한 사실이 적발되었다.

손해보험회사들은 금감원의 행정지도에 따라 보험료율을 결정한 것이라고 주장하였으나, 공정위는 금감원의 직·간접적인 행정지도가 있다 하더라도 그 행정지도의 수용여부는 보험사가 개별적으로 판단하여 보험료율을 자율적으로 결정하여야 할 것이므로 이 행정지도를 공동행위의 위법성 조각 사유로 인정할 수 없다고 판단하였다.

2) 조치 내용

공정위는 손해보험회사들의 공동행위가 제19조 제1항 제1호에 위반되는 것으로 판단하여, 시정명령(당해행위금지, 신문공표)과 함께 과징금을 부과하였다.

3) 사후적 대응 등

공정위의 결정에 대하여, 손해보험회사들은 법원에 소송을 제기하였으며, 서울고법과 대법원의 최종판결 모두에서 부당한 공동행위에 대한 합의가 없음을 이유로 하여 부당한 공동행위의 성립을 부정하였다.[127]

127) 서울고법 2002.10.17. 선고 2001누10716 판결, 대법원 2005.1.28. 선고 2002두12052 판결

대법원에서는 자동차보험료 공동인상과 관련하여, 금감원이 행정지도를 통하여 사실상 보험료 결정에 관여하였음이 인정되고, 행정지도에 앞서 손해보험회사들이 기본보험료에 대한 별도의 합의를 하였다거나 또는 금감원 행정지도를 기화로 기본보험료를 동일하게 유지하기로 하는 별도의 합의를 하였다고 볼 자료도 없으므로, 손해보험회사들 간의 보험료 일치에 대한 합의의 추정은 복멸된다고 판시하였다.

3. 은행

가. 지로수수료에 관한 17개 은행의 담합 (공정위 제2008-188호 2008.6.25 의결 2007서카4134)

1) 담합의 내용

지로수수료는 은행이 이용기관(신문사 지국, 통신사, 케이블방송사, 우유대리점, 자선단체, 친목단체 등)의 각종 대금을 수납 대행해 주는 대가로 이용기관으로부터 수취하는 수수료를 말한다. 지로요금납부와 관련하여 수납은행 및 지급은행이 불일치할 경우, 즉 이용기관과 수납대행계약을 체결한 A은행(지급은행)이 아니라 B은행(수납은행)에서 고객이 지로 요금을 납부한 경우, 지로수수료는 '은행간 수수료' 및 '추가수수료'로 구성된다.

지로수수료	=	은행간 수수료	±	추가수수료

‘은행간 수수료’는 지급은행이 자신과 수납대행계약을 맺은 이용기관의 지로요금을 실제로 처리한 수납은행에게 그에 따른 비용을 보전하기 위해 지급하는 대가를 의미하는데, 지급은행은 ‘은행간 수수료’에 기타 비용 보전 및 수익 확보를 위한 ‘추가수수료’를 가감하여 지로수수료를 자율적으로 결정하게 된다. 또한, 은행 외부적으로 은행간 수수료가 인상된 경우에도 은행간 수수료 인상액을 지로수수료 인상액에 반영할지 여부는 은행들이 개별적으로 결정하여야 한다. 예컨대 은행간 수수료가 인상되었다고 하더라도 지급은행과 수납은행이 일치할 경우에는 지로수수료를 인상하지 않을 수 있다.

이와 같이 지로수수료는 자율적으로 결정되어야 함에도 불구하고, 은행이 독자적으로 지로수수료를 인상할 경우 발생할 고객이탈, 수익감소 등을 회피하기 위하여 합의를 통해 지로수수료를 공동으로 인상하였다면 이는 지로수수료 자율화의 취지에 반한다. 그럼에도 불구하고, 공정위 조사에 따르면 17개 은행들은 금융결제원에서 은행간 수수료를 먼저 인상한 뒤, 은행간 수수료 인상액을 그대로 지로수수료 인상에 반영하는 방식을 통해 2005년 8월 1일부터의 지로수수료를 15~28% 인상하기로 합의하였다.

뿐만 아니라 금융결제원은 지로수수료의 인상 합의 과정에서 회의 주재 및 결과 정리, 지로수수료 인상방안 마련 등을 통하여 구성사업자들의 합의가 원활하게 이루어지도록 한 사실이 인정되었다.

2) 조치 내용

공정위는 2005년 지로수수료를 인상하기로 담합한 17개 은행 등[128]에

128) (주)국민은행, (주)신한은행, (주)우리은행, (주)하나은행, (주)한국외환은행, (주)한국스탠다드차타드제일은행, (주)한국씨티은행, 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회, 중소기업은행, 한국산업은행, (주)대구은행, (주)광

대하여 공정거래법 제19조 제1항 제1호의 가격담합 규정을 근거로, 시정명령(가격담합 금지명령) 및 과징금 총 4,353백만원을 부과하기로 의결하였다. 또한, 금융결제원에 대해서는 공정거래법 제26조의 사업자단체 금지행위 위반을 이유로 하여 시정명령(가격담합 금지명령)을 하였다.

3) 사후적 대응 등

공정위의 처분에 대하여 우정사업본부는 지식경제부에 속하여 있는 국가기관의 일부(소속기관)에 불과한데 공정위가 엄연한 법적 주체인 대한민국을 놔두고 그 소속기관에 불과한 우정사업본부에 대하여 과징금 등의 부과처분을 한 것은 부당하다고 재결을 신청하였으나, 공정위는 우정사업본부가 특별계정 등을 운영하고 있음 등을 이유로 하여 이를 기각하였다(공정위 2008.12.30. 의결 2008소심2188).

이후 우정사업본부를 제외한 16개 은행은 서울고등법원에 시정명령 및 과징금 납부명령 취소를 청구하는 소송을 제기하였으며, 3개 은행 관련 소송[129]에서는 공정위가 승소하였으나, 그 외 13개 은행 관련 소송은 위원회 패소 판결이 선고되었다.[130]

고법판결에 대하여 3개 은행과 공정위는 각각 대법원에 상고하였는데, 3개 피심인 관련 소송은 파기환송되었으며, 13개 은행 관련 소송에서는 공정위의 상고가 기각되었다.

13개 은행 관련 소송에서 패소한 결과에 따라, 공정위는 2011년에 기

주은행, (주)제주은행, (주)전북은행, ㈜경남은행, 우정사업본부

129) 서울고법 2009.5.27. 선고 2008누20255 판결(국민은행), 서울고법 2009.5.27. 선고 2008누20279 판결(신한은행), 서울고법 2009.5.27. 선고 2008누20460 판결(한국씨티은행)

130) 서울고법 2009.9.10. 선고 2008누20453 판결(주식회사 하나은행 등 12개 은행), 서울고법 2009.9.10. 선고 2008누20262 판결(주식회사 한국외환은행)

납부된 과징금 및 환급가산금을 지급하였으며, 3개 은행 관련 소송에서는 서울고법에서 환송된 점을 감안하여 공정위는 재결을 통하여 과징금 및 시정명령을 모두 취소하기로 결정하였다(공정위 2011.11.1. 의결 2011카총2243)

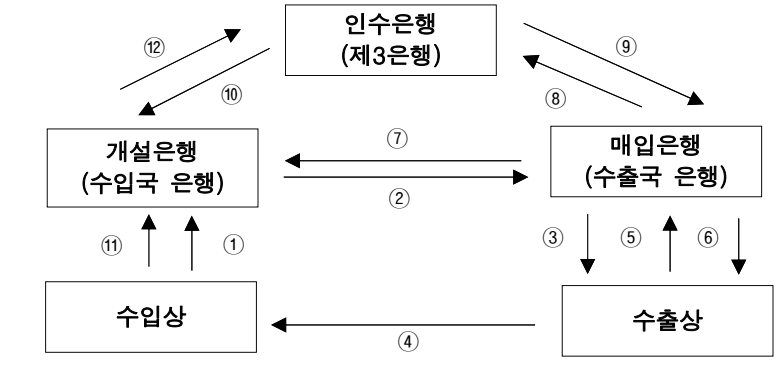
나. 8개 은행의 뱅커스 유산스 인수수수료 담합 (공정위 제2008-154호 2008.5.27 의결 2007서카4112)

1) 담합의 내용

신용장(Letter of Credit: L/C)은 은행(개설은행)이 수입상의 요청에 따라 수출상 앞으로 발행하는 무역대금 지급 보증서를 의미한다. 신용장에 의해 무역대금을 결제할 경우 신용장 개설은행의 공신력 있는 자금중개에 의하여, 무역거래가 원활하게 촉진되는 장점이 있다. 즉, 수입상은 일정 기간 대금 지급을 유예 받을 수 있으며 상품이 안전하게 선적되어 매매 계약을 충족시키는지를 대금 지급전에 미리 확인할 수 있다. 또 수출상 입장에서는 신용장 개설은행이 수입상을 대신하여 대금지급을 확약함으로써 대금회수 불능에 대한 위험이 방지되며, '수출환어음'을 발행하여 거래은행에 매입을 요청함으로써 상품 대금을 조기에 자금화할 수도 있다.

수출상이 선적서류를 첨부한 수출환어음을 발행하여 자신의 거래은행에게 제출할 경우, 당해 거래은행은 수출환어음을 매입(negotiation)할 수 있다. 수출상의 거래은행(매입은행)은 수출환어음을 받고 수출상에게 물품대금을 미리 지급한 뒤 수출환어음에 명시된 지급인으로부터 물품대금을 추심하게 된다. 수출환어음의 지급인은 발행인인 수출상의 위탁만으로 당연히 어음상의 채무를 부담하는 것은 아니고 '인수'라는 별도의 어음행위가 있어야만 어음상 채무를 부담하게 된다. 수출환어음의 인수에 의해,

<부록 그림 III-3> 뱅커스 유산스 신용장 거래의 절차



<신용장 개설>
① 신용장 발행신청
② 신용장 발행
③ 신용장 통지
④ 상품 선적

<수출환어음 매입>
⑤ 수출환어음 발행 및 매입요청
⑥ 매입대금 지급
⑦ 운송서류 송부
⑧ 결제요청

<인수>
⑨ 어음인수 및 대금지급
⑩ 인수통지서 발송
⑪⑫ 신용장 만기일에 대금 결제

자료: 공정거래위원회

인수은행은 수입상을 대신하여 매입은행으로 하여금 자행의 신용을 이용하게 하고, 수입상이 대금을 지급하지 못할 경우 지급책임을 지게 된다.

뱅커스 유산스 거래는 '해외에 있는 인수은행(해외에 있는 개설은행의 해외지점, 현지법인 등)'이 개설은행의 지급 편의를 위하여 수입상에게 일정 기간의 신용을 공여하는 형태이다. 뱅커스 유산스 거래에서 인수은행이 수출환어음을 인수하고 개설은행에 이를 통지하면 개설은행은 인수일로부터 신용장 만기일까지 수입상에 대한 신용공여의 위험을 부담하게 된다. 따라서 개설은행(징수주체)은 수입상(부담주체)으로부터 이와 같은 위험 부담의 대가로 인수일부터 신용장 만기일까지(통상적으로 매 3개월마다) 신용장 금액에 일정 요율을 곱한 수수료(Term charge)를 징수하고 있는 바, 이를 '뱅커스 유산스 인수수수료'라 한다.

한편 '신용장 개설수수료'란 개설은행(징수주체)이 수입상(부담주체)에

대해 대외적으로 지급보증 채무를 부담하는 것에 대한 위험보상(risk cover)과 신용장 개설에 소요되는 제반 비용을 보전하기 위하여 일정 기간(통상 3개월)마다 신용장 개설금액에 일정 요율을 곱한 금액을 대가로 징수(term charge)하는 것을 의미한다. 이러한 신용장 개설수수료는 뱅커스 유산스 인수수수료와 실제에 있어서 동일한 신용공여에 대한 것이므로, 국내 개설은행들은 통상적으로 신용장 개설수수료와 뱅커스 유산스 인수수수료가 중복되는 기간에 해당하는 신용장 개설수수료를 환급해왔다.

그런데 2002년 10월에 금감원이 은행들에 대하여 신용장 개설금액을 대차대조표에 표시하는 방식을 변경함으로써 신용장 개설 금액의 일정 부분을 자산 건전성 제고를 위하여 대손 충당금으로 적립하도록 하였다. 대손충당금이 적립된다고 하여 실제로 현금상 손실이 발생하는 것이 아니고 오히려 자산건전성이 제고됨에도 불구하고, 8개 은행들[131]은 금감원의 뱅커스 유산스 거래에 대한 회계처리 변경 요청에 대응하여 수출환어음 인수시점부터 대금만기일까지 매 3개월 당 인수금액의 0.4%의 뱅커스 유산스 인수수수료를 신설하기로 2002년 11월 6일에 합의하고, 2003년 4월 21일의 신한은행 뱅커스 유산스 인수수수료 신설을 시작으로 2003년 중에 뱅커스 유산스 인수수수료를 신설함으로써 은행들 간의 합의내용을 실행한 것으로 조사되었다. 또한, 인수수수료의 신설에 합의한 이후 은행들은 지속적으로 상호간에 의사 연락을 통하여 다른 은행의 뱅커스 유산스 인수수수료 신설시기, 즉 합의 실행 여부 등을 확인한 사실이 있다.

공정위는 은행들이 이 사건 합의를 통해 개별적으로는 무역업체의 반발 때문에 신설하지 못했던 뱅커스 유산스 인수수수료를 공동으로 신설함으로써 경쟁 요소를 제거하고 수수료 신설의 위험 부담을 최소화할 수 있었고, 신설 이후에도 수수료의 감면 및 면제 비율을 감소시키고 수수료를 용이하게 징수할 수 있는 계기를 마련한 것으로 판단하였다.

---

131) 국민은행, 신한은행, 우리은행, 하나은행, 외환은행, 제일은행, 기업은행, 산업은행

2) 조치 내용

공정위는 뱅커스 유산스 인수수수료를 신설하기로 담합한 8개 은행에 대하여 공정거래법 제19조 제1항 제1호(가격의 결정·유지 또는 변경하는 행위) 위반을 이유로 하여, 시정명령 및 과징금 총 7,738백만원을 부과하기로 의결하였다.

3) 사후적 대응 등

신한은행 등은 각각 공정위의 처분을 취소해 달라는 소송을 제기하였으나 원심과 대법원 모두, 은행들이 금감원의 뱅커스 유산스 거래에 대한 회계처리제도의 변경 요청에 대응하여 8개월에 걸쳐 순차적으로 뱅커스 유산스 인수수수료를 신설한 행위는 공정거래법 제19조 제1항 제1호에서 정한 부당한 공동행위에 해당한다고 보아 공정위의 손을 들어줬다.[132]

다. 5개 은행의 수출환어음 매입 수수료 담합 (공정위 제2008 - 153호 2008.5.27. 의결 2007서카4111)

1) 담합의 내용

수출환어음이란 수출상이 수입상과의 물품 매매계약에 의하여 물품을 선적한 뒤 수입상으로부터 대금을 지급받기 전에 물품대금을 조기에 자금화하기 위하여, 선적서류를 첨부하여 향후 수입상 또는 수입상에게 지급보증한 은행이 물품대금을 지급할 것을 내용으로 하여 발행한 환어음을 의미한다. 수출상이 선적서류를 첨부한 수출환어음을 발행하여 자

132) 서울고법 2009.2.4. 선고 2008누17013 판결, 대법원 2011.4.14. 선고 2009두4159 판결

신의 거래은행에게 제출할 경우 그 거래은행은 수출환어음을 매입할 수 있다. 수출환어음의 매입(negotiation)은 수출상의 거래은행(매입은행)이 수출환어음을 받고 수출상에게 물품대금을 미리 지급한 뒤 수출환어음에 명시된 지급인으로부터 물품대금을 추심하는 행위로서, 수출상에 대한 여신행위의 일종이다. 매입은행은 여신업무에 준하여 선적서류 및 수출환어음에 대한 면밀한 심사를 거쳐 매입여부를 결정하게 되며 매입대가로 일정한 수수료 및 이자를 수취하게 된다.

수출환어음 매입수수료는 수출환어음 매입은행이 매입업무 취급에 소요되는 제반 비용 및 일정 한계의 수익을 보전하기 위해 매입 건당 징수하는 취급수수료(handling charge)를 말한다. 이러한 외국환수수료는 1988년 한국은행의 외국환관리업무취급세칙 폐지로 전면 자율화되어, 각 은행은 자체적인 수수료 관련 규정에 따라 자율적으로 수수료를 책정할 수 있게 되었다.

그런데 2001년 9월에 한국무역협회는 수출환경이 악화되자 수출 부대비용 감소를 위해 금감원에 외화 대출에 대한 이자계산 방식을 양편넣기에서 한편넣기로 변경할 것을 요청하였고, 이에 금감원은 2001년 11월에 은행들에 대하여 한편넣기 시행을 요청하였다.[133] 그러자 6개 은행들[134]은 한편넣기에 따른 수익감소를 보전할 목적으로 수출환어음 매입수수료를 신설하기로 합의하고 이를 실행한 것으로 조사되었다.

은행들은 금감원이 매입수수료 신설을 사실상 묵인하고 한편넣기를 추진하였으므로 매입수수료 신설 공동행위는 행정지도에 의한 것으로서 법위반이 아니라고 주장하였으나, 공정위 조사에 따르면 은행들은 금감원이 2001년에 한편넣기 요청을 하기도 전인 2001년 2월~3월경에 이미

133) 양편넣기 및 한편넣기는 이자 적용기간 계산방법으로서 양편 넣기는 신용공여 개시일과 채무상환일 양일을, 한편 넣기는 신용공여 개시일 또는 채무상환일 중 하루만을 이자 기간에 포함한다.

134) 국민은행, 신한은행, 하나은행, 외환은행, 중소기업은행, 조흥은행

매입수수료 신설에 대하여 논의한 사실이 있었다. 또한, 한편넣기 시행이 확정(2001년 11월)된 후 2002년 4월 은행들은 별도 모임을 통해 매입수수료 신설을 합의한 사실도 확인되었다.

2) 조치 내용

공정위는 5개 은행들이 수출환어음 환가료의 기간계산방식 변경에 따른 수익감소를 보전하기 위하여 건당 20,000원의 수출환어음 매입수수료를 신설하기로 합의하고 순차적으로 이를 실행에 옮긴 것은 공정거래법 제19조 제1항 제1호(가격의 결정·유지 또는 변경하는 행위)의 부당한 공동행위에 해당한다고 보아, 시정명령 및 과징금 총 1,885백만원을 부과하기로 의결하였다.

3) 사후적 대응 등

신한은행과 우리은행 등이 공정위를 상대로 소송을 제기하였으나, 원심과 대법원 모두 은행들의 합의가 인정되며 이에 대한 과징금 부과 등은 타당하다고 하여 공정위의 손을 들어주었다.[135]

라. 17개 은행의 공공기관 제증명서 발급수수료 담합 (공정위 제2002-189호 2002.12.3. 의결 2002공동1226)

1) 담합의 내용

은행 수수료는 2002년 현재 완전 자율화된 상태에서 각 은행이 자체

135) 서울고법 2009.4.16. 선고 2008누16973 판결, 대법 2011.4.14. 선고 2009두7912 판결

적으로 결정하므로 수수료항목 및 수수료율은 각 은행별로 대부분 상이한 형편이다.

공정위 조사에 따르면 은행수수료 부과여부에 대한 직접적인 근거규정이 없는 상태에서 지방자치단체 등 공공기관이 각 은행에 요구하는 제증명서(세금체납자에 대한 신용상태 조회 증명서 등) 발급시 수수료를 부과하지 않고 무료로 발급해 왔으나 2001년 4월 26일, 19개 은행의 수신업무 담당자로 구성된 수신전문위원회에서 앞으로 공공기관이 요구하는 제증명서에 대하여 수수료를 부과할 것을 17개 은행이 공동으로 합의(직접참석 또는 결의문에 서명동의)한 사실이 있다. 그러나 은행들은 공공기관 발급증명서에 대한 수수료 부과를 위한 법적 근거를 마련한다는 이유로 아직까지 합의한 내용을 실제로 이행하지는 않고 있는 상황이었다.

2) 조치 내용

공정위는 은행들이 공공기관이 요구하는 제증명서에 대한 발급수수료를 부과할 것을 공동으로 합의함으로써 국내 은행수수료 시장에서 경쟁을 실질적으로 제한한 것으로 판단하여, 시정명령(법위반행위 금지명령)을 결정하였으며, 은행들은 수수료에 관해 합의한 사실을 인정하고 공정위의 시정조치를 수락하였다.

<연구보고서 안내>

발간번호	제 목	저 자	발간년월
14-03	금융산업의 특성을 고려한 담합의 판단기준에 대한 연구	이성복, 이승진	14.03
14-02	파생상품 불공정거래 규제 체계의 개선방향	정윤모, 이효섭	14.03
14-01	기관투자자가 자본시장 발전에 미치는 영향 및 정책과제	신보성, 김준석	14.02
13-05	국내 증권산업의 환경변화와 대응방안-2020 증권산업 비전과 전망	박용린, 이석훈, 장정모, 최순영	13.12
13-04	연금사회와 자산운용산업의 미래-2020 자산운용산업 비전과 전망	송홍선, 김재칠, 김종민 남재우, 홍원구	13.12
13-03	인구고령화와 우리나라의 자본시장 II : 퇴직연금과 자본시장 성장의 선순환	김재칠, 홍원구	13.12
13-02	글로벌 유동성과 국제자본이동과의 관계에 관한 연구	강현주, 이승호	13.12
13-01	통화 국제화의 결정요인에 관한 연구: 원화 국제화의 가능성에 관한 시사점	현석, 이상헌	13.02
12-05	글로벌 거래소 변화양상과 시사점	이인형, 강소현, 김준석	12.12
12-04	탄소금융의 국제동향 분석과 발전방안에 대한 연구	노희진, 김규림	12.12
12-03	국내 주식형펀드의 투자효율성과 규모효과에 대한 연구	김종민, 송홍선	12.11
12-02	국내 애널리스트 이직에 관한 연구	김종민, 이석훈	12.11
12-01	주가지수파생상품 만기일 효과에 관한 연구	남길남, 이효섭	12.06
11-03	아시아 통화와 아시아 국경간(cross-border) 채권시장의 발전방안에 관한 연구	현석, 이상헌	11.07
11-02	한국 외화자금시장 유동성 위기의 특징과 외환시장에의 영향 분석	이인형, 이윤재	11.02
11-01	금융투자업의 시장구조에 대한 분석 및 시사점	신보성, 이석훈, 이성훈, 장정모	11.01
10-05	국내 IPO 시장의 경쟁도 분석	이석훈, 박신애	10.12
10-04	선물환 수요 불균형 해소방안에 관한 연구	이성훈, 김형욱, 윤종문	10.11
10-03	국내 자산운용시장 경쟁구조에 대한 연구: 판매시장의 가격규율을 중심으로	김재칠, 박진모	10.07
10-02	학자금대출시장 분석 및 유동화 활성화 방안	김필규, 박연우, 이현진	10.06
10-01	증권발행가격 규제의 문제점과 제도개선 연구	장욱, 전상경	10.06
09-02	금융투자회사의 자기자본 규제 연구	권세훈, 송홍선, 정윤모, 한상범	09.04
09-01	국내 전자증권제도의 효율적 도입방안에 관한 연구	김필규, 이석훈, 황세운 김용재, 조인호	09.03
08-05	증권산업의 경쟁도 변화에 대한 분석 및 시사점	신보성, 이석훈, 이진호, 박신애	08.11
08-04	모기지의 조기상환 모형에 근거한 MBS 가격결정에 관한 연구	박연우, 김필규, 이현진, 정재선	08.07
08-03	헤지펀드의 국내 허용 방안	노희진, 김규림	08.03
08-02	세계 신용파생상품시장의 혁신과 시사점	남길남, 이석형, 주윤신	08.03
08-01	KRX 가격제한폭제도의 유효성에 관한 연구	엄경식, 강형철, 이윤재	08.03
07-03	기업집단 지배-소유 괴리 측정에 관한 연구: 임계지배권 방법을 중심으로	강형철, 빈기범, 조성훈, 윤정선	07.12
07-02	프로그램 매매가 변동성에 미치는 효과에 대한 연구	한상범, 이윤재	07.07
07-01	미국주식시장의 재개편: Regulation NMS의 도입 및 시사점	엄경식, 장병훈	07.03

<연구보고서 안내>

발간번호	제 목	저 자	발간년월
06-08	증권회사의 자기자본 규제 개선에 관한 연구	권세훈, 한상범, 김현숙, 박희선	06.12
06-07	장외파생상품 자동거래시스템에 관한 연구	진익, 한지연	06.12
06-06	기업 현금성 자산 보유와 기업 가치에 대한 연구	빈기범, 서은숙, 송민규	06.11
06-05	"U.S. 달러표시 주식부문" 도입을 통한 한국자본시장 국제화의 타당성 검토	엄경식, 김영식, 정순섭	06.11
06-04	증권회사의 과당매매 규제에 관한 법적 연구	정윤모, 박기령	06.11
06-03	인구 고령화와 우리나라의 자본시장 I: 가계의 주식보유에 미치는 영향을 중심으로	김재칠, 고광수, 김근수, 박진모, 박창욱	06.07
06-02	증권산업의 인적자본 축적에 대한 분석 및 시사점	신보성, 최강식	06.05
06-01	국내 주식시장의 버블 가능성 평가	김재칠, 빈기범, 송민규	06.04
05-05	유동성 증대를 위한 효율적 주식거래 메커니즘 연구	엄경식, 선정훈, 한상범, 강대일	05.12
05-04	우리나라 자본시장과 은행의 균형 발전 필요성	신보성, 빈기범, 박상용	05.11
05-03	기관투자자와 주식시장의 안정성에 관한 연구: OECD 국가를 대상으로	고광수, 박창욱	05.06
05-02	가계의 주식보유 비중 결정 요인에 대한 연구	김재칠	05.03
05-01	한국・일본・중국의 기관투자자 비교 연구	고광수, 김근수	05.02
04-09	우리나라 자본시장 규제의 선진화 방향	신보성, 박경서	04.12
04-08	한국주식시장의 투명성 연구: 외국계 증권회사 대량매매 정보공개 효과 분석	선정훈, 한상범, 강대일, 이윤재	04.12
04-07	수시공시제도의 개선방향 -포괄주의 방식의 도입 검토-	정윤모, 이주혜, 박기령	04.12
04-06	대량매매(Block Trade) 체결 메커니즘의 효율화에 관한 연구	선정훈, 한상범	04.11
04-05	증권산업 종사자의 자격 및 제한적 매매에 관한 연구	노희진, 주윤신	04.10
04-04	공적 연금의 지배구조에 관한 연구: 국민연금을 중심으로	조성훈, 고광수, 박창욱	04.09
04-03	공적 연기금의 투자 정책에 관한 연구	고광수, 김근수, 박창욱	04.09
04-02	투자자교육의 체계적 정립과 투자자보호	김근수	04.06
04-01	채권 스트립에 관한 연구	오승현, 유윤주	04.03
03-09	코스닥시장의 위상 재정립과 효율화 방안에 관한 연구	한상범, 엄경식, 강대일, 윤지아	03.12
03-08	증권산업에서의 이해상충에 관한 연구 II: 주식발행업무	정윤모, 조성훈, 한상범 박현수, 이종은, 강대일	03.11
03-07	자산운용업의 바람직한 방향에 관한 연구	고광수	03.11
03-06	전자증권제도의 도입환경과 효과분석	송치승, 박연정	03.09
03-05	증권산업에서의 이해상충에 관한 연구 I: 증권회사 조사분석	조성훈, 정윤모, 박현수	03.05
03-04	펀드의 공정한 기준가격 결정에 관한 연구	고광수, 박기홍	03.04
03-03	거래소 주식회사화: 한국주식시장에의 적용	김형태, 엄경식, 한상범 윤지아, 이은정	03.04
03-02	채권의 전자거래에 관한 연구	오승현, 유윤주	03.03
03-01	주식대차의 구조이해와 우리나라 주식대차제도의 개선방안	송치승	03.02

<조사보고서 안내>

발간번호	제 목	저 자	발간년월
13-07	ETN 시장의 특징과 시사점	남길남	13.12
13-06	중국 채권시장 현황과 한국금융기관의 진출전략	안유화	13.12
13-05	영국의 사회적 투자시장 육성정책의 시사점	김갑래, 박수연	13.12
13-04	맥쿼리 그룹의 성장사례 및 한국 증권회사에 주는 시사점	최순영	13.11
13-03	녹색기후기금(GCF)의 특성과 향후 정책방안	노희진, 김규림	13.11
13-02	아시아 주요국의 펀드산업 현황 조사	송홍선, 남재우, 홍원구 공경신, 태희, 장지혜	13.09
13-01	자산운용업의 경영현황 분석과 자생력 확보 방향	김재칠, 장지혜	13.08
12-05	글로벌 금융위기 이후 자기자본 규제의 국제적인 변화	송홍선, 장정모, 한상범	12.12
12-04	이슬람금융의 현황과 시사점	김한수, 김보영	12.12
12-03	해외 선진 PEF의 운영현황과 시사점 -바이아웃(buyout)을 중심으로-	박용린, 천창민, 안유미	12.12
12-02	자본시장법과 외국환거래법의 비교 및 정합성 제고를 위한 과제	이승호, 이종덕	12.12
12-01	글로벌 국부펀드 현황 및 시사점	이승호, 김한수, 최순영	12.06
11-02	EU 금융서비스 통합 실행계획(FSAP)의 구조와 체계	이용우	11.12
11-01	신금융투자상품의 구조와 활용	박철호, 김형욱, 박연우, 빈기범	11.06
10-05	미국의 장외파생상품 규제: 도드-프랭크법을 중심으로	남길남	10.12
10-04	거래소 인수・합병: 동향과 사례	김준석, 장욱, 장병훈, 한지연	10.12
10-03	배당 재투자 계획(DRIP)에 관한 연구	권세훈, 박희선	10.09
10-02	FX마진거래제도 개선방안	박철호	10.07
10-01	녹색금융의 발전방향과 추진전략	노희진	10.06
09-02	펀드 규율체계의 바람직한 통합 방향	김재칠, 빈기범, 박진모, 김란영	09.08
09-01	신흥시장국 주식시장의 구조와 현황 분석(I): 중남미 주식시장	김준석, 이윤재, 장병훈, 한지연	09.07
08-03	선진 자산운용회사의 경영전략과 시사점	송홍선, 공경신	08.11
08-02	증권회사의 M&A 사례 및 전략	권세훈, 박희선	08.11
08-01	자본시장을 활용한 공공투자 자금조달에 관한 연구	조성원, 박창욱	08.08
07-01	스타일투자를 활용한 맞춤형 자산관리	진익, 한지연	07.12
06-03	미국 자산유동화증권 공시 제도의 현황과 국내 시사점	김필규, 이현진, 윤지아, 서의경	06.11
06-02	국내 증권회사의 리스크관리 현황과 개선방향	노희진, 김규림	06.07
06-01	자율규제기관의 제재 효율화 방안 : 미국 NASD를 중심으로	정윤모, 박기령	06.05
05-01	주택저당대출자산 유동화 시스템 개선 방안	유윤주	05.04
04-02	선진 투자은행의 현황분석 및 시사점	이현진, 강대일, 이종은	04.11
04-01	채권 이자소득세 원천징수제도 개선방안	오승현, 김화성	04.09

<정책보고서 안내>

발간번호	제 목	저 자	발간년월
13-01	증권형 크라우드펀딩 제도의 구축방향과 과제	천창민	13.06
11-02	중국 주식시장 특성과 외국기업의 활용방안	안유화, 김은화	11.12
11-01	금융위기 이후 주요도시의 국제금융중심지 전략 변화 및 시사점	김한수, 김보영, 정은경	11.11

<이슈 & 정책 안내>

발간번호	제 목	저 자	발간년월
14-01	IPO 공모주 주가 변화에 대한 분석 및 시사점	이석훈	14.01
13-10	국내 상장기업 배당정책: 평가와 시사점	강소현, 김준석, 양진영	13.12
13-09	아시아 펀드패스포트(ARFP)에 대한 논의와 시사점	김종민	13.12
13-08	해외의 소액투자지원제도와 시사점	천창민, 이현정	13.11
13-07	이스라엘의 요즈마펀드에 대한 고찰 및 시사점	이성복	13.11
13-06	한국 채권시장의 변동성: 평가와 시사점	백인석, 황세운	13.10
13-05	한국 외환시장의 변동성: 원인과 대응	이승호	13.08
13-04	한국 주식시장 변동성: 평가와 시사점	김준석, 백인석	13.06
13-03	자본시장 관점에서 본 국민연금 주요이슈와 정책방안	남재우	13.03
13-02	한국 ELS/DLS 시장의 건전한 성장을 위한 방안	이효섭, 김지태	13.03
13-01	유럽의 금융거래세 도입논의와 한국에의 시사점	김준석, 황세운	13.03
12-08	캐나다 개인연금의 현황과 시사점	홍원구	12.11
12-07	기관투자자의 헤지펀드 활용 전략	남재우	12.11
12-06	주요국의 불공정거래 조사 및 제재의 분석과 시사점	정윤모, 이승진	12.11
12-05	위안화의 역외 사용 확대와 한국의 대응	안유화	12.11
12-04	사회성과연계채권(SIB) 활용방안: 자본시장을 통한 사회문제의 해결	김갑래	12.07
12-03	국채 CDS프리미엄의 결정요인 분석 및 시사점	조성원	12.06
12-02	영국 Vickers 보고서를 통해 본 울타리은행제도의 개요와 시사점	이용우	12.06
12-01	주요국 커버드본드시장 분석과 국내 도입 방안	김필규, 이현진	12.05
11-08	유로존위기의 현황과 향후 전망	이용우	11.12
11-07	세계 M&A 시장 전망과 시사점	박용린, 안유미	11.11
11-06	한국형 헤지펀드의 미래와 영향	김재칠, 김종민	11.11
11-05	DMA 개요와 국내외 현황	이인형, 표영선	11.10
11-04	통화안정증권 관련 주요 이슈와 정책과제	조성원	11.07
11-03	고령화 시대 장수채권 도입 방안	권세훈, 장정모	11.04
11-02	글로벌 자산운용시장의 변화와 국내 자산운용업계의 대응	김재칠, 장지혜	11.04
11-01	주요국 자산운용시장 발전모델 검토 및 시사점	김재칠, 윤종문, 태희	11.03
10-02	금융투자회사의 자산관리서비스 발전 과제	송홍선	10.09
10-01	조건부 자본의 사례 및 활용전략 – 역전환채권 구조를 중심으로 –	권세훈, 장정모	10.07
09-06	국가채무 수준의 국제비교와 정책적 시사점	조성원	09.12
09-05	자본시장을 활용한 원금보장형 우리사주제도의 도입 방안	송홍선, 공경신	09.12

<이슈 & 정책 안내>

발간번호	제 목	저 자	발간년월
09-04	주식공매도에 관한 주요 이슈 평가 및 정책적 시사점	김준석, 빈기범	09.09
09-03	외환시장과 외화자금시장의 구분 및 KRX 통화시장 역할의 중요성	빈기범, 강원철	09.08
09-02	스왑시장, 채권시장 및 외환시장의 연계성 분석 - IRS와 CRS를 중심으로 -	박연우, 박태준	09.06
09-01	한국 증시의 MSCI 선진시장 지수 편입에 관한 주요 이슈 분석	빈기범, Jaemin Kim, Sean Sehyun Yoo	09.06
08-03	금융투자지주회사 제도 도입 방안	신보성, 송홍선	08.11
08-02	금융허브경쟁력 제고방안 및 시사점	강형철, 김민석, 김한수, 송민규	08.08
08-01	금융투자업 겸영 확대에 따른 이해상충문제의 최소화 방안	김필규, 박연우, 김동철	08.06
07-04	서브프라임 사태의 금융시장 파급경로 분석 및 정책적 시사점	김민석, 빈기범	07.12
07-03	해외 부문 충격이 한국 주식시장의 수익률 및 변동성에 미치는 영향	빈기범, 강원철	07.12
07-02	미국 자본시장규제위원회(CCMR) 중간보고서 주요 내용 및 시사점	조성훈, 이종은, 심수연	07.05
07-01	ELS 시장 경쟁도 분석 및 진입규제에 관한 시사점	진익, 김형남, 한지연	07.05
06-02	자본시장통합법과 우리나라 자본시장 및 금융투자업 발전을 위한 과제	강형철, 조성훈	06.11
06-01	증권산업 지급결제서비스의 발전방향 : 자본시장통합법 제정과 관련하여	서은숙, 송민규, 윤지아, 김미혜	06.05
05-02	외국인 주주가 배당 및 투자 의사결정에 미치는 영향 분석	빈기범, 조성훈	05.08
05-01	출자회사 할인과 경영권 분쟁	빈기범	05.03
04-02	외국인 주식보유비중의 증대를 둘러싼 논의에 대한 검토	김재칠, 빈기범, 신보성 오승현, 조성훈	04.06
04-01	퇴직연금과 금융기관의 역할	고광수	04.03
03-01	주가연계증권(ELS) 현황분석과 활성화 방안	김형태, 선정훈	03.05
02-02	펀드형 금융 신상품 연구: ETFs, HOLDRs, PIPs	고광수, 박기홍	02.09
02-01	채권시장 투명성 강화 방안	오승현	02.06
01-08	매매거래 비활발종목에 대한 유동성 제고방안	엄경식, 윤지아	01.12
01-07	구조설계채권(structured bond) 활성화를 위한 제도개선 방안	김형태	01.10
01-06	우리나라 수시공시제도의 개선방안 -KOSDAQ시장을 중심으로-	김문현, 정윤모, 김란영, 박현주	01.08
01-05	제3시장의 개선방안	최원근, 오경희	01.07
01-04	세계의 주식시장, 그 변화의 물결	엄경식, 성윤중	01.07
01-03	자본시장을 통한 공기업 민영화 정책방향	조성훈	01.07
01-02	신용평가제도의 바람직한 방향	오승현	01.04
01-01	2001년 자본시장 발전방향	노희진, 오혜진	01.02
00-04	투신산업 신뢰성 회복을 위한 제도 검토 및 시사점	노희진, 오혜진	00.10
00-03	디지털경제와 주식시장	김근수, 강창윤	00.10
00-02	M&A시장의 활성화 방안	김형태, 노희진	00.09

<Working Report 안내>

발간번호	제 목	연구회 / 저자	발간년월
14-01	VCPE 시장의 과제와 전망	VCPE 연구회	14.02
13-02	지속가능성과 형평성 제고	사회적금융연구회	13.12
13-01	임팩트 투자(Impact Investment)의 성과와 과제	녹색금융연구회	13.05
12-01	탄소펀드의 미래투자 전략	녹색금융연구회	12.11
11-01	중국의 녹색성장과 녹색금융・재정정책	녹색금융연구회	11.07
10-02	에너지・환경 헤지펀드	녹색금융연구회	10.10
10-01	기후변화와 탄소금융	사회책임투자연구회	10.06
09-02	해외 탄소배출권시장 동향 및 국내 육성 방향	사회책임투자연구회	09.11
09-01	기업의 사회적 책임과 녹색금융	사회책임투자연구회	09.04
08-04	기업의 사회적 책임에 관한 고찰 (1)	사회책임투자연구회	08.09
08-03	헤지펀드 투자전략 연구 (2)	사회책임투자연구회	08.08
08-02	헤지펀드 투자전략 연구 (1)	사회책임투자연구회	08.08
08-01	사회책임투자를 위한 기업 정보공개	사회책임투자연구회	08.01
07-07	금융신상품 활용사례 및 시사점	파생상품연구회 Financial Engineering 분과	07.11
07-06	헤지펀드 활용사례 및 시사점	파생상품연구회 Hedge Fund and AI 분과	07.11
07-05	M&A 시장의 과제와 전망 (2)	M&A 연구회	07.10
07-04	M&A 시장의 과제와 전망 (1)	M&A 연구회	07.06
07-03	간접투자상품 운용성과 공시기준에 관한 연구	M&A 연구회	07.05
07-02	사회책임투자의 해외제도 검토 및 국내 발전방향	사회책임투자연구회	07.04
07-01	증권산업의 새로운 자금이체경로에 관한 논의: 자본시장통합법 제정과 관련하여	송민규, 서은숙	07.04
06-02	사회책임투자의 원칙과 적용	사회책임투자연구회	06.10
06-01	사회책임투자 개념 및 국제 동향	사회책임투자연구회	06.04

<오피니언 시리즈 안내>

발간번호	제 목	발간년월
07	금융투자산업과 펀드 · 연기금 발전 방향	13.04
06	한국 경제와 자본시장의 역할	13.04
05	새로운 금융질서 하의 한국 자본시장의 발전	11.09
04	글로벌 금융시장의 새로운 질서와 한국의 대응	10.10
03	선진 자본시장 모색을 위한 제언	09.11
02	금융위기 이후 국내외 금융시장의 변화 모습	09.11
01	글로벌 금융위기와 자본시장	09.01

연구보고서 14-03

금융산업의 특성을 고려한 담합의 판단기준에 대한 연구

인 쇄 2014년 03월 19일
발 행 2014년 03월 25일
저 자 이성복, 이승진
편집인 김형태
발행처 자본시장연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 143
전 화 3771-0600
팩 스 786-7570
인쇄소 비디아이

ISBN 978-89-6089-113-5-93320

www.kcmi.re.kr

KCMI

자본시장연구원
Korea Capital Market Institute
서울시 영등포구 의사당대로 143
T 02.3771.0600 www.kcmi.re.kr

값 10,000원
93320
9 788960 891135
ISBN 978-89-6089-113-5