



# 독일의 주 정부법상 경쟁법 관련 조정제도 운영현황

■ 신청기관 : 한국공정거래조정원

## I. 들어가며

경제주체들이 공정거래 관련 법률을 위반한 경우에는 행정당국의 제재를 통해 과징금이나 벌금을 납부해야 하고, 반대로 타인의 위법적인 행위로 인한 피해가 있는 경우에는 이를 배상받기 위한 소송을 제기하여야 한다. 미국의 경우 공정거래분야에서 3배 배상 및 징벌적 손해배상 등이 가능하기 때문에 소송을 통한 피해구제가 활성화 되어 있지만, 우리나라를 포함한 독일, 일본 등 대륙법계 국가에서는 소송관련 비용부담이 힘든 소비자나 중소기업자들이 피해구제에 어려움을 겪고 있다. 소비자의 경우 주요 선진 국가들은 대부분 우리나라의 소비자원과 같이 소비자보호를 위한 조정제도를 운영하는 것으로 피해구제에 도움을 주고 있으나, 사업자들을 대상으로 하는 조정제도를 운영하는 곳은 많지 않다. 그러나 중소기업자 또한 공정거래 관련 분쟁에서 소송을 통한 피해구제에 어려움을 겪을 수 있기 때문에, 조정과 같은 대안적 분쟁해결제도(ADR)가 실질적 피해구제에 효율적 구제수단으로 고려 될 수 있다.

조정을 통한 분쟁해결제도는 각 나라마다 법 제도·문화 등 여러 요인들에 의해 좌우될 수 있겠지만, 독일에서는 부정경쟁방지법상 부정경쟁행위 유형을 대상으로 연방정부의 주도하에 사업자를 포함하는 조정제도를 운영하고 있다. 동 제도는 우리나라의 한국공정거래조정원의 조정제도와 유사한 제도로써 독일은 이미 50년 이상 이를 운영하며 일정한 성과를 보이고 있다. 따라서 아래에서 독일 경쟁법상의 조정제도의 도입연혁, 베를린 주의 조정위원회 운영규정 및 운영현황

에 대해 살펴보고자 한다.

## II. 독일 경쟁법상의 조정제도 도입연혁

### 1. 독일 조정위원회 개관

독일 부정경쟁방지법(Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb) 제15조는 주 정부에게 부정경쟁방지법에 근거한 청구권을 가지는 사법적 분쟁의 해결을 위하여 상공회의소에 경쟁법적 분쟁의 조정을 위한 조정위원회를 설립할 것을 의무지우고 있다(제15조 제1항). 조정위원회는 독일 법관법 제5조의 법관의 자격을 갖추고 경쟁법 분야의 경험이 있는 법률 전문가를 의장으로 하여 적어도 2명의 배석위원으로 구성된다(제15조 제2항). 주 정부는 조정위원회의 집행과 절차규율을 위하여 필요한 명령을 공포할 권한을 가진다(제15조 제11항).

부정경쟁방지법 제15조 및 각 주의 시행령에 근거하여 현재 80개의 상공회의소가 조정위원회를 운영하고 있다. 각 상공회의소마다 한 조정위원회를 두는 것이 보통이지만 몇몇 상공회의소가 공동으로 하나의 조정위원회를 운영하고 있는 경우도 있다(예: 코트부스 상공회의소의 조정위원회에서 브란덴부르크 주 전체의 조정사건을 담당함).

### 2. 조정위원회의 역사적 발전과정

#### 1) 1932년 이전: 자발적 조정기관(Die freiwilligen Einigungsämter)

19세기 고전적 국가경제이론에 따른 자유주의 경제체제로의 변화는 영주와 상인 사이의 불평등한 힘의 분배를 제거하고 자유경쟁을 활성화 시킨 반면, 이전에는 엄격한 길드 규칙으로 제한되던 허위광고, 영업비밀의 탐지, 다른 상표의 사용과 같은 불공정 경쟁행위를 방지하지 못했다. 자유방임주의의 영향으로 제국법원은 명확하게 금지되지 않은 모든 수단은 경쟁에서 허용된다고 보았기 때문에, 개별 상인들이 불공정 경쟁행위로 피해를 받은 경우에도 판결의 도움을 받기 어려웠다.<sup>1)</sup>

1) Wolfgang Probandt, Die Einigungsstelle nach §§27a UWG: Rechtliche Regelung und tatsächliche Bedeutung, Berlin: Duncker & Humblot, 1993, p.11 참조.

이에 따라 자유경쟁의 폐해를 제거하고 경쟁 질서를 유지하며 상인들의 고유한 이익을 관철하기 위한 중재기구(Schiedsstelle)가 설립되었다. 중재기구는 18세기 말 프로이센 일반법원법 30장 제1부의 중재재판소(Schiedsgerichte) 관련 규정을 법적 근거로 하여, 분쟁의 신속한 심의와 전문가 중재를 통한 우호적 해결을 목적으로 상사사건, 거래사건 기타 보험사건 등을 담당했다. 중재기구(Schiedsstelle)는 재판절차보다 덜 형식적이며, 더 신속하고, 적은 비용으로 엄격한 상도의를 관철시킬 수 있었기 때문에, 영업적 경제활동의 분쟁조정 심의기관(Streitbeilegungsgremien)으로서의 역할 뿐만 아니라, 평균적인 상인이 가지고 있었던 경쟁관념의 관철 및 보장 수단으로 이용되었다.<sup>2)</sup>

이러한 중재기구(Schiedsstelle)를 계승하여 자발적 조정기관(Einigungsämter)이 설립되었는데, 베를린에서는 1차 세계대전 이전에 이미 조정기관<sup>3)</sup>들이 있었다. 조정기관은 정확히 말하자면 공정한 경쟁이라는 높은 차원의 요구가 아니라, 자유방임원칙에 대항하여 경쟁행위에 상인들의 규율을 관철시키고, 경쟁법 편찬 이전에 이미 이와 같은 원칙을 확립해 놓으려는 실무적인 목적으로 발생한 것이었다. 당시 조정기관은 단순한 자발적 중재재판소로써 당사자들은 조정기관의 결정에 자유의지로 복종할 것을 요구받았다. 초기 집단적 강제는 이러한 중재 판결에 복종하지 않는 사람들을 배척하는 방식으로 나타났다.<sup>4)</sup>

## 2) 1932년 이후: 조정기관(Einigungsämter)

1932년 3월 9일에는 비상명령(Notverordnung)에 의해 조정기관이 법률로 규정되었다.<sup>5)</sup> 다만 실무에서 기대한 중재기구(Schiedsstelle)나 중재재판소(Schiedsgerichte)가 아니라 분쟁조정소(Schlichtungsstellen)로 설립되었다.<sup>6)</sup>

이 후 1942년 나치의 경제위원회(Gauwirtschaftskammer) 해체와 함께 상공회의소가 없어지면

2) Ibid. p.12.

3) 다만 1896년 베를린에는 아직 현재와 같은 상공회의소는 없었고, 1820년 설립된 상인 원로회의(Ältesten der Kaufmannschaft)가 비슷한 직무를 담당했다. Frenzel-Jäkel-Junge, Kommentar zum IHKG, p.1 참조, prublandt,a.a.O, p.13에서 재인용.

4) Ibid., p.13.

5) 1932. 3. 9 경제보호를 위한 명령 제2편 제1조 제11호(Art. 1 Nr. 11 des zweiten Teils der Verordnung zum Schutze der Wirtschaft vom 9. 3. 1932, RGBl. I. S. 121, 124; prublandt,a.a.O, p.13에서 재인용.

6) Ibid., p.14.

서 잠정적으로 조정기관들의 활동이 중지되었다. 또한 화폐변환(Währungsumstellung) 이전에는 암시장을 제외하고 실질적으로 자유경쟁이 존재하지도 않았다.<sup>7)</sup>

### 3) 1945년 이후: 조정위원회(Einigungsstelle)

당시 독일 상공회의소는 미국 점령구역에서 단지 사법적 형식의 등록 단체로만 존재했기 때문에 조정기관을 조정위원회로 다시 설립하는 것에는 문제가 있었다. 당시 부정경쟁방지법 제27조 a에 의하면 조정기관은 오직 공법상의 단체나 상·공·수공업의 공적 전문단체에만 설립될 수 있다고 규정되어 있었기 때문이다. 따라서 미군 점령구역에서 상공회의소는 사법상의 조직이었기 때문에 조정기관을 설립할 수 없었다. 더욱이 독일 연방참의원(Bundesrat)은 사법 정책적 고려에서 원래는 보통 법원에서 처리되었을 과제를 조정위원회에 맡긴다는 것에 대해 의문을 제기했다. 그러나 독일 연방정부는 각 주 정부에 조정위원회의 설립의무를 부여해야 하고 이를 통해 모든 연방 영역에 이와 관련된 법적 통일성을 갖추어야 한다는 입장을 유지했다. 다만 조정위원회의 설립을 통해서 사법권이 배제되거나 축소되지 않으려면 조정위원회에서는 본질적으로 법원과 다른 임무를 담당해야 하기 때문에, 조정위원회는 전적으로 법적 분쟁의 재판 외 조정만을 담당해야 한다고 주장했다. 그 결과 1956년 12월 18일 상공회의소법에 대한 임시 규제를 위한 법률(Das Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammer vom 18.12.1956)을 통해서 상공회의소가 설립된 지역들에 대한 법적 통일성이 규정되었다.<sup>8)</sup>

### 4) 1956년 이후: 세부적인 개정이 이어짐

현재 조정위원회의 설립에 관한 규정인 부정경쟁방지법 제15조는 1957년 3월 11일 개정된 법률 문안에 기초한 것이다. 이 때 내용적 보충 및 개선을 포함하여 조정절차가 새로 규정되었으며, 이후로는 1965년 개정 부정경쟁방지법을 통해서 경쟁법적 부작위소송에 소비자 단체의 당사자적격(능동적 적격)이 인정되었고, 소비자 단체가 조정위원회에 제소할 권한도 부여되었다.<sup>9)</sup>

7) prublandt,a.a.O, p.17.

8) Ibid., p.17-18 참조.

9) Ibid., p.18.

### III. 베를린 주의 조정위원회 운영규정

#### 1. 개관

각 주 정부는 부정경쟁방지법 제15조 제11항에 따라 조정위원회의 집행과 절차규율을 위하여 필요한 명령을 공포할 권한을 가진다. 따라서 부정경쟁방지법 외에 조정위원회의 운영에 대한 규정은 각 주의 시행령이 정하는 것으로, 16개 주의 시행령은 모두 서로 비슷한 내용을 담고 있다. 이하에서는 대표적으로 베를린의 조정위원회 시행령을 살펴보도록 하겠다.

#### 2. 베를린 주의 조정위원회 운영 관련 시행령

##### 베를린 상공회의소 조정위원회의 경쟁법적 분쟁에 대한 시행령

-1958년 7월 21일부터-

2010년 3월 3일 공고(Bekanntmachung)로 개정된 부정경쟁방지법 제15조 제11항에 근거하여 제정

##### I. 설립과 운영; 감독

###### §1. 설립과 운영

부정경쟁방지법에 근거한 청구권을 가지는 사법적 분쟁의 조정을 위하여 베를린 상공회의소(이하에서 상공회의소)에 조정위원회를 설립한다. 조정위원회는 상공회의소의 담당 지역(Bezirk)을 포괄한다. 상공회의소는 조정위원회 운영을 담당한다.

###### §2. 감독

조정위원회에 대한 감독은 경제사무를 소관 하는 주 정부 부서(감독관청)가 수행한다.

##### II. 조직

###### §3. 구성원

(1) 상공회의소는 의장, 부의장 그리고 몇몇 배석위원들을 3년까지의 임기로 임명한다. 임명에 앞서 베를린 수공업회의소와 베를린 소비자 협회의 의견을 청취해야 한다. (2) 상공회의소는 중대한 사유가 있는 경우 임명을 취소하여야 한다. .

#### §4. 배석위원

(1) 조정위원회가 자영업자들을 배석위원으로 임명하는 경우, 이들은 조정위원회 담당 지역에서 근무하고 있어야 한다. 조정위원회가 소비자들을 배석위원으로 임명하는 경우, 이들은 조정위원회의 담당 지역에서 거주지를 가지고 있어야 한다. (2) 상공회의소는 적시에 3년간의 배석위원 명단을 작성해야 한다. 상공회의소는 이 때 자영업자 임명에 대한 이에 관련되지 않은 조정위원회 담당 지역 자영업자의 권고와, 소비자 임명에 대한 베를린 소비자보호협회의 권고를 참작해야 한다. 배석위원 명단은 공보나 다른 적합한 방식으로 공지되어야 한다.

### III. 조정절차

#### §5. 신청

신청은 서면 또는 전자적으로 증명 방법이 표시된 적어도 3부의 증거에 기존 문서 및 그 밖의 증거서류의 첨부로 제출되거나, 조정위원회 사무소의 조서에서 명백해야 한다.

#### §6. 조정협의

(1) 협의는 구두로 이루어진다. 협의는 공개되지 않는다. 의장은 정당한 이익이 있는 경우 제3자에게 출석을 허가할 수 있다. 민사소송법 제136조를 준용한다. (2) 조정위원회는 자발적으로 출석한 증인 및 감정인을 신문할 수 있다. 증인이나 감정인 혹은 당사자의 선서는 허용되지 않는다. (3) 의장은 참석자에게 조정절차상 알게 된 사실에 대한 비밀유지의무를 부여할 수 있다.

#### §7. 소환기간

의장은 구두 협의를 위하여 당사자들을 소환한다. 소환 기간은 3일이다. 의장은 이 기간을 단축하거나 연장할 수 있다.

#### §8. 당사자 본인의 출석

(1) 의장이 당사자 본인의 출석을 명령한 경우, 대리인을 임명한 경우라고 하더라도 당사자들의 소환은 스스로에게 전달되어야 한다. 당사자들은 소환에 응하지 않았을 때의 결과에 대해서 고지 받아야 한다. (2) 부정경쟁방지법 제15조 제5항 제2문에 의한 과태료(Ordnungsgelder)은 분담금(Beiträge)처럼 상공회의소가 회수 및 징수한다. 징수된 액수는 상공회의소에 둔다.

#### §9. 조정

(1) 조정위원회의 결정은 다수결에 의한다. 가부동수의 경우 의장이 결정권을 행사한다. (2) 조정위원회의 구성원들은 상담과 조정 과정에 관해서 침묵을 지킬 의무가 있다.

§10. 조서의 작성

(1) 모든 협의에 대해서는 조서가 작성되어야 한다. 조서에는 협의 장소, 날짜, 당사자들 및 협의에 참여한 사람들의 서명 및 협의 결과가 포함되어 있어야 한다. 협의에 서기가 참여할 수 있다. (2) 협의조서는 의장에 의해서 서명되어야 하고, 서기가 참여한 경우 서기에 의해서도 서명되어야 한다.

IV. 보수 및 보상; 조정비용

§11. 보수 및 보상

(1) 상공회의소는 조정위원회 의장에게 활동에 대한 보수를 제공할 수 있다. 배석위원은 요청에 따라 필요한 경비를 지급받는다. (2) 조정위원회의 동의로 출석하거나 신문받은 증인 및 감정인은 요청에 따라 상공회의소로부터 필요한 경비를 지급받는다. 또한 증인은 요청에 따라 직무손실에 대한 적절한 보상을 받고, 감정인은 증인 및 감정인 보상에 관한 법률(Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz)에 따라 보상을 받는다.

§12. 조정비용

(1) 조정위원회에서의 조정절차에 대해서는 요금(Gebühren)이 징수되지 않는다. (2) 제11조에 따라 발생된 경비는 상공회의소에 보상해야 한다. 이러한 경비는 의장이 확정한다. (3) 조정위원회는 조정절차를 통해 발생된 비용에 대한 당사자들의 화해적인 조정을 위하여 노력해야 한다. 이는 조정이 자체적으로 성립되지 않은 사건의 경우에도 적용된다. (4) 비용에 대해서 조정이 성립하지 않는 경우, 조정위원회는 제2항에 의해 확정된 비용의 부담에 대하여 신의칙상 허용되는 범위 내에서(nach billigem Ermessen) 결정한다. 그 외에 각 당사자는 그에게 발생한 비용을 부담한다. (5) 제2항의 확정 및 제4항의 결정에 대한 즉시항고는 민사소송법 규정에 따라 베를린 주 지방법원(상사재판부)에서 처리된다. 민사소송법 제567조 제2항은 적용되지 않는다. (6) 확정된 비용에 대한 강제집행에는 제8조 제2항 1문이 적용된다.

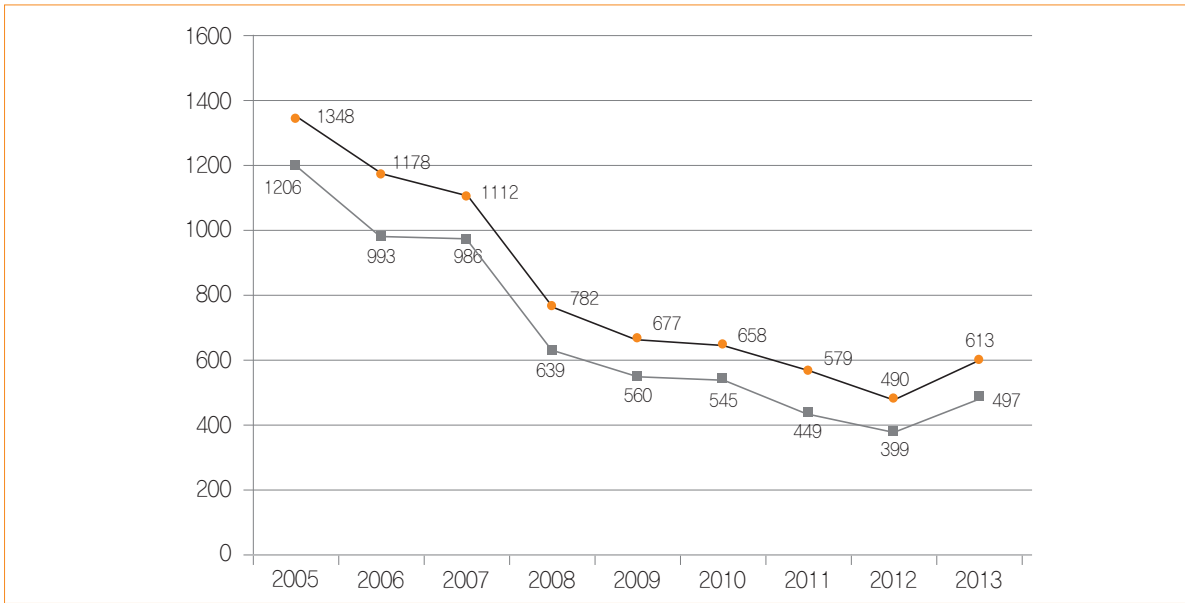
V. 종결규정

§13. [시행; 폐지]

이 시행령은 베를린 법률 및 법령집에 공고한 다음날부터 시행된다.

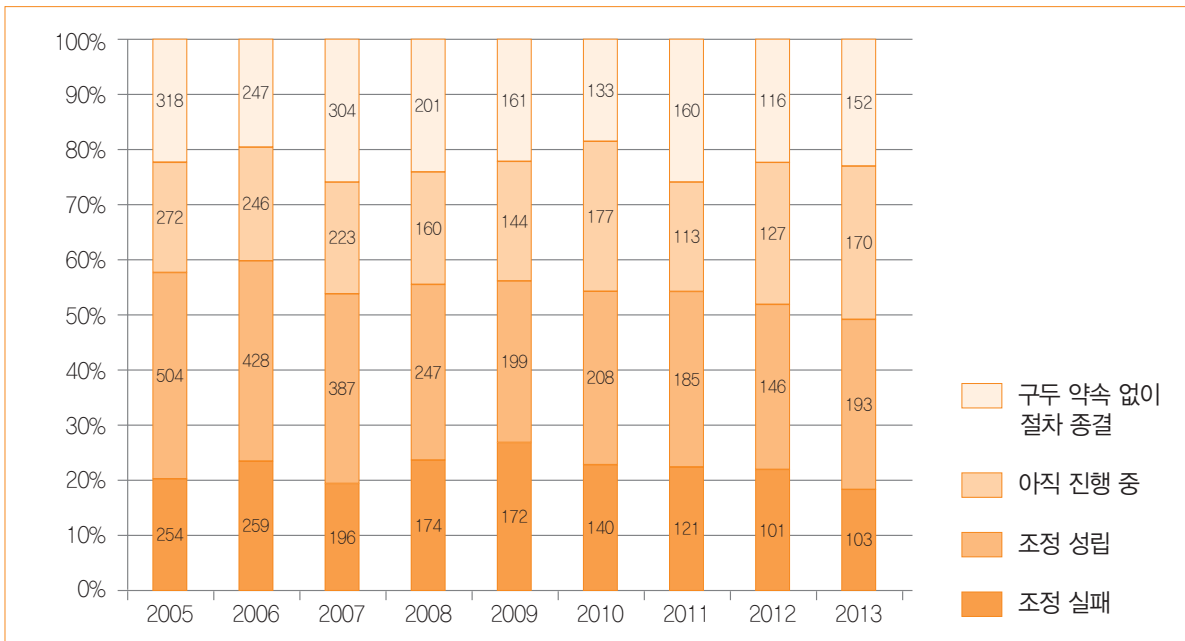
### IV. 독일의 조정제도 운영현황

〈그림 1〉 조정건수 동향



● 전년도 신청을 포함한 처리 중인 조정건수    ■ 해당연도 신청건수

〈그림 2〉 2005년-2013년 조정결과 현황





〈그림 3〉 2005년-2013년 과징금 부과 현황



• 과징금(100유로에서 750유로 사이) 부과 건수

〈그림 1~3〉 출처: 독일 연방상공회의소(DIHK)<sup>10)</sup> 2006~2013년도 통계자료

## V. 나가며

독일에는 총 80개의 상공회의소가 전 지역에 고르게 분포되어 있고, 보통 각 상공회의소마다 하나의 조정위원회가 운영된다. 지역별로 세분화 되어있기 때문에 개별 조정위원회가 담당하는 조정사건의 수는 많지 않다. 2013년 연간 베를린 상공회의소 조정위원회는 20-30건, 노르트 베스트팔렌(Nord Westfalen) 상공회의소 조정위원회는 19건의 조정신청을 받았고 조정성립율은

10) 독일 연방 상공회의소는 각 주 상공회의소들을 구성원으로 하는 협회로 산업 경제 전반의 공동 관심사에 관련한 모든 문제에 관하여, 국내, 유럽 그리고 국제적으로, 정치·행정·사법·공공에 대하여 상공회의소들의 공동된 입장을 대변하고 있으며, 이를 위하여 모든 업무 범위에서 각 상공회의소들과 협력하고 있다. 다시 말해 독일 연방 상공회의소는 각 상공회의소의 정보와 경험을 베를린과 브뤼셀에서의 정책 조언에 이용하고, 연방이나 유럽에서의 현재 발전 과정에 대해서 각 상공회의소에 알리는 역할을 맡는다.

(출처: 독일 연방 상공회의소 홈페이지 <http://www.dihk.de/wir-ueber-uns/wer-wir-sind/dihk>)

50~60%로 나타났다. 독일에서는 이렇게 여러 개의 조정위원회를 두는 방식으로 지역 경제주체들의 조정제도에 대한 접근성을 높이면서도, 주 마다 비슷한 내용의 조정위원회 운영규정을 제정하게 함으로써 통일적인 제도운영을 도모하고 있다.

구 슬

(독일 하노버대학교 박사과정)

### 참고문헌

독일 연방 상공회의소 2006-2013 통계자료.

독일 연방 상공회의소 홈페이지 <http://www.dihk.de/wir-ueber-uns/wer-wir-sind/dihk>.

박영규, 독일 부정경쟁방지법(UWG)상 일반조항의 의미와 역할, 지적재산권 연구논단, 한국지적재산권법제연구원, 2009.

Wolfgang Probandt, Die Einigungsstelle nach §27a UWG: Rechtliche Regelung und tatsächliche Bedeutung, Berlin: Duncker & Humblot, 1993.