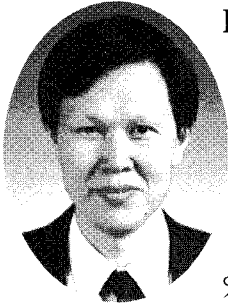


경쟁규범에 관한 국제논의 동향

- OECD 10월 CLP 회의 논의주제를 중심으로 -



김치걸

공정위 국제업무2과장

I. 머릿말

UR 협정 타결은 지금 까지 있었던 다자간 무역 협상 중 가장 중요하고 포괄적인 것으로 평가되고 있으며 자유무역을 향한 획기적인 진전을 의미한다. UR 협정 타결로 상품의 관세인하 및 무세화가 이루어졌을 뿐만 아니라 회색조치등 비관세장벽도 대폭 완화하였다.

또한 동 협정은 점차 국제무역에서 비중이 커지고 있는 서비스무역에 대한 무역규범도 마련하는등 UR 협정 타결로 인해 세계 각국은 자유무역 확대를 통해 세계경제의 도약의 계기를 마련한 것으로 이해된다.

그러나 UR 협정이 타결되었음에도 불구하고 여전히 각국의 국내시장에의 접근이 용이하지 않은 사실이 나타난 바, 선진국들은 각국의 반경쟁적 거래관행이나 독과점적 시장구조가 사실상 자유무역을 저해하는 실질적인 무역장벽으로 작용함에도 국가마다 경쟁법의 구비 여부, 규정내용 등에 차이가 있어 공정하고 투명한 기업환경이 국제적으로 조성되어 있지 못하다는 데에 그 이유가 있다고 보고 있다.

그러므로 OECD를 중심으로 한 선진국들은 경쟁법 및 정책원리를 확산시키는 작업을 지속적으로 추진하고 있으며 기존에 각국이 운영하고 있는 경쟁법의 내용을 국제적 수준으로 규범화하는 작업도 진행하고 있다.

금년 3월에 OECD가 채택한 경쟁카르텔 금지권

고문은 경쟁정책 규범화의 대표적인 예라고 할 것이며, 현재 공정거래위원회가 금년 정기국회에 상정한 『카르텔일괄정리법안』은 동 권고문을 이행하기 위한 우리 정부의 조치로서 사업자간에 발생하는 경쟁제한적인 요인을 제거하여 국제적 수준으로 경쟁법 및 정책을 운영하려는 것이다.

여기서는 지난 10월에 개최된 제75차 OECD경쟁법정책위원회에서 논의된 주요 주제를 중심으로 경쟁정책의 국제적 동향 및 국제규범화 움직임에 대하여 알아보기로 한다.

II. OECD/CLP '98. 10월 회의 주요 논의 내용

1. 방송분야의 수렴에 따른 규제와 경쟁 이슈

■ 논의 배경

최근 쌍방향 송수신이 가능한 디지털 TV, 인터넷의 출현 등 신종 매체가 등장하면서 방송환경에 혁신적인 변화가 도래하였다. 기존의 지상파 및 구리선으로 송신하던 방식은 주파수 대역, 정보 송신의 양에 있어서 많은 제약이 있었으나 <표 1>에 나타난 변화와 같이 대용량의 정보를 주고 받을 수 있게 하는 광섬유, 디지털 송수신 방식의 개발은 주파수 대역 및 송수신 가능한 정보량의 제약을 획기적으로 감소시켰다.

이러한 변화는 방송분야의 기능이 인접분야와 유사해지는 수렴화 현상을 가져오는데, 방송분야의 수렴은 크게 두 종류로 나타난다.

첫째로 기술부문의 수렴은 방송사와 통신사업

자가 동종의 사업을 영위할 수 있게 되었음을 의미한다. 외국의 경우 케이블TV 회사가 TV화면으로 인터넷 서비스를 제공하기도 하며 인터넷 서비스 제공업자가 인터넷을 통해 방송사업을 하기도 한다.

둘째로 내용면에서의 수렴화 현상이 나타나고 있다. 멀티미디어의 등장은 기존의 인쇄물, 음향정보, 영상정보를 동시에 제공하고 있다.

<표 1> 근래의 변화¹⁾

종 전	변화내용
아날로그 방식	디지털방식
일방적 통신	쌍방향 통신
채널선택의 한정	다양한 채널의 선택
전파방식(지상파)	위성, 유선, 인터넷 모뎀 등
대중을 상대	특정그룹의 시청자에 맞도록 프로그램을 구비

■ 시장구조의 변화

방송·통신분야의 수렴은 시장구조에도 큰 변화를 가져오고 있으며 전 세계적으로 정보통신분야의 수렴·수직적 합병 및 제휴가 활발히 일어나고 있다. 1996년 정보통신분야의 합병은 총 국제합병의 15%를 차지하였다²⁾.

수평적 결합은 동일 산업간의 결합 및 전략적 제휴협정 등을 의미하는데, Network, 즉 網사업자간의 결합, 방송사간의 결합 등이 여기에 해당한다. 망사업자간의 수평적 결합으로는 '96년 12월 영국의 위성통신 사업자인 BT와 BSKYB의 제휴로 인한 British Interactive Broadcasting社의 설립이 있으며 미국의 장거리 전화회사인 AT&T는

TCI 케이블TV社를 인수하였다. 網사업자간의 결합은 음영지역을 해소하기 위한 조치로 해석할 수 있다.

수평적 결합으로 방송사업자와 인터넷 서비스 제공업체간의 결합도 있다. 방송분야와 멀티미디어 산업간의 수렴은 방송사와 인터넷 사업자간의 결합도 촉진시키고 있으며 그 예로는 Microsoft가 TV를 통해 인터넷을 제공하는 WebTV사와 케이블TV 회사인 Comcast를 동시에 인수한 경우가 있다.

마지막으로 인터넷 사업자와 통신사간의 수평적 결합이 있을 수 있다. 인터넷 기술의 발전은 음성정보의 전달을 실현하여 인터넷을 통한 전화통화가 가능하게 되었다. cellular전화나 PCS같은 이동 통신은 통화료가 상대적으로 비싼 편이므로 인터넷선을 이용한 국제전화사업자와의 제휴를 하고 있는 추세이다. 영국의 경우 cellular전화사인 cellnet와 PCS 사업자인 Orange는 인터넷 통신사인 UUNET와 제휴하고 있으며 미국의 경우 통신사업자인 MCI가 인터넷 전화사인 NetSpeak와 제휴하였다.

한편 방송분야의 수렴은 수직적 결합으로도 나타나고 있다. 수직적 결합에는 網사업자와 프로그램 공급업자간, 또는 프로그램 제작업자와 인터넷 회사간의 결합 및 제휴가 대표적인 예라고 할 수 있다.

미국의 대표적인 오락프로 제작업체인 Disney사는 인터넷 서비스 업체인 Infoseek의 주식을 40% 인수한 바 있다. Infoseek와 같은 검색엔진은 인터넷 사용자가 필히 거치는 화면이므로 자사의 광고 등을 게재할 경우 홍보상 유리한 위치를 선점할 수 있다는 의미가 있다.

영국의 BSKYB 방송사는 축구팀인 Manchester

1) Regulation and Competition Issues in Broadcasting in the Light of Coverage, OECD DAFFE/CLP/WP2(98)13, p. 3

2) EC(1997)

United 인수를 추진중인데, 스포츠 중계에 있어서 는 각 팀이 프로그램 제작자로 볼 수 있기 때문이다. 동 사건은 현재 영국의 기업결합 심사기관인 MMC(Mergers and Monopolies Commission)에 상정되어 있다. Disney의 ABC방송국 인수건도 동 항목에 해당된다.

■ 시장획정의 문제

방송시장의 획정은 방송 서비스에 대한 수요와 밀접한 관계가 있으며 방송에 대한 수요는 시청자만이 아닌 광고주도 포함하며 결국 프로그램의 대체가능성과 연계되어 있다.

통신기술의 발달로 동화상 및 음성정보의 전달이 가능해진 인터넷과 TV방송간의 대체성을 비교해 볼 수 있으며 실제로 한 연구결과에 의하면 정기적인 인터넷 사용자는 비사용자보다 TV를 59% 적게 시청한다고 입증된 바 있다³⁾. 이는 TV와 인터넷의 대체성을 의미한다.

같은 TV방송에만 문제를 국한시켜 보아도 방송시장이 얼마나 세분화되었는지 알 수 있다. 같은 채널에서도 드라마 또는 스포츠 중계 등 프로그램 장르에 따른 시청자의 수 및 계층이 다르며 심지어 스포츠 중계에 있어서도 종목별, 동 종목에 있어서도 대회에 따라 시장이 다르다는 것을 알 수 있다. 결론적으로 방송시장은 매우 차별·세분화 되어 있다고 말할 수 있다.

■ 진입가능성 문제

과거에는 기술상의 한계로 주파수 대역이 절대적으로 부족했으나 디지털 방송, 인터넷과 같은 대체체의 등장으로 주파수 대역의 희소성 문제는

상당히 해소되었다.

여러 업체가 난립해 있는 프로그램 제작업 시장은 매우 경쟁적이나 프로그램 공급업 시장에서는 독점방영권 등의 행사로 시장지배력이 행사될 수 있다. 대표적인 예는 독일의 DF1 사례가 있다. 독일의 위성방송사인 DF1은 Hollywood의 최신영화에 대한 독점방영권을 이용하여 신규진입자인 Bertelsmann은 시장에 진입하기도 전에 가입자수 부족으로 부도위기까지 몰린 경우가 있었다.

비슷한 경우로 영국의 위성방송사인 BSKYB가 프로축구리그와 8년간 장기독점중계권을 체결한 것도 진입장벽으로 해석이 가능하다.

■ 프로그램 관련 규제(content regulations)

대부분의 국가에서는 TV방송 프로그램 방영에 대한 규제를 실시하고 있으며 대표적인 예로는 내용의 규제(content regulation)가 있다.

내용의 규제란 특정 장르, 지역, 종교 관련 프로그램의 의무 방송비율을 두는 것을 의미하며 특히 영국의 경우 이 제도를 철저히 지키고 있다. 영국 지역민방의 경우 프로그램의 80% 이상이 해당 지역에 관한 내용이어야 하며 공영방송인 BBC도 수신지역에 맞는 지역 프로그램을 구성하고 있다⁴⁾. EC는 프로그램 장르별로 10% 이상을 독립 제작사의 것으로 구성토록 하는 지침을 갖고 있기도 하다. 참고로 영국등 일부 국가는 적정 프로그램 배합비율을 유지하기 위해 공영방송을 지원하고 있다.

이러한 규제의 근거는 과거 주파수 대역의 희소성 및 선택의 여지가 없었고 동시에 다수의 시청자를 만족시켜야 했음에 기인한다. 주파수 대역이 적을 경우 이는 자원의 희소성을 의미하며 희

3) EC(1997)

4) OECD DAFPE/CLP/WP2/WD(98)45, p. 6

소한 자원에 대한 수요가 많을 경우 이는 공공재의 성격을 지니는 것이 경제학적인 논리이기 때문이다. 그러므로 모든 시청자를 무난히 만족시킬 수 있는 프로그램 배합이 필요하였다.

그러나 기술의 발달로 주파수 대역이 확장된 지금으로서는 내용 규제의 타당성에 대하여 의문을 제기할 필요가 있다. 주파수 대역이 늘어나 시청자의 선택의 폭이 넓어졌기 때문이다. 예를 들어 비교적 한정된 시청자 기반의 특정 종교 또는 특정장르의 영화만을 방영하는 채널이 등장하여 개별 방송사가 모든 시청자의 기호에 맞출 필요가 없게 되었기 때문이다.

■ 업종제한 이슈

방송분야의 수렴화는 특정시장의 사업자가 타 시장에 진입이 용이하게 되었음을 의미한다. 방송사와 통신사의 상호시장진출이 그 예라 할 수 있다. 하지만 이러한 수렴화는 두 시장의 집중도가 모두 낮을 경우에만 해당한다. 예를 들어 통신산업 시장이 TV방송 시장보다 집중이 심할 수 있는데, 이럴 경우 통신사업자의 TV사업으로의 진출이 그 반대의 경우보다 용이할 것이다. 이러한 경우 한 시장에서 막대한 시장점유율을 보유하고 있는 사업자는 신규 진출한 시장으로도 시장지배력을 확장할 수 있을 것이다. 시장의 집중화를 방지하기 위해 일부 국가에서는 한 시장에서의 시장지배적사업자가 다른 시장으로의 진출을 제한하기도 한다.

이와 같은 이유로 영국의 경우 최대의 통신사인 BT의 케이블TV 사업으로의 진출을 제한하고 있으나, 케이블TV사의 통신사업 진출은 허용하고 있으며 同 조치는 2001년까지 유효하다. 참고로 영국 케이블TV사의 지역전화(local telephony) 시

장점유율은 4.9%로 지역전화시장 침투율로는 세계 최고의 수치이다⁵⁾. 그러나 특종 업종에 경쟁을 도입하기 위한 경쟁사업자의 보호는 오히려 규제가 되어 기존 사업자가 범위의 경제(economies of scope)를 실현하는 데 방해가 되기도 한다. 영국의 경우 케이블TV 전화사들이 2001년 이후 BT와의 경쟁에서 살아남지 못할 경우 지금까지의 노력은 사회비용으로 간주될 수 있을 것이다.

■ 관할당국 관련 이슈

기존에는 방송분야와 통신분야로 구별하여 산업별 주무부처에 의해 규제하는 수직적 접근방식이 이용되었다. 한 예로 방송의 경우 문화관련 부처가, 통신의 경우 정보통신 관련 부처가 규제하는 등의 경우이다. 하지만 최근 전달매체의 다양화 및 방송·통신분야간의 수렴화로 수직적 구분이 어렵게 되었다. 그러므로 최근 선진국은 인·허가 담당기관, 주파수 관리당국, 경쟁당국, 내용 관리당국 등 수평적으로 업무를 분담하고 있는 추세이다.

■ 경쟁법 관련 고려사항

정보·통신의 발달로 방송의 고유영역, 예컨대 공공성 및 고유문화보존 등의 이유를 고려한 중전과 같은 규제는 경쟁정책 관점에서 재검토가 필요하다는 데 많은 국가가 인식을 같이 했다고 볼 수 있다. 비록 본회의에서는 합의된 결론은 없었으나 지금까지 대부분 국가의 경쟁당국이 비교적 관심을 두지 않았던 방송분야가 경쟁정책 관점에서 처음으로 조명되었다는 점에서 그 의미를 들 수 있다.

5) OECD DAFPE/CLP/WP2(98)13, p. 41

2. 구매자 영향력(Buyer power)

■ 논의 배경

대부분의 OECD 국가에서 힘의 균형이 제조업자로부터 小賣商으로 이동하고 있는 추세이며 이는 대형 소매상의 시장점유율 증가와 제조업자의 기반을 취약하게 하는 自體商標의 활용 등에 기인한다. Corstjens(1995)는 그의 저서에서 “근래에 들어 대규모 소매상은 제조업자에 있어서 더이상 여러 販路 중 하나가 아니다. 이들 소매상은 다양한 판매전략을 구사하여 그들의 입지를 강화시켰다⁶⁾”라고 설명하고 있기도 하다. 이러한 추세는 구매자 영향력의 강화로 설명될 수 있는데 OECD는 구매자 영향력을 Dobson 노팅햄大 경영학과 교수의 정의를 인용하여 설명하고 있다. Dobson에 의하면 구매자 영향력은 “소매상 또는 소매상 집단이 여타 소매상보다 유리한 조건으로 제품을 공급 받을 수 있게 하는 능력의 행사”로 정의된다.

앞서 밝힌 바와 같이 힘의 균형의 이동은 시장 질서의 변화를 가져왔다. 이러한 변화가 동반하는 소매상과 제조업자간의 관계, 소매상간의 관계, 그리고 소비자후생에 미치는 영향 등을 검토할 필요가 있게 되었다.

■ 구매자 영향력 관련 이슈

각국의 유통산업 발전 정도 및 산업구조에 따라 구매자 영향력 유형의 차이가 있을 수 있다. 사무국은 대형 유통업체의 납품업체에 대한 구매자 영향력의 행사 및 이를 통해 중소유통업체에 가해지는 압박을 중점적으로 다루고 있으나 우리나라의 경우 상우회와 같은 소매상 집단의 구매

자 영향력도 나타나고 있다. 여기서는 대형 유통업체의 구매자 영향력 행사 수단을 경쟁정책적 관점에서 검토해 보도록 하겠다.

사무국 보고서는 대형 소매상의 구매자 영향력 행사 수단으로 High-low 가격설정을 제시하고 있다. High-low 가격설정이란 FMCG(fast moving consumer good, 회전율이 높은 상품)에는 낮은 가격을 책정하고 회전율이 낮은 non-FMCG에는 높은 가격을 책정하여 저렴한 가격의 이미지를 유지하면서 수지를 맞추는 소매상의 전략을 의미한다. 한 예로 대형 유통업체가 회전율이 높은 채소 등을 저가에 판매하는 대신 회전율이 상대적으로 낮은 공산품을 고가에 판매하는 경우가 여기에 해당된다. 이러한 전략의 실행이 가능한 것은 소비자가 한 매장에서 쇼핑을 끝내려는 소비자 성향에 기인한다.

High-low pricing 전략은 구매자 영향력이 있기 때문에 가능하며 구매자 영향력은 대규모 소매상을 price taker의 입장에서 price setter의 입장으로 변화시켰다고 볼 수 있다. 이러한 영향력의 행사는 보는 관점에 따라 긍정적일 수도 있고 부정적일 수도 있다. 우선 대규모 공급자에 대해 소비자를 대신하여 대규모 소매점이 가격을 협상한다고 볼 수 있으나 지역 소매점(local retailers)을 붕괴시킨 후 구매자 영향력을 남용하여 제조업자의 성장을 저해할 경우 궁극적으로 소비자후생을 감소시킬 수 있다고 볼 수도 있다.

OECD 사무국보고서는 자체상표(Private Brand)에 큰 비중을 두고 있다. 자체상표란 소매업자가 직접 개발·판매하거나 제조업자에게 OEM(주문자 생산방식)방식으로 하청을 주어 제조하여 판매하는 상표를 의미한다. 우리나라의 경우 대형 할인점들이 자체상표를 본격적으로 활

6) Corstjens, Judith(1995), Store Wars - The Battle for Mindspace and Shelfspace

용하기 시작한 것이 1년이 겨우 넘을 정도이므로 사용실적이 미비하나 IMF 관리체제 이후 줄어든 가계소득 등으로 소비자의 구매성향이 실익위주로 변하여 최근 자체상표 상품의 매출이 급증하는 추세이다. 대부분의 OECD 국가의 경우 자체상표 매출이 총 매출에서 차지하는 비중은 25% 정도이며 영국등 일부 국가의 경우 40% 가까이 되므로 사무국은 자체상표가 가져올 수 있는 반경쟁적인 요소에 대한 논의를 제기하였다.

PB는 결과적으로 수직적인 통합을 이루기 위한 것이며 유통망의 효율성(중간비용의 제거)을 유지하기 위한 수단으로 해석될 수 있다. 중간비용의 제거 등으로 PB는 NB(National brand, 유명상표)보다 저렴한 가격에 판매되어 실익을 증진하는 소비자에게는 효용을 증대시킨다고 볼 수 있다. 그러나 PB는 유명상표 제품을 저렴한 가격선에서 모방하는 수준에 머무를 때가 많으므로 혁신을 저해한다는 주장도 제기되고 있으며 소비자의 선택의 폭을 좁힌다는 지적도 받고 있다.

PB는 업계에서 선두기업이 되지 못하여 저가 제품 위주의 제조업자에게 가장 큰 타격을 입힌다. 중소기업의 보호 관점에서 보면 자체상표의 사용은 문제가 있을 수 있으며 자체상표는 타상표의 shelf-space를 잠식하므로 소매상은 자체상표를 이용하여 가격 협상능력을 행사하기도 한다. 이러한 행위는 구매자 영향력 행사의 한 유형으로 구분될 수 있다. 하지만 자체상표는 저렴한 가격으로 제품을 제공하고 소비자 효용을 증진시키므로 이에 대한 규제는 무리가 있다고 볼 수 있다.

■ 제조업자의 가격차별 행위

구매자 영향력을 다른 관점에서 보면 구매자 영향력이 제조업체의 차별행위에서 비롯될 수도 있다는 사실을 알 수 있다. 그러므로 구매자가 유발한 차별행위란 제조업자가 구매자 영향력을 보유한 소매업자에게 보다 유리한 조건에 공급하는 차별행위를 의미한다.

가격차별은 적정수준에서는 가격인하등 소비자 후생 관점에서 긍정적인 영향이 있으나 소매산업의 경쟁은 유지되어야 독과점적인 대규모 소매상의 시장지배력을 통한 소비자후생의 감소를 방지할 수 있을 것이다. 실제로 대규모 할인점의 가격전쟁은 제조업자가 아닌 기존의 중소유통업체에 가장 큰 피해를 주고 있다. 이는 제조업자가 구매자 영향력이 상대적으로 강한 대형 할인점에는 불리한 조건으로 납품하는 대신, 구매자 영향력이 약한 중소유통업체에는 보다 유리한 조건으로 제품을 납품하여 수지를 맞추기 때문이다.

구매자 영향력은 낮은 가격을 이용하여 신규진입자의 시장진입을 어렵게 할 수 있을 것이다. 그러나 사무국보고서에 의하면 구매자 영향력이 신규진입자의 등장을 방해한 사례는 아직 보고된 바 없다고 한다. 그러므로 일부 OECD 국가들은 경쟁촉진을 위해 구매자 영향력을 제한하는 것은 대형 유통업자의 판매전략의 폭을 줄이게 되며 결과적으로는 소비자후생의 감소를 초래할 수 있다고 주장하고 있다.

그러나 미국의 Toys "R" Us 사건⁷⁾처럼 공급업자에게 다른 소매점과의 거래를 거절하라는 구해

7) 미국 최대의 완구 소매업체인 Toys "R" Us는 새로 등장하는 창고형 완구매장으로부터의 경쟁과 가장 저렴하다는 이미지 유지를 위해 납품업체에 대하여 다음을 요구하였음.

- 창고형 매점에 Toys "R" Us에 납품하는 같은 제품을 납품하지 말 것
- 같은 제품을 납품할 경우 가격비교를 어렵게 하기 위해 여러 품목을 묶어 납품하는 방식을 택할 것
- Toys "R" Us 외의 소매상에 납품할 경우 사전에 통보할 것

적인 경쟁제한적인 요소가 있는 경우에는 규제가 필요하나 이러한 경우에도 당연위법(Per se Illegal) 원칙을 적용하는 것보다는 합리성 원칙(Rule of reason)의 적용이 바람직하다고 볼 수 있겠다.

■ 경쟁법 관련 이슈

앞서 살핀 바와 같이 구매자 영향력은 중소기업에는 타격을 입힐 수 있으나 소비자 후생 관점에서 보면 긍정적인 수 있다. 회원국이 제출한 보고서에 의하면 구매자 영향력이 우월적 지위의 남용으로 이어져 공정한 경쟁을 저해할 경우 이를 제재하는 경쟁당국과 자유로운 경쟁이 저해되었다는 증거 또는 소비자의 후생이 감소되지만 않으면 묵인하는 경쟁당국으로 나뉜다는 사실을 확인할 수 있다.

또한 OECD 사무국은 경쟁법의 목적이 자유로운 경쟁과 공정한 경쟁을 모두 보호하는 것일 경우 둘 중 어느 하나가 다른 것보다 우선 고려되어야 하는 경우도 있음을 밝히고 있다.

회의 결과 구매자 영향력의 긍정적인 면을 인정하는 국가가 많았는데, 영국은 일반적인 인식과는 달리 구매자 영향력이 제조업자에게 악영향을 미치는 것만은 아니라고 설명하고 재정적으로 안정적인 대형 소매상은 제조업자에게 안정성 보장을 예로 들고 소매상 또한 自社의 이미지 관리를 위하여 제조업자에게 불이익을 제공하는 일은 드물다고 설명하였다. 그러나 미국의 Toys “R” Us건과 같이 구매자 영향력이 판매자 영향력과 연계될 경우 경쟁제한성이 나타난다고 주장하여 사건별 합리성 원칙의 중요성을 부각시켰다. 이와 관련하여 독일은 구매자 영향력은 시장경쟁이 보장되는 한 바람직한 것이며 오히려 문제되는 것은

판매자 영향력이라고 주장하여 영국과 비슷한 입장을 취하였다.

우리 나라와 일본은 경쟁제한성만이 아닌 우월적 지위의 남용도 규제하고 있음을 지적하고 특히 우리의 경우 지역 슈퍼마켓업자들의 모임인 상우회가 특정지역내에서 판매권을 장악하여 거래업체에 대하여 행하는 사건은 특정지역의 상당한 시장점유율을 남용하여 행하는 사업자단체의 금지행위 위반이므로 경쟁제한성을 지니고 있다고 설명하였다.

3. 수평적 공동의 거래거절 (Horizontal group boycott)

■ 논의 배경

동 논의는 보이콧 協定의 성격에 대한 충분한 검토없이 경성카르텔에서 제외시킨 점을 지적한 미국의 제안을 바탕으로, 그 概念에 대한 심도있는 검토를 위해 개최되었다. 실제로 경성카르텔 금지권고안의 문안확정이 있었던 '97년 10월 회의 시 아국을 비롯한 독일, 멕시코 등의 반대로 수평적 공동의 거래거절은 경성카르텔의 정의에서 제외된 바 있다.

■ 수평적 보이콧의 3가지 유형 및 주요국 입장

OECD 사무국 보고서⁸⁾는 수평적 거래거절을 다음과 같이 3가지로 분류하였다.

첫 번째 유형은 배타적 보이콧(Exclusionary boycott)이다. 이는 보이콧 협정의 구성원과 경쟁하거나 구성원의 경쟁자 또는 잠재적 경쟁자와 거래하는 판매/구매자의 거래를 거절하는 수평적

8) OECD DAF/CLP/WP3(98)5

합의행위를 의미한다. 두 번째 유형인 단체로부터의 배제(Exclusion from jointly controlled entities)는 사업자단체나 공동구매단체 등 단체로부터 경쟁자를 배제하고 보이콧 구성원들만이 경쟁하기로 하는 수평적 합의행위로서 OECD는 구성원간의 경쟁은 일어나고 있으므로 검토시 합리성 원칙 적용의 중요성을 강조하였다. 마지막 유형인 담합 보이콧(Collusive boycott)은 고객, 공급자, 경쟁자 등 제3자와의 거래에 있어서 구성원간의 경쟁을 배제하기로 하는 수평적 합의행위를 의미한다.

첫 번째 유형인 배타적 보이콧의 경우, 사무국은 보험증개사협회의 고객에게 직접 보험서비스를 제공하는 보험사에 대한 거래거절, 소매상을 거치지 않고 학교와 같은 다량 구매자에게 제품을 직접 납품하는 樂器 제조업체에 대한 소매상 집단의 거래거절행위 등을 예로 들고 있다. 사무국은 보고서에서 이러한 행위에 대해 당연위법 접근방식을 취하는 국가와 합리성 원칙에 의거하여 경쟁법을 집행하는 국가가 있을 수 있다고 밝혔다. 동 유형에 대하여 일본은 共同의 去來拒絶이 아닌 「불공정거래행위」로 규제하고 있음을 설명하였는데 일본과 유사한 법제도를 갖고 있음에도 아국은 최근 「불공정거래행위」만이 아닌 제19조「부당한 공동행위의 금지」제1항제8호「기타 다른 사업자의 사업활동 또는 사업내용을 방해하거나 제한함으로써 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위」도 적용하고 있는 사례를 소개하였다.

공동의 거래거절 운영과 관련하여 FTC에서 나온 美 대표는 Toys “R” Us 사례를 소개하면서 사례별로 합리성 원칙을 적용하고 있음을 설명하였다. Toys “R” Us 사건은 대형 완구전문할인점인 Toys “R” Us에 납품하는 10개 완구제조업자들이 타 완구제조업자로부터 납품을 받는 할인점에 대하여 납품을 거절하기로 한 것이었다. 이에 대하

여 DOJ 출신의 美 대표는 Toys “R” Us건은 Toys “R” Us와 10개 완구제조업자간의 수직적 담합의 성격도 있으므로 수평적 공동의 거래거절로만은 볼 수 없다고 논박하고 수평적 공동의 거래거절에 대하여는 당연위법 원칙을 적용함이 바람직하다는 미국의 기존 입장을 견지하였다.

사무국 보고서는 두 번째 유형인 단체로부터의 배제의 경우, 경쟁제한성이 나타나지 않을 수도 있다고 설명하고 있다. 단체의 구성이 시장지배력 행사만을 위한 것이 아니라 일정한 수준의 유지를 위한 것일 수도 있기 때문이다. 실제로 사무국 보고서는 가상의 택시조합을 예로 들고 있다. 조합이 가입요건을 미터기의 설치, 전화호출기기의 설치 등으로 설정할 경우이다. 이에 대하여 일본은 동 행위가 사업자단체의 금지행위에 해당한다고 밝힌 반면 노르웨이는 사업자단체의 배제행위의 경우 균등한 시장진입 차원에서 시장지배력 행사 여부를 고려하여 법을 집행한다고 설명하였다.

제3유형인 「談合 보이콧」의 대표적인 예로는 가격유지, 생산제한이 있다. 이와 관련하여 美·英·日은 사례별 접근방식을 취한다고 밝히고 있으며 아국의 경우, 제23조「불공정거래행위」제1항제1호의 「공동의 거래거절」 내지는 제26조「사업자단체의 금지행위」제1항제2호의 「일정한 거래분야에 있어서의 현재 또는 장래의 사업자수를 제한하는 행위」로 규제하고 있음을 보고하였다.

■ 경쟁법 관련 고려사항

거의 모든 국가가 사무국이 제시한 3가지 유형에 대하여 어떤 종류로든 위법조치를 취하고 있으나 경성카르텔의 범주에 넣고 있지는 않다는 사실을 알 수 있었다. 즉, 水平的 보이콧 協定은 여러 가지 유형으로 나타나므로 일률적인 法 適用에는 무리가 있으므로 보이콧 協定으로 제시된 사무국의 3가지 유형은 當然違法에 해당하는 硬

性카르텔의 범주에 일률적으로 포함시킬 수는 없다는 게 회원국들의 지배적인 의견이었다.

4. 적극적 예양(Positive Comity)

■ 논의배경

전통적 예양(Traditional comity)은 타국의 이익에 반하지 않도록 자국의 경쟁법정책을 집행하는 수준에 머물렀으나 적극적 예양은 타국의 이익에 반하는 행위에 대한 조사요구를 수용하여 법을 집행하는 것을 내용으로 한다.

동 논의는 국제적 반경쟁법 행위 관련 분쟁의 효과적 해결 및 국가간 정보교환을 위한 국제협력의 일환으로 시작되었으며 적극적 예양의 概念 및 有用性에 대한 검토가 이루어졌다. 지금까지 각국의 입장을 살펴보면 미국의 경우 각국 경쟁법 정착단계의 상이함을 지적하며 미온적인 태도를 보인 반면 EC는 역외 적용에서 초래되는 국가간 마찰과 갈등을 회피할 수 있는 장점을 들어 긍정적인 평가를 하고 있으며 우리 나라의 경우도 EC의 입장과 같은 보조를 취하고 있다.

사무국 보고서에 나타나 있듯이 적극적 예양의 특징은 구속적이지 않다는 점이며 이는 1986년 채택된 OECD 회원국간의 협조에 대한 권고에도 명시되어 있다. 이는 양국이 적극적 예양 협정을 맺고 있는 경우에도 그러한데 그 이유는 적극적 예양은 특성상 상대국의 이익을 자발적으로 “고려(consider)”하는 것이기 때문이다.

■ 사무국 보고서 주요내용 및 주요국 입장

사무국 보고서는 적극적 예양에 대한 개념정의

가 중요함을 언급하고 있는데, 예양의 개념, 종류 및 적극적 예양에 의한 조사의 종류⁹⁾ 등의 개념을 정리하고 있다. 적극적 예양이 성립하기 위해서는 상대국의 요청이 있어야 하며 국가적 차원이 아닌 경쟁당국의 직원의 협조요청은 적극적 예양에 해당되지 않는다는 사실이다.

적극적 예양에 있어서 각국의 상이한 법제도로 인한 문제가 있을 수도 있으므로 사무국 보고서는 이에 대한 법적 고려를 하고 있다. 우선 사무국은 요청국의 법이 아닌 피요청국의 법이 적용됨을 명시하고 있다. 다시 말해서 요청국이 특정 사건에 대하여 당연위법 원칙을 적용하고 피요청국은 합리성 원칙을 적용할 경우 피요청국의 방식을 따른다는 사실이다. 아국의 경우 적극적 예양이 아국내에서 발생하는 競爭法 違反事件에 대하여는 아국법을 적용하는 점에서 타국의 경쟁법 域外適用을 방지할 수 있다는 점에서 사무국 보고서의 내용을 지지하고 있다.

사무국은 법적인 고려 외에도 적극적 예양과 피요청국의 본연의 업무의 우선순위에 대하여도 언급하고 있다. 사무국은 상호신뢰의 중요성을 강조하고 피요청국이 적극적 예양에 구속되어서는 안된다고 설명하고 있다. 즉, 피요청국의 안전이 요청국의 적극적 예양 요청보다 우선시된다는 사실이다. 아국도 피요청국에 대하여 조사대상이 아닌 행위를 조사요청하는 등의 무리한 요구 폐단을 제거하기 위해서는 각국의 경쟁법에 대한 충분한 理解가 필요하다고 보며, 공정거래위원회는 각국 경쟁당국간의 교류 등으로 이러한 문제점이 어느 정도 해소될 수 있다고 보고 있다. 실제로 우리 나라는 미국, 일본, 프랑스, 독일 등 선진국의 경쟁당국과 양자간 협력관계를 발전시켜 나가고 있다.

9) 조사의 종류에는 요청에 의한 조사(cooperative investigation), 필요 자료 등을 제공하는 조사협조(investigatry assistance), 공동조사(coordinated investigation)가 있다.

■ 경쟁법 및 정책적 평가

우선 관할권 상충 문제, 즉 역외적용으로 인한 국가간의 마찰을 해소할 수 있다는 점에서 적극적 예양의 역할을 긍정적으로 기대하고 있다. 적극적 예양의 또다른 긍정적인 측면은 요청국의 지적으로 인한 보다 효과적인 법집행에 있다. 피요청국이 암묵적으로 또는 실제로 경쟁제한적인 행위를 인지하지 못하였을 경우 요청국의 해당 행위에 대한 경쟁법 집행요구는 피요청국 경쟁당국의 효과적인 법집행을 가져올 수 있을 것으로 기대된다.

10월 회의시, 美·EU 등 주요 국가는 적극적 예양에 대하여 긍정적으로 평가하였으나 적극적 예양의 실질적인 활용 이전에 보다 많은 논의가 필요하다고 주장하였다. 영국과 캐나다도 적극적 예양이 自發적으로 이루어지는 것이 중요하나 이에 대한 실질적인 경험이 부족하다고 주장, 지속적인 논의가 필요하다고 주장한 美·EU·日 등과 입장을 같이 하였다.

5. 핵심원리와 최소기준

OECD 사무국 보고서¹⁰⁾는 동 논의가 무역과 경쟁정책간의 조화를 기하고 각국 경쟁법·정책간의 수렴을 촉진하고 있다고 밝히며 핵심원리와 최소기준의 개념을 설명하고 있다.

■ 핵심원리와 절차

(Core principles and procedures)

여러 국가가 전반적으로 인정할 수 있는 원칙

들을 의미하며 내국민 대우, 투명성의 원칙, 적법절차(due process) 등이 여기에 해당된다.

1) 내국민 대우 및 비차별 원칙

사무국은 각국 경쟁당국이 법집행에 있어서 외국기업과 자국기업을 차별하지 않을 것을 주장하고 있으며 실제로 OECD 회원국은 자국 경쟁법이 비차별 원칙에 의거하여 적용되고 있음을 밝히며 있다.

2) 투명성

투명성은 사업자가 자신이 처해진 경제·사법적 환경에 대한 이해를 위해 필수적이다. 그러기 위해서는 경쟁법 제도가 공시될 필요가 있으며 예외조항 등은 필히 공개되어야 한다. 또한 경쟁당국의 심결사례 등도 공개되어야 한다.

3) 적법절차(경쟁법하에서의 기업의 권리)

적법절차에 대한 논의는 CLP 제3작업반 회의에서 「기업의 권리」¹¹⁾라는 제목으로 이루어지고 있으며 사법제도 및 행정조치가 비차별원칙에 의해 취해져야 함을 밝히고 있다. 여기서 사무국은 특히 경쟁당국의 부작위에 대한 항소권 존재 여부, 사법기관에 대한 구제요청 등에 중점을 두고 있다.

4) 국제협력

사무국 보고서는 초보 단계로 양자 협력관계에 있는 국가간 정보의 공유 등으로 경쟁법 집행의 효율을 증진시킬 수 있음을 설명하고 있다. 다음 단계로는 위에서 설명한 적극적 예양 협정¹²⁾ 등이 있음을 소개하고 있다.

10) COM/TD/DAFFE/CLP(98)97

11) "Rights of Firms", COM/DAFFE/CLP/TD(98)48

12) DAFFE/CLP/WP3(98)6

■ **최소기준(Minimum standards)**

경쟁법을 운영하는 국가에 있어서 각국이 최소한으로 갖고 있어야 하는 내용을 의미하며 OECD의 대표적인 최소기준으로는 경성카르텔 금지 권고가 있다.

1) **경성 카르텔**

OECD 경성카르텔 금지 권고는 최소기준의 대표적인 예이다. 이러한 최소기준은 각국의 경쟁법 제·개정시 동 권고가 반영되어야 함을 의미하며, 각국은 자국 실정에 맞게 적용할 수 있다.

2) **수직적 제한**

사무국은 수직적 제한의 경쟁제한성 여부를 합리적 원칙에 의해 판단할 최소기준의 마련이 필요함을 설명하고 있다. 이러한 노력은 각국 경쟁당국간의 협력을 강화할 수 있으며 수직적 제한에 대한 논의는 무역위원회/경쟁법·정책위원회 합동그룹회의에서 이루어지고 있다³⁾.

3) **우월적지위의 남용**

사무국은 수직적 제한에 대한 논의와 마찬가지로 우월적지위남용 및 합병기준의 최소기준을 논할 것을 제의하고 있다.

III. **맺음말**

위에서 언급된 내용들은 OECD 10월 회의에서 논의된 것 중 일부를 소개한 것이다. OECD의 기본 입장은 글로벌라이제이션화된 세계경제를 규범화된 경쟁법·정책으로 묶어 세계 및 각국 경제의 효율성을 높이려는 것이다.

OECD에서 논의되는 내용 중 일부는 아직 우리나라에 적용하기에는 시기적으로 이른 것도 있으나, 대부분이 조만간 우리도 경험하게 될 내용들인 점을 감안한다면 OECD 논의에 적극적으로 대처하는 것이 필요하다고 본다. 그래서 우리의 입장을 명백히 하여 우리의 의견이 관철되도록 노력하는 동시에 기존 우리 제도 중 고칠 것은 과감히 정비하는 자세를 갖는 것이 요구된다.■

13) COM/DAFFE/CLP/TD(98)47



가격차별 價格差別

시장에서 독과점사업자가 자기의 이윤극대화를 추구하기 위하여 동질의 상품을 동일기간에 상이한 계층 또는 지역에 속하는 구매자들에게 상이한 가격으로 판매하는 행위를 말함. 가격차별은 수출업자가 해외시장을 개척하기 위해 흔히 사용하는 해외 덤핑가격이 전형적인 예이며, 독과점사업자의 차별가격은 그가 독점이윤을 얻기 위해 인위적으로 결정하는 가격이므로 경쟁저해효과가 매우 크게 나타남. 가격차별의 성립요건으로는, ① 판매자간에 독점 또는 유사한 협정이 있어야 하며, ② 분할된 시장의 유지비용보다 차별가격에서 얻는 이득이 커야 하고 ③ 전매나 역수입이 금지되거나 제한되고, ④ 전체수요가 탄력성이 다른 몇 개의 시장으로 나누어져 있어야 함. 공정거래법은 사업자가 부당하게 거래지역 또는 거래상대방에 따라 현저하게 유리 또는 불리한 가격으로 거래하는 행위(가격차별)를 불공정거래행위의 한 유형인 「차별취급」 행위로 보고, 이를 금지하고 있음.

