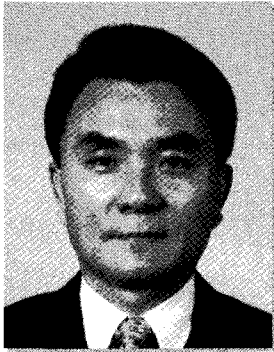


경쟁법의 국제적 운용을 위한 정책방향



남경우

공정위 국제업무1과장

공정위는 앞으로 국내시장에 영향을 미치는
외국 사업자들의 경쟁제한행위에 대해서도
공정거래법을 적용할 수 있도록
제도개선 등 대책 마련을 추진하고 있으며,
경쟁정책 분야의 국제규범화 논의에
대비하여 다자 또는 양자 차원의
국제협력을 더욱 강화해 나갈 계획이다.

● 시론

'90년대 후반 WTO 체제의 출범 이후 국경개념이 퇴색하고 각 국의 무역장벽이 크게 완화되면서 국경을 뛰어넘는 경제활동이 급속도로 증가하고 있다. 거대 규모의 다국적기업은 세계 곳곳에 진출하여 해마다 웬만한 국가의 GNP와 맞먹는 매출액을 올리고 있으며, 서로 국적이 다른 기업들끼리 세계적 규모의 시장을 놓고 때로는 치열하게 경쟁하는 한편 합병이나 공동연구개발 등 전략적 제휴에도 적극 나서고 있다.

이처럼 경제환경이 급변하고 각 기업들이 세계 시장에서 치열한 경쟁에 직면하게 됨에 따라, 경쟁정책 분야에서도 새롭고 복잡한 정책적 이슈가 대두하고 있다. 즉, 기존의 경쟁법은 자국 내 시장을 기반으로 하여 국내 사업자의 경쟁제한행위를 규율하고 있는 데 비해, 오늘날의 경제환경에서는 국제합병·국제카르텔·다국적기업의 시장지배적지위남용 등 국경을 초월하여 이루어지는 경쟁제한행위가 빈번히 일어나고 있는 것이다.

이에 따라 주요국의 경쟁당국은 이러한 국제적 차원의 경쟁제한행위에 대한 효과적인 대처에 정책적 우선순위를 두고 다양한 방안을 모색하고 있다. 이 글에서는 현재 각 경쟁당국간에 활발한 논의가 이루어지고 있는 경쟁법의 국제적 운용을 위한 여러 방안에 대해 간략히 살펴본 후, 동 사안에 대한 공정위의 향후 정책방향에 대해

서술하고자 한다.

경쟁법의 국제적 운용을 위한 여러 방안

(1) 경쟁법의 역외적용

경쟁법의 역외적용(extraterritorial application)이란 외국기업에 의해 자국영토 밖에서 이루어진 경쟁법 위반행위에 대해서도 당해 행위가 자국시장 내의 공정하고 자유로운 경쟁질서를 저해하는 경우에는 자국의 경쟁법을 적용하는 것을 일컫는다.

오래 전부터 판례를 통해 경쟁법 역외적용의 이론을 발전시켜온 미국의 경우 과거에는 법적 관할권의 속지주의 원칙을 지켜 경쟁법의 역외적용 가능성을 부인하였으나, 최근에는 영향이론(effect doctrine)¹⁾이 독점금지법의 역외적용에 관한 원칙으로 확립되어 있으며, 이러한 경향은 「대외무역 독점금지법」(Foreign Trade Antitrust Improvement Act of 1982), 개정된 「국제적 사업활동에 대한 독점금지지침」(Antitrust Guidelines for International Operations, 1995) 등의 법제에도 명시되어 있다²⁾. EU의 경우, 역내에 아무런 근거가 없는 외국기업의 역외에서의 경쟁제한행위에 대해 실행지(Place of Implementation)이론을 적용하여

역외에서 도모된 경쟁제한행위가 EU 역내에서 실행되는 경우에는 EU 역내에서의 행위로 보아 관할권의 행사가 가능한 것으로 해석하고 있다. 한편, 독일³⁾과 일본⁴⁾은 자국의 경쟁법에서 역외적용이 가능함을 명시적으로 규정하고 있다.

이처럼 각국이 경쟁법의 역외적용이 가능하다는 입장을 취하면서 실제 역외적용의 사례도 빈번하게 나타나고 있다. 특히 국제카르텔 적발에 정책적 우선순위를 두고 있는 미국의 경우, 흑연전극(graphite electrodes), 비타민 등의 국제카르텔에 참가한 독일·스위스·일본 등 외국기업에 수억달러에 달하는 벌금을 부과하고, 동 카르텔에 적극 개입한 외국기업 임직원에게도 벌금과 더불어 미국 내 감옥에서의 징역형까지 부과하였다. EU의 경우에도 미국 항공기 제조업체인 보잉과 맥도널 더글라스의 합병(97)을 조건부 승인하였고, 최근에는 미국의 통신업체인 MCI WorldCom과 Sprint와의 합병을 무산시킨 바 있다.

이러한 외국 경쟁당국의 적극적인 경쟁법 역외적용 움직임에 따라 한국기업이 역외적용 대상이 되는 사례도 점차 증가하고 있다. 제일제당과 세원은 라이신(lysine) 가격담합 혐의로 미 법무부(DOJ, '96) 및 EU 경쟁당국(2000. 6)에 의해 벌금을 부과받았고, 미국의 컴퓨터업체를 인수한 삼성전자는 EU 경쟁당국에 동 합병을 신고하지 않았다는 이유로 벌금을 부과받았으며(98),

1) 1945년 알루미늄 정련회사들의 국제카르텔 사건을 다룬 Alcoa 판결에서 미 법원은 외국회사의 국외에서의 행위라고 하더라도 ① 미국의 상업에 영향을 미치려는 의도가 있고, ② 실제로 미국의 상업에 대해 영향이 있으면 미국의 독점금지법을 적용할 수 있다고 판시하였다.

2) 외국정부에 의한 경쟁제한행위에 대해서는 「국가행위」이론에 따라 미국 경쟁법 적용이 배제되나, 최근 미국 의회는 외국정부에 의한 행위 중 석유카르텔에 대해서만은 미국의 경쟁법 적용이 가능하도록 하는 결의안을 채택한 바 있다.

3) "이 법은 이 법의 적용지역 내에 영향을 미치는 모든 경쟁제한행위에 대하여 적용되며, 경쟁제한행위가 이 법의 적용지역 밖에서 발생하였다 하더라도 적용된다" (「경쟁제한방지법」 제98조제2항)

4) 일본은 '98년 독점금지법을 개정, 외국에서의 기업결합에 대해서도 당사회사가 일정액 이상의 일본내 매출액을 갖는 경우, 일본 공정위에 신고의무를 부과하였다(제10조제3항).

대서양운임동맹(TACA) 회원사인 한진해운·조양상선·현대상선은 운송료 담합 등의 혐의로 EU 경쟁당국으로부터 과징금을 부과받고 현재 소송을 진행 중이다.

경쟁법의 역외적용은 그 현실적 필요성에도 불구하고, 여러 가지 비판에 직면하고 있다. 각국의 경쟁법 체계나 내용이 서로 다른 상황에서 일국의 경쟁법을 일방적으로 적용하는 것은 필연적으로 상대국의 반발을 초래하여 주권의 충돌이 발생할 수밖에 없다⁵⁾. 또한, 역외적용은 현실적으로 충분한 조사 및 집행능력을 보유하고 있는 경우에만 가능하다는 점에서, 거대시장을 배경으로 하고 있는 미국이나 EU 등 소수의 경쟁당국을 제외하고는 실제 적용사례가 거의 없는 형편이다. 실제 미국 경쟁당국 내에서조차 자국 경쟁법의 일방적 역외적용만으로는 외국에 위치한 자료나 증거를 수집하기에 한계가 있다는 점을 인정하고 있다⁶⁾.

(2) 양자협력협정의 체결

경쟁법의 일방적 역외적용이 갖는 한계를 극복하고, 경쟁당국간 협력을 통해 국제적 성격의 경쟁제한행위에 효과적으로 대응하기 위한 노력의 일환으로 미국, EU, 캐나다, 독일, 호주 등의 경쟁당국은 양자간 협력협정을 추진하여 왔다. 현재까지 체결된 양자협력협정으로는 미국-독일(76), 미국-EU(91, '98), 미국-캐나다(95), 미

국-호주(82, '99), 미국-일본(99), EU-캐나다(99), 독일-프랑스(84), 호주-뉴질랜드(94) 등 다수가 있으며, 현재 EU와 일본간에도 협정체결을 위한 논의가 진행중인 것으로 알려져 있다.

대부분의 경쟁법 집행에 관한 양자협력협정은 다음과 같은 사항을 내용으로 하고 있다. 우선 자국의 경쟁법 집행활동이 상대국의 중요한 이익에 영향을 미치는 경우 동 집행활동을 상대국에 통보하고, 상호 협력 및 지원을 제공하며, 각 경쟁당국의 집행활동을 서로 조율한다. 경쟁법 집행활동 과정에서의 마찰이나 갈등을 회피하기 위해 상대국의 이익을 최대한 고려한다(소극적 예양). 상대국 영토 내에서 발생한 경쟁제한행위로 인해 자국시장에 피해를 입은 국가는 자국 경쟁법을 역외적용하기에 앞서 먼저 상대국에게 당해 국가의 경쟁법을 적용해 주도록 요청하고, 요청을 받은 국가는 이를 최대한 호의적으로 고려한다(적극적 예양)⁷⁾. 한편, 양 경쟁당국의 집행활동에 대한 정보를 교환하고, 정례적인 회의를 개최하며, 제공받은 정보의 비밀성 보장 등을 규율하는 내용도 포함된다.

양자협력협정을 통한 경쟁법의 국제적 운용은 경쟁당국 상호 협력관계 및 각자의 경쟁법 집행수준에 대한 깊은 신뢰를 기반으로 하고 있다는 점에서 아직까지는 일부 국가 사이에서만 활발히 추진되고 있으나, 후술하는 다자간 국제경쟁규범이 조만간 가시화되기는 어렵다는 현실적인 인식하에 앞으로 더욱 그 중요성이 증대될 것으

5) 일례로, 대부분의 국가에서 경쟁법 위반행위에 대해서는 과징금 부과 등의 행정처분이 부과되는 데 비해, 미국에서는 카르텔 행위를 형법상의 문제로 간주하여 카르텔에 가담한 외국인에 대해서도 징역형을 부과하고 있는 실정이다.

6) Joel Klein 미 법무부 독금차관보의 미 상원 법사위 연설(99. 5. 4) 참조

7) 이와 같은 이른바 '적극적 예양'(positive comity) 조항은 최근 체결되고 있는 양자협력협정에 공통적으로 포함되는 핵심조항이 되고 있다. 다만, 적극적 예양을 행사한 요청국은 상대국의 경쟁법 적용에도 불구하고 여전히 자국법의 역외적용을 제한받지 않으며, 피요청국도 이에 반드시 응해야 할 의무를 지는 것은 아니라는 점에서 적극적 예양 조항도 어느 정도의 한계를 갖고 있다.

로 예상된다⁸⁾.

(3) 다자간 국제경쟁규범의 창출 논의

경쟁정책 분야는 아직까지 WTO 협정의 규율 범위에 포함되지 않고 있으며, 작년 12월 WTO 각료회의의 무산으로 뉴라운드 의출범이 지연됨에 따라 뉴라운드 의제에 경쟁정책이 새로이 포함될지 여부도 아직 불투명하다. 한마디로 말해서, 각국의 지지를 얻는 가운데 전세계적 차원에서 적용될 수 있는 다자간 국제경쟁규범은 아직 존재하지 않고 있다고 할 수 있는 것이다.

그러나, 국제적 성격을 띠는 경쟁제한행위에 대해서는 특정 국가의 경쟁법을 적용하는 것이 아니라, 국제적 합의를 거쳐 제정된 국제경쟁규범을 적용해야 한다는 원칙론적인 입장이 강력히 대두하고 있다. 이에 따라 WTO, OECD, APEC 등 국제기구는 각각 무역경쟁작업반, 경쟁법·정책위원회, 경쟁정책·규제완화그룹 등의 기구를 두어 경쟁정책 관련 논의를 담당하게 하고 있다. 특히, 가장 깊은 경쟁정책 논의의 역사를 갖고 있는 OECD는 「국제무역에 영향을 미치는 반경쟁적 관행에 대한 회원국간 협력에 관한 권고」(Recommendation Concerning Cooperation between Member Countries on Anticompetitive Practices affecting International Trade, '95), 「경성카르텔에 대한 효과적인 조치에 관한 권고」(Recommendation Concerning Effective Action against Hard Core Cartels, '98) 등 일련의 권고를 채택, 주요 경쟁법 위반행위에 대한 전체 회원국의 적극적

인 법 집행을 촉구하고 그 과정에서 상호협력을 위해 노력할 것을 주문하고 있다. 한편, APEC도 '99년 「경쟁 및 규제개혁 증진을 위한 APEC 원칙」(APEC Principles to Enhance Competition and Regulatory Reform)을 제정하여 회원국의 경쟁법·정책 도입을 유도하였다.

다자간 국제경쟁규범 창출 논의에 관해서는 경제발전의 단계가 서로 다르고 저마다 정치적·사회적·경제적 환경이 다른 수많은 국가를 포괄하기 위해서는 경쟁규범의 집행수준이 저하되고 논의 과정에서 장기간이 소요될 것이라는 비판론이 만만치 않다. 그러나, 국제경쟁규범 창출이 경쟁법의 국제적 운용을 위한 가장 궁극적인 대안이므로, 이를 위한 국제사회의 컨센서스를 형성하려는 노력을 게을리해서는 안될 것이다.

● 공정위 정책방향

이상에서 경제환경의 급속한 변화에 따른 경쟁정책의 국제적 추세와 특징을 경쟁법의 역외적용 및 양자·다자간 국제협력의 측면에서 살펴 보았다.

공정위는 글로벌화되고 있는 국제경제환경 변화에 능동적으로 대응하고 이러한 과정에서 발생할 수 있는 외국 기업들의 경쟁제한적 행위로 인한 국내 소비자의 피해를 방지하기 위한 다양한 정책들을 추진하고 있다.

우선, 글로벌 환경에서 국내 기업들만을 대상으로 하는 경쟁법 집행은 한계가 있다는 것을 인식하여, 앞으로는 국내시장에 영향을 미치는 외국 사업자들의 경쟁제한행위에 대해서도 공정거

8) 양자협력협정 체결을 가장 적극적으로 추진하고 있는 미국은 '94년 「독점금지법 국제집행지원법」(International Antitrust Enforcement Assistance Act)을 제정, 외국과의 경쟁법 집행 과정에서의 협력의 구체적 요건과 절차를 더욱 구체화할 수 있는 토대로 삼고 있다.

래법을 적용할 수 있도록 제도개선 등 대책 마련을 추진하고 있다.

또한, 경쟁정책 분야의 국제규범화 논의에 대비하여 다자 또는 양자 차원의 국제협력을 더욱 강화해 나갈 계획이다.

이와 관련, 경쟁정책 분야에 있어 각국의 입장 차이를 해소하기 위해서는 다자 차원의 충분한 논의를 거쳐 공통의 규범을 도출해 내기 위해 노력할 필요가 있다는 것이 공정위의 기본적 입장이다. 이를 위해서는 세계경제질서 논의의 중심적인 장이 되고 있는 WTO 체제에 경쟁정책이 의제로 포함됨으로써 보다 활발한 경쟁정책 관련 논의가 이루어지는 것이 바람직하다. 또한, 현재 발효중인 주요국간 양자협력협정 내용 중 기본적인 공통사항을 추출하여 다자간 논의를 거

쳐 동 내용의 국제규범화를 추진한다면 논의 과정을 대폭 효율화할 수 있을 것으로 전망된다.

다른 한편으로, 위와 같은 다자간 합의가 도출되기 전까지는 경쟁당국간 긴밀한 상호협의를 통해 현안을 해결하려는 자세가 필요할 것이다. 특히, 최근 그 중요성이 부각되고 있는 전자상거래상의 소비자보호 등 주요 이슈별로 양자간 협력을 강화하는 방안도 적극적으로 고려될 수 있을 것이다. 이와 같은 양자협력관계의 심화를 위해 공정위는 미국, 일본, 프랑스, 러시아, 독일 등 각 국 경쟁당국과 연례 경쟁정책협의회를 개최하여 상호 관심사안에 대해 논의하고 있으며, 경쟁정책 워크숍, 심포지움, 컨퍼런스 등 다양한 국제회의에서의 경쟁정책 논의에도 적극 참가하고 있다. **공정**

토 막 상 식

역외적용 域外適用

자국의 영역 밖에 소재하는 자 또는 자국의 영역 밖의 행위에 대하여 자국의 법률을 적용하는 것을 법률의 역외적용이라고 함. 법률은 본래 자국의 영역 내에 소재하는 자 또는 자국의 영역 내에서 발생한 행위에 대하여 적용되는 것이 원칙이지만, 기업활동이 국제화되고 자국영역 밖의 반경쟁적 행위가 자국시장에 영향을 미치는 일이 빈번하게 발생함에 따라 이러한 행위를 배제하기 위하여 자국의 법률을 적용하는 이른바 역외적용 문제가 대두됨. 역외적용의 입법태도로는 자국영역 내에서 행해진 행위에 대하여 적용하는 속지주의(屬地主義)와 자국의 시장에 영향을 미치는 행위에 대하여 적용하는 효과주의(效果主義)로 나뉘는데, 영국 등은 속지주의, 미국·독일 등은 효과주의를 택하고 있음. 우리나라의 공정거래법상 역외적용에 관한 명시적인 규정이 없어 우리 공정거래법의 역외적용 가능성에 대하여는 논란이 있음. 한편 미국 법무부는 1992년 4월, 미국의 수출에 영향을 주는 외국기업의 반경쟁적 행위에 대하여 일정한 조건하에서 미국의 반트러스트법을 적용하겠다는 방침을 발표한 바 있음.