

미국 독점금지법 집행의 최근 동향



이 기 종
안동대학교 법학과 교수

미국 독점금지법 집행의 최근 동향을 살펴볼 때, 우리에게 주는 시사점으로 다음의 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 공정거래위원회의 경제분석역량의 강화가 시급하다. 경제분석도구를 개발하고 이를 실제사건에 적용하기 위해서는 장기적인 관점에서 보다 과감한 투자가 요구된다고 여겨지며, 단기적으로는 민간의 전문가를 활용하는 방안도 적극적으로 고려할 필요가 있다 할 것이다. 둘째, 합병사건의 증가에 대비할 필요가 있다. 즉, 심사대상 기업의 부담을 최소화하는 보다 효율적인 사건처리절차의 마련과 조직의 보강을 시급히 검토할 필요가 있지 않을까 한다. 셋째, 매우 조심스럽게 법무부와 의 공조를 검토할 필요가 있다. 특히 카르텔 등에 대한 국제적 수사 공조에 공정거래위원회와 법무부가 함께 참여한다면 더욱 바람직하지 않을까 생각된다.

I. 머리에

연방 거래위원회는 Muris 위원장 체제가 벌써 3년째에 접어들고 있으며, 지난 6월에는 2003-2008 회계연도를 위한 장기적인 전략계획의 예비초안이 발표되었다. 또한 연방법무부 독점금지국도 신임 Pate 국장이 후속인사를 마무리하면서 새 체제가 본격적으로 가동되기 시작하고 있어, 향후의 정책방향이 어느 정도 윤곽을 드러내고 있다. 따라서 이 시점에서 이들 두기관의 최근의 독점금지법 집행실적과 앞으로의 정책방향을 정리해 보는 것은 많은 의미가 있을 것으로 생각된다. 독점금지법에 관한 양기관의 관할권은 매우 광범위한 것이지만, 이 글에서는 주요 쟁점들을 중심으로 간략히 개관해 보고자 한다.

II. 연방거래위원회

연방거래위원회 경쟁국(Bureau of Competition)의 Joseph J. Simons 前국장¹⁾은 연방거래위원회의 독점금지정책의 기본방향을 다음과 같이 요약하고 있다.²⁾ 첫째, 법집행 뿐 아니라 경쟁주창·연구 및 교육과 같은 연방거래위원회의 다양한 기능들을 최대한 활용한다. 둘째, 법집행의 초점은, (i) 소비자복지를 가장 위협하는 행위유형들(예, 각종 카르텔), (ii) 소비자의 지출에 가장 큰 영향을 끼치는 업종들(예, 의료·에너지·식품·전자상거래 등), (iii) 연방거래위원회의 경험이 누적되어 신속하고 효율적인 법집행이 가능한 분야들 및 (iv) 추가적인 연구조사로 많은 소득이 예상되는 법적 쟁점들에 관한 사건들에 집중한다. 셋째, 연방거래위원회의 예산부담과 법집행 대상 기업들의 부담을 최소화 할 수 있도록 효율의 극대화를 지속적으로 추구한다.

이하에서는 이러한 기초를 바탕으로 한 연방거래위원회의 최근의 정책동향을 심판절차의 활성화, 합병 이외의 분야의 법집행, 합병관련 법집행 및 비집행적 수단(nonenforcement tools)의 활용으로 나누어 살펴보고자 한다.

1. 심판절차의 활성화

최근 연방거래위원회는 절차의 상습적 지연으로 인해 한동안 그 비중이 감소되어 왔던 심판절차(Part III adjudicative process)의 활성화를 추진하고 있다.³⁾ 그 배경은 다음과 같다.⁴⁾ 첫째, 하트-스콧-로디노법(HSR Act)에 의한 합병신고 기준이 상향조정됨에 따라 완결된 합병에 대해 구제조치를 강구하여야 할 경우가 늘고 있다. 둘째, 합병건수가 감소하면서 합병 이외의 사건의 비중이 늘고 있다. 셋째, 1990년대에 이루어진 절차개선으로 심판절차가 매우 신속해졌다.⁵⁾ 넷째, 심판절차는 심결문을 통한 법집행의 투명성 제고와 업계 선도효과를 가져올 수 있다. 다섯째, 심판절차는 건전한 독점금지법리형성에 기여할 수 있다. 일반법관과 달리 심판관은 독점금지분야의 전문가라는 점도 지적되고 있다.⁶⁾

2. 합병 이외의 분야에 대한 정책

1999년부터 2000년 사이에 합병사건의 증가가 정점에 이르면서 불가피하게 합병 이외의 분야로부터 행정자원을 빼앗아가게 되었다. 이에 Muris 위원장의 취임이래 연방거래위원회는 비

1) 현 경쟁국장은 Simons 국장의 뒤를 이어 지난 8월 1일 취임한 Susan Creighton이다.

2) Joseph J. Simons, Report from the Bureau of Competition, Speech before the 51st Annual ABA Antitrust Section Spring Meeting, April 4, 2003(이하 "Simons Report"로 인용).

3) Polygram Holding, Inc., Docket No. 9298 (June 28, 2002) (Initial Decision); Schering Plough Corp., Docket No. 9297 (July 2, 2002) (Initial Decision); Chicago Bridge & Iron Co., Docket No. 9300 (October 25, 2001)(complaint); Rambus Inc., Docket No. 9302 (June 18, 2002) (complaint); Union Oil Co. of California, Docket No. 9305 (Mar. 4, 2003) (complaint).

4) Interview with Joseph Simons, Director, FTC Bureau of Competition, Antitrust Source, May 2003 at 1-2 (이하 "Simons Interview"로 인용).

5) 1980년대에 위원회에 의한 심판절차 회부결정(complaint)으로부터 심판관(administrative law judge)에 의한 가결정(initial decision)에 이르기까지 평균 35개월 걸리던 것이 이제는 그 기간이 3분의 1로 감소되었다고 한다.

6) Simons Interview at 2.

합병 분야의 법집행에 다시 행정자원을 경주하여, 2000년에는 20건의 비합병사건을 조사한 데 그쳤던 것이, 2001년에는 56건, 2002년에는 59건의 비합병사건 조사를 실시하기에 이르렀다.

가. 주요 업종별 집행동향

(1) 의료산업

2002년 연방거래위원회는 소비자의 비용을 상승시키는 5개 외과의사단체의 담합사건을 처리하였다.⁷⁾ 이 담합에는 Dallas-Fort Worth 지역에서만 1,200명 이상의 외과의사가 연루되었으며, 고용주 및 개인환자 등에게 광범위한 피해를 끼치는 것이었다.

(2) 제약산업

처방의약품(prescription drugs)산업에 대한 연방거래위원회의 법집행의 초점은 아직 상표등록으로 보호를 받지 못하는 약품들의 진입(generic entry)을 강화하는 것이다. 그리하여, 미등록 의약품의 진입을 저지하기 위한 상표등록 제조업자의 일방적 행위⁸⁾ 및 미등록약품 제조업자들간의 시장분할협정⁹⁾ 등이 제재되었다.

(3) 에너지

석유·가스산업 분야에서의 연방거래위원회의 법집행은 주로 합병관련 사건에 치중되어 있으나, 예컨대, 연방거래위원회의 심판절차를 통해 제재된 Unocal 사건¹⁰⁾은 캘리포니아의 소비자들로 하여금 연간 수익 달러에 달하는 초과가격을 지불하도록 했던 사건이었다.

(4) 전문직·사업자단체 등

최근 연방거래위원회는 미술품경매관련 사업자단체의 가격경쟁을 제한하는 업무지침¹¹⁾과 사실상 모든 형태의 광고를 제한하는 중재인단체의 윤리규정¹²⁾을 제재한 바 있으며, 그 밖에도 여러 전문직업인단체 및 사업자단체에 대해 조사를 지속하고 있다.

나. 정부절차의 남용 등

Muris 위원장은 취임후 정부관련 경쟁제한행위에 대한 면책을 인정하는 주정부행위원칙(state action doctrine) 및 Noerr-Pennington 원칙의 남용을 막기 위한 적극적인 정책을 펴 왔으며, Simons 경쟁국장은 앞으로 이와 같은 시책을 더욱 강력하게 펴 나갈 것을 천명하고 있다.¹³⁾ 이

7) System Health Providers, Docket No. C-4064 (Oct. 24, 2002) (consent order); R.T. Welter & Assoc., Inc. (Professionals in Women's Care), Docket No. C-4063 (Oct. 8, 2002) (consent order); Physician Integrated Servs. of Denver, Inc., Docket No. C-4054 (July 16, 2002) (consent order); Aurora Associated Primary Care Physicians, L.L.C., Docket No. C-4055 (July 16, 2002) (consent order); Obstetrics and Gynecology Med. Corp. of Napa Valley, Docket No. C-4048 (May 14, 2002) (consent order).
 8) Bristol Myers Squibb Co., File Nos. 001-0221, 011-0046, and 021-0181 (Mar. 7, 2003)(proposed consent order accepted for public comment).
 9) Biovail Corp. and Elan Corp., Docket No. C-4057 (August 15, 2002)(consent order).
 10) Union Oil Co. of Calif., supra note 3.
 11) American Institute For Conservation of Historic and Artistic Works, Docket No. C-4065 (Nov. 1, 2002)(consent order).
 12) National Academy of Arbitrators, Docket No. C-4070 (Jan. 17, 2003)(consent order).
 13) Simons Interview at 5f.(Noerr Task Force가 이에 관한 심층연구를 진행중이며 그 결과가 곧 보고서로 공표될 것이라고 함).

는 무엇보다도 이러한 정부관련 경쟁제한행위가 일반 사기업간의 경쟁제한행위에 비해 비용은 매우 적게 들면서도 소비자에게 막대한 피해를 끼칠 수 있다는 우려에 따른 것이다.

(1) 주정부행위원칙

Parker v. Brown 판결¹⁴⁾에서 처음 선언된 주 정부원칙은 독점금지입법이 각 주의 주권을 침해하지 않는다는 정신에 기초한 것이었으나, 그 후 일부 판례가 이 원칙을 주정부와의 관련이 매우 약한 반관반민기구 등의 행위에도 과도하게 적용하여 왔다는 문제점이 지적되어 왔다. 이에 연방거래위원회는 동 원칙이 적용되기 위해, (i) 경쟁을 배제하려는 주정부의 의도가 명확하게 표명될 것, 및 (ii) 반경쟁적 민간협정에 대한 적극적인 감독이 행해질 것이라고 하는 두 가지 요건이 충족되어야 함을 천명하여 왔다.¹⁵⁾

(2) Noerr-Pennington 원칙

Noerr 판결은 사업자가 공동으로 정부의 반경쟁적 결정을 청원하거나 단독으로 독점권의 부여를 청원하는 것은 독점금지법에 위반되지 않을 수 있음을 선언하였다. Noerr 원칙이 배제되는 경우로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 경

쟁자에 부담을 주기 위한 목적의 위장소송을 제기한 경우이다. 둘째, 정부에 대해 중대한 허위진술을 한 경우이다.¹⁶⁾ 셋째, 정부의 재량을 요하는 결정이 아닌 단순한 기속행위를 유발하는 경우이다.¹⁷⁾ 넷째, 여러 유형의 행위들이 결합되어 하나의 패턴을 형성하는 경우이다.¹⁸⁾

3. 합병관련 정책

가. 합병신고기준 상향의 영향

HSR법의 개정으로 합병신고기준은 상향조정되었으나 클레이튼법상의 합병심사기준은 종전과 같아, 신고대상이 아닌 합병이 완결된 후에 사후적으로 구제조치를 강구할 필요성이 불가피하게 증가하였다. 따라서 연방거래위원회는 이러한 비신고대상 합병에 대한 조사를 확대하고 완결후의 합병을 심판절차에 회부하는 활동을 강화하고 있다.¹⁹⁾

나. 주요업종별 합병사건 처리

(1) 의료산업

작년 연방거래위원회는 여러 건의 의료관련 합병사건을 성공적으로 처리하였으나,²⁰⁾ 과거 수년간 병원합병 관련소송에서 겪은 연이은 실패를

14) 317 U.S. 341 (1943).

15) 최근의 예로, Indiana Household Movers and Warehousemen, Inc., File No. 021-0115 (Mar. 18, 2003)(proposed consent order accepted for public comment) 참조.

16) 최근의 예로 상술한 Unocal 사건 참조.

17) 최근의 예로 상술한 Bristol-Myers 사건 참조.

18) 예컨대, Bristol-Myers 사건의 경우 허위진술, 기속행위 유발, 위장소송, 불진입에 대한 대가지불 등의 행위가 독점추구라는 목적 하에 결합되어 행해졌다.

19) MSC Software Corp., Docket No. 9299 (Oct. 29, 2002)(consent order); Chicago Bridge Iron Co., Inc., supra note 3.

20) FTC Press Release, FTC Seeks to Block Cytoc Corp.'s Acquisition of Digene Corp. File No. 021-0098 (June 24, 2002), available at http://www.ftc.gov/opa/2002/06/cytoc_digene.htm (FTC의 연방법원 제소로 합병 포기); Amgen Inc. and Immunex Corp., Docket No. C-4056 (Sept. 3, 2002)(consent order); Baxter International Inc. and Wyeth, Docket No. C-4068 (Feb. 3, 2003)(consent order) 등.

극복하기 위해 합병 태스크 포스를 구성하여 패
인분석과 이들 병원합병이 현재 의료시장에 미
치는 영향을 연구하고 있다.

(2) 에너지

최근 수년간 연방거래위원회 독점국은 법집
행 예산의 3분의 1 이상을 에너지산업의 조사
에 투입하여 왔으며, 이러한 노력은 많은 경쟁
제한적 석유업체 합병사건들에서의 분리조치
(divestiture)로 결실되었다.²¹⁾

(3) 식품

연방거래위원회는 도소매를 포함하여 식품산
업의 모든 단계에서의 합병을 조사하여 왔으며
최근에도 많은 합병사건들을 처리하였다.²²⁾ 특히
최근의 심결들에서는 시장획정이 주요쟁점이 되
어 통상보다 넓거나²³⁾ 좁은²⁴⁾ 시장획정을 요구하
는 사례들이 속출하였다. 또한 Bayer/Aventis 합
병²⁵⁾과 Solvay/Ausimont 합병²⁶⁾은 유럽시장에

도 동시에 영향을 미쳐 연방거래위원회와 유럽
위원회가 긴밀한 공조하에 이들 사건을 처리하
였다.

다. 합병관련 소송

연방거래위원회는 작년 4건의 합병을 연방법
원에 제소하였으며, 이 중 3건은 당사자들의 합
병포기로 종결되었고,²⁷⁾ 1건은 계류중이다.²⁸⁾ 또
한 연방거래위원회의 구제조치명령에 위반하는
사업자들을 법원에 제소한 사례들이 있으며, 최
근의 BSC 판결에서는 역대 최고인 7백만 달러
의 과징금(civil penalty)이 부과되었다.²⁹⁾

라. 합병사건처리절차의 개선

현재 진행되고 있는 합병사건처리절차의 개선
은, 첫째, 연방거래위원회와 합병당사기업의 부담
을 모두 완화하고, 둘째, 연방거래위원회의 합병
정책을 업계에 널리 알리며, 셋째, 구제조치의 실
효성을 높인다는 세 가지 목적을 추구하고 있다.³⁰⁾

21) Exxon Corp., Docket No. C-3907 (Nov. 30, 1999) (consent order); British Petroleum Co., p.l.c., Docket No. C-3868 (April 19, 1999) (consent order); Shell Oil Co., Docket No. C-3803 (April 21, 1998) (consent order); Conoco Inc. and Phillips Petroleum Company, Docket No. C-4058 (Feb. 7, 2003) (consent order).
22) FTC Press Release, Investigation of Kroger/Raley's Supermarkets Transaction Closed (Nov. 13, 2002), available at <http://www.ftc.gov/opa/2002/11/krogerraley.htm>; FTC v. Hicks, Muse, Tate & Furst Equity Fund V, LP, Civ. Action No. 1:02-cv-02070-RWR (D.D.C. filed Oct. 23, 2002)(2002년 8월 31일 소취하); Shell Oil Company and Pennzoil-Quaker State Company, Docket No. C-4059 (Nov. 22, 2002) (consent order).
23) Wal-Mart Stores, Inc., Docket No. C-4066 (Feb. 27, 2003) (consent order).
24) FTC Press Release, FTC to Challenge Nestlé, Dreyer's Merger (Mar. 4, 2003), available at <http://www.ftc.gov/opa/2003/03/dreyers.htm>.
25) Bayer AG and Aventis S.A., Docket No. C-4049 (July 24, 2002) (consent order).
26) Solvay S.A., Docket No. C-4046, (May 2, 2002).
27) FTC Press Release, FTC Authorizes Injunction to Pre-empt Meade Instruments' Purchase of All, or Certain Assets, of Tasco Holdings, Inc.'s Celestron International (May 29, 2002), available at <http://www.ftc.gov/opa/2002/05/meadecelstron.htm>; Cytoc/Digene, supra note 20; FTC v. Hicks et al., supra note 22.
28) Nestlé/Dreyer's, supra note. 24.
29) United States v. Boston Scientific Corporation, Civ. Action No. 00-12247-PBS, Memorandum and Order (D. Mass. March 28, 2003).

(1) 사전신고절차의 전자화

기업들의 신고부담을 완화하고 장래의 범집행을 위한 데이터베이스를 마련하고자 전자신고가 시도되고 있으나 아직은 시행착오의 과정에 있다.³¹⁾ 또한 HSR법에 따른 신고제출에 관한 사업자들의 질의와 이에 대한 연방거래위원회 담당자들의 회답을 데이터 베이스화하는 작업이 추진되고 있다.

(2) 조사절차의 효율화

합병사건조사절차를 위한 연방거래위원회의 연구가 속속 결실을 거두고 있으며, 가까운 장래에 합병기업들에 대한 자료제출요구(second request) 절차 관련 연구성과 등이 추가로 발표될 예정이다. 최근 발표된 두 가지 대표적인 성과를 소개하면 다음과 같다.

(가) 합병조사지침

경쟁국은 주요도시를 순회하면서 가진 워크샵에서 수렴된 각계 전문가들의 의견을 토대로 작년 12월 새로운 합병조사지침을 공표하였다.³²⁾ 그 주요 특색은, (i) 조사를 위한 심리의 전사본(transcripts)을 증인에게 즉시 배부하고, (ii) 자료제출요구에 따른 문서제출절차를 단순화하며, (iii) 추가적인 문서수색을 최소화하고, (iv) 자료제출요구를 이행하기 위한 기준을 알려주며, (v) 전자적 자료제출을 촉진하는 것 등이다.

(나) 경험적 분석에 관한 모범절차

연방거래위원회 경제국(Bureau of Economics)은 독점금지사건 조사에 있어서 계량분석(econometric analyses)을 포함한 경험적 분석의 중요성이 증대되고 있음을 강조해 왔으며, 작년 7월 이를 위한 모범적 절차(best practices)에 관한 지침을 공표하였다.³³⁾ 이 지침의 특색은 독점금지사건 조사에 경험적 분석을 효율적으로 활용하면서도, 당사기업들의 자료제출 부담을 최소화하려는 데 있다.

(3) 투명성의 제고

투명성 제고가 가져오는 업계 및 기업변호사들에 대한 제도효과를 극대화하기 위해 연방거래위원회는 최근 전통적인 공중과의 의사소통수단들(예, 심결문· 보도자료· 연설· 지침 등) 외에 다음과 같은 새로운 조치들을 시도하고 있다. 첫째, 불처분의 경우에도 필요한 경우 그 이유를 공개한다(예, 종전에 제재를 가한 사건과 유사한 사실관계의 사건에서 제재를 가하지 않기로 결정한 경우³⁴⁾). 둘째, 동의명령에 대한 공중의 의견제출(public comment)을 돕기 위한 분석자료의 제공에 더욱 역점을 둔다. 셋째, 종전에 동의명령에 대해 제시된 공중의 의견을 종종 공개한 것에 덧붙여, 공중에 의해 제시된 의견에 대한 회답까지도 연방거래위원회 홈페이지에 공개한다.³⁵⁾

30) Simons Report.

31) Simons Interview at 8.

32) Federal Trade Commission, Bureau of Competition, Statement of the Federal Trade Commission's Bureau of Competition On Guidelines for Merger Investigations (Dec. 11, 2002), available at <http://www.ftc.gov/os/2002/12/bcguidelines021211.htm>.

33) Federal Trade Commission, Bureau of Economics, Best Practices for Data, and Economic and Financial Analyses in Antitrust Investigations (Nov. 7, 2002), available at <http://www.ftc.gov/be/ftcbebp.pdf>.

34) 예컨대, FTC press release, Investigation of Kroger/Raley's Supermarkets Transaction Closed (Nov. 13, 2002) available at <http://www.ftc.gov/opa/2002/11/krogerraley.htm>.

(4) 구제조치의 효율성 제고

경쟁국은 전술한 주요도시 순회 워크샵의 또 하나의 성과로서 합병구제조치의 협상에 관한 지침을 공표하였다.³⁶⁾ 이 지침은 합병구제조치 관련협상에서 연방거래위원회가 추구하는 것이 무엇인가를 공개함으로써 합병 당사회사들이 보다 주도적으로 구제조치의 재단(裁斷)절차에 참여하고 스스로 합병일정을 조정해 나아갈 수 있도록 유도하는 것을 목적으로 하고 있다.³⁷⁾

4. 비집행적 수단의 활용

연방거래위원회는 의회가 부여한 광범위한 연구조사권한 및 타 기관에 대한 경쟁주창권한 등을 적극적으로 활용하여, 의료산업·제약산업·전문직업인단체·에너지산업·전자상거래·지적재산권 등에 관한 워크샵·공청회 등을 개최하는 한편, 그 성과를 보고서³⁸⁾·업계에 대한 공개서한³⁹⁾ 및 타 기관에 대한 자문의견⁴⁰⁾·증언⁴¹⁾ 등의 형태로 활발하게 개진하고 있다.

III. 연방법무부 독점금지국

1. 독점금지법 위반에 대한 형사소추

가. 국제카르텔의 소추

연방법무부 독점금지국은 1990년대 중반 이후 국제카르텔의 형사소추에 역점을 기울여 왔으며, 금년 1월 현재 조사가 진행중인 국제카르텔은 6개 대륙 25개국에 걸쳐 약 40건에 이르렀다.⁴²⁾ 국제카르텔로 소추된 외국기업의 비율은 1998년의 50%에서 2001년에는 약 70%로 늘었다가 작년에 다시 50%선으로 복귀했다.

제재면에서 볼 때 초기에는 주로 벌금형의 부과에 초점을 맞추어 왔으나, 최근 2년간은 기록적인 형량의 징역형을 연이어 부과하고 있다. 그리하여 국제카르텔에 가담한 개인에 대하여 10년의 징역형이 부과된 사례가 있으며, 작년도에 부과된 징역일수의 총계는 10,000일 이상에 이르고, 평균 징역일수도 18개월에 달하고 있다. 또한 벌금부과액도 급증하고 있어 1997년 이래 독점금지국이 부과한 20억불 이상의 벌금 중

35) Wal-Mart Stores, Inc., Docket No. C-4066 (Feb. 27, 2003) (consent order)(제출된 의견에 대한 회답은 <http://www.ftc.gov/os/caselist/c4066.htm>에서 볼 수 있음).

36) FTC Press Release, FTC Competition Director Announces Guidelines for Negotiating Merger Remedies (April 2, 2003), available at <http://www.ftc.gov/opa/2003/04/mergerremedies.htm>.

37) Simons Interview at 7.

38) 예컨대, Federal Trade Commission, Generic Drug Entry Prior to Patent Expiration: An FTC Study (July 2002), available at <http://www.ftc.gov/os/2002/07/genericdrugstudy.pdf>.

39) 예컨대, Letter from Federal Trade Commission and U.S. Department of Justice to American Bar Association Task Force on the Model Definition of the Practice of Law (Dec. 20, 2002), available at <http://www.ftc.gov/opa/2002/12/lettertoaba.htm>.

40) 예컨대, Memorandum of Law of Amicus Curiae the Federal Trade Commission, Powers v. Harris, Case No. CIV-01-445-F (W.D.Ok. Aug. 29, 2002).

41) 예컨대, Federal Trade Commission, Testimony Before the Subcommittee on Commerce, Trade, and Consumer Protection, Committee on Energy and Commerce, United States House of Representatives (Sept. 26, 2002), available at <http://www.ftc.gov/os/2002/09/020926testimony.htm>.

90% 이상이 국제카르텔에 부과한 것이다.

나. 개인에 대한 징역형 부과 증가

독점금지법에 위반한 개인에 대한 징역형의 부과가 갖는 역지효과에 주목하여, 독점금지국은 징역형의 부과회수와 형량을 계속 늘려오고 있다. 그리하여 지난 4년간 총 75년 이상의 징역형이 부과되었으며, 1년 이상의 징역에 처해진 피고가 30명을 넘고 있다. 특기할 만한 것은 2001년 이래 국제카르텔로 소추된 개인의 약 3분의 1이 외국인이었으며, 캐나다·독일·스위스·스웨덴 및 프랑스인 중역들이 미국 독점금지법 위반으로 미국의 감옥에 투옥되었다는 점이다. 또한 인터폴과의 협조하에 국제적인 수배망을 공동함으로써 국제카르텔 가담자의 안전지대를 축소시키고 있다.

다. 법인에 대한 벌금부과액의 증가

법인에 대한 벌금부과액도 기록적인 증가를 계속했다. 1997년 이래 1,000만 달러 이상이 부과된 법인이 38개, 1억 달러 이상 부과된 법인이 6개에 이르렀고, 5억 달러 이상⁴³⁾을 부과받은 법인도 있었다. 또한 2000년부터 2002년까지의 연간 벌금부과 총액은 각각 1억 5천만 달러, 2억 달러 및 7,500만 달러를 넘어섰다.

라. 수사협조 기업에 대한 형사제재 감면제도

독점금지법 위반행위의 수사에 협조한 기업에

대한 형사제재 감면제도(corporate leniency program)는 1993년에 마련되었으나, 그 뒤 세 가지 주요사항의 개정이 있었다. 첫째, 기존수사가 없는 상태에서 협조가 이루어진 경우 자동적으로 면책이 인정된다. 둘째, 이미 수사가 진행중인 상태에서 협조가 이루어진 경우에도 면책이 가능하다. 셋째, 수사에 협조한 모든 임직원이 형사소추로부터 보호된다. 그 결과 감면제도의 실효성이 비약적으로 높아져, 종전에 연평균 1회 꼴로 적용되던 것이 이제는 월 평균 1회 꼴로 적용되고 있다. 또한 주요 국제카르텔사건들이 이 제도로 인해 수사의 원활한 진전을 보아왔다.

특기할 만한 것은 추가면책(amnesty plus)제도이다. 이 제도는 특정 사건으로 조사를 받는 과정에서 이와 무관한 별개의 사건을 폭로하는 자에게 추가 감면을 인정하는 제도이다. 반면 침묵하고 있다가 제2의 범법행위가 밝혀질 경우에는 형이 가중될 수 있다(penalty plus). 수사협조사 실은 당사자의 동의 없이는 공개되지 않도록 하고 있다.

2. 합병규제

가. 합병심사절차개선책

최근의 합병사건 수는 합병 붐이 절정에 이르렀던 1998-1999년에 비하면 많이 줄었으나, 장차 있을 합병사건의 증가에 대비하여 독점금지국은 2년전 합병심사절차개선책(Merger

42) Scott D. Hammond, A Summary Overview of the Antitrust Division's Criminal Enforcement Program, Speech before New York State Bar Association Annual Meeting, Jan. 23, 2003 at 1, available at <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/200686.pdf>(이하 "Hammond Speech"로 인용).

43) 1999년 비타민 카르텔에 가담한 Hoffmann-La Roche사에 대하여 부과된 것으로 이 벌금액은 종류를 불문하고 역대 모든 형사 소추 가운데 최고액이라고 한다. Hammond Speech at 4.

Review Process Initiative)을 제시한 바 있다. 이 개선책의 핵심은 보다 신속하고 바람직한 해결방안을 도출하는 데 조사절차를 집중하는 데 도움이 될 경우, 변호사들로 하여금 법무부의 각급 담당자들과의 회합이나 결정을 위한 일정 등에 대해 기업들과 협의할 수 있도록 허용하는 데 있다.⁴⁴⁾ 이 개선책이 제시한 모범절차(best practices)에 따른 사건들은 반경쟁적 합병으로서 제소되든(UPM/Bemis 사건),⁴⁵⁾ 무혐의로 조사가 종결되든(Procter & Gamble/Wella), 매우 신속하게 처리되는 성과를 보여주고 있다.⁴⁶⁾

나. 합병의 담합축진효과에 대한 분석의 강화

최근 합병심사의 경향이 합병으로 인한 일방적 가격인상 조장효과(unilateral effects)에 지나치게 치중하는 문제점을 해결하기 위해, 전임 독점금지국장인 Charles James는 합병이 가져오는 담합조장효과(coordinated effects)에 대한 심사를 강화하기 위한 연구프로젝트를 추진하여 이에 관한 독점금지국 내부지침(manual)을 간행한 바 있다. 후임자인 현 Pate국장은 이러한 연구성과를 이어받아 실제 사건에서 적극적으로 담합을 조장하는 합병에 대한 규제를 추진하고

있다. 그리하여 SGL Carbon AG와 그 미국내 자회사에 의한 Carbide/Graphite Group의 자산취득을 금지하는 소송을 제기하였으며,⁴⁷⁾ 전술한 UPM/Bemis 사건에서는 긴급중지명령(preliminary injunction)을 받아내는 개가를 올린 바 있다.

3. 단일기업에 의한 독점금지법 위반행위의 규제

약탈적 가격설정, 시장지배적사업자에 의한 가격할인 등 단일기업의 행위가 독점금지법에 위반되는지 여부를 심사하는 데 필요한 기준을 확립하기 위해 독점금지국은 내부적 연구와 법원에 대한 제소,⁴⁸⁾ 자문의견 제시⁴⁹⁾ 등 다양한 활동을 전개해 왔으나, 조만간 이러한 문제들을 종합적으로 논의하기 위한 워크샵 등을 개최할 예정이다.⁵⁰⁾

IV. 맺으며

Muris 위원장이 이끄는 연방거래위원회와 Pate 국장이 이끄는 법무부 독점금지국은 공히


44) Interview with R. Hewitt Pate, Acting Assistant Attorney General, Antitrust Division, U.S. Department of Justice, Antitrust Source, Jan. 2003 at 8, available at <http://www.abanet.org/antitrust/source/jan03/pate.pdf>(이하 "Pate Interview"로 인용).
 45) U.S. v. UPM-Kymmene OYJ, et al., No. 03-C-2528 (N.D.Ill. July 25, 2003).
 46) R. Hewitt Pate, Vigorous and Principled Antitrust Enforcement: Priorities and Goals, Speech before the Antitrust Section of the American Bar Association Annual Meeting, August 12, 2003 at 13f., available at <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/201241.htm>(이하 "Pate Speech"로 인용).
 47) U.S. v. SGL Carbon AG, No. 03-521 (W.D.Pa. filed April 15, 2003).
 48) U.S. v. AMR Corp., et al., No. 01-3202 (10th Cir. July 3, 2003)(증거불충분으로 패소).
 49) Verizon Communications, Inc. v. Law Office of Curtis V. Trinko, No. 02-682 (U.S. Sup. Ct. Dec. 13, 2002)(FTC와 공동으로 자문의견 제시).
 50) Pate Speech at 12.

강력하고 효율적인 독점금지정책의 시행을 목표로 하고 있으며 구체적인 정책방향에 있어서도 다음과 같은 공통점을 가지고 있다. 첫째, 경제분석의 도구를 끊임없이 개량해 나아감으로써 강력한 독점금지정책 추진의 견인차로 삼는다. 둘째, 합병사건처리절차에서 당사자가 주도적으로 참여할 수 있는 영역을 확대함으로써 법집행의 효율과 실효성을 높인다. 셋째, 연방거래위원회와 법무부 상호간의 긴밀한 공조를 통해 시너지를 추구한다. 넷째, 관련전문가 및 업계관계자들이 널리 참여할 수 있는 공개적인 토론의 장을 통해 독점금지정책의 개선을 추구한다. 다섯째, 다양한 정책수단을 활용하여 경쟁주창기능을 적극적으로 행사한다.

반면, 양기관은 그 고유한 특성의 차이로 인해 독점금지정책의 집행에 있어 다음과 같은 몇 가지 차이점을 보여준다. 첫째, 연방거래위원회는 자체 내에 심판기능을 가지고 있어 완결된 합병에 대한 사후적 제재에 적극적일 수 있으나, 법무부의 경우 사후적 제재수단은 고비용의 법원제소밖에 없어 사전적 규제에 치중하는 경향이 있다.⁵¹⁾ 둘째, 연방거래위원회는 합병사건심사에 있어 계량분석 및 시물레이션의 비중이 높으나, 법무부는 전통적인 수사기법에 의한 사실조사에 치중하는 측면이 있다.⁵²⁾ 셋째, 형사소추는 법무부의 고유영역이다.

미국내에서도 연방거래위원회와 법무부 독점

금지국의 중복된 관할권에 대해 의구심이 없는 것은 아니지만, 적어도 현재로서는 양 기관이 때로는 관할조정협의를 의해 역할을 분담하고, 때로는 공조를 통해 협력하면서, 중복으로 인한 낭비우려를 무색케 할 만큼 상호보완적 상승효과를 거두고 있는 것으로 관측된다.

이상 미국 독점금지법 집행의 최근 동향을 살펴본 바, 우리에게 주는 시사점을 다음과 같이 요약할 수 있겠다. 첫째, 공정거래위원회의 경제분석역량의 강화가 시급하다. 물론 위원회는 이미 뛰어난 경제전문가들을 많이 보유하고 있으나 경제분석도구를 개발하고 이를 실제사건에 적용하기 위해서는 장기적인 관점에서 보다 과감한 투자가 요구된다고 여겨지며, 단기적으로는 민간의 전문가를 활용하는 방안도 적극적으로 고려할 필요가 있다 할 것이다. 둘째, 합병사건의 증가에 대비할 필요가 있다. 최근 공정거래위원회가 합병의 사전신고대상을 확대함에 따라 합병사건처리의 부담이 급증할 가능성이 있다. 심사대상기업의 부담을 최소화하는 보다 효율적인 사건처리절차의 마련과 조직의 보강을 시급히 검토할 필요가 있지 않을까 한다. 셋째, 매우 조심스럽게 법무부와의 공조를 검토할 필요가 있다. 특히 카르텔 등에 대한 국제적 수사공조에 공정거래위원회와 법무부가 함께 참여한다면 더욱 바람직하지 않을까 생각된다. 

51) Pate Interview at 8 참조.

52) Id at 9 참조.