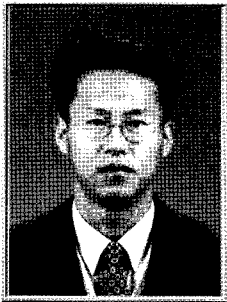




EU경쟁법의 개혁논의와 시사점



이 봉 의
경북대학교 법대 교수

공정거래법의 실효적 집행을 위해서는 무엇보다도 공적집행을 개선하는 것이 중요하다. 이를 위하여 무엇보다 합리적이고 투명한 절차운영과 이해관계인의 절차상 권리강화, 경쟁보호라는 목적에 충실하기 위한 공정위의 독립성과 전문성 확보, 그리고 사법심사를 통한 공정위의 재량권 남용 통제의 강화 등이 이루어질 필요가 있다. 아울러 공정거래법의 실효적 집행은 절차법만의 문제가 아니라, 실체법의 문제이기도 하다는 점을 간과해서는 안 된다. 따라서 집행의 개선논의는 금지기준의 명확성, 타당성 및 목적적합성이라는 실체법적 차원에서도 아울러 접근하여야 한다. 그리고 이러한 실체법의 발전과 합리적인 법적용이란 공정위의 준수법기관성에 걸맞는 경쟁법 전문가의 적극적인 활용에 크게 좌우되는 것임은 물론이다.

I. Lisbon Agenda 2000: 개혁의 동력

그간 우리나라에서는 별다른 주목을 받지 못하였으나 2000년 3월 23~24일 리스본에서 열린 특별회의에서 유럽각료이사회는 향후 10년에 걸쳐 일차리의 확대, 사회적 연대의 강화와 더불어 유럽을 지속 가능한 성장이 가능한, 세계에서 가장 경쟁적이고 역동적인 지식기반경제로 만들기 위한 이른바 '리스본 전략' (Lisbon Strategy)을 채택하였다. 이러한 장기전략은 크게 경제분야, 사회분야 및 환경분야에서의 개혁을 주된 내용으로 하며, 개혁의 성공여부는 무엇보다 경쟁력과 이를 가능케 하는 생산성의 향상에 달려 있다. 그리고 경쟁력과 생산성향상을 위해서 가장 중요한 요소로서 무엇보다 바로 시장개혁을 통한 역내시장의 심화·발전과 혁신 및 기업가정신이 우선으로 꼽히고 있다. 여기에는 효과적인 경쟁정책이야말로 유럽산업이 역내에서는 물론이고 세계시장에서 경쟁력을

확보하기 위한 관건이라는 인식이 자리잡고 있으며, 2000년 이후 유럽경쟁법의 개혁논의 역시 이러한 흐름과 맥을 같이 하고 있다. 따라서 아래에서 살펴볼 유럽경쟁법의 개혁논의는 효과적인 경쟁정책의 수립·집행과 이를 통한 국제경쟁력의 강화를 추구해 나가야 할 우리나라에도 시사하는 바가 적지 않을 것으로 보인다.

II. 유럽경쟁법의 체계와 최근의 경과

1. 규제체계

유럽의 경쟁법·정책은 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 하나는 협의의 경쟁법으로서 부당하게 거래를 제한하는 계약(대표적으로 카르텔) 등을 금지하는 유럽공동체조약(이하 “조약”이라 한다) 제81조, 시장지배적사업자의 지위남용을 금지하는 조약 제82조이고, 다른 하나는 공동시장에서 시장지배력의 유지 또는 강화를 가져올 우려가 있는 기업결합을 금지하는 합병규칙¹⁾이며, 끝으로 경쟁을 왜곡시키는 국내보조금의 지급을 금지하는 조약 제87조이다. 아래에서는 보조금의 지급을 제외한 나머지 행위유형에 한하여 그 내용을 간략하게 살펴보기로 한다.

조약 제81조는 경쟁제한적인 합의나 계약 등을 금지하고 있는 바, 수평적인 경쟁제한(카르텔)과 수직적인 경쟁제한이 모두 포섭되며, 특히 수직적 경쟁제한이 처음부터 경쟁제한을 목적으로 하지 않고 아울러 효율성증대를 수반하는 경

우가 많은 점을 고려하여 동조 제3항에 따라 유럽집행위원회(이하 “위원회”라 한다)의 결정에 의한 개별예외와 일괄예외규칙에 의한 직접적인 예외가 가능하도록 되어 있다. 그러나 사업자의 관점에서 어떤 합의가 예외요건을 충족한다고 판단되더라도 추후 당해 합의가 조약위반으로 판명되었을 때 벌금부과를 면제받기 위하여 통상적으로는 사전에 위원회에 이를 신고하고 있다. 그 결과 사업자로서는 여러 회원국에 대한 중복신고에 따른 경제적·시간적 부담이 크고, 법위반 여부에 대한 예측가능성이 저해되는 한편, 위원회로서는 불필요한 신고사건의 처리에 따른 업무부담의 과중이 지적되어 왔다.

이어서 조약 제82조는 공동시장에서 시장지배적지위를 갖는 사업자가 잔존경쟁을 더욱 저해하는 행위를 남용으로서 금지하고 있는 바, 동조는 미국 셔먼법 제2조의 독점화 내지 독점화 시도 금지와 동일한 맥락에 서있지만, 금지요건에 있어서는 처음부터 형벌구성요건으로 규정된 셔먼법과는 현저하게 다르다. 즉, 셔먼법 제2조는 문체된 행위의 목적을 기준으로 독점적 상태가 형성되는 것을 사전에 방지하는데 초점을 두고 있는 반면, 조약 제82조는 이미 형성된 시장지배적 사업자에 대하여 그 지위를 남용하지 못하도록 하는데 그치고 있다. 조약 제82조는 1문에서 남용행위를 일반적으로 금지하는 이외에, 2문에서 구체적인 남용행위의 유형을 네 가지로 예시하고 있다. 그럼에도 불구하고 제82조의 남용 개념은 그 요건이 매우 추상적이어서 위원회의 규칙이나 고시 등을 통해 보충될 필요가 있으나, 이에

1) Council Regulation (EEC) No 4064/89 on the control of concentrations between undertakings, OJ L 395/1 (1989. 12. 30.), amended by Regulation (EC) No 1310/97 of 30 June 1997.

관하여는 종래 규칙 제17호제3조에서 몇 가지 절차규정만을 두고 있을 뿐이며, 실제적인 내용은 유럽법원과 위원회의 판결 및 결정을 통해서 구체화되고 있다.

끝으로 1989년 합병규칙의 제정으로 유럽에서는 기업집중의 문제가 비로소 독자적인 법적 근거를 가지게 되었다. 동 규칙은 매출액을 기준으로 공동체 차원에서 중요성을 가지는 기업결합에 한하여 적용되며, 이 경우 위원회는 배타적인 권한을 가진다(제1조, 제21조). 또한 동 규칙은 기업결합을 '지배력의 취득'이라는 실제적인 관점에서 정의하고 있으며(제3조), 공동시장에서 시장지배력을 유지 또는 강화할 우려가 있는 기업결합을 금지하고 있다(제2조). 금지요건과 관련하여 동 규칙은 효율성 등을 이유로 한 예외규정을 별도로 두지 않고 있으나, 종래 위원회의 실무상 '경쟁제한성'을 판단하는 과정에서 함께 고려하는 경향이 있다.

2. 규제동향

2002년 위원회에 접수된 반독점사건, 즉 조약 제81조와 제82조, 제86조(국가독점)와 관련된 건수는 모두 321건으로서, 전년도인 2001년의 신규 접수건수 284건에 비하여 크게 증가하였다. 반면, 2002년에 종결처리 한 사건 수는 363건으로서 2001년도의 378건에 비하여 다소 감소하였는데, 이는 주로 위원회가 경쟁에 미치는 영향이 심각한 카르텔사건에 심사를 집중한 데

에서 비롯된다. 또한 눈에 띄는 것은 위원회에 신고된 건수에는 커다란 변화가 없으나, 위원회가 직권으로 조사를 개시하는 사건의 수가 증가하는 추세에 있다는 점이다. 실제로 2001년에는 위원회가 직권으로 조사를 개시한 건수가 74건에 불과하였으나, 2002년에는 91건으로 증가하였다. 그리고 이러한 추세는 후술하는 바와 같이 카르텔 등에 대한 사전신고의무의 폐지와 법률상 예외의 도입에 따라 향후 직권조사의 필요성이 증대할 것에 대비하는 측면이 강한 것으로 평가되고 있다.²⁾

경쟁법의 위반 중에서 그 폐해가 가장 심각한 것은 바로 경성카르텔이며, 이를 인지하여 조사·처벌하는 것은 위원회가 수행하는 경쟁정책의 핵심과제이다.³⁾ 이러한 경성카르텔의 효과적 규제를 위하여 1998년 경쟁국(DG Competition) 내에 카르텔전담부(special anti-cartel unit)가 신설되었으며, 그 후 2002년에 또 하나의 카르텔전담부가 추가됨으로써 이 분야에 대한 위원회의 관심은 절정에 달하게 되었다. 그 배경에는 사업자들이 담합을 은폐하기 위하여 매우 정교한 수단을 활용하고 있는 현실이 자리 잡고 있었는데, 이들 전담부의 직원들은 첨단 정보기술에 기초한 분석기법과 조사기법을 갖추고 카르텔사건이 갖는 실제적·절차적 문제들을 다루는 데에 전문화되어 있어서, 규제의 실효성을 높이는데 크게 기여할 것으로 평가받고 있다. 그 밖에 이와 동일한 맥락에서 조약상의 경쟁법 운용에 관하여 최근 주목할 만한 변화의 하나는

2) Comm., XXXII. Report on competition policy 2002 (2003), 12면.

3) 2002년의 경우 조약 제82조 위반으로 금지결정이 내려진 예는 한 건도 없다. 다만, 위원회는 시장지배적지위 남용이 공동시장에 미칠 경쟁왜곡효과에 대해서 꾸준히 관심을 갖고 있으며, 사인의 제소나 위원회의 직권으로 조사가 개시된 몇몇 사건은 아직 계류 중이다.

2002년 2월 새로운 고시⁴⁾를 통하여 일찍이 1996년에 마련되었던 leniency program을 개정하여 경쟁에 가장 심각한 악영향을 미치는 카르텔사건, 특히 인지가 어려운 가격담합이나 경성 카르텔사건에서 신고사업자에 대한 인센티브를 제고한 점이다. 동 고시는 위원회의 조사에 협력하고자 하는 자의 면책에 대한 법적 안정성을 제고함은 물론 위원회가 신고자에 대한 벌금의 감면여부를 결정함에 있어서 투명성과 예측가능성을 보장하기 위한 것이다. 실제로 동 고시를 운영한 이후 불과 10개월만에 10여건의 카르텔을 추가로 적발함으로써 그 실효성이 입증된 바 있다. 그런데 동 고시는 장래 은밀하게 진행되는 카르텔의 조사와 처벌을 용이하게 하는 측면 이외에도 벌금의 감면을 노린 신고가능성으로 인하여 기존의 카르텔의 안정성을 약화시키는 긍정적인 측면을 아울러 갖고 있다.

1989년 12월 합병규칙을 제정한 이후 동 규칙의 적용을 받은 합병건수는 기대 이상으로 많았다. 위원회에 신고된 기업결합의 수는 특히 1990년대에 구조조정이 진행되는 와중에 대폭 증가하였으나, 최근에는 주식시장의 침체가 계속되면서 합병건수는 90년대 말 수준으로 감소

하였다(아래 표 1 참조). 그러나 위원회가 기업결합을 금지한 예는 지극히 드물어서, 2002년 말 현재 모두 18건의 금지결정이 내려졌으며, 이는 신고된 기업결합 중에서 1%에도 못 미치는 수준이다. 그 밖에 신고된 기업결합의 약 6% 정도는 위원회가 제시한 조건의 수용을 전제로 허용결정이 내려졌고, 나머지는 모두 신고 후 대체로 1개월 이내에 허용되었다. 2001년에는 모두 5건의 금지결정이 내려진 바 있으나, 2002년의 경우 신고건수의 감소와 함께 경쟁상 문제의 소지가 있어서 정식심사로 나아간 건수 역시 전년의 20건에서 7건으로 감소하였고, 그 중 5건은 시정약속의 제출에 따른 조건부 승인으로, 나머지 2건은 정식심사결과 경쟁상 문제가 없다고 판명되어 결국 위원회가 금지결정을 내린 사건은 없었다. 그 밖에 2002년에 1단계 절차에서 합병을 승인한 건수는 252건이고, 그 중 44%인 111건은 2000년 9월에 도입된 신속절차⁵⁾에 의해서 처리되었다.

합병규제는 1990년대에 유럽을 풍미한 기업구조조정의 와중에서 경쟁구조를 약화시키지 않고 구조조정을 촉진하는 데에 적지 않은 기여를 하였다. 무엇보다도 합병규칙은 15개 회원국들

〈표 1〉 합병규칙 시행 후 신고건수 추이

(출처: 집행위원회, 2002년 경쟁정책보고서, 49면)

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	합계
신고건수	12	63	60	58	95	110	131	172	235	292	345	335	277	2,185

4) Comm., Notice on immunity from fines and reduction of fines in cartel cases, OJ C 45 (2002.2.19.). 동 고시의 주요내용은 Comm., XXXII. Report on competition policy 2002 (2003), 18면 이하.

5) Comm., Notice on a simplified procedure for treatment of certain concentrations under Council Regulation(EEC) No. 4064/89.

상호간에 걸쳐서 이루어지는 기업결합의 경우 기업들이 관할권을 갖는 여러 나라에 중복하여 신고하는 번거로움을 없애는 이른바 'one stop shop'⁶⁾을 제공하였으며, 합병조사가 사전에 예측가능한 짧은 기간 내에 완료되도록 보장하였고, 결정을 내리는 과정에서도 고도의 투명성이 마련되었다. 해당 기업이 납득할 수 있도록 결정에는 원칙적으로 이유가 제시되고, 웹사이트와 관보에도 신고 및 결정내용이 공시되었다. 끝으로 합병심사를 담당하는 MTF(Merger Task Force)⁷⁾가 다분히 정치적 성격을 갖는 위원회로부터 완전히 독립적으로 운영됨으로써 오로지 경쟁제한성을 기준으로 합병의 금지여부를 판단할 수 있도록 하였다.

III. 개혁논의의 전개상황

유럽경쟁법의 개혁은 무엇보다도 산업의 국제 경쟁력 강화를 염두에 두고 있다. 적어도 위원회 내부에서는 경쟁촉진 및 경쟁력확보를 위한 수단으로서 경쟁정책이 시장의 개방성과 자유를 보장하여야 한다는 관념이 확립되어 있다. 그러나 경쟁정책은 언제나 새로운 변화와 도전에 대응하도록 진화·발전하여야 한다. 왜냐하면 경쟁정책의 메카니즘이 제대로 또는 최적으로 기능하지 못할 경우 경쟁정책이 오히려 기업간 정상적인 거래와 기업의 경쟁력, 기업간 효과적인 경쟁에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

따라서 기왕의 경쟁법과 경쟁정책에 대하여 제기된 여러 문제점을 기초로 추진되고 있는 개혁 프로그램은 현재 및 미래의 변화요구를 적극 수용함으로써 역내시장에서의 경쟁을 촉진하는 한편, 이를 통하여 기업의 혁신과 기업가정신을 최대한 발휘하도록 하여 궁극적으로 경쟁력을 제고하는 데에 그 취지가 있다. 개혁프로그램은 크게 카르텔, 시장지배적지위 남용, 기업결합 및 국가보조분야(state aids)에 관심의 초점을 맞추고 있는 바, 아래에서는 우리나라의 경우 경쟁정책의 관심분야에서 다소 동떨어져 있는 국가보조를 제외한 나머지 이슈에 한정하여 살펴보기로 한다.

1. 카르텔 및 시장지배적지위 남용의 금지

(1) 개혁논의의 경과

1997년 위원회의 경쟁국은 조약 제81조와 제82조의 집행에 관한 규칙 제17호의 개혁을 위하여 내부작업에 착수하였다. 개혁작업의 배경으로는 크게 두 가지의 환경변화를 들 수 있다. 하나는 가까운 장래에 유럽공동체가 25개국으로 확대될 것이고, 이 경우 특히 카르텔 등에 대한 기존의 사전신고시스템이 더 이상 경쟁법의 효과적인 집행수단이 되지 못할 것이라는 점이고, 다른 하나는 그간 유럽경쟁법이 발전하여 오면서 기업들 스스로 자신의 행위에 대한 경쟁적합성을 어느 정도 판단할 수 있게 되었기 때문에 모든 경쟁제한행위를 위원회가 사전에 심사할 필

6) 유럽합병규칙의 적용을 받는 기업결합의 범위확대 주장에 관하여는 Comm., Report to the Council on the application of the Merger Regulation thresholds, COM(2000) 399 (2000. 6. 28.) 참조.

7) 현재 MTF의 장은 독일의 저명한 경쟁법학자인 Götz Drauz로서, 유럽의 합병규제법에 관한 저서(Praxis der europ ischen Fusionskontrolle, 1995)를 발간한 바 있다.

요성이 적어졌다는 점이다.

이러한 상황에서 기존의 경쟁사건 처리절차를 어느 정도 개선하는 것만으로는 새로운 변화와 도전에 적절히 대응할 수 없고, 확대된 유럽에서 경쟁을 효과적으로 보호하기 위해서는 보다 근본적인 개혁이 요구된다는 인식이 자리 잡게 되었다. 그에 따라 1999년 4월 조약 제81조 및 제82조의 시행규칙을 현대화하려는 내용의 백서⁸⁾가 발간되었고, 그 후 업계와 법률가 및 학자들이 참여한 심도 있는 논의 끝에 위원회가 새로운 규칙(안)을 마련하였으며, 이는 2003년 별다른 수정 없이 각료이사회에 의해 채택되었다.

(2) 개혁의 주요내용

이처럼 지난 3년간 이 분야에서 꼽을 만한 대표적인 개혁사례로는 1957년 조약이 발효된 이후 40년 이상 경쟁법의 집행절차를 지배해온 규칙 제17호를 전면 개정하여, 2003년 새로운 규칙을 공포한 것을 들 수 있다.⁹⁾ 새로운 규칙 제2003-1호는 향후 25개 회원국으로 확대·개편될 유럽단일시장을 촉진하는데 크게 기여할 것으로 기대된다. 동 규칙에 나타난 주요 변화내용을 들자면 무엇보다 다음 두 가지이다. 하나는 사전신고제의 폐지이고, 다른 하나는 유럽경쟁법의 집행과정에서 국내의 경쟁당국과 국내법원의 참여확대이다.

① 사전신고제의 폐지

우선, 기존의 신고제도를 확대된 유럽연합에서

도 계속 유지할 경우 경쟁당국의 법집행이 사실상 마비될 것이 확실시 되었다. 즉, 수많은 신고 건수를 처리하느라 위원회가 효과적인 경쟁정책을 수행하기란 거의 불가능해 지는 것이다. 이러한 상황에서 동 규칙 제1조는 조약 제81조제3항의 직접적용 내지 법률상의 예외 (legal exception)를 전제로 종래 위원회의 개별예외결정을 받아내거나 사실상 추후의 과징금부과를 면하기 위하여 활용되던 사전신고의무를 폐지하였다. 새로운 규칙에 의하면 조약 제81조제3항의 예외요건을 충족하는 계약이나 결의 등은 위원회의 결정 없이도 법적으로 유효하고 이행가능하며, 해당 기업으로서는 당해 행위에 대하여 문제가 제기될 경우 위원회나 관할 회원국의 경쟁당국 또는 국내법원에서 일종의 항변사유로서 조약 제81조제3항의 예외를 주장할 수 있게 된다. 이러한 신고의무의 폐지를 통하여 위원회가 앞으로 카르텔이나 시장지배적지위 남용과 같은 중대한 경쟁침해사안에 인적·물적 자원을 집중할 수 있을 것으로 기대되는 것은 물론이다. 다른 한편으로 조약 제81조제1항의 직접적용으로 인하여 법의 해석·적용을 포함한 집행과정에서 기업들의 책임과 자율준수가 더욱 중요한 의미를 갖게 될 것이다.

한편, 사전신고제와 위원회의 사전허가결정이 사라질 경우 기업의 입장에서 법적 안정성이 약화될 우려가 제기되기도 하였다. 해당 기업으로서는 예외요건을 갖추었다고 판단하여 위원회의 허가를 구하지 않고 계약의 체결과 이행으로 나

8) Comm., White paper on modernisation of the rules implementing articles 85 and 86 (now 81 and 82) of the EC Treaty.

9) Comm., OJ 2003, L 1/1, 12.16.2002. 새로운 규칙은 2004년 5월 1일부터 시행되며, 그때까지는 기존의 규칙 제17호가 적용된다.

아았으나 추후 위원회나 기타 경쟁당국의 절차에서 그와 상반되는 결정이 내려질 경우에 예기치 못한 벌금 등의 제재를 받을 수 있을 것이기 때문이다. 그러나 자신의 행위가 적법한 지의 여부를 스스로 판단하는 것은 다른 많은 법영역에서도 흔히 존재하는 일이고, 특히 법적 안정성이란 특정 절차의 존부에 좌우되기보다는 오히려 법령의 해석·적용을 위한 기준이 얼마나 객관적이고 합리적인 지의 여부에 달려 있기 때문에 최근 위원회가 수직적 거래제한이나 수평적 거래제한 등에 관하여 일련의 가이드라인¹⁰⁾을 마련하고 있는 점을 고려할 때 법적 안정성이 훼손될 우려는 상당부분 해소될 수 있을 것으로 보인다.¹¹⁾

② 법집행의 분권확대

국내의 경쟁당국과 법원이 유럽경쟁법, 특히 제3항의 예외권한을 포함한 조약 제81조 전부와 제82조를 적용할 수 있게 될 경우 집행의 효율성이 제고될 것으로 예견된다. 실제로 종래 국내법원에 조약 제81조 등의 위반을 이유로 소가 제기될 경우 통상적으로 기업은 추후 신고의무위반에 따른 벌금부과를 면하기 위하여 위원회에 당해 계약 등을 신고해 왔고, 이때 국내법원에서는 위원회가 조약 제81조제3항의 예외결정을 내

릴 경우 그에 구속되기 때문에 결국 위원회가 최종적인 결정을 내릴 때까지 소송절차를 중지하지 않을 수 없었다. 따라서 새로운 규칙이 국내의 경쟁당국이나 법원에게 조약 제81조제3항의 예외조항을 직접적용 할 수 있는 권한을 부여한 것은 이들의 역할분담을 실질적으로 가능케 하는 장치인 것이다.

물론 이러한 역할분담과 그에 따른 효과적인 법적용은 국내의 경쟁당국과 법원이 위원회와 일관된 방법으로 경쟁법을 적용할 것을 전제로 한다.¹²⁾ 따라서 규칙 제2003-1호는 법집행에 있어서의 모순·충돌을 피하고, 조약 제81조제3항의 직접적용에 따른 위원회의 예외독점권 폐지에 따른 국익우선적 법적용(re-nationalization of european competition law)을 방지하기 위하여 위원회와 국내당국 간의 원만한 조정과 협력을 위한 메커니즘을 마련하고 있다. 즉, 이를 위하여 규칙 제3조는 국내의 경쟁당국과 법원에 일정한 의무를 부과하고 있는데, 우선 동조 제1항은 회원국간의 거래에 영향을 미칠 수 있는 계약이나 지위남용에 국내의 경쟁당국이나 법원이 자국의 경쟁법을 적용할 경우에는 반드시 조약 제81조와 제82조를 아울러 적용할 의무를 규정하고 있다. 따라서 어떤 계약 등이 유럽경쟁법의 적용대상인 경우에는 국내의 경쟁법만 적용될

10) 대표적으로 수평적 거래제한에 관하여는 Guidelines on the applicability of Article 81 of the EC Treaty to horizontal cooperation agreements, OJ 2001 C, 3/02 (2001. 1. 6.), 그리고 수직적 거래제한에 관하여는 Guidelines on Vertical restraints, OJ 2000 C, 291/01 (2000. 10. 13.) 참조.

11) 그 밖에 조약 제81조, 제82조의 적용에 관하여, 특히 아직까지 그 기준이 명확하지 않은 사안에 관하여 법적 안정성과 기업의 예측가능성을 담보하기 위하여 현재 위원회는 기업국(DG COMP.)을 통하여 의견서의 형식으로 법적용을 위한 가이드를 제공할 수 있는 장치를 마련할 예정이다. Gauer 외, Regulation 1/2003: a modernized application of EC competition rules, Competition Policy Newsletter No.1 (Spring 2003), 4면 참조.

12) 종래에도 회원국의 경쟁당국은 조약 제81조제1항을 적용할 수는 있었으나 실제 적용사례는 극히 드물었는데, 그 주된 이유는 실사 제81조제3항에 따른 예외권한을 위원회가 독점하고 있었기 때문이었다. 따라서 회원국으로서는 예외요건에 해당되지 않는 카르텔 등을 금지할 수 있을 뿐이었다.

수 없다. 이것은 위원회가 동일한 사안에 대하여 절차를 개시한 경우에는 국내의 경쟁당국이나 법원이 더 이상 조약 제81조와 제82조를 적용할 수 없다는 규칙 제11조제6항의 규정과 함께 법 적용의 일관성을 보장하기 위한 장치이다. 아울러 규칙 제3조제2항에 따라 국내의 경쟁당국이나 법원은 회원국간의 거래에 영향을 미칠 수 있으나 유럽경쟁법상 금지되지 않는 계약 등을 자국법에 따라 금지해서는 안 된다. 즉, 조약 제81조와 제82조상 적법한 계약 등은 국내법에 따라 금지되지 않는다. 이러한 장치는 유럽법원의 판례가 발전시킨 ‘공동체법 우선의 원칙’(primacy rule of Community law)¹³⁾을 명문화한 것으로서 역내시장에서 대등한 경쟁조건을 실현하기 위한 것이다.¹⁴⁾ 반면, 조약 제82조의 시장지배적 지위 남용에 관하여는 보다 엄격한 국내법이 별도로 적용될 수 있으며, 그 한도에서 이른바 ‘수렴원칙’(convergence rule)은 원칙적으로 적용되지 않는다.

그 밖에 향후 25개 회원국의 경쟁당국간 조정과 협력을 더욱 진전시키기 위하여 2002년 10월 ‘유럽경쟁네트워크’(European Competition Network; ECN)가 발족되었는데, 위 네트워크

를 통하여 위원회와 각국의 경쟁당국 대표들이 정기적으로 모여서 업무분장이나 비밀정보의 공유, 공동조사 및 인트라넷의 구성과 같이 유럽경쟁법의 성공적인 집행의 중요한 사안에 대하여 논의할 수 있는 장치가 마련되었다.¹⁵⁾ 규칙 제2003-1호의 무리 없는 집행을 위하여 위원회는 향후 추가적으로 새로운 집행체제의 특징을 충분히 반영한 일련의 가이드라인을 마련할 예정이다.

③ 기타

그 밖에도 규칙 제2003-1호는 유럽경쟁법의 실효적 집행을 위한 몇 가지 새로운 수단을 도입하고 있다. 우선, 카르텔이나 지위남용에 대한 시정조치와 관련하여 위원회가 행위규제뿐만 아니라 ‘구조적 구제조치’(structural remedies)를 내릴 수 있음을 명문화하였다(규칙 제7조). 다만, 구조적 조치를 내리는 경우에는 특히 비례의 원칙이 준수되어야 하고, 그에 따라 해당 조치에 상응하는 다른 구제수단이 존재하지 않아야 하며, 효과적인 구제수단이 둘 이상 존재하는 경우에는 해당 기업이 그 중에서 하나를 선택할 수 있도록 하였다.¹⁶⁾ 물론 새로운 체제하에서도 위원

13) 대표적인 판례로는 ECJ, Case 6/64, “Costa/ENEL” (1964. 7. 15.); Case 14/68, “Walt Wilhelm/ Bundeskartellamt” (1969. 2. 13.) 참조.

14) 동 원칙에 따라 조약 제81조와 제82조에서 금지되는 계약 등은 국내의 경쟁법에 의해서 허용될 수 없다.

15) 특히 회원국의 경쟁당국과 위원회가 병렬적으로 법적용이 가능한 조약 제81조와 제82조에 있어서 구체적인 사건의 할당과 그에 따른 권한분배에 관한 위원회의 고시(Notice on cooperation between national competition authorities and the Commission in handling cases falling within the scope of Articles 85 or 86 of the EC Treaty, OJ 1997, C 313)는 일련의 가이드라인을 제공하고 있기는 하나 법적 구속력은 없다. 사건할당이나 절차진행과 관련하여 회원국과 위원회 사이에 계속해서 합의가 이루어지지 않을 경우 위원회는 최종적으로 회원국의 경쟁당국이 특정 사안에서 공동체법을 적용할 수 있는 권한을 박탈할 수 있다(규칙 제11조제6항). 반면, 합병통제의 경우 일정한 매출액기준 등이 충족되는 경우에는 위원회의 전속관할이 인정되기 때문에 분권적인 법적용은 처음부터 생각할 수 없게 되어 있다(규칙 제21조 참조).

16) 시정조치와 관련하여 법위반 행위가 재발할 우려가 있거나 경쟁정책의 발전이나 일관된 법적용을 위하여 필요한 경우에는 과거의 법위반 행위에 대해서도 시정조치 등을 내릴 수 있음이 명문화 되었는 바, 이 점에 관한 한 이미 우리나라에서는 이와 유사한 근거조항을 두고 있다(절차규칙 제52조제2항 참조).

회는 공동체의 공익상 필요한 경우¹⁷⁾에는 직권으로 어떤 계약 등이 조약 제81조나 제82조에 위반하지 않는다는 내용의 결정을 내릴 수 있으며 (규칙 제10조), 이 경우 회원국의 경쟁당국이나 국내법원은 동일한 사건에 대하여 위원회의 결정에 반하는 결정을 내릴 수 없다.

끝으로 위원회의 조사권한을 강화하기 위한 장치가 마련된 점에 유의할 필요가 있다. 즉, 위원회의 조사직원은 조사기간 동안, 그리고 조사에 필요한 한도에서 사업장을 봉쇄할 수 있으며, 조사와 관련된 장부나 기타 서류가 보관되어 있을 것으로 불 합당한 의심이 있는 경우에는 조사대상기업의 비업무용 부동산에도 출입할 수 있게 되었다(규칙 제21조).¹⁸⁾ 조사대상기업이 이에 응하지 않는 경우에는 매출액의 1% 이내에서 벌금을, 그리고 방해기간 중 평균 1일 매출액의 5% 이내에서 강제금(periodic penalties)을 부과할 수 있도록 그 상한선이 확대되었다(규칙 제18조, 제23조, 제24조).

2. 합병규제

(1) 개혁논의의 경과

합병규제법의 개혁에 관한 논의는 2000년 7월 각료이사회에 제출된 보고서를 시작으로 하여,

2001년 12월에는 개혁안을 담은 green paper¹⁹⁾가 작성되었고, 2002년 12월에는 규칙개정에 관한 최종적인 청사진이 마련되었다.²⁰⁾ 이러한 개혁논의는 위원회가 2002년 금지했던 3건의 기업 결합사건(Airtours/First Choice, Schneider/Legrand 및 Tetra Laval/Sidel)에서 유럽1심법원이 위원회의 결정을 번복함으로써 더욱 촉발되었는데, 이들 판결은 해당 기업결합의 경쟁제한성에 관한 실제법적 판단보다도 위원회가 조사를 진행하고 결정을 내리는 절차의 투명성과 여기서 요구되는 높은 수준의 증명도를 강조한 데에 특징이 있다.

이와 함께 합병규제에 관한 개혁논의는 경제의 글로벌화와 그에 따른 국제적 M&A의 증가, 그리고 EU의 확대라는 현실에 대응함으로써 궁극적으로 합병규제의 법적 실효성을 제고하기 위한 것이었다. 특히 최근 경쟁담당 집행위원인 Mario Monti 교수가 법제도적인 측면에서의 개혁필요성과 더불어 유럽경쟁법을 적용하는 관료의 행동과 태도 면에서의 개혁필요성을 언급하고 있는 것은 우리나라에도 시사하는 바가 적지 않다.²¹⁾

(2) 개혁안의 주요내용

- ① 합병규칙개정(안) 및 수평결합에 관한 고시(안)의 제정: 실체적 기준의 개선

17) 여기서 '공동체의 공익' (Community public interest)이란 경쟁법의 효과적이고도 일관된 집행이 갖는 이익을 말하며, 따라서 사인이 규칙 제10조에 따라 위원회에 허용결정을 내릴 것을 요청할 수는 없는 것으로 해석된다. 이 점에서 규칙 제10조의 결정은 종래 규칙 제17호에 따른 예외결정과는 그 성격이 다르며, 단지 개별기업의 경쟁제한약정 등을 시혜적으로 허용하기 위한 수단 이 전혀 아니다. Gaier 외, 앞의 글, 5면.

18) 그 밖의 조사절차에 관하여는 대체로 공동체의 관례법으로 발전한 여러 법리가 적용된다.

19) COM(2001) 745 (2001. 12. 11.).

20) 유럽경쟁법의 개혁안은 일종의 패키지로서, 여기에는 합병규칙개정(안)을 비롯하여 '수평결합에 있어서 지배력의 평가에 관한 가이드라인(안)' 및 '합병조사에 관한 실무 가이드라인(안)' 등이 있다.

21) M. Monti, Merger Control in the European Union: a radical reform, Speech on IBA Conference on EU Merger Control (2002. 11. 7.).

합병규칙 제2조는 기업결합의 금지요건으로서 '시장지배력의 유지 또는 강화'를 규정하고 있고, 2001년 green paper가 배포된 이후 위 기준이 미국 서면법상 '경쟁의 실질적 감소'(substantial lessening of competition: SLC 테스트)라는 기준에 비하여 효과적인 것인지를 둘러싼 논쟁이 촉발되었다. 미국식 SLC 테스트로의 전환을 주장하는 견해에 따르면 이 기준이 합병에 의해서 야기될 수 있는 복잡하고도 다양한 '경쟁' 이슈를 다루기에 보다 적합하다고 한다. 그러나 위원회는 시장지배력 기준이 나름대로 다양한 형태의 기업결합에 탄력적으로 적용될 수 있고, 종래 위원회 역시 특정 기업결합이 갖는 정태적 성격뿐만 아니라 동태적인 분석을 충분히 시도해 왔다는 점에서 처음부터 어느 기준이 타당하다고 볼 수는 없다고 보았다. 그에 따라 합병규칙 개정(안)에서는 금지요건의 핵심인 '시장지배력' 개념을 보완하는 수준에서 제2조에 1개 항을 추가하여, SLC 테스트와 마찬가지로 과점시장에서 주로 문제되는 '일방효과'(unilateral effect)를 고려할 것임을 규정하는 방안이 제시되는데 그쳤다.

아울러 시장지배력 기준의 합리적 적용기준을 마련하고 그 투명성을 제고하기 위하여 '수평결합의 평가에 관한 고시(안)'²²⁾이 마련되었다. 동 고시(안)는 현실적으로나 잠재적으로 경쟁관계에 있는 사업자들간의 기업결합에 대하여 경제이론에 기반한 판단기준을 마련함과 아울러 경

쟁제한성을 상쇄할 수 있는 요소, 예컨대 수요지배력이나 시장진입의 용이, 효율성 등을 상세히 다루고 있다.

한편, 동 고시(안)에서 특히 주목할 것으로 '효율성'에 대한 접근방법을 들 수 있다. 예나 지금이나 합병규칙에는 효율성 증대를 이유로 한 예외가 명문으로 인정되지 않고 있으나, 종래 위원회는 합병규칙 제2조제1항b호의 '소비자에게 이득이 되고 경쟁에 대한 장애가 되지 않는 한도에서 기술 및 경제의 발전'을 고려할 수 있음을 근거로 효율성 측면을 감안하여 왔다. 그러나 위 고시(안)에서는 효율성 고려를 명문으로 언급함과 동시에, 효율성을 고려하는 접근방법을 제시하고 있다. 그에 따르면 우선 효율성 주장은 기업결합으로 발생하는 효율성이 소비자에 미치는 부정적 효과를 상쇄하거나 당해 기업결합이 처음부터 부정적 효과를 가져오지 않기 때문에 그 효율성이 오히려 당사회사로 하여금 계속해서 경쟁적으로 행위할 기회를 제고한다는 위원회의 '확신'이 있는 경우에 한하여 받아들여질 수 있다. 위원회가 그러한 확신을 갖기 위해서는 무엇보다 그 효율성이 소비자에게 직접적인 이익이 될 뿐만 아니라 당해 기업결합에 특수한 것으로서(merger specific) 그 내용이 실질적이고(substantial), 적시에 발생 가능하며(timely), 그 정도를 입증할 수 있어야 한다(verifiable). 효율성증대효과 및 경쟁제한의 폐해에 대한 상쇄를 주장·입증할 책임은 물론 기업결합 당사회

22) Comm., Draft Notice on the appraisal of horizontal mergers, OJ 2002 C, 331/03 (2002. 12. 31.). 수직결합 및 혼합결합에 대한 가이드라인은 향후 순차적으로 제정할 예정이다.

사에게 있다. 반면, 동 고시(안)은 독점이나 준독점을 야기할 우려가 있는 기업결합의 경우에는 효율성을 이유로 한 허용이 원칙적으로 불가함을 언급하고 있다.

② 합병규제절차의 개선

우선 위원회가 합병규칙 개정(안)에서 고려하고 있는 절차상의 제안 중에서 눈에 띄는 것은 1단계 심사절차(Phase I; 예비심사절차)에서 합병회사가 시정조건을 제시할 수 있는 기한을 3주에서 4주로 늘리고, 2단계 심사절차(Phase II; 본안심사절차)에서 시정안을 제출할 경우 심사기간을 추가로 3주간 연장하며, 복잡한 사안의 경우 철저한 조사를 위하여 2단계 심사기간을 4주까지 연장할 수 있도록 한 점을 들 수 있다. 아울러 개정(안)은 사전신고주의를 취하고 있는 현재 체제하에서 경쟁상 문제가 없는 합병에 한하여 이행금지의무(일종의 대기기간; waiting period)를 일반적으로 면제할 것을 제안하고 있다.²³⁾

또한 신고절차의 탄력성을 제고하기 위하여 구속력 있는 계약을 체결하기 이전이라도 위원회에 신고할 수 있고, 계약의 이행으로 나아가지 않는 한 계약체결일로부터 1주일 이내로 되어 있는 신고기간을 폐지할 예정이다. 이 경우 합병기업으로서는 불필요한 규제절차에 맞추느라 자신들의 거래시기를 조정할 필요가 없어지고, 특히 국

제적 인수·합병과 같이 여러 나라에서 진행될 조사절차를 자신들의 편의에 따라 동시에 수행할 수 있게 될 것으로 기대된다. 그 밖에 위에서 살펴본 규칙 제2003-1호에 상응하는 수준으로 합병규제절차에서의 조사 및 벌금부과권한이 강화될 예정이며, 이것이 최근 유럽1심법원이 위원회의 입증책임을 엄격히 해석함에 따라 증거자료의 수집을 원활히 하기 위한 것임은 물론이다.²⁴⁾

한편, 합병규칙의 개정과 무관하게 기업결합사건이 갖는 복잡성과 국제적인 M&A의 증대로 위원회의 경제적 분석능력을 제고할 필요성이 커졌고, 이에 경쟁국 내에 '경쟁담당 경제수석'(Chief Competition Economist)이라는 직위를 신설하기로 한 점도 주목할 만하다. 경제수석은 산업조직론을 전공한 자로서 임시직이며, 합병뿐만 아니라 카르텔과 국가보조사건에 관해서도 의사결정에 필요한 경제분석을 제공하게 된다. 아울러 본안심사절차에서 조사직원의 예단을 막기 위한 효과적인 내부통제를 위하여 Merger Task Force 내에 그와 독립된 지위에 있는 peer review Panel이 도입될 예정이다.²⁵⁾ 그 밖에 조사절차의 투명성, 적정성과 합병당사회사의 권리보호를 위하여 별도의 가이드라인(New Best Practice Guidelines)²⁶⁾을 마련중이며, A급의 능력있는 직원의 충원 등을 통한 청문부서

23) 보다 자세한 내용은 Ryan, Reform of the EU Merger System - a comprehensive package of proposals, Competition Policy Newsletter No.1(Spring 2003), 11면.

24) 다만, 규칙 제2003-1호에 규정된 가택수색권이나 산업별 설문조사는 합병규칙 개정(안)에는 포함되지 않았다.

25) 이러한 패널시스템은 향후 카르텔이나 국가보조 등 경쟁국의 다른 모든 업무에도 확대될 예정이다.

26) <http://europa.eu.int/comm/competition/mergers> 참조. 그 핵심사항은 합병당사회사에게 제3자가 위원회에 제출한 자료 내지 의견서에 대한 접근권을 보장하고, 당해 합병에 대하여 위원회가 이의서(Statement of Objections)를 발송하기 전 단계에서 합병을 문제삼는 제3자와의 회의를 통하여 논의할 기회를 제공하며, 중요한 절차마다 이들을 회의에 참여시키는 것이다.

(Hearing Officers)의 지위강화를 도모하고, 심리과정에서 합병의 경제적 효과에 대한 분석과 의견제시가 곤란한 소비자의 참가를 원활히 하기 위한 방안을 마련중에 있다.

③ 사법심사의 강화

효과적인 사법심사는 위원회의 결정이나 법집행의 예측가능성을 담보해 주는 최후의 보루라는 점에서 유럽법원이 위원회가 내린 결정의 실제적·절차적 정당성을 심사하는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다. 실제로 그간 유럽1심법원(European Court of First Instance; CFI)은 사실상 전문화된 경쟁법원의 지위를 갖게 되었다. 그러나 적법절차(due process)는 사법절차가 효과적일 뿐만 아니라 적시에 진행될 것을 요구한다. 이러한 점에서 기업결합과 같이 거래상 신속을 요하는 사안의 경우 사법절차의 진행속도를 제고할 필요가 있으며, 이는 비록 최근 CFI가 신속절차(fast track procedure)를 도입하였음에도 불구하고 개선의 여지가 적지 않게 남아 있다는 점에서 여전히 중요한 의미를 갖는다. 신속절차를 위한 개선필요성은 가처분절차의 경우에도 마찬가지이다. 이를 위하여 현재 고려중인 방법으로 크게 두 가지를 들 수 있는데, 하나는 전문화된 패널(judicial panels)을 설치하는 것이고,²⁷⁾ 다른 하나는 CFI 내에 전문화된 합병전담부(merger chamber)를 두는 것이다.

IV. 시사점

1. 경쟁법·정책의 새로운 방향설정

“국내시장에서의 경쟁이야말로 세계시장에서의 경쟁력확보를 위한 필요조건”이라는 Michael Porter 교수의 지적은 국내외 여러 학자들의 공감을 얻고 있을 뿐만 아니라, 이를 뒷받침하는 이론적·실증적 분석도 활발히 이루어지고 있다. 유럽각료이사회(Lisbon Agenda 2000) 역시 경쟁과 경쟁력에 관한 이와 같은 인식에 기초한 것으로서, 국내산업의 국제경쟁력 확보가 관건인 우리나라의 경쟁법·정책이 지향해야 할 바를 다시금 확인시켜주고 있다. 즉, 경쟁법·정책이 국내시장에서의 경쟁을 유지·촉진하는 역할을 제대로 수행할 경우에만 국제시장에서의 경쟁력이 발휘될 수 있으며, 이러한 의미에서 경쟁정책은 가장 기본적이고도 확실한 산업정책인 것이다. 물론, 국내시장에서 경쟁을 촉진하기 위한 법과 제도가 불합리하거나 불투명하게 운영될 경우에는 기업활동의 자유만을 지나치게 제약함으로써 오히려 기업의 혁신을 곤란하게 할 우려가 있다는 점에서 유럽에서 경쟁법을 실체법적으로나 절차법적으로 합리적이고 투명하면서도 간소화하려는 노력은 주목할 만하다.

2. 실체법적 측면

유럽에서 진행되고 있는 실체법적 개선노력으

27) 전문패널의 설치에 니스조약이 발효된 이후에야 비로소 채택 가능하며, 여기에는 다시 1심법원의 성격을 갖는 경쟁전담패널을 설치하는 방법과 경쟁과 무관한 사안을 당해 패널에 송부함으로써 CFI가 경쟁관련 사건에만 전담하게 하는 방법이 있다.

로는 50년에 가까운 법운영 경험에 기초하여 사업자 스스로 범위반 여부를 판단하고 이를 예방할 수 있는 시스템을 마련하는 것을 들 수 있다. 그 대표적인 예가 사전신고의무의 폐지와 법률상 예외제도의 도입, 그리고 수평적 협력 및 수직적 제한에 관한 가이드라인의 제정과 leniency program의 활성화, 기업결합시 시장지배력의 판단기준이나 효율성 고려방법의 보완 등이다. 물론 우리나라의 경우 공동행위에 대해서는 사전신고의무가 존재하지 않고, 법률상 공동행위 신고자에 대한 면책이 규정되어 있으며, 공동행위나 기업결합 등에 관하여 각종 고시나 심사기준 등이 마련되어 있다는 점만을 보자면 유럽의 개혁과정에서 달리 새로운 내용을 찾기 어려울 지도 모른다. 그러나 공정거래법상 실체법적 기준이 충분히 합리적이어서 사업자들이 범위반 여부를 판단하기에 충분한 예측가능성이 담보되어 있는지, 각종 고시는 많지만 과연 그 내용이 적절 타당한지, 실제로 공동행위에 대한 예외조항이 제대로 운영되고 있는지, 경제적 효율성을 어떻게 객관적으로 산정하여 고려할 것인지 등 공정거래법 전반에 걸쳐 실체법적 기준을 개선할 여지는 충분하며, 이를 개선하는 노력이 바로 효과적인 경쟁을 촉진시키고 나아가 국제경쟁력을 강화하는 지름길이라는 인식이 절실히 요구되는 것이다.

3. 절차법적 측면

유럽경쟁법의 개혁은 절차법에서 가장 두드러지게 확인할 수 있는 바, 여기에는 규제당국의 입장에서 법집행의 실효성 및 절차의 신속을 도모하는 측면과 규제대상인 사업자의 입장에서 불

필요한 비용의 절약이나 법적 안정성을 도모하는 측면이 모두 존재한다. 특히 합병규제절차에 있어서 사안이 복잡한 경우와 경미한 경우를 구분하여 전자에 대해서는 보다 충분한 심사기간을 확보하고 후자에 대해서는 과감하게 심사를 면제하는 것이나, 이행으로 나아가지 않는 기업결합의 경우 신고기간의 제약을 없애는 것 등은 절차의 경제뿐만 아니라 기업의 원만한 사업활동을 촉진할 수 있는 방안으로서 참고할 만하다. 아울러 아무리 합리적인 법과 절차라도 이를 실무에서 적용·집행하는 사람이 전문적인 능력을 갖추지 못하였거나 예단에 사로잡히는 경우에는 쓸모가 없어진다는 점에서 전문인력의 확보와 내부통제시스템의 도입 및 법원을 통한 외부통제시스템의 확충은 우리나라에서도 역시 중요한 의미를 가지는 것으로 보인다.

4. 맺는 말

최근 들어 우리나라에서도 경쟁법의 '효과적 집행' (effective enforcement)은 새로운 화두로 자리 잡고 있다. 그런데 그간의 논의를 살펴보면 그 출발점에서부터 적지 않는 혼동을 보이고 있다. 우선, 경쟁법의 효과적 집행이 과연 무엇을 위한 것인지, 이를 위한 수단으로서는 어떤 대안이 있는지에 관하여 서로 다른 차원에서 제각기 논의가 진행됨으로써 '효과적인' 논쟁이 이루어지지 못하고 있다. 이를테면 후자는 사인의 피해구제를 강조하기도 하고, 후자는 공정위와의 역할분담에 초점을 맞추기도 하는 것이다.

그런데 위에서 살펴본 바와 같이 유럽에서 진행되고 있는 일련의 개혁은 종래 지적된 사적집행상의 미비점을 개선하는 데에 주안점을 둔 것

이 아니었다. 물론 위원회의 예외독점권 폐지 등이 사적집행을 개선하는 효과를 가질 수 있으나, 이 부분에 관한 한 아직까지 확실한 마스터플랜이 논의되거나 마련된 바 없다. 더구나 지금까지 유럽경쟁법 차원에서 피해구제는 '사인의 권리 보호'라는 측면에서 접근되고 있고, 이 문제는 예나 지금이나 각국의 국내법에 따라 국내법원에서 다루어지는 것이어서 위원회의 공적집행개선은 별다른 관계가 없는 것이다.

여기서 우리나라에서 최근 진행되어온 '사적 집행의 강화' 논의에 관한 시사점을 찾을 수 있다. 우선, 공정거래법의 실효적 집행을 위해서는 무엇보다도 공적집행을 개선하는 것이 중요하다. 이를 위하여 무엇보다 합리적이고 투명한 절

차운영과 이해관계인의 절차상 권리강화, 경쟁 보호라는 목적에 충실하기 위한 공정위의 독립성과 전문성 확보, 그리고 사법심사를 통한 공정위의 재량권 남용 통제의 강화 등이 이루어질 필요가 있다. 아울러 공정거래법의 실효적 집행은 절차법만의 문제가 아니라, 실체법의 문제이기도 하다는 점을 간과해서는 안 된다. 따라서 집행의 개선논의는 금지기준의 명확성, 타당성 및 목적적합성이라는 실체법적 차원에서도 아울러 접근하여야 한다. 그리고 이러한 실체법의 발전과 합리적인 법적용이란 공정위의 준사법기관성에 걸맞는 경쟁법 전문가의 적극적인 활용에 크게 좌우되는 것임은 물론이다. 