

# 국가보조와 경쟁법

## (State Aid and Competition Law)

법무법인 올촌 변호사 | 이선희, 이승재, 한상욱

### I. 들어가는 말

1930년대의 대공황 이후로 그 전례를 찾아보기 힘든 심각한 경제위기가 전 세계를 휩쓸고 있으며, 대외의존도가 높은 한국경제는 그 위기감의 수위가 더욱 높아 보인다.<sup>1)</sup> 이러한 상황에서 많은 국가들은 자국의 핵심 기업들이 무너지는 것을 막기 위해 다양한 정책들을 입안·집행하고 있으며, 이 중에서 가장 대표적인 정책들 중 하나로 국가보조(State Aid)를 들 수 있다. 이미 널리 알려진 미국 정부의 투자은행 및 자동차업계 '빅3'에 대한 구제금융법안을 시작으로 EU의 많은 회원국들 역시 국가보조안을 승인하고 있다.

자세한 내용에 언급하기 전에 '국가보조'의 정확한 의미를 짚어볼 필요가 있다. EU의 'EU Competition Policy and the Consumer' 책자를 살펴보면 다음 4가지의 조건이 충족되었을 경우를 국가보조에 해당되는 것으로 규정하고 있다. 즉 ① 국가 또는 국가의 자원이 여러 가지 형태로 제공되고 [예를 들어, 보조금(Grant), 이율 및 세금 면제(Interest and Tax Relief), 국가보증(Guarantee), 해당 기업의 지분 매입 또는 물품 제공에 있어서의 특혜 제공] ② 위 국가의 개입이 EU 회원국들 간의 거래에 영향을 줄 우려가 크며 ③ 위 개입이 해당 국가의 모든 기업·산업이 아닌 특정 기업·산업 또는 특정 지역의 기업 등에게만 선별적으로 제공·적용되고 ④ 경쟁이 왜곡되거나 왜곡될 우려가 있는 경우에만 국가보조에 해당하는 것으로 제한하고 있다.<sup>2)</sup> 국가보조의 정확한 의미에 대한 논의는 본고의 범주에 속하지 않으며, 본고에서는 위 국가보조의 정의를 사용하도록 한다.

한편, 정부가 몇 개의 기업들만을 선별적으로 지원하는 행위는 그 개념상 경쟁법과 상충되는 것으로 보일 수밖에 없으며, 나아가 현재의 경제위기 속에서 경쟁법의 역할에 대해 전 세계적으로 활발한 논의가 진행되고 있다. 따라서 이하에서는 1990년대 후반의 외환위기 이후 한국의 경제위기 상황 속에

1) 한국은행이 2008년 12월 17일에 발표한 「1995-2000-2005 접속불변 산업연관표 작성결과」에 따르면, 우리나라 경제의 총공급액에서 수출입액이 차지하는 비중은 22.6%(1995년)에서 28.2%(2005년)로 상승하여 대외의존도가 심화되고 있는 것으로 나타나고 있다.

2) EU Competition Policy and the Consumer, 15면 [http://ec.europa.eu/competition/publications/consumer\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/consumer_en.pdf)

서 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 “공정거래법”)이 어떤 역할을 수행하였는지를 살펴본 후, EU의 국가보조에 대한 법률체계를 검토하면서 국가보조와 경쟁법 간의 관계에 대한 EU의 입장을 살펴보기로 한다. 그런 다음 EU의 국가보조에 대한 정책이 우리에게 시사하는 의미와 더 나아가 국가보조와 경쟁법의 관계, 그리고 경쟁법의 성격에 대한 짧은 단상으로 본고를 마무리하고자 한다.

## II. 외환위기 이후 우리나라 공정거래법의 집행 현황

경제상황이 나빠질수록 기업들에게 카르텔이나 부당지원 등 공정거래법 위반행위에 대한 유혹이 높아진다는 것은 자명한 사실일 것이다. 그러나 이에 수반되는 법적 제재의 위험과 그 경제적 비용 역시 매우 높다. 카르텔을 예로 들면, 공정거래위원회(이하 “공정위”)는 카르텔을 적발하여 제재하는 것에 대해 강력한 의지를 가지고 있고, 사업자 입장에서 리니언시(Leniency) 신청이 없는 상태에서 담합행위가 적발될 경우에 상당한 액수의 과징금을 부과 받는 것은 물론이며, 최근에는 민사상 손해배상 청구에 대한 논의도 늘어나고 있는 추세이다. 또한, 담합행위에 가담한 임원의 경우는 회사 내에서 징계를 받거나 해고될 수 있으며, 형사처벌을 받을 수도 있다.

그 동안의 사례들에 비추어 볼 때, 극심한 경제적 필요성(Economic Necessity)에 의해 어쩔 수 없이 담합행위에 가담하였다는 항변 역시 받아들여지기 힘든 것이 보통이다. 예를 들어, EU 경쟁법 하에서는 당해 카르텔이 관련 산업의 경제 성장에 기여하고 소비자들에게도 혜택을 주었으며, 비례성을 갖추고 경쟁을 제거하지 않는다는 까다로운 조건을 통과하여야 한다. 1980년대 합성섬유산업 카르텔 사건<sup>3)</sup>에서 위와 같은 주장이 받아들여진 선례가 있기는 하지만, 기타 선례는 찾아보기 힘든 실정이다.

한편, 외환위기를 기점으로 시작되었던 여러 종류의 카르텔들에 대해 우리나라 공정위가 시장조치를 하였던 사례들은, 경제위기 상황임에도 불구하고 카르텔에 대한 공정위의 공정거래법 적용이 일관되었다는 사실을 보여주는 좋은 예이다. 1997년 말부터 시작된 세탁·주방세제 가격에 대한 카르텔 사건은 4명의 피심인들에게 총 409억7,000만원의 과징금 부과로 이어졌고, 1994년부터 2005년까지 이어진 저밀도폴리에틸렌(LDPE) 및 폴리에틸렌(LLDPE) 제조 및 판매사업자들의 카르텔에 관해서는 6명의 피심인들에게 총 541억 7,500만원의 과징금이 부과된 바 있다.

또한, 외환위기 기간 중 공정위가 계열사 간의 부당지원행위에 대해 문제 삼았던 사건들로는 삼성 1차(삼성생명의 삼성자동차 발행 기업어음의 고가 매입 등), 삼성 2차(삼성물산의 삼성증권 발행 후순 위사채 고가 매입 등), 삼성 3차(삼성증권의 삼성물산 실권주 고가 인수 등), 삼성 4차(삼성카드의 삼성상용차 실권주의 고가 인수 등)와 현대 1차(현대자동차의 현대리바트 발행 무보증사모전환사채 고가

3) 당시 유럽위원회는 관련 시장의 지속적인 과잉생산과 낮은 가격으로 인해 주요 생산자들이 생산 제한에 대한 동의를 하지 않았다면 전체 산업의 장기 지속력에 심각한 위협을 끼쳤을 것이라는 점을 인정한 바 있다. 다만, 유럽위원회는 그 후의 다른 사건들에서는 공급의 안정, 치열한 가격경쟁의 종료 또는 해당 산업의 중소기업자 보호 등의 주장들을 모두 거부한 바 있다.

인수 등), 현대 2차(현대자동차의 현대증권 발행 후순위사채 고가 매입 등), 현대 3차(현대투자신탁운용의 저리연계대출방법에 의한 현대투자신탁증권 지원), 현대 4차(현대중공업의 현대건설에 대한 선급금 제공행위) 및 에스케이글로벌의 옵션계약을 통한 부당지원사건 등이 있다.

위와 같이 공정위는 한국경제의 위기상황이었던 외환위기 당시에도 공정거래법 위반행위에 대한 제재의 고삐를 늦추지 않았으며, 이로 인해 어려운 경제위기 상황에서도 경쟁법의 위상과 실효성을 지켰다는 찬사를 받아온 것도 사실이다. 그러나 '경쟁법의 원산지' 라고 할 수 있는 미국과 EU의 각 경쟁당국이 최근 전례 없는 경제위기 속에서 국가보조에 우호적인 법률체제를 적용하는 것은 다소 의외라고 생각되는 한편, 외환위기 당시 한국 공정위의 철두철미했던 법률 적용과는 선명하게 대비된다. 이하에서는 최근의 EU의 국가보조 법률체제 및 2008년 말에 발표된 유럽위원회의 '국가적 차원의 재정지원에 관한 유럽위원회의 지침서' 를 구체적으로 살펴보도록 한다.

### III. EU의 국가보조 법률체제

최근 경제위기에 맞추어 EU에서는 이미 다수의 회원국들의 국가보조 신청안을 승인한 바 있다. 예를 들어, 2008년 12월 23일 단 하루에도 유럽위원회는 이탈리아의 금융기관들에 대한 자본 재구성 방안, 스페인 정부의 대부기관들에 대한 보증제공 방안, 영국 정부의 은행산업에 대한 재정지원 변경안, 독일 정부의 Nord LB 은행에 대한 구제 방안 및 라트비아 정부의 은행 지원 방안 등을 한꺼번에 승인한 바 있다.<sup>4)</sup>

이와 같이 활발한 국가보조 승인이 가능해진 이유 중 하나는 한국과는 달리 EU는 EC 조약에 이미 국가보조에 관한 예외적 허용기준을 입법화 했기 때문인데, 이하에서는 위 국가보조 법률체제를 검토하도록 한다.<sup>5)</sup>

#### 1. 국가보조에 대한 EU의 입장

EC 조약 제87조에 의거한 유럽위원회의 입장은 경쟁을 왜곡하는 국가보조는 원칙적으로 금지되지만,<sup>6)</sup> '시장 실패의 교정' 과 '사회적 형평' 의 고려라는 두 가지 목적에 입각하는 경우는 예외적으로 허용될 가능성이 있다고 보는 것이다.

반면, 국가보조의 실질이 이러한 두 가지 목적과 무관한 경우는 공동체 시장에서의 효율성을 저해하

4) 유럽위원회 웹사이트: 국제보조 [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/news.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/news.html)

5) 조혜수, EU법상 국가보조제도에 관한 경쟁법적 연구(2004. 2.), 58면 이하

6) 본 조약에 다르게 규정한 경우를 제외하고, 회원국에 의한 또는 회원국 재원을 통해 공여된 어떠한 보조도 그 형태가 어떠한 간에 특정 기업이나 특정 물품의 생산에 혜택을 줌으로써 공정경쟁을 왜곡하거나 왜곡 위협을 하여 그것이 회원국 간의 거래에 영향을 준다면 이는 공동시장과 양립하지 않는다(EC Treaty 제87조 제1항).

는 보조로서 원칙적으로 허용되지 않는다. 한편, 국가보조가 시장 실패를 극복하기 위한 목적을 지니는 경우는 정당화될 수 있다고 한다.

## 2. 국가보조의 경쟁왜곡 및 회원국 간의 거래에 미치는 영향력 판단기준

실무상으로 경쟁의 왜곡이나 위협의 판단 기준은 선별성(Selectivity) 요건과 밀접한 연관이 있으며 회원국 간의 거래에 영향을 미칠 것을 전제로 한다. 그리고 국가보조 통제에 있어서 경쟁의 왜곡이나 위협이 존재하는지는 단순히 보조 수령자가 경쟁자에 대하여 우월적 지위를 획득하는지의 관점에서만 심사되는 것이 아니라, 공동체 경제 전체와 소비자의 입장이라는 보다 넓은 관점에서 심사된다. 이에 관한 구체적인 기준들은 유럽위원회의 결정과 법원의 판결을 통하여 도출되어 왔다.

TWD Textilwerke Deggendorf GmbH v. Commission 사건에서 CFI(Court of First Instance)는 “신규 보조가 경쟁을 왜곡하는지의 판단에 있어서는 해당 보조가 야기할 수 있는 위험뿐만 아니라 동일한 수령자에 대하여 과거에 이루어졌던 불법한 보조가 원상회복되지 않은 상태에서 존재하고 있는 경쟁왜곡상태까지를 고려한 누적적인 판단이 필요하다”고 보았다.

Philip Morris 사건에서 ECJ(European Court of Justice)는 경쟁왜곡이 존재하는지의 판단요소로 국가보조 이후에 보조 수령자인 Philip Morris의 네덜란드 국내 시장에서의 시장점유율(50%)과 전체 생산량에서 다른 회원국에 수출할 것으로 예상되는 비율(80%), 그리고 회사의 투자자본에서 보조액이 차지하는 비율(3.8%) 등을 들었다.

이에 더하여 당해 산업이 설비과잉상태인지 여부도 중요한 기준이 된다. Italy v. Commission 사안에서 이탈리아 정부는 사업자들에게 자본을 보충하는 방식으로 보조를 한 것이 당해 보조 수령자와 경쟁자의 유럽시장에서의 점유율 변화를 야기하지 않았으므로 공동체 내의 경쟁에 영향을 미치지 않는다고 주장하였다. 그러나 ECJ는 보조의 수령자가 이미 생산설비의 잉여가 존재하는 산업영역에서 활동하고 있으며, 다양한 회원국의 생산자들이 보조의 수령자와 경쟁하는 경우는 어떠한 형태의 국가보조도 회원국 간의 거래에 영향을 미쳐서 공동체 시장의 경쟁을 왜곡할 가능성이 있다고 판단하였다.<sup>7)</sup>

이 사건에서 ECJ는 국가보조로 인하여 경쟁왜곡이 존재하는지의 여부를 심사하는 방법에 대하여 “심사의 출발점은 문제되는 국가보조 조치가 채택되기 이전에 공동체 시장에서 현존하는 경쟁에 있어서의 위치이다. 선재(先在)하는 경쟁에 있어서의 위치란, 다양한 회원국에서 생산비용에 영향을 미치는 수많은 요인들의 결과이다. 만일 여러 회원국들의 생산비용구조를 단일화 시킨다면 이는 현존하는 균형을 파괴시키는 심각한 부정적인 효과를 야기할 것이다”라고 언급했다. 이러한 인식에 기초할 때, 특정 사업자나 산업의 생산비용을 낮추거나 생산에 있어서의 불이익을 제거하려는 목적에 의거해 지 불하는 국가보조 또한 현존하는 균형을 파괴하는 효과를 야기하는 것으로 간주되어 제87조의 금지대

7) 조해수, 전개논문, 59면

상에 포함된다. 그리고 EJC는 이러한 조약 제87조에 대한 위반은 다른 회원국도 이를 위반하고 있다는 사실을 들어 항변할 수는 없는 것이라고 하였다.

한편, 회원국 간의 거래에 대한 영향의 판단기준으로서는, 아주 소규모의 산업에만 영향을 미치고 다른 회원국에 아무런 효과도 미치지 않는 경우에 한하여 회원국 간의 거래에 영향이 없는 것으로 간주되고, 일반적인 경우에는 생산 자체로 회원국 간의 거래에 영향을 미치는 것으로 인정될 수 있다는 기준이 존재한다.<sup>8)</sup>

### 3. 국가보조의 예외적 허용기준<sup>9)</sup>

#### (1) 지속적 면제 (조약 제87조 제2항)

##### ① 개별 소비자에 대한 사회적 성격의 보조

개별 소비자에게 직접적으로 지급되는 사회적 성격을 지닌 보조로서, 이는 관련 상품의 공급원에 따른 차별이 없는 경우에 인정된다. 즉, 상품의 생산자에 대해서는 무차별적이어야 한다.

##### ② 자연재해나 돌발 사태에 의하여 야기된 손해를 전보(填補)하기 위한 보조

이는 비정상적 사태에 의하여 훼손된 기존의 경쟁조건을 회복하는 것이므로 경쟁에 대한 왜곡이 발생할 우려가 없기 때문이다.

##### ③ 구(舊) 동독지역에 대한 보조

#### (2) 재량적 면제<sup>10)</sup>

##### ① 조약 제87조 제3항의 내용

① a) 생활수준이 지나치게 낮거나 심각한 저고용지역의 경제 발전을 촉진시키기 위한 보조

① b) 유럽 공동의 이익을 증진시키기 위한 중요한 프로젝트의 실행을 촉진하거나 회원국 경제의 심각한 장애를 치유하기 위한 보조

① c) 특정한 경제행위 또는 특정한 경제적 지역의 발전을 촉진시키는 보조

다만, 그러한 보조가 공동의 이익에 반할 정도로 교역조건에 나쁜 영향을 미치지 않는 경우에 한한다.<sup>11)</sup>

8) 조혜수, 전계논문, 60면 이하

9) 조혜수, 전계논문, 66면 이하

10) 조약 제87조 제3항 각호의 문언은 '할 수 있다(May Be Considered)' 는 것으로 위원회에 대하여 면제되는 보조에 해당하는지 여부를 판단할 재량을 부여하고 있어, 지속적 면제를 규정하고 있는 제87조 제2항과는 달리 재량규정(Kann-Besitimmung)으로 해석된다.

11) aid to facilitate the development of certain economic activities or of certain economic areas, where such aid does not adversely affect trading conditions to an extent contrary to the common interests.

## ④ 문화와 유적 보호를 촉진시키는 보조

다만 그러한 보조가 공동의 이익에 반할 정도로 교역조건과 공동체 내에서의 경쟁에 나쁜 영향을 미치지 않는 경우에 한한다.<sup>12)</sup>

## ⑤ 위원회의 제안에 대하여 질적 다수에 의한 이사회의 결정에 의해서 확정된 특정한 분야의 보조

② 재량권 행사의 한계<sup>13)</sup>

위의 재량권 행사에는 일정한 제한이 있는 바, 유럽위원회는 1980년 '보정적 정당화의 이론'(Compensatory Justification Theory)이라는 기준을 발표했는데, 이는 보조를 받은 사업자가 공동체 전체의 목적 달성을 위하여 일반적인 시장지배력을 능가하는 기여를 할 수 있다는 것이 입증되어야만 재량권을 행사할 수 있다는 이론이다. 이어 유럽위원회는 1982년 재량권 행사에 있어서 고려해야 할 요소를 재차 천명하였는 바 ① 공동체 전체의 이익이 되는 발전을 촉진해야 하고 ② 공동체 목적을 달성하기에 충분한 동시에 일반적 조건 하에서라면 수령자가 그러한 목적을 달성하기 어려운 경우여야 하며 ③ 보조의 태양과 강도 및 기간과 이에 의하여 초래되는 폐해가 한 회원국에서 다른 회원국으로 전이될 위험, 경쟁왜곡의 정도 등이 국가보조를 지급하는 목적의 중요성에 상응하는 것인지 여부 등을 고려해야 한다.

③ De Minis Rule에 의거한 면제<sup>14)</sup>

1992년 이후 유럽위원회는 회원국과 위원회의 행정 부담을 경감하고 중요한 국가보조 사안에 대하여 심사를 집중시키기 위해서 일정 규모 이하의 보조에 대해서는 조약 제87조의 적용을 면제하고 있는데, 이 원칙이 바로 'De Minis Rule'이다.

이 규정의 취지는 일정액 이하의 국가보조는 '회원국 간의 거래에 영향을 미쳐 경쟁을 왜곡하는 상당한 효과'가 없다고 간주할 수 있으므로 유럽위원회의 재량에 의하여 통제를 면제하여 준다는 것이다. 그 구체적인 내용은 3년에 걸쳐서 10만 ECU(유로화 등장 이전에 European Monetary System에서 발행한 화폐) 이하의 보조는 금지되는 보조가 아니라는 것이다(1996년 de minis Notice).

ECSC(The European Coal and Steel Community Treaty) 조약 상의 조선사업, 운송업, 농업, 어업 및 수출 보조의 경우는 이 규정에 의해 면제되지 않는 반면, 이 원칙은 현재 자동차와 섬유산업에 대해서도 역시 적용되고 있다. 그런데 이 방식에 의한 면제가 누적적으로 이루어지게 되는 경우는 실질적으로 소규모의 국가보조를 통하여 조약 제87조의 적용을 탈법적으로 회피하려는 관행이 형성될 수 있으므로, 이를 방지하기 위하여 유럽위원회는 회원국에 다음과 같

12) aid to promote culture and heritage conservation where such aid does not affect trading conditions and competition in the Community to an extent that is contrary to the common interests.

13) 조혜수, 전계논문, 73면 이하

14) 조혜수, 전계논문, 76면 이하

은 의무를 부과하고 있다. 즉, 동일 사업자에 대하여 De Minis Rule의 적용대상인 소규모 보조가 수차례에 걸쳐 누적적으로 이루어진 경우는 그 총액이 3년에 걸쳐서 10만 ECU에 한정되어야 하며, 회원국 정부는 이를 특별히 감독하여야 한다는 것이다.

④ 수평적 보조<sup>15)</sup>

수평적 보조는 산업의 영역과는 무관하게 모든 산업에서 일반적으로 발생할 수 있는 특별한 난관을 극복하기 위하여 유럽위원회가 제정한 준칙들에 의거하여 이루어지는 보조를 의미한다. 이는 다음의 5가지로 분류된다.

① 중소기업 보조(SME Aid)

유럽위원회는 다음과 같은 목적이 인정된다면, 위의 정의를 만족시키는 중소기업에 대한 보조는 제87조 제3항 제c호에 근거하여 통제가 면제된다고 보고 있다.

첫째, 국가보조 조치는 본질적으로 사업자들에게 인센티브를 부여하는 것이어야 한다. 즉, 원래의 경쟁조건을 변화시키지 않는 채로 항상 지속적이거나 주기적이면서 보편적으로 사업자가 부담하여야 하는 비용을 감소시키는 효과를 지녀야 한다. 둘째, 시장에서의 경제주체 자신의 능력만으로는 달성하는 것이 불투명한 목적을 달성하기 위하여 국가보조가 불가피하다고 인정되어야 한다. 셋째, 이러한 목적은 공동체 전체의 이익을 위한 것이어야 한다. 넷째, 국가보조는 공동체 전체의 사회경제적 이익을 증가시키는 데 있어서 극복해야만 하는 장애(障害)요인의 대소(大小)에 비례하여 지급되어야 한다.

중소기업에 대한 국가보조의 대표적인 유형으로서는 고정자산에 대한 투자나 기술 이전과 같은 무형자산에 대한 투자와 경영 자문 및 인력 훈련, 지식의 제공과 같은 보조(이른바 'Soft Aid')등을 들 수 있다. 환경보호를 위한 보조나 연구개발 보조 등 EU 법상 수평적 보조의 유형으로 분류될 수 있는 것들에 대해서는 당해 규정이 적용된다.

② 지역적 보조

EU 회원국들은 다양한 유형의 지역적 보조들을 지역개발을 위한 주요한 수단으로 삼아 왔다. 따라서 개별 회원국들의 다양한 지역적 보조들에 대하여 공동체 차원에서 조화와 협력을 추구할 필요성이 대두되었고, 이에 대한 규율이 발전해 왔다. EU의 지리적 확대에 따라서 시장조건의 균질화(均質化)를 도모하기 위해 낙후된 지역에 대한 지역적 보조가 예외적으로 허용되는 국가보조의 범주에 들어가는 것이다. 그러나 이 경우에 낙후지역에 대한 판단은 투명한 절차에 의하여 객관적으로 이루어지는 것이 중요하다는 것이 EU의 입장이다. 그리고 개별 회

15) 조혜수, 전계논문, 78면 이하

원국의 지역개발정책 또한 EU 전체의 입장과 조화롭게 이루어져야 한다.

### ㉓ 연구개발 보조

EC 조약 제15장은 연구와 기술개발에 대한 규정을 두고 있다. 조약 제163조는 “공동체와 회원국은 산업적 잠재력을 보다 잘 이용하기 위하여, 혁신과 연구 및 기술개발을 수행하는 데 있어서 중소기업을 포함한 사업자들과 연구센터 및 대학들을 독려할 의무를 가진다. 그리고 연구주체들 상호간 협력을 증진하기 위하여 지원하며, 이를 통해서 사업자들이 역내 시장에서 자신의 잠재능력을 충분히 발휘할 수 있도록 원조해야 한다. 특히, 공공계약 체결기회를 개방하고 공동의 기준을 수립하며, 협력에 있어서 법적·재정적 장애들을 제거하도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다.

따라서 공동체 조약 상의 ‘연구개발 진흥’이라는 별도의 목적을 달성하기 위한 보조는 제87조 제3항 제b호에 근거하여 예외적으로 허용되는 것이며, 이에 관한 특수한 규정이 존재한다. 그러나 보조의 규모가 클수록 공동체 시장에서의 경쟁왜곡효과도 커진다는 점을 간과해서는 안 된다. 이를 위해 1996년의 Community Framework for State Aid for Research and Development에서는 연구개발 보조로 인정되기 위한 요건을 제시하고 있다. 이에 따르면 유럽위원회는 제87조 제3항 제b호에 근거해서만 국가보조에 대한 면제를 해 줄 수가 있는데, 이는 보조대상인 연구개발 프로젝트가 EU의 전체적인 이익을 제고시키는 경우에 한정된다. 따라서 예외적인 허용을 위해서는 회원국은 이러한 ‘공동체 전체 이익’을 입증해야 한다. 그리고 프로젝트의 총비용이 2,500만 ECU를 넘어서고 총 보조액수가 500만 ECU를 넘어서는 경우는 보조의 집행 시마다 개별적인 신고가 필요하다.

### ㉔ 고용 보조

EU 회원국들은 지속적인 실업문제를 개선하기 위하여 사업자 측이 부담하는 인력훈련비용을 국가가 대신 부담하여 사업자의 노동비용을 절감하도록 유도하는 방식으로 고용 보조를 수행해 왔다. 그러나 유럽위원회는 회원국들의 독자적인 노동정책은 공동체 시장의 통합을 위하여 바람직하지 않다고 판단하여, 1995년에 고용 보조에 관한 가이드라인을 도출하여 통일적인 규율을 하고자 하였다. 이 가이드라인의 목적은 고용 보조에 있어서 EC 조약 제87조와 제88조의 해석을 보다 명확하게 하여, 제89조 하에서 유럽위원회의 결정의 투명성을 보장하는 동시에 유럽에서의 실업 극복을 위한 정책과 경쟁규범의 조화를 도모하고, 다양한 유형의 보조의 목적을 명확하게 하여 고용상황을 개선하기 위한 보조에 대해서는 보다 우호적인 입장을 취할 수 있도록 하는 기준을 설정하려는 것이었다. 이 가이드라인에서는 고용 보조를 직접적으로 고용을 창출하거나 유지하는 보조로 정의하였다. 그리고 특정 사업자나 특정 재화에 대한 선별적인 특혜로 보기 어려운 개인들을 대상으로 한 보조이거나 회원국 사이의 거래에 영향이 없는 경우, 또는 보조가 일반적인 조치에 해당하는 경우에는 조약 제87조 제1항의 금



지되는 국가보조의 범주에 들어가지 않는다고 보았다.

㉔ 환경 보조

1994년 환경보조에 있어서의 투명성과 공동체 차원의 조화를 추구하기 위해 가이드라인이 제정되었다. 이 가이드라인에서는 다양한 유형의 환경 보조들을 범주화 하고자 했으며, 경쟁정책과 환경보호정책의 조화를 추구하고 있다.

㉕ 산업영역별 보조

농업, 어업, 철강업, 조선산업, 섬유산업, 자동차산업, 운송업과 광업, 식물과 의류업, 금융업 등의 영역에 있어 특별 규정을 두고 그 특별 규정을 통해서 국가보조가 이루어지는 경우이다. 유럽위원회는 1978년에 EEC 조약 제3조 제g항에 입각하여 산업영역별 보조에 대한 일반원칙들을 도출하였다. 이로부터 도출된 산업별 보조의 허용기준으로는 첫째, 관련 산업의 상황에 따라서 국가보조가 정당화 되는 한도가 달라진다는 점이다. 둘째, 당해 산업의 장기적인 생존능력을 제고하기 위해 오랫동안 이에 영향을 미쳤던 문제들을 해결하고자 하는 것이다. 셋째, 국가보조를 통해서 달성하려고 하는 혁신과 변화에 소요되는 사회적·경제적 비용을 감안하여야 한다. 넷째, 상대적으로 짧은 기간 내에 이루어진 것이 아니라면 보조는 점진적으로 축소되어야 하며, 관련 분야의 구조조정과 밀접한 관련성이 인정되어야 한다. 다섯째, 보조의 강도는 이로써 해결하고자 하는 문제의 크기에 비례하여야 하며 경쟁의 왜곡은 최소화 되어야 한다. 마지막으로 개별 산업영역에서의 문제들과 실업문제는 한 회원국에서 다른 회원국으로 전이되어서는 안 된다는 것이다. 또한, 개별 산업에 있어서 설비과잉 여부는 국가보조의 허용 여부를 결정하는 중요한 척도가 된다.

#### 4. 국가적 차원의 재정지원에 관한 지침서

유럽위원회는 위와 같은 제도 하에서 국가적 차원의 재정지원에 관한 지침서를 발표하면서 경쟁법과의 충돌 논란에 대한 종지부를 찍으려고 하는 듯 보인다. EC 조약의 제87조 제3항 제b호에 의하면, 유럽위원회는 '회원국의 심각한 경제위기에서 구제하기 위한 방편'으로 국가의 재정지원을 단기적으로 허용할 수 있다. EC 조약 제87조 제3항 제b호는 경제위기가 국가적 차원에서 모든 금융시장의 기능에 장애를 가져오는 경우에만 제한적으로 적용될 수 있다.

현재 국가들이 처해있는 경제 위기의 심각성을 고려할 때, 유럽위원회는 EC 조약 제87조 제3항 제b호가 국가의 재정지원을 허용할 법적인 근거가 된다고 판단했고, 이를 위해서 국가의 재정지원에 관한 지침서(Communication)를 2008년 10월 13일자로 공시하였다. 동 지침서는 보증(Guarantee), 자본재구성(Recapitalization) 및 유동성 지원(Liquidity Assistance)의 보완형태에 중점을 두고 있다. 유

럽위원회는 금융시장의 전반적인 문제 해결을 위한 보다 포괄적인 지침들을 제시함으로써 국가의 재정지원이 필요한 한도 내에서 유연성을 가지고 적용될 수 있도록 하였다. 지침서의 간략한 개요는 다음과 같다.

### (1) 객관적인 선정기준

재정지원을 받을 수 있는 금융기관을 선정하는 기준은 객관적이어야 하며, 특정 금융기관이 현 금융시장과 전반적인 경제에 미치는 영향을 고려하여 차별이 없이 선정되어야 한다.

### (2) 재정지원의 범주

재정지원은 그 합법적인 목적 달성을 위하여 필요한 경우에만 제공되어야 하고, 그 기간과 규모 면에서 제한되어야 한다. 예를 들어, 재정지원은 소매예금자들(Retail Depositors)을 전반적으로 보호하는 차원에서 이루어져야 하며, 구제의 대상이 되는 채무의 종류는 제한적으로 선정되어야 한다. 금융기관 간의 신뢰 상실로 인하여 위축되고 있는 금융기관 간의 대출을 활성화하는 차원에서, 도매예금자들(Wholesale Depositors)에게 재정지원을 하는 것도 제한적으로 허용한다. 다만, 다른 종류의 채무에 대한 보증을 확장하는 것은 철저한 검토를 필요로 한다.

### (3) 단기적인 재정지원

재정지원은 임시처방이며, 현재 금융 정체의 문제점들을 보완하기 위한 일시적인 방편이다. 회원국들은 6개월마다 재정지원이 정당한지 금융시장의 변화에 따른 재정지원의 조정이 필요한지 검토하여야 하고, 그 결과를 유럽위원회에 제출하여야 한다. 이러한 회원국들의 정기적인 검토가 보장된다면 가정 하에 재정지원은 6개월에서 2년까지 원칙적으로 허용된다.

### (4) 자금의 확보

재정지원을 받은 금융기관들로 하여금 수수료 및 비용을 부담하도록 함으로써 재정지원자금을 부분적으로 확보할 수 있다. 부과되는 비용은 금융기관이 처한 위기의 정도, 신용의 정도, 자금의 필요 정도 등에 비례적으로 측정될 것이다.

### (5) 공정한 재정지원

회원국들은 재정지원의 혜택을 받지 못하는 금융기관에게 미치는 불이익이나 권한의 남용을 최소화하기 위한 적절한 방편들을 마련해야 한다. 혜택을 받은 금융기관들이 재정지원을 기반으로 규모를 확장하지 못하도록 국가적 차원에서 규제를 해야 한다. 예를 들어, 특정 금융기관이 재정지원을 받고 있다는 사실을 광고하는 것을 금지하도록 한다.

### (6) 구조조정절차 구축

파산 위기에 놓인 개별 금융기관들이 재정지원을 받아 재기하게 된다면 금융시장의 흐름을 왜곡시킬 수 있으므로, 적절한 경우 파산 위기의 금융기관이 구조조정(Restructuring)하거나 혹은 청산할 수 있도록 하는 절차를 구축해 놓아야 한다. 유럽위원회는 회원국의 구조조정계획(Restructuring Plan)을 별도로 검토하게 된다. 특정한 경영방식이나 관행 때문에 위기에 직면한 기관들은 전반적인 경제위기로 인하여 타격을 받은 '건전한' 기관들에 비해 보다 엄격한 검토의 대상이 될 것이다.

## 5. 소결

위와 같이 국가보조와 관련한 유럽위원회의 법률체제 및 입장을 검토해 보았다. 위에서 볼 수 있듯이 유럽위원회는 발 빠른 움직임으로 경쟁법과의 충돌 논란에 대한 명확한 가이드라인을 기업들에게 제시했으며, 이와 같은 움직임은 한국의 경쟁당국에도 많은 시사점을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

## IV. 한국 경쟁법에 시사하는 의미

한국은 물론 미국, EU 각국의 정부가 앞을 다투어 인위적인 경기부양책을 내놓고 있는 지금도, 경제위기의 최악 국면이 과연 어느 정도일지 가늠하기 어려운 상황이다. 아직 도래하지 않은 최악의 상황을 예방하고자 한국정부 역시 과감한 시장 개입과 함께 국가보조에 해당하는 정부 차원의 조치들이 취해지고 있으며, 앞으로 더 많은 조치들이 취해지리라는 것은 쉽게 예상할 수 있을 것이다. 실제로 최근의 언론 기사들을 보면 공정위가 경제위기 타개책의 일환으로 경쟁사업자 간에 어느 정도의 '협력'을 인정하여 줄 것이라고 하며, 이러한 상황에 대해 공정위가 주변 상황에 휘둘려 본분을 잃고 있다는 취지의 비판도 제기되고 있다.<sup>16)</sup>

이 시점에서 EU처럼 국가보조 등 경제 위기 타개를 위해 기업들이 혜택을 받을 수 있는 각종 조치들에 대한 국가적 차원의 지침을 발표하는 것이 필요할 것이다. 기업들 입장에서는 위 지침이 발표되지 않는 한, 심각한 경제위기 상황이라고 하더라도 카르텔이나 부당지원 등 공정거래법 위반 가능성이 있는 행위들에 대해서는 신중을 기해야 할 것이다. 아니면 외환위기 당시와 마찬가지로 공정위의 철퇴를 맞을 가능성도 배제할 수는 없을 것이다.

한편, 사견으로는 현재 EU와 미국의 국가보조에 대한 태도를 보면서 '외환위기 당시 한국 공정위의 철저한 공정거래법 집행이 과연 옳은 것이었는가'에 대한 회의가 들기도 하는 것이 사실이다. 앞서 살

16) Global Competition Review, Korea considers allowing competitor collusion, December 19, 2008, <http://www.globalcompetitionreview.com/news/article/12484/>

펴본 EU의 지침서 발표에도 불구하고, 과연 국가보조와 경쟁법이 양립할 수 있는가의 문제는 여전히 큰 논란의 여지가 있다. 한쪽에서는 국가보조가 시장 실패(Market Failure)를 보상하고 경쟁을 재건함으로써 결국 경쟁법과 같은 목적을 추구하는 것이라고 주장할 수도 있겠지만, 다른 한편에서는 관련 기업이 애당초 국가보조를 필요로 했던 이유가 관련 기업이 충분한 경쟁력을 가지고 있지 않았다는 반증이며, 이에 대해 선별적 즉, 차별적인 지원을 실행하는 것은 경쟁법과 합치하지 않는다는 반론을 제기할 것이다.

사실 이 문제에 대해 하나의 명쾌한 답이 있겠는가 하는 것 역시도 회의적이다. 어차피 이에 대한 각각의 의견들은 각 개인이 경쟁법을 바라보는 시선, 더 나아가 법을 바라보는 시선에 따라 근본적인 차이가 나타날 것이라고 생각되기 때문이다. 따라서 경쟁법, 더 나아가 법이 단순하게 경쟁을 촉진하기 위한 도구일 뿐인지, 지금과 같은 전례 없는 경제위기 속에서 경쟁법의 잣대를 맹목적으로 들이대는 것이 과연 옳은 것인지, 경제위기가 구조적인 문제에서 초래된 만큼 유연한 경쟁법 집행이라는 단순한 일회용 해결책으로 논란을 종결해야 하는 것인지 등에서 수없이 많은 근본적인 질문들을 불러일으키는 논점이라고 하지 않을 수 없다.

마지막으로, 한국은 외환위기 당시 열심히 공정거래법을 집행했지만, 정작 그 당시 우리에게 강도 높은 구조조정과 함께 '시장경제의 원리' 준수를 강조했던 미국과 EU가 국가보조에 관해 지금과 같은 상반된 조치를 취하고 있는 것을 바라보면서, 약자인 소비자 보호를 추구하던 경쟁법도 "법과 파워(Power)는 구분할 수 없다"는 비판법학(Critical Legal Studies) 논조의 논리로부터 자유로울 수는 없는 것인지 씩씩한 생각을 지을 수 없다.