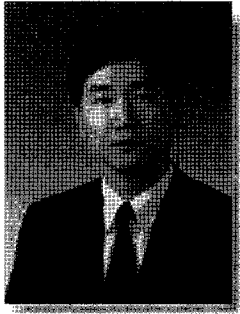


국제카르텔과 경쟁정책

- 우리 기업의 대응 -



유진수
숙명여대 경제학부 교수

**국제적인 카르텔에 대한
외국 경쟁법의 역외적용이
증가함에 따라 우리 나라 기업들은
그 동안 암묵적·관행적으로
시행해 온 담합의 관행을 종식시키고
공정한 경쟁환경에서 경쟁하기 위한
자세를 갖추어야 할 것이며, 외국의
경쟁법에 저촉되는 행위를 하지 않는 것이
가장 기본적인 출발점이 되겠지만, 때로는
각국의 다양한 경쟁법 적용제외 조항들을
잘 활용함으로써 외국 경쟁법의 적용을
피하는 것이 필요할 것이다.**

1. 서론

통신 및 교통기술의 발전으로 전세계가 더욱 가까워지고 여러 차례의 무역협상에 의해 국경에서의 무역장벽이 감소함에 따라 세계시장이 하나로 통합되고 경제의 글로벌화가 가속화되고 있다. 이에 따라 경쟁이 과거 국내기업간의 경쟁에서 해외기업들과의 경쟁으로 바뀌면서 어느 때보다 치열하게 진행되고 있다. 해외기업들과의 경쟁 또한 과거에는 수입된 외국상품과의 경쟁이었다면, 기업의 활동이 다국적화됨에 따라 최근의 경쟁은 상품차원뿐만 아니라 자본, 서비스, 기술, 인력 등 모든 부문에 있어서의 경쟁을 의미하게 되었다.

기업간의 경쟁이 국경을 초월하여 일어나게 됨에 따라 기업활동의 효과 또한 국내에 한정되기보다는 외국시장 및 외국기업에까지 미치는 경우가 많이 발생하고 있다. 반대로 외국기업의 반경쟁적 행위가 국내시장 및 국내기업에 악영향을 주는 경우도 점차 증가하고 있다. 이 경우 국내의 경쟁당국은 외국기업의 반경쟁적 행위를 중지시키기 위해 해당기업이 속한 외국의 경쟁당국으로 하여금 그와 같은 행위를 효과적으로 규제해 주기 바라고 때로는 이를 요구하기도 한다. 그러나 각국의 경쟁법·제도 및 정책은 그 내용이 상이하고 집행의 강도도 다르기 때문에 일부 국가는 외국 경쟁당국의 미온적인 경쟁법 집행에 불만을 나타낼 수 있다. 국가간 경쟁법의 차이는 국가간 마찰로 이어지기도 하며, 경쟁법·제도의 국

제적인 수렴의 필요성을 낳고 있다. 한편, 외국 경쟁당국에 의한 반경쟁적 행위 규제가 만족스럽지 않을 경우, 국내의 경쟁당국은 국내경쟁법의 집행을 통해 직접 해당 외국기업의 반경쟁적 행위를 규제할 필요성을 느끼게 된다. 이를 경쟁법의 '역외적용(extraterritorial application)' 이라고 한다. 그러나 경쟁법의 역외적용은 해당 국가의 주권을 침해하는 문제점을 나타낼 수 있으며, 이는 또 다른 차원의 국가간 마찰을 야기시키고 있다.

특히 카르텔은 반경쟁적 행위 가운데서 경쟁제한성이 가장 높은 행위로서 대부분의 국가들은 국내기업에 의한 카르텔은 물론 국제적인 카르텔을 규제하기 위한 다양한 노력을 벌이고 있다. 여기서 카르텔은 대개 "거래나 통상을 제한하는 모든 계약, 트러스트 등의 담합 또는 공모" 또는 "계약, 협정, 결의 또는 기타의 방법으로 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 행위" 등을 의미한다. 카르텔 가운데서도 경쟁제한성이 가장 높고 따라서 수요자에게 가장 큰 피해를 주는 카르텔을 '경성카르텔(hard-core cartel)' 이라고 한다. 여기에는 가격고정, 시장분할, 생산량 제한, 입찰담합 등이 포함되며, 대부분의 국가들은 이를 '당연위법(per se illegal)' 으로 금지하고 있다.

II. 경쟁법의 역외적용과 국제카르텔

국가의 관할권은 국가의 주권적인 권한을 의미하는데, 국가 관할권의 지역적 범위는 국가영역의 범위와 일치하는 것이 일반적인 것으로 받아들여져 왔다. 그러나 경제의 글로벌화에 따라 국가권력이 행사되는 국가관할권의 범위가 불명확

하게 되었으며, 각국은 관할권을 국가영역 이외로 확대하려는 경향을 나타내고 있다. 이와 같은 역외적용은 경쟁법뿐만 아니라 세법, 지적재산권법, 외환관리법, 환경보호법 등 다양한 분야에서 나타나고 있다.

경쟁법의 역외적용에 가장 적극적인 국가는 세계에서 가장 엄격한 경쟁법·제도를 갖고 있는 미국이라 할 수 있다. 경쟁법의 역외적용을 뒷받침하는 이론으로는 효과이론(effect doctrine)을 들 수 있는데, 효과이론이란 외국에서의 행위가 자국내에 중대한 효과를 발생시켰을 때 경쟁법을 적용할 수 있다는 이론이다. 이와 같은 효과이론을 주장하는 목소리가 점차 커지면서 경쟁법의 역외적용을 가능케 하는 법적인 근거도 강화되고 있다. 1982년 제정된 미국의 "국제무역에 관한 독점금지개선법(Foreign Trade Antitrust Improvement Act)"은 미국 시장은 물론 미국 기업의 외국시장 참여에 영향을 주는 경우에도 미국 독점금지법이 적용됨을 밝히고 있으며, 1994년 미 법무부는 "국제적인 기업활동에 관한 독점금지 집행가이드라인(Antitrust Enforcement Guidelines for International Operations)"을 통해 이를 다시 한번 명확히 한 바 있다. 이에 따라 1980년대 들어 미국 경쟁법이 역외적용된 사례가 증가세를 나타내고 있다. 그 예로 Hartford Fire Insurance사 사건(1993), Pilkington사 사건(1994) 등을 들 수 있으며, 카르텔과 관련된 사건으로는 Itoh사 사건(1982), Daishowa International사 사건(1982) 등을 들 수 있다. Itoh사 사건은 미 법무부가 알래스카산 가공계살의 구매가격을 고정시킨 혐의로 8개 일본기업에 대해 소송을 제기한 사건이며, Daishowa International사 사건은 일본의 나무조각 수입업자들이 구매카르텔을 통해 구매가

국제카르텔과 경쟁정책

격을 고정한 것과 관련된 사건이다.

우리 나라 기업이 미국 독점금지법 위반으로 피소되는 사례도 증가하고 있는데, 대표적인 사례로는 Go-Video사 사건(1987)을 들 수 있다. 이 사건은 이중테크 VCR의 제조특허를 보유한 미국의 Go-Video사가 한국과 일본의 16개 전자제품 제조업체 및 사업자단체, 그리고 미국의 10개 영화제작사 및 협회를 상대로 아리조나 지방법원에 30억 달러에 달하는 손해배상소송을 제기한 사건이다. 다만 이 사건에서 삼성전자는 Go-Video사에 로열티를 지불할 것 등에 합의함으로써 일단락되었다. 우리 나라 기업이 카르텔로 인해 미 법무성으로부터 벌금을 부과받는 사례도 증가하고 있다. 제일제당은 우리 나라 기업으로는 처음으로 1996년 라이신산 가격담합을 이유로 125만 달러의 벌금을 부과받은 바 있으며, 2001년에도 핵산조미료의 가격담합과 고객할당을 내용으로 하는 국제적인 카르텔로 인하여 300만 달러의 벌금을 부과받은 바 있다.

한편, 유럽연합(EU) 국가들은 얼마 전까지만 해도 경쟁법의 역외적용에 매우 소극적인 자세를 보여온 것이 사실이다. 예를 들어 영국과 프랑스 등은 자국의 경쟁법을 역외적용하기보다는 미국이 자국의 기업에 대해 경쟁법을 역외적용하는 것을 막기 위해 대항입법을 도입하는 방법으로 대응해 왔던 것이다. 그러나 EU 집행위원회는 외국기업의 행위라 하더라도 EU 시장내의 경쟁을 저해하는 효과가 있는 경우 EU 경쟁법을 적용해야 한다는 입장을 견지해 왔으며, 유럽법원도 1988년 Wood Pulp 카르텔 사건을 계기로 EU(당시에는 EC) 경쟁법이 EU 회원국 이외 국가의 기업간 카르텔에 대해서도 적용된다고 판결하기 시작하였다. EU의 경우에는 미국과 같은 3배손해배상제도를 도입하지 않고 있기 때문에

경쟁법의 역외적용으로 인한 외국과의 마찰이 상대적으로 적은 것은 사실이지만, 많은 EU 국가들은 효과이론을 받아들여 경쟁법을 역외적용하는 추세를 나타내고 있는 것으로 알려지고 있다. 우리 나라 기업이 벌금을 부과받는 경우도 따라서 발생하고 있는데, 지금까지 한진해운, 현대상선 등 6개 기업이 8차례에 걸쳐 약 7천500만 유로(약 971억원)의 벌금을 부과받은 것으로 나타나고 있다.

III. 국제카르텔 규제를 위한 다자간 협력

경쟁법의 역외적용을 통해 국제적인 카르텔을 규제하는 것이 어떻게 보면 가장 간단하고 손쉬운 방법인 것처럼 보일 수 있으나, 이에는 많은 어려움과 부작용이 따른다. 우선 경쟁법을 역외에 적용하기 위해서는 경쟁법 위반행위 등에 관한 정보가 필요한데, 그와 같은 정보가 외국에 있는 경우 그것을 얻는 데는 많은 현실적 또는 법적 제약이 따르기 때문이다. 또한 자국의 경쟁법을 외국기업에 적용하는 경우, 해당 기업이 속한 국가의 관할권 또는 주권을 침해하는 문제를 낼 수 있다.

이와 같은 경쟁법의 역외적용 또는 경쟁법의 일방적 적용에 따른 문제점을 극복하기 위한 방안으로 추진되고 있는 것이 국제카르텔 규제를 위한 다자간 협력 노력이다. 반경쟁적 행위 가운데서 카르텔, 특히 그 가운데서도 경성카르텔 규제를 위한 국제적인 노력이 가시화되고 있는 것은 한편으로 경성카르텔이 경쟁제한성이 가장 높다는 점 때문이기도 하지만, 다른 한편으로는 대부분의 국가들이 경성카르텔을 금지하고 있다는 공통점을 갖고 있기 때문이기도 하다. 다시 말

해서 카르텔, 특히 경성카르텔 규제와 관련해서는 국가간 경쟁법 또는 정책의 차이가 거의 없기 때문에, 카르텔 규제에 관한 국제적인 합의를 도출하기가 상대적으로 쉽다는 것이다.

카르텔을 규제하기 위한 국제적인 논의 가운데 대표적인 것으로는 OECD에서의 논의를 들 수 있다. 1996년 미국은 OECD 경쟁법정책위원회(CLP)에 경성카르텔 금지를 위한 OECD 차원의 권고를 제의하였는데, 이를 바탕으로 한 회원국의 의견을 수렴한 결과 1998년 3월 OECD 각료이사회에서는 '경성카르텔(hard-core cartel) 금지권고'가 정식으로 채택되게 되었다. OECD의 '경성카르텔 금지권고'에 따르면, 각국은 가격고정, 시장분할, 생산량제한, 입찰담합 등의 경성카르텔을 효과적으로 금지하기 위한 적절한 처벌규정과 집행절차 및 집행기구를 갖추도록 권고받고 있다. 또한 각국의 법에 의해 인정되고 있는 적용제의 카르텔의 경우, 그 필요성을 정기적으로 검토하고 신규로 인정되는 적용제의 카르텔을 OECD 사무국에 통보하도록 권고하고 있다. 마지막으로 이 권고에 따르면, 각국은 경성카르텔 조사와 관련된 협력을 위해 양자간(또는 복수국간) 협정을 체결하고 정보교환 협력을 추진하되, 비밀정보의 경우 비밀보호장치를 설치하도록 권고하고 있다.

이 권고는 국제적인 카르텔 규제의 방법을 명시화한 것으로 볼 수 있는데, 카르텔 규제에 있어서 실제적으로는 양자간(때로는 복수국간) 협력을 근간으로 하고 있다는 점에서 경쟁법의 역외적용 문제를 완전히 해결했다고 보기는 어렵다. 이는 OECD가 경쟁법 분야에서의 국제적인 협력에 있어서 '적극적 예양(positive comity)'의 원칙을 받아들이고 있다는 데서 잘 드러난다. '적극적 예양'이란 외국정부에 대해 외국에서 반

경쟁적인 행위를 규제해 달라고 적극적으로 요청할 수 있고, 이를 요청 받은 국가는 이에 자발적으로 응하는 것을 의미한다. 따라서 자국의 경쟁법을 역외적용하기 위해 외국정부에 대해 자료나 정보를 요구할 수도 있으며, 자료나 정보를 요청 받은 국가의 정부는 이에 자발적으로 협조해야 하는 것이다. 반면, 외국의 주권을 존중하여 경쟁법의 역외적용을 신중히 해야 한다는 '소극적 예양'을 지지하는 목소리는 점차 작아지고 있다. 이에 따라 국제적인 카르텔을 규제하기 위한 국제적인 협력노력에도 불구하고 외국 경쟁당국에 의한 경쟁법 역외적용 사례는 앞으로도 지속될 것으로 전망된다.

IV. 우리 기업의 대응

카르텔 규제를 위한 국제적인 움직임이 보다 활발히 진행되고 국제적인 카르텔에 대한 외국 경쟁법의 역외적용이 증가함에 따라 우리 나라 기업에 미치는 영향도 더욱 커질 것으로 전망된다. 더욱이 우리 나라 정부가 그 동안 기업간 공동행위 또는 카르텔을 어느 정도 용인해 온 것은 잘 알려진 사실이다. 부당한 공동행위에 대한 공정거래위원회의 규제 건수나 과징금 수준이 적었다는 사실이 이를 뒷받침하고 있으며, 많은 경쟁기업들이 사업자단체를 통해 만나고 의견교환을 해 온 것도 사실이기 때문이다. 그러나 국제적인 카르텔 규제 움직임에 따라 앞으로 그와 같은 카르텔이 아무런 제재 없이 지속되기란 어려울 것이다. 기업의 활동이 국제화된 상태에서 외국 법원 또는 경쟁당국이 자국 경쟁법을 역외적용함에 있어서 국내기업의 수출품을 압류하거나 외국내 자산을 압류하거나 기업의 임원을 억류

하는 등 다양한 실효성 제고수단을 갖고 있기 때문이다.

이에 따라 우리 나라 기업들은 그 동안 암묵적으로 또는 관행적으로 시행해 온 담합의 관행을 종식시키고 공정한 경쟁환경에서 경쟁하기 위한 자세를 갖추도록 요구받고 있다. 또한 우리 나라 공정거래법과 정책은 물론 앞으로는 외국의 경쟁법 동향과 경쟁법의 역외적용 움직임에 예의 주시하지 않으면 안 되게 되었다. 잘못하면 외국의 경쟁법 위반으로 인해 막대한 벌금을 물거나 손해배상을 해줘야 하기 때문이다. 경쟁법과 제도가 국가에 따라 상당한 차이를 나타내고 있기 때문에 우리 기업이 이를 모두 파악하는 데는 상당한 비용과 부담이 따르는 것은 사실이지만, 고의건 고의가 아니건 간에 외국 경쟁법을 위반함으로써 입는 피해에 비하면 그 비용은 상대적으로 낮다고 할 수 있다.

외국의 경쟁법에 저촉되는 행위를 하지 않는 것이 가장 기본적인 출발점이 되겠지만, 때로는 각국의 다양한 경쟁법 적용제외 조항들을 잘 활용함으로써 외국 경쟁법의 적용을 피하는 것이 필요할 수도 있다. 예를 들어 어떤 행위가 외국의 경쟁법에 위반되는 경우라 할지라도, 그와 같은 행위가 자국법이나 정부에 의해 강제된 경우에는 일반적으로 외국 경쟁법의 적용을 받지 않게 되는데, 이를 주권강제이론이라고 한다. 그와 같은 자국법이나 정부명령을 얻어내기 위한 행위 또한 미국의 경우 Noerr-Pennington원칙에 의

해 합법적인 것으로 인정되고 있다. 필요성이 인정되는 카르텔이 존재하는 지는 불확실하지만, 필요하다고 인정되는 카르텔이 있는 경우 각종 법규에 의해 강제되는 형태를 취함으로써 외국 경쟁법의 적용을 피할 수 있다는 것이다. 다만, 정부의 권고나 행정지도와 같이 강제성을 갖지 않는 경우, 경쟁법의 역외적용을 피할 수 없음에 유의할 필요가 있다.

경제가 글로벌화됨에 따라 반대로 외국기업에 의한 카르텔이 국내시장 또는 국내기업에 악영향을 주는 경우도 쉽게 발생할 수 있다. 이에 따라 우리 나라 공정거래법을 이와 같은 외국기업에 대해서도 적용해야 한다는 주장이 점차 커지고 있다. 공정거래위원회의 지침 가운데 일부에서는 이미 경쟁법의 역외적용의 내용을 담고 있는 부분이 실제로 발견되고 있다. 다만 현재의 우리 나라 공정거래법이 외국기업에 대해 적용 가능한지에 대해 학자들간에 다소 의견이 나뉘어지고 있는 것이 사실이다. 그러나 경쟁법의 역외적용은 전세계적인 추세이고 우리만 이 추세를 거스른다고 해서 얻는 이득이 별로 없기 때문에, 우리 공정거래법을 외국기업에 대해 적용하는 것 또한 당연한 일이라 할 수 있다. 따라서 이에 관한 준비와 논의가 이루어지는 과정에 우리 기업 또한 외국기업의 반경쟁적 행위, 특히 카르텔에 관한 정보를 서로 나누고, 외국기업의 반경쟁적 행위를 효과적으로 규제하는 법·정책의 수립에 적극적으로 협조해야 할 것이다. **공정**