영국 경쟁정책의 최근 동향

본 협회 조사부

머리말

영국은 1998년 20년만에 경쟁법을 개정하므로써 경쟁정책의 강화를 도모하였는데, 작년 7월에는 다시 경쟁법의 개정내용을 포함한 화이트 페이퍼 「Productivity and Enterprise : A World Class Competition Regime」를 발표하였다. 주요 개정내용은 「경쟁정책운영당국의 강화」를 포함한 포괄적인 것이며, 종래의 경쟁법을 대폭 강화하는 데 있다.

다음은 1998년 경쟁법 및 화이트 페이퍼를 중심으로 최근 영국 경쟁정책동향의 내용을 요약한 것이다.

1. 노동당 정권하에서의 경쟁정책의 강화

1) 1998년 경쟁법의 제정

영국에서는 대처정권시대로부터 다양한 규제완화정책이 행해지고 경쟁법의 적용제외에 대한 재검토가 이루어지는 등 경쟁정책을 강화하는 추세에 있었다. 노동당은 1997년 총선거시에 경쟁법의 강화개정을 공약으로 내걸고 총선거 승리 직후인 1997년 5월 14일에 여왕연설에서도 경쟁법의 강화를 시사한 바 있다. 개정법안은 1997년 10월 15일, 상원에 제출되어 상원 및 하원의 심의과정에서 수정되었으며 이듬해인 1998년 11월 9일 여왕의 동의를 얻어 성립하였다.

2) 1998년 경쟁법 개정의 주요 개요

1998년 경쟁법은 1976년 제한적거래관행법이 가진 결점을 시정함과 동시에 EU 조약(EU 경

쟁법)과의 정합성을 높이는 것이 중요한 내용이었다.

(1) 카르텔 규제

로마조약 제81조(구85조)의 규정에 준하여 종래의 카르텔의 등록 · 심의제도를 카르텔의 원칙 금지로 개정하는 동시에 원칙적으로 금지되는 행위를 다음과 같이 열거하였다.

① 구입가격, 판매가격 기타 거래조건을 직접 또는 간접적으로 고정하는 것
② 생산, 시장, 기술개발 및 투자를 제한 또는 지배하는 것
③ 시장 또는 공급원을 분할하는 것
④ 동종의 거래에 대해 차별적인 조건을 적용, 거래의 상대방을 경쟁상 불리한 입장에 처하게 하는 것
⑤ 성질상 또는 거래관행상 본래의 계약과는 무관한 부가적인 의무를 계약상 부담케 하는 것

조사자료

(2) 시장지배적지위의 남용규제

로마조약 제82조(구86조)의 규정에 준한 규정이 신설되어, 시장지배적지위를 가진 하나 또는 둘 이상의 사업자에 의한 남용행위가 금지되었다(제18조). 또한 동 규정의 도입에 따라 종전의 1980년 법에서 규정한 반경쟁적 행위(가격차별, 끼워팔기, 전제품 구입강제, 배타적 행위 등 경쟁을 제한, 저해 · 왜곡하는 행위 또는 우려가 있는 행위) 규정은 폐지되었다.

(3) 조사권한의 강화

공정거래청 장관 및 직원의 조사권한이 대폭 강화되었다. 구체적으로는 카르텔 및 시장지배적지위 남용규제의 경우와 독점규제의 경우로 구별되며 카르텔 및 시장지배적지위 남용규제의 경우에는 관계인에 대한 문서의 작성명령(제26조제1항) 및 사무소 등으로의 진입조사권한(제27조)이 필요한 경우에는 법원으로부터 영장을 얻어 강제적으로 진입하여 조사를 행할 수 있다(제28조). 종전 법에서는 관계인에 대한 문서의 작성명령(제66조제4항) 및 (영장에 의하지 않는) 통상 진입조사권한만 있었다.

(4) 제재금의 도입

EU형 제재금제도를 도입, 고의 또는 과실에 의해 카르텔 및 시장지배적지위 남용행위를 행한 경우에는 매출의 10%를 초과하지 않는 범위내에서 제재금이 부과될 수 있도록 하였다(제36조). 또한 가격협정 이외의 협정으로 당사자의 매출 합계액 및 시장점유율이 적은 경미한 협정(small agreement)에 대하여는 위법한 카르텔에 해당하여도 제재금이 부과되지 않는다(제39조).

(5) 경쟁위원회의 창설

종전의 제한적 거래관행법원을 폐지, 새롭게 경쟁위원회(CompetitionCommission)가 설치되었다(제45조). 경쟁위원회는 독점 및 합병위원회를 흡수, 이 권능을 승계하는 동시에 공정거래청

장관의 결정에 대한 항소를 심사할 권능을 갖는다.

2. 경쟁정책에 관한 정부의 기본방침

블레어 정권은 경쟁정책의 강화에 관하여는 상기 1998년의 경쟁법외에도 다양한 시책이 취해졌다.

- 경쟁에 관한 결정은 강력하고 능동적이며 독립적인 경쟁당국에 의해 행해지도록 하였다.
- 어떠한 형태의 반경쟁적 행위도 근절할 수 있는 체제가 되도록 하였다.
- 피해를 받은 당사자가 보상을 받도록 하였다.
- 정부 및 경쟁당국은 보다 앞선 국제적인 일관성 및 협력을 위해 노력하여야 한다.
- 경쟁정책은 경제의 퍼포먼스에 대한 중요성으로부터 높은 지위를 부여받도록 하였다.

3. 경쟁법 체제의 일층 강화

노동당 정권하에 있어서는 상기의 기본방침에 따라 1998년 경쟁법 제정 등 경쟁정책의 강화가 행해졌었다. 최근 영국정부는 현재의 경쟁정책 집행체제에 더 한층 개선의 여지가 있는 것으로 보고 있다. 이러한 배경하에 집행체제를 철저하게 변경하는 내용을 포함한 화이트 페이퍼가 작성되었다. 화이트 페이퍼는 생산성과 기업-세계수준의 경쟁체제라는 제목에 많은 항목을 포함한 것인데 주요내용을 소개하면 다음과 같다.

1) 경쟁과 경제

화이트 페이퍼에서는 최초로 「경제와 경쟁이라는 표제로 경제에 대한 경쟁의 중요성이 강조되고 있다. 즉, 기술혁신 및 글로벌화가 진행된 경제에 있어서는 경쟁의 중요성은 분명하며 기업간의 격한 경쟁은 강력하고 효율적인 시장의 유지에 필요한 혈액이라는 인식을 나타내는 것 외에 경쟁은 생산성향상 자체가 영국의 국제경쟁의 중심적인 원동력이다」라고 되어 있다. 경쟁정책의 강화가 영국 경제발전에 필요 불가결한 것이라는 인식이 제시되고 있는 것은 주목해야할 점이다. 이러한 기본인식하에 경쟁당국의 강화 등의 구체적인 제안이 이루어지고 있다.

2) 경쟁당국의 강화

경쟁당국의 강화는 화이트 페이퍼의 가장 중요한 내용의 하나로 되어 있다. 영국정부는 2000년 9월에 영국의 가장 중요한 경쟁당국인 공정거래청을 위원회제의 조직으로 하고 이의 독립성을 높이고 이의 직무, 권한의 확대가 제안되고 있다. 이를테면 경쟁당국은 역사적으로 법집행에 에너지를 집중시켰지만 향후에는 정부 자신의 법률 및 규제가 경쟁에 주는 영향에 대하여 조언을 행하는 것 및 다양한 방법으로 경제에 있어 경쟁을 촉진하는 활동을 행함으로써 경쟁을 주창하는 역할을 담당할 필요가 있다는 것이다. 구체적인 제안은 다음과 같다.

(1) 규제가 경쟁에 미치는 영향에 관한 조언 등

공정거래청 등 경쟁당국은 법령이 진입 및 경쟁의 장벽을 생기게 하거나 시장을 특정의 방향으로 끌고 감으로써 기술혁신 및 진보를 방해하는 경우에는 이것을 정부에 조언해야 한다.

- 정부는 공정거래청 등의 경쟁당국으로부터 받은 조언 및 규제관청으로부터의 조언을 고려하여 경쟁과 공공적 배려의 비교형량을 행한다.
- 정부는 보고를 수령한 날로부터 90일 이내에 이에 대한 대응을 공표한다.
- 정부는 보고서에 따라 행하는 입법의 변경이 일반적으로 2001년 규제개혁법에 의해 수권된 권한의 행사에 의해 행하는 것으로 생각한다.
- 정부는 공정거래청에 대해 시장의 통찰에 관한 보고서를 공표할 권한을 부여한다.

조사자료

(2) 경쟁의 촉진

경제에 있어 경쟁을 촉진하는 적극적인 역할을 해내기 위하여 경쟁당국은 이하의 임무를 행하여야 한다.

- 공정거래청은 경쟁의 중요성을 산업계 및 국민에게 주지시킨다.
- 공정거래청 및 경쟁위원회는 산업계와 국민이 경쟁당국의 결정, 결정의 근거 및 결정이 가진 영향을 이해할 수 있도록 하여야 한다.
- 공정거래청은 강한 경쟁압력이 기능하고 있는가 여부를 평가하기 위하여 시장을 정밀 조사하여야 한다. 어떠한 우려가 있는 경우에는 공정거래청은 경쟁법 또는 공정거래법, 소비자보호권한에 근거한 조치를 취하여야 한다.
- 공정거래청은 리뷰(재검토)에 의해 우리 경쟁체제의 효율성을 유지하여야 한다. 공정거래청은 과거의 경쟁에 의한 개입의 효율성을 분석하는 레포트를 공표하여야 한다. 이의 실례에서는 구제조치가 경쟁을 촉진하고 소비자에게 이익을 주는 것인가 어떤 것인가를 고려하여야 한다. 이것은 산업계 및 소비자에 대해 좋은 것이며 시스템의 신뢰를 증대시키게 될 것이다.
- 공정거래청은 경쟁체제를 개선시키는 방법에 대하여 정부에 조언을 행하여야 한다.

(3) 공정거래청에 대한 권한의 부여

정부는 공정거래청이 경쟁을 비호하기 위한 역할을 완전하게 실행하기 위하여 필요한 법적 권한과 임무를 가지는 것을 확보할 필요가 있다.

정부는 공정거래청이 시장을 조사하고 이의 판단에 관한 보고서를 공표 할 임무를 규정하는 공정거래법의 조항을 개정, 공정거래청에 대해 시장의 기능을 방해 또는 방해할 우려가 있는 사항에 대하여 조사 및 보고를 행할 광범위한 임무를 부여하는 것을 고려하고 있다.

또한 정부는 공정거래청에 대해 소비자 및 산업계에 경쟁의 중요성을 설명 · 권장하는 임무를 줄 계획이다.

3) 합병심사체제의 근대화

합병심사절차의 근대화에 대하여 영국정부는 이미 2000년 10월에 기본적인 방침을 발표하였다. 첫 번째는 합병안건의 결정을 행할 책임을 독립의 경쟁당국에 준다는 것이다. 이제까지 합병안건에 관여하였던 무역산업장관은 명백하게 특별히 공공의 이익에 문제를 발생시키는 소수의 안건에만 관여하게 된다는 것이다. 두 번째는 합병안건의 결정은 이제까지 공공의 이익이 판단기준이었으나 경쟁당국이 경쟁에 근거한 판단기준에 의하여 결정되게 된다는 것이다. 이러한 기본방침이 표명되어, 정부는 이후의 상세한 검토에 착수하였다. 이번 보고서에서는 이러한 검토결과가 기술되고 있다.

(1) 결정과정으로부터의 장관의 배제

합병규제를 다른 나라와 동일한 수준으로 하려는 관점으로부터 합병의 결정은 전문 경쟁당국에 의해 행해지고 장관의 관여를 많은 결정으로부터 제외시키게 된다. 이렇게 함으로써 합병규제절차의 투명성이 확보되고 당사자의 예측가능성이 개선된다. 예외적으로 공공의 이익의 문제를 발생시키는 합병에 관하여는 장관이 최종결정을 계속 행하는 것이 허용된다. 이 공공의 이익으로 정의되는 것으로서는 중요한 방위상의 사항 등 국가의 안전에 관한 것이 열거된다. 그러나 장관은 이 판단을 미리 마련할 때에 의회의 확인이 필요하다.

(2) 경쟁테스트와 소비자이익의 취급

신제도에 있어서는 합병은 이것이 경쟁을 실질적으로 감살(減殺)시키는 가의 여부에 대한 테스트 실시에 의해 평가된다. 경쟁을 평가중심으로 하는 것에서 기초적인 경제적 의논이 명백 간소한 방법으로 합병분석을 감당하게 된다. 한편으로 경쟁의 실질적인 감살을 초래하는 합병에도 불구하고 소비자에 대해 전체적인 이익을 가져오는 경우가 있는 것도 인정된다.

정부는 경쟁과 소비자이익의 문제에 대하여 다음과 같은 결정을 행한다.

· 경쟁테스트는 경쟁당국이 행하려는 평가의 중심이 된다. 경쟁당국이 영국시장에 있어 경쟁을 실질적으로 감살하는 것으로 판단하지 않는 한 당해 합병은 허용된다.
· 합병이 경쟁테스트를 충족시키지 못한 경우 경쟁당국은 경쟁상의 문제를 시정하기 위한 조치를 검토하여야 한다.
· 그러나 예외적으로 당해 합병이 소비자전체에 이익을 가져다주는 것으로 판단한 경우에는 간단한 시정조치를 부쳐 이것을 승인할 수 있다.
· 경쟁당국은 저가격, 혁신, 상품 또는 서비스의 선택 또는 품질이라는 형태의 소비자 이익을 고려할 수 있다. 그러나 관련이익이 합리적인 기간내에 실현될 가능성이 기대되고 또한 이것이 합병 내지 실현되지 않을 것이라는 요건이 충족되어야 한다.
· 소비자이익에는 최종소비자의 이익 외에 합병의 직접수익자가 다른 사업자인 경우에는 천상의 시장고객의 이익도 포함한다.

조사자료

4) 형사벌의 도입

(1) 개인에 대한 형벌도입의 이유

화이트 페이퍼는 유럽에서 처음으로 카르텔에 관여한 개인에 대한 형사벌의 도입을 제한하고 있다. 이 이유로서는 다음과 같은 점을 열거하고 있다.

· 어떤 형태의 반경쟁적인 행위에 관하여 제재금은 효과적인 억지력으로 기능한다. 그러나 명백하게 현재의 제재금의 수준이 불충분하다는 것이다.
· 선택지의 하나는 제재금의 최고한도액을 대폭 인상시키는 것이다(예를 들면 6내지 10배). 그러나 이것은 적당한 것으로 생각지는 않는다. 카르텔은 위반기업 사업의 일부분을 점하는 것에 지나지 않는다. 또한 카르텔의 참가자는 수인의 관련임원 뿐임에도 불구하고 거액의 제재금은 과실이 없는 종업원, 주주 및 채권자에게 손해를 준다.

상기와 같은 이유를 열거하여 회사에 대한 제재금의 수준은 현재와 동일하게 하는 동시에 카르텔에 관여한 개인에 대한 특별한 제재를 마련하여야 한다는 것이다.

(2) 형벌의 종류

형벌의 종류로는 금고형의 도입이 고려되고 있다. 이의 근거로서 벌금형으로는 어느 정도 카르텔의 억지력을 높일 수 있지만 기업측이 벌금을 부과 받은 개인의 부담을 보전하는 수단을 취하는 것을 생각하면 충분한 카르텔 방지수단이 될 수 없다는 것을 열거하고 있다. 그리고 금고형 도입 효과로서 투옥의 가능성 때문에 카르텔에 관여하기 전에 보다 주의 깊게 생각하기 쉽고 경영자로부터 카르텔의 관여가 시도된 경우에 당국에 통지할 가능성이 높게 된다는 것이다.

(3) 형벌이 부과되는 행위

새로운 형사범죄는 경성카르텔에만 적용되는 것으로 하고 있다. 경성카르텔에 포함되는 것으로서는 가격카르텔, 시장분할, 생산제한 및 입찰담합이 있다.

(4) EC 경쟁법과의 정합성

형사벌이 도입된 경우 EC 경쟁법 또는 영국 경쟁법에 의해 기업에 대한 조치가 취해지는가 여부에 관계없이 위법한 합의에 참가한 개인에 대해 적용되게 된다. 그러나 새롭게 형사벌을 도입할 때에는 EC 경쟁법과의 현저한 불일치가 생기지 않도록 하는데 유의할 필요가 있다.

(5) 절차

형사벌이 도입된 경우에는 사건심사 및 기소의 방식 등 절차문제가 중요하게 된다. 공정한 재판을 확보하기 위하여 절차적인 안전장치가 필요하게 된다. 또한 형사상의 유죄판결을 얻기 위해서는 민사증명에서 필요로 하는 기준이상의 증명, 이를테면 합리적인 의심의 여지가 없는 수준의 증명이 필요하게 된다. 다른 한편 개인에 대하여 형사소추가 행해지는 것은 중대한 사례에서만 가능하며 대부분의 사건은 현재의 민사계획으로 처리되게 된다. 화이트 페이퍼에서는 형사사건처리의 주체, 조사권한, 민사사건과 형사사건과의 상호작용 등에 대하여도 제안하고 있다.

· 소추주체

소추주체에 관하여는 공정거래청을 범죄의 주된 소추기관으로 하는 것이 적당하다고 하고 있다. 공정거래청이 이제까지 카르텔을 발견할 주된 책무를 가지고 있으며, 필요한 전문적 능력을 배양한 것이 이에 대한 이유이다. 이 경우 공정거래청에 강력한 조사권한을 부여하는 것이 필요불가결하다. 조사과정에서 공정거래청이 경찰의 조력을 구하는 것도 가능한 것으로 하고 있다.

· 절차적인 안전장치

피고가 공정한 재판을 받는 것을 보증하기 위하여는 다음과 같은 절차적인 안전장치가 필요불가결한 것으로 되고 있다.

- 공정거래청은 의심이 있는 인물이 묵비의 권리를 가지는 것을 충분히 인식시키기 위하여 의심 있는 인물에게 이의 취지를 전할 필요가 있다.
- 증거를 확보하기 위하여 문서를 주의 깊게 다룰 필요가 있다.
- 공정거래청이 주된 소추기관이 되는 경우 공정거래청의 다른 담당과가 조사와 고소를 개별적으로 처리할 필요가 있다. 공정