

EU 경쟁당국의 지벳디(Limitation) 초과 활용 및 보조금 규정 운용을 통한 경쟁정책이 한국 경쟁법 집행 및 제벌정책 추진에 주는 시사점

정중원 | 주OECD 대표부 참사관

1. 머리말

OECD 논의과정에서 한국의 경쟁당국인 공정거래위원회가 제벌정책을 담당하는 것은 전통적인 경쟁정책에 투입할 재원의 감소를 초래할 수 있어 시정되어야 한다는 의견이 제기되곤 한다. 여기서 우리는 시장구조·행태 규제들인 합병, 카르텔 및 불공정거래행위 규제 등만이 전통적인 경쟁정책인가 하는 의문이 든다. 또한 개별기업들이 참여하는 관련시장에서의 행위와 성과가 부당하거나 불공정한 지원에 힘입은 바가 크다면, 다른 경쟁당국에서는 어떤 논리적인 틀을 활용하여 규제하는지 유사점을 찾아보는 것은 의미있는 일이라 생각된다.

여기서는 OECD에서 논의된 바 있는 EU 경쟁당국의 경쟁법 집행의 경험을 중심으로 유사점이 있는지 살펴보려 한다. EU 집행위원회는 서로 다른 시장에서 활동하는 기업들과 상품들이 다양한 형태로 결합될 때 각각의 시장에서 시장지배력(dominance power)을 강화하게 되며, 이로 인해 시장에서의 경쟁을 왜곡할 수 있다는 사건 심결례를 축적하고 있다. 또한 EU 경쟁당국은 각 회원국 정부가 자국내 민간기업에게 지원하는 보조금이 시장경쟁을 왜곡할 수 있다는 측면에서 보조금 정책을 경쟁정책 차원에서 담당하고 있다. 이와 같은 EU 경쟁당국의 법 집행 경험을 살펴보면 한국의 경쟁당국인 공정거래위원회가 기업집단이 계열기업에게 채무보증, 출자 또는 내부거래를 통한 지원의 불법성 또는 부당성 규제와 상당부분 유사성을 가질 수 있다는 점에 주목할 수 있다.

본고에서 우리는 위에서 제시한 EU의 보조금 규정 및 시장지배력 남용과 관련된 사건 심결례와 한국의 제벌정책을 비교하면서 아래와 같은 가정하에 검토해 보고자 한다. 시장참여자로

서 개별기업을 지원하는 주체가 정부인가 기업집단인가만 차이가 있을 뿐, 지원을 받아서 관련 시장에서 시장지배력을 강화할 수 있는 지원책체입장에서는 동일한 효과가 있다고 가정해 볼 수 있다. 아래에서 검토할 예정인 바와 같이 EU 경쟁당국이 결합상품 또는 복합시장에서의 합병이나 시장지배력 남용사건에서 합병을 거부하거나 시장지배력 남용으로 과징금을 부과할 때, 근거로 활용한 지렛대 효과에 주목해 볼 수 있다. 즉, EU 심결례에서의 지렛대 효과와 한국 재벌의 계열사 지원이 관련시장에서 시장지배력 강화로 나타나는 시장성효과가 동일한 맥락에서 검토가 될 수 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

물론 EU 집행위원회가 적용하고 있는 지렛대 효과에 대해 아직 검증되지 않았다는 일부 OECD 회원국의 비판이 있는 것은 사실이지만, 현실적으로 EU 경쟁당국은 이를 법집행 과정에서 적용하고 있다는 점을 부인할 수 없다. 따라서 본고에서는 지렛대 효과가 학문적으로 검증가능한지를 논의하기보다는 한국의 기업집단들의 계열사 지원이 개별시장에서 기업과 상품의 경쟁력을 높이고 이로 인해 경쟁침해의 효과가 있는지를 살펴보고, 만일 유사한 효과가 있다는 결론에 이를 경우 EU의 경쟁법 및 보조금법 집행경험을 한국 경쟁법 집행에 활용하고 재벌정책의 근거로 활용할 수 있다고 본다. 아래에서는 지렛대 효과를 활용한 EU의 법집행 사례와 EU 경쟁당국이 운용중인 보조금 규정의 한국공정거래법에서 규정하고 있는 재벌정책수단과의 유사성을 비교해 보고자 한다.

II. EU의 지렛대 효과 활용 법집행 사례와 시사점

EU 집행위원회(European Commission: EC)는 2001년 7월 미국의 GE(General Electric Co.)와 Honeywell Inc.사 간의 합병승인을 거부함으로써, 사전에 동 합병을 승인한 미국 법무성(Department of Justice) Anti-trust Division과 국제적인 긴장을 초래하였다. 우리가 주목할 이 사건의 초점은 EC 경쟁총국이 합병승인을 거부한 결정의 근거로 사용한 지렛대 효과(leverage effect) 개념이다. 최근 Microsoft사에 대한 끼워팔기 사건 처리과정에서도 EU 경쟁당국이 본 효과를 처벌의 근거로 활용하고 있다는 언론보도가 있다.

EU 경쟁법에 본 효과를 명시적으로 정의하고 있지는 않으나, GE/Honeywell 합병불승인 당시 EC는 경쟁자 또는 공급자나 고객으로서의 관계가 없는 회사들간의 복합합병(Conglomerate merger)에서 본 개념을 활용하였다.¹⁾ 복합합병에서의 본 효과를 살펴보기 위

1) OECD, Roundtable on Portfolio effects in conglomerate mergers note by European Commission, 11-October-2001, DAFFE/CLP/WD(2001)113, page1, para.1.

해서는 EC 본 합병심사의 핵심요소로 고려하고 있는 합병으로 생성된 결합상품(combined product)의 개념을 먼저 알아봐야 한다. 결합상품은 EC측의 설명에 의하면 기술적 보완성, 경제적 보완성, 상업적 보완성이 있다고 본다. EC가 여기서 언급한 기술적 보완성이란 컴퓨터 운영시스템과 관련 소프트웨어 및 인터넷 브라우저 등과 같이 다른 제품이 없으면 제대로 기능하지 않을 상품간의 관계를 의미한다. 경제적 보완성이란 커피와 우유처럼 함께 소비되거나 석유와 경유처럼 함께 생산되는 제품의 관계를 의미한다. 또한 상업적 보완성은 음료수나 소프트웨어 링크 등의 다양한 소매상들과 같은 downstream agents들이 함께 유통망의 일부분을 구성하는 경우를 의미한다. 합병된 기업에게 이러한 상품의 결합은 관련시장의 구조에 영향을 주는 상업적 행동의 변화를 초래하는 능력과 경제적 인센티브를 제공할 수 있다. 하나 이상의 상품시장에서 시장지배력을 가지고 있을 때 기존 시장력이 결합상품을 구성하는 또 다른 상품시장에서 지렛대 역할을 할 것으로 예측될 수 있다. 이러한 지렛대 관행은 하위시장에서 압력으로 또는 인센티브로 작용할 수 있는 여러 가지 형태의 끼워팔기로 나타날 수 있다. 예를 들면, 개별 상품별 공급을 거절하는 형태의 상업적 끼워팔기(commercial tying), 합병된 회사의 가격구조를 변화시키는 혼합묶음(mixed bundling) 등이 있을 수 있다.

혼합결합은 위에서 언급한 기술적·경제적·상업적 보완성과 혼합상품의 끼워팔기·묶음판매 등을 통한 합병회사들의 경쟁력 강화와 함께 합병이 재무능력을 강화하게 될 때, 상호보조를 통해 시장력을 향상시키게 되는 지렛대 효과가 나타난다고 EC측은 설명하고 있다. 따라서 EC는 이러한 지렛대 효과가 경쟁자들의 한계화나 제거와 같이 관련시장에서 경쟁을 감소시키고자 하는 효과나 목표로 나타날 경우 경쟁침해가 발생할 수 있다고 우려한다.

한국의 기업집단의 형태와 비교하면, 한국의 재벌 계열기업들은 합병을 통하지 않고도 기업집단 또는 계열기업의 지원을 통해 지원받는 객체기업이 속한 관련시장에서 기업집단의 축적된 시장력이 지렛대로 작용, 경쟁력을 강화하여, 위에서 언급한 바와 같은 EC의 우려처럼 경쟁을 감소시키는 효과가 발생할 수 있다는 점을 한국 경쟁당국도 우려하고 있는 것이다. 물론 EC는 끼워팔기 등 구체적인 시장지배력 남용의 행태를 상정하고 지렛대 효과를 적용하고 있으나, 한국 재벌의 다양한 계열사 지원 중에서 불법·부당한 지원으로 인한 효과도 넓은 의미에서 보면 같은 맥락으로 이해할 수 있을 것으로 보인다. 이후 관련된 법리적인 검토를 통해 보다 많은 유사성을 찾아 볼 수 있을 것으로 보인다.

III. EU 경쟁당국의 보조금 규제정책과 시사점

대규모기업집단 계열기업들의 출자, 채무보증 또는 부당한 내부거래를 통한 지원이 계열기업이 참여하는 관련시장에서 경쟁력을 강화시키고 경쟁침해의 가능성이 크다는 측면은 앞에서 살펴본 바와 같이 EU의 경쟁법 집행에서 적용한 지렛대 효과와 상당한 유사성이 있어 보인다. 즉, 공정거래위원회가 집행하는 재벌정책수단은 전통적인 경쟁정책과 상당한 연관성이 있다고 하겠다. 물론 지렛대 효과를 인정하고 집행하는 경쟁당국이 일부이며 학문적으로 검증되었는가는 별개의 문제이다.

본고에서는 OECD 논의에서 취급되는 전통적 범주의 경쟁정책이 아닌 정부의 보조금 규제를 EU 경쟁당국이 담당하는 이유를 살펴보고, EU의 보조금 규제와 한국의 재벌정책간의 유사성을 살펴보고자 한다.

EC협약(treaty) 제3조(g)는 '역내시장에서 경쟁이 왜곡되지 않도록 보장하는 시스템의 제도화가 목표의 하나이다' 라고 기술하고 있다. 또한 이러한 왜곡의 주된 source 중 하나는 지원을 받는 회사와 받지 않는 회사간의 차별을 초래하고 자유로운 상호경쟁을 방해하는 정부보조라고 규정하고 있다. 또한 EU 경쟁당국이 규정하고 있는 보조금 규정의 근거조항 중 하나인 EC협약 제92조(1)은 '회원국 정부에 의하거나 정부를 통해 제공되는 어떤 형태의 보조도 회원국 간 거래에 영향을 미치는 한 어떤 상품의 생산이나 사업활동에 혜택을 줌으로써 경쟁을 왜곡하거나 왜곡할 위협이 되는 경우 공동체 시장과 양립될 수 없다' 고 기술되어 있다. 협약의 근본적인 정신은 공동체의 유지이며, EU 경쟁당국에 의해 회원국 정부로 인해 자유로운 경쟁이 침해받지 않도록 조치한 것으로 보인다.

EU 경쟁당국의 보조금 규정 설명자료²⁾에 의하면 위에서 언급한 제92조(1)은 보조의 원천(the source of the aid)과 보조의 효과(the effect of the aid)를 규정하고 있다. 여기서 우리는 'by a Member State' or 'through State resources' 로 규정된 보조의 원천, 즉 보조의 주체를 논의로 하고 보조의 효과에 주목할 필요가 있다. 특히 본 설명자료에서는 'in any form whatsoever' 로 표현된 보조금의 유형에 대한 예를 다음과 같이 들고 있다. 'interest-free loans, low-interest loans, interest rate subsidies, guarantees on preferential terms, relief from taxes or paprafiscal charges, the supply of goods or services on preferential terms, or indeed capital injections on terms which would not be acceptable to a private investor' 등

2) European Commission, Competition law in the European Communities, Volume II B, Explanation of the rules applicable to State Aid, Brussels · Luxembourg, 1997, page 7.

예시된 상당수 보조의 유형들은 현재 공정거래위원회가 부당내부거래심사지침에서 규정하고 있는 유형들과 유사하다는 점에 주목할 필요가 있다. 보조금을 주는 주체가 다르다고 할지라도 보조를 받는 객체의 입장에서 보면 시장에서 동일한 지원의 효과를 얻을 수 있기 때문에 한국의 재벌정책의 객체측면과 보조금 규정의 객체측면을 비교하면 시장왜곡의 형태는 동일하다는 결론을 도출할 수 있다.

IV. 결론 및 시사점

본고는 지렛대 효과를 기업집단의 계열회사에 적용할 수 있는냐 하는 문제와 시장에서의 왜곡효과는 유사할지 모르지만 지원주체가 정부와 민간부문인 기업 또는 기업집단이라는 차이에도 불구하고 비교가 가능한가의 문제를 안고 있다. 그러나, EU 경쟁당국의 보조금 규제와 경쟁법 적용시 지렛대 효과의 활용사례가 한국 정부의 재벌정책에 상당한 시사점을 제공하고 있다.

EU 경쟁당국이 활용중인 지렛대 효과가 몇 가지 측면에서 우리나라 재벌들의 계열사 지원과 상이한 점이 있다. EU가 문제삼은 지렛대 효과를 통한 지원의 경우 GE/Honeywell case에서의 합병이나 Micorsoft사의 운영시스템과 software의 끼워팔기 등 구체적인 시장에서의 행위가 결합상품이나 묶음상품이라는 새로운 형태의 시장에서의 시장지배력의 우려를 심결에 반영한 것이다. 또한 이러한 상품들이 새로운 또는 별도 시장에서의 경쟁자의 제거나 한계화라는 시장성으로 나타나게 되어 경쟁당국이 규제하였다. 그러나 우리나라의 재벌정책은 특정한 시장이나 특정 사건을 적시하기 어려우며 재벌계열사들이 참여하는 시장전반에서의 일반적인 현상에 대한 포괄적인 문제를 치유하고자 하는 시각에서의 법집행이라는 측면에서 차이가 있을 수 있다. 물론 재벌계열사들이 참여하는 여러 시장에서 많은 사건이 유발된 것은 사실이며, 우리는 이러한 사건들의 처리에 지렛대 효과에 힘입은 바 크다는 점을 인정해야 할 것이다.

EU 경쟁당국이 규제하고 있는 보조금 규정의 경우 법적용 대상은 근본적으로 회원국 정부이지 지원을 받는 객체인 개별기업이 아니며, 우리 정부의 재벌정책도 지원주체가 법적용 대상이지만 기업 또는 기업집단이라는 측면에서 법적 성격이 같은 맥락상에 있다고 주장하기 어렵다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이, 지원을 받는 객체들인 시장참여 기업이 지원을 받아 경쟁력이 강화되고 이를 통해 해당 시장에서 경쟁침해가 이루어진다는 현상 자체는 동일한 맥락에 있다고 볼 수 있다. 따라서 우리는 양자의 법적용에 동일한 성격이 있다고 주장하기는 어렵지만, 시장에 나타난 동일한 효과를 치유하지는 범목적을 감안하여 상호유사성을 비교해 보고 시사점을 찾아보는 노력이 필요할 것으로 보인다.