

글로벌 경제시대의 경쟁법 역외적용



연세대학교 법학전문대학원 교수
한국경쟁법학회 회장 | **신 현 윤**

I. 경제의 글로벌화와 경쟁법의 역할

오늘날의 세계경제는 지난 1995년 WTO 체제 출범 이후 개방경제체제로의 전환이 이루어져왔다. 또한, 국가간 FTA 협정 체결도 활발하게 진행되어 국제교역에 있어서 관세·비관세 등 공적 영역에서의 무역장벽도 점차 해소되어 가고 있다. 그 대신 국경을 초월한 거대기업 간의 M&A, 국제카르텔, 다국적 기업의 시장지배적 지위 남용 등 경쟁제한적 관행으로부터 자국의 시장과 소비자를 보호하는 문제가 경쟁법의 중요한 이슈로 부각되고 있다.

이에 따라 세계 주요 국가들은 자국 시장에서의 경쟁을 보호하기 위해 거대기업의 M&A의 승인을 거부하기도 하고, 위반행위를 한 외국기업에 대해 과징금, 벌금 등의 제재금을 부과하거나 형사처벌을 가하고 있다. 더구나 오늘날 글로벌 경제시대에 각 국가마다 경쟁법의 집행을 강화하는 것이 세계적 추세이며, 최근의 글로벌 금융위기 속에서도 대부분의 국가들이 자국기업에 대한 경쟁법 집행 강화와 함께 외국기업에 대한 역외적용을 확대해오고 있다. 최근 몇 년간 EU를 중심으로 거대기업 간의 기업결합 승인에 대한 부정적 입장 표명과 국제카르텔에 연루된 세계적인 대기업들이 미국 경쟁당국으로부터 거액의 벌금을 부과 받고, 관련 임원들이 형사처벌까지 받은 사례들은 경쟁법의 역외적용이 글로벌 기업들의 경제활동에 커다란 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다.

세계시장을 상대로 경제활동을 전개해 나가야 하는 국내 기업의 입장에서도 이러한 경쟁환경의 변화와 경쟁당국의 법집행 강화 움직임에 민감한 이해관계를 가질 수밖에 없다. 이를 위해서는 우리 기업들도 외국 경쟁당국의 동향을 예의 주시하면서 경쟁법 위반이 의심되는 경영관행을 개선해 나갈 필요가 있다. 이하에서는 경쟁법의 집행을 둘러싼 주요국의 최근 움직임을 살펴보고, 우리 기업들이 해결해 나가야 할 향후 과제에 관하여 언급하기로 한다.

II. 각국의 역외적용 동향

1. 미국

부시(George Walker Bush) 행정부 하에서의 경쟁당국은 그동안 합병심사와 독점규제(단독행위 규제)에 있어서는 부드러운 입장을 보여 왔으나, 카르텔 규제분야에 대해서만은 매우 엄격한 태도를 유지해온 바 있다. 특히, 법무부가 2000년부터 2008년까지 반트러스트법(Antitrust Laws) 위반으로 기소한 103건의 사건 중 70%인 72건이 국제카르텔 사건이며, 이는 전체 카르텔 사건의 약 90%에 해당한다. 이 기간 중 120여개의 기업이 총 35억 달러가 넘는 벌금을 부과 받은 것 이외에도, 160명이 넘는 개인이 기소되었고 금고형의 기간도 증가해 왔다.

오바마(Barack Hussein Obama) 행정부 출범 이후 경쟁법 집행에 대한 경쟁당국의 태도는 더욱 엄격해지고 있다. 오바마 대통령은 여러 차례에 걸쳐 “증가하는 국제카르텔을 차단하기 위해 공격적인 조치를 취할 것이며, 미국 소비자를 해치기 위해 공모하는 기업은 국적을 불문하고 확고히 처벌할 것”을 밝힌 바 있다. 또한, 미국 법무부(DOJ) 반트러스트국의 신임 크리스틴 바니(Christine Varney) 국장과 연방거래위원회(FTC)의 새로운 책임을 맡고 있는 존 레이보위츠(Jon Leibowitz) 위원장 모두 경쟁법의 강력한 집행을 내세우고 있어, 외국기업에 대한 역외적용도 강화될 것으로 예상된다.

물론, 보수적 성향의 대법원이 ‘잘못된 적극성’(False Positive)에 대한 강한 우려와 국가가 시장거래에 개입하는 것에 대해 유보적인 태도를 보이고 있으나, 현재 상·하 양원 모두 민주당이 지배하고 있는 의회는 반트러스트법을 강화하는 방향으로 나아가고 있어, 금후 경쟁당국의 법집행 및 사소(私訴)에 대하여 법원이 부정적인 판단을 하고, 이를 의회가 대응법안을 통해 다시 반트러스트법의 엄격한 집행을 촉구하려는 움직임이 반복될 것으로 예상된다.

2. EU

최근 EU 집행위원회는 카르텔을 억제하고자 과거에 비해 무거운 과징금을 부과하는 등 강력한 경쟁 정책을 집행하는 추세다. 최근 10년간 EU 집행위원회의 카르텔에 대한 제재 내용을 살펴보면, 2000년부터 2004년까지 카르텔 제재 건수는 33건, 과징금액은 36억 9,600만 유로인데 비해, 2005년부터

2009년 6월까지 제재 건수는 30건, 과징금액은 94억 3,800만 유로에 달해 제재 건수에서는 큰 차이가 없었으나 과징금 액수 면에서는 약 3.8배나 증가했다. EU의 경쟁법 집행이 강화되면서 국제카르텔 관련 사건 처리가 증가해 2003년 1건에 불과하던 국제카르텔 제재 건수가 2007년에는 5건으로 증가했으며, 과징금도 같은 기간 1억 3,800만 유로에서 20억 유로로 증가한 바 있다. 이런 경향은 유럽의 경제와 소비자에게 미치는 카르텔의 해악(害惡) 척결에 주안점은 두고 있는 EU 경쟁당국의 수장(首長)인 닐리 크뢰스(Neelie Kroes) 경쟁담당 집행위원의 카르텔에 대한 강력한 의지가 크게 작용한 것으로 보인다.

한편, 기업결합 분야의 역외적용에 있어서도 EU는 자신의 영향력을 확대하려는 모습을 보이고 있다. EU 집행위원회와 EU 1심법원은 이미 젠코/론호(Gencor/Lonrho) 사건(1996년)에서 효과주의에 기초해, EU 역내에서의 매출이 크지 않은 기업결합에 대해서도 기업결합이 세계시장에 초래하는 강력한 영향력(Impact)은 EU에도 충분히 영향을 미친다고 판단해 이를 금지한 데 이어, BHP빌리턴/리오틴토(BHP Billiton/Rio Tinto) 사건(2008년)에서 EU 집행위원회는 BHP빌리턴과 리오틴토의 철광석 모두가 EU 역외에서 생산되고 있고, 기업결합 당사자의 EU 역내에서의 철광석 판매가 크게 한정되고 있음(7.6%)에도 불구하고, 2개의 대규모 광업회사 간의 기업결합으로 인해 이 철광석을 원료로 생산되는 철강 또는 철강 관련 제품의 비용(Cost)이 증가해 EU에 대한 수출가격에 영향을 미친다는 이유로 기업결합 승인에 부정적인 판단을 내린 바 있다. 이 사건은 EU 집행위원회가 EU에 간접적으로 영향을 미칠 뿐인 글로벌 거래에 개입해 필요에 따라 해당 거래를 금지하는 것도 주저하지 않고 있다는 또 하나의 사례라고 할 수 있다.

한편, 현재 EU 경쟁당국의 수장인 닐리 크뢰스 경쟁담당 집행위원 후임으로 조아킨 알무니아(Joaquin Almunia) 현 경제 및 통화담당 집행위원이 내정되어 있으나, EU의 엄격한 경쟁법 집행관행과 EU 단일시장 형성에 있어서의 경쟁정책의 중요성 등을 고려할 때, 경쟁법 집행이 완화될 가능성은 거의 없을 것으로 보인다. 오히려 리스본조약(Treaty of Lisbon)의 발효(2009년 12월 1일)를 계기로 회원국의 국가 주권이 축소되고, EU의 권한 및 역할이 강화됨에 따라 경쟁법의 통일적 집행과 함께 역외적용의 강화 필요성이 더욱 커질 것으로 보인다.

3. 일본

그동안 일본은 경쟁법의 역외적용에 관해 소극적인 입장을 견지해 왔으나, 2008년 BHP빌리턴의 리

오턴토 인수사건을 계기로, 효과이론에 기초해 일본시장 또는 일본시장을 포함한 세계적인 시장에 커다란 영향을 미치는 역외기업 간의 결합에 대해, 일본의 사적독점금지법이 적용될 수 있다는 데 합의(Consensus)가 이뤄진 바 있다. 다만, 절차관할권의 행사, 즉 일본 공정취인위원회(公正取引委員會)가 실효적으로 심사를 수행하고 배제조치명령을 집행할 수 있을지에 대해서는 여전히 조심스러운 입장을 보이고 있다.

국제카르텔과 관련해서도 공정취인위원회는 이미 2008년 마린호스(Marine Hose) 사건에서도 효과이론에 기초해 역외적용을 시도한 바 있다. 2009년 10월의 CRT 사건에서는 한 걸음 더 나아가, 외국에서 외국기업의 자회사들이 일본 현지 자회사에 대한 TV 브라운관 가격담합행위에 대해서도, 담합이 일본에 소재하고 있는 전자회사의 TV 가격 결정에 영향을 미침으로써 일본 국내시장에도 영향을 미친 것으로 보고, 외국기업에 대한 역외적용의 대상과 범위를 확대했다.

4. 중국

2008년 8월 시행된 반독점법(反壟斷法)은 중국시장에서 경쟁에 영향을 미치는 외국기업의 행위에 대해서도 적용된다고 규정하여, 경쟁법의 역외적용에 관한 명문의 규정을 두고 있다. 미국을 비롯해 경쟁법 운용의 역사가 오래된 국가들에서도 오랜 논란 끝에 역외적용을 인정한 점에 비추어 보면 상당히 신속한 입법태도이다.

그동안 중국은 기업결합에 대한 반독점법의 역외적용에 중점을 두어왔다. 중국 상무부(반독점국)는 반독점법 시행 이후, 기업결합 관련 세부규정을 지속적으로 제정하면서 기업결합심사를 대폭 강화해왔다. 또한, 2009년 11월 「기업결합신고방법」과 「기업결합심사방법」을 제정·공포해 올해 1월 1일부터 시행하고 있다. 이미 기업결합심사가 완료된 46건 중에서 조건부 승인이나 금지가 결정된 건은 미국 코카콜라의 중국 후이웨이그룹 주식 취득과 일본 파나소닉의 산요 합병 건 등 6건(13%)으로, 우리나라의 연간 시정조치 평균 3~4건(1% 미만)에 비해 그 비중이 상대적으로 높다. 또한, 시정조치한 기업결합건 모두가 외국기업간 또는 외국기업의 중국기업 인수와 관련되어 있다는 점도 특징이다.

III. 향후 과제

지금까지 경쟁법의 역외적용은 주로 전 세계 경쟁법 집행을 주도하고 있는 미국과 EU를 중심으로 전개되어 왔으나, 오늘날 글로벌 경제시대에 있어서는 우리나라를 비롯한 일본, 중국 등 아시아 국가들도 역외적용에 적극적인 입장으로 전환함으로써, 경쟁법의 역외적용은 이제 단순한 국제관행(International Practice)의 차원을 넘어 국제관습법(International Common Law)으로 진화해 나가고 있다.

그러나 오늘날 각국의 경쟁법 역외적용은 본래 자국시장의 경쟁질서와 소비자를 보호하고자 하는 좋은 뜻에서 출발하고 있음에도 불구하고, 아직까지도 국제적으로 통일된 규범이나 기준이 없이 각 국가마다 상이한 근거와 기준 및 절차에 따라 진행되고 있어서 매우 혼란스러운 상황이다. 특히, 기업결합 관련 역외적용에 있어서는 각국 간의 이해관계가 고려되어 예컨대, 미국·호주 및 남아프리카의 결합기업 당사국(주로 자원생산국) 경쟁당국의 판단과 EU나 일본, 중국 등(주로 자원소비국)의 경쟁당국의 판단이 반대로 나타나기도 한다.

이와 함께 전통적인 역외적용의 범위와 기준을 넘어 자국시장에서 경쟁에 미치는 영향이나 효과 그 자체보다는 자국의 소비자, 경우에 따라서는 자국기업의 이익에 어떤 영향을 미치는가의 문제가 중요한 판단요소로 등장하고 있으며, 자국시장에 미치는 효과가 더 이상 직접적이고 실질적일 것을 요(要)하고 있지도 않다. 중국의 경우, 짧은 반독점법의 운용경험에도 불구하고 국가적 이해관계를 염두에 두고 역외적용에 적극적으로 대응하고 있기 때문에 향후 새로운 판도를 이끌어 나갈 것으로 예상된다.

한편, 글로벌 경제시대에서 세계시장을 무대로 무한경쟁을 해나가야 하는 국내기업의 입장에서는, 국제카르텔에 연류됐을 경우에 과중한 제재금(벌금이나 과징금 등)과 임직원에 대한 형사처벌만으로 끝나는 것이 아니라, 소비자와 경쟁기업에 대한 민사손해배상의 문제로 확산되어 경쟁법 역외적용의 결과가 매우 가혹할 수 있다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 특히, 미국에서는 공적 집행 못지않게 사적 집행(Private Antitrust Enforcement)의 비중이 크고, EU 등 여타 지역에서도 사적 집행에 대한 관심이 높아지고 있다는 점도 함께 유념할 필요가 있다.

따라서 모든 글로벌 기업들은 해당 국가의 경쟁법에 대한 이해를 깊이 하면서 역외적용의 소지가 있는 행위를 자제하도록 노력해야 할 것이다. 이를 위해서는 준법감시 프로그램(Compliance Program)

을 통해 임직원에 대한 실효성 있는 내부통제 시스템을 강화하고, 위반행위자에 대해서는 엄정한 처분이 내려지는 풍토가 확산되어야 한다. 또한, 해외 자회사·손회사 등의 관련 회사의 위반행위와 관련해 모회사에 대해서도 책임을 물을 수 있기 때문에(경제단일체이론), 해외지점이나 관련 회사에 대한 준법 감시를 확대할 필요가 있다.

이와 함께 우리나라의 경쟁당국도 평소 외국 경쟁당국과의 협조관계와 정보교류 채널을 긴밀히 유지하면서, 외국 경쟁당국의 무리한 법해석과 과도한 경쟁법 집행에 대해서는 적극적으로 대응해 나가는 자세가 요망된다.

