



해외경쟁정책동향

제81호

2013. 5. 20

목 차

1. [미국] FTC 신임 위원장, 향후 법집행 방향 발표 1
 - ▶ 상원 법사위 출석한 FTC 위원장(Edith Ramirez)의 주요 발언 요지
2. [미국] DoJ, 행태적 시정조치 활용 증가 동향 3
 - ▶ 전통적으로 행태적 조치에 소극적이었던 미 법무부(DoJ) 입장의 변화 조짐
3. [미국] 미 법원, 중국기업의 비타민 C 담합행위 제재 4
 - ▶ 연방지방법원은 중국의 비타민C 제조기업 2개사에 담합행위를 이유로 1억 6,200만달러(한화 1,780억원 상당)의 손해배상을 명령
4. [EU] 구글의 경쟁법 위반에 대한 시정방안 의견 수렴 착수 7
 - ▶ 경쟁총국은 구글이 온라인 검색서비스 등에서 시장지배적 지위를 남용한 혐의에 대하여 시정방안을 확정하고 의견수렴 절차를 개시
5. [EU] 당사자 동의없이 비밀정보 교환이 가능한 협력협정 추진 9
 - ▶ 관련기업의 비밀보호 권리 포기(WAIVER) 없이도 외국 경쟁당국과 비밀정보 교환을 허용하는 제2세대 협력협정 체결을 준비 중
6. [기타] 기업 결합 심사 간소화를 위한 각국 동향 11
 - ▶ 중국·EU는 간소화된 절차를 적용하는 기업결합 범위를 신설·확대하는 등 기업결합 신고에 따른 기업의 부담을 줄이기 위한 개선안 협의

국 제 협 력 과

미국 FTC 신임 위원장, 향후 법집행 방향 발표

(정리 : 양의석 사무관)

1. 개요

- 지난 3월 취임한 미 FTC 위원장(Edith Ramirez)은 상원 법사위에 출석, 『FTC의 경쟁법 집행 현황 및 방향』에 대해 발표(4.16)
 - 보건의료·하이테크·에너지 등 주요 3개 산업에 대한 취임 후 최초 의회 발표로 향후 법집행 방향의 가늠자가 될 전망

2. 주요내용

- (보건의료) 역지불합의(Pay for delay)*에 대한 반대입장을 견지하면서 경쟁제한적인 병원 간 합병 저지에 노력 배가
 - * 특허제약사들이 복제약제조사들에게 금전적 대가를 지불하여 복제약 출시를 지연시키는 행위
- ‘12년 역지불합의로 소비자피해가 3조 8천억원으로 추산되는 등 피해가 막대하여, 금지조항 입법 및 위법성 입증에 주력할 예정
 - 긍정적 태도의 의회 설득과 더불어 사법부도 입장변화*가 감지되는 바, 금년 대법원이 FTC에 유리하게 판결해 주길 희망
 - * 미 연방법원은 역지불합의의 위법성을 부정하는 경향이었으나 2012년 제3 항소법원이 K-Dur사건에서 위법성을 인정하여 새로운 국면을 맞음
- 3월 연방대법원이 『**州政府부행위 면책***』 범위를 엄격히 해석하는 FTC 입장을 지지하여 경쟁제한적 M&A 저지에 탄력이 붙을 전망
 - * State Action Doctrine : 州政府 행위가 법에 따른 경우, 경쟁법 적용을 배제할 수 있다는 원칙
 - 조지아주 알바니 지역 병원 간 합병사건에서 주법에 근거한 행위라는 이유만으로 경쟁법 적용을 자동배제 할 수 없다고 판결

- (Hi-Tech) 기술변화가 빠른 첨단 기술분야에서 정부의 개입은 신중해야 하므로 경쟁당국은 균형된 시각을 가지고 접근해야 함
 - 구글사건은 경쟁법과 지재권법의 고려 속에서 결론을 내린 사건이며 검색왜곡(search bias)행위에 대한 무혐의 판단*은 적절
 - * FTC는 정보서비스 활성화를 위한 정당성이 인정된다며 무혐의 결론 ('13. 1월)
 - 동 행위는 소비자 편의성을 증대시키기 위한 영업방식이며 친경쟁성에 대한 항변이 받아들여진 결과로 해석
 - 한편, 특허괴물(Patent assertion entities)의 규제에 대해서는 최근 법무부 협의 및 의견수렴 등을 통해 대책을 마련 중

- (에너지) 소비자와 사업자에게 모두 중요한 분야이므로 산업의 경쟁구도 유지 및 공급과정의 경쟁제한적 요소 철폐에 주력
 - 작년 미국 최대 천연가스 수송업체간 합병과 미국 최대 프로판 유통업자간 합병을 저지
 - 유가 안정을 위해 20개 도매지역과 360개 소매지역 가격을 관찰 중이며 가격에 영향을 주는 요소들을 주기적으로 분석 중

3. 시사점

- 보건의료, 테크놀로지, 에너지 등 전임 위원장(Jon Leibowitz)의 정책방향의 연장선 상에서 법집행을 강화할 전망
 - 일반국민생활·국가재정과 밀접한 분야에 정책우선순위를 두는 한편, 경제성장을 견인하는 산업에서의 혁신유인 보호에 중점을 두고 있는 것으로 해석됨
 - 특히 개별사건(구글)에 대한 판단이유를 구체적으로 설명한 것으로 보아 구글사에 대한 제재가 예상과 달리 약했다는 외부비판을 의식하고 있는 것으로 판단됨

미국 DoJ, 행태적 시정조치 활용 증가 동향

(정리 : 양의석 사무관)

□ (개요) 전통적으로 행태적 시정조치(behavioural remedies)에 소극적이었던 미 법무부(DoJ)의 입장이 변화되는 조짐

- DoJ는 관련 제도 개정*(2011)을 통해 행태적 조치가 합병의 효율성 보호와 경쟁제한성 제거를 동시에 달성한다는 장점 인정

* < 2011년 개정 기업결합 시정조치 가이드라인 개요 >

- ◆ 2004년 제정 이후 국제기업결합 및 복잡한 수직결합이 급증하는 상황에 효과적으로 대응하기 위한 목적으로 행태적 조치의 중요성이 강조됨
 - (수평결합) 주로 구조적 조치를 이용하고 필요한 경우 행태적 조치를 보충적으로 활용한다는 기존 원칙 유지
 - (수직결합) 각 사안에 따라 맞춤형(tailored) 행태적 조치의 이용을 확대
- * 기존 가이드라인(2004)에서 행태적 조치는 구조적 조치보다 고비용이고 관리가 어려우며 기업들의 편법행위에 취약하다고 기술

- 또한 최근 방송·IT 분야의 합병사건*들에서 행태적 조치를 부과하는 사례 증가

* Ticketmaster/Live Nation(동향31호), Comcast/NBCU(동향51호), Google/ITA(동향54호)

□ (분석) 국제 M&A에 국가간 조화로운 구조적 조치의 고안이사실상 제한되는 점 및 수직결합에 대한 적극적 법집행 의지 반영

- 통상 친경쟁효과를 수반하는 수직결합에 구조적 조치 사용은 어렵기* 때문에 행태적 조치가 유용한 수단으로 부각됨

* 수십년간 미 연방법원이 수직적 기업결합을 저지한 선례 없음

□ (전망) 향후 구조적 조치의 보완책으로서 행태적 조치는 기업의 이행상황 감시 등 집행 실효성 확보가 더욱 중요해질 전망

※ John Kwoka (Northeastern 大)의 115건의 수평결합결과 연구결과, 자산매각 등 구조적 조치는 평균 7%의 가격인상, 행태적 조치대상은 평균 13% 인상

- 또한 친·반경쟁적효과 형량을 위한 다양한 경제분석기법도 증가할 것으로 예상

미국 미 법원, 중국기업의 비타민C 담합행위 제재

(정리 : 류수정 사무관)

◇ 미국 연방지방법원은 중국의 비타민C 제조기업 2개사에 담합행위를 이유로 1억 6,200만달러(한화 1,780억원) 상당의 손해배상을 명령 (3.14)

1. 사건 개요

□ 비타민C를 제조하는 중국기업 4개사*는 상공회의소에서 수시로 만나 생산량을 조절하고 목표 가격을 상호 합의함 ('01년 12월~'06년 6월)

* HeBei Welcome, North China, Northeast 제약사, Aland Nutraceutical는 미국으로의 비타민C 수출 대부분, 전 세계 시장의 60%를 담당

□ 텍사스의 동물 사료업체와 뉴저지의 비타민제 유통업체 등은 이로 인해 미국내 제품 가격이 상승하였음을 이유로 집단소송 제기('05년)

○ 가격이 2.5달러('01년도)에서 15달러('03년도)로 치솟았으며 이는 미국 구매자에게 5천4백만불에 상당하는 손실을 초래

2. 피고측(중국 비타민 수출업체·중국 상무부) 주장

□ 자신들의 담합은 중국 정부의 지시에 따른 행위이므로 외국주권 강제이론*(the foreign sovereign compulsion doctrine)을 적용하여 면책 사유가 되어야 한다고 주장

* 둘이상의 주권 하에서 사업을 행하는 사업자가 한 나라 법을 준수하는 과정에서 다른 나라 법 위반을 수반하는 경우 후자의 법 위반에 대해 책임을 묻지 않는 법리

○ 중국 상무부가 자사의 수출가격을 고정하도록 강제하였으며, 이를 따르지 않을 경우 수출계약을 무효화하는 등의 불이익 부과

- 비타민C 산업 규제를 담당한 중국 상무부 전임 직원(Qiao Haili)도 피고측 증인으로 나와 자신이 **비타민의 생산과 수출가격 결정권한을 위임받아 집행**하였으며, 업체는 이 지시에 따른 것임을 진술
- 또한 상무부는 미국 법원이 **중국의 국내법 해석을 존중하지 않는 것에 우려를 표시하며 원고측 주장이 기각되지 않으면 이는 중국의 산업정책과 충돌된다는** 법정의견서(amicus brief) 제출

3. 미국 법원의 판결

- 중국기업의 담합행위가 온전히 정부의 명령에 따라 이행되었다고 보기 어려우며, **중국 법이 이를 강제하고 있는지도 불확실함**에 따라 피고측이 주장하는 **외국주권 강제이론을 배척***

* 외국 주권 강제이론이 적용되기 위해서는 i) 관련 국내법에 법적 근거가 명시되고 ii) 불이행 시 법적 제재(penalty)가 부과되는 등 사실상 강제가 아닌 법적 강제요건을 갖춰야 함

- 연방지방법원은 **3배 손배제**에 따라 원고측이 구한 손해액(5천 4백만불)의 3배에 해당하는 **1억6,200만달러의 배상**을 피고측에 명령

※ 피고 외 담합에 가담한 2개 기업은 화해(settlement)로 사건 종결
Aland Nutraceutical('12.5월) : 직·간접 구매자에게 950만 달러, 100만달러 지급
Northeast 제약사('13.2월) 직·간접 구매자에게 각각 50만 달러씩 지급

4. 중국 정부의 반응

- 중국 상무부는 미 법원의 이번 결정이 **공정하지도 적절하지도 않다**(unfair and inappropriate)고 비난
- 해당 중국기업은 중국의 **법과 규정을 정확히 준수**하였으며, **정부의 명령을 이행한 적절한 행동이었음을** 재강조

□ 미 법원의 판결은 국제법상 상호 예양의 원리^{*}(international comity)에 반하며 미국과의 관계에서 악영향을 미칠 수 있다고 경고

* 국내법과 외국법 사이에 진정한 충돌(a true conflict)이 존재할 경우에 법원은 일반적으로 재판권 행사를 자제하여야 한다는 이론

- 미 법원이 중국 정부의 주권을 존중하고 이번 사건의 특별한 성격(special nature of the facts)과 국제 법질서의 충돌 방지를 위한 보호장치를 충분히 고려하기를 희망한다는 의사를 밝힘
- 동시에 잘못된 결정이 시정되지 않으면 국제적인 공동체·기업에 문제가 될 수 있으며 중국에는 미국의 이익에 해가 될 것이라 경고

5. 시사점

□ 이번 사건은 중국 기업이 미국 법원에서 자신의 행위를 방어하고 중국정부가 의견서를 제출하며 공식 입장을 개진한 최초의 사례

- 민사 소송이 활성화 되어 있는 미국 내 반독점법 소송이 중국 정부와 기업에게 중대하게 인식되고 있음을 엿볼 수 있음

□ 수출카르텔 등 경쟁법 적용 제외 영역이 축소되는 세계적 추세 속에 단순한 정부의 지도에 기한 행위의 정당성이 외국법원에 받아들여지지 않음을 시사

- 국가안보심사 등 산업정책 고려가 강조된 중국 경쟁법의 회색 지대가 명확화 되는 계기가 될지 지켜봐야 할 것

□ 향후 항소과정에서 행정지도에 익숙치 않은 미국의 법전문가에 대한 피고측 설득 논리를 검토하고 우리 기업의 유사 사례를 방지

※ 출처 : GCR, "Jury hands plaintiffs US\$162 million in Vitamin C litigation" (3.15)
GCR, "US Vitamin fine "unfair and inappropriate" says Mofcom"(3.21)

EU 구글의 경쟁법 위반에 대한 시정방안 의견수렴 착수

(정리 : 강승빈 사무관)

1. 개요

- EU 경쟁총국은 구글의 온라인 검색서비스 등에서의 시장지배적 지위 남용혐의에 대한 **자진시정방안(commitment)***을 공개하고 **의견수렴 절차**에 착수 (market test : '13. 4. 26. ~ 5. 25.)
 - * 당사자가 경쟁상 우려를 해소시키는 시정방안을 제시할 경우 당국은 범위반 여부 조사를 종료하고 시정방안 약속이 구속력을 갖도록 하는 제도로 동의의결제와 유사
 - Microsoft, FairSearch, Foundem(영국의 가격비교 사이트) 등 **관련 기업의 신고**로 범위반 혐의를 인지하고 정식조사에 착수('10.11월)
 - 구글의 **시장지배적 지위남용행위 혐의를 발견**, 구글에 **시정방안 제시 기회**를 부여('12. 5월)하고 그 내용을 협의해 옴

2. 경쟁법 위반 혐의

- 구글의 다음과 같은 네가지 영업형태가 EU경쟁법 제102조 (시장지배적 지위 남용금지) 위반 혐의를 받고 있음
 - ① 구글 검색 결과에 자사의 전문검색서비스(specialised search)를 경쟁서비스에 비해 유리하게 취급(favourable treatment)
 - * 구글 소유의 YouTube, Google Shopping 등을 먼저 표시되게 하는 행위
 - ② 경쟁 전문검색서비스가 제공하는 콘텐츠를 동의없이 사용 (use of third-party contents without consent)
 - * 경쟁사의 사용자 리뷰 등을 동의없이 사용하여 경쟁사의 투자유인 감소
 - ③ 언론사 등의 웹사이트 운영자와 독점적 온라인 검색광고 계약 체결 (exclusivity agreements)
 - * 고객들이 경쟁사와의 접근이 제한되어 경쟁사가 시장에서 배제 우려
 - ④ 구글 광고 이용시 경쟁사 플랫폼으로 온라인 검색광고 데이터의 이동 및 관리를 제한하는 계약(contractual restrictions on the portability)
 - * 구글 AdWords 광고에 사용한 광고카피를 경쟁업체 광고 플랫폼으로 옮겨 사용하는 것을 제한

3. 시정방안

- 구글은 위반혐의 해소를 위해 향후 5년간 아래 조치를 약속
 - 사용자가 구글의 전문검색서비스와 일반 검색서비스 결과를 구별할 수 있도록 구분하여 표시 ⇒ 소비자 선택권 보장
 - 모든 전문검색 웹사이트에 구글에 의해 사용되었는지 여부를 표시하며 언론사 등에 자신의 콘텐츠 사용 통제권한을 부여 ⇒ 경쟁사 콘텐츠 무단사용(scraping) 방지
 - 웹사이트 운영자와의 계약서에 구글사의 온라인 검색광고만을 이용하도록 강제하는 의무를 부과하지 않음 ⇒ 수직적 거래기업의 거래 상대방 선택 자유 보장
 - 광고 업체들의 경쟁사 광고 플랫폼 이용을 금하지 못함 ⇒ 사업활동의 자유 보장

4. 평가

- EU 경쟁총국은 미 FTC에 비하여 시장지배적 지위 남용행위 판단에 있어 엄격한 태도*를 보임
 - * 유럽 최고재판소 판례(Michelin 사건, 1983)에 따라 시장지배적 사업자는 다른 사업자에게는 부과되지 않는 특별한 의무(special responsibility)를 부담
 - 미 FTC는 구글의 검색기능은 정보 서비스 활성화를 위한 정당한 방법으로 판단된다며 만장일치로 무혐의 결정한 바 있음('13.1.3.)
 - * 다만, 검색광고 플랫폼 개방, 구글의 특허권 행사 제한(FRAND 조건 준수), 판매금지소송 등을 통한 경쟁사 압박금지 등을 약속받음
- 빠른 기술진보 및 사업모델 진화 등의 특징을 가진 인터넷 산업에서의 효과적인 경쟁 왜곡 시정에 적합한 동의의결로 사건을 종결할 것으로 보임

EU 당사자 동의없이 비밀정보 교환이 가능한 협력협정 추진

(정리 : 이원열 사무관)

◇ EU는 관련 기업의 비밀보호 권리포기*(waiver) 없이도 외국 경쟁당국과의 비밀정보 교환을 허용하는 조항이 포함된 제2세대 협력협정 체결을 추진 중 ('13.4.12.)

* 경쟁당국은 피조사기업 관련 자료·정보의 비밀을 유지해야할 의무가 있지만, 당사자가 waiver를 할 경우 복수국가가 동시 조사중인 M&A, 국제카르텔 등에서 당국간 비밀정보 교환을 통해 신속하고 일관된 조사가 가능해짐

1. EU의 협력협정 체결 현황

- EU는 미국, 일본, 한국('09) 등과 경쟁법의 국제적 집행 원활화를 위한 양자 협력협정을 이미 체결한 바 있음
 - 이러한 소위 제1세대 협력협정에는 ‘정보공유’ 조항이 포함됨
 - 여러 국가에 영향을 미치는 경쟁법 위반 사건의 효과적이고 조화로운 제재를 위해 각 당국이 인지하는 정보를 교환
 - 다만 경쟁당국이 비밀 정보를 교환하기 위해서는 조사 대상 기업의 웨이버*(waiver: 비밀보호 권리포기)가 필요함
- * 다수 국가에 기업결합 심사 신청을 한 기업 또는 국제 카르텔 자진신고 기업의 경우 당국간 협조를 통해 신속한 조치가 내려지기를 희망하므로 waiver 유인이 큼

2. 제2세대 협력협정과 주요 내용

- 최근 EU가 추진중인 스위스·캐나다와의 차세대 협력협정은 경쟁당국들이 비밀정보를 교환할 때 관련 기업의 웨이버를 필요로 하지 않는 최초의 정보교환 협력협정임
 - 기존 협력협정에 기초하여 교환된 제한된 정보로는 한계가 있어 국제사건처리에 필수적인 비밀정보의 원활한 교환체계를 마련

- 다만 당국간 무분별한 정보교환으로 인한 기업들의 불안감 해소를 위해 일정한 안전장치를 둠
 - 변호사 비닉(秘匿) 특권(privilege), 자기 부죄(負罪, self-incrimination)에 반하는 정보는 교환대상에서 제외
 - 자료와 정보의 용도는 개인이 아니라 조사대상인 기업에 한정
 - 국내법에 의해 경쟁당국은 교환된 정보의 기밀을 유지해야 할 의무가 있음

2. 정책적 시사점

- 웨이버가 필요 없는 당국간 폭 넓은 정보교환은 경쟁당국의 국제 사건 적발률과 기업의 예측 가능성을 제고할 것으로 평가
 - 다만 ‘비밀’의 정의, 변호사 비닉 특권 등 각국 절차법과 교환된 정보의 국내 유출 차단장치 수준 등이 상이하므로 관련 제도의 수렴화가 전제될 필요
- 최근 OECD-ICN 등의 논의에서 국제협력 관련 핵심 주제인 ‘정보교환’은 그 수준과 폭이 날로 심화되어 국제감시 네트워크를 강화시킬 것으로 예상됨
 - 현재 waiver에 의하거나, 비밀 정보를 가공한 형태(Agency Information)가 교환되는 등 다양한 정보교환이 이루어지고 있으나 ‘제2세대’ 협정체결이 확대되어 보다 체계화될 것으로 예상됨

※ 출처 : GCR, “Waiverless information-sharing agreements on the way at DG Comp” (2013.4.12.)
Financial Times, “Switzerland and EU antitrust cooperation agreement set for 17 May signing” (2013.5.10.)
Kluwer Competition Law Blog(<http://kluwercompetitionlawblog.com>), “Competition Law Cooperation Agreement EU/Switzerland” (2012.7.31.)

기타 기업 결합 심사 간소화를 위한 각국의 동향

(정리 : 류수정 사무관)

1. 중국 상무부

- 간소화된 기업 심사 절차를 신설하는 가이드라인 초안을 공개하고 공공 의견수렴(public consultation) 절차를 진행 중

< 중국의 현행 기업 심사제도 >

- ◇ 신고 수리일부터 30일 이내에 심사해야 하는 기초심사(phase I)와 90일 이내(60일 한도로 연장 가능)에 심사를 해야 하는 중점심사(phase II)로 이원화하여 운용

- ◇ 그러나 기업결합·조인트벤처 활성화에 비해 심사자원이 한정되어 경쟁제한성이 미미한 사건 심사에도 최대 6개월이 소요되는 실정

※ 기초심사에 해당되어도 자료보정을 이유로 대부분 30일을 초과, '11년도 상무부 통계에 의하면 심사 완료건(160건) 중 94%가 조건없이 승인됨

- (주요 내용) 수평·수직 결합 별 일정 기준 이하를 단순결합으로 보는 EU 방식을 차용하여 다음의 경우에 간소화*된 심사 적용

* 제출 서류 감소·신속한 심사 보장 등 간소화 방식에 대해서는 아직 미정

- ① 결합에 참여하는 모든 기업이 동일한 관련 시장에서 15% 미만의 시장점유율을 나타낼 때
- ② 수직적으로 결합되는 시장에서 결합 당사회사가 각각 25% 미만의 시장점유율을 나타낼 때
- ③ 수직적으로 결합되는 시장이 없고 결합당사회사가 참여하는 모든 시장에서 결합당사회사의 시장점유율이 25% 미만일 때

※ 그 밖에, 중국 영토 밖에서 형성된 조인트 벤처나 외국 기업 취득 시, 역내 영업을 하지 않아 중국 시장에 영향을 미치지 않는 경우 등도 포함

- (시정조치 제시) 상무부는 결합 당사회사가 적시에 경쟁 이슈를 인지토록 하고 시정조치 제시 기한을 설정함 (동의의결 제도)
 - 결합 당사회사의 최종 시정조치·수정안은 기업결합 심사가 종료되기 20일전까지 상무부에 제출되어야 함
 - 결합 당사회사가 시정조치를 제시하지 못할 경우 결합이 금지됨
- (행태적 조치) 경쟁제한성과 관련된 시장 환경이 충분히 변경될 경우 이 조치는 수정·제거될 수 있으며, 그렇지 않는 한 10년 동안 이행이 지속되어야 할 것
 - 시정조치 불이행 시 50만元(한화 9천만원 상당)의 이행강제금 부과
- (평가) 심사 간소화를 위한 노력은 환영할 만 하나 간소화된 절차 적용여부에 대한 상무부의 재량권이 여전히 상당함

2. EU 집행위

- 기업 친화적 환경 조성을 위해 서류 제출 부담을 줄이고, 간소화된 심사 대상을 확대하는 개선안에 대해 의견 수렴 절차가 진행 중
 - (수평형) 결합 후 시장 점유율 20%(현행 15%)까지 간소화 절차 적용
 - (수직형) 결합 후 시장 점유율 30%(현행 20%)까지 간소화 절차 적용
- ⇒ 개선안이 적용될 경우, EU 집행위가 '12년도에 신고 받은 309건 중 70%에 해당하는 216건이 간소화된 절차를 적용 받을 수 있음

※ 출처 : GCR, "DG Comp looks to simplify merger procedures" (4.2)
Law360, "China simple merger review plan gets guarded praise"(4.4)