

# I 카 르 텔

## Cartels



---

본 번역물의 저작권은 © OECD 대한민국 정책센터에 있습니다. 저작권법에 의하여 한국 내에서 보호를 받는 저작물이므로 무단 전재와 무단 복제를 금합니다.

---

OECD 대한민국 정책센터는 OECD와 대한민국 정부 간에 양해각서를 체결하여 설립한 기구로서 OECD의 정책경험과 주요 관심사를 아시아·태평양 지역의 공무원 및 전문가들과 공유하고 전파하는 역할을 수행하고 있습니다.

이러한 역할의 일환으로 OECD 대한민국 정책센터는 OECD 주요 자료들을 선별하여 한국어로 번역 및 보급하고 있습니다.

OECD 경쟁위원회는 정례적으로 각 회원국 경쟁당국 및 전문가들과 여러 경쟁정책 주제에 대해 논의하고, 이 논의 결과와 각 주제별 핵심내용을 정리한 요약보고서(Executive Summary)를 OECD 홈페이지에 「경쟁정책에 관한 모범관행 라운드테이블(the Best Practice Roundtables on Competition Policy)」이라는 제목으로 제공하고 있습니다.

본 자료는 1995년부터 2014년까지 상기 라운드테이블에서 다루어진 사항의 각 주제별 요약 보고서를 번역한 것입니다.

이용자 편의를 위해 5개 주제(카르텔 Cartels, 시장지배적지위남용행위 Abuse of Dominance, 기업결합 Mergers, 법집행 Enforcement, 산업분야별 경쟁이슈 Regulated Sectors)로 분권하여 발간하되, 각 권의 끝에 5개 주제 전체 목차를 포함시켜 다른 주제도 확인할 수 있도록 하였습니다.

본 번역 보고서의 원문 및 전체 논의 내용은 OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org/daf/competition/roundtables.htm>)에서 확인하실 수 있습니다.

경쟁정책과 경쟁법 집행에 관한 다양한 이슈를 담고 있는 이 번역 보고서가 우리나라 경쟁정책 발전에 많은 도움이 되기를 기대합니다.



# Contents

항공사 기업결합 및 제휴(1999) .....	7
Airline Mergers and Alliance(1999)	
과점(1999) .....	17
Oligopoly(1999)	
합작투자회사의 경쟁 문제(2000) .....	22
Competition Issues in Joint Ventures(2000)	
개인에 대한 카르텔 제재(2003) .....	27
Cartel Sanctions against Individuals(2003)	
담합인정합의(2006) .....	32
Plea Bargaining(2006)	
직접 증거가 부재한 카르텔 기소(2006) .....	39
Prosecuting Cartels without Direct Evidence(2006)	
과점 시장 내 담합조장행위(2007) .....	44
Facilitating Practices in Oligopolies(2007)	
카르텔 사건에 있어 직접 화해에 대한 경험(2008) .....	49
Experience with Direct Settlements in Cartel Cases(2008)	
재판매 가격유지(2008) .....	56
Resale Price Maintenance(2008)	
휘발유 소매시장의 수직적 관계에 대한 경쟁정책(2008) .....	64
Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing(2008)	
환경적 맥락에서의 수평적 합의(2010) .....	71
Horizontal Agreements in the Environmental Context(2010)	
경쟁법 상 경쟁업체 간 정보교환(2010) .....	77
Information Exchanges Between Competitors under Competition Law(2010)	

불황 카르텔(2011) .....	84
Crisis Cartels(2011)	
규제산업항변(2011) .....	91
Regulated Conduct Defence(2011)	
경쟁 및 원자재 물가 변동성(2012) .....	99
Competition and Commodity Price Volatility(2012)	
디지털 경제(2012) .....	105
Digital Economy(2012)	
카르텔 조사의 국제협력 개선 방안(2012) .....	116
Improving International Co-operation in Cartel Investigations(2012)	
2순위 이하 자진신고자 논의(2012) .....	121
Leniency for Subsequent Applicants(2012)	
시장 확정(2012) .....	127
Market Definition(2012)	
반경쟁적 효과를 가진 정보에 대한 일방적 정보공개행위(2012) .....	133
Unilateral Disclosure of Information with Anticompetitive Effects(2012)	
카르텔 적발을 위한 직권조사와 검증의 활용(2013) .....	138
Ex-officio Cartel Investigations and the Use of Screens to Detect Cartels(2013)	
경쟁분석에서의 품질의 역할과 측정(2013) .....	143
The Role and Measurement of Quality in Competition Analysis(2013)	
온라인 판매의 수직적 제한(2013) .....	149
Vertical Restraints for On-line Sales(2013)	
[부록] 주제별 전체 목록 .....	153

## 항공사 기업결합 및 제휴(1999) Airline Mergers and Alliance(1999)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서, 라운드테이블의 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) *출발 공항과 도착 공항, 여행의 시각과 날짜, 여행에 소요되는 시간의 기회비용에 있어 유연하게 대응할 수 있는 능력은 여행객에 따라 천차만별이다. 대부분의 여행객은 출발지와 도착지에 대해서는 융통성을 발휘할 수 없다. 따라서 항공운송 시장(airline markets)은 특별히 예외적인 경우를 제외하고는 대부분 “도시 간(city-pair)” 시장으로 정의된다.*

기회비용이 낮은 여행객은 일반적으로 출발지와 목적지 간의 경로에 대해 더 넓은 선택의 폭을 갖게 되며, 따라서 경쟁의 혜택을 더 많이 받게 된다. 그러나 시간에 민감한 여행객의 경우, 경유노선은 직항(non-stop) 서비스를 대체할 수 없다. 항공사는 다양한 방법의 항공권 발급 조치를 이용하여 시간에 민감한 여행객과 그렇지 않은 여행객을 구별한다. 이코노미 또는 비지니스 요금 전액을 지불하는 승객은 항공사 수익에서 상당히 미미한 비율을 차지한다. 따라서 항공사 제휴와 기업결합 사안에서 경쟁문제는 시간에 민감한 여행객들에게 초점이 맞춰지는 것이 일반적이다.

항공운송산업은 다른 형태의 운송수단과 경쟁하며, 승객과 화물을 위한 운송서비스를 제공한다. 이번 라운드테이블은 승객 운송에 초점을 맞추었다. 승객의 입장에서, 일부 제한된 경로에 대해서는 항공운송과 고속열차 간의 경쟁이 이루어진다. 그러나 대부분의 항공 운송에 대한 실질적인 대체재는 존재하지 않는다.

항공여행객은 잠재적으로 대체가능한 출발지와 목적지의 공항, 여행의 시각과 날짜, 경유와 직항 경로 등과 같은 요소에 대해 서로 많은 차이를 보인다. 대부분의 여행객은 출발지와 도착지를 다른 도시로 대체하지는 않지만, 각 도시 내의 공항은 대체할 의향이 있다. 또한 실제 그러하다면, 항공 서비스 시장의 지리적 범위를 “도시 간” 시장이라고 정의하는 것은 타당한 일이 될 것이다. 특수한 경우에는 이러한 정의가 너무 광범위하거나, 혹은 너무 협소한 시장획정을 의미할 수도 있다. 예컨대, 특히 미국의 비지니스 여행객들은 런던의 히스로 공항을 갯윅 공항보다 선호한다는 연구결과가 있다. 반면에 두 개의 주요 도시 간을 여행하는 승객의 경우에는 각 도시의 공항에 대해서 크게 신경쓰지 않을 수도 있다.

항공여행객은 여행 시간의 기회비용과 직항 비행을 경유 비행으로 대체할 의향이 있어

차이를 보인다. 직항과 경유노선의 선택은 여행의 길이에 따라 달라지기도 한다. 단기 여행(수백 킬로미터 이내)의 경우에는 기회비용이 매우 낮은 여행객들조차도 시간의 연장과 불편함 때문에 경유 노선을 선택하지 않을 가능성이 많다. 반면, 장거리 여행(약 15,000 킬로미터 이상)의 경우, 모든 노선은 적어도 한번은 정차하게 될 것이다. 일반적으로 여행객의 시간 민감도 낮을수록, 효과적인 대체 비행의 범위가 넓어진다.

시간에 민감하거나 기회비용이 높은 여행객들은 다른 조건이 동일하다면 일반적으로 직항 노선을 경유노선으로 대체할 의향이 없다(만일 경유노선이 좀 더 자주 있거나, 좀더 편한 시간에 도착 혹은 출발할 경우에는 경유노선이 선호될 수 있음). 영국의 버진(Virgin) 항공사에 따르면 런던-뉴욕 구간에서 시간에 민감한 승객은 시간당 240 달러 정도로 시간의 가치를 따지며, 이는 이러한 승객을 경유 서비스로 유혹할 수 있는 할인율이 커야 한다는 것을 의미한다. 시간에 민감한 여행객은 독점이 이루어질 수 있는 별도의 시장으로 여겨지며, 특히 시장 지배력에 노출되어 있다.

항공사는 시간에 민감한 승객과 그렇지 않은 승객을 구별하기 위해 다양한 발권장치(다른 클래스의 좌석 제공, 항공권 변경에 대한 유연성, 승객 체류기간의 요건, 토요일 밤 체류 요건 등)를 구비한다. 좋은 좌석과 전액 요금을 지불하는 승객은 비록 소수이지만 항공사 수익에 있어서는 불균등할 정도로 많은 비율을 차지한다. 많은 경로에서 항공사들이 효과적으로 경쟁할 능력은 이윤 점유율이 높으며, 시간에 민감한 비즈니스 여행자를 사로잡을 수 있는가에 따라 달려있다.

- (2) *항공운송산업에는 규모의 경제와 범위의 경제가 모두 중요하다. 여행객은 “끊김 없는(seamless)” 연결성과 많은 빈도수의 서비스를 선호한다. 또한 단골승객 우대서비스(frequent flyer programs)와 같은 로열티 프로그램이 있는 경우, 많은 여행객들은 좀 더 많은 목적지를 연결하는 서비스를 선호한다. “허브앤스포크(hub and spoke)” 운항방식으로 구성된 대규모의 항공 네트워크는 특히 요금을 전액 지불하는 승객에게 더욱 매력적인 네트워크가 된다. 이는 이러한 네트워크가 비용 경제(cost economies)의 이점을 이용하고 소규모 항공 네트워크가 제공할 수 있는 것보다 더 끊김없는 연결성과 잦은 빈도의 서비스, 그리고 더 많은 목적지를 제공하기 때문이다.*

*운영비 측면에서 상당한 우위를 가진 네트워크 항공사(network carriers)와 직항형 항공사(point-to-point carriers) 모두 소수의 시장에서 대규모의 네트워크를 이용하여 성공적으로 운영 해온 경우가 있다.*

대규모 네트워크는 소규모 네트워크에 비해 비용과 수요 측면에서 우위에 있다(비록 이러한 우위는 운영비용이 상당히 더 낮은 항공사에 의해 상쇄될 수 있다). 여행객은 서로 다른 항공사 간의 연결보다는 동일한 항공사 간의 연결을 선호한다. 이는 “끊김 없는” 연결이 보통 더 편리하며 입국 또는 출국 비행의 지연 또는 수하물 분실시에 보다 나은 보안책이 제공되기 때문이다. 여행객은 또한 서비스가 더 자주 있는 항공사를 선호하는데,



이는 마지막 순간에 계획이 변경될 경우에도 더 융통성이 있기 때문이다. 항공사는 여행객과 여행대행사가 단일 항공사로 예약하도록 하는 인센티브를 제공하는 단골승객 우대 프로그램이나 여행대행사 수수료 무료화 프로그램 등과 같은 로열티 프로그램을 통해 서비스에 대한 수요를 증진시키기도 한다. 이러한 프로그램은 소규모보다 대규모 항공사 네트워크에게 더 이롭다. 특히 이러한 프로그램은 이윤 점유율이 높은 시간에 민감한 비즈니스석 여행객들을 유치하고 유지하고자 하는 목적이 있다.

대규모 네트워크는 허브앤스포크 운영방식에서 상당한 이득을 볼 수 있다. 허브앤스포크 운항방식은 항공사로 하여금 특정 경로에만 집중할 수 있도록 하여, 더 많은 수의 더 효율적인 비행기를 통해 서비스를 더욱 자주 제공할 수 있도록 한다. 또한 허브앤스포크 운항방식은 더 넓은 범위의 목적지와 (보통 일반적인 서비스가 제공될 수 있을만큼 충분한 수요를 창출하지 못하는) 도시 간의 결합이 가능하도록 한다. 허브앤스포크 네트워크에 새로운 스포크를 추가하는 것은 최소 추가비용으로 도시 간 결합을 많이 증가시킬 수 있는 방법이다.

허브앤스포크 운항방식에도 한계점이 있다. 이 운항방식에서 발생하는 효율성은 기존의 다수의 직항형 운항방식으로부터 전환하여, 좀 더 크고 효율적인 비행기를 이용하고, 하나 이상의 허브를 통해 각 기점을 연결하며, 운항 수는 줄이도록 하는 운항 방식을 이용함으로써 얻어진다. 그러나 연결 비행은 직항 비행의 완벽한 대체가 되지 않는다. 대부분의 네트워크는 허브앤스포크와 직항형 운항방식을 결합한 것일 가능성이 높다.

*(3) 앞에서 언급한 비용과 수요 요건으로 인해, 허브앤스포크 항공사는 스포크와 허브-허브 경로에서 지배적인 기업이 되며 다른 네트워크의 허브와의 경로에 대해서도 (상응하는 경쟁 라이벌 네트워크와 함께) 공동 지배력을 행사하는 경향이 있다. 허브앤스포크 항공사는 자신의 허브 간의 직항 경로에 대해 시장지배력을 향유하는 경향이 있으며, 허브 공항의 전체 교통량에서 높은 점유율을 차지하는 경향이 있다.*

*신규진입자가 이러한 시장 지배력을 약화시키기란 쉽지 않다. 성공적인 신규진입은 경쟁자 네트워크(또는 사실상의 네트워크) 이용, 치열한 경쟁을 회피할 수 있도록 충분히 차별화된 신규 서비스 제공, 또는 소도시 간 운영비를 상당부분 감축함으로써 이루어질 수 있었다.*

스포크 경로에 대해 결합하는 항공사는 허브와 연결되는 지선교통(feeder traffic)으로부터 편익을 거의 얻지 못하며, 보통 로열티 프로그램을 제공할 수 없거나 허브 운영자와는 운항 빈도수를 비교할 수 없는 수준인 경우가 많다. 그 결과, 라이벌 항공사는 서비스를 지속하기 위해 필수적인 이윤 점유율이 높으며, 시간에 민감한 승객들을 충분히 사로잡을 수 없다. 이러한 이유 때문에 잘 발달된 허브앤스포크 항공사들이 직항 스포크 경로를 지배하는 경향이 발생하는 것이다. 동일한 이유로 두 네트워크의 허브 공항 간의 경로는 각각 그 허브를 운영하는 네트워크가 지배하게 된다.

Northwest가 Continental의 지배지분의 인수를 제안하였을 때, 각각의 허브 간의 9개 경로 중 7개에 대하여 100 퍼센트 공동 시장점유율을 갖고 있었음이 밝혀졌다.

허브와의 지선비행(feeder flights)은 허브를 운영하는 항공사 서비스를 보충하는 역할을 한다. 반복독점 가격책정(double marginalisation)을 피하고, 필요한 관계특유투자(relationship-specific investment)를 증진시키기 위해서 지선비행 서비스는 보통 허브 항공사와 통합되었을 때 좀 더 효율적인 서비스를 제공할 수 있다. 그 결과 허브앤스포크 항공사는 전체 승객 교통량의 상당 부분을 점유하면서 허브 공항에서 지배적 항공사가 되는 것이다. 연구 결과에 따르면 현행 항공사는 허브 공항과의 운항에 대해 라이벌 항공사보다 더 많은 요금을 부과하는데, 이는 현행 항공사가 자신의 허브와의 직항 경로에 대해 시장 지배력을 향유하고 있다는 것을 의미한다.

신규진입자가 이러한 시장 지배력을 잠식할 수 있는 경우도 있다. 진입전략 중 하나는 기존의 네트워크 허브 또는 네트워크와 제휴할 수 있는 새로운 진입자의 서비스를 도입하는 것이다. 예를 들면, British Midland는 미국 대부분의 주요 항공사와 비독점 코드공유협정(codesharing agreements)을 체결하였다. 두번째 진입전략은 현행 항공사와 직접적인 경쟁을 회피할 수 있는 차별화된 서비스를 제공하는 것이다. 예를 들면, 영국은 많은 저가 항공사들은 효율성이 떨어지는 공항을 이용함으로써 유럽 내에 직항 레저 여행객들을 운반하는 서비스를 성공적으로 구축하였다. Virgin 항공사는 높은 수준의 직항 비즈니스 고객과 레저 여행객을 위한 경로에 초점을 맞추었다. 세번째 진입전략은 스포크 서비스와 같이 현행 항공사에 보완적인 서비스를 제공하는 것이다. 현행 항공사와 통합된 방식으로 이러한 서비스를 제공하는 것의 장점은 현행 항공사와 프랜차이즈와 같은 형식의 합의 하에 서비스가 제공된다는 것이다. 마지막 전략은 서비스의 범위를 증가시키되, 현행 운행사에게 경쟁 압박을 가하지 않는 것이다.

- (4) *항공사의 기업결합 및 제휴는 항공사들이 통합된 네트워크를 효율적으로 정리하고, 원활한 서비스의 범위를 확대함으로써 비용을 낮추고 수요를 증가시킬 수 있도록 할 수 있다. 반면, 항공사의 기업결합 및 제휴는 특히 허브 공항과의 직항 경로에 대한 경쟁을 감소시키며 시장 지배력을 강화시킨다. 효율성 편익과 경쟁 효과 간의 상대적 균형은 항공사들의 기업결합 이전의 네트워크의 중복 정도를 포함한 수많은 요인에 따라 달라진다.*

국제적 기업결합은 외국 기업의 국내 기업 소유를 금지하는 국내규칙에 의해 일반적으로 금지되어 왔다. 이러한 경우에 항공사는 보통 기업결합을 통해 이루어질 수 있는 편익을 국제 제휴를 통해 달성하고자 한다.

항공사들 간의 기업 결합 및 제휴에 대한 강력한 인센티브가 존재한다. 기업결합 이전의 네트워크 간의 경쟁의 성격에 따라, 기업결합 또는 제휴를 통해 결합된 항공사가 허브앤스포크 구조를 보다 효율적으로 개선함으로써 비용을 낮추고 수요를 증대시킬 수

있다. 또한 이를 통해 비용 효율성을 강화하고, 더욱 다양한 범위의 끊임없는 항공운항 연결을 달성할 수 있다. 반면, 기업결합과 제휴는 경쟁을 감소시킬 것이며, 특히 스포크와 허브-허브 간의 경로에 대해 이미 중첩되었던 네트워크 경로에 대한 시장 지배력을 더욱 증대시킬 수 있다.

대부분의 국내 항공사 관련 규정은 국내항공사에 대한 해외 소유권을 금지하거나 제한한다. 그 결과 국제적인 항공사 기업결합은 드물다. 그 대신, 합의를 통해 기업결합에서 발생하는 것과 같은 편익을 취하고자 한다. 제휴항공사와 협력하고자 하는 정도에 따라 제휴는 서로 다른 양상을 띤다. 제휴는 완전한 기업결합만큼 효율적이지는 않다. 왜냐하면 거래비용이 더 높고 (제휴의 지연 또는 해산에 대한 두려움으로) 합작투자의 발생가능성이 낮기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 신중하게 진행된 제휴는 친경쟁적 및 반경쟁적 효과의 측면에서 봤을 때 완전한 기업결합과 거의 동일해질 수 있다.

- (5) 많은 OECD 국가에서 자유화를 통해 국내 시장에서의 항공사 경쟁에 대한 가능성이 더욱 증가하였다. 그러나 양자간 국제협정은 국제적 수준의 경쟁 범위에 대해 지속적으로 심각한 제한을 가하고 있다. 이러한 협정은 다양한 방식을 통해 당사 국가들 간에 서비스를 제공할 수 있는 항공사의 숫자 및 주체, 운항 경로, 각 경로마다 제공될 수 있는 운항 서비스 숫자, 그리고 제공 가능한 수용능력 및 요금 등을 제한한다. 최근에는 이러한 협정을 자유화시키고자 하는 추세에 있다.

많은 OECD 국가에서 이루어진 국내항공자유화를 통해 규제적 진입장벽 및 가격과 수용능력에 대한 규제 통제가 철폐되었다. 예를 들면, 규제철폐 지침에 따라 원칙적으로 유럽연합(European Union, EU) 내에서 운영하는 모든 EU 항공사는 EU 내의 모든 경로에서 서비스를 제공할 수 있다. 일본은 2000년 2월 노선별 허가제도를 종료하였다. 많은 연구를 통해 이러한 자유화가 경쟁에 미치는 영향이 기록되었다. 미국의 경우 항공운송산업에 대한 규제철폐는 소비자들에게 매우 큰 편익을 안겨주었다. 항공사들은 항공운송산업의 규제철폐를 통해 허브앤스포크망을 대대적으로 구조조정 함으로써 비용을 낮추었으며 직항 또는 일괄 서비스를 제공하는 도시 간 결합의 숫자를 증가시켰다. 특히 자유여행가(discretionary travellers)에 대한 가격이 평균적으로 하락하였으며, 항공 여객 수요량이 현저히 증가하였다. 반면, 경쟁의 정도에 따라 다양하긴 하지만, 가격편차가 증가하여 일부 승객들(특히 비즈니스와 일등석의 오픈티켓 요금)은 자유화 이전 보다 더 많은 요금을 지불하고 있다.

국제적으로는(EU 외) 양자협정이 계속해서 경쟁의 범위를 엄격히 제한하고 있다. 특히, 양자협정은 이들 국가간에 서비스를 제공할 수 있는 항공사의 숫자와 주체, 운항 경로, 각 경로 당 운항 숫자, 제공 가능한 수용능력 및 요금 등을 다양한 방법으로 제한한다. 양자협정은 또한 경유비행이 직항 서비스보다 낮은 가격을 책정하고자 하는 것을 금지하기도 한다. 양자 시스템은 “국적 여객기(flag carrier)”를 비효율적으로 유지하는

데 이용되었으며, 그 과정에서 요금이 상승되어 소비자 및 다른 산업의 비용이 증가하고 새로운 여행 상품의 개발을 방해하였다.

최근 수년 간, 특히 미국을 포함한 일부 국가들은 항공사의 숫자와 주체 및 운항 가능한 경로와 수용능력에 대한 규제 수위가 낮은 “영공개방(open skies)”협정을 타결하고자 하였다. 이러한 협정이 미국과 개별 EU 국가들 간에 수없이 체결되었다. 그러나 이와 같은 협정은 협정 밖에 위치한 국가에 기반한 항공사들이 협정 대상의 경로를 운항하는 것을 허용하지 않는다(예컨대, 미국-영국 개방 영공 협정에서는 Alitalia가 영국-런던-뉴욕 경로를 운항하도록 허용하지 않음). 또한 연안 운항도 허용하지 않는다(미국-영국 협정에서는 British Airlines이 런던-뉴욕-샌프란시스코를 운항하면서 뉴욕에서 샌프란시스코로 가는 승객을 운송할 수 없음). 특히 해외 기업 소유의 항공사에 대한 차별대우와 관련하여 다자간 자유화가 더 많이 이루어질 수 있는 여지가 상당히 많이 남아있다.

- (6) 적정 수준의 공항 수용능력이 부족하여 많은 경우 국내 및 국제 항공서비스 경쟁이 제한되고 있다. 특히 피크 시간대에는 많은 국제공항에서 항공기 이착륙 슬롯 및 게이트 시설에 대한 수요가 그 공급량을 초과한다. 또한 현행 항공사는 슬롯에 대한 지배적 지위를 가지며, 신규진입의 여지를 제한한다. 일부 국가에서는 공항 시설 접근에 대한 가격책정에 있어 차별적 제약이 존재하여 현행 국적기 항공사만이 그 혜택을 보고 있다.

항공운송산업의 성공적인 신규진입자는 출발지와 목적지에서 이착륙할 권리를 포함한 공항 시설에 대한 접근권을 취득하여야만 한다. 이착륙할 권리는 슬롯이라고 한다. 허브앤스포크 네트워크를 운영하는 규모와 범위의 이점 때문에 성공적인 신규진입자는 허브공항에서 (짧은 시간대 내에 많은 수의 비행기가 출발하고 도착하도록 하는) 시간대에 따라 분류된 슬롯의 “은행(bank)” 또는 “포트폴리오(portfolio)”를 필요로 한다. 많은 국제공항은 그 수용능력이 제한적이므로 이착륙 슬롯을 분배해야 한다. 신규진입자에게 허가된 슬롯의 숫자는 일반적으로 제한적이며, 현행 항공사는 널리 퍼져있는 기득권옹호권리(grandfather rights)를 통해 혼잡한 공항에서도 상당한 편의를 누린다.

몇몇 국가는 현재의 슬롯 할당 시스템이 현행 항공사의 경쟁적 우위를 더욱 증가시킬 수 있다고 지적했다. 첫째, 다량의 슬롯을 보유하고 있는 현행 항공사는 신규진입자의 운항이 중간에 끼게 되도록 현재의 운항 시간을 배치함으로써 신규진입자의 시장점유율을 제한하는 방식의 공격적인 대응을 취할 수 있다. 둘째, 현재 대부분의 슬롯은 “사용하지 않으면 사용권을 잃는다(use-it-or-lose-it)”는 규칙 - 슬롯은 반드시 사용되어야만 하며, 그렇지 않으면 슬롯 할당 당국에게 되돌아간다 - 에 입각하여 할당되어 있다. 또한 많은 국가에서 슬롯은 사거나 팔 수 없지만 서로 교환할 수 있다. 더 많은 네트워크를 가지고 있는 현행 항공사는 효용이 떨어지는 슬롯을 획득하여 활용할 수 있는 가능성이 더 많으며, 만일 해당 슬롯에 더 바람직한 항공사가 나타날 경우 슬롯을

교환할 수도 있을 것이다.

미국과 영국의 저가 항공사는 활용도가 낮거나 후순위의 항공부지(영국 런던 외곽의 루튼과 같은)로 새로운 서비스를 구축함으로써 성공하기도 하였다. 이러한 항공부지는 일반적으로 슬롯으로 인한 제한이 없고 수수료가 적지만, 보통 시내 중심부와 멀리 떨어져 있거나 대중교통이 잘 연결되어 있지 않다. 따라서, 이러한 서비스는 시간에 민감하지 않거나 레저 여행객들을 대상으로 하는 경쟁의 중요한 원천이 되지만, 시간에 민감한 여행객들에게는 경쟁적인 영향을 미치지 못한다.

경쟁당국이 항공사 간의 경쟁 조건에 대해 판단을 할 경우, 여전히 공공의 이익과 국적항공사의 이익을 연계하여 파악하는 경향이 있다. 대표단은 브러셀, 파리, 밀란의 공항당국이 국적항공사를 편애하는 결정을 하였음을 보였다.

- (7) *항공운송산업의 일정한 특징이 반경쟁적 관행을 부추긴다. 특히, 높은 수준의 가격 투명성과 주요 항공사들 간의 다시장 접촉(multi-market contact)은 협조 행위/상호작용(co-ordinated behavior/interaction)을 촉진할 수 있다. 유럽의 경우, 국영 체제를 계속 유지하고 국가의 긴급구제(bailout)를 쉽게 요청할 수 있는 상황으로 인해 신규진입자의 경쟁 의지에 제약을 가할 수 있다. 또한, 재임성(incumbency)의 경쟁적 우위로 인해 현행 운영자는 여러 수단을 사용하여 신규진입을 단념시킬 수 있다.*

규모의 경제와 범위의 경제의 문제는 차치하더라도, 항공운송산업의 다른 특징들이 반경쟁적 행위를 양상시킨다. 예를 들면, 항공 요금이 컴퓨터중앙예약시스템에 게시되므로 항공사들 간에 가격과 예정 가격에 대한 의견 교환이 쉽사리 가능하다. 항공사들은 이러한 가격 투명성을 이용하여 협력을 조장하였다. 미국 사법부는 항공 운송 가격의 미국 데이터베이스에 대하여 항공사들이 구속력 없는 예정가격에 대해 정보를 교류하는 것을 중단시키기 위한 소송에서 승소하였다.

또한, 항공 네트워크가 매우 많은 수의 상이한 도시 간 시장에서 서로 경쟁한다는 사실은 담합을 조장할 수 있다. 이는 하나의 시장에서 한 항공사가 서로 합의된 가격보다 할인된 가격으로 운영하는 경우, 다른 항공사들이 이러한 할인 항공사가 취약한 시장에서 이들에 대한 제재를 가할 수 있기 때문이다. 연구 결과에 의하면 항공사 네트워크의 접점 시장의 수가 가격 수준을 결정하는 요인이라고 한다.

어떤 산업에서도 현행 기업은 신규진입에 대하여 소극적으로 대응하지 않는다. 항공운송산업의 몇가지 특징은 신규진입에 대한 공격적인 대응이 신규진입을 단념하게 할만큼 설득력있고 효과적이라는 것이다. 신규진입자(자신만의 허브를 가지고 운영하는 업체는 제외)는 지선 교통에 의한 이윤 창출에 어려움이 있고, (최소한 초기에는) 동일한 빈도 수의 서비스를 제공하기 어려우며, 단골승객우대 프로그램을 제공하기도 어렵다. 현행 항공사는 운항시간을 재편하여 신규진입자의 운항이 중간에 끼도록 함으로써

경쟁적 우위를 강화할 수 있다. 현행 항공사는 또한 굳이 새로운 운항을 추가하지 않으면서 저가 좌석을 확대할 수 있다. 이러한 조치는 낮은 비용으로 이루어질 수 있으며, 특히 이러한 조치가 신규진입에 대한 공격적인 조치라는 평판을 갖게 될 경우 이는 전적으로 사실일 것이다. 이탈리아의 경쟁당국은 소규모 경쟁자인 Adriatica 와 Meridiana 에 대해 Alitalia 가 취한 약탈적 조치에 대한 사안을 보고하였으며, 미국은 American Airlines 이 저가항공사인 Vanguard Airlines, Sunjet, Western Pacific 에 대해 취한 조치와 관련된 사안을 언급하였다.

많은 유럽 국가의 현행 항공사는 국영으로 남아있다. 이 중 여러 항공사들은 지난 수년 동안 국가 보조를 받기도 하였다. 이는 이러한 항공사들이 민간항공사들보다 연성예산제약을 받고 있음을 의미한다. 다른 산업과 마찬가지로, 연성예산제약은 신규진입을 억지할 수 있다. 이는 현행 항공사가 신규진입에 대응하면서 발생하는 손실을 계속해서 감당할 수 있기 때문이다. 부분적으로나마 이러한 이유로 인해 유럽 항공사가 다른 유럽 항공사의 국내 시장에 진입한 경우는 거의 없다.

- (8) 모든 국가들이 경쟁법이 항공운송산업에도 적용된다고 하였지만 이 부문에 경쟁법이 구체적으로 적용되는 방법에 관해서는 독특한 특징이 존재한다. 다른 국제적 기업결합과 같이, 국제적 항공사 제휴는 하나 이상의 관할권의 경쟁법의 적용대상이 되기 때문에 서로 모순되는 결정이나 시정조치가 이루어질 수 있으며, 따라서 경쟁당국 간의 협력이 중요하다.

모든 OECD 국가의 경쟁당국은 항공운송산업 분야에서 발생하는 반경쟁적 행위를 규제하는 경쟁법을 집행할 수 있다. 일부 국가에서는 분야 전문규제기관과 같은 다른 행정기관과 공동으로 또는 동시에 동 분야의 경쟁 규칙을 시행하고, 새로운 경쟁규칙을 개발·공포한다. 예를 들면, 미국 연방 도로교통부(US Department of Transportation)는 최근에 약탈적 가격책정 행위를 통제하는 “불공정 독점행위(unfair exclusionary conduct)”에 대한 새로운 규칙을 제안하였다. 캐나다는 캐나다교통법(Canadian transportation law)에 정부가 90 일동안 국가경쟁법의 적용을 중단시킬 수 있는 조항을 삽입하였다. 이 조항은 최근에 이루어진 Air Canada 와 Canadian Airlines 의 미래에 대한 토론 중에 원용되기도 하였다.

다른 분야와 마찬가지로, 국제 항공사 기업결합과 제휴는 하나 이상의 관할권에 의한 심사의 대상이 되며, 따라서 모순되는 결정이나 시정조치가 이루어질 수 있다. 특히, 경제산업자문위원회(BIAC)는 개입 시 경쟁당국 간의 협력의 필요성을 강조하였다. 예를 들면, AA 와 BA 간의 제휴는 네 개의 당국(US DOJ, US DOT, UK OFT, European Commission)에서 심사되었다. 이에 대해 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 미국의 경쟁당국과 경쟁협력협정(cooperation agreement)을 체결하였지만, US DOT 와는 그러한 협정이 없다는 사실이 협력을 더 어렵게 했다고 말했다.

(9) 항공운송산업에서 경쟁을 촉진하고 보호하기 위해서는 경쟁과 규제 문제 모두에 관심을 기울일 필요가 있다. 특히, 다음과 같은 조치를 통하여 항공운송 산업에서 경쟁이 더욱 강화될 수 있다.

- 경쟁에 대한 규제적 제한의 자유화, 특히 국제적인 수준에서 투명성에 대한 국제무역원칙의 적용 및 다자간 비차별 등
- 투자 메커니즘과 신공항 건설 및 현존하는 공항의 확장 등의 최소한 공항 수용능력의 할당, 신규진입자의 핵심 시간대 공항 설비 사용 보장
- 기업결합과 제휴 제안에 대한 신중한 심사, 반경쟁적 효과를 상쇄할 수 있는 시정조치의 신중한 사용, 시장지배의 경우 처분 또는 분할 고려
- 단골고객우대 프로그램 및 기타 로열티 프로그램의 세심한 검토
- 약탈적 행위와 기타 반경쟁적 행위에 대한 신중한 통제

비록 지금까지의 자유화로 인해 항공운송산업에서 발생한 경쟁을 통해 얻어진 편익이 강조되었으나, 경험에 따르면 경쟁은 규제적 장애물과 현행 항공사에 의한 반경쟁적 행위에 취약하다. 항공운송산업에서 경쟁으로 얻을 수 있는 모든 편익을 얻기 위해서는 지금까지 이상의 규제개혁과 경쟁법 시행을 필요로 한다.

추가적인 규제개혁은 특히 국제적인 수준의 다자간 협상 틀에서 더욱 자유화가 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 현재의 양자협정 시스템은 국제무역시스템의 투명성과 비차별의 기본적인 두가지 원칙을 준수하지 못하였다. 규제개혁은 또한 공항확장, 비활용된 공항 시설의 개선을 위한 투자를 통해서 수용능력의 제한성을 제거하고, 신규진입자가 새롭거나 현존하는 수용능력에 접근할 수 있도록 함으로써 진입장벽을 제거해야만 할 것이다.

라운드테이블에서는 지금까지 이루어진 것 이상의 자유화가 시행된다는 것만으로는 항공운송산업에서의 효과적인 경쟁을 보장하기에 불충분할 수 있음을 강조하였다. 동 산업에서의 자유화는 기업결합 및 제휴 제안의 신중하고 철저한 조사, 약탈적 가격설정행위의 통제, 로열티 프로그램에 대한 주의 등 효과적인 경쟁규칙의 시행과 함께 이루어져야만 한다.

기업결합 및 제휴와 관련하여 경쟁당국은 슬롯의 회수, 컴퓨터중앙예약시스템의 접근 보장 조항, 공항 시설의 접근, 인터라인(inter-line)에 대한 의무 등 효과적인 경쟁을 유지하기 위한 다양한 시정조치를 제안하였다. 슬롯 회수가 경쟁문제를 없애기에는 충분하지 않은 경우도 있다. 그 이유는 자신의 허브를 갖고 있지 않은 네트워크가 현존하는 네트워크의 허브-허브 경로에 대한 새로운 직항편으로 진입한다는 것이 매우 어렵기 때문이다. 라운드테이블은 어떠한 시정조치가 부과되어야만 할 것인지에 대해 기관마다 차이점이 있다는 것을 밝혔다. 예를 들면, EU는 경쟁문제가 있는 중심 노선에 시장점유를 제한을 추가하는 것을 선호하였다. 미국은 제휴에 참여하는 항공사가 미국

지역의 예매처(point-of-sale) 승객에 대해 일반석, 비즈니스석, 일등석의 요금을 무제한적으로 서로 조정할 수 없도록 한 “배제(carve-outs)”를 선호하였다.

여행사의 인센티브 프로그램이 반경쟁적일 수 있다고 주장한 경쟁당국이 최소한 하나 있었다. 더군다나 여러 국가는 단골고객우대 프로그램 역시 소비자의 편익보다 반경쟁적 효과가 더 클 수 있다고 하였다. 현행 항공사가 라이벌 항공사로 하여금 단골고객우대 프로그램에 접근할 수 있도록 하는 등의 동 프로그램의 반경쟁적 영향을 제한하는 시정조치가 제안되었다.

마지막으로 라운드테이블은 약탈적 가격책정 및 기타 독점적 행위와 정비시설, 지상취급 서비스, 터미널 시설, 예약 및 발권 설비 등의 시설에 대한 접근권 부여 거부와 같은 반경쟁적 행위에 대한 면밀한 검토가 필요하다고 강조하였다.



## 과점(1999) Oligopoly(1999)

### - 요약 -

라운드테이블의 토론, 각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서를 통해 다음과 같은 문제가 제기되었다.

- *과점기업(oligopolists)은 자신의 행동이 경쟁 상대자의 대응 조치로 이어질 것임을 서로 알고 있기에, 활발한 경쟁을 반경쟁적 협력으로 대체하고자 하는 강한 인센티브가 있다. 이하에서 “협력적 상호작용(co-ordinated interaction)”이라 지칭되는 이러한 행위는 부정적인 후생 효과를 초래한다. 이는 담합 사례에서 특히 명백하다.*

협력적 상호작용으로 인한 후생 손실은 독점으로 인한 후생 손실과 질적으로 동일하다. 그 예로는 가격 상승, X-비효율성, 혁신의 지체, 상품 다양성의 감소 등이 있다. 담합 외의 협력적 상호작용의 좋은 예로는 가격선도(price leadership) 정책, 배달가격(delivered pricing)정책, 가격고수(price stickiness) 정책 등이 있다.

- *협력적 상호작용에 참여하고자 하는 의지와 이에 성공적으로 참여하는 능력 간에 상당한 차이가 있다. 서로 수용 가능한 협력 계약 조건의 합의에 도달하기 어렵고 참여 업체가 이탈하지 않을 것을 보장하기도 어렵다.*

협력하고자 하는 과점기업들은 서로 다른 비용구조와 요구 조건을 갖고 있을 수 있다. 이러한 차이점은 비경쟁업체들 간의 반경쟁적 협동에 대해서는 주요한 문제가 되지 않지만, 업체들이 서로 이득이 되는 가격 수준과 다양한 상품 간의 가격 격차(price gap)를 합의하는 것을 어렵게 한다. 이러한 문제가 해결된다고 하더라도 가격에 대한 성공적인 협력은 보장되지 않는다. 일단 가격이 한계비용 이상으로 급증하면, 각 과점기업은 특히 적발되어 보복행위를 당하지 않을 것이라고 믿는 경우, 가격을 속이고자 하는 인센티브를 갖게 된다. 지속적인 협력은 과점기업 간에 이탈행위를 적발하고, 이에 대한 제재를 확실히 마련하며, 또한 반경쟁적 행위로서 기소되는 것을 피할 수 있어야만 가능하다.

[카르텔 운영의 어려움이 명백함에도 불구하고, 대규모로 장기간 운영되는 카르텔이 존재한다고 알려져 있다. 많은 OECD 국가는 현재 기소되어 있는 이러한 카르텔이 점차 증가하고 있다고 하였다.]

### 행태적 시정조치(Behavioural Remedies)

- *협력적 상호작용에 대한 최우선의 행태적 시정조치는 무거운 과태료를 부과하거나 일부 국가에서는 구금형을 부과함으로써 담합을 금지하는 것이다. 무거운 제재 수단 때문에 담합공모자는 일반적으로 반경쟁적인 대화 내용에 대한 직접적인 증거를 남기지 않는다. 이것이 담합을 적발하고 증명하는 것을 어렵게 하며, 따라서 경쟁당국이 때때로 정황증거에 의존해야만 하는 이유를 잘 설명해준다. 그러나 병행행위(parallel conduct)의 증거만으로는 담합의 충분한 증거가 될 수 없고 되어서도 안된다.*

가장 일반적인 정황증거는 병행행위의 구성요건이다. 이러한 증거의 법적 및 경제적 문제는 병행행위가 담합이 아닌 다른 행위의 원인일 수 있다는 것이다. 과점의 경우, 일례로 병행적 가격인상(parallel price)이 단순히 독립적, 합리적인 행동에 의해 발생했을 수 있다. 병행행위가 단순히 과점적인 상호의존 상태에서 발생한 것이 아니라 일종의 합의를 통해 이루어진 것임을 증명하기 위해서 경쟁당국은 하나 이상의 “추가적 요소(plus factors)”의 존재 등 추가 사실을 증명해야만 한다. 추가적 요소는 기본적으로 경쟁자들 간에 일종의 합의가 없었더라면 경제적으로 봤을 때 합리적이지 않은 행위를 일컫는다. 법원 역시 특정 시장구조는 담합을 조장한다는 증거를 고려해왔다. 그러나 담합에 취약한 시장 구조에서 담합까지는 아닌 일종의 협동이 촉진되기도 한다는 점이 점차 알려져 왔기 때문에 이러한 법원의 입장도 변화하고 있다. 일부 법원의 입장은 만일 위험성이 덜한 방식으로 동일한 결과를 달성할 수 있다면 담합이라는 법적 위험을 감수하지 않을 것이라고 추정하는 경향이 있다.

일부 OECD 국가는 담합을 증명하는 문제와 관련하여 “동조적 행위(concerted practices)”와 “조장 행위(facilitating practices)”(아래 참조)를 금지하는 범위(net)를 확장함으로써 담합에 대응하고 있다. 한 회원국의 경쟁법은 명백한 합의가 없었다 할지라도 일정 행위는 담합의 증거를 구성한다고 추정하는 강경한 입장을 취하고 있다.

반경쟁적 수평적 합의를 금지함으로써 포섭되는 대상을 확대하고, 입증부담을 낮춤으로써 과점적 상호의존으로 인해 활발히 발생될 수 있는 병행행위를 금지할 수 있게 된다. 그러나 상호의존으로 초래된 병행행위는 경쟁행위를 지속적으로 규제하는 것보다도 못한 행태적 시정조치로는 제거될 수 없다. 즉, 병보다 더 나쁜 치료법이라고 할 수 있다.

- *담합의 성공 가능성을 증가시키고 일탈행위를 적발하고 제재하는 능력을 개선하기 위하여 협력에 참여하는 업체들은 “조장행위”를 한다. 일부 국가에서는 이러한 행위를 지배력의 남용 또는 그 자체로서 반경쟁적 계약의 구성요건으로 보아 이를 금지된다. 다른 국가에서는 다른 “추가적 요소”와 함께 계약의 정황증거가 된다.*

조건이 충족되는 상황에서는 과점기업이 협력하는 것이 용이해지도록 하는 어떠한 행위도 조장행위가 될 수 있다. 가장 흔하고 중요한 조치는 시장의 투명성을 제거하는 것으로서,

이는 가격을 포함한 경쟁상대방의 경쟁적 행위에 대한 정보를 늘리는 것이다. 좋은 예로써 법적 구속력이 없는 가격 변화의 사전 공지, 경쟁 및 최혜국조항(most favoured nation clauses)에의 부합, 재판매 가격유지(resale price maintenance), 배달가격(delivered pricing), 비상호보완적 지적재산권의 공유, 합작회사의 설립, 전략적 제휴, 소유권 공유, 임원 상호교차 취임(cross-directorships) 등이 있다. 산업 협의체에 참여하는 것 역시 조장행위로 간주될 수 있다. 이는 특히 협의체가 민감한 정보의 교환 또는 이를 숨기기 위해, 혹은 반경쟁적 기준이 채택되도록 하거나 협력적 상호작용을 장려하는 정부의 규제를 바꾸기 위해 이용될 경우이다. 산업 협의체가 모두 반경쟁적이라는 것은 아니다. 산업 협의체는 과점 시장 형성에 있어서 면밀한 조사를 받을 필요가 있다는 것이다.

일부 경쟁법은 조장행위가 반경쟁적 행위로 활용되지 않은 경우에도 과점시장에서의 조장행위를 금지한다. 동일한 형태의 일반적인 행위가 효율성을 향상시키고 협력적 상호작용을 촉진할 수 있기 때문에 이는 개별 사안에 따라 판단되어야만 할 것이다.

- *조장행위는 때때로 다양한 규제 기관에 의해 도입되거나 요구되기도 한다. 경쟁당국은 이러한 규제기관의 행위가 절대적으로 명백하며 적절한 규제 목적을 가지고 있지 않은 이상, 이를 중단할 것을 권고해야 한다.*

예를 들면, 전자통신산업의 규제기관이 규제대상 회사가 법적 구속력이 없는 미래가격 설정 의도를 공개하도록 하는 경우 가격 담합을 조장할 위험이 있다. 똑같은 문제가 낙찰자 뿐만 아니라 모든 입찰자를 신속히 공개하도록 하는 공개적 입찰 규칙에서도 나타난다. 정부 또는 민간 분야가 입찰 절차를 통해 특정 상품을 구매하는 것은 경쟁을 완화하고 협력적 상호작용을 더욱 발생하기 쉽게 만든다는 것을 주의해야만 한다. 경쟁당국은 조장행위를 요구하는 경우 가격이 상승할 수 있음을 지적해야만 할 것이며, 적절한 대안을 규제기관과 함께 강구할 의도가 있음을 알려야 한다.

- *수평적 배제행위(horizontal exclusionary behavior)의 금지는 시장이 과점 구조를 강화시키는 협력적 상호작용으로 기울어지기 보다는 경쟁적으로 남을 수 있도록 돕는다.*

수평적 배제행위와 관련하여 악탈적 가격책정(predatory pricing)을 일례로 든다면, 정책집행의 가장 우선적인 문제는 때로는 경쟁자에게 손해를 입히기도 하지만 효율성을 증대시키는 건강한 경쟁(competition)과 경쟁자를 영원히 시장에서 배제시키고 결국 경쟁을 감퇴시키고자 하는 경쟁(rivalry)을 구별하는 일이다. 제대로 적용되기만 한다면 수평적 배제행위의 금지는 협력적 상호작용을 예방할 수 있는 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

### 구조적 시정조치(Structural Remedies)

- *담합을 증명하는 것이 원천적으로 어렵고, 협력적 상호작용의 완화된 형태에 대한*

시정조치를 고안하는 것도 어렵기 때문에, 대부분의 국가의 경쟁법은 구조적 시정조치를 통해 행태적 시정조치를 보완한다. 기업결합 심사가 그 중 하나이다.

기업결합 심사는 기업결합이 소비자의 이익을 해할 수 있는 중대한 가능성이 있는 것으로 판단될 경우, 이를 방지하거나 조정하기 위해 수행된다. 일부 기업결합은 인수기업이 반경쟁적으로 행동할 수 있는 일방적인 능력을 증대시킴으로써 소비자의 이익을 해할 수 있는 위험을 창출한다. 다른 기업결합은 담합 또는 (그 국가의 수평적 합의 또는 지배의 남용 금지 하에서는 그 자체로 불법이 아닐 수 있는) 다른 형태의 협력적 상호작용에 대해 시장의 구조가 취약해지도록 하여 경쟁을 위협한다.

- 여러 요인들로 인해 협력적 상호작용의 가능성이 상당히 증가할 수 있다. 그 이유는 이러한 요인들이 기업들이 기업 간 합의에 대한 이탈행위를 적발하고, 이에 대한 제재를 가할 능력과 인센티브에 영향을 미치기 때문이다.

이 요소는 특히 중요한 내용일 가능성이 많다. 그 예로는 판매자 집중도 수준, 진입/확장 장벽의 높이, 제품 및 비용, 업체의 규모, 목적의 대칭성 정도, 규모의 경제와 매출 비용, 산업의 발전 정도, 시장 수요의 변동성, 비용충격(cost shocks)의 발생, 구매의 규모와 빈도, 구매영향력의 확산, 선도 기업 간의 다시장(상품 또는 지리적)접촉(multimarket contact) 발생, 투명성의 정도와 이탈행위에 대한 제재와 같은 특정 행위를 취할 능력 등이 있다.

- 협력적 상호작용의 가능성에 대한 특정 요소의 영향을 판단하고, 모든 요소의 영향을 평가하는 것은 개별 사안을 기준(case by case)으로 하여야 한다. 경제학적인 분석은 관련 요소를 파악하고 그 영향력을 분석하는 체계를 제공한다. 그러나 경제이론은 경쟁당국이 직면하고 있는 특정 상황에서 바로 사용할 수 있는 확실한 예측 모델을 거의 제공하지 못한다.

협력적 상호작용의 가능성이 현실화 되도록 하는 많은 요소들의 효과를 합산할 수 있는 적용 체계는 없다. 그러나 시장집중도와 진입장벽이 충분히 낮다면 협력적 상호작용은 발생하지 않을 것이라는 합의가 존재하는 것으로 보인다. 일부 국가는 집중 및 진입장벽과 관련하여 안전지대(safe harbour)를 만들기도 하지만, 집중과 진입장벽을 정의하는 것이 어느 정도 임의적이라는 것은 인정해야 한다. 안전한 수준의 집중과 진입장벽이 어느 정도를 의미하는 것인지를 결정하는 것은 어려우며 시장에 따라 달라질 것이다.

- 일부 국가는 경쟁을 심각하게 약화시키거나 방해할 것이라고 예측되는 기업결합에 대해 반대 조치를 취한다. 다른 국가들은 지배적 지위를 생성시키거나 강화시킨다고 여겨지는 기업결합을 금지하거나 시정하고자 한다. 기업결합을 금지하는 것이 협력적 상호작용의 위험을 심각하게 증가시킨다고 보는 관점에서는 두 가지 유형의 검정 간에 큰 차이는 없다. 그러나 이러한 관점은 공동지배력(joint dominance)은 시장지배력에 포함되는 것으로 정의되며, 공동지배력을 형성하기 위해 구조적 결합이 반드시 필요한 것은

*아니라는 것을 가정한다.*

협력적 상호작용의 위험이 증가한 것과 관련하여, 소규모의 기업결합이 계속 이어짐으로써 결국 반경쟁적인 시장 구조를 양산하는 것을 막기 위해 경쟁제한성검정(substantial lessening of competition test)이 사용될 수 있을지에 관한 의문이 있다. 이러한 기업결합은 어느 시점에서 지배력 검정(dominance test)을 적용하는 관할 당국에 의해 중단될 수도 있다.

- *필수설비에 대한 접근 요구는 과점 산업에서 공급자의 수를 확대하고자 적용된다면 구조적 시정조치와 같다.*

협력적 상호작용에 대한 모든 시정조치와 마찬가지로, 필수설비이론(essential facilities doctrine)의 적용은 몇 가지 중요한 난점을 제기한다. 경쟁에 기반한 설비의 개발과 같은 필수적인 네트워크 투자(network investment)를 억지하지 않도록 주의할 필요가 있다. 또한 비효율적인 공급자가 정부보조를 받아 시장에 진입하는 것을 방지하여 효율적인 경쟁이 이루어질 수 있도록 접근 규정이 설립되어야만 한다.

- *최적의 과점 정책은 몇 가지 어려운 상충문제(tradeoffs)를 수반할 수 있다.*

많은 연구에 따르면 혁신이 활발히 이루어지기 위해서는 시장집중이 낮아야 할 필요가 있고, 집중이 너무 높은 경우에는 혁신이 제약될 수 있다. 물론 정확한 기준은 측정하기 어렵고 시장에 따라 다양할 것이다. 다양한 경쟁친화적 표준을 채택하기 위해 기업들이 만날 수 있도록 하는데서 발생하는 편익과 협력적 상호작용의 위험을 증가시키는 비용이 상충하는 문제가 발생할 수 있다.

## 합작투자회사의 경쟁 문제(2000)

### Competition Issues in Joint Ventures(2000)

#### - 요약 -

라운드테이블 토론, 각국이 제출한 보고서 및 사무국의 연구보고서에서 다음과 같은 다수의 핵심 논점들이 제시되었다.

- (1) 특히 혁신 비용 그리고/또는 경쟁이 증가하고 있는 분야에서 합작투자회사의 설립이 증가하고 있다.

합작투자회사(이하 합작회사)는 정보기술과 같은 역동적인 분야에서 나타날 가능성이 더 높겠지만, 천연가스, 광산업, 식품유통과 같은 전통적인 분야에서도 발견된다. 더욱이 합작회사는 지역 시장 전문성을 이용하는 수단으로써 계속해서 활용되고 있으며, 특히 지역적 파트너가 없이는 법적으로 투자가 금지되는 경우의 해외직접투자(예: 국제항공제휴)를 촉진하는 중요 수단으로 활용되고 있다.

- (2) 비용이 반경쟁적 효과를 나타내고 편익이 친경쟁적 효율을 의미하는 비용-편익 비율(cost-benefit ratio)의 측면에서 봤을 때, 합작회사의 범위는 광범위하게 정의될 수 있다. 비용-편익 비율이 너무 낮거나 혹은 높은 경우의 합작회사는 쉽게 다루어질 수 있다.

일부 합작회사는 비경쟁적 요소를 거의 가지고 있지 않으며, 실질적인 효율성 개선 혜택을 제공한다. 이러한 부류에 포함되는 합작회사는 모회사가 개별적으로 수행할 수 없는 활동을 수행하는 합작회사, 그리고 경쟁적 행위에 대한 제한이 없는 합작회사가 있다. 이러한 합작회사의 좋은 예로, 각 모회사들의 총 비용의 일부를 차지하는 투입요소들을 모아 공동생산 함으로써, 규모의 경제 효과를 누리고자 설립된 회사들이 있다. 이와 같은 경우는 경쟁당국에게 실질적인 문제가 되지 않는다. 이들은 그냥 내버려두거나, 가능한 한 신속히 승인해야 할 것이다.

이와 정 반대의 합작회사는 실질적인 편익은 제공하지 않으면서 경쟁에 대한 심각한 위험을 수반하는 경우이다. 일반적으로 모회사 간에 실질적인 통합이 거의 이루어지지 않는 경우가 여기에 해당한다. 일단 이러한 부류의 합작회사라고 판단될 경우에는 설립이 일체 금지될 수 있다. 이러한 회사가 허위일 경우, 특히 합작투자를 가장한 “경성” 카르텔임이 밝혀지는 경우 더욱 그러하다.

- (3) 많은 합작회사에 대한 경쟁심사의 타당성을 보장하기 위해서는 신중한 평가 및 친경쟁적 효과와 반경쟁적 효과의 균형에 기반해야 한다.

합작회사의 친경쟁적 효과를 평가하는 데는 다양한 정태적, 동태적(혁신 관련) 효율성을 고려하는 것이 포함된다. 반경쟁적 효과에 대한 평가는 보통 합작회사 설립계약의 약관을 살펴보는 것에서부터 시작된다. 설립계약의 검토사항으로는 채택된 지배구조, 합작회사의 존속 기간, 합작회사로 이전된 자산의 범위 및 특성과 참여자들이 유지하는 자산의 범위 및 특성의 비교, 그리고 특히 모회사들이 서로 간에 혹은 합작회사와의 경쟁을 유지할 자유 등이 있다. 제 3 자에 직면하게 되는 신규 시장진입이나 확장에 대한 장벽을 높일 수 있는 독점조항에 대해서도 주의 깊은 관심을 기울여야 한다. 모회사 간, 또는 각 모회사와 합작회사 간 경쟁이 어떤 식으로든 제한될 경우에는 공식적인 시장 확정, 시장집중 수준 추정 및 진입/확장 장벽의 심각성 평가 등을 포함할 수 있도록 조사가 확대되어야 한다.

- (4) 전반적으로 친경쟁적 효과를 가진 합작회사는 허용되어야 한다. 그러나 이것이 반경쟁적 제한을 가질 수 있는 사안까지 반드시 허용하는 것은 아니다.

합작회사가 소비자에게 순 긍정효과를 가진다고 판단될 경우 경쟁당국의 추가심사는 경쟁적 행위에 대한 제한이 합작회사의 효율성과 합리적으로 관련되어 있는지 여부에 초점을 맞추어야 할 것이다. "합리적으로 관련된(reasonably related)"이라는 용어는 제한의 특성 및 합작회사의 일반적인 특징과 연관되어 상당히 유연하게 적용되는 개념이다. 예컨대, 만일 기업 간 합의가 "노골적(naked)" 제한인 경우에는 합의 당사 기업들이 가격담합이나 시장 분할일 수 있는 것에 동의했다는 것을 증명하는 보다 직접적인 관련성이 요구된다. 또한 합작회사로부터 기대되는 순편익이 더 클수록, 모회사들이 자신들의 합작회사가 수행하는 기업활동을 모회사 개별적으로는 수행할 수 없다는 증거를 더욱 효과적으로 제시해야 할 수도 있다.

"합리적으로 관련된"이라는 이슈를 어떻게 이해하던지 간에, 경쟁당국은 널리 공개되고, 예측하기 어려운 기업 의사결정을 추측하는데 관여하지 않을 것을 분명히 해야 한다.

- (5) 보다 일반적으로, 합작투자과 수평적 합이는 경쟁법 준수 강화의 측면에서 집행 가이드라인이 특히 중요한 분야이다. 안전지대(safe harbours)가 특히 유용하다.

세계는 합작회사가 경쟁법에서 이해하고 추궁하기가 가장 어려운 분야 중 하나라고 본다. 합작회사가 새로운 형태를 띠고 있고, 제조업보다는 무형의 아이디어 공유가 증가하고 있기 때문에 기업의 불확실성은 커질 가능성이 높다. 합작회사는 세계적인 경쟁이 증가하면서 점차 더 중요해지고 있는 실질적인 경제적 효율성을 발생시킬 엄청난 가능성을 가지고 있다. 따라서 합작회사로 인해 발생하는 기업의 불확실성은 심각한 문제이다. 이를 기억했을 때, 국가들은 일반적으로, 그리고 특히 합작회사를 위한 경쟁법

집행 가이드라인을 채택하거나 개정하는 것을 심각하게 고려해야 한다.

여러 현행 가이드라인은 일정 시장점유율 이하로 떨어지는 합작회사에 대해 안전지대를 제공한다. 이는 허위가 아닌, 적법한 합작회사가 일정 정도의 시장점유율 기준에 못 미치는 경우 포괄적인 보호를 제공한다는 것이다. 그러나 그 기준을 웃도는 합작회사에 대해 포괄적 금지를 적용한다는 것을 의미하지는 않는다. 시장점유율이 낮을수록 합작회사가 반경쟁적일 가능성이 적기 때문에 안전지대 조항은 일리가 있다. 또한 시장점유율은 계산하기는 어려울지라도 이해하기는 쉽다.

일부 국가는 한발 더 나아가 합작회사에 적용되는 특별한 법 체계를 채택하거나, 자격요건을 충족하는 합작회사에 대해서는 일괄면책을 제공하는 방식으로 기업들이 합작회사의 적법성을 평가할 수 있도록 도움을 제공하고 있다. 그러나 이러한 접근법을 사용할 경우, 합작투자의 순효율성 강화 가능성을 극대화 하는데 있어 기업 확실성 증대와 합작회사 구조의 자유 간에 갈등이 발생할 수 있다.

- (6) *별도의 판매 체계를 가지고 있는 모회사들에게 공급할 생산 합작투자회사의 경우에는, 이러한 모회사들이 실제로 서로 경쟁할 것인지에 대한 신중한 평가가 요구된다.*

생산합작회사가 수립되는 경우, 동 회사가 공급을 제공하는 모회사들이 각각 별도의 판매체계와 분리된 투입요소 구매기능을 유지하고 있다는 사실에 대해 경쟁당국이 얼마나 안심할 수 있는지에 대한 의문이 제기된다. 이러한 경우 일반화 될 수 있는 유일한 사실은 합작행위로 절감되는 비용이 커질수록, 분리된 판매 체계의 존재에 대해 더욱 안심할 수 없을 것이라는 점이다. 어떠한 경우에서든지, 경쟁당국은 합작회사가 애초에 경쟁당국에 제안되었다면 불허되었을 기업결합의 첫 단계인 것으로 판단될 경우, 이를 승인하는 것을 경계해야 할 것이다.

- (7) *기업 간 합의와는 반대로, 기업결합에 따른 절차적, 실체적 처리에 대해 국가 간 법규 상 중요한 차이가 나타나는 경우, 경제적 효율성의 관점에서 봤을 때 기업들은 차선의 형태의 합작회사를 설립할 강력한 인센티브를 갖게 될 수 있다.*

OECD 회원국들의 경쟁관련 법규 중에 합작회사의 정의나 이에 대한 특별한 체계를 갖추고 있는 경우는 매우 드물다. 그러나 대부분의 국가는 기업결합의 정의와 이에 대한 강도 높은 심사절차를 갖추고 있다. 기업결합에 적용되는 절차와 실질적 심사는 기업결합이 아닌 합작회사에 적용되는 것과는 매우 상이할 수 있다. 모회사들은 이러한 점을 감안하여 단순히 수익성이 가장 높을 것으로 예상되는 형태의 합작회사를 채택하기 보다는, 기업결합 처리대상에 해당 또는 해당하지 않는 합작회사를 설립하고자 하는 강력한 인센티브를 가지고 있다. 즉, 일반적으로 합작회사를 통해 효율성을 개선하기 위한 가장 최적의 방식을 선택하는 것이다. 라운드테이블 회의에서는 이와 관련된 극단적인 예시가 제시되었다. 이 예시에서는 한 국가가 과거에 기업결합 심사제도를



보유하고 있지 않았고, 이에 따라 기업들이 합작회사 형식으로 사업을 수행하기 보다는 기업결합을 수행할 유달리 강한 인센티브를 갖게 되었다.

보다 일반적인 예시들에 초점을 맞춘다면, 유럽연합(European Union, EU) 경쟁법과 그 영향을 받은 관련 법들은 일정 규모 이상의 기업결합은 결합이 완료되기 이전에 승인을 받도록 하고 있다. 이것은 기업결합 처우 요건을 충족하는 합작회사에도 적용되는 사항이다(예. 유럽연합 기업합병 통제규제기관(European Union's Merger Control Regulation, MCR) 하에서는 공동체의 측면을 가진 모든 기능을 갖춘 합작회사가 기업결합 처우를 받음). 당사자들이 개별적 면제조항으로부터 이익을 얻고자 하지 않는 이상, 기업결합 심사에서 배제된 합작투자회사의 경우에는 이러한 승인이나 통보가 요구되지 않았다. 게다가, 여러 일괄면제조항이 합작투자자에 적용될 수도 있긴 하지만, 합작회사에 적용된 실질적 검사(예방, 제한 또는 경쟁의 왜곡)는 기업결합의 경우(지배적 위치의 창출 또는 강화)와 다르고, 후자의 경우 통과하기가 더 쉽다. 그러나 MCR 이 합작투자자를 기업결합의 요건을 충족하는 것으로 다룬다 하더라도, 제 81 조는 여전히 독립적으로 남아있는 기업들의 경쟁적 행위를 조율하려는 목적 또는 효과를 갖는 합작회사에 적용된다. 마지막으로, 효율성 "항변"은 기업결합보다 합작회사의 경우 이용하기가 더 쉽다. 이러한 모든 차이점들이 개별 합작회사가 어떻게 구성되어 있는지에 영향을 미칠 수 있다고 가정하는 것이 타당할 것이다.

다수의 OECD 관할권역에서 합작회사는 기업결합 심사와 반경쟁적 합의 금지 모두의 적용대상이 될 수 있다. 이러한 법 체계는 반경쟁적 합작회사의 발생율을 감소시킬 것이다. 그러나 만일 심사 과정이 지나치게 복잡하다면 친경쟁적인 합작투자자의 설립도 저지될 수 있을 것이다.

- (8) EU 경쟁정책 및 EU 의 예를 따르는 국가들의 정책은 다른 관할권역들에 비해 합작투자자에 대한 접근방식이 보다 형식적이고, 경제성이 떨어진다. 또한 이들은 합작투자자에 대해 보다 제한적일 수도 있다. 그러나 수평적 합의에 대한 EU 의 새로운 접근법을 참고할 경우, 이러한 두 가지 차이점 모두 점차 사라지고 있는 것으로 보인다.

기업결합 심사 조항의 채택과 관련된 역사적인 요인들 때문에 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC) 및 EU 와 유사한 경쟁법을 집행하는 경쟁당국들은 합작회사가 기업결합의 요건을 충족하는지를 판단하기 위해 합작회사의 형태에 대한 상당한 분석을 기하는 경향이 있었다. 반면 기업결합의 구성요소에 대한 보다 협소한 정의 때문인지, 혹은 기업결합과 수평적 합의의 비교에 따라 이 둘을 처리하는 방식이 크게 다르지 않아서인지 많은 기타 관할권역들은 합작회사의 경제적 효과 분 및 합작회사에서 카르텔과 유사한 합의들을 어떻게 다루어야 하는지에 대해 더욱 초점을 맞추어 왔다.

최근의 새로운 가이드라인과 개정된 일괄면제조항에 따르면 유럽의 경쟁 정책은 보다

경제적이고, 덜 형식적인 접근법으로 변화하였음이 나타난다. 이로 인해 더욱 일관되고, 아마도 더욱 자유주의적인 접근법이 합작투자제에 적용될 것이다. 또한 이러한 변화는 합작투자의 처리와 관련하여 기업확실성의 증가로 이어져, 경쟁법이 경제적 후생을 향상시키는데 일조할 수 있어야 할 것이다.

## 개인에 대한 카르텔 제재(2003) Cartel Sanctions against Individuals(2003)

### - 요약 -

라운드테이블 논의, 각국이 제출한 보고서 및 사무국의 연구보고서에서 다음과 같은 주요 논점이 제기되었다.

- (1) *기업에 대한 제재가 카르텔을 제지하기 위한 최적의 수단이 되지 못하는 경우가 많다. 따라서 기업에 대한 제재를 보완하고 카르텔을 제지를 강화하기 위한 수단으로 자연인에 대한 제재를 고려할 수 있다.*

벌금 형태로 부과되는 기업에 대한 제재는 카르텔을 제지할 만큼 최적의 수준이 되지 못하고, 대부분의 경우 효과가 훨씬 떨어진다는 많은 실증적 증거가 존재한다. 이러한 상황에서는 개인을 처벌함으로써 불법활동에 가담하도록 하는 기업의 압력에 대해 임원 및 종업원들이 저항할 수 있는 인센티브를 강화하고, 이를 통해 카르텔을 보다 효과적으로 제지할 수 있을 것이다.

개인이 법인을 대신하여 카르텔 행위에 참여하는 바, 이러한 개인들에 대해 직접적인 제재의 위협을 가하고, 법을 위반할 경우에는 제재를 가하는 것은 타당하다. 기업에 대한 벌금 수준은 카르텔을 제지하기에 충분할 수준으로 부과되는 경우가 거의 없기 때문에, 기업이 자신의 대리인의 불법행위를 제지하거나, 이들이 불법적인 카르텔에 참여하여 기업에 벌금이 부과되는 위험을 감독할만한 인센티브가 존재하지 않는다. 또한 기업이 대리인을 항상 감독하고, 그들의 불법 행위를 제지할 수단이 있는지도 의심스럽다.

- (2) *개인에 대한 제재가 카르텔 제지 효과 여부를 증명하거나 이러한 제재가 정당화 될 수 있는지 여부에 대한 비용·편익 분석에 대한 체계적이고 실증적 증거는 존재하지 않는다. 궁극적으로, 국가들은 구금을 포함한 개인에 대한 처벌이 효과적인 경쟁법 집행을 위해 유용하다는 것을 자명한 사실로 받아들일지에 대해 고민해야 한다. OECD 국가들은 이러한 관점을 점차 수용하는 추세이다.*

개인에 대한 형사 제재가 카르텔 제지 효과가 있다는 사실에 대해 입증되지 않은 증거들은 존재한다. 그러나 이러한 효과를 증명하고, 개인에 대한 제재를 도입하는 것의 한계 편익(카르텔 활동으로부터의 피해 감소의 형태로 나타남)이 특히 형사 제재에 수반되는 추가적인 비용(기소 및 교도소 관리 비용)을 초과하는지 여부를 평가하기 위한 체계적이고 실증적인 증거는 존재하지 않는다. 관련 데이터를 생산해 내는 것이 사실상 불가능할 것이라는 데 많은 이들이 동의를 하는 듯 하다.

궁극적으로 카르텔 행위에 대한 개인 제재를 도입하고 사용하기로 결정한 국가들은 법인에 대한 제재만으로는 카르텔을 적절하게 제지할 수가 없고, 구금을 포함한 개인 제재가 카르텔 형성을 제지하기 위한 유용한 도구라는 것을 믿는다. OECD 국가들은 개인에 대한 제재가 보다 더 효과적인 경쟁법 집행에 기여할 수 있다는 사실을 받아들이는 추세다.

동시에 개인에 대한 제재는 카르텔 형성을 제지하기 위해 당국이 사용할 수 있는 유일한 도구가 아니며, 각국은 카르텔 제지에 가장 효과적인 제재 수단을 적절히 혼용해야 한다. 이러한 복합적 제재 수단의 일부로서 개인에 대한 제재를 포함시킬지 여부에 대한 결정은 국가의 문화적, 법적 환경, 카르텔에 대한 경쟁법 집행 역사, 경쟁당국, 법원 및 검사들 간의 관계, 경쟁당국의 자원 등을 포함한 여러 요소에 따라 달라진다.

- (3) 만약 어떤 국가가 개인에 대한 제재를 사용할 경우, 상대적으로 짧은 징역형이 비용대비 가장 효과적인 카르텔 방지책이라고 강력히 주장 할 수 있다. 그러나 보다 장기의 징역형을 이용해야 하는 데에는 여러가지 이유가 있다. 그 중 가장 중요한 이유는 징역형의 기간이 길어야만 경성 카르텔에 대한 사회적 비난을 적절히 표현할 수 있기 때문이다. 일반적으로 벌금의 위협 만으로는 개인의 카르텔 참여 행위를 거의 제지할 수 없다는 데에 의견이 수렴되고 있는 것으로 보인다.

징역형 선고의 가능성이 있는 사법관할구역의 경우에는, 추가적인 징역형의 사회적 한계비용이 추가적인 카르텔 방지 혜택을 단기간 안에 초과할 가능성이 높기 때문에 징역형은 짧은 것이 최선이라고 가정하는 경우가 종종 있다.

그러나 어떤 사람들은 기간이 긴 법적 징역형을 선호하기도 한다. 예를 들어 짧은 징역형을 선호하도록 하는 비용/편익 기반 주장은 기업주가 사회에

독특한 방식으로 기여한다고 가정하지만, 이러한 가정은 근거가 없는 경우가 종종 있다. 특히 카르텔의 사례에서 경쟁당국이 다루는 기업주들은 소비자의 이익을 훔치고, 경제를 약화시킨 사람들이다. 이들에 대해 징역형을 길게 부과하는 데 들어가는 비용은 사회적으로 용인될 수도 있다.

또한 법정 징역형이 길다는 것은 사회가 경성 카르텔을 비난한다는 것을 표현하는 것리기도 하다. 이것은 종종 카르텔이 심각한 범죄라는 사실을 인지하지 못하는 검사 및 법원에게도 중요한 영향을 미칠 수 있다. 법정 징역형이 짧다면 검사들은 카르텔 사건을 계속해서 추적하려고 하지 않을 가능성이 있고, 법원도 피고인의 처벌을 면해주고 대신 다른 처벌을 내릴 가능성도 높아진다. 따라서 긴 징역형은 이들에게 카르텔이 심각한 범죄행위로 간주되어야 한다는 신호를 보낼 수 있다.

어떤 국가들은 공공 기관장을 해임하는 것이 카르텔을 효과적으로 제지할 수 있다고 보기도 하나, 이런 종류의 제재가 기관장이 아닌 관리자급의 카르텔 가담행위를 방지할 수는 없다는 것을 알고 있다. 개인에 대한 벌금 조치만 사용하는 것은 상대적으로 비효과적이라는 데에 상대적으로 광범위한 동의가 존재한다. 이것은 기업들이 개인에게 배상하는 행위를 방지하기 어렵기 때문이다.

- (4) *개인에 대한 제재는 카르텔 제지 수준을 높이는 것뿐만 아니라, 기존의 카르텔에 관한 정보를 폭로하고, 조사에 협조하도록 하는 강력한 인센티브를 제공하기도 한다.*

개인에 대한 제재의 위협이 없다면 카르텔에 대한 정보를 가지고 있는 사람들은 카르텔에 대한 증거를 폭로할 만한 인센티브가 전혀 없을 것이다. 개인에 대한 실질적인 제재의 위협을 통해 기업에 대한 인센티브와는 별개로 개인이 카르텔을 폭로할 인센티브를 만들 수 있다. 이로써 어떤 개인이 카르텔 합의에서 이탈하여 경쟁당국에 정보를 제공하고 협력할 가능성을 증가시킬 수 있는 것이다. 그 결과 자진신고자 감면제도(leniency program)가 더욱 효과적으로 작동 할 수 있다.

카르텔이 적발되고 조사가 진행된 후에도 개인에 대한 제재의 위협과, 이러한 제재를 피하기 위해 개인들이 협력하는 것은 쟁당국의 입지를 강화시킬 것이다.

서로 이해가 다른 카르텔 참여자의 수가 더 많아질수록, 조사 중에 누군가가 경쟁당국에 협조할 가능성도 더 커진다.

개인에 대한 제재에 의해 카르텔 참여자가 경쟁당국에 협조할 유인이 있는지 여부는 다음과 같은 요소들에 의해 영향을 받는다: (i) 단일 기관(경쟁당국)이 자진신고자 감면제도를 운영하고 형사사건을 기소할 능력, 또는 이러한 업무들이 여러 기관에 의해 수행되는 경우, 기관 간 긴밀한 협조; (ii) 개인에 대한 엄격한 징역형 부과가 이루어질 수 있다는 신뢰할 만한 위협; (iii) 잘 발달되고, 투명도가 높으며, 예측 가능한 자진신고자 감면제도; (iv) 조사 중 협력을 대가로 피고인의 형량을 줄이고, 처벌을 면제할 수 있는 능력.

- (5) *어떤 사법관할구역에서 개인에 대해 형사 처벌을 하는 경우, (i) 형사상 범죄에 대한 적절한 정의; (ii) 형사 소추의 책임이 검사에게 있는 경우, 형사 처벌이 자진신고자 감면제도를 지원하도록 검찰과 경쟁당국 간 적절한 조율 등 몇 가지 이슈를 충분히 검토해야 한다.*

최근에 개인에 대한 형사 처벌 도입을 고려했던 몇몇 국가들은 일반적인 경쟁법에서의 반경쟁 행위 정의보다 협소한 경성 카르텔에 대한 개별적인 정의를 사용하는 것을 선호하였다. 이러한 선별적인 정의는 잠재적인 처벌 대상이 되는 개인들로 하여금 어떠한 행위가 그들을 위협에 빠뜨릴 수 있는지를 사전에 명확하게 이해할 수 있도록 하고, 그들이 보호받을 수 있는 기본적인 권리를 보장한다. 또한 이것은 형사 처벌이 적용되는 행위가 분명하게 정의되지 않았을 경우, 처벌이 가질 수 있는 과도한 제지 효과의 위험을 최소화한다.

일반적인 경쟁법에 기반하여 형사 기소를 하는 여타 국가에서는 일관된 판례법, 기소재량, 그리고 때로는 형사 범죄의 범위에 불확실성이 없음을 보장하고, 과도한 제지 효과의 위험을 피하기 위한 승인 또는 면제 시스템에 의존한다. 그러나 카르텔 범죄에 대한 인식이 없을 경우, 반경쟁적 행위를 다룸에 있어 일반 경쟁법 상 정의에 의존하는 것은 형사 처벌 집행에 지장을 줄 수 있다. 시장 획정, 진입 장벽, 경쟁제한 효과와 같은 경쟁법 위반 행위 요소들은 형사처벌 기준 하에서는 증거가 필요할 수도 있고, 이로 인해 법정에서 형사 기소가 매우 어려워질 수 있다.

검찰이 카르텔에 대해 범죄를 기소할 권한을 가지고 있지만 검찰과 경쟁당국 간 협조가 없는 경우, 자진신고자 감면제도의 효과성이 저해될 수 있는 위험이 존재한다. 기업뿐만 아니라 개인에 대한 형사 처벌의 가능성이 있다면, 개인은 카르텔에 대한 정보를 자발적으로 제공하기를 더 꺼려하게 될 수도 있다. 자진신고를 하는 개인들이 형사 처벌로부터 보호될 것이라는 사실을 보장하는 분명하고도 투명한 규칙들이 있어야 한다. 특히 EU 와 같은 지역 기구에 있어 한 경쟁당국에 의해 자진신고자 감면 적용을 받은 측의 종업원 또는 과거 종업원들에게 다른 경쟁당국이 형사 처벌을 할 위험을 최소화 하려고 하는 자진신고자 감면제도와 형사 처벌의 조율 및 양립 가능성은 특히 중요한 것이다.

- (6) 국제법은 각각 다른 국가의 경쟁 당국들이 하나의 카르텔 사건에 참여한 동일 인물에 대해 각기 따로 기소 처리하는 것을 방지하기 위한 이중처벌 금지원칙(*principle of double jeopardy*)을 인정하지 않는다. 그럼에도 불구하고 카르텔이 여러 사법관할구역에서 조사받고 있는 경우, 이 중 하나의 사법권역만이 개인에 대해 기소 처벌할 수 있도록 하는 협의를 고려할 수도 있다.

개인에 대해 형사처벌을 가하는 국가들의 수가 증가하면서, 여러 사법권역에 걸쳐 발생한 카르텔 사건에 연루된 사람들에게 대해 다중 기소가 발생할 가능성이 더 높아지고 있다. 국제법은 이중처벌 금지원칙 또는 일사부재리 원칙(*ne bis in idem principle*)을 인정하지 않는다. 따라서 원론적으로는 여러 사법권역에서 동일인에 대해 동일한 국제적 카르텔 연루 혐의에 대해 처벌을 할 수도 있다. 그럼에도 불구하고, 이러한 경우 경쟁당국들이 한 개인에 대해 다른 사법권역에서 이루어진 처벌을 고려해야 하는지 여부는 문제가 된다. 만약 일종의 “최적”의 징역형과 같은 것이 존재하거나, 또는 최소한 더 짧은 징역형이 카르텔 방지에 더욱 효과적이라고 인정이 된다면 여러 사법권역에서 부과된 징역형의 축적은 바람직하지 않다고 여겨질 것이다. 더군다나 하나 이상의 국가에서의 다중 기소를 피하기 위한 조율을 통해 전체적인 사법 집행 비용을 줄일 수 있을 것이다.

사실 과거에 형사 처벌 시스템이 있는 사법권역들은 이중 처벌을 막기 위해 동일한 카르텔 사건을 조사하는 다른 사법 권역들과의 협조에 기꺼이 참여해 왔던 것으로 보인다.

## 담합인정합의(2006) Plea Bargaining(2006)

### - 요약 -

- (1) 담합인정합의(plea agreement) 혹은 협상합의(negotiated settlement)는 카르텔을 공식적으로 끝낼 수 있는 효과적인 방법이 될 수 있다. 경쟁당국은 이러한 합의를 통해 자원을 보다 효율적으로 분배하고, 집행활동을 강화함으로써 카르텔 억지력(deterrence)을 높일 수 있다. 또한, 담합인정합의는 피고에게도 상당한 혜택을 제공할 수 있다.

담합인정합의 혹은 협상합의는 실제 공식적인 판결이 내려지는 재판이나 행정절차에서 얻을 수 있는 권리를 포기하고, 쌍방이 제재(sanction) 혹은 제안된 제재 내용에 동의하는 계약이라고 간주될 수 있다. 즉, 경쟁당국은 더 중한 처벌의 탐색 혹은 부과를 포기하고, 피고는 보다 공식적인 절차와 재판에서 얻을 수 있는 보호나 면죄 판결의 가능성을 포기하며, 양측 모두 제재 또는 제안된 제재에 동의하는 것이다.

그러므로 담합인정합의는 양측에 상당한 이익을 제공할 수 있다. 경쟁당국의 관점에서 보면, 동 합의는 시간과 자원을 감축할 수 있으며 보다 효율적이며 신속한 결론을 내릴 수 있도록 한다. 관련 법규의 집행 활동을 강화함으로써 전반적으로 더 높은 카르텔 억지력으로 이어질 수도 있다. 담합인정합의는 효율적이고 신속한 결론을 내릴 수 있다는 이점 외에도, 피고가 사건 처리에 더 참여한다는 느낌을 갖도록 만들고, 최종 합의에 영향을 미칠 수 있도록 한다. 또한 보다 투명하고 예측가능한 결과를 도출하고, 도출된 결론이 확정적이라는 점에서 피고에게도 상당한 이득을 제공한다. 나아가, 한정된 자원을 더욱 효율적으로 이용하고 현재 가진 자원으로 억지력을 최대화시킬 수 있기 때문에 사회 전체에도 혜택을 제공한다.

상기 이점을 통해 정식 조사 및/또는 재판 등의 공식 절차가 가능한 관할권역에서도 왜 카르텔 사건 해소를 위해 협상합의를 선택적 절차로 두는 경향이 있는지, 또한 기타 다수의 경쟁당국들은 왜 합의에 큰 관심을 두는 지를



설명할 수 있다.

- (2) 경쟁당국이 합의 협상에 있어 일관적이고 공정하다는 평판이 잘 알려져 있고, 합의 양방이 서로 반드시 선의로 행동해야 한다는 점을 이해할 때 협상합의가 가장 효과적으로 이루어질 수 있다. 합의 절차는 투명하고 예측 가능해야 하는 반면, 당사자의 협력의 가치가 사안별로 다를 수 있기 때문에 어느 정도의 유연성도 요구된다. 또한 당해 합의는 확실해야 한다.

경쟁당국이 공식적으로 합의 관행의 경험을 보유하고, 합의 교섭 시 투명하고 일관적이며 공정하다는 평판을 가지고 있을 때 협상합의가 가장 효과적으로 타결될 수 있다. 타결된 합의, 지침서, 공개 연설 등을 공표하는 것은 이러한 목표를 달성하는데 기여할 수 있다. 더욱이 양측은 합의 협상 시 선의로 행동해야 하며, 피고 측 변호인은 경쟁당국에 합의를 제안할 때 해당 사안을 과장해서는 안된다는 점을 반드시 이해해야 한다.

합의 타결에 관한 규칙은 투명하며 예측 가능해야 한다. 협력에 대한 대가, 그리고 합의에 도달하지 못할 경우 발생할 위험을 피고 측이 인식하고, 경쟁당국이 따를 규정을 이해하고 있다면 합의를 할 의향이 커질 것이다. 합의 협상의 경험을 보유한 경쟁당국들은 투명하고 예측 가능한 절차의 중요성을 인정한다. 또한 카르텔 사안에 대해 합의를 할 경우 경쟁당국이 따라야 하는 명확하고 구조적인 합의 절차를 도입하는 것이 유익하다는 사실을 발견하였다. 그리고 투명한 절차 및 자세한 위법 사안의 내역, 제안된 과징금의 정당성에 대한 논의를 통해 법원이 담합인정합의를 더욱 쉽게 받아들일 수 있다. 더욱이 투명성은 당해 합의가 피고 측의 권리에 미치는 효과에 대한 우려를 잠재울 수 있다.

확실성이 클 수록 더 나은 합의로 이어질 수 있다. 법원이나 기타 의사 결정자가 최종적으로 부과한 제재가 담합인정합의에서 예상된 제재의 수준을 초과할 경우, 피고가 유죄인정을 철회할 수 있거나 상소의 권리를 포기할 수 있다면 확실성이 증가할 것이다. 반대로 불확실성 및 정보 비대칭성(information asymmetry)은 합의에 지장을 줄 수 있다. 확실성을 높이고, 사실에 대해 부정확한 평가를 내릴 위험성을 줄이기 위해 경쟁당국은 모든 관련 요소가 규명된 후에야 합의를 시도해야 할 것이다.

(3) 상당한 제재가 가해질 수 있다는 신뢰할 만한 위협에도 불구하고 협상합의가 적절히 이행된다면, 당해 합의는 카르텔 억지력에 부정적인 영향을 미치지 않는 것이다. 실제로 합의로 인해 경쟁당국의 자원에 여유가 생기고, 카르텔이 더 많이 적발되고 기소될 수 있다면 당국의 카르텔 억지력은 증가할 수 있다. 그러나 협상합의로 인해 경쟁기관의 관련 사안을 급히 처리해버리거나, 어려운 사건들을 종결해버리는 위험이 존재하며, 이러한 경우에는 전체적인 억지력이 감소할 수 있다.

카르텔 사건의 합의로 인해 과징금이 낮게 책정될 수 있기 때문에 효과적인 억지력에 대한 문제가 제기된다. 그러나 협상합의와 억지력의 관계에 대한 분석은 복잡하며, 이에 대한 명백한 결론에 도달하기는 매우 어렵다. 이상적으로, 합의를 통해 부과되는 제재에는 재판이나 공식 판결을 채택함으로써 절약된 비용만을 반영해야 한다. 또한, 이와 더불어 법원이 결정을 번복하거나 항소심에서 더 낮은 과징금을 번복할 가능성도 반영해야 한다. 그러므로 경쟁당국이 협상합의를 하는지와 상관없이, 여러 다수의 합의 사안에서 당국의 억지력의 효과는 동일할 것이라고 주장할 수 있다. 더욱이 이러한 합의는 경쟁당국이 자원을 더 효과적으로 사용하고, 더 많은 카르텔 사건을 적발 및 기소할 수 있게 함으로써 억지력을 향상시키는 데 기여할 것이다. 그러나 경쟁당국은 합의로 인해 억지력이 저해되지 않도록 하기 위해서는, 이를 통해 사건을 급히 처리해버리거나 어려운 사건을 종결해버리려고 하지 않아야 한다. 경쟁당국이 담합인정합의에 내재된 복잡한 상충 관계에 대한 결정을 하는 데 있어, 전반적인 억지력을 극대화 해야 한다는 목표는 유용한 기준을 제공해줄 수 있다.

경쟁당국은 카르텔 집행에 있어서의 억지력을 유지하기 위해, 반드시 협상합의를 통해 엄격한 제재를 도출할 수 있어야 한다. 이는 차례로, 공식 판결에서 혹은 재판 후에 상당한 제재가 부과될 수 있는지 여부에 달려있다. 카르텔 사안에서 개인을 기소할 수 있는 국가에서는 합의를 통해 처벌이 감소함에도 불구하고, 경쟁당국이 더 높은 과징금을 부과할 수 있는 영향력을 가질 수 있다. 이는 피고 측이 누군가가 담합에서 이탈하여 다른 이들보다 경쟁당국과의 합의에 더 빨리 협력할 수 있다는 위험을 인식하고 있기 때문이다. 또한 협상합의는 확실하고 상당한 제재를 가할 수 있는 환경에서만 사용해야 한다는 것은 담합인정합의가 매우 신중하게 사용되어야 한다는 점을 시사한다. 가능하다면 합의는 실질적인 제재를 정하고, 법정에서 높은 과징금이 승인되거나 부과하도록 설득하기 전, 관할권역의 반카르텔법 집행 노력의 초기 단계에 사용되어야 한다.

(4) 협상합의와 자진신고자 감면제도(leniency program, 이하 감면제도) 사이의 관계로 인해 어려운 질문들이 제기될 수 있다. 경쟁당국이 당해 합의에서 상당한 제재를 부과할 수 있는 한, 협상합의가 면책 신청에 대한 인센티브에 부정적인 영향은 미치지 않는 것이다. 협상합의와 감면제도의 관계, 혹은 면책권을 받지 않은 카르텔 참여자들이 제공하는 협력에 대해 보상을 제공하는 유사 정책과의 관계에 대해 경쟁당국 간 입장이 상이하다. 협상합의의 경험을 보유한 관할권역은 이 두 가지 정책을 통합된 정책으로 본다. 반면, 일부 관할권역은 협상합의를 관련 조사 시 독립된 절차로서 도입할 것을 고려한다. 이는 합의가 감면제도를 통해 얻어낼 수 있는 협조에 대한 인센티브를 저해할 수 있다고 우려하기 때문이다.

경쟁당국은 협상합의 및 감면제도의 영향을 반드시 고려해야 한다. 담합인정합의의 과징금 감면 폭이 너무 관대할 경우, 1 순위 면책 신청자와 면책을 받지 않고 가장 먼저 협조하는 피고에 대한 과징금의 차이가 경미하여, 면책신청에 대한 인센티브가 감소할 수 있다. 이는 다시 한번, 경쟁당국이 감면제도의 효과성을 보장하고, 1 순위 면책 신청 기업이 카르텔의 존재를 공개할 인센티브를 보호하기 위해 협상합의에서 엄격한 제재방안을 추구해야 한다는 것을 시사한다.

라운드테이블 논의에서는 협상합의 및 감면제도의 관계, 혹은 면책권을 받지 않은 카르텔 참여 기업들의 협력에 대해 보상을 제공하는 유사정책들과의 관계에 대한 경쟁당국 간 입장이 상이하다는 점이 나타났다. 현재 카르텔 사건에서 당해 합의를 사용하고 있는 미국 및 다수 관할권역들은 과징금을 면책받을 자격이 없는 카르텔 참여자들의 협력에 대해 보상을 제공하는 정책과 협상합의에 관련된 정책 간에 구분을 두고 있지 않다. 오히려 상기 두 정책은 수사, 추가정보 공개, 유죄 인정에 관련된 협력을 포함하는 하나의 통합된 접근법을 통해 적용되며, 그 대가로 피고에게 감면된 제재에 합의할 수 있는 기회를 제공한다. 이러한 접근 방법 하에서는 수사 중에 협상합의가 타결될 수 있다. 경쟁당국이 초기 합의에 형량을 더 많이 감면시킬 수 있는 역량이 있다면, 당사자들로부터 협력을 이끌어 낼 능력도 증가한다. 피고 측 변호인단은 감면제도 및 합의가 부분적으로 중복되는 정책이며, 이러한 접근방법이 경쟁당국과의 협상을 용이하게 하며 관련 조사를 보다 신속하게 처리할 수 있도록 한다는 데 동의했다.

현재 협상합의 제도의 도입을 고려하고 있는 경쟁당국들은 면책권을 획득하지 않은 카르텔 참여자의 협력에 대해 적용가능한 자진신고자 감면정책과 협상합의 간에 구분을 두는 경향이 있다. 이들은 감면정책을 카르텔 가담 기업이 추가적인

증거를 폭로하고, 조사에 협력하며, 유죄를 인정할 인센티브로 간주한다. 반면, 합의는 조사 절차 후반에 사안을 종결할 수 있는 메커니즘으로 여긴다. 이러한 접근방법은 합의가 감면제도의 효과성에 미치는 영향에 대한 우려에서 기인한 것으로 보인다. 카르텔 안을 이러한 접근법으로 처리한 판례는 아직 존재하지 않는다.

- (5) 카르텔 사안에 대한 협상합의에서는 담합인정합의가 피고 측 권리를 약화시키고 공정한 사법제도를 전복할 수 있다는 우려가 더 적다. 이러한 우려사항은 일반적으로 형사사건의 맥락에서 더욱 자주 발생한다.

광범위한 문헌에서는 형사사건에서 유죄인정합의를 사용하는 것을 비판해왔다. 이는 담합인정합의가 무죄 추정의 원칙 및 불리한 진술을 증언하지 않을 권리 등 피고 측 권리를 약화시킨다는 이유에서였다. 더욱이 제재가 협상 거래의 대상이 되고, 위법기업들이 유죄 인정을 하기로 결정할 경우 부당한 보상을 받게 됨으로써 합의가 공정한 사법제도를 전복시킬 수도 있다는 비판도 있다.

이러한 우려는 카르텔 협상합의의 경우 관련이 더 적은 것으로 보인다. 이는 첫째, 동 분야에 풍부한 경험을 가진 치밀하고, 높은 보수를 받는 변호인단이 카르텔의 피고 측을 대변하기 때문이다. 변호인단은 협상안에 대하여 정보에 근거한 판단을 내릴 수 있고, 주로 경쟁당국보다 더 많은 정보에 의존할 수 있다. 게다가 여러 측면에서 봤을 때, 합의 절차 및 담합인정은 카르텔의 효율적인 처리 수단으로 널리 수용되는 현행 관행을 논리적으로 확장한 것이다. 경쟁당국은 감면제도 하에서 이미 카르텔 활동 내역에 관한 정보를 처음으로 제공하는 카르텔 당사기업에 대해 제재를 부과하지 않을 것을 약속했다. 더욱이 경쟁당국이 협력을 전제로 처벌을 감면시켜 주기 때문에, 기업이 스스로 유죄를 인정하는 진술을 하는 경우가 종종 있다. 이는 경미한 제재를 받는 대신 형사 및 행정절차에서 피고 측에 보장되는 권리를 포기하는 것이다. 협상합의는 특정한 혜택(가장 중요한 것은 과징금의 감소)을 받는 대가로 위법행위를 인정하도록 하고, 특정 권리를 포기하도록 한다. 또한 당국에 협력을 제공하도록 하는 의무 등을 포함하는 정책 패키지를 수립함으로써 이러한 관행을 한 단계 더 강화시킬 것이다.

관할권역이 피고 측 권리의 역할 및 특성에 대해 갖는 관점은 협상합의의 범주에 영향을 미칠 것이다. 당해 권리가 피고 측이 거래 또는 포기할 수 있는 개별적 권리로 인정된다면, 이러한 권리들은 합의에 통합될 수 있다. 그렇지 않은

관할권역에서는 피고 측이 특정 권리를 거래할 수 없을 것이므로 담합인정합의의 일부가 될 수 없다. 이러한 문제는 상소 권리에 가장 관련이 있을 것이다.

- (6) 카르텔 사안에서의 협상합의로 인해 법원의 올바른 역할에 대한 여러가지 질문이 제기된다. 이러한 질문에는 법원이 협상에 지장을 주지 않으면서 제안된 합의를 얼마나 적극적으로 검토해야 하는지, 특히 행정적 절차와 관련하여 피고 측이 상소에 대한 권리를 협상합의에서 포기할 수 있어야 하는지 등이 포함된다.

일반적으로 법원이 제재를 부과하고, 제안된 합의내용을 검토 및 허가해야 하는 민형사 집행체계에서는 합의가 사법 감사의 대상이라는 생각을 고수하는 등 보다 적극적인 법원의 역할을 선호하는 관찰자들도 일부 존재한다. 또한 법원은 제안된 합의 내용을 먼저 검토하지 않고는 허가하지 않는다고 주장해 왔다. 그러나 법원의 지나친 개입은 담합인정합의의 효과성을 저해할 수 있다. 이는 법원의 개입이 합의에 불확실한 요소를 발생시키기 때문이다. 미국의 연방 양형기준법(Sentencing Guidelines)과 같은 지침 혹은 경쟁당국 및 법원 간의 약속 논의를 통해 당국이 법원의 요구사항을 예측할 수 있도록 하고, 법원은 왜 당국이 합의를 주도하는지 이해할 수 있도록 할 수 있다. 이러한 방식을 통해 법원이 합의에 개입할 필요가 있다고 인식하는 사건의 수를 최소화할 수 있다.

카르텔에 대해 행정적인 집행을 수행하는 관할권역에서는 피고 측의 상소 권한 포기가 합의에 포함되어야 하는지 여부가 중요한 질문이다. 상소에 대한 권리는 스스로에게 불리한 진술은 하지 않아도 되는 권리와 같이 카르텔 조사 중에 피고 측이 포기할 수 있는 권리임에 틀림 없다. 이는 합의의 절차가 투명하고, 충분한 정보를 바탕으로 판결이 내려질 경우 상소 권한을 포기할 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 그러나 상소 권한을 포기한다면 어떠한 형태의 법원의 감독도 피할 수 있게 될 것이다. 경쟁당국이 피고 측에게 유리한 합의를 선고함으로써 보상을 제공할 의향이 있는 한, 사법심사를 피할 수 있다는 것을 알고 있기 때문에 수사 및 절차의 진실성에 미치는 효과에 대해 우려가 발생할 수 있다. 이에 대해서는 각 관할권역의 법규에 의거하여 해결 방안을 모색해야 할 것이다.

- (7) 협상합의는 피해에 대한 후속 민사 소송에 영향을 미칠 수 있다. 합의 협상 시, 경쟁당국은 공공 및 민간 집행의 전반적인 역지력을 최대화할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

정부의 카르텔 수사에 대해 민간에서 후속 소송(follow-on action)를 밟을 가능성이 높고, 경쟁당국과 사안을 합의함으로써 발생하는 이득과 비교하여 잠재적인 민사책임이 클 것으로 예상되는 관할권역에서는 민간 배상 조치에 대한 우려로 인해 피고 측이 경쟁당국과 합의하려는 인센티브가 증가할 수도 있다. 피고 측은 유죄를 인정하지 않거나, 보다 짧은 기간을 대상으로 합의를 하는 대가로 비교적 높은 과징금에 동의할 수 있다. 이는 두 경우 모두 민사책임을 감소시킬 것이기 때문이다. 이상적으로, 경쟁당국은 획득할 수 있는 제재에만 초점을 맞추기 보다는 공공 및 민간 집행에서 발생하는 전반적인 억지력을 최대화하는 합의를 도출하는 데 힘써야 할 것이다.

## 직접 증거가 부재한 카르텔 기소(2006) Prosecuting Cartels without Direct Evidence(2006)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구 보고서 및 라운드테이블 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

1. *카르텔 사건에 있어 정황증거(circumstantial evidence)는 모든 나라에서 이용된다.*

경쟁법 집행관은 카르텔 사건의 기소에 있어 직접증거를 획득하려고 항상 노력하지만, 직접 증거는 획득할 수 없는 경우가 종종 발생한다. 카르텔 참여기업은 자진신고자 감면제도(leniency programme, 이하 감면제도)에 참여하는 것이 자사에 이득이 된다고 판단되지 않을 경우, 보통 기업의 카르텔 활동을 숨기고 카르텔 행위에 대한 수사에 협조하지 않는다. 따라서, 이러한 상황에서는 정황증거가 중요할 수 있다. 라운드테이블 회의에서 거의 모든 국가들은 정황증거가 상당한 효과를 보였던 사건을 구두 또는 서면으로 설명했다. 동시에, 정황증거의 사용에 대한 한계도 나타났다. 정황증거, 특히 경제적 증거(economic evidence)는 모호할 수 있다. 그러므로 수사기관, 경쟁기관 및 법원은 당해 증거를 정확하게 해석해야 한다. 중요한 점은 정황증거는 직접증거와 함께 사용될 수 있고, 실제 직접증거와 함께 쓰인다는 경우가 자주 있다는 것이다.

2. *보다 바람직한 관행은 개별적 접근방법(item-by-item)을 채택하는 것이 아니라, 누적효과(cumulative effect)를 고려하여 정황증거를 총체적인 방식으로 사용하는 것이다.*

한 대표단은 정황증거의 평가 방법을 마치 하나의 그림을 이루는 많은 점과 붓질로 구성된 인상주의 그림과 같이 설명했다. 또 다른 대표단은 평가 과정을 조각 그림 맞추기에 비교했다. 이러한 방식을 통해, 그 정의 상 기업 간 합의의 특정 조건을 구체적으로 규정하지 않는 정황증거의 특성을 보다 잘 이해할 수 있다. 라운드테이블에 제출된 보고서에서는 법원이 이와 같은 총체적인 접근방법(holistic approach)의 사용을 거부하고, 특정 합의와 직접적인 연관성을 가지는 직접

증거들을 요구한 다수의 사건들이 발견되었다. 그리고, 직접 증거만을 요구한 결과, 이러한 사건들에서는 카르텔 합의를 규명하지 못하는 결과가 초래되었다. 물론, 일부 정황증거의 모호한 특성을 고려할 때, 총체적 접근방법은 오류를 발생시킬 수 있다. 민간 부문 대표단은 카르텔에 참여했다는 사실이 밝혀지는 기업이 직면하게 될 상당한 책임을 고려했을 때, 어떠한 사건에서도 정황증거에만 의존해서는 안 된다고 주장했다. 그러나 다른 대표단들은 이러한 입장을 수용하지 않는 것으로 보였다. 모든 것을 감안할 때, 각각의 정황적 항목이 특정 카르텔 합의와 직접적인 관련성이 있어야 한다고 요구하는 것 보다 총체적 접근법을 훨씬 더 선호한다는 것을 알 수 있다.

3. *사법 집행의 대상이 되는 '합의(agreements)'의 특성이 국내법에서 다양하게 규정되고 있다는 사실은 정황증거의 사용을 복잡하게 하는 요소이다.*

모든 경쟁법의 반카르텔 조항은 매우 단순 명료한 합의 이상의 것에 적용된다. 법에서는 이러한 합의에 '공동행위(concerted practice)', '양해(understanding)' 및 '합의(arrangement)'와 같은 용어가 사용된다. 증거 기록(evidentiary record)을 평가할 때, 증거 기록이 적용되는 합의의 성격이 완전히 명확하지는 않을 수도 있다. 문제는 '담합조장행위(facilitating practices)'의 맥락에서 발생한다. 정보교환 등의 담합조장행위는 겉으로 드러나지 않는 카르텔 합의를 용이하게 한다. 동행위를 뒷받침 하는 증거는 카르텔 합의에 대한 정황증거이나, 이러한 증거 만으로 합의를 증명하기는 충분하지 않을 것이다. 일부 국가의 법원은 담합조장행위의 반경쟁 효과에 대해 별도의 평가를 수행하였다. 그러나 다른 국가들에서는 드러나지 않은 카르텔 합의를 증명해야 한다. 또한 대부분의 국가에서는 사법 집행기관이 부담해야 하는 증거 입증의 책임이 해당 행위가 '합의'로 간주되는지, 혹은 법에 근거한 다른 유형의 공동행위로 해석되는지에 따라 딱히 변하지는 않는 것으로 보인다.

4. *정황증거에는 일반적으로 의사연락증거(communication evidence) 및 경제적 증거 두 가지 유형이 존재한다.*

의사연락증거는 카르텔을 운영하는 기업들이 만났거나, 그렇지 않았을 경우 연락을 취했다는 증거를 의미한다. 그러나 이러한 증거는 의사소통의 내용을 기술한 것은 아니다. 이러한 증거에는 예컨대, 카르텔에 참여했다고 의심받는 업체 간 전화 대화 기록, 공통의 목적으로 이동한 기록, 혹은 동 업체들이 참여한 회의의



노트나 기록 등이 포함된다. 의사연락증거는 합의에 대한 상당한 증명 능력을 가질 수 있다. 대표단에게 설명한 거의 모든 정황증거에는 의사연락증거가 포함되었고, 일부 증거는 상당히 강력했다.

5. *경제적 증거는 거의 언제나 모호하다. 당해 증거는 합의나 독립적 행위와 일관될 수 있다. 그러므로 경제적 증거에는 신중한 분석이 요구된다.*

경제적 증거는 행위적 증거와 구조적 증거로 분류될 수 있다. 가장 중요한 점은, 전자에는 카르텔 참여 혐의를 받는 기업의 병행 행위(parallel conduct)에 대한 증거가 포함된다. 예컨대, 동일한 가격이 동시에 증가했다는 증거 혹은 공공 입찰에서 의심적 입찰 양식 등이 여기에 해당한다. 또한 담합조정행위는 '준의사연락증거(quasi-communication evidence)'로 특징지어질 수도 있다. 그러나 이와 같은 사실에도 불구하고, 동 행위는 경제적 행위 증거에도 포함될 수 있다. 경제적 증거 가운데서도 구조적 증거에는 높은 시장집중도와 동질적인 상품과 관련된 증거가 포함된다. 이와 같은 두 가지 유형의 경제적 증거 중에서, 행위적 증거가 더 중요하게 여겨진다. 경제적 증거는 반드시 신중하게 평가해야 한다. 당해 증거는 시장 참여자가 오직 자신의 이익을 위해 단독으로 행동한다는 가정과 일관되어서는 안된다. 이러한 판단을 내리는 데 있어, 게임이론의 사용을 포함한 경제학을 이용하는 것이 유익할 수 있다. 그러나 대부분의 국가에서는 이러한 종류의 분석이 아직 시행되지 않고 있는 것으로 보인다. 그러나 더 나아가서, 경제적 증거는 카르텔 수사의 초기 단계에서 중요한 역할을 할 수 있다. 경제적 증거를 적절히 분석한다면 여러 가지 사안 중 어느 것을 조사하는 것이 가장 높은 성과를 거둘 것인지 판단할 근거를 제공할 수 있고, 더 나은 직접증거나 정황 증거를 발견할 수 있을 것이라는 희망과 기대를 가질 수 있다.

6. *카르텔이 범죄로서 혹은 행정적 위반으로서 기소될 것인지에 대한 각 국가의 카르텔 처리 방법은 각 사안에 적용되는 입증책임(burden of proof)에 영향을 미칠 수 있고, 따라서 정황증거에도 영향을 미칠 수 있다.*

대부분의 국가에서 카르텔 및 기타 경쟁법 위반은 행정적으로 기소된다. 이러한 행위에 주로 적용되는 행정적 제재는 벌금과 구제명령(remedial orders)이다. 보통 벌금은 기관을 상대로만 부과되지만, 드물게 자연인에게도 부과되는 경우가 있다. 소수의 국가에서 카르텔은 형사법 상으로 기소되며, 동 기소 유형을 택하는 국가가 점차 증가하고 있다. 경쟁기관이 직면하는 입증책임은 거의 언제나 형사

사건에서 더 높다. 그 결과, 일반적으로 합의의 존재에 대한 직접 증거를 제출하는 것은 형사 사건에서 더 중요하다. 미국은 정부가 기초한 카르텔 사건에 대해 오랫동안 형사 절차를 사용해 왔고, 사실상 당국의 모든 사건은 직접증거에 기반하여 처리되어 왔다. 그러나 미국을 포함한 여러 국가들에서는 정황증거를 제출할 수 있고, 이러한 증거가 유용하게 사용된다.

7. *카르텔 사안에서 법원으로 하여금 정황증거를 받아들이도록 납득시키는 것은 어려울 수도 있다. 특히 경쟁법의 반카르텔 조항을 위반한 것에 대한 잠재적인 책임이 클 경우에는 법원을 설득하는 것이 더욱 어려울 것이다.*

경쟁기관의 카르텔 사건 관련 판결에 대해 사법 심사를 수행한 바 있는 다수의 관할권역은 법원이 정황증거에 기초한 사건을 종종 회의적인 태도로 바라본다고 보고했다. 이와 관련해 더 많은 사건들이 법원에 제기될 수록, 법원이 정황증거에 적용하는 기준도 끊임없이 발전하고 있다. 희망하건데, 법원은 향후 타당한 경제적 분석과 총체적 접근법에 기반한 정황증거의 증명능력이 매우 높다고 볼 수 있게 될 것이다.

8. *반카르텔법 집행이 비교적 새로운 국가들이 있다. 이러한 경우, 반카르텔법 집행은 카르텔 사건을 처리함에 있어 정황증거에 의존하는 수준에 영향을 미칠 수 있다.*

경쟁법 집행 초기 단계에 있는 국가들은 카르텔 합의에 대한 직접증거를 획득하는데 있어 몇 가지 장애물에 직면하게 될 수도 있다. 이러한 국가들은 직접증거의 주요 원천이 되는 효과적인 자진신고자 감면제도를 시행하고 있지 않을 가능성이 있을 것이다. 또한, 강력한 경쟁의 문화가 부재하여, 경쟁기관이 반카르텔 제도와 협력하는 것을 더욱 어려울 수도 있다. 요약컨대, 경쟁기관은 카르텔 사건에서 직접증거를 확보하는 데 비교적 많은 어려움을 겪을 수 있으며, 이는 정황증거에 더 많이 의존해야 한다는 것을 암시한다. 다수의 대표단은 자국에서 이러한 상황이 발생하고 있다고 보고하였다. 그러나 '순진한 카르텔(naïve cartels)'이 비교적 많이 일어나는 국가에서는 상계현상(countervailing phenomenon)이 발생할 수도 있다. 이러한 카르텔에서는 카르텔 참여업체가 자신의 행위를 감추려고 하지 않는데, 이는 카르텔 행위가 위법이라는 사실을 모르거나, 행위를 은닉할 수 있을 만큼 충분히 정교하지 못하기 때문이다. 순진한 카르텔의 경우, 직접증거가 비교적 충분하기 때문에 정황증거의 중요성이 약화된다. 일부 소수의 국가들은 새로운 경쟁법 도입 초기에 카르텔 사건에 대해 형사처벌을 부과하였으며, 형사소추와

관련된 높은 입증 책임으로 인해 경쟁당국이 반카르텔 집행에 있어 감당하는 부담이 커지는 것으로 보였다. 따라서, 이러한 국가들에게는 행정 기소로 시작하여 이후 형사소추로 전환 시킬 수 있다는 조언이 제공되었다. 마지막으로, 라운드테이블 토론에서는 강력한 경쟁 문화가 성공적인 반카르텔 제도 시행에 필수적인 요소라는 점에 일반적으로 합의가 이루어졌다. 교육이나 대중 설득은 경쟁 문화의 발전을 이루는데 중요한 수단이지만, 보다 효과적인 수단은 경쟁법을 철저하게 집행하는 것이다. 경쟁당국은 주요 산업 분야에서 강력한 증거에 기반하고, 소비자들에게 효과적인 반카르텔 집행의 편익을 보여줄 수 있는 카르텔 사안들을 규명하기 위해 노력해야 한다.

## 과점 시장 내 담합조장행위(2007) Facilitating Practices in Oligopolies(2007)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서 및 라운드테이블 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

(1) '담합조장행위(facilitating practices)'의 개념은 전형적으로 과점 시장에서 기업의 행위를 의미하나, 동 행위는 명백한 '경성(hardcore)' 카르텔 합의는 아니다. 담합조장행위를 통해 경쟁자들이 불확실성을 전략적으로 제거하고 자신의 행위를 더욱 효과적으로 조직화할 수 있게 되었다. 정보의 교환은 가장 흔한 담합조장행위이지만, 경쟁당국은 다양한 기타 행위들도 조사해 왔다.

'담합조장행위'의 개념은 전형적으로 과점 시장에서 일어나는 기업의 행위를 묘사한다. 해당 행위는 명백하고 '경성'인 카르텔 합의와, 순진하고 단순한 과점적 상호의존행위(oligopolistic interdependence)의 중간쯤에 해당하며, 기업이 시장에서 불확실성을 줄이고 자신의 행위를 효과적으로 조직화할 수 있도록 돕는다.

OECD 회원국들은 담합조장행위로서 다양한 행위를 조사해왔다. 대부분의 담합조장행위 사건은 과거 혹은 미래의 가격 정보나 미래에 취할 전략적 행위에 관한 정보와 같은 경쟁업체 간 정보 교환을 위한 합의와 관련되어 있다. 다른 유형의 담합조장행위에는 다중 기준점 가격결정(multiple basing point pricing), 경쟁자 간 협조를 용이하게 할 수 있는 겸임중역제(interlocking directorates)등과 같이 담합적인 결과를 조장하는 가격결정 시스템이 포함된다. 또한 담합조장행위는 최소광고가격(minimum advertised price)프로그램 등의 공급자 간 협조를 용이하게 하는 수직적 합의를 포함할 수 있다. 마지막으로 담합조장행위의 일부는 상품권 관리원칙(category management arrangement)과 같이 경쟁관계에 있는 소형 공급자들에 대한 민감한 정보를 얻기 위해 '카테고리 캡틴(category captain)'을 허용하는 단독기업행위(single firm conduct)법을 포함할 수 있다.

(2) 기업은 과점 시장에서의 합리적인 적응을 나타낼 뿐인 행위로 인해 처벌받지 않아야 한다. 경쟁당국이나 법원이 과실행위를 밝혀내고 이에 효과적인 조치(meaningful relief)를 취할 수 있는 경우에만 위법적 담합조장행위가 밝혀질 수 있다. 그러므로 경쟁당국이 추가적인 담합조장행위 없는 병행적 행위 및 초경쟁적(supracompetitive) 결과를 발견하는 시장이 존재할 수 있다. 그러나 경쟁법 집행을 통한 개입은 효과적인 조치를 내지 못하기 때문에, 바람직하지 않다.

과점적 상호의존행위의 결과로써 위법적인 행위와 위법적 담합조장행위로 특정 지어질 수 있는 어떠한 추가적인 행위를 구별하는 것은 특히 어려울 수 있으며, 이를 구별하기 위한 명확한 기준(bright line test)이 존재하지 않는다. '묵시적 합의(tacit agreement)' 혹은 '내재적 합의(implicit agreement)'와 같은 용어는 종종 이러한 행위들을 묘사하는 데 쓰이기도 한다. 동 용어들의 획일적이고 일반적으로 인정되는 사용법은 없으므로, 이를 구별하는 문제에 명확한 도움이 되지 않는다.

경쟁당국 혹은 법원은 경쟁적이지 않고, 초경쟁적 가격으로 소비자에게 해를 끼치지만, 어느 위법 행위도 구별되지 않는 과점 시장을 직면하게 될 수도 있다. 오히려 각 과점기업(oligopolist)은 자신이 자리잡은 산업의 구조를 고려하여 이상적으로 행동해 왔다. 대부분의 경쟁제도는 기업들이 단순히 과점 시장에 이성적으로 적응하기 위해 취한 행위를 처벌하지 않으며, 이러한 행위에 대한 효과적인 조치가 없기 때문에, 동 행위의 대부분이 소비자에게 해를 입힐 수 있다고 해도 처벌되지 않을 것이다.

동 라운드테이블 논의의 초점은 담합 혐의와 위법적 담합조장행위의 사용으로 다수 국가의 조사를 받아 온 휘발유 산업의 예에 맞춰져 있다. 또한 동 논의는 상품이 동질적이고 가격이 매우 투명하며, 시장 집중도가 매우 높은 경향이 있는 산업의 병행적 행위를 처벌하는 것은 어려울 수 있다고 결론지었다. 경쟁당국이 공급자들의 담합 사실이나 효과적인 조치로 이어질 수 있는 다른 관행에 참여하였다는 추가적인, 적어도 간접적인 근거를 획득하지 못하는 한, 이러한 처벌은 어려울 것이다.

초경쟁적 결과가 감지될 수 있으나, 과점기업들이 과실행위에 연루되었다고 입증하기 어려운 산업에서는 위법행위 혹은 과실성의 확립이 요구되지 않는 대안의 접근방법이 더 적절할 것이다. 일례로 영국 기업법(Enterprise Act) 하의 시장 조사 수단을 들 수 있는데, 이 법은 경쟁위원회로 하여금 시장의 구조 및 시장

내 참여자들의 행위를 검토하도록 허용하고, 과실행위 혹은 잠재적인 제재의 부과를 파악할 필요가 없는 해결방안을 요구한다.

- (3) 대부분의 담합조장행위는 동 행위가 발생하는 상황에 따라, 친경쟁적 효과 혹은 반경쟁적 효과를 가질 수 있거나, 이러한 효과를 가지게 될 것이다. 그러므로 상기 행위는 일반적으로 담합조장행위가 일어난 상황 및 행위의 반경쟁적 효과, 잠재적인 효율성 등을 신중하게 검토한 이후에만 처벌될 수 있을 것이다. 그러나 일부 특정한 상황에서 경쟁당국은 한 행위의 실제적인 혹은 일어날 수 있는 반경쟁적 효과에 대한 분석 없이, 이 행위가 반경쟁적이라는 결정을 취할 수 있다.

담합조장행위의 특성을 갖는 대부분의 행위는 동 행위가 일어나는 환경에 따라 친경쟁적 효과와 반경쟁적 효과를 가질 수 있다. 일례로 기업 간 미래의 가격이나 전략적인 행위에 대한 정보를 교환할 때, 특히 경쟁을 제한할 수 있다. 그러나 정보를 교환하는 것은 또한 소비자에게 더 나은 정보를 제공하고, 기업 참여자 간 서로를 벤치마킹하며, 공급과 수요에 대해 더 정확한 예측을 가능하게 하고, 더 효율적으로 생산을 할당하게 하는 등 다양한 면에서 유익할 수 있다.

담합조장행위라고 고려되는 대부분의 행위의 특성이 모호함을 고려할 때, 해당 행위가 위법으로 여겨지는지 판단하는 데 있어 대개 특정한 한 행위나, 동 행위의 반경쟁적 효과 및 효율성, 행위의 목적(objective)이나 목표(purpose) 등에 대한 신중한 검토가 필요하게 될 것이다. 라운드테이블 토론 중 이러한 검토에 다수의 단계가 포함될 수 있다고 제안되었으며, 상기 단계에는 한 행위가 경쟁을 저해할 수 있는 방법을 설명하는 경쟁저해 이론(theory of harm)을 발전시키기 위해 담합조장행위와 시장 구조의 관계를 분석하고, 실제적이거나 일어날 수 있는 소비자의 피해를 판단하며, 한 행위의 목적이나 목표를 조사하는 것 등이 포함된다.

특히 과거에 있었던 담합조정행위를 심사하는 경우, 한 행위가 반경쟁적 효과를 가질 수 있다는 주장으로 충분할지 혹은 경쟁을 실제로 저해한다는 증거가 반드시 있어야 하는지에 대한 질문이 있을 수 있다. 만약 전자에 대한 증거가 담합조정행위 심사에 충분하다면, 원고측 혹은 경쟁당국의 역할은 장려될 것이다. 그러나 이러한 경우에 일부 입법 시스템은 더 요구가 많아질 수 있고, 실제적인 반경쟁적 효과에 대한 증거를 요구할 것이다.

반면 예외의 경우에, 일부 상황에서 특정한 관행이 반경쟁적이라는 가정을

뒷받침할 수 있으며, 이러한 상황에서 경쟁당국은 실제적 반경쟁적 효과에 대한 입증 없이도 매우 간략한 분석을 통해 상기 관행을 처벌할 수 있다. 이에 대한 예로 영국의 사립학교(Independent Schools) 사건이 라운드테이블에서 언급되었다. 이 사건에서 경쟁당국은 미래의 등록금에 대한 정보의 교환과 관련된 다수의 요소를 신중하게 검토한 후, 반경쟁적 효과에 대한 완전한 분석을 시행하지 않고도 그 행위가 반경쟁적이라는 결론을 도출했다. 궁극적으로 동 분석은 경쟁당국이 일어날 수 있는 반경쟁적 효과에 의존하며, 분석의 입증기준이 매우 정확하지 않은 담합조정행위 분석과 크게 다르지 않을 수 있다.

- (4) *공적, 단독가격공지(unilateral price announcements)와 같은 순수한 단독행위(purely unilateral acts)는 경쟁자 간의 협조를 용이하게 할 수 있다. 그러나 대부분의 국가에서 기업들이 자신의 미래 행위와 관련해 어떠한 유형의 합의 혹은 공동 행위에 도달했음을 보일 수 없다고 해도, 이러한 행위는 처벌의 대상이 될 수 없을 것이다. 그러나 일부 국가에서 기업들이 특정한 행위에 대한 합의에 도달했다는 것을 보여줄 필요 없이, 경쟁당국은 순수한 단독행위를 담합조정행위로 기소할 수 있다. 이는 당국이 보다 더 유연하게 명백한 반경쟁적 효과를 가진 단독행위를 감시할 수 있게 하는 것이다.*

단독가격공지 혹은 미래의 전략적 행위에 대한 공지와 같은 순수한 단독행위를 통해 경쟁을 약화하는 효과가 발생할 수 있다. 그러나 대부분의 경쟁 제도에서 경쟁당국/원고측이 동 행위가 기업들이 미래에 취할 행위에 대해 어떠한 유형의 합의에 도달했다는 결과로 이어졌다는 것을 보여줄 수 있을 경우에만 이러한 행위는 위법으로 간주되어 처벌될 수 있다. 이는 종종 동 행위로 이어진 '합의(agreement)'의 개념에 대한 확장적인 해석을 필요로 할 수 있다. 일부의 경쟁 당국에서 단독공지를 받은 측(recipients or addressees)이 공지 내용에 대해 반대하지 않으며, 동 공지가 실제적인 반경쟁적 효과의 결과로 이어진다는 점을 보여줄 수 있을 때, 합의 요건은 충족될 수 있을 것이다.

그러나 몇몇 국가에서 반경쟁적 효과를 갖는 순수한 단독행위는 합의가 있었다는 것을 보여줄 필요 없이도 위법으로 처벌될 수 있으며, 이로써 경쟁 당국이 명확한 반경쟁적인 행위를 감시하기 쉬워진다.

일부 국가 내 경쟁당국은 단독가격공지 등의 담합조정행위로 고려될 수 있는 단독행위를 확립하기 위해, 시장지배적 기업의 행위에 적용할 수 있는 조항을 이용할

수 있을 것이다. 여기에는 타 기업들이 병행적 행위를 취할 것을 기대하면서, 한 시장지배적 기업이 특정한 행위를 공지하는 상황이 포함될 수 있다. 그러나 소형 경쟁업체가 한 시장지배적 기업의 가격선도(price leadership)를 따르는 경우와 같이 순수하게 과점적이고 상호의존적인 행위에 이러한 조항이 적용되는 것을 방지하기 위해, 동 조항은 신중하게 집행되어야 한다.



## 카르텔 사건에 있어 직접 화해에 대한 경험(2008) Experience with Direct Settlements in Cartel Cases(2008)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

(1) 카르텔 사건의 화해(settlement)에 대한 관심은 매우 높은 편이다. 각 관할권역은 카르텔에 대한 억지력(deterrence)의 강화라고 하는 궁극적인 목표를 가지고 경쟁법 집행 체계의 조건 내에서 이익을 극대화하고 화해의 위험을 최소화하려는 시도를 하고 있다. 동시에 다수의 관할권역은 현재 조금씩 다른 유형의 화해 절차를 실험해 보고 있다.

금번 라운드테이블 토론에서는 카르텔 사건에 있어 화해가 갖는 잠재적 가능성에 대해 전반적인 합의를 이루었다. 경쟁당국은 화해가 아니었다면 조사, 더 많은 일을 필요로 하는 기소 절차, 완벽한 논증에 근거한 상세한 결정, 그리고/또는 법정 소송에 소요되었을 자원을 화해를 통해 절약할 수 있다. 피고 측이 받게 되는 주요한 이익으로는 벌금의 감소, 정해진 시간 내 허용할 수 있는 결의안에 도달하는 역량 강화, 경영을 방해하고 부정적인 여론을 형성할 수 있는 장기간, 고비용의 조사 및 고소를 피할 수 있는 능력 향상 등이 있다. 또한 대중들도 경쟁당국이 화해를 통해 절약한 자원을 추가적인 카르텔 사건을 조사하고 기소하는 데 사용하여 궁극적으로 억지력을 강화할 수 있게 되는데, 이익을 얻을 것이다.

대부분의 관할권역에서 카르텔 사건의 화해는 최근에 진전된 것이다. 화해의 절차와 관행에 영향을 미치는 폭넓은 원칙에 대한 합의가 존재하며, 당해 원칙에는 투명성과 예측 가능성의 중요성, 화해 합의에 상당한 벌금을 부과해야 하는 필요성 등이 있다. 그러나 다수의 관할권역은 현재 카르텔 화해에 대해 다른 접근방법을 실험 중에 있다. 동 라운드테이블의 토론에서는 경쟁당국이 항상 화해의 일부분으로 피고 측이 유죄를 인정하도록 요구해야 하는지 여부, 카르텔을 조사하는 데 있어 자진신고자 감면제도(leniency program)와 카르텔 화해를 항상 독립된 단계로 유지되어야 하는지, 또한 화해에 있어 획일성을

추구해야 하는지, 혹은 반대로 조사 중에 각기 다른 단계에서 다른 상대와 화해하고 차별화된 화해할인(settlement discount)을 제공해야 하는지의 여부 등과 같은 여러 주요한 쟁점에 관한 현재의 카르텔 화해 관행이 다양하다는 점을 강조하였다.

결국 각 관할권역은 자국의 경쟁법 집행 체계에 부합하고 제도 및 입법적 한계를 반영하는 화해 정책과 절차를 발전시키도록 하여야 할 것이다. 화해 정책 도입의 궁극적인 목표는 단지 화해하는 사건 수의 극대화가 아니라, 카르텔에 대한 억지력 강화가 되어야 한다.

- (2) 경쟁당국이 투명하고 예측 가능한 절차를 이용할 경우, 화해는 더 용이해질 것이며, 이로 인해 피고 측이 화해에 동의하는 대가로 받는 보상금을 선불로 산정할 수 있게 된다. 또한 피고 측에서 해당 사건을 화해하지 않기로 결정하는 경우, 그 위험에 대한 평가도 가능하게 된다. 화해에 동의함으로써 피고 측이 최종 결정에 대해 어느 정도의 변수를 예측할 수 있다고 느끼는 경우, 피고 측이 화해를 할 가능성은 높아진다.

경쟁당국과 민간부문의 변호사(private bar)들은 피고 측이 화해를 고려하게 하려는 중요한 인센티브를 제공하기 위해서는 투명하고 예측 가능한 화해의 절차와 제재(sanction) 정책이 중요함을 인정한다. 피고 측은 화해의 비용과 편익을 평가할 수 있을 때 더 강한 인센티브를 가질 것이다. 특히 피고 측이 벌금 부과 시스템을 이해하고 있어, 화해를 하지 않으면 어떤 제재를 직면하게 될 지, 화해를 통해 제재에 노출되는 정도를 어떻게 감소시킬 수 있을지 예측할 수 있다면 동 인센티브는 강해질 것이다. 이와는 반대로 불확실성과 정보의 비대칭성은 화해를 저해할 수 있다.

화해에 대한 가이드라인은 투명성과 예측 가능성을 강화하는 유용한 도구를 제공할 수 있으며, 화해를 수행한 공공 실적(track record) 및 경쟁당국이 화해 협상에 있어 투명하고 일관적이며 공평하다는 평판 또한 투명성과 예측 가능성을 강화할 수 있다. 미국은 오랜 시간 동안 화해제도를 활용해 온 나라로, 미국의 모든 카르텔 사건 중에서 대다수가 화해를 통해 해결된다. 피고 측과 변호인단이 피고 측이 화해의 비용과 편익을 평가할 때, 믿을 수 있는 수행실적과 벌금에 대한 명확한 가이드라인은 유용한 지침이 될 것이다.

화해에 대한 관행을 발전시키고 있는 관할권역들은 가이드라인의 이용 및 투명성과 예측 가능성을 강화하는 자신의 역할에 대해 다른 접근방법을 취하였다. 영국과 독일 등 다수의 관할권역은 공식적인 가이드라인 없이 카르텔 사건에서 화해를 이용하기 시작하였다. 이러한 접근방법은 초기에는 덜 명확할 수 있으나, 경쟁당국이 경험을 축적하고 화해 관행을 세세하게 조정해가면서 효과적인 화해 관행을 발전시키고 가이드라인을 개발하는 유연성을 갖게 된다. 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 또다른 접근방법을 취하였는데, 당사자들의 화해에 대한 수요가 발생되기 시작하면서 화해 관행이 실제로 이행되고 수행실적을 발전시켜 나가야 할 것이라고 인정하였음에도 불구하고, 화해가 이루어지기 전에 가이드라인을 개발하였다.

피고 측이 화해에 동의함으로써 최종 결과의 특정 조건을 예측할 수 있다고 판단한다면 피고 측이 화해를 할 가능성은 높아진다. 그러나 다수의 경쟁당국은 위법적 합의의 존재, 피고의 유죄, 당국이 명백하고 확실한 증거를 갖고 있는 사건의 기타 측면과 같은 특정한 요소는 협상의 대상이 되지 않을 것이라고 명확히 밝힌바 있다.

- (3) *화해가 성립하기 위해 반드시 피고 측의 유죄 인정을 필요로 하는 유력한 근거가 있으나, 일부 관할권역은 유죄 인정을 요구할 것인지의 여부를 사건별로 결정할 것을 유지하는 유연성을 선호하기도 한다. 어떠한 해결책을 관할권역이 도입할 것인지는 전체적인 역지력을 최대화하는 목적을 고려하여 결정되어야 한다.*

라운드테이블에서는 각 화해마다 피고 측에게 유죄 인정을 요구하는 중요성을 강조하는 발표가 많았다. 유죄에 대한 공공의 인정은 카르텔죄(cartel offence)의 심각성에 의해 정당화되는 오명(stigma)를 씌운다. 유죄를 인정하는 것은 또한 공공의 '편의를 위한 화해(nuisance settlement)'에 대한 인식을 방지할 수 있으며, 동 화해는 자신이 유죄이기 때문에 화해를 한 것이 아니라 오래 계속되는 소송으로 야기되는 비용을 피하고, 평화를 찾고 자신의 갈 길을 가는 것을 원했기 때문이었다고 주장할 수 있다. 더욱이 피고 측이 유죄 인정을 하지 않고 화해를 할 가능성이 조금이라도 있다고 여길 때, 피고 측은 모든 화해에서 유죄 인정 없이 화해를 하려고 할 것이며, 이에 따라 경쟁당국은 카르텔 사건에서 화해를 성립시키고자 할 때마다 이 쟁점에 대해 협상하고 유죄 인정에 대한 "값을 치루어야"만 할 것이다.

다른 관할권역의 경우, 유죄 인정 없는 화해는 카르텔 수사의 필수적인 종국성(necessary finality)을 이루어내지 못하기 때문에 유죄 인정을 카르텔 해결 절차 체계의 일부로 여기고 있다.

또한 라운드테이블에서 사적 소송(private litigation)에 있어 유죄 인정의 중요성이 강조되었다. 유죄를 인정하지 않고 화해하려는 피고 측에게 가장 주요한 인센티브는 손해배상에 대한 사적 소송이 제기될 가능성을 줄이는 것이다. 경쟁당국이 유죄 인정 없이 화해를 허용하는 경우, 자체적인 공적 사건에서 더 높은 벌금을 부과하는 것이 가능할 것이다. 그러나 이는 피고 측의 전반적인 책임을 감소시킬 수 있으며, 이에 따라 억지력의 감소라는 화해의 목적을 약화시킬 수 있다.

- (4) 관할권역들은 협조와 화해를 장려하는 정책 간의 관계에 대해 서로 상이한 접근법을 도입하였다. 특히, 카르텔 사건에서 오랫동안 화해를 성립시켜 온 관할권역들은 협조와 화해를 카르텔 수사의 불가결한 상호보완적 요소로 본다. 다른 관할권역에서는 협조를 장려하고 보상하는 자진신고자 감면제도와 카르텔 사건의 소요기간과 행정적 부담을 줄이는 데 활용되는 화해 정책을 카르텔 사건에서 뚜렷이 구별되는 두 가지 측면으로 여긴다.

미국은 협조를 보상하는 정책과 카르텔 사건에서 협상된 처분 방안(negotiated disposition)에 관한 정책을 구별하지 않고 화해협상을 사용하는 관할권역의 한 예이다. 오히려, 이러한 두 가지 정책은 정부가 카르텔 수사의 협조, 추가 증거 공개, 유죄 인정, 특정한 절차권의 포기를 장려하기 위해 감형된 화해의 가능성을 제안하는 통합된 접근방법에서 적용된다. 이러한 제도에서 화해는 수사의 수단이 되었다. 즉, 피고 측의 협조에 대해 보상을 제공하며, 먼저 이루어진 협조와 화해는 제재가 더 많이 감경되는 것으로 보상받을 수 있기 때문에 신속하게 협조하고 화해를 성립시킬 추가적인 인센티브가 발생한다.

협조를 장려하기 위해 자진신고자 감면제도가 이미 제정되었고 현재 화해 제도를 도입하고 있는 경쟁당국들은 이 두 제도에 대해 뚜렷이 구분하는 경향이 있다. 당국들은 자진신고자 감면제도 하에 부여되는 보상은 추가증거를 공개하고 카르텔 수사에 협조하고자 하는 주요 인센티브가 될 것으로 본다. 반면 화해는 전형적으로 초기 수사는 마쳐졌을 때, 카르텔 절차의 마무리 단계에서 사건을 종결하기 위한 메커니즘으로 고려된다. 그러나 이러한

접근방법이 반드시 유일한 것은 아니다. 예를 들어 독일은 특정 사건의 경우 수사의 초기 단계에서 화해를 성립시킬 의향이 있음을 나타내었으며, 이는 자진신고자 감면제도/협조와 화해 간의 뚜렷한 구분을 효과적으로 감소시킨다.

협조와 화해/유죄 진술에 대한 제재의 감경이 지나치게 관대한 경우, 화해는 자진신고자 감면제도의 실효성을 약화할 수 있다. 카르텔의 적발과 수사에서 가장 중요한 장치 중 하나가 된 자진신고자 감면제도는 카르텔을 신고하는 첫 기업에게 처벌을 전혀 하지 않는 인센티브에 의한다. 카르텔을 신고하는 첫 당사자에게 처벌을 전면 면제 하는 시나리오와 모든 기타 시나리오 간의 차이가 클수록, 첫 번째로 카르텔을 신고하고 면제 받으려는 인센티브가 커진다. (앞서 언급된 기타 시나리오에는 카르텔 참여기업이 처음으로 신고하지 않았으나 당국의 수사에 협조하고, 화해하는 데 동의하는 상황을 포함한다.) 협조 및 화해에 대해 터무니없이 관대한 처벌 감경으로 이어진다면, 화해가 신고에 대한 인센티브를 약화시킬 수도 있다는 문제가 있다.

- (5) *몇몇 경쟁당국은 한 카르텔 사건의 모든 피고 측이 참여한 화해는 당국의 자원을 최대한 절약시킬 수 있다고 주장하며 그 이점을 강조하였다. 피고 측이 화해에 참여하는 인센티브가 서로 상이할 수 있으며, 일괄적인 화해가 실무상 제대로 이행될 수 있는지의 여부가 현재로서는 불분명하기 때문에 이러한 접근법은 실무적인 문제를 야기할 수 있을 것이다.*

화해로부터 감면제도/협조를 구별하는 EC 등의 일부 경쟁당국들은 혼성('hybrid') 화해(모두가 아닌 일부의 피고 측이 화해)의 반대로 일괄 화해(한 사건의 모든 피고 측이 화해하는 데 동의)의 이점에 대해 강조하였다. 당해 당국은 당사자 모두가 화해하는 데 동의하는 경우 자원 절약이 최대화될 것이며, 그렇지 않은 경우 적어도 몇몇 피고 측에 대한 카르텔 사건이 일반적인('regular') 경로를 통해 진행될 것이라고 주장하고 있다. 그러나 비슷한 의견을 가진 다른 관할권역은 '혼성' 화해가 당사자 모두가 화해하는 경우와 비교하여 동일한 수준으로 자원을 절약하지 못하는 결과를 초래한다고 해도, 일부 피고 측이 행정상의 처리 단계 또는 항소 단계에서 화해를 한다면, 자원을 상당히 절약할 수 있을 것이라고 인정하고 있다.

라운드테이블에서 '혼성' 화해에 대한 엄격한 접근방법이 유용한지, 실제로 유지될 수 있는지에 대한 질문이 제기되었다. 여러 이유로 인하여 단일 카르텔

사건 내 몇몇 피고 측은 화해에 대한 인센티브를 가지지만, 다른 일부는 이러한 인센티브를 갖고 있지 않을 수 있다. 이러한 경우에 어떠한 화해도 허용하지 않는 것은 카르텔 해결의 전체 절차를 저해할 수 있다. 더욱이 경쟁당국은 불모의 상황에 처하게 되며, 가장 오랜 기간 동안 화해를 수용하지 않고 있는 당사자들의 영향력을 증대시킬 수 있을 것이다.

협조와 화해에 대한 보상을 통합된 정책으로 보고 수사 전략의 일부분으로 협상화해를 제안하는 관할권역의 경우, 앞서 언급된 이슈는 문제되지 않을 것이다. 서로 상이한 협조의 정도와 화해 합의의 시기는 상이한 합의 조건 및 제재 감경으로 반영될 것이기 때문에 하나의 카르텔 사건의 여러 피고들 간에 차별화된 합의가 이루어지는 것이 규범이다.

- (6) *다국적 카르텔 사건의 피고 측은 제재를 받을 가능성을 축소하는 다국적 전략을 사용할 것이고, 관련된 모든 관할권역에서 화해의 순이익이 순비용을 상회하는 경우에 화해를 고려할 것이다. 관할권역들 간 상당히 다른 화해에 대한 접근방법과 절차를 갖고, 화해는 후속 사적 소송에 상당한 영향을 미칠 수 있는 바, 다국적 전략에 대한 과제는 매우 복잡할 것이다. 이러한 요소가 화해 인센티브에 어떻게 영향을 미치는가 하는 점은 아직 많이 분석되지 않았다. 다수의 관할권역에서 화해가 역지력의 최대화라는 궁극적인 목적에 기여할 수 있도록 이해당사자들 간의 더 많은 연구와 대화가 요구된다.*

라운드테이블 토론은 다른 관할권역에서 화해가 카르텔 수사와 후속 사적 소송에 미치는 영향에 대한 민간 부문의 우려를 다루었다. 한 기업이 여러 관할권역에서 수사하는 국제 카르텔에 가담하여 적발된 경우, 당해 기업은 공적 소송 및 후속 사적 소송에서 제재를 받을 가능성을 최소화하는 국제적 전략 개발을 강구할 것이다. 화해에 대한 일괄적인 접근방법이 없고, 한 관할권역에서 이뤄지는 화해가 다른 관할권역에서 진행중인 수사와 (혹은) 후속 사적 소송의 제재 가능성을 높인다고 인식되는 경우, 협조하고 화해하려는 인센티브는 약화될 수 있다.

한 피고인이 여러 관할권역에서의 수사에 협조하기로 결정하거나 경쟁당국 간 협조를 용이하게 하도록 기밀 포기(confidentiality waiver)를 용인한 경우에는 경쟁당국들 간의 협력과 조정이 이미 가능하다. 화해의 역할에 대해 각 당국이 취하는 상이한 접근방법을 감안할 때, 개선사항, 특히 화해의 성립 시기와

관련된 개선사항은 이루어지기 어려울 수 있다.

라운드테이블의 연사들은 또한 기업이 경쟁당국과 협조해야 할지 또는 화해해야 할지를 고려할 때, 잠재적인 민사 소송이 기업의 가장 큰 우려사항이 되는 경우가 빈번하다고 지적했다. 이러한 관점은 특히 화해가 구체적인 사실 내용과 유죄의 인정을 수반하는 경우 피고는 화해가 사적 소송에 미치는 영향에 대해 점점 더 우려하게 되어 카르텔 사건의 화해가 더욱 어려워지고 있다고 하는 일부 경쟁당국의 보고 내용과 일치한다.

## 재판매 가격유지(2008) Resale Price Maintenance(2008)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 2008년 10월에 개최된 라운드테이블의 구두토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) '재판매 가격유지(resale price maintenance)'라는 용어는 특정한 한 가지 유형의 수직결합을 의미한다. 이 유형의 수직결합에서 상방시장의 기업은 가격 (혹은 종종 조건)을 통제하거나 제한하며, 하방시장의 기업은 상방시장에서 생산된 상품이나 서비스를 주로 최종 소비자에게 재판매하는(on-sell) 기능만 담당할 수 있다.

하방시장의 기업(주로 유통 혹은 소매업자)이 상방시장에서 생산된 상품을 재판매하는 경우, 상방시장의 기업(주로 상품 혹은 서비스의 제조업자, 생산자, 수입업자)이 가격 결정을 제한하거나 규제할 때 재판매 가격유지가 발생한다.

일반적으로 재판매 가격유지를 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 유통업자가 상품의 가격에 상한선이나 최대 한도(upper limit or ceiling)를 지정하는 '최대 재판매 가격유지'와, 유통업자가 재판매하는 가격의 하한선이나 최저 한도(lower bound or floor)를 지정하는 '최소 재판매 가격유지'가 있다. 일부 국가는 경쟁법에 의거하여 이 두 유형의 재판매 가격유지를 동일하게 대우하기도 하나, 대부분의 국가는 최대 재판매 가격유지를 경쟁적 우려를 덜 발생시키는 것으로 처리하며, 일부 경우에는 이를 아예 불법으로 취급하지 않기도 한다.

일반적으로 재판매 가격유지가 경쟁법 위반행위로 처리되기 위해서는 상방시장의 기업이 기 규정된(prescribed) 가격에서 벗어나는 기업을 적극적으로 처벌하려 해야 한다. 일례로 유통업자에게 공급을 중단하겠다는 위협을 가함으로써 이러한 처벌을 시도 할 수 있다. 대부분의 경우, 제조업자의 '권장(recommended)' 소매가를 도입하지 않는 것에 대해 처벌하지 않는다면, 권장가격이 경쟁에 관련된 문제를 발생시키지는 않는다.



일부의 경우, 상방 기업은 최소 혹은 최대 가격으로부터 이탈하는 가격을 선전하거나 장려하지 않는 등 재판매 가격유지와 관련된 다른 조건들을 부과할 수 있다. 이러한 관행은 어떤 경우에는 재판매 가격유지를 금지하는 법을 위반하는 행위가 될 수도 있다.

- (2) *재판매 가격유지는 경쟁법 및 경쟁정책에 있어 가장 논란이 되는 분야 중 하나로 남아있다. 경제학자들의 주장과 사업자 측의 항의에도 불구하고, 대부분의 국가의 경쟁법은 역사적으로 재판매 가격유지에 적대적인 접근방법을 취해왔다.*

국내 경쟁정책과 국가 간 경쟁정책이 재판매 가격유지에 대해 취해야 하는 접근방법에 대한 의견의 차는 상당하다. 경제학자들과 사업자 측은 재판매 가격유지에 대해 엄격하거나 '당연히(per se)' 가격유지를 불법으로 보는 접근방법에 적대적인 경향을 보여왔다. 경제학자들은 재판매 가격유지가 특정한 경우에 담합을 용이하게 할 수 있다는 것을 인정하지만, 많은 경우에는 수년 간 재판매 가격유지가 무해(benign)했으며, 종종 친경쟁적이라고 주장해왔다. 그 결과 대부분의 경제학자들은 재판매 가격유지를 당연 위법으로 간주해서는 안 되며, 동 제도의 잠재적인 반경쟁적 효과와 효율성으로 인한 잠재적인 이득을 비교할 수 있는 합리의 원칙(rule of reason)의 접근방법 하에 이 제도가 분석되어야 한다고 주장한다.

역사적으로 대부분의 OECD 국가의 경쟁법은 재판매 가격유지에 대해 비교적 적대적인 태도를 취해왔다. 유럽연합(European Union, EU)은 재판매 가격유지를 반경쟁적으로 추정하여 '경성 제한행위(hard core restriction)'로 고려한다. 대부분의 유럽국가는 동 행위의 반경쟁적 효과를 상쇄하는 효율성 이득을 입증함으로써, 이러한 추정을 논박하는 것을 허용하고 있다. 미국에서는 최근까지 재판매 가격유지를 당연 위법으로 취급했기 때문에, 재판매 가격유지가 효율성을 상쇄한다는 것을 항변으로써 주장할 수 없었다. 최근에 미국 대법원은 재판매 가격유지의 한 사건에서, 동 행위의 잠재적인 효율성 이득이 재판매 가격유지 분석에 포함되어야 한다는 것을 기각함으로써, 동 행위를 합리의 원칙에 적용하도록 하였다. 이러한 접근방법 하에서 잠재적인 반경쟁적 효과는 잠재적인 효율성 이득과 균형을 이루게 된다.

(3) 경제학자들은 재판매 가격유지가 효율성 이득을 제공하므로 친경쟁적일 수 있는 상황이 존재한다는 것을 오랫동안 인정해왔다.

재판매 가격유지의 잠재적인 효율성 이득은 서비스 수준 결정에 기인하는 파급효과(spillover effects), 가격결정에 기인하는 파급효과, 각 소매업자에 알맞은 인센티브 형성의 세 유형으로 나눌 수 있다.

a. *소매업자의 서비스 수준 결정의 파급효과.* 소매업자는 제조업자의 상품의 가치를 강화하는 다양한 상호보완적인 서비스를 제공하며, 이에 대한 예로 소매업자 제공 상품의 범위, 재고 수준, 관련 서비스 수준(구매 이전 상담, 탈의실 등), 소비자의 소매상점으로의 지리적 근접성 등이 있다. 또한 일부 소매업자는 품질 증명서 혹은 품질 보증 서비스를 제공하기도 한다. 이러한 서비스의 일부는 제공된 진열대 면적(shelf-space)의 수량, 동 진열대의 상점 내 위치, 판촉 활동의 정도 등과 같이 개별 상품에 특수할 수 있다.

상방시장의 공급자나 최종 소비자는 이러한 상호보완적인 서비스의 일부를 공급하는 것을 직접 계약할 수 없다. 그러므로 소매업자는 이러한 서비스를 제공하는 데 추가 비용이 발생하는지를 염려하게 된다. 또한 소매업자는 소비자가 동 서비스를 소비하지만, 동일한 서비스를 제공하지 않는 다른 할인 소매업자로부터 구매함으로써 '무임승차(free-ride)'를 하게 될까 염려할 것이다. 이러한 가능성으로 인해 소매업자는 동 서비스 제공에 드는 비용을 지출하지 않음으로써, 잠재적으로 동 서비스의 제공 수준이 비효과적으로 낮아지는 결과를 초래할 것이다.

재판매 가격유지를 통해 소매가격이 일괄화되고, 이러한 무임승차의 문제가 해결되어 소비자들은 더 이상 한 상점에서 물건을 보고, 다른 상점에서 구매를 할 이유가 없게 된다. 소매업자들은 가격에 근거하여 서로 경쟁을 할 수 없게 되기 때문에, 재판매 가격유지의 조건으로 사업 운영을 하는 소매업자들은 가격이 아닌 서비스 등의 요소에 집중할 것이다.

이와 관련하여, 일부의 상황에서 새로운 시장의 첫 소매업자는 '시장 개방(open up the market)' 비용을 지출해야 한다는 한 주장이 있다. 두세 번째로 시장에 진입하는 소매업자는 이러한 투자에 무임승차의 위협을 가하고 있다. 만약 제조업자가 이러한 투자를 하기 위해 첫 번째 소매업자와 직접 계약할 수

없다면, '시장 개방'에 대한 투자가 너무 적을 위험이 존재하게 된다. 재판매 가격유지를 통해 첫 소매업자의 투자를 보호함으로써, 시장을 개방하는 투자를 장려할 수 있다.

b. *소매업자의 가격결정으로 인한 파급효과*. 한 소매업자가 한 상품을 할인하거나 '특가(loss leader)'에 판매하기로 결정한다면, 다른 소매업자는 이 상품에 대한 자신의 마진과 상품의 판매가 너무 낮아져, 동 상품을 진열대에 계속 진열해 놓을 가치를 느끼지 못할 것이다. 이러한 할인을 방지함으로써, 소매업자는 자기 상품의 더 폭넓은 유통을 보장할 수 있고, 이는 동 소매업자의 전반적인 이익(profit)을 증가할 수 있다. 더 일반적으로, 한 소매업자는 가격을 결정할 때 일반적으로 경쟁업체의 판매에 미치는 영향을 염두에 두지 않을 것이다. 이로써 상방 제조업자의 수익(return)은 낮아질 것이다. 한 상표 내(intra-brand) 가격 경쟁을 제한함으로써, 제조업자는 재판매 가격유지를 통해 판매와 매출(revenue)을 증가할 수 있으며, 이는 시장 진입과 혁신의 장려로 이어진다.

일부 상품(특히 고급 혹은 '최고(top end)' 상표 등)에 있어, 이러한 상품의 가격이 높다는 인식 자체가 역설적으로 해당 수요를 강화한다. (예를 들어 동 상품의 독점성과 사회적 지위를 나타내는 특성을 강화하여, 사치재의 수요를 강화할 수 있다.) 이러한 상품군에 있어 가격을 할인하기로 결정함으로써 직접적인 위협을 제기할 수 있으며, 이는 재판매 가격유지를 통해 통제될 수 있을 것이다.

c. *소매업자의 인센티브*. 무임승차가 문제가 되지 않을 때 조차, 재판매 가격유지는 여전히 제조업자가 소매업자의 판매 노력을 향상시킬 수 있는 합리적인 한 방법일 것이다. 소매업자가 상품별로 판매에 대한 홍보 노력의 정도를 정할 수 있다고 할 때, 소매업자는 마진이 더 높은 상품의 홍보에 초점을 둘 것이다. 그러므로 재판매 가격유지를 통해 소매업자의 마진을 높임으로써, 소매업자는 제조업자의 상품을 홍보하려는 노력에 더 열심을 내게 될 것이다. 결국 재판매 가격유지로 상표 간(inter-brand) 경쟁을 촉진할 수 있을 것이다.

더욱이 소매업자들은 재판매 가격유지를 통해 매출이익(profit margin)을 증가시키고, 제조업자가 요구하는 서비스를 제공하지 못하는 소매업자들을

훈련할 수 있는 더 많은 영향력을 갖게 된다. 제조업자는 이러한 소매업자들 측에 재판매 가격유지를 제거한다거나, 공급을 중단하겠다고 위협을 가하기만 할 수 있을 것이다. 어떠한 방법으로나 소매업자들은 자신의 높은 매출이익을 잃게 될 것이다.

앞서 언급된 재판매 가격유지의 세 가지 이득에 관한 주장에 대해, 비평가들은 재판매 가격유지는 매우 무디고(blunt), 효율성 이득(효과적인 수준의 판매 이전 서비스)을 간접적으로 달성하는 방법이며, 재판매 가격유지가 아닌 다른 방법을 통해 동일한 이득이 성취될 수 있다고 주장한다. 동 비평가들은 단지 소매 마진을 증가시키고 (혹은 증가하거나) 소매업자 간의 가격 경쟁을 제거함으로써, 소매업자가 적절한 상호보완의 서비스를 제공할 것이라는 사실은 보장하지도, 보장할 수도 없다고 역설한다. 그 대신 이 소매업자는 단순히 추가 마진을 취할 수 있게 될 것이다. 다른 비평가들은 경쟁을 덜 제한하면서 한 특정한 반경쟁적 폐해가 일어날 수 있다는 것을 판단하는 경우에만, 이러한 주장은 관련이 있다고 대응한다. 또한 이 비평가들은 시장지배력이 없기 때문에 경쟁에 대한 위협이 없는 경우에, 경쟁법 상 사업가들이 어떻게 사업을 조직해야 하는지 제한 받지 않아야 한다고 밝힌다.

마지막으로, 앞서 언급된 주장은 최저 재판매 가격유지에 적용된다. 소매업자가 청구할 수 있는 가격에 상한가를 지정하는 최고 재판매 가격유지는 소매 시장 내 경쟁이 약화(limited) 경우, 효율성을 강화할 수 있다. 이 경우에 최고 재판매 가격유지를 통해 '반복독점가격책정(double marginalisation)'의 문제를 통제할 수 있을 것이다.

*(4) 반면, 특정한 상황에서는 재판매 가격유지를 통해 제조업자 간 혹은 소매업자 간 담합을 조장할 수 있다.*

재판매 가격유지가 경쟁을 저해하는 효과를 가질 가능성이 있다는 것은 널리 인정되어 있다. 특히 특정한 상황에서 재판매 가격유지를 통해 상부 생산자 간 혹은 하부 소매업자 간 담합이 용이할 수 있다.

재판매 가격유지를 통해 가격 투명성이 증가함으로써, 상방에서의 담합을 조장할 수 있다. 자신의 도매가격을 직접 담합할 수 있는 제조업자는 재판매 가격유지에 가담할 필요가 없을 것이다. 그러나 도매가는 종종 제조업자와

소매업자 간의 복잡한 계약의 한 부분일 뿐이며, 주로 이러한 도매가는 아주 투명하지 않다. 그러므로 상방시장의 카르텔을 통해 담합의 합의에 대한 불이행이 있는지 감지하고, 이를 처벌하는 것이 어려울 수 있다. 일반적으로 재판매 가격유지를 사용하여 도매가보다 투명한 소매가격을 상당히 안정시킬 수 있기 때문에, 이는 조정의 한 장치로 사용될 수 있다. 또한 재판매 가격유지 하에서 소매업자는 잠재적인 카르텔의 불이행 사실을 제조업자에게 알리는 등, 카르텔의 집행자로서 행동할 수 있다. 이에 대한 연구는 상방 제조업자와 하방 소매업자 간 계약의 상호 맞물린 네트워크(interlocking network)가 있는 경우에, 당해 유형의 카르텔 집행은 특히 효과적이라고 시사한다.

또한 일부 경우에 재판매 가격유지는 소매 카르텔을 유지하는 데 쓰일 수 있다. 이 경우 소매업자들은 상방시장 기업들이 재판매 가격유지 합의에 가담하도록 하고, 동 기업들이 잠재적인 경쟁관계의 소매업자에게 할인 판매를 하지 못하게 하는 충분한 집합적인 힘을 가져야 한다. 실제로 소매업자와 제조업자 간의 수직적 재판매 가격유지 합의와 소매업자 간의 수평적 담합 합의는 대체될 수 있다.

- (5) *재판매 가격유지는 반경쟁적이거나 반경쟁적일 수 있기 때문에, 많은 논평가들은 상황에 따라 이 제도는 당연위법이 될 수 없으며, 대신 사건별 합리의 원칙에 따른 분석의 대상이 되어야 한다고 주장한다.*

경쟁법이라는 틀 안에서 어떻게 재판매 가격유지를 적절하게 처리할 수 있을지는 오랫동안 논의 된 이슈이다. 앞서 언급되었다시피, 역사적으로 대부분의 국가는 경쟁에 미치는 전반적인 효과에 대한 많은 고려 없이, 혹은 아예 이러한 고려를 하지 않은 채, 사실상 모든 경우에 재판매 가격유지를 불법으로 처리하였다.

일부 비평가는 재판매 가격유지가 거의 모든 상황에서 반경쟁적일 경우에만 이 관행을 당연금지로 처리하는 것이 일리가 있다고 주장한다. 그러나 많은 경우에 재판매 가격유지를 이행하는 측은 개별적으로나 집단적으로 매우 적은 시장지배력을 가진 기업들이다. 이러한 경우에 재판매 가격유지의 주요 목적이 반경쟁적이었다고 해도, 경쟁에 미치는 영향은 아주 미미할 것이다. 실제로 제조업자가 적은 시장지배력을 갖고 있거나 이를 아예 갖지 않는 경우, 제조업자의 관심은 소비자의 관심과 일치하는데, 제조업자는 소매업자가 최상의

서비스 제공에 합당하고 최대한 적은 매출이윤을 받길 원하기 때문이다.

더욱이 재판매 가격유지를 통해 종종 반경쟁적 혹은 효율성의 이득을 볼 수 있다. 적은 시장지배력을 갖고 있거나 이를 아예 갖지 않는 매우 작은 제조업자일지라도 때때로 재판매 가격유지를 사용한다는 사실에서, 재판매 가격유지가 다른 방식으로는 쉽게 성취될 수 없는 어떠한 효율성의 이득을 가진다는 것을 알 수 있다.

재판매 가격유지를 금지함으로써, 기업들이 동일한 결과를 달성하기 위해 이따금 덜 효과적인 대안과 메커니즘을 찾는 결과를 초래한다는 또 다른 주장이 있다. 예를 들어 대부분의 국가에서 '재판매 가격유지'라는 꼬리표를 붙인 관행은 제조업자와 소매업자가 수직적으로 결합된 경우에는, 불법 행위가 아닐 것이다. 비평가들은 단지 재판매 가격유지의 금지를 피하기 위해 기업들에게 수직결합의 비용을 부과하도록 강요하는 것이 일리 있는지에 대해 질문한다. 또한 효율성 이득을 이루기 위한 대안의 일부 메커니즘으로, 보다 더 상당한 반경쟁적 결과가 초래될 수 있다. 예를 들어 독점적 판매지역(exclusive territories)에 대한 합의를 통해 소매업자들이 상표 내 가격 및 비가격적 경쟁을 하지 않게 된다.

- (6) 누가 재판매 가격유지를 입증하는 책임을 져야 하는지에 대한 논의가 현재 진행 중이다. 재판매 가격유지는 반경쟁적 효과를 상쇄하는 이득의 증거가 적용되어 불법으로 추정되어야 하는가, 반경쟁적 폐해의 증거가 적용되어 합법으로 추정되어야 하는가?

재판매 가격유지가 항상 불법적이지 않다는 것이 인정된 곳에서조차, 누가 입증의 책임을 져야 할지에 대한 질문이 남아있다. 해당 기업이 부정적 효과를 상쇄하는 효율성 이득에 대한 믿을만한 증거를 제공하지 못할 때, 재판매 가격유지는 불법으로 추정되어야 하는가? 아니면 경쟁당국이 반경쟁적 폐해를 보여주지 못한다면, 동 관행은 합법으로 추정되어야 하는가?

전자의 접근방법을 지지하는 측은 (a) 실제로 재판매 가격유지는 거의 항상 반경쟁적이며, (b) 불법 추정의 원칙으로 경쟁법 집행에 필요한 자원을 절약할 수 있고, (c) 실제로 기업들이 재판매 가격유지에 기인한 효율성의 믿을만한 이득을 보이려는 강한 인센티브가 있을 때에도, 동 기업들은 그렇게 하지

않아왔으며, (d) 실제로 반경쟁적 피해를 증명하기는 너무 어렵기 때문에, 후자의 접근방법을 통해 재판매 가격유지를 당연합법이라고 추정하게 된다고 주장한다.

이러한 관점을 비판하는 측은 반경쟁적 피해를 증명해내는 것은 어려우며, 이에 대한 일부 이유는 반경쟁적 피해가 존재하지 않기 때문이라고 반박한다. 이들은 또한 피고측이 재판매 가격유지의 입증 책임을 지는 경우에, 경쟁기관은 승소 가능성을 높이기 위해 다른 관행들도 재판매 가격유지로 분류하려는 시도를 할 것이라고 주장한다. 마지막으로 비평가들은 재판매 가격유지가 종종 담합을 용이하게 할 수 있음에도 불구하고, 이 사실이 당해 관행 자체가 불법이 되어야 하는 것을 의미하지 않는다고 역설한다. 특히 반경쟁적 효과를 상쇄하는 잠재적 이득이 있기 때문에 더 그러하다.

재판매 가격유지가 합법으로 추정되어야 한다는 관점을 지지하는 측은 당해 관행에서 제기되는 주요한 반경쟁적 우려는 담합과 관련이 있다고 지적한다. 이러한 우려가 현실화될 때, 기존의 당연 가격담합(per se price-fixing) 관련 법에 입각해 재판매 가격유지를 기소할 수 있다. 아무튼 일부에서는 비교적 적은 수의 사건에서 재판매 가격유지가 수평적 담합과 명백하게 관련이 있어 왔다고 주장한다. 이에 대해 불법성 추정을 찬성하는 측은 재판매 가격유지를 감지하는 것이 직접적으로 가격담합을 감지하는 것보다 종종 더 쉽다고 대응한다. 그러므로 재판매 가격유지의 금지는 경쟁법 집행 당국이 더 많은 가격담합 사건을 기소할 수 있게 하는 하나의 도구나 수단이다.

일부분 재판매 가격유지가 합법 혹은 불법으로 추정할 수 있는지의 여부는 실제로 얼마나 동 관행이 반경쟁적일지에 달려있다. 대부분의 OECD 국가에서 동 관행이 주로 불법이기 때문에, 재판매 가격유지가 발생할 수 있는 효과에 대한 실증적 연구는 일어나지 않아 왔다. 그러나 결과적으로 최근에 있었던 미국 내 재판매 가격유지를 대하는 방법의 변화를 통해, 동 관행의 실제 이득과 피해를 보다 더 명확하게 구분할 수 있는 새로운 실증적 연구를 실시할 수 있을 것이다.

## 휘발유 소매시장의 수직적 관계에 대한 경쟁정책(2008) Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing(2008)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) 휘발유 산업의 유통 및 소매는 정유업체들과의 다양한 수직적 관계 하에 운영되며, 이러한 수직적 관계에는 완전 결합에서부터 완전 수직 분리에 이르기까지 다양한 유형이 존재한다. 최근 몇년에 걸쳐 많은 관할권역에서 휘발유 소매시장의 구조가 상당히 변화해 왔다.

소매업체와 정유업체 간의 수직적 관계는 완전 수직적 결합에서부터 휘발유 소매업체들의 완전 독립까지 그 유형이 다양하다. 몇몇 관할권역에서 정유업체는 여전히 소매업체들의 상당 부분을 소유하거나, 대부분의 휘발유 소매업체들과 강력하고 제한적인 계약 관계를 갖고 있다. 포르투갈과 이탈리아가 여기에 해당 하는 예이다. 강력한 수직적 관계가 우세한 관할권역에서는 휘발유 소매업체의 지위를 규제하거나, 휘발유 소매가에 대해 지속적으로 규제를 가하는 것으로 보인다. 남아프리카 공화국은 후자에 대한 예이다. 대만과 인도네시아 등에서는 휘발유 소매가에 대한 정부 보조금이 수직결합에 중요한 영향을 미친다. 소매가격과 휘발유 시장으로의 진입에 대한 정부의 명시적 통제는 한 때 흔한 것이었지만, 오늘 날에는 드물게 사용되고 있다.

소매점(즉, 주유소)의 현대화와 합병 과정에서 수직결합의 수준이 종종 변화한다. 다수의 관할권역은 소매점의 수와 정비 서비스를 제공하는 상점의 수가 급격히 감소하였다고 보고하였다. 동시에 더 많은 상점들이 과자, 음료, 껌 등 편의점에서 취급하는 물품들을 제공하면서 다양화를 추구해왔다. 또한 주유소는 과거보다 더 많은 연료주입기(pump)를 보유하는 경향이 있다.

- (2) 휘발유 소매업체들의 의무적 수직분할(vertical unbundling)에 찬성하는 측은 정유업체들의 기회주의적 행태를 지목하며, 분할은 반복되는 계약 관련



논쟁들을 해결할 수 있는 한 가지 수단이라고 주장한다.

많은 관할권역에서 정유업체와 소매업체 간의 관계는 서로 호전적인 것으로 본다. 갈등을 발생시킬 수 있는 한 가지 요소로, 양 당사자 간의 불완전한 계약이 있다. 또한 소매시장 차원의 지역적인 시장지배력, 장기간의 독점적 공급 합의, 가맹점 영업권(franchise) 합의에 대한 대조적인 해석 등에서도 복잡한 문제가 발생할 수 있다.

독립적인 휘발유 소매업체들은 이따금 가격압착(price squeeze)행위 혹은 '약탈적 가격책정(predatory pricing)'에 대해 항의를 제기한다. 이러한 행위들은 개별 소매업체들이 더 나은 서비스와 고객과의 관계를 구축하기 위해 수행한 투자를 전용(appropriate)하려고 하는 수직통합된 소매업체들에 의해 발생한다. 때로는 소매업체 조직들이 휘발유 소매업체들의 행위에 영향을 미치는 정유업체의 권한을 제한하는 법안의 제정을 요구하는 경우도 있다. 이와 관련한 한 가지 법의 유형은 정유업체들이 소유한 휘발유 소매점들의 기업분할(divestiture)를 지시하는 것이다. 여러 관할권역에서 휘발유 소매업체들은 이와 같은 기업분할에 대한 법안의 의무화를 요구하였으나, 일반적으로 이러한 시도는 성공하지 못했다. 미국의 6 개의 주에서는 이와 같은 법안이 통과되었다. 터키와 아르헨티나를 포함한 관할권역에서는 정유업체가 소유할 수 있는 소매점의 수나 비율에 제한을 설정하였다. 캐나다의 일부 주에서는 수직분할 대신 가격결정 제한을 도입하였다. 호주는 이전에 정유업체들이 하방시장에서 수직적으로 결합하는 것을 제한한 바 있다.

일부 관할권역은 소매업체와 정유업체 간 독점 공급 계약의 기간에 제한을 설정한다. 이러한 제한의 정책적 목표는 정유업체 차원에서 시장 진입을 용이하게 하는 것이다.

노르웨이는 정유시설에 대한 보조금에서 발생할 수 있는 잠재적인 경쟁에 관한 우려사항들을 강조했다. 소매점 관리자가 정유업체에 보고하는 지역 가격경쟁의 수준을 과장한다면, 동 정유업체는 치열한 소매 경쟁이 발생하고 있는 지역을 대상으로 보조금을 지급할 수 있다. 이러한 보조금에 접근할 수 없는 지역 소매 경쟁업체들은 시장에서 퇴출 될 수 있으며, 이러한 과정에서 효율성이 더 높은 경쟁업체들도 퇴출될 것이다. 지역 소매 경쟁업체들이 퇴출된 이후, 앞서 언급된 소매점 관리자는 해당 지역내에서 시장지배력을 행사할 수 있을 것이다.

아일랜드는 한 정유업체가 제공하는 특별한 할인, 그리고 보다 일반적인 가격 지원 프로그램을 조사하였고, 이러한 행위들로 인해 독립 소매업체가 더 낮은 가격을 제공하려는 인센티브가 약화됨으로써 소매 가격경쟁을 저해하는 효과를 갖는다고 판단했다. 그 후 당해 정유업체는 가격 지원을 중단하는 데 동의하였다.

- (3) 의무적 수직분할에 반대하는 측은 사업 운영에 있어서의 효율성 증가와 반복독점 가격책정(double marginalisation)등의 수직결합의 혜택을 강조하며, 의무적 분할은 높은 휘발유 소매가격/비용 마진으로 이어질 것이라고 경고한다.

의무적 수직분할에 대한 최근 연구는 수가 적는데, 이는 동 규제가 매우 드물기 때문이다. 이러한 연구들은 수직결합이 소비자에게 이득이 되는 비용 감축 효과를 발생시킬 수 있다는 것을 보인다. 수직결합의 금지는 인상된 소매가격과 연관되어 있다.

포르투갈은 소매업체들로부터의 항의에 종종 공급계약에 명시된 약관이 포함된다고 보고하였다. 동 약관은 소매 마진을 낮게 유지하려는 정유업체들의 노력을 지원하는 것이었다. 정유업체가 장려하는 마진 수준보다 더 높은 수준으로 마진을 증가시키려고 하는 소매업체들의 바람은 일부 휘발유 소매점이 보유한 지역적 시장지배력이나 반복독점 가격책정을 반영하는 것일 수도 있다.

- (4) 근본적으로 다른 서로의 경제적 이해로 인해, 양측이 모두 만족하도록 수직결합 논란을 해결하는 것은 아마도 불가능할 것이다..

정유업체들은 투자, 혁신, 소매업체의 노력을 통해서만 발생할 수 있는 이윤을 전용하려는 행위를 할 수 있으며, 브랜드 휘발유를 판매하는 독립 판매업체들은 이와 같은 불공정 행위에 초점을 맞출 것이다. 소매업체들은 정유업체들이 가격차별 행위를 한다는 혐의를 제기한다. 이러한 가격 중 일부는 약탈적이라는 주장이 있다. 반대로 정유업체는 소매업체의 지역 시장지배력 및 반복독점가격책정 행사에 대해 우려를 표시한다.

최근의 연구는 수직결합이 미치는 영향이 복합적이라고 주장한다. 이러한 연구에서는 정유업체들의 수직결합으로 인해 소매시장에서 효율성이 개선되어

발생하는 혜택이 생산의 정유단계에서 발생하는 경쟁약화로 인한 피해로 상쇄되고도 남는다는 것을 발견하였다. 수직분할 논란을 원만히 해결할 수 있는 방안으로는 (i) 수직결합을 지지하는 측은 계약 집행에 있어 기회주의의 문제를 다루고, (ii) 의무적 수직분할을 지지하는 측은 기회주의와 교차보조금(cross-subsidisation)에 대한 우려가 시장지배력 지위 남용 및 불공정한 경쟁에 대한 일반 법규 하에서 다루어질 수 있는지를 검토하는 것이 필요하다.

(5) 수직결합의 금지에 대한 영향을 평가하는 데 있어 중요하고도 복잡한 한 가지 요소는 휘발유 소매시장 내 대형 소매업체들의 급속한 확장이다.

다수의 관할권역이 독립적 휘발유 소매시장에 대형 소매업체들이 진입했다는 것을 보고했다. 호주, 영국, 프랑스, 캐나다, 미국 등이 그 예이다. 일본과 기타 일부 국가들도 동일한 추세에 있으나, 앞서 언급된 국가들에 비해 수준은 약간 편이다. 대형 소매업체들은 일반적으로 낮은 휘발유 가격을 소비자를 자신의 상점으로 유인하기 위한 마케팅의 도구로 사용한다. 이러한 유형의 시장진입은 수직으로 통합된, 그리고 독자적인(stand-alone) 휘발유 소매업체들에게 재정적인 압력을 가할 수 있다. 일반적으로 초기에는 이와 같은 시장진입업체들로 인해 전통적인 휘발유 소매업체들이 시장점유율 손실을 겪었다. 그러나 예컨대, 보다 최근에 호주에서는 독자적 휘발유 소매업체들이 자신들만의 새로운 사업 운영 방식을 도입함으로써 시장점유율 손실을 늦추거나 역전시켰다. 일반적으로, 대형 소매업체의 시장진입에 대해 기존의 주유소들이 대응하는 방식은 휘발유보다 더 높은 마진으로 판매되는 다양한 종류의 과자나 음료 등의 식품을 판매하는 것이다. 이후, 독자적 휘발유 소매기업들은 더 큰 규모의 주유소로 통합되었다. 보통 이러한 새로운 주유소는 평균적으로 과거보다 더 많은 연료주입기를 설치함으로써 대형 소매업체들의 운영을 모방한다.

호주 경쟁당국은 대형 소매업체들의 진입이 미치는 영향에 대해 연구하였으며, 이를 통해 이들의 시장진입이 소비자들에게 혜택을 제공한다는 사실을 밝혔다. 당해 진입의 결과 휘발유 가격은 낮아지고, 이와 같은 가격인하가 식료품 가격의 인상에 대한 보상을 제공한다는 증거는 매우 적다. 기타 경쟁당국들은 대형 소매업체가 제공하는 휘발유 소매가는 전통적인 주유소의 가격보다 더 낮다고 보고한다. 대형 소매업체들의 경우, 대규모로 낮은 서비스로 비용을 낮춤으로써 휘발유의 소매가를 낮출 수 있다.

- (6) 주요 독립 소매업체들이 휘발유 소매산업에 대규모로 진입함으로써, 휘발유 정유업체들의 과도한 수직결합에 대한 초기의 우려가 휘발유 소매에 대한 우려로 바뀌었다.

소매시장으로의 진입에 제한을 두는 관할권역을 제외하고는, 독립적 휘발유 소매업체들의 부재에 대한 우려가 대형 소매업체들의 시장진입을 통해 상당 부분 해소되었다. 그 외의 경쟁에 관련된 우려는 도매시장 차원의 진입 조건에 초점이 맞추어져 있다. 특히 유럽의 휘발유 도매시장 진입조건에는 정유제품의 판매가 아닌 생산에 근거한 세금정책의 부담이 포함된다. 이와 같이 생산에 근거한 세금으로 인해, 정유업계의 신규 진입업체들은 판매 시작 전에 이미 세금을 납부할 수 있는 충분한 재정자원을 가지고 있을 것이 요구된다.

다수의 관할권역은 주요 정유업체가 소매시장에서의 수익이 낮아 자발적으로 상당 수의 휘발유 소매점을 분할함으로써 과도한 수직결합에 대한 우려가 감소되었다고 보고하였다.

- (7) 휘발유 산업 내 시장 감독과 경쟁법 집행은 여전히 세간의 이목이 주목되는 사안이다.

2008 년 자동차 연료가격의 극단적인 변화는 동 연료에 대한 공공의 관심을 촉발하였다. 자동차 연료가격은 소비자들에게 잘 알려져 있다. 게다가 이러한 가격 변화는 다른 많은 재화와 서비스에 영향을 미친다. 언론은 가격의 변화를 보도하고, 소매 공시가격 역시 매우 잘 알려져 있기 때문에 소비자들의 인식도 강화된다. 언론의 주목과 소비자들의 항의가 결합되며, 자동차 연료가격에 대한 정치적 관심도 발생한다. 이로 인해, 휘발유 산업에서 경쟁이 제대로 작동하고 있는지에 대한 의문이 제기된다.

많은 경쟁당국은 휘발유 가격 변화에 대해 심도있는 연구를 수행하도록 요구받는다. 이는 시장지배력이나 계약 상의 문제가 때때로 소비자들이 경험하는 가격 인상에 기여하였는지를 평가하기 위함이다. 예를 들어, 캐나다 경쟁당국은 휘발유의 가격 동향에 대한 다수의 연구를 완료하였다. 이러한 연구 중 일부는 휘발유 소매업체들 간의 담합적 혐의가 제기되는 행위에 대한 조사로 이어졌다. 호주의 경쟁당국도 휘발유 시장에 관한 여러 연구를 준비한 바 있다. 호주는 외견상으로는 특수한 것으로 보이는 주요 대도시의 주간

휘발유 소매가격의 가격 주기에 대해 조사해왔다. 미연방통상위원회는 지속적으로 시장을 감독하는 책임을 갖으며, 특정 시기에는 휘발유 가격에 대한 연구도 실시한다. 또한 포르투갈의 경쟁당국도 지속적으로 시장 감독의 책임을 맡는다. 독일은 소매가 공시의 빈번한 갱신(update)을 요구하는 규제가 휘발유/디젤 판매에 있어 소매 가격 담합에 기여하는지 여부를 검토하였다. 일반적으로 강력한 소비자 탐색활동으로 인한 혜택은 담합 증가의 위험을 초과한다. 대개 경쟁당국은 휘발유 소매시장 내 가격압착 혐의를 기소할만한 충분한 증거를 찾지 못하였다.

경쟁당국은 잠재적인 불법 행위에 대한 다양한 조사를 실시하였다. 휘발유 산업 경쟁법에 관련된 몇몇 조사에서는 소매가격의 책정 행태를 검토하였고, 다른 일부는 조사의 초점을 정유업계 차원의 경쟁에 맞추었다.

- 정유의 최소효율규모(minimum efficient scale)가 증가하고, 소형 정유업체를 장려했던 과거 정책의 과오로 인해, 기업결합 관련 조사는 더욱 심각해진다.
- 경쟁에 관련된 다른 조사에서는 정유업계에 대한 진입 조건, 그리고 소규모 경제에서 운영 가능한 효율적인 규모의 정유업체의 수에 초점을 맞추었다.
- 그러나, 또 다른 연구들은 정유업체들이 생산시설에 대한 소비자의 근접성에 근거하여 서로에게 시설을 제공하기로 동의한 스왑 협정(swap arrangement)을 조사하였다. 당해 협정은 교통비와 지체를 줄이는 바, 효율적일 수 있다. 그러나 경쟁업체의 고객, 수량, 가격에 대한 경쟁의 측면에서 봤을 때 민감한 정보를 드러냄으로써 기업 간 협력(coordination)이 용이해질 수도 있다.
- 또한 경쟁기관은 유가의 변화가 소매가격의 변화로 전이되는 상대적인 속도에 대해 연구를 해달라는 요청을 받았다. 소매가는 유가 인상을 급격하게 따라가는 경향이 있으나, 유가의 인하에 대한 소매가격 인하는 점진적으로만 이루어진다. 이에 대해 재고가 미치는 영향, 소비자의 탐색 활동, 반경쟁적 행위 등을 포함해 다양한 설명들이 제시되었다. 이러한 연구를 수행하는데 있어, 경쟁당국이 맡는 역할 중 하나는 소비자와 법률제정자들에게 연료 시장 및 규제 조치가 갖는 잠재적인 영향에 대해 교육하는 것이다.

- 일본에서는 유명 상표의 휘발유 주유소가 브랜드가 없는 휘발유를 광범위하게 사들이고 있다는 것에 대해 우려가 표출되었다. 상표 사용 계약(trademark license agreement) 하에서 도매업체는 자사의 연계 기관 및 상점이 브랜드가 없는 휘발유를 판매하지 말 것을 요구한다. 반면, 도매업자가 임의적이고 차별적인 방식으로 자신의 상표권(trademark rights)을 행사하고, 이로 인해 피해를 받게 되는 관련 기관의 경쟁력에 심각한 영향을 미칠 경우, 당해 관행은 일본 경쟁법 상 불공정한 거래 관행으로써 문제시 될 수 있다.
- 브라질 경쟁당국은 휘발유와 에탄올 소매 분야의 융합(convergence)을 관찰하고 있다. 동 현상은 경쟁적 관점에서 흥미를 불러일으키는데, 이는 에탄올 생산의 집중도가 정유 산업의 집중도보다 훨씬 낮기 때문이다. 에탄올 생산업자가 자동차 연료 시장에서 자신의 점유율을 높이고 있기 때문에, 정유 산업의 시장지배력에 대한 경쟁적 우려는 서서히 사라지고 있는 것으로 보인다.

## 환경적 맥락에서의 수평적 합의(2010) Horizontal Agreements in the Environmental Context(2010)

- 요약 -

라운드테이블 논의 및 각국이 제출한 보고서에서 다음과 같은 몇 가지 핵심 논점이 제시되었다:

- (1) 대부분의 경쟁당국들은 환경정책 목표를 추구하는 경쟁업체들 간 합의를 검토할 때 일반적으로 적용가능한 분석체계를 사용할 것이다. 또한 경쟁법에서 일반적으로 인식되는 직접적인 경제적 편익이 이러한 합의를 통해 창출되는지를 고려할 것이다. 이는 경쟁당국이 평가를 수행함에 있어 환경정책에만 관련된 비경제적 편익은 고려하지 않을 것임을 의미한다. 그러나 일부 관할권역에서는 경쟁당국이 경쟁업체 간 합의의 적법성을 검토할 때 보다 폭넓은 공익성 심사(public interest test)를 이용하여 환경정책 목표와 관련된 광범위한 편익을 고려할 수도 있다.

경쟁업체 간 이루어지는 광범위한 수평적 합의는 환경정책 목표에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 수평적 합의에는 환경 관련 활동을 수행하는 기업 간 결합, 폐기물 관리 및 재활용 부문의 산업 합작회사 및 협력적 합의 등이 있다. 또한 이러한 협력적 합의에는 환경 관련 표준 수립에 대한 합의, 환경유해 물질에 관한 합의, 환경보호 조치에 수반되는 비용 처리에 관한 합의 등이 포함된다.

대부분의 회원국과 옵저버 국가의 경쟁당국은 보통 모든 경쟁법 분석에 적용되는 분석체계를 이용하여 환경 목표를 추구하는 합의를 검토해야만 한다. 이에 따라 만약 어떤 합의가 잠재적으로 경쟁을 제한할 것이라고 밝혀질 경우, 경쟁당국은 경쟁법 분석에서 일반적으로 경쟁 제한의 정당화 근거로서 인정되는 직접적인 경제적 편익, 예컨대, 비용절감, 혁신, 품질개선 및 기타 효율성 등의 편익 만을 분석에 고려할 것이다. 그러나 비경제적 편익, 그리고 합의의 대상이 되는 상품 및 서비스의 사용자에게 귀착되지 않는 보다 동떨어진 경제적 편익은 경쟁당국이 합의가 해당 관할권역의 경쟁법을 침해하는 지 여부를 결정할 때 고려되지 않을 것이다.

영국의 라운드테이블 제출 보고서는 이러한 원칙에 대한 유용한 논의를 제공하지만, 애매한 사례들에서 발생하는 어려움도 인정한다. 영국은 분석체계의 적용에 대해 설명하며, 대중교통 서비스 제공자 간 협력적 합의에 따라 교통혼잡이 감소하여 발생하는 편익은 동 합의에 대한 경쟁법 분석에서 상당한 수준의 직접적인 경제적 편익이라고 고려될 수 있을 것이라고 말한다. 반면 환경유해물질 배출 감소에 대한 합의의 경우에는 합의의 효과를 통해 사회에 광범위한 편익이 제공된다 하더라도 이는 경쟁분석에 포함되지 않는 비경제적 편익이라고 여겨질 수 있다. 그리고 생분해성(biodegradable) 포장 물질의 사용에 관한 합의는 대부분의 소비자들이 생분해성을 상품 품질의 구성요소로서 가치를 둘 경우에만 인지가능한 경제적 편익을 창출할 것이다.

공익성 심사를 수행하는 관할권역의 경쟁당국은 환경정책적 목적을 갖는 수평적 합의의 적법성을 판단할 때, 보다 폭넓은 범위의 편익을 고려할 수 있을 것이다. 이러한 관할권역의 예로 호주가 있다. 호주경쟁소비자위원회(Australian Competition and Consumer Commission, ACCC)는 대중이 누리게 되는 편익이 공해(public detriment)를 초과하는 합의는 경쟁법 집행의 면책을 받는다. 이러한 기준 하에서 ACCC 는 온실가스 냉매에 대해 세금을 부과하기로 한 산업적 합의가 호주의 국제 온실가스 감축 협정 준수를 지원할 수 있다는 것을 근거로 동 합의에 대해 경쟁법 집행 면책권을 부여했다.

- (2) *가격책정 제한은 경쟁법의 핵심 목표와 갈등 관계에 있다. 따라서 경쟁당국은 일반적으로 경쟁업체 간 환경적 합의가 이들 기업이 고객에게 판매하는 상품 가격에 직접적인 영향을 미칠 경우 합의에 문제를 제기한다. 예를 들어, 환경부담금을 고객에게 전가시키는 합의는 부담금 전가를 통해 고객들이 환경정책 목표와 일치하는 행동을 하도록 동기를 부여한다는 주장할 때 조차도 거의 언제나 불법으로 간주될 것이다.*

라운드테이블 참가자들은 법이나 규제를 통해 권한이 부여되지 않은 이상 환경부담금을 고객에게 전가시키는 합의를 경쟁법을 위반하는 행위로 봤다. 이는 가격책정에 관한 경쟁업체 간 합의가 경쟁법의 기본적인 정책 목표에 반하는 것으로 여겨지기 때문이었다. 전가된 환경부담금이 상품 전체 가격의 아주 작은 일부 만을 차지하거나, 또는 이러한 부담금 전가가 고객들이 보다 더 환경정책 목표에 일치하게 행동하도록 유도한다고 주장하는 경우에도 동일한 평가가 적용될 것이다.



그러나 특정 사법관할권역은 협소하게 제한된 일부 특정 상황 하에서 환경부담금을 전가하도록 하는 합의를 허용하였다. 일례로 도매업자가 포장 재료에 대한 재활용 비용을 애초에 포장 재료를 만드는 데 책임이 있는 제조업자에게 전가시키도록 하는 합의가 있다. 이러한 특정 상황에서 제조업자는 재활용 비용을 부담하도록 법으로 요구되었고, 수립된 합의를 통해 정부가 위임한 재활용 정책을 집행하는 데 있어 가장 효율적인 방법을 구축하게 되었다.

환경부담금을 어떻게 처리할 것인지에 대한 경쟁업체 간 합의는 이러한 합의가 하방시장(downstream market)의 경쟁에 파급효과를 가질 수 있는 공통비용(commonality of cost)이 증가로 이어질 경우 경쟁에 대한 우려를 발생시킨다.

공통 비용이 하방시장에서 경쟁에 관한 우려를 발생시킬 수 있는 상황은 각 사례의 시장의 특성 및 경쟁의 조건에 따라 달라진다.

- (3) 표준 수립 합의는 어떤 산업이 동 산업 내 상품에서 유해 물질을 제거하기로 동의하는 경우 등의 상황에서 환경정책 목표를 달성하기 위한 효과적인 방법이 될 수 있다. 그러나 표준 수립 합의는 경쟁업체들이 상품의 특성을 유사하게 만듦으로써 기업 간 협력을 용이하게 할 수 있다. 또한 시장진입장벽을 발생시킴으로써 경쟁을 감소시킬 기회가 될 수도 있다.

표준 수립은 공공 정책의 목표와 일치하는 보다 환경 친화적인 상품의 생산을 위해 산업 전체가 움직이도록 하는 효과적인 방법으로 비추어질 수 있다. 그러나 대부분의 상황에서와 마찬가지로 환경적 맥락에서의 표준 수립도 경쟁을 잠재적으로 감소시킬 수 있다. 예를 들어 경쟁업체들은 표준 수립 과정을 상품 차별화를 위한 기회를 제거하기 위해 사용할 수도 있으며, 이로 인해 담합적 결과가 더 쉽게 나타날 수 있을 것이다. 또한 표준은 새로운 경쟁업체의 진입을 막는 장벽을 만드는 데 사용될 수도 있다. 뿐만 아니라 환경적 맥락에서 표준은 환경 보호 목적의 측면에서는 덜 바람직해 보여도 가격은 더 저렴한 상품을 제거할 때 사용될 수도 있다. 이로 인해 낮은 가격의 상품을 선호하는 소비자들의 선택권이 줄어들고 상품 가격은 인상될 것이다. 또한 상품 다양성이 적어지기 때문에 경쟁업체들의 협력행위를 돕게 되고, 가격이 저렴한 상품을 보유한 신규 공급자들의 시장 진입을 어렵게 할 수 있다.

파견단은 표준 수립이 적법한 환경 관련 목표의 달성에 필요한 것 이상으로 경쟁을 해치지 않도록 하기 위해 경쟁당국이 취할 수 있는 두 가지 접근법에 대해 논의했다. 경쟁당국은 초기, 즉 표준화 절차의 시작 단계에 참여하여 산업 및 정부와 함께 모든 시장 참여자들이 경쟁법 침해의 위험을 인지하고, 적절한 자문을 받도록 보장해야 한다. 또한 회의에서 이루어지는 논의가 표준화 절차를 통해 성취하려고 하는 환경적 목적으로 엄격히 제한 되도록 확실히 해야 한다. 또 다른 접근법은 궁극적으로 소비자에게 이익을 주는 효율성 증가가 표준화에 수반되는 어떠한 경쟁 감소의 피해도 상쇄할 수 있도록 보장하기 위해 표준화의 결과물을 검토하는 데 초점을 맞추는 것이다.

*(4) 한 산업 전체의 폐기물 관리 및 재활용 방안에 대한 합의는 중요한 환경정책 목표 달성에 기여할 수 있다. 그러나 이것 역시 참여자 간 그리고/또는 신규 진입자(경쟁 관계에 있는 신규 폐기물 관리 및 재활용 방안 포함)와의 경쟁을 상당히 감소시킬 수 있다. 경험에 따르면 반경쟁적 제한에 대한 당국의 개입은 환경정책 목표를 저해하지 않고, 오히려 폐기물 처리 및 재활용 방안을 더욱 효율적, 효과적으로 만들 수 있다.*

몇몇 관할권역의 경쟁당국들은 유리 재활용, 포장폐기물, 납 함유 상품 등의 폐기물 처리 및 재활용 방안으로 인해 발생하는 제한에 대해 개입해 왔다. 경쟁당국이 가장 흔히 검토하는 조항은 독립적 폐기물 수거 및 재활용 서비스에 대한 제한, 과거 시장점유율에 기반해 사용자에게 재활용품을 분배하는 재활용품 할당량(quotas), 참여자들이 제 3 자와 거래하는 것을 금지함으로써 경쟁적인 폐기물 관리 및 재활용 방안의 발전을 막는 독점형 조항 등이 있다. 라운드테이블 회의 기간 동안 발표된 몇 가지 사례 보고에서는 반경쟁적 제한을 제거하기 위한 개입이 해당 방안을 통해 추구하는 환경보호 목표를 저해하지 않았고, 반대로 시장이 더 효과적으로 기능하도록 하는 결과로 이어졌음이 확인되었다.

예를 들어, 일부 사례에서는 제조업자들의 과거 시장점유율을 기반으로 재활용품을 배분하였는데, 여기에는 전지 및 유사 제품들의 중요 투입요소인 재생 납(recycled lead)이 포함되어 있었다. 이러한 배분 시스템은 기 사업자가 중요한 투입요소에 더 싸게 접근할 수 있도록 보장함으로써 이들의 시장 내 위치를 보호했기 때문에 반경쟁적인 것으로 여겨졌다; 이것은 재활용품에 대한 경쟁을 왜곡하고 신규 공급자들이 재활용품을 공급받는 것을 더 어렵게 만든다.

이와 같은 경우 투입요소에 대한 경쟁 증가가 재활용품의 가격을 인상시키고, 이로 인해 비재활용품 대비 경쟁성이 떨어져 환경정책 목표 달성이 저해될 수 있다는 주장이 제기되었고, 따라서 파견단은 이 문제를 라운드테이블 회의에서 논의하였다. 그러나 이러한 우려가 경쟁당국의 판단에는 확실히 영향을 미치지 않은 것으로 보인다. 위 주장을 받아들이기 어려운 데에는 몇 가지 근거가 있다: 재활용된 원재료의 가격이 높아진다면, 이는 추가적인 재활용 노력에 인센티브를 제공할 것이다. 따라서 경쟁 증가가 가격에 미치는 효과는 불명확해질 것이다; 또한, 경쟁 증가가 재활용 방안을 더욱 효율적, 효과적으로 만듦으로써 궁극적으로는 재활용 비용을 더 낮추는 결과를 가져온다는 경험이 일관적으로 존재한다. 게다가 (더 비싼) 재활용품을 더 많이 사용하는 것이 (더 싼) 새롭게 생산된 상품을 사용하는 것보다 사회에 더 가치있다는 주장을 수용하는 것은 경쟁당국이 후생지향적인 경쟁 목표보다 비경제적인 환경적 목표를 우선시하게 만드는 것이다. 대부분의 경쟁당국은 이러한 선택문제(trade-off)를 자신이 고려할 권한이 없다고 느낄 것이다.

한 산업 내에 한 개 이상의 폐기물 수집 및 재활용 방안이 있어야 하는지에 대한 문제가 포함된 사건들이 있었다. 이러한 사건들은 경쟁에 대한 제한을 없애기 위한 개입이 환경적 목표에 어떻게 더 기여할 수 있는지에 대해 유용한 설명을 제공한다. 파견단은 정부가 특정 산업에서의 수거 및 재활용을 개선하려고 할 때 해당 산업 전반에 걸쳐 모든 이해관계자들이 협력하는 단일한 재활용 시스템을 선호했던 경우가 몇 차례 있었다고 말했다. 이러한 접근법은 산업 전반에 걸친 시스템을 지지하여 경쟁을 배제시키는 것이 목표 달성에 필요한 협력을 용이하게 하고, 규모의 효율성 증가에서 발생하는 편익을 증가시키며, 이에 따라 더 낮은 비용으로 수행되는 재활용의 비용이 증가할 것이라는 가정에 기반한다.

그러나 이러한 접근법은 오늘날 대개 신빙성이 없어진 것이다. 경험에 따르면 재활용 방안 간 경쟁이 있을 경우, 경쟁 압력으로 인해 각 방안의 효율성이 개선되고, 이러한 편익이 소비자에게 전가된다. 따라서 상당한 편익이 발생하고, 더 낮은 비용으로 수행되는 재활용의 비율이 증가한다.

특히 설득력있는 설명은 독일의 포장폐기물 수거 및 재활용 사례에서 발견된다. 독일은 초기에는 정부 지원으로 모든 시장참여자들이 카르텔과 유사한 합의에 참여하는 전 산업적 시스템을 고안했다. 그러나 경쟁법 집행과 경쟁을 제한하는

요소들을 제거하는 주창 노력의 결과 시장이 점차 더 경쟁적으로 바뀌었다. 그 결과 훨씬 더 낮은 비용으로 이루어지는 재활용의 비율이 상당히 늘어났다.

재활용 노력을 순조롭게 하기 위해 처음부터 단일 수거 및 재활용 계획을 장려하는 것이 더 나은 사례가 존재할 수도 있다. 그러나 단일 시스템을 지지하는 어떠한 주장도 경쟁이 애초부터 더 나은 대안은 아닌지를 조사하기 위해 비판적으로 검토되어야 한다. 또한 만일 단일 시스템이 수용된다면 신규 진입을 막는 어떠한 제한도 가능한 한 빨리 단계적으로 사라질 수 있도록 관심을 기울여야 한다.

- (5) 경쟁업체들이 환경정책 목표에 관련된 합의에 들어갈 때 정부가 참여하는 경우가 종종 있다. 적법한 환경 정책을 추구하려는 바람이 불필요한 경쟁 제한으로 이어지지 않도록 보장하기 위해 경쟁당국의 주창 노력이 필요하다.

라운드테이블 회의에서 발표된 사례들에서는 대부분의 경우 정부가 환경정책 목표를 추구하는 경쟁업체 간 합의에 참여한다는 것이 강조되었다. 예를 들어 정부개입에는 어떤 산업으로 하여금 환경정책 목표에 기여하는 상품 표준에 합의하도록 장려하는 것, 산업 전반에 걸친 폐기물 회수 및 재활용 시스템 수립을 명령하는 것, 또는 환경부담금을 부과하는 것 등이 있다. 그러므로 기업 간 합의가 경쟁을 제한하지 않고, 또는 의무적 환경정책 목표 달성을 위해 필요 이상으로 제한이 부과되지 않으며, 특히 기 사업자들이 신규 경쟁업체들에 대한 시장진입 장벽을 수립하는 데 합의를 사용할 수 없도록 경쟁당국이 지속적인 주창 노력을 해야 한다.

## 경쟁법 상 경쟁업체 간 정보교환(2010)

### Information Exchanges Between Competitors under Competition Law(2010)

- 요약 -

경쟁법 하에서의 경쟁업체 간 정보교환에 대한 라운드테이블 논의 및 사무국 연구보고서에서 다음과 같은 논점이 제시되었다:

- (1) 경쟁업체 간 정보교환은 시장의 투명성을 증가시키고, 효율성을 강화하는 이점을 가질 수 있다. 그러나 이는 동시에 경쟁에 대한 위험도 발생시킬 수 있다. 경쟁법 집행자들이 부딪히는 난제는 전통적인 경쟁법 내에서 이러한 행위를 어떻게 접근해야 하는지의 문제이다. 이는 전 세계의 사법권역들이 일반적으로 정보교환을 다루는 구체적인 규정을 가지고 있지 않기 때문이다.

경쟁법의 관점에서 볼 때 정보교환(information exchange)은 보편적으로 비판을 받는 '노골적인' 경성 카르텔, 그리고 과점적 상호의존성으로 인해 발생하며 일반적으로 합법이라고 여겨지는 암묵적 담합 사이에 있는 경쟁업체 간 상호작용을 의미한다. 회사들은 기업을 운영함에 있어 여러 채널을 통해 다양한 종류의 정보를 교환할 수 있고, 실제 그렇게 하는 경우가 종종 있다. 이러한 정보교환은 시장의 투명성을 증가시켜 분배적 효율성과 생산성 효율성을 모두 강화하기도 하고, 경쟁업체 간 담합적 결과를 촉진하기도 한다.

일반적으로 경쟁업체 간 정보교환은 경쟁 규칙 하에서 세 가지 다른 시나리오로 구분될 수 있다: (i) 정보교환이 촉진요소로 기능하는 보다 광범위한 가격담합 또는 시장공유 합의의 일부로서의 정보교환; (ii) 합작 회사, 표준화 또는 R&D 합의와 같이 효율성 강화를 위한 폭넓은 협력적 합의의 맥락의 정보교환; 또는 (iii) 정보교환이 단지 경쟁업체 간 협력일 뿐인, 단독 관행으로서의 정보교환.

앞의 두 가지 시나리오의 정보교환에 대한 경쟁영향평가는 상대적으로 단순하다. 경쟁당국은 보다 폭넓은 맥락의 카르텔, 또는 정보교환이 보조수단이 되는 합의에서 정보교환으로 발생하는 잠재적인 경쟁 제한 효과를 평가한다. 그러나 단독적인 정보교환 행위 평가에는 상당한 어려움이 발생한다. 그 이유는 정보교환이 카르텔과 유사한 종류의 경쟁법 위반에 가까운지, 혹은 효율성을

강화시키는 협력인지를 판단하는 것이 매우 중요하기 때문이다. 반카르텔 사법집행 활동이 점차 증가해온 결과, 전면적으로 드러나는 명시적 카르텔 합의 대신 보다 느슨하고, 암묵적인 형태의 경쟁업체 간 담합적 협력행위가 늘어나는 현 상황에서 이러한 판단의 중요성은 더욱 커지고 있다.

일반적으로 전 세계에 걸친, 각기 다른 관할권역의 경쟁법은 정보교환을 다루는 특정 조항을 가지고 있지 않다. 대신 정보교환은 전통적인 카르텔 합의 금지, 그리고/또는 협동 관행 금지의 틀 안에서 다루어진다. 그러나 증명이 필요한 요소에 따라 특별한 난제가 발생할 수 있다.

*(2) 정보공유의 결과 시장 내 투명성이 증가할 경우 소비자에게 직접적으로 혜택을 제공하고, 참여 회사들의 효율성을 강화시킴으로써 소비자 후생이 개선될 수 있다.*

경제 연구에서 시장 투명성은 전통적으로 친경쟁적인 것으로 여겨진다. 이는 시장 투명성이 정보 비대칭성을 제거하고, 시장 참여자들이 정보에 근거한 선택을 하도록 강화하기 때문이다. 또한 심지어 일부 경우에는 특정 시장이 제대로 돌아가도록(예. 보험 시장) 하는 요소가 된다. 정보가 모든 시장 참여자 간 공유되는지 또는 공급 측면의 참여자들에게만 제한되는지 여부에 따라 정보교환에서 비롯한 편익의 상당 부분이 결정된다.

일반적으로는 정보가 공급자 간에만 공유되는지 또는 전체 시장에서 공유되는지 여부와 관계없이 공급자들은 정보교환의 혜택을 받게 된다. 잠재적인 혜택은 광범위한데, 다음과 같은 예가 여기에 포함될 수 있다:

- 시장 및 수요 구조에 대한 이해도를 향상시켜 공급자들이 더욱 효과적인 판매 전략과 효율적인 유통 시스템을 개발할 수 있도록 함. 또한 잠재적 시장 진입자들이 해당 분야에 존재하는 사업 기회를 더욱 효과적으로 평가할 수 있도록 하여 신규 경쟁업체들의 시장 진입을 용이하게 할 수 있음
- 정보교환은 수요 절정(demand peaks) 시의 수요 충족을 위해 공급자가 높은 수준의 재고를 유지해야 하는 수요 변동이 매우 심한 시장에서 수요 전망을 더욱 효과적으로 할 수 있도록 함. 이를 통해 재고 최적화의 결과를 가져올 수 있음

- 비용에 대한 정보공유는 기업들이 그들의 성과를 경쟁업체의 성과와 비교할 수 있도록 함(벤치마킹). 이것은 기업들이 생산 효율성을 증가시킬 수 있는 계획을 도입하도록 할 수 있음.
- 정보교환은 미래의 수요 발전에 대한 불확실성이 신규 상품에 대한 투자를 방해할 가능성이 있고, 투자 비용이 높은 특징을 갖는 기술 혁신 시장에도 혜택을 제공할 수 있음

또한 정보공유는 특정 시장이 효과적으로 기능할 수 있도록 한다. 일례로 은행 간에 채무자의 신용도에 대한 데이터를 공유하는 소매 금융 시장의 경우 우량 고객에게 더 좋은 신용 접근성(access to credit)을 제공할 수 있다. 이와 비슷하게, 보상표, 보험금 계산, 관련 연구와 같이 특정 정보를 공유하는 보험 분야에서는 정보교환을 통해 개별 회사에 대한 위험 평가를 더욱 효과적으로 수행할 수 있다. 이러한 배경에서 정보공유는 보험사업자 간 경쟁을 증가시킬 뿐만 아니라, 잠재적 시장 진입자도 이 정보를 사용할 수 있을 경우에는 신규 시장 진입도 촉진할 수 있다. 정보교환에서 발생한 정보가 전체 시장에서 공유될 경우에도 소비자와 고객에게 상당한 편익이 발생한다. 여기서 논의되는 편익은 다음과 같다:

- 가능한 한 최고의 상품 또는 서비스 대안을 탐색하는 비용을 제거함. 이를 통해 무시할 수 없는 수준의 소비자 잉여가 발생할 수 있음. 더군다나 고객들이 구매 가능한 상품에 대해 더 많은 정보를 받게 되면서, 상품의 특성 및 가격 정보에 근거한 구매 선택을 할 수 있게 되고, 결과적으로 공급자 간 경쟁이 증가할 수 있음
- 또한 시장 투명성 증가는 담합적 결과를 방지하는 역할을 할 수 있음. 그 이유는 잠재적 고소인(complainants)과 법 집행자들이 사용할 수 있는 정보의 양이 증가하고, 이러한 정보를 통해 잠재적 평행행위를 더욱 쉽게 발견할 수 있게 되기 때문임

(3) 이러한 편익에도 불구하고 투명성 강화는 경쟁업체 간 담합적 균형 달성을 용이하게 할 수 있고, 또는 비협조적인 반경쟁적 효과를 발생시킬 수도 있다.

시장 투명성의 증가는 편익을 창출하는 것 뿐만 아니라 상당한 수준의 반경쟁적 효과로도 이어질 수 있다. 경쟁업체 간 정보공유의 결과 다양한

방식으로 경쟁이 저해될 수 있다. 경쟁저해의 이론(the theories of harm)은 주로 정보교환의 협조효과에 기반하고, 이보다는 적지만 비협조효과에도 기반한다.

협조효과와 관련하여, 경쟁업체들은 정보교환을 통해 협력관계를 수립하고, 협조행위를 고수하는지를 감독하며, 어떠한 일탈행위도 효과적으로 처벌할 수 있기 때문에 경쟁업체 간 담합이 용이해질 수 있다.

비협조효과에 기반한 경쟁저해의 이론에서 봤을 때 정보교환은 시장봉쇄로 이어질 수 있다. 이론적으로 잠재적인 신규 시장진입자는 정보교환 계획에 참여하는 기 경쟁업체들에 비해 상당히 불리한 위치에 놓이게 된다. 그러나 일반적으로 이러한 위험이 유달리 높지는 않고, 이러한 종류의 문제가 실제 발생한 사례는 보고되지 않았다.

*(4) 반경쟁적 효과의 잠재가능성은 교환되는 정보의 종류, 그리고 관련 시장의 구조적 성격과 같은 여러가지 핵심 요소에 따라 달라진다.*

경쟁당국은 정보교환의 합법성을 평가할 때 검토해야 하는 다수의 요소를 발견하였다. 이것은 (i) 정보교환의 영향을 받게 되는 시장의 구조, (ii) 교환된 정보의 특성, (iii) 정보교환이 발생하는 양식(modality)과 관련되어 있다.

- 시장 참여자의 수가 적고 시장 집중도가 높은 시장에서 담합을 달성, 유지하는 것이 더 쉽다는 것을 고려할 때, 시장 구조 및 시장 집중도 수준은 반경쟁적 정보교환이 어떤지를 판단하는 데 있어 중요한 요소이다. 따라서 경쟁당국은 전통적으로 담합적 시장에서의 정보교환에 대해 세심한 주의를 기울여 왔다. 또한 일부 당국은 정보교환이 발생하는 시장의 범위가 경쟁영향평가에서 검토해야 할 또 다른 중요 기준이라고 말했다. 그 이유는 시장 내 모든 참여자들에게 정보가 공유된다는 사실이 분야 전체적으로 기업 간 불확실성을 감소시키고, 담합적 균형이 달성 가능해지기 때문이다.
- 교환되는 정보의 특성도 경쟁영향평가에서 다루는 또 다른 중요 요소이다. 그 이유는 모든 정보가 동일한 수준의 담합 잠재가능성을 가지고 있는 것이 아니고, 또는 투명성 강화로 발생하는 편익을 얻기 위해 정보가 반드시 교환 되어야 하는 것도 아니기 때문이다. 이러한 측면에서 평가를 수행하는 경쟁당국들은 정보의 주제, 정보 연한(information age) 및 정보가 총합으로 표시된 수준(level of aggregation)과 같이 교환되는 정보의 다양한 특성을 구별한다. 첫째, 정보의 주제에 있어서는 미래의 가격책정 의도에



대한 정보교환의 위험성이 가장 높다. 한편 비용이나 수요 전망에 대한 정보는 기업 간 협조로 이어질 가능성이 거의 없다. 둘째, 정보의 연한도 평가에서 중요한 역할을 하는데, 그 이유는 과거, 역사적 정보 보다는 현재 또는 심지어 미래에 관한 정보가 훨씬 더 높은 담합 잠재 가능성을 갖기 때문이다. 마지막으로 정보가 총합으로 표시되어 있는 수준이 중요한 요소이다: 개별적으로 분할되어 있는 정보의 교환이 가장 높은 반경쟁적 잠재 가능성을 가진다. 더군다나 기업들이 정보교환을 통해 잠재적으로 얻을 수 있는 효율성 효과를 위해 기업 간 협조행위에 극도로 도움이 되는 개별 데이터의 공유가 필요한 것은 아니다.

- 정보가 교환되는 방식도 경쟁당국의 평가에서 일반적으로 고려되는 사항이다. 회사는 직접적으로 또는 제 3자를 통해 정보를 교환할 수 있으며, 공공 정보공유 계획을 수립할 수도 있다. 어떤 사람들은 정보교환이 공공을 대상으로 하는지, 또는 참여한 경쟁업체에게만 제한된 것인지 여부는 협력의 잠재 가능성에 있어 중요하지 않다고 주장한다. 반면 경쟁당국은 일반적으로 사적인 정보교환에 대해서는 더욱 의심을 갖는다. 정보교환이 제 3자(예. 무역 협회)를 통해 발생할 수도 있다는 사실이 협조행위를 촉진시킬 능력을 감소시키는 것은 아니라는 주장도 있었다. 경쟁업체 간 직접적 정보공유 뿐만 아니라 간접적 교환 또는 수직적 교환도 협력을 위해 사용될 수 있다.

*(5) 반경쟁적 정보교환에 관련된 위험을 다루기 위해 경쟁당국은 자신들이 가진 경쟁법 집행 권한을 사용해야 한다. 뿐만 아니라 다양한 정보교환 계획의 합법성에 관한 지침을 기업에 제공하는 것을 목표로 하는 활동에도 관여해야 한다.*

경쟁업체 간 정보공유는 특히 담합을 촉진할 가능성이 있기 때문에 경쟁을 심각하게 저해할 수 있다는 데에는 동의가 존재한다. 그러나 이러한 관행은 경쟁 규칙 하에서 특히 평가하기가 어렵다. 그 이유는 정보공유가 다양한 형태 및 양식으로 이루어지고, 다수의 경우에는 친경쟁적일 수도 있기 때문에 그 효과를 확신하기가 어렵기 때문이다. 평가를 더욱 어렵게 하는 것은 정보교환을 경쟁법 위반으로 규명하기 위해 요구되는 요소들을 증명하기가 어렵다는 것이다.

경쟁당국은 정보공유 사건을 다룰 때 그들이 보유한 지침과 경쟁법 집행자로서의 역할 모두를 활용할 수 있다. 경쟁 규칙하에서 평가를 하는 것이

단순하지 않기 때문에 지침은 특히 중요하다. 정보교환은 효율성을 발생시킬 수도 있고, 반경쟁적 효과로도 이어질 수 있는 양쪽의 가능성을 모두 가지고 있다. 그러나 이러한 잠재적 불확실성으로 인해 효율성을 강화하는 정보공유가 저지되는 것은 아니라는 점이 매우 중요하다. 따라서 다수의 관할권역의 경쟁당국들은 경쟁법을 집행하는 방법에 대한 지침을 공표한다. 또한 기업들에게 사례별 기반의 사전 지침이 제공될 수도 있다.

- (6) 정보공유의 합법성 평가는 일반적으로 전통적인 경쟁법의 카르텔 금지의 맥락에서 수행된다. 안전지대(safe harbour)와 추정(presumption)의 활용은 법적 안정성 및 집행 효율성의 측면에서 도움이 될 수도 있다.

정보교환의 법적 평가에 대한 접근법은 관할권역에 따라 다르다. 일부 국가에서는 위법행위를 증명하는 데 경쟁업체 간 합의가 요구되는 반면 다른 국가들에서는 협력 관행의 개념으로도 증명이 충분하다.

경쟁업체 간 합의의 증거를 요구하는 관할권역에서는 더 큰 카르텔 합의의 일부가 아닌 해로운 정보교환을 처벌하는 것이 확실히 더 어렵다. 한편 유럽연합(European Union, EU)과 같이 협력 관행의 개념에 의존하는 관할권역에서는 정보교환의 맥락에서 담합을 처벌하는 일이 더 흔하게 발생한다. 이러한 협력 관행의 개념은 아직 합의 단계에 도달하지 않은 협력까지도 포함한다. 그 예로 현재 또는 미래 행위에 관한 불확실성을 감소시켜 경쟁업체 간 협력을 강화하려는 의도로 수행되는 정보교환이 있다. 그럼에도 불구하고 일부 사람들은 정보교환이 불법적 협력 관행으로 적발될 수는 있으나, 벌금을 부과할 때에는 경성 가격담합 또는 시장공유 카르텔과 같은 방식으로 처리되서는 안된다고 주장한다.

정보교환을 다룰 때 사용할 수 있는 안전지대 및 법적 추정의 유용성도 라운드테이블 회의 동안 논의되었다. 여러 참가자들이 법적 안정성과 집행 비용을 감소시키는데 있어 당연금지(per se prohibition) 및 안전지대가 갖는 이점을 강조하였다. 경쟁당국은 특정 정보교환이 당연히 금지되어야 하는지 혹은 안전지대가 적용 되어야 하는지를 판단할 때, 반드시 주어진 형태의 정보교환이 갖는 일반적인 효과를 고려해야 한다. 기업에게 발생하는 회피 비용 및 오류 비용(error cost) 역시 반드시 고려되어야 한다.

사적인 정보교환 및 미래의 의도에 관한 논의에는 당연금지가 적절할 수 있다는 주장이 제기되었다. 이러한 형태의 정보교환이 정보공유로 발생하는

효율성 개선을 위해 필요한 경우는 거의 없는 반면, 기업 간 협력으로 이어질 가능성은 매우 높다. 따라서 이러한 정보교환은 억지되어야 한다. 기타 유형의 정보교환은 합리적인 분석 방식을 사용하여 사례별로 고려되어야 하고, 정보교환의 효과에 대한 완전한 평가가 이루어져야 하며, 잠재적 효율성에 대한 주의깊은 관심이 필요하다.

(7) 안전지대는 시장점유율, 산업 또는 교환되는 정보의 유형에 기반할 수 있다.

안전지대는 법적 안정성을 증가시키고 기업에 예측가능성을 제공하는 중요한 수단으로서 여러가지 잠재 요소에 기반할 수 있다. 정보교환 시스템 당사자의 시장점유율, 교환되는 정보의 특성, 해당 분야의 성격 등 이 모든 요소들이 안전지대를 고안하는 데 고려될 수 있는 기준으로 제시되었다.

일부 관할권역은 정보교환에 참여한 경쟁업체들의 시장점유율 총합에 기반하여 안전지대를 사용하거나, 또는 사용을 고려한다. 이러한 접근법은 일부 경쟁당국들이 기업 간 합의의 유해성을 평가함에 있어 사용하는 소위 '안전지대 규정(De minimis criterion)'을 반영하는 것이다.

다른 관할권역들의 경우에는 교환되는 정보의 유형에 기반하여 안전지대를 적용하는 것이 더욱 적절하다고 발표하였다. 예를 들어, 벤치마킹에 사용되는 정보통합수준이 높은 비용 정보를 교환하는 것은 효율성을 강화할 가능성이 높다. 따라서 이것은 유익할 수 있고, 안전지대의 적용대상으로 고려될 수 있을 것이다. 잠재적으로 무해하다고 고려될 수 있는 다른 종류의 정보로는 배달 정보, 또는 상품 교환 합의(product swap agreement) 내에서 교환되는 비용 정보 등이 포함된다.

마지막으로 일부 경쟁당국들은 보건과 같은 특정 분야에 대해 안전지대를 사용한다. 반면, 시장점유율과 교환될 수도 있는 정보 유형에 대해서는 엄격한 자격규정 제한(eligibility limit)을 둔다.

## 불황 카르텔(2011)

### Crisis Cartels(2011)

- 요약 -

경쟁의 관점에서 본 불황 카르텔(crisis cartel)에 대한 논의가 2011 세계 경쟁 포럼 제 3 세션에서 이루어졌다. 이 논의를 준비하기 위해 사무국의 연구보고서, 세 개의 추가 전문가 보고서 및 21개의 각국 공식 대표단 제출보고서가 공유되었다. 동 주제에 관한 다수의 주요 논점이 제기 되었으며, 아래와 같이 요약되었다.

*(1) 만일 궁극적으로 불황 카르텔에 대한 의존이 확대된다면, 이는 지난 20년간 개발도상국 및 선진국에서 시행된 가격담합과 기타 형태의 카르텔에 대한 더욱 강도 높은 경쟁법 집행의 추세를 거스르는 것이 될 것이다.*

불황 카르텔이라는 용어는 두 가지 방식으로 사용되어 왔다: 국가가 인가하지 않은 민간 기업 간의 카르텔, 또는 경제 위기 동안 정부 기구가 허가한 기업 간 협약. 첫 번째 유형의 불황 카르텔은 해당 관할권역의 경쟁법을 위반하는 것일 수 있는 반면, 두 번째 유형의 불황 카르텔은 경쟁법으로부터의 면책을 요구하는 것이 당연할 수도 있다.

경쟁당국은 카르텔에 대한 법 집행에 얼마나 우선순위를 두고, 이러한 우선순위가 경기 순환에 따라 바뀌어야 하는지 여부를 결정해야 한다. 여타 정부 기구들은 카르텔의 형성을 개입, 허용 또는 심지어 장려해야 하는지를 결정해야 할 수도 있다. 일부는 이러한 문제들이 경제 위기 시 효과적으로 사용할 수 있는 정책 수단이 더 적은 개발도상국에게 더 관련이 있는 문제라고 주장하였다.

불황 카르텔에 대한 광범위한 용인은 지난 20여년 간 개발도상국과 선진국 모두에서 이루어진 카르텔에 대한 보다 강력한 경쟁법 집행을 거스르는 것이 될 것이다. 만일 정책입안자 집단이 불황 카르텔이 정당화 될 수 있는 상황이 있다는 사실을 받아들인다면, 이는 카르텔에 대한 법 집행에 관한 지배적인 관점에 상당한 변화를 가져오는 것이 될 것이다. 이 세션에 제출된 많은 국가 보고서는 불황 카르텔에 대한 의존도를 높이는 정책적 변화의 의미를

구체적으로 언급했다. 주기적, 구조적인 생산과잉은 기업과 정부가 이용할 수 있는 다른 수단들을 통해 더 적절하게 처리할 수 있다.

(2) *불황 카르텔에 찬성하는 주장에 대한 지지자의 수는 매우 적고, 이러한 카르텔이 위기 시의 문제를 다루는 최적의 방법이라는 것에 대한 역사적, 현대적 증거는 모두 희박하다. 그러나 현실적으로 정부는 경제 위기 동안 이러한 카르텔 제안을 평가할 수단과 투명한 절차를 가지고 있어야 한다. 면책이 부여된 어떠한 카르텔의 수명도 한시적으로 정해져 있어야 하며, 사전 지정된 기준에 따라 검토 대상이 되어야 한다.*

불황 카르텔의 경제학은 논란의 대상이다. 경쟁정책계(competition policy community)의 지배적인 관점은 특정 개발 경제학자들의 관점, 즉 개발도상국은 그 제도와 상황으로 인해 다른 접근법이 더 타당하다는 관점과 충돌한다. 첫 번째 관점은 다른 카르텔과 마찬가지로 불황 카르텔이 가격을 점증적 비용(incremental costs) 이상으로 인상시킴으로써 소비자에게 피해를 주고, 산출물을 제한하며, 시장의 성과를 효율적인 성과로부터 왜곡시킨다는 것이다.

반면 비주류적인 관점은 다른 요소들을 강조한다. 카르텔은 과잉 설비의 폐쇄를 촉진한다. 더군다나 일부는 카르텔의 목적 중 하나가 산업 내 최저비용 기업이 해당 산업 분야를 독점화하는 위험을 방지하는 것이라고 주장해왔다. 카르텔은 가장 효율적인 기업들을 제한하기 위한 방식으로 보였다. 그러나 이것은 효율적인 기업들이 카르텔 합의에 대해 자발적으로 동의, 또는 준수하는 이유가 무엇인지에 대한 문제를 발생시킨다.

불황 카르텔에 대한 보다 최근의 항변에서는 다음과 같은 두 가지 비용을 비교하는 것의 중요성을 지적한다: 첫째, 카르텔로 인해 창출된 시장지배력의 비용, 둘째, 산업 내 총 산출물이 카르텔 합의에 따라 소수의 대기업에 분배되는 대신 다수의 작은 기업들에게 분배되 규모의 경제가 희생되는 비용. 일부는 전자가 후자보다 더 적다고 주장했으며, 따라서 카르텔을 장려하는 근거가 지지를 받게 된다고 결론을 내린다.

증거의 측면에서 보면 불황 카르텔의 영향에 대한 계량적인 증거는 상대적으로 매우 적다. 그러나 다섯 가지 연구 결과가 논의되었다. 첫째, 불황 카르텔 형성의 계기를 제공하는 요소는 위기의 다른 특성들 보다는 급격한 가격 인하에 있다. 둘째, 정부가 불황 카르텔을 수립 또는 허용하기 위해 개입할 경우, 정부 개입이 여기에서 멈추는 경우는 거의 없다. 시간이 지나면서 기업과

정책입안자들이 추가적인 개입조치를 통해 자신들의 목적을 추구하려고 하기 때문에 추가적인 규제를 향한 경향이 강하게 나타난다. 셋째, 수입으로부터의 경쟁에 직면하는 분야에서는 불황 카르텔의 형성이 수입을 제한하거나 없애기 위한 조치와 종종 연관된다. 그러므로 불황 카르텔은 국제 통상의 측면과 연관되는 경우가 자주 있다. 넷째, 불황 카르텔이 가격을 인상하고 산출물을 제한한다는 것이 연구결과에서 드러났지만, 고객에 대한 피해에 관한 예측치는 단 하나도 발견되지 않았다. 그러므로 정책입안에 필요한 중요한 정보의 일부가 없는 것이다. 마지막으로, 위에서 제기된 불황 카르텔으로 예상되는 편익이 추정된 적이 없다. 따라서 카르텔의 형성에서 발생한 고객에 대한 손실이 일부적 또는 전적으로 다른 당사자들에 대한 편익을 통해 상쇄되는 지를 알 수 있는 방법이 없다.

이와 같이 이용가능한 실증적 증거의 부재는 불황 카르텔을 지지하는 주장을 유지하기 어렵게 한다. 그러나 정부는 여전히 극도의 분야적, 국가적, 세계적 경제 혼란의 시기 동안의 카르텔 형성에 대해 어떻게 대응할 것인지에 관한 실질적인 문제에 직면한다. 여기서 경쟁당국은 당해 관할권역의 관련 경쟁법에 주지된 구체적인 기준을 따르며, 증거에 기반하고 투명한 절차를 사용함으로써 중요한 역할을 수행할 수 있다.

논의 되었던 한 가지 기준은 해당 산업의 문제가 다른 민간 분야 조치에 의해서는 해결될 수 없고, 오로지 카르텔의 형성을 통해서만 바로잡을 수 있다는 사실을 입증해야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 봤을 때 기업들은 기업결합, 합작회사, 다른 형태의 법적 협력 참여와 같이 담합에 대한 대안을 가지고 있음이 언급되었다.

만일 경쟁당국 또는 다른 정부기구가 불황 카르텔의 형성을 허용하기로 결정한다면, 이러한 카르텔이 명시된 기간 동안에만 운영되고, 주기적인 검토의 대상이 되어야 한다는 제언이 있었다. 그러나 임시적인 카르텔에 대한 경쟁법 면책 부여도 기업이 협력에 익숙해지도록 만들기 때문에 장기적인 결과를 초래할 것이라는 우려가 표시되었다.

- (3) 불황 카르텔보다 더 효과적으로 시장성과를 개선할 수 있는 대안적인 공공정책 수단을 사용할 수 있다는 사실은 경쟁당국이 경제위기 동안 정부 정책입안에 영향을 미치기 위해 수행하는 경쟁 주창의 역할이 중요하다는 점을 시사한다.

사무국 연구보고서에서 제시된 증거와 다수 국가의 제출 보고서에서의 진술은 불황 카르텔에 대한 의존이 최근 몇년 동안 드물었음을 보여준다. 이러한 결론은 일부 불황 카르텔이 적발되지 않고 여전히 존재한다는 경고의 대상이 된다. 많은 정부들은 위기시 불황 카르텔에 의지하는 대신 기업에 대한 보조금 지급에 관여해왔다.

최소한 한 가지의 중요한 측면에서 봤을 때, 유동성 투입은 카르텔보다 더 효과적이다. 그 이유는 공급업체와 직원에게 가격 및 임금을 지불해야 하는 수요에 직면한 기업들이 수입(revenue)을 수령하기 전에 자본주입(financial infusions)을 통해 즉각적으로 이러한 수요들을 충족시킬 수 있기 때문이다. 반면 카르텔 형성은 카르텔 구성원의 가격, 판매, 수입에 영향을 미치는데 시간이 더 걸린다. 이것이 정책입안에 있어 갖는 중요한 함의는 보조금이 위기에 처한 기업에 대한 최적의 정책 대응이라는 것이 아니라, 불황 카르텔을 지지하는 사람들은 그들의 제안이 보조금을 포함한 다른 이용가능한 정책 수단들보다 피해가 덜하다는 것을 반드시 입증해야 한다는 것을 의미한다.

이러한 측면에서 봤을 때, 개발도상국은 정부 예산을 통해 보조금을 제공할 자원을 보유하고 있지 않을 수 있다는 사실을 지적하는 것은 중요하다. 그러나 일부 개발도상국은 일종의 간접적 형태의 보조금 지급으로서, 위기에 처한 기업들에게 금융시스템에서 대출을 제공하도록 했다는 것을 기억해야 한다. 선진국과 개발도상국 모두에서 불황 카르텔에 대한 타당한 대안이 있으며, 따라서 개발도상국에 대한 주장도 선진국을 참고로 하지 않고 제시되어서는 안된다.

더군다나 경쟁당국의 경쟁 주창에는 불황 카르텔에 대한 타당한 대안들을 파악, 강조하는 것이 포함되어야 한다. 이러한 주창 노력은 카르텔 법 면책 요구의 평가를 담당하는 정부기구에만 한정된 것이 아니라, 언론, 그리고 영향력이 있을 수 있는 여타 의견 형성자(opinion formers)들도 포함되어야 한다.

- (4) *가격 변동이 심하거나, 변동의 결과가 심각한 시장(아마도 가난한 생산자, 소비자가 여기에 해당)에서는 불황 카르텔이 옵션이 될 수 있다. 그러나 다시 한번 말하지만 이것이 유일한 실질적 옵션은 아니다. 금융 시장, 그리고 다른 혁신도 활용할 수 있다면 고려해야 한다.*

이와 같은 개발민감적(development-sensitive) 분야들에서의 일시적인 충격은 소외된 시장 참여자의 생존을 위태롭게 할 수 있다. 예를 들어 가격이 매우

낮을 경우 위협받는 농부들의 생계, 그리고 가격이 매우 높을 경우 위협받는 가난한 고객들의 후생이 여기에 해당된다. 최근 몇 년간 식품 및 관련 생필품의 가격 수준, 가격 변동성의 상당한 증가를 고려했을 때 카르텔 형성이 친개발적인 결과를 가지는지에 대한 문제가 제기되었다.

논의에서는 1950년에서 1989년까지의 커피 생산 및 국제 무역에 관한 사례 연구가 발표되었다. 대부분의 커피 생산은 개발도상국에서 일어난 반면, 대부분의 소비는 선진국에서 이루어졌다. 커피 가격의 변동성에 대한 우려로 인해 37개국 정부는 1962년에서 1989년 기간 동안 시행된 국제 커피 협정(International Coffee Agreement, ICA)에 조인했다. 이 협정의 주목할만한 특성은 외교정책 및 생산국 경제 안정화라는 이유에 기반하여 최대 규모의 커피 구매업체가 협정을 지원했다는 것이다.

ICA의 평가에서는 오늘날과도 관련성이 있을 수 있는 네 가지의 조사 결과가 언급되었다. 첫째, 많은 개발도상국에서의 생산 다각화의 부재는 커피가격 변동성이 특히 취약한 농부 및 관련 생산인들의 소득에 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 발전에까지 영향을 미친다는 것을 의미했다. 둘째, 1962년에서 1989년의 기간 동안 존재했던 국제적 카르텔은 실제 가격을 유지시키고, 가격 불안정성을 감소시킴으로써 ICA 조인국의 목적을 달성했다.

셋째, 특정 재정 수단들을 통해 생산자들을 가격변동성의 위험으로부터 보호할 수도 있었지만, 이 카르텔이 시행될 시기에는 사용 가능한 수단들이 아니었다. 기업결합과 같은 여타 대안들은 개발도상국에서 토지 소유권의 엄청난 집중을 발생시키지 않고는 충분히 큰 규모로 실현할 수 없었을 것이다. 그러나 동 국제협약의 이와 같은 모든 편익에도 불구하고, 협약이 없었을 경우 시장 및 기술적 발전에 대한 적응이 더 빨랐을 것이라는 우려가 제기되었다. 이 사례 연구는 국가 또는 국제적 카르텔을 통해 가격이 안정된다고 하더라도, 발전에 의도치 않은 해로운 부작용들이 존재할 수 있음을 보여준다. 재정 수단 또는 생산 혁신은 가격 변동을 완화할 수 있을 것이며, 이에 따라 역효과 없이 가난한 이들이 지불하는 가격, 그리고 이들에게 지불되는 가격을 안정화할 것이다. 다시 한번 말하지만, 불황 카르텔의 가치를 평가할 때에는 정책입안자들과 국제개발기관들이 사용할 수 있는 대안적 개입조치들을 참고해야 한다.



- (5) 식량 안보와 같이 개발민감적 문제들에 대한 현재의 고민은 중요하며, 이에 대해 경쟁의 관점에서 제공할 수 있는 것이 많다. 식량 안보를 악화시키는 경쟁 저해 관행의 일부는 불황 카르텔의 수립을 통해 해결할 수 없다.

개발도상국의 특정 생필품 생산자 뿐만 아니라 소비자들도 빈곤에 직면할 수 있다. 더군다나 이러한 시장 참여자들은 가격 수준 뿐만 아니라 변동성에 의해서도 영향을 받는다. 경쟁정책적 관점은 일반적으로 생산자 후생보다는 소비자 후생에 특혜를 제공하는 반면, 개발적 관점은 농업 및 생필품 시장이 가난한 생산자들에게 미치는 영향(기업 선도 또는 정책 선도)도 고려할 것이다.

개발민감적 시장에서 경쟁의 강도를 결정하는 요소들을 이해하는 것은 개발 목표 달성에 기여할 정부의 다른 개입조치들에도 해결의 실마리를 제공한다. 예를 들어 시장의 충격이 국내 가격에 미치는 영향의 정도는 유통 분야의 경쟁 수준에 대한 정보를 제공할 수 있다. 더군다나 농업 및 생필품, 그리고 이를 생산하기 위해 필요한 투입요소의 무역은 초국경적 반경쟁 관행의 영향을 받을 수 있다. 이에 관해 세계 비료시장에서 부과된 가격에 영향을 미쳤던 최근 제시된 - 그러나 실패한 - 국제적 인수에 대한 언급이 있었다. 이와 마찬가지로 최근 세계 경제위기 동안 시행되었고, 세계 생필품 시장의 가격 급등과 관련되었던 중앙 아시아 정부들이 참여한 쌀 수출 카르텔은 이러한 개발민감적 시장에서 경쟁과 관련된 요소들이 시장 성과에 어떻게 영향을 미칠 수 있을지를 보여준다.

- (6) 금융분야의 경쟁과 안정성 간의 긴장은 실제보다 더 부각되어 보인다는 것이 경험에서 드러난다.

세계 금융 시장의 특정 부분에서 발생하는 더 높은 수준의 시장집중도가 더 큰 금융 안정성으로 이어지는지 여부는 논쟁의 대상이다. 이론상으로는, 시장집중도가 높은 모든 금융시장 행위자가 동일 시장 내 대부분의 주요 행위자의 상대 당사자가 되기 때문에, 시장집중은 실제 더 높은 수준의 잠재적 세계 금융 불안정으로 이어지게 된다. 그러나 이와 같은 하나의 기업이 상대 당사자 모두의 금융 생존능력을 꺾는지에 대해서는 의문이 제기된다.

최근 세계경제 및 금융위기 동안 발생한 기업인수와 특정 금융 기업의 시장 퇴출을 고려했을 때, 그 결과 세계 금융시스템의 특정 부분에서 발생한 시장집중도의 증가는 가격책정 능력의 강화, 그리고 또 다른 금융위기의 가능성 증가라는 이중 피해와 연관된다. 이와 같은 우려들은 금융 기업 자신들의

빈약한 내부 위기 관리 관행, 채무자에 대한 정부 보증, 도덕적 해이와 같은 부정적인 비경쟁 관련요소들에 의해 강화된다.

최근 세계 금융위기에서 일부 선진국들의 경험은 경쟁당국과 금융 규제당국이 금융 집중도 강화의 부정적인 결과를 피하기 위해 수행할 수 있는 역할들에 대해 시사점을 준다. 은행이 부과하는 가격과 여타 소비자가 직면하는 관행들은 경쟁당국의 소관 하에 두어야 한다. 그러나 또 다른 기관은 경제 및 국가 결제 시스템에 시스템적인 위협을 가할 만큼 금융기관들이 지나치게 위험을 감수하려고 하는 행위에 대해 관심을 가져야 한다. 이와 같은 방식을 통해 은행과 기타 금융기관들에게 금융 안정성을 위협하지 않으면서 경쟁을 할 유인을 제시할 수 있다.

## 규제산업항변(2011) Regulated Conduct Defence(2011)

- 요약 -

각국의 제출보고서, 사무국 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점들이 제시되었다.

- (1) 많은 사법관할구역에서 “규제산업항변(*regulated conduct defence*)”은 기업들이 자신의 행위가 연방 또는 주 정부 규제 대상이라는 이유로 경쟁법 집행으로부터 면책되어야 한다는 주장을 의미한다.<sup>1</sup> 기업들이 불법적인 반경쟁 행위를 했다는 혐의에 대한 항변으로서 이와 같은 원칙을 들먹이는 경우가 있다. 이때 기업들은 소위 규제산업항변 혹은 규제산업면책(*regulated conduct exemption*)이라고 불리는 항변을 펼치는 것이다. 규제산업항변은 전 분야에 대해 경쟁법 집행을 면제하는 것보다 협소한 형태의 면책 조치이며, 당국은 광범위하고 전 분야적인 경쟁법 면책보다 이를 더 선호해야 한다.

대부분의 경우, 경쟁법과 규제의 목표는 분명히 구별되고, 목표 달성에 있어서 다른 도구를 사용하며, 각기 기업행위의 다른 측면에 영향을 미친다. 그러므로 경쟁법과 규제는 상호 보완적이며, 누적적으로 적용될 수 있다.

그러나 일부 경우에는 경쟁법 규칙과 규제를 함께 적용하는 것이 불가능하다. 이는 규제로 인해 경쟁이 제한될 수 있거나(예. 진입장벽이 발생) 또는 경쟁법 하에서 비난 받을 수 있는 행위를 규제를 통해 강제할 수 있기 때문이다(예. 최저가격 고정). 이러한 경우, 규제는 경쟁법 적용의 면책을 의미할 수도 있다. 규제로 인한 경쟁법 면책은 시장실패 교정, 분배적 목표 달성, 혹은 반경쟁적 효과의 최소화 등의 목표를 위해 사용될 경우에는 이로울 수 있다. 그러나 규제의 기본 목적인 공익 달성에 필요한 것 이상으로 규제가 부과된다면 이로 인한 경쟁법 면책은 해로울 수 있다. 그러므로 면책을 위한 구체적인 근거가 확보되었다면 면책의 범위를 최소화할 수단을 고려해야 한다. 예컨대, 범위가 협소하고, 집중적인 면책이 광범위한 형태의 면책보다 바람직하다.

<sup>1</sup> 역자 주: 규제의 근거법률에 경쟁법과 배치되는 내용이 규정되거나(*explicit immunity*), 규제의 준수가 경쟁법 위반결과를 초래할 가능성이 매우 높은 경우(*implicit immunity*) 이런 주장이 주로 제기됨

루마니아에서는 국가규제당국(National Regulation Authority, NRA)이 수행하는 어떠한 개입도 최소경쟁왜곡의 원칙을 준수해야 한다.

대부분의 사법권역에서는 전 규제분야에 대해 경쟁법 집행을 “면책”하는 해결방법을 점차적으로 철폐해 왔으며, 위에서 제기된 문제들을 분명히 이해하고 있다. 미국에서는 부분적으로 경쟁당국이 오랜 시간에 걸쳐 연방 정부 및 주 정부 기관들에 대해 주창 노력을 펼친 결과, 몇 가지 경쟁법 면책 사항들이 줄어들거나 철폐되었다. 이와 유사하게, 1999년 대한민국에서는 공정거래위원회(Korea Free Trade Commission, KFTC)가 18개 법안으로 구성된 카르텔 일괄정리법(Omnibus Cartel Repeal Act)을 발효시켰다. 이는 변호사와 같은 전문 서비스 제공자의 임금 체계에 대한 제한을 철폐하고, 집단 수익계약(group private contract) 대상이 되는 품목의 수를 감소시키는 조치들을 시행함으로써 20가지의 담합 관행을 철폐한 것이었다. 보다 최근에 KFTC는 진입 규제를 개혁하는데 초점을 맞추어왔다. 일본의 반독점 당국은 국제항공, 국제 운송산업 등 몇 가지 분야에 대한 경쟁법 집행 면책의 검토를 요청하였다.

- (2) 규제산업항변의 근간이 되는 핵심 원칙, 조건 및 기본적인 법적 원칙은 OECD 사법관할권역 간 유사하다. 그러나 대서양의 양측(즉, 유럽과 미국) 간에는 일부 차이가 있다.

이론적으로, 기업의 행위가 규제에 의해 의무적으로 수행된 것이거나 규제 명령에 따른 것일 경우 반독점 당국은 이에 개입할 수 없으며, 해당 행위에는 규제산업항변이 적용된다. 반대로 반독점 당국은 기업 행위가 기업의 자율 의지에 의한 것일 경우에는 개입할 수 있을 것이다. 예컨대, 행정지침으로 인해 기업이 경쟁규정을 위반하게 되었다면 이는 해당기업에 대한 벌금을 줄일 수 있는 요소로 고려될 것이다. 이에 있어 법적 안정성과 정당한 기대(legitimate expectation)의 원칙이 준수되어야 한다.

반경쟁적 규제에 대해 반독점 당국이 직접적으로 문제를 제기할 수 없는 경우가 종종 있다. 이 경우 당국이 의지할 수 있는 유일한 방법은 주창이며, 반경쟁적 규제를 바꾸기 위해 규제 수립당국을 설득하는 것 밖에는 방법이 없다. 그러나 일부 사법권역에서는 상위의 반독점 원칙을 위반하는 규제는 적용되서는 안된다.

규제산업항변의 근간이 되는 법적 원칙은 규범의 위계질서에 관련된 것으로 보일 수 있다:

- 경쟁법과 규제가 동일한 위계 수준에 있을 경우, 규제산업항변은 규제의 근거법률이 경쟁법 면책을 제공하는 명시적 면책(express immunity), 혹은 해당 행위에 규제의 근거법률을 적용하는 경우 경쟁법 위반결과를 초래할 가능성이 매우 높은 경우에 제공되는 암묵적 면책(implied immunity)에 기반할 수 있다. 일부 사법권역에서는 규제와 함께 경쟁법을 적용하는 데 있어 부가 가치가 발생하지 않는 경우에도 규제산업항변이 적용된다.
- 연방 국가와 같이 다중(multi-level) 지배 체계에서 경쟁법이 규제에 비해 상위에 위치할 경우가 있다. 이러한 상황에서 규제산업항변은 규제당국이 해당 행위를 명령하였거나 또는 최소한 이를 적극적으로 감독했을 경우, 일종의 “국가조치(state action)” 원칙에 기반할 수 있다.

규제산업항변은 분명한 경쟁법 면책 조항에 기반할 수도 있다. 이러한 면책권은 경쟁법 자체를 통해 부여되는 경우가 종종 있지만, 경쟁법과 동일한 수준에서 규제가 도입되는 경우에는 규제에 의해서도 면책권이 부여될 수 있다. OECD 국가에서는 이와 같은 면책권이 엄격히 해석된다. 자유시장경쟁은 미국의 경제정책에 있어 핵심적인 요소이다. 따라서 대부분의 미국 경제는 반독점법의 대상이 된다. 그러나 법으로 규정된 몇 가지 경쟁법 면책 부문이 존재한다. 예컨대 보험, 농수산 협동조합, 해양 운송, 철도 운송, 스포츠 방송, 노동 및 수출 협회와 같은 분야에 대해 면책이 적용된다. 특정 행위에 대한 협소한 형태의 면책도 있다. 이러한 면책은 상표가 등록된 음료 판매 허용, 국제 항공 협회, 보건 및 교육 분야 등에 적용된다. 호주에서는 면책이 적용되는 주요 분야들에 우편, 은행, 금융, 보험서비스, 세관이 포함된다. 일본에서는 현재 15개 법안에 규정된 21개의 면책 대상이 있다. 헝가리에서는 면책이 매우 드물지만, 예컨대 농업과 같은 분야에 대해서는 양적 제한이 존재한다.

또한 규제산업항변은 법에는 암묵적으로만 제시되어 있지만, 법정에서 추론할 수 있는 반독점 면책에 기반할 수도 있다. 이러한 경우에는 경쟁법과 규제조항 간의 “명백한 불일치(plain repugnancy)”가 요구될 수 있다. 미국에서는 최근 몇 개의 대법원 소송(Trinko, Credit Suisse, linkLine)에서 규제에 비해 반독점 규정을 적용하는 것이 추가적인 가치를 발생시키지 않는 경우, 이를 적용하지 말아야 한다는 것을 의미한다는 일부 해석이 있었다. 이러한 입장은 규제와

경쟁규칙의 상대적 효율성에 대한 믿음에서 시장행위 감독으로의 변화를 보여주는 것일 수 있다. 일부 저자들에 따르면 이러한 판결은 미국의 규제산업항변의 범위를 확대하는 것이고, 특히 EU와 같은 여타 사법권역보다 항변의 범위를 더 넓히는 것이다. 그러나 이러한 사건 해석에는 논란이 있다.

다중 지배체계에서의 규제산업항변 적용은 일종의 “국가 조치” 원칙에 기반할 수 있다. 이러한 경우에는 각기 다른 법적 원칙들이 충돌하고, 어떤 상황에서는 반경쟁적인 국가 규제가 대체될 수도 있기 때문에 상황이 더욱 복잡하다. 이와 같은 상황에서는 상위 위계질서에서 도입된 규칙(예. 연방 정부)이 하위 규칙(주 정부)을 지배하는 규제의 법적 위계가 존재한다. 이 원칙에 따르면 연방 정부의 경쟁법은 주 정부의 규제를 지배하게 되고, 규제산업항변은 수용되지 않는다. 그러나 주 자율성(state autonomy) 및 보충성(subsidiarity)<sup>2</sup>의 원칙에 따라, 일부 OECD 국가의 법원은 하위 수준에서 도입된 규제가 상위 경쟁법의 면책을 포함할 수 있도록 허용한다. 더욱이 법원은 경제계가 특히 중시하는 법적 안정성과 정당한 기대의 원칙 하에서, 상위의 경쟁법 규정에 반하는 규제를 준수하는 행위가 처벌되어서는 안된다고 판결을 내린 바 있다.

미국 대법원은 문제가 제기된 행위가 다음과 같은 두 가지 조건을 충족할 때, 민간 행위자에 대한 국가 조치 항변(state action defence)을 수용하였다:

- 해당 행위가 분명히 허용됨. 즉, 자유시장 경쟁에서 이탈하는 것에 대해 국가가 확정적으로 권한을 부여함.
- 국가가 해당 행위를 적극적으로 감독하며, 규제정책에 기여하는 것으로 판단되는 민간 행위자의 특정 반경쟁 행위에만 면책을 부여한다는 것을 보장함.

규제로 인해 발생할 수 있는 반경쟁적 효과를 제한하려고 하는 미국의 반독점 기관들은 준연방정부 수준(sub-federal level)의 적극적인 주창정책들을 가지고 있으며, 국가조치 원칙의 범위를 제한해야 한다고 주장해왔다.

유럽연합 사법재판소는 회원국들이 EU 경쟁 규정의 효과성을 저해할 만한 규제들을 도입할 수 없을 것이라고 판결을 내렸다. 그럼에도 불구하고 유럽연합 기능에 관한 조약(Treaty on the Functioning of the European Union, TEFU)은 이 문제, 특히 일반 경제 이익 서비스(services of general economic

<sup>2</sup> 역자 주: 중앙 정부는 지방 정부가 행하기 어려운 업무를 보완한다는 원칙

interest)의 제공에 관해서는 예외를 제공한다. 따라서 회원국들은(입법, 행정, 규제 당국) EU 경쟁법을 위반할 행위들을 장려 또는 강제할 규제를 도입하지 않을 가능성이 높으며, 만일 이러한 규제를 도입할 경우에는 규제의 적용이 거부되어야 한다. 예컨대, 규제당국은 EU 경쟁 규정에 반하는 기업 간 가격담합 협의 혹은 가격남용을 승인, 또는 허용하지 않을 것이다. 그러나 만일 회원국이 EU법 상의 의무를 따르지 않고, 정당화 될 수 없는 반경쟁 행위들을 채택함으로써 일반 경제 이익 서비스 제공 보장을 위한 협의를 강제하는 규제를 도입한다면, 규제산업항변은 법적 안정성과 정당한 기대의 원칙을 보존하기 위해 허용될 수도 있다. 그러나 이것은 규제 받는 기업이 자율성이 없고, 국가 당국 또는 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)가 EU법에 반하는 국내법을 아직 공표하지 않았을 경우에만 해당될 것이다. 규제가 단지 자율적인 반경쟁 행위 참여를 장려, 또는 이에 대한 권한을 부여할 뿐인 경우에는 규제산업항변이 허용되지 않는다. 이러한 경우 규제가 있다는 사실은 단순히 처벌결정의 경감 사유일 뿐이다. EC는 규제가 존재하는데 Deutsche Telekom와 Telefonica가 시장지배적 위치를 남용한 혐의에 대해 벌금을 10퍼센트 감소시켰다. 이것은 몇몇 EU 회원국(독일, 불가리아, 루마니아, 헝가리 등) 또는 칠레와 같은 여타 OECD 사법권역에도 해당된다.

- (3) 때로는 규제산업항변은 기업결합에서의 항변으로도 사용된다. 이러한 경우 규제산업항변은 결합된 기업들이 시장지배력을 갖게 됨에도 불구하고, 접근 혹은 가격 규제로 인해 시장지배력을 행사할 수 있는 능력이 제한되어 실질적으로 경쟁에 피해를 미칠 수 없는 경우에 기반한다.

기업결합 심사는 다른 실질적 표준에도 기반할 수 있다. 예를 들어 효율성과 관련된 경쟁법 표준에 기반할 수 있다(기업결합은 경쟁을 상당히 감소시킬 경우 금지되어야 하나, 그렇지 않을 경우 허용되어야 함). 또한 보다 광범위한 규제적 “공익” 표준에 기반할 수도 있다(기업결합은 공익에 반할 경우 금지되어야 하지만, 그렇지 않을 경우 허용되어야 함).

경쟁법 기업결합 심사표준을 적용할 수 있는 사법관할구역 및 분야에서는 기업결합 심사당국이 경쟁법과 동일한 목적을 추구하고, 기업결합의 결과 발생할 수 있는 잠재적인 반경쟁 행위를 통제할 때 규제를 고려할 수 있다. 이는 최근 자유화된 분야, 특히 규제를 통해 경쟁법을 지원함으로써 시장을 효과적인 경쟁으로 유도하려고 하는 분야에서 더욱 그렇다.

EU에서는 예컨대, 반경쟁 행위를 방지하거나 기업결합 결과 발생한 반경쟁적 효과를 방지하는데 분야 규제로 충분한 것으로 판단되는 경우, EC는 시장 집중을 승인하기 위해 경쟁법 시정조치를 부과하지 않는다. 스페인에서는 가스 및 전력 분야의 접근 규제가 결합 당사자들에 의한 시장지배적 위치 남용을 방지하는데 충분했기 때문에 동 분야의 기업결합이 승인되었다.

(4) 제도적 환경은 다음과 같은 사항을 통해 규제 구조와 경쟁법의 고안 및 집행 사이의 잠재적인 불일치를 감소시킬 수 있다:

- 규제 도입 전에 규제의 경쟁적 효과를 평가함. 만일 평가에서 해당 산업 또는 관련 산업 내의 경쟁이 약화될 가능성이 상당한 것으로 판명될 경우, 정책 입안자들은 동일한 정책 목표를 달성할 수 있으며, 반경쟁적 효과가 최소화된 대안을 고려해야 함. 더욱이, 이러한 규제적 접근법의 편익과 비용을 상호 비교해야 함. 반경쟁적 규제는 편익이 비용을 초과할 때에만 정당화 됨
- 공식적/비공식적 협의를 통해 규제당국과 경쟁당국 간 상호 협력을 보장함
- 경쟁당국이 중요한 주창 역할을 수행할 수 있도록 보장함. 여기에는 다른 정부 당국들이 과도하게 반경쟁적인 방식의 규제를 고안 또는 집행하는 행위를 자제하도록 설득하는 것이 포함됨

예를 들어, OECD 경쟁영향평가 툴킷(OECD Competition Assessment Toolkit)에 수립되어 있는 경쟁영향평가가 OECD 사법권역 내에서 점차 더 많이 사용되고 있다. 미국, EU(2009 영향평가 지침), 일본(2010 규제영향분석), 스페인(2009 경쟁영향평가 지침) 등 다수의 국가가 여기에 해당된다. 경쟁영향평가는 정책입안 절차 초기에 통합되어야 하며, 경쟁당국은 이에 관여해야 한다.

각기 다른 경쟁당국들이 경쟁법과 규제 집행을 담당하게 될 경우, 이들의 활동 사이에 발생할 수 있는 갈등을 완화 또는 감소시키기 위해 공식적인 협력 협정이 사용될 수 있다. 협력 협정은 당국 간 업무 분담을 가능하도록 한다. 이는 특히 경쟁당국과 통신당국 간 양해각서가 존재하는 남아공의 경우처럼 경쟁당국과 규제당국이 동일한 사법권역을 가지고 있을 경우 중요하다. 슬로바키아 경쟁당국은 규제당국이 이미 해당 사건을 다룬 후 자신의 개입이 효율적일 경우에만 사건에 개입한다.



협력 협정은 다음과 같은 사항들을 통해 두 당국 간 긴밀한 협력을 도모할 수 있다:

- 경쟁당국이 규제당국에 의견이나 전문가 보고서를 제안하거나 제공할 수 있으며, 규제 공판(regulatory hearings)에 참여하고 선택적 위탁(optional referral)을 요청할 권한;
- 전문성 보안을 위해 특정 사안에 대한 공동 소송;
- 경쟁당국이 규제당국에 제공하는 의무적 합의, 협의 및 위탁. 또는 기타 기관의 관할권역 내에 있는 조사에 대한 통지 및 의무적 협의와 위탁.

대한민국에서는 규제당국들이 반경쟁적일 가능성이 있는 법안을 제안하거나, 반경쟁적 조항을 있는 법을 수정하려고 하는 경우, 미리 KFTC와 협의하거나, 통보해야 한다. 대부분의 EU 회원국에서는 시장 분석을 위해 통신 규제당국과 경쟁당국 간에 강력한 협력이 존재한다. 일반적으로 경쟁당국이 규제당국에 제공하는 의견은 법적 구속력이 없고, 경쟁당국은 어떠한 경쟁법 사건에 대해서도 예단하지 않는다. 루마니아에서는 루마니아 경쟁위원회 및 주요 규제당국 간에 양해각서를 체결하여 주로 당사자 간 정보교환 및 권한 설계, 시장개입 조정을 포함하는 협력 체계가 수립되었다. 경쟁 및 규제당국이 동일한 사건을 다룰 때에는 결정의 일관성과 처벌에 대한 비례의 원칙을 보장하기 위해 서로 협의해야 한다.

경쟁당국과 규제당국은 공유 문화의 발전과 같이 보다 비공식적이며, 연성의 협력 기술에 의존할 수도 있다.

OECD 국가의 반독점 당국들은 강력하고, 확실하며, 증거에 기반해야 하는 주창활동에 대해 의존도가 매우 높다. 예컨대, 미국 반독점 당국은 최근 보건, 법률 서비스, 부동산 거래 분야에서 경쟁 주창에 참여했다. 이들은 각기 다른 주의 자연적 실험(natural experiment)을 서로 벤치마킹 할 수 있는 국가의 연방적 성격(federal nature)의 혜택을 받는다.

규제완화라는 특정한 맥락 안에서 주창은 다음과 같은 세 가지 주요 방식으로 수행되어 왔다:

- 시장 구조를 고려하고, 접근 허용 및 경쟁 도입의 편익을 강조하는 분야 특수적 연구와 세부 분야 조사

- 분야 규제기구와 경쟁당국 간 협력 협정의 시행. 이는 특히 규제당국이 반경쟁적 관행 적발을 돕는데 유용함
- 지침, 분야 행동 수칙 기안 또는 경쟁법 준수

## 경쟁 및 원자재 물가 변동성(2012) Competition and Commodity Price Volatility(2012)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 글로벌 포럼(Global Forum) 내 대표단과 전문가 패널 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

*(1) 1차 상품(primary commodity)의 가격은 본질적으로 변동성이 크며, 최근의 가격 변동성 사례는 역사적인 관점에서 봤을 때 특이한 것은 아니다.*

농산물과 광물 등 모든 원자재의 가격은 가격상승 시 물가 변동성이 발생한다. 일례로 70년대와 90년대 후반에 이러한 현상이 나타난 바 있다. 수요와 공급은 단기에는 비탄력적이다. 따라서 두 요소가 균형을 이루지 못함으로써 가격에 큰 변화가 생길 수 있다. 실제로 70년대 초반의 가격 상승이 최근 사례에서의 가격 상승보다 훨씬 높았다.

전 세계적으로 높고, 변동성이 큰 가격에는 국제적인 수요 및 공급의 힘이 반영되어 있으며, 국내 경제 및 경쟁정책이 수요와 공급에 미치는 영향은 미미하다. 일부의 경우, 수출 금지 등의 정책으로 인해 물가 변동 문제가 상당히 악화되기도 한다. 몇몇 경쟁당국은 바이오 연료에 대한 보조금과 의무로 인해 바이오 연료와 관련된 식품의 공급이 덜 비탄력적으로 변했으며, 이로 인해 가격이 인상되고 가격변동성은 커졌다고 말했다. 원자재 시장의 투기행위는 국제적인 수요와 공급의 힘을 예측하는 경우가 종종 있으며, 그 결과 단기적으로는 가격 변동성이 더 커지지만 장기적으로는 변동성이 작아질 수 있다. 이러한 투기행위가 상당한 기간 동안 평균 가격에 영향을 미친다는 증거는 거의 없다.

전 세계 인구의 상당 비율이 중산층으로 이동한 결과 예전 혹은 지금의 원자재 가격이 높아지고 있다는 증거가 어느 정도 존재한다. 수요가 증가하면 재고는 줄어들고, 가격은 공급의 작은 변화에도 더 민감해진다. 그러나 일부 원자재에 대한 국제적인 공급망의 구조 또는 관행은 해당 원자재의 가격 탄력성을 더욱 감소시킴으로써 이와 같은 '자연스러운' 변동성에 영향을 미칠 수도 있다.

- (2) 높은 원자재 가격으로 인해 정치인들과 언론은 국내 경쟁당국에 '대책을 마련(do something)'하라는 압력을 넣게 된다. 기본 식료품에 관련된 원자재 가격이 인상되거나, 개발도상국에서 발생할 경우 이러한 압력은 더욱 커진다.

경쟁이 부재할 경우 가격이 인상된다. 그러나, 앞서 언급된 바와 같이 높은 가격이 반드시 경쟁의 부재를 의미하는 것은 아니다. 반대로, 가격이 급격히 변화할 경우에는 경쟁적인 시장이 수요나 공급의 변화에 더 잘 대응한다는 것이 나타난다. 그럼에도 불구하고, 국내 경쟁당국은 특정 시장(특히 농산물 시장이 여기에 해당되지만, 이것이 유일한 경우는 아님)을 조사해달라는 요청을 받게 될 수도 있다.

개발도상국에서는 식품 지출이 빈곤 가구 예산의 80 퍼센트까지도 차지할 수 있다. 이러한 국가들에서는 농산물 가격이 높을 경우 인도주의적 위기로 이어질 수도 있다. 이러한 높은 가격이 국제적인 수요와 공급의 힘을 반영하는 것으로 판단된다고 할지라도, 경쟁당국이 가격 안정화에 관여하는 것을 거부하는 것은 바람직하지 않다. 당국이 이를 거부할 경우, 신뢰성과 정치적 지지를 잃을 수 있다.

- (3) 원자재 가격이 높고 불안정할 경우 국내 경쟁당국이 취할 수 있는 한 가지 방법이 있다. 이는 주로 가격 감독과 시장 분석 등 비교적 간단한 사실기반 연구이다.

원자재 가격의 변동성에 대응하는 데 있어 첫 번째 단계는 가격 변동의 이유를 이해하는 것이다. 어떤 국가 내 원자재 가격 변동이 국제가격의 변동을 충실히 반영하는 것인지, 혹은 변칙적 가격 변동이 발생한 것인지를 파악하는 것은 중요한 일이다. 일부 국가의 경쟁당국은 (예컨대 석유제품의) 소매가격을 일상적으로 감독한다. 이는 소매가격 변동이 국제가격 변동 추세를 상당 수준 이탈하는 것인지를 관찰하기 위한 것이다. 만일 설명할 수 없는 가격 변동이 발생한다면, 경쟁당국은 해당 시장의 가격 변동 요인을 이해하기 위해 시장 분석에 착수할 수 있다.

이러한 시장 분석은 매우 유용한 도구로 입증되었다. 일부 경우에는 시장 분석을 통해 경쟁법이 위반되었을 수 있다는 징후를 발견함으로써 경쟁법 집행조치가 취해지기도 한다. 또한, 시장 분석은 국내 및 지역규제가 경쟁 수준에 미치는 영향을 설명하고, 당국이 해당 분야에 대한 유용한 제안을 하는데도 도움이 된다. 마지막으로, 시장 분석이 경쟁 제한을 발견하지 못한다고 하더라도, 가격 변동이 시장이 정상적으로 작동한 결과 발생했다는 것을 정부 및 대중에게 알릴 수 있다.

이는 부적절하고 비효율적인 정책 대응을 피할 수 있도록 하는 데 기여할 것이다.

- (4) 정부가 원자재(예: 농산물)의 높은 가격 인상으로 촉발된 사회경제적 위기에 대응할 경우, 국내 경쟁당국은 적절한 대응책을 구상하는 데 기여할 수 있다.

예상 외로 높은 원자재 가격으로 인해 심각한 어려움을 겪고 있는 정부들은 응급조치를 통해 시장에 개입함으로써 시장의 결과를 바꾸려고 할 수 있다. 이러한 조치로는 가격 통제, 생산자에 대한 보조금 지급, 수출 금지, 일부 상품의 생산 및 유통에 대한 정부의 직접 개입 등이 있다.

일부 국가의 경쟁당국은 이러한 조치에 대해 법적 구속력이 있는 자문을 의무적으로 제공해야 한다. 또한 어떤 국가에서는 정부가 경쟁당국으로부터 이러한 자문을 구하도록 의무화되어 있으나, 자문의 법적 구속력은 없을 수도 있다. 기타 국가에서는 이러한 권고를 구할 필요는 없으나, 경쟁당국이 이를 하지 못하도록 금지된 것은 아니다. 따라서 경쟁당국은 정부에 자문을 제공해야 한다.

가격통제는 시장 운영에 대한 상당한 개입을 의미한다. 따라서 제한된 상황에서만 신중하게 사용되어야 할 것이다. 높은 가격은 소비자가 선택한 상품을 생산하는 데 비용이 많이 든다는 신호를 보내는 것이며, 소비자는 가격이 더 저렴한 대안 상품을 찾아보게 될 것이다. 또한, 높은 가격은 생산자에게는 생산 증가를 위해 투자해야 한다는 신호를 보낸다. 이와 같은 가격 신호에 대한 소비자 및 생산자의 반응이 결합되어 가격 인상을 야기한 수요/공급 불균형의 상황을 해결하는 데 기여할 수 있다. 가격이 인위적으로 수요/공급의 균형 수준을 하회하여 책정된 경우, 소비자 혹은 생산자는 위에서 언급된 바와 같이 가격에 반응하지 않을 것이기 때문에 불균형은 계속 될 수 있다. 경쟁당국은 정부에 이를 경고해야 한다. 만일 가격인상을 방지해야 하는 정책적 필요성 때문에 가격 통제가 요구될 경우, 경쟁당국은 어떻게 하면 수요/공급 불균형의 효과가 최소화 될 수 있을지에 대한 자문도 제공할 수 있을 것이다. 예컨대, 경쟁당국은 가격통제의 범위가 (가장 기본적인 상품으로) 제한될 수 있고, 반드시 일시적으로만 유지되어야 한다는 자문을 제공할 수 있다.

일부 국가에서는, 정부가 가격이 인상된 원자재의 생산 또는 수입에 대해 보조금을 제공해왔다. 관련 증거에 따르면, 원자재 가격이 오랜 기간 동안 높게 유지되는 경우, 보조금 정책은 국가 예산을 매우 많이 소모할 수 있다. 보조금을 통해 소비자 자신이 한 결정의 실제 비용을 부담하지 않도록 보호받는다면 원자재의 수요나

낭비를 방지할 수 없게 된다. 따라서 소비자들은 보조금이 제공되는 상품에 대한 소비를 줄일 이유를 찾지 못할 것이고, 이는 결국 보조금이 더 필요하게 되는 결과를 초래할 것이다. 따라서 이러한 경우, 경쟁당국은 예컨대 빈곤층이 소비하며, 값 비싼 브랜드 상품과 경쟁하지 않는 기본 상품에 대해서만 제한적이며 일시적인 보조금을 제공하도록 조언 할 수 있을 것이다.

수출금지로 인해 수입국의 가격이 인상되고, 수출국의 생산자는 신규 공급에 투자하는 것을 단념하게 될 수 있다. 일부 국가는 국내 물가 인상 압력을 줄이기 위해, 관세 및 수량제한(quota) 등의 수입 장벽을 완화시켰다. 최근 몇 년 간 수출금지로 인해 일부 농산물의 수요공급 불균형의 효과가 상당히 악화되었을 수 있다. 특히 쌀의 경우에는 주로 이러한 불균형으로 인해 국제가격이 인상되는 결과가 초래되었다.

정부는 위기 상황에서 모든 혹은 일부 기본식료품을 스스로 공급하기를 원할 수도 있다. 이와 같은 정부의 직접공급(예컨대, 식품이 매우 필요한 지역에 식품을 운송할 수 있는 적절한 교통시설이 부재하는 경우)이 필요하다는 확실한 증거가 없는 경우가 존재할 수 있다. 이러한 경우 경쟁당국은 정부가 사업을 운영하는 데 있어 민간부문보다 더 효과적이지 않으며, 정부개입으로 인해 민간 공급업체가 문제해결에 기여할 수 없게 될 수도 있다는 것을 강조해야 한다.

일반적으로 경쟁당국이 위기 상황에서 정부에 정책적 조언을 제공하는 것은 정치적으로 매우 민감한 일이다. 경쟁당국은 타당하고, 엄격한 조언을 제공하는 것과 당국이 민감하고 무신경하다고 인식되지 않도록 하는 것 사이의 균형을 맞추는 데 신경을 써야 할 것이다. 각국이 제출한 보고서에는 경쟁왜곡 현상을 최소화하기 위해 적절히 설계된 정책 개입, 그리고 잘못 설계된 정책의 해로운 효과의 예가 포함되어 있다.

- (5) *식품 공급망에서의 반경쟁적 행위로 인해 수요와 공급이 원자재 가격에 미치는 영향이 악화될 수 있다.*

글로벌 포럼에서 몇몇 국가는 농산품의 공급망을 분석할 때 종종 반경쟁적 행위의 징후를 발견하였다고 보고했다.

농가 차원에서의 반경쟁적 행위는 드물게 나타나는데, 이는 아마도 보통 동질적이고,

심지어는 세계적이기도 한 상품의 시장에서는 시장지배적 지위가 발생하는 경우가 드물기 때문일 것이다. 구매 및 마케팅 측면에서 정부가 협력을 장려하는 정책은 상당히 흔하며, 이러한 협력이 가격담합으로 이어지지 않게 하기 위해서는 이를 감독할 필요가 있다.

공급망의 다른 한편에는 슈퍼마켓 체인이 있는데, 이들은 종종 상당한 구매 영향력을 보유하고 있으며, 이를 통해 공급자 및 소규모 경쟁업체에 압력을 가한다. 특히 비용절감이 최종 소비자에게 전가되고, 슈퍼마켓 체인이 지역 혹은 국내 규제 하에서 허용되는 범위에서 서로 경쟁한다면, 이들이 반드시 경쟁 문제를 발생시키는 것은 아니라는 점에 합의가 이루어졌다.

포럼 참가자들은 공급망의 중간 단계에서 반경쟁 행위가 가장 흔하게 발생한다는 점에 동의했다. 가공식품이나, 비교적 적은 수의 식품가공회사가 다수의 농장이나 도매업체들을 상대할 경우가 이에 해당한다. 몇몇 국가들은 카르텔 유사행위를 포함해 이러한 기업들의 행위를 다루고 제재를 가했던 사안들에 대해 보고했다.

이와 같은 카르텔은 원자재 가격이 높아지고 변동성이 커지기 이전에도 존재했을 수 있다. 그러나 가격이 인상된 후 카르텔 가담 기업 간 협상이 더 자주 필요해 지기 때문에 카르텔이 보다 가시적으로 드러날 수 있다.

생산 및 소비 단계에서 발생하는 카르텔 유사 행위는 씨와 비료, 농산물의 수송 등과 같은 투입 단계에서도 발생할 수 있다. 일부 국가의 경우, 투입 요소의 공급 및 (특히 수출을 위한) 산출물 구매는 정부 독점이 될 수 있다.

*(6) 특히 농산물과 식품 공급망에서는 민간의 반경쟁적 행위보다, 국내 및 지역 규제로 인해 경쟁이 더 감소할 수도 있다.*

많은 국가에서는 식품 생산, 수입, 수출, 가공, 운송 및 도소매 유통이 경쟁시장에서 자유롭게 경쟁하도록 내버려두기에는 너무 중요하다는 관료적 사고방식이 존재하는 것으로 보인다. 특히 개발도상국의 경우 모든 단계에 걸쳐 규제가 만연해 있다. 반면 선진 OECD 국가의 경우, 농산품의 국제 교역은 계속해서 수량제한과 기타 규제들로 둘러 쌓여 있고, 보조금으로 인해 왜곡되고 있다.

몇몇 국가에서는 농업 분야에 대한 외국인 직접 투자(foreign direct investment,

FDI가 금지되거나 매우 심한 규제의 대상이며, 이로 인해 신기술의 도입 가능성이 감소하게 된다. 국내 토지시장도 매우 엄격한 통제를 받기 때문에 규모의 경제를 활용할 수 있는 대규모 농장이 만들어지지 못한다.

규제는 최저가격 지원제(minimum support price), 규제된 마케팅 합의, 투입 자원에 대한 정부의 통제 및 규제 등의 형태를 띌 수도 있다. 가격 신호가 왜곡되거나 존재하지 않기 때문에, 투자 결정과 자원 배분은 최적 수준에 이르지 못하게 될 것이다. 농업정책과 연구는 근본적인 시장 왜곡을 다루기보다는, 왜곡으로 인해 드러나는 증상을 완화시키는데 치우쳐 있다.

소매 수준에서는, 지역 및 국내 규제가 대형 상점과 소형 상점이 한 지역에 위치할 수 있는지, 또한 얼마나 많은 상점들이 존재할 수 있는지를 결정한다. 만약 슈퍼마켓의 운영이 허가될 경우, 운영 규모 및 위치에 관련된 규제에 직면하게 될 것이다. 어떤 분야에 특화된 소매점은 동일한 분야의 기존의 소매점들 근처에 위치할 때 경쟁이 극대화 될 것이다. 그러나 이는 허용되지 않을 수도 있다.

그러나 경험에 의하면, 일부 상황에서는 매우 급속한 규제철폐로 인해 반경쟁적 행위가 발생하는 데 유리한 조건이 조성될 수도 있다. 따라서 정부가 대규모의 자유화 정책을 시작하는 경우에는 시장을 감독하는 것이 바람직하다.

(7) *금속과 광물 원자재의 수출 카르텔은 계속해서 문제가 되고 있다.*

많은 금속과 광물 원자재 생산은 지리적으로 집중되어 있으며, 이로 인해 카르텔이 더 쉽게 발생할 수 있다. 한편 소비는 전 세계에 걸쳐 분포되어 있기 때문에 구매 영향력을 통해 카르텔을 억제할 가능성은 감소하게 된다.

경쟁법 하에서는 국내적으로 카르텔을 형성하는 것이 금지되지만, 일반적으로 생산자들이 오로지 수출을 위한 목적으로 가격을 담합하는 것은 불법이 아니다. 실제, 카르텔로 인해 수출 가격이 인상되어 수출국이 높은 세입을 거둘 수 있고, 이것이 소비자에게 직접적인 피해를 끼치지 않는다면 일부는 이것이 무해한 것이라고 볼 것이다. 그러나 전 세계적인 후생 수준을 고려할 때, 이러한 수출 카르텔은 필수 투입요소의 가격을 인상시키기 때문에 가장 유해한 가격담합 모의 중 하나가 될 것이다. 수입국이 국내 소비자를 보호할 조치를 취할 의지나 역량이 없는 경우, 이를 해결하기 위한 국제적 수준의 조치가 필요할 것이다.



## 디지털 경제(2012) Digital Economy(2012)

### - 요약 -

본 요약본은 우선적으로 각국의 제출보고서, 프레젠테이션 및 토론자들의 논평에 근거한다. 토론자는 Michael Baye(Indiana University), Eric Brousseau (University of Paris-Dauphine), David Heiner (Microsoft), Fabien Curto Millet (Google), and Tim Wu (Columbia University)였다. 본 요약본은 두 번에 걸친 공청회에서 논의되었던 일반적인 내용들과 사무국의 연구보고서, 일부 대표단의 제출보고서도 참조하였다. 그러나 아래 제시된 주요 논점은 주로 토론자들의 견해를 반영하며, OECD 가 합의한 내용으로 해석되어서는 안 된다.

#### 1. 디지털 시장의 경쟁의 이해

- (1) *디지털 경제란 전자상거래(e-commerce)를 통한 상품과 서비스의 거래를 촉진하는 디지털 기술에 근거한 시장을 말한다. 디지털 부문의 확장은 최근 경제성장의 주요 원동력을 제공하였다. 그리고 디지털 세상은 단순히 디지털 기술 이상의 사회 영역까지 영향을 미치고 있다.*

디지털 경제란 디지털 기술에 초점을 맞춘 시장을 표현하는 포괄적인 용어이다. 이는 전형적으로 전자상거래를 통한 정보재화(information goods) 또는 서비스의 거래를 수반한다. 디지털 경제는 다층적 구조에 기반하며 데이터 전송 및 응용 프로그램이 독립된 부분으로써 운영된다. 일반적으로 데이터 전송은 자연독점으로 여겨졌고, 응용프로그램은 매우 경쟁적인 부문으로 가정되었다. 그러나 이러한 양분체계는 점차 역전되어 전송 부문은 자유화되고 많은 응용프로그램 시장은 집중되고 있다. 위원회의 공청회는 소프트웨어 플랫폼과 응용프로그램과 관련된 경쟁이슈에 초점을 맞추어 진행되었다.

디지털 경제는 엄청난 성장의 동력을 제공하는 핵심적인 분야이다. 더욱이 디지털 경제는 정보재화와 서비스를 뛰어넘어 다른 분야의 경제뿐만 아니라 라이프 스타일 전반에 걸쳐 그 영향이 확대되었다. 특히 모바일 기기의 발전으로 인하여 사회 전반으로 인터넷 보급이 확대되었다. 그 결과, 디지털 경제에서의 경쟁 이슈는 경쟁당국에게 점차적으로 중요성이 커지고 있다.

- (2) *디지털 시장의 경쟁은 “승자독식(winner takes all)”경쟁, 네트워크 효과, 양면시장(two-sided market), 빠른 혁신, 높은 투자와 같은 독특한 특징을 갖고 있다. 순환적 특성을 가진 경쟁이라 함은 성공적인 디지털 플랫폼이 규모는 상당하지만*

일시적인 시장지배력을 획득하게 된다는 것을 의미한다. 혁신, 발전, 파괴의 지속적인 순환에 기초한 역동적인 경쟁이 무엇보다도 중요하다는 것에 일반적으로 합의가 이루어져 있다. 그러나 투자와 혁신을 장려하는 최적의 시장 구조가 무엇인지에 대해서는 아직 결론이 나지 않은 채 남아 있다.

주요 디지털 시장의 경쟁은 독특한 형태를 띠곤 한다. 첫째, 플랫폼 경쟁은 “승자독식”의 결과로 이어지는 경우가 많기 때문에 비즈니스 모델 또는 플랫폼 간의 경쟁은 비즈니스 모델 내에서의 경쟁보다 더 중요한 경향이 있다. 즉, 시장지배력 또는 독점조차도 사실상 성공의 필연적인 결과인 것이다. 둘째, 디지털 시장은 강력한 네트워크 효과와 규모의 경제로 특징지어지곤 하는데, 이러한 특징은 경쟁에서 시장지배력으로 전환되는 특성(commitment-to-dominance)을 강화하는 요소이다. 셋째, 많은 디지털 시장은 양면시장으로써 동일한 시장 플랫폼의 사용으로 둘 이상의 사용자 그룹이 이득을 본다. 예를 들어, 검색 엔진은 인터넷 정보에 접근하고자 하는 개인과 그러한 시청자에게 접근하고자 하는 광고주들에 의해 모두 사용되는 것이다. 넷째, 디지털 경계가 더욱 더 상호 연결되고 있으므로 업체들 간의 조정과 협력은 불가피하며 친 경쟁적인 효과가 있다. 다섯째, 디지털 시장은 높은 투자와 혁신으로 특징지어지며, 이는 동 분야의 급격한 기술 진보로 이어진다.

과거의 디지털 시장의 경쟁은 그 특성상 종종 순환적이었다. 성공적인 기업은 상당한 시장지배력을 획득하지만 이러한 지배력은 다음 혁신의 순환에 의해 교체되기 십상이었기 때문에 일시적이었다. 이에 대해 토론자들은 일반적인 경우 역동적인 경쟁과 관련된 사항들이 정태적인 효율성 문제보다 우선되어야만 한다고 권고했다. 여러 참가자들은 디지털 경제 내에서 투자와 혁신의 인센티브를 보전하는 것이 중요하다고 강조하였다.

또한 어느 시장이든 규모가 크다는 것 자체는 나쁜 것은 결코 아니지만, 디지털 시장의 환경에서는 특히 더욱 그러하다. 왜냐하면 이 시장에서의 성공적이고 합법적인 경쟁은 다른 어떠한 부문보다도 독점으로 이어질 수 있는 가능성이 많기 때문이다. 실제, 많은 디지털 시장에서 혁신 과정에 참여하는 대규모 사용자들이 “시장지배력의 선순환(virtuous loop of dominance)”을 촉진시킬 수 있는 것이 사실이다. 이러한 경우 기업은 소비자들의 요구사항을 상당 부분 충족하는 상품을 개발함으로써 시장선도적 위치를 유지하게 된다. 그러나 이러한 혁신과 발전의 과정을 고무하고 촉진할 수 있는 최선의 시장 구조 형태에 대해서는 아직 분명한 답을 찾지 못한 상태이다.

## 2. 디지털 시장의 경쟁집행의 규모

- (3) *디지털 시장에서의 경쟁집행의 적절한 범위에 대해서는 논란이 많다. 일부 논평자들은 디지털 경제의 동태적이고 기술적인 특성을 고려했을 때 지나친*

경쟁집행은 경쟁의 동력이 되는 혁신을 방해할 수 있을 것이므로 규제를 자제해야 한다고 주장하였다. 그러나 공청회 참여자 대다수는 일정한 경우에는 경쟁집행이 명백히 필요하다는 견해를 가졌다. 혁신을 이끌어내는 경쟁 구조를 보호하고, 적법한 경쟁을 방해하는 독점적 행위를 억지하는 것이 특히 중요하다.

디지털 경제에서의 역동적인 경쟁의 중요성과 특히 투자 및 혁신 인센티브를 보전해야 하는 필요성을 고려했을 때, 일부 학자와 실무자들은 동 분야에 대한 경쟁집행을 포함한 규제 개입이 적절한 것인지에 대해 의문을 제기하였다. 이들이 주로 우려하는 바는 과도하거나 부적절한 개입은 이 부문을 보호한다기 보다는 오히려 경쟁을 침해할 수도 있다는 것이다. 이러한 입장에서는 당해 산업계에 의한 자기 규제가 이루어지도록 하거나 단순히 경쟁 과정의 통제효과(disciplining effects)만을 갖도록 하는 것이 더 바람직하다고 본다.

그러나 공청회에서 보다 광범위하게 합의가 이루어진 사항은 디지털 경제에서 경쟁법은 매우 중요한 역할을 가지고 있으며 향후 동 분야의 시장이 성숙할수록 더욱 그러할 것이라는 것이다. 제재 받지 않을 경우 역동적인 경쟁 절차를 방해할 수 있는 반경쟁적 행위를 금지하고, 이를 단념시키기 위해 경쟁법 집행은 필수적일 수 있다. 경쟁법이 적절히 활용될 수 있는 몇 가지 상황의 예시가 공청회에서 제시되었는데, 여기에는 잠재적으로 반경쟁적인 기업결합, 독점적 플랫폼에 의한 기술중속(hold-up)문제, 플랫폼 소유자의 응용프로그램 개발자의 투자 남용 등이 포함된다.

- (4) *경쟁법 개입의 최적 시점을 찾는다는 것은 복잡하고 어려운 문제이다. 수많은 디지털 시장에서 서로 다른 플랫폼 상에 치열한 경쟁이 벌어지고 있기 때문에, 기업이 어느 시점에서 경쟁법 집행이 필요한 시장지배적 지위를 갖고 있는지를 판단하기란 쉽지 않다. 아직 시장지배적 지위를 가지고 있지 않은 강력한 회사에 대해 불공정 거래 관행을 규제하고 가능한 경우 대안을 제공하는 법률을 이용하여 어느 정도까지 개입할 수 있는지는 아직 해결되지 않은 문제이다.*

디지털 시장에 대한 공격 개입의 적절한 시점을 찾기란 어려운 문제이다. 조급한 개입이 친 경쟁적 발전을 방해할 위험과 시장지배력이 고착화될 위험 간 균형을 맞추는 필요가 있다는 사실을 고려할 때, 여러 가지 상황을 적극적으로 고려하는 것은 매우 중요하다. 공청회의 일부 참가자들은 경쟁당국의 사후 집행보다 사전 감독이 더욱 효과적인 접근법이라는 주장을 제시하였다. 그러나 과거 경쟁당국은 이러한 준규제적(quasi-regulatory) 역할을 수행하는 것을 꺼려한 바 있다.

디지털 시장에서 경쟁법을 집행할 때 가장 핵심적인 문제는 문제시 되는 기업이 어느 시점에서 시장지배적 또는 독점적 지위라고 인정되는지에 관한 것이다. 디지털 경제에서 활약하는 주요 기업들은 매우 규모가 크고 많은 수익을 올리고 있지만, 이들 기업 간의 경쟁 및 동 시장 내 경쟁의 동태적 또는 순환적인 성격 때문에 시장지배력을

오랫동안 유지하는 것은 거의 불가능하다. 한 토론자는 만일 시장주도적 기업이 5년간 변함 없이 지위를 유지하거나, 또는 어떠한 도전이 있어도 쉽게 물리치고 이윤을 창출하고 있는 경우 지배적이라고 판단할 수 있다는 경험 법칙을 제시하였다.

시장지배력 여부를 확정할 수 없을 경우에는 이에 대한 대안으로 미국 연방거래위원회법(the Federal Trade Commission Act)의 제 5 조 또는 일본의 독점금지법(Antimonopoly Act)의 불공정거래 조항과 같이 불공정거래 관행을 규제하는 조항들을 통하여 비지배적 기업들의 중대한 반경쟁적 행위를 다룰 수 있다. 이러한 행위들은 시장을 독점화하기 위한 반경쟁적 시도가 되어 일부 관할권역에서는 불법으로 규정되기도 한다.

- (5) *일반적으로 경쟁법은 디지털 시장에 적용될 수 있을 만큼 충분히 융통성이 있다. 그러나 디지털 시장에 대한 전문지식, 영도적 관할권, 디지털 경제 기업의 다국적 성격, 기존의 경쟁 개념을 디지털의 맥락에 맞게 수정해야 하는 기술적 문제 등과 같이 이 부문의 경쟁법 집행에서 반복적으로 발생하는 문제들이 있다.*

공청회에서는 기존의 경쟁법이 충분히 유연하고 세부적이기 때문에 이를 디지털 경제에 적용할 수 있다는 점에 대해서는 논란의 여지가 없었다. 그러나 참여자들은 디지털 시장의 경쟁법 적용을 어렵게 하며 반복적으로 나타나는 여러 문제들에 대해서 논의하였다. 첫째, 디지털 경제에 경쟁법을 효과적으로 적용하기 위해서는 디지털 기술에 대한 전문기술적 지식이 필수적임에도 불구하고 여러 대표단들은 자국의 경쟁당국이 이러한 전문지식을 갖추지 못하고 있다고 보고하였다. 나아가, 디지털 경제의 변화가 빠르게 이루어지기 때문에 경쟁당국이 습득하게 되는 지식이 너무 쉽게 퇴화될 위험이 있다. 당국의 기술적 전문성을 향상시키기 위해 전문 고문의 활용, 디지털 시장에 대한 조사 실시, 산업 내 협동 프로세스에 참여하는 등의 방법이 있을 수 있다.

둘째, 디지털 경제의 많은 시장들의 지리적 범위가 전세계에 걸쳐 있으므로 관할권 또는 영토와 관련되는 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어, 한 국가 내에서 반경쟁적 행위에 책임이 있는 법적 대표자의 물리적 실체를 파악하기가 어려울 수 있다. 또는 전자상거래에서 되풀이되는 문제로서 반경쟁적 관행이 여러 관할권역에 걸쳐지는 경우 어떤 당국이 집행조치를 취해야 하는가에 대한 문제가 발생한다. 그러므로 참가자들은 이에 대해 디지털 경제에 대한 문제를 다룰 때에는 국제적인 조정 및 협동이 필요함을 강조하였다.

셋째, 이미 경쟁법 상 확고해진 개념을 디지털의 맥락 상 적용하기 어려운 경우가 있다. 융합, 교차보조, 플랫폼 경쟁, 끊임없는 혁신의 주기와 같은 개념들은 시장획정을 매우 복잡하게 만들 수 있다. 해당 행위가 경쟁제한적 행위인지 판단하기 위해서는 상품 디자인 또는 코딩(coding)에 대한 매우 기술적인 질문들이 발생하곤 한다. 더욱이

구조적 시정조치는 빠르게 쓸모가 없어질 수 있기 때문에 행태적 시정조치가 선호되지만, 이에 대해서는 정기적인 감독이 필요할 수 있다.

### 3. 네트워크 효과

- (6) *네트워크 효과는 사용자들이 가지는 한 상품의 가치가 그 상품을 사용하는 다른 사람들의 숫자에 따라 증가하는 경우에 발생한다. 수요측면의 규모의 경제 및 그 효과는 직접적일 수도 있고 간접적일 수도 있다. 네트워크 효과는 디지털 시장에서 자주 발생하는 데, 한 플랫폼의 인기가 증가하면 다른 사용자들 뿐만 아니라 광고주나 응용프로그램 개발자들과 같은 기타 그룹도 유인하기 때문이다.*

직접적인 네트워크 효과는 상품 사용자들 간에 의사소통이 이루어지고, 더 많은 사용자들을 갖는 것이 해당 상품을 더욱 유용하고 가치 있게 하는 경우에 발생한다. 오늘날 찾아볼 수 있는 전형적인 예는 소셜네트워크로써 해당 네트워크에 더 많은 사용자들이 존재할 수록 그 매력이 더욱 커진다. 간접적인 네트워크 효과는 해당 상품의 사용률이 높아지면 다른 그룹을 유인하게 되고, 이것이 다시 기존의 사용자들에게 간접적인 혜택을 제공하게 되는 경우 발생한다. 예를 들어, 한 운영시스템이 널리 확산됨에 따라 해당 운영시스템과 호환할 수 있는 새로운 응용 프로그램의 개발자가 많아짐으로써 기존 사용자가 혜택을 받는 경우가 여기에 해당된다.

디지털 시정에만 독특하게 나타나는 것은 아니지만 네트워크 효과는 디지털 경제에 만연하는 특성이며, 특히 강력한 영향을 미치는 현상이다. 네트워크 효과는 수요측면의 규모의 경제의 한 종류로서 개념화 될 수 있다. 또한 공급 측면의 규모의 경제도 디지털 시장에서 발생할 수 있는데, 특히 검색 엔진에서 사용자 데이터가 증가할 경우 더욱 정확한 검색 알고리즘으로 이어진다는 것이 대표적인 예라고 할 수 있다.

- (7) *네트워크 효과는 사용자와 다른 그룹을 위한 상품의 품질과 가치를 향상시킨다는 측면에서 친 경쟁적이다. 그러나 네트워크 효과는 진입장벽을 높이거나 전환비용을 증가시킬 경우에는 경쟁에 해로운 영향을 미칠 수 있다. 이는 특정 플랫폼에 고착(lock-in) 되거나, 또는 하나의 플랫폼만이 시장을 지배하게 되는 분기점(tipping point)로 이어질 수 있다. 네트워크 효과로 혜택을 보는 기업은 시장지배력을 강화하기 위해 이러한 효과를 남용하여서는 안될 것이다.*

긍정적인 외부효과로서의 네트워크 효과는 직접적인 사용자, 그리고 호환가능제품 개발자와 같이 그 상품과 관련된 다른 그룹들 모두에게 그 상품이 더욱 가치 있게 만들어준다. 보다 높은 시장점유율은 예컨대 친경쟁적 결과라고 할 수 있는 제품 품질 개선으로 이어질 수 있다. 그러나 네트워크 효과는 경쟁에 부정적인 영향을 미칠 수도

있다. 예를 들어, 진입장벽을 높이거나 소비자들의 전환비용을 증가시킬 수 있다. 가장 큰 문제는 사용자가 해당 상품에만 고착되어 결과적으로 눈덩이 효과(snowball effect)가 발생하거나, 또는 해당 상품의 시장지배력이 불가피해지는 시장 분기점이 올 수 있다는 것이다.

그러나 디지털 경제에서 이와 같은 시장 분기점이 나타나는 것을 막을 수 있는 시장 공통적인 특성들이 존재한다. 이러한 시장들은 규모수확체감(diminishing returns to scale), 혼잡효과(congestion effects), 반발효과(repulsion effects)의 특성이 나타날 수 있다. 또한 전환비용이 낮은 경향이 있고, 거래당 부담금(per-transaction charges)이 교차그룹 외부효과(cross-group externalities)의 경쟁억제적 네트워크 효과를 약화시킬 수 있다. 반면, 디지털 시장이 성숙함에 따라 시장지배력이 고착화 되면서 네트워크 효과가 강화될 수도 있다. 따라서 네트워크 효과는 우선적인 경쟁문제는 아니지만, 네트워크 효과로 이익을 보는 기업은 독점적 행위로 자신의 시장지위를 강화하려 해서는 안될 것이다. 결론적으로 네트워크 효과가 경쟁에 미치는 영향은 개별 사안별로 평가되어야만 할 것이다.

- (8) *네트워크 효과가 강한 시장에서는 전환비용이 증가하는 것이 일반적인 특징이긴 하지만, 오늘날까지 디지털 시장에서 전환비용은 상대적으로 낮은 편이었다. 더욱이 디지털 경제에서는 멀티호밍(multi-homing)이 널리 활용되고 있다는 것은 다수의 경쟁 플랫폼들에 대한 동시적 참여가 흔하다는 것을 의미한다.*

전환비용은 철수 부담금, 학습비용 또는 기회비용과 같이 사용자가 한 상품에서 다른 상품으로 옮겨갈 때 발생하는 비용을 의미한다. 전환비용의 발생은 상품을 전환함으로써 얻는 혜택을 무효화시키거나 능가해버리기 때문에 소비자들은 공급자를 바꾸고 싶음에도 불구하고 그러지 못하는 경우가 있다. 전환비용은 네트워크 효과의 반경쟁적인 영향을 강화할 수도 있지만 디지털 경제에서 전환비용이 경쟁 문제로 이어지는 경우는 시장마다 다르다. 예를 들어, 소셜네트워크에서 발생하는 대부분의 가치가 다른 사용자들의 정체성(identity)에서 발생하는 한, 소셜네트워크를 바꾸는 것은 검색엔진을 바꾸는 것보다 전환비용이 더 많이 들어간다.

추가적으로, 멀티호밍은 디지털 시장에서 일반적이다. 즉, 둘 이상의 플랫폼 또는 네트워크 간의 제휴가 널리 퍼져있다. 이에 따라 한 네트워크에 대한 참여가 다른 네트워크에 대한 참여 및 이익 획득을 방해하지 않기 때문에 시장이 한쪽으로 기울어질 가능성을 감소시킨다.

#### 4. 모바일 응용프로그램을 위한 개발의 개방형(open) 플랫폼과 폐쇄형(closed) 플랫폼

- (9) *모바일 통신 부문의 경쟁은 점차적으로 전체적인 기술생태계(technology ecosystem)의 수준에서 이루어지고 있다. 개방형 및 폐쇄형 플랫폼으로 나누어졌던*

전통적인 양분체계는 거의 폐쇄형 플랫폼에서 어느 정도 거의 완전히 개방형이라고 볼 수 있는 플랫폼까지 아우르는 광범위한 접근법으로 대체되었다. 모바일 공간에서는 적절히 설계된 플랫폼이 혁신을 촉진하는 역할을 하며, 플랫폼의 가능성을 향상시키는 응용프로그램의 개발을 촉진하고 이에 따라 사용자들이 체감하는 가치도 증가하게 된다.

디지털 시장에서의 “승자독식” 형태의 경쟁은 플랫폼 수준에서 발생한다(경쟁 플랫폼 모델 간). 기존에는 개방형과 폐쇄형 플랫폼 모델 간에 차이가 있었다. 그러나 점차적으로 디지털 시장은 모바일 통신 부문에서와 같이 광범위하며, 연속적인 범위에 걸친 접근법들이 나타나는 특성을 보이고 있다. 즉, 선택할 수 있는 방법이 어느 정도 완전한 개방형(구글의 안드로이드 운영시스템)부터 부분적 개방형(애플사의 시스템)과 대체적으로 폐쇄형 접근법(RIM/블랙베리 시스템)까지 다양하다.

점차적으로 플랫폼과 결합상품으로 구성된 통합형 기술 생태계를 개발하려는 움직임이 증가하고 있다. 비록 이러한 발전은 신규 진입자들이 이제는 애초부터 두 개 이상의 시장과 경쟁해야 하기 때문에 플랫폼 시장에 대한 진입장벽을 높이는 것이지만, 토론자들은 현재로서는 모바일 통신 플랫폼 간 활기찬 경쟁이 일반적인 것이 되었다고 주장했다.

적절히 설계된 플랫폼은 혁신 촉매제로써 기능하여 상호교환이 가능한 차세대 기술의 개발을 촉진한다. 정보기술 개방형 플랫폼은 경제 내 생산 기반시설 중에서도 독특한 특성을 가지는데, 이는 플랫폼 소유자가 잠재적으로 경쟁자이기도 한 다른 사업자들에게 자신의 설비를 개방하여 제 3 자의 혁신이 가능하도록 하기 때문이다. 따라서 플랫폼 모델은 디지털 경제에서 높은 비율의 혁신과 성장을 이끄는 주요 요인이다.

- (10) 플랫폼 간 경쟁은 오늘날 디지털 경제에서 가장 중요한 경쟁 압력이 되고 있다. 플랫폼 개발에 있어 개방형 및 폐쇄형 접근법 모두에 찬반론이 있지만, 일반적으로 개방형이 보다 많은 투자를 유치하고 따라서 더 많은 혁신이 이루어진다고 받아들여지고 있다. 시장지배적 플랫폼이 언젠가는 결국 나타날 수 있겠지만, 이는 정부개입에 의해 허가되기보다는 경쟁시장 프로세스를 통해 결정되도록 해야 할 것이다. 그러나 정부는 반경쟁적 행위가 플랫폼 간의 경쟁을 훼손하지 않도록 보장하는 역할을 한다.

토론자들은 플랫폼 간의 경쟁은 모바일 공간을 포함하여 현재 디지털 경제에서 가장 뚜렷하게 나타나는 경쟁압력의 원천임에 동의하였다. 경쟁은 플랫폼 개발에 대한 개방형 또는 폐쇄형 접근법 간에 발생하고, 각 접근법에 대한 찬반론이 존재한다. 보다 폐쇄적인 플랫폼은 소유자가 보안 및 응용프로그램의 품질, 가격과 같은 문제에 대해서 보다 강력한 통제력을 행사할 수 있고 무임승차의 문제도 피할 수 있다.

토론자들은 개방형 플랫폼이 투자와 응용프로그램을 더 많이 유치하기 때문에 시장지배력은 개방형의 경우에 발생할 가능성이 더 높다고 보았다. 개방형 플랫폼조차도 플랫폼과 그 응용프로그램의 품질과 플랫폼에 대한 신뢰를 유지하기 위해 플랫폼 소유자의 지속적인 관리가 필요하다.

토론자들은 지배적인 모바일 플랫폼이 조만간 나타날 것이라고 믿고 있었지만, 지배적 플랫폼의 선택은 경쟁을 통해 시장에서 결정되어야 하는 문제이지, 정부기관의 상명하달식 결정으로 이루어져서는 안 된다고 주장하였다. 그러나 토론자들은 정부기관은 산업분야 규제 또는 경쟁집행을 통해서 경쟁을 보호하고, 시장지배력이 독점적 행위가 아니라 플랫폼 자체의 역량에 의해서 출현할 수 있도록 감독자의 역할을 계속 해야 한다고 보았다.

- (11) 플랫폼 내(intra-platform) 수준에서는 두 종류의 경쟁 문제가 발생한다. 하나는 수직통합된 플랫폼 소유자의 응용프로그램 시장에 대한 독점적 전략이며, 다른 하나는 불법적인 복제 또는 플랫폼 내의 기능성 편입을 통해 플랫폼 소유자가 응용프로그램 개발자의 투자를 착복하는 것이다. 공청회에서는 경쟁법을 통해서 이러한 문제들을 어느 정도까지 다룰 수 있고, 다루어야 하는지에 대한 논의가 이루어졌으며, 새로이 나타나는 중요한 우려 사항으로 혁신 인센티브의 균형을 맞추는 것에 대해 논의했다.

플랫폼 내 경쟁은 하나의 플랫폼 내에서 이루어지는 경쟁으로써 플랫폼 소유자와 응용프로그램 개발자 간의 관계를 의미한다. 비록 플랫폼 간 경쟁에 비해 후순위이지만 그럼에도 불구하고 매우 중대한 투자와 혁신이 플랫폼 내에서 이루어진다. 이 단계에서 이루어지는 경쟁 문제는 디지털 시장의 정태적 및 동태적 효율성 모두에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 첫째, 플랫폼 소유자가 자사가 보유한 수직통합된 응용프로그램 자회사를 보호하기 위해 또는 지배력을 가진 현행 기업에 도전하는 경쟁 플랫폼의 출현을 막기 위해 제 3 자의 응용프로그램 개발자를 배제하고자 하는 위험이다. 둘째, 플랫폼 소유자가 처음에는 제 3 자인 개발자에게 자신의 플랫폼을 위한 응용프로그램을 생산할 것을 권유하였으나 이후 개발된 응용프로그램을 복제 또는 호환시킴으로써 개발자의 투자를 착복하고자 하는 경우가 존재할 수 있다.

토론자들은 경쟁법 집행으로 보호할 수 있는 플랫폼 내 경쟁의 적절한 범위를 확정하지 못했다. 플랫폼 개발 인센티브와 응용프로그램 개발 인센티브 간의 균형을 맞추는 것이 이 논의의 핵심이다. 비록 응용프로그램 개발자들이 계약 수단을 이용하여 자신의 투자를 사전적으로 보호해야만 하지만, 많은 공청회 참가자들은 경쟁당국이 이러한 시장에서의 경쟁 절차를 보호하기 위하여 사후적으로 개입해야만 하는 부분이 있다고 주장하였다. 플랫폼 간 치열한 경쟁이 있는 경우 적법한 형태의 폐쇄형 플랫폼을 운영하는 특정 기업이 시장지배적 지위를 가지고 있다면, 비록



적법한 경쟁의 결과 그러한 지위를 획득하였다고 할지라도 반경쟁적 요소가 있을 수 있다는 일부 참가자들의 주장도 있었다.

## 5. 상호운용성(interoperability), 표준화 및 특허 시스템

- (12) *더욱 더 통합되고 융합되고 있는 디지털 경제에서 상호운용성은 상이한 플랫폼과 응용프로그램들이 서로 연결되고 소통되도록 함으로써 사용자들이 누리는 가치가 더욱 향상되도록 한다. 그러나 상호운용성은 경쟁적이면서도 서로 보완적인 상품의 개발을 촉진하게 된다. 그러나 개발자, 특히 시장지배적 상품의 개발자가 상호운용성을 허용하지 않는 방향으로 변하게 한다*

상호운용성은 소프트웨어와 하드웨어 간의 상호 연결 및 상호 작용과 관련된다. 상이한 플랫폼과 응용프로그램 간의 상호운용성은 이렇듯 분리된 요소들이 연결되고 소통되도록 하여 점차 증가하고 있는 디지털 기술 간 융합의 측면에 핵심적인 특징을 구성한다. 특히, 상호운용성은 사용자들로 하여금 단일한 플랫폼을 통해서 훨씬 더 광범위한 기능과 내용에 접근할 수 있도록 함으로써 상품의 가치를 더욱 증대시킨다.

현재, 상호운용성은 주로 각 업체들의 자발적인 공개와 산업 전반의 표준화를 통해 이루어지고 있다. 상호운용성은 소비자들이 상품에 대해 갖는 관심을 더욱 증대시키므로 개발자들은 특히 시장에서 디딤돌이 필요한 신상품에 대해서는 더욱 협조할 인센티브를 갖는다. 그러나 이미 구축되어 있는 플랫폼의 경우, 하방부문 자회사를 보호하기 위해 또는 잠재적 경쟁 플랫폼을 제거하기 위해 상호운용성을 장려하지 않는 경향을 가질 수 있다.

- (13) *상품의 어플리케이션 프로그래밍 인터페이스(application programming interface, API)의 자발적 공개(voluntary disclosure)는 업체들이 상호운용이 가능하도록 하는 일반적인 방법이다. 자발적 공개는 혁신이 빠르게 이루어지도록 하기도 하지만 공개하는 업체 및 상대 업체 모두에게 일정한 위험을 주기도 한다. 논란이 되고 있는 문제는 시장지배적 사업자가 상호운용성 정보를 공개하는 것을 꺼려할 경우 이를 공개하도록 경쟁법의 공급원칙에 대한 거부를 어느 정도까지 사용할 수 있는가 하는 점이다.*

상품 API 의 일방적인 자발적 공개는 상호운용 정보를 공유하는 방법으로 자주 활용된다. 자발적 공개는 후속 혁신이 신속하게 이루어지도록 한다. 그러나 업체는 이러한 정보를 공개함으로써 상호호환이 가능한 상품 개발에 대한 통제력을 포기하는 것이다. 반대로 이러한 정보를 공유 받는 상대 업체 역시 공개업체가 제공한 설계를 좋은 나쁜든 준수해야만 할 뿐만 아니라 공개업체가 공개 시기에 의존하게 되고, 향후 기존 플랫폼의 변경에 취약해질 수 있다.

공청회 토론에서 입증된 것과 같이 상호운용 정보를 자발적으로 공개하지 않을 경우 이를 경쟁법으로 어떻게 다룰 수 있을 것인지에 대해 논란의 여지가 많다. 먼저, 상호운용성 정보공개 거부행위는 기술홀드업문제 및 플랫폼내 경쟁억제 문제를 야기한다. 반면, 경쟁법 집행, 그 일반적인 측면에서 살펴봤을 때, 공급거부 원칙은 특히 투자와 혁신이 중요하고 공급 의무 부과가 인센티브를 훼손할 수 있는 시장에서는 거의 활용되지 않는다. 토론자들은 경쟁법 집행이 일방적인 상호운용성 공개 문제를 다룰 수 있는 최적의 수단이 아니라는 점에 대부분 합의하였다.

- (14) *기술 표준화는 디지털 경제에서 상호운용성 증진하기 위한 대안이다. 표준이 제대로 설계되고 니즈(needs)를 충족하며 널리 채택되어 적용될 경우에는 혁신의 촉매제로써의 역할도 할 수 있다. 그러나 표준화가 항상 상호운용성 문제의 답이 되지는 않는다.*

표준화는 산업 전반적으로 일방적인 자발적 공개의 대안으로써 활용된다. 산업 참여자는 이러한 접근법을 통해 특정 기능에 대한 최상의 기술을 공동으로 파악하고 일반적으로 적용가능한 기준으로써 표준을 구축하게 된다. 기술의 표준화는 표준을 활용하여 상품을 생산할 수 있는 소규모 업체의 시장 진입장벽을 낮출 수 있으며, 동시에 상호운용성을 촉진한다. 더욱이 눈덩이 독점 효과(snowball-to-monopoly effect)의 위험 없이 네트워크 효과가 증가함으로써 시장은 혜택을 볼 수 있다. 이러한 측면에서 플랫폼과 같은 표준은 혁신 촉매제로써의 기능을 한다.

그러나 토론자들은 디지털 시장에서 표준화를 상호운용성 또는 기타 경쟁 문제의 만병통치약으로 이해해서는 안 된다고 강조하였다. 첫째, 표준화 설정 과정은 공개적이고 투명해야만 한다. 둘째, 많은 디지털 표준이 지금까지 채택되어 왔지만 실무적으로 성공한 것은 많지 않다. 효과적인 표준은 잘 설계되고 실질적인 니즈를 충족하며 널리 시행되어야만 한다. 셋째, 표준화에 기초한 혁신은 단일 기업 혁신보다 더 서서히 이루어진다. 더욱이, 표준화는 상품 차별화를 어렵게 하는데, 이는 특히 사용자 인터페이스와 관련된 일부 상품들에 대해서는 바람직한 특징이기도 하다. 넷째, 점차 더 중요해지는 문제로써 표준이 특허기술을 편입할 경우 모든 관련자들에게 FRAND(fair, reasonable, and non-discriminatory), 즉 공정하고 합리적이며 비차별적으로 특허사용을 허가해야 하는 문제가 있다.

- (15) 표준특허(standard-essential patent)가 표준에 포함된 경우 FRAND 라이선스 약속은 차후 특허권자에 의한 홀드업의 위험을 감소시킬 수 있다. 그러나 특허 소송을 통한 전략적인 디지털 특허의 축적과 잠재적인 홀드업 효과는 최근 수년 간 디지털 경제에서 우려를 증가시켜왔다.

일반적으로 표준은 당해 기술이 특허를 받았는지의 여부와 상관없이 당시 최고의 기술을 통합시킨다. 특허가 표준에 포함된 경우 FRAND 라이선스 약속을 통해 이

표준이 모든 개발자들이 필요한 만큼 마음껏 사용할 수 있을 것을 보장한다. 그러나 개별 업체들이 표준특허를 의도적으로 축적하고 차후 경쟁업체들을 상대로 한 특허 소송에서 이를 전략적으로 활용하는 문제가 새롭게 등장하고 있다. 이러한 행위는 다음과 같은 두 가지 점에서 문제가 있다. 첫째는 표준화 과정에서 만들어진 FRAND 약속을 특허권자가 어느 정도까지 존중해야만 할 것인지의 문제이고, 둘째는 결과적으로 발생하는 홀드업 문제를 경쟁법 집행으로 다룰 수 있는 잠재적인 범위가 어디까지인가 하는 점이다. 기업결합 규제도 특허 획득이 경쟁을 상당히 감소시킬 수 있는지 판단하는 데 사용될 수 있기 때문에 관련이 있는 사항이다.

## 카르텔 조사의 국제협력 개선 방안(2012)

### Improving International Co-operation in Cartel Investigations(2012)

#### - 요약 -

카르텔 조사의 국제협력 개선 방안에 대한 사무국의 연구보고서, 라운드테이블 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다:

- (1) *기업의 세계화란 곧 카르텔 행위도 점차 국제적으로 이루어지고 있다는 것을 의미한다. 경쟁당국은 국제 카르텔을 조사하는 데에 많은 어려움을 겪고 있으며, 이러한 사실은 카르텔 조사의 절차 및 내용에 대한 협력이 중요하다는 점을 부각시킨다.*

기업의 세계화와 그에 따른 국제적 규모의 카르텔의 증가로 인하여, 카르텔에 대한 국내 경쟁법 집행은 성공적으로 수행하기 위해서는 상이한 관할권역의 경쟁당국 간 협력이 반드시 필요하게 되었다. 반카르텔(anti-cartel) 규칙을 도입하는 관할권역들이 점차적으로 증가하면서 전 세계적으로 경쟁법 집행이 확산되었다. 이러한 현상은 국제 카르텔 퇴치에 대한 공동의 이해가 있음을 역설하는 것이다. 그러나 많은 카르텔의 범위가 국제적으로 넓어진 반면, 많은 경쟁당국은 주로 국내 관할권역 체계 내에서 운영되고 있다. 따라서 국제적인 범위의 카르텔을 조사하는 데는 절차적, 내용적인 어려움이 따른다. 이러한 어려움을 성공적으로 해결하기 위해 당국들 간의 협력이 요구된다.

한 관할권역의 조치가 다른 관할권역의 조사 수행에 부정적인 영향을 미치지 않기 위해서는 조사 단계 및 전략의 협력이 필요하다. 현장급습을 위한 합동 계획은 그 실효성을 보장하고, 카르텔 일원의 정보 파기 혹은 은폐의 방지를 위해 그 중요성이 더욱 커지고 있다. (그러나) 카르텔에 연루된 다국적 기업들의 물리적 위치 상, 영향을 받은 모든 관할권역이 현장급습을 통한 정보 수집을 할 수 있는 것은 아니다. 따라서 조사 당국 간에 정보 공유를 촉진할 수 있는 효과적인 메커니즘이 필요하게 된다. 라운드테이블 회의 참가자들은 조사과정의 통보 또는 정보 요청과 같은 관할권역의 절차적 한계를 강조하였다. 이러한 절차 단계는 관련 국내 규칙에 따라 다양하여 국제 카르텔 조사를 더욱 어렵게 만든다.

국제 카르텔을 다루는 당국은 절차상의 문제에 대한 협력뿐만 아니라 평가의 내용적인 측면에 대해서도 주의를 기울여야 할 필요가 있다. 라운드테이블의 여러 참가자들은 벌금부과정책에 있어서 일사부재리 원칙(double jeopardy)의 중요성을 강조하였다. 예컨대, 다른 당국도 고려하고 있을 간접 판매(indirect sales)를 포함시킬 것인지의 문제이다.

- (2) OECD 와 ICN<sup>1</sup> 과 같은 다자간 포럼은 카르텔에 대한 국제협력의 개선 방안을 토론할 수 있는 중요한 플랫폼이다. 보다 국지적인 단계에서는 ECN<sup>2</sup>과 UEMOA<sup>3</sup>와 같은 체제가 지역적 단계에서의 협력을 도모하고 있으며, 그 성패의 수준은 다양하다. 개별 국가들은 양해각서를 체결하거나 자유무역협정에 의사소통채널을 구축하기 위한 협력 조항을 삽입하기도 한다. 또한 여러 국가들은 자발적인 정보 공유를 허용하는 국내법률을 시행하고 있다. 이러한 공식적인 협력 형태뿐만 아니라, 신뢰에 기반한 비공식적인 연락과 관계유지도 개별 사안에 대한 협력을 촉진하는데 중요한 역할을 한다.

국제적 범위의 카르텔이 증가함에 따라 상이한 관할권역의 당국들 간 협력의 빈도가 증가하고 그 수준이 향상되었다. 다자간 토론회는 전세계 경쟁당국의 고위급 토론이 이루어질 수 있는 가치 있는 플랫폼을 제공한다. 1998 OECD 경성 카르텔 권고(OECD Hard Core Cartel Recommendation)는 회원국 간의 효과적인 협력이 이루어지기 위해 모든 장애물을 제거하고 각기 이루어진 조사 정보를 공유할 것을 권고하였으며, 그 결과 국제협력 분야에서 중요한 업적을 달성하였다. 여기에는 일부 선진 관할권역들 간의 긴밀한 업무관계, 조사 협력의 증가, 동시 자진신고 감면신청(simultaneous leniency applications)시 비밀포기각서의 활용 증가 등이 포함된다. 또한 카르텔 조사에 있어서 전문지식의 교환이 점차 증가하고 있으며, 비록 한계가 있긴 하지만 비공식적 협력 방법이 자주 활용됨으로써 집행이 보다 효과적으로 이루지는 데 크게 기여하고 있다.

국제 협력은 다자간 플랫폼과 더불어 일반적 체계 및 경쟁 특수적 체계를 통해 더욱 촉진되고 있다. 카르텔에 대한 형사적 체계가 갖추어진 일부 국가들은 상호법률지원 조약(Mutual legal Assistance Treaties, MLATs), 범죄인도조약(extradition treaties), 또는 증인심문요청장(letters rogatory) 등을 활용하기도 한다. 일반적, 지역적, 양자간 무역협정에는 특정 경쟁 조항이 포함되기도 하는데, 이 조항들은 협력의 촉진에 활용되기도 한다. 유럽 경쟁 네트워크(European Competition Network, ECN)는 운영이 잘 되고 있는 지역 협정의 한 예로써 사안 조정, 정보 공유, 사건 배당을 통한 집행체계 통합 메커니즘을 발전시켰을 뿐만 아니라 자진신고 감면제도를 통일시켰다. 그러나 여타 지역협정, 특히 UEMOA 와 같은 개발도상국들 간의 지역 협정은 정치적 제한 및 역량 제한으로 인하여 협정 가입으로 인해 예상되는 협력의 정도가 낮다.

국제협력은 특수화된 협력 협정, 양해각서, 국내법 조항을 망라하는 경쟁에 특화된 협력기제를 통하여 더욱 발전될 수 있다. 기관 간 양자경쟁협정이 많이

<sup>1</sup> 국제 경쟁 네트워크(International Competition Network)

<sup>2</sup> 유럽 경쟁 네트워크 (European Competition Network)

<sup>3</sup> 서아프리카 경제통화연합(The West African Economic and Monetary Union)

체결되었으며, 보통 병행조사 협력, 정보 교환, 당국 간 협의 또는 직원 교환 프로그램 등의 조항을 포함한다. 비록 이러한 협정은 국내법상의 제약 하에서 운영되므로 정보제공자의 동의가 없는 경우 기밀 정보의 공유는 제한적이지만, 대개의 경우 성공 사례로 여겨진다. 양해각서는 양자 협정보다는 그 구성성이 떨어지지만 장기적인 협력 체계를 구축하기 위한 임시적인 첫 단계적 조치가 될 수 있다. 일부 국가는 다른 관할권역과 자발적으로 정보를 공유할 것을 허용하는 '정보 통로(information gateway)' 조항을 국내법에 삽입하였다.

자진신고 감면정책을 실시하는 관할권역이 증가함에 따라, 서로 다른 당국에 동시에 자진신고를 신청하는 경우가 자주 발생하고 있다. 자진신고 신청자가 여러 기관에 동시에 신청한 경우 정보 비밀 유지 권한을 포기하도록 함으로써 관련 당국들이 조사 단계에서 협력하고 정보와 증거를 공유할 수 있도록 한다. 현재 경쟁당국들은 비밀포기각서의 작성을 일상적으로 요구하며, 이는 조사협력부터 정보 및 증거의 공유까지 다양한 범위의 협력이 이루어지는 선진국의 경우에 특히 그러하다. 그러나 재계는 비밀유지를 포기할 경우 자신들에게 부정적일 결과로 이어지는 특별한 경우에는 포기각서를 작성하기 곤란한 합법적인 이유가 있음을 강조하였다. 이들은 경쟁당국들이 이러한 사실을 고려해줄 것을 촉구하였다.

비공식적 수단에 의한 협력은 다국적 카르텔 집행에 있어 매우 중요한 역할을 한다. 여기에는 선례의 공유, 그리고 조사 전략, 시장 정보 또는 감정평가(witness evaluation)에 관한 일반적인 논의가 포함되며, 이러한 협력행위를 통해 조사를 더욱 능률적이며 집중적으로 수행할 수 있다. 비공식적 협력은 회의에서의 교류, 직원 교환 및 ICN 이나 OECD 와 같은 포럼의 장에 참여하면서 구축된 신뢰를 토대로 한 개인적 연계를 통해 이루어지곤 한다. 실질적으로 카르텔의 탐지 및 조사에 있어서의 협업은 경쟁당국 간의 공식적·비공식적 협력 방법을 함께 활용하면서 이루어진다. 어떠한 방법을 활용할 것인지에 대한 선택은 사용 가능한 공식적 협력수단, 기타 관련 당국과의 연락 및 이들에 대한 정보, 당해 사안의 구체적인 상황에 따라 달라진다.

- (3) *카르텔 사안에 대한 국제협력은 중대한 성과를 이루었지만, 보다 효과적인 협력을 위해 극복해야만 할 장애물들이 많이 남아있다. 가장 핵심적인 문제는 집행의 기반이 되는 법체계가 각기 다르다는 점과 함께 일하고자 하는 경쟁당국들 간의 다양성이 극명하다는 점이다. 특히 다자적 관할권에 의한 비밀정보의 공개 집행에는 여러 위험이 따른다. 이는 카르텔 척결의 가장 효과적인 수단인 자진신고자 감면제도의 실효성을 저하시킬 수 있다.*

카르텔과 관련한 국제 협력 분야에 많은 성과가 있었음에도 불구하고, 그 집행에 있어서 국제협력의 실효성을 제약하는 장애물들이 여전히 많이 남아있다. 또한 경험이 많은 경쟁당국은 그렇지 못한 상대 당국보다 국제협력 과정에 보다 깊이

관여하게 된다. 뿐만 아니라, 정보 공유의 제한은 효과적인 협력을 가로 막는 가장 주요한 장애물로 강조되었다. 대부분의 국내법은 경쟁당국이 자신의 조사권을 활용하여 수집한 비밀 정보를 제 3 자와 공유하지 못하도록 규정한다. 여기의 제 3 자에는 다른 관할권역의 경쟁당국도 포함된다. 이러한 제한은 사실상 대부분의 공식적인 협력 협정에도 반영되어 비밀 정보를 서로 교환하지 못하도록 규정하고 있다. 자진신고의 경우 자진신고 신청자를 통해 수집된 정보의 공유를 제한하는 논리적 근거는 다른 관할권역의 조사 또는 사적 손해배상에서 신청자에게 부정적인 효과가 발생하는 것을 방지하기 위한 것이다. 이러한 정보공유는 재계에서 우려를 표명한 바와 같이, 기업의 협력 인센티브를 저하시킬 것이다.

형사집행체계와 행정집행체계 간의 차이도 협력에 대한 잠재적 저해 요소임이 부각되었다. 형사 관할권을 가진 경우 MLATs<sup>4</sup> 및 기타 다른 공식적인 협력 기제를 활용할 수 있지만, 행정적 집행관할권에 기반한 경우에는 이러한 기제를 활용하는 것이 불가능하다. 반면, 행정집행관할의 경쟁당국은 비공식적 협력 방법을 활용할 수 있는 기회가 더 많을 수 있다.

여러 참가자들은 보다 효과적인 협력과 정보 공유를 촉진할 수 있는 당국들 간의 신뢰 구축을 강조하였다. 여기에는 정보를 공유 받은 당국이 당해 정보를 보호할 것이라는 신뢰와 제공한 정보가 정보를 제공받는 당국이 앞으로 수행할 조사에 유용한 내용일 것이라는 신뢰가 모두 포함된다. 그러나 특히 지리상 거리가 멀고 경험의 정도가 다른 경쟁당국들 간에 이러한 신뢰를 구축한다는 것은 어려울 수 있다. 따라서 다른 관할권의 기관 공무원들이 함께 모여 신뢰를 구축할 수 있는 간단한 네트워킹 이벤트와 보다 큰 규모의 라운드테이블 토론 등의 중요성이 부각된다.

다른 관할권의 정보 제공 요청에 응대하기 위해서는 상당한 규모의, 때때로 희소한 자원이 필요하다. 따라서 어떠한 개별적 요청이라 하더라도 정보 전달의 비용과 그 혜택은 불균등하게 분배된다. 따라서 당국은 자신이 담당하는 사안의 증거 확보에 더욱 집중할 가능성이 높다. 이러한 자원들을 다른 기관을 위해 사용하게끔 하는 인센티브로써 장기간에 걸친 협력 및 정보공유 체계에 대한 약속이 필요할 것이다.

협력이 효과적으로 이루어지고 있다 하더라도, 관할권에 따른 경쟁법 체계의 다양성은 궁극적으로 카르텔과 관련된 집행을 전 세계적으로 일치시키는 것을 어렵게 할 것이다. 동일한 증거와 정보를 가지고 있음에도 불구하고, 경쟁 규제기관, 법관 및 다른 심판관들은 서로 상이한 결론을 내릴 수 있다. 일부 지역적 체계에서는 여러 관할권역에 걸친 사안을 한 기관이 조사할 수 있도록 지정함으로써 집행력을 통합시키는 경우도 있다. 그러나 국가들은 주권을 포기하는 것을 꺼려하기 때문에,

<sup>4</sup> 상호법적지원조약(Mutual legal Assistance Treaties, MLATs)

이러한 상황이 전 세계적인 규모로 이루어질 가능성은 희박하다.

- (4) *효과적인 국제협력의 걸림돌을 극복하기 위해 세금, 뇌물방지과 같은 다른 정책 분야에서 이루어진 여러 중요한 조치들을 참고할 수 있다. 예컨대, 협약 체계 하에 공동 관할 규칙을 수립하는 등 타 분야에서 적용된 접근법의 일부를 경쟁법 분야에서도 도입할 수 있을 것이다. 선도기관 접근법(lead agency approach)이 협력의 장애물을 극복하는 대안이 될 수도 있을 것이라는 의견도 있었다.*

카르텔 조사의 국제협력에 대한 현행 체계 상의 한계점을 살펴보았을 때, 협력을 더욱 향상시킬 수 있는 여지가 남아있다. 이는 협력의 장애물을 제거하거나 현행 집행 체제의 기본적인 요소들을 수정하는 획기적인 접근법을 채택하는 것이다. 국제협력의 어려움은 경쟁 분야에서만 나타나는 것은 아니다. 세금, 반부패 및 자금세탁과 같은 다른 정책 분야의 집행 기관들이 당면한 문제들과도 유사하며, 이러한 여타 정책 분야에서 이미 채택된 수단 중 일부는 경쟁 분야에 중요한 교훈을 제공할 수 있다.

1997 OECD 뇌물방지협약(OECD Anti-Bribery Convention)은 국가 간 협력을 크게 촉진할 수 있는 공동 관할권 규칙을 규정하였다. 이 협약은 조사 부문에 경쟁력이 있는 관할권을 결정할 수 있도록 하며, 관할권 분쟁을 해결할 수 있는 투명하고 간결한 규칙을 제공한다. 또한 기본적인 법적 개념에 대한 공통된 정의를 제공하고 있으며 형사적 제재를 의무화하여 형사상의 협력을 촉진하고 있다.

일부 논평자들은 협력에 방해가 되는 특정 사안들을 해결하기 위해 선도기관 접근법의 도입을 제안하였다. 한 기관이 조사를 담당하도록 지정하는 것은 많은 기관들이 여러 관할권에서 집행하게 되는 복잡성을 줄일 수 있다는 점에서 편익을 제공할 수 있으며, 카르텔 행위가 전 세계적으로 미치는 영향을 제재하는 데에 도움이 될 수 있다. 한 대표부는 조사의 착수 단계부터 기밀이 아닌 정보는 즉시 교환할 수 있도록 하는 정보공유 네트워크를 제안하였음을 발표했다. 그 다음 단계로, 적절한 안전장치가 준비된 후에는 동일한 의사소통 경로를 통하여 더욱 중요한 정보들이 보다 쉽게 공유될 수 있을 것이다.



## 2 순위 이하 자진신고자 논의(2012) Leniency for Subsequent Applicants(2012)

- 요약 -

2 순위 이하 자진신고자에 대한 사무국의 연구보고서, 각국이 제출한 보고서 및 토론에서 다음과 같은 논점들이 제시되었다:

(1) 경쟁당국들은 경성 카르텔의 적발, 조사 및 기소를 위해 자진신고자 감면정책(leniency policy)에 광범위하게 의존한다. 자진신고자 감면제도(이하 감면제도)를 운영하는 관할권역들은 카르텔을 고발하는 1순위 신고자 뿐만 아니라 유용한 협력 또는 새로운 증거를 제공하는 2순위 이하 신고자들에게도 보상을 제공하는 것의 편익을 인정한다. 2순위 이하 신고자들은 종종 전체 카르텔을 성공적으로 기소하는 데 필수적인 협력을 제공하며, 증거수집을 위한 비용효율적 방법을 제시한다.

감면제도는 경쟁당국이 경성 카르텔을 적발, 조사, 기소하는 데 있어 매우 성공적인 것으로 판명되었으며, 그 결과 전 세계 다수의 관할권역에서도 도입되었다. 크게 보면 두 가지 유형의 자진신고자 감면정책이 있는데, 첫째는 1순위 신고자에게만 면책 특권을 주는 것(예: 미국 정책), 둘째는 1순위 신고자 뿐만 아니라 2순위 이하 신고자들에게도 면책 대우를 제공하는 것(예: 유럽연합 정책)이다.

그러나 1순위 면책 신청자에 대해서만 보상을 제공하는 관할권역에서도 경쟁당국이 2순위 이하 협력 신고자들에 대해 보다 관대한 대우를 적용하는 것을 허용하는 시스템을 가지고 있다. 예컨대, 미국 법무부는 미국 연방 판결 가이드라인(US Federal Sentencing Guidelines) 하에서 처벌에 관한 권고를 할 수 있는 재량권을 사용함으로써 2순위 이하 협력 회사들에게 보상을 제공할 수 있다.

2순위 이하 신고자에게 보상을 제공하는 체계가 추가적 증거를 획득하고, 사건 추적에 있어 조사 부담을 낮춘다는 측면에서 편익을 제공한다는 점에 대해 전반적으로 의견이 수렴되었다. 2순위 이하 신고자들을 관대하게 처리하는 것이 선도 신고자, 즉 1순위 신고자가 될 인센티브를 약화시킬 수 있다는 점이

인정되었으나, 전반적으로 대표단은 이렇게 하는 것의 편익이 잠재적인 부정적 효과를 상쇄한다고 보았다. 논의에서는 선도 신고자에 대한 인센티브 저해요소(disincentive)를 최소화하기 위한 두 가지 접근법이 언급되었다. 일부 참여자는 기관이 2순위 이하 신고자들에 대한 보상을 결정할 재량권의 중요성을 강조했다. 반면 다른 참여자들은 선도 신고자에 대한 처벌 감소 폭(일반적으로 100 퍼센트)과 2순위 신고자에 대한 감소 폭의 차이가 충분해야 함을 지적했다.

몇몇 대표단은 면책 신청자(1순위 신고자)가 제공한 카르텔 정보를 2순위 이하 신고자가 협력하고, 보완함으로써 카르텔 조사에 제공하는 가치를 강조했다. 면책권을 얻기 위한 한계선은 보통 상대적으로 낮게 설정되는데, 이는 기업들이 나서서 카르텔을 고발하도록 할 인센티브를 제공하기 위한 것이다. 따라서 2순위 이하 신고자들이 추가적인 정보를 제공할 수 있는 경우가 종종 있으며, 이와 같은 협력은 카르텔의 전 범위, 전 기간에 대한 처벌을 부과하는 데 매우 중요하다. 이와 같은 배경에서 대표단은 면책 신청자가 카르텔의 주모자가 아닌 경우가 종종 있기 때문에 전체적인 카르텔 행위를 알지 못할 수도 있으며, 이에 따라 2순위 이하 신고자의 협력의 잠재적 가치가 중요함을 강조했다.

2순위 이하 신고자들에 대한 보상은 경쟁당국에게 비용효과적인 정보 수집 수단도 제공한다. 많은 관할권역에서 2순위 이하 신고자들은 보다 관대한 처벌을 받기 위하여 조사당국이 새로운 사실을 증명할 수 있도록 하는 증거를 제공하거나, 최소한 기존의 사실에 대해 필요한 협력을 제공할 의무를 갖는다. 물론 이러한 효과는 이롭긴 하지만 경쟁당국이 단순히 자진신고자들을 기다리기만 하고, 스스로의 수행하는 조사는 포기해야 할 것을 의미하는 것은 아님이 강조되었다.

- (2) 관할권역들은 면책특권을 얻기 위한 경쟁에서 진 기업들이 다시 나서서 2순위 이하 신고자가 되도록 인센티브를 제공하기 위해, 이들에게 당국에 협력을 하지 않는 경우보다 더 관대한 대우를 제공한다. 제공할 수 있는 보상의 유형, 보상 기준, 보상 기반은 관할권역마다 다르다. 일반적으로는 신고하지 않았을 경우보다 더 낮은 벌금과 형사 처벌이 포함된다. 이와 같은 보상은 경쟁당국이 받게 되는 협력의 가치 및 시점에 기반하여 결정된다.

2순위 이하 신고자에게 보상을 제공할 법적 기반은 감면제도 그 자체일 수도 있고(예: EU, 일본), 또는 기소재량일 수도 있다(예: 미국). 미국에서는 선도 신고자에 대해서만 보상을 제공하고, 2순위 이하 신고자들은 양형 거래 절차

내에서 보상을 받는다. 보상의 유형으로는 일반적으로 신고가 없었을 경우보다 낮은 수준의 벌금, 징역형이 제공된다. 심지어 멕시코의 경우에는 형사 처벌로부터의 완전한 면책이 제공된다. 일부 OECD 관할권역에서 운영되는 엠네스티 플러스(Amnesty Plus programs)<sup>1</sup>라고 불리는 정책 하에서 2순위 이하 신고자들에게 제공되는 특정한 유형의 보상이 있는데, 이는 2순위 이하 신고자들이 당국에 또 다른 카르텔의 존재를 공개할 경우(이를 통해 면책권을 받음) 더 높은 수준의 처벌 감소가 이루어질 수도 있다는 것이다. 2순위 이하 신고자가 보상을 받을 자격이 되는지 여부, 그리고 보상 규모를 결정할 때 사용되는 기준에는 신고 순서, 시점, 협력의 가치 및 협력 수준 등이 있다. 이와 같은 각각의 기준들의 비중은 관할권역에 따라 다르다.

보상 형태에 관련하여, EU, 그리고 자국 정책이 ECN<sup>2</sup> 모델 자진신고자 감면제도(ECN Model Leniency)에 기반한 EU 회원국 등의 특정 관할권역들은 신고자들이 부가가치가 있는 증거를 제공하는 순서에 기반하여 구체적인 처벌 감소율을 설정한다. 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)의 관점에서 보면, 이러한 시스템은 최종 결판에서의 신고자 평가결과의 공개와 함께 감면제도가 최적으로 기능하기 위해 필요한 투명성과 예측가능성을 제공한다. 또한 신고자들이 가능한 한 빨리 신고를 하여 가장 낮은 처벌을 받도록 보장하기 위한 인센티브를 제공한다. 다른 관할권역들을 자진신고 경쟁의 불확실성의 이점을 강조하는데, 이러한 불확실성은 처벌 감면이 전적으로 당국의 재량에 달려있기 때문에 발생하는 것이다.

당국은 처벌 감소폭의 구체적인 규모를 결정하기 위해 일반적으로 신고 시점, 제공된 증거의 가치, 그리고 EU 또는 일본의 경우처럼 신고의 순위를 본다. 일반적으로 말하면 증거의 가치는 신고 시점에 따라 달라지는 경우가 종종 있다. 이것은 당국이 신고자가 제공하는 모든 정보의 조각을 그 시점에 당국이 알고 있는 사건 관련 정보에 비교하여 신고자의 정보 가치를 평가하기 때문이다. 증거가 더 빨리 제공될 수록 가치가 높을 가능성이 더 크다. 전반적으로 봤을 때, 특정 관할권역들은 신고 시점에 더 높은 중요성을 두는 반면, 다른 관할권역들은 제공된 증거의 가치를 더 많이 본다 하는 것이 드러났다. 처벌 감소폭을 결정하기 위해 사용되는 다른 기준으로는 관리의 포함, 내부 절차 및 증거의 이용가능성 등이 관련이 있다.

<sup>1</sup> 담합 등 불공정행위 조사를 받는 사업자가 다른 불공정행위를 자진신고하거나 조사에 협조하여 앞선 사건까지 추가로 감면받는 제도

<sup>2</sup> 역자 주: 유럽 경쟁 네트워크 (European Competition Network)

캐나다, 영국, 대만과 같은 소수의 관할권역들은 2순위 이하 신고자들에게 간이신청(marker) 제도를 제공하는데, 그들에서 관점에서 보면 이러한 제도는 절차의 예측가능성과 확실성을 강화함으로써 회사들이 신고를 할 인센티브를 증가시키는 것이다.

- (3) *자진신고에 대한 보상을 받기 위해서 2순위 이하 신고자들은 반드시 다수의 요건을 충족해야 하는데, 이러한 요건은 일반적으로 면책 신청자들에 대한 요건을 반영한다. 여기에는 자격, 협력, 시점에 관한 요건이 포함되며, 실질적으로는 관할권역에 따라 요건이 다양하다. 그러나 대다수 관할권역에서는 2순위 이하 신청자들이 조사절차 전체에 걸쳐 완전하고 지속적인 협력을 제공하고, 카르텔 참여를 중단하며, 그들의 협력 사실을 기밀로 유지할 것을 요구한다.*

2순위 이하 신고자들에 대한 요건은 일반적으로 면책 신고자들의 요건과 동일하다. 카르텔 참여를 중단하고 그들의 신고 사실을 비밀로 하는 것 외에도 2순위 이하 신고자들은 반드시 완전하고 지속적인 당국과의 협력을 유지해야 한다. 조사에 지속적인 협력을 제공할 의무에는 경영자가 면담에 참여하여 어떠한 질문들에 대해서도 즉각적으로 대답하고, 관할권역의 국경 밖에 있는 증거를 공급하며, 어떠한 증거도 파괴하거나 거짓으로 진술하지 않는 것 등이 포함된다. 일부 관할권역에서는 피해자에 대한 보상 요건이 2순위 이하 신고자로서 처벌에 있어 관대한 대우를 받을 수 있는 조건이다. 대부분의 대표단은 조사절차가 끝날 때 자진신고에 대한 보상을 제공하거나 보상을 확정하는 것이 신고자들로 하여금 조사 기간 전체에 걸쳐 그들의 의무를 다하도록 보장하는 유용한 도구라는 점에 동의했다.

2순위 이하 신고자로서 누가 관대한 처우를 받을 자격요건이 되는지에 관한 제한요건에 있어 특정 관할권역들에서는 카르텔 강요자, 주모자, 선동자 또는 상습범에 대한 신고 자격요건을 박탈한다. 다른 관할권역들은 성공적인 2순위 이하 신고자들의 수를 제한한다. 예를 들어 일본과 중화 대만은 오직 다섯 명의 성공적인 자진신고자만 허용한다(또는 일본의 경우, 조사가 시작된 후에 신고가 이루어진 경우에는 세명만 허용). 한국에서는 카르텔 구성원이 두명 뿐일 경우에는 2순위 신고자에게 보상을 제공할 가능성이 없다. 이와 같은 제한은 신고자들의 기회주의적 또는 전략적 행동의 여지를 제한하려고 하는 특정 당국들의 노력을 반영한다.

마지막으로 신고 제출 시한과 관련하여 많은 관할권역에서는 어떤 분명한 한계시한이 존재 하지 않으며, 카르텔 조사 기간 내내 신고를 받는다. 그러나 공식적인 한계시한이 없는 경우라고 해도, 일부 관할권역들은 조사 마지막 단계에 신고가 제출되어 신고의 추가적 가치가 없을 경우에는 당국이 거부선언을 하여 자진신고가 거부될 가능성이 높다고 말했다. 몇몇 관할권역들에서는 조사 단계가 완료된 후에는 신고를 받지 않는다.

- (4) 자진신고자 감면정책은 고립된 상태에서 운영되는 것이 아니다. 자진신고자 감면정책은 카르텔 행위에 대한 형사책임, 사건 조기종결제도(합의 및 양형거래)<sup>3</sup>, 개인피해조치(private damage actions)와 같은 다른 법적 수단 및 정책들과 상호작용한다. 감면제도가 최적으로 기능하는 데 있어 이러한 상호작용을 적절하게 조절하는 것이 필수적이다.

형사책임에 있어서는 잠재적 신고자들이 자신들의 신고 결과 직원들(또는 회사 자체)이 형사처벌을 받을 가능성 때문에 당국에 협력하지 않게 되는 경우를 방지하는 것이 중요하다. 헝가리에서는 최근 감면제도를 수정하기 전까지 성공적인 신고자에 대한 형사처벌의 결과가 충분히 명확하지 않았다. 그 결과 자진신고가 감소되었다는 사실이 보고되었으며, 이와 같은 사례는 형사책임의 불명확성에 따른 실상을 효과적으로 보여주는 것이다. 카르텔 행위에 대한 형사책임이 존재하는 관할권역에서는 성공적인 2순위 이하 신고자들에 대해 형사처벌의 측면에서도 보상이 제공될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 구체적인 접근법은 관할권역에 따라 달라질 수 있는데, 일부에서는 성공적인 2순위 이하 신고자의 직원들에게는 완전하고 자동적인 형사처벌 면책이 제공되고, 다른 곳에서는 처벌이 감소되거나 당국 재량권의 대상이 되는 범죄 분야에서만 혜택이 제공된다.

합의와 양형거래와 같은 사건 조기종결제도는 2순위 이하 신고자들을 위한 감면제도와 다른 방식으로 상호작용한다. 예를 들어 미국에서는 2순위 이하 협력 회사들에게 양형 거래 절차 내에서 보상을 제공하며, 회사들은 이 절차에 따라 조사에 반드시 협력할 뿐만 아니라 형량 감소를 대가로 유죄 사실을 인정해야 한다. 사건 조기종결제도와 감면제도가 분리된 정책으로 운영되는 관할권역에서는 자진신고에 대한 보상이 기소 합의의 조건은 아니지만, 서로 연결될 수는 있다. 이러한 시스템에서는 합의 당사자들에게 제공할 수 있는

<sup>3</sup> 역자주: 미국의 유죄협상(Plea Agreement), EU의 카르텔 합의제도(settlement) 등 피심인이 범위반 사실을 인정하고 사건처리절차에 협조하여 형벌 및 과징금 감경 등 일정한 혜택을 부여받는 제도

보상이 감면제도 하에서 제공 가능한 보상을 초과하지 않도록 하여 감면제도에서 협력할 인센티브를 감소시키지 않는 것이 중요하다. 따라서 예를 들어 EU내 최대 합의 할인율은 10퍼센트인 반면, 성공적인 2순위 이하 자진신고자는 신고 순서에 따라 20퍼센트, 30퍼센트 또는 50퍼센트의 처벌 감소를 받을 수 있다.

감면제도 하에서 신고를 하는 데 있어 사적 피해에 대한 노출도(exposure to private damages) 또한 인센티브를 저해할 수 있다. 그러므로 경쟁당국은 자진신고자들이 협력하지 않기로 결정한 회사보다 개인피해 조치에 있어 더 나쁜 대우를 받지 않도록 보장하는 조치들을 수립하기 위해 노력한다. 한편 자진신고자들의 경우, 그들의 카르텔 행위에 대한 민사 책임이 면죄되서는 안된다. 심지어 일부 관할권역들은 자진신고를 받기 위한 선제 조건으로 피해자들에 대한 보상을 장려한다.

## 시장 획정(2012) Market Definition(2012)

### - 요약 -

라운드테이블 토론, 사무국의 연구보고서, 각국 대표단과 발표자들이 제출한 보고서에서 다음과 같은 주요 사안이 제기되었다.

- (1) *시장획정은 기업이 당면하는 경쟁 제한과 기업의 행위가 경쟁에 미치는 영향을 검토 및 평가하는 가장 중요한 분석 도구 중 하나이다.*

시장획정은 경쟁관련 문제를 검토 및 평가하는 분석 체계로서 널리 활용되고 있다. 관련시장은 수요와 공급 측면의 대체성과 같이 기업이 당면하고 있는 경쟁 제한을 가장 정확하게 포착하는 방식으로 규정되어야만 한다. 관련시장은 일반적으로 가상적 독점기업 테스트(또는 SSNIP 테스트로 알려진)를 적용함으로써 획정된다. 이 테스트에 의하면 ‘시장’은 모든 상품, 그리고 가상적 이윤극대화 독점기업이 ‘작지만 중요하며 비밀시적인 가격증가(Small but Significant Non-transitory Increase in Price, SSNIP)’를 부과하는 지역으로 구성된다.

시장획정은 시장 내 경쟁의 범위를 파악하는 데에 있어 여러 목적에 유용하다. 시장획정의 주요 목표는 시장지배력의 존재, 창출 또는 강화를 평가하기 위한 것이며, 시장지배력이란 기업이 장기간 경쟁적인 수준 이상으로 가격을 유지시킬 수 있는 능력을 의미한다. 개별 기업의 시장점유율은 시장지배력을 보여주는 지표이다. 시장획정은 관련된 경쟁자들을 파악하도록 하며, 기업결합의 잠재적인 협조효과와 위험을 평가하는 데 유용하다. 또한, 경쟁 분야를 파악하면 잠재적인 진입장벽과 같은 기타 관련된 경쟁 이슈들도 검토해볼 수 있다. 가상적 독점기업 테스트를 수행할 만큼 충분한 데이터를 갖고 있지 못한 경우에도, 이 테스트는 관련시장을 규정할 수 있는 일관적인 개념 체계를 제공한다. 시장획정의 중요성은 또한 경쟁 문제를 분석하는 역할 이상으로 확장되기도 한다. 즉, 시장획정의 개념은 벌금을 산출하고 유럽연합(European Union, EU) 회원국 간의 무역의 효과를 추정하는 기초로 활용되며 기타 법의 절차적 모델로서 활용된다.

- (2) *그러나 시장획정은 복잡한 일이며, 어떤 경우에는 그 타당성에 문제가 제기되고 있다는 점에 광범위한 합의가 존재한다. 주요 문제는 특정 유형의 시장에서는 정확하게 산출된 시장점유율과 시장집중도 조차 그 가치가 제한적이라는 사실과 관련이 있다.*

사무국의 연구보고서에 기술된 바와 같이, 여러 유형의 시장에서 시장점유율과 시장

집중도는 기업의 시장지배력과 잠재적인 경쟁효과를 과대 또는 과소평가할 수 있다. 예를 들어, 차별화된 상품 시장에서는 기업결합의 효과를 평가하는 데 있어 경쟁의 강도와 상품 간 대체성이 시장점유율보다 시장지배력을 보여주는 더 중요한 지표이다. 이와 유사하게 입찰시장 또는 경매시장에서의 기업결합의 경우 입찰자 간의 밀접성(closeness)이 보다 유익한 개념일 가능성이 크다. 셋째로, 간접적 네트워크 효과가 존재하는 상황에서 개별 소비자 그룹을 위한 플랫폼이 존재하는 양면시장에서는 시장획정을 적용하기 어렵다. 마지막으로, 급속한 혁신이 이루어지는 산업에 대해서는 시장획정의 경계가 안정적이지 않을 수 있으며, 시장점유율 또한 시간의 경과에 따라 빠르게 변화할 수 있다.

독점화 또는 시장지배력 남용의 사안에서는 만일 기업이 이미 가격을 경쟁수준 이상으로 상당히 인상시킨 상태라면 현재의 시장점유율은 시장지배력에 대한 신뢰할만한 지표가 되지 못할 수 있다. 시장지배력의 남용에 대한 이와 같은 소급적인 사안에서는 시장획정에 관찰 불가능한 반사실적(counterfactual) 가격을 사용해야 하기 때문에 시장획정 자체가 문제가 있다. 만일 이 대신 현재가격을 사용한다면 시장은 과도하게 광범위하게 확장될 것이므로 기업이 시장지배력을 행사할 수 있는 상황을 파악할 수 없게 된다. 이를 “셀로판 오류(cellophane fallacy)”라 한다.

- (3) 이와 같이 시장획정이 갖는 결점에 대응하여 새로운 분석도구들이 개발되었다. 가격압력지수(pricing pressure indices) 및 기타 도구들은 기업결합의 초기 평가용으로 제안되었다. 독점화 또는 시장지배력의 남용의 경우에는 반경쟁적 관행의 직접 효과와 관련된 증거 또는 남용에 대한 기타 결정적인 증거가 제안되었다.

가격압력지수는 특히 차별화된 상품 시장에서의 기업결합 평가의 최초 검수용으로 최근에 개발되었으나, 그 구조상 경쟁효과의 규모는 예측하지 못한다. 가격인상압력(Upward Pricing Pressure, UPP) 지수는 결합된 기업이 가격을 올리고자 하는 인센티브에 초점을 맞추며, 이는 전환비율(diversion ratio)과 기업결합 이전의 이윤을 활용하여 산출된다. 또한 기업결합으로 발생한 효율성은 가격인상 인센티브를 감소시키는데, UPP 는 표준공제법을 활용함으로써 이러한 특징을 분석에 고려한다. 그러나 UPP 를 통해서도 효율성의 추정치 또는 가격인상의 규모는 알 수 없다. 총가격인상압력지수(Gross Upward Price Pressure Index, GUPPI)는 UPP 와 유사하지만 효율성을 고려의 대상에 포함시키지 않는다. 가격압력지수는 기업결합 후 가격 상승의 규모를 계량화하는 수요함수(demand function)와 통합될 수 있으나, 이를 통한 분석 결과는 선택된 수요함수의 형태에 따라 매우 민감하게 반응하므로 확실하지 않을 수 있다. 보상한계비용감소(Compensating Marginal Cost Reductions, CMCRs) 접근법은 수요곡선의 곡률을 구체화 해야 하는 필요를 없애고, 그 대신 분석이



요구되는 효율성 측정을 위해 기업결합 이전의 가격 수준을 유지하기 위해 필요한 한계비용의 감소를 산출할 수 있는 방법으로 제안되었다. 그러나 CMCR 은 가격경쟁이 있는 시장을 위해 고안된 것이며 효율성 산출은 한계비용의 감소를 분석하는 것으로 제한된다.

가격압력지수의 또 다른 한계점은 잠재적인 공급역학과 전환비용 및 이윤의 측정과 관련한 이슈에 대한 고려가 결여되었다는 점이다. 예를 들어, 프랑스와 한국의 제출보고서에 따르면 경쟁당국이 운영되는 제약 하에서 전환비용에 대한 확실하고 정확한 정보를 수집하기가 어렵다. 그럼에도 불구하고 제한적이거나 일부 존재하는 실증연구에서는 가격압력지수가 비교적 잘 활용되고 있다는 것을 보여준다.

특히 경쟁적인 상황에서는 가격압력지수와 더불어 다른 도구들이 활용될 수 있다. 기업결합 시뮬레이션 모델의 단순화된 버전은 첫 검수용으로 활용될 수 있으나, 원래의 전체 모델은 이에 필요한 상당한 데이터와 복잡성으로 인하여 자주 이용되지 않는다. 최근 개발된 또 다른 접근법은 잠재적 대체재인 두 상품의 가격 간의 공통 수요 및 비용 요인을 통제시킨 후 간차를 검토하는 방법이다.

독점화와 시장지배력 남용의 경우에는 시장점유율 기준치(thresholds)를 살펴봄으로써 시장지배력을 판단하는 대신, 관련시장을 정의하는 것을 피하고 의문이 제기되는 행위의 직접 효과를 고려하여 지배력을 규명하는 것이 제안되었다. 매우 특수한 시장과 상황에 대한 시장획정의 결점을 해결하기 위해 새로운 수단들이 고안되었지만, 여전히 많은 시장들, 예컨대 양적 경쟁이 이루어지고 있는 경우에는 시장점유율이 가장 적합한 지표가 된다. 특정 시장을 위해 고안된 새로운 도구를 일반 시장에 적용한다면 신뢰할 수 없거나 심지어는 잘못된 결과가 도출될 것이다.

- (4) 새로운 도구를 도입하는 타당성과 이에 필요한 시간은 관할권역에 따라 다양하며, 법원(source)의 위계에서의 특정 법률의 위치와 법 집행 시스템의 유형에 따라 달라진다. 시장획정은 법적 확실성을 보유한 정착된 개념이다. 반면 새로운 도구들은 법적 확실성 대신 분석의 정확성을 향상시킬 수 있다.

시장지배력에 보다 방점을 두는 관할권역에 반하여 시장획정 개념이 경쟁법에 깊숙이 새겨져 있는 관할권역의 경우, 시장획정 개념을 사용하지 않게 된다는 것은 곧 법률의 수정 또는 폐지를 의미하기 때문에 추가적이거나 대체수단을 수용한다는 것이 더욱 어려울 수 있다. 시장획정 개념을 사용해 온 관할권역에서는 ‘관련시장’이라는 개념이 1 차 법원(primary sources of law)과 경쟁법의 조항 및 규제를 포함한 법률에 명시되어 있을 수 있다. 여기서 경쟁법은 개념정의를 제공하고, 개념의 적용 절차를 구축하거나 또는 이 개념을 참조할 수 있다. 예컨대 독일과 멕시코의 경우 시장획정은 법적 전제조건인 반면, 칠레의 경우에는 법에서 시장획정을 요건으로 정하고 있지 않을 뿐만 아니라 적용을 위한 방법론도

구체화하고 있지 않다.

법적 요건이 없는 경우에도 사법부는 판례에서 관련시장을 규정할 의무를 설정할 수도 있다. 예를 들어, 법적 체계상 반경쟁적 관행 분석 이전에 시장지배적 지위에 대한 증거를 요구하는 경우, 피해에 대한 직접증거는 시장획정의 충분한 대안이 되지 않을 수 있다. 판례법에서 벗어나는 것은 어려울 수 있고 또한 이는 집행 체계의 유형에 따라 달라진다. 법률의 해석에 의존하는 대륙법 체계보다 보통법 체계에서는 새로운 선례를 수립할 수 있는 가능성이 더 크다. 새로운 분석도구를 도입하는 것은 주로 경쟁당국이 선도하는 일이지만 경쟁당국의 관행은 법적 구속력이 없을 수 있고 경쟁당국과 사법부 간의 견해도 서로 다를 수 있으므로 사법심사의 범위 역시 중요한 문제이다. 사법심사가 명백한 오류가 존재하는 경우에만 한정되는 EU의 경우와 같이, 만일 시장획정의 사법심사에 대한 요건이 제한적이라면 사법부는 보다 수용적일 수 있다.

시장획정을 활용하지 않음으로써 발생하게 되는 법적 효과는 경쟁문제의 평가와 그 결과를 지배하는 기준에 관련하여 불확실성이 증가할 수 있다는 것이다. 시장획정은 거의 대부분의 관할권역에서 널리 활용되는 접근법이며 상당한 기간에 걸쳐 광범위하게 적용되어 왔다.

시장이 크게 변하지 않는 한 시장획정은 사안과 관계없이 독립적이라는 사실은 시장참여자들로 하여금 보다 정확한 자가 진단을 수행하도록 할 수 있다. 이는 당국이 시장획정을 하기 전에 이를 먼저 자가적으로 수행하는 것이 가치가 있기 때문이다. 이와 반대로 보다 최근에 개발된 도구들은 특정 사안에 특화되어 있고 아직 충분히 발전되지 못하여 확고한 법적 이론을 지지하기 위해서는 아직 실증적으로 견고하지 못한 측면이 있지만, 이는 시장획정 개념이 도입될 당시에도 똑같이 제기되었던 비판이다. 다양한 방법론이 있는 경우 경쟁당국은 특정 사안에 가장 적합한 도구를 선택할 수 있다. 그러나 이러한 재량은 특히 서로 상이한 방법론들이 서로 상충되는 결과를 산출해 낼 때에는 불확실성을 야기시키는 원인이 될 수 있다.

- (5) 점차적으로 많은 관할권역들이 시장획정의 역할을 재고하고 있으며, 특정 사안에 대한 시장획정의 제약점을 극복하기 위하여 새로운 접근법을 수용하고 있다 일부 관할권역은 시장획정은 그 자체로서 목적이 아니고, 모든 경쟁 분석의 첫 번째 단계일 필요도 없으며, 모든 사안에 적용되어야만 하는 것도 아님을 강조한 바 있다. 대부분의 관할권역은 시장획정을 완전히 파기하기 보다는 추가적인 접근방법으로 보완하고 있다.

시장획정의 개념이 문제시 되어온 사안에서의 시장획정 개념의 역할에 대해 경쟁법 관할권역의 서로 상이한 견해가 존재한다. 시장획정은 일반적으로 모든

관할권역에서 유용한 접근법으로 받아들여지고 있지만, 대다수의 경쟁당국은 시장획정의 역할을 점차적으로 줄이고 있고, 이 개념이 문제시되어 왔던 특정 사안에서는 새로운 접근법을 사용하는 것을 고려하고 있다. 이러한 맥락에서 경제산업자문위원회(Business and Industry Advisory Committee, BIAC)는 국제적 기업결합과 기타 국제적 기업 거래의 평가에서 나타나는 불일치의 위험을 감소하기 위해 국제적 관행에 일관성이 필요함을 강조하였다.

일부 관할권역의 경쟁당국은 시장획정을 보완하거나 대체하는 새로운 도구를 이미 적용하였다. 2010 년 미국 수평적 기업결합 가이드라인(US Horizontal Merger Guidelines)에서 시장획정은 피해를 평가하는 여러 사용 가능한 수단 중 하나일 뿐이라고 언급되었을 뿐만 아니라, 특정 경쟁 상황에서는 시장획정에 의존하지 않는 보다 복잡한 경제적 분석도구를 채택하였고, 경쟁효과의 분석을 시장획정부터 시작할 필요가 없다고 요약하였다. 나아가, 이러한 개정된 가이드라인은 반경쟁적 관행의 직접증거 사용을 허용하며, 수용될 수 있는 증거의 유형을 상세화한다. 영국의 기업결합 평가 가이드라인 개정본 역시 관련시장을 획정하는 것으로부터 경쟁 강도를 분석하는 것으로의 변화를 반영하였다. 이와 같은 영국과 미국의 신기술 적용은 일부 경우에는 신기술이 사용되지 않았더라면 발생하지 않았을 문제가 발생하게 만들었고, 혹은 그 반대의 경우도 나타나게 되는 혼재된 결과가 나타났다. 수많은 여타 경쟁당국들도 점차적으로 새로운 접근법을 고려하고 있으며, 아일랜드의 경우에는 기업결합 가이드라인이 현재 검토 중에 있다. 모든 관할권역에서는 구체적인 분석 수단과 상관없이 시간 기준(time horizon), 또는 진입 및 확장에 대한 장벽과 같은 여러 가지 관련 문제들을 경쟁효과 분석에 고려한다.

일반적으로 경쟁당국은 시장획정을 대체하기보다는 보완하는 차원으로 새로운 분석도구를 수용하는 경향이 있다. 가격압력지수가 그 대표적인 경우일 수 있는데, 새로운 도구의 방법론과 데이터 요건사항이 시장획정과 유사한 경우에는 이러한 보완성은 더욱 강화될 수 있다. 그러나 경쟁당국이 수행하는 분석의 절차 및 기술적 선택의 명확성이 여전히 관건으로 남아 있다. 또한 새로운 수단들의 신뢰성과 확실성을 개선하고, 또한 시장획정과 비교하여 분석의 성과를 평가하기 위해 더욱 많은 연구가 필요하다. 새로운 도구를 효과적으로 수용하는 것은 현재 경쟁당국과 실무가들이 자유롭게 활용할 수 없는 기술과 자원을 필요로 할 수도 있다. 이러한 문제를 다루기 위한 일환으로, 예컨대 노르웨이 경쟁당국은 새로운 분석수단을 적합하게 적용할 수 있는 전문지식을 개발하기 위해 대학기관들과 협력하고 있으며, 이러한 신규 방법론에 대한 지식을 공유하는 내부 그룹도 신설하였다.

사법당국 또한 시장획정의 한계점을 점차 인식해가고 있다. 예컨대, 유럽사법재판소의 판결에서는 1990 년대 초반부터 비형식적인 접근법으로의 전환이 나타나고 있다. 시장획정은 시장지배력 남용 사안에서는 “핵심적으로 중요한”

사항으로 고려되지만 제한적 관행의 사안에는 활용되지 않을 수도 있다. 미국 법원은 경쟁자들 간의 협업을 평가하는 데 있어서는 직접손해의 증거를 때때로 채택해왔지만, 일방적인 독점 행위를 심사할 때에 직접손해의 증거를 널리 활용하지 않았고 관련시장의 확정을 하지 않고도 기업결합이 허용되어 왔다.

## 반경쟁적 효과를 가진 정보에 대한 일방적 정보공개행위(2012) Unilateral Disclosure of Information with Anticompetitive Effects(2012)

### - 요약 -

반경쟁적 효과를 가진 정보에 대한 일방적 정보공개행위에 대한 사무국의 연구보고서 및 라운드테이블의 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다:

- (1) *시장의 투명성이 클수록 효율성도 증대되는 것이 일반적이기 때문에 경쟁당국은 이와 같은 현상을 환영한다. 그러나 투명성의 증가는 담합을 조장하거나, 다른 기업들로 하여금 자사의 행위와 일치하도록 하는 기준점을 제공함으로써 반경쟁적 효과도 발생시킬 수 있다.*

시장 투명성(market transparency)은 소비자의 탐색비용을 줄이고 공급자들이 자신의 성과를 경쟁자와 비교해볼 수 있도록 함으로써 효율성을 증대시킨다. 따라서 투명성 증가는 완전경쟁 모델을 달성하기 위한 필수 요소이다. 시장 참여자들이 가격과 제품에 대한 정보를 제공하여 소비자들이 경쟁상품 및 공급자들 간에 선택을 할 수 있고, 이에 따라 판매자 간 경쟁이 증가할 때 시장은 더욱 효율적으로 운영된다.

예컨대, 미래의 가격변화에 대한 정보는 소비자들이 이에 따라 구매를 계획할 수 있도록 한다. 이와 유사하게, 기업의 업무수행과 미래 경영전략에 대한 정보를 공개하는 것은 기업의 관련정보를 현재 및 잠재적 투자자들에게 제공함으로써 증권시장이 효율적으로 운영되도록 한다.

그러나 투명성의 향상이 경쟁자들 간의 담합을 직접적으로 조장하거나, 특히 가격이 있어서는 한 기업의 가격 공개가 다른 업체들이 가격을 동일하게 조정할 수 있는 기준점을 제공함으로써 시장에 부정적인 효과를 가져올 수도 있다. 한 기업의 일방적 정보 공개는 자신의 의도를 간접적으로 전달할 수 있는 신호 장치로서 기능할 수도 있다. 또한 이와 같은 정보 공개에 따른 투명성은 다른 업체들이 이미 존재하는 담합 합의를 감독하고 집행하는 목적으로도 활용될 수도 있다. 그 결과는 잠재적으로 시장에 반경쟁적인 영향을 미칠 수 있다.

- (2) *일방적 발표로 인해 발생할 수 있는 잠재적인 친경쟁적 효과와 반경쟁적 효과로 인해, 경쟁당국이 모든 것을 감안했을 때 어떠한 정보가 결과적으로 해로운 것인지를 판단하는 일은 어려운 일이다. 일방적 정보공개는 반경쟁적 효과가 해당 행위로 인한 효율성 강화 효과를 초과하는지 여부는 사안에 따라 매우 달라진다. 따라서 명백한 기준 법칙을 정하기란 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 공개의 성격, 내용 및 정확과 같은 특정 요인들을 통해 일반적인 범주화가 가능하며, 이를*

*경쟁분석의 시작점으로 활용할 수도 있다.*

모든 대표단은 현재 및 미래가격 등의 요소에 대한 일방적 발표가 경쟁에 해로운 영향을 미칠 수 있다는 것을 인정하였다. 그러나 경쟁당국이 이러한 관행들을 처리하는 데 있어, 일방적인 의사소통이 담합의 목적을 위한 것인지 혹은 일방적 관행이 잠재적으로 친경쟁적 효과를 가지게 되는 상황인지를 정확히 판단하기란 매우 어려운 일이다. 대표단은 일반적으로 이러한 사안들에 대한 경쟁영향평가가 구체적인 사실 판단에 근거해야 한다는 것에 합의하였다.

그럼에도 불구하고 몇 가지 요인들이 일방적 정보 공개의 경쟁적 효과에 대한 일반적인 지표로서 사용될 수 있다. 보통 경쟁업체 간의 사전정보공개가 친경쟁적인 경우는 거의 없다. 한편, 판매자 및 구매자 모두를 대상으로 하는 공적 정보공개는 이론적으로 긍정적인 것으로 보이며, 특히 정보가 공언 가치(commitment value)가 있는 경우, 즉 이러한 정보를 기반으로 거래를 할 수 있는 경우 더욱 그러한 것으로 보인다. 또한 논의에서는 공언 가치가 없는 소위 '값싼 수다(cheap talk)'라고 불리는 행위가 경쟁업체들이 행위를 일치시킬 수 있도록 하는 기준점을 만들기 위해 사용될 수 있다는 점이 강조되었다.

내용적인 측면에서는 현재 또는 미래의 가격 정보의 공개가 과거의 가격 정보의 공개보다 더욱 큰 반경쟁적 잠재성을 가지고 있다. 이와 동일하게 중요한 사항은 정보가 공개되는 정황이 그 잠재적 효과를 판단하는 데에 매우 중요하다는 것이다. 시장 집중도가 높고 과점적인 시장에서 이루어지는 동일 품목에 대한 정보 공개는 다양한 품목으로 경쟁적인 공급 구조가 성립되어 있는 시장에서 이루어진 정보 공개보다 반경쟁적 효과를 가질 가능성이 더욱 크다.

- (3) *일반적으로 경쟁기업만을 대상으로 하는 “사적 발표”는 효율성 증진에 아무런 도움이 되지 않으며 경쟁업체들이 담합 가격에 협조하도록 하는 의도밖에 없다고 받아들여진다. 이와 반대로, 경쟁업체들과 소비자들 모두에 대한 공적 발표는 소비자들에게 상당한 혜택을 제공한다. 일반적으로 이러한 긍정적인 효과가 공적 발표의 담합적 효과보다 더 우세하다고 여겨진다.*

전반적으로 진실된 공적정보공개는 합법적인 것으로 봐야 한다는 광범위한 합의가 있다. 따라서 미래의 출시가격에 대한 공적발표에 대해 안전지대(safe harbour)를 만드는 것은 이러한 정보가 공언가치를 가지고 있는 한 실현가능한 일이다.

그러나 모든 공적발표가 친경쟁적인 것은 아니다. 만일 공적발표가 담합을 제의하는 것이라면 경쟁에 해로울 수 있다. 담합제외(invitation to collide)는 일반적으로 불법적인 수평적 가격담합 또는 시장분할협약을 성사시키고자 하는 권유로 이해된다. 사전정보교환은 항상 담합제외로 해석될 수 있는 반면, 공적정보발표는

정보전달이 이루어진 방법에 따라 담합제로 해석될 수도 있다.

담합제로 해석될 수 있는 공적정보발표의 경우에는 (i) 상업정책 상 소비자에게 반드시 필요한 정보 뿐만 아니라, 특정 경쟁자를 언급하는 등 소비자 외의 청중을 의식한 정보를 포함한 경우, (ii) 정보발표의 목적 달성을 위해 엄격히 필요한 내용 이상의 정보를 공개하는 경우, (iii) 향후 시장참여자 또는 산업 전반의 행동에 따라 변화할 수 있는 계획을 발표하는 경우, (iv) 시장참여자들이 담합을 받아들이지 않을 경우 가격전쟁을 실시하겠다는 등의 위협이 포함된 경우가 있다.

- (4) *반경쟁적 효과를 지닌 일방적 정보공개를 다룰 경우, 경쟁당국은 합의 또는 공동행위와 같이 카르텔과 관련된 처벌 규정에 따라 정보공개를 제재하는 것이 일반적이다. 이러한 처벌 규정이 너무 협소하게 해석되거나 아예 존재하지 않는 관할권역에서는 일방적 정보발표를 다루기 위한 특수 규정을 새로 제정하였다.*

라운드테이블 토론에서 일방적 정보공개를 다루기 위한 다양한 접근방법이 제시되었다. 일방적 정보공개에도 카르텔의 법적 제재를 활용하는 것이 일반적인 경향이다.

일부 관할권역은 ‘합의(agreement)’라는 개념을 사용해 왔으며, 경쟁자들이 독립적으로 행동하지 않았음을 암시하는 증거에서 기업 간 합의가 있었음을 추론할 수 있는지 여부를 보았다.

특히 유럽연합(European Union, EU)과 같은 기타 관할권역들은 일방적 정보공개 문제를 다룸에 있어 ‘공동행위(concerted practice)’의 개념을 사용하며, 이를 통해 반경쟁적이지만 합의의 수준까지 발전하지는 않은 관행들을 다룬다.

특히 합의의 개념을 협소하게 해석하는 관할권역에서는 일방적 정보공개를 통해 경쟁을 제한하는 합의가 이루어졌음을 증명하기가 어렵다. 예를 들어, 호주는 합의의 존재 여부의 증명에 있어 어려움으로 인하여 입법 개혁을 시행하였으며 가격 신호행위(price signaling) 및 일방적 정보공개만을 대상으로 한 새로운 규정을 채택하였다. 미국은 일방적 정보공개 행위에 Sherman Act의 제 1 절을 적용하는 것이 어렵기 때문에 집행기관들은 FTC Act의 제 5 절 및 Sherman Act의 제 2 절의 ‘담합제의’ 개념을 이용하여 정보공개 행위를 제제한다.

여러 대표단은 카르텔법의 개념이 일방적 정보공개에 적용될 경우 암묵적으로 해당될 수 있는 카르텔 행위의 형사적 책임의 문제를 강조하였다. 그러나 참여자들은 정보공개행위가 잠재적으로 가질 수 있는 이로인 효과를 고려했을 때 이와 같은 법률위반 행위에 형사적 제재를 가하는 것은 적합하지 않다고 합의하였다.

- (5) *담합합의를 규명함에 있어, 오직 한 회사만이 자사가 의도하는 시장행위를 공개하였는지 또는 모든 관련업체들이 서로에게 생각과 의도를 전달하였는지 여부는 무관한 사항이다.*

상호공개(reciprocal disclosure)는 독점금지 위반의 성립조건이 아니다. 그러나 상호성은 단순히 의사소통의 상대방이 정보를 수리하였다는 것을 인정하는 것과 혼동되어서는 안 된다. 즉, 의사소통된 정보가 경쟁자의 가격책정에 영향을 미쳤다는 사실이 필요하다.

한 회사가 경쟁기업으로부터 (회의, 서신 또는 전자서신 등을 통해) 전략적인 데이터를 수신하였을 경우, 이러한 데이터를 더 이상 수신할 것을 바라지 않는다고 명백히 선언하지 않는 이상, 당해 정보를 받아들이고 그에 따라 시장에서의 행위를 조정하였음이 추정될 것이다. 단순 목인은 수신된 정보를 받아들였다는 것으로 간주될 수 있다. 이러한 이유로 사적정보교환이 이루어지는 상황(예. 무역협회 회의에서 경쟁기업이 가격을 발표하는 경우)에 대해 회의 참여자들이 책임을 회피하기 위해서는 공개적으로 그 회의로부터 거리를 뒤야만 한다는 것이 법원의 입장이다.

담합제외의 경우, 경쟁당국은 제외에 대한 경쟁자의 반응을 살펴보고 담합의 내용과 일관된 특정 시장 행위가 발견되는 경우 제외를 승인한 것으로 해석한다. 예를 들어, 가격 인상의 제외를 받은 이후 가격을 올리는 것은 제외 이전에 이미 가격인상을 고려하고 있었음이 밝혀지지 않는 이상, 제외에 대한 승인으로 간주한다. 이와 유사하게, 제외에 대해 명백한 거절 표시를 하지 않는 것은 그 제외를 수용할 의도가 있다는 신호로 본다.

- (6) *회사들은 종종 그들의 사업 및 업무수행에 대한 정보를 여러가지 형태로 공개할 것을 요구받는다. 이러한 의무사항과 투명성의 증대에 따른 효율성 상승의 효과를 고려했을 때, 기업계는 경쟁당국이 여러 상황에 맞는 정보공개에 적법성에 대한 지침을 제공하는 것을 환영할 것이다. 일방적 정보공개 분야에서 당연금지와 같은 유형의 조치는 적합하지 않을 것이며, 안전지대(safe harbours)의 활용이 고려될 수 있다.*

많은 관할권역에서 정보공개는 법 또는 분야별 규정에 의해 의무화되어 있다. 예를 들어 공기업이 다량의 회사 및 재정 정보를 정기적으로 공개할 것을 요구하는 주식 규정 및 규칙이 여기에 해당한다. 규제 사항을 준수하는 것 외에도, 사기업 및 공기업들이 이해관계자 및 잠재적 투자자들에게 추가적인 정보를 제공할 것을 강력하게 장려하기도 한다. 이는 분기별 결과 발표 이후, 임원들이 기업의 미래 전망을 판단하고자 하는 재무분석가들의 상세한 질문에 응대해야만 경우에 특히 그러하다. 이렇듯 일방적인 기업 정보 교환은 정기적이고도 합법적으로 이루어지고



있으며, 대부분의 경우 위에서 언급된 투명성 향상의 바람직한 효과를 발생시킨다. 그럼에도 불구하고 이러한 형태의 정보공개는 그로 인해 발생될 수 있는 담합 위험으로 인해 당해 회사가 독점방지 책임에 노출되게 할 수도 있다.

정보공개는 정황이 그 합법성 판단에 결정적인 역할을 하므로 당연규칙 그 자체만으로는 크게 도움이 되지 않는다. 개별 사례별 분석이 필요하지만, 기업이 일반 대중에게 공개해야 하는 적법하고 때로는 법적으로 요구되는 정보량이 매우 크기 때문에 집행당국이 경쟁법 위반을 확실히 피할 수 있도록 가이드라인과 안전지대를 제공해주는 것이 큰 도움이 될 것이다. 원칙적으로 이러한 가이드라인은 일반 대중 및 투자자에 대한 기업의 정보 제공의무 및 각 산업의 구체적인 상황을 고려해야만 할 것이다.

## 카르텔 적발을 위한 직권조사와 검증의 활용(2013)

### Ex-officio Cartel Investigations and the Use of Screens to Detect Cartels(2013)

#### - 요약<sup>1</sup> -

“카르텔 적발을 위한 직권조사와 검증의 활용”에 대한 사무국의 연구보고서, 각국이 제출한 보고서 및 라운드테이블의 토론을 통해 다음과 같은 주요 문제가 제기되었다.

- (1) 자진신고자 사면/감면 제도(amnesty/leniency programmes)은 가장 효과적인 카르텔 적발 수단으로써 지속적으로 이용되어 왔다. 특히 이 제도를 이용한 카르텔의 적발률이 높고, 카르텔의 존재 및 활동에 대한 증거를 제공되기 때문에 많은 경쟁당국들이 카르텔의 적발 및 조사에 있어서 이에 과도하게 의존해 왔다. 그러나 사면/감면 제도에 너무 과도하게 의존하게 되면 제도 외에서 카르텔이 적발될 수 있는 가능성이 줄어들게 되어 자진신고 제도 자체의 실효성이 약화될 수 있다. 적극적이고도 대응적인 적발조치를 혼합하여 사용하는 것이 가장 효과적인 것으로 이해된다.

경쟁당국은 자진신고자 사면/감면 제도를 널리 활용하며 카르텔의 적발에 있어 좋은 성과를 내고 있다. 자진신고자 사면/감면 제도의 인센티브는 아직 당국이 적발하지 못한 카르텔의 존재를 기업들이 스스로 신고함으로써 벌금 책정에 있어서 사면 또는 감면으로 보상을 받도록 하는 것이다. 이러한 인센티브는 카르텔이 당국에 의해 적발될 수 있으며, 심각한 제재를 받을 수 있다는 가능성을 인식하는 것에서 기인한다. 나아가 경쟁당국의 카르텔 적발 가능성이 더욱 증대된다면, 카르텔 행위자들은 자진신고자 사면/감면 제도를 더욱 많이 이용하게 될 것이다. 자진신고자 사면/감면 제도를 통해 카르텔의 존재를 밝혀낼 뿐만 아니라 당국의 일반적인 조사방법으로는 찾아내기 어려운 증거도 더욱 쉽게 접근할 수 있게 된다. 이러한 이유로 자진신고자 사면/감면 정책은 카르텔의 적발 및 기소율을 증가시키며, 카르텔의 중지 및 억제에 기여한다.

라운드테이블은 자진신고자 사면/감면 제도의 전세계적인 성공에도 불구하고, 이러한 제도에 과도하게 의존 또는 배타적으로 의존하는 것은 여러 정책적인 문제를 야기한다는 것을 지적하였다. 그 이유는 감면 제도가 기대하는 것만큼 효과적이지 않을 수 있는 특수한 상황이 존재하기 때문이다. 예를 들어, 이론 연구에 따르면 자진신고자 사면/감면 제도는 교묘하고 수익성이 높은 카르텔은 적발하지 못하고, 더 이상 성공적이지 않거나 안정적이지 않아 곧 해체될 카르텔만을 적발할 수 있다. 또한 자진신고자 사면/감면 제도는 경제 전반이 아니라 일부 산업의 카르텔만을 적발하는

<sup>1</sup>본 요약은 반드시 경쟁위원회가 합의한 내용인 것은 아니다. 그러나 라운드테이블의 토론, 각 대표부가 제출한 보고서 및 사무국의 연구 보고서에서 제기된 주요 사안을 요약한다.

경향이 있다고 한다. 마지막으로 경쟁자가 적은 소규모 시장에서는 자진신고자에 대한 상업적 보복(commercial retaliation)의 위험이 훨씬 높기 때문에 자진신고 사면/감면제도를 이용할 인센티브가 약하다고 한다.

자진신고자 사면/감면 제도의 실효성이 낮은 관할권의 경쟁당국은 적극적인 카르텔 적발 조치에 더 많은 관심을 기울인다. 대부분의 경쟁당국의 경험에 따르면 대응적이고 적극적인 카르텔 적발 수단을 혼용하는 것이 카르텔 집행에 더욱 효과적이라고 한다. 라운드테이블은 건전한 카르텔 집행 제도는 감면제도 및 검증과 같은 적극적인 카르텔 적발 수단을 함께 포함하는 것이라고 강조하였다. 적극적인 적발 수단은 카르텔 참여자들이 자진신고자 사면/감면 제도를 신청하고자 하는 인센티브를 더욱 강화시킴으로써 사면/감면 제도의 실효성을 더욱 강화시킬 수 있다.

- (2) 검증방법에는 다음과 같은 두 종류가 있다. i) 구조적 접근법으로써, 담합전략의 성공 가능성이 높은 시장이나 산업의 구조 분석 및 상품 특성을 분석하는 것, 그리고 ii) 행태적 접근법으로써, 담합전략의 결과물일 수도 있는 기업의 행태 또는 시장 결과물을 검증하는 것이다. 구조적 및 행태적 검증을 혼합하여 사용하는 것이 카르텔 검증에 가장 효과적이다.

“구조적 검증(structural screening)”은 담합을 조장하는 상품 또는 시장의 구조적 특징을 파악하는 것으로서, 시장의 특징과 담합의 가능성 간의 관계에 대한 경제이론과 경험적 연구에 근거한다. 경쟁당국은 이 검증법을 활용함으로써 원하는 만큼의 시장이나 산업을 검증하여 카르텔이 발생할 가능성이 높은 시장에 대해 우려징후(flag)를 미리 표시해둘 수 있다.

이론적인 경제연구는 카르텔과 담합의 잠재적인 이익과 손실 - 따라서 합리성과 안정성 - 에 영향을 미치는 여러 요인들을 파악해 왔다. 이러한 요인들은 구조적 요인, 공급에 따른 요인, 수요에 따른 요인으로 분류될 수 있다. 담합을 용이하게 하는 구조적 요인으로는 적은 수의 경쟁자, 높은 수준의 진입장벽, 기업들 간의 빈번한 교류 (예. 반복되는 입찰 기회), 시장 투명성 등이 있다. 수요와 관련된 요인으로는 안정적인 수요 조건, 낮은 수요탄력성, 구매영향력, 클럽과 네트워크 효과의 부재 등이 있다. 마지막으로, 공급 관련 요인은 산업의 성숙 수준, 느린 혁신 주기, 비용의 대칭성 및 공통성(symmetry and commonality of costs), 대칭적 수용능력, 생산의 동종성, 다면시장 접촉(multi-market contacts), 구조적 연결, 반경쟁적 행위의 전례, 경쟁자들 간의 빈번한 계약적 관계(예. 협동 합의) 등이 존재한다.

“행태적 검증(behavioural screens)”은 기업의 담합행위가 시장에 실제로 영향을 미쳤는지의 여부를 파악할 수 있도록 설계된 여러 방법들을 말한다. 행태적 검증에는 가격, 물량, 시장점유율, 입찰결정 등과 같은 여러 변수의 분석에 근거하여 구체적인 시장에서의 경쟁 또는 담합이 어떠한 모습을 띠게 될 것인지에 대한 예측이 포함된다.

이러한 “행태론적” 또는 “결과론적” 접근방법을 통해 경제학자들은 시장 및 시장 참여자들의 행태를 살펴보고 관찰된 행위가 담합 또는 경쟁과 일관되는지를 평가한다. 행태적 검증은 다음의 두 가지 근본 원칙에 기초하여 조작 또는 결탁의 가능성이 발생한 경우에 주목한다. (i) 기업 간 협조가 아니고서는 설명이 불가능한 비정상적인 사건은 조작 또는 카르텔 결탁의 징표일 수 있다. (ii) 유사 상황에서의 개인이나 집단의 행위와 비교하여 다른 집단의 행위가 조작 또는 결탁임을 밝히는 것이다.

구조적 및 행태적 접근법은 서로 배타적인 관계에 있는 것이 아니다. 오히려 상호보완적이므로, 만일 구조적 검증에서 긍정적인 결과가 나왔을 경우 당국은 기업의 행위와 경쟁 과정과의 일관성에 대하여 보다 구체적인 검토를 진행할 수 있다.

- (3) 검증은 공공조달(*public procurement*)에서 이루어진 입찰담합(*bid rigging*) 공모를 적발하는 수단으로 매우 유용하다. 많은 경쟁당국들이 입찰담합의 적발에 검증을 이용해왔음을 보고하였으며, 이는 공개입찰의 반대하고도 신빙성 있는 입찰 자료를 모두 입수할 수 있었기에 가능했다고 보고하였다.

입찰담합 공모의 적발을 통해 행태적 검증방법이 발달하게 되었다. 공개입찰에 대한 자료가 풍부하여 경제학자들과 경쟁당국이 이를 활용하여 여러 검증기법을 개발할 수 있었고, 그러한 검증기법을 실질적으로 실험해보는 기회가 주어졌다. 또한 많은 관할권역에서 입찰담합 사례가 카르텔 집행의 큰 부분을 차지하고 있다는 사실은 검증법의 설계를 위한 담합적 마커(*collusive markers*)를 규정하는 데 도움이 되었다.

일반적으로 입찰담합 검증의 기초를 이루는 두 종류의 직관적인 진실이 존재한다. 첫째, 경쟁입찰 과정에서 각 기업의 입찰제안은 독립적으로 제출되어야만 한다. 만일 카르텔이 이루어지고 있다면 입찰자들 간에 협조가 이루어진 징표가 입찰에 나타나게 된다. 입찰이 “지나치게 서로 연계되어” 있는 경우는 담합이라고 이해할 수 있다. 둘째, 경쟁자들이 독립적으로 제출한 입찰가는 경쟁시장에서의 각 입찰자들의 비용을 적절하게 반영해야만 한다. 이러한 두 가지 기준에 따라 경제학자들은 입찰담합 공모를 적발할 수 있는 여러 가지 검증법을 개발하였다.

동일하게 제출된 입찰가, 입찰 간의 높은 연계성, 각 입찰자들의 입찰가와 비용 간의 결연성 부족, 낙찰자와 탈락된 입찰가 간의 지나친 차액 등 경쟁당국은 일반적으로 활용되는 담합 입찰의 암시적 패턴에 주목한다. 라운드테이블 토론에서는 검증을 통해 입찰담합 공모를 적발한 성공 사례들이 공유되었다. 일부 관할권역은 한 걸음 더 나아가 입찰과 입찰 패턴을 지속적으로 모니터링하여 얻은 데이터베이스를 이용하여 입찰담합 지표 제도를 개발하기도 하였다. 이러한 시스템은 입찰 성공율, 입찰가격, 실패의 경우의 수, 가격 증가 등과 같은 구체적인 표식(예. 지표)을 활용하여 입찰담합의 가능성을 수치화한다.

- (4) *검증을 실시함에 있어서 검증기법 상의 여러 문제가 있다는 것이 밝혀졌다. 검증 그 자체로는 카르텔의 존재에 대한 충분한 증거를 제공하지 못한다. 검증을 통해 카르텔 존재 여부에 대해 잘못된 판단이 내려지거나, 명시적 또는 묵시적 담합을 구별하지 못하기도 한다. 검증을 위해 너무 많은 양의 자료와 데이터가 필요하며, 카르텔 참여자들은 적발을 피하기 위해 검증기법에 맞추어 자신들의 행위를 조정할 수도 있다.*

라운드테이블에서는 검증방법 이행의 여러 한계와 문제점들에 대한 토론이 이루어졌다. 검증은 특정 시장에서 발생하는 비일상적인 패턴을 적발하여 우려의 징후를 표시하는 데에는 매우 유용하지만 이러한 패턴만으로는 담합의 충분한 증거가 될 수 없다. 따라서 심층조사가 따라야 한다. 즉, 검증은 우려징후 표시를 위한 첫 단계일 뿐이고 이에 따른 조사가 필수적인 것이다. 검증은 카르텔 조사의 시작 단계일 뿐이며 카르텔의 존재를 증명할 수 있는 충분한 증거는 거의 제공하지 못한다. 법원은 검증 결과가 경쟁당국의 정밀조사 또는 현장급습을 승인하기 위한 충분 조건으로 간주한다.

카르텔 검증은 거짓 긍정(사실상 더 이상의 정밀 조사가 필요하지 않은 사례들에 우려징후 표시) 또는 거짓 부정(담합 식별 실패)을 나타내기도 하므로, 경쟁당국은 검증 제도의 이행 여부 결정시 이러한 문제점들을 인식하고 있어야만 한다. 거짓 긍정은 검증이 명시적 또는 묵시적 담합과 같은 담합의 유형을 구별하지 못하여 나타나는 결과이다.

효과적인 검증 제도는 방대한 인적 자원과 전문지식을 필요로 한다. 자진신고 감면 제도와 같이 전통적인 적극적 수단(pro-active tools)에 자원이 할당되었을 경우, 특히 이러한 방대한 자원을 필요로 하는 검증은 경쟁당국에게 부담이 된다. 일부 대표단은 이러한 문제는 목적 달성을 위해서 거의 문제되지 않는 것이며, 이는 투자를 많이 해야 하는 문제라기 보다는 효율적으로 자원을 배분하는 문제라고 주장하기도 하였다. 또한, 충분한 수준으로 제공되고, 관련이 있으며, 정확한 정보 및 자료는 검증 설계부터 이행 및 결과 해석까지의 모든 검증의 단계에서 필수적인 사항이다. 이러한 정보에 접근할 수 있는 것이 경험적 방법론의 핵심 이슈이며, 만일 이러한 필수적인 정보를 수집하는 과정에서 당국의 조사를 카르텔 결탁자들이 알게 된다면 검증은 실패할 수 있는 심각한 위험에 빠지게 된다. 일부 대표단은 신빙성 있는 자료의 부족이 주요 원인이 되어 잘못된 결과를 도출하거나, 검증 자체의 신빙성이 크게 저하된 사례를 제시하였다.

검증과 관련된 또 다른 문제는 카르텔 결탁자들이 적발을 회피하기 위하여 검증을 “통제(beat)”하는 방식으로 자신들의 단체 행위를 조정할 수 있다는 것이다. 이러한 상황은 특히 경쟁당국의 일반적인 접근법과 검증방법이 공개되었을 경우에 발생할 수 있다. 강력하고 수익률이 높은 카르텔일수록 새로운 환경에 더욱 효과적으로 적응할 수 있으며, 경쟁당국에 의해 검증 사실이 공개되었을 경우에 이러한 위험이 발생할 수 있다. 그러나 여러 대표단은 검증 제도가 설사 알려진다 하더라도 제도에 대한 중요한 구체적 사항들과 이행 상황이 공개되지 않는 한 카르텔 결탁자들이 이에 맞춰 행동을

조정하기란 쉽지 않을 것이라고 지적하였다.

검증의 이러한 한계에도 불구하고 많은 관할권역에서는 여러 형태의 검증방법을 활용하고 있음이 라운드테이블에서 밝혀졌다. 각 국가에서 검증은 카르텔 적발의 일반적인 정책으로써 활용되기도 하고 구체적인 개별 사안에서 활용되기도 한다. 사용되는 검증 수단의 형태에 관계없이 라운드테이블에서 강조되었던 점은 경쟁당국이 카르텔 적발을 위해 하나의 수단에만 절대적으로 의존해서는 안되고 총체적인 접근법을 따라야만 한다는 점이었다.

## 경쟁분석에서의 품질의 역할과 측정(2013)

### The Role and Measurement of Quality in Competition Analysis(2013)

- 요약<sup>1</sup> -

- (1) 많은 시장에서 소비자가 경험하는 제품 품질의 수준은 경쟁의 근본적인 측면을 구성한다. 품질은 소비자가 제품을 구매할 지를 결정할 때 고려하게 되는 가장 핵심적인 요소일 것이다. 나아가, 제품 구매시 품질을 고려하는 것은 시장 내 혁신의 동력을 제공하고 효율성을 향상시킨다. 그러나 품질의 속성을 정확하게 측정하고, 보다 폭 넓은 경쟁의 측면에서 품질 요인이 어떠한 영향을 미치는지를 판단하기란 쉽지 않다. 따라서, 대부분의 경쟁당국이 경쟁집행에 있어서 품질이 차지하는 중요한 역할에 대해 인지는 하고 있지만, 경쟁분석 과정에 체계적으로 품질 평가를 편입시킨 당국은 거의 없다.

많은 시장 아니면 대부분의 시장에서 제품 품질은 가격과 함께 경쟁을 결정하는 핵심 요소이다. 특정 시장에 품질 경쟁이 어느 정도 존재하는지 여부는 해당 시장의 제품이 동종제품인지, 또는 대안적으로는 소비자의 가격 민감도에 따라 달라진다. 최소한, 이론적으로는 제품의 품질이 저하되면 (가격이 그에 따라 적절히 조정되지 않은 경우) 가격 인상(품질이 적절하게 조정되지 않은 경우)과 마찬가지로 소비자 후생에 피해를 끼칠 수 있다. 또한, 제품의 품질을 높이려는 기업의 노력은 혁신과 연결된다. 따라서 보다 일반적으로 봤을 때 이러한 노력은 경제 성장으로까지 이어진다.

그러나 대부분의 경쟁 전문가들은 경쟁 고려사항으로써 품질의 중요성에 대해 이론적으로는 동의할 것이지만, 실질적으로는 전통적인 경쟁분석의 방법으로 품질속성을 설명하기란 쉽지 않다는 것이 밝혀졌다. 이와 같은 맥락에서 한 라운드테이블의 참가자는 품질은 “중요하지만 다소 정의하기 어려운 주제”라고 표현하였다.<sup>2</sup> 품질에 대한 이러한 정확한 묘사는 품질이 시장경쟁의 통합적 분석에 편입되어야만 함에도 불구하고, 실제 현실에서는 아직까지 체계적으로 효과적인 품질평가 수단을 개발한 경쟁당국은 거의 없다는 것을 반영한다.

<sup>1</sup>본 요약은 반드시 경쟁위원회가 합의한 내용은 아니다. 그러나 라운드테이블의 토론, 각 대표부가 제출한 보고서 및 사무국의 연구 보고서에서 제기된 주요 사안을 요약한다.

<sup>2</sup> 경쟁분석에서의 품질의 역할 및 측정에 관한 라운드테이블 참조: BIAC(경제산업자문위원회)의 노트, DAF/COMP/WD(2013)57.

- (2) 품질의 중요성에 대해서는 논란의 여지가 없지만, 품질에 대한 통합적인 정의를 내린다는 것은 다소 복잡한 일이다. 광의의 정의에 의하면, 품질은 소비자들이 제품으로부터 얻는 서비스의 흐름 또는 가치의 수준을 의미한다. 품질은 그 성질상 다차원적이며 광범위한 요소를 포괄한다. 더욱이 품질은 소비자들이 특정 품질에 대해 인식하거나 가치를 두는 정도가 모두 다를 수 있기 때문에 주관적인 개념이다. 제품의 수직 차별화(vertical differentiation)과 수평 차별화(horizontal differentiation)를 개념적으로 구분하는 것은 개별 소비자의 인지를 반영하는 주관적 요소들로부터 객관적이고, 보편적으로 가치 있는 품질 특성을 구별하기 위한 (다소 부정확한) 수단이다.

품질에 대한 단 하나의 완전한 정의를 찾는다는 것은 매우 어려운 일이다. 품질은 제품의 내구성, 신뢰성, 소재지, 디자인, 미적 감각, 성능, 안정성 등을 모두 포괄하는 다차원적인 개념이다. 개별 제품 그 자체와는 분리된 것이지만 제품 선택도 품질의 속성으로 다루어질 수 있다. 본질적으로 품질은 어느 한 제품의 품질 수준이 다른 제품의 품질 수준과 비교하여 정의될 수 있기 때문에 상대적인 개념이다. 품질은 주관적인 요소를 상당히 내재하고 있다. 그 이유는 특정한 질적 측면은 일부 소비자들에게만 가치가 있거나, 혹은 다른 집단보다 특정 집단에 더 가치 있기 때문이다. 또한 소비자들은 각각의 제품의 특징이 어느 정도는 모두 가치 있다고 보기 때문에 제품 특성의 등급화에 동의하지 않을 수도 있다. 이에 따라, 어떠한 질적 속성은 명확하고 객관적이며 식별가능(예컨대, 자동차의 엔진 출력)하지만, 다른 속성은 주관적이며 식별불가하며 소비자에 따라 달라진다(예컨대, 특정 자동차 브랜드에서 연상되는 위신). 이와 같이 품질의 다면적이고 불명확한 특성으로 인해 분명하게 개념을 정의하기가 매우 어렵다.

경제학자들은 어느 정도 개념적 명확성을 제공하기 위해 제품의 수직 차별화 및 수평 차별화를 구분한다. 수직 차별화란 제품의 특징 중 모든 소비자들이 가치 있다고 동의하는 부분으로써 품질의 속성을 구성하는 요소들을 의미한다. 수평 차별화는 일부 소비자만 좋아하는 제품의 특징을 의미한다. 그러나 이러한 구분을 통한 개념의 단순화가 실질적으로 그리 간단한 것은 아니다. 소비자들은 수직 차별화 내에서도 개별적인 질적 속성에 대해 등급화하는 것에 대해 여전히 차이를 보일 수 있다. 또한 수평 차별화에 있어서도 여전히 일부 특징에 대해서는 “품질”의 속성이라고 할 수 있을지에 대해 의견을 달리할 수 있다.

- (3) 품질은 본질적으로 가변적이고, 주관적인 특성을 갖기 때문에 질적 요소의 평가, 특히 질적 수준의 계량 분석은 쉽지 않다. 오늘날 경쟁당국은 주로 소비자 조사(customer surveys)와 인터뷰 등 질적 평가수단을 통해 품질을 평가한다. 품질을 측정하기 위해 계량경제학 기법을 활용한 경우는 많지 않다. 그러나 앞으로는 이러한 기법이 보다 쉽게 적용되고 널리 활용될 것이다. 일부 시장에서는 그 대안으로써 부문별 전문가를 활용하여 품질을 평가하는 것이 적절할 것이다.



일면 주관적이고 인식에 좌우되는 품질 개념은 경쟁분석을 위한 품질의 파악 및 측정을 어렵게 한다. 품질을 구성하는 체계 안에서도 별 다른 어려움 없이 측정 및 비교할 수 있는 부분이 있는 반면, 소비자들이 어떻게 인식하고, 근본적으로 측정이 불가능한 주관적인 선호 요건이 어떻게 영향을 미치는지에 따라 달라지는 부분이 있다. 따라서 이런 상황에서 실증적 시장 조사에 근거하여 이와 같은 선호 요소를 기술하는 것은 가능할 수도 있지만, 품질 수준을 계량화하고 비교하기는 상당히 어려운 일이다.

그 결과, 오늘날 경쟁당국은 제품의 질적 평가가 필요한 경우 질적 연구방법을 이용한다. 이러한 연구방법에는 소비자 조사 및 인터뷰, 내부 문서의 검토, 기업관행의 면밀한 조사를 통한 사전 또는 지속적인 시장조사에서 얻어지는 자료들을 활용하는 것이 포함된다. 이렇게 수집된 시장정보는 시장의 동태성을 평가하는 현시선호이론(revealed preference analysis)이나 다른 분석 기법의 기초자료가 된다. 이와 반대로 질적 수준을 계량화하는 강력한 계량경제적 모델은 경쟁법 집행 수준에서 거의 활용되지 않는다. 최근 학계에서 이러한 기법 개발을 상당히 많이 연구하였으므로 앞으로는 보다 널리 적용될 가능성이 있다. 라운드테이블 회의에서는 품질이 제품 가치에 미치는 영향을 고려하여 명목가격을 실질가격으로 전환하는 헤도닉 가격 모형(hedonic price models)이 앞으로 경쟁당국이 활용할 수 있는 품질의 계량적 분석기법으로서의 잠재성이 있다고 주목을 받았다. 그러나 일부 참가자들은 이러한 산출법이 활용될 수 있을만큼 시장 정보가 충분할 것인지에 대해 회의적인 반응을 보였다. 라운드테이블에서 논의된 또 다른 기법은 인건비와 같이 질적 수준의 대리지표로 간주될 수 있는 변수를 분석하는 방법이었다. 품질의 질적 또는 계량적 분석에 대한 또 다른 대안은 품질에 대한 해당 분야의 전문가를 활용하는 것이다. 이 접근법은 미국의 경쟁집행당국이 병원 간 기업결합 사안에서 활용하였다. 그러나 전문가의 어떠한 증언도 설득력을 갖기 위해서는 제품의 품질 평가를 위한 질적 그리고/또는 계량적 기법을 필요로 한다. 따라서 품질 전문가의 활용은 단순히 이러한 기법 활용의 한계 그리고/또는 난관을 또 다른 관계자에게 전가하는 것일 수 있다.

- (4) *경쟁정책의 관점에서 봤을 때, 경쟁분석에서 품질을 고려하는 데 있어 아마도 가장 어려운 측면은 품질과 시장 집중도의 불분명한 관계일 것이다. 경제이론에 따르면 경쟁은 상황에 따라서 제품의 품질을 향상시키기도 하고 저하시키기도 한다. 유일하게 논란의 여지가 없는 부분은 한계비용 이상으로 가격이 규제되고 있는 시장의 경우 기업들은 제품 품질 향상 등을 통해 이러한 초과 이윤을 두고 경쟁하는 경향이 있다는 것이다. 이러한 경우 기업들은 (최적 수준이 아닌) 과도한 품질 수준을 달성하기 위해 시달릴 가능성이 있다. 실증적 증거에 따르면 경쟁 증가는 품질 수준에 긍정적이거나 혹은 부정적인 영향을 미칠 수 있으며 이는 특정 시장의 상황에 따라 달라진다. 동일한 이유로 품질과 가격의 관계 또한 다소 불명확하다. 이러한 점들은 경쟁에 관련해서 봤을 때 품질 평가는 개별 사안별로 이루어져야만*

*한다는 사실을 다시금 확인시켜 준다.*

품질과 경쟁의 관계는 이론적으로나 실질적으로 모두 불분명하기 때문에 경쟁분석에서 품질의 요인을 포함하는 것이 더욱 복잡해지는 경향이 있다. 경쟁이 증가하면 일반적으로 가격은 하락하는 것과 달리, 경쟁이 증가 시 만일 기업이 품질을 두고 더욱 치열하게 경쟁하기 시작하면 품질은 향상되고, 만일 생산비용을 줄이기 위해 가격과 함께 품질까지 낮춘다면 품질도 동반하락 하게 될 수도 있다. 이러한 이유로 품질과 가격간의 관계는 다소 불명확하며, 문제되는 특정 시장의 원리에 따라 달라지게 된다.

상당 수의 경제학 문헌에서 경쟁과 품질의 관계를 다루었지만, 경제이론에서 도출된 전반적인 결론은 위와 같은 불명확성을 반영한다. 즉, 간단한 답은 존재하지 않는다. 그러나 이론가들이 모두 동의하는 부분이 있는데, 이것은 한계비용 이상으로 가격이 규제되는 경우에 기업은 일반적으로 이러한 초과이윤을 획득하기 위해 판매촉진 활동이나 품질 향상을 통해 경쟁한다는 것이다. 품질향상의 가능성은 가격과 품질 수준 간의 상호관계를 설명한다. 나아가, 이러한 상황에서는 특정 시장에 따라 품질수준이 “지나치게 높은” - 즉, 사회적 자원을 낭비하는 - 위험이 있을 수 있다.

경험적 증거도 이론과 다를 바 없다. 예컨대 시장 집중도의 증가가 반드시 제품의 품질이나 선택권의 저하로 이어지지는 않는다. 저가 항공사의 시장진입은 저렴한 항공서비스 가격을 낮은 (또는 기본적인) 수준의 서비스와 맞바꾼다는 것을 명시적으로 전제로 한 것이었다. 그러나 저가 항공사들의 서비스가 하나의 특정한 질적 속성, 즉 승객들이 너무나도 중요하게 생각하는 시간엄수에 대해서는 일반 항공사들보다 더욱 성공적이었다는 증거가 있다. 따라서 각 사례별로 해당하는 특정 시장의 상황에 따라 경쟁의 수준이 품질에 긍정적인 혹은 부정적인 효과를 미친다는 것을 실증 연구에서 알 수 있다.

이러한 사항들이 경쟁법 집행에 미치는 영향은 글로 설명하기는 단순하지만, 실무적으로는 상당히 어려울 수 있다. 즉, 경쟁법 집행에서 경쟁 압력 또는 시장집중도가 제품 품질에 미치는 영향을 평가할 때에는 경쟁과 품질 등 각 요소들 간의 관계를 미리 가정하기보다는 개별 사례별로 영향을 평가해야 한다는 것을 의미한다.

- (5) *경쟁법 집행 단계에서, 품질은 수평적 및 수직적 제한의 적법성 평가에서 중요한 역할을 한다. 품질 개선을 제한하거나 현재의 품질을 저하시키는 경쟁기업 간 협조효과는 일반적으로 카르텔과 동일하게 다루어진다. 그러나 특정 형태의 수평적 협력은 후생을 향상시킬 수도 있는데, 여기에는 협력을 통해 정보 비대칭성이 감소하여 소비자에게 편익을 줄 수 있는 경우가 해당된다. 이와 유사하게 경쟁법 상의 수직적 제한 평가에서는 잠재적인 가격 상승과 품질 향상이 소비자 후생에*

*미치는 각각의 효과의 균형을 맞추는 것이 포함된다.*

경쟁법 집행의 특정 분야에 있어 경쟁당국은 이미 기업의 행위가 품질에 미치는 영향을 적절히 고려하고 있다. 예컨대 많은 시장조사에서 품질의 수준은 주요한 고려사항 중 하나이다. 일반적으로 혁신을 저지하거나 제품 선택을 제한, 또는 현재의 품질을 저하시키는 수평적 합의는 가격고정이나 시장분할과 동일한 경성(hard-core) 카르텔로 처리한다. 이와 반대로 경쟁기업 간 이루어지는 다소 덜 명확한 수평적 협력의 경우에는 제품의 품질을 향상시키는 형태로 효율성을 증대시킨다고 알려져 있다. 예를 들어, 협력을 통해 불완전한 정보를 가진 소비자들의 정보 비대칭성을 바로잡거나, 제품 혁신 또는 성능 및 소비자 선택권 향상을 개선하려고 하는 경우가 여기에 해당한다.

재판매 가격유지(resale price maintenance, RPM)와 같은 수직적 제한을 활용함에 있어서도 유사한 문제가 제기된다. 공급자들은 소매단계에서 제품의 높은 품질을 보장하기 위한 수단으로 수직적 제한을 부과하는 경우가 종종 있다. 그러나 가격이 높아지면 소비자들에게는 부수적인 불이익이 발생하게 된다. 점차적으로 경쟁당국과 법원은 제품 품질의 향상으로 인한 잠재적인 효율성 증대를 인정하기 시작하였다. 그러나 모든 수직적 제한이 전체적으로 유리하거나 친경쟁적이지만은 않다. 특정 경우에는 가격 하락과 품질 향상으로 인해 발생하는 후생 이익의 균형을 맞추거나, 둘 중 하나를 선택해야 할 수도 있다.

- (6) *시장획정에 정보를 제공하기 위해 제품의 질적 특성을 활용하는 관행은 어느 정도 잘 정착되어 있다. 제품의 품질에 대한 소비자의 선호도는 시장획정의 핵심을 이루며, SSNIP 테스트 적용을 위한 중요한 요인이기도 하다. 보다 논쟁의 여지가 있는 부분은, 적절한 상황일 경우 품질 및 품질이 경쟁에 미치는 영향에 대한 계량 평가를 통해 시장을 획정할 수 있고, 그래야 되는지의 문제이다. 이는 작지만 유의미하고 일시적이지 않은 품질 하락("small but significant non-transitory decrease in quality")의 영향을 평가하기 위해 SSNDQ 테스트를 활용하는 문제를 수반한다.*

시장획정과 관련된 오늘날의 관행은 제품의 질적 속성에 상당한 방점을 둔다. 예를 들어, 소재지(location)는 경쟁당국이 일상적으로 고려하는 품질의 한 측면이다. 소비자의 선호도와 제품의 품질의 여러 기타 측면의 평가 역시 시장획정의 과정에 많은 정보를 제공하며, 특히 SSNIP 테스트의 적용에 있어서 그러하다. 특정한 경우에는 품질 사항을 무시하고 가격 만을 고려함으로써 지나치게 협소한 시장획정을 하게 되는 경우도 있다. 또는 두 제품의 질적 속성이 너무나도 상이하여 한 제품의 가격이 상승한다 하여도 소비자들이 다른 제품으로 전환하지 않는 경우에는 경쟁당국이 이 두 개의 제품에 대해 별개의 제품시장이 획정되어야만 한다고 결론 내릴 수 있다.

그러나 논쟁이 되는 문제는 주로 질적 효과에 초점을 맞추는 시장획정에 있어 양적 수단을 적용하는 것이다. SSNDQ 테스트는 시장획정 시 품질의 계량적 측면에 초점을 맞출 수 있는 하나의 수단으로 받아들여진다. 이는 SSNIP 테스트의 가격상승의 영향 평가와 동일한 방식으로 “작지만 유의미하고 일시적이지 않은 품질 하락”의 영향을 측정한다. 그러나 SSNIP 테스트를 실제 시장 상황에 적용하는 것도 어려운 현재 상황에서 품질을 측정하는 것은 본질적으로 어려운 일이기 때문에 SSNDQ 테스트는 실시 불가능하다는 실무상의 비난이 존재한다.

- (7) 금번 라운드테이블 회의의 ‘경쟁분석에서의 품질의 역할 및 측정’에 관한 논의에서는 기업결합의 규제에서의 품질 효과 측정이 가장 까다로우며 - 여전히 해결되지 않은 - 문제임이 확인되었다. 특히 품질효과와 가격효과 간의 상충관계는 특별한 문제를 야기시킨다.

기업결합의 사안에서는 기업결합이 잠재적으로 품질에 미칠 수 있는 긍정적 효과가 결합으로 인해 발생할 수 있는 어떠한 부수적인 가격 효과도 정당화하는 효율성 개선 요소로서 적용된다. 예를 들어 결합된 기업이 연구 및 디자인에 있어서의 시너지 효과, 또는 규모의 경제로 발생한 이윤 증대 등을 통해 혁신에 더욱 진력하게 될 수 있다. 그러나 시장집중과 혁신 간의 관계도 다소 모호한 측면이 남아있다. 이와 반대로 기업결합 사후 발생하는 품질 및 상품 선택에 있어서의 잠재적인 부정적 효과는 경쟁당국으로 하여금 제안된 거래를 금지하거나 사후적으로 번복하게 만들기도 한다.

따라서 경쟁당국은 일부 기업결합 사안에서 제품 품질 및 혁신에 미칠 수 있는 잠재적인 친경쟁적 영향과 가격에 미칠 수 있는 부정적인 효과 간에 균형을 맞출 수 있도록 주의를 기울여야 한다. 경쟁분석의 목적으로 행하는 품질 평가를 위해 사용되는 신뢰할 수 있고, 충분히 운영 가능한 접근법이 이러한 사안들을 분석하는데 도움이 될 수 있다.

## 온라인 판매의 수직적 제한(2013)

### Vertical Restraints for On-line Sales(2013)

- 요약 -

각국이 제출한 보고서와 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다:

- (1) 전자상거래(e-commerce)의 발전은 경쟁이 이루어지는 방식과 전자상거래로 인해 발생할 수 있는 경쟁 문제의 유형에 영향을 미쳤다.

전자상거래에 관한 문헌에는 (i) 탐색 비용, (ii) 전자상거래에 거래의 지리적 범위에 미치는 영향, (iii) 유통비용, (iv) 전자상거래가 소비자와 공급자 간의 정보 비대칭성에 미치는 영향 등의 네 가지 이슈에 대해 검토가 수행되었다.

(i)과 관련하여, 인터넷은 탐색비용을 낮추었으나 완전히 제거하지는 못하였다. 그 이유는 소비자들의 탐색비용이 외인적(exogenous)이며, 기업들이 소비자들이 가격을 비교하기 더욱 어렵게 하는 조치를 취하였기 때문이다. (ii)와 관련해서는, 비록 인터넷이 거래의 지리적 범위를 확장시켰으나, 소비자들은 문화적 및 보안적 이유로 인하여 제한적인 거리 내에서 쇼핑을 하는 것을 선호하는 바, 대부분의 전자상거래는 여전히 근접 지역에서 발생한다. (iii)은 인터넷을 통해 제조업체와 소비자가 직접적으로 거래하게 되고, 온라인 소매업체는 훨씬 더 많은 양의 제품을 보유할 수 있게 되었기 때문에, 유통비용은 일반적으로 낮아졌다. 마지막으로 (iv)의 경우 소비자들은 자신들이 구입할 제품을 시험해보지 못하는 바, 소매업체들이 좋은 평판을 쌓기가 더욱 힘들어졌다. 따라서 온라인 상품구매는 정보 비대칭성을 초래하였다.

결과적으로 인터넷은 가격 경쟁이 더욱 격심해지도록 하였고, 지리적 시장이 더욱 확대되었으며, 소비자들은 실물 시장에서는 구할 수 없는 제품을 구매할 수 있게 되었다. 이러한 발전은 소비자 후생의 증진으로 이어져야 한다. 그러나 일부 경우에는 가격 경쟁이 치열해짐으로써 소매업체들이 소비자 후생을 위한 투자 능력과 의향을 감소시켰다. 나아가, 네트워크 외부효과(network externalities) 때문에 신규 기업이 전자시장에 진입하기가 더욱 어려워졌으며 따라서 전자시장은 더욱 집중화되는 경향이 있다.

- (2) 전자상거래가 경쟁 방식에 미치는 영향에도 불구하고 대부분의 경쟁당국은 일반적으로 전자상거래에 전문적인 규제체제가 필요하지 않다는 점에 동의한다.

경제학 문헌에서 논의된 효율성 정당화는 대개 온라인 및 오프라인 판매 모두에

동일하게 적용된다. 이는 수직적 제한(vertical restraints)의 반경쟁적 동기에 대해서도 마찬가지이다. 이러한 이유로 인해, 인터넷의 확장으로 발생한 경제 내 발전에도 불구하고 대부분의 대표단은 수직적 제한의 경쟁 영향을 평가하기 위해 새로운 경제적 및 규제적 체계가 필요하지 않다는 점에 대해 동의하였다. 일반적인 의견은 현재의 체계도 여전히 유효하며 새로운 환경에 맞춰 적절히 조정될 수 있다는 것이었다.

- (3) *일반적으로 전통적 상거래에서 나타나는 수직적 제한으로 인해 발생하는 경쟁문제들은 전자상거래에서도 역시 발생할 것이라고 여겨진다. 그러나 이러한 문제들이 전통적 상거래와 전자상거래에 끼치는 영향을 다를 수 있다.*

수직적 제한과 관련되어 일반적으로 제기되었던 전통적인 경쟁 문제는 (i) 담합을 조장할 위험과 (ii) 경쟁을 완화시킬 위험이다.

기업이 수직적 제한에 참여하도록 하는 반경쟁적 유인들은 전자상거래에도 동일하게 적용된다. 특히 재판매 가격유지(resale price maintenance, RPM)와 같은 수직적 제한행위가 브랜드 간 경쟁을 감소시킴으로써 소비자들에게 피해를 끼칠 수 있는 상황들이 존재한다.

그러나 RPM 이 기업 담합 수단으로 작용할 것이라는 고전적인 주장과 관련하여, 이러한 유인들이 온라인 환경에서도 실제로 똑같이 작용할 것인지는 명확하지 않다. 온라인 환경에서는 가격 투명성이 이미 상당히 높기 때문에 수직적 제한이 카르텔의 담합적 산출물을 집행하는 것을 더욱 용이하게 만들지는 않을 것이다. 따라서 온라인 환경에서 RPM 에 대해 우려할 필요는 더 적을 것이다.

또한, 특히 온라인 세계와 관련되는 사항으로서 제조업체들이 수직적 제한을 부과하려고 하는 데 친경쟁적인 이유가 존재한다. 이는 서비스와 관련된 무임승차(free-rider) 문제를 완화시킬 수 있는데, 예컨대 TV 세트를 판매하는 온라인 소매업체가 오프라인 매장에서 배달되는 서비스에 무임승차하는 경우가 여기에 해당한다. 소비자는 더 저렴하게 TV 세트를 구매할 수 있었을지라도, 이는 오프라인 매장이 더 이상 이 브랜드를 취급하지 않게 되거나 심지어 매장이 폐업되는 결과로도 이어질 수 있다. 수직적 제한은 소매업체로 하여금 서비스 제공이나 광고와 같이 비용이 많이 소요되는 수요 증대 활동에 관여할 인센티브를 제공함으로써 이러한 문제 해결에 도움이 될 수 있다.

수직적 제한은 서비스 관련 문제나 무임승차 문제가 없는 경우에도 친경쟁적일 수 있다. 제조업체는 소매업체가 자사 브랜드를 홍보하도록 하는 인센티브를 제공하고자 할 수 있다. 온라인 세계에서는 소매업체가 특정 제품을 웹페이지 첫 화면에 나타나도록 하거나 첫 검색결과로 설정함으로써 홍보할 수 있다.

이러한 상황에서 RPM 은 소매업체의 이윤을 보장하고, 온라인 소매업체의 웹사이트의 검색 결과에서 브랜드 검색을 어렵게 만드는 대신 이를 홍보하도록 인센티브를 제공하는 방법이 될 수 있다.

- (4) *한편, 특히 온라인 시장과 관련된 새로운 형태의 수직적 제한이 있으며 이는 온라인 부문에 특정된 경쟁 문제를 야기한다.*

‘온라인 플랫폼의 수직적 경쟁제한 행위(across platform parity)’ 또는 ‘소매분야에서의 최혜국 대우(retail most favoured nation, Retail MFN)’ 라고 불리는 온라인 시장의 새로운 가격책정 정책이 존재한다. 이는 판매자와 전자거래 플랫폼사업자 간에 체결하는 합의로써 판매자가 다른 플랫폼에서 판매하는 가격보다 더 높지 않은 가격으로 판매하도록 하는 것이다.

이러한 관행이 야기할 수 있는 경쟁문제는 ‘최저가격보장(best price guarantee)’ 즉, 소매업체가 경쟁업체의 저렴한 가격과 동일하게 맞추거나 또는 소비자에게 차액을 환불해주는 제도로 인해 발생하는 문제와 유사하다. 이러한 문제들은 경쟁을 완화하고 온라인 소매업체들이 수수료를 낮추고자 하는 인센티브를 감소시킨다 (왜냐하면 이들은 경쟁의 결과로 얻는 이익이 전혀 없기 때문이다). 또한 위의 두 가지 관행은 담합을 조장할 수 있는 심각한 가능성이 있으며, 그 피해는 잠재적인 할인업체 진입의 사전봉쇄 또는 억제효과로 나타난다.

이것이 일방적인 최저가격보장과 Retail MFN 조항으로 인해 발생할 수 있는 잠재적인 반경쟁적 효과이다. 그러나 일반적으로 경쟁당국은 최저가격보장의 경우 현행업자가 다른 경쟁업체의 저렴한 가격과 맞추지 않기로 선택한다면 약속이 곧바로 파기되기 때문에 신뢰성이 떨어진다고 본다. 그러나 온라인 환경에서 신뢰성은 Retail MFN 조항을 통해서 창출될 수 있다. 이는 특히 여러 온라인 소매업체들이 동일한 공급자와 MFN 조항을 체결할 경우에 더욱 그러하다. 이러한 상황에서는 소매업체가 가격을 담합하는 것이다.

문제는 경쟁당국이 RPM 문제를 해결하는 동일한 방법으로 Retail MFN 을 해결할 수 있는가 이다. 그러나 Retail MFN 으로 인해 야기되는 손해는 전통적인 RPM 으로 발생하는 손해를 초과할 수 있다. 이는 온라인 소매업체가 시장에서 설정되는 최소가격을 통제하고 있고, 수수료를 증가시킴으로써 가격을 조작할 수 있기 때문이다. 이것이 Retail MFN 으로 인해 야기되는 추가적인 손해이다.

- (5) *수직적 제한의 잠재적인 반경쟁적 영향을 평가하기 위해 구체적인 분석이 필요하다.*

수직적 제한으로 인해 소매 가격이 인상될 수 있다는 것이 밝혀졌다. 경제학 이론에 따르면 수직적 제한을 통해 특정 제품을 판매할 수 있는 소매업체의 수를 한정함으로써 브랜드 내 경쟁(intra-brand competition)을 제약하고 가격을 인상시키는 효과가 발생할 것이다. 이와 유사하게, 가격이 최소 재판매가격 이하로 떨어지지 않도록 제한하는 것은 당연히 가격을 인상시키는 효과를 가져올 것이다.

그러나 가격 인상이 소비자 후생에 미치는 부정적인 효과는 수직적 제한으로 발생하는 효율성 이익과 비교해 볼 필요가 있다. 이러한 분석에서는 제품 품질, 서비스 품질, 소비자가 원하는 품목과의 매칭 등을 통제해야 할 것이다.

제조업체는 도매 이윤에서 수익을 얻는다는 것을 명심해야 할 것이다. 제조업체가 수직적 제한을 통해 더 많은 수량을 판매하게 되거나, (규모의 경제학 또는 유통비용의 절감을 통해서) 비용을 절감하거나, 또는 어떻게든 도매가가 인상되는 경우에만 수직적 제한을 통해 수익을 얻게 될 것이다.

그러므로 분석의 초점은 소매가격이 아닌 도매가격에 맞추어져야 한다. 특정 수직적 제한이 효율성 개선을 목표로 이루어진 것이 아니라고 의심되고, 이를 통해 브랜드 간의 경쟁을 다소 약화시키려고 하는 것으로 보인다면, 이러한 영향을 가장 직접적으로 평가할 수 있는 방법은 도매가격을 확인하는 것이 될 것이다. 이는 당사자들로 하여금 효율성을 증명하도록 하는 것보다 더 간단한 검증 방식이 될 것이다. 그러나 여러 대표단은 대부분의 경우 도매가를 감독하는 것 자체가 쉽지 않을 수 있다고 보았다.





[부록]

# 주제별 전체 목록



## I 카르텔(Cartels)

항공사 기업결합 및 제휴(1999)

Airline Mergers and Alliance(1999)

과점(1999)

Oligopoly(1999)

합작투자회사의 경쟁 문제(2000)

Competition Issues in Joint Ventures(2000)

개인에 대한 카르텔 제재(2003)

Cartel Sanctions against Individuals(2003)

담합인정합의(2006)

Plea Bargaining(2006)

직접 증거가 부재한 카르텔 기소(2006)

Prosecuting Cartels without Direct Evidence(2006)

과점 시장 내 담합조장행위(2007)

Facilitating Practices in Oligopolies(2007)

카르텔 사건에 있어 직접 화해에 대한 경험(2008)

Experience with Direct Settlements in Cartel Cases(2008)

재판매 가격유지(2008)

Resale Price Maintenance(2008)

휘발유 소매시장의 수직적 관계에 대한 경쟁정책(2008)

Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing(2008)

환경적 맥락에서의 수평적 합의(2010)

Horizontal Agreements in the Environmental Context(2010)

경쟁법 상 경쟁업체 간 정보교환(2010)

Information Exchanges Between Competitors under Competition Law(2010)

불황 카르텔(2011)

Crisis Cartels(2011)

규제산업항변(2011)

Regulated Conduct Defence(2011)

경쟁 및 원자재 물가 변동성(2012)

Competition and Commodity Price Volatility(2012)

디지털 경제(2012)

Digital Economy(2012)

카르텔 조사의 국제협력 개선 방안(2012)

Improving International Co-operation in Cartel Investigations(2012)

2순위 이하 자진신고자 논의(2012)

Leniency for Subsequent Applicants(2012)

시장 확정(2012)

Market Definition(2012)

반경쟁적 효과를 가진 정보에 대한 일방적 정보공개행위(2012)

Unilateral Disclosure of Information with Anticompetitive Effects(2012)

카르텔 적발을 위한 직권조사와 검증의 활용(2013)

Ex-officio Cartel Investigations and the Use of Screens to Detect Cartels(2013)

경쟁분석에서의 품질의 역할과 측정(2013)

The Role and Measurement of Quality in Competition Analysis(2013)

온라인 판매의 수직적 제한(2013)

Vertical Restraints for On-line Sales(2013)

## II

## 시장지배적 지위 남용행위(Abuse of Dominance)

경쟁 정책과 지식재산권(1997)

Competition Policy and Intellectual Property Rights(1997)

다품종 취급 소매업체의 구매영향력(1998)

Buying Power of Multiproduct Retailers(1998)

과점(1999)

Oligopoly(1999)

충성 할인 및 리베이트(2002)

Loyalty and Fidelity Discounts and Rebates(2002)

지식재산권 (2004)

Intellectual Property Rights(2004)

약탈적 경쟁봉쇄(2004)

Predatory Foreclosure(2004)

진입 장벽(2005)

Barriers to Entry(2005)

실력에 의한 경쟁(2005)

Competition on the Merits(2005)

원가 이하 재판매(2005)

Resale Below Cost(2005)

경쟁, 특허 및 혁신(2006)

Competition, Patents and Innovation(2006)

시장지배력의 입증 증거(2006)

Evidentiary Issues in Proving Dominance(2006)

시장지배적 지위 남용 사건에서의 시정조치 및 제재(2006)

Remedies and Sanctions in Abuse of Dominance Cases(2006)

기업을 위한 독점화와 시장지배적 지위 남용에 대한 지침(2007)

Guidance to Business on Monopolisation and Abuse of Dominance(2007)

거래거절(2007)

Refusals to Deal(2007)

충성 및 결합 리베이트와 할인(2008)

Fidelity and Bundled Rebates and Discounts(2008)

진입장벽으로써의 토지사용규제(2008)

Land Use Restrictions as Barriers to Entry(2008)

구매자 독점 및 구매자 영향력(2008)

Monopsony and Buyer Power(2008)

경쟁, 특허 및 혁신 II(2009)

Competition, Patents and Innovation II(2009)

이윤압착(2009)

Margin Squeeze(2009)

양면 시장(2009)

Two-sided Market(2009)

표준 설정(2010)

Standard Setting(2010)

가격 남용(2011)

Excessive Prices(2011)

시장 확정(2012)

Market Definition(2012)

지식재산권과 표준 설정(2014)

Intellectual Property and Standard Settings(2014)

## Ⅲ

## 기업결합(Merger)

항공사 기업결합 및 제휴(1999)

Airline Mergers and Alliance(1999)

과점(1999)

Oligopoly(1999)

합작투자회사의 경쟁 문제(2000)

Competition Issues in Joint Ventures(2000)

금융 서비스의 기업결합(2000)

Mergers in Financial Services(2000)

대기업 간 기업결합의 포트폴리오 효과(2001)

Portfolio Effects of Conglomerate Mergers(2001)

신흥 첨단혁신 시장의 기업결합 심사(2002)

Merger Review in Emerging High Innovation Markets(2002)

기업결합 평가를 위한 실질 기준(2002)

Substantive Criteria for Merger Assessment(2002)

미디어 기업 결합(2003)

Media Mergers(2003)

기업결합 시정조치(2003)

Merger Remedies(2003)

기업결합 심사의 동태적 효율성(2007)

Dynamic Efficiencies in Merger Analysis(2007)

복잡한 기업결합 사건 처리(2007)

Managing Complex Mergers(2007)

수직적 기업결합(2007)

Vertical Mergers(2007)

회생불가기업 항변(2009)

The Failing Firm Defence(2009)

기업결합 심사기준(2009)

Standard for Merger Review(2009)

초국경적 기업결합 심사: 신흥개도국의 난제(2011)

Cross-Border Merger Control: Challenges for Developing and Emerging Economies(2011)

기업결합 심사에서의 경제적 증거(2011)

Economic Evidence in Merger Analysis(2011)

기업결합 심사의 영향력 평가(2011)

Impact Evaluation of Merger Decisions(2011)

기업결합 사건에 대한 시정조치(2011)

Remedies in Merger Cases(2011)

시장 확정(2012)

Market Definition(2012)

심사대상이 되는 기업결합의 정의(2013)

Definition of Transaction for the Purpose of Merger Control Review(2013)

초국경적 기업결합 사건의 시정조치(2013)

Remedies in Cross-border Merger Cases(2013)



## IV

## 법집행(Enforcement)

경쟁법 사건의 사법심사(1996)

Judicial Enforcement of Competition Law(1996)

가격 투명성(2001)

Price Transparency(2001)

일반 보조금 및 정부보조에 관한 경쟁 정책(2001)

Competition Policy in Subsidies and State Aid(2001)

경쟁당국의 활동 및 자원에 대한 평가(2005)

Evaluation of the Actions and Resources of the Competition Authorities(2005)

손해배상(2007)

Private Remedies(2007)

경쟁정책과 소비자정책 간의 접점(2008)

The Interface between Competition and Consumer Policies(2008)

시장분석(2008)

Market Studies(2008)

소수지분취득(2008)

Minority Shareholding(2008)

법관에 대한 난해한 경제이론의 설명(2008)

Presenting Complex Economic Theories to Judges(2008)

경쟁정책 및 비공식 경제(2009)

Competition Policy and the Informal Economy(2009)

공기업에 대한 경쟁법 집행 및 경쟁중립성 원칙(2009)

State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality(2009)

중재와 경쟁(2010)

Arbitration and Competition(2010)

**경쟁법 상 경쟁업체 간 정보교환(2010)**

Information Exchanges Between Competitors under Competition Law(2010)

**절차적 공정성: 민사 및 행정적 집행절차의 투명성 문제(2010)**

Procedural Fairness: Transparency Issues in Civil and Administrative Enforcement Proceedings(2010)

**절차적 공정성: 경쟁당국, 법원 및 최근 동향(2011)**

Procedural Fairness: Competition Authorities, Courts and Recent Developments(2011)

**경쟁법 준수 이행의 촉진(2011)**

Promoting Compliance with Competition Law(2011)

**법원과 경쟁당국의 경쟁제한피해의 계량분석(2011)**

Quantification of Harm to Competition by National Courts and Competition Agencies(2011)

**경쟁법 사건에서 효율성 항변의 역할(2012)**

The Role of Efficiency Claims in Antitrust Proceedings(2012)

**경쟁과 빈곤 감소(2013)**

Competition and Poverty Reduction(2013)

**경쟁정책이 거시경제적 성과에 미치는 효과에 관한 보고서(2013)**

Factsheet on How Competition Policy Affects Macro-economic Outcomes(2013)

**경쟁분석에서의 품질의 역할과 측정(2013)**

The Role and Measurement of Quality in Competition Analysis(2013)

**부패척결과 경쟁촉진(2014)**

Fighting Corruption and Promoting Competition(2014)

## V

## 산업분야별 경쟁 이슈(Regulated Sectors)

## Banking and Finance

---

은행 규제에서의 경쟁의 역할 강화(1998)

Enhancing the Role of Competition in Regulation of Banks(1998)

보험 산업의 경쟁과 관련 규제 문제(1998)

Competition and Related Regulation Issues in the Insurance Industry(1998)

소매금융업에서의 경쟁 및 규제(2006)

Competition and Regulation in Retail Banking(2006)

경쟁 및 결제 카드의 효율적인 이용(2006)

Competition and Efficient Usage of Payment Cards(2006)

금융 시장에서의 경쟁 이슈(2009)

Competition and Financial Market(2009)

은행 분야의 경쟁, 집중도 및 안정성(2010)

Competition, Concentration and Stability in the Banking Sector(2010)

결제시스템의 경쟁정책 이슈(2012)

Competition and Payment System(2012)

## Communications

---

융합현상의 관점에서 본 방송업계의 규제와 경쟁(1998)

Regulation and Competition Issues in Broadcasting in the Lights of Convergence (1998)

우편 서비스의 경쟁 증진(1999)

Promoting Competition in Postal Services(1999)

전자상거래 분야의 경쟁 및 규제 이슈(2000)

Competition and Regulation Issues in Electronic Commerce(2000)

통신 분야의 경쟁 및 규제 이슈(2001)

Competition and Regulation Issues in Telecommunications(2001)

디지털 경제(2012)

Digital Economy(2012)

텔레비전과 방송분야의 경쟁문제(2013)

Competition Issues in Television and Broadcasting(2013)

광대역 네트워크 보급을 위한 재정 지원(2014)

Financing of the Roll-out of Broadband Networks(2014)

지식재산권과 표준 설정(2014)

Intellectual Property and Standard Settings(2014)

## Energy

---

천연가스 산업에서의 경쟁 증진(2000)

Promoting Competition in the Natural Gas Industry(2000)

전력 분야의 경쟁 정책(2002)

Competition Policy in Electricity Sector(2002)

에너지 안보와 경쟁 정책(2007)

Energy Security and Competition Policy(2007)

휘발유 소매시장의 수직적 관계에 대한 경쟁정책(2008)

Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing(2008)

전력: 재생에너지와 스마트 그리드(2010)

Electricity: Renewables and Smart Grids(2010)

도로교통 연료의 경쟁(2013)

Competition in Road Fuel(2013)

---

## Environment

---

환경규제와 경쟁(2006)

Environmental Regulation and Competition(2006)

배출권과 경쟁(2010)

Emission Permits and Competition(2010)

환경적 맥락에서의 수평적 합의(2010)

Horizontal Agreements in the Environmental Context(2010)

녹색성장 및 시장경제를 위한 선제적 정책(2010)

Pro-active Policies for Green Growth and the Market Economy(2010)

---

## Health

---

제약 산업의 경쟁 및 규제 이슈(2000)

Competition and Regulation Issues in Pharmaceutical Industry(2000)

효율적인 병원서비스 제공을 위한 경쟁메커니즘(2005)

Competition in the Provision of Hospital Services(2005)

제네릭 의약품(2009)

Generic Pharmaceuticals(2009)

병원 서비스 분야의 경쟁(2012)

Competition in Hospital Services(2012)

경쟁과 복제약에 관한 논의(2014)

Competition and Generic Pharmaceuticals(2014)

의약품 유통의 경쟁 이슈(2014)

Competition Issues in the Distribution of Pharmaceuticals(2014)

## Infrastructure and services

---

지역 서비스 경쟁: 고형폐기물의 관리(1999)

Competition in Local Services: Solid Waste Management(1999)

수자원 분야의 경쟁 및 규제(2004)

Competition and Regulation in the Water Sector(2004)

부동산 거래시장의 경쟁 강화(2007)

Improving Competition in Real Estate Transactions(2007)

건설산업(2008)

Construction Industry(2008)

폐기물 관리 서비스(2013)

Waste Management Services(2013)

## Professions and Licencing

---

전문 서비스의 경쟁(1999)

Competition in Professional Services(1999)

의료직종에서의 이로운 경쟁 강화(2004)

Enhancing Beneficial Competition in the Health Professions(2004)

운영권 민간 양도(2006)

Concessions(2006)

법률 전문직에서의 경쟁 규제(2007)

Competitive Restrictions in Legal Professions(2007)

무역협회(2007)

Trade Associations(2007)

회계감사 및 관련 전문직에서의 경쟁과 규제(2009)

Competition and Regulation in Auditing and Related Professions(2009)

## Public Sector

---

경쟁 정책과 조달시장(1998)

Competition Policy and Procurement Markets(1998)

보편적 서비스 제도(2003)

Universal Service Obligations(2003)

공공 부문에 의한 시장 활동 규제(2004)

Regulating Market Activities by the Public Sector(2004)

공공조달(2007)

Public Procurement(2007)

공공 조달에서의 담합 및 부패(2010)

Collusion and Corruption in Public Procurement(2010)

## Transports

---

경쟁 정책과 국제적 공항 서비스(1997)

Competition Policy and International Airport Services(1997)

철도: 구조, 규제 및 경쟁 정책(1997)

Railways-Structure, Regulation and Competition Policy(1997)

도로 운송 분야의 경쟁 이슈(2000)

Competition Issues in Road Transport(2000)

철도 산업 내 구조 개혁(2005)

Structural Reform in the Rail Industry(2005)

주요 운송 설비 접근(2006)

Access to Key Transport Facilities(2006)

택시 서비스: 경쟁과 규제(2007)

Taxi Services: Competition and Regulation(2007)

항만 및 항만 서비스의 경쟁 이슈(2011)

Competition in Ports and Port Services(2011)

철도 서비스의 최근 동향(2013)

Recent Development in Rail Transportation Services(2013)

광역 및 지역적 수송서비스 공급에 대한 계약 할당 방법(2013)

Methods for Allocating Contracts for the Provision of Regional and Local Transportation Services(2013)

항공사 경쟁(2014)

Airline Competition(2014)

---

## Other

---

규제기관과 경쟁당국 간의 관계(1998)

Relationship between Regulators and Competition Authorities(1998)

농업 분야 경쟁과 규제: 구매자 독점 구매 및 공동판매(2004)

Competition and Regulation in Agriculture: Monopsony Buying and Joint Selling(2004)

대체 서비스가 규제에 미치는 영향(2005)

The Impact of Substitute Services on Regulation(2005)

입찰 시장 내 경쟁 이슈(2006)

Competition in Bidding Markets(2006)

경쟁정책, 산업정책 및 국가대표기업(2009)

Competition Policy, Industrial Policy and National Champions(2009)

표준 설정(2010)

Standard Setting(2010)

경쟁, 국가보조 및 보조금(2010)

Competition, State Aid and Subsidies(2010)

푸드체인 산업의 경쟁 이슈(2013)

Competition Issues in the Food Chain Industry(2013)



# II 시장지배적 지위 남용행위

## Abuse of Dominance



---

본 번역물의 저작권은 © OECD 대한민국 정책센터에 있습니다. 저작권법에 의하여 한국 내에서 보호를 받는 저작물이므로 무단 전재와 무단 복제를 금합니다.

---

OECD 대한민국 정책센터는 OECD와 대한민국 정부 간에 양해각서를 체결하여 설립한 기구로서 OECD의 정책경험과 주요 관심사를 아시아·태평양 지역의 공무원 및 전문가들과 공유하고 전파하는 역할을 수행하고 있습니다.

이러한 역할의 일환으로 OECD 대한민국 정책센터는 OECD 주요 자료들을 선별하여 한국어로 번역 및 보급하고 있습니다.

OECD 경쟁위원회는 정례적으로 각 회원국 경쟁당국 및 전문가들과 여러 경쟁정책 주제에 대해 논의하고, 이 논의 결과와 각 주제별 핵심내용을 정리한 요약보고서(Executive Summary)를 OECD 홈페이지에 「경쟁정책에 관한 모범관행 라운드테이블(the Best Practice Roundtables on Competition Policy)」이라는 제목으로 제공하고 있습니다.

본 자료는 1995년부터 2014년까지 상기 라운드테이블에서 다루어진 사항의 각 주제별 요약 보고서를 번역한 것입니다.

이용자 편의를 위해 5개 주제(카르텔 Cartels, 시장지배적지위남용행위 Abuse of Dominance, 기업결합 Mergers, 법집행 Enforcement, 산업분야별 경쟁이슈 Regulated Sectors)로 분권하여 발간하되, 각 권의 끝에 5개 주제 전체 목차를 포함시켜 다른 주제도 확인할 수 있도록 하였습니다.

본 번역 보고서의 원문 및 전체 논의 내용은 OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org/daf/competition/roundtables.htm>)에서 확인하실 수 있습니다.

경쟁정책과 경쟁법 집행에 관한 다양한 이슈를 담고 있는 이 번역 보고서가 우리나라 경쟁정책 발전에 많은 도움이 되기를 기대합니다.



# Contents

경쟁 정책과 지식재산권(1997) .....	7
Competition Policy and Intellectual Property Rights(1997)	
다품종 취급 소매업체의 구매영향력(1998) .....	14
Buying Power of Multiproduct Retailers(1998)	
과점(1999) .....	19
Oligopoly(1999)	
충성 할인 및 리베이트(2002) .....	24
Loyalty and Fidelity Discounts and Rebates(2002)	
지식재산권 (2004) .....	32
Intellectual Property Rights(2004)	
약탈적 경쟁봉쇄(2004) .....	38
Predatory Foreclosure(2004)	
진입 장벽(2005) .....	44
Barriers to Entry(2005)	
실력에 의한 경쟁(2005) .....	49
Competition on the Merits(2005)	
원가 이하 재판매(2005) .....	54
Resale Below Cost(2005)	
경쟁, 특허 및 혁신(2006) .....	60
Competition, Patents and Innovation(2006)	
시장지배력의 입증 증거(2006) .....	66
Evidentiary Issues in Proving Dominance(2006)	
시장지배적 지위 남용 사건에서의 시정조치 및 제재(2006) .....	73
Remedies and Sanctions in Abuse of Dominance Cases(2006)	

기업을 위한 독점화와 시장지배적 지위 남용에 대한 지침(2007) .....	78
Guidance to Business on Monopolisation and Abuse of Dominance(2007)	
거래거절(2007) .....	81
Refusals to Deal(2007)	
충성 및 결합 리베이트와 할인(2008) .....	88
Fidelity and Bundled Rebates and Discounts(2008)	
진입장벽으로써의 토지사용규제(2008) .....	97
Land Use Restrictions as Barriers to Entry(2008)	
구매자 독점 및 구매자 영향력(2008) .....	105
Monopsony and Buyer Power(2008)	
경쟁, 특허 및 혁신 II(2009) .....	112
Competition, Patents and Innovation II(2009)	
이윤압착(2009) .....	116
Margin Squeeze(2009)	
양면 시장(2009) .....	126
Two-sided Market(2009)	
표준 설정(2010) .....	133
Standard Setting(2010)	
가격 남용(2011) .....	140
Excessive Prices(2011)	
시장 확정(2012) .....	149
Market Definition(2012)	
지식재산권과 표준 설정(2014) .....	155
Intellectual Property and Standard Settings(2014)	
[부록] 주제별 전체 목록 .....	159

## 경쟁 정책과 지식재산권(1997)

### Competition Policy and Intellectual Property Rights(1997)

#### - 요약 -

라운드테이블의 토론, 사무국의 연구 보고서, 토론자 및 대표단이 제출한 보고서를 통해 다음과 같은 문제가 제기되었다.

- *지식재산권(IPR)과 경쟁 정책은 중요한 목표를 공유하고 있음에도 불구하고, 서로 완전히 상호 보완적이지는 않다. 또한 이 둘 사이의 접점을 찾기란 쉽지 않다.*

거시적인 시점에서 지식재산권과 경쟁 정책은 궁극적으로 소비자의 이익을 위한 기술 발전의 증진을 공동된 목적으로 하고 있으므로 상호 보완적이라 할 수 있다. 기업들은 최소한 자신들이 무임승차로부터 보호되고 있다고 생각할 때, 혁신을 위해 더욱 노력할 가능성이 높다. 또한 격심한 경쟁에 직면한 기업들도 혁신에 더욱 경주할 수 있다. 문제는 지식재산권을 철저히 적법하게 사용한다 할지라도 최소한 단기적으로는 경쟁 제한이 수반될 수 있고, 이로 인해 활발한 경쟁에 따른 이익과 기술 혁신에 따른 이익 사이에 상충관계(trade-off)가 발생한다는 것이다. 이러한 상충관계는 특허청의 권한 밖에서 결정되는 것이고, 경쟁당국이 이를 다루는 것 역시 근본적으로 어렵다. 경쟁당국이 경쟁에 대해 단기적 관점(short run view)을 엄격하게 적용할 경우 이러한 문제는 더욱 악화될 수 있다. 그러나 경쟁당국은 점차적으로 동태적 시각(dynamic view)을 채택하게 되며, 특히 지식재산권이 경쟁 과정에서 매우 중요한 역할을 하는 첨단 기술 산업에서 이와 같은 경향을 보인다.

경쟁당국이 지식재산권의 보호를 교묘하게 수정하려고 하는 것을 법규나 행정 정책을 통해 제한할 수 있다면, 지식재산권과 경쟁정책 간의 갈등은 감소될 수 있다. 즉, 경쟁당국이 의심스러운 특허 보호(dubious patent protection)라고 주장하며 특허의 효과를 감소시키거나, 지나치게 광범위한 특허라는 이유로 특허 범위를 축소하려 하지 않을 것임을 의미한다.

예컨대 경쟁당국이 의무적 라이선싱 등을 통해 특허 보호를 명시적으로 수정하는 행위를 자제한다고 하더라도, 경쟁과 기술혁신 간의 충돌을 조정할 필요는 여전히 존재한다. 기업이 지식재산권의 권리에서 의도된 범위를 넘어 이를 반경쟁적인 방식으로 사용하는 경우 많은 문제가 발생할 수 있다. 이러한 경우, 지식재산권이 존재하는 이유 및 이를 통해 달성하고자 하는 공공의 목표를 존중하면서도 반경쟁적 효과를 감소시킬 수 있도록 해야 한다.

- 일부 분야(특히 생명공학분야) 또는 국가에서는 지식재산권의 보호가 너무 광범위하여 실질적으로 혁신이 이루어지기 어려울 수 있다. 그러나 이것이 설령 사실이라 하더라도 경쟁당국이 특허청으로 하여금 지나치게 광범위한 특허의 반경쟁적 효과에 대한 이해증진 활동을 펼치는 것 외에, 직접적인 시정조치를 취해서는 안 된다는 주장은 타당하다.

특허의 범위가 넓어질수록 첫 번째 혁신자에게 더 많은 대가가 주어지지만, 동시에 두 번째 혁신자는 비용의 증가와 불확실성에 당면하게 된다. 첫 번째와 두 번째의 혁신을 대상으로 특허 범위(patent breadth)의 순 효과(net effect)에 대해 이루어진 실증 연구의 결론은 불명확하다. 또한 이로 인해 경쟁당국은 범위가 불필요하게 넓다고 생각하는 특허의 반경쟁적 효과를 감소시키기 위한 조치를 취하고자 할 수 있다. 그러나 안타깝게도 이러한 경쟁당국의 사후 개입은 대가의 불확실성을 증가시켜 혁신을 감소시킬 수 있다. 게다가 이미 경쟁당국에 의한 일정 정도의 자동적인 수정이 이루어지고 있다. 이는 특허 범위가 넓을수록 지식재산권 소유자의 지배적 지위가 인정되기 쉽다는 점에 근거하며, 많은 국가에서 지배적 지위의 인정은 경쟁당국이 지식재산권을 포함하여 경쟁 제한적 행위에 일정한 조치를 취할 수 있도록 하는 선결조건이 된다.

경쟁당국과 특허청 양자 모두 최선의 특허 범위를 결정하기 위해 필요한 지식을 충분히 가지고 있지는 않지만, 특허청은 첫 번째와 두 번째 혁신의 인센티브를 절충하기에 보다 적절한 지위에 있는 것으로 보인다. 동시에 경쟁당국은 지나치게 광범위한 특허가 가져올 수 있는 반경쟁적 효과를 발견하고 평가하는 데에 비교 우위를 갖는다. 경쟁당국은 특허범위에 대한 특허청의 결정에 있어 이러한 결정에 따른 반경쟁적 효과가 충분히 고려되도록 해야 한다.

- 경쟁당국은 지식재산권이 단기간의 경쟁 제한을 필연적으로 수반할 수 있지만, 동시에 합법적인 권리이며 장기적으로 친경쟁적인 성격을 띤다는 점을 받아들이고, 지식재산권 관련 사건에 지식재산권의 특성을 고려한 접근(customized approach)이 필요하다는 것을 인식하여야 한다.

지식재산권 관련 사건에서 지식재산권의 특성을 고려한 집행이 필요하다는 것에 대한 가장 명백한 근거는 많은 국가가 경쟁법에 특허, 영업비밀(know-how), 저작권법에 의해 명백하게 부여된 독점적 권리를 무효화하지 않도록 하는 면제 또는 예외조항을 두고 있다는 점이다. 이러한 법적 제한이 없더라도 혁신은 본질적으로 경쟁친화적이기 때문에 경쟁당국은 지식재산권의 사용 제재에 주의하여야 한다. 경쟁당국은 기업결합 심사시, 이와 같은 점에서 미래의 불확실한 효과를 고려하여 어려운 판단(trade-offs)을 해야 한다.

아래는 경쟁당국이 반드시 염두에 두어야만 하는 지식재산권만의 독특한 특징이다.



가장 현저한 특징은 다음과 같다.

1. 지식재산권을 얻기 위해 많은 비용이 소요되지만, 한계비용은 매우 낮을 수 있다. 따라서 한계비용 이상의 가격이 곧 시장지배력을 의미하는 것은 아니다.
  2. 지식재산권은 권한 없는 자에 의한 복제나 이용으로 악용되기 쉬우므로 지식재산권의 소유자들은 경쟁을 제한할 수도 있는 보호 방법을 강구한다.
  3. 지식재산권은 종종 다른 지식재산권과 함께 이용되며, 이러한 결합을 촉진하는 합의에 대해서는 수평적 합의가 아니라 일반적으로 수직적 합의에 적용되는 보다 자유주의적인 경쟁 정책 기준이 이용되어야 한다.
- *라운드테이블은 다음의 세가지 정책 원칙에 대해 일반적으로 지지를 표명하였으나, 이러한 지지가 전폭적인 수준으로 이루어지지는 않았다.*

1. 지식재산권이 곧 시장지배력을 생성하거나 증가시킨다고 추정하여서는 안된다.
2. 경쟁 정책은 특허법에 의해 부여된 기본적 권리를 인정하고 존중하여야 한다.
3. 만일 라이선싱이 아예 없는 경우보다 라이선싱이 존재하되 제한을 가하는 것이 덜 반경쟁적이라면 라이선싱에 대한 제한은 경쟁법 하에서 금지되지 말아야 한다(즉, 경쟁당국은 만일 제한이 금지되었다면 라이선스가 여전히 부여될 것이라고 암묵적으로 추정하여서는 안 된다). 라이선싱에 대한 제한이 이 테스트를 통과하지 못하는 경우에도 제한이 사실상의 또는 잠재적 효율성 개선 효과와 관련이 있다면 경쟁법 하에서 제한은 허용되어야 한다.

첫 번째 원칙에 대해서는 아무도 반대하지 않았으며 상당수의 회원국들이 승인의 의사를 표명하였다. 세 번째 원칙의 경우 지지가 보다 적었다. 두 번째 원칙에 대해서는 라운드테이블에서 구체적인 사안을 검토하기 전부터 수정이나 승인에 대한 필요가 가장 많이 제기되었다.

대부분의 경쟁당국은 지식재산권의 존부(즉, 법률적 권리인지, 자연권적 권리인지)와 지식재산권의 이용, 특히 다른 회사와 라이선싱 합의를 체결하는 것을 구별하고자 한다. 후자는 입법자들이 혁신을 증진시키기 위해 필요한 보호, 즉 특허나 저작권 보호의 방법으로 부여하고자 했던 이익을 더욱 확장하거나 늘리는 것으로 해석되기도 한다. 이는 경쟁당국이 지식재산권의 반경쟁적 사용이라는 이유로 조치를 취하기 쉬운 다음의 분야를 살펴볼 때 보다 잘 이해될 수 있다.

1. 담합을 생성하거나 조직화하기 위해 지식재산권을 사용하는 경우
2. 혁신이 일어나는 시장 영역 외에서 우위를 형성하기 위해 지식재산권을 사용하는 경우
3. 라이선스를 받은 기술의 기한 만료 후의 사용을 금지하거나, 특허의 기한을 초과한 기간에 대한 로열티 지불을 요구하는 경우

## 4. 특허의 유효성에 대해 다투는 것을 라이선스가 금지하는 경우

- *회사가 자신의 기술에 대한 라이선스를 강제하거나 로열티 금액을 낮추도록 강요할 때와 같이 지배적 지위 남용금지법이 지식재산권에 적용되어야 하는 경우가 있지만, 위와 같은 조치는 혁신에 대한 인센티브를 감소시킨다는 점에서 높은 손해비용을 내포하고 있으므로 보충적으로 사용되어야 한다.*

높은 가격결정이 지배 남용과 동일시되는 관할권역 내에서 특허권자가 지배적 지위를 가지고 있다면 특허권자가 결정하는 상품 가격과 저작권 사용료의 수준은 하향조정될 수 있다. 그러나 남용으로 간주될 만큼의 높은 가격이 어느 정도인지를 파악하는 것이 문제이다. 경쟁당국이 혁신에 대해 합당한 투자수익을 제공할 필요가 있다고 판단하는 경우, 한계비용은 지식재산권 적용의 적절한 기준이 되지 못한다. 따라서, 경쟁당국은 지배적 지위를 가진 것으로 판단되는 지식재산권 보유자에게 의무적 라이선싱이나 로열티 인하를 요구하는 것을 주저하게 된다.

지식재산권 제한 조치로 이어지는 보다 일반적인 지배적 지위 남용 사안들은 특허권자가 라이선스 계약을 거절하거나 지나치게 높은 로열티를 요구하여 과도하게 경쟁의 발전을 제약하는 경우이다. 이러한 사안이 필수설비이론(essential facilities doctrine)을 지식재산권에 적용하게 되는 후보군이다. 이러한 경우에 경쟁당국이 지식재산권의 핵심인 독점성을 직접적으로 공격하지 않고 취할 수 있는 조치는 많지 않다.

경쟁당국의 개입이 가장 쉽게 정당화될 수 있는 경우는 한 회사가 사용하고 판매하고자 하는 과정과 상품에 대해 특허를 내는 것이 아니라 사용할 의도가 없는 다수의 경쟁 과정과 상품에 대해 특허를 내어 기술을 독점하고자 하는 때이다. 이러한 경우의 예로는 복사 산업 초기에 선두 생산자가 “killer patent portfolio”라는 혁신이 어려운 특허를 받았을 때 발생했었다. 이 사안은 그 선두 회사가 의무적 라이선싱을 수용함으로써 해결되었다.

Boeing/McDonnell Douglas 와 Ciba-Geigy/Sandoz 간의 기업결합에 대한 토론에서 라운드테이블은 의무적 라이선스가 기업결합 승인에서 중요한 내용이 될 수 있음을 설명하였다. 그러나 지식재산권의 결합은 지식재산권에 내재된 권리가 아니므로 그 논란의 수위는 높지 않은 것으로 보인다.

- *Ciba-Geigy/Sandoz 기업결합 사안에서 사용된 “혁신 시장(innovation market)” 분석은 경쟁 정책이 지식재산권과 상호작용할 수 있는 정도를 상당히 확대시킬 수 있는 잠재력을 가지고 있으나 아직은 경쟁당국이 이를 널리 사용하지는 않는다.*

Ciba-Geigy/Sasndoz 기업결합 사안은 구체적인 기술이나 과정/상품이 명백히

가시적으로 나타나기 전에도 경쟁을 위협하는 것에 대한 조치가 취해져야만 하는가의 문제를 제기하였다. 이 기업결합은 광범위한 유전자 치료법(gene therapy) 상품 품목을 상업적으로 개발할 수 있는 소수의 기업 가운데 두 개의 기업이 결합하는 것이었으므로 이 분야의 혁신에 대한 경쟁을 심각하게 감소시킬 위험이 있었다. 기업결합 후에는 결합 이전처럼 혁신을 빠르게 이루고자 하는 인센티브가 줄어들 수 있었다. 더군다나 이 기업결합으로 인해 동 분야에 새롭게 진출하고자 하는 타 업체의 인센티브가 줄었는데, 이는 타 업체 입장에서 당해 분야는 필수적인 지식재산권의 출처가 오직 한 회사로 한정되어 있고, 자신들의 기술 개발의 잠재적 구매자 역시 오직 하나라는 점 때문이다. 경쟁당국은 양 당사자가 의무적 라이선싱 조건에 동의하고난 후에야 이 기업결합을 반대하지 않았다.

라운드테이블 토론에서는 대기업(conglomerates)의 기업결합에 적용되었던 경쟁분석 방법은 혁신시장의 분석에 있어서 적절한 대체재가 아닐 수 있음을 분명히 밝혔다. 혁신시장 개념의 주된 장점은 경쟁에 대한 가설적 제한이 아니라 실질적으로 더 쉽게 이해할 수 있는 특성에 초점이 맞춰져 있다는 것이다.<sup>1</sup>

- *지식재산권자가 라이선스를 받은 업체의 라이선스 받은 기술과 관련된 가격 결정을 제한하는 경우 나타나는 반경쟁적 효과는 라이선스 제도 자체가 아예 존재하지 않는 경우 발생하는 반경쟁적 효과보다 더 크지 않은 것이 일반적이다. 따라서 국가들은 지식재산권자의 라이선스 제한을 반대하는 입장에 대해 검토할 필요가 있다.*

경쟁당국이 지식재산권을 존중하고 라이선스 지표가 존재하지 않는 것보다 덜 반경쟁적인 라이선스의 제재를 허용한다는 원칙을 일반적으로 따르는 것처럼 보인다고 할지라도, 라이선스 계약업체의 가격결정 제한에 대해서는 예외를 두는 것으로 보인다. 특히는 특허 받은 상품의 가격을 책정할 수 있는 권리를 내재적으로 가지고 있다. 만일 라이선스 계약업체의 가격결정 제한을 금지하였기 때문에 특허 보유자가 라이선스 계약을 거절하게 된다면, 소비자들은 이 제한으로부터 얻을 수 있는 혜택이 없다. 이러한 특허 보유자의 계약 거절은 지식재산권과 라이선스 계약업체가 보유한 보완적인 자원이 서로 결합함으로써 얻을 수 있는 효율성을 포기하는 것이다.

라운드테이블은 라이선스 계약업체가 잠재적인 경쟁자이거나 수직적 관계에 위치해 있는지 여부를 불문하고, 지식재산권 라이선스를 통한 가격설정제한을 경쟁법이 금지해야 한다는 점에 대해 합의하였다. 이러한 제한들은 수평적 가격 고정 또는 재판매 가격유지와 유사하게 보여질 수 있으며, 그 자체로 불법이라고 판단될 수 있다.

- *경쟁법은 특허풀과 크로스라이선싱(교차사용허락) 분야에서 현재 또는 잠재적 경쟁 업체들 간 지식재산권의 반경쟁적 사용 제한에 적용될 수 있고 적용되어야만 한다.*

특허풀이 보완적 특허만을 공유하는 것으로 엄격하게 한정된다면 이는 일반적으로

경쟁친화적이다. 그러나 경쟁당국은 업체들이 대체 기술을 결합하여 수평적 경쟁을 감소시키고자 하는 것은 아닌지 경계해야만 할 것이다. 이러한 위험은 특히 특허 소송 중 합의에 이르는 과정에서 발생할 수 있다.

특허품의 기술들이 대체기술이 아니라 보완기술들이 명백한 경우에도 경쟁당국은 특허품의 비참가자에 대한 처우 및 기술 개선의 처리 방법에 대해 여전히 주의를 기울여야 한다. 특허품은 현재 또는 미래의 경쟁자들의 경쟁력을 심각하게 훼손할 수 있는 집단적 보이콧과 동일해질 수가 있다. 특허품이 개발 인센티브를 심각하게 감소시킬 수 있을 만큼 기술 개선을 자유롭게 공유하도록 한다면 소비자들의 손해가 발생할 것이다. 특히 기술 개선이 장기적인 경제 발전을 위한 “창조적 파괴”(Schumpeter 가 강조)를 촉발시킬 수 있는 경우라면 더욱 아쉬운 결과가 발생하게 된다.

특허품의 효과 검토의 기준으로 합리의 원칙이 매우 적합한 것으로 보인다.

- 경쟁법의 합리의 원칙을 세심하게 적용할 필요가 있는 분야는 지식재산권에 근거한 ‘끼워팔기(tying)’와 전상품의 취급강제(full-line forcing)이다.

라운드테이블 토론에서는 회원국들이 특허 받은 상품의 판매에 이미 특허 보호가 종료된 상품을 결합하는 특허 보유자들의 행위를 금지한 여러 사안이 다루어졌다. 이러한 사안들은 영향력을 행사하거나 입법자들이 혁신에 대한 인센티브로써 부여하고자 했던 것을 확장하는 수단으로 이해되었다. 합리성 원칙 기준에 근거한 경쟁법 적용은 시장지배력이 지식재산권을 통해 확보되는 끼워팔기 사안에서 해당 행위의 친경쟁성과 반경쟁성을 구분하는 데 매우 적절한 기준을 제공한다.

- *그랜트백(Grantbacks) 조항은 라이선스 제공자가 경쟁자의 출현 및 성장으로부터 스스로를 보호하고자 할 때 라이선싱 계약을 이용하는 좋은 예이다. 그러나 그랜트백에 대한 엄격한 규제로 인해 라이선스 계약을 거부하는 상황으로 이어진다면 이는 오히려 득보다 손실이 많아지게 된다.*

수평적 경쟁의 활성화를 중시하는 경쟁당국은 그랜트백 조항에 대해서 너무 쉽게 금지 조치를 취할 위험이 있다. 특허보유자가 그랜트백 조항을 너무 엄격하게 적용하는 경우 오히려 라이선스 계약 체결 자체를 거부할 수 있음을 고려해야 한다. 라이선스 계약 체결 거절에 대한 다른 사안과 마찬가지로 경쟁당국은 필수설비이론을 적용해 라이선스 계약을 의무화하는 방법으로 압박을 가할 수 있다. 그러나 이는 혁신 인센티브를 지나치게 저하시킬 수 있고, 그 결과 경쟁당국은 그랜트백의 허용이 최초 라이선스를 받은 자로 하여금 자신의 특허권을 양도하거나 또는 그에 대하여 독점적 라이선스를 부여하지 않는 한 그랜트백을 허용하는 보다 바람직한 접근법을 채택하였다. 결국,

그랜트백은 라이선스 계약업체의 혁신 인센티브를 유지하면서도 최초의 라이선스 제공자가 시장에서 배제되지 않도록 할 수 있게 된다.

- 일부 국가에서는 특허와 저작권을 근거로 국제가격차별이 야기될 수 있으며, 이는 소비자들에게 심각한 영향을 미친다. 그러나 이러한 관행이 세계적으로 미치는 후생효과는 긍정적일 수 있고, 그런 경우가 아니더라도 지식재산권이 아닌 다른 문제가 원인일 수도 있다.

특허와 관련하여 라운드테이블은 지식재산권에 근거한 가격차별이 권리소진의 원칙을 적용함으로써 그 의의가 격하되었다는 점을 논의하였다. 이 원칙에 의해 보호되는 병행수입(parallel imports)은 단기적으로는 소비자에게 이득일 수 있지만 장래의 혁신을 감소시킬 수 있다. 권리소진의 원칙이 약품과 같은 특정 물품에 대한 특허 보호가 거의 없거나 전혀 존재하지 않는 국가에서의 병행수입에 적용된다면 문제가 더욱 심각해진다. 이 문제에 대한 해결책은 경쟁법의 범위를 벗어나는 것으로 보인다.

저작권 분야(예: 도서와 음악)에서 저작권 보유자들이 병행수입을 막는 것은 일부 시장의 가격 상승으로 이어질 수 있다는 주장이 있다. 그러나 병행수입 제한이 기타 수입장벽과 마찬가지로 자동적인 가격 차이로 이어지지 않는다는 주장도 있다. 가격 차이는 경쟁 조건이나 기초 수요(underlying demand)에도 큰 차이가 있을 경우 현실화될 것이다.

## 주

<sup>1</sup> 혁신시장 개념을 탄생시킨 관할지역에서 다음과 같은 두가지 중요한 기준을 적용함으로써 그 개념의 사용이 현저히 제한되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 첫째, 이 개념은 조사 대상의 행위 또는 기업결합의 효과가 단순히 기술 라이선싱과 상품 시장에 대해서 검토하는 것만으로는 제대로 평가될 수 없는 경우에만 사용되었다. 둘째, 이 개념은 R&D에 참여할 수 있는 능력이 전문화된 자산이나 특정 업체의 특징(즉, R&D 경쟁력)과 관련되는 사안에만 한정적으로 적용되었다. 더군다나 특정 R&D를 수행할 능력과 인센티브가 동일한 업체가 충분히 많을 경우 적용되는 "면책 조항(safe harbor)"이 있었다.

## 다품종 취급 소매업체의 구매영향력(1998) Buying Power of Multiproduct Retailers(1998)

### - 요약 -

라운드테이블의 토론, 사무국의 연구 보고서, 각국이 제출한 보고서에서 다음과 같은 문제가 제기되었다.

- *지난 20 년간 소매유통업은 중대한 변화를 보여왔다. 특히 식료품 업계에서 (소매업체 소유의) 자체 상표(private label, PL)에 대한 집중과 의존이 크게 증가하였다. 소매업체를 단순히 소매 상품의 경쟁적 유통업자로 보는 것은 더 이상 유효하지 않다.*

이러한 발전은 소비자의 구매 습관의 변화, 소매업의 컴퓨터 기술 활용의 증가, 대규모로 다양한 상품을 취급하는 소매업체들의 마케팅 능력의 향상을 통해 이루어진 것으로 보인다. 최소한 7 개 국가에서 5 개의 최대 규모 식료품 업체가 현재 소매 판매량의 60%를 차지한다. 비록 국가 및 분야별로 큰 차이가 있지만 자체 상표 상품의 중요성은 확실히 급부상하고 있다. 음식과 가정용품 및 의류 상품 부문에서는 자체 상표의 시장 점유율이 일부 국가의 경우 40%에 달하며 이는 대부분의 국가에서 증가하고 있는 것으로 보인다. 대규모 다품종 취급 소매업체들은 더 이상 상방부문 도매 공급업체를 충족시키는 단순 유통경로로써가 아니라 이러한 공급업체들의 심각한 경쟁상대가 되고 있다.

- *도매업체들은 때때로 소매업체의 상품 구매 조건에 영향을 미칠 수 있는 소매업체의 부당한 효과(예: 구매영향력의 행사)를 해소해줄 것을 요청한다. 이러한 구매영향력은 분명히 공급업체들에게 부정적인 영향을 미칠 수 있지만 경제적 후생에 미치는 영향은 불명확하다.*

공급업체와 소매업체 모두 시장지배력을 거의 갖고 있지 않거나 아예 없는 가장 단순한 상황에서의 구매영향력 행사는 구매량의 감소에는 영향을 미칠 수 있지만, 소비자 총 판매량과는 관계가 없다(예: 영향을 받지 않은 공급자들의 생산량 증가). 생산 자원의 비효율적인 사용으로 인해 경제적 후생은 감소하며, 만일 구매영향력을 행사하는 소매업체들이 소매 시장에서 가격을 책정하는 힘까지 갖고 있다면 이러한 비효율성은 더욱 악화될 것이다. 이러한 피해는 소비자 손실로 보충될 것이다. 하지만 상방부문 산업의 장기공급곡선이 가격에 민감하게 반응한다면(예: 충분한 가격 탄력성) 이러한 손실은 크게 중요하지 않게 된다. 최소한 제조산업부문의 장기산업공급곡선은 탄력성이 매우 높다는 증거가 있다.

공급자가 시장지배력을 갖고 있으며 극도로 경쟁적인 이윤을 창출하고 있는 복잡한 상황의 경우, 구매영향력은 보다 혼란스러우며 잠재적으로 중요한 문제가 될 수 있다. 이러한 상황에서 소매업체들은 실질적으로 구매량을 증대시키는 대신 보다 낮은 가격으로 상품을 구매할 수 있을 것이다. 이러한 가능성이 더 클수록 소매 시장은 더욱 경쟁적으로 변한다. 구매영향력이 구매량의 증가로 이어질 때에는 소비자들에게 편익이 돌아가는 경제적 후생의 확대로 이어지게 될 것이다.

- *대규모 다품종 소매업체들은 상당한 수준의 구매영향력을 누릴 수 있는데, 이는 소매시장 지배율과 이에 따른 제조업체의 매출량이 대부분 국가에서 판매 또는 구매 등 어느 분야에서든 (단독 기업이) 지배적 위치가 되기 위해 필요하다고 보는 수준을 훨씬 하회한다고 하더라도 그러하다.*

범위의 경제의 중요성 때문에 많은 소비자들은 가끔 하는 원스톱 쇼핑(일괄구매)을 선호한다. (이 현상의 강도는 소비자가 쇼핑을 여러 번 하게 됨으로써 발생하는 비용에 영향을 미치는 여러 요인에 따라 각 나라마다 다르게 나타난다.) 만약 소비자가 쇼핑의 횟수가 적은 것을 선호하는 경우, 소비자는 원스톱 쇼핑에서 최초 상점이 특정 상품을 보유하지 않고 있을 때 그 상품을 찾기 위해 다른 상점을 찾기 보다는 최초 상점에서 유사한 상품으로 대체할 의향이 더 크다. 충분한 수의 소비자들이 이러한 구매행위를 한다면 소매업체들은 전통적인 독점 수준 이하의 시장 지배력을 갖고 있다 하더라도 상당한 구매영향력을 갖게 될 것이다.

- *대규모 소매업체의 구매영향력은 소매 단계에서 경쟁이 충분히 이루어지고 있는 한, 소비자들은 단기적으로 그 영향을 받지 않거나 소비자 후생은 증가한다. 장기적인 영향은 확실히 알 수 없다. 이는 주로 구매영향력이 소매 단계의 경쟁을 감소시킬 수 있기 때문이다.*

대규모 소매업체의 구매영향력의 행사는 소매 구매자 전반에 대하여 지속적으로 차별(예: 무비용(non-cost)으로 정당화된 차별 대우)을 가하는 결과로 이어질 것이다. 그 결과 대규모 소매업체들(예: 구매영향력이 가장 클 가능성이 제일 높은 소매업체)은 소규모이자 더 효율적인 라이벌 소매업체들의 압력으로부터 보호될 수 있다. 특히 구매영향력이 큰 소매업체들이 공급업체 및 경쟁 소매업체들 간의 관계에 직접 개입할 경우에 경쟁의 공정성에 대해 문제를 일으킬 가능성이 있다. 라운드테이블 토론에서는 이러한 두 가지 사안을 다루었으며 대규모 소매업체의 구매영향력의 행사가 보다 직접적으로 수평적 경쟁을 방해하였던 다른 두 가지 사안에 대해서도 살펴보았다.

- *대규모 소매업체의 구매영향력에 대해 우려가 되는 국가들은 그 문제의 근원을 해결하기 위해 기업결합 심사를 활용해야 할 것이다 (예: 상방 및 하방부문의 경쟁을 충분히 유지하는 것).*

대규모 소매업체의 구매영향력에 대한 논점은 다소 빗나간 듯하다. 라운드테이블에서 논의되었던 사안들은 하나 이상의 시장에서 행사되고 있는 심각한 판매자의 영향력(seller power)에 관한 문제였다. 이러한 판매영향력이 효과적으로 감소될 수 있다면 구매영향력 역시 그 심각성이 현저히 줄어들게 될 것이다. 따라서 기업결합에 대한 경쟁법 집행을 활발히 하는 것이 구매영향력을 통제할 수 있는 핵심 요소이다. 이와 유사하게 대규모 상점의 진입이나 확장을 규제하는 법률을 폐지하는 것이 구매영향력과 관련된 문제를 감소시키는 것에 도움이 될 것이다.

소매 부문에 있어서의 기업결합에 대한 보다 강력한 경쟁집행에 걸림돌이 되는 것은 일부 법원 판결에서 과도하게 광범위한 시장획정을 요구한다는 것이다. 최근 이루어진 기업결합 사안에서 대규모 소매업체의 가격책정 행위에 대한 증거에서 입증되었듯이, 대규모 소매업체의 가격 책정은 소규모 경쟁자에 의해서 제한되지 않는다는 것을 믿을 만한 근거가 존재한다. 경쟁당국은 필요한 경우 이러한 증거를 언제든지 수집하여 이용하여야만 할 것이다.

- *국가들은 기업결합 심사를 강화하는 것 외에 차별, 수평적 합의, 재판매 가격 유지에 대한 법률을 신중히 적용함으로써 구매영향력으로 인한 경쟁의 위협에 대처할 수 있을 것이다. 구매영향력이 잠재적으로 반경쟁적으로 이용될 것을 우려하는 비판의 목소리가 반영될 수 있는 절차적 개혁 또한 이루어질 수 있을 것이다.*

차별적 대우의 금지는 구매영향력을 반경쟁적으로 활용하는 것에 대한 강력한 무기가 될 수 있을 것이지만, 이는 신중히 적용되어야 할 것이다. 구매영향력의 행사에 기반한 경우를 포함한 가격차별이 공급자 카르텔을 효과적으로 약화시킬 수 있다면 경제적 후생을 증대시킬 수 있을 것이며, 그렇지 않은 경우에도 생산량을 증가시킬 수 있기 때문이다.

많은 나라에서 가격차별 금지는 독점 남용 조항에 포함된다. 이러한 접근법은 중요한 이점을 갖고 있는데, 독점적 지위를 구축하고자 하는 필요에 따라 경쟁친화적 가격차별을 막지 않게 된다는 것이다. 불행히도 같은 이유로 독점 남용의 체계 내에서 반경쟁적인 가격 차별을 제거하기는 더욱 어려워진다. 구매업체의 시장점유율은 종종 일부 국가의 경쟁법 상에서 독점이 추정되는 수준 이하로 하락할 수도 있다. 이러한 문제는 집단적인 독점 지위 뿐만 아니라 단일 회사의 독점적 지위의 남용을 금지하는 국가에서는 다소 적게 발생할 수 있다.

수평적 합의는 구매영향력의 문제가 발생할 수 있는 또 다른 분야이다. 소규모 소매업체들이 그들의 구매력을 모아 대규모 경쟁자들의 구매영향력에 대응하는 것을 허용하기 위해서는 경쟁법을 수평적 합의에 신중하게 적용할 것이 요구된다. 추정하건데 이러한 집산화는 공급자가 경쟁 소매업체들에 대해 제공하는



비효율적인 차별 대우를 감소시키거나 완전히 제거해버릴 수 있을 것이다.

공급업체와 소매업체 간의 진화하는 관계로 인하여 집행 정책이 재고되어야만 하는 분야가 하나 더 있는데 이는 바로 재판매 가격유지(resale price maintenance)이다. 자체 상표에 대한 의존성이 증가함에 따라 소매업체들은 점차적으로 공급업체와의 관계에 있어서 소비자도 되고 경쟁자도 된다. 이에 따라, 제조업체들이 소매 가격의 상한을 정할 수 있도록 허용하는 것은 일리가 있다. 이러한 분야에는 각 사안에 맞게 합리의 원칙(rule of reason)을 적용하는 것이 적절하다.

마지막으로, 현존하는 독점금지 수단을 보다 효율적으로 활용하여 구매영향력의 문제를 해결하는 데에 실질적으로 중요한 역할을 할 수 있는 절차적 개혁이 있다. 가장 중요한 고객들이 분노하게 되는 위험을 부담하는 것을 자연적으로 꺼려하는 항의자를 보호할 수 있는 조치가 취해질 수 있다. 이는 모든 항의가 타당하다는 것이 아니라 시장에서 실제로 어떠한 일이 벌어지고 있는지에 대해 더 잘 알게 될 경우 경쟁법을 더욱 제대로 시행할 수 있다는 것이다.

- *소매업이나 제조업의 경쟁을 감소시키는 방식으로 구매영향력을 감소시키는 것은 장기적으로 보았을 때 피해를 입은 당사자들에게 그리 도움이 되지 않으며 소비자의 후생에 손해를 미칠 수 있는 상당한 위험이 있다.*

구매영향력을 통제하고자 하는 일부 조치들은 전반적인 경제적 효율성의 관점에서 바람직한 결과 보다는 부정적인 결과를 더 많이 낳을 수 있다. 신생 대규모 소매업체의 진입이나 확장을 금지하거나, 가격 경쟁을 감소시키거나(예컨대 특매 상품에 대한 규제를 통하여), 또는 소매업체가 공급자를 바꾸는 것을 더욱 어렵게 하는 법률은 소규모 상점이나 제조업자들이 느끼는 위협을 장기적으로 완화시키지 못하면서 동시에 소비자에게 불리한 방향으로 경쟁을 감소시키는 경향이 있다. 경쟁을 규제하는 법률에 내재된 위험성은 이러한 법률에 따라 금지조항이 적용될 때 가중된다. 많은 대표단들이 강조하는 점은 경쟁업체들을 보호하는 것은 경쟁을 보호하는 것과 동일하지 않다는 것이다. 경쟁과 소비자 후생에 초점을 맞추면 그 분석이 명쾌해지고 동시에 구매영향력을 제대로 판단할 수 있게 된다.

- *경제적 의존성 남용의 금지와 같이 구매영향력을 직접적으로 다루는 법률은 오늘날까지 성공적인 경우가 없었으며, 이러한 금지로 인하여 오히려 소매 경쟁을 축소시키고 소비자에게 피해를 입히는 경향이 있었다.*

독점 남용에 대한 법률을 경제적 의존 남용에 대해 직접적인 영향력을 행사하는 조항으로 보완한다는 것은 문제가 있다. 경제적 의존성 남용 금지는 구매영향력이 큰 구매업체들이 지배적 위치를 갖는다는 점을 규명할 필요를 제거함에도 불구하고, 결과적으로 강력한 구매업체들에 대해 성공적으로 소송이 이루어진 경우는 거의

없었다. 피해를 입은 공급업체가 기소된 소매업체를 상대하지 않아도 될 유사 대안이 없는지를 증명하기는 여전히 어렵다. 새로운 금지 조항(의 실효성)에 대해 실망하게 되면 특정 계약 약관의 사용 금지와 같이 더욱 심한 규제 법률이 통과되기도 한다. 원인이 아니라 증상을 다루는 조치들은 계약 관계에 대한 더욱 더 세부적인 규제로 이어질 수 있다. 특정한 구매영향력 행사를 완전히 금지하는 것은 이러한 영향력을 행사할 수 있는 새로운 방법을 강구하도록 자극하는 것일 뿐이다.

## 과점(1999) Oligopoly(1999)

### - 요약 -

라운드테이블의 토론, 각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서를 통해 다음과 같은 문제가 제기되었다.

- *과점기업(oligopolists)은 자신의 행동이 경쟁 상대자의 대응 조치로 이어질 것임을 서로 알고 있기에, 활발한 경쟁을 반경쟁적 협력으로 대체하고자 하는 강한 인센티브가 있다. 이하에서 “협력적 상호작용(co-ordinated interaction)”이라 지칭되는 이러한 행위는 부정적인 후생 효과를 초래한다. 이는 담합 사례에서 특히 명백하다.*

협력적 상호작용으로 인한 후생 손실은 독점으로 인한 후생 손실과 질적으로 동일하다. 그 예로는 가격 상승, X-비효율성, 혁신의 지체, 상품 다양성의 감소 등이 있다. 담합 외의 협력적 상호작용의 좋은 예로는 가격선도(price leadership) 정책, 배달가격(delivered pricing)정책, 가격고수(price stickiness) 정책 등이 있다.

- *협력적 상호작용에 참여하고자 하는 의지와 이에 성공적으로 참여하는 능력 간에 상당한 차이가 있다. 서로 수용 가능한 협력 계약 조건의 합의에 도달하기 어렵고 참여 업체가 이탈하지 않을 것을 보장하기도 어렵다.*

협력하고자 하는 과점기업들은 서로 다른 비용구조와 요구 조건을 갖고 있을 수 있다. 이러한 차이점은 비경쟁업체들 간의 반경쟁적 협동에 대해서는 주요한 문제가 되지 않지만, 업체들이 서로 이득이 되는 가격 수준과 다양한 상품 간의 가격 격차(price gap)를 합의하는 것을 어렵게 한다. 이러한 문제가 해결된다고 하더라도 가격에 대한 성공적인 협력은 보장되지 않는다. 일단 가격이 한계비용 이상으로 급증하면, 각 과점기업은 특히 적발되어 보복행위를 당하지 않을 것이라고 믿는 경우, 가격을 속이고자 하는 인센티브를 갖게 된다. 지속적인 협력은 과점기업 간에 일탈행위를 적발하고, 이에 대한 제재를 확실히 마련하며, 또한 반경쟁적 행위로서 기소되는 것을 피할 수 있어야만 가능하다.

[카르텔 운영의 어려움이 명백함에도 불구하고, 대규모로 장기간 운영되는 카르텔이 존재한다고 알려져 있다. 많은 OECD 국가는 현재 기소되어 있는 이러한 카르텔이 점차 증가하고 있다고 하였다.]

### 행태적 시정조치(Behavioural Remedies)

- *협력적 상호작용에 대한 최우선의 행태적 시정조치는 무거운 과태료를 부과하거나 일부 국가에서는 구금형을 부과함으로써 담합을 금지하는 것이다. 무거운 제재 수단 때문에 담합공모자는 일반적으로 반경쟁적인 대화 내용에 대한 직접적인 증거를 남기지 않는다. 이것이 담합을 적발하고 증명하는 것을 어렵게 하며, 따라서 경쟁당국이 때때로 정황증거에 의존해야만 하는 이유를 잘 설명해준다. 그러나 병행행위(parallel conduct)의 증거만으로는 담합의 충분한 증거가 될 수 없고 되어서도 안된다.*

가장 일반적인 정황증거는 병행행위의 구성요건이다. 이러한 증거의 법적 및 경제적 문제는 병행행위가 담합이 아닌 다른 행위의 원인일 수 있다는 것이다. 과점의 경우, 일례로 병행적 가격인상(parallel price)이 단순히 독립적, 합리적인 행동에 의해 발생했을 수 있다. 병행행위가 단순히 과점적인 상호의존 상태에서 발생한 것이 아니라 일종의 합의를 통해 이루어진 것임을 증명하기 위해서 경쟁당국은 하나 이상의 “추가적 요소(plus factors)”의 존재 등 추가 사실을 증명해야만 한다. 추가적 요소는 기본적으로 경쟁자들 간에 일종의 합의가 없었더라면 경제적으로 봤을 때 합리적이지 않은 행위를 일컫는다. 법원 역시 특정 시장구조는 담합을 조장한다는 증거를 고려해왔다. 그러나 담합에 취약한 시장 구조에서 담합까지는 아닌 일종의 협동이 촉진되기도 한다는 점이 점차 알려져 왔기 때문에 이러한 법원의 입장도 변화하고 있다. 일부 법원의 입장은 만일 위험성이 덜한 방식으로 동일한 결과를 달성할 수 있다면 담합이라는 법적 위험을 감수하지 않을 것이라고 추정하는 경향이 있다.

일부 OECD 국가는 담합을 증명하는 문제와 관련하여 “동조적 행위(concerted practices)”와 “조장 행위(facilitating practices)”(아래 참조)를 금지하는 범위(net)를 확장함으로써 담합에 대응하고 있다. 한 회원국의 경쟁법은 명백한 합의가 없었다 할지라도 일정 행위는 담합의 증거를 구성한다고 추정하는 강경한 입장을 취하고 있다.

반경쟁적 수평적 합의를 금지함으로써 포섭되는 대상을 확대하고, 입증부담을 낮춤으로써 과점적 상호의존으로 인해 활발히 발생할 수 있는 병행행위를 금지할 수 있게 된다. 그러나 상호의존으로 초래된 병행행위는 경쟁행위를 지속적으로 규제하는 것보다도 못한 행태적 시정조치로는 제거될 수 없다. 즉, 병보다 더 나쁜 치료법이라고 할 수 있다.

- *담합의 성공 가능성을 증가시키고 일탈행위를 적발하고 제재하는 능력을 개선하기 위하여 협력에 참여하는 업체들은 “조장행위”를 한다. 일부 국가에서는 이러한 행위를 지배력의 남용 또는 그 자체로서 반경쟁적 계약의 구성요건으로 보아 이를 금지된다. 다른 국가에서는 다른 “추가적 요소”와 함께 계약의 정황증거가 된다.*

조건이 충족되는 상황에서는 과점기업이 협력하는 것이 용이해지도록 하는 어떠한 행위도 조장행위가 될 수 있다. 가장 흔하고 중요한 조치는 시장의 투명성을 제거하는 것으로서,

이는 가격을 포함한 경쟁상대방의 경쟁적 행위에 대한 정보를 늘리는 것이다. 좋은 예로써 법적 구속력이 없는 가격 변화의 사전 공지, 경쟁 및 최혜국조항(most favoured nation clauses)에의 부합, 재판매 가격유지(resale price maintenance), 배달가격(delivered pricing), 비상호보완적 지적재산권의 공유, 합작회사의 설립, 전략적 제휴, 소유권 공유, 임원 상호교차 취임(cross-directorships) 등이 있다. 산업 협의체에 참여하는 것 역시 조장행위로 간주될 수 있다. 이는 특히 협의체가 민감한 정보의 교환 또는 이를 숨기기 위해, 혹은 반경쟁적 기준이 채택되도록 하거나 협력적 상호작용을 장려하는 정부의 규제를 바꾸기 위해 이용될 경우이다. 산업 협의체가 모두 반경쟁적이라는 것은 아니다. 산업 협의체는 과점 시장 형성에 있어서 면밀한 조사를 받을 필요가 있다는 것이다.

일부 경쟁법은 조장행위가 반경쟁적 행위로 활용되지 않은 경우에도 과점시장에서의 조장행위를 금지한다. 동일한 형태의 일반적인 행위가 효율성을 향상시키고 협력적 상호작용을 촉진할 수 있기 때문에 이는 개별 사안에 따라 판단되어야만 할 것이다.

- *조장행위는 때때로 다양한 규제 기관에 의해 도입되거나 요구되기도 한다. 경쟁당국은 이러한 규제기관의 행위가 절대적으로 명백하며 적절한 규제 목적을 가지고 있지 않은 이상, 이를 중단할 것을 권고해야 한다.*

예를 들면, 전자통신산업의 규제기관이 규제대상 회사가 법적 구속력이 없는 미래가격 설정 의도를 공개하도록 하는 경우 가격 담합을 조장할 위험이 있다. 똑같은 문제가 낙찰자 뿐만 아니라 모든 입찰자를 신속히 공개하도록 하는 공개적 입찰 규칙에서도 나타난다. 정부 또는 민간 분야가 입찰 절차를 통해 특정 상품을 구매하는 것은 경쟁을 완화하고 협력적 상호작용을 더욱 발생하기 쉽게 만든다는 것을 주의해야만 한다. 경쟁당국은 조장행위를 요구하는 경우 가격이 상승할 수 있음을 지적해야만 할 것이며, 적절한 대안을 규제기관과 함께 강구할 의도가 있음을 알려야 한다.

- *수평적 배제행위(horizontal exclusionary behavior)의 금지는 시장이 과점 구조를 강화시키는 협력적 상호작용으로 기울어지기 보다는 경쟁적으로 남을 수 있도록 돕는다.*

수평적 배제행위와 관련하여 악탈적 가격책정(predatory pricing)을 일례로 든다면, 정책집행의 가장 우선적인 문제는 때로는 경쟁자에게 손해를 입히기도 하지만 효율성을 증대시키는 건강한 경쟁(competition)과 경쟁자를 영원히 시장에서 배제시키고 결국 경쟁을 감퇴시키고자 하는 경쟁(rivalry)을 구별하는 일이다. 제대로 적용되기만 한다면 수평적 배제행위의 금지는 협력적 상호작용을 예방할 수 있는 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

### 구조적 시정조치(Structural Remedies)

- *담합을 증명하는 것이 원천적으로 어렵고, 협력적 상호작용의 완화된 형태에 대한*

시정조치를 고안하는 것도 어렵기 때문에, 대부분의 국가의 경쟁법은 구조적 시정조치를 통해 행태적 시정조치를 보완한다. 기업결합 심사가 그 중 하나이다.

기업결합 심사는 기업결합이 소비자의 이익을 해할 수 있는 중대한 가능성이 있는 것으로 판단될 경우, 이를 방지하거나 조정하기 위해 수행된다. 일부 기업결합은 인수기업이 반경쟁적으로 행동할 수 있는 일방적인 능력을 증대시킴으로써 소비자의 이익을 해할 수 있는 위험을 창출한다. 다른 기업결합은 담합 또는 (그 국가의 수평적 합의 또는 지배의 남용 금지 하에서는 그 자체로 불법이 아닐 수 있는) 다른 형태의 협력적 상호작용에 대해 시장의 구조가 취약해지도록 하여 경쟁을 위협한다.

- 여러 요인들로 인해 협력적 상호작용의 가능성이 상당히 증가할 수 있다. 그 이유는 이러한 요인들이 기업들이 기업 간 합의에 대한 이탈행위를 적발하고, 이에 대한 제재를 가할 능력과 인센티브에 영향을 미치기 때문이다.

이 요소는 특히 중요한 내용일 가능성이 많다. 그 예로는 판매자 집중도 수준, 진입/확장 장벽의 높이, 제품 및 비용, 업체의 규모, 목적의 대칭성 정도, 규모의 경제와 매출 비용, 산업의 발전 정도, 시장 수요의 변동성, 비용충격(cost shocks)의 발생, 구매의 규모와 빈도, 구매영향력의 확산, 선도 기업 간의 다시장(상품 또는 지리적)접촉(multimarket contact) 발생, 투명성의 정도와 이탈행위에 대한 제재와 같은 특정 행위를 취할 능력 등이 있다.

- 협력적 상호작용의 가능성에 대한 특정 요소의 영향을 판단하고, 모든 요소의 영향을 평가하는 것은 개별 사안을 기준(case by case)으로 하여야 한다. 경제학적인 분석은 관련 요소를 파악하고 그 영향력을 분석하는 체계를 제공한다. 그러나 경제이론은 경쟁당국이 직면하고 있는 특정 상황에서 바로 사용할 수 있는 확실한 예측 모델을 거의 제공하지 못한다.

협력적 상호작용의 가능성이 현실화 되도록 하는 많은 요소들의 효과를 합산할 수 있는 적용 체계는 없다. 그러나 시장집중도와 진입장벽이 충분히 낮다면 협력적 상호작용은 발생하지 않을 것이라는 합의가 존재하는 것으로 보인다. 일부 국가는 집중 및 진입장벽과 관련하여 안전지대(safe harbour)를 만들기도 하지만, 집중과 진입장벽을 정의하는 것이 어느 정도 임의적이라는 것은 인정해야 한다. 안전한 수준의 집중과 진입장벽이 어느 정도를 의미하는 것인지를 결정하는 것은 어려우며 시장에 따라 달라질 것이다.

- 일부 국가는 경쟁을 심각하게 약화시키거나 방해할 것이라고 예측되는 기업결합에 대해 반대 조치를 취한다. 다른 국가들은 지배적 지위를 생성시키거나 강화시킨다고 여겨지는 기업결합을 금지하거나 시정하고자 한다. 기업결합을 금지하는 것이 협력적 상호작용의 위험을 심각하게 증가시킨다고 보는 관점에서는 두 가지 유형의 검정 간에 큰 차이는 없다. 그러나 이러한 관점은 공동지배력(joint dominance)은 시장지배력에 포함되는 것으로 정의되며, 공동지배력을 형성하기 위해 구조적 결합이 반드시 필요한 것은

*아니라는 것을 가정한다.*

협력적 상호작용의 위험이 증가한 것과 관련하여, 소규모의 기업결합이 계속 이어짐으로써 결국 반경쟁적인 시장 구조를 양산하는 것을 막기 위해 경쟁제한성검정(substantial lessening of competition test)이 사용될 수 있을지에 관한 의문이 있다. 이러한 기업결합은 어느 시점에서 지배력 검정(dominance test)을 적용하는 관할 당국에 의해 중단될 수도 있다.

- *필수설비에 대한 접근 요구는 과점 산업에서 공급자의 수를 확대하고자 적용된다면 구조적 시정조치와 같다.*

협력적 상호작용에 대한 모든 시정조치와 마찬가지로, 필수설비이론(essential facilities doctrine)의 적용은 몇 가지 중요한 난점을 제기한다. 경쟁에 기반한 설비의 개발과 같은 필수적인 네트워크 투자(network investment)를 억지하지 않도록 주의할 필요가 있다. 또한 비효율적인 공급자가 정부보조를 받아 시장에 진입하는 것을 방지하여 효율적인 경쟁이 이루어질 수 있도록 접근 규정이 설립되어야만 한다.

- *최적의 과점 정책은 몇 가지 어려운 상충문제(tradeoffs)를 수반할 수 있다.*

많은 연구에 따르면 혁신이 활발히 이루어지기 위해서는 시장집중이 낮아야 할 필요가 있고, 집중이 너무 높은 경우에는 혁신이 제약될 수 있다. 물론 정확한 기준은 측정하기 어렵고 시장에 따라 다양할 것이다. 다양한 경쟁친화적 표준을 채택하기 위해 기업들이 만날 수 있도록 하는데서 발생하는 편익과 협력적 상호작용의 위험을 증가시키는 비용이 상충하는 문제가 발생할 수 있다.

## 충성 할인 및 리베이트(2002) Loyalty and Fidelity Discounts and Rebates(2002)

### - 요약 -

라운드테이블 회의, 각국이 제출한 보고서 및 사무국의 연구보고서에서 다음과 같은 다수의 논점이 제시되었다.

- (1) *충성할인(fidelity discounts)은 구매자가 물건 구매 시 대량으로 구입하거나, 매수량을 증가시키겠다고 약속하는 경우 가격 할인으로 보상해주는 가격 구조로 정의 될 수 있다.*

충성할인은 다양한 형태로 나타난다. 그러나 대부분은 현재 시점의 매수량이 과거 일정 기간의 매수량을 초과하는 경우 이에 대응하여 할인율을 증가시키는 특성을 공유한다. 비교 대상이 되는 과거의 매수 기간은 보통 해당 시장에서 발생하는 연속적인 구매 간 간격보다 훨씬 더 길다.

- (2) *다른 할인에도 해당 되는 가격 인하의 잠재적 혜택뿐만 아니라, 충성할인은 유통업자들에게 인센티브를 제공하는 수단으로서도 사용될 수 있는 등 몇 가지 독특한 친경쟁적 이점을 가지고 있다.*

충성할인은 거의 항상 가격 차별로 이어지기 때문에, 충성할인으로 인해 '발생할 수 있는' 가격 인하는 충성할인의 유일한 이점이라고 할 수 있다. 즉, 충성할인으로 인해 어떤 구매자들은 단일 가격이 존재했을 경우 보다 더 높은 가격을, 혹은 더 낮은 가격을 지불하게 될 것을 의미한다. 그러나 가격 차별이 고정 비용을 회수하기 위해 보다 효율적인 방식으로 사용될 수 있다면 전체적인 효율성 측면에서 순편익이 발생할 수 있다 (즉, 충성할인이 부과하는 가격과 타 구매자들의 수요탄력성이 역의 상관관계를 갖는 경우). 가격 차별에 따른 산출물 증가는 이러한 편익 발생을 위한 충분 조건은 아니지만 필요조건이 된다. 이러한 상황에서 총 후생수준뿐만 아니라 소비자 잉여(consumer surplus)도 증가할 것인지 여부는 불분명 하다. 또한 충성할인으로 인해 경쟁이 둔화되는 경우, 전체적인 순 효율성 증가도 불분명해진다. 이렇게 경쟁이 둔화 될 경우 구매자들은 충성할인이 없었을 경우와 비교했을 때보다 더 높은 가격을 지불하게 될 것이라고 충분히 예상할 수 있다.



충성할인으로 인해 경쟁이 활성화된 특수한 예로 핀란드 케스코 그룹의 신발브랜드 켁카(Kenkä-Kesko) 사례를 들 수 있는데, 이 사례에서는 각기 다른 규모의 유통업자들이 민간 브랜드의 신발구매 증가를 장려하기 위해 충성할인을 사용하였다. 전체적인 판매 증가가 없었다면, 케스코 그룹이 켁카의 신규 민간 브랜드를 도입하는 것은 불가능했을 것이다. 즉, 외국 공급자 가격이 너무 높았을 것이다. 켁코 유통업체들이 제공한 단일 할인계획(single schedule)에 따른 수량 할인은 규모가 작은 유통업체들이 민간 브랜드의 신발의 최소 판매량을 충족시키도록 돕기 위한 인센티브를 충분히 제공하지 못했을 지도 모른다. 이 문제는 충성할인을 사용하여 극복하였고, 그 결과 브랜드 간 경쟁이 개선되었다.

때로는 충성할인으로 인해 공급자의 판매 변동성이 감소되고, 이에 따라 생산을 안정화하고 재고를 줄임으로써 비용을 절감할 수 있도록 한다는 주장도 제기된다. 그러나 이러한 상황은 항상 자동적으로 발생하는 것은 아니다. 그 이유는 각각의 구매자의 경우에는 충성할인이 도입되기 전보다 공급자를 변화시킬 가능성이 더 낮다고 하더라도, 판매자 측에서는 더 적은 수의 구매자들에게 의존하는 것이 생산 변동성을 오히려 더 증가시킬 수 있기 때문이다. 어느 구매자가 충성할인을 받게 되고, 판매 가변성이 고객들에게 어떻게 분산되는지에 따라 정확한 결과는 달라질 수 있다.

때때로 충성할인은 판매자보다는 오히려 구매자들에 의해 촉발되기도 한다. 이러한 경우에 할인은 구매자가 협상력을 발휘하기 위해 이용되는 것일 수도 있다. 판매자들이 상당한 수준의 시장지배력을 누리고 있다면, 이러한 충성할인은 판매자나 구매자 간 경쟁을 감소시키지 않는 한 경제적인 효율성을 증가시킬 수 있을 것이다.

- (3) *충성할인이 반경쟁적 효과를 갖게 될 가능성은 근본적으로 충성할인으로 인해 가격 투명성이 감소되는지, 실제 또는 잠재적인 경쟁자를 배제시키거나 제한하는지, 그리고/또는 반경쟁적 협력행위의 가능성을 증가시키는지 여부와 이러한 효과들이 어느 정도까지 발생할 지에 따라 달라진다.*

충성할인은 소비자들의 가격 비교를 훨씬 더 어렵게 할 수 있으며, 따라서 가격 경쟁을 둔화시킬 수도 있다. 항공사의 상용고객우대 서비스제도(frequent flyer programs, FFPs)는 충성할인으로 인해 의미있는 가격 비교가 어려울 수 있는 사례를 잘 보여준다. 미래의 여행의 필요성을 충분히 잘 예측할 수 있는

여행자들은 거의 없다. 따라서 여행자들은 두 회사(두 회사 모두, 또는 둘 중 하나는 FFP를 제공)가 제공하는 비행기 티켓의 할인 후 가격을 비교할 수 있다.

한 기업에만 신경을 쓰거나, 그 기업에서만 대부분의 구매를 하는 고객들이 공급자들을 비교할 경우, 일부 경쟁사들은 아예 고려 대상에서 제외될 것이다. 이러한 현상은 예를 들어 어떤 특정 공급자의 상품이 상당 수의 구매자들이 '반드시 가져야 하는 상품'으로 취급될 때 발생할 수 있다. 일반적으로는 계속해서 열심히 일하고, 투자를 하는 기업에게 혜택이 가는 것이 정상이나, 충성할인은 이러한 혜택의 중요성을 훨씬 더 증가시킬 수 있다. 경쟁 우위를 확대하기 위해 충성할인을 사용하는 것은 항공 산업의 예에서도 다시 한번 논의될 수 있다.

넓은 항공망을 보유하고 있는 항공사들은 그렇지 못한 경쟁사들에 비해 몇 가지 혜택을 누릴 수도 있다. FFP와 충성을 유도하는 법인 할인을 사용함으로써 이러한 혜택의 중요성이 더욱 증가할 수 있다. 이러한 가격 정책은 각 항공사가 제공하는 항공망의 범위가 중요한 차이점으로 작용할 경우, A도시에서 B도시로 여행하는 '승객'의 일부 또는 대부분 사이의 경쟁을 A도시에서 B도시를 운행하는 '항공사'간의 경쟁으로 전환시킬 수 있다. FFP와 비선형 법인 할인(non-linear corporate discounts)<sup>1</sup>이 충성도를 강화시키는 힘을 갖고 있기 때문에, 일부 여행객들은 항공망이 더 좁은 항공사에서 일부 구매를 하기로 선택한다면 무료 항공 또는 다른 형식의 특혜 등의 잠재적 손실을 입게 될 수도 있다. 항공망이 더 작은 항공사들이 큰 항공사들에 비해 도착지 수만 더 적은 유사한 할인 프로그램을 도입한다고 하더라도 똑같은 상황이 발생할 수 있다. 따라서 항공사 충성할인은 이에 따라 영향을 받는 여행객들의 전환 비용을 증가시키고, 규모가 작은 항공사들의 시장 점유를 제한하거나, 또는 초기에 작은 규모로만 시장 진입이 가능한 신규 항공 사업자들의 진입을 막는 경향이 있는 것으로 보인다. 비선형 가격 할인 전략을 사용하는 여행 대행사들은 다른 수준의 유통 채널에서 사업을 운영하지만 어느 정도 시장지배력을 갖고 있다면 동일한 효과를 가질 수 있다.

충성할인을 사용하여 경쟁사들이 불리하도록 하거나, 또는 경쟁사를 아예 제거하는 행위가 소비자에게 꼭 해가 되는 것은 아니다. 소비자에 대한 피해는 다음 조건들 중 하나가 충족될 때 발생한다:

<sup>1</sup> 제품 또는 서비스의 단가가 고객이 구입하는 양에 따라 달라지는 가격할인

- 상품 제공의 다양성에 있어 상당한 수준의 감소가 발생함(즉, 상품 다양성이 감소하고 그 결과 나타나는 비용 효율성을 소비자가 공유하지 않음);
- 공급자의 수 또는 힘의 약화로 인해, 하나 또는 그 이상의 할인 제공자가 가격을 경쟁수준 이상으로 인상하여 단독으로 이윤을 취득할 힘이 증가하거나, 공급자 간 반경쟁적 협력 행위가 촉진됨

(4) 충성할인으로 인해 발생하는 잠재적인 반경쟁적 배제 효과를 제대로 평가하기 위해서는, 할인의 구체적인 특성과 이것이 적용되는 시장에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

충성할인에 따라 발생할 수 있는 잠재적인 반경쟁적 배제효과는 할인의 비선형성(즉, 매수량에 따라 할인률이 얼마나 빨리, 고르게 인상되는 정도)에 따라 달라진다. 이것은 충성할인이 실제 전환 비용을 발생, 또는 인상시키는 정도, 즉, 구매자의 충성도 증가 정도를 결정할 것이다. 또한 참고가 되는 매수 기간의 길이도 중요하다.

일반적으로 봤을 때, 매수 기간이 짧을 수록 충성할인으로 유도할 수 있는 전환비용의 증가의 수준도 낮아진다. 구매자 간 준거기간(reference periods)을 동일화 하는 정도 역시 중요할 수 있다. 과거 매수 기간의 시작과 끝이 구매자 별로 다르다면, 신규 진입자에 의한 최소 효율 규모 달성이 지연되고, 언제나 '누구나 차지(up for grabs)'할 수 있는 시장이 매우 작아지게 될 것이다.

충성할인의 반경쟁적 효과에 영향을 미칠 수 있는 기타 중요한 요소들로는 할인사의 시장지배력 수준, 경쟁사에 비교했을 때 할인사의 상대적 위치, 진입장벽의 존재, 과점시장에서 다수 공급자들에 의한 유사관행의 사용축적, 기타 담합 촉진 요소들이 있다.

(5) 충성할인이 시장에서 반경쟁적 협력 행위의 가능성에 미치는 효과가 존재한다면, 그 효과가 무엇인지 판단하는 것은 어려운 일이다.

충성할인은 반경쟁적 협력 행위의 가능성에 있어 여러 가지 상쇄 효과를 가질 수 있다. 먼저, 충성할인은 구매 패턴을 변화시킬 수 있다. 다수의 판매자에게 자주 구매를 하는 대신 충성할인은 고객들이 여러 공급자 집단 보다는 하나의

공급자로부터 한번에 다량의 구매를 하도록 만들 수 있다. 이러한 다량, 집중 구매는 담합의 안정성을 저해할 수 있는데, 그 이유는 비밀로 가격을 인하하는 경우의 잠재적 보상이 증가하고, 최소한 인하된 가격을 제공받는 고객들에 대한 다른 공급자들의 보복 행위는 지연시킬 수 있기 때문이다. 그러나 다량, 집중 구매는 일반적인 가격 인하보다 더 크고, 급격한 판매 변화로 이어지기 때문에 담합 일탈 행위를 더욱 쉽게 발견할 수 있도록 하여 앞에서 언급한 효과들에 역으로 작용할 수도 있다(상쇄 효과). 느리고 지속적인 판매량 감소와 대비해 급격한 판매량 감소는 더욱 쉽게 발견되고, 다른 기업들에 의해 이탈행위로 적발될 수 있는 바, 타 공급자들의 보복 행위를 불러 일으켜 이윤에 해가 될 수도 있다.

충성할인이 전환비용을 증가시키는 한, 담합에서 이탈한 기업들이 더 큰 할인을 제공하거나 더 긴 기간 동안 할인을 제공하도록 만들기 때문에(준거 기간이 구매자 간 동일하지 않다고 가정), 할인 행위는 더 쉽게 발견된다. 이 두 가지 효과는 모두 담합 기업들의 속임수를 감소시키게 되고, 이에 따라 담합의 가능성을 더욱 증가시킨다. 충성할인으로 인해 가격 투명성이 감소된 시장에서는 담합을 선호하는 경향이 발생할 것이다. 이것은 구매자들이 공급자들에 비해 할인을 평가, 비교하기가 더 어렵기 때문일 수도 있다. 따라서 구매자들은 담합 행위 배신 기업들이 희망하는 만큼 강력하고 빠르게 반응하지 못할 수 있는 반면, 충성할인으로 인해 가격 투명성이 낮아진 시장에서의 보복행위는 여전히 강력하고, 빠르게 나타날 것이다.

마지막으로, 충성할인이 담합이 유지되기 좋은 정도까지 경쟁업체의 수를 감소시킬 수 있다는 점이 가장 중요할 것이다. 충성할인은 또한 시장진입 장벽을 높여 잠재적인 경쟁업체의 수를 감소시킬 수도 있다. 이것은 담합 기업들이 초경쟁적(supra-competitive) 수준으로 가격을 인상시키는 행위를 가능하게 할 수 있으며, 이들은 신규 기업의 산출물 증가에 의한 상쇄 효과를 두려워할 필요가 없게 될 것이다.

*(6) 충성할인이 약탈적 가격책정 또는 약탈적 봉쇄전략으로 사용되는 경우, 할인이 소비자 집단에게 미치는 어떠한 단기적인 긍정적 효과도 상쇄될 수 있다.*

충성할인은 크게 두 가지 방식을 통해 소비자 집단의 후생을 단기적으로 증가시키나, 장기적으로는 후생을 감소시킬 것이다. 첫번째 방식은 간단한 약탈적 가격책정 전략이다. 이 전략 하에서는 충성할인으로 인한 가격 인하로 충분한 수의 경쟁사들이 시장을 떠나게 될 경우, 충성할인을 제공한 업체는

할인을 제공하며 입은 손실을 회복하기 위해 가격을 할인 이전으로 다시 인상시킬 것이다. 이러한 상황에서 소비자들이 가격 인하로 얻게 되는 초기의 이득은 장기적으로 더 큰 손실로 이어질 것이다. 물론 이러한 현상은 시장을 떠난 업체들이 가격이 다시 오른 후 시장에 진입/재진입하는 것이 금지될 경우에 발생할 수 있다.

두번째 약탈적 전략은 충성할인의 경우에 특수하게 나타나는 것인데, 이것은 '약탈적 봉쇄(predatory foreclosure)'라고 불린다. 충성할인은 현재의 초경쟁적 가격 수준을 유지하기 위하여, 장단기 모두 잠재적 신규 시장진입을 막는 용도로 사용될 수 있다. 그 결과 단기 가격은 할인이 없을 경우보다 낮겠지만, 미래에는 더 높아질 것이다. 시장진입이 막힌 기업들이 실제 진입했을 경우 부과할 요금보다 평균가격이 훨씬 더 높을 것이기 때문에, 이것은 단순히 다른 형태의 진입제한 가격설정(limit pricing)이 아니다.

*(7) 충성할인을 통한 약탈적 봉쇄행위의 경우 비용에 기반한 안전지대(safe harbours) 및 일반적으로 다른 형태의 약탈 행위에 적용되는 보전가능성 평가(recoupment test)에 있어 특별한 문제를 발생시킨다.*

많은 OECD 국가에서 약탈적 가격행위(predatory pricing)에 대한 표준적인 분석방법은 가격이 임계 비용 표준 이하로 떨어졌는 지를 판단하는 것이다. 만약 그랬을 경우, 일부 국가에서는 경쟁사의 시장 탈락 이후 나중에 초경쟁적 가격을 통해 손실을 보전할 가능성을 평가하는 형태의 두 번째 검토가 적용된다. 충성할인을 활용한 약탈적 봉쇄행위에 대해 이와 같은 2단계 평가를 적용하는 것은, 많은 충성할인 사례를 금지를 하지 못하는 결과를 가져올 수 있다. 예를 들어 '가격 인하(또는 초기 가격으로 복귀)'를 포함하는 충성할인의 경우, 가격인하의 효과는 다음과 같은 단순한 예를 통해 설명될 수 있다. 한 구매자가 과거의 매수 기간에 비해 현재 매수량을 최소 10퍼센트 이상 올린다는 조건 하에 모든 구매 상품에 각 10퍼센트의 할인을 받을 수 있다고 가정해 본다. 그 결과는 충성할인을 적용 받기 위해 초과 지출한 양이 0 또는 심지어 마이너스가 될 수도 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 모든 단위 가격에 지불한 평균 가격은 임계 비용 표준 이상으로 유지될 수 있기 때문에, 이러한 충성할인은 첫 번째 평가에서 잡아내지 못할 수 있다. 만약 첫 번째 평가가 안전지대로 작용한다면, 이러한 충성할인은 가격을 할인이 금지될 경우보다 더 높은 수준으로 유지한다고 하더라도 금지 당하지 않을 수 있다.

두 번째 보전가능성 평가 역시 충성가격을 이용한 약탈적 봉쇄행위를 경쟁법 집행으로부터 보호하는 기능을 할 수 있다. 이러한 봉쇄행위는 할인정책이 있을 경우보다 가격이 더 낮게 떨어지도록 할 수 있는 시장 진입을 막기 위해 사용될 것이다. 충성할인의 철폐가 신규 기업들이 시장에 진입하여 평균 가격을 현재 충성할인이 제공될 경우의 가격 수준 아래로 떨어뜨리는 결과를 낳는 한 이러한 할인은 절대 철폐되지 않을 것이다.

충성할인을 통한 약탈적 봉쇄행위에 이 두 가지 평가 방법을 적용하는 데서 발생할 수 있는 문제들에 대하여 어떠한 조치가 필요한 지에 대해서는 합의가 존재하지 않는다. 이 분야는 향후 라운드테이블 회의에서 추가적으로 조사하는 것이 적절할 것이다. 논의에는 충성할인과 다양한 비경쟁 또는 배타조건부 거래 합의 간의 비교도 포함될 수 있다.

*(8) 일부 관할권역에서는 시장지배력이 있는 기업들이 충성할인을 제공할 경우 시장지배력을 남용했던 것으로 나타났다. 그러나 할인의 비용이 정당화되거나 경쟁 조건을 충족시키기 위해 도입되었을 경우에는 할인이 용인될 수도 있을 것이다.*

이러한 법 집행은 충성할인에 관한 법적 안정성을 강화하는 이점을 가질 수 있다. 또한 시장지배적 기업이 제공하는 충성할인이 다른 기업들이 제공하는 충성할인보다 가격 인상 효과 및 봉쇄 행위의 위험으로 인해 더 반경쟁적일 수 있다는 사실을 고려할 수 있다. 그러나 여기에는 시장지배적 기업들이 효율성 강화 효과가 있는 가격 차별을 시행하기 위해 충성할인 전략을 사용하고, 친경쟁적 효과가 있는 배타적 거래에 참여하는 행위를 금지할 수 있는 단점도 존재한다. 또한 경쟁사와의 경쟁을 위해 가격차별을 사용하는 정도가 얼마나 정당화되는지에 따라(경쟁대응항변) 시장지배적 기업의 충성할인의 사용을 엄격히 금지하는 것은 오히려 효율성이 더 낮지만 충성할인을 자유롭게 사용할 수 있는 기업들이 시장점유율을 잃게 만드는 냉각효과(chilling effect)를 발생시킬 수도 있다.

*(9) 라운드테이블 논의에서는 회원국 간에 몇 가지 중요한 관점 차이가 발견되었는데, 이것은 특정 충성할인 행위, 특히 FFP와 기타 항공사의 할인에 대한 대응에 있어 보다 더 넓은 수준의 국제적 수렴을 방해하는 요소로 작용할 수 있다.*

회원국 간의 관점 차이는 단순히 사례 집행 경험보다 더 뿌리 깊은 것일 수도 있다. 어떤 국가는 공정한 시장 질서를 유지하는 것을 경쟁 보호의 일환이라고 여길 수 있는 반면, 어떤 국가는 경쟁이 무엇으로 구성되어 있는지 보다는 경쟁으로 인해 일반적으로 발생하는 경제적 효율성에 더 초점을 맞추는 것으로 보인다. 시장지배적 기업의 충성할인 및 기타 할인에 대한 추가적인 작업에서는 경쟁법에 대한 이러한 기본적인 접근법에 있어서의 상당한 차이를 인지해야 한다.

## 지식재산권 (2004) Intellectual Property Rights(2004)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

*(1) 경쟁정책 및 지식재산 정책은 상호의존적이며 서로에게 중요한 영향을 미친다.*

지식재산권 보유자를 상대로 경쟁법을 지나치게 집행함으로써, 지식재산 시스템이 장려해야 할 혁신을 저해하는 결과를 초래할 수 있다. 반면 지식재산의 획득이 과도하게 쉬운 경우에는, 시장지배력 및 경쟁, 소비자 후생을 저해할 수 있다. 따라서 경쟁당국 및 법원은 '쉽게 특허 받을 수 있는(easy patentability)' 환경에서 과잉 특허의 부정적인 효과를 경쟁법을 통해 보완하려는 경향이 있다. 그러나 경쟁법은 이러한 목적에 대해 비교적 무딘 정책 수단이기 때문에, 외부로부터의 해결책이 아닌 내부의 특허시스템을 활용하여 문제를 해결하는 것이 더 바람직할 것이다.

*(2) 경쟁당국은 지식재산권 승인 절차에 관여하지 않아야 한다. 그러나 지식재산권 허가 절차 동안 지식재산기관이 경쟁문제에 대해 더 많은 사항들을 고려하도록 장려하기 위해 다양한 조치들을 취할 수 있다.*

적절한 기술 전문가의 부재 및 제한된 자원 등 여러가지 이유로 인해, 경쟁당국이 지식재산 출원의 최초 심사에 대한 책임을 맡는 것은 신중하지 않을 것으로 보인다. 그 대신 대표단은 지식재산기관이 경쟁 이슈에 관한 인식을 높이기 위해, 경쟁당국이 취할 수 있는 여러 방안을 제시하였으며, 이는 동 기관이 필요한 조치를 취함으로써 기관 스스로 지식재산 허가 절차를 개선하도록 하기 위해서이다. 몇몇 관할권역에서 이미 성공적으로 시행하고 있는 방안으로는 특허기관과 학계 간 논의를 개최하여 타 분야에 대한 상호이해 증진, 국가특허시스템이 과도한 경쟁문제를 유발하고 있는지 혹은 어떻게 유발하는지에 대한 전문가 보고서 위탁, 그리고 학계, 공공, 민간, 산업 부문 전문가 등이 모여



지식재산 및 경쟁정책의 접점에 대한 토의를 나눌 수 있는 세미나 또는 공청회 개최 등이 있다. 경쟁당국이 지식재산에 관해 어떠한 계획을 수립하든지 간에, 당해 기관은 지식재산권의 필요성을 인정하되 지식재산권이 가질 수 있는 반경쟁적 요소를 제한하기 위해 노력해야 할 것이다.

- (3) 경쟁당국은 지식재산 라이선스 계약 및 기타 지식재산 관련 행위를 어떻게 분석할지에 대한 지침서를 출간하는 것을 고려해야 한다.

지침서의 출간으로 인해 기업들은 지식재산 계약을 준비하는 데 일조함으로써, 이 계약은 경쟁 법규와 일관할 수 있을 것이다. 경쟁당국 스스로도 다양한 종류의 라이선스 계약 관행 및 지식재산의 기타 활용에 있어 당국이 어떠한 접근법을 취할 것인지를 결정하는 연습을 통해, 혜택을 받게 될 것이다. 예를 들어, 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 최근 특허 및 라이선스 계약에 대한 새로운 지침서를 출간하였는데, 당해 지침서는 EC의 접근방법을 설명하고, 기업이 합법적으로 사업하고 있음을 보장하는 '안전지대(safe harbour)'를 수립하며, 혁신을 위한 인센티브의 보호와 경쟁의 보호 간 균형을 맞추는 데 목표를 두었다. 이와 비슷하게 대한민국의 공정거래위원회는 지식재산권 행사의 심사를 위한 지침서를 작성하였는데, 동 지침서에는 경쟁을 저해하는 행위 목록(black list)과 경쟁에 유익하거나 긍정적인 효과를 갖는 경쟁법 적용 면책 행위 목록(white list)이 실려있다.

- (4) 지식재산 라이선싱 협정(licensing arrangement)을 평가할 때, 경쟁당국은 당사자들의 관계가 수직적인지 혹은 수평적인지를 분명히 파악해야 할 것이다.

즉, 다르게 표현하자면 이 협정이 경쟁자 간 혹은 비경쟁자 간의 계약인지를 파악하는 것이 유익한데, 그 이유는 이를 파악함으로써 어떠한 정책 결정을 내릴지에 대한 정보를 제공할 수 있기 때문이다. 전자의 경우에 경쟁적 문제가 유발하기 더 쉽기 때문에, 이러한 협정은 더 철저한 검토의 대상이 되어야 한다. EC의 새로운 지침서에 반영된 것과 같이, 몇몇 당국은 라이선싱 합의(licensing agreement)를 수평적과 수직적으로 구분한다. 반면, 일본 공정거래위원회는 광범위한 합리의 법칙의 일환으로써 관계의 구조적 성격을 참작한다.

- (5) *그랜트백(개량기술이전) 의무사항을 평가하는 경우에 경쟁당국은 분리가능(severable) 혹은 분리불가능한 개량(severable improvement)을 구분해야 할 것이다.*

그랜트백 의무는 라이선스 계약 내 특허실시권자(licensee)가 이미 특허권을 취득한 원 기술의 개량에 대해서 지식재산권자(licensor)에게 역으로 특허권을 준다는 조항이다. 그랜트백은 유동자산은 적게 갖고 있으나(cash-poor), 연구의 결과를 지식재산권자와 공유하려는 특허실시권자가 선약금(up-front payment) 대신 자금을 조달하는 방법으로써, 그랜트백을 통해 효과적인 라이선스 계약을 장려할 수 있다. 그러나 몇몇 그랜트백 협정으로 인해 혁신에 대한 인센티브를 저하하거나 (혹은) 경쟁적 문제를 야기할 수 있으며, 이는 당해 협정이 분리가능한 개량을 포함할 것인지 또는 독점적인지의 여부에 달려있다. 기존의 발명을 무단으로 사용하지 않고 특허실시권자가 분리가능한 개량을 이용할 수 있으나, 원 발명을 무단으로 사용하지 않고는 분리불가능한 개량을 이용할 수 없다. 지식재산권자가 이미 분리불가능한 개량에 대한 권리를 갖기 때문에, 분리불가능한 혁신에 대한 독점적인 그랜트백일지라도, 경쟁에 대한 우려를 발생시키지 않을 것이다. 이와는 반대로, 분리가능한 개량에 대한 그랜트백을 통해 기업들은 후속 혁신에 대해 적은 인센티브를 가질 수 있는데, 이는 그랜트백이 지식재산권자에게 법적으로 귀속되어있지 않기 때문이다. 또한 이러한 그랜트백을 통해 경쟁 상대가 될 수도 있을 상품에 대한 위협이 백지화 혹은 감소됨으로써, 그랜트백을 지식재산권자의 시장지배력을 연장하는 수단으로 사용할 수도 있다. 그러므로 분리가능한 개량에 대한 그랜트백이 독점적일 경우에는, 이러한 유형의 그랜트백에 대한 보다 더 철저한 검토가 요구된다.

- (6) *특허풀(patent pool)은 대부분의 라이선스 계약과 같이 주로 경쟁을 촉진하지만, 간혹 경쟁을 배제하거나 감소시킬 수 있다. 경쟁당국은 특허풀을 평가할 때, 풀에 확보된 기술이 상호보완적이며 필수적인지 판단할 수 있어야 한다.*

특허풀은 특히 생명공학분야에서 강력한 친경쟁적 잠재력을 가지고 있다는 일반적인 견해가 라운드테이블 논의에서 확인되었다. 2 인 이상의 이해관계자가 자신의 특허를 패키지로 라이선스 받을 경우에 특허풀이 형성된다. 특허풀로 인해 지식재산 장벽을 제거함으로써 기술 활용, 상호보완적인 기술의 통할 장려, 다수의 특허권 취득에 소비되는 거래비용의 감소 등이 용이해 진다. 또한 특허풀은 소송보다는 저렴하고 신속하게 분쟁을 해결하는 방법이라고 여겨진다. 그럼에도

불구하고 현재까지 생명공학산업에서 특허풀은 드물게 발생했고, 발생하는 경우에도 경쟁에 관련된 우려가 함께 제기되었다. 보완적이고 필수적인 특허만을 포함하는 특허풀을 통해서는 다른 종류의 풀보다 특히 경쟁문제가 더 적게 야기된다. 반면 서로 간 대체재인 특허를 포함하는 특허풀은, 실제로 동 풀이 아니었다면 경쟁하게 될 기술을 합작으로 판매하는 장치가 될 위험이 있다. 더욱이 필수적이지 않은 특허(예를 들어, 풀 외부에 대체재를 가지고 있는 특허)가 풀에 포함될 경우에, 풀의 실시권자(pool licensee)는 이미 풀에 포함된 기술에 대한 접근을 갖게 되기 때문에, 제 3 자의 기술을 봉쇄할 수도 있다.

- (7) '비공유지의 문제(anticommons)'는 현재로서는 생명공학분야의 문제로 인식되지만, 그렇게 되도록 야기할 수 있는 조건이 충분히 존재한다.

학술 문헌에서 지식재산 및 경쟁정책 입안자들은 비공유지를 염려의 원인으로 종종 언급한다. 비공유지의 문제는 너무 많은 특허가 인가되어 어떠한 라이선스가 필요한지 파악하기가 곤란하고, 라이선스에 대한 협상 및 비용의 지불 어려움이 현저히 커져 더 이상의 혁신이 저해되거나 중단될 때 발생한다. 그러나 경쟁 및 지식재산정책에 관해 미국 독점금지 당국이 2002 년에 개최한 공청회와, 스위스 지식재산 연방연구소의 생명공학분야 연구 및 특허에 관한 전문가 보고서에 의하면, 생명공학산업이 현재 비공유지 문제를 겪고 있다고 주장하기는 힘들다. 그럼에도 불구하고, 당해 산업은 비공유지의 온상이 될 수 있는 여러 특성을 가지고 있으며, 일례로 다수의 시장 진입자가 가지고 있는 특허권의 확산, 방어의 목적으로 지식재산을 축적하는 기업들의 추세 등을 들 수 있다.

- (8) 지식재산권 사용계약의 실시거절을 반경쟁적으로 인식해야 하는지, 만약 그렇다면 어떻게 이 문제를 해소할 수 있는지의 여부에 대해 어느 정도의 의견의 불일치가 존재한다.

다수의 관할권역에서 지식재산권 사용계약의 실시거절은 경쟁법에 저촉될 수 있고, 이를 제재하는 수단으로 강제실시제도(compulsory licensing)가 있다. 전형적으로 이러한 관할권역에서 경쟁당국은 지배력 검정(dominance test)을 실시하며, 이 검정이 시장지배력을 감지할 경우에, 경쟁당국은 시장지배력을 통하여 지식재산권이 경쟁을 감소시킬만한 조건이 형성되었는지를 검토한다. 예를 들어 유럽사법재판소의 최근 판결은 지식재산권 사용계약의 실시거절이 새로운 상품의 출현을 방지하고, 정당화될 수 없으며, 유통시장(secondary market)에서의

모든 경쟁을 배제하는 경우에 강제실시제도를 허가하고 있다. 동 제도는 경쟁을 시장으로 유입하는 빠르고 효과적인 수단이 될 수 있으나, 혁신과 경쟁당국, 법원에 영향을 미치는 단점을 갖고 이들에게 부담을 안기기도 한다. 반대로 미국 등의 국가에서 당해 실시거절에 기인한 책임을 지운 예는 매우 적다. 미국에서 최근에 있었던 Trinko 판결은 이러한 행위에 대해 독점금지 책임이 있을 수 없으므로, 의무적인 라이선스 계약 또한 있을 수 없다는 것을 시사한다. 물론 지식재산권 사용계약의 실시거절이 경쟁을 저해하지 않을 때도 있다. 이에 대한 예로 Punto-Flex 의 경우를 들 수 있는데, 멕시코 경쟁당국은 사용계약의 실시거절이 실제로 경쟁을 촉진시켰다는 판결을 내리고, 지식재산 소유자에 대해 아무 조치를 취하지 않았다.

- (9) 대부분의 OECD 국가는 순수한 실험적 목적으로 특허 받은 발명을 사용하는 것은 특허를 무단으로 사용하는 것이 아니라고 일반적으로 인식하고 있다.

실험을 위한 특허이용권을 인정(experimental use exemption)하는 것은 생명공학산업에서 특히 중요한데, 이는 발명 및 잠재적 발명을 위해 사용되는 연구수단들이 기존에 등록된 특허의 많은 부분을 차지하기 때문이다. 더욱이 이 특허의 사용 원칙은 적어도 후속 연구를 위해 특허 덩불(patent thicket)을 뚫고 길을 뚫으로써, 비공유지의 효과도 줄일 수 있다. 이에 덧붙여, 실험을 위한 특허이용권 인정에 대해 자유롭게 해석하는 나라에서는, 동 인정 원칙을 통해 경쟁을 강화할 수 있다. 이에 대한 이유는 기업들이 이미 특허 받은 기술을 활용함으로써 새롭게 출원할 다른 유용한 기술을 갖고 있는지 결정하도록 하며, 혹은 특허가 만기되자마자 복제약품을 내놓을 수 있는지 확인할 수 있게 하기 때문이다. 그러나 이 원칙이 너무 쉽게 적용될 경우에는 특허사용 원칙으로 인해 발명에 대한 모든 보상을 투자자에게서 앗아감으로써, 혁신을 저해할 수도 있다.

- (10) 생명공학산업의 특성은 생명공학 특허 발행에 지나치게 관대하다는 비판을 받아온 지식재산기관에게 특수한 문제를 발생시킬 수 있다. 특허를 너무 많이 발행함으로써, 결국 불필요한 시장지배력을 형성하고, 혁신을 둔화할 수 있다.

빠른 성장, 복잡성, 비교적 짧은 역사, 그리고 지식재산에 높은 중요성을 두는 산업 종사자들의 추세 등이 생명공학산업을 특징 지을 수 있다. 또한 이러한 특성으로 인해 당해 산업 내 어렵고 매우 전문적인 기술특허 출원 수가 크고 빠르게 증가하고 있다. 이 결과, 특허 심사자가 광범위한 청구 주장을 축소시키고, 특허의

법적 기준에 부합하지 않는 출원을 탈락시키는 것이 더 어려워졌다. 일부의 경우에 제한하거나 거절했어야 할 특허 출원을 허가하는 것은 특허를 받을 만한 자격이 없는 기술을 보호함으로써, 경쟁을 저해할 수 있다. 또한 발명가들이 다른 이의 기술을 무단으로 사용하거나, 돈을 지불하지 않고는 작업하기 어렵게 만듦으로써, 혁신을 지체할 수도 있다.

(11) 또한 생명공학산업의 특성은 경쟁당국에게도 상당한 문제를 야기하며, 이는 당국이 개입을 계획할 때 추가적인 주의 조치가 보장되어야 한다는 것을 의미한다.

라운드테이블 논의에서 다수의 경쟁당국은 기술적으로 진보하고 빠르게 변화하는 생명공학산업을 스스로 분석할 준비가 되어있지 않음을 밝혔다. 몇몇 기관은 지식재산 그리고/혹은 생명공학에 전문성을 둔 직원을 채용하려는 조치를 취하기 시작했으나, 이를 위해 충분한 자금을 확보하지 못하고 있는 기관들도 있다. 어떠한 경우든지 간에 지금과 같은 생명공학산업 분야의 비교적 초기 단계에서 경쟁사건이 문제된 경우가 매우 적다는 것을 고려했을 때, 라운드테이블 참가자들은 이 분야에서 당국의 조치가 의도치 않게 혁신을 저해하는 효과를 갖지 않기 위해서는 신중한 처리가 합리적일 것이라는 점을 인정하였다. 당해 산업의 빠른 발전으로 인해 당국의 집행 공무원들이 조치를 취하려고 할 때, 이미 관련 회사에서 문제의 행동이나 소유권을 바꾼 상황이 발생하기도 한다.

## 약탈적 경쟁봉쇄(2004) Predatory Foreclosure(2004)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

1. *약탈적 경쟁봉쇄에 관한 경쟁법과 정책은 경쟁자가 아닌 경쟁을 보호하기 위해 사용되어야 한다.*

약탈적 경쟁봉쇄에 관련된 경쟁법을 집행하는 목적은 '경쟁기업들의 보호'가 아닌 '경쟁의 보호'가 되어야 한다는 데 대표단의 전반적인 합의가 있었다. 몇몇 관할권역에서는 경쟁법 상의 표현(wording)을 통해 경쟁법이 경쟁기업들의 손해 예방을 목표로 한다는 것을 암시하고 있음에도 불구하고, 경쟁당국의 관행을 보면 개별 사업체에 미치는 손해가 아닌 경쟁의 저해에 집행의 초점이 맞춰져 있음을 알 수 있다. 약탈적 행위, 특히 약탈적 가격책정을 감지하는 데 도움이 되는 여러 테스트는 이와 같은 차이를 인식하고, 경쟁을 저해하는 행위만 구별해내는 것을 목표로 한다. 예를 들어, 대부분의 관할권역은 가격이 약탈적일 수 있다고 간주되기 이전에, 약탈 혐의자의 가격이 원가보다 낮아야 함을 요구한다. 경쟁업체보다 가격을 낮게 설정한 어떤 한 기업이 단지 가격을 경쟁업체보다 낮게 설정했다는 이유만으로 처벌받는다면, 이는 경쟁의 효과로부터 경쟁업체를 보호하기 위한 처사인 것이다. 마찬가지로 회수가가능성 테스트(recoupment test, 아래에서 추가로 논의)를 통해 일부 경쟁업체를 제거한 약탈적 행위만을 포착하는 것은 아니다. 이러한 행위는 경쟁의 효과는 제한하지 않는 약탈기업의 궁극적인 행동 능력 강화로 이어질 것이다.

2. *약탈적 가격책정 사례에 사용되는 최상의 비용 비교기준(best cost benchmark)이나 이에 대한 이상적인 조치가 있는지에 대한 합의는 존재하지 않는다. 평균회피비용 테스트(average avoidable cost test)가 학자와 실무자들의 지지를 얻고 있음에도 불구하고, 일부 대표단은 개별 사례에 적용되는 비용 관련 지표를 맞춤화할 수 있는 유연성을 충분히 유지하는 것을 선호한다고 밝혔다.*

국가 간 약탈적 가격책정의 분석을 위해 비용에 관한 다양한 지표를 사용한다. 평균가변비용 및 평균총비용과 같은 전통적인 테스트는 오랫동안 비판을 받아

왔음에도 불구하고, 다른 비용 테스트보다 쉽다는 장점을 갖기 때문에 여러 국가들이 꾸준히 사용하고 있다. 예를 들어 평균가변비용은 약탈적 행위가 일어나기 쉬운 높은 생산량 수준에서 한계비용(이론상으로는 이상적이나 실제로는 구할 수 없는 지표) 이하로 낮아지는 경향이 있다. 네트워크 효과가 존재하는 여러 산업을 포함한 몇몇 분야에서는 한계비용의 근사치를 구하는 것이 의미가 없는데, 이는 이 근사치가 영(0)에 가까우나, 고정비용은 상대적으로 높기 때문이다. 다른 산업에서는 애초에 고정비용으로부터 가변비용을 구분하기가 어려울 수 있다. 반면, 측정과정에서 재량을 어느정도 사용하지 않고는 대개 평균총비용을 적용하기 어렵다. 더욱이 약탈적 능력이 확장하는 경우에서 이 두 가지 지표는 너무 관대할 수 있는데, 이러한 경우에는 비용이 생산량의 특정한 비율에 맞춰 점진적으로 변화하는 것이 아니라, 매우 크게 증가하는 경향을 보인다. 이 문제로 인해 여러 관할권역은 약탈적이라는 혐의를 받는 생산량의 범위에만 초점을 맞추는 평균회피비용 테스트를 고려하고 (혹은) 사용한다. 또한 고정비용이 약탈적 작전행동(predatory campaign)을 수반하는 약탈 능력 확장과 특별히 관련이 있을 때, 이 테스트의 고려 대상에 고정비용을 포함시킨다.

3. *시장지배적 기업의 가격이 자체 원가에 관련된 모든 지표를 상회한다고 해도, 일부 국가는 이 가격을 약탈적이라고 여길 수 있다.*

가격이 비용(특히 평균총비용)보다 더 높을 때, 이 가격을 약탈적이라고 볼 수 있는지에 대한 질문에 관할권역 간 합의가 존재하지 않는다. 일례로 뉴질랜드에서는 비용보다 더 낮은 가격을 적법한 경쟁과 반경쟁적 행위를 구분하는 데 관련 있는 요소로 고려함에도 불구하고, 필수적인 요소로는 여기지 않는다. 한국에서는 가격을 총 비용보다 높게 매기더라도, 이 가격이 '통상적인 거래 가격(ordinary transaction price)' 보다 낮을 경우에는 이 가격을 약탈적 행위로 간주한다. 그러나 대부분의 다른 관할권역은 가격이 기업의 비용으로 측정된 측정치의 일부를 하회하지 않으면, 이를 약탈적으로 보지 않는다. 이러한 정책을 뒷받침하는 경제적 근거로 효율성이 동일한 경쟁업체는 비용보다 높은 가격으로 의해 배제되지 않을 것이라는 점을 꼽을 수 있다. 그러므로 가격이 비용을 하회하지 않았는데 단지 가격을 인하했다는 이유로 해당 기업을 처벌하는 것은 비효율적인 기업의 시장 진입 및 시장에서의 생존을 장려하는 일이다. 이는 경쟁이 아닌 경쟁자를 보호하는 것이다.

4. *약탈적 가격책정 사례에서 회수가가능성 테스트는 정기적으로 적용되어야 한다.*

회수가가능성 테스트의 목적은 기업의 약탈적 가격책정이라고 추정되는 전략이 경쟁을

배제 및 제한할 가능성이 있는지, 약탈기업이 약탈적 공격 동안 지속됐던 손실을 만회하기에 충분한 수익을 축적할 지의 여부를 밝히는 것이다. 즉, 당해 테스트의 초점은 약탈적 작전행동이 실제로 이루어졌는지의 여부가 아니라, 그런 행동이라고 가정하고 이것이 문제가 되는지의 여부인 것이다. 회수가능성 테스트를 통해 경쟁기관이 소비자 후생을 해하는 행위를 표적으로 삼고, 부주의하게 후생을 저해하지 않을 것을 확실히 보장할 수 있게 되며, 이 것이 동 테스트의 주요 가치일 것이다. 기존 기업이 경쟁을 배제하고 초경쟁적 가격을 부과할 능력을 얻을 의도로 손해를 냈다고 해도, 이 테스트는 당해 기업과 시장의 특성이 회수가능성을 타당치 않게 하는 경우를 가려냄으로써, 본연의 가치를 완수한다. 이를 위해 예컨대 진입장벽이 낮거나, 경쟁업체가 자금이 충분하고 가격전쟁에서 살아남는 데 결연해야 한다는 조건이 존재할 수 있다. 회수가능성이 타당하지 않을 경우에, 소비자들이 장기적인 손해를 입을 위험은 낮다. 시장지배적 기업의 가격 인하가 진행되는 한, 실제로 소비자들은 낮은 가격으로 인해 이득을 얻는데, 이는 경쟁당국의 개입이 왜 유해할 수 있는지를 보여주는 이유가 될 수 있다.

5. *현재 상당수의 경쟁당국은 법적으로 요구된 사항이 아닐지라도, 약탈적 가격설정 경우에는 회수가능성을 염두에 두고 있다. 그러나 당국은 시장지배력을 위한 테스트가 회수가능성 분석과 동일하지 않다는 사실에 주의해야 할 것이다.*

라운드테이블에서의 논의는 현재 다수의 경쟁당국이 약탈적 가격책정을 분석하는 경우에, 비록 이러한 분석이 시장지배력에 대한 결론이 타당한지를 확인하기 위한 교차점검 차원에서만 고려된다고 할지라도, 으레 회수가능성 이론을 참작한다는 것을 밝혔다. 일부 논평가들은 시장지배력을 검사하기 위한 과정이 회수가능성 테스트와 중복되기 때문에, 독립적인 회수가능성 분석을 실행하는 것이 불필요할 수 있다는 것을 시사했다. 그러나 중복되는 부분은 일부분에 불과하다. 완벽한 회수가능성의 요소들은 모두는 아니더라도 대부분의 나라에서 사용하는 시장지배력 테스트에 모두 반영 되어있지 않다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 일례로, 상대적 자본력 및 초과 설비와 같은 요소는 회수가능성 분석에 있어 중요하지만, 시장지배력 테스트에서는 중요한 역할을 하는 것은 아니다. 그러므로 시장지배력 테스트가 충족될 때마다 회수가능성이 타당하다고 간주해서는 안 된다.

6. *평판 효과(reputational effect)로 인해 약탈적 행위가 발생한 동일한 시장에서 회수가능성이 반드시 일어나게 되는 것은 아니다.*

경쟁업체를 배제하고 잠재적인 시장 진입자를 저지하기 위해 기꺼이 손실을



감수한다는 평판을 통해, 약탈기업은 회수가능성의 확률을 큰 폭으로 증가 시킬 수 있다. 약탈자라는 평판은 약탈적 공격이 발생한 시장 내에서만 지속적인 효과를 갖는 것이 아니라, 심지어 여러 시장에서 사업을 운영하는 기업에게도 보다 유익할 수도 있다. 이러한 경우에 한 시장에서 얻은 악평이 가져다 주는 효과는 해당 기업이 활동하는 다른 시장에서도 반향을 불러일으킬 수 있다. 그렇게 되면 약탈기업은 한 시장에서만 비용을 들이고도, 다수의 시장에서 약탈적 가격책정에 대한 보상을 얻어낼 수 있을 것이다. 이는 꽤 이론적인 개념이라고 할 수 있는데, 약탈적 행위가 벌어진 시장에서 적절한 회수가능성이 발생하지 않아도 된다는 것을 의미하기 때문이다. 실제로 약탈 행위가 일어난 시장에서 약탈적 손실을 결코 회수하지 못할 수 있으나, 평판 효과로 인해 약탈기업이 다른 시장에서 손실을 회수해 갈 수 있기 때문에 이 전략은 여전히 소비자 측에 손해를 입힐 것이다.

7. *시장지배적 지위를 가진 기업이 비용 이하로 가격을 책정할지라도, 이것이 항상 약탈적인 것은 아니다. 경쟁당국은 약탈 혐의자들이 제시하는 적절한 사업의 정당한 이유를 고려해야 할 것이다.*

종종 적절한 이유에 의해 기업은 비용보다 가격을 하회하여 책정하는 결정을 내리기도 한다. 이에 대한 예로, 시장지배적인 기업도 구식이거나 부패하기 쉬운 재고를 소진하기 위해 때때로 판촉용 가격책정을 실시한다. 더욱이 최근의 연구는 네트워크 효과가 있는 산업에서 고객의 네트워크 가입비를 비용 이하로 책정함으로써 경쟁을 강화한다고 밝혔다. 그러므로 비용 이하로 가격을 책정한다고 해서, 이를 반경쟁적이라고 자동적으로 인식할 수는 없다. 이러한 추론을 도출해내기 위해서는 경쟁당국은 이렇게 가격을 결정하는 것이 경쟁업체 측에 손실을 입히거나, 경쟁업체를 저지함으로써 경쟁을 배제하여 수익 증대를 얻기 위한 장기 전략의 일부라는 증거를 확보하고 있어야 한다. 대개 약탈 혐의를 받는 기업이 약탈적 가격책정에 대한 적절한 사업 상의 정당한 근거를 찾아야 한다. 기업은 약탈이 아닌 다른 이유로 인해 가격을 비용 이하로 책정했다는 것을 증명해야 하며, 또한 경쟁을 저해하지 않더라도 동일한 가격을 매겼을 것이라는 결론을 뒷받침 할 수 있어야 한다.

8. *여러 관할권역에서는 경쟁대응항변("meeting competition" defence)을 인정하나, 이 주장의 근거는 온전하지는 않다. 또한 비(非)가격 경쟁이 있을 때에는 이러한 항변을 적용하기 힘들다.*

경쟁대응항변 하에서는 시장지배적인 기업이 경쟁업체들의 가격에 대응하기 위해

비용보다 낮은 가격을 설정해야 할지라도, 가격 인하를 허용한다. 이 항변은 경쟁법의 목적과는 반대로 반경쟁적인 가격을 유지할 수 밖에 없었다고 진술하거나, 시장지배적인 기업들 간 경쟁을 해야 한다고 주장할 경우에, 종종 정당화되기도 한다. 이러한 근거는 적법한 경쟁이 무엇인지에 대해 질문해 보게 한다. 만약 시장지배적 기업을 다른 업체의 가격에 자사의 가격을 맞추 수 있도록 허용한다면, 훨씬 더 효율적인 시장 진입자는 시장에서 살아남기 위해 필요한 고객을 유지하지 못할 것이다. 그러므로 이러한 결과로, 시장에서 경쟁을 장기적으로 유발해내지 못할 수 있다. 더욱이 이러한 항변으로 인해 시장에 진출한 기업이 손실을 감수하더라도 공격적으로 가격을 인하함으로써, 더 나은 비용 구조를 가지고 있는 시장 진입자를 막는다는 평판이 성립될 수 있다. 이러한 평판은 시장의 신규 진입을 저해하는 결과를 유발할 수 있다. 마지막으로 경쟁대응항변을 사용하여 품질의 다양성에 대해 설명할 수 없다. 이로 인해 실제로 기존의 기업이 경쟁사의 가격보다 저가로 공급할 수 있으며, 엄밀히 따져 이 기업은 가격을 대응하는 상황도 충족하는 것이다. 다시 말해 이러한 기업이 경쟁업체보다 품질이 뛰어난 상품을 보유했을 경우에는, 단순히 경쟁에 대응하는 수준보다 더 나아가는 것이다. 그러나 사법당국이 이런 차이를 고려하기란 쉽지 않다. 이를 고려하려는 몇 번의 시도가 있었음에도 불구하고, 아직은 임의적인 것으로 보인다.

9. *약탈적 행위에 대한 경쟁법의 집행 방법에 대한 교훈을 최근의 항공사 사례에서 배울 수 있다.*

최근의 항공사 사례 연구 비교를 통해 관할권역이 약탈적 행위를 분석하는 데 매우 다른 비용 관련 지표를 사용한다는 것을 알 수 있다. 이 연구는 또한 약탈적 가격책정의 경우에 쓰인 기본 구조가 약탈적 능력 확장의 경우에도 적용될 수 있음을 알려준다. 전자의 경우에서, 법원은 여전히 가격-비용 테스트를 적용한다. 그러나 능력 확장의 측면을 강조함으로써, 법원은 손실을 내고 있다는 혐의를 받는 생산량의 증가 부분에 초점을 맞출 수 있다. 다시 말해, 기존 기업의 행위를 약탈적 능력 확장이라고 특징짓기 위해서는 평균회피비용 테스트를 사용하기를 권장하는 것이다. 마지막으로 약탈적 행위의 경우에 일부 국가는 경쟁대응항변을 사용하도록 허용하기도 하나, 다른 국가는 이러한 항변을 허용하지 않는다.

10. *모든 약탈적 행위가 가격책정 전략을 수반하는 것은 아니다. 기업은 경쟁을 배제 및 저해하기 위해 별다른 투자 없이 경쟁사를 배제하는 전략(cheap exclusion)을 추구할 수 있다.*

약탈적 가격책정은 기타 대안적 전략과 비교해 보았을 때, 경쟁을 배제하는 데 비용이 많이 드는 방법이다. 예를 들어, 약탈적 가격책정과 비교해 낮은 비용으로 경쟁에 상당한 손해를 입힐 수 있는 배제 방법도 있다. 이러한 전략에는 간단하고 비용이 적게 드나, 경쟁업체에게 불리하도록 규제 기관에 거짓말을 하는 매우 효과적인 행위가 포함된다. 이러한 유형의 배제 전략은 경쟁 상의 장애물을 만들기 위해, 종종 정부 혹은 준정부기관을 이용하려는 노력을 다하는 특징을 갖는다. 또 다른 방법으로, 기존 기업이 약탈적인 가격책정 전략에 참여하는 것보다 경쟁사의 비용을 증가시키는 것을 저렴하다고 보는 것을 꼽을 수 있다. 그러나 저렴한 배제 행위들의 일부는 효율성을 증대시키기도 한다. 독점 거래가 바로 이에 대한 한 예가 될 수 있다. 그러므로 경쟁당국은 효율성을 증대한다는 항변이 합당하지 않은 행위에만 집중해야 할 것이다.

## 진입 장벽(2005) Barriers to Entry(2005)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) 경쟁법 및 경쟁정책에 있어 진입 장벽의 개념은 매우 중요하다. 그러나 진입 장벽을 구성하는 요소가 정확히 무엇인지에 대한 질문에는 아직 보편적인 답이 내려지지 않았다.

진입 장벽은 당연위법(per se offence)인 경우를 제외한, 사실상 모든 종류의 경쟁 사안과 관련되어 있기 때문에 중요하다. 진입 장벽은 시장지배적 지위를 평가하고, 단독행위가 신규 시장진입을 저해하는지 여부를 파악하며, 기업결합이 경쟁에 미칠 것으로 예상되는 효과를 분석할 때 고려해야 한다. 가장 중요한 점은, 진입 장벽이 시장지배력을 억제하기 위해 일반적으로 사용되는 시장 메커니즘, 즉, 신규 경쟁기업의 유인 및 도래를 지체, 방해 또는 무효화 할 수 있다는 것이다. 예를 들어, 기업결합으로 인해 경쟁당국이 반경쟁적 효과에 대해 염려할 정도로 시장 집중도가 매우 상승할 경우, 신규기업이 쉽고, 빠르며, 상당한 수준으로 시장에 진입할 수 있다면 경쟁이 감소하거나 악화되지 않을 것이다. 따라서 진입 장벽의 문제는 중요하다. 결과적으로, 기업결합을 억지하려는 경쟁당국들은 진입 장벽으로 인해 신규 시장진입이 신속하고 상당한 수준으로 이루어질 수가 없게 된다는 점을 증명해야 할 것이다. 이와 유사하게, 독점 및 시장지배력 남용 사안에서는 높은 시장점유율이 시장지배력으로 바뀐다는 점을 증명하기 위해, 실질적으로 진입 장벽이 존재한다는 것을 규명하는 것이 일반적으로 필요하다.

그러나 경제학자들은 진입 장벽에 대한 논의를 수십년 전에 시작하였지만, 아직도 합의를 이루지는 못했다. 일반적으로 진입 장벽이라는 용어는 기업이 시장에 진입하는 것을 더 어렵게 하는 방해 요소를 의미한다. 그러나 진입 장벽으로 분류되어야 하는 방해 요소의 종류에 대한 논란이 계속해서 이어지고 있다. 일부 학자와 실무자들은 기존의 기업들이 과거에 시장에 진입했을 때

겪은 장애물이라면 이는 진입 장벽이라고 할 수 없다고 주장한다. 반면, 진입 장벽은 진입을 방해하는 모든 것이 될 수 있으며, 다른 특성과 상관없이 경쟁을 감소시키거나 제한하는 효과를 갖는 것들이라고 주장하는 이들도 있다. 수년에 걸쳐 진입 장벽에 대한 여러 가지 정의가 제안되었으나, 경제학자이 명확하게 선호하는 정의는 아직 존재하지 않는다.

- (2) *진입 장벽에 대한 정확한 정의가 필요한지에 대해 합의된 의견은 없다. 대부분의 경쟁법 집행 기관들은 진입 장벽에 대한 일관적인 정의가 필요하지 않다고 말하지만, 일부 국가에서는 이러한 정의를 가지고 있고, 이를 중요하다고 여긴다.*

최근 몇 년 동안, 여러 경쟁 학자들은 진입 장벽에 대한 논의가 경쟁 정책과 관련이 없는 것으로 간주되어야 한다고 결론을 내렸다. 그들은 실제 사건에서 중요한 것은 진입을 방해하는 요소가 진입 장벽의 정의를 충족시키는지가 아니라, 진입이 가능한지, 그리고 가능하다면 언제, 어느 정도로 가능한지에 관한 보다 실용적인 질문에 답하는 것이라고 주장한다. 전부는 아니지만, 대부분의 OECD 회원국의 경쟁당국은 이러한 입장에 동의한다. 그러나 일부 기관들은 진입 장벽의 명확한 정의를 갖는 것이 유용하다고 생각한다. 일례로, 뉴질랜드의 경우 상급 법원이 진입 장벽의 뚜렷한 정의를 채택하지 않았다면, 경쟁당국은 하급 법원의 판결로 인해 문제를 겪게 되었을 것이다.

- (3) *진입 장벽은 기업이 영원히 시장에 진입하지 못하도록 하는 것이 아니라, 단순히 신규 기업의 진입을 종종 늦추는 것만으로도 경쟁과 소비자 후생에 영향을 미칠 수 있다. 그러므로 진입 조건은 보통 정태적 관점이 아닌 동태적 관점에서 분석된다.*

절대적인 진입 장벽으로 인해 초경쟁적 가격책정(supra-competitive pricing)이 무기한 지속될 경우, 소비자 후생은 분명히 감소하게 될 것이다. 그러나 이러한 진입 장벽으로 인해 시장 진입이 지체만 되는 경우에도, 소비자 후생은 떨어질 것이다. Carlton 교수가 언급했듯이, 경쟁당국에게 의미 있는 질문은 가격이 결과적으로 시장진입 이후의 경쟁적 수준의 가격과 같아질 것인지가 아니라, 경쟁적 수준의 가격과 같아질 때 까지 얼마나 많은 시간이 소요될 것인지에 관한 것이다. 이러한 지체가 어느 정도가 되어 상당한 것인지에 대한 완벽한 경계는 없으나, 많은 경쟁당국들은 보통 2 년을 적당한 기준으로 지침에

규정하고 있다.

- (4) 더욱이, 진입 분석에서는 단순히 장벽이 존재하는지, 혹은 존재할 가능성이 있는지 이상의 문제를 다룬다. 일반적으로, 시장에 진입하는 기업이 있을 것인지, 그렇다면 반경쟁적 문제를 해소하기에 충분할 만큼 진입이 빠르고 상당히 많이 일어날 것인지 여부도 분석 대상이 된다.

대부분의 경쟁당국은 무엇이 진입 장벽을 구성하는지에 대한 형식적이고, 그저 추상적인 조사를 수행하는 것이 아니라, 사안별로 진입 조건에 관해 사실에 기반하고 유연한 조사를 실시한다. 진입 분석에 대한 지침은 관할권역 별로 다르나, 대부분의 골자는 진입 가능성, 진입 시기, 그리고 해당 사건에 있어 진입을 통해 반경쟁적 효과를 충분히 제거할 수 있는지 여부를 검토하는 것이다. 이와 같은 쟁점에 초점을 맞추므로써, 경쟁당국은 단순히 진입이 가능하다고거나, 심지어는 진입이 이루어졌기 때문에 당국의 개입은 불필요하다고 잘못된 결론을 내리게 되는 위험을 피할 수 있게 된다.

- (5) 진입 장벽을 구성하는 조건들은 구조적(structural) 혹은 전략적(strategic)이다. 구조적 장벽은 기존의 기업들이 취하는 전략적인 행위보다는 수요와 공급과 같은 산업의 기본조건과 관련되어 있다. 반대로 전략적 장벽은 기존의 기업들이 신규 진입을 제한하기 위해 인위적으로 만들거나 혹은 강화시키는 장벽을 의미한다. 구조적 장벽은 비교적 계량화하기가 쉬운 반면, 전략적 장벽은 측정되기 어려운 경우가 종종 있다.

구조적 장벽은 규모의 경제나 네트워크 효과와 존재하는 상황에서 발생할 수 있다. 이러한 유형의 장벽은 계량화가 가능한 경우가 종종 있는데, 이는 시설을 건설하거나 필요한 투입 요소를 구입하는 데 얼마가 소요될 것인지가 미리 알려져있기 때문이다. 반면, 전략적 장벽은 독점적 거래 계약과 같은 행위로 인해 발생할 수 있으며, 이러한 행위가 잠재적인 시장 진입업체에 미치게 될 어려움을 측정하기는 상당히 더 어려울 수 있다. 더욱이, 전략적 행위가 애초에 경쟁을 촉진 혹은 제한한다고 보는지 여부를 판단하기가 항상 쉬운 것은 아니다. 경쟁당국의 경험에 의하면, 진입장벽의 존재를 규명하는데는 차별화된 상품이 존재하는 산업에서 기업들이 상당한 시장점유율을 갖을 수 있도록 하는 몇 가지 행태적 요소들도 고려된다. 그러나, 또 다른 경우에는 진입 장벽의 존재를 암시하는 요소들이 활발한 경쟁을 촉진하는 것처럼 보이는

요소들이기도 하다. 예컨대, 광고를 통해 소비자가 얻게 되는 정보의 양이 증가함으로써 경쟁이 증가한다고 여겨진다. 그러나 과잉광고는 잠재적인 신규 시장진입업체에게도 동일한 규모로 광고를 하도록 부담을 주는 진입 장벽으로 간주되기도 한다.

- (6) *과거 시장진입이 있었다는 증거, 혹은 진입이 없었다는 증거는 시장의 진입조건을 분석하는데 도움이 될 수 있다. 그러나 보통 이러한 증거만으로는 결정적인 단서를 제공할 수 없다.*

과거의 시장진입이 있었다는 사실이 반드시 진입이 쉬웠고, 경쟁이 상당했으며, 혹은 시장진입이 또 이루어질 것이라는 증거가 되지는 않는다. 게다가, 현재의 잠재적인 시장진입 기업은 과거의 진입기업이 직면했던 동일한 시장 조건을 겪지 않을 수도 있다. 마찬가지로, 오랜 시간 동안 시장진입이 없었다고 해서 이것이 진입장벽이 높다거나, 상당한 수준의 시장진입이 향후 발생하지 않을 것이라는 것을 증명하는 것도 아니다. 대신, 이와 같은 사실은 시장이 매우 경쟁적이므로(혹은 침체하고 있으므로), 해당 시장이 잠재적 진입업체에게 매력적이지 않았다는 것을 의미할 수는 있다. 그럼에도 불구하고, 어떤 산업에 대한 진입의 역사는 향후 시장진입 가능성과 특징에 대해 유용한 정보를 제공할 수도 있다. 예를 들어, 비교 대상인 과거의 특정 기간 이후로 시장 조건이 크게 눈에 띄게 변하지 않았다면, 당해 비교 시점에 비추어 미래의 시장진입은 어떻게 될지에 대해 추론을 하는 것이 타당할 수도 있다. 그러나 이러한 증거는 타당할 수는 있으나, 최종적인 판단을 내리기에는 불충분하다고 여겨진다.

- (7) *일부 경쟁당국은 정부 규제로 인해 발생한 불필요한 진입 장벽을 강력히 비판하고, 규제가 경쟁에 미치는 효과에 대한 연구 보고서를 출간하였다. 또한 제한성이 덜한 대안을 제시하고, 적절한 변화를 주장하였다.*

규제가 이루어지고 있는 분야에서는, 허가 절차, 지역적 제한, 안전 기준 및 기타 법적 요건들로 인해 시장 진입이 불필요하게 방해받거나 지체될 수 있다. 일부 경우에는 기존업체들이 자신들의 사업을 보호하기 위해 로비를 한 결과 정부 규제가 시행되고 있는 것으로도 보인다. 또 다른 경우, 기존업체들은 시장진입을 막기 위해 복잡한 현행 규제를 이용하려고 한다. 예컨대, 법을 기반으로 신규 진입기업에 대한 소송을 제기하는 것이 여기에 해당된다.

아일랜드, 멕시코, 영국, 미국의 경쟁당국은 은행, 콘택트렌즈, 연방경매, 와인 등 여러 시장에서 발생한 이와 같은 문제들을 강조하는 보고서를 출간한 바 있다.



## 실력에 의한 경쟁(2005) Competition on the Merits(2005)

- 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) '실력에 의한 경쟁(competition on the merits)'은 대중적이나 모호한 용어이다. 이 용어가 기반하는 원칙과, 이에 근거한 모든 표준이 명확해야 할 것이다.

실력에 의한 경쟁은 경쟁을 저해하는 단독행위를 경쟁을 강화하는 행위로부터 구별하기 위한 유용한 참조 기준(point of reference)으로 여겨진다. 변호사, 판사 및 경쟁법 집행 공무원들은 자신들의 주장과 판단을 설명하고 정당화하기 위해 이 용어를 수년에 걸쳐 사용해왔다. 그러나 용어의 정의에 대해서는 합의가 존재하지 않는 상황이다. '불합리한(unreasonable),' '부당한(improper),' '공평한 경쟁의 장(level playing field)' 등과 같은 용어도 마찬가지이다. 명확하고, 일반적으로 받아들여지는 정의가 부재함에도 불구하고, 이러한 용어들이 지속적으로 사용됨으로써 일관되지 않은 해석 및 예측불가능한 결과로 초래되었다. 결과적으로, 이러한 용어는 시장지배적 지위 남용에 관한 법규와 정책을 더 잘 이해하는데 기여하지 않았다. 즉, 단독행위의 법적 책임을 판단하기 위해서는 원칙에 의거한 일관적인 기준이 필요하다.

- (2) 시장지배적 지위 남용에 대한 경쟁법을 강화하려는 광범위한 목적과 그 방법에 대해서는 관할권역 간 실질적인 합의가 존재한다. 특히, 관할권역들은 경제학적 방법을 통해 경쟁업체가 아니라 경쟁에 해가 되는 것들을 연구하는 것에 동의한다. 그러나 연구에서 고려해야 할 요소 및 접근 방법(외형적 접근 혹은 효과주의적 접근)에 대해서는 의견이 다소 불일치하는 경우가 있다.

경쟁 정책의 목적은 경쟁업체들을 보호하는 것이 아니라, 경쟁을 보호하는 것이라는 점에 대해서는 전반적인 합의가 있다. 반면, 경쟁을 어떻게 보호해야 하는지에 대한 합의는 그에 미치지 못한다. 많은 국가의 경쟁당국은 경쟁 행위가 소비자 및 경쟁에 미치는 경제적 영향에 초점을 맞추어, 효과주의적

접근법(effects-based approach)을 채택한다. 반면, 독일 및 대한민국 등의 경쟁당국은 경쟁행위가 어떻게 분류되었는지에 초점을 맞추어, 외형적 접근법(form-based approach)을 사용한다. 이들 국가에서 경제적 분석은 여전히 중요한 역할을 하며, 외형적 접근법은 효과주의적 접근법과 비교하여 보다 높은 법적 확실성과 신속한 해결책을 제공할 것이다. 그러나 몇몇 논평가들은 외형적 접근에 관련한 중요한 문제점 중 하나는, 해당 접근법을 사용할 경우 동일한 행위를 두고 '일반적인(normal) 경쟁' 혹은 '남용적인(abusive) 경쟁'이 될 수 있다고 다른 판단을 내릴 수도 있다는 것이다. 이는 해당 행위가 실력에 의한 경쟁인지를 평가할 수 있는 명확한 외형적 접근법이 없다는 것을 의미할 것이다. 또한 이와 같은 방식으로 잠재적으로 남용적일 수도 있는 행위를 평가하려는 시도는 거짓 긍정(false positive) 및 거짓 부정(false negative)으로 이어지기 쉽다. 이어, 논평가들은 행위의 경제적 효과에 초점을 맞추는 것은 해당 행위의 본질적 특성을 정확히 판단하는데 필수적이기 때문에, 더 시간이 더 많이 소요된다고 하더라도 외형적 접근법보다는 효과주의적 접근법을 사용하는 것이 중요하다고 주장한다. 그렇지 않을 경우, 경쟁법 집행은 경쟁 정책의 경제적 목표에 일관되지 않을 것이다.

법적 확실성, 행정적 용이함, 명확성 간에는 갈등 관계가 내재되어 있다. 외형적 접근법은 법적으로 보다 확실하고, 행정상으로도 비교적 더 용이할 수 있으나, 실제 발생하는 시장 효과에 따라 부정확한 결과가 도출될 수도 있다. 사례별, 효과별 접근법은 해당 관행의 실제 영향을 고려했을 때, 더 정확한 결과를 도출해낼 수 있다. 그러나 모든 사례의 세부 사항을 알아내는 데는 시간이 많이 소요되고, 실행가능하지 않거나 혹은 강제할 수 없을 것이다. 어떠한 접근 방법이든 과도하면, 옳바르지 않은 결과가 도출될 것이다.

*(3) 일부 관할권역에는 경쟁법의 모호성과 실력에 의한 경쟁과 같은 용어에 대한 정확한 정의의 부재에 대한 불만족으로 인해, 남용 행위를 적발하기 위한 다수의 검증 방법이 개발되었다.*

수년에 걸쳐, 학자들은 반경쟁적 행위로부터 친경쟁적 행위를 가려낼 수 있는 보다 원칙에 기반한 방법을 연구해 왔으며, 경쟁기관과 법원이 시장지배적 지위 남용 및 독점 사안에 적용할 수 있는 검증 방법을 제안하였다. 이윤희생 테스트, 경제적 무의미 테스트, 동등하게 효율적인 기업 테스트, 다양한 소비자 후생 비교형량 테스트 등이 여기에 포함한다. 대표단은 모든 사안에 적합한 유일한

검증방법은 없다는 것에 일반적으로 동의하지만, 각국이 선호하는 테스트는 다른 편이다. 네 종류의 테스트가 법원과 경쟁기관에서 사용 된 바 있다. 실력에 의한 경쟁에 대한 정의를 명확히 하려는 시도로서, 최근 Elhauge 교수가 새로 고안한 검증법을 포함한 기타 검증방법들도 때때로 제안되어 왔다. 각 테스트에는 장단점이 있다.

- (4) *이윤희생 테스트(profit sacrifice test)*는 만약 어떤 행위가 경쟁을 제거 혹은 감소하는 경향이 없는데 비합리적인 이윤희생이 발생하는 경우, 당해 행위는 위법이라고 간주하는 것이다.

이윤희생 테스트는 약탈적 가격책정 행위를 파악하는데 유용하나, 이외의 경우에는 사안을 과대 포괄(over-inclusive) 및 과소 포괄(under-inclusive)하는 바, 적절한 테스트로 보이지 않는다. 즉, 이 테스트는 경쟁업체를 배제함에도 불구하고, 소비자 후생을 증진시키는 특정 유형의 행위를 포함시키기 때문에 사안을 과대 포괄하게 되는 것이다. 예컨대, 신약 조사 및 개발 비용이 대단히 높은 경우, 약이 너무 효과적이어서 경쟁업체들을 경쟁에서 배제하게 되고, 혁신 기업에게 시장지배력을 부여하게 될 경우에만 신약에 대한 투자 수익성이 있는 경우가 여기에 해당한다. 그러나 이러한 투자를 막는 것이 올바른 정책인가? 한편, 어떤 행위는 단기적 이윤희생을 수반하지는 않으나, 여전히 경쟁을 저해할 수도 있다. 더욱이, 이윤희생 테스트는 문제시 되는 행위가 이롭기도 하고 해로울 수 있는 복잡한 사안에는 적합하지 않다.

- (5) *경제적 무의미 테스트(no economic sense test)*는 만약 어떤 행위가 경쟁을 배제 혹은 약화시키는 경향 없이 경제적으로 타당하지 않을 때, 당해 행위를 위법이라고 결론을 내린다.

경제적 무의미 테스트는 이윤희생을 요구하지 않는 바, 과소 포괄을 피한다. 이 테스트는 공격적으로 혹은 방어적으로도 쓰일 수 있다. 전자의 경우는 어떤 행위가 경제적으로 타당하기 때문에 해당 행위가 배제적이라고 주장하는 것이다. 후자의 경우는 어떤행위가 타당하기 때문에 해당 행위가 비난을 받아서는 안된다는 것을 입증하는 것이다. 그러나 이 테스트는 과대포괄을 하고, 혼재된 효과를 보이는 행위를 제대로 제대로 다룰 수 없다는 특성이 있다.

- (6) 동등하게 효율적인 기업 테스트(equally efficient firm test)는 어떤 행위가 시장지배적인 기업만큼 효율적으로 경쟁 상대를 배제할 수 있다면, 해당 행위는 위법이라고 주장하는 것이다.

(효율적 경쟁자 테스트로도 알려진) 동등하게 효율적인 기업 테스트는 경쟁업체에게 가해지는 피해와 경쟁에 대한 피해를 구분할 수 있도록 한다. 이 테스트는 시장지배적인 기업의 “나쁜” 행위 없이는 효율성이 동등한 경쟁업체들이 제거될 수 없다는 사실에 기반한다. 그러나 이 테스트는 현재는 효율성이 덜하지만 결과적으로는 기존업체와 효율성이 같아지거나, 혹은 더 증가할 수도 있는 신규기업의 제거를 허용하는 것으로 해석된다면 지나치게 관대해질 수도 있다. 더욱이, 동등하게 효율적인 기업이 시장에 진입하고 생존할 수는 있으나 이것이 경쟁적 압력을 행사한다고는 보기는 어렵다. 그러므로 생존할 수 있다는 사실만으로는 경쟁을 유지하기에 충분하지 않다.

- (7) 소비자 후생 비교형량 테스트(consumer welfare balancing test, 이하 소비자 후생 테스트)는 의사결정자들이 어떤 행위가 소비자 후생에 갖는 긍정 및 부정적인 효과를 따져보도록 함으로써, 당해 행위가 위법인지를 결정한다.

소비자 후생 테스트에는 여러 가지 유형이 있다. 시장지배적 기업의 행위를 판단하는 기준으로 이윤희생과 같은 간접적 요소가 아닌 소비자 후생 효과를 적용하는 바, 모든 유형은 저마다 설득력을 갖는다. 일부 경우에는 어떤 행위가 소비자 후생을 강화 혹은 저해하는지를 파악할 수 있음에도 불구하고, 그 변화의 규모를 측정하기란 불가능하거나 혹은 어려운 일이다. 해당 행위가 소비자 후생에 긍정적이거나 부정적일 경우, 어떤 효과가 더 큰지를 파악하는데 비교형량(balancing step)이 필요하다. 그러므로 비교형량 테스트가 확실하고, 객관적이며, 일관적으로 적용된다고 신뢰하기가 어렵다. 게다가, 당해 테스트 적용 시 적절한 기간 설정이 어느 정도인지가 명확하지 않다. 그러나 이는 약탈적 가격책정 같은 동태적 전략을 위해서 매우 중요하다.

- (8) 경쟁당국의 결정에 대한 추론을 더욱 투명하게 만드는 것이 바람직하다. 그 이유는 이를 통해 경쟁법이 어떻게 해석되고, 집행되는지를 명확히 알 수 있기 때문이다.

특정 테스트에 대해 논의하고, 이를 적용하는 것도 유용하지만, 궁극적으로

시장지배력 남용 행위를 파악하기 위해 법원 및 경쟁당국이 전반적으로 사용하는 방법은 추론에 근거한 기존의 판례에 기반하게 될 것이다. 소송 절차를 밟지 않게 된 사안이나 사후조치가 취해진 사안에서 교훈을 도출할 수 있을 것이다. 그러나 일부 경쟁기관은 조치를 취하지 않은 사례에 대해서는 그 이유를 주기적으로 서면 공개하지 않는다. 경쟁당국이 이를 기록한다면 당국 스스로 뿐만 아니라 대중에게도 유용할 것이다. 이를 통해 미래에 일어날 수 있는 유사 사례를 어떻게 분석할 것인지에 대한 이해를 강화할 수 있기 때문이다. 더욱이, 경쟁기관의 모든 판정에 대한 근거를 투명하게 함으로써, 경쟁법과 그 집행에 대한 논의 및 개선으로 이어질 수 있다. 예컨대, 아일랜드 경쟁당국은 조치를 취하지 않은 판정과 이에 대한 분석을 함께 보고하고, 미국 연방거래위원회도 미조치 사례의 이유를 설명하려 노력한다.

몇몇 대표단은 단독행위에 대한 판결이 법적 확실성, 그리고 경제적 효과에 초점을 맞춘 명확하고 구조적인 시장사실 분석을 제공해야 한다는 입장을 가지고 있다. 외형적 접근법에서는 요구되지 않는다고 하더라도, 더 많은 핵심적인 사실들이 당국의 조치에 대한 판결을 내리는데 이용될 수 있다. 미조치 판결은 표면적으로는 위법으로 보일 수 있는 행위가 시장사실에 입각해서 볼 때 왜 실제로는 실력에 의한 경쟁인지에 대한 매우 명확한 설명을 제공해야 한다.

## 원가 이하 재판매(2005)

### Resale Below Cost(2005)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) 원가 이하 재판매(Resale Below Cost, 이하 RBC) 법은 높은 가격의 적은 물량을 보유한 소매업자(high-price, low-volume retailers)를 낮은 가격의 많은 물량을 보유한 소매업자(low-price, high-volume retailers)로부터 보호하기 위한 것이다. RBC 법을 두고 경쟁정책의 대조되는 목표들이 첨예하게 대립한다.

경쟁당국과 경제학자들은 일반적으로 소비자 후생의 향상이 경쟁 정책의 주 목적이 되어야 한다는 것에 동의한다. 그러나 경쟁당국과 전 세계의 정책 입안자들은 경쟁보다는 소비자를 보호해야 한다는 압박을 받는다. 경쟁업체를 보호하는 것은 소비자를 희생시킴으로써 몇몇 선별된 공급업체에 혜택을 제공하고, 혁신, 효율성, 고용에서 발생하는 편익은 저해할 수 있다. RBC 법은 높은 가격의 적은 물량을 보유한, 주로 소규모의 소매업체들을 보호하기 위해 장려되는 경우가 종종 있다. 경쟁업체들을 보호하는 것은 일반적으로 소비자 보호라는 목표와는 일치하지 않는데, 이는 경쟁업체의 보호가 경쟁을 저해하고 가격 인상으로 이어질 가능성이 높기 때문이다.

RBC 법은 대부분의 국가에서 현재 논의되고 있는 사항이다. 두 국가의 경쟁당국은 이 법을 옹호하지만, 대부분의 다른 국가들은 이에 반대하였다. RBC 법을 반대하는 경쟁당국 중에는 RBC 법 제정을 막는데 성공한 경우도 있으며, 그렇지 않은 경우도 있었다. 아일랜드 경쟁당국은 현행 식품법('Groceries Order') 하에서 RBC 판매에 대한 금지를 철폐하도록 강력히 주장하고 있다. RBC 법이 전국적으로 철폐 혹은 부결되었을 때에도, 주 정부는 여전히 RBC 법을 시행하는 경우가 종종 있었다. 이러한 주 정부 차원의 법규 혹은 규제는 특정 산업에만 적용되거나, 상당히 관대하게 해석된다. 그러나 RBC 법의 잠재적인 침해적 성격은 여전히 남아있다.

- (2) RBC 법으로 인해 발생할 수 있다고 주장되는 소비자 편익은 (1) 다른 법을 통해 이미 제공되고, (2) 경제학적으로 봤을 때 편익이 발생할 것이 불분명하며, (3) 실증적으로 입증되지 않았다.

RBC 법으로 인해 발생하는 소비자의 비용 및 편익 분석은 소비자는 낮은 가격에서 편익을 얻게 된다는 기본적인 명제에서 시작한다. 이러한 명제는 낮은 가격이 추후 높아지거나, 소비자를 속이거나, 또는 공급업체들이 낮은 가격 이상으로 소비자에게 편익을 제공할 수 있는 무료 서비스를 제공하는 것을 막지 않는 한 타당한 것이다. 이와 같은 예외사항은 많은 시장에서는 적용되지 않는 것으로 보인다. 약탈적 경쟁봉쇄법(predatory foreclosure law)을 이용하여, 경쟁을 감소시키거나, 경쟁이 감소된 이후 약탈적 기업이 가격을 올려 손실을 회복할 것이라고 예상되는 낮은 가격을 보다 정확히 파악할 수 있다(RBC 법은 소비자에게 혜택을 제공하는 낮은 가격과 경쟁을 저해할 수 있는 낮은 가격을 구분하지 않음). 소비자 기만법(consumer deception law)은 유인가격결정(loss leader pricing)을 포함한 허위 마케팅 관행을 다룬다. 신상품 혹은 고도의 기술이 요구되는 상품에 있어, 제조업체들은 소매업체들이 자사의 서비스를 제공하는 것에 대해 보상을 제공하고, 소비자에게 직접적으로 정보를 제공하며, 혹은 소비자들이 이러한 서비스에 대해 가격을 지불하도록 할 방법을 고안할 수 있다. 소비자는 유사 상품에 대한 추가적인 서비스를 원치 않을 수도 있다.

- (3) RBC 법은 높은 가격의, 적은 물량을 보유한 소매업체의 시장 점유율 하락을 방지하지 않는다. RBC 법이 없는 국가에도 여전히 소규모의, 현지화된 소매업체 등 다양한 소매업체들이 존재한다.

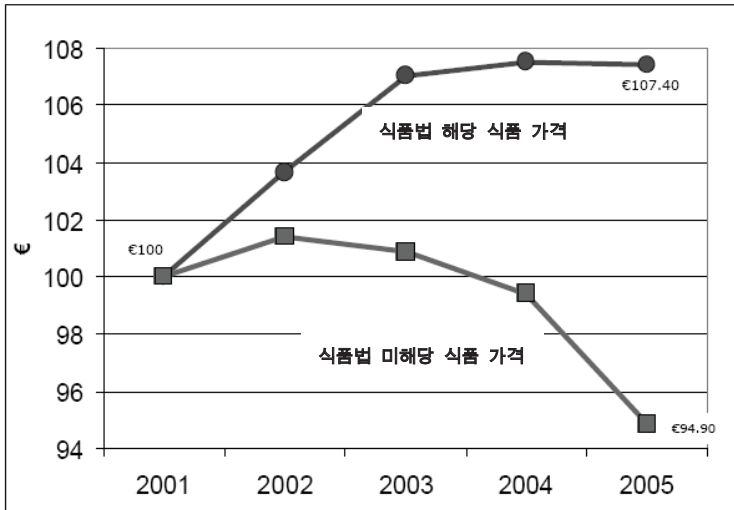
RBC 법으로 인해 발생할 수 있다고 주장된 혜택으로는 소규모 소매업체의 보호가 있다. 일부 소비자들은 이러한 소매업체들의 편리한 위치 및 맞춤형 서비스를 선호한다. 소매분야에 대한 연구에서는, RBC 법을 통해 소비자들이 낮은 가격의 많은 물량을 보유한 소매업체로 이동하는 것을 막을 수 없고, RBC 법이 없는 곳에서도 다양한 소매업체들이 계속해서 존재한다는 것이 밝혀졌다. 비록 대형 소매업체는 일반적으로 소규모 소매 매장에 비해 더 많이 성장함에도 불구하고, 소형 매장은 사라질 위험에 있는 것으로 보이지는 않는다. 또한 특히 소비자들이 이러한 소형 매장에 관심이 있을 경우, 신규 소매 매장은 시장에 진입할 수 있다. RBC 법의 정책 목적이 특정한 장소에 소형 소매업체들을 유지하는 것이라면, RBC 법보다 더 효과적이며, 목적에 더 잘

부합하면서 비용도 적게드는 방법들이 존재할 것이다. 더욱이, 일부 설문조사에 따르면 소형 상점도 대형 상점만큼이나 고객을 유치하기 위한 마케팅 수단으로써 RBC 가격을 사용하여 혜택을 얻는다는 증거가 있었다.

(4) 소비자가 부담해야 하는 RBC 법의 비용에 관한 우려는 경제학적으로 타당하고, 실증적으로도 입증된 것으로 보인다. 그 무엇보다도, RBC 법으로 인해 소비자 가격의 인상이 예상된다.

아일랜드 경쟁당국은 아일랜드의 RBC 법인 식품법(Groceries Order) 하에서의 가격책정 추세를 검토하였다. 당국은 동 법규가 적용되는 식료품점의 상품가격은 인상되고, 그렇지 않은 상품가격은 인하된다는 것을 발견하였다. 아일랜드 경쟁당국이 발표한 그래프가 아래와 같이 재구성되었다. 아일랜드에서는 RBC 법이 적용되는 식품을 구매하기 위해 각 가구당 평균적으로 연간 500 유로를 더 지출하는 것으로 나타났다. 더욱이 저임금 가구의 총 소비에서 상기 식품에 지출하는 비율이 더 큰 바, 저임금 가구에게 추가되는 부담이 불균형적으로 더 크다.

표 1 아일랜드 식품법에 해당되는 식품의 가격 인상 및 미해당 식품의 가격 인하



출처: CSO 데이터, 2001년 6월 ~ 2005년 6월 식품소매가격

지형적으로 고립된 광과 하와이에 낮은 가격의, 많은 물량을 보유한 소매업체가 진입했을 때, 이러한 유형의 소매업체가 보다 일반적으로 소매가격에 미치는



영향에 대한 공통된 증거가 관찰되었다. 두 섬에서의 시장진입 결과, 지속적으로 유지되던 일반 소매가가 약 15 퍼센트 낮아졌다..

(5) RBC 법으로 인해 낮은 가격의 많은 물량을 보유한 소매업체의 비용이 인위적으로 증가할 수 있다.

RBC 법이 금지하는 유인가격판매(loss leader sales)는 RBC 법이 제정되지 않은 국가에서는 흔히 사용되는 마케팅의 한 유형이다. 유인가격판매를 사업상 정당화하는 수많은 적법한 근거들이 있다. 이 중 대부분은 소비자들이 친숙하지 않은 상품을 사용해보도록 하거나, 새로운 소매업체를 방문해보도록 장려함으로써 소비자들에게 상품이나 소매업체들에 대한 정보를 전달하는 것과 관련이 있다. 유인가격판매로 발생하는 또 다른 중요한 혜택은 소비자들에게 전환비용을 보상해주는 것이다. 또한 유인가격판매를 통해 제조업체의 학습곡선 효과를 가속화하여, 생산비용을 낮출 수도 있다. 요약하자면, 유인가격판매는 낮은 가격의 많은 물량을 보유한 소매업체가 도입할 수 있는 가장 비용효과적인 마케팅 방법 중 하나이다. RBC 법으로 인해 유인가격판매가 금지되는 경우, 소매업체들이 고비용의 마케팅 전략을 채택하도록 압박을 받게 되어 결과적으로 진입 인센티브가 감소할 수 있다. 높은 가격의 적은 물량을 보유한 소매업체들이 RBC 법의 제정 및 시행을 지지하여 성공적으로 동 법이 시행되는 경우, 경쟁업체의 비용은 인상될 것이다. 그 결과 낮은 가격의 많은 물량을 보유한 소매업체를 이용하는 소비자들은 높은 가격을 지불하게 된다. 이는 낮은 가격의 많은 물량을 보유한 소매업체들이 높은 비용을 부담하게 되기 때문이며, 또한 이러한 형태의 소매방법을 선호하는 소비자들에게 서비스를 제공할 소매 매장들이 더 적기 때문이다.

일반적으로 소매업체들이 제공하는 상품군보다 훨씬 더 광범위한 상품군 안에서 개별 상품의 유인가격설정에 대항하여 RBC 법이 적용된다는 것은 주목할만 하다. 그러나 경쟁당국이 소매 부문의 기업결합을 분석할 때에는, 일반적으로 개별상품의 가격책정은 거의 다루지 않는 일종의 클러스터 시장분석을 적용한다.

(6) RBC 법은 할인 가격을 찾으려고 하는 소비자의 인센티브를 약화시킴으로써 가격 경쟁을 저해할 수 있다. 소비자가 특가(bargains)를 활발히 탐색할 경우,

*수요는 가격변화에 더욱 민감해지기 때문에 경쟁이 일반적으로 증가한다.*

소비자가 낮은 가격을 탐색하고, 낮은 가격을 제공하는 소매업체로 구매를 전환하는 수준은 경쟁을 구성하는 핵심 요소 중 하나이다. 일반적으로 소비자는 자신에게 이득이 되는 선에서 이와 같이 행동한다. 탐색활동은 가격 분산 정도가 더 심할 수록 이득이 된다. 이는 소매업체 간 가격이 상이할 때, (낮은 가격을 찾음에 따라) 예상되는 편익이 더 커지기 때문이다. RCB 법에 따라 나타나는 한 가지 효과는 가격 분포의 하단을 제거해버리는 것이다 - 즉, 유인가격이 더 이상 존재하지 않는 것이다. 결과적으로, RCB 법을 적용할 경우 소비자 탐색 활동이 약화될 수 있다. 이는 차례로, 가격이 높은 소매업체들이 더 쉽게 판매를 하도록 하고, 경쟁적 수준 이상으로 가격을 인상할 수 있도록 한다. 이는 소비자들이 더 높은 가격을 지불해야 할 것이라고 예상하기 때문에, 소매업체를 바꿀 가능성이 낮아지기 때문이다. 게다가, 정부는 일반적으로 유난히 낮은 가격에 대해 규제를 시행하기 때문에, 낮은 가격에 대한 법적 규제를 통해 판매자들이 더 쉽게 가격공모합의(collusive price agreement)의 준수 여부를 감시할 수 있게 된다. 이와 비슷하게, 유인가격판매가 없을 경우 제조업체들은 할인 제공에 대한 부담을 덜 갖게 될 것이다. 이는 소매업체가 공급업체의 가격 인하를 요구하게 만드는 극도로 낮은 가격을 덜 접하게 되기 때문이다.

*(7) RCB 법은 경제 성장 둔화 및 높은 실업과 연관이 있다.*

OECD 가 수행한 다수의 연구에서는 RCB 법을 포함한 높은 수준의 규제가 경제성장 둔화 및 높은 실업과 통계적으로 연관되어 있다는 것이 발견되었다. RCB 법으로 인해 새로운 유형의 소매업체들을 위해 효과적이고 중요할 수 있는 마케팅 수단이 감소될 수 있다. 따라서 RCB 법은 판매 및 고용 성장 둔화와 관계가 있는 소매분야 규제의 일부이다. 저숙련 노동자는 흔히 소매분야의 일자리를 통해 노동력에 진입하기 때문에, 소매 분야의 성장둔화는 특히 저숙련노동자에게 피해를 입힐 수 있다.

*(8) RCB 법은 기업이 수직적으로 통합할 인센티브를 과도하게 발생시킬 수 있다.*

RCB 법은 기업들이 수직적으로 통합하려는 인센티브를 왜곡함으로써, 경제적 비효율성을 야기할 수도 있다. RCB 법이 시행되고 있는 국가에서,

유인가격책정이 가장 비용효율적인 마케팅 전략인 기업들의 경우 과도하게 수직통합을 시행할 인센티브를 갖을 수도 있다. 이는 만일 기업들이 수직통합되지 않았을 경우 RBC 법을 위반했을 지도 모르는 가격을 합법적으로 제공하기 위한 것이다. RBC 법은 수직 통합된 기업(이들은 재판매 기업이 아님)에는 적용되지 않을 수 있다. 또한 적용되는 기준이 덜 제한적이거나, 위반사항을 적발하고 입증하기가 더 어려울 수도 있다.

(9) RBC 법은 효율적이고 공평하게 집행되기 어렵다. 이는 높은 행정 비용 및 규제적 위험으로 이어진다.

RBC 법은 행정적으로 상당한 난제를 발생시킨다. 한 가지 어려움은 거래가격을 송장가액(invoice price) 또는 선별적 할인 및 공제에 대해 조정된 송장가액으로부터 구별해내는 것이다. 프랑스는 가격의 정의를 거래 가격에 더 가깝게 바꾸어 왔다. 이는 과거 송장가액에 의존했을 때 가격 왜곡이 발생했기 때문이었다. 또한 프랑스는 자국에서는 일반적으로 금지되는 재판매 가격유지(retail price maintenance)의 밀접한 대체제로서 RBC 법을 사용할 수 있다는 점도 발견하였다.

(10) RBC 법의 이점에 대한 빈약한 증거와 동 법으로 인해 소비자가 감당하는 비용에 대한 강력한 증거를 고려할 때, 여러 국가들이 일몰재심(sunset review) 과정을 통해 RBC 법을 재검토해야 할 정당한 이유가 충분하다.

약탈적 경쟁봉쇄 및 소비자 기만법을 채택한 국가에서는 RBC 법으로 인해 소비자가 감당해야 하는 비용이 편익보다 더 클 것으로 예상된다. RBC 법으로 인해 높은 가격을 부담해야 한다는 소비자의 직접비용 이외에도, 낮은 가격의 많은 물량을 보유한 소매업체들의 비용도 증가하고, 소비자의 탐색활동도 저해되며, 투자결정이 왜곡된다. 또한 소매분야, 혹은 RBC 법이 적용된 모든 분야에서 역동적인 경제성장이 저해될 가능성이 높다. 소비자 후생과 RBC 법 간에 일반적으로 나타나는 이와 같은 부정적인 관계가 특정 국가에서 실제 발생한다는 것을 증명하기 위해 일몰재심을 사용할 수 있다.

## 경쟁, 특허 및 혁신(2006)

### Competition, Patents and Innovation(2006)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) *경쟁에 대한 압력과 독점적 지식재산권에 대한 약속은 혁신의 원동력을 제공할 수 있다. 그러나 경쟁 및 특허 보호는 혁신에 대한 인센티브에 혼재된 영향을 미칠 수 있으며, 이 영향은 상황 및 산업에 따라 다르게 나타난다. 이러한 복잡성으로 인해 일반적인 결론을 도출하기는 어렵다.*

혁신은 산업혁명 이래로 발생한 물질적 생활 수준 향상의 대부분을 이끌어왔다. 지식재산권 제도가 혁신에 기여한다는 입장을 가진 일부 전문가들은 특허권이 강화되어야 한다고 주장한다. 하지만 이에 대해 반대하며, 특허는 혁신을 향상시키는 것이 아니라 저해할 수 있다고 주장하는 측도 있다. 게다가 경쟁이 혁신에 기여한다는 주장도 있는 반면, 혁신은 경합가능시장(contestable market)에서 경쟁에 거의 직면하지 않는 기업들로부터 주로 발생한다는 주장도 있다. 어떠한 경우든 특허 및 경쟁정책은 소비자 후생의 증진이라는 동일한 목적을 공유하며, 당해 목적 성취를 위한 보완적 수단으로 인식되어야 한다.

#### 경쟁과 혁신

- (2) *이와 유사하게, 대부분의 혁신을 창조하는 기업들의 유형을 구별해내고, 이러한 기업들이 직면하는 시장집중도/시장경합성의 정도를 구분할 수 있는 경제적 이론 혹은 실증적 연구는 없었다.*

경쟁의 수준과 혁신의 관계에 대한 주장은 복잡하고 상호 모순적이다. 혁신은 시장 집중도가 매우 높은 시장에서 더 많이 발생하는데, 이는 시장지배적인 대기업들이 혁신을 이끌어낼 만한 재원을 보유하고 있으며, 혁신으로부터 보상을 거둘 가능성이 크기 때문이라는 주장이 있다. 다른 주장으로는, 매우 경쟁적인 환경의 소규모 기업에서 혁신이 발생할 확률이 높으며, 이는 소규모 기업들이 혁신을 하여

얻을 것은 많으나 잃을 것은 적기 때문이라는 것이 있다. 실제로 이러한 기업들은 시장에서 살아남기 위해 혁신에 대한 큰 압박을 받고 있을 것이다. 그리고 이렇게 대립되는 의견 가운데, 적당한 수준의 시장 경쟁이 혁신을 가장 많이 발생시킨다는 주장도 있다. 즉, 시장 집중도와 혁신의 관계를 설명하는 곡선은 역 U 자(inverted U) 형태라는 것이다. 동 주제에 대한 실증적 연구는 양극의 입장을 옹호하는 입장으로 나뉘어 있으며, 역 U 자 이론은 명확히 뒷받침되지 않았다.

이와 같은 경쟁과 혁신의 관계에 대한 연구에서는 경쟁의 수준에 대한 평가에 주의를 기울여야 한다. 경쟁을 시장집중도로 구별하는 경향이 있음에도 불구하고, 시장집중도가 경쟁에 대한 좋은 지표인지 여부는 관련 시장의 특성에 따라 달라진다. 경쟁업체의 수도 경쟁에 대한 여러 지표 중 하나일 뿐이다. 국내 시장이라는 점이 구체적인 특성이나 제한을 반영할 수도 있기 때문에, 시장의 지리적 측면도 고려의 대상이 되어야 한다.

국내 규제 환경을 고려 할 때에도 경쟁과 혁신의 연관성이 제기된다. OECD 의 실증 연구에서는 여러 경제권에 걸친 반경쟁적 규제와 혁신 간의 부정적 상관관계가 발견되었다. 연구 대상이 된 다수의 정책 수단 가운데 반경쟁적 규제가 연구 및 개발(Research and Development, R&D)에 대한 민간지출을 높이는 인센티브 중 두 번째로 강력하다는 사실이 밝혀졌다. 시장 내에 경쟁이 더욱 잘 일어나도록 하는 조건을 구축하는 것은 지식재산권 보호를 강화하는 것보다 혁신에 훨씬 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

- (3) *기업결합이 혁신에 기여하는지 혹은 저해하는지를 판단하기 위해서는 복합적인 사례별 조사가 요구된다. 기업결합은 R&D 의 효율성을 강화시킬 수 있는 반면, 기업결합의 결과 경쟁이 약화되고 시장지배력이 강화될 경우에는 기술변화율(rate of technological change)을 감소시킬 수도 있다.*

기업결합을 제안한 측은 종종 당해 거래가 R&D 비용을 절약하고, 결과적으로 혁신에 대한 투자에 박차를 가하도록 만든다고 주장한다. 몇몇 기업결합에서는 실제 중복되는 R&D 를 제거함으로써 비용 절감을 이룰 수도 있다. 그러나 R&D 가 본질적으로 불확실하다는 점을 고려할 때, R&D 간의 경쟁은 매우 중요하다. 두 기업이 독립적으로 시장에 남아, 동일한 목표를 향해 서로 다른 길을 추구했을 때 혁신이 일어날 확률이 더 크다. 또한 비교적 드문 경우이긴 하나, 경쟁당국은 기업결합으로 인해 시장집중도와 시장지배력이 상당히 증가할 수 있음에도

불구하고, R&D 의 효과성을 장려하는 기업결합을 승인할 수도 있다. 혁신을 어떻게 고려하는지가 기업결합사안의 분석에 미치는 영향은 사례별로 매우 다르게 나타난다.

- (4) 혁신에 대해 투자를 수행하기 위해서는 예측 가능한 사법제도가 필요하며, 그 결과 혁신의 인센티브가 약화 혹은 파괴되지 않도록 반독점 정책(antitrust policy)이 수립되어야 한다.

다수의 전문가들은 역동적인 경쟁을 유발하고, 소비자들을 위한 기술 진보를 이루어내는 파괴적(disruptive)인 혁신을 많이 발생시키기 위해서는 강력하고 예측가능한 지식재산권이 매우 중요하다는 입장을 갖고 있다. 따라서 여러 OECD 국가들은 지난 20 년 동안 지식재산권 보호를 강화해 왔다. 기업들은 일반적으로 지식재산권의 사용을 허가 또는 거절할 수 있는 상황과 조건을 결정할 수 있는 자유를 가진다. 경쟁법이 이러한 자유를 제한할 수 있는지, 또는 그렇다면 어떤 경우에 제한할 수 있는지는 논란의 소지가 많은 문제이다. 그러나 경쟁법이 지식재산권에 대한 강제 수단으로 쓰여서는 안 된다는 것에 대해서는 대부분이 동의한다. 이와 같이 경쟁법을 사용하는 것은 혁신에 대한 인센티브에 광범위하고, 부정적인 영향을 미치게 될 것이다. 대신 반독점 시정조치로써 강제실시권(compulsory licensing)에 대해 신중하게 접근해야 한다. 이 권리는 상당한 수준의 시장지배력이 반경쟁적 목적으로 쓰였을 경우, 관련 사실을 충분히 검토한 후에만 지시되어야 한다.

시장지배적 기업에 의한 혁신과 이들에 의한 경쟁 제한을 어떻게 평가할 지에 대한 질문에 대해서는, 정태적 이익과 동태적 이익의 균형을 맞출 수 있는 적절한 분석틀에 관해 일반적인 합의가 존재하지 않는 것으로 보인다. 기업의 행위가 혁신(더 나아가 경쟁)을 제한하는지를 파악하는 것은 어렵기 때문에, 경쟁기관이 사전개입보다는 경쟁 피해를 파악할 수 있는 사후개입을 선호한다는 의견도 있다. 반면, 특히 효과적인 경쟁이 완전히 제거될 수도 있는 위험이 존재하는 상황에서는, 사후개입의 효과성에 대해 신중한 접근이 필요하다는 주장도 있다. 이는 경쟁기관이 너무 늦게 개입하는 경우, 소비자 측이 장기간 피해를 입을 위험도 존재하기 때문이다.

## 특허와 경쟁

- (5) 특허로 인해 반드시 시장독점이나 시장지배적 지위가 발생하는 것은 아니다.

기업들은 시장지배력을 얻기 위해 특허를 신청하지만, 극히 적은 수의 발명만이 신규 상품 혹은 신규 절차로 이어지는 진정한 혁신이 되기 때문이다. 시장지배력은 한 개의 특허에 관련되어 있는 경우도 종종 있으나, 기술 분야를 봉쇄할 수도 있는 특허의 축적에 대한 우려도 있다.

전통적으로 특허를 바라보는 관점은 특허가 일반적으로 혁신에 긍정적인 인센티브를 제공하지만, 기업 측에 어느 정도의 시장지배력을 부여 할 수도 있다는 것이다. 특허가 혁신에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 염려가 점점 더 커지고 있다. 특히 상품이 다수의 특허에 의존하거나, 상당한 네트워크 효과가 있는 산업에서 우려가 커지고 있다. 특허는 경쟁에 긍정적인 영향을 미칠 수도 있다. 예를 들어 벤처 투자자들은 투자목적에서 봤을 때, 특허가 많은 첨단기술업체들이 보유한 유일한 중요한 자산이라는 데 동의한다.

- (6) 특허와 혁신의 관계는 복잡하며, 특허가 혁신에 미치는 영향은 산업 별로 상당히 다르게 나타난다. 강력한 특허 제도에 의해, 혹은 특허를 얻기 쉬운 제도를 통해 언제나 혁신이 촉진된다고 보이지는 않는다. 특허 많은 발명에 특허가 부여되었으나, 상대적으로 적은 수의 특허만이 실제 가치가 있을 수 있는 불확실성이 큰 경우에는 더욱 그러하다.

일반적으로 특허와 혁신이 긍정적인 관계에 있다는 명확한 증거가 없음에도 불구하고, 1980년대부터 다수의 국가들이 특허 제도를 강화해 왔으며 현재도 그러한 과정에 있다. 지난 10년 간 발행된 특허의 수는 급격히 증가했다. 특허권의 강화 이외에도 이러한 현상을 설명할 수 있는 요소로는 지식 기반 경제에서 특허를 취득할 수 있는 발명의 증가, 국가 독점의 민영화 및 탈규제화, 국제적 특허를 급속도로 증가하게 한 국제 시장의 영향 등이 있다.

특허권은 생명공학, 유전자 형질(genetic material)과 같은 새로운 분야로 확장되었고, 미국과 유럽에서는 소프트웨어 및 사업 방식도 특허의 대상이 된다. 또한 당해 권리 자체가 강화되었다. 더욱이 특허 규정, 특히 진보성(inventive step) 혹은 비자명성(non-obviousness)에 대한 기준이 지난 10~20년간 약화되어 특허를 획득하기 쉬워졌다고 주장하는 측도 있다.

이러한 변화가 특허 정책에 미치는 영향을 분석하기 위해 다수의 실증 연구가 수행되었다. 몇몇 연구는 더욱 강력해진 특허권이 허가된 특허 수가 상당히

증가하는데 기여하지만, R&D 지출에는 별 영향을 주지 않는다고 결론을 내렸다. 이는 당해 변화가 혁신을 촉진하고 있지 않음을 뜻한다. 지난 수년 간, 일부에서는 특허가 너무 많이 발행되고 있으며, 특허가 요구하는 바가 지나치게 광범위하고, 특허권 소유자(patent holder)에게 부여되는 권리가 너무 강력하다는 우려가 표출되어 왔다. 이들은 그 결과 발명과 관련이 있는 특허를 파악하고, 필요한 특허 사용권을 구입하는 것이 어렵고 또한 비싸졌기 때문에 실제로 혁신은 저해되었다고 주장한다.

특허 기관이 여러 산업과 기술에 걸쳐 특허 자격에 대한 기준을 동일하게 적용하는 것에 대한 우려도 있다. 또한 많은 전문가들은 비자명성 요건이 강화되어야 한다는 것을 제안한 바 있으며, 동 요건의 강화는 발행되는 특허의 수를 감소시킬 것이다. 실제로 올해 미국 대법원은 KSR 과 Teleflex 의 판례에서 당해 기준을 강화한 바 있다.

*(7) 기업들은 혁신을 목표로 한 투자를 보호하기 위해 사용하는 수단에 있어 큰 차이를 보인다.*

특허는 화학 및 제약 산업과 같은 소수의 산업에서 기업의 R&D 투자 장려를 이끄는 중요한 요소로 보인다. 관련 설문조사에서는 플라스틱 및 의료 기구 분야, 그리고 종종 (혹은 항상) 특수장비산업에서도 특허가 중요한 것으로 밝혀졌다. 언급된 산업을 제외하고는, 특허가 혁신을 보장하는 데 매우 효과적이라고 간주되지는 않는다. 실제로 다수의 연구에서는 대부분의 기업이 발명을 통해 발생한 이윤을 보호하는 여러가지 방법 중에서, 특허라는 방식에 의존하는 정도가 가장 적고, 반대로 비밀 엄수, 리드 타임(시장 내 최초로 재화나 서비스를 공급), 판매 및 소비자 서비스를 가장 많이 사용하는 것으로 나타났다.

*(8) 경쟁당국은 특허 절차의 개선을 위해 특허 기관과 협조할 수 있다.*

경쟁당국이 지식재산 발행 과정을 개선하기 위해 지식재산 기관을 보조할 수 있는 여러 방법이 있다. 여기에는 특허 기관과 논의를 통해 각자의 분야에 대한 상호 이해도를 높이고, 국가의 특허 시스템을 연구하여 혁신을 저해하고 있는지 또는 어떻게 저해하고 있는지를 판단할 전문가 보고서를 의뢰하며, 학계, 공공, 민간, 산업 관계자가 지식재산 정책의 문제와 개선방향을 의논할 수 있는 세미나 및 공청회를 개최하는 것이 포함된다.



경쟁당국의 핵심 역량은 제한, 시장 행위, 규칙이 소비자 후생에 미치는 효과를 검토하는 데 있으며, 특히 이러한 분석이 경제학자들의 실증 연구를 통해 실시될 경우에는 더욱 그러하다. 경쟁당국은 효과에 기반한(effects-based) 조사 방법에 경험을 보유하고 있기 때문에, 특히 정책 결정권자에게 현재 법규의 영향 및 권장 개혁안에 대해 자문을 제공할 수 있는 중요한 역할을 갖는다. 소수의 당국은 경쟁당국과 특허기관이 관계를 맺을 여지는 거의 없다고 봤다. 그러나 캐나다와 미국, 덴마크 경쟁당국은 이미 특허 및 지식재산 기관과 합동연구 및 프로그램을 추진하여 왔다.

## 시장지배력의 입증 증거(2006) Evidentiary Issues in Proving Dominance(2006)

### - 요약 -

- (1) 관할권역마다 단독기업 행위규정(*single firm conduct provision*)에 적용되는 기업들을 구분하기 위해 상이한 정의 및 검증방법을 사용한다. 전반적으로 경쟁체계에서는 단독기업 행위규정이 '상당한 시장지배력'을 가진 기업에게만 적용되는 개념이어야 한다는 점에 의견이 수렴되고 있다.

고도의 시장지배력을 가진 기업의 단독행위는 경쟁 절차를 왜곡할 가능성이 더 크고, 결과적으로 시장지배력이 없거나 적은 기업의 행위에 비해 소비자 후생을 저해하기 쉽다. 경쟁법과 사법 관행은 단독기업 행위규정에 적용되는 기업을 가려내기 위해 '시장지배적 위치', '독점권', '상당한 수준의 시장지배력' 등과 같은 여러가지 용어와 정의를 사용한다. 이러한 다양한 용어에 관계없이, 경쟁 체계에서는 단독기업 행위규정이 '상당한 시장지배력'을 가진 기업에게만 적용되는 개념이어야 한다는 점에 의견이 수렴되고 있다.

타 기업이 가한 경쟁 제한이 시장지배적 기업에 대해 상대적으로 효과를 미치지 못하는 경우, '상당한 수준의 시장지배력'이 존재한다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 시장지배적 기업의 생산 및 가격 결정은 시장에 영향을 미칠 수 있다. '평범하고, 일상적이며(normal, everyday),' 미미한 수준의 시장지배력을 단독기업 행위규정의 검토 대상이 되어야 하는 시장지배력과 구별하기 위해서는 이러한 시장지배력이 지속적인 것인지를 판단하는 것이 중요하다. 즉, 시장지배력이 상당한 기간 동안 유지될 수 있는지를 판단하는 것이다. 시장지배력의 지속성을 이와 같이 강조하는 것은 기업의 시장지배력을 가늠하기 위해 진입 및 확장 장벽을 고려하는 것이 필수적이라는 점을 의미한다.

- (2) 경쟁당국과 법원은 기업이 상당한 시장지배력을 갖는지를 판단하기 위해 주로 시장점유율, 진입 및 확장 장벽, 구매력 및 시장 내 경쟁 환경 등의 간접적인 단서에 의존한다. 일반적으로, 상당한 시장지배력을 형성하는데 기여하는 단 하나의 결정적인 요소는 없다. 전반적으로 시장 진입 및 확장장벽이 기업의

*시장지배력 행사를 효과적으로 제한하는 데 가장 중요한 요소라고 여겨진다.*

기업이 상당한 시장지배력을 갖고 있는지 여부를 평가하는 데 있어 진입장벽이 가장 중요한 요소임은 거의 분명한 사실이다. 만일 다른 기업이 시장에 진입하거나 경쟁업체가 시장 점유율을 확대할 수 있다면, 기업은 장기적으로 시장지배력을 유지할 수 없을 것이다. 그러므로 진입 및 확장장벽은 상당한 시장지배력을 파악하기 위한 필요조건이다. 그러나 이것이 충분 조건이 될 수는 없다. 그 이유는 진입장벽이 높아도 시장은 여전히 경쟁적이고, 가격경쟁이 치열하게 벌어질 수 있기 때문이다.

시장 진입장벽을 평가하기 위해서는 시장지배력을 제한하는 진입 혹은 확장장벽의 가능성, 수준, 시점 등에 대한 철저한 분석이 필요하다. 예를 들어 시장진입이 가능해 보이지만 이것이 기업의 시장지배력을 제한하지는 않는 경우에는 진입장벽이 낮다고 성급히 판단할 수 있다. 그러나 이는 부정확한 것이다. 반대로 시장점유율이 높을 경우, 사실에 근거한 충분한 조사 없이 진입장벽이 존재한다고 추정할 위험도 존재한다.

- (3) *기업의 시장지배력이 상당하고 지속적인 것인지에 관한 질문에 있어, 경쟁당국 및 법원은 시장 구조의 특성에서 나타나는 간접적 단서를 이용하여 답을 내릴 수도 있다. 또 다른 유형의 간접적인 단서로는 시장 내의 경쟁의 조건 및 구매 영향력이 시장지배력을 상쇄할 수 있는 수준 등이 있다.*

경제적으로 영향력을 발휘할 수 있는 소비자들은 기업이 상당한 수준의 시장지배력을 행사하고, 반경쟁적 행위에 가담하는 것을 거부할 수 있다. 그러나 이러한 소비자의 경제적 영향력 만이 중요한 것은 아니다. 구매 영향력(buyer power)은 소비자가 다른 공급자로 구매처를 전환하거나, 수직적으로 통합하거나, 혹은 새로운 기업의 시장 진입을 '후원(sponsor)'하는 등 여러가지 대안을 효과적으로 선택할 수 있을 때 가장 효과적으로 발휘될 수 있다. 그러므로 구매 영향력은 진입 및 확장 장벽의 수준에 따라 달리 나타날 수 있다. 소비자가 다른 판매자로 구매처를 바꾸겠다고 하는 위협은 대부분의 생산품을 단일 소비자에게 판매하는 공급자에게는 상당한 규율 효과를 발생시킬 수 있다. 경쟁업체가 어떤 상품의 유통에 대한 비용효과적인 대안을 찾지 못할 경우, 해당 상품을 유통시키는 모든 유통업체를 통제하는 등의 단독적인 반경쟁 행위는 진입 및 확장장벽으로 작용할 수 있다.

(4) 시장지배력을 가능하기 위한 대표적인 지표로서 시장점유율을 사용하는 것에는 한계가 있다는 점이 널리 인정된다. 그러나 여전히 시장점유율에 대한 자료는 기업이 상당한 시장지배력을 가졌는지 평가하는 데 있어 중요한 단서로 여겨진다.

시장점유율에 대한 자료의 유효성은 관련 시장을 정확하게 획정할 수 있는지 여부에 달려있다. 시장의 경계를 확립하기 어려울 경우, 시장 집중도에 대한 자료는 임의적으로 해석될 수 있다. 이러한 문제는 단독기업행위 사안에서 특히 중요하다. 왜냐하면 기업이 시장지배력을 행사하여 가격을 인상하고 있는 관련 시장을 구별할 수 있는 일반적인 경제학적 모델이 아직 개발되지 않았기 때문이다. 이와 같은 상황에서는 관련 시장을 '시장지배력이 없을 경우 나타나는 경쟁적인 가격 수준'에 기반하여 획정하려고 시도 할 수 있다. 그러나 이러한 방식은 확실하지 않고, 이를 통해 부정확한 결과가 도출될 수도 있다.

시장을 정확히 획정한다고 하더라도, 높은 시장점유율이 반드시 상당한 시장지배력을 의미하는 증거가 되는 것은 아니다. 높은 시장점유율과 시장지배력 간에 추정되는 상관관계는 기업이 생산을 제한하여 높은 시장점유율을 가지게 될 경우 경쟁업체 혹은 소비자는 이에 대해 어떻게 반응할 것인지에 따라 달라진다. 또한 기업의 가격 인상을 제한할 수 있는 다른 조건이 있는지에 따라 달라질 것이다. 궁극적으로, 이러한 요소들은 상당한 시장지배력을 규명하는 데 있어 시장점유율보다 더 밀접하게 관련되어 있을 수도 있다. 그러므로 높은 시장점유율은 그 자체만으로는 기업의 상당한 시장지배력을 뒷받침하는 결정적인 증거가 될 수 없다.

그러나 시장점유율은 경쟁 분석의 첫 단계는 될 수 있다. 특히 해당 사안이 독점 혹은 단독기업행위에 관련된 문제를 일으킬 수 있는지에 대한 정보를 제공하여 조사를 올바른 방향으로 이끌 수 있다.

(5) 시장점유율에 근거하여 상당한 시장지배력을 추정하는 것은 편리할 수 있다. 그러나 이와 같은 추정방법을 사용하는 것은 보통 시장점유율 지표를 사용하여 발생하는 문제들과 유사한 여러 가지 문제들을 야기할 수 있다. 이는 시장점유율을 통해서만 기업이 상당한 시장지배력을 보유하고 있는지를 정확하게 예측하지 못할 수도 있기 때문이다. 그러므로 시장점유율에 근거한 추정은 상당한 주의를 기하며 사용해야 한다.

시장점유율과 관련된 자료는 시장획정이 얼마나 정확한지에 따라 달려있다. 그리고 시장점유율이 높다는 사실만으로는 상당한 시장지배력이 존재하는 경우를 확실히 구별해낼 수 없다. 따라서 시장점유율에 기반하여 시장지배력을 추정할 경우에는, 상당한 수준의 시장지배력을 갖고 있지 않는 기업들을 두고 지배력이 있는 것으로 허위 추정할 수 있는 위험이 존재한다. 또한 시장점유율에 근거한 추정은 향후 분석에도 상당한 영향을 미칠 수 있다. 예컨대 의사결정자들은 시장점유율을 근거로 시장지배력을 추정한 후, 이러한 추정 결과를 향후 분석에서 확인하기 위해 일부의 증거만을 선별적으로 검토하려고 하는 편향성이 나타날 수 있다. 반대로 시장점유율의 기준치가 지나치게 높게 설정된 경우에는 상당한 시장지배력을 가진 기업들에 대한 '안전지대(safe harbor)'가 형성될 수 있다. 이로 인해 시장지배력을 가지는 기업은 혜택을 받게 되며, 소비자 후생을 낮추는 단독행위에 가담할 능력을 갖게 된다.

실제로는, 많은 것들이 추정이 어떻게 사용되고, 이러한 추정이 시장지배력에 대한 다른 증거들을 분석하는데 어떻게 영향을 미치는지에 달려있다. 시장점유율이 지나치게 높게 설정될 경우 안전지대가 형성될 수 있지만, 이렇게 과도하지 않은 수준의 적절한 시장점유율 기준치가 어느 정도인지에 대한 합의는 거의 이루어진 바가 없다. 하지만, 안전지대는 기업이 확실성을 제공하고, 효율성을 증진하는데 기여할 수도 있다. 더욱이, 시장점유율에 기반하여 시장지배력을 추정하는 것도 조사의 완전성 및 결과에 영향을 미치지 않으면서 향후 추가 분석이 필요한 사안을 구별해내는데 사용될 경우 유용할 수 있다.

- (6) 기업의 이윤과 같이 상당한 시장지배력을 나타낼 수 있는 직접적인 단서는 단독기업행위 사안을 분석하는데에는 자주 사용되지 않는다. 시장지배력을 직접적으로 측정하는데는 필요한 데이터가 매우 많다. 또한 이러한 자료들을 사용할 수 있다고 하더라도, 자료 해석에는 다양한 차이가 발생할 수 있다. 따라서, 결과적으로는 이러한 추정방식을 통해서도 기업이 시장지배력 행사에 필요한 영향력을 가지고 있다고 결론을 내릴 수 없을 것이다. 그러나 적절한 상황에서 직접적인 단서를 다른 단서들과 함께 사용할 수 있다면 상당한 시장지배력을 가능하게 유용할 수 있다.

기업의 시장지배력을 직접적으로 측정하기 위한 계량경제학적 방법으로 시장의 수요탄력성(demand elasticity)의 측정을 들 수 있다. 수요탄력성이란 어떤 상품의 가격이 1 퍼센트 변할 때, 이에 대한 상품 수요량의 변화를 백분율로 측정하

것이다. 기업은 상품의 수요탄력성을 측정함으로써 소비자들이 가격 변화에 어떻게 반응하며, 기업 판매가 경쟁업체의 판매 변화에 얼마나 민감한지를 측정한다. 어떤 기업이 가격을 인상하거나 생산을 감소시킨 경우, 이에 대해 경쟁업체가 생산을 증가시킴으로써 '효과적으로' 대응할 수 없을 경우 수요탄력성은 더욱 낮아진다 (즉, 수요의 비탄력성이 커짐). 그러므로 가격탄력성이 낮다는 것은 시장지배력이 존재한다는 것을 암시한다. 이론적으로 봤을 때, 이러한 추정 방식은 시장획정과 시장점유율을 사용하여 시장지배력을 측정하는 것 보다 더 정확하고, 신빙성 있는 근거를 제시한다. 그러나 이를 위해서는 대규모의 데이터 수집이 필요하다. 또한 시장지배력을 가진다고 판단되는 기업이 실제로 이러한 상당한 수준의 시장지배력을 갖는지를 구분하는 것이 어려울 수도 있는 심각한 문제가 발생할 수도 있다. 더욱이, 기업의 시장지배력이 지속적인 것인지를 평가하는데 있어 가격과 장기 한계비용과의 관계가 중요한데, 수요탄력성을 이용한 시장지배력 추정은 이러한 관계와는 관련성이 없다.

기업의 이윤을 통해 기업이 상당한 지배력을 갖는지를 검토해볼 수도 있다. 그러나 이러한 추정방식에도 상당한 우려사항은 존재한다. 주요 우려사항은 회계자료에서 경제적 이윤을 정확히 산출해내기 어렵고, 비교대상이 될만한 경쟁 규범을 확보하는 것도 어렵다는 점이다. 또한 상당 수준의 초경쟁적 이윤의 발생 원인이 지속적인 시장지배력이 아닌 경우도 있으며, 장기 이윤에 대한 데이터 확보도 어렵다. 그러므로 상당한 시장지배력을 분석하는데 있어 이윤에 대한 정보가 차지하는 역할은 제한적이다.

그러나 이윤이 지속적으로 높게 나타나고, 다른 시장지배력을 나타내는 증거와도 일관될 경우 다음과 같은 특정한 상황에서는 이윤을 상당한 시장지배력을 나타내는 지표로 사용할 수 있다. 예컨대, 일부 경쟁당국은 성숙하고, 자본집약적인 산업에서 이윤이 매우 높을 수 있다는 점을 밝혀냈다. 이러한 산업에서는 상표명, 혁신, 광고 등의 요소가 더 이상 중요하지 않고, 투자비는 환수된 경우가 많다. 마찬가지로, 이윤이 낮다고 해서 상당한 수준의 시장지배력이 없는 것이라고 간주해서는 안된다. 이는 기업의 비효율성의 결과 이윤이 낮은 것일 수도 있기 때문이다.

또한 기업의 행위도 상당한 시장지배력의 근거로 사용될 수 있다. 그러나 행위가 일어난 환경에 대한 분석이 없이는, 해당 행위만으로 시장지배력에 대한 충분한

근거를 제공할 수는 없다. 동일한 상품에 대해 소비자에 따라 각기 다른 가격을 청구하는 가격차별 행위에 대한 분석은 이러한 점을 잘 보여주는 사례이다. 가격차별은 흔히 발생하는 관행이며, 경쟁시장에서도 존재할 수 있다. 그러므로 기업이 가격경쟁에 참여했다는 사실 자체가 이 기업이 시장지배력을 어느 정도 갖고, 단독기업행위로서 더욱 엄밀한 검토대상이 되어야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 그러나 경우에 따라서는 지속적이고, 체계적인 가격차별행위가 기업의 상당한 시장지배력을 나타내는 지표가 될 수 있는 가능성은 남아있다.

뿐만 아니라, 경쟁당국 및 법원은 기업의 행위를 시장지배력의 부재를 보여주는 하나의 증거로서 간주해야 한다. 예컨대, 소규모 경쟁업체들이 신규 소비자들을 차지하거나, 신규 시장진입으로 인해 기존의 독점/지배적 기업들이 가격을 낮추도록 압력을 받는 소비자 유치 경쟁이 존재할 수 있으며, 이러한 경쟁은 상당한 시장지배력이 존재한다는 결론과 일관되지 않는다.

- (7) *단독기업행위 사안에 있어, 상당한 시장지배력을 추정하는 것은 중요하다. 상당한 시장지배력이 없을 경우에는 반경쟁적 효과에 대해 우려할 필요가 없을 것이다. 그러나, 시장지배력 분석은 단독기업행위를 판단하는데 있어 한 가지 단계일 뿐이다. 경쟁당국은 기업이 상당한 시장지배력을 갖고 있다고 판단할 경우에도, 기업의 행위가 반경쟁적 영향을 가진다는 사실을 밝혀야 한다. 어떤 기업이 상당한 시장지배력을 갖고 있다는 단서가 존재한다고 해도, 당해 기업 행위의 경쟁법 위반 사항을 규명하기 전에 이러한 행위가 경쟁에 미치는 영향은 여전히 먼저 분석할 필요가 있다.*

일부는 시장지배력을 분석함에 있어, 시장점유율이나 기타 구조적 요인보다 기업행위가 경쟁에 미치는 행위를 더욱 직접적으로 사용해야하고, 이에 대해 가중치를 두어야 한다고 주장한다. 또한, 이들은 시장지배력을 평가하는 것이 단독기업행위 사안에 대한 예비 조사가 아니라, 해당 사안에 대한 전체적인 분석에 통합된 하나의 요소가 되어야 한다고 주장한다. 그러나 기업의 시장지배력에 대해 독립적으로 분석을 수행하는 것도 중요한 일이다.

이와 같이 시장지배력 분석을 별개로 수행함으로써, 반경쟁적 효과가 거의 발생하지 않을 것이라고 판단되거나 혹은 실질적으로 실현되지 않을 만한 사안들을 검토 대상에서 제외하는데 도움이 될 수 있다. 나아가, 경쟁이 발생하는 시장의 상황을 참고하지 않는다면, 많은 경우 경쟁절차에 미치는 행위를

경쟁업체에 미치는 피해와 제대로 구별해낼 수 없게 되는 위험이 존재한다. 더군다나, 경쟁당국이나 법원이 기업의 행위로 인해 미래에 발생할 수 있는 효과를 평가할 때에는, 향후 발생할 수 있는 경쟁효과를 예측하는데 있어 시장지배력 분석이 필요할 수 있다. 마지막으로, 상당한 시장지배력을 검토 또는 증명하기 위한 별개의 절차가 없어지고, 경쟁당국이 반경쟁적 효과를 증명하기 위해 “관대한” 수준의 증거를 채택한다면, 경쟁당국의 시장 개입의 기준이 낮아지는 결과가 발생할 수 있다. 또한, 이로 인해 소비자에게 피해를 끼치지 않는 행위가 비난을 받게 될 가능성은 더욱 높아질 것이다.



## 시장지배적 지위 남용 사건에서의 시정조치 및 제재(2006)

### Remedies and Sanctions in Abuse of Dominance Cases(2006)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

(1) '시정조치(remedies)'와 '제재(sanctions)'에는 중요한 차이점이 존재한다.

시정조치는 위법 행위를 고치거나, 바로 잡거나, 방지하고, 제재는 이를 처벌한다. 일반적으로 경쟁법에서의 시정조치는 위법자의 불법 행위를 중단시키고, 동행위의 반경쟁적 효과와 재발을 방지하며, 경쟁을 회복시키는 데 목표를 둔다. 제재는 보통 향후 발생할 수 있는 위법 행위를 저지하고, 일부 관할권역에서는 위법자에게 부당한 이득을 반환하도록 하며, 피해자에 대한 보상을 요구하는 데 사용된다. 상기 목적에 대해 일반적으로 동의함에도 불구하고, 이 중 어떤 목적이 가장 중요인지에 대한 의견에는 차이가 있다.

(2) 적절하고 효과적인 시정조치와 제재를 설정하는 것은 시장지배적 지위를 정의하거나 남용행위를 파악하는 것 만큼이나 중요한 일이다. 그러나 이에 대한 관심은 상대적으로 훨씬 적었다.

경쟁위원회의 최근 라운드테이블 회의에서 밝혀진 바와 같이, 시장지배적 지위를 정의하고, 남용 행위를 파악하는 것에 상당한 주의를 기울이는 것은 결코 잘못된 일이 아니다. 기업이 시장지배적인지를 구별하는 것이 어려운 경우가 종종 있으며, 어떠한 행위가 경쟁을 강화하는지, 혹은 저해하는지를 판별하는 것도 대단히 어려운 일이다. 만일 시정조치와 제재가 과도하게 관대하거나 또는 혹독하거나, 너무 늦게 집행되었거나, 집행이 불가능하거나, 혹은 형편없게 구상되거나 이행된다면, 기업이 시장지배적이고 남용행위를 했다고 올바르게 결론을 내리는 것도 경쟁에 거의 도움이 되지 않을 것이다. 결함이 있는 시정조치는 경쟁 문제를 적절하게 다루지 못하기 때문에 계속해서 경쟁을 저해하도록 할 뿐만 아니라, 소비자에게 이로웠을 수도 있는 시장지배적 기업의 행위를 방지함으로써

경쟁을 저해할 수도 있다. 그러므로 시장지배적 지위 남용 기업을 어떻게 처리할 것인지에 대한 질문에 대해서도 다른 문제와 마찬가지로 주의 깊은 관심이 요구된다. 그럼에도 불구하고, 시장지배적 지위 남용에 대한 시정조치 및 제재는 비교적 적은 주목을 받았다. 동 라운드테이블은 집행 기관의 경험에 근거한 현재의 정책, 지침, 관련 법규를 비교 및 대조하고, 당해 주제에 대한 학문적 문헌을 참고하여 이러한 차이를 줄이는 것을 돕는다.

*(3) 시장지배적 지위 남용의 경우, 적절하고 효과적인 시정조치 및 제재를 파악하는 것은 일반적으로 어렵다는 것이 드러났다.*

근본적인 어려움 중 하나는 시정조치 및 제재를 고안할 때 추구해야 하는 목적에 대해 다양한 의견이 존재한다는 것이다.<sup>1</sup> 선택할 수 있는 여러가지 목적으로는 미래의 반경쟁적 행위의 억지, 경쟁 회복, 피해자 보상, 위법 행위의 종결 등이 있을 것이다. 각 관할권역마다 각기 다른 목적에 우선순위를 매기는 경향이 있으나, 개별 국가 내에서도 확실히 통할된 목적을 선택하는 것은 아니다. 게다가 하나 혹은 그 이상의 목적을 달성할 시정조치 및 제재를 고안하는 것은 어려운 경우가 종종 있다. 예를 들어, 피고 측에 심각한 피해를 주지 않거나, 다른 기업들을 위축시키지 않으면서 억지력을 발휘할 수 있는 벌금의 수준을 정하는 것은 어려울 수 있다. 대안적으로, 개념적으로는 타당한 행태적 시정조치가 파악된다고 할 경우에도, 피고 측이 이러한 조치를 준수하는지 감시하는 것은 비현실적이거나 불가능할 수도 있다. 게다가 동 분야에 비교적 많은 사례가 있었던 것도 아니다. 기업결합과 카르텔의 사례보다 시장지배적 지위 남용의 사례가 훨씬 적다. 관련 기관과 법원들을 더욱 힘들게 하는 것은 이행된 시정조치의 효과성에 대해 학자들 간의 합의가 없다는 것이다. 실제로 당해 주제에 관한 문헌 간 의견 불일치는 주목할 만한 수준이다.

*(4) 각각의 시정조치 및 제재 유형에는 장단점이 있다.*

기업이 자사가 보유했던 자산을 분할시키도록 하는 구조적 시정조치(structural remedy)는 경쟁업체를 생성 혹은 활성화함으로써, 시장지배력을 빠르게 제거할 수

<sup>1</sup> 동 라운드테이블은 시장지배적 지위 남용 경우의 시정조치 및 제재에 초점을 맞추며, 민사 원고가 아닌 공공 집행 기관이 제기한 사례만 다룬다. 또한 형법적 조치는 배제하고 민사 및 행정적 조치만 다루기로 한다.

있다는 장점이 있다. 당해 조치는 다른 조치들보다 법원 및 관련 기관의 감시가 덜 요구된다는 장점도 있다. 한편, 일부의 구조적 시정조치는 다른 시정조치들보다 피고 측의 사업에 더 파괴적인 효과를 가질 수 있으며, 때로는 즉각적으로 비효율성을 발생시키기도 한다. 더욱이, 과거의 경험에서 시정조치를 집행하는 것이 언제나 쉬운 것은 아님을 확인할 수 있다.

행태적 시정조치(behavioural remedy)는 기업이 어떤 조치를 취하거나 특정한 활동을 중단할 것을 요구하며, 개별 피고 및 시장의 상황에 맞춰 조정할 수 있다. 전반적으로 행태적 시정조치는 기업분할보다 논란의 여지가 적고, 시장지배적 지위 남용 사안에 더 많이 적용되어 왔다. 그럼에도 불구하고 행태적 시정조치는 시장집중도 및 시장지배력을 직접적으로 대상으로 하지는 않는 바, 종종 비판의 대상이 된다. 또한 행태적 시정조치에는 법원 및 관련 기관의 지속적이고, 때로는 광범위한 수준의 감시와 개입이 필요하다. 더욱이 행태적 시정조치는 다른 조치들에 비해 전략적 중립화, 최소화, 혹은 피고의 조치 회피에 더 민감하다.

벌금, 손해배상액, 이득 환수 등을 포함하는 금전적 제재(monetary sanction)는 비교적 이해 및 집행하기 쉽다는 장점이 있고, 법원의 감독을 (만약에 있더라도) 별로 필요로 하지 않는다. 금전적 제재가 지나치게 약하지 않다면, 이는 미래의 위법 행위를 억지할 수 있을 것이다. 그러나 위법 행위를 저지하는 것과 지나치게 과한 처벌을 부과하는 것 사이의 균형을 맞추므로써 '최적의' 금전적 제재 수준을 구분해내는 것은 쉽지 않다. 또 다른 문제는 제재가 그 자체로는 경쟁을 회복하는데 거의 기여하지 못한다는 점이다.

(5) 경쟁위원회 (Competition Committee) 대표단은 시정조치 및 제재가 위법 사항에 비례해야 한다는 데 의견이 일치하였다.

비례적 시정조치(proportional remedy)는 그 규모와 유형이 경쟁법의 목적 달성에 필요한 수준을 넘지 않는 조치이다. 즉, 과대 억지 및 과소 억지를 하지 않는 것이다. 일반적으로 위법 행위가 심할수록 부과되는 조치는 더욱 엄중해야 한다. 시정조치의 비례성을 맞추려는 노력을 통해 구체책이 위법행위에 적절하도록 하고, 해당 조치가 덜 자의적이고 보다 예측 가능하도록 보장할 수 있다. 유럽연합(European Commission, EU)을 포함한 몇몇 관할권역에서는 시정조치가 위법 행위에 비례적일 것이 경쟁 법규에 명시되어 있다.

*(6) 몇몇 관할권역에서는 행태적 시정조치가 구조적 시정조치보다 선호된다.*

대부분의 관할권역의 경쟁법은 법원 및/또는 경쟁당국에 행동 및 구조적 시정조치 부과 권한을 부여한다. 그러나 구조적 시정조치는 효과성이 동일한 행태적 시정조치가 없거나, 행태적 시정조치가 구조적 시정조치에 비해 준수하기 힘들 경우에만 허가되는 경우도 있다. 많은 경우에는 경쟁 관련 위법 행위를 효과적으로 종결하는 데 행태적 조치로 충분할 수 있다. 그러나 일부 경우에는 구조적 시정조치만이 효과적일 수 있고, 부담이 더 적은 수단일 수도 있다. 경쟁법에서 선호하는 조치가 명시되지 않은 관할권역에서도 다수의 기관들은 보다 다루기가 쉽다고 여겨지는 행태적 시정조치를 선호한다. 또 다른 대표단들은 구조적 시정조치에는 행태적 시정조치에는 없는 장점이 있으며, 후자는 사업활동에 대한 과잉규제로 이어질 수 있다고 언급하였다. 그러므로 모든 유형의 경우에 완벽한 조치가 존재하는 것은 아니다.

*(7) 경쟁당국은 피고 측의 시정조치 준수를 매우 밀착 감시하는 경향이 있으나, 일반적으로 당해 조치의 효과성을 추적하지는 않는다.*

실제로 시행된 시정조치가 기업의 반경쟁적인 단독행위를 억지하는데 충분했는지에 대해서는 거의 논의가 이루어진 바가 없다. 이와 동일하게, 관련 시장 내 경쟁을 회복할 수 있었는지에 대해서도 논의가 없었다 (터키와 미국의 경쟁당국은 최근 시정조치의 효과성에 대해 신중하게 연구한 바, 이의 예외라고 할 수 있음). 시간에 지남에 따라 나타나는 시정조치의 효과성에 대한 모니터링을 수행하기 위해서는 기관의 자원이 소유되지만, 이로 인해 잠재적으로 얻을 수 있는 성과는 크다. 시정조치의 성공 여부에 대한 정보를 확보함으로써, 관련 기관은 시정조치의 집행목적을 달성할 수 있는 조치를 고안할 수 있을 것이다. 더욱이 몇몇의 경우에는 시장 상황이 바뀌었을 수 있고, 부과된 시점에는 효과적이었던 조치가 더 이상 경쟁에 이롭지 않을 수 있다. 그러므로 대부분의 기관의 경우, 과거 시정조치의 효과성을 분석하기 위해 체계적인 절차를 이행하는 것이 바람직할 것이다.

*(8) 대표단은 시장지배적 지위 남용의 경우 경쟁당국이 금전적 제재를 부과하는 것이 적절한지에 대해 다양한 의견을 갖고 있다.*

시장지배적 지위 남용의 경우, 다수의 관할권역은 벌금 부과를 선호하나, 이를

보통은, 또는 언제나 부적절하다고 보는 입장도 있다. 그 예로 미국의 집행기관은 독점화에 관련된 위법의 경우 벌금을 부과하지 않는다. 당해 기관은 일방적인 반경쟁적 행위가 위법이었는지를 구분하기 위해 사례별 접근 및 판단을 매우 강조한다. 그러므로 이들은 위법 행위의 진위를 가려내기가 애초에 어렵기 때문에, 벌금을 부과하는 것이 부적절하다고 본다. 흥미롭게도 미국 연방거래위원회는 몇몇 단독행위의 경우 벌금에 반하는 조치로서 이득 환수(disgorgement)를 추구하는 것이 적절하다고 본다.

프랑스와 같은 국가의 경쟁당국은 시장지배적 지위 남용의 경우 주로 벌금 혹은 추징금을 부과한다. 이들은 남용적 기업의 부당이득 환수를 적절하다고 판단하며, 위법 행위가 역지되지 않았을 경우 향후 경쟁을 저해할 수 있다고 보기 때문에 이러한 금전적 제재에 찬성한다. 더욱이 벌금 부과를 선호하는 몇몇 기관들은 시장지배적 지위 남용 사안의 경우, 금전적 제재를 부과할 때 위험 부담을 안게 된다는 것을 인정한다. 그러나 벌금을 부과하지 않는 경우에도 위험은 따른다. 이는 현재 문제되는 행위가 실제 남용행위였다고 나중에 판단될 수도 있고, 당해 행위가 너무 효과적이어서 이후 시장이 독점화 되었으나, 이 시점에서는 이미 신규기업이 더 이상 시장에 진입할 수 없게 되어버릴 수도 있기 때문이다. 그러므로 이러한 입장을 취하는 당국들은 너무 빨리 조치를 취하는 것과, 조치를 취하기 까지 너무 지체하는 것에 따른 위험이 존재한다고 결론을 내린다.

마지막으로, 중도적인 입장을 취하는 당국도 있다. 이에 대한 예로, EU와 독일은 공공 당국이 시정 조치 및 처벌을 조합하여 사용하는 데 있어 항상 신중해야 한다는 관점을 가지고 있다. 또한 과잉 집행의 위험뿐만 아니라 과소 집행의 위험도 염려할 것을 강조하며, 후자가 더욱 문제가 될 수도 있다고 밝혔다.

이러한 입장 차이에도 불구하고, 대부분의 대표단이 공통으로 동의하는 사항이 존재한다. 위원회 회원국들은 특히 복잡하고, 해당 관행이 반경쟁적이라는 것이 불확실한 사안에 대해서는 벌금을 부과하는 것이 부적절하다는 점에 일반적으로 동의하였다. 또한 피고 측이 시장지배적 지위를 갖고 이를 남용했다는 것이 사전에 이미 명백한 경우, 벌금은 유용하다는 데도 동의한다.

이러한 논쟁의 요점은 벌금을 가장 선호하는 관할권역에서는 민사 조치가 여전히 상대적으로 드물다는 사실과 관련이 있을 수 있다. 반대로, 미국과 같이 민사 조치가 더 흔한 관할권역에서는 벌금에 대한 필요성이 더 적을 것이다.

## 기업을 위한 독점화와 시장지배적 지위 남용에 대한 지침(2007) Guidance to Business on Monopolisation and Abuse of Dominance(2007)

### - 요약 -

- (1) *단독행위에 대한 경쟁법의 복합적인 법 분야에서 여러 가지 불확실성은 필연적으로 존재한다. 그러나 불확실성으로 인해 기업들이 높은 비용을 부담해야 할 처지에 놓일 수 있고, 이러한 상황은 기업들로 하여금 반독점 조사 및 벌금의 위험을 피하기 위해 투자 결정이나 특정한 상업적 행위를 피하게 할 수 있다.*

현대의 반독점의 분석은 정교하며, 매우 어렵고 복잡적이며, 이는 특히 단독행위법 분야에서 그러하다. 사실에 근거한 밀접한 분석의 필요성, 그리고 반경쟁적 효과와 잠재적인 효율성에 대한 복합적인 경제적 평가를 고려해볼 때, 반경쟁적 단독행위를 금지하는 법의 범위에 대한 어느 정도의 불확실성은 필연적이다. 단독행위법에 대한 집행 정책을 어느 정도 명확하게 만듦으로써 이익을 얻을 수 있는 몇 가지 분야에는 리베이트(rebate)와 할인, 경쟁대응 항변(meeting competition defence) 및 IP 라이선싱 등이 있다. 국가들은 이렇게 기업, 특히 국경을 넘어 사업활동을 하는 기업들에게 영향을 미치는 이슈에 관해 각기 다른 접근방법을 취해왔다.

기업들이 국제 시장에서 사업을 운영하고 있고, 표준의 융합은 기업 측에 결정적으로 중요하기 때문에, 경쟁당국은 관할권역 간 융합을 증가시키도록 노력해야 할 것이다. 반경쟁적 단독행위를 금지하는 법의 범위에 대한 얼마 정도의 불확실성은 기업으로 하여금 법적이고 경쟁적으로 중립적인(그렇지 않으면 친경쟁적인) 사업 관행을 삼가도록 유도할 수 있다. 기업들, 특히 시장 점유율이 높고 여러 국가간 사업활동을 하는 기업들은 그들의 시장 전략과 일상의 사업에 대한 결정이 사업을 운영하는 규제 환경과 긴밀한 연관을 갖고 있다는 것을 알 필요가 있다.

- (2) *경쟁당국은 지침을 준수하여 경쟁법 집행 관행의 투명성을 높임으로써, 법적 불확실성을 감소시키는 데 크게 기여할 수 있다. 그러나 지침서의 초안을 만드는 것은 쉬운 작업이 아닌데, 이는 투명성과 법적 예측 가능성을 제공하기 위해*

*지침서는 실행 가능하고 종합적이어야 하기 때문이다.*

반독점 당국은 반드시 자신의 집행 관행에 가능한 최대의 투명성을 제공하여야 한다. 이는 기업들이 경쟁법이 적용될 수 있는 범위에 대한 불확실성으로 인해 잠재적으로 생산적인 혁신을 포기하지 않고, 얼마 정도의 예측 가능성을 가지고 계획하고 투자할 수 있게 하기 위해서이다. 경쟁기관이 예측 가능성을 강화할 수 있는 방법에는 여러 가지가 있지만, 경쟁당국이 투명성을 제공하기 위한 여러 수단 중에서 지침서의 사용이 주로 이용된다.

지침서는 초안을 작성하기가 매우 어려우며, 효과적이기 위해 지침서는 반드시 실행 가능하고 종합적이어야 한다. 효과적인 지침서의 초안을 작성하는 것이 어려운 사실은 지침서가 본질적으로 과소 포괄적이기도 하고 혹은 과대 포괄적이기도 한 점에 기인한다. 적절한 균형을 찾고 동시에 지침서가 실행 가능하고 종합적임을 보장하는 것은 대부분의 경쟁당국이 직면한 도전 과제이다. 기업들이 자신에게 적용되는 법의 틀을 더 잘 이해하고 자신의 사업 관행이 법적 기준을 준수하는지 스스로 평가할 수 있게 하기 위해, 지침서는 개별 사업 관행의 평가가 아닌 단독행위법의 목적과 목표에 초점을 맞추어야 한다.

*(3) 시장 점유율 및 행위에 기반을 둔 안전지대(safe harbours)의 사용은 단독행위법 분야에서 기업들을 이끄는 데 있어 매우 중요한 역할을 할 수 있다.*

기업들에게 합리적인 정도의 확실성과 법적 예측 가능성을 제공하는 데 있어 안전지대는 상당히 중요한 역할을 할 수 있다. 이는 특히 한 기업이 시장지배력을 갖거나 시장지배적 지위에 있다는 것을 정의하는 데 중요한 역할을 할 것이다. 한 기업이 낮은 시장 점유율을 가지면, 당해 기업이 시장지배적 지위에 있다고 여길 가능성이 적다는 것은 일반적으로 인정되어 있는 바이다. 그러나 기업이 시장지배적 지위에 있지 않다고 추정할 수 있는 적절한 한계점을 파악하는 것은 매우 어려운 과제이다.

만일 시장지배력에 대해 시장점유율을 기준으로 한 안전지대가 수립된다면, 한계점을 상회하는 시장지배력에 대해서는 추정을 할 수 없다는 것이 분명하다. 그러나 경쟁기관은 경쟁에 관련한 문제가 실제로 있는지 판단하기 위해 여전히 모든 요인들을 살펴보아야 할 필요가 있다. 예를 들어 어떤 기업이 매우 성공적이라면 한동안 상당히 높은 시장 점유율을 기록할 수 있겠지만, 해당

시장으로의 진입이 쉽다면 이 기업이 시장을 독점화 할 위험은 없을 것이다.

특정한 사업관행의 평가에 있어, 일반적으로 사용될 수 있는 행태 기반(conduct-based)의 안전지대가 있다. 일례로 한 상품에 대한 리베이트의 경우, 경제학 이론은 가격이 평균가변비용을 상회한다면 소비자에게 손해를 끼치지 않으므로 남용이 없다는 것을 뒷받침한다. 이와 비슷하게 약탈적 행위의 경우, 시장지배적 기업들에 의해 발생된 단기적 손실을 회복할 가능성이 없다면, 동 행위는 소비자에게 손해를 가하지 않는 것으로 고려되어야 한다.

기업들에게 유익함에도 불구하고, 안전지대는 완전한 법적 확실성을 결코 제공할 수 없다. 시장 점유율에 대한 안전지대의 경우, 기업들은 경쟁기관이 사용할 정확한 시장획정과 관련한 어느 정도의 예측 불가능성을 여전히 가질 것이다. 비용을 측정하는 한 가지 지표에 의존하는 행태 기반 안전지대의 경우에는 기업의 실제적인 비용을 판단하는 어려움과 매우 복잡한 시장에서 공통 경비 및 분담한 경비를 할당하는 복잡성이 고려되어야 한다.

*(4) 어떠한 사안에 대해 조치를 취하지 않는 이유를 공개하는 것은 경쟁당국의 집행 관행에 있어 투명성을 증가하기 위한 매우 유용한 방법일 수 있다.*

대부분의 반독점 당국은 자신의 결정 이면에 존재하는 이유, 특히 단독행위 사건에 대한 조치를 취하지 않기로 한 결정에 대한 이유를 공개함으로써 경쟁기관의 집행 절차에 대한 투명성을 증가할 수 있다는 점을 인정한다. 예를 들어 보도자료 혹은 사례의 기록 공개 등의 여러 방법으로 이를 공시할 수 있다. 이를 공개함으로써 기업은 경쟁기관이 적용하는 법적 기준을 더 잘 이해하고 자신의 사업 관행이 법을 준수하고 있는지 스스로 평가할 수 있게 될 것이다.



## 거래거절(2007)

### Refusals to Deal(2007)

#### - 요약 -

각국의 제출 보고서, 사무국의 연구 보고서 및 라운드테이블 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) '거래거절(refusals to deal)' 또는 '공급거절(refusal to supply)'이라는 용어는 한 기업이 다른 기업에 대한 판매를 거절하거나, '매우 높은' 수준이라고 간주되는 가격에서만 판매를 하거나, 혹은 받아들이기 힘든 조건 하에서만 판매를 할 의향이 있는 상황을 의미한다.

시장지배력이 없는 기업은 거래상대를 선택할 수 있는 권리를 가지고 있다는 것은 광범위하게 받아들여지는 사실이다. 상대 기업이 하방부문의 유통업자이든, 혹은 상방 부문의 공급업자나 합작회사이건 간에, 모든 기업은 매일, 그리고 일상적으로 상대 기업과 거래 관계를 지속할 것인지에 대한 결정을 내려야 한다. 기업은 다양한 이유에서 상대 기업과의 거래 관계를 중지할 수 있다. 예컨대, 기업은 제 2 기업이 광고나 판매 지원과 같은 보완적 투입요소를 제공하지 못하는 경우, 공급자의 비용이 인상되는 경우, 혹은 단순히 변화를 원하는 경우에도 거래 관계를 중지할 수 있다. 시장지배적력이 없는 기업은 경쟁법을 위반할 위험이 없이 이와 같은 결정을 자유롭게 내릴 수 있다.

그러나 시장지배적 기업이 상대 기업과의 거래를 거절하고, 이러한 거래 거절이 경쟁 및 최종 사용자에게 물질적인 피해를 발생시킬 경우에는 경쟁에 대한 우려가 나타난다. 기업이 공급을 완전히 거절하는 것만이 경쟁에 중대한 영향을 미치는 것은 아니다. 시장지배적 기업은 요청받은 공급량보다 낮은 수준으로 공급을 하거나, 불규칙적으로 혹은 오래 지체하여 공급하거나, 요청된 것과 다르거나 혹은 다양한 품질의 상품으로 공급할 것을 제안함으로써 경쟁을 상당히 약화시킬 수 있을 것이다.

어떤 경우에는, 기업이 거래를 제안하기는 하지만 이에 대해 매우 높은 가격 혹은 과중한 조건을 요구하는 바, 실질적인 상업관계가 이루어지는 것이 불가능하다.

이러한 행위는 '추정적(constructive) 거래거절'이라 불린다.

또 어떤 경우에는, 거래에 대한 합의가 상대 기업이 특정 행위를 수행한다는 조건부로 이루어질 수도 있다. 이를 '조건부(conditional) 거래거절'이라고 한다. 조건부 거래거절은 배타적 거래("당신이 나의 경쟁업체와 거래하면, 당신과는 거래하지 않겠다"), 끼워팔기("당신이 나의 상품을 하나 혹은 그 이상 취급하지 않으면 당신과 거래하지 않겠다"), 재판매 가격유지("나의 상품을 할인해주지 않으면 당신과 거래하지 않겠다")와 같이 반경쟁적 관행을 수행하기 위한 도구로 사용될 수도 있다. 이러한 조건부 거래거절은 경쟁당국이 다루기가 더 쉬울 수 있는데, 그 이유는 (항상은 아니지만) 상대 기업이나 다른 기업들과의 거래가 과거에 어땠는지 거래의 유형을 보여주는 기록들이 종종 존재하기 때문이다. 이러한 경우 적절한 해결방안은 단순히 거래거절의 조건을 금지하는 것일 수도 있다. 예컨대, 일본은 유리관 분야의 상방 유통업자가 상품을 해외에서 수입해오려는 하방 유통업자의 주문을 거절하려고 했던 사례를 보고했다. 이 사건에서 일본의 경쟁당국은 시장지배적 기업(즉, 상방 유통업자)에게 공급 거절을 철회하도록 제안했다. 이와 같은 해결 방법은 해당 하방 유통업자에게 다른 소비자(예: 작은 약병 제조업체/ 판매업체)<sup>1</sup>들과 동일한 거래조건을 적용하도록 하기 위한 것이었다(해당 시장지배적 기업은 청문회 진행 중 주문거절을 자발적으로 철회했음).

(2) 거래거절 사건에서는 전통적인 공익 사업(public utilities)을 규제할 때와 중복되는 정책적 이슈가 발생한다. 이는 거래거절 사안을 더욱 복잡하게 만드는 요소이다.

모든 거래거절 사건에서는 상품이나 서비스 제공에 있어, 반드시 따라야 할 조건들이 명시적 혹은 묵시적으로 요구될 가능성이 존재한다. 단순히 기업이 거래를 제안함으로써 책임을 피할 수 있다면, 타 기업이 절대 받아들일 수 없을 조건(추정적 거래)을 제안할 것이다. 게다가, 법원 혹은 경쟁당국이 모든 추정적 거래 사건에 대해 해결방안을 제시해야 한다면, 이들은 어느 정도 일반적인 규제기관의 역할을 수행해야 하고, 기업들이 특정한 약관 및 조건 하에서 서비스를 제공하도록 의무화해야 할 것이다.

<sup>1</sup> 대부분의 관할권역에서 이러한 조건부 거래거절은 각각 배타적 거래, 끼워팔기 등으로 다루어진다. 동 라운드테이블에서는 이 주제에 대해 더 언급하지 않도록 한다.

일부 법원 및 경쟁당국은 기업 간 거래 조건을 설정하는 등의 규제 역할을 하는 것을 꺼려한다. 이는 부분적으로, 기관 간 상이한 특징에서 기인하는 것이다. 보통 논쟁이 제기될 경우, 법원과 경쟁당국은 사후에 혹은 필요에 따라 개입 요청을 받게 된다. 반면, 일반적인 규제기관들은 규제 대상인 기업의 비용, 가격, 거래 조건을 감시 및 감독하는 공적인 권한을 가지고 있으며, 지속적으로 이러한 역할을 수행하는 경우가 종종 있다. 미국 대법원은 기업 간 의무적 거래를 관리함에 있어, 법원이 규제기관보다 기능이 떨어진다는 것을 발견하였다.

더욱이, 일부 법원과 경쟁당국은 시장지배적 기업의 공급 조건에 대해 명시적으로 규제를 하는 것이 여러 분야 기업들의 혁신과 투자에 대한 인센티브를 감소시킬 것이라는 우려를 표명했다. 이러한 인센티브의 감소는 (한 때 시장지배적이었던) 규제조건으로 인해 기업이 투자나 혁신으로 얻는 수익을 다른 기업들과 공유하도록 강요받을 수 있다는 두려움에서 기인하는 것이다. 동시에, 접근 의무(mandated access)로 인해 잠재적인 시장 진입업체가 자사 설비에 투자하려는 인센티브가 줄어들고, 대신 기존 업체의 설비에 의존하게 될 것이라는 우려도 표출되었다. 환언하자면, 규제조건 하에서 시행되는 접근의무는 단기에는 친경쟁적 효과를 발생시키는 것으로 보이나, 장기적으로는 경쟁을 제한할 위험을 갖는다는 우려가 있었다.

그러나 이에 대한 반대 주장도 있다. 즉, 거래거절 그 자체로 인해, 시장지배적 기업에 제공하는 필수 투입요소에 의존하는 보완적 서비스에 투자하고, 이를 혁신하는 행위가 제한된다는 것이다. 기존 업체의 시장지배력이 특히 강력하고, 정부가 설립하거나 소유한 독점기업을 통해 이러한 시장지배력을 획득하게 된 것이라면, 기존 업체의 시장지배력을 분할하거나 제거하기 위해 대체 서비스에 대한 투자를 기다리는 것보다 보완적 서비스를 발전시키기 위해 투자를 장려하는 것이 더 바람직할 수 있다.

*(3) 거래거절이 경쟁법을 위반하였다고 판단될 경우 일부 법원과 경쟁당국은 보다 높은 기준을 적용하여 해당 사안을 처리할 수도 있다. 이는 법원과 경쟁당국이 거래조건 설정에 관여하는 것을 꺼려한다는 것을 보여주는 것이다.*

많은 잠재적 거래거절 행위가 분야별 규제의 틀에서 처리된다. 그러나 거래거절은 산업 분야별 규제의 대상이 되지 않는 시장에서 발생하기도 한다. 이러한 사안은 일반적으로 법원 및/또는 경쟁당국의 관할권역에 해당된다.

일부에서는 거래거절이 당연합법(*per se legal*)이 되어야 한다고 주장한다. 그러나 대부분의 경쟁당국과 일부 경제학자들은 이보다는 덜 극단적인 입장을 제시한다. 즉, 이들은 일부의 경우에는 의무거래요구를 신중하고 사려 깊게 적용함으로써, 실제 경쟁을 강화하고 전반적인 후생도 증진할 수 있다고 주장하는 것이다.

그러나 유럽연합(European Union, EU)과 미국 등의 일부 관할권역은 거래거절 청구에 대해 보다 높은 수준의 조건을 적용하였다. 이 두 관할권역이 거래거절을 평가하는 구체적인 기준은 다르다고 하더라도, 거래거절에 대한 기본적인 사법적 태도는 동일하다: 시장지배적 기업으로 하여금 거래거절의 책임을 지게 하려는 법원의 의지가 약화되었다. 오늘날, EU 나 미국에서 거래거절에 근거한 시장지배적 지위 남용 사건에서 승소하는 것은 꽤 어려운 일이다. 이와 비교해, 일부 OECD 국가에서는 거래거절을 상당히 엄격하게 다룬다.

경쟁당국이 공급 조건을 설정하도록 요구 받은 경우, 서로 경쟁하는 주장들을 조정하기 위해 새로운 기관이나 중재기관을 수립한 사례도 있었다. 이에 대한 예로, Microsoft 사의 경우, 여러 경쟁적인 요청들을 중재하기 위해 '시정방안 이행감시인(Monitoring Trustee)' 제도를 수립하였다. 스위스는 경쟁당국이 시장지배적 기업에게 시계 제조를 위한 부품을 계속해서 공급하라는 지시를 내렸던 사안에 대해 보고했다. 스위스 경쟁당국의 판결에는 공급 가격 및 조건을 설정하는 임무가 부여된 신규 기관의 설립이 포함되었다.

*(4) 그러나 법원과 경쟁당국은 논의 되고 있는 상품이나 서비스가 현재 혹은 과거에 거래되었고, 이러한 거래의 패턴이 존재하는 경우 거래거절 사안에 보다 적극적으로 대처하려는 의지를 보였다.*

법원 및 경쟁기관은 시장지배적 기업이 어떤 상품이나 서비스를 현재 제공하고 있거나, 혹은 과거에 이를 제공했던 경험이 있는 경우 보다 순조롭게 거래조건을 설정하는 경향이 있었다. 이와 같은 경향이 나타나는 한 가지 이유는, 경쟁당국이 전반적인 가격 상한을 설정하는 것보다, 가격차별에 대한 특정 조건이나 다양한 기반을 설정하는 것이 훨씬 더 쉽기 때문이다. 이러한 경우, 법원 또는 경쟁당국은 (a) 해당 상품이나 서비스를 제공하는 것이 실질적, 경제적으로 가능한 일이고, (b) 공급을 거절할만한 객관적이고 정당한 이유가 존재할 가능성이 더 적으며, (c) 시장지배적 기업이 제공하는 서비스를 의무화하는데 있어 동일한 서비스가 다른 곳에서 제공되는 조건을 기준으로 삼을 수 있다는 점에서 다소 안심을 한다.

이와 같은 기준점이 완벽한 것은 아니지만, 접근가격에 대한 새로운(*de novo*) 규제를 설정하는 것보다는 더 나을 수 있다.

과거에 해당 상품이나 서비스를 거래 했던 경험이 존재하는 경우 당국이 거래거절 사건을 보다 철저하게 검토하려고 할 수 있다. 그러나 이에 따른 잠재적인 부작용은 시장지배적 기업이 애초에 외부 기업들과 상업적 관계를 형성하지 않음으로써 거래거절 사안을 피하려고 할 수 있다는 것이다. 대신, 시장지배적 기업은 수직적으로 통합하여 정상가격(*arms-length*) 거래가 될 수 있었던 것을 내부화시켜버릴 수도 있다.

*(5) 거래거절 사건은 시장지배적 기업이 외부 기업에게 문제가 되는 상품이나 서비스를 제공한 경험이 없을 때 더 어려워지는 경향이 있다. 이러한 경우, 다수의 가격책정 기준이 책임 소재를 결정하기 위해 사용되어 왔다.*

이러한 경우는 시장지배적 기업이 수직적으로 통합되어 자사의 하방 혹은 상방 사업 부문(들)과만 거래를 할 경우에 발생할 수 있다. 이러한 사안을 다루는데 있어서 발생하는 어려움은 (a) 시장지배적 기업이 공급을 요구받은 상품이나 서비스를 실제 공급하는 것이 가능한지를 판단해야하는 필요성, (b) 공급의무를 부과하기 위한 적절한 조건을 결정(혹은 결정하기 위한 과정을 파악)해야 하는 필요성이 존재하기 때문이다.

타 기업에 서비스를 공급하도록 의무적인 요건들을 설정하는 것은 통합 운영의 경제(*economies of integrated operation*)의 손실을 발생시킬 수 있다. 또한 관련 시장에서의 경쟁 강화 및 혁신으로 발생하는 잠재적인 혜택을 초과하는 여타 바람직하지 않은 효과도 발생시킬 수 있다. 예를 들어, 대만 경쟁당국은 하방 부문에서 운영되는 어떤 기업이 코크스(철강 제조의 부산물)를 사용함에 있어 발생할 수 있는 환경적인 우려사항들을 적절히 처리할 수 있을 것이라고 판단하였으나, 그럼에도 불구하고 이 기업의 코크스 접근은 거절을 당했다.

수직통합된 기업의 공급상품에 대한 접근에 있어 요구조건을 설정하는 것은 논란의 대상이 될 수 밖에 없다. 이를 해결하기 위한 한 가지 방법은 주로 해당 상품이나 서비스의 생산 비용 측정에 의존하는 것이다. 한계비용이나 가변비용을 측정하는 경우에는 시장지배적 기업이 고정비용이나 매몰비용에 들어간 투자금을 회수하는 것은 계산에 반영할 수가 없다. 그러나, 평균비용을 측정할 경우에는,

매물비용이 상당하여 장기간에 걸쳐 분할상환되어야 하는 상황에서 비용을 측정할 수 있는 방법이 없다. 시장지배적 기업이 불확실한 상황에서 상당한 투자를 감행하고, 투자 당시 직면했던 리스크에 대해 보상받기 위해 적절한 보상을 요구하는 경우에도 문제가 발생할 수 있다.

다음과 같은 질문을 하는 방법도 사용할 수 있다: 시장지배적 기업이 경제적 이유에서 손실을 보지 않고, 상품이나 서비스를 판매할 수 있는 가격은 얼마인가? 시장지배적 기업이 더 높은 가격에서 판매를 거절하는 행위는 경제적 이유를 포기해야 한다는 것을 의미하며(즉, 이윤 희생), 이는 이후 반경쟁적 거래거절의 증거가 될 것이다. 이와 관련된 또 한 가지 방법은 경쟁업체가 서비스 접근을 위해 지불해야 하는 가격을 추정한 후, 시장지배적 기업의 하방 혹은 소매 부문(독립된 하나의 기업체로써)의 지속가능성(financial viability)에 초점을 두는 것이다. 이러한 시장지배적 기업의 하방부문의 자회사가 하방시장에서 자립적으로 경쟁할 수 없다면, 이는 시장지배적 기업이 경쟁자를 배제하려는 시도에 대한 소명의 증거(*prima facie evidence*)로 받아들여진다.

이 테스트는 경쟁업체가 최종 소비자들에게 서비스(시장지배적 기업이 자신의 최종 소비자에게 제공하는 서비스와 동일)를 제공할 목적으로 시장지배적 기업의 투입 자원을 사용하는 맥락에서만 적용할 수 있다는 비판을 받아왔다. 경쟁업체가 차별화된 상품을 생산할 경우, 기존업체의 판매에 미치는 영향은 측정하기 어려워지고, 동 테스트의 유용성은 떨어지게 될 것이다.

또 다른 복잡한 요소는 시장지배적 기업의 하방시장의 자회사가 경쟁업체는 누릴 수 없는 상당한 수준의 규모 및 범위의 경제의 혜택을 받을 수 있다는 것이다. 이러한 경우, 시장지배적 기업의 하방 부문에는 경제적 이윤을 하나도 발생시키지 않는 가격이라고 할지라도, 이러한 가격을 통해 경쟁업체로부터의 모든 경쟁을 저지할 수 있게 될 것이다. 보다 일반적으로, 시장지배적 기업의 가격 책정이 가격압착 검증(price squeeze test)을 통과한다고 해도, 경쟁업체가 얻게 되는 이윤이 너무 적어서 투자나 활발한 경쟁을 할 수 없을 것이라는 우려가 있다. 대부분의 경쟁당국은 이러한 우려는 공식적인 규제에 해결하는 것이 더 낫다는 관점을 갖고 있다.

- (6) 어느 관할권역에서나 거래거절이 다수의 요건을 충족하기 전에는 경쟁법을 위반했다고 판단할 수 없다. 여기에는 다음과 같은 요건들이 포함될 수 있다.

1. 거래를 거절하는 기업은 특정 상품이나 서비스에 대해 시장지배적 지위를 가져야 한다. 당해 지위가 요구하는 명확한 시장지배력의 수준은 국가별로 다르다. 일부 국가에서는 시장지배적이라고 판단하기 위해 요구되는 수준이 높다. 즉, 거래거절 기업이 '필수품'을 공급하거나, '피할 수 없는 거래 파트너'여야 한다. 다른 국가들에서는 경쟁업체가 거래거절로 인해 상당한 불이익을 얻게 되는 것만으로도 충분하다.
2. 거래를 거절하는 기업은 '적절'하다고 여겨지는 조건에서 판매를 할 의향이 있어서는 안 된다. '적절'하다는 것의 정의는 물론 중요한 이슈이고, 이에 대한 정의는 사건별로 다를 것이다. 여기에서는 거래를 거절하는 기업이 다른 기업이나 거절에 대해 불만을 제기한 기업과 거래한 패턴을 고려할 수 있다.
3. '적절'한 조건에서 서비스를 거절하는 것이 관련 시장의 경쟁과 소비자에게 물질적인 영향을 미쳐야 한다. 거래거절로 특정한 경쟁업체를 배제했다는 사실만으로는 충분하지 않다. 거래거절을 통해 적어도 관련 시장 내 어느 정도의 경쟁(일부 관할권역에서는, 모든 경쟁)을 제거하여 소비자에게 피해를 입혀야 한다.
4. 서비스 거절에 대해 상업적으로 객관적이고 정당한 이유가 있으면 안 된다. 이를 평가할 수 있는 또 다른 방법은 다음의 질문을 하는 것이다: 거래거절이 경쟁을 감소 혹은 배제하지 않았다고 하더라도, 피고측은 거래를 거절 할 것인가?
5. 거래를 거절하는 기업이 기술적, 경제적 측면에서 봤을 때 요구된 서비스를 제공할 수 있어야 한다. 즉, 안전, 환경, 혹은 기업의 기타 절차 및 운영에 대해 위험을 끼치지 않고 서비스를 제공할 수 있어야 한다. 또한, 동 기업은 지나친 혼란(undue disruption)이나 통합 경제(economies of integration)의 손실, 유연성의 감소 없이 서비스를 제공할 수 있어야 한다.
6. 상시로, 그리고 적절한 조건으로 관련 서비스가 제공되는 것을 보장하는 시정조치를 고안해 낼 수 있어야 한다. 이러한 시정조치는 일종의 차별이나 거래조건을 금지하는 조치들로 구성될 수 있다. 다른 경우에는 시정조치가 가격책정 규칙 및/또는 기업이 합의에 도달할 수 있도록 보장하는 메커니즘(예. 중재 메커니즘)이 포함될 수 있다.

## 충성 및 결합 리베이트와 할인(2008) Fidelity and Bundled Rebates and Discounts(2008)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 2008년 6월 10일에 개최된 라운드테이블의 구두토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) *'결합(bundled)' 할인에서, 여러 상품이 이룬 한 조합은 그 결합 상품의 상품들의 가격을 합한 것보다 더 낮은 가격으로 제공된다. '충성(loyalty)'할인은 일정기준(threshold)보다 더 많이 구매하는 고객에게 제공되는 낮은 가격을 뜻한다.*

금번 라운드테이블에서는 특정한 할인 관행이 잠재적으로 가질 수 있는 반경쟁적 효과에 초점을 두었다. 이러한 관행 중 하나는 '결합 할인(bundled discount)'으로, 이 할인은 한 고객이 여러 상품이 이룬 한 묶음을 구매할 때, 그 상품들을 개별적으로 구매하는 가격보다 낮은 가격을 지불하게 되는 혜택을 받는 것을 뜻한다. 또 다른 할인의 관행으로는 고객이 한 상품을 일정기준 이상으로 구매 시 낮은 가격의 혜택을 받는 단일 상품 '충성 할인(loyalty discount)'이 있다. 이와 같은 낮은 가격은 기준량 이상을 구매할 때 적용될 수도 있고, 과거에 한 모든 구매에 대해 적용할 수도 있다. 낮은 가격이 모든 판매에 대해 적용될 경우, 이러한 할인 유형은 때때로 '소급형 전체(retroactive)'할인<sup>1</sup>, '롤백(과거 수준으로 가격인하, rollback)', '소급적 특정기간(first dollar)할인'<sup>2</sup>으로 칭하기도 한다. 또한 이러한 모든 할인 관행은 집합적으로 '조건 할인(conditional discounting)'이라 불릴 수 있다.

소비자가 **결합 상품**의 상품들을 각기 구매하는 선택권을 갖지 못하는 '순수한(pure)' 결합과 소비자가 상품들을 따로 따로 구매할 수 있는 선택권을

<sup>1</sup>역자 주: 구매 고객이 조건을 달성할 경우, 추가 달성 물량에 대해서만 할인이 적용되는 것이 아니라 기준 달성 이전의 물량 전체에 대해 할인하는 형태를 의미함

<sup>2</sup>역자 주: 특정기간 동안에 일정한 구입조건을 만족시키면 소급적으로 특정기간의 첫 구입 분부터 할인을 적용하는 형태임



갖는 '혼성(mixed)' 결합을 구별하는 경우가 종종 있다. 또한 결합할인은 '끼워팔기(tying)'의 개념과 자주 관련이 있다. 일반적으로 결합할인은 분리된 서비스가 주어진, 고정된 비율로 조합을 이루는 반면, 끼워팔기는 고객이 **결합 상품**에 각기 다른 상품의 양을 자유롭게 고를 수 있다는 점으로 구분할 수 있다.

- (2) 시장지배력이 없는 기업들도 일반적으로 결합할인과 충성할인을 사용하며, 이러한 할인 관행은 일반적으로 효율성이나 경쟁정책이 장려하려고 하는 경쟁적 행위의 유형을 반영한다.

라운드테이블의 많은 연사와 각국이 제출한 보고서는 결합할인과 단일 상품 충성할인이 대부분의 경우에는 반경쟁적 목적이나 효과가 없는 일반적인 상업적 관행이라는 것을 강조했다. 실제로 할인 관행은 효과적인 경쟁의 주요한 한 요소이므로, 이는 경쟁법과 정책이 장려해야 하는 상업 관행 중 하나이다.

이러한 할인 관행을 통해 다수의 상업적 이득과 효율성 이득이 발생한다. 시장지배력이 없고 경쟁자의 시장진입을 막거나, 시장 퇴출을 강제할 역량이 없는 작은 기업들이 자주 할인을 실시한다. 결합 및 충성 할인에는 단지 규모와 범위의 경제로 얻은 이득의 일부를 전달하는 것이 반영되어 있을 수 있다. 할인 관행의 결과로, 시간에 따라 수요의 변동에 대한 위험을 줄이고, 재고를 쌓아둘 필요가 줄어들 것이다. 또한 이러한 관행으로 소비자에 특정한 매몰 투자(sunk investment)를 보호하고 장려할 수 있다. 일부 할인 유형은 하방시장 기업들이 판매에 대한 노력이나, 광고처럼 상호보완적인 투입요소(input)를 공급고자 하는 인센티브를 발생하기 위해 설계되었다.

몇몇의 논객들은 할인 관행이 가격 차별의 한 유형을 반영할 수 있다고 지적하였으며, 동 차별을 통해 기업은 경기에 민감한 소비자(marginal customer) 층에 효율적인 가격을 인하함으로써, 판매를 증가할 수 있다. 이로써 당해 기업은 규모의 경제를 더 잘 이용할 수 있게 되고, 그 결과 평균 비용과 한계 비용까지도 줄일 수 있게 된다. 이와 비슷하게 여러 상품을 한 묶음으로 결합하거나 할인을 제공함으로써, 기업은 해당 상품에 더 가치를 두는 고객 층에 가격을 효율적인 가격으로부터 더 인상하고, 기업의 고정 비용을 더 효과적으로 회수하여, 투자와 혁신에 대한 보상을 증가할 수 있게 된다.

- (3) 특정한 상황에서 할인 관행은 특히 동 관행이 동등하게 효율적인 경쟁자와의 경쟁을 제한하거나 방지할 때나, 혹은 경쟁자를 시장 밖으로 퇴출시킬 때, 반경쟁적일 수 있다.

할인 관행들이 종종 친경쟁적이고, 효율성을 강화하며, 최악의 경우에는 유해하지 않다는(benign) 것이 일반적으로 인정되어지나, 일부의 상황에서는 이러한 관행들로 인해 동등하게 효율적인 경쟁자가 시장으로 진입하지 못하거나, 이 경쟁자들이 시장에서 퇴거하게 된다. (a) 할인을 실시하는 기업이 적어도 한 시장에서 지배적인 지위에 있어야 하며, (b) 경쟁적 시장 내 규모의 경제가 있어야 하며, (c) 경쟁자로부터 규모의 경제를 빼앗기 위해, 반드시 할인 관행으로 인해 판매량에 충분한 영향을 미쳐야 하는 등의 세가지 요인이 존재할 때, 이러한 효과는 상기 요인에 의해 결정된다. 이 경우에 할인 관행으로 소비자가 피해를 볼 수 있다. 친경쟁적 할인으로부터 반경쟁적 배제적인 행위를 구별하는 것은 어려운 일이다.

충성할인의 경우, 가장 심각한 경쟁 문제는 시장지배적 기업의 고객들이 할인상품의 특정한 비율을 구매해야 하고, 이 할인에는 고객이 동 기업이 요구하는 모든 (혹은 상당한 부분의) 상품을 구매한다는 조건이 붙는다는 것이다. 할인이 기업이 시장을 독점하려는 합의와 명확한 관련이 없다고 해도, 일부 할인에는 이와 비슷한 효과가 있을 수 있다. 특히 '소급형 전체할인'과 '소급적 특정기간'할인을 통해 고객 구매의 일정한 비율을 단일 공급자에게 고정하는 효과를 기대할 수 있으며, 고객이 구매하는 상당한 비율에 필연적으로 경합의 여지가 없어야 한다. 이러한 구조에서 경합의 여지가 없는 비율을 초과해, 이러한 할인에 필요한 기준에 가까운 양을 추가로 구매하는 것에 대한 '효과적인 비용'은 0 이하(negative)가 될 수 있다. 또한 유럽연합(European Union, EU)은 이러한 기준이 각 하방 기업에 특정하게 맞춰지거나, 이 기업을 목표로 설정된다면, 동일한 할인 기준이 모든 고객들에게 적용된 경우와 비교하여 보다 더 큰 우려가 제기될 것이라고 제안했다.

할인이 반경쟁적 영향을 갖기 위해서는 할인을 실시하는 기업이 시장에서 특정한 상품에 대해 시장지배적 (혹은 독점적) 지위를 가져야 한다. 결합할인의 경우, 기업은 시장 내에서 적어도 상품들의 하위집합에 대해 시장지배적 지위를 가져야 할 것이며, 동 상품들을 때때로 '필수적인', '필수 재고(must stock)', 혹은 '필수 구비(must have)' 상품으로 지칭할 수 있다. 이와 유사하게 단일 상품

충성 할인의 경우에, 할인 실시 기업은 총판매의 적어도 일정한 비율에 대해 시장지배적 지위를 가져야 한다. 이 것은 판매의 '비경합적(non-contestable)' 혹은 '경쟁의 압력을 받지 않는 확보된 물량(assured base)'으로 묘사된다. 일부의 판매가 비경합적 일지라도, '확보된 물량'으로부터 '비경합적' 판매를 분리하는 것은 종종 어려운 일이며, 이를 분리하는 것은 관련된 시간(time horizon) 등의 요인에 달려있다.

할인 실시 기업이 일부 시장(결합 상품)의 일부 상품 혹은 판매의 '확보된 물량'에 대한 시장)에서 시장지배적인 지위를 가진 경우, 경쟁자는 규모의 경제를 이용하지 못함으로 인해 상당한 불이익을 당할 수 있고, 시장지배적 기업은 시장진입을 막거나, 현존하는 기업들을 시장에서 퇴출하도록 강요할 수 있을 것이다. 이것이 효과를 발휘할 지의 여부는 기 진입자의 시장점유율, 산업 내 효과적인 규모, 경쟁자로부터 우회된 판매량, 할인 관행의 기간 등과 같은 요소에 달려있다.

- (4) *할인에 대한 명확한 법적 원칙에 대한 필요와 다양한 경제적 요인의 균형을 신중하게 맞출 필요는 서로 긴장관계에 있다. 이를 위해 '안전지대(safe harbours)'가 유용한 도구라는데 의견의 일치가 있어 보이는 반면, 책임에 대한 '명확한 기준(bright line)' 테스트는 아직 제기되지 않았다.*

각국이 제출한 다수의 보고서는 이 분야에 근본적인 긴장이 존재함을 언급했다. 명확하지 않거나 모호한 할인에 대한 원칙으로 사업 활동에 위축 효과(chilling effect)를 미칠 수 있고, 사업은 불필요한 위험에 노출될 수 있다. 기업측과 법조계는 할인 관행이 합법 행위일 수 있는 한계를 명시하는 명확한 원칙을 찾고 있다. 또한 이러한 명확한 원칙을 통해 경쟁법 집행 당국은 과제를 단순화하고, 경쟁 자원의 우선순위를 더 잘 세울 수 있게 될 것이다.

그러나 할인 관행에 적용된 경제학적 이론은 '명확한 기준' 원칙을 제안하고 있지 않다. 대신 이러한 이론으로, 개별적 사건은 할인의 경쟁적 가치에 입각해 고려되어야 하며, 할인의 잠재적인 효율성 이득을 잠재적인 반경쟁적 피해에 비교하여 균형을 맞춰야 한다는 것을 알 수 있다. 기업측과 법조계 양 측은 불명확한 경제적 균형을 재어보는 과정(uncertain economic balancing process)에서 반경쟁적 피해를 판단해 내기를 꺼려하는 입장이다. 라운드테이블에서 특정한 할인 관행(심지어 어떤 비용의 지표들보다 가격을

낮게 결정하는 것)을 경쟁법의 '당연(per se)' 위반으로 정의하는 것은 불가능하다는데 일반적인 동의가 있었다.

반면 반경쟁적이지 않을 가능성이 높은 할인 관행에 대해 '안전지대'를 획정하는 여지가 남는다. 당해 안전지대에는 (a) 시장 내 기업의 시장지배적 지위의 정도 등의 구조적 기준과 (b) 가격-비용 분석(price-cost test)과 같은 행동적 기준이 포함된다. 이러한 접근방법 하에서, 관련 비용지표를 상회하여 가격을 결정하는 것은 반경쟁적이지 아니라고 추정될 수 있다.

- (5) *할인이 배제적 효과를 가질 가능성이 있다고 해도, 대부분의 국가는 '평범한 상업 행위'의 범주에 속하는 할인 행위를 기소하는 것을 꺼리고 있다. 평범한 상업 행위를 구별하는 한 방법으로 '가격-비용 분석'이 있는데, 당해 분석은 결합적 상품에 대한 효과적 가격과 기업의 비용 지표 비교로 이루어진다.*

할인 관행이 잠재적으로 배제적인 효과를 가질 수 있는 경우에도, 대부분의 경쟁당국은 기존 업자가 타 기업들에 대해 자신의 비용우위(cost advantage)를 이용하는 방식으로 가격을 결정하는 것의 방식을 꺼리고 있다. 특히 기존 업자의 평범한 상업 행위에 당해 배제적 효과가 부수적으로 나타날 때, 이렇게 가격 결정을 방지하는 것을 더욱 꺼리게 된다. 이는 (a) 사업자 측은 할인 관행에 대해 정당한 이유를 갖는지, (b) 일반적으로 반경쟁적이거나, 무해하거나, 혹은 친경쟁적인 가격결정 행위를 구분하는데 기여할 수 있는 가격 결정 관행을 정의 할 수 있는지 등의 질문을 제기한다.

다수의 국가는 할인 관행이 사업 측면의 일반적인 정당한 이유를 갖는지 검토하고 있다. 정당한 이유가 존재하는 경우에는 반경쟁적 폐해가 상업적 이득을 초과하지 않는 때에 한해, 할인을 허용하는 방향으로 추정하도록 한다. 미국은 제출한 보고서에서 "경쟁자를 배제하려는 목적을 갖지 않는 결합 할인의 이유에 대한 증명된 설명은 결합 할인이 갖는 도전과제를 이겨내야 할 것이며, 이는 반경쟁적 피해가 위에서 언급된 증명된 설명의 이득과 상당하게 불균형적이지 않을 경우에 그러할 것이다"라고 밝힌 바 있다.

각국이 제출한 보고서의 다수는 '가격-비용' 분석을 일반적 사업 관행의 경계를 획정하는 도구로 사용한다고 주장했다. 결합할인의 경우에는 이러한 분석방법이 결합된 상품의 경쟁 서비스(결합된 상품에 대한 할인을 동 경쟁적 서비스에

'분배(allocating)' 혹은 '부과(attributing)'한 후의 '효과적인 가격'과 비용에 대한 어떠한 지표(예: 결합 상품의 경쟁적 서비스에 대해 인상된 비용)를 비교해야 한다는데 의견의 일치를 보였다. 미국의 보고서에는 결합 상품 간(bundle-to-bundle) 경쟁이 합리적으로 가능하지 않을 때, 가격-비용 분석이 안전지대로써만 사용될 수 있다고 제안한다. 또한 당해 분석이 안전지대의 범위에 해당되지 않는다는 사실이 할인의 반경쟁적 효과에 대한 추정을 제기하는 것은 아니라는 점을 제시한다.

EU 의 보고서에서 EU 는 두 비용 지표를 사용하는 잠재적인 한 가격-비용 분석을 설정한다. 당해 접근방법 하에 장기평균증분비용(long-run average incremental cost, LRAIC)을 상회하는 효과적인 가격을 일반적으로 반경쟁적이라고 고려하지 않는다. 반면 평균회피비용(average avoidable cost, AAC)을 하회하는 효과적인 비용은 보통 동등하게 효율적인 경쟁자를 배제할 수 있다고 판단되는 바, 잠재적으로 반경쟁적일 것이다. AAC 와 LRAIC 사이 값을 갖는 효과적인 가격이 동등하게 효율적인 경쟁자에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 다른 요소들을 검토하는 것이 필요하다. 이를 위해 평균총비용(average total cost) 등의 다른 비용 지표가 논의되었다. 그러나 이 지표는 대개는 임의적으로 기업의 결합 및 공통비용(joint and common cost)을 어느 정도는 분배해야 한다는 문제를 가지며, 이에 대한 적절한 비용 기준(cost benchmark)은 설정되지 않은 상태이다.

증분비용을 상회하여 가격을 결정한다면, 일부의 상황에서 이는 이론적으로 여전히 반경쟁적일 수 있다. 그러나 모든 경제학 상의 미묘한 차이(nuance)를 법적으로 포착하려는 시도는 바람직하지 않다. 비용보다 더 높게 가격을 배제적으로 결정하는 상황은 거의 일어날 법 하지 않기 때문에, 가격 이상의 증분비용을 허용하는 테스트에는 과소억지(under-deterrence)의 위험이 비교적 적다.

비용-가격 테스트를 적용하기 위해 서비스의 '경합' 수준의 적절한 규모를 설정하는 것은 단일 상품 총성할인의 경우에서 보다 설정하기 더 어려워진다. 결합상품이 단지 주변부에 있는(at the margin) 서비스에 한해서 경합할 수 있다고 여겨질 때, '소급형 전체할인'과 '소급적 기간할인'의 경우에는 주변부에 있는 효과적 가격은 영 이하(negative)가 될 수 있고, 이에 대한 책임은 부정확하게 야기될 수 있다. 이러한 경합수준이 모든 서비스에 적용된다면,

효과적 가격은 전반적인 평균비용보다 더 클 것이며, 이러한 결과는 반경쟁적 행위가 부재함을 암시한다. EU 는 경쟁자의 확장 능력이나 시장 진입 역량을 고려하여, 경쟁자에게 현실적으로 전환될 수 있는 판매량을 검토할 것을 제안했다. 시장 내 관련 결합적인 부분을 확정하기 위해 고려해야 할 시간의 길이는 해결되지 않은 주요 질문으로 남으며, 이는 특히 충성할인을 얻기 위한 '참조기간(reference period)'이 다른 고객들에게 중복될 때 더욱 그러하다.

할인 관행과 가격-비용 테스트 혹은 안전지대가 일관되지 않고, 경쟁자 일부가 판매할 수 없게 될 때, 특히 추후에 소비자에게 미치는 피해를 분석하는 것은 여전히 필요하게 된다. 즉, 경쟁당국은 당해 관행이 일부 소비자 측 가격을 인상시키고, 소비자로서 하여금 상품의 다양성이나 서비스의 품질의 저하를 겪게 하는 결과를 발생시킬지 검토해야 한다.

이와 밀접하게 관련하여, 다른 기업들은 경쟁적인 대체결합상품을 얼마큼 제공할 수 있는지에 대한 질문을 제기할 수 있다. 이는 다르게 말해, 타 기업들이 소비자가 필요로 하는 모든 것을 놓고 경쟁할 수 있는지의 여부를 묻고 있다. 이러한 경쟁적 결합상품은 다른 기업들과 협조를 통해 구성되거나, 소비자들 스스로 각기 다른 기업의 상품을 조합하거나, 경쟁업체들이 시장지배적 기업으로부터 직접 비경쟁적 상품을 구매함으로써 구성될 수 있다. 다른 기업들이 경쟁적 결합상품을 제공할 수 있거나 소비자들이 원하는 모든 요건을 충족시키기 위해 경쟁할 수 있다면, 동 할인에 대한 경쟁분석은 전체 결합상품 혹은 전제 서비스 차원에서 실시되어야 한다. 이러한 경우, 할인 관행에 대한 경쟁분석은 약탈 행위(predation)의 표준적 사례와 비슷할 것이다.

- (6) 다수의 결합할인 혹은 충성할인의 경우가 조사된 바 있고, 그 중 일부는 성공적으로 기소되었다. 이러한 사례의 접근방법에 대한 국가 간, 관련 관행(끼워팔기, 결합할인, 충성할인, 약탈 행위) 간의 융합(convergence)에 대한 어느 정도의 근거가 존재한다.

대부분의 국가는 경쟁법에 반경쟁적 할인의 방지에 직접적인 목적을 둔 조항이 없다고 보고했다. 대부분의 경우에 시장지배적 지위의 남용을 방지하는 법 하에서 반경쟁적 할인을 기소할 수 있고, 그렇게 기소해 왔다. 그러므로 시장지배적 지위의 남용 통제와 관련된 법학은 결합할인 관행을 기소하는데 있어 전형적으로 중요한 역할을 담당하고 있다. 다수 국가의 경쟁법에서

시장지배적 지위의 남용일 가능성이 있는 행위의 유형이 열거되어 있으며, 여기에는 할인과 관계된 행위도 포함될 수 있다. 남아프리카 공화국을 포함한 일부 국가는 한계비용이나 평균가변비용 이하로 가격을 책정하거나, 혹은 '정당화되지 않은 가격을 차별(unjustified price discrimination)'하는 원칙을 금지하고 있다.

경쟁당국은 리베이트에 관련된 많은 사건을 조사하고, 그 일부를 기소한 바 있다. 동 사건에는 시장에 기존에 진입해 있는 항공사, 소프트웨어 회사, 통신 회사, 컴퓨터 칩 제조사 등의 다양한 분야의 시장지배적 기업이 포함되어 있다. 일부의 경우에는 상품의 결합이나 할인이 독점성을 확보하도록 설계된 계약적 합의와 관련을 갖기도 했다.

특히 유럽 등지에서 할인 및 경쟁 관련 법 집행에 대해 특정한 기준이 충족되었는지에 초점을 맞추는 '외형적(form-based)' 접근방법에서 잠재적인 피해의 정도에 집중하는 '효과주의적(effects based)' 접근방법으로 접근을 바꾸려는 움직임이 있다. EU는 할인 관행의 효율성이 잠재적 반경쟁적 피해를 상회하는 경우, 동 효율성의 정당성 여부를 더 명확히 고려하려는 움직임이 있다고 밝혔다. 일부의 국가 보고서는 다양한 관련 행위를 분석하기 위해 일관적인 접근방법의 중요성을 강조했으며, 동 행위에는 배타적 거래(exclusive dealing), 할인 관행(discount practices), 끼워팔기(tying), 약탈 행위(predation), 마진이나 가격 압착행위(margin or price squeeze) 등이 포함된다.

반면, 안전지대나 경쟁당국이 판단 내려야 할 다른 부분에 대한 테스트를 분명하게 확정하는 데 있어 의견의 일치는 아직 이루어지지 않았다. 당국은 시장지배적 지위의 정도를 확정하는데 요구되는 수준, 할인 관행에 영향을 받은 거래량, 경쟁 저해가 객관적으로 보여져야 하는 정도, 허용된 항변의 특성 등에 대해 판단을 내려야 한다. 라운드테이블에서는 기업이 경쟁을 저해하려는 의도를 담고 있는 문서의 가치에 대해 회의적인 입장이 피력되었다. 일부의 대표단은 이러한 증거를 강력한 경제적 '이야기'의 입증적 증거로 허용할 준비가 되어 있음에도 불구하고, 다른 대표단은 이러한 증거는 시장지배력이 없는 기업에서도 발견될 수 있는 바, 비교적 낮은 중요성을 부여해야 한다고 주장했다.

할인 관행에 대한 판례의 발전, 지침서와 연구의 출간, 다른 관할권역 내

관행의 융합 등을 통해, 시간이 지남에 따라 결합할인 및 충성할인의 법규 및 관련 경제학에서 보이는 차이를 명확히 하고, 이 차이를 감소시킬 수 있을 것이다.



## 진입장벽으로써의 토지사용규제(2008)

### Land Use Restrictions as Barriers to Entry(2008)

#### - 요약 -

##### (1) 토지사용규제가 시장에 미치는 영향

*토지사용규제는 합법적 목적을 위해 사용될 수 있으나, 이로 인해 시장 진입이 저해되고 진입 비용이 증가할 수도 있다.*

토지사용규제는 토지가 어떻게 사용될 수 있는지, 그리고 토지 사용이 어떻게 변동될 수 있는지를 관장한다. 토지사용규제는 광범위하며, 용도지역제(zoning), 계획 원칙(planning rules), 사적 계약, 장소에 따라 특정한 원칙(location-specific rules), 허가 절차 등을 통해 상업에 상당히 영향을 미친다.

토지사용규제는 종종 사회적으로 가치 있는 목적을 위해 활용된다. 당해 규제는 토지소유주를 토지가치 물수로부터 보호하며, 자연재해로부터 거시경제적 위험을 줄이며, 환경을 강화하고, 사회비용을 줄이는 방식으로 도시 발전을 관리한다. 토지사용 감독으로 인한 긍정적 효과는 상당하나, 토지사용 정책의 편익은 그 소요비용과 균형이 맞추어져야 한다. 이러한 비용의 핵심요소는 토지사용 정책이 시장과 경쟁에 미치는 효과이지만, 이는 종종 간과되기도 한다.

경쟁적 시장진입을 지체, 제한, 혹은 심지어는 방해함으로써 신규 사업의 초기 비용이 과도하게 인상될 수 있다. 토지사용규제는 진입장벽 및 공급의 제한 요소가 될 수 있다. 과거의 옹저버들은 토지사용규제가 새로운 경쟁자들의 행위를 제한할 수 있는 경우를 강조하였다. 그러나 토지사용규제가 소비자가지불하는 재화와 서비스의 가격을 인상한다고 주장할 수 있도록, 당해 규제를 경쟁정책의 측면에서 검토한 연구는 많지 않다. 이러한 가격의 인상폭은 클 수 있다. 예를 들어 Cheshire 및 Sheppard(2005)의 연구는 2003년에 영국의 Reading 시 개발을 위해 허가된 외곽의 주거용 토지의 가격은 3 백만 파운드인데 반해, 시역에 위치하지 않은 이웃 농업용 토지는 헥타르 당 약 7 천 5 백파운드의 가치를 가졌다고 밝혔다.

토지사용규제가 '진입장벽'을 형성할 때 제기될 수 있는 사회적 폐해가

명시적으로 고려된 경우는 거의 없다. 토지사용규제 정책과 경쟁 정책의 보다 더 신중한 통합은 소비자와 다수의 사업자에게 혜택을 제공할 수 있고, 공적 혹은 사적 규제가 공급의 부족으로 이어질 가능성을 줄일 수 있다. 일반적으로 다른 국가 기관에서 충족하기 어려운 이와 같은 영역에서 경쟁당국은 매우 중요한 옹호자로서의 역할을 할 수 있다.

토지사용규제는 다음과 같은 경우에서 가장 심각한 경쟁 문제를 야기한다:

- 동 규제로 인하여 신규 기업이 시장지배력이 있는 시장으로 진입할 수 없을 때,
- 동 규제로 인하여 저가(low-cost)기업이 고가(high-cost)기업이 존재하는 시장으로의 진입할 수 없을 때,
- 동 규제로 인하여 한 상품의 총 공급량이 감소될 때,
- 동 규제로 인하여 소비자가 가치 있게 여길 재화나 서비스(예를 들어 혁신이나 차별화 등에 기인)의 도래가 지나치게 지체될 때.

정부는 토지 사용에 대한 과도한 규제를 폐지하거나 통제할 수 있다. 토지 사용에 책임을 갖는 당국은 (1) 경쟁업체가 진입을 지체시킬 목적으로 계획 과정에서 이의를 제기하거나, 제 3 자에게 이의를 제기하도록 자금을 지원할 인센티브가 있을 수 있다는 점을 인식하고 있어야 하고, (2) 경쟁 제한으로 인한 영향에 대한 지식을 발전시켜야 하며, (3) 토지사용 정책의 일환으로 경쟁을 촉진시켜야 한다.

기존의 시장 진입 업체들은 새로운 진입을 지체하거나 방지하기 위해 계획 조사 기간 동안 거짓 혹은 사실을 호도하는 정보를 제출할 수 있을 것이다. 정부는 기업들이 허위 진술, 사기 행위를 하거나, 심지어 일부 관할권역에서는 경쟁법 위반과 같은 불법적인 수단을 통해 시장지배력을 유지하려 하는지 여부를 의심해보아야 한다.

## (2) 토지이용 허가의 승인 과정

*토지이용의 허가를 승인하는 과정은 그 비용이 지나치게 높을 수 있고, 진입의 인센티브를 감소시킬 수 있다.*

토지이용의 허가를 승인하는 기준은 명확해야 하고, 그 절차는 지체가 없고, 항소를 빠르게 처리하며, 비용을 제한하고, 불허가의 이유를 서면으로 제공해야 한다.

토지이용의 변경 신청은 비용이 많이 들 수 있다. 지체의 비용은 소유주의 초기 투자의 50 퍼센트를 상회할 수 있다. 예를 들어 영국에서 식료품점 부지의 한 하위 표본(sub-sample)에서 개점 이전의 평균 대기 기간(holding time)은 3.65 년이었다.

토지이용 변경의 비용은 단지 자금의 기회비용에만 기초하는 것은 아니다. 문서 업무, 계획, 대리인 사용 등을 요하는 실질 투자도 있다. 예를 들어 영국에서는 "계획(planning)의 결과로 기업들은 높은 직접 거래비용을 지불한다." 정부에 지불하는 계획 비용 및 고문과 법적 대리인에게 지불하는 비용은 연간 8 억 5 천만 파운드에서 100 억 파운드에 이른다. 진입 비용의 인상은 기업들의 진입 의향을 감소시킨다.

서면 규제만 문제되는 것이 아니다. 허가와 승인 과정도 중요하며, 이는 "지구 설정(zoning practice)이 법에서 언급하는 바와는 실질적으로 다를 수 있기" 때문이다(Fischel, 1985, p.59). 일부 프로젝트는 실질적인 질적 평가를 거친다. 특정한 토지이용의 거절은 충분한 이유에 기초할 것을 요하지 않는다. 부동산은 때때로 현재의 사용 목적보다 새로운 사용 목적에서 그 가치가 상당히 더 높을 수 있다. 이러한 조건 하에서 기타 프로젝트에 비해 일부 프로젝트에 대해서만 특혜가 주어질 수 있다. 이러한 특혜가 필연적으로 부패를 수반하는 것은 아니지만, 토지 이용 신청의 거절 기준이 명확하지 않을 때 부패가 존재할 가능성이 높다. 일부 관할권역에서 토지이용권과 분배가 지방정부 부패 사안의 높은 비율을 차지한다.

### (3) *지리적 밀도에 관련된 규제*

*사업의 지리적 밀도에 대한 규제는 과도한 경우가 많으며 소비자의 편익을 도외시한다.*

전형적으로 토지이용규제는 그 특성 상 지역(local or regional)적이다. 경쟁법의 관점에서 좁은 지리적 시장을 갖는 재화(예: 소매점, 호텔, 병원, 항구 및 기타 운송 시설)은 동 규제로 인하여 더 쉽게 경쟁적 폐해를 입을 수 있다. 반대로 지리적 특성이 내재되어 있지 않은 재화는, 지역이나 국가적으로 공급이 부족하고 지역사회가 사업활동을 유지하는 것에 대해 널리 반발하지 않는 한, 토지이용규제에 영향을 받을 가능성이 낮다. 액화 천연가스 플랜트 및 전력 플랜트와 같은 주요 인프라 시설에 대한 건설이 이러한 경우가 될 수 있다.

한 지역에 대형 슈퍼마켓의 개점을 방지하는 규제를 계획하는 것은 경쟁에 영향을 미칠 수 있는데, 이 지역과 비교 가능한 지역이 20 킬로미터 떨어져있는 곳에서 이용 가능하다고 해도 영향을 가질 것이다. 소매점은 그 위치를 근거로 하여 구별화되며, 이는 소비자가 거주지 혹은 직장 가까운 곳에서 구매하는 것을 선호하기 때문이다. 다수의 OECD 국가들은 슈퍼마켓과 기타 대형 상점에 적용하는 특별한 계획 원칙을 갖고 있다. 정부의 규제는 다음과 같은 사항을 포함한다:

- 인구 1인당 특정 유형의 상점의 총 수 제한
- 상점이 소규모일 것으로 제한하는 규칙
- 인구와 밀도에 관계없이 특정한 지역 내 상점의 수를 제한하는 규칙

OECD 의 자료는 대형 상점이 감독을 받는 정도에 있어 OECD 국가 간 큰 차이를 보이나, 다수의 국가에는 상당하고 명백한 규제가 있다. 프랑스는 1973 년에 대형 면적을 차지하는 상점의 진입 장벽을 세우는 법(Royer 법)을 도입했고, 1996 년에는 이 장벽을 강화했다(Raffran 법). 구매력에 대한 첫 번째 제안(First Propositions on Purchasing Power, 2007)을 다룬 Attali 위원회 보고서에 따르면 1986 년과 1994 년 사이, 매년 평균 379 개의 대형 상점이 개점을 한 반면, 1995 년과 2003 년 사이에는 162 개의 상점이 문을 열었다.

#### (4) 부정적인(adverse) 영향 테스트

*부정적인 영향 테스트는 경쟁을 저해하고 소비자가 피해를 입을 수 있기 때문에 계획 당국은 이를 사용해서는 안 된다.*

신규 기업이 경쟁관계의 기업에 부정적인 영향을 미칠 것인지, 혹은 새로운 시설을 지원하기 위해 충분한 수요가 있는지의 여부는 때때로 계획 기관이나 라이선싱 당국이 계획 신청 평가 시 고려하는 요소이다. 예를 들어 영국에서 특정한 새로운 대형 소매점의 개발 계획에는 이용권(catchment area) 안에서 현존하는 상점들의 판매 정도(vitality)와 생존 능력(viability)에 대한 부정적인 영향에 대한 테스트가 포함된다. 미국에서는 파이프라인이 공급 부족을 증명할 때까지 새로운 파이프라인이 동시에 허가되지 않은 경우도 있었다.

부정적인 영향 테스트의 이점은 명백하지 않다. 정부가 동 테스트를 도입할 이타적인 동기를 가진다고 해도, 이로 인한 실제적인 영향은 경쟁자가 신규사업을 시작하는 것을 훨씬 더 어렵게 만든다. 동 테스트는 기존업체와 부동산의 사용에 반대하는 다른 이들에게 진입 반대를 주장할 수 있는 절차적으로 합법적인 근거를 제공한다. 부정적 영향 테스트는 시장의 자연적인 발전을 저해하기 때문에 시장 중심의 경제의 잘못된 정책 기준(misguided policy benchmark)이다.

부정적 영향 테스트가 적절하지 않은 여러 이유는 다음과 같다:

- 정부의 정책은 경쟁으로부터 기업들을 보호하기 위한 것이 아니라, 소비자가 경쟁으로부터 최대한 이득을 얻도록 보장하는 것이다.
- 현존하는 기업에 부정적으로 영향을 미칠 경쟁자가 바로 소비자를 가장 이롭게 할 가능성이 있는 기업이다. (이는 소비자들이 동 기업을 선택하게 될 것이기 때문이다.)
- 부정적 영향 테스트는 기존기업의 이해관계를 반영하며, 동 테스트는 포획 규제자(captured regulator)를 표지가 될 수 있다.
- 사업가들이 정부 공무원들보다 새로운 공급에 대한 충분한 수요가 있는지를 더 제대로 판단할 가능성이 높기 때문에 신규 소매점의 필요성을 판단하기 위한 수요 테스트는 문제시된다. 기업이 새로운 부지에 건설하고자 하는 것은 해당 상품에 대한 수요가 있다는 사실 상의(de facto) 증거이다.

(5) *선로설비 포설권(Rights of way)*<sup>1</sup>

*공유토지(public property) 접근에 대한 가격은 희소성과 공공 당국에 대한 비용을 반영하여 결정되어야 한다. 많은 경우에 그 가격은 제로(0)일 것이다.*

다수의 국가에서 정부는 가장 큰 토지 소유주 중 하나이다. 정부의 선로설비 포설권의 소유 혹은 통제는 인프라 기업들에게 특히 중요하다. 유선통신, 전기,

<sup>1</sup>역주: 공익서비스 제공을 위한 설비 구축을 위해 타자 소유의 토지, 기타 소유물에 대한 점유/이용에 대한 권리로서 공익서비스 제공을 위한 네트워크 구축에 중요한 권리이다.

가스 회사들이 자신의 네트워크 백본(network backbones)과 개별 소비자를 잇는 경로 접근을 획득하지 못한다면, 동 회사들은 소비자들에게 성공적으로 다가갈 수 없거나, 그렇게 하기 위해 높은 비용을 부담해야만 할 것이다 (예: 소비자에게 액체 연료를 동력을 사용하여 배송). 소위 선로설비 포설권에 대한 접근을 제공하는 메커니즘은 잘 확립되어 있으나, 선로설비 포설권의 가격을 결정하는 것은 종종 문제시된다.

많은 양허권(concession)의 경우와 같이, 공간이 부족할 때 상품의 부족함과 공간을 사용하는 기회비용을 반영하는 가격은 적절하다. 지상 혹은 지하로 설치되는 케이블과 같이 공간의 부족하지 않는 경우, 한계비용을 반영하는 가격이 적절한 부과 가격이다. 지방자치단체에 대한 한계비용에는 선로설비 포설권 신청을 처리하는 비용과 지하 파이프라인과 전선의 배치를 보여주는 문서 업무를 제공하는 비용 등이 포함된다. 만약 지방자치단체가 사용권(license)으로부터 자체적인 편익을 추구한다면, 이는 공급이 된다면 유용할 서비스의 출시를 감소시킬 수 있다.

선로설비 포설권에의 접근에 관련된 규제 감독은 OECD 국가 간에 상당한 차이를 보인다. 지역 정부가 선로설비 포설권의 접근과 관련하여 얻을 수 있는 부과금 수입을 국가의 규칙을 통해 제한하는 경우가 있다. 다른 경우에는 지방 정부는 접근의 제공 방법과 조건을 결정하는 데 있어 폭넓은 재량을 가질 수 있다.

지방 정부가 상당한 재량을 갖는 경우, 지방 정부는 자신이 선로설비 포설권에 대해 가진 통제 역량을 수익을 창출할 수 있는 기회로 간주하려는 생각을 할 수 있을 것이다. 일부 국가에서 지방 정부는 시설 제공업체에게 수익에 근거하여 선로설비 포설권의 요금을 부과하였고, 동 요금은 지방 정부가 지출한 비용과는 아무런 관계가 없는 금액이다. 그러나 다수의 국가(덴마크, 독일, 룩셈부르크, 호주, 핀란드, 영국)에서 공공 선로설비 포설권은 사용요금의 대상이 되지 않으나, 지방 정부가 소비한 비용(점검 및 도로 포장 복원 비용)을 회수하기 위해 얼마간의 요금이 부과될 수는 있다.

선로설비 포설권에 높은 요금을 부과하는 것은 특히 일반적으로 권리 사용요금을 내기 위한 사업으로 인한 수입원이 없는 신규 진입기업에게 영향을 미칠 수 있기 때문에 경쟁에 특별히 유해한 효과를 초래할 수 있다. 동시에 시장의 기존업체는 전형적으로 더 큰 수입원을 갖고, 당해 업체가 획득한

권리에 상응하는 역량(아무 비용 없이 업체가 사용할 수 있는 관(duct) 등)을 갖는다. 선로설비 포설권의 새로운 사용자들에게 지나치게 높은 요금을 부과하는 지방 정부의 정책은 기존업체보다 신규진입업체가 더 크게 부담해야 하는 시장 진입 비용이 될 수 있고, 인프라 분야 경쟁을 촉진하려는 일반적인 국가정책에 반대로 작용할 수 있다.

#### (6) 사적 토지이용규제

*균형을 맞추는 사회적 편익도 없이 경쟁을 저해하는 사적 토지이용규제는 경쟁당국에 의해 심사되어야 한다.*

진입 규제는 단지 정부의 규제에서만 기인하는 것은 아니다. 진입에 대한 사적 규제도 반경쟁적 영향을 가질 수 있다. 경쟁을 제한하는 사적 조치에는 경쟁을 방해하고자 하는 것 외에는 경제적으로 이해되지 않는 계약조항(covenant) 혹은 구매가 포함된다. 계약조항은 널리 이용되고 있으며, 다양하고 종종 유익한 효과를 발생한다. 그러나 한 부지의 사용을 제한하는 계약은 심사가 필요한 경우가 많다. 이러한 계약조항은 실제로 꽤 일반적이며, 그 예는 다음과 같다:

- 식료품 소매업자의 토지 매각 시, 향후 토지 사용에서 식료품 소매를 배제한다는 계약 조항의 삽입
- 폐점하는 패스트푸드 체인점의 토지 매각 시, 향후 토지 사용에서 소고기를 이용한 패스트푸드는 배제한다는 계약 조항의 삽입
- 병원 체인점이 자신의 한 병원 부지를 매각하면서 해당 장소에서 향후 병원 서비스는 제공될 수 없다는 토지 계약 조항의 삽입

일반적으로 동일한 그룹의 고객이 개척치 않을 다수의 동등하게 매력 있는 대안의 소매 지역이 있을 경우, 계약조항은 현실적으로 아무런 영향을 미치지 않을 수 있다. 예를 들어 카페에 알맞은 지역은 많이 있다. 만약 한 카페 체인이 한 상점을 처분하거나 전대하면서 계약조항을 삽입하는 경우, 잠재적인 경쟁자들이 다수의 다른 동일하게 매력 있는 장소를 찾을 수 있기 때문에 이러한 계약조항은 아무런 효과를 갖지 않을 것이다. 반대로 계약조항이 소비자들을 위한 경쟁적인 조건이 향상될 수 있는 시장 진입을 방지하거나 저해하는 경우에는 경쟁적 제한을 감소시킬 수 있다.

일례로 2001 년에 결성된 이후, 미국 동부의 가장 큰 15 개 버섯재배업체를 포함한 버섯재배협동조합(버섯 판매의 60 퍼센트 이상을 차지)은 6 백만불을 들여 버섯 농장을 구입한 후 손해를 보고 이를 매각하였다. 동 협동조합은 버섯재배를 위한 토지사용권을 제거한 행위제한(deed restriction)을 추가하였다. 미국 동부의 버섯재배 역량을 가진 업체 중 약 8 퍼센트가 폐업 후, 이러한 방식으로 매각되었다. 법원의 기록에 의하면, 동 협동조합이 결성된 이후 처음으로 취한 조치에서 버섯가격을 약 8 퍼센트 인상하였다.

계약조항은 토지의 잠재적 사용 가능성을 감소시키기 때문에 경제적 효과를 갖는다. 이러한 효과는 계약조항을 이행하는 측에게 편익의 희생을 수반시키는데, 이는 가장 수익을 올릴 수 있는 용도로 부동산을 사용하는 것을 방지하는 계약 조항을 삽입한 이후 토지의 가치가 떨어질 수 있기 때문이다.

계약조항은 사적 제한의 유일한 형태가 아니다. 아마도 사적 제한의 가장 노골적인 유형은 경쟁자에 의한 부지의 초기 회집(assembly)을 막기 위해서, 혹은 경쟁자의 설비 확장을 막기 위해서 기업이 차단 용도의 부동산을 구매할 때 발생한다. 예를 들어 한 병원은 경쟁관계의 병원이 확장하는 것을 보다 어렵게 하기 위해 경쟁관계의 병원이 인접한 부동산을 구매할 수 있다. 대부분의 관할권역에서 경쟁법이 이러한 상황에 적용되어야 하는지는 미결 문제(open question)이다. '경제적 무의미 테스트(no economic sense test)'에 따르면 이러한 관행은 심각한 경쟁적 문제를 야기하며, 일정 사실들의 패턴을 살펴보았을 때 공공 당국의 조사 또는 법원의 조치가 필요할 것이다.



## 구매자 독점 및 구매자 영향력(2008) Monopsony and Buyer Power(2008)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) 구매자 영향력(*buyer power*)과 하방시장의 기업들이 상방시장의 공급자들과의 거래 조건에 영향을 미치는 방법은 관련되어있다. 구매자 영향력에는 구매자 독점력(*monopsony power*)과 구매협상력(*bargaining power*)이 있다.

각 구매력의 근원과, 구매력 행사가 갖는 효과에 기초하여, 이 두 가지 유형의 구매자 영향력을 구분할 수 있다. 구매자 독점력을 가진 기업은 상방의 투입 요소(*input*)시장 내 상당히 큰 구매점유율을 갖기 때문에, 구매량을 줄임으로써 시장가격을 떨어뜨릴 수 있고, 반대로 구매량을 늘림으로써 시장가격의 인상을 초래할 수 있다.

공급자와 구매자가 비교적 더 적으며, 양자협상을 통해 거래조건이 결정될 때, 구매협상력을 통해 구매자가 공급자로부터 흑자를 낼 수 있는 정도가 결정된다. 구매협상력의 차이는 개별적으로 협상된 할인의 차이에 반영되어 있다. 구매협상력은 구매자가 자신의 공급자를 상대로 갖는 협상의 강도(*bargaining strength*)를 뜻한다.

이 두 가지 유형의 구매력으로 인해 가격은 더 낮아지는 결과가 발생한다. 구매자 독점력을 통해 획득한 낮은 가격은 적게 구매한 결과로 얻어진 반면, 구매협상력으로 인화된 가격은 구매를 적게 할 것이라는 위협(*threat*)에 의한 것이다. 이 둘의 중요한 차이는 구매자 독점력 행사는 가격이 경쟁수준을 하회하게 되는 결과를 초래하나, 구매협상력의 행사는 판매자의 시장지배력을 상쇄하여 가격을 경쟁수준 이하로 떨어뜨릴 수 있다는 점이다.

- (2) 두 유형의 구매자 영향력이 소비자 후생에 갖는 영향과, 상기 영향에 따른 적절한 경쟁법 집행 정책은 매우 다르다. 이 둘 모두 요소가격을 하락시키는

결과를 초래하나, 일반적으로 구매자 독점력 행사의 결과 상방시장에서 가격이 인상된다. 구매협상력은 대개 유익하다. 따라서 구매협상력이 요소가격의 하락을 초래하는 경우, 이러한 협상력을 강화하여 하방시장의 소비자에게 어떻게 피해를 발생할 수 있는지에 대한 설명을 요구함으로써 친경쟁적 행위를 무심코 억지하지 않도록 해야 할 것이다.

가격차별(price discrimination)이 부재한다고 가정할 때, 구매자 독점력과 구매과점력(oligopsony)은 요소시장 내 수량의 왜곡과 효율성 상실의 결과를 초래할 것이다. 이러한 결과로 인해 보통 상방시장의 공급자뿐만 아니라 하방의 소비자들에게도 피해가 미친다. 상방 요소시장에서 구매자가 독점력을 행사함으로써 상방 공급자로부터 소비자에게 이윤이 전가되며, 생산량은 경쟁수준을 하회할 정도로 감소한다. 생산물 시장에서 구매자 독점력을 가진 기업은 이러한 독점력이 없는 기업보다 더 높은 한계비용을 가진 것처럼 행동할 것이다. 이에 대한 결과로 하방시장의 가격은 더 인상될 것이며, 요소가격이 낮아졌음에도 불구하고 하방시장의 소비자들은 손해를 입을 것이다. 구매자 독점기업이 하방시장에서 경쟁적이고, 경쟁 관계에 있는 공급자들로부터의 공급이 완전히 탄력적일 때도 하방시장의 소비자들은 손해를 입을 수 있다. 이러한 구매자 독점기업이 하방시장에서도 시장지배력을 갖는 경우에는 시장지배력을 갖지 않는 때보다 효율성과 소비자에 대한 폐해는 더욱 커질 것이다.

구매협상력이 소비자 후생에 미치는 영향은 덜 명확하기 때문에, 구매협상력과 관련한 경쟁정책의 역할 또한 확실하지 않다. 실제로 구매자들이 행사한 구매협상력은 상쇄하는 바(판매자 측 시장지배력의 전부 혹은 일부를 상쇄), 구매협상력을 통해 상방시장 내 생산량이 증가하고, 하방시장에서 소비자의 후생을 향상시킬 수 있을 것이다. 소비자의 구매협상력에서 기인한 이득의 정도는 상방 계약의 특성과 하방시장 내 경쟁의 정도에 달려있다. 하방시장의 경쟁이 심할수록 구매협상력을 통해 도매가격이 낮아지고, 소비자 측 후생을 향상하는 결과를 초래할 가능성이 더 높아지게 된다. 구매협상력 행사가 갖는 부정적 후생효과는 간접적이며 영향력 있는 경쟁자에 의해 발생하고, 한 시장의 경쟁을 상당히 저해할 수 있을 정도로 충분히 불리한 방식으로 야기된다. 하방시장 소비자들이 구매협상력으로 입을 수 있는 이득을 고려할 때, 이러한 구매력의 행사가 소비자에게 어떻게 손해를 입힐 수 있는지 파악하는 것은 매우 중요하다.

이러한 중요성을 통해 소비자 피해 기준(consumer harm test)이 엄격한 입증기준(threshold screen)으로써 갖는 가치를 생각해 볼 수 있다. 동 기준은 상방시장 내 가격 인하가 일반적으로 친경쟁적이며, 구매협상력의 신장이 부정적인 영향을 갖는지, 혹은 긍정적인 영향을 갖는지의 구분이 어렵다는 관찰에서 비롯한다. 그러므로 1 종 오류(Type I error)와 2 종 오류(Type II error) 간의 균형을 맞추는 데 있어, 경쟁적 행위를 저해하지 않기 위해 소비자 피해 기준에 포함된 기준선이 높아야 한다는 것을 알 수 있다.

- (3) *구매자 영향력을 행사하는 것과 구매자 영향력을 발생하거나, 강화시키거나, 혹은 유지시키는 행위를 구분하는 것은 매우 중요하다.*

구매자 영향력 행사가 발생하는 후생효과를 통해, 구매자 영향력이 발생하거나, 강화하거나, 혹은 유지시키는 행위를 관장하는 정책에 영향을 미치게 된다. 그러나 경쟁정책 및 집행기구(기관 및 법원 모두)가 구매자 영향력 행사를 효과적으로 저지하는 것은 어려울 수 있다. 그러므로 구매자가 영향력을 행사하는 데에 대한 통제가 필요하다면, 규제기관이 이를 통제하도록 하는 것이 더 나을 것이다. 반독점기관과 경쟁법의 초점은 구매자 영향력을 발생하거나, 강화하거나 혹은 유지시키는 행위를 파악하고 제한하는 것과, 효율성 감소나 소비자 측 손해와 같이 경쟁을 저해하는 결과에 맞춰져야 한다.

- (4) *판매자가 대안을 보유하는 것이 구매자의 독점력의 규모를 결정한다는 사실을 인정함으로써, 구매자 독점력을 파악할 수 있다.*

판매자들이 다른 구매자를 쉽게 찾을 수 있다면, 구매자는 제한된 구매자 독점력을 갖게 된다. 다른 구매자들은 다른 지역에 있거나, 투입요소를 다른 곳에 쓰거나, 동일한 생산 자산에서 만들어지나 동일하지 않은 투입요소를 필요로 할 수 있다. 가장 작은 지역 단위의 가장 작은 상품군(set of products)에서 구매자 독점력의 특징을 구별할 수 있으며, 이 지역에서 상기 상품에 대한 가상의 구매독점자는 적지만, 상당하고 지속적으로 가격을 인하할 수 있을 것이다.

- (5) *구매자와 판매자의 수가 적은 경우에는 외부 사업자를 선택할 때와 비교해 구매자와 판매자가 취할 수 있는 증분흑자(incremental surplus)에 대해 협상할 될 것이다. 상대적인 구매협상력에 따라 이러한 흑자가 분배될 것이다.*

증가 중의 흑자는 구매자와 판매자 간의 거래가 결렬되고, 대신 차선의 대안 측(선택 가능한 외부 사업자)과 거래했을 때 구매자와 판매자가 얻을 수 있는 소득을 상회하는 이득이다. 구매협상력이 더 효과적이고, 구매자가 선택할 수 있는 외부 사업자가 많으며, 판매자가 선택할 수 있는 외부 사업자는 그렇게 많지 않을 때, 구매자가 증가 중의 흑자로부터 더 큰 이익을 얻게 될 것이다. 구매자 측이 대안의 공급자들로 대체할 수 있는 역량과 그에 대한 의향에 따라, 구매자가 외부 사업자 선택에 대해 갖는 가치는 다를 것이다. 이와 유사하게 판매자 측의 외부 사업자 선택에 대한 가치도 판매자의 대안의 구매자들로 대체하는 역량과 의향에 의해 결정될 것이다.

구매자가 부재하는 경우에는 구매협상력의 특징을 알아보기 위해, 판매자가 시장지배력을 행사할 지의 여부를 판단해야 한다. 상당한 구매협상력은 일반적으로 구매자가 선택할 수 있는 외부 사업자 층이 판매자가 선택할 수 있는 사업자들보다 낫다는 것을 암시하는 두 요소와 관련 있다. 이러한 요소에는 (i) 구매자가 쉽게 대안의 공급자로 전환할 수 있거나, 새로운 진입을 지원하거나, 상당한 매물비용을 발생하지 않고 스스로 공급할 수 있고, (ii) 구매자는 하방시장의 관문(gateway)이라는 점이 있다.

구매자가 수문장(gatekeeper)으로서 판매자 측에 '유통 서비스(distribution services)'를 제공한다는 사실을 인정함으로써, 하방 시장지배력의 역할을 이해할 수 있게 된다. 구매자가 한 지역의 유통 시장에서 마치 판매자로서의 시장지배력을 가질 때, 구매자는 수문장의 역할을 맡게 된다. 예를 들어 상방시장 기업들이 동 구매자들을 거치지 않고는 효과적으로 최종 소비자에게 접근할 수 없을 때가 바로 이러한 경우가 될 것이다. (상방시장 기업들은 하방 유통시장에 접근하기 위해 이러한 구매자를 대체할 수 있는 대안이 별로 있지 않다.)

- (6) 다음과 같은 상황에서는 구매자 영향력을 야기하는 행위에 대한 더 철저한 검토가 필요할 수 있다. (i) 구매자 영향력을 야기하는 행위로 인해 인화된 도매가격이 하방시장의 가격 하락으로 이어지고, 이 것은 구매자의 경쟁자들의 수익성 감소, 경쟁자의 시장 퇴거(exit)로 이어지며, 최종 소비자에 피해를 끼치면서 하방 시장지배력을 강화하는 경우, 혹은 (ii) 시장지배력을 가진 구매자의 영향력을 야기하는 행위가 도매가격을 인하함으로써 다른 구매자들의 구매 가격을 상승하는 결과(소위 물침대 효과, 'waterbed effect')를 초래하고,

이는 하방시장의 소비자 측에 가격의 상승으로 이어지는 경우 등의 상황을 일컫는다.

첫 번째 시나리오(i)에서 경쟁법에 근거하여 정부가 개입하는 경우에는 문제가 발생할 것이며, 이는 미래의 잠재적인 피해를 방지하기 위해서 소비자들이 특정한 이득을 즉각적으로 포기해야 하기 때문이다. 두 번째 시나리오(ii)에서 타 구매자들에 대한 가격 인상은 이 구매자들의 비용을 증가시켰으며, 이는 타 구매자들이 시장에서 퇴거하거나 하방시장의 가격을 인하하는 인센티브를 갖게 하였다. 그러나 이 때 물침대 효과가 발생할 수 있는데, 이 효과로 인해 약한 구매협상력을 가진 구매자들 측의 가격 또한 실제로 낮아질 수 있다. 이에 대한 대안으로 다른 구매자들은 구매협상력의 비대칭을 없애거나 좁히는 대응 전략을 실행할 수 있을 것이며, 이러한 전략으로 도매가 수준에 맞춘 가격을 책정할 수 있게 되고, 소비자에게 혜택을 줄 것이다. 또한 물침대 효과가 있다고 하더라도, 하방시장의 소비자 측의 가격은 여전히 하락할 수 있다.

하방 가격효과는 다음과 같은 세가지 효과의 상호작용에 의존한다. (i) 구매자 영향력이 강화된 기업의 한계비용은 감소했을 것이기 때문에, 이 기업은 가격을 인하하려는 인센티브를 가질 것이며, (ii) 하방시장의 경쟁자들은 이에 대한 반응으로 가격을 인하하는 것이 이윤을 극대화 할 것이라고 판단하지만, (iii) 물침대 효과는 경쟁관계의 기업들 측의 한계비용 상승으로, 이 기업들이 가격을 인상하려는 인센티브를 가질 것임을 뜻한다.

(7) 구매자 영향력 행사로 인해 상방시장 기업들이 투자하려는 인센티브를 적게 가짐으로써, 역동적 효율성에 영향을 미칠 수 있다.

구매자 영향력 행사로 인해 공급자들이 투자를 하려는 인센티브를 적게 갖는다는 의견이 우세하다. 강력한 한 구매자가 공급자를 강탈('hold up')하며, 이 구매자는 공급자들의 선불 투자(upfront investment)를 통해 발생한 추가 수익의 큰 부분을 착취한다는 주장도 있다.

구매자 영향력과 상방시장 기업들의 투자에 대한 인센티브 간의 관계는 복잡하다. 강력한 구매자를 대하게 된 공급자들의 투자로 인해, 강화된 구매자 영향력의 일부가 상쇄되는 경우에는 이 공급자들이 혁신과 투자를 하려는 인센티브는 더 커질 것이다. 특히 비용을 인하하거나 자신의 상품을 더욱

매력적으로 만듦으로써, 공급자는 구매자 측의 경쟁자들을 더 수익성 있게 함을 통해 구매자들이 선택할 수 있는 외부 사업자 층을 좁힐 수 있다. 그러므로 학술 문헌에서 제안한 주요한 차이점 하나로 강화된 구매자 영향력이 증가 중의 투자와 혁신에 대한 인센티브에 미치는 (아마도 긍정적인) 영향과, 인센티브가 이윤의 절대적인 수준에 의존하는 비증분 투자(non-incremental investment)에 대한 결정(신상품이나 시장에 잔류할 지에 대한 결정)에 미치는 영향이 있다.

그러나 보다 더 강력한 구매자들이 적게 존재한다면, 공급자를 대상으로 한 강탈의 문제는 덜 일어날 것이다. 예를 들어 대형 구매자들은 공급자들과 초기에 관계를 맺고, 필요한 투자의 일부를 공동으로 용자하는 것이 자신의 이익과 연관된다고 생각할 수 있다. 또한 힘 있는 구매자들은 공급자들을 별할 필요가 실제로 있을 수 있는데, 공급자의 상품이 기대치에 미치지 못하는 경우에는 한 대규모 구매자가 이 공급자를 대체하려는 의향을 더 가질 수 있기 때문이다. 이에 대한 대안으로 공급자들의 실적이 좋지 않을 때, 힘 있는 구매자들은 기꺼이 공급망(supply chain)의 상방으로 다시 통합하려고 할 것이다.

장기적으로 구매협상력을 가진 구매자들이 공급자를 대상으로 강탈함으로써, 상방시장의 경쟁에 부정적인 결과를 야기할 수 있다. 만약 이 결과로 판매자가 시장을 퇴거하는 경우에는, 투자는 줄어들고 요소의 가격은 상승할 것이기 때문이다. 이러한 영향이 물질적이라고 한다면, 결과적으로 하방시장에 가격을 높이는 피해를 발생하며, 다양성을 손실하게 될 수도 있다. 동 강탈이 실제 초래하는 결과는 일반적으로 확신을 갖고 예측하기 어려울 것이다. 이는 강탈의 영향이 장기적이며, 거래와 구매자 영향력의 증가가 어떻게 상방 산업구조에 영향을 미칠지에 대한 평가가 필요하기 때문이다. 또한 장기적으로 소요되는 비용이 있다면, 동 비용은 일부분 하방시장에서 소비자가 얻은 단기 이익과 상쇄할 것이며, 이 상쇄의 수준은 당해 시장 내 경쟁의 정도에 달려있다. 그러므로 경쟁법 과잉 집행과 과잉규제(false-positive)를 방지하기 위해, 경쟁법 저축 근거에 대한 기준(evidentiary threshold)은 비교적 높아야 할 것이다.

- (8) 구매자 영향력은 기업결합이 초래하는 시장지배력의 강화에 대한 가능성을 완화할 수 있는 상쇄적 요소일 수 있다.

판매자 간 기업결합에 대한 대항력(countervailing power)의 항변을 사용하기

위해, 기업결합 이 후에 구매자 영향력이 판매자들의 가격 인상 시도를 약화하기에 충분한 수준을 유지한다는 것을 입증해야 한다. 기업결합 이 후에도 강력한 구매자들이 선택할 수 있는 외부 거래처가 변하지 않는다면, 이로 인해 판매자들이 사후에 가격을 인상하지 못하게 될 수 있다.

당해 대항력과 판매자들 간의 기업결합이 초래한 경쟁 상의 손실이 대체될 수 있을 경우에, 가격 인상을 제한할 수 있는 역량 등의 단기적 고려사항에 기초하여 이러한 대체가 발생할 것이다. 장기적인 관점에서 보았을 때, 대항력은 경쟁을 대체할 수 있는 좋은 수단은 아니다. 특히 X 비효율(X-inefficiency)을 방지하며, 제품의 혁신을 이끌어내고, 가격을 인하하기 위해서는 판매자들에게 있어 대항력이 경쟁만큼 효과적이지 않을 수 있다.

## 경쟁, 특허 및 혁신 II(2009)

### Competition, Patents and Innovation II(2009)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 라운드테이블 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) 세계 주요 특허 기관에서 출원된 특허의 수와 그 난해성이 현저히 증가하였고, 이로 인하여 적체(backlog)가 심해지고 심사처리기간(pendency period)이 장기화되었다. 장기간 특허 출원 중인 건들이 많아짐으로 인해 어떤 발명이 특허권에 의해 보호되고 있고, 앞으로 보호될 것인지에 대한 불확실성이 더욱 커졌다.

지난 20 년간 출원된 특허와 등록된 특허의 수가 급격하게 증가하여, 처리되지 않은 특허 출원의 적체가 현재 5 백만에서 1 천만 건에 이르는 것으로 추정된다. 이는 부분적으로, 세계화와 지리적 시장의 확장으로 인해 다수의 국가에서 특허를 출원하는 것이 필요하고, 동일한 발명이 여러 다른 특허 기관에 의해 심사를 받는 경우가 자주 있기 때문이다. 더욱이 중국과 대한민국 등의 경제가 발전함에 따라 상기 국가들 자체적으로 특허 가능한 발명을 이루어 내고 있고, 특허권을 보유하기 점점 더 매력적인 곳이 되어가고 있다. 마지막으로 특허가 발행될 수 있는 많은 유형의 기술이 개발되고, 점차 더 복잡해지고 있다. 이러한 모든 요인들로 인해 훨씬 더 많은 수의 특허들이 출원 중으로, 오랜 시간 동안 계류되어 있다.

- (2) 적체의 증가와 길어진 심사처리기간이 야기한 불확실성을 이용하기 위해 잠재적으로 경쟁 및 혁신에 피해를 초래할 수 있는 여러 전략이 도입되었으며, 그 예로 분할(divisional)의 전략적 사용이 있다.

특허 출원자가 출원 중인 특허를 자신에게 유리하게 사용할 수 있는 여러 방법이 있다. 대부분의 이러한 전략은 일부 관할권역에서는 분할 출원(divisional application), 기타 관할권역에서는 계속 출원(continuation application)이라고 알려진 절차적 장치를 이용하여 강화되거나 가능해진다. 이러한



'분할(divisional)' 출원 중 일부는 의무적이고, 그 외는 자발적이다. 그러나 모든 분할 출원은 먼저 신청된 관련 출원에서 기인하며, 일단 출원되면 각각이 그 자체로써 존속하게 된다. 이는 각 분할 출원이 독립적으로 검토되고, 독립된 출원 결정 일정을 갖는다는 것을 의미한다. 또한 분할 출원을 반복하는 것이 가능하나, 모든 일련의 출원은 단 하나의 원출원(original application)에서 기인한 것일 수 있다. 무엇보다도 분할 출원으로 인해 기업들은 특허 출원을 원래 필요한 기간보다 더 오랜 기간 동안 계류시킬 수 있다. 또한 분할 출원은 출원 중인 특허를 대중의 시야로부터 더 오랫동안 감출 수 있다. 이로 인해 결과적으로 분할 출원이 반경쟁 행위에 가담하고자 하는 기업 측에 잠재적으로 가치 있는 도구가 되는 것이다. 반경쟁 행위에는 (i) 표준화기구(standard-setting organisation, SSO)를 매복(ambush)하고 ((4)에서 논의됨), (ii) 특허 홍수(patent flooding) 전략으로 획득한 영향력을 이용하여 경쟁사에게 무료로 혹은 더 유리한 조건으로 상호 특허 사용(cross license)을 강요하거나 ((5)에서 논의됨), (iii) 분할 출원을 통하여 특허 출원을 계속 계류시키고 발행되지 않도록 한 후, 경쟁사의 신제품을 완벽하게 기술할 수 있도록 추가 출원을 수정함으로써 경쟁사가 특허권 침해 책임을 지도록 하는 것이 포함된다.

- (3) 표준화기구는 기술표준(technical standards)을 개발하고 발행함으로써 상호운용 가능한(interoperable) 상품의 설계를 장려하며, 이 기구는 일반적으로 경쟁친화적이라고 간주된다.

표준화기구는 DVD, MP3 및 GSM 등의 기술표준을 발행하며, 이러한 표준은 기업들이 상호운용이 가능한 상품을 설계하는 데 기여한다. 표준화기구는 경쟁친화적인 효과를 가지고 있는데, 이는 동 기구가 소비자들에게 더 넓은 선택권을 제공하며(전 제품 라인에 하나의 출처만을 선택해야 하는 것이 아니라), 상품 생산 비용을 하락시키고, 향후에도 호환 가능 상품이 출시되고 지원될 것이라고 고객을 안심시키기 때문이다. 그러므로 경쟁당국은 표준화 기구에 참여하는 경쟁자들 간의 집단적 행동과 관련된 위험을 경계하면서도, 일반적으로 표준 설정으로 인한 경쟁적 이익을 인식한다.

- (4) 표준화기구는 표준이 설정될 때까지 관련된 특허(등록이 되었거나 출원 중인)를 숨긴 후, 특허권 침해로 고소하는 기업으로부터 '매복' 당할 수 있다. 경쟁당국은 표준화기구의 특정한 사전 조치를 허용하고 주장함으로써 특허 매복을 방지할 수 있다. 상기 조치에는 공개의 원칙, 라이선스 계약 조건 협상,

*필요 시 매복자에게 대한 경쟁법 집행 조치 등이 포함된다.*

여러 경쟁당국은 특허 매복의 잠재적 위험에 대해 언급하였다. 특허 매복은 표준화기구의 한 회원기업이 표준 개발과 관련되어 있는 등록된 혹은 출원 중인 특허를 숨길 때 발생한다. 동시에 당해 기업은 자신의 출원 중인 특허가 최신 표준에 맞도록 특허 청구를 변경할 수도 있다. 일단 표준이 광범위하게 적용되고 이행되면, 다른 표준으로의 전환 비용이 매우 높아지는 경향이 있다. 이 시점에서 당해 기업은 자신의 숨겨놓았던 지식재산권을 밝히고, 이에 대한 침해로 법적 절차를 밟겠다는 위협을 가한다. 이러한 방식으로 기업들은 매복 행위가 아니었다면 얻지 못했을 시장지배적 지위를 획득하고, 이 결과 더 많은 저작권 사용료(royalties)를 거둘 수 있다. 이러한 매복의 결과로 미래 표준 설정을 주저하게 하는 냉각 효과(chilling effect)가 일어날 수 있으며, 이는 상호운용이 가능한 상품의 감소, 소비자 측 가격 인상, 매복된 표준의 차후 이행의 지체 혹은 완전한 중단 등으로 이어질 수 있다.

- (5) 상호 특허 사용 합의(cross-licensing agreement)는 대개 반경쟁적이지는 않지만, 출원 중인 특허와 관련된 불확실성은 상호 특허 사용의 맥락에서 경쟁을 저해하는 방식으로 전략적으로 이용될 수 있다.

상호 특허 사용 합의는 양 당사자에게 서로의 특허를 사용할 수 있는 권리를 부여한다. 종종 당해 합의는 출원 중인 특허에 대한 권리도 포함한다. 더욱이 상호 특허 사용 합의는 여러 상대방이 보유한 보완 기술을 공유하려는 목적으로 특허풀(licensing pool)을 형성하기 위해 무리(group) 지어질 수 있다. 상호 특허 사용 합의와 특허풀은 보통 효율적이고 경쟁친화적이다. 그러나 출원 중인 특허가 반경쟁적으로 사용될 수 있는 방법이 다수 있으며, 이러한 방법에 진입 억지 및 특허 흡수 시나리오 등이 있다. 이는 경쟁자를 시장에 퇴출시키거나 저작권 사용료를 부담하지 않으면서 경쟁자의 가치적인 기술을 상호 사용하도록 강제하고자 하는 의도로 시장지배적 기업이 원조 특허 회사의 특허와 유사한 저품질의 특허를 다량으로 출원하는 상황이다. 이러한 전략은 출원 중인 약한 특허(weak pending patents)라고 할지라도 경쟁에 강력한 영향을 미친다는 사실에 의한다. 이 전략의 피해자는 아마도 너무나도 많은 출원의 유효성을 판단할 충분한 시간이나 자원을 갖고 있지 않을 것이며, 그 중 적어도 일부는 특허 등록 될 가능성이 매우 높다. 또한 출원 중인 약한 혹은 등록된 특허일지라도 그 유효성이 인정될 경우, 특허 소유자는 실질적

손해배상금 또는 금지명령 구제(injunctive relief)를 획득할 수 있기 때문에 특허 침해의 위험은 매우 크다.

- (6) 경쟁당국 및 특허기관은 혁신을 장려하는 데 있어 상호 보완적 역할을 한다. 두 기관 간의 더 많은 대화와 더 많은 정보 교환은 유익할 수 있다.

전통적으로 특허법과 경쟁법의 집행 과정은 다르다고 여겨져 왔고 따라서 별개로 실시되어 왔다. 그러나 두 과정은 혁신의 장려라는 목표를 공유한다. 경쟁기관 및 특허기관 간의 협조는 지난 몇 년간 일부 관할권역에서 개선되었다. 이는 정보교환 및 상호간 이해를 도모하기 위한 대화와 기관간 활동을 증진시켰다. 그 예로 특정한 지식재산권 공동체를 대상으로 한 경쟁 옹호 프로그램, 공동 기관 보고서 발행, 감독 네트워크 확립, 지식재산권과 경쟁 간의 접점(interface)에 대한 고위급 심포지엄, 숙련된 특허기관직원의 산업 특정보고서 작성을 위한 경쟁기관 파견 근무 등이 포함된다. 또 다른 잠재적인 조화 전략으로는 두 기관의 직원들에게 각 분야의 기본 내용에 대해 교육하는 상호 연수 프로그램이 있을 수 있다. 보다 실질적으로 특허기관과 경쟁기관 간의 더 많은 정보의 교류를 위해 법규의 개정을 시도할 수 있다.

## 이윤압착(2009) Margin Squeeze(2009)

### - 요약 -

(1) 이윤압착은 통합된 제공업체가 경쟁사에게 필수 투입요소를 판매하는 가격과 하방시장의 가격 간 이윤 차가 너무 좁아 경쟁사가 살아남을 수 없거나 효과적으로 경쟁할 수 없는 경우에 발생한다. 이윤압착은 (a) 상방기업이 적절한 경제적 대체재가 없는 투입요소를 생산하고, (b) 상방기업이 한 개 이상의 하방기업에 동 투입요소를 판매하며, (c) 상방기업이 직접적으로 하방시장에서 하방기업들과 경쟁할 때만 발생할 수 있다. 다수 국가는 특히 통신 산업과 같이 새롭게 자유화된 부문에서 이윤 압착 사건을 조사한 바 있다.

이윤압착 사건이 발생하기 위해 반드시 세 가지 요소가 제시되어야 한다. 첫째, 상방기업은 필수요소 혹은 애로투입요소(bottleneck input)를 생산하고, 이에 대한 대체재는 없으며, 다른 기업이 동 필수요소를 공급할 여지 또한 없다. 둘째, 당해 기업이 생산한 필수요소를 하방시장의 재화나 서비스를 공급하려는 한 개 이상의 하방기업에 동 요소를 판매해야 한다. 셋째, 당해 상방기업이 자사가 생산한 필수요소를 하방 재화나 서비스를 위한 시장에서 하방기업과 경쟁하는 데 사용해야 한다.

통합된 기업이 하방상품을 판매하는 가격과 동 기업이 필수요소를 경쟁사에게 파는 가격 간 이윤이 하방시장의 경쟁사가 살아남거나 효과적으로 경쟁하기에 너무 적을 때 이윤압착이 발생한다고 알려져 있으며, 동 행위는 하방 부문의 소비자에게 피해를 입힌다. 이윤압착으로 인한 주요 경쟁 관련 문제는 이윤압착에 가담한 기업이 하방시장의 경쟁이 발전하는 것을 한정, 제한 혹은 방해한다는 점이다. 상황에 따라 이와 같은 문제는 가격을 인상시키거나 하방 소비자들이 구매할 수 있는 상품의 품질이나 종류를 저하시킬 수 있다. 이는 또한 하방시장 내 경쟁을 촉진하기 위한 개혁이 성공하는 것을 약화할 수 있다.

이윤압착이 발생할 수 있는 산업 구조에서도 통합된 기업이 이윤압착에 가담함으로써 경쟁을 저해할 인센티브를 필연적으로 가지는 것은 아니다. 해당 산업이 상방 혹은 도매시장 차원에서 판매 의무나 최대 가격 규제의 대상이

되고, 하방 혹은 소매시장에서 적은 규제의 대상이 되거나 아무런 규제를 받지 않는 경우, 이윤압착 가담에 대한 인센티브는 가장 명확해진다. 이러한 경우 이윤압착에 가담하는 것은 경쟁을 제거하여 수익을 올리고, 이로 인해 규제의 정도가 약한 하방시장에서 마진을 확장하고자 하는 전략일 수 있다. 통합된 기업이 상방시장에서 규제 되지 않는 경우, 하방시장의 경쟁을 배제하려는 인센티브는 명확하지 않다. 일부의 경우에는 통합된 기업이 상방시장에서의 자신의 가격결정력을 통해 독점이윤(monopoly rents)을 추출할 수 있게 되고, 하방시장의 경쟁을 저해 혹은 제거함으로써 얻는 추후의 이득을 얻지 못할 것이다. 몇몇 국가 보고서는 규제 받지 않는 기업이 반경쟁적 이윤압착에 가담할 수익에 대한 인센티브를 가질 수 있는 상황이 있다고 언급했다.

이윤압착과 비슷한 행위가 효율성 혹은 경쟁친화적인 이유로 이루어질 수 있다. 예를 들어 한 기업은 반복독점가격책정(double-marginalisation)을 배제하고, 보다 더 효과적으로 하방시장에서 가격을 차별하거나 다른 기술에 기인한 경쟁에 대항하기 위해 하방시장과 수직적으로 통합할 것을 선택할 수 있다. 이중 어떠한 관행도 전반적인 경제 효율성을 향상할 수 있다. 경제 산업 자문 위원회(Business and Industry Advisory Committee, BIAC)는 일시적으로 저렴한 소매가격은 하방시장 소비자가 재화를 사용해보기 전까지 동 재화에 대해 자신이 부여하는 가치를 모르는 새롭거나 혁신적인 제품의 소매시장 내 판매 비율(take-up)을 자극하기 위해 필요할 수 있다고 지적했다. 이러한 경우에 통합된 기업에게 하방시장에서의 가격을 올리라고 강제하는 것은 소매 소비자 측의 가격 인상으로 이어질 수 있고, 소비자가 수직적 통합으로 얻는 이득의 일부를 포기하도록 강제하게 될 수 있다. 네덜란드 경쟁당국은 이윤압착 남용에 대한 항의를 기각한 바 있다. 당국은 "한 네트워크 공급자와 동 네트워크를 사용하는 서비스 공급자 간의 수직적 통합은 규모와 시너지의 효율성으로 이어질 수 있다. 이러한 효율성은 소비자 후생을 강화할 수 있으며, 이를 활용하는 것 자체가 당연하게(per se) 시장지배적 지위의 남용으로 이어지지 않는다"라고 주장하였다.

이윤압착 사건들은 흔히 발생하는 편이다. 많은 경쟁당국은 잠재적으로 불법적인 이윤압착에 대한 항의를 적어도 다수 건 조사한 바 있다. 다수의 이러한 사건은 새롭게 자유화된 분야에서 발생하였으며, 특히 통신 분야를 포함해 수자원 분야, 철도, 우편 서비스, 의약품, 유선 TV 방송, 휘발유 및 장례 서비스 등에서도 제기되었다.

대부분의 사례에서 이윤압착 사건은 국내 경쟁법에서 시장지배력 남용의 일반적인 금지 조항에 해당된다. 그러나 독일은 중소기업과 관련하여 이윤압착 사건을 다루는 경쟁법 내 특별조항이 있다.

(2) 한 기업이 이윤압착에 가담하였다는 혐의를 받는 경우, 이는 애로투입요소에 부과된 가격이 너무 높다거나, 하방시장 상품에 부과된 가격이 너무 낮다거나, 혹은 두 경우 모두 해당될 수 있음을 의미한다.

(2.1) 접근 혹은 기존 업자가 부당한 투입요소 가격이 너무 높다는 것이 특히 문제가 된 경우, 이윤압착 사건은 또한 거래거절로 분류될 수 있다. 거래의 의무가 없는 경우 이윤압착에 대한 책임을 부과하는 것은 상방기업이 비효율적으로 하방 경쟁자에게 판매를 아예 거절하거나, 책임을 회피하려는 시도로 하방시장에서의 사업 운영을 철수하는 결과를 초래할 수 있다.

각국이 제출한 보고서의 일부는 통합된 기업은 거래를 할 의무가 없는 반면, 이윤압착 가담에 대한 잠재적인 책임을 부과하는 것이 이치에 맞지 않다고 지적했는데, 이러한 경우에 통합된 기업은 어떠한 필수 투입요소의 판매도 단순히 거절함으로써 책임을 회피할 수 있기 때문이다. 이는 경제 효율성을 줄일 수 있고 하방시장에 남아 있는 경쟁을 배제할 수 있다. 미대법원이 처리한 다수의 최근 사건은 거래에 대한 기존에 존재하는 의무가 없는 경우에는 이윤압착 가담의 책임을 부과하는 것은 어불성설이라고 본다. Trinko 사건에서 법원은 "한 기업이 도매시장에서 경쟁자들과 거래할 반독점 의무가 없다면, 경쟁자가 상업적으로 유리한 조건에서 거래를 할 의무를 갖지 않는 것이 명백하다"고 판결했다.

다수의 사건에서 이윤압착의 범주에 해당할 수 있는 행위는 불법 가격 차별(하부시장의 경쟁사와 하부시장에서 자신과 연계된 기업에게 투입요소에 대해 다른 가격을 부과)과 같은 어떠한 다른 유형의 시장지배적 지위 남용이라고 분류할 수 있다. 혹은 과도한 가격결정(필수 투입요소에 지나치게 높은 가격을 부과)이라고도 볼 수 있으며, 이 경우는 시장지배적 지위 남용의 사례이다. 각국이 제출한 보고서는 불법 이윤압착의 혐의로 회부된 일부의 사건이 동등하게 시장지배적 지위 남용의 다른 유형으로 회부될 수도 있었을 것이라고 밝혔다.

(2.2) 하방시장에서 지나치게 낮은 가격이 주요 문제인 경우에, 이윤압착으로 특정지어질 수 있는 경제 행위가 약탈적 가격결정의 한 유형으로 특정지어질 수도 있는지에 대한 의문이 제기된다.

약탈적 가격결정에 경쟁법이 적용될 수 있는 방법에는 두 가지가 있다. 하나의 접근방법은 결합된 기업의 하방시장 가격과 기존 업자를 총괄한 전체(상방 및 하방시장) 비용을 비교하는 것이다. 두 번째로 가능한 방법은 하방시장에만 초점을 맞추어, 하방시장 가격과 필수 투입요소에 대한 계산상의 원가(imputed cost)를 활용하여 하방시장의 단계에서 소비된 비용을 비교하는 것이다(이는 통합되지 않은 경쟁자들에게 부과한 금액과 동일함).<sup>1</sup>

하방시장의 가격과 통합된 기업의 전체 비용을 비교함으로써 약탈적 가격결정 테스트가 적용되는 경우, 동 기업이 약탈적 가격결정에 대한 경쟁법 위반의 위험을 무릅쓰지 않고 반경쟁적 행위에 가담할 수 있게 되는 위험이 있다. 이는 상방시장의 가격을 하방시장의 경쟁을 배제하기에 충분할 정도로 높게 책정함으로써 가능하며, 이 결과로 하방시장의 가격은 자신의 총 비용을 회복하기에 충분한 수준이 될 것이다. 이 경우, 이윤압착 원칙이 경쟁법 하에서는 적발되지 않을 반경쟁 행위를 포착해 낸다는 주장이 있다.

다수의 국가에서 이윤압착 사건에 적용되는 법적 기준점이 약탈적 가격결정의 경우에 적용되는 기준점과 다른 것으로 보인다. 캐나다가 제출한 보고서는 "비통합된 경쟁상대를 압착하기 위해 가격을 낮추었지만 여전히 자신의 회피비용만큼 혹은 그보다 높은 가격을 책정한 기업은 잠재적으로 하방시장의 이윤압착에 관여한 것일 수는 있으나, 약탈적 가격결정에는 관여하지 않은 것이다"<sup>2</sup>라고 언급하였다. 다수의 보고서는 이윤압착 사건이 이윤압착 이후의 회수가능성(subsequent recoupment)의 증명을 요구하지 않는다고 밝혔다.<sup>3</sup>

다수의 국가보고서는 이윤압착에 가담하기 위한 인센티브와 약탈적 가격경쟁에 참여하게 하는 인센티브에는 상당한 차이가 있으며, 전자에 참여한 기업들이

<sup>1</sup> 동 접근방법은 또한 '원가테스트(imputation test)'라고도 알려져 있다.

<sup>2</sup> 헝가리의 보고서도 이와 비슷하게 "기업이 손실을 보았다는 것을 증명하지 않고도 경쟁법 위반을 증명할 수 있고…… 잠재적인 피해가 필연적으로 이에 따른 하방시장의 가격 인상(이전 가격 수준과 비교하여)인 것은 아니다."

<sup>3</sup> 이에 대한 예로 포르투갈 보고서 참고

회수가능성을 증명할 필요는 없어야 한다고 주장했다. 구체적으로 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 약탈적 가격결정은 기업에 손실을 발생 했을 것을 요하며, 이러한 손실은 사후에 회수 가능해야 하는 반면, 이윤압착의 경우에는 이러한 요건을 요하지 않는다. "시장지배적 기업에게 이윤압착은 이윤압착에 관여하는 동안에도 수익성이 좋은 전략이 될 수 있다. 즉, 높은 소매 가격에서 얻은 수익이, 도매 가격이 소매 가격에 비해 높아 포기한 도매 수익을 훨씬 능가할 수 있다."<sup>4</sup>

미국의 보고서는 이윤압착과 약탈적 가격설정 간의 공통되는 부분을 인정하고, 그 처리가 일관적이어야 할 것을 인정한다. 그러나 약탈적 가격결정에 대한 규정이 경쟁과 경제적 후생을 장려하는 전반적인 목표에서 일탈하게 되는 경우(예를 들어, 당해 경쟁법이 지나치게 관대하다면), 이윤압착을 약탈적 가격결정과 동일한 법적 체계에 강제적으로 맞추는 것은 이러한 오류를 악화시킬 수 있다.

- (3) *이윤압착의 발생 여부를 평가하는 데 있어, 경쟁당국은 전형적으로 단계적 분석을 수행한다. 첫 번째 단계는 상방 및 하방시장에서의 경쟁의 특성에 대한 상세한 심문조사이다. 일반적인 요건은 이윤압착 혐의를 받는 기업이 상방시장에서 시장지배력을 갖는 것이다. 다른 단계들에는 불법 이윤압착이 존재하는지, 반경쟁적 목적이 있었는지, 하방시장의 경쟁이 폐해를 입었는지 그리고/또는 당해 행위가 객관적으로 정당화되는지의 평가를 포함한다.*

기업이 불법적 이윤압착에 가담했다는 것을 보여주기 위해 경쟁당국은 일반적으로 상방 및 하방시장을 분석한다. 이윤압착을 하기 위해서 기업은 직접, 혹은 전액이나 일부를 출자한 자회사나 연계 회사를 통해 상방 및 하방시장에서 활동적이어야 한다. 또한 상방시장의 기업도 상방시장에 서비스를 공급하는 데 있어 상당한 시장지배력을 가져야 한다.

상기 분석은 또한 통합된 기업이 자신에게 공급하는 투입요소가 경쟁사에게 공급하는 것과는 다른지, 자신에게 공급하는 서비스와 경쟁사에게 공급하는 서비스의 비용 차이가 있는지, 그리고 하방 소매 상품 혹은 서비스의 차이의 정도에 대한 평가도 포함된다. 필수 투입요소가 하방시장의 상품이나 서비스의

<sup>4</sup> 포르투갈은 이와 유사한 주장을 한다. "이윤압착 단독으로 단기 수익 손실 없이, 경쟁자 배제라는 목표에 도달할 수 있으나, 약탈적 가격결정은 필연적으로 단기 수익에 피해를 입힐 것이다."



생산 비용에 상당한 비율을 차지해야 한다는 요건이 있을 수 있다.<sup>5</sup>

다수 관할권역은 이윤압착이 하방시장 내 경쟁을 저해 혹은 방해하는 등의 불법적 목적으로 시행되었음을 증명할 것이 요구된다. 반경쟁적 목적 혹은 의도를 증명하는 것은 어려운 일이다. 그 결과, 경쟁법 사건에서 의도를 증명해야 하는 요건은 드물게 요구된다.

기타 다수의 관할권역은 입증의 책임을 반대로 설정하여, 단지 통한된 기업의 행위에 대한 객관적인 효율성 혹은 정당성의 부재를 증명하도록 요구한다. 체코에서는 시장지배적 기업이 자신의 전략이 효율적이며 그리고/또는 경제적 편익을 증진시켰으며(예: 새로운 서비스의 도입), 그리고 자신의 행위를 통해 하방시장의 경쟁이 제거되었음을 증명할 수 있는 기회를 갖게 된다.

몇몇 국가보고서는 경쟁법 위반을 확립하기 위해서 반경쟁적 효과 및 피해가 반드시 증명되어야 한다고 밝혔다. 프랑스는 보고서에서 판례에 따르면 이윤압착의 존재는 시장지배적 지위의 남용을 증명하기에 충분한 조건이라고 주장하였다. 그러나 동 보고서는 최근의 사례에서 프랑스 경쟁당국이 이윤압착으로 인한 하방시장 내 경쟁 저해 정도를 평가한 바 있다고 언급했다.

- (4) 다수의 이윤압착 사건에서 무엇이 불법 이윤에 해당하는지에 대한 질문이 제기되었다. 대부분의 관할권역에서 마이너스 이윤(예: 기존 업자가 필수 투입요소를 경쟁자에게 파는 가격보다 낮은 하방시장 가격)은 경쟁법 위반에 해당된다. 그러나 이러한 이윤은 얼마나 커야 하는가? 대부분의 관할권역에서는 동등하게 효율적인 경쟁자와 경쟁할 수 있을 정도로 이윤이 커야 한다고 광범위하게 요구된다. 그러나 규모의 경제 혹은 범위의 경제가 존재하는 경우, 이 광범위한 원칙에 대해 보다 많은 설명이 필요할 수 있다. 하방시장의 경쟁자가 자신의 증분비용보다 더 많이 회수할 정도로 이윤이 충분해야 하는가?

불법 이윤압착의 구성요소는 무엇인가? 상기 질문에 대한 대답은 하방시장에서 서비스를 공급하는 비용에 대한 지표와 서비스 공급에 의한 이윤을 비교하는 것을 필연적으로 요한다. 거의 대부분의 사례에서 마이너스 마진은 불법 이윤압착으로 여겨진다.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> 또한 체코 경쟁당국은 하방시장이 효과적으로 경쟁적이지 않다는 것을 증명해야 한다.

<sup>6</sup> 이에 대한 예로 독일 보고서 참고

다수 국가 보고서는 이윤은 동등하게 효율적인 새로운 시장 진입업체와 경쟁할 수 있을 정도로 충분해야 한다는 원칙을 언급했으나, 동 원칙이 명확하게 무엇을 의미하는지에 대한 해석에는 어느 정도의 차이가 있다. EC는 시장지배적 기업의 가격이 시장지배적 지위의 남용이 되는지에 대한 평가에 있어, 법적 확실성<sup>7</sup>을 제공하기 위해 실제 혹은 잠재적인 경쟁자<sup>8</sup>의 비용과 가격을 검토하는 것이 아니라, 시장지배적 기업의 비용과 가격을 검토한다고 밝혔다. 반대로 체코의 보고서는 시장지배적 사업자의 비용 혹은 시장에 진입하는 경쟁자의 비용 중에 더 낮은 비용으로 검증하였다고 언급하였다.

하방시장의 비용 측정은 규모의 경제 및 범위의 경제의 존재로 복잡해지는데, 이는 배분되어야 하는 고정비용 그리고/또는 공동비용을 발생시키기 때문이다. 여러 국가보고서에 따르면 하방 서비스의 장기 평균 증분비용(long-run average incremental cost)의 활용이 선호되는 것으로 나타났다.<sup>9</sup> EC 보고서는 상기 비용이 하방시장의 상품이나 서비스의 공급에 증분하는 모든 비용을 포함한다고 언급했다. 이 비용에는 공동자산의 비용 지분이 포함되며, 동 자산은 공동자산을 공유하는 서비스에 대한 단기 및 중기의 변동 수요에 점진적으로 조정될 수 있는 역량을 가진다.<sup>10</sup> 전형적으로 자본비용(capital costs)은 자본의 한 비용(일반적으로 부채비용 및 자기자본 비용의 가중평균)을 활용하여 연간으로 계산되며, 자기자본 비용(cost of equity)은 자본자산 가격결정 모형(Capital Asset Pricing Model)의 적용에서 도입한다.

영국이 제출한 보고서는 기업이 시장에서 활동하면서 경험을 쌓을 때, 더 많은 이윤이 선호된다고 언급한다. "경쟁이 이러한 분야에 도입된 지 얼마 되지 않았을 때, 동등하게 효율적인 테스트(equally efficient test)보다 적당히 효율적인 진입(reasonably efficient entry)을 적용하는 것에 대한 정당한 이유가 있을 것이다. 기업들은 경험을 통해 효율성을 얻을 필요가 있고, 초기에 진입한 업체가 공격적인 경쟁적 대응에 의해 시장에서 실패를 하는 경우에 잠재적인 투자자들은 보다 더 쉽게 쫓겨 나갈 수 있다." 영국에서 경쟁법 집행에 대한 병행적 권력을 갖는 통신 규제기관은 '조정된 동등하게 효율적인

<sup>7</sup> 프랑스 보고서도 이와 동일한 입장을 강조했다.

<sup>8</sup> EC: "시장지배적 사업자의 가격결정 관행의 합법성은 경쟁 관계 사업자의 특정한 상황, 특히 비용 구조 등에 따라 달라진다…… 후자의 사업자는 자신의 사업 활동의 합법성을 평가할 위치에 있지 않을 것이다."

<sup>9</sup> 이에 대한 예로 포르투갈과 EC의 보고서 참고

<sup>10</sup> 포르투갈의 보고서는 통합된 기업이 세 개의 다른 자회사(즉, 세 개의 다른 비용 구조)를 가지고 소매시장에서 운영된 경우에서 보여진 복잡성을 언급한다.

경쟁자(adjusted equally efficient competitor)' 테스트의 사용을 고려하였고, 동 테스트에서 경쟁자의 회피할 수 없는(unavoidable) 추가적인 하방시장 내 비용은 수직적으로 통합된 기업의 당해 비용보다 더 많이 발생해야 한다. 또한 스웨덴 경쟁당국은 '합리적으로 효율적인 경쟁자 테스트(reasonably efficient competitor test)'는 "시장지배적 기업의 행위로 인해 경쟁자가 충분한 규모의 경제를 달성할 수 없는" 경우에 정당화될 수 있다고 언급했다.

하방시장에 새로 진입하는 업체가 진입을 위해 매물비용이 발생한 경우, 현재 비용에 대한 질문뿐만 아니라 동 업체가 취득한 수익이 시간이 지남에 따라 어떻게 변화하는지에 대한 질문이 제기된다. EC 는 이에 대해 수익과 비용의 연별 비교 및 수익과 비용의 흐름에 대한 순현재가치(net present value, NPV)의 계산의 두 가지 접근방법을 사용하였다고 보고했다. Telefónica 의 사건에서 EC 는 5년 이상 기간의 NPV 를 계산한 바 있다.

해결되어야 할 기타 쟁점에는 도매 및 소매시장 내 관련 비용의 구분이 포함된다. 이는 다른 가격이 각기 다른 기업들에 의해 호가되거나(quoted), 혹은 수량할인이나 상품묶음(bundling)할인이 있는 경우, 하나의 이슈가 될 수 있다. 체코가 제출한 보고서에서 가격이 도매 및 소매 수준에서 비선형적일 때 (예: 이부 요금 부과, 의무인수계약, 혹은 수량할인), 원가테스트를 적용하려는 목적을 위해 물가 지수는 작성되었다. 헝가리의 보고서는 명확한 상방 혹은 하방 가격은 존재하지 않고 다수의 개별 계약만 있었던 사례를 설명했다. 헝가리 경쟁당국은 톤-킬로미터에 근거하여 하방 가격을 계산하였다.

통합된 기업이 도매 시장에서 조건을 설정하고, 동 조건은 하방시장 경쟁자가 (원칙적으로) 오직 하방 사업의 일부를 놓고 수익을 내며 경쟁하는 것을 허용할 때, 비용 추정을 복잡하게 하는 또 다른 요인이 제기된다. 이 문제는 통합된 기업이 사용의 요소를 포함하는 도매가를 부과하나, 고정 비용만으로 이뤄진 하방시장 요금을 일부 소비자에게 설정할 때 발생할 수 있다. 스웨덴의 보고서는 "수익이 고정비용에 근거하고 비용은 변할 때," 이윤압착 테스트에 미치는 영향이 있을 것이다.<sup>11</sup>

(5) 어느 정도의 가격 규제가 있는 분야에서 자주 발생하는 이윤압착 사건은 종종

<sup>11</sup> 동 이슈는 OECD 출간물인 'Access Pricing in Telecommunications'에서 더 자세하게 논의되었다.

*산업별 법(sectoral law) 및 산업별 규제(sectoral regulation)의 관할권과 비교하여 경쟁법과 경쟁당국의 관할권에 대한 문제를 제기한다.*

이윤압착 사건들은 종종 새롭게 자유화된 산업에서 발생하며, 동 산업에서는 이미 진입해있는 업체들이 하방 경쟁자에게 특정한 필수 투입요소를 공급해야 하는 규제적 의무를 가진다. 일부의 경우에 분야별 규제에 가격 혹은 이윤압착에 대한 금지가 명확하게 포함되어 있다 (경쟁법에는 이러한 명확한 언급이 없을 때에도 이를 금지함). 예를 들어 다수의 관할권역은 통신 분야와 관련된 법에서 이윤압착에 대한 명확한 통제권을 가진다.

규제 의무의 존재는 경쟁법의 적절한 역할에 대한 질문을 제기한다. 미국에서 거래에 대한 의무를 부과할 수 있는 산업별 규제기관의 통제 대상이 되는 산업에서 법원은 거래에 대한 반독점 의무를 부과할 가능성이 매우 낮다고 한다. 즉, 산업별 규제의 존재는 부분적으로 경쟁법이 제시하는 해결방안의 영역을 배제한다. 유럽연합(European Union, EU)에서 이윤압착에 가담하였다고 비난을 받는 시장지배적 기업들은 산업에 특정한 규제가 있음으로 인해 경쟁법 하에서 자신들이 책임으로부터 보호되어야 한다고 주장한다. 유럽 제 1 심재판소(European Court of First Instance)는 산업별 규제가 시장지배적 기업의 행위에 의해 방지, 제한, 왜곡될 수 있는 경쟁에 대한 가능성을 열어둔다고 해도, 경쟁법은 여전히 적용된다고 판결 내렸다. EC는 "사전 규제와 사후 반독점 개입은 관련되어 있으며, 서로를 보완한다"고 주시하였다.

어떠한 경우에도 경쟁당국과 산업별 규제기관 간의 조화와 협조는 일반적으로 필요하다. 네덜란드 경쟁당국은 관련 산업별 규제기관과 협조 프로토콜을 설정하였으며, 동 프로토콜은 "특정한 규제제도가 허용하는 한, 산업 규제기관이 개입의 선봉이 될 것이다"라고 명시한다. 네덜란드가 제출한 보고서는 또한 투입요소 봉쇄 및 이윤 압착으로부터 보호하기 위한 조건으로 행태적 조건이 부과된 수직 기업결합 사건을 묘사한다. 상기 조건에는 엄격한 비차별적 개방형 접근(open-access) 원칙과 상방시장 상품에 대한 가격상한제가 포함된다. 이러한 조건들은 해당 산업에 이미 존재하는 규제와 비슷했으며, 규제기관들과 밀접한 협조를 통해 확정되었다.

반경쟁적 이윤압착의 통제는 복합적이며, 많은 가격 및 비용 설정 이슈에 있어 경쟁당국과 법원이 관여된다. 장차, 이윤압착에 대한 통제는 경쟁 촉진을 위한

중요한 장치가 될 것이며, 특히 새롭게 자유화된 산업에서 그러할 것이다. 상기 문제의 통제에는 경쟁당국과 산업 특정 규제기관 간의 계속된 협조가 수반될 것이다.

## 양면 시장(2009) Two-sided Market(2009)

### - 요약 -

라운드테이블 토론, 각국이 제출한 보고서 및 사무국 연구보고서에서 다음과 같은 몇 가지 핵심 논점이 제시되었다:

(1) 양면 시장(two-sided market)<sup>1</sup>에 대해 보편적으로 수용되는 정의는 아직 존재하지 않는다. 그러나 이러한 시장에서 운영되는 기업들의 기본적인 특성에 대해 점차 합의가 이루어지고 있다.

양면 시장에서 활동하는 기업들을 보다 적절히 칭하는 방법은 “양면 플랫폼(two-sided platforms)”이며, 이 용어는 단면 시장(one-sided market)에서 활동하는 기업들과의 차이를 보여준다. 양면 플랫폼의 특성은 다음과 같이 세 가지 요소로 구성되어 있다.

첫 번째 요소는 양면 시장에는 두 개의 소비자 집단이 존재하는데, 이 두 집단은 서로를 필요로 하는 관계에 있고, 이 둘 사이의 중개 거래를 위해 플랫폼에 의존한다는 것이다. 양면 시장은 이 두 소비자 집단에게 재화와 서비스를 동시에 제공한다.

두 번째 요소는 소비자 그룹 간 간접적인 외부 효과가 존재한다는 것이다. 이것은 플랫폼 한쪽의 소비자가 플랫폼을 통해 실현하는 가치가 다른 한쪽의 소비자 수와 함께 증가한다는 것을 의미한다. 예를 들어, 검색 플랫폼은 더 많은 수의 잠재적 구매자가 플랫폼에 접근할 수 있을 때 광고자들에게 더 가치가 있다. 동시에 잠재적 구매자들에게는 광고자 수가 더 많을 수록 유리하다. 이것은 광고자의 수가 더 커질수록 구매자가 자신에게 더 관련이 있는 광고를 보게 될 가능성이 높아지기 때문이다.

세 번째 요소는 가격 구조의 비중립성, 즉 플랫폼의 가격 구조가 거래 수준에 영향을 미친다는 것을 의미한다. 가격 구조는 시장 양측에 있는 소비자 간에 가격이 분배되는 방식을 의미한다. 플랫폼은 시장의 한쪽에 있는 소비자에게는

<sup>1</sup> 역자 주: 두 종류의 이용자(또는 사업자)가 플랫폼을 통해 상호작용함으로써 가치가 창출되는 시장

가격을 더 높게 부과하고, 다른 한쪽 소비자에게는 전자에서 더 높이 부과한 만큼 가격을 덜 부과함으로써 거래 수준에 영향을 미칠 수 있다. 가격 구조는 중요하다. 따라서 플랫폼 양쪽에 있는 소비자들이 모두 플랫폼에 합류하게 유도할 수 있도록 가격 구조가 설계되어야 한다.

- (2) 양면 시장을 정의하는 것은 복잡하고, 아직 결론이 내려지지 않은 이슈이다. 그러나 일반적으로 시장의 양면 사이의 관계를 설명하는 것이 중요하다는 합의는 존재한다.

양면 시장이 두 가지 다른 소비자 집단을 포함한다는 사실을 고려했을 때, 관련 상품 시장을 확정할 때 이 두 집단을 어떻게 다루어야 하는지에 대한 문제가 발생한다. 달리 말하면 양쪽을 함께 분석해야 하는지, 또는 분리해서 분석해야 하는지의 문제이다.

관련 시장을 정확히 확정하는 것보다, 시장 양쪽의 관계 및 소비자 집단 간 상호관계의 복잡성을 고려하는 것이 더 중요하다는 데에는 합의가 이루어지고 있는 것으로 보인다. 기계시장 확정에 있어 시장 한쪽을 배제하는 것은 일반적으로 오류로 이어진다. 양면 플랫폼은 단면 시장과는 다른 이윤 극대화 문제에 직면한다. 따라서 기존의 경쟁 분석 방법이나 가상적 독점기업 테스트(hypothetical monopolist test)와 같은 공식은 수정을 하지 않는 이상 양면 시장에 적용될 수 없다.

- (3) 양면 시장은 두 종류의 소비자 간 상호 연결된 수요의 균형을 맞추어야 한다. 이를 위해서는 매우 왜곡된 가격 구조가 필요할 수도 있다. 그리고 이것은 양면 시장이 사회적으로 효율적인지 여부를 판단해야 하는 문제를 발생시킨다. 일반적으로 이윤 극대화 가격 구조는 사회적으로 최적은 아니다. 그러나 이것이 플랫폼의 어느 한쪽에 대한 분명한 편향성을 보이는 것도 아니다.

양면 플랫폼에는 두 개의 다른 소비자 집단이 있고, 두 가지 상품이 판매된다. 또한 소비자 그룹 간 간접적인 네트워크 외부효과성이 존재하고, 두 종류의 소비자에게 서비스를 제공하는 데 있어 공동 비용이 발생할 수도 있다. 이것은 몇 가지 매우 중요한 함의를 갖으며, 이로 인해 양면 플랫폼의 이윤 극대화 가격이 한계 비용과 상당히 달라지게 되는 결과가 발생할 수 있다.

소비자 집단 간 간접적인 네트워크 외부효과가 존재할 경우 각 소비자 집단과 관련된 한계 수입은 직접적, 간접적 요소를 모두 가진다. 첫째, 소비자는

플랫폼에 합류하여 요금을 지불함으로써 직접적으로 플랫폼의 수입을 창출한다. 둘째, 소비자는 플랫폼에 합류함으로써 다른 쪽 소비자에 대한 플랫폼의 가치를 증가시킨다. 이를 통해 플랫폼의 다른 쪽 소비자에게는 요금을 더 많이 부과할 수 있다. 따라서 양면 시장의 이윤 극대화 조건은 한계 수입이 한계 비용과 일치해야 한다는 것이다. 여기서 한계 수입은 소비자 집단 간 간접적 네트워크 효과성의 존재로 인해 교정된 것을 의미한다. 가장 높은 수준의 간접적 네트워크 효과를 창출해내는 소비자 집단은 상대적으로 요금을 적게 지불할 것이다. 사실상 시장 한쪽의 소비자들은 한계 비용 아래의 가격을 지불하거나 또는 심지어 아예 가격을 지불하지 않을 수도 있는 반면, 다른 한쪽에서는 한계 비용을 상당히 초과하는 가격을 지불하고, 이를 통해 플랫폼의 수입 대부분이 발생하게 될 것이다.

이윤극대화 가격 구조가 매우 왜곡될 수 있다는 사실은 양면 시장이 사회적으로 비효율적인지에 대한 이슈를 제기한다. 일반적으로 양면 시장의 이윤극대화 가격구조가 사회적으로 최적은 아니다. 그러나 후생극대화 가격 구조와 비교했을 때, 양면 시장의 플랫폼의 어느 한쪽에 대해 어떤 분명한 편향성을 보이는 것도 아니다. 더군다나 이윤극대화 가격 구조가 사회적으로 비효율적일 경우 조차도, 어떤 방향으로 움직여야 더 이득이 발생할 것인지를 판단하는 것은 어려울 수도 있다.

시장 한쪽에 가격 상한을 두는 것과 같이 불균형한 조치를 통해 소비자 및 사회 후생 수준을 분명히 개선할 수 있을 지는 명확하지 않다. 시장 한쪽의 가격을 인하하는 개입 조치는 예상치 못한 부정적 효과를 발생시킬 수도 있다. 가격 수준의 하락이 없이 독점 최적(monopoly optimum)으로부터 가격 균형을 변화시킨다면 최소한 시장 한쪽에 있는 평균적인 소비자들에게는 피해를 미치게 될 것이다. 그러나 균형 개입, 그리고 가격 수준을 낮추는 개입은 시장 양쪽에 있는 소비자들의 후생을 향상시킬 수 있을 것이다.

가격 수준, 즉 개별가격 또는 가격 구조가 아니라 모든 가격의 총합은 시장 경쟁성을 측정하는 적절한 수단 중 하나이며, 정책 분석의 주요 초점이 되어야 한다.

많은 국가에서 경쟁 당국은 정산수수료(interchange fees)와 상호접속료(interconnection fees)와 같은 양면 시장과 관련된 일부 가격들을 규제한다. 그러나 경쟁당국이 어떠한 기준으로 개입해야 하고, 규제 가격을 설정할 때에는 무슨 기준을 사용해야 하는지는 명확하지 않다. 전통적인 산업에서 규제자들은



증분비용(incremental cost)에 따라 가격을 설정한다. 그러나 이러한 접근법은 간접적 네트워크 외부효과 및 공동 비용이 존재하는 양면 시장에서는 적절하지 않을 수 있다. 대안으로는 램지 요금(Ramsey pricing)이 있는데, 이것은 복수의 서비스에 대해 가격 한계 비용 마진을 수요의 가격 탄력성과 역의 관계로 설정하는 것을 의미한다 (즉, 수요의 탄력성이 큰 서비스일 수록 가격을 한계비용에 가깝게 설정). 이에 따라 수요가 비탄력적인 쪽에서 더 많은 수입이 회수된다. 이러한 접근법은 양면 플랫폼이 존재하는 시장에 적절할 수 있다. 그러나 두 개의 보완적 소비자 집단 간 독립성도 분석에 통합되어야 한다. 이것은 최적 가격이 간접적 네트워크와 같은 수요 측면의 고려사항 뿐만 아니라 비용 측면의 고려 사항에도 기반해야 함을 의미한다. 이로 인해 규제 당국의 업무는 훨씬 더 어려워진다.

(4) 양면시장에서는 약탈적 가격 책정 또는 착취가격 남용(excessive pricing)이 발생할 수 있다. 그러나 이러한 관행을 실제 파악하는 것은 매우 민감한 문제이다. 양면 시장에서 일반적으로 나타나는 가격 왜곡을 고려했을 때 만약 경쟁당국이 시장의 양쪽 측면을 분리해서 다룬다면 플랫폼 전체적으로는 경쟁적인 이익률이 발생하고 있음에도 불구하고 시장 한쪽에서는 약탈적 가격 책정을, 다른 한쪽에서는 착취가격 남용을 발견하게 될 수도 있다.

양면 플랫폼이 존재하는 시장에 대해 표준적인 경쟁 분석 방법을 적용하는 것은 특히 가격 남용 문제에 있어 오류로 이어질 수 있다. 많은 사법관할구역(예. 유럽연합)에서는 가격을 너무 낮게 책정하거나(약탈적 가격 책정) 또는 너무 높게 책정(착취가격 남용)하는 것이 시장지배력 남용으로 판단될 수 있다. 양면 시장에서 흔히 발생하는 가격 왜곡을 고려했을 때, 만약 경쟁 당국이 시장의 양면을 분리된 것으로 다룬다면 플랫폼 전체적으로는 경쟁적인 이익률이 발생하고 있음에도 불구하고 시장 한쪽에서는 약탈적 가격 책정을, 다른 한쪽에서는 착취가격 남용을 발견하게 될 수도 있다. 시장 한쪽의 가격은 이쪽에 들어가는 비용 이하로 책정되고, 다른 한쪽은 플랫폼의 수입을 담당하도록 하는 것이 개인적, 그리고 사회적으로도 최적일 수 있다.

약탈적 가격 책정을 양면 시장으로 확장시키는 것을 생각해보자. 일례로 미국에서 적용되었던 테스트에서는 다음과 같은 두 가지 누적 조건이 포함되었다: (i) 가격이 비용 이하로 책정됨, (ii) 기업이 약탈적 가격 책정으로 발생한 손실을 회복할 수 있다고 합리적으로 예상할 수 있음.

먼저 첫 번째 조건부터 시작한다. 양면 플랫폼이 존재하는 시장에서는 전체 가격 및 양쪽에 부과되는 가격의 총합을 총 한계 비용과 비교할 필요가 있다. 결혼 중매 시장과 같은 일부 시장에서는 이러한 조건을 분석하는 것이 단순한 일이다. 무료 방송 TV 시장과 같은 여타 시장에서는 총 가격과 총 한계 비용을 비교하는 것이 더 어려워진다. 문제는 가격과 비용을 비교할 수 있는 자연 단위(natural unit)가 존재하지 않을 수도 있다는 것이다.

이제 두 번째 조건을 검토한다. 양면 플랫폼이 있는 시장에서는 기업이 약탈적 가격을 시행하는 기간 동안 발생하는 손실을 만회할 만큼 높은 가격을 충분히 긴 기간 동안 유지할 수 있을지를 고려할 필요가 있다. 즉, 달리 말하면 낮은 상품 가격이 초기에 의심을 불러일으켰던 한쪽 시장 뿐만 아니라, 시장의 양쪽 모두의 손실 회복 가능성을 볼 필요가 있다는 것이다.

실증적 증거에 따르면 비용 이하로 가격을 책정하는 것은 양면 시장에서 흔하게 발생하는 현상이며, 따라서 이것이 주로 경쟁 봉쇄의 목적으로 설계되는 것은 아니라는 것이다. 그러므로 양면 플랫폼에서 비용 이하로 가격을 책정하는 것이 반경쟁적이라고 추정하는 것은 어쩌면 정확하지 않은 것일 수도 있다. 양면 플랫폼이 시장 한쪽의 가격을 매우 낮게 설정함으로써 다른 플랫폼들이 여기에 접근하는 것을 막기 위해 약탈적 가격 책정 행위를 하는 것도 가능하다. 또한 양면 시장에서는 경쟁업체들을 봉쇄하기 위한 목적으로 전체적으로 가격을 비용 이하로 책정하여 시장 양쪽 모두에서 약탈적 가격을 책정하는 것도 가능하다. 후자의 경우 비용에 기반한 테스트가 타당할 수도 있다. 그러나 이러한 테스트가 시장 한쪽에서만 이루어지는 약탈적 가격행위 혐의를 분석하는 데 사용될 수 있을 지는 불분명하다. 마찬가지로 양면 플랫폼이 시장지배력을 남용하고 착취가격을 책정하는 것도 가능하다. 그러나 실제로 이러한 경우인지를 판단하기 위해서는 시장의 양쪽을 동시에 봐야 한다. 시장 한쪽에서 착취 가격으로 보이는 현상은 실제 단순하게 다른 한쪽에서의 약탈 가격을 반영하는 것일 수 있다. 또한 이 두 가격은 단지 시장 양쪽에 소비자들을 모으기 위해 양쪽의 균형을 맞추는 행위의 결과일 수도 있다.

- (5) 기업들은 경쟁을 제한하고 경쟁업체들을 봉쇄하기 위하여 때때로 독점적 계약과 상품 끼워팔기 등의 비가격 전략을 사용한다. 양면 시장과 관련된 몇 가지 중요한 경쟁법 사건의 중심에 이러한 관행들이 있었다.

끼워팔기는 양면 플랫폼 사업을 포함한 다양한 시장에서 사용되는 기본적인 사업 전략이다. 기본적으로 대부분의 플랫폼은 원래 분리해서 판매할 수 있는

상품들을 결합해서 판매하도록 상품을 설계한다. 그 예로 결제 카드 플랫폼, 미디어 플랫폼 및 구매자와 판매자를 연결하는 교환(exchanges)이 있다.

끼워팔기는 분명히 한 쪽의 소비자들로 하여금 그들에게 이득이 될 수 있는 선택을 하지 못하도록 봉쇄하는 효과가 있다. 그러나 끼워팔기를 통해 플랫폼이 외부효과를 내부화 할 수 있도록 하고, 이에 따라 다양한 고객 집단에게 더욱 가치가 높은 상호 연관된 상품 패키지를 제공할 수 있도록 한다.

양면 플랫폼이 있는 경우에는 시장 한쪽에서의 행위가 다른 쪽에 어떠한 영향을 미치는 지를 고려할 필요가 있다. 시장 한쪽에서 성공적으로 경쟁업체를 봉쇄하는 행위는 다른 쪽에서도 이 경쟁업체를 성공적으로 봉쇄할 수 있도록 할 수 있으며, 이로 인해 플랫폼 진입을 저지할 수 있다. 또한 끼워팔기 또는 배타적 계약에서 발생하는 효율성이 경쟁 둔화로 발생하는 비용을 상쇄할 수 있는지 여부를 고려할 필요가 있다. 끼워팔기는 어떤 상황에서는 무해할 뿐만 아니라 심지어 친경쟁적일 수도 있다. 미디어 플랫폼은 구독자로 하여금 광고와 콘텐츠를 모두 구매하도록 한다. 구매자와 판매자를 연결하는 교환서비스는 판매자로 하여금 특정 경매 서비스와 잠재적 구매자에 대한 접근권을 모두 구매하도록 한다.

양면 플랫폼이 경쟁업체를 배제하기 위해 독점 계약을 사용하는 것은 가능한 일이다. 그러나 이러한 계약의 후생적 결과가 해로운지는 분명하지 않다. 한 기업이 대부분의 시장 또는 전 시장에 대해 독점성을 갖고, 이러한 독점성이 지속될 경우 독점 계약은 시장을 봉쇄하여 사회적으로 해를 끼칠 수 있다. 그러나 기존 사업자들의 희생으로 신규 시장진입자들이 일정 정도의 시장 점유율을 차지할 수 있도록 허용한다면 이러한 독점 계약은 친경쟁적일 수도 있다.

- (6) 전통적인 시장에서 시장집중도의 증가는 기업의 시장지배력 증가로 이어질 수 있고, 이에 따라 사회 후생 수준은 감소할 수 있다. 양면 시장에서는 소비자 집단 간의 간접적 네트워크 효과 덕분에 시장집중도 증가로 인해 시장지배력이 증가한다고 하더라도 사회적 후생이 개선될 수 있다.

기업결합 조사에 있어 가장 중요한 문제는 이러한 기업간 거래가 시장지배력을 창출, 강화하거나 시장지배력 행사를 용이하게 할 것인지를 판단하는 것이다. 양면 플랫폼이 존재하는 시장은 시장집중도가 높은 경향이 있다. 따라서 양면 시장의 기업결합은 경쟁 당국의 관심을 불러 일으킬 가능성이 높다.

양면 플랫폼을 포함하는 기업결합이 시장지배력에 미치는 영향을 판단하기 위해서는 플랫폼의 양쪽 소비자 집단에 대한 서로 밀접히 연관된 효과를 고려해야 한다. 이것은 집중도 지표, 전환율(diversion ratio), 임계매출감소(critical loss)와 같은 전통적인 기업결합 분석방법들이 시장의 양측의 관계를 고려하도록 재설계되지 않는 한 분석에 적용될 수 없다는 것을 의미한다.

양면 플랫폼들의 결합은 시장 양쪽에 있는 상대적인 소비자 기반에 영향을 미칠 것이다. 그리고 이로 인해 시장 양쪽에 걸친 간접적 네트워크 외부 효과성의 균형을 맞추게 될 것이다. 이것은 기업결합이 가격 수준 뿐만 아니라 가격 구조에도 영향을 미칠 것임을 의미한다. 기업결합 후 균형가격이 어떤 가격들은 인상되고, 어떤 가격들은 인하되도록 하는 상황을 상상할 수 있다.

만약 기업결합이 시장 한쪽의 상대적인 소비자 기반을 증가시킨다면 다른 한쪽에 있는 소비자들에 대한 플랫폼의 가치를 증가시킬 수도 있다. 따라서 시장 한쪽, 또는 전체에서 가격이 인상된다고 하더라도 소비자 후생은 증가할 수도 있다.

경쟁 당국은 기업결합이 효율성을 발생시킬 것인지도 검토한다. 만약 그렇다면 이것은 기업결합이 시장지배력에 미치는 효과를 완화시키는 요소로 고려될 수 있을 것이다. 양면 플랫폼의 경우 규모의 경제와 소비자 집단 간 간접적 네트워크 효과가 종종 발생한다는 것을 고려할 때, 기업결합이 효율성을 발생시킬 수 있는 여지가 더 존재한다고 생각할 수 있을 것이다.

## 표준 설정(2010) Standard Setting(2010)

### - 요약 -

표준설정에 관한 사무국의 연구보고서와 라운드테이블 논의에서 다음과 같은 논점이 제시되었다:

*(1) 다양한 종류의 표준이 존재한다. 표준은 다양한 환경에서 정부의 개입을 통해, 혹은 정부의 개입 없이 발전될 수 있다. 표준이 발전하는 환경의 지리적 범위 및 내부 규정은 다양하다.*

표준은 특정 상품 및 서비스가 갖는 공통적인 특성들의 집합이다. 표준이라는 용어는 다음과 같은 사항들을 포함하는 광범위한 범주이다: (i) 안전, 성능 및 효율성에 관련된 상품 특성을 규정하는 품질 기준; (ii) 표시기준(labeling standard)과 같이 상품에 관해 전달해야 하는 정보유형의 한도를 설정하는 정보기준; (iii) 특정 과일의 최소 크기를 정하는 것과 같이 상품 카테고리의 수를 줄이기 위해 고안된 일률 기준(uniformity standard); (iv) 직종의 성과 기준을 규정하는 전문가 행위 및 자격 기준; (v) 두개 이상의 관련 상품 또는 절차가 서로 맞고, 함께 운용될 수 있도록 보장하는 상호운용성 기준.

표준은 민간 주도 절차, 또는 정부가 다양한 수준으로 참여하는 절차를 통해 수립될 수 있다. 전자의 예로는 Blu-Ray와 같이 표준을 만드는 산업 참여자 간의 협력이 있을 것이다. 반면 정부와 산업이 함께 참여한 예로는 핸드폰을 위한 GSM<sup>1</sup> 표준이 될 수 있다.

일반적으로 표준은 표준화 기구(Standard Setting Organizations, SSOs) 안에서 수립된다. 이 기구는 완전히 민간일 수도 있고, 다양한 수준의 정부 감독이 수행되는 기구일 수도 있으며, 또는 기본적으로 민간의 성격을 가진 무역협회에서 표준이 수립될 수도 있다.

국가 SSOs에 의해 운영되는 국제적인 범위의 SSOs도 있는데, 여기에는 국제 표준화 기구(International Organization for Standardization, ISO) 또는 국제

<sup>1</sup> 역자 주: Global System for Mobile Communication

전자기술 위원회(International Electrotechnical Commission, IEC) 등이 포함된다. 대부분의 국가들은 미국 표준 협회(American National Standards Institute, ANSI), 멕시코 표준 총회(Mexican Dirección General de Normas, DGN), 또는 독일 표준 협회(Deutsches Institut für Normung, DIN)와 같은 국가 SSOs를 가지고 있다. 그리고 국제 반도체공학 표준 협의기구(초소형 전자공학), 음향 엔지니어 협회<sup>2</sup>(음향 장비) 또는 유럽 결제 위원회<sup>3</sup>(은행)과 같이 표준 수립에 있어 활발한 활동을 하는 민간, 산업별 SSOs 또는 무역 협회가 다수 존재한다.

개별 SSOs 안에는 표준 수립 참여 기준, 제안된 표준에 대한 평가 방법, 투표 규칙 등에 대한 다양한 규칙들이 존재한다. 표준에는 종종 특허 보호의 대상이 되는 특징들도 포함되기 때문에 많은 SSOs는 지식재산권에 특정된 규격도 가지고 있다. 일부 SSOs는 먼저 표준수립 참여자들로 하여금 논의 중인 표준과 관련이 있는 특허 또는 출원 중인 특허를 공개하도록 한다. 그리고 나서는 이들이 공개한 특허가 신규 도입된 표준에 포함될 경우 공정하고, 합리적이고, 비차별적인(fair, reasonable and non-discriminatory, FRAND) 조건 하에 특허사용을 허가할 것을 약속하도록 요구한다.

*(2) 표준 개발은 많은 편익을 발생시키는데, 이러한 편익은 표준의 목적 및 표준에 해당하는 상품과 서비스에 따라 달라진다. 표준은 공중보건과 같은 공공정책 목표 달성과 시장의 원활한 운영을 도모하는 데 기여한다.*

표준을 사용하는 목적, 그리고 표준이 적용되는 상품 유형에 따라 표준이 발생시키는 편익의 범위와 형태는 매우 광범위하다. 많은 표준은 환경, 인간 건강, 식품 안정성의 목적을 추구한다. 예를 들어 중화 대만 대표단은 생수 생산에 관한 표준은 품질, 건강, 안전성 개선을 목표로 하며, 동 표준을 충족하는 제조업자들에게 자발적 인증(voluntary certification)이 부여되고, 이를 통해 소비자들을 위한 정보 제공이 향상되었다고 말했다.

표준은 보다 원활한 시장 운영도 도모할 수 있다. 이러한 측면에서 몇 가지 편익이 논의에서 강조되었다. 첫째, 표준 개발은 생산자들이 표준에 맞는 상품을 공급할 수 있도록 공통된 상품특성 집합을 수립함으로써 해당 시장 창출을 용이하게 할 수 있다. 둘째, 표준화는 예를 들어 보완재의 상호운용성을 보장함으로써 거래비용을 감소시킨다. 셋째, 기업은 자신이 보유한 특허가

<sup>2</sup> 역자 주: Audio Engineering Society

<sup>3</sup> 역자 주: European Payment Council

표준에 포함되도록 할 인센티브가 있으며, 이러한 인센티브는 혁신을 도모할 수 있다.

표준은 다른 방식으로도 원활한 시장 운영에 기여한다. 표준은 규모의 경제가 가능하도록 하고, 네트워크 효과의 형태로 소비자에게 편익을 제공한다. 또한 자격을 갖춘 공급자에 대해 시장 수용 및 인정(market acceptance and recognition)을 제공함으로써 시장 진입을 촉진할 수도 있다. 또 다른 편익으로는 표준화로 인한 높은 수익률을 얻기 위해 투자 인센티브가 증가한다는 것, 그리고 단일 표시기준 또는 전문가 행위기준 등을 통해 소비자에게 정보를 전달하는 비용이 낮아진다는 것이 있다.

- (3) *조직화된 표준 수립에서 발생할 수 있는 잠재적인 소비자 피해는 적지 않다. 이러한 표준 수립 절차는 산업 내 각기 다른 참여자들을 한 곳으로 모으기 때문에 담합, 속임수, 전략적 행위의 가능성을 열게 되며, 규제당국은 반드시 이를 경계하고 선제적으로 대응해야 한다.*

기본적으로 표준 수립에는 잠재적 경쟁기업을 포함한 같은 산업 내 많은 이해관계 당사자들의 협력 행위가 포함된다. 이와 같은 상황에서 담합 잠재가능성은 간과할 수 없다. 실제 협력적 표준 수립의 결과 관찰된 피해의 일부로 배제, 산출물 제한, 협력으로 인한 가격 인상이 있다.

표준 수립을 통한 배제는 표준을 충족할 수 있는 경쟁기업을 필연적으로 배제할만한 기준을 의도적으로 선택함으로써 발생할 수 있다. 이것은 품질이 좋은 상품 및 서비스가 소비자들에게 전달되는 것을 막는 결과로 이어질 수 있다. 남아프리카 공화국 제출보고서에서는 자가용 안전 연합(vehicle safety association)이 경험을 자격기준으로 만들어 신규 시장진입자들을 효과적으로 배제한 경우가 있었다. 이러한 배제의 위험은 표준 수립 절차에 대한 참여가 제한되거나, 선택된 표준이 의무사항일 경우 증가하게 된다.

산출물 제한은 몇 가지 형태로 나타날 수 있다. 품질 유지를 명목으로 수립된 표준이 상품의 양과 종류를 감소시킬 수도 있다. 그러나 경쟁당국은 모든 배제적 표준이 부적합하다고 판정하지는 않는다. 예를 들어 그리스 제출보고서에서는 천연가스를 집까지 전달하는 가스관의 산출물 관(pipes)에 대한 엄격한 표준을 이용하여 제한했던 것은 안전에 대한 우려로 정당화되었다고 설명하였다. 마지막으로, 새로운 기술이 사용 가능하지만 기존의 기술을 계속해서 사용하려는 성향, 또는 두 개의 양립불가능한 표준 사이에서

소비자들이 더 품질이 낮은 옵션을 선택하도록 하는 불완전한 정보로 인해 차선의 표준이 선택됨으로써 품질이 저하될 수 있다.

또한 협회들도 행동규제를 설정할 수 있는데, 이로 인해 소비자가 지불해야 하는 가격이 인상될 수 있다. 전문직 서비스 협회에서 나타난 것과 같이 경쟁의 특징인 가격제시와 광고에 대한 제한이 때때로 금지된다.

특히 지식 재산을 포함하는 표준의 특수성에 관련된 두 가지 주요 피해는 (i) 로열티 과적(royalty stacking), 그리고 (ii) 특허매복행위(patent ambush)이다. 로열티 과적은 한 상품에 로열티를 반드시 지불해야 하는 다수의 특허 기술이 포함될 때 발생한다. 그 결과 제조업자가 지불해야 하는 누적 로열티 요금은 엄청나게 높을 수 있다. 특허매복행위는 표준 수립 협상 참여자들의 의도적인 속임수 또는 잘못된 정보 전달로 인해 발생할 수 있다. 기업은 자신이 어떤 기술을 소유하고 있는지 또는 특허출원절차에 있는지를 밝히지 않은 채 자사의 기술을 홍보할 수 있다. 이 기술이 표준으로 선택된 이후 기업은 반드시 관련 특허를 획득할 수 있도록 한다. 일단 다른 표준 수립 당사자들이 신규 표준이 봉쇄될 수 있도록 충분한 자원을 투자하고나면, 기업은 자신이 특허를 가지고 있음을 밝히고 이것에 대한 지불을 요구하거나 또는 기술 사용을 모두 금지해버린다.

*(4) 경쟁법은 이와 같이 표준으로 인해 나타나는 경쟁제한 피해의 일부만을 처리할 수 있다. 기타 피해는 다른 법적 방안을 사용해서 처리하거나, 특허취득 시스템 안에서 방지해야 할 수도 있다.*

경쟁법 집행에 있어 주요 우려사항은 혁신 제한, 가격 인상 또는 소비자 선택 제한과 같이 주로 소비자 후생에 반경쟁적 효과를 갖는 단독, 협동행위이다. 위에서 언급된 것과 같이 표준 수립은 이러한 피해들 중 그 어느 것에도 면역이 되어 있지 않다.

경쟁업체 간 상호작용은 표준 협상에 있어 필요한 요소이지만, 동시에 담합을 위한 기회를 발생시키기도 한다. 토론에서는 특허권자가 FRAND 규정을 위반하며 필수 특허에 대해 차별적 로열티 요금을 부과하는 등 몇 가지 시장지배력 남용이 강조되었으며, 한국 대표단이 이와 같은 혐의가 발견된 사례를 보고했다. 불가리아 대표단이 논의한 바와 같이 시장지배력 남용은 자격인증을 부여하는 기관이 하나 뿐일 때도 발생할 수 있다. 표준준수 인증기관의 수는 매우 적은 경우가 종종 있으며, 하나의 기관으로 제한될 때도



있다. 이와 같은 제한은 표준인증기관이 시장지배력을 갖게 될 위험을 증가시킨다. 어떤 표준에 대한 인증기관의 수를 증가시키는 것은 이에 대해 시장지배력을 행사할 기회를 감소시킬 가능성이 높다.

경쟁당국은 담합 또는 지배력 남용이 분명한 사례들을 처리함에 있어 주저해서는 안된다. 그러나 경쟁당국 또는 법원의 개입은 문제에 대한 사후 시정조치만이 될 수 있음을 짚고 넘어가는 것은 중요하다.

이러한 피해가 애초부터 현실화되지 않도록 하는 사전적 해결방법도 있다.

그 중 하나는 SSOs의 운영을 지배하는 규칙에 관한 것이다. 첫째, SSO는 남아공이 발표한 사례에서 나타난 것과 같은 문제를 피하기 위해 공공 부문과 소비자를 포함한 다양한 경제적 이해관계를 대변해야 한다. 남아공에서는 SSO가 자가용 도난 추적 장치에 대한 표준 수립에 있어 시장의 주요 3개 사업자 만으로 구성된 소위원회를 허용하였고, 그 결과 수립된 표준은 기업의 과거 성과에 기반하도록 만들어졌고, 따라서 시장 진입을 효과적으로 막게 되었다. 만일 잠재적인 신규 경쟁자 또는 소비자들이 표준 수립 절차의 일부로 참여했다라면 아마도 표준은 기업이 시장에서 차지하는 확고한 위치 보다는 기술적 우위에 기반하게 됐을 것이다.

가능한 한 최고의 표준을 수립하고, 특허매복행위의 가능성을 봉쇄할 수 있는 또 다른 해결방법에는 SSO 참여자에 대한 공개 요건(disclosure requirement)을 도입하는 것이 있다. 때때로 SSO의 회원들은 현재 논의 중인 표준과 관련이 있는 특허 또는 출원 중인 특허를 공개하도록 요구받는다. 그러나 Geradin교수가 말한 것 처럼 일부 회사의 특허 포트폴리오 규모는 매우 커서 표준을 선택하기 전에 이에 대한 완전한 조사를 수행할 수가 없다. 따라서 실제 회사들은 그 존재와 관련성을 인지하고 있는 특허만을 공개하도록 요구받는다. 추가적으로 SSOs는 회원들로 하여금 그들이 보유한 기술이 표준의 일부로 포함될 경우 요구할 최대 요금 및 제약조건을 공개하도록 요구할 수도 있다.

이러한 공개를 통해 SSOs는 표준을 선정하기 전에 경쟁 관계에 있는 기술들의 재정적, 기술적 강점을 비교할 수 있게 될 것이다. 참가자들은 표준이 선택된 이후 지식 재산권 보유자에 의해 좌지우지 되기보다는 가장 바람직한 조건을 확보하기 위하여 사전 경쟁의 이점을 취할 수도 있다. 그러나 이러한 규제들이 존재할 경우 (i) SSOs는 필수 특허를 가진 기업들이 표준수립 절차에 일부러 참여하지 않을 수 있고, (ii) 최대 요금 논의가 만일 경쟁기술의 담합 입찰로

이어질 경우 불법적인 가격담합으로 이어질 수 있으며, (iii) 특히, 만일 몇 차례에 걸쳐 최대 요금이 공표가 예상되거나, 최대 요금 발표 이후 민간 협상이 이루어진다면 공개된 최대 요금은 실제 요금에 비해 과도하게 측정될 위험이 있다는 것을 반드시 인지해야 한다.

이에 대해 미국 대표단이 언급했던 관련 제안은 잠재적 특허권자와 실시권자 간 사전 협상을 요구하는 것이다. 이것은 정보공개를 장려하는 것 뿐만 아니라 실시권자 집단에 구매영향력을 제공하기 위한 것이다. 그러나 경제학자들은 수요독점이 독점업체에 직면했을 때 소비자 후생에 미치는 효과에 대해 동의하지 않는다. 추가적으로, 잠재적 경쟁기업들이 상호 지불요금을 협상할 경우 담합 위험이 발생한다. 지식재산권에 관한 2007년 보고서에서 미국 법무부와 연방거래위원회는 위와 같은 협상이 경쟁에 해를 끼칠 상황은 제한적이라고 결론을 내렸다: “-만일 표준에 통합된 특정 특허기술에 대한 현실적인 대안이 없을 경우, 지식재산권 보유자가 표준으로 인해 강화되지 않을 경우, 그리고 모든 잠재적 실시권자들이 동의된 허가 조건에서가 아닌 경우 특정 특허기술 허가를 거부한다면 이러한 협상은 부적절할 수 있다. 이와 같은 상황에서는 잠재적인 실시권자 간 사전 협상이 표준개발 기간에 존재했던 기술 간 경쟁을 보존할 수 없으나, 대신 단순히 특허기술에 대한 잠재적 실시권자들 간의 경쟁을 제거할 수는 있다.”

그러나 지적재산권에 대한 과도한 특허 요금을 피하기 위해 SSOs가 가장 흔히 사용하는 사전적 해결방법은 위에서 언급한 것과 같이 회원들로 하여금 FRAND 조건에서 그들의 기술을 허가하는 것을 약속하도록 하는 것이다. FRAND 보장은 특허매복행위에 대한 인센티브를 감소시킨다. 그러나 일반적으로 FRAND 요건에서 무엇이 ‘비차별적(non-discrimination)’인 조건을 구성하는 지는 명확하지만, ‘공정(fair)’하고 ‘합리적(reasonable)’이라는 용어의 의미는 매우 불분명하다.

특허매복행위를 처리하는 한 가지 방법은 이것을 시장지배력 남용으로 처리하는 것이다. 반면, 토론자들은 기업이 FRAND 조건을 위반할 경우 행사할 수 있는 조치로서 계약위반 또는 사기와 같은 다른 법적 방법도 강조하였다. 이러한 대안적 접근법들에서도 특히 FRAND 가격 식별의 어려움으로 인해 발생하는 복잡한 사항들이 발생한다. 또 다른 방법은 SSO 규칙으로 특허 기술 공개를 요구할 때 표준 수립 절차 동안 특허를 공개하지 않는다면 특허권자가 특허 침해에 대해 고소할 수 있는 능력을 무효화시키는 것이다.

Geradin교수는 표준 수립 절차에서 지식재산권 체계가 차지하는 중요한 역할을 강조하였다. 특허를 받는 것을 더 어렵게 만드는 구조 개혁은 한 가지 기술에 대해 존재하는 다수의 특허의 수를 감소시킬 것이다(예. Blu-Ray에 대한 2000개의 특허). 이것은 차례로 로열티 협상을 더욱 처리하기 쉽게 할 것이다.

보다 폭넓게 봤을 때 국제적인 표준 일치를 통해 많은 편익이 발생할 수 있다. 이것은 더욱 다양한 상품을 제공하거나 생산 비용을 감소시킴으로써 소비자 후생을 증가시킬 것이다. 예를 들어 이탈리아 대표단은 유럽의 기관차를 위한 균등 전압 방식(uniform voltage system)이 열차 공급을 위한 경쟁을 증가시킬 것이며, 이에 따라 소비자에 대한 최종 가격은 낮아질 것이라고 말했다.

## 가격 남용(2011) Excessive Prices(2011)

- 요약 -

(1) 과다 가격으로 인해 소비자가 받는 피해에 대한 우려는 시장지배적 지위남용(exclusionary abuse)과 카르텔 사건에 대한 경쟁법 집행에 대한 주요 동기가 된다. 그럼에도 불구하고 경쟁당국은 가격 남용과 같은 착취남용(exploitative abuse)에 대해 경쟁법 집행을 주저하고, 분야 규제당국의 의견을 따르려고 하는 경우가 종종 있다.

“과도한” 가격을 소비자에게 부과하는 것, 그리고 이에 따른 자중손실은 독점 분야 개입을 정당화하는 “교과서적인” 근거를 보여준다. 과다가격의 착취적 성격 뿐만 아니라 분배적 비효율성, 즉, 소비자에서 생산자로 부(wealth)가 이동하고, 이로 인해 전체 사회의 후생수준이 감소된다는 사실이 개입을 정당화하는 근거로 제시되었다.

이러한 측면에서 봤을 때, 일반적으로 시장지배적 기업의 착취적 행위, 그리고 특히 과다가격 남용이 발생할 경우 경쟁당국이 경쟁법 집행을 극도로 꺼려하는 경우가 종종 발생한다는 사실은 역설적인 것으로 보인다. 대신 경쟁당국은 시장지위적 지배남용, 즉 시장지배적 기업이 경쟁자를 시장에서 배제시키거나 몰아냄으로써 시장 내 위치를 유지 혹은 강화하려고 하는 반경쟁적 행위에 집중하는 것을 선호한다. 시장지배적 남용행위를 금지하는 핵심적인 근거는 이를 통해 소비자를 착취하는 방식의 시장지배력 행사를 방지한다는 것이다. 이것은 카르텔의 금지에도 똑같이 해당되는 것이다. 그러나 이러한 우려에도 불구하고, 경쟁당국은 가격남용에 개입하는 것을 꺼려한다. 이는 과다가격이 일반적으로 미래의 과다가격의 원인이 되어 시장지배적 행위와 카르텔에 대한 경쟁법 집행의 동기를 제공한다는 사실에도 불구하고 그러한 것이다. 대신 시장지배적 남용행위 또는 카르텔화가 발생하지 않을 경우, 과다가격 현상은 종종 일시적이고 자기 조정적(self-correcting)인 시장실패로 여겨지거나, 반대로 분야 특수적 규제를 통해 다루어야 할 문제로 간주된다.

(2) 가격남용으로 인해 발생하는 소비자에 대한 피해는 특히 시장이 자기조정이 불가능한 상황에서의 경쟁법 집행에 대한 강력한 근거를 제공한다. 그럼에도

불구하고 가격남용 사건에 있어 비평가들은 개입조치에 반대하는 일련의 주장을 제기하였다. 이러한 주장은 개입조치의 결과 발생할 수 있는 동태적 효율성에 대한 부정적 영향, 그리고 경쟁당국이 착취가격 혐의를 발견, 평가, 시정하려고 할 때 직면하는 상당한 수준의 실질적 어려움을 전제로 하는 것이다. 더군다나 많은 경쟁당국들은 가격남용 사례에 있어 유사 가격규제자의 (*quasi-price regulator*) 역할을 피할 수 없다는 사실을 꺼려한다.

가격남용에 대한 경쟁법 집행을 지지하는 가장 명확한 주장은 독점 또는 준독점 가격책정이 소비자에게 직접적인 피해를 입힌다는 것이다. 경쟁당국이 과다 가격을 처리함으로써 소비자 후생을 향상시킬 수 있다는 것은 일반적으로 경쟁법 개입에 대해 가장 많이 인용되는 주장이다. 더군다나 어떤 상황에서는 시장의 자가조정이 전혀 또는 합리적인 시간 내에 이루어지지 않는다. 이것은 예컨대, 높은 시장장벽 또는 규제되지 않는 자연 독점의 존재에 의한 것일 수 있다. 시장의 자가조정이 불가능한 결과 향후 매우 높은 가격을 견뎌야 한다는 전망은 소비자 후생에 있어 지속적으로 해로운 효과를 미치게 되며, 이는 경쟁법 또는 규제적 개입조치의 근거가 된다. 지속적인 시장실패의 위험은 일반적으로 경쟁 제한이 더 약하거나, 최근 자유화되어 과거 국영기업이 상당한 시장지배력을 갖게 된 소규모 경제에서 특히 클 수 있다. 이에 대항할 수 있는 시장의 힘 또는 규제적 해결 방법이 없을 경우 경쟁법은 소비자를 위한 가격을 낮추고, 중기적으로 분배적 비효율성을 제거할 수 있는 최후의 보루를 제공할 수도 있다.

그럼에도 불구하고 가격남용 사건에 대한 일련의 반대 주장이 제기되었으며, 이는 대부분의 관할권역에서 가격남용에 대한 조심스러운 접근법이 도입된 이유를 제공한다. 중요하지만, 동시에 논쟁을 불러 일으키는 한 가지 주장은 과다가격에 대한 개입이 잠재적으로 투자를 냉각시키는 효과가 있고, 이에 따라 혁신을 감소시켜 궁극적으로 소비자 후생에 부정적인 영향을 미친다는 것이다. 이러한 주장들은 이론적으로는 설득력이 있지만, 궁극적으로는 실증적인 문제이다. 예를 들어, 시장지배적 기업이 가장 투자를 많이 하는지, 그리고 특히 이들의 지출이 경쟁법 집행에 의해 부정적으로 영향을 받는지에 대한 최종적인 결론은 여전히 풀리지 않은 문제이다. 또한 더 높은 수준의 투자가 더 많은 혁신으로 이어지는지에 대한 문제도 실증적으로 여전히 매우 논란의 대상이며, 투자에 대한 잠재적인 냉각효과가 혁신에 미치는 부정적 영향에 대한 결론은 내려지지 않은 상태이다. 둘째, 경쟁당국에게 있어 가격남용 사건들은 평가 기준, 데이터 분석, 적절한 시정조치 고안 및 집행의 측면에서 가장 어렵고 복잡한

사건으로 여겨진다. 이러한 어려움이 합쳐졌을 때 제 1종 오류(type I error)<sup>1</sup> 및 제 2종 오류(type II error)<sup>2</sup>가 발생할 위험이 상당히 높다. 가격남용 사건의 비평가들은 제 1종 오류의 높은 위험성이 “양성 오류(false positive)” 등의 특히 위험한 영향을 받아 악화될 수 있다고 말한다. 보다 일반적으로 봤을 때, 라운드테이블 제출보고서에서는 많은 경쟁당국이 가격 규제당국으로서 기능할 준비가 제대로 되어 있지 않다는 전제 하에, 가격남용에 대해 공격적으로 경쟁법을 집행하는 것에 관해 스스로 우려를 갖고 있다는 주장이 제시되었다. 즉, 경쟁당국은 시장의 조건에 대해 명령하기보다는 시장 내 경쟁을 촉진 또는 유지하는 역할을 추구한다.

- (3) 가격남용 사건을 다룸에 있어 경쟁법 사법관할권역 간에 분열이 있다. 대다수의 사법권역은 가격남용을 명시적 남용(*express abuse*)으로 처벌한다. 또는 시장지배적 기업의 남용적 행위에 대한 보다 일반적인 금지조치 하에서 가격남용을 그 일부로 처리한다. 반면 소수의 사법권역은 가격남용을 그 자체로 합법적인 것으로 간주한다.

가격남용 사건에 대한 경쟁법 집행을 지지, 반대하는 양측 모두가 강력한 주장을 내세운다는 것을 고려했을 때, 각국의 제출보고서에서 사법권역별로 다양한 범위의 접근법이 나타나는 것은 어쩌면 놀랍지 않은 일일 것이다. 일부 사법권역에서는 불공정한 가격에 대한 명시적 금지가 발견되는데, 이것은 경쟁법, 소비자보호법, 또는 보다 일반적인 시장 규제 또는 소비자 보호 조항에 포함될 수 있다. 이러한 조항들을 과도하게 기계적으로 적용하는 것, 특히 비전문적인 법원에서 그렇게 할 경우에는 동태적 효율성에 부정적으로 영향을 미칠 수 있다는 일부 우려가 표시되었다. 이것은 가격남용에 대한 사법집행에 반대하는 관례적인 주장들과도 일치하는 것이다. 명시적 금지는 그 성격상 일반적일 수도 있고 분야 특수적일 수도 있다; 예를 들어 독일 경쟁법에는 에너지 분야의 가격남용 금지를 강조하는 최근 발효된 임시조항이 포함되어 있다.

다른 사법권역에서는 시장지배적 기업의 남용행위에 대한 일반적인 금지조치 하에서 가격남용이 금지된다. 예를 들어 유럽연합 기능에 관한 조약(Treaty on the Functioning of the European Union, TEFU)의 제 102조는 시장지배력 남용에 관한 일반 금지를 포함하며, 남용행위의 예를 “불공정한 구매 또는 판매가격과

<sup>1</sup> 역자 주: 귀무가설이 실제 옳은데도 불구하고 검정 결과가 그 가설을 기각하는 오류

<sup>2</sup> 역자 주: 틀린 귀무가설이 옳은 것으로 받아들여지는 오류

여타 불공정한 거래 조건을 직접적 또는 간접적으로 부과하는 것으로 제시하고 있다. 이러한 조항은 가격남용을 통합하고 있는 것으로 해석되어 왔다. TEFU 제 102조 하의 가격남용에 대한 법적 심사는 United Brands<sup>ii</sup> 사건에서 유럽 사법재판소가 개발한 것인데, 이는 특히 경쟁법 금지의 척도를 수립하는데 영향력이 있는 것으로 판명되었다. United Brands 테스트는 가격이 과도한지를 판단하기 위한 양면적인 심사로 구성되어 있다: 발생한 비용과 부과된 가격 간의 차이가 반드시 과도해야만 한다. 추가적으로, 부과된 가격은 반드시 그 자체로 불공정하거나 또는 경쟁 상품과 비교해서 불공정해야만 한다. 이 테스트는 가격남용 사건을 평가하는 데 있어 엄격한 기준으로 간주되어 왔다. 그러나 이것이 경쟁당국 또는 규제당국이 이와 같은 유형의 시장실패를 다루는데 있어 더 좋은 위치에 있는지 여부는 여전히 풀리지 않은 문제로 남아있다.

위에서 설명된 가격남용 사건에 대한 반대의견들과 일관적으로, 일부 사법권역들은 합법적인 독점업체들이 설정한 매우 높은 가격조차도 그 자체로 경쟁법 하에서 적법하다고 간주한다. 이러한 접근법 하에서 경쟁당국은 시장지배적 남용 조항과 기업결합 규제를 위한 규칙 하에서 시장지배력 획득 문제를 다룰 수 있다. 그러나 “자연 독점기업(pristine monopolist)<sup>iii</sup>” 이라고 불릴 수도 있는 기업들이 부과하는 높은 가격에 대해서는 문제를 제기할 수가 없다.

*(4) 문헌에서는 높은 가격에 대한 경쟁법 집행의 제한점을 고려하여 몇 가지 선별 기준이 논의되었다. 기준의 목적은 개입이 적절하고 시장실패를 해결하기 위해 필요한 상황을 파악하는 것이다. 그러나 일반적으로 기 수립된 사법심사에 필요한 요소라기 보다는, 이와 같은 기준이 보통 경쟁당국의 기소재량 행사로 적용되는 한, 과다가격에 대한 판례법에서 이 같은 선별기준의 법적 위치는 논란이 될 수 있다.*

일반적으로 가격남용 사건에 대한 개입은 가격남용을 금지하거나, 가격남용 조항을 집행하는 관할권역에서 조차도 자주 수행되지 않는다. 경쟁당국은 집행활동의 우선순위를 정하기 위해 하나 이상의 선별기준을 적용하여 법 집행이 적절하고, 필요한 경우의 가격남용 사건을 식별할 수 있다.

가장 중요한 기준은 높고, 일시적이지 않은 시장진입장벽 필요에 관한 것이다. 진입장벽이 더 높고, 임시적인 성격이 적을수록 개입은 더욱 정당화된다. 시장지배적 위치의 성격에 관련된 추가적인 기준들도 제안되었다. 또한 초시장지배력(super-dominance)에 가까워지고 있는 독점에 관한 기준도 자주 제시되고, 시장지배력의 원인, 즉, 시장지배력이 현재 또는 과거의 특별한 또는

배타적 권리의 결과 획득된 것인지, 혹은 능력을 기반으로 한 경쟁에 대비하여 과거 시장지배력 남용을 기소하지 않아서 생기게 된 것인지에 관한 기준도 제안된다. 또 다른 관련 요소는 분야 규제당국의 (법적인 또는 실제적인) 부재 또는 약화이다. 실제, 분야 규제당국이 효과적일 경우에는 당국 간 권한이 중복되고 개입이 여전히 법적으로 가능한 관할권역에서조차도 높은 가격에 대한 경쟁법 집행의 여지를 줄이는 경향이 있다.

일반적으로 선별기준은 여전히 논쟁의 대상이기는 하지만, 경쟁당국은 최소한 공식적인 경쟁정책 메커니즘의 일부로는 이러한 기준을 광범위하게 적용하지 않는다. 만약 그렇다고 하더라도 대부분의 경우 선별 기준은 가격남용에 대한 항의가 타당하고, 경쟁당국의 집행 우선순위와 일치하는지 여부를 판단하기 위해 사용된다. 이에 대한 주요 이유는 경쟁당국의 연성법 평가관행은 기 수립된 판례법에서 벗어날 수 있는 경우가 제한적이고, 또한 특히 사소(私訴)의 경우에는 법원이 경쟁당국이 우선순위 설정에서 사용할 수 있는 내부 지침이 아니라 판례법을 따라야 하기 때문이다. 기 수립된 경쟁 판례법에 적절하게 제한되고 경제적으로 타당한 과다 가격 이론을 통합하는 것이 바람직하며, 이는 가격남용이 분명한 사건에서 개입을 지지하는 근거를 제공할 수도 있을 것이다.

- (5) 높은 가격이 경쟁법을 위반하는지에 대한 평가에는 일반적으로 경쟁적 조건 하에서 발생할 수 있었던 결과 대비 실제 가격 및 이윤에 대한 분석이 포함된다. 그러나 단순한 가격 또는 이윤 비교는 문제가 될 수 있다. 만일 필요한 데이터를 사용할 수 있다면, 투자한 자본의 수익률 평가에 기반한 수익성 분석이 가격 남용도를 측정하는 보다 더 정확하고 확실한 방법으로 여겨진다. 방법론 상에 내재하는 근본적인 어려움의 측면에서 봤을 때, 경쟁당국은 몇 가지 다른 테스트들을 적용해보고, "증거 우위의 원칙(predominance of evidence)"에 기반하여 절차를 진행하는 것이 신중한 일일 것이다.

가격남용에 대한 금지를 시행하는 모든 사법권역이 가진 가장 근본적인 문제는 시장지배적 기업이 부과한 특정 가격이 과도하다고 여겨지는지를 판단하는 것이다. 이러한 문제에 대해 확실한 대답을 하는 것은 어려운 일이다. 부과된 가격을 평가할 수 있는 다양한 방법들이 존재하지만, 그 어느 것도 실질적으로 어려움이 없는 것은 아니다. 방법론의 정확성과 신뢰성의 측면에서 보면 수익성 분석(profitability analysis), 이윤 분석(margin analysis), 역사적 또는 지리적 비교의 순으로 선호된다.



수익성 분석은 기업이 경쟁시장에서 예상하는 자본의 일반적인 수익률과 차이가 나는 이윤을 얻고 있는지를 판단하기 위해 자본에 대한 기업의 수익률을 검토하는 것이다. 가격남용에 대한 사무국 연구보고서의 부속 보고서에서는 수익성 분석을 세부적으로 다루고 있으며, 표준적인 수익성 측정에 있어서의 기본적인 문제들을 강조한다. 첫째, 회계 수익률은 경제적 수익률과 다를 수 있고, 따라서 전자를 후자의 대리 지표로 사용하는 것은 오류를 발생시킬 수 있다. 둘째, 경쟁당국은 일반적으로 기업 생애의 전 구간보다는 정해진 기간에 걸쳐 기업의 수익성을 측정할 필요가 있는데, 이것은 분석 수행을 더 복잡하고 오류에 취약하게 만든다. 셋째, 자산, 특히 무형자산의 가치를 결정하는 것은 어려운 일이다. 추가적으로, 많은 제출 보고서에서도 확인된 바와 같이 기업이 다수의 자회사로 운영되는 경우 적절한 비용 및 자산 분배가 매우 중요하다. 첫번째 및 두번째 주장, 그리고 어느 정도까지는 세번째 주장도, 이론적으로 강력한 접근법인, 절단된 내부수익률 모형(IRR model)을 사용하여 다를 수 있다. 실질적인 문제들을 다루기는 매우 벅찰 수 있지만, 과거 경쟁당국들은 이러한 모형을 성공적으로 사용한 바 있다.

수익성 분석이 어렵거나 실제로 실용적이지 못한 경우의 차선책은 판매이윤 분석(sales margin analysis)이다. 이것도 불가능한 경우에 남아있는 옵션은 가격 비교이다. 유사 시장의 다른 기업들이 부과하는 가격을 고려할 경우는 지리적 가격비교이고, 오랜 시간에 걸쳐 기업이 부과하는 가격을 고려할 경우에는 역사적 가격비교이다. 그러나 가격비교를 수행할 때에는 시장지배적 기업과 비교대상 기업의 비용을 완전하고 적절하게 고려하지 않은 경우 오류가 발생할 수 있다 - 예를 들어 더 높은 가격이 가격남용의 의미한다기 보다는, 더 낮은 가격이 약탈적인 것임을 의미할 수도 있다.

가격남용을 평가하기 위한 보편적인 평가방법을 발견하는 데 있어 어려움을 고려했을 때, 많은 경쟁당국들은 몇 가지 방법들을 결합하여 사용 가능한 데이터를 분석하는 것을 선호할 수도 있다. 예를 들어 스위스 제출보고서에서는 최근 무선통신 분야에서의 가격남용 여부를 판단하기 위해 적용되었던 광범위한 방법들의 개요가 서술되어 있다. 그리고 난 후, 이윤의 수용가능성은 영국 공정거래청의 Napp사건<sup>iv</sup>의 판결에서 그 예시가 제시된 것처럼 “증거 우위의 법칙”을 고려하여 판단할 수 있다.

- (6) 경쟁당국은 가격남용 사건에서 가장 분명하고 직접적인 시정조치라고 자주 간주되는 가격규제에 관여하는 것을 꺼려한다. 그러나 대안적, 특히 구조적인

시정조치는 역시 적절할 수 있고, 이들은 가격제한의 형태로 나타나는 표면적인 증상 대신 근본적인 문제를 다룰 수 있는 추가적인 이점을 가질 수도 있다.

가격남용에 대한 문헌에서 반복되어 나타나는 주제는 “과도성(excessiveness)”에 대한 질문을 경쟁법 표준에 따라 평가할 수 있을 때 조차도 시정조치를 고안하기는 어려울 수 있다는 것이다. 가격 남용에 대한 가장 분명한 시정조치는 가격 또는 이윤 상한을 통해 가격을 직접적으로 낮추는 것이다. 특히 특정한 최대 가격 또는 이윤이 구체적으로 정해져 있다면, 이와 같은 성격을 가진 시정조치를 고안, 집행하는 것은 일반적으로 분야 규제당국에 의해서만 수행되는 업무 및 평가를 경쟁당국이 수행하도록 요구할 수도 있다. 또한 이같은 조치는 상한에 대한 지속적인 감독 및 잠재적 조정역할을 요구한다. 경쟁당국이 일반적으로 스스로 이러한 역할을 수행하기 보다는 특화된 분야 규제당국들이 동 문제를 다루도록 하는 것을 선호하는 이유가 바로 여기에 있다. 그러므로 경쟁당국은 가격남용의 증거를 발견했을 때, 규제 개선을 위한 주창 노력(아마도 소송 절차의 개시와 병행하여)으로 문제에 대응하는 경우가 자주 있다.

그러나 직접적인 가격규제가 가격남용 사건의 불가피한 결과는 아니다. 집행당국들이 시장실패의 해로운 효과를 완화시키기 보다는 일반적으로 시장실패를 직접적으로 다루는 “한방의(one shot)” 시정조치를 일반적으로 선호하는 것과 같이, 경쟁당국도 투명성을 증가시키거나 소비자 전환비용을 감소시키는 조치를 집행하는 것을 선택할 수도 있다. 또한 수평적 또는 수직적 분리 형태의 구조적 조치들은 시장 내 가격 인하를 위해 필요한 경쟁 압력의 결과를 초래할 수 있으며, 의무 준수를 감독하는 역할도 할 수 있다. 대안적으로, 위반행위의 적발에서 단순히 부과된 가격이 과도한지 여부를 규명하고, 시장지배적 기업으로 하여금 합리적인(그러나 명시되지 않은) 수준으로 가격을 낮추도록 요구할 수도 있다.

- (7) 경쟁법 하에서 가격남용을 식별 및 시정하는 것은 분야 규제당국의 역할과 중복될 수 있다. 분명한 규제당국이 부재하다는 사실은 해당 문제를 규제체계의 집행 또는 확장을 통해 가장 적절히 해결될 수 있다는 것을 암시할 수 있다. 반면 이것은 효과적인(독립적인) 규제당국이 존재할 경우 경쟁법 집행이 필요하지 않을 수도 있다는 것을 의미할 수도 있다. 대안적으로는 경쟁당국 및 규제당국이 해당 문제를 시정하기 위해 함께 일할 수도 있다. 특히 규제당국은 적절한 시정조치를 파악하고 집행하는 데 적절하다.

지속적으로 초경쟁적인 가격을 부과하는 상당한 시장지배력(Significant Market Power, SMP)을 가진 기업이 존재한다는 사실에서 일반적으로 공공사업 규제가 시작된다. 그러므로 경쟁남용(즉, 경쟁을 왜곡하는)으로서의 가격남용과 분야 특수적인 규제범위 사이에 중복이 발생할 가능성이 상당히 크다. 규제되지 않는 시장에서 가격남용이 발생한다면 분야 규제가 바람직하고, 이에 따라 경쟁당국이 주창노력을 기울여야 할 기회가 발생한다는 것을 암시할 수 있다. 그러나 이것은 과도한 사전 규제가 될 수 있기 때문에 개별 사례에 대한 사후 경쟁법 조치가 더 바람직할 수도 있다.

그럼에도 불구하고 규제된 분야에서 가격남용이 발생할 경우 경쟁당국은 규제적 해결방법을 따라야 한다는 매우 강력한 주장이 존재한다. 그러나 이러한 일반규칙에 예외가 되는 두 가지의 중요한 자격요건이 국가 제출보고서에서 제시되었다. 첫째, 규제당국이 독립적이지 않거나 규제실패가 있을 경우에는 규제체계가 시장이 자가 조정이 가능하지 않는 한 경쟁법 집행이 적절할 수도 있다. 예를 들어 칠레 제출보고서는 규제분야에서 규제실패에 대응하여 취해진 다수의 집행조치들이 세부적으로 기술되어 있다. 둘째, 심지어 효과적으로 기능하는 분야 규제당국의 법적 조치도 불완전할 수 있으며, 따라서 규제당국의 감독 밖의 시장에서 가격남용 사건이 발생할 수도 있다. 예를 들어 라운드테이블 회의 동안 세부 검토 대상이었던 스웨덴 지역 난방 사건(Swedish district heating case)이 바로 이러한 예에 해당한다. 이와 같은 상황에서 경쟁당국은 규제당국이 시장에 대한 상당한 지식과 기술적 전문성을 가지고 있을 경우, 규제당국의 경쟁조사 참여의 혜택을 누릴 가능성이 높다. 스위스의 무선통신사업의 사건이 이와 같은 경쟁당국과 분야 규제당국 간 상호지원적 관계를 보여준다. 더군다나 스웨덴 지역 난방 사건에서 관찰된 결과에서와 같이, 결과적으로 경쟁당국은 규제체계가 분쟁이 발생한 행위에게까지 적용될 수 있도록 이를 확장하는 것이 최적의 해결방법이라고 판단할 수도 있다.

가격남용에 대한 경쟁법 집행이 규제 시장에서 이루어진 경우 - 특정활동의 가격이 규제되든, 그렇지 않든 - 경쟁당국은 시정조치의 고안 및 집행에 규제당국을 포함하기를 바랄 수도 있다. 이와 같은 분업적 접근법은 규제당국의 경쟁 우위를 강화하고, 경쟁당국이 가격 규제당국의 역할을 수행하는 것을 피할 수 있도록 한다. 멕시코의 제출보고서에서는 이러한 접근법의 흥미로운 변형 형태가 세부적으로 기술되어 있다: 멕시코 법 하에서 가격남용은 경쟁남용(즉, 경쟁법 위반)이 아니지만, 경쟁당국은 시장 내 과도한 가격책정이 이루어지고

있는지를 판단할 다양한 권한을 가지고 있으며, 가격남용이 발생하는 경우에는 분야 특수적인 규제를 부과하거나 확대할 수 있다.

---

<sup>i</sup> 그러나 라운드테이블 논의에서는 빠듯한 예산 제약 하에서 경쟁당국은 우선순위를 설정하고, 특히 피해가 심한 사건만을 고려할 수 있기 때문에 이와 같은 문제가 완화된다는 주장이 제시되었다.

<sup>ii</sup> Case 27/76 United Brands Co. v Commission [1978] ECR 207.

<sup>iii</sup> Berkey photo, Inc. v. Eastman Kodak Co., 603 F.2d 263, 297 (2d Cir. 1979).

<sup>iv</sup> Napp Pharmaceutical Holdings Limited and Subsidiaries v Director General of Fair Trading [2002] CAT

## 시장 확정(2012) Market Definition(2012)

### - 요약 -

라운드테이블 토론, 사무국의 연구보고서, 각국 대표단과 발표자들이 제출한 보고서에서 다음과 같은 주요 사안이 제기되었다.

- (1) *시장확정은 기업이 당면하는 경쟁 제한과 기업의 행위가 경쟁에 미치는 영향을 검토 및 평가하는 가장 중요한 분석 도구 중 하나이다.*

시장확정은 경쟁관련 문제를 검토 및 평가하는 분석 체계로서 널리 활용되고 있다. 관련시장은 수요와 공급 측면의 대체성과 같이 기업이 당면하고 있는 경쟁 제한을 가장 정확하게 포착하는 방식으로 규정되어야만 한다. 관련시장은 일반적으로 가상적 독점기업 테스트(또는 SSNIP 테스트로 알려진)를 적용함으로써 확정된다. 이 테스트에 의하면 ‘시장’은 모든 상품, 그리고 가상적 이윤극대화 독점기업이 ‘작지만 중요하며 비밀시적인 가격증가(Small but Significant Non-transitory Increase in Price, SSNIP)’를 부과하는 지역으로 구성된다.

시장확정은 시장 내 경쟁의 범위를 파악하는 데에 있어 여러 목적에 유용하다. 시장확정의 주요 목표는 시장지배력의 존재, 창출 또는 강화를 평가하기 위한 것이며, 시장지배력이란 기업이 장기간 경쟁적인 수준 이상으로 가격을 유지시킬 수 있는 능력을 의미한다. 개별 기업의 시장점유율은 시장지배력을 보여주는 지표이다. 시장확정은 관련된 경쟁자들을 파악하도록 하며, 기업결합의 잠재적인 협조효과와 위험을 평가하는 데 유용하다. 또한, 경쟁 분야를 파악하면 잠재적인 진입장벽과 같은 기타 관련된 경쟁 이슈들도 검토해볼 수 있다. 가상적 독점기업 테스트를 수행할 만큼 충분한 데이터를 갖고 있지 못한 경우에도, 이 테스트는 관련시장을 규정할 수 있는 일관적인 개념 체계를 제공한다. 시장확정의 중요성은 또한 경쟁 문제를 분석하는 역할 이상으로 확장되기도 한다. 즉, 시장확정의 개념은 벌금을 산출하고 유럽연합(European Union, EU) 회원국 간의 무역의 효과를 추정하는 기초로 활용되며 기타 법의 절차적 모델로서 활용된다.

- (2) *그러나 시장확정은 복잡한 일이며, 어떤 경우에는 그 타당성에 문제가 제기되고 있다는 점에 광범위한 합의가 존재한다. 주요 문제는 특정 유형의 시장에서는 정확하게 산출된 시장점유율과 시장집중도 조차 그 가치가 제한적이라는 사실과 관련이 있다.*

사무국의 연구보고서에 기술된 바와 같이, 여러 유형의 시장에서 시장점유율과 시장

집중도는 기업의 시장지배력과 잠재적인 경쟁효과를 과대 또는 과소평가할 수 있다. 예를 들어, 차별화된 상품 시장에서는 기업결합의 효과를 평가하는 데 있어 경쟁의 강도와 상품 간 대체성이 시장점유율보다 시장지배력을 보여주는 더 중요한 지표이다. 이와 유사하게 입찰시장 또는 경매시장에서의 기업결합의 경우 입찰자 간의 밀접성(closeness)이 보다 유익한 개념일 가능성이 크다. 셋째로, 간접적 네트워크 효과가 존재하는 상황에서 개별 소비자 그룹을 위한 플랫폼이 존재하는 양면시장에서는 시장획정을 적용하기 어렵다. 마지막으로, 급속한 혁신이 이루어지는 산업에 대해서는 시장획정의 경계가 안정적이지 않을 수 있으며, 시장점유율 또한 시간의 경과에 따라 빠르게 변화할 수 있다.

독점화 또는 시장지배력 남용의 사안에서는 만일 기업이 이미 가격을 경쟁수준 이상으로 상당히 인상시킨 상태라면 현재의 시장점유율은 시장지배력에 대한 신뢰할만한 지표가 되지 못할 수 있다. 시장지배력의 남용에 대한 이와 같은 소급적인 사안에서는 시장획정에 관찰 불가능한 반사실적(counterfactual) 가격을 사용해야 하기 때문에 시장획정 자체가 문제가 있다. 만일 이 대신 현재가격을 사용한다면 시장은 과도하게 광범위하게 획정될 것이므로 기업이 시장지배력을 행사할 수 있는 상황을 파악할 수 없게 된다. 이를 “셀로판 오류(cellophane fallacy)”라 한다.

- (3) *이와 같이 시장획정이 갖는 결점에 대응하여 새로운 분석도구들이 개발되었다. 가격압력지수(pricing pressure indices) 및 기타 도구들은 기업결합의 초기 평가용으로 제안되었다. 독점화 또는 시장지배력의 남용의 경우에는 반경쟁적 관행의 직접 효과와 관련된 증거 또는 남용에 대한 기타 결정적인 증거가 제안되었다.*

가격압력지수는 특히 차별화된 상품 시장에서의 기업결합 평가의 최초 검수용으로 최근에 개발되었으나, 그 구조상 경쟁효과의 규모는 예측하지 못한다. 가격인상압력(Upward Pricing Pressure, UPP) 지수는 결합된 기업이 가격을 올리고자 하는 인센티브에 초점을 맞추며, 이는 전환비율(diversion ratio)과 기업결합 이전의 이윤을 활용하여 산출된다. 또한 기업결합으로 발생한 효율성은 가격인상 인센티브를 감소시키는데, UPP 는 표준공제법을 활용함으로써 이러한 특징을 분석에 고려한다. 그러나 UPP 를 통해서도 효율성의 추정치 또는 가격인상의 규모는 알 수 없다. 총가격인상압력지수(Gross Upward Price Pressure Index, GUPPI)는 UPP 와 유사하지만 효율성을 고려의 대상에 포함시키지 않는다. 가격압력지수는 기업결합 후 가격 상승의 규모를 계량화하는 수요함수(demand function)와 통합될 수 있으나, 이를 통한 분석 결과는 선택된 수요함수의 형태에 따라 매우 민감하게 반응하므로 확실하지 않을 수 있다. 보상한계비용감소(Compensating Marginal Cost Reductions, CMCRs) 접근법은 수요곡선의 곡률을 구체화 해야 하는 필요를 없애고, 그 대신 분석이

요구되는 효율성 측정을 위해 기업결합 이전의 가격 수준을 유지하기 위해 필요한 한계비용의 감소를 산출할 수 있는 방법으로 제안되었다. 그러나 CMCR 은 가격경쟁이 있는 시장을 위해 고안된 것이며 효율성 산출은 한계비용의 감소를 분석하는 것으로 제한된다.

가격압력지수의 또 다른 한계점은 잠재적인 공급역학과 전환비용 및 이윤의 측정과 관련한 이슈에 대한 고려가 결여되었다는 점이다. 예를 들어, 프랑스와 한국의 제출보고서에 따르면 경쟁당국이 운영되는 제약 하에서 전환비용에 대한 확실하고 정확한 정보를 수집하기가 어렵다. 그럼에도 불구하고 제한적이나마 일부 존재하는 실증연구에서는 가격압력지수가 비교적 잘 활용되고 있다는 것을 보여준다.

특히 경쟁적인 상황에서는 가격압력지수와 더불어 다른 도구들이 활용될 수 있다. 기업결합 시뮬레이션 모델의 단순화된 버전은 첫 검수용으로 활용될 수 있으나, 원래의 전체 모델은 이에 필요한 상당한 데이터와 복잡성으로 인하여 자주 이용되지 않는다. 최근 개발된 또 다른 접근법은 잠재적 대체재인 두 상품의 가격 간의 공통 수요 및 비용 요인을 통제시킨 후 간차를 검토하는 방법이다.

독점화와 시장지배력 남용의 경우에는 시장점유율 기준치(thresholds)를 살펴봄으로써 시장지배력을 판단하는 대신, 관련시장을 정의하는 것을 피하고 의문이 제기되는 행위의 직접 효과를 고려하여 지배력을 규명하는 것이 제안되었다. 매우 특수한 시장과 상황에 대한 시장획정의 결점을 해결하기 위해 새로운 수단들이 고안되었지만, 여전히 많은 시장들, 예컨대 양적 경쟁이 이루어지고 있는 경우에는 시장점유율이 가장 적합한 지표가 된다. 특정 시장을 위해 고안된 새로운 도구를 일반 시장에 적용한다면 신뢰할 수 없거나 심지어는 잘못된 결과가 도출될 것이다.

- (4) 새로운 도구를 도입하는 타당성과 이에 필요한 시간은 관할권역에 따라 다양하며, 법원(source)의 위계에서의 특정 법률의 위치와 법 집행 시스템의 유형에 따라 달라진다. 시장획정은 법적 확실성을 보유한 정착된 개념이다. 반면 새로운 도구들은 법적 확실성 대신 분석의 정확성을 향상시킬 수 있다.

시장지배력에 보다 방점을 두는 관할권역에 반하여 시장획정 개념이 경쟁법에 깊숙이 새겨져 있는 관할권역의 경우, 시장획정 개념을 사용하지 않게 된다는 것은 곧 법률의 수정 또는 폐지를 의미하기 때문에 추가적이거나 대체수단을 수용한다는 것이 더욱 어려울 수 있다. 시장획정 개념을 사용해 온 관할권역에서는 ‘관련시장’이라는 개념이 1 차 법원(primary sources of law)과 경쟁법의 조항 및 규제를 포함한 법률에 명시되어 있을 수 있다. 여기서 경쟁법은 개념정의를 제공하고, 개념의 적용 절차를 구축하거나 또는 이 개념을 참조할 수 있다. 예컨대 독일과 멕시코의 경우 시장획정은 법적 전제조건인 반면, 칠레의 경우에는 법에서 시장획정을 요건으로 정하고 있지 않을 뿐만 아니라 적용을 위한 방법론도

구체화하고 있지 않다.

법적 요건이 없는 경우에도 사법부는 판례에서 관련시장을 규정할 의무를 설정할 수도 있다. 예를 들어, 법적 체계상 반경쟁적 관행 분석 이전에 시장지배적 지위에 대한 증거를 요구하는 경우, 피해에 대한 직접증거는 시장획정의 충분한 대안이 되지 않을 수 있다. 판례법에서 벗어나는 것은 어려울 수 있고 또한 이는 집행 체계의 유형에 따라 달라진다. 법률의 해석에 의존하는 대륙법 체계보다 보통법 체계에서는 새로운 선례를 수립할 수 있는 가능성이 더 크다. 새로운 분석도구를 도입하는 것은 주로 경쟁당국이 선도하는 일이지만 경쟁당국의 관행은 법적 구속력이 없을 수 있고 경쟁당국과 사법부 간의 견해도 서로 다를 수 있으므로 사법심사의 범위 역시 중요한 문제이다. 사법심사가 명백한 오류가 존재하는 경우에만 한정되는 EU의 경우와 같이, 만일 시장획정의 사법심사에 대한 요건이 제한적이라면 사법부는 보다 수용적일 수 있다.

시장획정을 활용하지 않음으로써 발생하게 되는 법적 효과는 경쟁문제의 평가와 그 결과를 지배하는 기준에 관련하여 불확실성이 증가할 수 있다는 것이다. 시장획정은 거의 대부분의 관할권역에서 널리 활용되는 접근법이며 상당한 기간에 걸쳐 광범위하게 적용되어 왔다.

시장이 크게 변하지 않는 한 시장획정은 사안과 관계없이 독립적이라는 사실은 시장참여자들로 하여금 보다 정확한 자가 진단을 수행하도록 할 수 있다. 이는 당국이 시장획정을 하기 전에 이를 먼저 자가적으로 수행하는 것이 가치가 있기 때문이다. 이와 반대로 보다 최근에 개발된 도구들은 특정 사안에 특화되어 있고 아직 충분히 발전되지 못하여 확고한 법적 이론을 지지하기 위해서는 아직 실증적으로 견고하지 못한 측면이 있지만, 이는 시장획정 개념이 도입될 당시에도 똑같이 제기되었던 비판이다. 다양한 방법론이 있는 경우 경쟁당국은 특정 사안에 가장 적합한 도구를 선택할 수 있다. 그러나 이러한 재량은 특히 서로 상이한 방법론들이 서로 상충되는 결과를 산출해 낼 때에는 불확실성을 야기시키는 원인이 될 수 있다.

- (5) 점차적으로 많은 관할권역들이 시장획정의 역할을 재고하고 있으며, 특정 사안에 대한 시장획정의 제약점을 극복하기 위하여 새로운 접근법을 수용하고 있다 일부 관할권역은 시장획정은 그 자체로서 목적이 아니고, 모든 경쟁 분석의 첫 번째 단계일 필요도 없으며, 모든 사안에 적용되어야만 하는 것도 아님을 강조한 바 있다. 대부분의 관할권역은 시장획정을 완전히 파기하기 보다는 추가적인 접근방법으로 보완하고 있다.

시장획정의 개념이 문제시 되어온 사안에서의 시장획정 개념의 역할에 대해 경쟁법 관할권역의 서로 상이한 견해가 존재한다. 시장획정은 일반적으로 모든



관할권역에서 유용한 접근법으로 받아들여지고 있지만, 대다수의 경쟁당국은 시장획정의 역할을 점차적으로 줄이고 있고, 이 개념이 문제시되어 왔던 특정 사안에서는 새로운 접근법을 사용하는 것을 고려하고 있다. 이러한 맥락에서 경제산업자문위원회(Business and Industry Advisory Committee, BIAC)는 국제적 기업결합과 기타 국제적 기업 거래의 평가에서 나타나는 불일치의 위험을 감소하기 위해 국제적 관행에 일관성이 필요함을 강조하였다.

일부 관할권역의 경쟁당국은 시장획정을 보완하거나 대체하는 새로운 도구를 이미 적용하였다. 2010년 미국 수평적 기업결합 가이드라인(US Horizontal Merger Guidelines)에서 시장획정은 피해를 평가하는 여러 사용 가능한 수단 중 하나일 뿐이라고 언급되었을 뿐만 아니라, 특정 경쟁 상황에서는 시장획정에 의존하지 않는 보다 복잡한 경제적 분석도구를 채택하였고, 경쟁효과의 분석을 시장획정부터 시작할 필요가 없다고 요약하였다. 나아가, 이러한 개정된 가이드라인은 반경쟁적 관행의 직접증거 사용을 허용하며, 수용될 수 있는 증거의 유형을 상세화한다. 영국의 기업결합 평가 가이드라인 개정본 역시 관련시장을 획정하는 것으로부터 경쟁 강도를 분석하는 것으로의 변화를 반영하였다. 이와 같은 영국과 미국의 신기술 적용은 일부 경우에는 신기술이 사용되지 않았더라면 발생하지 않았을 문제가 발생하게 만들었고, 혹은 그 반대의 경우도 나타나게 되는 혼재된 결과가 나타났다. 수많은 여타 경쟁당국들도 점차적으로 새로운 접근법을 고려하고 있으며, 아일랜드의 경우에는 기업결합 가이드라인이 현재 검토 중에 있다. 모든 관할권역에서는 구체적인 분석 수단과 상관없이 시간 기준(time horizon), 또는 진입 및 확장에 대한 장벽과 같은 여러 가지 관련 문제들을 경쟁효과 분석에 고려한다.

일반적으로 경쟁당국은 시장획정을 대체하기보다는 보완하는 차원으로 새로운 분석도구를 수용하는 경향이 있다. 가격압력지수가 그 대표적인 경우일 수 있는데, 새로운 도구의 방법론과 데이터 요건사항이 시장획정과 유사한 경우에는 이러한 보완성은 더욱 강화될 수 있다. 그러나 경쟁당국이 수행하는 분석의 절차 및 기술적 선택의 명확성이 여전히 관건으로 남아 있다. 또한 새로운 수단들의 신뢰성과 확실성을 개선하고, 또한 시장획정과 비교하여 분석의 성과를 평가하기 위해 더욱 많은 연구가 필요하다. 새로운 도구를 효과적으로 수용하는 것은 현재 경쟁당국과 실무가들이 자유롭게 활용할 수 없는 기술과 자원을 필요로 할 수도 있다. 이러한 문제를 다루기 위한 일환으로, 예컨대 노르웨이 경쟁당국은 새로운 분석수단을 적합하게 적용할 수 있는 전문지식을 개발하기 위해 대학기관들과 협력하고 있으며, 이러한 신규 방법론에 대한 지식을 공유하는 내부 그룹도 신설하였다.

사법당국 또한 시장획정의 한계점을 점차 인식해가고 있다. 예컨대, 유럽사법재판소의 판결에서는 1990년대 초반부터 비형식적인 접근법으로의 전환이 나타나고 있다. 시장획정은 시장지배력 남용 사안에서는 “핵심적으로 중요한”

사항으로 고려되지만 제한적 관행의 사안에는 활용되지 않을 수도 있다. 미국 법원은 경쟁자들 간의 협업을 평가하는 데 있어서는 직접손해의 증거를 때때로 채택해왔지만, 일방적인 독점 행위를 심사할 때에 직접손해의 증거를 널리 활용하지 않았고 관련시장의 확정을 하지 않고도 기업결합이 허용되어 왔다.

## 지식재산권과 표준 설정(2014) Intellectual Property and Standard Settings(2014)

- 요약<sup>1</sup> -

전문가 공청회에서의 논의, 사무국의 연구보고서와 각국 및 전문가가 제출한 보고서에서 다음과 같은 몇 가지 논점이 제시되었다:

(1) 표준 제도는 정보통신기술(ICT)의 혁신과 ICT 기기의 빠르고 지속적인 보급이 촉진됨으로써 기업, 정부, 소비자가 중요한 혜택을 받도록 장려해 왔다. 그러나 다수의 주요 ICT 표준은 특허로 보호되는 기술에 의존하고 있다. 이는 특허 홀드업(patent holdup, 특허억류)<sup>2</sup> 또는 로열티 과적현상(royalty stacking)으로부터 기인하는 경쟁에 잠재적인 피해를 제기할 수 있다. 표준화 기구(Standard Setting Organisations, SSOs)는 지식재산권(IPR) 정책 하에서의 이러한 위험을 완충하고자 하는 목표를 가진다.

이론적으로 어떠한 종류의 이동전화기도 전 세계의 여느 이동전화기와 연결될 수 있다. 이와 유사하게, 어떠한 종류의 개인 컴퓨터와 스마트폰도 인터넷에 연결하여 서비스 제공자, 기기의 지리적 위치, 자료의 출처/목적지와 관계없이 문장, 그림, 그래픽, 영상, 음악 등을 다운로드하고 업로드할 수 있다. ICT 기기의 이러한 상호운용성(interoperability)은 기업, 정부, 소비자들에게 매우 유용하며, 제조업자들이 표준 준수 제품을 출시하는 바, 상호운용성이 가능하다.

ICT 표준은 종종 표준화 기구에서 설정되며, 최상의 기술을 표준으로 통합시키려고 하는 이해관계자들 간의 기술적 논의에 기초한다. 표준 수립 기간(즉, 표준 개발 전)에는 기술 간 경쟁이 있을 수 있는 반면, 일단 표준이 설정되면 특정 기술이 다른 기술을 제치고 선택되며, 표준에 입각한 투자가 이루어진다. 그 결과 표준특허(standard essential patents, SEPs) 보유자들은 표준 설정 후 시장지배력을 획득할 수 있으며, 이는 기술이용자들이 대체 기술로 전환하는 데는 너무 많은 비용이 들거나, 전환이 불가능하기 때문이다(즉, 제조업체들이 표준 기술을 계속 이용해야만 하는 ‘고착화(locked-in)’현상 발생). 표준특허 보유자들은 라이선스 계약의 지연, 불합리하거나 차별적인 로열티 요구, 특허권침해 중지 명령을 구하거나 위협함으로써 ‘홀드업’현상을 야기할 수 있다. 또한 기술이용자들은 다수의 독립적인

<sup>1</sup> 본 요약은 반드시 경쟁위원회가 합의한 내용인 것은 아니다. 그러나 라운드테이블의 토론, 각 대표부가 제출한 보고서 및 사무국의 연구 보고서에서 제기된 주요 사안을 요약한다.

<sup>2</sup> 역주: 기술 표준화가 완료되어 해당 표준이 상용화된 후에 표준특허 보유 특허권자가 과도하게 높은 기술료를 요구하거나 경쟁자의 시장진입 자체를 차단할 수도 있는 막강한 협상력을 얻게 되는 현상

특허보유권자에게 수수료를 내고, 여러 표준특허 (및 비표준특허)에 대한 라이선스 계약을 체결해야만 할 수 있으며, 상기 경우는 '로열티 과적현상'으로 이어질 수도 있을 것이다. 특허 홀드업은 신기술의 시행을 지연시킴으로써 사회적 비용을 발생시킬 수 있으며, 여러 특허 기술을 결합하여 사용하는 경우에 로열티 과적현상은 적정 가치 이상으로 특허권 사용비용을 인상시킬 수 있다. 이와 같은 두 가지 상황 모두 경쟁과 소비자 후생을 저해시키며, 표준 설정의 목적에 반하는 것이다.

결과적으로 표준화 기구는 IPR 정책을 채택하여 회원들로 하여금 1) 표준설정 과정 동안, 논의 되고 있는 표준에 있어 필수적일 수 있는 특허가 존재함을 공개하고, 2) 특허권이 표준으로 통합되는 경우, 동 특허가 '로열티 없이(loyalty-free)' 또는 '공정하고 합리적이고 비차별적인(fair, reasonable and non-discriminatory, FRAND<sup>1</sup>)' 조건 하에서 라이선스 계약이 이루어질 것을 약속하도록 요구한다. 원칙적으로 공개요건은 '특허매복행위(patent ambush)' (OECD(2010) 참조)의 위험을 방지하고, 표준화 기구가 표준을 침해할 수 있는 특허에 대해 인지하도록 함으로써, 필요한 경우에 대안 기술을 고려할 수 있도록 한다. 라이선스에 대한 약속은 표준에 대한 광범위한 접근을 장려함과 동시에, 특허권 보유자에게 적절한 보상을 제공하여 최고의 기술이 표준에 포함될 수 있도록 한다. 물론 표준특허 보유자에 대한 여타 시장의 제약이 존재할 수 있다. 그 예로 특허 집행 비용, 해당 특허/표준의 대체 가능성, 표준특허 보유자의 하방 혹은 상호보완적 제품 판매에 대한 잠재적 손실, 표준특허 보유자의 교차 라이선스(cross-licences) 획득의 필요성 등이다. 따라서 표준특허 보유자가 시장지배력을 행사할 능력과 그럴만한 유인이 있는지를 결정하기 위해서는 일반적으로 사례별 분석이 필요하다.

(2) *상사 분쟁은 실질적으로 표준특허 보유자와 표준 실시자 간의 FRAND 조건과 관련하여 발생한다. FRAND 로열티 결정에 관해 일반적으로 수용되는 방법론은 아직까지 없으나, 특정 원칙과 기법들이 등장하였다.*

대부분의 표준화 기구들의 IPR 정책 하에서 FRAND 조건이 정확하게 정의되어 있지 않다. 이는 계약당사자인 지식재산권자와 실시권자 간의 상업적 협상이 융통성 있게 이루어질 수 있도록 하나, 이 융통성은 분쟁을 제기할 수도 있다. 현재까지 OECD 회원국의 경쟁당국은 FRAND 로열티에 대한 상업적 분쟁에 경쟁법 집행 수단을 직접 적용하는 것을 대개 자제하고, 이를 법원의 판단에 맡겨 왔다. 그러나 일부 당국은 경쟁원칙에 비추어 FRAND 가 어떻게 해석될 수 있는지에 대한 지침을 제공하거나, 구체적인 FRAND 로열티 사안에 대한 당국의 관점을 표명하면서 주창활동에 참여해왔다.

현재 FRAND 로열티를 결정하는 보편적인 방법론은 없다. 최근 미국

<sup>1</sup> RAND 조건이라고도 한다. 이하 본문에서는 FRAND 조건이라고 표기한다.

연방항소법원(US Court of Appeals)과 지방법원에서 표준특허의 가치를 표준에 포함될 수 있었던 대안기술과 비교해 판단하기 위하여, 표준특허 보유자와 실시권자 간의 사전 협상을 가상적으로 설정하고, 그 협상의 결과를 예상해봄으로써 표준특허 가치가 합리적인지를 분석하였다. 이러한 분석은 특허의 기술적 가치를 억류가치와 분리하여 별도로 측정하고자 하는 것이다.

일부 사안에서는 비교대상을 활용하여 FRAND 로열티를 결정할 수 있다. 이러한 비교대상의 예로는 표준 수립 이전의 환경에서 표준특허 보유자가 부과했던 로열티, 특허풀(patent pool)에서 비교 가능한 로열티율(royalty rates), 동일한 표준 내에서 비교 가능한 기타 IPR 에 부과된 로열티율 또는 기타 비교 가능한 표준에서 동일한 IPR 에 부과된 로열티율 등이 있다. 상황에 따라 일부 비교장치가 다른 비교장치보다 더 적절하거나, 일부 비교장치는 아예 사용이 불가능할 수 있다. 문제가 되는 표준과 관련된 표준특허의 기술적 중요성과 필수성의 평가에 전문가를 활용할 수도 있을 것이다. 이러한 모든 경우에서 표준특허의 평가와 FRAND 로열티의 결정은 사실에 중심을 둔(fact intensive) 판단이 될 것이다.

앞서 기술된 모호한 상황을 해결하기 위해 다수의 표준화 기구는 FRAND 약속을 분명하게 할 수 있는 방법을 모색하고 있다.

- (3) 법원의 특허침해 중지명령(patent infringement injunctions)은 비표준특허 보유자가 자신이 보유한 IPR 을 집행하기 위한 시정조치 중 하나이다. 그러나 FRAND 조건의 제한을 받는 표준특허에 대해 특허침해 중지명령을 내릴 수 있다는 사실은 라이선스 협상에 심각한 영향을 미치며, 이는 홀드업 현상으로 이어질 수 있다. 법원은 이미 많은 관할권역에서 이러한 사안들을 다루어 왔다. 경쟁당국은 일부 사안에 대해 개입하였다.

비표준특허에 대한 법원의 특허침해 중지명령에 대해서는 분쟁의 소지가 거의 없다. 법원이 특허 실시자들에게 비표준특허 위배 행위의 중지를 명령하는 것은 일상적인 일이다. 그러나 FRAND 조건의 제한을 받는 표준특허에 대한 특허침해 중지명령은 다르다. FRAND 조건 하에 라이선스 계약을 약속한 표준특허 보유자들의 지위는 좀 다른데, 이는 즉 해당 표준 실시자가 표준특허 기술을 사용할 수 밖에 없는 상황인 것이다.

FRAND 조건 하의 표준특허에 대해 중지명령이 가능하다면 언제 가능할 것인지에 대해 기술한 제출보고서가 있었고, 이 주제는 회의에서도 논의되었다. FRAND 와 관련된 중지명령에 대해 상이한 견해가 있었으나, 전반적으로 법원은 중지명령을 점차 내리지 않는 추세이며, 경쟁당국도 중지명령에 반대하는 입장이다. 표준특허 보유자는 FRAND 라이선스 조건에 동의함으로써 로열티율에 대해 협상하고, 암묵적으로 실시자들이 표준특허를 사용할 수 있도록 해야만 한다는 것이다.

대표단들은 표준특허에 대한 특허침해 중지명령은 반경쟁적일 가능성이 있으므로, 매우 특정한 사안에서만 법원이 이를 부과해야 한다는 우려를 표명하였다. 경쟁당국은 지금까지 FRAND 조건으로 제한된 표준특허에 대해 특허침해 중지명령을 신청한 특허권자들을 대상으로 문제를 삼은 경우는 거의 없었다. 경쟁당국이 내린 결정에서, 당국은 중지명령이 적절한 시정조치가 될 수 있는 예외적인 상황의 조건을 제시하였다. 여기에는 실시자들이 FRAND 로열티율에 대한 협상에 협조하지 않는다거나, FRAND 조건에 의해 결정된 로열티를 지불하지 않으려 한다거나, 혹은 중립적인 기관에 의한 결정에 구속되는 것을 거부하는 경우가 포함된다.

어떤 구체적인 행위가 단순히 중지명령을 신청하려고 했거나 혹은 집행하려고 했든지 간에, 이러한 행위를 남용이라고 판단해야 하는지는 불분명하다. 홀드업을 야기하는 것은 단순한 중지명령의 신청이 아닌 동 명령의 집행이라고 주장될 수 있다. 이와 동일하게, 중지명령으로 인해 야기되는 경쟁법 위반의 성격이 어떤 것인지에 대한 합의가 부재하다. 이론적으로는 지배력의 남용, 라이선스 계약체결의 거절, 불공정한 경쟁 방법 등의 경쟁법 위반이 가능할 것이다.

**(4) 표준화 기구와 특허 담당 공무원 및 경쟁당국 간의 협력은 유익할 수 있다. 이러한 논의에서 표준화 기구의 역할은 매우 중요하며, 표준화 기구 내에 FRAND 상의 IPR 정책을 명확히 하고자 하는 지속적인 노력에 대한 지지가 있다.**

특허 담당 공무원과 표준화 기구 간의 협력은 표준설정 프로그램을 진행하는 동안 표준화 기구 측에 유익할 수 있다. 이는 특허 담당 공무원들이 특허 데이터베이스에 접근할 수 있으며, 선진기술을 평가하고, 어느 정도까지는 제안된 표준특허의 필수성도 평가할 수 있는 좋은 지위에 있기 때문이다. 유럽특허청(European Patent Office, EPO)의 한 공무원은 특허 관련 규제의 초안 작성 시, 경쟁당국 측에 동태적 효율성의 측면에서 일관된 조언을 제공할 수도 있음을 밝혔다.

이와 같이 표준화 기구가 타 기관이 참여하길 원하는 경우, 경쟁당국은 표준설정 과정에서 반경쟁적 결과로 이어질 가능성을 축소시킬 수 있는 IPR 정책에 대한 정보 및 지침을 제공할 수 있다.

표준화 기구가 기구 내의 IPR 정책을 검토하고 수정하는 노력을 정기적으로 실시한다면, 표준설정 절차와 목표 달성에 어긋나거나 해로워 보이는 특허권자의 전략적 행위를 적절히 해결할 수 있을 것이다.



[부록]

# 주제별 전체 목록





## I 카르텔(Cartels)

항공사 기업결합 및 제휴(1999)

Airline Mergers and Alliance(1999)

과점(1999)

Oligopoly(1999)

합작투자회사의 경쟁 문제(2000)

Competition Issues in Joint Ventures(2000)

개인에 대한 카르텔 제재(2003)

Cartel Sanctions against Individuals(2003)

담합인정합의(2006)

Plea Bargaining(2006)

직접 증거가 부재한 카르텔 기소(2006)

Prosecuting Cartels without Direct Evidence(2006)

과점 시장 내 담합조장행위(2007)

Facilitating Practices in Oligopolies(2007)

카르텔 사건에 있어 직접 화해에 대한 경험(2008)

Experience with Direct Settlements in Cartel Cases(2008)

재판매 가격유지(2008)

Resale Price Maintenance(2008)

휘발유 소매시장의 수직적 관계에 대한 경쟁정책(2008)

Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing(2008)

환경적 맥락에서의 수평적 합의(2010)

Horizontal Agreements in the Environmental Context(2010)

경쟁법 상 경쟁업체 간 정보교환(2010)

Information Exchanges Between Competitors under Competition Law(2010)

불황 카르텔(2011)

Crisis Cartels(2011)

규제산업항변(2011)

Regulated Conduct Defence(2011)

경쟁 및 원자재 물가 변동성(2012)

Competition and Commodity Price Volatility(2012)

디지털 경제(2012)

Digital Economy(2012)

카르텔 조사의 국제협력 개선 방안(2012)

Improving International Co-operation in Cartel Investigations(2012)

2순위 이하 자진신고자 논의(2012)

Leniency for Subsequent Applicants(2012)

시장 확정(2012)

Market Definition(2012)

반경쟁적 효과를 가진 정보에 대한 일방적 정보공개행위(2012)

Unilateral Disclosure of Information with Anticompetitive Effects(2012)

카르텔 적발을 위한 직권조사와 검증의 활용(2013)

Ex-officio Cartel Investigations and the Use of Screens to Detect Cartels(2013)

경쟁분석에서의 품질의 역할과 측정(2013)

The Role and Measurement of Quality in Competition Analysis(2013)

온라인 판매의 수직적 제한(2013)

Vertical Restraints for On-line Sales(2013)

## II

## 시장지배적 지위 남용행위(Abuse of Dominance)

경쟁 정책과 지식재산권(1997)

Competition Policy and Intellectual Property Rights(1997)

다품종 취급 소매업체의 구매영향력(1998)

Buying Power of Multiproduct Retailers(1998)

과점(1999)

Oligopoly(1999)

충성 할인 및 리베이트(2002)

Loyalty and Fidelity Discounts and Rebates(2002)

지식재산권 (2004)

Intellectual Property Rights(2004)

약탈적 경쟁봉쇄(2004)

Predatory Foreclosure(2004)

진입 장벽(2005)

Barriers to Entry(2005)

실력에 의한 경쟁(2005)

Competition on the Merits(2005)

원가 이하 재판매(2005)

Resale Below Cost(2005)

경쟁, 특허 및 혁신(2006)

Competition, Patents and Innovation(2006)

시장지배력의 입증 증거(2006)

Evidentiary Issues in Proving Dominance(2006)

시장지배적 지위 남용 사건에서의 시정조치 및 제재(2006)

Remedies and Sanctions in Abuse of Dominance Cases(2006)

기업을 위한 독점화와 시장지배적 지위 남용에 대한 지침(2007)

Guidance to Business on Monopolisation and Abuse of Dominance(2007)

거래거절(2007)

Refusals to Deal(2007)

충성 및 결합 리베이트와 할인(2008)

Fidelity and Bundled Rebates and Discounts(2008)

진입장벽으로써의 토지사용규제(2008)

Land Use Restrictions as Barriers to Entry(2008)

구매자 독점 및 구매자 영향력(2008)

Monopsony and Buyer Power(2008)

경쟁, 특허 및 혁신 II(2009)

Competition, Patents and Innovation II(2009)

이윤압착(2009)

Margin Squeeze(2009)

양면 시장(2009)

Two-sided Market(2009)

표준 설정(2010)

Standard Setting(2010)

가격 남용(2011)

Excessive Prices(2011)

시장 확정(2012)

Market Definition(2012)

지식재산권과 표준 설정(2014)

Intellectual Property and Standard Settings(2014)

## Ⅲ

## 기업결합(Merger)

항공사 기업결합 및 제휴(1999)

Airline Mergers and Alliance(1999)

과점(1999)

Oligopoly(1999)

합작투자회사의 경쟁 문제(2000)

Competition Issues in Joint Ventures(2000)

금융 서비스의 기업결합(2000)

Mergers in Financial Services(2000)

대기업 간 기업결합의 포트폴리오 효과(2001)

Portfolio Effects of Conglomerate Mergers(2001)

신흥 첨단혁신 시장의 기업결합 심사(2002)

Merger Review in Emerging High Innovation Markets(2002)

기업결합 평가를 위한 실질 기준(2002)

Substantive Criteria for Merger Assessment(2002)

미디어 기업 결합(2003)

Media Mergers(2003)

기업결합 시정조치(2003)

Merger Remedies(2003)

기업결합 심사의 동태적 효율성(2007)

Dynamic Efficiencies in Merger Analysis(2007)

복잡한 기업결합 사건 처리(2007)

Managing Complex Mergers(2007)

수직적 기업결합(2007)

Vertical Mergers(2007)

회생불가기업 항변(2009)

The Failing Firm Defence(2009)

기업결합 심사기준(2009)

Standard for Merger Review(2009)

초국경적 기업결합 심사: 신흥개도국의 난제(2011)

Cross-Border Merger Control: Challenges for Developing and Emerging Economies(2011)

기업결합 심사에서의 경제적 증거(2011)

Economic Evidence in Merger Analysis(2011)

기업결합 심사의 영향력 평가(2011)

Impact Evaluation of Merger Decisions(2011)

기업결합 사건에 대한 시정조치(2011)

Remedies in Merger Cases(2011)

시장 확정(2012)

Market Definition(2012)

심사대상이 되는 기업결합의 정의(2013)

Definition of Transaction for the Purpose of Merger Control Review(2013)

초국경적 기업결합 사건의 시정조치(2013)

Remedies in Cross-border Merger Cases(2013)

## IV

## 법집행(Enforcement)

경쟁법 사건의 사법심사(1996)

Judicial Enforcement of Competition Law(1996)

가격 투명성(2001)

Price Transparency(2001)

일반 보조금 및 정부보조에 관한 경쟁 정책(2001)

Competition Policy in Subsidies and State Aid(2001)

경쟁당국의 활동 및 자원에 대한 평가(2005)

Evaluation of the Actions and Resources of the Competition Authorities(2005)

손해배상(2007)

Private Remedies(2007)

경쟁정책과 소비자정책 간의 접점(2008)

The Interface between Competition and Consumer Policies(2008)

시장분석(2008)

Market Studies(2008)

소수지분취득(2008)

Minority Shareholding(2008)

법관에 대한 난해한 경제이론의 설명(2008)

Presenting Complex Economic Theories to Judges(2008)

경쟁정책 및 비공식 경제(2009)

Competition Policy and the Informal Economy(2009)

공기업에 대한 경쟁법 집행 및 경쟁중립성 원칙(2009)

State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality(2009)

중재와 경쟁(2010)

Arbitration and Competition(2010)

**경쟁법 상 경쟁업체 간 정보교환(2010)**

Information Exchanges Between Competitors under Competition Law(2010)

**절차적 공정성: 민사 및 행정적 집행절차의 투명성 문제(2010)**

Procedural Fairness: Transparency Issues in Civil and Administrative Enforcement Proceedings(2010)

**절차적 공정성: 경쟁당국, 법원 및 최근 동향(2011)**

Procedural Fairness: Competition Authorities, Courts and Recent Developments(2011)

**경쟁법 준수 이행의 촉진(2011)**

Promoting Compliance with Competition Law(2011)

**법원과 경쟁당국의 경쟁제한피해의 계량분석(2011)**

Quantification of Harm to Competition by National Courts and Competition Agencies(2011)

**경쟁법 사건에서 효율성 항변의 역할(2012)**

The Role of Efficiency Claims in Antitrust Proceedings(2012)

**경쟁과 빈곤 감소(2013)**

Competition and Poverty Reduction(2013)

**경쟁정책이 거시경제적 성과에 미치는 효과에 관한 보고서(2013)**

Factsheet on How Competition Policy Affects Macro-economic Outcomes(2013)

**경쟁분석에서의 품질의 역할과 측정(2013)**

The Role and Measurement of Quality in Competition Analysis(2013)

**부패척결과 경쟁촉진(2014)**

Fighting Corruption and Promoting Competition(2014)



## V

## 산업분야별 경쟁 이슈(Regulated Sectors)

## Banking and Finance

---

은행 규제에서의 경쟁의 역할 강화(1998)

Enhancing the Role of Competition in Regulation of Banks(1998)

보험 산업의 경쟁과 관련 규제 문제(1998)

Competition and Related Regulation Issues in the Insurance Industry(1998)

소매금융업에서의 경쟁 및 규제(2006)

Competition and Regulation in Retail Banking(2006)

경쟁 및 결제 카드의 효율적인 이용(2006)

Competition and Efficient Usage of Payment Cards(2006)

금융 시장에서의 경쟁 이슈(2009)

Competition and Financial Market(2009)

은행 분야의 경쟁, 집중도 및 안정성(2010)

Competition, Concentration and Stability in the Banking Sector(2010)

결제시스템의 경쟁정책 이슈(2012)

Competition and Payment System(2012)

## Communications

---

융합현상의 관점에서 본 방송업계의 규제와 경쟁(1998)

Regulation and Competition Issues in Broadcasting in the Lights of Convergence (1998)

우편 서비스의 경쟁 증진(1999)

Promoting Competition in Postal Services(1999)

전자상거래 분야의 경쟁 및 규제 이슈(2000)

Competition and Regulation Issues in Electronic Commerce(2000)

통신 분야의 경쟁 및 규제 이슈(2001)

Competition and Regulation Issues in Telecommunications(2001)

디지털 경제(2012)

Digital Economy(2012)

텔레비전과 방송분야의 경쟁문제(2013)

Competition Issues in Television and Broadcasting(2013)

광대역 네트워크 보급을 위한 재정 지원(2014)

Financing of the Roll-out of Broadband Networks(2014)

지식재산권과 표준 설정(2014)

Intellectual Property and Standard Settings(2014)

## Energy

---

천연가스 산업에서의 경쟁 증진(2000)

Promoting Competition in the Natural Gas Industry(2000)

전력 분야의 경쟁 정책(2002)

Competition Policy in Electricity Sector(2002)

에너지 안보와 경쟁 정책(2007)

Energy Security and Competition Policy(2007)

휘발유 소매시장의 수직적 관계에 대한 경쟁정책(2008)

Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing(2008)

전력: 재생에너지와 스마트 그리드(2010)

Electricity: Renewables and Smart Grids(2010)

도로교통 연료의 경쟁(2013)

Competition in Road Fuel(2013)

---

## Environment

---

환경규제와 경쟁(2006)

Environmental Regulation and Competition(2006)

배출권과 경쟁(2010)

Emission Permits and Competition(2010)

환경적 맥락에서의 수평적 합의(2010)

Horizontal Agreements in the Environmental Context(2010)

녹색성장 및 시장경제를 위한 선제적 정책(2010)

Pro-active Policies for Green Growth and the Market Economy(2010)

---

## Health

---

제약 산업의 경쟁 및 규제 이슈(2000)

Competition and Regulation Issues in Pharmaceutical Industry(2000)

효율적인 병원서비스 제공을 위한 경쟁메커니즘(2005)

Competition in the Provision of Hospital Services(2005)

제네릭 의약품(2009)

Generic Pharmaceuticals(2009)

병원 서비스 분야의 경쟁(2012)

Competition in Hospital Services(2012)

경쟁과 복제약에 관한 논의(2014)

Competition and Generic Pharmaceuticals(2014)

의약품 유통의 경쟁 이슈(2014)

Competition Issues in the Distribution of Pharmaceuticals(2014)

## Infrastructure and services

---

지역 서비스 경쟁: 고품폐기물의 관리(1999)

Competition in Local Services: Solid Waste Management(1999)

수자원 분야의 경쟁 및 규제(2004)

Competition and Regulation in the Water Sector(2004)

부동산 거래시장의 경쟁 강화(2007)

Improving Competition in Real Estate Transactions(2007)

건설산업(2008)

Construction Industry(2008)

폐기물 관리 서비스(2013)

Waste Management Services(2013)

## Professions and Licencing

---

전문 서비스의 경쟁(1999)

Competition in Professional Services(1999)

의료직종에서의 이로운 경쟁 강화(2004)

Enhancing Beneficial Competition in the Health Professions(2004)

운영권 민간 양도(2006)

Concessions(2006)

법률 전문직에서의 경쟁 규제(2007)

Competitive Restrictions in Legal Professions(2007)

무역협회(2007)

Trade Associations(2007)

회계감사 및 관련 전문직에서의 경쟁과 규제(2009)

Competition and Regulation in Auditing and Related Professions(2009)

## Public Sector

---

경쟁 정책과 조달시장(1998)

Competition Policy and Procurement Markets(1998)

보편적 서비스 제도(2003)

Universal Service Obligations(2003)

공공 부문에 의한 시장 활동 규제(2004)

Regulating Market Activities by the Public Sector(2004)

공공조달(2007)

Public Procurement(2007)

공공 조달에서의 담합 및 부패(2010)

Collusion and Corruption in Public Procurement(2010)

## Transports

---

경쟁 정책과 국제적 공항 서비스(1997)

Competition Policy and International Airport Services(1997)

철도: 구조, 규제 및 경쟁 정책(1997)

Railways-Structure, Regulation and Competition Policy(1997)

도로 운송 분야의 경쟁 이슈(2000)

Competition Issues in Road Transport(2000)

철도 산업 내 구조 개혁(2005)

Structural Reform in the Rail Industry(2005)

주요 운송 설비 접근(2006)

Access to Key Transport Facilities(2006)

택시 서비스: 경쟁과 규제(2007)

Taxi Services: Competition and Regulation(2007)

항만 및 항만 서비스의 경쟁 이슈(2011)

Competition in Ports and Port Services(2011)

철도 서비스의 최근 동향(2013)

Recent Development in Rail Transportation Services(2013)

광역 및 지역적 수송서비스 공급에 대한 계약 할당 방법(2013)

Methods for Allocating Contracts for the Provision of Regional and Local  
Transportation Services(2013)

항공사 경쟁(2014)

Airline Competition(2014)

## Other

---

규제기관과 경쟁당국 간의 관계(1998)

Relationship between Regulators and Competition Authorities(1998)

농업 분야 경쟁과 규제: 구매자 독점 구매 및 공동판매(2004)

Competition and Regulation in Agriculture: Monopsony Buying and Joint Selling(2004)

대체 서비스가 규제에 미치는 영향(2005)

The Impact of Substitute Services on Regulation(2005)

입찰 시장 내 경쟁 이슈(2006)

Competition in Bidding Markets(2006)

경쟁정책, 산업정책 및 국가대표기업(2009)

Competition Policy, Industrial Policy and National Champions(2009)

표준 설정(2010)

Standard Setting(2010)

경쟁, 국가보조 및 보조금(2010)

Competition, State Aid and Subsidies(2010)

푸드체인 산업의 경쟁 이슈(2013)

Competition Issues in the Food Chain Industry(2013)

# Ⅲ 기업결합

## Mergers



---

본 번역물의 저작권은 © OECD 대한민국 정책센터에 있습니다. 저작권법에 의하여 한국 내에서 보호를 받는 저작물이므로 무단 전재와 무단 복제를 금합니다.



---

OECD 대한민국 정책센터는 OECD와 대한민국 정부 간에 양해각서를 체결하여 설립한 기구로서 OECD의 정책경험과 주요 관심사를 아시아·태평양 지역의 공무원 및 전문가들과 공유하고 전파하는 역할을 수행하고 있습니다.

이러한 역할의 일환으로 OECD 대한민국 정책센터는 OECD 주요 자료들을 선별하여 한국어로 번역 및 보급하고 있습니다.

OECD 경쟁위원회는 정례적으로 각 회원국 경쟁당국 및 전문가들과 여러 경쟁정책 주제에 대해 논의하고, 이 논의 결과와 각 주제별 핵심내용을 정리한 요약보고서(Executive Summary)를 OECD 홈페이지에 「경쟁정책에 관한 모범관행 라운드테이블(the Best Practice Roundtables on Competition Policy)」이라는 제목으로 제공하고 있습니다.

본 자료는 1995년부터 2014년까지 상기 라운드테이블에서 다루어진 사항의 각 주제별 요약 보고서를 번역한 것입니다.

이용자 편의를 위해 5개 주제(카르텔 Cartels, 시장지배적지위남용행위 Abuse of Dominance, 기업결합 Mergers, 법집행 Enforcement, 산업분야별 경쟁이슈 Regulated Sectors)로 분권하여 발간하되, 각 권의 끝에 5개 주제 전체 목차를 포함시켜 다른 주제도 확인할 수 있도록 하였습니다.

본 번역 보고서의 원문 및 전체 논의 내용은 OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org/daf/competition/roundtables.htm>)에서 확인하실 수 있습니다.

경쟁정책과 경쟁법 집행에 관한 다양한 이슈를 담고 있는 이 번역 보고서가 우리나라 경쟁정책 발전에 많은 도움이 되기를 기대합니다.



# Contents

항공사 기업결합 및 제휴(1999) .....	7
Airline Mergers and Alliance(1999)	
과점(1999) .....	17
Oligopoly(1999)	
합작투자회사의 경쟁 문제(2000) .....	22
Competition Issues in Joint Ventures(2000)	
금융 서비스의 기업결합(2000) .....	27
Mergers in Financial Services(2000)	
대기업 간 기업결합의 포트폴리오 효과(2001) .....	32
Portfolio Effects of Conglomerate Mergers(2001)	
신흥 첨단혁신 시장의 기업결합 심사(2002) .....	39
Merger Review in Emerging High Innovation Markets(2002)	
기업결합 평가를 위한 실질 기준(2002) .....	46
Substantive Criteria for Merger Assessment(2002)	
미디어 기업 결합(2003) .....	53
Media Mergers(2003)	
기업결합 시정조치(2003) .....	60
Merger Remedies(2003)	
기업결합 심사의 동태적 효율성(2007) .....	67
Dynamic Efficiencies in Merger Analysis(2007)	
복잡한 기업결합 사건 처리(2007) .....	72
Managing Complex Mergers(2007)	
수직적 기업결합(2007) .....	75
Vertical Mergers(2007)	

회생불가기업 항변(2009) .....	81
The Failing Firm Defence(2009)	
기업결합 심사기준(2009) .....	85
Standard for Merger Review(2009)	
초국경적 기업결합 심사: 신흥개도국의 난제(2011) .....	90
Cross-Border Merger Control: Challenges for Developing and Emerging Economies(2011)	
기업결합 심사에서의 경제적 증거(2011) .....	97
Economic Evidence in Merger Analysis(2011)	
기업결합 심사의 영향력 평가(2011) .....	103
Impact Evaluation of Merger Decisions(2011)	
기업결합 사건에 대한 시정조치(2011) .....	109
Remedies in Merger Cases(2011)	
시장 확정(2012) .....	114
Market Definition(2012)	
심사대상이 되는 기업결합의 정의(2013) .....	120
Definition of Transaction for the Purpose of Merger Control Review(2013)	
초국경적 기업결합 사건의 시정조치(2013) .....	126
Remedies in Cross-border Merger Cases(2013)	
[부록] 주제별 전체 목록 .....	131

## 항공사 기업결합 및 제휴(1999) Airline Mergers and Alliance(1999)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서, 라운드테이블의 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) *출발 공항과 도착 공항, 여행의 시각과 날짜, 여행에 소요되는 시간의 기회비용에 있어 유연하게 대응할 수 있는 능력은 여행객에 따라 천차만별이다. 대부분의 여행객은 출발지와 도착지에 대해서는 융통성을 발휘할 수 없다. 따라서 항공운송 시장(airline markets)은 특별히 예외적인 경우를 제외하고는 대부분 “도시 간(city-pair)” 시장으로 정의된다.*

기회비용이 낮은 여행객은 일반적으로 출발지와 목적지 간의 경로에 대해 더 넓은 선택의 폭을 갖게 되며, 따라서 경쟁의 혜택을 더 많이 받게 된다. 그러나 시간에 민감한 여행객의 경우, 경유노선은 직항(non-stop) 서비스를 대체할 수 없다. 항공사는 다양한 방법의 항공권 발급 조치를 이용하여 시간에 민감한 여행객과 그렇지 않은 여행객을 구별한다. 이코노미 또는 비즈니스 요금 전액을 지불하는 승객은 항공사 수익에서 상당히 미미한 비율을 차지한다. 따라서 항공사 제휴와 기업결합 사안에서 경쟁문제는 시간에 민감한 여행객들에게 초점이 맞춰지는 것이 일반적이다.

항공운송산업은 다른 형태의 운송수단과 경쟁하며, 승객과 화물을 위한 운송서비스를 제공한다. 이번 라운드테이블은 승객 운송에 초점을 맞추었다. 승객의 입장에서, 일부 제한된 경로에 대해서는 항공운송과 고속열차 간의 경쟁이 이루어진다. 그러나 대부분의 항공 운송에 대한 실질적인 대체재는 존재하지 않는다.

항공여행객은 잠재적으로 대체가능한 출발지와 목적지의 공항, 여행의 시각과 날짜, 경유와 직항 경로 등과 같은 요소에 대해 서로 많은 차이를 보인다. 대부분의 여행객은 출발지와 도착지를 다른 도시로 대체하지는 않지만, 각 도시 내의 공항은 대체할 의향이 있다. 또한 실제 그러하다면, 항공 서비스 시장의 지리적 범위를 “도시 간” 시장이라고 정의하는 것은 타당한 일이 될 것이다. 특수한 경우에는 이러한 정의가 너무 광범위하거나, 혹은 너무 협소한 시장획정을 의미할 수도 있다. 예컨대, 특히 미국의 비즈니스 여행객들은 런던의 히스로 공항을 갯윅 공항보다 선호한다는 연구결과가 있다. 반면에 두 개의 주요 도시 간을 여행하는 승객의 경우에는 각 도시의 공항에 대해서 크게 신경쓰지 않을 수도 있다.

항공여행객은 여행 시간의 기회비용과 직항 비행을 경유 비행으로 대체할 의향이 있어

차이를 보인다. 직항과 경유노선의 선택은 여행의 길이에 따라 달라지기도 한다. 단기 여행(수백 킬로미터 이내)의 경우에는 기회비용이 매우 낮은 여행객들조차도 시간의 연장과 불편함 때문에 경유 노선을 선택하지 않을 가능성이 많다. 반면, 장거리 여행(약 15,000 킬로미터 이상)의 경우, 모든 노선은 적어도 한번은 정차하게 될 것이다. 일반적으로 여행객의 시간 민감도 낮을수록, 효과적인 대체 비행의 범위가 넓어진다.

시간에 민감하거나 기회비용이 높은 여행객들은 다른 조건이 동일하다면 일반적으로 직항 노선을 경유노선으로 대체할 의향이 없다(만일 경유노선이 좀 더 자주 있거나, 좀더 편한 시간에 도착 혹은 출발할 경우에는 경유노선이 선호될 수 있음). 영국의 버진(Virgin) 항공사에 따르면 런던-뉴욕 구간에서 시간에 민감한 승객은 시간당 240 달러 정도로 시간의 가치를 따지며, 이는 이러한 승객을 경유 서비스로 유혹할 수 있는 할인율이 커야 한다는 것을 의미한다. 시간에 민감한 여행객은 독점이 이루어질 수 있는 별도의 시장으로 여겨지며, 특히 시장 지배력에 노출되어 있다.

항공사는 시간에 민감한 승객과 그렇지 않은 승객을 구별하기 위해 다양한 발권장치(다른 클래스의 좌석 제공, 항공권 변경에 대한 유연성, 승객 체류기간의 요건, 토요일 밤 체류 요건 등)를 구비한다. 좋은 좌석과 전액 요금을 지불하는 승객은 비록 소수이지만 항공사 수익에 있어서는 불균등할 정도로 많은 비율을 차지한다. 많은 경로에서 항공사들이 효과적으로 경쟁할 능력은 이윤 점유율이 높으며, 시간에 민감한 비즈니스 여행자를 사로잡을 수 있는가에 따라 달려있다.

- (2) *항공운송산업에는 규모의 경제와 범위의 경제가 모두 중요하다. 여행객은 “끊김 없는(seamless)” 연결성과 많은 빈도수의 서비스를 선호한다. 또한 단골승객 우대서비스(frequent flyer programs)와 같은 로열티 프로그램이 있는 경우, 많은 여행객들은 좀 더 많은 목적지를 연결하는 서비스를 선호한다. “허브앤스포크(hub and spoke)” 운항방식으로 구성된 대규모의 항공 네트워크는 특히 요금을 전액 지불하는 승객에게 더욱 매력적인 네트워크가 된다. 이는 이러한 네트워크가 비용 경제(cost economies)의 이점을 이용하고 소규모 항공 네트워크가 제공할 수 있는 것보다 더 끊임없는 연결성과 잦은 빈도의 서비스, 그리고 더 많은 목적지를 제공하기 때문이다.*

*운영비 측면에서 상당한 우위를 가진 네트워크 항공사(network carriers)와 직항형 항공사(point-to-point carriers) 모두 소수의 시장에서 대규모의 네트워크를 이용하여 성공적으로 운영 해온 경우가 있다.*

대규모 네트워크는 소규모 네트워크에 비해 비용과 수요 측면에서 우위에 있다(비록 이러한 우위는 운영비용이 상당히 더 낮은 항공사에 의해 상쇄될 수 있다). 여행객은 서로 다른 항공사 간의 연결보다는 동일한 항공사 간의 연결을 선호한다. 이는 “끊김 없는” 연결이 보통 더 편리하며 입국 또는 출국 비행의 지연 또는 수하물 분실시에 보다 나은 보안책이 제공되기 때문이다. 여행객은 또한 서비스가 더 자주 있는 항공사를 선호하는데,

이는 마지막 순간에 계획이 변경될 경우에도 더 융통성이 있기 때문이다. 항공사는 여행객과 여행대행사가 단일 항공사로 예약하도록 하는 인센티브를 제공하는 단골승객 우대 프로그램이나 여행대행사 수수료 무료화 프로그램 등과 같은 로열티 프로그램을 통해 서비스에 대한 수요를 증진시키기도 한다. 이러한 프로그램은 소규모보다 대규모 항공사 네트워크에게 더 이롭다. 특히 이러한 프로그램은 이윤 점유율이 높은 시간에 민감한 비즈니스석 여행객들을 유치하고 유지하고자 하는 목적이 있다.

대규모 네트워크는 허브앤스포크 운영방식에서 상당한 이득을 볼 수 있다. 허브앤스포크 운항방식은 항공사로 하여금 특정 경로에만 집중할 수 있도록 하여, 더 많은 수의 더 효율적인 비행기를 통해 서비스를 더욱 자주 제공할 수 있도록 한다. 또한 허브앤스포크 운항방식은 더 넓은 범위의 목적지와 (보통 일반적인 서비스가 제공될 수 있을만큼 충분한 수요를 창출하지 못하는) 도시 간의 결합이 가능하도록 한다. 허브앤스포크 네트워크에 새로운 스포크를 추가하는 것은 최소 추가비용으로 도시 간 결합을 많이 증가시킬 수 있는 방법이다.

허브앤스포크 운항방식에도 한계점이 있다. 이 운항방식에서 발생하는 효율성은 기존의 다수의 직항형 운항방식으로부터 전환하여, 좀 더 크고 효율적인 비행기를 이용하고, 하나 이상의 허브를 통해 각 기점을 연결하며, 운항 수는 줄이도록 하는 운항 방식을 이용함으로써 얻어진다. 그러나 연결 비행은 직항 비행의 완벽한 대체가 되지 않는다. 대부분의 네트워크는 허브앤스포크와 직항형 운항방식을 결합한 것일 가능성이 높다.

*(3) 앞에서 언급한 비용과 수요 요건으로 인해, 허브앤스포크 항공사는 스포크와 허브-허브 경로에서 지배적인 기업이 되며 다른 네트워크의 허브와의 경로에 대해서도 (상응하는 경쟁 라이벌 네트워크와 함께) 공동 지배력을 행사하는 경향이 있다. 허브앤스포크 항공사는 자신의 허브 간의 직항 경로에 대해 시장지배력을 향유하는 경향이 있으며, 허브 공항의 전체 교통량에서 높은 점유율을 차지하는 경향이 있다.*

*신규진입자가 이러한 시장 지배력을 약화시키기란 쉽지 않다. 성공적인 신규진입은 경쟁자 네트워크(또는 사실상의 네트워크) 이용, 치열한 경쟁을 회피할 수 있도록 충분히 차별화된 신규 서비스 제공, 또는 소도시 간 운영비를 상당부분 감축함으로써 이루어질 수 있었다.*

스포크 경로에 대해 결합하는 항공사는 허브와 연결되는 지선교통(feeder traffic)으로부터 편익을 거의 얻지 못하며, 보통 로열티 프로그램을 제공할 수 없거나 허브 운영자와는 운항 빈도수를 비교할 수 없는 수준인 경우가 많다. 그 결과, 라이벌 항공사는 서비스를 지속하기 위해 필수적인 이윤 점유율이 높으며, 시간에 민감한 승객들을 충분히 사로잡을 수 없다. 이러한 이유 때문에 잘 발달된 허브앤스포크 항공사들이 직항 스포크 경로를 지배하는 경향이 발생하는 것이다. 동일한 이유로 두 네트워크의 허브 공항 간의 경로는 각각 그 허브를 운영하는 네트워크가 지배하게 된다.

Northwest가 Continental의 지배지분의 인수를 제안하였을 때, 각각의 허브 간의 9개 경로 중 7개에 대하여 100 퍼센트 공동 시장점유율을 갖고 있었음이 밝혀졌다.

허브와의 지선비행(feeder flights)은 허브를 운영하는 항공사 서비스를 보충하는 역할을 한다. 반복독점 가격책정(double marginalisation)을 피하고, 필요한 관계특유투자(relationship-specific investment)를 증진시키기 위해서 지선비행 서비스는 보통 허브 항공사와 통합되었을 때 좀 더 효율적인 서비스를 제공할 수 있다. 그 결과 허브앤스포크 항공사는 전체 승객 교통량의 상당 부분을 점유하면서 허브 공항에서 지배적 항공사가 되는 것이다. 연구 결과에 따르면 현행 항공사는 허브 공항과의 운항에 대해 라이벌 항공사보다 더 많은 요금을 부과하는데, 이는 현행 항공사가 자신의 허브와의 직항 경로에 대해 시장 지배력을 향유하고 있다는 것을 의미한다.

신규진입자가 이러한 시장 지배력을 잠식할 수 있는 경우도 있다. 진입전략 중 하나는 기존의 네트워크 허브 또는 네트워크와 제휴할 수 있는 새로운 진입자의 서비스를 도입하는 것이다. 예를 들면, British Midland는 미국 대부분의 주요 항공사와 비독점 코드공유협정(codesharing agreements)을 체결하였다. 두번째 진입전략은 현행 항공사와 직접적인 경쟁을 회피할 수 있는 차별화된 서비스를 제공하는 것이다. 예를 들면, 영국은 많은 저가 항공사들은 효율성이 떨어지는 공항을 이용함으로써 유럽 내에 직항 레저 여행객들을 운반하는 서비스를 성공적으로 구축하였다. Virgin 항공사는 높은 수준의 직항 비즈니스 고객과 레저 여행객을 위한 경로에 초점을 맞추었다. 세번째 진입전략은 스포크 서비스와 같이 현행 항공사에 보완적인 서비스를 제공하는 것이다. 현행 항공사와 통합된 방식으로 이러한 서비스를 제공하는 것의 장점은 현행 항공사와 프랜차이즈와 같은 형식의 합의 하에 서비스가 제공된다는 것이다. 마지막 전략은 서비스의 범위를 증가시키되, 현행 운행사에게 경쟁 압박을 가하지 않는 것이다.

- (4) *항공사의 기업결합 및 제휴는 항공사들이 통합된 네트워크를 효율적으로 정리하고, 원활한 서비스의 범위를 확대함으로써 비용을 낮추고 수요를 증가시킬 수 있도록 할 수 있다. 반면, 항공사의 기업결합 및 제휴는 특히 허브 공항과의 직항 경로에 대한 경쟁을 감소시키며 시장 지배력을 강화시킨다. 효율성 편익과 경쟁 효과 간의 상대적 균형은 항공사들의 기업결합 이전의 네트워크의 중복 정도를 포함한 수많은 요인에 따라 달라진다.*

국제적 기업결합은 외국 기업의 국내 기업 소유를 금지하는 국내규칙에 의해 일반적으로 금지되어 왔다. 이러한 경우에 항공사는 보통 기업결합을 통해 이루어질 수 있는 편익을 국제 제휴를 통해 달성하고자 한다.

항공사들 간의 기업 결합 및 제휴에 대한 강력한 인센티브가 존재한다. 기업결합 이전의 네트워크 간의 경쟁의 성격에 따라, 기업결합 또는 제휴를 통해 결합된 항공사가 허브앤스포크 구조를 보다 효율적으로 개선함으로써 비용을 낮추고 수요를 증대시킬 수



있다. 또한 이를 통해 비용 효율성을 강화하고, 더욱 다양한 범위의 끊임없는 항공운항 연결을 달성할 수 있다. 반면, 기업결합과 제휴는 경쟁을 감소시킬 것이며, 특히 스포크와 허브-허브 간의 경로에 대해 이미 중첩되었던 네트워크 경로에 대한 시장 지배력을 더욱 증대시킬 수 있다.

대부분의 국내 항공사 관련 규정은 국내항공사에 대한 해외 소유권을 금지하거나 제한한다. 그 결과 국제적인 항공사 기업결합은 드물다. 그 대신, 합의를 통해 기업결합에서 발생하는 것과 같은 편익을 취하고자 한다. 제휴항공사와 협력하고자 하는 정도에 따라 제휴는 서로 다른 양상을 띤다. 제휴는 완전한 기업결합만큼 효율적이지는 않다. 왜냐하면 거래비용이 더 높고 (제휴의 지연 또는 해산에 대한 두려움으로) 합작투자의 발생가능성이 낮기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 신중하게 진행된 제휴는 친경쟁적 및 반경쟁적 효과의 측면에서 봤을 때 완전한 기업결합과 거의 동일해질 수 있다.

- (5) 많은 OECD 국가에서 자유화를 통해 국내 시장에서의 항공사 경쟁에 대한 가능성이 더욱 증가하였다. 그러나 양자간 국제협정은 국제적 수준의 경쟁 범위에 대해 지속적으로 심각한 제한을 가하고 있다. 이러한 협정은 다양한 방식을 통해 당사 국가들 간에 서비스를 제공할 수 있는 항공사의 숫자 및 주체, 운항 경로, 각 경로마다 제공될 수 있는 운항 서비스 숫자, 그리고 제공 가능한 수용능력 및 요금 등을 제한한다. 최근에는 이러한 협정을 자유화시키고자 하는 추세에 있다.

많은 OECD 국가에서 이루어진 국내항공자유화를 통해 규제적 진입장벽 및 가격과 수용능력에 대한 규제 통제가 철폐되었다. 예를 들면, 규제철폐 지침에 따라 원칙적으로 유럽연합(European Union, EU) 내에서 운영하는 모든 EU 항공사는 EU 내의 모든 경로에서 서비스를 제공할 수 있다. 일본은 2000년 2월 노선별 허가제도를 종료하였다. 많은 연구를 통해 이러한 자유화가 경쟁에 미치는 영향이 기록되었다. 미국의 경우 항공운송산업에 대한 규제철폐는 소비자들에게 매우 큰 편익을 안겨주었다. 항공사들은 항공운송산업의 규제철폐를 통해 허브앤스포크망을 대대적으로 구조조정 함으로써 비용을 낮추었으며 직항 또는 일괄 서비스를 제공하는 도시 간 결합의 숫자를 증가시켰다. 특히 자유여행가(discretionary travellers)에 대한 가격이 평균적으로 하락하였으며, 항공 여객 수요량이 현저히 증가하였다. 반면, 경쟁의 정도에 따라 다양하긴 하지만, 가격편차가 증가하여 일부 승객들(특히 비즈니스와 일등석의 오픈티켓 요금)은 자유화 이전 보다 더 많은 요금을 지불하고 있다.

국제적으로는(EU 외) 양자협정이 계속해서 경쟁의 범위를 엄격히 제한하고 있다. 특히, 양자협정은 이들 국가간에 서비스를 제공할 수 있는 항공사의 숫자와 주체, 운항 경로, 각 경로 당 운항 숫자, 제공 가능한 수용능력 및 요금 등을 다양한 방법으로 제한한다. 양자협정은 또한 경유비행이 직항 서비스보다 낮은 가격을 책정하고자 하는 것을 금지하기도 한다. 양자 시스템은 “국적 여객기(flag carrier)”를 비효율적으로 유지하는

데 이용되었으며, 그 과정에서 요금이 상승되어 소비자 및 다른 산업의 비용이 증가하고 새로운 여행 상품의 개발을 방해하였다.

최근 수년 간, 특히 미국을 포함한 일부 국가들은 항공사의 숫자와 주체 및 운항 가능한 경로와 수용능력에 대한 규제 수위가 낮은 “영공개방(open skies)”협정을 타결하고자 하였다. 이러한 협정이 미국과 개별 EU 국가들 간에 수없이 체결되었다. 그러나 이와 같은 협정은 협정 밖에 위치한 국가에 기반한 항공사들이 협정 대상의 경로를 운항하는 것을 허용하지 않는다(예컨대, 미국-영국 개방 영공 협정에서는 Alitalia가 영국-런던-뉴욕 경로를 운항하도록 허용하지 않음). 또한 연안 운항도 허용하지 않는다(미국-영국 협정에서는 British Airlines이 런던-뉴욕-샌프란시스코를 운항하면서 뉴욕에서 샌프란시스코로 가는 승객을 운송할 수 없음). 특히 해외 기업 소유의 항공사에 대한 차별대우와 관련하여 다자간 자유화가 더 많이 이루어질 수 있는 여지가 상당히 많이 남아있다.

- (6) 적정 수준의 공항 수용능력이 부족하여 많은 경우 국내 및 국제 항공서비스 경쟁이 제한되고 있다. 특히 피크 시간대에는 많은 국제공항에서 항공기 이착륙 슬롯 및 게이트 시설에 대한 수요가 그 공급량을 초과한다. 또한 현행 항공사는 슬롯에 대한 지배적 지위를 가지며, 신규진입의 여지를 제한한다. 일부 국가에서는 공항 시설 접근에 대한 가격책정에 있어 차별적 제약이 존재하여 현행 국적기 항공사만이 그 혜택을 보고 있다.

항공운송산업의 성공적인 신규진입자는 출발지와 목적지에서 이착륙할 권리를 포함한 공항 시설에 대한 접근권을 취득하여야만 한다. 이착륙할 권리는 슬롯이라고 한다. 허브앤스포크 네트워크를 운영하는 규모와 범위의 이점 때문에 성공적인 신규진입자는 허브공항에서 (짧은 시간대 내에 많은 수의 비행기가 출발하고 도착하도록 하는) 시간대에 따라 분류된 슬롯의 “은행(bank)” 또는 “포트폴리오(portfolio)”를 필요로 한다. 많은 국제공항은 그 수용능력이 제한적이므로 이착륙 슬롯을 분배해야 한다. 신규진입자에게 허가된 슬롯의 숫자는 일반적으로 제한적이며, 현행 항공사는 널리 퍼져있는 기득권옹호권리(grandfather rights)를 통해 혼잡한 공항에서도 상당한 편의를 누린다.

몇몇 국가는 현재의 슬롯 할당 시스템이 현행 항공사의 경쟁적 우위를 더욱 증가시킬 수 있다고 지적했다. 첫째, 다량의 슬롯을 보유하고 있는 현행 항공사는 신규진입자의 운항이 중간에 끼게 되도록 현재의 운항 시간을 배치함으로써 신규진입자의 시장점유율을 제한하는 방식의 공격적인 대응을 취할 수 있다. 둘째, 현재 대부분의 슬롯은 “사용하지 않으면 사용권을 잃는다(use-it-or-lose-it)”는 규칙 - 슬롯은 반드시 사용되어야만 하며, 그렇지 않으면 슬롯 할당 당국에게 되돌아간다 - 에 입각하여 할당되어 있다. 또한 많은 국가에서 슬롯은 사거나 팔 수 없지만 서로 교환할 수 있다. 더 많은 네트워크를 가지고 있는 현행 항공사는 효용이 떨어지는 슬롯을 획득하여 활용할 수 있는 가능성이 더 많으며, 만일 해당 슬롯에 더 바람직한 항공사가 나타날 경우 슬롯을

교환할 수도 있을 것이다.

미국과 영국의 저가 항공사는 활용도가 낮거나 후순위의 항공부지(영국 런던 외곽의 루튼과 같은)로 새로운 서비스를 구축함으로써 성공하기도 하였다. 이러한 항공부지는 일반적으로 슬롯으로 인한 제한이 없고 수수료가 적지만, 보통 시내 중심부와 멀리 떨어져 있거나 대중교통이 잘 연결되어 있지 않다. 따라서, 이러한 서비스는 시간에 민감하지 않거나 레저 여행객들을 대상으로 하는 경쟁의 중요한 원천이 되지만, 시간에 민감한 여행객들에게는 경쟁적인 영향을 미치지 못한다.

경쟁당국이 항공사 간의 경쟁 조건에 대해 판단을 할 경우, 여전히 공공의 이익과 국적항공사의 이익을 연계하여 파악하는 경향이 있다. 대표단은 브러셀, 파리, 밀란의 공항당국이 국적항공사를 편애하는 결정을 하였음을 보였다.

- (7) *항공운송산업의 일정한 특징이 반경쟁적 관행을 부추긴다. 특히, 높은 수준의 가격 투명성과 주요 항공사들 간의 다시장 접촉(multi-market contact)은 협조 행위/상호작용(co-ordinated behavior/interaction)을 촉진할 수 있다. 유럽의 경우, 국영 체제를 계속 유지하고 국가의 긴급구제(bailout)를 쉽게 요청할 수 있는 상황으로 인해 신규진입자의 경쟁 의지에 제약을 가할 수 있다. 또한, 재임성(incumbency)의 경쟁적 우위로 인해 현행 운영자는 여러 수단을 사용하여 신규진입을 단념시킬 수 있다.*

규모의 경제와 범위의 경제의 문제는 차치하더라도, 항공운송산업의 다른 특징들이 반경쟁적 행위를 양상시킨다. 예를 들면, 항공 요금이 컴퓨터중앙예약시스템에 게시되므로 항공사들 간에 가격과 예정 가격에 대한 의견 교환이 쉽사리 가능하다. 항공사들은 이러한 가격 투명성을 이용하여 협력을 조장하였다. 미국 사법부는 항공 운송 가격의 미국 데이터베이스에 대하여 항공사들이 구속력 없는 예정가격에 대해 정보를 교류하는 것을 중단시키기 위한 소송에서 승소하였다.

또한, 항공 네트워크가 매우 많은 수의 상이한 도시 간 시장에서 서로 경쟁한다는 사실은 담합을 조장할 수 있다. 이는 하나의 시장에서 한 항공사가 서로 합의된 가격보다 할인된 가격으로 운영하는 경우, 다른 항공사들이 이러한 할인 항공사가 취약한 시장에서 이들에 대한 제재를 가할 수 있기 때문이다. 연구 결과에 의하면 항공사 네트워크의 접점 시장의 수가 가격 수준을 결정하는 요인이라고 한다.

어떤 산업에서도 현행 기업은 신규진입에 대하여 소극적으로 대응하지 않는다. 항공운송산업의 몇가지 특징은 신규진입에 대한 공격적인 대응이 신규진입을 단념하게 할만큼 설득력있고 효과적이라는 것이다. 신규진입자(자신만의 허브를 가지고 운영하는 업체는 제외)는 지선 교통에 의한 이윤 창출에 어려움이 있고, (최소한 초기에는) 동일한 빈도 수의 서비스를 제공하기 어려우며, 단골승객우대 프로그램을 제공하기도 어렵다. 현행 항공사는 운항시간을 재편하여 신규진입자의 운항이 중간에 끼도록 함으로써

경쟁적 우위를 강화할 수 있다. 현행 항공사는 또한 굳이 새로운 운항을 추가하지 않으면서 저가 좌석을 확대할 수 있다. 이러한 조치는 낮은 비용으로 이루어질 수 있으며, 특히 이러한 조치가 신규진입에 대한 공격적인 조치라는 평판을 갖게 될 경우 이는 전적으로 사실일 것이다. 이탈리아의 경쟁당국은 소규모 경쟁자인 Adriatica 와 Meridiana 에 대해 Alitalia 가 취한 약탈적 조치에 대한 사안을 보고하였으며, 미국은 American Airlines 이 저가항공사인 Vanguard Airlines, Sunjet, Western Pacific 에 대해 취한 조치와 관련된 사안을 언급하였다.

많은 유럽 국가의 현행 항공사는 국영으로 남아있다. 이 중 여러 항공사들은 지난 수년 동안 국가 보조를 받기도 하였다. 이는 이러한 항공사들이 민간항공사들보다 연성예산제약을 받고 있음을 의미한다. 다른 산업과 마찬가지로, 연성예산제약은 신규진입을 억지할 수 있다. 이는 현행 항공사가 신규진입에 대응하면서 발생하는 손실을 계속해서 감당할 수 있기 때문이다. 부분적으로나마 이러한 이유로 인해 유럽 항공사가 다른 유럽 항공사의 국내 시장에 진입한 경우는 거의 없다.

- (8) 모든 국가들이 경쟁법이 항공운송산업에도 적용된다고 하였지만 이 부문에 경쟁법이 구체적으로 적용되는 방법에 관해서는 독특한 특징이 존재한다. 다른 국제적 기업결합과 같이, 국제적 항공사 제휴는 하나 이상의 관할권의 경쟁법의 적용대상이 되기 때문에 서로 모순되는 결정이나 시정조치가 이루어질 수 있으며, 따라서 경쟁당국 간의 협력이 중요하다.

모든 OECD 국가의 경쟁당국은 항공운송산업 분야에서 발생하는 반경쟁적 행위를 규제하는 경쟁법을 집행할 수 있다. 일부 국가에서는 분야 전문규제기관과 같은 다른 행정기관과 공동으로 또는 동시에 동 분야의 경쟁 규칙을 시행하고, 새로운 경쟁규칙을 개발·공포한다. 예를 들면, 미국 연방 도로교통부(US Department of Transportation)는 최근에 약탈적 가격책정 행위를 통제하는 “불공정 독점행위(unfair exclusionary conduct)”에 대한 새로운 규칙을 제안하였다. 캐나다는 캐나다교통법(Canadian transportation law)에 정부가 90 일동안 국가경쟁법의 적용을 중단시킬 수 있는 조항을 삽입하였다. 이 조항은 최근에 이루어진 Air Canada 와 Canadian Airlines 의 미래에 대한 토론 중에 원용되기도 하였다.

다른 분야와 마찬가지로, 국제 항공사 기업결합과 제휴는 하나 이상의 관할권에 의한 심사의 대상이 되며, 따라서 모순되는 결정이나 시정조치가 이루어질 수 있다. 특히, 경제산업자문위원회(BIAC)는 개입 시 경쟁당국 간의 협력의 필요성을 강조하였다. 예를 들면, AA 와 BA 간의 제휴는 네 개의 당국(US DOJ, US DOT, UK OFT, European Commission)에서 심사되었다. 이에 대해 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 미국의 경쟁당국과 경쟁협력협정(cooperation agreement)을 체결하였지만, US DOT 와는 그러한 협정이 없다는 사실이 협력을 더 어렵게 했다고 말했다.

(9) 항공운송산업에서 경쟁을 촉진하고 보호하기 위해서는 경쟁과 규제 문제 모두에 관심을 기울일 필요가 있다. 특히, 다음과 같은 조치를 통하여 항공운송 산업에서 경쟁이 더욱 강화될 수 있다.

- 경쟁에 대한 규제적 제한의 자유화, 특히 국제적인 수준에서 투명성에 대한 국제무역원칙의 적용 및 다자간 비차별 등
- 투자 메커니즘과 신공항 건설 및 현존하는 공항의 확장 등의 최소한 공항 수용능력의 할당, 신규진입자의 핵심 시간대 공항 설비 사용 보장
- 기업결합과 제휴 제안에 대한 신중한 심사, 반경쟁적 효과를 상쇄할 수 있는 시정조치의 신중한 사용, 시장지배의 경우 처분 또는 분할 고려
- 단골고객우대 프로그램 및 기타 로열티 프로그램의 세심한 검토
- 약탈적 행위와 기타 반경쟁적 행위에 대한 신중한 통제

비록 지금까지의 자유화로 인해 항공운송산업에서 발생한 경쟁을 통해 얻어진 편익이 강조되었으나, 경험에 따르면 경쟁은 규제적 장애물과 현행 항공사에 의한 반경쟁적 행위에 취약하다. 항공운송산업에서 경쟁으로 얻을 수 있는 모든 편익을 얻기 위해서는 지금까지 이상의 규제개혁과 경쟁법 시행을 필요로 한다.

추가적인 규제개혁은 특히 국제적인 수준의 다자간 협상 틀에서 더욱 자유화가 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 현재의 양자협정 시스템은 국제무역시스템의 투명성과 비차별의 기본적인 두가지 원칙을 준수하지 못하였다. 규제개혁은 또한 공항확장, 비활용된 공항 시설의 개선을 위한 투자를 통해서 수용능력의 제한성을 제거하고, 신규진입자가 새롭거나 현존하는 수용능력에 접근할 수 있도록 함으로써 진입장벽을 제거해야만 할 것이다.

라운드테이블에서는 지금까지 이루어진 것 이상의 자유화가 시행된다는 것만으로는 항공운송산업에서의 효과적인 경쟁을 보장하기에 불충분할 수 있음을 강조하였다. 동 산업에서의 자유화는 기업결합 및 제휴 제안의 신중하고 철저한 조사, 약탈적 가격설정행위의 통제, 로열티 프로그램에 대한 주의 등 효과적인 경쟁규칙의 시행과 함께 이루어져야만 한다.

기업결합 및 제휴와 관련하여 경쟁당국은 슬롯의 회수, 컴퓨터중앙예약시스템의 접근 보장 조항, 공항 시설의 접근, 인터라인(inter-line)에 대한 의무 등 효과적인 경쟁을 유지하기 위한 다양한 시정조치를 제안하였다. 슬롯 회수가 경쟁문제를 없애기에는 충분하지 않은 경우도 있다. 그 이유는 자신의 허브를 갖고 있지 않은 네트워크가 현존하는 네트워크의 허브-허브 경로에 대한 새로운 직항편으로 진입한다는 것이 매우 어렵기 때문이다. 라운드테이블은 어떠한 시정조치가 부과되어야만 할 것인지에 대해 기관마다 차이점이 있다는 것을 밝혔다. 예를 들면, EU는 경쟁문제가 있는 중심 노선에 시장점유율 제한을 추가하는 것을 선호하였다. 미국은 제휴에 참여하는 항공사가 미국

지역의 예매처(point-of-sale) 승객에 대해 일반석, 비즈니스석, 일등석의 요금을 무제한적으로 서로 조정할 수 없도록 한 “배제(carve-outs)”를 선호하였다.

여행사의 인센티브 프로그램이 반경쟁적일 수 있다고 주장한 경쟁당국이 최소한 하나 있었다. 더군다나 여러 국가는 단골고객우대 프로그램 역시 소비자의 편익보다 반경쟁적 효과가 더 클 수 있다고 하였다. 현행 항공사가 라이벌 항공사로 하여금 단골고객우대 프로그램에 접근할 수 있도록 하는 등의 동 프로그램의 반경쟁적 영향을 제한하는 시정조치가 제안되었다.

마지막으로 라운드테이블은 약탈적 가격책정 및 기타 독점적 행위와 정비시설, 지상취급 서비스, 터미널 시설, 예약 및 발권 설비 등의 시설에 대한 접근권 부여 거부와 같은 반경쟁적 행위에 대한 면밀한 검토가 필요하다고 강조하였다.

## 과점(1999) Oligopoly(1999)

### - 요약 -

라운드테이블의 토론, 각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서를 통해 다음과 같은 문제가 제기되었다.

- *과점기업(oligopolists)은 자신의 행동이 경쟁 상대자의 대응 조치로 이어질 것임을 서로 알고 있기에, 활발한 경쟁을 반경쟁적 협력으로 대체하고자 하는 강한 인센티브가 있다. 이하에서 “협력적 상호작용(co-ordinated interaction)”이라 지칭되는 이러한 행위는 부정적인 후생 효과를 초래한다. 이는 담합 사례에서 특히 명백하다.*

협력적 상호작용으로 인한 후생 손실은 독점으로 인한 후생 손실과 질적으로 동일하다. 그 예로는 가격 상승, X-비효율성, 혁신의 지체, 상품 다양성의 감소 등이 있다. 담합 외의 협력적 상호작용의 좋은 예로는 가격선도(price leadership) 정책, 배달가격(delivered pricing)정책, 가격고수(price stickiness) 정책 등이 있다.

- *협력적 상호작용에 참여하고자 하는 의지와 이에 성공적으로 참여하는 능력 간에 상당한 차이가 있다. 서로 수용 가능한 협력 계약 조건의 합의에 도달하기 어렵고 참여 업체가 이탈하지 않을 것을 보장하기도 어렵다.*

협력하고자 하는 과점기업들은 서로 다른 비용구조와 요구 조건을 갖고 있을 수 있다. 이러한 차이점은 비경쟁업체들 간의 반경쟁적 협동에 대해서는 주요한 문제가 되지 않지만, 업체들이 서로 이득이 되는 가격 수준과 다양한 상품 간의 가격 격차(price gap)를 합의하는 것을 어렵게 한다. 이러한 문제가 해결된다고 하더라도 가격에 대한 성공적인 협력은 보장되지 않는다. 일단 가격이 한계비용 이상으로 급증하면, 각 과점기업은 특히 적발되어 보복행위를 당하지 않을 것이라고 믿는 경우, 가격을 속이고자 하는 인센티브를 갖게 된다. 지속적인 협력은 과점기업 간에 이탈행위를 적발하고, 이에 대한 제재를 확실히 마련하며, 또한 반경쟁적 행위로써 기소되는 것을 피할 수 있어야만 가능하다.

[카르텔 운영의 어려움이 명백함에도 불구하고, 대규모로 장기간 운영되는 카르텔이 존재한다고 알려져 있다. 많은 OECD 국가는 현재 기소되어 있는 이러한 카르텔이 점차 증가하고 있다고 하였다.]

### 행태적 시정조치(Behavioural Remedies)

- *협력적 상호작용에 대한 최우선의 행태적 시정조치는 무거운 과태료를 부과하거나 일부 국가에서는 구금형을 부과함으로써 담합을 금지하는 것이다. 무거운 제재 수단 때문에 담합공모자는 일반적으로 반경쟁적인 대화 내용에 대한 직접적인 증거를 남기지 않는다. 이것이 담합을 적발하고 증명하는 것을 어렵게 하며, 따라서 경쟁당국이 때때로 정황증거에 의존해야만 하는 이유를 잘 설명해준다. 그러나 병행행위(parallel conduct)의 증거만으로는 담합의 충분한 증거가 될 수 없고 되어서도 안된다.*

가장 일반적인 정황증거는 병행행위의 구성요건이다. 이러한 증거의 법적 및 경제적 문제는 병행행위가 담합이 아닌 다른 행위의 원인일 수 있다는 것이다. 과점의 경우, 일례로 병행적 가격인상(parallel price)이 단순히 독립적, 합리적인 행동에 의해 발생했을 수 있다. 병행행위가 단순히 과점적인 상호의존 상태에서 발생한 것이 아니라 일종의 합의를 통해 이루어진 것임을 증명하기 위해서 경쟁당국은 하나 이상의 “추가적 요소(plus factors)”의 존재 등 추가 사실을 증명해야만 한다. 추가적 요소는 기본적으로 경쟁자들 간에 일종의 합의가 없었더라면 경제적으로 봤을 때 합리적이지 않은 행위를 일컫는다. 법원 역시 특정 시장구조는 담합을 조장한다는 증거를 고려해왔다. 그러나 담합에 취약한 시장 구조에서 담합까지는 아닌 일종의 협동이 촉진되기도 한다는 점이 점차 알려져 왔기 때문에 이러한 법원의 입장도 변화하고 있다. 일부 법원의 입장은 만일 위험성이 덜한 방식으로 동일한 결과를 달성할 수 있다면 담합이라는 법적 위험을 감수하지 않을 것이라고 추정하는 경향이 있다.

일부 OECD 국가는 담합을 증명하는 문제와 관련하여 “동조적 행위(concerted practices)”와 “조장 행위(facilitating practices)”(아래 참조)를 금지하는 범위(net)를 확장함으로써 담합에 대응하고 있다. 한 회원국의 경쟁법은 명백한 합의가 없었다 할지라도 일정 행위는 담합의 증거를 구성한다고 추정하는 강경한 입장을 취하고 있다.

반경쟁적 수평적 합의를 금지함으로써 포섭되는 대상을 확대하고, 입증부담을 낮춤으로써 과점적 상호의존으로 인해 활발히 발생할 수 있는 병행행위를 금지할 수 있게 된다. 그러나 상호의존으로 초래된 병행행위는 경쟁행위를 지속적으로 규제하는 것보다도 못한 행태적 시정조치로는 제거될 수 없다. 즉, 병보다 더 나쁜 치료법이라고 할 수 있다.

- *담합의 성공 가능성을 증가시키고 일탈행위를 적발하고 제재하는 능력을 개선하기 위하여 협력에 참여하는 업체들은 “조장행위”를 한다. 일부 국가에서는 이러한 행위를 지배력의 남용 또는 그 자체로서 반경쟁적 계약의 구성요건으로 보아 이를 금지된다. 다른 국가에서는 다른 “추가적 요소”와 함께 계약의 정황증거가 된다.*

조건이 충족되는 상황에서는 과점기업이 협력하는 것이 용이해지도록 하는 어떠한 행위도 조장행위가 될 수 있다. 가장 흔하고 중요한 조치는 시장의 투명성을 제거하는 것으로서,



이는 가격을 포함한 경쟁상대방의 경쟁적 행위에 대한 정보를 늘리는 것이다. 좋은 예로써 법적 구속력이 없는 가격 변화의 사전 공지, 경쟁 및 최혜국조항(most favoured nation clauses)에의 부합, 재판매 가격유지(resale price maintenance), 배달가격(delivered pricing), 비상호보완적 지적재산권의 공유, 합작회사의 설립, 전략적 제휴, 소유권 공유, 임원 상호교차 취임(cross-directorships) 등이 있다. 산업 협의체에 참여하는 것 역시 조장행위로 간주될 수 있다. 이는 특히 협의체가 민감한 정보의 교환 또는 이를 숨기기 위해, 혹은 반경쟁적 기준이 채택되도록 하거나 협력적 상호작용을 장려하는 정부의 규제를 바꾸기 위해 이용될 경우이다. 산업 협의체가 모두 반경쟁적이라는 것은 아니다. 산업 협의체는 과점 시장 형성에 있어서 면밀한 조사를 받을 필요가 있다는 것이다.

일부 경쟁법은 조장행위가 반경쟁적 행위로 활용되지 않은 경우에도 과점시장에서의 조장행위를 금지한다. 동일한 형태의 일반적인 행위가 효율성을 향상시키고 협력적 상호작용을 촉진할 수 있기 때문에 이는 개별 사안에 따라 판단되어야만 할 것이다.

- *조장행위는 때때로 다양한 규제 기관에 의해 도입되거나 요구되기도 한다. 경쟁당국은 이러한 규제기관의 행위가 절대적으로 명백하며 적절한 규제 목적을 가지고 있지 않은 이상, 이를 중단할 것을 권고해야 한다.*

예를 들면, 전자통신산업의 규제기관이 규제대상 회사가 법적 구속력이 없는 미래가격 설정 의도를 공개하도록 하는 경우 가격 담합을 조장할 위험이 있다. 똑같은 문제가 낙찰자 뿐만 아니라 모든 입찰자를 신속히 공개하도록 하는 공개적 입찰 규칙에서도 나타난다. 정부 또는 민간 분야가 입찰 절차를 통해 특정 상품을 구매하는 것은 경쟁을 완화하고 협력적 상호작용을 더욱 발생하기 쉽게 만든다는 것을 주의해야만 한다. 경쟁당국은 조장행위를 요구하는 경우 가격이 상승할 수 있음을 지적해야만 할 것이며, 적절한 대안을 규제기관과 함께 강구할 의도가 있음을 알려야 한다.

- *수평적 배제행위(horizontal exclusionary behavior)의 금지는 시장이 과점 구조를 강화시키는 협력적 상호작용으로 기울어지기 보다는 경쟁적으로 남을 수 있도록 돕는다.*

수평적 배제행위와 관련하여 악탈적 가격책정(predatory pricing)을 일례로 든다면, 정책집행의 가장 우선적인 문제는 때로는 경쟁자에게 손해를 입히기도 하지만 효율성을 증대시키는 건강한 경쟁(competition)과 경쟁자를 영원히 시장에서 배제시키고 결국 경쟁을 감퇴시키고자 하는 경쟁(rivalry)을 구별하는 일이다. 제대로 적용되기만 한다면 수평적 배제행위의 금지는 협력적 상호작용을 예방할 수 있는 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

### 구조적 시정조치(Structural Remedies)

- *담합을 증명하는 것이 원천적으로 어렵고, 협력적 상호작용의 완화된 형태에 대한*

시정조치를 고안하는 것도 어렵기 때문에, 대부분의 국가의 경쟁법은 구조적 시정조치를 통해 행태적 시정조치를 보완한다. 기업결합 심사가 그 중 하나이다.

기업결합 심사는 기업결합이 소비자의 이익을 해할 수 있는 중대한 가능성이 있는 것으로 판단될 경우, 이를 방지하거나 조정하기 위해 수행된다. 일부 기업결합은 인수기업이 반경쟁적으로 행동할 수 있는 일방적인 능력을 증대시킴으로써 소비자의 이익을 해할 수 있는 위험을 창출한다. 다른 기업결합은 담합 또는 (그 국가의 수평적 합의 또는 지배의 남용 금지 하에서는 그 자체로 불법이 아닐 수 있는) 다른 형태의 협력적 상호작용에 대해 시장의 구조가 취약해지도록 하여 경쟁을 위협한다.

- 여러 요인들로 인해 협력적 상호작용의 가능성이 상당히 증가할 수 있다. 그 이유는 이러한 요인들이 기업들이 기업 간 합의에 대한 이탈행위를 적발하고, 이에 대한 제재를 가할 능력과 인센티브에 영향을 미치기 때문이다.

이 요소는 특히 중요한 내용일 가능성이 많다. 그 예로는 판매자 집중도 수준, 진입/확장 장벽의 높이, 제품 및 비용, 업체의 규모, 목적의 대칭성 정도, 규모의 경제와 매출 비용, 산업의 발전 정도, 시장 수요의 변동성, 비용충격(cost shocks)의 발생, 구매의 규모와 빈도, 구매영향력의 확산, 선도 기업 간의 다시장(상품 또는 지리적)접촉(multimarket contact) 발생, 투명성의 정도와 이탈행위에 대한 제재와 같은 특정 행위를 취할 능력 등이 있다.

- 협력적 상호작용의 가능성에 대한 특정 요소의 영향을 판단하고, 모든 요소의 영향을 평가하는 것은 개별 사안을 기준(case by case)으로 하여야 한다. 경제학적인 분석은 관련 요소를 파악하고 그 영향력을 분석하는 체계를 제공한다. 그러나 경제이론은 경쟁당국이 직면하고 있는 특정 상황에서 바로 사용할 수 있는 확실한 예측 모델을 거의 제공하지 못한다.

협력적 상호작용의 가능성이 현실화 되도록 하는 많은 요소들의 효과를 합산할 수 있는 적용 체계는 없다. 그러나 시장집중도와 진입장벽이 충분히 낮다면 협력적 상호작용은 발생하지 않을 것이라는 합의가 존재하는 것으로 보인다. 일부 국가는 집중 및 진입장벽과 관련하여 안전지대(safe harbour)를 만들기도 하지만, 집중과 진입장벽을 정의하는 것이 어느 정도 임의적이라는 것은 인정해야 한다. 안전한 수준의 집중과 진입장벽이 어느 정도를 의미하는 것인지를 결정하는 것은 어려우며 시장에 따라 달라질 것이다.

- 일부 국가는 경쟁을 심각하게 약화시키거나 방해할 것이라고 예측되는 기업결합에 대해 반대 조치를 취한다. 다른 국가들은 지배적 지위를 생성시키거나 강화시킨다고 여겨지는 기업결합을 금지하거나 시정하고자 한다. 기업결합을 금지하는 것이 협력적 상호작용의 위험을 심각하게 증가시킨다고 보는 관점에서는 두 가지 유형의 검정 간에 큰 차이는 없다. 그러나 이러한 관점은 공동지배력(joint dominance)은 시장지배력에 포함되는 것으로 정의되며, 공동지배력을 형성하기 위해 구조적 결합이 반드시 필요한 것은

*아니라는 것을 가정한다.*

협력적 상호작용의 위험이 증가한 것과 관련하여, 소규모의 기업결합이 계속 이어짐으로써 결국 반경쟁적인 시장 구조를 양산하는 것을 막기 위해 경쟁제한성검정(substantial lessening of competition test)이 사용될 수 있을지에 관한 의문이 있다. 이러한 기업결합은 어느 시점에서 지배력 검정(dominance test)을 적용하는 관할 당국에 의해 중단될 수도 있다.

- *필수설비에 대한 접근 요구는 과점 산업에서 공급자의 수를 확대하고자 적용된다면 구조적 시정조치와 같다.*

협력적 상호작용에 대한 모든 시정조치와 마찬가지로, 필수설비이론(essential facilities doctrine)의 적용은 몇 가지 중요한 난점을 제기한다. 경쟁에 기반한 설비의 개발과 같은 필수적인 네트워크 투자(network investment)를 억지하지 않도록 주의할 필요가 있다. 또한 비효율적인 공급자가 정부보조를 받아 시장에 진입하는 것을 방지하여 효율적인 경쟁이 이루어질 수 있도록 접근 규정이 설립되어야만 한다.

- *최적의 과점 정책은 몇 가지 어려운 상충문제(tradeoffs)를 수반할 수 있다.*

많은 연구에 따르면 혁신이 활발히 이루어지기 위해서는 시장집중이 낮아야 할 필요가 있고, 집중이 너무 높은 경우에는 혁신이 제약될 수 있다. 물론 정확한 기준은 측정하기 어렵고 시장에 따라 다양할 것이다. 다양한 경쟁친화적 표준을 채택하기 위해 기업들이 만날 수 있도록 하는데서 발생하는 편익과 협력적 상호작용의 위험을 증가시키는 비용이 상충하는 문제가 발생할 수 있다.

## 합작투자회사의 경쟁 문제(2000)

### Competition Issues in Joint Ventures(2000)

#### - 요약 -

라운드테이블 토론, 각국이 제출한 보고서 및 사무국의 연구보고서에서 다음과 같은 다수의 핵심 논점들이 제시되었다.

- (1) 특히 혁신 비용 그리고/또는 경쟁이 증가하고 있는 분야에서 합작투자회사의 설립이 증가하고 있다.

합작투자회사(이하 합작회사)는 정보기술과 같은 역동적인 분야에서 나타날 가능성이 더 높겠지만, 천연가스, 광산업, 식품유통과 같은 전통적인 분야에서도 발견된다. 더욱이 합작회사는 지역 시장 전문성을 이용하는 수단으로써 계속해서 활용되고 있으며, 특히 지역적 파트너가 없이는 법적으로 투자가 금지되는 경우의 해외직접투자(예: 국제항공제휴)를 촉진하는 중요 수단으로 활용되고 있다.

- (2) 비용이 반경쟁적 효과를 나타내고 편익이 친경쟁적 효율을 의미하는 비용-편익 비율(cost-benefit ratio)의 측면에서 봤을 때, 합작회사의 범위는 광범위하게 정의될 수 있다. 비용-편익 비율이 너무 낮거나 혹은 높은 경우의 합작회사는 쉽게 다루어질 수 있다.

일부 합작회사는 비경쟁적 요소를 거의 가지고 있지 않으며, 실질적인 효율성 개선 혜택을 제공한다. 이러한 부류에 포함되는 합작회사는 모회사가 개별적으로 수행할 수 없는 활동을 수행하는 합작회사, 그리고 경쟁적 행위에 대한 제한이 없는 합작회사가 있다. 이러한 합작회사의 좋은 예로, 각 모회사들의 총 비용의 일부를 차지하는 투입요소들을 모아 공동생산 함으로써, 규모의 경제 효과를 누리하고자 설립된 회사들이 있다. 이와 같은 경우는 경쟁당국에게 실질적인 문제가 되지 않는다. 이들은 그냥 내버려두거나, 가능한 한 신속히 승인해야 할 것이다.

이와 정 반대의 합작회사는 실질적인 편익은 제공하지 않으면서 경쟁에 대한 심각한 위험을 수반하는 경우이다. 일반적으로 모회사 간에 실질적인 통합이 거의 이루어지지 않는 경우가 여기에 해당한다. 일단 이러한 부류의 합작회사라고 판단될 경우에는 설립이 일체 금지될 수 있다. 이러한 회사가 허위일 경우, 특히 합작투자를 가장한 "경성" 카르텔임이 밝혀지는 경우 더욱 그러하다.

- (3) 많은 합작회사에 대한 경쟁심사의 타당성을 보장하기 위해서는 신중한 평가 및 친경쟁적 효과와 반경쟁적 효과의 균형에 기반해야 한다.

합작회사의 친경쟁적 효과를 평가하는 데는 다양한 정태적, 동태적(혁신 관련) 효율성을 고려하는 것이 포함된다. 반경쟁적 효과에 대한 평가는 보통 합작회사 설립계약의 약관을 살펴보는 것에서부터 시작된다. 설립계약의 검토사항으로는 채택된 지배구조, 합작회사의 존속 기간, 합작회사로 이전된 자산의 범위 및 특성과 참여자들이 유지하는 자산의 범위 및 특성의 비교, 그리고 특히 모회사들이 서로 간에 혹은 합작회사와의 경쟁을 유지할 자유 등이 있다. 제 3 자에 직면하게 되는 신규 시장진입이나 확장에 대한 장벽을 높일 수 있는 독점조항에 대해서도 주의 깊은 관심을 기울여야 한다. 모회사 간, 또는 각 모회사와 합작회사 간 경쟁이 어떤 식으로든 제한될 경우에는 공식적인 시장 확정, 시장집중 수준 추정 및 진입/확장 장벽의 심각성 평가 등을 포함할 수 있도록 조사가 확대되어야 한다.

- (4) 전반적으로 친경쟁적 효과를 가진 합작회사는 허용되어야 한다. 그러나 이것이 반경쟁적 제한을 가질 수 있는 사안까지 반드시 허용하는 것은 아니다.

합작회사가 소비자에게 순 긍정효과를 가진다고 판단될 경우 경쟁당국의 추가심사는 경쟁적 행위에 대한 제한이 합작회사의 효율성과 합리적으로 관련되어 있는지 여부에 초점을 맞추어야 할 것이다. "합리적으로 관련된(reasonably related)"이라는 용어는 제한의 특성 및 합작회사의 일반적인 특징과 연관되어 상당히 유연하게 적용되는 개념이다. 예컨대, 만일 기업 간 합의가 "노골적(naked)" 제한인 경우에는 합의 당사 기업들이 가격담합이나 시장 분할일 수 있는 것에 동의했다는 것을 증명하는 보다 직접적인 관련성이 요구된다. 또한 합작회사로부터 기대되는 순편익이 더 클수록, 모회사들이 자신들의 합작회사가 수행하는 기업활동을 모회사 개별적으로는 수행할 수 없다는 증거를 더욱 효과적으로 제시해야 할 수도 있다.

"합리적으로 관련된"이라는 이슈를 어떻게 이해하던지 간에, 경쟁당국은 널리 공개되고, 예측하기 어려운 기업 의사결정을 추측하는데 관여하지 않을 것을 분명히 해야 한다.

- (5) 보다 일반적으로, 합작투자와 수평적 합이는 경쟁법 준수 강화의 측면에서 집행 가이드라인이 특히 중요한 분야이다. 안전지대(safe harbours)가 특히 유용하다.

세계는 합작회사가 경쟁법에서 이해하고 추궁하기가 가장 어려운 분야 중 하나라고 본다. 합작회사가 새로운 형태를 띠고 있고, 제조업보다는 무형의 아이디어 공유가 증가하고 있기 때문에 기업의 불확실성은 커질 가능성이 높다. 합작회사는 세계적인 경쟁이 증가하면서 점차 더 중요해지고 있는 실질적인 경제적 효율성을 발생시킬 엄청난 가능성을 가지고 있다. 따라서 합작회사로 인해 발생하는 기업의 불확실성은 심각한 문제이다. 이를 기억했을 때, 국가들은 일반적으로, 그리고 특히 합작회사를 위한 경쟁법

집행 가이드라인을 채택하거나 개정하는 것을 심각하게 고려해야 한다.

여러 현행 가이드라인은 일정 시장점유율 이하로 떨어지는 합작회사에 대해 안전지대를 제공한다. 이는 허위가 아닌, 적법한 합작회사가 일정 정도의 시장점유율 기준에 못 미치는 경우 포괄적인 보호를 제공한다는 것이다. 그러나 그 기준을 웃도는 합작회사에 대해 포괄적 금지를 적용한다는 것을 의미하지는 않는다. 시장점유율이 낮을수록 합작회사가 반경쟁적일 가능성이 적기 때문에 안전지대 조항은 일리가 있다. 또한 시장점유율은 계산하기는 어려울지라도 이해하기는 쉽다.

일부 국가는 한발 더 나아가 합작회사에 적용되는 특별한 법 체계를 채택하거나, 자격요건을 충족하는 합작회사에 대해서는 일괄면책을 제공하는 방식으로 기업들이 합작회사의 적법성을 평가할 수 있도록 도움을 제공하고 있다. 그러나 이러한 접근법을 사용할 경우, 합작투자의 순효율성 강화 가능성을 극대화 하는데 있어 기업 확실성 증대와 합작회사 구조의 자유 간에 갈등이 발생할 수 있다.

- (6) *별도의 판매 체계를 가지고 있는 모회사들에게 공급할 생산 합작투자회사의 경우에는, 이러한 모회사들이 실제로 서로 경쟁할 것인지에 대한 신중한 평가가 요구된다.*

생산합작회사가 수립되는 경우, 동 회사가 공급을 제공하는 모회사들이 각각 별도의 판매체계와 분리된 투입요소 구매기능을 유지하고 있다는 사실에 대해 경쟁당국이 얼마나 안심할 수 있는지에 대한 의문이 제기된다. 이러한 경우 일반화 될 수 있는 유일한 사실은 합작행위로 절감되는 비용이 커질수록, 분리된 판매 체계의 존재에 대해 더욱 안심할 수 없을 것이라는 점이다. 어떠한 경우에서든지, 경쟁당국은 합작회사가 애초에 경쟁당국에 제안되었다면 불허되었을 기업결합의 첫 단계인 것으로 판단될 경우, 이를 승인하는 것을 경계해야 할 것이다.

- (7) *기업 간 합의와는 반대로, 기업결합에 따른 절차적, 실체적 처리에 대해 국가 간 법규 상 중요한 차이가 나타나는 경우, 경제적 효율성의 관점에서 봤을 때 기업들은 차선의 형태의 합작회사를 설립할 강력한 인센티브를 갖게 될 수 있다.*

OECD 회원국들의 경쟁관련 법규 중에 합작회사의 정의나 이에 대한 특별한 체계를 갖추고 있는 경우는 매우 드물다. 그러나 대부분의 국가는 기업결합의 정의와 이에 대한 강도 높은 심사절차를 갖추고 있다. 기업결합에 적용되는 절차와 실질적 심사는 기업결합이 아닌 합작회사에 적용되는 것과는 매우 상이할 수 있다. 모회사들은 이러한 점을 감안하여 단순히 수익성이 가장 높을 것으로 예상되는 형태의 합작회사를 채택하기 보다는, 기업결합 처리대상에 해당 또는 해당하지 않는 합작회사를 설립하고자 하는 강력한 인센티브를 가지고 있다. 즉, 일반적으로 합작회사를 통해 효율성을 개선하기 위한 가장 최적의 방식을 선택하는 것이다. 라운드테이블 회의에서는 이와 관련된 극단적인 예시가 제시되었다. 이 예시에서는 한 국가가 과거에 기업결합 심사제도를

보유하고 있지 않았고, 이에 따라 기업들이 합작회사 형식으로 사업을 수행하기 보다는 기업결합을 수행할 유달리 강한 인센티브를 갖게 되었다.

보다 일반적인 예시들에 초점을 맞춘다면, 유럽연합(European Union, EU) 경쟁법과 그 영향을 받은 관련 법들은 일정 규모 이상의 기업결합은 결합이 완료되기 이전에 승인을 받도록 하고 있다. 이것은 기업결합 처우 요건을 충족하는 합작회사에도 적용되는 사항이다(예. 유럽연합 기업합병 통제규제기관(European Union's Merger Control Regulation, MCR) 하에서는 공동체의 측면을 가진 모든 기능을 갖춘 합작회사가 기업결합 처우를 받음). 당사자들이 개별적 면제조항으로부터 이익을 얻고자 하지 않는 이상, 기업결합 심사에서 배제된 합작투자회사의 경우에는 이러한 승인이나 통보가 요구되지 않았다. 게다가, 여러 일괄면제조항이 합작투자자에 적용될 수도 있긴 하지만, 합작회사에 적용된 실질적 검사(예방, 제한 또는 경쟁의 왜곡)는 기업결합의 경우(지배적 위치의 창출 또는 강화)와 다르고, 후자의 경우 통과하기가 더 쉽다. 그러나 MCR 이 합작투자자를 기업결합의 요건을 충족하는 것으로 다룬다 하더라도, 제 81 조는 여전히 독립적으로 남아있는 기업들의 경쟁적 행위를 조율하려는 목적 또는 효과를 갖는 합작회사에 적용된다. 마지막으로, 효율성 "항변"은 기업결합보다 합작회사의 경우 이용하기가 더 쉽다. 이러한 모든 차이점들이 개별 합작회사가 어떻게 구성되어 있는지에 영향을 미칠 수 있다고 가정하는 것이 타당할 것이다.

다수의 OECD 관할권역에서 합작회사는 기업결합 심사와 반경쟁적 합의 금지 모두의 적용대상이 될 수 있다. 이러한 법 체계는 반경쟁적 합작회사의 발생율을 감소시킬 것이다. 그러나 만일 심사 과정이 지나치게 복잡하다면 친경쟁적인 합작투자자의 설립도 저지될 수 있을 것이다.

- (8) *EU 경쟁정책 및 EU 의 예를 따르는 국가들의 정책은 다른 관할권역들에 비해 합작투자자에 대한 접근방식이 보다 형식적이고, 경제성이 떨어진다. 또한 이들은 합작투자자에 대해 보다 제한적일 수도 있다. 그러나 수평적 합의에 대한 EU 의 새로운 접근법을 참고할 경우, 이러한 두 가지 차이점 모두 점차 사라지고 있는 것으로 보인다.*

기업결합 심사 조항의 채택과 관련된 역사적인 요인들 때문에 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC) 및 EU 와 유사한 경쟁법을 집행하는 경쟁당국들은 합작회사가 기업결합의 요건을 충족하는지를 판단하기 위해 합작회사의 형태에 대한 상당한 분석을 기하는 경향이 있었다. 반면 기업결합의 구성요소에 대한 보다 협소한 정의 때문인지, 혹은 기업결합과 수평적 합의의 비교에 따라 이 둘을 처리하는 방식이 크게 다르지 않아서인지 많은 기타 관할권역들은 합작회사의 경제적 효과 분 및 합작회사에서 카르텔과 유사한 합의들을 어떻게 다루어야 하는지에 대해 더욱 초점을 맞추어 왔다.

최근의 새로운 가이드라인과 개정된 일괄면제조항에 따르면 유럽의 경쟁 정책은 보다

경제적이고, 덜 형식적인 접근법으로 변화하였음이 나타난다. 이로 인해 더욱 일관되고, 아마도 더욱 자유주의적인 접근법이 합작투자에 적용될 것이다. 또한 이러한 변화는 합작투자의 처리와 관련하여 기업확실성의 증가로 이어져, 경쟁법이 경제적 후생을 향상시키는데 일조할 수 있어야 할 것이다.



## 금융 서비스의 기업결합(2000)

### Mergers in Financial Services(2000)

#### - 요약 -

라운드테이블의 토론과 각국의 제출보고서 및 사무국의 연구보고서에서 다음과 같은 주요 사안이 제기되었다.

- 많은 OECD 국가에서 지난 수년간 은행 간 기업결합이 그 빈도와 중요성에 있어서 상당히 증가했다는 것이 나타났다. 이러한 기업결합의 증가는 다음과 같은 네 가지 상호적 동력에 의해 촉진되었다: 규제개혁; 금융 및 비금융 시장에서의 지속적인 세계화; 과잉설비/자금경색; 전자금융을 포함한 기술적 변화.

지금까지 대부분의 은행 기업결합은 동일한 국내시장에 근거하는 은행들 간에 이루어졌다. 그러나 국제적 기업결합도 점차 증가하고 있다. 이러한 기업인수에 방해가 되는 규제장벽은 OECD 국가 간에는 거의 남아있지 않다. 그러나 많은 정치적 장애물들은 여전히 존재할 수 있다.

다음에서 묘사되는 바와 같이, OECD 국가에서 은행 기업결합에 대한 심사는 일반적으로 은행 산업에 특화된 범경제적 기업결합 가이드라인 및 관행의 적용을 포함한다.

- 일반적으로 기업결합 분석의 첫 번째 단계는 시장집중률에 근거하여 제안된 은행 기업결합이 경쟁을 해할 가능성이 있는지에 대해 예비평가를 수행하는 것이다. 다음으로, 이를 위해서는 관련 시장의 확정을 살펴보아야 한다. 은행은 다수의 상이한 계층의 고객에게 많은 상품과 서비스를 제공한다. 관련 지리적 시장의 규모는 상품에 따라 다르고, 소비자에 따라 다르며, 상이한 시장에서 영업을 하는 각 기업의 특성에 따라 서로 다를 수 있다.

여러 국가의 제출보고서에 반영되었듯이, 시장획정은 소비자들이 실제 상대가격 변화에 대응하여 서비스를 대체할 의향이 있는지를 검토함으로써 알 수 있는 매우 실증적인 문제이다. 관련시장의 특성은 상품, 고객 및 국가마다 상이할 것이다.

만일 경쟁당국이 전통적으로 상업은행들이 제공한 서비스를 통틀어 하나의 집단으로 분류했던 것처럼, 현재의 시장획정에서도 단일상품시장을 파악하려고 고집한다면 지리적 시장에 있어서의 중요한 차이점을 놓칠 수 있을 것이다. 더욱이 이러한 집단편성은 시장점유율 할당에서의 실수로 이어질 수 있다. 예컨대, 관련시장이 상업적

은행집단으로 정의된다면 모기지(mortgage)에 특화된 기업으로부터의 경쟁은 간과될 것이다.

기업대출의 경우, 중소기업에 대한 대출은 대기업에 대한 대출과 구별되어야 할 것이다. 이는 무엇보다도 두 기업에 제공된 대출금의 규모가 평균적으로 매우 차이를 보이기 때문이다. 대규모의 재정적 요건을 갖춘 기업들은 금융중개기관을 통하지 않고, 국내 또는 국제 자본시장에서 직접적으로 대출을 받는 데 소요되는 상당한 수준의 고정비용을 더 잘 감당할 수 있을 것이다. 이는 중소기업이 갖는 대출의 대안보다, 규모가 더 큰 기업들이 더 폭넓은 범위의 대체상품을 가질 것임을 의미한다.

중소기업들은 대기업보다 은행 대출에 더 의존적일 뿐만 아니라, 지역은행에 대한 의존도도 더 높다. 이에 대해 다음과 같은 세 가지 이유가 존재한다. 첫째, 대규모 사업자들은 대출의 규모가 큰 경향이 있기 때문에 지리적으로 멀리 떨어져 있다고 하더라도 좀 더 좋은 조건을 제공하는 은행을 찾기 위해 고정거래를 하고, 정보비용을 지불할 의향이 더 크다. 둘째, 중소기업은 일반적으로 현금과 수표발행을 위해서 지역 예금수취은행을 더 필요로 한다. 이는 대기업과 비교했을 때 중소기업에서 중요성이 더 커진다. 즉, 중소기업이 합리적인 조건으로 은행 대출을 받을 능력은 대출을 제공하는 은행에 거래계좌를 갖고 있을 때 더 향상될 가능성이 높다. 셋째, 신용도를 구축하는 것과 거듭 관련하여 은행 관리자/대출 담당 직원과 개인적으로 좋은 관계를 발전 및 유지하는 것은 중소기업에게 상대적으로 더 중요한 일이다. 중소기업과 은행이 가깝게 위치해 있는 경우 좋은 관계를 유지하는 것이 더 쉬울 것이다.

- 적절하게 확장된 독점금지 시장에서 기업결합 후 시장집중률이 낮게 나타나는 것은 주로 중대한 경쟁 관련 문제가 없다는 것을 의미한다. 그러나 시장장벽도 높지 않다면 높은 수준의 시장집중도 만으로는 어떠한 결론도 내릴 수 없다. 은행 시장에 대한 진입장벽을 고려함에 있어, 전자금융의 발달로 인해 광범위하고 비용이 많이 소요되는 지점유통망에 대한 필요성과 감독 비용이 감소되었다는 것에 특히 관심을 기울여야 한다.

현금자동입출금기(automated teller machines, ATMs)와 판매시점에 신용카드를 이용한 물품대금결제(electronic funds transfer at point of sale, EFTPOS) 및 전자뱅킹이 도입되기 전에는 대부분의 사람들이 지점유통망에 대한 필요로 인해 은행 시장의 진입장벽이 높다고 생각했다. 일부 해설가들은 전자금융이 은행 지점에 대한 필요를 상당히 낮추고, 동시에 지리적 시장을 매우 확장시켰다는 관점을 가지고 있다. 반면, 다른 이들은 많은 소비자들에게 있어 전자금융을 통한 계좌 접근과 근처 지점 방문은 대체재라기 보다는 보완재라고 주장한다.

만일 전자금융이 전통적인 은행지점에 대한 대체재가 아니라 보완재라고 한다면, 전자금융은 은행시장에 대한 진입장벽을 낮추는 데 실패하는 것일 뿐만 아니라 사실상 장벽을 더 높이는 것이 될 수도 있다. 이는 신규진입자가 ATM 과 EFTPOS 망에 있어

대규모 은행들이 제공하는 것과 동일한 지리적 접근성을 제공할 경쟁 압력을 받게 되기 때문이다. 이러한 망을 구축하기 위해 신규 네트워크를 구축하거나, 기존 네트워크에 대해 합리적인 조건으로 접근권을 획득하는 데에는 상당한 수준의 투자가 필요할 것이다. 후자의 경우가 더 비용효과적으로 보일 수도 있지만, 이는 협상하기 어려울 수도 있다. 대규모 은행들은 서로 간에 부과하는 수수료보다 더 높은 수준의 접근료를 소규모 신규진입자들에게 부과할 수 있다.

중소기업은 특히 반경쟁적 은행 기업결합으로 인해 곤란을 겪을 가능성이 크기 때문에, 전자금융이 중소기업 고객에 미치는 영향은 아직 분명하지 않거나 또는 일관되지 않다는 것을 언급할 필요가 있다. 반면 전자금융은 잠재적 대출자를 심사하고 장거리 감독 비용을 감소시킬 것이기 때문에 중소기업에 대출을 제공할 잠재적인 대출 기관을 증가시킨다. 실제, 중소기업 대출을 위한 전산화된 신용위험관리모델(credit scoring models)의 사용이 증가하고 있다. 다른 한편으로는 중소기업은 어떤 특정 종류의 대출은 장거리 은행보다는 지역 은행과 거래하는 것이 더 쉽고 비용이 적게 들어간다고 생각할 수 있다. 이러한 대출은 신용평가가 대출기업이 대출은행에 갖고 있는 거래계좌 및 가까운 친분관계에 달려있는 경우이다.

장기적으로는 전자금융이 진입장벽에 미치는 효과는 이러한 전자금융의 발전이 지역 은행지점에 대한 필요에 어떠한 영향을 미치는지 이상의 요소에 의존하게 될 것이다. 이는 또한 표준이 어떻게 개발되고, 은행들이 상당한 규모의 통신 기업 그리고/또는 인터넷 기업과 결합하거나 합작투자를 수행하는 것이 허용될 것인지와도 연결될 것이다. 이 두 가지 문제 모두 현재 전자금융이 가장 많이 발전된 지역에서 주의 깊게 관찰되고 있는 것들이다.

- *진입장벽에 대한 어떠한 검토에서도 전환비용을 반드시 살펴보아야 한다. 이러한 문제들은 특히 일반 가계 및 중소기업을 위한 특정 은행 시장에서 매우 중요할 수 있다.*

최소 세 국가에서 많은 고객들이 그들의 거래은행을 전부 또는 일부라도 다른 은행으로 전환하는 것을 꺼려한다는 증거가 발표되었다. 이는 직접전자결제 계약을 바꾸는 데 발생하는 행정적 어려움 그리고/또는 신용도를 구축하는 비용 때문일 수 있다. 대기업보다 가계 및 중소기업에게는 이 중 두 번째 문제가 더욱 중요할 가능성이 높다.

소비자들이 은행을 전환하는 것을 몹시 꺼리는 극단적인 경우, 은행경쟁은 신규 고객 또는 새로 설립된 기업에 초점이 맞추어질 것이다.

- *은행이 비금융회사의 상당한 지분을 소유하고 있는 경우, 일부 은행 기업결합은 결합으로 발생한 은행이 경쟁기업들에 대하여 상당한 영향력을 가질 수 있는 결과를 가져올 수 있다. 이러한 현상으로 인해 기업결합 승인 이전에 은행 지분을 적절히 분할하는 조치가 요구될 수도 있다.*

이 문제의 가장 극단적인 형태는 은행 간 기업결합이 비금융회사들 간의 기업결합을 암시할 경우에 발생한다. 전통적인 기업결합 심사가 이러한 경우에 적용될 것이다. 덜 극단적인 상황으로는 은행 지분을 통해 하방 부문의 경쟁기업의 관리를 통제하기보다는 이에 대해 영향을 미칠 능력을 갖게 될 경우가 있다. 이상적으로 이러한 문제들은 주식매각을 통해 다루어져야 한다. 차선책은 영향을 받는 기업들의 이사회 구성에 제한을 가하는 것이다.

- *다른 분야에서처럼 은행 기업결합은 중요한 효율성 증대 효과 뿐만 아니라 잠재적으로 반경쟁적 효과도 초래할 수 있다. 이러한 효율성 항변은 해당 기업결합에 특정된 내용이 아니고, 효율성이 기업결합 후 실제 실현될 것이라는 주장을 뒷받침할 근거가 없다면 기업결합 심사에 거의 의미가 없다.*

경쟁에 대한 위험을 제기하는 은행 간 기업결합은 특정 효율성 관련 편익에 기반하여 정당화되는 경우가 종종 있다. 이러한 효율성 편익에는 규모의 경제 및 범위의 경제, 그리고/또는 대출 다각화를 통한 위험 감소가 있다. 기존 연구에서는 예컨대 제안된 기업결합보다 반경쟁성이 덜한 기타 합의를 통해 관리부서의 비용 절감이 이루어질 수 있는지를 판단하는 등 이와 같은 효율성 항변을 평가하는 데 있어 주의를 기울일 필요가 있다고 강조한다.

그간의 경험은 효율성이 더 높은 기업결합 당사 은행이 기업결합 사후 은행 통제권을 확실히 갖게 된다면 항변에서 제시된 효율성이 실현될 가능성이 더 높고, 이미 성공적인 은행 인수에 기업이 포함된 적이 있다는 사실을 보여주었다.

- *은행 기업결합과 관련된 반경쟁적 결과를 완화시키기 위해 은행지점 분할 및 행태적 제한 모두 사용되었다. 경쟁당국이 일반적으로 기업분할을 선호할만한 이유는 충분하다. 그러나 기업분할은 단순히 구매자에게 지점 건물만을 넘기는 것이 아니라 고객들도 함께 넘기도록 보장하기 위해 신중하게 집행되어야 한다.*

기업결합 사후 대출/차입에 특정 약관 및 조건이 적용되도록 하거나 인수된 은행의 관리에 있어 어느 정도 지속적인 자율성을 부여할 것이라는 약속을 얻어내는 등의 행태적 시정조치를 감독 및 집행하는 것은 매우 어려운 일이다. 그 결과 경쟁당국은 일반적으로 일종의 기업분할 즉, “구조적” 해결방법을 선호한다. 그러나 금융분야 기업결합에서는 구조적 접근법조차 경쟁당국의 시간 및 노력에 있어 상당한 투자를 필요로 한다.

은행지점 처분은 결합된 은행에 대해 새롭고 더욱 강력한 경쟁을 발생시키고자 하는 것이다. 이러한 결과를 실현하기 위해서 경쟁당국은 정확히 어떠한 지점을 분할하고, 누가 이것을 매입할 수 있는지를 선택하는 문제에 긴밀하게 관여해야 한다. 또한 당국은 전환기간 동안 결합은행이 매각된 지점의 관리직원이나 고객을 유지 또는 되찾아오기

위해 노력하는 데 있어 어떤 것을 허용해야 하는지에 대해서도 주의 깊은 관심을 기울여야 한다. 이러한 제약사항들은 특히 지역 시장에서 경쟁문제를 감소시키려는 의도로 시행되는 일반적인 기업분할 사안과 관련이 있다. 이러한 상황에서 생존 은행의 고객들은 근처에 있는 다른 지점으로 전환하여 기존의 은행과 계속 거래할 것을 선택할 수도 있다.

결합된 은행이 결합 전 은행의 상호명을 유지하고자 하는 경우, 기업결합으로 인해 없어질 상호명을 가진 지점들에 대해 기업분할을 집중하는 것도 도움이 될 것이다.

- *대부분의 국가에서 은행 간 기업결합은 건전성 규제기관 뿐만 아니라 경쟁당국의 심사의 대상이 된다. 두 기관 모두 기업결합을 지시한다기보다는 이를 금지하기 위해 활동하는 한 기관 간 갈등은 거의 발생하지 않을 것이다. 많은 국가에는 공식적인 협조 협약이 있으며, 이러한 협약은 수사 공조와 관련된 불확실성을 감소시키는 데 건설적인 역할을 해 왔다.*

경쟁 정책과 건전성 규제는 둘 다 바람직하지 않은 행위를 금지하고자 하는 한 상호양립 가능하다. 특히 건전성 규제 당국과 경쟁 당국 모두 (기업결합을 강제 또는 요구하는 것보다는) 바람직하지 않은 기업결합을 금지하고자 하는 한 두 기관은 상호 양립가능하며, 은행은 두 기관의 기업결합 결정을 따르는 것에 대한 어려움을 겪지 않을 것이다.

특정 기업결합에 관하여 건전성 규제와 경쟁 정책은 상호 보완적일 수 있다. 눈에 띄는 예로 “대마불사(too big to fail)”식 은행을 발생시키는 기업결합, 즉 은행의 규모가 너무 커서 위기 상황 시 정부가 은행의 지불능력을 보존하기 위하여 어떠한 조치라도 취할 것이라고 추정되는 경우를 들 수 있다. 이러한 은행들은 규제기관이 지나치다고 간주할만한 위험을 감수하려고 하는 경향이 있다. 소비자들이 대마불사형 은행이라고 생각하는 은행은 예금 보험이 적절하게 갖추어지지 않은 시장에서의 자금조달에 있어 인위적인 우위를 가지고 있기 때문에 경쟁의 왜곡을 야기할 수 있다.

회생불가능 하거나 악화된 은행을 강화하기 위한 기업결합의 경우 건전성 규제와 경쟁정책 목표 간에 제한적이지만 충돌 가능성이 있다. 그러나 이런 경우조차도 알맞은 파트너를 선택하거나 기업결합이 지역 시장에 미치는 영향을 최소화할 수 있도록 구조를 설계함으로써 경쟁문제를 일반적으로 피할 수 있을 것이다. 어떠한 경우이든 건전성 규제와 경쟁정책 목표 간의 갈등은 관련 기관들 간의 사전 협의 등을 포함한 긴밀한 협력을 통해 감소될 수 있다.

## 대기업 간 기업결합의 포트폴리오 효과(2001) Portfolio Effects of Conglomerate Mergers(2001)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) 대기업의 포트폴리오 효과<sup>1</sup>는 보완재(complementary product) 간 통합 시, 당사자 중 하나 이상이 상당한 시장 지배력을 누리고 있는 경우 발생할 수 있는 친·반경쟁적 효과를 의미한다.

대기업 기업결합에서 주로 나타나는 보완재는 포트폴리오 효과를 갖는데, 이러한 효과는 고전적인 경제적 보완성의 개념 이상으로 확장되는 것이다. 이러한 보완재에는 '기술적' 보완재(기술적인 이유로 함께 소비되어야 하는 상품)와 '상업적' 보완재(술, 음료수 등과 같이 유통업체들의 운반이 필요한 상품 범위)가 포함된다. 여기에는 한 상품에 대한 수요가 다른 상품에 대한 수요와 정의 상관관계를 갖는 경우도 포함된다(예. 스프레드시트 프로그램에 대해 수요가 가장 강한 소비자들은 데이터베이스 관리프로그램에 대한 수요도 역시 가장 높을 수 있음).

- (2) 최소 하나 이상의 기업결합 당사자가 상당한 수준의 시장 지배력을 가지고 있는 경우, 각 기업이 보유하고 있는 보완재의 통합이 강제 끼워팔기, 결합판매(예: 포괄판매, 전상품의 취급 강제), 또는 구매자의 선택에 제약을 가할 수 있는 유사 전략들의 활용을 더욱 용이하게 할 수 있다. 이러한 행위가 초기에는 경제적 후생 수준을 증가시킬 수도 있지만, 기업결합으로 경쟁자 수나 시장 규모가 상당 수준 줄어드는 결과를 초래한다면 결국 반대되는 효과가 나타나게 될 것이다.

강제 끼워팔기나 결합팔기(즉, 구성요소로 팔지 않고 세트로만 상품 판매)로 인해 후생이 증가할 수 있는 경우가 많이 존재한다. 단순한 범위의 경제(예: 윈스탑

<sup>1</sup> 역자 주: 둘 이상의 투자자산을 결합하여 포트폴리오를 구성할 경우 한 자산의 위험 일부가 다른 자산의 위험에 의해 상쇄되어 위험이 감소되는 효과

쇼핑의 이점)부터 시작하여, 품질 규제와 관련된 절약, 제품 간 보완성 개선을 위한 맞춤화, 그리고 보다 복잡하고 후생 수준에 대한 영향이 불명확한 현상인 가격 차별, 쿠르노 효과(다음 장에서 논의) 등으로 인해 후생이 증가할 수 있다. 반면, 강제 끼워팔기, 결합판매, 구매자 선택에 제약을 가할 수 있는 유사 전략들은 특히 장기적 관점으로 봤을 때에는 후생 수준에 부정적인 효과를 가져올 것이다. 아래와 같은 경우 전체적인 후생의 감소 폭이 더 크다:

- 끼워팔기 상품(또는 끼워 파는 상품들 중 하나)의 시장지배력이 더 높아질 경우;
- 의심스러운 관행(반경쟁적 행위)과 연관되어 효율성이 더욱 낮아질 경우;
- 기업결합 후 끼워팔기/결합판매 전략으로 경쟁업체의 비용 증가가 더 커질 경우;
- 묶음 상품(또는 묶음 상품의 일부) 구매에만 관심이 있는 구매자의 수가 더 많아질 경우;
- 더 많은 수의 경쟁업체들이 묶어팔기/결합판매 전략을 모방하는 것이 수익에 해가 된다는 것을 알게 되는 경우;
- 봉쇄 효과로 인해 기업결합 전 수준 이상으로 가격이 인상될 것이 더욱 분명할 경우(즉, 구매자들이 가격 상승을 방지하지 못할 가능성이 더욱 커질수록, 기업들은 기업결합 이전 수준으로 가격이 인상된 후 시장에 진입/재진입하며 수익을 내는 것이 어려워짐. 또한 끼워팔기 전략을 사용하는 기업은 기업결합 전 수준으로 가격을 인상할 인센티브가 존재함);
- 예상되는 장기 가격 인상이 기업결합 이전 수준으로 훨씬 더 높아질 것이라고 예상되는 경우, 끼워팔기/결합판매를 하는 기업들은 경쟁업체의 판매를 감소시켜 자사의 손실을 더 빨리, 그리고 오랫동안 회복할 수 있음

일반적으로 단기에 나타나는 끼워팔기와 결합판매와 같은 관행의 긍정적인 효과는 봉쇄 효과로 인한 장기적인 부정적 경쟁 효과보다 더 쉽고 정확하게 예측될 수 있을 것이다. 경쟁당국은 이 두 가지 효과의 균형을 맞춤에 있어, 불확실한 성과보다는 더 확실한 쪽에 가중치를 두고 싶어 할 것이다.

(3) 보완재 간 통합이 이루어지는 기업결합의 경우 다양한 형태의 범위의 경제(economies of scope), 거래 경제(transaction economies), '쿠르노 효과(Cournot effects)' 및 전략적 행위에 따라 가격을 인하하거나, 구매자에게 미치는 기타 혜택을 발생시킬 수 있다.

보완재는 공동의 투입 요소, 홍보에 대한 필요성 또는 유통 채널을 공유할 수 있고, 따라서 일반 규제 하에서 생산자 측의 범위의 경제가 갖는 효과와 연관되어 있다. 이것과 비슷한 것이 거래 경제인데, 이는 구매자들이 같은 판매자로부터 보완재를 구매할 경우 얻을 수 있는 혜택을 의미한다 (예: 매주 술, 음료수 등을 한꺼번에 배달 받으면서 생기는 비용 절감). 효율성 증가 효과 이외에, 보완재를 통합하는 기업결합이 왜 가격 인하로 이어질 수 있는지에 대한 이유는 불분명한 측면이 있다. 그러한 기업결합은 한 보완재의 판매 가격을 낮추는 효과와 다른 보완재 판매에서 얻어지는 이윤을 내부화 할 수 있도록 한다. 이것을 쿠르노 효과라고 하는데, 이 효과는 두 보완재 중 최소 하나의 기업결합 전 가격이 경쟁가격 수준보다 높아야 존재한다. 또 다른 필요 조건 중 하나는 결합 된 기업이 최소 하나 이상의 보완재(기업결합 전 경쟁가격보다 높은 가격을 가진 경우)에서 상당한 수준의 시장점유율을 차지하거나, 일종의 끼워팔기, 결합판매 또는 보완재의 가격 외부효과를 내부화하는 효과가 있는 유사 관행들을 수행해야 한다는 것이다.

*(4) 다양한 거래 경제 효과 및 기업결합 후 가격 인하는 그 원인과 상관 없이 구매자들에게 혜택을 제공하고, 일반적으로 기업결합을 허용하는 이유가 된다. 기업결합 후 가격 인하로 인해 다수의 경쟁업체가 시장에서 탈락하거나, 결국 가격이 기업결합 이전 수준으로 다시 재인상 될 것이라고 강력히 예상되는 경우에는 이러한 일반적인 규칙이 해당되지 않을 수도 있다.*

이론적으로는 가능할 수도 있지만, 소비자 잉여(consumer surplus)를 보호하기 위해 행동해야 하는 경쟁 당국이 구매자에게 미치는 단기적 혜택과 장기적 손실의 균형을 맞춰야 하는 기업결합은 거의 존재하지 않을 것이다. 그 이유는 다음과 같은 다수의 엄격한 조건들이 모두 충족되지 않는 한 장기적 손실은 현실화 되지 않을 것이기 때문이다.

- 결합 된 기업이 기업결합의 결과로 얻게 되는 효율성 증가 및/또는 내부화된 보완재 가격설정의 혜택이 충분히 큼. 이에 따라 가격 인하로 인해 경쟁업체들이 시장에서 탈락하게 될 지의 여부와 관계 없이(즉, 가격인하가 약탈적 가격 행위로서 금지 될 수 없음), 최소 하나의 시장에서 기업결합 전 수준으로 제품 가격을 인하시켜도 수익성이 있는 상태임 (품질 조정, 즉, 원스톱 쇼핑과 같은 비가격적 소비자 혜택을 설명).
- 경쟁업체나 신규 시장진입자 모두 기업결합 기업의 끼워팔기/결합판매 전략(기업들 스스로의 기업결합을 통한 전략 포함)에 경쟁할 수가 없음.



- 경쟁업체의 시장 퇴거
- 구매자들이 기업들로 하여금 기업결합 전 가격 또는 그 이하로 가격을 유지하게 할 대항능력을 사용할 수 없음.
- 기업결합 전 수준 보다 더 높은 수준으로 가격을 올리는 행위에 대항하여 기업들이 시장에 진입/재진입 하지 않음.
- 결합 된 회사가 제품 가격을 기업결합 전 수준으로 인상하는 것이 수익성이 있다는 것을 발견 (만약 비용이 충분히 감소하였거나 또는 너무 적은 수의 경쟁업체가 시장에서 탈락하는 경우에는 해당되지 않을 수 있음).

(5) 특정 상황이나 특정 관할구역에서 포트폴리오 효과를 갖는 대기업 기업결합과 연관된 잠재적 문제들에 대하여 사전적 접근법보다는 사후적 접근법을 적용하는 것이 더 타당할 수도 있다.

기업결합 후 발생할 수 있는 반경쟁적 행위 혐의에 대응함에 있어, 기업결합 후에 실제 그러한 행위들이 현실화 되었을 때 금지 또는 처벌 조치를 이용하는 것이 가장 효과적인 대응 방법일 때도 있다.

기업결합 후 친경쟁/반경쟁적 효과를 복합적으로 가질 것으로 예상되는 행위(예: 끼워팔기, 결합판매)에 대해 사전보다는 사후적 접근법을 사용하는 것에는 두 가지의 분명한 이점이 존재한다. 첫째, 기업결합 이전에는 그러한 행위가 발생할 것이라고 아무도 확실할 수 없다. 둘째, 그런 행위가 발생한 후까지 기다린다는 것은 실제 시장의 조건 하에서 위험을 평가할 수 있도록 하며, 발생할 수 있는 순경쟁 효과의 판단을 훨씬 더 용이하게 할 수 있다. 단기적 혜택은 더욱 확실하고, 반경쟁적 효과는 장기적이고 불확실할수록 이러한 이점들은 더욱 중요한 의미를 가지게 된다.

포트폴리오 효과를 갖는 대기업 기업결합과 관련된 잠재적 문제에 대해 사전적 조치보다 사후적 조치를 취할 지의 여부는 기업결합 사례마다 달라질 수 있다. 이것은 반독점 당국이 기업결합의 장단기적 효과에 관하여 갖는 확신과 더불어 다양한 시장 안에서 나타나는 기업결합 후 반경쟁적 행동을 발견, 평가, 시정하는 속도 및 용이성이 각기 다르기 때문이다.

포트폴리오 효과를 갖는 문제적 기업결합에 대한 사전적, 사후적 접근법 중 어느 것이 더 우수한지는 관할 구역마다 다를 수도 있다. 특히, 단순히 기업결합을

금지하기 보다는 허가제를 사용하는 관할구역의 경우, 기업결합 후 반경쟁적 행위를 다루기가 더 어려울 수도 있다. 이러한 상황에서는 반경쟁적 행동이 발생할 것임을 기업결합이 승인된 시점에서 합리적으로 예상할 수 있었다고 법원에서 판단할 경우에 발생할 수 있다. 또한 이것은 경쟁당국이 해당 기업결합 사례가 반경쟁적 효과를 가지지 않을 것이라고 생각한다는 것을 의미할 수 있다. 만약 기업결합 승인이 기업결합 주체들이 시장에서 지배적인 위치에 오르지 않을 것이라는 확신을 의미하고, 시장지배력이 특정 반경쟁적 행위에 대한 대응조치를 취하기 위한 필요 조건이 된다면 앞에서 제기된 문제는 더욱 심각해질 수 있다. 어떠한 경우든, 각기 다른 관할구역은 대응 속도, 확신 여부, 기업결합 후 반경쟁적 행위에 대한 공공 및 민간의 억제력에 있어 차이를 보인다.

- (6) *보완재간 통합을 위한 대기업 기업결합에 대한 관할구역 간 분석 방법의 차이는 일반적으로 적용되는 두 가지 테스트의 사용에 있어서의 차이 때문이라고 볼 수 있다. 즉, 일부 구역은 경쟁제한성 검정(substantial lessening of competition)을 사용하고, 어떤 구역은 지배력 검정(dominance test)를 사용한다.*

라운드테이블 회의에서 경쟁제한성 검정 및 지배력 검정에 대해 서면 보고서를 제출한 다수의 국가들은 경쟁제한성 검정이 포트폴리오 효과 또는 유사 효과를 다루는 데 있어 더 많은 유연성을 제공한다고 하였다. 회의에서 한 참가자는 지배력 검정의 경우 기업결합의 부정적 효과를 다루는 데 시장 점유율에 더 많이 의존하는 한편, 경쟁제한성 검정은 보다 더 직접적으로 시장지배력을 측정할 수 있도록 한다고 말했다. 또 다른 참가자는 경쟁제한성 검정이 효율성 증대효과를 보다 더 완전하게 고려할 수 있게 한다고 말했다. 반면 한 참가자는 두 평가의 차이점이 경제적 접근의 차이만큼 중요한 것은 아니라고 말했고, 또 다른 참가자는 시장획정이 더 중요한 이슈라고 의견을 밝혔다.

추가적으로 시장획정 이슈에 관한 라운드테이블 논의에서 지배력 검정을 사용함으로써 경쟁당국이 지배력을 더 쉽게 규정하기 위해, 더 협소한 시장 구획을 선호하게 되는 것은 아닌지에 대해 의문을 제기해야 한다는 의견이 있었다. 또한 서로 대체성이 낮은 상품 간 기업결합의 반경쟁적 효과를 논의하기 위해 시장을 과도하게 협소하게 획정하여 시장 중복성(market overlap)을 줄이는 것이 포트폴리오 효과의 개념을 발전시킬 필요를 조성하는 것은 아닌지에 대해 의문을 제기할 수 있다. 다시 말하면, 지배력 검정으로 인해 관할구역들이 포트폴리오 효과의 개념을 더 많이 사용하게 되고, 엄격한 보완재 간의 기업결합 이상의

경우에도 이를 적용하게 만드는 경향이 있는 것은 아닌지의 문제이다.

- (7) 이러한 불확실성을 고려했을 때 포트폴리오 효과의 개념을 기업결합 심사에 명백히 적용하고 있는 관할권역의 경우, 자신들이 포트폴리오 효과 평가 시 고려하는 구체적인 요소들에 대한 가이드라인을 제공해야 한다. 이러한 가이드라인은 동일한 기업결합 사례를 검토하고 있는 기업계와 다른 경쟁당국들을 위한 심사의 투명성과 예측가능성을 증진시킬 것이다.

일부 참가자들은 포트폴리오 효과의 개념이 기업결합 심사의 범위 및 유연성을 개선한다는 점을 지지하였다. 그러나 이러한 의견에 대하여 한 참가자는 동 개념이 상당한 수준의 불확실성을 발생시킬 수 있다고 보았다. 또한 효율성을 강화시킬 가능성이 있는 기업결합임에도 불구하고, 경쟁업체에 미칠 수 있는 피해에 대한 우려로 승인되지 못하는 경우가 발생할 수도 있다고 보았다. 따라서 미래의 기업결합을 평가함에 있어 포트폴리오 효과를 어떻게 평가할 것인지에 대한 가이드라인을 발표하는 것이 이러한 우려를 완화하는 데 도움이 될 수 있다. 또한 가이드라인은 보완재 통합을 위한 대기업 기업결합에 관련된 봉쇄효과 간의 유사성 및 일부 수직적 기업결합에서 나타나는 유사 효과를 고려하는 데 유용할 것이다. 일부 참가자들은 경쟁 당국이 포트폴리오 효과를 검토할 때 그들이 실제 검토하는 것은 대부분 표준적인 수평적, 수직적 효과라고 말했다. 또한 다수의 기업결합 검토에서 포트폴리오 효과가 기업결합을 불허할 만큼 크지 않다는 결론이 도출되었다.

- (8) 포트폴리오 효과가 있는 대기업 기업결합에 대한 조치가 각 관할권역 별로 다르다는 점은 서로 다른 분석 방법의 적용 때문이라기 보다 사실에 대한 해석의 차이 때문일 수도 있다.

라운드테이블 회의 의장은 요약발언에서 포트폴리오 효과를 수반하는 대기업 기업결합에 적용되는 분석 방법의 상당 부분이 통일되고 있음을 발견하였다고 말했다. 또한 모든 경쟁당국들이 경쟁업체보다는 '경쟁' 자체를 보호할 필요가 있음을 강조하였으며, 효율성을 개선하는 것이 우선 사항이라고 말했다. 의장은 경쟁당국이 포트폴리오 효과가 있는 대기업 기업결합에 적용할 수 있는 실증적 절차 (예: 조사 질문을 명확히 하고, 질문 순서를 조정하는 등)를 개발하는 데 계속해서 노력할 것을 권장하였다.

의장은 또한 경쟁당국이 기업결합 검토 시 세운 가정들이 실제 시장이 발전하면서 어느 정도로 타당한 것으로 나타났는지를 재검토하는 데 더 많은 노력을 기울여야 한다는 한 참가자의 제안에 지지를 표시하였다. 이러한 분석은 끼워팔기, 결합판매, 약탈적 행위 등의 기업결합 사후의 반경쟁적 행위에 대해 경쟁업체들과 구매자들이 대응할 수 있는 능력을 평가하는 데 있어 발생할 수 있는 조직적 오류 시정에 도움이 될 것이다.

## 신흥 첨단혁신 시장의 기업결합 심사(2002) Merger Review in Emerging High Innovation Markets(2002)

- 요약 -

라운드테이블 논의, 각국이 제출한 보고서 및 사무국의 연구보고서에서, 다음과 같은 다수의 논점이 제기되었다.

(1) 많은 첨단혁신 시장에서의 경쟁은 '시장 내 경쟁(competition-in-the-market)' 보다는 '시장을 얻기 위한 경쟁(competition-for-the-market)'일 경향이 있다.

사무국의 연구보고서에는 다음과 같이 첨단혁신 시장의 주요 특성에 관한 목록이 포함되어 있다

- R&D투자율 및 지적재산권에 대한 높은 의존도, 물적자원 보다는 인적 자원에 대한 높은 의존도
- 높은 수준의 기술적 복잡성
- 빠른 기술 변화 및 짧은 상품 주기
- 규모수익체증(increasing returns to scale)
- 네트워크 효과의 중요성(즉, 구매자가 더 많을 수록 구매자에 대한 혜택이 증가)
- 호환성 및 표준 관련 이슈의 중요성

이러한 특성이 더욱 강할 수록 (특히 아래 세 가지 특성), 경쟁은 '승자 독식'의 성격을 띠 수 있다. 첨단혁신 시장에는 명확한 시장 선도자가 존재하는 경향이 있다. 그러나 시장 선도자의 위치는 주로 혁신에 있어 지속적으로 우위를 지킬 수 있는지 여부에 달려있으며, '시장지배적' 기업들도 장기적으로는 초경쟁적 이윤을 많이 달성하지 못할 수도 있다.

(2) 혁신의 강도가 높은 시장에서의 기업결합 심사를 위한 특별한 분석들은 필요하지 않고, 바람직한 것도 아니다.

다양한 국가의 기업결합 가이드라인에서 기술된 바와 같이, 전통적인 기업결합 심사 분석은 모든 기업결합의 경쟁적 효과를 평가하기 위해 사용될 수 있다. 그 이유는 이러한 전통적인 분석틀을 통해 모든 관련 요소들을 고려하고, 각각에 부과된 가중치들을 유연하게 적용할 수 있기 때문이다. 어떤 경우든지 첨단혁신 시장 내의 기업결합에 대해 특별한 접근법을 사용하기 위해서는 첨단혁신 시장을 구성하는 요소가 무엇인지에 대한 공식적인 정의가 필요할 것이다. 이러한 정의는 명확하게 수립 및 적용하기가 매우 어려울 것이기 때문에 법적 불안정성을 상당히 증가시킬 수도 있다. 첨단혁신 시장에서의 기업결합 심사를 위한 특별한 분석틀을 지지하는 사람들은 표준적인 분석법이 시장획정, 시장점유율, 가격 변화에 관한 예측에 지나치게 집중하는 한편, 기업결합이 혁신에 어떻게 영향을 미치는 지에 대해서는 충분한 관심을 쏟지 않고 있다고 주장한다. 이러한 비판은 되새길만 한 사항이나 전체적인 분석틀 재고를 위한 실증적 기반이 부족하다는 것도 사실이다.

숨페터의 연구 이후, 혁신과 시장지배력 간의 관계에 대한 다소 결론없는 논쟁이 오랫동안 지속되어 왔다. 이 논쟁은 다소 불분명한 수준의 시장지배력이 혁신에 도움이 되나(왜냐하면 이것이 높은 개발 비용이 결국 회수될 가능성을 높이기 때문), 노골적인 독점이나 난공불락의 시장지배력은 그렇지 못할 수 있다는 것을 보여준다. 이것은 독점을 위한 기업결합, 혹은 반경쟁적 배제의 가능성을 강력히 증가시킬 것으로 예상되는 기업결합은 금지되어야 한다는 것을 의미한다. 또한 예상되는 혁신의 편익이 시장지배력 증가에 대한 우려보다 더 중요하다는 주장을 평가하는 데 있어 주의가 필요함을 보여준다. 기업결합 후 경쟁 둔화는 혁신에 대한 압력의 감소로 이어질 수 있다.

*(3) 라운드테이블 회의에 참석한 경쟁 당국자들은 전통적인 기업결합 심사 프레임워크가 첨단혁신 시장에도 적용되어야 한다고 의견을 모았다. 그러나 이를 위해서는 접근법에 있어 어느 정도의 맞춤화가 필요할 것이라는 사실도 강조하였다.*

맞춤화의 필요성은 특히 시장획정 및 시장 점유율 배정, 시장 구조 변화의 중요성 평가, 혁신을 통해 발생하는 소비자 편익에 대한 적절한 가중치 부과, 기업결합 당사자들의 경쟁사 배제 또는 제한 능력 평가, 적절한 시정조치 고안 등의 사항에서 제기되었다.

*(4) 시장획정 및 시장 점유율 배정은 급속한 변화가 일어나는 분야에서는 더욱 어려운 과제이다.*

대체성에 기반한 시장 획정을 위한 데이터는, 복잡하고, 상품 변화가 급속한 시장에서는 매우 부족할 수 있다. 또한 대체성 문제를 다루기 위해 전통적으로 가정된 독점 시장 접근법을 적용하는 것은 첨단혁신 시장의 경우에는 재고해야 할 사항일 수도 있다.

분석들은 '작지만 중대한 비일시적 가격 증가(small and significant and non-transitory increase in price, SSNIP)'에 대한 반응으로 소비자들이 무슨 행동을 할 것인지에 대해 초점을 맞추어야 한다 (즉 SSNIP 평가). 그러나 고객들은 차별화된 정도가 높고, 혁신의 강도가 높은 시장에서는 가격보다는 제품 성과 비교에 훨씬 더 치중할 수도 있다. 또한 전체 시장을 획득하고, 이에 따라 상당한 수준의 범위의 경제 그리고/또는 네트워크 효과로 이득을 얻으려고 시도하는 경우, 기업결합 당사자들은 매우 낮은 가격 정책을 일시적으로 사용할 수도 있다. 이러한 조건 하에서는 일종의 역셀로판 오류(inverse cellophane fallcy)<sup>1</sup>가 존재할 수 있고, 이로 인해 SSNIP 테스트에서는 과도하게 넓은 시장 대신 지나치게 협소한 시장이 나타날 수 있다.

시장점유율을 배정할 때, 문제는 더욱 심각해진다. 경쟁 당국은 기업결합이 시장점유율을 어떻게 변화시킬 수 있는지를 판단함에 있어 잠재적 경쟁을 고려해야 한다는 것을 인지하고 있다. 그러나 급속히 변화하는 시장에서는 잠재적 경쟁자를 식별하고, 이들이 공급을 증가시키므로써 초경쟁적 가격책정을 제한할 능력을 추정하는 것이 특히 더 어려운 일이다. 시장획정 및 점유율 이슈에 관련된 문제로서, 영향을 가장 많이 받는 '시장'이 신규 제품 개발을 위해 수행된 R&D에 관련된 것으로 보일 때 무엇을 해야하는 지의 문제가 있다. 미국은 이러한 이슈를 '혁신 시장'의 개념으로 다루려고 하였다. 1995년 미국 법무부와 연방거래위원회의 지적 재산권 허가를 위한 반독점 가이드라인(Antitrust Guidelines for the Licensing of Intellectual Property)에서 기술된 바와 같이, 혁신 시장은 특정 신제품 또는 개선된 제품 및 절차를 위한 R&D, 또는 R&D의 밀접한 대체제로 구성되어 있다. 미국은 혁신 시장의 개념이 실제 정말로 적절한 경우는 거의 없고, 그러한 경우에도 보다 전통적인 접근법으로도 동일한 결과를 도출할 수 있음을 인정하였다. 그럼에도 불구하고 혁신 시장은 혁신 강도가 높은 시장의 기업결합에 대한 특수한 접근법을 고안함에 있어 경쟁 당국들이 가장 가깝게 생각하는 개념인 것으로 보인다.

<sup>1</sup> 역자 주: 셀로판 오류는 시장획정을 잘못된 오류를 의미

(5) 기업결합으로 인한 시장점유율 변화가 정확하게 추정될 경우에도, 이러한 시장점유율 변화는 혁신의 강도가 높은 시장에서 오랫동안 지속되는 시장지배력의 변화를 예측하는 데 좋은 지표가 되지 못한다. 또한 전에 언급된 바와 같이 시장지배력의 변화가 혁신에 미치는 효과에 대한 이해가 부족하다.

경쟁 당국은 일반적으로 기업결합으로 발생할 수 있는 경쟁 효과에 대한 예비적 관점을 수립하기 위해 기업결합으로 발생하는 시장 점유율의 변화를 주의 깊게 관찰한다. 그러나 이미 언급된 바와 같이 많은 첨단혁신 시장에서는 심사 중인 기업결합의 존재여부와 관계없이 명백한 시장 선도자가 존재할 것이다. 하지만 동시에, 경쟁사의 성공적인 혁신 결과 시장 선도자는 빠르게 변할 수도 있다. 또한 혁신 강도가 높은 시장에서의 많은 제품들은 기술적으로 노후화 된 것들을 제외하고는 오래 쓸수 있는 편이고, 이러한 사실은 경쟁에 중요한 효과를 가질 수 있다. 예를 들어 한 소프트웨어 공급자는 전체 시장에 접근할 수 있을 만한 제품을 가지고 있을 지도 모른다. 그러나 잠재적 소비자들이 신제품의 높은 가격으로 인해 그냥 기존의 오래된 버전(신제품의 덜 정교한 버전)을 사용하는 것을 선택할 수도 있기 때문에 가격 인상에 있어 제약을 받게 된다. 즉, 혁신이 활발한 시장에서는 시장 점유율 변화 추정이 기업결합 후 반경쟁적 가격설정 가능성을 예측할 수 있는 정도가 제한 될 수 있다. 시장 점유율과 혁신 간의 연결 고리를 찾는 데 있어서도 똑같은 경우가 발생한다. 위에서 기술된 바와 같이, 시장 점유율은 시장지배력의 불완전한 대리 지표이며, 시장지배력과 혁신의 관계 조차도 다소 불명확하다.

시장 점유율을 잠재적인 반경쟁적 기업결합을 발견하기 위한 첫 심사 도구로서 대체할 필요가 있을 지도 모른다. 그러나 아직 이에 대한 적절한 대체제는 발견되지 않았다. 애초부터 기업결합이 어떻게 결합 당사자들로 하여금 구매자에게 손해를 미치면서 수익성을 개선할 수 있도록 하는지에 대해 주목하는 '제 1원칙(first principles)' 접근법을 도입하려는 경향이 증가할 수도 있다. 이러한 접근법이 매력적으로 보일 수도 있으나, 경쟁 당국의 제한된 집행 능력을 어떻게 분배할 것인지에 대한 질문에 대해서는 거의 해답을 제공하지 못한다.

기존의 시장 점유율에 기반한 초기 심사 방법을 버리는 대신, 여타 쉽게 확인할 수 있는 데이터를 고려하여 심사 방법을 더 효과적으로 보완할 수도 있을 것이다. 최근 시장 점유율의 불안정성 수준, 시장 성장률, 기술 변화를 추정값



등이 여기에 해당 될 수 있다. 이러한 지표들이 더 높을 수록 기업결합이 심층 분석 없이 승인 될 수 있을 가능성도 더 증가한다.

- (6) 높은 수준의 상품 차별성 및 최신 기술에 기반한 림프로그잉(leapfrogging)<sup>2</sup>의 가능성 때문에, 첨단혁신 시장에서의 기업결합은 반경쟁적 협력효과를 발생시킬 가능성이 거의 없을 것이다. 그러나 특히 보완재 통합을 위한 기업결합으로 인한 반경쟁적 단독효과의 가능성은 존재할 수 있다. 경쟁사를 배제 또는 제한시킬 능력과 인센티브는 첨단혁신 시장의 기업결합 심사에서 가장 주목해야 할 부분이다.

첨단 혁신 시장에서의 상당한 수준의 범위의 경제 및 네트워크 효과는 기업결합을 통해 강화될 수 있는 선점자의 우위(first-mover advantage)로 전환될 수 있다. 여기에는 일반적으로 소비자에게 혜택을 제공하는 효율성 편익이 포함된다. 다른 이익들은 경쟁사를 배제 또는 제한할 능력 강화와 연결 될 수 있다. 이러한 능력은 때로는 지적 재산권과 표준의 사용에 초점을 맞출 수도 있다. 또 다른 경우에는 유선 전화 시장에서와 같이 복제하기 어려운 네트워크에 대한 접근성을 경쟁사에 부여하는 조건을 통해 행사할 수 있는 '문지기(gatekeeper)' 능력에 기반할 수도 있다. 마지막으로 경쟁사를 배제 또는 제한하는 능력은 보완재의 끼워팔기 또는 결합팔기를 통해서도 발생할 수 있다.

급격히 변화하는 첨단혁신 시장에서는 기업결합이 경쟁사를 배제, 제한하는 능력에 어떠한 효과를 미칠 것인지를 평가하는 것이 어려울 수도 있다. 그럼에도 불구하고 특히 경쟁사를 배제, 제한하는 능력은 정적/동적 효율성(즉, 미래의 혁신 흐름) 모두에 영향을 미칠 가능성이 높기 때문에 이것을 평가하는 것은 기업결합의 경쟁적 효과를 추정하는 데 있어 매우 중요한 일이다.

- (7) 첨단 혁신 시장의 반경쟁적 기업결합을 다루는 데 있어 행태적 시정 조치 보다 구조적 시정 조치를 선호하는 전통적인 접근법에 대해 의문을 제기할 만한 타당한 이유가 존재한다. 구조적 조치 대신, 때로는 투자 철회 요구와 함께 행태적 시정 조치를 사례에 맞춰 변경하여 적용하는 것이 잠재적인 경쟁 문제를 해결하는 최선의 방법일 수도 있다.

<sup>2</sup> 역자 주: 급격한 기술진보로 인해 후발 주자가 기존의 개발 단계를 뛰어넘어 바로 다음 단계로 진입하는 현상

행태적 시정 조치 준수 여부를 감독하는 것은 자원이 많이 소요되고 문제가 많은 업무이다. 따라서 일반적으로 기업결합 사례에서는 구조적 시정 조치를 선호한다. 그러나 첨단혁신 시장에서는 인적 자원과 지적 재산권이 종종 가장 중요한 생산 자원이다. 이러한 자산의 이동은 원래 태생적으로 어렵고, 최소한 지적 재산권의 경우에는 양도인과 인수자 간에 지속적인 관계가 요구될 수도 있다. 복제하기 어려운 네트워크에 대한 접근을 허가하는 시정 조치에도 똑같은 사항이 적용 될 수 있다. 양도인과 인수자 간의 지속적인 관계는 경쟁당국의 시정 조치에 감시 및 감독 기능이 포함되어야 한다는 것을 의미한다. 양도인이 사리(self-interest)를 무시하고 경쟁사 강화를 지속적으로 돕기 위해 기꺼이 나서리라고 가정하는 것은 매우 현명하지 못한 일이 될 것이다.

그러나 행태적 또는 구조적 시정 조치의 감시 및 감독은 장기간에 걸쳐 요구되는 것은 아닐 수도 있다. 급격히 변화하는 기술은 기업결합 이후 시장이 예상치 못한 방향으로 흘러가도록 할 수 있으며, 이에 따라 시정 조치가 필요 없어 질 수도 있다. 유럽연합 집행위원회의 Vodafone 사례에 대한 시정 조치(즉, Vodafone 통신망에 대한 접근 허가는 3년으로 제한됨)와 브라질의 Telesp/Nutec 사례에 대한 시정 조치(이 역시 접근 허가가 3년으로 제한)의 근거가 바로 여기에 있다.

또한 기업결합에 대한 시정조치의 의도는 거래의 반경쟁적 효과를 무효화하는 것이다. 급격히 변화하는 시장에서는 이것이 경쟁이 기업결합 이전 수준으로 유지시키는 것과 같은 것을 의미하지는 않는다. 이러한 변화는 기업결합 전의 상황에서는 보장되지 않았던 것이고, 기업결합 시정 조치의 목적을 벗어나는 것이다. 이것도 역시 무한한 행태적 시정 조치보다는 제한된 기간의 조치를 선호하도록 하는 근거가 된다.

첨단혁신 시장에서 잠재적으로 문제가 될 수 있는 기업결합을 다루는 데 있어 라이선스 및 사용허가 협의에 대한 창의적 접근법을 포함한 행태적 시정 조치가 사람들이 상상할 수 있는 유일한 맞춤 전략은 아닐 것이다. 특정한 중요 자산을 가진 경쟁사들에게 공동 소유권을 갖도록 하거나, 또는 기업결합 당사자들에게 공동 소유권이 매력적으로 보일 수 있도록 하는 조건들을 지시할 가능성도 존재한다 (예: 스페인의 Movilpago 사례). 또한 최소한 하나의 관할권역에서는 일시적인 구조적 시정조치를 도입함으로써 첨단혁신 시장에 존재하는 높은 불확실성의 수준을 조정하는 일도 발생할 수 있을 것이다. 기업결합 후 일정 기간 안에 경쟁 문제가 발생할 경우, 기업결합 당사자들이

특정 최우량 자산을 처분하기로 동의했던 다수의 사례에서 이러한 방법들이 적용되어 왔다.

(8) 몇몇 참가자들은 상황이 실제 어떻게 전개되었는지를 보기 위해 기업결합 결정을 검토할 것을 주장했다.

이들은 이러한 검토가 시장이 어떻게 작동하는지에 대한 이해도를 높이고, 특히 첨단혁신 시장에서의 반경쟁적 기업결합에 대한 시정 조치의 모범 관행을 밝히고 전파하는 것을 도울 것이라고 주장했다.

(9) 첨단혁신 분야의 기업결합의 복잡성은 기업결합 심사 과정에 대한 재고(즉, 엄격한 시간 제한), 경쟁당국의 분야 특화적 전문성 강화 및 첨단혁신 시장에서의 기업결합 준비를 위한 사전 작업을 요구할 수도 있다.

이러한 사항들은 특히 네덜란드에서 강조되었다. 다양한 규제 기관들과 함께 작업한 결과, 네덜란드 경쟁당국은 세간의 이목을 끌었던 첨단혁신 분야의 두 개의 합병을 신속하게 심사할 수 있도록 준비가 더 잘 되어있었다.

## 기업결합 평가를 위한 실질 기준(2002) Substantive Criteria for Merger Assessment(2002)

### - 요약 -

라운드테이블 논의, 각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서에서는 수평적 기업결합에 대한 지배적 검정(dominant position test, dominance test) 및 경쟁제한성 검정(substantive lessening of competition)의 적용을 비교하는 데 대부분 초점이 맞추어 졌고, 다음과 같은 다수의 논점이 제기되었다.

*(1) 완전한 형태로 표준화된 지배력 검정 또는 경쟁제한성 검정은 존재하지 않는다. 더군다나, 많은 관할권역에서는 두 가지 검정을 혼합해서 적용하고, 일부에서는 공익 검정(public interest test)의 측면을 포함시키기도 한다. 두 검정 방식의 비교 및 대조에 관한 일반적인 의견들을 고려할 때에는 위와 같은 미세한 차이점들도 기억해야 한다.*

다수의 EU 회원국들은 거의 '표준화된' 지배력 검정의 적용에 가까워지고 있는 추세이다. 이것은 지배력 검정이 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)의 기업결합 규제에서 발견되는 것과 유사한 언어를 채택하고 있기 때문이다. 그러나 EC의 검정방식은 지배력 검정과 경쟁제한성 검정의 혼합형이라고 볼 수 있다. 그 이유는 EC의 검정방식에서는 지배적 위치의 수립 및 강화를 검토한 후, 다음과 같이 이어지기 때문이다: "...공동시장에서 효과적인 경쟁이 심각하게 제한되는 결과..." 미국의 기업결합 심사는 경쟁제한성 검정의 전형적인 예라고 간주하는 경향이 있다. 그러나 Clayton 법 7 절의 주요 부분에서는 사실 미국의 심사 방식이 단순히 경쟁제한성 검정이라고 구체적으로 명시하고 있지는 않다. 대신 미국에서는 다음과 같은 효과가 있는 기업 인수를 금지한다: "...는 경쟁을 상당히 둔화시키거나 또는 독점을 발생시키는 경향이 있다." EC의 검정방식과 마찬가지로, 미국의 경우에도 지배력 검정과 경쟁제한성 검정의 요소를 혼합하여 사용하고 있다. 실제 집행에 있어서 EC는 검정의 두 번째 부분(경쟁제한성 부분)을 경시하고, 미국 집행당국은 '독점 발생 경향'보다는 경쟁제한 효과 부분에 더 초점을 맞추어 왔다. 따라서 브라질, 프랑스, 한국이 혼합형 경쟁제한성 검정을 사용하는 국가로 더 좋은 예가 될 것이다.

(2) 두 검정방식 중 어느 하나의 전체적인 우위 또는 두 검정방식의 장단점에 대한 공통적인 합의는 존재하지 않는다.

참가자 간 합의에 가장 가까웠던 사항은 "기업결합의 평가 자체보다는 그것이 어떻게 적용되는지가 더 중요하다"는 자주 반복되는 명제 한 가지 뿐이다. 그러나 만약 법정에서 기업결합을 다룰 경우에는 평가방법 자체도 상당한 중요성을 가질 것이라는 주장도 제기 되었다.

(3) 경쟁제한성 검정보다는 지배력 검정을 더 많이 사용하는 관할구역에서 시장점유율 및 시장집중도에 관한 지표들이 더 중요한 역할을 한다. 그러나 이러한 차이점이 원래 검정방식 자체에서 유래한 것은 아니다.

지배력 검정과 경쟁제한성 검정을 적용 함에 있어서 두 가지 경우 모두 반경쟁적 효과에 관한 다양한 추정을 통해 시장점유율과 집중도의 한계선(threshold)을 설정하고 있다. 그러나 두 검정 중 하나를 사용하는 여러 경쟁 당국들은 이러한 추정에 논란이 있고, 이것이 사실에 기반한 경제적 분석을 대체하는 것은 아니라고 강조한다.

(4) 지배력 검정과 비교하여, 경쟁제한성 검정에서 반경쟁적 기업결합들이 더 많이 금지되는지에 대한 많은 논쟁이 존재한다.

두 검정 방식 어느 것을 사용하더라도 반경쟁적 협력(즉, 협력 효과)을 용이하게 하여 경쟁을 둔화시킬 가능성이 높은 기업결합은 금지될 가능성이 높다는 데에는 대략적인 합의가 있었다 (보통 지배력 검정은 공동 시장지배력(collective dominance)도 포함하도록 정의됨). 이와 유사하게, 둘 중 어떤 검정도 단일 기업 지배력(single firm dominance)을 발생 및 강화시키는 기업결합을 금지시킬 수 있다는 합의도 대체로 존재했다. 이것들은 상당한 수준의 '단독효과(unilateral effect)'의 위험을 갖는 보다 일반적인 범주의 기업결합의 특수한 경우들이라고 할 수 있다. 이러한 기업결합은 결합 후 산출물을 경쟁사의 산출물 총합 이상으로 감소시킴으로써 경쟁을 둔화시킬 것으로 예상된다. 지배력 검정과 경쟁제한성 검정을 비교함에 있어, 기업결합은 결합으로 생기는 신규 기업의 시장 지배율이 시장 내에서 가장 크지 않고, 일반적으로 단일 기업 지배력이라고 인정되는 점유율보다 더 낮은 점유율을 갖고 있다 하더라도 단독 효과를 발생시킬 수 있음을 지적하는 것이 매우 중요하다.

경쟁제한성 검정이 단독 효과를 발생시킬 것이라고 예상 되는 모든 기업결합을 금지시킬 수 있다는 점에는 논란이 없다. 그러나 만약 이러한 기업결합이 단일 기업의 지배력을 발생, 강화시키지 않을 경우 지배력 검정에서도 통제가 될 수 있을지에 대해서는 상당한 의견 충돌이 있었다. 이러한 논쟁은 근본적으로 공동 시장지배력의 개념이 단독 효과까지 확장, 적용 될 수 있을지에 관한 것이다.

최소한 어떤 관할구역에서는, 법적인 의미에서 공동 시장지배가 주요 공급업체 간 구조적 연결고리가 있거나 또는 다양한 경제적 압박으로 인해 과점 기업 집단이 마치 하나의 지배적 기업처럼 행동하는 경우로 제한될 수 있다. 공동 시장지배의 의미에 있어 이러한 제한이 있는 곳에서는 구조적 연결고리가 없지만 단독효과를 발생시킬 것이라고 예상되는 기업결합을 금지하는 것이 불가능 할 수도 있다.

단독 지배력을 창출 또는 강화하는 기업결합은 산출물의 감소로 이어질 것이라고 예상된다. 이와 유사하게 기업결합이 협력효과를 발생시키는 경우에는 협력 행위에 참여하는 모든 기업이 합병 후에 산출물을 감소시킬 것이다. 그러나 비구조적으로 연결된 담합기업들이 갖는 공동 시장지배적 위치를 창출, 또는 강화시킬 것이라고 예상되는 기업결합의 결과 발생한 단독효과에서는 이러한 산출물 감소 효과가 나타나지 않는다. 이런 경우에는 기업결합에 참여하는 기업들만이 산출물을 감소시킬 것이라고 예측된다. 경쟁사의 생산능력에 제약이 없는 한, 경쟁사들은 산출물을 증가시킬 것이라고 예상된다. 그러므로 공동 시장지배의 개념에 비구조적으로 연결된 과점기업 간 합병 후에 발생하는 단독 효과를 포함하도록 하는 것은 어려울 수도 있다.

방금 묘사된 상황에서처럼 단일 기업의 시장지배와 공동 시장지배 간의 유사성을 찾기가 어려움에도 불구하고, 지배력 검정의 지지자들은 이미 법률적으로는 공동 시장지배 개념이 상당히 진화해 있다는 점을 지적한다. 따라서 단독효과와 관련은 있지만 시장을 공동으로 지배하는 기업 간 구조적 연결이 없는 경우의 기업결합에 대해 법원이 공동 시장지배 개념을 적용하도록 요구 받을 경우, 이것에 대해 어떠한 결정을 내릴 것인지에 대해서는 미리 판단을 해서는 안 된다. 이러한 주장을 하는 사람들은 Airtours 는 여기에 해당되는 사례가 아니었고, 이 사례가 EU 내 공동 시장지배 개념의 계속적인 발전을 막는 것으로 해석 되어서는 안 된다고 주장한다.

만약 단독효과를 발생시킬 가능성이 높은 특정 기업결합에 시장 공동지배 개념을 적용하는 것이 법적으로 너무 어려운 일이라면, 한 가지 대안은 시장지배력의 한계선을 낮추는 것이 될 것이다. 즉, 단일 기업 지배력이 존재한다고 규정할 수 있는 시장점유율의 수치를 낮추는 것이 여기에 포함될 수 있다. 이러한 접근법의 문제점은 하나 이상의 기업이 단일 기업 시장지배력을 누리고 있다고 간주되는 시장이 발생할 수 있다는 것인데, 법정은 이러한 개념을 받아들이기가 매우 어려울 것이다.

경쟁제한적 검정이 이론적으로 더 많은 수의 반경쟁적 기업결합을 방지할 수 있다는 점이 당연하게 받아들여진다고 하더라도, 많은 기업결합들이 이러한 검정 방식간 차이로 인해 금지를 피할 수 있는 것도 아니고, 이러한 기업결합들이 특히 더 해롭다는 것을 의미하지도 않는다. 이것은 사실 이해하기 매우 어려운 이슈이다. 그러나 일부 해설가들은 표면적으로 봤을 때 경쟁제한성 검정과 비교하여 지배력 검정(시장 공동지배 포함)하에서 금지하기가 더 어려운 것으로 보였던 기업결합 사례들을 언급하였다. 이런 경우가 많이 발생할 가능성은 낮다는 주장이 제기 되었을 때, 각국 대표단은 어떤 경우든 기업결합이 금지되는 경우는 거의 없다는 사실을 다시 한번 상기시켰다.

*(5) 지배력 검정과 경쟁제한성 검정은 단순히 특정 반경쟁적 기업결합이 금지될 가능성 뿐만 아니라 법적 안정성에 있어서도 차이를 보인다. 이것은 기업들이 경쟁에 무해한 기업결합을 계획할 의도에도 영향을 미칠 수 있다.*

라운드테이블 논의에서 두 검정의 법적 안정성에 관한 논점들은 두 검정 지지자 양 편 모두에서 몇 차례에 걸쳐 제기되었다.

일부 구두 및 서면 의견에서는 소위 경쟁제한성 검정의 장점이라고 여겨지는 유연성, 포괄성 및 경제학 기반 우위의 한편에는 기업에 대한 법적 불안정성이 존재한다는 것이 강조되었다. 일부 경쟁제한성 검정 지지자들은 이러한 주장을 받아들였다. 그러나 동 검정을 사용하는 관할권역은 일반적으로 경쟁이 상당히 둔화되었는지를 평가할 법적 기준을 제공하고, 이것을 더욱 세부적인 기업결합 가이드라인으로 보완하여 법적 안정성을 강화시킨다고 반박하였다.

경쟁제한성 검정보다는 지배력 검정이 실제로 법적으로 더 불안정한 검정이라는 주장을 지지하기 위해 두 가지 논점이 제시되었다. 첫째, 지배력 검정은 경제학에 기반을 두는 정도가 덜하고, 따라서 예상대 경쟁법 기저에

갈린 공공 정책과 연결되어 있는 것이 아니다. 이러한 주장에 대한 반박으로, 경제학의 산업 조직론은 변화하기 때문에 그 자체로 법적 불안정성의 원인이라는 점이 지적되었다. 법적 안정성에 관한 두 번째 주장은 지배력 검정이 규정 오류를 조장하는 경향이 있다는 점이다. 지배력 검정을 사용하는 관할권역의 경쟁당국은 실제로는 단독효과인 것을 협력효과로 규정하는 어려움을 겪는다는 주장이 있다. 이것은 공동 시장지배가 단독 효과를 갖는 기업결합의 금지에 적용될 수 있다고 주장할 때 직면할 수 있는 문제들을 피하기 위한 바람에서 발생했을 지도 모른다. 이러한 규정의 오류가 발생하는 한 지배력 검정은 법적 불안정성을 더욱 강화시키는 경향이 있을 것이다.

지배력 표준을 방어하는 측면에서 봤을 때 공동 시장지배를 포함한 지배력의 개념은 명확한 법적 의미를 가지고 있으며, 이는 특히 시장점유율에 기반한 법적 추정으로 강화될 수 있다는 주장이 있었다. 멕시코는 지배력 검정이 구조적으로 오류가 있다고 추정됨에도 불구하고 이것이 경쟁제한적 검정보다 법적으로 더 안정적이고, 적용하기가 쉽다고 주장했다. 이러한 점들은 경쟁법을 최근에서야 도입한 관할권역에서 특히 중요한 의미가 있는 것들이다. 유럽에서는 Airtours 에 관한 제 1 심 법원의 결정에서, 최소한 EC 의 기업결합 규제 하에서의 협조효과 처리에서는 공동지배의 의미를 분명히 규정했다.

두 검정 방식의 법적 안정성이 어떻든 간에, 검정 방식을 바꾼 후 일정 기간 동안 법적 안정성에 손실이 있을 것이라는 점에는 일반적으로 동의가 있다. 법정은 변화에 중요한 의미를 둘 것이고, 따라서 축적된 법률적 해석이 직접적으로 적용 가능하지 않게 될 것이다. 이러한 관점과 관련된 예로, 호주에서는 지배력 검정에서 경쟁제한적 검정으로 전환된 후, 약 2 년 동안 기업결합 검토의 불허율(rejection rate)이 3-4 퍼센트에서 6-7 퍼센트로 증가했다고 보고 되었다. 호주 당국은 이러한 일시적 불허율 증가가 기업들이 자신들의 법적 자문과 새로운 검정 방식의 의미를 학습하는 과정이었기 때문이라고 판단하였다.

지배력 검정과 경쟁제한적 검정 간의 어떠한 차이도 두 검정이 실제 어떻게 적용되는지 보다는 덜 중요하다는 것은 자주 반복되는 주장이며, 이것은 특히 법적 안정성 이슈에도 연관이 있는 것으로 보인다. 중요한 것은 검정방식을 명확하게 이해하고, 지속적으로 적용하는 것이다. 법적 안정성은 법으로 규정된 언어, 그리고/또는 고려되어야 할 주요 항목을 명시한 세부적인 집행



가이드라인(몇 가지 확실한 안전지대를 정리한 지침)과 각 사례 결정에 대한 세부적인 근거(세부 검토 대상이었던 기업 합병이 금지되지 않은 결정 포함)를 제공하는 사법권역에서 더욱 높을 것이다.

- (6) 이론적으로는 두 가지 검정 중 어느 것에도 효율성 항변이 이용될 수 있다. 실제로는 이러한 항변은 경쟁제한성 검정을 사용하는 관할권역에서 더 흔한 것으로 보인다. 외부로 분명히 나타나지 않는 경우에도 경쟁제한성 검정은 효율성 항변(*efficiency defence*)을 내포할 수 있다.

경쟁제한성 검정을 사용하는 관할권역에서는 가격을 인상할 것이라고 예상되는 기업결합을 방지하기 위한 내부적인 효율성 기준이 존재한다. 만약 효율성이 한계비용 감소의 형태로 나타난다면, 시장 지배력의 증가에도 불구하고 기업결합 후 가격 인상을 방지할 만큼 효율성이 클 수도 있다. 몇몇 참가자들은 사실상 모든 관할권역이 예상되는 효율성 변화에 기반하여 기업결합을 승인하는 것을 꺼려하기 때문에, 효율성을 다루는 방법에 있어서의 차이는 그렇게 중요하지 않다고 말했다. 효율성은 평가하기 어렵고, 합병이 경쟁을 둔화시킬수록 더욱더 실현되기 어렵다는 점에 대해서는 일반적으로 합의가 있었다.

- (7) 지배력 검정과 경쟁제한적 검정이 다른 경쟁법 조항에서도 발견되는 한 법률상의 중복이 존재할 수도 있다. 이러한 중복은 기업결합 심사와 경쟁법의 다른 법규들이 어떻게 적용되는지에 대해 상당한 영향을 미칠 수도 있다.

가장 흔하면서도 아마 가장 중요한 법률상의 중복은 기업결합 심사에 있어 지배력 검정을 사용하는 관할권역에서 발생한다. 이러한 기업결합 심사에서 발전된 단일 또는 공동 시장지배의 개념은 시장지배력 남용 조항이 어떻게 적용되는지, 그리고 이러한 조항이 다시 시장지배 개념에는 어떻게 적용되는지에 대해 영향을 미친다. 특히 지배력 검정을 이용하는 관할권역에서는 특정 반경쟁적 기업결합, 특히 단독 효과를 갖는 기업결합을 방지하기 위해 시장지배력이 있다고 규정하는 한계선을 낮추고 싶어할 수도 있다. 그러나 이러한 조치를 시행하기 전에, 이것이 시장지배력 남용 금지의 범위를 어떻게 확장할 수 있는지를 고려해야 할 것이다. 또한 기업결합이 이전에는 파악되지 않았던 시장지배적 위치를 가진 기업에 영향력을 미친다는 사실은 기업결합 당사자들에게 지배력 남용 금지를 적용하는 데 중요한 영향을

미칠 수 있다. 이러한 조사 결과는 시장지배력 남용이 금지된 기업의 행위에 대해 더욱 강화된 감독을 촉발할 수도 있다. 이 점은 시장지배력이 공동의 성격을 갖는 경우의 기업결합에도 해당된다. 이러한 경우에는 기업결합 당사자들 뿐만 아니라 공동으로 시장 지배적 위치를 차지하고 있는 기업 전체에 영향을 미칠 것이다.

중복에 관한 논의를 마치기 전에, 법률적 중복이 긍정적인 면도 가지고 있다는 사실도 중요하다. 이것은 법률적 발전을 가속화 할 가능성이 크고, 이에 따라 두 가지 검정, 그리고 유사한 한계선에 의존하고 있는 조항들의 법적 안정성을 감소시키는 데 긍정적으로 기여할 것이다.

*(8) 경쟁 당국간 국제 협력, 특히 국제적 시장에 영향을 미치는 기업결합에 관한 협력은 공통의 기업결합 검토 방식의 도입으로 더욱 용이해질 것이다.*

이러한 논점은 협력과 의견 수렴이 특히 중요한 국가 집단에 따라 두 검정 양식 중 하나를 지지하게 만들 것이다. 예를 들어 EU 에서는 상당히 표준화된 지배력 검정방식으로 어느 정도 수렴이 이루어져 있다. 이러한 공통된 검정 방식으로 인해 협력이 더욱 장려될 것이다. 그리고 기업결합 검토의 탈중앙화의 실효가 발생할 것으로 예상되는 2004 년 즈음 이후에는 이러한 협력이 더욱 중요할 것이다.

이것은 검정방식의 차이가 얼마나 중요한지의 이슈로 되돌아오게 한다. 국제적 수렴 및 이러한 수렴을 촉진하는 협력을 장려하기 위해서는 검정 방식보다 더 중요한 요소들이 존재한다. 목적의 차이, 과도한 시장 지배력을 규정하는 한계선, 시장지배력 분석 방법, 기업결합 검토에 있어서의 효율성 고려 등 이 모든 이슈들이 국제적 수렴을 확대하기 위해 조사할 만한 유익한 분야이다.

## 미디어 기업 결합(2003) Media Mergers(2003)

### - 요약 -

라운드테이블 회의, 각국이 제출한 보고서 및 사무국의 연구보고서에서 다음과 같은 주요 논점이 제기되었다.

- (1) *미디어 시장에서의 시장획정은 특히 어렵고 시간이 많이 걸리는 일이다. 그럼에도 불구하고, 다른 어떠한 기업결합에서와 마찬가지로 시장획정 및 시장점유율 분석은 미디어 기업 결합에도 필요하다.*

미디어 시장에서의 시장획정은 상품의 다중성, 가격 차별(버전차별전략 포함) 및 결합판매의 만연, 시장의 급격한 변화, (수직적 기업결합으로 인한) 거래 및 가격 부재 발생(무료 TV 방송과 같은 경우 포함) 등의 이유로 특히 복잡하다.

이러한 명백한 어려움이 존재함에도 불구하고, 시장획정 방법과 이에 따른 시장획정 결과에 있어 서로 다른 관할권역간 상당한 유사성이 발견된다.

- (2) *상당한 수준의 시장선점우위(first mover advantage) 및 양면시장(two-sided market) 효과 때문에, 미디어 시장은 때때로 선순환(positive feedback cycle) 및 악순환(downward spiral)의 현상을 보이는데, 이러한 현상은 기업결합의 효과를 예측할 때 고려할 필요가 있다.*

다수의 국가 보고서에서 발견된 것과 같이, 시장선점우위의 가장 좋은 예 중 하나는 유료 TV 시장에서 발견된다. 가입자 점유율에 있어 초기에 시장을 선도하는 유료 TV 시장은 시장 점유율에 매우 중요한 특선 영화나 스포츠 콘텐츠에 대한 배타적 독점권을 획득하기에 더 유리한 위치에 있을 지도 모른다. 특정 인기 콘텐츠에 대한 배타적 권리는 시장 점유율의 급격한 성장으로 이어질 수 있으며, 이에 따라 배타적 권리를 획득하는 데 있어서의 초기에 유리한 점이 증가하여 선순환 효과가 더욱 강화될 것이다. 이러한 선순환 효과를 거꾸로 반영하는 것이 바로 다른 유료 TV 회사의 악순환인데, 이들은 시장선도자에 비교해 불리한 점에 점점 더 많이 노출될 것이다.

양면적 미디어 시장<sup>1</sup> (즉, 최소한 부분적으로라도 광고 수입으로 지원되는 미디어)에서도 이러한 선순환 효과와 악순환 효과가 발생할 수 있다. 광고를 싣는 조간신문이 좋은 예이다. 콘텐츠의 질에 있어서의 초기 우위는 이후 더 많은 구독자 수로 이어질 수 있고, 이것은 일반적으로 절대적 수치 및 구독자 별(per reader) 수치 양쪽 측면에서 높은 광고 수입을 발생시킬 수 있다. 수입이 더 클수록 신문은 콘텐츠 품질에 있어서 우위가 증가하고, 그리고/또는 가판대 및 구독 가격을 낮출 수 있을 것이다. 이것은 또한 추가적인 구독자 증가 등의 혜택으로 이어질 것이다.

미디어 시장에서의 선순환/악순환 효과는 미디어 기업 결합이 경쟁에 미칠 수 있는 잠재적인 위험에 대한 예비 조사를 수행함에 있어 시장 점유율의 상황 또는 하향 조정을 정당화할 수도 있다. 대안으로, 선순환/악순환 효과가 발생하지 않는 시장에 비교했을 때 양면적 미디어 시장에서는 시장 점유율이 시장 지배력 평가를 함에 있어 신뢰성이 다소 떨어지는 지표라는 것을 단순히 인정할 수도 있을 것이다.

- (3) *양면적 미디어 시장에서는 양측의 효과를 모두 고려하지 않고는 기업결합의 영향을 평가할 수 없다. 어려운 선택의 문제를 피할 수 없을 지도 모른다.*

양면 시장에서 공급자는 가격 수준뿐만 아니라 가격 구조에 있어서도 경쟁한다. 예를 들어, 어떤 신문은 광고를 거의 실지 않고 상대적으로 높은 구독 및 가판대 가격을 부과할 수도 있다. 다른 신문은 광고를 매우 많이 실고, 상대적으로 낮은 구독 및 가판대 가격을 부과할 수도 있다. 기업결합은 미디어 기업들이 가격 구조를 변화시키도록 하고, 이것은 일부 미디어 기업결합이 때로는 역설적인 이유로 시장의 한 쪽 측면에서는 후생 수준을 개선시키는 반면, 다른 한쪽에서는 감소시킬 수도 있음을 의미한다.

예를 들어 무료 TV 방송을 고려해보자. 대부분의 시청자들이 광고를 좋아하지 않는다는 것을 생각할 때, 시청자 선택을 감소시키는 기업결합은 결합 후 광고/콘텐츠 비율을 증가시키고, 광고를 싫어하는 시청자들의 후생수준은 감소시킬 수도 있다. 동시에 결과적으로 발생하는 광고 시간의 증가는 광고 시장의 경쟁이 덜한 것처럼 보임에도 불구하고 TV 광고 가격이 낮아질 것임을 의미한다.

<sup>1</sup> 역자주: 상이한 고객집단 간 네트워크 외부성을 가지는 시장

- (4) 수직적 기업결합과 이와 연관된 봉쇄(foreclosure)의 위험은 일부 미디어 기업 결합에서는 중요한 문제가 될 수 있다. 문제가 되는 사례에서의 시정조치들은 종종 근본적으로 봤을 때 행태적 시정조치이다. 이러한 시정조치들은 경쟁당국들이 기업결합 당사자들로 하여금 상당한 효율성 효과를 얻을 수 있도록 하는 반면 반경쟁적 효과는 제거하기 위해 사용되는 것이다.

수직적 기업결합이 왜 미디어 시장에서 실질적인 효율성 효과를 발생시킬 수 있는지에 대해서는 몇 가지 이유가 존재한다. 분명 거래 비용의 감소는 그 이유 중 하나이지만, 이 밖에도 수직적 기업결합이 효율적인 가격 차별을 통해 효율성에 기여할 수 있는 부분이 있다. 이것은 고정 비용이 총 비용에서 특히 높은 비율을 차지하는 산업에서 중요한 요소가 된다. 또한 수직적 기업결합이 이중 마진(double marginalization) 문제를 제거할 경우 경제적 후생을 증가시킬 수도 있다. 예를 들어 만약 독점 케이블 TV 사업자가 시장 지배력이 있는 판매자로부터 중요한 스포츠 콘텐츠에 대해 협상할 때 이러한 이중 마진 문제가 발생할 수 있다.

때때로 미디어의 수직적 통합과 연관된 경쟁 문제들은 대부분 콘텐츠에 대한 접근성과 소비자에 대한 최종 서비스 전달과 관련이 있다. 다른 산업에서와 마찬가지로, 경쟁 당국은 시장이 어떻게 변화할 것이고, 봉쇄가 현실화 될 경우 소비자들이 스스로를 보호하기 위해 무엇을 할 수 있을 지에 대해 예측을 해야 할 것이다. 경쟁을 감소시킬 것이 분명한 능력이 기업결합 후 더 나은 수익성을 의미하지는 않을 수도 있다. 미디어 융합 추세를 포함하여 급격히 변화하는 미디어의 특성은 이 모든 것에 중요한 의미를 가질 것이고, 경쟁적 효과 분석과 시정조치 고안 양 측 모두에 영향을 미칠 수 있다.

기업분할은 미디어 기업결합에 있어서의 봉쇄 위험을 줄이기 위한 하나의 방법이다. 행태적 시정조치도 역시 한 가지 방법이며, 때로는 잠재적 문제를 피하기 위해 보다 더 맞춤형되고, 효율성을 보존할 수 있는 방법을 제공할 수도 있다. 일례로, 기업결합으로 인해 TV 방송국이 주요 프리미엄 콘텐츠 생산자를 통제할 수 있는 능력을 갖게 될 경우 경우, 이러한 TV 방송국으로 하여금 다른 콘텐츠 구매자와 비차별적인 방식으로 거래하도록 요구할 수 있다. 드문 경우에는, 콘텐츠 시장에서의 경쟁을 보존하기 위해 독립 생산자로부터의 콘텐츠의 최소한의 정해진 비율을 구매하도록 요구할 수도 있다.<sup>1</sup>

급격하게 변화하는 시장에서 정부의 개입을 줄이고, 효율성을 보존하기 위해 맞춤형 접근법을 제공한다는 측면에서 행태적 시정조치는 매력적이나, 경쟁당국으로 하여금 높은 감독 및 집행비용을 감당하게 한다는 점에서는 단점도 존재한다. 특히 시행조치가 시장 조건의 변화에 따라 바뀔 것이라고 예상될 경우 더욱 그렇다. 이러한 유연성 측면의 이점과 관련 행정비용을 비교하여 시정조치를 고려해야 한다.

- (5) *미디어 기업결합은 콘텐츠의 다양성과 품질에 영향을 미칠 수 있고, 이것은 현재의 경쟁 당국으로 하여금 곤란한 선택을 하도록 만들 수 있다.*

미디어 기업결합은 광고/콘텐츠 비율에 대한 잠재적 효과뿐만 아니라 콘텐츠의 다양성(diversity), 글, 그림 그리고/또는 표현방식의 전반적인 품질 등 경제적 후생의 비가격적 측면에도 중요한 영향을 미칠 수 있다. 미디어 기업결합은 또한 다원성(pluralism)과 같은 사회적 후생수준에 있어서도 상당한 비경제적 효과를 미칠 수도 있다.

여기서 사용하는 '다양성'이라는 용어의 의미는 사용가능한 콘텐츠의 다양성을 의미하는 반면, '다원성'은 시장에서 미디어 서비스를 제공하는 독립적인 서비스 제공자의 수와 특징을 설명하기 위한 용어이다.

콘텐츠 소비자들이 취향과 선호에 있어 다양하다면, 미디어 회사들은 차별화된 콘텐츠 제공을 통해 소비자들이 기꺼이 지불할 요금을 증가시키고, 가격에 대한 경쟁을 감소시킬만한 인센티브가 존재한다. 이러한 콘텐츠 차별화의 수익성은 다른 시장에서와 마찬가지로 범위, 규모의 경제 효과와 여타 경쟁에 관한 고려사항들에 의해 많은 영향을 받는다. 양면 시장의 미디어 회사들에게는 이러한 방정식에서 고려해야 할 추가적인 중요한 변수가 하나 더 있다.

상쇄적 인센티브를 고려했을 때, 미디어 기업결합이 다양성에 어떻게 영향을 미칠 것인지를 예측하기는 어렵다. 그러나 다양성이 줄어든다고 가정한다면, 기업결합을 금지할 타당한 이유가 될 것인가? 꼭 그렇지만은 않다. 다양성의 감소는 감소된 다양성을 상쇄할 만큼 소비자에게 편익을 줄 수 있는 가격 경쟁에 대한 의존성을 더욱 높일 수도 있다. 또한 다양성의 감소는 더 큰 규모의 경제를 통해 실현가능한 전반적인 품질 향상과 분리할 수 없는 것이다. 이것은 또 다른 어려운 선택을 해야 함을 의미하는데, 그것은 바로 각기 다른

소비자 집단에 걸쳐 소비자를 확대하는 것이다. 즉, 주류의 기호를 가진 소비자들은 다양성 감소가 주류 프로그램의 품질 강화, 그리고/또는 더 낮은 가격을 의미한다면 다양성을 포기하는 것에 대해 별로 신경쓰지 않을 수도 있다. 그러나 보다 소수의 기호를 가진 사람들은 기업결합으로 발생한 변화로 인해 순수하게 손해를 볼 수 있다.

- (6) *다양성과 품질을 측정하고, 기업결합이 이것들에 대해 어떻게 영향을 미칠지를 예측하는 것이 근본적으로 어렵다고 해서 기업결합시 이러한 사항을 무시하는 것을 정당화 할 수는 없다. 특히 이러한 문제들을 다루는 분야 규제가 없거나, 거의 존재하지 않는 경우는 더욱 그렇다.*

기업결합의 비가격적 효과는 다른 시장에서와 마찬가지로 미디어 시장의 경제적 후생수준에도 상당한 영향을 미칠 수 있다. 경제적 후생에 대한 효과를 결정하는 데 관련이 있는 요소는 바로 품질 조정된 가격 변화(quality-adjusted changes in prices)이다.

예를 들어 다양성과 품질이 세부적인 콘텐츠 규범 등을 통해 엄격하게 규제되는 관할권역이 있을 수 있으며, 이런 곳에서 경쟁당국은 기업 결합이 다양성과 품질에 영향을 미치지 않거나 또는 오히려 향상시킬 수 있을 것이라고 합리적으로 가정할 수 있을 것이다. 이러한 규제가 없을 경우에는 다양성과 품질이 경제적 후생에 직접적인 효과를 미칠 수 있음에도 불구하고, 기업결합이 다양성 및 품질에 미칠 수 있는 영향을 왜 경쟁당국이 검토해서는 안되는지에 대한 선형적 근거(priori reason)가 존재하지 않는다.

- (7) *경제적 후생과 다원성은 서로 밀접하다기 보다는 오히려 분리되어 있는 가치이며, 미디어 기업결합 검토에서 이 둘 사이의 어려운 선택을 해야할 수도 있다. 경쟁 당국이 반경쟁적 미디어 기업결합을 금지할 때마다 다원성을 보호하려고 하는 경향이 존재할 것이다. 그러나 경쟁을 저해하지 않는 미디어 기업결합도 때로는 다원성을 감소시킬 수 있다.*

다원성을 보호해야 한다는 우려는 다양한 목소리가 '아이디어 경쟁의 장(marketplace of ideas)'에 존재할 수 있도록 보장함으로써 민주주의와 법치를 지지, 보존하는 것 등의 비경제적인 고려사항에 기반하는 것이다.

만약 다원성이 단순히 아이디어 경쟁시장에 존재하는 독립적 목소리의 수로만

측정된다면, 기업결합 검토는 미디어 기업결합을 금지할 때마다 다원성을 보호하는 것이 될 것이다. 그러나 이렇게 단순화된 세상에서는 다원성을 극대화하는 것이 경쟁 효과가 중립적이거나 또는 심지어 친경쟁적인 미디어 기업결합도 모두 금지하는 것을 의미한다. 이러한 정책은 주의 깊은 감독이 필요하다.

사회적 후생의 관점에서 봤을 때, 다른 목표에 대한 효과를 고려하지 않고 다원성이나 경제적 후생을 극대화하는 것은 타당하지 못할 것이다. 기업결합 검토에 다원성을 포함할 의무가 있는 경쟁당국들로서는, 정책적 유연성이 사업의 불안정성을 지나치게 증가시키지 않는 한 여러 가치들 사이에서 적절히 선택을 하는 것이 더 바람직한 정책인 것으로 보인다.

(8) *미디어 기업결합에서 잠재적으로 서로 분리되어 있는 경제적 후생과 다원성 문제를 다루기 위한 최소 두 가지 방법이 있다.*

첫 번째 방법은 분업의 방식을 따르는 것이다. 즉, 경쟁당국은 경제적 후생에만 집중하고, 미디어 규제당국은 다원성의 문제만을 다루는 것이다. 이러한 접근법에서는 경제적 후생 또는 다원성을 상당히 줄이는 미디어 기업결합은 모두 금지될 것이다. 이 밖에도 두 개의 상이한 목표에 대한 영향을 예측하는 것도 어려울 것이다. 캐나다는 기본적으로 분업의 방식을 따르는 반면, 미국은 이것의 변이된 형식을 따르고 있다. 미국 연방 통신 위원회(Federal Communication Commission, FCC)는 '다양성'(다원성을 포함)과 지역 규제에 대한 효과를 고려하지만 경쟁에 대한 효과도 함께 검토하는 반면, 미국 법무부는 기업결합이 경쟁에 미치는 효과만을 검토한다.

또 다른 방법은 경쟁당국이 기업결합 검토에 있어 다원성을 직접적으로 고려하도록 하거나, 최소한 경쟁당국이 최종 정책 결정자들이 경쟁과 다원성에 대한 문제를 평가할 때 공식적으로 지원을 하게 만드는 것이다. 이러한 접근법의 예는 스페인, 오스트리아, 영국 및 아일랜드에서 발견된다.

라운드테이블 회의에 제출된 국가별 보고에 기반하여 판단한다면, 경쟁당국들은 종종 기업결합 심사에 다원성 검토를 포함하는 것을 꺼려하고, 심지어 이것에 대해 충고까지 하는 것으로 보인다. 이러한 당국의 저항은 때로는 측정에 있어서의 어려움, 그리고 경제적 효과와 다원성 효과를 평가하는 데 요구되는 전문성에 있어서의 시너지 효과의 부재 등으로 설명된다. 또한 정치적



압력으로부터 경쟁당국의 독립성을 보호하고, 객관성과 공평한 처리에 대한 평판을 유지하는 것에 대한 우려도 존재한다.

---

<sup>i</sup> 이는 거의 문제시 되지 않을 것인데, 그 이유는 방송회사들이 보통 다양한 종류의 최고의 콘텐츠를 구매하여 시청률을 높이는 데 강한 관심을 가질 것이기 때문이다.

## 기업결합 시정조치(2003) Merger Remedies(2003)

### - 요약 -

라운드테이블 논의, 각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서에서 다음과 같은 주요 논점들이 제기되었다.

- (1) 기업결합의 시정조치를 고안하는 데 있어 경쟁당국들은 다음과 같은 원칙을 따라야 한다: (i) 경쟁당국은 경쟁에 대한 위협이 발생할 경우에만 시정조치를 고려해야 함; (ii) 시정조치는 경쟁에 대한 우려를 효과적으로 제거하기 위한 최소한의 제한 수단이어야 함; (iii) 시정조치는 경쟁에 관한 문제만 다루어야 하며, 산업 계획 또는 기타 비경쟁적 목적을 위해 사용되서는 안됨; (iv) 경쟁당국은 시정조치를 고안함에 있어 유연하고 창의적이어야 함.

기업결합에 대한 시정조치는 이러한 조치가 필요하다고 입증될 경우, 즉, 경쟁당국이 기업결합이 사실상 경쟁에 해가 된다고 판단할 경우에만 고려되어야 한다. 특히 심사 마감일이 엄격하거나 당사자들이 특히 그들의 거래 시점 또는 매스컴의 관심에 대해 염려가 심한 경우, 경쟁당국과 기업결합 당사자들은 지나치다 싶을 정도로 엄격한 시정조치에 합의를 하게 되는 위험이 있다. 그러나 불필요하거나 혹은 불필요할 정도로 엄격한 시정조치는 기업결합으로 예상되는 효율성을 감소시킴으로써 소비자에게 해가 될 수도 있다. 따라서 경쟁당국은 단순히 당국의 조사를 피하기 위한 시정조치는 수용하지 말아야 한다. 대부분의 경우 경쟁당국은 제안된 기업결합이 경쟁에 미칠 수 있는 잠재적인 위험과 결합 당사자들이 제안한 시정조치들을 면밀히 심사함으로써 불필요하거나, 또는 불필요할 정도로 엄격한 시정조치의 위험을 제거할 수 있다. 시정조치를 다루는 특수 부서, 제 3 자 의견 수렴, 또는 시정조치 협상 기간 동안 보다 유연한 일정 운영과 같은 절차 마련을 통해 추가적인 안전 장치를 제공할 수 있다.

시정조치는 기업결합 전 수준의 경쟁을 유지하고, 또는 완료된 거래의 경우 거래 이전 수준으로 경쟁을 회복하는 것에 초점을 맞추어야 한다. 그러나 어떤 국가에서는 경쟁당국이 기업결합이 경쟁을 감소시킬 가능성이 있다고 하더라도

이것이 '실질적으로' 경쟁을 감소시키지 않고, 또는 시장지배적 위치를 창출하지 않도록 보장하는 시정조치에 만족할 수도 있다. 하지만 어떤 경우에도 시정조치의 효과성은 우선적인 관심사가 되어야만 한다. 시정조치가 효과적이기 위해서는 경쟁을 요구되는 수준으로 유지하거나, 그 수준까지 경쟁을 회복하기 위해 꼭 필요한 것 이상이 되어야 한다.

위법 수준으로 넘어가지 않거나, 경쟁환경을 거래 이전 수준보다 향상시키지 않는 기업결합 거래를 '개선'시키기 위해 시정조치가 사용되어서는 안된다. 경쟁당국은 기업결합 심사를 산업 정책에 관여하거나, 또는 시장 규제자가 되기 위해 사용해서는 안된다. 이러한 개입이 경쟁의 관점에서 더 바람직하다고 하더라도 마찬가지이다.

기업결합 심사가 경쟁에 대한 잠재적 위협을 식별하는 데 있어 사실지향적 분석(fact-oriented analysis)에 매우 의존하고 있기 때문에, 시정조치를 고안할 때에도 이러한 조치가 적절하고 효과적일 것임을 보장하는 사실기반 분석이 필요하다. 엄격하고 유연성이 떨어지는 규범기반적(rules-based) 접근법은 시정조치를 협상 할때 적절하지 않다.

- (2) *일반적으로 경쟁당국은 기업분할 형태의 구조적 시정조치(structural remedies)를 매우 선호하는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 이들은 특정 상황에서의 행태적 시정조치(behavioral remedies), 특히 구조적 시정조치를 보완하기 위한 목적의 행태적 시정조치의 유용성을 인정하고 있다.*

대부분의 경쟁당국들은 기업분할의 형태의 구조적 시정조치에 대한 강력한 선호를 보인다. 기업결합이 시장에 구조적, 영구적 변화를 가져온다는 것을 고려할 때, 기업결합으로 인해 경쟁 문제가 발생할 경우 구조적 시정조치는 종종 가장 적절한 해결방법이 된다. 구조적 시정조치는 효과성이 더 좋은 것 뿐만 아니라 일반적으로 관리하기도 더 쉬운데, 그 이유는 경쟁당국에 의한 지속적인 감시가 요구되지 않기 때문이다.

그러나 구조적 시정조치와 행태적 시정조치 간 차이점이 언제나 명확한 것은 아니다. 지적 재산권에 있어서의 취소불능 허가(irrevocable license)와 같은 일부 행태적 시정조치들은 구조적, 기업분할 형식의 시정조치와 매우 유사한 효과를 가질 수도 있다.

어떤 경쟁당국들은 기업분할 형태의 구조적 시정조치가 행태적 시정조치보다 항상 더 효율적이고 비용이 덜 드는 것은 아니라는 것을 발견하였다. 특히, 기업분할이 실행 불가능 하거나, 기업결합으로 발생하는 역효과를 시정하는 것과 균형이 맞지 않는 경우에는 행태적 시정조치가 더 선호될 수도 있다. 이것은 특히 수직적 요소가 있는 기업결합과 시장이 빠르게 발전하고, 미래의 변화가 예측하기 어려운 시장에 적용될 것이다. 또한 규모가 작은 경제에서는 구조적 시정조치가 행태적 시정조치보다 집행하기가 더 어려울 수도 있다.

- (3) *구조적 시정조치의 경우, 시장에서 자율적으로 진행되고 있는 기업분할은 관련이 없는 자산(믹스앤매치 기업분할<sup>1</sup>)의 분할보다 시정조치의 효과성 측면에서 위험성이 더 낮다.*

진행 중인 전체 사업을 분할하는 것은 시정조치가 효과를 발휘할 가능성을 증가시킬 것이다. 진행 중인 사업은 이미 시장에서 생존 가능하고, 경쟁력이 있으며, 이것을 분할하는 것은 기업들이 실제 시장에서 어떻게 경쟁할 수 있는지를 밀접하게 반영하게 된다. 따라서, 진행 중인 사업의 분할을 주장함으로써 경쟁당국은 축적된 자산의 향후 경쟁성 및 생존 가능성에 대해 가정을 할 필요가 없게 된다. 이것은 미래의 경쟁에 대해 잘못된 가정을 할 위험을 상당히 감소시킨다. 진행 중 사업의 분할은 경쟁당국이 특정 산업에서의 거래를 수년에 걸쳐 심사해왔거나 시장이 어떻게 작동하는지에 대해 지식이 충분한 경우에는 그 중요성이 떨어질 수도 있다.

기업결합 이전의 경쟁 수준을 보존하기 위하여 경쟁당국들은 또한 독립적 구매자들의 집단보다는 단일 구매자에 대한 기업분할을 선호한다. 단일 구매자에 대한 선호는 때로는 분할된 사업의 일부를 규모가 작은 경쟁사업자들이 인수할 기회를 배제시킬 수도 있다. 그러나 기업결합의 역효과를 처리하기 위해 분할된 사업을 하나의 개체로 판매하는 것이 필요하다고 판단되는 경우에는 앞에서 제기된 우려가 타당한 주장으로 받아들여지지 않는다.

기업이 시장에서 독자적으로 생존이 가능한, 현재 진행 중의 사업을 분할하도록 하기 위해서는 때로는 기업결합에 의해 부정적인 영향을 받지 않는 시장 내

<sup>1</sup> 역자주: 기업결합의 대상 자산 중 일부와 당사회사의 기존 자산을 섞어서 매각하는 방식

자산을 분할하도록 요구된다. 분할된 사업이 독립적으로 경쟁할 수 있고, 판매자의 지속적인 선의나 협력에 의존하지 않을 것이라는 것을 보장하기 위하여 보다 폭넓은 범위의 사업을 분할하는 것도 요구될 수도 있다.

- (4) 기업분할 시정조치의 경우, 경쟁당국들은 분할될 자산의 생존 가능성, 시의적절한 판매, 그리고 기업결합 전 수준의 경쟁 유지를 위한 자산의 가장 효율적인 사용을 보장하기 위하여 여러가지 '보조' 도구들을 사용할 수도 있다. 여기에는 현상유지 명령(*hold separate orders*), 계류 중인 기업분할로 인한 자산 감소를 예방할 수 있는 수탁자(*trustees*) 감독과 같은 임시 조치 등이 포함된다; *fix-it-first* 시정조치,<sup>2</sup> *up-front-buyer* 요건,<sup>3</sup> 분할된 자산이 운용 불가능한 것으로 판명되는 경우의 위험을 완화하기 위한 최우량 자산 조항(*crown jewel provisions*); 근거거래(*underlying transaction*)의 진행이 허용되지만, 당사자들이 일정에 맞춰 기업분할 의무를 다 하지 못하는 경우, 기업분할을 완료할 수 있는 분할 수탁자 등.

경쟁당국이 분할 시정조치가 결국 실패할 위험에 대비하여 '보조' 조치들을 도입하기를 원하는 데에는 여러가지 이유가 존재한다. 기업결합 당사자들은 경쟁에 가장 위협이 되지 않을 것으로 보이는 매입자를 선정하고, 이러한 매입자의 성공을 막기 위해 다양한 전략적 행동에 참여할 인센티브가 존재한다. 또한 매입자들은 인수한 사업을 운영할 정보, 판매자와 수용가능한 조건을 협상할 협상력이 부족할 수도 있고, 경쟁당국의 의도와는 다른 인센티브를 가질 수도 있다. 어떤 매입자들은 경쟁당국이 경쟁 문제를 해결하기 위해 지정한 자산보다는 여타 시장에서 인수한 자산을 사용하려고 할 수도 있다. 더군다나 당사자들이 제한된 자산의 분할을 제안하는 경우에는, 시정조치를 협상할 시점에서 경쟁력 있는 자산으로서의 시장 생존 가능성을 평가하는 것은 어려울 수도 있다.

Up-front buyer 요건과 최우량자산 조항은 진행 중인 사업보다는 자산이 분할 되는 경우에 특히 더 중요할 수 있다. 이러한 상황에서는 분할된 자산이 시장에서 생존할 수 있을지, 그리고/또는 적절한 매입자가 발견될 수 있을지

<sup>2</sup> 역자 주: 유럽집행위원회의 심사절차가 진행 중인 동안 특정 인수기업을 정하여 구속력 있는 계약을 체결하도록 요구하는 방식

<sup>3</sup> 역자 주: 인수기업과 구속력있는 계약을 체결하기 전까지 기업결합을 이행하지 못하도록 하는 방식

여부가 불확실한 경우가 자주 발생한다. Up-front buyer 요건은 경쟁당국이 기업결합의 추진을 허용하기 전에 제안된 시정조치 및 매입자를 심사할 수 있도록 한다. 이것은 적절한 매입자가 존재하고, 실제 분할된 자산을 인수하는데 관심이 있으며, 필요하다면 경쟁당국이 기업분할 패키지에 추가적인 자산을 포함하는 것을 요구할 수 있도록 보장할 것이다. 경쟁당국이 up-front buyer 접근법을 사용하지 않는다고 하더라도, 일반적으로 분할된 자산의 매입자를 승인할 권리는 고집해야 한다.

최우량자산 조항은 up-front buyer 접근법이 실행 불가능하고, 제안된 기업분할이 실패할 위험이 상당히 높은 경우에 사용될 수 있다(당사자들이 근거거래를 완료한 후). 이것은 경쟁당국이 기업결합 당사자들로 하여금 처음에 제안된 것보다 더 매력적인 자산 패키지를 분할하도록 요구할 수 있도록 함으로써, 분할가능성이 더욱 높은 자산 패키지를 만들어 낼 수 있다. 그러나 어떤 경쟁당국들은 최우량자산 조항이 근거거래에 의해 발생하는 경쟁 문제를 처리하기 위해 필요한 것보다 더 폭넓은 수준의 기업분할로 이어질 수 있기 때문에 문제가 있다고 본다. 또한 이 조항은 불확실성을 발생시키고, 자산통합과 근거거래의 효율성 실현을 지연시킬 수 있다.

기업분할 시정조치가 집행되기 전에 근거거래가 추진되도록 허용되는 경우, 경쟁당국은 만약 당사자들이 시의적절하게 의무를 다하지 못하는 경우를 대비하여 기업분할을 완료할 수 있는 분할 수탁자의 임명 권한을 요구할 수도 있다. 수탁자가 분할된 자산을 최소 가격이 아닌 수준으로, 당사자의 참여 없이 매각할 수 있는 권리를 갖을 가능성만으로도 당사자들이 시의 적절하게 분할 의무를 준수할 강력한 인센티브를 제공한다. 분할 수탁자 조항을 주기적으로 사용하는 경쟁당국들은 일반적으로 분할 당사자들이 일정에 맞게 의무를 다하기 때문에 이러한 조항이 거의 적용되지는 않는다고 보고하였다.

경쟁당국은 기업분할 이전에 자산이 감소하지 않도록 보장하기 위한 조치들을 도입할 수도 있다. 이러한 조치에는 분할된 사업이 기업결합 당사자의 통제에서 벗어나고, 분할 이전에 생존 가능한 상태로 존재하며, 당사자들이 임시 명령 조항을 준수하도록 하고, 기업분할을 방해하기 위해 전략적으로 행동하는 것을 방지하기 위해 사용되는 현상유지 명령이 포함된다.

- (5) *경쟁당국들은 일반적으로 기업분할 시정조치를 선호하나, 기업결합으로 인해*

제기되는 경쟁에 관한 우려를 해소하기 위한 특정 사례들에 대해서는 적절한 경우에 행태적 시정조치도 단독 또는 분할조치와 함께 사용하는 것을 고려할 수도 있다.

행태적 시정조치는 특히 수직적 요소를 갖는 기업결합에서 적절한 것으로 보인다. 그 이유는 봉쇄의 위험을 방지하면서, 동시에 기업결합의 잠재적인 효율성을 보존하는 데 행태적 시정조치가 더 적절하기 때문이다. 또한 급격히 변화하는 특성을 가진 첨단 산업이나 지적재산권의 강도가 높은 시장에서도 중요할 수 있는데, 이것은 행태적 시행조치가 일반적이지 않은 상황에 맞춰 보다 유연한 해결방법을 제공하기 때문이다.

행태적 시정조치는 또한 분할된 사업의 생존 가능성을 확보하기 위해, 기업분할과 함께 사용될 수도 있다. 이러한 행태적 시행조치에는 공급 의무(supply obligations), 장기 계약 면제(waivers of long term contract), 고객 전환을 용이하게 하기 위한 비례배분식 환불조치(pro rate refund), 분할자산 구매자에 대한 기술지원 및 연수 등이 포함된다.

일반적으로 행태적 시정조치는 무한정 시행되어서는 안되며, 시정조치가 적절하고, 경쟁에 대한 불필요한 제한이 되지 않도록 보장하기 위해 일정 기간이 지난 후 검토해야 한다.

- (6) *몇몇 경쟁당국들이 동일한 거래에 있어서의 시정조치를 고려할 경우, 시정조치 간 일관성을 유지하기 위해 당국 간 조율 및 협력이 중요하다. 실질적인 평가 및 절차상의 차이에도 불구하고, 시정조치에 관한 이러한 협력 및 조율은 초국가적 기업결합의 수를 증가시키는 데 있어 성공적이었다.*

시정조치에 관한 경쟁당국 간 협력 및 조율은 시장이 전세계인 경우의 기업결합 이외에도 유용한 것으로 판명되었다. 경쟁당국들은 특히 시정방안을 고안, 집행하는 데 있어서 당국 간 노력을 조율하고, 사법권역별로 다른 시장 및 경쟁에 대한 우려를 인지하며, 기업결합 당사자들이 매우 다른 경쟁적 위치를 점유하고 있는 경우 서로의 우려를 고려하는 것이 특히 중요하다는 사실을 알게 되었다. 이러한 노력은 시정조치를 통해 기업결합과 관련된 모든 경쟁당국의 우려를 해소시키고, 당사자들에게는 서로 상충되지 않는 의무를 부과할 수 있도록 하는 데 필수적이다. 시정조치가 완전히 효과를 발휘하기

위해서는 계획 및 집행 단계 모두에서 협력과 조율이 이루어져야 한다.

기업결합의 절차 및 실질적 평가 두 가지 측면 모두에서 국제적인 의견을 수렴하는 것은 당국 간 조율을 용이하게 하고, 비일관적인 시정방안의 위험을 감소시킬 것이다. 당사자들이 전략적 게임 행위(strategic gaming)를 하거나, 한 경쟁당국과는 합의를 이루고, 이러한 합의를 다른 당국과의 협상에서 레버리지로 사용함으로써 경쟁당국을 속이는 행위를 할 위험이 존재한다. 경쟁당국들은 당국 간 긴밀하고 빈번한 연락을 유지하고, 또한 이런 주기적 연락이 이루어지고 있음을 기업결합 당사자들이 알게 함으로써 이와 같은 위험을 감소시켜야 한다.



## 기업결합 심사의 동태적 효율성(2007)

### Dynamic Efficiencies in Merger Analysis(2007)

#### - 요약 -

- (1) 동태적 효율성(dynamic efficiencies)의 두드러진 특징은 반복되는 효과(recurring effects)를 갖는다는 것이다. 이러한 특징은 기업결합의 성과에 미칠 잠재적 영향을 상당히 강화한다.

기업결합은 종종 긍정적인 효과를 발생시키며, 이는 효율성이라 불린다. 효율성은 정태적(static)일 수도 혹은 동태적(dynamic)일 수도 있다. 일반적으로 동태적 효율성은 기업이 비용, 품질, 서비스 혹은 신상품 개발 중 어느 분야에서라도 성과를 개선할 수 있게 하는 시너지 효과를 말하며, 이러한 효과는 잠재적인 지속성에 기반한다. 예를 들어 혁신을 위한 능력이나 인센티브를 강화하는 효율성은 동태적으로 여겨진다. 기타 동태적 효율성에 대한 예로 행동에 의한 학습(learning by doing), 중복되는 연구 및 개발(research and development, R&D) 지출 배제, R&D 에 있어서 규모의 경제 달성 등을 들 수 있다. 반대로 정태적인 효율성은 일시적인 개선을 가능하게 하며, 일례로 규모의 경제를 들 수 있다. 정태적인 효율성이 주는 초기의 이득이 보다 컸을지라도, 시간이 지남에 따라 동태적인 효율성의 이득은 이를 상회할 수 있다.

- (2) 경쟁당국 및 법원은 효율성에 대해 과거보다 현재 더 호의적인 관점을 가진다. 그러나 기업결합 심사에 정태적인 효율성을 엄격하게 포함시키는 것은 어렵다고 증명된 바 있으며, 또 이보다는 동태적 효율성의 포함이 더 어렵다.

법원과 경쟁법 집행 기관은 기업결합의 효율성이 무관하다고 점철하거나, 이러한 효율성을 기업결합 거래의 방지에 대한 근거로 여겼던 때가 있었다. 대기업들의 결합의 실제적인 경제적 효과에 대해 제기될 수 있는 어느 주장에도 불구하고, 이러한 결합은 피해를 유발할 가능성이 높을 수 있다고 보았다. 효율성에 대한 경제적인 사고의 현저한 변화는 1970 년대에 시작하여, 최근 점점 더 많은 사법권의 경쟁정책에 영향을 미치고 있다. 경쟁당국과 법원은 과거에 효율성을 무시하거나 적대적인 자세를 취했으나, 오늘날에는 효율성이 사회에 미치는

가치를 인정하게 되었다. 오늘날 일반적으로 효율성은 기업결합의 허용을 막기보다, 이를 장려하는 요인으로 고려된다.

현대 사회에서 기업결합이 발생하는 효율성이 신중히 고려됨에도 불구하고 기업결합 심사에 있어 효율성이 상당한 역할을 갖는 경우는 그리 흔하지 않으며, 특히 법원 판결에서 그러하다. 문제가 되는 점은 법원이 효율성을 강화하는 기업결합이 경쟁에 해가 된다고 여전히 생각한다는 것이다. 그러나 법원 자체적으로 효율성을 측정하는 것은 어려울 수 있다. 기업결합이 정태적인 효율성을 발생시킬지, 그리고 기업결합이 발생시킬 것이라고 기대되는 반경쟁적 효과와 비교하여 이러한 효율성을 어떻게 측정할 것인지에 대한 판단을 내리는 것은 매우 어려울 수 있다. 동태적 효과는 정태적 효과보다 측정에 관해 더 큰 문제를 야기하는데, 이는 동태적 효과가 일어난다면 장기에 걸쳐 발생할 것이고, 특성 상 정태적 효과보다 더 추상적일 수 있기 때문이다. 법원은 이러한 행위를 철저히 조사하는 것을 가능한 한 회피하는 경향을 보였다.

동태적 효율성의 평가를 시도하는 경우에, 수많은 유형의 복잡한 문제(complication)가 제기될 수 있다. 예를 들어 가격효과(price effect)에 초점을 맞춘 기준 하에서 '사과 대(代) 오렌지' 식의 전혀 다른 것을 비교하는 문제가 발생할 수 있다. 기업결합은 결합 직후 가격을 상승시킬 수 있으나, 장기적으로는 긍정적인 비가격 효과(예: 신상품 혹은 개선된 상품으로부터 얻게 되는 이득)를 갖는 동태적 효율성을 유발할 수도 있다. 이러한 상반 관계로 인해, 조사관들은 여러 시기의 각기 다른 개념들을 비교해야 할 어려운 입장에 처하게 된다. 또한 조사관들은 다른 그룹의 소비자들을 가진 두 곳 혹은 그 이상의 여러 시장을 비교해야 할 수 있다. 이 동태적 효율성의 평가에서 복잡한 정량화의 문제가 제기된다. 다른 소비자들에게도 영향을 미치는 가격인상 기대 분을 일부 소비자들에게 보상하기 위해 얼마나 많은 질적 개선 혹은 신상품이 요구되는가? 상기 질문에 대한 답변을 하는 것은 어렵거나 심지어 불가능 할 수 있다. 동 평가에 대한 복잡한 요소는 비용, 시기, 가능성, 혁신의 상업적 성공 정도, 혁신 자체를 측정하는 데 대한 어려움, 개념적으로 혁신을 후생에 관련된 수치로 어떻게 변형시킬 수 있는지의 여부, 기업결합 당사업체들과 경쟁법 집행 기관 간 정보의 비대칭성 등 혁신적 활동에 내재된 불확실성을 포함한다.

- (3) 그럼에도 불구하고, 일부의 논평가는 경쟁기관이 기업결합 심사에서 단기 가격 경쟁에 지나치게 많은 관심을 기울이고 있으며, 동태적 효율성 및 비가격 경쟁에

*기술이 는 관심은 충분하지 않다고 주장한다.*

최근 몇 년 간, 앞서 언급된 주장은 동조를 크게 얻고 있다. 가장 최근에 혁신을 장려하는 효율성에 더 큰 무게를 두어야 한다는 미국의 반독점법 현대화 위원회(Antitrust Modernization Commission)의 권고에서 이를 확인할 수 있다. 혁신이 경제성장과 복지에 필수적임이 명백하다는 의미에서, 당해 주장은 확고한 근거에 기반하고 있다. 경제학자 Joseph Brodley 는 혁신의 효율성은 "산업 분야의 실질 산출물의 성장에 있어 가장 중요한 요소를 제공한다"고 주장한 바 있다. 이와 유사하게 OECD 도 산업혁명 이후부터 일어나고 있는 물질적 생활수준(material standards of living)의 향상에 대한 대부분에 기여하고 있는 것은 혁신이라는 결론 내렸다. 그러므로 (이상적인 세계에서는) 기업결합에 대한 결정을 내릴 때, 동태적 효율성에 대해 더욱 자주, 더 명확하게 고려하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 현실상의 문제는 아직 아무도 이를 실현할 신뢰할 수 있는 방법을 찾아내지 못했다는 데 있다. 또한 법원은 동태적 효율성에 대한 분석이 유익할 수 있는 사건에서, 효율성을 추측하기보다 이러한 분석을 기피하는 경향을 보였다.

*(4) 경쟁기관의 효율성 평가 시, 동 기관은 효율성의 정량화 여부를 포함하여 일반적으로 효율성에 얼마나 많은 가중치를 부과할 것인지를 결정하기 위해 다수의 요인을 고려한다. 효율성의 복합적인 특성으로 인해, 동태적 효율성은 거의 정량화되지 않는 것으로 나타나지만, 정량적 접근방법은 유익한 정보를 어느 정도 제공할 수 있다.*

사실상 모든 OECD 사법권은 효율성이 존재하며, 타당하다는 증거를 제공할 책임을 기업결합 당사업체에 부과한다. 경쟁기관이 기업의 효율성에 관한 주장을 평가할 때 일반적으로 고려하는 요소들에는 기업결합 특유성(merger-specificity), 효율성에 기인한 이득이 적어도 어느 정도는 소비자에게 전가될 것인지, 효율성이 고정비용 혹은 가변비용을 낮출 것인지(가변비용의 감소가 더 선호됨)의 여부 등이 포함된다. (기업결합 특유성에 대해 설명을 덧붙이자면, 제안된 기업결합 이외에 가장 덜 반경쟁적인 대안이 없으나 효율성을 달성 할 수 있는 합리적인 대안이 있을 때, 효율성은 기업결합 사례별로 다르게 됨.) 효율성의 검토를 위한 기타 고려사항에는 다른 시장에 미치는 영향과 효율성의 정량화 가능 정도, 실제적이고 시기 적절한 정도 등이 있다.

'적시성'에 대한 요인은 동태적 효율성에 있어 특히 중요한데, 동 효율성이 결실을

맺을 때까지 수년이 걸릴 수 있기 때문이다. 그러나 예측된 이득의 결실이 더 늦어질수록, 기업결합 기업들이 만족스러운 증거를 제출하기가 더 어려워진다. 미래 이득으로 주장된 가치에 할인계수(discount factor)를 적용해야 할 뿐만 아니라, 일반적으로 더 먼 미래에 이득을 볼 수 있을 것이라는 기대를 통해 기업의 주장은 보다 더 추측에 근거한다고 보여지게 된다. 이는 효율성에 대한 또 다른 요건인 확인 가능성(verifiability)의 문제로 이어진다. 일반적으로 경쟁기관은 합리적인 수단을 사용하여 효율성의 확률과 범위에 대해 주장된 바를 확인할 수 있는 충분한 정보가 있는지에 대해 검토한다.

동태적 효율성의 평가에 있어 적어도 정량화와 관련해 비관적인 관점은 타당한 것으로 보인다. 동 효율성에 대한 정성적인(qualitative) 분석은 보다 더 유익한 결과를 발생시킬 수 있는 바, 일부 경쟁기관은 이러한 분석 방법에 초점을 맞추고 있다. 예를 들어 캐나다의 경쟁당국이 발행한 '기업결합 지침(Merger Enforcement Guidelines)'은 당국이 일반적으로 정성적인 관점에 입각하여 동태적 효율성을 분석한다고 설명하고 있다. 기업결합 해당 기업들이 기업결합 이전의 협력업체와 얼마나 잘 통합하였는지, 동 기업이 얼마나 유능하게 R&D를 성공적인 혁신으로 이끌어냈는지, 동 기업의 혁신이 과거의 기업결합이 창출한 시너지에 기인하는지 등에 대한 연구는 효율성에 관한 많은 정보를 제공한다. 특히 무엇이 혁신을 촉진했는지, 기업결합으로 인해 결합된 기업이 혁신 촉진요소를 활용할 수 있었는지 등의 관련 산업이 갖는 특성에 대해 연구하는 것 역시 유익할 수 있다. 마지막으로 보완적인 기술자산들이 합쳐졌을 때 R&D의 효율성이 더 크기 때문에, 기업결합이 대체적 혹은 보완적 기술을 결합할 수 있는지의 여부 또한 관련된 요소이다. 그러므로 이러한 효율성의 실현을 장려하는 한 방법으로 대기업 간의 수직적 기업결합에 대해 더 유연한 접근방법을 취하는 것이 있다.

*(5) 어떠한 경우에도, 오직 적은 수의 기업결합 심사에서만 동태적 효율성에 더 많은 주의를 기울임으로 인해 심사 결과를 바꿀 수 있다.*

많은 이유로 인해, 법원과 경쟁기관이 역사적으로 동태적 효율성을 크게 무시해왔다는 사실이 영향을 미친 기업결합 건은 비교적 적은 수에 그쳤을 것이다. 이에 대한 이유 중 하나로 기업결합 당사업체도 이 동태적 효율성을 고려하지 않았다는 경향을 들 수 있다. 다수의 경쟁기관은 단순히 기업들이 동태적 효율성에 근거하여 기업결합에 대한 주장을 하려는 시도에 대해 한 번도 대응해 본 적이 없다. 다수의 대표단은 기업이 이러한 주장을 펼친다고 하더라도, 기업결합이

경쟁을 상당히 저해했을 것이라는 결론을 반복할 정도로, 어떠한 유형이든 효율성 이득이라고 주장되는 편익이 상당하거나 신뢰성을 갖는 경우는 드물다는 입장을 피력했다. 몇몇 대표단은 실제로 대부분의 기업결합이 효율성을 강화할 가능성이 적다는 결론을 제시하는 실증적 연구를 언급하기도 했다. 더욱이 다른 대표단은 상당한 동태적 효율성을 발생할 수 있는 대부분의 기업결합이 애초에 중요한 경쟁과 관련된 문제를 제기하지 않는다는 관점을 밝혔다. 특히 대부분의 기업결합 지침에 명시된 안전지대(시장집중도 기준)는 중복되는 자산이 아닌 보완성을 갖는 기업들 간 결합이 일어나지 않게 하는 경향을 보였다. 그러므로 규제적 개입이 동태적 효율성을 저지한 사례는 적다고 주장되어 왔다.

## 복잡한 기업결합 사건 처리(2007)

### Managing Complex Mergers(2007)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구 보고서 및 라운드테이블 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) 기업결합의 평가는 점점 더 복잡해지고 있다. 이는 경쟁기관이 경쟁에 대한 효과 분석이나 필요한 해결방안의 평가에 영향을 미치는 어려운 분석 관련 이슈, 복잡한 계약 합의사항, 정교한 기술 및 복잡한 규제 제도를 직면하고 있기 때문이다.

현대의 반독점 분석은 정교하고, 어렵고, 복잡하며, 특히 기업결합 심사 분야에서 더욱 그러하다. 관련시장을 획정하고, 기업결합에 당사기업이 시장지배력을 갖게 될 것인지의 여부를 평가하며, 기업결합 거래가 경쟁에 미치는 효과에 대한 분석을 하고, 기업결합으로 인해 발생할 수 있는 효율성을 평가하고 정량화 하는 것은 수많은 기업결합 심사의 중심이 되는 복잡한 작업이다. 엄격한 법정 기한 내에 이러한 기업결합 거래의 조사가 시행되는 것은 어려우며, 정교한 분석과 전문적 지식을 필요로 한다.

경쟁당국은 종종 복잡한 기업결합 분석을 위해 통계적, 계량경제학적, 혹은 기타 선진 계량 기법에 의존한다. 이러한 기법에는 신중한 자료 수집과 체계적인 처리가 필요하다. 경쟁당국은 기업결합 당사자들로부터 방대한 양의 자료를 요청하거나, 광범위한 시장조사에 착수해야 할 것이며, 이는 당국이 근거가 충분하고 강력한 결과를 얻기 위해서이다. 신기술 혹은 첨단기술 산업의 경우, 기업결합 심사는 경쟁당국 내부에 상시 보유하고 있지 않은 정교하고 기술적인 전문 지식을 요한다. 경쟁당국의 제한된 재정적, 인적 자원으로 기업결합 심사 절차의 복잡성을 수용하거나, 외부적으로 지원 및 자문을 구하기 위해, 당국은 내부의 조사 절차를 신중히 조직해야 할 것이다.

- (2) 제한된 시간 내에 제한된 자원을 가지고 상당량의 정보를 수집하고 처리하는 것은 복잡한 기업결합 사건에 있어 주요한 도전과제이다. 경쟁기관은 이 절차 내에서

*어떤 정보가 가능한 빨리 필요한지, 그 정보를 어떻게 구할 것인지, 어떠한 절차의 단계에서 그 정보를 요청할 것인지에 대한 판단을 내려야 할 것이다.*

촉박한 기한, 제한된 자원, 방대한 양의 정보에 대한 필요성을 통해 경쟁기관으로 하여금 신중하게 진상조사(fact-finding)에 대한 전략이 세워진다. 기관이 복잡한 분석 이슈를 다루기 위해 필요로 하는 정보가 무엇인지, 어디에서, 어떻게 찾는지 등은 매우 중요한 결정사항이다. 그 이후에 수집된 정보의 완전성, 정확성 및 신뢰성에 대한 보장은 건전하고 실제적인 평가의 기초가 된다. 이러한 정보의 출처는 기업결합 당사자, 기타 시장 참여자, 제 3 의 자문 위원이 될 수 있으며, 법의 맥락 상 공공 행정부서 간에 이러한 정보를 교환하는 것을 허용한다는 전제 하에 공공 기관 및 규제 기관에서도 이러한 정보를 제공할 수 있다. 다수의 출처를 사용할 수 있는 가능성을 통해 기관의 업무를 용이하게 할 수 있는 것으로 보이기도 하나, 여러 출처로부터 얻은 자료가 일관하지 않는 경우에는 사안을 더욱 복잡하게 만드는 것일 수 있다.

대표단은 분석을 위해 필요한 정보의 유형을 수사 초기 단계에 파악해야 하는 것이 중요하다고 강조했다며, 이는 경쟁기관이 정보 수집 과정을 효과적으로 계획할 수 있게 하기 위함이다. 효과적인 정보 요청서 초안 작성, 다른 출처로부터 수집된 자료가 일관적임을 보장, 자료의 질 및 타당성 확인 등은 이 과정의 중요한 단계이다. 경쟁기관은 일부의 경우에 정보가 존재하지 않거나, 분석에 요구되는 형태로 존재하지 않다는 현실을 직시해야 할 것이다. 이러한 경우, 경쟁기관은 경쟁업체 혹은 소비자를 상대로 한 광범위한 설문조사에 착수해야 할 것이다. 다수의 대표단은 당해 조사가 편향적이지 않게(bias-free) 설계하고, 이해관계를 면밀히 파헤칠 수 있도록 보장하는 것은 매우 중요한 문제이며, 이를 최대한 빨리 다루어져야 한다고 강조했다. 초기에 필히 다루어져야 할 다른 실제적인 이슈에는 외부 자문 위원에 필요한 예산 승인, 자료를 검토할 수 있는 올바른 소프트웨어 및 소프트웨어 사용 경험이 있는 인재 확보 등이 포함된다.

- (3) 새로운 정량적 기법은 그 복잡성에도 불구하고 오늘날 기업결합 사건의 분석을 뒷받침하기 위해 흔히 사용된다. 모든 대표단은 보다 전통적인 정량적 기법을 대체하는 것은 아니나 지원하는 새로운 정량 분석 방법의 이점에 동의했다. 그러나 많은 대표단은 또한 계량경제학과 기업결합 모형(merger modeling)에 내재된 제한과 건전한 결과를 확보하기 위한 현실을 점검(reality checks)해야 할 필요성을 인정했다.

많은 OECD 경쟁기관은 복잡한 기업결합 사건을 분석하기 위해 계량경제학과 기타 정량적 기법을 사용한다. 다수의 반독점 기관은 통계적, 계량경제학적 혹은 기타 선진 정량적 기법을 통해 기업결합에서 제기되는 복잡한 이슈를 점점 더 많이 다루고 있다. 오랜 역사를 가진 대형기관이나 더 새로운 소형기관 모두 다양한 기법의 사용이 비교적 새로운 분석의 도구라고 밝혔다. 이러한 기법은 다양한 맥락에서 사용되었으며, 관련시장 획정 등의 이슈를 다루기 위해 활용되었다. 또한 시장지배력을 측정하고, 단독효과(unilateral effect) 혹은 협조효과(coordinated effect)를 분석하고, 기업결합으로 인해 발생할 수 있는 효율성의 혜택을 정량화하는 데도 사용되었다.

라운드테이블의 논의는 이러한 정량적, 통계적 접근방법의 가치에 동의하고, 이것이 갖는 제한에도 합의를 보여 다소 놀라움을 남겼다. 이러한 새로운 분석의 장치는 분석의 정확도를 높이고, 다른 가정에 근거하여 다른 결과를 고려하고 모의로 실험하는 것을 용이하게 한다. 그러나 일부 대표단은 정량적 분석이 건전하고 일관된 데이터에 의존할 때만 의미 있을 수 있다는 사실에 주의를 촉구하였다. 다수의 대표단은 정보의 획득 및 처리가 주요한 도전 과제 중 하나라는 것에 동의하였다.

그러나 모든 대표단은 분석의 결과가 선택된 모형과 사용된 데이터의 질에 온전히 달려있다는 데 입을 모았다. 이러한 이유로 인해, 경쟁기관의 결정은 전적으로 계량경제학적 모형에만 의존해서는 안 될 것이다. 기업결합 사건의 분석은 시간이 소요되며, 분석을 위한 능력이 요구된다. 기업결합 과정에서 경쟁기관이 다루어야 하는 제한 사항 때문에, 동 분석에는 종종 이 두 요소가 결합되어 있다. 이 분석의 과정은 자동화 될 수 없으며, 오히려 어떤 좋은 모형일지라도 해당 산업의 특징에 대한 확실한 이해에 기반하고 있어야 한다. 일반적으로 계량경제학적 모형과 분석은 '상식(common sense)' 검증을 통과해야 한다. 이러한 모형을 다루어 본 국가의 경험을 검토한 한 보고서는 모의 실험, 시장 조사, 설문조사는 매우 유용할 수 있지만, 전통적인 장치와 기법의 대체재가 아닌 보완재로서 그 유용성을 갖는다고 밝혔다.



## 수직적 기업결합(2007)

### Vertical Mergers(2007)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

*(1) 수직적 기업결합에 대한 반독점 경제이론과 그에 따른 집행 정책은 수평적 기업결합에서보다 상당히 복잡하다.*

첫째로, 일반적으로 기업결합은 상당한 가격 및 비가격적 효율성의 근원이 된다. 수직적 기업결합(이하 수직결합)에서 발생한 협조(coordination)의 증가를 통해 비가격적 효율성이 발생하며, 이와 같은 협조는 계약의 불완전성으로 인해 계약을 사용하는 것만으로는 실현될 수 없다.

수직결합은 종종 기업결합 전에 상방(upstream) 및 하방(downstream)기업이 시장지배력을 갖는 경우에 반복독점가격책정(double marginalisation)을 제거하기 때문에, 가격을 더 낮출 수 있다. 기업결합 전에는 한계비용을 상회하는 이윤(mark-up)을 포함한 도매가격을 지불해야 했던 것과 비교하여, 결합 후의 기업은 한계비용 수준에서 투입자원에 접근할 수 있게 된다. 이러한 접근 가능성을 통해 기업은 소비자에게 혜택을 주는 하방시장 내의 생산을 증가하려는 인센티브를 갖게 된다. 기업이 투자를 감독할 때 발생하는 어려움과, 공급자 및 유통업자의 판매를 증가하려는 노력에 일반적으로 기인하는 계약의 불완전성을 통해, 판매액 증가에 대한 인센티브를 제공하기 위해서는 한계비용에서의 가격을 책정하는 효과적인 계약을 체결하는 것보다, 상방 및 하방 부문에서 마진을 갖는 것이 더 중요함을 종종 알 수 있다.

둘째, 수직결합은 관련시장에서 시장점유율에 영향을 미치지 않거나, 경쟁 제한에 대한 직접적인 원인을 제거하지 않기 때문에, 수평적 기업결합(이하 수평결합)과 다르다. 수직결합이 반경쟁적 효과를 가진다면, 이러한 효과는 인센티브나 경쟁 제한의 변화에서 발생한 간접적인 영향일 것이다.

- (2) 이론적으로나 실증적 근거를 기반으로 봤을 때, 수직결합은 효율성을 증대시킨다고 추정되지만, 이는 수직결합이 항상 후생을 증대시킨다거나, 하방시장의 구매자들의 이익을 위한다는 것을 뜻하는 바는 아니다.

수직결합이 시장붕쇄(foreclosure) 혹은 협조의 강화(enhanced coordination)로 이어진다면, 이러한 수직결합은 소비자 측 피해나 효율성의 감소 등의 반경쟁적 효과를 발생시킬 수 있다. 친경쟁적 거래로부터 반경쟁적 거래를 구별하는 것은 효율적인 집행 정책의 어려운 과제이다. 수직결합이 소비자의 후생과 효율성을 저해하는 경우에, 이러한 집행 정책을 집행에 있어 경제학적 연구에서 밝혀진 제한된 상황 및 대부분의 수직결합이 효율성을 증대한다는 실증적 증거를 염두에 두어야 한다. 수직결합이 평균적으로 친경쟁적이라는 추정을 통해, 이러한 결합거래가 반경쟁적일 것이라는 회의적 태도와 잘못된 기업결합 금지조치(false injunction)에 드는 비용이 잘못된 허가(false clearance)의 비용보다 더 높을 것이라는 편견을 확인할 수 있다. 잘못된 기업결합 금지조치에 드는 비용에는 소비자 후생을 포기하는 것뿐만 아니라 잠재적으로 친경쟁적인 수직결합에 대한 위축효과까지 포함된다. 이는 기업결합을 금지하기 위해서는, 사건의 사실관계를 매우 설득력 있는 반경쟁적 폐해에 관한 이론으로 뒷받침할 수 있어야 하며, 가능한 범위 안에서 결합에 대한 효율성의 근거를 지지하는 경쟁적 해석을 배제시킬 수 있어야 한다는 것을 암시한다.

- (3) 수직결합이 붕쇄로 이어지는 사실관계를 확립하는 것은 경쟁법 집행에 있어 필요한 요소이나, 경쟁법을 집행하기 위해 충분한 요소는 아니다.

수직결합이 경쟁자들에게 손해를 끼칠 때, 경쟁법을 집행하기 위해서는 일반적으로 경쟁자 측 손해가 반경쟁적 효과를 가져야 한다. 붕쇄가 경쟁자들에게 미치는 손해가 충분하여 수직적으로 결합된 기업에 미치는 경쟁적 압력이 감소할 때, 반경쟁적 붕쇄가 발생하고, 이러한 붕쇄는 소비자 측에게 피해를 야기한다.

투입요소에 대한 붕쇄(input foreclosure)가 발생하는 시기는 수직적으로 통합된 기업이 하방시장의 경쟁자들에게 더 이상 상품을 판매하지 않거나, 더 높은 가격으로 팔 때, 혹은 저품질의 상품을 제공할 때 이다. 그러나 반경쟁적 효과가 실현되기 위해서는, 투입요소를 붕쇄하여 투입요소의 가격이 상승하거나, 하방 경쟁업체의 품질이 저하되는 결과를 발생해야 할뿐만 아니라, 인상된 투입요소 가격 및/또는 품질 저하가 결합되지 않은 경쟁업체들에 미치는 효과로 인해 가격이

반드시 인상되거나, 가격이 인상되지 않을 경우에는 하방시장 소비자들에게 피해를 끼쳐야 한다.

소비자에 대한 봉쇄(customer foreclosure)는 수직적으로 통합된 기업의 하방 부문이 상방시장의 독립된 사업들로부터 더 이상 공급을 받지 않을 때 발생한다. 만일 결과적으로 판매량의 감소가 나타나, 상방시장의 경쟁업체의 평균비용이나 한계 비용을 증가시킨다면, (높아진 평균 비용으로 인한) 시장 퇴거 또는 경쟁 감소가 발생하는 한은 경쟁업체들이 통합 기업의 상방 부문에 미치는 경쟁적 제한효과는 감소할 것이다. 또한 이는 상방 부문의 시장지배력을 확대하고 투입요소의 가격을 인상하는 결과를 초래할 것이다. 반경쟁적 소비자 봉쇄에 있어, 요소가격의 상승을 통해 하방시장의 가격 인상이 발생할 것이다.

- (4) 수직결합은 종종 두 가지의 내재적인 효과(반복독점가격책정 및 봉쇄의 내재화)를 갖는다. 이러한 효과는 기업결합이 하방시장의 가격에 미치는 영향에 대해 다른 의미를 갖기 때문에, 봉쇄가 반경쟁적이라고 판단하기는 어렵다.

앞서 언급된 두 가지의 효과는 통합기업과 수직적으로 통합되지 않은 경쟁업체 간의 비용 비대칭(cost asymmetry)이라는 동일한 원인에서 발생한다. 기업결합이 통합기업 측이 반복독점가격책정을 내재화하는 결과를 초래한다면, 통합기업은 하방시장에서 생산량을 늘리고 가격을 인하하는 인센티브를 가질 것이다. 반면 기업결합을 통해 상방시장에서의 시장지배력이 형성되고 요소가격이 인상된다면, 통합되지 않은 하방시장의 경쟁자들은 동 시장에서 생산량을 줄이고 가격을 인상시킬 것이다. 다른 비가격적 효율성이 없다고 가정할 때, 기업결합의 순효과는 이 두 가지의 효과 중 지배적인 요소에 따라 달라지기 때문에, 기업결합이 하방시장의 가격에 미치는 영향에 대한 통합적인 분석이 필요하게 된다. 만약 반경쟁적 봉쇄와 비가격적 거래에 특정한 효율성이 존재한다면, 기업결합이 반경쟁적(소비자 후생 감소 혹은 효율성 저해)인지의 여부를 평가하기 위한 향후 선택(trade-off)의 문제가 발생하게 된다. 통합적 접근방법에 반복독점가격책정의 내재화, 비가격적 효율성, 봉쇄 등을 포함하기 위해서는 사례별 접근이 필요할 뿐만 아니라, 기업결합의 효과에 대한 확실한 추정치를 산출하거나 이를 측정하는 방법을 개발해야 한다.

- (5) 반경쟁적 요소나 소비자에 대한 봉쇄의 가능성을 평가하는 분석틀(analytical framework)에는 (i)통합기업의 봉쇄 역량, (ii)통합기업의 봉쇄에 대한 인센티브, (iii)

*봉쇄가 하방시장에 미치는 영향 등에 대한 평가가 포함된다.*

#### 통합기업의 봉쇄 역량

통합기업이 요소 봉쇄를 할 수 있는 역량에 대한 평가에는 기업결합 이후 상방시장에서의 시장지배력 수준의 판단과, 당해 봉쇄가 하방시장 기업들의 경쟁역량에 미칠 영향에 대한 평가가 포함된다. 하방시장의 비용에서 투입요소가 차지하는 비중이 크고, 동 시장의 기업들이 이러한 요소를 대체할 수 있는 정도가 작다면, 봉쇄를 통해 비통합 경쟁자들의 비용 상에 미치는 영향은 더 커지게 된다.

그러나 요소 봉쇄가 상방시장의 가격에 어떠한 영향을 미치는지는 모호하다. 통합기업의 공급 감소는 가격의 인상을 뜻하나, 이러한 공급 감소가 투입요소에 대한 수요 감소로 이어진다면, 이는 상방시장의 가격을 낮추는 압력이 작용할 것이다. 수요를 낮추는 두 가지 요소에는 상방시장에서의 통합기업의 철회와, 수직적으로 통합하고 있는 기업이 확장함에 따라 통합되지 않은 하방시장 경쟁자들의 시장점유율의 감소가 있다. 수직결합기업이 공급을 감소시켜 요소가격을 인상하는 역량은 수요의 변화에 의해 상쇄될 수 있으며, 동 역량이 상쇄되면 요소의 가격은 인하될 것이다.

통합기업이 소비자 봉쇄를 할 수 있는 능력에 대한 평가에는 동 봉쇄가 갖는 상방시장의 시장점유율에 미치는 효과의 평가, 그리고 상방시장의 통합되지 않은 기업이 어떻게 영향을 받는지의 여부를 포함된다. 소비자에 대한 봉쇄를 하기 위해서는, 규모와 범위의 경제로 인해 경쟁자들이 시장에 진입하거나 남기에는 이윤이 없다고 생각할 정도로 공급이 상당히 감소해야 한다. 요소 봉쇄의 경우와 같이, 기업결합 이후 상방시장에서의 시장지배력과 동 시장의 가격 인상이 하방시장 기업의 경쟁역량에 미치는 영향은 통합기업의 봉쇄에 대한 역량을 평가하는 데 있어 중요하다.

봉쇄를 할 수 있는 능력은 불리한 위치에 있는 기업들의 효과적인 대응전략의 부재에 달려있다. 효과적인 대응전략을 통해 기업결합으로 발생된 비용 비대칭을 없앨 수 있으며, 이러한 전략에는 통합하지 않은 기업의 수직결합 및 투자, 시장 진입 등과 독립적인 기업의 시장 진입 지원이 포함된다.

그러나 또한 봉쇄에 대한 역량을 나타내는 시장지배력을 통해서

반복독점가격책정이 내재화하여 잠재적으로 큰 이득을 얻을 것임을 알 수 있다. 그러므로 기업결합의 경우, 경쟁 관련 문제를 발생시킬 수 있는 기업결합 거래를 파악하기 위해 안전지대(safe harbour)가 중요하다. 또한 시장지배력은 수직결합이 반경쟁적 효과를 갖기 위한 필요조건이나 충분조건은 아니라는 점에 주의해야 할 필요가 있다.

#### 인센티브

봉쇄에 대한 인센티브의 평가는 봉쇄의 수익성에 전적으로 달려있다. 봉쇄가 실현 가능함에도 불구하고, 이러한 봉쇄는 일반적으로 상방 및 하방시장의 이윤 간 상충관계를 포함하기 때문에 수익성이 없을 수 있다. 요소를 봉쇄하는 경우, 통합기업은 하방시장에서의 이윤을 증가시키기 위해 상방시장의 이윤을 포기하지 않을 것이다. 반면 소비자 봉쇄의 경우, 비통합 경쟁자들의 생산에 비용이 적게 들거나 혹은 고품질의 요소가 사용된다면, 봉쇄하는 데 많은 비용이 들 수 있다. 소비자 봉쇄에 대한 인센티브가 존재하는지 알아보기 위해서 봉쇄에 필요한 비용은 상방 및 하방시장에서의 수익성과 비교되어야 한다.

#### 반경쟁적 효과

동 분석적 틀의 마지막 단계는 성공적인 봉쇄가 하방시장에 갖는 영향의 평가이다. 이 단계는 봉쇄가 통합하지 않은 경쟁자들의 경쟁역량에 미치는 영향평가뿐만 아니라, 보다 더 일반적으로 (i) 하방시장의 경쟁력 평가(비통합 경쟁자들의 인상된 비용에서 벗어나기에 충분한 경쟁의 다른 원천이 있을 수 있기 때문임), (ii) 수직결합이 어떻게 하방시장 내 가격 인하와 생산량 증가에 대한 통합기업의 인센티브에 영향을 미치는지에 대한 평가 등을 필요로 한다.

- (6) *기업결합 이후 기업들이 더 효과적으로 협조할 수 있다면, 기업결합은 협조효과(coordinated effect)를 발생한다. 동 효과는 상호 조정된 사항에 대한 암묵적인 협정 체결이 보다 더 쉬워지거나, 이를 더욱 효과적으로 이행할 수 있게 될 때 발생하는 것이다.*

수직결합이 협조효과를 갖는 가능성에 대한 많은 가정이 있는데, 이에 대한 예로 수직결합이 파괴적 구매자(disruptive buyer)를 제거하고, 도매가격을 결정하는 데 있어 투명성을 높이는 역할을 하거나, 정보 교환을 용이하게 한다는 가정을 들 수

있다. 이러한 가정은 이론적으로는 가능하지만, 수직결합으로 인한 협조효과의 실제적 영향이 경쟁법을 집행하는 데, 봉쇄와 동일한 우선순위를 갖는지는 명확하지 않다.

*(7) 수직결합 이후에, 독점화나 시장지배적 지위의 남용에 대한 조항의 사용하는 것은 항상 수직결합 이전의 경쟁법 집행을 대체하는 효과적인 수단은 아니다.*

수직결합 이후 경쟁법을 집행 여부는 시장지배적 지위 남용/독점화 조항이 갖는 억지력(deterrence effect)에 의해 결정된다. 동 조항은 반경쟁적 행위가 이러한 조항을 위반할 가능성, 경쟁법을 성공적으로 집행할 가능성, 집행 조치에 필요한 시간과 자원, 사용할 수 있는 처리 방안의 특성 등에 따라 효과성을 낼 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다.

## 회생불가기업 항변(2009) The Failing Firm Defence(2009)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

(1) 회생불가기업 항변은 금융위기와 경제위기의 때에 더 자주 제기될 수 있다.

대부분의 OECD 국가들이 현재 겪고 있는 것과 마찬가지로, 경제위기 동안에는 더 많은 수의 기업들이 재정적인 어려움에 처할 수 있다. 재정 위기를 겪는 일부 기업들은 보다 건전한 경쟁업체와의 기업결합을 통해 기업 조건을 개선하고자 할 수 있다. 그러므로 경쟁당국들은 재정적으로 문제가 있는 기업들을 포함하는 기업결합의 심사 수가 점점 더 증가하는 상황에 직면할 것이다. 이 중 일부 기업은 실제로 회생불가 기업인데 반해, 다른 일부는 단지 경쟁력이 약한 기업일 것이다. 일부의 경우, 기업결합 당사기업들은 자신들의 기업결합 거래를 유리하게 하는 주장으로 회생불가기업 항변을 사용할 것이다.

(2) 회생불가기업 항변이 성공적으로 인용되기 위한 기본 조건은 국가마다 비교적 비슷하다.

기업결합과 경쟁으로 예상되는 피해 간에 인과 관계가 존재하는 경우, 반경쟁적 영향을 미칠 것이라고 예측되는 기업결합은 금지되어야 한다. 기업결합 당사기업 중 한 기업이 '회생불가(즉, 기업결합이 없을 경우 시장에서 퇴거할 것임)'인 경우, 향후 기업결합 거래로 인해 경쟁 조건이 반드시 악화되지는 않을 것이므로 인과 관계가 존재하지 않을 수 있다. 기업결합 후의 시나리오가 회생불가 기업이 시장에서 퇴출되는 반대(counterfactual) 시나리오보다 덜 반경쟁적인 상황도 있을 것이다. 이러한 경우, 기업결합 후 시나리오가 사전 시나리오보다 덜 경쟁적이라고 해도, 회생불가 기업을 포함하는 기업결합은 허용되어야 할 것이다.

당해 항변 적용 시 취하는 접근방법에서 경쟁당국 간 작은 차이점들이 있다고

할지라도, 모든 당국은 회생불가기업 항변을 수용하기 전에 다음과 같은 세 가지 누적 조건을 요구한다:

- 당해 기업결합이 없다면, 회생불가 기업이 자신의 재정적 어려움으로 인해 가까운 장래에 관련 시장에서 퇴거할 것임
- 제안된 기업결합 보다 덜 반경쟁적이고 현실 가능한 대안의 거래 혹은 재구조화의 방안이 존재하지 않음
- 당해 기업결합이 없는 경우, 회생불가 기업의 자산은 필연적으로 시장에서 퇴거할 것임

기업결합의 당사자인 기업들이 상기 조건에 대한 입증 책임을 가진다. 결합 당사기업은 회생불가 기업과 그 자산이 시장에서 퇴출되는 반대 상황보다, 당해 기업결합의 반경쟁적 효과가 더 적을 것이라는 점을 경쟁당국에 납득시켜야 한다.

관할권역 간에 한 가지 주목할 만한 차이점은 일부 국가는 기업 파산과 자산 청산을 기업결합보다 덜 반경쟁적인 대안으로 본다는 것이다. 이는 시장에 남아있는 기업들이 기업결합이 이루어졌다면 인수 기업에게 넘어갔을 회생불가기업의 시장 점유율 및 자산과 경쟁해야 하기 때문이다. 특히 일부 유럽국가의 경쟁기관과 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)의 명시된 정책 간에는 관점의 차이가 있다. EC는 기업결합이 없는 경우 회생불가 기업의 모든 시장점유율이 인수기업에게 모두 누적되어야 한다는 요건을 없앤 반면, 이러한 요건의 변경은 아직 다수의 EU 국가의 정책에는 반영되지 않았다. 회생불가기업 항변의 사용이 낮다는 점과 판례법을 통한 정책의 점진적인 발전이 이 차이를 설명하고 있다.

(3) 모든 국가가 정식 회생불가기업 항변을 채용한 것은 아니나, 이를 갖추고 있는 국가들은 항변 제도를 통하여 법적 확실성이 제공된다고 본다.

몇몇 국가는 회생불가기업 항변을 채택하지 않고 있다. 이러한 국가의 경우, 회생불가기업을 수반하는 기업결합은 기업결합 심사의 일반적인 인과 관계 검증을 통해 심사된다. 동 심사가 제대로 적용된 경우 반경쟁적 영향이 있음에도 불구하고 승인되어야 할 기업결합 거래를 구별해 낼 것이다. 그러나 상기 접근방법은 그 집행이 어렵고 비용이 많이 들 수 있으며 그 결과의



예측이 더 어려울 수 있다. 회생불가기업 항변을 채택한 국가의 경우, 항변은 (a) 전통적인 인과 관계 검증이 제대로 적용되어 얻어지는 결과와 광범위하게 유사한 결과로 이어지며, (b) 기업결합 심사 제도의 대상이 되는 기업들에게 예측 가능성을 제공한다고 인정된다.

- (4) 회생불가 사업 부문 항변(Failing division defence, FDD)은 회생불가기업 항변의 표준과 유사한 표준이 적용되어야 하나, 회생불가 사업과 기업의 사실적인 차이를 고려할 때 이 두 항변은 다르게 적용되어야 한다.

일부의 경우에 심사 중에 있는 기업결합은 한 기업의 사업 부문에 대한 매각(acquisition)을 포함한다. 이러한 경우에 기업결합의 당사기업은 (i) 기업결합의 현실화 여부를 떠나, (ii) 모회사의 재정적 건전성과 관계 없이 동 특정한 사업 부문의 시장 퇴거가 발생할 것이라고 주장한다. 대부분의 국가들이 소위 회생불가 사업 부문 항변의 인용에 개방적인 반면, 경쟁당국은 모회사들이 회생불가 사업으로 현혹하기 위해 창의적인 회계 방법을 사용할 수 있다는 것을 인식하고 있어야 한다. 현재 수익을 내지 않는 사업 부문은 필연적으로 시장에서 바로 퇴거하지 않을 것이다. 이러한 손실은 일시적일 수 있으며, 상기 사업 부문에서 손실이 계속된다고 해도 어떤 경우에도 시장에서 퇴출되지 않을 정도로 동 사업은 모회사에게 중요할 수 있다. 그러나 기업결합이 이루어지지 않은 경우 모회사가 상기 사업 부문에 투자하게 될 금액을 평가하는 것은 어려울 것이다. 따라서, 당사기업은 기업결합 없이는 상기 사업부문이 파산하게 될 것이고, 그 자산은 곧 시장에서 퇴거될 것이라는 뚜렷한 증거를 제출할 것이 요구되어야 한다.

- (5) 회생불가기업 항변의 기준은 위기시 유연해져서는 안 된다. 그러나 동 항변을 심사하는 과정이 간소화 될 여지는 있다.

2009년 10월 현재, 경쟁당국 내 회생불가기업 항변을 주장하는 기업결합의 수가 증가하지 않았다. 이는 동 항변의 기준이 너무 엄격하다는 인식 때문일 수 있다. 이는 경쟁당국이 회생불가기업 항변을 더 느슨하게 해야 하는지에 대한 문제를 제기하며, 특히 현재 국제경제위기를 고려했을 때 더욱 그러하다. OECD 경쟁위원회 대표단은 이와 같은 변화를 정당화할 근거는 없다는 것에 합의하였다. 위기를 겪고 있는 회생불가 기업을 돕기 위해 활용할 수 있는 다른 정책 수단(예: 파산법 및 국가 보조금)이 있다. 경쟁당국은 과도하게 느슨한

기준이 많은 Type II 오류(예: 허위부정으로 경쟁제한성이 큰 기업결합을 허용하는 오류)로 이어지는 것에 대해 우려하고 있다.

그럼에도 불구하고 경쟁당국은 회생불가기업 항변의 조사가 너무 길 수 있다는 것을 인식하며, 재정적 위기에 처한 기업의 지위가 급격하게 악화될 수 있다는 것을 고려했을 때 이러한 장기적인 조사 기간이 문제시 되고, 비효율적 청산의 결과를 야기할 수 있다. 이러한 이유는 회생불가 기업을 포함하는 기업결합의 심사가 더 신속하게 이루어질 수 있도록 보장하는 절차의 변경을 정당화할 수 있을 것이다.

- (6) 모든 대표단이 금융기관을 포함하는 기업결합을 특별히 취급하는 것에 동의하는 것은 아니지만, 체제적 위험(systemic risk)이 기업결합의 과정에서 고려되어야 한다는 것에 동의했다.

금융 시스템과 경제의 안정에서 갖는 중요한 역할을 고려할 때, 은행은 특별한 경제적 기관이다. 한 개의 주요 은행이 붕괴됨으로써 금융시스템에 대한 신뢰를 광범위하게 잃을 수 있으며, 그로 인한 심각한 경제 불황으로 이어지는 도미노 효과를 초래할 수 있다.

모든 국가는 각국 경제에서 갖는 은행의 중요성과 그 특별한 역할을 인정하고 있다. 그럼에도 불구하고 일부 국가는 금융기관의 기업결합이 특별한 대우를 받아야 한다고 고려하지 않는 반면, 또 다른 일부 국가는 은행 붕괴에 대한 가능성이 있을 때 금융기관의 기업결합을 더 관대하게 처리할 준비가 되어있다. 은행결합에 대한 특별한 대우에 반대하는 측은 경쟁당국이 경쟁을 촉진하고 보전하는데 초점을 맞춰야 하며, 은행의 건전성 규제(prudential regulation)는 중앙 은행에 맡겨야 한다고 주장한다.

일부 경쟁당국은 금융기관의 기업결합에 있어 회생불가기업 항변이 성공적으로 인용되는 것은 더 어려울 수 있다고 피력한다. 정부가 회생불가 은행이 시장에서 퇴거하는 것을 막기 위해 재정적 지원으로 개입할 것이라고 예측하기 때문이다. 즉, 경쟁당국은 회생불가 은행의 자산이 실제로 시장에서 퇴거하지 않을 것이라고 본다.

## 기업결합 심사기준(2009) Standard for Merger Review(2009)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 2009년 6월에 개최된 라운드테이블 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) 대부분의 경쟁당국은 기업결합의 반경쟁적 영향 여부를 평가하기 위해 (i) 시장 지배력 검정(*dominance test*)과 (ii) 경쟁제한성(*significant lessening of competition, SLC*)검정과 같은 두 가지 주요 검정 방법 중 하나를 활용한다. 유럽연합(*European Union, EU*)등의 관할권역은 이 둘을 결합한 혼합(*hybrid*) 테스트를 사용한다.

시장 지배력 검정에 의하면 기업결합을 통해 시장 내 시장지배적 사업자의 지위가 강화되거나 형성되는 경우, 동 결합 행위는 반경쟁적인 것으로 평가된다. 경제학 상 시장지배력에 대한 개념은 명확하게 정의되지 않았으나, 경쟁 압력으로부터 어느 정도의 독립성을 갖는 시장의 대표 격이 형성되는 상황을 포함하는 것은 틀림없다. 시장지배력은 결합된 기업이 시장지배적으로 되는 상황 만을 의미하는 것으로 좁게 해석될 수 있으며, 집합적 지배력(*collective dominance*)도 포함하는 광의의 의미로도 해석될 수 있다. 후자의 경우의 예로 기업결합이 경쟁업체 간 협력적 균형을 이루는 데 도움이 되는 방식으로 시장의 경쟁 구조에 영향을 미치는 상황을 들 수 있다.

경쟁제한성 검정(*SLC*)에 의하면 기업결합을 통해 시장 내 경쟁이 상당히 저해될 가능성이 높을 때, 해당 기업결합은 반경쟁적 효과를 가진다. 지배력검정과 비교하여, *SLC* 검정은 시장 점유율과 같은 한계점의 구조적 쟁점(*threshold structural issues*)보다 기업결합이 시장에 미치는 효과와 기업 간 경쟁의 감소에 미치는 영향에 주목한다. *SLC* 검정 하에서 기업결합의 조사와 평가는 기업결합이 완료된 이후의 가격 인상 여부에 대해 더 관심을 가진다.

혼성 테스트에 의하면, 기업결합을 통해 시장지배적 지위가 형성되거나 강화되어 시장 내 효과적인 경쟁을 현저하게 저해하는 경우, 동 결합 행위는

반경쟁적으로 판단된다. 상기 테스트는 EU 가 현재 사용하는 검정 방법이다. 이는 효과적인 경쟁을 저하시킬 수 있는 시장지배적 지위의 형성이나 강화를 열거함으로써, 시장지배력 및 SLC 검정의 기준을 결합하고 있다. 이러한 결합으로 인해 지배력검정에서 SLC 검정으로 전환한 국가들은 과거의 결정 관행과 판례법을 명확히 유지할 수 있다. 일반적으로 혼성 테스트는 SLC 검정과 거의 동일한 것으로 보여지는 바, SLC 부류의 일부로 취급된다.

*(2) 시장지배력 및 SLC 검정 기준의 영역에 차이가 있어, 적용된 테스트에 따라 특정한 상황의 평가에 대한 결과가 서로 달라질 수도 있다.*

시장지배력 및 SLC 검정이 갖는 기준의 범위에 있어 차이가 있는지의 여부와 그 차이의 정도는 시장지배력의 개념이 어떻게 해석되는지에 따라 달라진다.

수평적 기업결합은 단독(unilateral) 및 협조(coordinated)의 두 가지 효과를 가질 수 있다. 단독효과는 결합된 기업이 시장에서 갖는 지위가 강화됨으로써 얻는 효과로서, 그 결과 동 기업은 경쟁자들로부터 어느 정도 독립적으로 활동할 수 있게 된다. 반면 기업결합으로 인해 잔존하는 경쟁자들 간 묵시적(tacit) 혹은 명시적(express) 담합이 잘 이루어지는 방식으로 시장 구조가 변하는 경우 협조효과가 발생한다.

SLC 검정이 단독 및 협조효과를 포함한다는 데 대한 의문은 없을 것이다. 그러나 지배력검정도 이 두 효과를 포함하는지의 여부는 시장지배력 개념의 해석에 따라 달라진다. 동 개념이 협의로 해석되는 경우(예: '시장지배적 지위의 형성이나 강화'라는 표현이 단수형으로 쓰이므로 말 그대로 어느 정도까지만 해석되는 경우), 시장지배력테스트는 협조효과를 다루지 못하거나 다수의 잠재적인 반경쟁적 기업결합을 제대로 평가하지 못 할 수도 있다. 반대로 시장지배력이 EU 의 경우와 같이 집합적 시장지배력까지 미칠 정도의 광의로 해석된다면, 지배력검정은 SLC 검정과 거의 동일한 범위를 포함할 것이다.

그러나 시장지배력이 경제적으로 광범위하게 해석된다고 해도 잠재적으로 반경쟁적 단독효과에 이르는 기업결합이 지배력검정 하에서 엄격한 조사를 피해가는 경우가 있을 수 있다. 담합적이지 않은 과점이나 수직적인 대기업 기업결합으로 이르는 기업결합의 경우, 이러한 상황이 발생할 수 있다. 라운드테이블에서 여러 국가는 실제로 자신의 관례를 바탕으로 SLC 검정 대신

지배력검정 하에서 평가되었다면 잠재적으로 다른 결과로 이어졌을 사건들을 언급하였다.

- (3) 다수의 관할권역은 시장지배적 지위의 형성이나 강화에 기초한 기준으로부터 SLC 검정에 입각한 기준으로 기업결합 심사의 법적 기준을 바꾸었거나, 다른 일부 관할권역은 이렇게 변경할 것을 고려하고 있다. 지난 20년간 SLC 기준에서 시장지배적 기준으로 바꾸었다고 보고한 국가는 단 하나도 없었다. 대부분의 국가에서 SLC 검정으로의 심사기준의 변경이 심사 관행의 측면에서 큰 차이를 초래하지는 않았으나, 기업결합 심사의 여러 측면에서 영향을 미쳤다. 전체적으로 기업결합 심사의 기준을 시장지배력으로부터 SLC 로 변경한 경험은 긍정적이었다.

지난 7년간 시장지배력 기준 심사에서 SLC 기준으로 변경하려는 움직임이 뚜렷하게 확인된다. 심사 테스트를 전환하는 이유는 다양하다.

예를 들어, 호주의 국내 법원이 시장지배력 개념을 협의로 해석하였기 때문에 지배력검정에서 SLC 검정으로의 변경이 필요했다. 이러한 협의의 해석은 협조효과의 문제를 나타내는 기업결합에 대한 집행의 흠결(enforcement gap)로 이어지기 때문이다. 이러한 국가에서는 심사기준의 변경으로 인하여 기업결합 심사가 크게 달라지게 되었다.

다른 관할권역은 주로 시장지배력 기준의 범주에 대한 불확실성을 제거하기 위해 SLC 검정으로 변경하였다. 예를 들어 시장지배력 기준이 시장의 뚜렷한 선도자를 형성하지 못하고 단독 효과로 이어질 수 있는 수평적 기업결합의 상황까지 포함할 것인지의 여부이다. 이는 EU 에 해당된 경우였으며, 체코와 폴란드와 같은 다른 국가들은 자국의 기준이 타국 또는 타관할권역의 기준에 맞추기 위하여 SLC 검정으로 변경하였다.

시장지배력의 광의의 개념을 항상 지지해오던 네덜란드에서 SLC 기준으로의 변경은 기업결합 심사 평가에 거의 영향을 미치지 않았다. 이러한 국가들은 지배력검정 하에서 이미 경제적, 효과주의적 접근방식(effects-based approach)을 점진적으로 도입해 왔기 때문에, SLC 검정의 도입은 주로 테스트의 표현법을 그 관행에 맞게 일치시킨 것이다.

덴마크 등의 국가들은 또한 SLC 검정이 기업결합 심사에서 경제적 분석의

역할을 강화하는 데 기여하였고, 기업결합 당사기업들과 법원에 의한 평가를 더 잘 이해할 수 있게 하였다고 언급하였다. 캐나다 등의 국가가 가진 경험에서 SLC 검정은 전 범위(spectrum)의 반경쟁적 영향을 감지할 수 있을 정도로 유연한 것으로 증명되었다.

또한 EU 와 기타 관할권역은 SLC 검정이 비수평적 기업결합과 같이 시장지배력 기준에서는 평가하기 곤란한 기업결합을 적절하게 평가할 수 있도록 한다고 언급하였다. 이러한 경우에는 서로 다른 시장에서 사업을 운영하고 있고 아무도 시장지배적이지 않은 두 기업 간의 기업결합은도 수직적 결합으로 인한 가격 인상으로 이어질 수 있을 것이다.

일부 국가는 SLC 기준이 공식적인 시장획정에 대한 의존을 감소시키므로 일부 기업결합을 더 유연하고 적절하게 평가할 수 있게 한다고 주장하였다. 예를 들어 영국의 경험에 따르면 기업결합이 반경쟁적이지 않음이 시장획정 방법과 무관하게 “단번에” 알아볼 수 있을만큼 명백하여 공식적인 시장획정이 필요하지 않은 사안이 있다. 이러한 경우, 공식적인 시장 획정에 상당한 시간이 소요되는 경우가 많기 때문에 SLC 기준 하의 기업결합 심사가 훨씬 더 빠르게 이루어질 수 있다.

*(4) SLC 검정을 도입한 국가의 경우, 경쟁 사건에 국가가 개입하는 비율이 상승하지 않았으며 법적 확실성에 부정적인 영향을 미치지도 않았다.*

일부 논평가들은 SLC 검정의 도입이 경쟁당국에게 너무 많은 재량을 허용하고 경쟁법의 과도 집행으로 이어질 수 있다고 우려하였다. 이에 대하여, SLC 검정으로 변경한 국가들의 경험은 상기 테스트 도입 이후 경쟁당국의 기업결합에 대한 개입 비율이 늘지 않았음을 보여준다. 대부분의 국가에서 SLC 검정으로 변경한 것이 테스트의 표현법을 기존의 관행과 일치시킨 사실이라는 점에 기인할 것이다.

법적 확실성과 관련하여 SLC 검정은 내재적으로 시장지배적 테스트보다 더 난해하고, 후자의 테스트가 명백한 기준의 법칙을 제시하므로 기업 측에 더 높은 정도의 법적 확실성을 제공한다는 주장이 라운드테이블에서 제기되었다. 그러나 다수의 대표단은 특히 SLC 검정이 적용 방법을 상세히 설명하는 지침이 함께 채택된다면 SLC 기준이 시장지배적 테스트와 비교할 수 있는 수준의 법적

확실성을 제공할 수 있다는 것을 강조하였다.

- (5) *공동의 실질적인 경쟁제한 심사로 융합하는 것은 국제협력에 유익할 수 있으나, 일반적으로 기준이 다르다고 하여 국제협력을 저해한다고 인식되는 것은 아니다.*

동일한 실질적인 경쟁제한 심사를 도입함으로써 국제협력이 더 잘 이루어질 수 있다는 제의에 대한 뚜렷한 의견의 일치는 없었다. 미국 등의 일부 국가는 경제적 증거와 분석에 초점을 둔 동일한 분석 방법을 갖는 것이 동일한 문구의 심사방법을 갖는 것보다 국제 협력에 더 중요할 것이라고 언급하였다. 경험 상 서로 다른 심사방법들이 국제 협력을 저해하지 않는다는 것은 과거의 많은 기업결합 사안이 서로 상이한 심사방법을 이용하는 당국들에 의해 심사되었고, 거의 모든 경우에 그 기관들이 유사한 결과에 도달했다는 사실에서 알 수 있다. 그러나 또한 몇몇 국가들은 동일한 기준을 갖는 것이 경쟁당국들에게 참조의 동일한 틀을 제공하고, 동 기관들이 차이점이 아닌 유사점에 초점을 맞추도록 하므로 협력을 간소화할 수 있다고 강조했다.

## 초국경적 기업결합 심사: 신흥개도국의 난제(2011)

### Cross-Border Merger Control: Challenges for Developing and Emerging Economies(2011)

- 요약 -

사무국의 연구보고서, 각국이 제출한 보고서 및 “초국경적 기업결합 규제: 신흥개도국의 난제”에 관한 라운드테이블 회의에서 다음과 같은 주요 논점들이 제시되었다.

(1) 효과적인 초국경적 기업결합 심사를 위해서는 관련 국가들이 효과적인 기업결합 심사 체계를 가지고 있을 것이 요구된다. 그러나 경쟁법 집행의 어려움을 고려할 때, 신흥개도국(*developing and emerging economies, DEEs*)의 경우에는 이것이 매우 어려운 일일 수 있다. 특히 신흥개도국은 효과적인 기업결합 심사 체계를 수립하려는 노력에 있어 많은 어려움에 부딪힐 수 있다. 이러한 어려움의 예로는 자원 부족, 부적절한 법체계, 적절한 경쟁문화의 부재, 시장기반 경제로의 전환의 어려움, 산업정책의 지배, 집행에 있어서의 어려움 및 해외직접투자(*foreign direct investment, FDI*)의 역할 등이 있다.

금번 라운드테이블 회의에서는 초국경적 거래 심사에 있어 신흥개도국 경쟁당국의 역할이 증가하고 있는 점을 비추어 봤을 때, 이러한 경제에서 효과적인 기업결합 심사 체계를 도입, 집행하는 것이 중요하다는 것을 강조하였다. 이는 지리적으로 봤을 때, 기업결합 심사 규칙이 개발도상국에서 눈에 띄게 확장되고 있고, 두 개 이상 국가의 시장에 영향을 미치는 사건의 수가 증가하고 있는 실질적인 추세를 반영하는 것이다.

효과적인 기업결합 심사의 부재는 신흥개도국의 이해(*interests*)를 저해하는 것으로 여겨진다. 이러한 관점은 다음과 같은 다수의 상업적, 법적, 경제적, 사회적, 정치적 요소들에 기반한 것이다: (i) 신흥개도국 시장의 독특하고, 문제적인 특성, (ii) 일부 초국경적 기업결합이 가질 수 있는 역효과와 이러한 효과를 방지할 필요성, (iii) 기업결합이 적절히 취급될 경우 경제의 각기 다른 분야들의 시장구조 개선에 기여하고, 뛰어난 경제적 성과에 대한 전망을



강화시킨다는 사실; 그리고 (iv) 효과적인 기업결합 심사가 사업의 성과를 향상하는 데 도움이 된다는 사실.

본 라운드테이블 회의는 경쟁정책과 여타 공공정책, 특히 사회 및 산업 정책적 고려사항 사이의 미세한 균형을 요구하는 초국경적 기업결합의 독특한 다면적 특성을 인정한다. 다음과 같은 다른 주요 고려 사항들도 강조되었다: (i) 사법적, 절차적, 실질적 이슈들을 고려할 필요성; (ii) 법적 체계와 기업 이해관계 간의 복잡한 상호작용; 그리고 (iii) 세계적, 지역적, 국내적 이해관계와 고려사항 간의 상호작용.

신흥개도국은 초국경적 기업결합을 규제하려고 할 때 다음과 같은 많은 난제에 직면한다.

- 자원 부족: 기업결합 심사는 매우 자원 집약적인 절차이다. 신흥개도국의 많은 경쟁당국들은 필요한 업무를 수행하기 위한 인적, 재정 자원 뿐만 아니라 법과 경제학에 있어서의 충분한 전문성을 보유하고 있지 않다.
- 부적절한 법체계: 효과적인 기업결합 심사 체계는 기업결합 규제를 위한 포괄적인 메커니즘을 요구한다. 그러나 많은 신흥개도국에서 법은 기본적인 조항들만을 제공하는데, 이는 기업결합을 효율적으로 심사하는 데 부적절하다.
- 적절한 경쟁 문화의 부재: 많은 신흥개도국은 과도한 국가 통제 및 계획의 대상이 되고, 이에 따라 민간기업들이 시장에서 중요한 역할을 수행하지 못하도록 되어 있다. 결과적으로 경쟁은 경제적 과정으로 여겨지지 않는다.
- 시장기반 경제로의 전환의 어려움: 경쟁은 시장기반 경제가 수립될 때에만 의미있는 과정이다. 그러나 이것은 계획화, 중앙화된 신흥개도국 경제에서는 특히 어려울 수 있다.
- 산업정책의 중요성: 신흥개도국은 산업정책적 고려사항에 과도하게 의존하며, 이것이 경제적 의사결정과 정책형성 과정을 지배한다. 따라서 기업결합 심사와 같은 경쟁에 관련한 고려사항들은 무색하게 된다.
- 집행 문제: 신흥개도국에서의 기업결합 심사체계를 집행하는 것은 특히 경쟁법 체계를 집행하는 것이 정부의 우선순위 의제가 아닐 경우 극도로 느리고 오랜 시간이 소요될 수 있다.

- FDI의 역할: FDI는 신흥개도국이 세계경제에 통합될 수 있도록 하기 때문에 경제적, 정치적으로 매우 중요하다. 그러므로 정부는 초국경적 기업결합을 규제하기 위한 효과적인 정책을 시행할 때 이것이 FDI를 단념시킬 수 있는 경우를 조심해야 한다.

이러한 어려움을 다루는 데는 주의 깊은 관심이 필요하다. 그러나, 논의에서는 신흥개도국이 직면한 난제들을 다룰 때 나타나는 이와 같은 어려움이 모든 국가들에 같은 방식으로 영향을 미치는 것은 아니기 때문에 주의가 필요하다는 점이 강조되었다. 어떤 어려움은 신흥개도국과 선진국 모두에 흔하게 나타나는 반면, 어떤 것들은 개별 신흥개도국에 특수하게 나타나는 것이다. 그러므로 일반화는 피해야 한다.

*(2) 기업결합 심사(보다 일반적으로 말하면 경쟁정책)와 FDI간의 관계는 논쟁의 대상이다. 그러나 전반적인 관점은 효과적인 기업결합 심사가 신흥개도국이 FDI를 유지하는 능력에 부정적인 영향을 미치지 않을 것이라는 점이었다.*

신흥개도국의 효과적인 기업결합 심사가 FDI를 장려하는지 또는 저지하는지 여부에 관한 문제는 라운드테이블의 중심적인 논의 대상이었다. 이에 대해 다수의 관점이 나타났다. 일부 관할권역은 개발도상국에서의 효과적인 기업결합 심사가 FDI를 막을 수 있다는 의견이었지만, 일반적인 관점은 효과적인 기업결합 심사는 FDI에 부정적으로 영향을 미치지 않을 것이라고 보았다. 그러나 FDI정책은 경제개발에 있어 필수적이기 때문에, 많은 신흥개도국에서는 FDI가 기업결합 심사보다 우선시된다.

다수 지역의 경험이 논의되었으며, 한국, 모로코, 브라질 및 일부 아프리카와 유럽 국가들을 포함한 사례연구가 발표되었다. 일반적인 관점은 기업결합 심사와 FDI정책 간의 관계를 결정하는 것은 관련 국가의 전반적인 목적에 달려 있고, 관계에 대한 평가는 관련 국가의 경험과 특수한 상황을 고려하여 사례별로 수행되어야 한다는 것이었다.

일부 대표단은 많은 국가에서 정부 또는 관련 부처들이 비경쟁적인 근거, 즉 경제발전 또는 국제 경쟁력 등의 이유로 경쟁당국의 결정을 기각할 수 있다는 사실을 언급했다. 이것은 경쟁당국의 효과적인 집행 행위에 상당한 어려움을 발생시키는 것이다.

(3) 초국경적 거래를 효과적으로 심사하고, 일관적인 결정을 보장하기 위하여 관련 경쟁당국 간 국제협력이 필수적이다. 크게 세 가지 유형의 협력이 있다: 다자, 지역적 및 양자 협력. 이 세 가지 모두가 신흥개도국에 관련이 있지만 특히 양자 접촉은 효과적인 초국경적 기업결합 심사의 핵심 요소이다.

라운드테이블 회의에서는 효과적인 초국경적 거래 심사의 핵심요소로서 국제협력, 특히 양자 접촉의 중요성이 강조되었다. 일부 관할권역들은 특히 검토 중인 기업결합에 관한 정보교환을 촉진하기 위해 공식적인 연결 수단, 즉 동료기관과의 양자 협정을 통한 협력을 선호한다. 그러나 다수의 회의 참가자들은 공식적인 양자적 연결 수단의 부재가 의미있는 협력을 이룰 수 있는 능력을 저해했던 것은 아니라고 보고했다. 경쟁당국 간 강력한 관계를 형성하는 데 있어 비공식적 관계가 특히 효과적일 수 있음이 언급되었다. 이러한 관계는 OECD나 ICN<sup>1</sup> 등이 주최한 다자 행사나 모임 등의 부대적인 협력뿐만 아니라 이메일 의사소통, 전화, 회의 등의 형태를 취할 수도 있다.

다자협력은 신흥개도국의 각기 다른 이해관계 및 특수한 환경에 맞출 수 있다는 장점이 있다. 다자협력은 이러한 경제의 경쟁당국들이 국제적 수준에서 만들어진 원칙 또는 권고를 시행하도록 할 강력한 인센티브를 창출한다. 다자협력은 주로 연성법(soft law) 모델을 띄며, 이를 통해 신흥개도국들에게 규범, 원칙 또는 표준을 부과하지 않으면서도 수렴과 조화를 이룰 수 있게 되었다. 따라서 참가자들은 특히 기업결합 심사 부문에 있어 이와 같은 모형이 효과적인 국제 전략으로 기능한다고 보았고, 여기에 중요성을 부여하였다.

지역협력은 개발도상국에서 광범위하게 나타나는 현상이 되었지만, 이러한 유형의 협력이 개발도상국에서 효과성이 완전하게 발휘되는지는 증명되지 않았다. 지역적 기업결합 심사체계가 효과적이기 위해서는, 최소한 일부(전체가 아니더라도) 국가에는 처음부터 기업결합 심사가 존재해야 한다. 그러나 다른 긴급한 경제, 정치적 이슈들을 고려할 때 기업결합 심사는 지역적 의제의 우선순위로 취급되지 않을 수 있다.

(4) 기밀정보의 교환은 민감한 문제이며, 경쟁당국 간 의미있는 협력을 막는 제약사항으로 기능할 수 있다. 그러나 필요한 경우에는 이러한 종류의 교환을 촉진할 수 있도록 안전조치를 둘 수 있다.

<sup>1</sup> 국제경쟁네트워크(International Competition Network)

초국경적 기업결합에 관련된 기업들은 기밀정보의 교환에 대해 매우 심각한 우려사항을 제기할 수 있다. 양자협력 협정을 체결하는 경쟁당국들은 소수의 예외의 경우를 제외하고는 기업결합 당사자의 동의, 또는 지역법이나 국제 협정 하의 분명한 허가없이 기밀정보의 교환에 참여할 수 없다. 그러나 라운드테이블 회의는 두 가지 형태의 중요한 발전을 강조했다. 첫째, 경쟁당국이 기밀정보를 교환하는(예를 들어 결합당사자들의 비밀포기각서를 통해) 초국경적 기업결합 사례의 수가 증가하고 있다. 둘째, 지배적인 관점은 관련 경쟁당국이 완전하고 의미있는 협력을 할 수 있도록 결합당사자가 기밀에 대한 권한을 포기하도록 장려하는 것을 지지하는 것으로 보인다. 일부 경쟁당국들은 이러한 포기각서의 사용이 일반적인 관행이라고 보고했다.

- (5) 경쟁당국은 기업결합 당사자들의 이해관계와 필요, 그리고 특히 초국경적 기업결합 시 기업에 부과되는 비용이 매우 크다는 사실에 주의를 기울여야 한다. 특히 기업결합에 참여하는 기업들이 많은 관할권역에서 활동하고 있어 정보수집, 그리고 결합당사자들이 이러한 정보를 해당 관할권역의 공식 언어로 경쟁당국에 제출해야 하는 비용이 증가하는 경우 더욱 그렇다.

다수의 관할권역에 걸친 기업결합 심사는 소요되는 시간이나 재정적인 측면에서 높은 비용이 든다. 재계는 기업결합 당사자에게 부과되는 부담을 낮추는 것이 중요하다는 것을 강조했다. 이들의 주요 제안사항은 경쟁당국이 기업결합의 관할권역 분배 및 경쟁당국 간 협력에 관한 ICD와 OECD의 관련 권고사항들을 집행하도록 하는 것이었다. 이것은 동일한 기업결합을 심사하는 경쟁당국의 수를 감소시키는 데 도움이 될 것이다. 기업결합 심사 절차에 있어 투명성과 예측가능성을 보장함으로써 법적 안정성을 강화할 필요도 논의에서 강조되었다. 기업결합 제안서를 제출할 때 필요한 기본적인 정보 목록을 가능한 한 일치시키고, 기업들이 영어로 제출서류를 낼 수 있도록 하는 것이 기업들의 정보수집 비용을 상당 수준 줄이고 기업결합 통보 절차를 더욱 가속화 할 것이다.

- (6) 의무적 신고제가 가장 흔하지만 다수의 관할권역에서는 자발적 신고제도 도입되었다. 자발적, 의무적 통보는 모두 장단점을 가지고 있으나 의무적 신고제가 더 많은 지지를 받는다.

논의에서는 자발적 신고제의 장단점이 모두 강조되었다. 자발적 신고제의 장점의 예는 기업당사자들에 대한 부담이 경감되고, 경쟁당국이 부작용을 미칠

가능성이 더 큰 거래에 대해서만 집중함으로써 희소한 자원을 최적으로 사용할 수 있도록 하는 기회가 발생한다는 것이다.

그럼에도 불구하고 대다수의 대표단은 의무적 신고제를 지지하였으며, 많은 대표단은 자발적 신고제가 이점보다는 단점이 더 많다고 생각했다. 구체적으로 보면, 자발적 신고제는 적절한 규제가 없이 시행될 경우 해로운 기업결합으로 이어질 수 있다. 이것은 경쟁에 돌이킬 수 없는 피해를 미칠 수 있다. 이럴 경우 경쟁당국은 결합기업의 해체에 관련된 난제들과 더불어 이에 수반되는 기업결합 당사자들의 사업적 피해를 반드시 고려해야 한다.

자발적 신고제의 또 다른 단점은 이것이 신고 지연으로 이어져 심사기관 간 국제협력의 효과성을 저해할 수 있다는 것이다. 따라서 어떤 초국경적 기업결합이 의무적 신고제 하에서 이미 인가된 경우, 자발적 신고제를 가진 국가들의 경우에는 이를 승인하도록 상당한 압박을 받게 된다.

- (7) *초국경적 기업결합 사건에서의 시정조치 고안에 있어 경쟁당국 간 협력 강화를 장려해야 한다. 시정조치가 요구될 경우 행태적 시정조치는 실행가능한 옵션으로 간주되어야 한다.*

기업결합 시정조치를 고안함에 있어 국제협력의 이점이 라운드테이블 회의의 중심적인 주제가 되었다. 다수의 관할권역들이 협력강화를 지지하였다. 그러나 비밀정보에 관련된 제약과 같이 효과적인 협력을 달성하는 데 있어 여전히 남아있는 어려움도 인정했다.

행태적 시정조치의 장단점이 논의되었으며, 특히 신흥개도국 경쟁당국에 의한 조치의 적용가능성이 논의되었다. 몇몇 대표단은 행태적 시정조치가 과도한 규제로 이어질 수 있다고 느꼈다. 그러나 신흥개도국의 경우 분할될 자산의 매입에 관심을 갖을만한 적절한 구매자를 찾는 것이 어렵다는 것을 고려했을 때 행태적 조치가 적절할 수 있다는 점이 강조되었다. 또한 참가자들은 대기업들이 종종 누리게 되는 시장 내 영향력 있는 위치는 신흥개도국 경쟁당국에게 어려움을 발생시킨다는 것을 인정했다. 이는 신흥개도국의 경쟁당국이 초국경적 기업결합 운영에 관련된 기업들의 시정조치 준수를 보장하는 데 있어 단독이든 혹은 양자협력을 통해서든 구체적인 집행조치를 시행할 능력이 없기 때문이다. 구조적 시정조치에 포함된 자산이 해외 관할권역에 위치한 경우 특히 그러하다. 그러나 신흥개도국 경쟁당국이 성공적으로 구조적 시정조치를 사용한 다수의 성공적인 사례들도 발표되었다.

(8) 보다 많은 경험을 보유한 경쟁당국들의 노력에 대한 '무임승차'가 신흥개도국에게 이로울 수 있다.

일반적으로 신흥개도국의 경쟁당국들이 초국경 기업결합 사건에서 경험이 더 많은 경쟁당국들의 노력에 무임승차 하는 것이 부정적인 관행이라고 간주되어서는 안된다는 관점이 존재한다. 여기에는 실용적인 접근법이 도입될 수 있다. 신흥개도국의 경쟁당국에 의한 무임승차는 외국 경쟁당국이 취한 조치가 관련 신흥개도국의 지역시장에서의 경쟁에 관한 문제를 다룰 경우 양쪽 경쟁당국 모두에 이로울 수 있다. 무임승차는 신흥개도국의 경쟁당국과 기업결합 당사자 모두에게 이로울 수 있다: 전자는 희소한 자원을 경제적으로 사용할 수 있게 되고, 후자는 초국가적 기업결합에 연관된 부담과 비용 절감이라는 혜택을 받을 수 있다.

## 기업결합 심사에서의 경제적 증거(2011) Economic Evidence in Merger Analysis(2011)

- 요약 -

(1) 경제적 증거는 명확한 경제 이론에 기반해야 하며, 투명하고, 반복확인이 가능하며, 비경제학자들이 분석을 완전히 이해할 수 있도록 직관적이어야 한다. 다수의 경쟁당국은 경쟁 사건에 참여한 기업들이 이러한 목적을 달성할 수 있도록 돕기 위하여 기업결합 사건의 경제적 증거 제시를 위한 모범사례 가이드라인(Best Practice Guidelines)을 발표했다.

다수의 경쟁당국들이 기업결합 사건에서 경제적 증거를 제시할 수 있도록 "모범사례 가이드라인"을 수립했다. 이러한 가이드라인에서는 다음과 같이 경제적 증거가 가져야 하는 다수의 중요 특성들을 강조한다: 경제적 증거는 명확한 경제 이론에 기반해야 한다; 그들이 답하고자 하는 문제와, 이 문제가 왜 관련성이 있지가 명확해야 한다; 투명하고, 반복확인이 가능하여 모든 사람이 분석을 이해하고, 또한 분석이 타당하다고 스스로 확신할 수 있어야 한다; 그리고 이상적으로는 비경제학자들도 분석의 중요성을 이해할 수 있도록 직관적이어야 한다. 이러한 원칙들은 기업결합 당사자 뿐만 아니라 경쟁당국에게도 상당 수준 적용되는 것이다.

실증적 분석을 통해 반복 확인이 가능하도록 보장하기 위해서는 반드시 사용된 분석방법과 데이터에 대한 완전한 서면기록이 함께 제출되어야 한다. 그렇지 못할 경우에는 분석이 제대로 수행되지 않았으며, 의사결정자들이 이 증거에 대해 완전한 의지할 수 없음을 의미한다. 분석이 반복 확인이 가능하다는 것을 보장함으로써 당사자들은 변칙적인 결과나 데이터를 숨길 수 없게 된다. 만일 이러한 변칙성이 존재한다면, 기업들은 나서서 이것들을 설명하려고 해야 한다. 또한 반복확인이 가능할 경우, 방법론이나 데이터 오류를 검사하기 위해 분석을 재검토 할 수 있다.

(2) 경제적 증거는 기업결합 심사에서 중요한 역할을 할 수 있지만, 이러한 역할은 어느 정도 거리를 두고 지켜볼 필요가 있다. 많은 기업결합에서는 시간과 비용이 많이 소요되고, 부담스러운 경제적 평가를 요구하지 않는다. 경제적 증거가 다른 증거와 비일관적인 결과를 도출해 낼 경우, 이러한 차이를

*유발하는 요인이 무엇인지를 이해하는 것은 기업결합의 잠재 효과에 대한 이해를 도울 수 있다.*

경제적 증거는 기업결합 심사에서 매우 중요한 역할을 한다. 그러나 이러한 역할은 다소 거리를 두고 지켜볼 필요가 있다. 철저한 경제 분석은 시간과 비용이 많이 소요되고, 부담스러운 일이며 모든 기업결합 심사가 경제적 증거를 요구하는 것은 아니다. 많은 경우 경제적 분석과 관련이 없는 단순한 한계선(예. 시장점유율 한계선)을 기반으로 기업결합이 승인될 수 있다. 심지어 경제적 증거가 기업결합의 심사에서 수행할 역할이 있는 경우에도, 일반적으로 경제적 증거가 다른 증거보다 더 특별한 위치를 차지해서는 안된다. 대신 경제적 증거는 사건에 대한 다른 증거(예. 각 당사자들로부터의 내부 문서)들과 함께 고려되어야 한다. 경제적 증거가 다른 증거와 일관적일 경우 분석으로 도출될 결론을 강화할 수 있다. 경제적 증거가 일관적이지 않은 경우에는 어느 한 쪽의 증거가 잘못되었다고 가정해서는 안된다. 그리고 왜 이렇게 다른 유형의 증거들이 각기 다른 결론으로 이어지는지를 이해하기 위한 노력을 기울여야 한다. 경제학은 다른 증거가 놓치고 있는 것을 지적하고 있는 것일 수도 모른다. 마찬가지로 경제학이 어떤 것을 놓치고 있는 것일 수도 있다. 차이를 유발하는 것이 무엇인지를 이해함으로써 제안된 기업결합의 잠재적 효과에 대한 유용한 통찰을 얻게 될 수 있는 경우가 종종 발생한다.

*(3) 기업결합 분석에 있어 단독효과와 협조효과를 분석하기 위한 경제적 분석들은 개념상으로는 양쪽 모두 분명하다. 그러나 협조효과 사례를 평가하기 위해 사용할 수 있는 실증적 기법의 수는 더 적다.*

개념적으로 봤을 때, 단독효과를 위한 경제적 분석들은 명확하다: 단독효과는 대체제를 판매하는 두 기업 간 경쟁의 손실과 관련이 있으며, 보통 차별화된 상품 시장(differentiated product market)에 적용할 수 있다. 단독효과를 검증하기 위해 사용될 수 있는 다양한 종류의 실증적 기술들이 존재한다. 한편 협조효과에 대한 경제학적 예측은 정확성이 떨어진다. 경쟁업체의 손실로 인해 시장이 경쟁적 균형에서 담합적 균형으로, 또는 한 담합적 균형에서 가격이 인상된 형태의 다른 담합적 균형으로 이동하는 조건을 정확히 예측하는 것은 어려운 일이다. 그 결과 협조효과에 관한 사건을 평가하기 위해 사용할 수 있는 실증적 기술의 수는 훨씬 더 적어진다. 그러나 다양한 기업의 수요 및 비용 곡선을 완전히 구체화할 수 있는 경우에는 담합에 대한 대가(payment-offs)를



예측하는 것이 가능하고, 최소한 이것은 기업의 인센티브를 이해하는 데 있어 도움이 되는 증거가 된다.

(4) 가격상승압력(*Upward Pricing Pressure, UPP*) 지표는 전환율(*diversion ratio*)을 측정하고, 기업결합 당사자들이 결합 후 가격을 인상시킬 인센티브를 포착한다. 이것은 유용한 선별조치(*screening measures*)가 될 수 있다. 그러나 UPP는 입력값의 수치에 민감하며, 미래 가격 인상의 예측치로 취급되어서는 안된다.

UPP는 두 기업 간 전환율에 기반하여 측정되고, 기업들의 마진은 기업결합 당사자들이 결합 후 가격을 인상시킬 인센티브를 파악하는 단순한 기준을 제공한다. UPP는 유용한 선별조치가 될 수 있으며, 경쟁당국들이 시장진입 장벽, 구매력 등의 요소를 고려하기 위해 보다 심층적인 조사를 수행해야 할지를 평가할 수 있도록 한다. 그러나 논의에서는 UPP를 미래의 가격 인상 또는 “기업결합 시뮬레이션의 아류(*merger simulation lite*)”로 취급하는 것에 대한 경고가 있었다. 이 지표는 입력 값에 민감하고, 따라서 가능한 입력값의 범위에 따라 UPP값의 범위가 커지는 결과를 가져올 수 있다. 그러므로 UPP 지표를 계산할 때에는 민감도 분석을 수행하여 조사자들이 중심 추정치 뿐만 아니라 잠재적인 상한 값과 하한 값도 알 수 있도록 해야 한다.

경쟁당국 또는 당사자들이 시장점유율로부터 UPP 형식의 분석에 사용될 전환율을 도출한 경우가 있었다. 그러나 사람들은 이것이 좋은 접근법이 아니라는 것에 동의했다. UPP 지표는 단독효과 사건에서 사용되는데, 이러한 사건에서는 보통 차별화된 상품이 포함된다. 따라서 기업 간 “밀접성(*closeness*)”이 그들의 시장점유율에 비례한다고 가정할 수는 없다. 예를 들어 미국은 시장점유율과 경쟁의 밀접성의 관계에 대한 두 가지 예시를 제공한다. 첫번째 예에서는 기업결합 당사자들의 시장점유율이 높다는 사실이 이들이 밀접한 경쟁기업이라는 사실을 실제 반영하는 것이었다. 그러나 다른 사례에서는 시장점유율이 높음에도 불구하고 기업결합 당사자들은 밀접한 경쟁기업이 아니었으며, 각 결합 당사자의 가장 밀접한 경쟁기업들이 다른 결합 당사자를 포함하지 않았다는 증거가 있다.

(5) 기업결합 시뮬레이션 분석은 시장획정과 같은 간접적 지표를 사용하기 보다는 기업결합의 효과에 대한 직접적인 예측을 시도한다. 이것은 합리적인 경제 이론이지만 가정 수립에 매우 민감할 수 있다. 따라서 이러한 분석의 실제 역할은 애초에 예측했던 것보다 더 제한적이다. 시장에 대한 특수한 사실들이

고려될 수 있도록 보장하기 위해서는 일반적인 모형보다는 맞춤형 모형이 요구된다.

기업결합 시뮬레이션의 바탕이 되는 경제 이론은 합리적이다: 이것은 시장획정과 같은 간접적 지표를 사용하기보다는 기업결합의 효과를 직접적으로 예측하려는 시도이다. 그러나 기업결합 시뮬레이션의 결과는 가정, 특히 수요의 성격에 대한 가정 수립에 매우 민감하기 때문에 조심히 취급해야 한다. 탄력성을 정확하게 예측하고, 시장 내 경쟁의 성격을 정확히 모형화하는 것은 어려운 일이다. 기업결합 시뮬레이션은 많은 국가들에서 수행되었으나 원래 예측했던 것 만큼 많이 사용되지는 않았다. 경제학자들은 기업결합의 심사에 진정으로 도움이 될만한 강력한 기업결합 시뮬레이션을 수행하는 것이 어렵다는 것을 발견하였다.

기업결합 시뮬레이션은 해당 시장에 대한 특수한 사실들을 고려할때 유용하다. 그러므로 일반적인 모형보다는 맞춤형 모형이 요구된다. 예를 들어 기업결합 시뮬레이션은 전력발전 기업결합의 심사를 위해 도입되었는데, 이것은 전력시장의 제도체계(institutional arrangement)가 명확하고, 경제모형을 수립할 수 있는 경쟁적 상호작용에 대한 분명한 함의를 갖기 때문이다. 그러나 제대로 설계된 기업결합 시뮬레이션조차도 전체 이야기를 모두 보여주지는 못한다. 또한 시장진입, 구매력, 제품 리포지셔닝(product repositioning), 비가격 경쟁과 같이 일반적으로 기업결합에서 매우 중요하다고 여겨지는 다수의 요소들을 빠뜨릴 수 있다. 그러므로 기업결합 시뮬레이션은 유용할 수 있지만, 이것이 현재 차지하는 역할은 과거에 생각했던 것보다 더 제한적이다.

(6) 기업결합 심사에서 사용된 경제적 도구들이 완벽하지는 않지만, 사용가능한 데이터에 대해서는 최고의 해결방법을 제공할 수도 있다. 예를 들어 지표가격 상승측정 (Indicative Price Rise Measurements)을 사용하는 것은 수백 개의 잠재적 시장을 포함할 수 있는 소매 분야의 기업결합에서 유용한 접근법으로 판명되었다.

소매기업 간 결합은 다수의 관련 지리적 시장(때때로 수백개)을 포함하는 경우가 종종 있지만, 다량의 이용가능한 데이터(즉 전자판매시점관리 또는 EPOS 데이터)도 포함한다. 때로는 세부적으로 분석할 필요가 있는 시장의 수를 줄이기 위해 상대적으로 복잡하지 않은 선별법을 사용할 필요가 있다. 이를 위해 도입된 기술 중 하나는 지표가격인상(Indicative Price Rise, IPR)이다. 이 접근법은 UPP와 유사하며, 전환율과 이윤에 기반한다. IPR 접근법은 기업결합

후 가격 인상을 예측할 수 있도록 하는 것은 아니지만, 기업결합 당사자들의 인센티브에 기반하여 잠재적 경쟁에 관해 우려가 되는 시장의 순위를 매길 수 있도록 한다. 이렇게 되면 경쟁당국은 가장 문제가 될만한 시장에 초점을 맞출 수 있다. 또한 IPR 측정을 사용하는 것은 소매기업 결합에서 상대적으로 복잡한 분석도 촉진하게 되는데, 이것은 세부적인 판매시점 데이터가 수요함수에 대한 정확한 계량경제학적 측정을 가능하도록 하기 때문이다.

- (7) 경쟁당국은 경제적 평가를 지원하기 위해 이전의 기업결합들에서 얻게 된 현재 가진 제도적 지식을 사용하는 것이 중요하다. 자연 실험은 상대적으로 데이터 분석의 필요 수준이 낮기 때문에 자원을 절약할 수 있는 매우 유용한 방식이 될 수 있다. 모든 이론이 분석에 사용된 사실 및 증거와 일치하도록 하기 위해서 악마의 옹호자(Devil's Advocate) 패널을 사용해야 한다

경쟁당국이 자신의 제도적 지식을 어떻게 사용하는 지는 중요하다. 경쟁당국은 다양한 사건에 대한 업무처리의 결과 시간이 지날수록 특정 산업들에 대한 지식을 얻게 될 것이다. 그러나 이러한 지식은 경쟁당국이 이를 유지하려고 하지 않을 경우 종종 손실되는 경우가 발생한다. 제도적 지식을 보호하는 한 가지 방식은 경쟁당국의 조직을 기능 위주의 전문성보다는 산업 집단별로 구성하는 것이다.

충격 분석(shock analysis)과 같이 자연 실험에 기반한 실증 분석은 매우 강력하고 유용한 정보를 제공할 수 있다. 자연 실험이 기업결합 심사의 기반으로 사용되었던 다수의 사례들이 제공되었다. 현재 사용할 수 있는 더 복잡한 실증적 기술들에 비해 이러한 유형의 분석에서는 종종 상대적으로 적은 양의 데이터가 필요하다. 데이터를 수집, 분석하는 데는 비용이 많이 소요되기 때문에, 경쟁당국은 분석에 사용할 기술을 선택할 수 있는 경우 데이터 필요성이 가장 적은 실증적 접근법을 사용하려고 노력해야 한다.

경쟁당국과 결합 당사자 모두의 관점에서 봤을 때 기업결합 분석의 또 다른 중요한 측면은 '악마의 옹호자(Devil's advocate) 패널'을 사용하는 것이다. 어떤 이론은 대부분의 사실과는 일치할 수 있으나, 이러한 사실들 혹은 이러한 사실들과 미세한 차이가 있는 사실들의 하위집단과 일치하는 다른 이론들은 계산에 고려하지 못하는 방식으로 구성될 수 있다. 이러한 위험을 피하기 위한 좋은 방법 중 하나는 악마의 옹호자 패널을 명시적으로 사용하는 것이다. 여기에 제시된 주장에 대해 사례분석 팀의 일부가 아닌 전문가들의 '신선한' 검토가 포함된다. 이러한 규정은 경쟁당국이 법정이나 분리된

경쟁조사위원회(competition tribunal)와 같은 독립 기구에 증거를 제출할 때 특히 중요하다.

- (8) 설문조사를 통해 얻은 증거는 신중하게 취급할 경우 소비자 선호에 대한 유용한 통찰을 제공할 수 있다. 과거 행위, 잠재 선호 및 선호하는 옵션에 초점을 맞추는 설문조사는 효과적인 결과를 도출할 것이다.

설문조사로 획득한 증거는 신중하게 취급될 필요는 있으나, 이를 신뢰할 수 없는 증거로 취급해서는 안된다. 조사 증거는 소비자들이 가상의 질문에 응답할 수 없거나, 이러한 질문에 대답하는 데 상당한 자원을 쏟아야 하는 경우 문제가 될 수 있다. 그러나 최소한 세 가지 형태의 조사 증거는 유형하다. 첫째는 “과거에 어떤 브랜드를 구매하였는가?”, “당신이 선호하는 브랜드는 어떤 것인가?” 와 같이 과거 행위에 대해 질문하는 것이다. 두번째 접근법은 잠재 선호에 대한 질문을 사용하지만, 이러한 질문을 매우 단순하게 하는 것이다. 예를 들어 소비자들은 일반적으로 복잡한 가상상황에 대한 질문보다 “만일 당신이 선호하는 브랜드를 살 수 없다면 대신 어떤 브랜드를 구매하겠는가?”와 같이 단순한 질문에 더 쉽게 대답할 수 있다. 세번째 접근법은 결합 분석을 이용하는 것이다. 이것은 소비자들에게 다양한 상품 특성에 대한 다수의 선택권을 제공한 후 그들이 선호하는 옵션을 선택하도록 하는 것이다. 예를 들어 각기 다른 가격의 무선전화와 SMS 문자메시지 패키지들이 옵션이 될 수 있다. 적절히 사용할 경우, 이러한 접근법은 상대적으로 자원집약적이기는 하지만 내부적으로 모순이 없고, 정확한 수요 예측을 도출할 수 있다.

## 기업결합 심사의 영향력 평가(2011) Impact Evaluation of Merger Decisions(2011)

- 요약 -

라운드테이블 논의, 각국의 제출 보고서 및 토론단 제출 보고서에서 다음과 같은 핵심 사항들이 제시되었다:

(1) 기업결합 심사의 사후평가는 특정 기업결합 심사에서의 결론이 심사 시점에서 존재한 증거에 비추어 정확한지 여부, 그리고 심사가 사법관할권역의 정책 목표와 일치하는지 여부를 평가하는 데 도움이 될 수 있다. 이러한 평가는 경쟁당국들이 향후 심사 품질을 향상시키는 데 도움이 되는 중요한 수단을 제공한다.

이번 라운드테이블 회의 동안 전문가 및 대표단은 사후평가가 과거의 기업결합 심사를 평가하고, 미래 심사의 품질을 향상시키기 위한 중요한 수단이라는 점에 동의하였다. 기업결합 심사에는 필연적으로 미래의 시장 발전에 대한 예측이 포함한다. 사후평가는 이러한 예측이 심사 시점에 존재했던 정보에 비추어 봤을 때 타당하며, 예측이 기반했던 가정이 합리적으로 수립되었고, 예측을 위해 사용한 도구와 모형들이 적절했는지를 점검할 기회를 제공한다.

또한 사후평가는 과거의 기업결합 심사의 특정 측면에 초점을 맞출 수 있도록 한다. 많은 기업결합 심사결과의 근거는 신규 경쟁자의 진입가능성 또는 기업결합으로 인한 효율성의 수준 등 단일한 핵심 논점에 의존할 수 있다. 사후평가는 이와 같은 기업결합의 특정 측면에 초점을 맞출 수 있으며, 이를 통해 경쟁당국에게 무슨 정보를 수집하고, 향후 과거와 유사한 주장에 근거한 기업결합 사건의 증거를 어떻게 평가할 지에 대한 정보를 제공한다. 몇몇 경쟁당국은 경쟁을 유지하는 데 있어 시정조치의 효과성을 검토하는 데도 사후 심사를 이용했다.

(2) 구조 모형(structural models), 이중차분기법(difference-in-difference), 사건연구(event study) 및 설문조사와 같은 다수의 계량적 분석 방법들이 기업결합 심사의 사후평가에 사용될 수 있다. 어떤 방법이 가장 유용하게 적용될 수 있을지는 데이터 가용성, 자원, 전문성 등의 다양한 요소들에 따라 달라진다. 따라서

*모든 사후평가에 대한 단일하고 완벽한 방법은 존재하지 않는다. 방법을 조합하여 사용하는 것이 보통 가장 신뢰할 수 있는 결과를 생산할 것이다. 또한 전문가들은 평가 수행에 있어 설문조사가 항상 포함되어야 한다는 의견을 제시했다.*

사후평가를 수행하기 위한 세 가지의 주요 계량 방법은 구조 모형, 이중차분 기법, 그리고 사건연구이다. 각각의 방법은 장점과 한계를 모두 가지고 있다. 사후평가 수행을 계획하고, 무슨 방법(들)을 적용할 것인지를 결정할 때에는 이러한 장단점을 고려할 필요가 있다. 만일 평가업무를 담당하는 팀이 사용할 수 있는 데이터와 기술, 전문성이 사후 심사를 위해 선택된 방법의 요건과 일치하지 않는다면 평가 수행의 결과는 신뢰하지 못할 수도 있다.

구조 모형은 기업결합이 없었을 경우 시장이 어떻게 발전했는지를 검토할 수 있도록 한다. 이론적으로 봤을 때 구조 모형은 기업결합 금지 결정을 평가하는 데에도 사용될 수 있다. 구조 모형은 가장 신뢰할 수 있는 결과를 생산할 수 있는 “최신식의(state of the art)” 평가 방법으로 여겨질 수 있지만, 이것도 역시 한계가 있다. 구조 모형은 표준적인 담합 모형에 의존하며, 만일 시장 내 경쟁이 이 모형들 중 하나를 따르지 않는다면 사용될 수 없다. 또한 구조 모형은 시장의 어떠한 구조적 변화도 포착할 수 없다. 그러나 동 모형의 가장 큰 한계점은 요구되는 데이터가 매우 광범위하고, 복잡한 계량경제학적 기술이 필요하다는 점이다.

이중차분기법은 기업결합이 발생한 시장, 그리고 기업결합이 발생한 시장과 매우 유사하지만 기업결합에 영향을 받지 않는 “통제시장(control market)”의 상황 변화를 비교하는 것에 기반한다. 이 방법은 데이터 집약성이 덜하지만, 그럼에도 불구하고 여전히 상당한 양의 데이터와 계량경제학적 전문성이 요구된다. 가장 중요한 점은 이 기법의 경우 적절한 “통제 시장”을 식별할 능력에 따라 의미있는 결과가 도출될 지가 결정된다는 것이다.

사건 연구는 기업결합이 공표된 이후 결합 당사자 및 그들의 경쟁자들과 관련이 있는 주식시장 반응을 분석한다. 사건연구는 요구되는 데이터의 양이 제한적이며, 데이터가 쉽게 이용 가능하고 자원 집약도가 덜하다는 장점을 가지고 있다. 그러나 이 기법에도 한계는 존재한다. 예를 들어 기업결합에 관여한 당사자들과 그들의 경쟁기업들은 반드시 상장되어 있는 기업이어야 하며, 만일 다제품(multi-product) 회사일 경우에는 기업결합에 영향을 받는 시장이 그들이 주로 활동하는 시장이어야 한다. 더군다나 사건 연구는 금융

경제학에는 오래전에 폐기된 가정, 즉 주식시장이 효율적이고 신속하게 모든 사용가능한 정보를 처리하고, 이것을 주가에 통합시킬 것이라는 가정에 의존하고 있기 때문에 신뢰할 수 없는 평가 방법이라는 주장도 존재한다. 이와 반대로 라운드테이블 회의의 다른 참여자들은 적절한 상황에서는 사건 연구가 과거의 기업결합 심사에 대해 유용한 정보를 제공할 수 있다고 생각하였다. 몇몇 경쟁당국이 이 기법을 평가 도구로 사용한 적이 있다.

시장 참여자들에 대한 설문조사는 계량적 방법은 아니지만, 데이터가 사용가능하지 않을 경우 설문조사를 통해 데이터를 수집할 수 있기 때문에 계량적 기법을 지원하는 역할을 할 수 있다. 또한 다른 평가 수행 결과를 보완하기 위해서도 사용될 수 있다. 설문조사의 수행은 단순히 보일 수도 있지만 신뢰할 수 있는 정보를 제공하기 위해서는 설문문항을 주의 깊게 준비해야 한다. 샘플 설계도 설문조사의 성공에 매우 중요하다.

- (3) 때때로 자원 집약도가 덜한 접근법으로도 과거의 기업결합 심사결정을 평가할 수 있다. 예를 들어, 몇 개의 기업결합이 동일 산업 내에서 오랜 시간에 걸쳐 발생하는 경우, 이전 심사 예측의 정확성을 평가하기 위해 이후 발생한 기업결합에 대한 심사를 이용할 수 있다; 분야 설문조사(sector surveys)는 특정 산업 내의 기업결합에 초점을 맞추기 위해 사용될 수 있다; 또는 당국이 어떤 기업결합에 대한 심사결정을 채택할 때 또 다른 기업결합을 이후 심사의 후보로 선정하여 데이터 수집을 용이하게 할 수도 있다. 중요한 것은 경쟁당국이 과거의 심사가 옳았고, 효과적인 분석 도구를 사용했는지를 평가하기 위해 검토를 수행함에 있어 체계적이고 주기적인 노력을 기울인다는 것이다.

대표단은 모든 경쟁당국이 보다 복잡하고 자원 집약적인 평가방법의 일부를 적용하는 데 필요한 자원을 보유하지 않거나 또는 그럴만한 기업심사의 수가 충분하지는 않다는 점을 인정하였다. 그러나 한 발표자는 사후평가를 위한 광범위한 접근법이 존재하며, 모든 경쟁당국이 가장 세밀하고 비싼 방법을 사용해야 하는 것은 아니라고 강조하였다. 그럼에도 불구하고 경쟁당국은 가장 기본적인 방법을 사용할 지라도 과거의 심사를 체계적으로 검토하려는 노력을 기울여야 하고, 단순히 과거의 개입이 성공적이었다고 가정하는 행위는 피해야 한다.

소규모 경쟁당국들도 유용하게 적용할 수 있는 사후 검토 방법의 예는 다음과 같다: 한 기업결합을 검토함으로써 과거 동일 산업 내의 기업결합 심사결정의

정확성을 점검하는 것; 경쟁당국이 더 많은 수의 기업결합이 일어날 것이라고 예상하는 핵심 분야에서의 제한적이고 선별적인 “소규모 검토(mini review)”; 그리고, 한 기업결합의 심사결정 시점에서 향후 검토를 위해 또 다른 기업결합을 파악하고, 심사종료 시 심사결정의 근거가 된 핵심 이슈들을 명확하게 파악하며, 거래가 완료되는 시점부터 바로 데이터 수집이 시작되는 “씨앗 심기(seed planting)” 전략의 사용. 정성적 기법은 자원 집약도가 덜하지만, 여전히 이전 심사의 정확성에 관한 유용한 정보를 제공할 수 있다는 주장도 있었다.

*(4) 검토 수행을 신중하게 계획하여 결과를 신뢰할 수 있도록 하고, 그 유용성을 극대화하도록 보장하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 평가의 목적을 명확하게 파악하고, 검토 대상이 될 심사결정을 주의 깊게 선별하며, 사용 가능한 정보를 파악하고, 검토할 심의결과 및 사용가능한 데이터에 알맞는 방법을 선택하며, 경쟁당국 또는 외부 전문가들이 신뢰할 수 있는 결과를 도출하는 데 필요한 기술을 보유하도록 해야 한다.*

사후평가를 수행해왔던 경쟁당국 전문가 및 대표단은 사후평가 수행의 편익을 극대화하기 위해서는 신중한 계획이 필수적이라는 점에 동의했다. 가장 먼저 고려해야 할 사항 중 하나는 검토 수행의 목적과 범위이다. 관할권역의 정책 목표 및 사용가능한 증거에 비추어 봤을 때 과거 심사가 옳았는지 여부, 뿐만 아니라 과거의 결정에 도달하도록 했던 분석이 정확하고 완전했는지를 판단할 수 있도록 검토를 설계해야 한다.

또 다른 사항은 검토 대상 심사(들)를 반드시 주의 깊게 선정해야 한다는 것이었다. 간발의 차이로 결정되었던 심사(close-call decisions)가 사후평가의 좋은 후보이다. 예를 들어 불확실성이 있었고, 심지어 증거를 어떻게 정확하게 평가할지에 관해 경쟁당국 내에 의견 충돌이 있었으며, 심사 후 대중의 비난이 있었을 경우가 여기에 포함될 수 있다. 사후평가를 위한 심사선별에 있어 데이터의 사용 가능성도 고려해야 한다. 추가적으로, 기업결합의 효과를 관찰할 수 있도록 보장하기 위해 심사 이후 충분한 시간이 지나야 하지만, 이러한 효과를 다른 시장 발전 요소들로부터 구분하기 어려울 만큼 너무 많은 시간이 지나서는 안된다.

또 다른 중요 요소는 검토 팀의 선정이다. 사후 검토를 내부적으로 수행하는 것에는 상당한 자원이 소요될 수 있지만, 동시에 데이터 접근은 용이할 수 있다. 그 이유는 서류가 기밀사항이거나 혹은 기업결합 당사자들이 데이터를



컨설턴트에게 공개하는 것을 꺼려할 수도 있기 때문이다. 그러나 독립성을 보장하는 것은 중요한 일이기 때문에 만일 당국이 내부적으로 사후평가를 수행하기로 결정한 경우에는 원래 심사에 참여하지 않았던 직원들이 평가를 수행하도록 해야 한다.

- (5) 사후 기업결합 검토는 기업결합 집행의 편익 일반을 측정하고, 기업결합 검토 제도에 소요되는 비용이 이로 인한 편익에 비추어 봤을 때 정당화 된다는 것을 보여주기 위해서도 사용될 수 있다. 경쟁당국은 전체적인 기업결합 규제활동에서 도출되는 소비자 편익을 추정하기 위해 제한된 수의 변수에 의존하는 단순화된 방법들을 사용할 수 있다.

사후평가는 기업결합 집행의 전반적인 편익을 추정하는 데에도 사용될 수 있다. 이러한 목적을 위해 경쟁당국은 더욱 단순한 방법을 사용하여 더 많은 수의 심사의 영향을 추정할 수 있다.

그러나 기업결합 제도의 편익(따라서 다수의 조치/미조치 결정의 편익)을 계량화하는데 일반적으로 사용되는 접근법들에도 한계가 있다. 이들은 특정 기업결합 심사에 대해 세부적인 검토는 수행하지 않고, 다수의 기업결합 심사에서 발생하는 잠재적 편익을 결정하기 위한 단순한 계산만을 수행한다. 더군다나 이러한 방법에서는 경쟁당국이 채택한 결정들이 모두 옳다고 가정한다. 또한 더욱 중요한 점은 기업결합 규제체계의 역지효과를 추정하는 것이 본질적으로 어렵기 때문에, 이러한 역지효과가 편익 계산에 포함되지 않을 가능성이 높다는 것이다.

일부 대표단은 다수의, 세부적 사후평가를 통해서만 특정 유형의 기업결합에 대한 기업결합 집행의 효과성에 관한 보다 일반적인 추론이 가능할 것이라고 주장했다.

- (6) 사후평가 수행의 중요성을 인정하는 추세가 점차 강화되고, 기업결합 심사에 대한 사후평가 수행이 어려워지며, 점차 더 많은 수의 경쟁당국들이 검토수행 경험을 축적해갈 것을 고려할 때, 기존의 경험과 기술을 하나의 문서로 모으기 위한 보다 체계적인 노력의 사례가 있을 것으로 보인다. 노하우, 참고자료, 경쟁당국이 효과적인 기업결합심사 사후평가를 수행하기 위해 찾는 사례들이 담긴 평가도구/사례 모음집(toolbox)을 만드는 것 등이 이러한 노력에 해당된다.

참가자들은 기업결합 심사의 사후평가를 위한 툴킷의 잠재적 편익에 동의한다. 이러한 툴킷에는 어디에나 적용되는 만능 접근법(one-size-fits-all)을 제안하는 것이 아니라 다양한 수준의 자원과 전문성을 가진 경쟁당국들이 사용 가능한 적절하고 현실적인 접근법이 포함되어야 한다. 또한 이 분야의 경험이 여전히 상대적으로 제한적이고, 자원, 기술 및 전문성에 있어 경쟁당국 간 상당한 차이가 있음을 고려할 때 모범사례를 수집하려고 하는 것은 적절하지 않을 것이라는 데에도 합의가 있었다.

## 기업결합 사건에 대한 시정조치(2011) Remedies in Merger Cases(2011)

- 요약 -

기업결합 사건에 대한 시정조치를 주제로 한 사무국 연구보고서 및 라운드테이블 회의에서 다음과 같은 논점이 제시되었다:

- (1) 경쟁당국은 기업결합으로 인한 경쟁의 감소를 막기 위해 시정조치를 활용한다. 일반적으로 기업결합 시정조치는 구조적 시정조치 또는 행태적 시정조치로 구분된다. 각각의 시정조치는 장점과 단점을 가지고 있다. 따라서 어떤 시정조치가 가장 사용하기에 적절한지를 판단할 때에는 반드시 이러한 장단점을 면밀히 고려해야 한다.

경쟁당국은 기업결합으로 인해 경쟁이 감소하는 문제를 해결, 방지하기 위하여 시정조치를 사용한다. 시정조치는 해당 거래가 경쟁을 감소시킬 위험을 방지한다. 이를 통해 시정조치가 없었더라면 승인되지 않았을 수도 있는 기업결합을 승인할 수 있게 된다. 이와 같이 시정조치는 기업결합의 심사 절차에서 필수적인 역할을 한다. 그리고 시정조치를 주의깊게 설계하는 일은 기업결합 심사를 수행하는 경쟁당국에게 있어 가장 중요한 업무 중 하나이다.

일반적으로 기업결합 시정조치는 자산 분할을 요구하는 경우에는 구조적 시정조치, 결합된 기업이 어떤 행위에 참여하도록 하거나 특정 행위를 금지하는 의무를 부과하는 경우에는 행태적 시정조치로 분류된다. 구조적 시정조치는 기업의 물리적인 일부를 매각하도록 하는 것, 또는 지식재산권의 양도나 허가를 포함할 수 있다. 이러한 시정조치는 기업결합의 선행조건이 되거나, 기업결합 승인 후 결합된 기업이 일정 기간 내 해당 조치를 완료하도록 한다. 한편, 행태적 시정조치는 미래의 기업행위에 대해 제한을 가하거나, 기업결합이 완료된 후 특정 행위를 일정 기간(때로는 상당히 긴 기간) 내에 수행하도록 의무를 부과하는 것이다. 따라서 행태적 시정조치는 언제나 선제적(forward-looking)인 조치라고 할 수 있다. 행태적 시정조치에는 종종 비차별 의무, 방화벽 조항, 보복 금지 및 투명성 조항, 혹은 계약발주 제한이 포함된다.

구조적 시정조치와 행태적 시정조치 모두 장단점이 있다. 어떤 종류의 시정조치를 사용해야 할지에 대한 결정은 무엇보다도 기업결합이 경쟁에 미치는 위험을 해결하는데 어느 조치가 가장 적절할 것인지를 고려해서 내려야 한다. 그러나 동시에 구조적 시정조치와 행태적 시정조치의 장단점도 반드시 면밀하게 비교해야 한다.

일반적으로 구조적 시정조치의 장점은 시정조치가 일회성(이후 장기적 모니터링의 필요가 없음)이고, 상대적으로 단순하다는 점이다. 한편 단점으로는 기업결합 당사자들이 높은 비용을 부담하고, 기업과 고객 간의 관계가 잠재적으로 저해될 수 있으며, (당국이 우려하는 기업결합이 경쟁에 미치는 위험의 일부는 실제 일시적이라는 점을 고려할 때) 조치가 비가역적, 즉 돌이킬 수 없다는 점이다.

행태적 시정조치에도 어려운 문제들이 있다. 모든 시나리오에서 발생할 수 있는 만일의 사태를 파악하여 시정조치를 설계하는 것을 종종 매우 어려운 일이다. 따라서 당국은 기업이 기업결합 이후 수개월 혹은 수년 동안 시정조치를 제대로 준수하는 지를 감독해야 한다. 보통 경쟁당국은 기업행위를 장기적, 지속적으로 감독할 만한 수단과 자원을 충분히 보유하고 있지 않다. 반면, 구조적 시정조치가 일반적으로 전혀 도움이 되지 않는 수직적 기업결합 및 대기업 간 기업결합에서는 행태적 시정조치가 분명한 강점을 가지고 있다. 또한 행태적 시정조치를 사용할 경우, 기업분할로 인해 초래될 수 있는 기업결합 당사기업들에 대한 상당한 피해도 피할 수 있다.

- (2) 수평적 기업결합과 수직적 기업결합은 각기 다른 경쟁 문제를 가지고 있다. 이러한 차이점은 시정조치를 설계할 때 반드시 고려되어야 하는 사항이다. 흔히, 수평적 기업결합으로 인해 발생하는 경쟁에 대한 우려는 구조적 시정조치를 통해 가장 효과적으로 해결될 수 있다. 반면, 수직적 기업결합으로 인한 우려는 행태적 시정조치, 또는 두 가지 시정조치의 혼합 형태를 통해 해결할 수 있다. 처음에는 이러한 일반화가 유용할 수 있다. 그러나 각각의 거래는 그 특성에 기반해서 평가해야 한다. 경쟁당국은 시정조치를 설계함에 있어 최적의 시정조치를 파악할 수 있도록 제 3자의 의견을 구하는 경우가 종종 있다.

대략적으로, 수평적 거래와 수직적(또는 대기업 간) 거래는 경쟁에 있어 각기 다른 우려 및 위험을 발생시킨다. 수평적 기업결합의 경우, 시장지배력 강화로 인한 위험이 발생할 수 있다. 반면, 수직적 기업결합은 상방 또는 하방시장 봉쇄 가능성에 대한 우려를 발생시킨다.

이와 같이 각기 다른 위험은 보통 다른 형태의 시정조치를 요구한다. 따라서 경쟁당국은 전통적으로 수평적 기업결합에 대해서는 구조적 시정조치를, 수직적 기업결합에 대해서는 수평적 시정조치를 사용하는 경향이 있었다. 그러나 이러한 일반적인 경향을 벗어나는 예외도 일부 존재했다. 예컨대, 오스트리아는 주로 행태적 시정조치를 적용해왔다. 한편 뉴질랜드 경쟁당국은 구조적 시정조치만을 사용할 수 있으며, 지금까지 이로 인해 문제가 발생한 적은 없었다.

과거에는 이와 같은 전형적인 형태의 시정조치 모델이 효과적이었던 것으로 판명되었다. 그러나 오늘날에는 경쟁당국이 시정조치의 유형(예. 구조적 vs. 행태적)에 집중하기 보다는 시정조치의 전반적인 효과성에 더 초점을 맞추는 경향이 분명히 드러난다. 경쟁당국은 어떤 조치가 구조적인지 혹은 행태적인지를 분류하기보다는, 해당 문제를 해결하는데 있어 어떤 요소들을 통해 시정조치를 더 효과적으로 만들 수 있을지에 대해 더 고민하고 있다. 일례로 이러한 변화는 최근 미국 법무부의 기업결합 시정조치 지침 개정에서 드러났다. 또한 라운드테이블 회의 동안 여타 다수의 관할권역들도 이를 뒷받침하였다. 그러므로 경쟁당국들은 점차 더 시정조치의 효과성에 초점을 맞추고 있다고 볼 수 있을 것이다. 또한 경쟁당국들은 모든 형태의 위험을 가장 효율적이고, 경제적으로 방지하기 위해 구조적 시정조치와 행태적 시정조치를 결합하여 사용하는 경우가 종종 발생하고 있다.

경쟁당국은 제안된 시정조치에 대한 시장성 테스트(market-test)를 정기적으로 수행한다. 그리고 시장의 경쟁구조를 더 잘 이해하기 위해 제 3자, 특히 공급자, 고객 및 경쟁자와 접촉해야 한다. 이러한 제 3자들은 당국이 고안한 시정조치가 기업결합으로 발생한 경쟁감소의 위험을 다루는 데 효과적일 수 있도록 도움을 제공할 수 있다. 예컨대, 기업분할의 경우에는 어떠한 자산을 분할해야 분할된 기업이 시장에서 효과적으로 경쟁할 수 있을지에 대해 제 3자가 가장 잘 알고 있을 수도 있다. 독일 대표단은 제 3자의 참여를 통해 임대계약 및 필요한 허가의 기간과 같은 감춰진 리스크 요인들이 드러난 사례들이 있다고 발표하였다. 그러나 또한 대표단은 시정조치를 고안 및 부과하기 위해 필요한 정보를 적시에 획득하는 것은 어려울 수 있다고 말했다. 또한 제 3자의 상업적 이해는 전체 시장의 이해와 반드시 일치하지 않을 수도 있기 때문에 제 3자의 관점이 왜곡될 수 있다고도 경고하였다.

- (3) 경쟁당국은 적절한 시정조치가 고안된 후, 기업결합 당사자의 시정조치 준수를 감독할 최적의 수단을 결정해야 한다. 경쟁당국은 시정조치 준수를 보장하기 위해 수탁기관(trustee)과 제 3의 이해관계자(third party stakeholders)를 활용해야 한다.

선택된 시정조치가 구조적, 행태적, 혹은 복합적이건 간에 당국은 시정조치가 효과적으로 집행되도록 하기 위해 감독 기능을 어느 정도 반드시 수행해야 한다. 이와 더불어, 당국의 부담을 완화하기 위하여 제 3자에게 시정조치 집행 절차를 지원해달라고 요청하는 경우가 종종 있다. 시정조치가 구조적이고, 자산 분할이 요구될 때 경쟁당국은 관련 경험과 지식이 풍부하며 중립적인 수탁기관(예. 투자은행 또는 컨설팅 회사)을 지정할 수 있다. 수탁기관은 기업결합 당사자들이 자산에 관심이 있는 매입자들을 발견하고, 자산 가치를 유지할 수 있는 매각이 이루어질 수 있도록 도움을 제공할 수 있다. 기업결합 당사자들이 스스로 기업분할을 완료하지 않은 경우 수탁기관 지정은 나중 단계에서 이루어질 수도 있다. 시정조치가 행태적이거나, 행위 기반일 경우에는 시정조치 준수를 감독하기 위해 감독 수탁기관(monitoring trustee)이 종종 이용된다.

시정조치 집행에 대한 감독 비용을 절감하기 위해 일부 경쟁당국은 중재 약관(arbitration clauses)을 사용한다. 이로 인해 결합된 기업들은 시정조치 집행에 관련된 어떠한 분쟁도 당국의 중재를 통해 해결할 수 있도록 반드시 당국에 보고해야 한다. 이와 같은 약관은 특히, 결합된 기업이 통제하는 시설이나 인프라에 대하여 시정조치를 통해 제 3자의 접근권을 부여하는 경우 유용하다. 중재 패널은 피해를 입은 당사자에게 사법(private law)적 시정조치를 승인할 수 있는 권한을 갖는다. 반면, 경쟁당국은 벌금과 같은 전통적인 공법(public law)적 처벌을 부과할 권한을 유지한다. 한국의 제출보고서에서 논의된 바와 같이 대안적인 방법으로써, 경쟁당국은 단순히 경쟁기업과 고객 등 이해관계가 있는 제 3자로 구성된 위원회에게 시정조치 준수 및 효과성 감독 업무를 맡길 수도 있다.

사무국이 강조한 것과 같이, 기업결합이 초국경적일 경우에는 시정조치 집행에 있어 두 가지 장애물이 발생한다. 첫째, 경쟁당국은 기업결합 당사자들이 조치를 준수하는지를 판단하기 위해 필요한 정보에 접근하는 데 어려움을 겪을 수 있다. 둘째, 한 국가의 경쟁당국의 결정이 다른 국가에서는 강제 효과가 없을 수도 있다. 달리 말하면 시정조치 불이행이 발생하는 경우, 기업이

타국에서 자산을 매각하도록 강제하거나, 특정행위를 준수하도록 요구하는 것이 법적으로 불가능할 수 있다는 것이다.

- (4) 경쟁당국들은 초국경적 기업결합에 대한 시정조치를 집행할 때 필요한 최적의 협력 방법을 찾고 있다. 이들은 효과적인 의사소통을 통해 시정조치의 협상, 설계 및 집행을 촉진해 왔으며, 당국, 기업결합 당사자 및 고객들에게 혜택을 제공해왔다.

기업결합은 점차 더 다국적으로 진행되고 있으며, 많은 국가들이 복잡한 기업결합 규제체계를 발전시켜 왔다. 따라서 경쟁당국 간 의사소통은 각 당국이 자신의 영토 내에서 공정한 경쟁을 도모하고자 하는 목표를 달성하는데 있어 매우 중요하다. 이러한 협력이 반드시 필요한 이유 중 하나는 한 당국의 시정조치가 다른 관할권역에 치외법적 효과(extraterritorial effects)를 가질 수 있다는 점이다. 이로 인해 해당 시정조치는 타 관할권역에서 무력화되고, 반경쟁적인 조건도 악화시킬 수 있다. 당국 간 협력을 통해 경쟁당국과 기업결합 당사자들의 행정비용을 절감시킬 수 있다는 분명한 이점 외에도, 협력은 고객들과 지역 시장에도 혜택을 제공할 수 있다. 예컨대, 경쟁당국은 성공적인 협력을 통해 시장의 경쟁 구조를 더 잘 이해할 수 있게 된다. 또한 이에 따라 여러 이해관계자들이 갖는 경쟁에 대한 우려를 다룰 수 있는 효과적인 시정조치를 고안할 수 있게 된다.

라운드테이블 회의에서는 의사소통의 수단 및 시점도 논의되었다. EU 대표단은 협력을 촉진하기 위한 실질적인 수단으로써 조기경보 체계 및 규제 기관 간 정기적인 전화연결의 가능성을 제시했다. 사무국은 경쟁당국들이 기업결합 당사자와 공동으로 협상을 할 수 있다는 점, 그리고 시정조치를 협상할 주 관할권역(lead jurisdiction)을 지정하는 등 업무 분담이 가능하다는 점 등을 강조하였다. 심지어 경쟁당국들은 공식적인 업무 분담 협의가 없을 때에도 서로 의사소통을 통해 시장을 파악하는 시간을 절감할 수 있다. 많은 대표단들은 특정 기업결합 사건에 대해 다른 경쟁당국들과 주기적/비공식적 접촉을 하고 있다는 점을 언급하였다.

시정조치의 집행 및 강화에 있어서도 협력의 유용성이 증명될 수 있다. 어떤 경우에는 당국 간 일정을 통일시킴으로써 공동 수탁인을 사용할 수 있게 되어 기업결합 당사자들의 비용을 절감시키리 수 있다. 만일 기업분할이 요구될 경우, 경쟁당국들은 자산 매입자에 대해 합의를 해야 할 것이다. 이러한 것들은 초국경적 기업결합에서 발생하는 이슈들이며 관련 당국 간의 협력을 요구된다.

## 시장 확정(2012)

### Market Definition(2012)

#### - 요약 -

라운드테이블 토론, 사무국의 연구보고서, 각국 대표단과 발표자들이 제출한 보고서에서 다음과 같은 주요 사안이 제기되었다.

- (1) *시장확정은 기업이 당면하는 경쟁 제한과 기업의 행위가 경쟁에 미치는 영향을 검토 및 평가하는 가장 중요한 분석 도구 중 하나이다.*

시장확정은 경쟁관련 문제를 검토 및 평가하는 분석 체계로써 널리 활용되고 있다. 관련시장은 수요와 공급 측면의 대체성과 같이 기업이 당면하고 있는 경쟁 제한을 가장 정확하게 포착하는 방식으로 규정되어야만 한다. 관련시장은 일반적으로 가상적 독점기업 테스트(또는 SSNIP 테스트로 알려진)를 적용함으로써 확정된다. 이 테스트에 의하면 ‘시장’은 모든 상품, 그리고 가상적 이윤극대화 독점기업이 ‘작지만 중요하며 비밀시적인 가격증가(Small but Significant Non-transitory Increase in Price, SSNIP)’를 부과하는 지역으로 구성된다.

시장확정은 시장 내 경쟁의 범위를 파악하는 데에 있어 여러 목적에 유용하다. 시장확정의 주요 목표는 시장지배력의 존재, 창출 또는 강화를 평가하기 위한 것이며, 시장지배력이란 기업이 장기간 경쟁적인 수준 이상으로 가격을 유지시킬 수 있는 능력을 의미한다. 개별 기업의 시장점유율은 시장지배력을 보여주는 지표이다. 시장확정은 관련된 경쟁자들을 파악하도록 하며, 기업결합의 잠재적인 협조효과의 위험을 평가하는 데 유용하다. 또한, 경쟁 분야를 파악하면 잠재적인 진입장벽과 같은 기타 관련된 경쟁 이슈들도 검토해볼 수 있다. 가상적 독점기업 테스트를 수행할 만큼 충분한 데이터를 갖고 있지 못한 경우에도, 이 테스트는 관련시장을 규정할 수 있는 일관적인 개념 체계를 제공한다. 시장확정의 중요성은 또한 경쟁 문제를 분석하는 역할 이상으로 확장되기도 한다. 즉, 시장확정의 개념은 벌금을 산출하고 유럽연합(European Union, EU) 회원국 간의 무역의 효과를 추정하는 기초로 활용되며 기타 법의 절차적 모델로서 활용된다.

- (2) *그러나 시장확정은 복잡한 일이며, 어떤 경우에는 그 타당성에 문제가 제기되고 있다는 점에 광범위한 합의가 존재한다. 주요 문제는 특정 유형의 시장에서는 정확하게 산출된 시장점유율과 시장집중도 조차 그 가치가 제한적이라는 사실과 관련이 있다.*

사무국의 연구보고서에 기술된 바와 같이, 여러 유형의 시장에서 시장점유율과 시장



집중도는 기업의 시장지배력과 잠재적인 경쟁효과를 과대 또는 과소평가할 수 있다. 예를 들어, 차별화된 상품 시장에서는 기업결합의 효과를 평가하는 데 있어 경쟁의 강도와 상품 간 대체성이 시장점유율보다 시장지배력을 보여주는 더 중요한 지표이다. 이와 유사하게 입찰시장 또는 경매시장에서의 기업결합의 경우 입찰자 간의 밀접성(closeness)이 보다 유익한 개념일 가능성이 크다. 셋째로, 간접적 네트워크 효과가 존재하는 상황에서 개별 소비자 그룹을 위한 플랫폼이 존재하는 양면시장에서는 시장획정을 적용하기 어렵다. 마지막으로, 급속한 혁신이 이루어지는 산업에 대해서는 시장획정의 경계가 안정적이지 않을 수 있으며, 시장점유율 또한 시간의 경과에 따라 빠르게 변화할 수 있다.

독점화 또는 시장지배력 남용의 사안에서는 만일 기업이 이미 가격을 경쟁수준 이상으로 상당히 인상시킨 상태라면 현재의 시장점유율은 시장지배력에 대한 신뢰할만한 지표가 되지 못할 수 있다. 시장지배력의 남용에 대한 이와 같은 소급적인 사안에서는 시장획정에 관찰 불가능한 반사실적(counterfactual) 가격을 사용해야 하기 때문에 시장획정 자체가 문제가 있다. 만일 이 대신 현재가격을 사용한다면 시장은 과도하게 광범위하게 획정될 것이므로 기업이 시장지배력을 행사할 수 있는 상황을 파악할 수 없게 된다. 이를 “셀로판 오류(cellophane fallacy)”라 한다.

- (3) *이와 같이 시장획정이 갖는 결점에 대응하여 새로운 분석도구들이 개발되었다. 가격압력지수(pricing pressure indices) 및 기타 도구들은 기업결합의 초기 평가용으로 제안되었다. 독점화 또는 시장지배력의 남용의 경우에는 반경쟁적 관행의 직접 효과와 관련된 증거 또는 남용에 대한 기타 결정적인 증거가 제안되었다.*

가격압력지수는 특히 차별화된 상품 시장에서의 기업결합 평가의 최초 검수용으로 최근에 개발되었으나, 그 구조상 경쟁효과의 규모는 예측하지 못한다. 가격인상압력(Upward Pricing Pressure, UPP) 지수는 결합된 기업이 가격을 올리고자 하는 인센티브에 초점을 맞추며, 이는 전환비율(diversion ratio)과 기업결합 이전의 이윤을 활용하여 산출된다. 또한 기업결합으로 발생한 효율성은 가격인상 인센티브를 감소시키는데, UPP 는 표준공제법을 활용함으로써 이러한 특징을 분석에 고려한다. 그러나 UPP 를 통해서도 효율성의 추정치 또는 가격인상의 규모는 알 수 없다. 총가적인상압력지수(Gross Upward Price Pressure Index, GUPPI)는 UPP 와 유사하지만 효율성을 고려의 대상에 포함시키지 않는다. 가격압력지수는 기업결합 후 가격 상승의 규모를 계량화하는 수요함수(demand function)와 통합될 수 있으나, 이를 통한 분석 결과는 선택된 수요함수의 형태에 따라 매우 민감하게 반응하므로 확실하지 않을 수 있다. 보상한계비용감소(Compensating Marginal Cost Reductions, CMCs) 접근법은 수요곡선의 곡률을 구체화 해야 하는 필요를 없애고, 그 대신 분석이

요구되는 효율성 측정을 위해 기업결합 이전의 가격 수준을 유지하기 위해 필요한 한계비용의 감소를 산출할 수 있는 방법으로 제안되었다. 그러나 CMCr 은 가격경쟁이 있는 시장을 위해 고안된 것이며 효율성 산출은 한계비용의 감소를 분석하는 것으로 제한된다.

가격압력지수의 또 다른 한계점은 잠재적인 공급역학과 전환비율 및 이윤의 측정과 관련한 이슈에 대한 고려가 결여되었다는 점이다. 예를 들어, 프랑스와 한국의 제출보고서에 따르면 경쟁당국이 운영되는 제약 하에서 전환비율에 대한 확실하고 정확한 정보를 수집하기가 어렵다. 그럼에도 불구하고 제한적이거나 일부 존재하는 실증연구에서는 가격압력지수가 비교적 잘 활용되고 있다는 것을 보여준다.

특히 경쟁적인 상황에서는 가격압력지수와 더불어 다른 도구들이 활용될 수 있다. 기업결합 시뮬레이션 모델의 단순화된 버전은 첫 검수용으로 활용될 수 있으나, 원래의 전체 모델은 이에 필요한 상당한 데이터와 복잡성으로 인하여 자주 이용되지 않는다. 최근 개발된 또 다른 접근법은 잠재적 대체재인 두 상품의 가격 간의 공통 수요 및 비용 요인을 통제시킨 후 간차를 검토하는 방법이다.

독점화와 시장지배력 남용의 경우에는 시장점유율 기준치(thresholds)를 살펴봄으로써 시장지배력을 판단하는 대신, 관련시장을 정의하는 것을 피하고 의문이 제기되는 행위의 직접 효과를 고려하여 지배력을 규명하는 것이 제안되었다. 매우 특수한 시장과 상황에 대한 시장획정의 결점을 해결하기 위해 새로운 수단들이 고안되었지만, 여전히 많은 시장들, 예컨대 양적 경쟁이 이루어지고 있는 경우에는 시장점유율이 가장 적합한 지표가 된다. 특정 시장을 위해 고안된 새로운 도구를 일반 시장에 적용한다면 신뢰할 수 없거나 심지어는 잘못된 결과가 도출될 것이다.

- (4) 새로운 도구를 도입하는 타당성과 이에 필요한 시간은 관할권역에 따라 다양하며, 법원(source)의 위계에서의 특정 법률의 위치와 법 집행 시스템의 유형에 따라 달라진다. 시장획정은 법적 확실성을 보유한 정착된 개념이다. 반면 새로운 도구들은 법적 확실성 대신 분석의 정확성을 향상시킬 수 있다.

시장지배력에 보다 방점을 두는 관할권역에 반하여 시장획정 개념이 경쟁법에 깊숙이 새겨져 있는 관할권역의 경우, 시장획정 개념을 사용하지 않게 된다는 것은 곧 법률의 수정 또는 폐지를 의미하기 때문에 추가적이거나 대체수단을 수용한다는 것이 더욱 어려울 수 있다. 시장획정 개념을 사용해 온 관할권역에서는 '관련시장'이라는 개념이 1 차 법원(primary sources of law)과 경쟁법의 조항 및 규제를 포함한 법률에 명시되어 있을 수 있다. 여기서 경쟁법은 개념정의의 제공하고, 개념의 적용 절차를 구축하거나 또는 이 개념을 참조할 수 있다. 예컨대 독일과 멕시코의 경우 시장획정은 법적 전제조건인 반면, 칠레의 경우에는 법에서 시작획정을 요건으로 정하고 있지 않을 뿐만 아니라 적용을 위한 방법론도

구체화하고 있지 않다.

법적 요건이 없는 경우에도 사법부는 판례에서 관련시장을 규정할 의무를 설정할 수도 있다. 예를 들어, 법적 체계상 반경쟁적 관행 분석 이전에 시장지배적 지위에 대한 증거를 요구하는 경우, 피해에 대한 직접증거는 시장획정의 충분한 대안이 되지 않을 수 있다. 판례법에서 벗어나는 것은 어려울 수 있고 또한 이는 집행 체계의 유형에 따라 달라진다. 법률의 해석에 의존하는 대륙법 체계보다 보통법 체계에서는 새로운 선례를 수립할 수 있는 가능성이 더 크다. 새로운 분석도구를 도입하는 것은 주로 경쟁당국이 선도하는 일이지만 경쟁당국의 관행은 법적 구속력이 없을 수 있고 경쟁당국과 사법부 간의 견해도 서로 다를 수 있으므로 사법심사의 범위 역시 중요한 문제이다. 사법심사가 명백한 오류가 존재하는 경우에만 한정되는 EU의 경우와 같이, 만일 시장획정의 사법심사에 대한 요건이 제한적이라면 사법부는 보다 수용적일 수 있다.

시장획정을 활용하지 않음으로써 발생하게 되는 법적 효과는 경쟁문제의 평가와 그 결과를 지배하는 기준에 관련하여 불확실성이 증가할 수 있다는 것이다. 시장획정은 거의 대부분의 관할권역에서 널리 활용되는 접근법이며 상당한 기간에 걸쳐 광범위하게 적용되어 왔다.

시장이 크게 변하지 않는 한 시장획정은 사안과 관계없이 독립적이라는 사실은 시장참여자들로 하여금 보다 정확한 자가 진단을 수행하도록 할 수 있다. 이는 당국이 시장획정을 하기 전에 이를 먼저 자가적으로 수행하는 것이 가치가 있기 때문이다. 이와 반대로 보다 최근에 개발된 도구들은 특정 사안에 특화되어 있고 아직 충분히 발전되지 못하여 확고한 법적 이론을 지지하기 위해서는 아직 실증적으로 견고하지 못한 측면이 있지만, 이는 시장획정 개념이 도입될 당시에도 똑같이 제기되었던 비판이다. 다양한 방법론이 있는 경우 경쟁당국은 특정 사안에 가장 적합한 도구를 선택할 수 있다. 그러나 이러한 재량은 특히 서로 상이한 방법론들이 서로 상충되는 결과를 산출해 낼 때에는 불확실성을 야기시키는 원인이 될 수 있다.

- (5) 점차적으로 많은 관할권역들이 시장획정의 역할을 재고하고 있으며, 특정 사안에 대한 시장획정의 제약점을 극복하기 위하여 새로운 접근법을 수용하고 있다 일부 관할권역은 시장획정은 그 자체로서 목적이 아니고, 모든 경쟁 분석의 첫 번째 단계일 필요도 없으며, 모든 사안에 적용되어야만 하는 것도 아님을 강조한 바 있다. 대부분의 관할권역은 시장획정을 완전히 파기하기 보다는 추가적인 접근방법으로 보완하고 있다.

시장획정의 개념이 문제시 되어온 사안에서의 시장획정 개념의 역할에 대해 경쟁법 관할권역의 서로 상이한 견해가 존재한다. 시장획정은 일반적으로 모든

관할권역에서 유용한 접근법으로 받아들여지고 있지만, 대다수의 경쟁당국은 시장획정의 역할을 점차적으로 줄이고 있고, 이 개념이 문제시되어 왔던 특정 사안에서는 새로운 접근법을 사용하는 것을 고려하고 있다. 이러한 맥락에서 경제산업자문위원회(Business and Industry Advisory Committee, BIAC)는 국제적 기업결합과 기타 국제적 기업 거래의 평가에서 나타나는 불일치의 위험을 감소하기 위해 국제적 관행에 일관성이 필요함을 강조하였다.

일부 관할권역의 경쟁당국은 시장획정을 보완하거나 대체하는 새로운 도구를 이미 적용하였다. 2010년 미국 수평적 기업결합 가이드라인(US Horizontal Merger Guidelines)에서 시장획정은 피해를 평가하는 여러 사용 가능한 수단 중 하나일 뿐이라고 언급되었을 뿐만 아니라, 특정 경쟁 상황에서는 시장획정에 의존하지 않는 보다 복잡한 경제적 분석도구를 채택하였고, 경쟁효과의 분석을 시장획정부에서 시작할 필요가 없다고 요약하였다. 나아가, 이러한 개정된 가이드라인은 반경쟁적 관행의 직접증거 사용을 허용하며, 수용될 수 있는 증거의 유형을 상세화한다. 영국의 기업결합 평가 가이드라인 개정본 역시 관련시장을 획정하는 것으로부터 경쟁 강도를 분석하는 것으로의 변화를 반영하였다. 이와 같은 영국과 미국의 신기술 적용은 일부 경우에는 신기술이 사용되지 않았더라면 발생하지 않았을 문제가 발생하게 만들었고, 혹은 그 반대의 경우도 나타나게 되는 혼재된 결과가 나타났다. 수많은 여타 경쟁당국들도 점차적으로 새로운 접근법을 고려하고 있으며, 아일랜드의 경우에는 기업결합 가이드라인이 현재 검토 중에 있다. 모든 관할권역에서는 구체적인 분석 수단과 상관없이 시간 기준(time horizon), 또는 진입 및 확장에 대한 장벽과 같은 여러 가지 관련 문제들을 경쟁효과 분석에 고려한다.

일반적으로 경쟁당국은 시장획정을 대체하기보다는 보완하는 차원으로 새로운 분석도구를 수용하는 경향이 있다. 가격압력지수가 그 대표적인 경우일 수 있는데, 새로운 도구의 방법론과 데이터 요건사항이 시장획정과 유사한 경우에는 이러한 보완성은 더욱 강화될 수 있다. 그러나 경쟁당국이 수행하는 분석의 절차 및 기술적 선택의 명확성이 여전히 관건으로 남아 있다. 또한 새로운 수단들의 신뢰성과 확실성을 개선하고, 또한 시장획정과 비교하여 분석의 성과를 평가하기 위해 더욱 많은 연구가 필요하다. 새로운 도구를 효과적으로 수용하는 것은 현재 경쟁당국과 실무가들이 자유롭게 활용할 수 없는 기술과 자원을 필요로 할 수도 있다. 이러한 문제를 다루기 위한 일환으로, 예컨대 노르웨이 경쟁당국은 새로운 분석수단을 적합하게 적용할 수 있는 전문지식을 개발하기 위해 대학기관들과 협력하고 있으며, 이러한 신규 방법론에 대한 지식을 공유하는 내부 그룹도 신설하였다.

사법당국 또한 시장획정의 한계점을 점차 인식해가고 있다. 예컨대, 유럽사법재판소의 판결에서는 1990년대 초반부터 비형식적인 접근법으로의 전환이 나타나고 있다. 시장획정은 시장지배력 남용 사안에서는 “핵심적으로 중요한”

사항으로 고려되지만 제한적 관행의 사안에는 활용되지 않을 수도 있다. 미국 법원은 경쟁자들 간의 협업을 평가하는 데 있어서는 직접손해의 증거를 때때로 채택해왔지만, 일방적인 독점 행위를 심사할 때에 직접손해의 증거를 널리 활용하지 않았고 관련시장의 획정을 하지 않고도 기업결합이 허용되어 왔다.

## 심사대상이 되는 기업결합의 정의(2013)

### Definition of Transaction for the Purpose of Merger Control Review(2013)

#### - 요약<sup>1</sup> -

사무국의 연구보고서, 라운드테이블의 토론, 각국이 제출한 보고서를 통하여 다음과 같은 문제들이 제기되었다.

- (1) 경쟁제한적 거래(merger transaction)의 개념 정의는 실효성, 효율성, 투명성을 추구하는 기업결합 심사 체제가 정상적으로 기능하기 위해 중요한 역할을 한다. 신고요건(notification thresholds)은 당해 관할권역에서 문제시 될 만큼 충분히 중대한 규모의 거래를 파악하기 위해 사용된다. 그러나 경쟁제한적 거래의 정의는 기업결합 심사에 “적합한(suitable)” 거래를 파악하기 위해 사용된다. 기업결합 심사에 적합한 거래라 함은 예컨대, 원래는 독립적이었던 자산들이 영속적으로 결합되며 경쟁법 정책의 목적과 충돌하는 결과를 초래할 가능성이 있다고 합리적으로 추정되는 거래를 의미한다.

적절한 관할기준(jurisdictional thresholds)은 실효성, 효율성, 투명성을 추구하는 기업결합 심사 체제가 정상적으로 기능하는 데 있어 중요한 역할을 한다. 문제시된 거래가 기업결합 심사 대상이 되고/또는 신고제도의 대상이 되는지 여부를 결정하는 데 일반적으로 활용되는 두 가지 기준은 다음과 같다. (1) 신고요건(notification thresholds)은 보통 거래의 규모 또는 당사자의 규모를 일컬으며, 관계 관할당국에 큰 영향을 미치지 않는 거래는 심사 대상에서 제외시키는 기준이다. (2) 경쟁제한적 거래(merger transaction) 개념은 기업결합 심사에 “적합한” 거래를 파악하기 위한 것이다. “적합성(suitability)”이란 기업결합 심사가 원래 독립적이었던 자산이 영구적으로 결합되어 앞으로 이 자산들이 경쟁과정에서 어떻게 활용될 것인가에 대한 인센티브가 변화하고, 그 결과 경쟁법의 정책 목적과 상충되는지의 여부를 결정해야 하는 일회성 심사절차라는 사실과 관련된다.

관할기준은 일정 금액 이상이면서 영구적인 변화를 통해 경쟁을 해칠 수 있는 시장 내 대부분의 거래를 파악하고자 하는 바람과 심사과정을 관리가능하고 예상가능 하도록 유지하면서 모든 관련당사자들에게 부과되는 비용이 합리적이도록 하는 것 사이의 균형을 유지해야만 한다. 비용/편익 구조 상 잠재적으로 상충되는 이러한 두 목표들 간의 균형은 신고요건의 설정 및 조정에 의해 이루어진다고 일반적으로 알려져 있다. 그러나 라운드테이블 토론에서는 이러한 비용/편익 접근법이 경쟁제한적 거래의

<sup>1</sup>본 요약은 반드시 경쟁위원회가 합의한 내용인 것은 아니다. 그러나 라운드테이블의 토론, 각 대표부가 제출한 보고서 및 사무국의 연구 보고서에서 제기된 주요 사안을 요약한다.

정의와 관련하여서도 유용할 수 있음을 확인하였다. 여러 참가자들은 경쟁제한적 거래 정의의 축소 또는 확대 여부를 고려할 때, 이러한 변화에 따라 비용 및 편익을 어떻게 고려해야 하는지에 대해 설명하였다.

비용/편익 분석은 신고요건과 경쟁제한적 거래의 정의 뿐만 아니라 관할권역마다 서로 다른 여러 추가적인 요인들에 의해서 달라진다. 이러한 추가적인 요인들은 신고의 의무성, 신고 의무의 여부를 판단하기 위한 기준, 초기 정보 요건사항, 심사의 속도, 특정 유형 거래의 경쟁적 피해 가능성에 대한 가정, 경쟁제한적 거래의 정의에 포섭되지 않는 반경쟁적 거래에 대한 대안적인 경쟁법 수단의 실효성 등을 포함한다.

기업결합 심사 체제의 목표인 실효성, 효율성, 투명성 간에 최적의 균형을 찾을 수 있는 해결책은 단 하나일 수 없다. 또한 국제적으로 최고의 기업결합 심사라고 인정되는 관행이 개발되었음에도 불구하고, 경쟁제한적 거래의 정의가 관할권마다 큰 차이를 보이는 이유는 위의 여러 요인들 간의 상호의존성에 기인한다.

- (2) *“경쟁제한적 거래”의 구성요건은 “객관적인” 수치 기준에 기초하거나, 또는 “경제적인” 기준(경쟁문제로 이어질 수 있는 당사자들 간의 관계 변화에 경쟁제한적 거래의 정의를 연계하고자 하는 시도)에 기초할 수 있다. 두 접근법은 모두 각각의 장단점을 갖고 있다. 두 접근법 모두 기업결합 심사 체제에서 널리 활용되며 일부 체제에서는 두 접근법의 혼합형태를 사용하기도 한다.*

“경쟁제한적 거래” 정의에 있어 객관적 접근법은 일반적으로 50 퍼센트 또는 25 퍼센트 지분의 획득과 같은 지분 취득의 비율을 기준으로 한다. 객관적 기준을 사용하면 심사 시스템이 예측 가능하고 투명해진다. 그러나 라운드테이블 참가자들은 기업들이 기준선 “근처(around)”로 지분을 취득함으로써 신고 및 심사를 회피해갈 수 있음을 확인하였다. 또한 회피전략을 어렵게 하고자 객관적인 기준을 너무 낮게 설정하는 것은 경쟁에 역효과를 미칠 가능성이 거의 없는 수많은 거래까지도 모두 포함하게 되어 관련당사자들 모두에게 불필요한 비용을 초래하게 된다.

“경제적” 기준은 한 기업이 원래는 독립적이었던 다른 기업에 대해 영향력을 행사할 수 있게 되는 거래인지의 여부에 주목함으로써, 경쟁에 손해를 미치는 거래 구조 자체에 대한 직접적인 기준을 설정한다. 상이한 법적 시스템은 “결정적인 영향(decisive influence)”, “중대한 영향(significant influence)”, “매우 중요한 영향(material influence)”, “경쟁적으로 중대한 영향(competitively significant influence)” 등과 같은 영향의 강도에 대해서도 서로 상이하게 정의한다. 이러한 정의는 객관적인 기준보다 직접적으로 발생 가능한 경쟁문제의 원인을 포착하므로 문제가 될 수 있는 거래를 보다 효과적으로 “겨냥(target)”한다. 또한 이로 인해 기업들이 기업결합 심사체제를 마음대로 조작하는 것이 더 어렵게 되기도 한다. 그러나 이와 동시에 사례 중심적 해석이 필요하다. 따라서 이로 인해 불확실성이 야기되며 과정의 투명성이

저하된다. 경쟁당국의 가이드라인, 비공식적 지침, 일관된 의사결정 등을 통해 어느 정도 이러한 문제를 해결할 수 있다.

일부 관할권역은 객관적 기준과 경제적 기준을 혼합하여 사용한다. 라운드테이블에서 일부 국가들은 경쟁제한적 거래의 정의에서 주식지분 비율 기준을 낮추고, 이와 함께 거래에 연루된 두 당사자 간의 밀접한 관계를 나타낼 수 있는 경제적 기준도 함께 활용한다고 하였다. 일부 국가들은 객관적 기준과 경제적 기준을 병행한다. 예컨대, 타기업의 25 또는 50 퍼센트 지분 취득, 타기업에 대한 “지배력(control)”의 취득, 중대한 경쟁적 영향력의 취득, 타기업의 모든 또는 상당 부분의 자산 취득과 같은 기준을 모두 경쟁제한적 거래를 판단하는 데 고려한다. 각각의 기준은 경쟁제한적 거래인지를 판단하기 위해 독립적으로 적용될 수 있다.

- (3) 소수지분(순수한 수동형 소수지분 조차도)이 반경쟁적 효과를 가질 수 있는 상황이 있을 수 있다는 인식이 확대됨에 따라, 여러 국가들은 전면적으로 드러나지는 않지만 지배력을 행사하는 소수지분까지 포괄할 수 있는 기업결합 통제 체제가 확대되어야 하는지에 대해 논의하였다. 이 논의의 쟁점은 해로운 효과로 이어질 수 있는 소수지분 사안을 명확하게 판별해낼 수 있는지에 관한 점과, 대부분의 소수지분은 해로운 효과를 거의 야기하지 않으므로 불필요한 자원의 낭비를 막기 위해 이를 경쟁제한적 거래에 포함시키지 않을 것인지에 관한 것이다.

소수지분 역시 일정한 조건 하에서는 반경쟁적 효과를 가져올 수 있음은 오늘날 자명해진 사실이다. 소수 지분권자는 대상 기업이 적극적으로 경쟁하지 못하도록 영향력을 행사하거나, 대상 기업에 대한 자신의 재정적 이익을 보존하기 위하여 이들이 경쟁적으로 행위하지 않도록 결정할 수 있다. 순수한 수동형 금융지분 보유자조차도 대상 기업이 경쟁을 활발히 하지 않아도 되는 경우에는 소수지분을 통해서 이익을 얻을 수 있다. 따라서 이들은 적극적으로 경쟁하지 않고자 하는 일방적인 인센티브를 가질 수 있다. 또한 여타 투자자들에게 있어 소수지분을 가진 대상 기업은 매력적이지 않을 수 있기 때문에, 경쟁력 있는 기업이 될 가능성이 상당히 감소될 수 있다는 점이 라운드테이블에서 강조되었다. 이러한 사안들은 기업결합 심사 체제에 대한 중요한 정책적 문제를 야기한다. 그 예로는 경쟁제한적 거래의 정의가 대상기업에 대해 전면적이진 않지만 지배력을 행사하는 소수지분까지도 포함할 수 있도록 확대해야만 하는지, 그리고 수동형 소수지분까지도 포괄해야 하는지 하는 점 등이 있다.

각 관할권역은 이 문제에 대하여 서로 상이한 접근법을 취하였다. 비교적 일반적인 접근법은 소수지분의 취득이 기업결합으로 고려될 수 있는지를 정의하기 위해 고정 퍼센트 기준을 활용하는 것이다. 또 다른 접근법은 소수지분 보유자가 대상기업에 중대한 영향력을 행사할 수 있는지에 주목하였다.

경쟁제한적 거래를 정의함에 있어서 소수 지분에 대한 문제는 당사자가 대상기업에 대한 “결정적인 영향(decisive influence)”을 취득할 것을 요구하는 “지배력의



취득(acquisition of control)” 개념에만 절대적으로 의존하는 기업결합 심사 체제에서 가장 문제가 된다는 것이 라운드테이블에서 나타났다. 이러한 경우 결정적인 영향력을 행사하지 않는 소수지분은 기업결합 심사의 범위에 해당되지 않는다. 라운드테이블에서 일부 국가들은 이러한 “간극(gap)” 뿐만 아니라 기업결합 심사에 대한 법률을 통해 소수지분까지도 포섭할 수 있도록 하는 경쟁제한적 거래 정의의 범위를 확장하는 방법에 대해 논의하였다.

라운드테이블의 많은 참가자들은 기업결합 심사법이 소수지분까지 포괄할 수 있어야 한다는 데에는 동의하였지만, 이러한 문제에 대한 일반적인 합의가 있는 것은 아님을 확인하였다. 소수지분이 해로운 영향을 미치는지에 대한 충분한 증거가 없다고 주장한 국가도 있었다. 또한 수동형 소수지분 또는 기업결합 심사법상 투자목적의 지분까지 포괄하는 관할권역은 현재로서는 거의 없다는 것도 확인하였다. 따라서 이러한 거래유형이 경쟁문제를 반복적으로 일으키는지에 대한 경험적 증거는 충분하지 않다.

- (4) 시장에서 영구적이고 구조적인 변화를 초래하기 위한 대상 회사의 자산취득(acquisitions of assets)은 지분취득보다 더욱 “직접적인(direct)” 방법이다. 이러한 거래는 경쟁 과정에서 자산이 어떻게 사용되는지에 대해 영향을 미치므로 일반적으로 경쟁제한적 거래로 이해된다. 어려운 문제는 취득된 자산이 기업 또는 사업분야(line of business)의 전체 자산보다 적을 경우에 발생한다. 많은 기업결합 심사 체제에서 이러한 경우가 경쟁제한적 거래로 인정되기 위해서는 자산취득이 경쟁에 역효과를 미칠만큼 중대한지에 대해 판단을 내려야만 한다.

라운드테이블 논의에서는 제한적인 자산취득이 경쟁제한적 거래에 해당하는지에 대하여 대부분의 관할권역은 이를 유연하게 접근하고 있으며, 취득된 자산이 시장의 구도를 변화시킬 만큼 상당한 것인지에 대한 판단을 위해서는 관련 정황을 모두 광범위하게 검토해야 한다는 것을 확인하였다.

여러 관할권에서는 취득된 자산을 통해 자산 인수자가 최소한 해당 사업의 부분 사업자가 되어야 함(자산을 취득함으로써 시장에서 수익성을 창출하게 되고, 자산에 대한 지배력이 인수자에게 이전되어야 함을 의미)을 요건으로 정하고 있다. 단순히 고객명단만을 이전하는 것은 이러한 접근법 하에서는 경쟁제한적 거래로 인정 되지 않는다.

보다 폭넓은 접근법을 채택한 다른 관할권에서는 거래활동에서 중요한 역할을 하거나, 고객을 모으거나, 경쟁과정에 영향을 미칠 수 있는 자산의 취득은 경쟁제한적 거래로 간주한다. 이에 따라, 라운드테이블 참가자들은 단일 상표, 거래 당시에는 운영되지 않았던 상점, 슈퍼마켓의 건설에 적합한 부지, 도메인 이름의 취득은 경쟁제한적 거래로 간주될 수 있었던 예시들을 논의했다. 이러한 모든 사안에서 취득된 자산이 취득자가 시장에서 갖는 지위에 영향을 미치는가 하는 점이 중요하다. 이러한 자산의 이전이

자산취득자의 경쟁적 지위에 미치는 효과에 대한 조사는 경쟁효과의 실질적 평가와 유사한(항상 훨씬 덜 상세하지만) 관할 문제를 제기할 수 있다.

자산취득은 일정한 영속성과 함께 시장구조를 변화시킬 때에만 “경쟁제한적 거래”로 본다. 예를 들어, 지식재산권의 비독점적 라이선스는 경쟁제한적 거래로 보지 않는다. 대부분의 관할권역에서는 지식재산권이 경쟁제한적 거래가 되기 위해서는 최소한 장기 독점 라이선스일 것을 요구한다.

- (5) 많은 관할권역들은 합작회사가 “경쟁제한적 거래”인지 여부를 판단하기 위해 일반적으로 적용하는 지분 및 자산취득에 대한 규칙을 적용하며, 합작회사만을 위한 규칙을 따로 두지는 않는다. 경쟁제한적 거래를 지배력/결정적 영향의 취득 기준에 따라 정의하는 관할권에서 합작회사에 대해 더욱 어려운 관할 문제가 야기되는 경향이 있다. 이러한 경우에, 모회사가 필수적인 “지배력”을 행사할 수 있는지, 합작회사가 충분히 독립적인 시장 참여자인지를 판단할 필요가 있다.

많은 기업결합 심사 체제에서 합작회사의 경우를 별도로 다룰 필요가 없다고 보며, 모든 거래에 대해 동일한 관할 테스트(jurisdictional test)를 적용한다. 자산의 통합으로 이루어지는 합작회사의 설립은 일반적으로 지분 또는 자산의 취득으로 이루어지거나, 원래는 독립적으로 소유되었던 일부 자산들이 신규 “기업(enterprise)”을 설립하기 위해 활용되는 경우에 이루어진다. 그리고 이러한 합작회사 설립으로 인하여 일부 또는 모든 모회사가 지배력을 행사하거나 중대한 영향을 끼칠 수 있게 된다. 이는 이미 경쟁제한적 거래의 정의를 일반적으로 적용할 수 있는 거래로 보기에 충분한 것이다. 이러한 경쟁제한적 거래의 정의는 합작회사의 설립과 소수지분의 취득 간에 차이가 없게 만든다. 라운드테이블 토론에서 확인되었듯이 이러한 접근법은 넓은 그물망을 던지는 것과 같아서 더 많은 합작회사를 포괄할 수 있다. 그러나 보다 단순화된 신고제도 그리고/또는 심사 절차를 활용하여 불필요한 자원의 낭비를 피할 수도 있을 것이다.

경쟁제한적 거래에 합작회사만을 위한 규정이 따로 두는 관할권역도 있다. 특히 유럽의 “지배력/중대한 영향(control/significant influence)” 모델을 따르는 관할권의 경우에는 합작회사가 경쟁제한적 거래로 간주될 것인지를 구체적으로 고려할 필요가 있다. 일반적으로 최소한 두 개의 모회사가 합작회사에 대하여 “결정적인 영향력(decisive influence)”을 취득해야 하며, 이 합작회사는 시장에서 자율적인 경제 단위로써 활동할 수 있는 “완전한 기능(full function)”을 갖추고 있어야만 한다는 요건이 있다. 따라서 시장의 구도를 영구적으로 바꿀 수 있는 결과를 가져오는 지분 또는 자산의 취득을 수반하지만, 모회사에 의한 “결정적인 영향”이 부재한 합작회사의 경우 또는 시장에서 자율적으로 활동하지 못하는 합작회사의 경우에는 경쟁제한적 거래로 간주되지 않는다. 이러한 두 기준을 여러 합작회사의 상황에 일괄적으로 적용하는 것은 곤란한 문제를 야기할 수 있다. 라운드테이블 토론에서는 비록 개별

사안에서 발생하는 어려움을 모두 해결할 수는 없을지라도 가이드라인과 일관되며 투명한 의사결정이 당국의 결정을 예측 가능하게 할 것임을 확인하였다.

- (6) 기업결합 심사에서 일의적 심사(bright light tests) 및 객관적인 기준을 활용해야 한다는 것이 일반적으로 받아들여지고 있지만, 이는 신고요건(notification thresholds)과 관련하여 더욱 많은 영향을 미치는 것으로 보인다. 경쟁제한적 거래의 정의가 이론상으로 문제가 발생할 수 있는 (거의) 모든 거래의 유형을 포괄할 수 있는지에 대한 문제가 일의적 심사를 활용하는 문제보다도 더 큰 영향을 미치는 것으로 보인다. 가이드라인, 비공식적 지침, 일관적이고 투명한 의사결정은 경쟁제한적 거래의 구성요건에 대한 경의를 실무적으로 더욱 예측가능 하도록 할 것이다.

객관적이고 투명한 기준을 활용하는 것과 보다 개방적인 기준을 통해 해로운 거래를 적발하는 것 사이의 갈등을 해결하는 데 있어 보다 유연한 기준을 적용하고 사실관련 조사를 활용하여 이를 해결하는 경우가 빈번하다. 예를 들어, 라운드테이블에서는 소수지분 취득이나 합작회사가 “경쟁제한적 거래”를 구성하는지를 결정할 때, 보다 유연한 “매우 중요한/중대한 영향(material/significant influence)” 기준을 활용할 수 있을 것이다. 또한 자산취득이 경쟁제한적 거래인지를 결정할 때에는 자산취득이 취득자의 지위에 영향을 미치는지에 대한 심문조사(inquiries)를 활용되는 것을 논의하였다. 경쟁당국은 이러한 유연한 기준을 활용하여 해당 거래가 경쟁제한적 기업결합인지를 판단하기 위한 예비 심사를 할 수 있다.

라운드테이블 참가자들은 이러한 보다 유연한 기준을 통해 잠재적으로 문제가 될만한 거래를 보다 잘 포착할 수 있지만, 개별 사안에 있어서는 어려운 문제를 야기한다는 것을 확인하였다. 경쟁제한적 거래 여부판단에 대한 개별 결정에서는 회색지대가 존재할 수 있다. 그러나 참가자들은 유연한 기준 및 사안별 평가가 투명성 및 예측가능성을 약화할 수 있다고 하는 우려에 대하여, 가이드라인, 비공식적 지침, 일관적이고 투명한 의사결정 관행 등을 통해 이러한 우려를 해소할 수 있다는 점을 강조하였다.

## 초국경적 기업결합 사건의 시정조치(2013) Remedies in Cross-border Merger Cases(2013)

### - 요약<sup>1</sup> -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) 경쟁당국은 다수의 관할권역에 걸쳐 이루어지는 초국경적 기업결합을 심사하는 데 있어 특정한 난제에 직면한다. 각 관할권역이 이러한 유형의 기업 간 거래에 대해 동일하지는 않더라도, 최소한 일관된 결론을 도출할 수 있도록 보장하기 위해서는 당국 간 고도의 조율과 협력이 요구될 것이다. 이러한 당국 간 협력을 통해 특히 시정조치에 대한 논의와 접근방법의 측면에서 이점이 발생할 수 있다.

초국경적 기업결합에 대한 효과적인 시정조치를 설계하고 집행하는 데 있어 경쟁당국 간 협의(consultation) 및 협력은 매우 중요하다. 경쟁당국이 파악한 문제들이 시정조치를 통해 다루어져야 하며, 동시에 이러한 시정조치는 다른 관할권역에서 부과된 시정조치와도 일관 되어야 한다. 당국 간 의사소통의 부재로 인해 당국 간 시정조치가 상이하고, 종종 상충되는 결과가 초래될 수 있다. 그렇게 될 경우, 기업결합 당사기업들은 전략적 행위를 통해 한 관할권역과 시정조치 함의를 달성한 후, 이를 다른 관할권역과의 시정조치 논의에서 활용함으로써 영향력을 발휘할 수 있게 될 것이다. 경쟁당국들이 서로 다른 시정조치 결정을 내렸을 때에도 당국 간 협력이 매우 유용할 것이다. 이와 같이 당국 간에 결정이 차이가 나는 이유는 기업결합이 평가된 맥락이 관할권역마다 다르기 때문일 수 있다. 그러나 협력을 통해 이러한 차이가 정당화될 수 있다는 것을 보장할 수 있다.

- (2) 경쟁당국의 경험을 통해 다음과 같은 경우 국제 공조가 더욱 효과적이라는 점을 확인하였다: (i) 경쟁당국들이 기업결합 심사 초기에 의사소통을 효과적으로 할 수 있도록 기업결합 당사기업들이 기업비밀 공유에 동의할 경우; (ii) 가능하다면 당국 간 기업결합 심사가 시기적으로 일치하는 경우.

<sup>1</sup> 본 요약은 반드시 경쟁위원회가 합의한 내용인 것은 아니다. 그러나 라운드테이블의 토론, 각 대표부가 제출한 보고서 및 사무국의 연구 보고서에서 제기된 주요 사안을 요약한다.

오늘날, 초국경적 효과를 가지는 기업결합들이 점차 더 많이 경쟁당국에 통지되고 있다. 따라서 이러한 기업결합들은 다수의 관할권역에서 심사대상이 되고 있으며, 이로 인해, 다중 규제 심사에 기인한 사업 위험과 비용이 급속하게 증가하고 있다. 규제 개입의 일관성을 보장하는 것은 매우 중요하다. 따라서 하나 이상의 관할권역에서 시정조치가 필요한 경우 큰 위험이 발생할 수 있다. 당국의 경험에 의하면, 이러한 상황에서는 경쟁당국 간 의사소통 및 협력이 가능한 한 수사 초기에 시작될 때 가장 효과적이다. 일부 경쟁당국은 만일 자국의 경쟁문제를 충분히 해결할 수 있는 시정조치가 다른 관할권역에서 파악되는 경우, 자국에서는 해당 문제에 대해 시정조치를 반드시 취할 필요는 없을 것이라는 점을 언급하였다. 여러 당국이 해결해야 하는 경쟁 문제에 대한 시정조치를 수립하는데 있어 협력이 중요할 것이다.

병행적 기업결합 심사에서 당국 간 심사 시기가 일치하지 않는다면 심사기관들은 어려움을 겪게 될 수도 있다. 이러한 심사 시기의 불일치는 의도하지 않은 것일 수도 있고, 혹은 기업결합 가담 기업의 전략적인 결정에 의한 것일 수도 있다. 기업결합 당사기업들은 기업 간 협력을 도모하고, 상충되는 시정조치를 피하기 위해 당국 간 심사 절차를 일치시키는데 공동의 이해를 가질 수 있다. 반면 이들은 다수의 심사를 관리해야 하는 경우, 각각의 당국에 신고를 하는데 시간 차가 발생할 수 있고, 각 당국의 조사 내용도 불일치하게 될 수 있다. 실제 경쟁당국들이 문제 소지가 있는 기업결합 사안에 대해 알게 될 경우, 당국은 주요 심사 단계에서 당국 간 협력이 이루어질 수 있도록 기업결합 당사기업들이 각 관할권역의 의무 신고기간을 준수하게끔 장려해야 한다. 이를 통해 심사 초기 단계부터 협력을 모색할 수 있게 되며, 향후 시정조치가 불일치하는 결과가 초래될 가능성을 줄일 수 있다.

- (3) 초국경적 기업결합 사안에서 비밀포기각서를 광범위하게 사용할 수 있게 되면서 경쟁당국 간 협력 수준이 상당히 증가하였다. 기업의 비밀포기각서를 통해 경쟁당국 간 비밀 정보의 교환이 가능해졌다. 공동 집행 및 감독인을 임명하는 것은 당국 간 협력을 장려하는 또 다른 조치이다. 경쟁당국들은 이와 같은 조치들을 통해 동일한 정보에 기반하여 심사를 수행하고, 비일관적인 접근법을 피할 수 있게 되었다.

시간이 지남에 따라 기업결합 사안에 대한 경쟁당국 간 협력이 상당히 개선되었다. 비밀포기각서의 광범위한 사용으로 인해 이러한 경향이 더욱 확대되었다.

비밀포기각서를 통해 관할권역 간 시정조치의 양립가능성을 보장하는데 필요한 비밀정보 및 문서교환이 가능해진다. 따라서 이는 경쟁당국들이 시정조치를 논의할 때 특히 유용할 수 있다. 그러나 비밀포기각서의 사용에는 자체적인 한계가 내제되어 있다. 예컨대, 적대적 인수합병 사안에서 인수대상이 되는 기업은 비밀정보를 제공하는데 동의하지 않을 가능성이 크다. 이와 유사하게, 제 3 자가 비밀포기각서에 동의할 인센티브는 기업결합 당사기업의 인센티브만큼 강력하지 않을 수도 있다. 그러나 특히 기업결합의 초국경적 효과를 다룰 수 있는 효과적인 시정조치 패키지를 설계할 때에는 이러한 제 3 자의 정보가 매우 중요할 수 있다.

경쟁당국은 적절한 시정조치가 설계된 이후, 기업결합 당사기업들이 시정조치를 제대로 준수하는 지를 감독할 최적의 감독 수단을 결정해야 한다. 초국경적 구조적 시정조치는 집행하기 어렵다. 예컨대, 기업결합 당사기업의 자산이 관할권역 외부에 위치할 경우, 당사기업이 시정조치를 준수하지 않거나 또는 부분적으로만 준수한다면 국내 경쟁당국은 시정조치를 강제할 권한이 없을 것이다. 한편, 초국경적 행태적 시정조치의 경우에는, 경쟁당국들이 기업들이 당해 시정조치를 계속해서 잘 준수하고 있는지를 감독하기 위한 정보에 접근하는데 있어 어려움이 발생할 수 있다; 이 경우, 지역 사법당국의 지원이 필요할 수 있지만, 이들은 이와 같은 지원을 제공하는데 관심이 없을 수도 있다(예. 지역 사법당국은 해당 시정조치를 부과하지 않았기 때문에 감독 의무가 없음). 공동 집행 및 감독인을 임명함으로써 이러한 어려움을 일부 극복할 수 있을 것이다. 공동 수탁인을 사용함으로써 중복을 줄이고, 경쟁당국이 시정조치가 올바르게 집행되었는지를 평가할 때 동일한 정보를 이용할 수 있게 될 것이다.

- (4) *경쟁당국 간 협력이 필요한 수준은 상황에 따라 다를 수 있다. 다수의 관할권역이 참여하는 경우, 해당 기업결합으로 인해 가장 직접적으로 영향을 받은 관할권의 경쟁당국 간에만 긴밀한 협력이 요구될 것이다.*

기업결합으로 인해 (반)경쟁적 효과가 발생할 확률이 더 높은 관할권역들이 기업결합 거래에 대한 보다 광범위한 심사에 관여할 가능성이 높을 것이다. 이러한 관할권역의 경쟁당국들은 훨씬 더 긴밀한 협력을 도모하고, 시정조치 패키지를 설계 및 집행하는 데 있어서도 서로 도와야 할 필요가 있을 것이다. 기타 관할권역들도 이러한 협력에 참여할 수 있지만, 동일한 수준의 협력이 요구되지는 않을 것이다. 경험에 따르면, 원활하고 효과적인 협력절차를 보장하기 위해서는 자매 기관 간 원활한 의사소통 체계를 수립하는 것이 핵심 요소이다. 이러한 당국

간 의사소통은 협력하는 당국에 따라 서로 다른 수준으로 이루어질 수 있다. 또한 기업결합 당사기업이나 다른 경쟁당국이 지명한 제 3자와 합동 전화 회담을 통해 산업 환경 및 배경을 논의하고, 시장획정에 및 기업결합 거래의 효과에 대한 실질적 접근방법을 비교하며, 기업결합 당사기업 혹은 제 3 자로부터 획득한 문서와 기타 정보를 공유 및 논의하고, 기업결합 시정조치를 조율할 수도 있을 것이다.

- (5) 기대 효과가 오랫동안 지속되는 적절한 시정조치를 고안하는 것은 어려울 수 있다. 시정조치의 영향을 받은 시장은 변화하게 되고, 경쟁당국과 시정조치가 합의된 이후에도 동 조치의 변화가 필요할 수도 있다. 이러한 이유로, 어느 정도의 시간이 지난 후 우발 상황 혹은 환경의 변화를 반영하기 위해 시정조치의 수정이 필요할 수 있다. 이렇게 시정조치가 변경되는 경우, 당해 수정사항이 타 경쟁당국의 시정조치에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 당초 기업결합 심사에 참여했던 타 경쟁당국과 수정사항을 조율하는 것이 매우 중요하다.

본 라운드테이블 회의 참가자들은 상황의 변화나 시정조치 초기설계에서의 문제를 반영하기 위해, 시정조치 수정을 원활하게 할 수 있는 수단을 보유하는 것이 바람직하다고 보았다. 시정조치의 시행기간이 길어질수록 이러한 수정 장치의 중요성이 더욱 커진다. 만일 어떤 국가의 기업결합 제도에서 기업결합 결정이 내려진 이후 시정조치를 수정할 수 있는 장치가 제공되지 않는다면, 시정조치 패키지에 "검토 조항(review clause)"을 포함하는 것이 유용할 수 있다. 경쟁당국들은 예상치 못한 환경으로 인해 합의된 시정조치의 성공적인 집행이 어려워지는 경우, 시정조치 패키지의 검토 조항을 통해 시정조치의 이행 기간을 연장할 수 있다. 또한 시장 환경에 예상치 못한 변화가 발생하는 경우, 경쟁당국은 검토 조항을 이용하여 시정조치를 포기하거나 수정할 수도 있다. 기업결합 당사기업들도 정당한 이유를 제시하는 경우에는 검토 조항에 의존할 수 있다.







[부록]

# 주제별 전체 목록



## I 카르텔(Cartels)

항공사 기업결합 및 제휴(1999)

Airline Mergers and Alliance(1999)

과점(1999)

Oligopoly(1999)

합작투자회사의 경쟁 문제(2000)

Competition Issues in Joint Ventures(2000)

개인에 대한 카르텔 제재(2003)

Cartel Sanctions against Individuals(2003)

담합인정합의(2006)

Plea Bargaining(2006)

직접 증거가 부재한 카르텔 기소(2006)

Prosecuting Cartels without Direct Evidence(2006)

과점 시장 내 담합조장행위(2007)

Facilitating Practices in Oligopolies(2007)

카르텔 사건에 있어 직접 화해에 대한 경험(2008)

Experience with Direct Settlements in Cartel Cases(2008)

재판매 가격유지(2008)

Resale Price Maintenance(2008)

휘발유 소매시장의 수직적 관계에 대한 경쟁정책(2008)

Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing(2008)

환경적 맥락에서의 수평적 합의(2010)

Horizontal Agreements in the Environmental Context(2010)

경쟁법 상 경쟁업체 간 정보교환(2010)

Information Exchanges Between Competitors under Competition Law(2010)

불황 카르텔(2011)

Crisis Cartels(2011)

규제산업항변(2011)

Regulated Conduct Defence(2011)

경쟁 및 원자재 물가 변동성(2012)

Competition and Commodity Price Volatility(2012)

디지털 경제(2012)

Digital Economy(2012)

카르텔 조사의 국제협력 개선 방안(2012)

Improving International Co-operation in Cartel Investigations(2012)

2순위 이하 자진신고자 논의(2012)

Leniency for Subsequent Applicants(2012)

시장 확정(2012)

Market Definition(2012)

반경쟁적 효과를 가진 정보에 대한 일방적 정보공개행위(2012)

Unilateral Disclosure of Information with Anticompetitive Effects(2012)

카르텔 적발을 위한 직권조사와 검증의 활용(2013)

Ex-officio Cartel Investigations and the Use of Screens to Detect Cartels(2013)

경쟁분석에서의 품질의 역할과 측정(2013)

The Role and Measurement of Quality in Competition Analysis(2013)

온라인 판매의 수직적 제한(2013)

Vertical Restraints for On-line Sales(2013)

## II

## 시장지배적 지위 남용행위(Abuse of Dominance)

경쟁 정책과 지식재산권(1997)

Competition Policy and Intellectual Property Rights(1997)

다품종 취급 소매업체의 구매영향력(1998)

Buying Power of Multiproduct Retailers(1998)

과점(1999)

Oligopoly(1999)

충성 할인 및 리베이트(2002)

Loyalty and Fidelity Discounts and Rebates(2002)

지식재산권 (2004)

Intellectual Property Rights(2004)

약탈적 경쟁봉쇄(2004)

Predatory Foreclosure(2004)

진입 장벽(2005)

Barriers to Entry(2005)

실력에 의한 경쟁(2005)

Competition on the Merits(2005)

원가 이하 재판매(2005)

Resale Below Cost(2005)

경쟁, 특허 및 혁신(2006)

Competition, Patents and Innovation(2006)

시장지배력의 입증 증거(2006)

Evidentiary Issues in Proving Dominance(2006)

시장지배적 지위 남용 사건에서의 시정조치 및 제재(2006)

Remedies and Sanctions in Abuse of Dominance Cases(2006)

기업을 위한 독점화와 시장지배적 지위 남용에 대한 지침(2007)

Guidance to Business on Monopolisation and Abuse of Dominance(2007)

거래거절(2007)

Refusals to Deal(2007)

충성 및 결합 리베이트와 할인(2008)

Fidelity and Bundled Rebates and Discounts(2008)

진입장벽으로써의 토지사용규제(2008)

Land Use Restrictions as Barriers to Entry(2008)

구매자 독점 및 구매자 영향력(2008)

Monopsony and Buyer Power(2008)

경쟁, 특허 및 혁신 II(2009)

Competition, Patents and Innovation II(2009)

이윤압착(2009)

Margin Squeeze(2009)

양면 시장(2009)

Two-sided Market(2009)

표준 설정(2010)

Standard Setting(2010)

가격 남용(2011)

Excessive Prices(2011)

시장 확정(2012)

Market Definition(2012)

지식재산권과 표준 설정(2014)

Intellectual Property and Standard Settings(2014)

## Ⅲ

## 기업결합(Merger)

항공사 기업결합 및 제휴(1999)

Airline Mergers and Alliance(1999)

과점(1999)

Oligopoly(1999)

합작투자회사의 경쟁 문제(2000)

Competition Issues in Joint Ventures(2000)

금융 서비스의 기업결합(2000)

Mergers in Financial Services(2000)

대기업 간 기업결합의 포트폴리오 효과(2001)

Portfolio Effects of Conglomerate Mergers(2001)

신흥 첨단혁신 시장의 기업결합 심사(2002)

Merger Review in Emerging High Innovation Markets(2002)

기업결합 평가를 위한 실질 기준(2002)

Substantive Criteria for Merger Assessment(2002)

미디어 기업 결합(2003)

Media Mergers(2003)

기업결합 시정조치(2003)

Merger Remedies(2003)

기업결합 심사의 동태적 효율성(2007)

Dynamic Efficiencies in Merger Analysis(2007)

복잡한 기업결합 사건 처리(2007)

Managing Complex Mergers(2007)

수직적 기업결합(2007)

Vertical Mergers(2007)

회생불가기업 항변(2009)

The Failing Firm Defence(2009)

기업결합 심사기준(2009)

Standard for Merger Review(2009)

초국경적 기업결합 심사: 신흥개도국의 난제(2011)

Cross-Border Merger Control: Challenges for Developing and Emerging Economies(2011)

기업결합 심사에서의 경제적 증거(2011)

Economic Evidence in Merger Analysis(2011)

기업결합 심사의 영향력 평가(2011)

Impact Evaluation of Merger Decisions(2011)

기업결합 사건에 대한 시정조치(2011)

Remedies in Merger Cases(2011)

시장 확정(2012)

Market Definition(2012)

심사대상이 되는 기업결합의 정의(2013)

Definition of Transaction for the Purpose of Merger Control Review(2013)

초국경적 기업결합 사건의 시정조치(2013)

Remedies in Cross-border Merger Cases(2013)



## IV

## 법집행(Enforcement)

경쟁법 사건의 사법심사(1996)

Judicial Enforcement of Competition Law(1996)

가격 투명성(2001)

Price Transparency(2001)

일반 보조금 및 정부보조에 관한 경쟁 정책(2001)

Competition Policy in Subsidies and State Aid(2001)

경쟁당국의 활동 및 자원에 대한 평가(2005)

Evaluation of the Actions and Resources of the Competition Authorities(2005)

손해배상(2007)

Private Remedies(2007)

경쟁정책과 소비자정책 간의 접점(2008)

The Interface between Competition and Consumer Policies(2008)

시장분석(2008)

Market Studies(2008)

소수지분취득(2008)

Minority Shareholding(2008)

법관에 대한 난해한 경제이론의 설명(2008)

Presenting Complex Economic Theories to Judges(2008)

경쟁정책 및 비공식 경제(2009)

Competition Policy and the Informal Economy(2009)

공기업에 대한 경쟁법 집행 및 경쟁중립성 원칙(2009)

State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality(2009)

중재와 경쟁(2010)

Arbitration and Competition(2010)

**경쟁법 상 경쟁업체 간 정보교환(2010)**

Information Exchanges Between Competitors under Competition Law(2010)

**절차적 공정성: 민사 및 행정적 집행절차의 투명성 문제(2010)**

Procedural Fairness: Transparency Issues in Civil and Administrative Enforcement Proceedings(2010)

**절차적 공정성: 경쟁당국, 법원 및 최근 동향(2011)**

Procedural Fairness: Competition Authorities, Courts and Recent Developments(2011)

**경쟁법 준수 이행의 촉진(2011)**

Promoting Compliance with Competition Law(2011)

**법원과 경쟁당국의 경쟁제한피해의 계량분석(2011)**

Quantification of Harm to Competition by National Courts and Competition Agencies(2011)

**경쟁법 사건에서 효율성 항변의 역할(2012)**

The Role of Efficiency Claims in Antitrust Proceedings(2012)

**경쟁과 빈곤 감소(2013)**

Competition and Poverty Reduction(2013)

**경쟁정책이 거시경제적 성과에 미치는 효과에 관한 보고서(2013)**

Factsheet on How Competition Policy Affects Macro-economic Outcomes(2013)

**경쟁분석에서의 품질의 역할과 측정(2013)**

The Role and Measurement of Quality in Competition Analysis(2013)

**부패척결과 경쟁촉진(2014)**

Fighting Corruption and Promoting Competition(2014)

## V

## 산업분야별 경쟁 이슈(Regulated Sectors)

## Banking and Finance

---

은행 규제에서의 경쟁의 역할 강화(1998)

Enhancing the Role of Competition in Regulation of Banks(1998)

보험 산업의 경쟁과 관련 규제 문제(1998)

Competition and Related Regulation Issues in the Insurance Industry(1998)

소매금융업에서의 경쟁 및 규제(2006)

Competition and Regulation in Retail Banking(2006)

경쟁 및 결제 카드의 효율적인 이용(2006)

Competition and Efficient Usage of Payment Cards(2006)

금융 시장에서의 경쟁 이슈(2009)

Competition and Financial Market(2009)

은행 분야의 경쟁, 집중도 및 안정성(2010)

Competition, Concentration and Stability in the Banking Sector(2010)

결제시스템의 경쟁정책 이슈(2012)

Competition and Payment System(2012)

## Communications

---

융합현상의 관점에서 본 방송업계의 규제와 경쟁(1998)

Regulation and Competition Issues in Broadcasting in the Lights of Convergence (1998)

우편 서비스의 경쟁 증진(1999)

Promoting Competition in Postal Services(1999)

전자상거래 분야의 경쟁 및 규제 이슈(2000)

Competition and Regulation Issues in Electronic Commerce(2000)

통신 분야의 경쟁 및 규제 이슈(2001)

Competition and Regulation Issues in Telecommunications(2001)

디지털 경제(2012)

Digital Economy(2012)

텔레비전과 방송분야의 경쟁문제(2013)

Competition Issues in Television and Broadcasting(2013)

광대역 네트워크 보급을 위한 재정 지원(2014)

Financing of the Roll-out of Broadband Networks(2014)

지식재산권과 표준 설정(2014)

Intellectual Property and Standard Settings(2014)

## Energy

---

천연가스 산업에서의 경쟁 증진(2000)

Promoting Competition in the Natural Gas Industry(2000)

전력 분야의 경쟁 정책(2002)

Competition Policy in Electricity Sector(2002)

에너지 안보와 경쟁 정책(2007)

Energy Security and Competition Policy(2007)

휘발유 소매시장의 수직적 관계에 대한 경쟁정책(2008)

Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing(2008)

전력: 재생에너지와 스마트 그리드(2010)

Electricity: Renewables and Smart Grids(2010)

도로교통 연료의 경쟁(2013)

Competition in Road Fuel(2013)

## Environment

---

환경규제와 경쟁(2006)

Environmental Regulation and Competition(2006)

배출권과 경쟁(2010)

Emission Permits and Competition(2010)

환경적 맥락에서의 수평적 합의(2010)

Horizontal Agreements in the Environmental Context(2010)

녹색성장 및 시장경제를 위한 선제적 정책(2010)

Pro-active Policies for Green Growth and the Market Economy(2010)

## Health

---

제약 산업의 경쟁 및 규제 이슈(2000)

Competition and Regulation Issues in Pharmaceutical Industry(2000)

효율적인 병원서비스 제공을 위한 경쟁메커니즘(2005)

Competition in the Provision of Hospital Services(2005)

제네릭 의약품(2009)

Generic Pharmaceuticals(2009)

병원 서비스 분야의 경쟁(2012)

Competition in Hospital Services(2012)

경쟁과 복제약에 관한 논의(2014)

Competition and Generic Pharmaceuticals(2014)

의약품 유통의 경쟁 이슈(2014)

Competition Issues in the Distribution of Pharmaceuticals(2014)

## Infrastructure and services

---

지역 서비스 경쟁: 고형폐기물의 관리(1999)

Competition in Local Services: Solid Waste Management(1999)

수자원 분야의 경쟁 및 규제(2004)

Competition and Regulation in the Water Sector(2004)

부동산 거래시장의 경쟁 강화(2007)

Improving Competition in Real Estate Transactions(2007)

건설산업(2008)

Construction Industry(2008)

폐기물 관리 서비스(2013)

Waste Management Services(2013)

## Professions and Licencing

---

전문 서비스의 경쟁(1999)

Competition in Professional Services(1999)

의료직종에서의 이로운 경쟁 강화(2004)

Enhancing Beneficial Competition in the Health Professions(2004)

운영권 민간 양도(2006)

Concessions(2006)

법률 전문직에서의 경쟁 규제(2007)

Competitive Restrictions in Legal Professions(2007)

무역협회(2007)

Trade Associations(2007)

회계감사 및 관련 전문직에서의 경쟁과 규제(2009)

Competition and Regulation in Auditing and Related Professions(2009)

## Public Sector

---

경쟁 정책과 조달시장(1998)

Competition Policy and Procurement Markets(1998)

보편적 서비스 제도(2003)

Universal Service Obligations(2003)

공공 부문에 의한 시장 활동 규제(2004)

Regulating Market Activities by the Public Sector(2004)

공공조달(2007)

Public Procurement(2007)

공공 조달에서의 담합 및 부패(2010)

Collusion and Corruption in Public Procurement(2010)

## Transports

---

경쟁 정책과 국제적 공항 서비스(1997)

Competition Policy and International Airport Services(1997)

철도: 구조, 규제 및 경쟁 정책(1997)

Railways-Structure, Regulation and Competition Policy(1997)

도로 운송 분야의 경쟁 이슈(2000)

Competition Issues in Road Transport(2000)

철도 산업 내 구조 개혁(2005)

Structural Reform in the Rail Industry(2005)

주요 운송 설비 접근(2006)

Access to Key Transport Facilities(2006)

택시 서비스: 경쟁과 규제(2007)

Taxi Services: Competition and Regulation(2007)

항만 및 항만 서비스의 경쟁 이슈(2011)

Competition in Ports and Port Services(2011)

철도 서비스의 최근 동향(2013)

Recent Development in Rail Transportation Services(2013)

광역 및 지역적 수송서비스 공급에 대한 계약 할당 방법(2013)

Methods for Allocating Contracts for the Provision of Regional and Local  
Transportation Services(2013)

항공사 경쟁(2014)

Airline Competition(2014)

## Other

---

규제기관과 경쟁당국 간의 관계(1998)

Relationship between Regulators and Competition Authorities(1998)

농업 분야 경쟁과 규제: 구매자 독점 구매 및 공동판매(2004)

Competition and Regulation in Agriculture: Monopsony Buying and Joint Selling(2004)

대체 서비스가 규제에 미치는 영향(2005)

The Impact of Substitute Services on Regulation(2005)

입찰 시장 내 경쟁 이슈(2006)

Competition in Bidding Markets(2006)

경쟁정책, 산업정책 및 국가대표기업(2009)

Competition Policy, Industrial Policy and National Champions(2009)

표준 설정(2010)

Standard Setting(2010)

경쟁, 국가보조 및 보조금(2010)

Competition, State Aid and Subsidies(2010)

푸드체인 산업의 경쟁 이슈(2013)

Competition Issues in the Food Chain Industry(2013)



# Ⅳ 법 집행

## Enforcement



---

본 번역물의 저작권은 © OECD 대한민국 정책센터에 있습니다. 저작권법에 의하여 한국 내에서 보호를 받는 저작물이므로 무단 전재와 무단 복제를 금합니다.

---

OECD 대한민국 정책센터는 OECD와 대한민국 정부 간에 양해각서를 체결하여 설립한 기구로서 OECD의 정책경험과 주요 관심사를 아시아·태평양 지역의 공무원 및 전문가들과 공유하고 전파하는 역할을 수행하고 있습니다.

이러한 역할의 일환으로 OECD 대한민국 정책센터는 OECD 주요 자료들을 선별하여 한국어로 번역 및 보급하고 있습니다.

OECD 경쟁위원회는 정례적으로 각 회원국 경쟁당국 및 전문가들과 여러 경쟁정책 주제에 대해 논의하고, 이 논의 결과와 각 주제별 핵심내용을 정리한 요약보고서(Executive Summary)를 OECD 홈페이지에 「경쟁정책에 관한 모범관행 라운드테이블(the Best Practice Roundtables on Competition Policy)」이라는 제목으로 제공하고 있습니다.

본 자료는 1995년부터 2014년까지 상기 라운드테이블에서 다루어진 사항의 각 주제별 요약 보고서를 번역한 것입니다.

이용자 편의를 위해 5개 주제(카르텔 Cartels, 시장지배적지위남용행위 Abuse of Dominance, 기업결합 Mergers, 법집행 Enforcement, 산업분야별 경쟁이슈 Regulated Sectors)로 분권하여 발간하되, 각 권의 끝에 5개 주제 전체 목차를 포함시켜 다른 주제도 확인할 수 있도록 하였습니다.

본 번역 보고서의 원문 및 전체 논의 내용은 OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org/daf/competition/roundtables.htm>)에서 확인하실 수 있습니다.

경쟁정책과 경쟁법 집행에 관한 다양한 이슈를 담고 있는 이 번역 보고서가 우리나라 경쟁정책 발전에 많은 도움이 되기를 기대합니다.



# Contents

경쟁법 사건의 사법심사(1996) .....	7
Judicial Enforcement of Competition Law(1996)	
가격 투명성(2001) .....	15
Price Transparency(2001)	
일반 보조금 및 정부보조에 관한 경쟁 정책(2001) .....	23
Competition Policy in Subsidies and State Aid(2001)	
경쟁당국의 활동 및 자원에 대한 평가(2005) .....	29
Evaluation of the Actions and Resources of the Competition Authorities(2005)	
손해배상(2007) .....	35
Private Remedies(2007)	
경쟁정책과 소비자정책 간의 접점(2008) .....	53
The Interface between Competition and Consumer Policies(2008)	
시장분석(2008) .....	58
Market Studies(2008)	
소수지분취득(2008) .....	64
Minority Shareholding(2008)	
법관에 대한 난해한 경제이론의 설명(2008) .....	70
Presenting Complex Economic Theories to Judges(2008)	
경쟁정책 및 비공식 경제(2009) .....	75
Competition Policy and the Informal Economy(2009)	
공기업에 대한 경쟁법 집행 및 경쟁중립성 원칙(2009) .....	82
State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality(2009)	
중재와 경쟁(2010) .....	90
Arbitration and Competition(2010)	

경쟁법 상 경쟁업체 간 정보교환(2010) .....	104
Information Exchanges Between Competitors under Competition Law(2010)	
절차적 공정성: 민사 및 행정적 집행절차의 투명성 문제(2010) .....	111
Procedural Fairness: Transparency Issues in Civil and Administrative Enforcement Proceedings(2010)	
절차적 공정성: 경쟁당국, 법원 및 최근 동향(2011) .....	118
Procedural Fairness: Competition Authorities, Courts and Recent Developments(2011)	
경쟁법 준수 이행의 촉진(2011) .....	123
Promoting Compliance with Competition Law(2011)	
법원과 경쟁당국의 경쟁제한피해의 계량분석(2011) .....	129
Quantification of Harm to Competition by National Courts and Competition Agencies(2011)	
경쟁법 사건에서 효율성 항변의 역할(2012) .....	135
The Role of Efficiency Claims in Antitrust Proceedings(2012)	
경쟁과 빈곤 감소(2013) .....	142
Competition and Poverty Reduction(2013)	
경쟁정책이 거시경제적 성과에 미치는 효과에 관한 보고서(2013) .....	147
Factsheet on How Competition Policy Affects Macro-economic Outcomes(2013)	
경쟁분석에서의 품질의 역할과 측정(2013) .....	177
The Role and Measurement of Quality in Competition Analysis(2013)	
부패척결과 경쟁촉진(2014) .....	183
Fighting Corruption and Promoting Competition(2014)	
[부록] 주제별 전체 목록 .....	189

## 경쟁법 사건의 사법심사(1996) Judicial Enforcement of Competition Law(1996)

- 요약 -

### 서론

효과적인 경쟁 정책은 시장 경제의 효율적인 운영을 위한 필수 요소이며, 오늘날의 세계화된 시장 경제와 규제 완화의 추세 속에서 그 중요성이 더욱 커지고 있다. 사법부는 경쟁 정책의 집행에서 핵심적인 역할을 한다. 경쟁법 규정은 구체적이지 않기 때문에 대륙법 국가에서조차도 규정의 해석에 대해 판결 선례가 중요하다. 따라서 비록 회원국 간의 법률 체계가 다양하고, 경쟁법 집행에 있어서 사법부의 역할에 대한 구체적인 결론을 명시화하기 곤란할지라도 일부 회원국의 판사들이 참석한 세미나는 유용할 것이다. 이러한 세미나를 통해 회원국의 경쟁법 및 그 적용에 대한 이해를 증진시킴으로써, 궁극적으로는 경쟁 정책에 대한 국제적 통일성을 강화할 수 있을 것이다.

### 경쟁 정책 집행에 있어서의 사법부의 역할

사법부는 경쟁 정책의 집행에 있어 두 가지 중요한 기능을 담당한다. 첫째, 절차적 적법절차가 관철되는 것을 보장하며, 둘째, 경쟁법의 실체적 원리들이 올바르게 일관되게 적용되도록 한다. 이에 따라, 재판부는 경제 정책이 법의 지배 하에서 집행되도록 한다.

법원은 사생활 보호의 권리, 공정한 재판을 받을 권리, 기업정보의 비밀 유지 등을 포함하는 근본적인 절차적 권리가 보장되도록 한다. 절차적 보장장치는 경쟁 정책이 효과적일 수 있도록 하는 선제 조건이다. 절차적 적법절차는 독점금지정책이 객관적인 방식으로 집행되고, 경쟁당국이 확실히 책임을 지도록 함으로써 대중의 신뢰도를 향상시킨다. 그러나 절차적 적법절차가 완전한 것은 아니다. 법원은 경쟁법을 집행함에 있어 경제 정책의 중요 사항들에 대해 고려하여야만 한다.

재판관들은 경쟁법 집행에 있어 이러한 절차적 및 실체적 원칙을 균형있게 적용할

수 있는 특별한 자격을 가진다. 우선, 집행부 및 입법부로부터의 독립성은 법의 공정하며 일관적인 해석을 가능하게 한다. 또한, 재판관들은 법의 제정 목적을 간파하고, 그러한 궁극적인 법의 목표와 공정하고 투명한 법 적용의 필요성과의 조화를 찾아가는 과정에 대한 경험이 풍부하다. 나아가, 재판관들은 법의 위반에 대해 적절한 제재 및 시정조치를 부과하는 전문가이기도 하다.

이러한 사법부의 근본적인 특성 외에 경쟁 사건을 결정하는 재판부의 유형이라든지 그 구체적인 절차에 대해서는 국가들 간에 상당한 차이가 존재할 수 있다. 재판관들은 사법부에 소속되어 다양한 유형의 민사 및 형사 사건을 다루는 일반 재판관일 수도 있고 경쟁 사건만을 다루는 법원에 소속된 전문 재판관일 수도 있다. 많은 국가의 경험에 따르면 경쟁법의 효과적인 사법적 적용을 위해서 어느 특정한 유형의 재판관일 필요는 없다.

사법부는 또한 경쟁법의 집행에 있어서 어느 정도의 유연성을 가짐으로써 경쟁법의 발전을 증진시키고 당대의 경제 사상이 적용될 수 있도록 한다. 이러한 경쟁법의 사법적 시행이 폴란드와 같이 경쟁법이 시행된지 얼마 지나지 않았거나 전환기에 있는 국가들의 경우에는 특히 중요하다. 폴란드의 일부 사법결정에 따르면 재판부는 분명히 유럽연합의 경쟁 정책과의 조화를 더욱 모색하는 방향으로 나아가고 있다.

### 경쟁 사건에 있어서 경제학과 경제학자의 역할

경제학과 경쟁법은 서로 매우 밀접하며 근본적으로 연관이 있다. 경제학은 광범위하고 일반적인 용어로 기술되어 있는 경쟁법에 실제적인 기초를 제공한다. 경제학은 "실질적으로 경쟁을 감소시킨다"와 같은 문장에 의미를 부여한다. 따라서, 경쟁당국 커뮤니티 내에서는 제한적 합의(restrictive agreements), 시장지배력 남용(abuse of dominance), 기업결합 규제(merger control)와 같은 실질적인 분야에 대한 경쟁 분석의 근본 원칙들에 대해 광범위한 합의가 존재한다. 이러한 관점에서 경제학은 법이 된다.

그러나 경제학만이 경쟁법의 유일한 근거가 되는 것은 아니다. 경쟁법은 단순히 경제적 원칙만을 집행하는 것이 아니다. 경쟁법은 비경제적 목표 및 목적을 포함할 수 있는 정치적 선택에 근거하고 있다는 점에서 근본적으로 주관적이다. 반면에 경쟁법은 확실성과 투명성을 추구하며 경제학이 항상 이 목표를 충족하지는 못한다.



경쟁법은 실제적 권리 뿐만 아니라 절차적 권리의 보장을 제공하며 또한 시정 및 제재의 측면도 다룬다. 이러한 요소들의 결합이 경쟁법을 규칙과 절차의 복합체로 만들며, 경제학은 비록 중요하기는 하나 이러한 여러 요소 중 하나일 뿐이다.

비법률적 학문 분야의 원칙과 밀접한 관계로 결합되어 있다는 것이 경쟁법만의 특징인가? 이에 대한 합의가 있는 것은 아니다. 이것이 만약 경쟁법만의 독특한 특성이라고 한다면 오직 경쟁 사건의 변론만을 위한 전문 심의회의 활용에 대해 언급해야 할 것이다. 일부 국가에서는 경쟁 사건 전문 심의회를 성공적으로 운영하고 있다. 다른 국가에서는 일반 재판부에서 경쟁 사건의 변론과 판결을 하며 이 또한 대부분의 경우 충분한 관련 지식에 근거하여 합리적인 결정을 내리고 있다. 또한 경쟁 사건에 대하여 두 유형의 재판부가 모두 운용되는 국가들도 있다. 1심에서는 전문 심의회가 결정을 하고, 그 결정에 대한 항소는 상급심인 일반법원에서 한다. 항소심에서 법원은 경제학과 관련된 문제에 대해서는 하급심인 전문 심의회의 판단에 맡길 수 있다.

어느 경우든지 재판관들은 신뢰할 수 있는 경제적 근거를 습득할 수 있어야만 하며, 일반 재판관인 경우 경제학에 대한 지식 및 역량도 갖추어야 할 것이다. 이는 어떻게 이루어지는가? 경제학 전문가들이 고용되기도 하지만 전문가들이 어떻게 활용되는지에 대해서는 각 나라마다 차이가 있다. 일부 국가에서는 오직 사건 당사자만이 경제적 증거를 포함한 증거 자료를 제출할 수 있다. 대립적 구조(adversarial system)가 완벽하게 적용된다. 즉, 각 당사자는 전문가를 통하여 각각의 경제적 증거자료를 제출하며 이는 반대심문의 대상이 된다. 다른 국가의 경우, 법원 또는 재판부의 구성원으로서 한 명 이상의 경제학자가 포함되거나 또는 재판부만을 위한 전문가를 선임할 수도 있다. 이러한 법원 선임 전문가의 경우 전문가의 공정성을 보장할 수 있다는 장점이 있는 반면 법원과 전문가 간의 관계에 대한 투명성의 결여로 인해 문제가 생길 수 있다. 또한 전문가의 의견이 대립적 구조의 경우에 비해 충분히 검증되지 못할 수도 있다.

경제 전문가와 관련된 이러한 두 가지 관행을 조합한 새로운 방식이 호주에서 새롭게 시행되고 있다. 양 당사자의 전문가들은 모든 증거를 제출한 후에 자신의 견해에 대해 진술할 수 있는 기회가 주어진다. 동시에 법원과 반대심문을 할 수 있는 상대 변호인으로부터의 질문에 대답하게 된다.

### 경쟁법 관련 사건에 있어서 복합적 기준의 수용

많은 국가의 경쟁법은 경쟁의 보호에 대해 상반되지는 않으나 서로 다른 측면이 있는 경제 및 사회 정책을 통합할 것을 명시하고 있다. 이렇게 명시된 정책의 예는 다음과 같다 - 경제적 효율성의 강화, 생산 또는 상품 분배의 개선, 기술적 또는 경제적 발전, 소비자 보호, 수출의 증진 또는 강화, 경제적 자유의 보호, 공공 이익의 보호 등이다. 일부 보통법 국가에서는 이러한 정책들을 판례를 통해 법체계 하에서 요구되는 분석에 접목시켜 왔다.

때때로 이러한 목표와 경쟁 촉진 간에 갈등이 발생할 수 있다. 이러한 갈등은 배분적 효율성(allocative efficiency) 외의 다른 사회적 정책은 경쟁 분석에 관계가 없다고 하는 국가에서조차 발생한다. 기업행위는 경우에 따라서 경쟁을 없애고 효율성을 증진시킬 수 있다. 경쟁당국과 법원의 업무는 이러한 서로 다른 목표들이 서로 상반되는 경우에 조화롭게 해결할 수 있는 길을 찾는 것이다.

사회 정책 및 기타 다른 정책들이 경쟁 분석과 어느 정도의 관련이 있는가 하는 점은 경쟁법의 법조항의 유형과 경쟁법이 시행되는 행정 및 사법 구조에 따라 최소한 부분적으로 달라질 수 있다. 대체로 경쟁법의 실제적 조항들은 “남용” 원칙에 근거하거나 좀 더 간단하게는 “금지” 조항일 수 있다. 전자의 경우에 복합적인 실제적 기준을 보다 잘 수용할 수 있다. 반면 금지 원칙에 근거한 경쟁법에는 뚜렷하게 구별되는 추세가 존재한다. 또한 특별히 훈련된 재판관과 전문가들로 구성된 전문 기관, 법원 또는 경쟁 재판부가 있는 경우 최소한 초반에는 다양한 정책을 경쟁 분석에 포함시키고자 하는 의지와 능력이 훨씬 클 수도 있다.

둘 이상의 정책이 서로 상충되는 경우에도 정책을 병용하는 과정은 어렵고 모호하다. 사법 영역에서 상충되는 이익을 “조화”시킨다는 것은 보통 불가능하다. 대부분의 재판관들은 그러한 과정에 친숙하지 않다. 이러한 상황에서 법원은 추정(presumptions)하는 경향이 있다. 경쟁을 상당히 제한하는 행위는 경쟁에 대한 손해를 반복할 수 있는 명백한 관련 이익에 존재하지 않는 한, 경쟁법을 위반한 것으로 추정된다.

상충되는 정책에 대해 추정이 적용되는 경우라 할지라도 당해 행위로 인해 야기되는 이익과 손해의 정도에 대한 비교는 이루어져야 할 것이다. 따라서 시간이

경과함에 따라 법원은 복합적인 기준 간에 발생 가능한 분쟁을 최소화하는 수단을 발전시키는 경향이 있다. 대부분의 경쟁법은 경쟁을 “상당히(significantly)” 또는 “중대하게(substantially)” 침해한 행위에 대해서만 불법인 것으로 규정하며, 많은 국가에서 법원은 그러한 “중대한 손해”의 증명에 대해 점차 더 엄격하게 적용하고 있다. 따라서 불법성의 한계기준이 충분히 높게 설정되어 있다면 경제 및 사회 정책을 장려하는 대부분의 관련 행위는 자동적으로 승인되며, 반대로 기준점을 초과하는 행위에 대한 불법성의 추정은 더욱 반복하기 어려워진다. 또한 경쟁 사건에 있어 법원은 경쟁적 시장과 상반되지 않고 상호보완적인 공공 이익에 대해 더 호의적인 것으로 보인다.

재판관들이 이 문제에 대해 어떻게 접근하던지 그 방법은 실용적이고 예상가능해야 한다. 당해 행위가 실제로 주장되는 결과를 야기하였으며 그 결과는 당해 행위가 부재한 경우 발생하지 않았을 것이라는 인과 관계를 반드시 고려해야만 한다. 무엇보다도, 경쟁적 효과와 이를 상쇄하는 이익에 대한 판단은 기업의 현실을 반영해야만 할 것이다.

### 경쟁 사건의 입증기준

경쟁 사건에서 요구하는 입증기준은 몇 가지 변수에 의해 영향을 받는다. 모든 국가에서 공통적으로 발견되는 점은 경쟁 사건에 있어서 적용 가능한 증거 기준이 계속 변화하고 진화한다는 것이다. 이는 경쟁법이 입법부에 의해 개정되며 법원과 행정 심의회는 경쟁 분석에 대한 전문성을 갖추어 가기 때문이다.

입증기준에 영향을 미치는 근본적인 요소는 경쟁 사건을 형사 또는 민사 중 어느 사건으로 분류할 것인지 하는 점이다. 형사 사건의 경우 검사는 보다 엄격한 기준을 적용 받는다. 즉, “합리적인 의심 이상의(beyond a reasonable doubt)” 또는 그와 동등한 기준으로 범죄를 입증하여야만 한다. 일부 국가의 경우 경쟁법은 형사 규정에서 유래되었으나 오늘날 대부분의 국가에서는 민사로 적용하고 있다. 일정 행위에 대한 예외가 있는 데 특히 일부 국가에서는 담합 행위를 형사 기소할 수 있다. 하지만 민사 또는 형사적 행위라는 형식적인 분류보다는 그 행위에 대해 적용되는 제재 또는 시정조치가 더 중요하다. 만일 벌금 (또는 소수의 경우에 구금)이 부과될 경우, 경쟁 당국의 입증 책임은 단순히 금지 명령이 인용될 수 있는 때보다 더 가중된다.

민사 영역 내에서는 다양한 사실 추정이 적용될 수 있다. 예컨대, 높은 시장 점유율은 독점 또는 기업결합의 불법성이 추정될 수 있다. 담합 행위, 여타 형태의 수평적 합의, 재판매 가격 유지 등의 수직적 합의와 같이 경험상 경제적으로 해롭다는 것이 나타난 특정 행위들은 경쟁법 하에서 법원에 의하여 그 불법성이 추정되어 왔다. 하지만 일부 국가에서는 이러한 추정 원칙을 활용하는 추세에 있는데 이는 집행 공무원과 법원이 경쟁 분석에 대한 경험과 전문성을 축적해가기 때문이다.

법원은 경쟁 분석의 다음 열거된 분야에 대하여 증거의 충분성 문제로 계속 고심하고 있다.

- 합의의 증거물: 경쟁 사건에 있어서 이는 가장 단순하고 간단한 유형의 증거이지만 그 직접적 증거물을 취득하기가 점차 어려워지고 있다. 이러한 경우 “의식적 평행행위(conscious parallelism)”에 대한 증거로 그 합의를 증명하기에 충분할 것인가?
- 시장 확정: 구매자들이 상이한 상품 간 대체할 의도가 있는지에 대해 주목하는 이 증거는 보다 전문적인 “경제적(economic)”인 증거로써 고려될 수 있다. 법원은 이러한 유형의 증거를 어떻게 평가할 수 있으며, 관련 시장에 대한 법원의 결정이 사실 판단인가, 법률 판단인가, 아니면 둘 다 해당되는가?
- 의도: 반경쟁적 효과를 야기한 의도에 대한 증거는 보통 형사 사건의 경우에 요구된다. 하지만 민사 사건에서의 그 기준은 무엇인가?
- 중대성: 법원은 문제된 제한이 입증된 경우, 이것이 대부분의 법에서 요구하는 경쟁에 대한 손해의 “중대성(substantiality)” 또는 “부당성(undue)”의 요건을 위반하여 경쟁에 충분히 손해를 입혔음을 어떻게 결정하는가?

이러한 증거와 관련된 구체적인 문제점들이 어떻게 해소되는지의 여부와 관계없이, 경쟁 위반을 민사적 행정적 문제로 처리함에 따라 보다 자유롭고 주관적인 사법 기준이 적용되는 오늘날의 추세는 시민에 대한 적법 절차의 보장과 충돌할 수 있다. 법원은 경쟁 사건에 있어서 정확성에 대한 필요 때문에 적법절차의 요건을 희생하여서는 안될 것이다.

## 경쟁 사건의 사법 심사

경쟁 사건에 대한 사법부의 역할은 각 국가마다 현저히 다르다. 소수의 국가에서는 법원이 경쟁 정책의 적용에 있어서 적극적인 역할을 수행하며, 판례는 경쟁법의 최상위 법원(source of law)이다. 사법 판결이 사건 단위로 운용되는 이러한 제도는 장단점을 모두 가지고 있다. 한 가지 장점은 제도의 유연성이다. 법원은 경제적 상황과 경제 사조의 변화에 적응할 수 있다. 또한 사법부는 시간이 경과함에 따라 조정력(moderating power)으로 작용한다. 즉, 집행 기관에 영향을 미칠 수 있는 정책의 극단적인 변화를 완화시킨다. 법원은 사건 단위로 운영되기 때문에 각 사건에 대한 정확성을 더욱 보장할 수 있다. 그러나 이러한 구체성은 또한 각 사안의 판결에 있어 보다 광범위한 규칙을 명시하지 않음으로써 예측 가능성을 약화시키는 단점이기도 하다. 더욱이, 법원이 경쟁 사건에서 적극적인 역할을 하는 국가에서조차도 법원은 경쟁 사건을 정기적으로 그리고 자주 판결을 내리지 않을 수 있다. 대부분의 사건들은 집행 기관 이상으로 진전되지 않는다. 이는 판례 형성의 계속성이 결여되는 결과를 낳는다.

일부 국가에서는 이의 신청에 대한 1 심 법원이 경쟁 사건의 사실과 법적 문제에 대해 모두 심의한다. 하지만 그 심사 기준은 다르게 적용된다. 하급 심의회에서 내린 사실에 대한 결정을 번복하기는 더 어려울 수 있다. 다른 국가에서는 법적 문제만 이의 신청할 수 있으며 대부분의 국가에서 최상위급의 법원은 법적 문제만을 심의한다. 따라서 사실 또는 법적 문제인지의 여부는 경쟁 사건의 사법 심사에 있어서 중요한 분기점이 될 수 있다.

경쟁 사건의 많은 사안들은 복잡하며 사실 문제인지 법적 문제인지를 분류하기란 쉽지 않다. 대부분의 경쟁 사건에서 중요한 판단 사항인 관련 시장의 획정이 바로 그러한 사안이다. 이는 한편으로는 상당히 사실관계 중심의 문제이지만 이러한 사실관계는 엄격한 분석 방법에 따라 평가되어야 하고, 이러한 평가 자체가 법의 지배라고 볼 수 있다. 일부 법원과 학자들은 시장 획정(나아가, 시장 진입의 용이성, 시장 지배력의 존재, 경쟁 효과의 평가 등과 같은 경쟁 사안의 기타 결정 요인들)은 두 가지 성격을 모두 가지고 있다고 본다. 즉, 사안 결정을 위한 분석 체계의 선택은 법적 문제인 반면, 당해 사안의 사실 관계에 그 분석 체계를 적용하는 것은 사실 문제이거나, 또는 사실문제와 법적 문제의 복합으로 보기도 한다.

실질적으로 문제가 되는 이슈는 상대적으로 큰 의미가 없는 사실과 법적 구분에

대한 문제라기 보다는, 근본적으로 경쟁 사안에 대한 법원의 심사 수준이 어느 정도여야 하는가이다. 이 문제에 대한 답은 하급 법원 또는 심의회의 경쟁 분석 전문성의 정도에 따라 달라질 수 있을 것이다. 만일 법원이나 심의회가 경쟁 사건에 특화되어 있다면 그 결정의 심사에 대한 신뢰도가 더 높을 것이다. 반면 앞서서도 언급한 바와 같이 일반 재판관들이 경쟁 사건을 결정하는 국가에서도 이들은 대부분의 경우 적절하게 판결을 내려왔다. 기타 사안으로는 앞서서도 논의되었던 경쟁법의 사건별 집행 접근법의 장단점과 같은 문제 등이 있다. 사법적 심사의 확대는 좀 더 광범위한 “법”의 지배의 결과를 가져올 수 있고, 그에 따라 확실성과 계속성을 강화시킬 수 있겠지만, 동시에 개별 사건에 대한 정확성과 유연성을 잃게 될 것이다.

## 가격 투명성(2001)

### Price Transparency(2001)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) *대개 가격 투명성의 증가는 판매자 간의 담합 위험의 증가로 이어지지 않는 한 구매자에게 편익을 제공할 것이다.*

가격 투명성을 설명하는 하나의 방법은 실제 거래 가격(이하 '가격'으로 통칭하며, 이는 '표시가격, 정가' 개념과 대비됨)을 발견하는 데 걸리는 시간과 비용으로 보는 것이다. 실제 가격을 알게되는 데 소요되는 비용이 낮을 수록 시장의 투명성은 더 높아진다. 이러한 측면에서 경쟁이 존재하기 위해 어느 정도의 가격 투명성은 필요하다. 그 이유는 소비자들이 가격을 합리적으로 비교할 수 없다면, 가격 경쟁의 의미가 없기 때문이다.

경쟁을 강화시키는 잠재 가능성뿐만 아니라, 가격 투명성의 증가는 탐색 비용을 낮춤으로써 편익을 발생시킬 수도 있다. 이러한 직접적 편익은 소비자 단체들이 일반적으로 더 높은 가격 투명성을 선호하는 이유를 설명하는 요소이다.

- (2) *특정 조건 하에서, 가격 투명성의 강화는 의식적 평행행위(conscious parallelism)와 반경쟁적 협동(anti-competitive co-ordination) 가능성을 상당히 증가시킬 수 있다.*

가격 투명성의 강화는 대부분 국가에서 불법은 아니지만, 판매자로 하여금 소비자에게 해를 끼칠 가능성이 있는 의식적 평행행위에 참여하도록 할 수도 있다. 시장집중도가 상당히 높은 시장에서는 한 판매자가 단순히 가격을 높인 후, 이를 관찰하던 다른 판매자들이 똑같이 가격을 올리는 행동을 할 때 이러한 의식적 평행행위가 시작될 수 있다. 판매자들이 가격 변화에 대한 정보를 더 빨리, 그리고 정확하게 알게 되는 경우 (특히 구매자들은 이러한 정보를 모를 경우) 가격선도자의 위험은 낮아지게 된다. 이러한 상황에서 가격 선도자들은

다른 판매자들이 같이 가격을 인상할 때까지 오랫동안 기다릴 필요도 없고, 그동안 고객을 잃는 경우도 거의 발생하지 않을 것이다.

가격 투명성은 의식적 평행행위를 조장하는 것 뿐만 아니라, 기업 간 협력에서 벗어나는 기업들의 발견과 처벌을 더욱 용이하게 만듦으로써 암묵적 또는 명백한 형태의 담합을 더욱 장려할 수도 있다. 만일 기업 간 반경쟁적 가격책정 협력이 어느 정도의 기간 동안 유지되기 위해서는, 한 기업의 협력 이탈 행위는 반드시 다른 기업들에 의해 저지되어야만 한다.

특정 시장 조건 하에서 가격 투명성 강화가 경쟁에 미칠 수 있는 위험에 대해 정부 정책 입안자들이 항상 충분한 관심을 가져왔던 것은 아니다. 일례로 정부가 권한을 부여한 가격 투명성 강화 조치가 판매자 간 반경쟁적 협력 행위를 더욱 조장함으로써 오히려 가격 인상을 초래한 것으로 파악된 적이 있었다. 그러나 또 다른 사례에서는 정부가 지원했던 가격 투명성 강화 조치가 가격 경쟁을 더욱 활성화 시킨 바도 있었다. 이러한 성과의 차이는 특정한 시장 조건이 가격 투명성의 변화가 경쟁에 미치는 영향을 결정하는 데 중요하다는 것을 의미한다.

- (3) *시장이 반경쟁적 협력 행위에 이미 특히 취약하지 않은 상태라면, 가격 투명성 강화가 반경쟁적 협력 행위의 위험을 특히 더 증가시킬 가능성은 없다.*

어떤 시장에서는 가격 투명성이 매우 높음에도 불구하고 반경쟁적 협력 행위의 위험이 거의 존재하지 않을 수도 있다. 대체로 반경쟁적 협력 행위는 다음과 같은 특성을 가진 시장에서는 발생할 가능성이 더 낮은 편이다. 낮은 수준의 시장집중도; 다수의 판매자; 낮은 진입 장벽; 거래 가격, 수량, 판매 전략에 있어서의 낮은 수준의 투명성; 판매자와 상품 제공 간의 비대칭성; 급속도로 변하는 수요 및 비용 조건; 대량 구매 패턴; 하나 이상의 독단적 경쟁업체 등의 특성을 가진 시장을 의미한다.

- (4) *시장이 반경쟁적 협력행위에 취약하다고 가정할 경우, 가격 투명성 강화의 효과를 평가하기 위해서는 구매자와 판매자가 언제 그리고 어떻게 가격에 대해서 알게 되고, 가격 투명성 강화로 인해 이들이 가격변화에 대응하는 상대적 능력에 어떠한 영향이 발생하는지를 고려해야 한다. 구매자의 관점에서 봤을 때, 가격 투명성의 강화가 구매자의 정보 및 선택보다는 판매자 측에 더*



*유리하게 작용할 경우 구매자에게 더 해로울 가능성이 있다. 이러한 특징은 기업-소비자 간 전자상거래(B2C)에서 발견된다.*

전자상거래는 탐색 비용을 감소시키기 때문에 시장의 가격 투명성을 높일 것이라고 예상할 수 있으나, 실제로는 상황이 다르게 전개될 수도 있다. 예를 들어, 소비자들을 위해 가격 투명성을 높이는 전자상거래 소프트웨어(shopbot)<sup>1</sup>가 판매자들이 경쟁업체를 감시하는 데 사용될 수 있다. 이와 같은 소프트웨어를 소비자보다 판매자가 더 많이 사용할 경우, 일반적으로 판매자들은 경쟁업체의 가격 변화에 더 빨리 알고 대응하게 되고, 상당 수의 소비자들은 가격 변화에 대응해 공급자를 바꿀 기회도 갖지 못하게 될 것이다. 이것은 전자 상거래가 구매자보다는 판매자에게 더 가격 투명성을 높이는 결과를 가져 올 수 있음을 의미한다. 또한 전자 상거래는 경쟁사의 움직임에 대응하여, 가격 변화를 더욱 쉽고, 싸고, 빠르게 할 수 있도록 추가적인 편의를 제공할 수도 있다. 시간이 지날수록, 가격인하에 대한 경쟁업체의 발빠른 움직임은 온라인 시장의 가격 경쟁에 찬물을 끼얹을 수도 있다. 이러한 현상은 비가격적 측면의 경쟁을 더욱 가속화시킬 것이고, 소비자들에게는 투명성이 더 낮아지는 방향으로도 작용할 수 있다.

일반적으로 가격 투명성의 비대칭적 증가의 영향에 대해 크게 세 가지 관찰이 이루어졌다.

- 기업체 간 투명성만 증가시키는 행위는 기업-고객 간 투명성을 증가시키는 행위보다 더 우려할 필요가 있음
- 판매자 간 가격 투명성에는 변화가 없는 반면, 기업 또는 협회들이 소비자에게 제공하는 가격 정보는 제한하는 조치를 하는 경우, 경쟁에 있어 심각한 위험이 될 수 있음
- 기업 간에 이미 존재하는 투명성을 소비자에게도 확대하는 조치는 일반적으로 친경쟁적임

*(5) 반경쟁적 협력행위가 발생하기 쉬운 시장에서는 공급자 간 가격 정보의 직접 교환을 더욱 면밀히 감독해야 한다.*

반경쟁적 목적 또는 효과를 지닌 대부분의 단독 및 공동 행위들이 그렇듯이,

<sup>1</sup> 역자주: 특정 제품에 대해 가격 비교 정보를 제공하는 웹사이트

가격 정보의 직접 교환은 경쟁적 효과를 가질 수 있다. 예를 들어 이러한 정보교환 행위는 시장 조건 변화에 따른 효과를 배제함으로써 기업들이 영업사원들의 노력과 기술에 걸맞는 보상을 할 수 있도록 할 것이다. 또한 생산능력의 확장 또는 축소에 대해 기업이 더 나은 결정을 내릴 수 있도록 할 수도 있다. 경쟁 당국은 이러한 정보 교환의 편익을 알고 있어야 하지만, 동시에 이것이 경쟁에 미치는 위험은 최소화하면서, 편익을 극대화 할 수 있도록 해야 한다.

가격 정보의 직접 교환과 관련된 경쟁적 위험은 정보가 충분한 수준으로 통합되고, 시일이 어느 정도 지난 것만 교환될 수 있도록 함으로써 줄어들 수 있다. 시일이 얼마 되지 않고 개인화된 정보의 교환과 비교했을 때, 정보 교환에 이러한 요건을 두는 것은 경쟁적 협력에 도달하고, 이를 유지하는 행위의 유용성을 상당히 감소시킬 수 있다. 지금까지 많이 논의되었던 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)의 UK Tractor 사례(동 사례는 가격 정보보다는 세부적 판매정보 교환에 관한 사례였음)에서 도출된 주요 사항 중 하나가 바로 여기에 해당된다.

신뢰할 수 있는 방화벽을 구축, 유지할 수가 없는 한, 통합된 가격 정보를 교환하기 위해서는 제 3 자가 포함되어야만 하고 이를 통해 정보 교환에 연관된 위험성을 다소 낮출 수 있다.

제 3 자의 참여를 위해서는 초기에 어느 정도의 조율이 필요하지만, 판매자들이 잠재적으로 해가 될 수 있는 보다 광범위한 의미의 '값싼 수다(cheap talk)'<sup>2</sup>에 참여할 구실은 제거할 수 있다.

정보 교환시 이용되는 정보의 통합 수준 및 시일에 대한 고려 뿐만 아니라, 경쟁 당국은 이러한 정보교환행위가 소비자의 잠재적 편익을 최대화 할 수 있도록 공공적인 성격을 가지는 지 여부를 확실히 해야 한다. 또한 특정 가격 정보 교환 행위가 금지될 경우, 교환 당사자들이 어떤 행동을 할지에 대해서도 신경을 써야 한다. 일부 시장에서는 웹사이트나 신문에 일방적으로 표시된 정가표(price list)를 이용하여 동일한 목적을 달성하는 것이 상대적으로 더욱

<sup>2</sup> 역자 주: 게임이론에서 '값싼 수다(cheap talk)는 게임의 보상에 직접적으로 영향을 미치지 않는 게임참여자 간 의사소통을 의미

쉬울 수도 있다. 이러한 대안들은 구매자에게 정보 접근성을 더욱 향상할 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다.

(6) 반경쟁적 협력에 취약한 시장에서는 미래 가격 설정에 대한 의도를 공유하는 행위가 강력한 형태의 '값싼 수다'가 될 수 있다.

이 점은 특히 미국의 항공 요금 공시 회사(Airline Tariff Publishing Company) 사례와 브라질의 유사 사례에서 분명하게 드러났다. 항공사들은 전산화된 예약시스템을 통해 정보를 입력하여 미래 가격에 대한 의도를 공유할 수 있게 되면서, 업체 간 상호 수용가능한 가격으로 위험부담 없이 쉽게 담합을 할 수 있게 되었다.

(7) 전문직 협회의 가격 담합은 거의 언제나 경쟁을 저해하고, 불법적인 경우가 종종 있다. 반면 전문직 협회에서 제안하는 가격 및 기타 조치들은 가격 투명성에 중요한 영향을 미칠 수 있으며, 이러한 조치의 친·반경쟁적 효과에는 주의 깊은 균형 조정이 요구된다.

소비자들은 특정 시장 내에서 특히 높은 거래 비용에 직면할 수도 있다. 원래 소비자들이 그들이 필요로 하는 것을 결정하기가 어렵고, 그들에게 권해진 상품의 품질을 측정하는 것이 어려운 전문 서비스인 경우, 거래 비용이 특히 더 높을 수 있다. 대부분의 국가에서는 이러한 전문 서비스 시장의 기능을 개선하기 위하여 다양한 규제를 활용해 왔다.<sup>1</sup>

예를 들어 다양한 서비스에 대한 전문직 협회의 제안가격 공시와 같이, 이러한 규제들은 전문직 협회가 가격 투명성에 영향을 미칠 수 있는 행위를 할 수 있도록 허용한다. 여기서 경쟁당국은 어떠한 정가표도 전문가 협회의 '권장가격'이지 '의무가격'이 아니라는 점을 주장해야 한다. 그러나 이러한 가격 지침을 꼭 금지할 필요는 없는데, 이는 특히 협회의 상당 수의 회원 및 비회원들이 제안 가격을 이용하지 않고, 소비자들도 이러한 사실들을 알고 있을 때 더욱 그러하다. 이것은 차례로 가격 광고에 대한 제한에 관한 문제를 제기한다.

많은 전문직 협회들은 신뢰할 수 있고, 소비자를 기만하지 않는 가격 광고를 제한하는데, 이들은 이와 같은 광고가 소비자들에게 혼동을 줄 수 있고,

잠재적으로 서비스 품질의 저하로 이어질 수 있다고 주장한다. 그러나 이러한 주장은 점차 증가하고 있는 계량 연구로 인해 타당성이 떨어지고 있다. 따라서 경쟁당국은 전문직 협회들이 더 이상 신뢰할 수 있고, 소비자 기만적이지 않은 가격 광고를 금지하는 행동을 하지 못하도록 협회의 지배 규정을 변화시키려고 노력해야 한다.

(8) 특히 최후입찰조항(*meeting competition clauses, MCCs*)<sup>3</sup> 및 최혜국 조항(*most favoured nation clauses, MFNs*)<sup>4</sup>과 같은 조장적 관행(*facilitating practices*)들은 가격 투명성에 상당한 비대칭적 효과를 미칠 수 있다.

MCC 와 MFN 은 다양한 형태로 장기 계약에 있어 중요한 요소인 유연성을 강화하고, 특정 행위자들에게는 보험을 제공하는 중요한 기능을 담당한다. 이것은 왜 MCC 와 MFN 이 광범위한 시장 환경에서 발견되고, 종종 고객들의 요청으로 판매자들이 이러한 관행들을 모두 도입하게 되는지에 대한 이유를 제공할 수 있다.

MCC 를 이용하는 판매자들은 고객들이 알고 있는 경쟁업체의 가격을 자신들과 공유하도록 할 중요한 인센티브를 제공한다. 이것은 정가 또는 거래가격을 찾기 어려운 시장에서 더욱 중요하게 고려해야 할 사항일 것이다. 판매자들은 MCC 덕분에 고객이 가진 모든 가격 정보를 합친 것과 같은 수준의 정보를 가질 수 있다. 이로 인해 판매자들은 원래 정보보다 훨씬 더 많은 가격 정보를 갖게 되고, 어떠한 단일 구매자가 가진 정보에 비해서도 아는 것이 더 많아지게 될 것이다. 판매 계약에 MFN 조항을 포함시키는 것은 기업들이 선별적 할인을 제공하는 행위를 어렵게 만들고, 이에 따라 표시 가격 간 차이는 줄고 거래 가격의 관찰은 더욱 어려워 질 것이다. 이것은 일반화된 할인이 구매자와 판매자 모두에게 더 발견하기 쉽다는 사실을 포함하며, MFN 이 시장 내 가격 투명성을 개선하게 됨을 의미한다. 이러한 효과가 구매자와 판매자 중 어느 쪽에 더 편향되게 나타나는 지는 분명하지 않다.

경쟁 당국들은 MCC 그리고/또는 MFN 이 반경쟁적 목적을 위해 도입되거나,

<sup>3</sup> 역자주: 특정 구매자에게 좋은 가격으로 물건을 팔더라도(가격차별), 그것이 다른 경쟁사와 경쟁하기 위해 어쩔 수 없이 가격을 내린 경우에는 정당함

<sup>4</sup> 역자주: 협정당사국 간에는 한 당사국이 기존의 제3국에 부여하고 있는 조건보다 불리하지 않은 대우를 부여할 것을 약정한 조항

가격 투명성이나 다른 요소들과 관계된 이유로 인해 반경쟁적 효과를 갖는다고 생각하는 사례들이 있을지도 모른다. 이러한 사례가 발생할 경우, 규모가 더 큰 반경쟁적 합의의 증거가 존재하는지의 여부에 따라 경쟁당국이 이를 금지할 수 있는 능력이 매우 달라질 수 있다.

- (9) 공공 조달에 있어서 최적 수준의 가격 투명성을 달성하기 위해서는 한편으로는 부패 감소, 다른 한편으로는 경쟁 보호의 목표 간 어려운 선택을 해야할 수도 있다.

공공 조달을 담당하는 당국자들이 오직 능력에만 기반하여 계약을 발주하도록 하는 가장 확실한 방법은 입찰의 세부 내용을 공개하도록 하는 것이다. 이것은 불만이 있는 입찰 당사자들로 하여금 불공정하고 부패한 관행을 훨씬 더 쉽게 발견하고, 고소할 수 있도록 할 것이다. 유감스럽게도 이러한 공개 조치는 입찰 조작을 위한 기업 간 합의를 이탈하는 행위도 더 발견하기 쉽게 만든다.

입찰 기관에 대한 대중의 신뢰가 특히 낮은 국가에서는 공공 조달 과정의 입찰을 비밀로 유지하도록 주장하는 바를 정치적으로 지지하는 것은 불가능한 주장일 수도 있다. 여타 국가들에서는 국제 무역 협정에 의해 높은 수준의 입찰 투명성 보장이 의무사항일 수도 있다. 이러한 사항들에 대해 고려하기 전까지는 입찰을 공개하지 않거나, 또는 최소한 발주를 마친 후 충분한 시간이 지나기 전까지 공개하지 않는 것이 더 현명할 수도 있다. 어떤 한 경쟁당국은 때로는 공공조달에서 제시된 최저 입찰가를 수용하지 말라고 권고한다. 또 다른 경쟁당국은 세부적인 계산내용이 다른 시장에서의 반경쟁적 협력으로 이어질 수 있는 바, 이러한 것들을 공개하는 행위를 조심해야 한다고 경고했다.

- (10) 다수의 국가들은 소매 휘발유 시장의 가격 투명성에 관한 정책 결정에 어려움을 겪었다.

시장 집중도가 높은 소매 휘발유 시장은 가격 협력이 특히 쉽고 매력적인 시장의 전형적인 예이다. 휘발유 상품은 거의 동일하고, 구매는 소규모로 빈번하게 이루어지며, 판매자들은 대칭적 비용을 갖고, 수요는 대개 안정적이다. 더욱이 휘발유를 공급하는 정유회사의 수가 일반적으로 적고, 특히 이들 회사들이 유통까지 수직적으로 통합되어 있는 경우에는 가격을 조정하기에 더 좋은 위치에 있다. 그러나 여기서 가격 투명성을 증가시키기 위한 조치의

이용은 판매자들 측에서는 이미 접근 가능한 정보를 단순히 소비자에게까지 확장하는 것뿐일 수도 있다. 많은 국가들은 이를 포함한 여러 다른 이유들을 근거로 운전자들이 휘발유 가격을 비교하기 쉽게 만드는 조치들을 도입했다. 소매 휘발유 시장에서 가격 투명성을 강화시키는 것은 종종 가격 담합 혐의를 상당히 증가시키는 결과로 이어졌는데, 이러한 혐의는 대개 동시에 발생하며 동일한 가격 변화에 대한 단순한 관찰을 기반으로 한 것이다. 그러나 단순한 관찰만으로는 이러한 유사 가격 설정이 반경쟁적 행위라고 주장하는데 충분한 증거를 제시하지 못한다.

(11) 다양한 가격 투명성 강화 수단의 복합적인 효과는 이러한 수단들을 사례에 따라 합리적으로 적용하는 것이 자연스러운 것임을 보여준다. 그러나 가격 투명성 제한은 소비자의 관점에서 반직관적으로 보일 수도 있다. 따라서 경쟁당국은 가격 투명성 강화가 반경쟁적 목적 또는 효과를 가질 것이라고 예상되는 혐의들을 조사할 경우, 조사 기준을 소비자들에게 상세히 설명하고 공개하는 데 특히 신경을 써야 한다.

법적 안정성 및 예측가능성이 갖는 상업적 이점은 경쟁 당국이 특정 사례에 제량권을 어떻게 적용했는지를 설명함에 있어 항상 더 유리하게 작용할 것이다. 가격 투명성 강화 사례에서 일종의 안내 지침은 법 준수를 강화하는 것뿐만 아니라, 경쟁당국이 추구하는 목적에 대한 소비자 단체와 기타 정부 기관의 인식을 향상시키는 데도 특히 잘 활용될 수 있을 것이다. 심지어 경쟁당국이 고려하는 사항들을 단순히 목록화 하는 것도 높은 가격 투명성이 특정 시장 조건에서는 어떠한 위험을 가질 수 있는지를 지적하는 데 도움이 될 것이다.

<sup>i</sup> 이 분야의 중요 이슈에 대한 조사 결과는 1999년 6월 개최된 전문 서비스에 관한 CLP 2차 작업반의 라운드테이블 회의 결과 중 “전문 서비스에 있어서의 경쟁” 참고:

<http://www.oecd.org/daf/clp/Roundtables/profser00.htm>

## 일반 보조금 및 정부보조에 관한 경쟁 정책(2001)

### Competition Policy in Subsidies and State Aid(2001)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

(1) 모든 수준의 정부(지방, 지역, 주, 국가, 초국가)는 기업에 대해 다양한 방식으로 재정 지원을 제공할 수 있다. 이러한 재정 지원은 기업이 경쟁하는 시장 내 경쟁을 왜곡시키는 효과를 가질 수도 있다. 경쟁 왜곡은 원래 의도했던 효과일 수 있고, 또는 다른 목적을 추구하는 중에 발생한 간접적이며 의도하지 않았던 효과일 수도 있다. 불완전한 경쟁이 존재하는 산업에서는 산업 내 발생하는 과점 지대의 상당 부분을 획득하기 위해 각각의 관할권역 내의 기업을 지원할 인센티브가 존재한다. 보조금 통제 규정의 부재는 비효율적으로 높은 보조금 수준으로 이어질 수 있다.

모든 수준의 정부(지방, 지역, 주, 국가, 초국가)는 기업에 재정적으로 지원을 함으로써 때때로 경쟁 시장에 개입한다. 이러한 재정 지원은 다양한 형태를 띠 수 있으며, 기업에 대한 직접 이전, 저금리 대출, 투입 요소의 시장 가격 이하 판매, 시장 가격 이상으로 산출물 구입, 또는 기업 채무에 대한 정부 보증 등을 포함한다. 재정지원은 또한 세금 납부 연기, 공제 또는 면세 기간 등 세금 인하의 형태로도 제공된다.

기업에 대한 재정 지원은 다양한 이유로 제공되며, 제공 목적의 예는 다음과 같다:

- 지역 내 경제 활동 장려, 또는 특정 지역 내에 위치한 기업 지원;
- 시장에서 제공되지 않는 서비스 공급(예: 외딴지역의 방송, 교통, 통신 서비스 지원);
- 산업 퇴조 속도 완화(예: 석탄, 철강 산업에 대한 보조금);
- 자연 현상에 따른 변동 상쇄(예. 농업);
- 생산자 소득 유지;
- 기타 시장 실패 시정(예: R&D, 환경개선 지원);

- 고용 강화(청년, 여성, 장애인과 같은 특정 집단의 고용);
- 다른 관할구역에 있는 기업의 비용을 대가로 보조금 지원을 받는 기업의 시장점유율 확대

기업에 대한 재정 지원은 전반적인 후생수준을 증가시킬 수도 있고, 경쟁을 왜곡시키거나 후생수준을 감소시킬 수도 있다. 재정지원의 목적이 경쟁을 왜곡(수출 보조금과 같은 경우가 해당할 수 있음)하거나, 효율성이 더 낮고, 더 낮은 품질의 제품을 생산하는 기업에 대한 지원일 경우(실패 기업에 대한 지원 등), 전체 후생수준은 감소할 가능성이 더 높다. 정부는 특히 국영기업에 대해 다양한 형태의 지원을 더 많이 하는 것으로 관찰된다. 일부 국가에서는 국영기업에 대한 지원 인센티브 및 범위를 줄이기 위해 민영화를 시행한 바 있다. 호주와 같은 기타 국가들에서는 국영기업과 민간기업간의 경쟁적 중립성 확보를 위해 규칙을 도입하였다.

불완전 경쟁산업에서는 경쟁기업이 다른 관할구역에 위치할 경우 이들의 비용을 대가로 정부의 재정지원을 통해 역내기업들을 지원함으로써 역내기업들이 시장 지분을 확대하고, 더 큰 규모의 산업적 이윤을 획득하도록 할 수도 있다. 재정지원은 기업들로 하여금 실질적으로 위협이 되는 약탈적 가격책정 행위도 도울 수 있다. 또한 네트워크 효과가 존재하는 산업의 경우 장기적으로 시장지배력 확대 가능성을 높이기 위해 산업 초기 단계에 충분한 수준의 고객을 모을 수 있도록 도울 수 있다. 정부가 이러한 기업혜택을 제공하기 위해 보조금을 지급하는 행위는 비효율적으로 높은 수준의 보조금과 더불어 '죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)<sup>1</sup> 문제로 이어질 수도 있다.

보조금의 영향을 받는 기업이 다른 관할구역에 있는 한, 역내 지원을 강화하고 보조금을 지급하는 데 반대하는 경우는 거의 없을 것이다. 경쟁법 사례에서처럼 일반적으로 보조금의 수혜자는 소수로 집중되어 있고, 보조금에 드는 비용은 전체 인구에 넓게 분산되는 경향이 있다. 따라서 보조금을 지원하는 정부에 대한 역내 제한은 약할 가능성이 높다.

OECD 국가들의 산업 지원 수준은 국가 및 분야마다 달라진다. 보조금은 조선,

<sup>1</sup> 역자 주: 죄수의 딜레마(罪囚-, prisoner's dilemma, PD)는 게임 이론의 유명한 사례로, 2 명이 참가하는 비제로섬 게임(non zero-sum game)의 일종이다. 이 사례는 협력할 경우 서로에게 가장 이익이 되는 상황일 때 개인의 욕심으로 서로에게 불리한 상황을 선택하는 문제를 보여주고 있다.



농업, 철강 및 석탄 분야에서 높은 경향이 있다. 농업의 경우, 1998 년-2000 년 기간 동안 OECD 전체적으로 보조금이 전체 농가 수입의 35 퍼센트를 차지하였다. EU 에서는 농업을 제외한 산업지원이 연간 약 1000 억 유로에 달하며, 이는 EU 전체 정부 지출의 2.4 퍼센트를 차지한다.

- (2) 기업에 대한 재정지원은 정부정책이 기업간 경쟁을 (의도적 혹은 비의도적으로) 왜곡하는 여러 가지 방법 중 하나일 뿐이다. 다른 많은 종류의 정부 정책(예: 규제 정책, 공공재 제공에 관한 정책)들이 기업 간 경쟁에 영향을 미친다.

정부는 크게 세 가지의 방식으로 시장에 개입할 수 있다. 재정적 상호작용(즉 기업에 대한 자원 이전, 투자, 대출, 구매, 판매 및 세금), 규칙 및 규제(즉 규제 정책), 그리고 재화와 서비스의 직접 제공(인프라 및 기타 공공재 등)이 여기에 해당된다. 물론 이러한 각기 다른 형태의 정부 개입(즉, 규제 정책 및 공공재 관련 정책)은 전체 후생수준을 증가시킬 수 있다. 동시에 이러한 개입들은 경쟁을 왜곡하거나 전체 후생수준을 후퇴시킬 수도 있다. 예를 들어 정부는 이론적으로 국내 기업에 대한 규제를 가하지 않음으로써, 해외 경쟁업체에 비해 국내 기업에만 혜택이 가도록 할 수 있다. 이전에 논의한 바와 마찬가지로, 각국이 바람직한 규제 통제 정책을 실행하지 않거나 또는 국내 기업에 유리하도록 규제를 적용함으로써 죄수의 딜레마와 같은 현상이 발생할 수 있다.

- (3) 이상적으로 봤을 때 보조금에 대한 규제는 정부 개입의 품질에 대한 보다 포괄적인 규제 시스템의 일부를 형성할 것이다. 이러한 품질 통제 과정은 보조금이 영향을 미치는 시장을 지리적으로 모두 포괄할 수 있는 수준의 정부에서 집행되어야 한다. 원칙적으로, 낮은 수준의 정부(지역/주 정부 등) 결정이더라도 역외 시장에 영향을 미치는 모든 정책에 대해서는, 이러한 정책이 전체 후생수준을 개선시킬 수 있는 가장 효율적인 방법인지에 대한 감독이 이루어져야 한다.

산업에 대한 정부 재정 지원의 규제는 이상적으로 경제에 개입하는 모든 형태의 정부정책을 대상으로 하는 보다 포괄적인 규제 시스템의 일부를 형성할 것이다. OECD 규제개혁 프로젝트(OECD Regulatory Reform Project)에서 논의된 바와 같이, 경제에 대한 모든 형태의 정부 개입은 이것이 전체적인 후생수준을 향상시킬 수 있도록 품질을 규제해야 한다. 이러한 규제의 전형적인 예로 각 정부개입이 명확한 목적을 가지고 있고, 목적 달성을 위한 다른 대안들이

적절히 고려되었으며, 대안의 비용 및 편익을 적절히 평가하는 것 등이 있다. 대부분의 경우 근본적인 정책 목적은 가능한 한 경쟁을 보호할 수 있는 시스템을 통해 가장 효율적으로 달성될 것이다.

만약 각 정부가 역내 시민들의 후생수준에만 신경을 쓴다면, 전체적인 사회 후생수준의 증가는 정부개입이 영향을 미치는 모든 지리적 범위를 포괄할 만큼 높은 수준의 정부가 정부개입의 품질을 규제할 때만 가능하게 될 것이다. 만약 정부개입이 영향을 미치는 시장이 특정 지역 시장으로 한정된다면, 시 또는 지방 정부가 품질 규제를 수행할 것이다. 반면 영향을 받는 시장의 범위가 전 세계(예: 조선, 농업 등)라면, 이론적으로 WTO 또는 OECD 와 같은 국제기구가 품질 규제를 수행할 필요가 있다.

높은 수준의 정부가 각기 다른 정책의 비용과 편익에 대해 완전한 분석을 수행하기 위해 정책 효과와 더불어 낮은 정부 수준에서 수집되는 시민들의 선호에 관한 세부 정보가 필요하다. 예를 들어, 환경 규제시스템의 부재가 보조금으로 작용하는지에 대한 평가는 규제가 적용되는 지역 내의 공해의 영향에 관한 지식, 그리고 지역 내 환경에 대한 시민들의 선호에 관한 정보를 요구할 것이다.

또한 이러한 형태의 보조금 규제가 효과적이기 위해서는 더 높은 수준의 정부가 낮은 수준의 정부 결정을 반복하거나, 무효로 만들 수 있는 능력을 갖추어야 한다.

국가 수준에서 이러한 국내 정책에 대한 감독을 수행할 여지가 존재한다. 실제 많은 OECD 국가에서는 중앙 정부 수준에서 규제검토 절차가 수행되어 왔다(이러한 절차가 보통 주/지역 정부의 결정에 대한 권한을 갖지는 않음). 덴마크와 동부 유럽 국가들은 낮은 수준의 정부의 재정 지원에 대한 규제 시스템을 실행해 왔다.

그러나 국제적 수준에서 국제 기구들의 힘은 제한적이며, 국제기구가 전면적인 검토를 수행하거나 국내 정책을 규제할 수 있는 가능성은 거의 없다 (EC 는 제외될 수 있는 가능성이 있음).

(4) 국제적 수준의 보조금 규제는 더 단순하고, 자유재량에 대한 의존이 더 낮은

형태여야 한다. 한 가지 예로 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)조약의 규제가 있다. 동 규제는 (a) 기업에 대한 재정 지원 및 (b) 일정 기업 집단이 국가 내 다른 기업과 상이한 대우를 받는 경우 두 가지에만 초점을 맞추고 있다. 이러한 단순한 접근법에는 비효율의 가능성이 가장 높은 경쟁 왜곡 문제에만 초점을 맞출 수 있는 장점이 존재한다. 또한 이러한 접근법을 채택함으로써 후생 효과와 관련된 논란이 많고, 자유재량에 의지해야 하는 평가에 대한 필요성도 줄어들 수 있다. EC 접근법의 단점은 경쟁에 무해한 일부 지원의 형태가 (정당한 행위임에도) 규제에 걸리고, 경쟁에 유해한 일부 지원(비록 실제로 중요하지는 않을 수도 있음)은 포함하지 않을 수 있다는 것이다. 또한 근본적인 공공정책을 달성할 수 있는 대안적 방식에 대한 고려가 없다.

완전한 수준의 검토, 그리고 낮은 수준의 정부 정책에 대한 통제가 아직 국제적 수준에서는 실현 불가능하므로(EU 에서조차도), 국제적 수준에서는 보다 단순하고 자유재량에 맡길 필요가 적은 형태의 규제가 필요하다.

정부보조 대한 EU 의 규제 시스템이 한 예가 될 수 있다. 이 시스템은 모든 종류의 경쟁왜곡을 다루는 것이 아니라, 기업에 대한 재정 지원에만 초점을 맞춘다. 즉, 제한적이기는 하지만 중요한 정책에만 집중하는 것이다. 또한 동일한 시장 내의 기업에 대한 차별 대우가 아니라, 동일 국가 내의 기업 대우에 있어서의 차이에만 집중한다. 한 국가 내의 모든 기업에 적용되는 소위 "일반 조치(general measures)"는 정부 보조로 간주되지 않는다. 이러한 시스템에서는 재량권 행사 가능성이 아예 존재하지 않는 것은 아니다. 위원회는 어떠한 특정 재정 지원 또는 세금 우대/감세 조치가 모든 기업에 해당되는 것은 아님에도 불구하고, 이것이 '유럽 공동 시장'과 양립할 수 있는지에 대해 고민해야 한다. 그러나 이러한 재량권 행사의 범위는 상대적으로 제한적이라고 볼 수 있다.

EU 의 접근법은 경쟁에 직접적으로 초점을 맞추는 것이 아닌 바, 정부 보조를 일종의 무해한 형태의 지원이라고 분류할 수도 있고, 또는 비효율적인 지원이 아니라고 규정할 수도 있다. 예를 들어 휘발유세가 높은 국가의 생산자(국제 시장에서 경쟁)에 대한 휘발유세 면제는 경쟁의 측면에서는 왜곡 효과를 발생시키지 않을 수도 있으나, 정부 보조라고 구분될 수 있다(그러나 이러한 국고 보조는 나중에 허가를 받을 수도 있음). 반대로 작은 경제 안의 모든

기업에 적용되는 자본 투자에 대한 저금리 대출은 기업이 활동하는 시장 내의 경쟁을 왜곡시킬 수 있다(이러한 정책의 비용은 너무 높아서 실제 정책이 실현되기는 어려움). 또한 위원회는 보조금을 제공하기로 한 결정이 근본적인 공공정책의 목적을 달성하는 가장 최선의 방법인지에 대해서는 의문을 제기할 수가 없다.

EU 내에서는 규제 정책의 차이로 인해 발생할 수 있는 잠재적 경쟁 왜곡 사례들이 위원회의 감독 및 검토를 위해 최소한의 표준을 수립하는 분야별 지침을 통해 처리된다.

- (5) 모든 종류의 보조금에 대해 규제 강화의 여지는 남아있다. 국가들은 전 수준의 정부가 높은 품질의 공공정책 개입을 수행할 수 있도록, 국내적으로 정책 검토 절차를 강화해야 한다. 중앙 정부는 특정 정책이 사법적 국경을 넘어 국제적 시장에 영향을 미칠 때, 국내 경쟁을 왜곡시키는 정책을 없애거나 또는 제한할 수 있는 권리가 있어야 한다. 장기적으로는 이러한 규제가 국제적 수준까지 확대되어야 한다.

## 경쟁당국의 활동 및 자원에 대한 평가(2005)

### Evaluation of the Actions and Resources of the Competition Authorities(2005)

- 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

1. *경쟁당국이 평가 제도를 바람직한 공공행정을 구성하는 필수 불가결한 요소로 봐야 한다는 점에 전반적인 합의가 있다.*

경쟁당국의 운영과 성과를 평가하기 위한 제도가 경쟁정책의 지속적인 개선을 위해 필수적이라는 전반적인 합의가 있었다. 경쟁당국의 효과에 대한 평가를 비단 선택적인 것으로 치부하기보다(혹은 평가를 통해 약점을 밝혀지기 때문에 잠재적으로 유해한 것이라고 간주), 소비자들에게 더 나은 결과를 이루어내기 위한 중요한 장치로서 받아들여야 한다. 경쟁당국은 정기적으로 (a) 기존의 경영 관행, 조직 구조, 운영 과정의 효과를 검토하고, (b) 특정 개입(기소, 신고 제기, 변호 이니셔티브 추구 등)의 영향을 연구하기 위해 자원을 할당해야 한다. 경쟁당국은 정례적인 평가 규범을 수용함으로써, 업무의 품질 향상 도모 이상의 것을 달성할 수 있게 된다. 평가는 한 사회의 경쟁정책에 대한 인식과 정책의 적법성을 강화하기 위한 중요한 수단이다. 여러 다른 효과 가운데서도, 평가를 통해 공공 기관, 민간 단체, 소비자 집단, 학술 조직 등 다양한 기관을 경쟁정책의 근거 및 경쟁정책의 기여에 대한 논의에 포함시킬 수 있다.

2. *경쟁정책의 효과성을 검증하기 위한 측정방법을 개발 및 적용해달라는 수요가 경쟁당국 외부로부터 증가하고 있다. 점점 더 많은 관할권역의 입법기관과 기타 공공기관들이 경쟁정책의 효과를 평가하거나, 경쟁당국의 조직 및 절차의 효율성을 분석하기 위한 프로젝트를 시작하고 있다.*

경쟁당국이 당국의 책임에 대해 명확히 이해하고 있는 경우, 정기적인 자체평가에 참여하게 될 것이다. 그러나 우리가 경쟁정책 시스템 및 개별 경쟁당국의 운영 품질의 측정에 대한 외부 수요가 증가하는 것을 목격하고 있다는 것도 분명하다. 많은 관할권역은 모든 공공기관이 성과 측정 기술을

도입 및 적용하도록 요구하는 전정부적인 의무를 규정하였다. 예를 들어 핀란드 경쟁당국의 평가노력은 공공기관이 성과목표를 설정하고, 주기적으로 목표 달성의 진척상황을 보고하는 범정부적 성과관리 절차와 연계되어 있다. 다수의 관할권역은 이와 같은 일반적인 성과관리 방법에 경쟁당국의 사업을 검토하도록 하는 특정한 계획들을 보충하였다. 경쟁당국(및 기타 공공기관)에게 있어서는, 경쟁법 제정과 이행을 통해 사회에 바람직한 결과를 가져올 수 있을 것이라는 일반적이고, 증명할 수 없는 주장으로는 입법부가 만족하지 않을 것이라는 점이 점차 분명해지고 있다. 라운드테이블 회의에서의 대한민국 대표단의 발표는 경쟁법 집행을 통해 소비자 후생이 향상되는지를 증명하기 위해, 경쟁당국이 어떻게 사후영향평가(대한민국의 경우, 카르텔에 대한 경쟁법 집행의 효과)를 사용할 수 있는지에 대한 예를 보여준다.

3. *평가는 경쟁당국의 연간 의제에 정례적으로 포함되어야 하며, 예산 및 실행계획안의 편성에 통합되어야 한다.*

공공 및 민간기관들이 심각한 운영 실패에 대한 주된 또는 유일한 반응으로써 평가를 실시하는 경향이 있음은 잘 알려져 있다. 이러한 경향은 아마도, 확실하게 고장나지 않은 것은 고칠 필요가 없다는 원칙을 따르는데서 기인할 것이다. 단순히 광범위하게 알려진 실패의 원인을 시정하는 것만을 지향하는 것은 평가를 제대로 이해하는 것이 아니다. 평가는 다른 여러가지 목적을 위해서도 실시된다. 예컨대, 성공한 제도의 구성요소에 대한 이해 증진, 경쟁당국의 과거 성공사례의 재현 등을 위해서도 평가는 실시된다. 평가는 현행 제도의 결점이 심각한 프로젝트 운영의 와해로 이어지지 않도록 결점을 미리 파악하기 위해, 당국의 자기안주(complacency)를 테스트하기 위한 수단으로도 쓰일 수 있다. 이와 같은 평가의 역할에 대한 보다 보편적인 관점은 경쟁당국이 평가를 예산편성 및 운영계획 수립의 일부로 통합시키는데 영향을 미친다. 당국의 목표는, 평가를 위기에 대응하여 비상시 행해지는 관행이 아니라, 경쟁당국의 운영에 있어서의 정례적인 관행으로 만드는 것이다.

4. *지난 십여 년에 걸쳐, 경쟁당국은 사후 평가의 중요성 및 외부로부터의 평가 수요를 인식하고, 이에 대해 대응해왔다. 이는 기존의 제도적 정비 및 소송이나 주창조치와 같은 특정 이니셔티브의 효과성 분석에 대한 관심을 증가시킴으로써 이루어졌다. 경쟁당국이 보유한 내·외부 자원을 사용하는 다양한 평가방법에서 유용한 통찰을 이끌어낼 수 있다.*

대표단의 제출보고서 및 라운드테이블 발표에서는 점차 더 많은 관할권역들이 중요성이 매우 높은 제도, 경영, 경쟁당국의 조직을 평가하기 위한 프로젝트를 수행하고 있다는 사실이 나타났다. 현재의 평가 이니셔티브는 크게 네 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 경쟁당국의 직원들이 당국의 종료된 소송 및 추장 개입에 대한 평가를 실시한다. 예를 들어, 일본은 종료된 소송 중 몇 건을 선별하여 매년 연구하는 관행을 도입하였다. 호주는 경쟁 관련 소송의 효과성을 측정하고, 경쟁법 집행 제도가 경쟁법 준수 비율에 얼마나 영향을 미쳤는지를 분석하는 노력에 착수했다. 둘째, 경쟁당국은 내부 경영 및 절차의 효과성을 분석해왔다. 예컨대, 뉴질랜드는 경쟁당국의 법률 서비스 부서의 책무를 어떻게 조직할 지, 또한 당국 내 다른 부서와의 관계를 어떻게 정의할 것인지에 대한 평가를 실시해 왔다. 셋째, 학계 전문가에게 특정 개입과 절차의 검토를 위한 협조를 요청하는 것이다. 스웨덴의 최근의 예에서는 평가과정에 외부 전문가를 사용하는 것의 이점을 보여준다. 여러 대표단은 내부 분석과 외부 전문가의 조력을 함께 사용해야 한다고 보고했다. 넷째, 일부 관할권역은 경쟁당국 외부의 정부기관에 경쟁법 시스템의 성과를 평가하도록 지시했다. 예를 들어, 영국 감사원은 국가 경쟁제도의 효과성에 대한 대규모 조사를 거의 완료했다. 전체적으로 봤을 때, 이러한 활동들은 OECD 가 동료검토(peer review) 및 관련 사례 세미나에서 설정한 평가 개념의 연장선에 있다고 볼 수 있다. 라운드테이블 회의에서의 터기 대표단의 발표에서 알 수 있듯이, 여러 평가 수단을 조합하여(예컨대, 외부 OECD 동료검토 보고서, 관리자 및 소송처리 당국자를 포함한 경쟁당국 내부 자체평가 훈련), 개선 사항을 찾아낼 수 있을 것이다.

5. 현재까지 평가에서 가장 성과가 높은 분야 중 하나는 기업결합 규제 분야였다. 기업결합 시정조치의 결과에 대한 연구는 기업결합 집행 정책의 고안과 이행의 개선을 위한 중요한 통찰을 제공했다.

아마도 오늘날에 이르기까지 가장 광범위하고 중요한 평가연구 주제를 꼽자면, 이는 바로 기업결합 시행과 관련된 경험일 것이다. 특히 제안된 기업결합의 반경쟁적 효과에 관해 경쟁당국이 갖는 우려를 해소하기 위해 수행된 기업결합 시정조치를 선별하여 연구하는 것이 가장 중요한 연구주제였다. 캐나다, 덴마크, 유럽연합(European Commission, EU), 미국 등이 기업결합 시정조치에 대한 평가를 실시하였다. 이 중 다수의 평가는 분할 자산(divested asset)의 매입자가 실제로 관련 시장에서 경쟁하기 위해 이 자산을 이용하는지를 판단하고자 하는

다소 평범한 목적을 위해 수행되었다. 보다 야심찬 목적의 다른 조사들에서는 특정 시정조치가 실제 시장에 미치는 영향을 분석하기 위한 예비적 노력이 이루어졌다(가장 눈에 띄는 것은 최근 EU 가 1996~2000 년에 시행된 시정조치에 관해 광범위한 분석을 수행한 것임). 자료 수집 및 분석 모델 설계에 관련된 어려움에도 불구하고, 기업결합 시정조치 결과의 소급적 평가를 통해 경쟁당국에 유용한 정보를 제공하였고, 향후 시정조치를 설계하는 방법에 있어 중요한 변화를 이끌어냈다.

6. *조직, 경영 방법, 운영 절차 등을 포함하는 기존의 제도적 정비에 대한 평가는 개선 분야를 파악하고, 기존의 정비를 조정하는데 유용하다는 것이 증명되었다.*

경쟁정책 기관의 설계 및 운영에 관련된 선택이 실질적 개입의 품질에 매우 큰 영향을 미친다는 인식이 점차 증가하고 있다. 이러한 이유로, 효과적인 평가제도에는 경쟁기관의 제도적 정비에 대한 정례적 검토 뿐만 아니라, 당국의 실질적인 개입에 대한 평가가 포함되어야 한다. 2001 년부터 시작된 EU 의 기업결합 절차에 대한 개혁은 조직의 개혁(예컨대, 경제수석실의 설립, 제기된 소송을 검증하기 위한 내부적 '악마의 대변인' 패널 사용)이 어떻게 경쟁당국의 내부 품질 통제 메커니즘의 강화할 수 있는지를 보여주고 있다.

7. *조직 평가 및 개발 프레임워크는 경쟁당국이 제도적 정비의 품질을 개선하기 위한 수단으로써 당국의 진실된 약속을 보여준다.*

조직개발 방법론(Organisation development methodology)은 새로운 조직을 수립하거나, 기존의 조직을 개선하기 위해 광범위하게 사용된다. 이 방법론에 포함된 절차는 비교적 간단하다: 희망하는 조직 유형의 핵심 원칙 수립; 동 원칙을 행위적 혹은 실체적 지표로 전환; 동 지표를 이용하여 평가 도구의 설계; 특히 조직의 관리자 집단 혹은 외부 전문가와 함께 평가 적용; 평가 결과를 시행 계획의 수립 혹은 개선을 위한 프레임워크로 전환; 조직 및 절차에 상기 원칙들을 지속적으로 적용하기 위해 정기적으로 재평가 실시. 포르투갈과의 시범 사업에서, OECD 의 경쟁 분과는 평가를 수행하기 위한 아홉 가지 분야를 구분하였다. 여기에는 전략적 방향, 리더쉽, 조직, 운영 및 경영 절차, 성과 기준, 인적자원 활용, 정부 기관과의 관계, 대중과의 관계, 성과 검토가 포함된다. 각 분야에 대한 등급은 당국의 고위 공무원 및 외부 전문가와의 면담을 통해 매겨졌고, 이후 고위급 경영진과의 세미나 개최 및 개선 계획의 수립으로 이어졌다.



8. 포르투갈의 시범 사업은 조직평가 및 개발 방법론이 경쟁당국에 성공적으로 적용될 수 있다는 점을 보여준다.

포르투갈이 수행한 조직 평가 및 개발 프로젝트는 경쟁당국이 경영 및 운영에 대한 포괄적이고 주기적인 검토에 참여함으로써 상당한 혜택을 받을 수 있다는 것을 보여준다. 포르투갈의 시범 사업 경험은 종합적인 조직 평가가 기관 내외의 관계자들을 기관 운영의 품질을 측정하기 위한 기준 설정에 참여시키고, 고위 관리자가 개선 계획을 수립하며, 시간이 지남에 따라 개선 사항을 비교 측정할 수 있는 기준치를 설정하는데 유용한 방법이라는 것을 시사한다. 포르투갈은 이와 같은 평가 수행을 통해, 개선 분야에 대한 실용적인 통찰을 얻게 되었고, 보다 폭넓은 측면에서 경쟁당국의 평판 및 신뢰성을 제고하였다.

9. 이미 이루어진 경쟁정책 개입의 효과성을 평가하기 위해 사용되는 방법론을 개선하기 위해서는 상당한 노력을 기울여야 한다.

캐나다 대표단이 라운드테이블 발표에서 강조했듯이, 개별 개입에 대한 평가 경험을 통해 평가 설계 및 시행에서 발생하는 다수의 문제점들이 파악되었다. 아마도 지금까지 가장 큰 어려운 점은, 평가팀이 경쟁당국의 개입(경제적 성과에 영향을 미칠 수 있는 기타 요인은 통제)이 경제적 성과에 어떠한 영향을 미쳤는지에 관한 신뢰할만한 결론을 도출할 수 있도록 하는 분석모형을 고안하는 것이다. 평가팀이 타당한 분석 모형을 고안했다고 해도, 자료 수집 및 분석 과정에 많은 시간과 비용이 소요될 것이다. 방법론적 어려움 외에도, 경쟁당국은 특정 개입을 경제적 환경의 변화와 연계시키려는 정보제공 노력을 기울여 왔다. 예컨대, 라운드테이블 회의에서의 아일랜드와 미국의 발표는 경쟁당국이 수행한 주창 노력으로 인한 산업관행 및 성과의 조정을 추적하는 것이 어떻게 가능했는지를 보여준다. 아래 제시된 것처럼, OECD 와 같은 국제적인 기관들은 경쟁당국이 방법론적 문제를 논의하고, 특정 기법의 장단점에 대한 경험 공유의 장을 제공하는데 중요한 역할을 할 수 있다.

10. 분야별 연구를 통해 경쟁정책이 어떻게 경제적 성과에 영향을 미치는 지에 대한 정보를 얻을 수 있다.

분야별 연구는 경쟁당국에게 다양한 정책 수단(특히 소송의 기소와 주창 조치 추구)의 도입이 어떻게 관련 분야의 성과에 영향을 미쳤는지를 평가할 수 있는

기회를 제공한다. 특정 개입에 대한 검토와 비교하여, 평가팀은 분야 연구를 통해 분야 내의 보다 폭넓은 추세를 검토하고, 시간이 지남에 따라 경쟁당국의 개입과 분야 발전을 연계하는 시도를 할 수 있게 될 것이다.

11. 평가 방법론에 대한 정보를 수집하기 위한 시스템적 노력과 개별 평가 사례의 축적은 경쟁정책의 유용한 비교 분석을 촉진하고, 개별 관할권역 내의 평가 노력을 개선할 것이다. 평가에 대한 정보 보관 시스템을 발전시킬 경우, 경쟁당국은 혜택을 받게 될 것이다.

본 라운드테이블 회의에서는 경쟁위원회(Competition Committee)가 경쟁당국의 성과 향상을 위해 평가 사용을 장려할 수 있는 다수의 방법이 파악되었다. 경쟁정책에 관련한 과거 및 미결 평가를 모두 모아 놓은 정보 보관 시스템이 아직 부재하다. OECD 는 이러한 평가 관련 자료들을 수집하고, 경쟁당국에게 기타 문헌(평가 방법론 및 경쟁당국 개입의 사후평가 포함)을 연결해주는 데이터베이스 구축을 지원할 수 있다. 라운드테이블 회의 중, 많은 대표단들은 향후 라운드테이블에서 평가 주제를 다루는 것이 가치가 있을 것이라고 의견을 표시하였다. 평가 결과의 수집 및 발표는 경쟁 위원회의 모임, 세미나, 회담 뿐만 아니라 출판물의 정례적 주제가 될 수 있을 것이다.

## 손해배상(2007)

### Private Remedies(2007)

#### - 요약 -

2004년 10월과 2006년 6월 사이에 개최된 네 차례의 라운드테이블에서 OECD 경쟁위원회는 경쟁법 사건의 사적집행(private enforcement)에 대해 논의하였다. 동 논의는 일반적인 원칙과 정책, 다수의 특정 쟁점(특히 손해에 대한 사적 소송 등)에 초점을 두었다. 본 보고서는 OECD 회원국, 참관국, 기업산업자문회의(BIAC)가 제출한 보고서, 논의 요약본, 전문가 연구 등을 포함하는 라운드테이블 논의 회의록의 내용을 수록하고 있다.<sup>1</sup>

유럽에서는 현재 경쟁법 사건의 손해에 대한 사적 소송과 활발한 사적집행을 장려하기 위한 개혁의 필요성에 대한 논의가 진행 중이며, 이를 고려할 때 위원회의 경쟁법 사적집행에 대한 관심은 매우 시기 적절한 것이다. 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)가 의뢰한 유럽연합(European Union, EU) 회원국 내 사적 손해배상에 대한 2004년 보고서<sup>2</sup>를 따라, 논의의 주제가 선정되었다.

본 논의의 목적은 경쟁법 사적집행에 관련된 모든 요소를 전반적으로 검토하여 제공하는 것은 아니었으나, 정부 및 경쟁당국이 당해 집행에 대해 갖는 광범위한 관점과 의견이 제시되었다. 또한 동 논의가 유럽과 미국의 사적집행 체제에 대한 전형적인 비교에서 더 나아가, 타 국가의 기여(경쟁법 사적집행에 대한 호주와 캐나다의 중요한 경험을 포함)를 포함한다는 것에 주목할 만하다. 사적집행 체제의 발전과 강화를 모색하는 국가는 사적집행이 훨씬 잘 발전된 미국의 시스템보다 타 국가의 경험에 다소 더 직접적인 연관성을 가질 수 있다.

당해 라운드테이블 논의는 또한 학계, 법조계, 민간 부문의 여러 전문가 연사의 통찰력 있는 기여로 도움을 받았다. 발표자는 알파벳 순서로 Michael Baron, Sir Christopher

<sup>1</sup> 첫 번째 라운드테이블은 회원국 및 참관국이 제출한 보고서를 포함하지 않으며, OECD 사무국은 모든 라운드테이블에 연구 보고서를 제출하지 않았다.

<sup>2</sup> Ashurst, EC 경쟁법의 손해배상 사례에서 본 피해에 대한 요구 조건에 대한 연구, EC 경쟁총국에 제출한 비교연구(2004)

Bellamy, Richard Epstein 교수, David Hyman 교수, Andrew Gavil 교수, Donald Houston, Laddie Montague 및 William Page 교수이다. 발표자들은 일반적으로 경쟁법 사건의 사적집행에 대한 회의적인 관점부터, 건전한 경쟁정책 체제 내 사적집행의 역할을 지지하는 관점까지, 광범위하고 다양한 관점을 개진했다.

이어지는 장은 네 차례의 라운드테이블에서 제기된 주요한 몇 가지 주제를 강조하는 논의의 요약물을 싣고 있다. 또한 동 장에서 일반적인 결론이 도출되나, 이는 라운드테이블 논의 중 위원회가 경쟁법 사적집행에 대한 일련의 우수 사례에 동의했음을 시사하는 바는 아니다. 오히려 당해 논의에서 각 관할권역은 과잉 비용 및 부담을 피하면서 억지력(deterrence)의 최대화를 추구하고, 경쟁정책 체제를 최적집행(optimal enforcement)으로 이끄는 사적집행 원칙의 고안이 여전히 난제로 남아 있다는 것에 동의했다. 가까운 미래에 개별 관할권역의 사적집행에 대한 실험을 하고, 초기에 차용된 규정을 조정하는 것은 불가피하도록 보인다. 더 많은 국가들이 자신의 민사 절차 및 사법적 틀 안에서 신중하게 고안된 해결책을 실험함에 따라, 향후 충분한 경험과 전문성을 검비하고, 여러 국가에 걸쳐 효과적으로 증명된 경쟁법 사적집행에 관한 일련의 우수 사례를 파악해 낼 수 있을 것이다.

요약 이후의 내용은 네 차례의 라운드테이블 논의에 따라 구성되었다. 제 2 장은 경쟁법 사적집행의 일반적 원칙과 정책에 대한 초기 라운드테이블의 문서를 포함한다. 제 3 장은 관련 문서 공개 및 전문가 증인을 포함해 관련 증거에 초점을 맞춘 두 번째 라운드테이블 논의를, 제 4 장은 간접구매자 원고적격(indirect purchaser standing), 손해전가항변(passing-on defence) 및 손해액 산정(assessment of damages)을 다룬다. 제 5 장은 마지막 라운드테이블에서 다룬 집단소송(class action) 및 단체소송(collective action), 경쟁법의 사적집행 및 공적집행을 싣고 있다.<sup>3</sup>

## 요약

첫 번째 라운드테이블에서는 경쟁법 사적집행과 관련된 광범위한 일반 정책 및 원칙이 다루어 졌으며, 이는 일반적인 사적집행의 바람직성, 경쟁법이 추구해야 할

<sup>3</sup> 다양한 이슈가 라운드테이블 논의에서 반복하여 제기된 바, 한 장 이상에서 다루어졌다. 예를 들어 간접구매자 원고적격, 손해액 산정, 집단소송 등 정책적 관점의 핵심이었고, 사적집행 및 공적집행의 관계는 첫 번째와 세 번째 라운드테이블, 그리고 사적집행의 카르텔 감면제도에 대한 영향에 초점을 맞춘 마지막 라운드테이블에서 언급되었다.

정책 목표, 사적집행 및 공적집행의 상호의존성을 포함한다. 이러한 여러 정책상의 쟁점은 차후 논의에서도 언급되었다.

- (1) 경쟁법 사적집행을 통해 경쟁정책 체제의 기능이 현저하게 향상될 수 있다. 그러나 더 많은 사적집행이 언제나 유익한 것은 아니다. 경쟁법 사적집행의 독점금지 규범 준수를 강화해야 하는 한편, 낭비적이고 사회적으로 유익한 행위를 저해하는 소송을 피하기 위해 사적집행의 적절한 수준('dosage')은 개혁의 주요한 목표가 되어야 한다.

네 차례의 라운드테이블에 걸쳐 경쟁법 사적집행이 공적집행의 중요한 보완 장치이며 경쟁정책 체제의 효과성을 증진할 수 있다는 점이 광범위하게 인정되었다. 예를 들어 라운드테이블 참여단은 사적집행으로 인해 반경쟁적 행위가 감지되고 수익성을 잃게 될 가능성을 높임으로써, 동 유형의 집행이 억지력 및 경쟁법 준수를 강화할 수 있다는 것을 언급했다. 또한 사적집행을 활용하여 더 나은 경쟁 문화의 발전과 경쟁법에 대한 인식 향상에 기여할 수 있다. 더욱이 경쟁법의 사적집행으로 반경쟁적 행위로 피해를 입은 소비자가 보상받는 것이 보장되는 바, 경쟁법과 소비자를 잇는 가교가 될 수 있으며, 이는 많은 경쟁당국의 우선적인 목표가 되었다.

그러나 사실 상 모든 참여자는 특히 형편없이 고안된 실체적 규범 그리고/또한 부적절한 절차가 과잉소송으로 이어지고 경쟁촉진적 행위를 저해할 때, 사적집행이 위험 요소를 가질 수 있고 사회에 불필요한 비용을 부과할 수 있다는 데 또한 동의했다. 그러므로 경쟁법 집행에 대한 개혁의 목적은 단순히 더 많은 소송의 유도뿐만 아니라, 사회가 경쟁법을 철저히 준수하여 이득을 볼 수 있는 상황에서 사적집행을 장려하는 것이 되어야 한다.

사적집행에 따른 잠재적인 이득과 위험에 대한 인식과, 적절한 균형을 찾아야 하는 필요성을 통해 왜 많은 유럽 및 기타국가가 경쟁법 사적집행의 강화를 추구하는지 설명할 수 있다. 반면 미국 시스템이 초래한 과잉집행을 우려하는 목소리도 있다. 동 라운드테이블 논의들에서 참여단은 사적 소송의 이익을 강화하고, 동 소송의 위험과 비용을 최소화할 수 있는 다수의 조건을 구별했다. 당해 조건에는 사적집행의 명확한 정책 목표 파악, 과대 및 과소 억지력의 위험과 사회적 비용 인식, 명확하고 건전한 실질적 경쟁법 규정의 발전, 주로 경쟁법 집행 원칙이 모호하고 반경쟁적 행위가 명확하게 파악될 수 있는 분야에서 경쟁법 사적집행

강화 등이 포함된다.

- (2) 경쟁법 사적집행의 목표는 공적집행의 목표와 같이, 억지력 및 경쟁법 준수 강화가 되어야 할 것이다.

라운드테이블 참여단은 사적집행을 장려하는 개혁의 정책 목표를 구분해야 하는 중요성을 자주 강조했다. 다수는 사적소송에 관한 원칙이 애초에 억지력의 강화와 경쟁법 원칙의 철저한 준수를 위해 고안되어야 한다는 데 동의했다. 따라서 경쟁법의 사적 및 공적집행은 소비자 후생을 저해하는 반경쟁적 행위 억지라는 동일한 목표에 기여하는 보완 장치로서 여겨져야 한다. 또한 각 유형의 경쟁법 집행은 다른 집행 체제보다 자신의 목표 성취를 더 효율적으로 할 수 있는 분야에서 장려되어야 할 것이다. 라운드테이블에서 어려웠던 점은 자원의 총액과 사적 및 공적집행에 배분할 각각의 자원 비율을 밝히는 것이었다. '최적 억지력(optimal deterrence)'이라는 개념을 통해 각 국가가 과소 억지력과 과대 억지력의 비용을 최소화하는 사적 및 공적집행의 조합을 찾아야 한다는 점이 제시된다.

그러나 최적 억지력은 주로 공적집행의 관심 대상이라는 다른 의견이 있다. 사적집행의 초점은 주로 피해자 보상이 되어야 하며, 억지력이 불충분 할 때 공적집행의 과징금이 인상되어야 한다. 그럼에도 불구하고 두 정책이 갖는 목표의 차이가 과장되었을 수 있고, 이 두 정책은 상호배타적이지 않다는 것에 대한 동의가 있었다.

- (3) 경쟁 실체법(Substantive competition law)의 원칙 및 상기 법의 절차에 대한 원칙은 상호의존적이다. 사적집행이 더 많아지도록 장려하기 위해 절차를 제정할 때, 집행 원칙과 실체적 규범의 관계는 신중하게 고려되어야 한다.

다수의 라운드테이블 참여자는 경쟁 실체법 규범과 이를 집행하기 위한 절차의 상호의존성에 대해 강조했다. 예를 들어 Epstein 교수는 근본적인 실체적 규범을 고려하지 않고 사적집행을 장려한다면, 이는 실수를 범하는 것이라고 역설했다. 그는 경쟁 실체법이 적절하지 않다면, 아무리 좋은 절차라도 도움이 되지 않고, 더 많은 소송은 문제를 심화할 뿐이라고 지적했다. 사적집행의 장려는 실체적 원칙이 건전할 때만 전반적인 유익할 것이다. 마찬가지로, 다수의 라운드테이블 참여자는 실체적 원칙이 명확하고 잘 정의되었을 때, 사적집행이 가장 효과적일 것이라고 인정했다.

또한 실제적 규범과 사적집행 간의 상호의존성은 모든 경쟁법 분야에 걸쳐 사적 소송이 일률적으로 바람직한 것은 아님을 뜻한다. 다수의 참여자는 위법 행위에 대한 명확한 배상책임기준과 일반적인 합의가 있는 분야 내에서, 사적집행이 가장 효율적이지 않다는 의견을 표명했다. 그러므로 사적집행은 경성카르텔 분야에서 가장 바람직하며, 이 경우에 권장되어야 한다. 이러한 관점을 뒷받침하는 다수의 이유로 확실한 실제적 규범이 노골적인 가격담합을 금지하며, 경성 카르텔 행위의 강력한 금지에 대해 만장일치에 가까운 지지를 얻었음을 들 수 있다. 또한 공적집행의 제재가 '최적 억지력'으로 간주되는 정도보다 대개 낮다는 인식, 원고가 일반적으로 카르텔 당사기업의 고객인 바 전략적 경쟁업체의 소송에 대한 우려가 없다는 점, 과대 억지력에 대한 적은 우려 등이 있다.

이와 반대로 많은 참여단은 단독기업행위 사건의 경우 사적집행이 훨씬 문제시 된다고 생각했는데, 이러한 법의 분야에서 경쟁 촉진적 행위와 경쟁제한의 구분이 훨씬 어렵고, 책임(liability)에 대한 실제법이 덜 명확하기 때문이다. 또한 전략적 소송(특히 경쟁업체가 제기)에 대한 위험이 훨씬 적으며, 과대 억지력이 혁신적이고 경쟁 촉진적인 행위를 저해할 것이라는 우려의 이유도 있다. 다수의 참여단은 단독기업행위가 경쟁정책 발전에 대한 경쟁당국의 현저한 혹은 아마도 독점적인 역할이 더욱 바람직해지는 한 분야가 될 수 있다고 제의했다.

그러나 위에 언급된 관점에는 주목할만한 예외가 있다. 특히 독일은 사적 소송이 주로 시장지배적 지위 남용의 경우에서 제기된 반면, 카르텔 법(Cartel Act)의 최근 개혁 전까지 카르텔 사건의 손해배상에 대한 사적 소송이 불가했다고 설명했다.

(4) *경쟁정책 및 사적집행을 포함한 경쟁법 집행은 다수의 요소가 억지력과 보상의 목적에 기여하는 통합적인 정책 시스템으로 간주되어야 한다.*

라운드테이블 논의 중에 다수의 연사는 억지력 및 보상의 목표를 강화하는 데 있어 사적 소송의 효과성은 '유기적인(organic)' 한 하나의 경쟁정책 시스템을 구성하는 다수의 요소에 따라 달려있다고 강조했다. 특히 Gavil 교수는 실제적 경쟁 원칙, 증거 원칙, 절차 원칙, 변호사 보수 원칙 등이 억지력을 부과하고, 보상을 보장하는 광범위한 조합의 부분으로 함께 작용할 것이라고 언급했다. 또한 교수는 이러한 요소가 상호의존적인 바, 다른 요소를 고려하지 않고 한 요소를 바꾸는 것이 어렵고 비효율적일 수 있음을 강조했다

또한 다수의 라운드테이블 참여자도 사적집행에 대해 이와 같이 더욱 시스템적인 접근방법을 주창하였다. 예를 들어 사적집행에 대한 유럽의 논의를 묘사하는 과정에서, EC 는 먼저 유럽의 공적집행 시스템의 개혁 이후 더 많은 사적집행에 대한 논의가 발생했고, 이러한 논의는 경쟁법 집행 시스템 전체에 대해 고려할 수 있는 기회를 제공했다고 설명했다. EC 는 사적집행의 효과적인 개혁에 있어, 집단 혹은 단체소송에 대한 규칙을 포함한 원고의 법원 접근, 소송의 위험을 감소하는 조치, 손해배상에 대한 접근에 관련된 규칙을 포함한 손해배상 증명의 용이, 그리고 손해배상금 평가 시 승수(multiplier)의 사용과 같은 기타 인센티브 등 다수의 상호의존적인 분야를 고려해야 했다고 강조했다.

라운드테이블 참여자들은 사적 합의(private settlement)가 사적 소송의 중요한 요소이며, 사적집행의 억지력과 보상에 대한 효과성의 분석을 위해 고려대상에 포함되어야 한다는 데 동의했다. 다수의 연사는 이상적으로는 일부 경쟁법 사건에서의 합의를 감시하기 위한 장치들이 준비 되어 있어야 한다고 인정했다. 사적 합의는 법적 손해배상금에 대한 통계보다 경쟁법 사적집행의 효과성에 대한 더 나은 이해를 제공할 것이다.

- (5) *경쟁법 사적 소송이 증가함에 따라, 경쟁당국은 더 이상 경쟁법과 경제의 발전 및 집행 우선순위 설정에 독점적인 영향을 미치지 않게 된다. 법원은 더 나은 실체적 원칙을 개발하는 데 기여할 수 있다. 그러나 사적 소송의 사례의 결과가 일반적으로 건전한다고 받아들여지는 경쟁정책에서 벗어날 수 있는 위험도 있다. 공적집행과 사적집행이 더 나은 일관성을 달성하기 위해 제도적 조치가 사용될 수 있다.*

라운드테이블 논의는 경쟁법 사적집행의 증가가 건전한 반독점 정책의 발전에 잠재적 이득과 위험을 동시에 갖는다고 밝혔다. 다수의 연사는 사적 소송과 이에 따른 법원의 판결이 더 많아진다면, 건전한 경쟁정책의 발전에 유익하게 될 것이라고 인정했다. 예를 들어 EC 는 더 많은 사적 소송이 유럽에서 보일 것이라고 예상된 이익 중 하나로 법원 측 경쟁법 및 정책의 발전에 대한 더 적극적인 참여를 꼽았다. 또한 호주가 강조한 바는 법원이 사적 소송에 대한 경험으로 경쟁정책 및 반독점적 경제학의 발전에 대한 기여를 할 수 있게 되었다는 점이다.

그러나 사적 소송의 증가함에 따라 경쟁정책의 발전에 대한 경쟁당국의 규제가 감소하는 바, 긴장 관계와 바람직하지 않은 결과가 초래될 가능성이 더 증가하였다.



미국은 판례법 내에서 어떻게 '합의'의 개념이 발전했는지에 대한 설명을 통해 이러한 갈등을 보여주었다. 초기에 대법원은 원고가 내세우는 약탈적 가격담합에 대한 이론이 매우 타당하지 않고, 피고에게 법적 책임을 지우고 싶지 않은 판례에서 '합의'의 개념에 대한 좁은 해석을 만들어내었다. 그러나 이후 이러한 제한적 접근방법은 덜 정당화 될 수 있는 다른 사건들에 유입되었으며, 동 사건에 노골적인 수평적 가격담합(naked horizontal price fixing)이 포함된다. 이러한 경우에 좁은 개념으로써의 '합의'는 미심쩍은 판결과 과소 억지력으로 이어질 수 있다.

동 논의에서 사적집행과 공적집행을 더 일관적이게 하고, 두 정책 간 통합된 일련의 정책 목표를 만드는 데 기여할 다양한 조치가 언급되었다. 상기 조치는 명확한 실체적 규범을 만들기 위한 경쟁당국의 노력, 법정 조언자(amicus curiae)로서 경쟁당국의 사적 소송 참여, 법원으로 하여금 경쟁법 침해라는 판결을 내리기 이전에 경쟁당국의 조언을 찾도록 하거나 혹은 그 의무를 지우는 절차 원칙 등을 포함한다.

#### 증거: 증거와 전문가 증인 수집

증거에 대한 본 라운드테이블의 초점은 사적 소송에서 경제전문가를 더 잘 활용하는 것과 사적 소송에서 제시된 증거의 출처를 담당하는 경쟁당국의 역할의 두 개 주요분야에 맞추어 졌다.

- (6) *경쟁 경제학의 중요성에 따라 사적 소송 내 법원 혹은 양당사자가 임명한 전문가 증인으로서의 경제전문가의 역할이 모든 국가에서 중요시되고 있다. 법원은 상대 측 경제전문가와 재판 초기에 만나 서로 동의하는 내용을 찾도록 장려함으로써, 재판을 더 용이하게 진행할 수 있게 된다.*

사적 소송 내 경제전문가의 역할에 대한 기본 접근방법으로 두 가지가 제기되었다. 일부 국가에서 법원이 임명한 전문가 증인은 경쟁 경제학에 대한 독립적인 소견을 법정에서 제시한다. 다른 국가에서 경제전문가는 원고 및/또는 피고측에 의해 선정되어 전문가 증인의 자격으로 증언한다. 양당사자가 전문가 소견을 객관적이고 편파적이지 않은 경제적 사례 분석으로 받아들일 소지가 있는 한, 전자의 시스템이 제 기능을 하는 것으로 나타났다. Gavil 교수가 지적한 바와 같이 사적 소송이 점점 더 정교한 경제적 분석에 의존하는 바, 자신의 입장에 불리한

전문가의 소견에 대해 양당사자들이 이의를 제기할 가능성이 높아진다.

다수의 관할권역은 양당사자가 지명한 경제전문가가 재판의 초기 단계에서 만나 양측이 합의할 수 있는 부분을 파악하는 것을 장려하는 절차를 설명했다. 이 개념은 비교적 새로움에도 불구하고, 동 접근방법에 대한 경험을 통해 법원이 양측 간 합의하지 않는 쟁점을 파악하여, 재판 진행 과정에서 이러한 불합의 사항에 주목할 수 있게 함으로써, 재판의 진행을 용이하게 할 수 있다는 것을 제시했다.

- (7) 손해배상 사적 소송의 원고측이 종종 자신의 주장을 뒷받침하기에 불충분한 근거를 갖는 바, 피고가 확보한 증거에 접근을 용이하게 하는 원칙은 효율적인(well-functioning) 사적집행 시스템의 중요한 한 요소가 될 것이다. 그러나 증거개시를 허용하는 원칙은 과대 비용 및 남용적인 소송 전략을 피하기 위해 신중하게 고안되어야 한다. 더욱이 법원의 적극적인 사례 관리는 양측이 증거개시절차(discovery process)를 남용할 위험을 제한하는 데 중요한 것으로 나타났다.

효율적인 사적집행 시스템을 통해 원고측이 피고측 보유증거에 접근을 용이하게 하는 원칙을 요구할 수 있다는 것이 일반적으로 인정되어있다. 증거서류개시에 대한 제한적 원칙이 잠재적 원고가 경쟁 관련 손해배상 소송을 제기하는 것을 저해한다는 인식이 많은 유럽국에서 팽배하게 나타난다. 노르웨이와 같은 몇몇 국가는 원고측 지원을 더 강화하기 위해 증거개시의 특정한 유형을 허가하는 원칙에 대해 실험하고 있다고 밝혔다. 동시에 재계는 이에 대한 우려를 강조했다. 미국은 과잉 증거개시 요구가 모든 소송에 대한 공정, 신속, 저렴한 결정의 확보라는 목표를 저해할 수 있다고 설명했다. 증거개시 원칙에 대한 최근의 변화는 증거개시 요구의 과도한 부담에 대한 위험을 덜기 위해 설계되었다.

일부 국가는 증거개시절차에서 판사가 갖는 중요한 역할을 강조했다. 적극적인 사법 감독과 개입을 통해 남용적인 증거개시 요구가 저해될 수 있다. 또한 경쟁법 사건 특수법원의 설립이 증거개시 요구의 관리를 포함하여 더 효과적인 증거사례 진행에 기여할 수 있을 것이라는 언급이 있었으며, 그 예로 영국의 경쟁항소법원(Competition Appeal Tribunal, CAT)이 제시되었다. 영국은 재판 전 증거개시의 사용이 상당히 증가함에 따라, CAT의 경쟁법 사건의 증거개시 절차를 다루는 경험도 매우 중요해졌다고 지적했다.

### 원고적격 및 손해액 산정

그 다음 차례의 라운드테이블의 초점은 원고적격에 대한 질문(및 손해전가항변에 대한 의문)과 손해액 산정 등의 두 주제이다. 사적집행의 목표 및 최적 억지력의 개념에 관련된 질문을 포함해 다수의 일반적인 정책은 향후에 또 다루어졌다.

- (8) 경쟁법 위반이 직접 및 간접 소비자 포함하여 시장에 참여하는 각기 다른 그룹에 해를 끼칠 수 있는바, 사적집행 체제는 어떤 그룹이 손해배상 소송을 제기할 수 있는지를 결정해야 한다. 이 쟁점이 대중 논의와 학술문헌에서 상당한 주목을 받아왔음에도 불구하고, 원고적격에 대한 가장 적절한 원칙에 대한 합의가 있는 것은 아니다. 이러한 논의에 중지부를 찍을 수 있는 정량적 근거 또한 매우 적다. 직접 소비자만 손해배상을 청구할 수 있도록 하거나, 직접 소비자가 사적집행에서 적어도 주된 역할을 맡을 때, 최적억지력의 목표가 가장 효과적으로 달성될 수 있다고 믿는 측이 있다. 한편 간접 소비자의 소송도 효과적인 집행제도의 중요한 요소가 될 수 있는 바, 제한되어서는 안 된다고 주장하는 측도 있다.

경쟁법 위반이 다양한 시장참여자에게 해를 입힐 수 있는 바, 경쟁정책 체제는 소비자, 경쟁업체, 기타 시장참여자 중 손해배상 소송을 제기할 자격이 있는 주체를 결정해야 한다. OECD 경쟁위원회는 경쟁법을 위반하는 카르텔이 각기 다른 소비자 그룹에 미치는 손해에 집중하며, 이 난해한 질문을 주로 '간접구매자 소송' 및 '손해전가항변'의 틀 안에서 논의한다. 또한 동 라운드테이블에서 반독점 손해이론(antitrust injury doctrine)과 같이 원고적격의 이슈를 다룰 수 있는 기타 이론에 대해서도 논의되었다.

간접구매자 원고적격 및 손해전가항변에 대한 논의는 최적 억지력, 효과적 보상, 효율적 법 집행을 포함한 다수의 요소가 간접구매자의 손해배상 소송 제기 허용, 직접구매자의 소송에서 손해전가항변의 허용 여부를 결정해야 한다고 인정했다. 이러한 요소의 조화는 어려운 타협과 조정을 포함한다. 또한 Gavil 교수가 지적한 것처럼, 몇몇 중대한 질문에 대한 실증적 증거는 매우 적었다. 전문가 연사는 간접구매자 소송의 바람직성에 대해 다음과 같이 반대했다. Epstein 과 Page 교수는 다수의 재판과 잠재적인 배수적 손해배상금(multiple damage awards)을 피하고, 최적 억지력의 목표를 더욱 효과적으로 성취하기 위해 간접구매자 소송을 제외하는 것이 더 나을 것이라고 주장했다. 반면 Gavil 교수는 만약 당해 소송이 허용된다면, 억지력이 증가할 것이라고 주장했다. Gavil 교수는

주로 직접구매자는 소송을 제기할 인센티브를 종종 가지지 않거나, 손해배상을 추구할 수 있는 자신의 권리보다 공급자와의 현재 사업관계를 더 염려한다는 바를 제시하는 실증적 증거에 초점을 맞췄다. 더욱이 교수는 미국에서 지난 30 년간 배수적 손해배상금이 연방 및 주 법원 내, 소송을 제기할 수 있었던 다수의 원고 그룹에게 지급된 판례는 단 한 건도 없었다는 것을 강조했다.

동 논의는 미국 이외의 대부분의 관할권역에서 간접구매자 원고적격, 손해전가항변의 이슈가 아직 공식적으로 해결되지 않았음을 밝혔다. 대부분의 국가에서는 법의 일반적인 원칙에 비추어 간접구매자는 자신의 사례를 증명하기 어렵다고 해도 손해배상 소송을 제기할 수 있다. 게다가 피고측은 손해전가항변을 제기할 수 있도록 허용되는데, 이는 그렇지 않으면 직접구매자가 불공평하게 부를 축적할 수 있는 위험이 있기 때문이다. 독일은 이러한 이슈를 이미 언급한 소수 국가 중 하나로, 새롭게 적용된 원칙이 대부분의 경우에 손해전가항변을 효과적으로 방지하는 바, 실용적인 이유로 간접구매자 소송을 순조롭게 하는 시스템을 만들었다고 설명했다. 또한 독일은 간접구매자 소송이 사적집행 체제의 효과적인 요소로 여겨지지 않는 바, 당해 조치를 뒷받침하는 특정한 원칙을 도입하지 않았다고 설명했다.

집단소송에 대한 논의 중, 한 가지 흥미로운 관점이 제기되었다. Houston 은 캐나다에서 공공 카르텔 사례에 뒤이어 다수의 집단소송이 있었고, 이 소송에서 원고는 성공적으로 합의를 얻어냈다고 밝혔다. 그러나 그는 캐나다에서 간접구매자 원고적격 이슈는 아직 완전히 해결되지 않았다고 지적했다. 이러한 경험은 동 분야의 법이 사적 소송이 증가함에 따라 점진적으로 발전할 수 있을 것이며, 최적의 해결방안을 판단하는 것이 필요하지 않을 수 있다고 제안하고 있다.

또한 동 논의는 집행 체제가 손해배상 소송을 제기할 수 있는 민사 원고 그룹을 제한하는 추가적인 이론을 고려할 수 있을 것이라고 강조했다. 예를 들어 Page 교수는 손해배상 소송에 대한 사적 인센티브와 경쟁정책의 목표의 일치를 보장하는 데 있어, 반독점 손해 원칙이 중요한 역할을 할 수 있을 것이라고 언급했다. 상기 원칙은 경쟁법의 목적과 의도에 비추어, 원고가 경쟁법이 방지하려고 시도했던 피해를 입은 것인지에 대한 질문에 집중하고 있다. 예를 들어 이는 단독 기업 행위의 사례에서 경쟁업체의 바람직하지 않은 소송을 제거하기 위한 효과적인 메커니즘일 수 있다.

- (9) 한 집행 체제가 간접구매자 손해배상 소송을 허용할 때, 여러 건의 소송을 조정할 수 있는 소송 규칙이 시행되어야 한다. 또한 간접구매자 소송은 일반적으로 다수의 개별 보상청구를 종합할 수 있게 하는 원칙이 존재할 때에만 의미가 있을 것이다.

몇몇 라운드테이블 참여자 가운데 다수의 원고 그룹의 손해배상 청구 소송을 허용하는 경우, 관련 소송을 통합하고 조정하는 원칙이 시행되어야 한다는 데 대한 동의가 있는 것으로 보였다. 특히 이를 주장한 사람은 Gavil 교수이다. 그러나 교수는 미국의 경우를 비추어 볼 때, 여러 곳에서 평행적으로 일어나는 소송의 문제를 극복하기 위해 시장이 어느 정도의 도움을 줄 수 있을 것이라고도 설명했다. 예를 들어 피고가 주 법원에서 소송을 제기할 간접구매자와도 합의를 이룰 수 없다면, 피고 측은 연방 법원에서 직접구매자와 합의를 보는 것을 종종 거절할 것이다. 이러한 메커니즘을 통해 사적 합의에서 각기 다른 그룹의 원고가 제기한 잠재적인 경쟁관계에 있는 보상청구를 비교적 효과적으로 조정하는 것으로 보인다. 법원이 간접 및 직접구매자 간 손해배상금을 어떻게 분배해야 할 지에 대해 결정해야 했던 경우는 없었다. 그러나 이러한 '시장 중심적인(market-based)' 메커니즘을 사용하여 여러 소송의 통합 혹은 조정을 용이하게 한 건전한 절차적 원칙의 필요를 제거할 수 없었다.

또한 동 라운드테이블 논의는 비교적 소액인 다수의 피해를 종합하여 집단 혹은 단체소송으로 만들 수 있는 어떠한 메커니즘이 시행되지 않는 한, 대부분의 간접구매자는 손해배상 소송을 제기할 위치에 있지 않을 것이라고 인정했다. 집단소송에 대한 논의에서 지적된 바와 같이, 소액 청구의 통합 없이는 소송의 위험을 정당화 하기에 보상 금액이 너무 적을 것이다. 소액다수의 손해배상(large number of small claims for damages)을 통합할 수 있는 메커니즘 없이 대부분의 간접구매자에게 호전적인 원칙은 제대로 작용하지 않으며 비효율적일 것이다. 또한 위법 행위의 결과로, 원고측이 감당한 손해액과 관련한 입증 기준(evidentiary standards)에 대한 원칙 및 실무와 같은 추가적 조치가 요구될 수 있다. 상기 쟁점은 억지력 및 보상 수준을 결정하기 위해 다수의 요소가 함께 작용해야 하는 '유기적인' 경쟁정책 시스템의 개념에 대한 좋은 예로 볼 수 있다.

- (10) 최적 억지력 이론에서 경쟁법 사건의 손해배상금이 소비자에게 가해진 순피해(net harm) 및 사회적 비용을 반영해야 하고, 카르텔과 같은 은닉(concealed) 위법행위의 경우에는 동 행위가 감지될 수 있는 확률을 반영하기 위해 승수를 포함해야 한다고 제안된다. 이 승수는 미국의 3배(treble) 손해배상금과 같은 고정

승수이거나, 손해배상금이 순수한 금전배상을 초과하도록 보장하기 위한 기타 메커니즘이 될 수 있다. 동 메커니즘에 따라 판결 전 이자(pre-judgment interest) 혹은 징벌적 손해배상(exemplary damages)에 대한 보상이 법원의 재량에 의해 지급될 수 있다. 대중 논의에서 경쟁법 사건의 '과도한(excessive) 손해배상금' 우려가 자주 제기되나, 손해배상금이 공적 벌금과 결합해서도 최적 억지력이라고 여겨지는 수준까지 도달한 적이 있다는 실증적 근거는 없다.

Page 교수는 최적 억지력 이론이 소비자 측에 대한 위법 행위의 순피해와 사회적 비용이 손해배상금에 반영되어야 함을 OECD 경쟁위원회에 제안했다. 또한 동 이론을 지지하는 측은 특히 은닉 항변(concealed defence)의 경우 손해배상금에 승수를 사용하는 것을 주장한다. 손해배상금이 승수의 사용 없이 실질 손실금에 제한될 때 기업은 모든 위법 행위가 적발되지 않음을 기대하는 한, 위법 행위에 가담하려는 인센티브가 있을 것이다. 공적 및 사적집행은 각 개별 집행 단독으로는 확정할 수 없는 적절한 승수를 정하는 데 공동으로 기여해야 한다. 그러므로 피고측에 이미 공적 벌금이 부과되었다는 사실이 최적 억지력을 보장하는 손해배상 사적 소송의 필요를 없애지 않을 것이다. 이에 대한 입수 가능한 증거는 공적 벌금과 사적 손해배상금이 합쳐져도 최적 억지로 고려되는 수준에 도달하지 않음을 시사한다.

미국의 반독점 소송에 대해 자주 역설되는 관점은 3 배 손해배상금이 단독 카르텔에 대한 여러 원고 그룹의 소송의 가능성과 결합되어 자주 과도한 손해배상금으로 이어질 수 있으며, 당해 배상금은 보상이론 하에 혹은 억지 조치로써 정당화되지 않는다는 것이다. 이러한 관점은 동 라운드테이블 논의 중 종종 역설되었으며, 일례로 Epstein 교수는 미국의 사적 소송 제도가 정기적으로 과도한 손해배상 및 과대 억지력으로 이어졌다고 광범위하게 주장하였다. 이후의 논의에서 Gavil 교수는 이러한 가정에 대한 심각한 의문을 표현하였다. Gavil 교수는 손해배상금에 대한 더 상세한 실증적 조사는 배수적 손해배상금이 지급된 경우는 한 건도 보고되지 않았기 때문에, 이러한 배상금에 대한 우려가 실제로 정당하지 않다는 것을 제안한다고 설명했다.

특히 유럽 국가의 다수의 참여단은 손해배상의 승수 사용이 징벌적 성격을 가지며, 원상회복 restitution)과 금전배상(compensation)의 원칙과 일관적이지 않다는 우려를 표명했다. 독일 등의 일부 국가는 배수적 손해배상금을 '공공 질서(order public)'에 반하는 것으로 고려하기도 했다. 그러나 이에 대한 다른 한 관점으로

상기 승수가 징벌적 손해배상이 아닌, 법정에 소송을 제기할 인센티브를 사적 원고에게 제공하는 필요한 장치로 고려되어야 한다는 주장이 있다. 후자의 관점 하에 배수적 손해배상금은 원상회복과 금전배상에 초점을 맞춘 사적 소송 시스템과 일관될 것이다. 또한 동 논의는 배수적 손해배상에 관한 논의가 미국의 3 배 손해배상에 제한되어서는 안 된다는 것을 보였다. 순수한 금전배상을 초과하는 손해배상금으로 이어질 수 있는 기타 장치는 법원의 재량에 따른 판결 전 이자, 징벌적 손해배상금 및 소송 비용에 관한 특별 원칙 등이 포함된다.

동 논의는 OECD 위원회가 지난 논의에서 다루었던 손해배상 측정의 방법을 매우 간단히 다루었다. 위법 행위로부터 기인한 손해배상의 측정은 파산소송(adversarial proceeding) 내 어려운 과제가 될 수 있다고 일반적으로 인정되고 있다. 독일 등의 일부 국가는 법원으로 하여금 손해배상의 공평한 금액을 산정할 수 있도록 하는 보다 더 간단하고 실행 가능한 규칙을 선호한다고 설명했다. 종종 경제학적 기준을 적용하여 손해액을 산정하는 것은 매우 어렵다. 그러나 경제학적 기준의 사용이 어려운 반면, 경제학에 기초한 경쟁정책 체제의 틀에서 손해액이 산정되어야 하는 것은 필수적이라는 의견을 보인 다른 국가도 있다.

### 집단소송 및 단체소송

마지막 라운드테이블 논의에서 참여단은 첫째로 집단소송의 문제 및 소액다수 손해배상을 일괄할 수 있는 기타 메커니즘에 집중했다. 동 논의에서 참여단은 사적집행이 소액을 청구한 다수의 원고측을 대신하여 소송을 장려하기 위해 택해야 할 요소와 이러한 제도의 남용을 방지하기 위해 시행해야 하는 조치에 특히 집중했다.

- (11) 집단소송, 단체소송 혹은 소액다수 손해배상의 일괄을 허용하는 다른 유형의 소송은 반경쟁적 행위의 효과적인 억지를 추구하는 경쟁정책 체제에서 중요한 한 요소가 될 수 있다. 당해 소송은 특히 경성카르텔과 관련해 유용한 종류의 억지력이 될 수 있다. 현재까지 미국과 캐나다를 제외하고 소수의 국가만이 경쟁법 사건에서 집단/단체소송의 경험을 보유하고 있지만, 많은 회원국과 참관국은 원칙과 인센티브를 만들어 집행 제도의 일부로서 이를 도입하는 데 관심을 가지고 있는 것으로 나타났다.

집단소송 및 단체/대표소송에 대한 논의 중, 참여단은 경쟁법 사건 내 소액다수

손해배상의 결함을 허용하는 시스템이 경쟁법 집행 체제의 공백을 메울 수 있고, 특히 경성 카르텔의 경우 효과적인 억지력의 상당한 증가에 기여한다는 점에 동의하는 것으로 보여졌다. 한 참가자가 지적했듯이, 이러한 제도가 없다면 손해배상소송을 정당화하는 상당히 큰 소송을 청구하는 부유한 원고에 한해서만 피해 구제를 받을 수 있을 것이고, 집단/단체소송은 소액을 청구하는 소비자가 구제받을 수 있는 유일하고 효과적인 메커니즘이 될 수 있을 것이다.

현재까지 집단소송에 대한 경험은 크게 미국과 캐나다에 제한되어 왔고, OECD 경쟁위원회의 논의는 이 두 관할권역에서 얻을 수 있는 교훈에 초점이 모아졌다. 영국과 독일 등 일부 회원국에서 다수의 청구로 일괄된 경쟁법 사건의 첫 소송이 법원에서 진행 중이고, 또한 호주에서도 단체소송이 제기되어 있다. 더욱이 경쟁법 사건에 있어 이러한 유형의 소송을 용이하게 하는 원칙과 인센티브를 고려중인 다수의 회원국과 참관국은 당해 주제에 큰 관심을 가지고 있다.

- (12) 다수의 청구를 일괄한 소송을 허용하는 시스템은 다른 유형의 사적 소송과 구별되는 특성을 가지고 있으며, 고객에서 변호사로, 손해액에서 변호사 비용으로, 소송에서 합의로 초점을 바꾸는 것이 바로 이러한 특성이다. 이러한 제도가 성공적이고 효과적일 것을 보장하기 위해 특정한 조치가 고려될 수 있다. 예를 들어 당해 조치는 수많은 원고를 대신해 소송하는 변호사에 대한 적절한 인센티브를 비롯해, 적극적인 법원의 감독, 무모한 소송(*frivolous suit*)에 대한 원칙, 손해배상금이 지급되었을 때 원고집단에게 공정성을 보장해 줄 수 있는 절차 등과 같이 원고측의 이익을 보장하는 일련의 조치 등을 포함한다.

집단소송 제도에 동반되어야 하는 조건의 논의에서 전문가는 다수의 이슈에 집중한다. 예를 들어, 변호사 보상에 관한 원칙의 중요성이 라운드테이블 논의에서 강조되었다. 미국에서는 변호사가 소송에 참여하도록 만드는 필요한 인센티브를 제공하는 원칙이 필요하다고 인식되고 있으며, 변호사 성공사례금(*contingency fees*)과 소송비용의 선지급을 허용하는 원칙이 이에 포함된다. 최근에는 캐나다에서도 미국의 이러한 경험을 그대로 도입한 것으로 보이는데, 집단 소송에서 원고측 변호사는 미국에서와 유사하게 적극적인 역할을 담당한다. 그러나 모든 국가가 변호사 성공사례금 제도를 적절하게 인식하는 것은 아니며, 집단/단체소송을 제기하는 인센티브 및 잠재적으로 상당할 수 있는 경쟁법 사건의 소송 비용을 미리 지급하는 것에 대한 기타 인센티브를 고려하는 것이 필요하다.



또한 OECD 경쟁 위원회는 변호사의 이해와 변호사가 대변을 맡은 원고측의 상이한 이해 관계에 따라 집단소송에서 제기될 수 본인/대리인 이슈에 주목했다. 참여단은 소송에 더 적극적으로 참여하는 경향이 있는 소수의 직접구매자들이 제기하는 소송에서보다는, 원고집단의 규모가 상당히 크고, 구성원들의 직접 참여와 감독이 적은 간접구매자 소송에서 이러한 이해관계의 충돌의 위험이 주로 존재한다는 것에 동의했다. 그러나 Hyman 교수 등의 다수의 연사는 실제로 보이는 것보다 집단소송이 갖는 문제는 더 적다고 강조했다. Montage 는 소송 초반에는 이해관계가 일관되었던 것에 반해, 손해배상금 또는 합의금 분배에서 충돌이 가장 나타나기 쉽다고 역설했다.

모든 연사는 원고측 변호사에 대한 적극적인 법원의 감독이 건전한 집단소송 제도를 위해 필수적이라는 데 동의했다. 더욱이 원고집단 변호사의 소송을 더욱 직접적이고 효과적으로 감독하기 위해 선임원고(lead plaintiff)를 한 명 지명하는 것은 집단 소송에 유익한 요소가 될 수 있다. 이러한 조치를 통해 소송 전략이 원고집단의 이해와 가장 잘 부합하고, 원고집단과 변호사 간의 손해배상금 분배가 원고 측에 공정해야 한다는 것이 보장되어야 한다. 또한 논의에서는 집단소송 변호사가 제기한 무모한 소송에 대한 원칙의 필요성이 언급되었고, 이러한 필요성에는 법원에 의한 제재조치 혹은 법원이 과거에 이러한 소송을 제기했던 변호사를 집단소송의 대변인 자격에서 제하는 규칙 등이 포함된다.

대변하는 원고집단 측의 공정한 참여를 보장하는 것은 성공적인 집단소송 제도의 중요한 하나의 요소로 여겨진다. 캐나다의 경험은 원고집단의 포괄적인 형성에 있어, 원고집단에 적극적으로 참여하기로 결정한 원고만 집단에 참여하는 형식인 옵트인 시스템(opt-in system) 보다 옵트아웃 시스템(opt-out system)이 성공적이었음을 제시한다. 더욱이 참여단은 원고집단이 포괄적이고, 집단의 구성원들이 소송의 주요 진행상황을 알 수 있도록 보장하는 데 적절한 고지절차(a good notice procedure)가 중요했다고 강조했다.

- (13) 원고집단 구성원의 개별적 손해청구는 소규모일 수 있기 때문에, 집단/단체 소송에서 손해배상금을 분배하기 위한 기타 메커니즘이 고려되어야 한다. 경쟁법 사건에서 쿠폰지급제도(coupon settlement)와 같은 유형의 배상이 일반적으로 선호되어서는 안 되지만, 특정한 경우에는 당해 제도가 이러한 기타 메커니즘에 포함된다. 가급적 근사원칙(cy pres)의 접근법은 대안이 될 수 있으며, 예를 들어 법원은 개별 원고측이 아닌 자선단체 혹은 기타 공익단체에 손해배상금을 주기로

결정할 수 있다.

라운드테이블 논의 중에 대부분의 연사가 집단소송 내 쿠폰지급제도 (소송참가자들이 현금 대신 피고로부터 재화 또는 서비스를 받을 수 있는 쿠폰을 지급받는 제도)의 사용을 찬성하지 않음이 밝혀졌다. 연사들은 당해 제도가 남용될 수 있는 위험이 높고, 원고집단 구성원에게 피해를 주는 한편 피고측 및/또는 원고집단 변호사에 유리할 수 있다는 데 동의했다. 예를 들어 변호사 보수가 비현실적으로 책정된 쿠폰가치에 근거해 설정될 수 있으며(혹은 있거나), 쿠폰을 사용하여 원고측 이해보다는 피고측 이해에 충실한 재화 혹은 서비스를 제공할 수 있다. 그러나 연사들은 예를 들어 총 손해보상금이 다소 낮거나, 피고측이 현금 지불 능력이 결여된다는 주장에 신빙성이 있을 경우에 쿠폰지급제도가 잠재적으로 가치 있는 해결방안이 될 수 있다고 제안한다. 쿠폰지급제도의 하나의 대안으로 손해보상금의 가급적 근사원칙에 따른 분배가 있을 수 있으며, 법원이 동 보상금이 자선단체에게 지급되거나 공익을 추구하는 목적으로 사용되어야 한다고 결정하는 것을 예로 들 수 있다. 그러나 이러한 원칙 하에서 원고집단의 참가자는 아무런 보상을 받지 못하게 된다.

### 공적집행 및 사적집행 간의 개입

공적 및 사적집행 사이의 개입에서 발생하는 어려운 이슈에 대한 논의에서 라운드테이블에서 참여단은 특히 경쟁당국이 사적 소송을 돕기 위해 법원에 기록된 증거를 제공해야 하는지, 그리고 손해보상의 사적 소송이 카르텔 자진신고자 감면제도(leniency program)의 효과성을 저해할 수 있는지에 초점을 두었다.

- (14) 경쟁당국은 당국 소유의 증거를 사적 소송에서 이용 가능하게 만듦으로써, 사적 손해배상 소송을 용이하게 할 수 있다. 그러나 법원 및 사적 원고측에 대한 지원은 증거를 공유함으로써 인해 경쟁당국의 조사를 방해할 수 있는 위험과 대비하여 신중하게 따져 보아야 한다. 이러한 우려를 감안하여, 일부 경쟁당국은 정책의 일환으로써 사적 원고가 관련 문서를 얻어내려고 하는 모든 시도에 대해 저항할 것이다.

경쟁당국은 손해배상 사적 소송(다른 관할권역의 사적 소송 포함)과 관련된 증거개시 신청(discovery requests)으로부터 카르텔 감면제도 지원에 제공된

정보를 보호해야 한다는 데 합의가 있었다. 그러나 다른 측면에서 법원이 사적 소송에서 증거로 쓰일 수 있는 경쟁당국 소유의 문서를 요청할 때, 각 경쟁당국이 취하는 접근방법은 차이가 있다. 경쟁당국의 조사 과정에 방해가 될 위험을 피하기 위해, 일부 관할권역은 원칙에 따라 사적 당사자 혹은 법원이 요청한 반독점 기관 소유의 문서 공개를 반대할 것이다. 예를 들어, 미국은 당국 소유의 문서를 폭로하는 것을 방지하기 위해 법 집행의 조사 특혜권을 사용할 것이며, 법원이 일반적으로 정부의 손을 들어줄 것이라는 설명도 이 경우에 포함된다.

원칙적으로 다른 경쟁당국도 법원과 협조할 것이며, 특정한 상황에서는 법원이 당국 보관 문서를 사적 반독점 소송과 관련하여 요구가 있는 경우에는 기밀유지에 관한 규정(confidentiality rules)과 충돌하거나, 문서를 넘겨줌에 따라 진행중인 조사를 방해할 수 있는 위험이 있다는 조건 하에 이를 제공할 것이라고 설명했다. 경쟁당국과 법원이 서로 협조하여 문서 공유에 대해 실행 가능한 해결책을 찾을 의지가 있거나, 법원과 사적 원고가 당국의 조사가 종료된 후 문서에 접근할 수 있을 때, 증거개시에 대한 잠재적인 충돌은 최소화 될 수 있다

이러한 상이한 접근방법은 공판 전 사실발견절차(pre-trial discovery)에 관련한 원칙의 차이를 통해 일부분 설명될 수 있다. 경쟁당국에 보관된 증거에 접근 허용 등의 손해배상 소송에서의 사적 원고에 대한 지원은 사적 당사자가 증거 확보를 위해 사용할 수 있는 공판 전 사실발견절차가 없는 제도에서 더 잘 정당화 될 수 있다. 반대로 증거개시에 있어 절차원칙이 사적 당사자에게 더 중요한 역할을 허용하는 제도에서는 사적 당사자 지원에 대한 거절이 타당할 수 있다.

- (15) 특히 손해배상 사적 소송과 카르텔 자진신고자 감면제도(이하 감면제도)의 상호영향에 대한 우려가 존재한다. 사적 소송이 감면제도 신청에 대한 인센티브를 감소할 수 있는 위험을 최소화하기 위해 다수의 정책이 고려될 수 있다. 예를 들어 이러한 정책은 감면제도 신청자의 위법 책임을 손해배상 사적 소송 내로 제한하는 것을 포함한다. 그러나 실제로 감면제도 신청자에게 인센티브를 주는 것이 필요하다면, 카르텔에 대한 폭로를 사적 손해액으로 제한함으로써 사적집행의 역지 효과도 감소시킬 것이다. 이러한 상충관계(trade-off)를 가장 잘 해결할 수 있는 방법에 대한 합의가 있는 것은 아니다.

사실상 모든 참여단은 손해배상 사적 소송이 기업으로 하여금 감면제도에 신청하고자 하는 인센티브를 약화하지 않음으로써, 동 제도의 효과성을 감소하지

않아야 한다는 것을 강조했다. 그러나 경쟁당국이 감면제도 신청 기업의 폭로에 대해 어디까지 민사책임으로 한정해야 하는지에 대한 상당한 논의가 있었다. 다수의 연사는 감면제도 신청 기업의 폭로를 손해배상 사적 청구로 한정함으로써 상충관계를 수반한다고 지적했다. 당해 제도와 같은 정책을 통해 감면제도 신청에 대한 인센티브가 높아지는 반면, 민사책임에 대한 노출이 가질 수 있는 억지 효과를 또한 감소시킨다.

미국에서 있었던 최근 개혁에 대한 논의는 동 상충관계를 강조한다. 미국은 손해배상 청구에 대한 감면제도 신청 기업의 노출을 3 배 배상에서 단순 배상(single damages)으로 줄인 최근의 입법개혁을 통해 감면제도 신청에 대한 인센티브가 증가할 것이라고 설명했다. 많은 연사가 동 개혁에 찬성한 반면, 일부에서는 회의적인 목소리도 있었다. 예를 들어 Gavil 교수는 3 배 민사배상의 철회가 실제로 타당한지에 대한 의문을 제기하였다. Gavil 교수는 특히 억지력 감소에 대한 위험과, 상반관계의 두 요소 중 어느 것이 지배적일지 불분명하다는 점을 강조했다. Page 교수는 민사책임의 제한이 감면제도 하에서 인센티브를 강화할 것이라고 인정하면서도, 배수적 손해배상금이 실제로 가능했을 때만 이러한 조치가 필요할 것이라는 의견을 내놓았다.

또한 민사배상에 대한 노출이 실제로 기업으로 하여금 감면을 신청하는 결정에 영향을 미칠지, 그렇다면 어느 정도 일지에 관련한 심도 있는 논의가 있었다. 일부의 국가는 민사책임 이외의 다른 요소가 감면 신청 여부의 결정에 영향을 미칠 수 있다고 제시했다. 또한 독일에서 최근에 있었던 연구는 감면제도의 이득이 민사책임에 대한 우려를 상회함에 따라, 이러한 책임에 관한 문제가 기업의 감면 신청의 결정적인 요소가 아니었음을 주장했다. 한 참가자는 다른 지능범죄(white collar crime)에서 피고측에 감면제도와 유사한 이득이 제공되지 않음을 지적하며, 민사책임으로부터 감면제도 신청 기업을 보호해야 할 필요에 대해 더 폭넓게 질문한 바 있다.

## 경쟁정책과 소비자정책 간의 접점(2008)

### The Interface between Competition and Consumer Policies(2008)

#### - 요약 -

제 7 회 글로벌 경쟁 포럼에서 경쟁정책과 소비자정책 간의 상호작용(interaction)에 대한 라운드테이블 논의가 개최되었다. 금번 논의에서 다루어진 주요한 두 가지 주제는 당해 상호작용의 본질과 절차였다. 전자는 두 정책이 어떻게 공동의 목표를 공유하고, 어떻게 각 목표를 보완하는지를 다루며, 후자는 두 정책의 집행을 위한 제도적 합의에 초점을 두었다. 논의의 결과는 아래 요약되어 있으며, 동 논의는 각국이 제출한 보고서, 연사들의 발언과 이에 따른 구두 토론 및 사무국의 연구 보고서에 근거한다.

경쟁정책과 소비자정책의 상당한 상호작용

*(1) 상기 두 정책은 소비자 후생 향상이라는 하나의 공통된 목표를 공유한다. 이 경우 두 정책은 매우 보완적이다. 적절히 적용된 경우에 두 정책은 서로를 강화한다.*

지난 수십 년에 걸친 경쟁정책이 증가해왔다는 증거는 많이 있다. 한 때 경쟁정책은 대형 경쟁자로부터 소형 경쟁자 보호, 더 폭넓은 산업정책의 일환 등의 다양한 이유에 근거했다. 오늘 날 경쟁정책은 소비자 후생 향상이라는 단 한 가지의 목적을 갖는다고 널리 이해된다. 그러므로 경쟁정책과 소비자정책은 매우 중요한 한 공통의 목표를 갖는다는 점에서 서로 비슷하다.

그러나 이 두 정책은 동일한 목표를 다른 관점에서 다루고 있다. 경쟁정책은 공급 측면에서 시장에 접근한다. 당해 정책의 목표는 경쟁을 통해 소비자들이 가능한 한 가장 낮은 가격에서, 가능한 한 가장 넓은 재화와 서비스의 선택 범위를 갖는 것이다. 그러므로 경쟁정책은 경쟁을 저해하는 특정한 유형의 행위를 방지하기 위해 시행된다. 이러한 반경쟁적 행위에는 주로 제한적 합의, 독점기업이나 시장지배적 기업에 의한 유해한 행위, 반경쟁 기업결합 및 특별히 카르텔이 포함된다. 소비자정책은 수요 측면에서 시장에 접근하며, 이는 소비자가 경쟁이 제공하는 선택권을 현명하고 효과적으로 행사할 수 있도록 하기 위해서이다. 소비자정책은 판매자와 구매자 간의 정보 비대칭, 거짓의,

호도하는 광고, 및 이해할 수 없거나 불균형적인 계약 조항 등을 다룬다.

경쟁정책과 소비자정책은 서로를 강화한다. 효과적인 경쟁이 이루어지는 시장에서, 생산자는 소비자정책의 목표를 발전시킬 내재적 인센티브를 가진다. 예를 들어, 동 인센티브는 자신이 제공하는 제품의 품질로 구별되거나, 소비자의 전환비용을 최소화하기 위해 필요한 정보를 제공함으로써 경쟁상대가 아닌 자신이 고객을 유치하기 위한 것이다. 동시에 고객들이 자신의 선택권을 효과적으로 행사할 수 있는 경우, 고객들은 생산자들에 대하여 경쟁적인 규율 효과를 가질 수 있다. 그러므로 이 두 정책 영역의 협력이 이루어져야만 하는 강력한 이유가 있는 것이다.

*(2) 그러나 시장에 대한 상이한 접근방법 이외에도 경쟁과 소비자정책이 갖는 다른 차이점이 있다.*

소비자정책은 경쟁정책보다 더 다양하다. 동 정책은 시장의 활성화뿐만 아니라 사기성 행위의 방지 및 시정, 안전하지 않은 상품으로부터 소비자 보호 등 더 많은 것을 목표로 한다. 소비자정책의 집행 또한 전형적으로 더 광범위하다. 경쟁정책의 집행은 한 경쟁기관에 집중되어 있는 경향이 있으나, 산업규제기관 및 일부 국가에서 소송을 통한 사적 당사자 등과 같이 다른 기관도 동 정책 집행에 어느 정도의 역할을 가질 수 있다. 소비자보호법의 집행을 담당하는 단일 기관이 있을 수 있으나, 타 정부기관(상업 혹은 산업부, 산업규제기관 및 일부 국가에서는 관할 주나 지역정부) 등도 활발하다. 또한 비정부 기구(NGO)인 소비자 단체도 종종 소비자 정책 입안에 참여한다.

경쟁 관련 사례는 전형적으로 더 적게 나타나고 그 규모에서는 더 넓으며, 전체 시장에 영향을 미친다. 소비자 관련 사례는 수적으로 더 많고, 더 좁은 초점을 가지고 있어, 때때로 단일 사업체에 의한 특정한 한 관행을 포함하기도 한다. 경쟁기관과 소비자기관은 또한 각 자신이 담당하는 법이 위반되는 경우, 이를 처리하기 위해 사용할 수 있는 조치에서도 차이를 보인다. 경쟁기관이 사용 가능한 조치는 벌금 혹은 반경쟁적 행위의 금지와 같이 더 일률적이다. 소비자기관이 사용 가능한 시정조치는 대상이 명확하고 구체적일 수 있으며, 이에 대한 예로 소비자를 위한 정보의 흐름을 개선하기 위해 설계된 조치를 들 수 있다.

*(3) 상기에 언급된 차이점에서 기회와 도전과제를 모두 찾아볼 수 있다. 일관되게*

*적용 되었을 때, 각 정책은 다른 정책을 더 효율적으로 만들 것이며, 이는 특히 성장하고 있는 시장인 경우에서 더욱 그러하다. 이 두 정책이 조화를 이루게 하고, 서로 목적이 상이하지 않다는 점을 보장하는 것이 도전과제이다.*

이 두 정책 간의 조화는 단일 사건의 차원에서도 명백한 이득을 가진다. 이 두 정책이 서로 다른 접근방법과 조치를 사용하기 때문이고, 특히 시장 관련 문제가 어떤 조치를 사용할지 결정하기 전에 분석된다면, 이 두 정책의 조합된 적용은 실제로 유연성을 더하기 때문이다. 가장 핵심적으로 주목해야 할 점은 시장과 이 시장을 더 잘 작동하도록 하는 것은 무엇인가 하는 점이다. 이와 동등하게 중요한 것은 한 정책의 적용이 다른 정책을 방해하지 않도록 보장하는 것이다. 어떠한 행위에 대한 반경쟁적 규제(예: 가격 홍보에 대한 불필요한 규제)의 부과는 경쟁과 소비자에게 폐해를 끼칠 것이다.

최근에 이 두 정책의 통합의 기회를 제공하는 진전이 있었다. 행동 경제학 영역에서의 진보는 소비자들이 불완전한 정보의 상황에서 취하는 반응에 대한 새로운 이해에 기여하였으며, 동 반응은 소비자정책 및 경쟁정책에 영향을 미친다. 국가 간 탈규제화의 추세가 꾸준하며, 이로 인해 많은 분야가 경쟁에 노출되고 있다. 특히 전문직, 금융 서비스, 소매 에너지 및 핸드폰 분야에서 이러한 현상은 괄목할 만하다. 새롭게 경쟁적이 된 시장에서 판매자와 소비자 간 정보 비대칭의 경향이 있으며, 이는 경쟁 및 소비자 정책의 조화를 통해서 가장 효율적으로 다뤄질 수 있다. 전자 상거래는 경쟁을 촉진하는 데 큰 잠재성을 보이는 또 다른 분야이다. 그러나 여기에도 소비자 혹은 소비자의 일부가 이 수단을 효과적으로 사용하기에 충분한 정보를 갖지 못한다는 우려가 존재한다.

#### 제도 설계(institutional design)

- (4) *제도 설계는 효과적인 공공정책을 제공하는 데 있어 중요한 한 요소이다. 경쟁정책과 소비자정책의 통합에 대한 중요성의 인식이 점점 더 증가함에 따라, 상기 목적을 위해 어떻게 가장 효과적인 제도를 설계해야 하는지에 대한 논의가 있다.*

공공정책은 외부와 단절된 상태에서 운영되지 않는다. 제도에 의해 집행되며, 제도의 질이 많은 측면에서 개별 시민들에게 좋은 정책을 이행하는 시스템의

역량을 결정한다. 경쟁 및 소비자 정책의 경우, 이 두 기능을 단일 기관에 결합할 것인지의 여부가 핵심 문제이다. 이 접근방법은 장점과 단점을 가지며, 이 문제에 대해 국가들은 다른 결정을 내려왔다.

- (5) *두 정책적 기능을 단일 기관에 위촉하는 것은 더 집중된 지배력, 운영 효율성, 두 분야 간 상호 이익(cross-fertilisation)을 포함한 다수의 장점을 제공한다. 그러나 단점도 있을 수 있다.*

앞서 언급된 것처럼, 두 정책의 조화는 중요하고, 이 둘을 단일 기관으로 모으는 것은 조화를 이루는 것을 더 쉽게 만들 것이다. 다수의 국가는 이 두 정책의 결합을 위해 많은 노력을 다했으며, 심지어 개별 사건 차원에서도 이 노력을 다한바 있다. 한 사건을 맡은 팀은 두 분야의 전문가를 포함할 것이고, 단지 몇 번의 조사 후에 당해 사건이 경쟁 혹은 소비자에 관련된 사건으로 고려해야 하는지가 결정될 것이다. 경쟁 및 소비자 정책 영역의 모든 조치는 이에 대한 합의에서 접근 가능해진다. 좀 더 일반적으로, 소비자 및 경쟁 관련 전문가는 한 분야의 경쟁 상황에 대한 종합적인 평가에 착수할 수 있다. 결점이 있는 경우에는 이 두 분야로부터 적절한 조치가 도입될 수 있다. 개별 사건 차원에서 결합이 있든 없든, 양측 간 정보와 기밀의 공유는 있을 수 있고, 정책 결정은 더욱 일관적일 수 있다.

또한 소비자정책과 경쟁정책은 유사하나 동일하지 않은 전문지식을 필요로 하는데, 동 지식의 공급은 제한되어 있다. 이 두 정책의 기능의 결합은 동 전문지식이 더 효율적으로 사용되게 할 수 있다. 다수의 작은 규모의 국가들은 당 효율성에 대한 주장이 중요하다고 여기며, 이를 근거로 이 두 기능을 결합한 바 있다. 그러나 모든 소형 국가들이 이 두 정책을 결합한 것은 아니다.

경쟁정책이 비교적 최근 도입된 국가에서, 대중은 소비자정책과 더 친숙하고 이를 더 호의적으로 보는 경향이 있다. 두 정책의 결합은 경쟁정책에 호감을 갖게 하는 데 기여할 수 있다. 반대로 정부 내에서는 소비자정책을 지지하는 층이 경쟁정책보다 더 적으며, 이는 소비자정책의 부적절한 예산의 결과를 초래한다. 재차 언급하지만 이 두 정책의 결합은 이 문제를 해결하는 데 기여할 것이다.

그러나 이 두 정책의 기능을 한 기관에 유치하는 것도 역시 문제를 유발할 수



있다. 결국 경쟁정책과 소비자정책은 동일하지 않다. 이러한 문제가 일어났다고 합동 기관에서 보고된 바가 없음에도 불구하고, 이론상 이 두 정책의 상이한 절차, 사건, 목적의 조화를 이루는 것은 어려울 수 있다. 양측은 자원을 놓고 경쟁할 수도 있고, 이에 대한 결과는 최선에 미치지 못할 것이다. 소수의 관점일 수 있음에도, 만약 각기 운영하는 두 경찰이 적절하게 조화될 수 있다면, 예를 들어 대중 옹호에서 두 목소리를 높이는 것이 하나보다 더 효과적일 수 있다는 관점도 있다.

- (6) 일부 국가는 두 기관을 분리하여 유지하는 것을 선택할 수 있고, 어떠한 경우에도 두 정책은 아마 단일 기관 내로 완전하게 결합될 수는 없을 것이다. 그러나 여전히 소비자에게 유익한 방식으로 이 둘의 조화를 이루는 것은 가능하다.

상기에 언급된 것 같이, 경쟁정책이나 소비자정책은 한 기관에 완전히 유지될 수 없고, 이는 소비자정책에 있어 더 그러하다. 그러나 조화를 이루는 것은 가능해야 한다. 일부의 국가에서 이는 정부 내 중앙위원회에 의해 이뤄지며, 당해 위원회는 대개 자문만 할 수 있다. 또한 이 위원회는 다양한 소비자 기관의 대표로 이루어지는데, 몇몇 경우에 소비자 단체 NGO 의 대표도 포함된다. 경쟁 공동체의 한 대표자는 일반적으로 경쟁당국의 장이나, 구성원이 될 수도 있다. 일부의 국가에서 경쟁 및 소비자기관은 협조 합의를 체결한 바 있고, 이는 경쟁기관과 산업 규제기관 사이의 협조 합의 같은 것으로, 두 기관 간 자문을 구하며 정보를 공유할 것을 보장하게 된다. 이 두 기관은 심지어 한 사건의 해결에 같이 참여할 수 있으며, 적어도 한 국가에서 두 기관이 사건을 성공적으로 해결한 바 있다.

이러한 조화의 결과는 두 정책이 궁극적으로 소비자의 이득을 위해 운영되어야 한다는 것이다. 이러한 목적을 위해 정책입안자들은 시장 중심의 해결책이 규제를 사용하는 해결방안보다 더 선호된다는 것을 이해해야 하는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 소비자정책의 개입이 필요한 경우가 있을 것이며, 특히 정보의 불완전성이나 전환비용이 있는 상황에 이러한 개입이 더 필요할 것이다. 상기 경우에 개입이 불필요하게 경쟁을 저해하지 않도록 주의해야 할 것이다.

## 시장분석(2008) Market Studies(2008)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

(1) 시장분석은 널리 수용된 경쟁당국의 업무내용(work portfolio)이다.

모든 경쟁기관이 생각하는 '시장'의 의미가 같지는 않으나, 거의 모든 경쟁기관이 시장분석을 실시한다. 그러나 일부 국가들은 시장분석에 있어 특히 오래되고, 풍부한 경험과 전통을 가지고 있다. 미국의 경우 시장조사는 20 세기 초반에 시작되었고, 일본의 시장조사 경험의 시작은 40 년대 말로 거슬러 올라간다. 영국은 상당한 시간과 노력을 들여 시장분석 연구의 시작과 실시, 그리고 연구의 시사점 이행 여부에 대한 경험을 검토 및 분석하였다.

(2) 시장분석은 두 가지 주요한 목적을 가진다. 첫째는 소송(litigation)에 대한 서곡(plelude) 혹은 전조(precursor)로서 수행되는 것이며, 둘째는 경쟁주장을 위한 선봉(spearhead) 혹은 기초(foundation)로 수행되는 것이다.

시장분석은 꽤 다양하게 활용된다. 일부 국가는 주로 소송을 위해 시장분석을 이용하고, 이를 주로 경쟁 주창의 목적으로 활용하는 국가들도 있다. 시장분석은 한 산업 내에 반경쟁적 행위가 의심되지만 경쟁당국이 해당 경쟁 문제의 성격과 원천을 정확히 알지 못할 경우, 소송의 초기 절차가 될 수 있다. 이러한 상황에서 시장분석은 잠재적인 경쟁 문제를 파악하는 데 기여할 수 있다. 혹은 시장분석은 경쟁 주창을 위해 도입될 수도 있다. 특히 경쟁법 위반이 의심되지는 않으나 경쟁당국이 경쟁 문제의 본질과 요소를 정확히 모르는 경우, 시장분석은 상기의 목적을 가진다. 이러한 경우 경쟁 문제의 원인은 종종 경쟁에 대한 공적 제한이나 비효율적인 시장 균형 때문인 것으로 나타난다. 이 때, 시장분석은 탈규제화 제안으로, 혹은 소비자나 공급자에 대한 정보 보급의 개선으로 이어질 수 있다.

- (3) 시장분석은 소비자 정책과 경쟁 정책 간의 연결 고리를 발전시키기 위한 좋은 방법이다.

다수의 국가에서 시장분석은 경쟁 및 소비자 정책을 위하여 사용되며, 이 두 가지 측면은 시장분석에서 종종 긴밀하게 관련되어 있다. 특히 소비자 보호기관과 경쟁기관이 독립된 국가에서 이 둘의 밀접한 임무 영역을 통합하는 것은 하나의 큰 도전과제가 될 수 있다. 시장분석은 이러한 통합을 달성하기 위한 훌륭한 방법이 될 수 있다. 이는 경쟁기관이 소송에서 허용되는 관점보다 더 넓은 관점을 시장분석을 통하여 순조롭게 수용할 수 있기 때문이다. 이러한 더 넓은 관점에서, 소비자 보호 영역 내의 활동을 위한 권고사항이 내려질 수 있다.

소비자 정책과 경쟁 정책이 통합되어 있는 국가의 경우, 시장분석은 두 정책 영역에 대한 결합된 관할권에서 기인하는 시너지 효과를 강조하기 위한 자연스러운 수단이 된다.

- (4) 시장분석은 단순히 문제의 중요성에 집중하기 보다 변화의 전망에 초점을 맞출 때 가장 생산적이다.

시장분석은 다수의 목적을 수용할 수 있는 매우 유연한 도구이나, 소수의 경쟁기관만이 모든 잠재적으로 훌륭한 시장분석을 이행할 수 있는 충분한 자원을 가지고 있다. 자원에 대한 제한은 모든 경쟁기관이 적어도 일부의 기간 동안 직면하는 문제이다. 자원 제한의 존재는 기타 시장분석들의 비용과 편익에 대한 고려 및 경쟁기관의 다른 활동에 비해 시장분석이 갖는 비용과 편익에 대한 고려로 이어진다. 동 분야의 경험은 시장분석을 크고 명확한 문제에만 제한하는 것은 경쟁기관에게 있어 최선의 전략이 아닐 수 있다고 시사한다. 만약 주요한 한 문제를 분석함으로써 긍정적인 차이를 만들어 낼 가능성이 매우 미미하다면, 경쟁기관은 비록 경쟁 문제의 중요도나 비효율성이 그리 크지 않다고 해도 더 높은 성공 가능성이 있는 분석으로 전환하여 시장분석 프로그램의 비용/편익 비율을 개선할 수 있을 것이다. 이러한 전환을 통해, 경쟁기관은 자체 명성을 높이고, 향후에 가장 심각한 문제들을 분석하고 교정하는 데 있어 성공 가능성을 증가할 수 있을 것이다. 실용적 측면에서 이는 시장분석의 표적화가 단지 해당 문제의 중요성에 집중하기 보다, 변화의 전망에 초점을 맞출 때 가장 생산적이라는 것을 의미한다.

- (5) 일부 시장분석은 예를 들어 가격 인상이 반경쟁적 행위가 아닌 공급 중단에 기인하는 경우, 반경쟁적 행위에 대한 주장을 반박함으로써 사회를 위해 중요한 기능을 한다. 시장분석이 이러한 반박의 기능을 이행하지 않을 경우, 정부는 경쟁에 대한 반경쟁적 제한을 적용하려는 쪽으로 치우칠 수 있다. 이는 소비자에게 피해를 주며, 향후 수요나 공급의 충격에 대한 시장의 반응을 약화시킬 것이다.

다수 국가의 경쟁당국은 휘발유 혹은 천연가스 등의 주요 원자재의 가격인상이 수요나 공급의 충격에 대응하는 시장의 힘을 반영한 것인지, 혹은 공급자의 반경쟁적 행위에 의한 것인지를 여부에 대한 평가 요청을 받아왔다. 이러한 상황에서 시장분석은 시장이 효율적으로 기능하는 경우 정부의 개입을 방지함으로써, 혹은 반경쟁적 행위에 과실이 있을 때 정부의 개입을 특정한 경쟁적 문제와 선별되고 효과적인 해결방법으로 좁힘으로써, 정책 논의에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 동 문제에서 시장분석은 경쟁에 대한 정부의 제한과 소비자에게 이와 관련된 피해를 미치는 것을 방지하는 예방적인 효과(prophylactic effect)를 가질 수 있다.

- (6) 시장분석은 매우 선진화된 정량적 기법을 사용하는 공식적이고 정확한 가설 검사부터 특정한 사업 관행의 존재 여부에 대한 꽤 비공식적인 조사까지, 다양한 유형의 관행과 제도적 환경을 수반한다.

몇몇 국가에서 시장분석 선택의 주요한 비율은 입법부나 행정부에 의해 결정된다. 다른 국가에서는 경쟁기관이 시장분석 선택에 있어 거의 모든 재량을 갖는다. 경쟁기관은 일반적으로 후자를 선호하나, 동 기관은 요구된 시장분석을 실시할 의무를 가지며, 이러한 분석의 이행은 입법부 혹은 행정부에게 신뢰성이나 지지를 얻을 주요한 기회를 제공한다.

일부 국가에서 시장분석은 반독점 당국이 가진 조사 역량을 자료와 기타 정보를 획득하는 데 사용될 수 있다. 다른 국가에서 경쟁기관이 자발적으로 모은 정보만 이용할 수 있는 경우도 있다. 이러한 조사 역량을 가진 경쟁기관은 동 역량을 드물게 사용하며, 조사 역량을 사용하는 이유는 주로 다른 수단으로는 얻을 수 없는 매우 중요한 정보를 얻기 위해서라고 보고한다. 조사 역량을 갖지 않은 경쟁기관은 동 역량을 취하려고 노력하나, 그 성과는 성공을 내기도 하고 실패로 종결되기도 했다. 조사 역량 사용에 대한 반대는

경쟁기관이 이러한 역량을 '유리한 정보를 찾기 위한 조사(fishing expedition)'에 사용할 것이라는 우려에 종종 기반한다.

일부의 국가에서 시장분석에 있어 이해당사자와 협의하는 것은 흔한 일이나, 다른 국가에서 시장분석은 관련된 이해당사자와의 분명한 협의 없이 수행된다. 시장분석에 대한 경험은 이해당사자의 참여는 시장분석 초기의 발전 과정에서 관련된 질문과 정보의 출처를 구별하는 데 기여할 수 있다고 시사한다. 또한 이해당사자의 참여로 인해 시장분석 종결을 앞두고, 확연한 오류나 증거의 오역을 피할 수 있을 것이다. 이해당사자의 참여에 대한 위험에는 지체, 높은 비용, 정보 요청 혹은 요구에 대한 왜곡된 답변 등이 포함된다.

일부의 시장분석은 약간 피상적이기도 하나 시장 성과에 영향을 미치는 조건에 대한 일반적인 관념을 얻는 데 중요한 정보를 제공한다. 반대로 기타 분석은 정교한 과정을 포함하며, 때때로 입법부를 참여시키기도 한다. 당해 과정에서 경쟁당국은 매우 엄격한 절차 제도를 따르며, 정교한 자료에 세밀한 정량적 분석을 적용한다. 경쟁기관이 균형을 맞춰야 하는 철저함, 신속성, 비용 간의 상충 관계가 있다.

일부의 국가에서 시장분석은 거의 완전히 경쟁기관의 직원들에 의해 실시되는 반면, 다른 국가에서는 자문위원들이 경쟁기관을 위해 정기적으로 시장분석을 이행하거나, 일부분을 분석하기도 한다. 시장분석 실시를 위해 경쟁기관 직원을 활용하는 것은 직원 연수의 장점과 기관에 특정한 지식을 확보하는 데 기여한다. 경쟁기관이 특정한 전문지식이 부족하거나 동 분석의 주제가 경쟁기관의 활동 중 하나일 때, 자문위원들을 고용하는 것은 유용할 수 있다. 후자의 경우, 자문위원들은 시장 참여자들에 의한 정치적 압력의 대상이 될 되거나, 자문위원들이 산업에 특정한 전문지식 혹은 신뢰성을 가지고 있어 의사결정자들이 시장분석을 더 잘 수용할 수 있을 것이다.

- (7) 어느 시점에 경쟁기관의 업무 중 시장분석 측면의 전반적인 실효성을 개선하기 위해, 시장분석 이행의 우수 사례를 구별하려는 노력을 고려하는 것은 가치있을 수 있다.

각기 다른 유형의 시장분석 이행의 우수 사례 목록을 개발하는 것은 일반적으로 동 분석의 실효성에 유익하며, 경쟁기관의 평판을 개선하고, 직원

연수에 도움이 되며, 경쟁기관의 정보 요청에 대한 협조를 증가시킬 수 있을 것이다. 후자의 측면과 관련하여, 시장분석이 지나치게 피상적인 경우, 기업들은 부적절하고 비용이 많이 드는 권고사항으로 이어질 수 있다고 인정한다. 그러므로 모든 것을 감안할 때, 정보 요청 및 요구에 대응하는 기업 측의 비용 최소화가 동 기업들에게 필연적으로 유익하지는 않을 것이다.

경쟁기관이 우수 사례에 동의하고, 투명성, 시장분석 이행 과정의 공식화, 시간 일정 설정 및 고수, 시장 참여자들 포함과 관련해 가장 성공적이지 않았던 접근방법을 판단하는 것은 비교적 단순할 수 있다. 이로 인한 건전한 시장분석을 위한 정보 요청의 개선된 이해는 경쟁기관과 관련 기업들 간의 협조를 향상할 수 있다. OECD 혹은 기타 기관이 우수사례에 대한 지침서를 개발에 착수하는 경우, 더 많은 논의가 필요할 것이나, 동 라운드테이블 토론에서 다른 방법보다 더 유용한 접근방법 일부가 밝혀졌다. 후자의 일례로 비용을 최소화하기 위해 공식적인 수사 역량 사용에 제한을 두는 것이 포함된다.

*(8) 시장분석의 효과는 극적이고 상당한 것부터 하찮거나 심지어는 부정적인 것까지 매우 다양하다.*

시장분석의 결과는 매우 다를 수 있다. 이러한 차이는 다양한 근거에 기인할 것이다. 예를 들어 서로 다른 결과는 사용된 분석방법의 꽤 다르거나, 분석 착수 시기와 분석 발표 시기 간 상황이 변화했다는 사실과 연관 있을 수 있다. 몇몇 경우에 시장분석의 결과가 매우 주목할만하여, 현 제도를 지지하는 측이 개혁을 지체하는 데 충분할 정도로 이 지지 층에 충격을 주었던 적도 있다. 반대로 일부의 시장분석은 주요 규제적 변화 혹은 경쟁과 소비자에게 유익한 입법 개혁을 장려하는 데 상당한 영향력을 행사해 왔다.

*(9) 시장분석이 완료된 이후, 집중적인 경영관리를 통하여 소비자 후생 및 경제적 효율성이 향상될 수 있는 가능성이 증가한다.*

시장분석이 변화를 위한 매우 강력한 도구인 반면, 성공적인 변화에는 종종 시장 혹은 산업분석이 종료된 이후 집중적인 경영이 필요하다. 특히 시장분석의 결과와 권고사항을 효과적으로 홍보하기 위해서는 상당한 작업이 필요하다. 시장분석의 결과와 권고사항을 마케팅하는 것은 동 분석의 선별, 설계, 실시 및

발표하는 과정의 일부일 수 있다.

*(10) 반경쟁 관행 혹은 비효율성이 실질적이고 매우 고질적이며 그 수혜자에 의해 지지되는 경우, 이러한 관행과 비효율성에 세간의 이목을 집중시키는 시장분석이 사회 전반에 걸친 최종 이익으로 현실화되기까지 수년이 걸릴 수 있다.*

시장분석을 완수하는 것은 매우 긴 과정이 될 수 있다. 가장 중대한 결과가 가시화되기까지 때때로 20 년이 걸리기도 하지만, 이러한 사실이 경쟁기관이 시장분석을 가장 잘 활용하기 위해 집중적으로 전 과정을 수행하는 것을 저지하여서는 안 될 것이다.

## 소수지분취득(2008) Minority Shareholding(2008)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 라운드테이블의 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) 소수지분취득과 검임중역제(interlocking directorates)는 소액주주(minority shareholder)의 경쟁 인센티브를 감소시키거나(단독효과), 담합을 조장함으로써(협조효과), 경쟁저해적 효과를 가질 수 있다. 분석의 틀이나 질문의 유형에 관계없이, 경쟁분석은 소수지분취득 혹은 검임중역제로부터 상당한 반경쟁적 효과의 결과가 나타날 것이라는 결론을 뒷받침하기 위해, 항상 각 특정 사안에 대한 충분한 증거가 있는지 여부에 초점을 맞춰야 한다.**

한 주주가 인수대상기업(target firm)의 50 퍼센트 이하의 투표권이나 지분권을 가질 때 소수지분취득이 이루어진다. 일부의 경우에는 소액주주 혼자, 혹은 다른 주주들과 합동하여 대상기업을 상대로 어느 정도의 지배력을 행사할 수 있다. 다른 경우에 소수지분취득은 순전히 소극적인 투자를 대표하는 것이다.

일부 상황에서 소수지분취득은 생산량 감소 및 가격 인상의 결과를 초래할 수 있다. 예를 들어 A 기업이 경쟁기업인 B 사의 지분을 소유하는 경우, B 기업으로 인한 재정손실은 A 기업의 투자 가치에 영향을 미칠 것이다. 동 시나리오에서 A 기업은 B 기업을 상대로 경쟁할 인센티브가 적다. 또한 A 기업은 대상기업의 재정 지분을 통해 모든 혹은 일부분의 판매 손실을 회복할 수 있는 위치에 있는 경우, A 기업 단독으로 생산량을 감소하고 가격을 인상하는 데 대한 인센티브를 가질 수 있다.

직접 혹은 상호 소수지분취득 형태를 갖는 경쟁업체들 간의 구조적 관계는 특정한 상황에서 명시적 담합 혹은 묵시적 담합을 조장할 수 있다: 소액주주에게 대상기업에 대한 정보에의 접근이 주어졌으며, 이는 담합을 용이하게 할 수 있다. 또한 소액주주는 대상기업이 일반적으로 동의된 행위를 고수하는지 감시할 수 있다. 단독효과의 경우와 같이, 소액주주 소유권(minority



ownership)은 연루된 기업들의 보상(payoffs)이나 담합합의에서 일탈하는 데 대한 각자의 인센티브, 일탈하는 기업을 처벌하기 위해 가격전쟁에 참여하는 인센티브 등을 변화시킬 수 있을 것이다. 또한 경쟁관계의 기업에 투자하는 것은 시장의 다른 참여자들에게 경쟁의 수위를 낮추고자 하는 의도가 있다는 것을 보여주는 신호가 될 수 있다. 이러한 신호는 산업 전반에 경쟁 저해를 초래하고, 소비자에게 피해를 주는 담합적 균형을 장려할 수 있다.

실제로 반경쟁적 단독효과 혹은 협조효과는 기업들이 경쟁할 인센티브에 상당한 영향을 미치는 다수의 요인에 의해 결정될 것이며, 동 요인은 신중한 분석을 요한다. 경쟁 인센티브에 영향을 미치는 당해 요인은 구조적이거나 거래에 특정될 수 있다. 전자의 경우는 시장집중의 정도, 진입조건, 관련상품의 동질적 혹은 차별적 특성과 대체성, 수요전환율(diversion ratio), 해당 시장 내에서 서로 관련을 가진 기업들의 수 등이 있다. 후자의 요인에는 기업의 각 비용과 마진, 기업의 시장점유율, 소액주주지분(minority interest) 규모, 기업의 구조적 관계의 상호적 특성 등이 해당된다. 고려대상에 포함되어야 하는 추가적 요인에는 기업의 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 대상기업에 대한 열람 가능한 정보 등이 있으며, 더 자세하게는 경영 상 잠재적인 갈등관계의 인센티브, 소액주주지분에 관련된 이득을 판단해 낼 수 있는 기업의 역량 획득, 대상기업의 경영 상 결정사항에 대한 지배력의 정도 등이 있다.

**(2) 기업결합 심사의 원칙은 소수지분취득의 경쟁적 효과의 검토에 가장 자주 사용된다. 심사의 대상이 되는 거래를 확정하기 위해 '지배력(control)'의 개념을 사용하는 기업결합 제도에서, 소수지분취득은 그 효과가 지배력의 변동으로 이어지는 경우에만 심사될 수 있다. 이로 인해 지배력에 영향을 미치지 않으나 경쟁을 저해할 수 있는 소수지분취득에 관련해 집행의 흠결(欠缺, enforcement gap)에 대한 위험이 발생할 수 있다. 다른 사법권들은 더 넓은 사법 망(jurisdictional net)을 확보하고 있고, '물질적 영향력(material influence)' 혹은 비슷한 규정 하에서 소수지분취득을 심사하거나, 당국의 기업결합 제도 아래서 타 기업의 지분(interest)의 모든 취득(acquisition)을 검토할 수 있다.**

유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)의 기업결합 심사제도와 동 제도를 모형으로 삼은 기타 심사제도들 하에서, 지배력 취득 혹은 지배력이 갖는 특성의 질적 변화로 이어지는 거래만이 기업결합 심사의 대상이 된다.

상기 제도에서 해당 지분이 대상기업에 대한 지배력의 행사를 허가하는 경우에만 한해서만 경쟁당국은 소수지분취득을 심사할 사법권을 가지며, 이러한 지분을 '적극적인' 소수지분취득이라고 칭한다. 이러한 적극 소수지분의 취득이 갖는 단독 및 협조효과 둘 다 심사 받을 수 있다. 반대로 대상기업에 대한 지배력의 변동으로 이어지지 않는 소수지분취득을 소위 '소극적'이라고 한다. 당해 유형의 소수지분취득에는 기업결합 심사 제도가 적용되지 않으며, 기업결합 거래는 동 거래가 갖는 반독점 영향에 대한 철저한 심사를 사전에 피할 수 있게 된다. 그러므로 반경쟁적 소수지분취득이 기업결합 심사를 피하게 되고, 제한적 합의 및 단독행위에 대한 원칙이 반경쟁적 영향을 방지하거나 배제하기 위해 효과적으로 적용될 수 없는 경우, 경쟁법 집행에 흠결이 있을 것이라는 우려가 제기되었다.

다른 사법권에서 기업결합 심사의 원칙은 지배력을 부여하지 않는 거래를 포함하여, 다양한 범주의 거래에 적용된다. 예를 들어 영국의 공정거래청은 한 상대가 다른 측에 '물질적으로 영향'을 미칠 역량을 취득하는 거래에 관해 사법권을 가진다. 여기에서 '물질적 영향'은 완전 지배력과 동등하지 않는 바, 지배력의 개념에 미치지 못하는 거래는 영국 공정거래청의 사법권에 해당된다.

마지막으로 미국의 기업결합 통제 시스템은 매우 광범위한 범주를 가지며, 원칙상 소수지분취득에 관련된 모든 거래를 관장한다. 기업결합에 대한 사법권은 기업의 지배력의 변동에 대한 개념에 적용되지 않는 바, 경쟁기관은 동 거래가 경쟁을 상당히 저해할 것인지에 대한 중요하고 실체적인 질문에 보다 더 직접적으로 초점을 맞출 수 있다. 그러나 이러한 매우 폭넓은 사법권의 범위는 투자만을 목표로 하는 특정한 거래에 대한 심사 면제로 경감된다.

**(3) 또한 제한적 합의와 단독행위에 관련된 경쟁법 조항도 소수지분취득이 갖는 경쟁적 영향에 대한 심사를 받았다. 제한적 합의에 대한 경쟁법 적용은 지배력의 변동을 조건으로 두고 있지 않다. 그러나 동시에, 동 '합의'와 반경쟁적 영향이 확립될 수 있을 때만 경쟁법이 적용되는 바, 적용 범위는 제한되어 있다. 이와 유사하게, 단독행위에 대한 경쟁법 적용도 제한되어 있는데, 이는 당해 행위가 상당한 시장지배력과 위법적 행위를 보여야 경쟁법을 적용할 수 있기 때문이다.**

소수지분취득에 대한 제한적 합의에 경쟁법을 적용하는 것은 대상기업의

지배력이나 물질적 영향의 취득에 따라 결정되는 것이 아니다. 그럼에도 불구하고, 제한적 합의에 대한 반독점법 조항은 다음과 같은 다수의 이유로 인해 종종 소수지분취득에 적용되지 않았다. 동 이유에는 (1) 반경쟁적 합의의 확립에 있어서의 어려움 (예를 들어, 주식시장 내 거래에서 소수지분의 취득은 관련된 기업 간의 합의를 포함하지 않음)과 (2) 실제적인 혹은 일어날 가능성이 매우 높은 반경쟁적 효과를 보여야 하는 입증의 책임 등이 있다. 이로 인해 제한적 합의에 대한 조항의 적용이 갖는 효과성이 상당히 제한될 수 있으며, 당해 합의는 소수지분취득에 대한 경쟁법 집행 조치를 위한 것이다.

단독 행위에 관해서는, 일반적으로 시장지배적 기업들이 경쟁자에게 투자할 가능성이 더 적다고 논해진다. 그러나 당해 기업들이 주변부(fringe) 경쟁자들을 단련시키거나, 경쟁에 대한 인센티브를 감소하기 위해 목적으로 투자를 결정할 수 있다. 순수한 단독 행위에만 관련이 있는 사건에는, 제한적 합의에 대한 경쟁법보다 단독 행위에 대한 경쟁법이 훨씬 적절할 것이다. 그러나 실제로 시장지배력 혹은 시장지배적 지위 및 위법/남용적 행위를 찾는 경우에 이러한 경쟁법 조항의 적용이 가능하므로, 동 조항의 적용 가능성은 제한되어있다.

**(4) 소수지분취득이 반경쟁적 효과를 갖는다는 것이 밝혀진 경우, 경쟁당국은 경쟁 관련 문제를 제거하기 위해 구조적 시정조치(structural remedies)를 사용하는 것을 선호한다. 일반적으로 당해 해결방안은 소수주주가 대상기업을 지배하거나 동 기업에 영향을 미치지 못하게 하기 위해, 동 기업의 지분이나 특정한 주주의 권리를 감소 혹은 배제를 모색한다. 또한 몇몇 상황에서 경쟁당국은 방화벽(firewall) 조항과 같은 행태적 시정조치(behavioural remedies)를 수용하기도 한다. 그러나 높은 감독 비용과 동 시정조치가 갖는 효과성에 대한 의심 때문에 동 조치는 덜 매력적이다.**

일반적으로 소수자분취득이 야기한 문제를 제거하기 위해 경쟁당국이 고려한 시정조치에는 네 가지 범주가 있다. 동 범주는 (1) 취득한 지분이나 지분의 일부에 대한 분할(divestiture) 및 경쟁관계의 기업 간 구조적 관계의 절단(severance), (2) 이사회 대표권, 거부권(veto rights), 정보기본권(information rights) 등 소수지분취득에 관련된 권리의 포기, (3) 기업 간 민감한 정보의 흐름을 막기 위한 소위 '방화벽'의 설정, (4) 주주가 대상기업의 이사를 임명할 권리를 가짐으로써 한 명 혹은 그 이상의 이사가 양 기업의 이사회에 속할 때 겸임중역제 철회로 구성되어 있다.

원칙적으로 경쟁당국은 행태적 시정조치보다 구조적 시정조치를 선호한다. 구조적 시정조치에는 소수지분을 취득한 기업이 대상기업에 대한 지배력을 갖거나, 대상기업의 사업 관행에 대해 직접 혹은 간접 영향을 갖는 것을 방지하는 목적을 가진 시정조치가 포함된다. 행태적 시정조치는 일반적으로 인기가 없는데, 이는 구조적 문제를 다루는 데 있어 당해 시정조치가 갖는 효과성 및 당해 시정조치를 감독하기 위해 종종 소비되는 상당한 비용 때문이다. 라운드테이블의 논의에서 행태적 시정조치가 경쟁당국이 당해 시정조치가 반경쟁 효과를 배제할 것이라고 만족한 경우, 적절한 구조적 시정조치가 없을 경우, 혹은 당해 시정조치에 대한 감독이 필요하지 않거나 최소한의 감독만 필요한 경우에만 단독 시정 방법으로 고려되어야 한다고 제안되었다.

- (5) ***'겸임중역제(interlocking directorates)'의 개념은 한 명 혹은 그 이상의 사람이 서로 경쟁관계에 있는 둘 이상의 기업에서 임원의 책임을 갖는 상황을 묘사한다. 특히 '공유된(shared)' 임원이 경쟁자들 사이의 정보 교환 전달자(conduit)일 수 있고 조직화를 장려할 수 있는 바, 겸임중역제는 경쟁 관련 문제를 야기할 수 있다. 또한 당해 제도는 경쟁자의 봉쇄 foreclosure로 이어질 수도 있다. 이는 잠재적으로 문제가 될 수 있기 때문에 일부 국가는 경쟁법 하에서 특정한 겸임중역제를 금지하고 있다.***

겸임중역제는 하나 혹은 그 이상의 기업이 한 명 혹은 그 이상의 공통된 이사를 각각의 이사회에 갖는 상황을 칭한다. 시장 내 맹렬한 경쟁은 기업들이 사업 결정을 서로 간에 독립적으로 취한다는 가정에 전제되어 있다. 그러나 겸임중역제가 경쟁관계에 있는 둘 혹은 그 이상의 기업을 연결한다면, 이사회들의 결정과 기업의 경쟁적 행위에 대한 독립성에 대한 의문이 있을 수 있다. 특히 정보의 교환, 병행적 행위 혹은 소비자에게 피해를 입히며 경쟁에 역으로 영향을 미치는 다수의 기타 행동을 통해 당해 제도가 경쟁사들의 사업 행위의 수평적인 조직화로 이어질 수 있다는 우려가 있다.

경쟁당국은 이사회가 대표하는 개별 회사의 독립적 이사들의 신탁의무로 위안 삼아야 한다는 의견이 종종 제기된다. 그러나 라운드테이블 논의 중, 다수의 경쟁당국은 이러한 주장의 건전성에 대한 의심을 표현했다. 우려하는 바는 이사회 한 명이 경쟁적인 신탁의무를 가질 수 있고, 이는 이사들과 그들이 소속된 기업의 독립성 및 시장에서 경쟁할 수 있는 역량에 대한 질문을 제기할 수

있다는 점이다.

겸임중역제를 다루는 대부분의 사건은 공통된 이사를 갖는 것이 기업 간 조직화를 용이하게 하는 하나의 요인으로 고려되는 기업결합 관련 사건이다. 대부분의 경우에 선호된 시정조치는 구조적 관계를 제거하고 겸임을 종료시키는 것이다. 그러나 일부의 경우 경쟁당국은 방화벽의 설정을 적절한 시정조치로 수용한 바 있다. 또한 다수의 국가는 경쟁법에 특정한 겸임중역제를 금지하는 구체적인 조항을 제정하였다.

## 법관에 대한 난해한 경제이론의 설명(2008) Presenting Complex Economic Theories to Judges(2008)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) *현대 반독점법의 집행은 타당한 경제적 분석으로 파악 혹은 측정하는 것과 같이, 집행의 효과에 대한 명확하고 객관적인 평가에 기초하여야 한다.*

경쟁법 집행당국들은 기업들의 행위로 야기될 수 있는 영향의 분석에 초점을 맞춘 경쟁 정책에 의해 소비자 후생이 가장 잘 극대화 될 수 있다는 점을 인정한다. 또한 이러한 영향 분석이 경제학에 확고하게 기반을 두어야 한다는 것을 인식하고 있다. 경제학의 중요성이 점점 더 수용되는 것은 국내 경쟁기관의 경쟁법 집행 관행 뿐만 아니라 법원의 태도에도 반영된다. 특히 경쟁법 맥락에서의 주장에 대해 경제학적 지원이 이루어져야 한다는 요구가 증가하고 있다. 국가 경쟁당국 차원에서 경제학에 근거한 경쟁법 집행 문화를 형성함으로써 법원이 경제학적 방법론을 수용할 수 있도록 장려할 수 있다.

반독점 사건에 있어 시장획정과 경쟁적 효과에 대한 평가에 경제학이 폭넓게 적용될 필요가 있을 것이지만, 사안 별로 각기 다른 분석법이 적용될 수도 있다. 이러한 여러 가지 분석법들은 해당 사건의 특정한 이슈가 검토될 수 있도록 하고, 난해한 사실적 정황이 일관성을 갖추도록 하는 구체적인 수단을 제공한다. 경제학은 사실 요소를 검토하기 위한 하나의 체계일 뿐이며, 타당한 사실 분석을 대체하여서는 안 될 것이다.

- (2) *경쟁당국과 법원이 경제학적 분석을 다루는 정교함의 수준은 상이하다.*

일부 법원은 경쟁에 관련된 경제학적 기본 가정이나 이론에 대한 어려움을 경험한 바 있다. 실제로 일부 관할권역의 법원은 경제학이 이해하기에 너무 난해할 수 있다는 점을 명시적으로 인정하였다. 그러나 법원의 진척에 대해 긍정적일 수 있는 이유가 있다: 법관은 경제적 이슈를 이해하고 싶어하며, 경제학에 대한 이해가 어렵다는 것이 법관의 사고가 편협하기 때문은 아니다.

법관은 종종 경제학자들의 적용 방법론에 대해 불안해 함에도 불구하고, 경제학적 논의를 더 잘 이해하기를 원한다.

특히 소송 절차에 있어 경제학적 근거(특히 전문가 증인)의 도입을 규제하는 원칙과 절차의 발전 수준은 관할권역에 따라 매우 큰 차이를 보인다. 이러한 원칙과 절차는 법정 증언을 포함한 경제학적 근거의 온전성과 질을 보장하고, 이러한 유형의 증거가 채택되도록 설득하는 것을 목표로 한다. 이러한 요건은 소송이 경쟁법의 매우 중요한 한 특성인 국가에서 더 잘 발달되어 있음이 자명하다.

- (3) 법원이 경제학적 근거를 거부하는 이유에는 까다로운 입증 기준, 당국의 지도 부재, 법관의 이해 부재, 경쟁당국의 비효과적인 설명 등이 포함된다. 이에 사법적 이해 및 증거에 대한 성공적인 설명에 관해 실용적인 해결방안들이 제시되었다.

법관에게 경제학 및 경제학적 방법론을 교육시키는 것에 대해 지지가 표명되었다. 이러한 교육은 법관의 분석 기술을 발전시키기 위한 긍정적인 한 가지 방법이다. 일부 관할권역의 법관들은 정부의 사건에 대한 경제학적 접근법을 이해하지 못할 수 있고, 해당 사건을 처리하는데 있어 사건의 실체(actual substance)를 다루지 않기 위해 어떤 절차적인 결의안을 찾아내려고 할 수도 있다. 따라서 이러한 사실을 고려할 때, 법관들이 경쟁 경제학에 대한 교양을 갖추 수 있도록 장려되어야 할 것이다. 이와 동시에 법관들에게 경제학적 근거의 한계, 그리고 주어진 문제에 대해 수치적(numerical)인 단일 해결방안을 제공하며 논란의 여지가 없는 데이터에 의존할 수 있는 경우는 드물다는 사실을 알려주어야 한다.

그러나 사법교육에 대한 눈에 띄는 한계도 언급되었다. 어느 정도 경제학적 이해를 가진 법관이라고 해도 자신의 경제학적 지식이 상대적으로 부족하다는 것을 알고 있기 때문에 경제학 전문가를 심문하는 것에 대해 주저하는 경우가 많다. 프랑스에서는 법관이 전문가의 신뢰성을 평가하기 위해 그들에게 질문할 내용의 목록을 만들어 놓는 것이 성공적이었다고 전해졌으며, 이는 법관들이 전문가 심사를 주저하는 점을 극복하기 위해 다른 국가에서도 활용될 수 있을 것이다. 법관의 질문은 신뢰성, 적절성, 내적 일관성(internal consistency)에 관련된 이슈 및 주장된 이론의 공표 여부에 초점을 맞추어야 할 것이다.

법관들에게 어떠한 실무적인 질문을 할 것인지를 교육함으로써 의사결정을 법관의 손에 (다시) 맡기는 데 기여할 수 있다. 즉, 법관과 전문가의 대화를 용이하게 돕고, 이로 인해 전문가가 제공한 정보가 유용한지 아닌지를 결정하는 법관의 역량을 향상시키는 것이다.

- (4) 법관이 난해한 경제적 증거 및 이론을 이해할 수 있도록 하기 위해 법원에서 사용되는 다양한 기법이 논의되었다. 특히 이러한 다양한 기법 중, 비전문가들이 복잡한 개념을 쉽게 접근할 수 있도록 하고, 단순하고 명확한 방식으로 개념을 설명하는 것을 목적으로 하는 일부 기법들이 나머지 기법들보다 더 효과적인 것으로 밝혀졌다.

복잡한 경제학적 증거를 효과적으로 설명하는데 있어, 증거가 믿을 만하고, 간단하며, 사실에 제대로 기초한 방식으로 법원에서 설명되어야 함은 매우 중요하다. 여기에서 경쟁당국이 부딪히는 난제는 비전문가, 즉 법관에게 이해가능하면서도 정확성이 떨어지지 않는 방식으로 경제학적 추론(reasoning)을 설명하는 것이다. 법관의 이해를 위해 쟁점이 되는 문제를 확실히 구별해야 하며, 독자나 청중이 쉽게 따를 수 있는 방법으로 경제학적 증거를 설명해야 한다. 복잡한 경제학적 논쟁이 증거가 약한 사건에서 연막('smokescreen')으로 사용되어서는 안 될 것이다. 또한 청중이 누구인지, 그리고 청중의 경제학적 논증의 경험 수준에 대해 기억하는 것도 매우 중요하다.

법원은 증거가 기반하고 있는 가정이나, 결정 변수에 대한 논거에 관한 정보를 제공받아야 한다. 더욱이 경쟁당국의 변호인 측은 왜 다른 가정이나 변수가 사용되지 않았는지의 여부를 설명할 준비가 되어있어야 한다. 증거가 기초한 데이터의 한계를 알고, 재판에서 이를 설명하는 것이 중요하다. 재판에서 언급되는 경제학적 결론은 관련 사실에 근거하며, 이미 확립된 경제이론을 바탕으로 도출되어야 할 것이다. 경제학적 문제가 법적 문제를 지지하고, 출두할 증인을 잘 준비하는 것은 필수적이다.

일반적으로 경제학적 논증은 법적 추론 구조와 일치하는 방식으로 구조화 및 제시되며, 의사 결정에 직접적이고 실제적으로 사용될 수 있을 때 가장 효과적이다. 법관들의 직관에 호소하고, 논증을 뒷받침하기 위해 실생활의 예나 비유를 사용하는 것도 유용한 것으로 증명되었다. 칠판이나 영사기(overhead)를 사용하고 전문가 보고서를 스크린에 띄우는 등 시각적 도구의 유용성은



과소평가 되어서는 안 된다. 특히, 글보다 영상으로 더 잘 이해하는 사람이 있다는 것을 감안할 때 더욱 그러하다.

- (5) 여러 라운드테이블 참가자들은 경쟁당국 및 법원, 양 측의 외부 경제학 전문가 사용에 대한 찬성의 입장을 보였다. 그러나 법원에서 이러한 전문가를 사용하는 데 대한 단점도 인식할 필요가 있다.

법원에서 경제학적 논증을 설명하기 위해 고용된 경제학 고문은 고객의 소송의 이유를 정당화하기 위한 목적으로 아무 이론이나 적용하는 것이 아니라, 특정 경제이론의 타당성과 현재 사건에 적용되어야 하는 이유를 설명할 것을 요청받을 때 믿을 수 있고 공정한 증인이라고 여겨질 가능성이 높다. 또한 전문가들은 사건에 대한 새로운 관점을 제시할 수도 있다. 그러나 전문가들은 법정 증언에 있어서 '현실 세계(real world)'의 경험과 전문성을 가져야 할 필요가 있다. 이러한 전문가 제도의 도입은 능률성을 떨어뜨릴 수도 있는데, 특히 고용된 전문가가 해당 사건에 대한 아무런 사전지식이 없는 상황에서 사건에 접근해야 할 때 더욱 그러하다. 경쟁당국의 예산 제약도 역시 우려 사항이다.

사안에 핵심적이고 난해한 증거가 관련되어 있을 때, 법원이 전문가를 선임하는 것은 적절할 수 있다. 이러한 전문가의 선임은 공정하고 투명해야 하며, 전문가 보고서는 양 당사자가 그 내용을 반박할 기회를 가질 수 있도록 양 측 모두에 제공되어야 한다. 실제로 이러한 전문가들이 제시한 증거가 서면이든 구두이든 간에, 이는 양 측의 반박 대상이 될 가능성이 있어야 한다. 경쟁당국은 법원이 경험이 풍부하고 독립적인 전문가를 찾는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 중요한 것은 모든 사실에 입각한 문제들이 법원에 의해서만 결정되어야 하며, 선임된 전문가에 의해 결정되어서는 안 된다는 점이다.

라운드테이블의 일부 참가자들은 재판에서 경제학 전문가를 사용하는 것과 관련해 어느 정도의 주의가 필요하다고 하였다. 첫째, 변호인단은 종종 경제학적 논증을 펼치는 데 있어 경제학적 전문가들보다 더 기술이 뛰어나다. 동 변호인단은 실제로 법원과 어떻게 의사소통을 해야 하는지 알고 있다. 둘째, 경제학자의 보고서 제출 이후 재판에서 새로운 사실이 발견될 수 있고, 이는 보고서의 결론의 정당성을 약화시킬 수도 있다. 셋째, 변론주의(adversarial system)에서라고 할지라도, 법정은 경제학 전문가의 논증에 대해 적절한 '동료평가(peer review)'를 제공하지 않는다. 전문가는 고객의 입장을 옹호하기

위해 다른 경제학자 커뮤니티에서 부정직하다고 볼 수 있는 논증을 제시하도록 설득될 수 있다. 이상적으로, 경제학 전문가는 말은 사건에 있어 자신의 경제학적 입장을 옹호해야 하며, 동 입장은 경제학에 확고한 기반을 두고 있어야 한다. 증언의 공개는 이러한 과정에서 규율을 주입시키는 데 도움이 될 수 있다. 그러나 이러한 규율이 진전되는 데에는 시간이 걸린다. 또한 법정외견서(amicus curiae brief)의 사용은 추가적인 동료평가를 제공하는 데 기여할 수 있다.

경쟁법 사건의 재판에 전문가들이 참여하게 되는 경우, 다수의 중요한 원칙이 고수되어야 한다. 경제학 전문가들은 사실에 대한 증인이 아니며, 다른 증인들에 의해 이미 소개되고 확립된 사실을 경제학 혹은 계량경제학적으로 분석하는 것에 초점을 맞추어야 한다. 전문가가 주장한 경제학적 이론과 방법론은 이미 경제학 커뮤니티에서 충분성 테스트(sufficiency test)를 받은 상태여야 한다. 전문가들은 자신이 분석하는 데이터에만 좁게 국한되어서는 안 된다. 경제학 전문가는 산업 전문가로 소개되어서는 안 되며, 그렇게 될 경우 재판 중 전문가의 신뢰성이 상당히 저해될 위험에 처하게 된다. 마지막으로 전문가들은 해당 사건에서 공격 및 방어적인 역할을 모두 갖고 있다는 사실을 기억하는 것이 중요하다.

*(6) 경쟁법 사건에 있어 구두 및 서면 형태의 혼합된 경제학 증언은 상당히 유리하다.*

경제학 전문가의 보고서는 공청회가 시작하기 *이전에* 법관이 볼 수 있어야 한다. 이는 법관이 관련 쟁점에 대해 생각할 시간을 갖을 수 있도록 하기 위해서이다. 보고서의 저자도 법원에 출두해야 한다. 만약 이 두 조건이 충족된다면, 공청회가 시작할 때 법관은 명증(clarification)에 필요한 질문을 하는데 준비가 잘 되어 있을 것이다.

실제로 전문가의 구두 증언은 시장지배력을 평가하거나 소비자 피해의 존재를 증명하는 데 사용된 이론적인 근거의 강건성(robustness) 혹은 타당성을 확증하는 데 기여한 바 있다. 구두 발표는 (a) 사용된 접근방법을 기술적이지 않은 방식으로 이해할 수 있게 하고, (b) 주요 연구 결과와 논증을 요약하며, (c) 재판에서 건설적인 방법으로 쓰일 반론에 기반(platform)을 제공할 수 있는 가능성을 가진다.

## 경쟁정책 및 비공식 경제(2009) Competition Policy and the Informal Economy(2009)

### - 요약 -

- (1) 경제학 문헌에서 비공식 경제(*informal economy*)의 정의는 합의되지 않았다. 비공식 경제의 서로 다른 측면을 포착하기 위해 각기 다른 정의가 사용되어 왔다.

비공식 경제를 묘사하기 위해 많은 용어가 사용되고 있다. '지하(*underground*)', '그림자(*shadow*)', '회색(*gray*)', '비공식(*informal*)', '비등록(*unofficial*)', '미관찰(*unobserved*)', '숨겨진(*hidden*)', '병행(*parallel*)', '제 2 의(*second*)' 혹은 '가계(*household*)' 등의 용어들이 경제학 문헌에서 사용된다. 비공식(*informality*)이라는 용어에 대해 널리 수용되고, 확립된 정의는 아직 존재하지 않는다. 연구자들은 각기 다른 용어를 상이한 목적을 위해 사용한다.

비공식이라는 개념은 법이나 규제를 완전하게 준수하지 않는 경제 활동을 일컫는데 가장 흔히 사용되나, 일부의 경우에는 밀수 혹은 불법 마약 판매 등과 같이 행위 자체가 불법적인 경제 활동을 의미하기도 한다. 여러 가지 유형의 불응(*non-compliance*)은 법과 규제의 종류만큼이나 광범위하다. 이러한 불응의 유형에는 사업등록 요건 혹은 조세에 관련된 규칙과 규제, 노동, 보건 및 안전, 제품 안전, 지식재산권, 환경, 소비자 혹은 산업 특정 법규 등에 대한 불응이 포함된다. 일부 기업들은 법을 부분적으로만 준수하며 사업을 운영할 수 있다. 예를 들어, 기업들은 거래의 일부에 대해서만 세금을 내고 이를 보고하며, 다른 거래들은 보고하지 않을 수 있다.

- (2) 모든 국가들이 비공식 경제를 가짐에도 불구하고, 비공식 경제는 개발도상국 국내총생산(*gross domestic product, GDP*)의 상당 부분을 차지하며, 그 결과 많은 노동인구가 비공식 경제에서 종사하게 된다. 공식 기업과 비공식 기업 간의 거래는 상당할 수 있으며, 이 두 유형의 기업 간 경쟁은 일부 공식 기업의 시장지배력을 약화시킬 수 있다.

비공식 경제 내 대형 기업들이 일부 있을 수 있으나, 일반적으로 동 경제의

기업들은 소형인 경향이 있으며, 비교적 적은 수의 사람을 고용하고 비교적 적은 자본을 사용한다. GDP 대비 비공식 경제 비중에 대한 추정치는 국가 간에 광범위하게 다르게 나타난다. 일반적으로 비공식 경제는 GDP 의 10~50 퍼센트를 차지하나, 선진국에서는 보통 20 퍼센트 미만이다. 연구에 따르면 비공식 경제가 선진국 및 개발도상국 모두에서 증가하고 있다.

다수의 개발도상국에서 비공식 경제는 고용을 담당하는 주요 부문이다. 예를 들어 인도에서는 노동인구의 90 퍼센트가 비공식 경제에 고용되어 있으며, 인도 GDP 의 60 퍼센트를 생산한다고 추정된다. 한 연구는 중남미에서 비공식 부문 고용 노동인구의 비중의 범위는 칠레의 경우 40 퍼센트에서 볼리비아의 경우 70 퍼센트에 육박한다고 밝혔다. 일부의 국가에서 비공식 기업들은 특정 재화의 경우 거의 100 퍼센트의 판매를 담당하며(예: 몽골의 고기 제품), 다른 경우에는 비공식 및 공식 기업들이 동일한 시장 내 공존하기도 한다.

비공식 부문과 공식 부문 간 거래는 상당히 많다. 일부의 경우, 비공식 기업들은 공식 부문에 저가의 투입 요소의 출처가 되며(일례로 비공식 농업 부문 기업들이 생산한 제품들), 종종 공식 부문 상품들을 판매하는 대안의 상점이 된다. 몇몇 경우에 공식 기업들은 일반적으로 공식 상점에서 판매할 수 없는 이차 품질의 제품이나 유통기한에 가까운 제품들을 비공식 소매점들에 공급하기도 한다.

비공식 부문은 서로 경쟁하는 기업들이 수 없이 많고, 진입장벽이 종종 낮은 바, 꽤 경쟁적으로 여겨지는 경우가 많다. 그러므로 비공식 기업들은 공식 기업들에 경쟁 압력을 가할 수 있는 중요한 원천이 될 수 있으며, 어떠한 경우에는 대형 공식 기업들의 시장지배력도 약화시킬 수 있다. 비공식 기업들의 시장 진입 또한 시장에서 판매되는 재화의 다양성과 편의성의 증가로 이어질 수 있다.

- (3) 이러한 이점에도 불구하고, 다수의 연구자들은 비공식 기업들이 경제에 미치는 부정적인 영향에 대해 우려하는데, 이는 비공식 기업들이 공식 기업들보다 일반적으로 덜 생산적이기 때문이다. 신용, 기술 및 정부의 서비스에 대한 부족한 접근, 낮은 규모 및 범위의 경제, 동등하게 생산적인 노동력을 끌어들이지 못하는 역량 등은 부정적 영향의 주요 요인으로 자주 인용된다.

비공식 경제에 대한 연구는 동 유형의 기업들이 공식 기업들보다 덜 생산적인

경향이 있다는 것을 밝혔다. 중남미와 카리브해 지역의 한 연구에 따르면, 비공식 부문에서 시작해 이후에 공식경제에 참여한 기업들은 항상 공식 부문에 있었던 기업들에 비해 노동 생산력이 30 퍼센트 낮다고 한다. 또 다른 연구는 한 기업의 비공식 노동자의 비중이 1 퍼센트 증가할 때, 동 기업의 전반적 생산량은 0.3 퍼센트 감소한다는 것을 알아냈다. 이러한 연구들은 생산성이 낮은 비공식 기업들로부터 더 생산적인 공식 기업들에게 생산이 전가되거나, 비공식 기업들의 공식화를 용이하게 하는 것에서 비공식 경제의 효율성 이득이 기인할 수 있다는 것을 시사한다.

비공식 기업들이 공식 기업들보다 덜 생산적인 데에는 다수의 이유가 있다.

- 비공식 기업들은 자주 신용 접근의 부재를 겪는다. 투자자 및 은행은 적절한 서류가 없는 기업들에게 투자하거나 신용을 제공하는 것을 종종 꺼려한다. 그 결과, 많은 비공식 기업들은 신용에 대한 고비용의 비공식 출처에 의존할 수밖에 없다. 부족한 신용 접근은 종종 비공식 기업들이 비교적 적은 자본을 이용하며, 결과적으로 분업(division of labor)에 의한 효율성 이득을 활용하는데 실패함에 따라, 규모 및 범위의 경제를 활용하지 못한다는 것을 의미한다. 그 결과, 비공식 기업들은 공식 기업들보다 더 노동집약적인 제품을 생산하는 경향을 보인다.
- 비공식 기업들은 생산성이 낮은 노동자들을 고용하는 경향이 있다. 이에 대한 연구에 따르면 대부분의 숙련노동자들은 높은 수익의 제품 패키지를 공급할 의무가 있는 공식 기업들에 고용되어 있다. 또한 공식 기업들은 직업안정성을 더 보장하며, 기업 측의 특정한 인적 자본에 대한 더 많은 투자를 용이하게 한다.
- 또한 비공식 기업들은 인프라, 은행 및 연수 서비스 혹은 법원과 법 집행으로의 접근 등의 정부가 제공하는 서비스 접근의 부족을 겪는다. 법원으로의 접근의 부재는 정상적인 상업 계약 거래를 맺고 이행하는 비공식 기업들의 역량을 제한한다. 이러한 유형의 계약을 맺으려고 시도할 때, 동 기업들은 계약 위반의 피해자가 될 확률이 더 크다. 동시에 비공식 기업들은 관련 당국에 불법 행위나 부패를 고발함으로써 자신에게 주목이 돌아올까 하는 염려로 인해, 고발하기를 꺼려할 수 있다. 그러므로 비공식 기업들은 악성 부채(bad debt), 부패, 기타 유형의 범죄 행위 등의 피해자가 될 확률이 더 높으며, 뇌물 제공에 더 큰

의향을 가짐으로 인해 비효율성을 증가할 수 있다.

비공식 기업들은 공식 기업들보다 생산성이 저조하기 때문에, 특히 이런 기업들이 광범위한 경우에는 경제 전반의 생산성을 감소시킨다. 이에 대한 연구들이 상기 사실을 뒷받침하며, 비공식 경제는 개발도상국에서 총생산(aggregate economic output)과 성장을 감소한다고 밝히고 있다.

- (4) 비공식 기업들이 세금을 내지 못할 때, 세제 수입 감소의 악순환 및 나머지 기업들에 세금의 부담 증가로 이어질 수 있다. 높은 세율은 대형 공식 기업들의 생산성 우위(productivity advantage)와 혁신 및 투자에 대한 인센티브를 해칠 수 있다.

비공식 기업들이 납세 의무를 충족시키지 못하는 경우, 과세 기반(tax base)의 규모가 줄어들어, 남아있는 공식 기업들 측에 세율 증가를 야기하게 된다. 높은 세율은 더 많은 기업들을 비공식 경제로 유인하고, 매우 줄어들고 있는 과세 기반으로부터 정부가 세금을 징수하도록 강제한다. 그러므로 비공식 부문이 상당히 큰 경우, 세금을 내는 기업들은 어느 때보다도 더 높은 불이익에 처하게 되며, 이는 세율을 높이는 악순환으로 이어지고 비공식화를 더 증가할 수 있다. 세계은행(World Bank, WB)의 연구에 따르면 비공식 경제가 큰 국가들에서 기업 측에 세금의 수, 세금 지불 횟수, 총 세액에 있어 높은 조세 부담을 자주 안긴다고 한다.

세제 규제에 준수하는 누적비용이 높은 경우, 비공식 기업들은 공식 기업들보다 상당한 경쟁 상의 이득을 가질 것이다. 그러므로 높은 세율은 시장으로의 대형 공식 기업들의 진입이나 확장을 방지한다. 또한 높은 세율은 투자와 혁신에 대한 인센티브를 약화시키는데, 이는 공식 기업들의 세후 순이익(after-tax profit)을 감소하기 때문이다. 줄어든 혁신과 투자는 생산성과 경제 성장에 피해를 입힐 수 있다.

- (5) 비공식 기업들로부터의 경쟁은 여러 면에서 공식 기업들에게 폐해를 끼친다. 여러 경제 규제를 준수하지 못하거나, 납세 의무를 충족하지 못하는 비공식 기업들은 전반적으로 덜 효율적일지라도, 확장하는 중에 있는 공식 기업들의 시장점유율을 취할 수 있다. 또한 비공식 기업들은 지식재산권을 위조하고 위반함으로써, 공식 부문 기업들이 혁신에 대해 갖는 인센티브를 약화할 수 있다.

다수의 국가들은 비공식 부문으로부터의 '정당하지 않은(unfair)' 경쟁에 대한 우려를 표명한다. 비공식 기업들이 경제 원칙 및 규제를 준수하지 못함으로써 비효율적 생산 기술을 사용할 때에도, 종종 공식 기업들의 시장점유율을 약화시키거나 빼앗을 수 있다. 그 결과, 공식 기업들은 규모의 경제를 완전히 활용하기 힘들게 되고, 이는 동 기업들의 성장과 생산성을 제한하게 된다. 예를 들어 자메이카에서 비공식 기업들의 일부가 관세를 지불하지 않고 의류와 신발을 수입했으며, 이는 공식 의류 및 신발 업체들에게 심각한 부정적 영향을 미쳤다.

몇몇 경우에 비공식 기업들은 지식재산권을 준수하지 못할 수 있으며, 이는 공식 부문 기업들이 혁신에 참여하고, 신상품을 개발하며, 브랜드 상품에 투자하려는 인센티브를 약화한다. 이에 대한 예로 비공식 기업들은 영화, 음악, 소프트웨어, 책 등을 불법 복제하거나 유효한 특허를 침해하여 공식 부문 투자에 무임승차(free-ride)할 수 있다.

(6) 비공식 경제의 규모는 정부가 기업들이 법과 규제를 준수하게 하기 위한 법 집행 노력의 효과성, 한 기업이 법을 준수하기 위해 감내해야 하는 총 경제비용, 법을 준수함으로써 기업들에게 누적되는 경제적 이득 등의 여러 요인에 의존한다.

법의 원칙과 규제에 준수할 지에 대한 각 기업의 결정은 다수 요인의 비용과 편익의 균형을 맞춰보는 것을 수반한다.

- 세금 및 기타 규제를 포탈하는 기업들을 감지하는 데 초점을 둔 강력한 정부 기관들은 기업들의 법 준수를 장려한다. 결국 규제 집행 활동의 효과성은 법 위반을 감지하는데 소요된 자원, 법 위반과 관계된 벌금, 집행 과정 내의 부패의 정도에 달려있다.
- 법과 규제를 준수하는 비용이 높은 경우, 기업들이 비공식적으로 사업을 운영할 확률이 높다. 과하게 높은 세금, 지나치게 부담되는 노동 규제, 높은 사업 등록 비용 등은 기업이 비공식적으로 사업을 운영하도록 부추긴다.
- 기업이 공식적으로 사업을 운영하는 경우, 동 기업은 자본과 성장에 투자를 허용하는 신용에 더 나은 접근을 갖게 된다. 또한 신용 및 자본에 대한 더 나은 접근은 공식 기업들이 규모와 범위의 경제를 활용하여 더 효율적으로

사업을 운영할 수 있도록 한다. 게다가 기업이 공식적으로 사업을 운영할 때, 법원 및 기타 공식 계약 집행 메커니즘 접근도 강화된다. 이러한 기관으로의 접근은 공식 기업들이 자신의 사업 운영의 규모를 증가하도록 장려한다.

WB의 연구는 '기업환경평가(ease of doing business)'를 반영하는 지표와 비공식 부문의 규모 간 상관관계가 있음을 명확히 보이고 있다. 사업 비용의 감소는 기업들이 공식경제에 참여하도록 유도함으로써 비공식 부문의 규모를 줄일 수 있다. 이에 대한 경험은 비공식 부문의 규모 감소는 앞서 언급된 모든 요소에 있어 정부 차원의 조화된 접근이 필요하다는 것을 시사한다.

- (7) *각국이 제출한 보고서는 경쟁법이 대개 비공식 기업들의 활동을 포함한 모든 경제 활동에 대한 사법권을 갖는다고 보고했다. 그러나 비공식 기업들에 대해 경쟁법을 적용하는 데 어려움이 있다.*

거의 모든 국가들은 원칙적으로 비공식 부문이 실시한 경제 활동에 경쟁법이 적용된다고 보고하였다. 그러나 비공식 부문의 경쟁법 적용에 대한 상당한 이슈가 있다. 비공식 기업들은 소형이며, 이동 가능성이 매우 높은 경향이 있는데, 이는 법적 고시를 송달하는 데 어려움이 된다. 동 기업들은 기소가 된 때에도, 벌금을 낼 상당한 양의 자본을 가지고 있을 확률이 적고, 어차피 다른 곳에서 새로운 사업을 시작해 버릴 수 있다. 일부 국가에서 조직범죄는 비공식 부문의 한 요소이다. 몇 경쟁당국은 자신의 직원이 마피아의 반경쟁 행위를 기소하는 것을 지나치게 위험하게 생각하고 있다.

- (8) *다수의 국가들은 비공식 부문의 존재가 관련 시장 및 시장점유율 계산 획정에 있어 문제를 발생한다고 보고했다.*

수많은 경쟁당국에게 핵심 쟁점은 비공식 기업들이 어느 정도로 공식 기업들과 동일한 시장에서 경쟁한다고 수 있는지에 대한 것이다. 비공식 기업들이 밀접한 대체재를 공급하면서 공식 기업들과 직접적으로 경쟁하는지, 비공식 기업들이 특정한 지리(도심 지역, 보다 더 빈곤한 지역) 및 소비자 일부(특히 낮은 가격의 대가로 품질이나 안전에 대한 더 큰 우려를 용인할 수 있는 소비자)를 대상으로 하고, 공식 기업들은 다른 지역과 상이한 소비자들을 대상으로 사업을 하는 '시장 분할(market segmentation)'이 있는가?



비공식 부문이 공식 부문과 동일한 시장에서 운영된다고 여겨질 때에도, 시장점유율 계산에 있어 종종 문제가 발생하는데, 이는 비공식 기업의 생산물에 대한 수준을 파악하는 것이 어렵기 때문이다. 몇몇의 경우에 상방 혹은 하방시장의 기업들을 조사함으로써 비공식 부문의 시장점유율을 유추할 수 있다. 그러나 이러한 경우에도 정부 수집은 어려울 수 있다. 예를 들어 규제 상 조세의 목적으로 등록되지 않은 기업들과의 거래가 금지되었을 때, 상방 혹은 하방 기업들은 비공식 부문과의 거래를 밝히는 것을 꺼려할 수 있다.

- (9) 경쟁당국들은 기업들과 시장 내 경쟁에 영향을 미치는 다양한 규제들을 개선하는데 목표를 둔 정부의 더 광범위한 이니셔티브를 촉구함으로써, 비공식 경제의 근본적인 근거를 다루는데 유익한 역할을 할 수 있다.

시장에 대한 정부 규제는 경쟁과 생산성을 상당히 감소하고 비공식화를 장려할 수 있다. 기업들을 대등한 위치에 올려놓는 정책들은 경쟁의 강도와 생산성을 증가할 수 있다. 경쟁당국은 정부가 현존하는 불필요한 경쟁제한을 구분하거나, 정책 입안자들이 경쟁을 최소한으로 저해하면서 여전히 정책 목표를 달성할 수 있게 하는 새로운 규제를 도안하는데 기여함으로써, 이러한 과정에서 중요한 역할을 담당할 수 있다. 더욱이 경쟁당국은 지나치게 부담되는 노동, 세제, 생산 규제에 대한 개혁을 촉구할 수 있으며, 당해 규제는 기업들이 비공식적으로 사업을 운영하도록 장려하고, 타 정부기관들이 기존의 법 집행 강화에 대한 노력을 하는 데 협력하게 된다.

일부 국가들은 규제 제안을 검토하는 공식 과정을 설정하였다. 예를 들어 우크라이나의 경쟁당국은 서류 업무 증가, 행정 요금 인상, 불필요한 서비스의 시행 요건 증가로 사업자들에게 추가 압력을 부과하는 중앙 및 지역 당국의 반경쟁적 결정에 대응하는 조치를 매년 취해야 한다고 보고했다.

## 공기업에 대한 경쟁법 집행 및 경쟁중립성 원칙(2009) State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality(2009)

### - 요약 -

사무국의 연구보고서, 각국이 제출한 보고서, (i) 공기업에 대한 경쟁법 적용 및 (ii) 기업지배구조(corporate governance)와 경쟁중립성의 원칙에 대한 라운드테이블의 논의에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) *공기업은 정부의 통제 하에 있다는 공통의 특성을 가진 다양한 기관들을 포괄한다. 다수의 OECD 국가에서, 공기업은 다양한 시장에서 사업을 운영하며, 국가 경제의 상당한 부분을 차지한다.*

기업에 대한 정부의 통제는 다양한 형태를 띠 수 있다. 이러한 통제는 민간기업에 독점권 부여, 소유권 공유, 정부기관에 제조 혹은 서비스 제공 기능 직접 부여 등의 유형으로 구분할 수 있다. 공기업은 회사화되어 민간기업에게 가능한 회사의 형태로 존재할 수도 있고, 공기업 특유의 조직구조를 띤 형태로 존재할 수도 있다. 그렇지 않으면, 공기업이라는 것은 정부기관이 직접 수행하는 활동과 항목을 단순히 묘사하는 용어에 불과한 것일 수도 있다.

공기업은 특히 공익사업(utilities), 공공서비스 분야 등 다양한 시장에서 활동한다. 공기업이 경제에 참여하는 정도는 국가마다 다르지만, 공기업의 행위가 민간기업들의 행위와 유사하게 시장에서 경쟁 문제를 야기할 수 있다는 점에 대해서는 반론의 여지가 없다. 사실, 정부통제의 결과 공기업에 다양한 이점이 부여된 경우에는 반경쟁적 효과가 발생할 가능성이 더 클 수도 있다.

- (2) *공기업으로서의 특권적 지위로 인해 공기업은 경쟁에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그러므로 공기업이 공공서비스 제공의 법적책임을 최대한 지속적으로 수행하면서도 민간기업과 유사하게 경쟁법의 규율을 받을 수 있도록 하는 것이 중요하다.*

공기업의 행위와 관련하여 제기되는 경쟁 상의 문제는 정부가 공기업을 통제하는 유형에 따라, 그리고 공기업이 독점적 지위를 갖는지 아니면

민간기업과 활발하게 경쟁하는지 여부에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 일부 공기업은 실제 경쟁에 직면하는 분야와 특히 공공 서비스 분야와 같이 경쟁을 하지 않는 분야에서 동시에 사업 활동을 수행할 수 있다. 이러한 경우에 공기업은 자신의 법적인 독점적 지위를, 예를 들어 교차 보조(cross-subsidisation)를 통해, 민간기업과 경쟁하는 시장에서 자신에게 유리하게 이용하려고 할 수 있다. 반면 공공서비스의 의무를 시행하는 데 종종 많은 비용이 드는데, 공기업은 사회적으로 가치는 있지만 수익은 발생하지 않는, 이와 같은 의무의 이행에 드는 비용을 충당하기 위하여, 자신의 시장활동으로부터 획득한 수익을 사실상 사용할 수도 있을 것이라는 점이 라운드테이블 논의에서 언급되었다.

반경쟁적 행위에 대한 일반 성향(propensity)과 관련하여, 공기업이 민간기업보다 반경쟁적으로 행동하는 경향이 더 많다고 단정지을 수는 없다. 새롭게 자유화된 시장에서 독점에 가까운 지위를 누리는 공기업들이 다양한 행위를 통해 자신의 독점적 지위를 유지하려고 할 수 있고, 그런 행위 중 일부는 반경쟁적일 수 있다는 것이 사실이지만, 이는 그 기업이 공기업인지 민간기업인지 상관없이 기존 사업자라면 똑같이 적용될 수 있는 내용이다. 그러므로 공기업이 민간기업과 동일한 방식으로 경쟁과 소비자 후생을 저해할 수 있다는 관점에서, 공기업이 민간기업과 같이, 동일한 경쟁법의 틀 안에서 사업을 운영할 수 있도록 가능한 최대를 보장하는 것이 중요하다.

- (3) 경쟁법은 아주 소수의 예외만을 제외하고 민간 및 공기업에 적용되어야 하며, 일반적으로 그렇게 되고 있다.

경쟁법은 공공사업자이든 민간사업자이든 관계없이 시장의 모든 행위자에게 적용되어야 한다는 점에 대해 일반적인 의견의 일치가 이루어져 있다. 이는 또한 대부분의 OECD 국가의 현실이다. 기업화되어 정부와는 조직적으로 구별되는 공기업은 일반적으로 민간기업에게 적용되는 것과 동일한 경쟁법의 대상이 된다. 대부분의 경쟁법은 법이 적용되는 대상에 관한 범주(subjective scope)에 대해 어떤 '사람(person)' 혹은 '사업자(undertaking)'의 행위를 포함한다고 정의하며, 이는 일반적으로 소유권이나 자금의 성격에 상관없이 상업 활동에 참여하는 모든 당사자를 포함한다고 해석되는 용어이다. 그러나 공기업이 경쟁법 적용에서 제외되는 상황이 있을 수 있다. 우편 서비스, 철도, 보건 등의 일반적인 공공 서비스를 제공하는 경우가 그 예가 될 것이다. 그러나

이러한 성격의 경쟁법 적용 제외에는 시장 왜곡을 초래하는 위험을 최소화하는 적절한 규제가 동반되어야 할 것이다.

그러나 공기업이 정부에 밀접하게 연계된 경우, 상황은 매우 다르다. 이 경우 공기업은 정부와의 근접성으로 인해, 경쟁법 적용 범위에 해당되지 않을 수 있다. 대부분의 국가에서 정부는 경쟁법이 적용되는 대상(entities)의 범주에 포함되지 않는다.. 이 범주 내에도 더 세분화된 구분이 있을 수 있으며, 특히 연방 정부에서 그러하다. 예를 들어 미국에서 경쟁법 적용 가능성은 공기업이 연방 정부(federal government), 개별 주정부(individual state), 혹은 시(municipality)에 의해 통제 받는지의 여부에 따라 달라질 수 있다. 반면 모든 국가(jurisdiction)에서 정부가 경쟁법의 적용 면제를 받는 것은 아니다. 유럽연합(European Union)의 회원국들은 공기업 또는 기타 특권을 가진 기업과 관련된 행위가 문제 되는 경우 EC 경쟁법의 적용을 받고, 국가가 그러한 행위를 하게 했거나 유도했다는 것이 입증되면 국가가 그 반경쟁적 행위에 대해 책임을 지게 될 수 있다.

*(4) 공기업에 대한 경쟁법 집행은 동 법 집행자들에게 특정한 어려움을 제시한다.*

경쟁법이 일반적으로 민간사업체와 공공사업체 모두에 적용된다고 해도, 경쟁당국이 공기업을 대상으로 경쟁법을 집행할 때에는, 뚜렷하게 구분되는 어려움에 직면할 수 있다. 이러한 어려움은 제도적 및 실체적 성격을 띠 수 있다.

대부분의 경쟁당국은 조사 시 공정하지만, 그럼에도 불구하고 이론적으로 일부 경우에는 정부가 미치는 부당한 영향이라는 위험에 노출될 수 있음을 상상할 수 있다. 또한 경쟁당국은 종종 공기업에 대해 충분한 법적 힘을 갖지 못하는데, 이는 특히 분야별 규제기관의 감독을 받고 있는 산업과 관련된 경우에 그러하다.

실체적 어려움과 관련하여, 경쟁법 집행자들은 비용에 대한 투명성의 결여 및 불충분한 표준회계절차로 인해 공기업으로부터 관련 정보를 획득하는 것이 매우 어려울 수 있다는 점을 처리해야 할 수 있다. 게다가 관련 정보를 수집할 수 있는 경우에도, 일부 공기업은 이윤극대화 이외에 수익 및 인력규모의 극대화과 같은 다른 목표를 가질 수 있는 바, 약탈적 가격결정에서의

회수가능성테스트 등의 전통적인 경쟁법 테스트의 적용은 제한적일 수 있다. 또한 종종 공기업의 다양한 사업 활동에 기인한 복합성 때문에, 공기업이 교차보조를 하는지, 경쟁적 수준 이하로 가격을 결정하는지, 혹은 다른 형태의 반경쟁적 행위에 참여하는지 판단하는 것은 매우 어렵다.

경쟁법 준수와 관련하여 공기업의 경쟁법에 대한 인식은 지난 10~15년간 상당히 높아졌다. 오늘날 대부분의 대형 공기업에 법무 부서가 있으며, 이러한 부서는 경쟁 규제와 준수에 상당한 초점을 두고 있다. 이러한 발전은 필연적으로 경쟁법 집행의 직접적인 결과는 아니나, 경쟁기관이 달성하려고 노력하는 목표의 성취에 긍정적으로 기여한다

- (5) *경쟁법 단독으로는 공기업 및 민간기업에게 공정한 경쟁기반(level playing field)을 보장하는 것이 충분하지 않으며, 이것이 바로 공기업과 민간기업간 경쟁중립성 달성을 목표로 하는 정책들이 주용한 역할을 하는 이유이다.*

경쟁이 더 낮은 가격에 더 좋은 재화와 서비스를 공급하여 소비자 후생을 강화함으로써 상당한 혜택을 발생시킬 수 있다는 데에 광범위한 의견의 일치가 존재한다. 이러한 혜택은 순수한 민간 시장뿐만 아니라 민간기업과 공기업이 경쟁하는 시장에서도 동일하게 발생할 수 있다. 그러나 공기업은 종종 현존하는 입법 및 행정적 체제가 부여한 이점으로 인해 혜택을 받을 것이며, 동 체제는 공기업이 제공하는 재화와 서비스의 품질 및 비용에 영향을 미칠 것이다. 이러한 영향은 더 낮은 자본비용, 더 경미한 세금 부담, 경영권 인수(takeover) 및 부도에 대한 더 낮은 위험 등을 포함하나, 이에만 국한된 것은 아니다. 그 결과, 공기업 및 민간기업 간의 경쟁은 왜곡될 수 있다.

이러한 왜곡이 항상 경쟁법 집행을 통해 다루어질 수 있는 것은 아니기 때문에, 가능한 해법은 공기업과 민간기업이 경쟁하는 시장에서 경쟁중립성 달성을 목표로 하는 정책에서 찾을 수 있을 지도 모른다.

- (6) *경쟁중립성은 (i) 공기업과 민간기업이 동일한 규정의 적용을 받고 (ii) 정부와의 접촉이 어떠한 시장 참여자에게도 경쟁적 이점을 주지 않는 하나의 규제 틀로 이해될 수 있다.*

엄격한 의미에서 경쟁중립성은 공공이든 민간이든 모든 기업에 동일한 규정이 적용되고, 정부의 소유권이든 관여로 인해 어느 기업에게도 불공정한 이익이

부여되지 않는 법적 및 규제적 환경으로 이해될 수 있다. 예를 들어 공기업이 민간기업보다 자본에 더 쉽게 접근할 수 있거나, 세금 부담과 관련하여 더 유리한 대우를 받아서는 안 된다. 그러나 한 패널이 언급한 것과 같이, 일반적인 인식과는 달리 정부의 소유권에 언제나 유리한 결과가 따르는 것이 아니다. 정부가 직접 관여하면 정부가 민간기업으로부터 얻을 수 없었을 정보, 예를 들면 비용 및 가격 관련 정보에 접근할 수 있을지 모른다. 그리고 이로 인해 더 면밀한 규제 감독이 가능하게 될 것이다.

더 넓은 의미에서, 경쟁중립성은 정부와의 접촉이 어떤 시장 참여자에게도 경쟁적 이점을 불러오지 않는 시장체제라고 인식될 수 있다. 예를 들어 정부가 재화 혹은 서비스의 구매자로 행동할 때, 가격이 경쟁시장에서의 가격을 상회하지 않도록 보장하여, 숨겨진 보조금(hidden subsidy)을 포함하지 않도록 하는 것이 중요하다. 이 문제를 위해 일반적으로 사용되는 명백한 해결방안은 적절한 공공조달절차의 사용이다. 우려가 되는 다른 점으로 정부와의 계약 체결이 정부가 아닌 다른 기관이 부여할 수 없는 규모의 경제를 입찰자 측에 주는 것이나, 기업 측에 명성 상의 주요 이점을 주는 결과를 초래할 수 있다는 것이다. 그러므로 정부가 공급자 뿐만 아니라 소비자로서 행동하는 분야에서, 중립성에 관련된 우려가 있다는 것을 명심하는 것이 중요하다.

*(7) 경쟁중립성은 필수공공재를 공급하는 공기업이 이에 대한 보상을 받지 못하는 것을 의미하는 것은 아니다. 그러나 이러한 보상은 공정해야 한다.*

다수 공기업의 역할, 혹은 적어도 부분적인 역할은 우편서비스, 철도, 보건 등의 필수공공재를 공급하는 것이다. 당해 목표 달성과 경쟁중립성이 상충하는 상황이 있을 것이다. 공기업은 상기 공공재를 공급하고 이에 대해 보상받을 합법적 권리를 가지며, 이를 공급하는 데는 자주 비용이 많이 든다. 우편서비스는 국가의 모든 지역, 심지어 외지고 거주자가 거의 없는 곳에도 우편을 배달하도록 보장해야 하며, 이 의무를 준수하기 위해 큰 비용이 들게 된다. 그러므로 수익성이 없는 분야의 서비스가 없어지지 않는 한, 이러한 의무 준수와 연계된 비용을 보상하는 시스템이 있어야 한다. 그러나 보상의 왜곡효과를 최소화하기 위해 상기 비용이 적절하게 계산되도록 하는 것이 중요하다. 공기업이 공급하는 공공서비스에 대해 과잉 보상받지 않도록 하는 방법이 여럿 있으며, 이러한 방법의 한 예로 민간기업도 함께 참여하는 역경매(reverse auction)를 통해 공급자를 결정하는 것이 있다.

- (8) 엄격한 경쟁중립성 강조는 중요한 사회적 목표의 성취를 저해할 수 있는 바, 이것이 적절하지 않은 상황이 있다.

경쟁중립성이 일반적으로 바람직하지만, 위기의 상황이나 시장 실패를 다룰 때와 같이, 경쟁중립성의 엄격한 적용이 중요한 사회적 목표의 달성을 저해할 수 있는 경우도 있다. 최근의 은행 긴급 구제는 정부가 위기의 상황에서 개입한 경우의 예이다. 주로 며칠 안에 정부는 자원 제한과 여러 요인(예: 금융시스템 전체에 각 은행이 갖는 중요성)을 고려하여, 어느 은행을 구제하고 어느 은행을 파산하도록 허용할 것인지 결정해야 했다. 이러한 상황에서 중립적인 접근방법을 엄격하게 강조하는 것은 정부가 경제적 위기 상황에 효과적으로 대응하지 못하게 했을 수 있다. 시장 실패와 관련하여 굳건히 자리잡은 과점 시장의 비효율성을 극복하기 위해 정부의 개입은 필요할 수 있다. 그러나 이러한 상황에서도 정부의 지원을 받은 기업이 민간기업 간의 경쟁을 대체하지는 않는다.

- (9) 경쟁중립성 정책의 존재는 최근에 자유화된 분야에서 특히 중요하며, 이러한 분야에서 당해 정책은 이전 정부 측 독점적 기 진입업체와 새롭게 진입하는 민간 업체 간 경쟁기반을 공평하게 하는 데 매우 중요한 역할을 한다. 당해 정책의 효율적인 모니터링과 집행도 동일하게 중요하다.

OECD 국가의 경우 공익사업과 같이 전통적으로 정부 독점에 의해 지배되었던 많은 분야가 자유화되는 상당한 발전을 이루었다. 이러한 과정은 정부의 독점적 기 진입업체의 완전한 민영화 혹은 일부 민영화를 동반할 수 있으며, 그러한 기업이 과거의 정부 소유권과 시장에서의 지위 때문에 누리는 이점을 민영화만으로 제거하기에는 충분하지 않다. 마찬가지로, 광범위한 민영화 없이도 자유화는 성공적으로 진행될 수도 있다. 그러나 정부가 당해 산업을 자유화함에 있어서 자유화만 할 것인지 아니면 민영화도 함께 할 것인지 어떤 경로를 택하더라도, 새롭게 생성된 시장의 공정한 경쟁기반을 형성하는 정책을 이행하고, 모니터링 하고, 집행하는 것이 매우 중요하다.

동 라운드테이블 토론은 경쟁중립성 정책의 목표를 달성하기 위해 종합적인 체제를 갖추는 것이 바람직하다는 점을 강조하였다. 그러나 당해 토론은 또한 현재까지 일반적으로 경쟁적인 중립 시장을 형성하고 유지하는 것과 관련된 모든 분야를 종합적으로 아우르는 광범위한 경쟁의 틀이 부족했다는 점도 밝혔다.

특히 자유화 과정에서 가장 크게 발전한 EU 와 영국 등의 몇몇 국가와 관할권역은 다른 국가들보다 경쟁중립성 정책을 더 잘 발전시켰다. 초국가적 체제로서의 EU 는 경쟁법의 틀 안에서, 회원국의 민간 혹은 공공기업에 대한 과도한 지원을 통해 경쟁이 왜곡되지 않도록 보장할 수 있는 권한을 가지고 있다. 또한 EU 는 일반적인 공익 서비스의 공급을 해야 하는 공기업이 서비스 의무에 대한 비용에 대해 불균형적인 보상을 받음으로써 경쟁을 왜곡하지 않도록 통제할 수 있다. 한 패널에 의하면, 영국의 접근방법은 보다 더 분야 중심적이고 수동적이나, 중요한 발전을 이뤄왔다. 그러나 공공연금 및 조세 등과 같이 중립성이 다뤄져야 할 중요한 분야가 남아있다.

스웨덴, 노르웨이, 스페인 등 다른 국가는 공공 및 민간기업 간의 경쟁조건을 개선하기 위한 법을 도입했으며, 당해 법은 경쟁당국에 새로운 힘을 부여하고, 공기업이 민간기업과 경쟁하는 시장에서 독점적 지위를 이용하는 것을 금지하거나, 투명성의 향상을 제고하는 규정을 담고 있다.

*(10) 경쟁당국은 일반적으로 특정한 하드파워를 부여받지는 않지만, 경쟁중립성을 옹호하는 데 있어 중요한 역할을 할 수 있다.*

공정한 경쟁의 장 확보를 위해서는 경쟁법 범위 밖의 다수의 정부 정책이 요구된다는 사실로 인해 경쟁중립성 영역에서 경쟁당국의 역할은 꽤 제한되어 있다. 그럼에도 불구하고 경쟁당국은 자신의 권력 영역 안에서 경쟁중립성 달성에 효과적으로 기여할 수 있으며, 여기서의 권력은 특정한 법 혹은 관련된 경쟁법 집행 당국에게 부여 받은 것이다. 예를 들어 스웨덴에서는 경쟁을 저해하거나 왜곡하는 시와 지역당국의 조치나 행위에 대해, 그 행위들이 공익으로 정당화 되지 못하는 한, 경쟁당국의 신청에 의해 법원이 이를 금지할 수 있다. 또한 다수 국가의 경쟁당국은 여러 산업에서의 경쟁 여건을 다루는 보고서와 연구를 준비하였고, 동 자료들은 공공 및 민간 산업 참여자들 간 다양한 왜곡을 구별하는 데 도울 수 있다. 이후 동 보고서는 정부의 적절한 정책의 개발 근거로 사용될 수 있고, 경쟁당국은 당해 정책의 수립과 적용의 과정에서 지속적인 지원을 할 수 있을 것이다. 마지막으로 경쟁당국의 공익 주창은 경쟁중립성 정책을 알리는 데 있어 매우 유용한 장치로써 언급되었다.

*(11) 민간기업에 의해서는 달성될 수 없는 일반적인 공익 목표를 달성하는 데 있어서 많은 공기업이 담당하고 있는 필수적인 역할을 감안할 때, , 공기업의*



*효과성을 최대화하고, 공기업의 특권적 위치에서 기인하는 잠재적 시장 왜곡을 줄이기 위해, 공기업이 적절한 기업지배구조 체제 하에 있도록 하는 것이 중요하다.*

공기업이 우편 서비스, 철도, 보건 등의 공공재 공급에 있어 매우 중요한 역할을 하는 것으로 인식되었다. 이러한 분야에서 공공재 공급이 이윤 극대화에 초점을 둔 민간기업에 의해 실행될 수 없는 타당한 이유가 있을 수 있다.

공기업이 기업지배구조의 적절한 규율의 대상이 되어야 하는 두 가지 이유가 있다. 첫 째, 기업지배구조와 투명성에 관한 적절한 규율은 정부의 관여로 인해 공기업이 누릴 수 있는 부당한 혜택을 최소한으로 제한할 수 있다. 둘째, 정부는 다른 어느 주주와 마찬가지로, 자신의 사업을 효율적이고 효과적으로 운영해 나가는 것에 관심을 갖는다.

이러한 이유로 기업지배구조 체제는 공기업에게 비상업적 목표에 관한 명확하고 투명한 지시, 소유권 기능과 규제 기능의 적절한 분리, 그리고, 개별 공기업의 기업지배구조 등을 포함해야 한다. 정부의 소유권으로 인해 공기업이 누릴 수 있는 특권이 무엇인지에 대해 경쟁자들에게도 명확하고 투명해야 한다. 정부는 경쟁중립성을 달성하기 위해 노력해야 하며, 이는 공공정책의 목표에 의해 호혜적 대우가 발생할 때, 안전하고 공정한 경쟁을 위해 시장 왜곡이 최소화되도록 하기 위함이다. 정부는 이러한 정책적 목표를 시장 참여자가 아닌 규제자로서의 역량으로 추구해야 한다. 아울러, 공기업은 자체 감사 시스템을 강화하고, 건전한 회계 시스템을 만들며, 정부기관의 효율성을 제고하고, 감독 기능을 개선하며, 투명성 강화 및 주주와 이해관계자의 권익 증진하는 규율의 대상이 되도록 해야 한다.

이 점에 있어 또한 2005 년 OECD 의 공기업의 기업지배구조에 대한 지침서 (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)가 공기업의 적절한 기업지배구조 수립을 위한 가치있고 유용한 권고사항을 수록하고 있음이 라운드테이블에서 언급되었다.

## 중재와 경쟁(2010)

### Arbitration and Competition(2010)

- 요약 -

중재와 경쟁에 대한 공청회가 2010년 10월 26일, OECD 경쟁위원회의 제3작업분과에서 실시되었다. 공청회는 경쟁 정책과 실무에서의 중재의 역할 및 이 두 분야(정책과 실무)에 대한 법률의 접점에 대해 주로 다루었다. 공청회에서는 많은 국제적 절차 내 경쟁분쟁의 해결을 다루고 있으며, 앞으로 경쟁 정책과 그 집행에 있어서 중재가 점차적으로 중요한 분야가 될 것이라고 강조하였다.

공청회는 중재와 경쟁 분야의 전문가 6인의 발표로 이루어졌다. 참여 전문가는 국제상업회의소의 국제중재법원 법률 고문을 역임하고 있는 Mr. Emmanuel Jolivet, 상업 조정(mediation) 분야의 전문가인 Brick Court Chambers의 Mr. William Wood QC, University Panthéon-Assas (Paris)의 교수이자 Autorité de la Concurrence의 회원인 Mr. Laurence Idot, Milan's Catholic University의 교수이자 Bonelli Erede Pappalardo의 파트너 변호사인 Mr. Luca Radicati di Brozolo, University of Geneva의 강사이자 Charles Russell의 파트너 변호사인 Mr. Phillip Landolt, Kyoto University의 법학 교수이자 Anderson Mori and Tomotsune의 파트너 변호사인 Mr. Akira Kawamura, 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)의 Heat of Unit의 Dr. Johannes Lubking, 그리고 Wolf Theiss의 파트너 변호사인 Dr. Christopher Liebscher이다.

#### 1. 중재: 일반론

중재란 사적인 판사(private judge)<sup>1</sup> 또는 중재자(arbitrator)가 당사자와 계약 하에 합의된 중재 판정을 내림으로써 분쟁을 해결하는 업무를 부여 받는 상황이라고 정의할 수 있다. 이 정의에서 여러 주요 특징을 찾아볼 수 있다.

중재란 사적인 방법으로 분쟁을 해결하는 방법을 말한다. 따라서 중재자는 법률을 언명(state)할 권한은 있으나, 적용할 권한은 없다는 점에서 판사와 구별된다. 중재 비용은 당해 분쟁의 당사자들이 부담한다. 그 비용은 중재자, 만일 있다면 중재기관, 중재 과정에 참여한 전문가들의 비용을 포함한다. 중재는 일반적으로 계약과 관련한 문제와 같이, 양 당사자 간에 상업적인 문제가 제기되는 사안에서 채택된다. 그러나 예컨대 기업과 경쟁당국과 같이 상업적인 관계가 아니면서 국가 기관이 관여하게 되는 상황에서도 중재는 활용될 수 있다.

<sup>1</sup> 역자주: 예컨대, 법원이 임명한 전문가(master), 특별한 전문가, 중립적 전문가 등

기타 중재의 특징으로는 분쟁의 신속한 해결과 중재자의 최종 결정에 대한 최후의 수단, 중재 조항의 자주성(autonomy)의 인정 및 중재조항의 기타 계약 내용과의 분리 가능성(즉, 경쟁 위반으로 인해 계약이 무효가 될 경우에도 중재 조항은 무효화되지 않음) 등이 있다. 마지막으로 국가가 아니라 중재인이 스스로 사안에 대한 자신의 권한을 결정할 수 있다(‘자기권한 심사권(competence-competence)’의 원칙).

중재는 중재자가 절차 체계를 보다 자유롭게 설정할 수 있는 국제 중재가 있고, 중재자가 공공 정책과 관련된 규칙과 규제를 적용해야 하는 국내 중재가 있다.

중재는 또한 제도화되어 있을 수 있고, 임시화(ad hoc)되어 있을 수 있다. 제도중재는 전 세계적으로도 선택할 수 있는 여러 중재 기관에 의해 관리된다. 임의중재는 중재법 및 이와 관련된 모든 절차를 따르지만, 당사자 간의 합의에 따라 감뎀된다. 최근의 사안들은 임의중재에서 제도중재로 변화하는 것을 명백히 보여주고 있으며, 현재 제도중재가 일반적으로 채택되고 있다.

### 1.1 중재의 장점 (국내법원에서의 소송과 비교)

- 중재자와 과정의 선택에 대한 융통성: 중재는 분쟁 당사자가 중재자를 선택할 수 있을 뿐만 아니라, 절차 및 준거법에 대한 법적 규칙 및 일반 원칙을 선택할 수 있는 융통성을 허용한다. 이는 경쟁법의 적용도 포함한다. 또한 상이한 분쟁 해결 메커니즘을 조합할 수도 있는데, 예컨대 중재와 조정을 함께 활용할 수도 있다.
- 특정한 법적 명령으로부터의 분리: 중재는 어떤 구체적인 입법 내용에 귀속되는 것이 아니다. 이에 따라 중재 과정은 일반적 법적 명령으로부터 자유로울 수 있으므로 공공 기관이 관여하는 경우의 당사자에게 이로운 수 있다.
- 속도: 중재는 과중한 업무에 시달리는 법원을 통한 일반적인 경로보다 빠르게 분쟁을 해결할 수 있다. 이는 복잡한 문제를 수반하여 상당한 법정 서류 시간을 필요로 하는 경쟁 사안에 특히 관련이 있는 문제이다.
- 결정의 폭넓은 집행력: 일단 중재 판정이 이루어질 경우, 그 결정은 많은 국제협약을 통하여 널리 인정되고 시행될 것이다.<sup>2</sup> 만일 중재 결정이 A 국가에서 이루어진 경우, 국가 B, C, D, E 등에서도 시행될 수 있다. 중재는 또한 현재 적용가능한 법률에는 없는 국제 원칙의 집행을 가능하게 할 수 있다. 예를 들어, 만일 한 사법관할에서 경쟁법 원칙이 인정되지 않고 있다면, 전통적인 공적 집행

<sup>2</sup> 예컨대, 1958 년 외국중재판정의 승인 및 집행에 관한 협약(Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards) 또는 “뉴욕 협약”.

대신 국제 중재를 활용할 경우 해당 경쟁법 원칙이 그 국가에서도 확장 적용될 수 있다.

## 1.2. 중재의 단점 (국내법원에서의 소송과 비교)

- 엄격성(rigor)의 결여: 중재는 아직은 경쟁법의 공적 집행과 동일한 집행 권한과 엄격성을 갖는 것으로 인정되지 않는다.
- 조사 권한의 부재: 경쟁당국은 문서를 제출할 것을 요청할 수 있고 강제로 집행할 수 있는 광범위한 권한이 있다. 중재 과정에서 문서를 제출할 것을 당사자에게 요청할 수는 있으나, 법적으로 강제되는 것은 아니다.
- 투명성의 결여: 중재의 기밀 유지적 성격으로 인하여 당사자들이 공개하고 싶지 않는 부분을 은폐하고자 하는 방법으로 인식될 수 있다.
- 접근방법 간의 충돌: 두 개의 중재재판소에서 정반대의 결론을 내릴 수 있을 뿐만 아니라, 중재재판소의 결정과 경쟁당국의 결정이 서로 상충할 수도 있다.
- 선례의 결여: 중재 판정은 공개되지 않고 기밀로 유지되는 경우가 많기 때문에 이전의 판정을 다른 중재재판소에서 참고할 수가 없다. 그 결과, 어떠한 규칙이나 법제도 발달하지 못하였다. 경쟁법에 있어서 바람직하지 못한 효과를 가져올 수도 있는 다양한 해석의 위험이 크다.

## 2. 중재 절차 내 경쟁 이슈의 대두

중재자들이 경쟁법을 직권으로 적용할 수 있는 권한이나 의무의 정도는 사법관할마다 다르다. 중재자는 당사자가 경쟁법 이슈에 대해 참고할 것을 지침으로 내릴 수도 있고 또는 경쟁법 이슈를 직접적으로 제기할 수도 있다. 당사자가 보다 적절히 대응할 수 있도록 최종 결정을 내릴 때보다 절차가 진행되는 과정에서 경쟁법 이슈를 제기해야 할 것이다.

중재에는 이익제기 구조가 존재하지 않으나, 경쟁법과 관련된 공공 정책 조항과 관련된 문제들은 제기될 수 있다. 제도중재의 경우 제도 기관 자체(예: 국제상업회의소)가 판결을 내리기 전에 그 결정을 재검토할 수 있다. 이는 모든 경쟁법 이슈들이 법원을 통해서 고려될 것을 보장한다. 임의중재에서는 경쟁당국이나 법원 또는 기타 국가 기관이 경쟁법과 관련 이슈에 대해 법정외견서(amicus curiae)에 의한 개입을 실시할 수 있다. 경쟁법 이슈는 중재자, 분쟁 당사자 및 법적 전문가들 모두 경쟁법에 대한 인식이 나아지고 있으며 이와 관련한 질문들도 많이 제기되면서 중재재판소에서 정기적으로

나타나고 있는 이슈이다. 그러나 아직 통일된 접근방법으로 경쟁법 이슈를 다루고 있지는 못하다.

### 3. 경쟁 문제에서 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution, ADR)의 메커니즘으로써의 조정

#### 3.1. 조정: 일반론

조정은 중재와 공통적인 특징(예: 법원의 참여 부재, 과정의 기밀 유지, 중립적인 제 3 자의 업무수행)도 있으나, 중재와는 다른 여러 이슈들을 제기한다. 조정이 다른 형태의 ADR 와 크게 다른 한 가지 차이점은 자발성이다. 조정은 시작 시점에서부터 전 과정, 그리고 당사자들에 의해 구속력 있는 해결 합의가 체결되는 순간까지 모두 자발적으로 이루어진다. 분쟁당사자는 계속 관여할 의무가 없으며 언제라도 철회할 수 있다. 중재 과정과는 반대로, 조정자(mediator)는 어떠한 판정이나 결정을 제공하지 않으며 만일 분쟁당사자가 합의에 이르지 못할 경우에는 아무런 문제 해결 없이 이는 조정 결렬로 남는 것일 뿐이다. 조정자의 역할은 회의 진행자(facilitator)와도 같으며, 분쟁당사자의 법적 권리에 대한 분석을 제공한다기 보다, 각 당사자가 어떻게 분쟁을 해결하고 싶은지에 대한 각각의 입장을 명확히 피력할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다. 조정 합의에서도 역시 기밀 유지가 매우 중요하며 진행 과정은 정해진 순서나 절차 진행의 ‘올바른’ 방법과 같은 것은 없기 때문에 기타 ADR 메커니즘보다 더 융통성이 있으며 비공식적이다.

그 과정은 보통 주요 당사자들 간의 사전 조정 계약을 체결하는 것에서부터 시작하며, 날짜와 장소 등을 협의한다. 조정자는 분쟁 당사자에 의해 선택되고 합의되어야 한다. 이렇게 결정된 조정자는 당사자들, 또는 그들의 법적 대리인을 만나고 대화하게 되며 각 당사자들이 조정을 통하여 무엇을 얻고자 하는지 사전조사를 하게 된다. 그 후 조정 합의의 초안을 작성하고, 이에 근거하여 각 당사자는 분쟁 해결을 위한 권한을 가진 대표자를 제공할 것을 약속한다. 이 합의에서 분쟁 내용을 정의하고, 조정자의 보수를 확정하며 명문의 서명된 합의가 이루어질 때까지 그 어떠한 해결도 없음을 명시한다.

실질적으로 비공식적 공청회인 전원이 참석하는 본회의(plenary sessions)는 일반적으로 조정의 초반부에 이루어진다. 이 본회의를 자신의 주장을 뒷받침할 수 있는 판례를 인용하면서 매우 분석적으로 접근하는 당사자가 있는 반면, 솔직하고 자신의 상업에 대한(commercial) 대화를 하는 당사자도 있다. 대부분의 당사자들은 이렇게 자신들의 원한을 공개적으로 표출하거나 자신의 사안을 방어하는 것을 조정 과정에서 매우 중요한 부분으로 생각한다. 똑같이 중요한 과정으로는 조정자가 각 당사자를 만나서 여러 문제들을 기밀 유지 하에 토론하는 개별 미팅이다. 동 기밀 정보는 허용 의사표현 없이는 상대방과 공유될 수 없다. 상기 과정은 조정자가 모든 관련 문제 및 각 당사자의 태도에 대해 전체적인 관점을 갖게 한다. 조정은 일반적으로 불평과 감정을 토로해내는

것에서부터 시작해 발생 가능한 여러 문제들에 대해 탐색해보고 소송 비용은 얼마나 될 것인지의 위험 분석을 통해 궁극적으로 서명하게 되는 협상 규정에까지 이르게 된다. 이러한 조정 과정은 하루에 이루어질 수도 있으나, 경쟁 사안과 같이 복잡한 사안의 경우에는 더 오래 걸릴 수 있다. 경쟁 문제를 포함한 여러 조정 사안은 변호사나 조정자 없이 주요 당사자들이 개별 회의로 마무리 지어진다.

조정은 당사자들이 공식적인 판결 절차를 사용하지 않을 수 있도록 하는 보완적인 분쟁해결 절차이다. 만일 조정을 통해서 해결에 이르지 못한 경우, 당사자들은 오직 한 당사자만이 그 결과에 만족할 수 밖에 없는 법원의 판결을 따르게 될 것이다. 따라서 조정은 양 당사자 모두 그 결과에 대해 만족할 수 있는 기회를 제공한다. 조정은 ADR의 유일한 형태는 아니나 다른 형태의 ADR은 전문가가 개입하게 되고, 동 개입 하에 제 3 자에 의한 법적 구속력이 있거나 또는 없을 수도 있는 평가를 제시하나, 이러한 ADR 절차들이 언제나 성공적이었던 것은 아니다. 결국 분쟁 당사자들은 소송과 중재를 통해 제공되는 보다 익숙하고 완전한 법적 절차에 의한 이득을 추구하거나, 또는 조정과 같이 자신들이 완전히 통제할 수 있고 독립성을 가진 자율적인 절차를 활용하게 되는 것이다.

조정자들은 법원과 긴밀한 연계를 취하면서 일하는데, 사실적 상황에 대해 상이한 점에 대해 조정하면서 각 당사자의 공통된 이익을 조율하는 것을 조력한다. 일부 규제기관은 ADR의 혼용(hybrid) 형태의 활용을 제안하였는데, 이는 조정으로 시작하되, 만일 조정이 성공적이지 못할 경우에는 법적 구속력이 있거나 또는 없는 판정을 내리는 방향으로 전환한다는 것이다. 이러한 혼용 형태는 실제적으로 판정이 조정의 효력을 발휘할 수 없도록 하는 바, 신뢰성이 결여되는 경향이 있다. 분쟁당사자는 추후의 과정에서 자신에게 덜 호의적인 결론이 내려지는 경우, 조정 단계에서 조정에 대한 제안을 할 의향을 갖지 않을 것이다. 당사자들은 또한 조정자가 추후에 중재자로 역할이 바뀔 수 있다고 생각한다면, 초반에 기밀 정보를 공유하지 않을 가능성이 높다. 따라서 혼용 절차는 중재와 소송의 법적 절차의 이득을 희생하면서, 동시에 조정으로 얻을 수 있는 독립성과 통제력 또한 누릴 수 없게 된다.

2011년 5월, 유럽연합 조정 지침서(EU Mediation Directive)는 법률화되었고 모든 회원국은 이를 준수하여야 한다. 지침서는 “*대안적 분쟁해결 절차의 접근을 촉진하며, 조정 활용을 장려하고 조정과 사법절차 간에 균형 있는 관계를 보장함으로써 우호적인 분쟁의 해결을 증진하기 위하는 것*”을 목적으로 한다. 이가 영국 법 하에서 조정으로 이루어진 해결이 흡사 법원의 판결과도 같이 집행됨을 허용하는 즉각적인 결과를 가져올 것이며, 조정 해결 절차를 위한 등록 형식의 도입 등이 이에 포함된다. 현재 잉글랜드와 웨일즈는 조정에 의한 민사 및 상사 분쟁이 연간 6,000건에 달하며, 영국 정부는 모든 사법적 분쟁(private disputes)은 조정으로 해결할 것을 약속하였다. 그러나 조정이 의무화되고 그에 따라 강제될 경우에는 유럽인권협약(European Convention on Human Rights)의 제 6조와 저촉될 가능성이 문제시 되었다.

### 3.2 조정과 경쟁 문제

경쟁 소송에서 조정 제도는 이미 잘 확립되어 있다. 조정은 소송과 중재의 모든 장점을 가지고 있으면서도 법적 및 경제학적 전문가들이 수반되는 장기간의 절차 진행으로 인한 상당한 비용을 부담할 필요가 없다. 경쟁 사례 중 크게 두 가지 유형이 조정으로 해결되며, 그 두 가지 유형은 후속손해와 한 산업 내 지속되는 관계에 관한 분쟁이다. 미국에서 조정은 집단피해 불법행위와 경쟁과 관련된 집단소송을 수행하는 도구로 활용되어 왔다.

상세 내용은 기밀로 유지되는 바, 조정된 사건의 예를 찾아보기 어려울 수 있다. 그러나 영국의 인지도가 높은 공공 조정 사안 두 건은 다음과 같다. 내륙 수로 항구에 대한 영국해양협회(British Marine Federation)와 영국수로공사(British Waterways) 간의 사건<sup>3</sup>은 성공적으로 조정이 이루어졌으며, 마권판매장에 텔레비전 영상을 판매한 것에 관련한 마권업자(bookmakers)와 TurfTV 간의 사건<sup>4</sup>은 조정이 성사되지 못했다.

조정 분쟁 당사자는 만일 다른 어떠한 합의에 이르렀다 해도 가졌을 책임과 동일한 책임을 가진다. 조정자는 업무 배경에 경쟁법을 두고 일하며, 이는 자금세탁 방지제도(Money Laundering Regulations)가 법적 근거를 구성하며, 상기 제도는 위반되어서 안 되는 것과 유사하다. 그러나 조정자는 당사자들이 불법적이거나 반경쟁적인 계약을 체결하지 않도록 하는 제한적인 경쟁법 유지가 요구될 뿐이다.

## 4. 경쟁법 분쟁의 중재가능성

중재 간에 다음과 같은 구분이 필요하다. (i) 개인이 사적으로 경쟁법을 집행하고자 하는 수단으로써의 중재와 (ii) 경쟁당국이 경쟁법의 공적인 집행을 위한 수단으로써의 중재이다. 두 유형 간 유사점이 있으나 중대한 차이점도 존재한다. 다음과 같은 중요한 두 질문을 살펴볼 필요가 있다. (i) 중재자가 경쟁법을 적용할 수 있는가? (ii) 만일 그렇다면, 어떤 경쟁법이 어떻게 적용될 것인가? 이 질문에 답하기 위해서는 중재와 소송 절차 및 경쟁 규칙에 의해 부과된 제약을 살펴보아야 할 것이다.

첫 번째 이슈는 공공 기관에 의한 경쟁법 집행에 대해 중재라는 ‘침입(intrusion)’을 국가가 인정할 것인가 하는 문제이다. 1970년대 미국의 법체계에서는 (미국 안전 사건(American Safety case)에 따라)<sup>5</sup> 중재는 독점방지법에 적합하지 않다고 보았다. 이러한 입장은 벨기에와 프랑스에서도 마찬가지였다. 그러나 1985년 미쓰비시 사건<sup>6</sup>에서 미국연방대법원은 상기의 전통적인 입장은 파기하고 일정한 조건 하에서 경쟁

<sup>3</sup> [www.cedr.com/solve/studies/?param=186](http://www.cedr.com/solve/studies/?param=186)

<sup>4</sup> <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/bdec6c28-f79f-11dc-ac40-000077b07658.html#axzz1UAHJO58Q>

<sup>5</sup> American Safety Equip. Corp. v. J.P. Maguire & Co., 391 F.2d 821 (2d Cir. 1968)

<sup>6</sup> Mitsubishi Motors Corp. v. Soler Chrysler-Plymouth, Inc. 723 F.2d 155 (1983), cert. granted, 105 S.

문제는 중재될 수 있음을 확인하였다. 이 사건은 미국 외에서도 상당한 영향을 미쳤으며, 이로 많은 사법관할권이 경쟁 분쟁을 해결하기 위해 중재를 활용할 것을 다시 고려하게 되었다. 중재 협약이 필요하다는 점도 큰 제약으로 작용한다. 이것이 바로 중재가 불법행위 분쟁(delictual disputes)보다는 계약조건에 관한 분쟁에서 주로 활용되는 이유이다. 중재조항이 계약에 포함되어 있다 하더라도 경쟁법 이슈가 이 중재 조항을 활용하도록 할 것인가에 대한 문제는 여전히 남아 있다. 이러한 문제는 영국의 Provimi 사건<sup>7</sup>에서 제기되었다.

중재는 경쟁법이 이를 허용하고, 중재자가 경쟁당국의 경쟁법 집행을 위한 공권력 사용을 방지하지 못한 경우에만 가능하다. 중재자는 경쟁법 적용에 의한 전반적인 민사법 상의 결과를 결정하기 위해서만 개입할 수 있다. 실무적으로 이는 일방 당사자가 경쟁법을 위반한 결과로서 얻어진 손해를 상대 당사자에게 사후 할당하는 것을 의미한다. 경쟁법의 사전적 적용에 대해서 중재의 역할은 매우 제한적이다. 예를 들어, 기업결합과 국가보조의 분야는 국가경쟁당국(NCAs)의 독점적 권한으로 남아 있다.

손해배상 청구소송이 증가는 중재에 영향을 미쳤으며, 이는 미국의 독점금지법과 관련하여 구체적인 문제로 이어지게 되었다. 미쓰비시 사건 이후, 원고가 그들의 법적 권리를 박탈당하지 않을 것을 보장하기 위해 경쟁법의 중재에 대해 제한이 부과되었다. 이는 유럽공동체법(European community law)에서는 종종 발생하는 사안이기도 하므로 계약상 청구에 근거한 소송에서는 문제되지 않는다. 그러나 미국의 3 배 손해배상(treble damages) 청구와 집단소송은 독점금지 위반의 피해자가 손해배상을 청구할 인센티브를 갖게 하는 근본적인 역할을 한다. 문제는 이러한 소송들이 중재에서 배제되어야 하는 것이다. 미국연방항소심법원은 이 문제에 대하여 의견이 나뉘어졌으나, 2010 년의 Stolt-Nielson SA 사건<sup>8</sup>에서 대법원은 중재합의에 집단소송에 대한 언급이 없을 경우에는 집단소송에서 중재를 진행시킬 수 없다고 판결하였다.

중재는 상사분쟁 해결의 일반적인 수단이며 경쟁 분쟁을 해결하기 위해서도 앞으로 그 활용이 계속 증가할 것으로 보인다. 그러나 중재를 활용하는 것이 경쟁법의 적용을 위협하거나 위해 하는 것이 아니며, 중재의 기본 접근방법이나 경쟁법 분쟁의 증가에 부합하기 위해 중재판정의 심사를 변화시킬 필요는 없다. 중재와 그 활용은 경쟁법의 정확한 적용을 위한 또 하나의 수단으로 받아들여져야 할 것이다.

## 5. 중재자는 경쟁법을 어떻게 다루어야 하는가?

중재자는 의심할 바 없이 경쟁법을 적용해야 하는 의무를 지니고 있으며 그렇게 할

Ct. 291 (1984)

<sup>7</sup> Provimi Limited v. Aventis Animal Nutrition and SA & Ors [2003] EWHC 961 (Comm)

<sup>8</sup> U.S. Supreme Court's April 27, 2010 decision in Stolt-Nielson S.A. v. Animal Feeds International Corp., No. 08-1198, 2010 WL 1655826 (U.S. Apr. 27, 2010)



것으로 기대된다. 과거에는 중재란 당사자의 자율성에 구속되므로 중재자는 당사자들의 요구사항을 벗어날 수 없다는 주장으로 인해 중재자의 의무에 관한 의문이 제기되었다. 그러나 경쟁법 문제가 중재될 수 있는 사법 체계라고 한다면, 이는 중재자가 경쟁법을 적용할 것이라 기대를 수반해야 한다. 당사자간에 합의가 이루어진 후에도 경쟁법은 적용될 수 있어야 한다. 중재자는 법원에서의 중재판정 심사 과정에서 경쟁법 이슈가 지속적이고, 통일되며, 전문적으로 다루어졌음을 증명할 충분한 근거를 제출해야 하는 특정한 입증 의무를 갖고 있다.

당사자 및 중재자는 경쟁 이슈가 중재의 한 내용이 될 것임을 합의할 필요가 있다. 경쟁 문제는 중재의 최종 단계에서 갑작스럽게 대두될 것이 아니라, 경쟁 이슈가 중재 과정에서 제기될 것임을 당사자가 사건 문서에서 확인해볼 수 있어야 한다. 유럽사법재판소의 Eco/Swiss 판결<sup>9</sup>에 따르면 비록 경쟁법 적용의 의무에 대해 여전히 부정적인 측도 있으나, 중재자가 중재 과정에서 법적 이슈를 제기해야 하는 의무를 가지는 방향으로 나아가고 있는 듯하다.

당사자들이 경쟁법을 배제할 것을 직접적으로 의사 표명하는 경우가 흔하지는 않으나, 이 경우 중재자는 그들의 요구를 따를 수 없음을 명백히 해야 하며, 필요시 당해 사건을 중재하지 않아야 할 것이다. 중재자가 이러한 문제를 관련 경쟁당국에 보고해야 할 의무를 가지는 경우도 있다. 그러나 중재 절차의 중요한 특징 중 하나가 비밀 유지인 바, 당사자가 특별히 요구하지 않는 한 이러한 문제를 공개하고 경쟁당국과 협력한다는 것은 대개 받아들여지지 않을 것이다. 이와 유사하게 당사자의 동의가 없는 제 3 자의 참여 또는 법정의견서를 통한 경쟁당국의 개입은 중재법의 비밀 유지와 같은 기본적인 원칙을 위배하는 것이다. 또 다른 문제는 국제적인 사안에서 준거법이 될 수 있는 경쟁법이 여럿인 경우에 어떠한 법률 체계가 적용될 것인지에 대한 결정을 내리는 경우이다.

## 6. 중재판정을 심사하는 국내법원은 경쟁법을 어떻게 다루어야 하는가?

중재판정의 집행에 대해 문제가 있는 경우에 법원은 중재 사안에 관여하게 된다. 매우 예외적인 경우에 한하여 법원은 중재 판정의 집행을 잠정적으로 중단하거나 거절한다. 법원의 관여에 대해 원론적이고 법학적인 두 가지 접근방법 -확장적(maximalist) 및 축소적(minimalist) 접근법-이 있다.

**확장적 접근법**에 의하면, 국내법원은 중재판정에 대한 문제가 제기되었거나 집행력을 필요로 할 때 당해 판정에 대해 심도 있는 심사를 수행한다. 동 심사에 사건에 대한 모든 관점 및 이와 관련된 모든 증거에 대해 전면적인 검토가 포함된다. 이러한 접근법의 논리적 근거는 중재가 경쟁법을 우회하기 위해 활용되는 위험을 회피하고자 하는 것이다. 따라서 법원은 경쟁법이 '정확하게' 적용되었는지에 대해 상세하게 살펴볼

<sup>9</sup> Eco Swiss China Time Ltd v. Benetton International NV [1999] ECR I-3055

수 있다. 축소적 접근법 하에서는 경쟁법 문제가 제기되는 중재판정을 특별하게 처리하지 않으며, 당해 사안을 법원 외에서 다루고 중재자를 통해 해결되는 것을 여전히 강조한다. 이 접근법의 논리적 근거는 법원에 의한 중재판정에 대한 철저한 심사가 이루어지는 것은 애초에 중재로 해결하고자 한 목적에 반하며 중재자와 중재기관에 대한 신뢰를 폄하하게 되는 것이다. 따라서 법원은 공공정책의 중대한 위반이 있는 중재판정에 한하여 이를 반복할 수 있을 뿐이다.

중재판정을 전면 심사하는 것은 경쟁법이 중재 가능하다는 원칙과도 상충한다. 경쟁법은 현대 사회의 법을 체계에 있어 중요한 가치이며, 필요시 분석의 중심에 있어야 한다. 그러나 경쟁법의 위반을 모두 공공 정책의 침해라고 할 수 없다. 경쟁법의 적용은 복잡하고 일반적으로 경제학에 근거한 분석을 필요로 하며, 이에 중재재판소보다 일반법원이 더 적합할 수도 있다. 그러나 구체적인 문제가 어떻게 해결되어야 하는지에 대한 관점이 진정(bona fide) 다양할 수 있으므로 단 하나의 올바른 해결책이 있다고 할 수 없는 경우가 많다. 따라서 법원이나 중재재판소 중 어느 하나가 경쟁법 적용에 있어서 더 체계적이라고 하기 어렵다.

경쟁법에 대한 법원의 축소적 심사는 경쟁 집행에 대해 심각한 위협을 가하지 않는다. 중재자는 경쟁법을 적용하며, 스스로의 이니셔티브에 의해 적용하는 경우가 많다. 만일 중재자에 의해 직접적으로 경쟁법 이슈가 제기되지 않았다고 하더라도, 예컨대 당사자에 의해 방어적 변호를 위해 제기될 수 있다. 따라서 경쟁법 이슈는 중재 과정에서 다루어지게 된다. 때로는 당사자들이 경쟁법이 토론의 내용으로 되기를 원하지 않을 수도 있으며, 잠재적인 경쟁법 위반의 모든 사안들이 일일이 지목되어야 하는 것은 아니다. 따라서 문제는 중재자가 어떠한 합당한 기준에 따라 경쟁법 이슈를 검토해야 하는가 하는 점이다. 미국 대법원의 미쓰비시 결정에 따르면 법원은 중재자가 경쟁법 이슈에 상당한 주의(reasonable diligence)를 기울였으며 (가격담합 카르텔과 같은) 공공정책과 심각하게 반하는 결론에 이르지 않았다는 것을 확인해야 한다.

그러나 중재자는 사실 문제와 법적 분석 및 증거에 대한 전면심사에 관여하지 않아도 된다. 따라서 법원은 경쟁법의 목적에 실제로 위해를 가하는 구체적이고 심각한 위반에 대해서만 초점을 맞추어야 한다. 예를 들어, 손해에 대해 중재판정을 내리지 않은 것 자체가 경쟁법 적용 전반을 저해한 것이 아니므로, 공공정책의 침해가 아니다. 경쟁법과 관련된 중재판정을 다룬 법원의 사례가 많다.<sup>10</sup> 이는 모두 축소적 입장을 따른 것이나, 그 어떠한 사례도 경쟁법의 집행을 심각하게 저해하였다는 진술은 없었다. 그러나 중재판정에 대한 법원의 심사 및 그 승인이 공공 집행을 대체하는 것은 아님을 명확히 할 필요가 있다. 따라서 만일 중재과정이 경쟁 이슈에 관해 심각한 문제를 야기하는

<sup>10</sup> *Benetton v. Eco Swiss* (ECJ), *Baxter v. Abbot* (7th Cir), *Thales v. Euromissile* (Paris Court of Appeal), *Tensacciai v. Terra Armata* (Swiss Federal Tribunal/Milan Court of Appeal), *Marketing Displays v. VR* (Hague Court of Appeal), *Schott* (Thuringer OLG)

경우, 예컨대 경쟁 규제기관은 청문회를 개최하거나 제재를 가함으로써 개입할 수 있다.

## 7. 국제 중재를 통해 어떻게 경쟁법 집행을 강화할 수 있는가?

중재지(the seat of the arbitration) 선택이 적용 가능한 독점방지법을 구분하는 바, 이러한 선택은 매우 중요한 문제이다. 법적 의무는 아니지만, 일반적으로 중재지 국가의 법률 중재 과정 관할이 수용되고 있으며, 엄격하게 관철되고 있는 관행이다. 복잡한 독점방지 이슈를 자신 있게 다룰 수 있는 중재자를 선택하는 것도 중요한 문제이다. 중재자는 서로 매우 상이한 수많은 관할지의 법률을 적용해야 하는 상황이 자주 발생하며, 이와 동시에 중재자가 경쟁법 분야 내 전문가일 수 있는 것은 어려운 문제이다.

독점방지법의 적용이 약화될 수밖에 없는 중재의 기본적인 특징이 있다. 중재자는 국가가 아닌 개인에 의해 권한을 부여 받은 개인 행위자이다. 따라서 중재자는 법관이 법을 적용하는 것과 같은 의무를 가지고 있지 않다. 분쟁당사자의 주요 관심사는 그들의 계약상 권리이며 여타의 문제들은 타협될 수 있는 것이다. 이러한 상황은 경쟁 이슈뿐만 아니라 부패와 수출입 금지 등에도 영향을 미친다. 미쓰비시 사안에서 밝혀졌듯이 중재는 법원의 개입을 적극적으로 원하지 않는다. 중재는 또한 국제적으로 그 범위가 확대되기 때문에 법의 증명(ascertainment)에 대해 다소 불확실한 체계를 갖고 있으며, 중재지(seat of the arbitration)에 따라 이러한 상황은 법의 적용 자체를 약화시킬 수 있다. 또한 중재자는 증거의 수집을 명령할 수 있는 강제력을 갖고 있지 않으며, 이는 특히 중재 절차에 참여할 수 없는 제 3 자에 대하여 더욱 그러하다. 증거 수집에 대하여 중재자는 국가 법원에 조력을 구할 수 있으나, 이러한 경우는 거의 드물다. 독점방지의 공적 집행 제도는 증거를 제공하지 못하는 경우에 대해 강력한 조치를 취하므로, 두 절차 간 명백한 간극이 존재하며 이는 서로 상충되는 결과로 이어질 수 있다.

이러한 결점이 있음에도 불구하고 중재는 독점방지법의 집행에 있어서 여러 좋은 장점을 가진다. 첫째로, 소송절차와 다르게 당사자는 중재자가 경쟁법을 적용할 수 있는 역량에 기초해 중재자를 선택한다. 둘째, 뉴욕 협약에 가입한 국가의 법원은 다른 국가에서 이루어진 중재 결정을 인정하고 집행해야 한다. 이 협약은 전 세계 145 개국이 가입하였고, 신속하고 효율적으로 집행될 수 있다. 2005 년 6 월에 체결된 헤이그 협약의 ‘국제재판관할 합의(Choice of Court Agreements)’는 국제적 판결을 인정하고 집행하나, 미국과 유럽연합(European Union, EU), 멕시코만이 서명을 한 상황이다. 따라서 합법적으로 독점금지 원칙을 집행할 수 있는 중재판정이 국제적으로 법원의 판결보다 더욱 의미를 가진다.

경쟁법 체계는 국제 중재와 경쟁법의 집행을 통해서 무엇을 이루고자 하는지에 대해 명백히 할 필요가 있다. 예를 들어, 경쟁법의 모든 측면이 강행적 규정으로 적용되어야 하는지, 또는 경쟁법의 일부가 준수되지 않을 경우에만 국가의 개입이 이루어져야

하는지에 대한 의문이 제기된다. EU 나 미국의 경쟁법 모두 이에 있어 명확하지 않다. 현 상황을 크게 개선할 수 있는 방법은 사적 행위자(private actors)가 사적 수단을 통해 경쟁법 집행에 대한 인센티브를 만들고 강화하는 것이다. 이로 인해 중재 체계를 바꾸거나 검토할 필요는 없는 반면, 경쟁법 집행이 소외되지 않도록 보장한다. 미국법은 이러한 체계에 이미 잘 조정되었으며, EU 는 현재 상기 인센티브를 어떻게 장려할 수 있을지 논의 중이다. 일례로 가능한 한 방법은 경쟁법 논점을 진실되게 주장하는 중재의 당사자에게 어떠한 비용도 부과하지 않는 것이다. 동 인센티브 창출 시 중요한 것은 특정 법원에 한정되지 않고 폭넓게 적용될 수 있도록 하는 것이다. 중재는 입증부담에 대해 구체화하지 않은 바, 경쟁법 체계는 경쟁 논점을 제기함에 있어 입증부담에 대한 결정을 융통성 있게 할 수 있다. 이러한 경쟁법의 목표, 이득 및 주요한 기능에 대한 교육과 옹호활동이 중재 커뮤니티에게 명백히 이루어지도록 함으로써, 그 중요성에 대한 인식을 향상시킬 수 있다. 경쟁법과 국제 중재는 공존할 수 있으며, 국제 중재의 현재 체계를 유지하고 경쟁법을 중재 내에서 활용하도록 하는 사적 인센티브 확대에 초점이 맞추어져야 한다.

#### 8. 기업결합 시정조치에서 중재조항의 활용

경쟁법 집행에 있어서 중재가 활용될 수 있는 또 다른 방법은 기업결합 시정조치에 중재조항을 도입하는 것이다. 그러나 기업결합 사안에서의 자율적인 수단인 약속(commitment)과 시정조치의 강제적 적용 간에 구분이 명확히 이루어져야 한다. 약속이 중재될 것을 수용한 기업결합 사안은 많이 있었으나, 강제적으로 부과된 시정조치 상황에서는 매우 드문 현상이다. 예를 들어, 구조적 시정조치를 집행하기 위해 당사자들이 분리매각 될 기업을 처분하기 위한 일정 기간이 배분된다. 만일 그 할당된 기간 내에 처분하지 못하는 경우, 최저가격의 한도 없이 분리매각 될 기업을 처분할 권한이 있는 매각 수탁인이 해당 업무를 인수한다. 이러한 과정에 대해 중재를 추가로 실시하는 것은 실용적이지 못하다. 그러나 중재가 활용될 수 있고 되어온 부분은 접근 약속(access commitments)이다.

접근 약속은 당사자들이 예컨대 기술 라이선스나 기반시설에 대한 접근권을 부여할 것을 의무화한다. 이 약속의 중요한 특징은 약속이 특정 당사자를 명시하는 것이 아니라, 불특정 다수의 제 3 자에 대한 것이라는 점이다. 약속의 규정은 일반적으로 각 개별 사안에 따라 특화되어야 할 수 있는 ‘공정하고 합리적인’ 접근권을 위한 요건사항을 명시한다. 이는 불가피하게도 모니터링을 실시함에 있어 여러 문제들을 야기한다. 이에 대한 하나의 해결책은 각각의 특정 경우에 있어서 ‘공정하고 합리적인’ 규정이 무엇인지 확립할 수 있도록 분쟁해결 제도를 활용하는 것이다. 2008 년 EU 의 시정조치 고시(EU Notice on Remedies)는 이러한 접근 약속이 매각과 같이 효과적이어야 한다고 명시하였다. 특히 모니터링을 실시하기 쉬워야 하며 이러한 약속이 시장 참여자들에게 의해 스스로 집행되기 위해 법원의 개입 조치 없이도 약속 자체로 실행성이 있어야 한다. 시정조치 고시는 수탁인의 조력과 함께 중재재판소를 통하여 중재를 활용하는 것이

이러한 약속을 모니터링할 수 있는 한 방법임을 명확히 인정하였다. 이에 대한 대안은 통신 시장에서처럼 규제당국에 의한 분쟁해결 메커니즘일 것이다 .

다음은 약속에서 중재조항이 활용된 사안을 네 가지 유형으로 분류해 놓은 것이다.

- **접근권 약속.** 중재조항은 물리적인 사회기반시설 또는 지식재산권에 대한 접근권 약속에 있어 접근의 규정 및 조건과 관련한 분쟁을 해결하기 위해 활용되곤 한다. 예를 들어, 항공사 사안<sup>11</sup>은 주로 경쟁이 활발히 이루어지도록 하기 위하여 신규 진입자 또는 진입초기 단계의 항공사들에게 특정 항공편이 운항할 수 있도록 허가 받은 시간대(슬롯)를 이전해줄 것을 약속한 시정조치와 관련된 문제이다. 슬롯배정가능성 또는 약속의 규정과 조건에 대한 분쟁은 중재를 활용하여 해결될 수 있다. 철도 부문에서의 접근과 관련한 사안<sup>12</sup>, 특허권 풀에 대한 접근권<sup>13</sup> 및 유상 텔레비전 채널에 대한 비차별적 접근권<sup>14</sup>에 대한 사안들이 있었다.
- **수탁인(trustee)에 의해 감독된 ADR.** 이 경우에 수탁인은 전문가 의견을 발행하며 이는 위원회 또는 규제당국에 의해 검토된다. 이 과정은 최근 브뤼셀, 런던, 파리를 잇는 철도에 대한 통로와 경쟁 기반시설에 대한 접근권과 관련한 사안<sup>15</sup>에서 활용되었다. ADR 은 일반적인 규정과 조건에 대한 약속보다, 기술적 설비의 세부사항에 대한 약속이 신규진입자의 접근 사용과 관련될 때 가장 적합한 해결책으로 인정된다.
- **접근권 약속과 규제당국을 포함하는 분쟁해결.** 이러한 사안은 중재법이 규제당국이 중재자로서 활동하는 것을 허용하는가에 따라 달라지며, 법적으로 허용되는 곳에 중재지가 설정되어야 할 것이다. 이와 관련된 유명한 사례는 이탈리아의 통신 당국 사건<sup>16</sup>이며, 또 다른 사안으로 ESA/NASA 에 의한 중재자 선임 사건<sup>17</sup> 및 호주 통신 규제기관이 관여한 사건<sup>18</sup>이 있다.
- **계약상 관계에서의 중재.** 이러한 경우 절차 체계 내에서 이미 계약이 설정되어 있으나, 상세한 내용의 확정은 중재 절차를 통해 이루어질 수 있다. 이러한

<sup>11</sup> Lufthansa/Austrian (2009), Lufthansa/SN Holding (2009), Iberia/Vueling/Clickair (2009)

<sup>12</sup> Deutsche Bahn/EWS (2008)

<sup>13</sup> Axalto/Gemplus (2006)

<sup>14</sup> SFR/Tele2 (2007)

<sup>15</sup> SNCF/LCR/Eurostar (2010)

<sup>16</sup> Newscorp/Telepiu (2003)

<sup>17</sup> Alcatel/Finmeccanica (2005)

<sup>18</sup> T-Mobile Austria/Tele.ring (2005)

형태의 중재는 가스의 저장 이송<sup>19</sup>, 공간특권합의(space charter agreements)<sup>20</sup>, 과도기적 합의 및 상표권<sup>21</sup>, 네덜란드 우유 기금<sup>22</sup>, 기술적 유료 TV 플랫폼<sup>23</sup> 사건들이다.

중재와 일반적인 법적 절차를 혼용하는 법적 체계가 유럽 1심 재판소(General Court)의 두 사건에 대한 판결에서 확인되었다.<sup>24</sup> 약속협약에 포함된 중재조항은 두 가지 특징을 갖고 있다. 첫 번째로 기업결합 당사자가 제출한 약속의 한 부분으로써 당사자들은 여전히 기업결합 규제에 의한 법적 책임에 구속된다는 것이다. 따라서 EU는 당사자들이 중재판정을 준수하지 않을 경우 약속을 강제할 수 있다. 둘째, 중재자의 입장에서, 중재조항에 제 3자에 대한 대세적 제의(*erga omnes offer*)를 일반적으로 접근권 약속에 포함시켜 작성하지 않는다. 또한 경쟁당국이 중재 절차를 채택할 수 있는 범위도 한정되어 있다. EU는 자신의 권한을 중재재판소에 위임할 수 없으며, 여전히 약속의 모니터링에 대한 책임기관이다. 중재재판소는 약속에 근거하여 사적 당사자(private parties)간에 사적분쟁(private dispute)이 발발한 경우에 이를 해결하는 기관이다. 중재법원은 규제기관이 아니며 EU를 대체할 수 없다. EU는 당사자의 요청에 의해 약속의 내용을 수정할 수 있는 권한도 가지고 있다. 따라서 중재자는 약속을 있는 그대로 받아들여야 한다. 중재자의 독립성은 유지되며 그 절차는 중재자 자신의 책임 하에 수행되나, EU는 상기 중재자와 협력할 수 있다.

최근의 사안에서 약속협약에 사용된 중재조항이 점차 표준화되고 있다. 점점 정형화 되어가고 있긴 하나, 최근의 많은 사안에서 알 수 있듯이 동 조항은 또한 기업결합 약속의 집행에 대한 절차에 구체적으로 조정되기도 한다.<sup>25</sup> 대부분의 조항은 국제상업회의소 또는 런던 국제중재법원(London Court of International Arbitration, LCIA)의 규정 조항과 같이 이미 존재하는 절차에 근거할 것이다. 기업결합 약속에 사용된 조항의 구체적인 특징은 절차의 위급성을 반영하는 신속처리절차(fast track procedure)이다. 상사중재의 보상 문제는 보통 금전적이며, 손해배상 판정으로 충분하다. 그러나 기업결합의 경우, 약속의 목표는 EU에 의해 파악된 경쟁 장벽을 제거하고 시장 내 효과적인 경쟁을 복구하기 위한 것이다. 따라서 신속처리절차에는 행해진 조치에 대한 구체적인 설명을 포함한 문서를 한 차례만 제출할 것이 요구된다. 각 절차의 시간 프레임도 축약되고, 전 과정은 선결적 판결(preliminary ruling)의 가능성에 의해 보완된다. EU 절차의 또 다른 특별한 특징은 수탁자(trustee)에 의한 조력이다. 중재 절차가 시작되기 전에 조정은 수탁자의 감독 하에 이루어지기도 한다. 수탁자는 많은

<sup>19</sup> GdF/Suez (2006)

<sup>20</sup> DFDS/Norfolk (2010)

<sup>21</sup> Akzo/ICI (2007) and Schering-Plough/Organon (2007)

<sup>22</sup> Friesland/Campina (2008)

<sup>23</sup> Newscorp/Premiere (2008)

<sup>24</sup> ARD (2003) and AF/KLM (2007)

<sup>25</sup> Axalto/Gemplus (2006), SFR/Tele2 (2007), Evraz/Highveld (2007)

사안에 대하여 결정 단계에서부터 관여해온 바, 전체적인 진행사항에 있어 친숙하다. 수탁자는 모든 관련된 약관과 조건을 포함하여 수행되어야 할 조치들을 상세하게 설명하며, 절차 진행에 있어서 전문가로서 역할을 하기도 한다.

입증책임과 관련하여 일응의 증거법칙(*prima facie evidence rule*)이 채택된다. 즉, 모든 관련된 정보는 일반적으로 당사자가 보유하기 때문에 지원자 및 제 3 자는 일응 입증(*prima facie case*)만 하면 된다. 중재 커뮤니티의 입장에서 보다 논란이 되는 사안은 EU 와의 협동이다. 이는 병행적으로 진행되며 EU 는 ‘법적 조연자’의 역할, 즉 EU 는 공청회에 참석하고 질문할 수도 있으며 간단한 의견서를 제출할 수도 있다. 중재재판소는 또한 약속에 대한 EU 의 해석을 요청할 수 있으나, 이는 특히 중재재판소의 독립성에 영향을 미치는 사안에는 이를 요청해야 하는 의무가 있는 것은 아니다. 또한 잠정적 중단이나 사후 심사의 절차가 존재하지 않는다. 중재와 경쟁절차 간에 상충될 수 있는 문제는 중재판정의 투명성이다. EU 절차는 기업결합의 결정을 모두 공개 출판하는 것이다. 따라서 중재판정이 약속을 통해서 이루어진 경우, 과정의 실용성에 대한 정보를 제공하기 위해 상기 판정 또한 공개되어야 한다. 중재조항을 가진 약속은 ‘표준 규범(*norm*)’이 아니며 경쟁당국이 선호하는 유형의 약속은 여전히 기업분할매각이다. 그러나 다른 유형의 시정조치를 위해 또 다른 집행 메커니즘이 필요하며 중재는 이에 실효성 있는 해결책을 제공한다.

## 경쟁법 상 경쟁업체 간 정보교환(2010)

### Information Exchanges Between Competitors under Competition Law(2010)

- 요약 -

경쟁법 하에서의 경쟁업체 간 정보교환에 대한 라운드테이블 논의 및 사무국 연구보고서에서 다음과 같은 논점이 제시되었다:

*(1) 경쟁업체 간 정보교환은 시장의 투명성을 증가시키고, 효율성을 강화하는 이점을 가질 수 있다. 그러나 이는 동시에 경쟁에 대한 위험도 발생시킬 수 있다. 경쟁법 집행자들이 부딪히는 난제는 전통적인 경쟁법 내에서 이러한 행위를 어떻게 접근해야 하는지의 문제이다. 이는 전 세계의 사법권역들이 일반적으로 정보교환을 다루는 구체적인 규정을 가지고 있지 않기 때문이다.*

경쟁법의 관점에서 볼 때 정보교환(information exchange)은 보편적으로 비판을 받는 '노골적인' 경성 카르텔, 그리고 과점적 상호의존성으로 인해 발생하며 일반적으로 합법이라고 여겨지는 암묵적 담합 사이에 있는 경쟁업체 간 상호작용을 의미한다. 회사들은 기업을 운영함에 있어 여러 채널을 통해 다양한 종류의 정보를 교환할 수 있고, 실제 그렇게 하는 경우가 종종 있다. 이러한 정보교환은 시장의 투명성을 증가시켜 분배적 효율성과 생산성 효율성을 모두 강화하기도 하고, 경쟁업체 간 담합적 결과를 촉진하기도 한다.

일반적으로 경쟁업체 간 정보교환은 경쟁 규칙 하에서 세 가지 다른 시나리오로 구분될 수 있다: (i) 정보교환이 촉진요소로 기능하는 보다 광범위한 가격담합 또는 시장공유 합의의 일부로서의 정보교환; (ii) 합작 회사, 표준화 또는 R&D 합의와 같이 효율성 강화를 위한 폭넓은 협력적 합의의 맥락의 정보교환; 또는 (iii) 정보교환이 단지 경쟁업체 간 협력일 뿐인, 단독 관행으로서의 정보교환.

앞의 두 가지 시나리오의 정보교환에 대한 경쟁영향평가는 상대적으로 단순하다. 경쟁당국은 보다 폭넓은 맥락의 카르텔, 또는 정보교환이 보조수단이 되는 합의에서 정보교환으로 발생하는 잠재적인 경쟁 제한 효과를 평가한다. 그러나 단독적인 정보교환 행위 평가에는 상당한 어려움이 발생한다. 그 이유는 정보교환이 카르텔과 유사한 종류의 경쟁법 위반에 가까우니, 혹은 효율성을



강화시키는 협력인지를 판단하는 것이 매우 중요하기 때문이다. 반카르텔 사법집행 활동이 점차 증가해온 결과, 전면적으로 드러나는 명시적 카르텔 합의 대신 보다 느슨하고, 암묵적인 형태의 경쟁업체 간 담합적 협력행위가 늘어나는 현 상황에서 이러한 판단의 중요성은 더욱 커지고 있다.

일반적으로 전 세계에 걸친, 각기 다른 관할권역의 경쟁법은 정보교환을 다루는 특정 조항을 가지고 있지 않다. 대신 정보교환은 전통적인 카르텔 합의 금지, 그리고/또는 협동 관행 금지의 틀 안에서 다루어진다. 그러나 증거가 필요한 요소에 따라 특별한 난제가 발생할 수 있다.

*(2) 정보공유의 결과 시장 내 투명성이 증가할 경우 소비자에게 직접적으로 혜택을 제공하고, 참여 회사들의 효율성을 강화시킴으로써 소비자 후생이 개선될 수 있다.*

경제 연구에서 시장 투명성은 전통적으로 친경쟁적인 것으로 여겨진다. 이는 시장 투명성이 정보 비대칭성을 제거하고, 시장 참여자들이 정보에 근거한 선택을 하도록 강화하기 때문이다. 또한 심지어 일부 경우에는 특정 시장이 제대로 돌아가도록(예. 보험 시장) 하는 요소가 된다. 정보가 모든 시장 참여자 간 공유되는지 또는 공급 측면의 참여자들에게만 제한되는지 여부에 따라 정보교환에서 비롯한 편익의 상당 부분이 결정된다.

일반적으로는 정보가 공급자 간에만 공유되는지 또는 전체 시장에서 공유되는지 여부와 관계없이 공급자들은 정보교환의 혜택을 받게 된다. 잠재적인 혜택은 광범위한데, 다음과 같은 예가 여기에 포함될 수 있다:

- 시장 및 수요 구조에 대한 이해도를 향상시켜 공급자들이 더욱 효과적인 판매 전략과 효율적인 유통 시스템을 개발할 수 있도록 함. 또한 잠재적 시장 진입자들이 해당 분야에 존재하는 사업 기회를 더욱 효과적으로 평가할 수 있도록 하여 신규 경쟁업체들의 시장 진입을 용이하게 할 수 있음
- 정보교환은 수요 절정(demand peaks) 시의 수요 충족을 위해 공급자가 높은 수준의 재고를 유지해야 하는 수요 변동이 매우 심한 시장에서 수요 전망을 더욱 효과적으로 할 수 있도록 함. 이를 통해 재고 최적화의 결과를 가져올 수 있음

- 비용에 대한 정보공유는 기업들이 그들의 성과를 경쟁업체의 성과와 비교할 수 있도록 함(벤치마킹). 이것은 기업들이 생산 효율성을 증가시킬 수 있는 계획을 도입하도록 할 수 있음.
- 정보교환은 미래의 수요 발전에 대한 불확실성이 신규 상품에 대한 투자를 방해할 가능성이 있고, 투자 비용이 높은 특징을 갖는 기술 혁신 시장에도 혜택을 제공할 수 있음

또한 정보공유는 특정 시장이 효과적으로 기능할 수 있도록 한다. 일례로 은행 간에 채무자의 신용도에 대한 데이터를 공유하는 소매 금융 시장의 경우 우량 고객에게 더 좋은 신용 접근성(access to credit)을 제공할 수 있다. 이와 비슷하게, 보상표, 보험금 계산, 관련 연구와 같이 특정 정보를 공유하는 보험 분야에서는 정보교환을 통해 개별 회사에 대한 위험 평가를 더욱 효과적으로 수행할 수 있다. 이러한 배경에서 정보공유는 보험사업자 간 경쟁을 증가시킬 뿐만 아니라, 잠재적 시장 진입자도 이 정보를 사용할 수 있을 경우에는 신규 시장 진입도 촉진할 수 있다. 정보교환에서 발생한 정보가 전체 시장에서 공유될 경우에도 소비자와 고객에게 상당한 편익이 발생한다. 여기서 논의되는 편익은 다음과 같다:

- 가능한 한 최고의 상품 또는 서비스 대안을 탐색하는 비용을 제거함. 이를 통해 무시할 수 없는 수준의 소비자 잉여가 발생할 수 있음. 더군다나 고객들이 구매 가능한 상품에 대해 더 많은 정보를 받게 되면서, 상품의 특성 및 가격 정보에 근거한 구매 선택을 할 수 있게 되고, 결과적으로 공급자 간 경쟁이 증가할 수 있음
- 또한 시장 투명성 증가는 담합적 결과를 방지하는 역할을 할 수 있음. 그 이유는 잠재적 고소인(complainants)과 법 집행자들이 사용할 수 있는 정보의 양이 증가하고, 이러한 정보를 통해 잠재적 평행행위를 더욱 쉽게 발견할 수 있게 되기 때문임

*(3) 이러한 편익에도 불구하고 투명성 강화는 경쟁업체 간 담합적 균형 달성을 용이하게 할 수 있고, 또는 비협조적인 반경쟁적 효과를 발생시킬 수도 있다.*

시장 투명성의 증가는 편익을 창출하는 것 뿐만 아니라 상당한 수준의 반경쟁적 효과로도 이어질 수 있다. 경쟁업체 간 정보공유의 결과 다양한

방식으로 경쟁이 저해될 수 있다. 경쟁저해의 이론(the theories of harm)은 주로 정보교환의 협조효과에 기반하고, 이보다는 적지만 비협조효과에도 기반한다.

협조효과와 관련하여, 경쟁업체들은 정보교환을 통해 협력관계를 수립하고, 협조행위를 고수하는지를 감독하며, 어떠한 일탈행위도 효과적으로 처벌할 수 있기 때문에 경쟁업체 간 담합이 용이해질 수 있다.

비협조효과에 기반한 경쟁저해의 이론에서 봤을 때 정보교환은 시장봉쇄로 이어질 수 있다. 이론적으로 잠재적인 신규 시장진입자는 정보교환 계획에 참여하는 기 경쟁업체들에 비해 상당히 불리한 위치에 놓이게 된다. 그러나 일반적으로 이러한 위험이 유달리 높지는 않고, 이러한 종류의 문제가 실제 발생한 사례는 보고되지 않았다.

*(4) 반경쟁적 효과의 잠재가능성은 교환되는 정보의 종류, 그리고 관련 시장의 구조적 성격과 같은 여러가지 핵심 요소에 따라 달라진다.*

경쟁당국은 정보교환의 합법성을 평가할 때 검토해야 하는 다수의 요소를 발견하였다. 이것은 (i) 정보교환의 영향을 받게 되는 시장의 구조, (ii) 교환된 정보의 특성, (iii) 정보교환이 발생하는 양식(modality)과 관련되어 있다.

- 시장 참여자의 수가 적고 시장 집중도가 높은 시장에서 담합을 달성, 유지하는 것이 더 쉽다는 것을 고려할 때, 시장 구조 및 시장 집중도 수준은 반경쟁적 정보교환이 어떤지를 판단하는 데 있어 중요한 요소이다. 따라서 경쟁당국은 전통적으로 담합적 시장에서의 정보교환에 대해 세심한 주의를 기울여 왔다. 또한 일부 당국은 정보교환이 발생하는 시장의 범위가 경쟁영향평가에서 검토해야 할 또 다른 중요 기준이라고 말했다. 그 이유는 시장 내 모든 참여자들에게 정보가 공유된다는 사실이 분야 전체적으로 기업 간 불확실성을 감소시키고, 담합적 균형이 달성 가능해지기 때문이다.
- 교환되는 정보의 특성도 경쟁영향평가에서 다루는 또 다른 중요 요소이다. 그 이유는 모든 정보가 동일한 수준의 담합 잠재가능성을 가지고 있는 것이 아니고, 또는 투명성 강화로 발생하는 편익을 얻기 위해 정보가 반드시 교환 되어야 하는 것도 아니기 때문이다. 이러한 측면에서 평가를 수행하는 경쟁당국들은 정보의 주제, 정보 연한(information age) 및 정보가 총합으로 표시된 수준(level of aggregation)과 같이 교환되는 정보의 다양한 특성을 구별한다. 첫째, 정보의 주제에 있어서는 미래의 가격책정 의도에

대한 정보교환의 위험성이 가장 높다. 한편 비용이나 수요 전망에 대한 정보는 기업 간 협조로 이어질 가능성이 거의 없다. 둘째, 정보의 연한도 평가에서 중요한 역할을 하는데, 그 이유는 과거, 역사적 정보 보다는 현재 또는 심지어 미래에 관한 정보가 훨씬 더 높은 담합 잠재 가능성을 갖기 때문이다. 마지막으로 정보가 총합으로 표시되어 있는 수준이 중요한 요소이다: 개별적으로 분할되어 있는 정보의 교환이 가장 높은 반경쟁적 잠재 가능성을 가진다. 더군다나 기업들이 정보교환을 통해 잠재적으로 얻을 수 있는 효율성 효과를 위해 기업 간 협조행위에 극도로 도움이 되는 개별 데이터의 공유가 필요한 것은 아니다.

- 정보가 교환되는 방식도 경쟁당국의 평가에서 일반적으로 고려되는 사항이다. 회사는 직접적으로 또는 제 3자를 통해 정보를 교환할 수 있으며, 공공 정보공유 계획을 수립할 수도 있다. 어떤 사람들은 정보교환이 공공을 대상으로 하는지, 또는 참여한 경쟁업체에게만 제한된 것인지 여부는 협력의 잠재 가능성에 있어 중요하지 않다고 주장한다. 반면 경쟁당국은 일반적으로 사적인 정보교환에 대해서는 더욱 의심을 갖는다. 정보교환이 제 3자(예. 무역 협회)를 통해 발생할 수도 있다는 사실이 협조행위를 촉진시킬 능력을 감소시키는 것은 아니라는 주장도 있었다. 경쟁업체 간 직접적 정보공유 뿐만 아니라 간접적 교환 또는 수직적 교환도 협력을 위해 사용될 수 있다.

*(5) 반경쟁적 정보교환에 관련된 위험을 다루기 위해 경쟁당국은 자신들이 가진 경쟁법 집행 권한을 사용해야 한다. 뿐만 아니라 다양한 정보교환 계획의 합법성에 관한 지침을 기업에 제공하는 것을 목표로 하는 활동에도 관여해야 한다.*

경쟁업체 간 정보공유는 특히 담합을 촉진할 가능성이 있기 때문에 경쟁을 심각하게 저해할 수 있다는 데에는 동의가 존재한다. 그러나 이러한 관행은 경쟁 규칙 하에서 특히 평가하기가 어렵다. 그 이유는 정보공유가 다양한 형태 및 양식으로 이루어지고, 다수의 경우에는 친경쟁적일 수도 있기 때문에 그 효과를 확신하기가 어렵기 때문이다. 평가를 더욱 어렵게 하는 것은 정보교환을 경쟁법 위반으로 규명하기 위해 요구되는 요소들을 증명하기가 어렵다는 것이다.

경쟁당국은 정보공유 사건을 다룰 때 그들이 보유한 지침과 경쟁법 집행자로서의 역할 모두를 활용할 수 있다. 경쟁 규칙하에서 평가를 하는 것이

단순하지 않기 때문에 지침은 특히 중요하다. 정보교환은 효율성을 발생시킬 수도 있고, 반경쟁적 효과로도 이어질 수 있는 양쪽의 가능성을 모두 가지고 있다. 그러나 이러한 잠재적 불확실성으로 인해 효율성을 강화하는 정보공유가 저지되는 것은 아니라는 점이 매우 중요하다. 따라서 다수의 관할권역의 경쟁당국들은 경쟁법을 집행하는 방법에 대한 지침을 공표한다. 또한 기업들에게 사례별 기반의 사전 지침이 제공될 수도 있다.

- (6) 정보공유의 합법성 평가는 일반적으로 전통적인 경쟁법의 카르텔 금지의 맥락에서 수행된다. 안전지대(*safe harbour*)와 추정(*presumption*)의 활용은 법적 안정성 및 집행 효율성의 측면에서 도움이 될 수도 있다.

정보교환의 법적 평가에 대한 접근법은 관할권역에 따라 다르다. 일부 국가에서는 위법행위를 증명하는 데 경쟁업체 간 합의가 요구되는 반면 다른 국가들에서는 협력 관행의 개념으로도 증거가 충분하다.

경쟁업체 간 합의의 증거를 요구하는 관할권역에서는 더 큰 카르텔 합의의 일부가 아닌 해로운 정보교환을 처벌하는 것이 확실히 더 어렵다. 한편 유럽연합(European Union, EU)과 같이 협력 관행의 개념에 의존하는 관할권역에서는 정보교환의 맥락에서 담합을 처벌하는 일이 더 흔하게 발생한다. 이러한 협력 관행의 개념은 아직 합의 단계에 도달하지 않은 협력까지도 포함한다. 그 예로 현재 또는 미래 행위에 관한 불확실성을 감소시켜 경쟁업체 간 협력을 강화하려는 의도로 수행되는 정보교환이 있다. 그럼에도 불구하고 일부 사람들은 정보교환이 불법적 협력 관행으로 적발될 수는 있으나, 벌금을 부과할 때에는 경성 가격담합 또는 시장공유 카르텔과 같은 방식으로 처리되서는 안된다고 주장한다.

정보교환을 다룰 때 사용할 수 있는 안전지대 및 법적 추정의 유용성도 라운드테이블 회의 동안 논의되었다. 여러 참가자들이 법적 안정성과 집행 비용을 감소시키는데 있어 당연금지(*per se prohibition*) 및 안전지대가 갖는 이점을 강조하였다. 경쟁당국은 특정 정보교환이 당연히 금지되어야 하는지 혹은 안전지대가 적용 되어야 하는지를 판단할 때, 반드시 주어진 형태의 정보교환이 갖는 일반적인 효과를 고려해야 한다. 기업에게 발생하는 회피 비용 및 오류 비용(*error cost*) 역시 반드시 고려되어야 한다.

사적인 정보교환 및 미래의 의도에 관한 논의에는 당연금지가 적절할 수 있다는 주장이 제기되었다. 이러한 형태의 정보교환이 정보공유로 발생하는

효율성 개선을 위해 필요한 경우는 거의 없는 반면, 기업 간 협력으로 이어질 가능성은 매우 높다. 따라서 이러한 정보교환은 억지되어야 한다. 기타 유형의 정보교환은 합리적인 분석 방식을 사용하여 사례별로 고려되어야 하고, 정보교환의 효과에 대한 완전한 평가가 이루어져야 하며, 잠재적 효율성에 대한 주의깊은 관심이 필요하다.

*(7) 안전지대는 시장점유율, 산업 또는 교환되는 정보의 유형에 기반할 수 있다.*

안전지대는 법적 안정성을 증가시키고 기업에 예측가능성을 제공하는 중요한 수단으로서 여러가지 잠재 요소에 기반할 수 있다. 정보교환 시스템 당사자의 시장점유율, 교환되는 정보의 특성, 해당 분야의 성격 등 이 모든 요소들이 안전지대를 고안하는 데 고려될 수 있는 기준으로 제시되었다.

일부 관할권역은 정보교환에 참여한 경쟁업체들의 시장점유율 총합에 기반하여 안전지대를 사용하거나, 또는 사용을 고려한다. 이러한 접근법은 일부 경쟁당국들이 기업 간 합의의 유해성을 평가함에 있어 사용하는 소위 '안전지대 규정(De minimis criterion)'을 반영하는 것이다.

다른 관할권역들의 경우에는 교환되는 정보의 유형에 기반하여 안전지대를 적용하는 것이 더욱 적절하다고 발표하였다. 예를 들어, 벤치마킹에 사용되는 정보통합수준이 높은 비용 정보를 교환하는 것은 효율성을 강화할 가능성이 높다. 따라서 이것은 유익할 수 있고, 안전지대의 적용대상으로 고려될 수 있을 것이다. 잠재적으로 무해하다고 고려될 수 있는 다른 종류의 정보로는 배달 정보, 또는 상품 교환 합의(product swap agreement) 내에서 교환되는 비용 정보 등이 포함된다.

마지막으로 일부 경쟁당국들은 보건과 같은 특정 분야에 대해 안전지대를 사용한다. 반면, 시장점유율과 교환될 수도 있는 정보 유형에 대해서는 엄격한 자격규정 제한(eligibility limit)을 둔다.

## 절차적 공정성: 민사 및 행정적 집행절차의 투명성 문제(2010)

### Procedural Fairness: Transparency Issues in Civil and Administrative Enforcement Proceedings(2010)

- 요약 -

- (1) 라운드테이블 토론은 경쟁법 집행절차(competition proceedings)에 참여한 당사자들의 투명성과 절차적 공정성의 중요성 및 경쟁당국의 효율적이고 효과적인 사례관리(case management)의 중요성을 강조하였다. 대표단들은 절차적 투명성과 공정성이 갖추어졌을 경우, 의사결정절차가 입증되고 예측 가능해진다는 것을 강조하였다.

공정한 법적 시스템과 법률 적용에 대한 시민의 확신과 믿음을 확보하기 위해 공공 부문과 시민들 간의 관계에 관련된 절차가 공정하고 투명해야만(하다고 일반적으로 인식되어야만) 한다는 것은 널리 인정되는 바이다. 투명성과 공정성은 국내 및 국제 수준에서 모두 건전한 공공행정의 기초가 된다.

성공적인 경쟁법 집행을 위해 공정성과 투명성은 매우 중요하며, 정부 조사의 결과 내용과 관계없이 당사자들이 경쟁결정이 내려지기까지의 과정이 공정하다고 믿는 것이 기본적으로 중요하다. 많은 대표단들은 투명성과 공정성이 경쟁법 집행절차에 관련된 당사자들에게 중요한 요건일 뿐만 아니라, 경쟁당국이 사례관리를 효율적이고 효과적으로 하기 위한 핵심적인 내용임에 동의하였다.

투명성과 공정성은 조사의 근거가 되는 사실관계를 더욱 잘 이해할 수 있도록 하며, 당국의 집행조치가 근거하는 증거와 논리의 품질을 향상시키는데 도움이 된다. 또한 당국이 자원을 보다 효율적으로 배분하여 조치를 취할 가치가 있는 사안에 집중할 수 있도록 도와준다. 의사결정 과정에서의 일관성, 예측가능성, 공정성은 내용적인 법적 기준, 당국의 정책, 관행 및 절차, 당국의 의사결정자의 신원 및 접근형태, 주요 절차의 순서 및 일정, 사법부의 검토 과정에 관한 투명성에 의해 더욱 강화된다.

- (2) 여러 당국은 조사 절차의 핵심적인 단계에서 직원 및 의사결정자가 경쟁법 집행절차의 대상자(subjects)와 만날 수 있는 회의를 개최하는 것이 매우 중요하다고 본다. 대상자와의 유의미한 의사소통은 당사자의 제출 문서 및 기타 내용과 관련된 문서들, 전문가 및 기업 경영진의 참여를 통해 더욱 향상될 수 있다.

여러 당국은 절차의 당사자들과의 대화가 조사내용을 입증할 수 있는 사실에 대한 이해를 증진시키고 당사자들의 주장과 새로운 사실을 제출할 수 있는 기회를 제공하는

것으로 본다. 그러나 당국들이 절차가 진행되는 동안 당사자들과 상호교류할 수 있는 정도에 대해서는 국가들마다 차이가 있다. 일부 국가에서는 사전에 결정된 절차의 일정 시점에 당사자들이 경쟁당국의 사건 담당팀 및 고위 관리자들과 만날 수 있는 사건진행회의와 같이 정부측 담당자들과의 회의가 공식 절차로 정해져 있다. 또 다른 국가에서는 비공식적인 회의가 조사의 중요한 수단이기도 하다. 많은 국가들은 경쟁당국의 재량권 사용과 융통성 있는 접근법을 통해 당사자와의 지속적인 대화를 장려할 수 있다는 점에 동의하였다.

공식적인 고소는 절차의 후반부에서 이루어질 수 있는 바, 당사자들과 절차 초반부에서 연계될 수 있도록 기업 측은 재량권의 행사를 요청하였다. 그러나 제 3 당사자에 대한 책임과 투명성이 결여되었거나, 편견, 차별 및 정실주의(favouritism)의 의혹을 받지 않도록 하기 위한 보호장치가 중요하다. 일부 국가에서는 비공식적인 연락이 가능할 수도 있으나, 다른 국가에서는 이것이 투명성의 문제를 일으킬 수 있다.

- (3) 많은 관할권역에서 경쟁법 집행절차의 대상자는 서면을 통해 자신에 대한 혐의에 대해 통보받는다. 이 문서는 당사자의 방어권을 보호하기 위한 절차적 수단의 역할을 한다.

기업 측은 집행절차의 대상자가 결정에 대한 사실관계, 손해에 관련된 경제이론, 그 이론에 관련된 증거, 조사와 관련되어 적용 가능한 법적 이론에 대한 합리적이고 시기 적절한 통지를 받는 것의 중요성을 강조하였다. 일부 관할권에서는 이러한 공지의 중요성을 법제화하여 당사자에게 사건의 사실관계를 알려줄 것을 국내 경쟁법의 법적 의무로 규정하였다. 공통적으로 채택된 방법은 이의신청서(Statement of Objections), 진술서(Statement of Issues), 조사보고서(Examination Report), 고소장(Complaint)과 같은 서면의 활용이다.

많은 관할권에서 상기 서면은 당국이 대상자에 대한 혐의를 대상자에게 알리는 공식 통신문이며, 이론적으로 사안의 구체적인 사항은 조사의 초반부에 밝히지 않는다. 그러나 실질적으로 대상자는 현장 조사 또는 정보 공개 요구의 결과로써, 초반부에 혐의를 받고 있는 위배행위 및 관련 법조항에 대해 공지받는다.

- (4) 여러 당국은 당사자들에게 경쟁법 위반이라는 결론의 근거가 되는 증거-합법적인 기밀 유지 대상이 됨-를 검토할 수 있는 기회를 제공한다. 이는 제재조치나 시정조치가 부과될 경우에는 특히 그러하다.

대상자가 혐의에 대해 공지 받으면, 여러 당국은 조사받고 있는 당사자에게 기밀유지의 대상이 되는 소송기록과 이에 포함된 증거를 검토할 수 있는 기회를 제공한다. 많은 국가에서 경쟁당국은 면책증거를 포함한 관련 증거의 수집 및 공개를 공정하게 행할 의무를 가진다.



협의를 지지하기 위해 사용되는 증거에 대한 접근권은 경쟁법 집행절차의 당사자들이 자신의 구체적인 혐의 사안에 대해 충분한 알 수 있고, 판결이 내려지기 전 충분히 대응할 수 있도록 보장한다. 대상자들이 이러한 기록에 접근할 수 있는 시점은 다양하다. 일부 관할권은 독점금지법 집행 절차의 공식적인 시작단계에서부터 모든 조사 단계에서 접근이 가능하도록 하는 반면, 다른 관할권에서는 절차의 일정한 단계가 지나야 접근권을 행사할 수 있도록 한다. 일반적으로는 주요 조사가 이루어지고 혐의에 대한 서면이 발행된 후에 접근이 가능하다.

- (5) 국가들은 경쟁집행절차 대상자의 혐의에 대해 판결이 내려지기 전, 상기 대상자가 구두 또는 서면으로 대응할 수 있도록 한다고 보고하였다. 이러한 기회는 대상자가 증거를 제출하고, 반대되는 청구 및 주장으로 반박할 수 있도록 한다.

경쟁당국이 집행절차 대상자에게 손해 및 관련 증거에 대한 경제적 및 법적 이론에 대해 통지했다면, 당사자는 보통 당국에 의해 제기된 문제에 대해 합리적인 시일 내에 대응하고 면책증거를 제출할 수 있는 기회가 주어진다. 대부분의 관할권에서는 당사자들이 자신들의 혐의가 기술된 서면에 대해 서면을 제출하여 대응할 수 있다. 일부 관할권에서는 당사자들이 소송 기록에 포함된 제 3 당사자가 제출한 주요 내용을 검토하고 소견을 제시할 수 있도록 하거나, 또는 조사 단계의 어느 시점에서건 각서(memoranda) 또는 소견서(observations)를 제출할 수 있도록 한다.

경쟁법 위배의 혐의를 받는 당사자는 변론의 권리가 부여되며, 구두 청문회(oral hearing)가 절차를 구성하는 한 부분인 것이 일반적이다. 경쟁당국에 의해 경쟁법 집행절차의 일부로서 실시되는 청문회는 조사 절차와는 별도로 담당 전문가가 규칙 및 절차를 따라 이루어진다. 많은 관할권에서 공식 구두 청문회는 담당 전문가의 주재 하에 조사과정의 초반부에 이루어진다. 일부 관할권에서는 당사자들이 반증(counter evidence)을 제출하고 증인을 소환하여 심문할 수 있다. 구두 청문회를 의무적으로 실시하지 않아도 되는 경우에는 당사자들의 방어권이 여전히 존중되는 것을 보장하는 다른 절차들이 시행된다. 그 예로는 서면의 활용, 당사자 및 당국 간의 비공식적 토론 등이 있다.

- (6) 일부 관할권에서는 조사가 수행되어야 하는 시기를 규정한 법정 기일(statutory deadline)이 있다. 다른 관할권은 규칙, 지침 또는 모범 사례 등을 통해 예상되는 소요기간을 추측할 수 있다고 보고했다. 국가들은 신속한 결정을 통해 당사자들의 이익을 보전하면서, 완전하고 철저한 조사를 수행할 수 있는 충분한 시간을 확보할 것을 강조하였다.

조사가 합리적인 시간 내에 이루어질 것을 보장하기 위해 일부 국가에는 전 조사 과정 또는 일부 단계에 대한 기간과 시점을 기술한 법정 기일이 있다. 이는 특히 시점과 확장이 엄격하게 규제되는 기업결합 규제의 경우에는 더욱 그러하다. 기업결합 외의

사안에 대한 절차에서 당국은 절차의 구성 및 기간에 대해 상대적으로 폭넓은 재량권을 가진다. 그러나 라운드테이블 토론에서 당사자에 대한 공정성의 이익 및 경쟁당국의 자원의 효율적 활용을 위해, 비합리적으로 오랜 기간 동안 조사가 지속되는 것은 지양되어야 한다고 강조되었다. 그러므로 당국은 일반적으로 절차의 예상 소요기간을 기술한 규칙, 지침 또는 모범사례 등을 공개한다. 조사기간에 대한 명시적인 규칙이 없는 국가에서는 여전히 당사자들이 관할 법원에서 행정 집행의 기간에 대해 반대하는 것을 수용하도록 고려할 수 있다.

소요 기간에 대해 어느 정도의 확실성을 보장하는 것은 당사자들로 하여금 조사가 일정 기한 내에 종료될 것이라는 안정감을 줄 수 있으며, 또한 기업이 내부 자원을 효율적으로 관리할 수 있도록 한다. 또한 투명한 일정은 당국이 자신의 자원에 집중하고 조사를 적절한 시점에 종료할 수 있도록 함으로써, 집행조치에 있어서도 바람직하다. 그러나 당사자의 수가 많고, 수년에 걸쳐 복잡한 법적 또는 경제적 평가를 필요로 하는 특히 어려운 사안의 경우, 경쟁당국은 결정을 내리기 전에 사안을 충분히 조사하고 발전시킬 수 있는 충분한 시간을 필요로 한다. 당사자 및 제 3자의 당국의 조사에 대한 협조의 정도 또한 상기 기간에 영향을 미친다.

- (7) 기밀 정보에 대한 법적 정의는 없으나, 대부분의 관할권에서 기업비밀, 거래비밀, 민감한 개인 정보는 일반적으로 기밀로 분류된다. 경제계는 기밀정보의 보호는 조사받는 당사자의 방어권과 균형을 이루어야 할 필요가 있다고 강조하였다.

경쟁당국은 독점금지법 집행절차의 당사자 및 제 3 당사자로부터의 정보를 지속적으로 공급받기 위해, 기밀을 존중한다는 평판을 강화해야 한다. 이와 동시에 토론에서는 수집된 모든 증거에 피고가 접근할 수 있다는 것이 매우 중요하다고 강조되었다. 따라서 경쟁 이익의 경중이 신중하게 조율되어 실현가능한 해결책에 이를 수 있도록 하는 적절한 균형을 찾아야 한다. 대부분의 관할권은 '기밀 정보'에 대한 법적 정의를 갖고 있지 않으며, 이 개념은 당국의 관행 및 판례를 통해 그 의미가 부여되어 왔다. 경쟁당국은 영업비밀, 거래비밀 또는 상업적으로 민감한 정보는 보편적으로 기밀 정보를 구성한다고 인정한다. 이는 일반적으로 가격정보, 상업적 노하우, 생산량, 시장점유율, 상업 전략 등을 포함한다. 기밀로 인정되는 다른 유형의 정보는 개인 전화번호와 주소, 의료 또는 고용기록과 같은 민감한 개인정보, 또는 정보제공자가 경쟁자로부터 상당한 경제적 또는 상업적 압박을 받는 정보이다.

당국 및 회사 내 고위급 수준에서 무엇이 기밀인가에 대한 양자 논의가 일찍 이루어짐으로써, 지나칠 정도로 폭넓게 기밀 보호를 청구하는 당사자가 발생할 위험은 방지할 수 있다. 당국 직원과의 전화통화 및 이메일과 같은 비공식적인 메커니즘을 통해 기밀정보와 관련한 분쟁을 해결하는 것도 당국이 보다 빠른 결정을 내릴 수 있게 하여 효과적인 것으로 알려져 왔다.

다른 관할권마다 상이한 기법을 채택하고 있으며 일부 상황에서는 진실을 증명하기 위해 높은 수준의 기밀 정보를 공개해야 할 수도 있을 것이다.

- (8) 경쟁당국은 기밀을 유지하면서도 당사자에게 증거가 포함된 기밀정보를 제공하기 위한 여러 방법들을 채택하였다. 편집 또는 요약과 같은 일반적인 방법과 기밀성 링(confidentiality rings)과 데이터실(data rooms)과 같은 혁신적인 방법들이 있다.

경쟁당국은 증거를 제공하는 문서에 담긴 기밀정보를 보호하기 위한 여러 방법들을 채택하였다. 널리 활용되는 전통적인 방법은 기밀정보 및/또는 부호(figures)를 삭제하거나 편집하여 요약본을 제공하거나 소송 절차에서 비공개 개정을 활용하는 것이다.

혁신적인 방법에는 모든 정보를 법적 및 경제적 자문관 등에게만 제한적으로 완전 공개하는 기밀성 링(confidentiality ring)이 있다. 또 다른 방법은 역시 모든 정보를 완전히 공개하나, 당국의 담당자 감독 하에 예외적인 상황 하에서 외부 자문관(external advisors)에게 정보 접근권이 주어지는 데이터실의 활용이 있다. 이러한 두 가지 방법은 모두 피고에게 정보를 공개하는 것을 제한할 필요가 있는 극단적으로 민감한 기밀정보를 보호하기 위한 경우에 이용된다.

변호인이 고객에게 자신이 소지하고 있는 모든 정보를 공개할 의무를 가지고 있지 않는 관할권에서만 피고의 변호인에게 기밀문서를 공개할 수 있다.

- (9) 경쟁당국이 경쟁사안에 대해 내부 검토를 수행하기 위한 제도적 구조는 모두 상이하다. 경쟁법 집행절차의 당사자나 일반 대중이 경쟁당국의 운영 및 의사결정과정의 투명하다고 인식할 수 있도록 보장하기 위해, 경쟁당국의 제도 설계는 매우 중요하다.

집행과정이 투명하고 공정하기 위해 제도 설계는 효과적이고, 행정 관행이 건전하며, 법문화가 개방적이어야만 한다. 다양한 절차들이 조사단, 의사 결정자 및 조사 당사자 간의 교류를 촉진하기 위해 확립되었으며, 그 형태는 여러 경쟁당국들마다 상이하다. 절차의 투명성과 공정성을 보장하기 위해 경쟁당국이 채택한 여러 방법은 다음과 같다.

- 조사관과 집행 의사 결정자들 간 역할의 명확한 구분
- ‘신선한 관점(fresh eyes)’으로 사안을 객관적으로 검토할 독립적인 조연가 활용(예: 경제학자, 법률가, 기업고문, 금융전문가 등)
- ‘방화벽(firewall)’을 활용한 조사팀과 법무팀의 구분
- 조사의 성공가능성에 대한 초기 단계에서의 평가 절차
- 당사자, 사건 담당 팀, 고위 의사결정자들 간의 잦은 회의
- 경쟁법 집행사안의 투명성 확보에 대한 약속 공표

- (10) 정보요청과 관련하여 일부 국가는 매우 발전된 규칙을 따르는 반면, 다른 국가들에서는 자유재량권을 활용한 접근법의 채택 등의 광범위한 관행이 적용되었다. 일반적으로 관할권역들은 정보요청에 관련 정보가 최대한 많이 담을 수 있도록, 협의를 통한 유연한 접근법을 선호하는 경향이 있다.

정보요청(requests for information, RFIs)은 비공식적이며 자발적인 경우도 있고, 공식적이고 의무적인 경우도 있다. 일부 국가에는 RFIs 에 있어 잘 발달된 절차가 구축되어 있는 반면, 많은 국가들은 공식적인 절차가 없거나 매우 유연한 절차를 통한 자유재량적 접근법을 채택하였다고 보고하였다. 많은 관할권에서는 사건 담당자들이 당사자와 함께 RFI의 내용에 대해 논의하는 경우가 대부분이며, 때로는 RFI가 발행되기 전, 이러한 논의가 이루어지기도 한다. 당국의 입장에서의 이러한 논의는 기업과 시장이 어떻게 작동하는지, 어떠한 정보를 기업이 이미 보유하고 있는지, 그 정보가 추가 부담 없이 얻어질 수 있는지에 대한 이해를 목적으로 하게 될 것이다. 기업의 입장에서는 이러한 협의의 기회를 통해 RFI의 배경, 논거 및 정황을 보다 더 잘 이해할 수 있게 된다. 또한 에너지와 통신 사건과 같이 기술용어가 많은 경우, 그 의미를 명확히 하여 양 당사자가 모두 동일한 용어를 사용할 수 있도록 하는 기회도 될 수 있다.

이에 대해 경쟁당국이 허용하는 유연성의 정도는 사안에 따라 달라질 것이며 일부 관할권에서는 필요시, 최초의 RFI 마감기일을 연장하기도 한다. 비록 불복종을 정당화 하기 위해서는 일반적으로 매우 확실한 근거가 필요하지만, 당사자들이 RFIs 에 대해 경합할 수 있는 조치도 마련되어 있을 수 있다. 기업결합의 당사자들은 시장지배력 남용 또는 카르텔의 사안보다 당해 기업결합 사안이 신속하게 해결되는 것을 선호하므로, RFIs 에 순응할 인센티브가 더 크다.

- (11) 모든 관할권에서 경쟁당국의 결정은 독립적인 사법기관에서 심사되도록 하고 있다. 심사의 내용은 절차규칙의 준수 여부, 권력의 오용, 사실·법·경제적 평가와 같은 문제들이다. 일부 관할권은 경쟁법 사건 심사에서 필요한 경쟁당국의 '전문 기술(expert skills)'로 인해, 경쟁당국의 결정을 존중한다.

절차적 공정성 보장을 위해 내부적으로 마련된 절차 이외에도, 경쟁당국이 취한 결정은 보통 독립적인 사법기관의 심사대상이 된다. 이는 특히 경쟁당국이 행정 기관일 경우에 매우 중요하다. 사법 심사는 경쟁규칙을 적용하는 조건들이 모두 충족되었는지에 대한 포괄적인 평가이다. 일부 관할권에서는 경쟁당국의 결정을 심사하기 위해 경쟁 전문 법원이 설립되어 있다. 그 외에는 일반 법원에서 심사를 수행한다. 사법기관은 관련 절차 규칙이 준수되었는지, 사실관계가 정확히 분석되었는지, 권력의 오용에 대한 증거는 없는지, 평가에 있어서 실수는 없었는지를 결정하게 된다. 법관은 부과된 제재 또는 시정조치의 적절성을 포함한 법률 및 사실관계에 대한 공정한 의견서를 작성하게 된다. 경쟁당국이 법적구속력 있는 사실 및 법적 결정을 내릴 권한이 없는 일부 관할권에서는 그러한 권한이 있는 독립적인 사법기관이 그러한 제한을 부여한다.

일부 관할권에서는 사법기관이 경쟁사안과 관련된 복잡한 법적 및 경제적 분석을 위해 필요한 '전문 기술'을 반영한 경쟁당국의 결정을 일정 정도 존중한다. 그러나 다른 국가에서는 사법심사의 범위와 초점이 더 넓은 바, 경쟁당국이 수행한 경제적 및 법적 평가에 대해서도 검토한다. 사법 심사에 더하여 당사자들이 이의를 제기함으로써, 당국 결정의 실행을 지연하는 조치인 일시적 구제(interim relief)를 신청할 수 있는 관할권도 있다.

- (12) 사안이 종료되거나 결정/조정(resolution/settlement)이 이루어진 경우, 일부 국가에서는 그 세부사항과 이를 정당화하는 논거를 공개한다. 상기 사항의 공개가 특히 기술적이지 않은 일반 용어로 이루어졌을 경우, 일반 대중, 기업 측, 자문인 등을 교육하는 효과를 갖는 바, 당국의 주창활동을 진전시킬 수 있다.

당국의 최종 집행결정을 공개하는 것에 대한 이점이 있다. 일부 조사들은 집행조치 없이 종료되거나 합의된 결정을 통해 종료된다. 합의(settlements) 또는 동의 판정(consent decree)이라고도 불리우는 합의된 결정(agreed resolutions)은 독점방지 조사의 당사자들이 의심이 가는 경쟁법 위반에 참여하였음을 인정함으로써, 조사 당국에게 협조하는 경우에 이루어진다. 이러한 방식의 해결은 당국의 행정절차를 단순화할 뿐만 아니라 다른 사안에 자원을 집중할 수 있도록 해준다. 그러나 이러한 조정 절차의 투명성과 가이드라인이 부족하다는 문제가 제기되었다.

일부 관할권에서는 제 3 당사자와의 결정을 포함한 조사 종료 및 조정결정에 대한 세부사항을 공개한다. 이는 일반적으로 간략한 언론 공표를 통해 이루어지며, 사안의 내용에 대한 경쟁당국의 결정 또는 약속결정(commitment decisions)이나 절차종료 명령 등의 사건을 종료하는 다른 결정들을 언급한다. 경우에 따라 종료 또는 합의에 대한 상세한 논거가 언론에 공표되기도 한다. 종료 또는 합의가 이루어진 사안에 대해 언론 공표를 실시하지 않는 관할권의 경우, 법에 의한 공개 및 자발적 공개 등록제도와 같은 추가적인 정보공개 조치를 마련해두었다. 일부 관할권에서는 이러한 최종 진술(closing statements)을 보다 많이 활용하는 것이 당국이 어떻게 일을 처리하는지에 대해 제 3 당사자와 다른 사람들을 교육하는 유용한 수단임을 언급하였다. 그러나 라운드테이블 토론에서는 당국이 어떻게 증거를 평가하며 결정을 내리는지에 대한 정보를 제공함과 동시에, 내부의사결정 절차, 거래비밀, 기밀의 보호 보장 간의 균형을 맞추어야 할 필요성 대해 강조하였다.

보다 일반적으로, 투명성은 가이드라인, 규정, 실무 매뉴얼, 논평, 기사 및 출판물, 법적 의견서 요약 및 주창 문서, 당국의 내용적인 측면의 의견 및 법원의 판결, OECD, ICN<sup>1</sup>등의 다자기관의 경쟁법 모범 관행 준수 등을 통하여 강화될 수 있다.

<sup>1</sup> 국제 경쟁 네트워크 (International Competition Network)

## 절차적 공정성: 경쟁당국, 법원 및 최근 동향(2011)

### Procedural Fairness: Competition Authorities, Courts and Recent Developments(2011)

#### - 요약 -

- (1) 국내법원은 경쟁법 집행 과정에서 중요한 역할을 가진다. 법원의 정확한 책임은 관할권역마다 다르다. 특정한 경쟁법 집행 체계에서 경쟁당국이 법원에 경쟁법 집행 조치를 제시하는 경우, 법원은 경쟁법 위반 여부에 대해 최종 결정권자로서의 역할을 수행한다. 다른 체계에서 경쟁당국 스스로 위반 결정을 내릴 수 있는 경우, 법원은 동 행정 처분에 대한 이의 제기 메커니즘 또는 심사 기관으로서의 역할을 제공한다.

모든 OECD 회원국에서 국내법원은 통합적인 경쟁법 집행 체계를 이루는 하나의 구성요소이다. 일부 관할권역에서 국내법원은 공적 집행과 민간 집행에 있어 피고당사자에 의해 당해 사실에 대한 경쟁법 조항의 위법이 있었는지를 결정하는 제 1 심 단계의 결정권자로서의 역할을 한다. 경쟁당국이 경쟁 사안에 대한 행정 결정을 하는 체계에서 이러한 행정 처분은 법원에 의한 고강도의 심사의 대상이 된다. 일부 경우에는 일반적인 국내 법원 체계와 구별되어, 경쟁법 집행 사안의 결정만 담당하는 특별 사법기관을 운영하는 경우도 있다. 단일 체계 내에서 경쟁법 집행을 다룰 수 있는 여러 경로가 있는 경우도 있다. 예를 들어, 형사 집행 과정은 일반적으로 법원에서 이루어지나, 경쟁법 위반에 대한 행정결정은 경쟁당국에 의해 이루어지는 경우이다.

경쟁 사안 판결의 심사에 있어, 국가들 간의 사법 제도적 체계는 매우 다양한 양상을 보인다. 특히 경쟁 사안들의 변론이 일반 민사 법원, 행정법원, 또는 특화된 경쟁 재판부에서 다루어져야 하는지에 대하여 국가 간 입장이 상이하다. 많은 경쟁 체계는 법원에 대한 이의 제기 가능성을 보장하고, 경쟁당국으로 하여금 분쟁 대상의 결정을 재고하도록 하여 경쟁당국을 그 첫 번째 심사 단계로 활용한다. 보다 일반적으로, 라운드테이블 토론은 경쟁법 체계 내에서 법원은 집행의 전 과정을 통해 법의 지배가 실현될 것을 보장하는 중요한 감독 기능을 수행하고 있음을 확인하였다.

- (2) 경쟁 사안에서 법원에 의한 심사의 기준은 관할권역에 따라 다르며, 심사 대상인 특정 행정적 또는 사법적 행위에 따라 달라질 수 있다. 일부 관할권역의 경우, 사법심사는 경쟁당국의 행정처분의 적법성에 관련한다. 다른 관할권역에서는 법원이 사안 자체의 심사를 담당하는데, 이는 즉, 법원이 이미 이루어진 결정을 무시하고 경쟁 이슈를 새롭게 고려하는 것을 의미한다. 경쟁당국의 특정 행위는 사법심사를 통한 수정이 불가능하다: 특히 경쟁 사안 조사(competition investigation)를 중지한다는 결정이 여기에 해당한다.

행정처분에 대한 적법성 심사와 사안을 처음부터 심사하는 것이 서로 많은 차이를 갖게 될지의 여부는 적법성 심사의 강도에 따라 달라진다. 일부 회원국들의 적법성 심사는 매우 상세한 사실조사와 그에 대한 증거의 심사를 수반한다. 경쟁 사안 관련 결정의 적법성에 대한 사법심사는 행정결정이 정확하고 신뢰할 수 있는 증거에 근거하여 이루어졌는지, 행정당국의 재량의 범위를 초과하지는 않았는지, 법률의 착오(error of law)는 없었는지를 결정하기 위해 경쟁법 결정의 과정을 면밀히 조사할 것을 요구한다. 따라서 적법성 심사는 상세한 증거의 심사를 수반할 수 있다. 새롭게 다시 심사하는 경우(de novo review)에는 원래의 결정권자에게 부여되었던 모든 권한을 행사할 수 있다. 경쟁 사안에서 활용되는 심사의 기준은 회원국에 따라 다양하다. 기업 커뮤니티의 회원들은 일반적으로 심사기준이 엄격할 것을 선호하므로, 심사 법원이 경쟁 사안 관련 결정이 사실적인 측면에 있어 내용이 옳은지 뿐만 아니라, 절차적으로도 문제가 없는지 판단하기를 바란다.

경쟁당국에 의한 일부 결정들은 사법심사의 대상이 되지 않는 제 3자에게 간접적으로 영향을 미칠 수 있다. 특히, 많은 경쟁 체계에서 어떠한 조치도 취하지 않았거나, 법률 위반이 있었는지를 발견하지 않은 채로 경쟁 조사를 종료하는 경쟁당국의 결정은 법원에 제기될 수 없도록 되어 있다.

- (3) 경쟁법의 특수한 성격의 관점에서 봤을 때, 경쟁 사안에 대한 사법결정의 질적 수준은 판사들에게 경쟁법 관련 교육훈련을 제공하거나, 비특화된(non-specialised) 판사를 조력할 수 있는 전문가 활용을 통해 증진시킬 수 있다. 일부 회원국들은 특성화된 경쟁법 재판법원을 갖추고 있고(혹은 있거나), 경쟁심사 사안은 일반 관할권을 가진 하나의 법원에 집중시킴으로써 당해 법원에서 관련 전문지식이 축적될 수 있도록 하고 있다. 경쟁당국이 당사자가 아닌 경우에 법적조언자(amicus curiae)로써 관련 법률 및 사실에 대한 전문가 의견을 법원에 제출할 수 있거나 제출하여야만 한다.

경쟁법이 일반 법원에서 집행되거나 심사되는 경우, 특히 복잡한 경제이론과 수단이 적용되어야 할 때 일반법원은 경쟁법 조항을 잘못 적용할 가능성이 있다. 따라서 경쟁법에 대한 사법 훈련을 제공하는 것은 법원에서의 경쟁사안의 결정의 질을 향상할 수 있는 중요한 메커니즘으로 보여진다. 이러한 사법 훈련에 있어 국내 경쟁당국은 책임 있는 전문기관 또는 규제 기관과 함께 훈련을 제공하는 역할을 하는 경우도 있다. 일부 관할권역에서는 경쟁 사안에 사법적 조언 전문가를 활용하여 판사를 조력하게 한다거나 경쟁 전문가들이 임시적으로 판사로 선임되는 경우도 있다.

일부 경쟁 체계에서는 이의 또는 경쟁 결정의 심사를 변론할 수 있는 특화된 법원이 있는 경우도 있다. 이러한 경우 일반법원과 구별되는 경쟁법원 또는 일반 법원 체계 내에서 별도의 경쟁 재판부가 공식적으로 설립되어야 한다. 그 대안으로는 일반 관할권의 한 법원이 경쟁 결정 심사의 정기적인 포럼으로 지정되어 경쟁법 관련 정보와 전문지식을 당해 법원 내에 축적시켜갈 것을 장려할 수 있다.

경쟁당국은 국내법에 의해 법적조언자(amicus curiae)로써 경쟁사안에 대해 법원에 전문 조언을 제공하거나 제공하여야만 한다. 이 접근법은 특히 경쟁법의 공공 및 민간 집행 간 일관성을 확보하는데 특히 유용할 수 있다. 이러한 법적인견서 절차의 보고서를 사용하는 체계에서는 일반적으로 경쟁당국의 의견이 법적 이슈에 대해 결정적이지는 않으나, 법원에 의해 상당히 중요하게 다루어진다.

- (4) 경쟁 사안 행정처분의 결정 그리고/또는 심사 외에도 법원은 부가적인 역할을 담당할 수 있다. 예를 들어, 기업 부지나 개인 거주지에 기습조사를 수행하기 위해 행정당국은 법원의 허가가 필요할 수 있다. 법원은 또한 변호인 특권(legal professional privilege)과 같은 조사의 과정에서 발생하는 분쟁을 해결하기도 한다. 일부 경쟁 체계에서는 사법 개입 조치의 필요를 회피하기 위해 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution) 메커니즘을 구축하기도 하였다.

일반적으로 경쟁 절차에 있어서 법원의 역할은 단순한 적법성 또는 위반 결정의 정당성을 평가하는 것 이상이다. 특히, 법원은 경쟁당국의 조사 행위를 감독하는 역할을 가질 수 있다. 경쟁당국은 예컨대 도청기를 사용하거나 기업 부지를 (기습)조사하는 등의 조사권한을 행사하기 위해서는 법원으로부터 허가를 받아야 하는 경우가 많다. 법원은 또한 조사의 과정에서 공공 집행 당국과 민간 기업 간에 발생하는 분쟁을 해결해야 할 수도 있다. 예를 들어, 법원은 변호인 특권에 대한 주장이 정당인지에 대해 결정해야 할 수 있고, 이는 특정 증거가 당해 사건 파일에서 배제되는 결과로 이어질 수 있다.

이러한 절차적 분쟁을 법정에서 다루는 시간과 비용이 상당한 바, 일부 경쟁 체계는 보다 효율적인 해결책을 제공하기 위하여 대안적 분쟁해결 메커니즘을 개발하고자 하였다. 예를 들어, 유럽연합의 경우 경쟁조사는 독립적인 청문관(Hearing Officer)이 감독하도록 한다. 청문관이 담당하는 여러 업무 중에는 변호인 특권, 자기부죄(self-incrimination) 금지의 권리 및 서류 제출의 기한과 관련한 분쟁에서 객관적인 중재자로서 역할을 하는 것 등이 있다. 이와 유사하게, 영국의 공정거래청(Office of Fair Trading)은 중립적인 절차재판관(Procedural Adjudicator)제도를 실험적으로 신설하여 마감기한, 서류 접근권, 기밀 편집 요청과 관련된 분쟁을 해결하는 역할을 하도록 한다.

- (5) 일반적으로 법원은 개인에 의한 경쟁법 집행에 있어서 중심적인 역할을 한다. 회원국 중 많은 법률 체계에서, 개인이 경쟁법 위반으로 인해 발생한 손실에 대한 손해배상 소를 국내 법원에 제기할 수 있다. 이러한 개인에 의한 집행과 관련한 국내 체계는 예컨대, 집단소송(class actions suits)의 성공가능성, 징벌적 손해배상(exemplary damages)의 가능성 및 후속 조치(follow-on) 상황 등에 있어 서로 상당한 차이를 보인다.

개인에 의한 경쟁법 집행은 일반적으로 경쟁법 위반으로 인해 발생한 손실에 대한 보상을 구하는 일반 개인이 손해배상 소를 법원에 제기함으로써 이루어진다. 그러므로



대부분의 경쟁 체계 내 개인에 의한 경쟁법 집행에 있어서 국내 법원은 핵심적인 역할을 한다. 이러한 개인에 의한 집행과 관련한 주요 문제는 공공 집행 행위와의 일관성 문제인데, 특히 공공 및 민간의 집행에 대한 결정이 완전히 분리된 행정 및/또는 사법 기관에 의해 이루어지고 심사되는 경우에 더욱 그러하다.

경쟁 사안에서 개인의 손해배상의 소는 많은 회원국에서 허용되고 있으나, 그러한 소송이 허용되는 조건과 관련하여서는 상당한 차이가 존재한다. 예를 들어, 집단소송 또는 소비자 집단에 의해 제기된 대표소송(representative actions)의 인정 여부, 실제 손해의 복구와 함께 징벌적 손해배상이 가능한지 여부, 경쟁당국에 의한 위반행위의 사전 발견이 개인의 집행을 위한 필수선제조건인지 여부 등이 있다.

- (6) 기업정보의 기밀 보호는 경쟁 집행의 전 과정에서 그러하듯이, 경쟁 사안이 법원에서 문제되고 있을 때에도 중요한 문제이다. 이러한 정보는 정보의 자유, 법원 명령 또는 기타 투명성 조항에 의해 공개되어야 할 수도 있다. 카르텔 사안에서 자진신고 감면신청(leniency applications)과 관련된 정보의 보호가 특히 문제가 되는데, 이러한 경우에는 개인 소송 당사자가 후속 손해배상 소송에서 갖는 이익과 경쟁당국의 자진신고 프로그램의 일관성을 보호해야 하는 필요 간의 균형을 맞추어야만 한다.

경쟁 조사의 과정을 통해 수집된 기업 정보의 기밀 유지는 경쟁법 집행의 전 과정에서 지속적으로 제기되는 문제이다. 이러한 정보는 정보 제공의 자유, 법원에 의해 의무화되는 공개, 또는 소송 당사자의 관련 자료 접근권과 같은 일반적인 규칙에 의해 공개될 수 있다. 회원국 중 많은 법률 체계에서 행정당국의 자료에 포함된 기밀 정보를 보호하기 위하여 원용될 수 있는 예외조항을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고, 공공 이익 측면에서 정보의 공개가 선호되는 경우가 있다.

자진신고에 따라 제공된 정보를 공개하는 문제에서는 경쟁 사안에 대한 민간 집행을 장려 및 촉진할 필요, 그리고 공공의 경쟁법 집행 기능 및 자진신고제도의 일관성과 장점의 보호 간의 세심한 균형을 맞추는데 특히 주의를 기울여야 한다. 라운드테이블 토론에서는 법원이 이러한 균형을 맞추는 역할에 대해 법규로 명시할 수 있는 입법 체계가 갖추어질 것을 희망한다는 점이 강조되었다.

- (7) 라운드테이블 토론은 경쟁법 집행 절차, 특히 기존의 체계를 더욱 개선시킬 수 있는 범위에 대해 지속적으로 조사하고 재검토 해야 하는 필요성을 강조하였다. 토론 및 제출 보고서에서는 각 회원국 내에서 최근에 이루어진 경쟁법 구조의 내용적, 절차적 및/또는 제도적 변화 및 혁신이 설명되었다.

라운드테이블에서 절차적 공정성과 투명성과 관련된 각 국가의 개선상황에 대해 보고할 수 있는 기회가 있었다. 선진화된 경쟁 체계를 갖춘 국가에서조차도 개선의 기회를 포착하기 위해 기존의 규칙과 절차에 대한 정기적인 검토가 필요하고, 이것이

적절하다는 것에 대한 합의가 있었다.

각국이 제출한 보고서와 라운드테이블 토론에서 국내 및 국제적 경쟁법 체계에 대한 최근의 광범위한 동향 또는 지속되고 있는 발전상황을 분석하였다. 이러한 변화에 대해 몇 가지 예를 들자면, 슬로베니아의 경우 경쟁당국이 독립 기구의 지위를 갖게 되었으며, 그리스에서는 국내 경쟁 입법의 내용적, 절차적 조항의 통합적인 개선이 이루어졌고, 멕시코는 경쟁 결정에 대한 사법부 심사의 기준을 강화함과 동시에 경쟁당국의 집행력 또한 강화하였으며, 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 독점금지 절차를 개혁하고 청문관의 역할을 더욱 확장하였으며, 폴란드와 루마니아는 경쟁 소송에 영향을 미칠 수 있는 일반 민사 절차의 체계를 바꾸었다.

이러한 동향이 경쟁 집행 체계에 긍정적인 영향을 미치기도 하나, 다수의 보고서에서는 이러한 최근의 변화가 경쟁 체계의 기능에 미치는 영향이 불분명할 수 있다고 판단하였다. 특히, 경쟁 규칙의 내용 및 절차의 범위에 대한 법원의 해석은 경쟁당국에 의한 공공기관의 집행의 범위를 제한할 수 있다.

- (8) *라운드테이블 토론과 각국이 제출한 보고서는 경쟁법 집행 구조 내 투명성이 중요하다는 것을 더욱 강조하였다. 특히 경쟁당국의 결정뿐만 아니라 경쟁법 집행 목적 및 절차에 대한 정보가 공공 영역 내에서 충분히 접근 가능할 수 있도록 하는 것을 강조하였다. 이러한 정책 문서를 작성함에 있어 이해관계자들과의 협의를 통하여 그들의 의견을 참고한다면, 최종 문서의 통일성과 완전성을 개선하는 데에 큰 도움이 될 것이다.*

각국이 제출한 보고서와 라운드테이블 토론은 경쟁 집행 과정에서의 공정성, 일관성 및 적법성을 보호하기 위한 목적으로 투명성이 중요하다는 점을 강조하였다. 특히, 많은 대표단들은 경쟁당국의 경쟁법 집행 목적과 절차를 개괄하는 문서를 최근에 발행하였음을 보고하였다. 또한 경쟁법 위반 여부와 관련하여 특별한 조사결과물이 없음에도 당해 조사를 종료하는 것과 같은 경쟁당국의 결정과 관련된 관행 정보를 배포하는 것은 기업의 확실성을 더욱 증가시킨다고 본다.

수많은 제출 보고서에서는 정책 지침서를 개발하고 발행하기 위해 이해관계자들과의 협의를 실시함으로써 얻은 긍정적인 영향이 명시되었다. 이러한 영향은 더 나아가 경쟁당국의 업무를 더욱 발전시키는 방향으로 이끌어주는 기능을 할 수 있다. 이러한 협의 과정은 이해관계자가 체계의 초안을 잡는 과정에서부터 참여할 수 있도록 함으로써, 제안된 규칙과 절차가 적합하며 실행가능한지에 대해 시험해볼 수 있는 기회를 제공하고, 전체 체계 내에서 간극이나 모호함은 없는지를 파악할 수 있게 한다.

## 경쟁법 준수 이행의 촉진(2011)

## Promoting Compliance with Competition Law(2011)

- 요약 -

라운드테이블 토론, 각국이 제출한 보고서 및 사무국 연구 보고서에서 다음과 같은 주요 문제들이 제기되었다.

- (1) *경쟁법의 준수를 가장 효과적으로 도모하기 위해 경쟁당국은 준수와 미준수에 영향을 미치는 수많은 요인들을 이해할 필요가 있다.*

준수이행을 촉진하는 요인은 재정적 처벌, 담당자 자격박탈 명령, 형사적 제재, 회사 또는 개인의 명예훼손에 대한 두려움, 윤리성 및 강력한 준수 문화 등을 포함한다. 미준수를 촉진하는 요인은 준수에 대한 경영진의 모호한 약속(commitment) 또는 약속의 부재, 법적 요건의 불확실성, 고용인의 순진함(employee naivete) 그리고/또는 단순한 실수, 부도덕적인 고용인, 자만심, 기타 준수 영역과의 이익의 충돌 등이 있다.

경쟁당국이 이러한 요인들을 잘 이해한다면 경쟁법의 준수이행을 위한 노력을 보다 잘 계획하고, 경쟁법 이행 대상을 명확히 함으로써 더욱 효과적으로 자원을 관리할 수 있게 될 것이다. 예를 들면, 경쟁법의 내용을 잘 모르고 있는 회사의 경우, 경쟁당국은 교육과 주창활동을 통해 인식 개선에 초점을 맞출 수 있을 것이다. 만일 법률에 대한 인식은 있으나, 단순히 경쟁법에 해당사항이 없고 이를 위반했을 경우에도 발각당하지 않을 것이라고 생각하는 경우에는 조사 분야의 노력을 더욱 중대시킴으로써 위반 행위 발각율을 높일 수 있다. 만일 경쟁법 위반을 통해 얻는 이득이 발각의 위험을 부담할 정도로 가치있다고 생각하는 회사의 경우에는 법적 제재를 더욱 엄격하게 만듦으로써 위험에 대한 편익의 비율(benefit/risk ratio)을 낮출 필요가 있을 것이다.

- (2) *벌금 제도는 경쟁법 위반 억지를 위한 일반적인 방법이다. 경쟁법 위반 -특히 카르텔 위반-에 부과된 벌금액은 지난 10년간 상당히 증가하였다. 그러나 카르텔은 여전히 같은 수준으로 적발되고 있으며, 이에 대하여 억지력을 갖기 위해서는 보다 높은 금전적 제재를 가해야 한다는 주장도 있다. 이에 반하여, 일정 정도의 벌금이 효과적인 억지력으로 활용되기 위한 가능성에 대한 의문도 제기되었다.*

일반적으로 높은 벌금액은 중요한 억제 요인으로 인정된다. 특히 독점 방지 위반과 카르텔으로 인한 심각한 법 위반에 대해 부과된 벌금액은 지난 10년간 상당히 증가되었다. 그러나 카르텔 사건의 수가 증가하였으며 건설업과 같은 일부 산업에서 재발생되는 현상을 보았을 때, 현재의 제재 수준은 여전히 불충분하다는 것을 알 수 있다. 따라서 일부 공무원들과 분석가들은 벌금을 더 높일 필요가 있다고 생각한다.

경쟁위원회의 토론에 따르면, 단순히 벌금의 수준과 발각된 카르텔의 수를 추적함으로써 반경쟁적 행위를 억지하기 위해 벌금을 더 높이는 것이 효율적이라는 결론을 명확히 내릴 수는 없다는 점이 시사되었다. 이는 발각되지 않은 카르텔의 숫자를 절대 알 수 없기 때문이다. 기업 측에서는 현재의 벌금이 그 자체로써 과도한 것은 아니나, 경영진으로 하여금 경쟁법 이행 준수를 진지하게 받아들일 정도로 높은 수준에 다다르게 된 후에는 그 이상으로 높은 벌금이 더 이상 억지 역할을 강화할 수는 없을 것이라고 하였다. 또한 더 높은 벌금액으로 인해 당해 회사의 지불 능력, 그리고 이러한 벌금이 법 위반으로 인해 야기된 손해와 처벌 간의 비례의 원칙에 부합하는지에 대한 의문이 제기된다.

실무적 관점에서 동 경쟁법 위반에 대해 자연인(natural person)을 포함한 모든 책임 있는 측이 벌금을 부담하는 것이 아닌 바, 높은 벌금만으로 최적의 억지력(optimal deterrence)을 제공할 수 없다. 일부 관할권역에서는 벌금을 담당자 자격박탈, 공개를 통한 명예훼손 및 형사적 제재와 같은 기타 수단과 함께 사용하는 것을 선호하기도 한다.

- (3) 일부 관할권역에서는 형사적 처벌이 카르텔의 형성과 지속에 있어 가장 효과적인 억지력을 발휘한다고 알려져 있다. 반면, 경쟁법 시행 구조에서 형사적 제재는 정당화되지 않는다고 보는 입장도 있다.

지난 수년 동안 카르텔 위반은 많은 관할권역에서 범죄화되었다. 비록 어느 국가에서도 실제 형사처벌의 선고를 받은 경우는 없으나, 34 개 OECD 국가 중 17 개국에서 카르텔 위반은 구금형으로 처벌 가능하다. 구금형에 대한 위협은 벌금형이 할 수 없는 방식으로 개인의 인센티브를 재조정하고 카르텔을 억지하는 비교 불가능한 힘을 갖는 것으로 묘사되었다. 벌금형과는 다르게, 기업은 구금형 선고를 받은 고용인에게 배상할 수 있는 방법이 없다. 따라서 형사적 제재는 기업에 대한 차선적인 벌금 적용에 의한 억지력 달성 부족을 완화시키는데 도움이 된다. 처벌의 대상은 기업의 주주가 아니라, 위법 사항에 책임을 지는 개인이다. 일부 다국적 카르텔은 매우 이윤이 높은 시장임에도 불구하고, 형사적 제재가 있는 관할권역에서는 운영하지 않을 것을 선택하기도 하였다. 구금을 그 제재 내용으로 하는 경쟁 체제는 억지력 달성에 매우 효과적임을 알 수 있다.

그러나 형사처벌이 카르텔 관련자들에게 점점 더 자주 높은 강도로 적용되고 있는 미국을 제외하고, 오늘날까지 형사처벌로 기소된 사건의 수가 제한적인 것을 감안할 때, 많은 집행당국과 법원은 아직 구금에 대해 전적으로 동의하는 것으로 보이지 않는다. 범죄화되지 않은 관할권역에서는 전반적으로 상당한 벌금과 범법 결정에 따른 회사의 신뢰도 훼손이 높은 수준, 충분한 억지력을 갖는다고 본다. 일부 실증적 연구는 개인의 행위에 중요하게 영향을 미치는 기질·조직·상황·문화적인 여러 요소들이 고려 대상에서 배제되었음을 언급하면서, 구금이 어느 정도로 적절한 억지력인지에 대해 의문을 제기하였다. 원칙적으로 개인에 대한 제재가 강력한 억지력으로 작용하기는 하나, 억지에 대한 효과는 개인에 대한 제재가 하나의 수단으로 추가될 경우 카르텔이 발각되고 형사 기소될 가능성이 더욱 증가되는지에 달려있다.

## (4) 경쟁당국은 경쟁법 준수이행을 촉진시키기 위해 혁신적인 방법을 활용해 왔다.

벌금, 구금, 담당자 자격박탈, 자진신고자 감면제도와 같은 방법들 모두 한 동안 사용되어 왔으나, 경쟁당국은 최근 다른 방법들을 통합적으로 활용하고 있기도 하다. 그 예로는 카르텔에 연루된 것이 밝혀진 회사에 투자하지 않는 '윤리적' 투자기금을 설득한다든지, 기업에 경쟁법에 대해 교육을 제공하면서 그들의 준수이행에 대한 태도를 더욱 잘 이해하게 되는 것 등이 있으며, 일부 기업의 경우에는 준수 이행 프로그램을 도입하도록 권장하기도 하였다. 또 다른 접근방법으로 신규 경쟁법이 발효되었을 경우, 회사들에게 기존의 사업 계약들이 새로운 조항을 위배하지는 않는지에 대한 과도기적 권고의견을 제공하는 등의 특별한 혜택을 주기도 한다. 마지막으로 적어도 한 기관은 기관 홈페이지에 무료로 사용가능한 쌍방향 교육 툴킷을 개발하였다.

## (5) 회사들은 경쟁법을 포함한 법률을 준수하여야 한다. 이상적으로 한 회사의 경쟁 준수의 노력은 보다 넓은 준수이행 프로그램의 한 부분일 것이다. 그러나 경쟁이 준수이행 목록의 최상 순위이거나 최상에 가까운 정도일 것을 보장하는 조치가 취해져야 할 것이다.

준수이행 목록은 적용가능한 법적 분야(경쟁, 뇌물, 세금, 부패, 건강 및 안전 등)의 수와 그 요구사항의 범위 측면에서 모두 증가하고 있다. 회사는 준수를 위한 모든 자원을 경쟁부문에만 집중할 수는 없으며, 각 법률 분야를 위한 개별 시스템을 시행하고 있지 않을 수 있다. 일반적으로 준수 프로그램이 성공하기 위한 핵심 요인은 효율성, 리더십, 훈련, 교육, 정보, 실사(due diligence)이다. 법률 분야는 각각의 독특한 요소를 가지고 있으나, 효과적인 준수 및 윤리 프로그램의 구성요소는 유사하다. 따라서 경쟁은 모든 준수와 윤리적 측면을 포함하는 보다 넓은 프로그램의 한 부분이어야만 한다.

그러나 회사들은 더 강력한 도덕적 비난을 받을 수 있는 법률 분야에 더 많은 자원을 투자하는 경향이 있을 수 있다. 즉, 법률 준수를 촉진하기 위한 선택은 사회가 금지되는 행위를 불법이라고 받아들이는 정도에 따라 영향을 받는 것이다. 이러한 이유로 경쟁 준수는 뇌물과 사기와 같은 다른 분야에 밀려, 우선 순위에서 빠지게 되기도 한다. 일부 참여자들은 회사들이 경쟁 준수에 대해 더욱 진지해지기 위해 경쟁 위반의 부도덕적 측면이 더욱 강력하게 소통되어야만 할 것이라고 강조하였다. 따라서 경쟁당국은 경쟁법 위반이 불법일 뿐만 아니라, 부도덕적이라는 생각을 홍보하기 위해 방송기관과 더욱 적극적으로 연계를 취하고 주창활동을 더욱 증가시켜야 할 것이다.

## (6) 경쟁 준수 프로그램은 경성카르텔을 예방하고 발견해내는 점에서 가장 큰 잠재력을 갖고 있다.

경쟁준수 프로그램은 일부 유형의 부당행위를 기타 유형보다 더 잘 방지한다. 이 프로그램은 특히 복잡한 법적 및 경제적 분석, 그리고 지배성과 독점화의 남용과 같은 사실관계 및 시장 효과에 대한 심도 깊은 조사를 필요로 하는 것으로 알려진 행위에 대해서는 적합하지 않다. 반면, 그 자체로 불법적이고 비전문가들이 보다 쉽게 이해할 수 있는 경성카르텔 행위를 방지하고 밝혀내는 데에는 큰 도움이 된다. 그러나 경성카르텔은

모니터링의 어려움이 있는데, 이는 동 카르텔이 불법 행위를 숨기기 위해 기만과 은밀함이 요구되는 의도적이며 음모를 수반한 위법 행위이기 때문이다.

- (7) 일부 경쟁당국들은 효과적인 준수 프로그램의 계획에 필요한 지침서를 발행하고자 하는 반면, 다른 경쟁당국들은 이에 대한 입장을 밝히지 않고 있다. 그러나 경쟁준수 프로그램에 '획일화(one size fits all)'된 접근방법은 크게 도움이 되지 않는다는 점에 대하여 광범위한 합의가 이루어져 있다.

대표단과 민간부문 대표자들은 각 산업과 회사가 서로 다르므로 준수 프로그램의 계획 접근방법에 있어서 '획일화'를 지양할 것에 대해 합의하였다. 그러나 좋은 경쟁 프로그램의 객관적이고 주요한 특징을 명확히 하는 것은 도움이 된다. 이러한 목표는 '5C'로 요약될 수 있다는 일반적인 합의가 있었다. 5C란 (i) 약속(Commitment), (ii) 문화(Culture), (iii) 준수 노하우 및 조직(Compliance know-how and organization), (iv) 통제(Controls), (v) 지속적인 모니터링과 개선(Constant monitoring and improvement)이다. 진정한 준수 프로그램은 기업의 각 단계에서마다 중요하게 다루어지며, 정기적인 훈련, 감사, 검사 및 최신화 작업을 수반한다.

많은 경쟁당국은 연구의 수행 및/또는 준수 프로그램에 대한 지침서 발행에 적극적으로 참여하여 왔다. 각각의 기업에 가장 적합한 준수 프로그램을 설립하는 것은 각 회사의 책임이라고 결론 내린 당국도 있었다. 그러나 경쟁당국과 기업 커뮤니티 간에 준수에 관한 대화가 많아져 나뉠 것은 없다. 경쟁당국은 기업 결정, 목표, 제약조건 등을 더욱 잘 이해할 수 있으며 회사들은 경쟁법 의무사항에 대한 이해를 증진시키고 그 요건에 어떻게 충족할 수 있을 것인지에 대한 안목을 얻을 수 있을 것이다.

- (8) 경영진의 진정한 경쟁법 이행 준수 약속은 준수 프로그램이 성공적이기 위한 필수 요건이다. 오직 최고 경영진만이 준수에 대한 기업 문화를 구축하고 전파해나갈 수 있다. 이는 특히 제한적인 예산을 갖고 있으나, 노동자가 적어 최고 경영진과 직접적으로 의사소통할 수 있는 중소기업에게 중요하다.

경쟁준수 프로그램은 회사의 최고 경영진의 약속 없이 성공할 수 없을 것이다. 진실되고 신뢰할 수 있는 경쟁준수 프로그램을 마련하기 위해서는 조직 내에 윤리기준과 문화적 가치를 심을 수 있도록 시간과 자원의 지속적인 투자를 약속할 것이 요구된다. 더군다나 고용인들은 경쟁법을 준수할 충분한 인센티브가 필요하며 이는 준수에 대한 경영진의 태도에 의하여 영향을 받게 될 것이다.

중소기업들은 비용이 많이 드는 준수 프로그램을 구축하는 것에 재정적으로 한계가 있다. 그러나 소규모 회사의 경영자들은 대부분 또는 전 고용인들에게 개인적으로 준수 문화를 직접 경험하는 방식으로 고무시켜 나감으로써 회사의 규모를 장점으로 만들 수 있다. 자회사와 고용인이 많은 대기업의 관리자들은 이러한 장점을 가지고 있지 않는 바, 더 많은 시간과 비용을 준수 프로그램에 투자해야 할 필요가 있을 수 있다.

경쟁당국은 각 조직의 규모 및 그에 따른 위험에 적합하게 자원을 투자할 것을 격려함으로써 이에 대한 조력자의 역할을 할 수 있다. 예를 들어, 한 경쟁당국은 준수를 달성하기 위해 위험에 기반한 4 단계 접근법을 제한하였는데, 이는 (i) 위험 파악, (ii) 위험 평가, (iii) 위험 경감, (iv) 모든 단계의 정기적인 검토이다.

- (9) 진실된 경쟁준수 프로그램이 위반 당시 존재하였음을 입증한 경우에 위반자에 대한 벌금을 감소해야 하는지에 대해 대표단들 간의 합의는 존재하지 않았다. 일부 경쟁당국은 그러한 벌금 절감을 허용할 수 있고, 일부는 그렇지 않다고 밝혔다. 그러나 준수 프로그램이 장려를 지향해야 한다는 데는 일반적인 합의가 있었다.

경쟁법 위반 당시 준수 프로그램을 갖추고 있는 경쟁법 위반자들의 경우에, 제재를 경감시켜야 할 것인지에 대한 국제적인 합의는 존재하지 않는다. 일부 관할권역은 진실된 프로그램이 존재함에도 불구하고 경쟁법을 위반하였을 경우 벌금을 감소함으로써 기업들이 준수 프로그램을 이행하도록 고무한다. 다른 경쟁당국은 준수 프로그램을 갖고 있었다고 하더라도, 벌금을 감액하거나 인상하지 않음으로써 준수 프로그램에 대해 중립적인 입장을 취한다. 준수 프로그램이 거짓인 경우, 드물긴 하나, 일부 경쟁당국은 경쟁법 위반 시 준수 프로그램의 존재를 이유로 벌금액을 증가시키기도 한다.

준수 프로그램을 감액 요인으로 보지 않는 경쟁당국은 위반으로 이어진 행위를 방지하지 못했을 뿐만 아니라, 경쟁당국이 인식하기 전에 그 행위를 발견하지 못한 프로그램에 특별 가산점(credit)을 부여한다는 점에 대해 의문을 제기한다. 어떠한 경우에서든 벌금액 감면은 준수 프로그램의 이행에 대한 인센티브를 유지하기 위해 필요한 조치라고 주장한다. 이미 자진신고 및 카르텔 합의제도가 준수 프로그램의 이행에 대한 보상을 제공하고 있기 때문이다. 효과적인 준수 프로그램은 처음부터 위반이 발생하지 않도록 할 뿐만 아니라, 문제의 행위가 벌금형, 민사상 손해 복구, 명성 손실의 상황에 처해지지 않도록 하였을 것이다. 준수 프로그램이 위반행위를 방지하는 데 실패하였다 하더라도, 자진신고 부문에서 상당한 이득을 가져왔을 것이다. 왜냐하면 프로그램을 시행함으로써 스스로 위반 사실을 발견할 가능성이 높고 (기타 카르텔 회원들보다 더 빨리), 따라서 면제 후보대상으로서의 자격을 갖추었을 가능성도 훨씬 더 클 것이다. 만일 경쟁당국이 이미 그 위반 사실을 알게된 상황이라 하더라도 다를 바 없다. 프로그램 시행을 통해 증거를 더욱 신속하고 철저하게 제공할 수 있는 보다 나은 위치에 있음으로써 자진신고 프로그램 내의 감면 보너스를 증가시킬 수 있을 것이기 때문이다. 이와 유사하게 준수 프로그램은 준수 관련 부서에서 의심되는 위반 사항에 대한 내부 검토가 신속하고 충분히 이루어지게 함으로써, 빠르고 만족스러운 합의를 이루어낼 가능성도 높아진다. 더군다나 준수 프로그램의 존재로 인한 벌금액 감면을 반대하는 입장에서는 이것이 오히려 카르텔 활동의 대가를 더욱 낮게 만들어 카르텔을 더욱 조장하는 것이라고 주장한다. 또한 일부 경쟁당국은 준수 프로그램의 존재만으로 벌금을 감액한다면, 이는 가짜 프로그램이 활성화되도록 할 것이라고 주장한다. 어떠한 경우이든 서로 상이하며 개별적으로 특화된 수많은 준수 프로그램의 정당성을 검사해야 하고, 소송이 제기된 경우 후속 조치를 취해야 하는 바, 이는 경쟁당국에게 행정적으로 중대한 부담을 안기는 것이기도 하다. 마지막으로, 경쟁당국은 완전히 문서화된 준수 프로그램을 가진 대기업과 그러한 조치를

취하지 못하였으나 사실상 동일하게 효과적인 준수 문화를 심은 중소기업 간에 차이를 두기가 어려울 수 있다.

준수 프로그램에 대한 특별 가산점을 선호하는 경쟁당국은 동 프로그램이 진실될 경우 일부 사람들에 의한 부정행위는 대다수를 대표하는 것이 아니며, 어떠한 경우에서든지 하나의 위반사항이 발생하여 탐지되지 못하였다는 사실이 이를 제외한 다른 문제들을 방지하거나 탐지하지 못했다는 것을 의미하지 않는다고 본다. 준수 프로그램을 가지고 있는 회사에게 인센티브를 제공하는 것은 이들이 새로운 카르텔을 형성하는 것을 방지한다고 주장한다. 거짓 프로그램을 파악하는 비용과 관련하여, 벌금액 감면을 옹호하는 입장은 입증책임을 가진 측은 경쟁당국이 아니라 위반 당사자라는 사실, 즉 경쟁당국이 준수 프로그램이 거짓이라고 증명하는 것이 아니라, 위반 당사자가 자신의 프로그램이 진실된 것임을 증명해야만 한다고 언급하였다. 일부 관할권역에서는 자진신고 프로그램에 받아들여지기 전이나, 합의 또는 약속 동의서가 체결될 때 기업들이 효과적인 준수 및 윤리 프로그램을 이행하고 있어야 할 것을 요구하기도 한다.

준수 프로그램에 대한 특별 가산점이 부여될 경우, 기업들이 단순히 경쟁법 위반 예방에 기여하지 못하는 저가이거나, 지속성이 낮거나, 표면적이거나, 거짓인 프로그램을 실행하지 못하도록 보장하는 조치가 취해져야만 할 것이다. 따라서 피고(위반 당사자)는 어떠한 인정이든 할지라도 이것이 허용되기 이전에, 준수 프로그램이 합리적으로 계획, 이행, 집행되었음을 증명하여야만 한다. 기업 책임자들은 프로그램의 내용과 운영 지식에 대해 충분히 알고 있어야 하며, 그 이행과 효과성에 대한 합리적인 감독을 시행해야 한다. 회사는 평가를 위한 준수 프로그램을 제출하여야 하거나, 독립적인 감사 제도를 시행하고 있음을 증명해야만 할 것이다. 벌금 감면에 대한 합의가 없음에도 불구하고, 준수 프로그램이 장려되어야 한다는 것은 일반적으로 받아들여지고 있다.



## 법원과 경쟁당국의 경쟁제한피해의 계량분석(2011)

### Quantification of Harm to Competition by National Courts and Competition Agencies(2011)

- 요약 -

라운드테이블 회의, 각국이 제출한 보고서 및 사무국의 연구보고서에서 다음과 같은 몇 가지 논점이 제시되었다.

- (1) *반경쟁적 행위의 결과로 인한 사회 그리고/또는 소비자에 대한 피해를 계량화하는 것과 개별 기업에 대한 피해를 계량화하는 것은 두 개의 매우 다른 문제이다.*

만일 경쟁당국이 반경쟁적 행위로 인한 피해를 계량화 한다면, 계량화의 우선순위 대상은 사회 전반에 대한 피해이지, 개별 고객 또는 소비자들에 대한 피해가 아니라는 점에 강력한 의견 일치가 있었다. 대부분의 대표단은 후자를 경쟁당국이 아니라 법원의 업무라고 보았다. 그러나 경쟁당국이 극도로 정밀한 추정치를 산출하려고 하지는 않는다고 하더라도 반경쟁적 행위가 사회에 미치는 해로운 효과를 어느 정도 수준까지 측정하는 것은 유용할 수 있다. 이러한 측정 결과는 경쟁당국의 활동이 필요하고, 이를 통해 소비자들에게 혜택을 줄 수 있다는 것을 설득력 있게 보여주는 데 사용될 수 있다. 또한 사례별로 우선순위를 매기고, 잠재적으로는 경쟁당국이 주창활동을 하는 데에도 도움이 될 수 있다.

- (2) *최상의 조건이 갖추어진다 하더라도 경쟁제한의 피해를 정확하게 측정하는 것은 어려울 수 있다.*

일반적으로 카르텔의 경우에는 경제이론이 사회 또는 소비자에게 미치는 피해의 측정에 있어 상당히 직접적인 지침을 제공하지만, 기업결합 및 독점행위의 피해를 측정하기 위한 경쟁저해의 이론은 훨씬 더 복잡하다는 점에 대표단은 동의했다. 심지어 반경쟁적 기업결합은 때때로 효율성 측면에서는 편익을 창출하기도 한다. 이와 유사하게, 독점적 행위도 효율성에 어느 정도 긍정적인 효과를 가질 수 있다. 이러한 행위들이 사회에 미치는 전반적인 효과와 혼합된 효과를 비교하는 것은 특히 까다로운 일이다.

더군다나 기업결합과 단독행위 모두 혁신을 억제하는 효과가 있고, 혁신이 이루어지지 않아 발생하는 피해를 측정하는 것은 상당히 어려운 일이다. 또한 단순한 카르텔 사례에서도 실제 피해를 측정하는 것은 어려울 수 있는데, 이것은 데이터 요건, 그리고 설득력 있는 “카르텔이 없었을 경우”의 시나리오(즉, 만일 카르텔이 전혀 없었던 시장에서는 무슨 일이 발생했을 것인지에 대한 시나리오)를 구축해야 하기 때문이다. 더 어려운 사례들을 다루기 위해서는 전문성이 있고, 경험이 많으며, 산업에 대한 세부 지식을 보유한 분석가들의 조언이 상당히 필요할 수도 있다. 이러한 전문가들이 있는 경우에도 결과는 여전히 정확성을 보장할 수 없는 추정치로 간주될 수 있으며, 이와 같은 결과의 정확성은 일부 법원에서의 경우 충분하지 못할 수도 있다.

- (3) *경쟁당국이 경쟁법 위반 혐의를 기소하기 전에 왜 피해를 계량화 해야 하는지, 그리고 계량화 하는지 여부에는 국가마다 큰 차이가 있다.*

소수의 국가에서는 경쟁당국이 경쟁제한 피해를 예측할 법적 의무가 없고, 실제 예측을 하지 않는다. 이러한 국가들의 대표단 일부는 피해를 예측하는 것이 너무 어려운 일이고, 특정 반경쟁적 행위들은 피해의 정도와 상관 없이 그 자체로 불법이라는 점을 주장한다. 이들은 또한 불법행위가 사회에 미치는 피해를 벌금에 반영할 필요가 없으며, 벌금은 향후 불법행위만 방지하면 된다고 주장했다. 어떤 경우든, 이 국가들의 법원은 경쟁 사건에서 피해의 추정치를 요구 또는 요청하지 않는다.

여타 소수 국가들의 경쟁당국은 당국의 개입조치가 사회에 미치는 편익을 증명하도록 법적으로 요구 받는다. 이들은 남용적 관행을 막기 위해 당국이 개입하지 않았다면 계속해서 발생할 수 있었던 경쟁제한 피해를 측정함으로써 이러한 요구를 충족한다. 한 당국은 개입조치의 우선순위를 정할 목적으로 개입 전에 경쟁제한 피해의 사전 추정치(ex ante estimates)를 사용한 바 있다.

많은 국가에서는 경쟁당국이 경쟁제한 피해를 예측하도록 요구하지는 않지만, 어쨌든 경쟁당국은 이와 같은 추정을 수행 할 수도 있다. 그 이유는 경쟁법 집행이 소비자에게 혜택을 준다는 사실을 밝히는 데 있어 피해 예측이 도움이 된다고 보기 때문이다.

- (4) 몇몇 국가에서는 경쟁당국이 피해를 계량화 할 때 경험법칙(rules of thumb) 그리고/또는 반증허용추정(rebuttable presumption)<sup>1</sup>을 사용하며, 이는 각 사례에 필요한 산업 정보로 보완된다.

특정 사례에서의 경쟁 제약에 대해 정확하고 오류가 없는 예측치를 도출하기 위해 필요한 세부적인 산업 지식, 광범위한 데이터 요건, 그리고 분석의 복잡성을 고려하여, 일부 경쟁당국은 과거의 세부조사에서 수집된 정보들을 사용하곤 한다. 예를 들어 경험법칙을 통해 카르텔은 보통 6년 동안 활성화되고, 가격을 15퍼센트 인상시킨다는 것을 가정할 수 있을 것이다. 이러한 추정치는 주창, 개입의 우선순위 선정에 사용될 수 있으며 혹은 반증허용추정으로 사용될 수 있다.

- (5) 직접 구매자가 반경쟁적 행위의 결과로 인해 그들이 지불해야 하는 더 높은 가격을 소비자(간접 구매자)에게 전가할 경우 민사소송에서 그 피해를 계량화하는 것은 더욱 복잡하다.

카르텔의 직접 고객은 카르텔로 인해 발생한 담합화된 가격의 가격 인상분 전부 또는 일부를 간접 고객, 그리고 공급망의 아래층으로까지 전가시킬 수 있다. 전체적인 후생의 관점에서 보면 전가의 효과는 사라지고, 경쟁제한 피해는 높아진 가격으로 인한 생산량과 판매량 하락으로 측정된다. 다른 모든 것들은 일부 고객 그리고/또는 전체 고객으로부터 다른 고객 그리고 생산자로의 부의 이동이다. 민사 소송에서 피고는 원고가 과다 가격의 전부 또는 일부를 전가시켰고, 이에 따라 피고가 지불해야 할 배상금의 양이 과다 요금 이하로 감소된다고 주장할 수 있다. 그러나 미국의 연방 독점금지 소송에서는 일반적으로 이러한 손해전가의 항변(passing-on defence)이 최소한 하나의 간접 고객에게 제소권(locus standi)을 제공한다는 이유로 허용되지 않는다. 이러한 항변은 법정 소송 사건을 복잡하게 하고, 소송의 수를 증가시킬 뿐만 아니라 벌금과 억지력을 모두 저하시키게 될 것이다. 같은 이유로 이러한 사법관할구역 내의 간접 고객들은 보통 민사 재판에 소를 제기할 수 없다. 반대쪽을 향한 고려사항 중 하나는 직접 고객들이 카르텔 구성원들과 상업적 측면에서 매우 밀접하여 이들을 고소하지 않으려 할 수 있다는 것이다. 대신 직접 고객들은 카르텔 구성원들이 처벌을 받지 않고, 단순히 간접 고객들에게 과다 요금을 시키는 것에 만족할 수도 있다.

<sup>1</sup> 역자 주: 법정에서 설득력 있는 증거가 충분하게 있으면 뒤집어질 수 있는 추정

(6) 경쟁 소송에서 경제학자들의 가장 적절한 역할이 무엇인지에 대해서는 다양한 관점이 존재한다.

경쟁법 위반 혐의에 대한 많은 민사 소송에서 각 당사자는 피해의 수준을 평가하기 위해 전문가 - 종종 경제학자 - 들을 고용한다. 경제학자들은 어떤 방법을 사용하는 것이 적절한지에 대해서는 동의하는 편이지만, 소송의 결과에 동의하지 않는 경우가 종종 있다. 대륙법을 사용하는 유럽 국가에서는 특수 법원이 자신이 보유한 전문가를 활용하여 피해를 평가하도록 하는 경우가 자주 있다. 라운드테이블 회의에 참여한 법관들은 법정 전문가의 활용은 주의깊게 감독되어야 한다는 의견을 제시하였다. 판사가 법정 전문가의 결론에 과도하게 의존함으로써 실제 사법 기능을 전문가에게 위임하게 되는 위험이 존재한다. 이러한 상황을 방지하기 위하여 법정 전문가의 보고서를 법정에서 낭독하도록 하고, 각 당사자가 이에 대해 문제를 제기할 수 있도록 해야 한다는 데 의견이 일치하였다. 그러나 몇몇 국가들은 판사가 각 당사자 또는 법정 전문가의 연구 결과를 거의 고려하지 않는 사례들도 지적하였다.

대표단은 단독행위를 포함하는 등의 보다 복잡한 사례에서는 경제이론과 실증분석이 언제나 충분히 신뢰할 수 있고 정확하여 증거로 받아들여질 수 있을 만한 피해 추정치를 생산해내는 것은 아니라는 점에 동의했다. 그러므로 이들이 사용가능한 정보에 대한 평가를 하는 것은 판사(그리고 해당될 경우 배심원단)의 몫이다. 이러한 평가들이 분명하게 비합리적이지는 않은 경우(not obviously unreasonable)에는 일반적으로 문제가 제기 되지 않는다.

(7) 경쟁당국은 일반적으로 민사 소송에 관여하는 것을 꺼려하며, 만일 그래야 할 경우 경쟁당국의 개입이 유용한 것인지에 대한 사법적 의견이 나뉜다.

일부 경쟁당국의 대표단은 경쟁제한 피해를 계량화할 준비가 되어 있지도 않고, 그렇게 하도록 요구받지도 않으며, 하물며(a fortiori) 민사 사건에서는 더욱 그러하다고 언급하였다. 대부분의 당국은 그들이 개입하기로 한 행위가 경쟁에 미치는 피해에 대해 어떤 방식으로든 전반적인 계량화를 시도하며, 때로는 경험법칙을 사용하기도 한다. 그러나 이들 중 다수는 민사 소송에서까지 피해를 주기적으로 계량화하기 위해 필요한 자원은 보유하고 있지 않다고 생각한다. 예를 들어 카르텔의 직접 또는 간접 고객에 대한 피해를 법정 요건에 충족할만큼 정확하고 신뢰성있는 수준으로 계량화하는 것은 상당한 양의 데이터를 필요로 한다. 이러한 데이터에는 공급망 위아래 전반에 걸친

가격탄력성의 추정치, 그리고 해당 산업에 대한 심도 있는 지식이 포함될 필요가 있을 것이다.

그러나 소수의 국가에서는 법원이 경쟁당국에게 반경쟁적 행위의 피해자가 겪은 피해의 추정치를 제공하도록 (아마도 비구속적으로) 요청할 수도 있다. 그렇지 않을 경우, 피해자들은 스스로 피해를 정확하게 계량화 할 수 있는 수단이 없다면 소송에 들어가는 오랜 시간과 비용, 그리고 이에 따른 불투명한 결과 전망으로 인해 소송을 단념하게 된다. 이것은 피해자들이 소송을 꺼려하는 하나의 이유이다. 이러한 이유로 일본에서는 2010년 초반까지 민사법원이 피해에 관해 경쟁당국의 의견을 구하도록 하는 것이 의무였다. 이제 이것은 선택사항이 되었지만 여전히 관례로 남아있다. 헝가리에서는 경쟁당국이 이미 위반행위가 있었다고 규명하고, 대규모 소비자 집단이 관련된 사례에 대해 개입조치가 허용된다. 개인의 소송(private actions)이 흔하지 않은 국가에서 경쟁당국이 민사소송에 개입하도록 요구되거나 또는 요청 받을 가능성이 가장 높다.

토론단으로 참여한 한 판사는 경쟁당국이 민사 사건에 개입하는 것이 어렵고 바람직하지 않은 일이라고 말했다. 당국은 피해를 계량화 할 준비가 적절히 되어 있지 않고, '법정 의견서(amicus curiae)'의 역할을 배제시키는 완전히 중립적인 정보원도 아닐 수 있다. 일부 국가에서는 경쟁당국이 정치적 문제를 발생시킬 수 있는 부처의 소관 하에 놓여있을 수도 있다. 그러나 또 다른 판사는 법정 의견서의 역할이 독일에서 장기간 잘 작동해왔다고 생각했다. 그는 위반행위로 인해 다수의 고객이 발생하였지만 개별적인 피해는 적을 경우, 당국이 소송을 취하하는 대가로 위반기업이 피해자에 대해 보상하도록 조정할 수 있다고 덧붙였다.

(8) *경쟁제한 피해의 계량과 적절한 수준의 벌금 사이의 관계에 대해서는 다양한 관점이 있었다.*

대표단이 전반적으로 합의한 사항은 벌금이 경쟁제한 피해의 수준에 직접적으로 일치할 필요는 없고, 이것이 바람직하지도 않다는 것이었다. 대표단은 또한 적발된 불법행위에 대한 처벌, 그리고 미래의 불법행위의 억지 요소가 벌금 수준에 포함되어야 한다는 데는 전반적으로 동의하였다. 그러나 당국이 경쟁제한 피해를 계량화 하는 것은 이러한 피해가 추정되는 행정 사건에서는 지침을 제공하는 역할을 할 수 있다.

한편, 소수의 대표단은 민사 소송에서 피해자들이 겪은 피해의 계량적 추정치를 제공하는 것은 훨씬 더 어렵고 자원 집약적인 일이기 때문에, 이로 인해 제기되는 소송의 수가 적어지고 억지력도 약화될 것이라고 생각했다. 처벌과 억지는 공소(public actions)에 해당하는 업무이다: 민사 소송은 배상에 초점을 맞추어야 한다. 그러나 미국에서는 성공적인 민사소송의 경우 평가 결과 측정된 피해의 세배에 달하는 피해보상으로 이어질 수 있다. 미국 시스템에서 이와 같은 특성이 나타나는 이유는 민사소송을 통해 피해자들이 적발, 처벌되지 않는 반경쟁적 행위 사례들을 고소하고, 이에 대한 보상을 받도록 장려하기 때문이다.

(9) 소송의 대안으로서의 화해(settlements)

점차 더 많은 수의 경쟁 사건들, 특히 민사 사건들이 화해로 끝나게 된다. 사법결정의 필요 없이 당사자들은 발생한 피해와 피해자에 대한 적절한 배상에 합의한다. 피해자들에게 있어 이러한 방법이 갖는 이점은 몇 년을 기다리지 않고, 상대적으로 빨리 배상을 받는다는 것이다. 핵심적인 문제는 왜 화해 절차가 상대적으로 빠른가이다. 한 가지 가능성은 양 측의 경제학자들이 변호사를 동반하지 않고 같은 방에 있을 경우 그들끼리는 “말이 통하기 때문에(speak the same language)” 피해와 보상에 대해서 빨리 동의할 수 있다는 것이다. 대안적 관점으로는 각 당사자의 변호사와 경제학자들은 법정에서 싸우는 것을 대가로 수임료를 지불받는 반면, 화해 협상에서는 화해를 하도록 수임료를 지급한다.

흥미로운 가능성으로는 화해를 경쟁제한에 대한 당국의 조치(벌금 인하 포함)와 피해자에 대한 보상에 대한 합의와 함께 결합시킴으로써 민사 소송의 비용과 지연을 피하도록 하는 것이다. 피해자의 수가 적고 개별 보상은 클 경우 이러한 접근법이 더 효과적으로 기능할 가능성이 높다.

어떠한 경우에도 화해절차가 효과적이기 위해서는 화해를 위한 인센티브가 존재하여야 한다는 것이다. 예를 들어 여기에는 벌금 인하가 포함될 수 있다. 또한 명확한 절차 체계, 그리고 가급적이면 경쟁당국의 직원이 아닌 중재자가 반드시 있어야 한다.

## 경쟁법 사건에서 효율성 항변의 역할(2012)

### The Role of Efficiency Claims in Antitrust Proceedings(2012)

라운드테이블 논의, 사무국의 연구보고서, 각국 및 전문가 제출보고서에서 다음과 같은 몇 가지 핵심 논점이 제시되었다:

*(1) 후생경제학은 효율성을 개선할 수 있는 다양한 원천을 보여준다. 윌리엄슨의 거래비용 이론(Williamson's trade-off)은 분배적 효율성과 생산적 효율성, 정태적 효율성과 동태적 효율성의 충돌을 다룬다. 그러나 이 이론은 경제 침체시 몇 가지 제한에 직면하게 된다.*

경제적 후생분석에서 검토하는 효율성의 원천은 정태적(분배적, 생산적)이거나 또는 동태적이다. 기업결합이 효율성 개선을 이룰 수 있다는 것은 기업결합을 뒷받침하는 근거가 될 수 있다. 그러므로 대부분의 기업결합 심사에서는 생산적 그리고/또는 동태적 효율성이 논의될 것이다. 시장지배적 지위 남용행위의 검토 대상이 되는 관행들은 잠재적으로 독점적일 수 있지만 효율성 개선의 효과도 가져올 수 있다(예: 묶어팔기, 끼워팔기 관행).

경쟁정책의 기저에 있는 갈등은 분배적 효율성과 생산적 효율성, 그리고 정태적 효율성과 동태적 효율성 사이에서 발생한다. 또한 특정 경쟁정책에서 사용되는 후생 표준은 특정 종류의 효율성 개선이 실제 더 쉽게 수용되는지 여부에 영향을 미친다. 경합적, 경쟁적 시장은 소비자 후생 편익을 대가로 원가비용(분배적 효율성)과 긴밀한 관련이 있는 가격책정이 이루어지도록 한다. 그러므로 경쟁당국의 개입 목적은 분배적 효율성을 달성하고, 기업들이 배타적 관행, 혹은 경쟁을 방해하는 기업결합을 통해 초과 이익을 얻지 못하도록 하는 것이다. 그러나 일부 기업결합은 총 후생 편익을 대가로, 비용이 더 적게 소요되고 품질이 더 높은 산출물(생산적 또는 동태적 효율성)이 생산되도록 할 수도 있다. 소비자와 생산자 후생을 균형있게 비교함으로써, 효율성 편익이 생산자 후생을 증가시킬 경우 기업결합을 수용하도록 하는 것은 경쟁영향평가에서 어려운 점 중 하나이다.

총 후생 접근법을 제안한 올리버 윌리엄슨(Oliver Williamson)은 이와 같은 갈등을 다루었다. 그는 만일 기업결합으로 인해 상당한 효율성이 발생한다면,

효율성에서 발생하는 편익이 소비자 후생 손실을 상쇄하는 경향이 있고, 이는 기업결합을 지지하는 강력한 이론적 증거를 제공한다고 주장했다. Scherer 교수는 윌리엄슨 거래의 현재적 타당성에 관해 의구심을 표출하였는데, 이러한 의구심은 경제침체, 특히 광범위한 실직과 케인즈의 유동성 함정(Keynesian liquidity trap)에 의해 발생한 것이다. 비위험 조건(non-crisis) 하에서 완전 고용을 가정할 경우, 기업결합에서 발생한 효율성을 통해 풀린 자원은 소비자에게 편익을 제공하는 상품 및 서비스를 제공하는 여타 경제 분야에서 사용된 자원들을 풀리게 만듦으로써 사회적 효용이 발생하도록 한다. 그러나 실직 수준이 높을 경우 이러한 자원들은 유출될 수 있으며, 효율성은 소비자 편익을 제공하지 못할 수 있다. 둘째, 윌리엄슨 거래는 세이의 법칙(Say's law)이 작동한다고 가정한다. 즉, 우선 기업결합을 통해 달성한 독점력 때문에 가격이 인상되고, 소비자 잉여가 이윤 증가 또는 생산자 잉여로 전환된다는 것을 의미한다. 다음으로, 이와 같이 발생한 이윤은 추가적인 투자 상품을 위한 유효수요를 통해, 또는 주주들에게 분배될 경우에는 점증적인 소비자 수요를 통해 재유통될 것이라고 가정된다. 그러나 케인즈의 유동성 함정에서는 세이의 법칙은 작동하지 않는데, 그 이유는 기업들과 주주들이 투자를 하지 않기로 하여 이윤을 축적하는 경향이 있기 때문이다. 마지막으로 기업결합 이전에는 소비자 잉여였던 것이 생산자 잉여로 전환하고, 궁극적으로는 소비자 잉여가 결합 기업의 주주들에게 이동된다는 우려가 다소 존재한다. 만일 알프레드 마셜(Alfred Marshall)을 따라 돈의 한계효용이 부의 증가에 따라 체감한다고 가정한다면, 소비자 잉여가 대부분 부유한 주주들에게로 이동하는 것은 평균적인 부의 수준을 가진 소비자들로부터 부의 한계 효용이 낮은 부유한 소비자들에게 소득이 재분배된다는 것을 의미한다. 이러한 소득의 재분배는 후생의 손실을 암시하며, 따라서 총 후생 표준보다 소비자 후생수준을 지지할 필요가 있을 것이다.

또한 소비자 후생 표준은 경쟁정책이 운영되는 제도적 환경에 더 적합할 수도 있다. 소비자 후생을 지지하는 주장은 총 후생적 측면에서 봤을 때 제도적 환경에 결함이 있다는 것이다. 소비자의 이해는 기업의 이해에 비해 균등하게 대변되지 않기 때문에 후생 수준 표준은 이러한 불균형을 반영해야 한다. 또한 소비자 후생은 기업결합 시 후생을 가장 많이 강화할 수 있는 기업 조합에 있어 최적의, 혹은 차선의 균형을 달성하는 데 도움이 될 수 있다.

(2) 모든 관할권역이 효율성 항변을 도입한 것은 아니다. 그러나 이러한 항변들은 경쟁분석에서 점차 더 중요한 역할을 차지해 왔다. 경쟁법 소송에서 효율성



항변을 허용하는 경쟁당국들은 절차 및 실질적 조항에 관한 다양한 접근법들을 발전시켜 왔다.

상당 수의 관할권역들이 기업결합에서 효율성 항변을 분명히 인정해왔다. 그러나 효율성 관련 조항을 삽입하는 것이 아직 흔한 관행은 아니다. 효율성 항변을 예상하지 않는다고 하더라도, 일부 사법 시스템의 경우에는 개별 사건을 심사할 때 국내 경쟁법에 내재된 특정 조항들을 활용하여 실질적으로 효율성을 고려할 수도 있다. 예를 들어 독일에서는 균형 조항(balancing clause)의 맥락 또는 부처 권한 하에서 효율성을 고려할 여지가 일부 존재한다. 다음으로, 심각한 경쟁방해기준 심사(Significant impediment of effective competition test, SIEC)는 기업결합 사건에 대한 보다 효과기반 심사(effects-based assessment)를 더욱 장려할 것이고, 더 많은 수의 효율성 항변이 제기될 수 있도록 할 것이다. 반경쟁성이 가장 심한 기업결합 만이 금지된다는 것은 입법자들이 효율성 항변의 도입을 왜 암묵적으로 포기할 수도 있는지에 대한 또 다른 이유를 제공한다(예: 스위스).

효율성 항변이 도입된 관할권역들에서는 몇 가지 이슈들이 제기된다. 첫째, 절차와 관련해서 효율성과 반경쟁적 효과 분석에 불균형이 존재할 수 있다. 효율성 항변은 2단계로 구성된 절차의 일부일 수 있다. 첫번째 단계에서는 기업결합이 반경쟁적이라는 조사결과가 나타나고, 두번째 단계에서는 효율성을 근거로 기업결합이 정당화될 수 있는지 여부가 검토된다. 다르게 표현하면, 효율성이 반경쟁적 효과의 상쇄요소로 고려된다. 여기에는 만일 반경쟁적 효과가 없을 경우 효율성 분석이 불필요해진다는 위험이 존재한다. 대신 효율성 반박(efficiency rebuttal)에서는 효율성 항변에 대한 증거가 검토 중인 기업결합의 긍정적, 부정적 효과에 대한 전체적인 분석의 일부를 구성한다.

둘째, 효율성을 개선시킬 부담이 있는 기업결합 당사자들은 자신들의 논거의 정당성을 입증하는 데 어려움을 겪을 수도 있다. 이는 기업결합의 잠재적 효과에 대한 분명하고 계량적인 증거를 통해 효율성 항변을 입증하기가 어렵기 때문이다.

다음의 우려사항은 기업결합에서의 고정비용 효율성을 인정하는 것과 관련이 있다. 기업 지배력을 평가하는 데 있어 많은 관할권역들은 고정비용 요소들을 통합하는 장기평균점증비용 테스트(long-run average incremental cost, LRAIC) 또는 평균회피비용(average avoidable cost, AAC) 테스트를 적용한다. 기업결합에서는 가변비용 평가가 선호된다. 그러므로 인가된 기업결합에서

발생한 고정비용 효율성을 소급적으로 검토할 필요가 있다. 이는 기관들이 왜 모든 비용이 장기적으로 한계적이라는 것을 받아들이지 않으며, 왜 고정비용 효율성과 한계비용 효율성을 다르게 취급하는지에 관한 이유를 조사할 수 있도록 할 것이다.

다른 우려는 동태적 효율성의 처리에 관한 것이다. 문헌에서는 동태적 효율성이 정태적 효율성보다 소비자에게 편익을 제공할 가능성이 훨씬 더 높다는 것을 보여주는 예시들이 제시된다. 예를 들어 미국에서는 Genzyme/Novazyme 사건에서 전형적으로 나타난 것과 같이 동태적 효율성이 점차 더 많이 고려되고 있다.

또 다른 이슈는 합병 특유성(merger specificity) 요건<sup>1</sup>에 관한 것이다. 문자 그대로 보면, 상기 요건은 많은 사건에서 효율성 향변이 수용되는 것을 방지할 것이다. 이론적으로 봤을 때, 기업결합 당사자들은 자원을 결합하고 시너지를 창출하기 위해 거의 언제나 계약적 관계를 수립할 수 있다. 일부 관할권역(예: 호주)에서는 경쟁당국이 어떤 행위(합병)가 잠재적인 순 공익을 달성하기 위해 필요한지를 고려하지 않으며, 딱히 제안된 행위가 없을 경우 가까운 미래에 실행 가능한 대안책들이 있다면 어떠한 대안책도 고려하는 것이 타당한 일이다. 따라서 행위는 다음과 같은 상황에서 허용된다: i) 시장 인센티브의 부재 또는 기타 이유로 인해 행위 이외의 다른 수단이 반사실적 조건(counterfactual) 하에서 발생할 가능성이 낮음; ii) 반사실적 조건 하의 상황과 비교했을 때, 이 행위로 인해 효율성이 발생할 것임.

효율성은 절차의 각기 다른 단계에서도 고려될 수도 있다. 영국에서는 기업결합에 관련해 제기된 일부 효율성 항변들이 시정조치의 단계에서 경쟁효과 분석의 일부 또는 관련 소비자 편익의 형태로 받아들여졌다. 효율성이 분명하게 나타나는 다수의 사건에서는 효율성 항변을 시정조치 패키지의 일부로서 상당한 비중을 두었다.

마지막으로, 일부 경우에는 효율성에 대한 고려 또는 다른 객관적인 정당화를 통해 독점 또는 준독점을 달성하는 기업결합 인가를 허용했다. 예를 들어 콜롬비아 경쟁당국은 87.5퍼센트의 시장점유율을 얻게 된 여섯 개 기업 간 기업결합에 동의했다. 이 결정은 기업들이 제안한 운영 모델, 공공당국의 가격

<sup>1</sup> 역자주: 효율성이 합병 특유성을 갖추어야 한다는 것은 특정 기업결합 사건에서 문제가 되는 효율성이 기업결합 외의 방법으로는 달성되기 어려운 것이어야 함을 의미

규제 고려, 국가 경제적 이해 추구에 기반한 것이었다. 뉴질랜드 경쟁당국은 생산적 효율성, 그리고 규모의 경제 및 비용 절감과 연관된 효율성에 기반하여 독점을 형성한 기업결합에 찬성했다.

(3) *항변에서 제시된 효율성이 기업결합 후 현실화 될 것인지 여부를 계량적으로 평가할 수 있는 다양한 도구와 기술이 존재한다.*

경쟁당국과 결합 당사자들은 효율성 항변이 증거에 기반해야 하고, 계량화 할 수 있어야 한다는 점을 인정한다. 각기 다른 경쟁법 사건 심사에서 제기된 효율성의 종류, 항변의 역할이 상당히 다르기 때문에 경쟁당국에게 있어 기대 효율성을 평가하는 것은 어려운 일이다. 적절한 경제 모델을 예측하기 위해서는 확실하고 적합한 데이터를 수집하는 것이 매우 중요한데, 이러한 데이터 수집은 어려운 경우가 종종 있다는 것에 많은 이들이 동의한다. 또한 경제학자들이 결합 당사자들에게 각기 다른 결론에 이를 수 있는 다른 모델들을 제공할 위험도 있다. 그러나 이러한 위험이 반독점 심사에서 효율성 검토에 적절한 비중을 두지 말아도 된다는 것을 의미해서는 안된다. 경쟁당국들이 효율성의 측정 및 입증 과정에 더 친숙해짐으로써 소송 절차에서 효율성 항변에 더 많은 비중을 둘 가능성이 높아진다.

기업 간 합의의 잠재적 편익을 이해하는 데 도움이 될 수 있는 다양한 기술들이 사무국에 제출된 보고서들에서 제시되었다. Scherer 교수는 자신의 연구보고서에서 기업결합을 통해 발생할 상당한 효율성에 관한 항변을 평가하는 데 있어 관련 산업에 대한 상당한 경험을 갖춘 독립적인 관찰자들이 가장 적합하다는 것을 보였다. Jenkins 박사는 자료포괄분석(data envelopment analysis, DEA)과 같은 기술들을 사용한 성과분석의 횡단면 및 패널모형 구축이 반독점 소송에서 효율성 개선을 식별, 계량화하는데 도움이 될 수 있다고 명시했다. 상기 분석 기술은 단일한 입력값 또는 단일한 산출값 측정으로 환원될 수 없는 다중 입력값과 산출값들을 다룰 수 있다. DEA는 효율적인 기업들의 선형 조합으로 구성된 효율성 곡선(efficiency frontier)을 참조하여 효율성을 측정한다. 이 방법은 두 개 이상의 기업들이 복합 비용 및 복합 산출물을 가진 가상 회사를 형성하기 위해 결합될 수 있음을 가정한다. 실제 회사는 이러한 가상 회사들과 비교된다. 만일 또 다른 실제회사, 가상회사 또는 실제회사와 가상회사의 결합을 통해 기존의 실제회사와 동일한 산출물을 더 낮은 비용으로 달성할 수 있다면, 실제회사는 비효율적인 것으로 판단된다. DEA는 또한 제기된 효과가 기업결합에 한정된 것인지에 대한 정보를 제공한다.

결과적으로, 이 방법은 경쟁당국이 제기된 효율성의 입증 가능성에 대해 더욱 안심할 수 있도록 만들어 준다.

한계비용감소보상(Compensating Marginal Cost Reduction, CMCR)은 효율성을 평가할 수 있는 또 다른 실질적인 도구이다. 이것은 스웨덴에서 기업결합 심사의 맥락에서 이미 적용된 바 있다. CMCR의 기반이 되는 생각은 현재이윤과 전환율에 대한 정보가 기업결합으로 인해 발생하는 시장지배력의 증가를 상쇄하는데 요구되는 한계비용 효율성을 계산하는 데 있어 충분하다는 것이다. CMCR의 장점은 마진(mark-up), 전환율, 정확한 한계비용 감소에 대한 데이터만을 요구한다는 점이다. 따라서 소비자에 대한 전가 또는 비용감소를 예측할 필요가 없다. 또한 비기업결합(non-merging) 경쟁자들이 가격 변화에 어떻게 반응할 것인지를 예측할 필요도 없다.

- (4) *효율성의 사후평가는 경쟁당국이 기업결합의 성과를 검토하고, 경쟁법 분석을 개선할 수 있도록 한다. 평가 결과의 일부는 기업결합 당사자들이 조사 중 자신들의 항변을 입증하는 데 사용될 수 있다.*

평가는 무슨 조건 하에서, 어떠한 변수들이 존재할 때 효율성 항변이 신뢰할 수 있고, 결과적으로 시장에서 효율성이 발생할 것인지 여부를 보여준다. 따라서 이러한 평가는 당사자들이 주장한 효율성에 대한 계량 평가를 가능하게 한다. 벤치마크 테스트(benchmark tests)는 평가수행의 또 다른 실질적인 결과이다. 예를 들어 미국에서는 평가를 통해 품질 기준을 고안하고, 보건분야 기업결합의 사후효과를 평가하는 데 적용될 수 있는 방법을 정교하게 할 수 있었다.

라운드테이블에 각국이 제출한 보고서는 기업결합의 사후평가가 기업결합 당사자들이 주장한 효율성 달성에 대해 불명확한 결론을 제공한다는 것을 보여준다. 일본과 미국의 제출보고서는 기업결합이 기업성과를 언제나 개선하는 것은 아니라는 점을 보여줬다. 사무국 연구보고서는 광범위한 연구를 분석하여, 이것이 성과에 영향을 미치는 많은 사건별/분야별 특정 요소들이 존재하기 때문일 수 있다고 결론을 내렸다. 완료된 기업결합에 대한 사후 검토의 신뢰성과 효과는 검토하는 데이터 집단 및 변수에 따라 달라진다.

- (5) *효율성 항변에 관한 문제들은 지배력 남용 사건에도 관련이 있으며, 특히 IT분야는 기업결합의 경우보다 입법 및 사례법 지침이 더 적기 때문에 더욱 그렇다. 지배력 남용 사건에서 효율성 및 반경쟁적 효과에 대해 어떻게 하면 보다 통합적인 접근법이 수행될 수 있을지에 관한 추가적인 분석이 요구된다.*

많은 관할권역(캐나다, 유럽연합, 미국)에서는 지배적 위치남용에 관한 법 조항들이 효율성 개선에 기반한 주장들을 분명히 허용하지는 않는다. 그러나 일부 국가(멕시코, 남아프리카 공화국, 터키)의 법안은 지배적 기업들이 효율성 향변을 제기하는 것을 확실히 허용한다. EU와 미국 법원은 명확한 조항이 부재함에도 불구하고 효율성을 근거로 잠재적인 반경쟁 행위를 정당화할 가능성을 인정해왔으며, 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)의 연성법 문서에서도 마찬가지이다. 그러나 유럽연합 기능에 관한 조약(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU)의 제 102조 결정의 검토 결과, 다수의 경우 효율성 향변이 제기되지 않는다는 것이 나타났다. Friederiszick and Gratz의 연구보고서에서는 2009년 이래로 전체 사건의 42퍼센트에서 효율성 또는 객관적 정당성 항변(objective justification defence)이 제시되었고, IT 분야는 특히 그렇다는 것이 나타났다. 동 분야에서 점차 증가하고 있는 사건 수를 비추어 봤을 때, 효율성에 대한 고려사항들을 효과적으로 취급하기 위해 적절한 규제 환경이 매우 중요하다는 점이 인정되었다.

또한 잠재적인 반경쟁 행위에 대한 기업 및 반독점 당국의 관점은 다를 수 있다. Friederiszick and Gratz의 엮가 전략의 동기에 대한 실증 분석은 평균 가변비용 이하의 가격책정이 흔하게 일어나는 관행이라는 것을 보여준다. 기업 관리자들은 시장이 성장할 때 선도 기업이 공격적으로 가격을 책정하는 것이 바람직하지 않다고 생각한다. 그 이유는 이와 같은 관행이 대기업에게는 효과가 떨어지거나, 반독점 규정 위반의 결과가 이미 잘 알려져 있기 때문이다.

소송과 관련해서 봤을 때, 지배력 남용 사건에 있어 효율성은 항변 또는 해당 행위의 경쟁적 영향에 대한 전체적인 분석의 하나의 요소로서 고려된다. 첫번째 시나리오는 2단계 분석이다. 이 중 첫번째 단계에서 남용이 존재한다는 것이 규명되고, 두번째 단계에서는 당사자들이 주장하는 효율성이 잠재적인 반경쟁적 효과를 상쇄하는지 여부가 평가된다. 두번째 방법은 효율성이 전체 심사에 있어 필수 요소라는 것을 암시한다. 그 결과, 효율성이 반경쟁적 효과를 상쇄할 때에는 잠재적인 남용 행위에 대해서는 금지가 적용되지 않는다. 사무국 연구보고서는 경쟁당국들이 효율성을 남용에 대한 전체적인 평가의 요소보다는 항변으로 간주하려고 하는 주요 이유가 실질적으로 전자의 경우가 어렵기 때문이라고 보았다. 그러나 일부 관할권역(터키)에서는 균형 테스트(balancing test)가 수행된다. 그러므로 지배력 사건에서 효율성과 반경쟁적 효과에 대한 보다 통합된 접근법이 어떻게 수행될 수 있을지에 관한 추가적인 분석이 요구된다.

## 경쟁과 빈곤 감소(2013)

### Competition and Poverty Reduction(2013)

#### - 요약<sup>1</sup> -

포럼에서의 논의, 대표단이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서를 통해 다음과 같은 몇 가지 논점이 제시되었다:

- (1) *빈곤의 문제는 다차원적이며, 단순히 임의적인 기준 이하의 소득만으로 정의되는 것이 아니다.*

빈곤선 이하에 사는 사람들의 수, 이것이 중간 소득에 비교한 것이든 혹은 하루 1.25 달러와 같은 절대적인 기준으로 표현되었는지 간에 이와 같이 빈곤을 단순히 측정하는 것은 빈곤에 대해 잘못된 인식을 갖도록 한다. 이러한 빈곤 측정 수단은 가난한 이들이 평균적으로 얼마나 빈곤선 아래 있는지에 대한 정보를 제공해주지 않는다.

절대적 빈곤은 매우 낮은 (또는 전무한) 금전 소득 외에도, 의료, 교육, 적절한 음식 및 주거, 의사소통과 필수불가결한 사회적 서비스에 대한 접근불가를 포함한다. 빈곤한 사람들은 선택과 기회를 갖지 못하며, 신체 및 경제적 안정을 누리지 못한다. 많은 이들이 이러한 범주에 포함된다. 예컨대 벽지의 자급농은 대개 시장경제의 권역 밖에 거주하고 있으며 경쟁정책은 그들의 삶에 거의 영향력을 미치지 못한다.

대표단은 절대적으로 빈곤선 하에 위치한 사람들 외에도, 절대적 빈곤 기준선을 다소 상회하는 수준으로 살고 있는 훨씬 더 많은 수의 사람들이 있으며, 이들은 여전히 세계 또는 국내 경제 체제로 제대로 통합되지 않았고, 재정적 또는 의료상의 문제가 생길 경우 곧바로 심각한 빈곤으로 내몰리게 될 수 있음을 강조하였다. 이러한 사람들의 생활 수준은 경쟁의 강도에 따라 직접적으로 영향을 받게 된다.

- (2) *경쟁으로 인하여 보다 빠르게 성장하고 가격이 인하되지만, 이것만으로는 빈곤을 퇴치할 수 없다.*

<sup>1</sup> 본 요약 보고서가 반드시 경쟁위원회의 수렴된 관점을 반영하는 것은 아니다. 그러나 동 보고서는 라운드테이블 논의, 각국이 제출한 보고서 및 사무국의 연구 보고서에서 나타난 핵심 논점들을 요약한다.

대표단은 경쟁이 더욱 강화될수록 가격은 낮아지므로, 경쟁의 증가가 빈곤한 사람들을 포함한 소비자들에게 혜택을 준다는 것에 동의하였다. 일부 대표단은 또한 강화된 경쟁이 경제 성장을 위한 이로운 원동력이 된다는 것을 강조하였다. 한 McKinsey 의 연구에 따르면 경쟁이 강화된 국가에서는 보다 강력한 혁신을 경험하게 되고, 수출시장에서의 경쟁력이 향상되며 GDP 성장율이 높아진다는 것이 나타났다. 그 결과 특히 중국에서는 고용과 창업 기회가 확장됨으로써 수백만의 사람들이 가난에서 벗어났다. 빠른 성장은 또한 더욱 야심 찬 사회정책에 재정지원을 제공할 수 있는 자원을 창출해낸다.

그러나 대표단들은 성장과 낮은 가격만으로는 빈곤을 퇴치할 수 없음을 인정하였다. 경제가 성장하고, 필수 상품 및 서비스에 있어 경쟁적인 시장을 가진 국가에서도 소득 분배의 문제로 인하여 개발도상국의 일부 사람들은 여전히 절대적 빈곤 속에서, 그리고 여느 국가에서는 상대적인 빈곤 속에서 살아가고 있다. 무역, 부패방지 및 조세와 같은 다른 정책들도 빈곤과의 싸움에 필수적이다.

(3) *나아가, 경쟁이 더욱 심화되면 승자뿐만 아니라 패자도 양산된다.*

많은 대표단들은 경쟁의 심화가 빈곤에 미치는 부정적인 영향에 대해서도 강조하였다. 만일 강화된 경쟁이 기본적인 식재료, 에너지, 지대에 대한 가격 규제의 철폐, 혹은 이러한 상품에 대한 보조금이나 농작물을 인위적으로 높은 가격으로 구매하도록 하는 보조금의 폐지의 형태로 이루어진다면, 사회의 최빈곤층은 최소한 단기간이라도 불균형한 고통을 받게 될 것이다. 이러한 정책들은 더 부유한 시민들 측에 혜택을 제공하기 때문에 이러한 규제를 유지하거나 강화할 이유가 되지는 않는다.

심화된 경쟁이 가난한 사람들에게 잠재적으로 부정적인 영향을 미치는 또 다른 경우는 카르텔과 독점 기업에 제재가 가해지고(또는 가해지거나) 이들이 해체되는 경우 노동자와 경제적 지대를 공유하거나 과잉고용을 중단하는 경우이다. 그러나 지대 소득자들이 실제로 자신의 노동자들과 지대를 공유하는 정도에 대해서는 회의적인 의견이 존재한다.

보다 일반적으로, 전문가 패널은 특히 전환기에는 경쟁이 승자뿐만 아니라 패자를 양산하며, 가난한 자들이 패자가 될 수 있다는 것을 강조했다. 더욱 강력한 경쟁은 가격을 하락시킬 뿐만 아니라, 일부 새로운 직업을 창출하기도 하지만 동시에 일부 직업은 완전히 사라져버리게 만들 수도 있다. 가격 하락은 개인 또는 가구의 소비 가능성에 항상 주요한 영향을 미치는 것은 아니나, 실직은 가구에게 치명적일 수 있다. 경쟁의 이러한 속성을 인지하고 있는 바, 많은 개발도상국의 사람들은 경쟁의 이점에 대해 회의적이며, 경쟁이

국내적으로나 또는 세계적으로나 불평등을 심화시킬 것을 두려워한다. 그러므로 일자리가 있는 지역을 유지하거나, 이러한 지역으로 옮길 수 있도록 도와주는 등 빈곤 문제를 직접적으로 다루는 정책을 경쟁정책과 함께 활용하는 것이 중요하다. 또한 경쟁 옹호자들은 단기적으로 일부 사람들에게 미칠 수 있는 부정적인 결과를 솔직하게 밝혀야 한다.

(4) *경쟁법 집행은 가난한 소비자뿐만 아니라 가난한 생산자도 돕는다.*

많은 개발도상국에는 현재 국영으로 운영되고 있거나 또는 과거에 국영기업이었던 한두 개의 대기업이 있고, 이 외에 다수의 작은 기업들이 존재하는 경향이 있다. 경쟁법 집행은 카르텔을 해체하고, 반경쟁적 행위를 하는 시장장배적 기업이 경쟁하도록 하며, 소규모 업체들이 시장에 진입하여 생존할 수 있도록 진입장벽을 낮춘다. 시장 진입은 가난한 자들에게 이중의 혜택을 제공하는데, 첫째는 가격을 하락시키는 압력을 가함으로써 소비자들의 상황을 개선하고, 둘째는 고용과 소규모 사업의 기회를 확장시켜주는 것이다.

(5) *경쟁과 함께 이루어지는 기술 진보는 가난한 소비자와 생산자들에게 도움이 되어왔다.*

여러 대표단들은 이동전화 서비스와 이에 대한 독창적인 활용에 대해 언급하였다. 이들은 전화 제조업체 간, 그리고 서비스 제공업체 간 경쟁이 존재하여 빈곤층이 혜택을 받을 수 있을 만큼 가격을 저렴하게 유지할 수 있다면, 이동전화 서비스가 가난한 사람들의 소득과 후생을 증대시키는 매우 강력한 수단이 될 수 있을 것이라고 말했다.

개발도상국의 많은 사람들은 버스 운전기사에게 돈을 맡기는 등의 방식을 통해 장거리의 현금 이송을 하고 있다. 소액의 돈을 전송할 수 있도록 하는 모바일 앱인 '모바일 머니(mobile money)'를 통해 개인 간 송금이 훨씬 빠르고, 안전하며, 안정적으로 이루어질 수 있도록 할 수 있다. 현재 케냐의 성인 중 약 3분의 2가 모바일 머니 서비스를 사용하고 있는데, 이러한 서비스는 일반적으로 소매상인과 차고 소유자로 구성된 중개인 네트워크를 사용하는 여러 운영업체가 제공하고 있다.

모바일 머니가 은행 업무는 아니지만(이 서비스는 은행 계좌를 가지지 않거나 가질 수 없는 사람들을 위해 개발됨), 일부 국가의 은행들은 이 서비스가 시행되는 것을 반대하였다. 최소한 한 개의 사례에서 은행들은 이동전화 운영업체가 아니라 자신들이 모바일 머니 서비스를 제공하는 데 성공했다. 모바일 머니 서비스 제공자들은 그 거래액이 소규모이며 세액 공제도 없으므로 규제가 경감되어야 한다고 주장한다.



경쟁적으로 공급된 이동전화 서비스는 벽지 농어촌의 어부 또는 소규모 과일이나 채소 생산자들과 같이 가난한 생산자들이 실시간으로 시장정보를 획득할 수 있도록 함으로써 가난한 공급자들의 시간과 노력을 가장 효과적으로 활용할 수 있도록 하고, 중개인의 시장지배력을 감소시킬 수 있다.

(6) *선진국과 개발도상국 간의 경쟁법과 경쟁정책의 중점 사안은 서로 상이하다.*

선진국의 대표단과 토론자들은 절대적 빈곤은 자국에서는 거의 문제가 되지 않으며 상대적 빈곤은 사회정책을 통해 다루어진다고 언급하였다. 경쟁법과 경쟁정책은 주요 카르텔을 해체시키고자 최초로 도입되었으며, 이후 수십 년 간 시행되어 왔다. 이는 우선적으로 공급자들에 의해 발생되거나 유지되어 온 시장 왜곡으로부터 소비자들을 보호하고 진입장벽을 낮추기 위한 수단으로 여겨진다. 경쟁정책은 성장을 자극하며 물질적인 삶의 기준을 향상시키나, 가난한 사람들의 소득과 고용에 대해 경쟁정책이 미치는 영향은 차선 순위 고려사항이다. 더욱이 선진국의 경쟁당국은 보통 경제학자와 법적 전문가로 구성된 팀을 보유하고 있으며, 이들은 정부로부터 독립적인 지위를 가지고 있어 범법자들을 조사할 수 있는 법적 권한을 충분히 가지고 있다. 이러한 제도적 체계는 선진국 내에 '경쟁 문화'를 정착시키는 데에 도움이 되었다.

이와 반대로, 개발도상국 경쟁당국의 대표단은 숙련된 법적 전문가 및 경제학자를 거의 보유하고 있지 않으며, 그들의 개입 권한은 매우 약한 경우가 대부분이라고 설명하였다. 개발도상국의 포괄적인 정책 우선순위는 개발이다. 즉, 인구의 상당 비율을 절대적인 빈곤에서 벗어날 수 있도록 하며, 보다 많은 국민들이 깨끗한 물, 교육, 의료 등과 같은 기본적 필수재에 접근할 수 있도록 하는 것이다. 소규모 생산자와 소비자 간에 광범위하게 확산되어 있는 빈곤은 소수의 매우 부유한 토지소유자와 산업가들과 병존한다. 이러한 상황에서 경쟁정책 당국의 정치적 신뢰도는 많은 부분 빈곤 감소와 고용 창출에 어떻게 기여하는가로 판단된다. 따라서 경쟁당국이 자신들의 유일한 목표는 생산자들 간의 경쟁에 손해가 발생하지 않도록 하는 것이며, 빈곤 또는 불평등에 미치는 영향과는 무관하다고 말한다는 것은 위험한 일이다. 또한 개발도상국의 경쟁당국들은 견고한 정치적 기반을 갖고 있는 비교적 크고, 산업 지배적인 기업들이 존재하는 환경에서 운영되곤 한다. 시장은 작고, 비공식 부문은 중요하며, 극빈층은 시장 시장 시스템 밖에서 위치한다. 이러한 환경에서 주창은 경쟁당국이 정부의 결정에 영향을 미치고 일반 대중을 교육할 수 있는 가장 유용하거나, 혹은 어쩌면 유일한 수단이 될 것이다.

(7) *'친 빈곤적(pro-poor)' 경쟁법과 경쟁정책이 존재할 수 있는가?*

대표단은 경쟁이란 그 자체로서 목적이 아니며 소비자의 후생을 증진시키고

궁극적으로 삶의 수준을 향상시키려는 목적 달성을 위한 수단이라는 사실에 동의하였다. 따라서 경쟁정책과 빈곤 감소의 목표 간에 내재적인 갈등은 없다.

빈곤이 심각하고 광범위하게 퍼져있는 국가의 경우, 경쟁이 가난한 사람들에게 대해 미칠 수 있는 영향은 경쟁당국이 어떠한 사안을 조사할 것인지 결정할 때에 고려할 수 있는 요인이다. 대표단은 다음과 같은 예를 제시하였다:

- 기본 식재료와 기타 기본 필수재의 마케팅과 유통체인이 카르텔화 되는 경우가 종종 발견된다. 이러한 카르텔에 대해 조치를 취하는 것은 가난한 사람들에게 매우 큰 도움을 줄 수 있으므로, 일부 경쟁당국은 사치품 카르텔을 기소하는 것보다는 이러한 카르텔을 기소하는 것에 훨씬 더 큰 우선순위를 두고 있다. 대표단은 또한 부분적으로 봤을 때 가난한 사람들에게 대한 해로운 효과 때문에 당국의 표적이 되었던 다른 카르텔에 대해서도 언급하였는데, 그 예로는 농업투입요소, 빵, 닭, 또르띠야, 설탕, 도로 운송, 약품 등이 있었다.
- 일부 경쟁당국은 수요 탄력성이 낮은 시장보다는 탄력성이 높은 생활필수품 시장의 경쟁을 강화하는 것에 우선순위를 두었다. 가격이 조금이라도 하락하게 되면 가난한 사람들이 구매를 할 수 있기 때문이다.
- 국제무역에 대한 정부의 규제 및 부적절하게 설계된 산출물 시장에 대한 규제는 개발도상국에서 가격이 높아지고 진입장벽이 생기게 되는 주요 원인이다. 소수의 기업이나 국내 기업만이 공공 조달 계약에 입찰할 수 있도록 하는 경우도 빈번하다. 부패의 규모가 상당하나, 경쟁당국이 경쟁이 결여되어 있음을 증명해내는 경우에도 시정 조치는 거의 이루어지지 않으며 정부 관료들은 기소되지 않았다. 부패로 인하여 해외 및 국내 투자가 이루어지지 않게 되며 기업의 활동 비용이 증가한다. 담합입찰은 정부가 지출해야 하는 가격을 20-30 퍼센트 증가시킨다. 그럼에도 불구하고 일부 경쟁당국에게는 홍보 및 주창활동이 공식적인 제재보다 더 효과적인 조치일 수 있다.
- 수출 카르텔은 수입국가의 비용과 가격을 증가시킨다. 일부 수입국은 이러한 카르텔을 공격할 수 있는 수단과 힘을 가지고 있지 않다. 빈곤 퇴치를 위한 노력에 있어서 경쟁당국은 경성 수출 카르텔이 다른 국가의 가난한 사람들에게 미치는 영향에 대한 인식을 증진시키고, 그러한 카르텔에 대한 면책조항을 철회할 수 있도록 주창활동을 펼쳐야 한다.

**경쟁정책이 거시경제적 성과에 미치는 효과에 관한 보고서(2013)**  
**Factsheet on How Competition Policy Affects Macro-economic**  
**Outcomes(2013)**

## 서론

특히 경제 위기 시에 정부 내 이해관계자들은 경쟁당국 측에 경쟁, 경쟁정책 및 거시경제적 성과(예: 생산성, 성장, 혁신, 고용, 불평등) 사이의 관계를 뒷받침하는 증거들을 제공할 것을 종종 요구한다. 그러나 이러한 관계를 증명하는 것은 매우 어려울 수 있다. 따라서 본고는 경쟁당국이 이와 같은 업무를 수행하는 것을 돕기 위해 작성되었다.

본고는 경쟁과 경제정책이 갖는 폭넓은 경제적 효과에 대하여 기존에 존재하는 증거들을 요약하고 있다. 나아가, 경쟁당국이 자신들의 업무를 옹호하는 데 있어 도움이 될만한 한 제언 및 참고자료를 제공한다.

본고는 문헌 조사인 바, 새로운 연구 결과를 포함하는 것이 아니며, 기존에 존재하는 주요 문헌자료들을 바탕으로 작성되었다.

## 보고서 구성

본고는 다음과 같은 세 부분으로 구성되었다:

- 1장은 경쟁과 경쟁정책의 효과에 대한 '진술(statements)'들로 구성된 2페이지 분량의 간략한 요약을 제공한다.
- 2장은 앞 장에서 제시된 요약문을 구성하는 각각의 진술문으로 나누어지며, 이를 뒷받침 하는 기존의 증거가 제시된다. 또한 이러한 증거들에 대해 매우 간략한 설명을 제공한다.
- 마지막 장에서는 경쟁과 경쟁정책이 다양한 거시적 변수에 미치는 효과에 대해 계량적 평가를 수행한 연구들을 개괄적으로 보여준다.

각 연구보고서에 대한 세부 참고자료 및 관련 링크가 보고서 말미의 참고문헌에 제공되어 있다. 이 링크들의 일부는 구독자만 접근할 수 있는 서비스로 연결될 수도 있으며, 보고서의 온라인 버전은 OECD 웹사이트에서 찾을 수 있다. 독자들은

온라인 버전의 보고서에서 링크를 클릭하여 각 참고자료에 대한 세부 정보를 얻을 수 있다.

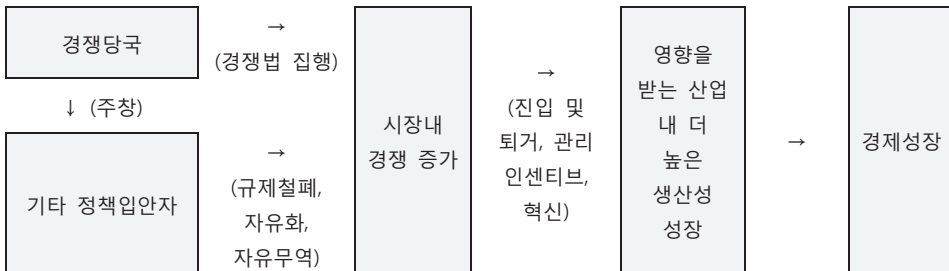
**1장. 경쟁과 경쟁정책의 효과에 관한 요약**

다양한 상품 제공자 사이에서 고객들이 선택을 할 수 있을 때, 이로 인한 혜택을 받게 되며, 전체 경제 측면에서도 편익이 발생한다. 이와 같이 상품 공급자를 선택할 수 있는 능력으로 인해 기업 간 경쟁 압력이 발생한다. 고객이 공급자를 선택할 수 있는 권리는 그 자체로 바람직한 것이며, 이뿐만 아니라 기업 간 경쟁도 생산성 증가<sup>1</sup>와 경제 성장으로 이어질 수 있다.

예를 들어 경쟁법이 경제성장이 미치는 효과를 직접적으로 측정하는 것은 어려울 수 있다. 그러나 아래에 표시된 바와 같이 각 요소들 간의 관계를 뒷받침하는 확실한 증거들이 존재한다.



[번역은 아래 표 참고: 좌-우]



<sup>1</sup> 따로 명기되지 않은 이상 생산성은 총요소 생산성(Total Factor Productivity, TFP)을 의미함

가장 중요한 점은 경쟁이 더 활발한 산업에서 생산성 성장이 더 빠르다는 사실이 확실하다는 것이다. 이는 다양한 산업별, 나아가 기업별 실증 연구에서도 확인된 바 있다. 일부 연구는 산업의 경쟁 강도를 측정하는 지표를 사용하여 산업 간 생산성 성장의 차이를 설명하려고 하였다. 기타 연구들에서는 특정한 친경쟁적 개입의 효과가 조사되었다. 이러한 개입에는 특히 무역 자유화, 또는 과거에 규제되었던 독점 분야(예: 전력)의 자유화 등이 포함된다. 이와 같은 연구 결과는 '서구' 경제에만 한정된 것이 아니라, 일본과 대한민국의 경험, 그리고 개발도상국에 대한 연구에서도 동일하게 나타난다.

경쟁이 미치는 보다 강력한 효과는 경쟁이 발생하는 분야가 아닌 기타 분야들에서 감지될 수 있다. 특히 상방 분야(upstream sectors)의 활발한 경쟁의 효과는 하방 분야(downstream sectors)의 생산성과 고용에 영향을 미칠 수 있으며, 이를 통해 경제 전반에도 효과가 나타날 수 있다.

이와 같은 경쟁의 효과가 발생하는 주요 이유는 경쟁으로 인해 효율성이 떨어지는 기업은 탈락하고, 효율성이 더 높은 기업들이 시장에 진입하여 시장점유율을 확대함으로써 분배적 효율성이 개선되기 때문인 것으로 보인다(일명 '기업 간 효과'). 그러므로 시장진입 및 확대를 막는 규제나 반경쟁적 행위는 경제성장을 특히 저해할 수 있다. 경쟁은 또한 생산 효율성을 개선하는 것으로도 추정된다(일명 '기업 내 효과'). 이는 경쟁에 직면한 기업들의 관리가 더 효과적으로 이루어지기 때문이다. 이와 같은 사실은 사회적, 경제적 측면에서 중요한 성과가 나타나는 분야에서도 적용될 수 있다. 예를 들어, 보건서비스 제공에 있어 경쟁이 보건서비스의 품질을 향상시킬 수 있다는 증거가 점차 증가하고 있다.

경쟁 장려를 목적으로 갖는 개입으로 인해 혁신이 증가할 것이라는 증거도 존재한다. 경쟁력 있는 경쟁관계의 업체와 경쟁을 해야 하는 기업의 경우, 독점기업보다 더 많은 혁신을 이루어낸다(그러나 물론 경쟁 이후, 경쟁에서 승리한 기업은 특허를 통해 독점기업이 될 수 있음). 그러나 이와 같은 경쟁과 혁신의 관계는 단순하지 않다. 적정 수준의 경쟁이 발생하는 시장에서 혁신이 가장 많이 발생하고, 독점시장 및 경쟁 수준이 매우 높은 시장에서 혁신이 덜 나타날 수 있다. 그러나 경쟁정책은 적정 수준의 경쟁이 발생하는 시장을 과다경쟁 시장으로 만드는 것이 아니라, 경쟁이 제대로 이루어지지 않는 시장에 경쟁을 도입 또는 강화하는데 초점을 맞춘다. 따라서 이는 대부분의 경쟁정책이 혁신을 도모한다는 것을 의미한다.

경쟁시장이 더 많아질수록 생산성 성장 수준이 더 높아진다. 그러므로 시장이 더욱 경쟁적으로 운영되도록 하는 정책을 통해 경제성장을 더욱 가속화할 수 있을 것이다. 이와 같은 정책의 예로는 경쟁법을 집행하는 것, 그리고 경쟁을 저해하는 규제를 철폐하는 것 등이 있다.

### **친경쟁적 정책이 효과적이라는 증거가 있는가?**

경쟁이 경제성장을 도모한다는 증거 외에도, **경쟁법** 그 자체와 **상품 시장 규제철폐**에 대한 연구들이 있다. 개별정책 변화의 효과를 구별하는 것은 어려운 일이다. 그러나 경쟁법의 도입이 생산성을 증가시킨다는 것을 보여주는 연구들은 존재한다. 이와 반대로, 1930년대에 있었던 미국 반독점법의 선별적 집행 보류는 경기회복을 지연시켰던 것으로 보인다.

경쟁법의 효과에 관한 많은 연구에서 경쟁법(또는 보다 장기적이거나 효과적인 경쟁법)을 보유한 국가들에서 경제성장이 더 급속도로 이루어지는 지 평가하기 위하여 다양한 국가들의 경험을 비교한다. 그러나 보통 경쟁법과 동시에 도입된 정책(예: 1989년 이후 동부유럽의 체제전환)처럼 전체적인 경제성장률에 영향을 미치는 많은 다양한 요소들이 존재하는 바, 경쟁법의 단독 효과를 측정하는 것은 어려운 일이다. 일부 연구에서 경쟁법은 아무 효과를 갖지 않는다는 것을 발견하였다. 그러나 압도적인 비율의 대다수 연구에서는 경쟁법이 경제성장률에 긍정적인 효과를 가진다는 사실이 발견되었다. 대부분은 이러한 경쟁법의 효과가 생산성이 증가로 발생한 것이라고 본다. 그러나 특히 개발도상국에서는 경쟁법으로 인해 기업의 신뢰도가 높아지고, 부패가 감소할 수 있기 때문에 경쟁법이 투자에 미치는 효과도 존재할 수 있다.

대부분은 이러한 효과를 생산성 증가의 덕분이라고 본다. 그러나 특히 개발도상국에서는 경쟁법으로 인해 기업신뢰도가 높아지고, 부패가 감소할 수 있는 바, 경쟁법이 투자에 미치는 효과도 존재할 수 있다.

상품 시장에 대한 다양한 규제철폐 사건들을 이용하여 오랜시간에 걸친 산업 간, 국가 간 비교연구를 수행할 수 있다. 따라서 상품 시장의 규제철폐에 대한 증거 기반은 더욱 견고하다. 더욱이 경쟁을 도입 및 촉진하기 위한 목적으로 고안된 규제정책은, 특히 망 산업(network industries)에서 생산성을 향상시켰다.

### *...그러나 성장이 전부는 아니다*

GDP 성장 이외에도 여러 정책목표들이 존재한다. OECD는 이러한 정책목표들을 보다 엄격하게 측정할 것을 활발히 주장해왔으며, 정책 형성 시 이와 같은 측정 결과를 효과적으로 반영해왔다.

경쟁이 불평등에 미치는 효과에 대해서는 연구가 거의 이루어진 바 없다. 그러나 경쟁은 승자와 패자를 발생시키기 때문에 부정적인 것으로 간주되는 경우가 종종 있다. 하지만 경쟁을 제한함으로써 발생하는 피해는 많은 사람에게 영향을 미치는 반면, 경쟁 제한의 결과 발생하는 이득은 보통 소수의 사람들에게 집중된다. 사회의 최빈 계층은 경쟁 제한의 결과로 발생하는 가격의 인상 또는 품질이나 선택권 감소에 따른 피해를 가장 많이 받게 되는 경우가 종종 있다.

이와 유사하게, **고용**에 관한 우려가 눈에 띄는 때에도 실제 현실과 사람들의 인식 수준의 사이에 종종 차이가 발생한다. 경쟁의 결과, 생산성이 증가하여 정리해고로 이어질 수 있다는 것은 사실이다. 그러나 다른 기술진보로 인해 발생하는 실직과 비교했을 때, 경쟁이 총 실업 수준을 더욱 증가시킬 가능성은 낮다. 더군다나 경쟁을 제한하면 산출물과 고용이 감소하는 것으로 나타났다.

## **2장. 경쟁과 경쟁정책의 효과에 관한 증거**

1장에서는 경쟁 및 경쟁정책이 거시경제에 미치는 효과에 대한 여러가지 진술들이 제시되었다. 이번 장에서는 이러한 각각의 진술들에 대해 간략히 논의하며, 이를 뒷받침하는 주요 증거들을 제공한다.

***가장 중요한 사항은 경쟁이 더 심한 산업에서 생산성 성장이 더 빠르다는 사실이 확실하다는 점이다. 이는 다양한 산업별, 나아가 기업별 실증 연구에서도 확인된 사실이다. 일부 연구는 산업의 경쟁 강도를 측정하는 지표를 사용하여 산업 간 생산성 성장의 차이를 설명하려고 하였다.***

동 진술을 뒷받침하는 증거는 주로 산업 또는 개별 기업들에 대한 세부 연구에서 발견된다. 영국의 경제학자 Stephen Nickell은 동 분야의 고전이 된 자신의 1996년 논문(Nickell 1996)에서 다음과 같이 말한다: “동 연구에서 중요한 점은 경쟁(경쟁업체의 수의 증가 또는 지대의 감소로 측정)이 훨씬 더 높은 수준의 총요소 생산성 증가율로 이어진다는 증거를 제시한다는 것이다.” Nickell의

논문에서는 경쟁을 측정하기 위해 산업 수준(industry-level)의 다양한 측정 방식을 사용했으며, 경쟁이 더 높을수록 생산성 성장이 더욱 가속화된다는 것이 통계적으로 유의미하다는 사실을 발견하였다.

많은 기타 경제 연구들도 이러한 효과를 뒷받침하는 증거를 제공한다. 많은 경우, 이와 같은 연구들은 Nickell의 연구를 기반으로 하거나 그의 연구를 심화시킨 것이다. 예를 들어 140,000개의 개별기업에 대한 데이터를 사용한 **Disney, Haskell and Heden (2003)**의 연구는 “시장경쟁은 생산성의 수준 및 생산성 성장율을 모두 상당 수준으로 향상시킨다”고 결론을 내리고 있다. **Blundell, Griffith and Van Reenen (1999)**는 영국의 제조업체들에 대한 데이터를 검토하며, 상품 시장의 경쟁이 생산성 성장에 긍정적인 효과를 미친다는 것을 발견하였다. 이와 유사하게, **Januszewski (2002)**도 500개의 독일 기업들에 대한 설문 조사를 바탕으로 생산성 성장과 경쟁 사이의 양의 상관관계가 나타남을 보고하였다. **Aghion et al (2004, 2009)**에서는 영국의 미시적 수준(기업 수준)의 생산성 성장 및 특허에 대한 패널 데이터를 활용하였으며, 1980년대에 영국 경제의 경쟁을 더욱 활성화 시켰던 일련의 개혁조치들을 연구하였다. 이를 통해 저자는 해외기업이 국내 시장에 진입하며 혁신이 증가하였고, 기존의 국내기업들의 총요소 생산성이 더욱 급속히 성장함으로써 총 생산성 증가가 더욱 가속화되었다는 것을 발견하였다.

Nickell은 부분적으로는 상품 시장의 경쟁으로 인해 기업 관리자들이 주주들의 이득을 위해 더욱 열심히 일할 인센티브가 증가하기 때문에 생산성이 증가한다고 주장했다. **Koke and Renneboog (2005)**는 영국과 독일에 대해 이와 같은 주장을 실증적으로 검토했다. “우리는 기업 지배구조와 상품 시장의 경쟁이 생산성 성장에 영향을 미친다는 강력한 증거를 발견하였다. 그러나 영국과 독일 사이에 연구결과의 상당한 차이가 존재했다. 실적이 저조한 기업들에 대해서는 특히 금융권 대주주(blockholder)와 은행 채권자들을 규제하는 역할이 중요하다.”

**Ahn (2002)**은 대규모의 연구 조사를 수행하여 다음과 같은 결론을 내렸다: “다수의 실증연구에서 상품시장 경쟁과 생산성 성장 간 강력한 양의 상관관계가 존재한다는 것이 확인되었다. [...] 다양한 종류의 정책 변화를 연구하여 도출된 실증적인 연구결과는 [...] 또한 경쟁으로 인해 생산성 향상, 소비자 후생 증가 및 장기적 경제성장이 촉진된다는 것을 확인하였다.”

경쟁을 측정하는 방법이 유일하거나 어떤 특정 방법만이 옳은 것은 아니기 때문에 분석이 항상 명확한 것은 아니다. 다수의 연구에서는 경쟁기업의 수, 시장점유율 또는 진입장벽의 높이와 같이 시장의 구조에 대한 지표들을 사용한다. 그러나



일부의 경우에는 시장에 존재하는 기업의 수가 적다 하더라도, 이러한 기업들이 활발하게 경쟁하고 있을 경우(예를 들어 소비자들이 경쟁기업 간 상품의 차이를 거의 알아채지 못하는 경우), 시장은 매우 경쟁적일 수 있다. 따라서 어떤 연구들은 가격-비용 마진(Lerner 지표)와 같이 기업의 수익성에 기반한 대안적인 경쟁 측정 지표를 사용한다. 그러나 마진을 측정하고, 기업 간 마진을 유의미한 방식으로 비교하는 것은 어렵기 때문에, 이와 같은 지표를 사용하는 것도 문제가 될 수 있다. 더욱이 경쟁이 부재한 것과는 전혀 상관 없는 이유들로 인해 기업들의 이윤이 높을 수도 있다. **Nickell (1996)**의 논문이 갖는 강점은 경쟁(그리고 생산)에 대해 몇 가지 다양한 지표들을 사용하고 있다는 점이다.

일부연구는 조사(survey)에 기반한 주관적 경쟁 지표를 사용함으로써 위에서 나타난 문제를 회피한다. 예를 들어 **Tang and Wang (2005)**은 캐나다의 기업 샘플 연구에서 경쟁에 대한 인식 수준을 경쟁을 나타내는 지표로 사용하였다. 이들은 이를 통해 “상품 시장에서의 경쟁이 더 높다고 인식하는 기업들 - 특히 중간 규모의 기업들 - 의 생산성이 더 높은 경향이 있다”는 것을 발견하였다.

이와 같은 생산성에 관한 문헌에 기반하여, 경제 역사학자 **Nick Crafts (2012)**는 “영국이 겪은 상대적인 경제하강 국면에서 상품 시장의 경쟁 또는 경쟁의 부재가 차지하는 역할을 강조”하는 독립 분석을 발전시켰다. 그는 다른 유럽 경제들에 비해 경제침체 기간(대략 1890년~1980년 사이의 기간, 특히 1950년대와 1960년대에 초점을 맞춤)에 영국의 경쟁 수준이 약했으며, 이후 성과가 개선되고 경쟁이 더욱 강화되었다고 언급했다. Crafts는 다음과 같이 결론을 내린다: “1930년대 이래로 경쟁이 감소하면서 생산성 성과가 분명히 낮아졌다. 그리고 1980년대에는 경쟁이 회복되면서 생산성 성과가 개선되었다.” Crafts는 이미 잘 알려져 있는 경쟁이 생산성에 미치는 효과 외에도, 노동관계 개선이 생산성을 향상시킬 수 있다는 점도 연구 결과를 통해 확인하였다.

특정 분야 내의 경쟁이 생산성 및 거시경제 성과를 어떻게 향상시킬 수 있는지에 대한 비전문적(non-technical)이나 강력한 주장을 보기 위해서는 **Lewis (2004)**의 책을 참고할 수 있다. 이는 저자가 맥킨지 컨설팅 회사에서 겪었던 경험을 바탕으로 집필된 책으로써, 경쟁과 생산성 성장 간의 관계를 도출하기 위해 OECD 및 개발도상국 내 다양한 산업들에 대해 수행된 연구결과를 보여준다. 저자는 이 책에서 다음과 같은 결론을 내린다. “거시경제 정책을 넘어, 일반적으로 경제분석에서는 대부분의 경제 성과의 차이가 노동 및 자본시장의 차이에서 기인한 것이라고 결론을 내린다. 그러나 이러한 결론은 부정확하며, 훨씬 더 중요한 것은

상품 시장 내의 경쟁의 차이이다. 거시경제정책만큼이나 상품시장의 경쟁을 지배하는 정책들이 중요하다.”

**기타 연구들에서는 특정의 친경쟁적 개입의 효과가 조사되었다. 이러한 개입에는 특히 무역 자유화, 또는 과거에 규제되었던 독점 분야(예: 전력)의 자유화 등이 포함된다.**

경쟁을 측정하는 것을 아예 피하기 위한 대안적인 접근법으로 경쟁을 급격히 증가시킬 것이라고 (측정되지는 않았으나) 예상되는 무역 자유화 및 기타 구조개혁 등의 정책 변화의 효과를 검토하는 방법이 있다.

무역에 관련된 연구 문헌은 매우 많이 존재한다. 일반적으로 무역 개방성이 더 커질수록 성장이 가속화되는 것으로 보인다. 그러나 이에 대한 증거는 혼재되어 있으며, 상품 시장 경쟁 이외에도 여러가지 요소들이 성장에 영향을 미칠 수 있다. 이와 관련한 연구조사로 **Berg and Krueger (2003)**를 참고할 수 있다. **Griffith, Harrison and Simpson (2006)**은 경쟁에 초점을 맞추어, EU 단일시장정책(EU Single Market Programme, SMP)을 이용하여 경쟁 증가 효과에 대한 모형을 구축했다. 동 연구에서 이들은 다음과 같이 결론을 내렸다. “우리는 SMP 하에서 시행된 개혁으로 인해 상품시장 경쟁(평균 수익성 감소로 측정)이 증가하였고, 이후 강화된 혁신의 강도와 제조업 분야의 생산성 성장 사이에 관련이 있다는 실증적 증거를 제공한다.”

과거 규제 대상이었던 독점(특히 공익사업) 사업들을 자유화하는 정책도 경쟁의 효과를 확실히 보여주는 자연 실험의 대상이 된다. 그러나 이와 같은 자유화에 민영화 조치가 함께 수반되었다면 경쟁의 효과를 소유권의 효과에서 분리시키기는 어렵다. 예를 들어 전력 발전의 경우에는 노동 생산성이 두배 또는 세배까지 증가되었음이 발견되었다(영국, 그리고 칠레 및 아르헨티나와 같은 개발도상국에 대한 자료는 **Jamasb, Mota, Pollitt and Newbery, 2004** 참고). 그러나 이러한 노동 생산성 증가는 일반적으로 산업 전 분야에 대한 광범위한 개혁의 일부의 결과 나타난 것이다. 미국에서는 전력산업구조와 개혁절차가 지역적으로 다르며, **Fabrizio (2004)**는 이러한 차이점을 사용하여 각각의 효과를 분리하였다. 그의 연구결과는 경쟁에 직면한 민간 발전업체들이 경쟁에 직면하지 않는 공공 부문 소유의 공익 사업보다 생산성이 20퍼센트 더 높으며, 경쟁에 직면하지 않는 민간 발전업체보다는 생산성이 5퍼센트 더 높다는 것을 보여주었다.

다른 산업들에 대한 사례연구도 있다. 예를 들어 **Zitzewitz (2003)**는 영국과 미국의 담배 산업을 관찰하였다. 그는 미국의 담배 산업이 카르텔로 운영되었던 1980-1911년의 기간 동안 영국의 담배산업보다 생산성 성장이 더 느렸으나, 미국 담배산업 연합(American Tobacco Trust)의 분할 이후 생산성이 급속히 성장했다는 것을 발견하였다. 다시 한번 말하자면, 무역 자유화는 유용한 사례 연구를 제공할 수 있다. 예를 들어 **Schmitz (2005)**는 미국과 캐나다의 철강 탄광이 자유화된 이후, 브라질 업체와 경쟁하게 되었던 사례를 연구하였으며, 다음과 같은 결론을 내렸다: “노동 생산성이 수년 사이 2배 증가했다(반면 과거 10년의 선행기간 동안에는 거의 변화가 없었음). 재료 생산성은 50퍼센트 이상 증가했으며, 자본 생산성도 증가했다. 나는 이러한 생산성 개선의 대부분이 업무 관행의 변화로 발생한 것이라는 점을 증명하였다.” **Sharpe and Currie (2008)**는 북미자유무역협정으로 인해 외국 업체들과의 경쟁에 직면하게 된 캐나다 와인 산업에 대한 사례 연구를 발표하였으며, 다음과 같이 언급하였다. “캐나다 와인산업의 성공적인 전환은 외국과의 경쟁이 증가함으로써 어떻게 혁신의 원동력이 발생하고, 국내시장에 초점을 맞춘(inward-looking industry)의 경쟁성이 강화되는지에 대한 시사점을 제공한다.”

**Davies et al (2004)**는 규제철폐에 대한 몇 가지 구체적인 예시를 제공한다. 그는 특히 경쟁을 도입시키는 효과를 갖는 규제 철폐로 인해 발생할 수 있는 상당한 수준의 가격 효과에 주목했다(예: 유럽의 저가 항공). 국가 간 비교 및 문헌 조사에 대해 더욱 알고 싶다면, 선별된 산업들의 자유화에 대한 사례 연구에 초점을 맞춘 **OECD's Economic Studies Vol.1(2001)**를 참고할 수 있다. 일례로 통신분야의 자유화에 대해 저자는 다음과 같이 결론을 내린다. “국가별, 시기별 생산성 및 가격 차이를 설명하는 두 가지 설명 변수는 시장경쟁의 수준(시장진입자의 점유율 또는 경쟁업체의 수로 측정) 및 자유화까지의 시간(장차 발생할 경쟁의 효과로 해석할 수 있음)이며; 기타 국가별 특정 요소들의 효과를 통제한 이후, 장차 발생할 것으로 예상되는 경쟁(prospective competition)에 대한 변수가 생산성 차이 및 품질 차이를 설명할 수 있는 통계적으로 유의미한 유일한 요소인 것으로 나타났다.” 동 보고서에 포함된 기타 연구들에서는 도로 화물, 전력, 항공운송 및 소매 분야가 다루어졌다.

호주의 국가 생산성 위원회(National Productivity Commission)는 특히 인프라 분야의 경쟁을 촉진하는 것을 목적으로 한 개입조치의 효과에 대해 자체 평가를 시도하였으며, 다음과 같이 결론을 내렸다. “평가를 위해 선별된 몇 가지 인프라 서비스에서 생산성 및 가격 변화가 관찰되었으며, 이러한 변화로 인해 호주 GDP가 2.5퍼센트 증가되었음이 분석 모형에서 드러났다. 그러나 이 모형은 국가

경쟁정책(National Competition Policy, NCP) 개혁에 포함된 전체 분야를 다루는 것은 아니다. 더욱이 2000년 이후 시행된 NCP 개혁이 미친 영향, 혹은 시간이 지나서야 생산성 증가에 영향을 미쳤던 2000년 이전의 개혁은 고려하지 않는다. 또한 동 모형은 보다 경쟁적인 시장에서 나타나는 '동태적' 편익도 포함하지 않는다 [...]”

**Hasken and Sadun (2009)**는 위와는 반대의 접근법을 취함으로써 규제가 증가하며 발생하는 효과를 검토하였다. 이들은 1996년부터 영국 소매분야의 규제가 증가하면서 연간 생산성 성장율이 약 0.4 퍼센트 감소되었다는 것을 발견하였다. 보다 일반적으로, **Cincera and Galgau (2005)**는 유럽시장에 대한 진입장벽을 낮춘 보다 엄격한 규제로 인해 마크업(mark-up)이 높아지고, 노동 생산성 성장이 둔화되었음을 발견하였다.

*이와 같은 연구 결과는 '서구' 경제에만 한정된 것이 아니라, 일본과 대한민국의 경험, 그리고 개발도상국에 대한 연구에서도 동일하게 나타난다.*

경제학에서 흔히 언급되는 이야기 중 하나는 동아시아 국가들의 급격한 경제성장 – 첫번째로 일본, 이후 대한민국 및 기타 국가 등, 그리고 최근에는 중국– 이 각국 정부가 자국 산업들을 경쟁으로부터 보호했기 때문에 가능했다는 것이다. 그러나 국가의 생산성에 관한 다양한 연구는 이것이 사실이 아니라는 것을 입증한다.

일본에서는 Michael Porter 및 여타 경제학자들이 국제적 경쟁에 노출된 산업의 생산성은 급격히 증가했던 반면, 경쟁에서 보호받는 국내 산업들의 생산성은 침체되었다는 것을 증명하였다. 예를 들어, **Sakakibara and Porter (2001)**는 다음과 같이 결론을 내린다. “이러한 연구결과들은 –독점, 담합 또는 국내시장 보호가 아닌– 국내 경쟁(local competition)이 동태적 효율성을 개선하도록 압박을 가함으로써, 국제경쟁력이 증가하게 된다는 관점을 지지한다.” **Porter, Takeuchi, and Sakakibara (2000)**는 일본의 경우 50년이 넘는 기간 동안 성공적인 수출 산업에서는 카르텔이 거의 발견 되지 않았으나, 나머지 경제 부문에서는 카르텔이 만연했었다는 점을 언급하였다.

**Porter et al (2000)**의 논문은 일본이 분명히 경제적으로 성공을 거둔 국가라는 관점이 지배적이었을 시기에 발표된 것이다. 일례로, **Porter and Sakakibara (2004)**는 1990년 이후 일본의 경제성과가 더욱 약화된 것은 보호산업 때문이라고 보았으며, 다음과 같은 사항을 언급하였다: “일본의 문제는 미시 경제, 즉 기업들의 경쟁과 경쟁왜곡이 발생하는 방식에서 기인한다. 이와 같은 미시경제적 구조는

생산성을 감소시키고, 신규투자의 수익률을 낮추며, 기업들이 해외로 이전하도록 하고, 국내 가격을 인위적으로 인상시킨다. 실제 경쟁에 더욱 개방되어 있고 유연성이 높은 경제에서는 생산성이 증가하며 신규사업기회가 창출될 것이다.” 이와 유사하게, 아래에서 논의되는 **Fukao and Kwon (2006)**도 일본의 경기침체의 원인이 기업 간 경쟁의 부재에 있다는 사실을 발견하였다.

다른 경제학자들도 이러한 연구결과를 재확인하였다. 예를 들어, **Okada (2005)**의 연구를 참고할 수 있다. “나는 산업 및 기업별 특성들을 광범위하게 통제했을 때, 경쟁(산업적 가격-비용 마진 인하로 측정)이 생산성 성장을 강화한다는 것을 증명하였다. 더군다나, 개별기업의 가격-비용 마진 또는 시장점유율로 측정된 시장지배력이 R&D 수행 기업의 생산성 수준에 부정적인 영향을 미친다는 것을 주장한다.” 보다 일반적으로, 위에서 언급된 **Funakoshi and Motohashi (2009)**에서 사용된 연구방법과 유사한 방법을 사용함으로써 일본의 상품 시장의 경쟁과 생산성 사이의 관계가 입증되었다. **Funakoshi and Motohashi (2009)**는 2400개의 일본 기업들의 샘플을 사용하여 시장집중도와 생산성 성장 간에 음의 관계가 존재한다는 것을 발견하였다.

한국이 아시아 금융위기에 대한 대응조치로써 시행한 국내개혁의 결과는 경쟁이 증가하면서 나타나는 긍정적인 효과를 입증하는 사례인 것으로 판단된다. 예를 들어, **Baek, Kim and Kwon (2009)**은 금융 위기 이후 한국의 생산성을 증가시키고, 경쟁체제를 강화하기 위해 시행된 정책 대응조치들을 언급하며, 다음과 같은 결론을 내렸다. “총요소 생산성 성장률을 결정하는 요소들의 측면에서 봤을 때, 아시아 금융위기 이후 경쟁의 강화는 총요소 생산성의 증가에 기여하는 요소였다. 이러한 연구 결과는 위기 시 공정한 경쟁을 촉진하기 위해 다양한 제도를 도입하는 것을 정당화하는 근거를 제공한다. 산업을 기술 강도에 따라 하위 산업들로 분류해보면, 총요소 생산성 성장을 주도하는 요소는 최첨단 기술 및 중-고 수준 기술(*medium-high technology*)였다. 또한, 최첨단 산업에서는 금융위기 이후 경쟁과 R&D가 강화되면서 총요소 생산성 성장에 통계적으로 유의미한 양의 효과를 미쳤음이 발견되었다.”

중국에 대해서는 동일하게 수행된 분석이 거의 없다. 그러나 기존의 연구에서는 수출에 기반하고 있는 중국의 경제성장이 세계시장에서 경쟁하고 있는 산업들에 기반하고 있다는 점이 언급된 바 있다.

**...개발도상국도 마찬가지이다.**

중남미 지역에 관한 연구에서는 경쟁의 제한 –특히 정부가 부과된 제한– 이 성장을 제약하는 핵심 요소라고 주장한다. **Cole et al (2005)**은 다음과 같이 결론을 내렸다: “우리는 경쟁 장벽을 통해 중남미의 낮은 총요소 생산성을 이해할 수 있을 것이라고 주장한다. 우리는 서구 및 여타 성공적인 동아시아 국가들에 비해 중남미에 국제적, 국내적 경쟁 제약이 더 많이 존재한다는 것을 문헌으로 입증하였다. 또한 여러 미시경제 수준의 사건들을 통해 경쟁장벽을 상당히 낮춤으로써 중남미 지역의 생산성이 서구 국가들 수준으로 향상되었던 것을 입증한다.”

반면 일부 중남미 국가에서는 자유화로 인해 상당한 수준의 경제적 혜택이 발생하였다(1970년대, 1980년대 칠레의 개혁연구는 **Pavcnik(2002)**를 참조). 이를 통해 대다수의 선진국뿐만 아니라 개도국에서도 경쟁이 생산성 성장에 기여한다는 사실을 확인할 수 있다.

인도의 시장 개방성이 증가하면서 발생하는 효과를 연구하는 문헌들이 급속도로 증가하고 있다. 예를 들어 **Aghion, Burgess, Redding, and Zilibotti (2003)**는 2000년대에 인도의 자유화가 제조업 분야 및 각 주(state)에 긍정적인 효과를 미쳤다는 사실을 발견하였다.

남아프리카 공화국에 대한 연구(**Aghion et al, 2008**)에서는 가격에 대한 마크업(경쟁의 척도로 사용)을 보면, 남아공의 제조업의 마크업이 이에 상응하는 세계 제조업 산업들의 마크업보다 더 높다는 것이 발견되었다. 더욱이, 동 연구는 경쟁정책(즉, 마크업의 감소)이 남아공의 총요소 생산성 성장에 대개 긍정적인 효과를 가질 것이라고 주장한다(특히, 마크업이 10퍼센트 감소하면 연간 생산성이 2-2.5퍼센트 증가할 것임).

이는 반드시 최빈국들이 경제개혁보다 경쟁정책을 우선시해야 한다는 것을 의미하는 바는 아니다. 최빈국에서는 경제개혁을 통해 실질적으로 생산성이 0인 자급형 농업에서 보다 생산성이 높은 일로 노동자들을 이동시킴으로써 산출물이 크게 증가할 수 있다. 신흥경제국 –이들 중 일부의 경우, 경쟁정책이 약 – 은 1인당 소득이 10배가 높은 국가들보다 성장이 더 빠른 편이다. 그럼에도 불구하고, 179개국을 분석한 **Gutmann and Voigt (2014)**<sup>2</sup>의 연구에서는 다음과 같은 결론을

<sup>2</sup> 아래에서 더 세부적으로 논의됨

내린다. “특히 경쟁이 저소득 국가에 미치는 효과는 확실하다(부패 인식 수준 하락, 총 투자 수준의 증가). 따라서 데이터를 보면 경쟁법 도입은 저소득 국가에서 가장 많은 지지를 받는 것으로 나타난다. 이와 같은 맥락에서, 개발도상국, 특히 저소득 국가에서 보이지 않는 손(*invisible hand*, 보통 가격기능을 의미)이 원활하게 기능할 수 있도록 경쟁법을 도입하도록 하는 것은 타당한 정책적 제언이다.

**경쟁이 미치는 보다 강력한 효과는 경쟁이 발생하는 분야가 아닌 기타 분야들에서 느낄 수 있다. 특히 상방 분야(*upstream sectors*)의 활발한 경쟁의 효과는 하방 분야(*downstream sectors*)의 생산성과 고용에 영향을 미칠 수 있으며, 이를 통해 경제 전반에도 효과가 나타날 수 있다.**

위에서 제시된 대부분의 연구는 보다 세부적인 미시경제적 연구이며, 이러한 연구들은 한 분야의 생산성 성장을 동 분야의 경쟁 수준과 연관시키려 한다. 이렇게 연구의 초점을 협소하게 한정시키는 것은 중요한 일이다. 그러나 이러한 연구에서는 상방 분야 내 경쟁이 강화될 수록 하방 분야의 성과를 개선시킬 수 있다는 경쟁의 중요한 이점이 고려되지 않는다. 이러한 효과는 실제, 인프라 건설 및 공급, 공익사업(*public utilities*)에서 경쟁이 특히 중요한 이유 중 하나이다.

예를 들어 **Barone and Cingano (2008)**는 규제를 통해 서비스 분야(특히 금융 서비스 및 에너지 공급)의 경쟁을 감소시킬 경우, 제조업 생산성의 성장을 방해한다는 것을 증명하였다. 저자는 “이와 같은 연구결과는 경쟁정책의 측면에서 봤을 때 유용한 시사점을 제공한다. 예를 들어 우리가 추정한 값에 따르면, 전문직 간 가격 및 요금 규제를 철폐하면 전문직 서비스 이용 강도가 높은 산업(예: 화학 및 제약)이 그렇지 않은 산업(예: 금속가공제품)에 비해 성장이 0.5퍼센트 더 높을 수 있다.”

**Bourlès et al (2013)**는 상방 부문의 서비스 분야에 대한 규제가 하방 시장의 생산성 성장에 미치는 효과를 연구하였으며, 다음과 같은 결론을 내린다. “우리는 지난 15여년에 걸쳐 상방 부문에 대한 반경쟁적인 규제가 다요소 생산성(*multifactor productivity*, MFP) 성장을 억제하였으며, 생산성이 생산성 곡선(*productivity frontier*)에 가까운 경우는 특히 그렇다는 것을 발견하였다. 후자의 결과는 이미 고도의 기술을 보유한 고소득 국가들에게 있어 상방 부문의 개혁이 특히 중요할 수 있다는 점을 암시한다.”

**Forlani (2010)**는 프랑스에 대해 유사한 분석을 수행하였으며, 다음과 같이 결론을 내린다. “실증적인 추정치를 보면, 서비스 분야의 시장 지배력이 하방 부문의

기업들의 생산성에 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 기업의 생산성과 서비스 분야의 경쟁 간에 통계적으로 유의미한 관계가 있다는 것이 발견되었다: 경쟁이 증가할 수록 평균 제조업 생산성도 증가한다. 망 산업만 봤을 경우, 이러한 관계는 더욱 강한 것으로 나타난다.”

*이와 같은 경쟁의 효과가 발생하는 주요 이유는 경쟁으로 인해 효율성이 떨어지는 기업은 탈락하고, 효율성이 더 높은 기업들이 시장에 진입하여 시장점유율을 확대함으로써 분배적 효율성이 개선되기 때문인 것으로 보인다. 그러므로 시장진입 및 확대를 막는 규제나 반경쟁적 행위는 특히 경제성장을 저해할 수 있다. 경쟁은 또한 생산 효율성을 개선하는 것으로도 추정된다. 이는 경쟁에 직면한 기업들의 관리가 더 효과적으로 이루어지기 때문이다.*

지금까지 논의된 연구들은 경쟁과 생산성 성장 간의 실증적 관계를 입증하고 있다. 그러나 다음과 같은 세부적인 메커니즘에 대한 실증적 증거는 위에서 발견된 연구결과를 훨씬 더 뒷받침해줄 수 있다. 왜 경쟁으로 인해 생산성 성장이 더욱 가속화되는가?

주요 원인은 기업 간 재분배 효과 때문인 것으로 보인다. 경쟁이 보다 높은 시장들에서는 동태적으로 봤을 때 가장 생산적이고 혁신적인 기업에게 자원이 배분된다. 이러한 시장에서는 더 나은 기업들이 시장에 진입하여 성공하는 반면, 최악의 기업은 실패하고 시장에서 퇴거하게 된다.

**Arnold et al (2011)**은 경쟁규제의 효과의 측면에서 봤을 때, 대개 생산성이 떨어지는 기업에서 생산성이 더 높은 기업으로 자원이 재배치될 경우, 생산성이 성장한다는 연구결과를 보다 자세하게 논의하고 있다. 이러한 연구결과는 OECD의 지식 자본, 성장 및 혁신 지원(Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation) 사업 보고서에서도 논의된다 (**OECD, 2013b**).

예를 들어 **Harris and Li (2008)**는 영국의 생산성 성장의 79퍼센트는 기업 내 효과(즉, 개별기업의 효율성이 강화됨)보다는 기업 간 효과(즉, 효율성이 높은 기업이 낮은 기업을 대체함)에서 발생한다는 것을 발견하였다. 또한 **Disney, Haskell and Heden (2003)**는 영국에 대한 다음과 같은 사항을 발견하였다. “우리가 발견한 주요 연구결과는 1980-92년의 기간 동안 제조업 노동생산성 성장의 50퍼센트 및 총요소 생산성 성장의 80-90퍼센트가 외부적 구조조정에서 기인한다는 것이다.” 이와 유사하게 **Hahn (2000)**은 한국의 산업 생산성 성장의 45-65 퍼센트가 시장의 진입 및 퇴거에서 발생한다는 사실을 발견하였다. **Fukao and**

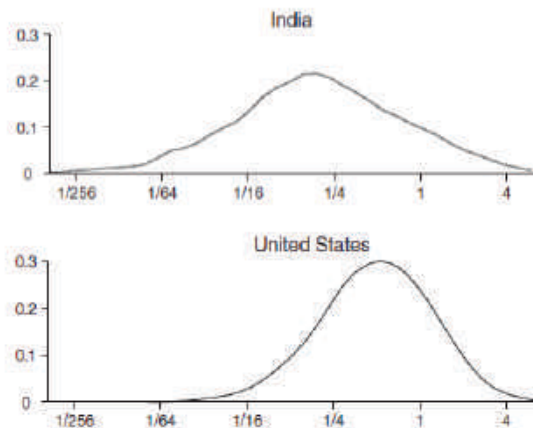


**Kwon (2006)**은 생산성이 떨어지는 기업에서 생산성이 높은 기업으로 시장 점유율이 재분배되는 수준을 이용하여 일본의 '잃어버린 10년(lost decade)' 동안 발생한 생산성 성장 둔화를 설명하며, 다음과 같은 결론을 내렸다. "우리는 일본의 제조업 분야에서 시장의 순환(metabolism) -총요소 생산성이 높은 기업의 고용 및 산출량 확대, 그리고 총요소 생산성이 낮은 기업의 축소 및 퇴거- 이 원활하게 이루어지고 있지 않다는 사실을 발견하였다."

Hsieh and Klenow (2009 and 2012)는 미국보다는 인도나 중국에서 생산성이 매우 낮은 기업들이 훨씬 더 많이 생존하는 것처럼 보인다고 지적하였다(아래 참고). 이를 뒷받침 하는 한 가지 이유는 인도와 중국 시장에서 효과적인 경쟁이 부재하다는 사실이다. 이러한 경쟁의 부재의 효과는 상당하다: 저자의 계산에 따르면 1990년대에 중국과 인도에서 미국만큼 기업 간 자원 배분이 효율적으로 이루어졌다면, 총요소 생산성은 50퍼센트까지 증가할 수 있었다.

그림 1: 다양한 제조업 공장 간 총요소 생산성 분포 (평균=1)

첫번째 그래프: 인도, 두번째 그래프: 미국



출처: Hsieh and Klenow (2009) © Published with the permission of Oxford University Press

경쟁을 통해 '기업 간 효과' 외에도, 경쟁이 이루어지면서 기업관리가 개선되어 발생하는 '기업 내 효과'도 나타날 수 있다. 이미 언급된 바와 같이 **Nickell (1996)**은 (개인이 소유, 관리하는 기업에 비해 주식 보유가 분산되어 있는 회사에서 경쟁이 생산성을 더욱 강화시켰음을 언급하며) 주주들의 통제가 약할 경우, 상품 시장에서의 경쟁이 관리자를 규율하는 역할을 한다고 주장하였다.

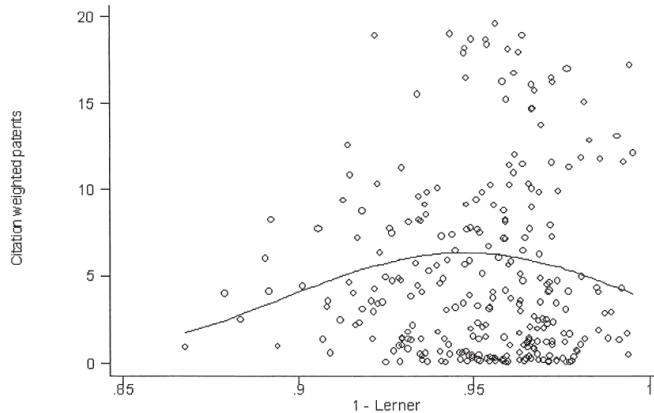
보다 최근에 Van Reenen과 그의 동료들은 상품 시장 경쟁과 관리 품질 사이의 관계를 특히 적극적으로 검토하였다. 이들은 몇 개의 논문을 통해(예: **Bloom and Van Reenen (2007)**참고) 국가 간 생산성 차이가 관리 품질(설문조사로 측정)의 차이에 따라 달라지며, 특히 관리가 제대로 이루어지지 않는 기업들이 얼마나 많이 존재하는지의 여부가 생산성 차이를 설명하는 데 중요하다는 사실을 증명하였다. 생산성 성장이 낮은 국가들에는 분포 하단에 관리가 매우 부실한 기업들이 긴 '꼬리'를 형성하며(이는 분포 전반에 걸쳐 부실 기업들이 존재하는 것과 대조되는 것임), 이는 위에서 기술된 생산성 차이와 유사한 패턴을 보이는 것이다. 상품 시장의 경쟁이 관리가 부실한 기업을 퇴거시키고, 관리자를 규율하는 효과를 발생시켜, 이와 같은 '꼬리'를 제거할 수 있도록 돕는다는 것은 타당한 사실이다. 경쟁은 기업관리 관행을 측정하는 점수와 강력한 양의 상관관계를 가진다. 저자들은 다음과 같은 결론을 내린다. "우리는 상품 시장 경쟁이 약하고, 그리고/또는 가족 소유 기업이 기업관리 통제권을 장남에게 부여할 경우(장자 상속제) 부실한 관리 관행이 더욱 만연하다는 사실을 발견하였다."

**경쟁을 장려하는 것을 목적으로 하는 개입으로 인해 혁신이 증가할 것이라는 증거도 존재한다. 경쟁력 있는 경쟁업체와 경쟁을 해야 하는 기업의 경우 독점기업보다 더 많은 혁신을 이루어낸다.**

최소한 **Schumpeter (1942)**가 규모가 크고, 시장을 선도하는 기업들의 혁신 가능성이 높다고 주장한 이래로, 경쟁과 혁신(신규 제품 혁신이든 또는 새로운 비용절감 생산 절차의 혁신이든)의 관계는 상당한 논쟁의 대상이 되었다.

이에 대하여 최근에 이루어진 연구 분석의 대부분, 특히 Aghion, Bloom, Blundell, Griffith and Howitt (예를 들어 **Aghion et al, 2005**를 참고)의 관련 연구들에서는 **Scherer's (1967)**의 '역U자형(inverted-U)' 관계를 부활시켰다. 경쟁 수준이 중간 정도인 시장에서 혁신이 이루어질 가능성이 가장 높은 반면, 독점(경쟁 부재) 또는 경쟁이 매우 높은 시장에서는 혁신이 이루어질 가능성이 더 낮다. Aghion과 그의 동료들은 보통 수익성(Lerner 지표로 대리)을 경쟁을 나타내는 지표(그리고 혁신의 지표로는 특히)로 사용한다. 따라서 여기서 '매우 경쟁적'이라는 단어는 저비용 매출 총이익(low cost price margin)을 가진 산업을 의미하는 것으로 이해해야 한다.

그림 2: 특허인용 및 상품 시장 경쟁



이 도표는 x좌표에 경쟁, y좌표에 인용에 가중치를 둔 특허(citation-weighted patents)를 표시한다. 각 점은 산업-연도(industry-year)를 나타낸다. 산포점(scatter)들은 인용에 가중치를 부과한 특허 분포의 10분위에서 90분위 사이의 모든 측정점(datapoint)을 보여준다.

\*역자 주: 러너지수는 산업의 독점도를 나타내며, 0-1 사이의 값을 가짐

출처: *Aghion et al (2005)* © Published with the permission of Oxford University Press

산업의 경쟁수준이 더 높을 수록 혁신율이 높아지고, 이후 혁신율은 최고점을 찍은 후 다시 하락하게 된다는 실증 연구결과는 경쟁강도와 분야 내 기술진보 상태의 상호작용의 효과로 이해할 수 있다. 기업들이 유사한 기술을 보유하고 있을 경우(즉, 기술 프론티어(technological frontier)에서 막상막하로 경쟁할 경우), 경쟁을 피하기 위해 혁신을 할 인센티브가 존재하며, 산업의 경쟁 수준이 더욱 높아질 수록 이러한 인센티브는 강화된다. Aghion과 그의 동료들은 산업의 경쟁 수준이 낮을 때에는 '지체된(laggard)' 기업들의 경우 선도기업을 따라잡을 모든 인센티브를 갖게 되며, 이에 따라 '막상막하'의 경쟁이 나타날 것이라고 주장한다. 이러한 성격은 경쟁의 증가가 혁신 증가로 이어지는 역U자의 '상승' 국면을 설명한다. 이와 대조적으로, 경쟁이 심한 경우에는 기존의 기술선도 기업들이 이러한 혁신으로 발생하는 이윤을 제거하기 때문에, 기술지체 기업들은 혁신을 할 인센티브가 거의 존재하지 않는다. 또한 기술선도 기업들의 경우에도 경쟁업체들의 기술이 지체되어 있기 때문에 스스로 혁신을 할 인센티브가 없다. 이에 따라 해당 산업은 기술적 측면에서 봤을 때, 기술선도 기업과 기술지체 기업으로 양분되어 버린다. 이와 같은 상황은 경쟁의 강도가 심화되면서 발생할 가능성이 더 높으며, 이 상태로 시장은 더욱 고착화된다. 그러므로 경쟁이 증가함에 따라 전체적으로 혁신할 인센티브는

감소한다. 이는 경쟁이 강화될 수록 혁신이 이루어지지 않는 역U자의 '하강' 국면을 설명한다.

이러한 경쟁과 혁신의 관계는 복잡하지만 분명한 정책적 함의를 갖는다. 첫째, 경쟁이 매우 적은 산업(예: 규제로 보호되거나 기존 기업의 남용적 행위로 시장진입이 제한되는 독점 산업)에 대한 친경쟁적 개입은 혁신을 증가시키는 결과를 가져올 것이다. 대부분의 친경쟁적 정책개입 -그리고 물론 경쟁당국의 경쟁법 집행활동- 은 일반적으로 경쟁이 매우 적은 산업과 독점(위 도표의 왼쪽 부분)을 다루는 데 초점을 맞출 것이다. 이는 경쟁이 활발한(위 도표의 오른쪽 부분) 산업에서는 보통 경쟁에 대한 우려가 발생하지 않을 것이기 때문이다. 둘째, 지식재산권과 경쟁은 상호 중요한 영향을 미친다. 혁신에 대한 인센티브는 혁신 전 이윤과 혁신 후 이윤의 차이에 따라 달라진다. 실제 혁신기업에 대한 특허 보호가 효과적이라면(비효과적 기업 또는 혁신을 하지 않는 특허 괴물(trolls)과 대조하여), 상품 시장에서 경쟁이 더욱 증가할 수록 혁신율이 높아지게 될 것이다. 마지막으로, 이러한 경쟁-혁신 프레임워크 하에서는 기술 수준이 높은 산업에서 경쟁정책이 특히 중요하다는 것을 기억해야 한다.

**Polder and Veldhuizen (2010)**는 네덜란드의 데이터를 사용하여 유사한 결과를 도출하고 역U자형 관계도 확인하였다. **Grünewald (2009)**는 스웨덴의 데이터를 이용하여 연구를 수행한 결과, 침체된 기업을 제외하고 경쟁이 강화될 수록 R&D가 더 빨리 증가한다는 것을 발견하였다. 이와 같은 결과는 동일한 U자형 관계를 형성하지는 않지만, Aghion과 그의 동료들의 연구결과에서 확인된 이론과는 일치하는 것이다.

중부 및 동부유럽의 체제전환 경제의 데이터를 사용하여 수행된 유사연구(**Carlin et al 2004**)는 '최소한의 경쟁(A minimum of rivalry)'이라는 연구제목에서와 동일한 점을 지적하고 있다. Aghion과 그의 동료들은 보통 경쟁을 나타내는 지표로 이윤 마진(profit margins)을 사용하는 반면, 동 연구에서는 경쟁업체의 수를 대리 지표로 사용한다. 이들은 "혁신과 성장 모든 측면에서 최소한의 경쟁은 중요하다"는 증거를 발견하였다. 최소한 몇 개의 경쟁업체라도 존재할 때, 직간접적인 효과성이 발생한다. 여기서 간접적인 효과성은 상품 시장에서의 시장 지배력으로 인해 발생하는 지대를 혁신을 위해 효율적으로 사용하는 것을 의미한다.

생산성에 관한 문헌에서처럼 '충격'의 효과를 연구함으로써 경쟁이 혁신에 미치는 영향에 대한 증거도 찾아볼 수 있다. **Bloom, Draca and Van Reenen (2011)**은 1996-2008년 기간에 걸친 12개 유럽 국가의 50만개 기업에 대한 패널 데이터를

사용하여 중국산 제품 수입으로부터 발생한 경쟁의 효과를 연구했으며, 다음과 같은 결론을 내렸다. “중국산 수입으로부터 발생한 경쟁으로 인해 (1) 기업 내 기술변화가 증가하였고; (2) 기술적으로 더 진보한 기업들에게 고용이 재분배되었다. 이러한 기업 내 효과 및 기업 간 효과는 그 강도로 봤을 때 거의 동일했으며, 2000-07년 기간에 걸쳐 유럽의 기술 발전의 15%를 설명하는 요소임이 확인되었다.”

이와 유사하게, 경쟁은 혁신을 보다 효과적으로 도입 및 보급하는 것도 촉진하는 것으로 보인다. 예를 들어, **Arnold et al (2008)**는 OECD를 위해 수행한 연구에서 경쟁에 대한 규제적 제한이 정보통신기술(Information and Communications Technology, ICT) 투자<sup>3</sup>와 강력한 음의 효과를 가진다는 것을 발견하였다. 또한 “상대적으로 자유로운 규제환경에서 운영되는 기업들이 상품 시장에 대한 규제가 더욱 강한 환경에서 운영되는 기업보다 생산과정에 ICT를 결합하는 경향이 더 강했다”고 언급하였다.

**경쟁시장이 더 많아질수록 생산성 성장 수준이 더 높아진다. 그러므로 시장이 더욱 경쟁적으로 운영되도록 하는 정책을 통해 경제성장을 더욱 가속화할 수 있을 것이다.**

경쟁정책을 통한 개입의 목적이 생산성을 직접적으로 성장시키는 것인 경우는 거의 없다. 대신 개입의 목적은 가격 인하 또는 기타 소비자 편익으로 측정될 수 있는 경쟁 자체를 장려하거나, 이를 보존하는 데 초점을 맞춘다. 그러나 상기 논의된 증거들은 경쟁을 장려하는 성공적인 정책개입이 생산성 성장에 기여하고, 이에 따라 전체적인 경제성장에도 긍정적인 효과를 미치게 된다는 것을 강력히 주장한다.

본 보고서는 ‘거시적’ 성과에 초점을 맞추기 때문에 경쟁법 집행의 효과성과 기타 친경쟁적 정책에 관한 문헌은 검토하지 않지만, 이에 관한 몇 개의 참고 자료는 제공한다.

경쟁법 집행의 효과성을 뒷받침하는 가장 좋은 증거는 경쟁법 집행과 동일한 수준에서 수집되는 증거이다. 즉, 이는 사례별 경쟁법 집행결과가 집행 효과성을 가장 잘 보여준다는 것을 의미한다. 경쟁당국 및 학계는 경쟁법 집행의 결과에 대한 다수의 사후 연구를 출간하였다. **OECD (2013a)**와 **OECD (forthcoming)**는 이러한 기존의 연구들에 대한 조사를 수행하였으며, 경쟁법 집행을 통한 경쟁

<sup>3</sup> 동일한 주제에 관해 Conway et al(2006)도 참조

보호의 중요성을 서술하고 있다(그러나 경쟁법 집행이 효과성 개선 차원에서만 적절한 바, 비효과적이라고 보는 일부 측도 있음).

몇몇 메타연구에서는 여러가지 사건에 걸친 경쟁법의 효과를 추정하려고 하였다. Dutz and Vagliasindi (2000)와 **Vagliasindi et al (2006)**는 다수의 체제전환 국가의 데이터를 사용한 연구에서, 경쟁법을 더 효과적으로 집행할수록 경쟁(관련 산업 내 시장행위자의 수로 측정)이 증가한다는 것을 발견했다. **Crandall and Winston (2003)**은 미국의 경쟁법 집행에 대한 논문을 발표하였는데, 동 논문은 중요도가 매우 높으며 이후 토론과 반박 논문으로 계속해서 이어졌다. 이러한 후속 연구중 가장 주목할만한 논문은 경쟁법 집행의 효과성을 설명한 **Baker (2003)**이다. 이 논문에서는 미국에서 경쟁법 집행이 성공적으로 이루어졌던 시기와 함께 최소한 몇 가지 분야에서라도 경쟁법 집행이 제대로 이루어지지 못했던 시기를 조사하였다. 예컨대, 연구결과에 따르면 경쟁법 집행이 면제되는 다수의 수출 카르텔이 최대 15년까지 미국에서 지속되었다.<sup>4</sup> Baker는 또한 **Hüschelrath (2008)**의 “이 모든 문제를 감수할 필요가 있는가? 경쟁법 집행의 비용과 편익(Is it worth all the trouble? The costs and benefits of antitrust enforcement)”이라는 논문에서 시도된 경쟁법 집행의 편익 계량화 방법을 논의하였다. Hüschelrath’s의 연구에서 나타나는 편익은 한계 편익에 관한 것이지만, 그는 연구에서 사용된 계량화 방법이 경쟁법 집행의 억지효과뿐만 아니라 본고의 주요 포커스인 동태적 편익도 고려하지 않는다는 점을 인정하였다.

실제 경쟁법 집행의 억지효과는 상당히 클 가능성이 높다. 그러나 일어나지 않은 사건에 대한 증거를 찾는 것은 본디 어려운 일이다. 그럼에도 불구하고 경쟁법 집행이 최소한의 억지효과를 가지며, 특히 카르텔에 대한 억지효과를 가진다는 증거가 존재한다. 예를 들어 **Connor and Bolotova(2006, pp. 1133-1134)**는 문헌조사와 더불어 유럽연합(European Union, EU), 북미, 아시아의 다수 관할권역에 걸친 수백개 카르텔에 대한 메타분석에서, 경쟁 체제가 더욱 강력할수록 카르텔로 인해 발생하는 과다요금(cartel overcharge)이 낮아진다는 것을 발견하였다. 또한 **Clarke and Evenett (2003)**은 세계적인 비타민 기업 카르텔로 인해 초래된 과다요금이 경쟁체제가 있는 국가와 그렇지 않은 국가에서 차이가 난다는 결과를 발견하였는데, 이는 위에서 제시된 연구결과와 유사한 것이다. 동 연구에서는

<sup>4</sup> Baker는 또한 아래에서 논의된 바와 같이 대공황 시기 경기 침체에 대한 정책적 대응 하에서 이루어진 경쟁법 집행의 보류를 논의한다.

경쟁법 집행이 카르텔로 인한 과다요금을 억지하는 효과가 각국의 경쟁체제를 유지하는 연간 총 행정비용에 가깝다는 것을 발견하였다.

*경쟁이 경제성장을 도모한다는 증거 외에도, 경쟁법 그 자체와 상품 시장 규제철폐에 대한 연구들이 있다. 개별정책 변화의 효과를 구별하는 것은 어려운 일이다. 그러나 경쟁법의 도입이 생산성을 증가시킨다는 것을 보여주는 연구들은 존재한다. 이와 반대로, 1930년대에 있었던 미국 반독점법의 선별적 집행 보류는 경기회복을 지연시켰던 것으로 보인다.*

원칙적으로는 경쟁법 도입 전후의 산업 또는 국가의 성과를 비교하거나, 경쟁법이 있는 국가와 그렇지 않은 국가를 비교함으로써 경쟁법의 효과를 판단할 수 있어야 한다. 그러나 실제로는 경제 성과에 영향을 미칠 수 있는 다른 모든 요소들로부터 경쟁법 집행의 효과만 따로 구분하는 것은 매우 어려운 일일 수 있다. 그럼에도 불구하고, 산업 수준에서 경쟁법 도입 -또는 중단- 의 효과를 직접적으로 연구한 몇 건의 연구가 존재한다(그리고 다양한 국가들에 대한 횡단면 연구의 수는 더 많으며, 이는 다음 장에서 논의됨).

**Symeonidis (2008)**는 1956년에 영국에서 도입된 경쟁제한적 행위에 관한 법(Restrictive Practices Act)의 효과를 검토했다. 이전에는 합법행위로 간주되었던 카르텔은 동 법안을 통해 위법으로 규정되었다. Symeonidis는 과거에 공개적으로 카르텔을 조직했었던 산업의 노동생산성 성장과 카르텔이 없었던 산업에 대해 비교검토를 수행한다(실제 카르텔을 조직하지 않은 산업이 통제집단이 됨. 이는 동 산업이 새로운 법을 제외한 모든 경제 상황에 영향을 받기 때문임). 그는 카르텔을 제거할 경우 노동생산성이 더 급속하게 성장한다는 것을 발견하였으며, 다음과 같은 결론에 도달했다. “두 산업 집단을 비교하여 도출된 계량경제적 연구결과는 담합이 노동생산성 성장에 미치는 부정적인 효과를 뒷받침하는 강력한 증거이다. 담합이 임금에 미치는 효과를 뒷받침하는 증거는 없었다.”

일반적으로 국제 또는 국내 경쟁으로부터 기업들을 보호하는 것은 경기침체에 대한 적절하지 못한 정책적 대응이다. 이에 대한 사례는 미국 역사에서 찾아 볼 수 있는데, 바로 1930년대 미국의 독점금지법이 국가산업회복법(National Industrial Recovery Act, NIRA)에 의해 선별적으로 중지되었을 때가 이에 해당한다. 당시에는 기업들이 노동조합과는 임금을 담합하기로 합의하고, 경쟁업체들과는 가격담합에 합의하여 카르텔을 조직하는 것이 허용되었다. 몇 건의 연구에서 이러한 카르텔 허용이 경기회복을 지연시켰다는 결론을 내렸다.

예컨대, **Romer (1999)**는 다음과 같이 결론을 내린다. "NIRA는 산출물 하락에 적극적으로 기여했다기 보다, 경기회복을 억지하는 힘을 가졌던 것으로 보는 것이 가장 적절하다." **Taylor (2002)**는 "NIRA 카르텔법은 그 자체만으로도 1934년 초반 제조업 산출물을 10퍼센트 감소시켰다"는 것을 발견하였다. **Taylor (2007)**는 NIRA의 집행 이전 시기 및 집행 시기, 그리고 집행 이후 시기에 걸쳐 66개 산업의 산출물에 영향을 미친 카르텔법의 7개 조항에 대해 보다 세부적인 평가를 수행하였으며, 위에서 도출된 연구결과들을 재확인 하였다.

**Cole and Ohanian (2004)**의 연구는 특히 영향력이 있었으나, 동시에 논란도 불러일으켰다. 이들은 NIRA의 시행만으로 미국의 경제 회복이 7년이 지연되었다고 주장한다. 이와 같은 다소 극단적인 결과는 NIRA가 상품가격에 미친 효과보다는 임금에 미친 효과에 더 기반한 것이다. 미국 연방거래위원회(Federal Trade Commission, FTC)의 경제학자 David Glasner<sup>5</sup>는 동 보고서를 검토하였으며, 다음과 같은 사항에 주목했다. "4월에서 7월까지의 경기회복은 이미 거의 예정되어 있던 것이었는데, 이를 방해한 요인은 도대체 무엇인가? 루즈벨트 대통령이 6월 의회에서 NIRA를 강제로 도입하고, 이 법의 효과가 7월에 이미 나타나기 시작했다는 것이 거의 확실한 답일 것이다. 동시에 NIRA는 실직률이 높은 상황에서 명목임금을 강제적으로 인상하도록 하고(비록 4월에 회복이 시작되면서 실직률은 급속하게 떨어지기 시작했으나), 미국 경제의 상당부분을 카르텔화 함으로써 당시 탄력을 받고 있었던 경기회복을 효과적으로 차단해버렸다."

*경쟁법의 효과에 관한 많은 연구에서는 경쟁법(또는 보다 장기적이거나 효과적인 경쟁법)을 보유한 국가들에서 경제성장이 더 급속도로 이루어지는지 평가하기 위하여 다양한 국가들의 경험을 비교한다. 그러나 보통 경쟁법과 동시에 도입된 정책(예: 1989년 이후 동부유럽의 체제전환)처럼 전체적인 경제성장률에 영향을 미치는 많은 다양한 요소들이 존재하기 때문에 경쟁법의 단독 효과를 측정하는 것은 어려운 일이다. 일부 연구에서는 경쟁법은 아무 효과를 갖지 않는다는 것을 발견하였다. 그러나 압도적인 비율의 대다수 연구에서는 경쟁법이 경제성장에 긍정적인 효과를 가진다는 사실이 발견되었다.*

경제 전체적인 수준에서 봤을 때, 경제성장에 영향을 미치는 다른 요소들로부터 경쟁정책의 효과를 따로 구별해내는 것은 어려울 것이다. 더욱이 기타 요소들을 통제하지 않는다면 허위 상관관계가 나타날 것이다. 가장 눈에 띄는 점은 최근 몇

<sup>5</sup> <http://uneasymoney.com/2011/09/26/misrepresenting-the-recovery-from-the-great-depression/>



년간 고소득 국가들의 성장이 신흥경제국의 성장보다 훨씬 더뎠다는 것이다. 고소득 국가들은 일반적으로 잘 발전된 경쟁체제를 가지고 있다. 그러나 이것이 경쟁체제가 발전할수록 성장이 약화된다는 것을 의미하는 바는 아니며, 그보다는 성장률과 경쟁체제 모두가 전체적인 경제 발전 수준과 상관관계가 있다는 것을 의미한다. 그러므로 어떠한 분석을 수행할 때에도 이와 같은 특성을 교정해서 반영하거나, 조건이 매우 유사한 국가들만을 비교할 필요가 있다. 그러나 이와 같은 어려움에도 불구하고, 경쟁정책의 효과를 직접적으로 측정하려고 한 연구들도 있었다.

**Gutmann and Voigt (2014)**은 동 분야에서 수행된 초기의 연구들을 검토하였으며, 경제 성과에 영향을 미치는 다른 요소들로부터 경쟁법의 효과를 분리할 때 발생하는 데이터 및 방법론적 어려움도 적절히 설명하고 있다. 동 논문에서는 또한, 1971-2012년의 기간에 걸친 179개 국가의 데이터를 분석하여 경쟁법이 존재하는지의 여부(그리고 경쟁법 도입 이후 지난 시간)가 경제성장률 뿐만 아니라 FDI나 생산성과 같은 중간지표를 설명할 수 있는지에 대한 분석을 수행하였으며, 이를 통해 경쟁법의 효과가 매우 강력하다는 사실을 발견하였다. “만일 경쟁법의 도입으로 인해 경제의 동태적 효율성이 개선된다면, 이러한 효율성 개선의 결과 경제성장률도 증가하게 될 것이다. [우리의 조사결과는] 이가 실제 그렇다는 것을 발견하였으며, 경쟁법의 도입으로 인해 연간 성장률이 2퍼센트에서 3퍼센트가 증가했음을 증명하였다. 따라서 이와 같은 연구결과에서 우리는 경쟁법의 효과가 상당하다는 것을 알 수 있다.” 동 연구에 앞서 수행된 Vigot (2009)의 연구와 마찬가지로, 경쟁법은 생산성 성장에는 영향을 미치지 않는다는 것이 나타났다. 저자들은 이것이 부분적으로 총요소 생산성 효과가 나타나는 데 시간이 걸리고, 그 효과를 측정하는 것이 어렵기 때문에 발생하는 측정 관련 문제라고 의심하였다. 대신, 투자가 더 많이 이루어질수록 경제성장을 부양하는 힘이 강화되는데, 이는 아마도 기업의 부패인식 수준이 낮아지기 때문인 것으로 추정된다.

**Petersen (2013)** 은 경쟁법의 정치적 효과에 초점을 맞추었으나, 위와 유사한 방법을 사용하였으며, 경쟁법 효과가 경제성장에 긍정적인 효과를 갖는다는 것을 확인하였다. “반독점 제도를 도입할 경우, 10년 후의 1인당 GDP 및 경제성장에 긍정적인 효과가 나타난다. 반면, 경쟁법이 한 국가의 민주주의를 나타내는 점수에 미치는 효과는 통계적으로 유의미하지 않다.”

**Buccirossi et al (2013)**는 1995-2005년 기간 동안 12개 OECD 국가에서 경쟁정책이 총요소 생산성 성장에 미친 영향을 추정하였다. 이들은 경쟁정책이 생산성(생산성

수준은 국가에 따라 여러가지 지표로 측정됨)에 상당히 긍정적인 효과를 갖는다는 사실을 발견하였다. 특히 경쟁정책 중에서도 제도적 정비와 반독점 활동과 관련된 활동이 생산성 성장에 확실한 효과를 미친다는 사실을 발견하였으며, 이는 경쟁정책과 법 집행기관의 효율성 간의 보완성을 암시하는 것이다.

**Dutz and Hayri (1999)**는 52개 국가에 대한 횡단면 데이터를 사용하여 경쟁법 효과성과 GDP 성장이 양의 상관관계를 가지고 있다는 사실을 발견하였다. **Clougherty (2010)**는 국가가 경쟁정책을 중요시하는 정도를 나타내는 척도로서 경쟁정책에 대한 국가의 재정 지원을 지표로 사용하였다. 그는 동 지표와 경제성장이 연관되어 있음을 발견하였으며, 다음과 같은 결론을 내렸다. “회귀계수 추정에 따르면 경쟁정책에 대한 재정지원이 1표준편차(58.8백만불)만큼 증가할 경우, 경제성장이 0.84퍼센트 증가한다.”

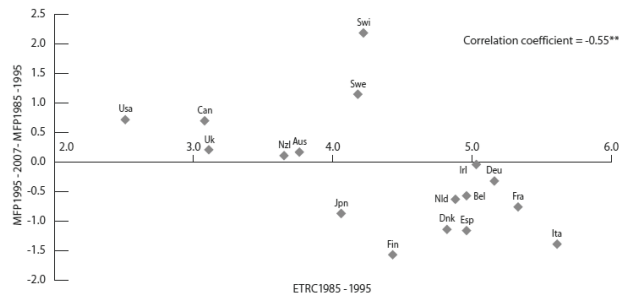
**Borrell and Tolosa (2008)**는 반독점 정책이 다른 자유화 정책들과도 연관되어 있으며, 특히 무역정책과 상호 영향을 미친다는 점을 강조하였다. “반독점 정책의 시행은 총요소 생산성에 통계적으로 유의미한 양의 효과를 가진다. 이는 경쟁정책의 효과로 인해 생산성이 증가한다는 것을 암시하는 것이다. 회귀계수에 따르면, 평균 반독점 효과성이 1표준편차 만큼 증가할 때 총요소 생산성은 평균 28퍼센트가 증가할 것이다. 그러나 이 추정치의 문제는 총요소 생산성에 대한 효과가 각각 경쟁효과 및 선별효과에 얼마나 관련이 있는지 알 수 없다는 것이다.” 동 연구는 두 정책의 결합된 평가하고 있으며, 경쟁법의 효과만 검토할 경우에는 이것이 생산성 성장에 미치는 효과를 과다 추정하게 되는 결과를 초래할 것이라는 점을 발견하였다. 그러나 경쟁법과 무역 개방성도 서로를 강화하는 효과를 갖기 때문에, 상호 대체재라기보다는 보완재라고 봐야 한다는 점도 함께 언급되었다.

*상품 시장에 대한 다양한 규제철폐 사건들을 이용하여 오랜 시간에 걸친 산업 간, 국가 간 비교연구를 수행할 수 있다. 따라서 상품 시장의 규제철폐에 대한 증거 기반은 더욱 견고하다. 더군다나 경쟁을 도입 및 촉진하기 위한 목적으로 고안된 규제정책은 특히 망 산업(network industries)에서 생산성을 향상시켰다.*

OECD는 -예를 들어 **Nicoletti (2003)** 참고- 는 상품 시장의 규제철폐가, 예컨대 효율성이 낮은 기업에서 높은 기업으로 자원을 이동시킴으로써 경제성장에 기여한다는 증거를 제공해왔다. OECD의 ‘상품 시장 규제(Product Market Regulation, PMR)’ 지표에 기반한 연구에서는 이와 같은 효율성에 따른 자원 재분배에 대한 국가적 수준의 증거가 일부 제시된다.

예를 들어 **Arnold, Nicoletti and Scarpetta (2011)**는 상품 시장 규제와 다요소 생산성 변화 간에 존재하는 유의미한 음의 상관관계를 증명하였다. 아래 도표가 이러한 관계를 보여준다.

그림 3: 상품 시장 규제 및 생산성 가속화



X축: ETCR(OECD's Indicator of Regulation in Energy, Transport and Communications) 1985-1995

(해당 논문을 확인한 결과, 표에 명시된 'ETRC'는 'ETCR'에 대한 오타인 것으로 판단됨)

Y축: 다요소 생산성 1995-2007 ~ 다요소 생산성 1985-1995

\*Correlation coefficient (상관계수)

주: y축은 1995-2007년 기간과 1985-1995년 기간을 비교하여 다요소 생산성 성장(OECD 데이터베이스 사용)의 차이를 보여준다. x축은 1985-1995년 기간에 걸쳐 선별된 분야 내 PRM(상품시장 규제) 지표로 측정된 상품 시장의 규제 수준을 보여준다.

출처: **Arnold, Nicoletti and Scarpetta (2011)**

**Jaumotte and Pain (2005)** 역시 OECD의 연구 일환으로 1982-2001년 기간 동안 20개의 OECD 국가에서의 기업 R&D 강도 및 특허의 결정요소를 파악하기 위해 패널 회귀분석을 수행하였다. 이들은 OECD의 PMR 지표로 측정된 상품 시장의 경쟁이 R&D에 대해 유의미한 양의 효과를 갖는다는 것을 발견하였다.

**Ospina and Schiffbauer (2010)**는 중부 및 동부유럽, 중앙 아시아의 '체제전환(transition)' 경제들에 대한 연구를 수행하였으며, 다음과 같은 사항을 발견하였다. "우리는 세계은행 기업조사(World Bank Enterprise Survey)의 기업수준의 관찰 데이터를 사용하여 경쟁 지표(자체 설정)와 생산성 지표 간에 강력한 양의 인과관계가 존재한다는 것을 발견하였다. 또한 상품 시장을 개혁한 국가들에서 특히 경쟁이 두드러지게 증가하였으며, 이와 상응하여 생산성도 함께

증가했음을 발견하였다: 상품 시장 개혁으로 발생한 경쟁으로 인해 생산성이 12-15퍼센트 증가하였다.”

*경쟁이 불평등에 미치는 효과에 대해서 연구가 거의 이루어진 바가 없다. 그러나 경쟁은 승자와 패자를 발생시키기 때문에 부정적인 것으로 간주되는 경우가 종종 있다. 하지만 경쟁을 제한함으로써 발생하는 피해는 많은 사람에게 영향을 미치는 반면, 경쟁 제한의 결과 발생하는 이득은 보통 소수의 사람들에게 집중된다.*

독점기업이나 경쟁 제한으로 인해 가격이 인상될 경우 최빈층을 포함한 평범한 사람들에게 피해가 돌아간다. 많은 연구에서는 빈곤할수록 시장 지배력 행사에 더 고통을 받는 다는 사실이 언급되었다.

예를 들어 **Hausman and Sidak (2004)**은 미국의 핸드폰 통신 서비스 요금 분석에서 서비스 사용 수준 변수를 통제한 후에도, 빈곤하고 교육수준이 낮은 고객들이 부유하고 교육수준이 높은 고객들보다 서비스 요금을 더 많이 지불한다는 것을 발견하였다. 또한 이들은 연구 대상이었던 핸드폰 통신 서비스 시장의 이윤이 증가하고 있다는 것을 발견하였으며, 이러한 연구 결과를 바탕으로, 동 산업이 스스로 시장의 경쟁수준이 매우 높다고 주장하는 것에 대해 의심을 갖게 된다는 점을 언급하였다. 저자들은 '지역 벨 운영회사(Regional Bells)'가 장거리 통신 서비스 시장에 진입할 수 있도록 규제를 완화함으로써 시장지배력을 감소시키며, 가난하고 교육수준이 낮은 사람들에게 혜택을 제공할 것이라고 예상했다.

**Urzua (2013)**는 OECD와 멕시코 연방경쟁위원회(Mexican Federal Competition Commission)와 함께 수행한 연구에서 독점력의 분배효과를 검토했으며, 다음과 같이 보고했다. “독점력의 행사로 인한 후생 손실은 상당할 뿐만 아니라, 상대적으로 봤을 때 빈곤층의 후생 손실이 더 크게 발생한다. 더군다나 후생 손실은 도시와 시골, 그리고 각 주에 따라서도 다르게 나타나며, 빈곤 지역 거주자가 가장 많은 영향을 받는 것으로 나타났다.” 이와 유사하게 **Creedy and Dixon (1998 and 1999)**이 수행한 호주와 뉴질랜드에 대한 연구에서는 소득이 낮은 집단이 소득이 높은 집단에 독점의 피해를 더 많이 받는다는 사실을 발견하였다.

**Schivardi and Viviano (2011)**는 소매 부문 경쟁에 대한 문헌을 조사하였으며, 다음과 같이 말했다. “소매 부문에 대해 현재 존재하는 증거에 따르면, 자유화는 특히 소득 수준이 낮은 사람들에게 이롭다. 소비자들은 더 낮은 가격을 지불하게 되고(**Griffith and Harmgart, 2008**), 고용은 증가한다(**Bertrand and Kramarz, 2002; Viviano, 2008**). 이러한 긍정적인 효과에도 불구하고 저소득층을 대변하는 정당을

비롯한 다수의 측이 자유시장 정책에 반대하는 경우가 종종 있다. **(Alesina and Giavazzi, 2007).**"

소득 분배 수준의 다른 한편에 위치한 사람들, 즉 부유층에 미치는 효과에 대한 연구는 더 적다. 그러나 **Comanor and Smiley (1975)**는 독점 이윤의 만연 수준을 단순 추정하고, 부의 상속가능성에 대한 데이터를 분석한 결과 미국에서 가장 부유한 2.4퍼센트의 가구의 절반 이상이 궁극적으로는 독점 이윤의 세습을 통해 이루어진 것이라고 주장했다. 기본적으로 보면 동 연구는 (지나치다 싶을 정도로 보수적으로 평가하였을 때) 추측 이상은 아닌 것이다. 그러나 이는 부를 상속할 수 있을 경우, 독점이익으로 인해 부자들에게 축적되는 매우 적은 양의 지대(rent)도 장기간에 걸쳐 부(따라서 소득)의 불평등에 엄청난 영향을 미칠 수 있다는 것을 강조하는 것이다.

경쟁 또는 경쟁정책이 OECD의 '더 나은 삶의 지수(OECD's Better Life Index)'<sup>6</sup> 등 복지 수준을 나타내는 지표에 미치는 영향을 연구하는 것은 흥미로운 일이 될 것이다. **Stucke (2013)**은 경쟁정책을 통해 복지와 행복 수준을 더 효과적으로 높일 수 있는 경제 및 사회를 만들 수 있으며, 그래야 한다고 주장했다. 그는 다음과 같이 말한다: "경쟁은 때때로 고통을 증가시킬 수 있다. 그러나 중앙계획경제의 시민들이 겪은 상대적 불행을 봤을 때, 경쟁시장에 존재하는 경제적 자유 및 기회가 더 나은 대안이라는 사실은 자명하다. [...] 경쟁시장 구조는 경제적 기회와 개인적 자율성을 장려한다 -이는 복지 수준을 예측할 수 있는 핵심 변수이다. [...] 그러므로 경쟁시장은 경제적, 정치적 권력을 분산시킴으로써 사람들이 보다 건강하고, 행복한 삶을 누릴 수 있도록 하는 활동들을 장려할 수 있다. 우리가 파악하고 있는 한에서는, 이러한 제안에 대한 실증 연구는 아직 이루어진 바가 없다.

*이와 유사하게, 고용에 관한 우려가 눈에 띄는 때에도 실제 현실과 사람들의 인식 수준의 사이에는 종종 차이가 발생한다. 경쟁의 결과 생산성이 증가하여 정리해고로 이어질 수 있다는 것은 사실이다. 그러나 다른 기술진보로 인해 발생하는 실직과 비교했을 때 경쟁이 총 실업 수준을 더욱 증가시킬 가능성은 낮다. 더군다나 경쟁을 제한하면 산출물과 고용이 감소하는 것으로 나타났다.*

<sup>6</sup> 이 지표는 다수 국가의 복지를 측정한다. 세부정보는 다음 사이트를 참고:

[www.oecdbetterlifeindex.org](http://www.oecdbetterlifeindex.org).

경쟁의 결과 기업의 비용이 감소하게 된다. 또한, 기업의 비용 절감을 위한 새로운 방법들을 찾기 위해 혁신이 발생한다. 이러한 혁신에는 노동자의 규모를 감소시키는 것도 종종 포함된다. 위에서 언급된 바와 같이, 과거 규제 대상이었던 분야에 경쟁을 도입하는 개혁, 특히 민영화가 수반되는 개혁은 노동비용을 매우 큰 폭으로 줄인 경우가 종종 있었다. 일례로, 영국 전력발전 분야의 노동생산성은 민영화와 경쟁 도입 이후 두배 증가하였다. 산출물은 근본적으로 동일하였으나, 고용이 반으로 감소한 것이다. **Bloom et al (2011)**은 개혁 효과가 가장 많이 나타난 분야에서 고용이 감소했음을 발견하였으며, 북미 철강 탄광에 관한 **Schmitz's (2005)**의 연구도 동일한 결과를 도출하였다.

그러나 이와 같은 변화가 다른 형태의 기술 진보나 생산성 성장보다 실업 수준을 전체적으로 증가시킬 가능성은 낮다. 선진국에서는 농업 분야의 기술 진보를 통해 단위 산출물당 고용된 노동자가 90퍼센트 이상 감소되었지만, 그 어느 누구도 심각하게 이것을 오늘날의 실직의 원인이라고 보지는 않을 것이다. 오로지 '일자리를 보호'하기 위해 비효율성을 유지하고 경쟁을 고의적으로 제한하는 것은 동일한 이유로 신규 기술을 억제하는 것 -특히 장기적으로는 분명히 실패하게 되는 정책- 과 마찬가지로 일 것이다.

한 경제의 전체적인 고용 수준은 다양한 요소들, 특히 경기순환과 전체적인 재정 및 통화와 관련된 요소들의 영향을 받게 될 것이다. 그러나 일부 경제학자들은 상품 시장의 경쟁 증가가 경제의 공급 측면의 효율성에 영향을 미침으로써 중장기적으로 전체적인 고용 수준을 증가시킬 수 있다고 주장한다.

예를 들어 **Griffith et al (2007)**은 (EU 단일시장과 같은 정책 충격을 통한) 상품 시장 자유화로 인해 실업이 감소한다는 것을 발견하였다. 이러한 실업 감소효과는 노조가 강력한 국가에서 가장 컸으며, 이는 상품 시장의 경쟁이 노조의 독점력을 약화시킨다는 것을 암시한다. 예컨대 이들의 연구 결과에서는 단일시장정책에 가입할 경우, 노조의 협상력이 강한 경제에서 실직이 1.3퍼센트 감소할 것으로 추정되었다. 실제 상품 시장의 경쟁은 노동시장의 경쟁에 대한 대체재로서 기능한다. **Fiori et al (2012)**은 상품 시장의 경쟁에 대한 규제적 제한을 이용한 유사한 분석에서 위와 비슷한 연구결과를 도출하였으며, 다음과 같은 결론을 내렸다. "노동시장 규제가 높을 때에는 [...], 규제철폐가 고용에 미치는 긍정적인 효과가 상당히 크다 -신뢰도 1퍼센트 수준에서 봤을 때, 정책 충격이 발생할 경우 이것이 고용에 미치는 효과는 1.07퍼센트, 장기적으로는 3.52퍼센트에 달한다. 상품 시장 규제 지표가 1 표준편차만큼 감소할 경우 프랑스(노동시장 규제가 높은

국가)에서는 장기 고용률이 1.10퍼센트 증가하고, 아일랜드(노동시장 규제가 낮은 국가)에서는 0.6퍼센트만이 증가할 것이다. 이러한 특성을 고려함으로써 각기 다른 노동시장의 조건 하에서 상품 시장 규제 철폐가 갖는 효과의 차이를 강조할 수 있다.”

경제 전체적으로 고용에 미치는 여러가지 영향을 고려했을 때, 분야 수준의 증거를 검토하는 것도 도움이 된다. 특히 소매 분야는 좋은 예시를 제공한다. 소규모 소매업체의 일자리 보존을 위하여 토지계획 제한 또는 가격 제한 등의 경쟁을 제한하는 정책들이 정당화되는 경우가 종종 있다. 즉, 이러한 정책이 없이는 노동집약도가 낮은 대형마트가 소규모 업체들을 대체(‘월마트’ 효과)하리라 보는 것이다. 이러한 효과는 각기 다른 규제를 가진 국가나 지역의 고용 수준을 비교하거나, 대형마트의 진입 효과를 연구함으로써 분석할 수 있다. 많은 여타 경제 문제들과 마찬가지로, 경쟁 제한으로 나타나는 즉각적인 효과뿐만 아니라 이로 인해 발생하게 되는 모든 효과들을 전체적으로 파악하는 것이 중요하다. 비효율적인 생산수단을 보존하는 것과 마찬가지로, 만일 일자리 1개를 구하기 위한 정책으로 인해 1.1개의 일자리가 창출될 수 있는 기회를 막게 된다면 전체적으로 고용은 감소하게 될 것이다.

**Bertrand and Krammarz (2001)**는 1970년대에 프랑스에 존재했던 구역제 규정(zoning restriction)이 소매 분야의 고용을 감소시켰다는 것을 발견하였으며, 다음과 같은 결론을 내렸다. “우리의 연구결과에 따르면 진입 규제가 도입되지 않았다면 오늘날 소매 분야의 고용이 10퍼센트 더 높았을 것이다. 그러므로 상품 시장의 경쟁을 도모하는 것은 고용 성과가 낮은 국가들의 핵심 개혁 과제가 될 것이다.” **Sadun (2008)** 은 영국에 대한 연구를 수행하였으며, 다음과 같은 결론을 내렸다: “많은 국가에서 소규모 독립 점포를 보호하기 위한 목적으로 대형 소매점(big-box retailer)에 대한 진입 규제가 도입되었다. 나는 영국의 신규 데이터를 이용하여, 이러한 진입 규제가 독립 점포의 고용 하락폭 증가와 연관되어 있음을 증명하였다.” 이탈리아에서는 **Schivardi and Viviano (2011)**가 다양한 지역의 소매업체에 대한 진입규제의 차이를 연구하였으며, 다음과 같이 결론을 내렸다: “우리는 진입장벽이 이윤 마진과 가격을 인상하고, 생산성, ICT 도입 수준 및 고용은 감소시키며, 노동 비용은 증가시킴으로써 성과에 강력한 영향을 미친다는 것을 발견하였다.”

월마트의 경우에는 월마트의 시장진입 효과에 대한 연구가 집중적으로 수행되었다. 월마트의 진입은 소비자가 지불하는 가격의 하락으로 이어진다. 그러나 월마트의

시장 진입이 지역 고용 수준에 미치는 효과는 해석하기 훨씬 더 민감하다. 그 이유는 지역 기업들이 월마트의 시장진입에 적응(또는 적응 실패)함으로써 일부 연구에서는 고용에 긍정적인 효과가, 기타 연구에서는 부정적인 효과가 나타났기 때문이다. 미네아폴리스주 연방준비은행는 균형있는 평가를 통해(Wirtz, 2008) 이러한 여러가지 문헌들을 검토하였으며, 다음과 같이 결론을 내렸다. "현재 양측의 주장을 고려했을 때 월마트 효과가 일자리에 미치는 영향에 대해 가장 확신 있게 말할 수 있는 사실은, 인구 규모가 중간 정도인 국가 표준(보통 유용한 기준점을 제공함)에 비추어 볼 때에도 월마트의 시장진입이 고용에 미치는 영향은 낮다는 것이다."



## 경쟁분석에서의 품질의 역할과 측정(2013)

### The Role and Measurement of Quality in Competition Analysis(2013)

- 요약<sup>1</sup> -

- (1) 많은 시장에서 소비자가 경험하는 제품 품질의 수준은 경쟁의 근본적인 측면을 구성한다. 품질은 소비자가 제품을 구매할 지를 결정할 때 고려하게 되는 가장 핵심적인 요소일 것이다. 나아가, 제품 구매시 품질을 고려하는 것은 시장 내 혁신의 동력을 제공하고 효율성을 향상시킨다. 그러나 품질의 속성을 정확하게 측정하고, 보다 폭 넓은 경쟁의 측면에서 품질 요인이 어떠한 영향을 미치는지를 판단하기란 쉽지 않다. 따라서, 대부분의 경쟁당국이 경쟁집행에 있어서 품질이 차지하는 중요한 역할에 대해 인지는 하고 있지만, 경쟁분석 과정에 체계적으로 품질 평가를 편입시킨 당국은 거의 없다.

많은 시장 아니면 대부분의 시장에서 제품 품질은 가격과 함께 경쟁을 결정하는 핵심 요소이다. 특정 시장에 품질 경쟁이 어느 정도 존재하는지 여부는 해당 시장의 제품이 동종제품인지, 또는 대안적으로는 소비자의 가격 민감도에 따라 달라진다. 최소한, 이론적으로는 제품의 품질이 저하되면 (가격이 그에 따라 적절히 조정되지 않은 경우) 가격 인상(품질이 적절하게 조정되지 않은 경우)과 마찬가지로 소비자 후생에 피해를 끼칠 수 있다. 또한, 제품의 품질을 높이려는 기업의 노력은 혁신과 연결된다. 따라서 보다 일반적으로 봤을 때 이러한 노력은 경제 성장으로까지 이어진다.

그러나 대부분의 경쟁 전문가들은 경쟁 고려사항으로써 품질의 중요성에 대해 이론적으로는 동의할 것이지만, 실질적으로는 전통적인 경쟁분석의 방법으로 품질속성을 설명하기란 쉽지 않다는 것이 밝혀졌다. 이와 같은 맥락에서 한 라운드테이블의 참가자는 품질은 “중요하지만 다소 정의하기 어려운 주제”라고 표현하였다.<sup>2</sup> 품질에 대한 이러한 정확한 묘사는 품질이 시장경쟁의 통합적 분석에 편입되어야만 함에도 불구하고, 실제 현실에서는 아직까지 체계적으로 효과적인 품질평가 수단을 개발한 경쟁당국은 거의 없다는 것을 반영한다.

<sup>1</sup>본 요약은 반드시 경쟁위원회가 합의한 내용은 아니다. 그러나 라운드테이블의 토론, 각 대표부가 제출한 보고서 및 사무국의 연구 보고서에서 제기된 주요 사안을 요약한다.

<sup>2</sup> 경쟁분석에서의 품질의 역할 및 측정에 관한 라운드테이블 참조: BIAC(경제산업자문위원회)의 노트, DAF/COMP/WD(2013)57.

- (2) 품질의 중요성에 대해서는 논란의 여지가 없지만, 품질에 대한 통합적인 정의를 내린다는 것은 다소 복잡한 일이다. 광의의 정의에 의하면, 품질은 소비자들이 제품으로부터 얻는 서비스의 흐름 또는 가치의 수준을 의미한다. 품질은 그 성질상 다차원적이며 광범위한 요소를 포괄한다. 더욱이 품질은 소비자들이 특정 품질에 대해 인식하거나 가치를 두는 정도가 모두 다를 수 있기 때문에 주관적인 개념이다. 제품의 수직 차별화(vertical differentiation)과 수평 차별화(horizontal differentiation)를 개념적으로 구분하는 것은 개별 소비자의 인지를 반영하는 주관적 요소들로부터 객관적이고, 보편적으로 가치 있는 품질 특성을 구별하기 위한 (다소 부정확한) 수단이다.

품질에 대한 단 하나의 완전한 정의를 찾는다는 것은 매우 어려운 일이다. 품질은 제품의 내구성, 신뢰성, 소재지, 디자인, 미적 감각, 성능, 안정성 등을 모두 포괄하는 다차원적인 개념이다. 개별 제품 그 자체와는 분리된 것이지만 제품 선택도 품질의 속성으로 다루어질 수 있다. 본질적으로 품질은 어느 한 제품의 품질 수준이 다른 제품의 품질 수준과 비교하여 정의될 수 있기 때문에 상대적인 개념이다. 품질은 주관적인 요소를 상당히 내재하고 있다. 그 이유는 특정인 질적 측면은 일부 소비자들에게만 가치가 있거나, 혹은 다른 집단보다 특정 집단에 더 가치 있기 때문이다. 또한 소비자들은 각각의 제품의 특징이 어느 정도는 모두 가치 있다고 보기 때문에 제품 특성의 등급화에 동의하지 않을 수도 있다. 이에 따라, 어떠한 질적 속성은 명확하고 객관적이며 식별가능(예컨대, 자동차의 엔진 출력)하지만, 다른 속성은 주관적이며 식별불가하며 소비자에 따라 달라진다(예컨대, 특정 자동차 브랜드에서 연상되는 위신). 이와 같이 품질의 다면적이고 불명확한 특성으로 인해 분명하게 개념을 정의하기가 매우 어렵다.

경제학자들은 어느 정도 개념적 명확성을 제공하기 위해 제품의 수직 차별화 및 수평 차별화를 구분한다. 수직 차별화란 제품의 특징 중 모든 소비자들이 가치 있다고 동의하는 부분으로써 품질의 속성을 구성하는 요소들을 의미한다. 수평 차별화는 일부 소비자만 좋아하는 제품의 특징을 의미한다. 그러나 이러한 구분을 통한 개념의 단순화가 실질적으로 그리 간단한 것은 아니다. 소비자들은 수직 차별화 내에서도 개별적인 질적 속성에 대해 등급화하는 것에 대해 여전히 차이를 보일 수 있다. 또한 수평 차별화에 있어서도 여전히 일부 특징에 대해서는 “품질”의 속성이라고 할 수 있을지에 대해 의견을 달리할 수 있다.

- (3) 품질은 본질적으로 가변적이고, 주관적인 특성을 갖기 때문에 질적 요소의 평가, 특히 질적 수준의 계량 분석은 쉽지 않다. 오늘날 경쟁당국은 주로 소비자 조사(customer surveys)와 인터뷰 등 질적 평가수단을 통해 품질을 평가한다. 품질을 측정하기 위해 계량경제학 기법을 활용한 경우는 많지 않다. 그러나 앞으로는 이러한 기법이 보다 쉽게 적용되고 널리 활용될 것이다. 일부 시장에서는 그 대안으로써 부문별 전문가를 활용하여 품질을 평가하는 것이 적절할 것이다.

일면 주관적이고 인식에 좌우되는 품질 개념은 경쟁분석을 위한 품질의 파악 및 측정을 어렵게 한다. 품질을 구성하는 체계 안에서도 별 다른 어려움 없이 측정 및 비교할 수 있는 부분이 있는 반면, 소비자들이 어떻게 인식하고, 근본적으로 측정이 불가능한 주관적인 선호 요건이 어떻게 영향을 미치는지에 따라 달라지는 부분이 있다. 따라서 이런 상황에서 실증적 시장 조사에 근거하여 이와 같은 선호 요소를 기술하는 것은 가능할 수도 있지만, 품질 수준을 계량화하고 비교하기는 상당히 어려운 일이다.

그 결과, 오늘날 경쟁당국은 제품의 질적 평가가 필요한 경우 질적 연구방법을 이용한다. 이러한 연구방법에는 소비자 조사 및 인터뷰, 내부 문서의 검토, 기업관행의 면밀한 조사를 통한 사전 또는 지속적인 시장조사에서 얻어지는 자료들을 활용하는 것이 포함된다. 이렇게 수집된 시장정보는 시장의 동태성을 평가하는 현시선호이론(revealed preference analysis)이나 다른 분석 기법의 기초자료가 된다. 이와 반대로 질적 수준을 계량화하는 강력한 계량경제적 모델은 경쟁법 집행 수준에서 거의 활용되지 않는다. 최근 학계에서 이러한 기법 개발을 상당히 많이 연구하였으므로 앞으로는 보다 널리 적용될 가능성이 있다. 라운드테이블 회의에서는 품질이 제품 가치에 미치는 영향을 고려하여 명목가격을 실질가격으로 전환하는 헤도닉 가격 모형(hedonic price models)이 앞으로 경쟁당국이 활용할 수 있는 품질의 계량적 분석기법으로서의 잠재성이 있다고 주목을 받았다. 그러나 일부 참가자들은 이러한 산출법이 활용될 수 있을만큼 시장 정보가 충분할 것인지에 대해 회의적인 반응을 보였다. 라운드테이블에서 논의된 또 다른 기법은 인건비와 같이 질적 수준의 대리지표로 간주될 수 있는 변수를 분석하는 방법이었다. 품질의 질적 또는 계량적 분석에 대한 또 다른 대안은 품질에 대한 해당 분야의 전문가를 활용하는 것이다. 이 접근법은 미국의 경쟁집행당국이 병원 간 기업결합 사안에서 활용하였다. 그러나 전문가의 어떠한 증언도 설득력을 갖기 위해서는 제품의 품질 평가를 위한 질적 그리고/또는 계량적 기법을 필요로 한다. 따라서 품질 전문가의 활용은 단순히 이러한 기법 활용의 한계 그리고/또는 난관을 또 다른 관계자에게 전가하는 것일 수 있다.

- (4) *경쟁정책의 관점에서 봤을 때, 경쟁분석에서 품질을 고려하는 데 있어 아마도 가장 어려운 측면은 품질과 시장 집중도의 불분명한 관계일 것이다. 경제이론에 따르면 경쟁은 상황에 따라서 제품의 품질을 향상시키기도 하고 저하시키기도 한다. 유일하게 논란의 여지가 없는 부분은 한계비용 이상으로 가격이 규제되고 있는 시장의 경우 기업들은 제품 품질 향상 등을 통해 이러한 초과 이윤을 두고 경쟁하는 경향이 있다는 것이다. 이러한 경우 기업들은 (최적 수준이 아닌) 과도한 품질 수준을 달성하기 위해 시달릴 가능성이 있다. 실증적 증거에 따르면 경쟁 증가는 품질 수준에 긍정적이거나 혹은 부정적인 영향을 미칠 수 있으며 이는 특정 시장의 상황에 따라 달라진다. 동일한 이유로 품질과 가격의 관계 또한 다소 불명확하다. 이러한 점들은 경쟁에 관련해서 봤을 때 품질 평가는 개별 사안별로 이루어져야만*

*한다는 사실을 다시금 확인시켜 준다.*

품질과 경쟁의 관계는 이론적으로나 실질적으로 모두 불분명하기 때문에 경쟁분석에서 품질의 요인을 포함하는 것이 더욱 복잡해지는 경향이 있다. 경쟁이 증가하면 일반적으로 가격은 하락하는 것과 달리, 경쟁이 증가 시 만일 기업이 품질을 두고 더욱 치열하게 경쟁하기 시작하면 품질은 향상되고, 만일 생산비용을 줄이기 위해 가격과 함께 품질까지 낮춘다면 품질도 동반하락 하게 될 수도 있다. 이러한 이유로 품질과 가격간의 관계는 다소 불명확하며, 문제되는 특정 시장의 원리에 따라 달라지게 된다.

상당 수의 경제학 문헌에서 경쟁과 품질의 관계를 다루었지만, 경제이론에서 도출된 전반적인 결론은 위와 같은 불명확성을 반영한다. 즉, 간단한 답은 존재하지 않는다. 그러나 이론가들이 모두 동의하는 부분이 있는데, 이것은 한계비용 이상으로 가격이 규제되는 경우에 기업은 일반적으로 이러한 초과이익을 획득하기 위해 판매촉진 활동이나 품질 향상을 통해 경쟁한다는 것이다. 품질향상의 가능성은 가격과 품질 수준 간의 상호관계를 설명한다. 나아가, 이러한 상황에서는 특정 시장에 따라 품질수준이 “지나치게 높은” - 즉, 사회적 자원을 낭비하는 - 위험이 있을 수 있다.

경험적 증거도 이론과 다를 바 없다. 예컨대 시장 집중도의 증가가 반드시 제품의 품질이나 선택권의 저하로 이어지지는 않는다. 저가 항공사의 시장진입은 저렴한 항공서비스 가격을 낮은 (또는 기본적인) 수준의 서비스와 맞바꾼다는 것을 명시적으로 전제로 한 것이었다. 그러나 저가 항공사들의 서비스가 하나의 특정한 질적 속성, 즉 승객들이 너무나도 중요하게 생각하는 시간엄수에 대해서는 일반 항공사들보다 더욱 성공적이었다는 증거가 있다. 따라서 각 사례별로 해당하는 특정 시장의 상황에 따라 경쟁의 수준이 품질에 긍정적인 혹은 부정적인 효과를 미친다는 것을 실증 연구에서 알 수 있다.

이러한 사항들이 경쟁법 집행에 미치는 영향은 글로 설명하기는 단순하지만, 실무적으로는 상당히 어려울 수 있다. 즉, 경쟁법 집행에서 경쟁 압력 또는 시장집중도가 제품 품질에 미치는 영향을 평가할 때에는 경쟁과 품질 등 각 요소들 간의 관계를 미리 가정하기보다는 개별 사례별로 영향을 평가해야 한다는 것을 의미한다.

- (5) *경쟁법 집행 단계에서, 품질은 수평적 및 수직적 제한의 적법성 평가에서 중요한 역할을 한다. 품질 개선을 제한하거나 현재의 품질을 저하시키는 경쟁기업 간 협조효과는 일반적으로 카르텔과 동일하게 다루어진다. 그러나 특정 형태의 수평적 협력은 후생을 향상시킬 수도 있는데, 여기에는 협력을 통해 정보 비대칭성이 감소하여 소비자에게 편익을 줄 수 있는 경우가 해당된다. 이와 유사하게 경쟁법 상의 수직적 제한 평가에서는 잠재적인 가격 상승과 품질 향상이 소비자 후생에*

*미치는 각각의 효과의 균형을 맞추는 것이 포함된다.*

경쟁법 집행의 특정 분야에 있어 경쟁당국은 이미 기업의 행위가 품질에 미치는 영향을 적절히 고려하고 있다. 예컨대 많은 시장조사에서 품질의 수준은 주요한 고려사항 중 하나이다. 일반적으로 혁신을 저지하거나 제품 선택을 제한, 또는 현재의 품질을 저하시키는 수평적 합의는 가격고정이나 시장분할과 동일한 경성(hard-core) 카르텔로 처리한다. 이와 반대로 경쟁기업 간 이루어지는 다소 덜 명확한 수평적 협력의 경우에는 제품의 품질을 향상시키는 형태로 효율성을 증대시킨다고 알려져 있다. 예를 들어, 협력을 통해 불완전한 정보를 가진 소비자들의 정보 비대칭성을 바로잡거나, 제품 혁신 또는 성능 및 소비자 선택권 향상을 개선하려고 하는 경우가 여기에 해당한다.

재판매 가격유지(resale price maintenance, RPM)와 같은 수직적 제한을 활용함에 있어서도 유사한 문제가 제기된다. 공급자들은 소매단계에서 제품의 높은 품질을 보장하기 위한 수단으로 수직적 제한을 부과하는 경우가 종종 있다. 그러나 가격이 높아지면 소비자들에게는 부수적인 불이익이 발생하게 된다. 점차적으로 경쟁당국과 법원은 제품 품질의 향상으로 인한 잠재적인 효율성 증대를 인정하기 시작하였다. 그러나 모든 수직적 제한이 전체적으로 유리하거나 친경쟁적이지만은 않다. 특정 경우에는 가격 하락과 품질 향상으로 인해 발생하는 후생 이익의 균형을 맞추거나, 둘 중 하나를 선택해야 할 수도 있다.

- (6) *시장획정에 정보를 제공하기 위해 제품의 질적 특성을 활용하는 관행은 어느 정도 잘 정착되어 있다. 제품의 품질에 대한 소비자의 선호도는 시장획정의 핵심을 이루며, SSNIP 테스트 적용을 위한 중요한 요인이기도 하다. 보다 논쟁의 여지가 있는 부분은, 적절한 상황일 경우 품질 및 품질이 경쟁에 미치는 영향에 대한 계량 평가를 통해 시장을 획정할 수 있고, 그래야 되는지의 문제이다. 이는 작지만 유의미하고 일시적이지 않은 품질 하락("small but significant non-transitory decrease in quality")의 영향을 평가하기 위해 SSNDQ 테스트를 활용하는 문제를 수반한다.*

시장획정과 관련된 오늘날의 관행은 제품의 질적 속성에 상당한 방점을 둔다. 예를 들어, 소재지(location)는 경쟁당국이 일상적으로 고려하는 품질의 한 측면이다. 소비자의 선호도와 제품의 품질의 여러 기타 측면의 평가 역시 시장획정의 과정에 많은 정보를 제공하며, 특히 SSNIP 테스트의 적용에 있어서 그러하다. 특정한 경우에는 품질 사항을 무시하고 가격 만을 고려함으로써 지나치게 협소한 시장획정을 하게 되는 경우도 있다. 또는 두 제품의 질적 속성이 너무나도 상이하여 한 제품의 가격이 상승한다 하여도 소비자들이 다른 제품으로 전환하지 않는 경우에는 경쟁당국이 이 두 개의 제품에 대해 별개의 제품시장이 획정되어야만 한다고 결론 내릴 수 있다.

그러나 논쟁이 되는 문제는 주로 질적 효과에 초점을 맞추는 시장획정에 있어 양적 수단을 적용하는 것이다. SSNDQ 테스트는 시장획정 시 품질의 계량적 측면에 초점을 맞출 수 있는 하나의 수단으로 받아들여진다. 이는 SSNIP 테스트의 가격상승의 영향 평가와 동일한 방식으로 “작지만 유의미하고 일시적이지 않은 품질 하락”의 영향을 측정한다. 그러나 SSNIP 테스트를 실제 시장 상황에 적용하는 것도 어려운 현재 상황에서 품질을 측정하는 것은 본질적으로 어려운 일이기 때문에 SSNDQ 테스트는 실시 불가능하다는 실무상의 비난이 존재한다.

- (7) 금번 라운드테이블 회의의 ‘경쟁분석에서의 품질의 역할 및 측정’에 관한 논의에서는 기업결합의 규제에서의 품질 효과 측정이 가장 까다로우며 - 여전히 해결되지 않은 - 문제임이 확인되었다. 특히 품질효과와 가격효과 간의 상충관계는 특별한 문제를 야기시킨다.

기업결합의 사안에서는 기업결합이 잠재적으로 품질에 미칠 수 있는 긍정적 효과가 결합으로 인해 발생할 수 있는 어떠한 부수적인 가격 효과도 정당화하는 효율성 개선 요소로서 적용된다. 예를 들어 결합된 기업이 연구 및 디자인에 있어서의 시너지 효과, 또는 규모의 경제로 발생한 이윤 증대 등을 통해 혁신에 더욱 진력하게 될 수 있다. 그러나 시장집중과 혁신 간의 관계도 다소 모호한 측면이 남아있다. 이와 반대로 기업결합 사후 발생하는 품질 및 상품 선택에 있어서의 잠재적인 부정적 효과는 경쟁당국으로 하여금 제안된 거래를 금지하거나 사후적으로 반복하게 만들기도 한다.

따라서 경쟁당국은 일부 기업결합 사안에서 제품 품질 및 혁신에 미칠 수 있는 잠재적인 친경쟁적 영향과 가격에 미칠 수 있는 부정적인 효과 간에 균형을 맞출 수 있도록 주의를 기울여야 한다. 경쟁분석의 목적으로 행하는 품질 평가를 위해 사용되는 신뢰할 수 있고, 충분히 운영 가능한 접근법이 이러한 사안들을 분석하는데 도움이 될 수 있다.

## 부패척결과 경쟁촉진(2014) Fighting Corruption and Promoting Competition(2014)

- 요약\* -

2014년 2월 27일 제 13차 글로벌경쟁포럼은 라운드 테이블을 개최하여, 부패척결과 경쟁촉진에 있어 다음과 같은 다섯 가지 주요 사안을 다루었다:

- 경쟁과 부패의 관계 및 독점방지법 집행이 부패 척결에 기여하는 역량;
- 경쟁당국이 부패척결에 있어 갖는 역할;
- 카르텔 척결을 위한 자진신고자 감면제도와 부패척결을 위한 자진신고자 감면제도 간의 관계: 특히, 자진신고자 감면제도가 부패관료 척결의 노력을 훼손시키는지 여부;
- 경쟁당국과 반부패 기관 간의 협력 및 경쟁당국과 반부패 기관 간의 사안 할당; 그리고 경쟁당국 내의 부패 척결 방법.

부패 척결은 OECD의 최우선 순위 과제이다. OECD는 특히 1999년부터 시행된 뇌물방지협약(Anti-Bribery Convention) 1이라는 중요한 법제를 통해 지난 수십년간 부패 방지의 선두에 있었다. 현재 동 협약에 40개국이 가입하였으며, OECD 회원국 전체뿐만 아니라 아르헨티나, 브라질, 불가리아, 콜롬비아, 러시아, 남아프리카 공화국이 포함된다. St Petersburg에서 개최되었던 G20 정상회의에서 세계 지도자들은 G20의 모든 회원국들이 뇌물방지협약 준수의 관점에서 OECD 뇌물방지 특별조사 위원회(OECD Working Group on Bribery)에 참여할 것을 장려했다. 나아가 OECD는 OECD가 보유한 모든 반부패 수단을 활용하고, 이행을 강화하며, 관련 참여자들 간의 협력을 증진시키고, 통합을 위한 진전상황을 감독하는 CleanGovBiz 이니셔티브를 출범시켰다.

라운드테이블 논의, 각국이 제출한 보고서, 토론자 발표에서 다음과 같은 몇 가지 논점이 제시되었다:

---

\*본 요약은 반드시 경쟁위원회가 합의한 사항은 아니다. 그러나 라운드테이블의 토론, 각 대표부가 제출한 보고서 및 사무국의 연구 보고서에서 제기된 주요 사안을 요약한다. 이 토론과 관련된 모든 문서는 다음 링크를 통해 찾아볼 수 있다.

- (1) 경쟁이 강화될 수록 부패는 감소하고, 부패는 효과적인 경쟁정책의 실현을 방해한다는 것이 일반적으로 인정되고 있다. 나아가, 경쟁당국이 부패를 척결하는 데 도움이 될만한 효과적인 방법은 공공 조달에 초점을 맞추는 것이다. 경쟁당국은 담합을 제한함으로써 공공 입찰에서의 부패를 상당 부분 감소시킬 수 있다. 더욱이 경쟁당국이 부패를 적발할 경우, 검찰에 이를 통보할 의무를 가진다.

OECD 와 유럽평의회(Council of Europe), UN 협약은 '부패'에 대한 정의를 내리고 있지 않다. 그 대신 이들 기구는 여러 부패 행위와 관련된 범죄를 규정하고 있다. 따라서 이와 같은 맥락에서 OECD 뇌물방지협약은 '외국 공무원에 대한 뇌물 공여죄'를 규정하였으며, 유럽평의회는 영향력 행사 하의 거래(trading in influence)와 국내 및 외국공무원에 대한 뇌물 공여죄를 규정하고 있다. 2 라운드테이블 논의 중 국제 투명성 기구(Transparency International)가 내린 정의에 따르면, 부패란 사적 이익을 위해 공직을 악용하는 것(a misuse of public office for private gain)이다. 부패는 모든 국가에서 다양한 수준으로 발생한다. 한 국가의 높은 부패 수준은 분쟁이 많은 불안정한 정권, 낮은 1 인당 국민 소득, 매우 낮은 인간개발지수(Human Development Indices)를 초래한다. 부패가 만연한 국가를 살펴보면, 낮은 인간개발지표에서 전형적으로 드러나듯이 1 차 상품 기반 경제에서 인적 자본 및 지식 기반 경제로 전환하는 역량이 부족하다. 따라서 부패로 인해 발생하는 사회적 낭비와 비효율성은 서로 간의 악순환 속에서 더욱 심각해진다.

개방시장경제에서 경쟁 인센티브는 경쟁기업 보다 시장점유율과 시장지배력을 획득하고자 하는 기대와 직접적으로 연결되며, 이 결과 기업들은 더 높은 가격을 부과할 수 있게 된다. 엄밀히 경쟁적인 시장은 많지 않다. 전부는 아니더라도 대부분의 경우 과점경쟁은 개인착복으로 부정 사용될 수 있는 지대를 발생시킨다. 그러므로 모든 조건이 동일한 경우 경쟁적인 시장에서 부패에 대한 인센티브가 더 적다. 이에 반해, 부패가 심각한 경우에는 일반적으로 수익성이 높은 시장에 대한 진입장벽이 높다. 또한 높은 수준의 부패는 불공정한 경쟁의 장을 형성하는데, 이는 경쟁의 정도를 더 낮게 하고, 소비자 가격을 더 높게 한다. 따라서 경쟁은 특히 신규 기업의 시장진입을 통해 비용을 낮추고, 혁신을 강화하는 압력으로 작용하여 생산성과 전반적인 경제성장의 동력이 된다. 반면, 부패는 비효율적이고 때로 노골적으로 범죄를 저지르는 기업에 대해 보상하는 시스템과 이러한 선순환(virtuous circle)을 대체하게 된다. 경쟁이 증가함으로써 장기적으로는 부패는 감소되나, 한편으로는 과도기의 국가 내 신규 시장 및 새로운 규제가 부패의 기회를 발생시킴으로써, 일시적으로 부패가 증가할 수도 있다. 예컨대 새롭게 개방된 시장에서의 특허허가 절차가 이러한 경우에 포함된다.



대표단은 부패가 국내에서 이루어지든 또는 해외에서 운영하는 기업에 의한 것이든 간에 OECD 뇌물방지협약을 포함한 부패 척결 조치의 강력한 지지를 표명하였다.

민간부문의 부패척결 만으로는 부패를 근절할 수 없다. 즉, 부패의 원인을 정부 내에서도 찾아야 한다. 이와 마찬가지로, 부패방지 대책만으로는 그 근본원인을 해소할 수 없는데, 이는 부패척결에 대한 일을 하고 이에 주목하는 사람들은 부패가 시장에 미치는 결과를 거의 알지 못하기 때문이다. 따라서 경쟁법 집행과 부패방지 대책은 함께 병행되어야 하는 상호보완적인 조치이다.

경쟁당국이 부패 문제를 다룰 때 매우 효과적으로 기여할 수 있는 방법은 공공조달에 초점을 맞추는 것이다. OECD 회원국 및 비회원국 모두의 공공조달에서 서로 다른 형태의 반경쟁적 행위와 부패 행위가 발견되었다. 부패란 특정 입찰자와 특정 부패 공무원 간에 이루어진 합의를 통하여 - 대부분의 경우 자격조건이 더 뛰어난- 다른 기업을 배제하고, 합의에 참여한 입찰자가 낙찰될 수 있도록, 당해 공무원이 조달 절차를 조작하고, 사적 이익을 취득하는 데 동의하는 것이다. 담합은 조달 절차에서의 경쟁 수위를 낮추고자 하는 입찰자들 간의 합의를 의미한다. 입찰담합과 부패는 별개의 현상이나, 그럼에도 불구하고 서로를 더욱 조장하며 악화시킬 수 있다.

의심스러운 공공입찰을 조사하는 당국은 다음과 같은 세가지 요소를 모두 고려할 필요가 있다. 첫째, 입찰담합에서의 결탁과 부패 혐의를 조사하는 것은 매우 까다로운 조사절차를 수반하는 바, 조사가 효율적으로 이루어지기 위해서는 숙련된 직원이 필요하다. 둘째, 수집 가능한 증거는 대부분의 경우 정황증거(일반적이지 않은 입찰 양식, 외견상으로 봤을 때 자신의 경제적 이익에 반하여 행동하는 기업 등)가 전부이기 때문에 단순한 감시 업무 이상의 특별한 조사기법을 활용할 수 있어야 한다. 셋째, 조사단은 인터넷을 통해 입찰 유형을 분석할 수 있는 소프트웨어 프로그램 등의 적절한 자원, 또는 웹사이트, 상설사업장, 상근직원도 없는 '껍데기(shell)' 회사를 찾아낼 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 이와 유사하게 조사관들은 입찰담합 회사들이 소유한 컴퓨터에서 삭제된 정보를 복구할 수 있는 특별 소프트웨어를 가지고 있어야 한다.

- (2) 많은 대표단은 경쟁당국의 전통적 권한인 경쟁법 집행과 일반적으로 경쟁당국의 권한이 아닌 부패척결 간의 상호보완성을 강조하였다. 이는 특히 경쟁당국이 공공조달에서 반경쟁적 행위를 근절하고자 카르텔법을 집행할 때 중요하다.

여러 토론자와 대표단은 경쟁촉진과 부패척결은 모두 시장 메커니즘 내 제대로 기능하지 못하는 것을 바로잡고자 하는 조치인 바, 상호보완성이 크다고 보았다.

또한 제 기능을 다하는 시장에서는 부패가 만연하기 어렵다. 따라서 경쟁당국이 공공조달에서의 경쟁을 촉진하는 것(예: 입찰담합의 기소)은 부패척결에 직접적인 영향을 미칠 것이다.

여러 참가자들은 입찰담합을 적발하기 위해 국가 공공행정에 적극적으로 관여하는 것부터 입찰담합을 조장, 조력하고 이에 참여했던 공직자들을 처벌하는 것까지 경쟁당국이 부패행위를 처벌 및 저지하기 위해 취할 수 있는 다양한 방법을 보여주었다. 일부 국가는 경쟁당국에게 부패척결에 대한 특별 권한을 부여하여, 공쟁거래위원회에서 입찰담합 사안을 조사하고 형사적으로 기소할 수 있도록 하였다.

비윤리적인 행위는 시장이 올바르게 적절하게 기능하지 못하도록 하는 바, OECD 에게 있어 부패척결은 특히 중요한 문제이다. 뇌물은 시장 왜곡의 한 형태로서 시장이 보다 낮은 가격, 보다 좋은 품질의 상품, 혁신 및 성장의 측면에서 예상되는 효과를 실현시키지 못하도록 함으로써, 시장 역량에 심각한 영향을 미칠 수 있다. 이 부분에서 경쟁법 집행과 부패척결 간의 시너지가 분명히 나타난다. 이러한 이유로 경쟁당국과 반부패당국은 함께 일하면서, 부패척결이 국내 및 국제 정책 입안 의제의 최우선과제가 되도록 해야 할 것이다.

- (3) *경쟁법 집행의 맥락에서 경쟁당국과 부패방지 기관 간의 협동은 부패를 성공적으로 방지하기 위해 필수불가결하다.*

개인에 대한 형사적 제재는 보다 심각한 부패 사안을 저지 및 처벌하기 위한 주요 수단이다. 그러나 이러한 처벌적 제재가 경쟁당국의 카르텔 적발에 중요한 역할을 하는 자진신고자 감면제도와 서로 조화될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

이와 관련하여, 경쟁당국과 부패방지 기관 간의 협동은 일반적으로 자진신고자 감면제도의 기능을 방해하는 장애물이 아니다. 그 이유는 형사법은 경찰 또는 검찰에 협력하는 사람들을 보다 관대하게 처리할 수 있도록 하는 경우가 존재하기 때문이다. 그 외의 경우에는, 조사 중에 자진신고 신청자들의 기록을 경쟁당국이 관리하도록 하여 신청자가 당국에 협조적일 경우, 자진신고 상의 관대한 처분을 받을 수 있도록 함으로써 위와 같은 목적을 달성할 수 있다.

- (4) *일반적으로 경쟁당국과 부패방지 기관 간의 협력에 의해 자진신고자 감면제도의 실효성이 경감되지 않는다. 그러나 일부 경우, 부패 관련 범법행위에 대해 유죄판정을 받은 자의 처벌을 요구하는 사람들과 카르텔 적발을 가능하게 한 내부고발자에 대한 관대한 처리를 지지하는 측 간에 갈등이 존재할 수 있다.*

여러 당국은 경쟁당국이 입찰담합이나 가격담합 행위를 조사하였으나, 뇌물 또는 부패행위만 발견되는 경우가 있음을 설명하였다. 이러한 경우 경쟁당국은 관할권역 내 부패방지 기관이 있다면, 이 기관과 긴밀하게 협조하게 된다. 그리고 이와 같은 협력은 각 당국이 경쟁과 부패방지에 관련된 전문지식을 공유함으로써 다양한 형태를 취할 수 있다. 예를 들어 부패방지 기관은 경쟁당국에 조사관을 파견하여 부패행위와 관련된 입찰담합 혐의 사안의 조사를 지원할 수 있다. 경쟁당국은 부패방지 기관 및 입찰담합 관련 사건을 조사하는 경찰에게 조언 및 지침을 제공할 수 있다. 일부 경쟁당국은 부패방지 기관과 다른 방식으로 협조하고 있는데, 예컨대 각 기관의 직원들이 데이터베이스 검색을 위해 상대 기관의 서류에 접근할 수 있도록 한다거나, 합동 훈련 또는 공동 연구를 실시하고 있다. 일부 사안에서는 서로의 전문지식을 동원하여 범죄의 정의 및 상기 사안에 대한 적절한 제재조치를 규정하는 새로운 법률의 초안을 공동으로 작성하기도 했다.

- (5) *경쟁당국의 공무원이 부패행위에 연루되지 않도록 하는 특별한 안전장치를 마련할 필요가 있다.*

대표단은 경쟁당국의 공무원들이 법률 엄수, 정직성, 공정성, 효율성의 원칙을 준수하여야 하며, 개인의 이익과 상충하는 경우 이를 반드시 공개해야 할 것을 강조했다. 공무원은 또한 업무에서 사용된 기밀 정보를 보호할 의무를 가진다. 나아가, 공무원들의 임기가 만료된 후 공적 임무를 통해 획득한 지식을 사용하지 못하도록 하는 ‘냉각기간(cool-off)’ 또는 보류/격리기간이 있어야만 한다. 일부는 이에 대해 사람들이 공직을 마친 후 취업이 어려워질 수 있다는 두려움 때문에 처음부터 경쟁당국이나 공공분야에 취업을 원하지 않게 되는 문제를 제기했다.

## 주

<sup>1</sup> 협약의 전체 제목은 OECD 국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물제공행위 방지에 관한 협약(OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)이지만, 주로 '뇌물방지협약(Anti-Bribery Convention)'으로 알려져 있다.

<sup>2</sup> "부패: 국제법 규범 주해(Corruption: A glossary of standards in International Law)"(OECD, 2008)에서 인용함.





[부록]

## 주제별 전체 목록



## I 카르텔(Cartels)

항공사 기업결합 및 제휴(1999)

Airline Mergers and Alliance(1999)

과점(1999)

Oligopoly(1999)

합작투자회사의 경쟁 문제(2000)

Competition Issues in Joint Ventures(2000)

개인에 대한 카르텔 제재(2003)

Cartel Sanctions against Individuals(2003)

담합인정합의(2006)

Plea Bargaining(2006)

직접 증거가 부재한 카르텔 기소(2006)

Prosecuting Cartels without Direct Evidence(2006)

과점 시장 내 담합조장행위(2007)

Facilitating Practices in Oligopolies(2007)

카르텔 사건에 있어 직접 화해에 대한 경험(2008)

Experience with Direct Settlements in Cartel Cases(2008)

재판매 가격유지(2008)

Resale Price Maintenance(2008)

휘발유 소매시장의 수직적 관계에 대한 경쟁정책(2008)

Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing(2008)

환경적 맥락에서의 수평적 합의(2010)

Horizontal Agreements in the Environmental Context(2010)

경쟁법 상 경쟁업체 간 정보교환(2010)

Information Exchanges Between Competitors under Competition Law(2010)

불황 카르텔(2011)

Crisis Cartels(2011)

규제산업항변(2011)

Regulated Conduct Defence(2011)

경쟁 및 원자재 물가 변동성(2012)

Competition and Commodity Price Volatility(2012)

디지털 경제(2012)

Digital Economy(2012)

카르텔 조사의 국제협력 개선 방안(2012)

Improving International Co-operation in Cartel Investigations(2012)

2순위 이하 자진신고자 논의(2012)

Leniency for Subsequent Applicants(2012)

시장 획정(2012)

Market Definition(2012)

반경쟁적 효과를 가진 정보에 대한 일방적 정보공개행위(2012)

Unilateral Disclosure of Information with Anticompetitive Effects(2012)

카르텔 적발을 위한 직권조사와 검증의 활용(2013)

Ex-officio Cartel Investigations and the Use of Screens to Detect Cartels(2013)

경쟁분석에서의 품질의 역할과 측정(2013)

The Role and Measurement of Quality in Competition Analysis(2013)

온라인 판매의 수직적 제한(2013)

Vertical Restraints for On-line Sales(2013)



## II 시장지배적 지위 남용행위(Abuse of Dominance)

- 경쟁 정책과 지식재산권(1997)  
Competition Policy and Intellectual Property Rights(1997)
- 다품종 취급 소매업체의 구매영향력(1998)  
Buying Power of Multiproduct Retailers(1998)
- 과점(1999)  
Oligopoly(1999)
- 충성 할인 및 리베이트(2002)  
Loyalty and Fidelity Discounts and Rebates(2002)
- 지식재산권 (2004)  
Intellectual Property Rights(2004)
- 약탈적 경쟁봉쇄(2004)  
Predatory Foreclosure(2004)
- 진입 장벽(2005)  
Barriers to Entry(2005)
- 실력에 의한 경쟁(2005)  
Competition on the Merits(2005)
- 원가 이하 재판매(2005)  
Resale Below Cost(2005)
- 경쟁, 특허 및 혁신(2006)  
Competition, Patents and Innovation(2006)
- 시장지배력의 입증 증거(2006)  
Evidentiary Issues in Proving Dominance(2006)
- 시장지배적 지위 남용 사건에서의 시정조치 및 제재(2006)  
Remedies and Sanctions in Abuse of Dominance Cases(2006)

기업을 위한 독점화와 시장지배적 지위 남용에 대한 지침(2007)

Guidance to Business on Monopolisation and Abuse of Dominance(2007)

거래거절(2007)

Refusals to Deal(2007)

충성 및 결합 리베이트와 할인(2008)

Fidelity and Bundled Rebates and Discounts(2008)

진입장벽으로써의 토지사용규제(2008)

Land Use Restrictions as Barriers to Entry(2008)

구매자 독점 및 구매자 영향력(2008)

Monopsony and Buyer Power(2008)

경쟁, 특허 및 혁신 II(2009)

Competition, Patents and Innovation II(2009)

이윤압착(2009)

Margin Squeeze(2009)

양면 시장(2009)

Two-sided Market(2009)

표준 설정(2010)

Standard Setting(2010)

가격 남용(2011)

Excessive Prices(2011)

시장 확정(2012)

Market Definition(2012)

지식재산권과 표준 설정(2014)

Intellectual Property and Standard Settings(2014)

### III 기업결합(Merger)

- 항공사 기업결합 및 제휴(1999)  
Airline Mergers and Alliance(1999)
- 과점(1999)  
Oligopoly(1999)
- 합작투자회사의 경쟁 문제(2000)  
Competition Issues in Joint Ventures(2000)
- 금융 서비스의 기업결합(2000)  
Mergers in Financial Services(2000)
- 대기업 간 기업결합의 포트폴리오 효과(2001)  
Portfolio Effects of Conglomerate Mergers(2001)
- 신흥 첨단혁신 시장의 기업결합 심사(2002)  
Merger Review in Emerging High Innovation Markets(2002)
- 기업결합 평가를 위한 실질 기준(2002)  
Substantive Criteria for Merger Assessment(2002)
- 미디어 기업 결합(2003)  
Media Mergers(2003)
- 기업결합 시정조치(2003)  
Merger Remedies(2003)
- 기업결합 심사의 동태적 효율성(2007)  
Dynamic Efficiencies in Merger Analysis(2007)
- 복잡한 기업결합 사건 처리(2007)  
Managing Complex Mergers(2007)
- 수직적 기업결합(2007)  
Vertical Mergers(2007)

회생불가기업 항변(2009)

The Failing Firm Defence(2009)

기업결합 심사기준(2009)

Standard for Merger Review(2009)

초국경적 기업결합 심사: 신흥개도국의 난제(2011)

Cross-Border Merger Control: Challenges for Developing and Emerging Economies(2011)

기업결합 심사에서의 경제적 증거(2011)

Economic Evidence in Merger Analysis(2011)

기업결합 심사의 영향력 평가(2011)

Impact Evaluation of Merger Decisions(2011)

기업결합 사건에 대한 시정조치(2011)

Remedies in Merger Cases(2011)

시장 확정(2012)

Market Definition(2012)

심사대상이 되는 기업결합의 정의(2013)

Definition of Transaction for the Purpose of Merger Control Review(2013)

초국경적 기업결합 사건의 시정조치(2013)

Remedies in Cross-border Merger Cases(2013)

## IV 법집행(Enforcement)

경쟁법 사건의 사법심사(1996)

Judicial Enforcement of Competition Law(1996)

가격 투명성(2001)

Price Transparency(2001)

일반 보조금 및 정부보조에 관한 경쟁 정책(2001)

Competition Policy in Subsidies and State Aid(2001)

경쟁당국의 활동 및 자원에 대한 평가(2005)

Evaluation of the Actions and Resources of the Competition Authorities(2005)

손해배상(2007)

Private Remedies(2007)

경쟁정책과 소비자정책 간의 접점(2008)

The Interface between Competition and Consumer Policies(2008)

시장분석(2008)

Market Studies(2008)

소수지분취득(2008)

Minority Shareholding(2008)

법관에 대한 난해한 경제이론의 설명(2008)

Presenting Complex Economic Theories to Judges(2008)

경쟁정책 및 비공식 경제(2009)

Competition Policy and the Informal Economy(2009)

공기업에 대한 경쟁법 집행 및 경쟁중립성 원칙(2009)

State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality(2009)

중재와 경쟁(2010)

Arbitration and Competition(2010)

경쟁법 상 경쟁업체 간 정보교환(2010)

Information Exchanges Between Competitors under Competition Law(2010)

절차적 공정성: 민사 및 행정적 집행절차의 투명성 문제(2010)

Procedural Fairness: Transparency Issues in Civil and Administrative Enforcement Proceedings(2010)

절차적 공정성: 경쟁당국, 법원 및 최근 동향(2011)

Procedural Fairness: Competition Authorities, Courts and Recent Developments(2011)

경쟁법 준수 이행의 촉진(2011)

Promoting Compliance with Competition Law(2011)

법원과 경쟁당국의 경쟁제한피해의 계량분석(2011)

Quantification of Harm to Competition by National Courts and Competition Agencies(2011)

경쟁법 사건에서 효율성 항변의 역할(2012)

The Role of Efficiency Claims in Antitrust Proceedings(2012)

경쟁과 빈곤 감소(2013)

Competition and Poverty Reduction(2013)

경쟁정책이 거시경제적 성과에 미치는 효과에 관한 보고서(2013)

Factsheet on How Competition Policy Affects Macro-economic Outcomes(2013)

경쟁분석에서의 품질의 역할과 측정(2013)

The Role and Measurement of Quality in Competition Analysis(2013)

부패척결과 경쟁촉진(2014)

Fighting Corruption and Promoting Competition(2014)

## V

## 산업분야별 경쟁 이슈(Regulated Sectors)

## Banking and Finance

---

은행 규제에서의 경쟁의 역할 강화(1998)

Enhancing the Role of Competition in Regulation of Banks(1998)

보험 산업의 경쟁과 관련 규제 문제(1998)

Competition and Related Regulation Issues in the Insurance Industry(1998)

소매금융업에서의 경쟁 및 규제(2006)

Competition and Regulation in Retail Banking(2006)

경쟁 및 결제 카드의 효율적인 이용(2006)

Competition and Efficient Usage of Payment Cards(2006)

금융 시장에서의 경쟁 이슈(2009)

Competition and Financial Market(2009)

은행 분야의 경쟁, 집중도 및 안정성(2010)

Competition, Concentration and Stability in the Banking Sector(2010)

결제시스템의 경쟁정책 이슈(2012)

Competition and Payment System(2012)

## Communications

---

융합현상의 관점에서 본 방송업계의 규제와 경쟁(1998)

Regulation and Competition Issues in Broadcasting in the Lights of Convergence (1998)

우편 서비스의 경쟁 증진(1999)

Promoting Competition in Postal Services(1999)

전자상거래 분야의 경쟁 및 규제 이슈(2000)

Competition and Regulation Issues in Electronic Commerce(2000)

통신 분야의 경쟁 및 규제 이슈(2001)

Competition and Regulation Issues in Telecommunications(2001)

디지털 경제(2012)

Digital Economy(2012)

텔레비전과 방송분야의 경쟁문제(2013)

Competition Issues in Television and Broadcasting(2013)

광대역 네트워크 보급을 위한 재정 지원(2014)

Financing of the Roll-out of Broadband Networks(2014)

지식재산권과 표준 설정(2014)

Intellectual Property and Standard Settings(2014)

## Energy

---

천연가스 산업에서의 경쟁 증진(2000)

Promoting Competition in the Natural Gas Industry(2000)

전력 분야의 경쟁 정책(2002)

Competition Policy in Electricity Sector(2002)

에너지 안보와 경쟁 정책(2007)

Energy Security and Competition Policy(2007)

휘발유 소매시장의 수직적 관계에 대한 경쟁정책(2008)

Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing(2008)

전력: 재생에너지와 스마트 그리드(2010)

Electricity: Renewables and Smart Grids(2010)

도로교통 연료의 경쟁(2013)

Competition in Road Fuel(2013)



---

## Environment

---

환경규제와 경쟁(2006)

Environmental Regulation and Competition(2006)

배출권과 경쟁(2010)

Emission Permits and Competition(2010)

환경적 맥락에서의 수평적 합의(2010)

Horizontal Agreements in the Environmental Context(2010)

녹색성장 및 시장경제를 위한 선제적 정책(2010)

Pro-active Policies for Green Growth and the Market Economy(2010)

---

## Health

---

제약 산업의 경쟁 및 규제 이슈(2000)

Competition and Regulation Issues in Pharmaceutical Industry(2000)

효율적인 병원서비스 제공을 위한 경쟁메커니즘(2005)

Competition in the Provision of Hospital Services(2005)

제네릭 의약품(2009)

Generic Pharmaceuticals(2009)

병원 서비스 분야의 경쟁(2012)

Competition in Hospital Services(2012)

경쟁과 복제약에 관한 논의(2014)

Competition and Generic Pharmaceuticals(2014)

의약품 유통의 경쟁 이슈(2014)

Competition Issues in the Distribution of Pharmaceuticals(2014)

## Infrastructure and services

---

지역 서비스 경쟁: 고형폐기물의 관리(1999)

Competition in Local Services: Solid Waste Management(1999)

수자원 분야의 경쟁 및 규제(2004)

Competition and Regulation in the Water Sector(2004)

부동산 거래시장의 경쟁 강화(2007)

Improving Competition in Real Estate Transactions(2007)

건설산업(2008)

Construction Industry(2008)

폐기물 관리 서비스(2013)

Waste Management Services(2013)

## Professions and Licencing

---

전문 서비스의 경쟁(1999)

Competition in Professional Services(1999)

의료직종에서의 이로운 경쟁 강화(2004)

Enhancing Beneficial Competition in the Health Professions(2004)

운영권 민간 양도(2006)

Concessions(2006)

법률 전문직에서의 경쟁 규제(2007)

Competitive Restrictions in Legal Professions(2007)

무역협회(2007)

Trade Associations(2007)

회계감사 및 관련 전문직에서의 경쟁과 규제(2009)

Competition and Regulation in Auditing and Related Professions(2009)

## Public Sector

---

경쟁 정책과 조달시장(1998)

Competition Policy and Procurement Markets(1998)

보편적 서비스 제도(2003)

Universal Service Obligations(2003)

공공 부문에 의한 시장 활동 규제(2004)

Regulating Market Activities by the Public Sector(2004)

공공조달(2007)

Public Procurement(2007)

공공 조달에서의 담합 및 부패(2010)

Collusion and Corruption in Public Procurement(2010)

## Transports

---

경쟁 정책과 국제적 공항 서비스(1997)

Competition Policy and International Airport Services(1997)

철도: 구조, 규제 및 경쟁 정책(1997)

Railways-Structure, Regulation and Competition Policy(1997)

도로 운송 분야의 경쟁 이슈(2000)

Competition Issues in Road Transport(2000)

철도 산업 내 구조 개혁(2005)

Structural Reform in the Rail Industry(2005)

주요 운송 설비 접근(2006)

Access to Key Transport Facilities(2006)

택시 서비스: 경쟁과 규제(2007)

Taxi Services: Competition and Regulation(2007)

항만 및 항만 서비스의 경쟁 이슈(2011)

Competition in Ports and Port Services(2011)

철도 서비스의 최근 동향(2013)

Recent Development in Rail Transportation Services(2013)

광역 및 지역적 수송서비스 공급에 대한 계약 할당 방법(2013)

Methods for Allocating Contracts for the Provision of Regional and Local Transportation Services(2013)

항공사 경쟁(2014)

Airline Competition(2014)

## Other

---

규제기관과 경쟁당국 간의 관계(1998)

Relationship between Regulators and Competition Authorities(1998)

농업 분야 경쟁과 규제: 구매자 독점 구매 및 공동판매(2004)

Competition and Regulation in Agriculture: Monopsony Buying and Joint Selling(2004)

대체 서비스가 규제에 미치는 영향(2005)

The Impact of Substitute Services on Regulation(2005)

입찰 시장 내 경쟁 이슈(2006)

Competition in Bidding Markets(2006)

경쟁정책, 산업정책 및 국가대표기업(2009)

Competition Policy, Industrial Policy and National Champions(2009)

표준 설정(2010)

Standard Setting(2010)

경쟁, 국가보조 및 보조금(2010)

Competition, State Aid and Subsidies(2010)

푸드체인 산업의 경쟁 이슈(2013)

Competition Issues in the Food Chain Industry(2013)

# V 산업분야별 경쟁 이슈

## Regulated Sectors



---

본 번역물의 저작권은 © OECD 대한민국 정책센터에 있습니다. 저작권법에 의하여 한국 내에서 보호를 받는 저작물이므로 무단 전재와 무단 복제를 금합니다.

---

OECD 대한민국 정책센터는 OECD와 대한민국 정부 간에 양해각서를 체결하여 설립한 기구로서 OECD의 정책경험과 주요 관심사를 아시아·태평양 지역의 공무원 및 전문가들과 공유하고 전파하는 역할을 수행하고 있습니다.

이러한 역할의 일환으로 OECD 대한민국 정책센터는 OECD 주요 자료들을 선별하여 한국어로 번역 및 보급하고 있습니다.

OECD 경쟁위원회는 정례적으로 각 회원국 경쟁당국 및 전문가들과 여러 경쟁정책 주제에 대해 논의하고, 이 논의 결과와 각 주제별 핵심내용을 정리한 요약보고서(Executive Summary)를 OECD 홈페이지에 「경쟁정책에 관한 모범관행 라운드테이블(the Best Practice Roundtables on Competition Policy)」이라는 제목으로 제공하고 있습니다.

본 자료는 1995년부터 2014년까지 상기 라운드테이블에서 다루어진 사항의 각 주제별 요약 보고서를 번역한 것입니다.

이용자 편의를 위해 5개 주제(카르텔 Cartels, 시장지배적지위남용행위 Abuse of Dominance, 기업결합 Mergers, 법집행 Enforcement, 산업분야별 경쟁이슈 Regulated Sectors)로 분권하여 발간하되, 각 권의 끝에 5개 주제 전체 목차를 포함시켜 다른 주제도 확인할 수 있도록 하였습니다.

본 번역 보고서의 원문 및 전체 논의 내용은 OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org/daf/competition/roundtables.htm>)에서 확인하실 수 있습니다.

경쟁정책과 경쟁법 집행에 관한 다양한 이슈를 담고 있는 이 번역 보고서가 우리나라 경쟁정책 발전에 많은 도움이 되기를 기대합니다.





# Contents

---

## Banking and Finance

---

은행 규제에서의 경쟁의 역할 강화(1998) .....	13
Enhancing the Role of Competition in Regulation of Banks(1998)	
보험 산업의 경쟁과 관련 규제 문제(1998) .....	21
Competition and Related Regulation Issues in the Insurance Industry(1998)	
소매금융업에서의 경쟁 및 규제(2006) .....	28
Competition and Regulation in Retail Banking(2006)	
경쟁 및 결제 카드의 효율적인 이용(2006) .....	33
Competition and Efficient Usage of Payment Cards(2006)	
금융 시장에서의 경쟁 이슈(2009) .....	40
Competition and Financial Market(2009)	
은행 분야의 경쟁, 집중도 및 안정성(2010) .....	53
Competition, Concentration and Stability in the Banking Sector(2010)	
결제시스템의 경쟁정책 이슈(2012) .....	56
Competition and Payment System(2012)	

## Communications

---

융합현상의 관점에서 본 방송업계의 규제와 경쟁(1998) .....	65
Regulation and Competition Issues in Broadcasting in the Lights of Convergence (1998)	
우편 서비스의 경쟁 증진(1999) .....	77
Promoting Competition in Postal Services(1999)	

전자상거래 분야의 경쟁 및 규제 이슈(2000) .....	84
Competition and Regulation Issues in Electronic Commerce(2000)	
통신 분야의 경쟁 및 규제 이슈(2001) .....	93
Competition and Regulation Issues in Telecommunications(2001)	
디지털 경제(2012) .....	102
Digital Economy(2012)	
텔레비전과 방송분야의 경쟁문제(2013) .....	113
Competition Issues in Television and Broadcasting(2013)	
광대역 네트워크 보급을 위한 재정 지원(2014) .....	118
Financing of the Roll-out of Broadband Networks(2014)	
지식재산권과 표준 설정(2014) .....	122
Intellectual Property and Standard Settings(2014)	

## Energy

---

천연가스 산업에서의 경쟁 증진(2000) .....	129
Promoting Competition in the Natural Gas Industry(2000)	
전력 분야의 경쟁 정책(2002) .....	135
Competition Policy in Electricity Sector(2002)	
에너지 안보와 경쟁 정책(2007) .....	150
Energy Security and Competition Policy(2007)	
휘발유 소매시장의 수직적 관계에 대한 경쟁정책(2008) .....	155
Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing(2008)	
전력: 재생에너지와 스마트 그리드(2010) .....	162
Electricity: Renewables and Smart Grids(2010)	
도로교통 연료의 경쟁(2013) .....	172
Competition in Road Fuel(2013)	

## Environment

---

환경규제와 경쟁(2006) .....	179
Environmental Regulation and Competition(2006)	
배출권과 경쟁(2010) .....	184
Emission Permits and Competition(2010)	
환경적 맥락에서의 수평적 합의(2010) .....	191
Horizontal Agreements in the Environmental Context(2010)	
녹색성장 및 시장경제를 위한 선제적 정책(2010) .....	197
Pro-active Policies for Green Growth and the Market Economy(2010)	

## Health

---

제약 산업의 경쟁 및 규제 이슈(2000) .....	203
Competition and Regulation Issues in Pharmaceutical Industry(2000)	
효율적인 병원서비스 제공을 위한 경쟁메커니즘(2005) .....	212
Competition in the Provision of Hospital Services(2005)	
제네릭 의약품(2009) .....	221
Generic Pharmaceuticals(2009)	
병원 서비스 분야의 경쟁(2012) .....	225
Competition in Hospital Services(2012)	
경쟁과 복제약에 관한 논의(2014) .....	234
Competition and Generic Pharmaceuticals(2014)	
의약품 유통의 경쟁 이슈(2014) .....	243
Competition Issues in the Distribution of Pharmaceuticals(2014)	

## Infrastructure and services

---

지역 서비스 경쟁: 고형폐기물의 관리(1999) .....	253
Competition in Local Services: Solid Waste Management(1999)	
수자원 분야의 경쟁 및 규제(2004) .....	258
Competition and Regulation in the Water Sector(2004)	
부동산 거래시장의 경쟁 강화(2007) .....	267
Improving Competition in Real Estate Transactions(2007)	
건설산업(2008) .....	273
Construction Industry(2008)	
폐기물 관리 서비스(2013) .....	277
Waste Management Services(2013)	

## Professions and Licencing

---

전문 서비스의 경쟁(1999) .....	285
Competition in Professional Services(1999)	
의료직종에서의 이로운 경쟁 강화(2004) .....	290
Enhancing Beneficial Competition in the Health Professions(2004)	
운영권 민간 양도(2006) .....	297
Concessions(2006)	
법률 전문직에서의 경쟁 규제(2007) .....	301
Competitive Restrictions in Legal Professions(2007)	
무역협회(2007) .....	306
Trade Associations(2007)	
회계감사 및 관련 전문직에서의 경쟁과 규제(2009) .....	310
Competition and Regulation in Auditing and Related Professions(2009)	

## Public Sector

---

경쟁 정책과 조달시장(1998) .....	317
Competition Policy and Procurement Markets(1998)	
보편적 서비스 제도(2003) .....	320
Universal Service Obligations(2003)	
공공 부문에 의한 시장 활동 규제(2004) .....	329
Regulating Market Activities by the Public Sector(2004)	
공공조달(2007) .....	336
Public Procurement(2007)	
공공 조달에서의 담합 및 부패(2010) .....	343
Collusion and Corruption in Public Procurement(2010)	

## Transports

---

경쟁 정책과 국제적 공항 서비스(1997) .....	353
Competition Policy and International Airport Services(1997)	
철도: 구조, 규제 및 경쟁 정책(1997) .....	360
Railways-Structure, Regulation and Competition Policy(1997)	
도로 운송 분야의 경쟁 이슈(2000) .....	370
Competition Issues in Road Transport(2000)	
철도 산업 내 구조 개혁(2005) .....	378
Structural Reform in the Rail Industry(2005)	
주요 운송 설비 접근(2006) .....	390
Access to Key Transport Facilities(2006)	
택시 서비스: 경쟁과 규제(2007) .....	395
Taxi Services: Competition and Regulation(2007)	
항만 및 항만 서비스의 경쟁 이슈(2011) .....	402
Competition in Ports and Port Services(2011)	

철도 서비스의 최근 동향(2013) .....	410
Recent Development in Rail Transportation Services(2013)	
광역 및 지역적 수송서비스 공급에 대한 계약 할당 방법(2013) .....	416
Methods for Allocating Contracts for the Provision of Regional and Local Transportation Services(2013)	
항공사 경쟁(2014) .....	422
Airline Competition(2014)	

## Other

---

규제기관과 경쟁당국 간의 관계(1998) .....	433
Relationship between Regulators and Competition Authorities(1998)	
농업 분야 경쟁과 규제: 구매자 독점 구매 및 공동판매(2004) .....	438
Competition and Regulation in Agriculture: Monopsony Buying and Joint Selling(2004)	
대체 서비스가 규제에 미치는 영향(2005) .....	443
The Impact of Substitute Services on Regulation(2005)	
입찰 시장 내 경쟁 이슈(2006) .....	450
Competition in Bidding Markets(2006)	
경쟁정책, 산업정책 및 국가대표기업(2009) .....	458
Competition Policy, Industrial Policy and National Champions(2009)	
표준 설정(2010) .....	468
Standard Setting(2010)	
경쟁, 국가보조 및 보조금(2010) .....	475
Competition, State Aid and Subsidies(2010)	
푸드체인 산업의 경쟁 이슈(2013) .....	480
Competition Issues in the Food Chain Industry(2013)	
[부록] 주제별 전체 목록 .....	485



# Banking and Finance





## 은행 규제에서의 경쟁의 역할 강화(1998)

### Enhancing the Role of Competition in Regulation of Banks(1998)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서와 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- 지난 20 년간 은행 규제에 있어서 중요한 변화가 있었다. 한편으로는 이자율, 요금, 수수료에 대한 직접적인 통제의 상당한 완화뿐만 아니라 영업 범위, 소유권, 포트폴리오에 대한 제한 등의 일부 규제도 크게 완화되었다. 다른 한편으로는 자본 또는 은행의 “자기 자본(own funds)” 및 예금보험제도의 수와 보호범위의 확장에 초점을 맞춘 건전성 규제가 강화되었다. 그러나 일부 국가에서는 경쟁을 제한할 가능성이 있고 건전성 관점에서 더이상 필요하지 않다고 보이는 규제가 유지되고 있다.

모든 국가들이 은행 분야의 규제 철폐에 대한 중대한 움직임이 있음을 보고하였다. 그러나 이러한 규제 철폐의 움직임과 동시에, 건전성 규제를 강화 혹은 일치시키고, 예금보험의 보호범위를 도입하거나 확장하려는 조치가 있었다.

대다수의 국가들은 이자율, 수수료에 대한 통제를 제거하였으나 소수의 사소한 예외사항들이 존재한다.<sup>1</sup> 여전히 영업범위에 대한 엄격한 제한을 유지하는 국가들은 이러한 통제를 완화하는 조치를 취하고 있다.

다각화와 위험감소를 도모하기 위해 은행의 자산 포트폴리오의 내용에 대한 은행의 재량권을 허용하는 경향이 있다. 그러나 일부 국가에서는 은행이 투자할 수 있는 재산의 유형이나 지리적 위치에 대한 양적 한도를 유지하고 있다. 단일 거래 상대방(기업 포함)에 대한 대출 한도와 같은 일반적인 제한은 여전히 필요한 것으로 보인다.

대부분의 국가들은 통화정책에 있어 더 이상 중요하지 않다는 근거로 지급준비제도를 철폐하였다. 정부발행 유가증권의 보유 요건은 건전성 관점에서는 불필요하고 어떤 경우에는 재정수입 확보 조치와 유사한 것이다. 소수의 국가에서 지급준비제도(그리고 기타 관련 잔여 규제)는 경쟁 중립적인 방식으로 적용되지 않는다.

모든 OECD 국가들이 은행 산업의 진입을 규제하지만 이는 주로 건전성 규제의 수단으로 보인다. 일반적으로 은행의 수익성을 보존하기 위해 진입을 제약하는

메커니즘으로는 사용되지 않는다. 일부 국가에서는 사업면허의 한 조건으로써 신규 은행이 현재의 시장 환경에 어떻게 기여할 수 있을지에 대한 증명을 요구한다. 또한 규제 요건이 기존 회사보다 신규 회사에게 더 엄격한 나라도 있다.

일반적으로 무역자유화 추세(예: OECD, WTO, EC, NAFTA 로 인하여)는 설립의 자유 또는 국제 무역을 통하여 외국 회사가 은행 시장에 진입할 수 있게 하였다. (그러나 멕시코의 외국 은행 시장 주식에 대한 한도와 같은) 특정한 제한은 남아있다.

- 다른 형태의 규제와 같이 은행 규제는 “시장 실패”를 수정하기 위해 필요한 것으로 정당화된다. 은행의 경우에는 은행들이 예금자와 기타 대출 기관들에게 은행의 위험 수준을 신뢰할만한 수준으로 입증하는 데 어려움이 존재하기 때문에 시장실패가 발생한다. 결과적으로 규제 개입이 부재할 경우 은행은 신중한 것 이상으로 위험을 감수하게 된다는 주장이 있다. 또한 필요 이상으로 파산하는 은행이 많아지고 금융 시스템은 불안정해진다. 일부 국가에서 은행 규제는 예금자들을 부실한 은행으로부터 보호하기 위해 또는 지급 시스템의 안정성을 보존하기 위해 필요하다는 근거로 개별적으로 정당화 될 수도 있다.

공공 정책적인 우려 사항은 부채 및 은행 보유 자산(은행은 단기 부채로 대부분의 자금을 확보하지만 비유동성 장기 대출도 자산으로 보유한다)의 조합 그리고 은행의 위험상태(risk profile)에 대한 투명성의 결여에서 발생한다. 만일 은행이 위험상태에 대한 신뢰할 수 있는 정보를 예금자들에게 전달할 수 있다면, 더 위험한 은행은 (은행보험의 부재에서) 자금을 조달하는 데 있어 추가 프리미엄 지불을 예상해야 할 것이다. 대출 비용을 최소화하고자 하는 바람은 은행 경영자로 하여금 위험관리 절차를 유지하는 인센티브를 제공할 것이다. 그러나 은행은 예금자들에게 위험 상태를 솔직하게 전할 수 없다는 주장이 있다. 결과적으로 은행은 예금자들에게 증가하는 위험에 대해 보상할 필요가 없으며, 은행 경영자는 비록 위험 증가가 암시될지라도 이윤을 최대화하고자 하고자 수익률을 증가시킬 것이다.<sup>2</sup> 나아가 예금자는 어느 때라도 신뢰를 잃고 예금을 현금으로 환급할 수 있다는 점에서 금융 제도는 안정적이지 않다는 주장이 있다. 이는 수많은 은행의 파산으로 이어질 것이며 실물경제에서 심각한 혼란을 일으킬 수 있다. 은행 시스템의 전반적인 붕괴는 일개 은행의 파산으로 인해 야기될 수 있으므로 은행의 위험 감수 행위는 다른 모든 은행을 위협한다는 점에서 “외부” 효과가 있다. 사실상 예금자들이 건전한 은행과 불건전한 은행을 구별할 수 있는지 여부는 아직 실증적으로 밝혀진 바 없다.

일부는 은행 규제가 지급결제 시스템(payments system)에서의 은행의 역할에 달려있다고 주장한다. 관례적인 지불결제 시스템 하에서 은행은 거래일 동안 상호 간에 거래여신을 축적할 수 있고 이를 거래일의 마감 시점에 지불한다. 일개 은행이 결제에 실패할 경우 자금 상황이 좋은 다른 은행에게도 중대한 “연쇄(Knock-on)”적 효과를 가져올 수 있다는 주장이 있다. 그 결과 사람들은 지급결제 시스템에 대한

접근이 신중하게 규제되는 기관에게만 제한되어야 한다고 주장한다. 많은 국가들은 거래일 동안 여신의 축적이 필요 없는 “실시간”이라 일컬어지는 지급결제 시스템을 도입하고 있다.

일부 상황에서는 은행 규제가 단순히 은행이 지급불능상태가 되는 경우에 예금자들이 입을 수 있는 손해로부터 보호하기 위해 실시되는 것으로 보인다.

- 금융 시장의 실패가 중요한 중요하지 않은 등 분야에 대한 규제 개입은 은행으로 하여금 원래 신중하게 행동할 때보다 더 많은 위험을 감수하도록 한다. 특히, 대부분의 예금보험제도와 “대마불사(too big to fail)”와 같은 기타 정부 정책들은 예금자들을 자신의 은행의 재정 상황에 대해 알고 있어야 할 필요성으로부터 차단시키고, 다른 개입이 없는 상황에서는 위험 감수를 조장한다. 상기 제도들은 이러한 단점을 상쇄함과 동시에 시스템적 리스크(systemic risk)를 감소하는 장점이 있을 수 있다.

많은 경우에 개입이 부재하는 상황에서 은행이 건전한 수준의 위험을 감수하는지 여부는 상관성이 없는 질문인데, 이는 특정 개입으로 인해 은행이 건전한 수준 이상의 위험을 감수하는 경향이 있기 때문이다.

가장 일반적인 예는 전형적인 고정 금리 예금보험제도로써 은행이 지급불능이 된 경우에 예금자들에게 전부 혹은 부분적으로 보상을 해주는 것이다. 이 보험은 예금자에게 예금의 위험을 덜어준다. 은행은 예금자들에게 이러한 위험을 보상할 필요가 없으므로 자신이 부담할 위험과 무관한 자금을 접근할 수 있게 된다. 기타 제한이 부재한 경우, 은행 간의 경쟁은 더 많은 수익을 창출해내기 위해 더 높은 위험을 감수하는 방향으로 이어질 수 있다. 원칙적으로 예금보험의 보험료가 은행이 당면하는 위험을 제대로 반영한다면 이러한 인센티브는 감소되거나 사라질 것이다. 실무적으로 거의 모든 국가들이 위험을 반영한 보험료를 책정하지 않는다. 또다른 대안은 보험의 담보 범위를 제한하여 예금자들이 손해에 대한 위험을 일정 정도 부담하도록 하는 것이다.

일부 국가에서는 예금보험에 대한 경쟁이 독립적으로 이루어지지 않는다. 이러한 국가에서는 예금보험료가 은행이 당면한 위험과는 무관한 방식으로 책정되어 은행 간에도 예금보험료가 천차만별이다.

예금보험은 몇 가지 장점을 갖고 있다. 위에서 논의했던 시장 실패가 존재하는 경우 예금보험은 이러한 시장 실패의 두 가지 증상 중 하나를 다루게 된다. 즉, 비록 예금보험은 은행의 건전한 운영에 대한 인센티브를 강화하지는 못하지만 은행 시스템에 대한 신뢰의 손실이 일반화될 가능성을 감소시킬 수 있다.

- 일반적으로 은행이 지급불능상태가 되면 파산할 수 있도록 하여야 한다. 은행이 시장에서 사라지는 것을 일반적인 방식으로 방지하는 정책은 경쟁을 왜곡하게 될 것이다. 은행의 폐업을 방지하고자 하는 정책은 은행 산업으로의 새로운 진입도 막을 수 있다. 국가의 법적 권한을 부실 은행 조력에 사용하는 것은 “국가 보조(state aid)”가 되어 경쟁을 왜곡할 수 있다.

일부 국가에서는 특정 은행은 파산하도록 허용되지 않을 것이라는 기대가 있다. 이러한 은행의 예금자들은 자신의 예금은 보호될 것이고 위험으로부터 차단될 것이라고 생각할 것이며, 이에 따라 은행은 건전한 수준보다 더 큰 위험을 감수하도록 유인될 수 있다. 더욱이 이러한 정책이 일부 은행에게만 호의적으로 작용한다면(소형 은행에 비해 대형 은행을 또는 해외 은행에 비해 국내 은행을) 이 또한 경쟁을 왜곡할 가능성이 있다. “대마불사”식의 정책은 대형 은행(그리고 아마도 국내 은행)을 다른 은행들에 비해 선호하는 정책의 한 예이다.

부실 은행 지원을 위한 직간접적 공격 기금의 사용(대마불사식 은행들과 같이)은 공적 보조의 한 형태로서 경쟁을 왜곡할 수 있다. 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)의 경우 이러한 보조금은 로마협정을 위반하는 것일 수 있다. EC는 다음과 같이 언급하였다. “어려움에 처한 회사를 구제하거나 재편하기 위한 국가 보조는 경쟁을 특히 왜곡하는 경향이 있으며 회원국 간의 무역에 영향을 미친다. 이는 일반적인 시장 상황에서는 사라지거나 구조조정의 조치를 받아야 하는 회사를 지원함으로써 경제적 자원의 분배에 영향을 미치기 때문이다. 그러므로 국가보조는 구조 조정을 방해하거나 지연시킨다...” 어려움에 처한 은행에 대한 규제 제한을 폐지하는 것은 정부 보조금의 한 형태로서 경쟁을 왜곡할 수 있다.

일부 경우에는 은행의 파산 허가가 정치적으로 수용되고 경쟁적으로 중립적인 방식으로 적용됨으로써 예금 보호는 은행들 간의 “공평한 경쟁의 장”을 만들고 부실 은행에 대한 바람직하지 못한 형태의 보조의 필요성을 제거할 수 있을 것이다.

- 일부 국가는 소유권 또는 특정 은행에 정부보증(state guarantees)을 제공함으로써 은행 부문에 직접 관여해왔다. 은행이 사회적 목표를 이행하기 위한 수단이 되고 있는 국가도 있다.

여러 국가의 경우 국가는 은행 부문에서 직접소유권(direct ownership interest)을 유지한다. 직접소유권을 통해 은행 시스템의 안정성과 예금자 보호와 같은 목표를 추구함으로써 은행 부문에서의 국가 소유권의 경쟁적인 효과는 더욱 복잡해질 수 있다. EC는 다음과 같이 언급하였다. “국가 소유 은행에 대한 국가 개입은 사적 목표(투자의 대가)보다는 공적 목표(사회적 또는 정치적 사유를 위한 은행의 존속유지)를 더 많이 충족하는 것으로 밝혀졌다. 공평한 경쟁을 할 수 있는 조건의 보호에 대한 목표는 너무 자주 방기되어 왔다. 이는 불충분한 구조조정, 정부의

반복적 보조, 그리고 이에 따른 과도한 보조와 경쟁자들에 대한 불충분한 보상 등의 악순환이 반복되도록 한다. 국가의 역할에 대해 혼란이 야기되었음이 분명하다. ...국가가 위기에 처한 은행의 주요 주주인 경우, 주주로서의 역할은 은행 시스템에 대한 신뢰를 보호하기 위한 감독기관으로서의 역할과 구분되어야 한다. 후자의 업무는 국가가 은행을 지원하기 위한 조치를 취하도록 하는데 이는 은행의 생존가능성을 복구하는 데 실제 필요한 것에 부차적인 것이다. 민영은행과 국영은행 간에 공정한 경쟁의 장을 만들고자 한다면 이들 은행 간에 동일한 처우가 마련되어야 한다.”

일부 국가의 경우 특정 은행들은 국가, 지역 또는 시 정부로부터 정부보증을 받는다. 이 은행들이 정부보증 서비스에 대해 수수료(보다 정확히 말하자면 은행의 위험에 근거한 적절한 보험료)를 납부하지 않는다면 기타 민영 은행과의 경쟁을 왜곡하는 것이 될 것이다.

일부 국가에서 은행은 (선호되는 분야에 대출을 몰아준다거나 신생 기업을 홍보하는 등의) 특정한 사회적 목표를 위해 활용된다. 투명성 결여 및 경쟁기업을 대가로 하는 공적 사업에 대한 교차보조(cross-subsidisation)를 통해서 이러한 사회적 목적들이 경쟁을 왜곡할 수 있다.

- 대부분의 국가에서 은행의 위험감수행위는 바젤은행감독위원회에서 제정한 핵심준칙을 따르고 자본 또는 은행의 “자기 자본”에 대한 통제를 통하여 관리된다. 최근 동향에 따르면 은행의 자기자본규제(regulatory capital requirements)는 좀 더 정교한 “사내(in-house)” 은행 위험 모델에 의해 결정된다.

은행 부문에 대한 최근의 규제 개혁 노력은 자본에 대한 규제 강화에 초점이 맞춰지는 경향이 있다. 이는 은행이 최소한의 ‘자기 자본(equity 또는 own funds)’을 구축하여 부정적 충격을 완화하고 주식보유주들이 신중하게 행동하도록 하는 인센티브를 증가시킨다. 원칙상 자본 규제는 은행의 리스크에 따라 결정되어야 하며, 이러한 리스크는 대출금 및 기타 자산의 포트폴리오, 은행이 감수하는 책임에 달려있다. 바젤위원회의 핵심준칙에 따르면 은행의 대출금은 여러 종류의 등급으로 분류된다. 은행은 정부에 대한 대출금은 0 퍼센트부터 일반 상업 대출은 8 퍼센트 등으로 각 대출 유형의 대출금에 대해 자본금을 달리 보유해야 해야만 한다. 비록 예전의 방식보다는 발전된 것이지만 이러한 접근 방식은 은행이 거래한 자산의 포트폴리오에서 발생하는 위험과 같은 다른 형태의 위험은 고려하지 않는다는 등의 이유로 비판을 받았다. 이에 대한 대응으로써 바젤위원회는 원래의 핵심준칙을 확장하였다. 예컨대, 최근 위원회는 은행에 적용되는 자기자본의 수준을 결정하기 위해 각 은행만의 “사내” 모델을 사용하여 전반적인 위험을 측정하는 것을 허용하였다.

- 많은 국가들이 규제공개요건(regulatory disclosure requirements)을 통하여 예금자들에게 의한 감독을 장려하고자 한다. 은행의 기업지배구조 향상에 대해 점차 더욱 초점을 맞추는 것으로 보인다.

일부 국가들은 은행이 소비자들에게 일부 정보 공시하도록 요구한다. 소비자들이 이러한 정보에 주목할 인센티브가 있는 경우(예: 소비자들이 보험으로 보호되지 않아 손실의 일부에 대한 위험을 부담하는 경우) 은행의 위험에 대한 정보를 열람할 수 있다면 은행은 전반적인 위험을 최소화하고자 할 것이다. 대부분의 국가의 규제 정책에 있어서 정보는 차선적인 역할을 하지만, 예금자를 보호하는 예금보험이 없는 뉴질랜드의 경우에 이러한 정보는 최우선적인 역할을 담당한다.

은행의 기업지배구조에 대한 관심이 증가하고 은행의 임원 및 관리자들에게 직접적인 책임을 추궁하는 추세이다.<sup>3</sup> 이러한 동향과는 반대로 많은 국가들은 한 주식보유자가 가질 수 있는 주식의 규모에 대한 한도를 책정함으로써 은행의 주식소유를 분산시킨다고 보고하였다.

- 모든 OECD 국가들이 은행 부문에 예외없이 경쟁법을 적용하는 것으로 보인다. 대부분의 국가에서는 경쟁법이 경쟁당국에 의해 집행되는데, 비록 소수이지만 은행 규제기관에서 경쟁법을 집행하는 경우도 있다. 사실상 모든 국가에서 은행 부문의 주요 구조적 변화(예: 기업결합 및 인수)는 은행 규제기관과 경쟁당국 모두 관할권역의 대상이 되며, 이로 인해 상충할 수도 있는 규제 결정을 해결할 수 있는 메커니즘이 필요하게 된다.

대부분의 국가들은 은행 부문에 경쟁법이 적용된다고 보고하였다. 일반적인 경쟁법의 은행 부문 적용에 대한 구체적인 규칙이 있다고 보고한 나라는 소수에 불과하다. 일부 경우에는 은행법에 포함되는 은행 부문에 적용되는(소유권 제한과 같은) 특정 제재 내용이 경쟁법 자체에 포함되어 있기도 하다. 대부분의 국가에서는 은행 부문의 “안정성”이라는 목표를 경쟁 강화의 목표와 함께 두고 있다. 이에 따라, 대부분의 국가에는 기업결합과 관련된 결정에 은행 감독자들이 관여한다. 그러므로 서로 다른 결정이 내려지는 경우에 필요한 조정, 협의, (가능하다면) 분쟁해결절차를 마련해야 할 필요가 제기된다.

최소 하나의 국가에서 은행 규제기관이 경쟁법을 집행하고 있다. 대부분의 국가에서는 경쟁법 집행에 있어 전문화의 경제(economies of specialisation)가 자세한 산업적 지식이 갖는 장점보다 더 중요한 것으로 보이며, 이로써 경쟁당국이 은행 부문의 경쟁법 집행에 대한 책임을 진다.

- 거의 모든 OECD 국가들은 현재 금융 부문에서 대규모의 기업결합을 경험하고 있다. 이는 부분적으로 최근의 규제 철폐와 무역자유화 동향에 기인할 가능성이 높다.

과거의 일부 관할권역은 “결합시장(cluster market)” 접근법을 채택하였으나, 오늘날의 동향은 은행의 중요한 각각의 서비스에 대해 개별 상품과 지리적 시장을 확정하는 것으로 보인다. 대부분의 국가들은 인터넷과 텔레뱅킹은 아직 시장 확정 문제에 중대한 영향을 미치지 않는다고 밝혔다.

규제 철폐와 무역자유화의 중대한 발전으로 인해 은행은 지리적으로 확장하고, 더 다양한 금융 상품을 제공하게 되었다. 또한 이와 동시에 규모의 경제와 범위의 경제의 활용에 대한 인센티브가 강화되었다.

라운드테이블에서 시장의 지리적 범위는 은행의 상품에 따라 차이가 있을 수 있으므로 결합시장 접근법은 잘 사용되지 않는다는 것에 합의가 있었다. 가장 큰 경쟁 관련 문제는 소규모 기업에 은행 서비스를 공급하는 시장에 관련된 문제라는 것에 합의도 있었다. 대부분의 국가들은 인터넷 그리고/또는 텔레뱅킹이 존재하긴 하나 아직 관련 시장이 국가적(또는 국제적)으로 범위를 형성할 정도로 발전하지는 않았다고 하였다. 호주는 다음과 같이 언급하였다. “예컨대 인터넷 뱅킹에 대해 아직 여러 많은 문제들이 관련되어 있으며, 이러한 문제들이 다양한 시장 내 기업의 활동에 대해 제약을 가함으로써 인터넷 뱅킹의 효과성이 제한적이다. 인터넷 보안문제도 아직 해결되지 않았고 소비자들의 보안에 대한 인식도 아직 극복되지 못한 중대한 장애물로 남아있다. 전자거래의 승인을 위한 국제적 사양도 아직 관련당국이 승인하지 못하고 있다. 그리고 현재 인터넷 사이트는 일반적으로 홍보용이다.”

- 은행들은 많은 부분에서 경쟁 문제를 야기하는 다양한 이유로 인해 서로 협력 협정(co-operative arrangements)을 체결하고자 한다. 일부 국가는 보험 상품의 은행 판매와 관련된 경쟁 문제를 언급하기도 하였다.

협력협정을 체결하는 이유는 다음과 같다.

- 네트워크 상호연결 (예: Automatic Teller Machines 와 EFTPOS networks 간 네트워크)
- 국제신용카드 시스템 또는 국내직불 송금 시스템의 운영
- 지급결제시스템의 운영
- 소비자 신용기록 데이터베이스의 협동 유지 시스템 구축
- 신상품의 합동 개발과 홍보 (예: Banksys, Belgacom smart card)

일부 사안에서 협력 협정은 독점적인 성격을 갖는다. 그 결과 경쟁 봉쇄와 신규진출자의 접근을 보장하는 메커니즘이 필요하다는 문제가 야기된다. 대규모 소매적 기반으로 인해 은행이 한 지역에서 지배적인 지위를 가질 경우 특정 보험회사와의 배타적 거래계약은 타 보험회사의 진입을 사전 봉쇄할 수 있으며 경쟁 문제를 야기할 수 있다.

## 주

<sup>1</sup> 그 예외로 프랑스와 일본에서 당좌예금계좌에 대한 이자를 금지한 바 있다. 일부 국가에서 이자 상한제한은 고리금지법에서 유래하였다.

<sup>2</sup> 은행은 부분적으로 채무/자산의 비율을 증가시킴으로써 위험을 증대시킨다. 즉, 시장 실패는 자산보다 채무를 더 선호하게 만든다(특히 예금 형태의 채무인 경우). 이는 “자산은 비싸다(capital is expensive)”라는 산업계의 견해를 반영한다.

<sup>3</sup> 뉴질랜드 정부는 은행의 임원과 관리자들에게 공시 문구에 포함된 정보의 진실 여부를 확정하고 은행이 적절한 위험관리 시스템을 갖고 있는지에 대해 증언하도록 함으로써 이들의 인센티브를 증대하고자 하였다.



## 보험 산업의 경쟁과 관련 규제 문제(1998)

### Competition and Related Regulation Issues in the Insurance Industry(1998)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구 보고서, 라운드테이블의 구두 토론에서 다음과 같은 문제가 제기되었다.

- *보험산업은 단일 규제 정책으로 관리되는 단일 시장이 아니라, 개별적으로 규제되지만 서로 연관되어 있는 다수의 시장이다. 대부분의 규제 정책은 대략적으로 네 종류의 보험(생명보험, 건강보험, 손해보험, 재보험)으로 구분된다. 각 보험에 대한 규제와 경쟁의 수준은 매우 분명히 다를 수 있다.*

*특히 생명보험과 같은 일부 보험 상품은 퇴직기금에서 출시하는 상품과 같이 다른 금융 부문에서 출시하는 상품들과 경쟁한다. 또 다른 보험 상품들은 특히 대기업의 자가보험("self-provision" of insurance)과 경쟁한다. 경합하는 제품들 간의 규제와 세제가 다르게 적용되면 경쟁을 왜곡하게 될 것이다.*

보험산업 전반을 관리하는 단일한 규제 체제는 존재하지 않는다. 대부분의 보험 규제는 모든 유형의 보험에 공통적이지만, 규제 체제는 상이한 유형의 보험에 대해 상이한 규칙을 적용하곤 한다. 대략적으로 네 가지 유형(생명, 건강, 손해보험 및 재보험)으로 구별할 수 있다. 예컨대, 건강보험에만 특수하게 적용되는 개별 규정들을 찾아볼 수 있는 것은 흔한 일이다. 특히, 개별 소비자를 보험에 가입하도록 하는 건강보험업체의 능력을 제한하고, ("지역사회 등급" 요건과 같이) 보험료를 책정할 때 요구할 수 있는 정보를 제한하거나, 특정한 혜택을 제공하도록 하는 규칙이 존재할 수 있다. 일부 국가에서는 생명보험상품은 다른 유가증권과 같이 공시제도의 대상이 된다. 손해보험은 그 범주가 광범위하여 해상 또는 항공보험, 또는 작업장에서의 사고에 대한 책임과 관련한 특별 규정이 있을 수 있다.

손해보험 상품의 대체품은 거의 없는 편이지만 (대기업이나 단체 소비자들이 자주 선택하는 자가보험(self-provision)의 예외를 제외하고는), 저축의 요소를 갖고 있는 생명보험상품은 퇴직 연금 기금을 포함한 다른 장기 저축 상품들과 경쟁한다. 이러한 상품들에 대한 세제나 규제 처우의 차이에 따라 경쟁에 중요한 영향을 미친다.

- *OECD 국가에서 보험 부문은 강도 높게 규제되는 부문으로 남아있다. 이러한 규제에 대해 공공정책적 측면에서 최우선적으로 우려하는 사항은 특히 보험가입이 의무적인 경우에 소비자들이 자신의 보험업체의 재정 상태를 관찰하고 모니터하고자 하는*

*의지와 능력에 대한 것이다. 과거에는 이것이 경쟁을 제한하고자 설계된 다양한 정책 개입으로 이어졌다. 규제완화는 경쟁에 대한 이러한 규제를 없애고 건전성 통제 및 소비자 보호에 대한 규제에 다시 초점을 맞추도록 하였으며 소비자 제품라인에 대한 규제에 초점을 맞추도록 하였다.*

보험 분야의 공공정책은 주로 소비자들이 가입 전과 가입 기간 동안의 자신의 보험업체의 재정상태를 관찰하고 감독하는 어려움을 해결하도록 한다. 소비자들이 그렇게 하고자 한다 하더라도 경쟁시장은 관련 정보를 소비자들이 이해할 수 있는 형태로 제공하지 않을 것이라는 우려가 있다. 더욱이 보험 가입이 의무적인 경우에는 보험 가입이 강요되지 않았더라면 보험상품을 구매하지 않았을 만큼 소비자는 보험업체의 재정상태를 관찰하고 감독할 인센티브를 거의 갖지 않는다. 그 결과 보험업체 간의 경쟁이 재정상태의 악화, 파산, 그리고 소비자에게 대한 보험 보장의 부재 등으로 이어질 수 있다는 문제가 있다.

이보다는 덜하지만 규제에 대한 두번째 문제는 보험 계약의 약관을 이해하고 비교할 수 있는 소비자의 능력에 대한 것이다. 보험업체 간의 경쟁은 비효율적이며 소비자들에게 뜻밖으로 불리하게 작용될 수 있다고 하는 주장이 있다.

이러한 문제들은 (재보험과 산업위험 담보보험과 같은) 대규모 영업자들이 우선적으로 구매하는 (자발적) 보험에 있어서는 그리 문제되지 않는다.

이러한 문제들로 인하여 그 동안의 규제는 진입, 가격(특히 최저가격), 보험료 측정 방법, 계약 조건에 대한 통제를 이용하고, 특정 경우에는 노골적으로 담합을 권장하면서 보험업체 간의 경쟁의 정도를 제한하는 형태로 이루어져 왔다. 그러나 이러한 규제가 단순히 가격이나 서비스의 질적인 측면에 대한 경쟁을 분산시키는 것일 뿐이라면 보험업체의 재정 상태를 보존하는 데는 효과적이지 않다. 경쟁을 제한하는 규제는 효율성과 혁신에 대한 인센티브를 제한하는 부정적인 효과를 초래할 수 있다.

따라서 규제 철폐는 다음과 같은 사안을 수반한다. 첫째, 보험 감독의 대상은 1 순위 소비자가 개인인 시장으로 하고, 1 순위 소비자가 대규모 영업장인 경우에는 감독의 대상에서 제외한다. 둘째, (법적 독점권, 보험료와 계약 조건에 대한 통제, 담합의 조장과 같이) 보험업체 간의 경쟁을 제한하는 통제에서 보험업체의 재정적 지위를 통제하는 것으로 변경한다. 세번째로 보험 계약의 조건을 사전 승인하는 것에서 특정 조건과 산업 계약, 일반적인 소비자 보호 법률을 일반적으로 금지하는 추세로 변경한다. 마지막으로, 보험업체가 재정 상황과 관련하여 공개하는 정보의 양과 질을 높이고 회사의 건전성과 관련된 감독자의 책임을 증대시키는 방향으로 규제철폐가 모색되어야 할 것이다.

일부 사안에서 가격 통제는 보험료의 최상가격(최저가격 보다는)에 대해 적용되었다(특히 건강보험과 자동차보험의 보험료 증가에 대한 소비자들의 우려에 대응하여 적용됨). 이는 특정 위험에 대한 담보범위를 철회하는 결과를 초래하게 되며, 최후 수단의 보험업체(an insurer-of-last-resort)라는 형태로 개입에 대한 추가적인 압력으로 이어진다. 경험에 따르면 보험 가격에 대한 규제를 제거하면 일반적으로 보장범위가 확장된다.

- 모든 OECD 국가들은 보험업 진입에 대해 허가제를 시행한다. 허가 절차가 간소한 경우는 거의 드물며 일부 국가에서는 절차가 길고 상당한 양의 서류를 제출해야만 한다. 미국에서는 허가 절차를 간소화하기 위한 시도가 있으나 현재 개별 국가에서 허가제를 균일화하거나 상호 인정하고자 하는 시도는 찾아볼 수 없다. 소수의 국가에서는 여전히 보험업의 개별 유형에 대한 법적 독점권 제도를 유지하고 있다. 보험 감독 정책이 타당하다면 경쟁에 대한 이러한 규제를 완화함으로써 효율성과 혁신에 대한 인센티브를 증진시킬 수 있을 것이다.

일반적으로 보험 서비스의 교역 가능성이 국내 규제를 약화시킬 수 있다고 하는 우려는 보험 상품의 국제 교역의 기회 또는 외국 보험 회사의 지사 설립을 제한한다. 반대로 (특히 유럽연합(European Union, EU)에서 일어나고 있는) 무역 자유화는 국내 규제 완화의 중요한 동력이 되고 있다.

모든 국가들은 보험업 진입을 허가제로 운영하고 있다. 허가를 취득하는 절차는 길고 부담이 많이 따른다. 보험업 내의 특정 유형의 사업에만 진입 허가가 승인되기도 한다. 위에서 언급한 규제 철폐의 추세에 비추어 개별 요금, 회사의 계약 조건에 대해 승인하는 것으로부터 보험업체의 재정적 상황에 대해 초점을 맞추는 것으로 변화하고 있다.

유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 규제적 진입 부담을 “단일 여권(single passport)” 시스템으로 다소 완화하였다. 이 시스템은 한 국가에서 허가 받은 회사가 다른 회원국에서도 사업을 수행할 수 있도록 허용하는 제도이다. 미국의 경우 비록 허가 절차를 간소화하고자 하는 시도는 있지만 보험업에 대한 진입은 각 주마다 별도의 허가 과정을 거쳐야 한다. 이로 인한 규제 준수 비용은 매우 크다. OECD 기업자문위(BIAC)는 다음과 같이 언급하였다. “실질적으로 다른 많은 국가들보다 미국에서 보험업을 하기 위해서는 더 많은 비용이 들며 장애가 많다.”

일부 국가에서는 의무가입 보험 중 일정 유형의 보험에 대하여 법적 독점권을 유지하고 있다. 그러나 적절한 규제 정책이 적용되고 있다면 의무가입 보험에서도 건전한 경쟁이 이루어질 수 있다. 영국에는 의무적으로 가입하는 자동차 보험을 판매하는 회사가 80 곳 이상 운영되고 있다고 보고하였다.

보험 서비스 부문의 무역 자유화는 다른 정책으로 지원되지 않는 한 위에서 살펴본 규제 문제를 악화시킬 수 있다. 따라서 많은 국가들이 최근까지도 보험 서비스에 대한 국제 무역을 엄격하게 제한하고 있다. 헝가리는 자국민이 외국 보험업체와 보험계약을 체결하는 것을 금지하고 있다. 무역 자유화는 국내 규제에 위협이 되기 때문에 보험 서비스의 무역자유화는 최소한의 공동 표준 설립, 보험업체의 재정 상황 관리 등의 문제와 연관되어 있다. 특히 유럽에서는 보험 서비스에서 국제 무역을 확장하고자 하는 조치가 국내 규제 철폐를 이끌어내는 주요 동력이 되어 왔다. EC 외의 경우에는 해외 보험업체의 국내 시장진입은 보통 정부보조가 이루어져야 한다. 지사를 통하여 운영할 권리 그리고/또는 국경을 넘어 서비스를 제공할 수 있는 권리는 크게 제한되어 있는 것이 보통이다. 자유화는 상호 인정과 조화(규제의 부합화)의 원칙을 더욱 확장하는 형태로 이루어질 가능성이 크다. 보험 서비스에서의 국가 간 무역은 문화, 소비자 보호 법률, 세제, 약관의 위반과 행정적인 문제를 처리하기 위한 지역 사무소의 설립에 대한 차이로 인해 어느 정도 제한된다. 미국의 주 단위의 규제는 국제 무역 자유화에 상당한 장애가 될 수 있다.

- *요금에 대한 통제가 완화되는 추세임에도 불구하고 많은 국가들이 여전히 보험요금(rates)의 사전 승인의 형태로써 또는 요금이 변동할 수 있는 범위를 특정함으로써 이러한 통제를 지속하고 있다. 많은 국가들이 부분적으로는 소비자 보호 조치로써 정책 약관 및 조건의 사전 승인을 요구하고 있다.*

*많은 국가들은 보험업체들이 관여할 수 있는 사업의 종류를 제한한다. 그러나 대부분의 OECD 회원국들은 보험업체들이 대규모 금융 기업을 형성할 수 있도록 허용하고 있으며 사업영역제한(the line-of-business restrictions)의 경제적 효과를 제한하고 있다. 일부 국가들은 부분적으로는 전이효과(contagion effects)를 제한하기 위하여 보험업체 또는 금융 거대복합기업들(financial conglomerates)이 지주회사가 되는 것을 제한하고 있다. 정부 자체가 보험 부문에서 지주이기도 한 국가도 있다.*

보험료에 대한 통제는 확실히 철폐되는 추세에 있다고 보여진다. 그러나 많은 국가들은 여전히 이러한 통제를 다양한 형태로 유지하고 있다. 최근까지 일본은 보험업체들이 요율산출기관(rating organisations)의 형태로 여러 보험요율을 고정해왔다.

많은 국가들이 보험 회사(그리고 다른 재정 기관들)가 관여할 수 있는 사업 영역을 제한하고 있다. 그러나 실질적으로는 대부분의 나라에서 보험업체들이 다른 금융기관들과 거대복합기업을 형성할 수 있도록 허용하고 있어 이러한 규제는 제한적인 효과를 가지고 있을 뿐이다.

여러 국가에서 보험 회사 (그리고 다른 금융 기관)의 소유권을 제한하고 있다.

이러한 규제의 목적은 (제조업 부문과 같은) 다른 경제 부문이 금융 부문을 통제하는 것을 제한하기 위한 것이며 만일 주요 은행의 소유권자가 파산하였을 경우에 발생할 수 있는 전이효과를 제한하기 위해서 이루어진다. 그러나 이러한 규제들은 또한 보험업체의 수익성과 효율성을 보장하기 위해 일반적인 기업지배 통제를 제한하기도 한다.

- 대부분의 국가에서 일부 보험은 보험 "중개사"(insurance "intermediaries")를 통해 판매된다. 많은 국가에서 이러한 경우 자격면허취득과 소비자 보호규제 이외의 규제는 하지 않는다. 과거에는 보험중개사가 경쟁에 대한 규제적 제한으로부터 발생하는 지대를 차지하는 것을 방지하고자 수수료(commission)의 최상 한도에 대한 규제가 있었다. 규제가 철폐된 시장에서 수수료 수준에 대한 사적 합의를 법적으로 통제하는 것은 불필요한 조치인 것으로 보여진다.

대부분의 국가에서는 보험중개사와 관련하여 특별한 규제의 필요성을 느끼지 못하나, 이는 일반적으로는 소비자 보호 입법과 더 관련이 있다. 그 예로는 자격면허취득에 대한 규제, 구매 이전에 소비자들에게 정보를 공개할 요건, 판매 이전에 소비자에게 상품의 "적합성"을 보장해야 할 요건, 방문판매 등에 대한 규제 등이다.

규제로 인하여 보험업체 간의 경쟁이 제한되었을 때, 일부 국가의 중개업자(brokers)들은 수수료를 인상시킴으로써 지대의 일부를 차지할 수 있는 위치에 있었다. 이로 인하여 많은 국가에서는 최대 수수료 수준을 상세화하는 규제를 만들게 되었다. 일부 국가는 이 최대수수료 수준에 대한 규제를 철폐한 경험에 대해 보고하였다. 네덜란드는 보험중개업자들이 소비자로부터 직접적으로 보수를 지급받게 되는 것을 방지하는 법 개정(현재 보험중개업자들은 보험업체로부터만 보수를 지급받을 수 있다)을 시도하고 있다.

- 대부분의 국가는 보험 부문에 경쟁법이 원칙적으로 적용된다고 하였다. 그러나 독점금지법의 적용에 있어서는 보험 부문만의 특수성이 고려되어야만 한다. 그 예로 정보 공유에 대한 합의와 공동보험(co-insurance) 또는 공동재보험(co-reinsurance)에 대한 합의가 있다. 이러한 합의들이 시장 발전에 도움이 되는 한도에서는 일반적으로 제한적(restrictive)이라고 여겨져서는 안될 것이다.

대부분의 국가의 보험 분야에 경쟁법이 적용된다고 보고되었지만, 보험업의 특성상 특정한 상황에서는 보험업체 간 협력이 효율성 개선 효과를 발생시킬 수 있다. 전형적인 예로 위험 수위에 대한 정보 공유와 대규모 위험의 분담을 위한 협력이 있다. 이러한 관행은 경쟁을 증진하고 정책입안자들과 보험가입자들에게 유익한 한도 내에서 허용되어야 한다. 개별 사안에 따른 접근법을 취하는 현대적이며 최신 개정된 경쟁법을 보유하고 있는 국가의 경우에는 이러한 것들이 특별히 문제시 되지 않는다. 예전의 경쟁법을 가지고 있는 국가의 경우 보험 부문에 대해 과도하게 광범위한

입법적 면책을 부여하는 경향이 있다. 이러한 경우 다른 산업과 동일한 근거에 기반하여 광범위한 면제 범위를 대상이 명확하고 개별 사안에 따른 접근법으로 대체하는 개혁이 이루어져야 할 것이다. 미국의 McCarran-Ferguson Act 는 보험업을 연방 독점금지법에서 면제하여 주에서 규제될 수 있도록 한다. 미국의 보험업체들은 반드시 주의 독점금지법을 준수하여야 한다.

- 대부분의 OECD 국가의 보험 시장은 경쟁적이지만, 특히 최근에 이 부문을 개혁한 국가들은 보험 부문의 경쟁 수준이 그리 활성화되지 않았음을 언급하였다. 지난 몇 년 간 특히 미국과 유럽은 은행과 보험업체 간의 대규모 기업결합을 포함하여 보험 산업이 상당히 통합되어가는 것을 목격할 수 있었다. EU 의 단일 시장 프로그램에도 불구하고 EU 회원국 간 및 다른 국가들 간 시장의 지리적 경계는 보통 국경선이며 특히 소비자와 소규모 사업자들에게 판매된 보험상품들은 더욱 그러하다.

보험 시장의 경쟁 수위는 상품에 따라, 그리고 국가에 따라 상당한 차이가 있는 것으로 보인다. 여러 국가들이 (특히 영국, 네덜란드, 미국) 상당히 경쟁적인 보험 산업을 갖고 있다고 보고하였지만 많은 국가들은 경쟁의 정도에 대해 문제를 제기하였다. 예컨대, 독일은 다음과 같이 언급하였다. “보험 산업의 카르텔화는 매우 심각하게 지속되고 있다.” 이탈리아는 “독점금지위원회의 경험상 가격경쟁이 특히 취약하다”라고 말했다. 이와 유사하게 한국에서는 “보험료의 자유화가 이루어진 기간이 짧아 보험료에 대한 완전한 경쟁이 아직 발전되지 않았다.” 다양한 형태의 산업협력을 둘러싼 여러 OECD 국가들의 오랜 역사를 고려할 때, 경쟁 규칙을 준수하는 건전한 관행을 구축하기 위해서는 경쟁법 집행이 지속적으로 이루어질 필요가 있다.

지난 수년 간 특히 미국과 유럽에서 보험 기업결합이 많이 이루어졌다. 이러한 기업결합은 점차적으로 국제적으로 이루어지고 있으며, 일부 경우에는 금융 부문 전반에 걸쳐 기업결합이 이루어지고 있다. 그 예로는 미국의 Citigroup/Travelers, Berkshire/General Re, Aetna Life/US Healthcare 의 기업결합이 있고, 영국의 Royal Insurance/Sun Alliance, Commercial Union/General Accident, 프랑스의 AXA 와 UAP, 스위스의 Credit Suisse/Winterthur 기업결합이 있다.

- 보험업체 간의 기업결합과 합의의 규제적 승인에 대한 책임은 보통 경쟁당국과 분야 전문규제기관이 공유한다. 이는 협력의 필요성과 분쟁의 가능성을 시사한다. 경쟁당국이 경쟁 문제에 관한 독점적 관할권을 보유하는 경향이 있다.

금융 부문의 융합현상(한 회사에서 다양한 금융 상품을 출시하는 현상의 증가)은 보험 부문의 경쟁을 강화시킬 수 있다. 보다 일반적으로, 융합 과정은 보다 광범위하고 기능 중심의 책임(즉, 경쟁 규제당국의 경우와 같이, 금융 부문 전체 또는 경제 전반에 걸친)을 지닌 규제기구를 설립하게 되는 추세와 관련이 되고 있다.

보험 산업(금융 부문의 다른 부분들과 마찬가지로)은 부문 전문규제기관이 경쟁기업 간의 기업결합과 계약합의에 대한 집행권한을 가지고 있는 것이 일반적이다. 이는 경쟁당국과의 분쟁으로 이어질 수 있는데 특히 규제기관의 관할권이 경쟁 사안에 대한 판단으로까지 확장될 경우에 그러하다. 분쟁 가능성이 명시적인 협력 합의(노르웨이와 같이)를 통해 최소화되었다고 하더라도 가장 적절한 합의는 책임을 명백히 구분하고 경쟁 분석에 대한 책임은 경쟁당국에 위임하는 것으로 보인다. 호주와 네덜란드가 최근 시행한 제도 개혁에서 양국 모두 독점적 경쟁관할권을 경쟁당국에 이전하였다.

은행과 보험업체에서 이용하는 근본적인 (정보 프로세스와 위험관리) 기술은 주된 부분에서 유사하며, 이로 인해 이러한 상품을 공동 출시하는 경우 범위의 경제성을 얻게 된다. 은행이 보험업에 진입할 수 있는 경우(반대의 경우에도), 은행은 전통적인 보험업체의 중요한 경쟁상대가 될 수 있다. 어떠한 경우이든 금융 회사들이 (은행과 보험 상품을 포함한) 모든 금융 상품을 생산하는 경향이 증가하고 있으며, 이에 따라 규제 기관은 그 기능이나 역할을 조정해야만 하는 상황이다. 특히 금융 부문 전반에 걸쳐 금융 기관에 대한 책임을 지는(또는 경제 전반에 대하여 책임을 지는 경쟁당국의 경우와 같이) 더 광범위한 규제 기관으로 변화하는 추세에 있다.

## 소매금융업에서의 경쟁 및 규제(2006) Competition and Regulation in Retail Banking(2006)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

1. 경쟁은 건전성 규제를 저해하지 않으면서 소매금융업 기능을 개선할 수 있다. 소매금융 분야의 효과적으로 기능하는 것이 경제적 성과를 위해 중요하다.

경제적 잠재력을 촉진하는 데 있어 소매금융업이 효과적으로 기능하는 것이 중요하다는 사실은 모든 OECD 국가에 해당된다. 소매금융업은 매출액이 천만 유로 미만의 소비자와 중소기업을 대상으로 한 은행 서비스이다. 소비자와 중소기업은 금융서비스 및 외부금융을 이용하는 데 있어 소매금융업에 크게 의존한다. 소매 금융에 대한 소비자와 중소기업의 접근성은 경제성장에 있어 매우 중요한데, 이는 고용 및 국내 총생산(GDP) 성장의 상당 부분이 중소기업의 발전에서 기인하기 때문이다. 소매금융업에서의 경쟁은 금융에 대한 접근 조건 개선에 중요한 역할을 한다. 예컨대, 낮은 대출금리 혹은 낮은 담보 조건이 여기에 해당된다. 그러나 소매금융업 내 경쟁이 언제나 제대로 작동하는 것은 아닌 것으로 보인다. 건전성 규제를 저해하지 않으면서 어떻게 경쟁적인 소매금융업 환경을 개선할 수 있을지에 대해 여러가지 광범위한 결과들이 나타났다.

2. 대부분의 국가에서 소매금융은 엄격한 규제의 대상이 되는 산업이다.

소매금융업에 대한 일부 규제는 경쟁을 약화시키는 경향이 있다. 그 예로, 새로운 은행의 진입 제한, 은행이 경쟁 수단을 자유롭게 사용하는 것에 대한 제한 등이 있다. 기타 규제들의 경우에는, 은행 활동의 장소와 규모를 규제함으로써 은행이 규모와 범위의 경제를 다각화하고, 이를 활용할 수 있는 잠재력을 제한한다. 마지막으로 은행이 아닌 기관과 대비해 은행의 경쟁적 지위에 변화를 가하는 건전성 규제를 꼽을 수 있다. 세계은행과 OECD의 포괄적인 국가 데이터를 이용한 연구에서는, 많은 국가에서 제한적 규제가 지속적으로 은행 지대의 원천이 된다는



사실이 밝혀졌다. 이러한 지대는 평균 대출금리의 0.3 퍼센트에서 1 퍼센트 사이라고 추정된다. 국내 및 해외 진입 장벽(외국인 지분율에 대한 제한, 외국기업 진입 절차의 차단 및 허가, 기타 공적 장벽 등), 활동에 대한 장벽, 정부 지분율에 대한 규제 간에 국가별로 상당한 차이가 있는 것으로 나타났다.

3. 금융업이 특별하다고 여겨지는 이유는 주로 잠재적인 '전이(contagion)' 효과에 관련된 외부성 때문이며, 이는 (i) 일부 은행 예수금의 '수요에 따른 인출(withdrawl-upon-demand)'의 성격, (ii) 결제시스템에서 은행의 역할, (iii) 소비자와 중소기업의 자금 제공에 있어서 은행이 차지하는 중요한 역할 등의 요소에서 기인한다.

경쟁의 증가가 금융 분야의 전이의 확률을 높일 수 있다는 가능성이 있기 때문에, 금융업 내 경쟁이 바람직한 지에 대한 의문은 오랫동안 존재해 왔다. 일반적으로 1980년대까지는 재정 안정을 유지하기 위해 금융업의 경쟁이 지나치게 활발해서는 안 된다는 개념이 존재했다. 즉, 과도할 정도로 극심한 경쟁은 과잉 위험감수행위(risk-taking)로 이어져 경쟁과 재정 안정 간에 상충 관계(trade-off)가 발생할 것이라는 주장이 있었다. 최근의 연구에서는 경쟁과 금융 안정성에 긍정적 또는 부정적 관계가 존재할 수 있다는 보다 균형잡힌 관점을 제시한다. 그 결과, 은행 분야가 더욱 강력하고, 독립적인 반독점 제도의 대상이 되어야 한다는 관점이 도입되었다. 이러한 관점은 금융 규제(바젤 협약 I, II)를 통해 은행 안정성, 그리고 완충자본(capital buffer)을 상당히 보유한 은행을 통제하는 금융감독당국의 지지를 얻었다. 은행의 분점 설치 및 시장 진입은 대서양 양측(즉, 미국과 유럽) 모두에서 거의 허용되는 것이지만, 아직도 유럽에서는 안전하고 건전한 경영 원칙이라는 명분 하에 규제 기관이 금융기관의 인수합병을 막는 경우가 종종 있다. 다른 동기를 가장한 기업결합 방지에 대한 명분은 제한되어야 한다. 경쟁 정책에 대한 쟁점을 건전성 규제의 책임이 없는 당국에 위탁하는 것은 향후 금융 통합 및 경쟁의 강화에 기여할 것이다.

4. 소비자 이동성 및 선택은 소매금융업 내 경쟁을 자극하는 데 필수적이다. 이에 대해 소비자 이동성의 수준이 낮으면, 고객과 은행의 관계의 지속성이 길다는 사실이 발견되었다.

은행을 전환하는 데 드는 비용으로 인해 고객과 기업은 각자의 거래 은행에 얽매어 있을 수 있다. 이러한 전환 비용은 고객이 공급자 교체 시 부담해야 하는 비용이다. 개념적으로 봤을 때, 전환 비용은 은행 전환에 따른 고정 거래(혹은 기술)

비용과 정보 전환 비용으로 구분이 가능하다. 본 보고서에서는 거래 전환 비용에 대한 광범위한 정의를 사용하기로 한다. 이에 대한 예로 실질잔고 유지비용 및 다른 은행 지점을 찾을 때 고객이 부담해야 하는 탐색 비용, 고객이 새로운 계좌를 열고, 자금을 옮기고, 옛 계좌를 해지할 때 소요되는 시간에 대한 기회비용 등을 들 수 있다. 또한 계약 비용 및 심리적 비용도 중요한 거래 전환 비용이 될 수 있다. 이러한 모든 비용에 해당되는 것은 아니지만, 상당 수의 비용은 은행의 행위와 별개로 움직인다. 그러나 상기 전환 비용으로 인해 기존의 은행들은 소비자를 유치하기 위해 예금금리를 낮추게 된다. 은행의 활동이 전환 비용에 직접적인 영향을 미칠 때가 있는데, 이는 예컨대, 은행이 기존의 고객에게 계좌 해지 비용을 부과하는 경우이다. 은행 전환에 대한 고정 거래 비용 이외에도, 종종 금융업에는 정보 전환 비용이 있다고 추정된다. 기존의, 내부('inside') 금융업자가 대출자의 질과 최근 상환 내역을 더 잘 알고 있는 바, 대출자가 은행 전환을 고려할 때에는 정보 전환 비용이 발생한다. 당해 비용으로 인해 고객의 정보를 보유한 은행은 지대를 창출해 낼 추가적 잠재력을 갖게 될 것이다.<sup>1</sup> 전환 비용은 소비자 및 중소기업들이 은행에 속박되게 하는 요소이며, 현재의 거래 은행을 계속 사용하도록 만든다. 이러한 상황은 은행에 상당한 사후 시장지배력을 제공한다.

정책 입안자는 은행 전환이 가능하도록 더 많은 조치를 취할 수 있으며, 전환 비용의 감소를 위해 다음과 같은 세 가지 보완 수단이 고려되었다.

- 첫째, 금융 대안에 대한 소비자 교육 및 금융 이해도 강화는 고객들이 금융 기관 전환에 대한 강력한 의지를 갖도록 하고, 은행이 전환 비용으로부터 취하는 지대를 감소시킬 것이다. 가격에 대한 정보 및 투명성은 소비자가 금융 기관을 비교할 수 있게 하기 때문에 바람직하다.
- 둘째, 전환의 행정적 절차를 간소화하는 '전환 패키지'가 신설되어야 한다. '전환 합의(*switching arrangements*)' 혹은 '전환 패키지(*switching packs*)'의 신설은 행정적 부담을 줄이므로 전환 비용 또한 감소시킬 수 있다.

이와 같은 합의는 일반적으로 은행 간 자율규제지침(*self-regulatory code*)의 설정 결과로 나타나는 것이다. 동 지침은 고객이 은행을 전환하는 데 종종 기여하며, 주로 경쟁당국의 조사 이후에 도입된다. 이러한 지침을 보유한 국가들의 은행

<sup>1</sup> Berger 및 Udell(2002), Boot(2000), Ongena 및 Smith(2000) 참고

협회들은 우수 관행의 기준을 설정한 자발적 지침을 확립하였다. 또한 전환 합의는 한 계좌로부터 다른 계좌로의 순조로운 전환을 보장하는 전환 패키지를 준비하게 됨으로써, 은행이 상당한 행정적 부담을 안게 되었다는 것을 의미한다. 전환 합의를 이루어 낸 바 있는 두 국가의 경험에서 소비자의 이동성이 강화되고, 전환률이 높아졌다는 것을 관찰할 수 있었다.

- 셋째, 계좌 번호 이동성의 잠재적인 혜택이 이로 인해 발생하는 높은 비용을 상쇄한다면, 번호 이동성을 고려해 볼 가치가 있다.

전환 합의가 전환 비용의 감소에 기여하였으나, 고객들이 계좌 번호를 바꿈에 따라 여전히 발생하고 있는 전환비용을 완전히 제거할 수 있는 것은 아니다. 계좌 번호 이동성이 이러한 문제의 해결을 위한 보다 구조적인 접근 방법을 제공할 수 있다. 번호 이동성은 큰 행정적 부담 없이 고객이 계좌 번호를 한 은행에서 다른 은행으로 바꾸는 것을 의미한다. 번호 이동성은 고객이 계좌 번호의 소유주이고, 지불 시스템과 계좌 번호가 유사한 구조를 갖으며, 국가 혹은 국제적으로 번호가 표준화되었을 경우에만 발생할 수 있다. 번호 이동성이 전환 비용을 거의 완전히 제거하는 바, 이는 은행 간의 치열한 경쟁을 유발할 것이다. 그러나 번호 이동성을 도입하기 위해서는 더 높은 수준의 표준화가 요구되고, 상당한 고정 비용이 필요할 수 있다. 지불 시스템에 대한 비차별적 접근이 확보되었을 때의 경우에만, 번호 이동성은 공정한 경쟁의 장(level-playing field)을 의미하게 될 것이다. 번호 이동성을 달성하기 위한 투자 비용은 상당할 것이다. 실제로 건전성 규제 당국은 기대되는 이득에 비해 그 비용이 엄청날 것으로 판단한다. 많은 국가가 번호 이동성에 대해 갖고 있는 실질적인 우려는 현재의 계좌 번호시스템이 번호의 구조를 통해 고객의 은행을 구별하도록 돕는 특성을 갖는다는 것이다. 은행 및 지점에 대해서 파악하는 능력을 잃게 되는 것은 잠재적으로 거래 오류에 관계된 은행을 정확히 찾아내지 못하게 만들 수 있다.

5. 금융정보 공유의 장이 활성화되어야 한다. 이러한 장이 개인정보 보호법(privacy law)으로 제한되는 경우에는 법이 개인정보 보호라는 본연의 목적을 유지하는 한편, 소비자들이 신용등급 공개에서 혜택을 받을 수 있도록 변경되어야 할 것이다.

비대칭적 정보가 존재하는 경우, 개인 및 중소기업들은 은행 외부 혹은 기타 외부금융 제공업체들과 자신의 신용등급에 대한 정보를 교환하는 것이 쉽지 않을 수 있다. 그러므로 대출자의 질에 대한 은행 간 정보 비대칭은 은행 경쟁을

결정하는 중요 요인이다. 그러나 몇몇 국가에서 금융 기관은 공공 신용정보기관(public credit registry) 혹은 사설 신용기관(private credit bureau)이나 신용등급기관(rating agency)을 통해 제한된 수준의 대출자의 정보만을 공개한다. 은행 (및 고객의 재정 상황 및 신용도가 중요한 기관) 간 대출자 정보를 공유하는 데 있어, 신용정보 공유는 점차 더 일상적인 수단이 되고 있다. 이는 또한 수익이 나지 않는 대출자에 대한 손실을 감소시킬 수 있는 유용한 장치가 된다. 제공된 정보가 충분하고 신뢰할 만 하며, 최신 정보를 담고 있고, 모든 관계자가 이용할 수 있다면, 이러한 정보를 공유하는 것은 정보 비대칭에 기인한 지대를 줄일 수 있을 것이다. 즉, 신용정보를 통해 고객의 현재 거래 은행과 기타 잠재적인 금융 서비스 업체 간의 정보 격차를 감소시킨다는 것이다. 또한 정보 공유는 대출자에 대한 규율 효과를 미치는 수단으로도 사용될 수 있으며, 대출자가 다수의 은행에서 동시에 대출을 받음으로써 과채무자가 될 가능성을 줄인다.

공공 신용정보기관, 사설 신용기관 혹은 신용평가기관의 존재는 개인정보 보호법에 의해 결정된다. 공공 신용정보기관은 얼마나 많은 정보의 공유가 이미 자연스럽게 이루어졌는지를 고려한다. 이를 위해 공공 및 민간의 노력이 상호 대체재로 기능할 수 있다. 사설 신용기관 혹은 신용평가기관은 여러 종류의 신용등급 보고서를 발행할 수 있으며, 이러한 보고서에는 고객이 체납자인지에 대한 부정적인('black') 정보, 높은 대출한도 혹은 좋은 신용등급을 갖고 있는지에 대한 긍정적인('white') 정보 등이 포함될 것이다. 신용정보 보고는 강제적인 특성을 갖고 있기 때문에, 공공 신용정보기관은 대체로 대출한도액에 대한 모든 정보를 갖고 있다. 사설 신용기관 혹은 신용평가기관은 모든 정보를 갖지는 못하지만 보다 자세한 정보를 제공한다. 또한 공공 기관의 최소보고기준이 높으며, 개인정보 보호법에서 사설 신용등급기관이 유익하고 수익성 있게 운영할 수 있도록 허용되는 경우, 이러한 사설 기관들이 설립될 것이다. 실제로 신용정보제공은 종종 개인정보 보호법의 경계에 있다. 예를 들어 개인정보 보호법은 잠재적 정보 사용자들의 정보에 대한 접근을 규정하고 있다. 그러므로 보다 엄격한 개인정보 보호는 고객들이 현재의 은행에 귀속된다는 것을 의미하는데, 이는 다른 금융기관이 경쟁력 있는 대출을 고객들에게 제안하기 위해 충분한 정보를 가지고 있지 않기 때문이다.

## 경쟁 및 결제 카드의 효율적인 이용(2006)

### Competition and Efficient Usage of Payment Cards(2006)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

1. 현금 이외의 결제시스템(non-cash payment system)은 거래가 이루어질 수 있도록 하는데 중요한 역할을 한다. 그러나 결제카드 간의 자유경쟁은 비용이 높은 결제시스템 이용이 불균형적으로 증가하는 결과를 초래할 수 있다. 이러한 시장 실패는 다른 결제 방식에 대한 상대적 비용이 소비자 가격에 거의 반영되지 않기 때문이다.

소매 결제시스템은 상거래를 강화하고, 소비자와 카드 가맹점이 서로 간의 거래로부터 이득을 얻을 수 있도록 보장한다. 현금만 이용 가능한 결제시스템이었다면 보유한 현금 내에서만 구매할 수 있도록 제한되기 때문에 많은 거래가 이루어지지 못했을 것이다. 수표, 직불카드, 신용카드 등의 비현금 결제시스템은 당해 시스템이 아니었다면 일어나지 않았을 많은 거래가 이루어지도록 만들었다.

어떠한 거래에서나 결제시스템을 사용하는 구매자(이 경우, 카드 소유자)와 카드 가맹점이 결제 서비스를 이용하는 주체이다. 즉, 양측 모두가 결제시스템의 소비자라는 것이다. 따라서 결제시스템의 비용과 편익을 비교할 때에는 구매자 및 가맹점의 합, 즉 통합된 소비자의 입장에서의 비용과 편익이 고려되어야 한다.

과거에 정부는 소매 거래를 활성화 하기 위해 거래 비용 최소화라는 정책적 목표를 추구해왔는데, 이는 잠재적으로 결제시스템이 거래를 가능하게 하는 중간재(intermediate product)라는 관점에서 나온 것이다. 이는 현금 등의 가치 저장수단이 안정적이고 신뢰할 수 있고, 진짜 가치를 쉽게 구분할 수 있도록 하는 수단이라고 보게 함으로써 정부가 소매 결제수단 부문에서 활발한 역할을 하도록 이끌었다.

최근 정부는 일반적으로 신규 결제시스템에 대해 긴밀한 감독 기능을 수행하는 것을 주저하고 있다. 이러한 변화는 민간부문에서 제공된 시스템이 위험을 감수하며, 성장 및 혁신을 이루어 낼 수 있도록 한다. 그러나 통합 소비자(즉, 구매자/가맹자 집단)의 거래 비용 감소가 민간 시스템이 갖는 유일한 인센티브는 아니다. 구매자/가맹점 집단에게 가장 낮은 비용을 부과하는 시스템은 구매자가 사용하려고 선택한 시스템이 아닐 수 있다. 예를 들어, 비밀번호를 눌러서 결제할 수 있는(PIN-based) 직불카드가 통합 소비자에게는 최소 비용을 부과하는 전자 결제 시스템일 수 있다. 그러나 비밀번호에 기반하지 않는(non-PIN) 직불카드가 구매자에게 카드의 한계사용마다 재정적 인센티브를 조금씩 제공한다면, 구매자는 후자의 카드가 가맹점에게 더 높은 비용을 부담하게 만든다고 하더라도 이를 사용하는 것을 선택할 수도 있다. 즉, 구매자는 통합 소비자 집단 전체의 입장에서 발생하는 전체적인 비용을 고려하지 않을 것이다. 그 결과, 구매자에게 총 비용이 훨씬 더 높은 결제시스템을 사용하는 것에 대해 소규모의 보상을 제공할 경우, 구매자들은 상품의 소매가격에 각기 다른 결제시스템의 비용이 반영될 때보다 더 높은 비용이 드는 시스템을 사용하게 될 것이다.

통합된 소비자 집단에게 드는 비용을 고려하지 않는 구매자의 가격 신호는 카드 사용에 있어 더 비싼 카드를 사용하도록 시장을 왜곡하고, 자원을 비효율적으로 배분하게 만들 것이다. 이는 시장 실패이다. 그러나 모든 시장 실패에 대해 바람직한, 혹은 분명한 시정조치가 존재하는 것은 아니라는 사실을 기억해야 한다. 결제 카드의 경우, 시장 실패가 존재할 때 이를 해결하기 위해 어떠한 규제 및 법적 개입이 가장 바람직할 지가 분명하지 않다.

2. *카드 발행사는 카드 가맹점을 상대로 시장지배력을 가질 수 있다. 시장 점유율이 낮은 카드도 시장지배력을 가질 수 있다.*

카드 가맹점들은 카드 사용에 대한 가맹점 수수료(merchant fee)가 과도하게 높아도, 현실적으로 카드 사용을 거부할 능력이 없다고 종종 불평한다. 가맹점이 드물게 카드를 거절한다고 해도, 이는 많은 상업 분야에서 봤을 때 비교적 특이한 경우이고, 일반적으로 사용되는 4자 거래구조(four-party payment system)일 경우에는 더욱 특수한 경우이다. American Express 및 Diners Card와 같은 3자 거래구조의 경우, 비교적 높은 가맹점 수수료는 가맹점들이 거절하는 경우가 흔히 발생하는데, 이는 카드 발행사가 부과할 수 있는 가맹점 수수료를 제한하는 수요의 가격탄력성이 존재한다는 것을 뒷받침하는 것이다. 일부에서는 American

Express 가 가맹점의 거절에 반응하여 가맹점 수수료를 인하했다는 주장도 있다.

그러나 어떤 결제시스템의 거래 점유율이 낮다고 하더라도, 당해 시스템이 시장에서 폭넓게 사용된다면 가맹점에 대한 시장지배력을 가질 수 있다.

시장 침투율이 낮은 카드라도 시장지배력을 가진다는 주장을 뒷받침하기 위해, 시장점유율이 높은 카드뿐만 아니라 시장 점유율이 낮은 카드에서도 가격 차별이 존재한다는 사실을 참고할 수 있다. 카드회사는 다른 유형의 가맹점 간에 가격차별을 시행한다. 대개 마진이 높은 호텔 및 음식점 등의 가맹점에는 평균 가격 이상을, 마진이 낮은 가맹점(슈퍼마켓 등)에게는 평균 가격 이하를 매긴다는 것이다. 이러한 가격 차별을 시장지배력을 나타내는 지표로 해석하는 입장도 있다.

3. *카드 네트워크에 대한 특정 규정들은 소매업체가 고객들의 결제 방법 선택에 영향을 미칠 능력을 제한한다. 이를 통해 해당 카드 네트워크의 시장지배력을 유지하도록 하는 효과를 가질 수 있다.*

많은 소비자가 특정 카드를 소유하거나 사용하려고 한다는 사실은, 카드 가맹점이 해당 카드를 거부할 능력을 제한하게 된다. 그러나 소매업체가 이 카드를 허용하게 되면, 가맹점들은 종종 해당 카드와 관련한 카드 회사의 규정에 구속되게 된다. 이와 같은 카드 규정은 각 관할권역 별로 특성이 다르다. 때로는 가맹점에게 전체 카드 규정을 다 알려주지 않는 경우도 있다. 그러나 일부 규정은 잘 알려져 있다. 특히 어떤 규정은 소매업체가 고객들이 어떤 결제 수단을 사용할지를 선택하는데 미치는 영향을 제한하는 효과를 갖기도 한다. 이러한 규정으로 인해 가맹점의 카드 서비스에 대한 수요는 더욱 비탄력적으로 변하며, 가맹점은 가맹점 수수료에 덜 민감하게 된다. 또한 당해 규정은 가맹점이 더 낮은 수수료를 위해 협상하기 어렵게 한다. 이러한 규정은 상당한 반경쟁적 효과를 갖는 것으로 보인다. 정부는 동 규정이 경쟁정책 하에서의 올바른 정책 목표와 일치하는지, 혹은 문제를 일으키는지를 고려하고 이에 대해 법적 조치를 취할 수 있을 것이다.

우려의 대상이 되는 카드 규정은 모든 카드 수용 규정(honour-all-cards rule), 특정 지불수단 선호 금지 규정(no-steering rule), 수수료 추가 부과 금지 규정(no-surcharge rule) 등이 있다.

모든 카드 수용 규정은 가맹점이 한 카드 브랜드를 허용되면, 당해 브랜드로

발급된 모든 카드를 수용해야 함을 의미한다. 미국에서는 가맹점들이 4 자 거래구조 시스템을 가진 주요 신용카드들을 수용할 경우, 자매 직불카드를 수용하도록 한 것에 반대하면서 동 규정에 대한 문제가 제기되었다. 이는 가맹점들이 4 자 거래구조의 직불카드에 대해 훨씬 더 높은 수수료(종종, 약 10 배가 넘게 높은 경우도 있음)를 지불해야 했기 때문이었다. 그러나 동 규정으로 인해 가맹점들은 신용카드까지 전부 거부하지 않는 한, 직불카드를 거부할 수 없게 되었다. 카드 회사의 '모든가 아니면 아무것도(all or nothing)' 쓸 수 없게 만드는 거래 방식은 가맹점이 수용해야 할 상품(신용카드)과 수용하고 싶지 않은 새로운 상품(4 자 거래구조 직불카드)을 하나로 통합한 것이다. 결국 미국에서 Visa 와 MasterCard 는 모든 카드 수용 정책을 포기함으로써 소송을 해결했으나, 다른 국가에서는 동 규정이 여전히 효력을 갖고 있다.

특정 지불수단 선호 금지 규정은 가맹점이 특정 유형의 결제 수단에 대한 선호를 표현할 수 없도록 하는 것이다. 예컨대, 가맹점이 카드 소유주(즉, 고객)가 제시한 신용카드를 수용한다고 하여도, 소비자에게 자신은 직불카드 혹은 현금을 선호한다고 말할 수 없다. 가맹점이 카드 소유주에게 다른 지불 방법을 쓰게 할 수 있다면, 이는 가맹점이 매우 높다고 생각하는 가맹점 수수료에 직접적으로 대응할 수 있는 방법이 되는 것이다.

가장 직접적으로 소비자의 행태를 바꾸는 방법은 가격 신호에 반응하는 것일 것이다. 수수료 추가 부과 및 할인 금지 규칙은 가맹점이 지불 수단에 따라 각기 다른 가격을 설정하는 것을 금지한다. 예를 들어, 주로 현금 지불 시 할인이 제공되며, 특정 카드 사용 시 수수료가 추가로 부과된다. 후자는 허용될 경우 존재하기는 하나 그렇게 흔하게 사용되는 방법은 아니며, 이로 인해 유럽연합(European Union, EU)은 수수료 추가 부과 금지 규칙이 무해하다고 주장했다. 그러나 이러한 결론은 성급한 것일 수 있다. 이는 가맹점이 수수료를 추가로 부과할 능력이 있는 경우, 가맹점 수수료에 대한 카드 발행사와의 협상 조건을 바꿀 수 있고, 이를 통해 지나치게 높은 수수료를 피할 수 있게 될 수 있기 때문이다. 호주연방준비은행의 정책 변화의 결과, 호주에서 최근 수수료 추가 부과가 허용되었다. 이로 인해, 적지만 유의한 수의 가맹점들이 신용카드 사용 시 이러한 추가 수수료를 매기도록 하였고, 카드 회사와의 협상 조건도 바뀌게 되었다.

4. *카드를 구매하지 않는 소비자는 카드 사용자에게 보이지 않는 보조금을 지급하게 될 가능성이 높다; 이와 마찬가지로 가맹점 수수료가 낮은 카드의 사용자(직불카드*



*사용자)는 수수료가 높은 카드 사용자(신용카드 사용자)에게 보이지 않는 보조금을 지급하고 있을 가능성이 높다.*

구매자들이 사용하는 지불방법의 비용은 각기 다르지만, 이들이 지불하는 소매 가격은 모두 일정하다. 따라서, 고비용의 지불 방법을 사용하는 구매자들은 저비용의 지불 방법을 사용하는 구매자들로부터 교차 보조금(cross-subsidy)과 유사한 이득을 얻게 된다. 즉, 고비용의 지불 방법을 사용하는 구매자들은 자신의 지불방법에 소요되는 총 비용에 비해 적은 금액을 지불하고, 저비용의 지불 방법을 사용하는 구매자들은 자신이 지불의 지불방법에 소요되는 총 비용보다 더 많은 금액을 지불하게 되는 것이다.

이러한 유형의 지원은 왜곡된 소득분배 효과를 가질 수 있는데, 이는 저비용의 지불 방법을 사용하는 구매자가 고비용의 지불 방법을 사용하는 구매자보다 저소득층일 확률이 더 높기 때문이다. 그 결과, 저소득층의 구매자는 저비용 지불 방법을 사용함으로써 높은 소매 가격을 지불하고, 고소득층의 구매자는 고비용 지불 방법을 사용함으로써 낮은 소매 가격을 지불하게 된다.

5. *규제는 정책 입안자들이 예측하지 않은 의도치 않은 효과를 발생시킬 수 있다. 예를 들어 4자 거래구조에 초점을 맞춘 경쟁 정책의 시행이 의도하지 않게 결제 시스템을 3자 거래구조로 전환시키는 결과를 가져올 수 있고, 이는 가맹점 수수료를 인상시키는 효과를 가질 수 있다.*

다수의 OECD 국가에서 경쟁당국 혹은 관할당국은 4자 거래구조의 경쟁 법규를 위반하거나, 소비자 후생을 저해하는 행위를 조사 또는 처벌해 왔다. 3자 거래구조는 일반적으로 이러한 처벌의 대상이 되지 않았다. 호주 연방준비은행이 American Express에 대해 조치를 취했을 때와 같이 3자 거래구조에 대한 우려가 표출되었을 때 조차도, American Express와 합의한 사항은 4자 거래구조와 합의된 사항과 달랐다. 많은 관할권역에서 이렇게 처우를 달리하는 데, 이는 적어도 부분적으로는 4자 거래구조가 은행의 주주 시스템과 같은 시스템이라는 사실에서 기인한 것이다. 따라서, 담합적 가격설정의 관행이 실제로 발생하지는 않았으나, 최소한 이러한 형태를 띤 사안은 발생하였다. 이러한 차이점을 설명하는 또 다른 이유는 4자 거래구조에서 관찰되는 거래수수료가 3자 거래 구조에서는 쉽사리 숨겨져 있을 수 있기 때문이다. 이로 인해 거래수수료에 대한 규제는 4자 거래 구조보다 3자 거래구조에서 훨씬 더 포괄적인 경제적 개입의 형태를 띄게 될 것이다.

David Evans 가 지적했듯이, 정책 입안자들의 행위로 인해 발생할 수 있는 한 가지 영향은 4자 거래구조를 가진 기업이 자사의 기업 형태를 3자 거래구조에 가깝게 변형시킬 수 있다는 것이다. 일반적으로 3자 거래구조가 4자 거래구조 보다 더 높은 가맹점 수수료를 부과하는 바, 이러한 경향은 정책 입안자들을 주저하게 만든다. 4자 거래구조에 제한된 경쟁법 집행은 기존의 4자거래 구조보다 가맹점-구매자 집단에게 더 높은 수수료를 부과하는 형태로 기업을 바꾸게 하는 인센티브를 발생시킨다. 실제로 국제적인 주요 4자 거래구조 회사인 MasterCard와 Visa는 최근 기업구조를 3자 거래구조로 바꾸겠다고 밝혔다. 많은 외부 관찰자들은 카드 시스템에 있어서의 이러한 변화가 3자 거래구조에서 운영될 경우 정부 조치로 인한 위험이 감소할 것이기 때문에 발생하는 것이라고 보며, 이러한 3자 거래구조는 표면적으로나마 은행의 합동 가격 설정행위를 제거하는 것으로 보인다.

6. *시장실패에 대한 구조적 해결방안은 기존에 파악된 시장실패에 대한 장기적이고, 시장 왜곡을 발생시키지 않는 가장 바람직한 방안이 될 것이다. 이러한 구조적 해결방안은 기술 변화 또는 현재의 카드 시스템과는 다른 인센티브를 가진 소유자가 운영하는 상품의 도래에 기반한 것이다.*

*경쟁당국은 잠재적인 신기술의 진입을 장려하는 방법을 고려함과 동시에, 현존하는 카드 네트워크의 잠재적인 '와해성 기술(disruptive technology)' 취득에 대해서도 신중하게 분석해야 한다.*

*정부는 가맹점들이 지불 사업(payment venture), 구매 합작회사(acquisition joint venture), 기타 협상 회사(negotiating venture)를 조직할 수 있는지 여부를 명확히 해야 한다. 구매 합작회사는 현존하는 카드 네트워크가 갖는 것과는 근본적으로 다른 인센티브를 가지며, 결제 카드 간 경쟁을 도모할 수 있다.*

*만일 구조적 해결방안이 단기적으로 효과가 없을 것으로 예상되고, 관할권역 내 현재 상황이 수용할 수 없을 정도에 이른다면, 정부는 시장 실패 문제를 다루는 데 보다 적극적인 접근방법을 사용하는 것의 비용과 편익을 비교해볼 필요가 있다.*

결제시스템의 역사는 결제시스템 관련 기술에 있어서의 몇 차례의 급격한 혁신과 수많은 점진적인 혁신들로 구성되어 왔다. 이러한 혁신에는 가맹점이 현금의 대체재로서 수용한 카드, 마그네틱 카드리더기, 전자화된 승인 시스템,

개인식별번호(Personal Identification Number) 칩의 도입, 다른 규격의 카드, 직불카드 지불의 도입 등이 포함된다. 미래에도 혁신은 계속될 것이다. 현재 핸드폰 기반의 지불 방식이 논의 중에 있고, 어떤 곳에는 이미 사용되고 있기도 하다. 당해 결제시스템은 잠재적으로 현재의 결제시스템과는 관계 없이 운영될 수도 있다. 그러나 이러한 결제 시스템이 성공적으로, 널리 사용되기 위해서는 여전히 기본 당좌예금계좌(checking account)에 대한 정보에 합리적인 수준으로 접근할 수 있어야 한다. 그러므로 새로운 기술의 성공을 위해 이러한 접근에 대한 규제가 필요할 수 있다.

과거에 대형 결제시스템은 일부 신기술 선도기업을 매입하고(예. 신용카드 시스템이 직불카드 시스템을 매입), 잠재적인 도전 분야로부터의 경쟁을 감소시키는 방식으로 가격구조를 변화시켰다. 그러므로 경쟁당국은 기 수립된 결제시스템이 신기술을 매입하는 행위를 주의 깊게 검토해야 한다.

아마도 가맹점의 합작투자회사는 은행 기반 시스템에 대한 가장 자연스러운 결제 시스템 대안이 될 수 있을 것이다. 이러한 회사는 결제시스템의 총 비용을 낮추는데 인센티브를 가질 것이다. 가맹점들은 경쟁 법규 위반에 대한 우려로 이러한 합작 회사를 조성할 생각을 하지 않았을 수도 있다. 경쟁당국은 (i) 이러한 회사가 우려를 발생시키지 않을 조건에 대한 검토를 수행하고, (ii) 대안적인 합작 회사의 수립을 장려하기 위해 상기 조건을 공표하는 것을 고려해야 할 것이다.

## 금융 시장에서의 경쟁 이슈(2009) Competition and Financial Market(2009)

### - 요약 -

#### 금융 분야의 경쟁 이슈

(1) *원활히 돌아가는 모든 시장 경제의 중심에는 금융 분야가 있다. 그러나 금융 분야는 시스템적인 신뢰 상실에 취약하기도 하다.*

금융 분야는 특별하다. 은행은 실물 경제에 있어 매우 중요한 중개 기능을 수행한다. 특히 은행은 투자자와 대출자 간 정보의 비대칭성을 시정하고, 저축을 투자로 전환시킨다. 이러한 기능은 경제성장을 촉진하고, 이에 기여한다. 은행 간 시장(inter-bank market) 및 결제 시스템을 통한 은행 간 관계는 금융 시장이 원활히 돌아가는 데 매우 중요하다.

금융 위기 시 하나의 주요 금융 기관에 대한 신뢰도 하락은 전체 시장에 대한 신뢰도 하락으로 급격히 악화될 수 있다. 이것은 한 금융기관의 채무변제이행 실패가 건전성이 높은 은행도 지불 불능 상태로 몰고 갈 수 있기 때문이다. 이러한 경우 시스템 전반에 위험이 미치게 되며, 전체 금융 부문이 위험에 빠질 수 있다. 만약 금융 분야가 제대로 작동하지 않는다면 전체 시장경제도 제대로 돌아가지 않을 것이다. 그러므로 정부는 금융 기관의 원활한 기능을 위해 상당한 수준의 규제 및 감독을 수행해야 하며, 문제가 발생했을 경우에는 시스템적 위기로 퍼지지 않도록 신속히 대처해야 한다.

(2) *현재의 위기는 금융 시장 규제 실패에서 기인한 것이지 시장 자체 또는 경쟁의 실패 때문에 발생한 것이 아니다.*

규제가 위기와 이윤 추구 사이의 균형을 맞추는 데 실패했다. 지속적이지 못한 자산 가격에 기반한 레버리지는 채무자, 그리고 결국에는 대출 및 자산 유동화에 관여한 은행권의 채무 불능 상태로 이어졌다. 은행들은 발생한 손실을 만회할만한 충분한 자본을 보유하지 못했고, 일부 은행은 극심한 유동성(자금 조달) 위기에 부딪혔다. 대출 및 보증, 자본유입, 기업결합 및

지원적 통화 및 재정 정책과 같은 응급 조치들이 시행되어야만 했다.

규제 실패가 위기로 이어졌기 때문에 주요 해결방법은 경쟁정책이 아니라 신중한 규제와 인센티브를 변화시킬 조치들에서 나올 것이다. 경쟁당국은 은행이 장기적으로 경쟁을 해치지 않고, 경기 회복을 막지 않도록 보장하기 위해 구조적 개입조치에 출구전략을 포함시키도록 하는 역할을 가진다.

- (3) 금융 분야에서 경쟁과 안정은 공존할 수 있다. 사실, 시장 구조가 더욱 경쟁적일수록 "대마불사"로 여겨지는 은행의 수를 줄여 금융 분야의 안정성을 도모할 수 있다.

금융 분야에 대한 정책 목표에는 경쟁과 안정성을 함께 도모하는 것이 포함된다. 경쟁은 효율적이고 혁신적인 금융 서비스를 장려하는 한편, 안정성은 금융 분야가 의존하고 있는 시스템적 신뢰성에 필수적이다.

이 두 가지 목표는 상호 배타적인가 또는 동시에 달성될 수 있는가? 만일 은행 간 경쟁이 증가한다면, 이러한 경쟁이 은행들을 약화시키고 따라서 시스템에 대한 신뢰가 저해될 것인가? 양쪽 목표가 서로 모순된다는 증거는 사실 제한적이다. 많은 국가에서 금융 분야 내 경쟁은 과점의 성격을 갖는다. 따라서 과도한 경쟁을 현재의 위기로 이어졌던 불안정성의 원인으로 돌리는 것은 어렵다. 실제, 광범위하게 봤을 때 과점 구조가 위기에 기여한 측면이 있다; 은행시장의 과점 구조는 많은 은행들이 시스템적으로 중요했고, 도덕적 해이로 이어졌으며, 보증과 과도한 위험부담을 감지했다는 것을 의미했다.

따라서 과점 성격이 더 약한 시장 구조는 안정성에 도움이 될 것이다. 그러나 더욱 신중한 규제도 과도한 위험 부담을 제한하고, 불안정성의 위험을 감소시킬 것이다.

- (4) 경쟁은 금융 분야를 효율적으로 만들 수 있도록 돕고, 규제 및 부양 계획이 최종 소비자에 혜택을 가져다 줄 수 있도록 보장한다.

대부분의 경제 분야와 마찬가지로 금융 분야의 완전하고 효과적인 경쟁의 편익에는 효율성 강화, 최종 소비자에 대한 더 나은 상품 제공, 혁신 촉진, 가격 인하 및 국제 경쟁성 개선 등이 있다. 또한 경쟁 강화는 효율적인 은행들이

시장에 진입하고 확장함으로써 비효율적인 은행들을 대체할 수 있도록 한다.

소비자들이 서비스 제공자를 쉽게 바꿀 수 있을 때 소매 수준의 은행 간 경쟁은 증가한다. 그러나 최근 영국 공정거래 사무소 보고서<sup>i</sup> 및 EU 경쟁총국(DG Competition)<sup>ii</sup>이 수행한 분야 조사에 따르면 소매 고객들이 공급자를 바꾸는 경우는 적다는 것이 발견되었다.<sup>iii</sup>

잠재적인 소비자 이동은 소비자들에게 가장 유리한 조건을 만들고, 은행이 더욱 효율적인 절차를 도입하며, 비용을 최소화하고 소비자들을 위해 더욱 성공적으로 경쟁할 수 있도록 할 것이다.

이러한 경쟁의 편익이 시장 전체에 미칠 수 있도록 하기 위해서는 금융 분야에 대한 적절한 규제와 경쟁체계를 파악하고 정책을 집행해야 한다. 일단 이러한 경쟁체계가 자리를 잡은 후, 정부는 반드시 금융 시스템을 규제 및 구조조정 하는데 사용된 단기 조치들이 장기적으로 경쟁을 제한하지 않도록 보장해야 한다. 그렇게 되면 정부는 효율성 및 안정성의 목표를 보호할 수 있다.

- (5) *현재의 위기 동안 정부의 개입 조치들이 경쟁에 관한 이슈를 발생시켰다. 경쟁당국은 출구 전략의 고안 및 집행에 있어 역할을 수행해야 한다.*

정부는 현재의 위기에 대응하기 위해 은행 시스템에 대한 대규모 개입 조치들을 수행하였고, 이는 경쟁에 중요한 효과를 미쳤다. 개입 조치에는 대규모 금융 기관의 결합 중재, 유동성 투입, 직접적인 자산 인수, 자본 유입 및 금융 기관의 부채에 대한 보증 계획 수립 등이 포함된다. 향후 가장 큰 이슈 중 하나는 정부가 어떻게 이러한 기업들에 대한 지원을 중단하고, 과도한 유동성 제공, 보증 및 정부 자본 보유를 완화시켜 금융 분야를 정상으로 회복할 지의 문제이다. 초기의 개입 조치들과 같이 국가가 금융 기업의 지분을 민간에 다시 매각하고 보증을 폐지하는 것은 경쟁을 왜곡시킬 잠재 가능성이 매우 크다. 그러므로 개입 조치를 고안하고, 이를 단계적으로 폐지함에 있어 경쟁을 보호, 장려하는 출구 전략이 필수적이다.

- (6) *경쟁을 위한 출구 전략 이슈에는 (a) 대규모 금융 기관 결합, (b) 금융 시장 진입 장벽, (c) 정부 보유 지분 매각, 및 (d) 정부 지원 중단이 포함된다.*

출구 전략의 배경에서 발생하는 구체적인 경쟁 문제에는 다음과 같은 이슈들이

포함된다:

- 경쟁당국이 금융 분야의 대규모 기업결합을 어떻게 봐야하고, 기업결합으로 인해 발생하는 대규모 기관들과 함께 경쟁을 도모하기 위해 시장진입장벽을 어떻게 감소시킬지의 이슈
- 만일 정부가 상당한 시장지배력을 보유한 은행의 지분을 매입한다면, 이것을 민영화 하기 전에 그 시장지배력을 어떻게 제거할 것인지의 이슈
- 정부 자본을 회수하도록 민간 자본을 도입하기 위해 어떠한 인센티브가 제공될 수 있을지의 이슈

(a) 국가 자금 지원을 포함하는 대규모 기업결합 고려

대규모 금융 기관의 기업결합은 하나 이상의 방식을 통한 국가 자금 지원을 포함하는 경우가 종종 있으며, 국가가 이를 장려할 수도 있다. 예를 들어 국가 보조는 대출 보증의 형태로 제공될 수 있다. 대안적으로는, 정부가 대규모 기업결합을 준비하는 경우 결합된 금융기관의 지분 일부를 획득할 수 있는데, 이것은 부분적 국유화로 간주될 수 있을 것이다. 이러한 초대형 기업결합은 경쟁을 쉽사리 왜곡할 수 있다. 일례로, 회계상 건전한 금융 기관과 약한 기관의 결합이 여기에 포함될 수 있는데, 이것은 경쟁 균형(competitive equilibrium), 특히 여전히 시장에 남아있는 시장참여자들에 대한 균형에 영향을 미칠 수 있다. 전체적인 경쟁 둔화는 예금 금리의 인하 및 대출금리의 인상으로 이어질 수 있다.

많은 국가의 은행 부문이 과점 구조로 되어 있기 때문에 기업결합의 잠재적인 반경쟁적 효과를 동시에 상쇄할 수 있는 확실한 방법은 없다. 따라서 재정적으로 불안정한 기관에 대한 규제정책의 일부로 수행되는 기업결합은 채무 불능을 피하고, 보다 폭넓은 시스템의 위기를 방지하기 위한 응급조치로 고려되어야 한다. 그러나 국가의 지원을 어떤 방식으로든 받은 반경쟁적 기업결합의 출구 전략을 고안하는 것은 가능할 수도 있다. 이러한 출구전략은 '정상적'인 시기가 돌아올 때 집행될 수 있다. 경쟁의 관점에서 보면 국유화는 전적으로 이루어지든, 또는 부분적으로 이루어지든 완전한 민간 부문 결합보다는 더 나을 수 있다. 그 이유는 일반적으로 대기업을 분할하는 것보다는 국유화를 취소하거나 다른 형태의 공공 지원을 중단하는 것이 더 쉽기 때문이다. 또한 국유화는 민간 부문 결합보다 시장지배력을 창출, 강화하는 정도가 더 적고, 보다 더 명확한 지불 보증을 제공할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 전적 또는 부분적 국유화는 기업 운영에 관한 결정에 있어 과도한 정부 지시에 취약하고, 정부 재무제표에 부담을 더할 수 있다. 국유화된 기관을 매각할 때에는 예를 들어 매각 전에 먼저 기관을 분할하거나, 또는 국내보다는 해외 구매자에게 기관을 매각함으로써 시장 구조를 개선할 가능성을 고려해야 한다.

(b) 시장 집중도 증가에 대한 대책으로써 시장진입장벽 완화

(정부의 지원 유무와 상관없이) 반경쟁적 기업결합이 이미 발생한 경우, 신규 시장진입을 촉진하는 것은 언제나 경쟁을 증가시킬 가능성이 높다. 만약 정부가 어떤 기업결합이 무효화 되어야 한다고 결정하기 이전에 이 기업결합을 승인한 바 있다면, 이미 완료된 기업결합을 취소하도록 하는 것은 불공평하다는 우려가 있다. 따라서 신규 시장진입을 장려하는 것은 규제 장벽을 줄임으로써 더 효과적으로 달성될 수 있을 것이다. 결과적으로, 경쟁당국이 수행해야 할 강력한 주창 역할이 언제나 존재할 것이다. 이러한 주창 활동은 특히 대형 기업결합이 허용된 시장에서 정부가 불필요하게 반경쟁적인 규제를 철폐하도록 장려하고, 가능한 한 시장진입 절차를 쉽고 비용이 낮게 만들기 위해 수행될 수 있다.

(c) 정부 지분 매각 이전, 또는 매각 기간 동안 과도한 시장지배력 제거

상업은행에 대한 정부 투자는 임시적이고, 대개 수동적이도록 설계되며, 이것이 어느 한 기업에게 유리한 경쟁적 우위를 제공할 가능성은 낮다. 그럼에도 불구하고 반경쟁적 효과는 발생할 수 있다. 따라서 국유화된 기관의 공공 지분은 국유화로 인해 경쟁이 왜곡될 수 있는 기간을 제한하기 위해 합리적이고, 투명하며, 예측할 수 있는 기간 내에 민간에 매각되어야 한다. 국유화로 인해 발생하는 어떠한 구조적 경쟁문제도 민영화 과정 전, 또는 그 기간 내에 제거되어야 한다. 시장진입에 대한 규제 장벽을 줄이는 것 외에도 과도한 시장지배력을 감소시킬 조치로서 정부 지분을 매입하는 기관에 대한 재정적 인센티브(가능한 경우 국고보조에 대한 규칙 적용, 또는 기타 경쟁관련 규제 적용)를 제공할 수도 있다. 또한 규제 및 경쟁당국은 정부 지분 매각 조건 및 잠재적 입찰자에 대한 지침에 대하여 다른 관련 정부 부처들과 반드시 협력하고 논의해야 한다.



## (d) 금융 기관에 대한 정보 지원 중단

정부는 가능한 한 경쟁을 보호하기 위하여 경제가 회복되기 시작하면 정부 지원에 대한 의존을 멈추도록 금융기관에게 재정적 인센티브를 제공해야 한다. 즉, 구제 조치에는 경제 조건이 정상으로 돌아올 때 금융 기관들이 공공 기금보다 민간 기금을 선호하도록 하는 조건이 포함되어야 한다. 예를 들어 정부는 배당금 또는 이자율을 인상시킴으로써 수혜자들이 필요 이상으로 공공 자본 유입에 의존하는 행위가 더 이상 매력적이지 않도록 만들어야 한다. 어느 시점에서는 민간 자금원이 더 바람직해 질 것이다.

## (7) 경쟁법과 경쟁정책은 금융 위기에 대처할 수 있을 만큼 유연하다.

경쟁당국은 많은 분야들을 다루고, 각 분야의 특성을 반영할 수 있도록 법을 적용하는 데 익숙하다; 경쟁법 조항들은 금융 분야의 특성을 고려할 수 있을 만큼 이미 충분히 유연한 해석이 가능하다. 다른 표준을 도입하는 것은 필요하지 않다.

경쟁영향평가는 경쟁당국에 의해 단독으로 수행되건, 또는 금융 분야 규제당국과 함께 수행되건 간에 기업결합, 국가 보조 지원 및 정부가 시행할 수 있는 다양한 응급 조치들을 위해 언제나 필수적인 일이다. 그러나 위기 동안 가능한 시간 내에 의미있는 경쟁영향평가를 할 수 있도록 신규 절차를 도입해야 하는지에 관해서는 관점의 차이가 존재한다. EU 지침은 경쟁당국, 규제당국 및 금융 기관의 시간을 절약하고, 평가 절차를 예측가능하게 만든다. 가장 큰 문제는 입법부 또는 행정부에게 경쟁당국이 위기 시에 시의적절하고, 긍정적인 기여를 할 능력을 갖고 있고, 경쟁법을 범위, 시간, 초점의 측면에서 유연하게 적용시켜 사용할 수 있다는 점을 설득하는 것이다.

## (8) 경쟁당국과 금융 규제당국 간에 좋은 관계를 유지하는 것은 필수적인 일이다.

미래의 유사 금융 위기 방지에 대한 강력한 바람은 규제 개입과 개혁이 수행되어야 한다는 것을 의미한다. 그러나 규제는 좋을 수도 있고 혹은 나쁠 수도 있으며, 적절한 인센티브를 제공하고 또는 그 반대 효과를 가질 수도 있다. 금융 분야에 대한 더 나은 규제를 통해 위기를 방지할 수 있었을 지도 모른다. 그러나 과도한 규제는 경쟁의 이점을 잃게 만들 위험이 있다. 그러므로 경쟁당국은 규제의 틀을 세우고, 이것이 강력한 경쟁정책의 목표와 일치하도록

보장하기 위하여 규제의 범위를 확장하려고 하는 이들과의 대화에 반드시 참여해야 한다.

- (9) 위기 동안에도 경쟁당국은 소매 금융에서의 투명성과 전환비용과 같은 이슈들을 검토하며 계속해서 독립적으로 활동해야 한다. 전환이 더 쉽고 투명성이 증가할 경우 현재 시장 구조의 경쟁성이 증가되고, 신규 진입 및 확장을 용이하게 할 수 있다.

일부 국가의 경쟁당국은 금융 시장에서의 투명성 및 전환 비용의 이슈, 그리고 금융 분야에 적용되는 보다 광의의 '경제 성과'의 개념을 면밀히 관찰하고 있다. 소매 금융에서 경쟁을 유발, 촉진하고, 금융 분야를 정상으로 회복시키기 위해 고객들이 은행을 바꿀 수 있는 능력과 의지를 반드시 가져야 한다. 그러나 위에서 언급된 바와 같이 고객이 은행을 바꾸지 않으려고 하는 성격과 일반적으로 높은 전환비용 때문에 고객 이동성의 수준은 낮고, 고객-은행 관계는 일반적으로 장기적이다. 절차 자체에도 실질적인 어려움이 존재한다. 소매 금융에서 전환비용은 계속해서 시장지배력의 중요한 원천이며, 고객을 효과적으로 기존 은행에 고착(lock-in)시킴으로써 경쟁에 영향을 미친다. 일례로, 은행들은 초기 예금금리를 더 높게 제공하며 새로운 고객들을 두고 경쟁하지만, 일단 고객이 고착되고 나면 금리를 인하시킨다. 전환 문제에 대한 해법으로는 전환 과정을 더욱 쉽게 만들고, 소비자 교육과 투명성 개선을 통해 가격에 대한 금융 문해도(financial literacy)를 확대시키며, 혹은 절차 단순화를 포함한 자율규제법 도입을 장려하는 것이 있다. 계좌번호 이동(account number portability)은 비용이 들고 실질적인 문제가 없는 것은 아니지만 이와 같은 개념도 추가적으로 연구할 만한 가치가 있다.<sup>iv</sup>

- (10) 경쟁당국이 향후 정부 개입이 이루어져야 하는지에 대한 결정이 이루어지는 논의에 참여해야 하는지는 불분명하다.

경쟁당국이 정부의 개입 조치 논의에 실질적으로 참여해야 하는지 여부에 대한 관점은 다양하다. 한편으로는 경쟁당국이 응급조치가 고려, 집행될 때 참여하는 것이 더 나을 수도 있다. 다른 한편으로는 이러한 역할이 경쟁당국의 독립성과 객관성을 훼손할 수도 있다. 만약 경쟁당국이 논의에 참여할 경우에는 유연성과 실용성을 보이고, 경쟁법 및 경쟁정책이 기타 더 폭넓은 조치에 우선할 필요는 없다는 것을 받아들일 의지가 있어야 한다.

(11) 금융 시장 내에서 신용평가기관은 중요한 역할을 한다. 그러나 그들은 그들만의 경쟁 문제를 가지고 있을 수 있다.

투자 측면에서 봤을 때 국제적으로 인정받는 신용평가기관은 기업부채 및 자산 유동화 증권(asset-backed securities)과 같은 증권 시장에서 선도적인 역할을 한다. 이러한 기관들은 증권 발행사업을 두고 활발히 경쟁하는 것으로 보이지만, 바로 이 경쟁이 과대평가된 등급을 선호하는 편향성을 발생시킴으로써 평가의 품질을 저하시킬 수 있다. 다수의 경쟁당국이 신용평가기관의 기업 관행을 선별하여 조사해왔다. 그러나 이러한 조사는 인센티브의 불일치보다는 평가기관 간 경쟁이 기능하는지 여부, 또는 이들이 반경쟁적 관행에 참여하는지 여부에 초점을 맞추어 왔다.

얼마 전 미국이 신용평가기관은 '공인신용평가기관(nationally recognized statistical rating organization)'이어야 한다고 규정한 요건은 신규 기관들에 대해서는 상당한 진입 장벽을 발생시켰으나, 이러한 규제방법의 변화는 더 많은 기관들이 이러한 위치를 획득할 수 있었음을 의미한다. 투자자들로 하여금 소규모 기업들로부터 신용등급평가를 받도록 설득하는 것은 어려운 일이다. 발행사들에게 그들이 요금을 지불하지 않는 신용평가기관에 데이터를 제공하도록 설득하는 것도 어려운 일이다. 전하는 바에 의하면 그 이유는 발행사들이 평가기관과 고객 관계를 갖는 것을 선호하기 때문이다. 미국증권거래위원회(US Securities and Exchange Commission) 및 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC) 모두 경쟁을 개선하고 신규 진입을 장려하는 것을 목표로 하는 제안서를 내놓았다. 그러나 그 성공은 제한적이었다. 신용평가기관은 국제유가증권위원회(International Organization of Securities Commissions) 기구의 규칙을 준수하지만, 어떠한 초국가 당국의 규제 대상에도 포함되지 않는다.

## 실물 경제에서의 경쟁 이슈

(12) 실물 경제를 위한 임시적 위기체제

일부 정부는 재정 보조를 실물 부문에까지 확대했다. 이것은 소규모 기업체들이 신용대출을 받을 수 있도록 하는 데 중요할 수 있다. 필요한 경우에 정부는 이러한 지원을 신속하게, 최소한의 관료적 절차를 통해 제공해야 한다. 그러나 지원요건에는 명확한 소멸시효(일시적)의 특성이 포함되어야 한다. 이에 따라 일례로 유럽연합(European Union, EU) 내 임시 위기체제의 첫 번째 부분은

요청받은 국가보조지급의 효과에 대한 경쟁영향평가는 유지하는 반면, 개별기업에 대한 지원의 최대 수준은 2010년 말까지 2년의 기간 동안 200,000유로에서 500,000유로로 증가시키는 것이었다. 반면 EU 패키지의 두 번째 부분은 동일한 2년의 임시적 기간 동안 대출 및 보증에 있어 허용 가능한 보조금을 모든 기업에 확대하는 것이었다.

*(13) 실물 경제에 대한 구제 패키지의 근거는 금융 부문보다 더욱 제한되어 있다. 이미 약화되고 있는 기업의 긴급구제 요청에는 최대한 주의를 기울여야 한다. 비생산적인 회사를 지원하는 것은 장기 성장을 해칠 수 있다.*

금융 시장에 대한 개입을 정당화하는 시스템적 위기의 문제는 실물 부문에서는 존재하지 않는다. 만일 실물 부문의 기업이 파산한다면 파산 기업의 경쟁사가 파산 기업의 시장점유율을 획득하게 되고, 해당 분야는 조정이 되기는 하겠지만 계속해서 돌아갈 것이다. 이와 같이 실물 경제에 대한 개입의 이유가 약하긴 하지만 일자리 손실 및 공장 폐쇄의 잠재 가능성으로 인해 정부는 조치를 취하도록 압력을 받을 수 있다. 일부 경쟁당국은 실패하고 있는 비금융 산업 또는 기관에 대해 보조금을 지급하는 것에 대해 의구심을 표시해왔다. 곤경에 처한 회사들을 보조하는 것은 비효율적인 회사의 생존을 연장시키고, 위기로부터의 회복을 느리게 할 수 있다. 정부는 신규 일자리를 창출함으로써 사람들을 보호해야한다. 그러나 납세자의 돈으로 지원을 받아야만 존재할 수 있는 일자리를 보호해야 하는 것은 아니다. 실증적 증거에 따르면 모든 것을 감안했을 때 비효율적인 기업들은 시장에서 탈락할 것이고 상당 수준의 일자리 손실의 결과가 나타날 수 있다. 그러나 신규 기업이 시장에 진입하고 단기간 내 새로운 일자리를 만들어 낼 수 있기 때문에 결과적으로는 양의 순고용효과 및 실물경제에 대한 긍정적인 효과가 발생할 것이다.

대개 정부는 이미 위기 전부터도 성과가 낮았던 비금융 기업들을 구제하는 것에 대해 매우 큰 주의를 기울여야 한다. 만일 성과가 낮고, 비효율적이며 관리가 잘 되지 않았던 기업이 단순히 경제 위기, 그리고 이들의 고용도가 높다는 사실 때문에 구제를 받는다면, 산업 전체에 전달되는 메시지는 단순히 기업들은 '대마불사' 형태인 기업이 되면 되고, 효율성에 대해서는 우려하지 않아도 된다는 것이 될 것이다. 그러나 특정 산업 내의 실패에 대한 시스템적, 범경제적 함의의 분석결과에 따라 정부가 어떤 형태의 지원을 제공해야 할지, 그리고 이를 어떻게 제공해야하는 지의 문제에 대해 사례별로 판단을 해야할 필요가 있는 상황이 존재할 수 있다.

*(14) 국가를 대표하는 기업들이 경쟁을 왜곡한다.*

국가를 대표하는 기업의 설립 및 장려는 경쟁을 왜곡한다. 국가적 기업을 지지하는 사람들은 이러한 기업들이 세계 시장에서 국가의 존재감을 강화하고, 대마불사로 여겨질 수도 있는 대기업들의 일자리를 보호하며, 다른 다국적 기업에 비해 규모의 경제의 우위를 취할 수 있도록 하는 등의 여러가지 이점이 있다고 본다. 예를 들어 에너지 시장에서는 위기 시 공급을 확보할 수 있을 만큼 기업 규모가 충분히 클 수 있다. 단점으로는 어떤 기업이 성공해야 하는지 여부를 국가가 결정하고, 납세자의 돈이 사용되어 경쟁을 사실상 왜곡하게 되며, 이러한 왜곡은 부분적으로 경쟁기업의 세금으로 비용이 충당된다는 것이다. 또한 국가적 기업들이 국내 시장에서 지배적인 경우가 매우 자주 발생하는데, 이러한 조건은 국가적 기업에 의한 경쟁 왜곡의 가능성을 강화시킨다.

**회복에 있어 경쟁문제는 핵심적이다***(15) 과거의 금융 위기로부터의 회복은 경쟁법 집행이 완화되었을 경우 지연되었다.*

정부는 금융 위기의 전체적인 중요도와 이것이 실물 경제에 미치는 영향을 인식하게 되면서 대규모의 재정 정책 패키지를 집행하고, 대기업 및 산업 분야가 붕괴하는 것을 막기 위한 기타 분야별 개입조치들을 수행해왔다. 과거 경험에 따르면 전면적 위기에 맞닥뜨릴 때에도 경제 회복을 위해 경쟁을 희생시키는 것은 실수이다.

한국에서는 1997년 금융 위기에서 두 가지 중요한 교훈이 도출되었다. 첫째, 정부 기관들은 경제 위기시 경쟁 시장의 잠재적인 편익 효과를 간과하는 경향이 있다. 따라서 경쟁당국은 경쟁 주창 노력에 더욱 박차를 가해야 한다. 둘째, 항상 반경쟁성이 제일 적은 문제 해결법을 추구해야 한다. 긴축기간 동안 카르텔에 대한 적극적인 법 집행은 경제 위기를 극복하기 위해 장기적인 관점을 취하는 것과 마찬가지로 필요한 일이다. 현재의 위기에서 한국 경제는 다른 여타 경제만큼이나 고통을 받고 있지만 정부는 경쟁법 집행을 강화할 의도를 표명하였다. 일본이 1950년대 및 1960년대 경제 침체 기간에 취한 정책 조치들에는 '불황' 또는 '합리화' 카르텔<sup>1</sup>의 도입이 있다. 이것은 기업들이 생산과 서비스에 대해 서로 협조하고, 생산 능력을 줄이며, 심지어 가격

---

<sup>1</sup> 산업합리화를 목적으로 하는 카르텔

수준까지도 협조할 수 있도록 허용하였다. 이러한 조치들은 중장기적으로 경제에 심각한 반경쟁적 효과를 미치는 것으로 여겨졌고 이후 철폐되었다.

미국에서는 대공황 기간 동안 카르텔에 대한 경쟁법 집행이 사라졌다. 루즈벨트 행정부가 '뉴딜(New Deal)' 정책 하에 도입한 조치 중 하나는 1933년 전국산업부흥법(National Industrial Recovery Act)이다. 이 법으로 인한 경쟁법 면제로 경쟁이 감소하였고, 노동 조항을 통해 임금이 인상되었다. 이 법은 1935년 위헌으로 판결되었으나, 동 법안을 통해 집행된 활동들은 이후 반카르텔 조치에도 불구하고 계속되었다. 다수의 연구에서는 이러한 뉴딜 정책들이 대공황의 지속 및 심화에 기여한 중요한 요소라고 결론을 내렸다. 예를 들어 Cole and Ohanian은 '[뉴딜] 정책이 시장이 경쟁적인 수준에 있을 경우에 비해 1934-39년 기간 동안 소비와 투자를 약 14퍼센트 감소시켰다.'

OECD는 과거 경기침체에서 얻은 교훈을 기반으로 하고, 공공 보조금 뿐만 아니라 기업 기업결합 규제 및 일반적인 경쟁법 집행에 있어서도 왜 시장지향적이고, 장기적이며 및 지속가능한 접근법이 향후 나아가야 할 방향인지를 입증해야 한다. 경쟁당국은 반드시 목표가 분명한 개입조치를 통해 경쟁을 도모하는 데 초점을 맞추도록 허용되어야 하며, 동시에 더 넓은 경제 상황과 정부가 다루어야 할 수도 있는 보다 더 큰 정책 문제들을 계속해서 염두에 두어야 한다.

### **경쟁당국의 우선순위 변화**

(16) *경쟁당국은 경쟁 주장을 강화하기 위해 우선순위를 조정해야 하고, 카르텔 및 기업결합에 더 큰 관심을 쏟아야 한다.*

경쟁 주장은 경쟁 당국이 다른 정부 기관들과 수행하는 논의에서 그 중요성이 새롭게 부각되는 이슈이다. 경쟁 주창에는 지원을 제공하며 발생할 수 있는 도덕적 해이, 무엇이 시장실패이고 무엇이 그렇지 않은지의 이슈, 출구 전략에서 경쟁을 고려하는 것의 중요성 등에 대한 조치들이 포함될 수 있다.

경쟁정책을 수립 및 집행함에 있어 국제협력, 특히 회생불가기업 항변(failing firm defence)과 관련된 협력은 위기 시 일관성을 보장하는 데 필수적이다. 또한 이를 통해 경쟁법 집행을 가속화하고 집행 활동에 명확성을 부여할 수 있다. 경쟁당국은 어떤 사건들을 다루고, 법과 정책을 어떻게 적용할지를 주의 깊게 고려해야 할 필요가 있다.

수요의 급격한 하락은 '시장을 안정'시키기 위해 기업들이 기업결합과 카르텔 행위에 참여하도록 하는 경향이 있다는 실증적 증거가 존재한다. 세평으로는 경쟁당국은 현재의 상황에서는 보다 더 유연할 필요가 있다고 한다. 그러나 경쟁법 집행 기준을 완화해야 할만한 이유를 생각할 수 없다. 또한 기준을 완화하거나 현재의 목표와 경쟁법 집행 표준을 유지하는 것 이외의 다른 조치를 수행하는 것은 미래의 국가 경제 성과를 위태롭게 할 수 있다.

경쟁당국은 현재 발생하고 있는 것과 같은 위기가 되풀이되는 것을 막기 위하여 기업결합 규제체계에 영향을 미치기 위해 노력할 중요한 역할을 가지고 있다. 이러한 접근법은 규제당국과도 조율되어야 한다. 핵심적인 논의 사항은 대마불사의 기관들이 출현하는 것을 어떻게 방지해야 하는가이다.

*(17) 위기는 기업결합과 희생불가기업 항변이 제기되는 수를 증가시키는 결과로 이어질 수 있다. 더 많은 수의 국제적 기업결합이 발생할 가능성이 높는데, 이러한 기업결합들은 때때로 각기 서로 다른 함의를 갖는다.*

일단 금융 시장이 회복되고 나면 기업결합 활동은 증가할 것이라고 예상된다. 기업이 비효율적이건 또는 부차적 희생자이건 간에 시장점유율이나 지불능력을 상실한 결과 기업결합의 수가 증가할 것이다. 이것은 희생불가기업 항변이 제기되는 수를 증가시킬 가능성이 높다(이러한 항변에서 주장하는 것은 기업결합 당사자 중 하나가 도산 중에 있고, 도산 기업의 자산은 어쨌든 시장에서 퇴거할 것이기 때문에 기업결합이 반경쟁적이지 않다는 것임). 모든 경쟁당국들이 어떤 것이 '도산 기업(failing firm)'을 의미하는 지를 판단하는 데 있어 유사한 기준에 의지한다면 경쟁당국 스스로도, 그리고 기업 및 기업 자문들도 더 큰 예측가능성을 누릴 수 있을 것이다.

기업분할은 경쟁당국이 기업결합의 결과 발생할 수 있는 경쟁 문제들의 효과를 제거 또는 최소화하기 위해 일반적으로 가장 선호하는 조치들 중 하나이다. 그러나 기업분할은 과거보다 더 어려워 질 수 있는데, 그 이유는 분할된 자산을 매입할 잠재적인 구매자의 수가 더 적어지기 때문이다. 만약 구조적 시정조치들이 사용가능하지 않을 경우 경쟁당국은 행태적 시정조치에 더 의지할 수도 있다.

국가 간 함의를 갖는 국제적 기업결합도 역시 증가할 가능성이 높다. 국가 경쟁당국들이 희생불가기업 항변을 분석하는 방법을 일치시킴으로써 국제적 기업결합을 평가하는 데 있어 효율성을 개선할 수도 있다.

(18) 경쟁당국은 그들의 기준을 변화시키지 않으면서 새로운 환경에 적응할 필요가 있을 것이다.

일주일 또는 심지어 주말 며칠이라는 단 기간 내에 고려, 분석해야 하는 긴급한 결정의 수가 증가할 가능성이 있다. 이를 위해서는 기업결합 또는 관행을 신속하지만 면밀하게 평가할 수 있도록 절차 및 능력의 유연성이 요구된다. 경쟁당국은 신속히 행동해야 할 필요가 있지만 법 집행의 기준을 낮추어서는 안된다. 또한 타당하고 일반적으로 수용되는 경제 원칙들을 포기해서는 안된다.

경제가 확장되는 시기보다는 그렇지 않은 경우 기업결합이나 관행의 영향을 받는 기업들이 남용적 관행에 더 취약하고 민감한 경우가 많을 것이다. 그러므로 임시 조치들을 추구하거나 요구하는 사례들이 더 증가할 가능성이 높다. 이것은 절차의 유연성을 수반할 것이고, 당국은 기업결합 또는 특정 관행이 경쟁문제를 발생시키는 지 여부를 신속히 평가할 필요가 있을 것이다.

따라서 경쟁법 집행의 원칙 및 목적은 절대 변해서는 안되지만, 시장 조건에 대한 분석은 현실적이어야 한다. 이것은 형태기반 분석(form-based analysis)에서 실제 관행 및 행위가 발생하는 상황과 효과를 매우 고려하는 사례별 분석(case-by-case analysis)으로의 계속해서 이동하는 것을 의미한다.

<sup>i</sup> 영국의 개인기본계좌(*Personal current accounts*): 영국 공정거래청 시장 조사, 2008년 7월 - 설문조사에 참여한 소비자의 6퍼센트만이 지난 12개월간 계좌 제공자(은행)를 바꾸었음

<sup>ii</sup> 소매금융분야 연구보고서: 위원회 논의가 포함된 내부 작업문서 - 소매 금융에 대한 규제 1/2003 제 17조 하의 분야 조사, 최종보고서(*Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission - Sector Inquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on retail banking, Final Report*). 2007년 1월: '동 연구의 분석에 따르면 일반적으로 EU내 당좌예금 고객의 5.4-6.6퍼센트가 매년 서비스제공자를 바꿀 것이다'

<sup>iii</sup> 소매 금융에서의 경쟁 및 규제 참고 OECD(2006) <http://www.oecd.org/dataoecd/44/18/39753683.pdf>.

<sup>iv</sup> 이러한 이슈들은 이미 OECD가 조사를 한 바가 있다. 소매 금융에서의 경쟁 및 규제를 참고

<sup>v</sup> "뉴딜 정책과 대공황의 지속: 일반균형분석(*New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: a General Equilibrium Analysis*)" Harold L. Cole and Lee E. Ohanian



## 은행 분야의 경쟁, 집중도 및 안정성(2010)

### Competition, Concentration and Stability in the Banking Sector(2010)

- 요약 -

(1) 금융시장의 경쟁을 측정하는 것은 전환 비용과 같은 금융 시장의 특수한 성격 때문에 복잡한 일이다. 여타 구조적 지표들 가운데서도 시장집중도는 경쟁에 대한 적절한 대리 지표가 되지 못한다.

경쟁당국은 경쟁을 평가하기 위해 일차적으로 시장점유율 및 HHI<sup>1</sup>와 같은 시장 집중도 측정지표를 사용한다. 그러나 이러한 구조적 지표들을 사용한 분석은 경쟁이 시장지배력을 창출 또는 강화할 것인지 여부를 분석하는 데 있어 첫 번째 단계일 뿐이다. 예를 들어, 시장경합성(market contestability)도 금융시장의 경쟁을 평가하는 데 중요하다. 시장 진입, 활동 제한 및 기타 경직성도 정태적, 동태적 의미 모두에서 금융 시장의 행위를 평가하는 데 반드시 고려되어야 한다. 더군다나 전환비용, 고객 또는 공급에 대한 지리적 제한, 비금융 기업으로부터의 경쟁, 경쟁자와 고객의 규모 등의 요소들도 분석에 고려될 필요가 있다.

(2) 과도한 경쟁이 최근 금융위기의 원인이 되었는지는 불분명하다. 각국의 경험과 학계의 논쟁 모두에서 시장집중도와 경쟁이 금융 안정성에 불분명한 효과를 미친다는 주장이 제기되었다.

최근 금융위기에 대한 캐나다와 호주의 내성(resilience)은 시장집중도가 더 높은 금융 시스템이 자금경색에 더 강하다는 사실은 보여주는 듯 하다. 그러나 금융위기가 스위스나 네덜란드와 같이 집중도가 높은 금융 시스템을 가진 다른 국가에 미친 엄청난 영향을 봤을 때, 그 반대의 경우도 가능하다는 것을 알 수 있다.

학문적으로 봤을 때 경쟁과 안정성의 관계도 명확하지는 않다. 이론연구에서는 두 가지의 반대 되는 관점이 구별된다. 첫 번째는 '면허권 가치(Charter Value)'라고 불리는 관점인데, 이것은 경쟁과 안정성 간의 부정적인 관계를 나타낸다. 두 번째는 보다 최근의 이론으로서 경쟁이 안정성에 미치는 긍정적인

<sup>1</sup> 허핀달-허쉬만지수(Herfindahl-Hirschman Index:HHI)

영향에 초점을 맞춘다. 실증적 증거에서는 분석 대상 샘플과 기간, 경쟁 및 금융 안정성을 나타내는 지표에 따라 결과가 계속해서 애매모호하고, 대조적으로 나타나고 있다.

어떤 경우든지 학계와 실무자들은 경쟁과 시장집중도 이외의 요소들이 최근의 금융 위기의 원인이 되었다는 사실에 동의한다. 느슨한 통화 정책 및 글로벌 불균형과 같은 거시경제적 요소들이 자산과 부동산 시장의 버블로 이어졌다. 빈약한 규제 및 제도 프레임워크 등의 미시경제적 요소들과 은행의 자금조달 구조도 중요한 역할을 했다.

*(3) 규제 및 제도적 프레임워크는 금융 안정성에 있어 매우 중요한 역할을 한다.*

최근 금융 위기에서 나타난 것처럼 규제는 위기에 대한 금융기관의 내성에 영향을 미친다. 강력한 규제 및 제도 프레임워크를 가진 국가들은 금융 위기에 대한 취약성이 덜했다. 견고하게 설계된 규제 프레임워크를 통해 특히 은행의 위험감수 인센티브를 개선함으로써 경쟁이 금융 안정성에 미치는 잠재적인 위험 효과를 감소시키는 것을 도울 수 있다. 달리 말하면, 규제를 통해 은행들이 과도한 위험을 감수하려는 행동에 덜 이끌리도록 할 수 있다는 것이다.

과도한 경쟁보다는 규제 실패가 금융 위기로 이어진 요인이다. 보다 효과적이며 신중한 규제 및 감독을 통해 향후 안정성을 개선할 수 있을 것이다. 경쟁을 제한함으로써 금융 위기에 대한 금융기관들의 내성이 강화되지는 않을 것이다. 대신 경쟁의 제한은 효율성에 부정적인 효과를 미치게 될 것이다. 경쟁당국은 규제의 틀을 수립하고, 이러한 규제 체계가 강력한 경쟁정책과 일관되도록 하기 위하여 감독당국 및 규제당국과의 대화에 참여해야 한다.

*(4) 위기 동안 은행의 자금조달 구조는 은행의 내성에 영향을 미친다.*

최근에 발생한 금융 위기는 은행의 자금 조달 구조가 위기에 대한 내성에 중요한 역할을 한다는 것을 보여주었다. 은행은 예수금뿐만 아니라 비예금성 수신(타 은행, 단기금융시장펀드, 기업의 재무부서 및 기타 비 금융기관의 투자자들로부터의 펀딩)을 통해 자금을 조달하는데, 비예금성 수신에 큰 비중을 둔 은행들이 금융 위기로부터 매우 큰 타격을 입은 것으로 나타났다. 예를 들어, 주로 가계 예금과 같은 소매 금융으로 조달되는 예수금에 의존하는 호주와 캐나다의 은행은 금융 위기에 대한 내성이 강했던 것으로 드러났다. 반면, 금융

시장의 비예금성 수신에 의존도가 커지고 있는 영국의 은행의 경우 최근의 경제위기로 심각한 손해를 입었다.

- (5) 금융 혁신은 은행의 활동에 중요한 변화를 가져왔고, 규제적 제한의 효과성을 낮췄다.

2000년대 초반에는 다양한 금융 혁신이 위험 분담 및 위기 관리를 개선하는 방식으로 여겨졌다. 그러나 이러한 혁신은 레버리지 및 위험 감수의 증가로 이어졌다. 은행들은 신용 위험(즉, CDS 계약<sup>2</sup>)을 전가시키기 위해 광범위한 신규 금융 수단을 도입했다. 이러한 금융 수단들은 초기에는 은행이 매우 큰 스프레드를 얻을 수 있도록 했다. 그러나 이 후 은행 뿐만 아니라 기타 금융기관을 포함한 강력한 글로벌 경쟁으로 인해 스프레드는 현저히 감소되었다. 금융 규제는 금융 혁신에 대응하여 변화했어야 한다. 그러나 이러한 현상은 일어나지 않았고, 은행들이 자본규칙(capital rules)과 신용등급과 같은 규제 요건을 피하기 위해 파생상품을 사용할 수 있게 되면서 규제 효과성은 급격하게 감소되었다.

- (6) 금융위기 회복을 위해 도입된 응급 조치들은 금융 분야의 경쟁을 저해할 잠재 가능성을 가지고 있다.

최근 금융위기 동안 발생한 상황들은 경쟁당국과 금융안정당국 간의 상호작용에 대한 심각한 재고를 요구한다. 위기 회복을 위해 취한 응급 조치들은 잠재적으로 경쟁을 저해할 수 있다. 위기 동안 경쟁당국의 주요 우려 사항은 금융 안정성을 회복하는 것이었지만, 이제는 국가보조, 인수, 자본 투입 및 긴급 구제의 잠재적인 부정적 경쟁 효과를 시정하는 것이 중요하다.

<sup>2</sup> 신용부도스왑계약(Credit Default Swap)

## 결제시스템의 경쟁정책 이슈(2012) Competition and Payment System(2012)

각국이 제출한 보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점들이 제시되었다:

- (1) 경쟁법 집행의 목적은 시장 참여자에 의한 반경쟁적 협의 및 행위가 특히 소비자 후생에 직접적인 영향을 미치는 경우, 이를 발견, 중단 및 방지하는 것이다. 많은 시장들이 다면 플랫폼(multisided platform)으로 운영되는 결제 시스템 분야에서는 반경쟁적 협의 및 행위로 인해 소비자, 가맹점 및 은행과 같은 각기 다른 시장의 참여자들이 영향을 받을 수 있다.

경쟁당국이 일반적으로 초기에 고려하는 사항은 기업의 협의 또는 행위의 영향을 받는 관련 시장을 적절히 획정하는 것이다. 많은 결제 시스템 분야 시장에는 다면 플랫폼이 포함된다. 어떤 시장의 특정한 시장 기능이 어떻게 작동하는지를 제대로 이해하기 위한 과정에서 기타 관련 산업의 특성을 고려하는 것이 적절한 것과 마찬가지로, 이 산업의 특성을 고려하는 것은 중요한 일이다; 경쟁분석은 언제나 사실 주도형(fact-driven) 절차이다. 다면 플랫폼을 가진 시장에서는 경쟁 제한으로 인해 다수의 시장이 영향을 받을 수 있다. 그러나 경쟁분석에서는 일반적으로 경쟁 제한이 발견되는 관련 시장에 대해서만 초점을 맞출 것이다. 예를 들어 MasterCard의 다자간 정산수수료(Multilateral Interchange fees, MIFs)에 관련한 유럽연합(European Union, EU) 판결에서는 발행 시장(issuing market)과 시스템 내(intersystem) 시장도 획정되었으나, 경쟁효과가 분석된 관련 시장은 매입 시장(acquiring market) 뿐이었다. Visa/Morgan Stanley 관련 EU 판결에서도 관련 시장은 매입 시장이었던 반면, Cartes Bancaires 그룹에 대한 EU 소송에서는 관련 시장이 발행 시장으로 획정되었다.

- (2) 이러한 많은 시장에서 운영되는 다면 플랫폼을 고려할 때, 결제시장에서의 경쟁제한은 다양한 소비자 집단에게 각기 다른 영향을 미칠 수 있다.

잠재적인 반경쟁 행위, 예를 들어 정산수수료(Interchange Fees, IF)<sup>1</sup> 설정 및 변경 행위의 영향을 평가할 때에는 이것이 각기 다른 소비자 집단에게 다양한

<sup>1</sup> 매입은행이 취하는 수수료를 제외하고 카드 발급 은행에게 지급되는 수수료

방식으로 영향을 미칠 수 있다는 것을 고려해야 한다. 첫째, IF가 감소될 때 가맹점들은 감소분의 일부는 유지하고, 나머지 일부는 카드 소지자나 다른 고객들에게 낮은 가격의 형태로 수수료 감소의 편익을 전가시킬 수도 있다. 둘째, 은행은 현금 결제에 비해 카드 결제가 증가하는 것을 발견할 수도 있으나(만일 가맹점들이 더 낮은 수수료의 카드 결제를 장려한다면), 카드 소지자와 여타 은행 고객들에 대한 가격을 인상시킴으로써 감소된 IF 수입을 메꾸려 할 수도 있다. 그러나 이러한 경우 계좌주(account holders)가 은행을 바꾸는 것을 고려할 가능성이 높다. 또한 어떠한 형태의 은행의 집단 행동도 경쟁법 집행의 대상이 될 수 있다. 이는 각기 다른 시장에 대한 영향을 고려할 경우 다양한 소비자 집단에 대한 영향을 평가하는 것이 복잡할 수 있다는 것을 보여준다. 다른 소비자 집단에게는 잠재적 편익이 있을 지라도 한 소비자 집단(예: 가맹점)에게는 불리할 수 있다는 것을 인정하는 것이 중요하다. 더군다나 경쟁정책이 경쟁절차를 보호하는 것을 목표로 해야 하며, 어떠한 특정 결과를 보장하기 위해 집행되어서는 안된다는 것을 기억하는 것이 매우 중요하다.

한 참가자는 가맹점 전가(pass-through)와 은행 전가(bank pass-through)의 비율을 알지 못한다면 카드 소지자에 대한 전체적인 영향은 판단할 수 없다고 주장했다. 그러나 이 주제에 대한 기존 연구에서는 의견이 거의 수렴되지 않았고, 각기 다른 시장조건으로 인해 각 국가 또는 지역마다 다른 전가율이 도출되는 것이 가능하다. 또한 가맹점 전가나 은행 전가가 완전히 가격 기반이 아닌 경우도 존재할 수 있다. 즉, 반드시 상품가격뿐만 아니라 서비스의 품질과 수준도 영향을 미칠 수 있는 것이다. 또한 은행 전가에서는 충성도에 따른 포인트나 다른 형태의 편익으로 카드 소지자에게 혜택을 줄 수도 있다. 이 모든 사항들이 전가율에 대한 적절한 평가 및 비교를 어렵게 만들며, 따라서 카드 소지자에 대한 전체적인 영향을 실증적으로 계산하려고 할 때에는 주의를 기울여야 한다. 어떤 경우든 반경쟁적 협의 또는 행위에 영향을 받는 다수의 다른 소비자 집단이 있다는 점을 생각하면(예: 가맹점, 비카드 소지자 등) 이러한 이슈가 경쟁법 집행에 필수적인 것은 아니다. 더군다나 경쟁분석이 실행가능해야 한다는 것이 중요하다; 문제 행위에만 더욱 한정되는 잠재 효과들을 광범위하게 고려하는 것(카르텔 구성원의 투입요소 구입가격에 대한 카르텔의 효과와 비교)은 많은 경우 유용하지 않을 가능성이 높다.

(3) 경쟁당국과 규제당국이 결제 시스템 분야의 시장진입 및 퇴거장벽을 최소화하고, '수수료 추가 부과 금지 규정', '특정 지불수단 선호금지 규정'<sup>2</sup>, 또는 '모든 카드 수령 규정'과 같이 시장참여자의 행동에 제한을 가하는 규정들을 철폐하려고 노력해야 한다는 사실이 일반적으로 수용된다. 그러나 의도치 않은 결과가 발생할 수 있으며, 모든 시스템이 동일한 접근법을 요구하는 것은 아니다.

소매점은 카드를 받을 경우 종종 카드 가맹점들이 해당 카드와 관련해 어떻게 행동해야 하는지를 규정하는 카드 브랜드 규정을 따라야 한다. 특히 특정 규정들은 고객의 결제 시스템 선택에 영향을 미칠 수 있는 소매점의 능력을 제한하는 효과가 있다. 이러한 규정들은 카드 서비스에 대한 가맹점의 수요를 보다 더 비탄력적으로 만듦으로써, 이들이 가맹점 수수료에 덜 민감하게 만든다. 또한 가맹점이 더 낮은 수수료를 협상할 능력을 제한한다. 따라서 결제 시스템 간 경쟁에 부정적으로 영향을 미칠 수 있다.

정부는 이러한 규정들이 바람직한 정책 목표와 일치하지 않는다고 판단했을 때 종종 개입해왔다. 우려 대상이 되는 주요 규정들 중 하나는 모든 카드 수용 규정 (Honor All Card Rules, HACR) 이다.

HACR은 만일 가맹점이 어떤 한 카드 브랜드를 취급할 경우, 동 브랜드에서 발행된 모든 카드를 반드시 취급해야 한다는 규정이다. 이 규정은 가맹점들이 취급하고 싶었던 상품(주요 카드 시스템)과 그렇지 않으려 했던 상품(예: 신규 카드 또는 더 비싼 카드)을 묶어서 판매하기 때문에 일부 경쟁당국들이 이에 대해 문제를 제기해왔다.

일부 관할권역에서는 HACR의 전체 아니면 아무것도 가질 수 없도록 하는(all or nothing) 접근법으로 인해 가맹점들이 취급 수수료가 훨씬 더 높은 카드를 고객들이 사용하지 않도록 유도할 능력이 차단된다고 판단하였고, 이에 대해 문제를 제기했다. 또 다른 관할권역들에서는 기타 규정(예: 수수료 추가 부과 금지 규정 또는 특정 지불수단 선호금지 규정)의 누적 효과로 인해 HACR에 대한 문제를 제기하는 것이 불필요하다고 봤다.

우려가 되는 다른 규정으로는 수수료 추가 부과 금지 규정(no surcharge rule) 과 특정 지불수단 선호금지 규정(no-steering rule)이 있다. 이러한 규정들은

<sup>2</sup> 역자주: 가맹점이 소비자의 결제수단 선택을 유도하지 못하도록 하는 규정

가맹점들이 다른 결제 방식에 따라 각기 다른 가격을 책정하는 것을 금지한다. 가맹점이 추가요금을 부과하고, 고객의 결제수단을 유도할 능력은 카드 전표 매입 회사(acquirer) 또는 가맹점 수수료 네트워크(network over merchant fees)와의 협상 조건을 바꿀 수 있는 요소이다. 이것은 심지어 가맹점이 결국 고객에게 추가요금을 부과하지 않기로 하는 경우에서도 해당된다.

몇몇 국가들은 수수료 추가 부과 금지 규정 이슈를 다루어 왔지만 모든 국가가 동일한 해결법을 도출한 것은 아니었다. 예를 들어 덴마크와 노르웨이는 최소 일부 상황에서는 수수료 추가 부과 금지 규정을 금지하기로 결정했다. 특히 덴마크는 직불카드 사용에는 추가요금을 불허한 반면 신용카드 사용에 대해서는 추가요금을 부과할 가능성을 두었다. 이는 다른 국가의 직불카드를 차별하지 않으면서 가맹점으로 하여금 고객들이 국내 직불카드 시스템(가장 비용효율적인 결제카드인 여겨짐)을 이용하도록 유도할 인센티브를 주는 것으로 비춰졌다.

한편 노르웨이는 수수료 추가 부과 금지 규정이 금지된 후, 국내 가맹점들 사이에 추가요금 침투율이 매우 낮았다고 말했다. 이러한 결과는 분명히 필요한 기술의 발전이 더디고, 가맹점들이 추가요금을 부과하는게 여전히 비용이 많이 드는 일이라고 생각하기 때문이며, 특히 인터넷 거래와 달리 대면 거래에서 발생하는 선도기업의 열위(first-mover disadvantage for merchants)에서 기인한 것이다.

이와 유사하게 루마니아의 시장조사에서는 가맹점들이 대개 가격차이(price differentials)를 적용하는 것을 선호하지 않는다는 것이 발견되었다. 그러나 루마니아 경쟁당국은 효율성, 소비자 보호, 투명성과 경쟁 사이의 복잡한 선택문제 때문에 추가요금 규정이 자국에서 면밀하게 검토될 것이라고 말했다.

- (4) *결제 시스템에서 다자간 정산수수료(Multilateral Interchange Fee, MIF)의 중요성과 역할에 대한 논쟁이 현재 진행 중이다. MIF가 결제 시스템 운영을 위해 필요한지 여부, 그리고 양자 간 합의된 정산수수료가 MIF를 대체할 수 있는지 여부에 관한 문제가 존재한다.*

몇몇 OECD국가의 경쟁당국은 4당사자 체제(four party payment system)를 위한 MIF가 경쟁법을 위반한다는 점을 발견했다. 다른 OECD 국가들의 경우도 MIF를 규제해왔다. 그 이유는 MIF가 가맹점 서비스 요금에 대한 하한을

고정시키려는 목적 또는 효과를 갖고, 또한 MIF가 결제 시스템 운영에 필요하지 않을 수도 있기 때문이다.

특히 EU는 MasterCard 판결에서 MIF가 사업자 단체(association of undertakings)의 결정이며, 4당사자 체제 운영을 위해 MIF가 객관적으로 필요하지는 않다고 결론을 내렸다. 이 판결은 2012년 EU 일반법원이 지지하였으나, 현재 MasterCard가 유럽사법재판소에 항소 중이다. 이와 같은 결론은 다음과 같은 다수의 요소에 기반한 것이었다: (a) 일부 국가에서 MIF가 없는 카드 정책이 존재함, (b) MIF가 없을때도 발행업체는 카드로부터 혜택을 받음(예: 직불카드의 경우 비용 절감, 신용카드는 이자율 수입), (c) 카드 발행에 대한 큰 방해 없이 MIF 수준을 인하시켰던 국가들의 경험이 존재함.

이에 대한 통일된 견해는 없다. 일부 사례에서 의사결정자들은 MIF가 카드 정책 운영에 중요하다는 결론을 내렸다. 다른 관할권역들은 그 반대, 즉 은행들이 정산 수수료에 대한 추가적인 자극 없이 카드를 발행할 충분한 인센티브가 있다고 결론을 내렸다.

신규 카드 또는 결제 시스템을 발행하는 것이 주요 장벽인 경우, 신규 카드 또는 결제 시스템을 개시하는 데 MFI가 필요할 가능성이 높다는 점이 일반적으로 인정되었다. 만일 결제카드의 사용 또는 이에 대한 수요가 광범위하거나 시스템이 이미 잘 구축되어 있다면 MIF가 필요하지 않을 가능성이 높다.

헝가리에서 있었던 한 가지 흥미로운 사례는 MasterCard가 유사한 약속을 하지 않았음에도 불구하고, Visa가 자사의 직불카드에 대한 국내 정산 수수료에 상한을 둘 것이라고 한 약속을 EU가 수용하기로 한 결정이었다. 과거에 헝가리 경쟁당국은 헝가리 은행들이 국내에서 그들만의 MIF요금을 설정하는 것을 금지했으며, 이에 따라 다수의 헝가리 은행들은 벌금과 개인피해의 위험에도 불구하고 최근 Visa 직불카드에서 MasterCard 직불카드 발행으로 전환했다. 이것은 카드정책을 지원하고, 은행들이 자신의 행위를 경쟁 규칙과 목적에 일치시키도록 하기 위해 규제가 바람직할 수 있음을 암시한다.

- (5) *결제 시스템의 혁신은 신규 사업자들이 결제 분야에 진입하도록 할 새로운 기회를 개발, 창출할 수도 있으나, 경쟁당국과 규제당국에게는 새로운 어려움을 발생시킬 수도 있다.*



신기술을 통해 기업들이 결제 분야에 진입할 새로운 방안들이 제공되고 있다. 가장 급속하게 발전하고 있는 기술 중 하나는 모바일 지불 기술을 보유한 통신 산업에 있다. 예를 들어 미래에는 특수 칩을 핸드폰에 넣어서 지불 서비스의 일부를 구성하도록 할 수 있을 것이다. 이러한 발전이 기존의 카드 시스템을 보완할지 또는 대체할지는 두고 봐야 할 것이다. 인터넷 결제의 경우, 일부 국가(예: 네덜란드)에서는 즉각적인 결제 확인이 이루어지는 계좌이체가 사용되는 등 급속한 발전이 있었다. 많은 전통적인 카드결제방식이 자리를 잡은 일부 국가(예: 독일)에서는 기본 정보가 카드에서 추출되는 대면결제(face-to-face payments), 자동이체 등이 사용된다.

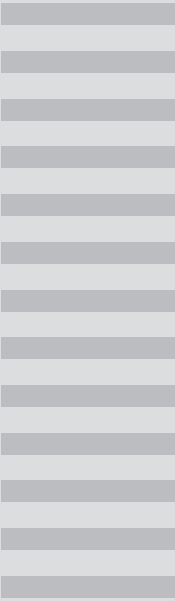
이러한 발전이 일반적으로 갖는 의미는 결제 시스템 기술의 혁신이 은행이나 통신망에 의한 것이 아니라 다른 시장참여자들에 의해 처음으로 주도되고 있다는 것이다. 이것은 은행이나 네트워크가 혁신을 하도록 강제하는 영향을 줄 수 있으며, 또는 핸드폰 회사나 여타 기업 등 비은행 기관들이 결제 시스템 시장에 진입할 수 있도록 한다. 따라서 과거에 은행이 결제시스템을 보유, 통제한다는 사실로 인해 혁신속도에 관한 우려가 있었던 결제시스템 시장에 대해 혁신과 성장을 위한 새로운 자극제를 제공할 수 있다. 그러나 이러한 발전은 불확실한 것이다. 기존의 결제 시스템 제공자들에 대한 대체제보다는 보완제 및 보완 서비스에 대한 진입 기회가 더 많이 존재할 수도 있다. 신규 진입으로부터의 경쟁이 불합리하게 제한되지 않도록 보장하는 것이 중요할 것이다.

위와 같은 새로운 발전으로 인해 추가적인 규제적 어려움이 많이 발생한다. 첫째, 당국은 기존 사업자(즉, 은행)가 신규 시스템들이 더 효율적이던, 비용이 낮던, 혹은 소비자들이 원하던지와 상관없이 이러한 시스템들이 시장에서 개발, 테스트 될 수 있도록 확실히 보장해야 할 필요가 있다. 둘째, 사기를 방지하고 금융 안정성을 적절히 보호할 뿐만 아니라, 시장이 신규 사업자들을 배제하지 않도록 규제를 신규 상품 및 사업자들에 맞게 조정해야 한다. 유럽의 규제당국과 경쟁당국이 맞닥뜨리는 특수한 어려움 중 하나는 이러한 신기술과 시스템들을 수용할 수 있을만큼 단일유로 결제지역(Single Euro Payment Area)을 충분히 유연하게 보장하는 것이 될 것이다.

셋째, 경쟁당국은 신기술에 의해 얼마나 많은 변화가 발생할 것인지를 이해하고, 시장이 특정 시스템을 선호하게 되기 전에 신기술로 인해 발생할 수 있는 어떠한 경쟁 문제도 신속히 발견하고 처리하려고 노력해야 한다. 또한

기존의 결제 수단에서 발생했던 문제들(예: 과도한 MIF, 그리고 HARC, 특정 지불수단 선호금지 규정, 수수료 추가 부과 금지 규정과 같은 제한적 카드정책규정)이 신기술에도 이어지지 않도록 보장해야 한다. 이것은 특히 거래의 보안 측면과 관련된 대안적 신기술들 간에 선택하는 문제에서 더욱 그렇다. 기존 시장 사업자들이 신기술을 집행 또는 처리하는 방식으로 인해 경쟁 문제나 경쟁적 병목현상(bottlenecks)이 발생하지 않도록 주의를 기울여야 한다.

마지막으로 어려운 점은 사회 정책에 관한 것이다. 신기술을 통해 현금 결제가 사회의 일부 집단은 사용하기 더 어려운 결제기술로 대체될 것이기 때문에 이로 인해 금융소외(financial exclusion)을 증가할 것인지에 관한 실질적인 문제가 발생한다. 이와 마찬가지로 사회의 일부 집단은 핸드폰, 인터넷 및 기타 기술 등에 대해 단순히 접근을 할 수 없을지도 모른다.



# Communications



## 융합현상의 관점에서 본 방송업계의 규제와 경쟁(1998)

### Regulation and Competition Issues in Broadcasting in the Lights of Convergence (1998)

- 요약 -

각 국이 제출한 보고서, 사무국의 연구 보고서, 라운드테이블의 구두 토론에서 다음과 같은 논점들이 제시되었다.

- (1) 방송은 미디어(대중매체)와 통신 간의 교차점에 위치하기 때문에 양쪽 분야의 규제와 경쟁을 공유한다. 방송업계는 정보 콘텐츠에 대한 소비자의 요구를 충족시키고 광고주에게 청중을 제공하기 위해 다른 부문의 미디어와 경쟁한다. 방송업계는 여타 미디어와 높은 고정/낮은 한계 생산비용을 공유하며, 지식재산권 보호 문제에 함께 당면해 있다. 방송은 방송 콘텐츠의 적시성(그리고 쌍방향성의 가능성)에 있어서 다른 미디어와 우선적으로 구분된다. 적시성은 특히 스포츠와 뉴스의 방영에 있어서 중요하다. 방송 기술의 발전은 방송의 특성을 근본적으로 변화시킨다. 아날로그와 일방향적인 전달에서 벗어나 디지털, 고속데이터통신망과 쌍방향의 전달 체계로 변화하고 있는 것이다.

라운드테이블에서는 논의의 목적을 위해 방송은 정보를 (가능하다면 쌍방향으로) 생산하고 통신 서비스를 통해 전달하는 사업이라고 정의하였다. 방송업은 더 큰 미디어 산업을 구성하며 이와 함께 경쟁한다. 보다 넓은 미디어 산업과 마찬가지로 방송산업은 생산에 있어서 규모의 경제의 특성을 가진다. 일단 콘텐츠가 제작되면 그 정보를 다른 소비자가 접할 수 있도록 하는 한계비용은 거의 '0'에 가깝거나 '0'이다. 정보는 지적재산권을 통해 보호되는 데 이는 정보 제작자에게 독점과도 같은 권리를 부여한다. 다른 형태의 미디어와 같이 방송에 대한 수요의 출처는 다양하며, 여기에는 정보와 쌍방향 서비스(전자 상거래, 홈뱅킹 등)에 대한 접근권을 구매하고자 하는 소비자, (광고 등을 통해) 정보를 소비자에게 전달하고자 하는 기업과 연합체 등이 포함된다.

방송은 통신 서비스를 활용한다는 점에서 다른 형태의 미디어와 구별된다. 통신 서비스는 전파나 고정 유선 방송을 포함할 수 있고, 일방 또는 쌍방향이며, 디지털이거나 아날로그이고, 높거나 또는 낮은 대역폭을 갖고 있다. 전통적으로 방송은 전파 중심으로 일방향이었고 상대적으로 제한적인 대역폭을 가지고 있었다. 현재 방송업은 디지털, 높은 대역폭과 쌍방향 통신으로 변화하는 추세이다.

(2) 대부분의 전통적인 방송은 전파를 이용하고 광고에 전적으로 의존하였다. 사용가능한 주파수가 제한적일 경우에는 광고주의 지원에 전적으로 의존하는 방송사들 간의 경쟁은 품질과 다양성, 효율성이라는 공공의 목적을 달성할 수 없을 것이라는 경제 이론이 있다. 이러한 주장에 근거하여 전통적인 공중파 방송에 대한 심각한 규제가 정당화되어 왔다. 그 규제는 라이선스의 엄격한 허가 조건, 콘텐츠에 대한 규제, “공영(public service)” 방송사들에 대한 정부보조금 등이다. 많은 국가에서 이러한 규제를 통하여 명시적 또는 암묵적으로 시장진입을 제한하였으며, 이는 주파수의 희소성으로 인해 필요한 진입제한 수준보다 더 심각하게 이루어졌다. 많은 국가에서 공중파 텔레비전 방송에 대해 제한적인 경쟁 상황이 지속되고 있다. 방송될 수 있는 광고의 양에 대한 제한과 같은 기타 규제적 제한들은 효과적인 경쟁의 부재에 대한 대응으로 볼 수 있다.

이러한 공중파 텔레비전의 규제에 대한 근거는 다채널의 유료 텔레비전의 경우에는 해당되지 않는다. “채널”이 실질적으로 제한없이 충분한 경우에는 방송은 다른 대중매체 분야보다 공공정책적 문제를 덜 야기시킨다. 특히 다양성의 확보 또는 “공공 서비스” 방송 지원을 위한 규제 개입에 대한 경제학적 근거가 다른 대중매체 부문보다 더 잘 마련되어 있지도 않다. 이러한 이유로 많은 국가들은 케이블과 위성 방송의 진입 또는 콘텐츠에 대하여 규제하지 않고 있다고 언급하였다.

전통적인 방송의 특징은 규제를 발생시켰다. 전통적인 방송은 전파에 기반하고, 암호화되지 않았으며, 고정되고 다소 제한적인 주파수 내에서 운영되었다. 암호화/암호해독의 비용이 너무나도 높았기 때문에 소비자를 시그널의 수신에서 제외하는 것은 불가능하였고, 이로 인하여 이러한 형태의 방송은 대개 광고주의 지원으로 크게 제한적이었다. 사용 가능한 채널의 숫자에 대한 제한이 있었기에 공중파 방송업체들 간의 경쟁은 전체 후생을 극대화하지 못하였다. 이러한 주장은 전통적인 방송업에 대한 라이선스 허가의 요건, 콘텐츠에 대한 규제, 특정 방송업체들에 대한 정부보조금과 같은 심각한 규제의 근거가 되었다.

이러한 규제는 많은 국가에서 명시적 또는 암묵적으로 경쟁을 제한하는 역할을 하였다.<sup>1</sup> 예컨대, 많은 국가들은 공중파 방송업체의 수를 주파수의 희소성으로 정당화되는 정도보다 훨씬 더 심각하게 제한하고 있다. 또 일부 국가들은 오직 하나의 민영 지상파 방송업체에게만 허가하기도 하였다.<sup>2</sup>

경쟁에 대한 규제적 제재는 현행 방송업체의 수익성과 상품의 품질에 직접적인 영향을 미칠 수 있고 또한 대중매체 분야에서 “다원성”을 제한할 수 있다. 또한 신생 방송업체들의 진입을 제한하는 국가에서는 일반적으로 방송되는 광고의 양과 위치를 규제한다.<sup>3</sup> 이는 어떻게 하나의 규제적 개입(이 경우 진입 제한)이 또 다른 규제적 개입(광고 수준에 대한 규제 또는 다원성 증진에 대한 규제)으로

이어질 수 있는지 잘 보여주는 일례이다. 일정 종류의 프로그램에 대해 쿼터제를 부과하는 허가 요건은 유료 텔레비전과 인터넷과 같은 제재가 덜 심각한 대중매체와의 경쟁을 왜곡할 수 있다. 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 다음과 같이 말하였다.

“일부 회원국들 중에 허가 제도를 시급하게 단순화할 필요가 있는 국가들이 있다. 일반적으로 “전통적인” 절차는 매체의 파급정도의 함수로서 등급제 방식을 통해 보다 가볍고 단순한 시스템으로 교체되어야 할 것이다. … 끊임없이 적응하고 그에 따라 법적 안정성을 잃지 않으면서 규제체계가 진화 발전하기 위해서는 보다 원칙에 근거하며 덜 세부적인 규칙에 기반해야 할 것이다.”

공중파 방송업체들에 대한 규제를 지지하는 주장은 유료방송사업자에게는 적용되지 않으며 특히 시청자가 정보 제공원에 대한 충분한 선택권을 가질 경우에는 적용되지 않는다. 이 경우 방송에 대한 공공 정책적 문제는 미디어 산업의 다른 분야에서 발생하는 문제들보다 더 심각한 것은 아니다. 특히 “공공 서비스” 방송에 대한 근거가 축소되었다. 이에 따라, 몇몇 국가들은 케이블과 위성 방송은 규제하지 않는다고 한다.<sup>4</sup> 하지만 일부 다른 국가들은 케이블과 위성 서비스 제공에 대하여 재정적 및 기술적 능력의 증명 요건이나 투자와 보도 범위의 수준에 대한 허가 의무를 부과함으로써 여전히 규제를 지속하고 있다.<sup>5</sup> 멕시코는 광고와 같은 서비스에 최저가격을 책정함으로써 가격을 규제한다. EC 의 DGX(정보통신위원회)는 (부분적으로는 유럽의 시청각 산업을 외국 수입물로부터 보호할 필요에 의해) “콘텐츠가 있는 서비스에 대한 규제는 순수히 경제적 관점으로만 다루어질 수 없다”라고 말하였다.

- (3) 다른 부문과 마찬가지로 선별적인 규제 개입이 지배적 지위의 남용을 통제하는데 적절할 수 있다. 지배적 지위는 원칙적으로 방송 제작의 어느 단계에서든 발생할 수 있다. 특정 콘텐츠(특히 스포츠)의 제공과 소비자에 대한 방송 신호의 소매유통에서의 지배성의 문제가 경쟁과 규제 문제에 있어 주로 주목받는 부분이다.

규모의 경제와 범위의 경제에 따르면 상대적으로 일부의 소비자들만이 방송망(예: “케이블”)에 하나 또는 둘 이상의 고정 유선 연결의 선택을 할 수 있다. 이러한 방송망은 전파를 이용한 서비스(위성 텔레비전과 같은)와 경쟁해야 하지만 지역 케이블망이 지배적 위치의 우위를 가질 가능성이 높다. 셋톱박스(“조건부 접근 시스템”)에 대해서도 유사한 문제가 제기된다. 지배적인 위치에 있는 회사가 그러한 지위를 이용하여 자체 시장 또는 다른 시장의 경쟁을 제한할 수 있다. 일부 국가들은 콘텐츠 제공자들이 지배적 케이블 운영자와 셋톱박스 제공자의 시스템에 접근할 수 있도록 보장하는 규제를 취한 바 있다.

방송 부문은 프로그램 제작부터 편성, 도매유통, 소매유통, 소비자들의 단말 장치까지 여러 개별적인 “제작의 단계”로 나뉘어질 수 있다. 규제와 경쟁에 대한 많은 문제들이 이러한 제작 단계 중 하나에서 지배적인 위치가 생성되거나 남용되는 것을 방지하는 것에 관한 것이다.

특히 방송 콘텐츠의 소매유통을 둘러싼 경쟁에 대한 우려가 많다. 방송 신호의 소매유통에 대한 기술적 대안이 많지 않은 편이다. 여기에는 두 가지 선택 방법이 있는데, 첫째, 지상파 또는 위성 방송과 같은 무선(또는 전파 기반)의 방법과 둘째, 고정 유선(구리동축케이블 또는 광섬유 케이블)의 방법이 있다. 이중에서도, 일반적으로 고정 유선을 통해 쌍방향 커뮤니케이션이 가능하다. 하지만 고정 유선 또는 광섬유 네트워크를 설치하는 것에 대한 규모의 경제와 범위의 경제는 한 가정에서 하나 또는 둘 이상의 고정 유선 네트워크를 선택할 가능성은 장기적으로는 그리 많지 않다는 것을 의미한다. 따라서 케이블 운영자는 높은 대역폭 콘텐츠를 소비자에게 전달하는 시장에서 상당한 시장지배력을 행사할 수 있다.

마찬가지로 소비자가 디지털 그리고/또는 위성 방송을 해독하기 위해서 하나 이상의 “셋톱박스”를 구매할 가능성은 낮다. 만일 셋톱박스 판매자가 다른 방송과 호환되지 않도록 한다면, 셋톱박스 분야에서 지배적 지위를 차지한 회사는 특성의 핵심적인 콘텐츠는 경쟁업체의 셋톱박스 시스템과 호환되지 않는 형태로 만듦으로써 자신의 지배적 지위를 유지할 수 있다. 이는 핵심 콘텐츠의 수직적 통합 또는 독점적인 수직적 협정을 통해서 이루어질 수 있다. 한 회사가 호환불가능한 시스템을 제공할지 또는 공통적으로 합의된 산업 기준에 근거한 시스템을 제공할지의 결정은 회사가 시장에서 갖는 위치를 포함한 여러 요인에 의해 결정될 전략적인 문제이다. 인터넷은 호환가능 또는 “개방형” 기준을 폭넓게 사용한 결 각 단계에서 경쟁이 이루어지고 있는 인프라의 한 예이다.

이러한 상황에서 규제 개입은 (a) (셋톱박스의 제공 단계와 같이 여러 단계에서 경쟁이 이루어질 수 있도록) 표준을 개발하도록 하거나 이를 촉진할 것을, 그리고/또는 (b) 수직 통합된 시장지배적인 케이블 운영자들과 셋톱박스 제공자들이 결합하는 콘텐츠의 제공자들에게 접근권을 부여하도록 하는 것을 강구할 수 있다.<sup>6</sup> EC 는 위원회에 제기되는 사안의 경우 셋톱박스과 케이블 시스템에 제 3 당사자가 접근할 수 있도록 할 것을 최근에 결의하였다. 일부 경우에는 규제 개입을 통해 인프라 시장(그리고 음성전화통신(voice telephony)과 같이 연관된 시장)에서의 경쟁을 규제하기 위하여 유통업체들(예: 케이블과 위성 운영자)이 핵심 콘텐츠에 독점적인 접근권을 획득하는 것을 금지하고자 할 수 있다.



- (4) 융합현상(Convergence)은 통신 서비스(음성전화통신과 같은)와 방송 서비스를 합동 제공하는 경우에 범위의 경계가 변화하게 되면서 발생한다. 융합은 현행 규제 체제에 압력을 가할 수 있다. 사업영역제한(line-of-business restrictions)이 존재할 경우 융합은 규제의 유지비용을 증가시킨다. 사업영역제한이 없는 경우에 융합은 융합하는 분야들 간의 규제요건의 차이를 부각시킨다. 융합은 또한 개별 분야에 대한 각 규제기관의 관할 구역의 중복 또는 공백의 문제를 나타내기도 한다. 부문 간(cross-sectoral)의 “기능적인” 규제기관을 설립하려는 경향도 분명히 드러난다.

통신과 방송 간에 중첩되는 부분은 항상 있었지만, 근간에 있는 범위의 경계의 변화 때문에 이 두 산업 간에 융합이 이루어지고 있다. 이는 현행 규제 협정에 부담을 줄 수 있으며, 특히 특정 기반시설이 특정 서비스 제공만을 위해 사용될 것이라는 추정에 기반하였던 규제일 경우 더욱 그러하다. 통신과 방송 기반시설에 대해 별도의 규제 구조가 있는 경우에 규제 체제 간의 중복과 갈등이 생기고, 규제범위가 불완전할 수 있다.

많은 국가들은 인터넷 방송이 현행 규제의 정의에 포섭되지 않거나 규제당국이 이에 대해 현행 규칙을 집행하지 않겠다고 결정했기 때문에 인터넷 방송이 현재 규제되지 않고 있다고 언급하였다.<sup>7</sup> 인터넷의 품질이 점차 발전함에 따라 인터넷을 통한 영상 방송이 다양하고 많은 인기를 끌며 증가하게 될 것이고, 이는 프로그래밍, 국내 콘텐츠 할당량, 광고 수준에 대한 규칙을 포함한 현행 규제 체제를 위협할 수 있다.

통신과 방송에 대한 기반시설을 허가하고 콘텐츠를 모니터링하며 경쟁 규칙을 집행하는 “수직적” 규제기관을 서로 분리시키는 것보다 이러한 역할을 “수평적” 또는 “기능적” 근거에 따라 서로 다른 부문의 기관에 할당하고자 하는 경향이 있다.<sup>8</sup> 여러 국가들은 통신과 방송 모두에 대해 함께 규제업무를 담당하는 통합된 규제기관을 설립하였다.<sup>9</sup> 또한 통신 및 방송을 통해 제공되는 서비스와 통신 및 방송 자체를 규제하는 것을 분리하여 규제하고자 하는 경향도 있다. 일부 국가에서는 주파수를 허가하는 것을 그 사용과는 별도로 허가하고 있다.<sup>10</sup>

- (5) 방송에 대한 별도의 개별적인 규제 개입이 많으며, 이는 대개 경쟁에 중요한 영향을 미친다.

여러 국가가 특정 행사는 공중파 텔레비전에서 반드시 방영할 수 있도록 하고 있다고 언급하였다. 이러한 규제는 유료 텔레비전의 발전을 위한 경쟁을 왜곡한다. 여러 국가들은 (보통 국가 소유의) 방송업체에게 보조금을 지급한다. 이러한 기금으로 무엇을 “구매”하였는지에 대해 계약적으로 상세화되어 있지 않은 경우 이러한 정부보조금은 다른 민영 방송업체들과의 경쟁을 왜곡할 수

있으며 국가 보조에 대해 적용될 수 있는 규칙들과 충돌을 일으킬 수 있다.

여러 국가들은 추측컨대 국가의 정체성과 문화를 육성하고자 하는 의도로, 자국 출처의 방송 작품에 대한 통제가 존재한다고 언급하였다. 투입 요소(이 경우에는 작품의 출처)에 대한 통제는 산출물(이 경우에는 콘텐츠)에 대한 어떠한 영향도 미쳐서는 안된다. 또한 이 규제들은 외국인 제작자가 국가 정체성과 문화를 촉진하는 작품들과 경쟁할 수 있는 능력을 제한하므로 결국 국제 교역을 제한한다. EC 는 이러한 규제는 유럽 경제의 시청각 분야를 경쟁으로부터 보호하기 위한 무역 장벽이라고 언급하였다.

대부분의 국가들이 주파수의 할당에 대해서는 시장 메커니즘을 도입하지 않은 상황이다. 주파수에 대한 시장 메커니즘의 부재로 신규진입이 어려우며(허가 받기 어렵기 때문에), 주파수가 신규의 가치가 높은 제품과 서비스를 위해 활용되어 경쟁을 증진시킬 수 있는 가능성을 제한함으로써 현행 주파수가 비효율적으로 사용될 수 있다.

모든 국가는 아니지만 몇몇 국가들은 특정 행사(특히 스포츠)를 유료 텔레비전만이 독점적으로 방영하는 것은 금지되어 있다고 하였다.<sup>11</sup> 이 규제의 경제적 근거는 불분명하다. 이러한 규제는 유료 텔레비전의 경쟁을 왜곡하는 것으로 보이며 스포츠의 장기적 이익 자체에 피해를 입힐 수 있다. 주요 스포츠 이벤트에 대한 독점적 권리의 문제는 경쟁법 규제를 통해 다루어질 수 있을 것이다.

거의 모든 국가들이 하나 또는 그 이상의 (대부분 국가 소유의) “공공 서비스” 방송업체들에 국고보조를 지원하는 시스템을 갖고 있으며, 이는 텔레비전 소유에 대한 세금으로 충당된다.<sup>12</sup> 많은 경우에 이 정부보조금으로 무엇이 “구매”되었는지에 알기 어렵다. EC 는 “국고 지원과 회원국의 강력한 규제 개입은 시장 자원의 분배에 있어 심각한 왜곡을 초래한다”고 언급하였다. 이러한 공영방송업체들에 대한 국고보조는 민영 방송업체들과의 경쟁을 왜곡할 수 있으며 국가 보조에 관한 EC 조약을 위반하는 것일 수 있다. 이러한 정부보조금은 방송업체들이 “공공 서비스”의 조건에 맞는 콘텐츠를 방영하기 위해 서로 경쟁할 수 있는 경쟁가능한 기금조달(contestable funds) 시스템을 도입함으로써 보다 효과적이고 투명하게 할 수 있다.<sup>13</sup>

유럽연합(European Union, EU) 내의 많은 국가들이 (“실현 가능한 경우에”) 콘텐츠 방송(특정 범주 외의)의 최소 50 퍼센트는 “유럽인의 작품”일 것을 요구하는 EC 지침을 따르고 있다. 이 규제는 유럽 시민에게 유럽의 문화를 더욱 알려가고자 하는 의도를 가지고 있다. 그러나 프로그램의 제공원에 대한 통제는 프로그램의 콘텐츠에 대해 어떠한 영향도 미쳐서는 안된다. 또한 이 규제는

유럽인 외의 국제 제작자들 간의 경쟁에 왜곡을 불러일으키며 국제 교역에 대한 장벽이 된다. 유럽 문화를 증진시키고자 한다면 특유의 문화적 조건에 맞는 작품을 제작한 모든 제작자들(유럽인과 비유럽인)에게 기회가 주어지는 경쟁력있는 기금조달을 통해 이러한 목적을 보다 효과적으로 달성될 수 있을 것이다. EC(정보통신위원회)는 이러한 통제의 최우선 목적은 유럽 문화를 증진시키고자 하는 것이 아니라 EC 의 시청각 분야를 국제적 경쟁으로부터 보호하기 위함이라고 명시하였다.

시장 메커니즘을 통한 주파수의 할당 그리고/또는 주파수 허가의 완전한 교역성을 언급한 국가는 거의 없다.<sup>14</sup> 교역가능한 주파수권(spectrum rights)의 부재는 진입 장벽을 높일 수 있고, 주파수의 비효율적인 사용에 기여할 수 있으며 따라서 경쟁의 감소로 이어질 수 있다. 예컨대, 일부 국가에서는 주파수의 시장 가치의 결여로 인하여 신규진입자의 시장 진출보다는 주파수가 비효율적으로 사용되는 결과를 초래하였다(예: 지상파 방송업체들의 보도를 확장). 일부 경우에는 주파수권이 민간 방송업체보다 국영 방송업체를 훨씬 더 선호하는 형태로 할당되기도 하였다.<sup>15</sup>

(6) *각국이 제출한 보고서의 많은 부분에서 시장 확정을 둘러싼 문제들에 대해서 자세하게 다루었다. 시청자와 광고주 모두의 측면에서 방송이 다른 미디어들과 경쟁한다는 것은 인정하지만, 대부분의 국가들은 방송 시장을 다른 미디어 시장과 구분하는 경향이 있었다고 언급하였다. 또한 공중파 텔레비전 시장은 조직적으로 유료 텔레비전 시장과 구분되었다. 케이블과 위성방송 서비스가 구분되어 별도의 시장이 되는지는 불분명하게 남아있다. 일반적으로 방송산업 내에서 서로 다른 시장은 각기 다른 프로그래밍 범주로 구별된다.*

몇몇 국가들은 시장획정 원칙에 대해 자세히 기술하였다.<sup>16</sup> 제대로 된 분석은 잠재적 대체안과 앞에서 언급된 각 제작 단계에서의 잠재적 진입을 모두 고려해야 하며, EC 보고서가 이에 대해 가장 잘 분석을 수행하였다. 대부분의 보고서들은 방송서비스에 대한 광고자와 소비자의 최종 수요에 초점을 맞추었다.

방송업계는 소비자의 소비 습관에 있어서 다른 형태의 미디어(신문, 영화, 잡지와 같은)와 경쟁한다는 것을 인지하면서도, 방송과 다른 형태의 미디어가 소비자의 관점에서 봤을 때 같은 시장에서 서로 대체가능한 것으로 본 시장획정은 단 하나도 없었다. 일반적으로 적시성이 중요한 콘텐츠(스포츠 생중계와 같이)인 경우 방송에 대한 대체재는 거의 없다(따라서 시장 지배력을 가질 수 있는 가장 큰 잠재성을 가지고 있음).

더욱이 다양한 형태의 방송 간에 대체재가 일부 존재하긴 하지만 유료 텔레비전 시장은 조직적으로 공중파 텔레비전 시장과 구분되어 있다.<sup>17</sup> 비록 한편으로는

(광고자의 지원에 의존하는) 공중파란 유료 텔레비전과 동급의 서비스를 제공할 수 없을 것임이 명백하지만, 이들 간의 대체성의 정도는 공중파 텔레비전에 대한 규제의 정도에 따라 달라질 수 있다. 이탈리아와 독일, 미국에 따르면 공중파 채널이 많은 시장에서는 유료 텔레비전의 성장이 더 느려진다는 것이 밝혀졌다(그리고 그 시장 지배력도 더 제한적임). 다양한 형태의 유료 텔레비전(케이블, 위성, 마이크로파)이 같은 시장에서 운영되었는지는 불분명하다. 멕시코는 현행 케이블 운영자가 마이크로파와 위성 서비스와의 경쟁의 결과로 시장 지배력을 가지지 못했던 사례를 언급하였다. 반면에 미국의 한 사례에서는 케이블 텔레비전 시장이 위성 또는 마이크로파 텔레비전 시장과 구분되어 있었다.

또한 다른 장르의 프로그램은 불완전한 대체재일 가능성이 높다. 스포츠 방송에서 하나의 스포츠가 다른 스포츠의 대안이 되기는 어렵다. 새로 등장하고 있는 방송업계의 전체적인 틀은 서로 다른 제품에 따라 수많은 시장이 구분되어 있는 것이다.

광고 시장의 상황도 비슷하다. 대부분의 국가들은 광고를 하는 다른 형태의 미디어는 상대적으로 부실한 대안이라고 보고하였다(그리고 일부의 경우에는 사실상 보완적일 수 있다).<sup>18</sup> 대부분의 경우 시장의 지리적 범위는 국가이다. 텔레비전 서비스의 무역장벽을 낮추고자 했던 EU 내에서조차 대부분의 시장의 범위는 국가로 남아있었다. 이는 부분적으로는 언어와 문화적 장벽의 결과물일 것이다. 오직 스위스만이 언어적 특수성 때문에 국경을 초월하는 경쟁을 보였다.

*(7) 여러 국가들은 방송산업의 특정 부문에 존재하는 높은 수준의 시장집중도에 대해 지적하였다. 일반적으로 방송업계에서의 수평적 기업결합과 수평적 합의는 당해 산업만에 특정되는 문제를 야기하지 않지만, 통신 회사와 지배적인 케이블 운영자 간의 기업결합(신규집입자의 양적 제한의 가능성으로 인하여)과 표준 설정에 대한 경쟁자들 간의 합의에 대해서는 우려가 표명되었다.*

일부 방송 분야에서 상대적으로 높은 수준의 시장집중이 이루지고 있음을 여러 국가들이 언급하였다. 그 예로는 (국가의 공공 서비스 방송업체가 텔레비전 유통망을 운영하고 그 경쟁업체들에게 수용시설을 임대하는) 핀란드와 (현행 통신 회사가 대부분의 지상파 네트워크와 케이블 네트워크의 상당 부분을 소유하고 있는) 노르웨이가 있다. 멕시코와 이탈리아는 두 개의 대규모 공중파 방송업체들이 각각 총 시청자의 85 퍼센트와 90 퍼센트를 차지한다.

일반적으로 방송업/다중매체 부문에서의 수평적 합의와 기업결합은 다른 분야와 마찬가지로의 문제를 야기하고 유사한 분석이 적용된다. 효율성 편익이 경쟁으로 인한 피해를 초과한 일부 수평적 합의 사안은 승인된 바 있다.<sup>19</sup>

통신 회사와 케이블 텔레비전 운영자들의 기업결합에 있어서 특유의 문제가 발생한다. 이 사안은 유료 텔레비전(통신 회사는 이 시장의 중요한 잠재적 신규진입자이기 때문에)과 음성전화통신 시장(케이블 운영자는 이 시장의 중요한 신규진입자이기 때문에)에서 발생한다. 멕시코는 경쟁당국이 부과한 조건으로 인하여 이와 같은 기업결합이 취소된 바 있는 사안을 소개했다.<sup>20</sup>

표준 설정에 참여한 산업관계자들 간의 합의는 사실상 표준의 설정을 위한 소모적인 다툼을 피할 수 있고, 어떠한 표준이 우세한지에 대한 불확실성 때문에 소비자들이 구매를 꺼려하는 현상을 해결할 수 있기 때문에 효율성을 증대시킬 수 있다. 이러한 합의는 경쟁에 대한 문제를 야기하는데 특히 표준 설정 과정에 대한 접근이나 신규진입자들이나 다른 시장 관계자들이 표준 자체를 거부하는 경우에 그러하다.

- (8) 방송업계에서 가장 중요한 규제와 경쟁의 문제는 수직적 합의 및 기업결합과 관련하여 발생한다. 방송 제작망의 일정 단계에서 지배적 지위를 가진 한 기업이 동급 단계에서나 상방 또는 하방부문 시장에서의 경쟁을 제한하기 위하여 독점적인 수직적 합의를 통해 자신의 지위를 이용할 수 있다.

경쟁 집행자들과 정책입안자들이 적법한 효율성을 강화시키는 수직적 합의와 잠재적으로 반경쟁적인 수직적 합의를 구별해내기란 쉽지 않다. 콘텐츠 제작자가 각 시장에 하나의 기반시설 제공자와만 거래하고 싶어할 수 있기 때문에 효율성 강화의 이유가 존재한다. 또한 기반시설 제공자가 각 유형의 콘텐츠에 대해 단 하나의 제작자만을 수용하기를 원하는 것에도 효율성과 관련된 이유가 존재한다.

독점적 계약의 범위와 기간이 경합하는 기반시설 제공자가 부적절한 기한 동안 핵심 콘텐츠에 접근하는 것을 막거나 경합하는 콘텐츠 제공자가 부적절한 기한 동안 핵심적인 기반시설 제공자들에게 접근하는 것을 막기 위해서가 아닌 한, 독점적 계약은 수용되어야만 한다는 것이 새롭게 등장하는 일반 규칙이다.

수평적 또는 수직적 시장에서 지배적인 지위를 이용하여 경쟁을 제한함에 따라 발생할 수 있는 네 가지 상황이 있다. 첫째, 지배적인 콘텐츠 제공자가 경쟁관계에 있는 하방부문 기반시설 제공자와 거래하는 것을 거절하는 경우<sup>21</sup>, 또는 둘째, 하방부문 기반시설 제공자가 경합하는 콘텐츠 제공자와 거래하는 것을 지배적인 콘텐츠 제공자가 거절할 것을 주장하는 경우, 셋째, 지배적인 기반시설 제공자가 콘텐츠 제공자가 경합하는 기반시설 제공자와 거래할 것을 거절하도록 주장하는 경우, 넷째, 지배적인 기반시설 제공자가 경합하는 콘텐츠 제공자와 거래하는 것을 거절하는 경우이다.

첫번째 경우, 콘텐츠 제공자가 왜 오직 한 기반시설 제공자에게만 판매할 것을

합의하는가에 대하여 의문이 제기되었다. 이는 콘텐츠 제공자가 자신의 제품을 일정 상대방에게만 독점적으로 판매하였든 비독점적으로 판매하였던 그 제품으로부터 완전한 독점 지대(monopoly rent)를 추출할 수 있기 때문이다. 더욱이 콘텐츠를 재생산하는 비용은 높지 않기 때문에 콘텐츠 제공자들은 항상 더 폭넓은 층의 청중들에게 콘텐츠를 판매해야 한다고 주장한다. 그러나 이 주장이 반드시 옳다고는 할 수 없다. 독점적인 합의는 효율성의 측면에서나 콘텐츠의 모든 가치를 추출해내기 위해 필요할 수도 있다. 예컨대, 독점적 지역제한(exclusive territory)은 방송업체가 콘텐츠의 홍보에 투자하도록 하는 데에 필수적일 수 있다. 반대로 콘텐츠가 비독점적인 방법으로 판매되었을 때에는 콘텐츠의 충분한 가치를 얻어내는 것이 불가능할 수도 있다.

일반적으로 독점적인 콘텐츠에 대한 적절한 대체물이 있고, 또는 독점적 권리의 기한이 필요 이상으로 길지 않은 경우 경쟁 문제는 심각하지 않다. 콘텐츠 제공자와 유통업자 간의 수직적 통합은 콘텐츠에 대한 적절한 대체물이 있는 경우에는 경쟁문제가 되지 않는다. 더군다나 수직적 통합은 콘텐츠의 품질을 미리 상세화하는 어려움으로부터 발생하는 거래비용을 감소시킬 수 있다.<sup>22</sup>

여러 국가들은 핵심 콘텐츠에 대한 접근을 미리 차단하는 것과 관련된 구체적인 문제를 보고하였다. 영국 공정무역청(OFT)은 BSkyB의 모든 채널을 다른 유료 TV의 공급자들이 광고 요율표(rate card)를 이용해서 접근할 수 있도록 하였다.

또한, 지배적인 콘텐츠 제공자는 하방부문 유통업자들이 경합하는 콘텐츠를 유통하지 못하도록 함으로써(두번째 경우), 경쟁자들에 대한 접근을 제한하고자 할 수 있다. 이러한 일례로 포뮬러 원(Formula One)의 방송업체는 다른 형태의 자동차 레이싱을 방영할 수 없다는 조건으로 방송계약을 체결하는 것이 있다.<sup>23</sup> 모든 수직적 제한과 더불어 이러한 합의의 비용과 편익은 신중하게 판단되어야 할 것이다. 이러한 유형의 합의는 만일 경쟁하는 콘텐츠 제공자가 지배적 콘텐츠 제공자의 홍보 효과에 무임승차하는 것을 예방할 수 있다면 효율성이 증대되는 것이지만 이 역시 경쟁을 제한할 수 있다.

병행 경쟁(parallel competition) 문제는 콘텐츠 제공자가 방송 기반시설에 대한 접근을 거절하는 것과 관련하여 발생한다(세번째와 네번째 경우). 일반적으로 기반시설 제공자는 여러 콘텐츠 제공자들이 접근하도록 할 인센티브를 갖고 있지만, 자신들이 유사한 약관과 조건으로 제공하는 콘텐츠와 경쟁관계에 있는 콘텐츠에 접근하는 것을 제공하는 것을 일반적으로 꺼려할 것이다. 콘텐츠 제공자와 통합되어 있는 유통업자는 해당 콘텐츠를 제작하는 모든 고정 비용을 부담한다. 경합하는 콘텐츠에 접근을 가능하도록 할 것인가에 관하여 유통업자는 콘텐츠를 제공하지 않음으로서 절약할 수 있는 비용을 초과하지 않을 만큼 경쟁자에게 지출할 의향이 있을 것이다. 경쟁자의 콘텐츠가 기존의 콘텐츠를

완전히 대체하지 않는 한, 그 비용은 매우 적거나 ‘0’일 것이다.<sup>24</sup> 이러한 결과는 독립 콘텐츠 제작자들에 대한 진입장벽이 높아진 것을 대가로 제작의 고정비용의 중복을 막을 수 있기 때문에 효율적이다.

(9) 여러 국가들이 스포츠 방송과 관련한 특유의 문제들을 보고하였다.<sup>25</sup> 특정 스포츠 경기의 생중계에 대한 소비자의 수요는 상대적으로 비탄력적이기 때문에 방송업체들에게 있어 이러한 생중계는 매우 가치있는 것이다. 이러한 경기를 방영할 수 있는 권리는 독점적인 경우가 많으며 이는 독점적인 수직적 합의의 경쟁 효과에 대한 문제를 발생시킨다. EC가 언급하였듯이, 생중계권의 기한과 범위가 방송업체 측에서 이루어진 투자와 비례한다면 이러한 독점성은 그 자체로써 경쟁 문제를 제기하지 않는다. 이 독점성은 신기술이 개발되거나 정착되는 데 걸리는 시간과 관련된 곳에서는 예컨대 몇 년 정도 유지될 수 있다. 스포츠 리그를 통해서 관련된 생중계권을 묶어서 판매하는 것은 효율성 편익을 제공한다.

스포츠 경기에 대한 권리가 개별적, 팀, 집합적, 또는 스포츠 리그 단위 등 어떻게 판매되어야 하는지의 문제는 아직 명확하게 결정되지 않았다. 스포츠 리그는 지배적인 팀이 생성되는 것을 방지하고 해당 스포츠에 대한 대중의 관심을 유지하기 위해 장기적인 수익의 재분배에 이해관계를 갖는다. 원칙적으로 이는 방송권(broadcasting rights)의 집합적 판매를 통해서 보다 쉽게 달성할 수 있다. 그러나 그 결과로 인한 경쟁 문제를 무마할 수 있을만큼 그 편익이 크지는 않다. 최소한 한개 국가(멕시코)가 방송권이 리그 단위가 아닌 개별 팀 단위로 판매된다고 언급하였다.

## 주

<sup>1</sup> 프랑스는 다음과 같이 언급하였다. “프랑스는 도서와 극장의 개봉영화, 텔레비전 서비스 제공자들에 대한 지역적 콘텐츠 요건에 대한 많은 규제들이 프랑스인인 영화제작자와 작가들이 시장 접근을 확보하지 못하는 것을 방지하고 다원성을 보장할 수 있도록 고안되며 서비스 제공자들 간의 경쟁을 규제하여 왔다.” 744 쪽.

<sup>2</sup> 예컨대, 호주의 방송서비스법은 공중파 방송업체들의 총 숫자를 공영업자는 둘, 민영업자는 셋으로 제한한다. 영국의 경우, 허가받은 세 개의 민영 방송업체들은 서로 간에 또 주요 공영 서비스 방송업체와 구별하고자 의도된 각각의 신중한 획정과 구체적인 허가 요건을 갖고 있다.

<sup>3</sup> EU 내에서는 광고는 Television Without Frontiers Directive에 의해 규제된다. EU 외의 예로는 호주가 있다.

<sup>4</sup> 예컨대, 체코, 핀란드, 스웨덴.

<sup>5</sup> 예컨대, 멕시코 참조.

<sup>6</sup> 예컨대, 캐나다, 핀란드, 멕시코, 호주의 제출 보고서 참고. 호주는 무역관행법에 규정된 통신 특성의 접근 정책이 케이블 운영자들에게도 적용된다. EC 선진 텔레비전 기준 지침(EC Advanced Television Standards Directive)은 “조건부 접속 시스템(conditional access system)”에 대한 규제 정책을 제정하였다.

<sup>7</sup> 예컨대, 체코의 제출 보고서 참조.

<sup>8</sup> 예컨대, 호주는 이러한 역할이 호주방송위원회(Australian Broadcasting Authority), 호주통신위원회(Australian Communications Authority), 호주경쟁소비자위원회(Australian Competition and Consumer Commission)로 나뉘어져 있다.

<sup>9</sup> 그 예로는 이탈리아, 멕시코, 스위스, 캐나다, 미국, 핀란드가 있다.

<sup>10</sup> 그 예로는 뉴질랜드와 호주가 있다. 호주는 다음과 같이 언급하였다. “일반적인 추세는 (특정 사용을 위한) 기관면허(Apparatus licences)를 발행하는 것보다는 (그 사용에 대한 규제가 덜한) 주파수면허(spectrum licences)를 발행하는 것이다. 이는 새로운 유형의 통신과 방송 서비스를 보여줄 신규진입자들이 보다 다양한 기회를 가질 수 있는 결과로 이어져야 할 것이다.”

<sup>11</sup> 이는 “안티사이퍼닝(anti-siphoning)” 입법으로 알려져 있다. EC 국가들의 경우 Television Without Frontiers Directive 의 3A 규정에 근거한다. 뉴질랜드, 노르웨이, 핀란드는 예외이다.

<sup>12</sup> (핀란드의 경우와 같이) 일부 경우에는 민영 상업 방송업체들에 대한 세금을 통하여.

<sup>13</sup> 이 문제는 핀란드의 제출 보고서에서 강조되었다. 이탈리아에서는 국가의 공공 서비스 방송업체(RAI)의 공공서비스 의무의 일부분이 다른 방송업체에게 임차되었을 때, 이탈리아독점방지위원회(Italian Antitrust Authority)는 RAI 에 대한 정부보조는 따라서 축소되어야만 한다고 했다. 노르웨이는 정부보조금을 영화와 방송 텔레비전 제작을 위한 기금으로 유지 운영하고 있다. 슬로바키아 역시 유사한 기금을 언급하였다.

<sup>14</sup> 예외는 멕시코, 호주, 뉴질랜드.

<sup>15</sup> 예컨대, 슬로바키아의 경우.

<sup>16</sup> 예컨대, 호주, 캐나다, EC 참조.

<sup>17</sup> 예컨대, 호주 참조.

<sup>18</sup> 예컨대, 캐나다는 (공중파) 지역사회 신문에 광고를 내는 것은 주요 일간지에 광고를 내는 것과 별개의 시장으로 본다.

<sup>19</sup> 그 예로는 (한 지역에서 한 밴드 당, 하나의 언어 당, 하나의 방송국보다 많은 소유권을 가지는 것에 대한 규제 장벽을 극복하기 위하여) 라디오 방송국의 협동 운영과 관련된 캐나다의 사안과 다양성을 증진시키기 위해 공중파 텔레비전의 프로그래밍 일정을 세우는 것에 대한 협동과 관련한 노르웨이 사안.

<sup>20</sup> 스위스 역시 최대규모의 케이블 네트워크에서 현재의 통신 회사가 주식을 소유하는 것에 대한 우려를 표하였다.

<sup>21</sup> 이 문장에서 “거래하기를 거절(refuses to deal)”한다는 것은 차별적 계약과 조건을 주장할 가능성도 포함하는 것으로 이해되어야 한다.

<sup>22</sup> 이에 대한 문제는 호주의 보고서에서 더 자세히 논의되었다.

<sup>23</sup> 또 다른 예는 두 협동-지배적인 네트워크에서 자신들의 케이블과 관련한 경쟁사였던 유로케이블사에게 판매하던 프로그램 제공자들로부터 프로그래밍을 구매하는 것을 거절하기로 합의한 핀란드의 사안이 있다. 스웨덴에서는 지배적 지위를 남용하는 가능성을 수반한 사안에서 유료 텔레비전 채널이 케이블 텔레비전 네트워크에 대한 접근이 부인되었다. 이에 대한 어떠한 액션도 취해지지 않았다.

<sup>24</sup> 이 콘텐츠는 프랑스의 보고서에서 논의되었다.

<sup>25</sup> 예컨대, EC 의 보고서 참조.



## 우편 서비스의 경쟁 증진(1999) Promoting Competition in Postal Services(1999)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서, 라운드테이블의 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) 우편 서비스는 운송 또는 의사소통 서비스의 한 형태로서 상품 그리고/또는 정보를 한 지점에서 다른 지점으로 운반하는 것이다. 우편사업 운영자는 통신 서비스와 같은 다른 형태의 다양한 운송 업체 또는 커뮤니케이션 서비스와 (한계점에서) 경쟁한다.

우편 서비스는 다른 물리적 운송 서비스와 다르며, 우편물의 양과 물리적 특성 때문에 운송 분야에 있어서 규모의 경제와 범위의 경제의 이점을 활용하고 있다. 규모의 경제와 범위의 경제가 더 강할수록 배달 지점과 우편물 양의 밀집도가 높고 운송 빈도가 낮아진다. 전통적인 우편사업 운영자는 특급(express) 및 소포배달 서비스, 지점간 배달 서비스와 경쟁한다. 통신 서비스 (팩스, 전자메일, 전자요금지불 서비스)는 일정 종류의 우편물에 대한 중요한 대체 수단이다.

- (2) 대부분의 OECD 국가에서 우편 서비스는 수직적으로 통합된 대규모의 국영 회사이다. 많은 국가에서 기존 우편 서비스의 구조를 개혁하여 정부의 한 부처 소속의 공기업으로 변화시켰다. 기존 우편사업 운영자는 현재 금융 서비스와 같은 다른 시장에서도 활동한다. 여러 국가의 작은 마을과 벽지의 우체국은 “독점사업권자(franchise)”로서 지역 상점과 같은 다른 서비스와 연계하여 민간 운영자가 운영한다. 일부 국가에서는 벽지의 우편물 배달은 하청업자가 수행한다.<sup>1</sup>

대부분의 OECD 회원국의 현행 우편사업 운영자는 많은 사람들을 고용하는 대규모 기업이다. 많은 나라에서 현재 우편사업 운영은 수익성이 없으며 상당한 손실이 발생하는 경우도 있다.<sup>2</sup> 지난 10년간 많은 국가가 기업 개혁 또는 기업화라고 알려진 과정을 통해 현행 우편사업 운영자의 구조와 지배관리 체제를 개혁하였다. 이러한 개혁은 일반적으로 수익성, 서비스의 품질, 생산성, 효율성의 상당한 개선을 가져왔다.<sup>3</sup> 미국, 일본, 한국은 예외이지만 이 국가들 역시 기업화의 방향으로 정책이 바뀌어가고 있다. 보고서의 작성 시점인 현재, 오직 네덜란드만이 현행 우편사업 운영자를

<sup>1</sup> 호주의 제출 보고서 참조.

<sup>2</sup> 이탈리아의 현행 운영자의 손실액은 총 수익의 12 퍼센트를 차지한다.

<sup>3</sup> 호주의 보고서 참조.

민영화하였다.

많은 현행 우편사업 운영자는 특히 금융 서비스와 같은 다른 시장에서도 활동한다. 여러 국가에서 모든 우편창구(postal outlets)의 일정 부분은 제 3의 민간업체가 종종 다른 서비스와 함께 소유 그리고/또는 운영한다.<sup>4</sup>

- (3) 대부분의 국가에서 현행 우편사업 운영자는 일반적으로 일정 무게나 가격(또는 두 가지 모두) 이하의 우편물라고 분류되는 품목을 취급하며, 이에 대한 독점 편익을 취하고 있다. 몇몇 국가에서는 편지의 배달을 포함한 우편 산업의 모든 분야에서 경쟁이 이루어지도록 하고 있다. 특급 또는 소포배달 서비스가 독점적으로 운영되고 있는 국가는 없는 것으로 보고되었다.

*현행 우편사업 운영자와 경쟁하는 우편사업 운영자 간에 세제, 민사 책임, 우편함에 대한 접근, 공공 도로 상의 우체통을 설치할 권리에 있어 경쟁 중립성이 결여되어 있다.*

*우편사업 운영자가 독점 지역에서 우편 가격을 책정할 자유는 제한된다. 이는 가격상한제, 또는 최소한 규격 편지의 가격에 대한 지역적 단일요금 유지 요건으로 제한된다. 모든 국가는 현행 가격 구조상 대량우편물 또는 사전에 분류된 우편물에 대한 할인제도가 운영되고 있음을 보고하였다.*

모든 국가에서 특히 특급 우편과 소포 서비스와 같은 일부 우편사업에서는 경쟁이 이루어지고 있다. 대부분의 국가는 규격 편지 배달과 같은 우편사업에서는 경쟁을 금지하고 있다. 독점 부분과 경쟁 부분 간의 경계는 주로 가격 제한, 무게 제한, 또는 두 가지 모두에 근거하여 다양한 방법으로 결정된다. 독점의 경계는 우편물 내용<sup>5</sup>, 우편물을 담은 봉투가 봉인되어 있는지 여부<sup>6</sup>, 봉투의 크기 또는 우편엽서의 크기<sup>7</sup> 등으로 결정되는 경우도 있다. 독점 또는 “유보영역(reserved area)”은 규제당국 혹은 미국과 캐나다와 같이 현행 운영자에 의해서 강제된다. 이탈리아와 미국의 경우 경쟁 우편사업 운영자는 현행 운영자에게 동일한 서비스에 대한 소매가격을 모두 지불해야만 운영이 허용된다.

많은 현행 우편사업 운영자들이 판매세<sup>8</sup>나 민사책임으로부터 면제되는 특혜를 누리는데,

<sup>4</sup> 뉴질랜드와 멕시코의 경우가 그러하다.

<sup>5</sup> 일본의 경우, 독점은 의견의 표현하거나 사실을 공지하는 모든 우편물에도 적용된다.

<sup>6</sup> 이탈리아의 경우.

<sup>7</sup> 멕시코의 경우.

<sup>8</sup> 덴마크의 예.

여기에는 역사적인 이유도 부분적으로 작용한다. 한국의 경우 우편 차량은 고속도로비가 면제된다. 현행 운영자는 공공서비스 노동 규정에 준수해야 하는 것처럼 상업적인 장애물이 있는 상황에서 운영하기도 한다.

여러 국가에서 현행 가격을 통제하기 위해 가격 상한제를 실시한다고 하였다.<sup>9</sup> 호주는 규격 편지의 가격이 1992년 1월 1일 이후 45 센트로 계속 유지되고 있으며 최소한 2003년까지는 명목상 그대로 고정될 것이라고 하였다. 가격이 통제되는 경우에는 서비스의 품질을 유지할 것을 보장하는 메커니즘이 있다.

- (4) *우편 서비스의 비용 구조에 대한 경제연구에 따르면 규모의 경제성과 범위의 경제성이 우편 서비스 생산의 각 단계와 특히 최종 배달 서비스에 존재한다고 한다. 이에 따른 자연스러운 독점의 정도는 우편물의 양과 배달지점의 밀집도에 따라 국가, 지역, 경로 간에 차이가 날 수 있다. 규제 제한이 없다면 현행 운영자의 서비스에 대한 규제된 접근이 없이도 우편 분야의 많은 부분에서 경쟁이 증가할 가능성이 있다. 그러나 일부 분야와 서비스의 경쟁이 효과적으로 발전하기 위해서는 현행 운영자의 설비와 서비스에 대한 접근 규제가 필요할 가능성이 높다. 몇몇 국가는 경쟁하는 우편사업 운영자들이 현행 운영자의 배달 네트워크(또는 다른 핵심적인 설비)에 접근할 수 있는 분명한 접근 체제를 구축하고 있다.*

*접근 체제는 다자 및 양자 협정을 통해 국제적인 수준에서 운영된다. 만국우편연합(UPU)을 통해 현행 우편사업 운영자는 도착국료(terminal dues)의 지불 대가로 다른 국가에서 부쳐진 우편물을 배달할 것을 합의하였다.*

우편 분야는 여러 상호보완적인 역할 - 수거, 분류, 운송, 배달 - 로 나눌 수 있다. 최종 배달 부분은 우편물 취급 비용의 대부분을 차지한다. 경제학적 논증에 따르면 비록 우편물 양과 배달의 빈도수와 같은 많은 요인에 따라 달라질 수 있지만, 최종 배달 단계에는 자연적인 독점이 발생할 수 있다. 특급 우편 또는 소포 배달에는 자연적인 독점이 발생할 수 없다.

최종 배달 단계에서 자연적인 독점이 있거나 소비자들이 오직 하나의 우편사업 운영자만을 가지는 것을 선호한다면, 우편 분야에 효과적인 경쟁이 구축되기 위해서는 현행 사업자의 서비스에 대한 접근을 보장하는 규제 조치가 필요하다. 이러한 서비스 접근에는 배달이 자연독점 되는 지역의 배달 서비스와 현행 사업자의 부지에 있는 우체통에 대한 접근이 포함된다. 또한, 주소 변경과 우편물 재전송을 위한 중앙집권적인 합의를 구축할 필요가 있다.

<sup>9</sup> 호주, 덴마크, 헝가리, 뉴질랜드의 경우가 그러하다.

호주와 뉴질랜드를 포함한 여러 국가는 신규진입자가 현행 배달 서비스에 접근하고 현행 소매가를 할인된 가격으로 제공할 수 있는 확실한 접근 체계를 구축하였다. 실질적으로는 Efficient Component Pricing Rule에 따라 책정된 가격으로 접근권이 부여된다. 다른 국가는 신규진입자가 다른 대규모 우편물 소비자보다 높은 가격으로 접근권을 받지 않도록 보장하는 규칙을 시행한다. 실제 이는 경쟁자들이 소비자들과 동일한 처우를 받을 것을 요구하게 되는 것이다.<sup>10</sup> 이러한 규칙은 ECPR 규정상의 가격보다 더 높은 가격을 허용할 수 있다.

- (5) 특정 분야가 경쟁으로부터 보호되는 주요 이유는 비상업적 서비스 제공의무를 조달하기 위해 교차보조금을 보전할 필요가 있기 때문이다. 비상업적 서비스 제공의무에서 가장 중요한 것은 (지리적 단일요금 유지 의무와 같은) 다른 요인으로 인해 가격 인상의 가능성이 제한되어 수익이 나지 않는 고비용 또는 소규모 배달 경로의 경우에도 서비스의 품질을 유지해야 한다는 것이다.

*비상업적 제공의무가 존재한다고 해서 경쟁을 제한할 필요는 없다. 필요하다면 이러한 의무사항을 수행하기 위해 우편 산업 외부로부터 또는 경쟁 중립적인 방식으로 재정을 충당할 수 있다. 우편 서비스 분야에서 경쟁에 대한 제한이 전혀 없는 스웨덴과 뉴질랜드는 보편적 서비스(universal service) 요건에 의해 부과된 비용은 현행 운영자의 수익성에 위협이 되지 않으며, 별도의 메커니즘을 구축할 필요 없이 현행 운영자가 감당할 수 있다고 본다.*

대부분의 OECD 국가는 현행 우편사업 운영자가 특정 서비스를, 특정 수준의 품질로, 경제적으로는 보통 정당화될 수 없는 특정 가격에 제공할 것을 요구한다. 그 예로는 제시된 빈도 수의 배달 또는 수거 서비스 제공, 가장 가까운 우체국까지의 최대 거리의 제한 등이 있다. 많은 국가는 국내에서는 단일한 균일 요금을 적용할 것을 주장한다. 지리적으로 넓고 인구밀도가 낮은 국가에서는 원거리 벽지지역의 경로와 같이 고비용 또는 소규모 경로에 대해서도 정기적인 배달을 유지하는 것이 비경제적일 수 있다. 일부 국가는 국내 영토에서 단일한 균일 기준 또는 균일 가격을 주장하지 않는 대신에 일부 지역에서는 낮은 수준 또는 높은 가격의 서비스를 제공한다.<sup>11</sup>

자유화 이전에 부과된 요건 중 무엇이 진정으로 비상업적인지는 판단하기 어렵다. 뉴질랜드의 경우 경쟁의 위협 하에서 현행 운영자가 규제된 최소 수준 이상으로

<sup>10</sup> 덴마크와 멕시코의 경우가 그러하다.

<sup>11</sup> 단일요금을 유지할 요건에 덧붙여, 많은 국가는 일정수의 우체국 유지, 맹인을 위한 자료 배달, 할인된 가격으로 신문과 잡지 배달 등과 같은 다양한 의무를 현행 운영자에게 부과한다. 이러한 요구사항은 일본에서 특히 심한데 학술도서물과 농업용 종자와 묘목도 할인 품목에 해당한다. 이러한 추가적 요구사항은 교차보조를 통해 자금을 충당하는 것이 보통이지만 직접적인 보조금으로 충당되는 경우도 흔히 볼 수 있다. 멕시코는 현행 운영자가 선거기간에는 사법부와 정치적 홍보물은 모두 무료로 배달된다. 이 경우 멕시코도 교차보조와 직접 보조금을 혼용하여 현행 운영자가 비상업적 의무 수행을 위한 비용을 충당한다. 그러나 수입액이 충분하지 않다고 밝혀진 경우에는 연방정부의 직접 보조금을 통해 충당한다.

서비스를 제공하고 있다. 스웨덴은 유비쿼터스 서비스의 제공은 현행 운영자에게 부담이라기 보다는 경쟁적인 이익이라고 본다.

대부분의 국가는 이러한 의무에 대한 비용을 내부 교차보조금을 통해 지원한다. 경쟁은 교차보조금 유지 여부를 위협한다. 자유화되는 국가는 존치되어야만 하는 비상업적 서비스의 제공을 위한 다른 메커니즘을 고려해야만 할 것이다.

경쟁을 위협하지 않으면서도 비상업적 의무를 재정지원할 수 있으며 경쟁 중립적인 다양한 방법이 있다. 여러 국가는 모든 우편사업 운영자들에게 비용을 부과함으로써 보편적서비스를 위한 자금을 조달하기 위한 메커니즘을 구축했거나 그 설립을 고려하고 있다.<sup>12</sup> 이러한 자금이 모두 준비가 되면 보조금을 두고 경합할 수 있도록 하여 보조금이 효율적으로 제공되고, 그 규모를 최소화 할 수 있도록 보장해야 한다. 또한 현행 사업자가 최소 요건의 초과분에 대한 보상을 받지 않도록 해야 한다.

- (6) 몇몇 국가는 우편 분야를 완전히 자유화하였고 다른 국가는 소규모의 유보영역을 유지하고 있다. 자유주의 국가는 서비스의 품질 개선, 수익성의 증가, 고용의 증가, 가격의 하락을 보고하였다.

보고서 작성 시점에 핀란드, 스웨덴, 뉴질랜드 3 개국이 우편 분야를 완전히 자유화하였다. 스웨덴과 뉴질랜드는 편지 배달 부문에서 경쟁하는 여러 운영자가 있다. 핀란드는 동 분야를 수 년간 자유화하였음에도 불구하고 신규진입자가 없는데 이는 아마도 신규진입자들이 보편적 서비스에 대한 비용부담의 규모를 염려한 결과인 것으로 추정된다. 다른 두 국가와 달리 뉴질랜드는 면허체계(licensing regime)를 유지하지 않았다. 호주와 네덜란드는 유보영역의 규모를 상당히 축소하였다.

개혁으로 인해 일자리를 잃을 것이라는 우려가 표출되고 있지만, 호주와 네덜란드는 우편사업 분야의 개혁 과정 동안 현행 운영자가 제공한 서비스의 다양화로 인하여 고용이 증가하였다고 하였다.

호주와 뉴질랜드에서 현행 우편사업 운영자는 계속해서 수익을 올려왔고, 수년간에 걸쳐 실질가격을 지속적으로 내렸다. 뉴질랜드는 현행 운영자보다 훨씬 더 저렴한 가격을 제공하는 경쟁자들에 대해 보고하였다. 뉴질랜드나 스웨덴 모두 비상업적 의무에 대해 현행 운영자를 직접적으로 보상해주지는 않지만, 해당 서비스의 품질을 유지하는 어려움을 보고하지는 않았다. 뉴질랜드의 경우 현행 운영자가 일부 지역에서 서비스 품질의 향상을 시도했다고 보고하였다.

<sup>12</sup> 핀란드의 보고서 참조.

- (7) 대부분의 국가(특히 자유화한 국가)는 경쟁법이 우편 산업에 적용된다고 하였으나 일부 국가는 “규제산업항변(*regulated conduct defence*)”이 경쟁법 규칙의 적용을 제한한다고 하였다.

우편 분야의 경쟁적인 부문에서 독점적 특권으로 특혜를 받는 현행 우편산업 운영자가 취하는 잠재적인 반경쟁적 행위를 둘러싸고 문제가 제기되곤 한다. 이러한 문제는 특히 반경쟁적 교차보조 또는 약탈적 가격책정(*predatory pricing*)이다. 우편 서비스는 매물 비용이 거의 없기 때문에 진입장벽은 높지 않고 이윤 최대화 기업에 의한 약탈적 가격책정의 가능성도 많지 않다. 그러나 이윤 최대화에 대한 인센티브가 제한적인 경우(규제되어 있거나 국영기업인 경우), 교차보조는 현행 운영자에게만 이롭게 제공될 것이다.

많은 국가들이 회계 분리를 통해 반경쟁적인 교차보조를 통제하고자 하지만 이것이 완전히 효과적이지는 않다. 신뢰할만한 비용정보를 구하기 어렵기 때문에 반경쟁적 교차보조는 민영화, 자유화 또는 수평분할과 같은 구조적 또는 규제적 조치를 통해서만 제대로 예방될 수 있을 것이다.

현행 운영자는 선택적 할인, 끼워팔기 또는 결합판매 등을 통해 우편 시장 중 경쟁적인 부문에서 반경쟁적으로 행동할 수 있다. 이러한 관행은 경쟁시장에 대한 할인과 같은 것이며, (만일 할인 폭이 충분히 크다면) 반경쟁적 교차보조 또는 약탈적 가격책정과 마찬가지로 될 수도 있다. 반경쟁적 교차보조는 엄격한 이윤극대화 목적이 없는 국영기업에서 더 높을 가능성이 있다.

기업이 경쟁적인 서비스에 대하여 장기 평균 증분 비용보다 낮게 가격을 부과하는 것은 반경쟁적 교차보조와 관련이 있다고 볼 수 있다. 경쟁의 목적에 따라 현행 운영자가 부과한 최저가격이 경쟁당국에 의해 더 높이 책정될 수도 있다.

유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)의 우편지침(EC postal directive)을 따르는 많은 국가들은 교차보조의 적발 메커니즘으로써 현행 우편사업의 경쟁적 및 반경쟁적 조치에 대한 회계를 분리시키도록 한다.<sup>13</sup> 이러한 회계 분리는 “완전배분비용(*fully distributed cost*)” 방식에 의한 것이다.<sup>14</sup> 완전배분비용 방식은 경제적으로 유의미한 결과를 도출할 수 없으며, 반경쟁적 교차보조를 적발하기 위한 신뢰성 있는 최저가격을 산출해내지도 못한다. 공공 우편 사업 운영자의 회계와 정보수집절차는 철저하지 못한 경우가 많다.

<sup>13</sup> 덴마크의 보고서 참조.

<sup>14</sup> 덴마크의 보고서 참조.

신뢰성 있는 비용정보를 구하기 어렵기 때문에 반경쟁적 교차보조는 민영화(네덜란드), 자유화(즉, 잔여 유보영역의 제거), 수평 또는 수직분할과 같은 구조적 및 규제적 조치를 통해서만 방지할 수 있다. 수평분할으로 인해 현행 운영자는 특급 또는 소포 서비스와 같은 경쟁적 서비스를 제공할 수 없게 될 수 있다. 여러 국가에서는 이러한 서비스가 공정한 보조금을 통해 제공되도록 하고 있다. 수직분할은 최종배달을 우편사업의 여타 부문과 분리하는 것이다. 일부 국가에서는 원거리 벽지 지역에 대한 최종 배달을 위해 도급계약을 체결하기도 하지만 오늘날까지 배달을 다른 우편사업과 조직적으로 분리한 국가는 하나도 없다.

## 전자상거래 분야의 경쟁 및 규제 이슈(2000)

### Competition and Regulation Issues in Electronic Commerce(2000)

#### - 요약 -

전자상거래(e-commerce)는 개방형 표준 수립 절차를 통해 설립된 비전매 특허 프로토콜을 사용하는 네트워크에서 발생하는 사업이라고 정의될 수 있다. 인터넷을 매개로 하는 전자상거래는 가장 급속히 성장하고 있는 현상 중 하나이며, 경쟁법 및 정책 라운드테이블 토론의 주요 논의 사항이었다.

라운드테이블 논의 내용, 각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서에서 다음과 같은 주요 논점이 제기되었다.

#### 1. 인프라에 관한 이슈

**1.1 지금까지 전자상거래에 있어 세간의 이목을 끌었던 경쟁 사안들 중 다수는 인터넷에 대한 경쟁적 접속을 보호하는 데 초점을 맞추어 왔다. 이러한 인터넷 접속의 경쟁성은 전자상거래가 효율성 강화 측면의 잠재 가능성을 완전히 실현시키는 데 있어 매우 중요한 역할을 했다.**

인터넷은 인터넷 백본(internet backbone)<sup>1</sup> 제공자의 고속통신망으로 연결된 통신망의 네트워크로 종종 묘사되어 왔다. 최대 규모의 인터넷 백본 제공업체들은 규모가 큰 업체 간에는 상호접속(즉, 대등접속) 요금을 무료로 하는 반면, 규모가 작은 업체들에 대해서는 요금을 부과해왔다. WorldCom/MCI 및 WorldCom/MCI/Sprint 합병 사례에서 증명된 것과 같이, 일부 경쟁 당국들은 이렇게 다른 상호접속 제도가 경쟁을 위협할 수 있다고 우려해 왔다. 또한 광대역(broadband) 접속의 중요성이 커지면서, 인터넷 분열화(balkanization)의 위험도 나타나고 있다. 만일 최대 규모의 인터넷 백본 제공업체가 인터넷 전화나 화상회의 서비스 등을 제공하는 데 있어서의 전략적 이점을 선점하기 위해 인터넷의 보편적 접근가능성을 희생하기로 결정할 경우, 이러한 분열의 위험도 현실화 될 수 있다.

<sup>1</sup> 역자 주: 대규모 네트워크들 및 core router 들의 연결로 형성되는 데이터 경로



케이블 TV, 위성, 유무선 전화 서비스 제공자와 같은 라스트마일(last mile) 서비스 제공자들의 수직적 통합이 경쟁에 미치는 영향에 대한 우려도 있었다. 이들 서비스 제공자들이 인터넷 서비스 제공자(ISPs) 역할을 하고, 인터넷에 셋톱(set-top) 접근성을 제공하거나, 또는 그들 스스로 포털 서비스(즉, 게이트웨이 사이트)를 운영할 경우, 동종 경쟁업체보다 자사에 더 특혜를 줄 인센티브가 존재하는 것이다. 라스트마일 서비스 제공자들이 콘텐츠 제공을 결합할 때에도 똑같은 우려가 발생하는데, 이러한 경우에는 콘텐츠 시장에서의 경쟁 둔화라는 추가적인 위험이 발생할 수도 있다. 경쟁 당국은 점차 인터넷 접근성에 있어서의 범위의 경제 효과와 더 높은 수준의 경쟁의 이점 사이에서 선택을 해야 하는 어려운 상황에 직면할 수 있다. 또한 다양한 경쟁 상품 제공자들을 구별하기 위하여 소프트웨어나 코드를 사용하는 방법을 이해할 수 있을 정도의 전문성을 갖추도록 요구 받을 수도 있다.

## 2. 거래에 관한 이슈

### 2.1 전자상거래에는 다수의 다양한 프레임워크가 존재하며, 각각의 프레임워크가 경쟁에 미치는 영향은 다르면서도, 이를 서로 명확하게 구분해내기 어렵다.

전자상거래의 가장 기본적인 구분은 기업과 소비자 간 거래(Business interacting with consumers, B2C)와 기업 간 거래(Business interacting with other businesses, B2B)이다. 또한 소비자 간에 인터넷으로 이루어지는 전자상거래의 양도 상당하다. B2B 는 B2C 보다 훨씬 규모가 크고 더 급속히 성장하고 있다. B2B 에서는 카탈로그, 경매 또는 주식 및 실물 거래에서의 가격 설정 방식과 유사한 방법 등 다양한 가격 결정 방식이 존재한다.

### 2.2 표준화된 프로토콜 덕분에 인터넷은 컴퓨터 간 정보 교환 비용을 상당히 감소시켰고, 그 결과 잠재적으로 검색 및 거래 비용도 낮춘 것으로 보인다. 전자상거래는 상품 및 지리적 시장을 확장하였고, 시장을 더욱 투명하고 경쟁적으로 만들었다.

전자상거래 사례에서, 경쟁당국은 전자상거래와 전통적 상거래가 동일한 상품 시장에서 존재하는 것인지 결정해야 하는 어려운 문제에 자주 직면하게 될 것이다. 이 문제에 대한 대답은 시장의 종류에 따라 다르다. 또한 부분적으로는 전통적인 상거래에 있던 기업들이 어떻게 B2C 나 B2B (즉, 온라인 시장) 발전에 참여하게 되었는지, 그리고 상품의 온라인 거래가능성에 따라서도 대답이

달라질 수 있다. 그러나 일찍이 자동차 유통에 관련한 사례들에서 관찰한 바와 같이 상품의 온라인 거래 가능성이 결정적 요소가 되는 것은 아니다. 기존의 상품 판매자들은 온라인 상거래에 대해 반경쟁적 조치를 취할 만큼 B2C 에 상당한 위협을 느꼈다.

이러한 반경쟁적 조치들 이외에도, 전자상거래에는 기존의 영업 방법과 다르기 때문에 발생하는 많은 장애물이 존재한다. 그 중 가장 심각한 점은 결제 및 배달 시스템에 대한 지식과 신뢰가 부족하다는 것이다. 또한 분쟁이 발생할 경우, 거래 참가자들을 식별하고 적절한 시정조치를 하는 어려움도 있다. 이러한 난관에 대하여 기술적인 해결책이 발견될 수도 있고, 전자상거래에 대한 경험이 증가하여 이러한 어려움이 자연스럽게 해결될 수도 있다. 뿐만 아니라 이러한 장애물들이 B2C 시장 발전 보다 B2B 시장 발전에서 문제가 덜 된다는 것도 기억할 필요가 있다.

전자상거래는 지리적 시장을 확장하는 경향이 있다. 그러나 단순히 인터넷이 글로벌한 매체라는 사실이 전자상거래가 전 세계적으로 발생할 수 있음을 의미하는 것은 아니다. 언어 장벽, 조세 시스템의 차이, 규제 장벽, 실제 배달 문제, 안전한 지불 시스템의 부재, 시장참여자 식별 및 계약 권리의 행사의 어려움 등의 이유로 많은 상품 시장의 경우 진정한 의미의 세계 시장으로 발전하는 데 어려움이 존재한다. 규제 장벽은 할인, 비교 광고, 재판매 가격 유지 및 지역독점권(exclusive territories)과 같은 국내법 상의 차이점을 포함한다. 이러한 다양한 장애물들 역시 B2C 보다는 B2B 의 경우 덜 문제시 된다.

전통적인 시장과 달리 전자상거래는 시간과 장소의 구애를 받지 않지만, 컴퓨터 코드에 의해 미묘하게 영향을 받는다. 예를 들어, 전 세계의 컴퓨터와 서버에 저장된 정보에 대해 낮은 비용으로 접근성을 약속하는 다양한 컴퓨터 검색 엔진이 존재한다. 그러나 이러한 엔진들은 웹사이트 접근을 제한하거나 왜곡하는 코드로 인해 다양한 방식으로 제약을 받을 수 있다. 많은 경우 전자상거래에서의 반경쟁적 제약은 감지하기 어렵고, 때로는 숨겨진 형태로 존재한다. 가장 단순한 제약의 예로 1990년대 초반 항공사의 컴퓨터 예약시스템에서 나타난 스크린 오류(screen bias)가 있다.

**2.3 B2C 거래에서는 유사 상품의 가격 편차에 대한 증거가 많이 존재한다. 미래에 상거래가 더욱 발달하고 소비자들이 전자상거래와 더욱 친숙해질수록, 이러한 편차는 줄어들 것이다. 전자상거래는 장기적으로 시장을 확장하고, 더욱 투명하게 만듦으로써, 시장지배력의 행사, 가격 편차 및 가격 차별 행위를 감소시킬 것이다.**

B2C 시장의 가격 편차는 인터넷 검색 엔진의 유용성과 기업 및 정부가 가진 전자상거래 발전을 가로막는 장애물을 제거하는 능력에 의구심을 갖게 한다. 또한 상기 가격 편차는 전자상거래가 시장 확대 및 시장지배력 감소에 미치는 단기적 효과에 대해서도 의심하게 한다. 전자상거래는 각기 다른 구매자에게 다른 가격을 책정하고, 소비자의 구매 습관에 관한 정보를 이용해 더 높은 가격을 지불할 만한 소비자를 더욱 쉽게 식별하는 데 사용될 수 있다는 점에서 앞에서 제기 된 의구심은 더욱 중요한 의미를 갖는다. 더욱이 전자상거래에서는 소득이 더 높은 소비자들 (즉, 더 높은 가격을 지불하고, 시간에 더 가치를 두는 소비자)을 이용하기 위한 새로운 방식들이 나타난다. 예를 들어 이미 동일한 판매자가 두 개의 웹사이트에서 동일한 상품을 판매 하면서, 웹사이트 사용에 시간이 더 걸리는 사이트에서는 상품 가격을 더 낮게 판매한 사례가 있었다.

그러나 전자상거래가 실제 가격 차별의 사례를 증가시킨다고 결론짓기 전에, 결국에는 시장을 확장하고 투명성을 더 높이게 될 것이라는 점을 기억할 필요가 있다. 현재 전자상거래 시장의 불완전성에도 불구하고, 소비자들이 사용할 수 있는 가격 정보는 인터넷을 통해 더욱 늘어날 것이다. 또한 시간이 지나면서 기술 개선을 통해 안전한 온라인 지불 방식을 확보함으로써, 전자상거래와 더욱 친숙해지고 이에 대한 신뢰도가 높아질 것이다. 법규의 변경으로 정보 및 시정조치에 대한 소비자 권리 행사를 쉽게 만들어, 전자상거래 발전을 가로막는 장애물을 줄일 수 있다. 이 모든 조치들은 시장 지배력을 감소시키고, 더불어 B2C 시장에서의 가격 편차 및 가격 차별을 완화시키며, 전통적인 시장에서도 가격 벤치마킹을 통해 동일한 효과를 갖을 수 있도록 할 것이다. 특히 가격 차별이 상업적 경쟁업체들을 제거하거나 불이익을 주기 위한 전략의 일부로 실행된다는 점을 고려할 때 더욱 그러하다.

**2.4 전자상거래는 사업 조달 비용을 상당한 수준으로 낮추고 시장 유동성을 증가시킬 가능성이 있다. 또한 경쟁친화적인 다른 효율성 개선효과도 발생시킬 수 있다.**

전자상거래가 조달 비용, 그 중에서도 주문서 작성 및 주문 전달, 구매 발주의 내부적 통합 및 승인, 다수의 입찰 모집 및 경매 준비, 낮은 가격을 제시하는 공급자가 아닌 지인으로부터 구매하는 행위(rogue purchasing)에 소요되는 비용을 절감시킬 것이라는 데에는 거의 이견이 없다. 또 다른 측면의 이점은 시장 확장 효과와 밀접히 연관되어 있으나 완전히 동일하지는 않은데, 이는 바로 시장 참여자 수가 증가하면서 유동성이 더욱 커진다는 점이다. 전자상거래는 소비자들과 기업들이 더 빨리, 그리고 더욱 쉽게 실제 시장 가격과 가장 가까운 수준으로 거래할 수 있도록 할 것이다.

거래와 관련된 비용 절감과 함께, 기업내 전자상거래 확대를 통해 추가적으로 효율성을 높일 수도 있다. 예를 들어 거래를 신속하게 하기 위해 B2B 거래가 사용될 수 있다(주문 추적, 재고 감소, 미수금과 미지급금 모니터링 비용 절감, 전망의 정확성 강화, 소비자 요구에 더 신속하고 잘 부합하는 상품 디자인 등).

전자상거래에 기대할 수 있는 효율성 증가와 관련한 많은 부분들은 특히 규모가 너무 작아 다른 기업들과 직접 컴퓨터 연결망을 구축하는 데 소요되는 높은 고정비용을 감당할 수 없는 기업들에게 더욱 유용하게 작용할 수 있다. 또한 오프라인 상점에 대한 필요가 없어지는 바, 많은 시장에서 전자상거래는 시장 진입 장벽을 효과적으로 낮추고, 시장 내 경쟁을 더욱 활성화 시킬 수 있을 것이다. 거래 및 연관된 여러 조정 비용들이 더 낮아짐에 따라, 기업들은 현재 내부적으로 조달하는 투입 요소들의 일부를 외부에 위탁함으로써, 자신이 가장 잘 할 수 있는 분야를 더 특화 시킬 수 있을 것이다.

### **2.5 많은 시장에서 전자상거래는 효율성을 상당히 증가시킬 수도 있지만, 온라인 시장에서의 불충분한 경쟁과 같은 경쟁 관련 문제들도 야기시킬 수 있다.**

온라인 시장으로 인해 유동성이 더욱 높아졌다는 사실은 일부 시장에서의 강력한 네트워크 효과(즉, 시장의 가치가 시장참여자 수와 함께 증가)와도 관련이 있다. 이러한 효과는 아마 B2C 보다는 B2B 거래에서 더 강할 것으로 추정되는데, 그 이유는 B2B의 경우 태생적으로 시장참여자가 간의 상호 작용이 더 많기 때문이다. 네트워크 효과가 소비자들에게 혜택을 가져올 수 있으나, 동시에 매우 강력한 효과의 결과, 온라인 시장이 단일 시장 혹은 매우 적은 수까지 감소될 경우 경쟁 문제로도 이어질 수 있다.

이론적으로 네트워크 효과는 반드시 단일 또는 적은 수의 온라인 시장만이 존재하게 될 것임을 의미하지는 않는다. 대신 네트워크 효과는 상호접속협정(interconnection arrangements)<sup>2</sup>을 통해 누릴 수 있다. 그러나 상기 협정이 현실적으로 가능한 대안이 되기 위해서는 다양한 온라인 시장에서 사용되는 소프트웨어가 상당한 수준으로 표준화되어야 할 것이다. 게다가 규모가 큰 네트워크들의 경우, 규모가 작은 네트워크와의 상호 연결을 통해 둘 다 단기적으로는 같은 수준의 이득을 얻을 수 있음에도 불구하고 이를 꺼려하게 될 수 있다. 그 이유는 규모가 작은 네트워크들이 더 큰 네트워크로 통합되어야 규모가 큰 네트워크들도 장기적으로 더 큰 혜택을 받을 수 있기 때문이다.

경쟁당국들은 시장지배력의 남용 또는 독점화를 금지하기 위해 권한을 행사함으로써 상호접속의 대안을 선호하도록 압력을 가할 수도 있을 것이다. 이것이 타당한지 여부는 온라인 시장 간 더 큰 경쟁이 발생할 것으로 예상되는 편익과, 조율 비용의 증가 및 소프트웨어 디자인에 있어서의 혁신감소와 같은 효율성 손실을 비교함으로써 알 수 있을 것이다.

### **2.6 온라인 시장은 독점 유인책을 사용하여 경쟁에 양방향적 영향을 미칠 수 있다.**

온라인 시장은 상당한 매물비용(즉, 맞춤형 소프트웨어 비용) 없이는 구축될 수 없는 바, 시장 소유주가 가능한 한 빨리 일정 수준의 트래픽을 모으기 위해 할 수 있는 모든 조치들을 취할 것이다. 그들은 또한 무임승차를 방지하기를 원할 것이다. 독점 유인책은 이 두가지 기능을 모두 수행하기 위한 좋은 방법이다.

독점 유인책은 당근과 채찍 두가지 형태를 모두 취할 수 있다. 먼저 회유책의 두 가지 예로는 충성리베이트(loyalty rebate)와 최소한 주요 시장 참여자들은 온라인 시장의 주식을 소유하도록 하는 것이 있다(특히 B2B 의 경우). 가장 분명한 위협책은 온라인 시장만을 전적으로 다루도록 하는 계약상의 의무를 부과하는 것, 또는 높은 수준의 최소 영업량을 부과하는 것이다. 독점성은 또한 한 시장에서 다른 시장으로의 이전 비용이 발생하면서 나타날 수 있다. 예를 들어 전매 표준(proprietary standards)을 사용하거나, 시장 참여자 간 더 큰 상호작용 및 상호의존을 촉진하여 네트워크 효과를 강화시킴으로써(예: 채팅방

<sup>2</sup> 역자 주: 통신사 간 네트워크를 상호 연결하고 통신 트래픽을 교환하기 위해 체결한 협정

또는 예측 서비스 제공), 이러한 독점성을 가질 수 있다.

경쟁 당국자들은 독점 유인책의 순경쟁효과를 평가하기 어려울 수도 있다. 시장 전반에 걸쳐 적용 가능한 단 하나의 규칙은 온라인 시장에서의 시장지배력이 더 클수록, 독점 유인책이 더욱 해롭다는 것이다. 이는 또한 독점이 온라인 시장의 초기 단계보다 성숙 단계에서 더 해로울 수 있다는 것을 의미한다.

## 2.7 전자상거래와 관련된 또 다른 경쟁 문제로 경쟁 행위의 협조 능력 강화가 있다.

전자상거래는 가격 투명성을 높이고 정가(표시가격) 변경 비용을 감소시키기 때문에, 과점시장과 같이 판매자들이 그들의 상호의존성을 정확히 인지하고 있는 시장인 경우에는 가격이 인상 될 경향이 있다. 이러한 현상은 가격 인상시 경쟁 업체가 따르지 않는 경우 인상안을 더 쉽고 신속하게 철회할 수 있는 반면, 가격 인하 시에는 경쟁 업체들이 더 빨리 인하된 가격에 대한 정보를 받고 자신들의 가격을 조정할 수 있기 때문에 발생하게 된다.

전자상거래에서는 새로운 방식의 정보 교환 방법이 존재하기 때문에 완전한 담합이 더욱 쉬워질 수 있다. 이러한 정보 교환 방법들은 경쟁 당국자들이 추적하고, 증거로 사용하기에 거의 불가능한 것들이다. 온라인 채팅방을 이용한 정보 교환이 가장 명백한 예 중 하나이다. 게다가 미국 항공사 요금 공시(Airline Tariff Publishing) 사례에서 나타났던 것과 같이 더 복잡한 방법도 있다. 이 사례에서 경쟁업체는 잠재적 가격 변화에 대한 정보를 알 수 있으나, 소비자들을 알지 못하도록 되어 있었다. 또한 가격 공시는 가격 변화가 철회될 수 있다는 조건을 암시하는 문항과 함께 게시되었다. 추가적으로, 전자상거래는 반경쟁적 합의에 대한 이탈 행위의 발견을 더욱 용이하게 하고, 보복적 가격 변경을 더욱 쉽게 식별할 수 있도록 함으로써 담합 이탈 기업에 대한 처벌 비용을 낮출 수 있다.

판매자 측의 담합은 더욱 흔해질 수도 있으나, 구매자 역시 B2B 에서 수요독점력을 갖고 이를 행사하려고 할 가능성도 있다. 시장이 이러한 독점력 행사가 더 쉽게 이루어질 수 있는 환경이라면, 전자상거래는 기업 간 합의를 쉽게 만들고, 서로의 이탈 행위를 발견 및 처벌하는 것을 용이하게 함으로써 담합 행위를 더욱 촉진할 수도 있다.

**2.8 다양한 협조효과뿐 아니라, 온라인 시장이 경쟁업체를 배제, 차별하는 데 사용될 경우에는 경쟁의 둔화로 이어질 수 있다.**

어떤 한 사이트가 가지는 시장지배력의 정도와, 시장지배력이 단일 또는 소수의 시장참여자에게 집중되어 있는 정도에 따라 온라인 시장 내 일부 참여자에 대한 반경쟁적 배제 및 차별의 위험이 높아진다. 반경쟁적 배제 행위는 발견하거나 제거하기 쉬울 수도 있으나, 일부 시장참여자에게 불리하도록 컴퓨터 코드가 숨겨져 있는 경우에는 그렇지 않을 수도 있다.

**2.9 경쟁 당국은 상당한 수의 시장 참여자들에게 B2B 의 소유 및 통제를 허용하는 것이 갖는 함의 대해 관심을 기울여야 한다. 특히 이러한 소유와 통제가 구축 단계 이후까지 지속되는 경우에 더욱 그렇다.**

B2B 가 반경쟁적 협력, 배제 및 차별 행동에 영향을 미치도록 사용될 위험을 없애거나, 최소한 낮추기 위해 '방화벽(fire walls)'을 설치할 수 있을 것이다. 그러나 이것은 불완전한 해결방법을 제공하는데, 그 이유는 설치 당사자들이 선별적으로, 그리고 비밀리에 방화벽을 비활성화 할 가능성이 있기 때문이다. 이러한 당사자들이 B2B 의 사용으로 직접적인 이득을 얻지 않고, 대신 가능한 많은 구매자와 판매자들이 B2B 를 통해 거래할 수 있도록 하는 것에 관심이 있다면 상황은 좋아질 것이다. 구매자와 판매자, 그리고 이 두 집단 간의 투명성과 중립성을 엄격하게 지키는 것이 성공적인 B2B 를 구축하는 데 가장 효과적인 방법이 될 것이다. 또한 이는 온라인 시장의 제 3 소유자가 존재하는 유일한 목적일 것이다. 제 3 자 소유권의 또 다른 이점은 B2B 를 소유하고 있는 시장참여자가 자신의 거래를 독점적으로 수행하도록 하는 경향을 제거할 수 있다는 것이다. 제 3 자 소유권은 B2B 소유자들이 효과적인 거래 관리에 필요하다는 구실로 민감한 정보를 공유하려고 하는 행위를 방지할 수 있다.

주요 참석자들이 온라인 시장에 대한 지분을 보유하지 않은 경우 B2B 의 구축이 거의 불가능한 경우들이 존재할 수 있다. 이것은 B2B 소유자들이 반드시 일상적인 거래 관리에 참여해야 한다거나, 또는 B2B 가 잘 구축될 경우 그들의 지분을 계속해서 유지해야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 또한 만약 B2B 구축에 참여했던 소유자들이 상당한 단기 내에 그들의 지분을 잃을 것이라는 사실을 처음부터 인지하고 있다면, 그들은 일부러 전환비용을 높이는 행위라든가, 새로 구축한 B2B 에 유리한 네트워크 효과의 강화를 꺼리게 될

수도 있다.

**2.10 전자상거래는 경쟁에 있어 완전히 새롭고, 특수한 쟁점을 발생시키지는 않는 것으로 관찰된다. 그러나 각국의 경쟁당국 간 더 긴밀한 협력, 새로운 종류의 조사 권한과 및 집행 기술의 필요성은 이미 제기된 바 있다. 규정 준수를 강화하기 위한 가이드라인들도 보완하여 집행 당국자가 전자상거래에서 새롭게 대두되고 있는 경쟁에 대한 위험과, 이러한 위험을 어떻게 피하면서 동시에 경쟁을 활성화 시킬 수 있을 지 알 수 있도록 해야 한다.**

전자상거래는 지리적 시장을 확장시키는 경향이 있을 것이기 때문에, 국경을 넘은 경쟁 관련 사례들도 증가할 수 있다. 따라서 각국의 경쟁당국들이 정보 취합 및 적절한 해결책 도입을 위해 서로의 도움을 더 자주 필요로 하게 될 것이다.

라운드테이블 토론 중 컴퓨터 코드로 인해 어떤 특정 증거에 접근하는 것이 어렵거나 또는 거의 불가능할 수도 있음이 지적된 바 있다. B2B 와 같이 인트라넷에서 생산 및 저장된 증거들은 인트라넷이 아닌 경우보다 문제가 덜 심각할 수도 있다. 경쟁 당국은 직원들이 증거를 추적, 회복, 법정에서 제시할 능력을 갖추도록 기술 훈련에 투자해야 하며, 일부 특정 전자상거래 참여자를 시장에서 배제하거나 차별하기 위해 사용되는 소프트웨어의 작동 방식에도 더욱 친숙해져야 할 것이다.



## 통신 분야의 경쟁 및 규제 이슈(2001)

### Competition and Regulation Issues in Telecommunications(2001)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

(1) 1995 년 OECD 경쟁법·정책위원회(Committee on Competition Law and Policy, CLP)에서 통신분야를 최종 검토한 이후, 동 분야는 지속적인 자유화와 경쟁 강화에 따라 계속해서 변화해 왔다. 그러나 거의 모든 OECD 국가에서 통신시장은 상대적으로 높은 시장집중도를 보인다. 일반적으로 무선통신 시장의 경쟁도가 제일 높으며, 역내 광대역 서비스를 포함한 지역서비스 시장에서의 경쟁은 증가하고는 있으나 여전히 제일 낮은 수준이다. 유럽연합(European Union, EU)내의 기존의 법안을 유럽연합 집행위원회(European Committee, EC) 경쟁법과 통합, 조화시키려는 움직임이 있다.

1995 년 기준으로 OECD 회원국의 2/3 이상이 통신분야에서 법정 독점기업을 유지했다. 2001 년 말까지, 터키를 제외한 모든 국가들이 유선 전화 사업 진입에 대한 법적 제한을 폐지하게 될 것이다. 통신 분야의 자유화와 관련한 주요 이정표로는, 1996 년 미국 통신법 통과, 1997 년 WTO 기본통신서비스에 관한 협정, 1997 년 7 월부터 시장진입을 자유화하는 호주 법안, 1998 년 1 월 1 일 부로 완전경쟁을 요구하는 EC 지침 등이 있다.

이러한 움직임의 결과, 사실상 모든 통신시장 내 경쟁은 다양한 수준으로 발전되었다. 독일에서는 새로운 시장진입자가 장거리 통신 시장의 40 퍼센트를 차지하였는데, 이러한 성공은 무엇보다도 시장진입자가 현 운영업체의 요금 청구 시설을 사용할 수 있었기 때문이었다. 미국에서는 일부 소송으로 인해 1996 년 법안이 완전히 집행되지 않았지만, Regional Bell Operating Companies 는 일부 주에서 장거리 시장에 진입할 수 있도록 허가를 받았다. 또한 일부 주(state)와 중·대형 기업 고객을 위한 지역 통신서비스 시장의 경쟁이 증가하고 있다. 무선통신 시장에서도 많은 OECD 국가 내 3-4 개, 많은 경우 5 개 사 이상의 이동통신기업이 존재할만큼 경쟁이 급속도로 증가하고 있다. 대부분의

OECD 국가에서 휴대폰 가입자 수가 유선전화 가입자 수를 초과하였다.

경쟁이 급속도로 증가하기는 했지만, 통신시장은 기존의 경쟁 표준으로 봤을 때 상대적으로 시장집중도가 높은 편이다. 현재의 서비스 운영자들이 보통 장거리 통신시장의 최소 60 퍼센트(미국과 핀란드는 더 낮음)와 가입자 회선시장의 대부분을 차지하고 있다. 모바일 시장의 경우 현재 운영업체들의 시장 점유율이 낮을 수도 있으나, 다른 분야의 평균에 비교하면 이 비율도 매우 높은 수준의 집중도를 나타냄을 알 수 있다. 소수의 국가에서는 5 개 사 이상의 이동통신회사들이 존재하지만, 대부분의 국가에서는 3 개 사 이하이고, 많은 국가는 2 개의 무선통신망에 대한 선택권만을 갖는다.

최근의 규제 이슈에는 공동활용 가입자 선로(구리 원료 및 통신회선 공용 포함)접근에 대한 조건, 번호이동성의 범위 및 비용분담, 새로운 3G 및 WLL 서비스를 위한 스펙트럼 분배 등이 포함된다. 대부분의 국가는 시장지배력을 가진 회사들의 소매가격(접속료는 미해당)을 통제하기 위하여 상한가격 정책을 실행해 왔다. 핀란드, 미국, 영국을 포함한 몇몇 국가들은 경쟁이 충분히 존재하는 서비스의 경우, 소매가격 통제 정책을 없애거나 완화시킨 바 있다. 대부분의 국가들은 일종의 회계분리와 회계정보의 특별 공개를 요구하고 있다. 네덜란드와 스위스를 포함한 소수의 국가들에서는 시장지배력이 강한 회사들의 케이블 TV 분야 활동을 금지한 바 있다.

통신분야의 규제개혁은 계속되고 있다. EU 는 기존의 26 개 지침으로 구성되어 있는 법체계를 5 개로 통합하고, 사전 규제보다는 기존 경쟁법의 사후 적용에 더욱 의존하도록 하는 작업을 추진하고 있다. 특히, 전자통신분야에 특수적으로 해당되는 '상당한 시장지배력'의 개념은 유럽사법재판소(ECJ)의 해석대로 EC 조약의 조항 82 조 하의 경쟁법 상 시장지배력 개념으로 재정의 될 것이다. 독일은 경쟁법에 더욱 의존할 것이라고 밝혔다. 현재 경쟁법에 전적으로 의존하고 있는 뉴질랜드의 경우에는, OECD 의 주류 논의방향과 같이 접속 관련 분쟁 해결을 위해 새로운 기관을 설치하고, 시설 접근권한을 부여하려고 하고 있다. 일본에서는 국회에 제출된 법안을 통해 통신 분쟁 합의 위원회 및 보편적 서비스 기금을 수립할 것이다.

- (2) 모든 OECD 국가에서 총괄적 경쟁법이 통신분야에도 전적으로 적용된다. 그 결과 대부분 국가의 규제당국은 경쟁당국과 사법권을 공유하게 되며, 이는 당국

간 조율 및 협력의 필요성을 발생시킨다. 통신 분야에 있어 경쟁 관련 사례들은 매우 흔한 편이며, 그 중에서도 필수 시설에 대한 접근 거부, 약탈적 행위, 끼워팔기, 결합 판매와 같은 다양한 형태의 시장지배적 지위남용 사례들이 흔히 발견된다.

통신분야에 경쟁법 적용이 면제 혹은 예외 적용된다고 보고한 국가는 없다. 호주 경쟁법은 동 분야 내 당해 법 적용을 강화하는 특수 조항을 포함하고 있지만, 이러한 조항들은 과도하게 사용한 적은 없다. 또한 현재의 검토는 이러한 조항의 삭제를 권하고 있다.

사실상 모든 OECD 국가에서 국가 규제 기구(National regulatory agency, NRA)와 경쟁 당국은 통신산업의 반경쟁적 행위를 통제할 책임을 갖는다. 이러한 공동사법권으로 인해 당국 간 조율의 필요성이 제기된다. 한국, 네덜란드, 체코 공화국 및 노르웨이는 협력 및 조율에 관한 구체적인 합의에 대해 보고하였다. 멕시코도 당국 간 협력과 조율 강화의 중요성에 관심을 갖고 있으며, 네덜란드에서는 NRA 와 NMa 가 공동으로 보고서를 출간하고, 공동 산업감시팀을 설치하기도 하였다.

통신 분야의 반경쟁적 행위 혐의는 흔하게 나타난다. 모든 형태의 반경쟁적 시장지배력 남용행위(필수 시설 접근 거부, 약탈적 행위, 끼워팔기, 결합 판매 등)가 동 분야에서 발견되고 있다. 특히 대부분의 남용 사례는 필수시설 접근에 관한 것인데, 이는 (a)특정 서비스가 경쟁업체에 반드시 제공되어야 하는지의 여부, (b) 서비스 제공의 적절한 시점 및 품질, (c) 현재 시장지배적 지위를 갖는 기업이 자사 또는 관련회사에 제공하는 서비스 가격, 시점, 품질 대비 타 회사에 서비스를 제공하는 가격을 포함한다.

일반적으로 '필수 시설'의 범위는 규제로 정해지는데, 이러한 규제들은 경쟁법의 사법관할에서 발생하는 많은 접근성 관련 분쟁 이슈들을 해결할 수 있다. 그럼에도 불구하고 필수시설의 범위에 관련한 이슈들은 계속해서 제기 되고 있으며, 이 중에서도 특히 공동입지 문제와 안테나 기둥, 무선 셀사이트의 입지를 파악하는 탐과 같은 시설에 대한 접근성 문제를 두고 항의가 발생하고 있다. 또한 아래에서 논의되는 것과 같이, 일부 국가들에서는 이동통신망을 위한 전국적 로밍의 권한이 부여되어야 하는지를 다룬 바 있다.

현행 사업자가 특정 서비스 공급 권한을 위임받았을 때 조치도, 서비스 응답 속도가 느릴 수 있고, 낮은 품질의 서비스를 제공할 수 있다. 예를 들어 대규모 고객을 위한 전용선, ADSL 공급을 위한 공동활용 가입자선로(unbundled local loops)와 같이 현 운영사업자가 제공하는 특정 시설에 있어, 사용 속도에 관한 항의가 종종 제기된 바 있다. 또한 어떤 경우에는 서비스가 요구된 것보다 더 낮은 용량으로 제공된 적도 있고, 서비스가 제공되었으나 E2E 서비스<sup>1</sup>의 품질은 다소 저하된 적도 있다. 네덜란드는 '상호접속제도(interconnection links)와 전용선이 계속 부족'하고, '전용선의 공급 및 신뢰도에 대한 불평이 계속해서 다수 제기'된다고 밝혔다. 멕시코와 다른 일부 국가들에서는 현사업자가 경쟁업체보다 자사에 먼저 서비스를 공급하는 행위를 제한하기 위한 수단으로 '선착순(first come, first served)'원칙을 사용하고 있다.

현 사업자들이 종종 약탈적 가격 정책을 사용할 때, 특히 경쟁력이 있는 상품과 경쟁력이 없는 상품을 묶어서 할인을 제공하거나 소매가격을 접속료 또는 상호접속료에 비해 낮게 설정할 때 비난이 발생한다. 멕시코는 최근 결의안에서 장거리 서비스 평균가격의 최저선을 정하고, 자본비용을 포함한 총 평균비용을 회복할 수 있도록 하고 있다. 멕시코 경쟁당국은 현재 서비스 운영기업인 Telmex 가 지역내 경쟁이 존재하는 곳에서만 가격을 낮추어 서비스를 제공하는 행위를 방지하기 위하여, 지역을 기반으로 가격 차별을 하는 행위를 분명히 금지하였다.

- (3) 대부분의 대표단은 현 유선전화 사업자가 경쟁사 통신망에 발신 및 착신연결 서비스를 제공하도록 해야 한다는 바에 동의하나, 최근 무선통신망의 착신연결 서비스 가격 역시 규제해야 할 필요가 있는지에 대한 문제를 제기하였다. 이와 관련하여 가상이동망서비스 또는 의무적 로밍 등의 형태로 기존의 통신망에 대해 접근 권한을 부여함으로써, 무선통신 분야의 경쟁이 강화될 수 있는지의 문제도 제기된다.

통신산업에서는 한 가입자가 하나의 통신망에 연결되어 있는 한, 그 가입자에게 걸려오는 어떠한 전화도 가입자의 통신망을 통해 연결되어야 한다. 따라서 이러한 통신망은 가입자에게 걸려오는 전화에 대해 독점의 형태를 가진다. 중요한 점은 어떤 상황 하에서 착신 비용을 요금 이상으로 인상함으로써

1 역자주: 상거래 과정에서 능률을 향상시키기 위해 중간 단계를 최소화 한 시스템

통신망이 시장지배력을 행사하게 될 인센티브와 능력이 갖는가이다. 시장지배력이 있는 유선망 사업자가 경쟁이 치열해지는 것을 방지하기 위해 높은 수준의 상호접속요금을 사용하지 못하도록 유선통신망의 착신 비용에 대한 규제가 필수적이라는 것에 많은 사람들이 동의해왔다. 최근 몇년 동안 일부 규제당국들은 무선통신망의 착신 가격 규제가 필요한지에 대해서도 논의했다.

발신자가 요금을 지불하는 기존의 통신 관행(복미를 제외한 OECD 국가의 무선통신서비스의 대부분이 해당) 하에서, 무선통신을 이용하고 있는 발신자들은 유선망으로 건 전화의 착신요금을 간접적으로 지불한다. 그러나 유선망에서 무선망으로 걸때에는 요금을 부담하지 않는다. 무선통신 가입자들이 자신이 거는 전화요금에는 신경을 쓰나, 받는 전화의 요금은 고려하지 않는다고 가정한다면, 무선통신 가입자들은 어떤 무선통신망에 가입할지를 결정할때 유선에서 무선으로 거는 전화 요금에는 거의 신경을 쓰지 않을 것이다. 그 결과 유선에서 무선으로 거는 전화의 착신 요금에 대한 경쟁 압력은 거의 존재하지 않을 것이다.

일부 규제 당국(예: 영국, 프랑스, 호주)들은 유선망에서 무선망으로 건 전화의 착신 요금에 대한 새로운 형태의 규제를 도입하여, 이러한 문제를 해결하려고 하였다. 호주는 유·무선 착신 요금이 무·유선 바스켓 가격에 연동시키는 방법을 제시한 바 있다. 이탈리아에서 새로운 업체가 시장에 진입할 때에 맞춰, 두 무선통신 회사가 착신 요금을 인상하는 데에 동의하였다. 이탈리아 경쟁 당국은 이러한 행위가 경쟁 제한적 공동 행위라고 판단하고, 상당한 수준의 벌금을 부과하였다 (결정의 일부는 이탈리아 행정대법원에 의해 무효화 됨).

소비자들은 자신이 선택한 무선통신망의 송수신 가능영역에 매우 신경을 많이 쓰는 것으로 보인다. 경쟁력 있는 서비스를 제공하기 위해 무선통신망은 국민의 상당 비율을 커버할 수 있도록 구축되어야 한다. 충분히 많은 지역을 커버하기 위한 통신망 구축 비용은 대부분 고정비용이며, 이러한 고정비용은 균형상태의 시장에서 생존할 수 있는 기업의 수를 제한할 수 있다. 인구 밀도가 높은 국가들은 더 많은 수의 무선통신망을 지원할 수 있을 가능성이 더 높다.

이탈리아에서는 규모가 작은 통신망들이 경쟁에 불리한 점을 고려하여, 기존의

통신망에 대한 로밍<sup>2</sup>권한을 부여함으로써 무선통신분야의 추가적인 시장진입을 도모하였다(처음에는 한개 통신망으로 시작하여 점차 나머지 망까지 확산). 영국과 핀란드를 포함한 많은 국가들은 3 세대 스펙트럼 허가를 받게 될 성공적인 입찰 참여자들이 기존의 2 세대 망을 일정기간동안 로밍할 수 있는 권한을 부여했다. 이와 관련된 이슈 중 하나는 도시 지역에서 구축된 통신망을 도서 지역에서 로밍할 수 있도록 권한을 부여하여 무선통신망 내 경쟁을 강화할 수 있을지에 대한 여부이다.

신규 서비스가 접속 규제의 영역에 들어올 경우, 언제나처럼 이러한 서비스의 접속 가격을 어떻게 설정해야 하는지의 문제가 발생한다. 이론적으로는 도서지역의 로밍 가격이 동일지역 내 기존 통신망의 무선전화 소매가격보다 높아야 한다. 그 이유는 기존 통신망 서비스의 사용자들이 혜택을 누리는 것과 같이 경쟁업체들이 동일한 수준의 암묵적 교차 보조금의 혜택을 받는 것을 방지하기 위한 것이다.

*(4) 최종가격 대비 접속료의 구조의 불일치로 인해 경쟁에 관한 다수의 문제가 제기되었다. 전통적으로 접속료는 주로 분당 요금에 기반하고 있다. 소매가가 고정요금이나 미사용 반응 요금(non-usage sensitive charge)으로 재편될 경우, 경쟁업체들은 특히 인터넷 서비스 시장에서는 경쟁이 불가능하다고 불만을 제기해 왔다. 이에 대한 해결방법은 소매가격에 내재한 어떠한 형태의 가격차별도 접속가격과 일치할 수 있도록 보장하는 것이다.*

대부분의 국가에서는 최종가격 및 접속료의 통제를 위하여 다양한 접근법을 취하고 있다. 특히 현재의 서비스 운영자들은 전반적인 가격 상한선 아래서 최종 가격을 설정하는 데 보통 어느 정도 유연성을 갖는다. 최종가격과 접속료가 모두 같은 방식으로 통제되는 곳에서도 접속료를 최종가격의 구조에 일치시키는 방식으로 규제하려는 시도는 거의 없었다. 이는 경쟁의 여지를 제한하거나, 경쟁에 관련한 불만으로도 이어질 수 있다. 이러한 시나리오에서는 경쟁의 증가가 최종가격의 구조를 위협할 것인 바, 또한 경쟁의 제한에 대한 요구도 발생할 수 있다.

이러한 상황은 인터넷 시장에서 가장 두드러지게 나타났다. 현재 대부분의

<sup>2</sup> 서로 다른 통신 사업자의 서비스 지역 안에서도 통신이 가능하게 연결해 주는 서비스

주거형 고객들은 지역 운영사업자가 소유 및 운영하는 가입자 회선을 통한 다이얼 접속으로 인터넷에 접속한다. 전통적으로 지역 운영자들은 이러한 인터넷 접속 발신 연결에 대해 분당(per-minute) 요금을 부과해왔다. 최근에는 인터넷 서비스 요금제가 무제한 요금제 또는 고정요금제로 바뀌고 있다. 그러나 현재 지역 운영사업자와 연계된 인터넷 서비스 제공자들이 고정요금 형태의 인터넷 접속에 대해 소매가격을 선택할 수 있게 하자, 경쟁업체들은 분당접속 요금으로는 고정요금 서비스와 경쟁할 수가 없다고 불만을 제기한 바 있다.

이러한 문제는 인터넷 접속 시장에서만 발생하는 것은 아니다. 장거리 통신 시장에서도 현 운영자들이 장거리 오프피크(off-peak) 전화<sup>3</sup> 가격에 대한 상한 가격을 도입하였을 때, 호주와 뉴질랜드에서 경쟁에 대한 우려가 제기된 바 있다. 만약 경쟁업체들이 분당 요금을 지불하고, 보류 시간(call hold-times)이 긴 장거리 통화자들이 보류시간이 짧은 장거리 통화자들과 구별될 수 있다면, 가격 상한이 존재할 경우 경쟁업체들은 장거리 통화 서비스를 자주 사용하는 고객들을 두고 경쟁하는 것이 수지타산에 맞지 않는다는 것을 알게 될 것이다. 이에 따라 그들이 경쟁할 수 있는 시장의 규모는 제한될 것이다. 스웨덴은 “경쟁의 관점에서 봤을 때, Telia의 최종소비자에 대한 요금 구조는 고정 대역 요금과 가변 전화 요금으로 구성되어 있었던 것과 달리, 상호접속료는 가변적이었다는 것이다”고 전했다. 이러한 이슈는 독일, 핀란드, 네덜란드, 호주 및 영국에서도 제기되었다. 호주 경쟁소비자위원회(Australian Competition and Consumer Commission, ACCC)는 Telstra의 장거리 오프피크 전화의 가격상한(\$3)이 반경쟁적이라는 주장을 조사하였으며, 이에 대한 충분한 근거가 부족하다는 결론을 내렸다.

안타깝게도 이 문제는 분당접속 요금 인하 또는 고정 비율 소매요금 인상을 통해 경쟁업체들이 평균적인 최종 소비자를 상대로 이윤을 낼 수 있도록 한다고 해서 해결되지 않는다. 만약 경쟁업체들이 평균 고객들에게서 손익 평형을 이룰 수 있다면, 이용도가 높은 고객들이 손실을 입을 것이다. 따라서 경쟁업체들이 경쟁할 수 있는 시장의 범위는 이용도가 낮은 고객들로 제한되어 있다. 이 문제에 대한 해결방법은 접속료가 소비가의 구조를 반영하도록 보장하는 것이다. 즉, 현재의 지역 서비스 운영자가 소매 수준에서 고정요금으로 인터넷 접속 발신 서비스를 제공할 때, 도매 수준에서 고정요금으로 동 서비스

<sup>3</sup> 역자 주: 피크 시간을 피한 전화

사용의 보장을 의미한다.

여전히 해결되지 않은 이슈는 접속료를 소매가격의 구조에 일치시키는 것이 가능한지의 문제이다. 소매요금 패키지는 특정 최종 소비자의 소비 양식에 의존하게 될 수 있다. 반면 상호접속은 일반적으로 대량으로 구매하는 것이며, 특정 소매 고객의 신분이나 소비 양식과 상관없이 용량 또는 분당 트래픽으로 지불이 이루어진다.

- (5) 기존의 통신망이 경쟁 통신망에 비해 더 높은 전화 요금을 부과할 때, 경쟁당국은 종종 우려를 제기해 왔다. 이러한 가격 차별은 현재 운영사업자의 경쟁 우위를 강화하기 위한 도구로 사용될 수 있다. 반면, 이러한 가격 차별이 불가능한 곳에서는 새로운 시장진입자들이 발신보다 착신 전화를 더 많이 이용하는 소비자(call-sink)들을 가입시킴으로써 비용을 상회하는 상호접속가격의 혜택을 받을 수 있다. 역으로 상호접속가격이 비용을 하회하는 경우, 시장진입자들은 발신전화를 많이 하는 사람들을 가입시킴으로써 이윤을 창출할 수 있다.

경쟁 당국이 다루어야 하는 또 다른 이슈는 한 통신망에서 다른 통신망으로 거는 전화에 더 높은 가격을 부과하는 것(또는 같은 통신망 내의 전화에 대한 할인)을 허용해야 하는지의 문제이다. 이러한 가격 차별이 허용 될 경우, 규모가 큰 통신망은 높은 상호접속료를 고집할 인센티브가 발생하며, 이것은 다른 통신망으로 거는 전화(off-network calls)의 가격을 상승시킬 것이다. 규모가 작은 통신망들의 경우에는 다른 통신망으로 거는 전화가 더 많기 때문에, 동 통신망의 가입자는 손해를 더 많이 보게 되고, 따라서 규모가 작은 통신망의 매력도 떨어지게 된다. 노르웨이에서는 이를 보여주는 두 가지 사례가 있었는데, 하나는 Telenor 에서 Telenor 모바일로 거는 전화에 대한 할인이고, 또 하나는 다른 무선통신망 간의 전화에 대한 가격 차별이었다.

높은 상호접속료가 항상 규모가 작은 통신망에 손해가 되는 것은 아니다. 상호접속료가 비용보다 더 높을 경우, 발신 교차 네트워크 트래픽은 줄이고, 착신 교차 네트워크 트래픽을 증가시킬 인센티브가 있다. 다이얼 접속 인터넷 서비스 제공자와 같이, 발신보다 착신 전화를 더 많이 이용하는 고객들을 유치함으로써 착신 트래픽을 더 증가할 수 있다. 스웨덴에서는 Telia 가 경쟁사에 비해 순 발신전화(net outflow of calls)가 더 많은 것을 인식하고, 다른



통신망으로 가는 전화에 대해 더 높은 요금을 부과하려고 하였다. 이러한 행위에 대해 금지 조치가 내려졌는데, Telia 는 경쟁사에 비한 상호접속요금 인하를 시도함으로써 금지 조치에 대응하였다.

- (6) 경쟁당국은 시장지배력의 남용 사례뿐 아니라, 새롭게 자유화된 기업들이 구조조정, 인터넷 서비스 제공, 케이블 TV, 심지어 인터넷 또는 멀티미디어 콘텐츠와 같은 콘텐츠 서비스 등의 관련 시장으로 확장하려는 시도에 따라 발생하는 다수의 시장집중 문제도 다루어 왔다.

대부분의 통신시장의 시장집중도가 높다는 점을 고려할 때, 경쟁당국은 주로 수평적 효과가 있는 기업결합에 대해 우려를 제기해왔다. 장거리 통신 시장에서 우려가 제기된 기업결합의 예로는 호주의 AAPT 와 Optus, 그리고 미국의 WorldCom/Sprint 기업결합 시도가 있었다. 인터넷 백본(backbone)에 있어서의 시장집중도 강화 문제는 미국 WorldCom/Sprint 기업결합 시 주요 우려 사항이었다. 미국의 AT&T/TCI, SBC/Ameritech/Comcast, 그리고 한국의 SK Telecom/Shinsegi Telecom 기업결합에서 제기된 주요 우려사항은 무선통신 시장의 집중도 문제였다. 마지막의 한국 사례는 시장결합된 회사가 시장 점유율을 현재 57 퍼센트에서 2001년 6월 까지 50 퍼센트까지 줄인다는 특수한 조건 하에서 승인되었다. 마지막으로 미국의 Primestar 의 경우에는 주요 우려가 케이블 TV 회사와 위성 TV 서비스(케이블 TV 의 주요 경쟁자 중 하나) 간의 경쟁이었다.

또 다른 기업결합 관련 주요 우려 사항은 EU 의 Telia/Telenor 기업결합 또는 멕시코의 Telmax 와 지역 케이블 회사들 간의 기업결합 금지에서와 같이 새로운 시장 진입을 저해할 가능성이 있다는 것이다. 반면 미국의 Bell Atlantic/NYNEX 처럼 두 이웃 지역 서비스 제공자들의 기업결합은 종종 허락된 적이 있다.

한 시장의 지배적 기업이 주변 시장에서 시장지배력을 행사할 수 있도록 하는 수직적 기업결합에 대한 반대도 때때로 제기된 바 있다. ACCC 는 Telstra(호주의 현재 통신 전문업체)과 OzEmail(가장 큰 인터넷 서비스 제공자)간의 기업결합 제안을 반대하였다. 반면 미국의 AT&T(주로 장거리 서비스 제공 회사)와 TCI(주로 케이블 회사)의 기업결합은 허용되었다.

## 디지털 경제(2012) Digital Economy(2012)

### - 요약 -

본 요약본은 우선적으로 각국의 제출보고서, 프레젠테이션 및 토론자들의 논평에 근거한다. 토론자는 Michael Baye((Indiana University), Eric Brousseau (University of Paris-Dauphine), David Heiner (Microsoft), Fabien Curto Millet (Google), and Tim Wu (Columbia University)였다. 본 요약본은 두 번에 걸친 공청회에서 논의되었던 일반적인 내용들과 사무국의 연구보고서, 일부 대표단의 제출보고서도 참조하였다. 그러나 아래 제시된 주요 논점은 주로 토론자들의 견해를 반영하며, OECD가 합의한 내용으로 해석되어서는 안 된다.

### 1. 디지털 시장의 경쟁의 이해

- (1) *디지털 경제란 전자상거래(e-commerce)를 통한 상품과 서비스의 거래를 촉진하는 디지털 기술에 근거한 시장을 말한다. 디지털 부문의 확장은 최근 경제성장의 주요 원동력을 제공하였다. 그리고 디지털 세상은 단순히 디지털 기술 이상의 사회 영역까지 영향을 미치고 있다.*

디지털 경제란 디지털 기술에 초점을 맞춘 시장을 표현하는 포괄적인 용어이다. 이는 전형적으로 전자상거래를 통한 정보재화(information goods) 또는 서비스의 거래를 수반한다. 디지털 경제는 다층적 구조에 기반하며 데이터 전송 및 응용 프로그램이 독립된 부분으로써 운영된다. 일반적으로 데이터 전송은 자연독점으로 여겨졌고, 응용프로그램은 매우 경쟁적인 부문으로 가정되었다. 그러나 이러한 양분체계는 점차 역전되어 전송 부문은 자유화되고 많은 응용프로그램 시장은 집중되고 있다. 위원회의 공청회는 소프트웨어 플랫폼과 응용프로그램과 관련된 경쟁이슈에 초점을 맞추어 진행되었다.

디지털 경제는 엄청난 성장의 동력을 제공하는 핵심적인 분야이다. 더욱이 디지털 경제는 정보재화와 서비스를 뛰어넘어 다른 분야의 경제뿐만 아니라 라이프 스타일 전반에 걸쳐 그 영향이 확대되었다. 특히 모바일 기기의 발전으로 인하여 사회 전반으로 인터넷 보급이 확대되었다. 그 결과, 디지털 경제에서의 경쟁 이슈는 경쟁당국에게 점차적으로 중요성이 커지고 있다.

- (2) *디지털 시장의 경쟁은 “승자독식(winner takes all)”경쟁, 네트워크 효과, 양면시장(two-sided market), 빠른 혁신, 높은 투자와 같은 독특한 특징을 갖고 있다. 순환적 특성을 가진 경쟁이라 함은 성공적인 디지털 플랫폼이 규모는 상당하지만*

*일시적인 시장지배력을 획득하게 된다는 것을 의미한다. 혁신, 발전, 파괴의 지속적인 순환에 기초한 역동적인 경쟁이 무엇보다도 중요하다는 것에 일반적으로 합의가 이루어져 있다. 그러나 투자와 혁신을 장려하는 최적의 시장 구조가 무엇인지에 대해서는 아직 결론이 나지 않은 채 남아 있다.*

주요 디지털 시장의 경쟁은 독특한 형태를 띠곤 한다. 첫째, 플랫폼 경쟁은 “승자독식”의 결과로 이어지는 경우가 많기 때문에 비즈니스 모델 또는 플랫폼 간의 경쟁은 비즈니스 모델 내에서의 경쟁보다 더 중요한 경향이 있다. 즉, 시장지배력 또는 독점조차도 사실상 성공의 필연적인 결과인 것이다. 둘째, 디지털 시장은 강력한 네트워크 효과와 규모의 경제로 특징지어지곤 하는데, 이러한 특징은 경쟁에서 시장지배력으로 전환되는 특성(commitment-to-dominance)을 강화하는 요소이다. 셋째, 많은 디지털 시장은 양면시장으로써 동일한 시장 플랫폼의 사용으로 둘 이상의 사용자 그룹이 이득을 본다. 예를 들어, 검색 엔진은 인터넷 정보에 접근하고자 하는 개인과 그러한 시청자에게 접근하고자 하는 광고주들에 의해 모두 사용되는 것이다. 넷째, 디지털 경제가 더욱 더 상호 연결되고 있으므로 업체들 간의 조정과 협력은 불가피하며 친 경쟁적인 효과가 있다. 다섯째, 디지털 시장은 높은 투자와 혁신으로 특징지어지며, 이는 동 분야의 급격한 기술 진보로 이어진다.

과거의 디지털 시장의 경쟁은 그 특성상 종종 순환적이었다. 성공적인 기업은 상당한 시장지배력을 획득하지만 이러한 지배력은 다음 혁신의 순환에 의해 교체되기 십상이었기 때문에 일시적이었다. 이에 대해 토론자들은 일반적인 경우 역동적인 경쟁과 관련된 사항들이 정태적인 효율성 문제보다 우선되어야만 한다고 권고했다. 여러 참가자들은 디지털 경제 내에서 투자와 혁신의 인센티브를 보전하는 것이 중요하다고 강조하였다.

또한 어느 시장이든 규모가 크다는 것 자체는 나쁜 것은 결코 아니지만, 디지털 시장의 환경에서는 특히 더욱 그러하다. 왜냐하면 이 시장에서의 성공적이고 합법적인 경쟁은 다른 어떠한 부문보다도 독점으로 이어질 수 있는 가능성이 많기 때문이다. 실제, 많은 디지털 시장에서 혁신 과정에 참여하는 대규모 사용자들이 “시장지배력의 선순환(virtuous loop of dominance)”을 촉진시킬 수 있는 것이 사실이다. 이러한 경우 기업은 소비자들의 요구사항을 상당 부분 충족하는 상품을 개발함으로써 시장선도적 위치를 유지하게 된다. 그러나 이러한 혁신과 발전의 과정을 고무하고 촉진할 수 있는 최선의 시장 구조 형태에 대해서는 아직 분명한 답을 찾지 못한 상태이다.

## 2. 디지털 시장의 경쟁집행의 규모

- (3) *디지털 시장에서의 경쟁집행의 적절한 범위에 대해서는 논란이 많다. 일부 논평자들은 디지털 경제의 동태적이고 기술적인 특성을 고려했을 때 지나친*

경쟁집행은 경쟁의 동력이 되는 혁신을 방해할 수 있을 것이므로 규제를 자제해야 한다고 주장하였다. 그러나 공청회 참여자 대다수는 일정한 경우에는 경쟁집행이 명백히 필요하다는 견해를 가졌다. 혁신을 이끌어내는 경쟁 구조를 보호하고, 적법한 경쟁을 방해하는 독점적 행위를 억지하는 것이 특히 중요하다.

디지털 경제에서의 역동적인 경쟁의 중요성과 특히 투자 및 혁신 인센티브를 보전해야 하는 필요성을 고려했을 때, 일부 학자와 실무자들은 동 분야에 대한 경쟁집행을 포함한 규제 개입이 적절한 것인지에 대해 의문을 제기하였다. 이들이 주로 우려하는 바는 과도하거나 부적절한 개입은 이 부문을 보호한다기 보다는 오히려 경쟁을 침해할 수도 있다는 것이다. 이러한 입장에서 당해 산업계에 의한 자기 규제가 이루어지도록 하거나 단순히 경쟁 과정의 통제효과(disciplining effects)만을 갖도록 하는 것이 더 바람직하다고 본다.

그러나 공청회에서 보다 광범위하게 합의가 이루어진 사항은 디지털 경제에서 경쟁법은 매우 중요한 역할을 가지고 있으며 향후 동 분야의 시장이 성숙할수록 더욱 그럴 것이라는 것이다. 제재 받지 않을 경우 역동적인 경쟁 절차를 방해할 수 있는 반경쟁적 행위를 금지하고, 이를 단념시키기 위해 경쟁법 집행은 필수적일 수 있다. 경쟁법이 적절히 활용될 수 있는 몇 가지 상황의 예시가 공청회에서 제시되었는데, 여기에는 잠재적으로 반경쟁적인 기업결합, 독점적 플랫폼에 의한 기술중속(hold-up)문제, 플랫폼 소유자의 응용프로그램 개발자의 투자 남용 등이 포함된다.

- (4) 경쟁법 개입의 최적 시점을 찾는다는 것은 복잡하고 어려운 문제이다. 수많은 디지털 시장에서 서로 다른 플랫폼 상에 치열한 경쟁이 벌어지고 있기 때문에, 기업이 어느 시점에서 경쟁법 집행이 필요한 시장지배적 지위를 갖고 있는지를 판단하기란 쉽지 않다. 아직 시장지배적 지위를 가지고 있지 않은 강력한 회사에 대해 불공정 거래 관행을 규제하고 가능한 경우 대안을 제공하는 법률을 이용하여 어느 정도까지 개입할 수 있는지는 아직 해결되지 않은 문제이다.

디지털 시장에 대한 공적 개입의 적절한 시점을 찾기는 어려운 문제이다. 조급한 개입이 친 경쟁적 발전을 방해할 위험과 시장지배력이 고착화될 위험 간 균형을 맞추는 필요가 있다는 사실을 고려할 때, 여러 가지 사항을 적극적으로 고려하는 것은 매우 중요하다. 공청회의 일부 참가자들은 경쟁당국의 사후 집행보다 사전 감독이 더욱 효과적인 접근법이라는 주장을 제시하였다. 그러나 과거 경쟁당국은 이러한 준규제적(quasi-regulatory) 역할을 수행하는 것을 꺼려한 바 있다.

디지털 시장에서 경쟁법을 집행할 때 가장 핵심적인 문제는 문제시 되는 기업이 어느 시점에서 시장지배적 또는 독점적 지위라고 인정되는지에 관한 것이다. 디지털 경제에서 활약하는 주요 기업들은 매우 규모가 크고 많은 수익을 올리고 있지만, 이들 기업 간의 경쟁 및 동 시장 내 경쟁의 동태적 또는 순환적인 성격 때문에 시장지배력을

오랫동안 유지하는 것은 거의 불가능하다. 한 토론자는 만일 시장주도적 기업이 5년 간 변함 없이 지위를 유지하거나, 또는 어떠한 도전이 있어도 쉽게 물리치고 이윤을 창출하고 있는 경우 지배적이라고 판단할 수 있다는 경험 법칙을 제시하였다.

시장지배력 여부를 확정할 수 없을 경우에는 이에 대한 대안으로 미국 연방거래위원회법(the Federal Trade Commission Act)의 제 5 조 또는 일본의 독점금지법(Antimonopoly Act)의 불공정거래 조항과 같이 불공정거래 관행을 규제하는 조항들을 통하여 비지배적 기업들의 중대한 반경쟁적 행위를 다룰 수 있다. 이러한 행위들은 시장을 독점화하기 위한 반경쟁적 시도가 되어 일부 관할권역에서는 불법으로 규정되기도 한다.

- (5) *일반적으로 경쟁법은 디지털 시장에 적용될 수 있을 만큼 충분히 융통성이 있다. 그러나 디지털 시장에 대한 전문지식, 영토적 관할권, 디지털 경제기업의 다국적 성격, 기존의 경쟁 개념을 디지털의 맥락에 맞게 수정해야 하는 기술적 문제 등과 같이 이 부문의 경쟁법 집행에서 반복적으로 발생하는 문제들이 있다.*

공청회에서는 기존의 경쟁법이 충분히 유연하고 세부적이기 때문에 이를 디지털 경제에 적용할 수 있다는 점에 대해서는 논란의 여지가 없었다. 그러나 참여자들은 디지털 시장의 경쟁법 적용을 어렵게 하며 반복적으로 나타나는 여러 문제들에 대해서 논의하였다. 첫째, 디지털 경제에 경쟁법을 효과적으로 적용하기 위해서는 디지털 기술에 대한 전문기술적 지식이 필수적임에도 불구하고 여러 대표단들은 자국의 경쟁당국이 이러한 전문지식을 갖추지 못하고 있다고 보고하였다. 나아가, 디지털 경제의 변화가 빠르게 이루어지기 때문에 경쟁당국이 습득하게 되는 지식이 너무 쉽게 퇴화될 위험이 있다. 당국의 기술적 전문성을 향상시키기 위해 전문 고문의 활용, 디지털 시장에 대한 조사 실시, 산업 내 협동 프로세스에 참여하는 등의 방법이 있을 수 있다.

둘째, 디지털 경제의 많은 시장들의 지리적 범위가 전세계에 걸쳐 있으므로 관할권 또는 영토와 관련되는 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어, 한 국가 내에서 반경쟁적 행위에 책임이 있는 법적 대표자의 물리적 실체를 파악하기가 어려울 수 있다. 또는 전자상거래에서 되풀이되는 문제로서 반경쟁적 관행이 여러 관할권역에 걸쳐지는 경우 어떤 당국이 집행조치를 취해야 하는 가에 대한 문제가 발생한다. 그러므로 참가자들은 이에 대해 디지털 경제에 대한 문제를 다룰 때에는 국제적인 조정 및 협동이 필요함을 강조하였다.

셋째, 이미 경쟁법 상 확고해진 개념을 디지털의 맥락 상 적용하기 어려운 경우가 있다. 융합, 교차보조, 플랫폼 경쟁, 끊임없는 혁신의 주기와 같은 개념들은 시장획정을 매우 복잡하게 만들 수 있다. 해당 행위가 경쟁제한적 행위인지 판단하기 위해서는 상품 디자인 또는 코딩(coding)에 대한 매우 기술적인 질문들이 발생하곤 한다. 더욱이

구조적 시정조치는 빠르게 쓸모가 없어질 수 있기 때문에 행태적 시정조치가 선호되지만, 이에 대해서는 정기적인 감독이 필요할 수 있다.

### 3. 네트워크 효과

- (6) *네트워크 효과는 사용자들이 가지는 한 상품의 가치가 그 상품을 사용하는 다른 사람들의 숫자에 따라 증가하는 경우에 발생한다. 수요측면의 규모의 경제 및 그 효과는 직접적일 수도 있고 간접적일 수도 있다. 네트워크 효과는 디지털 시장에서 자주 발생하는 데, 한 플랫폼의 인기가 증가하면 다른 사용자들 뿐만 아니라 광고주나 응용프로그램 개발자들과 같은 기타 그룹도 유인하기 때문이다.*

직접적인 네트워크 효과는 상품 사용자들 간에 의사소통이 이루어지고, 더 많은 사용자들을 갖는 것이 해당 상품을 더욱 유용하고 가치 있게 하는 경우에 발생한다. 오늘날 찾아볼 수 있는 전형적인 예는 소셜네트워크로써 해당 네트워크에 더 많은 사용자들이 존재할 수록 그 매력이 더욱 커진다. 간접적인 네트워크 효과는 해당 상품의 사용률이 높아지면 다른 그룹을 유인하게 되고, 이것이 다시 기존의 사용자들에게 간접적인 혜택을 제공하게 되는 경우 발생한다. 예를 들어, 한 운영시스템이 널리 확산됨에 따라 해당 운영시스템과 호환할 수 있는 새로운 응용 프로그램의 개발자가 많아짐으로써 기존 사용자가 혜택을 받는 경우가 여기에 해당된다.

디지털 시정에만 독특하게 나타나는 것은 아니지만 네트워크 효과는 디지털 경제에 만연하는 특성이며, 특히 강력한 영향을 미치는 현상이다. 네트워크 효과는 수요측면의 규모의 경제의 한 종류로서 개념화 될 수 있다. 또한 공급 측면의 규모의 경제도 디지털 시장에서 발생할 수 있는데, 특히 검색 엔진에서 사용자 데이터가 증가할 경우 더욱 정확한 검색 알고리즘으로 이어진다는 것이 대표적인 예라고 할 수 있다.

- (7) *네트워크 효과는 사용자와 다른 그룹을 위한 상품의 품질과 가치를 향상시킨다는 측면에서 친 경쟁적이다. 그러나 네트워크 효과는 진입장벽을 높이거나 전환비용을 증가시킬 경우에는 경쟁에 해로운 영향을 미칠 수 있다. 이는 특정 플랫폼에 고착(lock-in) 되거나, 또는 하나의 플랫폼만이 시장을 지배하게 되는 분기점(tipping point)로 이어질 수 있다. 네트워크 효과로 혜택을 보는 기업은 시장지배력을 강화하기 위해 이러한 효과를 남용하여서는 안될 것이다.*

긍정적인 외부효과로서의 네트워크 효과는 직접적인 사용자, 그리고 호환기능제품 개발자와 같이 그 상품과 관련된 다른 그룹들 모두에게 그 상품이 더욱 가치 있게 만들어준다. 보다 높은 시장점유율은 예컨대 친경쟁적 결과라고 할 수 있는 제품 품질 개선으로 이어질 수 있다. 그러나 네트워크 효과는 경쟁에 부정적인 영향을 미칠 수도

있다. 예를 들어, 진입장벽을 높이거나 소비자들의 전환비용을 증가시킬 수 있다. 가장 큰 문제는 사용자들이 해당 상품에만 고착되어 결과적으로 눈덩이 효과(snowball effect)가 발생하거나, 또는 해당 상품의 시장지배력이 불가피해지는 시장 분기점이 올 수 있다는 것이다.

그러나 디지털 경제에서 이와 같은 시장 분기점이 나타나는 것을 막을 수 있는 시장 공통적인 특성들이 존재한다. 이러한 시장들은 규모수확체감(diminishing returns to scale), 혼잡효과(congestion effects), 반발효과(repulsion effects)의 특성이 나타날 수 있다. 또한 전환비용이 낮은 경향이 있고, 거래당 부담금(per-transaction charges)이 교차그룹 외부효과(cross-group externalities)의 경쟁억제적 네트워크 효과를 약화시킬 수 있다. 반면, 디지털 시장이 성숙함에 따라 시장지배력이 고착화 되면서 네트워크 효과가 강화될 수도 있다. 따라서 네트워크 효과는 우선적인 경쟁문제는 아니지만, 네트워크 효과로 이익을 보는 기업은 독점적 행위로 자신의 시장지위를 강화하려 해서는 안될 것이다. 결론적으로 네트워크 효과가 경쟁에 미치는 영향은 개별 사안별로 평가되어야만 할 것이다.

- (8) *네트워크 효과가 강한 시장에서는 전환비용이 증가하는 것이 일반적인 특징이긴 하지만, 오늘날까지 디지털 시장에서 전환비용은 상대적으로 낮은 편이었다. 더욱이 디지털 경제에서는 멀티호밍(multi-homing)이 널리 활용되고 있다는 것은 다수의 경쟁 플랫폼들에 대한 동시적 참여가 흔하다는 것을 의미한다.*

전환비용은 철수 부담금, 학습비용 또는 기회비용과 같이 사용자가 한 상품에서 다른 상품으로 옮겨갈 때 발생하는 비용을 의미한다. 전환비용의 발생은 상품을 전환함으로써 얻는 혜택을 무효화시키거나 능가해버리기 때문에 소비자들은 공급자를 바꾸고 싶음에도 불구하고 그러지 못하는 경우가 있다. 전환비용은 네트워크 효과의 반경쟁적인 영향을 강화할 수도 있지만 디지털 경제에서 전환비용이 경쟁 문제로 이어지는 경우는 시장마다 다르다. 예를 들어, 소셜네트워크에서 발생하는 대부분의 가치가 다른 사용자들의 정체성(identity)에서 발생하는 한, 소셜네트워크를 바꾸는 것은 검색엔진을 바꾸는 것보다 전환비용이 더 많이 들어간다.

추가적으로, 멀티호밍은 디지털 시장에서 일반적이다. 즉, 둘 이상의 플랫폼 또는 네트워크 간의 제휴가 널리 퍼져있다. 이에 따라 한 네트워크에 대한 참여가 다른 네트워크에 대한 참여 및 이익 획득을 방해하지 않기 때문에 시장이 한쪽으로 기울어질 가능성을 감소시킨다.

#### 4. 모바일 응용프로그램을 위한 개발의 개방형(open) 플랫폼과 폐쇄형(closed) 플랫폼

- (9) *모바일 통신 부문의 경쟁은 점차적으로 전체적인 기술생태계(technology ecosystem)의 수준에서 이루어지고 있다. 개방형 및 폐쇄형 플랫폼으로 나누어졌던*

전통적인 양분체계는 거의 폐쇄형 플랫폼에서 어느 정도 거의 완전히 개방형이라고 볼 수 있는 플랫폼까지 아우르는 광범위한 접근법으로 대체되었다. 모바일 공간에서는 적절히 설계된 플랫폼이 혁신을 촉진하는 역할을 하며, 플랫폼의 기능을 향상시키는 응용프로그램의 개발을 촉진하고 이에 따라 사용자들이 체감하는 가치도 증가하게 된다.

디지털 시장에서의 “승자독식” 형태의 경쟁은 플랫폼 수준에서 발생한다(경쟁 플랫폼 모델 간). 기존에는 개방형과 폐쇄형 플랫폼 모델 간에 차이가 있었다. 그러나 점차적으로 디지털 시장은 모바일 통신 부문에서와 같이 광범위하며, 연속적인 범위에 걸친 접근법들이 나타나는 특성을 보이고 있다. 즉, 선택할 수 있는 방법이 어느 정도 완전한 개방형(구글의 안드로이드 운영시스템)부터 부분적 개방형(애플사의 시스템)과 대체적으로 폐쇄형 접근법(RIM/블랙베리 시스템)까지 다양하다.

점차적으로 플랫폼과 결합상품으로 구성된 통합형 기술 생태계를 개발하려는 움직임이 증가하고 있다. 비록 이러한 발전은 신규 진입자들이 이제는 애초부터 두 개 이상의 시장과 경쟁해야 하기 때문에 플랫폼 시장에 대한 진입장벽을 높이는 것이지만, 토론자들은 현재로서는 모바일 통신 플랫폼 간 활기찬 경쟁이 일반적인 것이 되었다고 주장했다.

적절히 설계된 플랫폼은 혁신 촉매제로써 기능하여 상호교환이 가능한 차세대 기술의 개발을 촉진한다. 정보기술 개방형 플랫폼은 경제 내 생산 기반시설 중에서도 독특한 특성을 가지는데, 이는 플랫폼 소유자가 잠재적으로 경쟁자이기도 한 다른 사업자들에게 자신의 설비를 개방하여 제 3자의 혁신이 가능하도록 하기 때문이다. 따라서 플랫폼 모델은 디지털 경제에서 높은 비율의 혁신과 성장을 이끄는 주요 요인이다.

- (10) 플랫폼 간 경쟁은 오늘날 디지털 경제에서 가장 중요한 경쟁 압력이 되고 있다. 플랫폼 개발에 있어 개방형 및 폐쇄형 접근법 모두에 찬반론이 있지만, 일반적으로 개방형이 보다 많은 투자를 유치하고 따라서 더 많은 혁신이 이루어진다고 받아들여지고 있다. 시장지배적 플랫폼이 언젠가는 결국 나타날 수 있겠지만, 이는 정부개입에 의해 허가되기보다는 경쟁시장 프로세스를 통해 결정되도록 해야 할 것이다. 그러나 정부는 반경쟁적 행위가 플랫폼 간의 경쟁을 훼손하지 않도록 보장하는 역할을 한다.

토론자들은 플랫폼 간의 경쟁은 모바일 공간을 포함하여 현재 디지털 경제에서 가장 뚜렷하게 나타나는 경쟁압력의 원천임에 동의하였다. 경쟁은 플랫폼 개발에 대한 개방형 또는 폐쇄형 접근법 간에 발생하고, 각 접근법에 대한 찬반론이 존재한다. 보다 폐쇄적인 플랫폼은 소유자가 보안 및 응용프로그램의 품질, 가격과 같은 문제에 대해서 보다 강력한 통제력을 행사할 수 있고 무임승차의 문제도 피할 수 있다.



토론자들은 개방형 플랫폼이 투자와 응용프로그램을 더 많이 유치하기 때문에 시장지배력은 개방형의 경우에 발생할 가능성이 더 높다고 보았다. 개방형 플랫폼조차도 플랫폼과 그 응용프로그램의 품질과 플랫폼에 대한 신뢰를 유지하기 위해 플랫폼 소유자의 지속적인 관리가 필요하다.

토론자들은 지배적인 모바일 플랫폼이 조만간 나타날 것이라고 믿고 있었지만, 지배적 플랫폼의 선택은 경쟁을 통해 시장에서 결정되어야 하는 문제이지, 정부기관의 상명하달식 결정으로 이루어져서는 안 된다고 주장하였다. 그러나 토론자들은 정부기관은 산업분야 규제 또는 경쟁집행을 통해서 경쟁을 보호하고, 시장지배력이 독점적 행위가 아니라 플랫폼 자체의 역량에 의해서 출현할 수 있도록 감독자의 역할을 계속 해야 한다고 보았다.

- (11) 플랫폼 내(intra-platform) 수준에서는 두 종류의 경쟁 문제가 발생한다. 하나는 수직통합된 플랫폼 소유자의 응용프로그램 시장에 대한 독점적 전략이며, 다른 하나는 불법적인 복제 또는 플랫폼 내의 기능성 편입을 통해 플랫폼 소유자가 응용프로그램 개발자의 투자를 착복하는 것이다. 공청회에서는 경쟁법을 통해서 이러한 문제들을 어느 정도까지 다룰 수 있고, 다루어야 하는지에 대한 논의가 이루어졌으며, 새로이 나타나는 중요한 우려 사항으로 혁신 인센티브의 균형을 맞추는 것에 대해 논의했다.

플랫폼 내 경쟁은 하나의 플랫폼 내에서 이루어지는 경쟁으로써 플랫폼 소유자와 응용프로그램 개발자 간의 관계를 의미한다. 비록 플랫폼 간 경쟁에 비해 후순위이지만 그럼에도 불구하고 매우 중대한 투자와 혁신이 플랫폼 내에서 이루어진다. 이 단계에서 이루어지는 경쟁 문제는 디지털 시장의 정태적 및 동태적 효율성 모두에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 첫째, 플랫폼 소유자가 자사가 보유한 수직통합된 응용프로그램 자회사를 보호하기 위해 또는 지배력을 가진 현행 기업에 도전하는 경쟁 플랫폼의 출현을 막기 위해 제 3 자의 응용프로그램 개발자를 배제하고자 하는 위험이다. 둘째, 플랫폼 소유자가 처음에는 제 3 자인 개발자에게 자신의 플랫폼을 위한 응용프로그램을 생산할 것을 권유하였으나 이후 개발된 응용프로그램을 복제 또는 호환시킴으로써 개발자의 투자를 착복하고자 하는 경우가 존재할 수 있다.

토론자들은 경쟁법 집행으로 보호할 수 있는 플랫폼 내 경쟁의 적절한 범위를 확정하지 못했다. 플랫폼 개발 인센티브와 응용프로그램 개발 인센티브 간의 균형을 맞추는 것이 이 논의의 핵심이다. 비록 응용프로그램 개발자들이 계약 수단을 이용하여 자신의 투자를 사전적으로 보호해야만 하지만, 많은 공청회 참가자들은 경쟁당국이 이러한 시장에서의 경쟁 절차를 보호하기 위하여 사후적으로 개입해야만 하는 부분이 있다고 주장하였다. 플랫폼 간 치열한 경쟁이 있는 경우 적법한 형태의 폐쇄형 플랫폼을 운영하는 특정 기업이 시장지배적 지위를 가지고 있다면, 비록

적법한 경쟁의 결과 그러한 지위를 획득하였다고 할지라도 반경쟁적 요소가 있을 수 있다는 일부 참가자들의 주장도 있었다.

## 5. 상호운용성(interoperability), 표준화 및 특허 시스템

- (12) *더욱 더 통합되고 융합되고 있는 디지털 경제에서 상호운용성은 상이한 플랫폼과 응용프로그램들이 서로 연결되고 소통되도록 함으로써 사용자들이 누리는 가치가 더욱 향상되도록 한다. 그러나 상호운용성은 경쟁적이면서도 서로 보완적인 상품의 개발을 촉진하게 된다. 그러나 개발자, 특히 시장지배적 상품의 개발자가 상호운용성을 허용하지 않는 방향으로 변하게 한다*

상호운용성은 소프트웨어와 하드웨어 간의 상호 연결 및 상호 작용과 관련된다. 상이한 플랫폼과 응용프로그램 간의 상호운용성은 이렇듯 분리된 요소들이 연결되고 소통되도록 하여 점차 증가하고 있는 디지털 기술 간 융합의 측면에 핵심적인 특징을 구성한다. 특히, 상호운용성은 사용자들로 하여금 단일한 플랫폼을 통해서 훨씬 더 광범위한 기능과 내용에 접근할 수 있도록 함으로써 상품의 가치를 더욱 증대시킨다.

현재, 상호운용성은 주로 각 업체들의 자발적인 공개와 산업 전반의 표준화를 통해 이루어지고 있다. 상호운용성은 소비자들이 상품에 대해 갖는 관심을 더욱 증대시키므로 개발자들은 특히 시장에서 디딤돌이 필요한 신상품에 대해서는 더욱 협조할 인센티브를 갖는다. 그러나 이미 구축되어 있는 플랫폼의 경우, 하방부문 자회사를 보호하기 위해 또는 잠재적 경쟁 플랫폼을 제거하기 위해 상호운용성을 장려하지 않는 경향을 가질 수 있다.

- (13) *상품의 어플리케이션 프로그래밍 인터페이스(application programming interface, API)의 자발적 공개(voluntary disclosure)는 업체들이 상호운용이 가능하도록 하는 일반적인 방법이다. 자발적 공개는 혁신이 빠르게 이루어지도록 하기도 하지만 공개하는 업체 및 상대 업체 모두에게 일정한 위험을 주기도 한다. 논란이 되고 있는 문제는 시장지배적 사업자가 상호운용성 정보를 공개하는 것을 꺼려할 경우 이를 공개하도록 경쟁법의 공급원칙에 대한 거부를 어느 정도까지 사용할 수 있는가 하는 점이다.*

상품 API 의 일방적인 자발적 공개는 상호운용 정보를 공유하는 방법으로 자주 활용된다. 자발적 공개는 후속 혁신이 신속하게 이루어지도록 한다. 그러나 업체는 이러한 정보를 공개함으로써 상호호환이 가능한 상품 개발에 대한 통제력을 포기하는 것이다. 반대로 이러한 정보를 공유 받는 상대 업체 역시 공개업체가 제공한 설계를 좋은 나쁜든 준수해야만 할 뿐만 아니라 공개업체가 공개 시기에 의존하게 되고, 향후 기존 플랫폼의 변경에 취약해질 수 있다.

공청회 토론에서 입증된 것과 같이 상호운용 정보를 자발적으로 공개하지 않을 경우 이를 경쟁법으로 어떻게 다룰 수 있을 것인지에 대해 논란의 여지가 많다. 먼저, 상호운용성 정보공개 거부행위는 기술홀드업문제 및 플랫폼내 경쟁억제 문제를 야기한다. 반면, 경쟁법 집행, 그 일반적인 측면에서 살펴봤을 때, 공급거부 원칙은 특히 투자와 혁신이 중요하고 공급 의무 부과가 인센티브를 훼손할 수 있는 시장에서는 거의 활용되지 않는다. 토론자들은 경쟁법 집행이 일반적인 상호운용성 공개 문제를 다룰 수 있는 최적의 수단이 아니라는 점에 대부분 합의하였다.

- (14) *기술 표준화는 디지털 경제에서 상호운용성 증진하기 위한 대안이다. 표준이 제대로 설계되고 니즈(needs)를 충족하며 널리 채택되어 적용될 경우에는 혁신의 촉매제로써의 역할도 할 수 있다. 그러나 표준화가 항상 상호운용성 문제의 답이 되지는 않는다.*

표준화는 산업전반적으로 일반적인 자발적 공개의 대안으로써 활용된다. 산업 참여자는 이러한 접근법을 통해 특정 기능에 대한 최상의 기술을 공동으로 파악하고 일반적으로 적용가능한 기준으로써 표준을 구축하게 된다. 기술의 표준화는 표준을 활용하여 상품을 생산할 수 있는 소규모 업체의 시장 진입장벽을 낮출 수 있으며, 동시에 상호운용성을 촉진한다. 더욱이 눈덩이 독점 효과(snowball-to-monopoly effect)의 위험 없이 네트워크 효과가 증가함으로써 시장은 혜택을 볼 수 있다. 이러한 측면에서 플랫폼과 같은 표준은 혁신 촉매제로써의 기능을 한다.

그러나 토론자들은 디지털 시장에서 표준화를 상호운용성 또는 기타 경쟁 문제의 만병통치약으로 이해해서는 안 된다고 강조하였다. 첫째, 표준화 설정 과정은 공개적이고 투명해야만 한다. 둘째, 많은 디지털 표준이 지금까지 채택되어 왔지만 실무적으로 성공한 것은 많지 않다. 효과적인 표준은 잘 설계되고 실질적인 니즈를 충족하며 널리 시행되어야만 한다. 셋째, 표준화에 기초한 혁신은 단일 기업 혁신보다 더 서서히 이루어진다. 더욱이, 표준화는 상품 차별화를 어렵게 하는데, 이는 특히 사용자 인터페이스와 관련된 일부 상품들에 대해서는 바람직한 특징이기도 하다. 넷째, 점차 더 중요해지는 문제로서 표준이 특허기술을 편입할 경우 모든 관련자들에게 FRAND(fair, reasonable, and non-discriminatory), 즉 공정하고 합리적이며 비차별적으로 특허사용을 허가해야 하는 문제가 있다.

- (15) *표준특허(standard-essential patent)가 표준에 포함된 경우 FRAND 라이선스 약속은 차후 특허권자에 의한 홀드업의 위험을 감소시킬 수 있다. 그러나 특허 소송을 통한 전략적인 디지털 특허의 축적과 잠재적인 홀드업 효과는 최근 수년 간 디지털 경제에서 우려를 증가시켜왔다.*

일반적으로 표준은 당해 기술이 특허를 받았는지의 여부와 상관없이 당시 최고의 기술을 통합시킨다. 특허가 표준에 포함된 경우 FRAND 라이선스 약속을 통해 이

표준이 모든 개발자들이 필요한 만큼 마음껏 사용할 수 있을 것을 보장한다. 그러나 개별 업체들이 표준특허를 의도적으로 축적하고 차후 경쟁업체들을 상대로 한 특허 소송에서 이를 전략적으로 활용하는 문제가 새롭게 등장하고 있다. 이러한 행위는 다음과 같은 두 가지 점에서 문제가 있다. 첫째는 표준화 과정에서 만들어진 FRAND 약속을 특허권자가 어느 정도까지 존중해야만 할 것인지의 문제이고, 둘째는 결과적으로 발생하는 홀드업 문제를 경쟁법 집행으로 다룰 수 있는 잠재적인 범위가 어디까지인가 하는 점이다. 기업결합 규제도 특허 획득이 경쟁을 상당히 감소시킬 수 있는지 판단하는 데 사용될 수 있기 때문에 관련이 있는 사항이다.

## 텔레비전과 방송분야의 경쟁문제(2013)

### Competition Issues in Television and Broadcasting(2013)

- 요약 -

라운드테이블의 토론, 사무국의 연구보고서, 각국 대표단 및 전문가가 제출한 보고서에서 다음과 같은 몇 가지 논점이 제시되었다:

- (1) *텔레비전과 방송 부문은 상당한 수준의 기술적 및 구조적 변화를 겪어왔고, 이를 통해 소비자들이 매우 다양한 통신 및 미디어 서비스에 접근할 수 있게 되었다. 방송과 통신의 융합(convergence)을 통해 소비자들은 신규 플랫폼 및 다양한 무선 휴대기기를 사용할 수 있게 되었고, 이로 인해 통신 서비스를 이용하고 콘텐츠를 소비하는 방식도 변화하고 있다. 이와 동시에 기술의 변화는 경쟁의 규제와 조건에도 영향을 미쳤다.*

신기술의 보급과 융합의 동태적인 효과는 소비자들이 시청각 콘텐츠에 접근하고 이를 바라보는 시각에 변화를 가져왔다. 오늘날 시청각 콘텐츠는 아날로그 또는 디지털 지상방송, 위성방송, 케이블 또는 IP(Internet Protocol)와 OTT(Over-the-Top) TV 등 다양한 플랫폼을 통해 제공될 수 있다.

전통적인 방송에 영향을 미치는 근본적인 변화는 네트워크에서 IP 데이터 전송으로의 이전에서 유래한다. 상당한 수준의 광대역(broadband) 보급, 대역폭(bandwidth)의 증가, 디지털 기기의 확산이 모두 함께 이루어짐으로써 상이한 기기로 동일한 네트워크를 사용할 수 있게 되었고, 통신산업은 신규 결합상품 서비스(bundled services)를 제공할 수 있게 되었다. 이로 인하여 소비자들은 다양한 고정 및 휴대용 기기를 통해 영상서비스를 수신 및 해독할 수 있게 되었다.

기술이 발전함에 따라 경쟁의 조건, 즉 서비스의 범위 및 품질, 내부 비용, 진입장벽의 정도(신기술로 인한 시장 경쟁의 새로운 수단 제공), 공급자를 바꿀 수 있는 소비자의 능력, 가격 메커니즘(기술발전을 통해 유료시청(pay per view)서비스가 가능해짐)에도 영향을 미치게 되었다. 따라서 디지털화는 일반적으로 진입장벽을 낮추는 역할을 한다.

융합에 따른 결과 중 하나는 규제를 설계할 때 기술 중립적인 접근을 해야 한다는 것이다. 나아가 NCAs(회원국 경쟁당국)는 통신망 중립성 문제를 인식하고 있어야 하며, 잠재적인 통신망 트래픽의 차별 형태에 집중해야 한다. 통신망 트래픽 차별은 특정 경우에 있어서 반경쟁적일 수 있는데, 일부

서비스에게 ‘우선전송(fast lane)’ 허용을 하거나, 일부 서비스의 품질이 저하되고, 또는 동영상 소비량을 계산하는 방법에 있어 데이터 상한을 두는 것 등이 여기에 포함된다. 일부 국가(칠레, 네덜란드, 슬로베니아)는 통신망 중립성을 지키기 위해 보다 엄격한 규제를 수행하고 있다. 이는 TV 시장의 경쟁에 영향을 미칠 수 있는데, 그 일례로 한국의 KT/삼성(2012), 프랑스의 Free/Google(2013), 미국의 Comcast/NBCU(2009)가 있다. 나아가, 온라인 비디오 유통업체(Online Video Distributors, OVD)에 의한 상당한 경쟁 압력을 반영한 NCAs의 결정이 있는데, 그 예로 Comcast/NBCU(2009), Project Kangaroo(2009), NewsCorp/BSkyB(2012)가 있다. 따라서 앞으로 NCA는 특히 온라인 비디오 유통업체와 관련된 비디오 시장에서의 차별에 큰 관심을 기울여야 할 것이다.

융합으로 인해 특히 장래 수요예측, 신기술의 공급, 수익성 있는 기업모델의 선택, 경쟁상품의 잠재적 원천과 관련한 사업계획에 있어서의 불확실성이 증가하였다. 이러한 불확실성으로 인해 경쟁 규제기관 또한 딜레마에 빠지게 되었다. 한편으로는 시장 상황을 평가하기 어려워 개입을 할 경우, 개입하지 않았을 경우 시장이 바람직하게 발전할 수 있었던 가능성을 없애버릴 수도 있다. 다른 한편으로는 혁신의 가능성이 있다는 것은 향후 경쟁이 더욱 발전할 수 있도록 기회를 열어두는 것이 중요하다는 것을 의미한다. 따라서 이것은 규제기관이 더욱 주의를 기울여야 하는 이유를 제공한다. 현재의 융합 형성으로 인해 발생한 불확실성에 대해 규제 당국이 모르는 부분이 너무 많기 때문이다. 그러나 일부 규제적 위험은 불가피하며, 불개입 정책은 새로운 형태의 시장 지배력이 빠르게 등장할 수 있도록 유도할 수 있다. Fles 교수는 연속적인 혁신의 패러다임이 규제정책을 마련하는 데 지침이 될 수 있을 것이라고 주장했다. 여기서 가장 큰 우선순위는 신규 공급 세대가 기존 세대를 대체할 수 있도록 보장하는 데 있다.

마지막으로 융합은 통신과 방송 부문의 경계를 재편성하였다. 융합하는 서비스들은 동일한 접근 기반시설을 활용하기 때문에 법적 체계 또한 통합시켜 효율적인 의사결정을 도모하고 중개매매와 포럼쇼핑의 가능성을 최소화 하는 것이 필요할 수도 있다. 일부 국가에서는 이중 방송규제를 방송 및 통신에 대한 포괄적인 단일 법률로 통합할 계획을 갖고 있다(예: 한국).

- (2) *기술의 진화와 신 상품 및 서비스의 등장으로 미디어 시장이 더욱 경쟁적이 되었으나, 다른 한편으로는 텔레비전과 방송 시장의 발전이 경쟁 정책의 수립에 어려움을 초래했다.*

기술의 변화와 융합으로 인하여 텔레비전과 방송 분야의 상품시장획정이 매우 어려워졌다. 관련 시장을 제대로 획정하기 위해서 NCA는 전체 가치사슬(value

chain)에 대한 이해와 함께 수요와 공급 대체성(demand and supply side substitutions)에 대해 명확하게 이해하고 있어야 한다. 또한 시장 분석에서 높은 고정비용, 낮은 한계비용, 결합판매, 비가격 경쟁, 시장의 양면 또는 다면적 특성, 수직적 통합, 빠른 기술 발전과 같은 시청각 제품 및 서비스 시장 특유의 변수를 고려해야 한다. 융합으로 인하여 통신사, 케이블 TV, 인터넷 간의 3 중 플레이, 또는 통신사, 케이블 TV, 인터넷 및 휴대폰 산업의 4 중 플레이가 이루어지는 상황으로 이어졌다. 시장획정은 관할권 및 개별 시장마다 달라지겠지만, 일반적으로 콘텐츠의 도매시장, 기반시설에 대한 도매접근시장, 소매시장으로 분류될 수 있다. 보다 협소한 시장획정은 방송업체, 플랫폼, 유상 TV 서비스, 프리미엄 콘텐츠의 종류에 기초할 수 있다. 과거에는 미디어의 종류(TV, 라디오, 인터넷, 언론)에 따라 별도의 상품시장을 구분하였으나, 융합으로 인해 많은 NCA 가 보다 광의의 시장획정(예: CME/Balkan News Corporation, 불가리아의 TV Europe)을 채택하고 있다. 이와 유사하게 동 산업의 대표자들은 보다 포용적인(inclusive) 상품시장획정의 채택을 선호한다.

융합과 기술변화는 시장진입장벽을 낮추었지만 여전히 시장접근을 제한하는 중대한 난관들이 존재한다. 이러한 예에는 정부 정책, 지배적 방송업자들의 존재, 콘텐츠의 접근, 청중의 행동, 소비자 비용, 자본금 등 끝이 없을 정도로 많다.

정부정책(예: 규제 또는 행정 관행)은 시장접근을 제한할 수 있다. 규제적 보호주의는 여러 형태가 있으며 경제적, 사회적, 문화적, 또는 기술적 전제에 근거할 수 있다. 그 예로는 제한된 반경 내에서만 방송 라이선스를 부여하는 것(예: 잠비아)이다. 따라서 시장접근에 대한 규제는 분명하고 투명하며 비차별적이어야 한다. 더욱이 많은 시장에서 국가가 TV 방송국의 소유권 또는 자금지원을 통해 직접적으로 TV 방송에 관여되어 있다. 이러한 국영채널은 경쟁을 심각하게 왜곡하고, 진입장벽을 구축할 수 있으며, 민간 운영자들에게 손해를 입힐 수도 있다. 공공 운영기관이 존재함으로써 규제기관도 이들을 보호하기 위해 민간 기업을 차별할 인센티브를 갖게 될 수 있다. 많은 관할권에서 무상 TV 및 유상 TV 는 직접적인 경쟁상대이다. 따라서 공공 부문 무료 방송업체의 시장지배 또는 확장은 유상 TV 운영자들에 대한 진입장벽을 높일 수 있다.

전송설비에 대한 접근은 여전히 어려움을 야기할 수 있다. 디지털화는 전송설비접근에 대한 장벽을 상당 수준 감소시켰으나, 경쟁문제는 여전히 존재한다. 예를 들어, DTT 시그널의 유통을 단 하나의 기술로 제한하는 규제결정은 TV 방송업자들이 통신망 운영업체를 바꾸거나 다른 전송기술을 활용하지 못하게 하고, 제 3 자 통신망 운영업체로 하여금 디지털 전환(digital switchover)으로 발생하는 기회를 누리지 못하도록 할 수 있다(예: 스페인의 Astra/Abertis).

프리미엄 콘텐츠의 접근에는 심각한 병목현상이 있으며, 이는 시장지배력의 원인이 되고 있다. 특히 다른 대안이 없는 프리미엄 스포츠 행사(예: 올림픽 게임, 축구 경기)와 최신 영화 상영은 유상 TV 제공이 성공적으로 운영되기 위해 핵심적인 방송 콘텐츠이다. 콘텐츠 접근에 대한 장벽은 이를 소유한 측과 방송업체들 간의 통합, 독점적인 계약 방식, 지배적 기업의 수직적 봉쇄에 의해 발생할 수 있다. 프리미엄 콘텐츠는 기타 비 TV 시장의 경쟁에도 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 3 중 또는 4 중 플레이 시장에서는 콘텐츠를 통해 특정 패키지가 소비자들에게 더욱 매력적일 수 있다. NCA 가 콘텐츠 접근과 관련된 문제를 해결하기 위해서는 시장구조 분석이 매우 중요하다. 핵심 이슈는 하방부문 방송서비스 제공자가 자신의 지위를 이용하여 상방부문 콘텐츠 시장에서의 지배력을 획득하는 것이다. 상방부문 구매자의 지배력은 하방부문 시장에서 추가적인 시장지배력을 행사할 수 있도록 한다. 하방부문 시장이 경쟁적인 경우에는 상방부문 시장의 구조가 시장결과물에 중요한 영향을 미친다. NCA 가 가장 우려하는 점은 하방부문 방송업자와 프리미엄 콘텐츠 제공자 간의 기업결합으로 인하여 경쟁 방송업체들이 콘텐츠를 사용할 수 없게 되는 위협을 받는 것이다. 이러한 상황은 경쟁 관계에 있는 콘텐츠의 공급 탄력성에 따라 달라진다. Fels 교수의 분석에 따르면 콘텐츠 시장에서의 경쟁관련 문제는 사라질 수 없다. 그러나 그는 이러한 문제의 발생가능성에 대한 평가가 상방시장과 하방시장의 시장구조 및 행위에 대한 복잡하고, 때로는 반직관적인 분석에 달려있음을 보여주었다.

또한 독점 콘텐츠 전략은 플랫폼 간의 단절화(fragmentation)로 이어진다. 이 문제를 해결하기 위하여 일부 국가(예: 싱가포르)는 유료 텔레비전 특허 실시권자들로 하여금 자사가 보유한 독점 콘텐츠를 수정 또는 편집을 하지 않은 원본 그대로 기타 유료 텔레비전 특허 실시권자들의 플랫폼에서도 교차 방송하도록 하는 법적 의무를 부과하였다. 비선형 TV 서비스(예: 프랑스의 CanalSat/TPS)가 콘텐츠를 획득하는 데 있어서 발생하는 독특한 문제들 역시 발견된다. 마지막으로, 일부 국가(예: 이집트)에서는 불법복제가 프리미엄 콘텐츠의 가치를 저하시켰다.

소매 유료 TV 서비스 제공에 필요한 기능 간의 수직적 통합 역시 규제기관과 NCA 에게 있어 심각한 우려 대상이다(예: Comcast/NBCU). 수직적 통합으로 인해 잠재적으로 발생할 수 있는 경쟁 이슈는 하방부문 경쟁기업에 대한 필수 투입요소 공급 거부, 이윤 압착(margin squeezes), 경쟁비용의 상승, 독점거래, 콘텐츠 획득의 수요독점(monopsony) 등이 있다.

- (3) 경쟁당국은 텔레비전과 방송 시장에서 더욱 활발하게 정책 개입을 수행하고 있다. 일부 사안에서는 경쟁 문제뿐만 아니라 공익에 관한 기준을 고려하기도 했다. 경제적 목적과 비경제적 목적은 서로 밀접하게 관련되어 있는 경우가



많다. 이는 경쟁당국과 분야 당국 간의 권한 분리 및 협력 모델과 관련하여 여러 문제들을 야기한다.

빠른 기술 변화와 융합은 3 중 또는 4 중 플레이 서비스가 제공되도록 하였고, 이는 규제 관할권이 중복되는 위험으로 이어졌다. 특히 TV 와 방송부문의 경쟁분석은 통신규제기관과 같은 분야 전문 규제기관이 시행하도록 하여, 경쟁 이슈가 보다 광범위한 공공 이익의 분석의 일부로 포함되어 버리는 경우가 종종 발생한다. 반면 NCA 는 경쟁 정책 외의 문제까지 관찰하고, 비경제적인 요소도 고려하도록 지시 받을 수도 있기 때문에, 잠재적으로 잘못된 결정이 많아질 수 있다. 따라서 NCA 는 TV 방송 운영 심사에서 비경쟁적 문제들을 고려해서는 안 된다. 공공 이익은 분야 전문 당국에서 다루어야 할 내용이다. 이와 마찬가지로 분야 전문 당국들이 경쟁분석 수행을 이끌어서는 안 된다. 별개의 당국이 경쟁 패러다임과 공익의 문제를 동시에 적용하도록 하는 것은 상호모순적이거나 과도하게 복잡한 결과물로 이어질 수 있다. 더욱이 이로 인해 기업들에게 명확한 지침을 제공하지 못하게 된다. 라운드테이블에 제출된 보고서에는 이 분야에서의 기관 간 협동의 모범 사례가 기술되어 있다(예: Comcast/NBCU 사건의 결정). 또한 일부 국가에서는 협력 절차를 규정하는 공식적인 합의를 채택하기도 하였다.

## 광대역 네트워크 보급을 위한 재정 지원(2014)

### Financing of the Roll-out of Broadband Networks(2014)

- 요약\* -

1. 라운드테이블의 논의와 각국이 제출한 보고서를 통해 다음과 같은 몇 가지 논점이 제시되었다:
  - (1) 전국적인 광대역 보급은 한 국가의 경제 및 사회적 발전에 필수적인 것으로 받아들여지고 있다. 따라서 전국 어디에서나 동일하게 광대역에 접근할 수 있도록 하는 것은 많은 OECD(그리고 OECD 비회원국) 국가들의 디지털 의제 및 전국적 광대역 계획의 핵심 요소이다.
2. 고속인터넷 접속의 확대는 경제성장 및 사회통합에 매우 중요한 요소로 받아들여지고 있다. 예컨대, 세계은행은 개발도상국에서 광대역 보급이 10 퍼센트 증가하면 GDP 가 1.3 퍼센트 증가하는 것으로 추정한다. 결과적으로, 광대역은 사회경제적 발전의 촉매제 역할을 한다는 사실을 고려하여 전 세계 많은 국가들이 전국적 광대역 보급 계획과 광대역 배치를 장려하는 디지털 의제를 채택하였다. 디지털 의제에서 주기적으로 강조되는 점은 광대역은 도심에 사는 상대적으로 높은 소득을 가진 사람들 뿐만 아니라 모든 국민들에게 제공되어야 한다는 것이다. 보통 디지털 의제보다는 협소한 범위를 갖는 전국적인 광대역 보급계획은 일반적으로 기반시설의 도입에 대한 국가적 청사진에 초점을 맞춘다. 종종 이러한 의제 및 계획들은 다소 야심찬 목표를 내걸곤 하는데, 이는 보통 인구 또는 가구 당 광대역 인터넷 보급율과 최소 속도 보장으로 표현된다. 예를 들면, 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)의 디지털 의제는 유럽연합(European Union, EU) 각국의 모든 인구에게 2013 년까지 초당 최소 30 메가비트의 광대역 연결을 보급하고, 2020 년까지는 전체 가구의 최소한 50 퍼센트에게 초당 최소 100 메가비트의 광대역 연결을 보급하는 것이다.
3. 광대역의 정의에 있어서 지역별로 큰 차이가 있음을 강조할 필요가 있다. 예를 들어, OECD 에서 사용되는 기본적인 정의는 1 초당 256 킬로비트의 속도로 데이터를 전송할 수 있는 인터넷 연결을 의미한다. 오늘날의 기술을 고려했을 때에는 다소 느린 감이 없지 않지만, 이 정의는 10 년도 더 된 과거에 규정되었던 것이다. 일부 국가들은 이 정의를 수정하고 기준 속도를 높이고 싶어 하나, 현재로서는 수정이 불가능할 것으로 보인다. 더 빠른 속도의 광대역을 확대한다는 것은 특히

\* 본 요약은 반드시 경쟁위원회가 합의한 내용인 것은 아니다. 그러나 라운드테이블의 토론, 각 대표부가 제출한 보고서 및 사무국의 연구 보고서에서 제기된 주요 사안을 요약한다.

개발도상국과 같은 많은 국가들에게 더 많은 비용을 의미하는 것이기 때문이다.

- (2) 빠른 광대역을 전송하기 위한 광섬유(optical fibre)의 보급은 고소득의 인구집약적인 지역에서만 상업적으로 실현가능하다. 따라서 전국적인 배치에는 정부의 재정지원이 필요하게 될 가능성이 높다. 이에 따라, 국가들이 당면한 주요 과제는 민간의 투자 인센티브를 보전하면서도 어떻게 광대역의 출시를 국가 전체로 확보할 수 있을지의 문제이다.
4. 민간 투자자에 의한 광섬유 광대역의 보급은 소득과 수요가 높은 인구집약적 도시 지역에서만 상업적으로 실현가능하다. 설령 민간투자자에 의한 보급이 가능하다고 할지라도, 네덜란드의 경우에는 각 세대 당 광섬유(fibre-to-the-home, FttH)에 대한 투자를 회수하기까지 20 년에서 30 년이 걸릴 수 있다고 한다. 이렇듯 장기적인 투자에 수반될 위험을 제한하기 위해 일부 민간 운영자들은 장기계약으로 소비자 약정을 받아내는 등 적극적으로 수요를 “창출”하고, 안정화시키고자 노력하기도 한다.
  5. 수요가 낮은 지역에서 민간 투자자가 광대역을 보급하는 것은 거의 불가능하다. 결과적으로 이러 지역이 배제되지 않도록 하기 위해 다음과 같은 다른 형태의 재정 지원이 활용된다.
    - 직접적인 정부 보조(예. EU, 미국, 칠레)
    - 낮은 이자율 또는 세금우대조치와 같은 간접적인 정부 보조 (예. 일본)
    - 민관협력 (예. 멕시코, 이탈리아에서는 동 옵션을 평가 중)
    - 공공이 건설한 (도매) 네트워크 (예. 호주)
  5. 정부 보조금이 지원되는 상황에서의 주요 문제는 민간기업의 투자 인센티브에 부정적인 영향을 미치지 않으면서 보조금을 최적으로 분배하는 것이다. 예를 들어, 어떤 기업이 이미 민간 자본으로 기반시설을 구축한 곳에, 다른 기업에게 보조금을 제공하여 두 번째 기반시설을 건설하도록 한다면 이것은 이미 이루어진 투자의 가치를 심각하게 감소시키는 것이 된다. 또한 기반시설 건설을 위한 보조금을 지급하는 것은 민간 투자에 대한 구축(crowd-out) 효과를 야기할 수 있다.
  6. 일부 관할권역은 보조금 지급의 조건을 까다롭게 하여 공공부문이 꼭 필요한 때에만 개입할 수 있도록 하였다. 그 예로 EU 가 있다. EU 광대역 가이드라인은 광대역 확장을 위한 보조금 지급을 제한하는 규칙을 정했다. 동 가이드라인은 국가 당국이 보조금을 지급하기 위해 구별해야 할 세 가지 유형의 지리적 범위를 제시하였다:

- 백색 지대(White areas): 정부 보조 가능 지역. 현재 광대역 서비스가 제공되지 않고 있으며 앞으로 최소 3 년간 민간 투자에 의한 네트워크 확장이 예상되지 않음.
  - 회색지대(Grey areas): 구체적인 상황이 전제되는 경우에만 정부 보조 가능. 이미 하나의 네트워크 사업자가 있으나 또 다른 네트워크가 가까운 시일 내에 개발될 가능성이 희박한 경우가 여기에 해당됨. 정부 보조는 너무 고가이거나 부적절한 서비스가 제공되어 시민 또는 기업 활동의 필요를 충족시키지 못하고, 동일한 목적을 달성하기 위해 사용 가능한 조치가 시장을 더 왜곡시킬 경우에 정당화 됨.
  - 흑색지대(Black areas): 정부 보조 허용 불가. 최소한 두 개 이상의 광대역 망 운영 사업자가 활동 중인 지역.
7. 이 외에도 EU 가이드라인에는 광대역 확장을 위한 정부 보조가 경쟁을 왜곡하지 않도록 하기 위한 여러 조건이 포함되어 있다. 예컨대 정부보조는 개방 입찰 절차를 통해 지급되고, 기술 중립성이 존중되어야 하며, 제 3 의 도매 운영업체의 접근은 규제 가격에 따라 허용되어야 한다.
  8. 라운드테이블 의장은 광대역에 대한 공공 투자를 결정할 경우, 정부보조가 투자 인센티브에 미치는 영향 뿐만 아니라, 규제당국과 시장 참여자들 간에 존재하는 정보의 비대칭성도 고려해야 한다고 언급하였다.
  9. 열띤 토론의 주제가 되었던 또 다른 공공기관의 개입의 예는 공적 재원으로 구축된 광대역 네트워크이다. 예를 들어 호주에서는 정부가 모든 국민에게 광대역 네트워크 확장하기 위한 목적으로 기업을 설립하였고, 이에 대해 재정 지원을 제공하고 있다. 이러한 네트워크는 단순히 도매 연결을 제공하는 것이며, 소비자에게 제공하는 소매 서비스는 경쟁 관계에 있는 민간 운영사업자에 의해 제공될 것이다. 이러한 모델은 공공 재원을 이용하여 소매 서비스도 제공하던 과거의 수직적으로 통합된 독점 서비스 제공기업과는 다른 것이다.
- (3) 기술이 발전함에 따라 멀리 떨어진 그리고/또는 인구의 밀집도가 낮은 지역의 사람들이 광대역에 접근할 수 있도록 하는 서비스 제공 비용 역시 절감될 것이다. 즉, 이것은 국가 광대역 계획 및 디지털 의제 상의 광대역 배치를 위한 정부 보조 및 다른 형태의 국가 개입이 더 이상 필요하지 않을 수 있다는 것을 의미한다.
10. 기술의 진보로 인해 고속 광대역은 광섬유 및 무선 통신망 등의 다양한 수단을 통하여 제공될 수 있다. 예를 들어, DSL 가입자 통신망(DSL copper network)은 서브루프 (또는 그 이상으로) 까지 광섬유를 확대하고, ‘벡터링(vectoring)’ 함으로써

개선할 수 있다. 유선 텔레비전 통신망은 DOCSIS<sup>†</sup>와 같은 특별한 전송 기법이나 ‘노드 분리(node splitting)’를 통하여 더 빠른 속도로 전송할 수 있다. 즉 다중 노드를 통해 가입자들에게 서비스를 제공하기 위해 기존 시설에 새로운 요소들을 추가하는 식이다.

11. 고속 통신망은 다양한 통신기술을 통해 달성할 수 있기 때문에 고속 연결망 접근 수준에 관련한 목표는 어떤 특정 기술과 관계없이 설정되고 있는 추세이다. 실제, 라운드테이블에 참석했던 전문가들은 정부가 반드시 “최고의” 기술을 선택할 것이라고 보장할 수 없기 때문에 구체적인 광대역 기반시설의 확대에 대한 재정지원 여부를 결정할 경우 주의를 기울여야 할 것이라고 강조하였다.

(4) 대개 이용 가능한 통신망이 단 하나일 때보다는 기반시설에 대한 경쟁이 활발히 이루어질 때 더 바람직한 시장성과로 이어질 가능성이 높다. 그러나 여러 유사한 기반시설이 동시에 운영되는 것은 많은 경우 수익성을 저하시킬 수 있다.

12. 아주 유사한 기반시설이 경쟁하는 경우에는 보통 투자가 활발히 이루어진다. 예컨대, 네덜란드에서는 전국적인 통신사 두 개가 경쟁하였으며, 이로 인해 국영 KPN 이 (기존의 가입자 통신망을 업그레이드하는) 광섬유 통신망을 보급하게 되었다. 그 결과 기타 케이블 운영업체들도 자사의 통신망을 추가적으로 업그레이드 하였다. 유사한 경우가 스위스와 독일에서도 발생하였다. 그러나 흥미로운 점은 이러한 기반설비들 간의 경쟁이 최근 발생한 기술변화에 의해서야 가능했다는 점이었다.

---

<sup>†</sup> Data-over-Cable Service Interface Specifications: 미국 케이블모뎀 업계 표준기구인 MCNS (Multimedia Cable Network System)가 Cable 망을 이용한 데이터통신 서비스를 목적으로 제정한 표준 규격

## 지식재산권과 표준 설정(2014) Intellectual Property and Standard Settings(2014)

- 요약<sup>1</sup> -

전문가 공청회에서의 논의, 사무국의 연구보고서와 각국 및 전문가가 제출한 보고서에서 다음과 같은 몇 가지 논점이 제시되었다:

(1) 표준 제도는 정보통신기술(ICT)의 혁신과 ICT 기기의 빠르고 지속적인 보급이 촉진됨으로써 기업, 정부, 소비자가 중요한 혜택을 받도록 장려해 왔다. 그러나 다수의 주요 ICT 표준은 특허로 보호되는 기술에 의존하고 있다. 이는 특허 홀드업(patent holdup, 특허억류)<sup>2</sup> 또는 로열티 과적현상(royalty stacking)으로부터 기인하는 경쟁에 잠재적인 피해를 제기할 수 있다. 표준화 기구(Standard Setting Organisations, SSOs)는 지식재산권(IPR) 정책 하에서의 이러한 위험을 완충하고자 하는 목표를 가진다.

이론적으로 어떠한 종류의 이동전화기도 전 세계의 여느 이동전화기와 연결될 수 있다. 이와 유사하게, 어떠한 종류의 개인 컴퓨터와 스마트폰도 인터넷에 연결하여 서비스 제공자, 기기의 지리적 위치, 자료의 출처/목적지와 관계없이 문장, 그림, 그래픽, 영상, 음악 등을 다운로드하고 업로드할 수 있다. ICT 기기의 이러한 상호운용성(interoperability)은 기업, 정부, 소비자들에게 매우 유용하며, 제조업자들이 표준 준수 제품을 출시하는 바, 상호운용성이 가능하다.

ICT 표준은 종종 표준화 기구에서 설정되며, 최상의 기술을 표준으로 통합시키려고 하는 이해관계자들 간의 기술적 논의에 기초한다. 표준 수립 기간(즉, 표준 개발 전)에는 기술 간 경쟁이 있을 수 있는 반면, 일단 표준이 설정되면 특정 기술이 다른 기술을 제치고 선택되며, 표준에 입각한 투자가 이루어진다. 그 결과 표준특허(standard essential patents, SEPs) 보유자들은 표준 설정 후 시장지배력을 획득할 수 있으며, 이는 기술이용자들이 대체 기술로 전환하는 데는 너무 많은 비용이 들거나, 전환이 불가능하기 때문이다(즉, 제조업체들이 표준 기술을 계속 이용해야만 하는 ‘고착화(locked-in)’현상 발생). 표준특허 보유자들은 라이선스 계약의 지연, 불합리하거나 차별적인 로열티 요구, 특허권침해 중지 명령을 구하거나 위협함으로써 ‘홀드업’현상을 야기할 수 있다. 또한 기술이용자들은 다수의 독립적인

<sup>1</sup> 본 요약은 반드시 경쟁위원회가 합의한 내용인 것은 아니다. 그러나 라운드테이블의 토론, 각 대표부가 제출한 보고서 및 사무국의 연구 보고서에서 제기된 주요 사안을 요약한다.

<sup>2</sup> 역주: 기술 표준화가 완료되어 해당 표준이 상용화된 후에 표준특허 보유 특허권자가 과도하게 높은 기술료를 요구하거나 경쟁자의 시장진입 자체를 차단할 수도 있는 막강한 협상력을 얻게 되는 현상

특허보유권자에게 수수료를 내고, 여러 표준특허 (및 비표준특허)에 대한 라이선스 계약을 체결해야만 할 수 있으며, 상기 경우는 ‘로열티 과적현상’으로 이어질 수도 있을 것이다. 특허 홀드업은 신기술의 시행을 지연시킴으로써 사회적 비용을 발생시킬 수 있으며, 여러 특허 기술을 결합하여 사용하는 경우에 로열티 과적현상은 적정 가치 이상으로 특허권 사용비용을 인상시킬 수 있다. 이와 같은 두 가지 상황 모두 경쟁과 소비자 후생을 저해시키며, 표준 설정의 목적에 반하는 것이다.

결과적으로 표준화 기구는 IPR 정책을 채택하여 회원들로 하여금 1) 표준설정 과정 동안, 논의 되고 있는 표준에 있어 필수적일 수 있는 특허가 존재함을 공개하고, 2) 특허권이 표준으로 통합되는 경우, 동 특허가 ‘로열티 없이(loyalty-free)’ 또는 ‘공정하고 합리적이고 비차별적인(fair, reasonable and non-discriminatory, FRAND<sup>1</sup>)’ 조건 하에서 라이선스 계약이 이루어질 것을 약속하도록 요구한다. 원칙적으로 공개요건은 ‘특허매복행위(patent ambush)’ (OECD(2010) 참조)의 위험을 방지하고, 표준화 기구가 표준을 침해할 수 있는 특허에 대해 인지하도록 함으로써, 필요한 경우에 대안 기술을 고려할 수 있도록 한다. 라이선스에 대한 약속은 표준에 대한 광범위한 접근을 장려함과 동시에, 특허권 보유자에게 적절한 보상을 제공하여 최고의 기술이 표준에 포함될 수 있도록 한다. 물론 표준특허 보유자에 대한 여타 시장의 제약이 존재할 수 있다. 그 예로 특허 집행 비용, 해당 특허/표준의 대체 가능성, 표준특허 보유자의 하방 혹은 상호보완적 제품 판매에 대한 잠재적 손실, 표준특허 보유자의 교차 라이선스(cross-licences) 획득의 필요성 등이다. 따라서 표준특허 보유자가 시장지배력을 행사할 능력과 그럴만한 유인이 있는지를 결정하기 위해서는 일반적으로 사례별 분석이 필요하다.

(2) *상사 분쟁은 실질적으로 표준특허 보유자와 표준 실시자 간의 FRAND 조건과 관련하여 발생한다. FRAND 로열티 결정에 관해 일반적으로 수용되는 방법론은 아직까지 없으나, 특정 원칙과 기법들이 등장하였다.*

대부분의 표준화 기구들의 IPR 정책 하에서 FRAND 조건이 정확하게 정의되어 있지 않다. 이는 계약당사자인 지식재산권자와 실시권자 간의 상업적 협상이 융통성 있게 이루어질 수 있도록 하나, 이 융통성은 분쟁을 제기할 수도 있다. 현재까지 OECD 회원국의 경쟁당국은 FRAND 로열티에 대한 상업적 분쟁에 경쟁법 집행 수단을 직접 적용하는 것을 대개 자제하고, 이를 법원의 판단에 맡겨 왔다. 그러나 일부 당국은 경쟁원칙에 비추어 FRAND 가 어떻게 해석될 수 있는지에 대한 지침을 제공하거나, 구체적인 FRAND 로열티 사안에 대한 당국의 관점을 표명하면서 주창활동에 참여해왔다.

현재 FRAND 로열티를 결정하는 보편적인 방법론은 없다. 최근 미국

<sup>1</sup> RAND 조건이라고도 한다. 이하 본문에서는 FRAND 조건이라고 표기한다.

연방항소법원(US Court of Appeals)과 지방법원에서 표준특허의 가치를 표준에 포함될 수 있었던 대안기술과 비교해 판단하기 위하여, 표준특허 보유자와 실시권자 간의 사전 협상을 가상적으로 설정하고, 그 협상의 결과를 예상해봄으로써 표준특허 가치가 합리적인지를 분석하였다. 이러한 분석은 특허의 기술적 가치를 억류가치와 분리하여 별도로 측정하고자 하는 것이다.

일부 사안에서는 비교대상을 활용하여 FRAND 로열티를 결정할 수 있다. 이러한 비교대상의 예로는 표준 수립 이전의 환경에서 표준특허 보유자가 부과했던 로열티, 특허풀(patent pool)에서 비교 가능한 로열티율(royalty rates), 동일한 표준 내에서 비교 가능한 기타 IPR 에 부과된 로열티율 또는 기타 비교 가능한 표준에서 동일한 IPR 에 부과된 로열티율 등이 있다. 상황에 따라 일부 비교장치가 다른 비교장치보다 더 적절하거나, 일부 비교장치는 아예 사용이 불가능할 수 있다. 문제가 되는 표준과 관련된 표준특허의 기술적 중요성과 필수성의 평가에 전문가를 활용할 수도 있을 것이다. 이러한 모든 경우에서 표준특허의 평가와 FRAND 로열티의 결정은 사실에 중점을 둔(fact intensive) 판단이 될 것이다.

앞서 기술된 모호한 상황을 해결하기 위해 다수의 표준화 기구는 FRAND 약속을 분명하게 할 수 있는 방법을 모색하고 있다.

(3) 법원의 특허침해 중지명령(patent infringement injunctions)은 비표준특허 보유자가 자신이 보유한 IPR 을 집행하기 위한 시정조치 중 하나이다. 그러나 FRAND 조건의 제한을 받는 표준특허에 대해 특허침해 중지명령을 내릴 수 있다는 사실은 라이선스 협상에 심각한 영향을 미치며, 이는 홀드업 현상으로 이어질 수 있다. 법원은 이미 많은 관할권역에서 이러한 사안들을 다루어 왔다. 경쟁당국은 일부 사안에 대해 개입하였다.

비표준특허에 대한 법원의 특허침해 중지명령에 대해서는 분쟁의 소지가 거의 없다. 법원이 특허 실시자들에게 비표준특허 위배 행위의 중지를 명령하는 것은 일상적인 일이다. 그러나 FRAND 조건의 제한을 받는 표준특허에 대한 특허침해 중지명령은 다르다. FRAND 조건 하에 라이선스 계약을 약속한 표준특허 보유자들의 지위는 좀 다른데, 이는 즉 해당 표준 실시자가 표준특허 기술을 사용할 수 밖에 없는 상황인 것이다.

FRAND 조건 하의 표준특허에 대해 중지명령이 가능하다면 언제 가능할 것인지에 대해 기술한 제출보고서가 있었고, 이 주제는 회의에서도 논의되었다. FRAND 와 관련된 중지명령에 대해 상이한 견해가 있었으나, 전반적으로 법원은 중지명령을 점차 내리지 않는 추세이며, 경쟁당국도 중지명령에 반대하는 입장이다. 표준특허 보유자는 FRAND 라이선스 조건에 동의함으로써 로열티율에 대해 협상하고, 암묵적으로 실시자들이 표준특허를 사용할 수 있도록 해야만 한다는 것이다.



대표단들은 표준특허에 대한 특허침해 중지명령은 반경쟁적일 가능성이 있으므로, 매우 특정한 사안에서만 법원이 이를 부과해야 한다는 우려를 표명하였다. 경쟁당국은 지금까지 FRAND 조건으로 제한된 표준특허에 대해 특허침해 중지명령을 신청한 특허권자들을 대상으로 문제를 삼은 경우는 거의 없었다. 경쟁당국이 내린 결정에서, 당국은 중지명령이 적절한 시정조치가 될 수 있는 예외적인 상황의 조건을 제시하였다. 여기에는 실시자들이 FRAND 로열티율에 대한 협상에 협조하지 않는다면, FRAND 조건에 의해 결정된 로열티를 지불하지 않으려 한다거나, 혹은 중립적인 기관에 의한 결정에 구속되는 것을 거부하는 경우가 포함된다.

어떤 구체적인 행위가 단순히 중지명령을 신청하려고 했거나 혹은 집행하려고 했는지 간에, 이러한 행위를 남용이라고 판단해야 하는지는 불분명하다. 홀드업을 야기하는 것은 단순한 중지명령의 신청이 아닌 동 명령의 집행이라고 주장될 수 있다. 이와 동일하게, 중지명령으로 인해 야기되는 경쟁법 위반의 성격이 어떤 것인지에 대한 합의가 부재하다. 이론적으로는 지배력의 남용, 라이선스 계약체결의 거절, 불공정한 경쟁 방법 등의 경쟁법 위반이 가능할 것이다.

**(4) 표준화 기구와 특허 담당 공무원 및 경쟁당국 간의 협력은 유익할 수 있다. 이러한 논의에서 표준화 기구의 역할은 매우 중요하며, 표준화 기구 내에 FRAND 상의 IPR 정책을 명확히 하고자 하는 지속적인 노력에 대한 지지가 있다.**

특허 담당 공무원과 표준화 기구 간의 협력은 표준설정 프로그램을 진행하는 동안 표준화 기구 측에 유익할 수 있다. 이는 특허 담당 공무원들이 특허 데이터베이스에 접근할 수 있으며, 선진기술을 평가하고, 어느 정도까지는 제안된 표준특허의 필수성도 평가할 수 있는 좋은 지위에 있기 때문이다. 유럽특허청(European Patent Office, EPO)의 한 공무원은 특허 관련 규제의 초안 작성 시, 경쟁당국 측에 동태적 효율성의 측면에서 일관된 조언을 제공할 수도 있음을 밝혔다.

이와 같이 표준화 기구가 타 기관이 참여하길 원하는 경우, 경쟁당국은 표준설정 과정에서 반경쟁적 결과로 이어질 가능성을 축소시킬 수 있는 IPR 정책에 대한 정보 및 지침을 제공할 수 있다.

표준화 기구가 기구 내의 IPR 정책을 검토하고 수정하는 노력을 정기적으로 실시한다면, 표준설정 절차와 목표 달성에 어긋나거나 해로워 보이는 특허권자의 전략적 행위를 적절히 해결할 수 있을 것이다.





# Energy



## 천연가스 산업에서의 경쟁 증진(2000)

### Promoting Competition in the Natural Gas Industry(2000)

- 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서, 라운드테이블의 구두 토론에서 다음과 같은 문제가 제기되었다.

(1) 천연가스는 에너지원으로써 주로 난방용과 전력발전용으로 사용되고 있다. 천연가스는 항상 그러한 것은 아니지만 많은 경우에 석탄, 석유, 전력을 포함한 다른 에너지원과 경쟁하고 있다. 일부 천연가스 사용자들은 특히 중장기적으로 전력으로 전환할 수 있으며, 반대로 일부 대규모 전력사용자들과 전기발전사업자들은 특히 소규모의 청결하고 효율성있는 가스터빈 전력생산의 성장에 힘입어 가스로 전환할 수도 있다.

천연가스는 그 자체로서 에너지원이고 생산과정의 투입 원료용이기도 하다. 에너지원으로써 특히 석탄, 석유, 전력 등 다른 연료와 경쟁한다. 천연가스의 가장 중요한 용도는 난방용과 발전용이다. 천연가스 사용자들이 다른 연료로 전환할 수 있는 능력은 그 활용 용도에 따라 다양하다. 천연가스가 생산 과정의 투입원료용으로 사용되고 있는 경우에는 다른 연료로 전환하는 것이 제한적이다. 천연가스가 난방용과 같은 에너지원으로 사용되는 경우에는 일반적으로, 특히 중장기적으로 타 에너지원으로 전환하는 것이 가능하다. 일부 국가들은 천연가스 가격을 타 에너지원, 그 중에서도 특히 석유가격과 연동하여 결정하고 있다.

타 에너지원 사용자들이 천연가스로 전환할 수 있는 가능성도 역시 다양하다. 난방과 같은 용도의 경우, 현재의 많은 전력 사용자들이 원칙적으로는 가스로 중장단계에 걸쳐 가스로 전환할 수 있다. 소규모 가스연소를 이용한 전력발전의 향상은 대규모 전력 소비자들이 가스로 전환할 수 있는 가능성을 증진시키고 있으며, 가스와 전력 시장의 융합을 향상시키고 있다.

특히 전력발전에 있어서 청결하고 열효율이 높은 연료로써 가스 수요가 급증하고 있음을 많은 국가들이 언급하였다.

(2) 천연가스 산업의 생산은 생산단계, 수송단계(저장시설 포함), 도매유통단계, 소매유통단계로 구분하는 것이 가능하다. 이들 각 단계마다 관례적으로 설비 기반의 시장내(in-the-market) 경쟁의 기회는 각 단계별, 국가별로 차이가 난다. 전반적으로, 경쟁의 기회는 생산단계와 소매유통단계에서는 강하지만 도매유통단계에서는 약하다. 따라서 천연가스 산업의 경쟁 촉진은 가스생산단계와 소매유통단계의 경쟁을 어느 정도

*발전시키는가에 달려있다.*

천연가스 생산은 가스전으로부터 추출하고, 가스전에서 중앙처리설비로 포집하여, 장거리 가스파이프라인으로 주입하기 위한 가스 처리과정을 포함하고 있다. 천연가스 생산에 있어서 경쟁의 잠재력은 국내소비자가 접근 가능한 독립적인 천연가스 생산자가 얼마나 많은가에 달려있다. 특히 미국, 캐나다와 영국에서 독립적인 천연가스 생산자의 업체 수가 많다. 호주와 뉴질랜드는 생산회사들 간의 합작투자로 인하여 매우 제한되어 있다.

천연가스는 가스전에서 고압수송 파이프라인과 저압분배 파이프라인을 통하여 소비자에게 공급되고 있다. (일본과 한국은 LNG 형태의 수입가스를 공급하고 있다). 이 경우 수송파이프라인에 중요한 규모의 경제성이 적용되고 있다. 그 결과 수송파이프라인 간 경쟁의 기회는 생산자와 소비자의 지리적 위치, 가스수요물량에 의해 좌우된다. 미국은 충분히 밀집된 가스파이프라인 유통망을 가지고 효율적인 파이프라인 사업자 간의 경쟁을 유도할 수 있는 좋은 본보기가 되는 국가이다. 특히, 시장가격을 형성하는 축인 “시장 허브(market hubs)”라고 알려진 여러 파이프라인의 접점을 가지고 있다. 대부분의 다른 국가들은 수송파이프라인 간의 경쟁을 유도하지 못하고 있다.

소규모 소비자에 대한 천연가스 지역적 유통은 규모의 경제성과 소비자 밀집도에 달려 있다. 이 생산단계에서의 경쟁규모는 엄격히 제한되어 있다.

전력과 달리 천연가스는 일시적으로 저장할 수 있고, 일간 및 계절변동수요에도 불구하고 상대적으로 안정적으로 파이프라인망에 흐르게 할 수 있다. 저장단계에서의 경쟁기회는 국가별로 다르지만, 대규모로 저장할 수 있는 입지의 숫자에 부분적으로 좌우된다.

많은 국가들 역시 이러한 설비와 직접 관련없는 생산단계, 즉 가스 소매 및 유통단계를 인식하고 있다. 소매유통회사들은 소비자에게 수송서비스를 제공하기 위하여 생산자와 파이프라인 운영자들과 함께 협상을 하는 등 다양한 서비스를 제공하고 있다. 이들 회사들은 가스 시장에서 가스 소비자의 공급과 수요를 조절하면서 하방부문 가스사용자의 수요를 충족시키고 중개서비스를 제공하는 새로운 계약형태와 서비스를 개발하고 있다. 이러한 활동에 대한 진입장벽은 낮고 경쟁의 규모는 상당히 큰 편이다.

(3) 다른 산업과 마찬가지로 천연가스 산업의 경쟁적 요소가 발전되기 위해서는 비경쟁적 요소, 특히 파이프라인 유통망에 대한 접근을 보장하는 규제 체제가 이행되어야 할 것이다. 또한 하방부문 소비자가 상방부문 생산자를 선택할 수 있도록 하고, 부족한 수용설비를 할당하는 메커니즘을 갖도록 하는 것이 필수적이다. 다른 산업처럼 독립적이고 전문적인 규제당국이 천연가스 산업에 대한 규제를 결정하는 것도 중요하다. 실제로 국내의 가스 공급이 충분한 국가는 경쟁도입과정에 큰 진척을

보이고 있다.

다른 산업과 마찬가지로, 천연가스산업도 가스생산과 소매유통 중 잠재적으로 경쟁적일 수 있는 활동에 있어서 경쟁이 발전되기 위해서는 일정한 정책에 대해 주의를 기울여야 한다. 첫째, 경쟁적인 활동분야의 회사들은 비차별 약관과 조건으로 비경쟁적 시설에 접근할 수 있도록 하여야 한다. 이것은 (대부분의 국가에서) 천연가스 산업에 있어서 파이프라인 유통망에 접근하는 것을 포함한다. 또한 (일부 국가에게는) 천연가스 저장시설에 접근하는 것도 의미한다. 대부분의 국가들은 파이프라인 유통망에 가스생산자와 유통업자들이 쉽게 접근할 수 있는 체제를 갖추고 있다. 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC) 내에서도 이러한 접근은 가스 지침(Gas Directive)에서 보장하고 있으며 2000년 8월까지 이행되어야 한다.

시설공유접근에 대한 가격설정방법은 국가마다 다양하다. 천연가스 수송비용에 있어서 고정비가 높고 한계비용이 낮은 구조로 되어 있기 때문에, 대부분의 경우 실제로 수송된 천연가스에 대하여 높은 고정비 또는 “수용설비(capacity)” 사용비와 낮은 한계비용을 고려한 파이프라인 요금체계를 적용하고 있다. 영국과 멕시코를 포함한 몇몇 국가들은 수송과 유통의 가격규제를 위하여 가격상한제 접근방식을 이용하고 있음을 언급하였다. 멕시코의 경쟁당국은 규제 대상 가격과 경쟁에 의해 설정되어야 할 가격을 결정할 권한을 가지고 있다. 뉴질랜드와 호주의 경우, 가스수송과 유통가격은 규제되지 않고 있다.

둘째, 경쟁의 발전은 하방부문의 회사들이 천연가스의 상방부문 공급자들을 (직접적으로 또는 대리인, 브로커, 소매회사를 통하여) 선택할 수 있는 권리를 갖게 될 것을 필요로 한다. 대부분의 국가에서 경쟁은 단계별로 도입되고 있는데, 처음에는 대규모 소비자들이 상방부문 공급자를 선택할 수 있는 권리를 가진 후 차차 다른 소비자들도 선택할 수 있는 권리를 갖도록 하고 있다. 많은 국가에서 모든 소비자들이 수년 내에 천연가스 공급을 선택할 수 있을 것이다. EC의 전문가들도 2000년 8월까지 전체 수요의 70 퍼센트 이상을 차지하는 소비자들이 천연가스 공급자를 선택할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 미국의 경우 이러한 “소비자 선택권(customer choice)”이 소규모 소비자들에게도 확대되도록 주정부가 책임을 지고 있다.

셋째, 효율적인 경쟁의 발전을 위해서는 부족한 자원 배분을 위한 메커니즘에 주의를 기울일 필요가 있다. 일부 파이프라인 유통망은 피크타임의 공급능력이 한정적일 수 있다. 파이프라인의 수용능력에 대해 묵시적으로 최우선사용권을 가진 현행업자가 있는 경우, 이 회사가 경쟁회사의 사용제한을 두어서 경쟁이 제한적으로 될 수 있다. 수용량의 할당은 피크타임에 사용가능한 수용량을 경매입찰과 같은 시스템을 가동함으로써 개선할 수 있다. 또한 구조적 분리(아래에 논의될 것)를 통해 파이프라인 시설 확장과 경쟁회사에게 수용설비를 사용할 수 있도록 하는 인센티브를 실질적으로 향상시킬 수 있을 것이다.

많은 국가들은 천연가스 부문에 독립적인 규제기관을 설립하거나 전력과 통합된 규제기관(영국의 Ofgem 처럼)을 설립함으로써 독립적이고 전문적인 규제 결정의 필요에 대응하고 있다. 경쟁당국이 이러한 규제기관의 역할을 하고 있는 경우(네덜란드와 호주)도 있으며, 경쟁법에 의한 규제를 우선시하는 뉴질랜드는 천연가스 산업에 대한 부문 전문규제기관이 없다.

우연의 일치일지는 모르나, 오늘날 천연가스 산업에 경쟁을 도입한 국가(미국, 캐나다, 호주, 영국)는 공통적으로 국내에서 천연가스를 독립적으로 생산하고 있는 국가들이다. 그러나 천연가스를 주로 수입에 의존하는 국가들은 국영 독점수입회사와 유통회사 설립에 따른 구매 영향력을 잃게 될 것을 우려하여 경쟁을 촉진하는 개혁에 소극적이다.

(4) 다른 산업에서와 마찬가지로, 구조정책에 대해 주목하는 것이 경쟁에 실질적으로 영향을 미칠 수 있다. 특히 상방부문 생산자와 하방부문의 소비자/소매업자에 대한 파이프라인 유통망의 수직적 분리를 통하여 천연가스 생산자와 소매업자 간의 경쟁을 촉진시킬 수 있다. 이러한 구조적인 분리를 채택한 국가가 일부 있기는 하지만, 많은 국가들은 개혁 과정에서 대규모의 구조적 통합체계를 계속 유지하고 있다.

다른 산업과 마찬가지로, 천연가스 생산 또는 유통과 통합된 파이프라인 운영업자는 경쟁 생산업자와 유통업자에게 더 높은 가격 또는 낮은 품질의 운송서비스를 제공하고 비차별적 시설사용접근을 강제적으로 규제하는 시도에 대해서 저항하고자 하는 강한 인센티브를 가지고 있다. 다른 산업의 경우와 마찬가지로, 규제받고 있는 파이프라인 유통망을 경쟁적인 서비스로부터 분리하는 것은 경쟁의 정도 및 파이프라인 사용접근에 대한 용이성과 실효성을 크게 개선시킬 수 있다.

영국의 주목할 만한 예외를 제외하고, 천연가스 산업을 구조적으로 분리시킨 국가는 거의 없는 편이다. 이번 라운드테이블에서 영국과 미국의 서로 다른 경험이 제시되었다. 영국은 파이프라인 유통망을 분리시킨 후 파이프라인 시설 사용접근을 거부한 사례는 보고된 적이 없었다고 하였다. 그러나 통합 파이프라인 유통망을 많이 가지고 있는 미국은 파이프라인 시설 사용접근 거부에 대한 불평이 계속되고 있으며 이를 해결하려는 노력은 무기한 계속될 것 같다고 하였다. 한국과 같은 다른 국가들은 현행의 독점 체제를 가까운 미래에 분리시킬 계획을 가지고 있다. 스페인은 규제받는 행위를 제공하는 회사가 규제받지 않는 행위를 수행하는 것을 허용하지 않는다. 프랑스, 이탈리아, 뉴질랜드는 통합된 구조형태를 유지하기로 하였다. EC는 최소한 수송, 저장과 유통서비스의 회계를 분리하도록 요구하고 있다.

또한 생산 합의의 수평적 분리는 천연가스 생산과 유통에 있어서 경쟁범위를 개선시킬 수 있다. 호주의 ACCC는 호주 천연가스 생산산업에 장기 합작투자 합의를 파기시키기 위한 노력을 하였으나 성공하지 못하였다고 보고하고 있다. 현행 천연가스 공급이 장기계약에 묶여 있는 경우, 분리는 현행 가스 공급 계약의 일부분을 파기 처분할 것을



요구할 수 있다. 생산의 유통단계를 예컨대 지역적 가스회사들로 수평적 분리하는 것은 이러한 회사들의 수익에 대해 경쟁을 촉진하고 벤치마킹을 통하여 규제를 강화시킬 수 있다.

(5) 많은 나라에서 장기공급물량 강제인수계약은 자유화에 대한 중요한 장애물이 되고 있다. 다른 산업에서 기초 역할을 하고 있는 비상업적 서비스 의무사항은 천연가스산업에서도 그 범위는 다소 적지만 존재하고 있다.

역사적으로 장기공급물량 강제인수계약 조건은 천연가스 산업에 보편화되어 있다. 이러한 계약조건은 천연가스 생산자가 천연가스 매장량의 개발을 위해 설비에 대한 투자를 결정한 후 홀드업이 발생할 경우에 가스 생산자를 보호하기 위한 것이다. 또한 이러한 계약조건은 파이프라인 운영자에게 천연가스의 지속적인 공급을 보장해주고, 신규진입의 규모를 제한하기 위해 가스 공급을 고정시키는 도구로 사용될 수 있다. 그리고 장기계약에 의해 고정된 가격이 현물시장 가격보다 더 높을 때 만일 경쟁이 도입된다면 현행 공급자의 재무 유동성에 심각한 위협을 줄 수 있다. 따라서 경쟁의 도입시 이러한 강제인수계약에 신중한 주의를 기울여야 할 것이며, 기존업자에 대한 강제인수계약 상의 의무조항 해제에 따른 비용보상이 필요할 수 있을 것이다. 영국의 경우 장기공급물량 강제인수계약조건 상 기존업자에 대한 위협이 영국 내 기존 천연가스 기업의 분리 절차가 이루어지는 데 영향을 미쳤다.

공공시설 산업에서 일반적인 비상업적 서비스 의무사항은 OECD 천연가스 산업에도 다소 그 범위는 적지만 나타나고 있다. 모든 소비자에게 제공되는 “보편타당한 서비스”의 의무사항이 천연가스 부문에서는 잘 알려져 있지 않지만, 경합하는 천연가스 소매업자는 천연가스를 공급받고자 하는 소비자에 대해서 공급을 거부해서는 안된다는 것과 같은 의무사항이 있다. 한국의 경우 100 미터 거리 이내에 25 가구 이상이 거주하는 지역의 주민이 가스 공급을 요청할 경우 가스공급회사는 공급을 거부해서는 안된다는 규정이 있다. 과거에 체코와 슬로바키아 공화국은 자국내 파이프라인 통과로부터 얻어지는 수익에서 국내 가스 소비자들에게 보조금을 지급한 적이 있다.

(6) 독점금지 감독기관은 천연가스 산업에 있어서 특히 기업결합 분야의 수많은 사례를 다루었다. 다른 산업에서와 마찬가지로, 동일한 생산단계에 있는 업체 간(예를 들면 2 개의 생산회사, 2 개의 수송파이프라인 회사, 2 개의 유통회사)의 기업결합은 경쟁에 직접적으로 영향을 미친다. 서로 다른 생산단계에 있는 업체 간(예를 들면 수송파이프라인 회사와 가스생산회사, 수송파이프라인회사와 소매유통회사)의 기업결합은 시설공동이용의 접근을 거부할 인센티브가 증대되는 문제가 있다. 천연가스회사와 전력회사 간의 기업결합은 수평적 또는 수직적인 문제를 일으킨다. 이는 천연가스는 전력발전에 중요한 투입 요소가 되고 천연가스 회사는 전력발전사업에 중요하고 잠재적인 신규진입자가 될 수 있기 때문이다. 일부 기업결합은 심각한 매각분리의 대상이 될 승인이 이루어진 사안들도 있다. 천연가스와 전력이 대체재인 경우도 있지만, 경쟁당국은 천연가스와 전력을 (아직은)

*동일한 경제시장으로 간주하지 않았다.*

각 나라들은 천연가스 산업은 국내 경쟁법률에 의해 규제되고 있고 경쟁당국은 이 부문에서 활발히 활동하고 있다고 보고하였다. 앞으로 변화가 있을 수 있겠지만 거의 모든 경쟁당국에서 천연가스와 전력은 아직 동일한 시장으로 간주되지 않고 있다.

천연가스산업에 있어서 각 생산단계 과정의 업체간 기업결합은 경쟁당국에 의해 거부되었다. 예를 들면 미국의 경우 천연가스 포집 서비스를 제공함에 있어서 경쟁이 심각하게 감소될 것이라는 관점에 두 회사 간의 기업결합을 거부하였다. 또한 두 개의 천연가스 회사가 Salt Lake City 지역을 잠재적으로 공급할 수 있는 두 개의 파이프라인만을 소유한다는 관점에서 두 천연가스 회사의 기업결합을 거부하였다. 호주의 경우 브리스베인 지역에서 인접하는 두 개의 천연가스 유통회사가 기업결합을 할 경우 이들 회사가 서로의 시장에 대한 잠재적인 신규진입자였고 현재 서로의 대규모 소비자들에 대한 가스 공급을 두고 경쟁하고 있다는 근거로 기업결합을 거부하였다. EC는 중요한 시정조치가 강구된 후에야 천연가스 수입업체와 전력회사 간의 기업결합을 백지화하였다. 전력 생산에 있어서 천연가스의 중요한 역할 때문에 핀란드의 기업결합된 회사는 천연가스와 전력 가격 모두를 통제할 수 있었다. 미국의 경우, 전력 수요가 높은 기간에 전력 가격에 대한 시장 지배력을 행사할 수 있다는 측면에서 천연가스 파이프라인 회사와 전력회사 간의 기업결합에 대해 이의를 제기하였다.

기업결합 외에, 수많은 다른 경쟁 사례는 천연가스 산업의 경쟁활동에 역행하는 사안으로써 다루어졌다. 호주의 ACCC는 천연가스 파이프라인 회사와 유통회사 간의 기업결합이 타 경쟁 파이프라인 회사의 시장진입을 방해하기 위해 계획된 것이라고 하여 그 기업결합을 거부하였다. 프랑스의 경우, 계약 파기 시 상당한 패널티를 부과한다는 조항이 있는 장기계약이 건설업자들이 난방용 연료로 천연가스를 무조건 사용하게 한 사안이 있었다.

## 전력 분야의 경쟁 정책(2002)

### Competition Policy in Electricity Sector(2002)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

#### 시장지배력과 전력 발전

(1) OECD 전 회원국에 걸친 전력산업 개혁 경험에서 전력시장은 시장지배력 행사에 취약하다는 점이 부각되었다. 이는 비탄력적 수요, 대규모 축전기기의 부재, 송전 혼잡(transmission congestion), 발전소 별 한계비용의 차이, 폐회로 유량(transmission loop flows) 및 송전망 수용능력 제약(capacity constraint)와 같은 요소들의 조합에서 기인한다. 송전망 수용능력에 제약이 존재하는 경우, HHI와 같은 시장 집중도에 대한 기존의 지표는 추가적인 시장지배력 측정지표를 통한 보완이 필요할 수도 있다. 시장지배력은 송전 혼잡 및 변동이 심한 부하 수준의 변화에 따라 시시각각 달라질 수 있기 때문에, 관련 시장 및 시장지배력 분석을 위해서는 전력 시장에 대한 컴퓨터 모델 구축이 요구될 수도 있다.

거의 모든 OECD국가에서 전력 수요는 다수의 경쟁 발전 시설을 유지할 수 있을 만큼 충분하다. 그럼에도 불구하고 전력시장은 여전히 시장지배력 행사에 취약하다. 전력시장의 시장지배력은 다음과 같은 다양한 요소들의 결합으로 인해 발생한다:

- (a) 전력수요는 거의 완전히 비탄력적임. 따라서 아주 소량의 전력 산출물(전기)을 공급 중지시키는 행위도 가격에 매우 큰 영향을 미칠 수 있음
- (b) 전기는 쉽게 저장될 수 없기 때문에 모든 시점에서 전력 소비와 생산이 일치해야 함

- (c) 송전 혼잡이 발생할 경우, 다른 지역에 위치한 각기 다른 전력 시장들을 구별하는 것이 필수적임;<sup>i</sup> 어떤 발전소들은 그들의 운영 지역에서 상당한 시장지배력을 누릴 수 있음. 또한 어떤 발전소들은 자사의 산출물이 송전망 혼잡을 완화시키기 위해 필요한 바, 시장지배력을 가질 수도 있음
- (d) 발전기마다 한계 비용이 종종 다르기 때문에, 어느 주어진 시점에서 일부 발전기는 최대 산출 수준, 또는 이와 거의 가깝게 운영되고 있을 가능성이 있음. 이러한 경우 시장 가격의 변화에 대응할 수가 없음. 어느 시점에서나 전력을 생산하고 있는 발전업체는 많이 존재하지만, 이런 발전소들의 대부분이 용량 제약에 시달리고 있다면 그렇지 않은 발전소의 경우 상당한 시장지배력을 행사할 수 있을 것임

예를 들어 동일 집단의 발전소들이 같은 시장 내에서 반복적으로 만나고, 가격 신호를 통해 서로 의사소통하는 방법을 알게되는 것 등의 기타 요소들도 시장지배력 강화에 기여할 수 있다.<sup>ii</sup> 또한 시장지배력은 보조서비스 시장과 같은 관련 시장에서도 존재할 수 있다.

다른 어느 시장에서와 마찬가지로 시장지배력의 존재는 전반적인 효율성을 저하시킬 수 있다. 시장지배력은 단기적으로는 생산 및 소비 결정을 왜곡하고, 장기적으로는 비효율적인 투자 결정(예: 새로운 발전시설의 위치 또는 기술적 선택, 주요 전력 소비자들에 관련된 결정)을 유도한다. 또한 전기의 현물시장 가격(electricity spot market price) 차이를 훨씬 더 심화시킬 수도 있고, 이에 따라 전력시장 개혁의 정치적 지속가능성이 저해될 수 있다.

일부 발전소의 송전망 수용능력에 제약이 있을 경우, 시장집중도 측정 지표 중 하나인 HHI 는(주어진 어느 시점에 시장에서 전력을 생산하는 전력회사의 시장점유율에 기반함) 일반적으로 시장지배력에 대해 매우 제한적인 정보만을 제공할 것이다. 그 이유는 현재 운영 중인 발전소들이 다른 발전소에 의한 산출량 감소분을 상쇄시킬 수 있을 만큼 자사의 산출물을 확대할 수 없을 지 모르기 때문이다. 따라서 이러한 상황에서 HHI는 다른 시장지배력 측정 지표로 보완되어야 한다. 전력 시장은 시간대 별로 분리된 상품 시장을 형성하고, 관련된 지리적 시장도 수요의 수준 및 송전 혼잡 패턴에 따라 변화하기 때문에 전력 산업의 관련 시장 및 시장점유율 분석은 더욱 복잡해진다. “지리적 생산 시장 분석의 송전 혼잡에 관한 정보가 너무 복잡하기 때문에, 종종 지리적 상품 시장 분석에서는 전력 조류와 가격에 대한 컴퓨터 시뮬레이션을 이용하는 것이 관련 지리적 시장에 접근하기 위한 가장 실용적인 방법이다.”<sup>iii</sup>

(2) 시장지배력에 대한 우려가 있을 경우 정책입안자들은 시장지배력 완화를 위하여 송전 용량 개선, 발전소 입찰가 제한(*capping generators bids*), 전기 가격의 변화에 대한 수요의 민감성 강화 등 다양한 조치를 취해왔다. 이러한 정책들은 아래 요약에서 따로 논의된다. 전력발전 시장의 시장지배력에 대한 가장 중요한 대응 조치 중 하나는 바로 발전시장의 구조 개혁이다. 일부 국가에서는 구조적 분리 및 분할에 대해 관심을 가졌던 사례가 존재하나, 전력발전시장은 추가적인 시장집중도 완화의 여지가 상당히 많이 남아있다.

정책 입안자들은 전력 생산 시장의 시장지배력 문제를 처리하기 위해 다양한 정책 수단을 사용해 왔다. 이러한 정책들은 다음과 같이 분류될 수 있다: 구조적 정책(특히 전력생산자의 집중도 완화 정책을 포함), 수요측면의 정책(전력에 대한 수요탄력성 강화를 위해 고안됨), 새로운 발전소의 시장진입에 관한 정책, 전력 시장 내 가격 결정 및 전력 송달 규제 정책(발전소의 입찰가격에 대한 상한, 실시간 위치별 한계 가격 사용 등을 포함). 이러한 정책들은 아래 요약에서 추가적으로 논의 된다.

전력시장이 시장지배력이 높은 경향이 있음을 고려했을 때, 전력생산 시장의 수평적 구조 분리(또는 분할)는 시장지배력 완화를 위한 핵심 정책 수단 중 하나이다. 일부 구조 분리는 실제 시행되기는 했으나, 상대적으로 제한적인 범위 안에서만 이루어졌다. 뉴질랜드와 영국에서는 전(前) 국영 통합 전력서비스 회사가 세 개의 경쟁사로 분리되었다.<sup>iv</sup> 온타리오에서는 정부가 장기적인 '시장지배력 완화 협정(Market Power Mitigation Agreement)'을 시작했는데, 이것은 시장 개방 후 10년 내에 현재 운영자의 전체 공급능력을 90퍼센트에서 35퍼센트까지 낮추는 것을 목표로 하고 있다.<sup>v</sup> 브라질에서는 민영화 절차에서 한 기업이 구입할 수 있는 시장점유율에 대해 엄격한 제한을 두고 있다. 미국에서는 캘리포니아 주가 가장 규모가 큰 두개의 민영 전력회사들에게 화력 발전 용량의 반을 처분하도록 요구한 바 있다.

그럼에도 불구하고, 추가적인 수평적 분할의 여지는 상당히 많이 남아 있다. 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 "EU 회원국의 전력발전 분야에 시장 집중도가 여전히 상당하다"고 인정한다.<sup>vi</sup> 14개 EU국가 중(룩셈부르크 제외), 12개 국가에서 규모가 가장 큰 3개의 발전 회사의 전력 생산 용량이 50퍼센트를 초과하며, 5개 국가에서는 90퍼센트를 초과한다.<sup>vii</sup> 아래에서도 언급된 바와 같이, EC는 종종 기업결합의 승인 조건으로 구조개혁을

요구해 왔다. 미국에서는 “기업분할을 통해 전력 시장의 집중도를 폭넓게 낮추려는 노력이 시행된 적이 없었다.”<sup>viii</sup>

원칙적으로, 전력발전 부문의 시장지배력은 신규 발전 용량의 추가를 통해 완될 수 있다. 영국과 같은 일부 국가들은 상당한 양의 신규 발전 용량을 추가하였지만, 신규사업자가 시장에 진입할 수 있는 범위는 국가마다 다르다. 값이 싼 석탄 공급이 장기 계약으로 묶여 있는 곳이나, 가용 가능한 모든 수력원(hydro sites)이 이미 선점되어 있는 경우에는 신규 시장진입의 비용이 낮은 경우가 제한적일 것이다. 전력 생산은 환경에 대한 우려도 일으킬 수 있는데, 이는 신규 발전설비의 승인 절차를 지연시키고 승인 비용을 높일 수 있다. 많은 국가에서 새로이 추가된 발전 설비는 대개 가스 연소 방식을 이용한 것이었다. 따라서 가스공급에 대한 접근성이 전력발전 시장에 진입을 촉진하는데 핵심 요소가 될 것이다.

### 송전(Transmission)

*(3) 송전망은 전력 산업의 핵심 역할을 한다. 송전망을 통해 전기를 운반하고, 공급 안정성을 개선하며, 지역 및 국제 무역을 장려한다. 송전과 관련한 핵심 이슈는 제 3자 생산에 대한 차별 방지, 송전망에 대한 효율적 가격접근, 송전망 개선을 위한 적시의 효율적 투자 인센티브 창출 등이 있다. 이러한 이슈들 가운데 차별을 방지하기 위해 보다 강력한 형태의 기업분리를 실행하는 추세는 눈에 띈다. 또한 송전망의 혼잡을 시시각각 반영하는 실시간 지역적 차별 가격(모선가격)을 수립할 필요성도 점차 더 많이 받아들여지고 있다.*

송전 용량을 추가하는 데 비용이 많이 들어가는 한, 혼잡 없이 모든 전력 흐름을 처리할 수 있는 완전한 송전망을 구축하는 것은 보통 비효율적인 일이다.<sup>ix</sup> 그러나 송전 혼잡은 전력 시장을 분절화시키고, 발전소가 시장지배력을 행사할 수 있도록 한다. 이러한 효과는 실제 상당할 수 있다. 덴마크와 나머지 노드풀(유럽전력거래소) 지역을 연결하는 송전선에서 발생하는 혼잡은 덴마크의 전기의 생산비용과 매도가격 차이(price-cost mark-up)를 2-4퍼센트에서 약 40-43퍼센트까지 인상시키는 결과를 초래하였고, 덴마크 당국은 이것이 상당한 시장지배력을 암시하는 것이라고 지적하였다.

정책 입안자들이 직면하는 핵심 이슈 중 하나는 이러한 송전혼잡이 발전소와 최종 소비자가 송전망 접근에 대해 지불하는 가격에 어떻게 반영되어야 하는지의 문제이다. 많은 경우 특정 위치에서 송전망에 접근하는 데 지불하는 가격은

시간평균 혼잡(time-averaged congestion) 또는 손실 요소(최소한 '구역'이라고 알려진 특정 지역내에서 해당)에 따라 달라진다. 이러한 접근법이 발전소와 소비자들에게 어느 정도 위치 신호를 제공하기는 하나, 이로 하여금 송전 혼합의 분당 변화에 실시간으로 공급과 수요를 조정하도록 할 인센티브를 제공하지는 않는다.

송전망의 각기 다른 위치에서 서로 다른 실시간 전력 가격을 결정할 수 있도록 허용함으로써 효율성을 더욱 증가시킬 수 있다는 의견이 점차 더 인정을 받고 있다. 미국은 "송전가격 책정을 위한 여러가지 방법이 미국에서 사용되었지만, 모선 및 위치에 따른 한계가격 설정이 현재 사용 가능한 가장 나은 관행"<sup>\*</sup>이라고 언급하였다. 일부 전력시장에서는 지역 및 구역에 따라 가격을 다르게 책정하기도 하지만, 완전한 수준의 모선가격 책정(nodal pricing)은 OECD내 소수의 송전망에서만 적용되고 있다. 일례로 뉴질랜드에서는 전기의 현물가격이 하루, 매 24시간의 거래 기간마다 국가의 244개의 배전망 연결점(grid connection points)에서 각기 결정된다. 이론적으로는 구역별 가격책정(zonal pricing)으로 소비자가 직면하는 전력 가격을 평균화함으로써 각 모선에서의 가격에 대한 수요 민감성이 감소되고, 전력발전에 있어서의 시장지배력은 강화된다는 주장이 있었다. 지역별 가격(locational price) 결정은 보통 송전망 운영자와 분리된 개체에 의해서 수행되는데, 이것은 송전망 운영자가 시장지배력을 사용하여 다른 지역들 간의 전기의 현물가격 차이에서 수입을 더 많이 거둘 수 있다는 우려를 완화시키기 위한 것이다.

지역별 송전 가격 책정이 이루어질 경우, 각기 다른 노선(또는 구역)에 위치한 발전소와 소비자 간의 거래는 노선 간 전력 송출 가격의 급격한 변동에 노출된다. 이로 인해 거래 당사자들은 위험의 일부, 또는 전체에 대비할 재정 수단이 필요하게 된다. 일종의 모선(또는 구역) 가격 책정 시스템을 도입한 대부분의 지역에서는 재무적 송전권(financial transmission rights, FTR)과 같은 대비책도 함께 도입하였다. 세부 사항에 있어 차이를 보이기는 하나, FTR은 보통 FTR 보유자가 두 모선 또는 위치 간 가격 차에 기반하여 가격을 지불하도록 한다. 현재 다양한 형태의 FTR이 사용 되고 있다. 예를 들어 미국 북동부의 PJM<sup>1</sup> 서비스 지역과 호주의 NEM<sup>2</sup> 서비스 지역에서 FTR을 사용하고 있고, 뉴질랜드에서는 도입을 고려하고 있다.

<sup>1</sup> PJM Interconnection LLC(PJM)은 미국의 지역 송전 기관 중 하나임

FTR 가격이 송전망에 대한 투자가 필요하다는 신호로 이용될 수 있다는 주장이 제기되어 왔다. 이러한 가능성은 다음 장에서 논의된다. 발전소(특히 전력 수입지역의 발전소)들이 FTR 구매를 통해 시장지배력을 강화할 수 있다는 우려가 제기되어 왔다.<sup>xi</sup>

많은 국가에서 송전망의 소유자는 발전 시설도 소유하고 있다. 이러한 경우 송전망 운영자가 차별 행위 규제에도 불구하고 경쟁사를 차별할 만한 실질적인 위험이 존재한다.<sup>xii</sup> 차별을 방지하기 위한 행태적 규제를 사용하기가 어렵다는 사실이 인정되면서 다양한 형태의 구조 분리 등을 포함한 구조적 정책을 더 많이 사용하려는 움직임이 있었다. 유럽에서는 전력에 대한 초기의 지침(directive)에서 나타난 회계 분리 요건이 기업(또는 법적) 분리에 대한 요건으로 대체되고 있다. 미국에서는 “송전 및 발전의 수직적 기업결합에 대한 미국 연방 에너지 규제 위원회(Federal Energy Regulatory Commission, FERC)의 정책이 계속해서 기업분리를 더 많이 사용하는 쪽으로 진화하고 있다.” FERC는 명령 888과 889의 행태적 시정조치들의 효과가 완전히 발휘되지 않았다는 것을 발견하고, 송전망의 규제(소유가 아님)를 독립 기구에 맡기기 위해 ‘독립 시스템 운영기구’의 설립을 장려했다. 더 최근에 FERC는 송전 서비스 경쟁업체에 대한 차별을 보다 효과적으로 저지하기 위하여 미국 전역에 ‘지역 송전 기관’의 설립을 도모하였다.

- (4) *중장기적으로 전력 부문의 개혁 성공은 송전망에 대한 적시의, 효율적인 신규 투자 인센티브 창출에 달려 있다. 모선 가격을 통해 언제, 어디서 송전망을 개선해야 하는지에 관한 정보를 일부 파악할 수는 있으나, 송전망 투자를 위한 효율적 인센티브 창출은 대부분 풀리지 않은 문제로 남아있다.*

가장 기본적이고, 동시에 여전히 풀리지 않은 문제 중 하나는 적시의, 효율적인 송전망 확장 및 증축을 어떻게 유도할 것인지의 문제이다. 송전망 증축 사업자 선정은 누구의 책임이고, 어떠한 인센티브를 조직에 제공하며, 사업 자금은 어떻게 조달해야 하는가? 만약 송전망 확대를 담당할 조직이 현재 송전망을 보유하고 있지 않다면, 이 조직으로 하여금 효율적인 수준의 송전망 건설을 이끌어내는 인센티브는 무엇인가? 반대로 이 조직이 송전망을 소유, 운영하고 있다면 송전 혼잡을 감소시키지 않고 오히려 강화시킴으로써 운영 수입을 극대화하려는 인센티브는 존재하는가? 일례로 뉴질랜드에서는 영리 목적의

<sup>2</sup> 호주 국가 전력 시장



송배전망 운영사가 매우 보수적인 확장 정책을 선택한 사례가 있다. 그 결과 송전망 투자는 증가된 전력 수요와 일치하지 못했고, 피크 타임에 송전 제약이 다수 발생하게 되었다.<sup>xiii</sup>

일부 해설가들은 모선 가격에서 드러난 정보(그리고 FTR가격에 반영된 정보)가 신규 송전망 투자를 파악하는 데 사용해야 한다고 주장했다. 호주, 미국을 포함한 소수의 국가에서는 송전망에 대한 민간(또는 상업)투자에서 모선 가격에서 드러난 가격 간 차이거래를 허용하고 있다. 송전망 확장을 위해 상업 투자에 의존함에 있어 이론적으로 몇 가지 어려움이 있다는 주장이 제기되었다. 여기에는 새로운 송전선이 송전망의 다른 부분의 전력 흐름에 미치는 영향을 내재화하는 어려움, 또는 수확체증의 법칙이 존재할 경우 송전망 혼잡에서 발생한 수입의 부적절성 등이 포함된다. 그럼에도 불구하고 새로운 송전선이 전체 전력 가격과 전력 조류에 미치는 영향이 적은 경우, 모선 가격 정보를 송전망 중앙 계획당국의 결정을 위해 사용할 여지는 여전히 남아있다.

심지어 송전망에 대한 책임이 다수의 분리된 송전망 운영자들로 분산되어 있을 경우(예: 호주의 주(states) 또는 유럽 전역에 걸친 국가), 송전망 확대를 위한 적절한 인센티브를 창출하는 문제는 더욱 어려워진다. 이러한 경우, 다음과 같은 새로운 이슈들이 대두된다. 누가 지역간 상호연결망을 구축 또는 개선할 책임을 갖는가? 다른 두 지역에 위치한 발전소와 소비자 간 계약이 제 3지역의 전력망 확대를 요구하는 경우는 어떤가? 이러한 이슈들을 해결하기 위해서는 송전망 투자를 위한 교차망 대응 조율(coordinated cross-network response)이 필요하며, 동 해결 방법에는 지역을 초월한 송전망 조율 및 계획 기관의 설립이 포함될 수 있다.

신규 인터커넥터(interconnector)<sup>3</sup> 건설은 승자와 패자 모두를 발생시킬 수 있다. 패자는 제안된 송전망 증축에 반대할 인센티브가 있다. "어떠한 국가도 다른 국가의 소비자들을 위한 송전망 또는 발전설비 설치 권한을 허용하는 것은 꺼려할 것이라는 우려가 있었다. 실제로 전력비용이 낮은 국가들은 그들이 저비용 전력으로 인해 누리고 있는 비교 경제 개발 우위를 잃게 되는 것을 꺼려하는 것으로 나타났다."<sup>xiv</sup> 유럽의 경우에는 EC가 회원국간 송전망 연결 강화를 추구해왔다. "EU 회원국 간 인터커넥터 인프라가 불충분하며, 송전 혼잡이 존재하는 경우 부족한 전력 용량의 배분 방식이 만족스럽지 못했다."<sup>xv</sup>

<sup>3</sup> 역자주: 전력 수입을 위한 케이블망

배전망에서도 송전망과 유사한 이슈들이 발생한다. 많은 경우 배전망 개혁은 원래 전력 구매자와 분배자의 역할을 동시에 하던 업체들이 이제는 분배자(지역 사용자 대신)의 역할만 맡도록 하는 변화를 포함한다. 이렇게 함으로써 소비자들에게 전력 공급자들을 직접 선택할 수 있는 권리를 제공한다. EU에서는 2005년까지 모든 전력 소비자에게 선택권이 확장될 것이다. 분배가 대개 주 정부의 책임(연방정부가 아님)인 미국의 경우에는, 소비 경쟁의 정도가 주별로 굉장히 다르다. 라운드테이블 회의 시점에는 미국 인구의 절반을 차지하는 주에서 일종의 소매 경쟁 정책을 실행하고 있었다.

### 수요 측면의 개혁

*(5) 전력 시장은 전기의 도매 현물가에 직접적으로 영향을 받는 전기 가격을 지불하는 최종 소비자가 매우 적다는 점에서 상당히 특수한 성격을 가지고 있다. 그 결과, 수요는 거의 항상 비탄력적이다. 이것은 시장지배력 행사의 영향을 상당히 증가시킨다. 많은 해설자들은 전기 수요의 가격 민감성을 강화하기 위한 조치가 시급하다고 주장해왔다.*

대부분의 최종소비자들은 시간 평균 전기 가격을 지불한다. 따라서 이들은 전기의 도매 현물가격 변동의 영향에서 (최소한 단기적으로는) 완전히 벗어나 있는 것이다. 이러한 소비자들은 평균보다 높은 전력 부하, 송전 혼잡, 또는 정전으로 인해 가격이 특히 높아진다고 해도 전력 소비를 줄일 인센티브가 없다. 수요 탄력성이 조금만 증가해도 가격의 급격한 상승과 발전소들의 시장지배력을 일정 정도 감소시킬 수 있을 것이다.

몇몇 해설자들은 시장 가격에 대한 전기 수요의 민감성을 증가시키기 위해 정책적 조치가 필요하다고 주장하였다. 캘리포니아 전력 거래소(California Power Exchange)에 자문을 제공하는 '최고 전문가 패널(Blue Ribbon Panel)'의 의견 전문은 읽어볼 만한 가치가 있다: "수요 측면의 가격 민감성은 구조 조정된 시장 운영에 필수적이다; 장기적으로 전력 사용의 효율성 증가를 장려하는 것, 그리고 단기 피크 가격에 대한 반응을 훨씬 더 탄력적으로 만드는 것은 매우 필수적인 조치들이다..... 만약 소비자들이 가격의 급격한 변동에 따라 구매 습관을 변화시키고, 이에 따라 가격 변동을 완화시킬 수 있다면..... 즉, 소비자들의 전력 사용 감소를 위해 공급자들이 유인을 제공하고, 단 시간 동안 공급자가 보낸 신호로 가전기기들이 차단 되거나, 및/또는 도매 가격의 급격한 변동에 따라 가격을 변화시키는 것 등의 조치를 통해 소비행위를 수정하도록 유도할 수 있다면 이것이 얼마나 중요한 것이지를 더 이상 강조할 수가 없다." <sup>xvi</sup>

소비자들이 시간에 따라 달라지는 가격을 지불하기 위해 각 시간대 별로 소비되는 전기의 양을 측정할 장치가 필요하다. 매우 적은 수의 소비자에게까지 이러한 장치를 사용하도록 장려하는 것이 효율적인지의 여부는 장치 비용에 따라 달라진다.

전기의 현물가격 차이가 효율성 강화 및 신규 투자 유도를 위해서는 필수적이지만(특히 '에너지만 취급'하는 시장에서는), 극단적으로 높은 가격 인상은 에너지 시장 개혁의 정치적 지속가능성을 저해하고, 자유화 과정에 대한 의구심을 불러일으킬 수 있다.<sup>xvii</sup> 어떤 경우에는 급격한 가격 인상으로부터 소매 고객들을 보호하려는 정치적 바람으로 인해 개혁 과정이 복잡해진 경우도 있다. 예를 들어 캘리포니아에서는 도매 가격이 전례 없는 수준으로 인상됐을 때, 소매가격 통제와 시장에 기반한 도매가격의 조합으로 인해 주요 전력회사가 파산한 적이 있다. 호주에서는 뉴사우스웨일즈 정부가 소매 가격 변동을 완화하기 위해 설계된 기금을 만들어 소비자들을 도매 가격 변동의 영향에서 벗어나도록 하였다.

### 시장 설계의 다른 요소들

(6) 전력 시장 설계와 관련된 여타 많은 특성들이 시장지배력의 경향을 포함한 전체적인 성과에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 OECD국가의 전력 시장은 하루에 포함되는 시간대의 수, 전력 송달 전 입찰 가격을 변경시킬 수 없는 기간에 따라 차이가 있다. 시장 가격 또는 제출 가능한 입찰가격(예: 입찰가 상한)을 어느 정도 규제하는 것도 흔한 일이다.

대부분의 도매 전력 시장은 단 하나의 현물 시장이 아닌, 일련의 상호 연결된 시장들로 구성되어 있다. 특히, 일종의 '하루 전 시장(공식 또는 참고 가격을 결정할 수 있음)'과 '실시간 또는 균형 조정 시장'이 일반적으로 존재한다. 또한 보조 서비스(예: 무효 전력 제공, 주파수 지원 또는 영업저당금)를 위한 시장이 종종 있는 경우도 있다. 일부 지역에서는 송전망 수용능력 공급을 위해 독립된 시장이 존재하는 경우도 있다. 이미 언급된 바와 같이, 어떤 발전소들은 이와 같은 관련 시장에서 시장지배력을 행사할 수도 있다.

지역에 따라 하루 중 현물가격이 결정되는 시간대의 수, 선입찰가가 얼마나 빨리 제출되어야 하는지, 전력 송달 전 얼마나 자주, 그리고 많이 입찰가격을 수정할 수 있는지 등에 있어 차이를 보인다. 예를 들어 온타리오 도매 전력시장에서는 참여자들이 실제 시장 하루 전에, 하루 종일 매 시간 마다 입찰

가격을 제출한다. 이러한 제안 가격은 전력 송달 4시간 전까지 10퍼센트 수정할 수 있고, 2시간 전까지는 최대 10퍼센트까지 수정할 수 있다. 반면 호주에서는 송달 직전까지 참여자들이 입찰가를 수정하는 데 있어 사실상 제한이 거의 없다.

시장 가격은 규제를 하는 것이 일반적이다. 일례로, 사실상 모든 도매 시장에서는 가능한 최대 도매 가격에 대해 상한을 둔다(보통 손실 전류량 가치(Value of Lost Load, VOLL)라고 알려짐). 일부 시장에서는 다른 형태로 가격을 통제한다. 예를 들어 미국에서는 시장가격검사를 통과한 발전소만이 시장기반 요율을 설정할 수 있다. 나머지 발전소들(즉, 시장지배력을 보유한 업체들)에 대해, FERC는 정당하고 합리적인 요율을 수립하도록 법적 권한을 부여한다.<sup>xviii</sup> FERC가 '표준 시장 설계(Standard Market Design, SMD)'를 위해 가장 최근에 제안한 사항은 입찰가 상한, 전반적인 안전망 입찰 상한(safety-net bid caps), 광지역 입찰가 상한 트리거 (triggered area-wide bid caps) 등이 있다. 또한 FERC의 SMD제안은 일정에 없이 갑자기 전력생산 및 송전을 중지하는 행위에 대한 처벌 및 조사를 포함한다.

영국과 캘리포니아 시장에서의 경험은 시장 규칙에 결함이 있는 경우 시장 지배력 발생을 촉진할 수 있는지를 부각시킨다. 영국에서는 예전의 '피크시간 대비 요금(capacity charge)' 제도로 인해 전략적으로 공급을 보류시키는 행위의 수익성이 높아졌다. 캘리포니아의 경우에는 "가격이 높고 안정성의 문제가 발생했던 기간에 캘리포니아에 영향을 미친 시장 규칙들을 분석한 결과, 전력 공급자들이 시장지배력 행사를 용이하게 하는 시장 규칙을 이용하여 이윤을 취할 전략을 세웠다는 사실이 드러났다."<sup>xix</sup> "미국의 경험을 조사한 결과, 가장 널리 받아들여질 수 있는 결론 중 하나는 시장 규칙이 빈약할 경우 시장지배력이 행사될 수 있다는 것이다."<sup>xx</sup>

덧붙이자면, 전력 시장에서는 장기 고정가격 계약을 통해 효율적으로 위험을 분담하고, 신규 발전업체의 시장 진입을 도모하며, 또한 시장지배력을 완화시킬 수 있다는 점을 짚고 넘어가는 것이 중요하다. 장기 고정가격 계약의 형태로 판매되는 전기의 비율이 큰 발전소들은 시장지배력을 행사할 인센티브가 거의 존재하지 않는다.

## 제도적 정비

(7) 다른 규제 개혁에서와 마찬가지로, 전력 시장의 개혁도 새로운 전력 규제 당국, 신규 운영회사 및 일부 소수의 경우에는 '시장 감독 패널(market surveillance panel)'과 같은 새로운 기관의 설립으로 이어졌다. 이러한 기관들의 역할과 책임은 기관 사이뿐만 아니라 국가 경쟁 당국과도 중복되는 경우가 종종 발생하기 때문에 구체적인 형태의 기관 간 협력이 필요하다. 일부 사례에서는 국가 경쟁 당국에 전력 시장의 규제 책임을 직접 부여한 경우도 있었다.

사실상 모든 OECD 국가에서 전력 산업의 자유화는 독립적인 신규 전력규제 당국의 설립과 연관되어 왔다(사실 EC가 내린 자유화 가속화 지침은 최소한의 규정된 권한을 갖는 독립 국가 규제 기구의 설립을 구체적으로 요구함). 어떤 경우에는 전력 규제 역할의 전체 또는 일부가 국가 경쟁 당국에 부여되었다. 호주의 경우에는 국가 경쟁 당국이 송전망에 대한 규제적 책임 가격 규제(regulatory responsibility price regulation)를 맡게 되었다. 네덜란드에서는 DTe라고 알려진 에너지 규제 당국이 네덜란드 경쟁 당국의 위원회로 운영된다.<sup>xxi</sup> 몇몇 관할구역에서는 또한 시장지배력 남용 혐의 등을 포함한 시장 행위의 조사 및 보고를 위하여 준 독립기관인 '시장 감독 패널(Market Surveillance Panel, MSP)'을 설립하였다.

새로운 규제 당국의 설립뿐만 아니라, 전력 산업의 자유화는 보통 시장 그리고/또는 시스템 운영자의 역할을 수행할 신규 기관의 설립을 포함한다. 이 기관은 입찰 가격을 받고, 효율적인 가격을 계산하며, 효율적인 전기 송달 및 실시간 보조 서비스 결정 등의 업무를 수행한다. 이러한 역할들은 일반적으로 영리 추구 송전망 제공자에 대한 통제와는 분리되어 있다. 또한 일부 관할권역(호주 빅토리아 주 포함)에서는 송전망 확장 및 증축을 계획할 분리된 기관을 설립하였다. 일찍이 언급된 바와 같이, 인터넥터(노드풀, 호주 전역 또는 미국 내 상호연결) 설치에 있어 계획 조율이 필요하다는 점은 지역을 초월한 송전망 조율, 계획 기간 설치에 대한 압력으로 이어졌다.

반경쟁적 행위를 규제하는 경우, 전력시장 규제기관의 책임과 국가 경쟁당국(MSP가 존재하는 경우에는 MSP도 포함)의 책임이 종종 중복되는 경우가 있다. 캐나다의 경우에는 다른 기관간 역할에 중복이 상당한 바, 기관들이 각 기관의 사법권을 명시하고 협력 방식을 공식화 하는 공동 성명을 발표했다. 브라질에서는 민영화 과정에 있어 시장점유율에 대한 상한이 있는데,

이러한 시장점유율 상한은 브라질 경쟁 당국이 에너지 규제 당국과의 공동 협의 하에 관리하고 있다.

## 경쟁 집행

(8) 다른 망 산업(network industries)에서와 마찬가지로, 규제 개혁은 주로 지배력 남용과 기업결합을 포함한 경쟁법 집행 사례들의 급격한 증가와 연관되어 있다.

경쟁 당국들은 전력 산업의 기업결합 및 지배적 위치 남용 규제 등을 포함한 반경쟁 행위에 적극적으로 반대해왔다. 예를 들어 일본 일본공정거래위원회(Japan Fair Trade Commission, JFTC)는 홋카이도 전력 회사가 고객들이 신규 시장진입자로 공급 계약을 변경한 경우, 비합리적으로 높은 조정 요금과 취소 위약금을 부과할 계획을 했던 것을 발견하고 경고 조치를 내린 바 있다. 유사한 사례로 스위스 경쟁 당국은 한 송전망 운영자가 자신의 영업망 밖의 발전소로부터의 전력 운반을 거부한 것이 시장지배력의 남용이라고 결론을 내렸다. 독일에서는 경쟁 당국이 23개의 망 영업자들의 지배적 위치 남용 혐의를 사전 조사 하였고, 이 중 12개 업체에 대한 공식 소송 절차를 진행하였다.

전력발전 회사 간 기업결합 사례에서는, EC가 송전망 수용능력 및 인터커넥터 용량 강화를 요구함으로써 경쟁을 촉진하려고 했다. 예를 들어 EC는 EdF 와 OEW(Zweckverband Oberschwäbische Elektrizitätswerk) 두 회사가 EnBW(Energie Naden-Württemberg AG)회사를 취득하는 조건으로 6000MW 규모의 발전 용량 분할과 Electricité de France (EdF)과 Compagnie Nationale du Rhône 간의 배타적 계약 파기를 요구하였다. 또 다른 경우에 EdF는 프랑스/스페인 국경의 인터커넥터의 상업적 용량을 기존의 1100MW에서 4000MW까지 점차적으로 증가시키기 위해 상당한 노력을 기했다.<sup>xxii</sup>

천연가스는 전기의 대체제인 동시에, 전력 생산의 주요 투입요소이기 때문에 발전 회사와 주요 가스 공급자 간의 기업결합은 수평/수직적 측면을 모두 가지고 있다. 미국은 미 당국이 반대했던 '융합적' 기업결합의 사례를 제공한다. 독일 역시 E.ON과 독일의 최대 가스 공급업체 Ruhrgas의 기업결합에서 중요한 사례를 제공한다. 이 경우 독일 경쟁 당국은 기업결합을 금지하였지만, 이 기업결합은 후에 부처의 승인을 받게 되었다(독일 경쟁법 대신 권한 부여). 독일은 "이 사례에서는 기업결합에서 발생하는 전체적인 경제적 혜택에 더

비중을 두었다. 즉, 기업결합은 경쟁의 제약이 되기보다는 에너지 공급을 확보하고, Ruhrgas의 국제 경쟁력을 강화할 것이다.”<sup>xxiii</sup>

## 결론

(9) 전력 분야의 경쟁을 도모에 대한 OECD 국가들의 경험은 주로 시장에 기반한 접근법에 의존하는 것에 강점과 어려움이 모두 존재한다는 사실을 부각시켰다. 이러한 경험은 향후 개혁을 세부 조정하는 데 필요한 기반을 제공한다.

전력산업을 수직통합된 단일화된 개체에서 효율적, 경쟁적, 시장기반 구조로 탈바꿈 시키기 위해서는 상당히 복잡한 규제를 집행해야 한다. 전력산업은 다른 망 산업과 일부 유사한 특성들을 공유하고 있으나, 산업의 자유화를 복잡하게 하는 여러 가지 중요한 차이점들도 존재한다. 특히 전력 산업 개혁을 위해서는 전력발전 시장의 높은 시장지배력, 가격 설정 및 투자 인센티브의 창출을 복잡하게 하는 송전부문의 네트워크 효과, 도매 전기 시장에서 나타나는 급격한 전기 가격 변동에 대해 최종 소비자를 노출시키는 것에 대한 정치적, 소비자 저항 등의 여러 난제들을 직면해야 한다. OECD 국가들의 공동의 경험은 향후 이러한 개혁들을 지속적으로 개선하는 데 필요한 중요한 교훈을 제공한다.

## 주

i 노르웨이 제출보고서(15쪽)는 시장의 다양성을 강조: “망의 용량 제한으로 인해..... 전력 시장의 구조는 시간, 하루, 주, 계절별, 1년 8760시간에 걸쳐 매우 달라질 수 있다”

ii 호주 제출보고서(26쪽)에서는 시간이 지날 수록, 발전소들이 평준 가격(pool price)을 인상할 전략을 개발하고, 이러한 전략들이 다른 발전업체로 퍼진다고 언급함

iii 미국 제출보고서(4 쪽)

iv 영국의 경우에는 이러한 부분들 중 하나가 핵발전소였기 때문에 시장가격 설정에 어떠한 역할도 하지 않음

v 그러나 이것은 어느 단일 제 3당사자에게도 최대 25퍼센트까지 지배력을 분산시킬수 있어, 전체적인 시장지배력을 계속해서 높을 수 있음. 동시에 수입 상한선(revenue cap)은 상당 부분의 현재 운영자들의 잔여 생산에 적용됨

vi EC 제출보고서(6쪽)

vii 이러한 수용능력을 수치는 몇 가지 이유로 시장 가격을 정확하게 반영하지 않을 수 있음. 또한 이러한 수치는 발전업체간 교차 소유권이 있는 시장지배력의 범위를 과소평가할 수도 있음 (예: Statkraft는 스웨덴에서 두 번째로 큰 전력 생산업체인 Sydkraft의 44퍼센트를 소유). 또는 수입으로부터의 경쟁을 간과함으로써 시장지배력의 범위를 과대평가할 수도 있음.

viii 미국 제출보고서(11쪽), 미국 발언 전문: “높은 시장 집중도 및 제한된 송전이 일부 지역에서 계속해서 발생하고 있다. 미국의 반독점법이 경쟁을 보호하고 독점화를 예방하기 위해 설계되었지만, 경쟁을 창출하거나 또는 회복하기 위해 만들어진 것은 아니다. 미국 반독점법 하에서 독점과 시장지배력은 불법적인 것도 아니고 시장 지배의 일방적 행사도 아니다. 따라서 시장 구조가 전력 시장내 경쟁을 지원하도록 하는 책임은 FERC의 것이고, 주 공공사업 위원회의 것이다. 분할을 통해 전력 시장의 광범위한 탈집중화를 수행하려는 노력은 아직 시행되지 않았다..... 구조적 회복 정책이 부재한 가운데, 미국 도매 전력 시장의 시장지배력을 직접적으로 감소시키기 위한 노력은 가격 상한 및 용량 보류 평가에 집중되어 있었다”

ix 이것은 발전소 간 효과적인 경쟁이 있을 경우 사실이다. 경쟁이 불충분할 경우에는 송전 혼합이 제거되는 지점까지 송전량을 증축하는 것이 효율적일 수 있다(만약 증축 비용보다 강화된 발전업체 경쟁의 편익이 더 큰 경우)

x 미국 제출보고서(7쪽), 캐나다는 제출문에서 온타리오의 단일 가격 설정 요건이 고비용 지역으로의 송전을 증가시키기 위한 수요 기반 인센티브를 경직시킨다고 관찰 결과를 보고. 위치 가격으로의 변경 가능성 검토가 2003년 5월에 있을 것이라고 언급.

xi 미국 제출보고서, 지역별 한계가격 설정과 이와 연관된 FTR 이 공급자들에게 효율적인 투자 인센티브를 제공하고, 송전 고객들이 송전 가격 인상의 위험에 대비할 수 있도록 돕지만 이것들이 직접적으로 시장지배력 문제를 해결하는 것은 아님. 어떤 공급자들은 FTR 을 독점화 하고 FTR 시장을 통한 시장지배력을 행사하려 할 것이라는 우려가 표출되었음”

xii 이것은 2011년 OECD '경쟁을 위한 공익 기업체 구조조정'에서 세부적으로 논의됨

xiii 뉴질랜드 제출보고서(6쪽) 현재, Transpower는 신규 투자 비용을 커버할 만족스러운 계약을 체결할 수 있는 경우에만 신규 송전 자산에 투자할 것임. 이 절차는 무임 승차 문제로 점쳐 있음..... 새로이 제안된 합의에서, 독립적인 전력 이사회(Electronic Governance Board)는 Transpower가 새로운 송전 자산에 투자하도록 요구할 수 있고, 수혜자들이 투자에 대해 지불하도록 요구할 수 있을 것임”.

xiv 미국 제출보고서(8쪽)

xv EC 제출보고서(13쪽)

xvi 이전의 영국의 시장 규칙에서 얻은 교훈을 돌이켜 봤을 때, 영국의 '신전력거래협의(New Electricity Trading Arrangement)'는 시장에서 수요 측면의 입찰을 허용할 것임.



xvii 캐나다 제출보고서(11쪽) 캐나다는 큰 가격 변동에 대한 정치적 반응으로 인해 도입된 불확실성을 언급. “어느 전력 시장에서도, 가격 수준이 용량 부족 또는 초과를 반영하는 기간이 존재할 것으로 예상된다. 만약 온타리오 전력시장이 새로이 개발될 신규 발전 시설에 효율적인 가격 신호를 제공할 것이라면, 효율적인 가격 신호가 시장에 대한 정부 개입으로 왜곡되지 않도록 하는 것이 중요할 것이다” 용량 시장 및 가격 상한과 같은 다른 정책들도 가격 인상과 변동을 완화시킬 수 있다.

xviii 또한 미국에서는 소매가격이 종종 ‘기본 공급자(소매 고객이 대안 공급자를 선택하지 못하는 경우의 공급자)’에 대한 잔여가격규제에 의해 규제를 받는다

xix 미국 제출보고서(10쪽)

xx 미국 제출보고서(10쪽)

xxi DTe는 또한 경쟁 당국의 책임 하에 역할을 수행하는 ‘시장 감독 위원회(Market Surveillance Committee)’를 설립하였는데, 이 위원회는 실증적 정보를 수집하고, 네덜란드 전력 시장의 기능의 분석을 제공한다.

xxii EC 제출문(15쪽)

xxiii 독일 제출문(7쪽)

## 에너지 안보와 경쟁 정책(2007)

### Energy Security and Competition Policy(2007)

#### - 요약 -

라운드테이블의 논의, 대표단이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서에서 다음과 같은 문제들이 제기되었다.

- (1) 에너지 안보의 정의는 국가마다 다르다. 라운드테이블의 모든 참가자들은 에너지 생산이나 수입에 있어서 예기치 못한 혼란이 특히 소매 소비자들에게 공급중단으로 이어진다면, 이를 에너지 안보에 대한 위협에 포함되는 것으로 보았다. 자연 재해, 테러리즘 또는 다른 형태의 정치적인 불안 및 공급자들에 의한 정치적 보이콧 등은 모두 공급 중단에 있어 취약성의 원천이 된다. 많은 국가들에게 가격 안정과 기존의 가격 수준의 지속 역시 에너지 안보를 구성하는 요소였다.

모든 국가들은 에너지 안보의 위험을 안고 있다. 상당량의 천연가스를 소비하는 국가들에게 있어 공급 위험이 발생할 수 있는 원천은 매우 다양하다. 국내 소비량을 충족시킬 정도로 충분한 국내 공급이 가능한 국가는 국내 생산 또는 운송 설비의 중단에 주의를 기울인다. 국내적으로 공급 위험의 원천이 거의 없는 국가의 경우에는 대외 정책이나 공급 국가의 정치적 불안정이 추가적인 위험의 원천이 된다.

에너지 안보의 의미는 각 나라가 처한 상황에 따라 어느 정도 달라진다. 저렴하거나 안정적인 가격에 익숙해져 있는 국가의 경우, 높거나 불안정한 가격을 야기하는 상황은 에너지 안보의 위협이 된다. 이는 연료 가격의 변화가 과거의 에너지 가격 유형을 지속하는데 최적인 장비나 구조에 투자해온 소비자에게는 비용을 초래하는 것이기 때문일 수 있다. 수요가 몹시 비탄력적이라면, 소비자들은 높거나 불안정한 에너지 가격으로 인하여 예산 상의 제약 조건에 대처하기 위해 다른 형태의 소비를 줄여야만 하게 될 것이다.

- (2) 안정된 시장이 단기적인 도매 공급 중단을 소매 소비자에 대한 공급중단이 되는 것을 성공적으로 방지할 수 있음을 보인 꽤 극적인 사례들이 있다. 가격 신호(price signals)에 대한 수요 민감성은 다양한 상황에서 강력할 수 있다는 것을 보여주었다. 수요 대응을 용이하게 하지 않는 국가들은 소비자 공급 중단에 대한 취약성을 증가시킨다.

정확한 가격 신호를 최종 소비자에게 전달해 온 안정된 시장은 도매 공급의 중단이 발생한 경우에도 소비자 공급중단을 성공적으로 피할 수 있었음을 보고하였다. 상기 시장 내 소비자의 높은 가격에 대한 대응은 도매업자의 공급이 중단될 경우 총

소비량을 줄인다. 가격 신호는 또한 재고 물량의 소유자로 하여금 재고 물량을 방출하도록 한다. 재고 물량 방출은 공급 중단을 완화에도 도움이 된다.

만일 규제가 정확한 가격 신호가 전달되는 것을 방해한다면, 소비자들은 소비를 줄이고자 하는 인센티브가 없으며, 재고 물량 보유자 역시 물량을 방출할 인센티브가 없게 된다. 실제로 소비에 대한 사회적 비용이 가장 높은 바로 그 시기에 이러한 규제는 소비자에게 재정적으로 지원한다. 그 결과, 일반적으로 소비자를 대상으로 한 공급 중단 또는 이를 공급해야 하는 공급자의 재정난이 초래된다.

- (3) *안정된 경쟁적 도매 및 소매 시장의 이윤 인센티브가 에너지 기반시설에 상당하고 충분한 수준의 투자를 끌어낸다고 믿을 수 있다는 강력한 증거가 있다. 시장 메커니즘을 뒷받침하도록 잘 설계된 규제는 에너지 안보를 강화시킬 수 있는 수요대응과 투자를 증진시킬 수 있다.*

가격 신호를 효율적으로 잘 전달하는 안정된 시장을 가진 국가들 또한 이러한 가격 신호는 에너지 안보를 강화시키는 장기 투자를 유인한다고 보고한다. 고정 가격 장기 계약은 이러한 상황에서 투자자들에게 중요할 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 과거와 향후에 기대되는 가격 패턴은 투자 이전에 투자자들이 장기 계약을 체결할 것인지 결정하는 데에 영향을 미친다. 효율적인 가격 신호가 없거나 허용되지 않은 경우에 투자자들은 잠재적인 투자를 선택하기 위해 필요한 정보를 갖지 못하게 된다.

자연 독점 조건으로 특징지어진 시장에서는 시장지배력 행사를 방지하고 비효율적인 투자를 피하기 위해 규제가 정당화될 수 있다. 이러한 시장에서의 주요한 과제는 시장지배력의 행사를 단절하면서도 효율적인 투자 인센티브를 제공하는 것이다. 또 다른 과제는 자연 독점의 특성을 갖지 않는 산업 부문에서 가격 신호를 강화하는 것이다.

- (4) *공급원의 다양화(diversification of supply sources)와 국가 수송 시스템의 상호연결은 에너지 안보를 강화하는 중요한 기법이다. 소비자들이 에너지 안보의 이러한 측면에 가치를 둔다면, 안정된 경쟁적 도매시장과 소매시장은 공급원을 다양화하고자 하는 강력한 인센티브를 제공할 수 있다. 상호 연결된 유통망은 한 지역에서의 공급을 중단시킨 물량이 매우 심각하여 소매공급의 결과로 이어지는 위험을 경감시킬 수 있다.*

잘 발달된 에너지 시장을 가진 국가들은 관련 기업들이 공급원을 다양화하고자 하는 인센티브를 가지고 있으며, 기업들이 일반적으로 그렇게 한다고 보고하였다. 공급의 다양화는 여러 기업들이 서로 다른 공급원을 선택해서 이루어질 수도 있고 많은

공급자들이 각각 여러 공급원을 가지고 있는 것에 기인할 수도 있다. 소매업체들이 다양화에 대해 관심을 갖게 되는 것은 발달된 시장의 소비자들의 다양한 위험 선호도 때문이다. 소비자가 보다 안정적인 에너지원에 대해 프리미엄을 지불할 의지가 있는 경우에 소매 공급자들은 공급원을 다양화하고, 재고물량을 준비해두며, 이러한 소비자들의 선호에 부응하기 위해 필요한 다른 조치들을 취할 인센티브를 갖게 된다. 위험선호도에 대한 시장 가격 신호가 부재하는 경우, 공급자이거나 규제기관들은 획일적인(one-size-fits-all) 에너지 안보 수준을 선택하기 쉽다. 이는 높은 수준의 에너지 안보를 선호하는 소비자 측에 높은 비용을 발생하나, 동 소비자들이 에너지 안보 위험에 대한 독점자 또는 규제기관의 판단을 수용하도록 강제될 수 있다.

- (5) 수송과 효과적인 진입을 위해 필요한 기타 기반시설이 하방 또는 상방부문의 판매자에 의해 통제되는 경우, 다양화와 상호연결의 인센티브는 억제될 수 있다. 고립된 수송망의 소유자는 경쟁을 강화하거나 망 소유자 측 계열회사의 이윤을 하락할 수 있다는 이유로 독립적인 에너지 판매자를 차별하고 상호연결을 회피하고자 하는 인센티브를 갖게 될 수 있다. 점차 많은 국가들은 추가적인 사업 분할(unbundling)이 반경쟁적 차별과 교차보조(cross-subsidisation)를 예방하기 위해 필요하다고 확신하고 있다. 행태적 시정조치는 차별 및 교차보조를 저지하거나 유통망 간의 상호연결을 촉진할 수 있는 실효성이 제한적인 것으로 보인다.

경쟁적인 시장을 달성하기 위해 여러 구조적, 법적 또는 규제적 조건들이 충족되어야 한다. 많은 국가들은 행태적 규칙이 차별과 교차보조의 관행을 없애기에 충분하지 못하다는 불만을 제기하였다. 이에 따라 국내 수송 및 유통 시스템 간 실제로 연결된 경쟁적인 시장의 필수조건으로써 강도 높은 사업 분할-수송 시스템의 운영자들이 독립할 수 있도록 하는 분할-에 더욱 많은 관심을 보인다고 보고하였다. 수직적 결합의 경제성 손실 및 에너지 공급국가들과 거래 시 잠재적인 구매력을 손실하는 것에 대한 우려 때문에, 다른 국가들은 사업 분할의 이점에 대해 확신하지 못하고 있다.

- (6) 가스 공급의 장기 계약의 비용과 편익에 대한 상당한 의견의 불일치가 있다. 일부 국가들은 장기 공급 계약이 새로운 공급원을 획득하고 공급 중단을 방지하는 데 중요하다고 믿는 반면, 다른 국가들은 단기 계약과 현물 시장의 가격 신호가 전부는 아닐지라도 많은 상황에서 공급을 유인하는 데 충분하다고 본다.

장기 가스 공급 계약으로 새로운 해외 에너지 공급원의 계약 당사자가 되어 온 국가들은 장기고정 가격에 의한 공급계약이 에너지 안보에 필수적이라고 확신하는 경향이 있다. 이들은 균등한 가격과 보장된 물량을 위해 프리미엄을 지불할 가치가 있다고 믿는다. 다른 국가들은 계약조항의 다양성이 장기 에너지 공급 투자에 더 적합하다고 본다. 이러한 국가들에 따르면 장기 계약의 중요성은 투자자들의 가격

인상 혹은 하락에 대한 예상에 달려있다고 한다. 가격이 상승할 것으로 예상되는 경우에 투자자들은 장기 계약 없이도 더 높은 수익에 대한 잠재력을 예견하는 바, 장기 계약 체결에는 관심이 적은 경향이 있다. 이와 반대로 가격이 하락할 것이 예상되는 경우, 투자자들은 장기계약을 통해 최소한 일반적인 투자 수익률을 확보할 수 있다는 안도감을 얻기 원한다.

- (7) 천연가스의 경우, 저장시설과 LNG 수입물량을 수용할 수 있는 설비가 공급 안보에 있어 중요한 역할을 한다. 저장물량은 소매부문의 중단을 피하기 위해 방출될 수 있으며 저장된 가스를 이용한 차익거래 활동은 가격 불안정성을 감소시킬 수 있다. LNG 시설과 LNG 공급이 가능하다는 가정 하에, LNG 수입은 다른 에너지원이 공급 중단될 경우 그 간극을 메울 수 있다. LNG 는 해양수송으로 공급할 수 있다는 측면에서 특이성을 갖는다.

국가들은 다양한 LNG 저장 유형과 재고물량을 보유하는 다양한 인센티브를 보고하였다. 예를 들어, LNG 를 암염층(salt dome)에 저장하는 것은 단기가격변동의 경우에서도 이에 대응하여 신속하게 시장에 공급하는 것이 가능하다. 다른 형태의 저장은 보다 서서히 투입하고 회수하는 것에 적합하며, 자주 계절적 소비 변동에 대비하기 위한 프로그램에 연계된다. LNG 수입은 LNG 가 장기가 아닌 계약으로 수입 될 수 있다면, 가격 변동에 대응하여 빠르게 공급을 보충할 수 있다는 측면에서 저장물량과 같은 기능을 할 수 있다. 지역별 가격 차이가 발생하는 경우, LNG 는 차익거래(arbitrage)를 허용한다는 신호가 증가하고 있다. 예를 들어 LNG 선박은 저가 지역에서 고가 지역으로 행선지를 변경할 수 있다. 일부 국가들은 이러한 LNG 선박의 행선지 변경으로 인한 차익거래에 따라 지역별 가격이 평준화되고 있다고 보고하였다.

- (8) 수직적 기업결합과 장기 공급 계약에 대한 경쟁법 집행은 이러한 문제들이 대항력(수요독점)과 경쟁당국의 권한 밖의 국제 관계의 문제를 수반하기 때문에 복잡할 수 있다. 수직적 기업결합은 특히 에너지 부문의 경쟁법 집행에서 해결되지 않은 문제이다. 수직적 기업결합을 허용함에 있어 우선적으로 문제되는 부분은 에너지원을 다양화함으로써 에너지 보안을 증대시킬 수 있는 신규 에너지 공급자의 진입이 봉쇄 foreclosure)될 수 있다는 것이다. 수직적 기업결합을 금지하는 경우에 가장 중요한 문제는 자주 경쟁법 적용에서 면제되는 정부기관인 에너지 공급자와의 거래 협상에서 잠재적인 구매력을 상실할 수 있다는 것이다. 수직적 결합의 경제성을 포기하는 것은 수직적 기업결합의 제안을 금지하는 경우에 고려되는 또 다른 문제이기도 하다.

일부 국가들의 경쟁당국의 기업결합에 대한 도전과제가 정부에 의해 기각되었으며, 이는 이러한 기업결합 거래로부터 기인한 협상력의 잠재적 이익에 근거한 것이라고 보고하였다. 대체로 경쟁당국은 이러한 판결이 정당화될 수 없다고 확신한다.

경쟁당국의 입장은 다수의 수직적 기업결합으로 인한 이익은 구체화되지 않는 반면, 이러한 기업결합 거래의 예측 비용은 신규 에너지 공급자의 진입에 대한 방해의 형태로 자주 나타난다고 본다.

- (9) *시장지배력 남용(독점화) 행위와 관련된 사건을 통해, 필수적인 수송 설비에 대한 접근권을 증대하고 시장규칙을 조작하는 것을 예방함으로써, 에너지 안보를 강화시킬 수 있다.*

국가들은 필수적인 수송설비의 소유자들이 수송설비의 사용을 제한하고 공급망 소유자의 상방 또는 하방부문 계열회사의 경쟁자들에게 차별적 가격을 부과함으로써 신규 진입을 계속적으로 방해하고 있다고 보고한다. 시장지배력의 남용 사건은 이러한 행위에 문제를 제기할 수 있는 한 방법이다. 시장지배력 남용 개념은 현행 기업이 시장 규칙을 조작하려는 것을 막기 위해 이용될 수도 있다. 예를 들어, 현행 기업들의 일부는 시스템의 신뢰도를 유지하기 위해 필요한 공급 독점가격을 획득하려고 노력한다.

- (10) *에너지 부문에서의 수평적 기업결합 제안으로 인해 발생하는 분야 특수적인 경쟁저해의 이론 또는 시정조치를 주장하는 문제들은 그 숫자가 더 적다.*

경쟁 가격 형태의 에너지 보안의 문제는 수평적 기업결합으로 인해 위협받을 수 있다. 상기 사례는 개념적으로 수직적 결합보다 덜 난해하다. 잠재적으로 도전과제가 될 수 있는 부분은 기술 진보가 시간이 경과함에 따라 미래의 수요 대체재가 점차적으로 현재의 수요 대체재가 되는 결과를 초래하는 경우, 정확하게 관련 시장을 구분하는 문제이다.

## 휘발유 소매시장의 수직적 관계에 대한 경쟁정책(2008) Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing(2008)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) 휘발유 산업의 유통 및 소매는 정유업체들과의 다양한 수직적 관계 하에 운영되며, 이러한 수직적 관계에는 완전 결합에서부터 완전 수직 분리에 이르기까지 다양한 유형이 존재한다. 최근 몇년에 걸쳐 많은 관할권역에서 휘발유 소매시장의 구조가 상당히 변화해 왔다.

소매업체와 정유업체 간의 수직적 관계는 완전 수직적 결합에서부터 휘발유 소매업체들의 완전 독립까지 그 유형이 다양하다. 몇몇 관할권역에서 정유업체는 여전히 소매업체들의 상당 부분을 소유하거나, 대부분의 휘발유 소매업체들과 강력하고 제한적인 계약 관계를 갖고 있다. 포르투갈과 이탈리아가 여기에 해당 하는 예이다. 강력한 수직적 관계가 우세한 관할권역에서는 휘발유 소매업체의 지위를 규제하거나, 휘발유 소매가에 대해 지속적으로 규제를 가하는 것으로 보인다. 남아프리카 공화국은 후자에 대한 예이다. 대만과 인도네시아 등에서는 휘발유 소매가에 대한 정부 보조금이 수직결합에 중요한 영향을 미친다. 소매가격과 휘발유 시장으로의 진입에 대한 정부의 명시적 통제는 한 때 흔한 것이었지만, 오늘 날에는 드물게 사용되고 있다.

소매점(즉, 주유소)의 현대화와 합병 과정에서 수직결합의 수준이 종종 변화한다. 다수의 관할권역은 소매점의 수와 정비 서비스를 제공하는 상점의 수가 급격히 감소하였다고 보고하였다. 동시에 더 많은 상점들이 과자, 음료, 껌 등 편의점에서 취급하는 물품들을 제공하면서 다양화를 추구해왔다. 또한 주유소는 과거보다 더 많은 연료주입기(pump)를 보유하는 경향이 있다.

- (2) 휘발유 소매업체들의 의무적 수직분할(vertical unbundling)에 찬성하는 측은 정유업체들의 기회주의적 행태를 지목하며, 분할은 반복되는 계약 관련

*논쟁들을 해결할 수 있는 한 가지 수단이라고 주장한다.*

많은 관할권역에서 정유업체와 소매업체 간의 관계는 서로 호전적인 것으로 본다. 갈등을 발생시킬 수 있는 한 가지 요소로, 양 당사자 간의 불완전한 계약이 있다. 또한 소매시장 차원의 지역적인 시장지배력, 장기간의 독점적 공급 합의, 가맹점 영업권(franchise) 합의에 대한 대조적인 해석 등에서도 복잡한 문제가 발생할 수 있다.

독립적인 휘발유 소매업체들은 이따금 가격압착(price squeeze)행위 혹은 '약탈적 가격책정(predatory pricing)'에 대해 항의를 제기한다. 이러한 행위들은 개별 소매업체들이 더 나은 서비스와 고객과의 관계를 구축하기 위해 수행한 투자를 전용(appropriate)하려고 하는 수직통합된 소매업체들에 의해 발생한다. 때로는 소매업체 조직들이 휘발유 소매업체들의 행위에 영향을 미치는 정유업체의 권한을 제한하는 법안의 제정을 요구하는 경우도 있다. 이와 관련한 한 가지 법의 유형은 정유업체들이 소유한 휘발유 소매점들의 기업분할(divestiture)을 지시하는 것이다. 여러 관할권역에서 휘발유 소매업체들은 이와 같은 기업분할에 대한 법안의 의무화를 요구하였으나, 일반적으로 이러한 시도는 성공하지 못했다. 미국의 6 개의 주에서는 이와 같은 법안이 통과되었다. 터키와 아르헨티나를 포함한 관할권역에서는 정유업체가 소유할 수 있는 소매점의 수나 비율에 제한을 설정하였다. 캐나다의 일부 주에서는 수직분할 대신 가격결정 제한을 도입하였다. 호주는 이전에 정유업체들이 하방시장에서 수직적으로 결합하는 것을 제한한 바 있다.

일부 관할권역은 소매업체와 정유업체 간 독점 공급 계약의 기간에 제한을 설정한다. 이러한 제한의 정책적 목표는 정유업계 차원에서 시장 진입을 용이하게 하는 것이다.

노르웨이는 정유시설에 대한 보조금에서 발생할 수 있는 잠재적인 경쟁에 관한 우려사항들을 강조했다. 소매점 관리자가 정유업체에 보고하는 지역 가격경쟁의 수준을 과장한다면, 동 정유업체는 치열한 소매 경쟁이 발생하고 있는 지역을 대상으로 보조금을 지급할 수 있다. 이러한 보조금에 접근할 수 없는 지역 소매 경쟁업체들은 시장에서 퇴출 될 수 있으며, 이러한 과정에서 효율성이 더 높은 경쟁업체들도 퇴출될 것이다. 지역 소매 경쟁업체들이 퇴출된 이후, 앞서 언급된 소매점 관리자는 해당 지역내에서 시장지배력을 행사할 수 있을 것이다.



아일랜드는 한 정유업체가 제공하는 특별한 할인, 그리고 보다 일반적인 가격 지원 프로그램을 조사하였고, 이러한 행위들로 인해 독립 소매업체가 더 낮은 가격을 제공하려는 인센티브가 약화됨으로써 소매 가격경쟁을 저해하는 효과를 갖는다고 판단했다. 그 후 당해 정유업체는 가격 지원을 중단하는 데 동의하였다.

- (3) 의무적 수직분할에 반대하는 측은 사업 운영에 있어서의 효율성 증가와 반복독점 가격책정(double marginalisation)등의 수직결합의 혜택을 강조하며, 의무적 분할은 높은 휘발유 소매가격/비용 마진으로 이어질 것이라고 경고한다.

의무적 수직분할에 대한 최근 연구는 수가 적는데, 이는 동 규제가 매우 드물기 때문이다. 이러한 연구들은 수직결합이 소비자에게 이득이 되는 비용 감축 효과를 발생시킬 수 있다는 것을 보인다. 수직결합의 금지는 인상된 소매가격과 연관되어 있다.

포르투갈은 소매업체들로부터의 항의에 종종 공급계약에 명시된 약관이 포함된다고 보고하였다. 동 약관은 소매 마진을 낮게 유지하려는 정유업체들의 노력을 지원하는 것이었다. 정유업체가 장려하는 마진 수준보다 더 높은 수준으로 마진을 증가시키려고 하는 소매업체들의 바람은 일부 휘발유 소매점이 보유한 지역적 시장지배력이나 반복독점 가격책정을 반영하는 것일 수도 있다.

- (4) 근본적으로 다른 서로의 경제적 이해로 인해, 양측이 모두 만족하도록 수직결합 논란을 해결하는 것은 아마도 불가능할 것이다..

정유업체들은 투자, 혁신, 소매업체의 노력을 통해서만 발생할 수 있는 이윤을 전용하려는 행위를 할 수 있으며, 브랜드 휘발유를 판매하는 독립 판매업체들은 이와 같은 불공정 행위에 초점을 맞출 것이다. 소매업체들은 정유업체들이 가격차별 행위를 한다는 혐의를 제기한다. 이러한 가격 중 일부는 약탈적이라는 주장이 있다. 반대로 정유업체는 소매업체의 지역 시장지배력 및 반복독점가격책정 행사에 대해 우려를 표시한다.

최근의 연구는 수직결합이 미치는 영향이 복합적이라고 주장한다. 이러한 연구에서는 정유업체들의 수직결합으로 인해 소매시장에서 효율성이 개선되어

발생하는 혜택이 생산의 정유단계에서 발생하는 경쟁약화로 인한 피해로 상쇄되고도 남는다는 것을 발견하였다. 수직분할 논란을 원만히 해결할 수 있는 방안으로는 (i) 수직결합을 지지하는 측은 계약 집행에 있어 기회주의의 문제를 다루고, (ii) 의무적 수직분할을 지지하는 측은 기회주의와 교차보조금(cross-subsidisation)에 대한 우려가 시장지배력 지위 남용 및 불공정한 경쟁에 대한 일반 법규 하에서 다루어질 수 있는지를 검토하는 것이 필요하다.

*(5) 수직결합의 금지에 대한 영향을 평가하는 데 있어 중요하고도 복잡한 한 가지 요소는 휘발유 소매시장 내 대형 소매업체들의 급속한 확장이다.*

다수의 관할권역이 독립적 휘발유 소매시장에 대형 소매업체들이 진입했다는 것을 보고했다. 호주, 영국, 프랑스, 캐나다, 미국 등이 그 예이다. 일본과 기타 일부 국가들도 동일한 추세에 있으나, 앞서 언급된 국가들에 비해 수준은 약한 편이다. 대형 소매업체들은 일반적으로 낮은 휘발유 가격을 소비자를 자신의 상점으로 유인하기 위한 마케팅의 도구로 사용한다. 이러한 유형의 시장진입은 수직으로 통합된, 그리고 독자적인(stand-alone) 휘발유 소매업체들에게 재정적인 압력을 가할 수 있다. 일반적으로 초기에는 이와 같은 시장진입업체들로 인해 전통적인 휘발유 소매업체들이 시장점유율 손실을 겪었다. 그러나 예컨대, 보다 최근에 호주에서는 독자적 휘발유 소매업체들이 자신들만의 새로운 사업 운영 방식을 도입함으로써 시장점유율 손실을 늦추거나 역전시켰다. 일반적으로, 대형 소매업체의 시장진입에 대해 기존의 주유소들이 대응하는 방식은 휘발유보다 더 높은 마진으로 판매되는 다양한 종류의 과자나 음료 등의 식품을 판매하는 것이다. 이후, 독자적 휘발유 소매기업들은 더 큰 규모의 주유소로 통합되었다. 보통 이러한 새로운 주유소는 평균적으로 과거보다 더 많은 연료주입기를 설치함으로써 대형 소매업체들의 운영을 모방한다.

호주 경쟁당국은 대형 소매업체들의 진입이 미치는 영향에 대해 연구하였으며, 이를 통해 이들의 시장진입이 소비자들에게 혜택을 제공한다는 사실을 밝혔다. 당해 진입의 결과 휘발유 가격은 낮아지고, 이와 같은 가격인하가 식료품 가격의 인상에 대한 보상을 제공한다는 증거는 매우 적다. 기타 경쟁당국들은 대형 소매업체가 제공하는 휘발유 소매가는 전통적인 주유소의 가격보다 더 낮다고 보고한다. 대형 소매업체들의 경우, 대규모로 낮은 서비스로 비용을 낮춤으로써 휘발유의 소매가를 낮출 수 있다.

- (6) 주요 독립 소매업체들이 휘발유 소매산업에 대규모로 진입함으로써, 휘발유 정유업체들의 과도한 수직결합에 대한 초기의 우려가 휘발유 소매에 대한 우려로 바뀌었다.

소매시장으로의 진입에 제한을 두는 관할권역을 제외하고는, 독립적 휘발유 소매업체들의 부재에 대한 우려가 대형 소매업체들의 시장진입을 통해 상당 부분 해소되었다. 그 외의 경쟁에 관련된 우려는 도매시장 차원의 진입 조건에 초점이 맞추어져 있다. 특히 유럽의 휘발유 도매시장 진입조건에는 정유제품의 판매가 아닌 생산에 근거한 세금정책의 부담이 포함된다. 이와 같이 생산에 근거한 세금으로 인해, 정유업계의 신규 진입업체들은 판매 시작 전에 이미 세금을 납부할 수 있는 충분한 재정자원을 가지고 있을 것이 요구된다.

다수의 관할권역은 주요 정유업체가 소매시장에서의 수익이 낮아 자발적으로 상당 수의 휘발유 소매점을 분할함으로써 과도한 수직결합에 대한 우려가 감소되었다고 보고하였다.

- (7) 휘발유 산업 내 시장 감독과 경쟁법 집행은 여전히 세간의 이목이 주목되는 사안이다.

2008 년 자동차 연료가격의 극단적인 변화는 동 연료에 대한 공공의 관심을 촉발하였다. 자동차 연료가격은 소비자들에게 잘 알려져 있다. 게다가 이러한 가격 변화는 다른 많은 재화와 서비스에 영향을 미친다. 언론은 가격의 변화를 보도하고, 소매 공시가격 역시 매우 잘 알려져 있기 때문에 소비자들의 인식도 강화된다. 언론의 주목과 소비자들의 향의가 결합되며, 자동차 연료가격에 대한 정치적 관심도 발생한다. 이로 인해, 휘발유 산업에서 경쟁이 제대로 작동하고 있는지에 대한 의문이 제기된다.

많은 경쟁당국은 휘발유 가격 변화에 대해 심도있는 연구를 수행하도록 요구받는다. 이는 시장지배력이나 계약 상의 문제가 때때로 소비자들이 경험하는 가격 인상에 기여하였는지를 평가하기 위함이다. 예를 들어, 캐나다 경쟁당국은 휘발유의 가격 동향에 대한 다수의 연구를 완료하였다. 이러한 연구 중 일부는 휘발유 소매업체들 간의 담합적 혐의가 제기되는 행위에 대한 조사로 이어졌다. 호주의 경쟁당국도 휘발유 시장에 관한 여러 연구를 준비해 바 있다. 호주는 외견상으로는 특수한 것으로 보이는 주요 대도시의 주간

휘발유 소매가격의 가격 주기에 대해 조사해왔다. 미연방통상위원회는 지속적으로 시장을 감독하는 책임을 갖으며, 특정 시기에는 휘발유 가격에 대한 연구도 실시한다. 또한 포르투갈의 경쟁당국도 지속적으로 시장 감독의 책임을 맡는다. 독일은 소매가 공시의 빈번한 갱신(update)을 요구하는 규제가 휘발유/디젤 판매에 있어 소매 가격 담합에 기여하는지 여부를 검토하였다. 일반적으로 강력한 소비자 탐색활동으로 인한 혜택은 담합 증가의 위험을 초과한다. 대개 경쟁당국은 휘발유 소매시장 내 가격압착 혐의를 기소할만한 충분한 증거를 찾지 못하였다.

경쟁당국은 잠재적인 불법 행위에 대한 다양한 조사를 실시하였다. 휘발유 산업 경쟁법에 관련된 몇몇 조사에서는 소매가격의 책정 행태를 검토하였고, 다른 일부는 조사의 초점을 정유업계 차원의 경쟁에 맞추었다.

- 정유의 최소효율규모(minimum efficient scale)가 증가하고, 소형 정유업체를 장려했던 과거 정책의 과오로 인해, 기업결합 관련 조사는 더욱 심각해진다.
- 경쟁에 관련된 다른 조사에서는 정유업계에 대한 진입 조건, 그리고 소규모 경제에서 운영 가능한 효율적인 규모의 정유업체의 수에 초점을 맞추었다.
- 그러나, 또 다른 연구들은 정유업체들이 생산시설에 대한 소비자의 근접성에 근거하여 서로에게 시설을 제공하기로 동의한 스왑 협정(swap arrangement)을 조사하였다. 당해 협정은 교통비와 지체를 줄이는 바, 효율적일 수 있다. 그러나 경쟁업체의 고객, 수량, 가격에 대한 경쟁의 측면에서 봤을 때 민감한 정보를 드러냄으로써 기업 간 협력(coordination)이 용이해질 수도 있다.
- 또한 경쟁기관은 유가의 변화가 소매가격의 변화로 전이되는 상대적인 속도에 대해 연구를 해달라는 요청을 받았다. 소매가는 유가 인상을 급격하게 따라가는 경향이 있으나, 유가의 인하에 대한 소매가격 인하는 점진적으로만 이루어진다. 이에 대해 재고가 미치는 영향, 소비자의 탐색 활동, 반경쟁적 행위 등을 포함해 다양한 설명들이 제시되었다. 이러한 연구를 수행하는데 있어, 경쟁당국이 맡는 역할 중 하나는 소비자와 법률제정자들에게 연료 시장 및 규제 조치가 갖는 잠재적인 영향에 대해 교육하는 것이다.

- 일본에서는 유명 상표의 휘발유 주유소가 브랜드가 없는 휘발유를 광범위하게 사들이고 있다는 것에 대해 우려가 표출되었다. 상표 사용 계약(trademark license agreement) 하에서 도매업체는 자사의 연계 기관 및 상점이 브랜드가 없는 휘발유를 판매하지 말 것을 요구한다. 반면, 도매업자가 임의적이고 차별적인 방식으로 자신의 상표권(trademark rights)을 행사하고, 이로 인해 피해를 받게 되는 관련 기관의 경쟁력에 심각한 영향을 미칠 경우, 당해 관행은 일본 경쟁법 상 불공정한 거래 관행으로써 문제시 될 수 있다.
- 브라질 경쟁당국은 휘발유와 에탄올 소매 분야의 융합(convergence)을 관찰하고 있다. 동 현상은 경쟁적 관점에서 흥미를 불러일으키는데, 이는 에탄올 생산의 집중도가 정유 산업의 집중도보다 훨씬 낮기 때문이다. 에탄올 생산업자가 자동차 연료 시장에서 자신의 점유율을 높이고 있기 때문에, 정유 산업의 시장지배력에 대한 경쟁적 우려는 서서히 사라지고 있는 것으로 보인다.

## 전력: 재생에너지와 스마트 그리드(2010)

### Electricity: Renewables and Smart Grids(2010)

- 요약 -

- (1) 많은 OECD 국가들이 2020년까지 재생에너지원으로 생산할 전기 에너지 비율 목표를 채택하였다. 탄소세(carbon taxes) 또는 탄소배출 거래제(cap-and-trade schemes)와 같이 온실가스 배출의 가격을 상승시키는 일반적인 메커니즘 이 외에, 많은 OECD 국가들은 신재생에너지 설비용량(renewable generation capacity)에 대한 투자를 장려하는 세부 프로그램을 도입하였다. 세부 프로그램의 예로 전력 소매업자의 재생에너지 구입의무 그리고/또는 재생에너지 생산자를 위한 최저가격보상(guaranteed price), 또는 최고가격보상(guaranteed premium)제도 등이 있다.

많은 국가들이 재생에너지 기술에 대한 투자를 장려하기 위한 세부 계획을 실행하였음을 보고하였다. 초기자본금에 대한 보조금(capital grants) 또는 (추가부담금 면제와 같은) 세금우대조치와 같은 다양한 형태의 계획들이 있으나, 대부분의 국가는 전력 소매업자의 재생에너지 구입의무, 재생에너지 생산자의 도매가격에 대한 최저가격보상(발전차액 지원제도, “feed-in” tariff) 또는 최고가격 보상제도 등을 이행하였다고 보고하였다. 전자의 접근법은 필요한 재생에너지 발전용량(또는 점유율)을 책정한 후, 재생에너지 발전(generation)을 위한 최고 가격이 가장 효율적인 방법으로 그 용량을 달성하기 위해 조정될 수 있도록 하는 것이다. 후자의 접근법은 재생에너지 발전을 위한 가격(또는 최고가격)을 책정한 후 그 용량이 조정되도록 하는 것이다.

재생에너지 발전 설비용량을 고정시키는 국가에서는 전력 공급자에게 재생에너지 구입의무(Renewables Obligation) 또는 재생에너지 포트폴리오 기준(Renewable Portfolio Standard)이라고 알려진 에너지 소요량의 일부를 재생에너지원으로부터 구입할 의무를 부과함으로써 재생에너지 발전 요구량을 고정시킬 수 있다. 이는 기존 방식의 에너지 발전의 수요 외에 전력 공급자들이 프리미엄을 지불할 여지가 있는 재생에너지 발전에 대한 수요를 창출한다. 재생에너지원을 이용하여 발전을 하게 되는 경우 재생에너지 '인증서(certificates)'를 발급받게 되며, 이는 시장 참여자들 간 혹은 전력 시장에서 거래되거나, 재생에너지 의무 이행을 증명하는 서류로서 정부기관에 제출 될 수 있다. 이러한 접근법은 재생에너지 생산 목표를 가장 효율적인 재생에너지 기술을 활용하여 충족할 수 있도록 한다.

많은 국가들은 또한 (전력의 도매가격에 대한) 고정가격 또는 고정 프리미엄이나 보너스를 재생에너지 생산자에게 지불한다. 고정가격이나 프리미엄은 재생에너지

기술마다 다를 수 있고(예: 태양발전은 일반적으로 그 가격이 높은 편임), 하루의 시간대에 따라 다를 수 있으며, 일반적으로는 매년 갱신된다. 재생에너지 발전을 위한 고정가격은 발전차액 지원제도라고 알려져 있기도 하다. 투자의 확실성을 보장하기 위해 정부가 발전차액 지원제도 또는 재생에너지 프리미엄을 매년 변경할 수 있는 범위가 제한되어 있다 (불가리아와 같은 일부 경우에는 정부가 재생에너지 생산자와 15-25 년 동안의 장기 전력 구입 계약을 체결함).

여러 국가들은 재생에너지 발전의 효율적인 혼용을 이루기 위해 적절한 수준의 요금을 설정하는데 어려움을 겪고 있다. 이는 특히 태양열 발전의 경우에 문제가 되어 왔다. 예를 들어, 스페인은 “스페인에는 일부 기술에 대한 과잉 투자가 있었다”, “투자 인센티브가 너무 강력할 수 있었다”라고 밝혔으며, 재생에너지 규제가 2008 년도에 수정되어 요금 및 프리미엄이 점진적으로 감소하였다. 프랑스와 체코공화국에서도 태양열 발전에 대한 잠재적인 과잉투자를 경험하였다(태양광 발전용량이 18 개월 만에 25 배 증가함). 체코 규제기관은 태양열 발전 구입의 규제가격을 현재의 연간 5 퍼센트 제한보다 더 많이 감소시키고자 한다.

대부분의 경우 재생에너지에 대한 투자를 장려하는 이러한 계획의 비용은 전력 소비자들에게 전가되며, 따라서 소매가격이 상승되게 된다. 체코공화국은 2010 년도의 가격 상승에 영향을 미친 주요 원인으로 240GWh 의 고비용 태양에너지 발전을 포함하여, 재생에너지 발전을 지원하기 위한 비용의 상당한 증가를 꼽았다.

유럽연합(European Union, EU)의 회원국에게 이러한 재생에너지 전력 생산 투자를 장려하는 정책은 일반적으로 국가 보조(특히 환경보호를 위한 국가 보조(State Aid for Environmental Protection)에 대한 가이드라인)에 대한 EU 규칙 범주에 해당된다. EU 의 제출보고서에서 상기 국가지원은 (a) 고려되는 재생에너지원의 실현가능성을 보장하기 위해 필수적이어야 하며 재생에너지에 대한 과잉보상의 결과로 이어져서는 안 되고, (b) 재생에너지 생산자들이 더욱 경쟁적이 되는 것을 단념시키지 않도록 하는 방식으로 설계되어야만 하며, (c) 자격 있는 발전사업자에게 진입장벽이 되어서는 안 되고, (d) 전력공급시장의 운영을 왜곡하여서는 안 된다는 것을 강조하였다. 또한 운영지원의 제공에 대한 구체적인 규칙도 마련되어 있다. 헝가리의 경우, 열병합발전(CHP)은 재생에너지 정부보조금에 지원할 자격이 부여된다. 헝가리가 제출한 국가 보고서에서 이러한 일부 CHP 단위는 -특히 대규모인 경우- 도매 전력시장에서 경쟁하는 것이 가능할 수 있으므로, 상기 경우에 정부보조금을 받는 것은 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)의 국가 지원규칙에 위반될 가능성을 제기하였다.

모든 OECD 국가들이 재생에너지 발전에 대한 투자 보조 정책을 갖고 있는 것은 아니다. 뉴질랜드의 경우, 재생에너지 발전에 대한 투자는 경쟁시장의 신호에 반응하여 이루어진다. 즉, 재생에너지 구입의무 또는 발전차액 지원제도와 같은 제도는 존재하지

않는다 (그러나 뉴질랜드 정부는 화력발전보다 재생에너지 발전의 비용 실효성을 증진시킬 수 있는 배출권 거래제도(Emission Trading Scheme)를 실시하였다). 최근의 뉴질랜드 전력시장 검토(Electricity Market Review)에서는 소매업자에 의한 소규모 분산 전원발전 생산량의 구입 안내를 위한 가격 가이드라인과 원칙을 개발할 것을 권고하였으나, 정부보조금이나 발전차액 지원제도의 실행을 권유하지는 않았다. 뉴질랜드는 직접적인 보조금 없이도 특히 지열발전과 풍력발전 재생에너지에 대한 투자가 이루어졌으며, 이는 배출권 거래제도가 있는 경우 정부보조가 필요한지에 대한 의문을 제기하게 한다.

- (2) 재생에너지 설비용량의 증가는 전력공급망에 대해 다음과 같은 여러 문제를 제기한다.  
 (a) 전력 흐름의 변화를 통해 주요 기간망을 개량하고 보강시키는 문제와 (b) 새로운 재생에너지 발전에 따른 송전망과 배전망에서의 정체현상을 관리하는 문제이다. 많은 경우에 이러한 송전 및 배전망에 대한 투자는 수직적으로 분할되고 규제되는 관련 기업에 의해 이루어졌으므로, 앞으로 규제 받는 기업들이 필요한 개량을 이행하고자 하는 인센티브를 어떻게 부여할 수 있을지에 대한 이슈가 제기된다.

많은 경우 재생에너지 발전에 대한 투자가 이루어져야 할 최적의 입지는 현재의 송전망 및 배전망과는 먼 곳에 위치한다. 이 경우, 재생에너지원을 활용하기 위해 신규 송전 또는 배전부문 자산에 대한 상당한 투자가 이루어져야 하며, 이는 누가 이러한 증가분을 지불할 것인가 하는 문제를 야기한다. 이에 대한 한 가지 방법은 신규발전설비업체가 현재 송전망으로 다시 연결해 줄 새로운 송전 자산의 건설 비용을 지불하는 것이다. 그러나 발전업체는 자신들이 특정 자산에 대해 비용을 지불한 경우 그 자산이 어떻게 활용되는지에 대한 통제력을 가져야 한다고 생각할 것이며, 경쟁업체의 접근권을 거부할 수도 있다. 호주의 경우, '규모 효율적 네트워크 확장(scale efficient network extensions)'이라고 알려진 프로젝트를 통해 개발자와 소비자들 간에 송전망 연결 비용을 어떻게 분담할 것인지에 대해 연구하였다. 뉴질랜드 전력위원회(Electricity Commission)는 재생에너지 발전 개발자들이 규제된 송전망 소유자에 의한 송전 투자가 착수 시기부터 적절한 규모였는지를 보장하는 것에 관심을 가질 만한 지역을 판단하고자 한다.

이에 관련된 한 이슈로 기존에 공동으로 사용하고 있는 송전망의 개량 또는 보강이 필요하다는 것이 있다. 영국이 이전에 취한 정책에 의하면, 발전업체는 국가전력 송전망(National Grid)에 대해 필요한 보강조치가 취해지기 전까지 공동사용 송전망에 연결할 수 없었다. 그러나 특히 북부지방에 상당한 양의 재생에너지 발전이 계획되고 있는 상황에서 공동사용 송전망의 연결 요청의 연기(backload)가 적체되어 적체량이 60GW의 용량에 달하였으며, 연결 예상 년도는 2023년으로 미뤄졌다. 2010년 영국은 새로운 연결 정책을 내놓았으며, 상기 정책 하에서 발전업체는 송전 설비가 완공되자마자 공동 송전망에 연결될 수 있으며, 이에 따른 정체현상에 대한 비용은 모든 시장 참여자들이 분담하도록 하였다.



모든 정체현상을 없애기 위해 송전 및 배전망을 건설하는 것이 언제나 경제적이지는 않으며, 특히 단기일 경우 그러하다. 많은 국가에서는 재생에너지 설비용량에 대한 상당한 투자가 송전망의 주기적인 정체현상을 야기하였으며, 이는 특히 노점(nodal) 가격책정의 경우(뉴질랜드)보다 지역별 또는 구역별 가격을 결정하는 망(영국)에서 반드시 관리되어야 한다. 영국의 경우, 스코틀랜드가 재생에너지 발전용량에 대해 수행한 상당한 투자에 따라 송전망에 대한 제약이 발생하였고, 시장지배력의 행사에 대한 문제를 야기하였다. 영국이 제출한 국가 보고서에서는 “상호이동 및 최대발전상한 계약(inter-trips and capped generation contracts)과 같은 발전량의 균형을 맞추기 위해 혁신적인 계약이 점차적으로 활용되었으며, 이는 균형 메커니즘을 통해 송전망에 대한 제약을 관리하는 전통적인 방법에 비교해 상당한 에너지 절약을 가져왔다”고 언급하였다. 또한 네덜란드는 특히 서부지방에 온실효과와 관련된 분산전원발전(distributed generation)으로 야기된 송전망 제약 현상으로 인해 정체현상관리 시스템을 도입할 것을 강요 받았다. 영국에서와 마찬가지로 이러한 정체현상 관리 시스템의 비용은 모든 사용자들에게 할당된다.

한 가지 난제는 규제 대상인 전송 및 배전망이 개량될 수 있도록 어떻게 유인정책을 펼칠 수 있을 것인가 하는 점이다. 네덜란드에서는 분산전원발전의 증가로 인해 일부 배전사업에 설비용량의 문제가 발생하였다. 네덜란드의 배전사업은 발전량이 다양한 측면(서비스 품질 또는 양과 같은)에서 증가한 사업은 보상하나, 분산전원발전(distributed generation)을 수용하는 사업에 대해서는 보상하지 않는 기준 가격규제(yardstick regulation)를 통해 규제되고 있다. 이는 분산전원발전 방식의 성장을 제약할 것이고, 네덜란드가 탄소배출목표를 달성하는 데에 역효과를 가져올 것이라는 우려가 있다. 네덜란드 규제기관은 분산전원발전을 위한 '발전량 분류법(output category)'을 도입하여 당해 유형 발전 사업체가 발전량과 함께 그 수익도 증대시킬 수 있도록 할 것을 제안하였다.

- (3) *재생에너지 발전(특히 풍력, 태양력, 파력 발전)의 발전량은 날씨에 따라 변화하며 쉽게 통제될 수 없다. 그러나 전력 생산 및 수요는 항상 균형 있게 유지되어야만 한다. 재생에너지 공급이 다양해질 때, 간헐적인 발전에너지원의 보급 증가는 공급과 수요의 균형을 어떻게 유지할 것인지에 대한 문제를 제기한다.*

석탄, 가스, 원자력과 같은 전통적인 에너지 발전 기술과 달리, 풍력, 파력, 태양열 발전과 같은 신재생에너지 원천들은 생산량 수준이 공급망 운영자에 의해 통제될 수 없으며 날씨와 같은 요인에 의해 변화한다. 전력 생산과 소비의 균형은 시시각각 유지되어야 한다. 풍력과 태양열 발전의 점차 보급됨에 따라 공급/수요의 균형을 관리하는 메커니즘에 대한 수요가 점차 증가할 것이다. 현재의 전력 발전에 균형 있는 서비스를 공급할 수 있는 능력이 부족할수록(즉, 바람의 변화에 따라 발전량이 변동한다면), 간헐적 발전량을 수용하기 위한 공급망의 수용력도 더욱 제한될 것이다. 불가리아의 전력 시스템은 현재 설비용량의 20 퍼센트까지의 간헐적 발전만 수용할 수

있다. 그러나 현재 재생에너지 발전 수용량의 12,000MW 가 이미 신청되었고, 이는 권고되는 수준의 몇 배를 초과하는 것일 뿐만 아니라 공급망 자체의 수용량(10,000MW)을 초과하는 것이다. 헝가리의 경우, 간헐적인 발전을 수용하는 현재 시스템의 용량에 대한 우려로 인해 정부는 풍력발전량을 330MW(이후 740MW 로 확대)로 제한하였다.

간헐적인 발전을 대규모로 수용하기 위해서는 균형 있는 서비스를 제공할 수 있는 공급망의 수용력의 증가를 요하게 될 것이다. 균형의 일부는 가스연소 플랜트와 같은 유연성 있는 기존 발전소에서 충당될 것이다. 불가리아가 제출한 보고서에 따르면 균형을 맞추기 위해서는 간헐적 발전의 100MW 당 전통적인 발전의 60MW 가 필요하다고 한다. 이러한 균형의 다른 일부분은 수요 측면 또는 분산전원발전이나 저장고로 제공될 수 있다. '스마트 그리드(smart grid)' 기반시설이 수요측면이나 분산전원발전 또는 저장고에서의 제공을 가능하게 하는 만큼 재생에너지 발전의 보급의 증가가 가능해질 것이다.

현재의 시장 체제에서는 전력 발전이 대개 통제 가능한 것으로 암묵적으로 추정된다. 이 경우, 풍력이나 기타 간헐적인 발전에 대한 묵시적인 차별이 있을 수 있다. 예를 들어, 발전업체가 실제로 송전하기에 하루 앞서 일간 발전량을 구체화할 것을 요구하고, 그 목표량을 초과하거나 미달하는 경우에 강력한 제재를 가하는 시장규칙은 풍력 발전업체에 대한 진입장벽의 역할을 한다. 반면, 풍력과 기타 간헐적인 발전은 균형 비용을 증가하게 한다. 발전 기술 간의 공정한 경쟁이 이루어지도록 하기 위해서는 이렇게 증가되는 비용이 이를 야기한 간헐적 발전업자에게 전가되어야만 한다.

- (4) 과거에 전력은 중앙집권적으로 대규모 발전소에서 화석 연료를 이용하여 생산되며, 필요한 만큼 얼마든지 소비할 수 있었던 소비자에게 단일시간 평균 소비자 가격(single time-averaged retail price)에 단일 방향으로 전송되었다. 이러한 패러다임은 부분적으로 스마트 그리드로 인해 점차 사라지고 있다. '스마트 그리드'라는 용어는 보다 분산된 소규모의 전력 발전, 더 효율적인 소비자의 소비 결정, 공급망 자원을 보다 효율적으로 활용할 수 있도록 하는 검침(metering)과 통신수단(communication)을 일컫는다.

다음과 같은 여러 문제들로 인해 전력생산과 배전에 대한 전통적인 접근법이 면밀한 조사의 대상이 되고 있다. (a) 온실가스 배출량 목표 달성을 위해 내부적으로 간헐적 재생에너지 발전을 대규모로 수용할 필요와 (b) 지붕 태양열 설비 또는 플러스인 전지자동차와 같은 소규모 에너지 분산전원발전과 저장시설의 대응량을 수용할 필요 및 (c) 시간의 경과에 따른 소비결정 변경에 따른 공급망 자원의 활용을 개선할 압력 등이다.

위의 첫 두 가지 문제는 과거에는 단순히 송전망 설비를 더 설치함으로써 해결할 수 있었다. 그러나 특히 정체현상 지역의 건설 비용의 증가 및 전기요금의 공공 압력은

집합적으로 '스마트 그리드'라고 알려진 혁신을 통해 현존하는 자원을 보다 스마트하게 활용해야 한다는 압력으로 이어졌다. 스마트 그리드의 제공에 수반된 혁신은 (a) 사용시간 및 전력 소비량의 쌍방향 검침을 가능하게 하는 보다 정교한 검침 기술, (b) 전력 생산자, 소비자, 전력 시스템 운영자들 간 정보의 쌍방향 흐름을 가능하게 하는 통신망, (c) 가격 신호 또는 공급망 운영자의 지시에 독립적으로 대응할 수 있는 전기 기기와 장치의 개발 등이 있다. 이러한 기술의 많은 부분은 이미 존재하거나 수년간 고압 송전망 및 이와 관련된 생산자와 소비자들의 통제 하에 있었다. 스마트 그리드 개념의 주요한 영향은 이러한 기술이 배전 사업과 관련된 분산전원발전 및 소규모 소비자들에게까지 확장될 것이라는 점이다.

미국의 제출 보고서에서는 Electric Power Research Initiative 를 인용하면서 스마트 그리드는 “통일된 의사소통과 통제시스템을 기존의 전력 전송 기반시설에 더함으로써, 올바른 조치를 적시에 취할 수 있도록 올바른 정보를 올바른 대상에게 제공한다”라고 묘사하였으며, 그 결과 “스마트 그리드는 전력의 공급과 전송을 최적화하며 손실을 최소화하는 시스템이며, 자가치료(self-healing)가 되고 차세대 발전에너지 효율(next-generation energy efficiency) 및 수요대응 응용(demand response applications)을 가능하게 한다”고 하였다. IEA<sup>1</sup>는 스마트 그리드란 시스템 신뢰도, 탄력성, 안정성을 유지하면서도 설비의 활용을 최적화하고, 운영비를 최소화하며, 환경에 대한 영향을 최소화하는 방법으로, 발전되는 시점부터 소비되는 시점까지 전력을 감독하고 관리할 수 있기 위해 전력망에 디지털 기술을 활용하는 것이라고 정의한다.

스마트 그리드는 현재의 전력시장 상황에 대한 정보를 최종사용자에게 전송하며, 최종사용자의 소비 및 수요 패턴에 대한 정보를 공급망 운영자에게 다시 돌려보내는 쌍방 정보 흐름을 가능하게 한다. 원칙상 소비자 발전과 소비결정은 도매가격에 대한 반응을 통하여 간접적으로, 또는 지역전력 공급자와의 협의를 통해 직접적으로 도매시장이 보내는 신호에 대응할 수 있다. 예를 들어, 지역 전력 공급자는 도매시장의 조건에 따라 에어컨의 설정을 조정하거나 또는 드라이어거나 세척기와 같은 일부 가전기기들이 최저사용시간(off-peak time)에 사용될 수 있도록 통제할 수 있는 권한을 가질 수 있다.

스마트 검침기반시설의 보급은 OECD 국가들마다 크게 다르게 나타난다. 거의 모든 OECD 국가에서 가장 최대 규모의 전력 소비자들은 최신형 검침기를 활용한다. 이탈리아와 같은 일부 국가는 이미 모든 가구에 널리 출시된 매우 선진적인 검침기반시설을 갖고 있다. 많은 국가들은 작은 지역의 모든 가구를 대상으로 소규모 또는 시범적으로 스마트 검침기를 출시하였다. 이러한 예외적인 경우 외에 아직 대부분의 OECD 국가에서 스마트 검침기는 활발하게 보급되지 않았다. 대부분의 소규모 전력 소비자들은 단일고정요금 또는 단순 성수기/비성수기 요금을 지불하는 단순계약에

<sup>1</sup> 국제에너지기구(International Energy Agency)

머물러 있다. EU 에서는 제 3 차 자유화 일괄법안(liberalisation package)에서 비용수익분석을 앞으로 3 년 간 실시하여 2020 년까지 80 퍼센트의 가구가 스마트 검침기를 설치할 수 있도록 할 계획을 상세화하였다.

스마트 검침기의 출시 비용은 싸지 않다. 한 보고서에 따르면 영국의 4 천 7 백만개의 가스 및 전기 검침기를 교체하기 위해 86 억 파운드가 필요하다고 한다. 스마트 그리드로의 전환을 위해 누가 이 정도의 투자에 대해 책임을 져야 하는지, 무슨 인센티브를 갖게 되는 것인지에 대한 의문이 있다. 이 투자의 상당 부분은 이러한 투자로부터 반드시 직접적인 혜택을 받지 않으며, 규제의 대상이 되는 배전사업자들에 의해 수행되어야 할 필요가 있을 것이다. 배전 사업에 있어 기존 가격규제를 활용하는 네덜란드의 경우, 스마트 그리드 기반시설에 대한 투자는 생산 효율성과 관계되지 않고 배전사업들에게 쉽게 포착되지 않을 혜택(간헐적인 분산전원발전을 통합할 수 있는 향상된 능력, 새로운 부가가치요금 구조의 가능성)을 가져올 수 있다. 네덜란드 규제기관은 규제 체제에서 '혁신 인센티브'의 필요성에 대해 협의하였다. 또 다른 이슈는 기존 가격규제 하에서는 배전사업자가 주요한 신규투자를 해야 한다고 하더라도, 이것이 다음 규제 기간까지 더 높은 수익의 흐름으로 반영될 수 없다는 것이다. 네덜란드 규제기관은 '상당하고 예외적'이라고 분류되는 투자의 등급을 연장할 것을 고려하고 있는데, 이러한 경우 배전사업자는 규제기간 동안 비용을 상환 받기 시작할 것이다.

- (5) 스마트 그리드의 최우선 목표 중 하나는 도매 전력시장 조건에 대한 소비자의 민감도를 높이고자 하는 것이다. 이는 특히 도매시장의 공급/수요 균형을 맞추기 어려울 때 소비자 수요를 줄이는 (또는 분산전원발전을 늘리는) 방식으로 이루어질 수 있다.

많은 국가에서 가장 효과적이면서 소비자가 가장 받아들이기 쉬운 접근법을 결정하기 위해 여러 요금 형태를 실험해보고 있다. 일정 형태의 수요대응조치(대규모 소비자에 대한 '공급중단(interruptible)' 계약)는 수년간 실행되어 왔으며 새로운 기술이나 시장혁신을 필요로 하지 않는다. 사용시간에 따른 가격책정과 같은 다른 형태의 수요대응은 보다 정교한 검침 기반시설을 필요로 하며, 이는 과거에 최대규모 전력 소비자에게는 제한적이었다. 소규모 소비자에 대한 최신 검침 기반설비의 출시는 하루 중 시간대 또는 도매 전력가격에 반응하는 소매가격을 보다 널리 활용할 수 있도록 한다. 그 다음에는 일단 소매 소비자가 시간변동에 따른 가격을 일단 경험하게 되면 소비자들은 시간에 따라 소비를 변동할 수 있는 방법을 찾을 것으로 기대된다. 예를 들어, 전력소비가 전력 소매가에 따라 변하는 가전 기기들을 통하여(일례로, 낮은 가격 시간대에만 작동되는 헤어드라이어), 또는 전력 공급자가 직접 통제할 수 있는 장치들(에어컨 온도조절장치의 부착)을 이용하거나, 또는 전기최고사용시간대에 꺼내 쓸 수 있는 소규모 발전 또는 저장 장치(전기자동차 전원)를 활용하는 방법 등이다.

전력 소비가 성수기에 이루어지지 않도록 하는 것은 잠재적으로 많은 효율성 이익을 갖는다. 전력 공급 산업은 최대 수요 시기를 제외하고 모든 발전, 송전, 배전을 감당할 수

있는 만큼의 충분한 여분 용량을 가지고 있어야만 한다. 만일 최고수요가 평균 수요를 훨씬 초과한 경우, 전력 산업은 상당한 비용을 들여 거의 발생하지 않는 전력 최고사용의 경우에도 전력을 공급할 수 있도록 (발전, 송전, 배전 용량을 포함한) 대규모의 수용량을 저장하고 유지하여야 할 것이다. 캘리포니아 주는 최고수요의 15-20 퍼센트를 절감 할 경우, 최대수요량의 5-10,000MW 를 줄일 수 있다.

또한, 도매전력시장에서는 시장지배력을 행사하기 쉬운 경향이 있다. 중요한 점은, 수요대응도의 증가가 시장지배력 행사의 범위를 크게 감소시킨다는 것이다. FERC<sup>2</sup>가 최근에 언급하였듯이 수요대응은 “도매전력가격을 낮추고 에너지 사용에 대한 경각심을 일깨우며, 보다 효율적인 시장으로 운영될 수 있도록 하고, 시장지배력을 완화하고 신뢰성을 증진하며, 몇몇 신기술과 조합하여, 신재생에너지원과 분산원발전의 사용을 지원하기 위한 경쟁압력을 제공할 수 있다.”

비록 시간제 요금형태는 수년간 이행되어 왔으나, 이상적으로 소비자들은 전력 시스템의 조건에 따라 다양한 소위 '동태적 가격결정(dynamic pricing)'에 당면할 것이다. 동태적 가격결정의 한 형태는 '피크요금제(critical peak pricing)'라고 하는데, 이는 일년 중 특정 몇 시간을 '초 피크(super-peak)'로 지정하여 소매 소비자들에게 일정 기간 동안 초 피크 가격이 적용될 것을 24 시간 전에 통지하고, 특히 높은 소매 가격을 부과하는 것이다. 시간대 요금제와 동태적 가격결정에 대한 시범 연구에 따르면, 시간대 요금제에 대한 소규모 소비자의 반응은 상대적으로 큰 차이가 없다. 일반적으로 이들은 고정가격의 소비자들에 비해 최대사용 시간대에 대략 10-20 퍼센트의 소비 감소를 보였다. 또한 스마트 온도조절장치와 같은 자동장치를 도입하는 것은 소비자의 가격반응을 상당히 향상시킨다는 점이 밝혀졌다.

역동적 가격설정 및 시간제 요금 계획이 전반적인 전력 소비를 반드시 감소시키게 되는 것은 아니다. 소비자들은 저비용 비수기 기간에 고비용 성수기 기간에 줄이는 사용량보다 더 많은 전력을 사용할 수 있기 때문이다.

요금체계의 변화는 소비자 기대치와 공정성의 인식에 있어 문제를 야기한다. 기존의 소비자는 전력을 사용하는 가정기기를 구매하고 미래의 소비 결정에 영향을 미치는 생활습관을 오랫동안 가지고 있었다. 소비자들은 일반적으로 요금체계의 변화에 대해 총요금이 상당히 오르는 새로운 가격 계획인지, 또는 부분적으로 자신들이 통제할 수 없는 방식인지의 여부에 주의를 기울인다. 시범 연구에 따르면 소비자들은 소비증가에 대해 제재를 받는 것보다는 목표치 아래로 소비를 줄여 보상받을 수 있는 요금 계획을 선택할 가능성이 더 크다고 한다. 그러나 이는 목표치를 상향 조정함으로써 소비를 조작하고자 하는 전략적 인센티브를 창출할 수 있다.

<sup>2</sup> 연방에너지규제위원회(Federal Energy Regulatory Commission)

- (6) *재생에너지의 보급과 스마트 그리드로의 전환이라고 하는 전력 산업의 발전은 경쟁정책과 관련한 여러 이슈를 야기할 수 있을 것이다. 우선적으로 문제될 수 있는 것은 (a) 공급망에 대한 차별적 접근과, (b) 서비스를 측정하는 기준의 설정이다.*

여러 OECD 국가들은 잠재적으로 경쟁적인 발전 및 소매 부문으로부터 수직적으로 분할된 전송 및 배전 기반시설을 보유하고 있다. 이러한 수직적 분할은 공급망 소유자가 발전 또는 소비부문에서 자신의 계열회사만을 선호하는 차별을 가할 인센티브를 제거한다. 그러나 많은 OECD 국가의 공급망 소유자는 발전 또는 소매 부문에도 참여하고 있다. 이러한 공급망 소유자는 경쟁자에게 연결을 허용할 경우 자신의 계열회사의 판매에 손실을 가져올 것을 염려하여 연결을 꺼려할 수 있다. 이렇게 되면 그 자체로써 연결 합의 지연, 필요한 개량 또는 보강의 실패, 자사 계열회사만을 위한 수용량 보전, 급전과정(dispatch process)에서 자신의 발전 회사만을 편애하는 등의 문제로 이어진다. 미국은 이러한 위험에 대하여 다음과 같이 경고하였다. “규제기관과 집행자 모두 현재의 전력 회사들이 발전 에너지원뿐만 아니라 새로운 형태의 경쟁을 촉진할 수 있는 잠재력을 가진 신기술의 진입을 막을 수 있다는 것을 인식하고 있어야 한다. 이러한 가능성을 해소하기 위해 경쟁당국은 이러한 시도가 합법적인 기업 목적을 반영하는 것인지, 아니면 자신의 지위를 이용하여 경쟁을 배제하기 위한 것인지 평가하여야만 한다.”

프랑스는 제출한 보고서에서 공급망 소유자가 재생에너지 발전에 투자하는 경우(직접적으로 또는 계열회사를 통해)에는, 독립적인 또는 제 3 자 재생에너지 발전업체들을 차별할 수 있다는 문제점을 명백히 제기하였다. 이 보고서는 EU의 제 2 차 및 제 3 차 자유화 일괄법안에서 발전과 송전 간의 법적 및 기능적 분리, 그리고 특히 공급망과의 연결과 관련하여 공급망 사용자들 간의 차별을 금지하는 요건을 지적하였다. 또한 규제당국은 이러한 차별의 가능성에 대해 지속적으로 주의를 기울여야 한다고 언급하였다.

많은 국가들은 가까운 장래에 모든 가구를 대상으로 (많은 경우, 전기 및 가스 모두) 스마트 검침기를 출시하는 과정에 있거나 그럴 계획에 있다. 한가지 중요한 문제는 이 스마트 검침기가 어떠한 특징과 기능을 가져야 하며, 누가 그것을 결정할 것인가 하는 문제이다. 소비자들이 스마트 검침기 제공자에 대한 선택권을 가지고 있는가, 아니면 소비자들은 전력 공급자가 제공해주는 검침기를 받아들여야만 하는가? 전력 공급자를 변경할 경우 소비자는 새로운 검침기를 구매하여야 하는가? 상이한 기기로 상이한 검침기 기반시설의 상호운용(inter-operability)의 경우에 대한 요건이 있어야 하는가? 뉴질랜드에서는 과거에 소비자가 소매업자를 변경하는 경우 이미 가지고 있는 최신 검침기를 다시 새로운 검침기로 교체해야 했던 경우도 있었다. 제출 보고서에 따르면 이러한 상황은 기술적인 문제로 인하여 교체해야 하거나 검침기 설치의 가능성을 개량해야 하는 경우에만 허용되어야 할 것이며, 정보에 대한 접근을 방해하는 것이거나 소매업자들 간의 데이터 형식의 비호환성 때문이어서는 안될 것이다.

경쟁당국은 검침기의 특허표준(proprietary standard)은 소매 경쟁의 발전의 방해 요인이 될 가능성에 대한 우려를 표명하였다. 미국은 “사법부(DOJ)와 연방거래위원회(FTC)의 표준 수립 기관과의 경험에 따르면, 해당 기술 집약적인 시장 내 경쟁기술이 안전하지 못하고, 의심스럽거나, 평이 좋지 않은 것으로 보이도록 만들기 위해, 현존기업이 표준 수립 기관의 결의사항에 영향력을 행사하고자 할 위험이 있다. 더 나아가, 표준 수립은 서로 간에, 그리고 보다 광범위한 공급망으로 성공적으로 연결시켜줄 수 있는 스마트 검침기와 스마트 기기를 만드는 데 있어 절대적으로 중요한 역할을 한다. 경험에 따르면 이는 독점금지 및 규제적 감시에 있어서 특히 중요한 영역이다. 표준 수립 기관은 기술종속(hold-up)을 방지하기 위해 기존의 지식재산권에 대한 개방성을 관찰해야만 하고, 표준이 진입을 막을 정도로 부담스럽지 않도록 주의를 기울여야 하며, 표준화된 기술이 확대된 기술 기회를 최대로 활용할 수 있을 만큼 충분히 선진화될 것을 보장해야 한다”라고 언급하였다.

EU, 미국 국립표준기술연구소(National Institute of Standards and Technology), 국제표준화기구(International Organisation for Standardisation, ISO), 국제전기기술위원회(International Electrotechnical Commission, IEC) 등 많은 국내 및 국제기관들은 검침기 기반시설의 기준을 개발하고 있다.

여러 제출 보고서에서 데이터 프라이버시 및 보안 문제와 관련하여 많은 우려가 표출되었다. 프랑스는 제 3 차 EU 자유화 일괄법안에서 모든 소비자들이 자신의 전력 소비에 대해 수집된 모든 데이터에 접근할 수 있으며, 그 정보를 자신들이 허가하는 공급자에게 공개할 수 있음을 언급하였다.

증가하는 재생에너지 발전과 스마트 그리드 기술로의 이전 모두 전력산업을 변화시킬 수 있는 가능성이 있다. 이러한 변화로 인해 소규모 발전업체들이 기존의 발전업체들과 경쟁함으로써 경쟁을 강화할 수도 있고, 수요대응 강화가 현재의 시장지배력을 완화시킬 수도 있다. 경쟁당국은 추구하는 정책 목표가 경쟁적이고 기술적으로 중립적인 방식으로 달성될 것을 보장하는 역할을 갖고 있다. 즉, 신규 업체의 진입장벽을 최소화하고, 현존하는 서비스 또는 신규 서비스에 있어 시장지배적인 시장참여자가 경쟁 촉진을 제한하기 위해 지배력을 사용할 수 없도록 하여야 할 것이다.

## 도로교통 연료의 경쟁(2013)

### Competition in Road Fuel(2013)

#### - 요약<sup>1</sup> -

라운드테이블의 토론, 대표단이 제출한 국가 보고서, 사무국의 연구 보고서에서 다음과 같은 주요 문제가 제기되었다.

- (1) 많은 OECD 국가에서 도로교통 연료시장은 소매 단계에서 경쟁적이라고 한다. 또한 가격 수준과 변동성은 기초적인 수요와 공급 요인을 반영하는 것이지, 경쟁이 없거나 반경쟁적인 행위를 반영하는 것이 아니라고 본다. 그러나 도로교통 연료시장은 특히 소수의 수직적으로 통합된 시장참여자들과 진입장벽이 높은 시장구조를 가진 국가들의 경우 경쟁의 부재로 인해 많은 문제가 발생하기도 한다. 최근에 대두된 문제는 소매 도로교통 연료시장이 표면적으로는 경쟁적으로 보이는 경우에도 실제로는 시장이 왜곡되어 왔다는 점이다. 이는 산업 내 가격 기준치(원유 및 도로교통 연료의 수송에서 합의된 기본가격)가 잠재적으로 왜곡되어 있기 때문이다. 이 문제는 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)가 아직 조사 중에 있다.

여러 국가들의 도로교통 연료 소매시장은 소매 단계에서는 효과적으로 기능하고 있는 것처럼 보인다. 비록 시장 역학은(market dynamics)은 복잡해 보이는 경우가 종종 있지만, 특히 중-장단기에 걸친 가격은 수요 및 공급 요인으로 설명이 가능하므로 경쟁의 결여, 암묵적인 담합, 또는 불법적인 협상의 결과는 아니라고 할 수 있다. 수요와 공급을 결정하는 중요 요인은 원유의 가격변동과 정유 및 수송 능력의 제약 조건이다. 그러나 가격에 가장 많은 영향을 미치는 요인은 국가 개입이다. 도로교통 연료의 소매가에 대한 세금은 일반적으로 매우 높으며, 국영기업의 생산량 결정도 중요하다. 전 세계의 에너지 분야 회사의 92 퍼센트가 국가 소유이다.

많은 전문가들의 관점에서 봤을 때, 도로교통 연료 소매 시장의 경쟁성은 각 시장의 구조와 연동되어 있다. 즉, 소비자 연료 시장이 수직적으로 통합된 소수의 대기업에 의해 지배되어 있는 경우에 경쟁 문제가 발생한다. 즉, 이러한 지배의 결과 경쟁이 없어지고 암묵적인 담합과 불법 협상이 이루어지는 것이다. 일부 국가의 시장 구조는 개혁의 노력뿐만 아니라 경제력(economic forces)에 의해서도 변화되었다. 예를 들어, 영국은 지난 20 년간 정유 생산국에서 도로교통 연료 수입국으로 변모하면서 수직적 통합의 해체 과정을 겪었다. 또한 영국의 슈퍼마켓 사업이 소비자 도로교통 연료 시장에

<sup>1</sup>본 요약은 반드시 경쟁위원회가 합의한 내용인 것은 아니다. 그러나 라운드테이블의 토론, 각 대표부가 제출한 보고서 및 사무국의 연구 보고서에서 제기된 주요 사안을 요약한다.



진입할 수 있도록 허용되었다. 그 결과 도로교통 연료 소매업체들 간에 상당한 경쟁이 도입되었으며, 특히 슈퍼마켓 사업은 연료를 스스로 경쟁적인 수준에서 구비할 능력이 있기 때문에 높은 가격을 부과하는 소매업체들을 피할 수 있었다. 다른 국가에서는 소규모의 독립적인 소매업체들이 시장에 진입함으로써 가격에 현저한 영향을 미친 경우도 있었다.

현재 일부 유가공시기관(price reporting agencies)에서 발표한 중요한 가격 기준치들이 왜곡되었다는 의심을 받고 있다. 이는 유가공시기관에 보고하는 회사들이 왜곡된 가격 데이터를 제출하기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 이에 대해서는 아직 유럽연합(European Union, EU)이 조사 중에 있다. 만일 왜곡이 사실로 밝혀지면 이는 도로교통 연료 소매가격에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 그 이유는 일부 가격 기준치들이 원유 및 정유제품의 수송 가격, 금융 계약과 예측 등의 기초가 되기 때문이다.

- (2) 경쟁당국의 입장에서 가장 중요한 문제는 계약에 대한 직접증거가 없는 경우에 어떻게 불법행위와 적법행위를 구별해낼 수 있는가 하는 점이다. 병행적 가격변동, 가격 순환(price cycles), 소위 “로켓과 깃털(rockets and feathers)” 가격 정책(하락하는 구입가격의 전이(pass-on)보다 상승하는 구입가격의 전이가 더 빠르게 진행되는 것) 등은 경쟁 문제에서 나타나는 증상이라고 추측되곤 한다. 그러나 경쟁법 위반의 확실한 증거를 제시하기 위해서는 추가적인 분석이 더 필요한 것이 일반적이다. 도로교통 연료시장의 효과적인 경쟁에 따른 가격 변동과 경쟁당국이 주의를 기울여야만 하는 가격 변동 간의 구별이 어렵기 때문에, 전문가들은 일반적으로 시장 감독, 시장 연구 및 조사가 비록 자원집약적인 활동이긴 하지만 명확한 증거를 획득하는 데 도움이 된다고 생각한다.

도로교통 연료 시장에서 관찰되는 특이한 가격책정 유형들(예. 가격 병행행위(parallel pricing), 가격 순환(price cycles), “로켓과 깃털(rockets and feathers)” 가격정책)은 경쟁 문제가 발생하고 있다는 증거로 본다. 그러나 많은 경우 불법적인 수평적 합의가 명시적으로 존재하지 않기 때문에, 실제로 문제가 있는지를 입증하는 것은 매우 어렵다. 이러한 합의가 실제로 필요하지 않는 경우도 많다. 즉, 일부 시장 구조 자체에서 경쟁 상대가 없어지면서 암묵적인 담합이 이루어질 수도 있는 것이다. 그러나 경험적·이론적 근거에 따르면 특이한 가격책정 유형과 경쟁 문제 간에 확고한 연결고리가 존재하는 것은 아니다. 따라서 성공적으로 증명된 사안들은 일반적으로 훨씬 더 많은 증거에 기초하였다.

예컨대 독일은 가격병행행위와 관련하여 시장구조에 대한 본격적인 분석에 착수하였고, 암묵적인 담합이 실제로 존재한다는 정황증거를 제시하였다. 나아가, 소매 단계에서 적극적인 가격책정 행위가 없다는 사실은 효과적인 경쟁이 존재하지 않는다는 추가 증거로 채택되었다. 이와 반대로 스위스의 경우에는 가격병행행위가 불건전한 경쟁의

증거로 받아들여지지 않았다. 도로교통 연료 소매 가격은 합리적인 이윤과 다양한 투입비용 요인을 효과적으로 합한 것이라는 분석이 있었다. 여러 국가에서는 기초투입가격 변동과 관련이 없는 가격 변동이 발생한 적이 있었는데, 경쟁당국들은 이러한 상황이 시장 진출자들 간에 가격변동에 대하여 효과적으로 의사 소통하는 능력과 관련이 있으며, 경쟁을 감소시키기 위해 발생한 일이라고 판단하였다. 그러나 일부 국가에서는 당사자들이 특정한 가격책정 행위를 하기로 약속한 바가 아니라면, 이러한 가격 변동이 시장 진출자들 간의 의사소통을 통한 불법적인 조정의 결과라고 확정하기에는 불충분하다고 보았다. 일부 이론 모형들은 흔히 “에지워스 사이클(Edgeworth cycles)”이라고 불리는 가격 변동이 특히 활발한 경쟁의 증거라고 보았다. 이와 유사하게, “로켓과 깃털” 가격정책은 이론적으로는 경쟁 과정의 결과물일 수 있겠지만, 또한 암묵적인 담합의 결과물일 수도 있다. 스페인의 경우 “로켓과 깃털” 가격정책은 구조적인 장벽 때문에 경쟁이 결여된 것과 관계가 있다고 판단했다. 이러한 해석은 가격 수준과 매출 총 이익(gross margins)에 대한 국가 간 분석 및 시장 구조에 대한 분석으로 뒷받침되었다.

미국과 호주의 경쟁당국들은 투입, 연료 소비자 가격 및 시간에 따른 이윤을 면밀히 감독한 데이터를 과거의 데이터나 다른 국가의 데이터와 비교함으로써 해당 가격변동이 건강한 경쟁을 반영하는 것인지 혹은 기형현상을 보여주는 것인지를 보다 잘 판단하고자 하였다. 이러한 유형의 분석은 잠재적인 반경쟁적 행위를 파악하고, 이를 처벌할 수 있을 뿐만 아니라 가격변동의 원인에 대해 보다 체계적으로 이해할 수 있도록 하는데 도움이 된다. 따라서 이러한 분석은 가격 변동 메커니즘에 대해 명확히 알지 못하는 정치인들과 일반 대중의 우려를 불식시키는 데에 이용될 수 있다.

- (3) *가격 변동이 경쟁문제와 무관한 경우라 할지라도 일반 대중과 정치인들은 보통 도로교통 연료의 소비자 가격의 변동성을 좋아하지 않는다. 이는 가격책정 과정에 간섭하지 않는 것이 대부분의 경우 가장 바람직하다고 하는 경쟁 정책입안자들의 의견과 갈등 관계에 있는 것이다.*

라운드테이블 토론에서는 연료가 비싼 것 등을 감안했을 때 일반 대중이 가격 변동을 좋아하지 않는 것으로 보인다는 점이 우선적으로 제기되었다. 이와 반대로 경쟁정책 입안자들은 가격 변동성을 크게 문제 삼지 않으며, 오히려 가격을 안정화하거나 규제하는 것을 좋아하지 않는다. 일반적으로 가격 규제는 기업들의 가격 책정 자유를 침해하며, 잠재적으로는 특히 비재생 에너지 자원에 있어서 중요한 희소성 문제를 표시해줄 수 있는 시장 메커니즘의 활동을 왜곡시킬 수 있다. 독일 경쟁당국에 따르면 도로교통 연료 시장에 대한 가격 규제가 긍정적인 효과를 가져 온 확고한 경험적 증거는 존재하지 않는다고 한다. 나아가 가격 규제는 소규모 시장 진출자들의 지위를 약화시킬 수 있다. 멕시코의 예는 완전히 독점화되고 규제된 부문은 소비자에게 대규모의 비용 부담을 초래할 수 있다는 것을 다시금 상기시켜 준다. 그러나 도로교통 연료 가격이 단기적으로 안정화 되면 소비자가 보다 효과적으로 가격을 비교할 수 있게 되므로 이에

대해서는 논란이 있다. 그럼에도 불구하고, 정책입안자들은 순수하게 경쟁에 대한 우려가 문제되는 상황이 아니라면, 가격 안정화를 보다 호의적으로 고려하고 싶어할 수도 있다. 호주의 한 주의 예에서 알 수 있듯이 소비자들은 낮은 가격보다는 가격의 안정을 더 선호하기 때문이다.

- (4) 도로교통 연료시장에서 가장 심각한 경쟁문제는 경쟁의 부재와 암묵적 담합이다. 따라서 대부분의 국가에서는 경쟁법 위반 사례가 존재하지 않으며, 법 집행자들에 의한 사법집행도 가능하지 않다. 이 대신 경쟁 문제를 해소하기 위해 취할 수 있는 최근에 잘 알려진 조치로는 인터넷, 핸드폰, 또는 주유소에 커다란 간판을 설치함으로써 연료 가격에 대한 공공의 정보량을 늘려나가는 것이다. 이러한 조치는 논란의 여지가 많다. 소비자에게 탐색비용을 줄이고 투명성을 높이기 때문에 경쟁에 대해 긍정적인 효과를 가져올 수 있지만, 이는 또한 암묵적 담합을 조장할 수도 있다. 그러나 대부분의 전문가들은 이것이 전반적으로 경쟁에 유용한 효과가 있다고 본다.

암묵적 담합이 존재한다고 의심이 되는 경우, 전문가들은 담합 결탁자들이 이미 서로의 가격에 대한 충분한 정보를 가지고 있는 것이라고 분석한다. 일반적으로 경쟁자들은 서로의 가격을 면밀히 관찰한다. 따라서 공공의 정보 공유 장치를 통해서 경쟁하는 기업들 간의 투명성을 더욱 증진시킴으로써 나타날 수 있는 손실은 상대적으로 낮다고 판단된다. 주유소 간의 가격 차이에 대해 잘 알고 있으면서, 활발하게 주유소 쇼핑을 하며 시장 정보를 잘 아는 소비자들로 인해 발생하는 친경쟁적 효과가 부정적 효과를 능가할 것으로 기대된다. 또한 담합하지 않은 시장 참여자들은 가격에 대한 공공 정보가 더 많아짐으로 인해 비용이 많이 소요되는 가격 모니터링 활동을 하지 않아도 되어 이득을 볼 것으로 판단된다. 더욱이 암묵적으로 담합하는 대규모 시장 참여자들은 모니터링에 힘을 덜 쏟아야 될 것이며, 원칙적으로는 이렇게 절약된 부분은 소비자들에게 전가될 수 있을 것이다. 기업 간에는 정보가 교환되고 있으나 소비자들이 그 정도의 깊이 있는 정보에 접근할 수 없는 경우는 담합이 조장되는 것으로 본다.

- (5) 도로연료 시장을 보다 경쟁적으로 만들기 위해 경쟁당국들은 소비자를 위한 가격 정보의 확대보다는 진입장벽을 낮추는 조치를 더 권고해 왔다. 이러한 조치는 이 부문을 관장하는 법적 체계를 바꾸어야만 가능해지는 것이 일반적이다. 또한 경쟁당국의 전문가들은 도로교통 연료 시장에서의 기업결합을 특히 엄격하게 다룸으로써 현재의 시장 구조가 더욱 악화되지 않도록 할 것이라고 말한다.

도로교통 연료 소매시장을 더욱 경쟁적으로 만들기 위한 해결책은 소매 단계에서 뿐만 아니라 도매 단계에서도 경쟁을 더욱 적극적으로 도입하는 것이다. 이를 달성하기 위해서는 현재의 매우 높은 수준의 진입장벽을 낮출 필요가 있다. 이에 대해 추천되는 조치로 예컨대, 유통 라이선스의 획득 조건이 되기도 하는 유통업자에 대한 최소 양적 소요량(minimum quantity requirements)을 철폐하는 것, 그리고 유통업자와 소매업자 간에 지나치게 장기로 맺은 독점권의 철폐 등이 있다. 이러한 조치들은 특히

소규모 소매업자들이 시장에 진입할 수 있도록 한다. 또한 독립적인 소규모 시장진출자들을 위해 기존의 소매시장 참여자들에게 진입 제한을 부과하는 것 또한 추천되기도 한다. 많은 국가에서 신규 주유소를 개장하는 계획단계의 절차에 수년이 소요되기도 한다. 이러한 경우에는 계획 절차에 대한 규제를 축소시킬 것을 권고한다. 나아가 소매 시장에서 공급측면을 더욱 확대하기 위하여 슈퍼마켓 사업자들도 주유 소매업의 라이선스를 받을 수 있도록 할 수도 있다. 항만, 파이프라인, 저장 시설 등과 같은 물류 기반시설(logistic infrastructures)에 대한 접근 허용 조건을 설정함으로써 도로교통 연료의 수입을 장려하는 것은 초경쟁적 가격(supra-competitive prices)으로 이어질 수 있는 적법 혹은 불법의 기업 간 조정 협력을 감소시킴으로써 경쟁을 강화할 수 있다.

- (6) *도로교통 연료 시장과 관련하여 라운드테이블에서 밝혀진 내용으로써 경쟁법에서 일반적으로 다루어지지 않았던 유형의 위반 사항들이 있었다. 한 가지 이슈로 예컨대 거대소에서의 가격 조작이 있었다. 이러한 시장남용 위반 사례를 다룰 수 있고, 경쟁정책 집행자들의 도로교통 연료시장에 대한 관점에 영향을 미칠 수 있는 구체적인 시장 남용 사례 규칙들이 제정될 수 있기를 전문가들은 기대하고 있다.*

예를 들면, 미국 의회는 통합적인 에너지 개혁 법규로서 에너지 자립 및 안전보장법(Energy Independence and Security act)을 통과시켰다. 또한 이 법률에 근거하여 미국 경쟁당국은 도매석유시장에서의 사기적인 행위를 금지할 수 있는 권한을 부여 받았다. 이에 따라 경쟁당국은 2009년 도매거래에 대한 시세조종규칙(market manipulation rule)을 공포하였다. 이 규칙은 중요사실(material fact)을 명시하지 않음으로써 시장 조건을 왜곡하는 등의 관행을 금지하는 것을 골자로 한다. 그 예로는 과거의 거래 가격 또는 수량을 정부 기관에게 잘못 알려 주거나, 오해를 불러일으킬 수 있게 보고하는 것이다. 당해 규칙의 위반은 구매 주문의 중단과 함께 높은 수준의 제재로 이어질 수 있다. 사기적 행위는 시장기능의 활성화에 도움이 되지 않는다는 것이 시세조종규칙을 정당화 하는 논리이다.



# Environment



## 환경규제와 경쟁(2006)

### Environmental Regulation and Competition(2006)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 라운드테이블 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

*(1) 경쟁 정책과 환경 정책은 상호보완적이다. 두 정책 모두 시장 실패의 교정 및 사회적 후생 강화를 추구한다.*

경쟁 정책과 환경 정책의 목표는 상호보완적이다. 두 정책이 사회적 후생의 극대화라는 공통되는 근본적인 목표를 공유하고 있다는 것에 광범위한 합의가 있다. 또한 이러한 정책 개입의 공통되는 근거는 시장 실패의 교정에 있다. 경쟁 정책의 목표는 시장지배력의 이용과 추구로 발생하는 왜곡을 바로잡기 위한 것이다. 환경 정책의 목표는 개별 기업들이 일반적으로 자연환경 보호에 대한 사적 인센티브를 충분히 가지고 있지 않기 때문에 발생하는 환경적 외부효과를 교정하기 위한 것이다. 이상적으로는 환경 정책입안자들이 어떠한 방식으로든 경쟁을 불필요하게 제한하는 정책을 시행하지는 않을 것이다.

그러나 시장 내 경쟁의 수준에 영향을 미치지 않으면서 환경 측면의 공익을 보장하는 것이 언제나 가능한 것은 아니라는 점을 인식해야 한다. 예를 들어, 환경에 관한 우려가 상당히 존재하는 많은 시장(예. 폐기물 관리, 생활 폐수 등)들은 분할될 수 없으며, 규모의 경제가 발생하는 시장이다. 이러한 상황에서 경쟁적인 시장은 비효율적일 수 있다. 따라서 효율성을 보장하기 위해서는 (환경적뿐만 아니라) 경제적 규제가 필요하게 될 것이다. 다른 경우에는, 선별된 대리인(agent)에게만 천연 자원에 대한 접근을 허용함으로써 자원 매장량을 더 잘 보존할 수 있을 것이다. 예컨대, 자원 고갈을 방지하기 위한 인센티브가 제공되지 않는 경우, 자원 경쟁이 어장이나 삼림과 같은 공유지의 과잉 개발로 이어지리라는 것이 잘 알려져 있다. 이러한 인센티브가 정립되거나 시행되기 어려운 환경에서는 공유지의 접근을 제한하는 것이 바람직할 수 있다.

(2) 그러나 환경규제는 다양한 경로를 통해 시장 내 경쟁을 저해하고, 소비자 가격을 인상시킬 수 있다. 동 규제는 특정 시장으로의 진입 장벽을 형성하고, 시장 집중도를 상승시킬 수 있다.

환경규제는 시장 집중도를 상승시킬 수 있다. 관련 증거들에 따르면, 환경규제의 영향은 유사한 환경적 특성을 가진 기업들 간에 불균등하게 분배되어 있다. 대규모의 국내기업은 소규모의 외국기업이나 잠재적인 신규 시장진입 업체보다 규제의 영향을 덜 받는 경향이 있다. 계량경제학적 증거 및 기타 증거들에서는 기업의 규모가 중요하다는 점이 지적되고 있다. 상당 수의 증거는 규제를 준수하는 데 있어, 대기업이 더 적은 단가(unit cost)를 부담한다는 것을 보여준다. 규모의 경제로 인해 대기업은 소규모 기업에 비해 경쟁우위를 갖게 되며, 이를 통해 시장 집중도가 상승하고 경쟁이 저해될 것으로 예상된다. 실제로 환경규제의 준수에 있어서의 비용 증가는 대기업이 이윤이 더 높다는 사실과 관련되어 있다.

환경규제는 시장의 진입장벽을 높일 수 있다. 특정한 환경규제들로 인해 산업 내의 기업들이 산업 밖의 기업들보다 우위를 갖을 수 있다는 주장이 자주 제기된다. 다른 진입장벽들과 마찬가지로, 환경규제로 발생하는 진입장벽은 기존의 업체들을 보호함으로써 이들이 정상 수준 이상의 이윤을 올릴 수 있도록 할 수 있다. 환경규제는 다음과 같이 최소한 세 가지의 광범위한 경로를 통해 시장 진입 및 퇴거에 직접적으로 영향을 미칠 수 있다. 첫째, 환경규제는 지출과 관련된 매몰 비용(sunk costs)을 증가시킨다. 둘째, 동 규제는 잠재적인 시장 진입업체를 명백한 경쟁적 열위에 있게 함으로써, 시장 진입 희망업체와 기존 업체 간에 비용 차이를 발생시키고, 결국 신규업체의 진입을 막게 된다. 예를 들어, 신규업체의 경우 복잡한 규제를 준수하는 방식을 '학습함'에 있어 비용이 발생하게 될 것이다. 셋째, 환경규제는 진입 및 퇴거 과정의 속도를 늦춘다. 많은 상황에서 라이선스 계약, 인증 등의 관료적이고, 절차적인 요소들로 인해 금전적인 비용이 발생할 뿐만 아니라, 시장 진입의 속도도 늦추게 된다. 최소한 이러한 규제들은 경쟁에서 발생하는 혜택이 실현되는 시간을 지체시킬 뿐만 아니라, 시장 진입 인센티브를 감소시키는 기재로 작용할 수도 있다.

환경규제가 오염저감비용(abatement costs)에 미치는 영향 이외에도, 위에 언급된 환경규제의 효과로 인해 시장 내 경쟁 수준이 약화되며 소비자 가격이 인상될 수 있다. 그러므로 규제의 결과 발생하는 경쟁 제한의 비용에 대한 분석 없이는 현재 또는 새로 제안된 환경규제의 비용과 편익을 평가하는 것은 불완전 할 것이다.



- (3) 또한 환경규제로 인해 반경쟁적 관행이 야기될 수 있다. 경쟁업체를 배제하거나 불리하게 만들고, 가격 담합 및 기타 담합 제도를 용이하게 하기 위한 약탈적 제도 하에서는 환경규제가 오용될 수 있다.

환경규제는 약탈적 행위에 발판 격(platform for predation)으로 기능할 수 있다. 예를 들어, 기업은 환경 보호 조치를 오용하여 시장지배력을 획득하는 데 사용해온 경우가 종종 있었다. 이에 대한 예로 미국의 연방거래위원회(FTC)는 석유 회사인 Unocal 사가 캘리포니아 주의 환경 보호 프로그램을 남용한 혐의로 기소하였다. 이 사건에서 Unocal 사는 캘리포니아 주 정부로 하여금 정유업체들에게 Unocal 의 공정 소유권(proprietary process)을 사용하도록 강요하게 한 혐의를 받았다.

독일의 Duales System Deutschland GmbH (DSD)사는 폐기물 집하 및 재활용 분야에서 독점권을 획득하고 난 후, 과도한 라이선스 비용과 새로운 시장 진입업체의 진입을 방해한 혐의로 독일경쟁규제당국에 의해 기소되었다. 독일의 연방형사국(BKA)은 DSD 의 카르텔 행위, 시장지배적 위치 남용, 보이콧 등에 대한 소송을 시작하였다. 또한 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)도 DSD 를 기소했는데, EC 는 DSD 의 장기 공급 계약을 종료하고, 새로운 업체들에게 시장 진입의 길을 열었다. 이러한 경쟁법 집행 조치를 통해 DSD 의 카르텔과 유사한(cartel-like) 소유권 구조를 끝낼 수 있었다. 또한 DSD 대신 폐기물을 선별 및 집하하는 서비스 공급자들에 의해 요금이 20 퍼센트 인하되었고, 라이선스 비용은 약 40 퍼센트 감소하였으며, 소비자들이 부담하는 비용은 최대 5 억 유로까지 절감되었다.

보다 일반적으로, 기업들은 분명히 경쟁업체에게 불균등한 효과를 미칠 것으로 예상되는 새로운 환경규제를 장려하고자 할 것이라는 우려가 있다. 이러한 규제는 자사의 비용보다 경쟁업체의 비용을 증가시키고, 결과적으로 해당 기업은 경쟁우위를 누리게 될 것이다. 혹은, 대안적으로 기업들이 이른바 '저렴한 배제(cheap exclusion)'를 시도할 수도 있다. 이는 상대적으로 비용이 많이 소요되지 않는 절차를 통해, 타당한 효율성 개선효과로 뒷받침될 수 없는 독점권을 획득하는 것을 의미한다. 기업에게 있어, 정부 규제를 남용하는 특징이 있는 배제적 행위를 수행하는 것은 비교적 비용이 많이 들어가지 않는 일이다. 그 이유는 기업들이 배제적 행위를 할 때 사업 역량에 대한 투자가 요구되지 않으며, 환경 규제를 집행하려는 정부 당국으로 인해 이득을 얻게 되기 때문이다.

(4) 경쟁당국은 환경규제를 자신들의 일상적인 업무로서 업무에 두고 있으나, 환경적 영향이나 '환경적 관점에서의 번복(environmental override)'을 특별히 고려하지는 않는다.

환경규제로 인해 사업환경이 여러가지 방식으로 변화할 수 있다. 따라서 경쟁당국은 일상적으로 업무를 수행하는 데 있어 환경규제를 반드시 고려해야 한다. 기업결합 심사에서는 라이선스 계약의 자격요건 및 환경성 검토로 인해 진입을 상당히 늦출 수 있다. 그러므로 기업결합이 경쟁에 미치는 잠재적 영향을 평가할 때에는 이러한 점을 반드시 고려해야 한다. 예컨대, 미국 법무부(DOJ)는 시설의 건설 혹은 운영 허가를 얻기 위한 요건이 진입을 상당히 방해하며, 기업결합이 경쟁에 미치는 효과를 평가하는 데 있어 이러한 방해 요소들이 주목할 만한 효과를 갖는다고 언급하였다.

다수 국가의 경쟁당국(예. '시장조사' 맥락에서의 영국의 공정거래청)은 주기적으로 환경규칙(environmental rules) 및 규제가 경쟁에 미치는 영향을 고려할 기회를 갖는다.

그러나 경쟁법에서는 환경적 영향이나 '환경적 관점에서의 번복(environmental override)'에 대해서는 특별히 고려하고 있는 바가 없다; 오히려, 환경 측면의 요소가 포함되어 있는 사안에 대해서도 표준적인 분석방법이 사용된다. 예를 들어, 스위스의 건전지 재활용업체들의 기업결합은 환경적 이유가 아니라 희생불가 기업항변(failing firm defence)에 근거하여 허용되었다. 남아프리카 공화국의 화강암 생산업체들의 기업결합은 이로 인한 부수적인 환경적 이익(ancillary environmental benefits)이 있었음에도 불구하고, 생산 효율성이 반경쟁적 효과를 상회한다는 근거로 허용되었다. 또한 터키의 LPG 터미널의 경우와 같이, 환경규칙의 촉진 효과 하에서 합작회사를 설립한 기업들은 보통 수평적 합의에 적용되는 표준 면책 조항으로부터 혜택을 받을 수도 있다.

(5) 환경정책은 경쟁에 불필요한 제한을 가하지 않고, 환경정책의 목표를 달성하기 위해 고안되어야 한다. 경쟁당국은 환경기관 및 입법기관이 경쟁에 최소한의 제한을 가하는 환경 목표를 달성할 수 있도록 도와야 한다.

경쟁과 환경 정책의 결과 사이의 상호작용을 인식할 경우, 환경정책이 경쟁에 불필요한 제한을 가하지 않으면서 정책 목표를 달성할 수 있도록 보장하기 위해

정책을 조율할 필요가 있다는 점을 알 수 있다. 금번 라운드테이블 회의에서는 경쟁에 미치는 영향을 줄이기 위해 특정 환경정책들이 어떻게 재설계 되었는지, 혹은 재설계 될 수 있었는지에 대한 다수의 예가 발표되었다.

환경당국은 환경규제의 비용과 편익을 주기적으로 평가하지 않는다. 그러나 규제 준수의 직접 비용만 측정할 경우에는, 시장진입에 필요한 매물 비용의 요건, 그리고 더 나아가 환경규제의 영향을 받게 되는 분야 내 시장 구조에 미치는 영향을 고려하지 못하게 된다. 그러므로, 이렇게 직접 비용만 측정하는 연구에서는 신규 규제와 연관된 '전체적인' 경제적 비용의 상당 부분(아마도 현실에서는 대부분의 비용)을 놓칠 수 있다. 위에서 언급된 것과 같이, 진입 비용의 변화는 기업의 수와 산출물의 감소로 이어질 수 있다. 이로 인해 시장 집중도가 상승하게 되면 규제 준수에 따른 초기의 직접 비용을 넘어, 지대한 후생 손실 효과가 발생할 수 있다. 그러므로 환경규제기관은 주기적으로 제안된 환경정책에 대한 경쟁영향 분석을 수행해야 할 것이다.

경쟁당국은 상기 분석을 지원할 수 있다. 당국은 환경 규제의 설계에 있어 역할이 제한적이었다. 그러나 실제 설계에 참여하는 경우에는 개선에 기여했다. 예를 들어, 영국의 공정거래청은 폐기물 처리시장에서 어떻게 잠재적인 공급자의 기반을 확장할 수 있는지에 대해 지역당국에 자문을 제공했으며, 지역 당국은 이를 통해 조달시장 내 경쟁을 강화하고 비용을 절감할 수 있었다. 일본의 공정거래위원회는 환경부가 '배출 계수(emission coefficient)'를 수정하는 업무를 도왔는데, 만일 이를 수정하지 않았다면 새로운 시장 진입자의 비용을 발생시켜 기존의 공급자에게 혜택을 제공함으로써 전기 시장 내 경쟁이 저해되었을 것이다.

또한 경쟁당국은 입법기관이 환경 보호의 반경쟁 효과를 감소하는 데에도 적극적인 역할을 수행하였다. 예를 들어, 핀란드 경쟁당국(FCA)은 국회(Diet)에 자동차와 유리병의 재활용에 관한 법률을 개정할 것을 설득했는데, 이는 환경적 목표를 달성하면서 두 시장 내 경쟁도 회복시키려는 목적을 가진 것이었다. 이와 비슷한 맥락에서, 체코 경쟁당국은 전자폐기물 시장에 독점을 발생시키고, 신규 진입기업에게 불리한 영향을 미치는 전자폐기물 처리 제도를 수정하려고 하고 있다.

## 배출권과 경쟁(2010)

### Emission Permits and Competition(2010)

- 요약 -

(1) 총량제한 배출권 거래(cap and trade scheme)라고도 불리는 배출권 거래 제도(Emission permit trading schemes)는 최소한의 경제 비용으로 전체적인 배출 목표를 달성하는 효율적인 수단으로 여겨진다. 다양한 국가의 국가 수준에서, 심지어 유럽연합(European Union, EU)과 같은 초국가적 수준에서도 배출권 거래제가 주요 오염 통제 수단으로서 집행된다. 기존의 배출권 거래제의 운영 경험 대부분은 대개 긍정적이었다.

거래가능한 배출권(tradable permits)은 오염에 대해 민간의, 양도가능한 재산권을 수립한다는 개념에 기반한다. 배출세(emission tax)와 유사하게 배출권 거래는 배출을 감소시킬 인센티브로 작용하는 가격 신호에 의존한다. 배출권 거래 시스템 하에서 배출 목표는 전체 오염량에 대한 한도를 설정하고, 그에 상응하는 배출권의 수를 오염 배출기업들에게 분배한다. 그리고 난 후, 오염 가격은 배출권 시장에서의 공급과 수요를 통해 결정된다. 배출권 거래제에 참여하는 기업들은 자신이 배출하는 오염 물질의 각 단위별로 배출권을 보유해야 한다. 만일 기업의 배출량이 자사가 보유한 배출권의 수를 초과할 것 같다면 오염을 줄일 조치를 수행하거나, 배출권 시장에서 추가적인 배출권을 구입해야 한다. 이러한 결정은 한계 저감 비용(오염 물질 한 단위를 추가적으로 감소시키는데 들어가는 비용)과 오염 배출권에 대한 시장가격(오염 물질 한 단위를 배출하는 비용) 간의 비교에서 기반하는 것이다. 경제 이론의 예측에 따르면 배출권 시장이 경쟁적이고, 특히 이러한 시장이 크고 유동적이라면 배출권 거래제를 통해 효율적인 배출 분배가 유도될 것이다. 또한 이것은 전체 경제의 효율적인 감축 활동의 분배와 같게 될 것이다. 다르게 표현하면, 총 배출한도를 가능한 한 낮은 비용으로 달성하게 되는 것이다.

가장 흔한 분배 방식은 무상할당과 경매이다. 무상 배출권은 과거 배출권 기반 할당방식(grandfathering) 또는 벤치마킹(과거의 산출물과 배출원 단위를 기반으로 할당)을 통해 할당될 수 있다. 정치적인 이유로 인해 대부분의 기존의

거래 프로그램들은 무상 배출권 분배 방식으로 시작하였고 점차 경매로 전환되었다. 이론적으로 무상분배와 경매는 모두 효율적이다.

미국, 유럽, 칠레는 모두 배출권 거래와 관련하여 긍정적인 경험을 보고하였다. 미국은 이윤 동기를 혁신적 배출 감축과 일치시킴으로써 경쟁적인 기술 진보를 위한 시장을 창출했다는 것이  $SO_2^1$  배출권 프로그램을 성공적으로 집행할 수 있었던 주요 원인이었다고 보았다. 이 프로그램은 추가적인 비용 절감을 달성했던 일부 예측하지 못했던 배출 전략을 포함하여 모든 종류의 배출 감소에 대해 직접적인 인센티브를 제공했다.

불가리아는 최근 자국에서 EU 배출권 거래제(EU-ETS)의 운영이 시작되었고, 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)의 승인 대상인 국가 할당 계획(National Allocation Plan, NAP)에 배출 감소가 구속된다고 보고하였다. EU 배출권 거래제에 참여하는 유럽 국가들의 각기 다른 조건에도 불구하고, NAPs와 할당 규칙은 2013년까지 전 국가에서 일치하게 될 것이다. 또한, 무상할당은 2013년까지 대부분 경매로 대체될 것이지만, 일부 산업 분야에서는 예외가 적용될 것이다.

스위스의 배출권 거래제의 경우, 현재  $CO_2$ 가격과 거래량이 낮은 상태이다. 동 거래제는 가까운 장래에 EU 배출권 거래제와 연결될 것이다. 대한민국은 곧 국가 배출권 프로그램을 도입하려고 하고 있다. 특히 칠레 등의 여타 국가들은 지역 배출권 거래 프로그램을 전국적으로 확장할 계획이다. 칠레는 어업 분야의 할당량 거래제의 사용이 환경 부문의 배출권 거래제와 유사하다고 강조한다. 칠레의 어업 산업은 과거 배출권 기반 할당방식을 기반으로 한다. 그러나 칠레 대표단은 사무국의 연구보고서의 결론, 즉, 경매가 배출권 거래 시장을 훨씬 더 깊은 수준으로 발전시키는 데 도움이 되고, 미래 거래에 대한 준거 가격(price reference)을 제공하기 때문에 경매 방식을 사용하는 것이 필수적이라는 결론에 동의했다.

- (2) 실제 다양한 형태로 나타나는 시장의 불안정성은 배출권 시장을 왜곡할 수 있다. 다음과 같은 상황에서 반경쟁적 효과가 발생할 수 있다: 대기업이 배출권 거래 시장에서 시장지배력을 행사함, ii) 기업들이 산출물 시장의 왜곡을 발생시키기 위해 배출권 거래제를 오용함, iii) 원래 유사한 조건 하에 운영했을 기업들이 관할권역별로 불공평한 조건에 직면하게 됨.

<sup>1</sup> 역자 주: 아황산가스

배출권 거래제에서 발생할 수 있는 반경쟁적 효과의 세 가지 주요 원인이 발견된다. 첫째, 규모가 큰 배출업체들은 배출권 가격을 자신에게 유리하게 조작하기 위하여 시장지배력(독점/과점, 수요독점/수요과점)을 행사할 수 있다: 대규모의 순판매업체(net sellers)들은 배출권 가격을 높게 유지하기 위해 여분의 배출권의 판매를 보류할 수 있는 반면, 대규모의 순구매업체(net buyers)들은 가격을 낮게 유지하기 위해 배출권에 대한 실수요를 감출 수 있다. 둘째, 기업은 산출물 시장에 왜곡을 발생시키기 위해 배출권 거래제를 오용할 수 있다. 특히 기업들은 배출권 거래제를 다음과 같은 목적으로 사용하려고 할 수도 있다: i) 배출권 시장을 통해 경쟁업체의 비용을 증가시켜 산출물 시장에서 경쟁업체를 방해함. 즉, 배출권 시장에서 모든 배출권을 구매해 버리거나 또는 배출권 가격을 높여 경쟁사의 생산 비용을 증가시킴, ii) 배출권 거래제를 카르텔 전체의 편익을 위한 담합적 장치로서 사용함, (iii) 시장 집중도를 증가시키기 위해 배출권 거래제를 사용함. 셋째, 배출권 시장을 통한 왜곡은 원래 유사한 조건에서 운영했을 기업들이 관할권역 간 불공평한 조건에서 운영되며 발생할 수도 있다. 이러한 왜곡은 a) 동일한 배출권 거래제 하에서 규제되는 기업, 산업, 관할권역 간, b) 다른 정책 수단의 규제를 받는 한 관할권역 내의 산업 간, c) 국제적인 수준에서는 다른 환경 규제를 가진 국가 간에 발생할 수 있다.

기존의 배출권 거래제에서는 배출권 가격이 대규모 판매자 또는 구매자에 의해 왜곡된다는 증거는 거의 없다. 특히 미국은 상당한 수준의 왜곡이 발견되지 않았다고 보고했다. 그러나 배출권 시장이 산출물 시장의 왜곡을 발생시키기 위해 사용되었다는 증거는 어느 정도 존재한다. 캘리포니아 전력시장 감독기구 회장은 남가주 대기관리국(South Coast Air Quality Management District, SCAQMD)의 전력 시장에 대한 높은 가격을 정당화 하기 위해 NO<sub>x</sub><sup>2</sup> 배출권 시장에서 시장지배력이 사용된 증거를 발표했다. SCAQMD 회장은 캘리포니아의 경험에 기반하여 기업들이 시장에서 배출권 가격을 높이기 위해 배출권 판매를 보류하는 행위를 방지하기 위해 배출권의 보유 및 사용을 면밀히 감독해야 한다고 주장한다.

불분명하게 정의된 특별 교환 및 할당 규칙의 결과 대기업들에 의한 추가적인 왜곡과 조작이 발생할 수 있다. 사무국 연구보고서는 배출권 거래방식이 경매로 전환될 경우 무상 배출권 할당 시스템 하에서 발생하는 많은 문제들을 피할 수

<sup>2</sup> 역자 주: 질소산화물

있다고 주장한다. 사무국에 따르면 경매 방식의 추가적인 이점은 재정적 수입으로서, Annex-1국가들에서의 GDP가 1퍼센트 이상 증가할 것이다.

더군다나 각기 다른 배출권 할당 규칙은 유사 기업 또는 산업 간 왜곡을 초래할 수 있다. 특히 동일한 배출권 거래제(특히 EU-ETS)안에서 운영되는 기업들에 대한 불평등한 대우는 불평등한 무상 배출권 할당에서 기인한 것이다.

(3) 일방적인 배출 한도 설정은 배출 누출(emission leakage)을 초래할 수 있다.

탄소 누출(carbon leakage)은 일방적인 배출 감소 정책 또는 일방적인 배출 한도 긴축에 따라 발생하는 중요한 결과이다. 탄소 누출은 한 국가 또는 지역에서의 배출 감소가 다른 국가 또는 지역에서의 배출 증가에 의해 상쇄될 수 있다는 관찰을 가리켜 사용되는 용어이다. 누출효과는 분야에 따라 다르며, 거의 0에서 100퍼센트까지 범위가 달라질 수 있다.

사무국 연구보고서는 세 가지 종류의 누출로 정리한다. 첫째, 각기 다른 국가 간 균등하지 않은 환경 규제로 인해 배출 목표가 더 엄격한 국가에서는 생산 비용이 증가하고, 생산은 배출 목표가 덜 엄격하거나 또는 아예 없는 국가들로 이동하게 된다. 장기적으로는 (재)투자도 배출 정책이 엄격한 국가에서 규제가 적거나 거의 없는 국가로 이동하게 된다. 둘째, 에너지 시장을 통한 누출이 있다. 배출 정책이 엄격한 국가에서의 낮은 에너지 수요는 에너지 가격을 하향화 하는 경향이 있고, 이에 따라 세계 다른 지역에서는 에너지 수요가 증가하게 된다. 마지막으로 이시적(intertemporal) 누출의 위험이 있다. 이러한 유형의 누출은 전 세계적인 수준으로 더 엄격한 기후 정책을 공표했을 때 발생한다. 즉, 화석 연료원 소유자들이 (전세계적으로) 배출 상한 정책이 시행되기 전에 그들이 보유한 화석 연료원을 가능한 한 많이 판매하기 위하여 자원 고갈을 가속화하게 할 때 발생하는 현상이다.

미국은 지역온실가스구상(Regional Greenhouse Gas Initiative)과 같은 지역 배출권 거래제가 배출 유출을 발생시킬 잠재 가능성이 있음을 인정하며, 이것을 완화하기 위한 조치들을 시행해 왔다고 보고했다.

전 세계적 수준의 탄소 누출을 방지하기 위해 다수의 초국가적 탄소조정 조치(carbon adjustment measures)들이 제안되었다. 유명한 예로는 에너지 집약적 산업에 대한 산출물 기반 무상 배출권 할당, 국경 탄소세(또는 에너지 집약적 수입에 대한 관세), 에너지 집약적 상품 수출에 대한 리베이트, 또는

수출 리베이트와 수입 관세의 조합이 있다. 이러한 조치들의 효과성과 실현 가능성은 여전히 논쟁이 되고 있다.

OECD 경제산업 자문위원회(Business and Industry Advisory Committee to the OECD, BIAC)는 많은 산업 이해관계자들이 배출권 거래가 유연하고, 구체적인 목표달성을 보장한다는 이유로 이를 지지한다고 강조한다. 그러나 BIAC는 전세계적인 거래제가 수립되지 않는다면 총량제한 배출권 거래 방식은 심각한 경쟁 왜곡을 발생시킬 수 있다고 말한다. BIAC는 전력 분야의 경매를 통해 배출권이 판매되고 산업 내 할당이 탄소효율적 벤치마크에 기반하게 될 2013년부터 전력 가격이 대규모로 인상될 것이라고 예측한다. BIAC에 따르면 ETS 때문에 발생한 전력 가격 인상은 철강, 염소 또는 알루미늄과 같은 특정 에너지 집약적 분야에게 특히 문제가 되며, 정부는 탄소 누출을 감소시키기 위해 적절한 보상조치를 허용해야 한다. 게다가 먼저 움직이는 국가들은 일자리 손실과 핵심 투입요소, 기술, 노하우의 재배치(relocation)의 위험에 직면할 수도 있다. 그러므로 BIAC는 EU 내에서 무상 배출권 할당을 계속할 것을 주장하며, 2012년 이후 청정개발체제(Clean Development Mechanism, CDM)의 미래가 어떻게 될 것인지에 대한 확인을 시급하게 요구한다. 이것은 국내 감축에 대한 중요한 보완조치이자, 산업내 비용을 낮게 유지하기 위한 방법일 것이다. 또한 BIAC는 탄소시장 논쟁에서 경쟁당국의 보다 적극적인 역할을 환영한다. 한편 국경 조정 조치들의 효과성에 대해서는 의구심을 갖고 있다.

유럽 비철금속 산업 협회(Eurometaux) 대표단은 상기 BIAC의 주장을 지지한다. 또한 비철금속 가격은 런던 금속거래소(London Metal Exchange, LME)에서 세계적으로 결정되기 때문에 EU내 비철금속 산업은 지역적으로 부과된 CO<sub>2</sub>비용을 고객들에게 전가할 수 없다는 점을 상기시켰다. Eurometaux는 위원회와 회원국들이 재정적 보상을 제공하려는 노력을 환영하지만, 환경 규제에 의한 EU내 투자 억제 효과도 고려되어야 한다고 주장한다. 더군다나 Eurometaux는 EC의 탄소누출 영향평가의 결과가 낮게 나온 것이 잘못된 것이라고 비판한다. 이러한 결과는 지역적으로 부과된 CO<sub>2</sub> 비용을 전가할 수 있는 능력이 없다는 점을 고려하지 않았다고 주장했다. 또한 Eurometaux에 따르면 탄소누출에 대한 공통된 정의가 없는 것으로 보이며, 탄소누출에는 배출권거래제를 시행한 국가들에서 발생한 투자 손실도 포함되어야 한다.

사무국은 만일 ETS를 시행하는 국가연합이 상당히 클 경우 누출효과는 0에 가까워진다고 주장한다. 그러나 이러한 주장은 에너지 시장을 통한 비간접적인



누출으로까지 확장되지는 않는다. 또한 OECD 대표단은 탄소누출과 경쟁력 사이에 자주 발생하는 혼동을 지적한다. 이 두 가지 용어는 서로 연관되어 있지만 각기 다른 이슈에서 기인한 것이며, 각각에 대한 효과적인 정책은 다를 수 있다. 누출의 경우에는 생산 재배치 및 세계 화석연료 시장을 통해 다른 특정 지역에서의 정책 효과를 상쇄시켜 버릴 수 있는 배출이 문제가 된다. 국제 경쟁력의 경우 문제는 다수의 요인에 의해 발생할 수 있는 생산 수준의 감소와 관계가 있다. 어떤 경우에는 과도기적 조치로 재정적 보상 조치가 사용될 수 있다.

스웨덴 대표단은 스웨덴의 CO<sub>2</sub>세와 스웨덴의 EU-ETS 참여 간 중복이 있다는 것을 설명했다. 스웨덴은 CO<sub>2</sub>세가 ETS 대신 시장 실패를 시정할 수 있는 효율적인 방식이라고 주장하며, EU 전체에 걸친 CO<sub>2</sub>세 사용을 지지하는 주장을 펼친다. 그럼에도 불구하고 북유럽 국가들은 EC가 권장하는 할당 방식을 준수할 것이며, 곧 배출권 분배를 위해 경매 시스템을 도입할 것이다. 스웨덴 경쟁당국은 배출권 거래에 대한 완전한 경매 방식 도입도 제안했다.

*(4) 배출가격을 산출물 가격으로 전가시키는 것이 효율적이다.*

몇몇 국가, 특히 독일에서는 배출 가격을 최종 산출물 가격에 전가시키는 것이 적법한지에 대한 논쟁이 있다. 특히 탄소배출권이 무상으로 할당된다면 가격 전가는 허용되서는 안된다는 주장이 있었다. 사무국 연구보고서는 가격을 최종산출물 가격에 전가시키는 것은 효율적일 뿐만 아니라, 배출권이 경매가 되든 또는 배출업체들에게 무상으로 할당되든 간에 가격 전가가 반드시 발생해야 한다고 주장한다. 일반적으로 가격전가 비율은 시장구조와 국제적 경쟁 수준에 따라 달라진다.

*(5) 배출권 거래, 발전차액지원제도(feed-in tariff)를 통한 재생에너지 보조금 지급 등의 규제 중복에서도 왜곡은 발생할 수 있다.*

많은 국가들, 특히 EU 국가들은 재생에너지 사용 지원을 위한 프로그램들을 시행해 왔다. 가장 흔한 정책은 발전차액지원제도와 재생에너지인증제도(renewable energy certificates, RECs)이다. 이러한 정책들은 배출권 거래제를 방해한다. EU-ETS는 전체적인 배출 한도를 정하기 때문에 재생에너지원으로부터 생산되는 전기 비율의 증가가 배출을 감소시키는 것은 아니다. 그러므로 발전차액지원제도와 RECs 같은 지원 정책들은 배출에 대해 어떠한 추가적인 완화 효과도 미치지 않는다. 재생에너지 정책은 배출 한도가 없는 국가에서의 배출 감소에만 효과적이다.

더군다나 발전차액지원제도와 같은 지원정책들은 국가 보조로 간주될 수 있다. EC 대표단은 대개 EU내 국가보조는 내부 시장과 양립 가능할 경우에만 허용된다고 지적했다. 즉, 국가보조는 경쟁을 왜곡하지 않고, 공동의 이해에 기여할 경우에만 해당되며, 이것은 시장실패가 일어난 경우일 수 있다. ETS와 야심차게 세워진 2020 재생에너지 목표의 맥락에서 보면, EU는 어느 정도의 과도기적 조치들을 허용할 필요가 있다고 본다. EU는 재생에너지를 이용을 위한 다양한 형태의 보조금 뿐만 아니라 외국으로 이전하지 않는 기업들에 대한 보상도 허용한다. 그러나 EC 대표단은 상기 언급된 정책들이 왜곡 효과를 발생시킨다는 것을 인정한다.

호주는 대규모 전력 구매자들의 REC 인증서 구매를 의무화 함으로써 재생에너지 법안(Renewable Energy Act)에서 제시된 전체 에너지 공급 대비 재생에너지의 비율 20퍼센트의 목표를 달성할 계획을 하고 있다. 호주 대표단은 탄소 오염(carbon pollution)을 감소시키는 것이 유일한 목적이라면 일반적으로 ETS가 더 효율적인 수단이라는 점을 인정한다. 그러므로 재생에너지 법안은 탄소가격이 재생에너지 생산에 지속적인 인센티브를 제공할 것이라고 예상되는 2030년 이전까지 정부가 재생에너지 공급을 증가시킬 목적을 달성하기 위한 임시적 방편으로 여겨진다.

미국에서는 재생에너지 인증을 위한 몇 가지 자발적 시스템들이 존재한다. 재생에너지원으로 생산된 전기는 도매 전력가격으로 판매된다. 또한 재생에너지를 생산함으로써 발생한 추가비용을 회수하기 위해 REC 시장에서 RECs를 판매할 수 있다. 몇몇 대표단은 배출 감소가 유일한 목적일 경우 ETS 또는 배출세가 더 효율적인 수단임을 인정한다. 그러나 한편으로는 다른 목표들도 고려해야할 상황이 존재할 수 있다.

요약하자면 ETS의 맥락에서 시장 왜곡이 발생할 잠재 가능성이 있다. 한편에서 보면 이것은 ETS와 재생에너지 지원 정책간 상호 작용에 관계된 것일 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 국제 경쟁력 이슈와 온실가스 배출규제가 전세계적인 현상이라는 사실과도 연관될 수 있다. 배출 시장에서의 반독점 이슈와 관련된 문제들은 규제 개선과 시장투명성 증가를 통해 해결할 수 있다. 그러나 여태까지 경쟁법 집행은 매우 제한적이었다. 이것은 부분적으로는 초기의 대규모 배출권 할당 및 배출 제약이 어느 정도 시간이 지나고 나서야 비로소 구속력을 갖게 됨으로써 배출권의 발전이 지연되었다는 사실에서 기인했을 가능성이 있다.

## 환경적 맥락에서의 수평적 합의(2010) Horizontal Agreements in the Environmental Context(2010)

- 요약 -

라운드테이블 논의 및 각국이 제출한 보고서에서 다음과 같은 몇 가지 핵심 논점이 제시되었다:

(1) 대부분의 경쟁당국들은 환경정책 목표를 추구하는 경쟁업체들 간 합의를 검토할 때 일반적으로 적용가능한 분석체계를 사용할 것이다. 또한 경쟁법에서 일반적으로 인식되는 직접적인 경제적 편익이 이러한 합의를 통해 창출되는지를 고려할 것이다. 이는 경쟁당국이 평가를 수행함에 있어 환경정책에만 관련된 비경제적 편익은 고려하지 않을 것임을 의미한다. 그러나 일부 관할권역에서는 경쟁당국이 경쟁업체 간 합의의 적법성을 검토할 때 보다 폭넓은 공익성 심사(public interest test)를 이용하여 환경정책 목표와 관련된 광범위한 편익을 고려할 수도 있다.

경쟁업체 간 이루어지는 광범위한 수평적 합의는 환경정책 목표에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 수평적 합의에는 환경 관련 활동을 수행하는 기업 간 결합, 폐기물 관리 및 재활용 부문의 산업 합작회사 및 협력적 합의 등이 있다. 또한 이러한 협력적 합의에는 환경 관련 표준 수립에 대한 합의, 환경유해 물질에 관한 합의, 환경보호 조치에 수반되는 비용 처리에 관한 합의 등이 포함된다.

대부분의 회원국과 옵저버 국가의 경쟁당국은 보통 모든 경쟁법 분석에 적용되는 분석체계를 이용하여 환경 목표를 추구하는 합의를 검토해야만 한다. 이에 따라 만약 어떤 합의가 잠재적으로 경쟁을 제한할 것이라고 밝혀질 경우, 경쟁당국은 경쟁법 분석에서 일반적으로 경쟁 제한의 정당화 근거로서 인정되는 직접적인 경제적 편익, 예컨대, 비용절감, 혁신, 품질개선 및 기타 효율성 등의 편익 만을 분석에 고려할 것이다. 그러나 비경제적 편익, 그리고 합의의 대상이 되는 상품 및 서비스의 사용자에게 귀착되지 않는 보다 동떨어진 경제적 편익은 경쟁당국이 합의가 해당 관할권역의 경쟁법을 침해하는 지 여부를 결정할 때 고려되지 않을 것이다.

영국의 라운드테이블 제출 보고서는 이러한 원칙에 대한 유용한 논의를 제공하지만, 애매한 사례들에서 발생하는 어려움도 인정한다. 영국은 분석체계의 적용에 대해 설명하며, 대중교통 서비스 제공자 간 협력적 합의에 따라 교통혼잡이 감소하여 발생하는 편익은 동 합의에 대한 경쟁법 분석에서 상당한 수준의 직접적인 경제적 편익이라고 고려될 수 있을 것이라고 말한다. 반면 환경유해물질 배출 감소에 대한 합의의 경우에는 합의의 효과를 통해 사회에 광범위한 편익이 제공된다 하더라도 이는 경쟁분석에 포함되지 않는 비경제적 편익이라고 여겨질 수 있다. 그리고 생분해성(biodegradable) 포장 물질의 사용에 관한 합의는 대부분의 소비자들이 생분해성을 상품 품질의 구성요소로서 가치를 둘 경우에만 인지가능한 경제적 편익을 창출할 것이다.

공익성 심사를 수행하는 관할권역의 경쟁당국은 환경정책적 목적을 갖는 수평적 합의의 적법성을 판단할 때, 보다 폭넓은 범위의 편익을 고려할 수 있을 것이다. 이러한 관할권역의 예로 호주가 있다. 호주경쟁소비자위원회(Australian Competition and Consumer Commission, ACCC)는 대중이 누리게 되는 편익이 공해(public detriment)를 초과하는 합의는 경쟁법 집행의 면책을 받는다. 이러한 기준 하에서 ACCC 는 온실가스 냉매에 대해 세금을 부과하기로 한 산업적 합의가 호주의 국제 온실가스 감축 협정 준수를 지원할 수 있다는 것을 근거로 동 합의에 대해 경쟁법 집행 면책권을 부여했다.

- (2) *가격책정 제한은 경쟁법의 핵심 목표와 갈등 관계에 있다. 따라서 경쟁당국은 일반적으로 경쟁업체 간 환경적 합의가 이들 기업이 고객에게 판매하는 상품 가격에 직접적인 영향을 미칠 경우 합의에 문제를 제기한다. 예를 들어, 환경부담금을 고객에게 전가시키는 합의는 부담금 전가를 통해 고객들이 환경정책 목표와 일치하는 행동을 하도록 동기를 부여한다는 주장할 때 조차도 거의 언제나 불법으로 간주될 것이다.*

라운드테이블 참가자들은 법이나 규제를 통해 권한이 부여되지 않은 이상 환경부담금을 고객에게 전가시키는 합의를 경쟁법을 위반하는 행위로 봤다. 이는 가격책정에 관한 경쟁업체 간 합의가 경쟁법의 기본적인 정책 목표에 반하는 것으로 여겨지기 때문이었다. 전가된 환경부담금이 상품 전체 가격의 아주 작은 일부 만을 차지하거나, 또는 이러한 부담금 전가가 고객들이 보다 더 환경정책 목표에 일치하게 행동하도록 유도한다고 주장하는 경우에도 동일한 평가가 적용될 것이다.

그러나 특정 사법관할권역은 협소하게 제한된 일부 특정 상황 하에서 환경부담금을 전가하도록 하는 합의를 허용하였다. 일례로 도매업자가 포장 재료에 대한 재활용 비용을 애초에 포장 재료를 만드는 데 책임이 있는 제조업자에게 전가시키도록 하는 합의가 있다. 이러한 특정 상황에서 제조업자는 재활용 비용을 부담하도록 법으로 요구되었고, 수립된 합의를 통해 정부가 위임한 재활용 정책을 집행하는 데 있어 가장 효율적인 방법을 구축하게 되었다.

환경부담금을 어떻게 처리할 것인지에 대한 경쟁업체 간 합의는 이러한 합의가 하방시장(downstream market)의 경쟁에 파급효과를 가질 수 있는 공통비용(commonality of cost)이 증가로 이어질 경우 경쟁에 대한 우려를 발생시킨다.

공통 비용이 하방시장에서 경쟁에 관한 우려를 발생시킬 수 있는 상황은 각 사례의 시장의 특성 및 경쟁의 조건에 따라 달라진다.

- (3) 표준 수립 합의는 어떤 산업이 동 산업 내 상품에서 유해 물질을 제거하기로 동의하는 경우 등의 상황에서 환경정책 목표를 달성하기 위한 효과적인 방법이 될 수 있다. 그러나 표준 수립 합의는 경쟁업체들이 상품의 특성을 유사하게 만듦으로써 기업 간 협력을 용이하게 할 수 있다. 또한 시장진입장벽을 발생시킴으로써 경쟁을 감소시킬 기회가 될 수도 있다.

표준 수립은 공공 정책의 목표와 일치하는 보다 환경 친화적인 상품의 생산을 위해 산업 전체가 움직이도록 하는 효과적인 방법으로 비추어질 수 있다. 그러나 대부분의 상황에서와 마찬가지로 환경적 맥락에서의 표준 수립도 경쟁을 잠재적으로 감소시킬 수 있다. 예를 들어 경쟁업체들은 표준 수립 과정을 상품 차별화를 위한 기회를 제거하기 위해 사용할 수도 있으며, 이로 인해 담합적 결과가 더 쉽게 나타날 수 있을 것이다. 또한 표준은 새로운 경쟁업체의 진입을 막는 장벽을 만드는 데 사용될 수도 있다. 뿐만 아니라 환경적 맥락에서 표준은 환경 보호 목적의 측면에서는 덜 바람직해 보여도 가격은 더 저렴한 상품을 제거할 때 사용될 수도 있다. 이로 인해 낮은 가격의 상품을 선호하는 소비자들의 선택권이 줄어들고 상품 가격은 인상될 것이다. 또한 상품 다양성이 적어지기 때문에 경쟁업체들의 협력행위를 돕게 되고, 가격이 저렴한 상품을 보유한 신규 공급자들의 시장 진입을 어렵게 할 수 있다.

파견단은 표준 수립이 적법한 환경 관련 목표의 달성에 필요한 것 이상으로 경쟁을 해치지 않도록 하기 위해 경쟁당국이 취할 수 있는 두 가지 접근법에 대해 논의했다. 경쟁당국은 초기, 즉 표준화 절차의 시작 단계에 참여하여 산업 및 정부와 함께 모든 시장 참여자들이 경쟁법 침해의 위험을 인지하고, 적절한 자문을 받도록 보장해야 한다. 또한 회의에서 이루어지는 논의가 표준화 절차를 통해 성취하려고 하는 환경적 목적으로 엄격히 제한 되도록 확실히 해야 한다. 또 다른 접근법은 궁극적으로 소비자에게 이익을 주는 효율성 증가가 표준화에 수반되는 어떠한 경쟁 감소의 피해도 상쇄할 수 있도록 보장하기 위해 표준화의 결과물을 검토하는 데 초점을 맞추는 것이다.

- (4) 한 산업 전체의 폐기물 관리 및 재활용 방안에 대한 합의는 중요한 환경정책 목표 달성에 기여할 수 있다. 그러나 이것 역시 참여자 간 그리고/또는 신규 진입자(경쟁 관계에 있는 신규 폐기물 관리 및 재활용 방안 포함)와의 경쟁을 상당히 감소시킬 수 있다. 경험에 따르면 반경쟁적 제한에 대한 당국의 개입은 환경정책 목표를 저해하지 않고, 오히려 폐기물 처리 및 재활용 방안을 더욱 효율적, 효과적으로 만들 수 있다.

몇몇 관할권역의 경쟁당국들은 유리 재활용, 포장폐기물, 납 함유 상품 등의 폐기물 처리 및 재활용 방안으로 인해 발생하는 제한에 대해 개입해 왔다. 경쟁당국이 가장 흔히 검토하는 조항은 독립적 폐기물 수거 및 재활용 서비스에 대한 제한, 과거 시장점유율에 기반해 사용자에게 재활용품을 분배하는 재활용품 할당량(quotas), 참여자들이 제 3 자와 거래하는 것을 금지함으로써 경쟁적인 폐기물 관리 및 재활용 방안의 발전을 막는 독점형 조항 등이 있다. 라운드테이블 회의 기간 동안 발표된 몇 가지 사례 보고에서는 반경쟁적 제한을 제거하기 위한 개입이 해당 방안을 통해 추구하는 환경보호 목표를 저해하지 않았고, 반대로 시장이 더 효과적으로 기능하도록 하는 결과로 이어졌음이 확인되었다.

예를 들어, 일부 사례에서는 제조업자들의 과거 시장점유율을 기반으로 재활용품을 배분하였는데, 여기에는 전지 및 유사 제품들의 중요 투입요소인 재생 납(recycled lead)이 포함되어 있었다. 이러한 배분 시스템은 기 사업자가 중요한 투입요소에 더 싸게 접근할 수 있도록 보장함으로써 이들의 시장 내 위치를 보호했기 때문에 반경쟁적인 것으로 여겨졌다; 이것은 재활용품에 대한 경쟁을 왜곡하고 신규 공급자들이 재활용품을 공급받는 것을 더 어렵게 만든다.

이와 같은 경우 투입요소에 대한 경쟁 증가가 재활용품의 가격을 인상시키고, 이로 인해 비재활용품 대비 경쟁성이 떨어져 환경정책 목표 달성이 저해될 수 있다는 주장이 제기되었고, 따라서 파견단은 이 문제를 라운드테이블 회의에서 논의하였다. 그러나 이러한 우려가 경쟁당국의 판단에는 확실히 영향을 미치지 않은 것으로 보인다. 위 주장을 받아들이기 어려운 데에는 몇 가지 근거가 있다: 재활용된 원재료의 가격이 높아진다면, 이는 추가적인 재활용 노력에 인센티브를 제공할 것이다. 따라서 경쟁 증가가 가격에 미치는 효과는 불명확해질 것이다; 또한, 경쟁 증가가 재활용 방안을 더욱 효율적, 효과적으로 만듦으로써 궁극적으로는 재활용 비용을 더 낮추는 결과를 가져온다는 경험이 일관적으로 존재한다. 게다가 (더 비싼) 재활용품을 더 많이 사용하는 것이 (더 싼) 새롭게 생산된 상품을 사용하는 것보다 사회에 더 가치있다는 주장을 수용하는 것은 경쟁당국이 후생지향적인 경쟁 목표보다 비경제적인 환경적 목표를 우선시하게 만드는 것이다. 대부분의 경쟁당국은 이러한 선택문제(trade-off)를 자신이 고려할 권한이 없다고 느낄 것이다.

한 산업 내에 한 개 이상의 폐기물 수집 및 재활용 방안이 있어야 하는지에 대한 문제가 포함된 사건들이 있었다. 이러한 사건들은 경쟁에 대한 제한을 없애기 위한 개입이 환경적 목표에 어떻게 더 기여할 수 있는지에 대해 유용한 설명을 제공한다. 파견단은 정부가 특정 산업에서의 수거 및 재활용을 개선하려고 할 때 해당 산업 전반에 걸쳐 모든 이해관계자들이 협력하는 단일한 재활용 시스템을 선호했던 경우가 몇 차례 있었다고 말했다. 이러한 접근법은 산업 전반에 걸친 시스템을 지지하여 경쟁을 배제시키는 것이 목표 달성에 필요한 협력을 용이하게 하고, 규모의 효율성 증가에서 발생하는 편익을 증가시키며, 이에 따라 더 낮은 비용으로 수행되는 재활용의 비용이 증가할 것이라는 가정에 기반한다.

그러나 이러한 접근법은 오늘날 대개 신빙성이 없어진 것이다. 경험에 따르면 재활용 방안 간 경쟁이 있을 경우, 경쟁 압력으로 인해 각 방안의 효율성이 개선되고, 이러한 편익이 소비자에게 전가된다. 따라서 상당한 편익이 발생하고, 더 낮은 비용으로 수행되는 재활용의 비율이 증가한다.

특히 설득력있는 설명은 독일의 포장폐기물 수거 및 재활용 사례에서 발견된다. 독일은 초기에는 정부 지원으로 모든 시장참여자들이 카르텔과 유사한 합의에 참여하는 전 산업적 시스템을 고안했다. 그러나 경쟁법 집행과 경쟁을 제한하는

요소들을 제거하는 주창 노력의 결과 시장이 점차 더 경쟁적으로 바뀌었다. 그 결과 훨씬 더 낮은 비용으로 이루어지는 재활용의 비율이 상당히 늘어났다.

재활용 노력을 순조롭게 하기 위해 처음부터 단일 수거 및 재활용 계획을 장려하는 것이 더 나은 사례가 존재할 수도 있다. 그러나 단일 시스템을 지지하는 어떠한 주장도 경쟁이 애초부터 더 나은 대안은 아닌지를 조사하기 위해 비판적으로 검토되어야 한다. 또한 만일 단일 시스템이 수용된다면 신규 진입을 막는 어떠한 제한도 가능한 한 빨리 단계적으로 사라질 수 있도록 관심을 기울여야 한다.

*(5) 경쟁업체들이 환경정책 목표에 관련된 합의에 들어갈 때 정부가 참여하는 경우가 종종 있다. 적절한 환경 정책을 추구하려는 바람이 불필요한 경쟁 제한으로 이어지지 않도록 보장하기 위해 경쟁당국의 주창 노력이 필요하다.*

라운드테이블 회의에서 발표된 사례들에서는 대부분의 경우 정부가 환경정책 목표를 추구하는 경쟁업체 간 합의에 참여한다는 것이 강조되었다. 예를 들어 정부개입에는 어떤 산업으로 하여금 환경정책 목표에 기여하는 상품 표준에 합의하도록 장려하는 것, 산업 전반에 걸친 폐기물 회수 및 재활용 시스템 수립을 명령하는 것, 또는 환경부담금을 부과하는 것 등이 있다. 그러므로 기업 간 합의가 경쟁을 제한하지 않고, 또는 의무적 환경정책 목표 달성을 위해 필요 이상으로 제한이 부과되지 않으며, 특히 기 사업자들이 신규 경쟁업체들에 대한 시장진입 장벽을 수립하는 데 합의를 사용할 수 없도록 경쟁당국이 지속적인 주창 노력을 해야 한다.



## 녹색성장 및 시장경제를 위한 선제적 정책(2010)

### Pro-active Policies for Green Growth and the Market Economy(2010)

- 요약 -

라운드테이블 논의, 각국이 제출한 보고서 및 사무국 연구보고서에서 다음과 같은 몇 가지 핵심 논점이 제기되었다:

*(1) 조세, 부담금, 보조금, 배출권 거래와 같은 다양한 형태의 시장에 기반한 환경정책들이 OECD 국가에서 집행되어 왔다.*

OECD국가에서 사용되어 왔거나, 현재 사용하고 있는 시장에 기반한 환경정책 수단들의 예로는 조세 및 부담금(자동차 세금 차별, 이산화탄소 및 기타 배출에 대한 세금, 연료세, 고정 발생원 및 이동 발생원에 대한 선별적 부담금), 배출권 거래 프로그램(예. 유럽연합 배출권 거래제 및 미국 산성비 프로그램), 보조금(예. 자동차 개선 및 재생에너지 생산을 위한 보조금), 성과 표준, 그리고 기타 다양한 정책들(예. 전기차의 시장점유율 증가를 위한 공공 프로그램)이 있다.

*(2) 녹색 경제를 정의하는 데는 다수의 방식이 존재하고, 이를 도모하기 위해 사용될 수 있는 도구들의 범위도 광범위하다.*

녹색 경제는 일반적으로 환경적 제약 하의 경제 성장으로 정의되는데, 이것은 보통 지속가능한 성장이라고 부르는 개념과 유사한 것이다. 녹색 성장의 근간이 되는 동기에는 환경 보존, 에너지 안보, 혁신, 그린 잡(green jobs), 유치 산업(infant industry) 및 산업 정책 장려 등이 있다. 이러한 다양한 동기들로 인해 각기 다른 우선순위가 자연스럽게 발생하게 되고, 다양한 정책 메커니즘에 대한 바람으로 이어지게 된다. 라운드테이블 회의 동안 연사 및 대표단은 배출세, 부담금, 보조금, 거래 가능한 성과 표준 등을 포함한 녹색 성장을 도모하기 위해 사용될 수 있는 다양한 정책들을 강조하였다. 대표단은 이러한 정책 수단의 실제 예와 더불어 자연보호를 대가로 한 양자 부채타감(debt-for-environment swap) 협정과 같이 덜 알려진 프로그램도 제시하였다. 중요한 교훈은 한 국가가 직면하고 있는 특수한 상황과 녹색 성장을 장려하는 구체적인 근본 목표가 정책 선택에 모두 반영될 것이고, 또한 그래야 한다는 것이었다.

(3) 시장에 기반한 환경 정책 수단에 대한 선호가 분명히 드러났다. 지휘 통제(command and control)식의 접근 보다는 가능한 한 시장 기반 접근법을 사용하는 것을 지지하는 다수의 주장들이 사무국 연구보고서에서 논의되고, 대표단 의견에서도 강조되었다.

다수의 각국 제출 보고서와 대표단의 참가에서 시장에 기반한 정책으로 환경 목표를 달성하는 것에 대한 선호가 표출되었다. 동시에, 특정 상황의 경우에는 시장에 기반하지 않는 정책을 사용하는 것에 대해 지속적인 지지를 표시한 소수의 대표단도 있었다. 그럼에도 불구하고 일반적으로는 지휘통제식 대안 보다는 시장에 기반한 접근법을 선호하는 경향이 있었다. 시장에 기반한 환경 정책을 지지하는 데 있어 주로 고려해야 할 사항은 정책 순응에 있어서의 유연성 강화, 비용 효과성 및 기술 혁신을 위한 인센티브가 있다.

(4) 한 가지 환경 문제를 다루기 위해 다수의 정책 수단이 사용되는 경우에는 명확한 근거가 제공되어야 한다.

라운드테이블 회의에서는 재생에너지 보조의 부정적 외부효과가 이미 내부화되고 있음에도 불구하고(즉, 이산화탄소 배출에서 발생하는 한계 오염피해에 대해 가격이 올바르게 책정되어 있음) 이를 계속하는 것에 대한 근거가 논의되었다. 특히, 만일 의무적인 배출권 거래 정책(cap-and-trade policy)이 시행된다면 배출 감소는 추가적인 환경 정책 수단을 위한 근거가 될 수 없다는 점이 언급되었다. 그러나 추가적인 정책이 매력적으로 보일 수 있게 하는 다른 타당한 근거들도 존재할 수 있다. 재생에너지에 대한 보조금의 맥락에서는 발명과 혁신은 공공재이고(즉, 재생에너지에 대한 투자는 사회적으로 최적 수준에 미치지 못할 것임), 행동에 의한 학습(learning by doing)은 파급 효과가 있으며, 에너지 안보는 공공재라는 점이 보조금 지원을 정당화하는 근거가 될 수 있다. 배출세와 내생가격정책(endogenous price policy), 배출권 거래 정책과 같은 고정 가격 정책을 구분하는 것의 중요성이 언급되었다. 추가적인 조치들이 기여하는 점은 이러한 정책 구분의 측면에서 나타난다. 예컨대, 배출 감소를 위해 추가적인 정책 조치를 시행하는 것은 고정가격(내생가격) 정책 하에서는 효과가 없을 것이다. 그 이유는 배출권 가격(allowance price)이 추가적인 정책 시행을 통해 달성하려고 했던 감소분을 반영(그리고 궁극적으로는 상쇄)하도록 조정될 것이기 때문이다.

(5) 정책입안자들은 반드시 다수의, 중복되는 정책들의 함의를 이해해야만 한다.

라운드테이블 회의의 일부는 다수의, 중복되는 환경 정책 수단의 의미에 초점을 맞추었다. 그 예로는 배출세, 재생에너지에 대한 전력 발전세(generation tax) 면제, 배출 성과 표준, 거래 가능한 녹색전력 요금(green tariff), 발전차액 지원제도(feed in tariff), 생산 보조금, 투자 보조금 및 R&D 보조금이 있다. 중복되는 정책이 시행될 때 가격 충격을 허용하는 환경 정책 수단과 그렇지 않는 수단들을 구별하는 것은 중요하다. 배출권 거래 정책 하에서, 배출을 추가적으로 줄이기 위해 시행되는 중복 정책은 효과적이지 못할 것이다. 그 이유는 이러한 정책들이 오직 배출 가격을 낮추도록 하는데만 기능하고, 궁극적으로는 경제 다른 부분에서의 배출은 증가시킬 것이기 때문이다. 이러한 사례들에서는 주어진 배출 감소 목표를 달성하는 것이 비용이 많이 소요되기 때문에 정책의 전체적인 비용효과성에 대한 우려가 제기된다. 그 결과 녹색 성장을 장려할 때에는 대안적인 정책 수단, 그리고 다루어야 하는 문제에 대한 명확한 이해 사이의 세심한 균형을 맞춤으로써 중복과 효율성 손실을 피하는 것이 요구된다.

*(6) 정책입안자들은 시장에 기반한 환경 정책들을 고안할 때 다수의 중요한 고려사항들을 평가해야 한다.*

사무국 연구보고서와 초빙 전문가들은 배출세, 부담금, 요금에 대한 정책을 설계할 때 고려해야 할 다양한 사항들을 언급하였다. 여기에는 과세 표준의 정의, 세율/부담금율, 납부 기관, 정부 수입의 사용에 관한 결정, 시장구조가 결과에 미치는 효과가 포함된다. 보조금의 경우 정책입안자들은 반드시 어떤 기관(그리고 활동)이 보조금을 받고, 보조금의 수준 및 형태는 무엇이며, 보조금을 지급하기 위한 수입원은 무엇이고, 시장 구조가 보조금의 효과성 또는 보조금 자체를 정당화 하는 근거에 영향을 미치는 지를 평가해야만 한다.

*(7) 시장에 기반한 환경 정책에 대한 고려사항은 종종 경쟁적 함의를 갖기도 하고, 그 반대이기도 하다. 이와 같은 현실에서 몇몇 대표단은 경쟁당국이 시장에 기반한 환경 정책을 개발하는 데 있어 보다 확장된 역할을 맡아야 한다고 제안하였다.*

라운드테이블 회의의 중요한 주제 중 하나는 환경 및 경쟁 정책의 상호 연결성이었다. 여기에는 상품 표준의 경쟁 효과와 환경 정책의 성과를 결정하는데 있어 시장 구조의 역할 등이 포함된다. 환경 정책은 경쟁 성과에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 경쟁당국은 이것이 건설적인 방식으로 이루어지도록 보장할 수 있는 기회를 갖는다. 몇몇 대표단은 제안된 정책 변화가 경쟁에

미치는 효과에 대한 추가적인 사전 평가와 같이, 시장에 기반한 환경정책을 개발함에 있어 경쟁당국이 수행할 수 있는 역할을 강조했다. 이러한 평가는 정책 변화에 자금을 지원하는 기관에 의해 수행될 수도 있지만, 경쟁당국은 경쟁에 관한 문제에 대해 구체적인 지침을 제공할 수 있다. 이러한 평가 절차가 운영되지 않는 국가에서는 임시적(ad-hoc)인 절차가 도입될 수 있을 것이다. 전체적으로 녹색 경제를 도모하기 위해 새로운 정책들이 시행되면서 경쟁당국에게는 새로운 기회가 나타날 것이라고 예상된다. 특히 경쟁당국은 미래의 시장기반 환경정책이 견고한 경쟁적 기반에 근거할 수 있도록 보장하는 것을 도울 수 있다. 경쟁당국이 목적을 추구하는 데 있어 경쟁 주장 및 법 집행 모두를 포함한 많은 방안들이 사용될 수 있다.



# Health



## 제약 산업의 경쟁 및 규제 이슈(2000)

### Competition and Regulation Issues in Pharmaceutical Industry(2000)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

(1) 제약 분야는 하이테크 및 지식집약적 산업이다. 제약 산업은 이중 구조로 되어있다. 첫째, 규모가 가장 큰 기업이 대부분의 R&D 투자를 수행하고, 가장 많은 수의 특허를 보유하고 있다. 둘째, 다수의 작은 의약품 제조업체들은 특허 기간이 만료된 제품 또는 특허보유자의 허가를 받은 의약품을 제조한다. 제약 산업은 규제가 매우 심하며, 규제통제(regulatory controls)에 영향을 받지 않는 산업 부분이 거의 없다.

제약 분야는 치료 가치가 있는 화학 약품들을 생산 및 유통시킨다. 좀 더 일반적으로 봤을 때, 의약품은 보건 서비스의 중요한 투입 요소 중 하나이다. 따라서 의약품 정책은 의약품이 다른 보건 서비스 투입 요소들을 비효율적으로 대체하여 보건 비용을 높이거나, 보건 서비스의 품질을 저해하지 않도록 보다 폭넓은 보건 정책과 긴밀하게 통합되어야 한다. 대부분의 OECD 국가들에서는 총 보건 지출의 10-20 퍼센트 사이를 의약품에 지출한다. 지난 십년 간 일부 OECD 국가에서는 일인당 의약품 지출이 증가한 바, 이는 제약 산업 및 의약품 지출 통제에 대한 정책적 관심을 불러 일으켰다.

최대 규모의 제약 회사들의 경우 수십억 달러 규모의 수입을 올리고, 수 만명의 직원들을 고용한다. 이러한 회사들에서는 마케팅과 R&D 에 대한 지출이 매우 높다. 마케팅 효과 중 중요한 요소 중 하나가 바로 '디테일링(detailing)'인데, 이것은 개별 처방의에 대한 홍보성 방문을 의미한다. 모든 OECD 국가들이 국내적으로 어느 정도 의약품을 생산하고 있기는 하나, 사실상 대부분의 의약품 생산은 일본, 스위스, 미국 및 EU(특히 영국)에서 이루어진다. 규모가 큰 기업들은 경쟁 상품을 생산하기도 하지만, 가장 중요한 경쟁은 신약 또는 개선된 치료약을 개발해내는 혁신에 있어서의 경쟁이다. 복제약 또는 제조 허가를 받은 약품을 생산하는 제조업자들의 경우 독자적으로 수행하는 R&D 는

상대적으로 낮은 편이고, 주로 가격, 서비스, 효율성과 같이 전통적인 측면에서 경쟁을 한다.

제약산업에 대한 규제는 매우 심한 편이다. 신약이 출시될 경우 모든 제품수명주기, 즉, 특허 적용, 마케팅 승인, 상업적 활용, 특허 만료 및 복제품과의 경쟁 등 모든 단계에서 규제를 받게 된다. 제약 산업의 주요 축인 제조업자, 도매판매업자, 소매판매업자 및 처방의 모두가 규제통제의 대상이다. 이러한 규제통제에는 크게 세 가지의 주요 목적이 있다.

- (a) 연구 및 개발을 위한 인센티브 및 혁신적인 신약의 지속적 출시;
- (b) 대중이 소비하는 약품의 안전성 확보; 및
- (c) 의약품 지출의 양과 질의 통제

(2) 지식재산권, 특히 특허권은 지속적인 신약 출신을 위해 매우 중요하다. 제약산업의 경우 다른 산업 분야보다 특허권 보호가 혁신에 미치는 영향이 훨씬 크다는 증거가 존재한다. 신약 연구 및 개발은 비용이 매우 많이 들고 위험하다. 상대적으로 매우 적은 수의 새로운 화합물질만이 판매 승인을 받게 된다. 이 중에서도 매우 소수의 약품만이 상업적으로 성공을 거둔다. 따라서 의약품 제조업체의 상당 부분의 수입은 매우 적은 수의 상품 판매에서 발생할 수도 있다.

제약 회사들은 R&D 자금 조달을 위한 현금을 유지하기 위해 유달리 지식재산권, 특히 특허권에 많이 의존한다. R&D는 위험한 분야이다. 10,000 개의 상품이 특허를 받을 경우 이 중 100 개만 인체 실험 단계까지 도달 할 수 있고, 그 중에서도 10 개 제품만이 시장에서 판매될 것이다. 연구에 따르면 제약 회사 이익의 75 퍼센트는 전체 의약품의 10 퍼센트에서 발생하는 것으로 나타났다. 일부 주요 제약회사들의 경우, 세 개의 의약품이 전체 의약품 판매의 70-80 퍼센트를 차지하기도 한다.

모든 OECD 국가들은 특허 제출 후 20 년간의 표준 특허 기간을 부여하는 무역관련 지식재산권 협정(Trade-Related Assets of Intellectual Property Rights, TRIPS)에 가입되어 있다. 그러나 시장 판매 승인을 받는 절차는 매우 느리고 비용이 많이 들어가는 과정이며 수년을 기다려야 할 수도 있다. 이러한 절차는 특허의 유효 및 상업기간을 감소시키는 결과를 가져온다. 따라서 대부분의



OECD 국가들은 의약품에 대해 최대 5년까지 특허 기간 연장을 허가하고 있다 (그 예외로 뉴질랜드와 헝가리는 어떠한 연장도 허용하지 않음. 이탈리아는 일부 기간 동안 특허 기간을 더 길게 연장했던 적이 있음). 종종 특허 기간 연장은 기간 만료 후 복제품의 시장 진입을 더욱 강화, 장려하는 규정과 함께 활용된다.

많은 국가가 다른 사법관할구역에서 승인된 의약품이 자국에서 더 신속하게 (또는 자동으로) 승인 받을 수 있도록 하는 상호 인정(mutual recognition) 절차를 도입하고 있다. 또한 EU는 성공적인 지원자의 경우, EU 전체에 시장판매 자격을 부여하는 중앙화된 절차도 보유하고 있다. 시장 판매 승인에 걸리는 시간은 국가에 따라 다양한 것으로 보인다. 미국의 경우 판매승인에 수 년이 소요 될 수 있는 반면, 뉴질랜드는 300 일(고위험 의약품의 경우), 한국은 95 일, 멕시코는 90 일(타국에서 특허받은 약품의 경우 60 일)이 걸린다.

- (3) 의약품 수요는 근본적으로 건강보험(공공, 민간 모두) 유무에 따라 영향을 받는다. 건강보험은 일부 의약품(특히 처방약) 비용의 전액 또는 일부를 부담한다. 건강보험가입자의 경우 약품의 전체 비용을 부담하지 않기 때문에 의약품 수요를 줄이려는 인센티브가 더 약하다. 결과적으로 보험업체들은 의약품 지출의 양과 질을 조절하기 위해 다양한 메커니즘을 사용한다. 공동부담(co-payments), 약품 목록(formularies), 약품 가격 규제 및 처방의와 약사 통제가 바로 여기에 포함된다.

의약품 시장은 근본적으로 의약품 수요의 특성, 그리고 특히 건강보험의 효과의 영향을 받는다. 보험이 적용되는 의약품 구매의 경우 소비자들은 부분적 또는 전적으로 비용 부담에서 면제된다. 따라서 의약품의 비용과 품질을 맞바꾸거나, 다른 치료로 대체하거나 또는 치료를 완전히 포기할 인센티브가 낮아진다. 의약품 시장은 크게 세 개로 분류하는 것이 일반적이다. 즉, (a) 소비자가 전액 비용을 부담하는 실비청구가 불가능한 약품 또는 일반의약품 시장, (b) 의약품에 대한 수요가 건강보험에 영향을 받는 실비청구 가능 의약품 또는 처방약 시장 및 (c) 병원 구매 약품 시장이다. 병원은 종종 독자적으로 의약품 지출을 관리하기 때문에, 비용을 조절하고 약품들을 효과적으로 사용하려는 인센티브가 존재할 수 있다.

처방약의 경우에는 최종 소비자들이 의약품 소비를 통제할 인센티브가 거의

없기 때문에, 건강보험업체(종종 정부와 밀접한 관련이 있음)들이 약품 지출의 양과 질을 통제할 책임을 갖는다. 보험업체들은 비용 효과적인 약품 소비를 위해 공동부담, 약품 목록, 약품지불가격 및 처방의와 약사 통제 등 여러 가지 메커니즘을 사용한다. (아래 참고)

많은 국가들에서는 의약품 지출을 관리하는 특별 기구를 설치하여 국가 약품 목록(national formulary) 유지, 공동부담 정책 수립 및 처방의와 약사에 대한 규제 및 재정적 통제 역할을 수행하도록 한다. 민간 보건시스템이 주를 이루는 미국은 이러한 활동들을 주로 PBM(Pharmacy Benefit Manager)<sup>1</sup>라고 불리는 민간회사들이 담당한다. 미국의 경험은 이러한 활동들이 규제 정책에 대한 책임이 상업 기관에 효율적으로 위임될 수 있는 영역이라는 것을 암시한다.

#### (a) 공동 부담 및 실비 청구 정책

개별소비자의 의약품 지출 조절 인센티브는 한계 지출 또는 '공동부담'률에 달려있다. 공동부담은 약품 및 개개인의 특성, 그리고 보다 일반적으로 봤을 때 의약품과 건강 관리에 대한 개인의 연간 지출 수준에 영향을 받는다. 소득이 낮고 만성적으로 질병이 있는 경우, 공동 부담은 낮아지는 것이 일반적이다. 소수의 소비자들만 대부분의 의약품을 지출하고 있기 때문에, 연간 지출액이 일정 한도를 초과하기 전까지는 보험 실비 청구액을 제한함으로써 의약품에 대한 지출을 통제할 인센티브를 유지할 수 있다(덴마크, 스웨덴 및 노르웨이에게 해당).

#### (b) 약품목록

거의 모든 건강보험업체들이 보험이 적용되는 약품, 보험 적용 정도 및 조건, 약품 사용 및 처방 조건 목록을 관리하고 있다. 이 목록을 통상 약품 목록이라고 부르는데, 이러한 목록에서 비용 효과성이 어느 정도의 선을 충족하지 못하는 약품을 제외시키는 것만으로도 의약품 소비에 큰 영향을 줄 수 있다.

#### (c) 가격통제

대부분의 건강보험업체들은 또한 그들이 지불하는 약품 가격을 통제하거나, 또는 약품의 실비 청구 가격을 제한한다. 이러한 약품 가격을 설정하는 방법은 다양하다. 첫째, 치료 품목에 해당하는 의약품들이 서로 밀접한 대체재일 경우,

<sup>1</sup> 보험회사 혹은 환자들을 대신해서 제약회사, 약국들과 협상하여 약품비를 절감하는 역할

그 품목의 약품가는 품목 내 최저가 약품과 동일하게 설정된다. 둘째, 가까운 대체재가 없을 경우 가격 설정은 더 어려워 지는데, 일반적으로 동일한 효능을 가진 약품과의 국제적 가격 비교를 통해서 가격을 설정한다. 만약 거의 모든 국가들이 국제 비교에 따라 의약품 가격을 설정한다면, 이러한 기준을 사용하지 않는 국가에서의 가격 설정 정책의 중요성은 더욱 높아질 것이다. 셋째, 소수의 국가들의 경우 이윤 통제(profit controls)로도 알려져 있는 비용기반 고정가격을 사용한다. 이러한 가격정책은 또한 연간 인상률 제한, 광범위한 가격 동결, 전반적인 가격 인하 집행 등의 산업 전체적 규제로 보완된다.

이론적인 관점에서, 제약품 가격은 비용편익 분석에 기반하여 설정되어야 한다. 이는 약학적 경제분석(pharmaco-economic analysis)이라고도 알려져 있는데, 이러한 분석을 통해 의약품의 편익(편익 분석에는 부작용 및 입원기간의 감소 등 주관적 요소가 포함될 수 밖에 없음)을 계량화한 후 비용과 비교한다. 원칙적으로 가격대비 편익이 일정 수준 이상인 모든 의약품(및 보건서비스 투입요소)은 승인되어야 한다. 영국을 포함한 일부 국가는 약학적 경제분석을 의약품과 기타 보건서비스 지출의 질을 평가하기 위해 사용하도록 하는 정책을 도입하였다.

#### (d) 처방의 및 약사에 대한 규제

대부분의 건강보험업체들은 가장 비용 효과적인 환자 치료를 보장하기 위해 개인 의사들의 처방 관행을 통제한다. 이러한 통제는 주로 특정 의약품 처방에 관련한 가이드라인 또는 규제의 형태를 띤다. 일부 국가들은 또한 처방의에 대한 명목적 또는 구체적인 예산통제를 시행하거나, 스페인과 같은 경우에는 복제약 처방이 일정 수준을 달성한 경우 금전적 인센티브를 주기도 한다. 소수의 경우에는 보건서비스 제공자들에 대한 지불을 고정시킴으로써, 기타 보건서비스 투입요소들과 더불어 의약품 사용도 절약하도록 하는 강력한 인센티브를 제공한다. 가장 대표적인 예가 영국의 "GP Fundholder(기금보유일반의 제도)" 프로그램인데, 동 프로그램에서는 지역 의사들이 일련의 환자 그룹을 대신하여 보건 서비스를 구매하고 일인당 고정 비용을 지불받는다. 이러한 정책들은 의사들 간 경쟁이 의약품 지출의 품질을 유지할 수 있도록 하는 인센티브에 기반하고 있다.

또한 많은 보험업체들은 약사들의 활동을 통제한다. 약사들은 보통 판매 의약품에서 발생하는 이윤 비율을 기반으로 보상을 받기 때문에 구체적인

규제가 없을 경우 판매 의약품의 가격을 인상하려는 인센티브가 있다. 많은 국가들은 약사들이 생물학적으로 동등하며(bio-equivalent), 가격이 더 저렴한 의약품들로 대체 판매할 것을 허가, 장려 또는 요구하고 있다. 어떤 경우에는 약사들이 약효가 비슷한 저렴한 의약품들을 판매하도록 하고, 그렇게 절감된 비용을 취할 수 있도록 허용하기도 한다. 일본과 한국의 경우에만 의사들이 의약품의 처방 및 조제 활동을 모두 수행하는데, 한국에서는 현재 의약품을 과도 처방할 금전적 인센티브를 줄이기 위해 두 직군을 분리하려는 제안이 대두된 상태이다.

*(4) 소매유통망 유지 비용은 의약품의 총 비용에서 상당한 부분을 차지한다. 소비자들이 건강보험을 통해 의약품 가격 부담에서 면제될 경우 가장 싼 약국을 찾아갈 인센티브가 없다. 또한 약국 간 경쟁이 효율적이고 효과적인 의약품 서비스 전달을 보장할 수 없을 것이다. 이러한 경우 약국의 이윤을 규제할 필요가 있다.*

의약품의 광범위한 가용성 및 접근성은 보건 서비스의 질을 구성하는 중요한 요소 중 하나이다. 소비자들이 건강보험을 통해 의약품 가격 부담에서 면제될 경우 경쟁이 약품 서비스의 효율적 공급을 유도할 수 없게 된다. 이러한 상황에서 약품 서비스를 효율적으로 공급하기 위해서는 각 약국 또는 약국연계망을 유지하는 비용에 대한 지식이 필요하다. 그러나 대부분의 국가들은 단순히 전국적으로 약사들의 이윤을 고정하고, 지역별 비용 차이를 무시하곤 한다. 이러한 조치는 일부 지역에서의 과도 보상 및 기타 다른 지역(특히 시골)에서의 과소 보상의 결과를 초래한다. 과도 보상은 소비자들이 비효율적으로 높은 가격을 부담하도록 하고, 다른 약국들의 시장 진입을 비효율적으로 만든다. 여러 국가에서는 약국의 시장진입 및 위치를 규제함으로써 이에 대응한다. 예를 들어 호주에서는 약국 간의 거리가 2 킬로미터 이상이어야 하고, 기존의 약국에 새로운 약국이 가까이 위치하기 위해서는 격년에 한번씩 1 킬로미터씩만 이동할 수 있다. 스웨덴에서는 약국 서비스를 정부 소유 독점 기업에서 운영한다.

이에 대한 한 가지 대안은 한 위치에서 약국 서비스를 제공할 권리 또는 한 지역 내에서 약국 연계망을 제공할 권리를 입찰하는 것이다. 입찰 절차에서 약국 간 비용에 대한 정보가 파악될 것이다. 또 다른 가능성은 소비자들이 100 퍼센트 건강보험에 가입해야 한다는 요건을 약화시키는 것이다. 예를 들어

소비자들은 의약품의 도매 가격에 대해서는 보험으로 실비 청구할 수 있지만, 소매 가격에 대해서는 그렇지 못하게 할 수 있다. 만약 소비자들이 의약품 소매 유통 비용(의 일부)을 지불한다면 약국간 경쟁이 회복될 것이고, 우편 또는 인터넷 판매 업체와 같은 소매 판매업체들과의 경쟁도 살아날 것이다. 미국과 호주와 같은 일부 국가들은 이미 인터넷을 통한 의약품 판매를 허용하였다. 체코와 같은 국가들에서는 우편 및 인터넷 판매가 엄격히 금지되어 있다. 의약품에 대한 공공 보험 적용이 거의 되지 않는 미국과 멕시코에서는 약국들이 거의 규제받지 않는다.

다수의 국가들에서는 또한 의약품 소매 판매 업체들의 가격과 서비스를 규제하지만, 규제의 이유는 불분명하다. 많은 국가들은 의약품 소매 판매 분야가 상대적으로 시장 집중도가 높다는 점을 이유로 든다. 어떤 국가들은 약사들에게 처방이 필요 없는 약품에 대한 판매 독점권을 부여하거나, 또는 약사들만이 약국을 소유할 수 있도록 하며, 약국 체인의 형성을 제한하기도 한다. 이러한 규제들 역시 불필요한 것으로 보인다.

(5) *가격 통제에 관한 정책 차이는 각 국가에서의 의약품 소매 가격의 차이로 이어진다. 이러한 가격 차이는 의약품의 국제 거래를 촉진하게 된다. 이러한 교역은 아직은 규모가 작지만 의약품 제조업체, 정부, 건강보험업체들이 각 국에서 다른 정책을 활용할 능력을 저해할 수 있다.*

가격 통제정책의 차이는 교역자들로 하여금 의약품의 가격이 낮은 국가에서 약품을 사서 가격이 높은 국가에 판매하도록 부추긴다. 이러한 교역은 국가들이 독립적인 의약품 가격 고정 정책을 추구할 능력을 제한하게 된다. 이것은 가난한 국가 내에서의 높은 의약품 가격으로 이어질 수 있다.

(6) *경쟁법은 제약산업 전반에 적용된다 (규제 산업에 대한 법의 부분적 수정 가능성은 있음). 보통 관련 시장 분석은 의약품 ATC 코드<sup>2</sup>와 같이 치료 목적에 따라 의약품을 분류하는 표준화된 체계에 기반하여 수행된다. 다수의 치료약들을 한 두개의 기업들이 대부분의 판매를 담당하고 있는 매우 집중된 시장의 양상을 보인다. OECD 경쟁당국들은 시장지배력 남용과 더불어*

<sup>2</sup> 역자주: ATC 코드(Anatomical Therapeutic Chemical Classification System)는 의약품의 분류를 위해 사용되는 코드임

*수직적·수평적 기업결합, 수직적·수평적 채무조정을 포함한 다양한 이슈들을 다루어 왔다. 이 중 가장 어려운 이슈들 중에는 혁신에 대한 인센티브에 영향을 미칠 수 있는 기업결합 또는 기업 간 협의가 포함된다.*

의약품의 관련 상품 시장을 규정할 때, 보통 세계보건기구가 승인한 ATC 코드(Anatomical Therapeutic Classification: 해부학적 치료 분류)와 같은 표준화된 분류 체계로부터 시작한다. ATC 코드(특히 3 단계)에서 부여된 약품은 종종 시장 획정의 기준으로 사용되며, 경쟁 분석의 목적에서 봤을 때 코드가 너무 광범위하거나 혹은 협소할 경우, 다른 약품들을 추가 또는 삭제하기도 한다. 의약품 시장을 약품 투약 방식(주사로 투약할 수 있는 약품은 구강 투약 약품의 대체재로 고려되지 않을 수 있음), 또는 유통 방법(병원전용 약품은 광범위하게 구할 수 있는 처방약에 대해 경쟁적 제약으로 기능하지 않을 수 있음)에 따라 다르게 분류하는 것이 필요할 수도 있다.

의약품 시장의 집중도에 관한 많은 연구에서, 개별 치료약 품목이 상대적으로 시장 집중도가 높은 것이 밝혀진 바 있다. 많은 시장에서 한 두개의 기업들이 대부분의 약품 판매를 차지하고 있다. 그러나 한 시점에서 측정된 시장점유율에 대한 정보는 정확한 정보를 전달해 주지 못할 수도 있는데, 그 이유는 시간이 지남에 따라 대체상품이 개발되고 특허가 만료되어 시장점유율이 변할 가능성이 있기 때문이다. 지난 십여년이 넘는 기간 동안 규모가 가장 큰 제약 회사들 간의 수평적 기업결합이 다수 이루어졌다. 이러한 기업결합에 대한 경쟁분석은 현재 상업적으로 활용되고 있는 상품들뿐만 아니라 미래에 시장에 진입할 가능성이 있는 상품들(즉, 현재 판매 승인 획득 절차에 있는 상품)까지 고려하도록 한다.

또한 기업결합이 혁신을 위한 인센티브에 미치는 효과에 대해서도 주목해야 한다. 특정 연구 주제에 대한 타당한 연구 프로그램을 개발하는 데 있어 제약이 있는 경우, 중복되는 연구 프로그램을 가진 두 기업의 기업결합이 혁신을 지연하거나 또는 제한할 수 있는 가능성이 있다. 일례로 미국 연방거래위원회(Federal Trade Commission, FTC)는 3 단계 실험 단계에 있는 신약의 연구개발 프로그램의 분할을 명령한 적이 있다. 이 R&D 프로그램은 경쟁 기업에서 인수하였고, 결과적으로 출시된 상품들은 합병기업에 출시한 상품에 실질적인 경쟁품이 되었다.

제약회사들은 종종 제조 과정의 각 단계, 즉, 연구개발 단계(예: 특허받은

노하우의 공동관리), 그리고/또는 마케팅 및 홍보 단계(예: 보완적 마케팅 능력 활용)에서 기업간 합의 및 합작 회사 합의에 들어가곤 한다. 성공적인 상품이 나타날 경우 연구 협력 협정이 마케팅 협력 합의로도 종종 이어지기도 한다.

수직 기업결합의 경우, OECD 경쟁 당국들은 의약품 제조업체 및 소매판매업체(예: 호주)간의 기업결합, 또는 의약품 제조업체 및 PBM(예: 미국)간의 기업결합 이슈들을 다룬 바가 있다. 이러한 수직적 결합은 경쟁당국들로 하여금 모기업이 보유한 상품에 대한 특혜와 상방 담합(upstream collusion)을 용이하게 하는 정보 공유에 대해 우려를 갖게 한다.

시장지배력 남용의 경우는 수가 상대적으로 드물게 나타나긴 하나, 아예 없는 것은 아니다. 프랑스 당국은 시장지배력이 높은 A 상품과 특허보호를 잃을 예정이었던 B 상품을 보유한 한 기업이 A 상품의 구매자들에게 B 상품을 함께 구입하게 함으로써 B 상품의 수입을 회복하려고 한 시도를 다룬 적이 있다. 미국에서 보고된 사례로 건강보험업체가 제시하는 더 낮은 수준의 실비 청구율을 거부하기 위해 약국들이 집단 행동을 한 경우가 있었다. 또한 몇몇 국가들에서 가격책정 및 직군에 대한 진입을 조율하려고 했던 약국 연합에 대한 조치들이 보고된 바 있다.

## 효율적인 병원서비스 제공을 위한 경쟁메커니즘(2005) Competition in the Provision of Hospital Services(2005)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

#### 병원서비스 제공을 위한 경쟁의 역할

1. 시장 중심의 메커니즘은 병원서비스 공급의 비용 감소에 기여할 수 있다. 이를 통해, 제한된 보건의로 재원의 영향력이 더욱 커질 수 있다. 이는 주로 정부가 운영하는 병원일지라도 마찬가지이다.

OECD 국가들은 정부나 민간부문이 보건의로 서비스에 출자한 제한된 재정 자원으로부터의 성과를 향상시키기 위해 점차 더 노력하고 있다. 병원 이용이 의료지출에 41 퍼센트를 차지한다는 점을 생각해 볼 때, 생산성을 향상시키고 불필요한 치료를 감소시키는 것은 매우 중요한 일이다. 몇몇 연구에서는 의료서비스 제공의 효율성을 확대 할 여지가 상당하다는 주장이 제기되었다. 보건의료분야는 공공의 목적이 강하지만, 재정적인 인센티브도 성과에 매우 중요한 영향을 미칠 수 있다. 이러한 적절한 재정 인센티브를 통해 동일한 지출으로부터 달성할 수 있는 성과를 향상시킬 수 있으므로, 공공 및 민간 기금이 효율적으로 쓰일 수 있도록 보장할 수 있다. 프랑스, 독일, 네덜란드, 스웨덴, 미국 등 다수 국가의 병원서비스는 과거에는 시장 기반의 메커니즘에 별로 기반하지 않았다. 그러나 이들 국가에서는 최근 동 분야에 강력한 시장 메커니즘을 도입하고 있다. 시장 메커니즘의 도입은 의료서비스에 대한 보편적이고 평등한 접근과 완전히 일치하는 것이며, 이것이 반드시 민영화 또는 병원시설에 대한 비정부 기관의 통제를 의미하는 것은 아니다. 그러나 당해 메커니즘의 도입은 병원서비스의 국영 공급자 간의 경쟁 증가와 같은 다양한 형태로 나타날 수 있다.



## 시장 메커니즘을 위한 전제 조건

2. 보건 산업에서 시장 원리가 효과를 발휘하기 위해서는 다수의 조건이 충족되어야 한다.

시장 메커니즘이 효과적으로 기능하기 위해서는, 다음과 같은 전제 조건들이 가장 중요하다: (1) 병원에 대한 재정 지원은 치료 및 치료를 받은 환자의 수와 관계가 있으며, 이는 병원이 더 많은 환자를 치료하려고 하는 인센티브로 작용한다; (2) 병원서비스 구매자가 모든 병원으로부터 서비스를 구매 할 필요가 없게 하거나, 주어진 수준의 지원에서 더 좋은 서비스를 제공하는 병원이 더 많은 환자를 유치할 수 있도록 선별계약방식(selective contracting)이 허가된다; (3) 병원서비스에 대한 타당한 대안이 될 수 있는 공급자가 존재해야 하며, 이러한 공급자들은 늘어나는 환자의 수를 감당할 수 있어야 한다. 그렇지 않을 경우, 공급자는 독점권을 갖게 되고, 경쟁의 영향은 미미하게 될 것이다. (4) 정확히 어떤 서비스(이상적으로는 치료의 품질을 나타내는 지표도 포함)가 병원에 의해 제공되는지를 판단하기 위해서는 충분한 정보가 수집되어야 한다.

운동을 잘 한 병원이 좋은 성과로 보상 받도록 보장하는 것은 기금의 효율적인 사용을 위한 인센티브를 제공하는 데 있어 매우 중요하다. 병원들에게 총액 예산(global budget)이 제공되는 일부 시스템에서는 성과급(payment for output)의 도입으로 인해 초기에는 더 성공적인 병원에 기금이 더 많이 제공되었다. 그러나 이러한 시스템에서는 성과가 좋지 않아 재정적 어려움을 겪게 된 병원을 돕기 위해 기초 병원("base" hospital) 기금이 감소하는 결과가 초래되었다. 이러한 인센티브는 경영진이 성과가 좋을 경우 발생하는 장기적 이익이나, 성과가 나쁠 경우 발생하는 손해를 인식하지 않게 되기 때문에 성공을 거두지 못할 것이다. 타 병원에 비해 사용된 자원 대비 성과를 내지 못하는 병원은 폐업하거나, 경영진을 교체하는 것도 고려해야 한다.

평균 혹은 매우 뛰어난 성과를 내는 병원의 비용에 근거한 성과지향적 예산배분 방식(prospective payment)은 흔히 사용되는 예산제공의 방법으로써, 벤치마크 경쟁에 토대를 둔다. 동 벤치마크는 병원이 생산성을 향상함에 따라 바뀌게 된다.

병원의 수용 인원이 팍 차거나, 환자를 수용할 시설을 추가로 건축하지 않는다면 직접 경쟁의 영향은 감소할 수 있다. 이는 병원서비스 공급자들이

서비스를 개선하지 않는다고 해도 영업에 큰 손실이 없으리라는 것을 알기 때문이다. 그러나 이것이 반드시 새로운 병원을 지어야 한다는 것을 의미하는 바는 아니다. 경쟁과 벤치마크가 미치는 영향 중 하나는 병원이 종종 지나치게 긴 입원 기간을 단축시킴으로써 수용 인원을 증가시킨다는 것이다. 미국에서 1982년 성과지향적 예산배분 방식이 도입된 이후, 환자의 입원 기간 감소 및 수술의 외래진료 전환에 따라 1982년 74.6 퍼센트이던 병원사용률이 1986년 63.6 퍼센트로 감소하였다. 수술 기술 개선 및 회복 시간 단축 역시 입원 기간을 줄이고, 수용 가능 인원을 늘리는 데 기여하였다. 더욱이 만석으로 보이는 병원마저도 수용 인원을 높일 수 있다. 예를 들어, 프랑스의 몇몇 병원은 개인 병실 선택권을 제공하지만, 환자가 많을 때는 이러한 선택권을 제공하지 않는다.

효율적인 의료 서비스 공급자에게 보상을 제공하는 가장 기본적인 방법으로는 그 병원에 환자를 더 많이 할당하는 것이 있다. 이는 효율성이 떨어지는 병원의 환자 수가 적어짐을 의미한다. 선별계약방식은 이러한 보상을 보장할 수 있는 한 가지 방법이 된다. 보험회사나 의사와 같이 서비스의 구매자가 다수인 시스템에서는 구매자가 잠재적인 모든 서비스 공급자와 계약을 맺을 의무를 갖지 않으며, 제한된 수의 공급자와 선별적으로 계약을 맺을 수 있다. 반면 주 정부와 같이 서비스의 공급자가 단 하나일 경우에는 절대적인 선별계약방식은 더 어려울 수 있는데, 이는 동 계약을 맺지 않은 병원은 폐업 할 수도 있기 때문이다. 그러나 특정한 종류의 치료를 받는 환자가 많은 병원에서는 부분선별 계약방식이 타당할 수 있다.

일부 보건의료 시스템에서는 병원이 치료를 일관되게 기록하지 않으며, 따라서 병원 간 기록의 비교가 불가능 할 수 있다. 이러한 정보가 부재한 상황에서는 정부나 민간 자본가가 벤치마크 및 자원의 효율적 사용을 보장하고 운영하는 것이 어려울 것이다. 치료에 대한 비교 가능한 자세한 정보를 수집하는 것은 경쟁을 촉진하고 모범 사례를 파악하는 데 기여할 것이다.

### 병원서비스의 상이성

3. *몇몇 병원서비스는 다른 병원서비스보다 경쟁으로 인해 더 많은 혜택을 받게 된다. 그리고 경쟁은 항상 병원 자체에서 기인하는 것은 아니다.*

병원서비스는 여러 상품과 서비스의 종합적인 세트으로써, 다양한 종류의 환자와

관련된 활동을 망라한다. 수술, 출산, 입원 외에도 병원은 일반적으로 응급 치료, 진단 서비스, 약국 등의 서비스를 제공한다. 응급 치료 서비스와 같은 몇몇 서비스의 경우, 신속한 치료를 보장하기 위해 중환자를 운송하는 응급차가 가장 가까운 병원으로 이동해야 하기 때문에 (만일 경쟁자가 있다면) 경쟁자의 수가 적다. 수술과 같은 의료서비스의 경우, 병원은 타 병원 및 응급 수술 센터와 경쟁하며, 진단 및 약국 서비스를 두고는 병원이 아닌 다양한 공급자와 경쟁할 것이다. 일반적으로 첨단 수술일수록, 이를 공급하는 병원이 더 적을 것이며, 경쟁이 덜할 수 있다.

병원 서비스를 포함한 보건의료 서비스는 완전한 자유시장적인 접근법을 도입할 경우, 과소비가 초래될 수 있는 특성을 가진다. 특히 소비자는 건강보험을 통해 실제로 받는 서비스의 한계비용 보다 더 적은 비용을 지불하기 때문에, 환자가 예상하는 이익보다 서비스의 비용이 더 높을 때에도 소비자는 서비스를 요구하게 될 것이다. 또한 정보 부족 문제가 발생할 수 있는데, 이는 소비자가 의료 서비스를 받기 전 혹은 이 후에도 서비스의 품질을 평가하기 어렵기 때문이다. 이는 수입극대화를 목표로 하는 의료 서비스 공급자들이 저품질의 서비스를 과잉 제공할 수 있게 한다. 그 결과, 대부분의 국가는 동 분야에서 완전한 자유시장 기제가 운영되는 것에 대해 합리적으로 제제를 가하고 있다.

#### 경쟁이 지방병원 및 매우 정교한 서비스에서 미치는 상이한 효과

4. *병원이 지방에 위치하거나, 서비스가 매우 정교하여 소수의 병원에서만 제공될 경우, 타 병원과의 경쟁은 자원을 보다 효율적으로 사용하도록 하는데 있어 효과가 떨어질 수 있다. 경쟁관계에 있는 여러 서비스 공급자가 있는 지역에 병원이 위치할 경우, 경쟁은 자원을 더 유효하게 쓰는 병원에게 더 많은 보상을 제공할 것이다.*

모든 병원이 자유 시장 방식에 동일한 정도로 민감한 것은 아니다. 캐나다는 "상이한 병원 서비스와 각기 다른 지역을 두고 벌어지는 경쟁의 실현 가능성을 주의 깊게 고려해야 한다" 주장했다. 당해 경쟁은 인구가 밀집된 지역에서 상대적으로 표준화된 서비스에 있어서는 발생할 수 있으나, 보다 복잡하고 희소한 서비스, 수련의를 가르치는 목적을 강하게 띠는 병원(teaching hospitals), 그리고 인구 밀도가 덜한 지역에서는 경쟁의 가능성이 제한된다고 덧붙였다. 예를 들어, 지방 병원에서는 직접 경쟁이 서비스 공급을 개선하는 인센티브를

제공할 것이라고 기대하기 어렵다. 그러나 지방 병원이라 할지라도, 성과지향적 예산배분 방식으로 발생하는 벤치마킹 경쟁은 서비스 공급 개선에 대한 상당한 인센티브를 제공할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 당해 경쟁은 정부에서 운영하는 지불 시스템 외에서는 시행되기 어려울 수 있다. 국가가 운영하는 지불 시스템과 비정부 시스템이 공존할 경우, 직접경쟁이 제한된다. 따라서 시장지배력을 가진 병원은 정부 환급의 부족분을 메우기 위해, 정부 보조금을 받지 않는 환자에게 더 높은 가격을 매기려 할 수 있다. 종종 이 두 시스템이 혼재할 경우, 지방병원이 서비스를 개선하도록 하는 강력한 인센티브를 창출하는데 있어 시장 메커니즘에만 온전히 의존할 수는 없을 것이다.

### 노동력 사용에 대한 반경쟁적 제한

5. *환자의 필요 및 병원의 자원에 따라 자원을 더 융통적으로 사용할 수 있도록 하기 위해, 보건의료 전문직이나 여타 병원직원들에 의해 발생하는 반경쟁적 제한은 감소될 수 있다.*

간호사가 쉽게 배웠거나, 혹은 쉽게 배울 수 있는 기술을 하도록 허용하지 않거나, 필요 시 병원의 한 진료과에서 일하는 사람이 다른 과에서도 일할 수 있도록 허용할지 여부가 엄격한 규정으로 결정될 수 있다. 이러한 경우에서와 같이, 보건의료 전문직이나 여타 병원직원에 대한 제한은 병원의 생산성을 상당히 낮추는 결과를 초래할 수 있다. 이러한 제한은 종종 다른 자격을 취득한 의료진의 기술 역량을 제한하는 효과를 갖는 전문직 규정에 의해 발생한다. 과업에 대한 유연성은 의료진의 생산성을 상당히 향상시킬 수 있다. 특히, 자율 규제를 수행하는 전문직종에서 개발된 제한적 규정들이 보건의료 시스템 전체에도 유익한지를 파악하기 위해 해당 규정들을 신중하게 검토해야 한다.

### 비정부기관에 의한 병원서비스 공급

6. *정부가 아닌 기관이나 병원이 아닌 의료서비스 공급자가 병원을 운영할 때 더 나은 성과가 나타나는 경우가 종종 있다. 따라서, 이런 선택권을 갖는 것은 중요하다.*

호주, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 네덜란드, 스위스, 영국, 미국 등의 여러 국가에는 정부가 운영하지 않는 병원들이 존재한다. 이 병원의 소유주는 많은 경우 비영리 단체이지만, 일부의 경우 영리 단체이기도 하다. 영리 목적의 병원에서는 개인 부담 환자와 공공 환자를 치료할 수 있으며, 점점 영리

병원에서 치료받는 공공 환자의 경우가 늘고 있다. 영국에서는 다수의 새로운 병원이 사설 계약 하에 생기고 있는데, 이에 대한 일부분의 이유는 사설 병원 운영업체들이 정부 운영 하에서보다 새로운 시설을 더 빠르게 지을 수 있기 때문이다. 2002 년 부터 덴마크에서는 민간 병원, 혹은 국내 병원에서 치료를 받는 것이 불가능할 경우 해외 병원에서 병원비를 지원받으며 치료를 받을 수 있도록 하는 시스템이 시행되었다. 국내 병원에서 2 개월 안에 치료를 보장할 수 없다면, 덴마크 주 의회 연합과 사설 서비스 공급업체 간 계약을 체결하는 경우 해외로 치료를 받으러 나갈 수 있다. 160 개 사설 의료서비스 공급업체와 동 협상이 체결되었고, 그 중 20 개는 독일과 스웨덴에 위치한다.

직접 소유권이나 다른 수단을 통해 의사가 병원 수익을 가장 많이 받는 재정적 수혜자일 경우, 비정부 통제로 인해 더 좋은 성과를 거둘 것이라고 기대하기는 어렵다. 스웨덴에서와 같이, 일부의 병원 운영이 사설 업체에 의해 운영된다 하더라도 병원 시설 자체는 여전히 정부에 의해 운영될 수 있다. 프랑스와 미국 등의 일부 국가에서는 의사 소유 시설을 통해 정부 지원을 받는 환자를 치료하는 것을 제한하는 규정을 도입하였다. 이러한 병원들은 덜 심각한 환자들을 자신들이 유치하고, 보다 심각한 환자들은 공공 병원에 보냄으로써, 공공 병원의 평균 치료 비용을 증가시키게 한다는 증거가 있다.

## 벤치마크 경쟁

7. *벤치마크 경쟁은 병원이 더 나은 성과를 거둘 수 있도록 인센티브를 제공하는 데 특히 효과적일 수 있다.*

성과지향적 예산배분 방식은 종종 병원의 평균 혹은 우수한 업적에 근거하여 조정된다. 여러 국가에서는 병원이 기금을 수령하기 위해 성과 향상을 도모하도록 성과지향적 예산배분 방식을 도입하였다. 병원이 치료를 제공한 날짜 수에 근거하여 병원비를 받는 경우, 병원은 불필요하게 입원 기간을 늘리려는 인센티브를 가질 것이다. 예를 들어, 덴마크, 독일, 프랑스, 일본, 노르웨이, 그리고 스웨덴과 스위스의 일부와 같은 여러 관할권역은 최근 성과지향적 예산배분 방식을 도입하였다.

벤치마킹은 또한 병원이 고품질의 의료서비스를 제공하기 위한 인센티브로도 쓰일 수 있다. 미국에서는 병원들이 의료서비스의 품질을 가늠할 수 있도록 하는 지표에 대한 데이터를 보고하고 재정적인 인센티브를 받는다. 다른 병원과

비교하여 최고 품질의 치료 서비스를 제공하는 병원은 정부가 환급해주는 환자들로부터 추가적인 의료비를 받는다.

### 예산으로 구매하기

8. *의사나 보험회사가 주도한 구매를 통해 제공된 자원 내에서 총 병원서비스의 상당한 향상을 가져올 수 있다.*

영국에서는 일차 진료 의사에 의한 '의사구매제도(physician led purchasing)'가 도입되었다. 의사나 의료팀은 환자 기록에 따라 예상된 비용에 근거하여 환자를 위한 예산을 제공받는다. 비극적인 경우가 생길 경우, 이러한 사안들은 총 예산에서 제외된다. 이는 어떤 환자가 치료를 받을 것이며, 환자들이 치료를 받기 위해 어디로 가야 할지에 대해 의사들이 더욱 신중하게 판단을 할 수 있도록 인센티브를 제공하기 위함이다. 몇몇 연구에 의하면, 이러한 접근 방법은 의사가 직접 병원비를 받지 않을 때에도 더 나은 자원의 사용으로 이어진다.

### 소비자의 이동성 및 선택

9. *대기자가 많을 때, 환자의 후속 치료를 위한 기금을 허용하는 것은 대기자 명단을 줄이고 실적을 향상시키는 데 기여할 것이다.*

예정된 수술에 대한 긴 대기 시간은 많은 국가들의 골칫거리이다. 이러한 상황에서 쓰일 수 있는 한 가지 접근 방법으로 의사나 환자에게 어디에서 의료 서비스를 받을 것인지를 선택하게 하는 권한을 부여하는 것이 있다. 자치주(counties)가 의료서비스 제공의 책임을 지는 스웨덴에서는 환자가 일정 시간보다 더 오래 대기하게 되면 자신의 자치주를 떠나 의료서비스를 받을 수 있고, 자치주는 환자가 치료를 받는 타 지역 병원에 비용을 내야 한다. 예를 들어, 해당 법규의 도입은 백내장 총 수술 건수의 상당한 증가와 이 수술을 위한 평균 대기 시간의 감소와 연관이 있는 것으로 나타났다. 의사는 긴 대기 시간으로 인해 환자에게 필요하다고 생각하는 수술을 제한하지 않았을 수도 있다. 그러나 실제로 주를 옮겨 수술을 한 경우는 적었는데, 이는 환자와 의사가 타 병원의 대기 시간에 대해 갖는 정보가 적었기 때문이다. 이러한 접근 가능한 폭넓은 정보의 부재로 인해, 스웨덴 주 의회 연합은 인터넷으로 대기 시간에 대한 정보를 수집 및 배부하는 프로젝트를 시작하였다.

### 우수 병원(Centre of Excellence)

10. 일반적으로, 병원의 수를 제한하는 것은 최상의 자원 사용을 장려하지 않는다. 규모의 경제가 큰 특정한 집중 치료 및 고급 의료서비스를 제공하기 위해 '우수 병원(centre of excellence)' 급의 뛰어난 병원을 설립함으로써 의료 서비스의 양과 질을 개선하는 데 기여할 수 있다.

개심 수술(Open-heart surgery) 및 장기 이식은 운영 측면의 상당한 규모의 경제로부터 이득을 볼 수 있다는 것이 밝혀졌다. 즉, 제한된 수의 시설에 이러한 치료를 집중시키는 것이 실제로 비용을 감소하는데 상당히 유익할 수 있다는 것이다. 더욱이 이러한 뛰어난 병원들은 치료의 질을 높일 수 있는데, 이는 의사들이 병원이 전문적으로 다루는 질환과 합병증의 치료를 더 자주 접하기 때문이다. 개심 수술을 주당 다섯 건 이상 다루는 의료진이 한 건을 다루는 의료진보다 더 나은 결과를 얻을 것이다. 개심 수술에 대한 경쟁의 결과, 더 많은 병원에서 환자의 수가 감소할 수 있다. 이는 대개 병원이 실제 수술을 적게 한다고 하더라도, 개심 수술 센터를 보유하는 것을 일류 병원이라고 여기기 때문이다. 이는 진입 제한이 없는 상태에서, 매우 비싸고 정교한 몇 가지 서비스를 두고 경쟁하는 것이 어떻게 비용을 증가시키는지 보여준다. 이러한 제한된 경우에는, 제한적 진입이 더 나은 결과를 가져올 수 있다.

### 병원에 적용되는 경쟁 정책

11. 병원서비스에 시장 원리를 도입할 경우, 정부는 (기업결합 규제를 통해) 의료시장의 구조적 조건과 (반카르텔 조치를 통한) 공급자 간 협조를 주시해야 한다.

아르헨티나, 호주, 브라질, 대만, 독일, 이탈리아, 대한민국, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 남아프리카 공화국, 스위스, 미국과 같은 많은 국가는 이미 보건 분야에서 경쟁법 조사 또는 집행을 경험한 바 있다. 2005 년, 최소 네 국가에서 병원 합병(hospital merger)이 있었다. 보건 분야에 사기업이 일찍이 자리잡았던 미국은 가장 오랜 시간 동안 동 분야의 경쟁 관련 경험을 보유하고 있으며, 실제로 보건의료 사건에 종사하는 변호사들이 수십 년 동안 존재해왔다. 병원에 관련된 사건들은 병원 합병, 면허 기획, 전 조직에(system-wide) 걸친 협상, 합작 병원(joint hospital)과 의사 협상, 병원 독점권, 최혜공급자 계약 등을 포함할 수 있다. 주로 합병의 집행에서 필연적으로 예측 가능한 특징, 병원의 공공사업적인 특징, 시장의 지리적 범위에 대한 적절한 확정의 어려움,

복합적인 병원서비스의 특징 등으로 인해 경쟁당국이 병원 합병에 대해 경쟁법을 집행하는 것은 복잡한 일이다. 미국 경쟁당국이 다수의 병원 합병 이의에서 패소한 이후, 최근 연방거래위원회(FTC)는 합병 후에 가격이 상당히 증가했다는 혐의로 이미 성사된 합병에 이의를 제기하기도 했다. 이 사안에서 판사는 대도시의 병원이 근교의 다수 비합병 병원들과 결합한 결과, 가격이 상당히 인상되었다고 주장한 FTC 의 손을 들어주었다. 다른 국가에서도 최근 합병에 성공적으로 이의를 제기하거나, 혹은 합병된 병원에 대해 분할을 요구하는 협정을 체결한 바 있다.



## 제네릭 의약품(2009) Generic Pharmaceuticals(2009)

### - 요약 -

- (1) 일반적으로 의약품 구매자들의 구매비용은 제네릭 의약품으로 인한 경쟁으로 인하여 크게 절약되기 때문에 이와 같은 경쟁은 바람직한 정책 목표라 할 수 있다. 그러나 이러한 경쟁은 브랜드 의약품 제조업체들이 혁신적인 신약품을 개발하는 데 투자하고자 하는 인센티브와 균형을 이루어야 할 것이다.

소비자들의 구매비용은 브랜드 및 제네릭 의약품 제조업체 간의 경쟁으로 크게 절약된다. 미국의 경우, 일반적으로 첫번째 제네릭 경쟁사는 브랜드 업체보다 20에서 30 퍼센트 더 낮은 가격으로 시장에 진입하며, 소비자들은 장기적으로 최대 80 퍼센트까지 절약할 수 있게 된다. 유럽의 경우에는 제네릭 업체가 진입한 첫 해에 약 20 퍼센트 정도 절약할 수 있는 것으로 추정되며, 진입 후 2년이 지나면 25 퍼센트까지 오르게 된다.

브랜드 의약품 제조업체는 신약 생산에 있어 매우 높은 생산고정비용에 직면하게 되며, 성공적인 약품의 연구개발(R&D)의 평균비용 추정치는 수익불에 이를 수 있다. 따라서 브랜드 제조업체가 고정비용을 회수하고 위험조정투자(risk-adjusted investment)에 대해 적절히 보상받기 위해서는 신약의 시장진입 초기가격이 높아지게 된다. 신약 제조업체가 취득하는 특허로 인하여 필연적으로 시장지배력을 갖게 되는 것은 아니지만, 혁신을 활성화시키는 데 필요한 독점권이 부여된다. 제네릭 약품 생산자의 시장진입은 브랜드 업체가 투자금을 회수한 이후에 허용되어야 할 것이다. 그러나 소비자들은 기존의 약을 낮은 가격으로 구매함으로써 이득을 보게 될뿐만 아니라, 시간의 경과와 함께 새롭고 더 효과적인 약이 시장에 진입함으로써 이득을 보기도 한다. 이러한 장기적인 이득이 후생에 미치는 긍정적인 효과는 가격 인하로 인한 단기적인 정태적 편익(static benefits)보다 훨씬 더 클 수 있다.

- (2) 제네릭 약품으로 인한 경쟁이 갖는 효과는 관할권역의 원칙과 규제 제도에 따라 관할권역 간 큰 차이를 보인다. 그러나 모든 관할권역 간 당해 경쟁은

*소비자에게 유익한 영향을 미친다.*

제네릭 약품으로 인한 경쟁의 효과는 여러 요인에 따라 국가마다 상당히 다르게 나타난다. 제네릭 약품의 경쟁이 시장에 미치는 영향은 브랜드 약품의 가격이 규제되는 경우에 그렇지 않은 경우보다 더 미미할 것이다. 약품 제조업체의 책정 가격을 제한하는 규칙은 제네릭 업체가 경쟁할 수 있는 마진을 줄일 수 있다. 시장에 진입하여 운영될 수 있는 제네릭 업체의 수에 영향을 미치는 규제가 마련되어 있을 수 있다. 규제에 있어 건강보험 제공자의 수와 유형 및 보험업체가 약품 비용을 환급하는 방법의 차이 역시 중요하다. 이와 관련된 연구는 환급 시스템에 기초한 '참조가격제(reference-pricing)'를 통해 제네릭 약품을 장려하는 국가와 의사들에게 제네릭 약품을 처방하도록 상당한 인센티브 프로그램을 형성한 국가에서, 제네릭 약품의 경쟁이 가격에 상당한 영향을 미친다는 것을 보였다. 이와는 반대로 신약에 엄격한 가격규제를 가하고, 시간이 갈수록 가격이 인하되며, 약품 유통 시스템에 경쟁장벽이 있는 국가의 경우에 제네릭 약품으로부터 소비자들이 금전적 이익을 볼 수 있는 정도는 더 낮다. 그러나 제네릭 약품이 여러 가지 효과를 갖고 다양한 정도의 보상으로 이어지는 반면, 의약품 시장 내 제네릭 약품의 진입이 소비자에게 부정적인 영향을 미친다는 증거는 없다.

*(3) 제네릭 약품의 시장 진입을 장려하고 경쟁을 촉진하기 위해, 다수의 관할권역은 인센티브를 도입하고 (혹은) 의약품 시장 내 법제 및 규제 개혁을 위한 단계적 조치를 취하였다.*

다수의 관할권역은 의약품 분야에서 제네릭 약품으로 인한 경쟁을 촉진하려는 의도를 가진 (현재 시행되고 있거나 제안된) 정책을 언급하였다. 일부 국가는 약국이 브랜드 약품의 대안인 제네릭 약품을 공급할 것을 의무로 하는 제네릭 약품 대체 의무제도를 시행하였다. 기타 국가는 강력한 가격통제제도를 사용하여 제네릭 약품의 가격을 규제하였다. 또한 광범위한 특허 적용범위를 축소시키는 입법 분야의 개입이 이루어지기도 하였다.

인센티브의 활용은 제네릭 약품 진입 증가를 장려하기 위한 핵심 요소이다. 의사들은 제네릭 약품을 처방하고, 처방전이 일반적으로 작성된 경우에 약사는 제네릭 약품을 제공하도록 장려되어야 한다. 한 관할권역에서는 브랜드 약품이 처방된 경우에도 약사들이 제네릭 약품으로 대체할 수 있도록 제안되었다. 기타

관할권역은 의약품 분야 내 경쟁을 장려하려는 주창 노력을 증대하였으며, 그 예로 제네릭 약품의 안전한 사용을 장려하는 행동 계획(action plan)의 구축되어 있다. 여전히 다른 국가들은 풀제(pooling system), 국가 물류유통 시스템, 처방을 위한 소프트웨어 시스템, 처방정보분석 등을 사용한 제네릭 약품의 유통 방법의 개선을 권고하였다.

유럽연합(European Union, EU) 의약품분야 조사 최종보고서(Pharmaceutical Sector Inquiry Final Report)는 동 분야에서 운영하는 기업들이 특허 관련 행위와 경쟁사와의 합의가 제네릭 약품의 진입을 지체하거나 경쟁사의 혁신을 저해하는 경우, 이에 대한 EU의 강화된 반독점 조사를 예상해야 할 것이라고 명시했다. 또한 동 보고서는 공동특허(community patent)의 개념과, 유럽 내 특성화되고 결합된 특허 소송 시스템의 형성을 지지하였다. 이러한 변화는 불필요한 중복, 모순된 판결 및 증가하는 소송 비용을 피할 수 있게 할 것이다.

- (4) 제네릭 약품을 방지하거나 지체하기 위해 브랜드 약품 제조업체는 잠재적인 제네릭 경쟁사에게 역지불금(reverse-payment) 또는 시장 진입 지연에 대한 대가 지급 합의(pay for delay settlement)를 제시할 수 있다. 이러한 유형의 지불금은 브랜드 제조업체가 제네릭 약품의 시장진입을 막기 위한 전략이며, 소비자에게 가장 피해가 되는 전략 중 하나이다.

전형적인 역지불 협상(역지불금 혹은 시장 진입 지연에 대한 대가 지급 합의)에서 한 브랜드 약품 제조업체는 잠재적으로 시장에 진입하려는 제네릭 업체에게 시장 진입 지연의 대가로 일정량의 돈을 지급할 것이다. 역지불 협상이 없는 경우, 제네릭 업체는 시장으로 조기 진입할 것이다. 동 협상은 미국 의약품 시장 내 경쟁을 줄이기 위해 가장 자주 이용되는 전략이며, 이는 또한 유럽에서도 상당한 문제를 발생시키고 있다. 역지불 협상은 소비자가 누릴 초과이익을 브랜드 및 제네릭 제조업체가 공유하도록 한다. 미연방통상위원회의 한 연구는 상기 협상의 금지가 연간 35 억불을 절약하게 되는 결과로 이어질 것이라고 예측하였다. 소비자와 사회 후생 손실은 브랜드 업체가 제네릭 업체에게 지불한 원금의 수 배가 될 수 있다. 이는 제네릭 약품과의 경쟁으로부터 초래될 브랜드 업체의 손실과 제네릭 업체가 얻을 이득 간에 상당한 차이가 있기 때문이다. 그러므로 상대적으로 그리 크지 않은 지불금이 매우 상당한 이익을 보존할 수 있을 것이다.

(5) 브랜드 약품 제조업체는 제네릭 약품의 시장 진입을 막기 위해 새로운 세 가지 전략을 채택하였다. 이 전략들은 공인된 제네릭 약품(authorised generics), 약품 호핑(prodcut hopping)<sup>1</sup> 및 동등생물의약품(biosimilar)이다.

브랜드 제조업체가 제네릭 약품 경쟁에 대응하는 방법들은 경쟁적 및 반경쟁적이 방법들이 모두 있다. 친경쟁적 관행의 예로 현존하는 약에 대한 가격 인하 및 제네릭 약품의 진입을 한 세대 뒤떨어지게 하는 개선된 약품의 도입 등이 있다. 브랜드 제조업체가 도입한 잠재적으로 반경쟁적 전략의 범위는 더 광범위하다. 시장 진입 지연에 대한 대가 지급 합의 이외에도, 새로운 유형의 경쟁은 공인된 제네릭 약품과 약품 호핑의 사용 및 동등생물의약품의 더 많은 사용을 포함한다.

'공인된 제네릭 약품'은 브랜드 약품의 제네릭 형태로, 브랜드 제조업체에 의해 생산된다. 브랜드 업체는 공인된 제네릭 약품을 일상적으로 시장에 출시하지는 않지만, 이러한 생산은 제네릭 제조업체의 시장 진입을 저해하는 전략으로 이용된다. 그러나 이와 관련된 증거에 따르면, 제 3 제네릭 약품이 이미 시장에서 판매된다고 하더라도 소비자는 이러한 공인된 제네릭 약품으로부터 이득을 얻을 수 있다고 한다.

제네릭 약품의 진입이 임박하여 브랜드 업체가 약간의 개선 혹은 개선점이 없는 새로운 특허 약품을 도입할 때 '약품 호핑'이 발생한다. 이러한 신약 도입이 의도하는 바는 의사와 약사들이 더 낮은 가격의 구세대 제네릭 약품으로 대체하는 것을 저지시키고자 하는 것이다.

'동등생물의약품'은 기존의 생물 의약품의 차후 형태로, 저분자(small-molecule) 의약품보다 개발하기 복잡하고, 개발에 많은 비용이 든다. 미국에서 2010 년 5 월에 통과한 법안은 참조생물의약품의 규제 독점권을 12 년 동안 제공하며, 이 기간 동안 동등생물의약품의 판매는 허가될 수 없다. 이 결과 제네릭 업체의 후속 동등생물의약품의 진입이 지체된다.

<sup>1</sup> 역주: 제네릭 의약품의 진입을 앞두고 기존의 특허 제품을 약간 변형시켜 대체 출시함으로써 제네릭 업체의 진입과 매출을 방해하는 행위를 뜻함.

## 병원 서비스 분야의 경쟁(2012) Competition in Hospital Services(2012)

- 요약 -

사무국의 연구 보고서 및 전문가 보고서, 각국이 제출한 보고서, 그리고 2012년 2월 13일 파리 OECD 컨퍼런스 센터에서 개최된 병원 서비스의 경쟁에 대한 라운드테이블 토론에서 다음과 같은 주요 논점이 제시되었다.

- (1) *병원 서비스 분야에 경쟁을 도입하는 주된 이유는 보건비용이 점차 증가하고 있기 때문이다. 품질에 대한 경쟁은 보다 바람직한 결과로 이어질 수 있지만 가격에 대한 경쟁은 그 결과가 불확실하다. 정보의 비대칭성이라는 의료 시장의 주된 특수성을 고려할 때, 경쟁의 범위를 명확하게 규정하는 것이 사회적으로 유익한 결과를 가져올 것이다.*

OECD의 많은 국가들이 병원 서비스 부문에 경쟁을 도입하고 확대해오고 있다. 대표적으로 미국, 영국, 네덜란드가 10년 전에 가장 먼저 병원 간 경쟁을 도입하였다. 그러나 이후 핀란드와 스웨덴과 같은 여러 국가에서는 환자의 선택권을 증진시키는 개혁을 도입하였다. 경쟁을 도입하게 되는 주요 원인은 보건비용의 증가 때문이었다. 병원 비용(hospital expenditures)은 OECD 평균 전체 보건 지출의 약 30 퍼센트로서 총 보건지출의 가장 큰 항목을 차지할 뿐만 아니라, 대부분의 OECD 국가에서 GDP의 약 3 퍼센트에 이른다. 보건서비스 제공자에 대한 수가를 삭감하고 환자의 접근권에 대한 배급제(rationing user access) 등의 규제적 수단을 통해 병원비용을 절감하고자 시도하였으나 일시적인 효과 뿐이었다. 시장지향적 접근방법은 서비스의 질과 자원해택을 감소시키지 않으면서도 비용을 절감하며 생산성을 향상하기 위해 도입되었다.

의료 시장의 특수성 때문에 목표로 하는 결과가 보장되도록 하기 위해서는 경쟁 메커니즘을 더욱 신중하게 설계하는 것이 중요하다. 최종소비자, 즉, 환자에 대한 의료 품질이 저하되는 극단적인 결과가 잠재적으로 발생할 수 있기 때문에 전통적으로 병원 서비스는 과도하게 규제되어 왔다. 경쟁을 도입하였음에도, 병원의 일부 서비스는 의도적으로 경쟁에서 제외되어 왔다. 예를 들면, 응급 치료 제공에 대한 가장 중요한 척도는 경쟁적인 서비스가 제공됨으로써 얻는 잠재적 편익이 아니라 환자와 병원 간의 근접성이다. 그러나 이러한 서비스들이 경쟁에서 명백히 제외된다 하더라도, 병원의 기타 서비스의 효율성 촉진으로 인한 긍정적인 파급효과와 영향을 받았을 수 있다.

병원 서비스는 동일하기보다는 서로 차별화되어 있고, 과점적 시장구조를 가지고

있으며, 진입과 퇴거의 비용 및 거래비용이 매우 높기 때문에 병원 시장은 이론적으로 완전경쟁 시장의 개념과는 다소 거리가 있다. 또한 병원 서비스는 신뢰재(credence goods)로써 그 서비스의 질을 사전 및 사후 모두 측정하기가 어렵다. 서비스 제공자와 환자들 간의 불완전하고 비대칭적인 정보와 더불어 제한적 합리성(bounded rationality)이 보건 시장에서 나타나는 주요 특징이다.

병원 서비스에 경쟁을 도입함으로써 얻을 수 있는 잠재적인 이익은 경제 이론과 경험적 증거로 입증된다. 사무국의 연구보고서와 Martin Gaynor, Zack Cooper의 전문가 보고서에서는 가격과 서비스의 질에 대한 경쟁의 효과를 자세히 다루었다. 경제 이론에 따르면, 가격이 관리된다는 전제 하에 가격이 한계비용보다 높을 경우 서비스의 질은 증가한다. 이와 반대로 가격이 시장에 의해 결정된다면 전반적인 후생에 미치는 효과는 불확실해진다. 그러나 서비스 품질의 수요탄력성이 증가하거나 가격의 수요탄력성이 감소할 경우에는 가격과 서비스의 질 모두 증가하게 될 것이다. 경쟁이 병원 서비스 제공에 미치는 효과에 대한 경험적 증거는 극히 일부 국가에서만 찾아볼 수 있다. 가격이 규제되는 시장에서 사망율을 기준으로 서비스의 품질을 측정한 바, 경쟁은 서비스의 질을 향상시키며, 경쟁의 효과는 실질적이며 오래 지속될 수 있다. 이와 반대로, 시장에 의해 가격이 결정되는 경우의 경험적 증거는 여러 가지로 혼재되어 있다.

- (2) *양질의 서비스 제공을 보장하고 적정선의 비용이 유지되기 위해서는 적극적인 정부의 역할이 중요하다. 집행당국은 경쟁의 부재에 따른 문제를 다룰 수 있으며 규제당국은 경쟁이 운영되는 기반의 여러 변수를 신중하게 검토할 필요가 있다. 만일 의료보험회사가 중개역할을 한다면, 최소보상액에 대한 법률규정, 접근 또는 가격책정에 있어서의 차별금지 제도를 정부 측에서 수립할 수 있다. 비록 이윤추구 인센티브는 일부 어려운 문제들을 야기하지만, 정부는 증가하는 수요에 대응하기 위해 여러 가지 형태의 민간 부문의 참여에 점차 의존해가고 있는 실정이다.*

서비스의 질과 적정선의 비용 유지를 보장하기 위해서는 경쟁의 도입과 함께 정부의 적극적인 역할이 함께 이루어져야 한다. 보건시장에서의 적절한 경쟁이 무엇인가에 대한 견해가 서로 매우 상이한 것을 보면 예컨대, 경쟁당국과 보건 규제당국의 노력이 상호보완적으로 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 경쟁이 충분하지 않거나 적절한 규제 체계가 마련되어 있지 않은 경우에는 바람직하지 않은 결과가 발생할 것이다. 규제당국은 어떠한 경쟁이 이루어질 것인가에 따라 다양한 변수를 신중히 규정하고, 집행당국은 시장행위가 경쟁적일 것을 보장해야 할 것이다.

중앙집권적 관리구조는 일관된 정책을 동시다발적으로 채택하여 경쟁의 긍정적인 효과를 전 지역으로 파급시키는 데에 용이하다. Zack Cooper는 자신의 보고서에서 영국의 주요 성공 요인이 바로 이러한 중앙집권적 성격이라고 강조하였다. 중앙집권적이지 않은 보건 시장에 경쟁을 도입할 경우 추가적인 어려움이 발생할 수

있다. 각 단계의 정부가 보건 시스템에 재원을 조달하는 브라질의 경우, 연방정부는 국가적인 문제를 해결하는 데에 한계가 있다. 각 지방정부가 가격책정 정책을 수립하는 핀란드의 경우 환자 접근권의 불평등과 지방정부 간에 재정적 보상의 문제가 제기된다.

민간보험회사의 중개역할을 통하여 보건서비스에 접근할 수 있는 관할권역의 경우, 환자들의 병원 및 치료 선택을 결정하는 보험회사의 역할과 이에 관련된 보험료를 감안한다면 보험회사들 간의 경쟁이 반드시 이루어질 필요가 있다. 콜롬비아와 칠레, 페루의 경우, 민간보험회사가 등장함으로써 취업자들은 민간보험으로 보호되고, 미취업자 및 기타 취약그룹은 공적 보조 시스템으로 보호되는 두 가지 형태의 대규모 의료서비스망이 구축되었다. 콜롬비아는 2011년 헌법 재판소 명령에 의해 두 가지 의료서비스망의 혜택이 균일화되었다.

일반적으로 정부는 최소보장범위와 비차별적 접근 또는 가격설정을 보장하기 위하여 민간보험회사들에게 여러 조건을 부과한다. 정부는 보험의 보장내용의 품질을 평가하기 어렵기 때문에 정부결정 최소보장제도를 수립하게 되었다. 페루 정부는 최소보장제도의 내용을 결정할 뿐만 아니라 보장수준이 다른 두 가지 추가적인 보험제도에 대한 규칙도 수립하였다. 접근 및 가격 차별의 금지는 보험회사의 위험부담 정도에 따라 재정적 보상이 이루어진다. 네덜란드는 평등보장 기금(equalisation fund)을 통해 보험료로 충분히 보호되지 못하는 위험과 취약인구층의 가입 부분에 대해 보험회사에게 보상을 해준다.

병원 서비스 제공에 민간부문이 참여하는 수준은 나라마다 다르다. 정부가 공공재정지원을 통해 전 서비스를 지원하는 국가에서부터 규제가 느슨하고 민영화 비율이 높은 시장을 가진 국가까지 매우 다양하다. 보건 서비스에 대한 수요가 증가하고 소비자의 기대치가 높아지며 비용이 증가함에 따라 공공 및 민간 부문이 함께 보건 서비스를 제공하는 것에 대한 관심이 점차적으로 증가하고 있다. 경제산업자문위원회(BIAC) 대표단이 제시하였듯이, 공공 서비스 제공자를 선호하는 편향성을 없애기 위하여 민간부문은 구매자와 제공자 기능의 분리가 필요하며, 여기에는 아마도 추가적인 조치가 수반되어야 할 것이다. 이러한 추가조치로는 공공과 민간 부문에 대한 공평한 관리, 적자 발생시 균등한 수가지급 및 동등한 대우가 포함된다.

미국의 경험에 따르면 비영리 병원의 잉여금(surpluses) 보유가 허용되는 경우, 비영리병원 역시 가격책정, 시장구조 및 비보상 의료제공과 관련하여 영리 병원과 유사하게 운영된다는 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 병원의 이윤추구는 많은 관할권역에서 언급한 것과 같이 여러 문제점을 갖고 있다. 예를 들어, 프랑스는 민간 병원이 제공하는 치료가 가장 높은 수익율을 나타내는 경향이 있다. 또한 브라질과 콜롬비아의 경험에 따르면 원거리 지역과 같이 서비스 제공에 따른 비용이 높은

경우에는 민간 보건시설에 대한 접근이 제한적임을 알 수 있다. 마지막으로, 남아프리카 공화국의 경우와 같이 이윤추구는 가격하락보다는 서비스 품질향상으로 이어질 수 있으며, 이에 따라 환자의 접근성 확대는 요원해질 수 있다.

공공-민간 파트너십(PPPs)은 공공 재원으로 보건 기반시설을 제공해야 하는 부담을 덜어준다. 보건 분야의 PPPs는 민간 당사자가 일부 또는 모든 기반시설의 건설, 유지 및 서비스 제공까지 책임지는 장기 계약의 형태가 일반적이다. 많은 국가가 PPPs를 도입하였으며, 특히 터키의 경우 PPPs가 매우 널리 활용되고 있다. 그러나 이러한 파트너십에 대한 통합평가가 아직 이루어지지 않았기 때문에 그 이점에 대한 결정적인 증거는 거의 존재하지 않는다.

- (3) *병원 서비스에서 유의미한 경쟁이 이루어지기 위해서는 (i) 접근가능한 다양한 선택사항의 존재, (ii) 치료받을 병원을 선택하는 것에 대한 환자의 관심, (iii) 올바른 선택을 위한 정보, (iv) 환자를 유치하고자 하는 병원의 인센티브와 같은 조건이 뒷받침되어야 한다.*

첫째, 접근가능한 다양한 선택사항이 존재한다는 것은 환자들이 보건 부문에 있어 올바른 선택을 하기 위한 필수요건이다. 환자들이 병원에 접근할 수 있는 지리적 범위를 확대시키는 것도 한 방법이 될 수 있다. 예컨대, 공공병원에 접근할 수 있도록 하고 교통비를 보조할 수 있을 것이며, 노르웨이는 이러한 조치를 취해 왔다. 민간 병원에 접근할 수 있도록 하는 것도 또 다른 방법이다. 공적 재원이 조달된 민간 서비스 제공은 공공 시스템의 수용능력이 없거나 거의 없을 경우로 한정될 수 있다. 예를 들어, 핀란드는 대기 시간을 줄이기 위해 민간 병원을 이용할 수 있는 쿠폰(voucher)을 발행하였다. 또한 공공 병원 입원실의 20 퍼센트를 민간 서비스를 받는 환자들이 사용할 수 있도록 하는 아일랜드와 같이 공공 병원 내에 민간 서비스의 제공이 허용될 수도 있을 것이다.

공공이든 민간이든 적정 수용능력은 보건 서비스의 제공뿐만 아니라 선택의 측면에서도 중요하다. 이를 위하여 정부는 자본 투자를 지원할 수 있다. 예를 들어 독일에서는 연간수용계획에 따라 병원에 대한 재정 지원이 가능하다. 또한 생산성 향상을 통해서도 추가적인 자원을 만들어낼 수 있다. 영국의 사례는 비록 병원 대기 시간을 강제로 제한하는 것에 대한 우려는 있지만, 수술 전 병원 대기시간을 감소시킴으로써 효율성을 증진시켰다. 반대로 남아프리카공화국 대표단이 언급한 바와 같이, 과잉 수용능력은 과잉진료의 인센티브를 창출할 수 있으며, 신규 병원 또한 수용능력을 증가시킬 수 있다. 그러나 정부 규제는 진입 비용을 증가시킬 수 있다. 예를 들어, 미국의 경우 신규 병원의 건설은 “필요 확인증(certificates of need)”이라고 하는 정부의 인가를 받아야만 가능하다. 이러한 확인증 발행제도의 시행 목적은 더 이상 유효하지 않음에도 불구하고 일부 주는 여전히 이 제도를 운영하고 있다. 나아가, 수용능력의 증가로 인해 초기에는 환자의 수가 적어질 수



있기 때문에 규모의 경제가 제한되는 현상을 겪을 수 있다. 신규 병원에서 고정비용을 줄이기 위해 파트타임 직원을 고용하려 하는 것은 문제가 있을 수 있다. 영국의 경험에 따르면 의료종사자들은 여러 장소에서 일하는 것을 꺼려하기 때문이다.

둘째, 유의미한 경쟁이 발생하기 위해서는 환자들이 다양한 서비스 중에 선택하는 것에 관심이 있고, 서비스를 선택할 능력이 있어야 한다. 수요와 기대치의 증가는 환자들이 서비스의 질에 반응하며, 따라서 어디에서 치료 받고 싶은지를 선택하는데 민감하다는 것을 보여준다. 예를 들어 영국에서 실시한 조사에서는 환자의 75 퍼센트가 어디에서 치료를 받고 싶은지를 선택하고 싶어하며, 선택권이 주어졌을 경우 30 퍼센트의 환자들이 기본 선택사항에서 벗어나는 결정을 한다는 것이 밝혀졌다. 영국에서 수행된 또 다른 연구에 의하면 선택권은 특히 경제적으로 의료 비용을 부담할 수 없는 경우에 더욱 중요하며, 이는 경쟁이 형평성도 증대시킨다는 것을 암시한다.

셋째, 충분한 정보에 근거한 의사결정을 위해서는 정보가 필수적이다. 환자들이 병원 서비스의 비용을 직접적으로 부담하지 않거나 동일한 가격의 대안이 있을 경우, 대부분 치료 서비스의 품질에 대한 인식이 궁극적인 결정에 영향을 미친다. 그러나 치료 서비스의 질에 대한 정보 비대칭성으로 인해 서비스 제공자들은 환자들이 봤을 때 가시적인 측면, 예컨대 병원의 환경이나 대기 시간의 향상에만 초점을 맞추고 보건 성과의 측면은 무시할 수 있다. 이러한 측면에서 봤을 때, 환자 및 환자를 대신하여 의사결정을 하는 사람들이 서비스의 질을 감독할 수 있도록 충분한 정보를 제공하는 것은 효과적인 가격 경쟁을 위해서도 중요하다. 만일 병원 이사회가 환자들의 실제 반응과 관계없이 경쟁 자체가 수요에 영향을 미친다고 믿는다면, 병원 간의 경쟁이 이루어지는 환경에서 병원 실적에 대해 정보를 공개함으로써 병원의 행동을 변화시킬 수 있다.

최종사용자 즉, 환자뿐만 아니라 보건 서비스를 제공하는 데 관련된 다른 관계자들도 더 많은 정보를 활용하여 정보에 기반한 선택을 할 수 있게 되는 것이 중요하다. 많은 보건 시스템의 구조는 병원의 선택에 대해 전문가가 환자에게 정보를 제공하는 방식으로 되어 있다. 보통 보험회사나 HMOs<sup>1</sup>와 같은 보건 서비스의 구매자(purchasers of healthcare services)는, 비록 이들의 서비스 품질향상과 효율성을 추구하는 인센티브가 환자의 니즈(needs)와는 다를지라도, 환자들에게 정보를 제공하는 원천의 한 예시가 될 수 있다.

환자에게 조언을 제공하는 “문지기(gatekeepers)” 또는 정보를 가진 대리인들은 의사결정에 있어서 중요한 역할을 한다. 예를 들어 일반의(general practitioner),

<sup>1</sup> 건강관리기구 (Health Maintenance Organization)

1 차 진료 기관 종사자, 또는 독립적인 환자권익 옹호인(independent patient advocate)은 환자의 선택에 대해 조언을 제공할 수 있다. 일반의는 보통 여러 환자들에 대해 동일한 진료 인계(referral)를 하기 때문에 서비스의 질에 대한 사후정보를 얻을 수 있으며, 이러한 정보를 미래 환자들에게 제공할 수 있다.

환자들이 사용할 수 있는 정보는 널리 공개되고, 시기적절하며, 접근가능하고, 이해하기 쉬워야 한다. 나아가 정보는 위험을 측정하기에 적절해야 할 뿐만 아니라 비교를 용이하게 하는 등급화를 통해 정보의 맥락과 함께 제공되어야 한다. 대만은 자율적인 병원 평가제도를 수립하여 다수의 지표에 근거한 등급화가 이루어지고 있다. 이스라엘은 제출보고서에서 설명된 바와 같이 품질보장제도를 설계하고 있는 중이다. Zack Cooper 는 보고서에서 병원 시장의 자유화가 증가할 수록 정보 시장 역시 개방될 것이라고 하였다. 또한 그는 제공되는 데이터가 사망을 뿐만 아니라 환자들의 치료결과 및 만족도를 포함해야 할 것이며, 선택에 필요한 정보를 제공하기 위해 절차 및 질병 수준에 대한 정보가 공개되어야 한다고 주장했다. 병원 광고 역시 선택을 위한 정보가 되며 경쟁을 증가시킨다. 일본은 광고에 포함될 수 있는 내용의 범위가 최근에 확대되었다.

넷째, 경영진을 포함한 병원의 직원들은 반드시 재정 인센티브에 민감해야 한다. 즉, 병원의 수입을 환자의 수에 연계시키고, 환자를 위해 경쟁할 인센티브를 갖도록 하기 위해 병원이 이윤을 보유할 수 있도록 허용하는 것이다. 영국은 병원이 잉여 이윤을 다음 회기로 이월할 수 있도록 하며, 병원의 재정상태에 따라 자율성의 수준은 달라진다.

병원의 자율성은 혁신을 자극하며 생산성을 증가시킨다. 관할권역에 따라 보건시스템도 상이하며 그 구조, 제도 및 운영에 상당한 차이가 있다. 자율성을 더욱 확대해가고 있음에도 불구하고, 병원이 보다 경쟁적인 기반에서 기능할 수 있도록 하기 위한 운영 및 자원 할당의 자율성의 수준이 어느 정도여야 하는지에 대해서는 논란이 있다. 예컨대, 병원 이사회는 논쟁의 여지가 있는 결정을 내릴 수 있을 만큼 언제나 충분히 정치적으로 독립적이지 않으며, 총 운영비의 약 60 퍼센트를 차지하는 인건비에 대한 결정은 중앙집권적으로 이루어지는 경우가 많다.

경쟁이 이루어기 위해서는 진료비 지불방법이 매우 중요하다. 고정예산 또는 상환계획은 비효율적이다. 최근 수십년 간 많은 국가들은 포괄수가제도(Diagnostic Related Groups, DRG)를 채택하였으며, 이 제도는 일반적으로 환자별로 지불이 이루어지기 때문에 더 효율적이고 경쟁에 대한 인센티브를 제공한다는 점이 증명되었다. DRG의 개념은 모든 국가에서 일반화되었고 그 모델이 많지는 않지만, 각 국은 각자의 구체적인 체계에 맞게 이를 변형하여 활용하고 있다.

병원 시장에서의 경쟁의 기대효과는 많은 부분 실질 가격에 달려있다. DRG 는

임상적 복잡성에 근거하여 다른 유형의 병원 서비스를 비교 테스트(benchmark)하며, 각 사례 당 “효율적”인 가격을 책정한다. 최적가격(optimal price)은 임상적 개선, 혁신 및 생산성 향상에 대한 인센티브를 제공할 수 있다. 이와 반대로, 준최적가격(suboptimal prices)은 상환금액(reimbursement prices)에 따라 필요한 치료를 차별하는 등의 부정적인 결과를 초래할 수 있다.

효율성 증대를 위한 새로운 메커니즘들이 고려되고 있다. 그 일례로 보험회사가 병원과 가격 협상을 할 수 있도록 하는 선택적 계약(selective contracting)이 있는데, 이는 상당한 강도의 가격 경쟁으로 이어지고 있다. 네덜란드의 경우 보험회사와 병원이 선택적 계약을 체결하고 있을 뿐만 아니라, 최근에는 보험회사가 병원의 적자에 대해 일부 책임을 지도록 하였다. 독일의 경쟁당국(Monopolkommission)이 2008 년에 출판한 보고서에는 법적 체계가 존재하는 것만으로는 병원 서비스의 가격을 낮추기에 불충분하므로 가격 경쟁을 촉진하기 위해 선택적 계약이 제안되었다. 또 다른 선택방안은 요금차별화 제도(tiering)로써 병원으로 이루어진 집단과 계약을 하여, 그 외의 병원으로 옮기는 환자에게는 더 높은 가격을 부과하는 제도이다. 미국은 이 제도의 도입을 고려하고 있다.

자금조달 시스템의 설계시 고려해야만 하는 몇 가지 사안이 있는데, 그 중 첫째는 적자에 허덕이는 병원이다. 독일, 노르웨이, 프랑스 등의 많은 국가에서 병원이 폐쇄되는 일은 흔하지 않다. 그러나 이러한 국가에서는 집중적인 감독 또는 병원 이사회의 폐지와 같은 제재가 가해질 수 있다. 둘째, 보장되는 서비스와 보장되지 않는 서비스 간의 교차보조가 이루어질 수 있다. 셋째, 서비스의 품질이 서로 다를 수 있다. 터키의 경우, 우수한 서비스를 제공하는 병원이 그에 따른 보상을 받도록 하기 위하여 과도한 비용의 지출을 억제할 수 있는 상환금 상한선(reimbursement cap)제도를 수립하였다. 그러나 제공되는 서비스의 질에 따라 추가 금액이 부과될 수 있다.

- (4) 집행당국은 경쟁적인 시장 구조가 유지되도록 할 책임이 있다. 가격이 관리되지 않는 상황에서 병원시장의 집중은 방지되어야만 한다. 병원이 시장지배력을 남용함으로써 환자의 피해로 이어질 수 있기 때문이다. 수직적 또는 수평적 통합은 경쟁을 제한하는 행동이 될 수 있기 때문에 신중하게 평가되어야만 한다. 보험료와 보험제도 또는 조달에 있어서 담합의 위험이 존재할 수 있다.

경쟁당국은 규제 체계, 규제기관에 대한 자문 제공, 병원시장의 감독, 경쟁법의 집행을 통해 구축된 경쟁적인 시장 구조를 유지할 책임이 있다. 예를 들어 네덜란드 경쟁당국의 경우 과도한 비용의 투입을 억제하기 위하여 병원 간 협력 협정의 협상 전 과정에 관여하였다.

병원시장은 가격이 관리되지 않는 경우의 시장 집중은 그로 인하여 시장지배력의 남용으로 이어질 수 있기 때문에 방지되어야만 한다. 지난 10년 간 일부 국가에서 시장이 집중화되는 경향이 있었다. 주목할 만한 경우가 미국인데, 법집행자들은 1990년대에 8개의 병원의 기업결합이 이루어지는 것을 저지하지 못하였고, 그 결과 현재 주요 도시에는 병원 시장이 몹시 집중되어 있다. 이와 유사하게, 남아프리카공화국은 1990년대 후반 광범위한 시장 집중이 이루어진 이후 심각한 가격인상이 관찰되었다. 미국의 증거에서 알 수 있듯이 시장지배력을 가진 병원은 무기한으로 높은 가격을 책정하며, 소비자는 이 모든 비용을 부담하게 된다. 가격 인상율은 가까운 대체병원의 존재 여부에 따라 3.5에서 53 퍼센트까지 차이가 난다. 비용의 측면에서 기업결합은 결합된 시설이 통합적으로 운영되는 경우 유의미한 비용 절감으로 이어질 가능성이 높지만, 이를 통해 서비스 제공 비용의 절감과 적정가격의 보장 간의 잠재적인 긴장관계를 보여준다.

수직적 통합은 인센티브를 일치시키고, 진료 및 합작 투자의 협력을 개선할 수 있도록 함으로써 효율성을 증진시킬 수 있으며, 이는 또한 진료의 질의 향상으로도 이어질 수 있다. 그럼에도 불구하고 통합은 관련 투입요소에 경쟁병원의 접근을 차단시킴으로써 경쟁을 저해할 수 있다. 보건 분야에서의 수직적 제한의 효과 또는 통합으로 인한 긍정적인 효과의 존재 여부에 대한 증거는 매우 적은 편이다. 라운드테이블 토론에서 영국 대표는 기업결합으로 인한 이해관계의 충돌이 발생할 경우, 환자의 선택 사항에 대해 정보를 제공하는 데 중요한 역할을 하는 일반의의 공정성에 대한 우려가 제기된다는 점을 설명하였다. 이와 관련하여 환자들이 일반의에 대한 충분한 선택권을 가지고, 잠재적인 이해관계의 충돌을 전적으로 공개할 것을 보장하도록 최근 권고가 이루어졌다.

통합치료(integrated care)와 경쟁은 상호 배타적이지 않으나, 법집행 당국은 이해관계의 충돌과 차별 행위를 방지하는 중요한 역할을 한다. 인구 고령화로 인하여 연계 의료서비스(seamless care)<sup>2</sup>에 대한 수요가 증가하게 되는데, 이러한 서비스는 결합요금제도(bundled tariffs)와 보건서비스 및 사회적 보호 간의 다분야팀(multi-disciplinary team)의 구축으로 구성될 수 있다. 영국 보고서는 통합치료의 잠재적 영향과 이점을 상세히 보고하였고, 이러한 이점에는 서비스의 품질과 치료의 개선, 중복진료의 방지, 환자의 불편함의 최소화 등이 포함되어 있다. 통합치료를 위해 병원 간 협력이 요구될 수도 있다(예컨대, 병원 간에 환자기록을 효과적으로 전달하고 가장 좋은 전문 병원으로 환자를 인계하는 것 등). 이러한 네트워크가 경쟁을 도모할 수도 있지만 독점적 행위가 있는 경우에는 경쟁이 제한될 수도 있다.

<sup>2</sup> 역자 주. 연속적인 치료서비스(Seamless care)는 환자를 병원치료에서 가정에서의 치료로 매끄럽고 안전하게 전환시키는 것을 의미

담합은 또 다른 문제를 제기한다. 보험회사들은 보험료나 보험제도에 대해 담합할 수 있다. 이에 대해 네덜란드 대표는 보험료가 매우 비슷하다고 언급한 반면, 칠레 대표는 보험제도의 보장범위는 상당히 다를 수 있다고 말했다. 담합은 병원 서비스의 조달에서도 발생할 수 있다. 노르웨이 보고서에는 최근에 밝혀진 입찰담합 사안이 여러 건 논의되어 있으며, 집행당국이 이에 대한 인식개선 캠페인을 실시할 것을 권장하였다.

## 경쟁과 복제약에 관한 논의(2014) Competition and Generic Pharmaceuticals(2014)

라운드테이블 논의 및 각국이 제출한 보고서에서 다음과 같은 핵심 논점이 제시되었다:

(1) *선발의약품(또는 오리지널 의약품)과 선발의약품 업체(originator companies)의 존재는 다양한 질병과 질환에 대한 새로운 치료법을 개발하는 데 필수적이다. 선발의약품 업체의 혁신을 따라 발생하는 복제약(또는 후발의약품/제네릭 의약품)은 경쟁을 증가시키고, 약품 가격은 인하시켜 공중 보건지출 감소에 기여한다. 이것은 정부과 종종 복제약 경쟁을 장려하기 위해 다양한 수단을 사용하는지에 관한 이유를 제공한다. 그러나 특정 규제 조치들의 효과는 제한적일 수 있고, 선발의약품과 복제약 간의 경쟁을 장려하기 위해서는 이와 같은 규제들을 개혁해야 한다.*

제약산업은 혁신적이고, 최첨단 기술 산업이며, 지식재산권에 민감한 산업이다. 또한 제약산업은 공중 보건에 필수적이다. 선발의약품 업체는 보통 자신의 R&D 투자에 대한 어느 정도의 수익을 보장받기 위해 특허 보호에 의존한다. 동시에 복제약 회사들의 시장진입은 약품 시장의 경쟁을 강화하여 가격 인하를 유발하고, 이를 통해 소비자와 정부에게 편익을 제공한다는 점이 광범위하게 인정된다.

다수의 국가들에서 처방약(선발의약품과 복제품 모두)의 가격은 대개 공중보건 시스템에 의해 상환된다. 그러므로 의약품은 공공 예산에 부담이 된다. 또한 이러한 특징은 정부가 왜 값이 더 싼 복제 대체약을 지지하기 위해 경쟁 절차에 개입할 수 있는지에 대한 이유를 제공한다. 복제약의 침투율은 국가마다 상당히 다르며, 이미 침투율이 높은 국가부터 상대적으로 낮은 국가들까지 그 범위가 매우 넓다.

라운드테이블 논의에서는 선발의약품 업체와 복제약 회사 간 경쟁에 영향을 미치는 다양한 형태의 정부 개입과 규제를 다루었다. 실제 일부 개입은 복제약 회사의 시장진입을 도모하였으나, 다른 개입들은 경쟁절차를 방해하고 선발의약품 소비율의 증가로 이어졌다.

선발의약품과 복제약 경쟁을 강화하기 위해 대표단이 보고한 정부 조치 및 규제들은 다음과 같다:

- **상환 절차(reimbursement procedures).** 다양한 국가들은 복제약의 시장진입과 약품 값 상환을 위한 행정 절차를 완화했다. 많은 국가들에서 처방약은 특정 의약품 목록에 포함되어야만 상환가능하다. 그러므로 복제약 경쟁을 장려하기 위한 한 가지 수단은 복제약의 의약품 목록 포함을 더 쉽게 만드는 것이다. 일부 국가에서는 선발의약품이 목록에 포함되고, 상환되는 조건이 복제약의 경우보다 훨씬 더 엄격하여 매우 높은 복제약 침투율과 소비로 이어진다.
- **약품원료에 기반한 대체(ingredient-based substitution).** 처방 그리고/또는 소비자에게 약품 전달(delivery)의 수준에서의 조치를 통해 복제약을 장려할 수 있다. 다양한 정부들은 의사들이 상품명에 기반한 것이 아니라 동일한 활성물질을 갖고, 이로 인해 대체제로 간주되는 의약품들에 대한 총칭인 국제일반명(International Non-proprietary Name)에 따라 약품을 처방하도록 요구한다. 이러한 조치들은 특히 약사들이 처방전을 엄격하게 따라야 하는 경우 적절하다. 다른 국가들에서는 의사가 처방전에서 대체약을 분명히 제외시킨 경우가 아니라면 약사들이 처방약 중 가장 값이 싼 버전의 약을 제공하도록 허용하거나 또는 심지어 그렇게 하도록 요구한다.
- **강제 실시권(compulsory licensing).** 공중보건에서 제기되는 필요 사항들을 정부가 다루는게 중요하다는 점이 광범위하게 인정된다. 긴급한 공중보건 상황에 직면한 국가들(예: 개발도상국)은 때때로 선발 제약회사들이 자사 특허권을 복제약 제조업체에게 허가하도록 강제하는 것을 고려할 수 있다. 강제 실시권은 필요한 선발의약품을 적절한 가격으로 사용할 수 없는 경우, 소비자들에게 더 빠르고 값이 싼 의약품을 제공하도록 한다. 동시에 복제약의 조기 진입은 선발의약품 업체에게 불확실성을 창출하고, 혁신할 인센티브 저하시킬 수도 있기 때문에 이러한 조치들을 적용할 때에는 주의를 기울여야 한다.

다른 정부조치 및 규제들은 복제약 제조업체의 진입장벽을 높임으로써 경쟁을 제한하는 역효과가 발생했다:

- **등록 절차(registration process).** 대개 복제약의 시장 허용을 위한 등록 절차에는 선발의약품의 경우보다 데이터가 덜 요구된다. 따라서 복제약은

선발의약품보다 더 빠르고 쉽게 등록될 수 있다. 그러나 일부 관할권역들은 해외에서 수행된 임상 시험은 인정하지 않는다; 또한 복제약 지원기업(generic drug applicants)들이 선발의약품을 위해 수행된 임상 연구의 결과를 참고하는 것을 인정하지 않는다. 이러한 제한들은 신규 복제약의 등록 절차 및 시장진입에 있어 상당한 지연을 발생시킨다.

- *대체 제한(substitute limitation)*. 일부 국가에서는 허용된 복제약 목록이 제한적이고, 시장진입 장벽을 높일 수도 있다. 약사들이 선발의약품을 복제약으로 대체할 수 있도록 허용하지만, 다른 복제약들이 존재할 수 있음에도 불구하고 제한된 복제약 목록에서만 대체약을 선택할 수 있다면 선택권이 제한된다. 이러한 제한된 약품 목록은 의사와 소비자가 사용할 수 있는 대체제의 범위에 대한 인식도 낮출 수 있다. 일부 국가들에서는 복제약 목록에 파라세타몰 (paracetamol)과 아스피린 기반 의약품 등 자주 사용하는 약품들이 포함되지 않는다. 이것은 허용되는 복제약이 더 넓은 국가들과 대비되는 것이다.

앞으로는 동등생물 의약품(bio-similar medicines)도 생물학적 의약품의 측면에서 제약 분야에 주요 경쟁 압력을 제공할 수도 있다. 동등생물 의약품은 선발의약품과 그 복제약의 기반을 형성하는 작은 화학적 합성 분자들(chemically synthesised molecules)보다 더 복잡하고 일반적으로 더 비싸다. 경쟁당국은 동등생물 의약품의 시장진입, 그리고 대조 생물학적 의약품(reference biological drugs)과의 경쟁을 제한할 수도 있는 규제에 대해 우려를 표출해왔다. 이러한 규제들은 대체 가능성의 원칙, 동등생물 의약품의 치료 등가성, 혹은 불균형한 허가 및 등록 조건을 분명히 제한하는 것이다.

여러 관할권역의 경쟁당국은 제약산업을 규제하는 특정 조치들의 잠재적인 반경쟁적 효과에 대한 정부 기관들의 관심을 높이기 위해 주창 활동을 해야 한다. 경쟁당국은 인식을 높이는 것뿐만 아니라 제약분야의 장벽과 경쟁 장애요소를 제거하는 규제개혁을 도입하도록 설득해야 한다. 일부 관할권역에서는 복제약으로 상당 수준의 정부예산을 절감할 수 있음에도 불구하고, 경쟁당국은 때때로 보건 당국으로부터의 저항에 직면한다는 것을 보여준다. 경쟁당국과 다른 기관들과의 협력(예: 지식재산권 기관들 또는 보건 당국)은 제약 분야의 효과적인 경쟁법 집행과 주창을 위한 유용한 시너지를 제공할 수도 있을 것이다.



(2) 경쟁법 집행은 의약품 시장의 혁신을 자극하고 가격을 인하할 수 있는 경쟁을 보존·장려하는 데 있어 중요한 역할을 수행한다. 복제약 회사의 시장진입은 기존 의약품의 가격을 낮출 뿐 아니라 선발의약품 회사들이 신약을 혁신·개발하도록 자극한다. 제약회사들의 행위를 평가할 때 유의해야 할 제약산업 특성들이 존재한다.

제약회사의 행위를 평가할 때 다음에 기술된 산업 특성들을 유념할만 하다:

- 실증 연구들은 복제약 진입의 가격효과와 관련하여, 하나의 복제약 경쟁업체가 진입했을 경우 의약품 가격이 중간 정도로 떨어지고, 한개 이상의 경쟁업체가 진입할 경우에는 극적으로 떨어진다는 것을 보여준다. 이것은 선발의약품 제조업자들이 자신들의 이윤을 계속해서 극대화하기 위해 복제약 진입을 제한하려고 노력할 분명한 유인을 창출한다.
- 제약회사 전략의 계량적 효과를 평가하는 것도 중요하다. 대부분의 소비자 상품에 있어 가격이 인하되면 수량은 일반적으로 증가하나, 이는 제약산업에는 해당되지 않을 수도 있다. 의약품은 규제가 심한 상품이고, 주요 의약품 구매자는 정부이며, 의약품 소비 수준은 대개 질병에 기반한 의사들의 처방전에 의해 결정된다. 이것은 오랜 기간 동안 지속되는 높은 가격이 소비자 후생과 관련하여 눈에 띄만한 계량적 효과를 가지지 않을 경우, 경쟁당국이 이를 다루어야 하는지 여부에 관한 문제를 제기한다.
- 제약산업은 특허권에 대한 의존도가 매우 높으며, 특허는 선발의약품 회사의 R&D 투자에 대한 이윤과 수익을 보장한다. 특허 보유자는 특허에 대해 독점적 권한을 갖지만, 이것이 반드시 시장지배력을 의미하는 것은 아니다. 관련 의약품 시장을 평가하는 데 있어 경쟁당국들은 약품 제조업체들이 운영되는 규제가 심한 환경을 고려해야 한다. 또한 한 상품에서 다른 상품으로의 전환이 소비자에 의해 결정되는 경우가 없고, 그보다는 의사나 정부에 의해 결정된다는 사실도 고려해야 한다.
- 전문가들은 통일된 특허 집행 시스템의 부재하고, 이로 인해 많은 관할권역에서 선발의약품 기업들이 자사가 보유한 유효특허를 복제약 회사가 위반하여 발생하는 손실에 대한 적절한 보상을 받는 것이 어렵다는 사실도 지적했다. 선발의약품 회사들이 도입한 특정 관행들은 지식재산권법 집행의 효과성과 이러한 맥락에서의 경쟁법 집행의 타당성에 대한 문제를 제기한다.

(3) 단독 행위에 대한 경쟁법 사건들은 선발의약품 회사들이 복제약 업체의 진입을 지연 또는 방지하기 위해 다양하고 창의적인 전략들을 도입할 수 있다는 것을 보여준다. 이러한 전략에는 특허 시스템의 오용(예: 에버그리닝 특허전략<sup>1</sup> 또는 특허군집<sup>2</sup>), 오해의 소지가 있는 정보의 전파, 제품 전환, 필수특허 허가거부 유도가 포함된다. 이러한 맥락에서 경쟁법 집행은 필수적이거나, 때로는 경쟁법이 지식재산권과 규제 시스템의 실패를 보상하는 역할을 하는 것으로 보인다.

경쟁당국과 전문가들은 유사특허제품 출시(Product hopping), 특허전략, 허위정보 전략, 필수 특허에 대한 접근권 부여 거부 등 선발의약품 회사가 복제약 경쟁을 배제 또는 지연시키기 위해 도입한 다양한 전략들을 다루어 왔다.

*상품 전환(product switching)*. 지난 몇 년간 상품 전환 사건이 확산되어 왔다. 처음에 보면 상품 전환은 기존 약품 보다 새롭고 더 선진적으로 개선되었을 가능성이 높은 신규 버전의 약품을 시장에 도입하기 때문에 좋은 것으로 비춰질 수도 있다. 이 관행은 선발의약품의 신규 버전이 더욱 강력하고 오래가는 특허 보호를 누리는 반면, 기존 선발의약품은 곧 특허시효가 끝날 경우 문제가 되기 시작한다. 이것은 선발의약품 회사들이 의사와 환자들로 하여금 선발의약품에서 신규 약품으로 전환하도록 유도할 인센티브를 제공한다. 이러한 상품 전환은 선도 의약품 회사들이 신규 약품을 다르게 홍보하고, 기존 약품의 상대가격을 인상시키거나 시장에서 기존 약품을 철수시키는 행위 등을 통해 유도할 수 있다. 경쟁법 집행당국은 이로써 혁신과 소비자에게 피해를 줄 전환 전략을 구분하는 데 있어 어려움에 직면한다. 최근 결정들에서는 기존 상품이 시장에서 철수될 때 유사특허제품을 출시하는 것이 반독점법 위반행위라고 간주했다. 그러나 제약회사들은 어떻게 경쟁법 집행 위험에 맞닥뜨리지 않고 상품의 지속적인 혁신과 개선을 할 수 있는지에 대해 문제를 제기한다.

*특허전략(patenting tactics)*. 에버그리닝 특허전략과 특허군집은 반독점 위반에 관한 우려를 제기하는 두 가지 종류의 특허 전략이다. 에버그리닝은 선발의약품

1 역자주: 에버그리닝은 특허에 있어서 특허의 존속기간을 연장하거나 20년 이상 특허기간을 연장하여 특허의 더 많은 독점적 권리를 얻고자 하는 것을 의미

2 역자주: 기존 의약품에 대하여 추가적인 치료상 이익 없이 새로운 형태나 기타 사소한 변경만을 가한 특허군집(patent clustering)은 부적절한 방법으로 특허 보호기간 연장에 사용될 수 있음

회사가 곧 특허가 끝나는 의약품에 대해 사소한 변화를 도입(예: 미세하게 다른 성분 구성)함으로써 추가적인 또는 분리된 특허 보호를 얻고, 이를 통해 복제약 진입을 지연 또는 방해하려는 것을 의미한다. 기존의 남용 사건들에서는 선발의약품에 대한 추가적인 보호를 구하는 것, 예를 들어 오로지 복제약 진입을 지연시키고, 어떠한 신규 상품 또는 개발도 시장에서 일어나지 않도록 분리 특허나 추가 보호 자격을 얻으려고 하는 경우, 이것이 남용적이라는 사실이 확인됐다. 분리 특허 신청이 신규 또는 수정상품의 도입을 요구하는지 여부에 관한 문제가 논의되었다. 특허군집(patent clustering), 즉, 선발의약품 회사가 동일 상품의 다양한 측면에 적용되는 다수의 특허들을 획득하는 경우는 잠재적인 복제약 경쟁업체들이 상품의 어느 부분을 위해, 그리고 언제 시장 진입이 가능한지를 아는 것을 어렵게 한다. 전문가들이 보고한 것과 같이 약품당 등재된 특허 수는 지난 수십년간 상당히 증가해왔으며, 이러한 특허들의 대부분은 활성 원료 특허가 아니라 이차적 특허(secondary patents)이다.

경쟁법과 지식재산권 사이에 내재하는 갈등을 다룰 경우에는 주의를 기울여야 한다. 특허 전략의 맥락에서 봤을 때, 기업들의 규제절차 사용에 있어 반독점법 집행이 정당한지 여부에 관한 문제가 제기되었다. 일부는 차라리 이러한 상황에서 제약회사들이 특허를 획득하도록 하는 특허 규제에 대한 수정을 요구한다.

*허위정보 전략(disinformation tactics)*. 제약 회사들은 때때로 선도의약품을 대체하는 복제약과의 경쟁을 막거나 또는 이들의 진입을 막기 위해 규제기관(예: 지식재산권 기관), 약품 제공자(병원, 의사, 약사) 또는 소비자에게 의도적으로 거짓 또는 허위정보를 제공한다. 제약회사가 복제약 경쟁업체에게 사전 경고를 하기 위해 자신이 보유하고 있다고 주장한 특허를 실제로 보유하지 않을 경우 이러한 허위정보는 반경쟁적으로 판명될 수 있다. 선발의약품 회사들은 의사들의 결정에 영향을 미치고, 이들이 복제약을 거부하도록 유도하기 위해 자사 약품의 품질, 효율성 또는 부작용에 관한 잘못된 정보를 제공할 수도 있다. 경쟁당국들은 의사들이 독립적인 결정을 내릴 만큼 의약품에 대한 충분한 지식을 가지고 있지 않는 경우 허위정보가 반경쟁적이라는 사실을 확인했다. 다른 당국들의 경우에는 의사들이 충분한 지식을 보유하지 않고, 허위정보 전략이 실제 그들의 결정에 영향을 미쳤다는 것이 분명하지 않은 경우에는 경쟁법 위반이 아니라고 봤다.

*필수 특허(essential patents)*. 선발의약품 회사들이 자사의 특허 사용 허용을 거부하는 것에 대해 경쟁법 위반이라고 문제를 제기하는 복제약 업체들로 인해 논란이 발생하고, 다음과 같은 주요 문제들이 제기되었다: '필수' 특허는 무엇인가? 어떠한 조건 하에서 선발의약품 회사들의 거부가 남용행위가 되는가? 누가 실시권자가 될 자격이 있는가? 공중보건 문제일 경우에는 차라리 규제적 개입을 통해 거부 문제를 다루어야 하는가?

소비자 후생을 위해서는 값이 더 싼 약품뿐만 아니라 더 새롭고, 나은 의약품이 요구된다. 또한 복제품이 개발될 수 있었던 것도 선발의약품의 선재(pre-existence) 덕분이다. 그러므로 혁신을 위한 높은 인센티브 유지와 복제약 경쟁의 편익 장려의 적절한 균형을 맞추는 것이 주요 목적이자 어려운 점이다. 대부분의 남용 사건들은 지식재산권 법 집행에 관해 '경계선상(borderline)'의 질문을 촉발시킨다. 경쟁법 집행은 때때로 지식재산권 또는 규제 시스템의 실패를 보상하는 것으로 보인다. 그러므로 경쟁당국은 규제기관과 협력해야 하고, 경쟁 사건들에서 개혁이 필요하다는 것이 밝혀질 경우 당국의 주창 노력이 장려되어야 한다.

(4) *판매지연매수 합의(pay-for-delay agreements)*에 대한 전 세계 반독점 당국의 관심이 증가했다. 당국은 선발의약품 회사가 소비자에 대한 피해를 대가로 복제약 경쟁회사들의 진입을 지연시키는 합의에 대항해 조치를 취해왔다. 경쟁법 집행자들은 판매지연매수를 처리하는 데 적용가능한 사법 심사와 관련하여 특허의 성격(즉, 혁신 수준), 매수의 성격 및 매수 규모가 경쟁제한 피해를 평가하는 데 관련이 있는지 등의 핵심적인 문제들에 직면한다.

역지불합의(reverse payment agreements)라고도 알려진 판매지연매수 합의에 대한 반독점 당국의 관심이 높아져왔으며, 미국과 유럽 양쪽 모두에서 경쟁법 집행 조치들이 취해졌다. 판매지연매수 합의는 선발의약품 제조업자들이 복제약의 이른 시장진입의 위험을 피하기 위해 수립하는 합의로서, 복제약 회사들이 자사 약품의 복제약의 출시를 지연하도록 매수하는 것이다.

선발의약품 업체와 복제약 제조업체 모두가 소비자에 대한 피해를 대가로 복제약 진입을 지연시킴으로써 편익을 얻는 경우 경쟁에 대한 우려가 발생한다. 즉, 선발의약품 회사가 자사의 특허 수입을 복제약 회사들과 공유하는 한편, 소비자들이 값이 더 싼 복제약에 빨리 접근할 수 있는 것을 막는 것이다.

판매지연매수 합의로 인해 논쟁이 되는 다수의 문제들을 제기되어 왔다:

- 판매지연매수에 적용되는 경쟁저해 이론(theory of harm)과 사법 테스트는 무엇인가? 경쟁을 제한하는 선발의약품 회사와 복제약 회사의 합의, 그리고 합법적일 수 있는 합의를 어떻게 구분할 수 있는가? 판매지연매수는 목적, 또는 그 자체로, 또는 효과에 따라 제한적인가, 혹은 합리의 원칙(rule of law)이나 기타 테스트나 추정에 기반하는가?
- 어떤 종류의 '매수'가 문제가 되는가: 매수의 성격이 문제인가: 자금 또는 다른 유형의 이득 또는 가치 이전이 문제인가? 매수의 규모가 문제가 되는가?
- 무슨 '지연'이 문제시 되는가: 진입이 특허의 유효기간 이후까지 지연되거나 또는 특허 소송의 종료일 이후까지 지연되는 경우 문제가 되는가?
- 판매지연매수는 특허 소송의 맥락에서만 타당하고 걱정할만 한 것인가? 특허 소송의 잠재적인 결과가 관련이 있는가?
- 선발의약품의 특허의 성격과 영향력이 관련이 있는가? 판매지연매수에 대한 경쟁법 집행이 해당 특허를 무효화하는가?

판매지연매수는 복제약 회사가 진입했거나 또는 시장에 진입하겠다고 선발의약품 회사를 위협하는 반면 선발의약품의 특허는 만료되지 않은 경우 발생한다. 이것은 다양한 유형의 소송으로 이어질 수 있으며, 이에 대한 예로 선발의약품 회사가 복제약 회사를 특허 위반으로 고소(법원의 명령 또는 손해배상을 구함) 또는 복제약 회사가 법정에서 선발의약품 회사 보유 특허의 유효성에 대해 문제를 제기(조기 시장진입을 구함)하는 것이 있다. 조기 경쟁, 특허 무효화, 또는 비용과 시간이 많이 드는 소송의 위험을 피하기 위해 선발의약품 회사는 복제약 회사와의 합의에 도달할 수도 있다. 선발의약품 회사가 매수를 위해 얼마나 지불하고, 시장 진입의 지연이 얼마나 오래동안 지속될 것인지는 당사자들의 협상력, 그리고 그들이 피하려고 노력하는 소송의 잠재적 결과에 따라 달라진다. 전문가 통계에 따르면 특허의 영향력은 소송 결과에서 중요한 역할을 가진다: 선발의약품 회사는 강력한 특허를 포함할 경우, 즉 활성 원료에 대한 주요 특허 사건의 경우 대부분 승소하는 반면, 영향력이 약하거나 이차적 특허가 걸려있는 경우에는 복제약 회사들이 성공할 가능성이 더 높다(예: 제형(formulation) 또는 절차에 관한 경우). 대부분의 판매지연매수 합의가 이차적 특허와 관련된다는 것도 통계에서 추가적으로 드러난다.

선발의약품 회사의 매수가 없었을 경우에 비해 매수를 통해 복제약 진입이 지연된다면 일반적으로 경쟁에 관한 우려가 발생한다.

규제환경 -특히 지식재산권 법과 집행 체계- 도 제약회사가 역지불합의에 참여할 것인지에 대한 결정에 있어 중요한 역할을 한다. 유럽연합(European Union, EU)과 미국의 규제시스템 간 주요 차이점들이 확인되었다. 유럽에서는 지식재산권 소송과 집행 체계가 매우 분산화되어 있으며, 다수의 관할권역에서 비용이 높고 복잡한 특허 소송이 요구되는 경우가 종종 있다. EU내에서는 가처분(preliminary injunction)을 효과적으로 이용할 수 있는 가능성이 제한적이며, 선발의약품 회사는 불법 복제약 진입의 결과 발생하는 손실에 대한 적절한 배상을 사실상 절대 받을 수 없다. 또한 일단 유효특허를 가진 선발의약품 회사가 복제약 진입(무효화 되었다고 하더라도)에 직면할 경우, 선발의약품 회사의 가격이 초기로 회복될 수 있는 경우는 거의 없다; 이와 같은 문제점은 여러 관할권역에 미칠 수 있는 부작용을 발생시킬 수도 있다. 기업과 전문가들은 이것을 '회복 불가능한 피해(irreparable harm)'라고 불렀다. 통합된 유럽 특허 소송 법정을 통해 현재의 장애물들을 제거할 필요성에 관하여 일반적으로 의견 수렴이 있었다. 그러나 선발의약품 회사와 복제약 회사 간 합의를 평가하는 데 있어 이러한 규제적 부담들을 경쟁법 집행과 법적 표준에서 고려할지 여부, 그리고 한다면 어떻게 할 것인지는 여전히 분명하지 않다.

여태까지 판매지연매수는 제한적인 수평적 합의로 접근해 왔다. 이러한 합의들이 지배력 규정의 남용 또는 기업결합 규제 하에서도 적발될 수 있을지 여부는 두고봐야 할 일이다. 후자는 특히 매수가 협력 또는 합작 활동을 통해 수행될 경우와 관련이 있다.

선발의약품과 복제약 경쟁은 다른 유형의 제한적 합의에 의해서도 제한될 수 있다. 경쟁당국은 무역협회 결정에 대해 취한 조치, 그리고 경쟁을 제한하고 복제약 가격을 집단으로 인상시키는 복제품 제조업체들 간의 수평적 합의에 대한 경쟁법 조치들을 보고했다.

## 의약품 유통의 경쟁 이슈(2014)

### Competition Issues in the Distribution of Pharmaceuticals(2014)

라운드테이블 논의, 각국이 제출한 보고서 및 토론을 위해 요청된 발표와 연구보고서에서 다음과 같은 논점들이 제시되었다:

*(1) 다른 산업과는 다른 제약 분야만의 독특한 경제적 특성들로 인해 의약품 유통시장에 대한 규제의 필요성과 경쟁에 관한 우려가 제기된다. 정책입안자 및 집행자들은 동 분야에 개입하기 위해 이와 같은 요소들을 완전하게 이해해야 한다.*

처방약 시장은 소비재가 판매되는 다른 시장들과는 매우 다른 특성을 가지고 있다.

신규 약품을 시장에 도입하기 위해 필요한 높은 R&D 투자에 대한 보상을 위해 특허가 존재하므로, 의약품 시장의 공급의 특징은 상당한 시장지배력에 의해 결정된다. 그러나 특허 보호로 인해 부여되는 시장지배력으로 인해 과도한 수입을 얻지 못하도록 하고, 소비자가 보호될 수 있도록 하는 일종의 가격 규제가 필요하다. 더군다나 선발의약품(또는 오리지널 의약품, originator drugs)은 다양한 형태의 관성 효과(intertia)로 인해 효능이 같은 복제약(또는 후발 의약품, generic drugs)이 진입한 후에도 지속적으로 시장지배력을 누릴 수도 있다.

처방약은 신뢰상품(credence goods)이다. 처방약 구매에 관한 결정은 소비자보다는 전문가(의사)에게 위임되는데, 이는 이들 간에 정보 비대칭성이 존재함을 암시한다. 또한 제조업체와 의사 간에도 정보 비대칭성이 존재한다. 의사들이 약품의 효과성에 관한 정보를 얻기 위해 제조업체에 상당히 의존하기 때문에 이러한 비대칭성이 존재한다.

이러한 정보 비대칭성은 제조업체들이 의약품 구매 선택을 조작할 가능성을 발생시키고, 의사와 환자 사이의 인센티브가 일치하지 않는 경우에는 지배력 남용의 여지를 남긴다.

구매에 관한 결정이 지불하는 사람(소비자 또는 보험업자)보다는 제 3자(의사)에 의해 이루어지기 때문에 약품 수요는 다소 가격 비탄력적이다. 의사들은 일반적으로 가격에 민감하지 않다. 또한 일부 국가에서는 소비자들이 자신들이 구매하는 의약품의 전체 비용을 지불하지 않기 때문에 의사와 마찬가지로 가격에 민감하지 않다. 도매업체와 소매업체의 수요 또한 가격에 대해 다소 경직되어 있는데, 이러한 경직성은 대체재가 부재하고, 많은 약품들의 경우 의무취급 의약품 범위에 관한 규제요건으로 필수 불가결한 성격을 갖기 때문이다. 이렇게 전반적으로 낮은 가격 탄력성과 더불어 제조업자들의 시장지배력은 왜 많은 국가에서 의약품 가격이 공급망의 다양한 수준에서 규제되는지를 설명한다.

약품은 사람들의 건강 및 생존에 필수적이다. 따라서 많은 정부들은 약품을 모든 시민들이 소득 또는 주거지에 관계 없이 알맞은 가격으로 쉽게 접근가능할 수 있도록 제공되어야 하는 가치재로 간주한다. 백신과 감염 질환에 대한 의약품과 같이 일부 의약품의 소비는 강력한 양의 외부효과를 갖는다. 이러한 외부효과는 의약품을 필요로 하는 사람들이 약품을 살 수 있도록 하는 정부 개입을 통해서만 내재화 될 수 있다.

이와 같은 제약 분야의 특성은 자원의 효율적 배분을 이루거나, 형평성에 관한 우려를 다루기 위해 비규제 시장 하의 경쟁에 완전히 의지할 수 없다는 것을 암시한다. 그러므로 시장실패를 다루고, 정책적 목표를 달성하기 위해 규제 개입이 필요하다. 그러나 경쟁을 통해 제약 시장이 소비자를 위해 제대로 작동하도록 하여 소비자들이 더 높은 품질, 더 많은 선택권과 다양성, 혁신 증가 및 가격 인하 혜택을 받을 수 있도록 할 수 있고, 그래야만 한다.

*(2) 의약품 유통에서 발생하는 경쟁 문제의 유형에 있어 선진국과 개발도상국 간에 중요한 차이점들이 존재한다. 규제와 경쟁법을 더욱 효과적으로 집행하고, 소비자 정보를 더 많이 제공하며, 제조업체가 의사에게 제공하는 인센티브에 대해 규제를 강화함으로써 개발도상국의 성과를 개선할 수 있을 것이다.*

대부분의 문헌에서는 고소득 국가에 초점을 맞추는 경향이 있지만, 중·저소득 국가의 상황은 매우 다른 경우가 종종 있다. 정부가 이용할 수 있는 제한된 자원과 폭넓은 공공 또는 민간보험 적용이 부재하다는 사실은 중·저소득 국가의 소비자들이 일반적으로 자기 부담으로 의약품 가격을 지불해야 한다는 것을 의미한다. 민간 운영 의사들은 의약품을 처방, 조제하는 경우가 종종 있으며, 따라서 잠재적인 이해관계 충돌의 대상이 된다. 소비자를 위한 확실하고



독립적인 정보가 존재하지 않으며, 무엇보다도 이로 인해 값이 싼 복제약에 대한 불신이 발생한다.

그 결과 저소득 국가의 의약품 소매 가격은 때때로 고소득 보다 훨씬 더 높다. 의약품은 저소득 국가 소비자들의 전체 직접부담비용(total out-of-pocket expenditure)의 매우 큰 부분을 차지한다(예를 들어, 2011-12 세계은행 연구에 따르면 인도에서는 86퍼센트를 차지함). 따라서 높은 가격은 빈곤을 악화시킨다.

그러나 다양한 조치를 통해 최소한 어느 정도까지는 이러한 문제를 완화시킬 수 있다. 심사 및 허가절차 개선으로 지원되는 대중 인식제고 캠페인을 통해 의약품 소비패턴을 값이 더 싼 복제약으로 이동시키도록 도울 수 있다. 처방 관행에 대한 감사, 또는 이러한 감사를 수행하겠다는 위협은 의사 측의 잘못된 처방을 방지할 수 있다. 제조업자가 의사에게 제공하는 재정적 인센티브에 대한 문제를 다룸으로써 의사들이 불필요하고 비싼 약을 처방하는 행위를 방지하여 보다 합리적인 의약품 사용을 지원할 수 있다.

- (3) *약품가격을 규제하거나, 또는 제한하기 위해 사용되는 조치들이 경쟁에 미치는 효과는 다양하다. 경쟁당국이 이러한 효과에 대해 적절한 관심을 가지고, 가장 알맞은 조치를 선택할 수 있도록 도울 수 있는 역량이 있어야 한다.*

제조업체들과 약국의 시장지배력을 제한하기 위해 유통망의 다양한 수준에서 가격을 제한하고 경쟁을 유발하는 것이 필요하다. 이를 통해 소비자와 공공(그리고 민간) 보험업체의 의약품을 관리 하에 두어야 한다.

선발의약품 및 복제약의 공장도 가격과 소매가격(또는 의약품 가격 상황)을 규제하기 위해 다양한 방법이 사용된다. 많은 경우 공공 서비스 의무 정책(public service obligation) 하에서 운영되는 도매업체들이 의약품 전 범위를 유통하도록 하거나, 또는 공급망에서 시장지배력의 효과를 억제하기 위해 의약품의 도매가격도 규제한다.

도매가격 규제의 실용적인 이점에도 불구하고, 공장도 가격(ex-factory prices) 규제에 가장 흔히 사용되는 규제 형태를 운영하는 데는 많은 어려움이 존재한다. 선발의약품 규제를 위해 종종 사용되는 국제적 참조가격 책정(international reference pricing)은 의약품 출시 결정을 왜곡시킬 수 있다. 그 이유는 제조업자들이 다른 국가에서 높은 참조가격을 책정하기 위해 가격규제가 덜 엄격한 국가에서 먼저 의약품을 출시하도록 할 인센티브가

생기기 때문이다(그리고 이에 따라 가격 벤치마킹의 목적을 좌절시킨다). 동일한 치료효과로 분류되는 약품, 또는 복제약에 상응하는 선도의약품의 가격을 참조하여 가격을 책정하는 내부 참조가격 책정(internal reference pricing)과 복제약 가격 상한(generic price ceilings)은 원가비용(underlying costs)을 반영하지 못할 수도 있다. 또한 추가적인 가격 경쟁을 저지하는 가격책정의 중심이 될 수도 있다.

소매 수준의 이윤 규제는 표시가격(정가)에 기반하는 경향이 있다. 그러나 복제약 제조업체들은 약국 판매를 두고 경쟁하기 때문에 실제 지불가격에는 상당한 할인이 포함될 수도 있다. 따라서 일부 국가에서는 표시 가격보다는 실제 가격에 대하여 규제된 이윤을 계산한다. 그러나 약국이 지불하는 가격의 투명성은 매우 제한적이기 때문에 이와 같은 규제를 집행하는 것은 어려운 일이다. 다른 국가들은 대신 할인을 금지했다. 그러나 이러한 가격 할인은 특정 상황에서는 친경쟁적인 것으로 간주될 수도 있다.

공장도 가격에 대한 규제 유형과 비교할만한 의약품 가격 사이의 관계가 불분명하고, 공장도 가격은 같다고 하더라도 국가마다 최종 가격은 상당한 차이가 난다는 것을 보여주는 증거가 라운드테이블 회의에서 제시되었다. 이것은 제도적인 세부사항들이 중요하지만 규제가 언제나 효과적이지는 않을 수 있다는 것도 암시한다. 경쟁당국은 규제적 가격책정 정책이 적절한 인센티브를 제공하고, 가격을 효과적으로 제한하도록 정책 설계에 기여할 수 있고, 그래야만 한다.

- (4) *약품가격 규제와 특허기간 제한은 선도의약품과 복제약 간 활발한 경쟁을 보장하는 데 충분하지 않다. 수요 측면의 조치를 포함한 복제약 장려조치들을 통해 경쟁, 공공 비용효율성(public cost-efficiency)을 도모하고, 개인이 의약품 가격을 감당할 수 있도록 장려해야 한다.*

선도의약품에 대한 특허 만료 후 복제약의 시장진입으로 발생하는 경쟁으로 인해 소비자와 가격지불자들을 과다가격으로부터 보호할 필요성이 감소하나, 이러한 필요성을 완전히 없애는 것은 아니다. 일부 연구는 복제약과 선도의약품의 생물학적 등가성(bioequivalence)에도 불구하고 이들 간의 가격 경쟁이 놀라울 정도 약하다는 것을 발견했다. 이러한 '복제약 모순(generic paradox)'을 설명할 수도 있는 다양한 이유들이 존재하다. 그 예로 가격에 민감한 지불자들과 민감하지 않은 지불자로 수요 세분화(demand segmentation);

신약(branded drugs)과 복제약(non-branded drugs)에 대한 인식 차; 의사와 소비자를 위한 복제약의 이용가능성과 품질에 관한 정보 부재 등을 들 수 있다.

따라서 복제약의 출시를 위해서는 규제가 필요하다. 복제약을 더 많이 소비함으로써 선도의약품에 대한 특허 보호가 만료된 후 이들의 가격을 제한하도록 도울 수 있다. 또한 복제약은 다른 어떤 선도의약품보다도 훨씬 더 싸기 때문에 의약품 지출이 감소할 것이다.

이와 같은 규제에는 가격 규제가 포함된다. 또한 가격 경직성을 방지하고, 의사, 약사, 환자들이 자신의 의약품 선택에 따른 비용을 고려하도록 하는 등의 수요 측면의 조치들도 포함된다. 예를 들어 복제약 또는 동일한 약효에 비용이 더 낮은 약품을 선택하지 않는 소비자에 대해 공동부담분(co-payment) 인상, 처방의에 대한 약품 목록 및 예산 제한, 조제 약사들의 자발적 또는 의무적 복제약 대체, 그리고 가격에 민감한 보험업체들에 의한 대규모 구매(미국이 전형적인 예를 제공함)가 있다.

*(5) 전통적인 의약품 공급망에는 제조업체, 도매업체, 소매업체(약국), 이렇게 세 가지 수준이 존재한다. 제조업체에 의한 전방통합(forward integration) 및 후방통합(backward integration)으로 인해 공급망의 구조가 바뀌고 있다. 또한 이로 인해 경쟁에 관련한 새로운 문제들이 발생하고 있다.*

점차 더 많은 제조업체들이 전통적으로 도매업자들이 수행하던 활동, 또는 최소한 그 일부를 수행하고 있다. 일부 국가(미국, 캐나다, 칠레 및 점차적으로 더 많은 유럽 국가들)에서는 제조업체들이 약국과 직접적인 관계를 맺게 되었고, 이에 따라 도매업체들은 단순한 유통업체가 되었다. 일부 경우에는 제조업체들이 도매업체를 인수하기도 한다.

제조업체들은 이러한 합의를 통해 비용 절감, 정보 비대칭성 완화, 이중마진(double marginalization) 제거 등의 효율성이 발생한다고 주장한다. 그러나 소비자들이 이러한 혜택에서 얼마나 많은 편익을 받게 되는지는 분명하지 않다. 게다가 수직적 통합도 반경쟁적 효과를 가질 수 있다. 통합된 제조업체/도매업체가 자사 제품을 다른 도매업체들에게 제공하는 것을 거부한다면 브랜드 간 경쟁이 줄어들 수 있다. 동시에 다른 제조업체들의 상품을 유통시키는 것을 거부한다면 경쟁기업의 소매시장 접근을 봉쇄할 수 있다.

약국 분야(pharmacy sector)는 전통적인 도매업종보다 시장집중도가 덜 하다. 따라서 제조업체들은 약국과 직접적으로 거래할 경우 더 강력한 위치에 놓여있다. 일부의 경우에 약국들은 제조업체에 대한 협상력을 높이기 위해 구매자 단체를 만들거나, 허용될 경우에는 소매망(retail chains)을 형성하여 대응해 왔다. 그러나 이러한 행동이 상방통합에서 발생한 효율성을 소비자(약품 가격을 지불하는) 보험업체가 받을 수 있도록 보장하지는 않는다.

도매업체와 소매업체 간 수직적 합의(소유권 제한이 없는 경우에는 기업결합도 포함)도 역시 관찰되었다. 이와 같은 수준의 공급망 수직적 통합은 거래 비용을 줄이고 효율성을 강화할 수 있다. 그러나 정보 공유 및 담합을 용이하게 하고 소매 경쟁을 완화시켜 경쟁에 대한 우려도 발생시킬 수 있다. 2008년 헝가리 경쟁당국이 조사한 사건에서는 한 도매업체가 몇몇 약국들로 하여금 대부분의 의약품을 자사에서 구매하도록 하고, 도매업체가 제안한 가격을 준수하도록 하는 대가로 할인과 기타 유인책을 제공하기로 한 합의가 있었다.

*(6) 소유권에 대한 제한이 없거나 철폐된 곳에서는 규모의 경제를 활용하고, 구매시장력을 향상시키는 것을 목표로 한 기업결합들로 인해 도매 및 소매 수준의 시장집중도가 높아졌다.*

도매 수준의 수평적 기업결합은 도매 활동에 존재하는 규모의 경제가 일부 원인이 된다. 이와 같은 규모의 경제는 대규모의 고정비용이 들어가는 IT 시스템의 중요성이 커지면서 더 증가할 수 있다. 도매 기업결합 분석에서는 도매 분야와 소매 분야 사이의 계약적 연결이 하방 수준에서 경쟁을 감소시킬지 여부를 평가해야 한다.

집중도는 기업이 카르텔을 형성할 능력도 높일 가능성이 있다. 2006년 독일에서는 최대 규모의 도매업체 네 개가 포함된 카르텔이 드러났다. 2012년에는 칠레 경쟁당국이 세 개의 약국 체인의 담합적 관행에 대해 벌금을 부과했다. 이 두 경우 모두 카르텔은 가격 전쟁 이후에 형성되었다.

약국 소유권에 대한 제한이 거의 없거나, 아예 존재하지 않는 국가들에서는 소매기업 결합으로 인해 경쟁이 감소할 수 있다. 일반적으로 약국의 처방약 가격은 규제를 받기 때문에 약국들은 이를 두고 경쟁하지 않는다고 하더라도, 비가격적 측면 즉, 개점 시간, 서비스 품질, 점포 배치 및 일반의약품 등에서는 경쟁한다. 만일 특정 지역의 약국 수가 줄어든다면 이와 같은 경쟁이 감소될 수 있고, 따라서 소비자들이 피해를 볼 수 있다. 그러므로 두 가지 발표에서 나타난

것처럼 약국 기업결합이 해당 지리적 시장에 미치는 효과를 면밀하게 검토해야 한다.

소유권이 분열된 곳에서조차도(시장 집중도가 낮은 곳에서도) 산업집단 형성은 담합적 합의를 위한 수단을 제공할 수 있으며, 이러한 사실은 인도에서 입증되었다. 인도에서는 세 개의 사건에서 소매업체 연합이 새로운 도매업체의 진입을 방해하고, 소비자가 지불하는 최종가격을 결정하기 위해 활동했다. 독일에서는 2008년 한 제조업체 연합이 약국 연합과의 회의를 개최하였다. 이들은 표면적으로는 2004년에 예상되는 특정 일반의약품(over-the-counter drgs, OTCs)의 가격책정에 대해 임박한 규제에 관해 논의했다. 그러나 실제로는 소매업체 간 가격담합을 촉진하여 벌금이 부과되었다. 2012년에는 그리스 경쟁당국이 유아용 우유 유통을 제한하기 위해 몇몇 도매 및 소매거래 연합이 담합을 한 것에 대해 벌금을 부과했다.

- (7) 많은 국가에서는 소매 약국 분야에 대한 폭넓은 역사적 규제가 존재한다. 이와 같은 규제를 평가할 때에는 규제가 소비자 후생에 미치는 영향을 고려해야 한다.

전 세계 많은 국가에서 약국은 시장진입, 소유권, 개점시간 등을 지배하는 폭넓은 규제의 대상이다.

약국 당 최적의 인구 범위를 보장하기 위하여 인구 기준 또는 매장 간 최소 거리에 기반한 약국의 수와 위치 제한이 필요하다. 그러나 이와 같은 제한은 약국이 더 가난한 지역이나 시골 지역에 위치하도록 할 적절한 인센티브를 창출하지 않는 반면, 이윤이 높은 지역에 대한 진입은 확실히 제한할 것이다. 이로 인해 경쟁은 제한되고, 소비자들이 피해를 입게 되며, 현 사업자에 대한 경제적 지대가 발생할 것이다. 유럽의 약국 밀도의 높은 차이는 라운드테이블 회의에서 보고되었는데(덴마크의 경우 약국 하나당 18,000명에서부터 스페인은 2,000명, 그리고 그리스의 경우 1,000명), 이러한 높은 밀도는 국가 간 최적 수준의 인구 범위의 차이보다는 역사적 유산의 차이 때문인 것으로 보인다.

여태까지 시장진입에 대한 규제철폐는 제한적이었다. 2003년 영국 공정거래사무소(Office of Fair Trading)는 1987년 이후 계속되었던 엄격한 진입 규제를 제거하도록 권고했다. 2005년 주당 100시간 이상 영업하기로 동의한 신규 약국에 대해서는 규제를 면제하기로 허용하면서 이러한 권고의 일부는 시행되었다. 그러나 약국 수의 증가와 접근도 개선에도 불구하고 개혁은 2012년

철폐되었다. 이와 유사하게 2007년 헝가리에서 부분적 규제철폐가 이루어졌으나, 이러한 철폐는 2010년 다시 무효화되었다.

소유권에 대한 규제가 존재하는 곳에서는 누가 약국을 소유할 수 있으며, 한명의 소유자가 얼마나 많은 매장들을 보유할 수 있는지에 대해 제한이 가해진다. 이와 같은 규정을 완화시킴으로써 집중도가 상당히 증가하고, 그 결과 비용이 절감되며 구매자 교섭력이 향상될 수 있다. 그러나 이와 같은 효율성의 증가는 집중도의 증가로 인해 발생하는 잠재적 경쟁 감소, 그리고 효율성이 소비자나 지불자에게 이전되지 않을 위험과 비교되어야 한다. 이러한 효과들의 잠재적 균형에 대한 평가에 기반하여 제한을 계속해서 유지할지 여부를 결정해야 한다.



# Infrastructure and services





## 지역 서비스 경쟁: 고형폐기물의 관리(1999)

### Competition in Local Services: Solid Waste Management(1999)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서, 라운드테이블의 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) 지방 정부가 필요물자의 구매와 규제를 효율적으로 수행하고자 하는 인센티브는 취약해 보인다. 일부 OECD 국가는 구매와 규제의 효율성을 직접적으로 개선하고자 하거나 이러한 행위를 효율적으로 수행하기 위한 인센티브를 개선하고자 하는 지방 정부에게 여러 요건을 부과해 왔다.

비록 국가 경제의 규모에 비하면 하나의 지방 정부의 영향력은 작을지 몰라도 모든 지방 정부 개입의 집합적인 영향은 상당하다. 지방 정부의 수입은 보통 OECD 국가의 GDP 의 5-15 퍼센트에 해당한다. 지방 정부의 조달 및 규제 효율성을 위한 인센티브는 예산제약의 연성적 성격과 소비 결정에 대한 지방 세금의 민감성 등의 다양한 요소에 따라 달라진다. 연성예산제약을 가진 지방정부는 서비스 제공의 비용 최소화에 대한 인센티브가 취약한 편이다. 연성예산제한과 중앙 정부로부터의 이전 재원의 규모 간에는 상관성이 있는 듯하다 - 중앙정부로부터의 이전이 많을수록 지방정부의 인센티브는 연성화된다. 지방정부는 정치적으로 가장 민감한 서비스를 중단하거나 혹은 중단할 것이라 위협하면서 중앙정부로부터 추가적인 재원을 받고자 전략적으로 행동하기도 한다(예산제약의 연성화가 더 심해짐).

많은 OECD 국가의 중앙정부는 지방정부가 제공하는 서비스의 효율성을 개선하기 위하여 여러 형태의 제약을 지방 정부에게 부과한다. 그 예로 미국은 많은 지방정부에게 균형 예산을 유지하도록 요구하고, 영국은 지역 서비스의 제공에 경쟁 입찰을 채택할 것을 요구하기도 한다. 이탈리아는 현재 경쟁 입찰의무를 규정하는 법률을 채택할 것을 고려하고 있다.

- (2) 폐기물 서비스 분야는 두 가지 업무 - 폐기물 수집과 폐기물 처리 및 처분 -로 구분될 수 있다. 폐기물 수집에서 관행적인 시장 내 경쟁(in-the-market competition)의 기회는 밀도의 경제성에 좌우된다. 이것은 가정용 쓰레기의 정기적 수집 시장에서 가장 강하게(그리고 경쟁의 기회에 있어서는 가장 낮게) 나타난다. 가정용 쓰레기의 수집을 시장 내 경쟁에 의존하는 국가는 거의 없다. 산업 및 상업 폐기물에서는 시장 내 경쟁이 가능하고 일반화되어 있다.

폐기물 수집 시장의 경쟁 범위는 밀도의 경제(economies of density)에 좌우된다.

다른 망산업(network industries)처럼 밀도의 경제는 도심 지역의 가정용 쓰레기의 정기적 수집에서 강하게 나타난다. 폐기물 수집 서비스의 제공을 시장 경쟁에 의존하는 국가는 거의 없다. 중요한 예외로는 폐기물 수집의 시장 내 경쟁이 오랜 동안 정착되어 온 핀란드가 있다. 그러나 최근 핀란드의 연구 조사에 따르면, 경쟁입찰을 통해 지역 독점이 이루어지고 있는 지역과 비교했을 때 시장 내 경쟁을 실시하는 지역의 수집 비용이 20-25 퍼센트 더 높다는 것이 밝혀졌다.

폐기물 분야에서 가장 우선적인 규제 문제는 거주지 및 소규모 상업적 소비자의 폐기물 수집을 어떻게 조직해야 하는지와 관련이 있다. 다른 비경쟁적 서비스와 같이 폐기물 서비스를 제공하기 위한 지역 독점, 국가의 직접적 서비스 제공, 경쟁입찰의 형식으로 주기적인 시장을 위한 경쟁(competition for-the-market) 조성 등을 포함한 여러 정책적 선택사항들이 있다. 또한 서비스 대금의 지급 주체(소비자 또는 지역 정부), 지급액수(정액 요금 또는 폐기물량에 따라), 품질 관리 유지에 대해 결정해야 한다. OECD 회원국의 지방 당국이 실무상 매우 다양한 접근방법을 적용하고 있음을 알 수 있다.

- (3) 폐기물 수집의 특징은 경쟁입찰이라는 시장을 위한 경쟁 시스템을 통하여 효율적으로 제공될 수 있다는 것이다. 여러 접근법의 효율성에 대한 경제학적 연구에 따르면 지방정부가 자체적으로 해결(in-house production)하는 것보다 경쟁입찰을 하는 것이 비용이 적게 든다. 그러나 경쟁입찰이 효과적으로 되기 위해서는 입찰과정에서의 경쟁의 정도, 입찰자 간의 경쟁의 중립성, 억류(hold-up)문제의 방지, 계약 기간 동안 투자, 품질, 효율적인 가격 조정이 유지되는 인센티브의 보장 등 많은 부분에 대해 신경을 써야 한다.

(서비스를 제공할 권리에 대한 주기적인 경쟁입찰 형태의) 시장을 위한 경쟁은 일정 조건이 충족된다는 전제 하에 규제된 독점(regulated monopoly)이나 국가가 직접 제공(direct state provision)하는 것보다 더 효율적이다. 그 일정 조건이라 함은 매몰투자의 정도가 낮고, 다른 업체들의 서비스 제공 비용을 평가할 수 있으며, 서비스의 품질이 쉽게 측정될 수 있고, 입찰 과정에서 충분히 많은 업체가 경쟁하는 경우이다. 가정용 쓰레기 수집은 이러한 조건을 모두 충족하며 따라서 경쟁입찰을 통해 효율적으로 제공될 수 있다. 거의 대부분의 국가 제출보고서에서 경쟁입찰이 일반화되어 있으며 대부분의 경우 경쟁입찰이 가정용 쓰레기 수집 서비스를 제공하는 가장 우수한 형태라고 하였다. 예를 들면, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴의 모든 지방자치단체의 3분의 2 이상이 경쟁입찰을 통하여 폐기물 수집 서비스의 제공자를 선정한다.

OECD 회원국 간 폐기물 수집의 민간 및 공공 제공의 비용에 대한 비교 연구가 많이 있다. 연구 결과, (경쟁입찰을 통한) 민간 수집은 공공 수집보다 그 비용이 15-40 퍼센트 정도 절약된다는 것이 밝혀졌다. 영국의 한 연구는 그 차이가 (단순히

임금을 낮추어서가 아니라) 민간 운영자와 정부 소유 업체 간의 생산성의 차이 때문이라고 하였다.

경쟁입찰의 효과는 입찰과정의 경쟁의 정도, 입찰자 간의 경쟁 중립성, 억류(hold-up)문제의 방지와 계약 기간 동안의 투자, 품질, 효율적인 가격 조정이 유지되는 인센티브의 보장 등의 많은 요인에 얼마만큼 주의를 기울이는가에 좌우된다. 이러한 문제는 다른 공공 조달에서도 나타나는 문제이기도 하다. 많은 나라에서 폐기물 분야의 경쟁입찰 절차는 (조달에 관한 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)와 WTO의 규정과 같은) 공공조달과 관련된 일반 법률에 의해 관리된다.

- (4) 다른 공공 조달 과정과 같이, 경쟁입찰 절차에서의 경쟁의 수준은 입찰 과정, 제안한 계약의 규모, 기간, 상세성을 통하여, 그리고 입찰자, 특히 지방정부 소유 업체와 민간 제공자들 간의 공정경쟁의 장을 보장하는 조치에 의해 강화될 수 있다.

여러 관행들이 입찰 절차의 경쟁을 촉진할 수 있다. 국가제출보고서에서 제기된 관행들은 입찰절차의 투명성과 가시성, 신규 입찰자의 적극적 모집, 서비스 제공자 선정의 계약 규정, 조건 및 기준의 명백성, 입찰담합과 지방 공무원의 부패에 대한 적극적인 제재 등이 있다. 프랑스는 투명성을 고양하고 입찰자들과 지방 공무원 간의 담합을 없애기 위하여 독립적인 위원회에서 입찰을 개최한다. 조달에 관한 CLP(OECD 경쟁법정책위원회) 연구에서 논의되었듯이, 투명성과 담합 간에 상충되는 문제(trade-off)가 일어날 수 있다. 이는 입찰을 공개하는 것은 투명성을 높이지만 입찰자들 간의 담합을 조장할 수 있다는 것이다.

폐기물 수집 계약의 지리적 규모는 규모의 경제의 필요 이상으로 넓어서는 안되며, 따라서 소규모 업체가 입찰에 참여하는 것이 저지되어서는 안 된다. 폐기물 수집 계약의 목적상 도시를 작은 규모의 구역으로 나눌 필요도 있을 수 있다. 미국의 비용에 관한 연구에 따르면 규모의 경제는 50,000 명의 거주자로 구성된 지리적 구역에서 소멸된다고 보았다.

일반적으로 입찰계약은 낙찰된 서비스제공자가 매물 투자에 대해 안정적인 회수를 할 수 있어야 할 것이다. 폐기물 수집의 매물 투자는 낮은 편이다- 가장 큰 자본 투자는 중고 시장에서 구입 가능한 쓰레기 트럭이다. 폐기물 처분의 매물투자는 훨씬 높고 따라서 더 장기간의 계약을 체결하게 된다. 일부 경우에 지방자치단체는 투자를 줄이고, 계약 기간을 줄이며 입찰자의 참여를 확대하기 위해 (쓰레기 소각장치와 같은) 장기 설비(long-lived facilities)의 소유권을 보유하고자 할 수 있다. 주기적인 입찰과정에서, 이와 다른 자산(직원 교육, 모범적 업무 수행의 평판, 혁신 투자 등)은 계약 기간의 만료와 함께 소멸된다.

잠재적인 입찰자들은 예컨대 지방 당국 소유의 서비스 제공자에게 유리한 “경쟁의

장(playing field)”과 같이 경쟁 중립성이 보장되지 않는다고 판단한다면 입찰에 참여하지 않게 될 것이다. 지방 정부 소유 업체는 다른 민간 기업들과 동일한 규제(파산의 가능성)의 대상이 되지 않거나 다른 지방 정부 수익에서 교차 보조를 받을 수 있다는 문제가 제기되었다. 미국에서 사용된 한 방법은 시정부가 시립 서비스 제공자의 재정 상태를 증빙해주는 것이었다. 지방 정부 소유 업체는 민간 업체와 동일한 법적 규제 하에서 정부와 별개의 회계 시스템으로, 계약 관리의 모든 측면에서 정부와 분리되어야 할 것이며, 자본수익률을 포함한 모든 관련 세금 및 수수료의 부과 대상이 되어야 할 것이다.

- (5) 모든 경쟁 입찰에서와 마찬가지로 낙찰된 서비스 제공자 역시 계약 기간 동안에 계약 조건을 재협상하고자 할 수 있다. “억류(hold-up)”라고 알려진 이 문제는 낙찰자로 하여금 보석금을 내도록 한다거나 지역정부가 서비스를 제공할 수 있는 능력을 계속 보유하고 있는 등의 방법으로 감소시킬 수 있다. 이 문제는 또한 (초과 편익의 위협과 함께) 폐기물 수집 서비스의 비용을 주기적으로 조정함으로써 줄어들 수 있다. 민간 제공자는 이윤 증대를 위해 서비스의 품질을 포기할 인센티브가 강하기 때문에 서비스 품질을 유지하기 위한 감독과 인센티브 시스템이 요구된다.

추가 입찰은 시간이 걸리고 비용이 투입되므로 지방정부는 낙찰된 서비스 제공자가 계약의 합의 내용을 이행할 수 없거나 이행할 의지가 없고 새로운 조건으로 재협상하고자 하는 억류의 가능성에 노출된다. 이러한 가능성은 낙찰 업체로 하여금 보석금을 내도록 하거나 이러한 위협이 있을 경우에 언제든지 관여할 수 있는 국영 폐기물 서비스 제공자를 계속 보유함으로써 해결할 수 있다.

억류는 또한 계약 조건을 발전적인 방향으로, 즉 서비스 제공자가 막대한 손실을 입거나 과도한 이윤을 내지 않도록 하는 계약 수정을 통해 문제를 해결할 수 있을 것이다. 예를 들면, 피닉스 시는 폐기물 수집 서비스를 그 지역의 임금 인플레이션 지수와 연동하였다. 서비스의 품질을 유지할 인센티브가 없는 경우, 낙찰된 서비스 제공자는 질적인 측면을 포기하고 이윤을 높이려 하는 인센티브를 갖고 있다. 품질 관련 인센티브를 유지한다는 것은 수동적(소비자의 불편사항이 접수될 때까지 기다리는 것)이든, 능동적(서비스의 품질에 대한 정보 수집)이든 일종의 감독을 필요로 한다. 피닉스 시는 감독관을 고용하여 민간 제공자가 합의된 품질을 준수하고 있는지 감독하도록 하였다. 또한 소비자의 불편신고사항을 감독 하기도 했다. 소비자 불편신고사항과 감독은 반드시 서비스 제공자에게 보상 또는 제재로 이어진다. 피닉스 시는 소비자의 불만족도가 시정조치 없이 수용 불가능한 정도로 2년간 지속되는 경우에는 의무불이행을 근거로 계약을 조기 종료한다.

- (6) 소비자의 폐기물 수집에 대한 비용 지불 여부와 그 액수는 도시마다 다르다. 쓰레기의 단위 당 요금을 부과하는 것은 재활용, 포장의 최소화, 쓰레기 발생 감소 등의 순기능이 있지만, 쓰레기 불법 투기 인센티브의 증가, 환경 통제의 집행 비용

증가와 같은 역효과가 발생하기도 한다.

많은 지방자치단체의 경우, 수집된 쓰레기의 양에 따라 일반 가구에 수수료를 부과하지는 않으며, 이러한 일반 가정은 쓰레기 양을 최소화한다거나 재활용과 같은 쓰레기 발생의 대안을 요구할 인센티브가 적다. 그러나 쓰레기에 대해 요금을 부과하는 것은 일반가구로 하여금 소각 또는 불법 투기와 같은 바람직하지 못한 방법으로 쓰레기를 처분하고자 하는 인센티브를 갖게 한다. 쓰레기 비용을 부과하는 일부 지방자치단체는 환경 통제를 강화해야 할 필요성을 느끼고 있다.

(7) 폐기물 서비스 시장은 집중되어 있는 편이다. 경쟁당국은 기업결합, 입찰담합, 시장분할(*market division*), 기타 담합 합의 등과 같은 반경쟁적 행위를 통제하고자 적극적으로 노력해 왔다. 또한 경쟁당국은 폐기물 처분 시설에 대한 반경쟁적 접근의 제한 사안을 다루어 왔다.

대부분의 국가의 폐기물 수집 서비스 시장(상업용이든 주거용 폐기물이든)은 집중되어 있는 편이다. 많은 국가들이 입찰담합이나 시장분할 합의와 같은 수평적 반경쟁적 행위가 존재함을 보고하였다. 상업용 폐기물 수집 계약의 반경쟁적 효과에 대하여 문제가 제기되었다. 미국의 경우 상업용 폐기물 수집 계약이 필요 이상으로 장기였고 높은 손해배상액 조항과 자동갱신조항을 포함하고 있어 진입장벽이 높았다. 폐기물 처분 서비스 시장에 대해서도 경쟁 문제가 제기되었다. 환경 및 기타 문제들이 폐기물 처분의 진입장벽을 강화하고 있다. 합병(*consolidation*)으로 인하여 이러한 서비스를 제공하는 업체 수가 줄어들게 되었다. 장거리 폐기물 운송은 그 비용이 높기 때문에 한 회사가 한 지역의 폐기물 처분 서비스에 대한 지배적 지위를 향유하고 있을 수 있다. 처분 회사가 수집 서비스도 겸하고 있는 경우 폐기물 처분 설비에 대한 접근권에 차별이 있을 수 있다. 몇몇 국가들은 현행 처분 설비에 대한 비차별적 접근을 보장함으로써 폐기물 수집 경쟁을 보호하기 위한 개입을 한다고 보고하였다.

## 수자원 분야의 경쟁 및 규제(2004) Competition and Regulation in the Water Sector(2004)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다:

#### 비효율성

*(1) 수자원 분배에 있어서의 비효율성은 흔히 발견된다. 공급이 많은 상황에서 물은 보통 상대적으로 비용이 낮은 자원이다. 그러나 공급이 부족한 상황에서는 비용이 높다. 특히 물의 가치가 더 높을 수도 있는 용도가 있음에도 불구하고 다른 용도로 제한된 물을 사용하는 것의 기회 비용은 더욱 크다.*

농업은 OECD 회원국 물 사용의 대부분을 차지하는 분야인 반면, 가계는 상대적으로 차지하는 비중이 낮다. 모든 OECD 국가들이 물 부족을 겪는 것은 아니다. 물 부족에 직면한 국가들에게 있어 각기 다른 사용자 간에 수자원을 어떻게 분배할지의 문제는 종종 시장이 아니라 규제 또는 사법 절차를 통해 해결된다. 많은 경우 물 사용에 부과되는 가격, 특히 농업 용수에 대한 가격은 물의 생산 및 운송 비용뿐만 아니라 물 사용에 대한 기회 비용을 모두 반영하지 못한다. 이는 즉, 농부들이 물의 '상업적' 가격(시장 가격)을 지불해야 할 때와는 다른 생산 결정을 내리는 것을 의미한다. 이러한 결정의 예로는 효율성이 떨어지는 관개 기술(배수로 vs. 점적관개)의 사용, 그리고 특히 물 사용률이 높은 작물을 선택하는 것 등이 있다.

농부들에게는 종종 규제적 제한이 적용된다. 이를 통해 그들이 가지고 있는 수리권(water right)을 다른 농부 또는 다른 종류의 사용자(예: 물을 가구에 제공하는 공공사업자)와 교환할 수 없도록 한다.

이러한 종류의 규제들은 특히나 많은 수자원 낭비로 이어질 수 있다. 농부들은 작물과 관개 기술을 바꿀 수 있기 때문에 물에 대해 상대적으로 탄력적인 수요를 가지는 반면, 가계는 훨씬 덜 탄력적인 수요를 갖고 있어 물 부족이 가계 후생에 더 큰 영향을 미칠 것이기 때문이다.

정부가 분명히 수리권을 규제할 경우, 대만(중국)에서와 같이 농업 용수에서 다른 용도로 쉽게 물을 재분배 할 수 있을 지도 모른다. 그러나 인위적으로 낮게 설정된 물 가격은 농지(agricultural land) 가치와 병합되어, 물 가격이 오를 경우 농지의 가치가 떨어지고 농부들은 대출 비용을 감당할 수 없는 처지가 될 수 있다. 물 분배 당국에 지불하는 가격이 미래에 어떻게 움직일 것인지는 수리권의 가치를 결정하는 데 중요하다. 수자원 당국이 물 가격이 미래에 인상될 것이라고 예상하는 한, 재판매된 수리권이 가치는 더 줄어든 것이다. 그 이유는 수리권을 획득한 사람이 물을 전달 받을 수 있도록, 수자원 당국에 가격을 지불할 의무가 재판매된 수리권에 포함되어 있기 때문이다. 구매자에 대한 위험을 줄이기 위해 수자원 배분 당국 또는 적절한 관련 정부 기관은 예상되는 미래 물 가격의 방향에 대한 지침을 제시해야 한다.

## 거래

*(2) 물이 부족할 경우, 수리권을 더 많이 거래하는 것은 다른 사용자가 물 분배 문제를 해결할 수 있도록 도울 수 있다. 그러나 거래는 거의 발생하지 않는데, 그 이유는 부분적으로 인프라, 규제, 역사적 재산권에 기인한다. 그 결과 수리권은 일반적으로 구매자들이 물에 낮은 가치를 두는 사람들로부터 물을 구매하는 것을 허용하지 않는 엄격한 규제 시스템에 묶여 있는 상태이다.*

수분(water basin)이 국제적일 경우, 국제적인 수리권 거래는 특히 시장 기능을 통해 어려운 국제 정치적 문제를 해결하는 데 도움이 될 것이다. 그러나 기저에 깔려있는 물리적 시스템과, 이러한 시스템을 사람들이 어떻게 사용하는지를 평가하고 정확하게 기술해야 한다. 또한 국제적 물거래는 특정 수분에 대한 수리권 규제, 거래 등록 및 분쟁 해결 역할을 수행할 국제 기구의 설립을 요구한다.

거래가 가장 성공적으로 이루어지기 위해서는 다음과 같은 다수의 조건이 충족되어야 한다:

- 수리권의 귀착이 분명해야 함
- 권리를 집행할 능력이 존재해야 함
- 권리는 거래가능해야 하고, 토지권으로부터 독립되어야 함
- 거래 비용을 감소시킬 거래 시스템이 존재해야 함

- 판매자에서 구매자로의 운송이 실행 가능해야 함

거래가 발생할 경우, 일반적으로 수리권에 가장 낮은 가치를 두는 사람들이 판매자이고(예: 품질이 낮은 땅 보유 또는 물 공급이 많은 경우), 구매자들은 권리에 가장 높은 가치를 부여하는 사람들이다. 그러나 거래가 발생할 수 있도록 보장하는 것은 복잡한 일이다. 수리권은 원래 간단하지 않고, 항상 사전에 미리 할당된 용량에 기반하는 것도 아니다. 예를 들어, 농부들은 가뭄이 없을 때에는 주어진 물의 양에 대해 권리를 가질 수 있으나, 가뭄이 발생할 경우 더 적은 양의 물에 대해서만 권리를 가질 수 있다. 따라서 그들의 수리권을 거래한다면 사전에 완전히 명시되지 않았던 물의 양을 거래하게 될 것이다. 가뭄 시기의 물 공급량 변화는 물이 부족한 많은 OECD 국가에서 흔히 발생하는 현상이다. 물 오염이 이슈인 경우 거래는 특히 복잡해질 수 있는데, 특히 오염의 기원이 하나의 점원(point-source)이 아니고 오염의 영향을 평가하기 어려울 때 더욱 그러하다.

물에 대한 권리를 할당하는 특정 정책들은 거래방식과 일관적이지 않다. 일례로, '치수(riparian)' 계획 하에서 강 바로 옆에 사는 물 사용자들은 물을 수원으로 다시 되돌려 놓는 한 물을 끌어다 사용할 권리를 가질 수 있는 반면, 강 근처에 살지 않는 소비자들은 물 공급에 대한 권리를 갖지 않는다. 이러한 지역에서 거래가 발전하도록 하기 위해서는 치수 계획이 다른 정책으로 대체되어야 할 수도 있다. 미국에서는 새크라멘토강(Sacramento River)을 위해 캘리포니아 수도 사업(California Water Project)으로 수정된 사업이 개발되었다.

특히 물 공급이 부족할 때에는 수리권을 집행할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 그렇지 않으면 어느 시점에 시스템 내에서 발생한 물 도용으로 인해 시스템의 다른 부분에서의 물 공급도 막힐 수 있다. 그러나 권리가 규정되고, 집행 가능할때 조차도 항상 거래가 가능한 것은 아니다. 스페인과 같은 일부 국가에서는 토지권이 수리권과 밀접한 관련이 있다. 예를 들어, 수리권은 매칭된 땅에 사용될 물에 대해서만 집행가능할 수도 있다. 이러한 규칙은 물이 가장 필요한 곳으로 이동될 수 있도록 하는 능력을 제한하고, 거래를 방해한다. 거래의 편익적 효과를 추구할 경우, 이러한 토지사용 규칙은 수정이 되어야 할 것이다. 호주는 최근 수리권을 토지권에서 분리하는 쪽으로 점차 나아가고 있다.

시장은 잠재적 구매자들로 하여금 잠재적 판매자들과 의사소통 하는 데 필요한 저비용 수단을 보장하고, 거래 조건을 수립하며, 거래의 합법성을 보장할 수 있도록 돕는다. 정부가 직접 시장 구조를 만들 필요는 없으나, 시장 구조와



일치하는 규칙을 개발하고, 이러한 규칙들이 지나치게 비용이 많이 들지 않도록 주의를 기울여야 한다.

판매자들이 먼 곳에 있는 물을 구매하는 경우에는 물의 이동 수단이 필요 할 수 있다. 운송 수단으로는 운하, 관, 송수로 등이 포함된다. 이러한 시설들은 물의 가치가 가장 낮은 곳에서 가장 높은 곳으로의 거래가 가능하도록 하기 위해 마련될 필요가 있을 것이다. 정부는 직접적으로 또는 허가 및 토지 요구 절차를 지원함으로써 이러한 시설들의 건설을 도울 수 있다. 예를 들어 미국에서는 로스앤젤레스로 물을 공급하기 위해 장거리 운송 수단이 건설되었다.

전반적인 물 사용 규제를 위해 이탈리아는 수분을 최적으로 재현하는 것을 원래 목적으로 하는 관리당국들을 설립하였는데, 그 이유는 수자원 관리가 수분의 수준에서 가장 합리적으로 이루어지기 때문이다. 그러나 이러한 조치에도 불구하고, 궁극적으로는 기존에 존재했던 정치적 장애물들이 대부분 다시 등장하였다. 영국에는 국가적 규제가 있지만, 지역 수도 회사들은 대개 수분과 일치한다. 국제적 분쟁에서는 분쟁이 발생한 사법관할구역이 인정될 경우 일반적으로 헤이그 국제사법재판소 이외에는 조정자가 원래 존재하지 않는다. 그러나 이러한 국제적 분쟁 해결방법은 비용, 전문성 부족, 바람직 하지 못한 행정적 해결방법 등의 문제로 이상과는 거리가 멀다.

## 기회 비용

*(3) 사용자가 물의 한계 사용에 대해 지불하는 가격을 수립하는 데 있어 물의 기회 비용을 고려할 필요가 있다. 이러한 비용에는 물이 가장 높은 가치를 받고 사용될 수 있었을 경우의 물의 가치가 포함된다. 그러나 대안적 물 소비의 가치가 잘 파악될 경우에도, 환경 사용에 대한 가치를 정확히 추정하기는 어려울 것이다.*

실제 시장은 물 사용에 대한 대안적 상업 가치를 파악하기 위한 최고의 수단이다. 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)의 물 규제는 물 가격이 세 개의 주요 소비자 집단(최소한 집단으로라도 적용하도록 함), 즉, 농업, 산업, 가계에 대한 물 공급 비용을 반영하도록 단 시일 내에 요구할 예정이다. 아일랜드와 같은 일부 OECD 국가들은 과거에 특히 가계사용자들의 가격 의존도를 제한하도록 한 바 있다. 물 부족이 문제가 아닌 경우에는, 가격 책정에 생산 비용 및 기회 비용을 반영하는 배분적 측면이 덜 중요할 수도

있다. 그 이유는 어느 한 사용자 집단이 그들의 물 사용으로 인해 다른 사용자 집단이 물을 받을 수 있게 되는 것을 굳이 막지 않을 것이기 때문이다.

한 소비자 집단은 취수 및 공급 비용을 부담하는데, 다른 소비자 집단은 물에 더 높은 가치를 부여할 경우 물 가격에 기회 비용을 포함시키는 것은 중요할 수 있다. 이러한 비용들은 시장 조건 내에서 가장 쉽게 계산될 수 있다. 그러나 시장 조건을 언제나 조성할 수 있는 것은 아니며, 특히 환경적 가치에 대해서는 더욱 그러하다. 환경 사용에 대한 가치를 추정하기 위한 조사는, 조사에 얼마나 많은 요소들이 포함되었는지에 따라 오류가 있는 결과가 도출될 수도 있다. 실제로는 대안적 환경 사용의 가치를 평가하는 방법에 대해 정부가 지침을 제공하는 경우는 거의 없다. EC는 수질 회복을 위한 오염 경감 조치들이 개발될 경우, 이러한 조치들이 자원 비용을 물에 대한 비용 위에 통합시킬 수 있는 기반을 제공할 것이라고 언급하였다. 그러나 오스트리아가 주장한 바와 같이 기저의 물리적 시스템을 적절하게 기술하는 것이 불가능 할 경우에는 오염에 대해 자신 있게 수치를 매기는 것은 실용성이 없는 일일 수도 있다.

## 효율적 공급

*(4) 활발한 경쟁 대신 벤치마크 경쟁(benchmark competition)과 민간위탁이 운영 효율성을 개선할 수 있다. 이러한 방식의 2급 경쟁(second-degree competition)은 민간 부문 참여가 있는 환경에서 발생할 가능성이 가장 높다.*

모든 OECD국가들에서 물 공급 분야에 폭 넓은 민간 부문 참여가 존재하는 것은 아니다. 스위스에서는 특히 물이 국가 규제 하에 있어야 하는 특별한 자연 자원으로 간주되기 때문에 민간 참여가 제한된다. 프랑스와 영국과 같은 여타 OECD 국가들에서는 물 공급에 있어서의 민간 활동이 흔하다. 활발한 민간 활동이 민간 기관이 수원과 물 분배를 위한 인프라를 소유할 수 있음을 의미하는 것은 아니다. 덴마크에서는 민간 회사들이 물 서비스 전달에 관하여 정부 서비스 제공자들에게 도전할 수 있는 권리를 갖는다.

벤치마킹의 목적은 모든 수도 공급자들을 가장 효율적인 공급자의 표준에 일치시키는 것이다. 이를 위해서는 통계적 분석을 위한 많은 공급자들이 존재해야만 하고, 이에 따라 한 개 이상의 기업이 가장 효율적인 기업으로 식별되어야만 하며, 적절한 규제 가격의 산출을 위해 효율적 비용을 다른 공급자들에게도 대입시켜야 한다. 벤치마킹 경쟁이 영국에서 도입된 이후로 영국의 물 공급 효율성은 상당히 증가되었다. 호주와 네덜란드 같은 다른

국가들은 경제학적으로 덜 엄격한 형태의 벤치마킹을 사용하는 반면, 독일은 최근 폭넓은 벤치마킹을 요구하는 결의안을 통과시켰다.

민간 위탁의 경우에는 공공뿐만 아니라 민간 부문 관리를 허용하는 것이 공공 부문의 협상 능력을 유지하는 데 매우 중요하다. 입찰 마감일이 공식적으로 발표되고, 입찰 내용과 성사된 계약에 대한 공람이 가능하다면, 프랑스에서 관찰된 바와 같이 지역들(localities)을 위한 계약 조건이 개선되는 것으로 관찰된다. 위탁방식을 물 공급에 부분적으로 이용한 다른 OECD국가들로는 독일, 헝가리, 멕시코, 포르투갈, 스페인이 있다.

입찰은 때때로 초기에는 모든 참여자에게 열려 있거나, 초대를 통해 참가자를 받는다. 입찰이 항상 가장 낮은 가격을 제안한 입찰자에게 주어지는 것은 아닌데, 그 이유는 헝가리처럼 당국이 입찰가격이 입찰을 동반해야 할 투자의 실제 비용을 모두 충당하기에는 불충분하다고 판단할 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 제안을 수용하는 것은 이후 협상을 필요로 할 수도 있다.

수자원을 공공 부문에서 운영하게 둔다고 하더라도, 민간 공급 대안 가능성은 공공 서비스 제공자들의 성과를 개선하도록 동기를 부여할 수 있다.

## 낭비 및 계량

*(5) 과도한 물 사용을 막는 방법의 문제에는 최소한 두 가지 요소가 포함된다: 첫째, 낭비를 막고, 둘째 신중한 물 사용을 장려하는 것이다. 낭비는 물 분배 시스템에서의 누수, 그리고 가계 내 물 낭비 두 가지를 통해 발생한다. 신중한 물 사용은 가뭄 시기에 소비를 줄이는 것을 포함할 수 있다. 과도한 물 사용을 줄이기 위한 방법에는 할당제(rationing)와 물 가격 인상이 있다.*

물 사용에 대한 할당량을 정하는 방법에는, 스프링클러 사용과 같은 물 소비가 심한 기술 제한과 같이 외부적으로 보이는 물 사용을 규제하는 방법이 흔하게 사용된다. 최근에는 보다 더 경제적인 방법의 사용이 점차 증가하고 있는데, 이러한 방법은 바로 물 부족시 물 가격을 인상하는 것이다. 신중한 물 사용을 위한 인센티브를 제공하는 가장 기본적인 방법 중 하나는 한계 사용에 대한 요금을 최소한 어느 정도 '기본' 수준 이상으로 부과하는 것이다. 수요 감소를 위한 가격 메커니즘의 사용이 점차 더 많이 도입되고 있지만, 이것은 물 계량 기술의 존재 여부에 따라 달라진다. 역사적으로 일부 OECD국가에서 많은 가계들은 물 계량기를 사용하지 않았다.

물 분배 시스템에 있어서의 누수는 덴마크에서처럼 누수된 물의 양에 대한 세금을 부과함으로써 줄일 수 있다. 사용량을 기반으로 한 가격 책정이 사용되는 경우, 물 사용 계량은 소비자들이 물 사용을 측정하여 소비를 감소시키도록 하는 인센티브를 증가시키는 중요한 도구이다. 일부 정책 입안자들은 물 계량기가 청소 및 위생을 위한 물 사용을 감소시킬 수 있으며, 이에 따라 위생도가 떨어지고 질병 확산이 증가할 수도 있다고 우려한다. 일부 OECD국가에서 물 사용은 소득이 낮은 가계들의 가구 지출에 적지 않은 비율을 차지하기 때문에 이러한 우려는 중요한 것이다. 이러한 문제를 고려하는 소비요금 도입 방법 중 하나는 폴란드에서처럼 물소비량 증가에 따라 한계 가격이 증가하도록 하는 누진적 요금제를 도입하는 것이다. 물이 매우 부족할 때에는 계절별 요금제도 적용될 수 있을 것이다.

물 사용량 계량이 모든 상황에서 적절하지는 않을 수도 있는데, 그 이유는 기존에 있던 건물에 새로운 계량기를 설치하고, 이러한 계량기를 읽는 비용이 상당히 크기 때문이다 (월별 요금의 약 10-15퍼센트까지 차지). 영국에서는 특히 물 부족에 자주 시달리는 지역이 아닐 경우, 이러한 높은 비용 때문에 모든 지역에서의 계량기 사용을 장려하지는 않는다. 계량은 물이 부족하고, 사치적 소비가 존재하며(예: 정원 스프링클러), 또는 계량기 설치비용이 낮은 새집 건축 등에서 비용이 회수될 가능성이 가장 높다. EC 규제에 있는 계량기에 대한 보편적 요구는 비용편익 원칙을 만족할 수 없을 지도 모른다.

## 규모 및 범위의 경제

(6) 물 분배망 구축에 있어 고정 비용은 매우 높다. 그 결과 종종 같은 지역 내에서 다수의 인프라를 다수의 운영자들이 운영할 수 있는 여지가 거의 없게 된다. 규모가 매우 작은 수도 공급자들은 기업결합을 하거나 또는 활동을 통합하는 것이 타당할 수도 있는 반면, 기업 규모가 큰 경우에는 기업결합 등을 통한 규모의 경제 효과가 거의 존재하지 않는다. 하수 처리와 물 분배 회사 간에는 범위의 경제가 조금 존재한다. 그러나 취수, 처리, 분배 간에는 범위의 경제가 상당 수준 존재한다. 따라서 수도 회사의 수직적 기업결합을 막아서는 안된다.

프랑스와 미국과 같은 일부 OECD국가들은 10,000개 이상의 수도 회사를 보유한 반면, 네덜란드와 영국과 같은 국가들에는 50개 이하의 회사가 존재한다. 연구에 따르면 작은 규모의 회사들의 통합으로 달성할 수 있는 규모의 경제가 존재할 수도 있다. 그러나 규모가 큰 회사들에게 있어 규모를 늘리는 것은 한계 또는 평균 생산 비용을 크게 줄이지는 못할 것이다. 스위스에서는 규모의

경제를 달성하기 위해 몇 개의 지방 연합이 점차 더 형성되고 있는 추세이다. 이탈리아는 역사적으로 분열된 물 공급 단체들 가운데 보다 규모가 큰 수도 공급자를 발전시키는 것을 장려하고 있다. 영국의 수자원 규제당국을 위한 최근 한 연구에서는 영국의 수도 회사들에게는 규모의 경제가 존재하지 않으며, 하수 처리 및 분배 간 범위의 경제도 크지 않은 것으로 발견되었다.

### 제 3자 이용(Third-party access, TPA)

(7) 물 공급 경쟁 강화를 위한 방법 중 상대적으로 검증 되지 않은 것 중 하나는 고객들로 하여금 기존의 독점적 수도 공급자를 변경할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 공급자 전환에는 두 가지 주요 방법이 있는데, 첫째, 물을 기존의 공급자에서 다른 공급자의 '지역'(inset appointments<sup>1</sup>)으로 옮길 수 있도록 인프라를 건설하는 것, 둘째, 일종의 접속 가격 책정을 통해 공급자의 수도관을 다른 공급자(공동 운송)에게 개방하도록 하는 것이다.

Inset appointments는 특히 물 사용량이 많은 소비자가 두 수도 공급자의 망의 경계에 인접해 있는 경우에 합리적이다. 소비자에게 두 수도 공급자간 선택권을 주는 것은 소비자에게 상당한 편익을 줄 수 있다. 예를 들어, 폴란드의 한 마을은 체코 공화국의 국경에 맞닿아 있었는데, 폴란드의 도매 공급자보다는 수도 가격이 훨씬 낮은 체코의 공급자와의 계약을 선택했다.

현재 수도 공급자가 특정 고객에게 서비스를 제공하기 위해 한 투자가 과도하게 묶이지 않도록 반드시 조심해야만 한다. 영국은 매우 규모가 큰 소비자(한 지역에서 일년에 100백만 리터 이상 사용)만이 inset appointments 정책을 사용할 수 있도록 허용하고 있다.

공동 운송은 이제 영국에서 시작되고 있으며, 이는 대규모 고객(한 지역에서 일년에 50백만 리터 사용)이 기존의 공급자뿐만 아니라 다른 공급자들과 계약을 할 수 있도록 허용하고, 이러한 대안 공급자들이 기존 공급자의 물리적 시설에 접근할 수 있도록 하는 것이다. 기존의 수도망 접근에 대한 협상의 어려움은 접근 조건 및 가격책정에 대한 표준 규칙의 도입으로 이어졌다. 그러나 아직까지는 이러한 경험이 성공한 경우가 거의 없고, 영국도 이러한 계약의

<sup>1</sup> 역자주: 일정규모 이상의 용수를 사용하는 신규 사용자에게 당해 지역을 담당하지 않는 수도회사로부터 물을 공급받을 수 있게 허용한 제도

유연성을 가질 수 있는 고객의 수를 제한함으로써 접속가격을 점차적으로만 도입하고 있다.

## 부동산 거래시장의 경쟁 강화(2007)

### Improving Competition in Real Estate Transactions(2007)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

#### 1. 매도인-매수인 간 직접거래

*소비자들은 종종 직접 주택을 판매할 수 있는 판매망으로 접근할 수 있는 기회가 부족하다. 그러나 부동산 소유주가 직접 판매하는 주택의 정보를 확산하는 네트워크가 흔하고 널리 허용되는 국가들에서는, 약 50 퍼센트 정도의 부동산 거래가 매도인과 매수인 간 중개인 없이 이루어진다.*

대부분의 OECD 국가에서 거의 대부분의 주택 판매는 전문가에게 의뢰된다. 매도인이 부동산 중개인을 선택하는 이유는 부동산 시장에 대한 충분한 정보를 갖고 있지 않기 때문이다. 또한 부동산 판매 시 생길 수 있는 문제에 연루되지 않기를 선호하고, 중개인을 통해 주택을 판매할 경우 더 높은 가격을 받을 수 있을 것이라고 판단하기 때문이다. 그러나 이러한 중개인 위탁 거래의 이득에 대한 평가는 과장되어 있을 수 있다. 프랑스 등의 일부 국가에서는 약 50 퍼센트의 주택이 전문가를 통하지 않고 소유주에 의해 직접 판매되는 관례가 널리 수용되어, 잘 실행되고 있다. 수많은 잠재적 매수인이 이용하는 잘 알려진 인쇄물과 웹사이트가 있을 때만, 이러한 직접거래가 활성화될 수 있다.

'소유주에 의한 직접 판매(for-sale-by-owner, 이하 직접거래)'가 가능할 경우에는, 판매 중개서비스의 수수료가 없어지기 때문에 매도인과 매수인은 거래비용을 감소할 수 있는 대안을 갖게 된다. 더욱이 이러한 거래의 유형은 중개인에게 수수료에 대한 압력을 가할 수 있는데, 이는 중개인이 중개 수수료가 너무 높으면 소유주와 직접 거래하려고 한다는 것을 자각하기 때문이다.

#### 2. 주택 판매를 위한 전문 중개인

*대부분의 OECD 국가에서 전문 중개인은 전형적으로 매도인과 매수인 간 거래를*

*돕는 역할을 하며, 주로 중개인 간 경쟁을 제한하는 기준 및 규범이 존재하는 환경에서 그러하다. 어떤 특정한 기준과 규범을 바꾸기 위해서 정부의 개입은 필요할 수 있다.*

매수인을 찾기 위해, 매도인들은 일반적으로 전문 중개인의 서비스를 이용한다. 일부 국가에서는 매수인들 역시 부동산 중개인에게 서비스를 의뢰하기도 한다. 부동산 중개수수료는 최저 1 퍼센트부터 최대 15 퍼센트까지 국가별로 그 차이가 상당하다. 수수료에 대해 협상을 할 수도 있으나, 중개인이 매수인 혹은 매도인에 대한 독점적 대표권을 가질 때는 수수료의 협상이 어려워진다. 중개수수료의 평균 수준에는 놀랄 만큼의 차이가 있는 반면, 대부분의 경우 수수료는 일반적으로 부동산 계약가격에 대한 일정한 비율로 정해진다. 다수의 사람들에게 이러한 관례는 설명하기 어려운 것으로 받아들여지는데, 이는 증가(medium-priced)의 주택 판매에 요구되는 노력(비용)이 그보다 더 저렴한 주택을 판매하는 데 소요되는 노력(비용)과 대체로 비슷하고, 중개수수료는 전자의 경우에 훨씬 높기 때문이다. 요약하자면, 가격이 비용과 상당히 다른 것으로 보인다. 이로 인한 한 가지 결과로 부동산 가격이 급격히 상승하는 경우에 부동산 중개인이 벌 수 있는 수익은 상당히 증가하고, 이러한 증가는 활동적인 중개인의 수를 증가시키며, 이들이 벌 수 있는 과대 이익의 감소를 꾀할 수 있다.

일부 관계자는 전문 중개인이 중개인 간 경쟁을 제한하는 다수의 기준과 규정을 발전시킬 수 있다고 제안했다. 실제로 많은 국가에서 부동산중개인협회는 수수료 표(fee schedule)를 한 때 제정한 바 있다. 경쟁법으로 인해 대부분의 강제 혹은 권장 부동산 중개수수료 표는 없어졌으나, 대체로 본래의 가격을 고정하려는 시도에 따라, 수수료는 계속 남아있다.

일부 국가에서 부동산 중개인들은 매물의 목록으로 구성된 공통의 데이터베이스를 개발하였다. 이 중개인용 매물정보시스템(shared listing service)은 일반적으로 비공개이기 때문에, 동 시스템에 가입한 중개인만 매매물건을 목록에 올리거나, 이 시스템에 대한 완전하고 직접적인 접근권을 가질 수 있다. 이 매물정보시스템에는 판매 중인 주택의 현재 가격과 판매된 주택이 매매된 가격이 포함된다. 또한 동 시스템을 통해 매도인 측에 매물에 대한 정보(최종 매수인을 유치하는 중개인에게 지불할 수수료에 대한 정보를 포함)를 공통의 데이터베이스에 게재할 수 있다. 매물정보시스템 내 매도인의 부동산 등재를 확보하는 것은 매도인에게 종종 자신의 부동산에 대한 폭넓은 마케팅을 보장할 수 있는 효과적인 유일한 방법일



것이다. 그러나 동 시스템은 경쟁을 제한하는 방식으로 운영될 수 있다. 예를 들어 매도인을 대상으로 제한된 서비스를 제공하는 중개인에게서는 매물정보시스템에 대한 접근을 제한하려는 시도가 있었다. 그러나 정부가 일부의 특정한 제한을 성공적으로 제지한 바 있다. 중개인들은 이 시스템에 대해 접근할 수 있는 반면, 매도자 측 중개인은 기타 중개인들의 일부 접근과 매물을 다시 배급하는 권리를 제한을 함으로써, 중개인들이 매물 정보에 접근하는 것에 대해 제한을 하려는 시도가 있었다.

### 3. 매도인 측 중개인을 대상으로 한 최소서비스요구(minimum service requirements)

*부동산 중개인의 최소서비스를 확정하는 데는 정부의 신중한 검토가 요구되며, 이는 많은 소비자들이 더 낮은 가격을 수반하는 기본서비스를 선호하기 때문이다.*

더 나아가 중개인들은 '제한된 서비스(limited-service)'를 제공하는 중개인의 영업을 제한하는 정부의 법 혹은 규제를 제정하려는 노력을 해왔다. 이러한 유형의 중개인은 중개사무소 없이 매도인을 대신해 매물 광고를 내지만, 모든 문의사항은 매도인이 직접 처리할 수 있도록 한다. '제한된 서비스'를 제공하는 중개인에 대한 규제는 특수한 이해에 근거한 법이나 규제가 소비자의 이해를 이긴 대표적인 예이다.

엄격한 윤리적 규범과 적절한 기술적 지식을 확립하는 것이 매우 중요하고, 규제에 있어 중요한 문체이지만, 중개인이 반드시 제공해야 할 서비스에 대한 최소 기준은 종종 매도인 혹은 매수인이 요구할 서비스의 수준보다 더 과하다. 이러한 최소 기준에 대한 규제를 통해 매도인과 매수인이 거래할 수 있는 상품에 대한 지나친 제한을 야기할 수 있기 때문에, 동 규제는 신중하게 검토되어야 한다. 이러한 최소 기준은 경쟁을 저해하며, 대안적인 중간 상품으로부터의 경쟁을 약화시킴으로써 완전한 서비스를 제공하는 중개인 측에 높은 수수료를 유지할 수 있게 한다.

### 4. 매물의 인터넷 마케팅

*인터넷을 통해 매도인과 매수인은 서로를 파악하는 데 소모하는 비용을 상당히 줄일 수 있다. 부동산 중개인들은 이에 대해 종종 다른 중개인 혹은 개인의 인터넷 광고의 접근이나 효과적인 사용을 방지하는 등의 반경쟁적 제한으로 대응해왔다.*

인터넷을 통해 매도인과 매수인은 부동산 매매거래를 위해 상대 거래 측을 탐색할

수 있고, 인터넷에는 이를 위한 데이터베이스를 유지될 수 있다. 인터넷을 통해 배포된 공유 데이터베이스는 낮은 비용구조를 갖기 때문에, 인터넷은 매물 정보를 배포하고 비용이 높은 중개서비스를 사용하지 않을 수 있게 하는 자연적인 수단을 제공하는 장이라고 간주되기도 한다. 실제로 인터넷을 통해 매물에 대한 정보를 배포하는 중요한 수단이 개발되었으며, 최대 70 퍼센트 가량의 매수인은 매물을 찾을 때 인터넷을 사용한다. 부동산 중개인들도 자신의 서비스를 홍보하기 위해 웹사이트를 사용하며, 더욱이 각기 다른 중개인들로부터 광고를 종합하는 대형 웹사이트도 존재한다. 여러 국가에서는 미국의 Realtor.com 와 같이, 부동산중개인협회가 실제로 가장 인기 있는 부동산 웹사이트를 소유하고 있거나, 이러한 웹사이트에 이미 등록된 중개인만 광고를 올릴 수 있도록 허용한 경우도 있다. 가장 인기 있는 부동산 웹사이트에 광고를 게재함으로써, 소형사이트에 광고를 싣는 것보다 매물을 보다 더 광범위하게 마케팅하는 효과를 창출할 수 있다. 일부 국가에서 이러한 대형 웹사이트나 데이터베이스는 필수적 설비가 갖는 경제적 성격을 가질 수 있다.

##### 5. 재산권 이전 비용(Costs of transferring control)

*매도인으로부터 매수인에게 재산권을 이전하는 과정은 재산권의 명의 보유가 법적으로 명확하도록 보장하기 위해 강력하게 규제되어있고, 이는 정당성을 갖는다. 그러나 특히 재산권 이전 과정에 대한 책임자가 정부가 아닌 기관의 소속일 때, 부동산의 수익적 소유권(beneficial ownership) 변경에 대한 거래비용은 불필요하게 높을 수 있다.*

모든 OECD 국가에서 매도인이 매수인에게 재산권을 이전하는 과정은 엄격한 규제의 대상이다. 동 규제는 재산권의 명확한 획정을 보장하는 데 기여하며, 이로 인해 대출기관(mortgage lender)이 담보(collateral)를 확보하고 있다는 것을 보장하는 데 대한 후속효과(follow-on effect)가 발생한다. 재산권이 명확히 획정되지 않은 경우, 대출기관들은 매우 높은 수준의 리스크에 직면한다. 또한 재산권의 획정이 제대로 되어있지 않은 다수 국가의 경우에는 대출이 불가하거나 매우 비쌀 수 있다. 그러므로 재산권 이전에 대한 규제는 강력한 친시장적 목적을 갖는다.

OECD 국가들은 법적 명의의 명확성을 확보하기 위해 시스템을 개발했으며, 매우 다른 시스템을 가지고 있다. 현재 진행 중인 연구에서 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 부동산 양도(conveyancing)에 소요되는

비용이 유럽연합 회원국 간 상당한 차이를 보인다고 보고했다. 또한 이 연구는 많은 국가에서 엄격하게 제한적인 진입장벽을 설정하며, 자신이 제공하는 서비스에 대해 가격을 책정할 수 있는 공증인(Latin notaries)을 가진 제도에서는 부동산 양도의 비용이 매우 높다고 밝혔다. 부동산 양도 당사자에게 가장 적은 규제를 부과하는 북유럽 국가들과 네덜란드는 공증시스템을 규제 대상에 포함시키지 않으며, 동 시스템을 통해 거래가치의 각각 평균 0.56 퍼센트와 0.54 퍼센트의 수수료를 부과한다. 이 때 부동산 양도의 주요 담당자가 변호사인 경우 수수료는 거래가치의 평균 0.77 퍼센트며, 전통적인 공증시스템은 평균 0.89 퍼센트의 가장 높은 수수료를 따르게 된다. 위에 제시된 비율은 평균치이며, 변호사가 부동산 양도를 맡은 국가에서는 공증시스템을 가진 국가들보다 이 비용이 높을 수 있음을 염두에 두어야 할 것이다. 영국에서 법무사(solicitor)들은 초기에 부동산 양도에 대한 법적 독점권을 가졌지만, 새로운 부동산 양도 면허자 자격을 만든 개혁을 통해 이 독점권은 없어졌다. 법무사 및 부동산 양도 면허자 간의 경쟁이 동 서비스의 가격을 인하할 수 있다.

## 6. 용자정보(mortgage information)와 대출요건(lending requirements)에 대한 최소 기준

*적절한 규제 및 소비자 측 정보가 부재한 상황에서, 용자 제공기관 간의 규제되지 않은 경쟁은 주택 매수인에게 부정적인 결과를 야기할 수 있는데, 이는 매수인이 채무불이행의 위험이 높은 대출을 받기 때문이다.*

용자기관 간의 규제되지 않은 경쟁은 바람직하지 않을 수 있으며, 거시경제적 위험을 야기할 수 있다. 대부분의 국가는 소비자가 지불해야 할 이자율이 여러 기관 간 비교할 수 있고 기존에 정해진 방법을 통해 보고될 수 있도록, 용자 제공절차를 규제하기로 택했다. 몇몇 국가는 소비자들에게 과도하게 복잡하지 않은 방식으로 소비자정보를 공개하도록 요구하기도 하였다. 일부 국가에서는 종종 대출요건에 대출받는 가계가 채무(용자 채무 포함)를 지불하고 난 후에도 생활비를 충분히 댈 수 있는 수준의 가처분소득을 확보하기 위해 용자 조건을 설계할 필요가 있다. 다른 국가들은 대출기관 간 시장경쟁을 통해 대출에 적절한 기준을 설정하도록 하는 경우도 있다. 최근 몇몇 서브프라임 모기지 기관에서 이러한 대출 기준을 유연하게 설정하고 있다. 시장 감독을 통해 매우 위험한(risky) 대출 관행이 방지되지 못한 바 있다.

## 7. 중개용자(brokered mortgages)

*주택 매수인이 오직 소수의 용자 제공 은행들로부터 용자기관을 선택할 수 있었던 시스템보다, 매수인에게는 중개용자를 장려하는 것이 상당한 이득을 안겨줄 수 있다.*

일부 국가에서 용자 중개인(broker)들이 용자의 많은 부분을 발행하며, 60 퍼센트의 용자가 간접적으로 판매된 네덜란드의 경우가 이에 대한 예이다. 프랑스 등의 여타 국가에서는 대출 중개인을 통해 용자를 발행하는 경우는 총 용자의 12 퍼센트 정도이다. 대출 중개인의 존재를 통해 은행 간 경쟁이 강화하는 것으로 보이며, 소비자에게 비교 할 수 있는 대출 조건을 제공하기가 더 수월해진다. 실제로 프랑스에서는 중개인이 주선하여 대출이 발행되는 경우에 은행은 종종 대출 중개인을 통하지 않고 대출을 요청하는 고객에게 동일한 이자율로 대출을 내주기를 거절할 것이다. 대출 중개인이 규제적 제한과 과도한 중개면허에 대한 제한 없이 계속 중개할 수 있도록 보장함으로써, 소비자는 더 나은 조건으로 대출받을 수 있게 될 것이다.

## 건설산업(2008)

### Construction Industry(2008)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

*(1) 건설산업은 모든 OECD 국가의 경제에 있어 매우 중요한 요소이다.*

건설산업은 새로운 주택, 아파트, 공장, 사무실, 학교 등을 건축하는 책임을 가진다. 또한 길, 다리, 항구, 철도, 하수관 및 터널 등도 짓는다. 뿐만 아니라, 이러한 모든 건축물들을 유지하고 보수하며, 이를 만드는 콘크리트 등의 기초 자재를 생산한다.

건설업은 사실상 모든 타 산업들이 의존하고 있는 건물과 인프라를 제공하는 것뿐만 아니라, 그 자체로도 상당한 규모가 있는 분야이기 때문에 중요성이 매우 높다. 건설업은 유럽에서 고용을 가장 많이 창출하는 산업으로, 총 고용의 7 퍼센트를 차지한다. 유럽연합(European Union, EU), 미국, 일본을 합하여 당해 산업에 고용된 인구는 4 천만 명이다. OECD 국가에서 건설업은 국내총생산의 평균 6.47 퍼센트를 차지한다.

*(2) 건설업 내 상품과 서비스 시장 간에 시장집중도 및 경쟁의 성격은 큰 차이를 보인다.*

전체적으로 볼 때, 건설업은 20 명 미만을 고용하는 작은 현지 기업들이 압도적으로 많은 것으로 보인다. 이러한 기업들이 건설 산업 부문 산출물의 거의 대부분을 생산한다. 반면 비교적 적은 수의 대형기업들의 중요성은 과소평가 될 수 없다. 대형기업의 고용인들이 산업 산출물 비율을 불균형적으로 높게 생산하는 경향이 있다.

소형기업이 매우 많기 때문에 산업 전체의 집중도는 높지 않다고 특성지어지는 경우가 종종 있다. 그러나 이러한 설명은 지나치게 광범위한 것인데,

모든 건설회사가 일을 중복해서 하지 않고, 일부의 기업들이 타 기업들보다 훨씬 덜 분절화 되어 있기 때문이다. 예를 들어 대규모의 프로젝트를 관리할 수 있는 능력이 있는 종합건설업자 (general contractor)들의 수는 제한된 반면, 소규모의 하청업체(subcontractor)들은 매우 많다. 종합건설업자 간 및 특성화된 기업 간의 경쟁은 과점적인 것으로 보이며, 기본적인 일을 하는 소규모 업체 간 경쟁은 완전경쟁에 더 가까운 경향을 보인다. 더욱이 다른 유형의 기업들은 매우 다른 기능을 수행할 수 있는 바, 수평적 관계보다는 수직적 관계인 경우가 더 많을 수 있다.

- (3) 과거에는 다수의 OECD 국가에서 건설업은 카르텔의 영향을 많이 받았으며, 이 문제가 진정된 것으로 보이지 않는다.

건설업 부문은 오랜동안 카르텔 행위의 대상이 되었다는 것이 잘 알려진 많은 관할권역에서 일정 수위의 악평을 얻었다. Lord Borrie 전 영국 공정거래청장은 건설업이 모든 산업 중 가장 높은 카르텔화를 보이는 산업이라고 언급하였다. 일반적으로 경성 카르텔에 대해 엄중하게 처벌하는 국제적인 경향과, 특히 건설회사를 상대로 한 다수의 성공적인 기소에도 불구하고, 수많은 국가에서 나타난 최근의 경쟁법 집행 활동은 당해 산업이 여전히 카르텔 행위의 온상이라는 것을 보여준다.

- (4) 그럼에도 불구하고, 건설업이 다른 산업보다 반경쟁적 행위가 발생하기 더 쉬운지에 대한 의견은 일치하지 않는다.

대부분의 대표단의 입장은 건설업이 경쟁법을 위반하기 매우 쉬운 경향이 있는 것으로 보인다는 것이다. 산업 전체가 아니라 관련시장을 획정할 때, 다수의 기업이 특성화되거나 대규모 프로젝트를 놓고 경쟁할 수 없기 때문에 경쟁이 제한되는 경우가 많다고 주장한다. 또한 일부 건설 시장에서 운송 비용 및 안전이나 환경 규정이 상당한 진입장벽이 된다. 당연히 제한된 경쟁과 상당한 진입장벽은 단독행위와 수평적 관행을 포함하여 다수의 다른 유형의 반경쟁적 행위를 용이하게 할 수 있다. 더욱이 건설 프로젝트에 대한 조달 절차는 종종 담합을 조장하며, 이에는 적어도 두 가지의 이유가 있다. 첫 째, 동 절차는 부패를 방지하기 위해 투명성을 갖도록 설계되었다. 일반적으로 개별 사안별로 이루어지기는 하지만 입찰자들의 신원과 입찰 비용이 때때로 공개된다. 둘째, 일부 OECD 국가에서 조달 관련 공무원들은 종종 의도적으로 입찰자의 수를

제한하며, 이는 또한 담합을 용이하게 한다.

반대로 다른 대표단들은 건설업이 유난히 반경쟁적 관행, 혹은 적어도 카르텔의 형성을 허용하기 쉬운 것은 아니라고 믿는다. 이러한 입장의 대표단은 경제적 성장과 건설 활동의 호황으로 인해 건설회사의 입장에서 카르텔이 불필요한 것이 되었다고 주장한다. 이들은 또한 건설업 내 다수의 관련시장은 그다지 집중되지 않았다고 덧붙인다.

- (5) 전세계의 다수의 건설 사례와 관련된 경쟁법 사건에서 제기된 특별한 쟁점 하나는 입찰 소프트웨어의 사용이며, 이는 담합으로 보이는 행위에 대한 변명으로 이용된 바 있다.

건설업자들은 입찰 금액을 산출하기 위해 종종 이러한 소프트웨어를 사용한다. 다수의 경쟁사가 특히 동일한 소프트웨어를 사용하는 경우, 간혹 이러한 프로그램을 사용하는 것이 문제시 되었다. 이러한 상황에서 소프트웨어가 담합을 조장하기 위한 도구로 사용될 수 있는 명백한 위험이 존재한다. 몇몇 경우에 경쟁당국이 의심스러운 유사 입찰을 인식했을 때, 기업들은 동일한 입찰 소프트웨어를 사용하였기 때문에 입찰금액이 유사한 것은 예측된 일이라고 주장하였다. 몇몇 경쟁기관은 이러한 주장이 입찰의 유사성을 항상 설명할 수 있는 것은 아니라는 것을 입증할 수 있었다. 경쟁당국을 자신이 입찰하는 것처럼 직접 소프트웨어를 사용하여 이를 밝혀낼 수 있었다. 동일한 입찰 소프트웨어라고 할지라도, 독립적으로 행동한 기업들이 유사하게 입찰할 가능성이 꽤 낮다는 것이 확인되었다.

- (6) 카르텔 참여 기업의 수가 증가함에 따라 카르텔의 유지 존속이 어려워졌다고 해도, 수십, 심지어 수백 기업이 가담한 건설 카르텔이 적발된 바 있다. 이러한 사안을 통해 사례관리 이슈의 어려움을 알 수 있으며, 경쟁법 집행기관은 혁신적인 해결방안을 제시할 것이 요구된다.

예를 들어 2002년 네덜란드 정부는 건설업 도처에서 결성된 광범위한 담합을 공개하였다. 카르텔 자진신고자 감면제도를 신청한 기업은 481개 사였으며, 대략 650개 사가 카르텔에 연루되어 있었다. 당해 사례의 특성과 규모로 인해 네덜란드 경쟁당국은 카르텔 행위를 조사 및 제재할 새로운 접근방법을 개발하였고, 조사 작업에 착수하기 위해 건설업 대책위원회를 설립하였다. 절차

상의 지체를 최소화하기 위해 당국은 기소에 대한 이의를 제기하지 않기로 동의하는 기업에 대해 벌금을 낮추기로 하는 가속제재절차를 도입하였다. 대략 90 퍼센트의 카르텔 가담 기업이 동 절차를 선택하였다. 또한 독일의 경쟁당국도 건설 카르텔의 적발과 처벌에 있어 성공적인 결과를 얻기 위해 자진신고자 감면제도와 특별 대책위원회를 조합하여 사용한 바 있다.



## 폐기물 관리 서비스(2013) Waste Management Services(2013)

### - 요약<sup>1</sup> -

라운드테이블에서의 논의와 각국이 제출한 보고서 및 패널 발표에서 다음과 같은 문제가 제기되었다.

- (1) 지방정부의 고형 폐기물(*municipal solid waste, MSW*) 관리를 포함한 폐기물 분야의 법률 및 규제는 환경 목표, 분류 체계, 과거 관행에 의해 결정된다. 동 분야의 기업들은 이러한 규제들에 의해 제한을 받지만, 경쟁이 효율성에 대한 인센티브를 제공하기도 한다. 경쟁당국의 주창활동을 통하여 법률과 규제가 반경쟁적 요소를 최소화하는 방식으로 환경목표를 달성할 수 있도록 한다.

MSW 관리의 책임은 각 지방정부, 가정, 포장폐기물의 생산자 책임 재활용(*extended producer responsibility, EPR*)제도의 주체, 수입원 및 포장 내용물의 소매업자 등으로 배분되어 있다. EPR 제도를 통해 특정 종류의 폐기물이 재사용 또는 재활용될 수 있도록 수거 또는 회수(*take-back*) 시스템을 개발하는 인센티브가 제공되었다. 환경중시성향(*environmental preferences*)은 “폐기물 관리체계(*waste hierarchy*)”라고 표현되곤 한다. 이 위계질서에 따르면 폐기물을 배출하지 않는 것이 가장 선호되고, 그 다음으로는 재사용(*reuse*), 재활용(*recycling*), 에너지용 소각(*incineration for energy*), 처분(*disposal*)과 같은 순서로 이어진다.

폐기물 관리 부문은 구체적인 환경 목표를 달성하기 위해 엄격하게 규제된다. 이러한 규칙은 반경쟁적 효과로 이어질 수 있으며, 이러한 법제가 효과적인 경쟁을 허용하도록 설계되어 더 적은 비용으로 환경목표를 달성할 수 있도록 경쟁당국이 주창활동을 펼칠 필요가 있다는 것이 각 국가 제출 보고서에 반복적으로 제기된다.

경쟁법 집행의 경험상, 폐기물관리 부문이라고 해서 특별한 취급을 받는 것은 아니며, 환경 목표와 경쟁 목표 간의 균형을 이루어 낸 여러 결정들이 있었다. 경쟁과 규제가 상호작용을 하는 다른 분야와 마찬가지로, 논의의 쟁점은 반경쟁적 독점 합의와 같은 경쟁의 제한이 환경목표의 실현을 위해 반드시 필요한 것인지 또는 경쟁에 덜 해로운 방식으로 달성될 수는 없는 것인지 하는 점이다.

<sup>1</sup>본 요약은 반드시 경쟁위원회가 합의한 내용인 것은 아니다. 그러나 라운드테이블의 토론, 각 대표부가 제출한 보고서 및 사무국의 연구 보고서에서 제기된 주요 사안을 요약한다.

- (2) MSW의 수거는 항상 그러한 것은 아니지만, 많은 경우 자연 독점으로 운영되고 있다. 실증 연구에 따르면 하나 이상의 수거기관이 있을 경우 수거 비용이 더욱 증가한다. 그럼에도 불구하고 이 부문 시장에 경쟁을 도입한 국가들도 있다.

폐기물 수거는 인구 밀도의 경제(economies of population density)의 특성을 강하게 띄기 때문에, 보통 자연스럽게 지역적 독점이 될 것이라고 본다. 이는 폐기물 관리에 관한 1999년 OECD 라운드테이블 토론의 결과이기도 하다.<sup>2</sup> 여러 실증 연구에 따르면 수거 업체가 하나 이상일 경우 비용이 증가하는 것으로 나타난다. 그 결과, 지방정부들은 독점권을 부여 받은 서비스제공자나 지방정부 자체적으로(직접적으로 또는 지방정부 소유의 회사로써) 또는 민간기업을 통해서 각 가정의 MSW를 수거하는 것이 일반적이다.

특별처리가 필요하거나, 대량으로 발생하는 폐기물의 수거에 대해서는 밀도의 경제의 영향이 크지 않다. 따라서 이러한 폐기물의 수거에 대해서는 서비스 제공자들 간의 경쟁이 가능하다. 스웨덴은 다가구 아파트에서 배출되는 MSW 중 재활용이 가능한 부분에 대해 민간업체들 간의 경쟁이 이루어지도록 하였으나, 단독주택에서 배출되는 폐기물은 지방정부가 수거한다.

소수의 국가의 경우, 단독가구의 MSW 수거 시장에서 보편적으로 경쟁이 이루어졌거나, 현재 이루어지고 있다. 아일랜드와 폴란드의 경우, 인구밀집지역의 가구에서 배출되는 폐기물 수거는 민간 업체들 간에 경쟁하고 있거나, 과거에 경쟁이 이루어졌었다. 핀란드의 경우, 시장 내에서의 경쟁(in the market)과 시장에 진입하기 위한 경쟁(for the market) 모두가 각기 다른 지역에서 이용되고 있으며, MSW 수거의 가격에 대한 연구에서는 대등한 경쟁(side-by-side competition)보다 경쟁입찰이 이루어지고 있는 지역에서 수거 가격이 5분의 1에서 5분의 2 정도 더 저렴했다는 사실이 밝혀졌다.

대등한 경쟁에서 시장에 진입하기 위한 경쟁으로의 전환은 비용을 발생시킨다. 민간기업은 그들의 매몰투자(sunk investment)의 가치를 감소시키는 변화를 막기 위해 소송을 제기할 수도 있으며, 지방정부들은 MSW 수거를 위한 효과적인 경쟁입찰을 설계할 준비가 되어 있지 않을 수도 있다.

- (3) 입찰 과정이 부실하게 설계되는 경우, 수거 및 처분 서비스를 공급하기 위한 단기 법적 독점에 대한 경쟁의 편익이 침해될 수 있다. 특히 경쟁적 비중립성(competitive non-neutrality)과 수거업체에게 있어 처분 서비스 이용이 필요불가결하다는 문제를 고려하지 않는 것이 특히 문제가 된다.

<sup>2</sup> <http://www.oecd.org/daf/competition/sectors/1920304.pdf> 참조

MSW 수거가 법적으로 독점화되어 있는 경우, 공급자는 정부의 승인 또는 경쟁과정을 통해 선택될 수 있다. 경쟁입찰을 통해 독점기업이 선택될 경우, 효과적으로 공급자를 결정하기 위해서는 결정 과정에서의 여러 조건들이 충족되어야만 한다. 경쟁입찰이 효과적으로 이루어지기 위한 최소한의 요건은 친분관계에 의한 투자가 이루어져서는 안되고, 외부 입찰자들에게 비용에 대한 좋은 정보가 제공되어야만 하며, 특정 입찰자에 대한 특별대우가 없어야만 한다는 것이다.

처분시설에 대한 비차별적 접근권은 수거 업체들이 수거 서비스를 제공하기 위한 필수 요건이다. 수거 및 처분이 경쟁적으로 이루어지는 경우, 수거만 하는 업체들은 수거와 처분을 동시에 하는 수직 통합된 기업이 처분 시설에 대한 통제력을 남용하는 경쟁자 비용증대(raising rivals cost)전략의 대상이 되기 쉽다. 일부 지방정부들은 이에 대하여 수거와 처분 서비스를 별도로 입찰하거나, 처분 시설은 지방정부가 소유하고 수거서비스에 대해서만 입찰을 실시한 후 낙찰된 업체가 지정된 처분 시설을 이용하도록 하는 방식을 통해 해결한다. 다른 지방정부는 수거부터 처분까지 통합된 서비스를 입찰하기도 한다.

경쟁적 중립성이 보장되지 않는 경우, 경쟁입찰의 실효성은 제한된다. 경쟁적 비중립성의 문제는 공영기업이 민간기업과 입찰경쟁을 할 경우에 제기된다. 공영기업은 파산할 수 없고, 일반 조세 재원에서 수익 결손부분을 충당할 수 있으므로 자본비용을 낮출 수 있으며, 이에 따라 비용 이하 가격을 제안할 수 있다. 이러한 공영기업의 특성은 효율성이 동등한 민간기업의 입찰 참여를 위축시킬 수 있다.

입찰을 설계할 때 고려할 다른 중요한 요인들도 있다. 예를 들면, 폐기물 수거 기간 계약은 매물비용을 회복하는 데 필요한 기간에 기초해야만 한다. 기간이 너무 짧으면 매물비용을 더욱 빨리 회수해야 하며 이는 결국 더 높은 가격으로 이어진다. 기간이 너무 긴 경우에는 동태적 효율성과 같은 경쟁의 혜택을 누릴 수 없게 되며, 당해 기간 동안 입찰에 부쳐지는 계약의 수가 적어질 것이므로 진입자의 최소효율규모(minimum efficient scale)의 획득이 지연될 것이다.

*(4) 수거 및 처분 서비스 시장은 지리적으로 좁은 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 처분에 대한 규제제한은 처분의 선택사항 간에 이루어지는 경쟁을 해칠 수 있다.*

운송 비용이 비교적 높은 경우 일단 수거된 MSW가 운반될 수 있는 거리는 제한되며, 더욱이 처분 시장의 진입장벽은 높은 편이다. 이러한 상황은 처분 서비스를 제공하는 업체가 지역적 시장지배력을 가지고 있을 가능성이 존재함을 의미한다.

지방정부의 MSW가 특정 처분설비에서만 처리되어야 한다는 제한 및 해당 지역 외에서 발생하는 폐기물의 수용 금지 조치는 처분 시장의 시장지배력을 강화한다. 많은 국가들은 MSW가 처분되어야 하는 장소를 특정하거나, MSW가 운송되면 안되는

내부 경계가 확정되어 있는 지역적 폐기물관리 계획을 채택하고 있다. 반면, 처분시설을 지정하지 않으면 경쟁이 활성화될 수 있고, 이에 따라 설비 업체들이 지방정부 또는 수거 업체의 관행을 놓고 경쟁하게 될 것이다. 이와 달리, 지방정부는 서로 근접한 처분설비들을 경쟁입찰에 부칠 수 있을 것이다. 전반적으로 효율성이 보장되기 위해서는 “근접성 원리(proximity principle)”와 시장지배력 저하로 인한 후생 간의 균형이 검토되어야만 할 것이다.<sup>3</sup>

- (5) 소각 부문에 대한 기업의 초과진입은 재활용 폐기물의 폐기물 관리체계(waste hierarchy)상의 상위에 위치한 폐기물을 소각 대상으로 바꾸어버릴 수 있으며, 소각장치가 수용량에 미달된 채로 운영되어 소각비용을 증가시킬 수도 있다. 소각 시장에서의 진입은 부분적으로나마 공적 보조에 의존한다. 국가 보조 결정은 전체적인 효율성을 보장하기 위해 관련시장(relevant markets)의 조건 뿐만 아니라, 대안적 폐기물 관리와 같은 관련시장(related markets)의 조건도 고려하여 이루어져야 할 것이다.

일부 관할권역의 경우, 소각장치의 수용량이 MSW 의 양을 초과하며, 이로 인해 고열량(high calorific value)의 재활용 쓰레기를 소각하고자 하는 인센티브가 증가된다. 소각장치 건설 결정은 예상 수익, 투입량 비용, 소각장치 건설의 고정비용 등에 따라 달라진다. 공공 보조금이 지원되는 경우 건설 고정비용이 줄어들 수 있다. 이는 초과진입으로 이어질 수 있으며, 그 결과 영업적자와 재활용과 같이 다른 용도 사용될 수 있는 폐기물들을 소각해버리는 결과를 초래할 수 있다.

- (6) MSW 관리에 대한 해결책이 지역마다 매우 다양하고, 이 부문에 대한 경쟁당국의 입장이 서로 상이하기 때문에 여러 지역에서 활동하는 관련 기업들은 모든 관할권의 규정을 준수하는 전략을 세우기가 어렵다.

많은 OECD 국가의 지방정부들은 MSW 의 관리를 법적 체계 내에서 자유롭게 이루어도록 하고 있다. 지방정부는 각기 다양한 방법을 채택하였고, 이에 따라 여러 지방 및 국가를 대상으로 MSW 서비스를 제공하는 민간 기업의 법적 환경이 매우 복잡해졌다. 지방정부는 규제 제도에 대해 명확한 정보를 제공해야 할 것이다.

경쟁법과 경쟁법 집행 관행은 이 부문에서 제기되는 많은 문제들에 대해 해결책을 제시해왔다. 예컨대 소비자에게 재활용 수수료를 전가하는 것에 대해 경쟁 기업이 동의할 시점 또는 기업이 독점적 수거기업/재활용 기업을 선정할 수 있는 시점 등이 여기에 해당한다. 경쟁당국은 폐기물 관련 기업과의 양자간 의사소통(예. 가이드라인 등의 교환)을 통해 기업들이 규칙을 잘 이해하고 당국의 규제를 준수할 수 있도록

<sup>3</sup> 따라서 폐기물의 이동은 폐기물 처리시설을 운영하는 경쟁업체들이 모두 국내법, 규칙 및 시설과 관련된 관행에 맞게 환경적으로 올바른 방법으로 운영한다는 전제하에 허용되어야만 할 것이다.

하여야 할 것이다.

- (7) 생산자 책임 재활용 계획(*producer responsibility schemes, PRS*)은 폐기물의 수거 및 처리 서비스 시장, 특정 폐기물 시장, PRS 간의 경쟁에 영향을 미쳤다. 경쟁에 대한 피해를 줄이기 위해 독점계약과 끼워팔기 및 결합판매를 제한하는 경쟁입찰이 활용되기도 하였다.

PRS 는 생산자 책임 재활용(*extended producer responsibility, EPR*)제도에 상응하여 수립되었다. 종이상자, 캔, 병, 신문은 각 가정에서 배출되고 EPR 의 대상이 된다. PRS 는 이러한 폐기물을 수거하거나 회수(*take-back*) 및 분류한 후 이를 처리하여 재활용 원자재(*secondary raw materials*)로 변환시키거나 회수(*recovery*)시켜야 한다. 일부 재활용 원자재는 시장 가치가 있는데, 예컨대 유리 용기는 미가공 원재료보다 유리폐기물을 활용할 경우 더욱 저렴한 가격으로 생산할 수 있다.

PRS 를 통해 재활용 원자재 시장이 형성되었으며, 폐기물 분류(*sorting*)와 같이 폐기물을 재활용 원자재와 잔류폐기물로 분류하여 전환시키는 과정을 혁신하였다. 이러한 변화로 인해 도입 초기에는 어렵다고만 여겨졌던 재활용 쿼터제를 달성할 수 있게 되었다.

과거에는 많은 PRS 가 독점적으로 운영되었으나 - 비록 생산자들이 각자의 의무를 잘 이행하였다 할지라도-, 시간이 경과함에 따라 PRS 시장 역시 경쟁에 개방되었다. PRS 에서 상호보완적인 세가지 활동 즉, 수거, 분류, 처리/회수(*treatment/recovery*)은 통합되어 있지 않은 편인데, 이는 다른 지역마다 각 서비스의 제공자를 결정하는 경쟁입찰이 도입되어 있기 때문이다. 경쟁입찰을 활용함으로써 PRS 가 독점이었음에도 불구하고 효율성을 증대시킬 수 있었다. 독일의 폐기물 포장 PRS 는 여전히 독점이긴 하지만 폐기물 포장의 수거에 대해 경쟁입찰을 도입하였다. 이로 인하여 2003-2005 년의 기간 동안 약 30 퍼센트의 비용을 절감하였다.

PRS 는 독점이거나 시장지배적 지위에 있는 경우가 많다. 따라서 서비스 제공자들과의 계약 약관이 경쟁을 해칠 수 있다. 즉, 반경쟁적 결합판매(*bundling*), 과도한 계약 기간, 과도한 부담금, 서비스 제공자가 다른 PRS 를 다루는 것을 금지하는 독점 규정 등이 포함된 경우이다. 실제로 수거 협정(*collection agreements*) 네트워크에 대한 접근성은 여러 관할구역에서 반복적으로 문제시된 경쟁사안이다. 지역적 수거 독점업체의 네트워크는 PRS 시장 또는 하방 부문 시장의 경쟁을 위해 필수불가결하다는 의견 때문이었다. 분류된 유리 및 납축전지와 같은 회수된(*recovered*) 자원에 대한 PRS 할당 규칙은 생산비용에 영향을 미침으로써 하방 부문 생산 시장의 경쟁에 피해를 줄 수 있다.

PRS 시장을 경쟁에 개방하여 효율성이 크게 향상된 경우가 있다. 독일의 폐기물 포장

PRS 시장은 독점체제에서 10 개의 경쟁업체가 활동하는 시장(2011 년 현재 이전 독점자가 44 퍼센트의 시장 점유율을 갖고 있긴 하지만)으로 크게 변화하였다. 연간 재활용비용은 20 억 유로에서 10 억 유로로 절감되었으며 이는 4 인 가족 세대 당 연간 50 유로가 절약된 것을 의미한다. 분류 부문에서 혁신이 이루어졌으며, 그 결과 재활용원자재의 시장 가치가 상승하였다. 경쟁이 도입되었지만 재활용 쿼터는 하락하지 않았다.

# Professions and Licencing





## 전문 서비스의 경쟁(1999)

### Competition in Professional Services(1999)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서, 라운드테이블의 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) 국가마다 구체적인 내용은 다르지만, 모든 OECD 회원국은 직접적으로 또는 전문가 협회(professional associations)에 규제 권한을 위임함으로써 특정의 일반직종과 전문직종을 규제한다. 이 규제는 일반적으로 직종 진입, 직종인의 품행, 일정 행위를 수행할 수 있는 독점권의 부여, 전문직업사무소의 조직구조(organizational structure) 등을 관장한다. 많은 국가에서 직업 전문가 규제 제도가 전문직업 서비스 시장의 경쟁을 직간접적으로 제한하고 비용을 증가시키며 다양성과 혁신을 제한한다는 문제가 제기되었다. 또한 일부 연구 결과에 따르면 자질에 근거한 진입 제한(quality-based restraints on entry)은 오히려 전반적인 자질을 저하시키는 효과가 있다고 한다.

모든 OECD 회원국에서 일반직종 또는 전문직종에 대한 규제를 시행하고 있다. 이러한 규제는 구조적 규제(structural regulation)와 행태적 규제(behavioural regulation)로 나뉘어진다. 구조적 규제의 예는 진입의 제한과 특정 서비스 수행에 대한 독점적 권리의 부여행위이다. 행태적 규제의 예는 전문 수수료 또는 광고의 제한에 대한 규제이다.

이러한 구조 및 행태적 규제가 전문 서비스 제공과 관련하여 비용을 높이고 혁신을 제한하면서 필요 이상으로 경쟁을 제한한다는 문제가 제기되었다. 또한 전문가 협회가 구성원 교육 권한 등의 규제 권한을 위임받은 경우, 협회가 이 권한을 이용하여 진입을 제한하고 가격을 담합하며 구성원 간의 반경쟁적 협동을 강요할 수 있다는 문제가 제기되었다. 연구 결과에 따르면, 최상의 자격을 갖추는 전문직종으로의 진입 제한은 소비자로서 하여금 전문가 서비스의 이용을 포기한다거나 스스로 해당 서비스를 수행하게 함으로써 전반적인 서비스의 품질이 저하된다고 한다.

또한 많은 국가에서 전문가 기업이 채택할 수 있는 기업의 형태를 제한하고 있다. 예를 들면, 일부 국가의 경우 변호사 기업은 유한책임회사로는 불가능하고 파트너십으로만 구성될 수 있다. 많은 국가에서 변호사 기업이 회계사를 파트너로 삼을 수 없고, 회계사 기업이 변호사를 파트너로 삼을 수 없도록 하고 있다. 이러한 규제는 효율성 제고와 혁신에 장애물이 될 수 있다. 기업자문위원회(BIAC)는

비법률직 분야와도 동업을 허용하는 MDP(multi-disciplinary practices, 다업종공동사무소)를 허용하는 것은 해당 기업에 큰 이득이 될 것이라는 입장을 밝힌 바 있다.

- (2) 전문직 규제는 전문 서비스 시장에서 “시장 실패(market failure)”로 받아들여지고 있다는 비판을 종종 받는다. 소비자들은 제공받은 서비스의 품질을 평가할 수 없고 다양한 서비스 선택의 결정권이 없는 지위에 있는 경우가 있다. 그 결과, 전문 서비스에서 소비자들이 낮은 품질과 부적절한 서비스를 제공받을 것이 우려된다.

많은 경제 시장에서 규제보다는 메커니즘을 통하여 이러한 “정보의 비대칭성(asymmetric information)” 문제를 다루기 시작하였다. 이러한 메커니즘은 전문 서비스 시장에서도 정보의 비대칭성 문제의 부정적인 효과를 한정하는 기능을 하고 있다.

전문 서비스의 이용이 의무화되어 있는 시장(회계 감사를 받아야만 하는 공기업의 경우)에서는, 저품질의 서비스를 이용하여 규제를 회피하고자 하는 인센티브를 상쇄할 수 있는 추가적인 규제가 필요하다.

소비자들이 서비스의 품질을 평가할 수 없는 경우, 경쟁은 소비자에게 제공되는 서비스의 품질을 저하시키는 역할을 할 위험이 있다. 규제 없이 이러한 문제를 해결할 수 있는 다양한 메커니즘이 있다. 다른 종류의 시장에서 이용되는 일반적인 메커니즘은 평판, 업무수행능력의 계약적 보장, 이행보증(performance bonds), 제 3 자 승인 또는 품질 등급 제도 등이 있다. 민사책임(civil liability) 규칙은 소비자가 결과로 인한 손해로부터 복구될 수 있도록 하며 이는 서비스 제공자로 하여금 높은 수준의 품질을 유지하도록 하는 인센티브이다. 소비자가 같은 서비스를 반복적으로 이용하거나 서비스 품질에 대한 정보가 쉽게 전파되는 경우, 서비스 제공자들은 높은 품질의 서비스를 제공함으로써 얻은 평판에 투자하는 것이 이득이 된다고 생각하게 될 것이다.

전문 서비스 시장을 포함한 많은 경제 시장에서 이러한 메커니즘은 정보의 비대칭성으로 인해 발생하는 “시장 실패”를 적절히 해결한다. 그럼에도 불구하고 이러한 메커니즘이 불완전하게 작용하는 시장이 있는데, 이는 특히 전문가들 간의 경쟁이 약하고 서비스 이용이 흔하지 않으며 결과물에 대한 책임 소재 파악이 어렵고, 부정적인 결과를 원상복귀하기 어려운 전문 서비스 시장에서 그러하다. 민간 의료 병원이 그 예이다. 반대로 대기업과 같이 대규모의 안목 높은 소비자들이 동일한 전문 서비스를 반복적으로 이용할 경우에는 보호의 필요성이 낮아진다.

별도의 목적 실현을 위해 전문 서비스를 이용하는 것이 의무화되어 있는 경우가 있다(그 예로 공기업의 관리책임자 및 내부 주주가 외부 및 소량 주주에 대한

의무를 이행하기 위한 수단으로써, 회계 감사를 받아야만 하는 책무가 있을 수 있다). 이러한 경우 저품질의 서비스를 이용함으로써 의무이용요건을 회피하고자 하는 인센티브를 상쇄하기 위하여 이용 서비스의 품질에 대한 규제는 필수적이다.

(3) 전문직에 대한 규제는 부정적인 결과가 잔류하게 되는 시장에 초점을 맞추어야 할 것이며, 경쟁의 제한이 최소화될 수 있는 수단으로 시장 실패를 해결할 수 있어야 할 것이다. 전문 서비스에 대한 고품질 규제의 원칙은 다음과 같다.

- 첫째, 전문가의 능력에 대한 정보의 수집 및 공개와 승인 또는 자격 인증 또는 평가기관에 대한 조력, 민사책임규칙의 강화 등과 같은 경쟁 제한 정도가 낮은 방법으로 시장실패를 직접적으로 해결할 수 있는 메커니즘이 존재하는 경우, 독점권이 부여되어서는 안 된다.
- 둘째, 전문가의 서비스 수행을 위하여 독점권이 부여될 수 밖에 없는 경우, 해당 직종의 진입 요건은 당해 서비스를 온전하게 수행하기 위해 요구되는 정도로 비례하여야 한다.
- 셋째, 규제는 소규모 소비자를 보호하는 것에 초점이 맞추어져야 한다. 전문 서비스(대기업과 대형 병원 포함)의 숙련된 상업적 이용자는 자신의 니즈와 이용 서비스의 품질을 평가할 수 있는 위치에 있으며 반드시 전문면허증 소지자의 서비스를 사용하도록 강요되어서는 안 된다.
- 넷째, 전문가 간의 경쟁에 대한 규제는 폐지되어야 한다. 이는 가격 제한, 시장 분할, 진입요건 상향, 진실한 광고의 제한에 대한 합의를 포함한다. 외국의 전문가 자격증도 인정되어야 할 것이다. 시민권과 거주 요건은 폐지되어야 한다.
- 다섯째, 전문가 협회는 진입요건, 상호 인정, 독점권의 한계에 대한 결정의 전담관할권을 부여받지 않아야 한다. 이러한 결정은 최소한 독립 규제기관에 의해서 독립적으로 검토되어야 할 것이다. 예를 들면, 시험을 통한 전문직 진입의 경우 전문가 협회는 시험의 난이도와 통과 기준에 대한 독점적 통제권을 가지지 않아야 한다.
- 여섯째, 전문직 진입을 위한 전문가협회의 가입 요건이 독점적 서비스 수행을 위해 필요한 역량표준 이하로 떨어지지 않을 것을 보장하는 메커니즘이 마련되어 있는 한, 전문가 협회 간의 경쟁은 장려되어야 한다. 전문가 협회의 가입 조건이 유사한 경우 각 전문가 협회는 상대 협회의 독점 서비스를 수행할 것이 허용되어야만 한다.

다른 분야의 규제와 마찬가지로, 전문직종에 대한 규제는 좋은 규제의 원칙(principles

of good regulation)에 따라 검토되어야 한다. 이 원칙은 규제의 대상이 명확하고 필요 이상으로 경쟁을 제한하지 않아야 한다는 것이다. 전문 서비스에 대한 규제는 정보의 비대칭성 문제가 다른 수단으로 해결될 수 없는 시장, 소규모 소비자(대기업이 아니고)가 수반된 시장, 서비스 제공의 결과로 입은 손해가 심각하고 돌이킬 수 없는 경우(의료 직종 등), 능력등급의 공개나 민사책임 강화의 방법으로는 불충분한 경우를 그 대상으로 하여야 할 것이다. 뉴질랜드의 경우 의료 과실에 대한 민사책임이 부재하여 의료 서비스의 품질을 보장하기 위한 규제가 더욱 중요하다고 언급하였다.

독점권이 반드시 필요한 경우, 독점권을 가진 전문직의 진입요건은 해당 업무를 수행하기 위한 요건과 비례하여야 한다. 영국과 호주와 같은 일부 국가는 서비스 제공의 진입 요건이 낮추어진 새로운 직업을 창출함으로써 일부 전문 서비스 제공의 경쟁력을 향상시켰다. 또한, 전문가 협회가 진입 조건이나 독점권의 범위에 대한 결정에 관여해야만 할 때도 때로는 있겠지만, 전문가 협회에게 이러한 결정에 대한 독점적 관할권을 부여한다는 것은 해당 직종의 이익만을 위해 결정될 수 있는 위험을 부담한다. 뉴질랜드는 뉴질랜드법률협회(New Zealand Law Society)의 규칙 제정 활동을 감독하기 위한 독립된 규제기관의 설립 제안을 언급하였다.

(4) 대부분의 국가들은 전문 서비스의 경쟁 증가에 진전이 이루어지고 있음을 보고하였다. 초기의 개혁 대상은 전문가 협회의 가격담합 합의(price-fixing agreements)와 진실한 광고(truthful advertising)의 금지 문제였다. 진입에 대한 양적 제한과 불균형적인 진입 요건을 제거하는 개혁도 있었다. 원래는 전통적인 직업에 의해서만 수행되었던 전문직종이지만 진입요건을 낮춘 새로운 직종을 창출한 국가도 있다. 전문직이 국제 경쟁에 개방되는 첫 단계로서 자격의 국제상호인정과 시민권 및 거주 요건 폐지에 대한 진전도 있었다.

많은 국가는 (주창활동과 경쟁 실시를 통하여) 가격고정 합의, 진실된 광고의 금지, 진입에 대한 양적 제한 및 불균형적인 가입 요건의 등 전문 서비스 분야에서 가장 심각한 경쟁 제한 요소들을 제거하는 데에 성공하였음을 언급하였다. 한 예로, 한국은 Act on the Dissolution of Cartels(오늘날 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’)이 변호사의 가격고정 관행을 근절하게 될 것이라고 언급하였다.

또한, 전문직의 독점권을 유사한 진입 요건을 가진 전문직종으로 확대하거나, 상당히 완화된 진입요건으로 서비스를 수행할 수 있는 완전히 새로운 전문직종을 설립하는 경향이 있다. 영국은 법률 전문직에서의 사무변호사(solicitor)와 법정변호사(barrister) 간의 구분이 최근 수년간 사라지게 되어, 사무변호사가 법정에서 변론할 수 있는 권한으로 확대되었음을 보고하였다. 영국과 호주는 일반 변호사보다 낮은 진입 요건으로 부동산 양도 관련 서비스를 제공하는 “자산법 전문변호사(licensed conveyor)”라는 새로운 전문직종을 성공적으로 창출하였음을 보고하였다. 헝가리는 시민권 요건을 폐지하였음을 보고하였다.

- (5) 경쟁법은 일부의 예외를 제외하고 전문직에도 적용된다. OECD 회원국은 이 부문에도 경쟁법을 집행하도록 하였다. 여러 국가의 경쟁당국은 전문가 협회가 제정한 규칙을 검토 및 승인할 권한을 갖고 있다.

이러한 진전에도 불구하고 전문 서비스 규제 개혁은 점진적인데, 이는 아마도 자유화가 더욱 심각해지는 것에 대해 전문가 협회의 반대가 집중적으로 이루어지고 있기 때문으로 보인다.

거의 대부분의 국가가 전문 서비스 부문에도 예외없이 경쟁법이 적용된다고 하였다. 영국은 그 예외로서, 구경쟁법 하에서 이루어진 18 종의 전문직에 대한 예외가 신경쟁법에도 그대로 규정되었다.

여러 국가는 이 부문에 대해 이루어진 경쟁 집행 조치들에 대해 보고하였다. 아일랜드는 제 3 자에 의해서 제기된 사안을 보고하였는데, 이는 전문가 협회와 특정 교육기관이 독점적 계약을 체결하여 특정 교육기관만이 해당 전문 분야의 전문가를 육성할 수 있는 독점적 권리를 부여한 사안이다. 미국의 사안은 잘못되었거나 오해를 살 수 있는 광고에 대한 전문가 협회의 규칙에 대한 내용인데, 이 규칙은 비교 광고를 방지함으로써 잠재적으로 소비자에게 이롭다고 해석된 경우이다. 또 다른 미국의 사안은 콜로라도 메사 카운티의 의사들이 더 높은 대금을 요구하면서, 이러한 대금에 동의하지 않는 병원과의 거래를 거부한 사안이다.

경쟁 집행 조치의 하나로서 일부 경쟁당국은 전문가 협회의 규칙이 이행되기 전에 미리 검토하고 승인할 수 있게 됨으로써 반경쟁적 합의에 반대할 수 있는 기회를 갖게 되었다. 예를 들면, 영국의 경우 영국법률협회의 규칙을 관리하는 Lord Chancellors Department 는 영국공정거래위원회(Office of Fair Trading)의 위원장과 함께 수정 규칙안의 승인을 결정할 수 있다.

경쟁 주창과 경쟁법의 집행을 통하여 상당한 진전이 있었지만, 전문 서비스 부문에서의 발전은 상대적으로 더디고 점진적인 편이다. 이는 부분적으로 반경쟁적 합의로부터 얻을 수 있는 전문직의 지대가 많고 전문가 협회의 이해관계가 상당히 집중되어 있기 때문이다.

## 의료직종에서의 이로운 경쟁 강화(2004) Enhancing Beneficial Competition in the Health Professions(2004)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

#### 의료직종과 경쟁

*(1) 보건의료전문직의 진입제한에는 무자격의 의료인으로부터 소비자를 보호하기 위한 중요한 목적이 있지만, 이러한 제한은 때때로 진입을 지나치게 제한할 수도 있다.*

의료 업계의 전문 면허는 소비자를 '돌팔이(charlatan)' 의사로부터 보호하기 위해 생겨났으며, 그 정도는 다르나 전문 면허에 대해서는 정부 보증이 제공된다. 의료 전문 면허를 취득, 유지하는 데 있어 내재되어 있는 규제의 목적은 의료서비스의 품질을 확보하고, 경쟁을 제한하는 것이다. 그러므로 반경쟁적으로 보이는 의료직종에서 이러한 조치들의 영향을 분석하는 데는 주의 깊은 균형적 시각이 요구된다. 그 이유는 의료직종 및 전문의협회가 존재함으로써, 환자들은 큰 혜택을 받기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 의료인과 전문의협회, 심지어 정부의 규제로 인해, 때때로 소비자들을 위한 의료서비스의 품질이 강화되기보다는 의료인에게 더 높은 진료비 환급을 보장하거나 소비자의 선택의 폭을 좁히는 경우가 발생할 수 있다.

정책 입안자들은 규제 내용을 변경하고 경쟁법 집행조치를 취함으로써, 주목적이 반경쟁적인 것으로 판단되는 규제를 철폐할 수 있다. 이러한 규제를 제거함으로써, 의료서비스의 질의 현저한 하락 없이, 동 서비스 지출을 상당히 감소시킬 수 있다. OECD국가 내 의료서비스가 지속적으로 공공 및 민간지출의 주요항목을 차지하는 바, 국가의 보건지출이 가장 긍정적인 효과를 거둘 수 있도록 의료서비스 제공의 효율성을 증가시키려는 노력이 이어지고 있다. 여러 연구결과에 따르면, 이러한 효율성을 증가하려는 관행으로 인해 특정 의료분야 내 지출을 5~33퍼센트 절약할 수 있다. OECD 회원국의 GDP 대비 보건의료 지출 비율이 8퍼센트이고, 의료 전문가의 개선된 치료로 인한 지출 감소가

0.1퍼센트임을 감안할 때, 앞서 언급된 비율은 상당한 것으로 OECD 회원국의 의료서비스 이용자는 연간 28억불을 절약할 수 있게 된다.

보건의료전문직종 내 모든 종류의 경쟁이 이로운 것은 아니기 때문에, 경쟁적인 행위에 가해지는 특정 규제의 비용과 편익을 주의 깊게 따져보아야 한다. 정부가 진료비를 환급하지 않는 의료직종의 경우에, 정부는 해당 서비스의 비용을 줄이는 데 직접적인 이해관계가 없기 때문에, 당해 서비스는 특히 과도한 규제의 대상이 되기 쉽다. 이렇게 자유화된 의료직종은 국가마다 다르나, 주로 청력학자, 치과의사, 검안사, 약사 등이 이러한 직종에 포함된다. 그러나 정부에 의해 직접 환급을 받는 직종에서도 때때로 경쟁에 대한 인식 증진은 유익할 수 있다.

의료직종 내 규제를 받지 않도록 하는 시장자유화는 보편적인 의료서비스 보급 및 지출 축소라는 두 가지의 목표를 달성하지 못하는 결과를 발생시킬 수도 있다. 이는 주로 (1) 보험의 소비자 왜곡 효과(소비자는 실제 치료의 가치보다 비용이 더 낮은 치료를 찾게 됨), (2) 불완전하고 결함이 있는 소비자 정보(의료서비스의 신뢰재의 특성 때문임), (3) 외부효과(주로 전염성 질병에 의함) 등의 이유 때문이다.

#### 자격 및 공급량·지역적 진입제한

*(2) 의료인의 자격 및 기술에 대한 진입제한뿐만 아니라, 때때로 의료서비스의 공급량과 지리적 위치에 대한 제한도 가해진다. 어떤 경우에는 이러한 규제가 지나쳐 경쟁을 과도하게 제한하고 의료서비스의 가격을 인상할 수 있다.*

의료인 공급을 불충분한 수준으로 유지하고 높은 소득을 확보하기 위해, 의료인은 실제 사회적으로 필요한 수준보다 더 높은 자격을 취득하도록 요구할 인센티브를 갖는다. 의료전문직 규모의 제한은 종종 보건부와의 협의를 통해 이루어지며, 의료서비스를 가장 필요로 하거나 외딴 곳에 위치한 환자들에게 동 서비스를 확실히 제공할 것이라는 목표를 내건다. 지리적 진입제한은 표면적으로는 지방에 지속적인 약국의 보급 확보를 위해 특히 약국에 적용된다. 경쟁당국은 때때로 기존의 지역적 규제에 반대를 표명하곤 했다.

예를 들어 이탈리아에서는 전문의 과정의 연간 정원을 정부가 정하며, 영국과 프랑스의 경우에도 정부 차원에서 국가 의료 수련 과정의 정원을 정한다. OECD

내 이러한 규제가 드문 것은 아니다. 의사나 유도한 것이건 간에, 혹은 보험이 발생시킨 것이든 간에, 이로 인해 발생한 수요의 결과로써, 저가의료서비스를 제공하는 의료직종의 과잉 공급을 정부가 규제할 경우에 이러한 규제가 가장 잘 정당화 될 수 있다.

이와는 반대로, 의료인 스스로가 나서 자격을 획득한 의료인의 수를 제한할 경우에는, 이러한 규제가 소비자 측의 최선의 이익을 실현하지 않을 상당한 가능성이 있다. 여러 국가에서 치과 치료 및 검안사 측정의 경우와 같이 의료서비스를 직접 지불하는 환자의 경우에는, 국가 차원에서 의료서비스의 규모를 제한하는 것에 대한 타당성에 의심을 가져볼 만하다.

### 의사 보조(para-professionals) 및 대체의료직종의 권리

*(3) 의사 보조 및 대체의료인은 자신이 시술할 수 있는 의료 시술 분야나 자율 혹은 준자율적으로 시술할 자유를 지나치게 제한 받기도 한다. 때때로 의사 보조와 부분적으로 경쟁 관계에 있는 의료인이 이러한 제한을 가한다.*

의사 보조들은 전형적으로 '보다 높은 수준(higher-level)'의 의료인들과 같은 방식으로 수련을 받지 않았으나, 때때로 특정한 의료서비스에 있어서는 전문 의료인들보다 더 우수한 훈련을 받기도 한다. 의사 보조직종은 간호사, 조산사, 치위생사를 일컫고, 대체의료인은 척추지압사, 침술사를 말한다. 종종 법, 규제 혹은 지급 원칙 상, 의사 보조 및 대체의료인들을 감독하는 의료인 없이, 이들이 단독으로 시술하고 운영할 수 있는 권리를 제한하기도 한다. 의사 보조 혹은 대체의료인들의 존재 권리 자체를 때때로 제한하기도 한다. 전문의료인은 의사 보조의 시술권을 제한할 인센티브를 갖는데, 이러한 규제가 부재하는 경우에, 특정 의료서비스에 있어 의료인은 의사 보조와 경쟁을 해야 하기 때문이다. 이에 대한 결과로 전문의협회에 연계된 의사 보조의 시술 권리에 대한 통제력이 동 협회에 주어질 경우 경쟁에 대한 불필요한 규제가 발생할 수 있다. 특히 향후 의료직종에 품귀현상이 나타난다면, 의사 보조직종의 중요성이 상당히 증가할 것이다.

아일랜드의 치과협회는 치위생사의 시술 시기와 방법에 대한 통제권을 가지며, 동 협의회는 주로 치과의사로 구성되어 있다. 치과 협의회는 지금까지 치위생사의 입회에 관한 어떠한 규칙이나 규제 계획을 수립하지 않았으며, 입회를 하게 되는 경우에 치위생사는 독립적으로 시술을 할 수 있게 된다. 예를



들어 의치기공사는 의사의 감독 없이 의치를 만들어 팔 수 없다. 미국 남부 캐롤라이나에서 주법규로 승인된 주립치과협회는 학생이 치위생사 이 전에 치과의사에 의해 시기 적절하게 검사를 받지 않았다면, 치위생사가 학교에서 예방 차 구강위생서비스를 제공하지 못하도록 결정했다. 이 협회의 9명의 이사진 중 7명이 치과의사이며, 치과의사들이 투표로 동 이사진들을 선출한다. 미국 연방거래위원회는 협회의 이러한 행위는 정부의 조치가 아닌 사적인 행위였다고 결론짓고, 이러한 행위에 대한 항의를 제기하였다. 핀란드에서 치위생사는 독립적으로 시술할 수 있는 법적인 권리를 갖는다. 그러나 치위생사의 시술이 치과의사의 감독 하에 실시됐을 때만 국민건강보험으로 처리되며, 이 문제에 대해 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)가 조치를 취하기에 이르렀다. 치위생사의 수와 시술이 제한된 곳에서는 일반적으로 이루어지는 다수의 치과의료서비스 가격이 5~11퍼센트 더 높은 것으로 나타났다.

#### 의료 관련 상품의 구매에 대한 요건

*(4) 때때로 안경이나 콘택트렌즈, 보청기, 비처방약품, 의치 등과 같은 의료 관련 상품은 소비자가 먼저 상품의 공급과 직접적으로 관련된 검사를 받지 않거나, 특정한 공급자에서 구매하지 않는 한, 이용할 수 없다.*

검사를 통해서만 진단을 내릴 수 있는 건강상태가 있다면, 이러한 검사의 필요성으로 인해 환자 측의 비용은 인상할 것이고, 환자들은 비용이 높지 않았다면 구매했을 의료상품에 대한 소비를 억제한다. 한 특정한 의료상품에의 접근을 제한하는 결정은 의료적 관점에서 위험과 이득의 적절한 평가에 근거하는 것이 가장 적절하며, 이 결정을 내리기 위해 소비자의 선택도 마땅히 고려해야 할 것이다. 모든 경우에 이러한 요소는 동일한 방식으로 평가되지 않는다. 예를 들어 아일랜드에서는 안경이 단순히 부러졌다고 해도, 검안사나 안경사에 의해 최근 검사를 받은 사람만 안경을 살 수 있다. 반대로 호주, 미국, 혹은 이탈리아 등과 같은 다른 OECD 국가에서는 검안사나 안경사의 검사 및 처방전 없이 안경을 구매할 수 있다.

덴마크에서는 최근 슈퍼마켓에서 비처방약품 중 일부 품목을 판매하도록 허용했으며, 이는 소비자 측에 매우 유용한 결정이다. 이 결과, 비처방약품의 20~25퍼센트가 슈퍼마켓과 인가를 받은 다른 점포에서 판매됐으며, 해당 약품의 가격은 5~15퍼센트 하락했다.

### 의료 시설 및 기록에 대한 접근

(5) 전문의료인이 시설, 장비 혹은 기록에 대한 접근을 거절하는 것은 경쟁을 약화시키는 주요 효과를 갖는 규제의 유형 중 하나으로써, 소비자의 선택 범위를 축소시키는 결과를 발생한다. 이와 같은 시설이나 기록 등은 환자에게 유용하고, 대체의료인 및 대체 의료상품 판매자에게 중요할 수 있다. 이 규제의 결과, 환자 측 대체의료 치료비용이 증가하며, 이 비용의 인상으로 환자들은 의료서비스를 덜 이용한다.

종종 대체의료직종에서 의료 기록 및 시설에 대한 접근의 제한이 발생한다. 치위생사나 척추지압사가 환자에게 엑스레이를 찍으려 할 때, 법적으로 환자는 종종 치과 의사나 의사에게 처방전을 받아야 한다. 때때로 전문의료인은 대체의료인이 엑스레이를 보지 못하도록 거절하기도 한다. 일례로 이탈리아에서 척추지압사는 환자에게 엑스레이를 찍게 하거나, 직접 엑스레이 결과를 받아볼 수 없게 되어 있고, 의사들은 종종 척추지압사에게 엑스레이 처방을 거절한다. 엑스레이를 찍을 수 있다고 해도 환자가 부담해야 하는 대체의료비용은 상당히 증가할 것이다. 대체의료 치료비용 인상의 반경쟁적 목적이 접근의 부인과 연계되어 있음을 고려할 때, 접근을 부인하는 측이 그 이유를 정당화하는 입증의 책임을 지는 것이 적절할 것이다.

접근의 제한은 또한 처방전의 경우에도 적용된다. 미국에서 안경과 콘택트렌즈 처방전의 발행에 관한 문제가 제기된 바 있다. 이 결과, 미연방거래위원회는 환자가 잠재적으로 처방전을 다른 공급자에게 사용한다고 할지라도, 검안사가 추가 비용 없이 처방전을 발행하도록 하도록 규정하였다. 이러한 규정에도 불구하고, 검안자의 남용 가능성이 존재한다. 처방된 렌즈를 판매하는 누구든지 콘택트렌즈 처방전을 작성할 수 있는 반면, 몇몇 검안자들은 (타 국내상표의 동일한 종류의 렌즈를 보편적으로 구매가능 함에도 불구하고) 특정 상표의 렌즈를 처방해 줄 수 있다. 이로 인해 소비자는 더 저렴한 대안의 안경점이 아닌 렌즈를 처방해 준 곳에서 콘택트렌즈를 구매할 것이다. 이러한 행위가 야기하는 의학적인 손해를 염두에 두어야 하는데, 이는 환자들이 가격에 민감하며 보통 높은 가격에 대한 대응으로 소비를 감소시키기 때문이다. 콘택트렌즈의 높은 가격은 소비자들이 렌즈를 덜 자주 교체하는 결과를 초래하여, 결막염이나 기타 안구 감염으로 이어질 수 있다.

### 광고 및 판촉 제한을 포함한 업계 행위 규율

(6) 의료 전문의협회는 소비자를 보호하지 않는 협회가입자들의 상업적 행위를 관리하는 규율을 설정하곤 하는데, 이러한 규율을 통해 소비자 측의 가격이 인상하고, 의료인 측 수익이 증가할 것이다.

상업적 행위에 관한 전문의협회의 규정에는 의료서비스 및 가격 광고 혹은 고객 행위에 대한 제한 등이 포함된다. 의사협회의 이러한 제한에 대하여 동제한적 규정은 기만적인 광고를 배제하며, 저품질의 의료서비스를 제공하는 의사가 고객을 유치하기 어렵게 하고, 회원들의 비용을 증가시키는 쓸모 없는 광고를 예방할 수 있다는 주요 논지를 펼친다. 그러나 광고 금지 및 고객 행위 제한과 같은 행위를 제한하는 것은 가장 문제시 되는 규정 중 하나이다. 당해 행위를 제한함으로써 실제 소비자가 이득을 보게 된다는 증거는 거의 없으며, 이는 오히려 소비자 측의 가격을 인상하고, 서비스를 제공하는 의사의 수익을 증대하는 결과를 가져온다.

최근 미연방거래위원회는 실제로 전국 각지에서 안경을 구매한 수백 명의 구매자를 대상으로 광고제한이 안경시장에 미치는 영향에 대해 연구를 진행하였다. 연구대상들은 각기 다른 검안사와 안경점으로부터 안경을 구매하였고, 안경 구매지역 내 동 규정의 엄격한 수준 또한 각기 차이를 보였다. 이 연구는 눈 검사가 철저한 정도, 처방전의 정확도, 안경의 정확도와 정교함, 불필요한 처방 정도 등과 같이 여러 품질에 관련된 지표를 측정하였다. 각 지표마다 상업적 제한이 없는 도시는 그렇지 않은 도시와 평균적으로 같거나, 더 나은 결과를 보였다.

이 연구에 따르면 제한적인 규정에 의해 품질이 좋아지는 것은 아니지만, 가장 제한적인 도시와 가장 덜 제한적인 도시를 비교한 결과, 전자의 눈 검사 및 안경의 평균 가격이 33.6퍼센트 높게 나타났다.

### 요금 설정

(7) 의료 전문의협회는 종종 가입자들에게 치료비를 편성하거나 제안한다. 이러한 치료비 편성은 일반적으로 의료비 남용으로부터 소비자를 보호하기보다 의료비를 증가시키는 효과를 발생한다.

요금의 설정은 권장가격(recommended fees)과 같은 긍정적인 행위와 할인금지(forbidding discounting)와 같은 부정적인 행위를 포함한다. 또한

보편적이고 이용 가능한 의료서비스 제도를 추구하는 국가의 목표와 요금 설정 행위는 거의 일치하지 않으며, 이는 또한 전문 의료인 간 카르텔을 결성하는 효과를 종종 유발한다. 많은 국가에서 의료인에 의해 요금이 설정되는 행위는 경쟁법의 저촉 대상이다.

호주, 브라질, 네덜란드 및 미국 등의 국가는 의료협회와 소규모의 의사들을 상대로 경쟁 법규를 집행했다. 때때로 창조적인 방법을 통해 의료비를 설정하곤 했는데, 이러한 방법 중 하나는 한 지역 내 의사들이 일반적인 의료비보다 훨씬 낮게 요금을 매기는 것을 방지하는 '윤리적 규범(ethical rules)'의 설정이었다. 또한 할인을 금지하는 건물임대를 계약하고, 진료시간을 제한함으로써 반경쟁적 효과를 창출하도록 시도했음이 밝혀졌다. 정부가 이러한 관행을 승인하지 않을 경우에, 이러한 관행의 부정적인 효과는 카르텔 법규에 따라 기소될 수 있다. 그러나 몇몇 관할구역에서는 정부가 이러한 행위를 보호하기도 한다.

다수의 중재적 요소를 통해 의료인의 합동적 요금 설정을 정당화 할 수 있다. 일례로 의료서비스의 질을 향상시키는 방향으로 재정적인 위험을 공유하고, 이러한 공유 행위에 한 지역 내 대부분의 의료인이 연루되어있지 않다면, 이를 정당화할 수 있다.

## 운영권 민간 양도(2006)

### Concessions(2006)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구 보고서 및 라운드테이블 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) 운영권 민간 양도(이하 양허권 수여)는 정부 소유의 자산에 대한 책임을 민간회사에 양도하는 수단으로써, 민영화에 대한 하나의 대안이다. 양허권은 종종 시장에서의 경쟁(competition *in the market*)이 어렵거나, 아예 불가능한 자연 독점 혹은 기반시설과 관련된 환경에서 이용된다. 양허권은 시장을 얻기 위한 경쟁(competition *for the market*)을 제공함으로써, 소비자에게 다수의 동일한 혜택을 제공한다.

일반적으로 인정되는 양허권의 정의는 다음과 같다: 양허권은 정해진 인프라 서비스의 운영권을 사기업에 양도하고, 서비스 운영으로부터 발생한 수입을 받는 것이다. 예를 들어, 양허권을 부여하여 공항을 운영하고, 혹은 어떤 지역에 물을 공급할 수 있다. 양허권에는 세율, 투자, 서비스의 수준, 정부에 지불해야 할 수수료내역 등 여러 가지 변수가 있을 수 있다. 양허권에 대한 합의는 주로 5 년에서 30 년 사이의 제한된 기간으로 체결된다. 일반적으로 양허권자(concessionaire)는 양허를 부여하는 당국에 수수료를 낸 후, 시설에 투자를 하고 사용자들에게 계약 시간에 걸쳐 사용료를 받는다.

정부는 다양한 이유로 양허권 합의를 체결하는 데, 수익 증대, 사기업으로의 자산 운영권 인도를 통한 효율성 확대 등이 이러한 이유에 해당된다. 그러나 양허권은 규제를 대체하는 수단은 아니며, 양허권에는 적절한 규제 제도의 수립이 수반되어야 할 수도 있다. 마지막으로, 특정 상황에서는 민영화 혹은 운영권 민간 양도가 공공 부문의 지속적인 서비스 제공보다 못할 수 있다. 이러한 상황은 정부 보유 자산이 자연 독점의 성격을 갖거나, 품질 저하에 기인한 비용 절감의 기회가 많고, 품질 향상에 대해 보상할 방법이 없을 때 발생할 수 있다.

(2) 양허권의 설계는 양허권 수여의 중요한 첫 단계이다. 당해 권리는 경쟁의 기회를 최대화 할 수 있는 방식으로 고안되어야 한다.

양허권의 설계는 매우 복잡한 작업이고, 많은 요소들을 고려해야 할 가능성이 있다. 가장 중요한 것 중 하나는 양허권 체결 이후, 시장 체제에서만 경쟁이 발생할 수 있도록 보장하는 것이다. 예를 들어, 이를 위해서는 수직적 분리가 요구될 수 있다. 즉, 분야 내 경쟁이 가능한 부분에서 자연독점 요소의 운영을 분리해내는 것을 의미한다. 혹은 시장 내 경쟁이 이루어지는 분야에서 한 개 사 이상의 기업이 운영되도록 신규 기업을 만들어내는 수평적 분리가 요구될 수도 있다. 이로 인해 양허권 양도 이후 경쟁을 유발하려는 목표와 정부가 양허권으로부터 수익을 최대화 하려는 목표 간에 갈등이 존재할 수 있다. 이러한 갈등이 벌어지는 경우에는 경쟁을 유발하려는 목표를 선호해야 한다.

양허권 설계의 또 다른 요소로는 양허권 계약의 기간이 있다. 장기간의 계약 기간(예를 들어 30 년)은 양허권자가 계약 초기에 인프라에 필요한 투자를 하도록 장려할 수 있으나, 계약 기간 종료 경에 투자를 할 인센티브는 감소시키게 된다. 양허권을 더 짧은 기간으로 설정하는 것에 대한 실험이 이루어진 바 있으며, 특히 시장이 향후 어떻게 발전할 것인지에 대한 불확실성이 상당한 경우에 이를 시험코자 했다. 계약기간이 짧은 계약은 단기적으로는 정부에 불확실성에 대한 부담을 지우게 된다. 그러나 추후에 이루어지는 양허권 경쟁에서는 확실성을 증가시킬 것이다.

양허권 수여는 보다 폭넓은 시장 개혁(새로운 분야에서 활동할 규제기관의 설립 포함)의 맥락에서 발생할 수도 있다. 규제기관이 있게 될 경우, 동 기관이 양허권 체결 이전에 설립되는 것도 불확실성을 감소시키는 데 중요하다.

(3) 양허권 수여의 두 번째 단계는 영업권의 양도이다. 다시 말하지만, 이는 매우 중요한 단계이다. 시장을 얻기 위한 경쟁이 일어나는 단계이기 때문이다.

경제학 문헌에서는 양허권 수여의 가장 효율적인 수단으로써 경매를 꼽는 경향이 강하다. 그러나 경매를 설계하는 것은 매우 중요한 일이다. 경매를 잘못 설계할 경우, 양허권 수여의 잠재적인 혜택이 무효화 될 것이다. 물론 이와 관련한 중요한 요소 중 하나는 입찰자 간 공모의 기회를 최소화 하는 것이다. 입찰자 간에 신호를 주고 받을 수 있는 기회를 감소시켜야 하며, 카르텔에 참여하지 않음으로써

발생하는 이득이 강화되어야 한다. 또한 진입을 촉진하는 조치, 즉 최대한 많은 수의 입찰자들이 경매에 참여할 수 있도록 하는 조치를 취해야 한다. 이러한 조치에는 폭넓은 경매 광고, 입찰 준비에 소모되는 비용 절감 및 정보 측면에서 기존 업자가 갖는 우위 약화 등이 포함된다.

양허권을 수여하는 다른 수단으로는 하나 이상의 지원 기업과 동시에, 혹은 순차적으로 협상을 진행하는 것, 경쟁업체 간 소비자 유치 경쟁(beauty contests)이 이루어지게 하는 것, 혹은 경쟁업체 평가 등이 있다. 경쟁업체 평가는 기술 전문성, 재무건전성 및 네트워크 범위 등 미리 규정된 기준에 근거하여 수행된다. 일부 국가의 경험에 의하면, 정부는 사기업에 비해 협상자로서 불리한 위치에 있으며, 이는 정부가 중요한 산업적 전문성을 보유하고 있지 않거나, 정부의 목표가 이윤 극대화에만 집중하는 사기업의 목표보다 뚜렷하지 않기 때문이다. 또한 몇몇 국가에서는 부정부패가 일어날 가능성이 다분하다. 공적이고 투명한 양허권 수여과정 및 반부패법의 철저한 집행을 통해 가능한 최대로 부패를 방지해야 한다.

양허권 수여 이후, 낙찰자가 재협상을 할 기회를 가능한 한 최소화할 수 있도록 사업자가 선정되어야 한다. 재협상은 사업자 선정 과정에서 발생하는 경쟁의 이점을 무효화할 수 있다. 사업자 선정 절차를 다시 시작하는 것이 불가능하다면, 양허권자가 재협상에 있어 정부를 “중속(hold up)”시키는 위치에 있을 수 있다. 물론 양허계약의 불완전성(협상의 모든 내용을 사업자 선정 시에 알 수 없음)으로 인해, 어느 정도의 재협상은 불가피할 수도 있다.

*(4) 경쟁당국은 사업자 선정 절차에 반드시 참여해야 하며, 경쟁주창(competition advocacy) 활동을 통해 양허권 설계 및 수여 과정에 가능한 일찍 참여하는 것이 좋다.*

경쟁당국은 운영권 수여 절차의 초기 단계에 적용할 수 있는 중요한 전문 지식을 보유하고 있다. 당국은 양허권 계약 체결 이후 경쟁을 극대화하기 위해 양허기관의 양허권 구조 설계를 도울 수 있다. 또한 경쟁기관은 양허권 계약 체결 절차에 대한 자문(특히 사업체 선정에 대한 가장 효율적인 수단의 선택과 담합 기회의 최소화 등)을 제공할 수 있다. 양허권 체결 절차에 규제 체계를 수립하는 것이 포함된다면, 경쟁기관은 이 과정에서 가장 효과적인 유형의 가격 규제 등에 대한 정보를 제공할 수 있다. 경쟁당국이 보유한 미시경제학자들은 어느 정부 부처의 전문가들에 비교해도 우수하다. 그러나 당국이 단순히 ‘경쟁은 좋은

것이다'라고 말하는 것으로는 충분하지 않다. 당국은 반드시 양허권 수여 기관에 신뢰성을 주고, 당국이 제공하는 자문의 유용성을 강화할 수 있도록 관련 분야의 전문 지식을 습득하는 데 힘써야 한다.

(5) 마지막으로, 경쟁당국은 양허권 수여 과정 내내 경쟁법을 철저히 집행해야 한다.

양허권이 존재하는 분야에 대해 경쟁법 면책 또는 예외가 이루어져서는 안 된다 - 경쟁법은 양허권 수여과정 내내 적용되어야 한다. 물론 경쟁기관은 경쟁이 이루어지고 있는 분야에서 양허권 수여가 이루어지는 경우, 양허권자 선정뿐만 아니라 선정 이후에도 담합이 발생할 가능성에 민감하게 반응해야 한다. 양허권자가 독점기업이며 특히 해당 기업의 행위가 배제적일 경우, 경쟁당국은 당해 행위에 대해 경쟁법의 시장지배적 지위 남용 조항을 적용할 수 있을 것이다. 마지막으로, 경쟁 관계에 있는 양허권자 간의 수평적 기업결합이나 경쟁 시장에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 독점적 양허권자에 의한 수직적 인수(vertical acquisitions)에 기업결합 규제법이 적용될 수 있다.



## 법률 전문직에서의 경쟁 규제(2007)

### Competitive Restrictions in Legal Professions(2007)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서와 사무국의 연구보고서, 구두 토론에서 다음과 같은 사안이 제기되었다.

#### (1) 법률 전문직에 대한 규제: 시장 실패와 지대 추구

*자율규제(self-regulation)를 포함한 법률 전문직에 대한 규제는 일반적으로 동 분야에 대한 진입과 전문적 행위에 대한 많은 제한을 수반한다. 일부 제한은 시장실패에 대한 시정조치이거나 분배적 또는 온정주의적 의도에 근거한 것일 수도 있다. 그러나 다른 유형의 제한은 지대 추구 및 카르텔과 유사한 효과에 기초한 것일 수 있다.*

전통적으로 대리인(attorney), 법정 변호사(barrister)/사무 변호사(solicitor), 변호사(advocate), 공증인(Latin notary) 등의 법률 전문직은 많은 규제의 대상이었다. 법률 전문직 진입을 제한하고 전문성 수행 방식을 관장하는 원칙들은 법령과 법률 전문가 기관이 제정한 자율규제 규칙에 수록되어 있다. 진입과 관련하여 질적인 규제(교육, 훈련 및 시험)뿐만 아니라 인구 분포나 지리적인 분류에 근거한 양적 규제도 가해지고 있다. 또한 전문직 명칭(professional title)은 보호되고 전문가 기관의 회원 가입이 필요할 수 있다. 법률 전문직 사업 행위와 관련하여 종종 광고, 사업 조직의 유형 및 파트너십의 형태에 대한 규칙이 있다.

일부 규제들은 (a) 정보의 비대칭성과 (b) 부정적 외부효과에 대한 시정조치로써 공공의 이익과 맞닿아 있다. 법률 서비스를 자주 이용하지 않아 경험이 없는 개인들이 법적 자질과 진실성(integrity)을 평가하는 것은 어려운 일이다. 그 결과, 법률 서비스 시장의 특정한 분야에서는 전문가들이 독립적인 법률 전문 지식 서비스를 받아 본 적 없는 구매자들과 관계를 맺음으로써 부정적인 역선택(질적 악화)의 위험이 발생하게 된다. 이러한 역선택(adverse selection)과는 별도로 정보 비대칭성(information asymmetry)은 본인-대리인(principal-agent) 문제로 이어진다. 전문가들은 과도한 수료를 창출하기 위해 서비스의 질적 수준을 적정 수준 이하로 떨어뜨릴 수 있다. 규제를 정당화하는 또 다른 시장 실패는 부정적 외부효과이다. 법적 거래가 타당하지 않은 것으로 밝혀질 경우, 자격을 제대로 갖추지 않은 법률 전문가들은 제 3 당사자와 사회 전반에 해로운 영향을 미친다.

때때로 규제와 자율규제는 보다 광범위한 소비자의 이익을 위해서라기 보다, 주로 전문직종의 사익을 위한 것으로 보여진다. 법률 전문직의 전문가 협회는 매우 강력한

압력단체이다. 해당 소비자의 숫자에 비해 그 규모가 작고, 단일한 이슈를 다루며, 잘 조직되어 있다. 이러한 특성들로 인해 전문가 협회는 사회 전반에 이익을 상환하지 않으면서, 높은 이윤을 달성할 수 있게 된다. 동 협회는 공공 당국을 '포획(capture)'하거나 스스로 규제할 수 있는 권리를 획득할 수 있다. 자율규제는 전문성이 없는 공공 당국보다 더 많은 정보를 가진 전문가들이 품질 기준을 정하는 것을 허용하는 반면, 이러한 장점보다 반경쟁적 규제로 인한 잠재적 피해가 더 클 수 있다.

## (2) 불필요한 규제의 제거

*정책적으로 가장 중요한 관건은 공공이익의 목표를 달성하는 데 불필요하거나 불균형적인 규제를 파악하고 배제하는 것이다. 반경쟁적 활동이 불법이라고 제기하거나, 법과 규제에 대한 변경을 주창함으로써, 상기 측면에 있어 경쟁법 및 주창활동은 주요한 역할을 할 수 있다.*

대부분의 OECD 관할권역에서 법률 전문직에 경쟁법 원칙(특히 가격 담합의 금지)을 적용하는 것은 확고히 확립되었다. 그러나 일부 규제들은 소비자의 이익을 위해 이루어지고 있음이 증명된다면 정당화될 수 있다.

미국연방대법원(U.S. Supreme Court)은 당연 위법(per se illegal)으로 판정되는 노골적인 가격 담합 합의와 거짓 혹은 허위 광고로부터 소비자를 보호하는 광고 규제를 확실히 구분 짓는다. 유럽사법재판부(European Court of Justice)는 특히 변호사와 회계사들 간의 전문직 협력 금지 등의 경쟁제한은 각 전문직을 제대로 수행하는 데 필요하다고 여겨질 수 있다는 것을 수용하였다.

경쟁법에서의 금지 내용은 법률 전문가와 전문가 협회가 독자적으로 착수한 반경쟁적 관행에만 적용되며, 보통 정부에서 결정된 규제 조치에는 적용되지 않는다. 캐나다의 '규제행위항변(regulated conduct defense)'은 경쟁제한에 대해 넓은 범위를 제공하는 것으로 보인다. 미국에는 보다 협소한 '국가조치항변(state action defense)'이 있다. 경쟁법 상 금지를 면하기 위해, 경쟁제한 원칙들이 전문가 행위와 관련되어 분명히 명시된 국가 정책을 반영해야 하며, 적극적인 정부 감독의 대상이 되어야 한다. 유럽연합법 하에서, 한 국가가 전문가 협회에 권한을 위임하고, 그 협회가 채택한 결정을 적절히 통제하지 않으며, 최종으로 결정을 내릴 가능성을 제공하지 않는 경우, 그 국가는 경쟁법 위반에 대한 책임을 질 수 있다.

정책입안자로서 당면한 가장 중대한 어려움은 반경쟁적 규제가 공공 이익의 목적을 달성하는 데 부합하며, 그 목적을 이루는 데 있어 필요한 범위를 벗어나지 않는지 구별하는 것이다. OECD 국가의 경쟁당국들은 가격 및 광고의 규제에 대해 문제를 제기하는 경우가 많아지고 있다. 예를 들어, 최저 가격 제도는 품질을 보증하기에는

불균형적인 조치로 보인다. 광고 규제는 사기성 관행을 금지하는 것이라면 정당화될 수 있을 것이나, 객관적이고 증명 가능한 정보는 자유롭게 유포될 수 있도록 허용되어야 할 것이다.

### (3) 정보를 가진(informed) 구매자 vs. 정보를 갖지 못한(uninformed) 구매자

*법률서비스 제공자에 대한 정보의 입수 가능 여부에 따라 구매자는 크게 두 가지의 광범위한 유형으로 파악되고 구분될 수 있다. 시장실패의 가능성과 그에 따른 규제의 필요성은 상기 유형에 걸쳐 다양하게 나타난다.*

대기업이나 공공당국 등의 구매자가 법률 서비스를 자주 소비하여 많은 정보를 갖고 있는 시장 부문에서는 당해 구매자의 기량과 평판 메커니즘(reputation mechanism)으로 정보 비대칭성을 극복할 수 있을 것이다. 결과적으로 이러한 경우에 구매자 보호를 위해 고안된 규제가 덜 필요하게 될 것이다.

이와 반대로 정보를 많이 갖지 않고 비정기적인 구매자가 존재하는 시장에서는 역선택을 방지하기 위해 규제가 필요할 수 있다. 현존하는 독점권이 법적 지식을 가진 구매자에 대한 품질 보호 메커니즘으로써 쉽게 정당화되기 어려운 반면, 독점권은 정보비대칭성이 만연한 분야(예: 가족법 사안에 대한 법적 자문)에서는 중요한 역할을 할 수 있다. 일반적으로 규제는 법률 전문직 자체에 대해서가 아니라, 시장실패가 대단히 심각한 경우 법률 서비스의 특정 분야를 대상으로 이루어져야 할 것이다.

### (4) 독립적인 법률 서비스 규제 당국

*법률 서비스 시장을 위해 독립적이고 투명하며, 책임을 갖는(accountable) 규제당국의 설립에 대해 신중한 고려가 필요하다.*

영국의 유형에 따르면, 법률 서비스 시장 당국(Authority for the Legal Services Markets)의 수장과 대부분의 회원들은 더 이상 법률가로서의 직무를 수행하여서는 안 된다. 당국은 신규 규제를 제정할 수 있으며, 또한 규제 기능을 이미 존재하거나 새로 설립된 (소위 최전방 규제기관이라고 불리는) 규제 기관에게 위임할 수도 있다. 최전방 규제기관은 규제 기능과 대표 기능을 결합할 수 없다. 당국은 규제 지침을 발행하고, 최전방 규제기관들이 구체적인 조치를 취하도록 지도하거나 그들의 규제에 대해 수정 또는 거부권 행사를 할 수 있으며, 상기 기관들이 자신의 권한을 남용할 경우 거부권 허가를 취소할 수 있다. 독립적인 규제 당국의 설립을 통해 얻어지는 이익은 상당한 것으로 보인다. 자율규제적 규칙에 포함된 불균형적인 규제에 대해 거부권 행사가 이루어질 수 있다. 대부분의 규제 당국은 비법률가로 구성되는 바, 자율규제적 기관에 내재한 소비자 대표성의 부재는 시정될 수 있다. 제한된 제도적 체계는 자율규제 기관들 간에 경쟁할 수 있는 가능성을 제시한다. 이러한 경쟁적인

자율규제는 법률서비스 시장의 규제에 대한 다양한 선호를 충족시킬 수 있으며, 더욱 효율적이고 혁신적인 규칙으로 이어질 수 있을 것이다. 무엇보다도 경쟁적인 자율규제는 독점이윤(monopoly rents)을 감소시키거나 제거할 수 있다.

#### (5) 진입 규제

*품질과 관련 없는 진입 규제는 완화되거나 폐지되어야 한다.*

일부 OECD 국가들은 로스쿨의 숫자를 한정하거나 사법시험 합격율을 인위적으로 낮게 책정함으로써 동 시장으로의 진입을 규제한다. 아일랜드의 법률가협회(Law Society)는 사무 변호사 직종의 규제기관이면서 동시에 법률 전문 교육을 실시하는 유일한 기관이기도 하다. 이와 비슷하게 더블린에 있는 유일한 법률 교육기관의 수용능력에 따라 법정 변호사의 수가 제한되기도 한다. 미국 법률 협회(American Bar Association)는 로스쿨의 인가를 담당하고 있다. 인가 담당 위원회는 법률협회와 로스쿨 학장 및 교직원의 이익을 대변한다는 비판을 받아 왔다. 브라질과 폴란드에서는 사법시험 제도가 약 15-20 퍼센트의 합격률을 가지며, 상당히 선별적이다. 한국은 법무부 장관이 사법시험을 합격하는 수험자의 수를 결정한다. 상기 국가에서 소비자 보호보다는 기득권 보호를 위해 규제가 진입을 제한하는 데 남용될 위험이 있다. 따라서 법률 전문직의 진입 과정에 대한 통제의 배제는 중요한 문제로 남아 있다.

#### (6) 독점권

*법률 전문직은 광범위하고 많은 법률적 전문 교육이 반드시 필요하지 않은 업무에 대해 독점권을 가져서는 안 된다.*

대부분의 사법관할 권역에서, 법률가들은 법정에서 의뢰인을 대변할 독점권을 향유할 뿐이다. 법률자문 시장은 광범위하게 개방되어 있다. 부동산의 양도 및 공적 등록과 관련한 부동산 양도법 서비스(conveyancing services)에 있어 다양한 상황이 존재한다. 공정인들은 해당 관할권역 내에서 부동산 양도법 서비스를 제공하는 독점권을 향유한다. 그러나 잉글랜드 및 웨일즈, 그리고 근래의 아일랜드 및 뉴질랜드와 같은 관습법(Common Law)을 사용하는 일부 관할권에서는 부동산 양도법 서비스 분야가 부동산 양도법 공인전문가(licensed conveyancers)라고 하는 새로운 전문직종에게 개방되었다. 실증적 증거에 따르면 부속 전문가 그룹(second group)이 서비스를 제공하도록 허용한다면 전문가들의 수용적인 반응에 의해 치열한 경쟁은 궁극적으로 감소하게 되겠지만, 이는 또한 가격 경쟁 및 가격에 대한 소비자들의 인식 개선을 일으킬 수 있다는 것도 시사한다. 높은 수준의 기술을 요하지 않는 법률거래에 대한 독점권을 제거하는 것과 이러한 업무에 대한 유익한 가격 경쟁이 계속해서 지속될 수 있도록 하는 것은 많은 OECD 국가의 정책입안자들에게

중요한 과제로 남아 있다.

(7) 광고 및 가격 규제

*정직한 광고를 금하고 경쟁자의 가격 인하를 제한하는 규칙이 공익이라는 이유로 정당화하는 것은 매우 어렵다.*

대부분의 OECD 국가는 광고 및 가격 규제를 점차적으로 폐지해가고 있으며, 특히 이탈리아는 가장 최근에 이에 대한 규제를 철폐한 국가이다. 그러나 일부 국가에서 가격 및 광고에 대한 규제는 여전히 실행되고 있다. 예를 들어, 터키에서 법률협회가 최저 요금 제도를 제정하였으며 이는 법무부 장관에 의해 암묵적으로 승인되었다. 체코의 경우 수수료의 전면 자유화는 여전히 불가능하다. 대부분의 공증인 제도를 가진 관할권역에서는 할인을 상당 수준으로 막는 요금 규정이 남아있다. 가격에 대한 규제만이 남아있는 것은 아니다. 광고에 대한 규제 역시 과도하게 남아있다. 아일랜드는 법정 변호사의 광고를 일체 금하고 있다. 특정 유형의 광고를 대상으로 하는 광고 규제도 있다. 예를 들면, 포르투갈의 경우 법률 서비스 요금에 대한 광고는 금지하지만, 다른 유형의 광고는 허용한다. 이러한 비용과 광고에 대한 규제가 민간 법률 전문가협회로부터 나오는 것일 경우, 근래의 경쟁법 상에서 문제시 될 가능성이 높다.

## 무역협회(2007) Trade Associations(2007)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) 무역협회는 자신이 대표하는 산업 분야의 공통의 이익과 관련된 중요한 쟁점에 대한 의견의 토론 및 교환의 장으로써, 가치 있고 중요한 역할을 수행한다. 무역협회의 많은 활동은 시장의 효율적인 기능을 장려하기 때문에, 지지되고 장려되어야 한다.

무역협회는 공통된 상업적 이익을 가진 개인 및 기업으로 이루어지고, 이 개인 및 기업은 상업적 혹은 전문적 목표를 발전시키기 위해 함께 모인다. 현대 경제 사회에서 무역협회가 맡은 중요한 역할은 널리 인정받고 있다. 무역협회의 회원들, 특히 소형 사업자 회원들 측에 협회의 활동은 더 유익하나, 협회는 또한 시장의 효율성을 향상하는 데도 유익할 수 있다.

무역협회의 주요 기능은 회원들에게 서비스를 제공하는 것이지만, 중요한 '산업정책' 및 '정치적' 기능을 담당하기도 한다. 대부분의 무역협회는 자신이 속한 산업이 원활하게 운영되는 길을 개척하는 데 적극적인 역할을 담당한다. 협회는 제품표준(product standards) 및 모범적인 관행을 장려하고, 표준적인 판매 기준을 확정하고 권장한다. 또한 협회는 윤리규정(codes of ethics)을 제정하고 시행하며, 일부의 경우 협회는 해당 산업의 자체적 규제를 제정하고 시행한다. 무역협회는 회원들에게 다양한 상업적, 비상업적 이슈에 관한 권고를 지사한다. 또한 무역협회는 회원들에게 영향을 미칠 수 있는 법, 규제, 조세, 정책문제에 있어 회원들의 이익을 대표하며, 이를 보호하려는 노력을 다한다.

- (2) 이러한 유익한 역할 수행을 허용하기 위해 무역협회의 수많은 활동은 법적, 비(非)법적 면제 혹은 경쟁 원칙 적용 면제의 대상이 된다.

다수의 국가에서 무역협회의 존립과 협회의 일부 활동은 협회와 표현의 자유에 대한 근본적인 권리와 정부에 자유롭게 청원할 수 있는 권리에 따라 보호를 받는다. 이러한 근본적인 권리와 경쟁 정책의 목표 간의 충돌을 방지하기 위해, 많은 관할권역은 다수의 무역협회 활동을 경쟁법 적용에서 면제해 왔다. 그러나 동 면제는 일반적으로 좁은 범위로 해석되는데, 이는 경쟁법 적용을 면제함으로써 소비자 측에 종종 비용을 부과할 수도 있기 때문이다.

개인과 기업은 자유롭게 협회를 구성하고, 기존 협회에 참여할 수 있는 근본적인 권리를 갖는다. 이러한 권리에 따른 중요한 한 가지 결과는 무역협회의 가입 및 활동에 참여하는 것 자체가 경쟁법 위반으로 보이거나, 이것이 반독점 공모를 증명하기 위한 충분한 증거로 보여서는 안 된다는 것이다. 무역협회와 협회 회원들은 단순히 근본적이고 헌법적으로 보호된 권리를 행사하기 때문에, 공정거래법상 책임을 질 수는 없다. 무역협회에 적극적인 참여가 위법적 합의에 대한 '기회'를 제공한다고 해도, 공정거래법상 책임을 질 수는 없는 것이다.

무역협회의 주요한 기능 중 하나는 회원 간 산업에 영향을 미치는 공공 정책 이슈에 관한 합의(consensus)를 이뤄내고, 정부 및 기타 공공 기관과 함께 이러한 정책적 관심을 고취하는 것이다. 그러나 이러한 활동은 협회 회원 간 경쟁의 장을 공평하게 할 수도 있고, 산업 내에서 경쟁을 어느 정도 제한할 수도 있다. 협회가 정부에 청원할 수 있는 권리를 보장하기 위해, 일부 국가는 정부가 부과한 경쟁제한(restraints on competition)을 보장하려는 공동의 노력에 대하여 경쟁법상의 책임 적용을 면제하였다. 경쟁업체가 정부를 상대로 경쟁을 둔화하는 방향으로 법을 개정하기 위해 수행하는 로비는, 이러한 공동행위가 경쟁업체의 사업 관계에 직접적으로 지장을 주려는 시도에 지나지 않는 행태를 덮으려는 '엉터리(sham)'가 아니라면, 경쟁법 위반 사항이 될 수 없다.

무역 및 전문 협회의 수많은 활동은 법에 의해 제정되거나, 공공 정책에서 그 정당성을 찾는다. 일부 협회는 영리활동(예: 특정한 표준이나 인증 요건 충족)을 수행하기 위해 공공단체(public entity)로부터 가격이나 조건을 설정하는 권한을 특별히 부여 받았다. 또한 이러한 경우에 동 공공단체는 산업협회의 결의안을 승인하거나 기각하도록 요구된다. 협회 회원들에게 가격 혹은 생산량 상의 엄격한 제한을 수반할 수 있는 이러한 활동이 법에 의해 강제되거나 인가되었다고 해도, 경쟁법 상 감독의 대상이 되어야 하는지에 대한 질문이 제기된다. 다수의 국가에서 법원은 이의가 제기 된 사적 행위(무역협회의 행위 포함)가 법적인 공적 조치에

의해 결정되었다면, 반독점 책임을 찾아볼 수 없다고 판결 내렸다. 소위 '국가 조치(state action)' 혹은 '규제 행위 주의(regulated conduct doctrine)' 하에서 기업의 반경쟁 행위가 공적 조치로 요구된 행위였고, 동 기업이 자율적으로 행동했을 여지가 없다면, 해당 기업은 반독점법상 책임을 지지 않는다.

- (3) 무역협회는 직접 경쟁업체(*direct competitor*)들이 반복적으로 만날 기회를 제공할 수 있다. 이는 쉽사리 불법적, 반경쟁적 활동으로 전가될 수 있으며, 담합과 조직화된 배제적 행위를 장려할 수 있다.

무역협회의 수많은 친경쟁적 측면에도 불구하고, 협회가 가진 본연의 특성에 의해 협회는 반독점 위험에 노출되어 있다. 무역 및 전문직 협회의 활동에 참여함으로써, 같은 사업 분야에 있는 기업들이 정기적으로 만나고 공통의 이익에 관련한 사업 문제를 논의할 수 있는 다수의 기회를 제공한다. 이러한 모임과 토론을 통해 정당한 협회의 목적을 추구하고, 직접 경쟁자들이 한데 모이고, 시장에 대한 의견을 교환하는 정기적인 기회를 직접 경쟁자 측에 제공하려 했음에도 불구하고, 동 모임과 토론은 쉽사리 불법 협조로 전가될 수 있다. 가격, 수량, 미래 사업전략에 대한 담화는 반독점법의 명백한 위반에 대한 합의 혹은 비공식적 양해(*informal understandings*)로 이어질 수 있다. 이는 무역협회 및 협회의 활동이 전세계 경쟁당국의 밀접한 감독 대상이 되는 이유이다.

무역협회 회원들이 협회의 중개인을 통해 행동함으로써 경쟁법 집행을 피하는 것을 방지하기 위해서 만이라고 할지라도, 무역협회가 경쟁법의 대상이 되어야 한다는 점에 대한 광범위한 합의가 존재한다. 그럼에도 불구하고, 경쟁법 위반에 있어서 무역협회의 역할은 상당히 다를 수 있으며, 이에 대한 예로 반독점 행위에 대한 책임을 들 수 있다. 경쟁법 위반 행위를 하는 협회 회원은 설립법(*act of incorporation*)이나 반경쟁적 회원의 기준(*anti-competitive membership criteria*)과 같은 협회의 조례(*by-laws of the association*)의 제한에 책임을 지게 된다. 그러나 협회 자체가 불법행위를 제안, 조직, 집행하는 독립적 역할을 했다면, 그 회원들과 함께 책임을 질 수 있다. 협회 모르게 회원들에 의해 불법행위가 자행된다면, 협회에는 아무 책임도 부과되지 않아야 한다.

무역협회에 대해 전통적으로 우려되는 분야는 가격담합, 소비자 혹은 지역 할당, 입찰 담합 등이다. 그러나 무역협회가 조작한 노골적인 가격담합이나 소비자 할당 공모는 더 드물게 나타난다. 회원들 간의 담합을 조장한 무역협회의 관행에 점점



더 경쟁법 집행의 초점이 맞춰지고 있다. 과도하게 제한적인 회원 규칙, 세부적이고 민감한 상업 정보의 교환, 독점적 혹은 폐쇄적인 산업표준(closed industry standards), 마케팅 제한, 가격결정이나 회원들이 자유롭게 경쟁할 수 있는 능력을 제한하는 기타 거래 관행을 규제하는 '윤리(ethical)'규정 등은 반독점과 관련한 민감한 이슈로 오늘날 무역협회의 활동에 가장 큰 영향을 미치고 있다.

*(4) 무역협회가 반독점 위반에 대한 책임을 가질 수 있지만, 협회를 상대로 한 경쟁법 적용은 금전적 제재를 결정하고 평가함에 있어 특정한 이슈를 제기할 수도 있다.*

대부분의 사법권에서 경쟁법의 위반을 통해 위법 행위에 가담한 측에게 제재와 처벌을 부과한다. 무역협회는 반독점 위반의 결과에 있어 면책 대상이 아니다. 협회가 위법 행위를 조직하고 집행하는 데 책임이 있다면, 회원들과 별도로 벌금 부과 대상이 될 수 있다. 이는 실제로 현실적인 어려움을 제기할 수 있는데, 무역협회의 총이익(turnover)에 근거를 둔 무역협회에 부과된 벌금이, 관련 협회뿐만 아니라 경쟁법과 반대되는 관행에 연루된 다른 협회를 대상으로 필요한 억지 효과(deterrent effect)를 거두지 못할 수도 있기 때문이다. 전자에 대한 효과는 특정한 억지력(specific deterrence), 후자에 대한 효과는 일반적 억지력(general deterrence)이라고 불린다.

첫 번째 이슈는 경쟁기관이 벌금 산출 시 고려해야 할 적절한 총이익에 관계가 있다. 협회의 총이익만 고려대상에 포함된다면, 벌금은 낮고 그 억지 효과는 제한적일 수 있다. 무역협회는 일반적으로 시장에서 상업적으로 활동적이지 않으며, 협회의 총이익은 주로 회원비로 구성되어 있다. 이를 근거로 한 과태료(administrative fine)는 시장의 불법행위에 대한 영향과 관계가 없을 것이다. 이러한 이유로 경쟁기관은 협회의 장막(associational veil)을 거두고 협회 회원들의 총이익을 벌금의 참조로 삼는 데 노력해왔다.

두 번째 중요한 이슈는 무역협회를 상대로 어떻게 금전적 제재를 집행할 지의 여부이다. 일반적으로 협회의 총이익은 작을 뿐만 아니라, 협회의 자산도 종종 제한되어 있다. 협회에 부과된 벌금이 협회 회원들의 총이익에 근거하여 계산된 경우, 협회는 이 의무사항을 충족시키기 위한 재정적 수단을 갖지 않게 될 확률이 높다. 이러한 이유로 일부 국가는 협회에게 부과된 벌금이 회원들의 총이익을 고려하며, 협회가 상환 능력이 없는 경우에 벌금을 채우기 위해 회원들의 재정적 기여를 요구할 조항을 도입하였다.

## 회계감사 및 관련 전문직에서의 경쟁과 규제(2009)

### Competition and Regulation in Auditing and Related Professions(2009)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서, 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

#### (1) 시장의 발전

1980년대 후반에는 회계감사 외의 다른 서비스는 거의 제공하지 않는 8개의 주요 회계법인이 있었다. 대부분의 대형 공기업의 감사를 실시하고 비회계감사 서비스에서 상당한 부분의 수익을 산출해 내는 회계법인은 2003년 이래 단 4개만 남아있다. 이러한 회계법인의 통합 현상의 원인은 해당 직종의 특성(회계법인은 경쟁하기 위해 그 규모가 커야 함)과 관련이 있으나, 소송의 위험, 보험 비용 및 이해상충 규정(conflict of interest rules)의 문제 등도 포함된다.

지난 20년간, 일련의 기업결합과 Arthur Andersen 이 연루된 기업/회계법인 스캔들로 인해 8개의 대형 회계법인(Big Eight)의 절반이 시장에서 퇴거하였다. 경쟁당국은 이러한 기업결합의 일부를 자세히 조사하였다. 많은 국가에서 남아있는 4개의 대형 회계법인(Big Four: PricewaterhouseCoopers, Deloitte Touche Tohmatsu, Ernst & Young 및 KPMG)만이 주식시장에 상장되어 있는 대기업들의 회계감사 및 회계서비스 시장에서 상당한 수준의 활동을 하고 있으며, 상기 시장에서 중급 회계법인 네트워크의 시장점유율은 낮다. 지리적 시장은 각 국가 단위에서 진입 및 행위 규제가 이루어지고 있으므로 국내 시장이라고 간주된다.

현재와 같은 시장구조로 이어지게 된 요인에는 평판 효과(긍정적, 부정적인 명성 모두 포함), 법적 책임 위험 및 보험비용이 포함된다. 회계법인은 대형 고객에게 법정회계감사를 제공하기 위해서는 '임계 크기(critical size)'가 필요하다. 보다 구체적으로, 미국연방회계감사원(U.S. Government Accountability Office)에 따르면 다음과 같은 이유로 1980년대 및 1990년대에 Big Eight 간의 기업결합이 이루어진 것이라고 한다. 즉, 회계법인은 기업고객의 규모에 대응하기 위해 커져야만 했고, 규모의 경제를 최대한으로 이용하였으며, 각 산업에 구체화된 지식과 기술적 전문성을 확대하고, 위험을 분산시키기 위하여 자본금을 증가시켜야 했다는 것이다.

시장 집중도가 있다는 사실이 필연적으로 경쟁이 존재하지 않는다는 것을 의미하지 않는다. 그러나 회계감사 시장 내 경쟁은 적은 수의 시장 참여자들로부터 비롯하며, 가격보다는 명성에 초점이 더 맞추어져 있다. 미국연방회계감사원의 2008년도 조사는 시장 집중도의 증가가 Big Four 가 부과한 가격의 인상으로 이어진 것은

아니라는 점을 시사한다. 대형 고객의 회계감사 서비스에 대한 수요는 꽤 비탄력적이다.

유럽연합(European Union, EU)에서는 (신규 시장 진입을 막는) 국가별 법적 책임에 대한 규칙에 더하여, 소유권에 대한 이익상충 규정이 시장 집중화를 정당화하는 한 주요 요인으로 파악되었다. 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 2008 년도에 이익상충과 소유권 규칙에 대한 대중 자문(public consultation)을 개시했다. 경쟁에 대한 장애 요인으로써 브랜드 및 평판 인지도, 직원들의 전문성, 각 법인의 전세계적인 사업 범위 확장의 상이성, 국가 간 자격요건의 상이성 등이 파악되었다.

## (2) 경쟁 촉진

*기존의 중급회계법인 네트워크의 확장과 신규 회계법인의 진입을 촉진하는 것은 법정회계감사 시장의 경쟁을 강화할 수 있다.*

경쟁 촉진은 유익하다는 일반적인 가정을 따른다면, 현존하는 중급회계법인 네트워크의 확장은 장려될 수 있다. 소형 또는 중급회계법인들 간의 기업결합 제안은 Big Four 에게 압박을 가할 수 있으므로 경쟁당국은 이러한 제안을 거부하지 말아야 할 것이다. 중급회계법인(Grant Thornton International, BDO International, RSM International, Baker Tilly International 등)은 광범위한 국제적 운영시스템을 갖춘 고객들의 복잡한 회계감사를 수행할 수 있는 능력과 함께 상당한 규모, 수입액, 운영 범위 등을 갖추고 있을 수 있다.

또한 파트너십과 무한책임 합자회사가(이익상충을 감소시키는 제한과 함께) 아직 불허되는 국가에서 이를 허용하도록 함으로써, 새로운 국제회계법인의 진입은 촉진될 수 있다. Oxera 는 2007 년에 발표한 연구에서 (회계사가 아닌) 외부투자자들에 의해 회계법인의 통제가 이루어지는 대안적 소유권과 경영 구조는 실무적으로 회계사의 독립성을 크게 해치지 않을 것이라고 밝혔다. 2006 년 유럽연합 법정 감사 지침서(EU Statutory Audit Directive) 제 3 조 등의 조항이 EU 회계법인에 대한 소유권 제한을 자유화한 것(지역회계법인이 대다수의 회계사들에 의해서만 통제될 수 있도록 한 것)은 바람직한 조치였다.

상장된 대형 기업들의 회계감사 시장에 회계법인 네트워크의 진입 혹은 확장을 촉진하는 것은 경쟁에 유익할 수 있으나, 이를 달성하는 것은 매우 어려울 것이다. 비록 중급 수준의 회계법인들도 그 규모가 충분하며 이미 국제적인 네트워크를 형성하였음에도 불구하고, 대부분의 대형 기업들은 Big Four 가 아닌 다른 회계법인으로 바꿀 의도는 없는 것으로 보인다.

### (3) 회계법인 스캔들

회계법인 스캔들은 법적 책임 위험을 증가시키고 경쟁을 더욱 약화시킬 수 있다.

평판은 질적 수준이 낮은 회계감사를 처벌하고 회계 스캔들에 대응하는 중요한 메커니즘이다. 그러나 이러한 평판 효과는 매우 강력할 수 있다. 정부는 Enron 사례와 같이 급격하고 예상하지 못했던 사건들이 (규제와 회계기준이 개선되었음에도 불구하고) 앞으로도 또 발생할 수 있으며 Big Four 또는 중급회계법인의 해체로 이어질 수 있음을 고려해야만 할 것이다. 이에 상응하여, 정부는 해당 기업 전체의 평판에 연쇄 효과(knock-on effects)를 가져올 수 있는 조치를 취하는 것에 대하여 주의해야 한다. 정부는 또한 이러한 상황에서, 회계법인의 자산이 오직 남아있는 초대형의 회계법인에 꼭 흡수되는 것은 아닐 수 있도록, 규제 제한을 회계법인의 소유권 구조에 맞게 조정하는 것을 고려해야 할 것이다.

회계감사관들이 회계법인의 책임 수준을 훨씬 초과하는 처벌을 가할 수 있는 사법조치에 당면한 경우, 이러한 스캔들(그 규모의 크기에 관계없이)과 관련된 법적 책임에 대한 주장은 회계법인에 대한 우려를 발생시키는 하나의 원인이다. 회계법인을 포함하는 소송이 세계적으로 증가하는 추세에 있다. 그러므로 법적 책임 상한선이 고려될 수 있다. 한편으로 이러한 상한선은 회계감사관들이 품질의 작업을 수행할 인센티브를 감소하거나, 회계감사관들이 사기 행각을 벌인 경우 손실을 보상할 수 있는 투자자들의 능력을 제한할 수 있다. 다른 한편으로 회계감사관의 민사상 법적 책임을 제한하는 것은 또 다른 회계법인의 해체를 방지할 수 있다. 이는 중급회계법인들이 대형기업을 놓고 적극적으로 경쟁하는 것에 대한 의욕의 저하 요인을 일부 제거하는 것일 수도 있다. 오늘 날 보상(회계감사 보수)과 비교한 상대적 법적 책임 위험은 때때로 지나친 경우가 있다. 세계공공정책위원회(Global Public Policy Committee)의 규제분과그룹(Regulatory Working Group)은 무한책임과 관련된 위험을 제한할 회계감사 보수의 배수(multiple)에 근거한 메커니즘과 결합하여 비례책임제도를 도입할 것을 제안하였다.

### (4) 회계 전문직종의 규제: 시장 실패와 지대 추구(rent seeking)

회계 전문직종에 대한 규제는 당해 직종 진입과 전문직 수행 행위에 대한 규제를 포함한다. 일부 규제는 시장실패에 대한 시정조치이고, 분배적이거나 온정주의적 의도에 근거한 것일 수도 있으나, 공공의 이익보다는 사적인 이익을 위한 기타 규제들도 있다.

회계사와 고객 간의 정보 비대칭성을 수정하고, 투자자, 은행 및 채권자에 대한 부정적 외부효과를 방지하기 위해서는 회계감사관들의 진입과 교육 요건에 대한 규제 및 거짓 허위 광고에 대한 일반적인 금지가 필요하다. 카르텔과 같은 행위와 회계감사관들(또는 그 협의회)에 의한 시장지배력의 남용을 통제하기 위해 경쟁법은 당연히 필요하다. 규제는 만연한 시장 실패를 시정하기 위해 필요한 정도를

초과해서는 안 된다.

공공 규제에 더하여 자체 규제(self-regulation)는 유용한 수단이 될 수 있으나, 전문직 종사자들에 의한 지대 추구 행위의 위험이 있다. OECD 국가들에서 회계 서비스 시장에 대한 규제 체제는 사실상 감독이 없는 것부터 자체 규제 또는 여러 규제 기관이 있는 경우까지 매우 다양하다. 이러한 규제의 차이는 국가마다 다르고 동일한 국가 내에서조차도(예컨대, 캐나다와 미국) 서로 상이하다. 또한 서비스를 제공하는 업체는 의무 되었거나 선택할 수 있는 회계 서비스의 유형과 관련하여 규제를 받는다. 이러한 국경 간의 불일치에 대한 해결책은 유동성 개선을 위한 국제적 기준을 채택 및 규제 기관들 간의 상호 인정(그리고 협동) 등을 포함한다.

#### (5) 불필요한 규제의 제거

*경쟁에 대한 일부 규제는 공공 이익 목표를 달성하기 위해 불필요하거나 불균형적인 경우가 있다. 경쟁법과 주창활동은 이러한 문제에 있어 중요한 역할을 할 수 있다.*

많은 OECD 국가에는 기타 전문직종에 비해 회계 전문직종에 대한 규제가 적은 편이다. 예를 들어 일부 국가의 경쟁당국은 이미 자체 규제로 인한 최저 가격과 광고 제한의 문제를 다루었다. 이러한 규제가 경쟁법에 의한 것일 경우에는 더 다루기가 어렵다. 이러한 경우 경쟁당국은 상기 규제 철폐를 주창한 보고서에 의존해야 할 수 있다.

진입제한, 광고 금지, 가격 규제(규제기관에서 권고한 수수료 범위 포함)등의 양적 규제는 필요 이상으로 경쟁을 제한하므로 폐지되어야만 한다. 나아가, 회계 전문직에 세무 상담 및 대표에 대한 독점권을 부여하는 국가에서는 이러한 규제가 정말로 필요한지 고려해야만 할 것이다. 많은 OECD 국가들은 이러한 규제를 실시하지 않고 있다. 진입 규제와 전문직 수행 기준은 관할권 간 일관되도록 하여 상호 의존성을 더욱 증진시킬 수 있어야 할 것이다.

#### (6) 회계 기준

*회계 기준과 시행의 질은 제대로 운영되는 시장이 공공기업의 성과를 평가하기 위해 매우 중요한 요소이다.*

회계 서비스의 질적 최소 수준을 설정함으로써 부정적인 외부효과가 내재화될 수 있다. 하나의 전세계적인 회계기준 시스템(국제재무제표기준(International Financial Reporting Standards), 국제회계기준(International Standards on Auditing))으로의 이동은 투명성을 제고하며, 이는 또한 비용을 감소시킬 수 있다. 그러나 현재의 회계기준은 특히 재무제표에 나타나지 않는 자금운용수단(off-balance sheet vehicles)에 대하여 일부 수정할 필요가 있는데, 이는 동 거래가 정보 비대칭성을 증가시킬 수 있기 때문이다.





# Public Sector





## 경쟁 정책과 조달시장(1998)

### Competition Policy and Procurement Markets(1998)

#### - 요약 -

사무국의 연구 보고서, 국가가 제출한 보고서 및 라운드테이블의 구두 토론에서 다음과 같은 문제가 제기되었다.

- (1) 조달 - 공공 및 민간 기업의 상품 및 서비스 구매 - 은 경제활동의 상당 부분을 차지한다. 효율적인 조달은 필요한 상품과 서비스를 가장 낮은 가격(보통 일반적으로 “비용대비 최고가치(value for money)”)으로 제공할 수 있는 공급자를 선택하는 것을 포함한다. 담합, 입찰담합, 사기, 부패와 같은 관행은 조달이 효율적으로 이루어질 것을 방해한다. 기업계 전반이 효율성에 대해 강한 인센티브를 가지고 있을수록 부패를 포함한 모든 비효율적인 조달 관행을 통제하고자 하는 인센티브가 더욱 커질 수 있다. 입찰 업체의 수가 적은 경우에는 다른 관행도 사용되지만 가장 일반적인 형태의 조달은 주로 입찰 또는 경매의 형태를 띤다.

유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 공공 당국에 의한 조달만 하더라도 유럽연합(European Union, EU) GDP의 11 퍼센트를 차지한다고 추정한다.

공공과 민간 조달은 입찰담합과 부패의 영향을 많이 받을 수 있다. 조달 산업은 조달과정의 계획과 관련 활동에 따라 조달의 효율성이 결정된다. 효율적인 조달에 대한 인센티브는 그 관리방식에 대한 기관 내부의 합의와 효율성에 대한 전반적인 인센티브에 달려있다. 정부 기관은 이러한 인센티브가 약할 수 있다. 따라서, 정부 부처의 생산성과 효율성 인센티브 정책을 개선하는 개혁은 조달 결과 역시 개선할 수 있다.

합리적인 경쟁이 유지될 수 있을 만큼 조달 시장에서 충분한 수의 업체가 경쟁하고 있을 경우에는 보통 단순한 경매나 입찰(비공개 또는 공개)을 통해서 효율적인 조달 결과가 달성된다. 경쟁을 유지할 만큼의 충분한 업체가 있지 않은 경우에는 보다 정교한 제도 마련이 필요하며 이는 종종 위험과 비용부담 계약을 수반한다.

- (2) 공공 조달과정은 여러 규제 요건에 의해 자주 제약된다. 예컨대, 공공 조달 과정은 투명성 요건의 영향을 많이 받는다. 공공 조달은 환경, 우대조치, 산업정책 목적 등과 같은 다른 공공 정책 목적을 다루는 수단으로 사용되기도 한다.

공공 및 민간 조달자들은 부패(금전적 인센티브에 따라 비효율적으로 조달 계약을

할당하는 것)을 방지하기 위한 수단을 마련하여야 하겠지만, 공공 조달자들은 정실주의(political favoritism) - 정치적 청탁에 따라 비효율적으로 조달 계약을 할당하는 관행 - 를 방지해야만 하는 추가적인 부담도 안고 있다. 많은 국가들이 입찰기관과 입찰규모를 투명하게 하는 공개 요건을 통하여 정실주의를 통제하고자 한다. 투명성은 해외 기업들에게 공평한 기회를 보장하기 위한 국제무역규칙 준수와 같이 여타 목표의 달성을 위한 수단으로서 역할을 하기도 한다. 이러한 투명성은 오히려 담합을 유도하기도 하는데 이는 경쟁 증진과 부패 및 정실주의를 방지하고자 하는 의도와 상충된다. (산업 정책의 목적을 위한) 잠재적인 공급자 풀(pool)을 제한하는 규칙은 조달의 경쟁과 효율성의 수준에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 조달이 앞에서 언급된 다른 공공 정책 목적을 위한 도구로 사용되는 경우에 그 편익은 경쟁에 대한 영향과 관련하여 신중히 따져 보아야 할 것이다.

- (3) 일부 공공 조달 시장은 입찰자들 간의 담합을 조장하는 특징을 보인다. 이는 상대적으로 높은 진입장벽, 그리고 높은 수준의 투명성을 가지고 장기간에 걸쳐 여러 장소에서 이루어지는 여러 공공조달시장에서 정기적으로 마주치는 판매자의 수가 상대적으로 적기 때문이다. 단순한 담합적 합의는 지리적으로 서로 다른 시장 또는 장기간에 걸친 동일한 시장에서 낙찰자를 미리 선정하는 경우를 포함한다. 더욱 정교화된 시스템은 입찰 당사자들 간의 거래를 통해 이루어진다.

공공사업 또는 국방조달과 같은 조달 시장에서는 관련 업체가 상대적으로 거의 없고, 상대적으로 높은 진입장벽이 존재한다. 이러한 업체들은 수많은 입찰에서 반복적으로 서로 간에 경쟁해야만 한다. 이러한 시장 형태는 담합을 조장한다. 가장 간단한 담합 방식은 일부 업체들이 입찰을 철회하거나 더 많은 양을 입찰하거나 질이 낮은 상품으로 입찰을 함으로써 서로 간에 낙찰자를 내정하는 것이다. 만일 최저비용의 업체가 낙찰되도록 담합 한다면 담합 합의는 점차 더욱 안정된다(왜냐하면 이 업체가 카르텔 합의에서 이탈행위를 함으로써 가장 많은 이득을 얻을 수 있기 때문임). 지급금을 공동으로 산업 조직에게 지불한다거나 일부의 작업을 하도급으로 맡기는 체제를 통해 카르텔 구성원들 간의 거래가 이루어진다.

- (4) 일반적으로 카르텔 시장에서의 담합은 진입장벽을 낮추고, 담합 이탈자를 적발하고 카르텔 의무 불이행을 처벌하는 능력을 감소시키며, 경쟁법 집행을 강화하는 정책을 통해서 제한될 수 있다. 진입장벽을 낮추는 것은 입찰 과정의 효율성을 증진하고 담합의 성공 가능성을 감소시킬 수 있는 이종의 장점을 가지고 있다. 조달에 있어서 외국 업체 참여자에 대한 장벽은 폐지되어야만 한다. 입찰 사양서가 신중하게 작성되어 잠재적인 국내 또는 해외 공급업체가 배제되지 않도록 하여야 할 것이다.

조달 시장의 경계선은 입찰사양서에 의해서 규정된다. 그러므로 입찰사양서가 조달시장을 가능한 한 넓게 규정하고, 진입장벽은 가능한 한 낮게 발생시키도록

주의 깊은 관심을 기울일 필요가 있다. 특히 해외 업체가 조달 과정에 참여하는 것이 배제되어서는 안된다. WTO 의 정부조달부문의 다자협정(WTO Plurilateral Agreement on Government Procurement, GPA)은 가입당사국들로 하여금 일정 규모 이상의 모든 정부 조달에 대하여 공개되고 투명하며 비차별적인 조달 과정을 적용하도록 구속한다.

- (5) 입찰카르텔이 일탈행위를 적발하고 제재하는 능력은 입찰 결과에 대한 정보 공개를 제한함으로써 감소시킬 수 있다. 담합 통제와 부패 방지 및 정실 간에 상충관계(trade-off)가 있을 수 있다. 지정된 조달 감독 기관의 공개를 제한할 경우 입찰과정에 투명성 조치를 취하지 않아도 부패와 정실주의를 통제할 수 있다.

결과에 대한 투명성은 오히려 카르텔이 일탈행위를 적발하고 제재하는 능력을 향상시킬 수 있다. 비공개 입찰경매는 이러한 이유에서 공개입찰경매보다 선호된다. 이와 유사하게 잠재적인 공급자와의 사적협상은 공공 입찰 과정보다 담합으로 이어질 가능성이 적다. 투명성을 강화함으로써 부패와 정실주의를 통제하고자 하는 시도는 오히려 담합을 조장할 수 있는 것이다. 일부 국가에서는 공공 조달 감독 기관에게 공개를 제한함으로써 이러한 목표의 충돌을 해소할 수 있다.

- (6) 여러 OECD 국가들은 입찰담합 방지 정책을 집행하는 데 많은 노력을 기울이고 있다. 입찰담합은 거의 전 세계적으로 비판받고 있으며 일부 국가에서는 범죄로 기소되기도 한다. 구체적인 조치는 법규준수계약서와 청렴서약서 작성제도이다. 일부 국가들은 내부고발자를 보호하는 법률도 가지고 있다. 많은 국가들은 담합의 피해자가 그 손실 또는 그 배수를 보상받을 수 있도록 하는 “후속(follow on)” 절차를 허용하고 있다.

조달 시장에서의 담합은 많은 국가에서 철저하게 법적인 제재를 받는다. 여러 국가들은 구체적인 입찰담합규제 법규가 제정되어 있다고 하였다. 일부 국가에서는 담합의 피해자가 별도의 “후속” 조치를 통하여 손해를 보상받을 수 있도록 함으로써 억지책을 마련하기도 하였다. 공공 입찰에 참여하는 조건으로써 담합에 연루되지 않았다는 서약서를 참여업체로부터 제출하도록 하는 국가도 있다. 여러 국가들은 억지책으로써 범법 카르텔을 대외적으로 공개하기도 한다. 일부 사안에서는 오랜 기간에 걸친 입찰의 패턴을 신중하게 분석함으로써 입찰담합을 적발할 수도 있을 것이다(원가비용의 패턴으로부터 설명되지 않는 가격의 편차가 나타나는 경우).

어떠한 경우이든 일반적으로 담합 당사자들에 대한 처벌은 담합으로 인해 예상되는 이득을 초과하여야 할 것이다. 입찰담합의 적발과 처벌이 어렵다고 여겨지는 상황에서는 관련 제재가 크고, 심지어는 피해자가 입는 손해보다도 몇 배가 더 커야만 할 것이다(예. 미국의 3 배보상(treble-damage) 조치).

## 보편적 서비스 제도(2003) Universal Service Obligations(2003)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) 비상업적 서비스 제공 의무(Non-commercial Service Obligations, NCSOs)는 정해진 품질의 서비스를 '합리적인' 가격에 소비자에 제공해야할 의무를 의미한다. NCSOs 는 종종 보편적 서비스 제도(universal service obligations), 공중 서비스 제도(community service obligations) 또는 공공 서비스 제도(public service obligations)라고 불리는 개념들과 거의 중복되는 것이다. 모든 서비스 제공 의무가 비상업적인 것은 아니다. 그러나 많은 경우 서비스를 제공함에 있어 비용이 수입을 초과하게 되는, 경제적으로 식별가능한 특정 고객 집단에 대한 서비스 제공 의무를 포함하고 있다. 서비스 제공자들은 종종 수익이 발생하지 않는 고객들에게 서비스를 제공하기 위하여, 일반 고객들에게 비용을 초과하는 가격을 부과해 왔다 (즉, 교차 보조금의 사용을 의미). 이에 따라, 기존의 사업자들은 수익이 발생하는 소비자만을 선별하여 서비스를 제공하기 위해, 시장에 진입하는 기업들을 방지하기 위한 진입제한 방법으로 교차 보조금이 필요하다고 주장한다. 그러나 진입 제한보다 경쟁에 해를 덜 끼치면서도 서비스 의무를 다 할 수 있는 많은 대안들이 존재한다.

서비스 제공을 유지하기 위한 진입 장벽은 거의 필요하지 않다. 보다 구체적으로 말하자면, 비상업적 서비스 제공을 유지하기 위해 현재의 독점체제가 필요하지 않은 경우가 종종 있다. 사실, 현재의 독점사업자는 기술 전달에 있어 경쟁자보다 효율성이 낮고, 각기 다른 소비자 집단에 대해 최저 비용 기술을 사용하지 않을 수도 있기 때문에 이들을 '보편적' 서비스 제공자로 유지하는 것은 비용 증가로 이어질 수 있다.

경쟁 비중립적(competitively non-neutral)인 NCSOs 들은 전기통신, 에너지, 우편, 운송 등 다양한 분야에 존재한다. 또한 경쟁 중립적(competitively

neutral)<sup>1</sup> 서비스 의무도 존재한다. 예를 들어 이탈리아처럼 모든 국영 신문을 판매하는 신문 매대가 여기에 속한다. 그러나 주로 우려할 만한 분야는 경쟁 비중립적인 NCSOs 이다. OECD 회원국들은 점차 NCSOs 들을 진입 장벽에서 분리시키고, 서비스 제공자에게 일종의 보상을 도입하거나, 서비스 제공에 대한 입찰을 진행하고 있다. 입찰을 통해 NCSOs 를 분배한 사례는 노르웨이의 항공 서비스, 대만의 특정 전화 서비스 등이 있다. 많은 OECD 국가들은 와이어라인(wireline) 서비스를 포함한 전기통신 분야의 진입 장벽을 제거하였다. NCSO 와 진입 장벽간 연결고리를 제거함으로써 보편적 서비스의 제공이 상당히 감소된 것으로 보이지는 않는다.

- (2) *사실 서비스 제공의무는 수익성이 있는 사업인 경우가 종종 있으며, 따라서 어떠한 보조금이나 특별 대우도 받을 자격이 없다. 만약 서비스 제공자들이 비상업적 서비스 제공 의무에 대해 불평을 제기함에 있어 어떠한 위험도 느끼지 않는다면, 그들은 배상의 필요성이 매우 높다고 주장할 인센티브를 갖게 될 것이다. 그러나 배상 요구가 발생했을때, 이렇게 배상이 요구된 분야를 자동적으로 신규 시장진입자가 넘겨 받도록 한다면 이러한 요구는 크게 줄어들 것이다. 비상업적 서비스에 대한 주장을 평가함에 있어, 점차 서비스 제공 기업이 보편적 서비스 제공자로서 얻게 되는 편익과 비용 모두를 고려하는 추세이다.*

서비스 제공의무가 수익성이 있으려면 적절한 위험조정 수익률을 제공해야만 한다. 위험 수준이 상당히 높다면, 회계상의 이익이 꼭 경쟁시장에서의 서비스 제공을 보장하는 것은 아니다. 독일과 덴마크에서는 서비스 제공의무를 가지는 기업이 보조금을 받기 위해서는 서비스 제공을 위한 입찰이 요구된다. 예를 들어 독일에서는 전화 사업자가 수익이 나지 않는 지역을 제안하고, 보조금을 요청할 수 있다. 이러한 경우 규제 당국은 제안된 지역을 수정하고, 해당 서비스를 입찰에 부칠 수 있다. 덴마크에서는 서비스 제공자가 지역보다는 서비스를 지정한다(예: 비상통신). 아직까지 독일과 덴마크에서는 비상업적 서비스에 대한 배상 요구가 받아들여진 적이 없다.

영국의 전기통신 규제 당국은 지역 전화 회사가 보편적 서비스 제공자가 되는 것의 편익이 비용을 초과할 가능성이 높다고 추정하였고, 이러한 조사 결과는

---

<sup>1</sup> 역자 주: 정부가 정부소유기업에 대하여 단지 정부소유라는 이유만으로 어떠한 경쟁상의 이익(세금차등 부과 등)도 제공하여서는 안 된다는 원칙

지역 전화 서비스 운영자들의 보조금 요청을 불허하는 기반이 되었다. 편익에는 고객 생애 주기 편익(수익이 나지 않는 고객들이 수익이 나게 됨), 편재성(수익이 나지 않는 지역에서 수익이 나는 지역으로 옮긴 가구가 기존의 서비스 제공자에게 연락할 수 있음), 브랜드 강화 및 기업 평판, 응급전화(시간이 지남에 따라 수익이 나고, 회사 로고를 광범위하게 표시할 수 있음) 등이 포함된다.

그러나 배상금액을 계산할 때에는 상대적으로 매우 적은 수의 OECD 국가들만이 NCSOs가 얻는 편익을 고려한다.

수익이 발생하고, 역사적으로 서비스 공급 의무를 통해 제공되어 온 일부 서비스들은 사실 이렇게 의무로 제공될 필요가 없다. 예를 들어 영국은 최근 전화번호안내(directory enquiry) 서비스 제공을 자유화했다. 자유화 후 수십 개의 운영자들이 시장에 진입하기로 결정하였는데, 이는 서비스가 완전히 상업적이었고, 진입 제한이 필요가 없었으며, 이러한 제한이 없어도 제공되었을 것임을 암시한다. 궁극적으로 서비스 제공자 수는 적은 수로 통합될 가능성이 높다. 서비스가 중단될 것이라는 두려움이 정책 입안자들로 하여금 이런 서비스가 의무적으로 제공되도록 남겨두게 만든다.

(3) *서비스 확정(service definition), 가격 책정 요건 및 수혜자 결정 등의 서비스 제공 의무의 여러가지 특성은 보편적 서비스 제도의 잠재가능성에 극적으로 영향을 미칠 수 있다.*

- 서비스 확정: 서비스 확정은 투입요소 기반이 아니라 성과에 기반해야 한다; 기술 및 서비스 제공자에 의존하지 않고, 지속적인 타당성 검토가 이루어져야 하며, 고비용 지역과 저비용 지역 모두에 동일한 서비스를 제공할 필요는 없다.
- 합리적 가격: 실제로는 보통 고비용 지역과 저비용 지역에 걸쳐 하나의 합리적 가격이 요구되는데, 이것은 일부 고객들은 그들에게 제공되는 서비스 비용 이상의 가격을 지불하고, 다른 고객들은 서비스 제공 비용보다 낮은 가격을 지불함을 의미한다. 이러한 관행은 소비 결정을 왜곡한다. 비용 기반 가격 책정에 대해 숙고가 필요하다.
- 수혜자: NCSOs로부터 혜택을 받도록 의도한 사용자 집단은 실제 수혜자 집단보다 훨씬 더 좁은 경우가 자주 있다. 수혜자 선별은 불필요한 보조금을

상당히 제거할 수 있는 잠재가능성을 가지고 있다.

서비스 정의에서는 종종 '유선전화 서비스' 또는 최소 좌석 비행기와 같이 서비스 제공의무에 해당하는 특정 기술을 구체적으로 명시해 왔다. 이러한 서비스 정의는 종종 많은 소비자들이 받아들일 만한 대안적 서비스 제공 방법들을 배제하는 경우가 있다. 선호할 만한 대안으로는 필요한 역량 또는 성과 등을 구체화하는 것이 있다. 전화의 경우에는 EU 규정에서와 같이 고정위치(fixed location)에서의 수신 능력이 예가 될 수 있다. 운송 분야에서는 한 도시에서 다른 도시로의 이동(이러한 서비스 제공의무가 철도 또는 버스에 적용될지 여부는 구체화하지 않은 상태)이 될 수 있다. 이러한 정의는 기술 의존적이지 않다. 따라서, 특히 기술이 변화한다고 해도 대안 서비스 제공자(예: 전화 서비스 경쟁에서는 무선망, 운송 서비스 경쟁에서는 버스)들을 배제하지 않게 될 것이다. 대안 서비스 제공자들을 배제하지 않는 가장 중요한 이유 중 하나는 이들이 제공하는 서비스가 물리적으로 정의된 서비스보다 실제 비용이 더 낮을 수도 있기 때문이다. 예를 들어, 인구가 넓게 분산되어 있을 경우 무선 전화망은 유선 전화망보다 설치 및 운영 비용이 더 적게 들어갈 것이다. 유사하게, 버스가 철도보다 비용이 더 낮을 수 있다. 보편적 서비스에 대한 최근 헝가리의 제안은 유선이든 무선이든 서비스 제공자가 가장 비용 효과적이어야 한다는 생각을 포함하고 있다.

각기 다른 비용이 소요되는 인구 집단임에도 불구하고 합리적 가격은 종종 단일 수준으로 고정되어 있다. 이러한 경우 비용이 많이 들어가는 사람들에게 대한 보조금 수납에 관심이 매우 많을 것이다. 단일 가격이 의미하는 것 중 하나는 인위적으로 낮은 가격을 직면한 소비자들은 서비스를 과도하게 이용하고, 인위적으로 높은 가격을 지불해야 하는 소비자들은 서비스를 덜 사용할 것이라는 사실이다. 이렇게 유동가격(flexible-price) 시나리오에서 벗어난 경우는 상당한 사회적 비용과 심각한 낭비로 이어질 수 있다. 가격 자유화에는 시골 지역의 우편 수신 요금이 포함될 수 있다. 캐나다는 서비스의 실질 비용을 더 정확하게 반영하기 위해 요금을 조정하였다. 지역 서비스 요금으로 인해 어떤 소비자는 이전보다 더 높은 요금을 지불할 수도 있지만, 많은 소비자들에게 있어 경쟁으로 인한 장거리 요금의 감소는 이러한 요금 인상효과를 상쇄시켰다.

보조금을 지급할 때는 지원하고자 하는 집단에 도움을 주고, 기금을 낭비하지 않으며, 바람직하지 않은 투자 인센티브를 창출하지 않도록 보장하기 위해 많은

주의를 기울여야만 한다. 종종 보편적 서비스 제도 하에서 서비스를 제공받는 사용자 집단은 '해당 서비스를 요구하는 모든 사람'이 된다. 그러나 구체적으로 어떤 소비자를 정책입안자들이 지원하려고 하는지를 고려하는 것은 중요한 일이다. 예를 들어, 전화 요금을 책정하는 정책입안자들의 주요 동기 중 하나는 가난하고, 시골에 사는 고객들이 너무 높은 요금(요금이 비용을 반영)을 지불하지 않도록 하는 것이다. 그러나 시골 지역에 대한 많은 보조금의 혜택은 종종 교외 지역의 주거자들에게 돌아간다. 또한 가난한 고객들은 비용이 이미 매우 낮고, 인구가 매우 밀집되어 있는 지역에 살고 있을 지도 모르며, 이러한 소비자들에게는 현재의 '단일 가격'보다 더 낮은 가격이 정당화 될 수 있을 것이다. 보조의 범위가 너무 넓을 경우에는 보조금이 적절하게 지급되지 않는 결과를 초래할 수 있다. 과도한 보조금은 종종 보조금 자체의 과잉뿐 아니라 심각한 과세의 자중 비용(deadweight taxation costs)을 발생시킬 수 있다. 따라서 정책입안자들이 관심을 갖는 소비자들을 선별하여 교차 보조금의 정도를 줄이는 것은 가치 있는 일이 될 것이다. 마지막으로 보조금은 부적절한 장기 투자 인센티브를 창출할 수 있다.

- (4) *NCSOs*에 대한 배상 수단으로 명시적 보조금(*explicit subsidies*)이 선택될 경우, 과거에 계속해서 서비스를 제공해왔던 사업자뿐만 아니라 모든 서비스 제공자를 대상으로 비상업적 서비스를 제공하는 비용에 대한 보조금이 제공되는 경우가 종종 발생한다.

산업 내 비용 경쟁이 허용될 경우, '비상업적' 분야에 시장진입이 발생할 수 있는 정도라면 소비자 가격은 낮고 보조금은 높기 때문일 것이다. 따라서 보조금에 대한 경쟁은 더 낮은 비용으로 서비스를 제공할 수 있는 사업자들이 높은 비용으로 서비스를 제공해왔던 기존 사업자로부터 고객을 뺏어올 수 있음을 의미한다. 그러나 만일 규제당국이 저비용 기술이 더 우월하고 투자가 막히지 않을 것이라고 확신한다면, 불필요한 비용 증가를 방지하기 위해 하나의 특수한 비상업적 서비스 제공자를 선정하고, 동시에 보조금은 가능한 한 낮게 제공하는 것이 더 타당할 수도 있다. 캐나다에서는 전기통신 회사들이 비상업적 서비스를 제공하고 보조금을 받도록 허용된 후에도 신규 시장진입자들은 주로 도시지역에 더 집중되어 있다.

- (5) 보조금이 비상업적 서비스에 대한 배상 도구일 경우, 누가 보조금을 지급해야 하는가의 문제는 매우 중요하다. 국가 예산은 종종 지역 서비스, 특히 운송



서비스의 요금을 지불하기 위한 기금의 원천이 된다. 지역 기금이 사용된다면, 지역 시민들은 더 많은 서비스를 요구할 인센티브를 갖게 될 것이다. 즉, 지역 시민들은 국가 비용에 대한 지역의 기여가 매우 작기 때문에, 국가 비용 대비 지역적 편익을 별로 따지지 않을 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위한 한 가지 방법은 서비스 혜택을 받는 지역이 서비스 요금을 지불하도록 하는 것이다.

독일은 지역 운송 서비스를 위한 조달 자금을 연방 예산에서 지역 예산으로 바꾸었다. 이것은 더욱 효율적인 운송 기금의 사용으로 이어졌다. 각 지역은 서비스 요금 및 일정에 대해 철도 회사들과 직접적으로 계약을 맺었다. 호주에서는 많은 버스와 페리와 같은 운송 사업들이 연방 정부 보다 주 정부 예산으로 조달 되고 있다.

- (6) 경매를 통해 다수의 재정 및 경쟁 문제를 동시에 해결할 수 있으나, 좋은 성과를 내는 데는 다음과 같은 한계가 존재한다: (1) 영업권 부여 기간은 투자를 촉진하기에는 너무 짧다. 이것은 투자 수명이 영업 수명보다 훨씬 더 길기 때문이다 (2) 영업기간이 투자를 촉진할 만큼 길 경우에는, 오랜 기간 동안 경쟁이 제한 될 것이다 (3) 시장진입자들의 영업망 구축 비용은 현재 사업자보다 훨씬 더 높은 경우가 종종 있다 (4) 현재 사업자의 고정설치 자산을 신규 사업자에게 인계할 경우 자산평가에 어려움이 있다.

노르웨이는 보편적 서비스 제도를 통해 제공되는 항공 운송 서비스망을 배분하는 데 있어 경매를 이용했다. 이러한 경매에서 잠재적 서비스 제공자들은 주어진 망에 대한 최소한의 품질을 보장하는 서비스를 제공하기 위하여 보조금 입찰에 참여한다. 당국은 서비스 정의에서 특정 노선들에 대해 항공사들이 제안했던 서비스를 상당히 수정하였고, 단거리에 더 적절하게 만들어 서비스를 제공하도록 요구하였다. EC 규정에 의해 부여된 계약 기간이 3 년 임을 고려할때, 항공사들이 특별기에 투자하는 것은 가치가 없는 행위였고, 따라서 기존 사업자가 이 노선들에 있어 엄청난 이득을 갖게 되어 높은 보조금을 입찰 받을 수 있었다.

스위스에서는 전국적인 전화 서비스 제공을 위해 영업권을 입찰하는 시스템을 도입하였다. 그러나 해당 서비스가 너무 큰 지역적 범위를 포함하고 있었기 때문에 기존 사업자 이외의 서비스 운영자를 찾기가 어려웠다. 향후 기업들은

전국 단위보다는 지역 단위의 영업권에 지원해 볼 수 있을 것이다.

기존 사업자가 개발했으나, 시장진입자가 인계받은 자산의 가치를 어떻게 평가할 지의 문제는 고정 자산이 크고, 매몰되어 있으며(sunk cost), 기존사업자가 자산을 소유하고 있는 분야에서의 경매를 어렵게 하는 주요 장애물이다. 정부 또는 다른 독립적 기관이 자산을 소유하고 있는 곳에서는, 새로운 사업자가 이전 사업자가 운영했던 자산을 쉽게 인계받을 수 있다. 현 사업자가 자산을 소유한 경우라면, 자산이 운송 가능하고, 특화되지 않은 것(예: 버스, 일반 비행기)이어야 경매가 성공적으로 이루어질 것이다.

(7) *독점 체제 하의 암묵적 교차 보조금은 서비스 자원 조달을 위한 여러가지 방법 중 하나일 뿐이다. 다른 방법들은 다음과 같다.*

- *산업 특수 세금(industry-specific tax)*
- *대체제에 대한 외부효과 세금 (externality tax on substitutes)*
- *국세 (general tax)*

자금 조달 형태는 특히 중요한데, 그 이유는 비상업적 서비스 제공에 들어가는 비용이 가변비용 보다는 대부분 고정 비용에 기반한기 때문이다. 따라서 한계 비용과 일치하는 가격으로는 실제로 서비스 자원을 조달할 수가 없을 것이다.

산업 특수 세금은 동 분야의 다른 서비스 제공자에 대한 세금을 포함한다. 캐나다, 영국, 미국과 같은 다수의 OECD 국가에서는 장거리 전화가 오랫동안 지역 전화 서비스를 보조하기 위한 기금 재원으로 사용되어 왔다. 미국은 전화 서비스의 월별 요금에 대한 교차 보조금을 제공하기 위해 점차 세금을 부과하고 있는 추세이다. 오스트리아에서는 모든 전기통신 서비스 제공자들로 하여금 그들의 시장 점유율에 따라 기금을 내도록 요구하고 있다. 사실 이것들은 일종의 이부가격(two-part tariff)인데, 첫번째 요금 납부는 서비스 가입을 위한 것이고, 두번째는 서비스의 한계 사용을 위한 것이다. 이러한 가격제도에서는 기금 출연에서 발생하는 자중손실이 낮을 뿐만 아니라, 여타 많은 바람직한 특성들이 존재한다.

대체제에 대한 외부효과 세금은 한 서비스에 세금을 부과(예: 차 운전)하여 대체 서비스(예: 대중교통)를 위한 기금을 충당할 때 사용할 수 있다. 이러한

세금은 두 가지 효과를 가지고 있다: 첫째, 이것은 사설교통 이용에 대한 상대적 인센티브와 사설교통의 외부효과 영향을 감소시킨다; 둘째, 대중교통에 쓰일 수 있는 기금을 증가시킨다. 이러한 세금은 영국 런던 중심부에서 자가용 운전에 대해 부과된 적이 있다. 이 세금의 상당 부분은 버스를 구매하는 데 쓰인다. 스위스에서는 킬로미터 당 트럭운송료에서 발생하는 수입 대부분이 화물열차 터널 건설을 지원하는 데 사용된다.

국세는 고정 비용을 충당하기 위한 이상적인 형태로 종종 언급된다. 그러나 국세 조달 비용은 때때로 월별 서비스 사용료와 같이 개인 서비스에 대해 세금을 부과하는 것보다 더 높을 수 있다. 따라서 적절한 조달 방법을 평가함에 있어 다른 형태의 조세의 자중 손실도 계산하는 것이 중요하다.

(8) *진정한 비상업적 서비스 제공 의무를 위한 적절한 자금 조달 방법을 결정하기 위해서는 다음과 같은 여러가지 요소들을 고려하는 것이 매우 중요하다:*

- *네트워크 외부성의 존재*
- *자중 손실*
- *분배 효과*
- *규제당국의 조세 통제 능력*

네트워크 외부성이 중요할 경우에는, 기존에 서비스에 가입하지 않았던 사람까지 가입시켜 서비스 가입자 수를 증가시킴으로써 기존 서비스 가입자들에게 매우 큰 혜택을 줄 수 있다. 이러한 경우 국세 또는 산업세로는 분배 목적을 달성할 수 없지만, 네트워크 확장으로 가장 많은 혜택을 받는 가입자들에 대한 세금으로 목적 달성에 기여할 수 있을 것이다. 예를 들어 저소득 소비자들에게 전화망을 확장하는 데 있어 최대 수혜자가 사업체들이라면 이들에게 특별세를 부과하는 것이 적절할 수 있다. 그러나 사업체가 최대 수혜자인지는 명확하지 않다.

조세에서 발생하는 자중 손실은 규모가 상당히 클 수 있고, 다른 재원을 통한 보조금 간의 선택에 영향을 미칠 수 있다. 만약 (1) 월별 서비스 이용료, (2) 분당 장거리 전화, (3) 수입, 이 세 가지에 대한 세금 중 선택을 해야 한다면, 각각의 형태의 세금에서 발생하는 자중 손실을 계산할 수 있을 것이고, 이런 손실은 서로 매우 상이한 것으로 나타날 것이다. 자중 손실이 서로 다른

이유는 어떤 세금은 소비 또는 일의 한계 수준에 영향을 미치나, 어떤 다른 세금은 거의 영향을 미치지 않기 때문이다. 여기에서 나타나는 중요한 사항 중 하나는 탄력성이 높은 상품(예: 한계 사용에 대한 요금)보다는 비탄력적인 상품(예: 월별 서비스 이용료)에 대해 세금을 부과해야 한다는 것이다. 분당 전화료보다 월별 서비스 이용료에 세금을 부과함으로써 세금의 자중 손실 효과를 줄일 수 있는데, 이것은 전자에 대한 세금이 서비스 소비량에 영향을 덜 미치기 때문이다. 그러나 만약 소득이 더 높은 사람들이 장거리 전화를 더 많이 하는 경향이 있을 경우 이러한 형태의 세금은 분배 효과도 가질 수도 있다. 따라서 조세 효율성에 대비한 분배 효과도 계산에 고려해야 한다.

규제당국의 조세 시스템 규제 능력은 종종 보조금을 조달하기 위해 국세보다는 산업 특수세를 선택하게 됨을 의미한다. 예를 들어 많은 OECD 회원국들은 전기통신 산업에 대한 세금을 통해 동 분야에 대한 보조금을 지원해 왔다.

## 공공 부문에 의한 시장 활동 규제(2004) Regulating Market Activities by the Public Sector(2004)

### - 요약 -

라운드테이블 논의, 각국이 제출한 보고서 및 사무국 연구보고서에서 다음과 같은 다수의 주요 논점이 제시되었다.

*(1) 공공 부문 사업이 민간 부문 사업과 경쟁하는 시장에서 경쟁을 왜곡시킬 수 있는 다양한 방법이 존재한다.*

OECD 국가에서 많은 공공 부문 사업은 민간 부문 사업과 경쟁 관계에 있거나, 또는 잠재적으로 경쟁하게 될 수도 있는 분야에서 서비스를 제공하고 있다. OECD 국가들의 경험을 통해 이러한 경쟁적인(또는 잠재적으로 경쟁적일 수 있는) 시장에서, 공공 부문이 가진 정부 소유권의 장단점으로 인해 몇 가지 경쟁왜곡의 원인이 발생할 수 있다는 것을 알 수 있다.

첫째, 공공 부문 사업에 적용되는 관리 및 규제에서 기인한 장단점이 존재한다. 예를 들어 여기에는 다음과 같은 요소들이 포함된다: 공공 및 민간 부문 사업에 대한 규제; 정부 사업은 상업적 수익률을 내지 않아도 되고, 또는 상업 금리보다 낮은 수준에서 자금을 빌릴 수 있기 때문에 발생하는 자본 비용; 세금 면제 등 정부 사업으로 인한 발생 비용.

둘째, 어떤 국가들에서는 공공 부문 사업이 사실상 경쟁법에서 면제되기 때문에 반경쟁적 관행에 참여할 수도 있다. 대부분의 국가들은 공공 부문 사업이 경쟁법 적용 범위에서 면제되도록 하지는 않으나, 특정 종류의 공공 부문 사업이나 그들의 사업 활동을 보호하기 위한 일부 면제는 존재할 수도 있다. 또한 시장 내 경쟁을 왜곡하지만 전통적인 경쟁법 적용 범위에 포함되지 않는 공공 부문 사업의 활동도 있다.

셋째, 경쟁에 개방되어 있는 공공부문 사업은 공공 서비스 제공 의무를 수행하기 위해 정부로부터 보조금을 받을 수도 있다. 만약 이러한 보조금이 상업적 활동에 대한 교차 보조금을 지원하기 위해 사용된다면, 공공 사업은 경쟁 관계에 있는 민간 부문 사업에 비해 우위를 갖게 될 것이다.

넷째, 공공부문 사업은 느슨한 공공 조달 규칙으로부터 혜택을 받을 수도 있다. 만약 공공 조달 규칙으로 인해 공공 부문 서비스 공급자가 총 비용 아래로 가격 설정을 할 수 있는 특혜를 받게 된다면, 이러한 상품과 서비스를 구매하는 공공 기관은 민간 부문 경쟁 사업자에 비해 비용 측면에서 우위를 갖게 될 것이다. 유사하게, 정부 조달 계약을 위해 경쟁하는 민간 부문 사업자들은 그들과 경쟁관계에 있는 정부 사업자들은 전체 비용을 부담하지 않아도 되기 때문에 불리한 위치에 놓이게 될 것이다.

다섯째, 어떤 공공 부문 기관들은 공적인 목적을 위해 데이터를 수집할 권한을 갖는다. 민간 부문 사업은 이러한 데이터에 접근하기 위해 공공 부문 기관에 의존한다. 공공 부문 사업자들이 데이터를 민간 부문 보다 더 유리한 조건으로 사용할 수 있다면 경쟁에서 우위를 갖게 될 것이다.

일부 정부 사업이 정부 소유권으로 인해 갖게 되는 장단점 때문에 경쟁이 왜곡될 경우, 경쟁 중립적<sup>1</sup>인 문제들이 발생할 수 있다.

*(2) 경쟁 중립적 문제들을 처리하기 위해 고안된 정책들의 목표는 국가마다 다르다.*

경쟁 중립성 정책(competitive neutrality policy)의 목적은 다소 애매모호한 측면이 있다. 어떤 국가들은 효율성 개선을 위해 경쟁을 이용하는 것뿐만 아니라, 이 정책을 통해 공공 및 민간 사업자간 공정성을 향상시키고자 한다.

**효율성:** 만약 공공 사업자가 실제 또는 잠재 민간 사업자보다 비용이 더 높지만(효율성이 더 낮음) 그럼에도 불구하고 민간 사업자들을 시장에서 '몰아낼 수(crowd out)' 있다면, 경제 전체적으로 서비스의 총 비용은 증가할 것이다. 추가적인 비용의 일부는 궁극적으로 더 높은 세부담으로 충당되고, 자원배분의 효율성은 떨어질 것이다. 만일 정부 사업자가 혁신을 할 가능성이 더 낮고 시장 진입도 제한이 된다면 경제의 동태적 효율성(dynamic efficiency) 역시 더 낮아질 수도 있다. 정부 사업자는 보통 효율성 개선을 위한 의무가 덜 할 경향이 높고, 따라서 기술 효율성(technical efficiency)도 유사하게 감소될 것이다.

**공정성:** 이러한 종류의 경쟁 왜곡은 또한 공공 사업자와 경쟁 관계에 있는 민간 사업자의 수익성 및 수익률을 감소시킬 것이다. 만약 민간 사업자가 지불하는 어떠한 세금의 일부가 그들의 경쟁자인 정부 사업체를 간접적으로 보조하는 데

<sup>1</sup> 역자주: 정부가 정부소유기업에 대하여 단지 정부소유라는 이유만으로 어떠한 경쟁상의 이익(세금차등부과 등)도 제공하여서는 안 된다는 원칙

사용된다면, 이것은 최소한 민간 사업자들에게는 근본적으로 불공정한 상황으로 보일 것이다.

정부가 경쟁 중립적 목적을 추구하기 위해 어느 정도까지 공공 부문 사업의 활동을 제한하는 정책을 개발해야 하는지와 이러한 정책을 관리하기 위한 최적의 기관을 설립하는 것에 대해 논쟁이 존재한다.

*(3) 경쟁 중립성 문제를 줄이고, 공공 및 민간 사업자간 효율적이고 공정한 경쟁을 달성하는 데서 편익이 발생한다.*

경쟁이 효율적이고 공정할 때 정부 사업자들은 비용을 줄이고 더욱 혁신적이 되기 위해 노력한다. 그 이유는 고객들을 얻기 위한 능력은 오직 그들의 사업 성과에 달려있다는 것을 알기 때문이다. 명확한 사업 목적은 이해 갈등을 줄이고, 관리의 효과성을 증가시킨다. 또한 정부 사업 관리에 있어서의 투명성이 증가하고, 유사 민간 부문 활동에 대항하여 정부 사업을 벤치마킹할 기회도 더 많아진다.

민간 사업자들은 공공 부문 경쟁자들이 어떠한 인위적인 비용상의 우위도 갖지 않고, 공공 및 민간 부문간의 보다 직접적인 경쟁으로 인한 가격 인하 및 품질 서비스 개선으로 고객들이 혜택을 받을 것이라는 알 경우 시장에서 더욱 활발하게 활동할 것이다.

가장 효율적이고 고객들이 원하는 서비스를 전달하는 사업자들이 가장 성공적일 것이기 때문에 자원 배분도 개선될 것이다. 정부는 경쟁 증가, 개선된 자원 분배로 인한 경제 성장 및 공공 부문 효율성 증대의 혜택을 받게 될 것이다.

*(4) 경쟁 중립성 문제의 정도는 국가마다 다른데, 이것은 각 국의 역사, 구조, 정치적 문화가 다르기 때문이다.*

1. 민간 부문과 경쟁 관계에 있는 재화와 서비스를 제공하는 공공 부문 사업체의 수를 제한한 국가들에서는 경쟁 중립성 문제의 정도가 감소하였다. 유사하게, 경쟁 중립성 원칙이 기업 규제 정책(예. 뉴질랜드) 또는 경쟁법(예. 유럽 공동체)에 명시되어 있는 경우에도 경쟁 중립성 문제가 상당히 감소하였다.

2. 오랫동안 정부의 재화 및 서비스 제공 수준이 높았던 국가들에서 경쟁 중립적 문제가 발생할 가능성이 더 크다. 특히 민간 부문의 경쟁이 증가하는 시장에서는 더욱 그러하다.

*(5) 국가들은 경쟁 중립성 이슈를 다루기 위해 다양한 방안을 개발하였다.*

경쟁 중립성 문제의 정도가 각국의 환경과 정책 우선순위에 의해 영향을 받기 때문에, 이러한 문제를 다루는 각국의 접근법도 다르다. 이것은 다른 상황 하에서는 다른 접근법들이 효과적이라는 사실을 인정하는 것이다. 예를 들어, 시장 구조로 인해 어떤 특정 정책적 접근법들이 더 효과적일 수 있다. 경쟁법은 정부 사업이 시장에서 지배적일 경우 더욱 효과적일 수 있다. 그리고 만약 그렇다면, 경쟁 중립성 이슈는 경쟁법의 범주 내로 들어올 가능성이 더 높다. 경쟁 중립성 문제의 원인도 역시 관련이 있다. 만약 정부가 자신의 사업자에게 특혜를 주기 위한 고의적인 결정으로 인해 경쟁 왜곡이 발생한다면 경쟁주창(competition advocacy)<sup>2</sup> 조치가 가장 효과적인 접근법일 수도 있다. 대안적으로, 만약 경쟁 왜곡이 다른 정부 정책의 의도하지 않은 결과라면 투명성에 관한 규칙과 보다 구체적인 경쟁 중립적 정책이 더 효과적일 수도 있다.

거의 모든 국가들이 공공 및 민간 사업자간 효율적이고 공정한 경쟁을 장려하기 위해 어느 정도 까지는 경쟁주창 조치를 사용한다. 한국은 국가 보고서에서 지역 정부 당국 수준에서의 경쟁 중립법 이슈를 다루기 위한 경쟁법과 경쟁주창 조치의 혼용에 대해 논의하였다.

어떤 국가들은 경쟁 중립성 문제를 사후(ex post)에 다루는 시정 조치들을 사용하고 있는데, 그 예로는 공공 부문 사업자가 경쟁에 부정적인 영향을 미치는 행동을 중지하도록 하는 경쟁법의 집행이 있다. 예를 들어 헝가리는 지역 정부 사업 활동이 경쟁 중립성의 원칙과 불일치하지 방식으로 운영되는 문제를 바로 잡기 위해 경쟁법을 사용하였다. 정부 사업이 경쟁법의 범주에 포함되는 경우에는 경쟁법을 통해 경쟁 중립성 문제를 다룰 수 있도록 도울 수 있다. 이것은 정부사업자들의 규모가 크고, 시장에 미치는 영향이 충분하며, 경쟁법의 특수 면제 대상이 아니기 때문이다. 이러한 경쟁법에 기반한

<sup>2</sup> 역자주: 법 집행이 아닌 다른 수단을 통하여 경쟁을 촉진하기 위한 환경을 조성하는 것을 목적으로 하는 활동



접근방법들은 경쟁 중립성을 다룰 수 있는 환경을 조성할 수는 있으나, 실제 문제가 발생한 이후에만 이것들을 다룰 수 있다.

여타 국가들에서는 정부 사업자가 갖는 장단점의 범위를 줄이기 위하여, 정부 사업자에 대한 규제 시스템을 변화시키는 정책을 통해 사전(ex ante)에 경쟁 중립성 이슈를 다루고 있다. 이러한 정책의 예로는 공공 및 민간 부문간 경쟁이 평등하도록 조달 정책을 변화, 집행하는 것, 또는 민간 사업자에 비교했을 때 공공 보조금을 통해 공공 사업자들에게 혜택을 주지 않도록 보조금을 개혁하는 것 등이 포함된다. 영국의 가격 책정 지침은 이러한 접근법의 한 예이다. 이러한 정책들의 효과성은 경쟁적이거나 또는 잠재적으로 경쟁적일 수 있는 시장에서 상업적 서비스를 제공하는 모든 정부 기관을 포함하는지 여부, 정책들이 경쟁 우위 및 경쟁열위를 발생시키는 모든 원인들을 다루는 지 여부, 그리고 정책이 집행되는 방식에 달려있다.

세번째 집단의 국가들은 정부의 상업적 활동 참여를 감소시킴으로써 경쟁 중립성 문제의 범위를 줄였다. 예를 들어, 미국 보고서에서는 상업적 활동에 대한 연방, 주, 지역 정부의 참여 수준이 '상당히 제한적'이라고 기술되어 있다. 이스라엘은 정부의 상업적 활동 참여를 줄이는 민영화 과정 중에 있다. 이러한 접근법은 공공 부문 사업자가 정부 소유권으로 인해 갖게 되는 장단점을 모두 없애는 것이 사실상 불가능하다는 것을 인정하는 것이다. 예를 들어, 정부는 정부 사업이 잠재적인 파산과 같은 상업적 규칙을 따르도록 허용할 가능성이 낮다. 종종 정부는 이러한 사업들이 정치적 목적을 달성할 수 있도록 사업 운영에 개입할 유혹을 받는다. 또한 고객들은 이러한 사업을 정부가 소유하고 있기 때문에 더 신뢰할 수 있다고 보는 경향이 있으며, 최소한 민간 사업 경쟁자들 사이에서는 정부와 정부 사업자 간의 밀접한 연결고리가 정부 사업자에게 이득이 된다는 인식이 있다.

이 모든 장단점을 제거할 수 있는 단 한 가지 방법은 정부 사업을 민영화하는 것이다. 정부가 민영화를 전적으로 추구하고 싶지 않은 경우에 경쟁 중립성 개혁은 경쟁 우위와 경쟁 열위를 다룰 수 있는 대안이 된다. 경쟁 중립성 정책은 민영화를 하려는 정부에게 있어 경쟁 시장을 준비하기 위한 임시 전략의 일부가 될 수 있다.

- (6) 전체는 아니지만, 일부 국가들은 경쟁 중립성 정책을 개발했거나, 또는 개발하고 있는데, 여기서도 역시 접근법은 국가마다 상당히 다르다.

유럽 공동체, 호주, 네덜란드, 핀란드 및 스웨덴은 모두 경쟁 중립성 문제를 직접적으로 다루는 데에 우선순위를 두고 있다. 각각은 경쟁 중립성 원칙을 기반으로 한 정책들을 이미 도입했거나, 또는 도입 과정 중에 있다.

유럽 공동체 내에서는 경쟁 중립성 원칙이 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC) 조약에 포함되어 있고, 경쟁법의 중요한 일부이다. 86조 조항은 '일반 경제 이익 서비스(services of general economic interest)'의 제공을 저해하지 않는 한, 정부 사업체, 또는 정부 대리인 민간 사업체가 수행하는 서비스가 EC 조약의 경쟁법의 대상이 되어야 한다고 명시하고 있다. 이것은 국가 보조에 대한 규칙이 회원국들로 하여금 경쟁을 왜곡하거나 또는 위협할 만한 (어떠한 형태로의) 보조금을 통지하도록 하고, 집행위원회의 승인을 받도록 함으로써 더욱 강화된다. 위원회가 보조금을 승인하기 위해서는 첫째, 회원국이 서비스 제공자가 명확히 정의된 일반 이익 서비스를 제공하도록 권한을 위임하고, 둘째, 국가 보조가 목적에 비례하며, 셋째, 서비스를 제공하기 위해 필요한 양으로 제한되어 있다고 판단할 수 있어야 한다. 투명성 지침은 공기업들이 상업 및 비상업 활동을 투명하고 분리하여 보고하도록 요구하고 있다.

호주는 실제 또는 잠재적인 경쟁 시장에서 운영 중인 정부 사업자가 공공 소유권으로 인해 순 경쟁 우위를 누리지 말아야 한다는 원칙에 기반한 구체적인 경쟁 중립적 정책을 가지고 있다. 이 정책에는 첫째, 조세 중립성, 공채 중립성(debt neutrality), 규제 중립성을 요구하고, 둘째, 사업자가 수입성이 있어야 하며, 셋째, 자사의 다양한 기능의 일부로서 상당한 양의 기업 활동을 하는 정부 사업자의 경우 비용이 완전히 귀착되도록 하고, 교차 보조금을 피하도록 하는 것 등이 포함된다. 공공 부문 사업자가 경쟁 중립성 의무를 준수하지 않고 있다고 불만을 제기하는 민간사업자들을 고려한 불만처리 절차도 수립되었다. 호주 정부는 또한 경쟁 중립 요건을 준수하는 주 정부들에게 인센티브 차원의 보상을 제공한다.

네덜란드는 민간 부문과 경쟁 관계에 있는 공공 부문 사업의 행동을 규제할 '시장 및 정부 법안(Market and Government Bill)'의 도입을 고려하고 있다. 이 법안을 통해 공공 기관의 행위 규칙(rules of conduct)을 네덜란드 경쟁법에 통합시키려는 의도가 있다. 네덜란드 제출 보고서에서는 네 가지 규칙을 논의하고 있다. 첫째, 교차 보조금 금지(보조금 제거가 기관이 공공 위임 받은 업무 성과를 저해할 경우 제외)이다. 일반적으로 가격은 비용을 완전히 회수할

수 있어야 하고, 경제 활동은 다른 활동으로부터 보조를 받아서는 안 된다. 둘째, 공공의 의무를 수행하기 위해 기관이 수집한 데이터에 대한 독점적 사용 금지이다. 기밀 데이터는 경제 활동을 위해 사용되서는 안 된다. 다른 종류의 데이터는 유사한 조건 하에서 제 3자에게 사용권을 줄 수 있는 경우에만 사용될 수 있다. 셋째, 분리된 업무의 통합 금지이다. 이것은 상업적 활동과 공공 책임이 기관의 다른 파트에서 수행되도록 하는 것이다. 넷째, 공공 기관이 공기업에 특혜를 제공하는 것을 금지하는 것, 즉 공기업에 대한 특별대우 금지이다.

핀란드에서는 국영기업법(State Enterprise Act, 2003)과 국가의 소유 정책에 대한 신 정부 결정(new government decision on the state's ownership policy, 2004)을 통해 공공 부문 사업자의 경쟁 중립성 및 투명성이 개선되었다. 국가 소유 정책은 시장 조건에서 운영되는 정부 사업체의 역할을 추가적으로 규정하고 있다. 핀란드 제출 보고서에서는 이러한 회사들에 대한 운영 프레임워크가 묘사되어 있다. 시장 조건에서 운영되는 기업, 그리고 연관 회사들은 그들의 경쟁자들과 동일한 규칙과 조건을 준수해야만 한다. 그러나 이 정책이 모든 정부 사업체에 적용되지는 않는다.

스웨덴은 현재 '시장법원(Market Court)'을 통해 공공 기관이 효율적인 시장 경쟁을 방해하는 것을 금지할 수 있도록 경쟁법을 보완하는 바를 고려하고 있다. 경쟁 당국은 이 문제를 감독하고, 공공 및 민간 부분 기업 간 경쟁을 개선할 수 가능성이 있는 시정 조치를 제언하도록 요청 받았다.

*(7) 경쟁 중립성 이슈를 적극적으로 처리하는 데 있어서의 경쟁 당국의 역할은 사용된 정책 수단, 그리고 경쟁 당국이 사용가능한 도구에 달려있다.*

EC 보고서에서 기술된 바와 같이 경쟁법으로 경쟁 중립성 문제를 다루는 경우, 경쟁 당국은 일반적으로 경쟁 중립성 문제를 시정할 직접적인 역할을 담당하고 있다. 호주 보고서에서 나타난 것과 같이 경쟁 중립성 문제가 행정 및 규제 개혁을 통해 다루어지는 경우에는 경쟁 당국보다는 '기관들'이 경쟁 중립성 원칙의 집행 책임을 가질 수도 있다. 경쟁 중립성 문제를 다루는 경쟁 당국의 역할은 또한 당국의 자원 및 전문성에 따라서도 영향을 받는다.

## 공공조달(2007)

### Public Procurement(2007)

#### - 요약 -

- (1) 공공조달은 정부의 주요 경제적 활동 중 하나이며, 세계적으로 국내총생산(Gross Domestic Product, GDP)의 큰 비율을 차지한다. 효과적인 공공정책으로 공적 자금의 오용과 낭비를 방지할 수 있다.

'공공조달'은 공공 부문에 의한 재화와 서비스의 구매를 일컫으며, 일반적으로 국내 경제의 공공 지출에서 많은 부분을 차지한다. 기존 통계를 통해 공공조달이 평균적으로 전세계 GDP의 15%를 차지한다는 것을 알 수 있으며, 이 수치는 OECD 회원국에서는 더욱 높아, GDP의 약 20%를 차지하는 것으로 추정된다. 공공조달정책을 통해 공공부문은 시장의 구조와 기업들이 장기적으로 더 활발하게 혹은 덜 활발하게 경쟁할 인센티브에 영향을 미칠 수 있다. 그러므로 조달정책을 활용하여 한 산업 부문에서 경쟁에 대한 장기적인 효과를 형성할 수 있을 것이다.

효과적인 조달정책이 이루고자 하는 주요 목적은 효율성을 장려하는 것이다. 이에 대한 예로 가장 낮은 가격을 제시하는 공급자의 선택을 들 수 있고, 이는 더 일반적으로 봤을 때 비용대비 최고가치(best value for money)의 달성을 의미한다. 그러므로 조달 절차가 담합, 입찰 담합, 사기, 부패 등의 관행에 영향을 받지 않는 것이 중요하다. 조달 절차의 결과에 영향을 미치는 반경쟁적 행위는 특히 경쟁법에 대한 치명적인 위반 행위이다. 입찰 담합 관행을 통해, 재화나 서비스의 구매를 위해 지불하는 행정부 측 비용이 인위적으로 증가하게 되고, 이는 민간 부문에서 가격이 경쟁적인 시장에서보다 더 높아지는 결과를 초래한다. 이러한 관행은 공공 지출에 직접적이고 즉각적인 영향을 미치므로, 이는 곧 세납자의 자원에도 영향을 미치게 되는 것이다.

- (2) 공공조달에 관련된 공적인 원칙을 통해 경쟁관계에 있는 업체 간 의사소통을 더 원활하게 하고, 입찰자간 담합을 조장할 수 있다. 담합은 조달시장뿐만 아니라 '일반(ordinary)' 시장에서도 일어날 수 있으며, 조달에 대한 규제는 담합적 합의를

*용이하게 할 수 있다.*

공공조달에서 기인한 경쟁 관련 문제는 경매 절차 중이나 경매의 전체 절차에서 입찰자들 간 담합적 합의에 도달할 수 있다는 점으로, 이는 일반 시장의 맥락에서 일어날 수 있는 문제와 대개 동일한 것이다. 민간 구매자와 비교하여 공공 구매자가 갖는 특이한 점은 정부가 선택할 수 있는 전략이 제한되어 있다는 것이다. 민간 구매자는 구매전략을 유연하게 선택할 수 있지만, 공공 부문에서 구매를 하는 경우, 구매는 투명성 요건사항에 예속되어 있고, 일반적으로 공공조달에 관한 법과 세밀한 행정적 규제 및 절차에 제한되어 있다. 이러한 원칙은 공공 부문의 재량 남용을 방지하기 위해 제정된 것이다. 그러나 조달 절차의 완전한 투명성과, 이러한 투명성이 초래하는 결과로 인해 담합이 조장될 수 있다. 입찰자의 신분과 각 입찰 조건 등의 정보를 공개함으로써, 경쟁업체들이 담합적 합의로부터 벗어나는 것을 감지하여 처벌하고, 미래의 입찰을 더 잘 편성할 수 있게 될 것이다.

조달 절차의 엄격한 규제로부터 유연성의 부재가 발생할 수 있고, 부족한 유연성으로 인해 잠재적 입찰자들이 이윤을 증대하기 위해 위법적으로 협조할 때, 공공 구매자가 이에 대해 전략적으로 대응할 기회가 제한된다. 그러므로 공공조달에 대한 입법적이고 규제적 틀 안에서 구매자 측에 충분한 유연성이 허용되도록 이러한 틀을 고안해야 하는 것이 중요하다. 새롭고 다른 형태의 공공조달(예: 역경매 혹은 직접 협상)을 도입하거나, 조달기관이 직면한 시장의 상황에 따라 조달기관이 표준적인 조달 절차를 조정할 수 있도록 허용함으로써, 긍정적인 결과를 기대할 수 있을 것이다.

- (3) *다양한 경매의 특성과 이러한 특성이 담합이 일어날 확률에 미치는 영향에 대한 신중한 고려를 통해 공공조달 시장 내 경쟁에 대한 위협을 감소시킬 수 있다. 경매의 설계 및 담합 입찰자를 염두에 두으로써 반경쟁적 행위와의 싸움에 상당히 기여할 수 있다. 이로 인해 입찰자가 담합적 합의에 도달할 수 있는 능력과 인센티브를 완전히 제거되지 않는다면, 이를 상당히 감소시키는 환경이 조성될 수 있기 때문이다.*

조달에서 사용될 수 있는 다양한 유형의 입찰이 있으나, 경쟁의 관점에서 봤을 때 모든 입찰 모델이 동일한 것은 아니다. 조달 시장에 합리적인 경쟁을 지속할 수 있을 정도로 기업들이 존재하는 경우에는 일반적으로 밀봉입찰(sealed-bid)이나 공개입찰(open bid)을 이용한 단일 경매 혹은 입찰절차를 통해 효과적인 조달의

결과를 달성할 수 있다. 기업들의 수가 적어 경쟁이 지속되지 않는 경우에는 효율적인 결과 달성을 위해서 보다 더 정교한 협상이 필요할 것이다. 그러므로 조달의 조건에 맞는 가장 적절한 입찰 모델을 선택하는 것은 공공조달에서 담합을 방지하려는 시도의 시작점이다.

예를 들어 밀봉입찰보다 공개입찰이 더 담합에 민감한 입찰의 종류이다. 담합을 공모하는 사람들은 공개입찰의 입찰이 진행되는 동안 의사소통을 할 수 있기 때문에, 경매에서 더 쉽게 담합적 양해에 이를 수 있다. 이를 지칭해 소위 경매 내 담합(in-auction collusion)이라 부른다. 각 입찰자가 '최고이자 마지막인(best and final)' 단일 가격입찰서(offer)를 동시에 제출하는 밀봉입찰의 경우에는 담합이 일어나기 더 어려우며, 사전 협상이 필요한데, 이러한 협상은 공개입찰에서는 필요하지 않은 것이다. 진입을 장려하는 차원에서, 밀봉입찰은 공개입찰에서보다 낙찰자 선정이 훨씬 더 불확실하게 만드는 장점을 가진다. 최고가를 입찰한 측이 협상을 하려고 하거나, 공개입찰에서는 제시했을 최고가를 제안하지 않을 경우에 밀봉입찰에서 '더 약하거나(weaker)' 규모가 작은 사업자들이 낙찰될 기회가 있기 때문에, 이러한 소형 사업자들의 참여를 장려한다.

*(4) 공공조달의 효율성은 사용하고 있는 입찰 유형뿐만 아니라 입찰이 어떻게 설계되고 진행되는 지에도 달려있다. 또한 경쟁적인 입찰 과정의 정밀한 특성들을 설계를 통해, 입찰 결과의 효율성에도 큰 영향을 미칠 수 있다.*

경매의 설계는 모든 상황에 두루 적용되는 것은('one size fits all') 아니지만, 조달기관 측이 조달 활동이 (1) 진입장벽을 줄이고 입찰자의 참여 장려하고, (2) 투명성 및 경쟁적으로 민감한 정보의 흐름의 감소시키며, (3) 조달의 기회 빈도를 축소하는 등의 세 가지 목적을 달성하기 위해 설계 및 실행되도록 보장하는 경우에, 담합의 위험은 줄어들 수 있다.

- 잠재적인 입찰자가 입찰에 참여할 기회를 높임으로써, 입찰 절차의 효율성을 증가시키고 담합의 가능성을 줄일 수 있다. 입찰 참여가 적은 수의 입찰자에게 제한된다면, 지속적인 카르텔을 조직하는 비용은 낮아질 것이다. 조달 시장에서 그리 제한적이지 않을 수 있는 입찰 참여 조건을 설계함으로써 진입장벽은 낮아질 수 있다. 또한 전자 입찰 시스템의 이용 등을 통해 입찰 참여의 비용을 줄임으로써, 입찰 참여의 장벽을 낮출 수 있다.

- 기업들이 경쟁의 주요 변수에 대한 완전한 정보를 가지고 있을 때, 담합이 체결되고 지속될 수 있다. 조달 절차에 있어 높은 정도의 투명성을 통해 기업들은 담합을 조장할 수 있는데, 이는 카르텔 합의에서부터 이탈하는 업체를 감지하고 처벌하는 것을 용이하게 함으로써 가능한 것이다. 신분을 파악할 수 없는 입찰자들은 입찰 담합에서 잠재적으로 불안정한 위치를 갖기 때문에, 조달 공무원은 입찰자들의 정보를 밝히지 않는 것을 고려해야 한다. 모두가 볼 수 있는 정해진 시간과 장소에서 입찰자들이 직접 입찰서를 제출하기를 요구하기 보다, 입찰자들을 입찰자 번호로 지칭하거나 전화 혹은 우편으로 입찰을 허용하는 것을 고려할 수 있을 것이다.
- 동일한 기업들이 정기적으로 만나고 시장에서 소통할 때에만 담합적 균형(collusive equilibrium)이 발생할 수 있다. 기업들은 오직 이러한 경우에서만 경쟁업체의 전략에 행동하고 대응함으로써, 자신의 전략을 조정할 수 있다. 그러므로 입찰자들이 다수의 조달 건에서 자주 만날 때, 담합은 조장될 수 있기 때문에, 조달에 참여할 기회 수를 줄임으로써 경쟁을 촉진할 수 있을 것이다. 이를 실행하기 위해 입찰을 적은 횟수로 실시하되 규모가 큰 입찰을 진행하는 방법을 사용할 수 있다. 한 입찰과 그 이후 입찰 간의 간격이 충분히 길다면, 개별 기업들이 현재의 담합가보다 저가로 입찰을 한다고 해서 그로 인한 보복을 두려워할 필요가 없을 것이다. 반대로 짧고 정기적인 간격으로 입찰을 시행함으로써 담합을 조장할 수도 있다.

(5) 조달 공무원은 공공입찰을 설계할 때, 합동 입찰(joint bids)과 하청계약(subcontracting)을 제한하고, 내정 낙찰가격(reserve price)을 설정하는 것을 고려해야 한다. 각 조달 절차의 상황에 따라, 이러한 고려를 통해 조달 결과의 효율성을 장려할 수 있다.

입찰에 비용이 많이 드는 경우이나, 계약자가 체결될 계약이 어느 정도의 규모여야 한다고 요구하는 경우에만, 일부 국가들은 기업들의 합동 입찰을 허용한다. 이러한 상황에서 합동 입찰은 소규모 기업들이 보다 더 큰 입찰에 참여할 수 있도록 하는 방법이며, 동 입찰의 방식이 아니었다면 작은 규모의 기업들은 이 입찰에 참여하지 못했을 것이다. 공공조달 입찰에서 컨소시엄을 이루는 각 기업이 조달된 자신의 제품을 공급하기 위한 경제적, 재정적, 기술적인 능력을 가지고 있는 경우에도, 이러한 컨소시엄을 허용해서는 안 될 것이다.

가능한 한 입찰에서 하청계약은 허용되지 않아야 한다. 낙찰자에게 하청계약 합의를 허용함으로써, 입찰담합의 발생 확률에 잠재적으로 중요한 영향을 미치게 된다. 특히 이러한 카르텔은 낙찰자가 입찰가를 낮추지 않거나, 입찰에 아예 참여하지 않기로 동의한 입찰자에게 하청계약을 줌으로써 입찰자가 이득을 얻게 되는 메커니즘을 떨 수 있다.

공격적이지만 신뢰할 수 있는 내정 낙찰가의 설정(예: 어느 금액 이상으로는 조달 입찰이 낙찰 되지 않는 최고가)을 통해 불법적인 이득을 감소할 수 있기 때문에, 담합의 기회를 줄일 수 있다. 또한 내정 낙찰가는 공개경매에서의 차례의 횟수(number of rounds)를 줄임으로써 입찰자들간 신호를 보내는 것을 감소시킬 수 있다.

- (6) *공공조달 내 담합을 감소하기 위해 엄격한 경쟁법의 집행과 공공조달기관의 교육이 필요하며, 이러한 교육을 제공하는 목적은 조달기관이 모든 단계의 정부 부처에서 효과적인 조달 절차를 설계하고 담합을 감지하는 데 기여하는 것이어야 한다.*

공공조달에서의 엄격하고 효과적인 경쟁법 집행을 통해 담합을 감소할 수 있다. 많은 국가의 경쟁법은 입찰 담합을 금지하거나, 이러한 입찰 담합 자체를 경쟁법의 당연위법(per se violation)으로 간주하고 있다. 다른 국가들은 입찰 담합 처벌을 위한 경쟁법 집행 관행의 근거를 단순히 반경쟁적 합의를 금지하는 경쟁법에 두고 있다.

다수의 경쟁당국은 조달 입찰에 있어 입찰 담합의 위험에 대한 인식을 높이기 위한 노력에도 참여한다. 이러한 목적을 달성하기 위해 많은 교육 프로그램이 실시되고 있다. 일부 당국은 조달 기관들을 대상으로 정기적인 입찰 담합에 관련한 교육 프로그램을 실시하며, 또 다른 당국들은 이에 대한 세미나와 교육 과정을 수시로 개최하기도 한다. 이러한 교육적인 노력에는 담합과 입찰 담합에 대한 책자를 배급하고, 담합이 일어날 수 있는 유형 및 감지 방법에 대한 교육을 실시하는 것 등이 포함된다.

다수의 이유로 인해 이러한 확장적 프로그램이 매우 유용하다는 것을 알 수 있다. 이러한 이유로, 동 교육 프로그램이 (i) 경쟁 및 공공조달기관 공무원들이 가깝게 일할 수 있도록 관계를 형성하고, (ii) 조달 공무원들에게 실제 입찰 유형의 예를



통해 입찰 담합을 감지하는 데 주의 기울여야 할 요소들은 무엇인지, 어떤 유형이 입찰 담합을 발생할 수 있을지 알리고, (iii) 조달 공무원에게 입찰 담합을 더 많이, 더 효과적으로 기소하기 위해 사용될 증거 입수에 대해 연수를 제공하고, (iv) 공공조달 공무원 및 정부의 감독관에게 입찰 담합으로 인해 정부 측, 궁극적으로는 세납자 측이 지불하는 비용을 알리고, (v) 조달 공무원에게 입찰 담합 및 조달 입찰에서 경쟁을 저해할 수 있는 기타 불법적 행위에 참여하지 못하도록 경고를 주는 것 등이 있다.

- (7) 공공조달 공무원들은 다수의 입찰 담합 신호를 인식하고 있어야 한다. 경쟁당국은 조달기관을 도와 조달 절차 초기에 이러한 신호를 파악해야 할 것이며, 이 결과로 경쟁법 집행의 효과성이 증대될 것이다.

조달기관 및 경쟁기관으로 하여금 조달 시장 내의 담합적 결과에 초래할 위험을 의식할 수 있게 하는 다수의 요소가 있다. 이러한 요소로는 집중된 시장구조, 시장의 높은 투명성, 높은 진입장벽, 제한된 잔여 경쟁가능성(residual competition), 제한된 구매영향력, 안정적인 수요와 공급의 조건, 시장참여자 간의 반복된 상호작용을 가질 수 있는 기회, 대칭적인 기업의 특성 등이 있다. 동 요소들은 담합적 결과의 형성을 용이하게 할 수 있으나, 담합이 일어나기 위해 모든 요소들이 충족되어야 하는 것은 아니다.

그러나 입찰 담합, 가격 고정 및 기타 담합은 감지해내기 매우 어려울 수 있다. 담합적 합의는 보통 비밀리에 성사된다. 그럼에도 불구하고 일반적이지 않은 입찰이나 가격결정 유형, 혹은 입찰공고자의 말이나 행동에 따라, 담합에 대한 의혹이 제기될 수 있다. 캐나다, 스위스, 스웨덴, 미국 등의 다수 국가는 조달기관이 잠재적 담합의 사안을 감지하는데 유용하게 사용 될 체크리스트를 만들었다. 동 목록에는 잠재적인 담합적 행위를 나타낼 수 있는 지표가 수록되어 있으나, 이러한 목록을 통해 담합을 결정적으로 감지할 수 있는 것은 아니다. 예를 들어 예상된 수준보다 입찰가가 너무 높다는 사실이 담합의 증거로 고려되어서는 안 되는데, 이는 단지 입찰가가 잘 못 예측이 되었음을 반영할 수 있기 때문이다. 그러므로 이러한 수치를 통해 조달기관은 담합이 존재하는지, 혹은 문제시 되는 사건에 다른 타당한 해명이 있는지를 판단하기 위해 향후에 조사가 필요할지에 대해 알 수 있게 될 것이다.

공공조달에서 입찰담합을 감지하고 방지하는 다른 방법에는 입찰 활동을

계속적으로 감시하고 입찰 자료에 대해 정량적 분석을 수행하는 것이 있다. 경쟁당국의 지원과 더불어, 이러한 방법을 통해 조달기관이 반독점법의 위반이 더 많이 존재할 수 있는 분야를 파악할 수 있을 것이다. 그러나 이를 실행하기 위해서는 과거에 제출된 입찰을 검토하여, 입찰 유형이 온전히 경쟁적인 절차와 일관되는지를 판단하는 것이 매우 중요하다. 동 분석을 통해 조달 및 경쟁기관은 자신의 노력을 최대화하고, 입찰 담합의 우려가 있는 산업 분야에서 입찰 설계를 최대한 적합하게 활용할 수 있게 될 것이다. 또한 이로써 동 기관은 담합에 민감한 분야에서 담합을 감지하기 위해, 법의 집행 자원을 할당할 수 있게 될 것이다.

## 공공 조달에서의 담합 및 부패(2010)

### Collusion and Corruption in Public Procurement(2010)

- 요약 -

공공 조달에서의 담합 및 부패에 대한 라운드테이블 회의가 제 9회 글로벌 경쟁 포럼(Global Forum on Competition)에서 개최되었다. 동 회의, 사무국의 연구보고서, 각국이 제출한 보고서, 그리고 몇 가지 개인 의견으로부터 다음과 같은 다수의 논점이 제시되었다.

**(1) 담합과 부패는 공공 조달에서 나타나는 별개의 문제이지만, 이 두 가지 문제는 동시에 발생하는 경우가 자주 있으며, 상호 강화 효과를 가진다. 그러므로 이 두 가지 문제 모두 공공 조달의 청렴성을 위협하는 요소로 보는 것이 가장 적절할 것이다.**

공공조달은 국가의 활동을 위해 요구되는 재화와 서비스에 대한 정부구매를 포함한다. 조달의 가장 기본적인 목표는 공금(public money)을 최적으로 활용하도록 보장하는 것이다. 그러나 선진국과 개발도상국 모두에서 담합이나 부패, 또는 이 두 가지 모두에 의해 공공조달의 효율적인 기능이 왜곡될 수 있다.

담합에는 조달 절차에서 경쟁 요소를 제거하기 위해 공모하는 공공조달 입찰자 간의 수평적 관계가 포함된다. 담합 입찰은 공공 계약에서 발생하는 전형적인 담합 방식이다: 입찰자들은 그들 사이에서 누가 낙찰을 받아야 하는 지를 결정한다. 그리고는 돌려먹기식 입찰(bid rotation), 보조형 입찰(complementary bidding), 일종의 둘러리 입찰관행(cover pricing)<sup>1</sup> 등을 통해 입찰을 조정한다. 대부분의 사법 시스템에서 담합 입찰은 경성 카르텔에 해당하는 범죄이며, 따라서 경쟁법으로 금지된다. 많은 국가에서 담합 입찰은 형사범죄이기도 하다.

공직자가 공권력을 사익을 위해 사용할때, 즉 예컨대, 입찰을 주는 대가로 뇌물을 수수할 경우 부패가 발생한다. 일반적으로는 조달 과정 중에 부패가 나타나지만, 입찰 후에 발생하는 경우도 있다. 부패는 거래에서 구매자 역할을

<sup>1</sup> 역자 주: 다른 입찰자를 낙찰시키기 위하여 의도적으로 높은 입찰가를 투찰하는 행위

하는 관련 공직자와 판매자 역할을 하는 한 명 이상의 입찰자 사이의 수직적 관계로 여겨진다. 부패는 일반적으로 형법규정, 공직윤리에 관한 법 또는 특정 공공조달규제를 통해 금지된다.

그러나 궁극적으로 이러한 별개의 범죄행위들은 동일한 효과를 갖게 된다. 즉, 공공 계약이 공정한 경쟁과 성공적인 계약업체의 능력 이외의 요소에 기반하여 체결되며, 따라서 공금의 최대 가치를 달성할 수 없게 된다. 콜롬비아, 프랑스, 라트비아 및 미국 등의 국가 보고서에서는 부패와 담합이 동시에 일어날 수 있으며, 이러한 범죄 행위들이 분명한 상호강화 효과가 있음을 보여주는 실증적 증거들이 제시되었다. 공공 계약에서 부패가 발생하는 경우에는 입찰에 실패한 업체가 공공당국에 불법행위를 노출시키지 않도록 하기 위해 입찰자 간 담합(예. 보상금 또는 하도급 계약)이 필요할 수 있다. 이와 동일하게, 담합에서 발생한 경제적 지대는 부패를 조성할 수 있는 반면, 담합은 공공기관 안의 '내부자(insider)', 즉, 입찰자들이 그럴듯한 방식으로 입찰을 담합할 수 있도록 필요한 정보를 제공하고, 심지어는 담합 집행 방식을 직접 운영할 수도 있는 공무원들에 의해서도 촉진될 수 있다.

**(2) 공공조달의 특수성과 공공조달이 운영되는 배경으로 인해 조달 과정은 특히 담합과 부패에 취약하다. 이로 인해, 범죄행위로 인한 피해 규모도 증가하게 된다.**

담합과 부패는 공공분야든 민간분야든 어떤 조달 절차에서도 발생할 수 있다. 그러나 공공조달은 그 특수성으로 인해 특히 반경쟁적이고 부패한 관행에 취약하며, 그 결과 발생하는 피해의 규모도 확대된다. 따라서 공공조달 분야의 담합과 부패문제는 분명히 개별적인 관심을 받을 만 하다.

공공조달은 국가 경제 시스템에 매우 중요하다: 각국 보고서에서는 공공조달이 일반적으로 총 GDP의 15-20퍼센트 사이를 차지한다는 것이 나타났다. 효과적인 공공조달은 공공 인프라와 서비스의 품질을 결정한다. 또한 담합 그리고/또는 부패로 낭비되는 돈은 궁극적으로 공금을 감소시키는 결과를 초래하기 때문에 국가가 국민들에게 제공할 수 있는 인프라와 서비스의 범위 및 제공수준을 결정하게 된다. 이와 같이 공공조달은 국가 경제 개발에 있어 핵심적인 문제이다.

그럼에도 불구하고 공공조달 과정의 일부 측면은 반경쟁적, 부패관행에 특히 취약하다. 공공조달에는 고가의 대규모 사업들이 포함되는 경우가 종종 있는데,

이로 인해 담합과 부패 행위에 참여하도록 할 유혹이 발생한다. 특정 조달 절차를 좌우하는 규제 요건들은 조달 절차를 지나치게 예측가능 하도록 만들어 담합을 위한 기회를 발생시킬 수 있다. 건설, 의료품 및 의료서비스와 같은 특정 분야들은 공공 조달의 대상이 되는 경우가 자주 있으며, 특히 반경쟁적 또는 부패 관행에 취약할 수 있다. 마지막으로 국가가 발주하는 상품과 서비스의 양 자체가 너무 커서 감독이 어렵기 때문에 공공조달 과정이 담합 또는 부패의 대상이 될 가능성이 커진다.

공공조달에서의 담합과 부패의 효과는 민간 조달에서보다 더 문제가 되는 것으로 알려져 있다. 공공조달과정의 전복(subversion)으로 인해 발생한 자금의 손실은 공금의 낭비로 이어진다. 그 결과 발생하는 공공 인프라 및 서비스 손실은 양과 범위 모든 측면에서 사회 취약층에 가장 큰 해로운 영향을 미친다. 그 이유는 사회에서 가장 취약한 계층이 공공 서비스 제공에 가장 크게 의존하기 때문이다. 공공조달과정의 왜곡은 민주주의와 건전한 공공 거버넌스에 해를 끼치고 투자와 경제개발을 방해한다. 그러므로 민간조달의 영향과는 달리 공공조달의 결함은 보다 폭넓은 경제 전반에 영향을 미친다.

***(3) 담합과 부패문제를 다루는 것은 상호 배타적인 목표가 아니다. 따라서 공공조달 과정을 더욱 효과적으로 보호하기 위해 이 두 가지 목표를 모두 추구할 필요가 있다. 때로는 공공조달에서 담합과 부패를 방지하기 위한 경쟁적인 접근법들 사이에 갈등이 발생한다. 그러므로 이 두 가지 목적을 모두 효과적으로 달성하기 위해서는 타협이 필요할 수도 있다. 예를 들어 투명성은 부패 방지에 필수불가결한 요소인 반면, 과도하고 불필요한 투명성은 피해야 한다.***

공공조달과정의 청렴성을 보호하기 위한 포괄적인 전략에 있어 담합과 부패 방지는 둘 다 필요한 요소들이다: 공공조달 거래에 참여하는 어떠한 당사자들도 공금의 최대 가치를 확보하려는 목적에 반하는 행동을 하지 못하도록 해야 한다. 담합과 부패는 일반적으로 분리되어 있는 사안이지만 대개 양립가능한 사법 체계 하에서 다루어진다. 더군다나 이러한 문제들은 상호강화적 성격을 띄기 때문에 한 가지 범죄행위의 가능성을 줄이는 것이 다른 범죄의 위험도 감소시킬 것이다.

그러나 운영단계에서는 담합 및 부패 방지를 위한 모범적 접근법(best practice approach)이 다를 수 있다. 예를 들어 공공조달 절차 설계에 있어 일반적으로 소규모로 주기적으로 입찰에 하는 업체들은 담합을 촉진하는 경향이 있지만, 대규모의 일회성 입찰자들은 부패를 조장할 수 있다. 여기에서 중요한 차이점은

조달과정에 있어 투명성의 역할과 그 중요도이다. 투명성은 계약 체결 기회에 대한 정보의 가용성, 절차 규정, 의사결정, 검증 및 집행과 관련이 있으며, 부패 방지에 매우 중요한 요소이다. 그러나 어떤 경우에 투명성은 조달 절차에서 최대한의 경쟁 수준을 보장할 필요와 모순된다. 투명성 요건은 상업적으로 민감한 정보의 불필요한 배포로 이어질 수 있으며, 이로 인해 기업들이 입찰전략을 일치시키고, 그 결과 담합입찰 카르텔의 형성 및 담합 일탈행위 감독이 용이해질 수 있다. 투명성은 조달절차를 예측가능하게 만들어 담합을 더욱 쉽게 만들 수도 있다.

이러한 문제는 때때로 공공조달에서의 담합과 부패 방지 방법들 사이의 갈등으로 이어질 수 있다. 그리고 이 두 가지 목적을 어떻게 달성할지에 있어 선택의 문제(trade-off)가 요구될 수도 있다. 절차의 투명성은 부패를 통제하기 위해 필수불가결한 요소이지만, 담합을 피하기 위해서는 과도하거나 불필요한 투명성은 피해야 한다. 그러나 무슨 정보가 담합을 촉진할 수 있는지에 대해서는 다소 불명확한 측면이 있기 때문에 이 부분에 대한 추가적인 연구가 바람직하다. 그럼에도 불구하고, 조달 절차 설계를 견고하게 함으로써 효과적인 조달이 이루어지도록 하고, 두 목표간의 선택 문제를 완화시키는 데에도 기여할 수 있다. 입찰 절차에서는 참여자들에게 다른 입찰자들의 행동에 대한 민감한 정보를 제공해서는 안된다. 그러나 독립적인 공공기관이 공직자의 결정을 검토하는 것은 허용해야 한다.

***(4) 공공조달에서의 담합과 부패 문제 해결을 위한 다양한 국가 사법집행기관 간의 협력은 매우 중요하다. 이러한 협력은 전체적으로 일관적인 공공조달 전략을 달성하고, 전략이 완전히 집행되도록 하며, 범죄행위의 효율적인 기소를 용이하게 하기 위한 것이다.***

일반적으로 담합과 부패 사건은 서로 다른 국가 기관이 조사하고 처벌한다: 보통 담합은 경쟁당국의 소관 에서 처리하는 반면, 부패는 검찰청 또는 반부패 관련 특수 기관이 처리한다. 그러나 두 문제는 상호강화적인 특성을 가지고 있고 동시에 발생할 가능성이 존재한다. 따라서 공공조달 절차의 청렴성을 보호하기 위한 가장 효과적인 방법은 공식적인 양해각서(memorandum of understanding), 통보 요건(notification requirements) 또는 다른 어떠한 방식이든 간에 다양한 집행당국 간 협력을 요구하는 것이다.

협력적 접근법의 이점은 매우 많다. 부패 조사에서 담합의 증거가 나올 수도 있고, 그 반대의 경우일 수도 있다: 당국 간 정보공유 정책을 수립함으로써

이러한 정보가 적절한 집행당국의 관심을 받을 수 있도록 보장할 수 있다. 또한 증거공유(evidence sharing)가 국가증거규정(national evidentiary rules)과 양립가능한 경우에는 검찰이나 여타 형법 집행당국보다 증거수집 권한이 제한적인 집행당국(일반적으로 경쟁당국)을 지원할 수 있다. 보다 일반적으로는, 공식적인 협력정책을 도입함으로써 공공조달의 부정행위에 대한 집행당국 간 정보를 향상시킬 수 있다. 그러므로 집행당국 간 협력은 담합과 부패가 공공조달에 미치는 누적적인 피해를 다루는 데 크기 기여할 수 있다. 어떤 관할권역에서는 단일 집행당국의 소관에 담합과 부패가 모두 포함되어 이와 같은 협력이 내부화될 수도 있다. 이러한 결합적 접근법이 공공조달의 보호를 위한 효과적인 전략의 필수 요건은 아니다. 그러나 어떠한 구조의 협력 방식이 활용되건 간에 기본적인 원칙으로서: (i) 공공조달의 모든 형태의 불법행위를 포괄적으로 포함하고; (ii) 실제 발생하는 어떠한 범죄행위도 효율적으로 처벌할 수 있도록 보장해야 한다.

집행당국은 최전방에 있는 공공조달 공무원들과의 협력적 관계도 수립하도록 해야 한다. 이러한 협력의 목적은 두 가지로 구성되어 있다. 첫째, 공직자들에게 담합의 가능성과 경고신호를 알리고, 부패 관행에 직접 관여하는 공직자들에게 행위의 결과에 대해 경고를 하는 교육적 효과가 있다. 둘째, 협력은 조달 공무원과 집행당국 간의 의사소통 채널을 수립함으로써 담합 그리고/또는 부패 혐의에 대해 효율적인 기소가 더욱 용이하도록 할 수 있다.

***(5) 기존의 경쟁법 체계, 형법, 공공조달 뿐만 아니라 다양한 종류의 더욱 특화된 방식들이 공공조달 절차의 청렴성을 보호, 개선하기 위해 개발되었다. 그럼에도 불구하고 이러한 기술들은 담합과 부패방지의 목적을 모두 달성하기 위해 때때로 담합방지 요건과 부패방지 요건의 균형을 맞추어야 한다.***

일반 경쟁법, 형법 조항 및 여타 공공조달 규정 외에도 다양한 방식을 통해 공공조달 절차의 청렴성을 보호하거나 개선시킬 수도 있다. 여기에는 다음과 같은 방식들이 포함된다:

- 국내 시장을 국제 경쟁에 개방하여 입찰에 참여하는 입찰자의 수를 증가시킴.
- 조달 절차를 재설계하여 상업적으로 민감한 정보의 공유를 허용하지 않고도 투명성을 극대화 함. 일반적으로 폐쇄된 경매입찰이 동적 또는 개방된 입찰 방식보다 담합에 덜 취약함; 반면 개별협상은 경쟁입찰보다

부패 또는 특혜의 가능성이 더 크지만, 특정 상황에서는 가장 효율적인 조달 수단일 수도 있음.

- 전자조달, 즉 인터넷 포털을 통한 전자 수단에 의한 입찰을 조직함. 특히 전자조달방법은 조달 절차에 있어 담합입찰의 증거를 제공할 수도 있는 서면기록을 제거하기 때문에, 전자조달절차 자체가 담합을 촉진하지 않도록 반드시 주의해야 함.
- 입찰자들이 다른 입찰자들로부터 완전히 독립적으로 입찰가를 산정했음을 증명하는 입찰결정증명서(Certificates of Independent Bid Determination, CIBD)<sup>2</sup>. CIBDs는 입찰자들에게 관련 법안을 상기시키고, 입찰자들이 규정을 준수했음을 서약하도록 하는 기능을 함. 또한 입찰 참가자들이 부패 및 담합을 금지하는 국가 법안을 알고있지 못할 경우 특히 중요한 가치를 갖음. 담합 동의를 증거가 부재하여 경쟁법 위반을 기소하는 것이 불가능할 경우 CIBD의 위반에 대한 처벌이 가능성을 제공할 수 있음.
- 공직자, 기업 및 시민사회 교육. 이것은 특히 공공 입찰의 담합 그리고/또는 부패에 대한 규정이 시행된지 얼마되지 않았거나, 과소 집행되는 경우에 특히 적절한 것으로 인식됨
- 데이터 분석 도구. 반경쟁 또는 부패 활동의 조짐을 파악하기 위한 공공 데이터베이스의 비교 등이 여기에 포함됨.
- 낙찰을 받지 못한 입찰자가 조달 절차에 문제가 있다고 의심을 할 경우 특별 조사위원회에서 문제를 제기할 수 있도록 하는 공공계약수여 특별 검토.
- 관련 공공기관의 분리된 조직이 내부적으로 수행하든, 또는 특별 감사 권한을 갖는 독립적인 국가 기관이 외부적으로 수행하든 간에 공공조달절차 감사 수행.

**(6) 공공 조달의 담합 그리고/또는 부패에 대한 처벌에는 벌금, 징역형에서부터 미래의 공공조달 절차에 대한 참여 금지와 같이 보다 특화된 벌칙도 포함된다. 담합 및 부패 억지를 위한 핵심 요소는 적발 및 처벌이 있을 것이라는 신뢰할**

<sup>2</sup> 일종의 청렴서약서



**수 있는 전망, 그리고 충분히 무거운 벌금이다. 그러나 집행당국의 핵심 목적은 “준법 문화(culture of compliance)”를 조성하는 것이 되어야 한다.**

공공 조달의 담합과 부패에 대응함에 있어 이러한 범죄가 적발 및 처벌될 것이라는 실질적인 위협과 유죄 선고시 강력한 처벌이 반드시 존재해야 한다. 회의 참가국들이 제출한 보고서에 따르면 부패 행위에 부과되는 일반적인 처벌은 벌금과 징역형, 그리고 고용 측면에서는 해고이다. 담합입찰은 보통 경성 카르텔과 동일한 처벌 대상이 된다. 즉, 담합입찰에는 벌금이 부과되거나, 관할권역에 따라서는 징역형이 부과될 수도 있다. 많은 국가들은 카르텔의 존재를 발설하거나 이후 조사에 참여하는 기업들에 대해 처벌을 면제하거나 벌금을 줄여주는 경쟁 자진신고 프로그램을 가지고 있다.

공공조달에 특화된 여러가지 처벌들이 존재한다. 많은 관할권역에서는 담합 그리고/또는 부패행위에 참여했다는 사실이 확정될 경우, 일정기간 동안 미래의 조달절차에 대한 참여를 금지시킨다. 그러나 특히 소규모 경제에서는 이러한 처벌이 자격을 갖춘 입찰자들의 수를 비경쟁적인 수준까지 감소시키는 역설적인 효과를 갖을 수도 있다. 공공조달에 CIBD를 활용하는 관할권역에서는 CIBD에 대한 허위진술을 처벌하는 것이 담합입찰을 처벌하는 직접적인 방식을 제공할 수 있다. 부패한 공무원 그리고/또는 담합에 참여한 기업들에 대한 민사 소송의 가능성도 보고서에서 언급되었지만, 이러한 유사 민간 행위는 공공 분야에서 활용 수준이 더 낮다.

일부 기업들에게는 반경쟁적 또는 부패관행에 부과되는 벌금이 단순히 사업 비용이라고 여겨진다. 영국의 보고서에서는 부정적인 평판과 특정 영업사무소를 소유하지 못하도록 자격을 박탈할 가능성이 기업들에게 더 큰 피해를 입힐 수 있고, 더 효과적인 방지책으로 기능할 수 있다는 사실이 제시되었다. 보다 일반적으로 봤을 때, 담합과 부패를 제거하는 것은 어떤 사법체계 하에서도 매우 어려운 일이지만 “준법 문화”를 발전시키는 것은 이러한 행위들을 감소시키기 위한 중요한 단계를 차지한다. 경쟁기업들은 종종 공공조달에 있어서의 부정혐의를 가장 잘 적발할 수 있는 위치에 있기 때문에 기업들이 담합과 부패에 대한 싸움에 참여하도록 함으로써 억지외 적발 양쪽 측면에서 모두 혜택을 받을 수 있다.

**(7) 공공조달에서의 담합과 부패 모두를 척결하기 위한 최적의 전략은 세 가지 측면의 접근법(three-pronged approach)을 요구하는 것으로 보인다: 공공**

**조달에 대한 모범 규칙(best practice rules) 발전; 광범위한 주창 노력; 그리고 발견된 부패 그리고/또는 담합 사건에 대한 활발한 집행 활동.**

각국의 제출보고서에서 나타나는 공공조달 청렴성 보호를 위한 최적의 전략은 세 가지 측면의 접근법이며, 여기에는 모범관행 규칙, 광범위한 주창 노력, 그리고 활발한 법 집행이 포함된다.

복잡한 공공조달 분야에 대한 균형있고 효과적인 규칙을 수립한 이해관계자들의 직접적인 경험이 공공조달을 위한 모범관행 규칙을 발전시키는 데 도움이 될 수 있다. 지식공유는 최소한 세 가지 수준에서 이루어질 수 있다: 국내 집행당국 간 협력 전략; 국가 집행당국 간 초국가적 네트워크; OECD를 포함한 국제기구의 작업.

주창 노력에 관해서는 다음과 같은 광범위한 범위의 주창 노력의 대상이 파악될 수 있다: 공직자 교육; 기업교육; 미디어 교육; 보다 폭넓은 공동체 교육. 효과적인 주창노력은 국가의 공공조달 관행에 존재하는 문화를 변화시키는 데 도움이 될 수 있고, 경쟁법 집행 노력에 대한 대중의 지원도 이끌어 낼 수 있다. 이러한 과정에서 기업들도 직원 교육과 내부 관리 방식을 발전시키는 등의 역할을 수행할 수 있다.

집행에 관해서는 이미 개략적으로 정해진 원칙들 - 적발과 처벌, 강력할 제재, 특화된 적발 기제 및 기관 간 협력의 실질적인 가능성이 포함됨 - 이 집행 절차를 지배해야 한다. 더군다나 법 집행은 공공조달의 최전선 - 즉, 공공조달 공무원 - 까지 확장되어, 공공조달 절차를 보호할 책임이 있는 모든 국가당국들 간의 시너지가 발전될 수 있도록 해야 한다.



# Transports



## 경쟁 정책과 국제적 공항 서비스(1997) Competition Policy and International Airport Services(1997)

- 요약 -

라운드테이블 토론 및 각국이 제출한 보고서에서 다음과 같은 문제가 제기되었다.

- *공항에 대한 규제 문제(항공기운항시각(슬롯)에 대한 규제 포함)는 주요 도시의 많은 공항 간에 경쟁이 결여되었다는 사실에 기인한다. 공항 간 경쟁에 대한 규제는 철폐되어야 한다.*

도시 간 항공 서비스를 제공하기 위해서는 두 가지 상호 보완적인 조건이 고정적인 비율로 투입되어야 한다. 이는 바로 항공기 서비스(비행)와 공항 서비스(이륙 및 착륙, 지상 취급 서비스 포함)이다. 결론적으로 말하면, 항공 수송 서비스 시장에서 (정부의 개입 없이) 효과적인 경쟁이 이루어진다면 두 도시의 시장 모두에서 적절한 경쟁이 이루어지게 될 것이다.<sup>1</sup>

예컨대, 항공사 간의 경쟁이 제한적이라면 공항 간 경쟁을 강화시키는 (또는 공항의 시장 지배력에 대한 규제 통제) 것 만으로는 소비자의 가격 부담이 감소되지 않을 것이다. 이는 공항이 현재 가지고 있는 시장지배력이 항공사들에게 고스란히 이전되고 말 것이기 때문이다. 이와 유사하게, 공항 간 경쟁이 제한적일 경우 (그리고 여타의 규제적 통제 없이) 공항사 간의 경쟁만을 강화한다면 소비자의 가격부담은 역시 줄어들지 않을 것이다. 이는 현재 항공사들이 누리는 시장지배력이 공항으로 옮겨갈 것이기 때문이다.

따라서, 항공 운송 수단에 있어 경쟁을 증진시키기 위한 첫 번째 단계는 가능한 한 한도 내에서 공항 간 경쟁을 증가시키는 것이다. 특히 신규공항 그리고/또는 개인 소유의 공항 건축에 대한 규제는 폐지되어야 한다. 동일한 도시 내에서 두 개 이상의 공항이 존재하는 경우, 공항들이 동일한 개인의 소유 또는 통제 하에 있어서는 안될 것이다.

그러나 공항 서비스의 제공에는 특수한 규모의 경제가 존재한다. 두 개 이상의 공항을 보유하는 도시는 그리 많지 않으며, 일반적으로 공항 간 경쟁은 제한적인 편이다. 부분적으로는 이러한 이유로 인해, 그리고 역사적인 이유 등으로 전 세계의 공항은 규제 및 소유 측면에서 심각한 국가의 개입을 받고 있다.

- *이윤을 극대화하며, 독립적인 공항은 이륙과 착륙권의 할당과 공항의 신규 수용시설에 효율적으로 투자하는 것에 대해 강한 인센티브를 갖고 있다.*

이윤을 극대화하는 공항은 모든 이륙과 착륙에서 최대의 수익을 올리기 위해 어떠한 행동도 취할 인센티브를 가지고 있다. 잘 알려진 바와 같이, 이는 이착륙 서비스의 수요 탄력성에 따라 수수료를 부과하는 것이다. 여기에는 물론 첨두시(尖頭時 ; peak-time)의 이착륙권에 대해 더 많은 수수료를 부과하는 것, 그리고 서로 다른 항공기 또는 비행로를 운영하는 각 운행사들 간에 미세한 가격 차별을 두는 것도 포함된다.<sup>2</sup> 또한 이착륙권 경매를 통해 이러한 권리를 가장 중요시하는 항공사들에게 할당되도록 하는 경우도 있다.

특정 이착륙권의 묶음이 개별적인 권리 그 자체보다 더 가치있다고 판단될 경우, 공항은 “슬롯”(축구에서의 “시즌 티켓”과도 같음)이라 하여 여러 이착륙권을 패키지로 하여 하나의 묶음으로 판매한다. 공항은 항공사들이 (특정 노선에 투자할 필요 때문에) 이러한 권리를 무기한으로 보유함으로써 얻어지는 확실성을 중요시한다고 판단할 경우, 항공사에게 영구적 권리(“무한대” 슬롯)를 제공할 수 있다. 반대의 경우, 즉, 항공사들이 새로운 슬롯 구매자를 찾는 잠재적 법적 책임을 지지 않으면서 노선을 유연하게 변경할 수 있는 것을 더 중요시할 경우, 공항은 슬롯 “임대(리스)”를 제공할 수 있다. 만일 유통시장이 존재하여 항공사들에게 슬롯이 더욱 중요한 가치를 갖게 된다면 (유통시장은 유동 자산으로 제공하기 때문에) 공항은 유통시장 형성에 기여할 수도 있다. 하지만 유통시장이 존재함으로써 가격 차별이 더 어려워질 수도 있다. 사실상 공항의 입장에서는 항공사 간 사후 교역을 가능한 한 최대로 저지하는 것이 효율적일 수 있을 것이다.

어떠한 경우이건, 공항은 이착륙권에 대한 요금 및 관련 제도적 장치들을 효율적으로 수립할 인센티브를 갖게 될 것이다.

물론 공항 (그리고 기타 사업자)은 추가 이착륙권의 한계가치를 관찰하면서 적절한 시기에 새로운 수용시설(새로운 활주로, 건물, 항공교통 관제업무의 개선, 완전히 새로운 공항 등)에 투자하고자 하는 강한 인센티브를 갖게 될 것이다.

마지막으로 중요한 사항은 공항이 시장 지배력을 가지고 있을지라도 예컨대 공항이 2 부 요금 제도를 통해서 수수료를 부과할 수 있다면 여전히 위와 같은 강력한 인센티브를 갖는다는 것이다.

만일 공항이 이부 요금 제도를 사용할 수 있다면 요금의 “고정” 요소를 통해서 독점지대(monopoly rent)를 가능한한 얻어내면서, 항공사들이 공항의 서비스를 이용하도록 하기 위해 “가변” 요소의 작용을 최소화시킬 수 있을 것이다.

- 슬롯의 할당 또는 신규 수용시설의 투자에 대한 규제 문제는 (i) 불완전한 규제 또는 국가 소유제로 인해 발생하는 공항에 대한 인센티브의 빈약성 및 불완전성 또는 (ii) 공항과 항공사 간의 수직적 관계로 인해 발생한다.

공항과 항공사 간에 수직적 관계 구조가 있고 공항에 가격규제가 이루어지는 경우, 당해 항공사는 다른 항공사들이 그 공항에 접근하는 것을 막고자 하는 강한 인센티브를 가지고 있을 것이며 이는 (“필수설비”이론과 같이) 규제 통제를 통해 다루어질 필요가 있다.

그러나 슬롯 할당에 대한 규제 문제는 항공사들과 수직적 관계가 존재하지 않는 여러 공항에서도 발생하고 있다. 이윤을 극대화하는 공항은 슬롯을 할당하고 수용시설을 확대하고자 하는 효율적인 인센티브를 가지고 있다. 이 경우 슬롯의 할당에 대한 규제 우려는 없을 것이다. 하지만 현존하는 공항에 대한 규제는 공항이 이윤을 극대화하기 위한 행위를 하고자 하는 인센티브를 제한함으로써 슬롯의 효율적 할당에 대한 인센티브를 왜곡한다.<sup>3</sup> 슬롯에 대한 규제 문제는 다른 형태의 규제가 실패함으로써 나타난 결과물이다.

특히, 슬롯할당에 대한 규제개입은 다음과 같은 상황을 발생시킬 수 있을 것이다:

- 판매 가능한 슬롯의 개수와 슬롯의 사용에 대해 투명성을 제고한다. 이는 현존하는 항공사들이 새로운 항공사들의 접근을 (수용시설의 부족을 이유로) 막는 것을 어렵게 하기 위해서이다.
- 만일 공항이 비행 간에 효율적인 가격 차별에 대한 적절한 인센티브를 가지는 경우 발생했을 수도 있는 슬롯 할당을 행정적 수단을 통해서 장려할 수 있다.
- *공항 간에 충분한 경쟁이 있는 경우, 공항들이 적절한 경제적 인센티브를 가질 수 있도록 공항에 대한 규제통제가 제거되어야 할 것이다. 공항 간 경쟁에 의존할 수 없을 경우에는 공항과 항공사들 간의 수직적 관계는 지양되어야만 할 것이다. 공항에 대한 규제가 개선되어 공항이 수수료를 책정하고 이착륙권에 대한 접근권 할당에 대한 효율적인 인센티브를 갖게되어야 할 것이다.*

공항들 간에 충분한 경쟁이 존재하는 경우, 공항 수수료 또는 공항과 항공사들 간의 수직적 관계에 대해서 염려할 필요는 없다. 공항에게 인센티브(사기업화, 프랜차이징, 장기 임대 등을 통한)와 효율적인 수수료를 책정할 능력(규제통제를 제거함으로써)이 주어져야 할 것이다.

공항들 간의 경쟁이 충분하지 않은 경우에는 예상하다시피 더 어려운 상황이다(혹은 어려운 상황일 가능성이 높다). 공항과 항공사의 합동 운영의 경우, 범위의 경계가 존재하긴 하지만 이는 주로 지상 서비스의 제공에 한정되는 듯하다. 이러한 문제는 항공사들이 특정의 지상 시설이나 서비스들을 자체적으로 제공할 수 있도록 허가함으로써 해결될 수 있다. 공항과 항공사들 간의 공동 전문화(co-specialization)가 가능한 부분이 있다 (예컨대, 전문 착륙 시스템에 대한 투자 등). 하지만 이러한 시스템은 보통 국제적으로 표준화되어 있고, 그 결과 공항

기반시설을 항공기 운영과 분리하는 비용은 적은 편이다. 한편, 이러한 분리는 공항과 관련된 규제의 문제를 크게 간소화한다. 따라서 수직적 관계는 지양되어야 할 것이다.

공항 간 경쟁이 불충분한 경우, 공항은 비록 일정 형태의 규제통제를 필요로 할 것이다. 그러나 이러한 통제가 공항이 효율적인 이착륙 수수료 등을 책정하는 인센티브를 훼손하여서는 안된다. 예컨대, 규제통제는 바스켓(basket) 수수료의 최대 한계를 고정시킬 수도 있을 것이나, 공항 운영자가 전반적인 바스켓 (예: “가격상한제”) 내에서 유연성을 가질 수 있도록 할 수도 있다.

- *어떠한 이유에서든지 공항에 대해 효율적으로 인센티브를 부여할 수 없을 경우에는 슬롯 할당 과정을 규제하여야 한다. 슬롯은 1 차 및 2 차 시장 모두에서 경쟁법의 적용을 받으며 시장 절차(market processes)를 사용하여 할당되어야 한다.*

공항에 대하여 효율적인 인센티브 계약을 구축하기가 (최소한 단계적으로) 불가능한 상황이 있을 수도 있다. 그러한 경우에는 차선택으로써 슬롯 할당 과정을 직접적으로 규제하는 방법이 선호될 수 있다.

일반적으로 시장을 통한 할당은 행정적 할당보다 선호된다. 즉, 슬롯을 가장 중요시하는 당사자들에게 할당되어야 할 것이며(경쟁법에 따른 일반적인 집중에 대한 규제의 적용 대상임), 이러한 결과는 행정적인 할당보다는 시장 과정을 통해서 보다 용이하게 달성될 수 있다. 슬롯의 2 차 시장이 형성되는 것은 공항 운영자들로 하여금 가격차별을 더욱 곤란하게 하지만, 공항 운영자가 가격 차별을 할 수 없거나 그럴만한 인센티브를 갖고 있지 않을 경우에는 크게 문제되지 않는다. 모든 슬롯은 시장에서 교역될 수 있어야만 할 것이며 이는 신규진입자나 지역 항공사, 국제 항공사가 가진 슬롯 모두 포함된다.

특히, 관련 비용 지불 없이 슬롯이 오로지 교환만 될수 있다고 하는 요건은 철폐되어야만 한다. 영국의 제출보고서에서 주장된 바와 같이 “슬롯의 판매 및 구매를 금지하는 것은 ... 기득권 항공사들의 확장을 막으려고 하는 목표를 달성하는 데 있어 몹시 어설피며 비효율적인 수단이다. ... 이는 기득권 항공사들의 확장을 저지하는 반면, 성공적인 저가 항공사들이 시장점유율을 확장할 수 있는 가능성을 제한한다.”

이론적으로, 슬롯의 2 차 시장을 형성하는 것만으로도 그 효율성을 충분히 확보할 수 있다. 일부 초기의 슬롯 할당이 대가의 지불 없이 무료로 이루어진다고 할지라도 매매 비용이 충분히 저가로 유지된다면 결과적으로 효율성을 유지할 수 있다. 무료로 슬롯을 처분하는 것이 매수 항공사에게는 우발 이익이긴 하지만 그로 인해 경쟁 우위의 결과를 초래하지는 않는다.



2 차 시장이 존재하지 않는 경우(예컨대 항공사들 간의 교역이 허용되지 않는 경우) 1 차 시장은 더욱 중요하다. 특히, 특정 유형의 운영자(신규진입자나 지역 항공사들을 선호하는 “긍정적 차별” 정책과 같은)를 위해 특정 갯수의 슬롯을 따로 운용하여서는 안된다. 이는 비효율적인 항공사들에 의한 슬롯 사용의 가능성을 증가시키는 것이다.

슬롯에 있어서의 반경쟁적 집중은 다른 기업 자산의 반경쟁적 집중과 동일한 형식으로 방지되어야 한다. 슬롯 시장의 형성 자체가 현존하는 독점을 악화시키지는 않을 것이다. 항공운송산업에는 네트워크 효과가 커서 소규모 기업의 진입이 어렵다. 진입 장벽은 여전히 높고 독점적 지위는 무기한으로 지속될 수 있다. 이러한 독점 지속이 슬롯 시장에 대한 (일반적인 경쟁법 규제 이상의) 추가적인 개입을 정당화하는 것은 아니다. 규제 행위는 공항 확장이나 신공항 건설에 대한 장애물을 제거함으로써 진입 장벽을 낮추는 방향으로 강구되어야 할 것이다.

- *현존하는 규제 합의(regulatory arrangements)로 인해 더욱 심각해지고 있는 독점장벽(hoarding problem)은 경쟁법을 통해 통제되어야 한다. 슬롯 권한은 아마도 영원히 지속될 것이다. 다른 부문과 마찬가지로, 사용하지 않으면 사용권을 잃는 규칙(use-it-or-lose-it rule)은 비효율적인 결과를 양산한다.*

현재의 규제 합의는 독점장벽을 더욱 악화시킬 수 있다. 슬롯의 시장 가격은 슬롯의 다음 사용자가 그 가치를 알 수 있도록 하는 것이며, 슬롯을 소지하고 있는 항공사에게는 기회비용을 의미한다. 1 차 그리고/또는 2 차 슬롯 시장이 존재하지 않는 경우에는 항공사들이 이러한 기회비용에 직면하지 않는다. 그 결과, 항공사들은 슬롯을 계속 소지하는 것이 사회적으로 비효율적임에도 불구하고 계속해서 보유한다. 즉, 많은 국가에서 2 차 시장의 생성을 규제하는 오늘날의 규제합의는 독점장벽의 문제를 더욱 악화시킬 수 있다(이는 결국 사용하지 않으면 사용권을 잃는 규칙 등의 다른 규제 통제로 다루어진다).

그러나 슬롯 시장의 도입이 독점장벽을 완전히 해소하지는 못할 것이다. 영국이 제출한 보고서에서의 주장과 같이 “가격이 자산의 그 현재와 미래의 예상 가치를 반영하는 완벽하게 경쟁적인 시장 시스템에서는 슬롯을 보유하고 있을 인센티브가 존재하지 않는다. 그러나 혼합한 공항에 최초의 슬롯 할당이 이루어져 지배적인 항공사가 생겼을 경우와 같이 슬롯 시장이 완벽하게 경쟁적이지 않은 경우, 항공사들은 경쟁사에게 슬롯을 팔아서 경쟁사가 이윤이 가장 높은 노선에 진입하게 되는 위험을 감수하느니 차라리 낮은 이윤의 노선이라도 그 슬롯을 계속 보유하며 사용하는 것을 선호할 것이다. … 비록 시장 제도가 독점장벽의 문제를 완전히 해결하지는 못할지라도 그 주요한 혜택 중 하나는 항공사들이 비효율적인 방식으로 슬롯을 사용하는 기회비용이 증가하여 슬롯이 충분히 활용되지 못하게 되는

인센티브는 크게 감소한다는 것이다. 또한 지배적인 항공사들이 슬롯을 판매(또는 임대나 프렌차이즈)하는 경우, 계약을 추가함으로써 슬롯이 직접적인 경쟁에 돌입할 수 있는 라이벌 항공사에게 넘어가지 않도록 할 수 있다면 시장 제도에서 독점장벽은 거의 사라질 수 있을 것이다.”

항공사들은 비행 일정에 상당히 특화된 투자를 한다. 슬롯의 사용기한이 유한하다면 해당 슬롯의 기한이 다가올수록 슬롯에 투자하고자 하는 인센티브가 감소하는 것은 불가피하다. 이 문제는 슬롯 권한을 무기한으로 정함으로써 해결할 수 있다. 이러한 슬롯 권한의 계약 약관은 예컨대 공항 폐쇄의 경우의 권한 내용 등을 명확하게 상세화할 필요가 있을 것이나 이러한 문제는 해결하기 어려운 문제는 아니다.

사용하지 않으면 사용권을 잃는 규칙 하에서는 항공사는 당해 슬롯을 사용해야만 하며 그렇지 않을 경우 발행자에게 복귀된다. 확실한 것은 항공사를 성공적으로 운영하기 위해 필요한 모든 자원을 한꺼번에 수집할 수 있는 비용과 가능성에 따라 항공사가 슬롯을 당장 사용할 계획은 없을지라도 이를 구입하게 되는 때가 존재할 수 있다(예컨대, 신규진입하는 항공사가 운영을 시작하기 전에 “사용가능한 묶음”을 획득하고자 하는 경우). 그러한 항공사로 하여금 슬롯을 “사용”하도록 강제하기 위해서는 다양한 비효율적인 형태의 행위가 발생하게 된다(예. 슬롯의 활용성을 유지하기 위해서 수익이 없는 항공편을 유지해야 하는 등). 앞에서 논의된 바와 같이 항공사가 슬롯을 보유하는 기회 비용을 전액 부담하는 한, 사용하기 전에 슬롯을 획득하는 것을 금지하여서는 안될 것이다.

- *공항에서 제공되는 서비스(지상 취급 서비스와 기타 상업적인 운영)의 경우, 공항은 가능한 한도에서 경쟁을 도입하여야 할 것이다. 불가능한 부분에 대해서는 공항 가격 규제를 통해 이러한 보완적 서비스에 부과되는 가격을 통제하여야만 한다.*

물론 공항 간의 경쟁이 불충분한 경우, 공항의 시장 지배력은 이착륙 뿐만 아니라 적절한 대안이 없는 보완적 서비스에도 확대된다. 특히 경쟁이 제한적일 수 있는 두 가지 중요한 영역이 존재한다. 이는 지상 취급 서비스(승객 상대 서비스, 수하물 취급, 기내 케이터링, 항공기 정비 등)와 공항 판매 서비스(소매상점, 음식점, 자동차 대여 및 택시 등)이다.

각각의 경우 공항 운영자(소유권/규제 합의에 따라)는 이러한 서비스에 대하여 경쟁 제한, 지대추출(rent extraction) 등으로 시장 지배력을 부당하게 이용하고자 하는 인센티브를 가질 수 있다.

원칙상 이러한 서비스에 대해 공항에서 부과하는 가격을 통제하는 것이 가능하지만 일반적으로는 가능한 한 경쟁을 조성하는 것이 더 바람직하다. 따라서 첫번째 선택

사항으로써 공항 운영자가 공간이 허락하는 한 최대한으로 경쟁을 허용하도록 (또한 경쟁을 가능할 수 있는 수용시설을 확대할 수 있도록) 권장하는 것이 바람직하다. 즉, 공항이 서로 경쟁하는 여러 지상 취급 운영자, 공항 레스토랑, 공항 소매점, 공항 렌트카 등을 들여올 수 있도록 권장해야 할 것이다.

공간적 제한이 분명히 존재하지 않음에도 불구하고 공항이 경쟁을 제한하는 경우가 있다. 예컨대, 많은 공항들은 (공항에서 운영할 수 있는 일정 댓수만을 허가한다거나 수수료를 부과함으로써) 공항에서 이용할 수 있는 택시의 수를 제한한다. 경쟁의 관점에서 보았을 때 이러한 관행은 시장 지배력의 남용이며 용납되지 않는다.

공항에 실제로 공간이 여의치 않아 특정 서비스의 제공자의 숫자를 제한하여야 하는 경우에는 해당 서비스에 대한 공항의 수수료 부과를 직접적으로 규제하는 것이 필요할 수 있다. 예컨대, 상한이 제한된 바스켓 가격 내에 해당 서비스의 가격을 포함하도록 할 수 있다. 즉, 가격상한제는 “항공관련” 서비스(이착륙 수수료, 지상 취급 수수료)와 기타 “소매” 서비스(영업권, 주차, 택시 등)를 모두 포함하여야만 한다.

## 주

<sup>1</sup> 물론, 다른 운송 수단과의 경쟁도 중요하고 효과적인 규율일 수 있으며 장려되어야 한다. 본 주석에서는 이 문제는 차치하고자 한다. 또한 중요한 것은 특정 부류의 승객의 경우 여러 도시가 서로 간에 적절한 대안이 될 수 있다. 이러한 승객들의 관련 시장은 가능한 모든 출국지와 도착지의 모든 공항이다. 이러한 승객들은 특정 도시의 항공 서비스에 대한 경쟁 제약으로부터 크게 보호될 수 있다.

<sup>2</sup> 예컨대, 이륙 또는 착륙에 관한 권리는 어떠한 노선으로 운행되는 것이 허용될지에 따라 구분되기도 한다(일본의 경우). 항공사가 하나의 노선을 위한 이륙이나 착륙권이 다른 노선을 위해서는 사용되지 못하도록 하는 한, 공항은 당해 슬롯으로 운행되는 노선에 따라 상이한 가격을 책정할 수 있을 것이다.

<sup>3</sup> 예컨대, 미국의 공항들은 국가소유 또는 규제를 통해 공항 내에서 자체적으로 거두어진 수익은 모두 재투자되어야 한다.

## 철도: 구조, 규제 및 경쟁 정책(1997) Railways-Structure, Regulation and Competition Policy(1997)

### - 요약 -

라운드테이블의 토론, 사무국의 연구 보고서 및 16 개 국가가 제출한 보고서에서 다음과 같은 문제가 제기되었다.

- 많은 OECD 국가들에서 철도 부문의 성과가 미진하다.

많은 OECD 국가들의 철도 부문은 낮은 생산성과 상당한 예산 적자(많은 정부 보조금에도 불구하고)로 고전을 면치 못하고 있다. 일례로 1994 년 영국, 프랑스, 이탈리아, 독일의 철도 화물 운송 서비스의 고용인 당 평균 수입은 프랑스의 \$43,000 와 이탈리아의 \$19,500 사이에 분포되었으며, 이는 미국의 \$155,000 의 수입과 대조된다. 보다 일반적으로, 프랑스, 이탈리아, 스페인에서의 철도 수입은 운영 비용의 절반에 불과했다. 이탈리아에서는 수입이 비용의 삼분의 일에도 미치지 못하였으며<sup>1</sup>, 1994 년 이탈리아 국영 철도의 총 채무액은 이탈리아의 GDP 의 4.9 퍼센트에 달하였다.<sup>2</sup>

지난 50 년간 전 세계적으로 전체 운송 시장에서 철도 부문이 차지하는 비율은 급격히 감소하였다. 그 원인은 화물과 승객 시장 모두에서 보다 자유롭고, 비용이 적게 드는 매력적인 대안 운송 수단(예: 버스, 트럭, 비행기, 자가용)이 증가하였고, 다른 한 편으로는 철도 부문이 경쟁이라는 도전에 대응하지 못했기 때문이다. 이러한 실패는 철도 부문의 소유권 및 인센티브 제도 상의 문제에 그 원인을 돌릴 수 있을 것이다.

- 많은 국가에서 철도 부문의 성과가 미진한 것은 “연성예산제약(soft budget constraint)”의 결과로 볼 수 있다.

회사가 파산에 대해 부분 또는 전면적으로 보험에 가입되어 있는 경우, “연성예산제약(soft budget constraint)”을 갖게 된다. 이러한 상황에서 회사가 비용을 최소화하고, 불필요한 노동력을 해고하며, 서비스를 개선하고, 새로운 또는 혁신적인 상품을 개발하고자 하는 인센티브는 감소된다. 이탈리아의 경험은 국가 제출 보고서에 생생하게 묘사되어 있다.

“... FS<sup>1</sup>의 낮은 성과는 회사의 행위에 대한 연성예산제약에 기인하는 것으로 보인다.

<sup>1</sup> 역자 주: Ferrovie dello Stato, 이탈리아 국영 철도기업

연성예산제약이 존재하는 상황에서 표준 품질의 서비스를 제공하는 데 필요한 비용을 줄이기 위해 내부 자원을 효율적으로 할당하고자 하는 진지한 인센티브는 존재하지 않았다. 또한 이러한 상황으로 인해 FS와 공급업체 간의 특히 느슨한 관계가 선호되었다. ... 이탈리아 철도 산업의 독점 지대(monopolistic rent)의 상당 비율이 관리자, 고용인, 공급자, 최종 소비자와 같은 많은 숫자의 여러 행위자들 간에 분배되었던 것으로 보인다. 이들의 기득권은 현재 경쟁을 도입하고 경제적 효율성을 촉진하기 위한 구조 조정에 가장 큰 장애물이다.”<sup>3</sup>

중요한 것은, 당해 산업 부문의 한 회사가 “연성예산제약”을 갖고 있는 경우, “경성예산제약(hard budget constraint)”을 갖고 있고 자신의 투자자본에 대해 경쟁적인 수익률을 얻어야만 하는 경쟁기업들의 신규진입을 심각하게 억제하게 될 것이라는 점이다.

몇 가지 중요한 예외를 제외하고는 OECD 회원국의 주요 철도 회사들은 모두 국가 소유이다. 제도적 체계, 회사 자립성의 수준, 국가와의 관계에 따라 국가소유권 하나만으로도 예산제약을 연성화시킬 수 있다. 정부가 회사에 대해 이윤 극대화보다는 다른 목표(예: 노동력의 보존)를 더 중시할 경우, 이러한 행위의 비용이 사전에 명확하게 파악되지 않으면 회사는 더 이상 경쟁적인 수익률을 올릴 필요가 없게 되고, 그 결과 연성예산제약을 갖게 된다.

- “연성예산제약”은 부분적으로 “공공 서비스” 의무 비용에 대한 투명성이 결여되어 나타나는 결과이다.

불행히도 철도 부문은 오랜 시간 동안 많은 국가에서 이윤 극대화보다는 그 외의 많은 목표를 추구할 것이 요구되어 왔다. 이러한 “공공 서비스” 의무의 비용이 객관적으로 확인된 경우는 거의 드물다. 그 결과 철도 회사들의 낮은 성과와 방대한 손실은 손쉽게 정당화되어 왔다.<sup>4</sup>

- 따라서 철도의 성과를 개선하고 경쟁을 도입하기 위한 조치는 (a) 철도 부문의 상업적인 인센티브를 증진시키고, (b) 공공 서비스 의무의 문제를 살펴보는 것이다.

앞의 내용에 비추어보면 철도 실적의 개선 조치를 위해서는 철도에 대한 상업적 인센티브(예: 예산 제약의 경성화)<sup>5</sup>와 공공 서비스 의무의 투명성<sup>6</sup> 문제를 살펴보아야 할 필요가 있다.

철도 부문의 상업적 인센티브는 철도회사가 정부와의 관계를 멀리 함으로써 개선될 수 있다. 가급적이면 철도는 사기업에 의해 소유되고 운영되어야만 할 것이다. 이것이 불가능할 경우에는 철도는 상업적인 방식으로 운영된다는 것을 명시한 위임권과 함께 기업화되어야 할 것이다(예. 공식적인 합자회사).

그러나 많은 국가에서는 (특히 국가로부터 회사가 독립적으로 분리할 수 있는 메커니즘이 없는 경우) 이것만으로는 충분하지 않다. 이러한 경우 철도가 전면적 또는 부분적으로 민영화되지 않는 이상 완전히 상업적인 인센티브를 유도하는 것은 불가능할 것이다.<sup>7</sup>

더군다나 파산이 불가피할 정도로 부채가 많은 회사의 경우 일반적인 상업적 인센티브를 주입한다는 것은 불가능하다. 따라서 개혁 과정은 부채 수준이 적절한 철도 회사를 설립하는 것을 포함해야 할 것이다.

마지막으로 관리자들에겐 일반적인 상업적 방식으로 회사를 운영하기 위한 일반 재량권이 부여되어야 할 것이다. 특히 관리자들이 가격 차별(예: 수요탄성력에 기반한 서비스 요금 부과)을 활용하는 것이 허용(사실상 고무되어야)되어야 할 것이다.

- *공공 서비스 의무에 대해서는 (a) 가능한 경우에는 이를 모두 폐지한다는 관점으로 신중히 검토하며, (b) 그 비용의 투명성을 제고하는 조치를 취한다.*

앞에서 강조하였듯이 공공서비스의무는 암묵적인 정부 보조금을 정당화하였으며 예산제약을 연성화시키는 원인이 되어 왔다.

공공서비스의무의 비용을 판단하는 것은 쉽지 않다. 이러한 정보는 현행 회사의 장부를 검토하는 것만으로는 알 수 없다. 공공 서비스 의무 제공에 따른 진정한 비용은 효율적인 회사가 효율적인 기술과 효율적인 자본을 이용한 장기 비용이다. 현행 철도회사로 하여금 특정 서비스의 제공을 위한 비용이 얼마나 소비되었는지 밝히도록 하는 것이 가능하다고 할지라도, 현행 철도 회사가 투입요소를 비효율적으로 사용하고 있는 것이 가능하다. 또는 장기적으로 공공 서비스가 철도에 의해 제공되는 것이 효율적인지 그 자체도 불명확하다(예컨대 버스 서비스로 대체되어야 하는지 여부). 문제를 더 심각하게 하는 것은 현재의 회사가 진정한 비용을 제대로 증명하지 않을 인센티브를 갖고 있다는 것이다. 비록 별도의 회계 제도가 있다 하더라도 기업 내부의 가격이전 관행을 통해 부서 간에 비용과 수익을 이전시킬 수 있으며, 이는 적발하기가 어려운 사항이다. 실무상 공공 서비스 의무 제공의 비용을 결정하는 유일하게 신뢰할 만한 방법은 입찰, 경매 또는 독점 사업권 분배 과정을 통해서 경쟁력 있게 재원을 조달하는 것이다.

어떠한 경우에서든 “공공 서비스” 의무는 공공정책적 근거가 약하기 때문에 철저한 정밀 검토의 대상이 되어야 한다. 예컨대, 철도 운송이 도로 운송보다 오염 물질을 덜 배출한다는 이유만으로 (도로 사용자들은 오염 비용을 지불하지도 않는다) 철도 운송에 정부 보조금을 제공한다는 것은 적절하지 않다 - 그렇게 하는 것은 단순히 (a) 운송 수단의 전체 수요를 증가시키고 이로서 전체 오염 수준을 악화시킬 수

있으며, (b) (적법하게 정부보조금을 요청할 수 있는) 다른 운송 수단과의 경쟁을 왜곡한다. 만일 도로 이용자들이 그 결과로 생긴 오염 비용을 현재 지불하지 않고 있다면 가능한 한 이를 지불하도록 하여야 할 것이다.

이 원칙에 대해 예외가 적용될 수 있는 유일한 사항은 현재의 기술 발전을 통해 다른 운송 수단으로 야기된 외부성에 대해 요금을 부과하는 것이 불가능한 경우이다. 대도시의 개인 차량에 의한 교통혼잡에 대해 교통혼잡 비용을 부과하는 것이 그 예이다. 가장 혼잡한 시간대에 개인 차량으로 이동하는 것에 대하여 요금을 부과하는 것이 기술적으로 실현 가능해질 때까지는 다른 운송 수단에 정부 보조금을 지급하는 것이 사회적으로 효율적일 수 있다.

- *일부 예외를 제외하고 철도 산업은 여타 운송수단과의 심각한 경쟁에 직면해있다.*

광범위한 차원에서 봤을 때, 철도는 전체 운송 시장의 한 요소로서 다른 운송수단들과 경쟁하고 있으며, 철도가 차지하는 시장점유율은 적다(그리고 감소하고 있다). 그러나 다른 경쟁 분석에서처럼 철도가 운영되는 특정 시장을 획정하는 것이 매우 중요하다. 철도가 운영되는 시장을 여러 측면에서 구분할 수 있다 - 화물과 승객 시장 간, 그리고 지리적 거점 간의 운송 서비스 시장 간에 구분할 수 있다. 또한 서비스의 품질(속도, 시간대, 냉장보관 등)에 따라 시장을 구분할 수 있다. 중요한 점은, 각기 다른 상품의 화물 수송에 따라서도 여러 시장이 존재한다는 것이다 - 예컨대, 꽃의 운송 시장과 석탄 운송 시장은 그 수요가 서로 다르다.

개별 사안에서는 예외가 있을 수 있으나 대부분(아마도 모든)의 시장에서 철도는 여러 운송 수단들과의 심각한 경쟁에 직면해 있다. 승객 운송의 경우에는 버스, 비행기, 자전거, 여객선, 자가용와의 경쟁이 있으며, 화물의 경우에는 대형트럭, 바지선, 선박, 비행기, 관로(pipelines)와 경쟁한다. 특정 사안(신문의 운송과 같은)의 경우에는 철도는 전자 방식 배포와도 경쟁한다.<sup>8</sup>

요약하건대, 국가들마다 구체적인 상황은 다를 것이지만(예컨대 인구 집중도와 지리적 조건 등으로 인하여) 일반적인 수준에서 철도가 지배적 지위에 있는 어떤 특정 상품 또는 서비스를 지명하기 어렵다. 오히려 전체 운송 시장에서 철도의 점유율은 너무 작아서 규제의 대상이 되지도 않는다는 증거가 있다.

- *결과적으로 규제 개입은 가볍게 이루어져야 하며 철도의 시장지배력이 가장 중요한 시장에 대해 초점이 맞추어져야 한다.*

철도와 다른 운송수단과의 경쟁이 적절하게 이루어지고 있다면 부문 전문적 또는 엄격한 규제 개입은 불필요하다. 철도 자체의 능력만으로 시장에서 경쟁할 수

있도록 해야 한다.<sup>9</sup>

규제 개입이 정당화될 수 있는 경우에는 철도가 지배적인 지위에 있다고 간주할 수 있는 시장에 대해서만 초점을 맞춰야 할 것이다.

도로 이용자에 대한 수수료 제도가 효과적으로 운영되고 있지 않는 나라에서는 도로 교통수단이 경쟁적으로 우월한 것이 사실이다. 그러나 앞에서 언급되었듯이 이는 도로 정책을 통해서 다루어져야 하는 것이지 철도 정책과는 무관한 것이다. 도로가 경쟁적으로 더 우월하다는 주장은 철도 운송수단에 대한 규제 완화를 약화시킨다기 보다는 강화시킨다.

- 어떤 상황에서는 설비기반 운송수단 내 경쟁(*facilities-based intra-modal competition*)이 발생할 수 있는 기회가 존재할 수 있는데, 이러한 기회는 개혁 과정에서 산업 구조에 대해 조치를 취함으로써 증가될 수 있다.

장거리의 경우 특히 복수의 교통 수단이 있을 때에는 많은 경우 두 지점 간에 하나 이상의 이동 가능한 길이 있다. 두 지점 간에 하나 이상의 이동 가능한 길이 있는 경우 최소한 철도 부문에 설비기반 경쟁이 발생할 수 있는 가능성은 존재한다. 예컨대, 일본으로부터의 화물운송은 미국의 서부 해안의 여러 항구 중 하나로 도착하여 뉴욕으로의 여러 철도 길을 통해서 운송될 수 있다. 이러한 대안 경로가 서로 독립적인 운송업자들에 의해 운영될 경우 철도산업 내 사업자간 경쟁이 발생하게 된다.<sup>10</sup>

따라서 개혁과정에서 현행 국가 운송업자에 대한 수평적 분할을 고려함으로써 주요 시장 간에 대안 경로가 존재하는 경우(운송수단이 다양하거나 또는 전적으로 철도만 존재하거나) 최소한 두 개의 독립적인 운송업자에 의해서 운영될 수 있도록 하여야 할 것이다. 많은 경우에 더 이상의 부문 전문적인 규제 개입은 필요하지 않을 것이다. 멕시코와 영국에서 이러한 (철도산업 내 사업자간 경쟁과 유사한) 수평적 분할을 시행하였다.

그러나 이러한 분할로 인해 발생하는 경제적 어려움이 있다. 특히 통합 네트워크를 운영하는 경우 소비자들이 혜택을 받을 수 있다(예컨대 간소화된 티켓 구매와 운영일정 등). 또한 장거리 경로에 대한 네트워크 간에 경쟁이 있음에도 불구하고 각 네트워크는 완전히 자신의 네트워크만으로 운영되는 종착지에 대해서는 일정 정도의 시장지배력을 유지할 수 있다. 그 결과 둘 이상의 네트워크를 지나는 경로의 가격은 “이중마진화(double marginalisation)”와 같은 문제로 인해 독점 가격을 초과할 수 있다.<sup>11</sup> 마지막으로 공유 시설에 대한 접근의 문제를 다룰 필요가 있다.<sup>12</sup>



- 철도 서비스의 선로 위 경쟁(*on-track competition*)은 철도 기반시설에 대한 접근을 보장하기 위한 규제를 실시함으로써 달성될 수 있다.

앞에서 언급되었듯이, 다른 교통수단과의 경쟁이 충분히 이루어지고 있는 경우에 규제 개입을 도입하는 것은 적절하지 않다. 그러나 다른 교통수단 또는 철도산업 내 사업자 간 경쟁이 제한적으로 이루어지고 있는 시장의 경우, 철도 기반시설에 대한 경쟁자들의 접근을 보장하기 위해 규제를 통하여 선로 위 경쟁을 도입하는 것은 가능하다.

여러번 언급되었듯이, 철도 기반시설에 대한 투자의 상당 부분은 철도 산업에 진입하기 위한 매몰비용(*sunk costs*)이다. 이 매몰비용은 규모의 경제와 함께 철도 산업의 중대한 진입장벽이다. 경쟁자들이 현존하는 철도 기반시설에 접근할 수 있다면 진입장벽의 상당부분은 해소될 것이다.

이러한 “접근권(*access rights*)”은 철도 및 기타 분야에서 경쟁을 위한 중요한 수단임이 입증되었다. 접근권 허용은 구조적 개입이 수반되지 않기 때문에 유연하며, 수요와 기술 조건이 “자연적 독점”의 정도와 위치를 변화시키기 때문에 시간의 경과에 따라 진화한다. 그러나 이러한 형태의 규제 개입에 따라 중요한 문제가 수반될 수 있다는 점을 인식하여야 한다. 특히, 다음과 같은 문제가 있을 수 있다.

(a) 경쟁자의 철도 기반시설 접근에 대한 비용 부과의 결정

이러한 상황에서는 경제적 효율성과 일관되는 가격의 범주가 매우 넓다. 경험에 따르면 철도는 일부 경우에는 서로의 네트워크에 접근을 허용하는 상호간 “철도선로 공동사용권(*trackage rights*)”을 협상할 수 있다. 경제 이론에 따르면 이러한 경우 접근 가격(*access price*)은 최종 가격을 높게 유지하기 위한 담합의 도구로 이용될 수 있다.

신규진입자의 서비스가 부분적으로나마 현재 제공되는 서비스와 중복될 경우 기존의 운영업체는 신규진입자를 배제하기 위해 매우 높은 접근 비용을 부과하고자 하는 강한 인센티브를 갖게 된다. 이 분야에 대해 점차 증가하고 있는 경제 문헌에 따르면 접근 비용은 기존 운영 업체가 서비스에 부과하는 소매가격보다 커서는 안되며 기존 운영업체의 증분비용(*incremental cost*)보다 적어서는 안 된다(예: “효율적 요소가격 책정규칙(*efficient component pricing rule*)”을 초과하지 않는 가격).

어떤 경우에서든 접근 비용은 신규진입자의 서비스에 대한 수요에 따라 결정되어야 한다 (예: 기존 운영업체는 최소한 일정한 한도 내에서는 자유롭게

가격을 차별화할 수 있어야 한다). 기존 운영업체는 접근 서비스 제공으로 인한 증분비용보다 적게 비용을 부과하여서는 안될 것이며 그 서비스를 단독으로 제공하는 비용을 초과하여 부과하는 것은 허용되지 않아야 한다.

가격 책정 공식이 합의되었다 하더라도 증분 비용과 공동 비용(joint costs)에 대한 정보를 기존 운영업체로부터 획득하기 어려울 수 있다. 특히 이러한 정보가 회계장부 상으로 파악되지 않는 경우 기존 운영업체는 사실과 다르게 알려주고자 하는 강한 인센티브를 갖게 된다.

- (b) 기존 운영업체가 서비스를 지연시키고, 방해하거나, 그 품질을 하향조정하고자 하는 인센티브의 통제

가격 책정 공식이 합의되었다 하더라도 기존 운영업체는 일반적으로 협상과 소송을 지연시키는 등 어떠한 수단을 동원하여서라도 경쟁이 활성화되는 것을 방해하는 모습을 보인다. 사후적 기회주의(ex post opportunism)를 감소시키기 위해 기업 간의 계약적 합의에서는 접근의 제공과 계약 기간 동안의 분쟁 해결 장치에 관한 계약 조건을 상세하게 구체화하는 것이 필요하다. 분쟁의 발생은 계약 체결 전후로 불가피한 것이 사실이다. 이러한 분쟁은 장기화될 수 있으며 많은 비용을 소요할 수 있다.

- (c) 범위의 경제성 상실

철도 기반시설과 기차 서비스의 합동 운영에는 필연적으로 범위의 경제가 적용된다. 접근 정책의 도입은 불가피하게 범위의 경제의 부분적인 상실을 초래할 것이다.

앞에서 살펴본 문제들은 현행 철도 비용에 대한 정보를 제공하는 장치(예: 정보 공개 메커니즘 - 철도 기반시설 운영 회계의 분리를 요건사항으로 하는 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 이런 측면에서 이해될 수 있음)와 신속하고 실효적인 (결정의 수준을 절충하지 않는) 분쟁해결 제도를 운영함으로써 어느 정도 개선될 수 있다.

- *철도 정책 입안자들에게 있어 가장 주요한 결정은 철도 기반시설의 소유권을 철도차량의 소유권과 분리할 것인지에 관한 것이다.*

기반시설 운영자의 접근 거부 가능성을 감소시킬 수 있는 방법은 철도 서비스의 운영과 기반시설의 소유권을 분리하는 것이다. 이럴 경우 철도 기반시설 운영자는 기반시설의 이용을 적극적으로 홍보할 인센티브를 갖게 된다.<sup>13</sup> 여러 국가에서 이러한 수직적 분할이 이루어지고 있거나 고려되고 있다. 그러나 이로 인해 발생할

수 있는 다음과 같은 심각한 난제가 있음을 간과하여서는 안 된다.

(a) 범위의 경제 상실

이에 대하여 Kessides와 Willig은 다음과 같이 지적하였다.

“혁신적이고 시장반응적(market-responsive)인 철도 서비스의 공급은 유지보수, 철로와 구조 시설의 개선, 적재 및 환적 시설의 건설과 해운 회사까지 도달할 수 있는 지선의 구축과 같은 기반시설에 대한 상세한 투자를 필요로 한다. 운영자(또는 소매업자)가 기반시설 독점권자(또는 도매업자)와 필요에 따라 협력하는 것은 쉽지 않다. 이는 특히 투자 행위와 관련된 이들 간의 행위가 서로 조화를 이루지 못한 상황이면 더욱 어려울 것이다. ...

철도차량과 적하물이 효율적이고 안전하며 지연이 최소화되는 선로와 조차장 시설을 이용하기 위해서는 운영과 운반에 대해 모두 세심하게 고려한 우선순위에 따라 긴밀한 협력이 이루어져야 한다. 경쟁하는 운영자들(또는 소매업자)은 희소하거나 관심이 물리는 기반시설(또는 도매업자 서비스)을 놓고 격렬하고 치열하게 경쟁할 것이며, 철도 시스템이 전반적으로 효율적이고 대응적으로 운영이 되기 위해서는 이들의 불만을 지속적으로 해결해가는 것이 중요하다.”<sup>14</sup>

(b) 가격의 차별적 책정 능력의 감소

기반시설 운영자는 철도 운영 서비스에 대한 수요 및 이와 관련된 정보를 충분히 알 수 없기 때문에 기반시설 소비자에 대한 비용을 효율적으로 차별화할 수 없게 된다. 이로 인해 발생할 수 있는 결과 중 하나는 만일 증분 비용이 부과되었다면 수익성이 있었을 것임에도 불구하고 일부 서비스는 수익을 내지 못하게 될 것이다. 이는 (“공공 서비스”와 같이) 수익률이 미미한 서비스를 제공하는 경우에는 특히 중요하다.

실제 철도와 다른 운송수단 간에 상당한 경쟁이 이루어지고 있다면 수익성있고 경쟁적인 신규진입의 기회는 상대적으로 제한될 것이다. 이러한 측면에서 수직적 분할이라는 정책적 선택은 상대적으로 얻는 것은 적으면서 정도는 심각한 규제적 개입이 된다. 수직적 분할로 인한 장단점이 모두 존재하지만, 모든 상황을 감안해볼 때 장점이 단점을 분명하게 능가하지는 않는다.

일부 국가에서는 수직적 분할을 공공서비스 의무의 문제에 대해 적극적으로 대처할 필요 없이 철도 서비스에 경쟁을 도입하는 정치적 방편의 메커니즘으로 보기도 한다(공공서비스의무는 기반시설 운영에 편입될 수 있으며 간접적으로 국가 보조금을 받을 수 있다). 이러한 접근은 전혀 개혁하지 않는 것보다는 좋을 수 있겠지만 이에 따른 비용이 수반된다. 특히, 수직적 분할에 대해 앞에서 살펴본

문제점들은 새로운 투자에 대한 상업적 인센티브가 부족하며 가격 책정에 대한 명시적 또는 암묵적 통제를 받는 기반시설 운영자의 상황에서는 더 심각할 수 있다.

아래에 언급하겠지만, 수직적 분할은 다른 규제적 접근법의 난점을 개선하는 수단이 될 수도 있다. 특히, 독점사업권 가맹점이 독점사업권 계약 기간의 종료시점까지 기반시설을 제대로 유지할 인센티브가 감소하는 문제는 기반시설을 분리함으로써 해결할 수 있다.

- *분야 전문적 규제가 유지되어야 하는 경우(예: 공공 서비스 의무로 인하여)에는 서비스 전체에 대한 상한가격제가 전통적인 가격 통제보다 선호된다.*

특정한 상황(대도시로의 출퇴근 서비스의 가격을 통제하는 것과 같은)에는 부문 전문적 규제가 유지될 필요가 있다. 이러한 상황에서는 개별 가격의 통제보다는 가격 바스켓의 상한가격제를 설정하고 전체 바스켓 내에서 철도 회사가 융통성을 발휘하도록 허용하는 것이 선호된다. 철도 회사는 효율적인 방식으로 가격차별을 할 유연성을 활용할 수 있다.

일부 국가는 이러한 상한제의 대상이 되는 서비스 제공의 권리를 정기적으로 입찰하기도 한다(예: 독점사업권 입찰). 이러한 접근법은 위에서 살펴본 결론과 일맥상통한다. 입찰과정은 공공서비스 의무 수행을 위한 진정한 비용을 공개하며 가장 효율적인 제공자를 선택할 수 있도록 한다. 또한 낙찰자는 비용 최소화에 대한 일반 상업적인 인센티브를 온전히 갖는다. 더욱이 독점사업권 계약은 실질적으로 국가를 구속하는 계약이므로, 국가로 하여금 기반시설에 대해 특정 투자를 수행하게 한다거나 독점사업 가맹자의 비용 효율성으로 인해 발생하는 편익을 갈취하기 위해 상한가격제의 약관을 바꾸는 일이 없도록 하는 이점이 있다.<sup>15</sup>

그러나 독점사업권 계약에도 역시 난점이 있다. 특히 독점사업권 기한이 짧은 경우(또는 그 계약 기간의 마감일이 다가오는 경우)와 독점사업권 재계약이 이루어지지 않을 것이 거의 확실한 경우에는 가맹자가 자신의 기한 이상의 효과가 있는 투자를 할 인센티브는 현격히 줄어든다. 이러한 투자에는 새 차량이나 철도 기반시설의 유지/개선 등이 포함된다.

이러한 문제들은 서비스를 제공할 권리의 전면적인 판매를 통하여 극복할 수 있다. 따라서 이 접근법이 독점사업권 계약보다 선호되는 듯하다. 기반시설을 별도의 소유권 하에 두는 것과 같은 다른 해결방법도 있다. 영국과 아르헨티나는 독점사업권 정책의 한 요소로서 수직적 분할을 채택한 바 있다.

## 주

<sup>1</sup> 자료: 이탈리아의 제철 보고서

<sup>2</sup> 자료: “유럽 철도화물운송 혁명에 뒤처지다(Europe Lags the Rail-Freight Revolution)”, International Herald Tribune, 1997년 2월 21일.

<sup>3</sup> 이탈리아의 제철 보고서, 문단 20-22.

<sup>4</sup> EC는 다음과 같이 언급하였다. “국가들은 보통 철도 산업의 상업적 자유를 부정하였다. 즉각적인 목표에 대한 정치적 개입 뿐만 아니라, 당국은 매우 비경제적인 서비스를 유지할 것을 요구하는 경향이 있다... 정부는 특정 목표의 방향설정이 되지 않은 상황에서 손실을 막기 위한 대규모 보조금을 지급하여 왔다. 재정적 목표가 자주 혼선을 빚었다.” WP, 문단 19.

<sup>5</sup> EC는 다음과 같이 언급하였다. “지역사회는 새로운 종류의 철도를 필요로 한다. 우선적으로 사업성이 있어야 한다.”

<sup>6</sup> OUM과 YU, “철도의 경제적 효율성과 공공 정책에 대한 영향(Economic Efficiency of Railways and Implications For Public Policy)”, 운송수단 경제학과 정책 저널(Journal of Transport Economics and Policy), 1994.

<sup>7</sup> 독점사업권 가맹점 계약은 민영화를 위한 하나의 수단이다.

<sup>8</sup> NASH 교수와 TONER 교수는 철도는 다량의 물품 운송과 대도시로의 출퇴근 서비스를 제외하고는 운송수단 간의 경쟁에 직면해있다고 언급하였다.

<sup>9</sup> 뉴질랜드에서는 이러한 접근이 성공적으로 운영되고 있다.

<sup>10</sup> 미국에서는 주요 철도 노선에 대한 경쟁을 보전하는 것이 공공정책의 목표가 되어 왔다.

<sup>11</sup> “이중마진화”의 문제는 부분적으로는 경쟁 회사들 간의 계약적 장치를 통해 극복될 수 있다. 그러나 이러한 계약적 장치 역시 경쟁을 제한할 수 있다.

<sup>12</sup> 멕시코는 멕시코 시티의 정류장에 대한 공동 접근권을 주요 경쟁 철도업자들에게 정류장의 소유권을 분배함으로써 확보하였다. 이러한 합의는 미국에서도 오랫동안 이루어져 왔다.

<sup>13</sup> 수직적 분할은 특정 상황에서는 또 다른 이점을 가지고 있다. 예컨대, 수직적 분할은 (아래에서 논의된 바와 같이) 독점사업권 계약에서 발생하는 인센티브와 관련된 문제점을 극복하는 데 도움이 된다.

<sup>14</sup> KESSIDES와 WILLIG, 19쪽. ORDOVER와 PITTMAN의 “경쟁을 위한 철도 정책의 구조조정” 참조.

<sup>15</sup> 실무적으로 영국은 (다른 부문에서) 기업의 이윤이 일반 대중이 수용할 수 없을 만큼 너무 높은 경우 상한가격제를 사후 재협상의 대상으로 보았다.

## 도로 운송 분야의 경쟁 이슈(2000) Competition Issues in Road Transport(2000)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

(1) 도로 운송은 의심할 여지 없이 OECD 국가 경제에서 가장 중요한 운송 수단이다. 지난 50 여년에 걸쳐 도로 운송 분야의 성장은 사실상 육로 운송 방식의 성장 대부분을 차지하였다. 도로 운송 분야는 다른 운송 분야와 경쟁 관계에 있지만, 운송 분야 간 대체 정도는 운송 상품(또는 승객)의 종류, 운송 거리, 적시성, 인프라 이용율 등 다양한 요소들에 따라 달라진다.

도로 운송 산업은 경쟁의 특성 및 여지에 따라 다수의 세부 분야로 분류될 수 있다. 동 시장에서 경쟁의 여지가 있는 지 여부는 무엇보다도 운송 수단의 적시성, 규모 및 범위의 경제 등에 있어서의 근본적 차이에 의해 영향을 받는다.

전체 운송산업 중에서도 도로 운송 산업은 승객 및 화물 측면 모두에서 다른 모든 운송 수단 시장을 합친 것보다 더 큰 비율을 차지한다. 도로 운송은 다른 운송 수단보다 더 빠르게 성장해왔다. 운송 수단 간 경쟁이 존재하기는 하나, 여러 운송 수단 간 경쟁의 여지는 무엇보다도 운송 상품(또는 승객)의 종류, 기·종점 조합 및 적시성이 얼마나 중요한지에 따라 달라진다. 인프라 사용 요금 및 환경에 미치는 영향도 운송 수단 간 경쟁에 영향을 미친다. 인프라 및 환경요금은 운송 수단 간 경쟁을 왜곡하지 않는 방식으로 설정되어야 한다 (이상적으로는 각각의 운송 수단에 따라 발생하는 인프라 사용 비용 및 환경 비용을 각 운송 수단의 사용자가 전부 부담해야 함). 도로 운송 산업은 서로 매우 상이한 경쟁적 특성을 가진 다수의 세부 분야들로 구성되어 있다. 이 중 가장 중요한 구분은 승객 운송 시장과 화물 운송 시장의 구분이다. 승객 운송 시장의 경우 세부 시장은 1) 장거리 서비스 시장과 지역 내 서비스 시장, 2) 주기적, 전세 서비스 시장과 버스 및 택시 서비스 시장으로 구분될 수 있다. 화물 시장의 경우에는 1)전세화물(truckload) 서비스 시장과 LTL(Less-than-

truckload) 서비스 시장<sup>1</sup>, 2) 자영업자 시장과 운송회사의 고용운전자 시장으로 구분될 수 있다.

(2) 도로 화물 또는 트럭 수송 분야는 높은 수준의 경쟁을 유지할 수 있다. 동 분야의 자유화는 가격 인하, 서비스 개선 및 효율성 강화를 통해 상당한 수준의 후생증가를 가져왔다. 남아있는 규제들의 경우 안전 유지 및 환경에 대한 영향을 최소화하는 데 초점을 맞추고 있다. 국제적 수준에서 봤을 때 가격, 수량 및 서비스는 여전히 국제 양자 및 다자 협정으로 규제된다. EU 내 연안무역이 허용되기는 하나, 국제 트럭수송 분야 내 추가적인 자유화의 여지가 상당히 남아있다.

도로 화물(트럭수송) 산업은 전통적으로 규제가 상당히 심한 분야였고, 종종 철도 산업을 보호하기 위한 장치로 작용하였다. 그러나 지난 20 년 동안 미국, 영국 및 호주를 선두로 대부분의 OECD 국가들이 도로 화물 시장을 상당 부분 자유화 시켰고, 가격, 서비스, 수량에 대한 규제는 거의 남아있지 않다. 자유화의 이점은 매우 큰 것으로 나타난다. 관세가 15-25 퍼센트 사이로 떨어졌고, 내부 비용을 더 잘 반영할 수 있도록 조정되었다. 차량 이용률 및 귀로화물 부하율(backhaul load rates)이 개선되어 생산성은 더욱 더 향상되었다. 미국 내 재고 비용의 상당한 절감에 기여한 '정시 배달'과 같은 새로운 서비스가 개발되었다. 파괴적 경쟁이나 안전 기준의 저하와 같은 우려는 현실화되지 않았다. 적절한 규칙과 집행 체계가 존재할 경우, 트럭수송 분야의 경쟁 강화는 안전성 저하로 이어지지 않는다.

이렇게 분명한 자유화의 이점들이 존재함에도 불구하고, 매우 적은 숫자의 국가들만이 국내 트럭수송 산업을 자유화했다. 최소 하나 이상의 OECD 국가에서 '불법적인 업계 경쟁'을 유발시키지 않도록 하기 위해, 정부가 트럭수송 회사들이 설정한 가격을 반드시 먼저 검토하고 있다.

EU 내에서는 1998 년 1 월 1 일부터 연안무역을 포함한 국제 트럭수송부분이 자유화되었다. 그럼에도 불구하고 EU 를 벗어날 경우, 수량 및 관세 등을 통제하고 있는 국제 양자 및 다자 협정이 국제 전세화물 분야를 규제하고 있다. 양자 협정은 도로 이용비 및 세금의 상호 면제, 타국 운송회사와의 경쟁 왜곡

<sup>1</sup> 역자 주: 트럭한대 분량보다 작은 화물 운송 시장

등에 대한 규제 등도 포함할 수 있다. 또한 1995 년 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement, NAFTA)에서 제시된 국제 트럭수송분야에 대한 어느 정도의 자유화 규정에도 불구하고, 자유화는 아직까지 완전히 집행되지 않은 상태이다. 따라서 동 분야의 추가적인 자유화 여지가 상당히 남아있다.

전세화물 서비스 시장의 경우 여전히 시장집중도가 매우 낮은 편이지만, LTL 및 고속 화물 서비스 시장의 시장집중도는 훨씬 높다. 미국의 경우, 규제 철폐 이후 화물 회사들이 규모·범위의 경제를 더 잘 활용하기 위해 기업결합을 진행하면서 LTL 및 고속 화물 서비스 시장의 집중도가 높아졌다. 시장점유율 1-4 위 회사들의 총 점유율은 1997 년 18 퍼센트에서 1987 년 37 퍼센트, 1997 년 50 퍼센트로 증가하였다. 호주의 경우에는 세 개의 회사가 고속 화물 시장의 90 퍼센트를 차지한 바, 호주경쟁소비자위원회(Australian Competition and Consumer Commission, ACCC)가 이에 대해 반경쟁적 담합입찰 및 시장분할합의 혐의로 기소한 바 있다.

경쟁에 대한 우려는 시장집중도가 낮은 전세화물 분야에서도 종종 나타난다. 미국에서는 '가격부서(rate bureau)'라고도 불리는 운송 회사 연합이 산업 전반에 걸친 일반화된 서비스 요율 인상을 협상할 수 있도록 허용하는 경쟁법 면제 규정이 남아있다. 사법 당국은 이러한 면제 규정이 담합 활동의 주요 기점 역할을 할 수 있다고 우려한다. 아일랜드에서는 트럭운송 연합이 더블린 항구 봉쇄를 조직함으로써 소비자들로 하여금 더 높은 항구 이용료를 내도록 강제한 바 있었다.

- (3) 장거리 승객 운송 분야는 기본적으로 경쟁이 활발한 것으로 보이지만, 운송망 운영에 있어서의 규모·범위의 경제가 시장에 중요한 영향력을 미치는 것으로 보인다. 어떤 국가들에서는 자유화로 인해 단 하나의 전국적 운송업체가 등장하기도 했다. 일부 국가, 특히 남유럽 국가들은 시장 진입 및 가격에 대한 통제를 유지하고 있다. 동 분야의 경쟁 및 효율성은 자유화, 그리고 시장진입자로 하여금 버스 터미널 및 다른 필수 시설에 비차별적 접근을 허용하는 등의 보다 구체적인 친경쟁적조치를 통해 강화될 수 있다.

장거리 버스망을 운영하는 데 있어 어느 정도의 규모 및 범위의 경제가 존재하며, 이로 인해 항공회사망과 유사한 허브앤스포크망(Hub-and-spoke



network)<sup>2</sup> 이 발생하게 된다. 장거리 버스 시장에서는 항공 산업에서와 마찬가지로 시장집중도가 높은 경향이 있다. 미국, 영국, 호주의 경우, 더 작은 규모의 지역운송망과의 경쟁 및 특정 운행노선에 대한 지점간(point-to-point) 경쟁이 존재하기는 하나, 기본적으로 모두 단 하나의 전국적 버스운송회사만 존재한다. 버스망의 합병은 규모 및 범위의 경제로 인해 효율성(규모, 범위의 경제 형태로 나타남)의 이점과 경쟁둔화의 위협을 동시에 가지고 있다. 경쟁둔화의 위협은 강력한 운송 수단 간 경쟁, 특히 철도, 항공 및 자가용 등으로부터 경쟁이 존재 할 경우 다소 완화될 수 있다. 항공 산업에서와 같이 약탈적 행위를 금지하고, 경쟁업체들이 기존 장거리 버스 운영회사의 고객우대 정책 및 여행대행업체에 대한 인센티브를 사용할 수 있도록 하는 조치 등에 주목함으로써, 장거리 버스 시장에서의 효과적인 경쟁을 도모할 수 있을 것이다.

많은 도시에서 버스 터미널 간 경쟁의 여지는 제한적이다. 그 결과, 효과적인 경쟁의 발전을 위해서는 서로 경쟁 관계에 있는 버스회사들이 기존의 버스 터미널에 차별 없이 접근할 수 있도록 해야 한다. 버스 터미널의 소유자가 버스 서비스도 제공할 경우, 경쟁 버스회사를 차별할 강력한 인센티브가 존재한다. 터키에서 있었던 한 예로, 한 버스 터미널이 버스 회사간 합의를 따르지 않는 회사에 대해 차별을 가함으로써 버스회사간 수평적 협정을 가능하게 한 적이 있다.

일부 OECD 국가들은 여전히 장거리 버스 서비스에 대한 시장 진입과 가격을 규제하고 있다. 어떤 경우에는 철도 산업과의 경쟁을 방지 하기 위한 목적으로 버스 가격 및 서비스를 규제하기도 한다. 버스 서비스는 실제 철도 서비스에 대한 대체재보다는 보완재(승객들을 가장 가까운 주요 운행노선 정차역에 데려다 주는 역할)의 역할을 하도록 기능이 제한될 수도 있다. 많은 국가들에서는 새로운 서비스에 대한 허가를 내기 전에 해당 서비스에 대한 필요도를 먼저 평가하도록 하고, 새로운 시장 진입자들이 기존의 서비스 제공자와 과도하게 경쟁할 것으로 예상되는 서비스의 제공은 의도적으로 방지하고 있다.

다른 국가들의 경우, 특정 노선에 대한 독점권을 유지하지만, 이러한 독점권은

<sup>2</sup> 역자 주: 장거리 이동을 위해 규모가 작은 공항, 역 등으로부터 규모가 큰 공항, 역 등으로 이동하도록 하는 운송 시스템

이후 입찰에 부쳐진다. 입찰 과정에서 서비스 제공 빈도, 제공되는 버스의 품질 등을 구체적으로 명시할 수도 있다. 이후 입찰자들은 그들이 부과할 서비스 요금에 기반하여 입찰가를 제출한다. 이러한 접근법은 서비스 운영업체들이 부과할 수 있는 독점 지대를 제한하고, 입찰된 노선에 대해 최소한의 서비스 수준을 보장할 수 있도록 한다. 반면 버스 운영업체에게는 신규 서비스 시작, 기존 서비스 철수 및 고객 수요 충족을 위한 운영망 합리화를 추구할 능력에 제한이 가해지는 등의 단점도 있다.

(4) 지역 버스 서비스의 경우 몇 가지 요소로 인해 전통적인 시장 내 경쟁이 제한될 가능성이 있다. 두 개 이상의 지역 버스들이 같은 노선에서 경쟁할 경우 버스 회사들은 자신들의 버스 운행 시간표에 한 투자를 보호 받을 수가 없다. 또한, 네트워크 규모와 범위의 경제(*economies of network scale and scope*)가 특히 중요할 수 있는데, 이는 여행자들이 한 가지 운송망 만을 이용할 수 있도록 하는 여행카드 정책의 결과, 더욱 그렇게 되었다. 지역 버스 규제 철폐와 관련한 영국의 실험은 효율성을 증가시키는 등의 몇 가지 이점이 있었다. 그러나 시장 내 경쟁은 여전히 거의 존재하지 않는 상태이며 최근의 영국의 개혁은 이러한 모델에서 더욱 벗어나고 있다. 대부분의 국가들은 통합된 버스 운행 시간표 유지, 다른 운송서비스와의 조율 및 보조금 최소화를 목적으로 경쟁입찰형태의 시장 경쟁(*competition for the market*)<sup>3</sup>을 선택해왔다.

교통경제학자들은 지역 버스 서비스 시장의 경쟁에 관한 어려움을 지적해왔다. 한 회사가 자신의 버스 운행시간표에 하는 투자(예: 광고)는 경쟁회사의 악용에 취약한데, 이는 운행시간표에 맞춰 자사의 버스가 도착하기 바로 전에 경쟁회사의 버스가 도착하여 고객을 가로챌 수 있기 때문이다. 최악의 경우 버스들은 다음 정류장에 가장 먼저 도착하기 위해 도로에서 경주를 벌일 수도 있다. 이러한 배경에서 버스 회사들은 운행시간표 홍보에 대한 투자를 꺼려 하고, 시간표를 자주 변경하려 한다. 이러한 문제점들의 일부는 시간과 거리 측면에서 타 경쟁사의 버스 서비스가 기존 회사의 서비스에 너무 가깝게 편성되지 않도록 함으로써, 기존 회사의 투자를 보호하고 문제를 해결할 수 있다.

장거리 버스망과 마찬가지로, 교통망 운영에서도 상당한 수준의 규모 및 범위의

<sup>3</sup> 역자 주: 자연 독점재의 경우 독점권을 시장에 입찰하여 효율성을 높이는 행위를 의미

경제가 존재할 수 있다. 여행자들은 특히 여행카드를 구입하여 한 개 회사의 운송망만을 이용해야 할 경우, 서비스 제공 빈도가 높고 운송망이 넓은 회사들을 선택하고 싶어 할 것이다. 따라서 이렇게 서비스 제공 빈도가 높고 운송망이 광범위한 회사들은 여행카드 판매시 상당한 이점을 가질 수 있다. 두 회사 모두의 운송망을 사용할 수 있도록 하는 공동 여행카드 제공 합의가 이루어질 수도 있지만, 이러한 합의도 회사 간 경쟁을 없애는 역할을 할 것이다.

영국은 1985년 지역 버스 서비스에 대한 규제를 철폐했다. 그 결과 지역 버스 서비스의 효율성은 상당히 개선되었음에도 불구하고, 여전히 시장 내 경쟁은 거의 존재하지 않았다. 때로는 약탈적 행위도 발생했던 초기 경쟁 단계가 지난 후에는 시장이 점차 공전공영(live-and-let-live)의 균형점에 안착한 것으로 보인다.

대부분의 국가들은 지역 버스 서비스 제공자 선정을 위해 경쟁 입찰에 의존하고 있다. 경쟁 입찰은 버스 운행 시간표 통합, 타 운송 서비스와의 조율을 보장하고, 보조금이 최소 수준에 머물도록 할 수 있다. 경쟁 입찰의 단점은 서비스가 중앙에서 계획되고, 소비자 수요의 선호도 수준에 즉각적으로 반응하지 않는다는 것이다. 이러한 문제점 중 일부는 배타적 권리를 부여하지 않음으로써, 즉, 기존에 입찰된 노선에 대해 경쟁 서비스를 허가함으로써 완화될 수 있다.

- (5) 다수의 서비스 공급자가 경쟁함에도 불구하고, 택시 시장이 완전 경쟁시장이 될 수 없도록 하는 몇 가지 요소들이 존재한다. 예를 들어 소비자들은 서둘러 택시를 타야하는 경우가 종종 있고, 가격 비교나 서비스 품질을 평가하기가 어렵다. 특히 거리에서 택시를 잡아서 타거나 또는 택시정류장에서 기다리고 있는 택시를 타는 경우(보통 첫 번째에 서있는 택시를 타야 하기 때문) 문제는 더욱 심화된다.

부분적으로 이러한 우려의 결과, 대부분의 도시에서는 택시의 수와 서비스 요금을 규제한다. 많은 도시에서 택시 면허증은 양도할 수 있고, 주인도 바뀔 수 있는데, 이로 인해 택시 기사가 연간 수입의 몇 배를 벌 수 있는 경우가 발생하기도 한다. 이것은 택시 서비스 요금의 독점 지대의 증거라고 볼 수 있다. 택시 시장 자유화로 인해 이러한 택시기사들의 부에 손실이 발생할 수 있다는 사실은 택시 시장 자유화를 반대하는 주요 이유 중 하나이다.

*일부 도시에서는 택시 서비스가 자유화되었는데, 이는 일반적으로 택시 수의 상당한 증가로 이어졌으나 가격 측면에서는 혼재된 결과가 나타났다. 때로는 공항 택시 승차장과 같이 특수한 환경에서 문제가 발생한다. 시장 진입 장벽을 자유화 함으로써 택시 서비스를 추가적으로 자유화 할 여지는 여전히 상당히 남아있는데, 현재는 관심의 대부분이 특정 경쟁 보호장치에만 쏠려 있다.*

택시 서비스 시장은 콜택시, 택시승차장 및 길거리 택시 시장 세 가지로 분류될 수 있다. 이 세 가지 시장에서 경쟁 수준은 각기 다르다. 원칙적으로 봤을 때 콜택시 시장은 경쟁적이다. 즉, 전화로 다른 서비스를 구매할 때와 마찬가지로 승객들은 똑같은 방식을 이용해 택시 서비스를 구매할 수 있다. 택시 승차장 시장에서는 소비자들이 승차장의 첫번째 택시를 타도록 정해져 있는지에 따라(선입선출 정책) 경쟁 수준이 달라진다. 길거리에서 잡아 타는 택시의 경우에는, 특히 택시가 비정기적으로 도착할 경우 택시를 선택할 수 있는 기회가 제한된다.

택시 규제는 보통 정부의 책임이며, 규제 정책은 시에 따라 달라진다. 많은 도시들에서 가용 가능한 택시 수가 제한된다. 어떤 경우에는 상당한 수준의 인구 증가에도 불구하고, 수십년 동안 택시 수에 변화가 없는 경우도 있었다. 1930년대 초반 뉴욕에서 운영되는 택시 수는 약 20,000 개였지만, 1937년에는 13,566 개, 1990년에는 11,780 개로 감소했다. 이러한 택시 수의 제한 결과 중 하나는 앞에서 언급된 택시 면허증 양도 사례에서 나타난 것과 같이, 택시 기사들이 종종 상당한 수준의 독점 지대를 얻게 된다는 것이다. 이러한 지대가 갖는 의미는 후생 수준의 측면에서 중요하다. 이탈리아에서는 택시 서비스에 대한 수요 탄력성이 높다는 증거가 있었고, 특히 자가용을 유지할 수 없는 저소득층의 소비자들이 택시를 사용한다는 것이 발견됐다. 택시 면허증의 가치는 택시 기사들의 수입에 상당 부분을 차지하고, 따라서 택시 시장 개혁 반대의 주요 원인이 된다.

택시는 보통 독립적으로 운영되지 않고, 중앙화된 전화 예약 및 배차 시스템을 운영하는 집단(일종의 조합 또는 회사)에 속해 있다. 많은 도시에서 이러한 독립 집단의 수는 매우 적은 편이기 때문에, 상기 집단들은 시장지배력을 가지게 된다. 이들은 시장지배력을 통해 한 택시가 일주일 당 운영할 수 있는 시간을 제한함으로써 택시 공급을 제한하고, 집단 소속 택시들이 다른 경쟁 집단을 설립하기 위해 떠나는 것을 막으려고 한다. 경쟁 당국은 이들 독립 집단 간의

합병 그리고/또는 합의에 반대한다.

일부 도시에서는 특정 택시 승차장(특히 공항 및 철도역 승차장)이 택시업의 상당 비율을 차지한다. 경쟁 당국은 이러한 승차장 소유주가 택시 회사 수 또는 승차장에서 서비스를 제공할 수 있는 택시 수를 제한하여 시장지배력을 행사하려고 하는지를 관찰해왔다.

스웨덴, 뉴질랜드 등의 일부 국가와 호주의 일부 주, 미국의 일부 도시들은 택시 시장을 자유화 시켰다. 택시 시장의 자유화는 일반적으로 택시 수의 상당한 증가 및 응답 시간의 단축과 관련이 있었지만, 택시 요금이 항상 인하되었던 것은 아니다. 특히 공항 택시 승차장에서는 더욱 그러하다. 이는 때로 공항 택시 승차장에 길게 서있는 택시 줄, 줄 서는 장소를 둘러싼 택시 기사 간 갈등, 단거리 승객에 대한 승차 거부 등으로 이어졌다.

이러한 문제점들은 자유화가 경쟁을 장려하는 일단의 보호조치와 함께 이루어져야 한다는 것을 보여준다. 사용 가능한 보호조치의 예로는 택시 승차장에서의 선입선출 규칙 철폐, 승객들이 택시를 선택할 수 있도록 택시 승차장 재설계, 택시 가격이 택시 바깥에 표시되도록 하여 승객들의 택시 선택권 보장, 택시 승차장과 콜택시 시장 간의 동일 요금 등이 있다. 일부 도시에서는 길거리에서 잡을 수 있는 택시와 콜택시로만 예약가능한 택시서비스를 구분함으로써 경쟁을 도모하는데, 후자의 경우에는 규제가 거의 존재하지 않는다 (예: 런던은 택시와 미니캡을 구별, 아일랜드는 택시와 해크니(hackney)를 구별함). 이러한 보호조치들이 부적절하다고 판명된 시장들(예: 공항 승차장)에서는 제한적인 가격상한제 등이 필요할 수도 있다.

적절한 보호조치들이 있는 경우, 택시 시장의 추가적인 자유화의 여지는 상당히 많이 남아있다. 특히 택시 수에 대한 제한은 필요하지 않다. 양적 제한은 폐지되어야 하며, 자동차 안전 및 운전자 역량에 대한 최소한의 요건들은 유지되어야 한다. 일부 도시에 존재하는 상당한 수준의 독점 지대는 소비자들에게 상당한 혜택을 줄 수 있는 잠재 가능성이 있음을 보여준다.

## 철도 산업 내 구조 개혁(2005) Structural Reform in the Rail Industry(2005)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

(1) *지난 25 년간 거의 모든 OECD 국가에서 철도 산업에 대한 상당한 수준의 개혁이 실시되었다. 이러한 개혁은 일반적으로 철도산업의 비효율성 및 저조한 성과, 장기간의 시장점유율 손실에서 기인하였다.*

철도 개혁의 주요 의제는 기 진입 철도회사의 기업지배구조를 개선(기업화 및 종종 민영화를 통한 개선)하고, 철도 산업에 대한 공공 기금(보조금)에서 정치성을 더욱 배제할 수 있도록 하는 것이다. 예를 들어, 멕시코에서는 통합된 형태의 기존의 국유 철도가 크게 세 개의 철도(및 다수의 노선이 짧은 철도)로 분리된 후, 민간 부문에 장기 임대의 형태로 효과적으로 민영화되었다. 이는 생산성 및 안전, 서비스 품질에 상당히 긍정적인 효과를 가져왔다.

*많은 철도 서비스에 대해 밀접한 대체 서비스가 존재한다. 그러나 대체 서비스의 가격은 총 비용을 반영하지 않는 경우가 종종 있기 때문에 철도의 사용이 감소할 수 있다.*

철도 서비스에 대한 밀접한 대체 서비스가 다른 교통 수단에 다수 존재함에도 불구하고, 대부분의 경우 이러한 대체 교통 수단의 가격은 아직 효율적으로 책정되지 않고 있다(즉, 가격이 인프라, 사고, 환경, 혼잡 비용 전부를 반영하지 않음). 예컨대, 사례별로 예외가 존재하기는 하나 도로 사용료(이것이 존재하는 경우는 혼잡 수준에 따라 변하지 않는 것이 일반적이다. 도로 사용료가 과소 책정되어 있을 경우, 차선택으로나마 철도 요금도 낮추는 것이 경제적으로 효율적이며, 필요 시에는 관련 보조금을 사용해야 한다. 정부의 개입 부재 시 철도 서비스의 요금은 지나치게 높을 것이고, 이는 타 교통 수단 대비 해당 서비스의 소비를 낮추는 결과로 이어질 것이다.

부분적으로는 대체 교통 수단의 가격이 잘못 책정되어 있기 때문에, 사실상 모든 OECD 국가들이 어떠한 형태로든(즉, 최소한 새로운 인프라를 위한 공공 기금 또는 종종 승객 서비스에 대한 직접 보조금을 통해) 철도산업에 보조금을 지급하고 있다. 덴마크나 이탈리아와 같은 국가에서는 승객에 대한 직접 보조금이 승객요금에서 발생하는 수익을 초과한다. 이러한 보조금의 설계는 철도 사업자의 인센티브에 직접적인 영향을 미칠 것이며, 따라서 이는 전반적인 규제 제도 설계의 핵심 요소가 된다.<sup>1</sup> 특히, 보조금의 설계는 철도 운영업체가 생산적 효율성 및 투자를 위해 서비스의 규모를 증가시킬 인센티브에 영향을 미칠 것이다. 많은 국가에서 정부가 보조금을 지원하는 철도 산업은 장기간 과소투자의 문제를 겪어 왔다.

(2) *특정 유형의 경쟁 및 추구하는 규제에 따라 철도 산업 구조 개혁의 적절한 역할이 달라진다. 철도 산업에는 세 가지 유형의 경쟁이 존재한다.*

각 OECD 국가들이 자국의 철도 산업에서 시행하고자 하는 경쟁의 유형 및 규제에는 광범위한 차이가 있다. 세 가지 유형의 경쟁이 발견되는데, 각각의 유형은 상호 배타적이지 않다. 즉, 상이한 유형의 경쟁이 인프라의 다른 부분들에 대한 각기 다른 서비스에서 동시 다발적으로 발생할 수 있다.

철도 산업에서 발생하는 세 가지 유형의 경쟁은 다음과 같다:

- 수직적으로 통합된 철도 회사 간의 시장 내 경쟁. 이러한 유형의 경쟁이 발생하기 위해서는 대체 철도 서비스(예: 두 개의 독립된 도시간 철도 노선)를 제공할 수 있는 최소 두 개의 독립된 철도 인프라가 있어야 한다. 이는 북미 철도 화물 서비스에서 존재하는 경쟁의 주요 유형이다.
- 선로에 대한 사용권을 위임받은 철도 사업자 간 시장 내 경쟁(선로 인프라는 열차 서비스를 제공하는 회사에 소유될 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있음). 이것은 유럽 및 호주 대부분의 지역에서 발생하는 주요한 경쟁 형태이다.
- 철도 회사 간 발생하는 시장을 얻기 위한 경쟁(선로 인프라 이용 규제 제도 하에서 선로-열차 통합서비스 또는 철도 서비스를 운영하는 회사). 이것은 많은 EU 국가의 승객 서비스에서 발생하는 주요한 경쟁 형태이다.

*수직적으로 통합된 철도 회사 간의 시장 내 경쟁(competition-in-the-market)으로 인해 제한된 규제와 함께 어느 정도의 경쟁이 발생할 수 있다.*

북미 지역에서는 한 가지 주요한 형태의 경쟁이 지속적으로 유지될 수 있었는데, 이것은 바로 수직적으로 통합된 철도 회사 간 시장 내 경쟁이다. 이러한 유형의 경쟁은 도시 간 화물 수송 및 해상 운송을 포함한 화물 수송에 중요하며, 후자(해상 운송)의 경우 출발지가 같지만 도착 항구가 다른 두 노선은 서로 어느 정도 경쟁하게 될 것이다. 이것은 '소스(source)' 혹은 '목적지(destination)' 경쟁이라고 알려진 경쟁의 한 유형이다. 경험적으로 봤을 때, 적어도 북미 지역에서는 이러한 접근법이 비교적 적은 규제 개입과 함께 경쟁을 어느 정도 발생시킬 수 있었음을 알 수 있다. 규제적 개입은 구조 개혁, 잔존하는 주요 시설에 대한 접근권 및 '전속(captive)' 운송업자의 보호로 인해 제한될 수 있다.

통합된 철도 간 경쟁의 가장 분명한 예로, 캐나다에서는 두 개의 기 철도 사업자가 서로 거의 중복되는 두 개의 철도망을 운영한 사례가 있으며, 이 두 개의 철도망에는 광범위한 대체(경쟁)서비스가 제공될 수 있었다. 미국에서는 기업결합으로 인해 대규모 철도 회사의 수가 감소했다. 그럼에도 불구하고, 많은 주에서 운송업체들은 특히 장거리 운송에 있어서는 최소한 두 개의 철도 중에 선택을 할 수 있다. 멕시코에서는 철도 구조조정을 통해 의도적으로 주요 도시, 미국과의 국경, 대서양 및 태평양 연안 등에서는 최소한 두 개의 철도가 운영되도록 함으로써 경쟁을 촉진하고자 했다. 멕시코는 교차소유규칙을 통해 추가적인 철도 구조의 통합을 방지하였다.<sup>2</sup>

미국에서 발생한 통합된 철도 간 경쟁으로 인해 (다른 교통 수단과의 경쟁과 합쳐졌을 때) 규제당국은 철도 화물 수송에 대한 대부분의 요금을 규제하지 못하게 되었다. 화물 수송의 약 20 퍼센트만이 규제의 적용 대상이 되고, 특히 내륙 수로나 다른 철도를 이용할 수 없는 벌크선사(석탄, 화학제품, 농식품 등)가 규제의 대상이 된다. 많은 경우, 철도 회사는 다른 철도 사업자의 열차가 자신의 인프라(선로, 역, 조차장 등)를 사용할 수 있도록 허용하며, 특히 이것은 상호적 기반에서 이루어진다. 어떤 때는 특정 상황(예를 들어, 기업 결합 조건 하에)에 대해 인프라 이용을 허용함으로써 경쟁이 실질적으로 개선될 수도 있다.

다수의 통합 철도 회사가 존재한다는 사실로 인해, '환승(seams)'에 관한 문제가 불가피하게 발생한다. 이것은 최종 소비자에게 제공되는 일부 운송 서비스에 부득이하게 두개 또는 그 이상의 철도 회사의 서비스가 필요로 하기 때문이다.



일례로, 멕시코의 철도 시스템 구조개혁은 생산성 향상을 촉진하고 철도 운영을 증가시켰으나, 이것은 철도망에 새로 생긴 '환승점'을 교차하여 지나가는 철도의 운행량을 대가로 가능한 것이었다. 1995 년과 2002 년 사이 두 철도 회사 간의 교통류(traffic flowing)는 24 퍼센트에서 12 퍼센트로 감소했다.

(3) 선로 및 관련 인프라에 대한 접근 의무(mandated access)를 통해 철도 산업 내 경쟁을 도모하면서, 다수의 새롭고, 중요한 규제 문제들이 발생하였다.

특히 화물 운송의 경우, 대부분의 OECD 국가는 선로 및 관련 인프라에 대한 이용 규제와 더불어 열차 운영회사 간 경쟁에 의존하고 있다. 이는 전형적인 '필수 설비 접근(access to essential facilities)' 문제의 한 형태이다.

여타 공공사업 분야에서와 같이, 최종 소비자 가격 및 서비스 규제에서 접근 가격 및 서비스 규제로 전환하는 것은 다음과 같은 새롭고 중요한 규제 문제를 야기한다.

- (a) 인프라 접근에 대한 효율적인 가격 책정
- (b) 부족한 인프라 수용능력의 효율적인 할당
- (c) 선로 품질 및 안정성 보존에 대한 인센티브 유지
- (d) 선로 수용능력을 적시에 증대 및 확장할 인센티브 유지
- (e) 열차 운행으로 철도 인프라가 손상 혹은 지나치게 마모되지 않도록 보장하기 위한 열차 차량 감독

인프라 공급업체가 선로 품질 유지 및 향상에 투자하도록 하는 인센티브는 다양한 요인에 달려있다. 특히 인프라 공급업체가 스스로 열차를 운행하지 않는 경우, 품질 및 정비 등을 위한 확실한 규제 인센티브가 발전할 수 있도록 관심을 갖는 것이 중요하다.

(4) 선로 인프라에 대한 접근 규제에 있어 수직적 결합은 핵심적인 문제이다. 종종 통합된 기업의 반경쟁적 행위를 제한하는 것이 어려울 수도 있다.

선로 인프라에 대한 접근 규제를 통해 철도 서비스의 경쟁을 도모할 때, 철도 인프라 공급업체가 당해 서비스 제공을 두고 경쟁하도록 허용해야 하는 지 여부는 중요한 문제이다. 즉, 이것은 인프라 공급업체가 수직적으로 통합된 상태로 유지되어도 되는지에 관한 문제이다. 인프라 공급업체가 특정 서비스

제공에 대한 접근을 원하는 타 업체와 경쟁하도록 허용될 경우, 동 업체는 해당 서비스에 대한 경쟁을 제한하기 위하여 인프라 공급자로서의 자신의 위치를 이용해 타 업체의 접근을 거부하거나 또는 제한할 인센티브가 존재한다. 철도 산업이나 기타 규제된 산업의 경험에 비추어 봤을 때, 규제 기관 및/또는 경쟁 당국은 종종 이러한 반경쟁적 행위를 제한하는데 어려움을 겪는다.

수직적 분리(인프라 소유자로 하여금 특정한 열차 서비스를 제공하지 못하도록 하는 것)는 타 업체의 접근을 거부 혹은 제한할 인센티브를 제거함으로써, 경쟁을 강화할 잠재 가능성이 있다. 반대로, 이러한 수직적 분리는 범위의 경제의 손실로 인해 생산 비용을 증가 시킬 위험이 있으며, 인프라 공급업체에 대한 효과적인 규제 인센티브의 중요성을 강화시킨다.

많은 국가에서는 선로에 대한 접근 의무와 함께, 열차 운영으로부터 인프라 분리가 다양한 형태로 수반되었다. 대부분의 국가에서 이는 회계 분리 혹은 기업 분할로 나타났다. 유럽연합(European Union, EU)의 지침은 최소한 인프라와 열차 서비스 간의 회계 분리와, 기존의 철도 사업으로부터 특정한 주요 규제업무(예: 철로 배분)의 완전한 분리를 요구한다. 몇몇 국가에서 인프라 소유주는 특정 서비스를 제공할 수 없으며, 따라서 당해 서비스에서 수직 분리되어 있다고 할 수 있다. 영국과 스웨덴을 포함한 소수의 국가만 인프라 소유주가 모든 열차 서비스를 제공하는 것을 금지하고 있다.

OECD 내 많은 사례에서 볼 수 있듯이, 통합된 기 철도 서비스 공급업체들은 선로 인프라의 소유자인 자신의 위치를 이용하여 경쟁관계에 있는 열차 운영업체의 접근을 제한하거나 거부하려고 해왔다. 일례로, 독일 경쟁당국(Bundeskartellamt)은 국영 철도회사(Deutsche Bahn)가 철도 이용 횟수에 따라 할인된 요금을 부과하던 초기의 선로 사용료 체계를 조사하였으며, 이것이 경쟁 업체와 비교하여 자회사인 DB Regio(DB 지역철도서비스)에 더 유리했음을 발견했다. 또한, 소위 '라스트 마일 서비스(last mile service, 선적, 하역 및 조차 관련 시설)'에 대한 접근과 관련된 불만도 제기되었다. 스위스에서는 신규 시장 진입업체인 Lokoop 이 SBB(스웨덴 기 운영업체)가 특정 노선 및 SBB 의 철도역에 대한 접근을 금지한 것에 대해 스위스 경쟁 당국에 항의를 제기하였다.

철도 및 기타 공공 서비스 산업의 경험을 비추어 볼때, 주로 사후 개입으로

제한된 경쟁당국의 조치는 기존업체가 경쟁의 도입을 지연시킬 경우, 적시의 효과적인 인프라 접근을 보장할 준비가 제대로 되어 있지 않다. 멕시코는 “연방경쟁위원회의 결의안 및 제재를 통해 접근 문제를 해결하기는 어렵다”고 밝혔다. 또한 “멕시코의 경험은 철도 영업권 보유자들로 하여금 접근 의무를 제공하도록 하는 것이 충분하지 않다는 것을 보여주며, 필요 시 효과적으로 개입하고, 명확하게 시장 규칙을 정할 수 있도록 규제 기관을 강화하는 것이 필수적이다”<sup>3</sup>라고 덧붙였다.

**(5) 수직적 분리는 결과적으로 나타나는 경쟁의 수준을 강화시킬 잠재력을 가지고 있다.**

규제 기관이 개입하고, 접근 조건을 규정할 권한이 분명히 가지고 있을 때에도, 이들은 여전히 수직 통합된 기업의 인센티브에 대해 싸워야만 한다. 이러한 이유로 인해, 많은 국가에서는 인프라 공급업체와 열차 운영업체 간 상당한 수준의 분리를 추구해 왔다. 그 예로, 이탈리아는 “화물 운송 서비스 간 공평한 접근 보장은 기 화물 운송 서비스 업체와 철도청(RFI) 간의 상당한 분리를 요구할 것이다. 이것은 사실상 Trenitalia(철도청 소유 열차 운영사)의 화물 운송 부분의 민영화를 암시하는 것이다”라고 말했다.<sup>4</sup>

수직분리는 ‘양자택일(all-or-nothing)’의 문제일 필요는 없으며, 서비스 별로 수직분리를 다르게 적용할 수도 있다. 일례로, 덴마크의 경우<sup>5</sup>와 같이 승객 서비스의 경우 수직 통합을, 그리고 화물 운송 서비스의 경우 수직 분리를 추구할 수도 있다.

*다수의 국가에서 법에 규정된 선로접근권에 다양한 형태의 인프라-열차운행서비스 분리가 함께 수반되었으나, 인프라와 열차 서비스의 관계를 완전히 단절하는데 성공한 국가는 매우 적었다.*

다수의 국가, 특히 유럽에서는 선로 인프라와 열차 운영이 어느 정도 분리되어 있다. 그러나 몇몇 경우에는, 이러한 분리는 회계 혹은 법적 분리에 지나지 않는다. 이전의 국영철도(FS)가 RFI 와 Trenitalia 로 분리되었으나 여전히 하나의 지주회사 아래 있는 이탈리아의 경우가 그 예이다.<sup>6</sup> 스위스에서도 승객 및 인프라 서비스 간 회계 분리가 되어 있다(철도청의 화물 서비스는 자회사를 통해 제공됨).<sup>7</sup> 유럽연합의 최근 지침에 따라, 많은 국가는 기존의 (아직 선로

배분 업무가 분리되지 않은) 철도사업에서 분리된 새로운 선로 배분 기구를 설립하고 있다. 그 예로, 독일의 선로 배분 기구(Trassenagentur)가 연방 철도 규제 하에서 설립 될 것이다.

인프라 공급업체가 스스로 열차를 운행하지 않고, 기타 철도사업과 재정적으로 연관이 없는 영국과 스웨덴에서 이러한 분리가 가장 많이 나타난 것으로 보인다.

*수직분리에는 장단점이 존재한다. 수직분리에 대한 결정을 내리기 위해서는 여러 요소 간 균형이 필요하다.*

인프라 공급업체가 특정(혹은 전체의) 열차 서비스의 제공을 금지할 결정은 다음과 같은 질문에 대한 답에 따라 달라진다: (1) 경쟁에 미치는 효과는 무엇인가?; (2) 인프라의 장기 이용, 품질 및 신뢰도, 수용능력 증가에 미칠 효과는 무엇인가?; (3) (범위의 경제의 손실로 인해) 생산 비용에 어떤 효과를 미칠 것인가?

수직분리는 그 결과 발생하는 경쟁이 더욱 강화 될수록 이로울 것이다. 결국, 열차 서비스에서 발생 가능한 경쟁과 수직 통합된 철도 시스템 내 기 진입 업체의 반경쟁적 행위를 방지하는 규제 기관의 능력에 따라 수직분리의 효과가 달라질 것이다.

다수의 국가의 화물 산업에 시장 진입이 있었음에도 불구하고, 진입업체는 대체로 규모가 작은 편이다. 현재까지 상당한 수직분리가 추구된 국가들에서조차도 기 진입 화물 운송 업체는 높은 시장 점유율을 유지해왔다. 일례로, 유럽에서 가장 개방된 철도 시장을 가지고 있다고 여겨지는 국가 중 하나인 독일에는 화물 운송 서비스를 제공하는 약 120 개의 철도 업체가 있다. 새로운 시장 진입업체의 시장 점유율은 2003 년 6.8 퍼센트에 달했다.

스웨덴에서는 “그러나 다른 경쟁업체와 경쟁이 이루어지는 경쟁시장을 향한 화물 운송 시장의 발전은 더뎠다. 여러가지 요소 중에서도, 이는 아마 철도 차량, 역, 터미널, 서비스 정비 시설, 조차장 등의 필수 시설에 대한 비차별적 접근의 중요성을 과소평가한 결과일 것이다.”<sup>8</sup>

승객용 철도 시장에서는 시장 내 경쟁의 여지가 더욱 제한되어 있는 것으로 보인다. 승객 서비스를 두고 경쟁하는 신규 진입업체의 예는 매우 드물다. 그 예로 1996 년과 1999 년 사이에 네덜란드의 대도시 간 서비스를 제공한 Lovers Rail 이라는 진입업체가 있다. 또한 현재 독일에서는 장거리 승객 운송에서의 경쟁업체(Connex)가 한 개가 있으며, 이 업체는 Gera-Leipzig-Berlin-Rostock 및 Zittau-Gorlitz-Berlin-Stralsund 구간 내 정기 운행 서비스를 제공한다.

앞서 언급된 바와 같이, 수직분리에 대한 한 가지 우려사항은 선로 인프라의 유지와 투자를 수행할 명시적 인센티브의 중요성을 강화시킨다는 것이다. 지금까지 수직분리를 가장 활발하게 추구해온 소수의 국가에서 선로 품질 및 투자가 감소했다는 증거는 상대적으로 매우 적다. 영국에서는 다수의 큰 사고가 발생한 이후, 철도망이 예상했었던 것보다 더 안 좋은 상태에 있었다는 것이 밝혀졌다. 이것이 선로 보수에 대한 올바른 규제적 인센티브를 제공하지 못해서인지, 혹은 단순히 민간 소유의, 규제된 철도 시스템으로의 전환 과정에서 발생한 감독의 문제인지는 분명하지 않다. 수직분리가 인프라의 품질과 투자에 미치는 장기적 영향도 아직 분명하지 않다.

마지막으로, 범위의 경제의 손실에서 기인한 비용 증가가 적을수록, 수직분리는 더 매력적일 것이다. 생산 비용에 미치는 효과를 평가하기 위해서는, 향후 발생할 것으로 예상되는 범위의 경제에 대한 기술적이고 계량경제학적인 연구가 요구된다. 미국의 철도에 관한 연구에서는 완전한 수직분리로 인해 생산 비용이 20~40 퍼센트 정도 높아질 수 있다고 주장했다.

- (6) 많은 국가는 철도 산업 내 시장을 얻기 위한 경쟁(competition-for-the-market)을 장려하기 위해 노력해왔다. 이러한 경쟁 입찰은 규제를 바꿀 수는 있어도, 규제의 필요성을 없애지는 않을 것이다.

많은 국가는 철도 산업 내 (통합된 선로 및 열차 서비스 혹은 분리된 열차 서비스를 놓고) 시장을 얻기 위한 경쟁을 도모하기 위해 노력해왔다. 이와 같은 경쟁입찰은 규제의 필요성을 없애는 것이 아니라, 오히려 부가적인 규제로서 간주되어야 한다. 남아있는 규제 문제로는 독점 사업권 기간 중 가격 및 서비스의 발전 방법을 명시하고, 독점 사업권의 종료가 가까워 짐에 따라 선로 및 철도 차량에 대한 투자를 위한 인센티브를 유지하는 것 등이 있다. 전체 철도망에 대한 조직화 된 시간표 및 차표 발매 시스템도 문제로 남아 있다.

승객용 철도 시장에서의 경쟁이 사실상 거의 없다 해도, 다수의 국가에서는 도시 간, 지역 및 교외 철도의 승객 서비스를 두고 시장을 얻기 위한 경쟁을 활용한다. 스웨덴은 1990년대 초 이래로 지역 서비스와 수익성이 없는 지역 간 서비스에 대해 경쟁 입찰을 시행해왔으나, 모든 입찰의 낙찰자는 SJ(스웨덴 국영 여객운수회사)였다. 덴마크에서는 덴마크 철도청(DSB)이 운영하는 지역 노선의 삼분의 일이 2014년 이전에 공공 조달의 대상이 될 것이다. 독일의 주 정부(Länder)는 지역 철도 서비스에 대한 경쟁 입찰을 사용하는 경우가 종종 있다. DB Regio는 당해 시장의 90퍼센트를 점유하며, 약 60개의 운송회사가 남아 있는 시장점유율을 나누어 보유하고 있다. 스웨덴의 SBB는 독일 남부 지역여객서비스의 경쟁입찰에서 낙찰을 받기도 했다.

시장을 얻기 위한 경쟁은 단독기업에 대한 독점 규제보다는 더 나은 성과를 거두는 것으로 보이지만, 특히 다음과 같은 많은 규제 문제가 남아있다: (a) 요구된 가격과 서비스가 영업 독점 기간에 걸쳐, 그리고 시장 내 변화에 대응하여 어떻게 바뀌는지 명시; (b) 특히 독점기간의 종료를 앞두고 선로 및 철도 차량에 대한 투자를 위한 인센티브 유지.

이러한 경쟁입찰 설계 시 중요한 사항으로는 통합된 차표 발매 혹은 전국적으로 조율된 운행 시간표와 같은 특성을 보존할 수 있도록 보장하는 것이 있다.

*열차 서비스 내 경쟁 수준은 이웃하는 관할구역 간의 철도망 사양의 규격화 등의 조치를 통해 강화될 수 있다.*

경쟁(시장 내 경쟁이든 시장을 얻기 위한 경쟁이든)은 이웃한 철도시스템의 상호운용을 용이하게 하고, 신규 진입업체가 각 국가의 시설에 반드시 투자해야 하는 수준을 제한함으로써 강화될 수 있다. 이는 선로 구간, 운영 과정, 신호 방식 등의 규격화를 통해 이루어질 수 있다. 현재 유럽에서는 철도 규격으로 인해 신규 진입자가 적절한 기관차, 철도차량, 혹은 이를 운영할 승무원을 획득하는데 문제가 발생할 수도 있다. 특히 이탈리아에서 이와 같은 문제가 벌어졌다. 호환이 가능한 외국 열차를 구한다고 해도, 이러한 열차는 이탈리아 철도망 운영을 위한 허가를 받아야 하며, 허가는 기 진입 철도망 운영업체인 RFI가 발급한다. EU는 회원국 간 철도 시스템의 상호 운용성 강화를 위해 노력하고 있다.

(7) 경쟁법 집행 문제는 현존하는 철도 경쟁의 유형에 따라 각 관할권역마다 다르게 나타난다.

각 OECD 국가 내 경쟁 유형의 다양성으로 인해, 경쟁법 집행에 관련한 다양한 문제가 야기되었다. 통합된 기업 간의 시장 내 경쟁의 경우, (평행 선로의 감소 및 남은 철도망의 더 집중적인 활용을 통해) 기업결합으로부터 얻는 효율성 개선 혜택이 존재하며, 이는 반드시 경쟁감소로 상쇄된다. 여러 국가에서는 통합된 철도 회사간 추가 결합을 막고 있다.

중장기에 걸쳐, 철도 산업 내 통합 양식을 파악할 수 있다. 이러한 통합은 나머지 선로의 밀도를 증가시키고 '환승' 문제를 제거함으로써 효율성을 개선한다. 미국에서는 1980 년대에 다수의 대규모 철도 기업결합이 있었으며, 보다 최근에는 교통서비스위원회(Service Transportation Board)가 추가 통합을 방지하기 위한 조치를 취했다. 멕시코 경쟁 당국은 Ferromex(북태평양 철도)와 Ferrosur(남동부 철도) 간의 협정을 금지했다. 유럽에서는 국가 간 철도회사 통합의 시도는 거의 없었지만, 향후 국경을 초월한 기업결합이 발생 할 수도 있다.

접근 의무를 통해 시장 내 경쟁을 강화하려는 국가에서는, 주요 경쟁 이슈가 보통 필수 설비에 대한 비차별적 접근 보장과 관련되어 있다. 대부분의 경우 선로 인프라 접근에 관한 기본 규정은 법으로 명시되어 있고, 철도 규제 당국에 의해 시행된다. 그러나 경쟁당국은 종종 '지원' 또는 '틈새를 메우는' 기관으로 불린다. 이는 멕시코의 사례에서 분명하게 드러났다. 멕시코에서는 "접근 조건에 관한 분쟁 해결에 있어, 분야별 규제의 효과성이 부족하였다. 이로 인해, 양허권자는 자신의 시장 내 입지를 개선하고, 필수 설비에 대한 경쟁자의 접근을 제한하기 위하여 상호연결 및 차량 임대 서비스 조건을 전략적 도구로 사용할 인센티브를 갖게 되었다. 그 결과, 양허권자와 경쟁자 간 충돌이 경쟁 문제가 되었다. 그리고, 철도 회사는 화물 수송 및 공동 궤도 사용권, 환승이 필요한 특정노선에 대한 경쟁 조건과 관련하여 연방경쟁위원회의 의견을 구하게 되었다."

다수의 경쟁당국은 신규 진입업체가 제기한 기 진입 철도 운영업체의 차별적인 행위에 대한 불만을 다루었다. 예를 들어, 독일 경쟁당국은 2003 년 DB 가 여객철도운영 경쟁업체(Connex)가 운영하는 노선의 시간표 혹은 요금정보를

자사의 것에 포함하지 않겠다고 한 거부 행위를 조사하였다. 또한 이탈리아 경쟁당국은 2003년 8월 의회에 터미널과 주차장, 보수 서비스로의 접근에 대한 우려를 표시하였다. 1996년 스웨덴 경쟁 당국은 SJ가 민간 경쟁업체(BK Tag)를 경쟁에서 배제시키기 위해 지역 서비스 입찰에서 약탈적 가격책정 행위를 했다고 주장하면서, SJ에 대한 소송을 제기하였다. 즉, 스웨덴 경쟁 당국은 SJ가 해당 교통수단에 대해 평균가변비용에도 미치지 못한 가격을 적용했다고 주장한 것이다. 2003년 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 FS가 이탈리아에서 독일-이탈리아 간 국제여객철도서비스를 두고 새로운 시장 진입업체인 GVG를 상대로 시장지배적 지위를 남용했음을 발견했다.

멕시코에서 양허권자들은 특히 기 진입 철도회사가 기점 간 운행 서비스를 스스로 제공할 수 있을 경우, 자신의 철도망에 타 철도 차량의 접근을 허가하는 것을 꺼려해 왔다. "양허권자들은 경쟁업체들이 과도하고, 차별적인 가격과 불리한 접근 조건을 설정하고, 상호연결 및 공동 궤도 서비스 제공을 거부하고 있다는 혐의를 규제당국에 제기하였다. 이러한 갈등은 환승노선이 당사자의 독점운영 노선과 경쟁하는 시장에서 더 만연하다."<sup>9</sup>

- (8) 이와 같이 폭넓은 경험에도 불구하고, 철도 산업의 전반적인 개혁에 있어 수직분리의 적절한 역할은 아직 분명하지 않다. 관리 및 보조금 체계에 대해 추가적인 검토가 필요하다.

결론적으로, 철도 산업 내 다양한 유형의 경쟁과 각기 다른 수준의 수직적 분리에 대한 경험이 광범위하게 존재함에도 불구하고, 전반적인 철도 산업 개혁에서 수직분리의 적절한 역할이 무엇인지에 대해 명확히 이해하는 것은 아직 불가능하다. 현재 단계에서는 기업지배구조 및 효과적인 보조금 체계의 설계(보조금이 필요한 경우)와 같은 다른 요인들이 존재하는 것으로 보이며, 이러한 것들이 수직 분리만큼이나 철도산업의 전반적인 성과에 큰 영향을 미칠 수 있는 것으로 판단된다. 특히 유럽에서는 철도가 효율성, 품질, 지속적인 투자에 대한 인센티브를 유지할 수 있도록 공적 기금을 고안하는 것에 대한 연구를 추가적으로 수행하는 것이 매우 가치있는 일이 될 것이다.



## 주

---

<sup>1</sup> 네덜란드 제출보고서(12 쪽)는 다음과 같이 언급한다. “승객 철도 운송의 총 비용의 대략 60%는 현재 중앙 정부가 지불한다…… 이러한 비용산정은 철도 분야 및 교통 관련 기업이 효율적으로 일하려는 자극제가 되지 못한다.”

<sup>2</sup> 멕시코에서 세 간선의 양허권자들은 타 철도 회사의 5% 이상 소유하지 못하도록 되어있다.

<sup>3</sup> 멕시코 제출보고서 14 쪽 참조

<sup>4</sup> 이탈리아 제출보고서 14 쪽 참조

<sup>5</sup> 덴마크의 대부분의 철도 화물 운송 서비스는 스웨덴 발 독일 행이거나 그 반대이다.

<sup>6</sup> 유럽연합은 GVG의 경우, 이 기업 분할로는 FS가 하나의 통합된 회사처럼 행동 할 인센티브를 배제하기에 충분하지 않다고 인정했다.

<sup>7</sup> 스위스 법은 철도 운영업체가 기관 및 재정적으로 인프라를 다른 부분의 사업에서 분리시킬 것을 요구한다.

<sup>8</sup> 스웨덴 제출보고서 11 쪽 참조

<sup>9</sup> 멕시코 제출보고서 10 쪽 참조

## 주요 운송 설비 접근(2006) Access to Key Transport Facilities(2006)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구 보고서 및 라운드테이블 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) *운송시장의 신규 진입업체들은 주요 기반시설에 대한 접근을 요구하는 경우가 종종 있다. 그러므로 기반시설 접근에 대한 공공 정책은 진입 조건을 구성하는 중요한 하나의 요소가 될 수 있다.*

주요 기반시설의 예로는 항공 운송 시장의 공항, 해상 운송 및 연락선(ferry) 서비스 시장의 항구, 철도 시장의 철로, 버스 운송 시장의 터미널 등이 있을 것이다. 특정 교통수단을 운영하는데 필수적인 일부 설비는 반독점의 의미에서 봤을 때는 '필수적 설비'가 아닐 가능성이 있다. 이는 해당 운송수단이 다중(multi-modal) 운송 시장에서 경쟁하기 때문이다.

- (2) *수직통합의 경제(economies of vertical integration)가 강한지에 따라 핵심 기반시설에 대한 접근은 비현실적일 수도 있고 혹은 용이할 수도 있다. 이와 같은 수직 통합으로 인해 상방(upstream) 혹은 하방(downstream) 부문의 독립적 공급업체와 기반시설을 공동으로 사용하는 것이 비효율적이거나 위험해질 수도 있다. 또한 설비 용량, 또는 설비 용량의 점증적인 추가 비용 및 속도도 주요 기반시설에 대한 접근의 용이성을 결정하는 요소이다.*

운송 분야에서는 지리적 특성이나 토지이용 양식으로 인해, 시장참여 기업들이 각각의 인구 밀집지역에 서비스를 제공함에 있어 단일 종점(single terminus)만 사용하도록 한정된다. 또한 설비 운영에서 발생하는 규모 및 범위의 경제로 인해 각 대도시권의 단일 종점 사용에 대한 인센티브가 증가할 수 있다. 그러나 다른 시장들과는 달리 운송터미널 설비의 규모 및 범위의 경제는 동 설비 사용에서 나타나는 강력한 수직적 경제(vertical economies)와 반드시 연관되어 있는 것은 아니다. 따라서, 일반적으로 상방 및 하방 기업들이 설비를 공동으로 사용하는 것이

가능하다. 그러나 영국 철도 분야에서 안전에 대한 우려가 증가한 것과 같이, 설비 사용의 공유가 언제나 가능하지는 않을 수도 있다.

기업들이 설비를 공유함에도 불구하고, 기존 업체가 기반시설 설비용량 전체를 사용하고 있을 경우에는 여전히 접근에 관한 문제가 발생할 수 있다. 이러한 상황에서, 시장확장을 도모하는 신규 진입업체나 기존업체의 요청에 따라 필수 설비 용량을 낮은 비용으로, 신속하게 확장할 수 없다면 접근 문제가 특히 논란이 될 수 있다.

(3) 주요 기반시설 접근에 대한 정책적 결정은 매우 복잡하지만, 필수설비원리(essential facilities doctrine)에서 유래된 조건 하에서 잠재적으로 가장 높은 성과를 거둘 수 있다.

다음과 같은 상황에서 접근 문제가 가장 복잡하고, 경쟁 측면에서도 제일 중요하다.

- 설비 접근 부족으로 인해 시장의 어느 공급업체든 상당한 수준의 비용을 부담하게 될 때;
- 하나 혹은 그 이상의 공급업체의 설비 접근 부족으로 인해 소비자가 피해를 입을 때;
- 설비용량에 제한이 있을 때;
- 설비가 시기 적절하게 확장되지 않고, 진입(또는 제품 리포지셔닝)이 어려울 때;
- 설비 접근이 강력한 수준의 수직적 통합의 경제(즉, 효율성 혹은 안전성) 혹은 규모 및 범위의 경제의 대상이 되지 않을 때;
- 소비자에게 혜택을 제공할 수 있는 독립적 공급업체에 대한(그리고 업체 간에) 기존의 기반시설 설비용량 할당을 변경시키는 것이 현실적으로 가능할 때;

이러한 상황들이 필수설비원리가 유래된 조건이며, 동 조건 하에서 필수설비원리가 가장 일반적으로 적용된다. 호주의 경우, 규제적 절차를 통해 접근에 대한 결정을 내리는 제도를 보유하고 있으며, 이 역시 상기 제시된 조건들에 초점을 둔다.

(4) 앞서 언급된 조건들이 존재한다면, 독점사업권을 보유하고, 수직적으로 통합된 독점기업을 규제하는 것 보다 필수설비원리를 사용하여 접근을 요구하는 것이 더 매력적일 수 있다.

필수설비원리를 통한 접근 의무(mandated access, 또는 액세스 의무)는 통합된 독점기업을 규제하는 것보다 더 나올 수 있다. 이는 상방 및 하방 시장에서 가격을 인하하고, 품질을 향상시키며, 혁신을 할 인센티브를 접근 시정조치로써 사용할 수 있기 때문이다.

접근 의무를 강도 높은 자연독점 규제의 대체재로 볼 경우, 의사결정자들은 대안들의 장단기 비용 및 편익을 검토할 기회를 가질 수 있다. 종종 규제와 연관되어 있는 비용을 최소화하고, 혁신을 수행할 인센티브가 장기적으로 감소함에 따라, 접근 의무라는 대안이 더욱 매력적일 수 있다. 이는 접근 의무를 통해 관련 상방 및 하방 시장의 경쟁적 운영이 가능해지고, 이로 인해 가격을 인하하고, 품질을 개선하며, 혁신을 할 인센티브를 유지할 수 있기 때문이다.

- (5) 필수설비 접근에 관한 정책 혹은 대안적 해결방안을 강구하는 데 있어, 기반시설 투자를 위한 효과적인 인센티브의 유지가 중요한 고려대상이 되어야 한다.

접근 의무 설계에 있어 발생하는 주요 우려 사항은, 이러한 의무조치로 인해 주요 설비의 소유주들이 향후 시설 개선을 위해 투자할 인센티브가 잠재적으로 감소할 수 있다는 점이다. 예컨대, 경쟁업체에게 시설 접근을 허용하도록 하는 접근 의무로 인해 주요 설비에 대한 투자가 제대로 이루어지지 않을 수 있다. 주요 설비에 대한 대안적인 소유권 구조를 통해 주요 시설의 개선 및 확장을 위한 투자 인센티브를 유지하는데 기여할 수 있다.

- (6) 교통 분야의 기반시설에 대한 평등한 접근을 제공하기 위해 단순히 계약상의 의무를 부과하는 것은 합리적인 조건으로 평등한 접근을 보장하는 데 충분하지 않을 수 있다. 예컨대, 만약 필수 설비의 소유주가 신규 시장진입업체와 기존의 경쟁업체를 차별하거나, 신규 진입자의 접근을 간접적으로 거절할 인센티브와 능력을 가지고 있을 경우, 계약상의 의무 부과는 평등한 시설접근 보장에 불충분할 것이다.

시설 접근을 허용하는데 있어 적발하거나, 입증하기 어려운 형태의 교묘한 차별이 적용될 수 있다. 판례법 및 규제 소송에서는 평등한 접근 허용 의무의 효과성을 약화시키는 폭넓고, 다양한 행위를 상세히 열거하고 있다. 사무국의 연구보고서 및 라운드테이블 논의에서는 다음과 같은 다수의 예시들이 강조되었다.

- 연락선 서비스의 경우, 기존 업체는 신규 진입업체의 운영 능력을 약화시킨다. 기존 업체는 신규 진입업체의 승객 하역을 방해할 수 있도록 서비스 일정을 편성하기도 한다. 또 다른 경우로, 진입을 희망하는 한 기업은 기존의 항구 설비 진입을 거절당한 바 있고, 이후 정부가 기존 업체를 대신해 새로운 항구 건설을 위한 노력을 막았다는 것도 알게 되었다.
- 해상 운송 산업의 경우, 항구 서비스를 제공 하려는 한 신규 진입업체는 해당 서비스 제공에 대한 허가를 받을 수 있었으나, 이후 항구 서비스 제공에 필요한 소각 설비에 대한 접근은 거절당하였다.
- 버스 산업에서 한 경쟁업체는 기존 업체의 표 발권시스템을 사용하도록 요구받았으나, 기존 업체는 표 발권 수입금을 신규 진입업체에게 넘겨주는 것을 지체시켰다.
- 항공 산업의 경우, 신규 진입업체에게 공항 입구에서 가능한 가장 먼 곳에 슬롯을 지정해 주었다.
- 전력 산업에서는, 송전 차별에 대한 행동 규칙이 시행되었을 때, 송전망 소유주가 독립적인 전력회사를 상대로 더욱 교묘하고 입증하기 어려운 형태의 차별을 행하였다.

수직 분리와 같이 차별에 대한 인센티브를 줄이는 구조적 변화는 행태적 원칙이나 계약 의무에 대한 하나의 대안 혹은 보완 장치로써 고려되어야 한다.

*(7) 시장 진입 시, 필수설비를 소유하고 있지 않는 시장 진입업체와 기타 공급업체에게 접근권을 제공하기 위한 네 가지 방안이 있다. 이러한 방안들은 잠재적으로 가치가 있으나 흔히 사용되지는 않는다.*

접근권 제공을 위한 추가적인 네 가지 방안은 다음과 같다.

- 공동 운영 및 확장권에 대한 계약,
- 설비공동소유제도(club ownership),
- 접근권의 경매 혹은 교환
- 주요 설비의 일부분에 대한 소비자 수직 통합

이러한 접근방안의 장점과 잠재적인 단점이 사무국 연구보고서 및 라운드테이블 토론에서 언급되었다. 예를 들어, 장단점은 다음과 같다.

- 현지 천연가스 공급망의 공유는 성공적일 수 있다. 그러나 이를 위해서는, 차별에 대한 상세한 합의 및 소비자를 위한 신규 진입업체의 잠재적 서비스 확장이 요구된다.
- 중립적인 제 3 자로서 전문가를 사용하는 것은 합의를 감독하고 분쟁을 해결하기 위한 매력적인 방법이 될 수 있다.
- 설비공동소유제도를 통해 효율적인 가격책정과 공유 접근을 장려할 수 있으나, 신규 시장진입을 도모하는데는 실패할 수 있다. 이는 기존의 진입업체가 신규 진입업체를 배제하는 데 이해관계가 있기 때문이다.
- 공항에서의 비행기 착륙권을 경매 혹은 교환함으로써, 해당 권리에 가장 높은 가치를 부여하는 입찰자에게 설비 용량을 제공함으로써 효율성을 증진시킬 수 있다. 그러나 기착지와 증착지 설비 모두에 대한 경매 결과를 조율하는 것은 어려운 일이다.
- 필수설비의 일부에 책임이 있는 소비자들의 수직통합을 통해 차별행위를 하려고 하는 단일 소유주와 관련된 문제를 완화할 수 있다. 그러나 전체 설비가 효율적으로 운영될 수 있도록 운영 및 유지 결정을 조율하는 데는 어려움이 발생할 수 있다. 또한, 설비 사용자의 다양한 설비 유지 인센티브에도 불구하고 설비를 적절히 유지하는 것도 어려울 수 있다.

경쟁당국이 시장 진입업체 및 시장 확장을 원하는 기존의 공급업체에게 접근을 보장하는 해결방안을 고안할 때에는, 위에서 언급된 모든 방안들을 주의 깊게 고려해야 한다.

(8) *교통 산업이 공기업화(corporatization)와 민영화(privatization)를 통해 재정비 될 경우, 필수설비의 접근에 대한 새로운 문제가 제기될 수 있다.*

시장 중심 체제로 변하고 있는 국가에서는 국가 소유권으로 인해 경쟁이 불가능하고, 접근권은 강요를 통해 부여된다. 따라서 이러한 국가에서는 필수설비 접근 문제는 나타나지 않았을 것이다. 그러나 일단 시장 환경에서 사적 소유권과 경쟁이 등장하게 되면, 기업들의 개별적인 인센티브가(필수 설비에 접근을 요구하는 경쟁업체를 차별할 인센티브 포함) 표면 위로 떠오를 수 있을 것이다. 이러한 국가의 경쟁당국은 필수설비 문제가 발생할 수 있고, 동 문제가 소비자에게 피해를 입힐 수 있는 사안들을 예측함으로써, 소비자와 경쟁에 해를 끼치는 것을 방지할 수 있다. 경쟁기관은 피해가 발생하기 전에 필수설비에 대한 잠재적인 접근 문제를 바로잡기 위해 해당 분야의 규제기관이나 공기업화 담당 기관과 협력할 수 있을 것이다.

## 택시 서비스: 경쟁과 규제(2007)

### Taxi Services: Competition and Regulation(2007)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

#### (1) 택시 수에 대한 제한

*택시 산업에 대한 진입 제한은 경쟁에 대한 부당한 제한이다. 흔히 규제 포획(regulatory capture)은 택시 산업 진입 제한이 소비자로부터 생산자로의 큰 후생 이전(large transfers), 경제적 왜곡 및 이로 인한 자중손실(deadweight loss)로 귀결됨을 의미한다.*

택시는 콜택시(mini cab), 대중교통, 자가용을 포함한 넓은 범위의 기타 교통 수단과 경쟁한다. 이에 대한 실체적인 증거는 많은 국가에서 도입된 택시 면허의 제한적인 접근방법이 가격 인상을 요구하는 압력으로 이어지고, 소비자들이 택시가 아닌 다른 교통 수단으로 점진적으로 대체하고 있음을 시사한다. 택시 수 제한에 대해 이론적으로 정당한 근거가 부재한 상황에서, 이러한 타 교통 수단으로의 대체를 통해 시장을 경제적으로 왜곡하게 되며, 이는 결국 상당한 후생의 손실로 이어질 것이다.

택시 수 제한은 경쟁에 대한 부당한 제한이며 경제적 후생을 저해한다고 점차 더 광범위하게 인정되고 있다. 외부효과(특히 환경오염과 교통혼잡)와 생산성에 근거한 다수의 이론적인 주장은 공급 제한을 부과하는 것에 대한 정당화로 발전하였으며, 각 주장은 치열한 경합을 벌이고 있다. 요약하자면, 경제학 연구로 공급 제한의 이론적 근거를 거의 뒷받침하지 못하고 있다.

더욱이 규제된 공급이 더 나은 결과로 이어질 가능성을 가진다는 믿음에도 불구하고, 실용적인 고려사항을 통해 규제기관이 이러한 개선사항을 확실하고

일관적으로 이행할 수 있는 확률이 낮음을 알 수 있다. 규제기관의 의사 결정에 지침이 될 수 있는 택시 공급의 '적정(optimum)'수준에 대해 광범위하게 인정을 받은 모델은 없는 상태이다. 더욱이 택시 수요를 결정하는 요인이 매우 많음을 고려했을 때, 모형에 근거한 접근방법에서 필요로 하는 정보의 규모는 상당할 것이다. 경제학적 연구에서 제안된 이러한 모형은 상당한 양의 정보를 요구하는 특징을 갖는다.

택시 수를 결정하는 구조화된 접근방법이 없는 상태에서 규제기관은 어쩔 수 없이 임기응변(*ad hoc manner*)으로 대처해왔다. 이러한 상황에서 규제기관은 소비자의 이해에 의한 로비에 지나치게 빠르게 반응하고, 자유시장의 균형 수준보다 훨씬 낮은 수준으로 공급을 제한하게 될 것이다. 공급 제한을 도용한 다수의 OECD 국가의 경험을 통해 이러한 역동성을 명확하게 볼 수 있다. 인구 규모와 비교하여 택시 수는 시간에 따라 감소해왔고, 종종 상당한 추세로 감소하는 경향을 보여왔다. 대개 택시 면허가 교환이 가능한 곳에서 동 면허의 가격은 높으며, 더 증가하고 있다. 예를 들어 파리의 택시 면허는 125,000 유로이고, 시드니, 멜버른, 뉴욕에서는 택시 면허가 각각 300,000 호주 달러, 500,000 호주 달러, 600,000 미국 달러이다. 최근 몇 년간 각 도시에서 택시 면허 가격은 상당히 증가하고 있다. 이러한 높은 면허 가격은 상당히 높고, 증가추세에 있는 독점이윤(monopoly rents)을 반영하며, 당해 이윤은 점점 더 부족해지는 택시 면허의 착취에서 생길 수 있다. 면허 가격의 증가를 통해 공급제한 정책의 결과로 소비자로부터 택시 면허 소지자에게 후생의 이전이 발생함을 볼 수 있으며, 이러한 후생 이전은 증가 중에 있다.

## (2) 택시 서비스 산업의 규제개혁 및 형평성 문제

*택시 서비스 진입 제한은 종종 형평성을 근거로 정당화 되나, 규제된 시장에서 택시 기사들이 가격을 인하한다는 근거는 없는 바이다. 한편, 더 높은 가격과 낮은 택시 공급량은 택시 서비스를 이용하는 저소득 소비자에게 불균형하게 영향을 미칠 것이다.*

택시 산업의 개혁은 종종 택시 기사의 수입을 감소할 수 있다는 근거 하에 반대되어 왔고, 택시 기사가 택시 면허의 소지자가 아닌 경우에 기사는 대개 낮은 수입을 가질 것이다. 특히 택시 산업은 순환적 경기 하강(cyclical decline)에 피해를 입는 것으로 나타났고, 경기가 그렇게 좋지 않은 때에 택시 기사의 공급은 증가하는 경향이 있다.



그러나 택시 기사의 수입이 제한적 진입 조건을 가진 시장에서 더 높다는 증거가 있는 것은 아니다. 오히려 이러한 제한으로 인해 축적된 독점이윤은 오직 면허 소지자에 의해서만 전용되는(be appropriated) 것으로 보인다. 일례로 멜버른에서 택시 면허는 거의 500,000 호주 달러에 이르나, 택시 기사의 수입은 시간 당 8~14 호주 달러로 측정된다. 그러므로 진입제한은 택시 기사 수입을 보호하기 위한 수단으로써 비효율적인 것으로 보인다. 더 중요하게, 일반적으로 기존 업자의 수입에 대한 지위를 보호하기 위해 한 산업으로의 진입이 제한되어야 한다는 제안은 경쟁정책 상 수용되지 않으며, 이에 대해 택시 산업은 특별한 경우라고 주장할만한 명백한 근거도 없다.

대조적으로 택시 산업 진입에 대한 제한은 상당한 형평성 문제를 야기하는데, 저임금층은 고임금층보다 불균형적으로 택시 서비스를 많이 이용하는(disproportionately) 사용자이기 때문이다. 그러므로 진입제한이 가격 인상 및 택시 공급의 감소에 미치는 영향은 소비자 효과에 있어 매우 역진적(highly regressive)이다. 즉, 진입제한에 의해 부유한 소비자보다 가난한 소비자가 더 큰 손해를 입는다는 것이다.

### (3) 택시서비스의 최근 규제개혁

*더 많은 OECD 국가들이 택시 서비스 산업의 공급 규제를 없애거나 느슨하게 하고 있다. 이러한 개혁의 결과는 매우 긍정적으로, 승객의 대기시간을 줄이고 소비자 만족도를 높였으며, 많은 경우에 가격 인하가 관찰되었다.*

다수의 OECD 국가들은 경제적 후생에 대한 손실 및 택시 공급의 제한이 발생시키는 소비자 측 손실에 대한 인식이 점점 더 확장하는 것을 반영하여, 택시 규제에 대한 대규모의 개혁을 시행하였다. 동 개혁은 진입제한을 없애거나 상당한 규모로 감소하는 것을 포함한다. 뉴질랜드, 아일랜드, 네덜란드, 스웨덴, 영국 등이 이러한 개혁을 단행하였다.

택시 공급이 이전에는 매우 제한되었으나, 이러한 제한이 철회된 곳에서 택시 공급이 상당히 증가하였다. 일례로 뉴질랜드와 아일랜드의 대도시들에서 택시 시장에 대한 자유로운 진입 정책이 도입된 이후, 택시 수는 세배 이상 증가했다. 전반적으로 택시의 실 수요를 예상하려고 한 시도를 통해 택시 산업으로의 진입 규모는 탈규제화 이전에 예측되었던 수준을 상회함을 알 수 있다. 또한 이렇게

높은 택시의 공급은 일반적으로 중기 동안(in the medium term) 지속되었다.

택시 시장 개혁 후에 나타난 증거는 대개 한 기준의 범위(a range of criteria)와 비교하여 매우 긍정적인 결과를 보여주고 있다. 상당히 증가한 택시 수는 승객의 대기시간이 현저하게 줄어드는 경향이 있다는 것을 뜻하며, 또한 소비자 만족도 수준도 상당히 증가하였다. 개혁 후 종종 택시 가격 수준이 인하되지만, 동 가격이 항상 인하하는 것은 아니다. 일부의 경우 개혁 후에 가격 변동이 없거나 인상되는 것은 개혁 전 환경에서 규제를 받은 가격이 인위적으로 낮게 책정되어 있었다는 사실을 반영할 수 있다. 더욱이 가격이 규제되지 않은 경우, 자유로운 진입 조건 하일지라도 생산자는 어느 정도의 독점적 가격결정력(monopoly pricing power)을 행사할 수 있게 될 가능성이 높다. 동 가격결정력은 특히 rank 와 hail 시장에 존재하는 시장의 불완전성(market imperfection)으로 인한 것이다.

그러므로 규제개혁이 자유로운 진입 규제 환경으로 이어졌다고 한 곳일지라도 가격 규제의 일부 유형은 유지되어야 한다. 이는 최대 가격 규제(maximum price regulation)의 형태를 띠 수 있고, 혹은 더 가벼운 유형의 규제(lighter-handed forms of regulation)로 이루어질 수도 있다. 예를 들어 1990 년의 주요 개혁 도입 이래로 스웨덴에서 택시 운영업체는 운행 이 전에 승객에게 요금을 알리도록 요구되었고, 이러한 정보를 전달할 수단에 대한 지침이 도입되었다. 다른 가능한 종류의 요금에 대한 '경량' 규제는 소비자가 비교를 용이하게 하기 위한 허용된 택시비 구조에 대한 제한, 택시비 변동을 규제기관과 소비자에게 사전 공지하는 요건 등을 포함한다. 또한 가격규제 협상을 통해 rank, hail 시장과 사전에 예약을 해야 하는(pre-booked) 택시 시장이 구별될 수 있는데, 이는 후자의 시장에서 고객들이 비교적 강한 위치에 있음을 유념하기 때문이다.

#### **(4) 규제개혁 전략 중에 선택 내리기**

*매우 제한된 택시 시장에서 자유로운 진입 정책의 즉각적인 시행은 정치적인 어려움을 수반할 수 있다. 그러나 점진적(staged) 접근방법을 받아들임으로써, 개혁의 이득 성취를 지체시키고 개혁이 교착 상태에 빠지거나 정반대의 효과를 거둘 실질적인 위험을 제기하게 된다. 일부의 매우 제한된 택시 시장에서 즉각적인 개혁이 성공적으로 완료된 바 있다.*

강력한 공급제한이 매우 큰 독점이윤을 축적할 때, 기존 면허 소지자들이 개혁

제안에 대한 강력한 반발을 필연적으로 제기하게 될 것이다. 또한 포획적인(captive) 규제기관은 가치 있는 개혁의 주창자로 행동하지 않을 것이다. 택시 시장의 개혁이 자유로운 진입의 규제 제도로 즉각 변동할 경우 면허 소지자가 겪게 될 의외의 손실(windfall loss)의 규모로 인해 개혁의 정치적인 어려움이 가증된다. 개혁이 시행되었을 때, 면허 소지자들이 손실된 면허 가치에 대해 보상을 받아야 한다는 주장이 종종 제기된다. 독점이윤을 계속 착취할 수 있는 권리를 손실하는 것에 대해 면허 소지자들이 납세자들로부터 보상받아야 한다는 주장에는 거의 가치가 없다. 그러나 대대적인 개혁의 경우, 면허 소지자들이 겪을 어려움에 근거하여 기존의 면허 소지자들에게 약간의 보상금을 지급하는 것에 대한 주장은 더 폭넓게 용인된다고 증명된 바 있다.

자주 제안되는 대안으로 개혁에 대한 점진적인 접근방법의 수용이 있다. 점진적인 개혁은 기존의 면허 소지자가 감내할 것이라고 예상된 손실을 분할하고 감축시킴으로써, 대개 생산자 측 반대를 감소하는 수단으로써 주창된다. 그러나 이러한 접근방법은 일부 경우에는 '지나치게 많은(overshooting)' 공급과 잠재적으로 상당한 기타 전환 비용 측면에서의 대규모의 단기적 시장혼란을 피하거나 최소화시킬 수 있는 개혁에 대한 '질서 있는(orderly)' 접근방법으로 장려되기도 한다.

점진적인 개혁은 다수의 유형을 통해 나타났다. 아일랜드에서 처음 쓰인 한 접근방법에는 기존의 면허 소지자에게 추가적 면허를 발급하는 것이 포함된다. 이 접근방법은 남아있는 독점이윤 전체가 기존의 면허 소지자에 지속적으로 축적될 것을 보장함으로써, 이들의 손실을 최소화하는 경향이 있다. 이 방법은 현실적으로 택시 수의 더 빠른 증가를 가능하게 할 수 있다. 상기 방법 이외에, 새로운 면허가 경매나 투표에 의해 발급되는 방법도 있을 수 있으며, 이 경매 혹은 투표는 누구에게나 열려있거나, 일부의 경우 고용된 택시 기사 및/또는 다른 그룹에 우선권이 주어지기도 한다.

점진적인 개혁이 규제개혁을 정치적으로 더 실현가능 하도록 만드는 수단으로 여겨지는 반면, 이 접근방법의 효과성에 대한 많은 의문이 제기되기도 한다. 이는 생산자가 동일하게 강력한 정도로 점진적 개혁에 대해 로비를 하고, 이 지속적인 로비로 인해 개혁 프로그램이 시행되기 전에 중단되거나 전환될 수 있기 때문이다. 이러한 위험을 최소화하는 수단에는 장기간의 개혁 프로그램의 세부사항(예: 프로그램에 따라 매년 발급될 면허의 수)을 미리 발표하고, 이러한 세부사항을

제정하여 독립적이고 여러 경제 분야를 포함하는 규제기관에 향후의 면허에 대한 통제권을 부여하는 것이 포함된다.

이러한 절차를 밟는다고 해도 규제개혁이 미완성일 위험은 상당히 크게 존재한다. 개혁의 종료시점에서 산업의 '자유로운 진입(open entry)'이 명백하게 설정되지 않는다면, 공급이 여전히 제한될 가능성이 있다. 아일랜드 등 많은 국가의 경우에서 사전에 자유로운 시장에서 균형적인 택시의 수일 것이라고 예상된 수치는 실제 시장의 결과에 현저히 미치지 못하는 것으로 나타났다. 멜버른에서 발표된 12년 점진적 개혁 계획에 따르면 총 면허 수는 매년 3%씩만 추가로 증가하고 있으며, 이는 연간 수요증가와 거의 동일한 수치이다.

점진적 개혁에 수반되는 상당한 위험을 고려할 때, 개혁 이전에 택시 공급이 엄격히 제한되고 택시 면허 가격이 높았던 아일랜드와 뉴질랜드 등의 국가의 경험을 통해 즉각적인 개혁의 성공적인 시행 가능성을 볼 수 있다는 점을 강조하는 것은 매우 중요하다.

##### (5) 질적 vs. 양적 규제

진입 제한을 제거함으로써 양적 규제가 없어지는 것을 암시하지는 않는다. 실제로 지원상의 규제(supportive regulation)는 자유로운 진입 정책의 적용에 대한 잠재적인 이득을 완전하게 달성하는 데 대한 하나의 전제 조건이다. 즉, 잔여 규제 협상이 혁신적인 서비스 제공과 산업의 모델의 발전을 지나치게 저해해서는 안 된다.

가격 및 수량의 제한을 포함하는 경제적 규제와 품질규제는 명확하게 구분되어야 한다. 주요한 경제적 이득과 소비자에 대한 이득은 경제적 규제 개혁으로부터 기인할 수 있는 반면, 택시 산업의 효과적인 품질 규제를 유지하고 있는 중요한 한 사례도 있다. 품질규제에는 일반적으로 승객의 안전과 최소한의 서비스 규격을 추구하는 자동차와 운전자에 대한 다양한 표준이 포함된다.

자유로운 택시 시장 진입을 반대하는 일부 측은 품질 표준이 충족될 때 진입제한이 필수적이라고 주장한다. 그러나 이러한 제안에 대한 이론적, 실증적 뒷받침은 거의 없다. 반면 품질규제를 유지하는데 실패하고, 필요한 경우 품질규제를 강화하는 것에 대한 실패를 통해 개혁의 이득을 실현하고, 소비자와 대중이 이러한 이득을

누리는 것이 상당히 어려워 질 수 있다.

그러나 품질 규제가 개혁의 여러 이득을 발생시키는 시장의 구조와 혁신적인 서비스의 발전을 저해하지 않도록, 동 규제는 신중하게 고안되어야 한다. 예를 들어 저가/저품질의 서비스에 대한 수요가 있을 수 있는 바, 차량 표준은 상기 서비스의 공급을 과도하게 제한하지 않는 방향으로 설정되어야 한다.

## 항만 및 항만 서비스의 경쟁 이슈(2011) Competition in Ports and Port Services(2011)

- 요약 -

사무국의 연구보고서, 각국이 제출한 보고서 및 2011년 6월 27일 파리 OECD 회의 센터에서 개최된 라운드테이블 회의에서 항만 및 항만 서비스의 경쟁 이슈에 대해 다음과 같은 핵심 논점이 제시되었다.

### (1) 항만산업이 직면하는 경쟁 제한

항만 산업이 직면하는 두 가지 주요 경쟁 제한은 첫째, 다른 방식의 운송 수단(운송 수단 간)과의 경쟁, 둘째, 다른 항만(항만 간 경쟁)과의 경쟁에서 발생한다. 이러한 경쟁 제한의 강도를 평가하는 데 있어 이들 간의 대체 가능성의 정도를 고려하는 것이 중요하다 - 예를 들어, 도로 운송은 해상 운송을 얼마나 대체할 수 있는가? 혹은 A 항만은 B 항만을 얼마나 대체할 수 있는가?

이론적으로 운송수단에 대한 수요는 해상, 내륙 수로, 도로, 철도 또는 항공을 포함하는 다양한 운송 수단을 통해 충족시킬 수 있다. 그러므로 추상적인 수준에서 봤을 때는 수상교통이 이러한 다른 방식의 화물 운송과 경쟁하게 될 것이다. 예컨대, 만일 하나 또는 그 이상의 항만 서비스의 가격이 인상된다면 일부 항만 사용자들은 철도나 도로와 같은 다른 방식의 운송 수단으로 사용을 전환할 수 있을 것이다.

이번 논의에 관한 사무국 연구보고서는 운송수단 간 대체가능성의 정도를 고려하며, 각기 다른 운송수단으로 운송되는 상품의 가치 밀도(value density)를 검토하였다. 보고서의 분석은 이러한 가치 밀도가 운송수단 별로 상당히 다르다는 것을 보여주었다. 예를 들어, 해상 운송으로 운송되는 평균 1톤당 가치(average value per tonne)는 도로로 운송되는 것의 아주 일부 만을 차지하였다. 더군다나 특정 유형의 상품들은 특정 방식의 운송수단에 더 적절한 것으로 보인다. 이러한 관찰은 다른 운송수단 사이의 수요측면 대체가능성이 제한적이라는 사실과 일치하는 것이다 - 특히 해상과 철도 또는 도로 운송수단 간에 이러한 상황이 발생하며, 상품이 수역을 건너 운송될 필요가 없는

경우에도 그렇다. 이것은 다른 종류의 운송수단이 수로 교통에 가하는 경쟁 제한이 제한적이라는 것을 암시한다.

OECD 국가들은 도로, 철도 또는 항공과 같은 다른 종류의 운송수단이 해상 운송에 미치는 경쟁 제한이 제한적이라는 것에 대개 동의하는 것으로 보인다. 일례로, 핀란드 제출보고서에서는 자국의 지리적 위치로 인해 핀란드를 향한 그리고 핀란드로부터 출발하는 대형 화물 운송에 있어 해상 및 다른 운송 수단 간 대체가능성의 수준이 제한적이라고 밝혔다. 그러나 스위스는 해상 및 내륙수로 운송 간의 차이점을 강조하였으며, 내륙수로 운송의 가격책정은 도로 및 철도에 의해 제한된다는 점을 언급했다.

운송수단 간 경쟁 뿐만 아니라 항만 간 경쟁에 의해 가격과 서비스의 품질이 결정될 경우 항만 산업의 경쟁이 제한될 수도 있다. 항만은 화물 또는 승객의 기착지나 종착지가 되는 경향이 낮다. 따라서 이론적으로 고객들은 각기 다른 기착지나 종착지의 항만들 사이에서 선택을 할 수 있다. 이러한 항만의 위치와 항만 간 대체 가능성의 정도는 항만 간 경쟁 수준을 결정할 것이다.

주어진 지역 내에서 고객들에게 서비스를 제공하는 각기 다른 항만의 능력은 항만 별로 평가할 필요가 있다. 그러나 기본적으로는 독점적인(captive) 내륙 지역과 경합가능한 내륙 지역으로 구분할 수 있다. 하나의 항만이 더 낮은 운송 비용을 통해 상당한 비교 우위를 갖는 지역(예를 들어 고객들의 최종 종착까지의 거리가 낮아서)은 독점적 내륙지역에 속한다. 이러한 항만은 해당 지역들로 운송 서비스를 제공하고, 이 지역들에 도착하는 대부분의 화물도 다루게 될 가능성이 높다. 다른 항만에 대해 상당한 비용 우위를 갖는 단일 항만이 없는 지역에서는 항만 간 경쟁이 발생할 가능성이 더 높다. 그러므로 이러한 항만들은 동일한 지리적 시장 내에서 운영될 수 있다.

항만은 내륙지역 운송 뿐만 아니라 환적 운송(transshipment traffic), 즉, 규모가 더 큰 선박들이 규모가 작은 피더선(feeder vessels)으로 화물을 옮기는 경우와도 경쟁할 수 있다. 이러한 경우 피더선들은 운송이 요구되는 내륙지방으로 서비스를 제공하는 항만으로 화물을 운송한다. 내륙지방과 환적 운송을 구분하는 것은 동일한 내륙지방에 서비스를 제공하지 않는 두 개의 항만이 만일 같은 환적 운송을 두고 경쟁할 경우 해당 상품에 대한 동일한 지리적 시장 내에서 운영하게 될 수도 있음을 의미한다. 항만이 환적 운송을 두고 경쟁할 경우에는 내륙 시장 운송만을 두고 경쟁할 경우보다 관련 지리적 시장이 더 확대될 가능성이 높다.

다수 국가가 제출한 보고서에서는 항만이 직면한 경쟁 제한의 지리적 범위가 언급되었다. 예를 들어 중화 대만은 항만에서의 경쟁이 국내적(내륙 운송)인 동시에 국제적(환적 운송)일 수 있다는 사실을 보고서에서 제시했다. 예선(towage)과 같은 항만 서비스에서 시장은 더욱 협소하게 정의되는 경우가 종종 있다. 영국 경쟁위원회(UK Competition Commission)는 기업결합을 조사하는 동안 예선 서비스의 관련 지리적 시장을 개별 항만으로 제한하여 획정했다.

## (2) 항만의 시장지배력을 촉진하는 요소들

유럽연합(European Union, EU) 경쟁법 하에서는 항만이 고객과 경쟁자들과 상관없이 행동하는 것이 눈에 띄만한 수준<sup>i</sup>에 이를 경우 항만이 시장지배력을 갖는다고 간주한다. 항만이 시장지배력을 갖는지 여부를 고려하는 데에는 기존에 존재하는 경쟁의 수준, 잠재적 경쟁의 위협, 구매시장력(buyer power) 수준과 같은 다수의 요소들이 관련이 있다.

시장지배력에 대한 표준적인 평가는 기존의 경쟁 수준의 근사치를 계산하기 위해 시장점유율과 같은 요소들을 보는 것에서 부터 시작되는 경우가 종종 있다. 이러한 절차는 논리적으로 시장획정 과정으로부터 시작된다. 일반적으로는 시장지배율이 지속적으로 높을 경우 그러지 않은 경우보다 항만이 시장지배력을 가진다고 판단될 가능성이 높다.

시장점유율의 변화도 관련이 있는 요소이다. 그러나 인프라의 기능(functionality)을 바꾸는데 요구되는 시간을 고려했을 때, 예외적인 상황(예. 신규 정유 공장이 항만 근처에서 개시할 경우)을 제외하고는 시장점유율이 단기간 안에 상당한 수준으로 변화할 가능성은 낮다. 이것은 해상 산업의 계약적 성격에 의해서도 악화된다. 즉, 일부 회사들은 특정 항구들을 사용하도록 봉쇄되어 있으며, 따라서 단기적으로는 항만을 바꿀 수 없다는 것을 의미한다. 그러나 가격 인하, 수용능력 확장, 개별 항만에 의한 혁신을 통해 운송량이 증가하거나 다른 항만으로부터의 총 운송량을 전환시킬 수 있기 때문에 이론적으로는 변화가 심한 시장점유율이 강력한 경쟁을 발생시킬 것이다.

기존의 항만 간 경쟁 수준이 시장지배력을 결정하는 유일한 관련 요소는 아니다. 잠재적인 경쟁 수준도 효과를 가질 것이다. 신규 항만의 시장 진입(또는 항만 내 시장진입)으로 제기되는 위협은 기존 항만의 행동을 제한하는 데 도움이 될 수 있다. 특히 운송망과 다종의 공급망에 통합된 항만에 대한



진입장벽은 상당히 높을 수 있다. 잠재적 경쟁이 항만의 시장지배력을 제한하는 효과는 일반적으로 낮다. 이것은 대개 규모의 경제와 관련이 있는 상당 수준의 경제적 장벽 때문이다.

최소한의 진입 장벽을 제외하고 봤을 때, 항만의 시장지배력을 완화시킬 수 있는 다른 주요 요소는 구매영향력이다. 어떤 한 개체(entity)의 고객이 시장지배력을 상쇄할 협상력을 가지고 있다는 것을 입증할 수 있을 경우, 경쟁법은 시장지배력 발견에 대해 제기된 항변을 허용하는 경우가 종종 있다. 이와 같은 상황에서 운송회사와 같은 하방시장의 운영기업(downstream operators)들의 교섭력은 항만 또는 항만서비스 제공자와 같은 상방시장의 기업들이 고객을 상관하지 않고 눈에 띄 정도로 행동하는 것을 방지한다. 이것은 상방시장의 기업들이 지속적으로 높은 시장점유율을 가질 경우에도 마찬가지이다.

상방시장의 지배력을 상쇄할 수 있을만큼 충분한 구매시장력은 구매자들이 공급자(들)에 비해 규모가 클 때 존재할 수 있다. 구매자들이 공급자들을 제한할 능력에 영향을 미치는 다른 요소들은 다음과 같다: 구매자가 공급자를 전환할 수 있는 능력; 구매자들이 자신들의 공급망(supply arrangement)을 설립할 수 있다는 실질적인 위협; 그리고 구매자들이 공급자들에게 증가된 비용을 부과할 수 있는 정도. 이러한 요소들을 고려했을 때 규모가 큰 항만의 고객들은 작은 항만의 고객보다 영향력이 더 클 가능성이 높다. 원칙적으로는 항만이 시장집중도가 높은 하방 시장에 직면하는 경우 항만 고객들이 교섭력을 가질 수 있다.

실제 교섭력이 존재하는지에 관한 이슈는 EU의 제출보고서에서 다루어졌다. 운송회사들은 종종 협의(conferences)와 협력체(consortium)를 통해 조직화되어 규모를 증가시키고, 잠재적으로 상당한 교섭력을 갖게 된다. 그러나 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 이것이 설득력 있는 주장이 아니라고 판단했는데, 그 이유는 협의가 운송회사에 부과되는 가격 만을 규제하기 때문이다; 즉, 그들은 운송회사 운영자의 운송 노선이나 기항지에는 관여하지 않는다. EC는 협력체가 상당한 교섭력을 촉진하는지에 대해서도 의구심을 가졌는데, 그 이유는 협력체 구성원들은 사실 가격과 E2E(end to end)<sup>1</sup> 서비스에서 서로 경쟁하기 때문이다. 따라서 EC는 비록 운송회사들이 규모가

<sup>1</sup> 많은 비즈니스 영역에서 사업 방법 또는 서비스의 시작과 끝(end-to-end)을 의미함. 여기에는 가능한 한 많은 중간 절차나 중개인을 제거함으로써 성과와 효율성을 최적화할 수 있다는 관점이 포함됨

크고, 협의 및 협력체를 통해 시장집중도를 증가시킬 수 있다 하더라도 해상 분야에서 교섭력은 여전히 제한적일 수 있다는 관점을 가졌다.

### (3) 시장지배력의 잠재적인 남용

항만이나 항만서비스 제공자들이 시장지배력을 갖는 것이 가능하기 때문에 이들이 고객에 피해를 입히는 방식으로 지배력을 남용할 위험이 있다. 시장지배력 남용의 주요 형태는 가격남용 그리고/또는 공급 거부이다. 그러나 특정 조건 하에서는 묶어팔기와 끼워팔기도 시장지배력 남용의 형태가 될 수 있다.

가격남용은 “공급된 상품의 경제적 가치와 타당한 관련이 없는 과도한 가격을 부과하는 것”으로 정의되어 왔다. 가격남용은 고객들이 높은 가격을 지불한다는 측면에서 고객에 대한 피해를 발생시키며, 인상된 가격에 의한 분배적 비효율성으로 인해 사회적 후생의 순 손실(net detriment)로 이어질 수 있다. 항만의 맥락에서 보면, 이론적으로 과도하게 책정될 수 있는 가격에는 일반 항만 요금, 또는 정박, 전기, 연료 또는 물 등의 특정 서비스에 대한 요금이 포함된다.

공급 거부와 관련하여, 항만은 일반적으로 그들의 거래 파트너를 선택할 권한을 갖는다. 그러나 시장지배력을 가진 항만이 어떤 지원자에 대해 특정 서비스를 제공하는 것을 거부했을 경우, 이것이 시장지배적 위치의 남용으로 간주될 수 있었던 일부 사례들이 있었다. 이러한 종류의 남용은 항만이 하방시장에 이해관계를 가지고 있고, 경쟁관계에 있는 하방시장 고객에게 공급 또는 접근권 부여를 거부하는 경우에 발생할 수 있다. 공급 거부는 하방시장에서의 경쟁을 인공적으로 제한할 수 있고, 이에 따라 사후 분배적 비효율성과 하방시장의 가격 인상이 발생하기 때문에 시장지배력 남용이 된다.

항만 분야는 공급 거부에 취약한데, 그 이유는 많은 항만 인프라 운영기업들이 승객 또는 화물 운송에도 관여하고 있기 때문이다. 일부 운송 노선들은 항만 내 터미널을 운영 또는 보유한다. 이 정도 수준의 업체 간 통합으로 인해 항만은 그들이 보유한 시설에 대한 접근권을 하방시장의 운영기업들에게만 제한할 인센티브가 발생한다. 그러나 공급제한은 후생적 편익을 발생시킬 수도 있다. 이는 상방시장 운영기업들이 만일 하방시장 경쟁기업들의 접근이 허용됐을 경우 투자하지 않았을 가능성이 있는 시설들에 대해 투자를 하도록 인센티브를 창출할 수 있기 때문이다. 예를 들어 터미널 운영자는 양륙(unloading)에 있어

효율성을 발생시킬 수 있는 특수화된 현대식 양륙 장비를 구매할 수 있다. 그러나 이러한 신규 장비의 편익 일부가 하방시장의 경쟁기업들과 공유된다면 이것은 더 이상 타당한 투자가 아닐 것이다.

이탈리아에서는 항만 분야의 경쟁법 위반에 관한 경쟁당국의 결정 대부분이 항만 인프라 접근권에 관한 것이다. 예를 들어 Provveditorato(베니스의 항만을 규제하고 그곳의 부두를 관리하는 기업)은 Nuova Italiana Coke가 Provveditorato가 스스로 관리하는 부두를 제외한 베니스 항만에 있는 다른 특정 부두에 접근하는 것을 불허했다. 이것은 시장지배적 위치의 남용이라고 여겨졌는데, 그 이유는 Provveditorato가 수행, 제공하는 항구 활동의 편익을 위해 Nuova Italiana Coke의 활동을 부당하게 제한하는 결과를 가져왔기 때문이다.

#### (4) 항만 및 항만 서비스 분야의 경쟁 이슈를 다룰 시정조치

경쟁에 대한 이슈가 제기되는 경우 몇 개의 이용가능한 시정조치들이 존재한다. 일부 경우는 경쟁을 촉진함으로써 시장지배력에 대한 이슈를 다루는데 초점을 맞춘다. 그러나 다른 경우에는 경쟁법을 통해 경쟁을 도입하는 것이 불가능할 수 있고, 가격책정 또는 접근권에 관련한 우려를 다루기 위해 규제가 요구된다.

시장지배력에 관한 문제를 다루는 한 가지 옵션은 항만이 더 이상 시장지배적 위치에 있다고 여겨지지 않는 상황을 만드는 것이다. 이것은 항만의 관련 시장을 구성한다고 간주되는 요소들을 물리적으로 분리할 수 있는 가능성이 있는 상황에서만 가능하다. 예를 들어, 만일 단 하나의 터미널 항구만이 관련 시장으로 식별될 경우에는 시장지배력의 수준을 감소시킬 여지가 없을 수 있다. 분리의 여지가 있는 경우에는 항만 간 또는 항만 내에서 이와 같은 분리가 이루어질 수 있다.

시장이 몇 개의 경쟁관계에 있는 항만을 포함하고, 하나의 개체가 이것들을 모두 소유하거나 또는 각 항만에 대해 지분을 갖는다고 판단될 경우, 시장지배력을 감소시킬 수 있는 한 가지 옵션은 개별 항구의 분할을 강제하는 것이 될 것이다. 많은 대규모 항만들이 분리된 터미널을 보유하고 있으며, 이것은 터미널에 대한 소유권 분리의 여지를 일부 제공하는 것이다. 그러므로 만일 하나의 항만이 시장지배력이 있다고 판단되고, 이러한 시장지배력에 대한 우려가 발생할 경우, 항만이 보유한 각기 다른 터미널들에 대한 소유권을 분리하는 것이 경쟁에 대한 우려를 완화시키는 데 도움이 될 수 있다. 여기에는

서로 어느 정도의 경쟁 제한을 가할 수 있는 분리된 터미널들이 요구되기 때문에, 각 터미널들은 동일한 고객/상품 유형을 다룰 수 있는 능력을 가져야 한다.<sup>iii</sup>

가격책정에 관한 우려는 경쟁을 촉진하는 구조적 조치들을 통해 다룰 수 있다. 항만 간 또는 항만 내 분할이 불가능한 경우, 대안적 옵션으로 직접적인 가격 규제가 있다. 이것은 보통 항구 또는 항구 서비스가 자연 독점이라고 판단되는 경우에 적절하다.

규제당국은 공급 거부에 관한 우려를 다루기 위해 항만이 하방시장의 고객에게 접근권을 허락하도록 강제할 수 있다. 구조적 조치 외에, 투명성 의무, 접근 규정, 수직적으로 통합된 항만의 회계 분리, 또는 동일 표준(equivalence standards)등을 통해 이를 달성될 수 있다. 접근 규제는 공급거부에 관한 문제의 일부, 그리고 항만 용량 제약 - 즉, 고객에게 서비스를 제공하는데 지연이 발생하며 적절한 대안이 없는 경우 - 으로 발생할 수 있는 인프라 사용에 있어서의 체증(bottlenecks)으로 인한 비효율성을 다루는 데 도움이 될 수 있다. 구조적 분리에 대한 가능한 대안으로서, 항만이 수직적으로 통합된 개체이고 하방시장에 이해관계를 가지고 있는 경우 접근 규제가 차별의 위험을 제한하는데 도움이 될 수 있다.

터키 경쟁당국은 Ismir항과 Mersin항의 민영화 기간 동안 제기된 경쟁문제 완화를 시도했다. 이와 같은 민영화 계획 평가의 권고사항은 두 개의 다른 운영업체에 의해 운영되는 두 개의 항만이 있어야 하고, 운영권이 여객 운송 또는 선박 중개 서비스로 이전되지 않아야 한다는 점이었다. 이 두 가지 권고는 모두 수용되었다.

라운드테이블 회의 동안 영국 대표단은 자국 경쟁당국이 갖고 있는 핵심적인 우려사항 중 하나는 항만 소유자와 항만 서비스 제공자 간의 수직적 통합의 수준, 그리고 이것이 하방시장의 봉쇄로 이어질 가능성에 관한 것이라고 설명했다. 그러나 수직적 통합의 우려에도 불구하고 영국은 장기적으로는 수직적 분리가 비용을 발생시키고 효율성을 감소시킬 위험이 있다고도 언급했다.

<sup>i</sup> 유럽연합재판소 (1979), *Hoffmann-La Roche & Co. AG v Commission of the European Communities*, Case 85/76.

<sup>ii</sup> 유럽연합재판소 (1978), *United Brands v Commission*, Case 27/76, [1978] ECR 207. 가격은 실제발생한 비용과 실제 부과된 가격 간의 차이가 그 자체로 불공정하거나, 또는 경쟁제품에 비교했을 때 불공정했을 때 과도하다고 간주된다.

<sup>iii</sup> 구조적 분리에 관해서는 구조적 분리에 관한 최근의 경험을 참고: 2001년 규제산업 내 구조분리 관련 권고 집행에 대한 의회 제출 보고서 DAF/COMP(2011)12 (A report to the council on implementation of the 2001 Recommendation Concerning Structural Separation in Regulated Industries, DAF/COMP(2011)12)

## 철도 서비스의 최근 동향(2013)

### Recent Development in Rail Transportation Services(2013)

#### - 요약<sup>1</sup> -

라운드테이블 토론, 대표단이 제출한 보고서, 초청된 발표자료 및 보고서에서 다음과 같은 문제가 제기되었다.

- (1) 2005년 이후 OECD의 철도부문 개혁에서 발생한 가장 큰 변화는 현재도 지속되고 있는 철도 서비스의 개방이며, 이는 특히 유럽에서 활발하게 이루어지고 있다.

철도 부문의 목적은 최적의 서비스 품질과 다양성(공공의 이익에 대한 고려사항 포함), 높은 수준의 생산효율성(따라서 정부 보조금이 존재하는 경우에는 최소 수준), 최종 수요자에 대한 철도 서비스의 효율적인 가격(종종 정부보조를 받는 대체서비스의 가격을 참고)을 보장하는 것이다. 철도 부문의 개혁은 기타 공공 서비스 산업과 마찬가지로 지속적인 경쟁을 촉진함으로써 이러한 목적을 가장 잘 달성할 수 있다고 보는 공공 정책적 인식에 기인한다.

철도 부문의 경제 기구와 지배구조는 OECD 국가들 간에 큰 차이가 있으며(국가 간 승객과 화물수송 서비스에 걸친 매우 다른 관련성 포함), 따라서 철도 부문의 목적은 서로 상이한 환경에 맞게 추구되어야만 한다. 각 국가의 지리적, 인구학적, 경제적 특징은 철도의 시장 지배력을 제한하는 대체 운송 방식의 능력(각종 운송 수단과의 경쟁, inter-modal competition) 및 철도 부문 내의 서로 다른 형태의 경쟁 가능성(동일 산업 내 사업자간의 경쟁, intra-modal competition)에 영향을 미친다. 개혁의 유형과 속도에서 차이가 나는 것은 규제가 복잡하고, 성공의 청사진이 부재하기 때문이다.

많은 OECD 회원국에서 이루어진 철도 개혁은 2005년 이후 계속되었으며, OECD 경쟁위원회는 작년에 철도산업에 대한 라운드테이블을 개최하였다. 그간 이루어진 가장 큰 발전은 특히 유럽에서 독점 인프라에 대한 공동 이용권(open access)을 승인함으로써 철도 서비스 분야의 경쟁에 대한 개방 조치를 취했다는 것이다. 유럽연합(European Union, EU)의 경우, 화물수송 시장은 2007년, 국제 여객 서비스는 2010년에 개방하였다. 2013년 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 모든 국내열차승객 서비스가 2020년 이전까지 공개 경쟁하도록 할 것을 예상하는 제 4차 철도 패키지(Fourth Railway Package)를 제안하였다. 또한

<sup>1</sup> 본 요약은 반드시 경쟁위원회가 합의한 내용인 것은 아니다. 그러나 라운드테이블의 토론, 각 대표부가 제출한 보고서 및 사무국의 연구 보고서에서 제기된 주요 사안을 요약한다.

기반시설 관리자와 수송 서비스 제공자 간의 효과적인 분리와 국내 시스템의 기술적 상호운용성 발전을 위한 새로운 조치를 제안하였다.

그 결과, 철도화물수송 서비스에서의 경쟁은 모든 분야에서 증가하였으며, 때때로 현행 운영자가 시장점유율을 상당부분 잃게 되기도 하였다. EU 회원국이 아닌 국가에서도 발전이 이루어지고 있는데, 일례로 호주의 철도화물수송 서비스에서 시장 경쟁이 크게 증가하였으며, 러시아에서는 경쟁적인 대형화물철도 부문이 성장하고 있다.

(2) 자유화(liberalization)가 이루어진 경우에도 철도회사 간의 시장점유율과 기타 형태의 운송수단에 대비한 철도의 시장 점유율로 측정된 철도 산업의 성과는 점진적인 변화만을 보이고 있다.

지난 개혁 이후 자유화에 따른 조치가 더 많아지고 시간이 경과하였음에도 불구하고 철도회사 간의 시장점유율과 철도 및 기타 형태의 운송수단 간의 시장 점유율로 측정된 철도산업의 성과는 점진적인 수준의 변화만을 이루어내고 있다. 철도화물수송 서비스 분야에서 공식적으로 시장경쟁에 대한 개방이 실시된 경우 새로운 시장진입이 이루어지기는 하였지만, 현행 서비스 공급자의 시장점유율은 천천히 제한적인 수준으로만 잠식되었다. 많은 OECD 회원국들은 현행 공급자가 70-90 퍼센트의 시장점유율을 유지하고 있다고 보고하였다. 현행 공급자가 시장에서 이와 같이 강력한 지위를 유지할 수 있는 이유는 여러 가지가 있다. 현행 공급자는 신규 진입자가 시장점유율을 획득하지 못하도록 하는 조치를 취하였으며, 신규 진입자는 철도차량의 확보의 어려움, 정류장과 기타 공유 설비 접근의 어려움, 기존 수용능력 할당의 변화에 있어서의 어려움 등 여전히 신규진입과 확장을 제한하는 장벽에 가로막혀 있다.

급진적인 수준은 아니지만, 자유화가 철도교통수단의 점유율에 영향을 미친 것으로 파악되는 증거자료가 존재한다. 예를 들어, 1995년부터 2010년의 기간 동안 유럽 모든 주요 철도의 킬로미터 당 승객 수보다 영국의 철도 승객 수가 더 빨리 증가하였다. 이러한 증가의 주요 원인은 외생 변수(exogenous factors) 때문이라고 분석하고 있다. 라운드테이블에 제시된 계량경제학적 분석에 의하면 도로 교통수단에 비해 철도 교통수단의 점유율이 자유화로 인하여 증가하였음을 입증하는 증거는 한정적이다. 비록 신빙성 있는 인과적 효과를 측정하기란 어렵지만, 철도화물수송에서는 이러한 자유화로 인한 효과에 대한 증거가 전혀 발견되지 않았다.

수직적 분리(vertical separation)를 도입한 국가에서는 기반시설 관리와 운송 간의 수직적 관계를 조직화하는 최적의 방법에 대한 정책입안자들과 분석가들의 논쟁이 계속되고 있다. 논쟁의 주요 이슈는 엄격한 분리는 반경쟁적 행위의 발생을 제한할 수 있지만, 동시에 기술 효율성도 감소시킬 수 있다는 것이다. 어떠한 경우이든 특히 수직적 분할을 통해 자유화를 실시한 국가의 경험에 의하면 수익성 있는 신규진입을 촉진하기 위한 독립적인 규제기관이 중요하다.

OECD 회원국들 내에서도 다양한 형태의 수직적 분할이 이루어졌다. 여기에는 수직적으로 통합되어 있으면서 단순히 회계시스템만 분리된 형태, 기관 자체가 완전히 분리된 형태(예. 스웨덴과 영국), 앞의 두 가지 모델의 중간 형태로서 지주회사 하의 계열사(자회사)로 기구가 분리된 형태가 있다(예. 독일과 이탈리아).

수직적 통합의 경우, 기반시설 제공자는 비차별 규정에 근거하여 자사 설비에 대한 접근권을 공급하여야만 하는 타 기업과도 경쟁하면서 서비스를 운영할 수 있다. 이러한 합의는 기반시설 제공자로 하여금 기반시설에 투자하도록 하고, 범위의 경제를 허용하며, 철로와 열차 운행 행위의 조정을 촉진하는 인센티브를 계속해서 유지시킨다. 그러나 이와 동시에 수직적으로 통합된 회사가 경쟁기업을 배제하거나, 이들에게 불이익을 가하며 자신의 운송 기관만을 선호하고자 하는 인센티브를 갖게 될 수도 있다. 이는 경쟁을 해치는 행위이며, 이러한 행위를 방지하거나 시정하기 위해 규제기관이나 경쟁당국이 많은 부담을 안게 된다. 경험에 따르면 이러한 형태의 차별은 상당히 미묘하여 적발하기가 어렵고, 비차별적 접근의 요건사항을 통해 방지하는 것도 쉽지 않다.

수직적 분리가 이루어지는 경우, 기반시설 관리자는 운송 서비스를 운영할 수 없다. 이러한 분리 조치는 기반시설 제공자가 자신과 재정적으로 연결되어 있는 운송 서비스 제공자만을 위한 차별 인센티브를 제거함으로써 경쟁을 강화하고자 계획되었다. 그러나 이러한 조치는 기반시설 관리자의 투자에 대한 인센티브를 약화시키고, 범위의 경제를 상실하게 하며, 기타 비능률적인 상황으로 이어진다. 이러한 비효율성으로 인해 발생하는 비용은 상당하다고 파악된다. 이는 철로와 열차 운전자 간의 인센티브의 조정이 필요함에도 불구하고 기반시설과 운송 행위의 접점을 찾는 것이 매우 복잡한 문제이기 때문이다. 미국의 화물수송 분야에 대한 2004 년 연구에서는 통합된 철도화물수송은 수직적으로 분리된 철도화물수송보다 20 퍼센트에서 40 퍼센트의 비용 우위에 있다고 결론을 내린 반면(비록 이는 다른 상황에서 일반화되어서는 안될 것이지만), EU 에 초점을 맞춘 2012 년도의 연구에서는 교통량이 많이 밀집된 경우에는 수직적 분리의 비용이 증가하게 된다는 사실을 밝혔으며, EU 에서의 완전한 수직적 분리의 시행은 운영 비용을 상당히 증가시키는 결과를 초래할 것이라고 주장하였다.

따라서, 수직적 분리의 정도에 따라 경쟁과 최종 결과물(비용과 품질)에 미치는 전반적인 영향에 대한 증거는 혼재되어 있다. 예를 들어, (공공 보조금 수준에 따라 측정된) 철도 승객 수송 비용은 완전한 제도 분리가 이루어진 스웨덴이나 지주회사모델을 사용한 독일에서 모두 감소된 것으로 측정되었다. 반면, 완전한 소유권 분리가 이루어진 영국의 경우 그 비용이 초기에는(최소한 2006 년까지) 증가했던 것으로 측정되었다. 이러한 증거에 따르면 수직적 분할이 이로운 결과물을 발생시키기 위해서는 적절한 제도적 구조와 규제가 함께 수반되어야 한다는 것을 알 수 있다.



- (3) 열차 서비스 제공에 대한 라이선스를 할당하는 경쟁 입찰제도를 도입한 국가들의 경험에 의하면, 중요한 상충 관계에 있는 수많은 요건들을 미리 신중하게 검토하여야만 한다. 그 예로는 정부와 라이선스 실시권자(licensee) 간의 위험 분배 방법, 홀드업(hold-up) 또는 의무불이행 발생가능성의 감소 방법, 라이선스의 범위와 유지기간을 적절히 결정하는 방법 등이 포함된다.

경쟁입찰은 일부 국가에서 국내 승객 서비스를 운영하기 위한 라이선스를 발급하기 위한 방법으로 사용되어 왔다. 이는 특히 정부보조금의 규모를 한정하는 데 도움이 되므로 상업적으로 이윤이 남지 않는 지역 및 지방을 위한 서비스인 경우에 사용되었다. 여전히 이러한 보상 메커니즘을 활용하지 않는 국가들이 많지만, EU의 경우 모든 회원국에서 철도승객 서비스 시장이 개방되면 국내 서비스 운영을 위한 라이선스 발급을 의무화할 것이다.

경쟁입찰의 목적은 시장 경쟁을 창출해내기 위함이며, 경쟁을 통해 얻을 수 있는 저가의 비용, 높은 효율성, 좋은 품질과 혁신의 혜택을 최대로 이용하기 위해서이다. 이러한 목표를 달성하기 위해 경쟁 입찰이 성공적으로 실시되기 위해서는 라이선스와 입찰 메커니즘의 설계가 매우 중요하다. 경쟁입찰을 실시하였던 국가들의 경험에 의하면 중요한 상충 관계에 놓인 수많은 문제들을 철저히 따져보아야만 한다.

핵심 고려사항은 운영자와 정부 간의 위험 분배이다. 상업적인 철도운송 운영자들의 업무는 외생적(예. 거시경제적) 위험을 포함한 다양한 불확실성에 노출되어 있다. 운영자들은 이러한 위험을 관리할 수 없으며, 정부가 위험관리에 대해 보다 적합한 위치에 있다.

경쟁입찰의 실효성은 입찰 과정에서의 경쟁에 달려 있다. a) 경제적으로 가장 효율적인 기업을 선호(즉, 비용최소화 및 수익 최대화를 가장 잘 실현할 수 있고, 따라서 적은 정부보조금을 필요로 하는 기업)하며, b) (과도하게 많은 이윤을 낙찰자가 챙겨가지 않을 정도로 정부보조금이 축소됨으로써) 이러한 효율성이 정부에게로 전해질 것을 보장할 수 있어야 한다. 이러한 메커니즘의 실효성은 잠재적 경쟁자들이 철도차량 및 직원을 자신의 필요에 따라 자유롭게 활용할 수 있음으로써 빠르게 시장에 진입할 수 있는 가능성에 달려있다. 따라서 기관차 및 화물차량을 소유하면서, 이를 낙찰자에게 대여할 수 있는 회사를 설립해야 할 수도 있다.

일반적으로 경쟁입찰이 가장 효율적인 회사를 선별할 수 있는 효과적인 도구이지만, 철도 부문에서는 사전 경쟁의 실효성이 약화될 수 있다. 사실상 홀드업의 가능성은 상당히 일반적이며, 이는 운행이 중단되어서는 안되는 승객 서비스와 같은 철도 서비스의 사회적 특성에서 유래되는 것이다. 그 결과 정부는 철도 서비스 운영자의 파산을 결코 허용하지 않으며, 이에 따라 운영자는 비용 통제에 대해 덜 엄격할 수 있다. 예를 들어, 영국에서는 1997년 이후 낙찰받은 독점 사업자(franchise)의 약 절반

정도와 사후 재협상을 해왔는데, 그 사유는 비용이 더 많이 필요하게 되었다거나 예측보다 수요가 적어졌다는 것이다. 실질적으로 낙찰된 독점사업권 계약자(franchisee)를 정부가 보호해줄 것이라는 선판단은 입찰자들이 자신의 비용구조나 현실적인 수요 예측으로 정당화될 수 있는 수준 이상으로 공격적으로 독점사업권 입찰에 참여하도록 고무하게 된다. 이는 결국 '잘못된' 입찰자에게 낙찰되는 결과로 이어질 수 있으며, 독점사업권 보유자의 비용 효율성 인센티브를 약화시키기도 한다.

독점사업권 계약자가 상업적으로 난관에 봉착하고 프랜차이즈 규정을 재협상할 수 없는 경우에는 운영을 지속하는 비용보다 의무의 이행을 포기하는 비용이 더 적을 수 있다. 따라서 독점사업권 계약으로부터 단순히 '떠나버릴(walking away)' 수 있는 가능성이 존재한다는 것은 홀드업이 없는 경우에도 운영자가 자신의 손해를 어느 정도 줄일 수 있다는 것을 암시한다. 자기자본비용(capital requirements)은 입찰이 유의미하도록 보장하며, 의무 불이행의 가능성을 감소시키고, 만일 불이행이 발생하였을 경우 공공 보상조치를 제공할 수 있도록 돕는다. 그러나 자본비용이 너무 높을 경우 입찰자들이 요구하는 수익율도 더 높아지는 (따라서 정부보조금의 수준도 높아지는) 경향이 있고, 특히 대규모 독점사업자의 경우 요구되는 높은 자본비용은 동 입찰에 참여하고자 하는 또는 참여할 수 있는 입찰자의 수를 감소시킬 수 있다.

독점사업권의 범위와 기간 역시 여러 상충관계에 있는 요소들을 수반한다. 경쟁당국은 보다 정기적으로 경쟁이 이루어질 수 있도록 하는 단기 독점사업권의 장점과 계약기간보다 더 긴 장기의 회수기간으로 인해 투자 및 비용감축조치를 취할 인센티브를 억제하는 단점을 비교해봐야 할 것이다. 대규모 프랜차이즈는 밀도의 경제와 범위의 경제를 증가시키는 경향이 있다. 그러나 신규 독점사업권이 거의 없는 경우 입찰자들은 낙찰을 받지 못하게 되고, 자산을 보유한 채 어찌할 수 없는 상황에 처할 위험이 커진다. 따라서 이러한 상황에서는 입찰자들이 더욱 공격적으로 입찰에 참여할 인센티브를 갖게 된다. 대규모 독점사업권의 숫자가 적은 경우 신규 참여자들의 시장 진입을 저지할 수도 있을 것이다.

따라서 정부는 정부와 독점사업자 간에 위험이 적절하게 분배되도록 하면서도 업무의 성공적인 수행 및 투자 인센티브를 보전하도록 해야 하는 복잡하고 어려운 결정을 해야만 하는 것이다. 라운드테이블 토론에서는 독점사업권 계약자가 인수한 위험과 의무사항은 구속력을 가져야만 하며 쉽게 재협상되어서는 안된다고 결론지었다. 자본비용은 현실적인 입찰을 위하여, 그리고 의무불이행을 억제할 수 있도록 활용되어야 하지만, 운영자들에게 너무 과도한 부담이 되어서는 안될 것이다.

- (4) *고속철도 서비스(high-speed rail service)와 관련된 규제 및 경쟁의 문제들에 대해서 결론을 내리기에는 아직 시기상조이다.*

고속철도 승객수송 서비스는 많은 국가들과 주요 유럽 도시들에서 발전되어 왔다. 고속철도의 운영에는 매우 높은 수준의 기술이 필요하고 자원이 많이 소요되기 때문에, 지금까지는 현행 운영자들을 포함한 합작투자의 형태로만 이루어져 왔다.

오늘날 고속철도 서비스가 경쟁적으로 제공되고 있는 나라는 이탈리아 뿐이다. 이탈리아에는 경쟁업체가 상당한 규모(25 개 열차, 49 개 노선, 12 개 정류장)로 현행 운영자와 경쟁하며 서비스를 운영하기 시작했다. 신규기업의 시장진입으로 인해 서비스의 수준이 훨씬 개선되었으나, 아직은 고속철도 서비스의 경쟁 효과에 대해 단정적인 판단을 내리기에는 시기상조라 할 수 있다.

## 광역 및 지역적 수송서비스 공급에 대한 계약 할당 방법(2013)

### Methods for Allocating Contracts for the Provision of Regional and Local Transportation Services(2013)

#### - 요약 -

라운드테이블의 논의와 각국이 제출한 보고서, 토론자 발표 및 연구 보고서를 통해 다음과 같은 몇 가지 논점이 제시되었다:

- (1) 택시 시장의 면허 수 제한은 경쟁을 저해하고, 소비자가 경쟁의 혜택을 누리지 못하게 하는 주요 장애물이다. 현재 호주 빅토리아 주에 상정된 개혁 방안은 점차적으로 택시 시장의 경쟁을 증대시키는 것을 그 목적으로 한다. 동 목적은 시간이 경과하며 실질 비용은 감소하게 될 고정가격으로 택시면허증을 무제한으로 발급하고, 이를 통해 택시면허 수를 증가시킴으로써 달성될 것이다. 이러한 새로운 접근법은 개혁의 이득은 보다 신속하게 축적됨과 동시에, 기존 면허보유자들의 부담비용은 상대적으로 적고 장기간에 걸쳐 분산되므로 정치적으로 수용될 가능성이 높다.

호주 빅토리아 주의 최근 개혁방안은 택시 시장의 양적 제한으로 인해 야기된 경쟁 문제를 새로운 방식으로 해결하고자 한다. 택시면허 체제에 대해 제안된 변화는 상대적으로 천천히, 그러나 완전한 시장 개방을 이루어낼 것이다. 개혁을 서서히 진행함으로써 기존의 택시면허의 가치가 급락하는 것을 막을 수 있고, 따라서 기존 택시면허 소유자에 대해 정부가 높은 보상액을 부담하지 않게 될 수 있다. 고정 명목 수수료(fixed nominal fee)만으로 추가 택시면허를 무제한적으로 발행함으로써 진입장벽은 점차적으로 줄어나갈 것이다. 고정 명목 수수료는 시행 초기 단계에서는 시장에서 택시면허가 거래되는 현재의 가치와 거의 동일할 것이지만 시간이 경과함에 따라 실질 수수료는 하락할 것이다. 따라서 기존의 택시면허의 전체 가치는 오늘날에 비해 결과적으로 감소할 것이나, 이는 시장을 즉각적으로 완전 개방하여 발생할 수 있는 급격한 가치하락 없이 서서히 이루어질 것이다. 따라서 그 혜택은 개혁에 대한 일반 대중의 지지를 얻어 개혁 추진을 위한 충분한 정치적 탄력을 형성할 만큼 빠르게 현실화 될 것으로 예상되는 한편, 기존 택시면허 보유자들과 정부의 개혁비용은 크지 않을 것이다.

- (2) 가격 규제는 필요한 것으로 보이나, 이 경우 요금 경쟁은 더 많이 허용될 수 있다.

제안된 개혁방안에 따르면 택시 요금은 택시를 사전 예약하는 경우와 같이

사용자에게 피해를 주지 않으면서 경쟁이 발생할 부분에서 규제를 해제해야 하고, 가격 규제가 필요한 부분에서는 고정가격이 아니라 최대 상한선을 설정해야 한다. 보다 효율적이고 유연한 가격 구조의 도입을 통해 피크타임이 아닌 경우의 택시요금은 보다 저렴해질 수 있을 것이며, 단거리 이용의 경우 요금을 조금 더 지불하여 택시이용에 차질이 생기지 않도록 할 수 있을 것이다.

- (3) *지역 버스 운송 서비스는 대부분의 경우에 시장 내에서의 경쟁(competition in the market)보다 시장을 위한 경쟁(competition for the market)에 더 적합하다는 특징을 가지고 있다.*

시장을 위한 경쟁은 가장 흔하고, 많은 경우 동 분야에 있어 가장 적절한 형태의 경쟁이다. 그러나 일부 국가들은 일반적으로 상업적으로 타산이 맞는 노선에 대해서는 시장 내에서의 경쟁을 허용하는 것을 선택했다. 여러 이유로 인하여 직접적으로 서비스 사용자에 대해 초점을 맞추는 것보다 서비스 제공을 위한 면허 획득에 초점을 맞출 때 경쟁이 보다 효과적이다. 대부분의 경우 승객들은 서비스 제공업체의 성격보다는 서비스가 예정된 시간대로 제공되는가에 더 많은 이해관계를 가지고 있으며, 이로 인하여 버스 운영업체들이 기회주의적 행위를 할 강력한 인센티브가 발생하게 된다. 일례로 버스 시간표를 운영시각 직전에 변경하여 경쟁업체가 도착하기 바로 전에 도착하여 고객을 약탈하는 경우이다. 또한 여러 노선들은 상업적으로 실용적이지 못하지만 그러한 노선에 서비스를 제공하는 것은 사회적 이유로 인해 중요할 수 있다. 따라서 정부보조가 필요하다. 입찰이 제대로 설계된 경우에는 정부보조가 정말로 어느 단계에서 필요한지에 대해 판단할 수 있도록 한다.

- (4) *경쟁으로 인해 발생하는 모든 혜택을 확보하기 위해서는 버스 서비스 면허의 입찰 절차를 신중하게 설계하여 다수의 경쟁력 있는 입찰자들이 많이 신청할 수 있도록 해야 한다.*

대표단은 입찰을 시행했다고 하여 곧바로 경쟁의 혜택을 누릴 수 있는 것은 아니며, 그 성패는 입찰의 설계에 달려있다는 것에 크게 동의하였다. 특히 입찰이 효과적으로 시행되기 위해서는 많은 입찰자들이 참여하는 것이 중요하므로 입찰 및 진입에 대한 장벽이 낮아야만 한다.

투명하고 비차별적인 입찰절차를 통해 입찰장벽을 일반적으로 낮게 유지시킬 수 있다. 낙찰의 기준이 사전에 미리 분명하게 규정되어 있어야 하며 입찰자들에게 제대로 공지되어야 한다. 입찰 참가자들의 불확실성을 해소시키는 것이 입찰 지원의 인센티브를 증대시킨다.

입찰절차가 복잡해지면 입찰 참가비용이 인상되기 때문에 특히 소규모

입찰자들이 입찰을 단념하게 된다는 증거도 일부 존재한다. 소규모 입찰자들도 효과적으로 경쟁하기 위해서는 입찰절차가 가능한 한 단순하게 이루어져야 할 것이다.

또한 주무관청은 낙찰 과정에 대한 정보를 수집하여 이를 가능한 한 대중에 공개해야만 한다. 일련의 사전 및 사후 실적자료가 축적되어 있는 경우, 주무관청은 입찰자들에 대한 정보를 얻을 수 있어 사후 입찰에서 이들의 행위를 평가하고 담합의 징조를 보다 쉽게 파악할 수 있으므로 입찰과정을 점차적으로 개선할 수 있다. 이러한 자료를 통하여 입찰희망업체들은 입찰수립 기준을 얼마나 충족할 것인지 미리 평가함으로써 입찰을 보다 잘 준비할 수 있게 된다. 특히 이러한 정보는 기존의 입찰자들에 비해 정보가 부족한 신규 진입자들에게 큰 도움이 된다. 이와 같은 두 가지 효과는 진입 장벽을 낮추고, 경쟁력 있는 입찰자들의 수를 증가시킬 수 있다. 또한 자료 수집을 통해 낙찰 과정에 대한 투명성과 책임의무를 보장할 수 있다. 그러나 자료 수집과 분석과정을 유용하고 효과적으로 만들기 위해서는 주무관청이 그에 필요한 적절한 기술을 가지고 있어야 할 것이다.

대표단은 입찰 절차가 효과적이기 위해서 주무당국이 어느 정도의 재량권을 행사할 수 있어야 한다는 것에 동의한다. 주무관청의 재량에 의해 모든 입찰 기준을 일응 충족하지 않는 입찰을 '부활'시키거나 (입찰자가 자신이 수행할 업무의 성과에 대해 과도하게 낙관적이고, 업무를 수행할 수 없을 것임이 명백한 경우와 같이) 신뢰할 수 없는 입찰을 배제할 수 있을 것이다. 그러나 어떠한 재량권의 행사도 그 남용을 방지하고 불확실성을 조장하지 않도록 투명한 방식으로 이루어져야 할 것이며, 그렇지 않을 경우 입찰 참가 비율에 영향을 미치게 될 것이다. 주무관청이 적합한 전문지식과 실력을 가지고 있으며, 재정적 이해관계가 있는 특정 입찰자를 위해 재량권을 행사하는 등의 부정적인 인센티브가 없다면 재량권은 올바르게 활용될 수 있을 것이다. 주무관청이 재량권을 행사하는 경우에는 그 책임의무를 확보하기 위해 의사결정 절차가 투명하게 공개되어야 할 것이다.

주무관청에 이해관계의 충돌이 없을 경우에만 입찰과정은 효과적일 수 있다. 이해관계의 충돌은 일부 입찰자에 대해 재정적인 이해관계를 가지고 있는 경우에 발생한다. 입찰 절차가 보다 투명하고 낙찰기준이 보다 분명할 때 주무관청은 부적절한 인센티브에 근거하여 행동하기가 더욱 곤란해질 것이다. 효과적인 사후 규제 역시 부적절한 인센티브로 인한 행위를 예방할 수 있을 것이다. 즉, 계약불이행을 처벌한다면 지역당국이 낙찰 당시에 합의된 조건을 이행할 수 없을 입찰자에게 낙찰시키고자 하는 인센티브를 감소시킬 수 있을 것이다. 따라서 의사결정자들이 견제와 균형 시스템에 포섭되어 있다면 부적절한 인센티브에 따라 행동할 가능성은 줄어들 것이다.

요약하자면, 경쟁력 있는 입찰자들은 단순하고 투명하며 비차별적이고 낙찰기준이 명확하게 구체화된 입찰에 보다 많이 지원할 것이다. 관련 의사결정자들이 사전에 입찰자들에 대한 정보를 입수할 수 있고, 투명하며 경쟁력 있는 방식으로 재량권을 행사하며, 금전적 가치에 가장 부합하는 서비스를 제공할 입찰자와 계약을 체결할 인센티브를 가지고 있다면 올바른 입찰자 선택이 이루어지고, 이에 따라 서비스가 제대로 이행될 것이다.

(5) *신규진입자가 입찰에 참여할 수 있도록 지역 버스 서비스의 진입 및 시장확대의 장벽은 낮아야 한다.*

시장진입 및 확장 장벽은 신규 및 소규모 입찰자들이 입찰에 참여하는 것을 어렵게 할 가능성이 있다. 입찰과정 및 계약을 적절히 설계하여 대규모 및 소규모 입찰자, 그리고 기존 및 신규 입찰자들 간의 정보 비대칭성을 제거함으로써 이러한 장벽들을 완화시킬 수 있다.

일부 국가에서는 장기 계약 조건의 경우, 오랜 기간 동안 시장의 경쟁이 차단될 수 있기 때문에, 이를 진입장벽으로 간주한다. 그러나 신규 및 소규모 운영자들은 투자를 분할 상환 할 수 있는 충분한 기간이 필요하므로 계약 기간이 너무 짧아서는 안 된다. 따라서 이러한 두 가지 요건 사이에 적절한 균형점을 찾는 것이 필요하다.

다양한 노선을 가진 대규모 계약은 소규모 버스 운영자에게 진입장벽이 된다는 것에 대표단들은 일반적으로 의견을 같이 하였다. 대규모 계약은 버스 서비스 운영자들이 규모의 경제(economies of scale)를 최대한 활용할 수 있도록 한다는 근거로 정당화된다. 그러나 사전에 미리 규모의 효율성을 판단한다는 것은 어려운 일인 반면, 진입장벽을 낮추는 것은 중요한 문제이다. 전문가들이 제시하는 효과적인 해결책은 (하나 또는 매우 소수의 노선을 가진) 소규모 계약들을 모두 동시에 입찰하는 것이다. 이에 따라 인공적인 진입장벽은 형성되지 않으면서도 운영자들은 노선을 분류하여 효율적이라고 여겨지는 한도 내에서 규모의 경제를 활용할 수 있을 것이다.

버스와 차고, 직원에 대한 투자가 상당한 수준의 진입장벽의 역할을 하는지에 대한 여러 증거들은 일관되지 않다. 영국 런던의 경우 낙찰자가 직원 및 기반시설을 제공해야 함에도 불구하고 낙찰 참여율이 높고 좋은 결과로 이어지는 것으로 파악된다. 보통 지역당국이 기반시설을 소유하고 이를 낙찰자에서 제공하는 프랑스 파리 외곽의 시스템의 경우에는 오히려 입찰의 성과가 그리 좋지 않다. 이러한 결과는 투자 여부가 중요한 진입장벽이 되지 않으며, 필수기반시설에 대한 2차 시장이 발전될 수 있다는 것을 의미한다.

버스 서비스 운영자들이 부담해야 할 위험도 진입장벽을 만들 수 있다. 종종 신규진입자인 소규모 운영자들은 특히 요금에 대해 통제할 권한을 갖지 않은 경우 수입손실 위험을 입찰실시 기관에게 전가할 수 있는 선택권을 갖기를 원한다. 총비용 계약(gross-cost contracts)의 경우 이것이 가능하다. 이는 지역당국이 요금 수입을 관리하고 상대적인 위험을 부담하는 반면, 운영자들은 (어느 정도의 이윤을 포함하여) 비용을 회수할 수 있는 특정 금액을 지원받을 수 있는 입찰이기 때문이다. 낙찰자가 부담하는 위험을 경감하는 것 외에 총비용 계약은 수익금 수준에 대한 신규 진입자와 기존 업체들 간의 정보 비대칭성을 감소시킬 수 있는 장점이 있다. 그러나 모든 지역당국이 수입손실 위험을 부담하는 것은 반드시 가능하지도 않고 바람직하지도 않다. 그 대안으로는 버스 서비스 운영자가 수익금을 챙기고 지역당국은 위험을 부담하지 않는 순비용계약(net-cost contracts) 방식이 있다.

- (6) *담합은 입찰로 발생한 어떠한 혜택도 무효화할 수 있으므로, 입찰은 담합의 가능성을 최소화하도록 설계되어야 한다.*

전문가 의견에 따르면 입찰자들이 책임을 다하게 하고 정보비대칭성을 감소시키기 위해 일반적으로 요구되는 입찰 절차의 개방성 및 투명성, 그리고 담합 가능성 사이에 일종의 갈등이 존재할 수 있다고 한다. 그 이유는 입찰이 공개되면, 담합 참가자들 간의 담합계약 위반 행위를 탐지하고 이를 처벌하기가 더 쉬워지기 때문이다. 그러나 낙찰 기준을 분명하게 하고 절차를 투명하게 하는 것은 경쟁력 있는 입찰자들의 수를 더욱 증가시키며, 이는 다른 조건이 동일하게 유지되는 한 담합이 지속되지 못하도록 할 것이다. 또한 입찰이 잘 설계되고 진입장벽이 낮은 경우에는 보다 많은 수의 입찰자들이 참가하게 되고, 따라서 담합의 가능성은 줄어들게 된다. 모든 정보가 공개되는 환경에서는 입찰실시기관이 입찰자 및 그들의 행위에 대한 정보를 충분히 보유하게 되므로 담합의 징조를 보다 쉽게 적발할 수 있을 것이다.

- (7) *입찰이 성사되고 낙찰자가 일정 기간 동안 단일 서비스 제공자가 되는 경우 안전 및 품질을 고객이 만족할 수 있는 수준으로 확보하는 것이 필요하다. 이를 위한 인센티브와 적절한 사후 모니터링은 필수적이다.*

제공되는 서비스의 품질을 보장하는 것은 쉽지 않다. 관찰 및 측정이 쉬운 성과 기준에 초점을 맞추고, 서비스 사용자의 필요가 바뀌는 것에 유연하게 대응할 수 있는 계약이 전체 계약 기간 동안 높은 품질의 서비스가 제공되도록 보장할 최선의 방법인 듯 하다. 품질 기준에 부합될 경우 계약 연장과 같은 보상제도를 포함하는 계약도 효과적인 편이다.

만일 심각하게 실적을 내지 못하는 경우 계약을 해지할 수 있다는 조항을 포함하는 것도 효과적일 수 있다. 그러나 전문가들은 만일 이러한 조항을



적용하여 계약을 해지시킬 의향이 없는 경우에는 서비스 제공자들이 계약 요건을 충족하고 요구되는 품질 기준을 맞출 인센티브를 갖지 못할 것이라고 강조하였다. 또한 이러한 조항은 서비스 제공자들이 매우 저가로 입찰하여 낙찰에 성공하고, 이후 입찰 금액으로는 서비스를 제공할 수 없으므로 재협상할 것을 요구하는 행태로도 이어질 수 있다. 이러한 행위가 제재되지 않는다면 입찰은 경쟁으로 인한 혜택을 제공하지 못하게 될 것이다.

결과적으로 어떠한 보상이나 제재가 부과되기 전에 서비스 운영자의 실적을 모니터링하고, 서비스 수준의 기준 부합 여부를 보장하며, 계약 준수 여부를 확인할 수 있는 사후 규제 시스템이 마련되어야 할 것이다.

- (8) *지역 운송시장에서 경쟁적인 입찰이 이루어질 수 있도록 지원하는 입법 체계가 필요하다. 경쟁당국의 주창활동이 도움이 될 수 있다.*

앞에서 논의된 요인들이 성공적인 입찰을 보장하는 역할을 할 수 있으나, 이 부문의 국내 법률도 면허의 할당을 위해 경쟁적인 입찰이 활용될 수 있도록 하는 토대를 제공해야 한다. 많은 대표단은 기존의 법률에는 지역당국이 직접 계약을 낙찰할 수 있는 여지가 많이 남아있으며, 언제 어떻게 입찰을 계획해야 하는지에 대한 구체적인 지시가 없다고 보고하였다. 특히 유럽연합(European Union, EU)의 많은 회원국들의 지역당국은 이러한 입법으로 인해 경쟁입찰의 도입을 효과적으로 연기시켜왔다.

동 분야에 대한 경쟁당국의 주창노력은 효과적인 입법, 입찰실시기관이 반경쟁적 결정을 취소할 수 있도록 권한 부여(경쟁당국이 이러한 결정에 대해 이의를 제기할 권한이 있는 경우), 입찰실시기관의 불투명하고 비경쟁적인 할당 절차 채택의 방지 등을 통해 매우 효과적으로 수행될 수 있을 것이다.

## 항공사 경쟁(2014) Airline Competition(2014)

- 요약\* -

라운드테이블의 논의, 각국이 제출한 보고서 및 사무국의 연구보고서에서 다음과 같은 핵심 논점이 제시되었다:

- (1) **항공 운송은 세계 경제, 소비자, 정부 측에 필수 불가결한 분야이다. 자유화(liberalisation)와 규제완화(de-regulation)는 상기 부문의 경쟁을 활성화시키는 중요한 역할을 해왔다. 그러나 항공 운송 부문은 국적(nationality) 조건 하에 규제 및 제약되는 부분이 많으며, 이러한 특징은 경쟁과 시장 역학에 영향을 미친다.**

항공 운송 부문이 소비자와 정부, 다른 부문 및 세계 경제에서 필수 불가결하다는 점은 널리 인식되고 있다. 항공 운송은 지난 30 여년 간 규모, 범위, 수요 및 연결성 측면에서 크게 성장해왔다. 이와 동시에, 항공 산업에 시장 역학을 도입하고, 동 분야의 효율성을 개선하려는 목적에 의해 전 세계적으로 자유화와 규제완화가 시행되었다.

그러나 지금까지 이루어진 항공산업의 자유화와 규제완화의 역할을 과대평가해서는 안 된다. 이러한 과정은 전 세계 모든 항공 분야에서 이루어진 것은 아니며, 설령 자유화가 이루어진 곳이라고 하더라도 항공산업에 대한 국내 및 국제적 규제는 여전히 심각하다.

- 국제적인 수준에서 국경통과 운항권(cross-border traffic rights) 약정은 여전히 항공서비스 양자협정(air service agreements, ASAs)으로 이루어지는데, 이는 일반적으로 국적 조건을 포함한다. 국적 조건이란 모든 국가는 자신의 영토의 상공에 대하여 완전하고 배타적인 주권을 향유한다는 시카고 협약(Chicago Convention)상의 원칙이다. 또한 교통 관련 서비스는 WTO-GATS 의 부속문서에서 제외되었다. 따라서 항공 운송 서비스는 ASA 에 의해 규제되며, 상기 협정은 국경통과 운항권의 혜택을 누리기 위해 협정 당사국 일방이 항공사를 소유하거나 통제하고 있어야 한다는 요건을 부과하는 것이 일반적이다. 이러한 국적 조건이 안전 및 안보의 목적으로 정당화되기도 하나, 항공사 간 경쟁과 상업적 자유를 제한하는 산업 구조를

\*본 요약본이 경쟁위원회의 합의 내용을 필연적으로 대표하는 것은 아니다. 그러나 라운드테이블의 토론, 각 대표부가 제출한 보고서 및 사무국의 연구 보고서에서 제기된 주요 사안을 요약한다.

초래하기도 한다. 이러한 규제적 체계는 국제 항공사 간 기업결합이 거의 이루어지지 않는 이유와 항공사 간 제휴가 활발하게 이루어지고 있는 이유를 설명할 수 있다.

- 국내 수준에서 불완전한 자유화와 재규제화(re-regulation) 현상이 관찰될 수 있다. 시장의 왜곡, 비효율성, 소비자에 대한 피해가 독점금지법의 집행을 통해 해결되지 않은 경우, 정부는 해당 부문에 특정한 시정 규칙을 채택하는 경향이 있다. 최근 슬롯(slot) 할당 체제와 항공사 고객우대 프로그램(loyalty programs)에 대한 규제가 동 경향에 대한 예에 포함된다. 정부의 개입은 어떠한 시장왜곡이 추가적인 자유화나 구체적인 규제를 필요로 하는지, 또한 이가 본질적으로 다중 관할권의 적용을 받는 항공 운송 산업에 어떠한 영향을 미치는지에 관한 질문을 지속적으로 제기한다.

자유화와 규제완화는 항공운송 산업의 효율성과 성장을 활성화하는 중요한 역할을 하였으나, 항공사들은 여전히 복잡하고 파편화된 규제 체제 하에서 사업을 운영하고 있으며, 이는 시장의 효율성과 경쟁에 영향을 미치고 있다.

(2) **항공 산업을 특징짓는 세 가지 추세는 항공사의 행위 및 계약에 대한 경쟁영향분석에서 중요한 역할을 하며, 이러한 추세로는 저가 항공사들의 시장 진입 이후 기업 모델의 하이브리드화, 항공사 제휴의 확산을 통한 통합, 높은 재정난과 정부의 개입이 있다.**

*하이브리드화(hybridisation)*. 자유화 이후 저가항공사(low-cost carriers, LCCs)의 시장진입은 항공 운송 산업의 판도를 바꾸어 놓은 게임 체인저였다. 저가항공사의 불필요한 서비스가 없고, 기점 간(point-to-point) 운항하는 특징은 소비자들에게 중요한 편익을 제공하고, 경쟁을 활성화 했다. 이와 동시에, 대부분의 기존의 전통적인 항공사 또는 대형항공사(full-service carriers, FSCs)들은 허브앤스포크(hub-and-spoke) 모델로 전환하여 저가항공사의 단거리 및 기점 간 운항방식과 차별화하였다. 그러나 오늘날 많은 사례들을 통해 FSCs 와 LCCs 간의 전통적인 구분을 모호하게 하는 혼합형 기업 모델 현상이 지속적으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 이러한 하이브리드화 현상은 순수한 LCC 와 FSC 모델 모두 각각의 한계를 가지며, 또한 항공사들이 변화에 적응할 수 있다는 것도 보여준다. 앞으로 경쟁 분석에 있어 경쟁당국은 이러한 하이브리드화 현상을 함께 고려해야 할 필요가 있다.

*통합(consolidation)*. 항공 산업을 특징짓는 또 하나의 요소는 항공사 간 제휴의 등장이다. ASA 상의 국적 제한으로 인해 국제적 기업결합이 어렵거나 불가능한 바, 항공사 간 제휴는 항공사들 간의 초국경적 통합을 이루는 가장 일반적인 방식이다. 밀도, 규모, 범위의 경계를 달성함에 있어 이러한 제휴는 기업결합의

차선책으로 여겨지곤 한다. 제휴는 기본적인 인터라인 협력협정(interlining co-operation agreements)<sup>†</sup> 부터 광범위한 합작회사까지 그 범위와 수준이 다양하다. 제휴의 가짓 수, 다양성 및 성장을 감안했을 때, 항공사 간 제휴는 경쟁당국 (때로는 기타 정부 당국도 포함)이 항공 운송 산업의 경쟁과 소비자에 미치는 영향을 평가해야 하는 주요 '현상' 이다.

*재정난.* 항공 산업은 대량의 퇴거, 파산, 재구조조정, 진입을 겪었다. 재정난은 새로운 것이 아니다. 자유화 이전에도 재정난은 이미 문제시 되어 왔었다. 재정난의 원인이 내부적(예: 부실경영) 또는 외부적(예: 석유가격) 요인이건 간에, 정부는 끊임없이 이러한 상황의 난제에 답해야만 한다. 정부는 경쟁의 자연스러운 결과일 수도 있는 재정난에 허덕이는 항공사가 파산 하도록 내버려 두어야 할 것인가? 아니면 항공 운송의 중요성과 여타 산업에 대한 파급효과를 고려하여 상기 회사를 구제해야 하는가? 이에 대해 국가마다 매우 다르게 접근하였음을 사례를 통해 알 수 있다. 예를 들어, 일본과 미국에서는 대규모의 구제조치 및 구제금융이 이루어졌으며, 이러한 조치는 성공적인 것으로 보인다. 반면, 헝가리는 전통 항공사가 시장에서 퇴거되도록 하였으며, 상기 회사는 곧바로 다수의 LLC 로 대체되었다. 유럽연합(European Union, EU)은 현재 정부보조에 대한 법률체계가 제정된 유일한 관할권역으로써, 예외적인 일부의 경우를 제외하고 원칙적으로 정부보조를 금지하고 있다. 재정난의 문제를 뛰어넘어, 정부가 특정 항공사를 선호하는 것이 정당화될 수 있는지, 이로 인하여 어떻게 타 항공사들의 경쟁 인센티브가 저하되며, 여러 관할권역에 걸쳐 공정한 경쟁의 장을 제공하는 데 어떠한 영향을 미치는지에 대한 논의로 이어진다.

**(3) *항공운송 부문에는 시장진입과 확장에 있어 구조적 및 행태적 장벽이 존재하며, 특정 경우에는 이에 대한 규제 또는 독점금지법 집행이 필요하다.***

항공사 경쟁은 다양한 형태의 장벽에 노출되어 있는데, 그 중 두 가지가 최근 경쟁당국과 규제기관으로부터 큰 관심을 불러일으키고 있다. 이것은 공항 슬롯 접근권(구조적 장벽)과 항공사의 고객우대 및 가격 전략(전략적 장벽)이다.

혼잡한 공항에 대한 이착륙 슬롯 접근권은 항공사 경쟁에 대한 매우 큰 장애물이다. 대부분의 혼잡한 공항은 현재 유럽과 아시아 태평양에 위치해 있다. 항공 수요와 공항의 가용시설 간의 격차가 점차 커지고 있고, 대부분의 혼잡한 공항 내 가용시설 확대는 거의 불가능해 보이는 바, 이 문제는 더욱 심각해질 수 있다. 많은 관할권역에서 전통 항공사들은 여전히 소위 '기득권 옹호권(grand-father rights)과 특권을 향유하며, 이러한 권한은 '사용하지 않으면 사용권을 잃는 원칙(use it or lose it)' 상에서만 방출된다. 이러한 슬롯

<sup>†</sup> 항공편 파트너 항공편 티켓을 발행 권리를 주는 문서

체계는 상방부문의 진입 및 확장 장벽을 형성하여, 경쟁을 해치고 효율성을 감소시킨다. 혼잡한 공항 관리에 있어 보다 경쟁친화적인 원칙의 필요성이 널리 인식되고 있으며, 대부분의 정부는 슬롯 할당 체계에 시장 메커니즘을 도입하여 이러한 희소 자원을 더 효율적으로 사용하고자 한다. 그러나 슬롯의 판매와 대여를 위한 슬롯 시장(제 2 시장)이 형성되기 위해서는 슬롯 보유자의 남용을 방지하기 위한 보호장치가 필요하다. 따라서 여러 관할당국은 최적의 슬롯 할당 시장 시스템을 찾기 위해 현재(또는 반복적으로) 비교 검토하고 있다.

항공사의 고객우대 제도(loyalty schemes)는 그것이 상용고객 우대서비스제도(frequent flyer programs, FFPs)이든 기업할인 계약(corporate discount contracts)이든 간에, 기존의 회사와 다른 항공사(또는 제휴항공사)로 전환하는 비용을 높이고, 이에 따라 신규 경쟁자의 진입 비용을 증가시킴으로써 시장 진입과 확장의 장벽이 될 수 있다. 전문가들은 고객우대 제도가 시장 진입을 방해하고, 결국 소비자에게 피해를 입힘으로써 항공사 경쟁의 차세대 주요 위협이 될 것이기 때문에, 경쟁당국이 이 제도를 심각하게 받아들여야 한다고 강조한다. 그러나 이 제도가 경쟁 및 소비자 후생에 미치는 영향을 측정하기가 어렵고, 기업계약의 경우 이를 적발하기 어렵기 때문에 항공사의 고객우대 제도에 대한 경쟁법 집행은 거의 이루어지지 않고 있다. 이러한 영향평가는 고객우대 제도가 동일한 제휴 항공사 간에 모두 활용되고 있을 수 있는 바, 더욱 복잡해진다. 소수의 경쟁당국(예: 뉴질랜드)만이 고객우대 제도 사안을 기소한 바 있다. 이 외에 시장 전면봉쇄 그리고/또는 소비자의 손해에 대한 증거가 있었으나 지배력 남용에 대한 증거를 찾지 못하여, 전면적으로 FFP 를 금지한 경우(노르웨이) 등의 규제적 대응이 있을 수 있다. 노르웨이에서는 저가 항공사들이 FFP 금지를 통해 시장에 진입함으로써, 기존의 항공사들과 경쟁할 수 있게 되었다.

경쟁이 효과적으로 이루어지기 위해 소비자들은 가격을 이해하고 비교할 수 있어야 한다. LCC 는 소비자의 자발적 선택에 따라 부가 서비스에 별도의 가격을 지불하고 이용하는 개별가격 상품(un-bundled offers)을 도입하였다. 그 이후 대부분의 FCS 가 도입한 선택가격(a la carte pricing) 전략은 소비자의 선택권을 증가시키고 기본 서비스 가격을 감소시켰다. 이와 동시에 개별가격 상품은 추가 비용을 숨기고, 실제 총금액에 대해 소비자를 오도하며, 비교를 어렵게 하여 경쟁을 약화시키는 전략적 장벽으로도 활용된다. 이러한 분할가격(partitioned pricing) 또는 기만적 가격(drip pricing) 전략에 대해 경쟁당국은 항공사에게 명확하고 경쟁친화적으로 가격정보를 제공할 것을 강제 조치하거나(예: 호주, 영국), 규제 사항을 제정(예: EU)하고 있다.

항공 산업의 구조적 및 전략적 진입장벽은 경쟁, 소비자 보호, 운송정책에 있어 동 산업이 얼마나 자주 문제를 일으키며 정부개입을 촉발하는지 밝히고 있다.

이러한 장벽은 항공사의 행위 및 계약에 대한 독점금지 분석과 경쟁당국의 시정조치 부과에 있어 중요한 역할을 한다.

- (4) *대표단과 전문가들 모두 항공운송 부문의 진화는 소비자에게 상당한 혜택을 가져다 주었으나, 반경쟁적 행위에 대한 우려는 여전히 남아 있다는 데에 동의하였다. 경쟁법 집행은 항공 운송을 이용하는 소비자에게 효율성과 편익을 가져다 줄 수 있는 중요한 역할을 한다. 항공운송 산업의 관련 시장획정(market definition)에 대한 새로운 추세(4.1.)에 대해 알아본 후, 대부분의 라운드테이블 논의는 경쟁당국이 항공사 제휴와 기업결합을 어떻게 다루는지(4.2.)에 초점을 맞추었다. 경쟁 심사(competition scrutiny)의 대상이 되는 이러한 다양한 수평적 합의들은 드물게 일어나긴 하나, 산업 내 지배력 남용을 보여주는 사례들과 대조된다. (4.3.).*

(4.1.) *항공 운송 부문의 시장획정은 서서히 발전하고 있다. 관련 시장에 대한 합의가 아직 없고, 집행당국이 시장획정 기준에 대한 지침을 제공해야 하는지에 대한 합의도 없다. 여러 경쟁당국이 전통적인 출발지-도착지(origin-destination, O&D) 접근법을 유지하고 있는 반면, 다른 경쟁당국들은 산업의 변화를 고려하여, 보다 협소하거나 광범위한 획정을 채택하였다.*

전 세계의 여러 관할권에서 항공 여객 운송 시장의 경계 획정에 대해 서서히 발전하고 있는 섬세한 접근방법들을 보고하였다. 여러 경쟁당국은 수요측면의 대체가능성에 근거하여 도시연결(city pair) 또는 공항연결(airport pairs)에 따라 시장을 획정하는 전통적인 출발지-도착지 접근법을 유지하고 있다. 당국이 취하는 접근법의 차이점은 기업과 휴양 승객 간, 직접 및 간접 비행 간 시장을 더 세분화해야 하는지에 대해 발생한다. 단거리 운항 관련 시장은 때때로 다른 운송 수단(예: 고속열차)을 포함하며 확장되기도 한다. 또한 항공망도 중요하게 고려해야 한다는 인식이 늘어나고 있다. 그러나 아직은 소수의 국가들만이 시장획정에 있어 이러한 요소를 포함시킨다(예: 호주). 다른 관할권에서는 교통망을 경쟁효과 분석의 일부로 고려한다.

시장획정에 대한 지침이 더 제공되어야 하는지에 대한 논의가 있다. 한편으로 기업계는 자신들의 행위로 인해 발생할 수 있는 경쟁 위험을 평가할 수 있도록, 보다 많은 지침과 동일한 접근법을 요구하는 반면, 전문가와 대부분의 당국은 시장획정에 있어 스스로를 제약하기보다 사례별로 시장획정하는 것을 선호한다. 시장획정에 대한 지침이 부재하고, 일관적인 접근법이 이루어지고 있지 않기 때문에, 항공운송 부문에서 동일한 행위를 심사하는 경쟁당국 간 협력이 더욱 필요하다.

(4.2.) *항공사 제휴는 경쟁당국이 다루는 가장 흔한 수평적 합의 사안이지만,*

그 집행 수단은 서로 상이한 경우가 많다. 경쟁분석과 시정조치의 설계에서 네트워크 역학, 협조 효과, 다면시장 접촉(multi-market contacts)의 영향이 더욱 고려되어야 한다. 대부분의 사안에서 항공사 제휴 경쟁이 항공사 경쟁을 대체하고 있음을 알 수 있다.

각 국가들은 항공사 제휴에 대해 다음과 같이 상이한 독점금지법 집행 수단 및 체계를 적용한다. 그 예로는 (i) 기업결합의 정의가 광범위한 국가에서의 기업결합 통제 (브라질, 캐나다, 인도), (ii) 항공사 제휴 동맹의 신청을 요건으로 하는 특정 면제, 승인 또는 면책 체제와 사례별 심사(미국), (iii) 특정 형태의 항공사 제휴의 경우에 면제 규정 금지(이스라엘), (iv) 제휴가 카르텔의 예외조항에 해당하는지에 대한 자가진단 의무(EU), (v) 나머지 카르텔에 대한 경쟁법 집행(대부분의 관할권) 등이다. 이러한 모든 집행 체계는 항공사 제휴가 독점금지 조사의 대상이 되는 것을 목적으로 한다. 그러나 절차, 시점, 시정조치, 결과가 다르며, 심지어 책임당국도 서로 상이하다. 이러한 불일치로 인한 두 가지 중대한 위험이 있는데, 이는 항공사들이 가장 유익한 경쟁법 집행 수단을 찾게 될 위험, 그리고 경쟁법 집행의 효율성 상실 및 제휴로 인해 기대되는 편익 손실의 위험이다. 이러한 다양성은 경쟁 및 규제당국이 서로 협동하고, 정부가 ASA 상의 소유권 제한에 대한 대안책을 강구하는 것을 더욱 중요하게 한다.

전 세계적으로 이루어진 항공사 제휴 사안을 분석한 결과, 다음과 같은 관찰내용이 도출되었다.

- 항공사 제휴로 인한 잠재적인 편익이 널리 인정되는 듯하다. 이러한 전제조건으로 인해 대부분의 관할권에서는 항공사 제휴가 그 자체만으로 금지 대상이 되어서는 안 된다는 합의가 이루어졌다. 이러한 합의는 심지어 제휴가 카르텔과 같은 요소(민감한 정보의 공유 등)를 수반하는 경우에도 여전히 유효하다. 대신 대부분의 경쟁법 집행 체계는 친경쟁적 효과와 반경쟁적 효과를 서로 상쇄시킨다. 카르텔과 같은 문제는 항공사 간 제휴가 그대로 진행되도록 하기 위해, 면제, 면책 및 시정된다. 이와 같이 대부분의 제휴를 승인하는 건설적인 접근법은 경쟁법 집행 대상이 항공사 경쟁 보존에서 제휴 경쟁 보존으로 어느 정도 변화하였음을 의미한다.
- 기대되었던 편익이 제휴를 통해 창출되었는지, 이러한 편익이 항공사 및 소비자 측에 이로운지의 여부는 심각하게 논의되는 부분이다. 이러한 의문은 제휴의 평가, 그리고 면제 및 면책 대우에 대한 정당화에 보다 주의 기울여야 함을 의미한다. 제휴의 성장, 다양화, 난해성은 경쟁당국의 분석을 어렵게 하는 요소이나, 분석은 소비자 후생을 위해 매우 중요한 일이다.

- 독점금지 위반의 위험을 파악하는 것은 일반적으로 중복 노선에 집중된다. 때로는 항공사 간 합의를 평가함에 있어, 네트워크 역학, 다면시장 접촉, 협조 노력의 위험을 더 강조할만한 가치가 있다.
- 오늘 날의 주요 논쟁은 제휴로 인해 발생하는 독점금지 관련 문제를 다루기 위한 시정조치의 적절성과 실효성에 대한 내용이다. 가장 일반적으로 시행되는 시정조치는 중복노선의 제거 또는 (예를 들어, 슬롯의) 구조 분할이다. 그러나 중복노선 제거는 제휴 당사자들이 일부 시장에서 경쟁자로 남는 반면, 다른 시장에서는 협력자로 남아 있도록 강제함으로써, 제휴로 인한 효율성과 시너지 효과를 절감시킬 수 있다. 당국 간 시정조치 관행의 모범 사례를 공유하는 것과 더불어, 시정조치의 실효성에 대한 모니터링과 사후평가를 실시함으로써 경쟁법 집행을 전반적으로 개선할 수 있을 것이다.

AirFrance-KLM 과 LAN-Tam 과 같은 복잡한 기업 구조에 따라 각 결합 당사자가 국적을 보전할 수 있었던 예외적인 경우를 제외하고, 항공운송 산업에서 국제적 기업결합(예: 다른 국가의 항공사들 간)은 흔하지 않다. LAN-Tam 사안은 시정조치를 설계 시 네트워크 역학에서 야기되는 경쟁 위험, 비중복 노선에 대한 효과, 결합 당사자가 운영하게 될 제휴망에 대한 관심이 증대되고 있음을 보여준다. 국내 기업결합은 보다 자주 이루어지며, FSC 가 LCC 를 인수하는 방식의 교차모델 기업결합의 추세를 갖는 것이 특징적이다. 하이브리드화를 통해 발생하는 잠재적 시너지와 독립적인 저가항공사가 사라짐으로써, 경쟁당국은 이러한 기업결합에 대해 소비자 후생에 미치는 영향 간 균형을 이룰 수 있도록 주의를 기울여야 한다.

*(4.3.) 지배력 남용에 대한 경쟁법 집행은 전반적으로 드물다. 일부 시장은 본래적으로 하나의 항공사만이 유지될 수 밖에 없는 항공 운송 산업은 남용행위를 어떻게 더 잘 적발하고, 어떠한 경제적, 법적 테스트를 시행할 것인지에 대해 심사숙고할 필요가 있다.*

항공사의 단독 행위에 대한 독점방지법 집행 사안은 흔하지 않다. 경쟁당국은 지배력의 남용이나 독점화 사안을 제기하는 데에 여러 장애물에 당면하게 된다. 그 예로는 네트워크에 기반하여 규제가 매우 심한 환경에서 시장지배력 남용적인 단독 행위를 적발하는 것의 어려움, 항공사의 약탈적 행위에 대한 경제적 및 법적 분석의 불확실성, 효과적인 시정조치 설계의 복잡성 등이 있다. 그러나 항공 산업과 같이 일부 시장이 오직 하나 또는 제한된 숫자의 항공사만을 효율적으로 유지할 수 있는 산업에서는 이러한 문제점을 해결하는 것이 매우 중요하다. 이러한 시장에서는 경쟁의 부재가 지배적인 항공사의 독점적 전략의 결과인 것인지, 아니면 산업 구조 상 불가피한 현상인지에 대해 경쟁당국은 신중하게 판단하여야 할 것이다.



독점 가격과 독점적 판매 전략을 통한 약탈적 행위는 항공 산업에서는 가장 흔히 의심되는 시장지배력 남용 사례 중 하나이다. 그러나 이 분야에서 이루어진 경쟁법 집행 결정이 거의 없다는 사실은 약탈행위 심사가 가격인하 또는 비가격 수단 등 항공사의 약탈적 전략을 적발하고 평가하는 데 적절한 수단인지에 대한 의문을 제기한다.

대부분의 관할권은 약탈적 가격설정 행위가 갖는 잠재적인 악영향은 인식하고 있으나 법적 테스트 또는 관련 비용 기준에 대한 합의는 이루어진 바가 없다. 특히 항공사 부문에서 항공사의 복잡한 비용구조로 인해 저렴한 가격이 실질적으로 비용 이하 가격설정이었는지에 대한 결론을 내리는 것이 불가능할 수도 있다. 이러한 다면시장의 상황에서 손실의 회복이 관련 기준인지 여부도 문제가 될 수 있다. 약탈적 가격책정행위에 대한 집행 결정에서 항공사의 가격책정 전략이 (특히 저가 경쟁사의) 시장진입 억지 또는 경쟁 배제 외의 요소를 통해 객관적으로 정당화될 수 있는지에 대해 초점을 맞춘 경우(예: 독일)는 극히 소수이다.

약탈행위는 또한 가용시설의 덤핑(capacity dumping)의 형태를 띠기도 한다. 항공사는 자사의 항공기 규모 그리고/또는 운항 횟수를 증가시킴으로써 경쟁자를 특정 시장에서 퇴출할 수도 있다. 이러한 전략은 비용을 하회하여 가격을 설정하는 것만큼 위법은 아닐지라도, 독점을 목적으로 수익을 희생시킬 수 있다. 미국의 한 집행 사례를 통하여, 법원과 경쟁당국이 가용시설 확대와 이윤 희생을 평가하고, 독점전략이 없었을 경우 현재의 경제 조건은 무엇이었을지 수립하는 적절한 테스트 방법에 대해 동의하지 않을 수 있다는 것을 알 수 있다.

항공 산업에서 등장한 또 다른 유형의 독점적 행위는 고객우대제도를 통한 배제이다. 비록 오늘날까지 이러한 성격의 독점방지법 사안(예: 스웨덴)은 드물지만, 항공 운송수단 전문가들은 고객우대제도가 향후 중요한 난관이 될 수 있을 것이라고 경고한다.

항공사의 남용 행위를 다루기 위한 효과적인 시정조치를 설계하는 것은 경쟁집행자들에게 있어 또 다른 도전 난제이다. 약탈적 가격책정 행위와 관련한 시정조치는 예컨대 항공사 자신의 비용 구조 또는 경쟁자의 가격에 근거하여 일정한 수준 이상의 가격을 부과하는 것이다. 가용시설 덤핑 사안에 대한 시정조치는 경쟁자의 진입에 대응하여 합리적으로 예상되는 수익이 있는 경우에만 현행 항공사가 가용능력이나 운항 빈도를 추가할 수 있도록 허용하는 것이다. 고객우대제도 남용에 대한 시정조치는 이 제도의 남용으로 인해 시장진입이 저지된 경우, 노선을 전면 금지하거나 고객우대제도가 있는 일부 노선을 폐지하는 것 등이다.





Other



## 규제기관과 경쟁당국 간의 관계(1998)

### Relationship between Regulators and Competition Authorities(1998)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구 보고서, 라운드테이블 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- 많은 그리고 점차 증가하는 OECD 회원국들이 경제 규제의 범위를 축소시키는 중대한 개혁을 진행하고 있으며 규제가 공익에 더욱 이바지할 수 있도록 보장하고 있다. 많은 경쟁당국들은 규제 개혁 과정에서 중요한 주창 활동과 소비자 보호 역할을 계속해서 수행할 것이다.

국가와 산업별로 큰 차이가 있긴 하지만 주요 규제 개혁은 일반적으로 다음의 사항을 포함한다: 시장 개방 민영화, 보편적 서비스 의무에 대한 재고, 진입, 가격, 일반적 영업 관행에 대한 규제의 자유화, 소비자 정보 제공 및 보호를 위한 보장 조치. 이러한 경제 개혁의 주요 목표 중 하나는 자원을 배분하는 사유시장(private market)의 범위를 확대함으로써 일반적인 경제적 효율성을 증진시키는 것이다. 이러한 개혁은 경쟁당국에게 매우 중요한 관심사이며 당국은 개혁에 크게 영향을 받는다.

경쟁당국은 감시하지 않을 경우 규제개혁의 혜택을 크게 저해시킬 수 있는 시장지배력이 존재하는지를 파악하고 이를 근절할 수 있도록 도울 수 있는 중요한 전문지식을 가지고 있다. 이는 특히 독점이었거나 규제기관과 협력해 왔던 업체가 규제 개혁 이전의 방식을 고수하는 것이 “정상적”이고 훨씬 더 편하다고 생각할 수 있기 때문에 특히 중요하다. 업체들의 이러한 경향을 차단하는 것 외에도 경쟁당국은 개혁 과정 자체에 기여할 수 있는 좋은 위치에 있다. 특히 산업 구조와 관련된 문제(예: 현재의 독점적인 회사들을 수평적 또는 수직적으로 해체시킬 필요)와 교차비용에 수반되는 문제, 보편적 서비스 의무의 이행에 대해 경쟁당국이 제공할 수 있는 투입요소는 더욱 유용하다. 경쟁당국은 좌초비용(stranded costs)을 회수하는 방법과 보편적 서비스가 경쟁을 불필요하게 왜곡하지 않도록 보장하는 데 도움을 줄 수 있다. 또한 소비자에게 직접적으로 손해를 입히고 자유화되는 시장의 경쟁과정을 왜곡하는 사행적 시장 관행을 없애는 것을 조력할 수 있다.

- 규제 개혁을 통해 경쟁이 더욱 활성화되는 부문에서는 규제 범위에 대해 자주 논쟁이 이루어진다. 즉, 이러한 부문이 기타 경제 부문의 경쟁도 보호할 책임이 있는 경쟁당국의 일반적인 경쟁법 집행 이상으로 제재를 받아야 하는가.

실제로 규제개혁은 단순히 규제를 철폐하고 모든 것을 시장원리(market forces)에 맡겨버리는 것이 아니다. 매우 많은 경우에 있어서 경쟁은 일시적일 수도 있고 그렇지 않을 수도 있는 새로운 종류의 규제에 의해 조성되어야만 한다는 것이 정책입안자들의 견해이다. 많은 신생 또는 기존의 분야전문 규제기관들은 경쟁을 촉진할 권한을 부여 받는다. 또한 일반적인 또는 특정 분야에 한정된 경쟁법이나 규칙을 제정 그리고/또는 적용하는 권한도 받는다. 일부 국가의 경쟁당국들은 원래는 정부 부서(소유권자처럼 행동했던) 또는 특정 분야의 전문적/일반적인 규제기관에서 수행하였던 업무를 담당하게 되었다. 경쟁당국과 규제기관 간에 업무가 어떻게 분배되었건 간에, 이러한 분배가 최종적인 것으로 보는 국가는 거의 없었으며 특히 경쟁이 더 활성화되어야만 하는 경우에는 더욱 그러했다.

- 국가 소유 또는 과중하게 규제된 수직적 통합 기업들이 우세한 분야에 경쟁을 도입하는 것과 소비자들을 초경쟁적 가격(*supracompetitive pricing*)으로부터 보호하는 것은 광범위한 전문지식과 경험을 필요로 하는 어려운 일이다.

앞에서 언급했던 구조적인 좌초비용과 보편적 서비스 문제 외에, 시장원리로의 전환 과정에서 정부 소유 또는 과도한 규제로부터 주의하여야 할 네 가지 업무는 다음과 같다.

1. “경쟁 보호” - 반경쟁적 행위와 기업결합 통제
  2. “접근 규제” - 중요 투입요소에 대한 비차별적 접근 확보, 특히 네트워크 기반시설의 경우
  3. “경제 규제” - 독점 가격의 통제를 위해 비용에 근거하는 조치 채택
  4. “기술 규제” - 호환성을 보장하며 사생활, 안전, 환경보호의 문제를 다룰 수 있는 표준의 설정과 감독
- 기술규제는 경쟁 문제와는 관련이 거의 없는 해당 분야 전문지식의 적용과 지속적인 감독을 필요로 한다. 이러한 기능은 거의 항상 분야 전문 규제기관이 담당한다고 지체 없이 추정할 수 있다. 일단 특정 분야에 대한 기술전문 규제기관이 설립되면 나머지 세 가지 기능은 어디로 분배되어야 할것인지에 대한 의문이 제기된다. 비교우위와 시너지의 복잡한 결합에 따라 그 답은 달라진다. 또한 각 국가의 법제와 규제에 따라서도 많은 영향을 받으며 “최적의” 해결책은 국가들마다, 그리고 같은 국가 내에서도 산업 부문별로 다양할 수 있다.

부문 전문규제기관에 비하여 경쟁당국은 전문지식과 경험 및 기본적인 제도적 성격(“조직 문화(*institutional culture*)”)을 보유하고 있어 반경쟁적 행위와 기업결합으로부터 경쟁을 보호하기에 보다 적합한 기관인 것으로 판단된다. 동일한 이유로 경쟁당국에 비하여 부문 전문규제기관은 경제 규제를 담당하기에 더 적합한 것으로 보인다. 이러한 규제는 그 특성상 일시적이라기 보다는 지속적이며 분야의

전문적인 지식에 근거한다. 접근규제와 관련하여서는 상황이 그리 분명하지 않다. 경쟁이 만족할만한 수준으로 발전하기 위해 수직적으로 통합된 현행 기업의 자산의 일부에 대한 접근이 필수적인 상황에서 규제의 목적은 경쟁을 촉진할 뿐만 아니라 보호하는 것도 포함한다. 한편으로는 지배력 남용 사안 때문에 경쟁당국이 부문 전문규제기관보다 이러한 업무를 수행하기에 더 적합하다. 다른 한편, 공정한 경쟁의 장을 보장하기 위해서는 접근 조건을 수립하는 데 필요한 대규모 비용 데이터를 처리하고 규정의 준수 여부를 확인하기 위한 지속적인 사후 감독이 이루어져야 한다. 이러한 기능은 부문 전문규제기관이 일반적으로 하는 업무와 더 잘 어울린다고 할 수 있을 것이다.

부문 전문규제기관과 경쟁당국 모두 적절한 전문성을 활용해야 할 것이지만, 각 기관 간의 경험적, 제도적, 문화적 차이는 그렇게 쉽게 사라지지 않는다. 더군다나 기관의 문화를 바꾸거나 혼합하려고 하는 것에는 각 기관의 핵심적 기능을 수행하는 능력을 서로 타협하게 만드는 중대한 위험이 존재한다. 다음의 다섯 가지 측면의 경험과 제도적 문화는 특히 중요하다. 첫째, 부문 전문규제기관은 시장지배력의 효과를 약화시키는 데 책임이 있는 반면, 경쟁당국은 기본적으로 시장지배력을 감소시키는 것에 초점을 둔다. 이로 인해 시장지배력이 공공의 선을 위해 어느 정도로 관리되어야 하는지에 대해 서로 상이한 입장을 보이는 경향이 있다. 둘째, 부문 전문규제기관은 다양한 행위 조건을 부과하고 감독하는 데 반해, 경쟁당국은 구조적 시정조치를 취할 가능성이 더 많다. 셋째, 부문 전문규제기관은 일반적으로 사전에 규범적인 접근을 취하는 반면, 경쟁당국은 기업결합 심사의 중요 부분을 제외하고는 사후적 집행을 수행한다. 넷째, 부문 전문규제기관은 자주 개입하면서 규제 대상자에게 정보를 계속적으로 제공할 것을 요구하는 반면, 경쟁당국은 여러 불편사항과 고충에 따른 조치에 대한 집행에 필요한 경우에만 정보를 수집한다. 마지막으로, 부문 전문규제기관은 경쟁당국의 경우보다 훨씬 더 광범위한 범위의 목표를 제시받기 때문에, 서로 상충하는 목표의 균형을 맞추는 것은 경쟁당국이 더 수월할 수 있다.

경쟁당국에게 경쟁보호를, 부문 전문규제기관에게는 경제규제의 업무를 배정하는 것은 정태적 비교우위를 고려할 때 제시되는 것과 같이 중요한 시너지를 잃게 만들 수도 있을 것이다. 동반상승효과, 즉 시너지는 경쟁보호와 경제규제 간에, 또한 두 가지 기능과 접근 규제 간에 존재한다. 시너지 효과는 대개 동일한 직원의 전문지식을 관련 여러 문제에 적용하기 때문에 발생한다. 또한 동일 기관 내에 여러 정책 기제들을 통합시킴으로써 이러한 도구들이 때때로 여러 목적에 걸쳐 사용되기 보다는 언제나 서로 연계되어 사용될 가능성을 높이기 때문에 발생한다.

- 정태적 비교우위와 시너지 효과는 각 부문의 동태적인 관점에 의해 보충되어야만 한다. 경제규제와 접근규제에 대한 필요가 일시적일 것이라고 예상되고, 주요 업무가 경쟁을 소개하는 정도인 경우에는 접근과 경제규제를 모두 일반적인 경쟁당국에

배정하는 것이 타당할 수 있다. 다른 한편, 자연독점(natural monopoly)의 이전과 분배망과 같이 접근과 경제규제가 영속적으로 필요한 경우에는 부문 전문규제기관에 그 업무를 분배하는 것이 가장 적절할 것이다.

주요 업무가 경쟁이 언제나 발전적으로 진화하도록 관리하는 것이라면, 경쟁당국이 부문 전문규제기관보다 특히 다음과 같은 분야에서 더 적합하다.

1. 경쟁당국은 경쟁을 도입하는 최우선적 이유인 정태적, 동태적 경제효율성을 추구하는 데 더 적합하다.
2. 경쟁당국은 경쟁이 상당한 편익을 창출할 것을 확신하며, 이것을 가능한 한 많은 분야에서 입증하려고 하는 동기 부여가 되어 있다.
3. 경쟁당국은 경쟁적 시장의 구성요건과 그 위법요소에 대해 더 잘 알고 있다.
4. 경쟁당국은 경쟁 발전에 있어 행태적 시정조치보다 더 적합한 기제로 밝혀진 구조적 시정조치를 활용할 가능성이 더 크다.
5. 경쟁당국은 경쟁이 충분히 이루어지고 있을 경우, 접근과 경제규제를 서서히 완화해 나갈 의향이 있다 (일반 경쟁당국이 세부 분야의 규제에 할애하는 자원은 부문 전문규제기관에서 사용하는 것보다 많아서는 안됨).
6. 경쟁당국은 예비 투자자와 같은 민간 부문에게 정부가 변화를 만들어낼 의지가 있음을 설득할 수 있다.

경쟁당국은 경쟁보호에 있어 특히 카르텔과 기업결합의 심사와 같은 반경쟁적 행위를 조사하고 기소하는 경우에는 압도적인 경쟁우위에 있을 것이다. 이러한 기능은 항상 경쟁당국의 책임이어야 할 가능성이 높다.

- 경쟁당국과 부문 전문규제기관 간의 업무 분담에 있어서, 각 기관이 규제 포획(regulatory capture)의 희생물이 될 수 있다는 가능성과 경쟁 기업들이 상이한 분야전문 규제의 대상이 됨에 있어 내재하는 문제에 주의를 기울여야 한다.

일반적으로 경제 전반을 다루는 기관들은 부문 전문규제기관보다 규제 포획의 영향을 덜 받는다. 경쟁기업들을 서로 상이한 규제정책의 대상이 되게 함으로써 경쟁을 왜곡시키지 않으려고 하는 데 있어서도 분야 전문 기관보다 일반 기관이 더 적합할 수 있으며, 이는 법적 확실성과 밀접히 관련된 주장에서도 마찬가지이다. 분야 특정 규제가 있는 경우에는 언제나 규제기관들 간의 관할권 경계를 확정할 필요가 있을 것이며, 이는 법적 비용, 지연, 불확실성을 야기할 것이다. 이 문제는 일반 경쟁당국이나 분야 복합적 규제기관에서 규제문제를 다룬다면 발생하지 않을 것이다.

- 경쟁 보호를 접근규제 및 경제규제로부터 분리시키는 경우에는 두 가지 정책이 비일관적이고, 투자를 저하시키도록 적용되지 않게 하기 위해 협력 및 조율이 매우



*중요하다.*

각 국가가 제출한 보고서를 통해 알 수 있는 여러가지 협조 방법은 비공식적인 협력에서부터 보고서 제출 및 법적으로 규정된 협의까지 다양하다. 비공식적인 협력이 유난히 잘 이루어지지 않는다면 시장획정 또는 시장지배력의 향유 여부와 같은 특정 기능은 경쟁당국이 관리할 수 있도록 하는 것이 현명할 수 있다. 대안적으로는 경쟁사무국(competition offices)에 일반적인 감독권을 어느 정도 양도할 수 있을 것이다.

- *경쟁사무국과 부문 전문기술규제당국 간의 협동적인 연계를 강화할 필요가 있다.*

협력적 연계는 자원의 중복을 피하기 위해서뿐만 아니라, 기술 규제기관들이 경쟁을 왜곡하거나 제한하기 위해 이용되는 기술 표준의 채택과 집행 방법을 적절히 고려하도록 보장하기 위해 필요하다.

- *접근규제와 경제규제 기능을 경쟁당국 이외의 기관에서 담당하는 경우, 경쟁당국은 시장지배력이 지속적으로 유지됨으로 인해 이러한 규제가 정당화되는 것은 아닌지 여부를 정기적으로 심사하여야 할 것이다.*

이러한 문제의 판단은 부문 전문규제기관보다 경쟁당국이 수행하는 것이 더 적합할 것이며, 불필요하게 규제를 지속하고자 하는 기관 이기주의도 경쟁당국이 더 적을 것이다. 경쟁당국은 일몰조항(sun-setting provisions)을 관리함에 있어서도 중요한 역할을 하여야만 할 것이다. 몇몇 소수 국가에서는 규제기관이 해당 분야의 경쟁이 충분히 활성화 되면 더 이상의 규제를 자제하는 것이 법적으로 요구되며, 경쟁당국은 활성화 기준이 충족되었는지의 여부를 결정한다는 것이 주목할만 하다.

## 농업 분야 경쟁과 규제: 구매자 독점 구매 및 공동판매(2004)

### Competition and Regulation in Agriculture: Monopsony Buying and Joint Selling(2004)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

농민들의 공동활동은 규모의 경제를 달성하고, 거래 비용을 줄이며, 하나의 상표를 만들고 유지할 뿐 아니라, 광고 및 연구 활동 등의 여러 유용한 효과를 발생시킬 수 있다. 농민협동조합이 농산물을 판매하고 총 생산량의 일부(적은 퍼센트)를 담당하기 위해 존재할 경우, 경쟁 제고 및 효율성 향상의 목적에 부합할 수 있게 된다.

브랜드가 없는 상품은 브랜드가 있거나 가공된 식품과 비교하여 대체로 적은 광고 효과를 가진다. 이는 주로 광고로 인해 혜택을 받게 될 농민 전체와 광고비를 분담할 수 있는 수단이 많지 않기 때문이다. 광고 및 연구 활동을 목적으로 설립된 협동조합은 무임승차 문제(free-rider problem)를 예방하기 위해 매우 포괄적이어야 할 필요가 있다. 또한 광고를 목적으로 한 공동 자금조달을 통해 소비자 정보와 수요를 강화하는 이로운 효과가 발생할 수 있다. 광고 및 연구 활동을 위해서는 광범위하게 자금을 조달 할 필요가 있으며, 매우 포괄적인 협동조합(inclusive cooperatives)의 경우에는 대개 농산물의 판매를 감시할 필요는 없다.

*공동활동의 초점이 가격이나 양을 설정하는 데 맞추어져 있거나, 공동활동과 밀접한 대체재 간의 경쟁을 감소시킨다면 소비자에게 큰 피해를 발생시킬 수 있다. 이 경우에 공동활동은 기업결합적인 활동이 될 수 있다. 시장에 내놓은 농산물의 총량이 한정되거나, 몇 가지 농산물이 전용(轉用)될 경우에는 매우 포괄적인 농민협동조합을 통해 농산물 가격이 인상될 수 있다. 일반적으로 이러한 협동조합이 양을 제한하려는 목적으로 생산 전량을 출하하고, '과잉' 생산량이 시장에 들어오지 않도록 하는 한 가지 수단이 존재한다. 이러한 감독 수단은 기업결합 수단과 견줄 수 있다. 생산량 제한으로 발생한 높은 가격이 소비자 피해를 초래함에도 불구하고, 정부는 때때로 이러한 감독 활동에 관여하기도 한다.*

수량 규제는 특정한 시기에는 필요할 수 있다. 그 이유는 이러한 규제가 없다면, 생산자들이 과잉으로 수확을 하거나, 어업에서 나타난 것과 같이 공유지를 과용하게 되기 때문이다. 그러나 공동자원에서의 수확 시 발생하는 문제는 토지가 공유되지 않은 작물 기반 경작지에서는 대체로 발생하지 않는다. 최근 네덜란드 및 덴마크, 독일의 새우어업 종사자와 무역상이 연루된 가격담합의 경우에서처럼, 중립적인 제 3자의 감독이 이루어지지 않을 경우 양적 규제는 어업에서조차 문제점을 발생시키는 것으로 나타났다. 그러나 일반적으로 양적 규제에 의해 소비자는 높은 가격을 지불해야 하며, 이러한 제한으로 발생한 초과 수익은 농민의 소득으로 이어지는 것이 아니라, 자산 가치로 전환되는 결과를 초래한다.

*자유화의 수혜자에는 낮은 가격을 누리게 될 수도 있는 소비자뿐만 아니라 농민들도 포함된다.*

호주에서는 곡물 무역상 간의 경쟁이 한 주(州)에서 발생할 경우, 일부 농민들은 자신들의 곡물을 그 주로 옮김으로써 국내외적으로 더 높은 가격을 확보할 수 있는 경쟁 관계의 무역상과의 거래를 활용했다. 단일 수출 창구가 없어짐에 따라, 많은 농민들은 생산한 곡물에 대해 높은 가격을 받을 수 있다는 것을 알게 되었고, 점차 고객맞춤형 주문이 더 매력적이라는 사실도 인식하게 되었다.

틈새 시장으로 진입하고자 하는 농민들이 있음에도 불구하고, 단일 판매 기관이 표준화를 장려하는 경우가 종종 있다. 뉴질랜드에서 단일 사과판매업체는 결과적으로 부분 규제 완화를 이루었고, 이 후 농민들은 완전한 탈규제를 요구하였다. 규제 완화 이전에 유기농 혹은 코셔 사과 생산, 상표화 등의 방법으로 차별화를 모색하던 사과 재배업자들은 차별화를 할 능력에 제한이 있었다.

농민들만 규제 완화로부터 혜택을 받은 것이 아니다. 호주의 우유 규제 완화가 우유 가격의 대폭적인 인하를 유도한 것에서 보인 것처럼, 규제 완화에 의해 발생하는 소비자 편익은 상당하다. 우유 가격은 음용 우유에 대한 매출세를 포함하여 이 후에도 상당히 떨어졌고, 낙농업자가 동 분야를 떠나기로 결정한 경우에, 이 세금으로 업종 전환 자금(transition payments)을 조성하여, 이들에게 제공했다.

*농업 분야를 감독하는 경쟁당국들은 공통적으로 구매영향력(buyer power)에 대해 우려한다. 구매영향력으로 인해 소비자들이 손해를 볼 수 있으나, 이는 구매자에 의한 판매 시장력(selling market power)이 존재할 경우를 제외하면 흔하게*

*발생하는 일은 아니다. 이 경우 구매자의 매우 적극적인 협상이 예상되며, 이 결과로 경쟁 관계에 있는 소매업자 간 가격을 인하하게 될 가능성이 매우 크다.*

특정한 상품에 한해서 하나의 소규모 소비자 집단이 농민들로부터 구매하는 높은 비율을 차지한다. 종종 농민들은 점차 더 특정한 조건의 생산을 해야 하는 상황에 처하게 되고, 구매자와 장기간의 계약을 체결해야 할 필요를 느끼게 되는데, 이러한 추세는 다른 분야에서도 흔히 나타나고 있다. 때때로 구매자들은 더 낮은 가격을 지불하기 위해 입찰을 조작하기도 하나, 이러한 입찰 조작은 소비자들에게 해를 끼치며, 대부분의 공정거래법으로 처벌받는다. 소비자 후생 기준에 입각하여, 농민에 대항하는 구매영향력은 하방 부문으로도 작용하게 될 때, 매우 큰 문제를 유발하게 될 것이다. 이 반대의 경우에 구매자 간의 경쟁은 구매자가 부당 이득을 취할 수 없게 하는 기제로 작용한다. 한편 구매력(purchasing power)을 가진 기업이 공급업자(농민)를 소외시키고, 장기간에 걸쳐 생산비용 이하로 구매를 함으로써 이득을 얻는지에 대해서는 의문을 제기해 볼 만하다.

농민들은 구매영향력에 대한 증거로 소매상품의 농가수취 가격(farmgate prices) 변화에 대한 비대칭적 가격 반응(asymmetric price response)을 제시한다. 예를 들어 공급 부족이 발생하여 농가수취 가격이 인상하는 경우, 이러한 가격 인상 분은 즉시 소비자에게 전가된다. 반면 농가가 수취하는 가격이 인하될 경우에, 소매가격에서 낮아질 것으로 기대되는 가격의 인하는 점진적으로 나타나며, 결국 가격이 유별나게 높아지는 시기 동안에 이는 중개인 측에 높은 이윤으로 돌아간다. 가격 비대칭에 대한 실제적인 증거가 존재하는 것과는 반대로, 가격 비대칭 현상이 구매영향력에 의해 발생하는 지는 확실하지 않다. 이에 대한 한가지 대안적 설명은 이러한 현상이 소비자들이 가격이 인하하거나 인상할 때 취하는 상이한 행동 양식에서 발생한다는 주장이다. 특히 가격이 인상될 경우에 소비자들은 대안의 공급자를 더욱 적극적으로 찾아 나서는 데 반해, 가격이 안정되어 있거나 점진적으로 인하할 경우에는 이에 대해 덜 적극적인 행태를 보인다.

*공급자가 확립한 표준을 통해 소비자는 대체적으로 혜택을 입고, 상품의 품질을 보장할 수 있지만, 특정한 종류의 표준으로 인해 생산량을 제한하는 결과를 초래할 수 있다. 이러한 경우에 공급자가 표준을 확립하는 것은 반경쟁적 목적에 활용될 수 있기 때문에, 이에 대한 경쟁당국의 검토가 요구된다.*

농산물은 소비 이후에 품질을 알게 되는 경험재(experience goods)이거나, 유기농

식품의 경우와 같이 소비를 한다고 해도 품질을 정확히 측정할 수 없는 신뢰재(credence goods)인 경우가 많다. 이러한 상품의 경우에는 소비자의 신뢰를 얻는 데 있어 신뢰할 수 있는 신호(trustworthy signals)가 중요하다. 이러한 신호의 부재 상황에서 저품질의 농산물을 생산함으로써, 소비자는 그 농산물을 사고자 하는 의향을 더 적게 가질 것이며, 이는 고품질의 농산물을 생산하는 농민 측이 갖는 품질을 유지하고자 하는 인센티브를 감소시킬 것이다.

일반적으로 공급자가 품질의 표준을 확립함으로써 소비자가 누릴 수 있는 상품의 품질을 향상시키는 바, 이러한 표준은 소비자들에게 유익할 수 있다. 품질 유지를 장려하는 중요한 장치로서 '상표' 유형의 컨소시엄('brand' type consortia)과 원산지 증명제도(denomination of origin)를 꼽을 수 있다. 특히 프랑스와 이탈리아에서는 이러한 장치를 흔히 사용하나, 많은 OECD 회원국도 농산물에 대해서는 이러한 수단을 이용하고 있다. 소규모의 치즈 및 와인 원산지의 경우와 같이 상표 간 경쟁이 심할 경우에는 생산량의 수량을 설정하는 것이 치즈 및 와인 원산지에 유해하지 않을 수 있다.

생산량의 증가에 따라 점점 더 엄격해진 표준은 반경쟁적 효과를 갖게 될 확률이 특히 높다. 그 예로, 과거에 오렌지 생산이 많이 되던 시기 동안, 오렌지의 최소 규격에 대한 생산 기준은 엄격해 졌으며, 이로 인해 청과시장에서 판매된 오렌지의 수를 제한하는 효과가 발생하여, 소비자가 아닌 생산자의 이득을 위한 결과를 창출하였다. 품질 정도에 따라 상품을 분류하는 표준은 최소 규격과 비교하여, 경쟁상의 손해를 더 적게 유발할 것이다. 이는 최소 규격 기준을 통해 청과시장에 출하하는 총 생산물량이 제한되는 데 반해, 각 규격별로 상품을 분류하는 경우에는 출하량에 이와 같은 영향을 미치지 않기 때문이다.

*구매자가 설정한 표준은 어떠한 명확한 반경쟁적 효과를 갖지 않으며, 다양한 경제 활동 분야에서 일반적으로 이러한 기준을 갈수록 더 보편적으로 사용하고 있다.*

구매자가 수립한 표준을 통해 상품이 일정한 품질을 유지하도록 장려하며, 이는 구매자뿐만 아니라 소비자에게도 유익하다. 구매자가 규정한 민간 표준은 농업을 포함한 여러 분야에서 중요한 역할을 하고, 소비자 측에 분명한 손해를 끼치지 않는다. 특히 구매자는 소비자에게 자신의 평판을 저해할 수 있는 저품질의 상품을 팔지 않기를 원할 것이다. 따라서 이러한 표준이 소비자에게 이로울 수 있다고 생각할 만한 근거가 존재하는 것이다.

경쟁당국은 농업식품 분야에서 유익한 역할을 한다. 당국이 활동을 전개하는 주요 분야로는 구매자 간 담합 입찰 기소, 반경쟁적 기업결합에 대한 이의 제기, 과(過)포괄적인 판매 협동조합 반대, 그리고 생산자에 의한 가격 담합의 잠재적 기소에 대한 반대 등이 있다.

경쟁당국은 최근 담합 입찰과 관련하여 활발하게 소송을 제기하였으며, 대형 곡물 저장소와 같은 하방 구매자 간의 기업결합을 저지하고, 생산자 공동활동단체를 기소해왔다.

농업 분야 경쟁법 면책의 철폐는 시장의 본연적 역할을 강화할 것이고, 이로 인해 일반적으로 소비자는 혜택을 입을 것이다.

농업 분야에서 경쟁법을 면책할 필요가 없다. 적은 양을 생산하거나 브랜드 상품을 생산하는 공동활동단체는 소비자에게 상당한 혜택을 제공할 수 있다. 그 결과, 여러 국가의 경쟁법은 이러한 공동활동을 불법으로 규정하고 있지 않다. 이와 반대로 회원 가입을 의무화하거나, 생산품을 제한하고 혹은 이를 다른 목적으로 전용하는 공동활동단체는 소비자에게 손해를 입히고 공익을 훼손할 수 있다. 후자의 활동은 아주 소수의 경우에서만 공익을 도모하기 때문에, 이러한 활동에 광범위하게 면책을 부여하는 것은 바람직하지 않다.

## 대체 서비스가 규제에 미치는 영향(2005)

### The Impact of Substitute Services on Regulation(2005)

#### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) 다양한 형태의 규제 대상이 되는 서비스는 종종 다른 규제적 통제의 대상이 되는 대체 서비스와 경쟁해야 한다. 다음과 같은 두 가지 힘이 대체 서비스의 출현으로 이어진다: (a) 기존의 또는 새로운 인프라에 대해 신규 서비스의 제공을 가능하게 하는 기술의 발전; (b) 기존의 또는 새로운 기업이 경쟁 서비스를 제공할 수 있도록 하는 규제의 발전(무역 자유화 포함).

대체 서비스에서 기인한 경쟁의 효과는 통신, 교통, 금융 분야에서 특히 중요하다. 이러한 서비스의 출현은 대개 경제적 효율성을 향상시키며, 경쟁을 강화하기 때문에 일반적으로 지향되어야 한다.

규제 체계를 규정하는 데 있어, 정책입안자는 반드시 규제에 대상이 되는 서비스의 경계를 획정해야 한다. 몇몇 산업에는 경계를 나눌 수 있는 명확한 기준('bright line')이 부재하다. 이러한 경우, 규제된 서비스는 다른 규제의 적용을 받거나 또는 아예 적용을 받지 않는 산업과 주변부에서 경쟁하게 될 것이다. 이는 특히 (무게와 배달 시간에 따라 구분되는) 편지가 소포 서비스(parcel carrier)와 경쟁하고, 다른 한편으로는 특급우편 서비스(courier/express mail service)와 경쟁하는 우편시장에서 큰 쟁점으로 떠오르고 있다.<sup>1</sup>

더욱이, 시간이 흐름에 따라 기술 혹은 규제가 발전하는 결과, 규제된 서비스에 대한 좋은 대체재가 될 수 있는 신규 서비스가 출현하게 된다. 이에 대한 예로 다음과 같은 서비스 간의 경쟁을 들 수 있다.

<sup>1</sup> 유럽연합 제출보고서 6 쪽 참고

- 화물 운송을 위한 철도 및 도로 수송, 혹은 승객 운송을 위한 철도 및 항공 운송 간의 경쟁
- 유선 전화와 핸드폰 혹은 음성 인터넷 프로토콜(VoIP) 서비스 간 경쟁
- 케이블 텔레비전과 광대역 초고속정보통신망(ADSL)의 경쟁
- 소액 거래 은행과 신용 조합과 같은 근접 금융기관(near-bank) 간 경쟁
- 영국에서의 택시와 사설 고용 차량(private hire vehicle) 간의 경쟁

통신 산업의 경우, 대체 서비스 출현의 주요 동인은 다양한 인프라를 기반으로 대중매체 및 통신 서비스를 제공할 수 있도록 한 “디지털화” 과정이다. 이러한 발전 과정은 종종 ‘융합(convergence)’의 과정이라고 불리기도 한다.

일부 경우에는, 규제적 발전으로 인해 대체 서비스의 출현이 가능해졌다. 일례로, 영국의 많은 도시에서 사설 교통 서비스의 공급을 두고 경쟁하는 사설 고용 차량을 들 수 있다.<sup>2</sup> 또한 필수 설비에 대한 접근을 강화하는 규정은 신규 시장진입 업체가 기존의 업체와 경쟁하게 될 서비스를 공급할 수 있도록 한다. 이탈리아에서는 전자 우편에 우편 배달과 동일한 법적 효력을 부여한 규정 변화로 인해, 전자 우편이 전통적인 우편 서비스와 경쟁할 수 있는 영역을 넓히게 되었다.

대체 서비스의 출현은 대개 경제적으로 바람직한 결과를 장려하는 경쟁을 증가시킨다. 현행 규제가 전반적인 경제적 후생을 강화하지 않는 경우(예를 들어 현행 규제가 공익이 아닌 사익을 보호할 때), 새로이 등장한 서비스와의 경쟁으로 인해 보편적인 경제 후생이 향상될 수 있다(실제로 이러한 경쟁은 ‘보이지 않는 탈규제’의 형태를 띤다). 또한 규제를 받지 않는 신규 서비스와의 경쟁은 비효율적인 교차보조금(cross-subsidy)을 제거하는 데 사용되어, 요금에 원가 비용이 보다 더 밀접하게 반영될 수 있도록 된다. 예를 들어, 헝가리에서는 음성 인터넷 프로토콜(VoIP) 서비스가 전통적인 전화로부터 명확히 구분되었다. 이러한 조치는 시장의 “기존 업체가 공중교환 전화망(PSTN) 인프라를 사용한 전화 공급에 대해 가지고 있는 독점권에도 불구하고”<sup>3</sup> VoIP 서비스를 발달시킬 수 있도록 보장한다. 일반적으로 대체 서비스로부터의 경쟁은 가능한 한 환영 받고, 장려되어야 한다.

<sup>2</sup> 역주: 동 유형의 차량은 일반 택시처럼 길에서 승객을 태울 수 없다.

<sup>3</sup> 헝가리의 제출보고서 10 쪽 참고



(2) 기존의 규제 체계가 적절한 공공 정책적 목적을 장려할 경우, 다른 규제의 대상이 되는 대체 서비스로부터의 경쟁은 '비대칭 규제 (regulatory asymmetry)'의 문제를 야기할 수 있다.

비대칭 규제는 다음과 같은 세 가지 이유로 잠재적인 문제가 될 수 있다: (a) 규제가 어떤 방식으로 이행되는지에 따라, 규제에 내재된 정책적 목적이 약화될 수 있다; (b) 시장 성과가 비효율적으로 왜곡 될 수 있다; (c) 기업은 현재의 경쟁 우위를 지키거나 경쟁 열위를 극복하기 위해, 기존의 규제체계를 유지하거나 제거하는 데 자원을 투자 할 인센티브가 있다.

현행 서비스에 대한 규제는 적절한 공익을 장려하기 위해 고안되었을 수 있다. 보편적 서비스, 환경오염 규제, 은행의 위험감수행위(risk-taking)에 대한 규제 등을 장려하는 것이 그 예이다. 이러한 경우, 대체 서비스에 대한 규제의 부재 혹은 차이(근본적인 '시장 실패' 혹은 규제의 필요에 있어서의 차이를 통해 정당화되지 않는 차이)는 비대칭 규제의 문제를 야기할 수 있으며, 이는 규제를 더 적게 받은 서비스에 유리하도록 시장을 왜곡할 것이다.

예컨대, 규제되지 않은 VoIP 서비스를 선택할 경우, 소비자는 통신 산업의 '보편적 서비스(universal service)'에 자금을 기여하는 것을 피할 수 있게 될 수도 있다. 소비자는 인터넷을 통해 국내의 금융 기관과 같은 건전성 규제 감독(prudential regulation oversight)의 대상이 되지 않는 다른 관할권역의 금융 기관과 거래할 수 있게 된다. 또한 소비자들은 인터넷을 이용하여 내용 규제 혹은 국내 방송 사업자에게 가해지는 국내 방송 비율 규제(local-content requirement)로부터 자유로워질 수 있다.

규제가 각기 다른 서비스에 미치는 영향이 정확히 같지는 않다고 하더라도, 그 효과가 대칭적일 수 있음에 주목할 필요가 있다. 예를 들어, (도로 건설 비용은 정부가 내고 사용자들에게는 청구되지 않는 바) 인프라 비용과 관련해 도로에 가격이 매겨지지 않고, 철도 운영업체가 선로의 인프라 비용을 부담하기로 되어 있는 한, 철도 운영업체가 정부로부터 보상을 받는 것이 정당화 될 수 있을 것이다. 이를 통해 도로 운송에는 도로에 제공되는 암묵적 보조금(implicit subsidy)에 기반한 인공적인 가격책정 우위가 존재하지 않게 될 것이다. 한 서비스만 직접 보조금을 받는다고 하더라도, 선별적인 보조금의 영향은 규제 대칭을 발생시킬 수 있다. 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)의

지침 2001/14/EC의 제 10조는 다음과 같이 구체적으로 명시하고 있다. "회원국들은 경쟁하는 운송수단의 환경, 사고, 인프라 비용이 명백히 지불되지 않았을 경우, 이러한 비용이 철도 비용과 동일한 금액을 초과하는 한, 철도 인프라에 사용될 한시적인 보상 제도를 수립할 수도 있다."

비대칭 규제라는 용어는 필수 설비에 대한 접근을 통제된 결과<sup>4</sup> 경쟁의 발전을 제한할 수 있는 기존의 통신 운영업체에 대한 엄격한 규제 통제의 필요성을 일컫는데 사용되기도 한다. 이러한 의미에서, 비대칭 규제는 기존의 운영업체가 다른 곳에서는 이용할 수 없는 서비스를 제공하는 것에 따른 필연적 결과이다. 본 라운드테이블 회의에서는 비대칭 규제라는 용어가 약간 다른 의미로 사용되었으며, 서비스 공급자가 아닌 두 경쟁 관계의 서비스가 다른 규제 의무의 대상이 되는 것을 일컫는다.

(3) 비대칭 규제에 대한 정책적 대응은 최소 세 가지가 있으며, 여기에는 비대칭 유지, '상향 조정(leveling up, 규제 받지 않은 서비스에 현행 규제를 확장) 혹은 '하향 조정(leveling down, 두 서비스 모두에 대한 규제 철폐)이 포함된다. 특히 하향 조정은 현행 규제 제도가 경쟁의 부족을 관리하기 위해 설계되었을 경우 특히 적절한 정책이다.

대체 서비스의 출현은 기존의 규제 의무가 필요한지를 검토할 수 있는 기회이다. 규제 의무에 내재된 정책적 목적이 여전히 적법할 경우, 어떠한 비대칭 규제도 제거하기 위해 규제 제도의 일부 변화가 필요할 수도 있다. 이탈리아가 제출한 보고서에서는 VoIP 서비스가 현재 보편적 서비스 의무를 충족시키지 않아도 된다고 다음과 같이 기록하고 있다. "VoIP 서비스의 진입을 막거나, VoIP가 전통적인 유선통신에 합치하게 하는 것이 해결책이 아니다. ... 해결책은 모든 것을 사전에 해결하려고 하는 것이 아니라, 신규 서비스를 허용하고, 이러한 서비스가 기존의 규제에 적시에 조정될 수 있도록 하는 것이다".<sup>5</sup>

그러나 다른 경우, 규제 당국은 기존의 보편적 서비스 의무에 대한 위협을

<sup>4</sup> 이 필수시설에 대한 접근은 양방향 통화 종료 혹은 '상호 접속'을 포함할 수 있다. 기 네트워크가 시장 진입자의 네트워크보다 훨씬 크다면, 전자의 네트워크에서 상호 접속을 거절할 수 있으나 후자는 이에 대한 권한이 없다.

<sup>5</sup> 이탈리아 제출보고서 3 쪽 참고

두려워한 결과 신규 VoIP 서비스를 장려하는 데 발 빠르게 나서지 않았다. 이에 대한 예로, 브라질의 VoIP 서비스 제공업체는 아직 두 일반 전화 간 통신 서비스를 제공하지 못하고 있다. “이는 PSTN 운영업체가 사업의 일부를 잃게 되는 것으로부터 보호하며, 아마도 보편적 서비스 보장을 염두에 두고 있을 것이다. 또한 서비스 보편화라는 대의의 명분 하에 경쟁을 희생하고 있다.”<sup>6</sup> 대부분의 경우, VoIP로부터의 경쟁은 보편적인 서비스에 자금을 조달하는 제도의 개혁을 통해 수용될 수 있다. 이러한 개혁의 예로, 전화 서비스를 제공하기 위해 쓰인 기술에 상관없이, 전화번호를 보유한 모든 운영업체들이 자금을 기여하도록 요구하는 것을 들 수 있다.

새롭게 등장한 서비스를 봉쇄하거나 제한할 수 없다면, 공평한 경쟁의 장을 만드는(leveling the playing field) 상향 조정 혹은 하향 조정 등을 통해 비대칭 규제를 제거할 수 있다. 특히 하향 조정은 기존의 규제가 경쟁의 부재의 효과를 통제하기 위해 시행되었을 경우 적절한 조치이다. 여러 국가들은 신규 서비스의 출현(특히 통신 산업 내)이 각기 다른 서비스에 대한 경쟁업체의 수를 증가시키고, 규제 통제를 관대하게 만든다는 것을 인지하였다.

통신산업 내 융합의 과정은 유럽연합(European Union, EU)차원에서의 규제제도의 철저한 점검으로 이어졌다. EC의 2002년 통신 개혁은 “EU 지역의 통신망과 서비스를 위한 단일 규제 프레임워크의 설립을 목표로 하며, 전자 통신망이 포괄하는 범위 내 융합의 추세에 대한 대응을 모색한다”<sup>7</sup>고 명시하고 있다.

규제 규정을 일치시켰지만 규정이 각기 다른 경쟁당국에 따라 상이하게 해석될 경우에는 경쟁 중립적인 결과를 초래하지 않을 수 있다. 따라서, 규제 규정의 일치하는 규제당국의 재편성(re-organisation), 특히 당국의 통합과 연관되어 있다. 예를 들어, 대만은 “대만 정부는 기술의 융합과 서비스 혁신에 대응하기 위해, 통신 및 방송 업계의 규제를 하나의 규제 기관(NCC)의 소관으로 통합하기 시작했다”<sup>8</sup>고 보고했다.

<sup>6</sup> 브라질 제출보고서 8 쪽 참고

<sup>7</sup> 유럽연합 제출보고서 참고

<sup>8</sup> 대만 제출보고서 4 쪽 참고

*(4) 대체 서비스의 출현은 경쟁법 및 정책에 있어 난제를 제기한다.*

먼저, 시장 획정과 관련된 문제가 있다. 즉, 신규 서비스가 기존의 서비스와 동일한 시장에 있다고 간주해야 하는지 여부를 판단해야 한다. 특히 EU에서는 시장 획정이 서비스에 대한 규제 수준에 직접적인 영향을 미치기 때문에 더욱 논란이 되고 있다. 또 다른 문제는, 대체 서비스가 더욱 자주 이용되는 것에 대해 기존의 업체가 어떻게 대응하는지와 관련이 있다. 대체 서비스가 자주 이용될 수록, 이는 기존의 업체를 위협하게 될 것이다. 따라서 기존 업체는 다양한 형태의 반경쟁적 행위로 이에 대응할 것이기 때문에, 이에 대해 경쟁법의 상시 감독이 필요하다.

대체 서비스의 출현은 관련 시장과의 경계를 획정하는 데 직접적인 영향을 미치며, 이는 종종 경쟁법 집행과 규제관련 의사 결정에 중요한 밑거름이 된다. 대만은 이에 대해 다음과 같이 언급했다. “대체 서비스가 나타나면서 생산 및 지역적 시장의 경계가 점차 희미해 질 것이며, 그 결과 시장의 경계 획정이 쉽지 않아질 것이다. 그러므로, 사례별로 시장의 정확한 경계를 획정하기 위해, 더욱 방대한 양의 시장 데이터와 전문적 지식을 축적할 필요가 있을 것이다.”<sup>9</sup>

대체 서비스가 규제된 서비스와 같은 시장에 있는 것으로 구분해야 할 지의 여부는 국가 및 사례에 따라 달라질 것이다. EC는 제출보고서에서 VoIP 서비스가 PSTN 전화 운영업체에 대한 경쟁적 제한인지 여부를 판단할 때 고려해야 할 요소들의 목록을 제공했다.

EC는 시장 획정을 통해 특정 회사가 사전 규제의 대상이 되는지를 결정하기 때문에, 시장 획정에 관한 문제가 특히 중요하다. 예를 들어, VoIP 사업 경쟁이 충분한 경우, 이는 원칙적으로는 기존 유선통신 사업자에 대한 규제 통제의 완화로 이어질 수 있다.

물론, 시장 획정에 대한 결정에 따라 어떤 종류의 잠재적인 반경쟁적 행위가 허용될 것인지를 판단하게 된다. 예를 들어, 신규 서비스를 현행 서비스와 같은 시장에 포함시키는 것은 경쟁당국이 신규 서비스 제공자와 현행 서비스 제공자 간 합병을 방지할 수 있도록 한다. 그러나 한편으로는, 이로 인해 두 현행

---

<sup>9</sup> 대만 제출보고서 5 쪽 참고

서비스 제공자 간 합병을 허가할 수 있게 되기도 한다.

동시에, 현행 서비스 제공자는 특히 신규 서비스가 규제 우위의 혜택을 받게 될 경우, 신규 서비스와의 경쟁을 제한하기 위한 조치를 취할 수도 있다. 프랑스 제출보고서에서는 새로운 혁신의 개발에 걸림돌이 될 수 있는 반경쟁적 행위는 심각한 경쟁 문제이며, 이에 대해 긴급한 조치가 요구된다고 지적한다.

각국이 제출한 여러 보고서에서 이러한 반경쟁적 행위의 예를 찾아볼 수 있다. 그 예로, 브라질에서 2004년 말 “기존의 PSTN 운영업체가 스카이프와 같은 VoIP 기반 제공업체의 라우터 접속을 막아 왔다는 소문이 있었다.”<sup>10</sup> 터키 전화국은 다른 인터넷 서비스 제공업체들에게 전화국의 케이블 텔레비전(CATV) 망에 대한 접근 허용을 거부하였다. 터키 경쟁당국은 이를 시장 지배적 지위의 남용이라고 판결을 내렸고, 이 후의 사기업화 과정에서 터키 전화국 CATV 망의 분할(divestiture)을 성공적으로 이루어냈다.

요약하자면, 신규 대체서비스의 출현을 이끄는 기술 및 규제의 발전은 환영 받을 것이며, 가능하다면 규제 체계에 대한 결정 및/또는 수정을 통해서도 촉진될 것이다. 일부의 경우, 신규 서비스는 현존하는 규제의 목표와 마찰을 빚게 될 수 있다. 따라서 규제의 목표 달성을 위해서는 현재의 메커니즘에 대한 검토와 정비가 필요하고, 경쟁관계에 있는 서비스 간의 공정한 경쟁의 장을 유지해야 한다. 상이한 서비스에 대한 규제가 각기 다른 규제당국에 의해 이루어지는 경우, 규제 일치에는 종종 규제 당국 간의 조화 혹은 통합이 수반될 것이다.

<sup>10</sup> 브라질 제출보고서 10 쪽 참고. 보고서는 “당국이 아는 한, 이 소문에 관해 ANATEL에 대해 형식 절차가 청구된 바 없으며, 규제 기관도 (이러한 행위가 있었다면) 이를 제제하기 위한 조치를 현재까지 취한 바 없다”고 이어나갔다.

## 입찰 시장 내 경쟁 이슈(2006) Competition in Bidding Markets(2006)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

#### 1. 입찰 시장 내 기업결합 분석

(1) '입찰 시장'이라는 용어는 시장 내 경쟁을 이해하는 데 기여하지 않는다.

'입찰 시장'의 정의는 일반적으로 다음과 같은 개념을 포함한다.

- '승자독식(Winner takes all).' 즉, 각 공급업체는 모든 입찰에서 낙찰을 받거나, 혹은 하나도 낙찰을 받지 못한다. 그러므로 제시된 가격과 판매된 수량 간에 원활한 교환이 이루어지지 않는다.
- '덩어리 경쟁(Lumpy competition).' 즉, 일정한 기간 내에 이루어진 한 공급업체의 총 판매와 비교하여 각 입찰의 규모가 더 크다.
- '모든 입찰은 새로운 입찰이다(Every contest is a new contest).' 즉, 한 입찰의 결과가 다른 입찰에 영향을 미치는 '종속(lock-in in)' 효과가 없다.
- 때로는 '새로운 공급업체의 시장 진입이 쉽다.'
- 입찰 절차를 포함한다.

첫 세 가지 특성을 가진 시장은 베르트랑(Bertrand) 가격결정 경쟁을 경험하는데, 이는 경쟁적 결과를 보장하기 위해 '두 입찰업체이면 충분'한 조건을 갖게 된다. 첫 네 가지 특성을 가진 시장은 경합가능시장으로, 경쟁적 결과를 도출하는 데 있어 한 공급업체(및 다수의 잠재적 공급업체)로 충분하다. 입찰 절차를 사용하는 것 혹은 사용하지 않는 것은 경쟁적 결과와 무관하다. 입찰 절차를 따르는 시장이 반드시 나머지 네 가지 특성을 갖는 것은 아니다. 그러므로 입찰 절차를 따르는 시장이 베르트랑 경쟁 및 경합시장이 갖는 특성을 떨 것이라고 추정할 수 없다. 즉 입찰업체가 시장지배력을 갖거나, 시장지배력이 쉽게 약화될 것이라고 추정할 수 없는 것이다.

(2) 입찰 절차가 존재한다고 해서 기업결합 분석이 크게 바뀌는 것은 아니다. 입찰 절차가 사용된 시장은 다른 시장에서와 마찬가지로 유사한 경제적 힘의 대상이 된다. 기타 기업결합 분석에서처럼, 기업결합 당사자들이 대상이 되는 경쟁적 제한을 이해하고, 사실에 기반한 환경의 분석 기반하여 경제적 모델을 선택하는 것이 중요하다.

경쟁당국이 기업결합 분석에 사용하는 대부분의 수단들은 강력하며, 입찰 절차를 보유한 시장을 분석하는데 좋은 결과를 내는 것으로 보인다.

**현재의 시장점유율**이 미래의 경쟁에 대해 언제나 유용한 정보를 제공하는 것은 아니며, 이는 입찰 절차를 갖는 시장이든 그렇지 않은 시장이든 마찬가지이다. 사전 경쟁 및 사후 점유율로 개념을 분리하고, 사후 시장 점유율은 반드시 입찰 절차를 밟고 있는 시장 내 경쟁의 강도를 반영하는 것은 아니라는 점에 주목하는 것이 유용할 수 있다.

한 가지 주요 과제는 향후 입찰에서 신뢰할 수 있는 입찰업체를 파악하는 것이다. 이는 현재 및 잠재적 경쟁에 대한 표준적인 분석과 같은 것이다. 이 분석을 통해 잠재적인 입찰업체를 식별하고, 향후 발생 가능성이 있는 진입장벽을 평가한다. 그러나 각 잠재적 입찰업체가 입찰 경쟁의 향후 승자가 될 확률을 동일하게 갖고 있는 것은 아니다.

현직 효과(incumbency advantage)가 있다면, 즉 과거에 특정 소비자에게 판매했던 경험이 향후 동일 소비자에게 재판매할 확률을 훨씬 더 높일 수 있다면, 현재의 높은 시장점유율은 일반적으로 시장지배력을 나타낸다.

SSNIP(작지만 의미 있고 일시적이지 않은 가격인상 검증방법) 테스트를 사용한 시장 획정은 입찰 절차로 특징지어지는 시장에서는 적용되기 어려울 수 있는데, 이는 다음과 같은 두 가지의 이유에서이다. 첫째, 가격은 각 계약에 따라 다를 가능성이 있다. 이는 각각의 계약마다 가격이 개별적으로 설정되는 시장에서도 마찬가지로 적용된다. 둘째, 경쟁은 순차적이 아닌 동시에 발생하는 바, SSNIP를 더할 수 있는 분명한 가격이 존재하지 않는다. 이러한 어려움에도 불구하고, 관련시장을 획정하는 데 있어 SSNIP의 기본이 되는 대체성(substitutability)에 대한 개념을 사용할 수 있다. 비가격적 요소는 공급 및 수요 양 쪽 모두의 대체가능성의 수준을 파악하는 데 기여할 수 있다. 그 중에서도(inter alia)

구별되는 상품의 특성 및 사용, 독특한 생산 설비 혹은 절차, 뚜렷한 차이가 나는 구매자, 특화된 판매자 및 산업 관계자의 평가 등이 여기에 포함된다.

**차별화된 상품**이 있는 시장에서는, 기업결합의 영향에 대한 분석이 기업결합 당사자 간 경쟁의 밀접도(closeness)를 중심으로 이루어진다. 즉, 기업결합 당사자들이 상호 간에 중요한 경쟁적 제한을 가하는지를 분석하는 것이다. 기업결합 업체들의 상품을 가장 또는 차선으로 선호하는 중요 소비자 집단이 존재할 수 있으며, 기업결합은 이들에게 경쟁적 효과를 미친다. 당해 업체들의 상품이 가장, 그리고 차선으로 선호될 가능성만 있다고 해도, 기업결합은 경쟁적 효과를 갖는다(경쟁업체 간 아마도 운반 비용의 차이에서 기인한 비용 차이가 존재하는 경우, 동일한 분석이 적용될 수 있음).

(3) *입찰 절차에서 발생하는 데이터에 정량적 기술을 적용하여 경쟁적 제한을 파악할 수 있다.*

이러한 기술의 예로 **빈도 분석(frequency analysis)**을 들 수 있다. 관련상품의 모든 혹은 상당 부분의 판매량을 분석함으로써, 기업결합 당사자들이 얼마나 자주 서로 경쟁하는지를 볼 수 있다. 혹은 누가 기업결합 참여 업체를 얼마나 자주, 첫 번째 혹은 두 번째로 선호했는지를 알 수 있다. 또한 기업이 특정 고객에게 자사 제품을 공급하기 위해 입찰에는 참여하지 않는 양식(pattern)을 발견할 수 있는데, 이는 기업이 공급을 할 수 없어서 입찰하지 않은 것인지 여부에 대한 향후 조사로 이어질 수 있다. 이와 연관되어, 차별화된 두 상품의 밀접도를 평가하는 다른 기술들도 있다. 이러한 기술에는 상품 특징 분석, 소비자 의견을 평가하기 위한 설문조사 또는 기타 방법, 혹은 '자연적 실험(시장에서 한 상품이 일정한 기간 동안 갑자기 사라지면 어떤 일이 벌어지는가)' 등이 포함된다. 기업결합 당사기업이 밀접한 대체재를 제공하거나, 제 3자가 모든 입찰 경쟁에 항상 참여하여 밀접한 대체재를 내놓는다면, 이는 기업결합의 제한적인 경쟁 효과를 나타내게 될 것이다.

또 다른 기술로는 **축약형 모형 추정(reduced form estimation)**이 있다. 이는 예컨대, 입찰에서 제시된 가격(혹은 할인)과 입찰업체의 수와 신분, 상품이나 상품의 특성 간의 관계를 추정하는 것이다. 오름 경매(ascending auction) 혹은 공개 경매(open auction)에서는 입찰이 본격적으로 시작되기 이전에 몇몇 입찰업체들이 도중하차할 수 있기 때문에, 데이터 상의 문제가 발생할 수 있다. 또 다른 데이터 관련 문제로는 입찰업체의 수와 같은 요소의 변화 뿐만 아니라, 가격



변화를 유발하는 보이지 않는 요소가 존재할 수 있다는 것이다. 예를 들면 경매에서 낙찰을 받는데 유리한 바람직한 특성(desirability)에 영향을 미치는 요소들이 존재할 수 있다. 축약형 모형 추정 기술은 기업들이 비협조적으로 행동한다고 가정한다. 그러나, 잠재적으로 존재할 수도 있는 담합에 대해서는 기업결합 시뮬레이션과 같이 경쟁 효과를 구조적으로 모형화하는 기법보다 동 기술을 사용하는 것이 문제의 소지가 더 적다. 이보다 조금 더 민감한 사안은 상품의 재조정(repositioning)에 관한 것이다. 즉, 공급업체가 차별화된 상품을 제공한다면, 기업결합 이후의 기업은 시장에서의 자신의 위치를 재조정하게 되고, 기업결합 이전의 상품과는 다른 특성을 가진 상품을 공급하기로 선택하는 것이다. 이는 기업결합이 가격 인상 이외에 경쟁에 미치는 영향일 것이다.

경매 분석은 입찰업체가 입찰 과정에서 관찰하는 것(경쟁상대가 누구인지, 혹은 무엇을 제시하고, 언제 그것을 알게 될 것인지)에 의해 영향을 받을 수 있다. 누가 무엇을, 언제 알게 되었는지는 파악하기가 쉽지 않다. Oracle과 Peoplesoft 간의 기업결합은 입찰업체가 입찰 과정 중 관찰한 것이 경제학적 모델의 선택, 즉 기업결합 분석에 미친 영향을 보여주는 예시이다. 몇몇 연구는 이 기업결합에서 입찰업체가 경쟁관계에 있는 입찰업체의 신원을 파악하였고, 추가 입찰가를 제시하여 경쟁상대보다 저가로 입찰할 수 있었다는 것을 밝혔다. 그러나 반대로, 입찰업체가 낮은 가격의 입찰을 제시할 만큼 경쟁 입찰업체에 대한 좋은 정보를 가졌던 것은 아니라고 주장한 연구도 있다. 전자의 연구에서는 시장을 공개 혹은 오픈 경매로 모델을 수립했고, 후자는 밀봉입찰경매 모델을 사용하였다. 이러한 모델의 차이는 기업결합의 경쟁적 효과를 다르게 예측하게 되는 결과를 초래했다. 또한 입찰과 관계없는 다양한 분석 기술이 해당 기업결합 사례를 평가하기 위해 사용되기도 하였다.

(4) '공통가치경매(common value auction)'가 이루어지는 시장에서의 기업결합은 특수하고, 실제 믿기 힘든 상황에서만 경쟁을 증가시킨다. '공통가치경매'에서 입찰업체는 자신이 입찰하는 것의 가치를 모르고 있다. 이 경매의 기본 개념은 한 입찰업체가 다른 입찰업체가 가진 정보를 축적함으로써, 입찰의 가치를 더 정확히 추정하고 더 공격적으로 입찰한다는 것이다. 그러나 특수하고, 현실적으로 실현되기 어려운 상황에서만 경쟁이 증가할 수 있으며, 이러한 기업결합은 일반적으로는 경쟁을 감소시킨다고 예상된다.

(5) 발주자(입찰 공고자)는 경매의 규칙을 자신에게 유리한 방식으로 변경함으로써,

기업결합의 반경쟁적 효과로부터 스스로를 보호하지는 못할 것이다. 이들은 경매의 형태를 선정하지 못할 수도 있다. 또한, 다음과 같은 여러 종류의 제한의 대상이 될 수도 있다.

- 법적 제한이 존재한다(예: 유럽연합에서 국가보조 지원 규칙은 입찰업체 간 직접적인 차별을 금지함).
- 정치적인 제한도 있을 수 있다.
- 조직적 제한이 있다. 경매에서 주인-대리인 문제(principal-agent)는, 현재의 입찰과정 설계자가 단기효과의 측면에서는 이상적이지만, 장기적으로 발생할 수 있는 종속효과는 간과하는 입찰을 설계함으로써, 향후 발주기관의 입지가 약해질 수 있다는 것을 의미한다.
- 정치적 혹은 기관과 관련된 이유로 특정 유형의 경매를 계속해서 사용할 것이라고 약속할 수 없다. 로비의 압력이 존재할 수 있다. 발주자가 자신이 향후 취할 행위에 대해 약속하지 못할 수도 있다(예를 들어, 입찰 절차가 종료되기로 한 시점 이후에는 추가적으로 입찰을 허가할 수 없음)

이러한 제한사항들을 고려할 때, 발주자가 경매 설계에 변화를 주어 반경쟁적 기업결합에 대응할 수 있을 것이라고 추정할 수는 없다.

## 2. 경매 및 입찰의 설계

경매방식 설계에 대해 선택이 어떻게 이루어지는지에 따라 경매가 담합(collusion)이나 공동행위(concerted practice)에 얼마나 민감해지는지, 혹은 경매 참여 규모는 어느 정도가 될지 등에 영향을 미칠 수 있다. 그러므로 경매방식의 설계에 있어 로비 압력을 받게 될 수 있다. 또한 경매인은 경쟁에 유리한 경매 방식 및 관행을 선택하여 전략적으로 행동할 수 있다. 입찰업체가 참여하는 데 드는 비용, 입찰 공고자와 입찰업체 간의 담합이 발생할 수 있는 위험 수준, 경매에 걸리는 시간과 비용 등도 고려 대상에 포함된다.

- (6) 입찰 절차를 설계함에 있어 발생할 수 있는 경쟁에 대한 우려는 진입, 협조효과, 시장지배적 위치 남용 등, 어떠한 시장절차에서도 발생할 수 있는 우려와 동일하다. 입찰 절차의 분석은 표준적인 경제 분석을 따른다. 그러나, 각 입찰의 상황이 다르기 때문에, 이에 대한 일종의 점검표(checklist)가 있는 것은 아니다. 분석을 위해서는, 각각의 상황 및 입찰 절차의 세부 사항을 살펴봐야 한다.

유럽의 UMTS(제 3 세대 휴대전화 시스템) 경매는 다양한 상황이 각기 다른 '정답(right answers)'으로 이어진 예이다. 일례로, 영국의 경매에서 4 개의 라이선스 만이 낙찰될 것이라고 예상된 적이 있었다. 이 때, 경매 설계자는 기 시장진입 기업이 네 개 밖에 없다는 인식하였고, 추가적인 시장진입을 도모하기 위해 경매를 소위 '영미-네덜란드식 모델' 으로 설계하였다. 이에 따라, 이 후 기술이 변화하게 되었고, 다섯 개의 라이선스가 할당될 수 있었다. 이러한 설계는 한 진입업체가 경매에서 낙찰될 수 있도록 보장하였고, 이에 따라 진입업체들이 입찰에 참여하도록 하였다. 입찰 설계자는 시장 진입을 장려해야 하는 것에 대해 염려하지 않아도 되었기 때문에, 효율성이 더 높은 표준적 오름 경매를 제안했다. 이후, 네덜란드의 경매에서는 라이선스와 기 진입업체의 수가 같았지만, 시장 진입을 막는 오름 경매방식이 선정되어 좋지 않은 결과로 이어졌다. 그러나 라이선스와 기 진입업체의 수가 같았던 덴마크의 경우에는 밀봉입찰경매 방식을 채택하여 좋은 결과가 있었다. 당해 유형의 경매가 아니었다면 새로운 진입업체가 경매에서 성공할 수 없었을 것이다. 이러한 예는 상이한 상황에서 사용된 다른 경매의 선택의 예시들을 보여준다.

입찰이 없는 상황(즉, 수의계약)에서와 마찬가지로, **시장진입이 더 많을수록 경쟁이 촉진된다.** 그러므로 시장 진입기업을 더 많이 유인하기 위해 규칙을 변경하는 것은 일반적으로 이로운 일일 것이다. 이를 위해, 진입에 대해 보조금이 지급될 수 있다 (예컨대 건축 경쟁에 참여하도록, 입찰제안기업에 보조금을 지불할 수 있음). 혹은 할인 혜택(bidding credits) 또는 저비용으로 자금을 제공하거나, 재판매를 쉽게 함으로써 진입을 장려할 수 있다. 향후 입찰 기회에 대한 중앙화된 정보를 제공하여 입찰의 비용을 낮추는 것도 시장진입을 촉진할 수 있다. 또한 예컨대, 입찰 계약을 이행하는 데 드는 비용과 위험에 대한 정보 등을 제공함으로써 진입을 촉진할 수도 있다. 이러한 정보는 공공 정보일 수도 있고, 또는 향후 경쟁에 참여할 잠재적 입찰업체에 대한 범위 계약(scoping contract)의 형태일 수도 있다. 더욱이, 제한성이 덜한 입찰 내역이나 사전 선별 기준을 통해 더 많은 입찰업체들이 경쟁에 참여하도록 할 수 있다. 일반적으로 다른 조건이 같을 경우, 밀봉입찰경매는 오름 경매보다 진입을 장려한다.

경매 규칙을 변경함으로써 **협조효과(Coordinated effect)**를 줄일 수 있다.

- 분할은 경매가 자주 반복되지 않고, 다양한 규모로 이루어지며, 경매들을

사전에 발표하지 않을 경우 더 어려워진다.

- 기업 간 협조를 고수하는지에 대한 감독은 다차원적 기준을 사용함으로써 더 어렵게 만들 수 있다. 이로 인해, 낙찰자 선정방식을 정확히 예측하는 것이 더 어려워 질 것이다. 그러나 투명성의 감소는 입찰 공고자 혹은 입찰업체 간 부패나 담합을 용이하게 만들 수도 있다. 따라서, 투명성의 감소가 바람직한 것인지는 상황에 따라 달라질 것이다.
- 경매 규칙에 입찰업체들이 소통할 수 있는 여지를 허용하면, 기업들이 서로 신호를 보내거나, 위협을 가하는 것이 가능해질 수 있다. 어떤 한 경매에서 입찰업체들이 단위가 낮은 숫자들을 이용하여 입찰가를 서로 교환한 경우가 있었다. 규칙을 변경하여 이러한 비밀 언어를 없앨 수 있다.
- 경매이론에 의하면, 밀봉입찰경매에서는 협조에서 이탈하는 것을 감지하고 즉각 처벌하기가 쉽지 않다. 따라서 오름 경매보다 담합의 가능성이 적다.
- 낙찰을 받지 못한 입찰업체의 정보를 공개하는 것은 입찰업체들이 담합을 감시할 수 있도록 돕는다. 그러나 이는 발주업체와 입찰업체 간 부패도 감시하기 쉽게 만든다. 경매 정보를 보유하고 있을 경우, 향후 입찰담합을 기소한 것에 도움이 될 수 있다. 만일 그러할 경우, 경매 정보가 보유된다는 사실을 입찰업체들이 알게함으로써 입찰 담합을 단념시키는데 도움이 될 수 있다.
- 높지만, 신뢰할 수 있는 최저경매가격, 즉 그 이상(혹은 아래)으로는 판매(혹은 구매)가 일어나지 않을 가격은 담합에서 발생하는 이득을 감소시킨다.
- 의도하지 않았지만, 조달 절차를 통해 협조를 쉽게 만들 수도 있다. 예를 들어, 기준가격을 발표하는 발주자는 경쟁업체들이 서로 협조하는데 있어 기준이 될만한 가격을 제공하게 될 수 있다. 또는 분할 낙찰을 요구할 경우, 경쟁업체들이 공격적으로 입찰할 인센티브를 감소시킬 수 있는데, 그 이유는 입찰가를 높게 제출한다고 하더라도 어쨌든 부분 계약은 따게 될 것이기 때문이다.

경매의 설계는 다른 시장의 경쟁에도 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 3G 통신 라이선스에 대한 경매는 UMTS 시장의 경쟁업체의 수를 결정한다. 다른 예로 재계약을 들 수 있는데, 재계약 시에는 현재의 경매가 라이선스 기간 종료 시 열릴 미래의 경매에 영향을 미친다.

**조달 담당자와 입찰업체 간 담합은 공개 경매에서보다 밀봉입찰경매에서**

발생하기가 더 쉽다. 여러 당국들은 이러한 담합을 대상으로 조치를 취하며, 해당 담합은 경매방식의 변경이 아니라 처벌과 제재를 통해 다루어진다. 예를 들어 일본에는 입찰담합을 조직하는 조달 공무원을 제재하는 법이 있다. 그러나 이 법은 2003년에 발효된 이후 현재까지 세 건의 사례에만 적용되었다. 인도네시아에서는 입찰업체와 조달 공무원이 함께 연루된 담합의 경우, 경쟁 당국과 반부패 당국이 협력하여 일한다. 대한민국의 경우, 중앙화된 공공 조달은 컴퓨터로 진행되어, 조달 공무원과 입찰업체의 교신을 줄이고 담합을 더욱 어렵게 한다. 터키에서는 담합 행위를 적발당한 학교 우유 공급 업체가 관련부처가 입찰 할당을 조작했다는 점을 지적하며 자신을 변호한 적이 있었다.

## 경쟁정책, 산업정책 및 국가대표기업(2009) Competition Policy, Industrial Policy and National Champions(2009)

### - 요약 -

각국이 제출한 보고서, 사무국의 연구보고서 및 2009 년 Global Forum on Competition 의 라운드테이블의 구두 토론에서 다음과 같은 논점이 제시되었다.

- (1) *산업정책은 국가 보조(state aid)나 보조금(subsidies)보다 더 많은 것을 제공할 수 있다. 산업정책이 반드시 국가 중점 산업에 대한 정책을 포함하는 것은 아니다.*

산업정책을 집행하기 위해 매우 다양한 조치를 취할 수 있다. 이러한 조치의 예로는 정부 조달, 독점금지법 적용 제외, 경쟁에 대한 규제적 장벽, 신용에 대한 접근, 주선된 인수합병, 해외 투자자들의 국내기업 인수 통제, 원자재 및 독점기업의 상품으로의 접근 촉진 등이 있다. 국가대표기업(national champions)은 국가 보조를 받거나, 국내 기업결합을 장려하거나, 혹은 해외기업이 국내기업을 인수하는 것을 반대하는 등 여러 가지 방법을 통해 설립되거나 보호받을 수 있다.

국가들은 시장 실패 교정, 경제 개발 강화 또는 광범위한 전략적 사항의 포함 등 서로 상이한 다양한 이유에 따라 산업정책을 도입한다. 이러한 노력이 장기적으로 소비자 후생 및 효율성을 강화시키는 것과 일관되는 경우에는 경쟁정책과 거의 상충되지 않을 것이다.

산업정책이 국가대표기업 장려 정책과 필연적으로 결속되어 있는 것은 아니다. 실제, 산업정책을 국내 산업의 경쟁력을 증진시키고, 혁신 동력을 강화하며, 산업을 보다 지식집약적으로 만들기 위한 정책으로 구체화함으로써 이를 국가대표기업을 장려하는 정책과 분명히 구분할 수 있다. 또한 소비자의 후생 극대화라는 경쟁정책과 동일한 목표를 추구한다는 점을 보장할 수 있다.

- (2) *산업정책은 종종 시장 실패를 교정하는 방법이라고 합리화된다. 그러나 일부 국가는 시장 실패의 교정이 아닌 다른 이유로 산업정책을 추진할 수도 있다.*

다수의 국가는 시장실패를 교정하기 위해 산업정책을 집행한다. 이러한 경우에는 민간 부문의 생산이 수익을 달성할 수 없고, 정부 개입은 후생을 극대화함으로써 시장실패 문제를 해결할 수 있다는 점을 인정한다. 자유시장에서 자금을 충당할 수 있다면, 이러한 정책을 통해 정부 보조금을 지급하지 않게 될 것이다. 그러나 일부 국가의 산업정책은 보다 광범위한 기능을 갖는다. 예를 들어, 우즈베키스탄 산업정책의 중요한 특성으로는 수출 촉진, 수입 의존성 감소 및 고용 창출 등을 꼽을 수 있다. 기타 국가에는 이러한 산업정책이 없고, 일반적인 정책 하에서 자유 경쟁 및 활발한 경쟁법의 집행을 추구한다.

한 국가의 개발 수준과 그 국가의 산업정책은 관련이 있을 것이다. 예컨대, 농산물을 생산하는 한 국가가 산업 혹은 기술적으로 선진국가가 되기 위해서는 정부의 개입(예를 들어 국가 보조, 보호 혹은 정부 조달의 형태로)이 필요할 것이라는 주장이 있다.

*(3) 산업정책이 경쟁정책과 공존하는 곳에서, 또한 그러한 때에, 산업정책은 건전한 경쟁 원칙들을 존중해야 한다.*

적절하게 규정된 산업정책이 경쟁정책과 필연적으로 항상 충돌하는 것은 아니다. 경쟁정책과 산업정책이 모순되기보다 상호보완적일 수 있도록 기여하는 적어도 세 가지의 원칙이 있다. 첫 번째는 산업정책 상 지원을 제공하는 것과 시장 간에는 최대한 거리가 있어야 한다는 것이다. 산업정책을 통해 포괄적인 역량을 공급하는 것은 경쟁정책과도 그 목표가 일치하며, 전혀 시장을 왜곡하지 않을 것이다; 그러나 산업정책이 선별된 부문과 기업에 더 많은 지원을 제공한다면, 산업정책과 경쟁정책의 공존은 더욱 어려워질 것이다. 두 번째 원칙은 산업정책과 경쟁정책 지원이 선형적으로(a priori) 대기업과 대립되는 것으로 해석되어서는 안 된다는 것이다. 세 번째 원칙은 경쟁정책 집행자들이 자신의 접근방법에 대한 타협 없이, 정부의 산업 및 사회정책의 목표를 지원하는 방식으로 우선 순위 원칙을 지지하거나 기소권 재량을 행사하는 것이다. 일례로 남아프리카 공화국 경쟁위원회(South African Competition Commission)는 대형 공공투자 입찰에서 입찰담합의 기소에 우선 순위를 두는 전략을 분명히 밝혔고, 이는 공공투자가 남아프리카 공화국 경제 성장과 발전 전략에 핵심 동인이기 때문이다. 이는 산업정책과 경쟁정책 간 충돌이 없는 경우를 분명하게 보여주고 있다.

(4) 심각한 경제 위기의 때에도 자유시장과 자유시장에 대한 경쟁당국의 보호적 역할은 확실한 중요성을 가져야 한다. 실제로 격동의 시기에는 경쟁 자체가 '경제적 불안(economic nerves)'의 안정에 기여하는 데 상당한 역할을 가질 수 있다. 그러므로 경쟁을 보호하는 장치로서의 경쟁법과 정책은 상당한 가치를 갖는다.

정치적 우려를 통해 경제적 위기를 해결하기 위해 제안된 방안에 영향을 미칠 수 있다는 것은 자명하다. 그 결과, 자유시장의 친경쟁 원칙을 존중하지 않는 방식으로 상기 해결방안이 확립될 수 있다. 그러나 정책 입안자들은 이후 경제 조건이 안정화된 시기에 세계 경제에 대한 장기적인 폐해를 방지하기 위해서는 강건한 경쟁정책이 필수적이라는 사실을 항상 인식해야 한다.

최근의 경제 위기에 대처함에 있어서, 경쟁법과 경쟁정책은 금융 분야를 포함한 모든 경제 분야에 지속적으로 적용되고 존중되어야 한다. 국가의 개입이 필요하고 적절할 수 있기는 하나, 어떠한 정책 수단도 중립적이고 포괄적으로 적용되어야 할 것이다. 중요한 사실은 다른 정책목표도 달성하기 위해서는, 잘 고안된 경쟁정책이 충분히 유연해야 한다는 점이다.

이러한 맥락에서, 산업정책을 지지하기 위해 주장된 여러 문제점들이 경쟁정책을 통해서도 해결될 수 있다는 것을 기억해야 한다.

- 첫 째, 강력한 경쟁으로 인해 비효율적인 기업이 시장에서 퇴출되고, 정부 지원의 기업결합 없이 합리적으로 생산할 것을 보장할 수 있다. 반대로 경기 침체의 경우에는 시장지배력을 가진 국가대표기업이 설립된다고 해도 종종 기업결합 통제 정책과 조화를 이루지 못한다. 신규 국가대표기업의 설립 외에, 정부는 때때로 산업정책의 목표를 달성시키기 위해서나, 해외기업이 국가대표기업을 인수하지 못하도록 하기 위해서 기업결합 통제 과정에 영향력을 행사하고자 한다. 최근의 사안에서 산업정책과 경쟁정책 간의 이러한 긴장 상태를 보여주었다. 이는 여러 정부, 특히 유럽이 은행, 에너지 등 정치적으로 민감한 분야에서 초국가 기업결합에 대한 우려를 표현했고, 국가대표기업을 설립하거나 보호하려고 한 시도에서 이를 확인할 수 있다. 장기적으로 산업정책의 목표를 선호하는 접근방법보다, 경쟁정책 접근방법이 이러한 국가들의 경제에 더 유익할 것이라는 주장이 있다. 특히 연구와 관행상의 경험에 따르면, 기업결합이나 기타 방법에 따라



국가대표기업을 설립하는 것에 대한 논리를 뒷받침하는 주요한 가정은 빈약하며, 이 가정에 대한 증거는 혼재되어 있다(17 번째 문단 참고).

- 둘째, 경쟁을 통해 시장지배력을 갖는 해외기업의 착취적 가격결정(exploitative pricing)을 제한하고 몇몇 해외기업이 지배하는 분야로의 진입을 용이하게 할 수 있다. 특히 경제 위기 시에 착취적 가격결정에 대항하여, 정부는 경쟁정책과 산업정책 중 어느 정책을 사용할 것인지 명확하게 선택해야 한다. 경쟁정책을 집행하는 비용이 훨씬 적기 때문에, 경쟁정책이 아마도 더 나은 해답일 것이다. 일례로 이에 대한 연구는 미국 반독점 정책의 집행에 소요되는 연간 총 비용이 오직 미국내의 비타민 카르텔 사건에서 발생한 연간 자중손실(deadweight)보다 더 적다는 것을 증명하였다. 또한 경쟁정책을 집행함으로써 국가대표기업 장려정책으로 인해 발생하는 모든 난관과 위험을 야기하지 않으며, 예를 들어 이러한 난관에는 고정비용의 낭비적인 중복으로 인한 생산의 비효율성이 포함된다.
- 마지막으로, 치열한 경쟁을 통해 낭비를 감소시키기 위한 운영 상의 인센티브를 제공하고, 혁신에 대한 인센티브를 증가시키므로, 기업의 효율성을 보장하는 것이다. 정책의 목표 상, 경쟁정책으로 인해 국내외로 이득이 발생한다는 점이 중요하다. 경쟁당국은 기업결합이나 독점적 행위를 금지하여 경쟁을 보호함으로써, 시장의 모든 소비자들(해외 포함)에게 유익을 제공할 수 있다. 카르텔의 경우에는 약한 경쟁정책을 가진 국가에서만 기업들이 담합할 수 있기 때문에, 여러 국가 간의 상호보완성이 낮다. 그러나 다시장접촉(multi-market contact)이 담합을 조장하므로 기업들이 많은 국가에서 교류하면서 카르텔을 더 쉽게 형성할 수 있기 때문에, 카르텔도 여러 국가에 걸친 긍정적인 외부효과를 발생할 수 있다. 국가별로 사례를 분석하는 것보다 이러한 고려사항을 통해서 경쟁정책을 더 잘 정당화할 수 있다.

(5) 최근 금융위기를 통해, 경쟁 원칙과 관행에 대한 국제적 협력과 융합에서 거둔 진전에 심각한 위험이 제기된다. 이에 따른 부정적 결과는 아직 나타나지 않았으나, 이 결과를 통해 경쟁정책과 산업정책에 대한 논쟁이 표면화 할 수 있다. 그러나 이는 경쟁정책이 상관없게 되었다거나, 그렇게 될 것이라는 바를 뜻하지는 않는다.

금융위기에 따른 잠재적인 부정적인 결과에는 시장 중심의 해결방안에 대한 불신의 증가, 자유 시장에 공적 개입의 수용의 증가, 경쟁정책의 국제적 융합의 냉각, 경쟁정책의 정치화, 국가대표기업 장려에 대한 욕구 증대 등이 포함된다.

현재 금융위기에 따라 시장에 대한 개입이, 예를 들어 구제자금의 형태로 필요하다고 여겨진다면, 제도가 제 기능을 하기 위해서 이러한 개입은 필수적인 기업들에게만 제한되어야 한다. 만약 보조금이 이런 방식으로 제한되지 않는 경우에는, 세납자 측의 높은 비용과 경쟁에 대한 심각한 왜곡의 결과를 초래할 것이다. 매우 중요한 이 금융위기의 시기에는 경쟁에 대한 어떠한 제한도 반드시 신중하게 고려해야 할 것이며, 일시적이어야 하고, 또한 감독을 받아야 할 것이다.

현재의 일시적인 위기가 완화되면 세계화를 장려하려는 노력은 이전과 같이 지속적으로 계속될 것이다. 그러므로 산업정책과 관련하여 다음과 같은 질문을 현재 고려해 볼 필요가 있다. 아래 언급된 바와 같이 특히 경쟁에 있어 결점이 없는 정책은 아니지만, 국가대표기업을 장려함으로써 단기적 위기에 대한 적절한 장기적 해결방안이 될 것인가?

현재의 경제위기로 인하여, 정부가 경제 목표를 달성하는 데 있어 선두적인 역할을 수행할 것을 지지하는 사람들이 더욱 많아진다. 이러한 사실을 인식하여, 경쟁당국은 시장 과정을 약화시키고 시장 실패의 개념을 왜곡하여 해석하는 위험을 강조하기 위해서 당국의 주창수단과 공적 인지도를 활용하여야 할 것이다.

잠재적으로 부정적인 결과가 구분되었음에도 불구하고, 경쟁의 암흑기('competition night')의 시작에 직면했다고 주장하는 것은 정확하지 않다. 최근의 동향을 보면 실제로 긍정적인 경우가 많기 때문이다. 예를 들어 프랑스는 새로운 단일 경쟁당국을 설립하였고, 미국에서는 최근 더 적극적으로 경쟁법 집행 정책을 이용하는 데 대한 광범위한 논의가 있었다.

- (6) 금융위기가 실물 경제에 미친 영향을 해결하기 위해 긴급 조치를 취한 정부들이 현재 직면하고 있는 주요 과제 중 하나는 국가대표기업의 쟁점과 관계가 있다. 현재의 위기에 대처하면서 건전한 경쟁의 근본 원칙을 잊어서는 안 될 것이다. 특히 국가대표기업의 설립과 유지를 장려하는 맥락의 산업정책이

*가진 주요 문제점을 의식해야 할 것이다. 실증적 증거에 따르면, 국가대표기업을 찬성하는 주장의 근거는 빈약하다.*

그러나 국가대표기업의 설립과 유지에 대한 명백한 단점이 다수 인정되고 있다. 우선, 특정 산업을 지원하는 데 드는 사회적 비용은 상당할 수 있다. 이를 해결할 수 있는 진정한 해결방안으로써 특정한 산업 자체를 지원하는 것이 아니라, 경제위기로 타격을 받은 노동자를 위한 기술 요건과 전환 비용을 다루는 바를 목표로 해야 할 것이다. 두 번째 약점은 한 국가대표기업을 위한 보조금과 보호장치로 인해 다른 국가의 보복을 야기할 수 있다는 것이다. 즉, 한 국가가 국가대표기업을 설립하고 유지함으로써, 이 국가는 세계 보호주의적 조치와 근린공핍화(beggar-thy-neighbour)식의 대응을 고조시키는 위험을 무릅쓴다. 또한 (a) 해외 경쟁으로부터 국내기업을 보호함으로써, 국내 경제의 생산성과 경쟁력을 실제로 저해하며, (b) 기존 업체와 부실한(ailing) 기업의 보호를 통해 개발도상국과 선진국 내 경제 성장을 약화시킬 수 있다고 주장할 수 있다. 마지막으로 국가대표기업은 기업 자체의 우세한 경쟁적 성과와 시장력으로 인한 결과라고 논해져야 하며, 정부가 실제로 알맞은 기업을 선정했기 때문에 비효율성과 관계된 오류를 범하지 않았을 것이라고 당연히 할 수 없을 것이다. 그러므로 기존 업체에게 호의를 보이며, 승자를 선정하거나 패자를 보상하려고 하는 개입주의적 산업정책은 지양해야 할 것이다.

국가대표기업 정책에 대해 충분한 실증적 증거가 있는 것은 아니다. 첫 째, 국가대표기업의 설립을 지지하는 주장은 강하지 않다. 기업결합에 대해 긍정적인 결과도 있고, 부정적인 결과도 있기 때문에, 기업의 규모와 경쟁우위 간 긍정적 상관관계가 있다는 주장은 약해진다. 이는 승자를 효율적으로 고를 수 있다는 (즉, 스스로 성장하게 내버려둔다는) 정부의 역량에 의문을 제기할 수 있는 사실이다. 또한 해외기업이 국내기업보다 더 적은 이득을 낸다는 데에도 증거가 있지 않음이 분명하다. 둘째, 기존의 국가대표기업을 보호하는 것에 찬성하는 주장 또한 부실하다. 덜 생산적인 기업에서 더 생산적이 기업으로 기업 간 재분배(inter-firm reallocation)를 통해 생산량이 크게 증가하였으며, 많은 경우에 시장 진입기업이 혁신을 이루기 때문에 현재 시장에서 활동하는 기업에 대한 조직적인 보호가 성장에 부정적인 영향을 끼칠 가능성이 높다는 관점을 뒷받침하는 증거가 점차 늘어나고 있다. 이는 개발도상국과 선진국 모두에게 마찬가지로 해당된다. 셋 째, 보편적인 정책적 해결방안이 존재하지는 않지만, 효율적인 산업정책을 통해 안정된

국가대표기업을 지원하기보다는, 새로운 사업 활동을 개발하는 것을 지향해야 한다는 것을 암시하는 증거가 있다. 마지막으로 산업정책을 사용하여 지대를 추구하기 쉬우며, 이러한 지대를 추구하는 행위에 대한 증거를 통해, 정부가 중립적이고 전면적인 정책 수단을 사용해야 한다는 것을 알 수 있다.

그러나 이러한 단점에도 불구하고, 현재의 위기 상황에서는 정부가 개별 기업과 국가대표기업을 조력하기 위해 긴급 조치를 도입하도록 결정할 수 있다. 이러한 경우에는 금융 및 산업기업에 대한 지원이 일시적임을 강조해야 한다. 어떠한 조치도 장기 경제 목표와 일관적이어야 하며, 향후에 구조적 문제를 초래할 기반을 제공해서는 안 된다는 내용을 가능한 한 합리화하는 것이어야 한다.

- (7) *국가대표기업의 설립과 유지를 옹호하는 산업정책을 반대하는 강력한 주장이 다수 인정되었지만, 이러한 정책이 필연적으로 후생을 항상 저해하는 것은 아니다. 실제로 특정한 상황에서 이러한 정책은 경쟁친화적인 주장의 지지를 받을 수 있을 것이다. 그러므로 소비자 후생이 최대화 된다면, 이 문제에 대해서 실용주의(pragmatism)와 유연성이 필요할 것이라고 주장하는 측도 있다.*

국가대표기업을 지지하는 주장은 보통 하나 이상의 다음과 같은 명제에 근거한다: (a) 특정 산업에서 신생 회사들은 특수화된 지식, 경험 및 사업 시작 비용에 대한 지원을 필요로 하며, (b) 보조금은 국제적으로 이동 가능한 연구자들을 유치시킬 수 있고, (c) 클러스터의 집적(agglomeration)을 장려함으로써 시장 참여자들이 더 혁신적이고 경쟁적일 수 있도록 기여할 수 있으며, (d) 정부의 투자를 통해 플랜트와 장비에 대한 대기업의 투자를 보충함으로써 생산력을 강화할 수 있고, (e) 정부는 단기 시장 실패를 교정해야 할 필요가 있으며, (f) 경제적 어려움에 처한 기업이나 산업을 구제함으로써 경제 침체와 이로 인한 실직을 막고자 할 수 있다.

국가대표기업 정책이 장점을 갖지 않는 것은 아니라는 주장이 있다. 더욱이 국가대표기업 정책의 도입에 반대하는 주장이 확실히 진보된 것이긴 하지만, 이러한 유형의 기업의 출현이 필연적으로 소비자 후생의 감소로 이어지리라고 주장하는 것은 옳지 않다. 실제로 이에 대한 하나의 예로, 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)은 자유 시장 경쟁에 따라 국가대표기업이 생성된 경우에는, 이 기업에 대해 당연(per se) 이의를 제기할 수 없다는 것을 EC의 경쟁정책에서 명백히 인정하고 있다.

국가대표기업과 관련된 장점과 단점을 고려하여, 이러한 맥락에서 필요한 것은 실용주의와 유연성이라고 주장하는 측도 있다. 실제로 국가대표기업을 지지하는 적극적인 정책보다, 중요한 산업 클러스터를 형성하고 보호해야 하는 필요와 주요 경쟁 원칙에 대한 존중 간의 상호 작용을 이뤄내려는 시도가 필요하다. 산업정책을 포함한 모든 종류의 정책을 위해서, 경쟁적 비용에 대한 신중한 평가가 필요하다. 경쟁에 제한을 가해야 할 필요가 있다고 판단하는 경우에는 이러한 제한의 규모와 기간이 적절해야 한다. 또한 지원이 제공된다면, 동 지원은 단지 단기적인 고려사항이 아닌 장기적인 정책에 의해 이루어져야 한다.

산업정책과 경쟁정책 간의 잠재적인 갈등을 줄이기 위해서, 경제의 경쟁력을 강화하는 것을 정당화하고, 필요한 분야에서만 국가대표기업을 장려하는 산업정책을 도입할 수 있을 것이다. (i) 시장 실패가 실제로 존재하고, (ii) 시장실패를 제거하기 위해 국가의 보조가 필요하며 적절한 것이어야 하고, (iii) 이러한 긍정적 영향이 경쟁의 왜곡에서 기인한 부정적인 영향보다 적을 때만이 국가대표기업을 장려하는 경쟁정책이 실행 가능하고 효과적인 선택일 수 있다. 이러한 정책에 의해 도입된 어떠한 조치도 투명하고 일시적이어야 한다.

- (8) *국가대표기업을 설립하거나 보호하는 데, 경쟁 측면에서 많은 비용을 수반하고 위험성이 따른다면, 세계화되고 있는 이 시장에서 부를 창출하기 위해 다른 수단을 추구할 수 있을 것이다.*

경제 활동과 경쟁에 일반적으로 유익한 체계를 구축함으로써, 국가대표기업의 설립 또는 보호에 대한 정책을 통해 잠재적으로 차질을 겪게 될 위험을 무릅쓰지 않고, 한 국가의 부를 증가시킬 수 있다. (a) 모든 기업들을 대상으로 일반적으로 낮은 세율을 부과하고, (b) 모든 기업에게 불필요한 행정적 부담을 없애며, (c) 유연한 노동 시장을 개발하고, (d) 실업인구에게 연수와 교육을 제공하며, (e) 특정 부문에 국한하지 않는 연구와 개발에 기여함으로써 이러한 체제를 구축할 수 있다. 스웨덴 등 일부 국가는 상기 접근방법이 표적화된 산업정책을 추구하는 것보다 경제적으로 더 성공적일 수 있다고 주장했다. 최근 대한민국이 산업정책에 대해 이러한 접근방법을 택하였는데, 한국은 초기에 특정 산업들을 육성함으로써 이례적인 경제 성장을 경험한 국가이다. 또한 이러한 맥락에서 초기의 한국 정책은 경쟁을 왜곡하는 결과를 초래하였고, 결국 한국 경제의 기본을 약화시켰다는 점에 주목할 필요가 있다.

(9) 중/대형 선진국뿐만 아니라, 소형 개발도상국도 적절하게 설계되고 효과적으로 집행된 경쟁정책을 추구해야 한다. 소형 국가나 개발도상국은 대형 국가나 선진국과 비교하여, 이러한 경쟁정책과 모순적인 산업정책으로부터 이득을 얻지 못 할 것이다.

소형 개발도상국들은 신규업체의 시장 진입을 허용하고, 해외 상품과 경쟁하도록 시장을 전면 개방함으로써, 시장 경쟁력을 향상시킨다. 경쟁력은 소비자 후생의 결과로 이어지며, 소비자가 더 많은 선택을 할 수 있게 된다. 그러나 자유화만으로는 적극적으로 집행되는 경쟁정책을 대체할 수 없다. 경쟁정책은 여전히 필요한데, 사업자들이 해외 경쟁으로부터 스스로를 보호하기 위해 사적 무역 장벽을 다시 세우지 않도록 보장하는 역할을 하기 때문이다. 또한 일부 산업에서는 작은 규모의 시장과 큰 투자로 인하여, 하나 혹은 두 사업자만이 사업을 운영할 수 있을 것이다. 경쟁정책을 집행함으로써, 이러한 사업자들이 자신의 시장지배적 지위를 남용하고 소비자에게 피해를 끼치지 않도록 보장할 수 있다.

소형 개발도상국을 위해 도안된 경쟁정책을 통해 시장 실패를 해결하고 효율성을 촉진시켜야 한다. 동 정책을 집행하면서 이러한 국가들은 (a) 일부 부문에서는, 하나 혹은 두 시장 참여자만 생존할 수 있으며, (b) 어느 시장에서나 높은 시장 집중도가 후생을 감소하는 행위로 이어질 수 있다는 사실을 확실하게 인식하고 있어야 한다.

일부 논평가들은 이러한 맥락에서, 갓 출현한 경제와 성숙단계에 있는 경제 간 구분이 필요하다는 것을 주장한다. 전자의 경우, 한 국가의 특화 부문을 변경하는 것이 필요할 때에는 산업정책이 적절할 것이다. 그러나 경제의 도약 단계에서 적용할 수 있는 전략들은 성숙단계에 있는 경제에 적용하는 전략과는 다르다. 이 경우에는 경쟁정책이 훨씬 더 중요하기 때문이다.

그러나 소규모개발도상국에서의 사례 연구에 따르면, 당국이 국가대표기업을 설립하거나 장려했을 때 피해가 발생할 수 있다는 것을 알 수 있다. 그러므로 이러한 유형의 국가에게 느슨한(lax) 경쟁정책을 허용하거나 국가대표기업을 장려하는 것은 유익하지 않을 것이라고 주장될 수 있다. 즉, 다른 국가가 이에 대한 대응조치를 취할 수 있고, 이는 경쟁 왜곡으로 인해 국내기업의 효율성이 저하되는 결과를 초래할 수 있다. 실질적 증거에 따르면 어떠한 경우에도 세계화 된 세상에서 신생기업이 우선 국내에서 국가 보조 없이 경쟁하여 국제

시장에서 경쟁할 준비를 함으로써, 더 많이 성장한다는 것을 알 수 있다. 실제로 기업 간의 치열한 경쟁과 혁신적인 신규 진입업체가 기존업체에 대해 가하는 영구적인 위협은 공무원이 운영하는 산업정책과 비교해, 훨씬 뛰어난 성장의 동력이다. 공무원들은 시장에 대한 훈련을 받지 않았고, 기득권의 영향을 받고 있을 수 있기 때문이다. 또한 많은 국가대표기업들의 실패를 보여주는 충분한 증거가 존재하며, 이러한 실패는 책임(accountability)의 부재와 정치화된 관리체제에 기인하여 경제적으로 비합리적인 결정이 초래한 결과이다.

## 표준 설정(2010) Standard Setting(2010)

### - 요약 -

표준설정에 관한 사무국의 연구보고서와 라운드테이블 논의에서 다음과 같은 논점이 제시되었다:

*(1) 다양한 종류의 표준이 존재한다. 표준은 다양한 환경에서 정부의 개입을 통해, 혹은 정부의 개입 없이 발전될 수 있다. 표준이 발전하는 환경의 지리적 범위 및 내부 규정은 다양하다.*

표준은 특정 상품 및 서비스가 갖는 공통적인 특성들의 집합이다. 표준이라는 용어는 다음과 같은 사항들을 포함하는 광범위한 범주이다: (i) 안전, 성능 및 효율성에 관련된 상품 특성을 규정하는 품질 기준; (ii) 표시기준(labeling standard)과 같이 상품에 관해 전달해야 하는 정보유형의 한도를 설정하는 정보기준; (iii) 특정 과일의 최소 크기를 정하는 것과 같이 상품 카테고리의 수를 줄이기 위해 고안된 일률 기준(uniformity standard); (iv) 직종의 성과 기준을 규정하는 전문가 행위 및 자격 기준; (v) 두개 이상의 관련 상품 또는 절차가 서로 맞고, 함께 운용될 수 있도록 보장하는 상호운용성 기준.

표준은 민간 주도 절차, 또는 정부가 다양한 수준으로 참여하는 절차를 통해 수립될 수 있다. 전자의 예로는 Blu-Ray와 같이 표준을 만드는 산업 참여자 간의 협력이 있을 것이다. 반면 정부와 산업이 함께 참여한 예로는 핸드폰을 위한 GSM<sup>1</sup> 표준이 될 수 있다.

일반적으로 표준은 표준화 기구(Standard Setting Organizations, SSOs) 안에서 수립된다. 이 기구는 완전히 민간일 수도 있고, 다양한 수준의 정부 감독이 수행되는 기구일 수도 있으며, 또는 기본적으로 민간의 성격을 가진 무역협회에서 표준이 수립될 수도 있다.

국가 SSOs에 의해 운영되는 국제적인 범위의 SSOs도 있는데, 여기에는 국제 표준화 기구(International Organization for Standardization, ISO) 또는 국제

---

<sup>1</sup> 역자 주: Global System for Mobile Communication



전자기술 위원회(International Electrotechnical Commission, IEC) 등이 포함된다. 대부분의 국가들은 미국 표준 협회(American National Standards Institute, ANSI), 멕시코 표준 총회(Mexican Dirección General de Normas, DGN), 또는 독일 표준 협회(Deutsches Institut für Normung, DIN)와 같은 국가 SSOs를 가지고 있다. 그리고 국제 반도체공학 표준 협의기구(초소형 전자공학), 음향 엔지니어 협회<sup>2</sup>(음향 장비) 또는 유럽 결제 위원회<sup>3</sup>(은행)과 같이 표준 수립에 있어 활발한 활동을 하는 민간, 산업별 SSOs 또는 무역 협회가 다수 존재한다.

개별 SSOs 안에는 표준 수립 참여 기준, 제안된 표준에 대한 평가 방법, 투표 규칙 등에 대한 다양한 규칙들이 존재한다. 표준에는 종종 특허 보호의 대상이 되는 특징들도 포함되기 때문에 많은 SSOs는 지식재산권에 특정되어 있는 규칙도 가지고 있다. 일부 SSOs는 먼저 표준수립 참여자들로 하여금 논의 중인 표준과 관련이 있는 특허 또는 출원 중인 특허를 공개하도록 한다. 그리고 나서는 이들이 공개한 특허가 신규 도입된 표준에 포함될 경우 공정하고, 합리적이고, 비차별적인(fair, reasonable and non-discriminatory, FRAND) 조건 하에 특허사용을 허가할 것을 약속하도록 요구한다.

*(2) 표준 개발은 많은 편익을 발생시키는데, 이러한 편익은 표준의 목적 및 표준에 해당하는 상품과 서비스에 따라 달라진다. 표준은 공중보건과 같은 공공정책 목표 달성과 시장의 원활한 운영을 도모하는 데 기여한다.*

표준을 사용하는 목적, 그리고 표준이 적용되는 상품 유형에 따라 표준이 발생시키는 편익의 범위와 형태는 매우 광범위하다. 많은 표준은 환경, 인간 건강, 식품 안정성의 목적을 추구한다. 예를 들어 중화 대만 대표단은 생수 생산에 관한 표준은 품질, 건강, 안전성 개선을 목표로 하며, 동 표준을 충족하는 제조업자들에게 자발적 인증(voluntary certification)이 부여되고, 이를 통해 소비자들을 위한 정보 제공이 향상되었다고 말했다.

표준은 보다 원활한 시장 운영도 도모할 수 있다. 이러한 측면에서 몇 가지 편익이 논의에서 강조되었다. 첫째, 표준 개발은 생산자들이 표준에 맞는 상품을 공급할 수 있도록 공통된 상품특성 집합을 수립함으로써 해당 시장 창출을 용이하게 할 수 있다. 둘째, 표준화는 예를 들어 보완재의 상호운용성을 보장함으로써 거래비용을 감소시킨다. 셋째, 기업은 자신이 보유한 특허가

<sup>2</sup> 역자 주: Audio Engineering Society

<sup>3</sup> 역자 주: European Payment Council

표준에 포함되도록 할 인센티브가 있으며, 이러한 인센티브는 혁신을 도모할 수 있다.

표준은 다른 방식으로도 원활한 시장 운영에 기여한다. 표준은 규모의 경제가 가능하도록 하고, 네트워크 효과의 형태로 소비자에게 편익을 제공한다. 또한 자격을 갖춘 공급자에 대해 시장 수용 및 인정(market acceptance and recognition)을 제공함으로써 시장 진입을 촉진할 수도 있다. 또 다른 편익으로는 표준화로 인한 높은 수익률을 얻기 위해 투자 인센티브가 증가한다는 것, 그리고 단일 표시기준 또는 전문가 행위기준 등을 통해 소비자에게 정보를 전달하는 비용이 낮아진다는 것이 있다.

- (3) *조직화된 표준 수립에서 발생할 수 있는 잠재적인 소비자 피해는 적지 않다. 이러한 표준 수립 절차는 산업 내 각기 다른 참여자들을 한 곳으로 모으기 때문에 담합, 속임수, 전략적 행위의 가능성을 열게 되며, 규제당국은 반드시 이를 경계하고 선제적으로 대응해야 한다.*

기본적으로 표준 수립에는 잠재적 경쟁기업을 포함한 같은 산업 내 많은 이해관계 당사자들의 협력 행위가 포함된다. 이와 같은 상황에서 담합 잠재가능성은 간과할 수 없다. 실제 협력적 표준 수립의 결과 관찰된 피해의 일부로 배제, 산출물 제한, 협력으로 인한 가격 인상이 있다.

표준 수립을 통한 배제는 표준을 충족할 수 있는 경쟁기업을 필연적으로 배제할만한 기준을 의도적으로 선택함으로써 발생할 수 있다. 이것은 품질이 좋은 상품 및 서비스가 소비자들에게 전달되는 것을 막는 결과로 이어질 수 있다. 남아프리카 공화국 제출보고서에서는 자가용 안전 연합(vehicle safety association)이 경험을 자격기준으로 만들어 신규 시장진입자들을 효과적으로 배제한 경우가 있었다. 이러한 배제의 위험은 표준 수립 절차에 대한 참여가 제한되거나, 선택된 표준이 의무사항일 경우 증가하게 된다.

산출물 제한은 몇 가지 형태로 나타날 수 있다. 품질 유지를 명목으로 수립된 표준이 상품의 양과 종류를 감소시킬 수도 있다. 그러나 경쟁당국은 모든 배제적 표준이 부적합하다고 판정하지는 않는다. 예를 들어 그리스 제출보고서에서는 천연가스를 집까지 전달하는 가스관의 산출물 관(pipes)에 대한 엄격한 표준을 이용하여 제한했던 것은 안전에 대한 우려로 정당화되었다고 설명하였다. 마지막으로, 새로운 기술이 사용 가능하지만 기존의 기술을 계속해서 사용하려는 성향, 또는 두 개의 양립불가능한 표준 사이에서

소비자들이 더 품질이 낮은 옵션을 선택하도록 하는 불완전한 정보로 인해 차선의 표준이 선택됨으로써 품질이 저하될 수 있다.

또한 협회들도 행동규제를 설정할 수 있는데, 이로 인해 소비자가 지불해야 하는 가격이 인상될 수 있다. 전문직 서비스 협회에서 나타난 것과 같이 경쟁의 특징인 가격제시와 광고에 대한 제한이 때때로 금지된다.

특히 지식 재산권을 포함하는 표준의 특수성에 관련된 두 가지 주요 피해는 (i) 로열티 과적(royalty stacking), 그리고 (ii) 특허매복행위(patent ambush)이다. 로열티 과적은 한 상품에 로열티를 반드시 지불해야 하는 다수의 특허 기술이 포함될 때 발생한다. 그 결과 제조업자가 지불해야 하는 누적 로열티 요금은 엄청나게 높을 수 있다. 특허매복행위는 표준 수립 협상 참여자들의 의도적인 속임수 또는 잘못된 정보 전달로 인해 발생할 수 있다. 기업은 자신이 어떤 기술을 소유하고 있는지 또는 특허출원절차에 있는지를 밝히지 않은 채 자사의 기술을 홍보할 수 있다. 이 기술이 표준으로 선택된 이후 기업은 반드시 관련 특허를 획득할 수 있도록 한다. 일단 다른 표준 수립 당사자들이 신규 표준이 봉쇄될 수 있도록 충분한 자원을 투자하고나면, 기업은 자신이 특허를 가지고 있음을 밝히고 이것에 대한 지불을 요구하거나 또는 기술 사용을 모두 금지해버린다.

*(4) 경쟁법은 이와 같이 표준으로 인해 나타나는 경쟁제한 피해의 일부만을 처리할 수 있다. 기타 피해는 다른 법적 방안을 사용해서 처리하거나, 특허취득 시스템 안에서 방지해야 할 수도 있다.*

경쟁법 집행에 있어 주요 우려사항은 혁신 제한, 가격 인상 또는 소비자 선택 제한과 같이 주로 소비자 후생에 반경쟁적 효과를 갖는 단독, 협동행위이다. 위에서 언급된 것과 같이 표준 수립은 이러한 피해들 중 그 어느 것에도 면역이 되어 있지 않다.

경쟁업체 간 상호작용은 표준 협상에 있어 필요한 요소이지만, 동시에 담합을 위한 기회를 발생시키기도 한다. 토론에서는 특허권자가 FRAND 규정을 위반하며 필수 특허에 대해 차별적 로열티 요금을 부과하는 등 몇 가지 시장지배력 남용이 강조되었으며, 한국 대표단이 이와 같은 혐의가 발견된 사례를 보고했다. 불가리아 대표단이 논의한 바와 같이 시장지배력 남용은 자격인증을 부여하는 기관이 하나 뿐일 때도 발생할 수 있다. 표준준수 인증기관의 수는 매우 적은 경우가 종종 있으며, 하나의 기관으로 제한될 때도

있다. 이와 같은 제한은 표준인증기관이 시장지배력을 갖게 될 위험을 증가시킨다. 어떤 표준에 대한 인증기관의 수를 증가시키는 것은 이에 대해 시장지배력을 행사할 기회를 감소시킬 가능성이 높다.

경쟁당국은 담합 또는 지배력 남용이 분명한 사례들을 처리함에 있어 주저해서는 안된다. 그러나 경쟁당국 또는 법원의 개입은 문제에 대한 사후 시정조치만이 될 수 있음을 짚고 넘어가는 것은 중요하다.

이러한 피해가 애초부터 현실화되지 않도록 하는 사전적 해결방법도 있다.

그 중 하나는 SSOs의 운영을 지배하는 규칙에 관한 것이다. 첫째, SSO는 남아공이 발표한 사례에서 나타난 것과 같은 문제를 피하기 위해 공공 부문과 소비자를 포함한 다양한 경제적 이해관계를 대변해야 한다. 남아공에서는 SSO가 자가용 도난 추적 장치에 대한 표준 수립에 있어 시장의 주요 3개 사업자 만으로 구성된 소위원회를 허용하였고, 그 결과 수립된 표준은 기업의 과거 성과에 기반하도록 만들어졌고, 따라서 시장 진입을 효과적으로 막게 되었다. 만일 잠재적인 신규 경쟁자 또는 소비자들이 표준 수립 절차의 일부로 참여했다면 아마도 표준은 기업이 시장에서 차지하는 확고한 위치 보다는 기술적 우위에 기반하게 됐을 것이다.

가능한 한 최고의 표준을 수립하고, 특허매복행위의 가능성을 봉쇄할 수 있는 또 다른 해결방법에는 SSO 참여자에 대한 공개 요건(disclosure requirement)을 도입하는 것이 있다. 때때로 SSO의 회원들은 현재 논의 중인 표준과 관련이 있는 특허 또는 출원 중인 특허를 공개하도록 요구받는다. 그러나 Geradin교수가 말한 것 처럼 일부 회사의 특허 포트폴리오 규모는 매우 커서 표준을 선택하기 전에 이에 대한 완전한 조사를 수행할 수가 없다. 따라서 실제 회사들은 그 존재와 관련성을 인지하고 있는 특허만을 공개하도록 요구받는다. 추가적으로 SSOs는 회원들로 하여금 그들이 보유한 기술이 표준의 일부로 포함될 경우 요구할 최대 요금 및 제약조건을 공개하도록 요구할 수도 있다.

이러한 공개를 통해 SSOs는 표준을 선정하기 전에 경쟁 관계에 있는 기술들의 재정적, 기술적 강점을 비교할 수 있게 될 것이다. 참가자들은 표준이 선택된 이후 지식 재산권 보유자에 의해 좌지우지 되기보다는 가장 바람직한 조건을 확보하기 위하여 사전 경쟁의 이점을 취할 수도 있다. 그러나 이러한 규제들이 존재할 경우 (i) SSOs는 필수 특허를 가진 기업들이 표준수립 절차에 일부러 참여하지 않을 수 있고, (ii) 최대 요금 논의가 만일 경쟁기술의 담합 입찰로

이어질 경우 불법적인 가격담합으로 이어질 수 있으며, (iii) 특히, 만일 몇 차례에 걸쳐 최대 요금이 공표가 예상되거나, 최대 요금 발표 이후 민간 협상이 이루어진다면 공개된 최대 요금은 실제 요금에 비해 과도하게 측정될 위험이 있다는 것을 반드시 인지해야 한다.

이에 대해 미국 대표단이 언급했던 관련 제안은 잠재적 특허권자와 실시권자 간 사전 협상을 요구하는 것이다. 이것은 정보공개를 장려하는 것 뿐만 아니라 실시권자 집단에 구매영향력을 제공하기 위한 것이다. 그러나 경제학자들은 수요독점이 독점업체에 직면했을 때 소비자 후생에 미치는 효과에 대해 동의하지 않는다. 추가적으로, 잠재적 경쟁기업들이 상호 지불요금을 협상할 경우 담합 위험이 발생한다. 지식재산권에 관한 2007년 보고서에서 미국 법무부와 연방거래위원회는 위와 같은 협상이 경쟁에 해를 끼칠 상황은 제한적이라고 결론을 내렸다: “-만일 표준에 통합된 특정 특허기술에 대한 현실적인 대안이 없을 경우, 지식재산권 보유자가 표준으로 인해 강화되지 않을 경우, 그리고 모든 잠재적 실시권자들이 동의된 허가 조건에서가 아닌 경우 특정 특허기술 허가를 거부한다면 이러한 협상은 부적절할 수 있다. 이와 같은 상황에서는 잠재적인 실시권자 간 사전 협상이 표준개발 기간에 존재했던 기간 간 경쟁을 보존할 수 없으나, 대신 단순히 특허기술에 대한 잠재적 실시권자들 간의 경쟁을 제거할 수는 있다.”

그러나 지적재산권에 대한 과도한 특허 요금을 피하기 위해 SSOs가 가장 흔히 사용하는 사전적 해결방법은 위에서 언급한 것과 같이 회원들로 하여금 FRAND 조건에서 그들의 기술을 허가하는 것을 약속하도록 하는 것이다. FRAND 보증을 특허매복행위에 대한 인센티브를 감소시킨다. 그러나 일반적으로 FRAND 요건에서 무엇이 ‘비차별적(non-discrimination)’인 조건을 구성하는 지는 명확하지만, ‘공정(fair)’하고 ‘합리적(reasonable)’이라는 용어의 의미는 매우 불분명하다.

특허매복행위를 처리하는 한 가지 방법은 이것을 시장지배력 남용으로 처리하는 것이다. 반면, 토론자들은 기업이 FRAND 조건을 위반할 경우 행사할 수 있는 조치로서 계약위반 또는 사기와 같은 다른 법적 방법도 강조하였다. 이러한 대안적 접근법들에서도 특히 FRAND 가격 식별의 어려움으로 인해 발생하는 복잡한 사항들이 발생한다. 또 다른 방법은 SSO 규칙으로 특허 기술 공개를 요구할 때 표준 수립 절차 동안 특허를 공개하지 않는다면 특허권자가 특허 침해에 대해 고소할 수 있는 능력을 무효화시키는 것이다.

Geradin교수는 표준 수립 절차에서 지식재산권 체계가 차지하는 중요한 역할을 강조하였다. 특허를 받는 것을 더 어렵게 만드는 구조 개혁은 한 가지 기술에 대해 존재하는 다수의 특허의 수를 감소시킬 것이다(예. Blu-Ray에 대한 2000개의 특허). 이것은 차례로 로열티 협상을 더욱 처리하기 쉽게 할 것이다.

보다 폭넓게 봤을 때 국제적인 표준 일치를 통해 많은 편익이 발생할 수 있다. 이것은 더욱 다양한 상품을 제공하거나 생산 비용을 감소시킴으로써 소비자 후생을 증가시킬 것이다. 예를 들어 이탈리아 대표단은 유럽의 기관차를 위한 균등 전압 방식(uniform voltage system)이 열차 공급을 위한 경쟁을 증가시킬 것이며, 이에 따라 소비자에 대한 최종 가격은 낮아질 것이라고 말했다.

## 경쟁, 국가보조 및 보조금(2010)

### Competition, State Aid and Subsidies(2010)

- 요약 -

사무국의 연구보고서, 각국이 제출한 보고서, 그리고 2010 글로벌 경쟁 포럼(Global Forum on Competition)에서 개최된 라운드테이블 논의에서 경쟁정책, 국가보조 및 보조금에 대해 다음과 같은 핵심 논점이 제시되었다.

*(1) 국가보조와 보조금은 공공 기금의 상당한 부분을 차지하고, 정부는 다양한 방식으로 보조금을 지급한다.*

정부가 지급하는 국가보조와 보조금의 양이 감소세에 있음에도 불구하고, 이들은 여전히 세계 경제의 상당한 비율을 차지한다. 규제가 가장 엄격한 유럽연합(European Union, EU)에서조차도 국가보조(위기 관련 조치 제외)는 EU 총 생산의 약 1퍼센트를 차지한다.

세계화는 특히 해외 투자에 대한 국가 간 경쟁도 강화시킨다. 이것은 보조금 경쟁을 더욱 심각하게 만들 수 있으며, 어떤 경우에는 보조금 사용 증가와 같은 보호주의적 반발로도 이어질 수 있다. 따라서 정부와 경쟁당국이 효율적, 비효율적 국가 보조 조치를 구별하고, 보조금 지급 낭비를 제한하기 위한 도구를 개발하는 것은 필수적인 것으로 보인다.

국가보조를 제공하는 정부는 직접 보조금, 세금 우대, 대출 보증과 같은 광범위한 종류의 방법을 사용할 수 있다. 정부는 투입요소에 대해 보조금을 제공하거나, 기업의 상품을 시장 가격 이상으로 구매할 수도 있다. 또한 국영기업(State-owned enterprises, SOEs)은 국가 보조를 가장 많이 받는 주체인 경우가 종종 있으며, 많은 국가들은 손실을 입고 있는 SOEs를 보존하기 위해 보조금을 가장 많이 사용한다.

*(2) 초국가 및 국가적 수준 모두에서 국고보조와 보조금에 대한 매우 다양한 규제 시스템이 존재한다.*

정부조치가 어느 정도의 선별성을 가질 경우, 즉 특정 분야 또는 특정 기업을 대상으로 할 경우 국가 보조라고 간주된다. 따라서 국가보조는 경쟁을 상당히

왜곡할 가능성이 있다. 그러나 국가보조의 정의는 국가마다 매우 다를 수 있다. 예를 들어, 어떤 조치는 EU 의 정의에 따르면 국가보조로 규정되지만, WTO 정의에 따르면 그렇지 않거나, 또는 그 반대의 경우일 수도 있다.

더군다나 국가보조에 대한 규제는 관할구역마다 다른 형태를 갖는다. 초국가적 국가보조 규제의 다양성을 가장 극명하게 보여주는 사례는 WTO와 EU 시스템의 차이이다. WTO 규정은 어떠한 사전 규제도 하지 않는다. 규제는 사후적이며, 회원국들이 WTO 분쟁해결기구까지 가기 전에 다른 회원국들이 지급한 보조에 대해 문제를 제기할 수 있도록 허용한다. 반면 유럽 시스템에서는 규제가 사전, 사후 모두 이루어진다. 국가보조를 지급하려고 계획하는 국가는 반드시 이러한 조치를 위원회에 보고하고, 보조를 시행하기 전에 허가 결정을 기다려야 한다. 위원회는 반드시 현재 존재하는 보조를 사후적으로 검토해야 하며, 시장 상황이 변할 경우 이전에 허가된 정책의 수정을 요구할 권한도 가진다.

서아프리카 경제통화연합(West African Economic and Monetary Union, WAEMU) 등의 기타 지역통상연합도 구체적인 초국가적 국가보조 규제 조항을 가지고 있다. WAEMU 국가보조규제는 사전, 사후 규제 모두에 의존하지만, WAEMU 위원회는 규정이 아직 효과적으로 집행되고 있지 않다는 것을 인정한다. 집행이 어려운 한 가지 이유는 WAEMU 위원회가 연합의 국가보조 규제 조항이 실제 국내규제를 지배하는 데 필요한 초국가적 문화의 부재를 극복해야 하기 때문이다.

통상협정 및 지역통합은 종종 국내 수준의 국가보조 규정체계의 발전을 장려한다. 예컨대, 우크라이나와 EU가 체결한 자유무역지역협정(Free Trade Area Agreement)은 국가보조가 경쟁을 왜곡하는 것을 금지한다. 우크라이나는 효율적인 국가보조 감독체계를 시행하기 위하여 EU의 기술지원 혜택을 받아왔다. 이와 마찬가지로 현재 EU에 가입 중인 크로아티아는 자국의 국가보조 규제체계를 EU 규정과 일치하도록 만들기 위해 개선작업을 수행하고 있다.

마지막으로 실질적으로 국가보조 체계가 집행되지 않은 다수의 국가들에서는 "경쟁 중립성 원칙(competitive neutrality principle)"을 보장하는 법이 있다. 여러 다른 국가 중에서도 브라질과 호주가 바로 이러한 경우에 해당한다. 이 원칙은 SOEs가 민간 업체들과 공정한 경쟁을 하도록 보장하고자 한다. 그러나 경쟁 중립성 원칙은 정부가 특정 민간업체에 대해 경쟁우위를 제공하는 경우는 다루지 않는다.



*(3) 국가보조 조치는 왜곡과 비효율성을 초래할 수 있다.*

보조금 경쟁은 관할권역 간 부정적 외부효과 때문에 발생할 수 있다: 지역 또는 국가 당국의 협소한 관점에서 봤을 때에는 국가보조를 제공하는 것은 타당한 정책일 수도 있다. 그러나 이러한 보조가 단순히 경제 활동을 한 지역에서 다른 지역으로 이동시키는 것이라면, 전세계적으로 봤을 때는 자원 낭비가 발생한다. 연방 국가의 경우 각 주가 신규 활동을 창출하지는 않고, 단순히 이웃에 있는 주로 기존의 활동을 옮겨오려고 하는 값 비싼 경쟁에 참여하는 경우 보조금 경쟁이 매우 성행할 수 있다. EU와 같은 곳에서는 보조금 경쟁이 초국가적 시스템의 규제 받는다. 그러나 이렇게 국가보조에 대한 규제가 가장 엄격하다고 여겨지는 곳에서조차 모든 국가보조를 완전히 점검하는 것은 불가능하며, 종종 지역 간 비효율적인 자원분배의 결과가 발생한다.

국가보조 조치로 인해 발생하는 첫 번째 종류의 비효율성은 분배 및 기술적 비효율성이다. 이 두 형태의 비효율성은 보조금이 시장 신호(즉, 가격)를 방해하기 때문에 발생하며, 이로 인해 일반적으로 다양한 종류의 왜곡이 발생하고 생산 및 분배 효율성이 감소된다. 국가보조가 투입요소에 대한 일반 보조금 지급에 해당할 경우에는 경제 참여자가 인지하는 가격과 원가비용 간의 차이에서 비효율성이 발생한다. 에너지 보조금은 이러한 왜곡을 극명하게 보여주는 예이다. 화석 연료에 대한 보조금은 자연 보존 노력을 저해하고, 경제 행위자들이 화석 연료의 실제 한계 생산 비용을 고려하지 않고 행동하도록 만드는 경향이 있다. 또한 이러한 보조금은 배출 제한 노력에 반하는 것이기 때문에 환경적으로도 비용이 많이 소요된다.

특정 기업에 대한 보조금 지급도 부적절한 자본 분배의 결과를 가져올 수 있다. 만일 비효율적인 기업에게 보조금이 제공될 경우, 생산이 비효율적인 기업부문에 옮겨져 총 생산비용이 증가하거나, 산출물이 감소되어 비효율성의 원인이 된다. 이와 같은 생산 비효율성은 시장실패를 시정하려는 목적보다는 손실이 나는 회사(종종 SOEs)를 유지하기 위해 보조금의 상당 부분을 지출하는 국가에서 발생할 가능성이 높다. 이와 마찬가지로 분야 보조도 보조금을 받는 분야의 과잉생산과 기타 분야의 과소생산으로 이어질 수 있다.

비효율적 기업에 대한 대규모의 국가 보조 및 보조금의 궁극적인 결과는 “재량 예산 제약(soft budget constraint)”에서 발생하는 기업 인센티브의 왜곡이다. 이 경우 비효율성의 원천은 보조금 자체라기 보다는, 도산기업이 긴급 구제를 받거나 미래에 보조금을 받을 수 있을 것이라는 예상에서 기인한다. 이것은

효율적 기업과 비효율적 기업 모두가 혁신하고, 품질을 향상시키며, 비용을 줄일 인센티브를 감소시킨다. 특히 효율적인 기업들의 경우, 자신들이 가진 경쟁우위가 경쟁사에 대한 보조금 지급으로 인해 결국 사라지게 될 것이라고 예상한다면 이들의 인센티브는 사라질 가능성이 높다. 비효율적인 기업의 경우, 위기에 처하면 긴급구제를 받을 것이라는 예상 하에서 과도하게 위험한 투자를 하게 되고, 비효율성의 원인을 처리함에 있어 속도가 떨어질 수 있다.

*(4) 국가보조는 시장실패를 시정하고, 양의 외부효과를 창출하기 위한 도구로 합리화 되는 경우가 종종 있다.*

많은 국가보조 조치들은 신용 및 금융 시장의 불안전성 완화를 목적으로 한다. 신용 시장의 불안전성이 존재할 경우 생산활동에 참여할 수 있는 기업들이 그렇지 못하게 되는 경우가 발생한다. 이는 대출기관과 대출기업 사이의 비대칭적 정보로 인해 신용시장에 대한 접근성이 떨어질 수 있기 때문이다. 일반적인 경제 이론에서는 정보가 비대칭적일 경우 민간의 신용공급이 최적 수준에 도달하지 못할 수 있다. 그리고 이러한 경우에는 이론적으로 정부가 민간 대출기관보다 더 나은 정보를 보유하고 있지 않다고 하더라도 정부의 신용대출 보조가 정당화 될 수도 있다. 개발도상국에서는 보조가 제공되는 대출이 경제활동과 소규모 기업의 투자능력에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보인다.

국가보조에 대한 또 다른 정당화 근거는 정부가 연구, 개발 및 혁신 (Research, Development and Innovation, R&D&I)을 장려하도록 돕는 유용한 도구로서 국가보조를 사용할 수 있다는 것이다. R&D&I는 외부효과를 발생시킨다고 여겨진다: R&D&I를 통해 생산된 새로운 지식은 그 파급효과 덕분에 사회 전체에 이로울 수 있다. 그러나 일부 기업들은 사회적 편익은 상당한 반면 그들의 사적 편익은 제한적일 수 있기 때문에 R&D&I에 투자하는 것을 단념하게 될 수도 있다. 따라서 R&D&I에 대한 보조는 외부효과와 정보 비대칭성으로 인해 최적수준에 도달하지 못한 투자를 개선할 의도로 제공되는 경우가 종종 있다.

그러나 이러한 종류의 보조는 비효율성을 발생시킬 수도 있다는 것을 기억해야 한다. 보다 일반적으로 봤을 때, 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)가 주창하는 것과 같이 정부는 국가보조 조치를 설계할 때 국고보조로 예상되는 긍정적인 영향과 경쟁 왜곡의 효과를 균형을 맞추어야 한다.

(5) 국가보조와 보조금 정책에 대한 평가를 개선하기 위해 몇 가지 단계의 조치가 필요하다.

국가보조의 긍정적, 부정적 영향의 균형을 맞출 때 반드시 다루어야 하는 가장 큰 어려움은 국가보조 분석이 주로 기대 분석(prospective analysis)<sup>1</sup>이라는 점이다. 이러한 어려움은 혁신 장려를 목적으로 하는 국가보조의 경우에서 가장 큰데, 이것은 혁신의 결과가 근본적으로 불분명한 것이기 때문이다.

정부는 이와 같은 어려움들을 시정하고, 비용이 과도하게 소요되는 감독 시스템의 운용을 피하며, 목적이 더 선별적이고, 명확하게 설정된 국가보조를 위해 일반 심사 및 제한 기준(general screening and limiting criteria)을 도입해야 한다. 이러한 기준에는 다음과 같은 사항들이 포함될 수 있다: (i) 각 보조금은 어떠한 시장실패가 시정이 필요한지, 그리고 국가보조가 시정할 수 있는 시장실패가 어느 정도인지를 정확하게 파악하는 경제 분석의 대상이 되어야 함; (ii) 보조금은 동일한 목적을 달성할 수 있는 더 투명하고, 덜 차별적인 조치가 없다고 판명될 경우에만 제공되어야 함; (iii) 국가보조의 규모 및 기간을 제한하는 방식으로 규칙을 설계해야 함; 그리고 (iv) 대기업들이 보조금을 받을 때에는 그 대가로 무엇인가를 제공해야 한다는 것을 암시하는 규정이 있어야 함.

국가보조와 보조금의 부정적인 영향을 제한하기 위해 사후 평가 시스템도 필요하다. 또한 경쟁당국은 SOEs와 국가기관들이 반경쟁적 행동 규제에 관해 민간회사들과 동일한 기준을 따르도록 해야 한다. 마지막으로 경쟁당국의 주창활동도 국가보조 지급을 지속적으로 감시하는 데 기여해야 한다.

<sup>1</sup> 예견되는 행동(anticipated behavior)이 무엇인가를 조사하여 분석하는 것

## 푸드체인 산업의 경쟁 이슈(2013) Competition Issues in the Food Chain Industry(2013)

### - 요약<sup>1)</sup> -

사무국의 연구보고서, 각국이 제출한 보고서 및 토론에서 다음과 같은 논점들이 제시되었다:

*(1) 최근 세계 식량 가격의 변화와 관련해 푸드체인<sup>i</sup> 산업(Food Chain Industry)에 대한 정치적 관심이 다시 높아졌다. 이로 인해 경쟁당국의 업무에 대한 정치적 간섭이 증가하고, 식품분야 경쟁 체제도 영향을 받았다.*

많은 국가에서 소비자는 높은 가격을 지불하고, 농부들에게는 낮은 가격이 지급되는 결과 경쟁당국이 국내 식품 분야를 감독하는 업무를 맡게 되었다. 이러한 감독 활동은 소매분야의 지리적 경쟁 또는 식품 분야 내 시장집중도의 변화와 같은 이슈들을 다루는 시장조사의 형태를 취하는 경우가 종종 있다. 어떤 경우에는 경쟁 당국이 식품 가격의 변화를 감독하는 것뿐만 아니라, 이러한 가격변화에 대한 정보를 대중에게 제공하도록 요구받은 경우도 있다. 그러나 이것은 이미 시장집중도가 높은 산업의 투명성을 증가시킴으로써 암묵적 담합의 위험을 높일 수 있다.

*(2) 식품 소매분야의 상품 및 지리적 시장 획정이 중요한 이슈가 되었다. 몇몇 경쟁당국들은 새로운 측정 기술을 개발하며 이 문제에 특별한 관심을 쏟았다. 반면 어떤 당국들은 시장획정을 위한 전통적인 방법들이 이 분야에도 적용되어야 한다고 보았다.*

소매분야의 상품 및 지리적 시장 분석은 지역(locality), 시장조건, 상점 규모 및 특화도에 따라 달라지기 때문에 상당히 복잡할 수 있다. 시장획정을 위한 방법론을 포함하여, 기업결합 분석을 위한 일반적인 분석체계가 식품 소매분야에도 적용가능 하다는 데 전반적으로 의견이 모아진다.

- 
- 본 요약 보고서가 반드시 경쟁위원회의 수렴된 관점을 반영하는 것은 아니다. 그러나 동 보고서는 라운드테이블 논의, 각국이 제출한 보고서 및 사무국의 연구 보고서에서 나타난 핵심 논점들을 요약한다.

그러나 소매분야의 시장획정 및 기업결합 분석에서는 보다 세부화된 접근이 요구된다. 예를 들어 이스라엘은 각 상점에 대한 수요 분야를 상점의 성격, 규모, 편의 시설의 다양성, 도달 시간의 함수로 정한 후, 각 상점의 가격책정 행위를 제한하는 경쟁집단을 파악한다. 프랑스와 일본에서도 유사한 방법론이 적용된다. 한편 아일랜드에서는 경쟁당국이 소매 수준의 시장점유율을 고려할 뿐만 아니라, 전체적인 공급망에 걸친 시장집중도도 분석한다. 이것은 종종 수직적 통합의 결과 나타나는 시장지배력을 고려하기 위한 것이다.

- (3) *푸드체인 산업에서 발생하는 사건들에 대한 경쟁영향 평가에 구매자 영향력(buyer power)과 불공정한 거래 관행 분석을 통합하기 위해 몇 가지 접근법이 사용된다. 그러나 모든 사람들의 지지를 받는 방법은 없다.*

캐나다와 영국과 같은 일부 국가들은 구매영향력이 경쟁 문제가 되기 위해서는, 반드시 시장지배적 기업이 관련 시장의 경쟁자와 관련 배타적 또는 약탈적 의도를 가지고 구매영향력을 이용해야 한다고 본다. 특히 영국은 지배적 기업의 구매영향력 이슈가 유럽연합(European Union, EU)의 제 102조 불공정 거래 관행 조항에 상응하는 영국의 전통적인 경쟁정책 수단을 통해 다루어질 수 있다고 지적하였다. 독일과 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 이러한 관점을 공유한다. 게다가 EC는 시장 내 경쟁 전반에 효과를 미치는 구매영향력의 남용, 그리고 불공정 관행을 적용하여 시장 내 특정 기업에만 영향을 미치는 양자 관계에서의 협상력 남용을 구분해야 한다고 주장하였다. 구매영향력 남용은 분명히 현재의 경쟁 규칙으로 처리할 수 있는 경쟁 이슈이다. 그러나 불공정 거래법 또는 행동 수칙에 의해 처리되어야 할 양자 관계의 협상력 남용을 경쟁법으로 다루어야 하는지는 확실성이 떨어진다.

한편, 일본, 핀란드, 헝가리와 같은 국가들은 구매영향력과 불공정 거래 관행을 다루는 데 있어 전통적인 경쟁정책 수단들이 충분하지 않다고 본다. 이들은 구매영향력과 불공정 거래 관행을 처리하기 위한 추가적인 규제를 주장하는 경우가 종종 있다. 일례로 일본의 경우에는 우월한 위치의 협상력 남용을 다루기 위한 특별 규제가 있고, 핀란드의 경우에는 30퍼센트 이상의 시장점유율을 보유한 소매 업체(retail chains)는 시장지배적인 것으로 간주하는 법안이 있다.

- (4) *자가 브랜드(private labels, PL) 는 식품 소매산업 내 경쟁에서 중요한 역할을 한다. 그러나 PL의 긍정적인 영향에 대해서는 논란이 있다.*

자가 브랜드 사용은 친경쟁적 효과를 가질 수 있다. 그 이유는 소비자에게 더 많은 다양성을 제공하고, 상점 내 경쟁을 증가시키며, 실질적인 품질 하락 없이 가격을 낮출 수 있기 때문이다. 그러나 이것은 혁신 감소로 이어질 수도 있는데, 그 이유는 자가 브랜드 상품 제조업체들에 대한 소매업체의 협상위치(bargaining position)가 강화되고, 소비자에 대한 상점의 충성도가 증가하며, 타 브랜드의 혁신을 복제할 수 있기 때문이다. 자가 브랜드 사용 관행은 이를 공급하는 회사의 사업 모델과 시장의 경쟁 구조에 매우 의존할 것이다. 일반적으로 시장 지배적 기업들이 자가 브랜드를 공급할 때 자신의 시장지배력을 행사함으로써 제품 전시장(shelf space)에 대한 타 브랜드의 접근을 봉쇄하고, 타 브랜드 상품 공급자와의 경쟁을 왜곡하며, 혁신 인센티브를 감소시킬 것이다.

(5) 식품산업 내 발생하는 갈등의 일부 유형은 규제로 해결되지 않을 수도 있으며, 특히 다음과 같은 다른 형태의 조치들이 고려될 수도 있다: (i) 행동 수칙(codes of conduct)의 적용, (ii) 소매업자와 공급자 간 계약에 대한 모니터링 수행 가능성.

- (i) 행동 수칙의 도입은 경쟁법 조항에 해당되지 않는 갈등을 조정, 해결하는 데 있어, 규제로 해결하기에는 너무 사소한 문제들을 해결할 수 있다. '연성(soft)' 수칙부터 시작하여 갈등 조정을 위한 판결자 도입 등 법정 수칙까지 몇 가지 옵션들이 존재한다. 의무적 수칙이 자발적 수칙(기업들의 서약을 요구하지 않는 수칙)보다 더 효과적일 가능성은 있지만, 의무적 수칙은 시장의 경직성을 증가시킬 수도 있기 때문에 공급자와 소매업자 모두에게 사업 비용을 증가시킬 가능성도 존재한다.
- (ii) 행동 수칙에 대한 대안으로는 가장 규모가 큰 소매 업체로 하여금 자사가 주요 공급자와 체결한 계약을 경쟁당국이 경쟁정책에의 관점으로 평가할 수 있도록 제출하도록 하는 것이 있다. 프랑스가 이러한 접근법을 따라왔다. 프랑스에서는 공급업자와 소매업자 간 장기 계약이 생산자와 유통업자 간의 균형있는 관계에 도달하기 위한 법적 도구로 사용된다.

---

<sup>i</sup> 식품공급체계와 유사한 개념으로 푸드시스템(food system)이 있으며, 이와 유사한 용어로 푸드체인(food chain)이 있음







[부록]

# 주제별 전체 목록



## I 카르텔(Cartels)

항공사 기업결합 및 제휴(1999)

Airline Mergers and Alliance(1999)

과점(1999)

Oligopoly(1999)

합작투자회사의 경쟁 문제(2000)

Competition Issues in Joint Ventures(2000)

개인에 대한 카르텔 제재(2003)

Cartel Sanctions against Individuals(2003)

담합인정합의(2006)

Plea Bargaining(2006)

직접 증거가 부재한 카르텔 기소(2006)

Prosecuting Cartels without Direct Evidence(2006)

과점 시장 내 담합조장행위(2007)

Facilitating Practices in Oligopolies(2007)

카르텔 사건에 있어 직접 화해에 대한 경험(2008)

Experience with Direct Settlements in Cartel Cases(2008)

재판매 가격유지(2008)

Resale Price Maintenance(2008)

휘발유 소매시장의 수직적 관계에 대한 경쟁정책(2008)

Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing(2008)

환경적 맥락에서의 수평적 합의(2010)

Horizontal Agreements in the Environmental Context(2010)

경쟁법 상 경쟁업체 간 정보교환(2010)

Information Exchanges Between Competitors under Competition Law(2010)

불황 카르텔(2011)

Crisis Cartels(2011)

규제산업항변(2011)

Regulated Conduct Defence(2011)

경쟁 및 원자재 물가 변동성(2012)

Competition and Commodity Price Volatility(2012)

디지털 경제(2012)

Digital Economy(2012)

카르텔 조사의 국제협력 개선 방안(2012)

Improving International Co-operation in Cartel Investigations(2012)

2순위 이하 자진신고자 논의(2012)

Leniency for Subsequent Applicants(2012)

시장 확정(2012)

Market Definition(2012)

반경쟁적 효과를 가진 정보에 대한 일방적 정보공개행위(2012)

Unilateral Disclosure of Information with Anticompetitive Effects(2012)

카르텔 적발을 위한 직권조사와 검증의 활용(2013)

Ex-officio Cartel Investigations and the Use of Screens to Detect Cartels(2013)

경쟁분석에서의 품질의 역할과 측정(2013)

The Role and Measurement of Quality in Competition Analysis(2013)

온라인 판매의 수직적 제한(2013)

Vertical Restraints for On-line Sales(2013)

## II

## 시장지배적 지위 남용행위(Abuse of Dominance)

경쟁 정책과 지식재산권(1997)

Competition Policy and Intellectual Property Rights(1997)

다품종 취급 소매업체의 구매영향력(1998)

Buying Power of Multiproduct Retailers(1998)

과점(1999)

Oligopoly(1999)

충성 할인 및 리베이트(2002)

Loyalty and Fidelity Discounts and Rebates(2002)

지식재산권 (2004)

Intellectual Property Rights(2004)

약탈적 경쟁봉쇄(2004)

Predatory Foreclosure(2004)

진입 장벽(2005)

Barriers to Entry(2005)

실력에 의한 경쟁(2005)

Competition on the Merits(2005)

원가 이하 재판매(2005)

Resale Below Cost(2005)

경쟁, 특허 및 혁신(2006)

Competition, Patents and Innovation(2006)

시장지배력의 입증 증거(2006)

Evidentiary Issues in Proving Dominance(2006)

시장지배적 지위 남용 사건에서의 시정조치 및 제재(2006)

Remedies and Sanctions in Abuse of Dominance Cases(2006)

기업을 위한 독점화와 시장지배적 지위 남용에 대한 지침(2007)

Guidance to Business on Monopolisation and Abuse of Dominance(2007)

거래거절(2007)

Refusals to Deal(2007)

충성 및 결합 리베이트와 할인(2008)

Fidelity and Bundled Rebates and Discounts(2008)

진입장벽으로써의 토지사용규제(2008)

Land Use Restrictions as Barriers to Entry(2008)

구매자 독점 및 구매자 영향력(2008)

Monopsony and Buyer Power(2008)

경쟁, 특허 및 혁신 II(2009)

Competition, Patents and Innovation II(2009)

이윤압착(2009)

Margin Squeeze(2009)

양면 시장(2009)

Two-sided Market(2009)

표준 설정(2010)

Standard Setting(2010)

가격 남용(2011)

Excessive Prices(2011)

시장 확정(2012)

Market Definition(2012)

지식재산권과 표준 설정(2014)

Intellectual Property and Standard Settings(2014)

## Ⅲ

## 기업결합(Merger)

항공사 기업결합 및 제휴(1999)

Airline Mergers and Alliance(1999)

과점(1999)

Oligopoly(1999)

합작투자회사의 경쟁 문제(2000)

Competition Issues in Joint Ventures(2000)

금융 서비스의 기업결합(2000)

Mergers in Financial Services(2000)

대기업 간 기업결합의 포트폴리오 효과(2001)

Portfolio Effects of Conglomerate Mergers(2001)

신흥 첨단혁신 시장의 기업결합 심사(2002)

Merger Review in Emerging High Innovation Markets(2002)

기업결합 평가를 위한 실질 기준(2002)

Substantive Criteria for Merger Assessment(2002)

미디어 기업 결합(2003)

Media Mergers(2003)

기업결합 시정조치(2003)

Merger Remedies(2003)

기업결합 심사의 동태적 효율성(2007)

Dynamic Efficiencies in Merger Analysis(2007)

복잡한 기업결합 사건 처리(2007)

Managing Complex Mergers(2007)

수직적 기업결합(2007)

Vertical Mergers(2007)

회생불가기업 항변(2009)

The Failing Firm Defence(2009)

기업결합 심사기준(2009)

Standard for Merger Review(2009)

초국경적 기업결합 심사: 신흥개도국의 난제(2011)

Cross-Border Merger Control: Challenges for Developing and Emerging Economies(2011)

기업결합 심사에서의 경제적 증거(2011)

Economic Evidence in Merger Analysis(2011)

기업결합 심사의 영향력 평가(2011)

Impact Evaluation of Merger Decisions(2011)

기업결합 사건에 대한 시정조치(2011)

Remedies in Merger Cases(2011)

시장 확정(2012)

Market Definition(2012)

심사대상이 되는 기업결합의 정의(2013)

Definition of Transaction for the Purpose of Merger Control Review(2013)

초국경적 기업결합 사건의 시정조치(2013)

Remedies in Cross-border Merger Cases(2013)



## IV

## 법집행(Enforcement)

경쟁법 사건의 사법심사(1996)

Judicial Enforcement of Competition Law(1996)

가격 투명성(2001)

Price Transparency(2001)

일반 보조금 및 정부보조에 관한 경쟁 정책(2001)

Competition Policy in Subsidies and State Aid(2001)

경쟁당국의 활동 및 자원에 대한 평가(2005)

Evaluation of the Actions and Resources of the Competition Authorities(2005)

손해배상(2007)

Private Remedies(2007)

경쟁정책과 소비자정책 간의 접점(2008)

The Interface between Competition and Consumer Policies(2008)

시장분석(2008)

Market Studies(2008)

소수지분취득(2008)

Minority Shareholding(2008)

법관에 대한 난해한 경제이론의 설명(2008)

Presenting Complex Economic Theories to Judges(2008)

경쟁정책 및 비공식 경제(2009)

Competition Policy and the Informal Economy(2009)

공기업에 대한 경쟁법 집행 및 경쟁중립성 원칙(2009)

State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality(2009)

중재와 경쟁(2010)

Arbitration and Competition(2010)

**경쟁법 상 경쟁업체 간 정보교환(2010)**

Information Exchanges Between Competitors under Competition Law(2010)

**절차적 공정성: 민사 및 행정적 집행절차의 투명성 문제(2010)**

Procedural Fairness: Transparency Issues in Civil and Administrative Enforcement Proceedings(2010)

**절차적 공정성: 경쟁당국, 법원 및 최근 동향(2011)**

Procedural Fairness: Competition Authorities, Courts and Recent Developments(2011)

**경쟁법 준수 이행의 촉진(2011)**

Promoting Compliance with Competition Law(2011)

**법원과 경쟁당국의 경쟁제한피해의 계량분석(2011)**

Quantification of Harm to Competition by National Courts and Competition Agencies(2011)

**경쟁법 사건에서 효율성 항변의 역할(2012)**

The Role of Efficiency Claims in Antitrust Proceedings(2012)

**경쟁과 빈곤 감소(2013)**

Competition and Poverty Reduction(2013)

**경쟁정책이 거시경제적 성과에 미치는 효과에 관한 보고서(2013)**

Factsheet on How Competition Policy Affects Macro-economic Outcomes(2013)

**경쟁분석에서의 품질의 역할과 측정(2013)**

The Role and Measurement of Quality in Competition Analysis(2013)

**부패척결과 경쟁촉진(2014)**

Fighting Corruption and Promoting Competition(2014)

## V

## 산업분야별 경쟁 이슈(Regulated Sectors)

## Banking and Finance

---

은행 규제에서의 경쟁의 역할 강화(1998)

Enhancing the Role of Competition in Regulation of Banks(1998)

보험 산업의 경쟁과 관련 규제 문제(1998)

Competition and Related Regulation Issues in the Insurance Industry(1998)

소매금융업에서의 경쟁 및 규제(2006)

Competition and Regulation in Retail Banking(2006)

경쟁 및 결제 카드의 효율적인 이용(2006)

Competition and Efficient Usage of Payment Cards(2006)

금융 시장에서의 경쟁 이슈(2009)

Competition and Financial Market(2009)

은행 분야의 경쟁, 집중도 및 안정성(2010)

Competition, Concentration and Stability in the Banking Sector(2010)

결제시스템의 경쟁정책 이슈(2012)

Competition and Payment System(2012)

## Communications

---

융합현상의 관점에서 본 방송업계의 규제와 경쟁(1998)

Regulation and Competition Issues in Broadcasting in the Lights of Convergence (1998)

우편 서비스의 경쟁 증진(1999)

Promoting Competition in Postal Services(1999)

전자상거래 분야의 경쟁 및 규제 이슈(2000)

Competition and Regulation Issues in Electronic Commerce(2000)

통신 분야의 경쟁 및 규제 이슈(2001)

Competition and Regulation Issues in Telecommunications(2001)

디지털 경제(2012)

Digital Economy(2012)

텔레비전과 방송분야의 경쟁문제(2013)

Competition Issues in Television and Broadcasting(2013)

광대역 네트워크 보급을 위한 재정 지원(2014)

Financing of the Roll-out of Broadband Networks(2014)

지식재산권과 표준 설정(2014)

Intellectual Property and Standard Settings(2014)

## Energy

---

천연가스 산업에서의 경쟁 증진(2000)

Promoting Competition in the Natural Gas Industry(2000)

전력 분야의 경쟁 정책(2002)

Competition Policy in Electricity Sector(2002)

에너지 안보와 경쟁 정책(2007)

Energy Security and Competition Policy(2007)

휘발유 소매시장의 수직적 관계에 대한 경쟁정책(2008)

Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing(2008)

전력: 재생에너지와 스마트 그리드(2010)

Electricity: Renewables and Smart Grids(2010)

도로교통 연료의 경쟁(2013)

Competition in Road Fuel(2013)

---

## Environment

---

환경규제와 경쟁(2006)

Environmental Regulation and Competition(2006)

배출권과 경쟁(2010)

Emission Permits and Competition(2010)

환경적 맥락에서의 수평적 합의(2010)

Horizontal Agreements in the Environmental Context(2010)

녹색성장 및 시장경제를 위한 선제적 정책(2010)

Pro-active Policies for Green Growth and the Market Economy(2010)

---

## Health

---

제약 산업의 경쟁 및 규제 이슈(2000)

Competition and Regulation Issues in Pharmaceutical Industry(2000)

효율적인 병원서비스 제공을 위한 경쟁메커니즘(2005)

Competition in the Provision of Hospital Services(2005)

제네릭 의약품(2009)

Generic Pharmaceuticals(2009)

병원 서비스 분야의 경쟁(2012)

Competition in Hospital Services(2012)

경쟁과 복제약에 관한 논의(2014)

Competition and Generic Pharmaceuticals(2014)

의약품 유통의 경쟁 이슈(2014)

Competition Issues in the Distribution of Pharmaceuticals(2014)

## Infrastructure and services

---

지역 서비스 경쟁: 고형폐기물의 관리(1999)

Competition in Local Services: Solid Waste Management(1999)

수자원 분야의 경쟁 및 규제(2004)

Competition and Regulation in the Water Sector(2004)

부동산 거래시장의 경쟁 강화(2007)

Improving Competition in Real Estate Transactions(2007)

건설산업(2008)

Construction Industry(2008)

폐기물 관리 서비스(2013)

Waste Management Services(2013)

## Professions and Licencing

---

전문 서비스의 경쟁(1999)

Competition in Professional Services(1999)

의료직종에서의 이로운 경쟁 강화(2004)

Enhancing Beneficial Competition in the Health Professions(2004)

운영권 민간 양도(2006)

Concessions(2006)

법률 전문직에서의 경쟁 규제(2007)

Competitive Restrictions in Legal Professions(2007)

무역협회(2007)

Trade Associations(2007)

회계감사 및 관련 전문직에서의 경쟁과 규제(2009)

Competition and Regulation in Auditing and Related Professions(2009)

## Public Sector

---

경쟁 정책과 조달시장(1998)

Competition Policy and Procurement Markets(1998)

보편적 서비스 제도(2003)

Universal Service Obligations(2003)

공공 부문에 의한 시장 활동 규제(2004)

Regulating Market Activities by the Public Sector(2004)

공공조달(2007)

Public Procurement(2007)

공공 조달에서의 담합 및 부패(2010)

Collusion and Corruption in Public Procurement(2010)

## Transports

---

경쟁 정책과 국제적 공항 서비스(1997)

Competition Policy and International Airport Services(1997)

철도: 구조, 규제 및 경쟁 정책(1997)

Railways-Structure, Regulation and Competition Policy(1997)

도로 운송 분야의 경쟁 이슈(2000)

Competition Issues in Road Transport(2000)

철도 산업 내 구조 개혁(2005)

Structural Reform in the Rail Industry(2005)

주요 운송 설비 접근(2006)

Access to Key Transport Facilities(2006)

택시 서비스: 경쟁과 규제(2007)

Taxi Services: Competition and Regulation(2007)

항만 및 항만 서비스의 경쟁 이슈(2011)

Competition in Ports and Port Services(2011)

철도 서비스의 최근 동향(2013)

Recent Development in Rail Transportation Services(2013)

광역 및 지역적 수송서비스 공급에 대한 계약 할당 방법(2013)

Methods for Allocating Contracts for the Provision of Regional and Local  
Transportation Services(2013)

항공사 경쟁(2014)

Airline Competition(2014)

## Other

---

규제기관과 경쟁당국 간의 관계(1998)

Relationship between Regulators and Competition Authorities(1998)

농업 분야 경쟁과 규제: 구매자 독점 구매 및 공동판매(2004)

Competition and Regulation in Agriculture: Monopsony Buying and Joint Selling(2004)

대체 서비스가 규제에 미치는 영향(2005)

The Impact of Substitute Services on Regulation(2005)

입찰 시장 내 경쟁 이슈(2006)

Competition in Bidding Markets(2006)

경쟁정책, 산업정책 및 국가대표기업(2009)

Competition Policy, Industrial Policy and National Champions(2009)

표준 설정(2010)

Standard Setting(2010)

경쟁, 국가보조 및 보조금(2010)

Competition, State Aid and Subsidies(2010)

푸드체인 산업의 경쟁 이슈(2013)

Competition Issues in the Food Chain Industry(2013)