

# 독과점 시장구조 개선과 경쟁촉진 과제 관련 영국 경쟁위원회(CC) 및 공정거래실(OFT) 면담

KDI 산업·경쟁정책연구부  
임원혁, 진양수, 윤경수

**Ⅰ 출장 배경**

- KDI는 2012년 대표과제 중 하나로 『독과점 시장구조 개선과 경쟁촉진』 과제를 추진하고 있음.
  - I부(서론)에서는 우리나라 시장구조 전반에 관한 제도적·실증적 분석을 통해 추이와 현황을 파악하고 정책방향을 제시
  - II부(경쟁정책의 분야별 주요 이슈)에서는 주요 정책 이슈 및 행위 유형별로 현황 및 문제점을 파악하고 시장구조 개선 및 경쟁 촉진을 위한 방안을 제시
  - III부(경쟁정책의 가버넌스와 집행체계)에서는 경쟁정책의 실효성 제고를 위한 공정위의 역할 규정, 공정위와 규제당국 및 사법당국 간의 관계 설정, 사적구제의 활성화와 제재수단 개선 등 공적·사적 집행 개선 방안을 제시
- 본 연구과제 중 1) 경쟁정책 체제(competition regime), 2) 시장조사(market investigation), 3) 시장구조 개선을 위한 교정책(remedy) 문제와 관련하여 많은 경험을 축적해 온 영국 경쟁당국을 방문하기로 기획함.
  - 경쟁정책 가버넌스에 있어 영국은 대다수 국가들과 비교할 때 ‘건제와 균형’을 중시하여 조사·분석, 법 집행, 판결 기능을 분리 운용
  - 또한, 경쟁법을 도입한 대다수 국가들이 경쟁법 사건이 있을 경우 관련 시장을 획정하고 그 특성을 파악하며 경쟁제한적인 행위가 있을 경우 이를 제재하는 접근법을 채택하는 반면,
  - 영국은 개별 사건이 제기되기 전이라도 경쟁저해 가능성이 우려되는 시장에 대해 선제적으로 조사하고, 사업자의 작위적인 위법 행위가 없어도 경쟁저해 요인을 교정하는 접근법을 채택(아이슬란드도 이를 채택)

- 현 영국의 경쟁정책 체제는 공정거래실(Office of Fair Trading: OFT), 경쟁위원회(Competition Commission: CC), 경쟁항소재판소(Competition Appeal Tribunal: CAT)의 3개 조직이 역할 분담을 하게 되어 있음.
  - OFT: “소비자를 위해 시장이 잘 작동되도록 하는 것(making markets work well for consumers)”을 목표로 경쟁과 소비자 보호 및 소비자 신용 관련법(Consumer Credit Act 1974)을 집행
    - \* OFT는 1973년 설립되었고, 정치적으로 독립된 비장관 정부부처(Non-Ministerial Department: NMD)로 분류
  - CC: OFT 및 기타 경쟁·규제 관련 부처의 의뢰를 받아 기업결합 심사, 시장조사, 기존 기업결합/시장 교정책의 검토, 주요 규제산업의 규제 등과 관련된 심층 분석을 수행하고 판단을 내림.
    - \* CC는 독점·기업결합위원회(Monopolies and Mergers Commission: MMC, 1949년 설립)을 1999년 대체하였으며, 2002년 기업법에 의거하여 경쟁저해 요인에 대한 교정책을 직접 명령하는 권한을 확보(2002년 이전에는 정부부처 및 규제당국에 대해 권고만 가능)
    - \* CC는 준독립적 비정부조직(Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization: QUANGO), 달리 말하자면 비정부부처 공공기관(Non-Departmental Public Body: NDPB)으로 분류
    - \* 기업혁신숙련부(Department for Business, Innovation and Skills: BIS) 장관이 인사권을 행사하지만 경쟁위원회의 전문성을 존중
  - CAT: 경쟁·규제당국의 결정에 이의가 제기될 경우 이에 대한 판결을 내리는 행정재판소이며, 항소법원(court of appeal)과는 별개임.
  - 이처럼 영국의 경쟁정책 체제는 건제와 균형의 원칙에 기초하여 각 조직의 역할이 규정되어 있으며, 이는 경쟁당국 의사결정의 독립성이 최우선적으로 고려된 결과로 볼 수 있음.
- 영국의 경쟁 관련법은 1998년 경쟁법(Competition Act 1998: CA98)과 2002년 기업법(Enterprise Act 2002: EA02)을 중심으로 구성되어 있음.
  - CA98은 경쟁의 방지, 제한, 왜곡을 초래할 수 있는 합의 또는 공동행위(Chapter I. Agreements)와 시장지배적 지위의 남용(Chapter II. Abuse of Dominant Position)을 금지하고, OFT로 하여금 위법 행위를 중단시키고 관련 매출액의 10%까지 벌금을 부과할 수 있는 권한을 부여

- \* CA98의 Chapter I과 II는 각각 유럽연합 기능조약(Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU)의 제101조와 제102조에 해당(과거 유럽공동체 설립 조약의 제81조와 제82조에 해당)
- EA02는 경쟁당국의 역할을 규정하고, CA98에 명시된 경쟁제한적 공동행위와 시장지배적 지위의 남용 이외의 경쟁 소비자 관련 사안을 다루며, 기업 도산 등에 대한 법 조항도 포함
  - \* 공정거래실(Part 1. OFT), 경쟁항소재판소(Part 2. CAT), 경쟁위원회(Part 5. CC)의 역할과 업무를 규정
  - \* 기업결합(Part 3. Mergers), 시장조사(Part 4. Market Investigations), 형사처벌 대상이 되는 담합(Part 6. Cartel Offence), 기타 경쟁 조항(Part 7), 소비자 관련법 집행(Part 8) 조항 포함
  - \* 경쟁·소비자 조항과 기업 도산(Part 10. Insolvency) 조항을 별개의 법에서 다루지 않고 단일 기업법에 함께 포함시키는 접근법 채택
- ※ CA98과 EA02 이전에 Monopolies and Restrictive Practices Act 1948, Restrictive Trade Practices Act 1956, Monopolies and Mergers Act 1965, Monopolies and Restrictive Trade Practices Act 1969 등 존재
- 2012년 3월 15일 영국 정부는 OFT와 CC를 통합하고 기업결합 및 형사처벌 대상 담합 관련 법조항을 개정하는 개혁안을 발표함(Dechert 2012).
  - BIS는 2011년 3월 16일부터 1년 동안 영국의 경쟁체제 개혁에 관한 의견을 폭넓게 수렴한 후 확정안을 발표
  - 기존의 OFT와 CC를 통합하여 경쟁·시장처(Competition and Markets Authority: CMA)라는 단일 조직을 2014년 4월까지 출범시킬 계획
    - \* CMA는 비장관 정부부처(NMD)로서 장관의 통제에서 자유로운 것이며 그 CEO와 이사회는 영국 의회에 직접 책임을 짐.
  - 현재는 기업결합 및 시장구조와 관련하여 통상 OFT가 1단계 조사를, CC가 2단계 조사를 수행함으로써 '확인 편향(confirmation bias)'은 피하지만 두 개의 조사팀을 운용해야 하는 데 따르는 비용을 감수하고 있는데, 이와 같은 방식을 앞으로도 유지할 것인지는 불분명
  - 일정 기준에 해당하면 기업결합 신고를 의무화하고(mandatory) 심사 기간 동안 기업결합을 유보하는(suspensive) 대다수 국가들과는 달리, 기업결합을 자발적으로 신고하게 되어 있는 현재의 영국 법제를 유지

- \* 기업결합으로 영국내 관련 시장의 25% 이상을 점유하거나 영국내 매출액 합계액이 7천만 파운드를 넘게 될 경우 기업결합 당사자들은 경쟁당국에 신고할 것인지 고려해야 하지만, 이 경우에도 기업결합을 신고하거나 유보할 의무는 없음.
- \* 기업결합이 신고되지 않았을 경우 OFT는 기업결합 완료 사실이 공개된 후 4개월 이내 기업결합의 경쟁제한성 심사(review)를 개시할 수 있고, 심사 기간 동안 당해 기업이 통합(integration)을 중단하고 분리 운영(hold-separate undertakings)하도록 요청할 수 있으며, 기업이 불복할 경우 법원을 통해 이를 집행할 수 있음.
- \* 경쟁체제 개혁안에서는 CMA가 법원의 도움 없이도 이와 같은 분리 운영을 명령할 수 있고, 기업이 이를 어길 경우 전세계 매출액의 5%까지 벌금을 부과할 수 있도록 함.
- 현행 기업법(EA02 Section 188: Cartel Offence) 형사처벌 대상 담합의 구성 요건인 '부정하게(dishonestly)'라는 조항(1)을 삭제하여 경성 카르텔에 대한 제재의 실효성을 강화함.
  - \* 현 조항은 담합 혐의자가 당해 담합이 불법적이고 부정하다는 점을 인지하고 있었다는 입증 책임을 경쟁당국에 부과하기 때문에 OFT가 British Airways 담합 사건 등에서 패소하는 중요한 이유가 됨.
  - \* '부정하게'라는 조항을 삭제하면서 안전항(safe harbor) 조항을 도입: 담합으로 판정될 우려가 있는 공동행위가 경쟁제한에 따른 피해를 상쇄하는 편익이 있을 경우 미리 London Gazette나 이와 유사한 발간물에 공시함으로써 향후 경쟁당국의 제재를 회피
- 이상의 경쟁체제·제도 개혁 이외에도 시장조사와 교정책과 관련하여 최근 주요 사안이 발생함에 따라 영국의 경쟁당국에 대한 국제적인 관심이 증대되고 있으므로 면담이 더욱 유익할 것으로 판단함.
  - CC는 2003년 제정된 시장조사 지침(Market Investigation Guidelines)의 개정을 추진
  - 영국공항공단(British Airports Authority: BAA) 소유 일부 공항에 대한 CC의 매각 명령(divestiture)을 법원이 지지

1) "(1)An individual is guilty of an offence if he dishonestly agrees with one or more other persons to make or implement, or to cause to be made or implemented, arrangements of the following kind relating to at least two undertakings (A and B)." [EA02 Section 188: Cartel Offence]

**㉔ 출장 개요**

목적

- 영국 경쟁위원회(CC)와 공정거래실(OFT)의 통합 추진 배경과 경쟁·시장처(CMA) 출범에 따른 기대 효과 확인
- 영국 경쟁당국의 시장조사 절차 및 세부내용에 대해 논의
- 시장구조 개선을 위해 영국 경쟁당국이 사용할 수 있는 교정책을 파악하고 주요 쟁점에 대해 논의

일정: 2012. 4. 11(수) ~ 14(토), 출입국 일정 포함

출장지: 영국 런던

방문 기관 및 주요 면담 대상자

소속	성명	직위
CC	John Kirkpatrick	Director of Policy
	Carole Begent	Deputy Chief Legal Adviser and Head of International
	Graeme Reynolds	Director of Remedies and Business Analysis
OFT	Mark Dungworth	External Communications Manager, Communications Group
	Geoff Steadman	Assistant Director, Goods & Consumer Group
	Andrew Pickering	International Liaison Officer, Executive Office

출장자

소속	성명	직위	출장기간
KDI	임원혁	국제개발협력센터 글로벌경제연구실장	2011.4.11~14
	진양수	산업·경쟁정책연구부 부연구위원	
	윤경수		

호텔명: Hotel Russell, 1-8 Russell Square, Bloomsbury, London, WC1B 5BE, UK (<http://www.londonrussellhotel.co.uk/>)

세부일정

일자	시간	주요일정	비고
4.11(수)	13:15	인천 출발(진양수, 윤경수)*	KE907
	17:15	영국 런던 도착	
4.12(목)	14:00~17:00	경쟁위원회(CC) 방문	Competition Commission
4.13(금)	9:30~12:00	공정거래실(OFT) 방문	Office of Fair Trading
	19:35	런던 출발	KE908
4.14(토)	14:20	인천 도착	

\* 임원혁 박사는 OECD 출장을 위하여 4월 8일 파리로 먼저 출국한 뒤 11일 저녁 런던에서 합류

### ③ 주요 면담 내용

#### 1. 경쟁정책 체제·제도 개혁

- 최근 영국 정부는 경쟁당국의 조직·체제 개편을 포함한 체제·제도개혁 (competition regime reform)을 추진중
  - 개혁의 핵심 내용은 그간 이원화되어 있던 OFT와 CC를 하나의 조직, CMA로 단일화하는 데에 있음.
  - 그 외 OFT가 담당하던 소비자보호 업무를 재조정하는 내용이 포함됨.
- 기존 영국 경쟁당국의 성과가 매우 높았던 점을 고려할 때, 체제·제도개혁의 배경 및 과정에 관심을 기울일 필요
  - Global Competition Review(GCR)의 경쟁당국 평가에 따르면 2011년 영국의 CC는 미국의 Federal Trade Commission(FTC), 유럽위원회의 경쟁국(EC-DG Competition)과 함께 Elite Group(5 stars)에 속해 있으며, OFT는 다른 4개국과 함께 Very Good Group(4 stars)에 속함.
    - \* 참고로 우리나라 공정거래위원회는 Good Group(3.5 stars)에 속함.

#### 가. 추진 배경 및 주요 내용

##### 1) 경쟁당국의 조직·체제 개편

- 금번 체제·제도개혁과 관련하여 영국 정부는 공식자료를 통해 그 궁극적 목적이 소비자 이익 관점에서 활기차고 경쟁적인 시장을 확고히 하고, 생산성·혁신·경제성장을 제고할 수 있도록 경쟁당국의 능력을 극대화함에 있다고 밝힘(BIS 2011).
  - 이를 위해 (1) 의사결정의 강건성(robustness) 제고와 체제 강화, (2) 보다 영향력이 큰 사건을 다룰 수 있도록 경쟁당국 지원, (3) 기업을 위한 사건처리속도와 예측가능성 강화를 제도개선의 주요 방향으로 설정
- (1) 의사결정의 강건성 제고와 체제 강화를 위해 다음과 같은 정책을 고려
  - 자발적 기업결합 고지 체계를 개선하고 대안으로 기업결합의 의무적인 사전고지제도를 고려(\*결국 무산)
  - CMA와 산업별 규제당국 등 관련 부처 간 공동작업 강화

- 위법적 담합사건에서 심각한 사건의 경우 유죄선고를 확고히 하기 위해 불성실 관련 의무조항(dishonesty requirement)을 삭제
- CMA의 의사결정구조와 지배구조를 적절하게 조직화
- (2) 보다 영향력이 큰 사건을 다룰 수 있도록 경쟁당국을 지원하기 위해 다음과 같은 정책을 고려
  - CMA가 상이한 시장에서의 유사 행태를 조사할 수 있도록 함.
  - 법률적 목적(statutory objectives)이 CMA의 경쟁정책적 초점을 뒷받침해야 하는지 여부와 CMA가 조사중인 부문에 대해 법적 의무를 가져야 하는지 여부에 대한 검토
  - 중소기업의 대표 불만제기(super-complaint) 권한을 강화함으로써 중소기업 영향력 강화
    - \* Super-complaint는 EA02 Section 11에 도입된 것으로,2) 정부에 의해 승인된 조직이 소비자를 대신해 불만을 제기할 수 있는 제도이며 이 경우 OFT는 신속(90일 이내) 의사결정을 하도록 되어 있음.
- (3) 기업을 위해 사건처리속도와 예측가능성을 강화하기 위한 정책으로 다음과 같은 사항을 고려
  - 기업결합과 시장조사와 관련하여 법적 시한(deadline)을 강화하되, 경쟁당국이 적절한 정보를 획득할 수 있는 권한을 부여
  - 기업결합 규제에서 소기업에 대한 예외조항 도입
  - 반독점 사건의 처리를 간소화(streamlining)
- 영국 정부는 이러한 개혁을 통해 다음과 같은 효과를 기대
  - 단일한 CMA의 강력한 관리를 통해 경쟁사건 처리의 일관성을 강화하고 의사결정 과정을 간소화
  - 경쟁당국의 자원 활용과 사건의 우선순위 부여에 있어 유연성을 제고함으로써 보다 중요한 경쟁관련 문제를 제기하고, 산업별 규제당국이 경쟁문제를 다루는 데에 반독점 및 시장의 수단을 활용할 유인을 제공

2) "(1)This section applies where a designated consumer body makes a complaint to the OFT that any feature, or combination of features, of a market in the United Kingdom for goods or services is or appears to be significantly harming the interests of consumers. (2)The OFT must, within 90 days after the day on which it receives the complaint, publish a response stating how it proposes to deal with the complaint..." [EA02 Section 11]

- 기업 입장에서 보다 신속하고 부담이 적도록 사건을 처리
- 경쟁관련 전문가들의 단일한 중심을 확보함으로써 산업별 경쟁당국에 대한 지도력을 행사하고, 국제적으로 단일한 경쟁당국의 입장을 표명
- 책임성(accountability)과 투명성(transparency)을 제고

## 2) 소비자보호 업무 조정

- 금번 개혁에는 OFT가 담당하던 소비자보호업무를 다른 기관으로 이양하는 안이 포함됨.
  - 변경된 안에는 소비자보호 관련 정책의 집행을 Trading Standards Policy Board(TSPB)의 관리하에 있는 Trading Standards Services(TSS)로 이양하게 되어 있음.
  - 영국 정부는 이러한 개혁이 소비자보호 업무의 복잡성 감소, 집행의 실효성 강화, 비용효과적인 정책 집행 달성 등을 목적으로 하고 있다고 밝힘(OFT 2011).
- 이에 대해 OFT는 이러한 정책이 소비자보호 관련 체제의 약화와 기업의 부담 증가로 이어질 것이라며 반대 의사를 표명
  - OFT는 경제발전에 따라 소비자보호 이슈도 복잡한 국내외 시장전반의 문제로 전환되고 있으며, 이에 대한 대응은 그에 반응할 수 있는 당국이 담당하는 것이 적절하다는 의견
  - 개혁의 배경이 재원 확보와 관련되어 있는데, 이 역시 TSS와 OFT가 맡고 있는 역할이 다름을 간과한 것이라는 의견
  - OFT의 입장은 소비자보호 집행이 시장 및 경쟁에 대한 이해에 기초해야 하며, 경쟁당국과 소비자보호 당국의 분리는 소비자보호에서 위험성을 내포한다는 데에 있음.
- 영국의 소비자단체인 Which?도 소비자 주권이 약화될 것을 우려하여 개혁안을 강력히 비판(<http://www.which.co.uk/consumer-rights/>)

## 나. 평가

- 영국 정부가 공식적으로 표방한 경쟁 체제·제도개혁의 목적과 기대효과를 살펴보면 기존 체제가 경쟁관련 사건 및 이슈에 대해 신속성·책임성·투명성·일관성 등에 문제를 노출했던 것처럼 보일 수 있으나, 이에 대한 명확한 증거는 없는 것으로 판단됨.
  - 면담에 참여한 CC와 OFT의 관계자들은 경쟁당국 내외에서 이러한 이슈에 대해 특별한 문제점을 제시한 사례가 없었다고 지적
  - 영국 경쟁관련 사건의 기존 문헌에서도 그러한 사례를 찾기 힘들.
- 면담에 참여한 CC와 OFT의 관계자들에 따르면 오히려 개혁의 추진 배경에는 다음과 같은 요인들이 작용된 것으로 보임.
  - 현 보수당-자민당 연립정부의 제정간축 프로그램에 대한 불만이 늘어나고 있는 상황에서 성장 담론이 필요한데, 경쟁 체제·제도 개혁을 통해 경쟁을 촉진함으로써 성장이 가속화될 수 있다고 유권자들을 설득
  - 2009년 3월 집계 결과 거의 800개에 달하는 것으로 추정된 준독립적 비정부조직(QUANGO)에 대한 비판의 목소리를 반영하여 2010년 거의 200개의 QUANGO를 퇴출·통합시켰는데("Bonfire of QUANGOs"), 이와 같은 행정개혁의 일환으로 경쟁 체제·제도 개혁을 추진
    - \* 경쟁 부문의 실질적인 행정개혁 효과는 CC라는 QUANGO 한 개를 줄였을 뿐임.
  - OFT가 '반기업적'이라는 기업계의 정서를 보수당-자민당이 수용하고, 분권화 이념에 따라 소비자 보호 기능도 조정(자율과 책임 존중)
    - \* 실제로 OFT는 이번 개혁의 결과 CC와 통합되고, 소비자보호 관련 법 집행은 대거 지방자치정부로 이양했으며, 소비자 신용 관련 권한도 금융처(Financial Services Authority: FSA)에 이양
    - \* 가구 방문 판매 등 지역 단위에서 이뤄지는 활동은 지방자치정부 차원에서 다룰 수 있지만 전국 단위로 이뤄지는 활동을 담당하기 위해 앞으로 예산과 인력을 어떻게 배정할 것인지 불분명
- 개혁으로 인해 사건처리의 일관성과 신속성은 어느 정도 제고될 수 있으나, 그 과정에서 독립성이 훼손될 여지가 있어 현재 통합 결정 이후의 논의는 독립성 유지를 위한 내부통제장치 확보에 집중

- 제도 변경에도 불구하고 CMA는 독립적 기관으로 기존 역할을 담당하게 되어, 경쟁사건 처리에서 실질적 변화는 없을 것이라는 견해도 존재

## 2. 시장조사(market investigation)

- 영국의 경쟁당국은 개별 시장에 대해 반경쟁 효과를 가진 시장 특성을 조사함.
  - 개별시장에서의 기업들의 행태, 시장의 구조 또는 시장의 특성 등은 경쟁법 위반 행위가 아닌 경우에도 여전히 당해 시장의 경쟁을 심각하게 저해하고 소비자후생을 저하시키는 경우가 있음.
  - 시장 조사는 특정 기업의 행태보다 주로 시장 전반의 행태(또는 소비자 행태)에 중점을 두어 진행하게 되나 예외적 경우도 있음.
- 통상 OFT 또는 분야별 규제기관이 개별 시장에 대한 1단계 조사(Phase 1 Investigation)를 하고 CC에 2단계 조사(Phase 2 Investigation)를 의뢰하는 형식을 취함.
  - CC는 여타 경쟁·규제당국의 의뢰 없이 단독으로 시장조사를 수행할 수 없음.
  - ※ 대부분의 국가에서는 경쟁당국이 개별 사건에 대해 시장조사를 한 결과를 토대로 법원이 법적 검토(judicial review)를 하는 형식을 취하며, 경쟁당국이나 법원이 재조사(reinvestigation)를 하지는 않음.
- 시장조사 대상을 선정하는 데 있어 이론적 모형만을 활용하는 것은 한계가 있기 때문에 시장 규모와 대중의 관심, 경쟁저해 요인에 관한 불만 접수, 교정책 도입에 따른 비용과 편익 등을 고려하여 결정

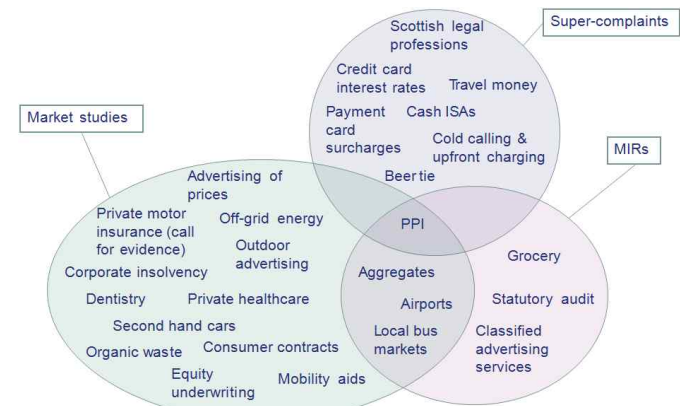
### 가. 법적인 틀

- 영국의 한 재화 시장 내 어떤 특성(feature) 또는 특성들의 조합이 경쟁을 방해, 제한 또는 왜곡한다고 의심할만한 합리적 근거가 있다면<sup>3)</sup> OFT는 EA02의 Section 131(1)에 따라 CC에 조사를 의뢰
  - 산업부문별 규제기관 또한 CC에 조사를 의뢰할 수 있음.

3) "...if the OFT has reasonable grounds for suspecting that any feature, or combination of features, of a market in the United Kingdom for goods or services prevents, restricts or distorts competition..." [EA02 Section 131(1)]

- Section 131(2) 에서는 OFT가 판단하는 시장의 특성을 다음과 같이 정의
  - 관련시장의 구조 또는 구조의 일정한 측면
  - 관련시장 내에서 상품 및 서비스를 공급 또는 구매하는 하나 또는 그 이상 사업자의 행태
  - 상품 및 서비스를 공급 또는 구매하는 사업자와 관련된 고객의 고려대상 시장과 관련한 행태
- 개별 사건이 아닌 시장 단위의 OFT 활동을 정리해 보면 다음과 같음.
  - 대표 불만제기(Super-complaints)는 주로 시장조사보다는 법 집행, 정책 권고, 소비자 정보 제공 등으로 연결
  - OFT의 1단계 시장조사인 시장연구(Market Studies)만으로 문제가 해결되는 경우가 많기 때문에 시장연구가 늘 CC에 대한 시장조사 의뢰(Market Investigation Reference: MIR)로 연결되는 것은 아님.
  - CC에 대한 시장조사 의뢰는 시장연구 없이도 이뤄질 수 있음.
  - 주요 사례를 중심으로 이를 도식화하면 아래와 같음.

<그림> OFT의 시장 관련 체계(Markets Regime)



자료: Fingleton 2011

- CC는 시장 조사를 의뢰받은 시장에 경쟁제한적 특성 또는 반경쟁적 특성이 있는지를 판단해야 함.
  - OFT 또는 개별산업 규제당국이 CC에 의뢰한 반경쟁적 특성은 CC가 수행하는 시장조사의 출발점이 됨.
  - CC는 OFT의 시장조사의 결과 반경쟁적 특성이 존재하여 그 효과가 심각하다고 판단할 경우 교정책을 시행할 수 있는 권한을 가지고 있음.
- 한편, 시장조사가 공익(public interest)과 관련될 수 있는 경우 EA02를 근거로 국무장관이 개입할 수 있으며 그 시점은 CC 조사 첫 4개월 이내임.

## 나. 절차

### 1) OFT의 시장연구(Market Studies)

- 가능한 소비자 피해의 규모와 유의성, 증거확보의 가능성과 교정책, 연구의 비용과 편익, OFT가 연구를 수행하기 가장 적합한 기관인지, 해당 연구가 경쟁법이나 소비자 법 조항에 부합하는지 등을 고려한 후 시장 연구에 착수할지 결정
- 연구의 시작은 보통 보도자료로 발표하며 경우에 따라 공식적인 연구시작 이전에 발표하기도 함.
  - OFT는 연구의 범위와 이해관계자가 고려해야 할 특정 사항들을 발표함.
  - OFT는 연구 이전에 이해관계자에게 사실에 입각한 정보와 관점을 요구하고 하고 미팅 인터뷰 전화설문 등을 수행함.
- 연구기간은 규모와 복잡성에 따라 달라질 수 있으나 보통 연구 착수부터 최종보고서 출판까지 약 12개월이 소요되며, 연구 기간은 공표됨.
- OFT는 정보를 수집할 수 있는 권한이 없고 따라서 이론적으로 이해관계자가 시장연구에 협조하지 않을 수도 있으나 실제로는 사업자가 OFT가 다루고 있는 이슈에 대한 그들의 입장을 밝히고자 OFT에 협조하게 됨.
- 또한 OFT는 CC에 대한 시장조사 의뢰를 목적으로 이해관계자에 대해 공식적으로 정보를 요구할 수 있음
  - 그러나 이러한 권한 행사는 시장조사가 법적인 요구사항을 만족한다는 확신을 가지게 되는 연구 후반부에 주로 나타남.

- OFT가 CC에 시장조사를 의뢰할 경우 가장 큰 영향을 받는 기업의 의견을 청취 및 협의
    - 협의 기간이 법에 명시되어 있는 것은 OFT는 해당 사건의 복잡성과 논의 범위에 따라 협의기간이 결정
    - OFT는 시장연구 단계에서 관련자들이 완벽히 협조한다는 전제하에 협의 기간은 5~6주 정도가 소요된다고 함.
  - 시장연구의 주요 결과는 다음과 같은 유형이 됨.
    - 시장의 경쟁 상황에 문제가 없다고 판단할 경우 그 내용을 발표
    - 소비자의 관심을 높일 수 있는 정보를 제공
    - 기업의 자발적 행위 유도
    - 정부나 부문별 규제기관에게 권고
    - 소비자법이나 경쟁법을 위반한 혐의가 있는 기업에 대해 시행조치 제시
    - CC에게 시장조사 의뢰
  - OFT의 시장연구의 대상이 된 시장의 경우에도 CC에 대한 시장조사 의뢰까지 진행되지 않는 사례도 많음.
    - 이 경우 기업들과의 합의, 자발적 변화(예를 들어, 2003년 OFT의 신차보증 시장에 대한 연구), 정부에 대한 정책 제언 등으로 해결.
    - 완전한 시장조사 의뢰(MIR)는 경쟁문제가 심각하거나 CC의 광범위한 권한이 필요한 경우에만 발생
  - EA02의 Section 154에 따라 OFT는 CC에 시장조사를 의뢰하는 대신 적절한 조치를 행사할 수도 있으나 이는 드문 경우임.
    - 시정조치를 결정하기 이전에 합당하고 실질적으로 반경쟁효과 및 소비자 손해를 해결할 수 있는 포괄적인 방안을 고려해야 하는데 시장연구만을 기초로 이를 결정하기 어려움.
    - 또한 많은 시장참여자들의 동의가 필요
- ### 2) CC의 시장조사(Market Investigations)
- CC의 시장조사는 개별 기업보다는 시장의 전체 기능에 초점을 맞춰 진행되며, 이미 다양한 시장에 대한 조사를 수행하였음.

- BAA 공항서비스, 업종별 전화번호 서비스, 열차대여업, 지급보장보험, 지역버스서비스, 유료 TV영화
- EA02에서는 시장조사 기간을 2년으로 규정하고 있으나, CC는 대체로 18개월 안에 시장조사를 수행하거나 시장의 규모가 작을 경우 더 빠른 시간 내에 조사를 완료하는 것을 목표
- 조사는 CC의 5개 분야 전문가들이 수행(산업분석가, 회계사, 변호사, 경제학자 등)
- 조사의 수행절차
  - 자료수집
    - \* CC는 일반적으로 공식적 자료(연차보고서, 회계)를 요청
    - \* 세부적인 시장 상황 및 재무 상황에 대한 설문지(주제와 관련된 자세한 정보: 비용, 가격, 이윤, 고객, 진입장벽, 퇴출, 생산 및 판매 방법, 특별 규제, 법적 이슈 등)를 발행
    - \* CC는 초기 정보수집과정에서 나아가 조사를 통해 더 많은 정보를 요청하기도 함.
    - \* 이 과정에서 CC 구성원은 주요 관련자들과 절차 및 기술 자료 등을 논의하고 서베이를 수행하기도 함.
  - 성명서 발표
    - \* 조사 이전에 CC는 성명서를 발표하는데 이 문건은 CC 분석의 틀을 제공하고 당사자들은 의견 제시에 이를 참조.
  - 현장방문
  - working papers
    - \* CC는 working paper를 통해 특정 주제에 대한 심도있는 분석 관점을 제공하고 관계자들은 그런 페이지에 답변할 기회를 가짐.
  - 공식적 의견청취
  - 잠정 결과 및 초기 교정책 공지
    - \* 만약 조사가 부정적인 잠정 결과에 도달한 경우 이러한 결과에는 가능한 초기 교정책들이 포함됨.
    - \* 이해관계자는 21일안에 잠정 결과에 대해 응답해야 함.

- \* 잠정 결과는 중요한 반대 증거가 나타나지 않는 한 통상 변경되지 않음.
- 교정책에 대한 의견 청취 및 최종 교정책 제안
- 최종 보고서 발표 및 어떤 권약(commitment)을 수행할 것인지 협상하거나 교정책을 수행할 것을 명령
- CC는 EA02에 의거하여 관계자들에게 증거를 제공받고 사업자들에게 문서나 정보를 요청할 수 있는 광범위한 권한을 가짐.
  - 정보 요청에 순응하지 않을 경우, CC는 20,000유로 이상의 벌금을 부과하거나 하루당 5,000유로 이상의 가산금(fine for continuing non-compliance)을 부과할 수 있음.
  - 또한 거짓이나 허위정보를 제공하는 것은 범죄 행위로서, 벌금을 부과받거나 2년 이상의 징역을 선고받음.
  - CC 역시 조사과정에서 기밀 사업정보를 비공개로 다룰 의무가 있음.
- CC는 조사와 관련하여 종합적인 문서를 웹사이트에 게재함.
  - 여기에는 CC가 작성한 공개용 주요 문건뿐 만아니라 이해당사들이 제출한 문건도 포함
- 회사들은 시장조사 시 중요한 시장 및 재무 자료가 필요함을 인지
  - 조사결과가 잠재적으로 큰 영향을 발생시킬 수 있다는 점을 고려하여, 기업들은 필요한 정보를 수집하고 관련 이슈에 대해 회사 입장을 대변할 수 있도록 주요 내부자료를 확보할 필요
  - 또한 기업들은 상업적 이득 및 유리한 결과를 확보하기 위해 시장조사의 초기에 법 및 경제전문가를 참여시킬 필요가 있게 됨.

#### 다. 개정안

- 2012년 3월 발표된 경제체제·제도 개혁의 일환으로 시장연구와 시장조사에 대한 권한은 CMA로 이양되며 이에 따른 주요 변화는 다음과 같음.
  - 여러 시장에 공통적으로 나타나는 특징들을 조사하기 위한 시장 상호참조(cross-market references) 허용
  - 공익(public interest) 이슈와 관련해 CMA가 각료들에게 조언하는 권한을 강화

- CMA내에 시장연구와 시장조사로 구성된 두 단계 절차 도입을 법에 명시하고 시장조사는 24개월에서 18개월로 축소하되 합당한 사유가 있을 경우 24개월까지 연장할 수 있게 함.

- 시장연구 단계에 공식적인 정보수집 권한 도입

- CMA는 당사자들로 하여금 시정조치 이행 모니터링, 특정한 비가격 정보를 공개를 수행하는 독립적 제3자를 임명하고 보수를 지불하도록 요구할 수 있음.

\* 현재 CC는 단지 가격 책정 정보 및 비가격 정보의 공개만을 요구할 수 있음.

### 3. 교정책(Remedies)

□ EA02 Section 138(2)는 CC에게 경쟁저해 요인을 교정할 의무(Duty to remedy adverse effects)를 부과하고 있으며,4) 이에 의거하여 CC는 명령 권한을 가지고 시정 조치를 내릴 수 있고 다른 정부나 규제기관 등에게도 교정책을 권고할 수 있음.

- 2002년 이전 CC와 그 전신인 MMC는 정부부처 및 규제당국에 대해 권고하는 권한만 보유했기 때문에, 정부부처 및 규제당국이 '공익적인 이유'로 권고를 기각하면 더 이상 교정책을 추진할 수 없었음.

□ EA02의 Section 134(6)은 CC가 교정책을 검토할 때 반경쟁 효과와 고객 손해 효과를 합리적이고 실질적으로 해결할 수 있는 포괄적 해결책을 고려하도록 하고 있음.5)

※ 완료된 기업결합과 진행중인 기업결합과 관련하여 이와 유사한 조항을 각각 EA02 Section 35(4)와 36(3)에 도입6)

- 고객손해 효과란 높은 가격, 낮은 질, 상품 선택권 축소, 혁신 축소 등

4) "The Commission shall, in relation to each adverse effect on competition, take such action... as it considers to be reasonable and practicable—

(a) to remedy, mitigate or prevent the adverse effect on competition concerned; and  
(b) to remedy, mitigate or prevent any detrimental effects on customers so far as they have resulted from, or may be expected to result from, the adverse effect on competition." [EA02 Section 138(2)]

5) "... the Commission shall, in particular, have regard to the need to achieve as comprehensive a solution as is reasonable and practicable to the adverse effect on competition and any detrimental effects on customers so far as resulting from the adverse effect on competition." [EA02 Section 134(6)]

6) "...the Commission shall, in particular, have regard to the need to achieve as comprehensive a solution as is reasonable and practicable to the substantial lessening of competition and any adverse effects resulting from [the merger]." [EA02 Section 35(4)]

□ CC의 2011 시장조사 가이드라인 초안에서 CC가 시정 조치를 명할 때 고려해야 할 것들을 제시함.

- 효율성과 실효성: 조치 실행의 용이성, 감독과 강제성

- 시기: 즉각적인 성과를 내는 교정책 선호

- 합리성과 비례원칙(과잉금지 원칙): 교정책이 목표를 달성하는 데 효과적이고, 달성코자 하는 목표에 비해 과중한 부담을 부과하지 않으며, 효과적인 교정책 중 부담을 최소화하는 대안을 선택하고, 목표에 비례해 과도한 불이익을 주지 않을 것[Fedesa Principles].7)

\* 비례성의 판단은 교정책의 비용과 편익을 계량화하는 것을 전제하지는 않지만 정성·정량적 평가를 뒷받침하는 논리가 엄정해야 함.

- 교정책의 초점: CC는 고객손해 효과를 직접 완화하는 것 보다 경쟁 저해 요인을 교정함으로써 경쟁 자체를 확보하는 것을 주요 목적으로 함.

□ 교정책에는 고객에 대한 정보 제공, 전환비용 및 절차와 관련된 교정책 (switching remedies), 진입장벽 해소, 정책 권고, 가격 규제 등 결과 통제 (controlling outcomes), 자산매각/기업분할 명령(divestiture) 등이 있음.

- 작위적 위법행위가 있을 경우에는 행위 정지(cease) 명령 및 벌금(fine)으로 대응할 수 있지만, 작위적 위법행위가 없음에도 불구하고 경쟁저해 요인이 상존한다면 이를 해소하기 위해 행위·구조적 교정책을 강구

\* 독과점 외에 집단적 시장지배(Collective Dominance)도 이에 해당

- 작위적 위법행위가 없을 경우에는 벌금을 부과할 수는 없음.

- 즉, 시장구조 개선은 작위적 위법행위를 처벌하는 것이 아니라 경쟁저해 요인을 해소한다는 관점에서 접근

\* 부당한 공동행위(예: 가격담합) 등 작위적 위법행위를 입증하는 것이 쉽지 않으므로, 작위적 위법행위 처벌에 초점을 맞추다보면 시장구조 개선이 지연될 우려

7) A proportional remedy is: a) effective in achieving the aim; b) no more onerous than need to achieve the aim; c) least onerous if there is a choice of effective remedies; and d) does not produce disadvantages which are disproportionate to aim. [R v Minister of Agriculture, Fisheries and Food ex parte Fedesa [1990] ECR 1-4023 Case C-331/68]

<표> CC의 교정책 유형과 사례

	Customer information	Switching remedies	Lower entry barriers	Recommendations <sup>1)</sup>	Controlling outcomes <sup>2)</sup>	Divestiture <sup>3)</sup>
Store cards	x	(x)				
LPG	x	x				
Home credit	x	x	x	(x)	x	
CDAS*					x	
NI Banks	x	x				
Groceries				x		
PPI	x	x		(x)		
Airports			x	x		x
ROSCOs*	x	x	x	x		
Buses	(x)		x	x		

주: x는 교정책의 핵심 내용, (x)는 교정책의 부수적 내용을 의미

\* CDAS: Classified Directory Advertising Services(전화번호부 광고서비스); ROSCOs: Rolling Stock Companies(열차보유회사)

- 1) 정부부처나 산업별 규제당국에 대한 정책권고를 의미
- 2) 가격규제 등 결과 통제를 의미하며 그 사례가 많지 않음. 가구 방문 가계 신용 (door-to-door home credit) 건의 경우 고객이 초과 지불한 금액을 사업자가 환불하기로 조 기 합의했고, 전화번호부 광고의 경우 1위 사업자가 시장의 90% 이상을 점유하고 있어 교 정책 도입 전에 이미 가격규제가 존재
- 3) 자산매각 더 나아가서는 기업분할을 의미하며 영국의 경우 우유, 민영화 이전 천연가스, 현재 진행되고 있는 공항 건 등 3개 사례가 있음. 이 중 우유 건에 대해서는 EA02 도입 이 전 CC의 전신인 MMC가 정부부처에 기업분할을 권고했으나, 정부부처에서 기각함. 또한, 천연가스 건에 대해서도 정부부처는 자산매각(divestment) 권고를 수용하지 않고 구조분리 (structural separation)만 이행함.

□ 교정책 중 자산매각/기업분할 명령(divestiture)은 가장 강력하면서도 신 중하게 적용되는 시장구조 개선 수단으로, CC는 소비자 후생을 최우선적 으로 고려하여 결정

- 소유주의 동의가 없어도 정당한 보상이 제공된다면 공익을 위해 사유재 산을 수용할 수 있다는 사유재산 수용권( eminent domain)이 자산매각/ 기업분할 명령의 근거가 된다고 볼 수 있음.
- 사업자는 자산매각/기업분할 명령이 자신의 재산권을 침해한다고 주장 할 수 있지만, 소비자 후생을 고려할 때 독과점을 해체하는 것이 경쟁 저해 요인을 해소하는 가장 유효한 수단이라면 이를 교정책으로 선택

- CC가 사업자에 대해 자산매각/기업분할 명령을 내리고 법원이 이를 지 지했음에도 불구하고 일정 기간 내 자산매각/기업분할이 이뤄지지 않 을 경우, CC는 신탁관리인(trustee)을 선임하여 자산매각/기업분할을 이 행하도록 할 수 있음.

- 영국에서 자산매각/기업분할이 실제로 이행된 것은 BAA 1건임.
  - \* BAA의 경우 영국공항공단을 민영화할 당시 경쟁 효과를 충분히 고 려하지 않고 런던의 주요 공항들과 스코틀란의 주요 공항들을 단일 민간기업에 매각
- 미국의 경우에도 자산매각/기업분할이 이행된 사례는 많지 않으며 이 중 Standard Oil과 Paramount는 인수와 합병을 통해 탄생한 거대기업 을 분할한 경우이고 AT&T는 기술진보로 경쟁 도입이 용이하게 됨에 따라 수직분리(vertical separation)를 명령한 경우임.

\* Standard Oil과 Paramount는 기업결합에 대한 심사가 제대로 확립 되지 않았을 때 형성

\* AT&T의 경우 기간망에 대한 접근을 경쟁사업자들에게 비차별적으 로 제공하도록 함으로써 수직분리 없이도 경쟁을 도입할 수 있었다 는 반론 제기(Crandall 2001)

- 실제 자산매각/기업분할으로 이행된 사례가 많지 않더라도 이와 같은 구조적 교정책이 채택될 수 있다는 사실을 통해 억지효과(deterrence effect)를 거둘 수 있음(Waller 2009).

<사례> BAA 자산매각/기업분할 명령

□ 1965년 공항공단법(Airport Authority Act 1965)에 따라 영국공항공단 (British Airports Authority: BAA) 설립

- 공항공단법 도입 이전에는 국방부에서 민간 항공도 통제했으나, 민간 항공 수요가 증가함에 따라 영국 정부는 별도의 공단을 설립하여 공항 을 운영하기로 결정
- 1966년 BAA는 런던의 히드로(Heathrow), 스탠스테드(Stansted), 개트윅 (Gatwick)과 스코틀란의 프레스트윅(Prestwick) 공항을 인수·운영
- 이후 잉글랜드 남부의 사우스햄튼(Southampton)과 스코틀란드의 애버 던(Aberdeen), 에든버러(Edinburgh), 글래스고(Glasgow) 공항도 인수

- 1986년 마거릿 대처(Margaret Thatcher) 영국 총리가 추진한 공기업 민영화의 일환으로 통과된 공항법(Airports Act 1986)에 따라 증시에 상장되고 기업명을 BAA plc로 개칭
- 2006년 7월 스페인의 기반시설(infrastructure) 건설·운영회사인 페로비아알(Ferrovial)이 이끄는 컨서시엄이 101억 파운드에 BAA를 인수하고 8월 15일 회사를 상장 폐지(delisting)한 후 회사명을 BAA Limited로 개칭
  - 2012년 현재 Ferrovial이 지분의 49.99%를 가지고 있으며 캐나다 금융기관인 CDPQ(Caisse de dépôt et placement du Québec)와 싱가포르 투자공사의 사모펀드인 GIC Special Investments가 2, 3대 주주로 등록
- BAA는 Heathrow 공항 인수 후 공항보안이나 수속절차상 편의보다는 면세점 등 입주 상점 확장에 치중하고, 제설·제빙 장비 투자를 소홀히 해 비판의 대상이 됨.
  - BAA는 Heathrow의 이착륙 수수료가 규제기관에 의해 지나치게 낮은 수준에 설정되었다고 반박
    - \* 2008~13년 Heathrow의 탑승객당 규제가격은 2008/09년 12.80 파운드(2007/08 물가 기준), 그 후 매년 소매물가상승률(RPI) + 7.5% 인상되는 것으로 설정
- 2008년 8월~2009년 3월 시장조사를 수행한 후 CC는 BAA에게 런던의 Gatwick 및 Stansted 공항을 매각하고, 스코틀랜드의 Edinburgh 또는 Glasgow 공항을 2년 내에 매각하도록 명령
  - 2007년 3월 OFT는 EA02 Section 131에 의거하여 BAA 소유 공항에 대한 시장조사를 CC에 의뢰
  - CC는 BAA가 런던의 주요 공항과 스코틀랜드의 주요 공항 중 대다수를 보유함에 따라 탑승객과 항공사에 피해를 줄 수 있다고 우려
    - \* 런던의 경우 Heathrow, Gatwick, Stansted, City 공항 중 BAA가 앞의 3개를 보유
    - \* 스코틀랜드의 경우 Edinburgh와 Glasgow 공항은 경합이 가능한 공항으로 CC는 판단
- BAA는 CC의 교정책 중 Stansted와 스코틀랜드의 공항 한 개를 매각하도록 명령한 부분에 대해 이의를 제기하며 CAT에 항소했고, 2009년 12월 CAT는 CC에 부분적인 승소 판결을 내림.

- \* CAT는 BAA에게 2년 이내 자산을 매각하도록 명령한 CC의 결정이 비례성(proportionality) 원칙에 어긋나지 않는 것으로 판결했으나,
  - \* CC의 보고서에 편향성(apparent bias)이 있는 것으로 보고 다시 검토하도록 판결
- 2009년 12월 BAA는 Gatwick을 Global Infrastructure Partners에 매각
  - Global Infrastructure Partners는 Credit Suisse와 General Electric이 지원하고 있는 펀드로서 런던의 City 공항을 운영
  - BAA는 15.1억 파운드에 Gatwick 공항을 매각했는데, 이로 인해 1.42억 유로의 자본손실을 봤다고 발표
    - \* 2009년 9월 BAA가 Gatwick 공항 매각 의향을 발표했을 당시 BAA와 규제기관은 공항의 가치를 18억 파운드 이상으로 평가했고 다수의 기업이 입찰에 참여할 것으로 예상
- Stansted 공항의 경우 BAA는 CC의 매각 명령에 이의를 제기하며 항소했으나 3년간의 법정 다툼 후
- CC는 편향성 부분에 대한 CAT의 판결에 이의를 제기했고 2010년 10월 항소법원(Court of Appeal)은 CC 보고서에 편향성이 없는 것으로 판결했으며, 2011년 2월 대법원은 BAA의 항소를 듣지 않고 사건을 돌려보냄.
- 2011년 7월 CC는 더 이상 런던에 신규 활주로를 건설하지 않기로 한 정부 방침에도 불구하고 기존 자산매각/기업분할 결정이 경쟁 촉진과 소비자 후생에 기여한다고 판단
  - 정부의 방침이 기존 결정을 바꿀 수 있는 본질적 변화(material change)에 해당되지 않는 것으로 판단
- BAA는 Stansted에 대해서만 다시 항소했으나, 2012년 2월 CAT는 이를 기각
- 2012년 5월 BAA는 Edinburgh 공항도 Global Infrastructure Partners에 매각
- 2012년 7월 항소법원도 BAA의 항소를 기각하자 2012년 8월 BAA는 “비록 Stansted와 Heathrow 공항이 경합하는 시장이 아니라고 여전히 믿지만 대법원에 상고하지 않겠다”고 발표
  - BAA는 Stansted 공항은 저가 항공사를 대상으로 한다고 주장

## ▣ 참고문헌

BIS(Department for Business Innovation & Skills), *A Competition Regime for Growth: A Consultation on Options for Reform*, March 2011.

British Airport Authority, at <http://www.baa.com/>.

Competition Act 1998, at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/41/contents>.

Crandall, Robert W., "The Failure of Structural Remedies in Sherman Act Monopolization Cases," AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Working Paper 01-05, March 2001.

Dechert, "New UK Competition and Markets Authority: What's in a Name?" DechertOnPoint: A legal update from Dechert's Antitrust/Competition Group, April 2012.

Enterprise Act 2002, at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/contents>.

Fingleton, John, "The OFT's competition portfolio," Presentation at Reed Smith LLP, 15 November 2011.

NAO(National Audit Office), *Protecting Consumers - the system for enforcing consumer law*, 2011.

OFT(Office of Fair Trading), *Empowering and Protecting Consumers: Consultation on institutional changes for the provision of consumer information, advice, education, advocacy and enforcement - OFT Response*, 2011.

Reynolds, Graeme, "Market investigation remedies at the CC," Presentation prepared for Korea Development Institute visit, 12 April 2012.

Waller, Spencer Weber, "The Past, Present, and Future of Monopolization Remedies," *Antitrust Law Journal* 76: 11-25, 2009.