

OECD 경쟁위원회 참석 결과보고서

I. 출장개요

① OECD 경쟁위원회(CC)

- CC(Competition Committee)는 OECD 산하 위원회로서
 - 매년 상·하반기에 회원국 대표단과 함께 회의를 개최하여 각 국 경쟁정책 당국의 시장규율 정책과 국가 간 협조 체계에 관해 평가 및 논의

② 회의 개요

- 일시/장소 : 2016.6.13(월)~17(금) / 프랑스 파리 OECD 본부
- 대표단 : 공정거래위원회 신동권 상임위원, 심판관리관 경쟁심판담당관실 이순미 과장, 경쟁정책국 국제협력과 김대영 사무관, 홍수진 사무관, 부산고등법원 정재오 판사, KDI 경쟁정책연구부 조성익 연구위원

③ 회의 의제

- ① Disruptive Innovations in Legal Services
- ② Public Interest Considerations in Merger Control
- ③ Jurisdictional Nexus in Merger Control Regimes
- ④ Fidelity Rebates
- ⑤ Commitment Decisions in Antitrust Cases
- ⑥ A Few Country Reviews and Administrative Decisions

OECD 경쟁위원회 출장보고서

1. 출장 개요

■ 목 적:

1. OECD 경쟁위원회(CC: Competition Committee) 회의 참석
2. 회원국 대표단과 다양한 경쟁정책 이슈와 국가 간 협력 체계 구축에 관해 평가하고 논의

■ 출장지: 프랑스 파리

■ 출장자: 조성익 부연구위원

■ 우리측 참석자: 공정위 신동권 상임위원(수석대표), 공정위 경쟁심판담당관실 이순미 과장 및 국제협력과 김대영, 홍수진 사무관, 부산고등법원 정재오 판사 등

■ 기 간: 2016년 6월 12일 ~ 17일(4박 5일)

* 6월 13일(월) ~ 16일(목) 회의 참석 (회의 ①~④ 참석)

II. 출장내용

Topic 1. Disruptive Innovations in Legal Services (법률 서비스 시장의 파괴적 혁신)

- 파괴적 혁신(Disruptive Innovation)은 신상품, 신공정, 신사업 모델 등이 기존의 산업이나 시장을 대체하는 방식의 혁신을 의미
 - 온라인 플랫폼을 이용한 유통 등 기존 시장의 외부에 있던 존재가 새롭게 경쟁자로 등장하는 경우를 생각할 수 있음.
 - 법률서비스 시장에서도 온라인을 이용한 신종 서비스들이 속속 등장하고 있는 상황
- 외부성 등에 기인한 기존의 시장실패를 치유하거나 새로운 양상의 시장실패를 만들어내기도 하므로, 시장 규율의 대규모 변화가 예상됨.
- 기본적으로 경쟁 양상을 크게 변화시키므로 경쟁당국은 이에 대응하여 새로운 경쟁 규율을 생산하여야 하며, 경쟁주장의 새로운 기회를 제공할 수도 있음.
- 법률서비스 시장의 파괴적 혁신은 ① 온라인 서비스의 등장, ② 서비스의 세분화, ③ 서비스의 자동화라는 세 가지 형태로 나타나고 있음.
 - 공증이나 서류 출력과 같은 단순 업무부터 법정 소송 자문까지 다양한 분야의 온라인 서비스 사업이 형성되고 있음.
 - 이러한 서비스가 가능하게 된 것은 법률서비스에 관한 소비자들의 지식이 증가하여(지식의 대중화) 구체적 업무에 대한 이해가 상승하였기 때문이며, 이러한 서비스의 활성화는 다시 지식의 대중화를 가속화되는 상황

- 법률서비스에 관한 리뷰나 랭킹 서비스는 소비자들의 법률서비스 판단에 상당한 역할을 하고 있음.
 - 법률 지식의 대중화는 분절적 서비스 제공에도 큰 역할을 하는데, 변호사를 통한 포괄적 서비스의 제공이 아닌 구체적 사무를 분절적으로 제공하는 서비스들이 가능해졌음.
 - 서비스의 자동화는 문서작성, 자료수집 등 가치판단의 필요가 작은 분야부터 빠르게 발전하고 있는데, 서비스의 분절화, 경쟁양상의 변화, 법률서비스 요금 경쟁 등에 상당한 역할을 하고 있음.
- 법률서비스 시장의 파괴적 혁신이 시장에 미칠 영향 중 가장 중요한 것은 정보 전달 양상의 급격한 변화
 - 법률서비스가 제공되는 과정에서 소비자들이 서비스 제공자의 구체적 행위를 이해하기 어렵고, 서비스의 질 또한 평가하기 곤란한 부분이 많았음.
 - 온라인 서비스의 등장은 서비스를 구체화하여 법률서비스 시장의 정보 비대칭성을 상당히 완화하고 서비스의 질에 대한 즉각적인 평가 및 공유가 가능해졌음.
 - 반면 리뷰의 조작, 데이터 가공 기술의 은폐 등 새로운 형태의 정보 비대칭성이 생기는 상황
- 저소득층 등 사회적 공정성의 확보와 같은 정책 목표들도 파괴적 혁신을 통해 자연스럽게 해소될 수 있는 상황
 - 온라인 서비스를 통한 가격경쟁 강화로 보다 저렴한 가격에 법률서비스가 제공될 수 있음.
 - 비대면 서비스를 통해 지역적 편차 등의 문제도 해소
- 경쟁당국의 관심은 ① 적절한 기회 보장을 통한 경쟁 촉진, ② 협회 등을 통한 자가 규제의 재정비, ③ 규제와 경쟁 사이의

새로운 균형 확보, ④ 소비자 보호 등에 집중될 필요

- 법률서비스 시장 규제의 이유는 정보 비대칭성으로 인한 시장 실패 및 외부성 교정, 약자 보호 등 사회적 공정성의 확보 등에 있음.
- 법률서비스 시장 규제의 구체적 양상은 ① 자격제한을 통한 진입규제, ② 수량 조절(charter)을 통한 진입규제, ③ 요금 규제, ④ 광고 규제, ⑤ 법률 회사의 소유, 운영에 관한 규제, ⑥ 공공서비스 공급 강제 등으로 구별할 수 있음.
- 이 중 진입규제는 상당수의 나라에서 협회 등을 통해 자율규제 형태로 이루어지고 있으나, 파괴적 혁신을 통한 시장구조의 개편은 협회의 업역 자체를 애매하게 만들고 있으며, 협회들도 기존 가입자의 지대를 보호하는 형태로 진입을 규제할 유인이 있음.
- 요금 규제나 광고 규제 등 그 밖의 규제들도 기존 사업자의 지대를 보호하는 방식으로 작동할 가능성이 큰 반면, 파괴적 혁신 사업자들에게 상당한 비효율을 초래하고 건전한 시장 경쟁을 저해할 가능성이 있음.
- 따라서 경쟁당국은 시장 변화에 대응하여 규제와 경쟁 사이의 새로운 균형점을 모색할 필요
- 또한 데이터 보안 등 새로운 양상의 소비자보호 이슈가 다수 발생할 것으로 예상

□ 우리나라에서는 법률서비스 시장이 이미 세분화되어 있어 업역 간 분리가 상당하고, 업역 간의 이익단체가 강고히 형성되어 있어, 짧은 시간 내에 온라인 혁신이 법률서비스 시장에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 보임.

- 그러나 온라인 혁신을 통한 효율성 증진 효과를 누릴 수 있도록 이익단체 활동 제한 등 업역 내 시장개선을 모색할 필요가 있음.

Topic 2. Public Interest Considerations in Merger Control (기업결합 심사 시 공익의 반영 방안)

□ 기업결합 심사에서 가장 중요한 부분은 경쟁제한성, 또는 이에 더하여 기업 결합을 통한 즉각적인 비용 구조의 변화까지를 포함하는 시장전반의 효율성이나, 국가에 따라서는 다양한 공익적 요소를 고려하기도 함.

- 우리나라 공정위는 기업결합을 통해 달성할 수 있는 즉각적인 효율성이 충분히 크다면, 일정한 경쟁제한성에도 불구하고 기업결합을 승인할 수 있다는 입장을 견지하고 있음. (효율성 항변)
- 또한 기업의 경영 상태가 기업결합 이외에는 파산을 면하기 어려운 상태인 경우에도, 경쟁제한성에 대한 우려를 넘어 결합을 승인할 수 있음. (부실기업 항변)
- 다만, 특수한 산업의 경우에는 공정위의 기업결합 심사가 최종적인 판단이 되지 않고, 그 권한이 금융위, 미래부 등에 주어진 경우가 있는데, 해당 주무부처에서 공익적 판단을 심사에 반영할 수 있음.

□ 경제적 효율성을 중심으로 기업결합을 심사하고 예외적인 경우를 최소화하는 OECD 회원국들과 달리, 신흥국이나 저개발국에서는 적극적으로 공익적 목적을 활용하는 편

- 공익의 의미가 모호해 지나치게 자의적인 판단이 개재될 가능성이 상당함.

□ OECD 회원국 기준, 공익적 요소의 반영이 주로 인정되는 시장은 안보, 미디어, 에너지, 금융 등

- 최근 국가 간 기업결합이 늘어남에 따라, 기업결합 심사 시 안

보와 관련한 공익의 반영이 두드러지고 있음.

- OECD 회원국들은 대부분 경쟁당국에서는 공익을 최소한으로만 고려하고, 공익의 반영이 반드시 필요하다고 판단되는 경우에는 별도의 규제당국이나 최고결정권자의 판단으로 기업결합의 승인을 결정하는 경우가 있음.
 - 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 스페인, 포르투갈, 영국 등은 정부 내 특정 조직에 경쟁당국의 결정을 무력화할 수 있는 권한을 부여
 - 캐나다, 헝가리, 이스라엘 등은 공익적 목적이 확인되는 경우 기업결합 심사를 면제하는 절차를 구비
- 기업결합 심사 시 공익의 반영은 우리나라에서도 많은 논의가 진행되고 있는 중요한 논의로, 최근의 SKT-CJ헬로비전 결합과 같은 사건에서도 적용될 수 있음.
- 이번 OECD 회의에서는 논의가 각국 경쟁당국 및 정책당국의 심사 과정 및 절차에 논의의 대부분이 할애되어, 실질적인 공익 반영의 과정에 대해서는 논의가 활발히 이루어지지 못했음.

Topic 3. Jurisdictional Nexus in Merger Control Regimes (기업결합 심사 시 관할권 확정 방안)

- 초국경적 기업결합 건수가 급격히 증가하면서, 특정 기업결합 사건이 어떤 나라의 심사 대상이 되는지가 각국 경쟁당국과 해당 기업들 모두의 관심사가 되고 있음.
 - 관련 국가로서 기업결합 심사를 진행하고 있는 경쟁당국의 경우, 다른 나라에서도 동일한 내용의 기업결합 심사가 진행되고 있는지, 진행되고 있다면 그 방향은 어떤지에 대한 관심이 클 수밖에 없음.
 - 예를 들어 GE와 하니웰 합병 건의 경우, 미국에서는 승인을 받았으나 EU에서는 합병 불허 판정을 받았음.
 - 서로 다른 두 경쟁당국에서 각각 기업결합 심사를 진행하여 다른 결론을 내는 것도 하나의 이슈이며, 미국 기업들 간의 결합에 대해 EU가 관할권을 갖는지도 또 다른 이슈
- 원칙적으로 관할권 행사 여부는 각국 경쟁당국의 판단에 따르지만, 관할권 행사의 기준을 마련하여 다른 나라 경쟁당국과 기업들의 불확실성을 해소해 줄 필요가 있음.
- 관할권 행사의 가이드라인 마련 시에는 그 판단 기준이 (i) 명확하고 객관적이어야 하고, (ii) 해당 기업결합과 관할권 사이에 적절한 연관성이 요구되며, (iii) 관할권 내에서 경쟁제한 우려가 직접적이어야 함.
- 관할권 내 매출액(turnover)과 자산가치(value of assets)는 적절한 판단기준으로 평가됨.
 - 우리나라의 경우, 기업결합 일방의 매출액 또는 자산총액이

2,000억 원 이상인 경우, 타방의 매출액 또는 자산총액이 200억 원 이상인 경우에 신고의무를 부과하고 있음.

- 반면 시장점유율이나 거래가치, 거래와 관련된 효과 등은 수치화하기 어렵거나 관련 정보의 획득이 용이하지 않아, 관할권 판단기준으로 적절하지 않음.
- 기업결합 심사와 관련하여 관할권 이슈의 가장 핵심적인 문제는 관할권 간 결정의 조율이라고 할 수 있는데, 이번 OECD 회의에서는 각 관할권의 심사 대상 판단 여부에 논의를 집중하여, 회의의 결과가 경쟁당국 실무에는 의미가 있으나 경제에 미치는 실질적 측면은 제한적이라고 볼 수 있음.

Topic 4. Fidelity Rebates (충성할인)

- 우리나라 공정위는 충성할인의 조건으로 ① 거래상대방에 따라 리베이트 구조를 다르게 하고, ② 조건이 충족되면 기존 거래까지 소급하여 리베이트를 지급하며, ③ 구매비율이 증가할수록 지급률이 누진적으로 상승하는 것을 들고 있음.
- 충성할인은 해외에서는 아직 구체적인 형태로 판단이 이루어진 선례가 없으나, 우리나라에서는 이미 쉘컴 사건과 인텔 사건에서 공정위의 판단이 이루어진 바 있음.
 - 2008년 인텔의 배타조건부 거래행위와 2009년 쉘컴의 조건부 리베이트 제공 행위를 충성할인의 맥락에서 제재한 바 있음.
 - 2004년 노르웨이의 Tomra 사건은 최초에는 충성할인의 맥락이 아닌 배타조건부 거래 차원에서 다루어졌으나, 최근 충성할인의 맥락에서 재조명되고 있음.
 - 2009년 인텔의 조건부 리베이트 사건에 대해 EC가 과징금을 부과하였으나, 충성할인의 관점에서 사건을 명시적으로 고려했는지는 불분명
 - 2009년 EC는 Velux 사건의 충분한 리베이트에 대해 경쟁제한성이 없는 것으로 판단 (우리나라 공정위는 충분한 리베이트는 충성할인의 조건에 해당되지 않는 것으로 보고 있음.)
 - 2009년 덴마크 경쟁위원회는 Post Denmark사의 소급적 리베이트에 대해 기존 리베이트와 구별되는 리베이트로 경쟁제한성을 인정 (충성할인을 구체화하지는 않았으나 충성할인에 대해 판단한 것으로 이해됨.)
 - 2014년 뉴저지 법원의 Eisai/Sanofi 사건 판례는 비율 리베이트와 관련하여 경쟁제한성이 없는 것으로 판시

□ **충성할인은 상류기업이 손해를 보지 않는다는 점에서 약탈적 가격책정 행위와는 구별되는데, 이 때문에 일반적인 배제 남용의 법리를 적용하는데 어려움이 있음.**

- 따라서 충성할인을 경쟁법적 시각에서 논의할 때는 경쟁사업자 배제보다는 경쟁을 약화시키고 장기적인 배제 효과를 발생시키는 측면을 논의할 필요가 있음.
- 동일한 맥락에서 경쟁사업자보다는 구매자의 불만과 관련된 사항을 이해하는 것이 중요

□ **충성할인은 소급형 리베이트, 비율형 리베이트를 활용하여 하류기업의 경쟁사업자 제품 구입을 직접 통제하므로, 일반적인 수량할인과 구별됨.**

- 따라서 일정한 수준의 경쟁제한성이 존재
- 그러나 약탈적 가격책정행위에 해당하는 수준의 배제 남용이 수반되었다고 볼 수는 없음.
- 충성할인은 배타조건부 거래, 끼워팔기, 약탈적 가격책정, 필수 설비 접근제한 등과 함께 사용되는 경우가 많으므로, 사건의 분석에서 충성할인만의 효과를 분리하는 작업이 필요

□ **아직 선례는 없으나 충성할인과 재판매가격유지가 함께 사용되는 경우, 그 경쟁제한적 효과가 더욱 가중될 것으로 판단됨.**

- 상류기업이 제조업이고 하류기업이 유통업인 경우, 충성할인을 통해 상류시장의 경쟁자를 약화시키고 재판매가격유지를 통해 하류시장의 경쟁을 약화시킬 수 있음.

□ **충성할인 사건과 관련해서는 우리나라 공정위가 OECD 회원국들 중에서도 선도적인 위치에 있으므로, 이번 회의에서 우리나라의 사례가 소개되고 논의됨.**

- 우리나라의 사례가 충성할인에 대한 기존의 논의를 선도한 만

큼, 기존 견해와 상당히 유사한 측면이 있음.

□ **미국 버클리 대학의 Joseph Farrell 교수가 충성할인의 본질이 경쟁자에 세금을 부과하여 경쟁력을 제한하는 것에 있고 경쟁사업자 배제는 그 본질이 아니라고 주장하여, 충성할인의 성격 및 향후 법집행과 관련한 다양한 논의가 이루어짐.**

- Joseph Farrell 교수의 논의는 뒤에 다시 소개함.
- Joseph Farrell 교수의 의견이 옳다는 전제 하에,
- 경쟁사업자 배제를 충성할인의 성격에서 제외함에 따라, 착취남용 제재에 부정적인 미국이나 착취남용 제재에 소극적인 우리나라의 경우, 향후 법집행 과정에서 새로운 논리가 요구됨.
- EU처럼 착취남용에 상대적으로 적극적인 경쟁당국도 충성할인에 대한 기존의 입장이 배제남용에서 일정한 변화가 필요할 수 있음.
- 또한 Farrell 교수가 리베이트의 구체적인 양태를 지적하지 않고 충성할인의 성격을 규정함에 따라, 실제 사건이 발생하는 방식인 리베이트의 양태와 충성할인의 이론적 성격인 세금부과 사이의 관계에 대한 명확한 분석이 요구됨.

[Joseph Farrell 교수의 의견]

□ **충성할인의 본질은 경쟁사업자를 배제하는데 있지 않고, 경쟁사업자에 세금을 부과하여 자신의 경쟁력을 간접적으로 강화하는데 있음.(taxing)**

- 하류기업에 충성할인을 제공하면, 하류기업이 경쟁사로부터 부품을 구입할 때는 더 많은 비용을 치러야 함.
 - 순수 수량할인과는 전혀 다른 상황으로, 순수 수량할인은 경쟁사업자를 염두에 두고 행해지는 것이 아님.

- 이는 경쟁사업자에 세금을 부과하는 것과 실질적으로 동일한 상황
 - 이는 하류기업의 입장에서 보았을 때의 해석이고, 경쟁사업자가 추가적인 비용 부담을 안게 되는 것은 아님.
- Joseph Farrell 교수의 의견은 충성할인의 구체적 양태를 국한하지 않고 그 본질에 따라 재정의한 것으로, 우리나라 공정위에서 설정한 충성할인의 조건과 반드시 상응하지는 않음.

□ 충성할인을 통해 (i) 상류기업과 하류기업이 공동의 추가이익 (joint gains)을 얻게 되며, (ii) 경쟁력이 약화된 (즉 세금이 부과된) 상류기업도 여전히 일정한 점유율을 보장받을 수 있으므로, 궁극적인 희생자는 소비자

- 앞서 충성할인의 본질이 경쟁사업자 배제에 있지 않다고 한 것과 동일한 선상에서 충성할인의 궁극적인 피해자를 소비자로 구체화하는 것이 정책적으로 중요할 수 있음.

□ 충성할인이 차별적 계약 등과 함께 사용되는 경우가 빈번하므로 배제남용이라는 결과를 불러올 수 있으나, 원칙적으로 충성할인은 배제남용을 목적으로 하지도 않고 반드시 배제남용으로 귀결되지도 않음.

□ 충성할인과 관련한 경쟁법 적용에 있어 각국 경쟁당국의 좀 더 면밀한 분석이 요구됨.