

앤드류 핀치 법무차관보 서울에서 열린 미국 변호사 협회 후원 '아시아의 반독점' 컨퍼런스에서 연설  
서울,  
대한민국

~  
2018년 5월 31일 목요일

오늘 여러분들과 함께 하게 되어 정말 기쁩니다. 이번 컨퍼런스의 개최지인 서울을 보더라도 우리 주변에는 전세계 경제가 얼마나 긴밀하게 연결되었는지 잘 보여주는 증거로 가득합니다. 서울은 반독점법 집행의 현재와 미래에 대한 우리의 논의를 위한 완벽한 장소입니다.

오늘날, 각자의 관할권의 특정 법률을 집행하고 있는 140 개 이상의 반독점 기관이 있기 때문에, 그 어떤 기관도 법 집행 노력이 겹칠 수 있는 여러 상황을 무시해버릴 수 없습니다.

반독점법 집행에 대한 이 글로벌 네트워크가 가장 잘 기능할 때, 예를 들어, 가격 담합과 같은 방식으로 반독점법을 위반하고 소비자들에게 피해를 끼치는 사람들이 숨을 곳이 점점 더 없어질 것입니다.

그 반대로, 만일 반독점법 집행 체제가 작동하지 않는다면, 서로의 집행 노력을 방해할 위험을 감수하며, 결국 국경을 넘어 국제적으로 사업을 영위하는 사람들에게 불필요한 장애물과 비용을 초래하고, 혁신과 경제적 성장을 뒷받침하기보다는 방해하게 됩니다.

이 문제는 미 법무부에 있어 중요한 쟁점입니다. 사실, 불과 몇 주 전에, 미법무부는 검사들에게 가능한 경우, 동일한 위법행위를 처벌하고자 하는 외국 법 집행 당국을 포함한 다른 당국들과 함께 공조할 것을 장려하는 새 정책을 발표했습니다. 우리 변호사들에게 지침을 제시하면서도 법적으로 강제는 아닌 이 정책은 일관적이지 못하고, 양립할 수 없고 또는 불필요하고, 정말 중복되는 법 집행 노력을 방지하고자 설계되었습니다.

하지만 이 정책은 첫째 목표만큼이나 중요한 다른 목적도 가지고 있습니다. 우리 법무부 부장관께서 설명하셨듯이, 이 정책은 “미국과 해외에 있는 우리 법 집행 파트너들과의 관계를 증진하는 데에도 초점을 두고 있습니다.”

저는 미법무부에 대해 이야기하고 있습니다. 여러분들께서 아시다시피, 미법무부의 반독점 부서는 미국 내에서 연방 무역 위원회와 함께 연방 반독점 법률 집행 당국으로서의 권위를 행사하고 있습니다.

여러분은 행정부에서의 변화가 미법무부의 반독점법 집행에 어떻게 영향을 줄지에 대해 궁금해하실지도 모르겠습니다. 반독점 부서의 수장은 대통령이 추천하고 상원에서 승인 받은 법무부 차관이 맡고 있습니다. (그의 차관보인 저는 대통령이 추천하고 상원에서 승인된 법무부 장관이 임명합니다.) 차관의 역할을 맡고 있는 각자는, 물론 저마다의 우선과제를 가지고 있으며, 저는 현재 반독점 부서를 맡고 있는 차관, 마칸 델라힘의 우선과제 중 몇몇에 대해 말씀드릴 것입니다.

이러한 맥락에서, 미국 내의 반독점 법 집행은 여러 이유로 대부분 일관성을 유지하는 경향이 있습니다. 우리의 법 집행 결정이 특정 행정부의 정책과 상관없이, 신중하게 경제를 사실에 적용하는 것에 상당히 의존하고 있다는 것이 그 이유 중 하나입니다.

하지만, 좀 더 근본적인 이유가 있습니다. 바로 법치에 대한 존중입니다. 우리 부장관님께서 지난 주 말했듯, “법치는 상업에 필수적입니다. 법치는 미래에 대한 어느 정도의 확신을 가지고, 기업들이 계약을 맺고, 투자를 하고 매출을 예측하는 것을 가능하게 합니다. 법치는 분쟁을 해결하기 위한 메커니즘을 구축하고 자의적인 정부 행위로부터 보호장치를 제공합니다.”

짧게 말하면, 우리의 시스템은 오랜 시간에 걸쳐 일관성을 뒀 수 있도록 설계되었습니다.

물론, 델라힘 차관의 리더십 하에 반독점 부서는 수 많은 주요 새 이니셔티브와 우선과제를 실행 중에 있습니다. 하지만, 우리의 이러한 노력은 기업들이 경쟁과 소비자들을 위해 투자를 하기 위한 자신감을 가질 수 있는 안정적인 환경을 만들겠다는 우리의 좀 더 광범위한 오랜 목표를 달성하기 위해서입니다.

저는 국제협력으로 장족의 발전을 이룬 몇 가지 영역과, 우리 법 집행 당국들이 협력을 증대시키기 위해 좀 더 노력해야 할 몇 가지 영역에 대해 말씀 드리려 합니다. 또한 미국 내에서 반독점법 집행이 기존의 익숙한 방식으로 진행되고 있는 영역들과, 새로운 이니셔티브와 우선과제들에 대한 몇 가지 예를 말씀 드리도록 하겠습니다.

지난 수십 년 동안 국제 반독점법 집행에 있어 탁월한 성취 중 하나는 가격담합 카르텔(기업연합)이 소비자들과 우리 경제에 미치는 피해에 대한 인식이 늘어난 것입니다.

우리가 외국의 상대 당국들과 수색 시간을 공조하고, 상호 법적 지원 조약을 통해 해외에서 증거를 수집하고, 반독점법을 위반한 개인들을 송환하기 위해 지속적으로 협력함에 따라, 소비자들에게 피해를 입힐 수 있는 기업연합 카르텔의 능력은 훨씬 더 줄어듭니다.

오늘날의 글로벌 경제에서, 국제협력은 단순히 도움이 되는 것이 아니라 효과적인 반독점법 집행에 필수적입니다. 글로벌 공급망의 성장과 가상 거래의 부상은 카르텔들이 점점 더 많은 국가에서 활동하고 있다는 것을 의미합니다. 일례로, 우리가 다룬 사건 중에 최근 국제운송 및 환전 소송들이 있었습니다. 이들 카르텔(기업연합)은 지리적 국경을 넘는 행위와 상업 활동을 하였으며, 전세계적으로 다수의 관할권에서의 조사를 야기했습니다.

하지만, 글로벌 카르텔을 찾아내고 처벌하는데 있어 우리 반독점 부서와 우리의 국제적 파트너들의 성공을 돌아보면서, 이보다 훨씬 더 나은 국제 협력을 육성할 수 있는 기회들을 볼 수 있습니다.

리니언시 프로그램, 즉 자진신고자 감면 프로그램이 그 한 예입니다.

반독점 부서의 기업 리니언시 정책은 25 년간 부서의 범죄 반독점 집행 프로그램의 주요한 부분이었습니다. 향후 25 년간 이 리니언시 프로그램이 계속 제 역할을 하기 위해서는, 우리가 국제적으로 협력하여, 다양한

관할권에서의 보고 체제가 너무 복잡하여 다수의 관할권에서 리니언시 혜택을 모색하는 기업이 알아보기에 불가능하지 않도록 보장해야 합니다.

기업 또는 개인이 다수의 관할권에서 동시에 리니언시를 신청할 때, 우리는 국제적인 협업의 노력을 기울이면서, 해당 신청인이 협조를 하는 데서 받는 인센티브를 보존해주려고 의식적으로 노력해야만 합니다. 이러한 노력에는 관할권들이 우리의 리니언시 프로그램의 공동 목표를 저해하지 않는 방식으로 자신들의 조사 및 기소를 효과적으로 진행할 수 있도록 보장해주는 조치를 취하는 것도 포함됩니다.

우리는 해외의 우리 상대 부처들과 형사적 절차에 대한 대화를 가치 있게 생각하며 이러한 논의를 확장하기 위한 조치를 취해 왔습니다.

지난 달에만 하더라도, 세 대륙에서 온 반독점법 집행 당국들이 기업 반독점법 준수에 대한 공개 라운드테이블의 일환으로 우리 부서에 모여 효과적인 기업 준법준수 프로그램 장려와 관련한 다양한 견해와 경험을 나눴습니다.

이 라운드테이블에서의 논의와 피드백에 비추어, 우리는 기업 준법준수 노력과 관련한 우리 정책을 재평가하고 있는 중입니다. 재평가 작업의 일환으로, 이 기존의 기업 준법준수 노력과 관련한 우리의 정책과 의사결정에 있어 이들이 무슨 역할을 해야 하는지에 대해 신중하게 점검하고 있습니다.

이제, 우리 부서의 또 다른 형사법 집행 우선과제에 대해 몇 가지 말씀 드리도록 하겠습니다. 델라힘 차관의 리더십 하에, 우리 부서는 고용주들 간에 서로의 직원을 모집하거나 고용하지 않기로 한 약정에 대해 적극적으로 범죄수사를 모색해왔습니다.

“각 사의 직원에 접근하지 않기” 계약으로 종종 부르는 이러한 계약들은 우리 부서가 일상적으로 형사 기소하는 불법 계약의 또 다른 형태입니다. 이러한 계약은 가격 담합 또는 고객을 할당하기 위한 계약들과 마찬가지로 되돌릴 수 없는 방식으로 경쟁을 제거합니다. 소비자들과 마찬가지로, 근로자들도 경쟁적 시장을 누릴 자격을 가지고 있습니다.

물론, 그렇다고 해서 우리 부서가 경쟁업체들 간에 맺은 합작회사 또는 기타 합법적 협업에 보조적인 계약에까지 형사 고소를 할 것이라는 의미는 아닙니다. 이러한 보조계약들은 보조적인 제한에 대한 민사적인 정책과 마찬가지로 합리성에 기초를 두고 분석되어 왔고 앞으로도 분석될 것입니다. 이는 고용인이 경쟁업체에 취업을 하는 것을 금지함으로써 고용주의 무역 비밀을 보호하고자 노력하는 고용주와 고용인 간의 수직적 계약도 마찬가지입니다. 하지만 미국 반독점 법을 익히 잘 알고 있는 반독점 변호사들에게는 이러한 모든 정보는 새로운 것도 놀랄 것도 아닐 것입니다.

우리 부서의 가장 중요한 사건 협업의 일부는 합병 수사 분야에서 이루어졌고 계속 그럴 것입니다. 우리 부서는 최근 몇 년간 전 세계의 거의 모든 국가의 법 집행 당국과 함께 이 분야에서 협조적으로 일해왔습니다. 지난 4년 동안에만 반독점 부서는 58개 서로 다른 합병 수사를 통해 21개 외국부처와 협업했습니다.

주목할 만한 예로 이곳 한국의 동료들과 함께 2015년에 실시된 어플라이드 머티리얼즈(Applied Materials Inc)와 도쿄 일렉트론(Tokyo Electron)과의 합병 수사에서의 상당히 성공적인 협업을 들 수 있습니다. 이 소송에서, 한국공정거래 위원회와 우리 부서의 협업은 제안된 해결책에 대한 우리 부서의 평가에 중요했으며, 우리 부서는 제안된 합병에서 야기되는 경쟁관련 피해를 해결하는데 이 해결책이 충분하지 않다고 결론지었습니다.

합병 검토에서 활동하는 관할권의 숫자가 최근 몇 년간 증가하면서 합병 수사에 대한 협업에 대한 필요도 증가했습니다. 이러한 협업은 해당 부처들뿐 아니라 거래의 당사자들에게도 혜택을 줍니다. 우리 부서의 국제 합병 협력의 주 목표는 당사자들이 잠재적으로 갈등을 야기하거나 양립할 수 없는 해결책의 대상이 되는 것을 피하게 하고, 합병의 잠재적인 반 경쟁 효과에 대응하기 위한 해결책을 만드는데 있어 비효율성을 가능한 한 감소시키는 것입니다.

합병 해결책에 대한 국제적인 협업을 장려하기 위한 양자간 그리고 국제 경쟁 네트워크와 같은 다자간 상황에서 시행된 일들은 특히 성공 사례입니다. 실용적인 측면에서, 우리 부서는 합병 협업에 있어서의 모범관행에 대해 가장 중요한 국제 파트너들과 협정을 맺고 있습니다. 또한 우리는 효과적이고 효율적인 해결책을 뒷받침하는 원칙들에 대해 국제적인 합의를 도출해내는데 진전을 이루었습니다.

우리 반독점 부서는 합의판결을 통해 합병 해결책을 시행하기 위한 우리의 절차에 있어 몇 가지 핵심 원칙에 일관되게 집중해왔습니다. 첫째, 우리 절차는 해결책에 도달하는 과정이 투명하도록 보장합니다. 앞에서는, 당사자들과의 열린 의견교환이 주요 쟁점들을 최대한 빠르게 규명하고 해결하는데 필요합니다. 뒤에서는, 해결책의 조건과 왜 이 해결책이 경쟁 손해를 해결할 것인지에 대한 공공의 투명성이 필수적입니다.

둘째, 반독점 부서가 반복적으로 강조한 것처럼, 해결책은 주장되는 피해를 해결하고 효과를 보장하는데 반드시 최적화되어야 합니다. 이는 해당 해결책이 합병의 예상되는 효율성들과 이 해결책이 당사자들에게 부과하는 기타 비용에 부정적으로 영향을 줄 수 있는 리스크를 최소화하면서 해당 해결책이 기타 고려사항이 아니라 해당 거래에서 야기되는 경쟁 피해를 해결하도록 보장하는데 도움을 줍니다.

마지막으로, 반독점 부서는 부서의 해결책들이 과도한 규제가 되지 않도록 보장하기 위해 노력하고 있습니다. 델라힘 차관이 부서에 합류한 후 했던 초반의 한 연설에서 설명했듯이, 자유 시장이어야 하는 것에 대해 지속적인 정부 감독을 필요로 하는 해결책들은 “근본적으로 규제적이며,” 그 핵심에, “혁신과 사업이 번성하고, 궁극적으로 [...] 소비자들이 혜택을 받을 수 있는 좀 덜 규제된 경제를 구축하는데 있어 이들은 반독점 법 집행의 역할에 반합니다.”

이러한 원칙들에 대한 굳은 의지는, 반독점 부서에서의 우리의 업무는 법 집행이지, 규제가 아니라는 핵심 통찰을 반영하며, 델라힘 차관이 행동적 해결책 대신에 구조적인 해결책의 사용을 강조하는 이유가 되었습니다. 델라힘 차관이 설명하듯이, “[행]동주의적 해결책들은 종종 수익을 극대화하는 인센티브에 반하는 일상의 의사결정을 하도록 요구하며, 이러한 해결책은 이를 효과적으로 하기 위해 지속적인 모니터링과 집행을 요구합니다. 행동주의적 칙령의 양의 옷을 입은 규제라는 늑대라고 할 수 있습니다.

대부분의 규제와 마찬가지로, 규제는 기업과 정부 모두에게 과도하게 침입하고 지나치게 부담이 될 수 있습니다.”

심지어, 해당 거래가 엄밀히 우리의 반독점 법을 위반하지 않는다고 해도 거래의 특정 측면을 다루는 행동적인 해결책을 시행하고 싶은 유혹이 들 수도 있지만, 이는 근본적으로 잘못된 접근법입니다. 우리가 합병이 반경쟁적이라고 결론을 내릴 때, 효과적이고 완전한 해결책을 실행하기 위해 노력해야 합니다.

물론, 우리가 효과적인 구조적 해결책을 설계하고 실행하려는 노력을 시행해 나갈 때 과거에 그랬듯이 우리의 외국 동료들과 함께 모든 영향을 받는 관할권에 있는 소비자들을 위해 일관된 해결책들을 마련하겠다는 목표로 지속적으로 협업해나갈 것입니다.

합병 해결책에 대한 국제협력에서 우리가 배운 교훈은 잠재적으로 또 다른 적용 가능성을 내포하고 있습니다. 현재까지 주목 받았던 것보다 좀 더 관심을 받을만한 분야인데요. 바로 지적 재산권과 관련한 행위 소송에 있어서의 해결책들입니다.

지난 수 십 년 동안 국제 합병 검토 협력의 발전을 촉진했던 글로벌 합병 사건과 마찬가지로, 지적 재산권과 관련한 반독점법 집행은 명백히 다수의 관할권에 영향을 미칠 수 있습니다. IP 라이선싱 활동들은 종종 국경을 넘으며, 한 관할권에 의해 시행된 해결책들은 표면적으로든 또는 실용적인 문제로든, 다른 관할권에서 어떻게 IP 권리가 행사될 수 있는가에 있어 중대한 영향을 미칠 수 있습니다.

국제 공조는 합병 맥락에서만뿐 아니라 이 지적 재산권 부분에서도 필수적입니다.

IP 권리와 관련된 사안에서의 반독점법 집행과 관련하여 미국은 오랫동안 매우 일관된 견해를 유지해왔습니다. 이미 명백하게 밝혔듯이, 지적 재산권 법은 IP 소유자들에게 자신들의 재산권을 이용하여 소유자들이 수익을 얻을 수 있도록 다른 이들을 제외할 수 있는 특정권리를 부여합니다. 또한 우리는 반독점법은 라이선스 부여를 일방적이고, 무조건적으로 거부한다고 해서 기업에 책임을 부과해서는 안 된다는 것을 명확히 하고 있는데, 왜냐하면 그렇게 함으로써 투자와 혁신을 위한 인센티브를 저해할 수도 있기 때문입니다.

이러한 원칙들은 오래도록 우리의 지침에 반영되어 있었지만, 우리의 우선과제 중 하나는 이러한 원칙들이 미국의 IP 권리 행사에 영향을 주거나 심지어 제한하는 다른 관할권의 법 집행과 어떻게 조정될 수 있는지를 고려하는 것입니다. 우리 국제 차관, 로저 알포드가 몇 달 전에 한국에서 연설했듯이, IP 권리와 관련된 해결책들에서 발생하는 잠재적인 갈등이 해결책이 시행되기 전에 고려되어야만 하는 국제예양과 관련된 우려를 증가시키고 있습니다.

우리 부서의 국제 반독점법 집행 지침은 정확히 이를 숙고하고 있습니다. 잠재적인 국제예양과 관련된 우려에 대한 질문은 우리 부서가 외국 관할권의 명시된 정책 이해에 영향을 줄 수도 있는 해결책을 실행하기 위한 결정의 일부가 되어야 합니다. 우리가 미국에 유사한 영향을 미칠 수도 있는 외국 집행 당국의 결정에 이 같은 부분이 고려되기를 기대하듯이 말입니다.

외국 관할권들은 자신들의 법을 집행할 권리가 있습니다. 이러한 법이 우리의 법과 다르다고 할지라도 말입니다. 하지만 국제예양에 대한 우려가 발생하는 부분에서는, 외국 집행 당국이 실행한 해결책이 미국의 IP 권리에 영향을 미친다면 분명 이러한 우려가 발생할 가능성이 크기 때문에, 우리는 이들이 우리의 정책 우려사항을 이해하고, 이들이 추구하는 해결책의 여러 측면을 우리가 이해할 수 있도록 해당 집행 당국이 우리와 함께 교류하도록 초청하고 장려합니다.

이러한 사안을 다루도록 우리를 도와주는 민간 당사자들을 위한 핵심적인 역할도 있습니다. 세계에 경쟁 법률을 집행하는 140 개의 관할권이 있으므로, 우리는 미국 정책 이익에 영향을 줄 수도 있는 모든 법 집행 행위에 대해 인지할 수 없습니다. 당사자들은 갈등이 처음 발견되면, 잠재적인 갈등에 대한 정보를 제공함으로써 우리에게 도움을 줄 수 있습니다.

또한, 우리는 우리 대로, 오늘과 같은 다양한 연설을 통해서 그리고 ICN 이나 OECD 와 같은 국제기구를 통해서 지적 재산을 보호하는데 있어 미국의 이해에 대해 지속적으로 명확하게 소통해나갈 것입니다. 많은 분들께서 아시는 대로, 델라힘 차관은 이미 혁신, 특히 기술적 표준 설정의 맥락에서의 혁신을 촉진하는데 있어서의 우리 부서의 관심에 대해 설명하는 몇 번의 연설을 한 바 있습니다.

1787 년 작성된 미국 헌법 1 조항은 명시적으로 지적 재산권의 중요성을 인정하고 있습니다. 미국 헌법 1 조항은 미의회에, “작가 및 발명가들에게 해당 인들의 글과 발견에 대한 독점적인 권리를 제한된 시간 동안 보장해줌으로써, 과학과 유용한 예술의 진전을 촉진할 수 있는 권한을 부여합니다.” 반독점 부서는 미국 특허 부여가 우리의 헌법이 의도했던, 독창성과 기업가 정신에 인센티브를 주겠다는, 바로 그 목표를 달성할 수 있도록 보장하기를 원합니다.

외국 경쟁 집행이 이러한 인센티브에 영향을 줄 때, 미국의 이해는 부정적인 영향을 받을 수도 있습니다. 이런 경우, 우리는 우리의 국제 상대 당국과 교류하기를 원하고, 상대국도 우리에게 연락을 해 주실 것을 청합니다. 특히 국경을 넘나드는 IP 라이선싱의 결과로, 국가들이 점점 더 상호 연결되어가고 있기 때문에, 우리는 외국 상대 당국과의 관련 대화를 우선과제로 생각하고 있습니다.

제가 반독점 부서를 대표하여 서울에 처음 왔던 이래, 거의 20 년동안, 전세계적으로 반독점법 집행에 있어 기하급수적인 성장이 있었을 뿐 아니라 건전하고 효과적인 집행을 보장하기 위해 경쟁 당국들 간에 국제적인 협력에 있어서도 그만큼의 성장이 있었습니다.

그럼에도 불구하고, 여전히 우리의 협력을 좀 더 넓혀나가야 할 필요가 있는 우려할만한 영역들이 남아있습니다. 사실, 내일 워싱턴 D.C 에서 있을 외교 위원회에서, 델라힘 차관은 글로벌 반독점 법 집행에 있어 절차적 표준의 통합을 촉진하는 방법들에 대한 새로운 생각에 대해 논의할 것입니다. 저는 여기 계시는 모든 분들께 내일 이 연설이 온라인으로 올라오면 찾아보시기를 권해드리고 싶습니다.

미법무부는 국제 협업을 육성하고 건전한 반독점법 집행을 장려하며, 물론 활발한 경쟁을 보호하고 촉진시켜줄 이니셔티브를 지원하는데 굳은 의지를 가지고 있습니다.

**연사:**

차관보

**첨부문서(들):**

준비된 연설 다운로드 받기

**주제(들):**

반독점

지적 재산권

**부분(들):**

반독점 부서