

보복은 피할 수 있었다

미국 기업을 차별적으로 규제한 외국 정부 공무원의 미국 입국·체류를 제한하는 이민법 개정안¹이 발의됐다. 미국 기업을 차별적으로 조사하거나 과징금·세금 등의 제재를 주도한 외국 공무원을 입국 금지 및 추방 대상에 포함하는 것이 골자다. 이 법안의 등장은 국제 경쟁정책이 불행한 방향으로 확산되고 있음을 보여주는 동시에, 절차적 공정성에 대한 신뢰 붕괴라는 더 근본적인 제도적 문제를 드러낸다. 특히 최근 한국을 겨냥한 미국 하원 법사위의 중간 직원 보고서²가 나온 직후라는 점에서, 한국은 이 법안을 더욱 무겁게 받아들여야 한다.

이 분쟁은 단순한 경쟁법상의 견해 차이로 치부할 수 없다. 경쟁법 집행의 정당성은 결론의 타당성뿐 아니라 그 결론에 이르는 절차의 공정성에도 달려 있다는 사실을 다시 일깨워준다. 기업과 정부, 투자자가 규제기관의 공정한 운영을 더 이상 신뢰하지 않게 되면, 법적 분쟁은 순식간에 외교 갈등과 경제적 보복으로 번진다.

이번 논란은 하루아침에 생겨난 것이 아니다. 지금 워싱턴을 움직이는 절차적 공정성에 대한 우려는 20 년에 걸쳐 축적된 결과다. 2005 년 미국 법무부는 한국 공정거래위원회가 마이크로소프트 사건에서 부당한 규제조치에 대해 이례적으로 공개적인 이의를 제기했다³. 10 년 뒤 공정위가 퀄컴에 부당한 기록적 과징금은 절차 자체가 쟁점이 됐다. 퀄컴은 사건 파일에 접근할 수 없었고 증인을 대질할 기회도 박탈당했다며, 이것이 한·미 자유무역협정이 보장하는 절차적 안전장치를 위반한 것이라고 주장했다⁴. 이 문제는 결국 2019 년 미국 정부가 행정심리의 피심사인이

¹ Nam Hyun-woo, "US Bill Targets Foreign Officials over Alleged Discrimination against American Firms," *The Korea Times*, July 28, 2026, <https://www.koreatimes.co.kr/business/companies/20260728/us-bill-targets-foreign-officials-over-alleged-discrimination-against-american-firms>.

² U.S. House Committee on the Judiciary, "New Report Exposes South Korea's Discriminatory Attacks on American-owned Businesses," press release, July 1, 2026, accessed August 3, 2026, <https://judiciary.house.gov/media/press-releases/new-report-exposes-south-koreas-discriminatory-attacks-american-owned>.

³ U.S. Department of Justice, Antitrust Division, "Statement of Deputy Assistant Attorney General J. Bruce McDonald Regarding Korean Fair Trade Commission's Decision in Its Microsoft Case," press release, December 7, 2005, https://www.justice.gov/archive/atr/public/press_releases/2005/213562.pdf.

⁴ Fierce Network, "Qualcomm Vows to Fight Korean Fine over Business Practices," n.d., accessed August 3, 2026, <https://www.fierce-network.com/wireless/qualcomm-vows-to-fight-korean-fine-over-business-practices>.

자신에게 불리한 증거를 검토하고 반박할 합리적 기회를 보장받아야 한다며 KORUS 협정상 최초의 협의를 요청하는 데까지 이어졌다⁵.

한국은 이 협의 요청에 일부 제도 개혁으로 응답했다. 2020 년 개정된 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」은 현장조사 시 정보공개 의무를 강화하고, 피심사인의 증거 접근권을 확대하며, 결정과 그 사유에 대한 고지 절차를 개선했다. 즉, 당시에는 절차적 소통이 실제로 작동했던 셈이다.

그럼에도 한국을 둘러싼 절차적 공정성 논란은 사라지지 않고 있다. 아이러니한 것은, 국제경쟁네트워크(ICN)가 이미 이런 갈등을 예방할 로드맵을 오래전부터 마련해 두었다는 사실이다. ICN 은 수십 년간 절차적 공정성을 효과적인 경쟁법 집행의 초석으로 강조해 왔으며, ICN 의 조사절차에 관한 권고실무⁶는 경쟁당국에 협의 사실의 신속한 통지, 실질적인 반론 기회, 투명한 절차 운영, 기밀정보 보호, 공정한 의사결정, 이유가 명시된 서면 결정 등을 권고한다. 이러한 원칙들은 집행이 합법적일 뿐 아니라 명백히 공정하다는 점을 입증함으로써 경쟁당국의 정당성을 뒷받침하도록 설계됐다.

트럼프 1 기 행정부는 ICN 의 경쟁기관 절차 프레임워크(CAP)⁷를 통해 이 비전을 한층 구체화했다. 실체법의 조화를 추구하는 다른 국제 논의와 달리, CAP 은 법 전통이 서로 다른 관할권이라도 절차적 공정성이라는 공통 원칙에는 합의할 수 있다는 점을 전제로 한다. 참여국 경쟁당국들은 투명성, 비차별, 공정성, 적법절차, 기밀성, 독립적 심리 접근권 등을 자발적으로 준수하겠다고 서약했다. OECD 역시 2021 년 투명성과 절차적 공정성에 관한 권고⁸를 통해 이 같은 원칙적 틀을 뒷받침했다.

⁵ Reuters, “U.S. Demands South Korea Improve Competition Hearing Procedures,” *Investing.com*, July 9, 2019, <https://www.investing.com/news/economy-news/us-demands-south-korea-improve-competition-hearing-procedures-1918360>.

⁶ International Competition Network, *ICN Recommended Practices for Investigative Process*, n.d., accessed August 3, 2026, <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/05/RPs-Investigative-Process.pdf>.

⁷ International Competition Network. *ICN Recommended Practices for Investigative Process*. n.d. Accessed August 3, 2026. <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/05/RPs-Investigative-Process.pdf>.

⁸ OECD, “Transparency and Procedural Fairness in Competition Law Enforcement,” accessed August 3, 2026, <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/competition-enforcement/transparency-and-procedural-fairness-in-competition-law-enforcement.html>.

경쟁당국은 본질적으로 논쟁적인 결정을 내리는 기관이다. 기업을 조사하고, 막대한 과징금을 부과하며, 급변하는 시장에 개입한다. 기업들도 모든 조사가 자신에게 유리하게 끝나기를 기대하지는 않으며, 그럴 필요도 없다. 다만 기업이 합리적으로 요구할 수 있는 것은, 조사를 규율하는 규칙이 투명하고 예측 가능하며 국적과 무관하게 동등하게 적용돼야 한다는 원칙이다. 이 점에서 절차적 공정성은 개별 사건 당사자의 이해를 넘어서는 기능을 수행한다. 그것은 규제기관이 정당성을 확보하는 근본적인 메커니즘이다.

이 정당성이 중요한 이유는 현대 경제가 결국 신뢰를 기반으로 작동하기 때문이다. 투자자는 자본을 투입하기 전에 해당 국가의 사법제도의 견고함, 재산권 보호 수준, 계약 이행 가능성을 지속적으로 평가한다. 규제기관 역시 이와 유사한 검증대에 오른다. 기관이 일관되게 공정성, 투명성, 책임성을 보여주면 기업은 규제 리스크를 투자 결정에 합리적으로 반영할 수 있다. 반대로 절차가 불투명하고 일관성이 없으며 선택적으로 적용된다는 인식이 확산되면, 불확실성이 커지고 투자자는 더 높은 위험 프리미엄을 요구하거나 투자를 유예하거나, 제도적으로 더 예측 가능한 관할권으로 자본을 이동시킨다.

이런 의미에서 절차적 공정성은 일종의 경제 인프라다. 신뢰할 수 있는 교통망이 교역을 뒷받침하듯, 신뢰할 수 있는 규제기관은 투자를 뒷받침한다. 공정한 절차는 불확실성을 줄이고 정부 의사결정에 대한 신뢰를 높이며, 경쟁시장이 의존하는 법치주의의 기반을 강화한다.

한 정부가 자국 기업이 상대국에서 동등한 절차적 대우를 받는지 의심하기 시작하면, 경쟁법을 둘러싼 견해 차이는 곧바로 제도적 신뢰에 대한 분쟁으로 전환된다. 입법부가 보복성 조치에 나서는 것은 특정 집행 결정 자체에 반대해서가 아니라, 그 결정을 낳은 절차의 공정성을 의심하기 때문이다.

이번 대립은 결코 불가피한 결과가 아니었다. 국제적으로 공인된 절차적 안전장치가 일관되게 준수됐다는 명확한 증거가 있었다면, 지금의 논란은 정치적 쟁점으로 비화하지 않았을 가능성이 크다. 절차적 공정성이 어려운 사건에서 발생하는 견해 차이 자체를 없앨 수는 없지만, 차별적 처우라는 인식을 크게 낮춰 외교적·경제적 보복으로 이어질 위험을 줄일 수 있다는 점은 분명하다.

절차적 공정성은 사례별로 논쟁할 대상이 아니라 객관적으로 측정 가능한 지표다. 독립적이고 기준에 기반한 평가체계는 경쟁당국에는 국제 기준 준수를 입증할 신뢰할 만한 수단을, 기업에는 규제 리스크를 가늠할 근거를, 정부에는 개별 분쟁에 매몰되지 않는 보다 신뢰할 만한 집행 평가 잣대를 제공한다.

이러한 접근이 가져올 혜택은 개별 이해관계자를 넘어 폭넓게 퍼진다. 기업은 더 큰 규제 예측 가능성을 확보하고, 경쟁당국은 결정의 신뢰도와 정당성을 높이며, 정부는 상대국의 차별적 처우를 의심할 근거를 줄이고, 투자자는 자신이 자본을 투입하는 시장의 제도적 질과 예측 가능성에 더 큰 확신을 갖게 된다.

이번 논란은 또한 강력한 법 집행과 강력한 절차적 안전장치가 서로 상충하는 목표가 아니라는 점을 보여준다. 오히려 둘은 상호 강화 관계에 있다. 공정한 절차를 일관되게 적용하는 기관은 집행의 실효성과, 그 결정에 정당성을 부여하는 공공의 신뢰를 동시에 확보한다.

오늘날 국가는 조세정책, 인프라, 혁신 역량뿐 아니라 제도의 신뢰도를 통해서도 경쟁한다. 그런 만큼 절차적 공정성은 국가 경쟁력의 핵심 요소로 다뤄져야 한다. 투명하고 공정하며 예측 가능한 규제 절차로 알려진 관할권은 불확실성을 줄이고 법치주의에 대한 신뢰를 강화함으로써, 장기적 관점의 투자자에게 더 매력적인 시장으로 자리매김한다.

이번에 발의된 미국 법안은 하나의 경고로 읽어야 한다. 절차적 공정성에 대한 신뢰가 무너지는 순간, 경쟁 분쟁은 통상 분쟁으로, 규제상의 견해 차이는 외교적 대치로, 국제 경제협력은 보복의 악순환으로 변질될 수 있다.

Retaliation Was Avoidable

The introduction of U.S. legislation targeting foreign officials accused of discriminating against American companies⁹ marks an unfortunate escalation in international competition policy. The legislation reflects a deeper institutional problem: a loss of confidence in procedural fairness. This is particularly a concern in Korea given the recent House Judiciary interim staff report against Korea¹⁰.

This dispute should not be viewed merely as a disagreement over competition law. It is a reminder that the legitimacy of competition enforcement depends as much on the fairness of the process as on the correctness of the outcome. When businesses, governments, and investors lose confidence that regulatory institutions operate impartially, legal disputes quickly evolve into diplomatic conflicts and economic retaliation.

Nor did this controversy arise overnight. The procedural fairness concerns now animating Washington have been building for two decades. In 2005, the U.S. Department of Justice took the unusual step of publicly questioning the remedy imposed by the Korea Fair Trade Commission in its Microsoft case¹¹. A decade later, the imposition by the KFTC against Qualcomm of a record fine became a flashpoint over process itself. Qualcomm argued that it had been denied access to the case files¹² and the ability to cross-examine witnesses, which it said violated safeguards guaranteed under the U.S.-Korea Free Trade Agreement. By 2019, this led to the United States government's request of the first ever consultations¹³ under KORUS that respondents in administrative hearings must have a reasonable opportunity to review and rebut the evidence against them.

Korea responded to the 2019 consultations with some reform. The 2020 amendments to the Monopoly Regulation and Fair Trade Act strengthened disclosure obligations in on-site investigations, expanded respondents' access to evidence, and improved notice of decisions and their grounds. Procedural engagement, in other words, worked.

⁹ Nam Hyun-woo, "US Bill Targets Foreign Officials over Alleged Discrimination against American Firms," *The Korea Times*, July 28, 2026, <https://www.koreatimes.co.kr/business/companies/20260728/us-bill-targets-foreign-officials-over-alleged-discrimination-against-american-firms>.

¹⁰ U.S. House Committee on the Judiciary, "New Report Exposes South Korea's Discriminatory Attacks on American-owned Businesses," press release, July 1, 2026, accessed August 3, 2026, <https://judiciary.house.gov/media/press-releases/new-report-exposes-south-koreas-discriminatory-attacks-american-owned>.

¹¹ U.S. Department of Justice, Antitrust Division, "Statement of Deputy Assistant Attorney General J. Bruce McDonald Regarding Korean Fair Trade Commission's Decision in Its Microsoft Case," press release, December 7, 2005, https://www.justice.gov/archive/atr/public/press_releases/2005/213562.pdf.

¹² Fierce Network, "Qualcomm Vows to Fight Korean Fine over Business Practices," n.d., accessed August 3, 2026, <https://www.fierce-network.com/wireless/qualcomm-vows-to-fight-korean-fine-over-business-practices>.

¹³ Reuters, "U.S. Demands South Korea Improve Competition Hearing Procedures," *Investing.com*, July 9, 2019, <https://www.investing.com/news/economy-news/us-demands-south-korea-improve-competition-hearing-procedures-1918360>.

The concerns about procedural fairness continue in Korea. The irony is that the international competition community has already developed a roadmap to avoid precisely this outcome. For decades, the International Competition Network (ICN) has promoted procedural fairness as a cornerstone of effective competition enforcement. Its Recommended Practices for Investigative Process¹⁴ encourage competition authorities to provide timely notice of allegations, meaningful opportunities to respond, transparent procedures, protection of confidential information, impartial decision-making, and reasoned written decisions. These principles were designed to strengthen the legitimacy of competition agencies by ensuring that enforcement is not only lawful but demonstrably fair.

The first Trump administration advanced this vision further by championing the ICN's Framework on Competition Agency Procedures (CAP)¹⁵. Unlike efforts to harmonize substantive competition law, CAP recognized that jurisdictions with different legal traditions could nevertheless commit to common principles of procedural fairness. Competition authorities voluntarily pledged to uphold transparency, non-discrimination, impartiality, due process, confidentiality, and access to independent review. The OECD reinforced this architecture with its 2021 Recommendation on Transparency and Procedural Fairness¹⁶.

Competition authorities inevitably make controversial decisions. They investigate firms, impose substantial penalties, and intervene in rapidly evolving markets. Businesses do not expect every investigation to end in their favor. Nor should they. What they reasonably expect is that the rules governing those investigations will be transparent, predictable, and applied equally regardless of nationality. Procedural fairness therefore serves a function that extends well beyond the parties to any individual case. It is the mechanism through which regulatory institutions earn legitimacy.

Institutional legitimacy matters because modern economies depend upon confidence. Investors routinely assess the strength of courts, the protection of property rights, and the enforceability of contracts before committing capital. Regulatory institutions deserve similar scrutiny. When agencies consistently demonstrate impartiality, transparency, and accountability, businesses can incorporate regulatory risk into their investment decisions. When procedures appear opaque, inconsistent, or selectively applied, uncertainty increases. Investors respond by demanding higher returns, delaying investment, or allocating capital to jurisdictions whose institutions they regard as more predictable.

In this sense, procedural fairness is a form of economic infrastructure. Just as reliable transportation networks support trade, credible regulatory institutions support investment. Fair

¹⁴ International Competition Network, *ICN Recommended Practices for Investigative Process*, n.d., accessed August 3, 2026, <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/05/RPs-Investigative-Process.pdf>.

¹⁵ International Competition Network, "ICN Framework on Competition Agency Procedures," adopted April 3, 2019, accessed August 3, 2026, <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/frameworks/competition-agency-procedures/>.

¹⁶ OECD, "Transparency and Procedural Fairness in Competition Law Enforcement," accessed August 3, 2026, <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/competition-enforcement/transparency-and-procedural-fairness-in-competition-law-enforcement.html>.

procedures reduce uncertainty, increase confidence in government decision-making, and reinforce the rule of law that competitive markets depend upon.

When governments begin to question whether foreign companies receive equal procedural treatment, disagreements over competition law become disputes over institutional trust. Legislatures respond with retaliatory measures not simply because they disagree with a particular enforcement decision, but because they doubt the fairness of the process that produced it.

This escalation was not inevitable. Had there been a clear demonstration that internationally recognized procedural safeguards were consistently followed; the current controversy might never have become a political issue. Procedural fairness cannot eliminate disagreement over difficult cases, but it can greatly reduce perceptions of discrimination that fuel diplomatic and economic retaliation.

Procedural fairness can also be measured objectively rather than debated through isolated cases. Independent, criteria-based assessments give competition authorities a credible way to demonstrate compliance with international standards, help businesses evaluate regulatory risk, and provide governments with a more reliable basis for assessing enforcement than drawing conclusions from individual disputes.

The benefits of such an approach extend across more broadly. Businesses gain greater regulatory certainty. Competition authorities strengthen the credibility and legitimacy of their decisions. Governments have fewer reasons to suspect discriminatory treatment. Investors gain greater confidence in the quality and predictability of the institutions that govern the markets in which they invest.

The current controversy also demonstrates that strong enforcement and strong procedural safeguards are not competing objectives. Rather, they reinforce one another. Agencies that consistently apply fair procedures enhance both the effectiveness of their enforcement and the public confidence that gives those decisions legitimacy.

Today, countries compete not only through tax policy, infrastructure, and innovation, but also through the credibility of their institutions. Procedural fairness should therefore be viewed as an important element of national competitiveness. Jurisdictions known for transparent, impartial, and predictable regulatory processes are more attractive to long-term investors because they reduce uncertainty and strengthen confidence in the rule of law.

The proposed U.S. legislation should serve as a warning. When confidence in procedural fairness erodes, competition disputes can become trade disputes, regulatory disagreements can escalate into diplomatic confrontations, and international economic cooperation can give way to retaliation.