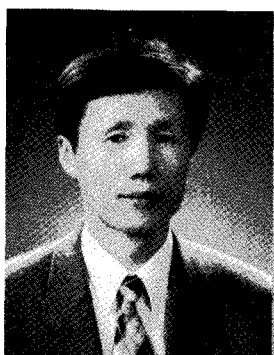


시애틀의 잠 못 이루는 경쟁정책



한 철 수
공정위 국제업무2과장

21세기의 세계경제질서를 짜기 위한 시애틀 각료회의가 뉴라운드 즉 제9차 다자간 무역협상을 출범시키지 못하고 중단되고 말았다. 잘 알려져 있다시피 시애틀 각료회의가 무산된 가장 큰 중요한 이

유는 노동기준문제와 반덤핑을 둘러싸고 미국과 여타국가간에 입장이 첨예하게 대립된 데에 있다. 미국은 WTO체제 내에 노동기준에 관한 규범을 수립하여 개도국들의 노동비용을 높임으로써 자국 산업의 경쟁력을 높이고 일자리를 늘리겠다는 속셈인데 값싼 노동력이 유일한 비교우위인 개도국들이 이를 수용할 수는 없는 일이었다. 반덤핑은 노동기준과는 정반대의 상황이 전개되었는데, 미국을 제외한 대부분의 나라가 현재 보호주의적 조치로 남용되고 있는 반덤핑조치의 개선문제를 뉴 라운드 협상의제로 포함시키는 것을 지지한 반면 미국은 이에 결사 반대하였다. 이 역시 자국 노동계를 의식한 것이었다.

농산물 역시 입장조율이 어려웠던 분야였지만 투자와 경쟁정책분야도 국가간 입장대립이 치열한 분야였다. 시애틀 각료회의는 농산물, 시장접근, 우루과이라운드 협상결과의 이행, 뉴 이슈,

WTO시스템 개선 등 다섯 개 작업반으로 나누어 진행되었는데 뉴 이슈 작업반이 다루는 이슈 중에서 의견대립이 가장 치열한 분야가 투자와 경쟁정책 분야였다. 작업반별 논의가 본격 진행된 '99년 12월 2일, 투자와 경쟁정책문제 논의를 위한 20개 주요국 협의가 열렸는데 과거 3년 동안 제네바에서 반복되었던 국가간 입장대립이 밤새 지루하게 이어져 글자 그대로 '시애틀의 잠 못 이루는 밤'이었다. 우리나라와 EU, 일본, 스위스, 뉴질랜드, 체코 등 동구권, 칠레 등 일부 중남미 국가들은 국제무역과 투자의 안정성과 예측가능성 증대를 위하여 국제경쟁규범 제정에 관한 다자간 협상개시가 필요하다고 주장한 반면, 미국과 아울러 인도, 파키스탄, 이집트 등 강성개도국과 아세안, 홍콩 등은 시기상조라고 강력 반대하였다. 결국, 지금까지 해왔던 무역과 경쟁정책의 상호작용에 관한 연구분석작업을 계속하여 그 결과를 제 4차 각료회의에 보고하고 그 때 협상개시 여부를 결정한다는 어정쩡한 타협안이 의장에 의해 마련되었으나 12월 3일 밤, 시애틀 각료회의 의장인 바세프스키 미국 통상대표에 의해 각료회의 전체의 중단이 선언됨에 따라 이마저 휴지조각이 되고 말았다.

경쟁정책에서 제일 앞서 나가고 있는 미국이 다자간경쟁규범 제정에 관한 협상을 앞장서 반대하고 있는 이유는 과연 무엇일까? 미국이 표면적으로 내세우고 있는 이유는 경쟁법 자체가 없는 나라도 많고 또 경쟁법이 있는 경우에도 그 실제

미국이 다자간경쟁규범 제정에 관한 협상을 반대하는 가장 큰 이유는 장차 다자간 경쟁규범이 제정될 경우 이는 결국 반덤핑제도의 폐지 내지는 대폭적인 개선 압력으로 작용할 것이란 염려이다. 경제학적 관점에서 볼 때 반덤핑이란 경제적 후생 증대와 배치되기 때문에 그 존립근거를 찾기 어려우며 독점이익을 창출하는 전략적 덤핑이나 약탈가격 덤핑만 규제하여야 한다는 것이 대부분의 경제학자들의 확고한 견해이다.

적 내용들이 너무 달라 통일된 규범을 만들기 어렵다는 것이다. 또한, 경쟁법 집행에 있어서 국가 간 협력이 필요한 경우에는 나라별로 양자협정을 체결해서 해결할 수 있다는 점도 내세우고 있다. 두 말할 필요도 없이 진짜 이유는 딴 데 있음은 물론이다.

미국이 다자간경쟁규범 제정에 관한 협상을 반대하는 이유는 크게 보아 네 가지로 정리할 수 있는데 가장 큰 이유는 장차 다자간 경쟁규범이 제정될 경우 이는 결국 반덤핑제도의 폐지 내지는 대폭적인 개선 압력으로 작용할 것이란 염려이다. 흔히들 반덤핑제도는 무역정책상의 조치로서 경쟁법과는 별개의 문제로 생각하기 때문에 언뜻 이해가 가지 않을 수도 있으나 사실은 그렇지 않다. 경제학적 관점에서 볼 때 반덤핑이란 경제적 후생 증대와 배치되기 때문에 그 존립근거를 찾기 어려우며 독점이익을 창출하는 전략적 덤핑이

나 약탈가격 덤핑만 규제하여야 한다는 것이 대부분의 경제학자들의 확고한 견해이다. 이에 관해서는 이미 1995년 OECD/경쟁법정책위원회 회의에서 경제학자 윌리그(R. Willig)와 미국 당국자간에 논전이 이루어진 바 있고 미국의 KO패로 끝난 바 있다. 둘째로, 경쟁법 집행과 관련된 문제를 들 수 있다. 미국의 경우 경쟁법 사건은 대부분 법원의 최종 판단에 의하기 때문에 행정부 의지대로 경쟁법 집행을 다자간규범에 합치시키기 어렵다는 난점이 있다. 예를 들어 미 사법부는 수직적 제한에 대하여 효율성 증진 효과를 감안, 다른 나라에 비하여 매우 너그러운 입장을 취하는데 이러한 미 사법부의 입장이 향후 다자간규범에 배치될 경우 미 정부는 곤혹스러운 처지에 빠질 수 있는 것이다. 셋째 이유로는 관료주의를 들 수 있다. 미국의 두 경쟁당국, 법무부와 연방거래위원회는 경쟁정책이 WTO체제로 편입됨으로써 경쟁정책 운영에 무역당국의 입김이 개재되는 것을 바라지 않고 있다. 마지막으로, 미국 입장에서는 다자간규범의 기대이익이 양자협정 체제보다 크지 않다는 점을 들 수 있다. 국제무역과 관련되는 경쟁법 문제에 있어서 미국의 주요 관심사항의 하나는 시장봉쇄(market foreclosure) 효과를 가지는 반경쟁행위인데 다자간규범으로 이를 규율하기가 여의치 않다는 점이다. 즉, 어떤 나라의 기업들간 수직적 제한에 의하여 외국 상품이나 서비스의 시장진입이 저지될 경우에도 이러한 수직적 제한의 효율성 증진 효과가 경쟁제한 효과보다 큰 것으로 판단된다면 합리원칙상 이를 위법행위라고 할 수 없을 것이고 그러한 제한에 의하여 불이익을 받은 집단이 우연히 국내 사업자가 아니라 외국 상품이나 서비스라고 하여 국제협정 위반이라고 하기는 어렵다는 것이다. 반면, 다자간규범이 없다면 국제적인 행위준칙에 얽매일 필요가

없으니 미국과 같이 힘이 있는 나라는 오히려 양자간 압력에 의하여, 또는 자국법의 일방적인 역외 적용에 의하여 목적하는 바를 달성할 수 있을 것이다. 한편, 국제카르텔이나 국제합병 등 경쟁법 집행상의 다른 이슈들은 양자협정에 의하여 해결할 수 있다는 복안을 가지고 있는 것으로 해석된다.

과연 미국이 내세우고 있는 주장들은 타당한 것인가? 우선 경쟁법이 없는 나라도 많고 또 나라마다 경쟁법 내용이 다르기 때문에 국제규범을 만들기 어렵다는 주장을 검증해보자. 아이러니컬하게도 미국이 내세우고 있는 이유는 오히려 국제경쟁규범이 만들어져야 하는 이유라고 할 수 있다. 공정한 게임이 이루어지려면 운동장이 네모 반듯하고 평평해야 하는데 어떤 나라는 경쟁법이야 없애고 있다 하더라도 나라마다 그 내용이 달라서 국내외 기업간의 경쟁기회가 균등해질 수 없기 때문이다. 뿐만 아니라, 국제무역과 투자에 있어서 예측가능성, 투명성, 안정성이 떨어지고 기업들의 거래비용이 늘어나게 된다. 이 나라에서는 영업행태를 이렇게 맞추고 저 나라에서는 저렇게 맞추어야 하기 때문이다. 그러면 이러한 문제들이 양자협정의 양적 팽창으로 해결될 수 있는가? 대답은 '글썩을시다'이다. 물론, 국제카르텔, 초국경적 영향을 미치는 반경쟁행위, 시장분쇄효과를 갖는 수직적 제한 등을 양자협력을 통하여 해결할 수도 있다. 그러나 국제교역상 의미있는 국가들을 모두 포괄할 정도로 양자협정을 확대하는 작업은 너무 복잡하고 고통스럽고 비용이 많이 드는 과정이 될 것이 틀림없다. 100여개 국이 각각 일대일로 양자협정을 맺는 과정과 양자협정 체결 이후 실제 운영과정을 생각해보라. 각국 경쟁당국으로서도 엄청난 행정비용이 들것이요 기업들로서도 막대한 순응비용이 들것이다. 상대국에 따라

미국 주장대로라면

수출국 정부에 의한 국내시장

보호조치나 수출국내의

독과점적 시장구조의 방치에 따른

독과점적 이윤을 바탕으로 한

소위 '전략적 덩핑'에 한하여

반덤핑 조치가 허용되어야 할 것이나

현행 반덤핑제도는 일정 수준 이상의

수출가격과 국내가격간의 차이,

국내산업에 대한 피해 두 가지만을

구성요건으로 하고 있다.

협정내용이 조금씩 다를 수 밖에 없을 것이기 때문이다.

미국의 주장처럼 반덤핑은 영원히 경쟁법과는 딴 세상에서 운영되어야 하는가? 미국은 반덤핑 제도는 민간의 반경쟁적 관행에 대한 구제수단으로 고안된 것이 아니라 시장을 왜곡하는 정부의 산업정책에서 비롯된 인위적 우위와 국가간 경제적 제도의 차이에서 비롯된 불공평을 치유하기 위한 수단이라고 주장한다. 미국의 주장이 옳다면 그러한 두 가지 연유에서 비롯된 덩핑에 대해서만 반덤핑 조치가 가능하도록 제도가 설계되고 운영되어야 할 것이다. 그러나 우리가 알다시피 현행 반덤핑제도는 그렇지 못하다. 미국 주장대로라면 수출국 정부에 의한 국내시장 보호조치나 수출국내의 독과점적 시장구조의 방치에 따른 독과점적 이윤을 바탕으로 한 소위 '전략적 덩핑'에 한하여 반덤핑 조치가 허용되어야 할 것이나 현

**다자간 규범의 실제적 의무규정을
정함에 있어서 가격담합, 시장분할과 같
은 경성카르텔 등 각 국 제도에
별 차이가 없는 사항만 의무로
규정하고 합리원칙이 적용되는
수직적 제한에 대해서는 일반적인
가이드 라인만 정하는 한편,
다자 차원의 분쟁해결에 있어서도
개별 사건에 대한 각국의 결정은
분쟁해결 대상에서 제외하도록 한다면 별
다른 문제가 없을 것이다.**

행 반덤핑제도도 일정 수준 이상의 수출가격과 국내가격간의 차이, 국내산업에 대한 피해 두 가지만을 구성요건으로 하고 있다. 이에 따라, 일시적인 과잉 재고를 정리하기 위한 경기순환적 덤핑, 새로운 시장을 개척하기 위하여 시장진입 초기에 시행하는 시장확장적 덤핑에까지 반덤핑조치가 무차별적으로 부과되고 있다. 이러한 덤핑들은 수입국내의 경쟁자를 쫓아냄으로써 덤핑 사업자가 장기적으로 독점이익을 향유하게 되기보다는 수입국의 소비자들이 보다 싼 값에 상품을 구입할 수 있게 됨으로써 소비자들에게 이익이 될 뿐만 아니라, 시장에 경쟁자 수를 늘림으로써 경제 효율을 증진시키는 순기능이 더 큰 법이다. 미국의 반덤핑제도 담당기구의 하나인 국제무역위원회도 미국에서 1991년에 부과된 총 90억불의 반덤핑관세가 미국경제에 15억9천만불의 순비용을 발생시켰다는 연구결과를 발표한 바 있다. 물

론 반덤핑제도를 일거에 경쟁법상의 약탈적 가격 설정행위에 대한 규제로 수렴하는 것은 어느 나라든지 정치적으로 수용하기가 매우 어려운 문제이다. 반덤핑제도는 또한 무역 자유화에 따른 조정비용을 감소시킴으로써 정치적인 차원에서 각국이 자유무역질서를 보다 용이하게 받아들일 수 있게 하는 순기능이 있는 것도 사실이다. 그러나 진정한 의미에서 글로벌 이코노미라는 것은 전세계의 시장이 명실 공히 하나의 시장으로 통합되는 것을 의미한다고 할 때 가격차별행위에 대한 구체조치가 국내시장 따로 국제시장 따로 운영된다는 것은 설득력이 없다고 할 것이다. 따라서 장기적으로 반덤핑제도는 정부의 정책적 배려에 의하여 조성된 인위적 우위에 대한 규제와 아울러 경쟁법상의 약탈적 가격설정행위 즉 시장에서 경쟁자를 쫓아내고 독점이익을 향유하려는 목적으로 이루어지는 덤핑만 규제되도록 제도의 전환이 이루어져야 할 것이다.

다자간경쟁규범이 만들어질 경우 자국의 경쟁법 집행에 곤란이 초래될 것이라는 미국의 염려 또한 다자간규범을 어떻게 마련하느냐에 따라 충분히 해결될 수 있는 문제이다. 다자간 규범의 실제적 의무규정을 정함에 있어서 가격담합, 시장분할과 같은 경성카르텔 등 각 국 제도에 별 차이가 없는 사항만 의무로 규정하고 합리원칙이 적용되는 수직적 제한에 대해서는 일반적인 가이드 라인만 정하는 한편, 다자 차원의 분쟁해결에 있어서도 개별 사건에 대한 각국의 결정은 분쟁해결 대상에서 제외하도록 한다면 별다른 문제가 없을 것이다.

21세기 경쟁정책의 앞에는 많은 도전이 다가오고 있다. 경제의 글로벌화가 진행됨에 따라 국제 카르텔이 증가하고 있는 것으로 판단되나 이에 대한 구체조치는 미국, EU 등 극히 일부 국가에

서만 이루어지고 있다. 최근에 미국이 적발한 라이신, 비타민, 흑연전극 등의 국제카르텔에 부과된 벌금이 십수억불에 달하는 것만 보아도 국제카르텔의 폐해를 짐작할 수 있다. 그러나 미국, EU의 경쟁당국이 한국 소비자에게 피해를 끼치는 국제카르텔에 관심을 가지고 이를 구제해줄 리 없다. 이러한 문제를 해결하기 위해서도 우리는 여러 나라의 경쟁당국과 정보교환 등 협력을 강화할 당위성이 있다. 1990년대 중반 이후 크게 늘어나고 있는 국제 거대합병도 경쟁당국간 협력 증대를 필요로 하는 분야이다. 경쟁당국간 협력체제를 강화하여 효율성 증진효과가 큰 합병은 빨리빨리 통과시켜 기업의 비용을 줄여주고 문제가 있는 건은 제대로 걸러내야 할 것이다. 인터넷 거래의 증가에 따른 반경쟁행위 문제, 경쟁당국간 관할권 문제도 국제협력을 통하여 해결해야 할 분야이다. 언제까지 힘있는 나라만 역외적용을 통해 해결하는 정글상태를 방치할 것인가? 그런 방식은 건전한 다자간 무역체제 확립에 역행하는 일이다.

안타깝게도 시애틀 각료회의는 21세기 새로운 국제교역질서를 짜기 위한 뉴 라운드를 출범시키지 못하고 물밑으로 잠수하고 말았다. 제네바에서의 고위급 협의 또는 새로운 각료회의가 언제 결실을 보게 될지는 불투명하며 뉴라운드도 개시되더라도 가까운 시일내에는 WTO 차원의 다자간 경쟁규범이 만들어지기는 어려울 것으로 보인다. 그러나 위에서 본 바와 같이 글로벌 시대에 국제 경쟁규범은 국제교역질서의 한 축으로 등장하여야만 할 필요가 있다. WTO에서도 국제경쟁규범의 필요성 그 자체에 대해서는 부정하는 나라가 없었으며 다만 그 시기와 형태, 다루어야 할 포럼에 대해서만 이견이 노출되고 있다고 할 수 있다. 따라서 비록 시간은 많이 걸릴지라도 결국은 다자간 경쟁규범이 만들어지리라고 본다. 다자간규범

글로벌 시대에 국제 경쟁규범은 국제교역질서의 한 축으로 등장하여야만 할 필요가 있다. WTO에서도 국제경쟁규범의 필요성 그 자체에 대해서는 부정하는 나라가 없었으며 다만 그 시기와 형태, 다루어야 할 포럼에 대해서만 이견이 노출되고 있다고 할 수 있다. 따라서 비록 시간은 많이 걸릴지라도 결국은 다자간 경쟁규범이 만들어지리라고 본다.

이 만들어지기 전에도 국제 경쟁규범에 대한 수요는 현재하고 있으므로 다른 형태의 국제규범을 마련하기 위한 노력은 여러 차원에서 다양하게 진행될 것이다. 우선 양자협정이 수적으로나 지역적으로 계속 확산될 것이며 각종 지역협정에도 경쟁정책 관련 조항들이 그 양과 질을 더해 갈 것이다. OECD를 중심으로 한 연성법(soft law)의 제정도 계속될 것이며 2~30개 국가간의 복수국간 협정(plurilateral agreement) 제정도 시도될 수 있을 것이다. 이러한 여러 가지 접근방법들이 언제까지 계속될 것이며 다자간 규범은 언제 출현할 것인지, 어떤 것이 국제 경쟁규범의 지배적 형태로 자리잡을지, 현재로서는 예측이 어려운 형편이다. 쿠오바디스 경쟁정책? **공정**