

경쟁정책에 관한 효율적 국제협력방안



장 득 수
공정거래위원회 정책국 국제업무2과장

경쟁정책 국제규범화는 이제까지 산업정책이 경쟁정책보다 우선시 되어 경쟁제한행위가 선진국에 비해 광범위하게 인정되어 왔던 우리 경제의 운영방식과 정책기조 및 각 경제주체의 행동양식에 일대 전환을 가져올 것이다. 현재 전 세계적으로 이루어지고 있는 규제개혁과 경쟁법 집행강화 추세를 고려할 때 더욱 가속화되어 가고 있는 국가간 경쟁에서 살아남기 위해서는 모든 기업활동이 철저하게 시장의 원리에 의해 움직여지는 경쟁체제가 확립되어야 할 것이다.

I. 서론

WTO 출범 이후 기업들의 반경쟁적인 영업관행에 의한 사적 무역장벽을 제거하기 위한 논의가 새로운 통상이슈로 부각되었다. 경쟁제한적 시장구조로 인해 외국기업의 국내시장참여 자체가 제한될 경우 외국기업뿐만 아니라 국내외 소비자의 경제활동에 부정적 영향을 미치게 되고 이는 무역자유화를 지향하는 WTO의 근본정신에 위배된다는 현실적 인식이 확산된 결과였다. 이에 따라 국내시장의 반경쟁적인 사적무역장벽을 제거함으로써 국제무역을 증대하고, 초국경적 경쟁제한행위에 대한 효과적인 협력과 선진국의 일방적 역외적용 방지를 위해 WTO 무역경쟁작업반이 1996년 12월 WTO 일반 이사회 산하에 설치되었다. 이후 1998년 12월까지 7차례

개최된 동 작업반 회의를 통해 많은 논의가 있었으나 WTO 일반 이사회는 ① 최혜국대우, 내국민대우, 투명성원칙 등 WTO 원칙과 경쟁정책간의 상관관계, ② 기술협력 등 회원국간 협력과의 견교환 촉진, ③ 국제무역 촉진 등 WTO 목적달성에 경쟁정책이 기여할 수 있는 방안 등의 세 가지 주제에 대해 집중적으로 논의하고 있다. 이 중 두 번째 의제인 「경쟁정책분야 국제협력 촉진」은 새로운 WTO 다자간 경쟁규범의 수립을 위한 전 단계로서 중요한 의미를 갖는 동시에 140여 개국의 WTO 회원국 중 1/3에 해당하는 국가들이 아직 경쟁법제가 미비한 현 상황에서 경쟁원리 확산과 상이한 각국 법제도의 점진적 수렴화의 기초가 되는 중요한 의제이다. 이하에서는 그간 WTO 무역경쟁작업반에서 동 분야와 관련하여 논의된 내용을 중심으로 효율적인 국제협력방안

에 대해 서술하고자 한다.

II. 경쟁정책분야 국제협력의 필요성과 WTO의 역할

1. 구체적 반경쟁행위와 그 시사점

기업들의 반경쟁적 영업관행 등은 직·간접적으로 자유무역의 이익을 감소시키는 것으로 나타나고 있으며, 그 중 회원국 간에 그 폐해 시정의 필요성에 대해 의견의 일치를 보이는 부분은 국제카르텔이 대표적이다. 국제카르텔은 다수국가의 시장에 걸쳐 무역뿐만 아니라 소비자후생에도 부정적인 효과를 가져온다. 그러나, 국제카르텔은 여러 국가에 걸쳐 영향을 미치고 있기 때문에 적절한 규제를 위해서는 국제협력이 절실하다고 하겠다. 이에 관한 최근 사례를 살펴보면, 1999년에 미국, 독일, 일본 회사가 식품방부제의 가격고정(price-fixing) 및 시장분할(market-sharing) 국제카르텔을 형성하여 가격을 유지·인상·고정하고 국제시장을 분할한 사례가 있고, 2000년에는 마이크로크리стал 셀룰로스(MCC) 판매에 개입하고 있는 미국과 일본계 회사가 1984년 세계시장을 분할하기로 합의하고 서로의 동의 없이는 상대방 시장에서 즉, 미국은 일본과 아시아지역에서 그리고 일본은 미국과 북미지역에서 판매를 하지 않겠다는 협정을 맺은 사례가 있다. 이러한 국제카르텔의 처리는 피해를 입은 한 국가가 처리하는 것보다 전세계적 차원에서의 접근이 효율적이라는 점이 처리과정에서 중요하게 부각되었다.

2. 효과적 논의를 위한 장으로서의 WTO

무역과 경쟁정책은 상충되는 부분도 적지 않으나, 최근까지 14차례 개최된 WTO 무역·경쟁 작업반에서의 교육적 논의를 통해 상호보완적인 긍정적 측면을 가진다는 인식이 회원국, 특히 개도국에 있어 확산되고 있다. 이는 무역자유화라는 대전제를 위해 지난 수십년간 노력해온 GATT·WTO 체제가 무역과 경쟁정책을 논의하기 위한 가장 적절한 장이 될 수 있다는 가능성을 뒷받침하고 있다.

그러나, 다자 국제기구가 아닌 양자협정 등 다른 형태의 통로를 통해 효과적인 경쟁정책에 관한 협력체제를 구축할 수 있다고 주장하는 미국을 비롯한 국가들의 논리는 다음과 같은 한계점을 갖는다고 볼 수 있다. 우선 국제 반경쟁적 행위를 처리하기 위한 일방적 조치는 관할권간 충돌을 일으킬 위험이 있고 이에 대해서는 국제법상 타당성이 취약하다는 데 회원국들이 동의하고 있다. 그리고 양자협정은 경쟁법제의 발전수준이 비슷한 선진국을 중심으로 체결되므로 장기적인 관점에서 각국에 영향을 미치는 초국경적인 반경쟁적 행위를 효과적으로 규율하는 데 미흡하고 수많은 양자협정 존재시 양자협정의 네트워크를 관리하는데 많은 비용이 소요될 우려가 있다. WTO 외에도 경쟁정책분야의 국제협력을 다루는 국제기구로서 UNCTAD나 OECD, 그리고 세계은행 등이 평등한 성장과 발전에 기여할 건전한 경쟁법 및 정책의 채택과 시행이라는 공동의 목표달성을 위해 작업을 진행 중에 있으나, 140여 개국의 회원국과 통일된 분쟁해결 절차 등을 감안할 때 능력배양 지원과 국제협력 증진을 위한 전반적인 틀을 제공하는 역할은 WTO가 담당해야 할 것이다. OECD는 선진국

중심의 논의를 진행하고 있고, UNCTAD는 주로 개도국의 요구에 초점을 두고 있어 WTO만이 양 그룹을 포괄할 수 있기 때문이다. 다만, 국제법의 일반적인 발전양상이 그러하듯이 동 분야의 논의를 담당하는 WTO의 역할은 배타적이고 고립된 것이 아니라, 기존의 양자, 지역, 다자 협정과 상호 보완하는 역할을 수행하여야 할 것이다.

III. 효과적인 국제협력 방안

1. 통합적이고 체계적인 기술지원 및 능력배양

경쟁정책 분야의 발전정도는 국가마다 상이함을 보이는데, 일반적으로 경쟁정책 및 법제의 초기 도입단계에서는 소비자관련 이슈에 초점을 맞추기 시작하여 점차 카르텔금지, 기업의 인수·합병으로 확대되고 이후 체제 자체의 근본적인 문제점을 치유하는데로 시각을 전환하는 경향이 있다. 또한 외형적인 경쟁정책 및 법제의 정비정도와는 별개로 실행측면에서도 국가별 정보의 상이함은 존재한다. 이러한 상황에서 경쟁정책 분야의 선진국들은 개도국들에게 양자 및 다자 채널을 통해 기술지원 및 능력배양에 관한 요청을 받고 있으나 자원의 한정성 및 국가간 중복지원 등의 문제로 인해 경쟁정책 분야의 효율적인 국제협력망이 구축되는데 어려움을 겪고 있다.

경쟁라운드가 출범하는데 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있는 개도국의 우려를 불식시키고 긍정적인 협조를 도출해 내기 위해서는 개도국이 요구하는 기술지원을 효과적으로 관리하고 전개할 필요가 있다. 우선 사회경제적 배경, 경제규모, 경쟁법 적용 경험이 각기 다른 개도국들로부터

구체적인 지원의 양상에 관한 수요를 조사하여, 다양한 경로를 통해 제공되는 기술지원이 지원국의 상이한 접근방법에 따라 평가 또는 제공되는 것을 방지하여야 한다. 그리고 현재 양자 및 다자 채널을 통해 제공되고 있는 각종 지원프로그램 간의 조정능력을 향상시켜야 한다. 지리적인 중복과 UNCTAD, OECD, WTO 등 국제기구 간의 지원 업무 중복으로 인해 기술지원 및 능력배양사업의 비효율성 문제가 제기되고 있는 현 시점에서 유사한 성격의 업무를 통합하고 공급자 중심의 지원양상에서 탈피함으로써 향후 심도 깊은 논의를 발전시켜야 한다. 그 이유로는 첫째, 세계화가 심화되어 가는 상황에서 반경쟁적 사업관행은 초국경적 양상을 띠고 있으며 국내시장에 미치는 영향도 커져가므로 통합적인 국제협력체제를 통해 동 논의를 체계적으로 해결할 필요가 있다. 앞서 언급한 바 대로 양자협정과 같은 형태는 부분적이고 단편적인 해법방법만을 제시할 뿐이다. 그러나, 다행스럽게도 최근 선진국과 개도국간 양자협정이 체결되는 사례가 나타나고 있으며 향후 양자협정의 증가, 광범위한 국제적 네트워크로 이어지는 효과적인 시스템이 구축될 필요가 있다. 둘째, 경쟁법제가 도입되고 난 후에도 타국과 정보를 교환함으로써 경쟁법제의 적용에 관한 실질적인 지식을 축적할 필요가 있다. 통합적이고 일관된 국제협력체제는 이러한 필요성에 효과적으로 부응할 수 있는 도구가 될 수 있기 때문이다. 이상에서 언급한 통합적이고 체계적인 기술지원 및 능력배양 사업을 추진할 주체로는 회원국의 수나 체제의 성숙도를 감안할 때 WTO가 가장 적절하다고 생각한다.

2. 향후 전개될 국제협력의 양식

WTO는 무역자유화라는 큰 명제를 목표로 각종 무역장벽을 제거하여 국내외적으로 '공정한 경쟁환경'을 조성하는 역할을 담당하고 있다. 현재 WTO에서는 경쟁정책에 관한 논의가 작업반을 통해 이루어지고 있으나, WTO가 GATT에서 시작하여 무역자유화를 주된 목표로 하고 있다는 점을 감안하면 앞으로 전개될 국제협력의 양식은 다음의 세 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다. 이하의 내용은 국제협력의 중복되는 부분을 최소화하고 국내외적인 정책의 일관성을 확보하기 위해서도 중요한 시사점을 제공하리라 생각한다.

첫째, 국가간 경쟁정책을 담당하는 부서 간의 협력이다. 경쟁당국 간의 협력이 이루어지는 형태는 양자협정을 비롯하여 자유무역지대, 공동시장을 위한 협정 등 발전정도에 따라 상이하며 구체적인 내용은 개별 법·정책간 마찰해결을 위한 협상, 제한적 사업관행시정을 위한 협동조치, 조사를 위한 행정·사법적 지원 등이 포함된다. 경쟁정책 및 법제에 관해 집행경험이 유사한 선진국 간에는 주로 양자협정의 형태로 경쟁당국간 협력이 이루어지고 있으며, 선진국과 개도국 간에는 기술지원 및 능력배양의 형태로 협력이 이루어지고 있다. 후자의 경우, 향후 체결될 WTO 다자간 경쟁규범의 전제로서 각국간 경쟁법제의 수렴화, 정보공유를 통한 상호 신뢰구축 등의 장기적 관점에서 긍정적인 기능을 하고 있다고 평가된다.

둘째, 무역정책을 담당하는 부서 간의 협력이다. 경쟁당국간 협력과 비교하여 무역당국간 협력은 오랜 역사와 광범위한 적용범위를 가지고 있으나, 경쟁정책적 고려는 도외시되어 온 결과

무역과 경쟁이라는 큰 틀 안에서 볼 때 효율적으로 일관성을 담보하기에는 한계를 노출하여 왔다. 현존하는 무역당국간 협력에 관한 많은 조항 중 일부 조항은 경쟁정책 목표에 부합하나, 반덤핑이나 상계관세와 같이 본질적으로 경쟁적 개념과 상치하는 조항은 경쟁개념 결여로 인해 경쟁정책적 관점에서 적지 않은 문제점을 낳았으며 이는 WTO 내 무역·경쟁작업반을 설치한 주된 배경이 되었다. 따라서, 단기적인 수출증대에 초점을 맞춘 중상주의적 시각의 무역정책을 지양하고 국내외 시장에 경쟁환경을 정착시킴으로써 장기적인 효율성을 꾀하기 위해서는 각국의 경쟁당국간 협력을 통해 무역을 담당하는 부서간 협력시 경쟁정책적 관점의 고려가 이루어지도록 할 필요가 있다.

셋째, 무역을 담당하는 부서와 경쟁당국 간의 협력이다. 국내적으로 무역당국과 경쟁당국의 협력은 국제적으로 경쟁정책에 관한 긴밀한 협조체제를 구축하기 위한 밑거름으로서의 역할을 한다. 즉, 경쟁정책적 관점을 고려한 무역정책과, 무역정책적 관점을 고려한 경쟁정책은 국내적인 정책일관성 유지에 있어 가장 중요한 역할을 하며, 앞으로 이와 관련한 국제적 논의에서 회원국간의 협력을 용이하고 원활하게 할 것으로 기대된다. 한편, 국내시장을 경쟁적으로 전환함으로써 소비자후생을 극대화하기 위한 경쟁정책의 역할에 대한 각국의 공감대가 확산되고 있는 시점에서 무역정책의 수립과정시 각국 경쟁당국의 적극적인 역할이 기대된다.

IV. 결론

금년 11월 카타르 도하에서 개최예정인 각료

회의를 통해 WTO 다자간 경쟁규범의 출범여부가 결정될 것이며, 7월에 열릴 제15차 WTO 무역경쟁작업반회의를 통해 그에 관한 윤곽이 드러날 것으로 예상된다. 1996년 12월 제1차 각료회의 선언문에 따라 동 작업반이 설치된 이래 건설적인 토론이 이루어져 왔으며, 설령 경쟁라운드 출범이 무산된다고 하여도 경쟁정책의 국제협력 필요성에 관한 회원국의 공감대가 형성되어 있는 현 상황을 감안할 때 현재의 무역경쟁작업반은 변형된 형태로 존속될 가능성이 크다고 본다. WTO 회원국 중 적지 않은 국가가 경쟁법제 미비상태이긴 하나 경쟁라운드 출범에 호의적인 움직임을 보이고 있으며, 우리 나라를 비롯하여 EU, 일본, 캐나다, 호주, 스위스와 같은 국가를 중심으로 20여개 국가들은 경쟁정책 Friends 국가군을 형성하여 WTO 다자간 경쟁규범의 조

속한 출범을 목표로 입장을 공조하며 회원국간 비공식회의를 통해 다자 협정에 담을 요소와 반대국가 설득작업을 활발히 전개하고 있다.

이상의 논의를 토대로 볼 때, 경쟁정책 국제규범화는 이제까지 산업정책이 경쟁정책보다 우선시 되어 경쟁제한행위가 선진국에 비해 광범위하게 인정되어 왔던 우리 경제의 운영방식과 정책기조 및 각 경제주체의 행동양식에 일대 전환을 가져올 것이다. 현재 전세계적으로 이루어지고 있는 규제개혁과 경쟁법 집행강화 추세를 고려할 때 더욱 가속화되어 가고 있는 국가간 경쟁에서 살아남기 위해서는 모든 기업활동이 철저하게 시장의 원리에 의해 움직여지는 경쟁체제가 확립되어야 할 것이며, 이를 위해서는 정책담당자와 모든 경제주체의 인식의 변화가 선행되어야 할 것이다. **공정**