

# 개발도상국 경쟁당국들이 직면한 도전

## - WTO 다자간 경쟁규범의 역할<sup>1)</sup> -

허 선 · 공정거래위원회 본부 국장

1. 이 글은 개도국의 경쟁당국이 당면하고 있는, 그리고 당면하게 될 여러 가지 과제와 도전들을 정리한다.

그 동안 WTO 작업반의 논의와 한국 공정위(KFTC)의 22년간의 경쟁법 집행 경험을 토대로 작성한다. 또한, 대표적인 국제적 반경쟁 관행인 국제카르텔을 KFTC가 기소한 흑연전극 사건을 소개한다. 개도국이 국제카르텔 사건을 단독으로 역외적용 방식으로 소추하는 것이 얼마나 어렵고 비용이 많이 들며 불확실한 방법인가를 제시하고자 한다. 결론적으로 WTO의 MCF(Multilateral Competition Framework)가 이루어지면 이러한 개도국 경쟁당국의 과제와 도전이 훨씬 쉽고 빠르고 효과적으로 해결될 수 있다는 의견을 제시하고자 한다.

2. 개도국들은 경제발전을 정부주도의 정책에 의존하기보다는 시장메카니즘에 주로 의존하여 추진하기로 결심했기 때문에 경쟁문제가 중요해진다. 개도국은 시장경제를 중심으로 한 경제발전 전략을 추구하는 것이 시스템의 개혁을 의미하기 때문에 그 자체로서 어려움을 갖게 된다.

- 시장경제는 다른 어떤 정책보다도 지원의 효율적 배분을 정태적·동태적 조건에서 더 잘 이룰 수 있다고 믿는다.
- 시장이 아직 확립되지 않은 경우 규제개혁, 민영화 등을 통해 시장을 새로 형성해 가야 한다.

---

1) 이 글은 2003년 2월 22일, 스위스 Geneva에서 열린 「무역 및 경쟁정책에 관한 WTO 심포지엄」에서 “Challenges Facing Competition Agencies in Developing Countries: Potential Contribution of an MCF”라는 제목으로 발표된 것임.

시장이 형성된 후에는 독과점과 폐해에 의한 시장의 실패를 경쟁정책에 의해 적극적으로 시정해 나가야 한다. 그리고 경쟁당국은 시장내에만 관심을 국한해서는 안 되고 시장의 경제, 즉 정부의 규제장치에 지속적인 관심을 보여야 한다.

- 또한 세계화, 디지털화(지식경제화)의 진전에 따른 개방된 세계시장과 고속화된 기술혁신에 관한 경쟁적 조건에도 대응해야 한다.

**3. 개도국의 경쟁당국은 경쟁정책을 효율적으로 추진하고 경쟁법을 바르게 집행해야 한다. 그래서 독과점에 의한 시장실패를 시정하고 시장기능을 경제전반으로 확대함으로써 장단기 효율성과 소비자후생을 극대화하여 경제발전에 기여해야 한다.**

- 경쟁당국은 민간기업의 경쟁제한적 행태를 시정하고 시장이 독과점화 되는 것을 구조적으로 막는 경쟁법을 집행해야 한다. 시장에서의 경쟁을 제한하고 왜곡하는 정부의 모든 정책, 법과 규칙 등을 가능하면 시장원리에 맞게 수정해 나가야 한다. 이를 위해 규제개혁, 민영화에 중심적 역할을 해야 한다.
- 또한 경쟁당국이 자기 몫을 제대로 수행하기 위해서는 경제운용에 있어서의 시장경제의 중요성을 널리 알리고 경쟁정책의 이익을 이해관계자에게 교육시키는 일이 중요하다. 정부내에서는 대통령, 산업부처와 예산당국, 그리고 중간 관료집단까지, 입법부에서는 국회의원과 보좌관, 사법부에 대해서는 변호사와 판사, 검사 등의 이해를 넓히는 것이 대단히 중요하다. 또한 대중의 지지를 얻기 위해 대중에 대한 홍보, 교육, 미디어전략도 중요하다. 규제대상이 되는 기업들에게 경쟁문화를 심어주는 것은 가장 중요하다.

**4. 경쟁당국이 이러한 일을 하기 위해서는 경쟁법의 입법, 기관형성(institution building), 법의 집행, 집행능력의 향상(capacity building), competition-manship(경쟁인의 자질) 개발이 중요하다.**

- 경쟁법의 입법은 정치적 결단이기 때문에 지난한 일이다. 일본과 한국은 미 군정 이후 군부세력에 의해 도입되었고, EU의 대부분의 나라에서는 EU의 표준에 맞추기 위해 만들어졌다. 어떤 나라들은 10년 동안 토론만 하고 있다. 체제전환국들은 시장개혁의 일환으로 거의 혁명적 분위기에서 가능했다. 시장경제를 위한 규제개혁, 무역자유화 등을 이룬 후에도 경쟁법을 도입하는 것은 쉽지가 않다. 이는 정치인들의 이해부족, 대기업들의 맹렬한 반대와 특히 국민들의 이해부족, 입안자들의 의지와 능력부족에 기인한다.

- 입법은 법률안뿐만 아니라 운영지침(operational guidelines)까지 포함하는 공정성과 투명성을 확보하는 광범위한 장치가 필요하다.
- 기관형성은 경쟁당국의 정부내 위치와 경쟁당국의 내부조직 형태, 사법부와의 관계 등의 구성단계에서부터 이 기관이 자기의 임무를 수행하기 위한 인적, 재정적, 권한적 자원이 안정적으로 주어지고 개발되는 것이 중요하다.
- 가장 중요한 것은 인적자원의 개발이다. 경쟁당국의 인적자원은 기술, 지식뿐만 아니라 시장을 향한 철학, 가치관, 믿음 등으로 무장되어야 하고 이것은 이식되는 것이 아니고 자생되어야 하는 것이다.
- 법의 집행과정에서 공정성과 투명성도 중요하지만 기술적으로 바른 판단을 하는 것이 가장 중요하다. 이를 위해 능력향상을 위한 인적개발, 외부간여와 유혹으로부터의 독립성 확보 등이 중요하다. 집행과정에서 재발방지를 위한 최적 제재수단의 고안과 집행이 가장 중요하다.
- capacity building은 장기적인 과제이다. 기관형성과 중복된다. 이를 위해서는 기관에 조직의 임무를 제대로 수행하고 기관의 비전을 제시하고 실현해 나가는 안정적이고 역동적인 내부능력을 확보하는 것이 가장 중요하다. 이를 통해 정부기관, 민간부문, 일반국민들 사이에 유력하고 가치 있는 기관으로 자리를 잡는 것이 중요하다. 이는 경쟁정책과 법에 대한 신뢰를 확보하는 기본 전제이다.
- 이를 위해 기관을 둘러싸고 있는 각 조직들은 협력, 설득, 조정능력을 갖추어야 한다. 즉 예 산배분기관, 입법추진기관, 산업정책부서, 부분별 규제기관(sectoral regulators), 소비자단체, 미디어, business organization 등과도 긴밀해져야 한다.
- 경쟁당국은 결국은 사람이 움직이는 것이다. 경쟁정책과 법집행의 성공여부는 사람에 달려있다. 최고결정권자, 위원들, 중간간부, 현장요원들 모두 중요하다. 경쟁당국의 직원들은 심판을 하고 대중의 이익을 위해 일한다는 점에서, 기업을 도와주고 특정대상의 이익과 관련된 일을 하는 산업정책부처의 직원들과는 다르다.
- 그들은 정직하고 유혹에 넘어가지 않아야 한다. 공정함과 냉정함을 가져야 한다. 집념과 소신 있는 업무자세가 필요하다. 이를 위해 외부와의 투쟁 특히 산업정책부처와의 싸움정신이 필요하다. 이것 없이는 바른 판단, 민영화 규제개혁 과정에서의 주창기능을 제대로 수행할 수 없다. 시장경제의 가치가 위협받을 때 가장 먼저 언제 어디서나 시장경제를 대변하는 angel's advocate 노릇을 해야 한다.
- 경쟁당국의 직원들은 부단하게 열려있고 배우고자 하는 마음이 있어야 한다. 외국 경쟁당국의 경험도 배워야 하고, 기업과 시장, 기술의 변화에도 정통해야 하며 경제학의 발전에

도 관심을 가져야 한다.

5. 한국은 1인당 GDP가 1800불 시대인 낮은 수준의 개도국 시절에 경쟁법을 도입하였다. 입법 과정에서 “삼분사건”이라는 큰 경제사회적인 주목을 받은 반경쟁적 사건을 계기로 촉발되었다. 정부주도적 경제발전전략이 한계를 보이자 이를 극복하기 위한 하나의 이데올로기적 전환으로 도입되었다. 입법과정은 3번의 입법실패 끝에 군사정부의 비정상적인 입법기구를 통해 통과되었다. 이는 산업정책부처의 강한 반발과 대기업들의 반대, 정치권의 무능 때문이었다.

- 조직은 처음 경제기획원(EPB) 내부조직으로서 10명 내외의 과 단위에서 시작되어 3개의 국을 가진 실로 발전하였으며, 이어서 EPB에서 독립되어 차관급 위원회조직에서 장관급 위원회조직으로 발전하였다. 지금은 경쟁정책뿐만 아니라 재벌정책, 소비자정책, 규제개혁에 적극적 역할을 하고 있다.
- 인원과 예산은 다른 정부부처의 증가속도보다 훨씬 빠르게 증가되었다.
- 법집행의 내용은 초기단계에서는 불공정거래행위에 치중하다가 cartel의 강력한 집행, M&A의 적극적 심사, 국제카르텔에 대한 공격 등으로 점진적으로 확산·강화되었다.
- 이러한 한국의 경험에서 추론할 수 있는 교훈은
  - ① 한국 공정위의 발전은 정부의 시장지향적인 정책 추진에 기초하고 있다.
  - ② 경제부처 관료들의 시장기능에 대한 이해가 높았다.
  - ③ 공정위 직원들은 평범한 사람들이 아니라 EPB라는 국민경제 운용을 책임지는 중심경제관료집단에서 분가하여 추진력과 자생력이 강한 좋은 인적자원이다.
  - ④ 무엇보다 직원들의 개척정신과 싸우는 정신, 압력에 굴하지 않는 고집 등이 중요하다는 것이다.

6. KFTC는 2002년 4월, 흑연전극봉 국제카르텔 사건을 처리하였다.

- 이 사건은 국제적으로 유명한 사건이다. 이 사건은 한국 철강업계에 약 US \$ 140 million 규모의 피해를 입혔고 제품가격을 50% 상승시킴으로써 한국 철강업계의 국제경쟁력을 훼손하였고 한국의 철강소비산업, 즉 자동차산업 등에 피해를 입혔다.
- 이 사건에서 공정위는 약 US \$ 8.5 million의 과징금을 부과하였는데, 대부분의 피심인들이 이 과징금을 이미 납부하였고, 일부 회사는 한국 법원에 소송을 진행 중이다. 이 과징금 규모는 KFTC 예산의 절반에 해당하는 수준이다.

- 6개 카르텔 회사들은 한국에 지점을 두고 있지 않았기 때문에 조사와 심판과정에서 관할권과 송달 문제가 법적으로 논란이 있었다. 이는 외국의 판례인 효과이론(effect theory)과 실행지이론(place of implementation doctrine)으로 극복했다.
- 조사는 카르텔의 행위에 대한 증거확보, 이의 한국시장에 미치는 영향을 확인하는 것이 중요한 일이다.
- 증거확보는 주로 leniency program의 도움을 받아 한 회사가 제출한 자료, 미국의 법원에서 공개한 자료, 그리고 EU의 공개된 심결자료를 통해 가능하였다. 이 작업도 그 자체가 매우 시간이 걸리는 어려운 작업이고, 미국이 plea bargaining으로 처리한 사건과 관련된 증거자료는 공개를 하지 않고 있기 때문에 결정적인 한계가 있다. 흑연전극 사건의 경우 미국 DOJ는 모든 회사를 plea bargaining으로 처리했으므로 공개된 증거자료가 없었으나 이 사건을 교사한 Mitsubishi를 미국 법원에서 재판하는 과정에서 관련자료가 공개되었으며, 협조 받을 수가 있었다. EU도 공개된 결정문에는 비밀관련 정보가 삭제되어 공개되고 여기에 딸린 증거자료도 공개되지 않기 때문에 한계가 있다.
- cartel 참여회사들은 전반적으로 1개 회사를 제외하고는 비협조적이었다. 그들은 한국 공정위에 관할권이 없다는 항변을 변호사를 통해 했고 외교경로를 통해 항변하였다.
- 많은 어려움을 극복하고 할 수 있었던 것은 KFTC 간부와 직원들의 강력한 의지였다고 판단된다. 면책제도(leniency program) 및 외국과의 협조도 중요했다.
- 이 사건을 처리하면서 개도국 입장에서 국제카르텔 사건을 처리하는 것이 거의 불가능에 가깝다는 생각이 들었다.

**7. 이러한 개도국 경쟁당국의 과제와 도전은 입법단계에서 정치적 결단이 필요하고, 역할강화와 기관형성에 시간이 필요하며, 불굴의 의지가 필요하다는 점에서 쉽지가 않다. WTO의 multilateral competition agreement는 다음과 같은 측면에서 개도국의 경쟁당국이 도전을 극복하는데 도움을 줄 수 있다.**

- 우선 입법단계에서 아직 입법하지 않은 개도국들은 입법을 매우 쉽게 할 수 있을 것이다. MCF가 member 국가들의 입법을 강요하던, 그렇지 않던 간에 입법하고자 하는 경우 WTO의 강력한 후원과 경험에 의해 내부절차, 입안단계, 저항극복, 정당성확보 차원에서 크게 도움을 받을 것이다.
- 기관형성과 집행과정에서 특히 WTO와 국제기구들의 capacity building과 technical assistance, 국제협력 등으로부터 매우 강력한 지원을 받을 것이 분명하다.

- 특히 국제카르텔의 경우 개도국 경쟁당국이 증거확보가 사실상 불가능하다는 점에서 볼 때 MCF의 규정에 국제카르텔에 대한 협력규정을 포함시킴으로써 획기적으로 도움을 받을 수 있을 것이다. 나는 이 자리에서 국제카르텔을 먼저 조사한 나라는 가격고정과 시장 분할에 관한 증거자료를 WTO 멤버들과 무조건적으로 공유해야 한다고 주장한다. 범죄행위에 대한 자료는 기업비밀이 될 수 없다.
- WTO는 개도국 경쟁당국의 직원들에게 엄청난 응원군, 연합군이 될 수 있을 것이다. 이는 교육, 훈련, 사건조사처리, 예산과 인원의 확보, 타 부처의 협조, 정치권과 media의 지지 확보, 기업주의 저항을 극복하는데 크게 도움이 될 것이다.
- 개도국들이 시장을 중심으로 경제발전을 하기로 결단을 했다면, 그리고 WTO의 MCF가 개도국을 위한 많은 장치와 원칙을 포함하고 있는 한, 개도국 경쟁당국은 이를 활용하여 외국 선진국 당국의 성숙기간을 4~5년 이내로 단축할 수 있을 것이다.
- 그러나 가장 중요한 것은 배우고 협력하고자 하는 마음과 자세, 그리고 역량일 것이다.
- 마지막 한 가지 믿음을 가져야 한다. 이 믿음이 있어야 힘이 생긴다. 경쟁은 번영을 가져온다. 