

WTO 출범과 공정거래 제도의 새로운 운용 방향

이 규 역 / 한국개발연구원 부원장

세계화에서 예외일 수 없는 경쟁정책

1986년 9월 우루과이의 Punta del Este에서의 각료 선언을 기점으로 하여 개시되어 7년 반을 끌어오던 UR 협상이 1994년 4월 모로코의 마라케쉬에서 개최된 UR 각료회의를 끝으로 마무리되었다. 전세계 125개국의 대표들이 모인 이 각료회의에서는 현 GATT체제의 한계를 극복하고 향후 새로운 무역 질서를 더욱 효과적으로 규율하기 위하여 세계무역기구(WTO)를 설립하기로 하였고, 이는 1995년 1월 1일부터 활동을 개시하였다.

현재까지 85개국이 WTO 가입에 필요한 비준동의 등 국내 절차를 마친 상태이며, 우리나라는 작년 170회 정기국회에서 WTO 설립 협정 비준동의안을 통과시킴으로써 이들 국가들의 대열에 동참하였다.

모든 나라의 관세 및 비관세 장벽을 낮추고 자의적인 무역 및 投資制限措置의 발동을 억제하며 무역 분쟁을 多者間 채널을 통하여 해결하자는 WTO체제의 出帆은 다소 쇠퇴 기미에 있던 자유 무역의 활성화에 기여할 것임은 분명하다.

이렇게 세계 경제가 혁명적인 상황을 맞고 있는 가운데 경쟁정책도 국내적인 것에만 집착하지 말고 시야를 넓혀 세계적인 견지에서 그 적용을 재검토함으로써 새로운 위상을 정립할 필요가 제기된다. 바꾸어 말하자면 경쟁정책도 국제화·세계화의 흐름 속에서 예외일 수 없다는 것이다.

사실 WTO의 발족과 함께 진행될 외국 기업들의 잇달은 국내 진출과 관련하여 경쟁정책의 국내

적인 운용도 손질할 필요가 있다. 국내 시장의 신규 진입자가 있게 될 때에 국내경쟁이 심화될 것은 분명하지만, 이것이 경쟁 여건의 조성에 좀 더 긍정적인 영향을 미치도록 하기 위해서는 경쟁관련 법규의 재검토가 바람직한 것이다.

우선 市場支配的地位의 남용을 규제하는 현 공정거래법상 시장지배적 사업자에 대한 규정은 경제력 집중의 폐해를 방지하는 데 나름대로 성과가 있었으므로 앞으로도 그 역할이 기대되지만, 중장기적으로는 기업간의 유연한 네트워크 형성에 불필요한 제약이 되지 않도록 그 내용을 세밀히 검토하고 다듬어야 할 것이다.

또 현행 공정거래법은 사업자 단체가 행하는 부당한 공동행위를 금지하고 있는데, 이것도 연구·개발(R&D)에 관한 연관 기업들간의 합작사업이 제약받지 않는 식으로 운용되어야 할 것이다. 현재도 연구·기술 개발을 위한 공동행위는 공정거래위원회의 인가를 받아 시행할 수 있게 되어 있으나 그 요건이 지나치게 엄격하여 실제로 기업들이 그 필요성을 절실히 느끼고 있는 이른바 '戰略的提携'를 제약하고 있는 측면이 없지 않으므로 이에 대한 검토는 꼭 필요하다.

이와 함께 종래 관행시되어 온 바도 있던 일부 사업자단체의 경쟁제한적 공동 행위를 배제하고 이들이 무한경쟁 시대에서 생존할 수 있는 정보력을 키울 수 있도록 유도하여야 할 것이다. 그리고 유통시장의 개방과 함께 외국 유통업체들이 새로운 마케팅 기법 등을 사용하는 것에 대응한다는 측면 및 거래질서의 공정성을 해치지 않는 한도 내에서

는 외국 기업의 자유로운 활동을 최대한으로 보장한다는 측면에서, 현재 지나치게 엄격하다는 지적을 받고 있는 割引特賣 및 景品提供에 관한 규제는 그 수준을 완화할 필요가 있었다.

또한 국제 계약의 사전 신고제를 사후 심사제로 전환하는 것도 요망되는 바, 이 내용은 개정된 공정거래법에 반영되어 있다.

한편 거대한 자본력을 갖춘 외국 기업에 대항할 수 있는 국내 기업을 육성한다는 취지에서 국제경쟁력 강화를 위한 기업결합의 경우 경쟁정책 집행에 있어 관대한 입장을 취하는 것도 생각해 볼 수 있겠다.

반면 현재 지적 소유권 등 無體財產權의 행사 및 다른 법령에 따른 정당한 행위와 관련하여서는 공정거래법의 적용이 제외되어 있는데, 이것도 그 내용을 전면적으로 검토하여 공정거래법의 적용을 제외할 합리적인 근거가 없는 것에 대하여는 그 경쟁제한의 정도에 따라 공정거래법상 적절한 처분을 부과할 수 있도록 해야 할 것이다.

그러나 경쟁정책의 새로운 방향으로의 전개를 논의할 때에는 보다 더욱 비중을 두어야 할 것들이 있다. 이는 무역정책과 경쟁정책의 상호작용 및 경쟁법의 域外適用으로서, 이러한 문제들과 관련하여 앞으로 활발한 토의가 이루어질 것으로 예상되며 그 결과의 여파 또한 작지 않을 것이다.

무역정책과 경쟁정책의 상호작용

먼저 무역정책과 경쟁정책의 상호작용에 대하여 살펴 보면, 양자는 얼핏 보아서는 특별한 관계가 없어 보이기도 한다. 그러나 양자는 경제 효율이라는 공통된 목표를 각기 다른 방법을 통하여 추구하고 있는 것이므로 어떠한 측면에서든 필연적으로 관련을 맺지 않을 수 없다. 이러한 양자의 관련성은 때로는 보충적이지만 때로는 대립적이다.

첫째, 경쟁정책의 엄격한 집행은 자유로운 무역에 도움을 주므로 경쟁정책은 무역정책에 대하여 보충적이다. 전통적인 무역장벽이 제거되고 국제화가 진전되면서 시장은 더욱 통합되고 경쟁은 더욱

치열해지지만 그렇다고 하여 경쟁적인 시장과 효율적인 결과가 보장되지는 않는다.

우선 시장지배적 지위를 차지하고 있는 국내 기업들이 점점 개방되어 가는 환경 속에서 외국 기업 및 외국 제품이 국내 시장에 진입하는 것을 효율적으로 봉쇄하기 위하여 反競爭的인 조치를 취할 가능성이 있다.

이러한 예로서는 掠奪的인 價格設定, 외국기업과 거래하는 유통업자나 공급업자들에 대한 공동의 거래 거절, 사업자와의 거래 유지에 대한 상여금지급, 환급, 할인 등과 같은 일정한 유형의 가격 차별, 배타적 거래 협정이나 수직적 결합을 통한 유통망의 장악 등이 있겠다.

그리고 외국 기업이 국내 기업과 치열한 경쟁을 벌이면 이는 국내 기업의 경쟁력 남용에 대한 제한 수단으로 작용할 수도 있었으나, 세계적인 외국 기업이 시장지배력을 사용하여 국내에서 反競爭的 행위를 할 기회 또한 많아지게 되며, 이러한 예로서는 知的 財產權의 전략적 사용, 매수 및 합병, 다국적 수직결합을 통한 타기업의 시장접근 봉쇄, 첨단 기술 분야에서의 전략적 제휴를 통한 시장분할 등을 들 수 있다.

이렇게 볼 때에 관세 및 비관세장벽을 낮추는 무역자유화만으로 세계무역이 활성화되리라고 보는 것은 잘못이다. 즉 특정한 거래 관행이나 시장 구조는 하나 또는 그 이상의 외국 기업이 무역 또는 직접투자의 수단에 의하여 특정한 시장에 접근하는 것을 방해하는 장벽이 될 수 있기 때문이다.

이러한 장벽을 극복하고 자유주의적 무역정책을 성공으로 이끌기 위해서는 전통적인 反競爭的 행위를 적극적으로 규제하는 경쟁정책의 도움이 있어야만 한다.

둘째, 무역정책상 허용된 여러 조치들의 효과가 경쟁정책의 목표와 상충될 수 있으므로 경쟁정책은 무역정책과 대립적이다. 자유 무역을 지향하는 WTO體制下에서도 국내 산업을 보호하기 위한 몇몇 조치는 허용되고 있는데, 이러한 무역조치들이 시장지배적 지위를 가지고 있는 국내 사업자에 의해 부당하게 이용된다면 시장에서의 경쟁이 제한되는 결과를 가져오게 된다.

즉 특정한 무역조치들은 외국 사업자의 국내 시장에서의 진입을 방해하는 일종의 진입장벽으로 작용할 소지가 있는 것이다. 특히 반덤핑 관세는 불공정한 거래 관행을 제한하고 공정한 경쟁을 제고하는 수단으로서 발동되는 것이나 수입품과 경쟁하는利害 관계자들에게 의하여 남용되어 오히려 시장에서의 경쟁을 제한하고 비효율적인 국내 기업을 보호하는 것으로 전락하여 더욱 큰 시장의 왜곡을 낳을 수도 있다.

이와 같은 무역정책과 경쟁정책간의 관계를 생각해 볼 때에 양자간의 보충성을 최대한 살리면서 대립은 최소화하는 적절한 조화점을 찾는 것이 무엇보다도 중요하다. 이에 관한 논의는 선진국들간의 모임인 OECD를 중심으로 활발히 전개되어 왔으며, 가장 최근에는 1994년 12월 1일부터 2일에 걸쳐 개최된 OECD-DNME 경쟁정책 워크숍에서 이 문제에 대한 각국 대표들의 진지한 토의가 있었다.

앞으로도 이러한 관점에서의 국가들간의 의견 교환은 계속될 것으로 보여지며, 특히 무역 자유화의 정도가 한층 더 높아질 WTO體制下에서 이러한 논의를 통한 해결책의 모색은 무역의 확대와 공정한 경쟁의 분위기를 전세계적으로 정착시키는 데에 기여할 것이다.

한편, 기업 활동이 세계화되어 가는 추세에 따라 한 국가의 영역 내에서 수행되는 기업 활동이 다른 국가의 국내 시장에까지 영향을 미치는 사례도 늘어나고 있다. 이러한 기업활동 중에는 反競爭的 효과를 갖는 것도 있는 바, 이에 대하여는 국내의 경쟁법을 적용할 필요가 생긴다.

그런데 당해기업은 그 국가의 영역 밖에서 활동하고 있으므로 전통적인 관할에 대한 이론에 비추어 볼 때에 그 국가의 관할에 복속할 의무가 없는 것이 되고, 따라서 외국 기업의 反競爭的 행위의 영향을 받는 국가가 이를 규제하려 하더라도 많은 어려움에 부딪치게 된다.

이에 대하여 각국은 새로이 등장한 이른바 '효과 이론'에 근거하여, 비록 타국에서 발생한 행위라 하더라도 그 反競爭的 효과가 국내에까지 미치는 경우에는 그 효과만으로 관할의 기초가 성립한다고

하고 국내의 경쟁법이 적용 가능한 것으로 해석하려 하고 있다. 바로 이것이 흔히 일컬어지는 경쟁법의 역외적용 문제이다.

미국의 경우를 예로 들면, 미국 법무부는 1992년에 해외에서 발생하는 미국 수출의 제한 행위에 대하여도 독점금지법상의 관할을 행사하겠다고 결정하였고, 최근에는 미국 수출에 대한 피해에 대응하기 위하여 적극적인 자세를 취하겠다고 확인하였다.

그런데 각국의 경쟁관련 법규는 그 내용이 동일하지 않기 때문에 한 나라에서 타당한 규제가 다른 나라에서는 그렇지 못한 경우도 생기고, 따라서 자국의 경쟁법을 일방적으로 타국 기업에 적용하려 하면 그 기업의 본국과의 국제적 마찰의 발생은 불가피하다.

또 이뿐만 아니라 조사 대상인 기업은 법적용상의 관할 하에는 있을지 몰라도 여전히 집행 관할에서는 제외되어 있으므로 조사를 위한 자료의 확보 등 법집행의 실효성 문제가 제기된다.

그러므로 외국에서 행해지는 反 경쟁적 행위의 영향을 제거하기 위하여서는 일방적인 自國法의 적용 대신 관련국가들과의 협의를 거친 후 적절한 합의 하에서 경쟁법을 효율적으로 적용 및 집행하는 것이 필수적이다. 이러한 측면은 이번 WTO 설립 시에는 구체적으로 논의되지 않았지만, 그 중요도에 비추어 볼 때 이에 관한 多者間 협의가 언제라도 열릴 가능성은 있다.

경쟁정책과 관련한 국제적 논의에 적극 참가

WTO 체제가 출범하고 각국이 UR 협상의 결과를 충실히 이행하게 되면 무역장벽은 상당부분 철폐될 것이다. 그러나 이것만으로는 무역의 확대에 불충분함은 앞에서 언급한 바와 같으며, 무역장벽의 철폐 이후에도 계속적으로 각국 시장에서의 자유로운 접근을 저해하는 각종 경쟁제한적 제도나 관행의 정비가 추가적으로 필요하다.

그리고 이러한 제도와 관행의 정비에 행함에 있어 각국의 경쟁정책은 내용이나 집행 정도의 차이

를 보일 수 있으며, 이러한 차이는 각국의 경쟁력 차이로 직결될 것이 거의 확실하다. 경쟁정책의 차이가 무역의 새로운 제한 요소로 인식되기 시작하면 이에 대한 표준적인 국제적 규범을 정립하기 위한 국가들간의 협상이 개시될 수도 있다.

UR 이후에 새로이 시작될 가능성이 있는 다자간 협상의 議題 중에 경쟁정책이 포함되는 것도 이러한 연유에서이다. 다자간협상의 테이블에서 경쟁정책이 논의된다면 무역정책과 경쟁정책의 상호작용, 경쟁법의 역외적용 문제가 주요 이슈로서 대두될 것이며, 이 문제의 논의 결과에 따라 국가경제는 전반적으로 큰 변혁을 겪게 될 것이다.

현재로서는 아직 경쟁정책에 대한 통일적 규범 제정을 목표로 하는 전세계적인 움직임은 없다. 그러나 이를 위한 사전 작업은 꾸준히 진행중이다. 특히 선진국들의 모임인 OECD 내에는 경쟁정책위원회(CLP)가 있어 각국의 경쟁법의 국제적 수렴(convergence)내지 調和(harmonization) 및 경쟁정책과 무역정책의 상호작용 등에 대한 폭넓은 토의가 이루어져 왔다.

최근에는 非OECD국가들과도 이러한 문제를 논의하고자 하고 있으며, 이러한 노력의 일환으로 제안되었던 것이 바로 앞에서 말한 OECD/DNME 경쟁정책 워크샵이다.

이 회의는 (1) 경제발전에서 경쟁정책의 역할, (2) 경쟁정책과 여타 경제정책의 상호작용, (3) 경쟁법의 도입과 효율적 집행에 있어서의 정치적 배경, (4) 경쟁법 실제 규정의 국제 비교, (5) 경쟁법의 효율적 집행 방법의 국제비교 등의 주제에 대해 선진국과 신흥공업국의 경험을 교환하고 경쟁정책의 향후 과제를 규명하는 것이 주요 목적이었으며, 필자도 이 회의에 참석하여 많은 시사점을 받았다.

비록 아직까지는 경쟁정책에 대한 각국의 인식 차이가 명백하여 어떠한 결실을 맺기까지는 시일이 필요하겠지만 어쨌든 논의가 꾸준히 진행되고 있으며 이는 장래의 협상의 기초가 된다는 점이 중요하다.

경쟁정책이 처한 이러한 상황에 비추어 볼 때 앞으로 우리나라가 가장 중요시하여야 할 일은 경쟁

정책과 관련한 국제적 논의에 적극적으로 참가하여 그 동향을 파악하고 이를 바탕으로 우리의 입장을 정리하여 개선하는 것이다.

지난 UR 협상 때에 우리나라는 협상이 마무리되기 직전까지 줄곧 소극적인 자세로 일관했었고, 협상 종결의 결과는 만족스럽다고는 하기 힘든 것이었다. 경쟁정책에 관해 똑같은 실수를 되풀이하여서는 안될 것이다.

이와 함께 우리나라는 경쟁정책과 관련하여 특수한 위상을 차지하고 있다는 사실을 잊어서는 안된다. 우리나라는 開途國들 중에서는 가장 먼저 경쟁법 및 경쟁정책을 도입하고 성공적으로 시행해 온 나라에 속하며, 경쟁정책에 관한 선진국의 경험을 공유할 수 있을 정도로 충분히 성숙되어 있다. 그리고 開途國들이 경쟁정책을 도입하고 이를 시행함에 있어 겪게 되는 여러 고충 또한 충분히 이해할 수 있다.

다시 말하자면 우리나라는 경쟁정책의 관점에서 세계 여러 국가들 중에서 중간자적 위치에 놓여 있는 것이다. 이러한 점을 충분히 인식하고 우리 경쟁정책당국이 앞으로 진행될 경쟁정책에 관한 국제적 논의에 임한다면 우리나라는 선진국과 개도국간의 의견 차이를 조정하고 모두가 수긍할 수 있는 타당한 해결책을 제시할 수 있을 것이며, 그 긍정적인 효과는 국내적으로뿐만 아니라 세계적으로도 결코 작지 않을 것이다.

새로운 상황은 관련정책 담당자들에게 풀기 어려운 여러 난제를 제공하지만, 한 단계 위로의 도약을 위한 발판 또한 동시에 마련하여 준다. WTO의 出帆은 기존 세계관의 근본적 전환을 요하는 전혀 새로운 상황으로서, 정부조직의 개편과 더불어 그 위상이 강화된 공정거래위원회로 대표되는 국내 경쟁정책당국에게는 여러 방면에서 무한한 기회가 될 수 있다.

국내적으로 자유롭고 공정한 경쟁을 확립하기 위한 노력을 계속해 나감과 동시에 경쟁정책의 국제화라는 신 경향에 적극적으로 대응하여 국제사회에서 진행중인 논의의 결과를 분석, 정책 수립에 반영하는 경쟁정책 당국의 새로운 모습이 있기를 기대한다.