

OECD 공정거래제도의 국제규범화 논의동향



김치걸

공정위 국제업무2과장

I. 논의개요

WTO 체제의 출범으로 상품과 서비스에 대한 국경간 무역장벽은 어느 정도 완화되었음에도, 각국 국내시장에서의 경쟁제한적 법제, 정책, 관행 등이 외국기업의 시장접근과 경쟁능력을 저해하는 사실상의 무역장벽으로 작용한다는 인식이 확산되었다. 특히, 각국의 경쟁법 구비여부, 규정내용 및 집행수준 등이 상이하여 국제무역에 직·간접적 영향을 초래하는 바, 이러한 상이한 경쟁규범은 국제분쟁의 주요현안으로 부상하고 있다. 이에 따라 OECD와 WTO 등 국제기구를 중심으로 경쟁법 국제규범화와 경쟁법 원리의 확산 및 무역정책과 경쟁정책의 상관성 제고방안에 대한 논의가 활발히 이루어지게 되었다. 특히, '98년 4월 OECD 각료이사회에서 가격담합, 입찰담합 등을 대상으로 하는 경성카르텔금지권고(본지 PP.50~51에 요약 게재)가 정식으로 채택됨으로써, 경쟁정책 국제규범화 논의는 새로운 단계로 진입하게 되었다.

II. 경쟁법·정책의 국제규범화 관련 OECD 논의동향

1. 개관

1947년 국제무역기구(ITO)의 설립과 관련하여 경쟁정책 관련 국제적 논의가 처음으로 시작

되었다. 그러나 동 기구의 설립이 무산됨으로써, 1961년 OECD 제한적영업관행에 관한 전문가회의가 창설됨을 계기로 경쟁정책에 관한 국제적 논의가 사실상 전개되기 시작하였다. 또한, 1987년 동 회의가 경쟁법·정책위원회로 격상된 이래, 국제경쟁법·정책 논의는 “경쟁법·정책의 국제규범화” 논의와 “경쟁법·정책원리의 타영역으로의 확대” 논의 및 “경쟁정책과 무역정책의 상관성 제고방안”에 관한 논의를 중심으로 더욱 활발히 전개되고 있다. 구체적으로 경쟁법·정책의 국제규범화 논의는 크게 경쟁법 규정의 국제적 수렴화, 강제집행력이 있는 국제경쟁규범 제정 및 경쟁법의 효율적 집행을 위한 경쟁당국간 협력강화라는 세가지 범주에서 이루어지고 있다. 즉, 카르텔, 수직적 제한, 합병통고양식, 외국기업의 권리 등에 대한 각국 경쟁법 규정을 수렴화하여 개별기업의 부담을 경감하고 경쟁당국의 심사능력을 제고함으로써 세계시장에서의 공정경쟁여건을 조성하려는 논의를 의미한다. 이와 더불어, 경쟁법·정책원리의 타영역으로의 확대 문제는 공정하고 자유로운 경쟁여건의 조성이라는 경쟁정책적 고려가 규제개혁, 민영화, 무역자유화의 대전제가 되어야 한다는 국제적 인식을 바탕으로, 공공분야, 전문서비스분야, 전기·철도·항만 등 자연독점분야, 농업·금융·조달분야 등에서의 경쟁법·정책의 역할제고방안에 대한 논의를 중심으로 이루어지고 있다. 한편, 무역정책과 경쟁정책의 상관성 제고 문제는 세계시장에서의 공정경쟁여건 조성을 목표로 경쟁정책과 무역정책의 상호작용 영역에 대한 국제적 수렴화 논의를 의미한다. 즉, 반덤핑, 수출자율규제 등 무역정책에 대한 경쟁정책적 평가와 수직적 제한

등 경쟁정책에 관한 무역정책적 병행 검토가 주요 논의대상이 되고 있다.

2. 주요 논의 내용

(1) 경쟁법·정책의 국제규범화

'98년 4월 OECD 각료이사회에서는 경성카르텔 금지권고를 정식 채택함으로써 경쟁정책 국제규범화 논의가 본격적으로 한 단계 진전을 보이게 되었다. 동 권고의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 경성카르텔을 가격고정, 생산제한, 시장분할, 입찰담합을 위한 경쟁자간의 반경쟁적인 합의 또는 공동행위로 정의하고 각국이 경성카르텔을 효과적으로 금지할 수 있도록 적절한 처벌규정과 집행절차 및 기구를 갖추도록 한다는 것이다. 단, 비용절감 또는 생산성 제고에 기여하는 합법적인 카르텔과 각국 경쟁법에 근거한 적용제외 카르텔들은 경성카르텔의 범주에서 제외한다. 둘째, 각국 법에서 인정하고 있는 적용제외 카르텔들은 동 권고대상에서 일단 제외되나 그와 같은 예외적인 카르텔들은 투명해야 하고 정기적으로 그 필요성이 검토되어야 하며 권고채택 후 새로이 인정하는 적용제외 카르텔들을 OECD 사무국에 통보되어야 한다. 셋째, 각국간에 경성카르텔 조사협력을 위해 양자 및 복수국가간 협정을 체결할 것을 권장하고 경성카르텔 조사에 필요한 정보교환 등 협력을 추진하되 비밀정보를 요청할 경우 비밀보호장치를 두도록 한다는 것이다. 동 권고의 채택은 그동안 경쟁법의 국제적 집행을 위한 협력기구나 수단의 미비로 인한 경쟁법의 국제적 집행상의 한계를 시정하는 국제적인 장치를 마련하였다는 점에서 그 의의가 크다.

동 권고의 채택 이후 차기 의제로 부상하고 있는 경쟁법 영역에는 외국기업의 권리 등 실제규정과 표준합병통고양식 등 절차규정 및 적극적

예양 등 국제협력방안에 대한 논의가 해당된다. 특히, 경쟁법하에서의 외국기업의 권리와 국제기업결합에 있어서의 표준합병통고양식에 관한 논의는 그간의 수차례 논의 결과 이미 정식채택단계로 접어들게 되었다. 또한 국제화의 진전과 더불어 각국 경쟁법 집행의 주권을 보장하며 경쟁법의 국제적 집행을 균형있게 보장할 수 있는 적절한 수단으로 적극적 예양이 높이 평가되고 있다. 다만, 적극적 예양은 역외적용의 사실상의 대체수단이 되어서는 안 되며, 적극적 예양을 적용하기 위해서는 당해 사안이 피요청국 경쟁법에 정면으로 배치되어야 한다는 요건이 충족되어야 한다.

(2) 경쟁법·정책원리의 타영역으로의 확대

OECD 경쟁정책위원회에서는 그간 규제개혁과 관련하여 철도·통신·전기·항만·항공·금융·조달 등 전통적 규제분야에 대한 경쟁법·정책의 역할제고방안을 검토하였다. 즉, 경쟁정책 시각에서 전통적 규제논거의 타당성 여부, 규제개혁에 있어서의 경쟁당국의 역할 등에 대한 실증분석 및 평가작업을 전개하고 있다. 이와 더불어 민간기업뿐만 아니라 국영기업의 상업적 활동과 정부가 예외로 인정한 민간기업의 행위에 대해서도 경쟁법을 적용해야 하며, 경쟁법 적용제외가 경쟁정책적 고려가 아닌 보호주의적 동기에 의한 것일 경우 예외 인정을 재검토해야 한다는 주장이 강력히 제기되고 있다. 특히, 국영기업의 민영화에 있어 매각수입과 경쟁촉진은 상반관계에 있으나 장기적인 측면에서 전체 소비자의 효용을 기준으로 검토할 경우 경쟁정책적 고려가 전 과정에서 이루어져야 할 필요성이 부각된다. 이와 더불어 민영화 이후 규제기구 설치방식은 자국의 현실적 여건에 맞추어 이루어져야 한다는 점이 제시된 바, 소비자 관련 정책의 일관성 확보와 관련 산업 부문의 경쟁촉진 차원에서 검토되

어야 한다는 점이 강조되었다. 또한 사무국은 각국의 규제개혁 추진실적을 평가하여 개혁 추진에 박차를 가하고자 '98년 이후 자발적 참여국을 대상으로 하여 규제개혁 국별검토를 추진하는 바 우리 나라는 '99년에 전기·통신분야 등을 대상으로 국별검토를 받도록 예정되어 있다.

최근 경쟁법·정책위원회는 은행, 보험 등 금융분야에 있어서 경쟁정책의 역할제고 방안을 중점 논의하고 있다. 즉, 금융시장의 안정성 확보 및 경제성장 등 전통적 논거하에 유지한 각종 정부규제의 타당성이 경쟁정책 차원에서 재검토되고, 금융분야도 경쟁정책의 역할이 제고되어야 한다는 주장이 강력히 제기되었다. 특히, 금융시장 진입장벽, 영위업종제한 등 각종 규제의 철폐와 경영자 책임제도의 도입, 금융시장의 자율조정 체제로의 재편이 금융체제의 안정성 뿐만 아니라 효율성 확보에 보다 기여할 수 있다는 점이 강조되었다. 예를 들어, 예금보험 강제가입 제도는 예금자보호를 통한 금융체제의 안정성 확보를 기본 목적으로 삼고 있으나 이로 인한 금융경영자들의 도덕적 해이 및 무임승차자문제 등 경제적 비효율을 야기함으로써 오히려 금융시장의 안정성을 저해할 수 있다는 것이다. 또한, 금융기관 합병의 경쟁저해성 판단에 있어 “관련시장”의 범위는 합병이 이루어진 “지역적 범위”와 함께 “상품의 특성”을 고려하여 정확한 시장분석을 거쳐 이루어져야 한다는 것이다. 이와 더불어 은행, 보험, 증권 등에 대한 부문별 감독으로 시장접근의 왜곡현상이 나타나므로, 금융감독당국의 적정 규제를 위한 지침의 제정과 기능별 감독방식의 도입 필요성이 지적되었다.

아울러 경쟁법·정책위원회에서는 조달분야의 경쟁정책 역할제고방안을 WTO와 OECD의 기존 협정을 바탕으로 집중 논의되었다. 이는 특히 적절하고 투명한 조달제도의 구비와 효과적인 경쟁법 집행규정의 제정을 통해 담합과 뇌물을 실

질적으로 억제함으로써 경제의 효율성 제고에 목표를 두고 있다.

(3) 경쟁정책과 무역정책의 상관성 제고방안

무역정책과 경쟁정책의 상관성 제고와 관련하여 반덤핑, 수직적 제한 등이 주요 쟁점으로 제기되었다. 특히, 자동차 산업에서의 유통체계와 관련하여 수직적 제한은 미국의 주요 관심분야로 우리 나라와 유럽 등이 주요 타겟이 되고 있다. 이는 동 산업부문은 전·후방시장에서의 상품생산 및 고용증가, 기술발전 등 파급효과가 큰 국가적 전략산업이라는 점에 기인한다. 수직적 제한의 논의에 있어 경쟁법적 시각은 동 사안이 당연위법의 영역에 해당하지 아니하고 합리의 원칙에 의한 사안별 분석이 요청되는 분야라는 점과 대상시장과 기준에 따라 위법성 평가가 달라지게 된다는 점이 강조되었다. 그러나 동 분야에 대한 무역정책적 시각은 경제전체적 효율이 아니라 개별기업에 대한 접근장벽이 존재하는지 여부에 중점을 두고 있다는 점에서 마찰의 소지가 발생한다.

원칙적으로 경쟁법과 반덤핑 조치는 공급자들이 시장력을 남용하여 경쟁을 저해하지 못하도록 한다는 점에서는 공통된 점이 있으나 실제 적용과정에서 상충되는 점이 있다. 즉, 반덤핑조치는 자국 사업자의 보호수단으로 남용되어 수출기업의 경쟁적 가격책정에 의한 시장접근을 제한함으로써 자유경쟁을 저해하는 측면이 있기 때문이다. 더욱이 반덤핑의 판정기준이 개별국과 WTO 규정 및 경쟁법상의 약탈적 가격 가운데 어느 기준을 적용하느냐에 따라 차이가 나게 된다는 점에서 국제적 마찰의 원인으로 지적되고 있다. 따라서 기존의 반덤핑제도는 경쟁법의 약탈가격책정 관련 규범으로 대체되거나, 이를 유지하는 경우 덤핑마진 산정의 합리화, 덤핑으로 인한 피해 발생 인정에 있어서 경쟁법이 정하는 원칙과 합치되는 방향으로 수정되어야 한다는 것이다.

Ⅲ. 국제규범화의 영향 및 대응방안

1. 우리 경제에 미치는 영향

그간 우리 정부는 정부주도적인 불균형 성장 전략의 채택으로 경제 전반에 걸친 정부의 인위적인 시장개입이 정당화되었고, 자유경쟁 시장 개념은 매우 소홀히 취급되었던 경향이 있다. 이러한 상황에서 경성카르텔금지권고 등 국제 경쟁정책 논의의 결과가 우리 경제 전반에 미치는 파급효과는 UR 이상이 될 것으로 본다. 우선 긍정적 측면에서 본다면 첫째, 경쟁법 적용 영역이 확대되고 그 적용에 일관성이 생기게 되어 세계시장에 공정경쟁기반이 조성되므로 우리 기업의 해외투자 및 무역에 긍정적인 영향을 미치게 될 것이라는 점이다. 둘째, 각 부문에 경쟁이 도입됨으로써 각종 법령에 의하여 용인되어 온 경쟁제한적인 제도와 관행을 폐지 또는 개선할 수 있는 적절한 계기가 될 수 있을 것이다. 이와 관련, 일본의 경우 경성카르텔금지권고의 채택에 대비, '97년 카르텔일괄정리법을 제정한 사례가 있으며, 현재 우리 나라도 카르텔 일괄정리를 위한 법령 제정을 추진중에 있다. 그러나 단기적으로는 현재 우리 경제에 널리 퍼져있는 반경쟁적 관행이 사실상 전면적으로 금지되기 때문에 우리 기업에 큰 부담으로

작용할 수밖에 없다.

2. 대응방안

경쟁정책국제규범화 논의에 대비, 적극적이고 체계적인 대응이 범정부 차원에서 사전적으로 이루어져야 한다고 본다. 특히, 경쟁정책 국제규범화 논의에 적절히 대응하여 국내에 미치는 영향을 최소화하는 한편, 내부적으로 경쟁촉진형 경제구조의 구축과 기업차원의 인식제고가 긴요할 것이다. 다시 말해, 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진이라는 경쟁정책적 고려가 무역정책, 산업정책은 물론 모든 경제정책의 대전제가 되어야 한다는 것이다. 이를 위해 공정거래위원회는 경쟁정책 국제규범화가 우리 경제에 미치는 영향을 보다 면밀히 검토하고 해당부처 및 관계기관과의 협조를 통해 범정부 차원의 대응전략을 보다 체계적·능동적으로 수립할 필요가 있다. 아울러 경쟁저해적인 각종 국내법과 제도의 폐지와 효과적인 경쟁법 집행이 동시에 추진되어야 한다. 결국, 경쟁정책의 규범화는 우리 경제의 운영방식과 정책기조 및 각 경제주체의 행동양식 전반에 걸쳐 획기적인 전환을 요구하고 있는 것이다. 다시 말해 자유롭고 공정한 경쟁촉진이라는 이념이 모든 경제정책과 경제활동의 기본 전제로 자리잡아야 한다는 것이다. ■

공정거래 제도에 관한 여러분의 의견을 기다립니다

공정한 경쟁질서를 확립하고, 공정거래제도가 국민의 각계각층에 확산될 수 있도록 하기 위해 사단법인 한국공정경쟁협회에서는 월간 「공정경쟁」(공정협회보)지를 발행하고 있습니다.

「공정경쟁」지는 공정경쟁 사회의 위상을 새롭게 하고 관계 전문가들과 함께 공정거래 제도에 관한 문제들을 여러분들과 함께 토론하고자 합니다. 참신하고 의욕적인 여러분의 글을 다음의 요령대로 보내 주십시오.

사단법인 한국공정경쟁협회

• 보 날 곳 : (100-743) 서울특별시 중구 남대문로4가 45 상의회관 621호

사단법인 한국공정경쟁협회 「공정경쟁」 출판 담당자 앞

• 전 화 : (02)775-8870~2

• PC통신 : kfca2000(hitel, 천리안)