

# 무역정책과 경쟁정책의 이해



심 영 섭  
산업연구원 선임연구위원

경쟁정책과 무역정책의 상호작용이 순기능으로 작용하게 하려면 무역을 통해 가격과 품질, 선택의 폭, 그리고 신제품 개발이나 기타 새로운 기술혁신의 자극이 이루어지도록 국내외 시장에서 활발한 경쟁을 촉진시켜 나가야 한다. 이러한 측면에서 보면 관리무역 또는 국내산업 및 시장을 보호하는데 초점을 맞춘 무역정책은 시장구조의 경쟁조건을 무력하게 함으로써 경쟁정책의 효과적인 집행 목표와 상충될 수밖에 없다.

## I. 머리말

WTO의 뉴라운드 출범을 앞두고 경쟁정책 이슈에 대한 논의가 분분하다. 경쟁정책이 통상 이슈의 하나로 거론되고 있는 것이다. 국경을 중심으로 한 국제 간의 무역거래와 국경 내에서의 거래를 구별하기가 점차 어려워짐에 따라 무역정책과 경쟁정책의 조화로운 연계는 이제 피할 수 없는 과제가 되었다. 세계경제의 통합이 심화되는 데 따른 산물이다. 다가오는 뉴라운드에서 경쟁정책이 협상의제로 채택될 지는 아직 불투명하다. 그러나 비록 뉴라운드에서 경쟁정책이 본격적인 협상의제로 다루어지지 않는다 하더라도 그 불씨는 사그러들지 않을 것이다. 경쟁정책과 무역정책의 연계 필요성이 이미 긍정적이고도 강력하게 제기되고 있기 때문이다.

경쟁정책이 WTO와 같은 다자간 무역체제의 테두리 내에서 통상 이슈의 하나로 다루어지고 있다는 사실은 시사하는 바가 있다. 경쟁정책에 관한 포괄적인 다자간 국제협력을 보장할 만한 기구가 현재로서는 WTO를 제외하고 생각할 수 없다는 점에서 특히 그러하다. 또 한편으로 보면 아직 세계적으로 통일된 경쟁정책을 제정할 만한 여건은 구비되지 않았지만 이에 대한 수요는 계속 늘어날 것이라는 것을 시사한다. 그래서 우선 통상과 관련된 경쟁이슈에 대하여 WTO 체제의 테두리 내에서 규범을 제정해 보자는 것이다. WTO 차원에서 경쟁정책을 다룰 수밖에 없는 이유가 바로 여기에 있다.

문제는 경쟁정책과 무역정책은 지향하는 목표와 정책의 범위, 성격 등에 있어 서로 다를 뿐만 아니라, 각기 고유의 영역이 서로 다르다는 데에

경쟁정책과 국제협력

있다. 또한 상호작용을 미칠 수 있는 사안에 대해서도 이를 보는 시각에 있어서는 근본적으로 차이가 나는 경우가 많다. 경쟁정책적인 접근과 무역정책적인 접근은 본질적으로 서로 다르다는 점을 인정하지 않으면 안 된다. 양 정책의 조화와 연계 문제는 그만큼 어렵기도 하다.

뉴라운드의 출범을 앞두고 경쟁정책 이슈에 대한 검토가 한창이다. 그러나 무역정책과 경쟁정책에 대한 올바른 이해가 전제되지 않으면 협상의 전개과정을 제대로 파악할 수 없을 것이다. 이에 본 고에서는 무역정책과 경쟁정책의 차이, 무역정책과 경쟁정책의 상호작용, 무역정책적 접근과 경쟁정책적 접근의 비교, 무역정책과 경쟁정책의 연계 필요성 등에 대하여 차례로 살펴보고자 한다.

II. 무역정책과 경쟁정책의 차이

기본적으로 무역정책과 경쟁정책은 지향하고자 하는 목표가 서로 다르며, 그런 만큼 동원되는 정책수단도 각기 다르다.

지향하는 목표에 있어 무역정책은 자국의 국제경쟁력 강화를 통하여 대외무역의 이익을 극대화할 목적으로 추진되는 경우가 일반적이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 인위적으로 자국의 경쟁력 향상을 도모하거나, 때로는 교역상대국의 경쟁력을 저해하는 수단을 발동하기도 한다. 무역정책상의 조치가 국내산업을 보호하고 장려하기 위해 발동되는 경우에는 국내시장에서 외국기업의 영업활동은 제한되고 경쟁은 위축되는 효과로 나타날 수도 있다. 한편 경쟁정책은 시장의 기능을 효과적으로 회복하고 자원의 효율적인 배분을 도모하기 위한 경쟁여건을 유지하는데에 궁극적인 목적을 두고 있다. 경쟁제한적인

<표> 무역정책과 경쟁정책의 비교

	무 역 정 책	경 쟁 정 책
목 적	· 시장접근의 보장을 통한 국제무역의 기회 증진 · 자원 배분의 효율성 제고 및 국가의 경제적 이익 확보	· 경쟁제한적 행위의 규제를 통한 시장경쟁환경 조성 · 경쟁적인 시장조건을 유지함으로써 경제적 효율성 제고
범 위	· 정부의 국경조치, 무역에 영향을 미치는 국내 정부조치 · 주로 정부의 행위가 정책의 대상	· 경쟁관련 국내조치와 공·사기업의 관행 · 경쟁과 관련된 공·사기업의 상행위 및 관행이 주 대상
성 격	· 시장접근(market access)이 기초 개념 · 시장접근과 공정무역의 개념을 중시하면서도, 국내생산자의 보호에 더 치중 · 정치적 과정(political process)의 산물	· 진입장벽(entry barrier)이 기초 개념 · 시장진입과 효율적인 시장구조의 개념을 중시하면서, 소비자후생 증대에 더 관심 · 법적 절차(legal process)의 산물
국제규범의 지향	· 최혜국원칙(MFN)과 내국민 대우	· 경쟁조건을 평준화(level playing field)

행위의 규제를 통해 시장경쟁환경을 조성하고, 경쟁적인 시장조건을 유지함으로써 경제적 효율성을 제고시켜 나가고자 하는 것이다.

〈표〉에서 보는 바와 같이, 무역정책과 경쟁정책은 정책을 집행하는 제도적인 절차에 있어서도 서로 차이가 난다. 무역정책은 주로 정부의 행위로 이루어지기 때문에 정책의 결정과정이 다분히 정치적이다. 그러나 경쟁정책은 경쟁제한적인 기업의 행위와 관행을 대상으로 하기 때문에 정치적 과정(political process)보다는 법적인 절차(legal process), 즉 경쟁법의 테두리 안에서 다루어질 수밖에 없다.

### III. 무역정책과 경쟁정책의 상호작용

무역정책과 경쟁정책은 이러한 차이로 말미암아 정책의 시행과정에서 서로 충돌하는 경우가 많다. 무역정책상의 조치들이 교역상대국 간에 통상마찰을 일으킬 뿐만 아니라, 한 나라 안에서 경쟁법 및 경쟁정책과의 충돌로 인하여 문제가 확대되는 경우도 있다. 반대로 경쟁정책상의 조치가 통상마찰로 비화하는 경우도 비일비재하다.

실제로 무역정책과 경쟁정책이 충돌하는 경우는 여러 가지의 형태로 나타날 수 있는데, 그 대표적인 사례들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기업간의 경쟁이나 경제적인 효율성을 저해할 뿐만 아니라, 시장접근도 어렵게 하는 경우이다. 수출거래를 촉진시키기 위해 수출조합 또는 수출입과 관련되는 사업자단체를 인정하거나 장려하는 경우가 그러하다. 수출국 입장에서는 규모의 경제 실현, 수출기회의 창출 등 소기의 효과를 기대할 수 있다. 그러나 수입국 입장에서

는 수출국 기업의 공동행위에 대응하기 위해 수입카르텔이나 그 밖의 공동행위에 의지할 가능성이 커지고, 결국은 수출입거래가 전반적으로 카르텔화하는 방향으로 상승작용을 일으키게 될 가능성이 크다. 수출국 시장에서도 가격이나 산출량을 공동으로 결정할 소지가 커진 만큼 국내외 시장을 막론하고 경쟁을 제한할 여지가 커지기 마련이다. 해당 카르텔이나 사업자단체에 속하지 않는 경쟁자나 외국기업에게는 시장접근을 저해하는 행위로 작용할 수도 있다. 이 경우 공동행위에 의한 반경쟁적 행위나 경쟁을 제한할 소지가 있는 원인들을 제거한다면, 시장접근의 여건은 물론이고 경제적 효율성까지도 모두 향상시키게 될 것이다.

둘째, 기업간의 경쟁이나 경제적인 효율성을 직접적으로 저해하기보다는 시장접근 자체를 어렵게 하는 경우이다. 어떤 의미에서는 무역정책과 경쟁정책이 정면으로 충돌하는 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 예컨대 제조업자와 유통업자 사이의 수직제한 또는 한 나라 안에서 관행으로 되어 있는 기업의 수직적인 영업행태가 국내의 경쟁법 테두리에서는 받아들여질 수도 있으나, 외국기업의 입장에서는 시장접근을 제한하는 장애요인으로 간주될 수도 있다. 미국과 일본의 통상마찰이 자주 시장구조의 문제로 비화되고 있는 것도 이와 무관하지 않다.

셋째, 수출보조금을 지급하는 경우를 들 수 있다. 수출국 기업들은 수입국 시장에서 이를 바탕으로 경쟁상의 우위를 차지할 수 있을 것이다. 만일 이러한 조치가 장기화된다면 이 역시 수입국 시장에서 국제경쟁을 왜곡시키는 효과를 발생하게 될 뿐만 아니라, 시장접근이 부당하게 이루어질 소지가 크다고 볼 수 있다.

이처럼 한 나라의 무역관련 정책이나 조치가

경쟁정책과 국제협력

곧바로 같은 나라에서 경쟁정책과 충돌하기도 하고, 경쟁정책적인 조치가 무역정책과 충돌할 때도 있다. 양 정책간의 충돌이 교역상대국 간에 발생하는 경우에는 매우 복잡한 양상으로 전개 될 수 있다. 한 나라의 무역관련 정책이나 무역에 영향을 미치는 경쟁정책이 교역상대국의 무역정책과 충돌하게 되면 통상마찰을 야기하여 보복 조치를 수반할 수도 있고, 경쟁정책과 충돌할 때에는 관할권의 문제로 비화될 수도 있다.

특히 무역과 관련된 경쟁제한적 행위나 관행에 대하여 정부가 경쟁법의 적용을 제외하거나 이를 사실상 인정하는 경우에는 경쟁법으로 규제할 수 없는 일방의 정부행위로 인해 교역상대국의 시장접근이 명백히 저해되는 결과가 초래될 수도 있다. 경쟁제한적 거래관행이나 시장에서의 경쟁력을 증대시키기 위한 인위적인 조치들이 정부의 무역정책과 밀접하게 관련되어 있는 경우에는 교역상대국 경쟁정책과의 충돌이 다분히 의도적이거나 정책적이라는 점에서 그 의미가 더욱 커진다.

IV. 무역정책적 접근과 경쟁정책적 접근

무역정책과 경쟁정책은 다같이 경쟁적이고 개방적인 시장을 제공하고 이를 통해 자원의 효율적인 배분을 도모하고자 한다. 그러나 실제로 국제간에 형성되고 있는 다양한 거래행위와 관련된 제반 사안에 대해 무역정책적 입장과 경쟁정책적 입장에 따라 서로 다른 관점이 있을 수 있다.

첫째, 시장을 해석하는 범위에 있어 차이가 난다. 경쟁정책적 입장에서는 대체로 시장을 상당히 넓은 범위로 해석한다. 예를 들면, 한 나라에 동일 규모의 국내기업이 10개 존재할 때의 시장

기능이나 국내기업이 8개 존재하고 외국기업이 2개 존재할 때의 시장기능 간에는 차이가 나지 않는 것으로 간주한다. 시장이 서로 분리되어 있어도 경쟁조건의 평준화가 이루어져 시장진입장벽이 제거되어 있다면 단일 시장의 의미와 크게 다를 바가 없다는 입장이다. 기업의 국적이나 국경의 존재여부는 심각하게 고려하지 않는다. 다만 국경의 의미는 기존의 쿼터 또는 여타 무역제한조치의 경우에만 중요하게 여길 뿐, 시장접근의 개념을 정의하는 데에서는 크게 고려하지 않는다. 한편 무역정책적 입장에서는 기업의 국적과 국경의 의미가 내국민대우의 기준을 설정하는 결정적인 요소로서 중요하게 부각된다. 무역당국자의 입장에서는 10개의 국내기업이 존재하는 시장과, 8개의 국내기업 및 2개의 외국기업이 존재하는 시장은 사정이 완전히 다른 것으로 간주한다. 교역상대국 간에도 시장에서의 경쟁조건을 따질 때 수출국 시장과 수입국 시장으로 나누어 고려한다. 이처럼 기업의 국적과 국경의 의미를 지나치게 부각시키다 보면 수입국 기업이 수출국 기업을 상대로 반덤핑과 같은 무역관련 법규에 의한 제소를 남발할 가능성이 있다. 이로 인해 경쟁규범이 갖는 당초의 의도와는 달리 외국경쟁자를 배제하고 경쟁을 제한하려는 수입국 기업의 경쟁제한적 공모행위로 쉽게 연결되어 공정무역의 질서를 저해할 가능성도 있다.

둘째, 바람직한 시장의 상황을 판단하는 관점에서 차이가 난다. 경쟁법은 시장의 경쟁제한상황을 개선해야 하는지의 여부를 판단하기 위해 '기업이 공동행위에 의존하는가' 하는 시장과정의 측면과, '합병이 시장지배적 지위를 생성하는가' 하는 시장구조적 측면을 주로 고려한다. 반면에 무역당국자는 시장상황의 개선 여부를 판단하기 위해 주로 시장에서의 성과(performances)

에 의존하는 경향이 있다. 이러한 관점에서는 경쟁이슈 가운데 시장접근에 직접 장애가 되는 수평협정과 수직제한에 대해서는 많은 관심을 갖지만, 시장지배적 사업자의 남용행위나 독점화 현상, 합병검토의 실제적 기준에 대해서는 상대적으로 관심도가 낮다.

셋째, 시장상황을 개선하기 위해 동원되는 수단에서도 차이가 난다. 경쟁법의 테두리에서는 주로 반경쟁적 또는 경쟁제한적 행위에 대한 금지 명령과 벌금을 통하거나 때로는 사소제도를 통하여 시장의 경쟁조건을 개선시켜 나간다. 반면에 무역정책은 불공정 무역행위로부터 구제수단을 강구하기 위해 흔히 국내수입시장에 대한 접근제한 조치를 취하거나 수출입시장에서의 일정한 점유율을 목표로 하는 협상수단을 동원하기도 한다. 그런데 이와 같은 방식의 접근은 결국 시장에서의 경쟁을 감소시키거나 경쟁을 아주 제한하는 결과를 초래하는 경우가 자주 발생하게 된다.

넷째, 시장접근의 실질적인 측면에서 양 정책은 다 같이 공정거래 또는 공정무역의 개념이 담긴 'fair trade'를 강조하지만, 그 해석과 적용에 있어서는 양 정책 간에 차이가 난다. 경쟁정책상의 'fair trade'는 경쟁질서를 유지함에 있어 본질적으로 중요하다고 보는 개념으로 사용되며, 일견 선협적인 의미가 강하다. 그러나 구체적인 행위에 대한 판단에 있어서는 각국마다의 역사와 문화, 가치관 등의 차이로 인해 반드시 일치하지는 않는다. 한편 국제무역상의 'fair trade'는 다분히 호혜주의(give and take)의 관점에서 상호 공정성을 중시하는 경향이 강하다. 다자간의 무역질서도 여기에 입각하여 정한 조건과 규칙을 최혜국대우와 내국민대우의 틀 안에 수용하여 이를 공정하게 지켜나가는 데에 바탕을

두고 있다. 경쟁정책 자체는 공정성(level playing field)의 문제와 일차적인 관련이 없는 것처럼 보이지만, 경쟁정책을 무역정책적인 시각에서 보면 어느 정도 공정성과 관계가 있다고 볼 수 있다.

## V. 무역정책과 경쟁정책의 조화 필요성

경쟁정책과 무역정책을 조화롭게 연계시키는 문제는 쉬운 일이 아니다. 양 정책이 다같이 공정하고 자유로운 무역의 확대를 표방하면서도 여기에 접근하는 시각과 방법에 있어서는 서로 차이가 나기 때문이다. 그럼에도 불구하고 국제경제환경과 질서의 변화는 무역정책과 경쟁정책의 연계 필요성을 더욱 절실하게 하고 있다. 무역자유화 및 기업활동의 세계화가 진전될수록 '국경'의 중요성은 감소하고, 국경을 전제로 국제간의 거래관계를 규율하던 무역법의 적용대상과 국내시장의 경쟁조건을 규율하던 경쟁법의 적용대상이 서로 다를 수 없게 되었다. 이러한 현상은 정책의 접근방식이 과거와는 달라져야 한다는 것을 의미한다.

경쟁정책적인 접근이라 하더라도 시장의 구조를 순수하게 국내시장의 관점에서만 평가하기는 어렵고, 한 산업의 국제경쟁구조를 평가할 때에도 무역조치를 고려하지 않을 수가 없게 되었다. 무역정책적인 접근을 할 때에도 경쟁관련규범을 포함하여 해외시장에서의 경쟁조건과 입지에 영향을 주는 모든 정책이 고려되어야 한다. 그러므로 무역정책과 경쟁정책은 — 그것이 비록 접근의 차이와 정책적인 조치의 효과가 상충적이라 하여도 — 국제경쟁의 여러 측면을 동시에 고려할 필요가 있으며, 따라서 서로 밀접하게 연계될

경쟁정책과 국제협력

수밖에 없다. 이러한 맥락에서 국제무역과 시장 경쟁을 방해하거나 왜곡하는 다양한 행위를 규율하기 위해 시장의 경쟁조건을 향상시키면서 국제무역의 공정성과 시장접근을 보장하는 원칙, 즉 경쟁정책과 무역정책의 조화로운 연계문제가 대두되는 것이다.

양 정책의 조화문제는 결국 선택의 문제로 귀결될 수밖에 없으며, 따라서 그 선택의 기준을 마련하는 일이 무엇보다도 중요하다 할 수 있다. 무역정책과 경쟁정책의 조화와 연계를 위한 선택을 함에 있어 양 정책 사이의 차이뿐만 아니라 공통점이 존재할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 무역정책이나 경쟁정책은 다같이 시장기능을 통해 자원의 효율적인 배분을 도모한다. 그리고 이를 통한 경제적 효율과 후생의 증대를 궁극적인 목적으로 하고 있으므로 상호 간의 기능을 지원할 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 구체적으로는 무역정책이 관세 및 비관세조치 등의 무역장벽을 제거하거나 제한함으로써 상품과 용역의 자유로운 이동을 보장하기 위한 교역시장의 효율적인 기능을 촉진하고, 경쟁정책은 경쟁제한적 관행을 배제하거나 규제함으로써 시장의 효율적 기능을 확보하고자 할 때 그러하다. 부당한 반경쟁적 행위는 시장구조에 직접적인 영향을 미칠 뿐 아니라, 역시 무역정책상 불공정하거나 보호주의적인 조치들과 마찬가지로 경제에 미치는 장기적 영향을 무시하는 경우 무역의 흐름을

크게 방해할 수 있다. 반면에, 경쟁정책의 실효성 있는 적용은 역동적인 시장경제를 보장할 뿐만 아니라, 수입시장의 진입장벽 완화를 유도함으로써 무역의 증진에 효과적인 역할을 기대할 수 있다.

무역정책과 경쟁정책이 공동으로 지향할 수 있고 또 지향할 만한 이와 같은 정책이념은 그러나 대부분의 국가에서 장기적인 목표로만 설정되는 경우가 많다. 현실적으로 보면 양 정책간의 부조화의 문제는 단기적인 상황의 전개 속에서 표출되는 경우가 많다. 그러므로 이 과정에서 적절한 대응책이 마련되지 않는다면 서로 충돌할 가능성이 얼마든지 있을 수 있는 것이다.

경쟁정책과 무역정책의 상호작용이 순기능으로 작용하게 하려면 무역을 통해 가격과 품질, 선택의 폭, 그리고 신제품 개발이나 기타 새로운 기술혁신의 자극이 이루어지도록 국내외 시장에서 활발한 경쟁을 촉진시켜 나가야 한다. 이러한 측면에서 보면 관리무역 또는 국내산업 및 시장을 보호하는데 초점을 맞춘 무역정책은 시장구조의 경쟁조건을 무력하게 함으로써 경쟁정책의 효과적인 집행 목표와 상충될 수밖에 없다. 실제로, 적어도 단기적으로는, 경쟁정책과 무역정책이 그 지향하는 목표와 실시 내용에 있어서 상충되는 면이 있다는 사실을 고려할 필요가 있다. WTO 체제에서도 일정한 상황하에서는 무역제한조치가 허용되고 있다는 면에서 더욱 그러하다. **공정**