



WTO에서 논의되는 다자간 경쟁규범 내용 및 향후전망



김 치 결
공정위 공동행위과장

WTO는 그간에 계속적으로 진행된 관세장벽 인하 등 무역장벽 제거조치로 인하여 국가간 무역자유화가 상당한 성과를 가져오리라고 기대하였으나 현실적으로는 그러한 결과가 실현되지 않았다. 그 이유로 분석된 것은 민간 분야에서 시장접근을 제한하는 행위들이 아직 남아 있기 때문이라는 것이다. 그 중 대표적인 것이 기업간 담합행위와 시장지배적 사업자의 남용행위라고 보고 있다. 시장접근을 제한하는 이러한 반경쟁적인 기업행위들이 상존하는 이유를 WTO에서는 아직도 많은 국가들이 경쟁법을 도입하고 있지 않거나, 각국간의 경쟁법이 상이하기 때문이라고 보고 있다. 그러므로 무역자유화 조치의 효과를 제대로 실현시키기 위하여 각국간에 공통적으로 적용이 가능하거나 수용할 수 있는 경쟁법 수단을 만들어보자는 것이 WTO 차원의 다자간 경쟁규범 추진의 배경이다.

I. 머리말

WTO에서 경쟁정책을 다루게 된 경위는 소위 싱가포르 이슈¹⁾에 경쟁정책이 포함되었기 때문이다. 1997년도부터 WTO에서는 무역과 경쟁작업반을 구성하여 1년에 2~3차례씩 무역과 연관되는 경쟁정책 이슈를 선정하여 경쟁법을 운영하는 국가로부터는 제도운영 사례를, 경쟁법이 없거나 있다 하더라도 관련 분야의 집행경험이 없는 국가로부터는 개별국의 입장을 청취해보는 기회를 가져왔다. 이러한 작업반 운영은 경쟁법이 없거나 집행경험이 일천한 국가에게 경쟁

1) 싱가포르 이슈(Singapore Issues)라 함은 무역과 투자, 무역과 경쟁 정책, 무역원활화 및 정부조달 투명성을 의미한다. 1996년 제1차 WTO 싱가포르 각료회의에서 투자, 경쟁정책, 정부조달 투명성 등이 무역에 미치는 영향을 분석해보는 작업을 하기로 결정함에 따라 붙여진 이름이다. 2001년 카타르 도하에서 개최된 제4차 WTO 각료 이사회에서 이러한 이슈들이 정식 협상대상에 포함되었다.

법에 대한 지식을 늘리는 교육의 장 역할을 수행하였다.

WTO는 그간에 계속적으로 진행된 관세장벽 인하 등 무역장벽 제거조치로 인하여 국가간 무역자유화가 상당한 성과를 가져오리라고 기대하였으나 현실적으로는 그러한 결과가 실현되지 않았다. 그 이유로 분석된 것은 관세율 인하 등 공공분야에서 시장접근을 제한하는 제도는 철폐 내지 대폭 완화되었으나 민간 분야에서 시장접근을 제한하는 행위들이 아직 남아 있기 때문이라는 것이다. 그 중 대표적인 것이 기업간 담합행위와 시장지배적 사업자의 남용행위라고 보고 있다. 이러한 민간 분야의 반경쟁적 행위가 그간에 쌓아 올린 무역자유화의 조치효과를 반감시킨다고 보는 것이다.

시장접근을 제한하는 이러한 반경쟁적인 기업행위들이 상존하는 이유를 WTO에서는 아직도 많은 국가들이 경쟁법을 도입하고 있지 않거나, 각국간의 경쟁법이 상이하기 때문이라고 보고 있다. 그러므로 무역자유화 조치의 효과를 제대로 실현시키기 위하여 각국간에 공통적으로 적용이 가능하거나 수용할 수 있는 경쟁법 수단을 만들어보자는 것이 WTO 차원의 다자간 경쟁규범 추진의 배경이다.

II. 도하개발 아젠다(Doha Development Agenda, DDA)의 내용 및 그간의 논의내용

1. DDA의 내용

2001년 11월 카타르 도하에서 개최된 제4차 WTO 각료이사회에서는 국가간 시장개방 분야와 무역규범 분야를 포함하는 새로운 다자협상의제를 채택하였다.²⁾ 흔히 도하개발 아젠다 혹은 DDA(Doha Development Agenda)라고 불리는 다자간 새 협상의제에서 명시된 경쟁정책 분야의 합의사항은 개략적으로 다음과 같다.

먼저, 제5차 각료회의에서 협상방식(modality of negotiation)에 대하여 회원국간에 명확한 합의가 이루어진다면 협상을 개시하기로 하였다.

둘째, 개도국을 위한 법집행 능력 배양, 기술지원의 필요성을 인정하며, 이를 위해 UNCTAD 등 국제기구를 통해서 지역, 양자차원에서 협력을 하기로 하였다.

셋째, 제5차 각료회의 전까지 투명성(transparency), 비차별성(non-discrimination), 절차적 공정성(procedural fairness) 등 핵심원칙, 경쟁카르텔 규정, 자발적 협력방식, 기술지원을 통한 개도국의 점진적인 경쟁법 집행의 지지를 협상을 위한 개념정립 요소로 정하였다. 또한 이러한 개념정립 작업에는 개도국의 입장이 충분히 반영되어야 한다는 것이다.

상기와 같은 도하개발 아젠다의 내용에 대하여 WTO 무역/경쟁작업반에서는 다자규범의 주요

2) 협상의제는 농업, 서비스, 비농산물시장접근(공산품, 임·수산물), 규범, 환경, 지적재산권, 분쟁해결양해, 싱가포르 이슈 등이다. 전체 협상은 일괄타결방식(Single undertaking)으로 진행하며 협상기간은 2002년 1월부터 2004년 12월까지 3년으로 하였다.

구성요소로 될 가능성이 높은 세 번째 분야에 대하여 개념명확화 작업을 계속해 오고 있다. DDA가 나오기 전까지는 WTO 무역/경쟁작업반의 활동은 선진국이 개도국에 대하여 경쟁법을 전수시키는 교육의 장이었으나, DDA 이후에는 동 작업반의 활동이 다른 모습을 띠게 되었다. 즉, EU 중심의 선진국들은 DDA에서 명시한대로 동 작업반 활동을 논의요소에 대한 개념명확화 작업 등을 통해 협상의 준비작업기간으로 활용하려는 반면, 개도국들은 동 작업반 활동을 협상을 전제로 하지 않는 과거와 같은 교육과정 성격이 되어야 한다고 주장하고 있다. 우리는 경쟁법에 대한 다자규범이 우리나라에 도움이 된다고 보아 선진국과 비슷한 입장으로 적극적으로 동 작업반에 임하고 있다.

그간 우리나라는 작업반 회의가 열릴 때마다 국가보고서 내지 제안서를 제출하여 WTO 무역경쟁작업반 회의의 논의에 크게 기여하고 있다.³⁾ 특히 우리나라는 경쟁법을 개도국 단계에서 파악히 도입하여 비교적 단기간 내에 성공적으로 정착시켰다고 평가받고 있다. 그런 점에서 우리나라의 보고서는 개도국들에게는 개도국 입장에서 경쟁법 도입시 당면하는 문제점 및 해결방식을 제시하기도 하고, 선진국들에게는 후진국의 입장을 이해하는 데 유익한 자료로 활용되고 있다. 그런 맥락에서 WTO에서 우리나라는 경쟁법 분야에서 선·후진국간 교량적 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있으며 국제적으로도 그렇게 인정받고 있다.

2. 그간의 논의내용

DDA에서 합의된 경쟁정책 논의 의제들은 크게 절차적 의제와 실체적 의제로 구분할 수 있다. 절차적 의제로는 투명성, 비차별성, 절차적 공정성이 있고, 실체적 의제로는 경성카르텔(hardcore cartel)이 있다.

여기서는 DDA에서 합의된 절차적 과제를 먼저 다루고, 그 후에 실체적 의제와 그 밖의 개별 과제에 대하여 알아보기로 한다.

절차적 의제로 합의된 3가지 과제는 다자간 경쟁규범을 위해 WTO에서 별도로 만든 것이 아니고 WTO가 운영하는 규범들의 핵심원리이기도 하다. 그런 점에서 EU를 중심으로 한 선진국들은 핵심원리만큼은 꼭 지켜져야 한다는 입장을 보이는 반면에 개도국들은 핵심원리의 취지는 이해하나 핵심원리가 개별적 사항으로 적용되는 경우에는 개도국들의 입장이 충분히 고려되어야 한다는 입장이다.

가. 비차별성

각국의 경쟁법은 운용에 있어서 기업의 국적에 따라 차별이 있어서는 안 된다는 것이다. 동 원칙의 핵심은 내국민 대우원칙과 최혜국 대우원칙으로 나타난다. 내국민 대우원칙과 관련하여 문제가 되는 것은 법적 차별(de jure discrimination)과 사실상 차별(de facto discrimination)의 문제이다. 법적 차별은 경쟁법 및 관련 법률에 근거하여 국적을 이유로 불이익을 받는 것을 의미하고 사실상 차별은 표면상으로는 중립적인 법령을 갖고 있으나 실제사례에 적용하면서 외국기업에

3) 우리나라의 국가보고서 제출 실적은 WTO 무역경쟁작업반에서 상위 8위를 차지하고 있다고 WTO로부터 통보 받은 바 있다.

차별을 가하는 것이다. 많은 나라들이 법적 차별의 제거에는 동의하나 사실상 차별은 부당여부를 판단하기가 쉽지 않으므로 논의에서 제외시키려는 입장을 갖고 있다.⁴⁾ 비차별성원칙을 사실상 차별에까지 확대하면 각국의 경쟁당국들이 개별사건을 조치한 사례까지를 포함해서 경쟁당국들이 운용하는 경쟁정책 일반에까지 문제삼을 수 있으므로 매우 복잡한 양상으로 전개될 수 있기 때문이다. 우리나라도 경쟁정책에 관한 다자규범화 논의대상에서 사실상 차별을 제외시키는 것에 동의하고 있다. 하지만 기업합병, 카르텔, 시장지배력 남용 등에서 제도운용상의 국가간 과도한 차이가 새로운 차별로 대두될 수 있으므로 이러한 기준의 조화문제(convergence)⁵⁾에 대하여 논의할 필요가 있다고 보는 입장이다.

내국민 대우원칙에서 문제되는 또 다른 이슈로 개도국들이 운영하는 산업정책들을 들 수 있다. 이들 정책은 법적 차별과 사실상 차별을 동시에 포함하는 성격을 띠고 있는데 표면상으로는 중립적인 형태를 띠고 있으나 실제로는 산업정책을 통하여 외국기업에 비하여 국내기업을 우대하는 모습으로 나타나고 있다.

최혜국 대우에 대하여는 내국민 대우만큼 쟁점이 많지 않다. 양자협정 등을 위해 신뢰가 증진된 국가간에는 비밀정보 공유 등 관계가 긴밀해 질 수 있으므로, 이런 부분에 대하여 최혜국 대우를 적용하기는 쉽지 않을 것이다. 또한 각국의 경제발전 단계 등을 고려해야 하므로 최혜국 대우의

원칙은 폭넓은 예외를 인정해야 할 것이라는 의견이 많다.

나. 투명성

투명성은 경쟁문화의 정착을 추구하는 경쟁당국이나 다자간 무역규범에 모두 중요한 원리이다. 경쟁정책 차원에서 투명성원칙은 법, 규칙, 지침 등에 적용된다. 즉, 경쟁관련 각종 법규 등 일반적인 법률정보가 공개되어야 한다는 데 WTO 회원국간 이견이 없다. 공개의 방법으로는 공표 또는 출판이 있는데 공개되는 법규의 범위를 어떻게 정하는가 하는 것이 문제의 핵심이다. 공표 또는 출판의 대상은 원칙적으로 법령(법률, 시행령, 시행규칙 등), 조사 및 심결절차, 경쟁당국 조치에 대한 이의제기 절차 및 구제절차, 기한(timeliness)에 관한 정보, 그리고 경쟁법 집행에 영향을 미치는 국제협정 등을 대상으로 한다. 경쟁법의 집행은 case by case 방식이 많으므로 판례가 중요하나, 판례의 공개에 있어서는 각국의 현재 관행, 중요한 판례의 결정권의 소재 등에 대한 견해차이가 있을 수 있음을 고려하여야 한다.

공표의 시점과 관련하여 경쟁법 집행에 영향을 미치는 모든 관련조치는 긴급상황을 제외하고는 늦어도 그러한 조치의 발효전까지 공표 됨으로써 이해당사자의 접근성이 보장되어야 한다.

다자간 경쟁규범에 담겨야 할 투명성원칙 준수에서 가장 문제가 되는 것은 비밀정보의 보호문제이다. 어디까지를 비밀정보로 분류해야 할 것

4) 사실상 차별여부를 검토하기 위해서는 개별 사안별로 관련시장분석, 각국의 경제가 처한 상황분석 등이 전제되어야 하나, 현실적으로 어려운 일이므로 사실상 차별문제는 논의에서 제외하고 있다.

5) 경쟁법 다자규범 제정 논의에서 가끔 문제되는 것이 각국 경쟁법간의 조화(convergence)와 일치(harmonization)의 문제이다. 조화는 각국 경쟁법의 내용을 다자규범의 취지에 맞게 개정하는 것을 의미하고, 일치는 각국 경쟁법을 다자규범에 일치시키는 것을 의미한다.

인지 여부와 비밀정보는 아니지만 공표되지 않는 정보는 어떻게 취급할지 여부에 대하여 통일된 기준마련이 요구되어지고 있다. 비밀정보의 교환에 대하여는 투명성원칙을 강조하는 선진국에서조차 적극적으로 입장표명을 유보하는 상황이고, 개도국은 더더욱 자신의 정보누출을 꺼리는 상황이므로 좀처럼 논의가 발전되지 못하고 있는 실정이다.

우리나라는 WTO 핵심원칙으로서의 투명성을 적용함에 있어서 국가간 차이를 두어서는 아니 된다는 입장이지만, 경제발전단계에 있는 개도국의 발전이라는 측면(development dimension)에 대한 특별한 조치가 필요함도 인정하는 입장을 견지하고 있다. 개도국들의 경우에도 투명성 확보 차원에서 경쟁관련 법규를 공표·출판하는데 동의하나 공개되는 법규가 많아질수록 개별 국가에 부담이 되는 문제를 지적하면서 공개대상이 많아지는 것에 대하여 반대하는 입장이다. 또한 공개하는 경우 사용하는 언어에 대하여도 논의가 더 진행되어질 부분이다.

적용면제와 적용제외(Exclusions/Exemptions)도 투명성원칙과 관련하여 논의되고 있다. 적용면제와 제외의 형태는 나라에 따라 다양한 형태로 존재할 수 있기 때문이다. 가장 일반적인 경우가 경쟁법 등에서 명시적으로 규정하는 것이다. 다른 형태는 각종 규정 혹은 행정조치들로 나타날 수 있다. 또 다른 형태는 경쟁당국들이 행하는 사실상의 정책 결과로 나타날 수 있다. 또한 Common-law 국가들과 같이 법원의 판단에 의하여 적용면제와 적용제외의 사례가 만들어지는 경우도 있다. EU를 중심으로 한 선진국들은 투명성원칙은 법률형식으로 나타나는 적용면제와 적용제외에 적용되어야 하고, 그 범위도 최소한도로 국한되어야 하며, 한시적으로 운영

되어져야 할 것임을 주장하고 있다.

다. 절차적 공정성

경쟁법 집행의 경우, 경쟁당국의 결정에 대한 법적 다툼이 빈번한 점을 감안할 때 최소한의 절차적 공정성은 반드시 지켜져야 한다고 본다. 당사자들의 경쟁당국에의 접근보장, 조사 및 예상 위반 항목 등에 대한 사전통보, 조사당국의 조사 등의 절차에 대한 이해, 경쟁당국의 결정에 대한 이의제기, 경쟁법 집행내용에 대한 사법부 검토의 보장, 피해자에 대한 구제절차 규정 등이 절차적 공정성원칙의 핵심요소이다. 또한 경쟁법 집행의 불합리한 지체로 인한 불확실성과 과도한 비용부담으로부터 벗어나는 것도 절차적 공정성원칙에서 다루어지는 분야이다.

그리고, 절차적 공정성보장에서 다루어지는 것 중의 하나가 비밀보장을 확실히 하는 보호장치 마련 문제이다. 경쟁당국에 비밀정보를 제출하는 기업입장에서는 자신들이 제공하는 비밀이 경쟁당국에 의하여 보호되어 지리라고 기대하면서 제출하는 것이기 때문에, 만약 경쟁당국이 이를 지키지 못하는 경우는 경쟁당국의 위상에 중대한 손실을 입히게 된다. 그러므로 선진국들에도 비밀정보의 보호에 관한 일정한 기준을 제정할 필요성이 대두되고 있다.

그러나 현실적으로 절차적 공정성원칙 이행에 있어서 어려운 점은 행정적 혹은 사법적 절차가 나라마다 상이하다는 데 있다. 예로서 경쟁당국의 조치는 적정한 시간내에(timely) 검토되어야 한다고 할 때 적정한 시간의 범위를 어떻게 정하여야 하는가 하는 문제가 있을 수 있다. WTO 회원국간에 잠정적으로 도출한 결론은 절차적 공정성유지는 1차적으로 각 회원국들이 개별 국내법에서 정한 절차를 따르도록 하는 것이라고

잡정결론을 내리고 있다.

이상 다자간 경쟁규범에 담겨야 할 핵심원칙 3가지를 알아보았다. 동 핵심 3원칙 운용과 관련하여 깊고 넘어가야 할 부분이 개도국에 대한 고려 문제이다. 개도국들은 이러한 3원칙 운용과 관련하여 국가별로 특수한 상황에 직면할 수 있을 것이다. 먼저 비차별성원칙과 관련하여서는 개도국들은 산업정책 혹은 공공정책을 운영해야 한다는 이유로 자국산업을 우대하는 정책이 필요하다고 생각하고 있다. 투명성원칙 확보문제에 대해서도 동 원칙은 개도국들에게 또 하나의 부담이 된다고 생각하고 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 개도국 등을 위한 별도 조치 문제를 언급해야 하므로 본고의 다른 부분에서 다시 다루겠다. 마지막으로 절차적 공정성원칙과 관련하여서도 개도국들은 투명성원칙 문제에서와 같이 절차적 공정성을 확보하기 위해서는 별도의 인력과 자원이 소요되는 데 개도국들은 그러한 여력이 없다고 주장하고 있다.

라. 경성카르텔의 제재

경쟁정책 분야의 DDA 내용 중 제재대상이 되는 경쟁제한행위로 유일하게 규정된 것이 경성카르텔의 제재이다. 과거에는 카르텔이 주로 경쟁법을 운용하는 선진국에서만 적발되었기 때문에 카르텔은 선진국 문제라고 생각되었으나, 최근의 조사에 의하면 개도국에서 카르텔 문제가 오히려 심각하고, 특히 국제카르텔은 경쟁법이 없거나 미약한 개도국들을 주공략 대상으로 한다는 사실이 밝혀지고 있다. World Bank가 조사한 바에 의하면, 개도국들이 수입하는 재화 및 용역의 6.7%가 국제카르텔의 영향을 받고 있으며, 카르텔로 인하여 가격이 45~50% 까지 부당하게 인상되고 있다는 연구결과가 소개되었다.

문제는 원론적으로 회원국간에 공감대가 형성된 경성카르텔 제재에 대하여 회원국들이 어디까지 동의하는가이다. 먼저 경성카르텔의 개념에서부터 선진국과 후진국은 일치된 의견을 보지 못하고 있다. 선진국들은 대체로 1998년에 OECD가 발표한 경성카르텔 금지 권고문에서 정한 유형을 그대로 받아들이자는 생각이다. 그러나 개도국들은 자신들에 대한 배려 없이 일률적으로 경성카르텔 다자규범을 적용하는데 문제를 제기하고 있다. 특히, 산업정책적 차원에서 운용하는 적용제외 조항을 경성카르텔 금지조항과 조화시키는 문제이다. 현실적으로 산업정책 관점에서 적용제외 조항을 모든 나라가 운영하였기 때문이다. 이 점에 관해서는 비용절감이나 생산성 향상을 위한 경우에는 예외가 인정될 수 있다고 하나 투명한 방법으로 예외적으로 인정되어야 한다는 입장이 많이 발표되었다.

OECD가 권고한 유형들을 경성카르텔로 수용하는 경우 4가지 유형을 모두 당연위법으로 운영하여야 하는지, 이 중 일부는 합리원칙으로 운영할 수 있는지에 대하여도 논의가 있었다. 부연하면 일부 개도국들은 가격고정과 입찰담합은 당연위법으로 운영해도 무방하나 시장분할과 생산량 고정은 효율성 제고 측면도 있으므로 합리원칙을 적용해야 한다는 것이다.

다음은 수출카르텔도 경성카르텔에 포함되는지 여부이다. 수출카르텔은 카르텔로 인한 피해가 내국시장에서 일어나는 것이 아니고 타국시장에서 발생하므로 경성카르텔에서 제외되어야 한다는 견해이다. 또한 현실적인 문제로 수출카르텔은 외국업체들이 자국시장에 영향을 미치는 것이므로 취급하기가 어렵다는 점도 고려되고 있다. 수출카르텔의 경성카르텔에의 포함에 대하여는 개도국은 물론 일부 선진국에서조차

경성카르텔에 포함시키는 것에 적극적이지 않다. 다만, 미국이 수출카르텔의 문제점을 제기하면서 수출카르텔도 금지시키려 한다는 의견을 발표하였으나 대다수의 나라들이 적극적인 의견을 유보하는 입장이다. 수출카르텔에 관하여 국가들이 이처럼 관대한 태도를 보이는 것은 수출카르텔이 기본적으로 자국시장에서 경쟁제한행위를 야기시키지는 않고 있다는 점이다. 오히려 수출국의 경우에는 과당경쟁을 방지하게 하고 규모의 이익을 가져온다는 효율성 제고 측면도 있다는 논리를 일부 국가들, 특히 개도국들이 갖고 있다. 수출카르텔을 지지하는 국가들은 공공이익 관점에서 보호하려는 경향이 있는데 이는 결국 사실상의 국내기업 우대문제와 연결되므로 비차별성 문제로 확대되고 있다. 그러나 모든 개도국들이 수출카르텔의 경쟁법 예외를 지지하는 것은 아니다. 예컨대 태국의 경우에는 수출카르텔로 인하여 자국시장에서 자국기업들이 피해보는 예를 들면서 수출카르텔은 경성카르텔에 포함시켜서 규제되어야 한다는 입장을 분명히 하고 있다.

태국의 경우에는 OECD가 분류한 경성카르텔 분류를 그대로 따르기보다는 개도국의 입장이 고려되어서 경성카르텔의 범위가 정해져야 한다고 주장하면서 다자간 경쟁규범상의 경성카르텔의 범위에는 발전개념(Development dimension)이 고려되어야 한다고 주장한다. 그래서 다자간 경쟁규범의 대상이 되는 경성카르텔의 범위를 국내적인 면과 국제적인 면으로 구분, 순수하게 국내적인 이유(behind the border)로 실행하는

카르텔은 경제발전을 위한 효율성 달성 측면 및 국가경쟁력 제고 측면이 있어 합리원칙을 적용하여야 하므로 경성카르텔에서 제외시키고 국제적인 면의 경우에는 개도국에 피해를 주는 카르텔이 많으므로 경성카르텔에 포함시키지는 입장을 보이고 있다. 경성카르텔 조항과 관련하여 국가간 약정이 기업들의 반경쟁행위를 제재하는 WTO 규범의 적용대상인가 하는 문제가 제기되었으나, UNCTAD가 경쟁법 다자규범으로 입안한 the UN Set을 예로 들면서 이 경우는 포함되지 않을 것이라는 의견도 제시되었다.⁶⁾

다음 문제는 경성카르텔과 같은 실체적 조항을 운영하기 위하여 별도의 조직을 설치하거나 법률을 운영하여야 하는 문제가 논의되었다. 대다수의 국가가 경쟁법을 운영하기 위한 별도의 독립된 조직까지 구성할 필요는 없으나 경쟁법 관련 사안은 최소한 경쟁법적인 관점에서 독립적으로 의사결정을 할 수 있는 기능이 있어야 하지 않는가 하는 의견이 많이 제기되었다.

경성카르텔의 조사와 관련하여 국제적인 협조체제가 심도 있게 논의되었다. 이 문제는 DDA 내용 중에 있는 자발적인 협력과 연결되는 문제이다. 일반적으로 선진국들은 조사의 초동단계부터 국제적 협력이 이루어져야 한다는 입장이나, 개도국들은 조사가 진행되어 타국의 협력이 필수불가결할 때에 국제적 협력이 논의되어야 한다는 의견이 있었다. 이는 국제적 협력을 너무 구속적으로 하면 개도국들이 선진국에게 모든 자료를 내주어야 하는 상황이 발생하는 것을 염려하는 데서 기인한다.

6) UNCTAD가 1980년에 입안한 경쟁법 다자규범의 효시라고 할 수 있는 the Set의 paragraph B.9에서는 the Set은 정부간 협정이거나 이 협정에 직접적으로 기인한 기업의 경쟁제한적 행위에는 적용되지 않는다고 규정하고 있다. 그러나 the Set은 개도국의 입장을 많이 반영한 규범이므로 비록 세계최초로 경쟁법 다자규범을 시도하고 있으나 비중 있게 평가되지는 않고 있다.

마. 자발적인 국제적 협력

자발적인 국제적 협력은 비록 WTO 규범의 핵심 3원칙도 아니고 더욱이 경성카르텔과 같이 다자간 경쟁규범의 구체적 집행방법도 아니나, 다자간 경쟁규범의 성공적인 운영을 위하여 필수 불가결한 요소이다. 이런 점에서 DDA에서는 논의의 요소로 자발적인 국제적 협력방식(modalities for voluntary cooperation)을 포함시켰다고 해석된다. WTO에서 논의는 국제적 협력방식뿐만이 아니라 자발적인 국제적 협력의 성격에 대하여도 깊이 있게 진행되었다. 먼저 자발적인 국제적 협력의 성격을 어떻게 규정하여야 할 것인가이다. '자발적' 의미를 단순히 법적인 의미로 비구속적(non-binding) 성격으로 해석하여야 한다는 견해가 있다. 따라서 선진국의 개도국에 대한 기술지원 등 선진국이 후진국을 돕는 각종 지원프로그램들은 선진국의 여력이 닿는 상태에서 도울 수 있다는 논리이다. 이런 맥락이라면 앞서 언급한 최혜국대우(MFN)를 위반하였다는 이유로는 WTO 분쟁해결 절차의 대상이 될 수 없다는 의미가 되기도 한다. 한편으로는 '자발적'의 의미를 윤리적 의미로 확장시키는 견해이다. '자발적'이라고 하여 회원국, 특히 선진국들이 자기구속적인 차원에서 국제적 협력에 참여한다면 자의적인 국제적 협력이 되므로 선진국들로부터의 협력은 예측가능성이 떨어지게 될 것이기 때문이다. 한마디로 경쟁법 관련 국제적 협력은 경쟁법을 오래 전에 도입한 선진국들이 개도국들에게 보다 많은 지원을 하여야 함을 간접적으로 나타낸 것이다. 이런 관점에서 일부 개도국은 선진국이 개도국을 지원하여야 하는 총량을 미리 정해놓고 선진국들이 이를 준수하

도록 강제해야 한다는 의견까지 제시하였다. 이러한 견해에 대하여 선진국들은 자발적인 협력이라고 표현된 이상 구속력 있는 국제적 협력에는 반대하고 있다.

다음으로 자발적 협력은 어떤 형태로 이루어지는가 하는 점이다. 크게 나누어서 세 가지 형태가 논의되었다. 첫째는 경쟁법 집행에 관한 기술지원 형태이다. 주로 개도국들을 위해 선진국들이 기술지원을 하여 개도국들의 법집행 능력을 강화해 주는 방법이다. 이 점에 대하여는 별도로 다루기로 하겠다. 다음으로는 개별사건에 대한 협력이다. 국제적 반경쟁행위가 빈번해지면서 국경을 초월하는 사건이 급속히 증가하고 있다. 타국에서 일어나는 사건이 자국시장에 영향을 준다는지, 자국시장에서 일어나는 사건의 해당기업들이 타국에 소재하는 경우 경쟁당국간 국제적 협력은 필수적이다. 국제적 협력에서 문제되는 것은 관련국가간 정보교환이 얼마나 원활하게 이루어질 수 있는지 여부가 핵심이고, 특히 기업비밀의 교환이 가능한지 여부가 논의의 핵심이었다. 많은 회원국들이 기업비밀의 보호는 지켜져야 한다는 입장이나 교환이 필요한 경우 상호주의에 입각하여 교환되어야 할 것이라는 데 의견을 같이 하고 있다. 한 걸음 더 나아가서 기업비밀을 타국에 알리는 경우 기업비밀을 제공한 기업에게 미리 고지하여야 하는지 여부도 논의되었는데, 미국은 신속하고 능률적인 사건처리를 위해 그렇게까지 할 필요가 없다는 입장을 다른 회의⁷⁾에서 밝힌 바 있다. 개별사건에 관한 협력과 관련하여 적극적 예양(positive comity)도 논의되었으나 많은 국가들이 적극적 예양에 대한 숙지가 아직 덜 된 것으로 보이고 일부국가

7) 2003년 5월에 개최된 OECD/COMP(OECD 경쟁위원회) 회의시 BIAC은 경쟁당국에 제공된 기업비밀이 다른 곳에 제공되어야

는 반대하는 입장을 보이고 있다. 또한 개별사건이 다수국가에 미치는 경우 국제적 협력은 해당 국가들간에 협의과정을 통하여 해결하여야 할 것인 바, 이런 점에서 다자간 경쟁규범이 출범하는 경우에 WTO내에 경쟁위원회가 구성되어져야 할 것이라는 데에는 이견이 없어 보인다.

바. 기술지원 및 법집행 능력 배양

비록 DDA의 논의요소는 아니지만, 개도국들은 물론 선진국들도 깊은 관심을 나타내는 분야가 선진국의 개도국에 대한 경쟁법 관련 기술지원 및 법집행 능력 강화이다. DDA의 paragraph 23 및 24에서는 다자간 경쟁규범 협상 출범을 위해서는 경쟁정책과 무역정책 상호간의 관계에 대한 개도국 및 최빈국의 이해를 돕는 것이 중요하고, 이를 위해 UNCTAD와 같은 국제기구와 협조하여 이 과제를 풀어나가야 할 것임을 분명히 하고 있다. 또한 이러한 개도국 등에 대한 기술지원을 위해서는 양자간, 지역간 협력체계 구축이 중요함도 언급하고 있다.

이러한 DDA상의 과제(mandate)가 아니더라도 WTO 및 UNCTAD, OECD 등에서는 경쟁법이 없거나 법집행 능력이 일천한 국가들을 대상으로 각종 교육프로그램을 운영해 오고 있었다. 우리나라도 이미 1996년부터 매년 APEC국가 등을 대상으로 우리의 경쟁법 집행경험 전파 및 상호연구를 위해 OECD와 공동으로 경쟁정책 국제워크샵을 개최하여 오고 있다. WTO는 제4차 각료이사회에서 부여받은 과제를 계기로 개도국들의 경쟁법에 대한 이해증진을 위해 더욱

힘쓰고 있다. 그간에 논의된 내용들을 종합하여 보면 다음과 같다. 개도국에 대한 경쟁법 기술지원은 일률적으로 하기보다는 수혜국들이 개별적으로 원하는 내용을 지원해야 한다는 것이다. 소위 맞춤형 기술지원(tailor-made식)이 효과적이라는 것이다. 또 하나는 지속적이고 장기적인 기술지원을 하여야 한다는 것이다. 1회성으로 끝나는 기술지원은 효과적이지 못하다고 지적되었다. 또한 수혜국이 사용하는 현지 언어를 사용하는 기술지원 프로그램이 효과적이라는 것이다. 이를 위하여 기술지원 국가들은 현지의 대학, 연구기관, 관리들을 대상으로 기술지원 프로그램을 실시하고 기술을 전수 받은 현지인들이 이를 자국민에게 가르치는 방식(wholesale 방식)이 비교적 단기간 내에 해당 국가에 경쟁법을 정착 시키는데 효과적이라고 보는 것이다. 이를 위해 선진국들은 해당국가의 대학에 경쟁법 관련 학과를 개설하는 것도 방법이 될 수 있을 것이라는 방안을 제시하고 있다. 이러한 관점에서 최근에 주목받는 것이 경쟁법 전문가가 수혜국가에 장기 체류하면서 경쟁법을 전수시키는 방식(knowledge partner방식)이다. 이 방식은 전문가가 해당지역에 장기체류 하므로 수혜국이 필요로 하는 점을 파악하여 깊이 있게 기술을 전수시키는 장점이 있다고 평가되고 있다. 또한 기술지원은 주입식에 의존하는 단순한 강의스타일보다는 사례분석을 통하여 문제해결 능력을 키워나가게 해주어야 효과가 높다고 말하고 있다.

DDA에서 개도국에 대한 경쟁법 기술지원의 중요성이 강조된 이후 WTO에서는 무역/경쟁작

할 경우 해당기업에 미리 고지되어야 한다고 주장하였으나, 미국은 그렇게까지 할 필요가 없다고 하면서 실제로 미 경쟁당국은 해당 기업에 알리지 않고 기업비밀을 정부내 다른 기관 등에 제공하고 있다고 말하고 있다.

업반이 개최되는 전후에 WTO 본부에서 수시로 경쟁법 심포지엄을 개최하였다. 또한 지역별로도 UNCTAD 등과 함께 경쟁법 지역 세미나를 개최하여 회원국들에 대한 경쟁법 및 정책에 대한 이해도 제고 및 DDA상에 나타난 다자간 경쟁규범에 대한 내용을 소개하는 프로그램을 지속적으로 개최하여 오고 있다. 이러한 노력의 결과 개도국들 간에 다자간 경쟁규범에 대한 인식이 많이 변모하였다. DDA 발표 직후에 개최된 WTO 무역/경쟁작업반에서는 많은 개도국들이 다자간 경쟁규범의 시행이 개도국들의 상황을 고려하지 않은 시기상조적인 발상이라고 전면적으로 반대하는 모습을 보였다. 하지만 최근에 일부 개도국들은 반대입장에서 수용하는 입장으로 선회하였으며, 일부국가는 반대입장을 표명하면서도 과거와 같은 전면 반대가 아닌, 구체적인 이유를 열거하면서 부분 반대하는 모습으로 바뀌고 있다.

사. 개도국에 대한 우대조치

DDA 경쟁법 관련 과제(mamdate) 중에 개도국에 대하여 우대조치(special and differential treatment)를 할 것을 명시적으로 나타내는 부분은 없다. 다만 앞서도 언급하였듯이 무역/경쟁

작업반의 개념 명확화 작업요소를 나타낸 paragraph 25에 기 언급한 논의요소들이 예시적인 표현으로 나타나 있기 때문에⁸⁾개도국들은 개도국 우대조치원칙을 추가논의 요소로 포함시켜야 한다고 보는 것이다. 경쟁법 분야에서 개도국 우대조치로 주장되는 것은 GATS 방식⁹⁾, 적용면제와 적용제외 조항을 설정하는 방식, 복수국 접근방식¹⁰⁾, 개도국들을 분류하여 차별화 하는 방식, 마지막으로 유예기간 및 기술지원 제공 방식이다. 이 중 다자간 경쟁규범방식으로 논의되는 것은 적용면제 및 적용제외방식과, 유연성과 점진성을 개도국에게 부여하는 방식이다.

일반적으로 EU를 중심으로 한 선진국들은 개도국들을 위하여 별도의 조치를 기존의 핵심 3원칙 차원으로 끌어올리는 것에 대하여 반대하는 입장이다. EU도 다자간 경쟁규범을 선진국과 개도국에 동일하게 일시에 적용할 수가 없다고 보는데는 동의한다. 그러나 그런 점을 예상하여 이미 DDA의 paragraph 25에 개도국 및 최빈국을 위하여 점진성과 유연성을 확보해야 할 것임을 명시하고 있으므로 별도의 조치가 필요 없다는 것이 개도국 주장에 대한 반박논리이다. 이에 대하여 개도국들은 기존의 WTO 규범에도 개도국에 대한 우대조치가 별도로 명시되어 있으므로

8) DDA의 paragraph 25는 소위 다자간 경쟁규범에 관한 mandate를 다음과 같이 언급하고 있다.

"In the period until the Fifth Session, further work in the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy will focus on the clarification of: core principles, including transparency, non-discrimination and procedural fairness, and provisions on hardcore cartels; modalities for voluntary cooperation; and support for progressive reinforcement of competition institutions in developing countries through capacity building.....", 로 되어 있어서 문맥상으로는 추가적으로 명확화 작업요소를 포함시킬 수 있도록 되어 있다.

9) GATS 방식이라 함은 WTO 회원국들이 무역을 자유화하기로 분야를 각기 지정하고 동 무역자유화조치에 조건과 제한을 또한 부과할 수 있는데 동 제한조치에 대하여는 운영스케줄을 밝히는 것이다.

10) 복수국 접근방식이라 함은 다자간 합의가 어려울 경우 양자간 혹은 지역협정을 통하여 복수국간 협정을 이끌어내는 데 실제상으로는 복수국 협정과 다자간 협정이 상호 배타적으로 운영되는 것은 아니라고 말해지고 있다.

경쟁법 다자규범에도 당연히 포함되어져야 한다는 입장이다.

개도국에 대한 우대조치 문제는 본고의 마지막에 언급하는 협상양식과 관련하여 간단히 다시 언급하기로 하겠다.

아. 경쟁법 분야에서의 의무이행 확보체제

다자간 경쟁규범의 이행을 확보하기 위한 수단에 대하여는 크게 동료간 검토(peer review) 방식과 분쟁해결절차(DSU)를 통한 방식이 논의되고 있다. WTO 규범이라면 구속력이 있으므로 당연히 분쟁기구를 통하여 해결하여야 할 것이나 경쟁법 다자규범의 경우에는 아직도 많은 국가들이 경쟁법 다자규범이 강제성을 띠는 것에 대하여 반대하는 국가가 있기 때문에 부득이 peer review 방식이 적극 고려되고 있다. 원래 peer review 방식은 지속적인 결정을 하지 않는 OECD에서 흔히 사용되는 방식으로 peer review에서 권고된 내용은 동료간 압력행사(peer pressure)에 의하여 이행을 확보시키려하나 반드시 구속력이 있는 것은 아니다. peer review 제도하에서는 회원국들로부터 다자간 경쟁규범 위반에 대한 시정조치를 할 것을 요구받더라도 불응하면 더 이상의 이행확보 수단이 없는 점에서 DSU를 통한 문제해결과 차이가 있다. 이러한 근본적인 한계에도 불구하고 많은 회원국들, 특히 개도국들은 peer review 방식을 선호하고 있다. 이에 반하여 EU는 DSU를 통한 문제해결을 주장하고 있다. 현재 모든 WTO 협정에서 적용되는 동 제도가 경쟁법 분야에서 제외된다면 WTO 규범 제정의 의의가 퇴색되는 결과가 된다고 주장한다. EU는 다자경쟁규범 의무이행과 관련하여 구속적 의무에 대한 사항, 예컨대 핵심 3원칙, 경성카르텔 금지조항, 개별사건이 아

닌 경쟁법 및 관련규정 등은 DSU로 이행을 확보하고, peer review는 집행수단이 아니라 회원국들의 법, 규제의 효율성을 검토하는 제도인 점을 감안하면 전반적인 경쟁법 현안을 대상으로 하는 것에 적절하다는 입장이다.

미국은 DDA의 paragraph 23에 회원국간 명백한 합의가 있어야만 협상이 출범된다는 점을 지적하면서 회원국간 의견차를 좁히고 합의를 이끌어내기 위해서는 peer review가 좋은 방안이라고 제안하였다. 우리나라는 WTO 규범의 위반은 DSU로 해결하는 것이 원칙이나 대다수의 많은 국가들이 peer review 방식을 선호함을 감안하여 peer review 방식으로 이행확보 수단을 채택하는 것을 지지하였다. 하지만 peer review 대상은 전 회원국이 되는 것으로서 review를 받게 되는 국가의 기준을 명확히 하되, 경쟁법 집행경험이 풍부한 국가들이 먼저 peer review를 받고 제안하였다. 그 이유는 peer review의 최대의 장점이 검토 받는중에 많은 정보를 얻게 되는 교육적 효과를 기대하는 데 있으므로 아직 경쟁법 집행경험이 적은 회원국들은 선진국의 peer review를 통해 경쟁법 운영의 필요성을 확인하는 장이 될 수 있기 때문이다. 우리나라의 이러한 제안은 peer review의 단점의 최소화 및 장점의 극대화를 염두에 둔 것으로 회원국들로부터 높은 관심을 받은 바 있다. 많은 나라들이 아직은 다자간 경쟁규범 이행확보 수단으로서 DSU를 채택하는 데에 부담을 느끼면서 peer review와 DSU가 상호보완되는 데서 해결책을 강구하려는 모습이다.

III. 향후전망

경쟁법 다자규범의 개념을 명확히 하는 작업이 제4차 WTO 각료이사회 이후 2년간에 걸쳐 항목별로 깊이 있게 논의되었음에도 불구하고 아직도 WTO 무역/경쟁작업반 차원에서 한번도 다루어지지 않은 중요한 부분이 있다. 협상양식(modalities of negotiation)에 관한 부분이 그것이다. DDA의 paragraph 23에 의하면 제5차 각료이사회에서 회원국들간에 명시적인 합의(by explicit consensus)에 근거하여 다자간 경쟁규범의 협상이 시작될 것임을 밝히고 있다. 그 동안 협상양식이 WTO에서 다루어지지 않은 이유는 무엇일까? 먼저 생각해 볼 수 있는 것은 이 부분이 매우 첨예하게 국가간 이해에 직결되는 분야이기 때문일 것이다. 협상요소에 대하여도 선진국 및 개도국 혹은 선진국간에도 의견이 일치되지 않는 분야가 적지 않은 상황에서 회원국들이 민감하게 여기는 부분을 다루면 어렵게 만들어 놓은 경쟁법 다자규범 과제 전체를 무너뜨리는 결과를 가져오게 될지도 모르기 때문이다.

추측하건대 협상양식은 금년 9월의 제5차 각료이사회에서 정치적인 과정을 거쳐 타결되지 않을까 생각된다. 협상양식으로는 소위 Opt-in/Opt-out 방식과 모든 회원국이 참가하되 느슨한 규정을 제정하는 방식이 검토될 수 있다. Opt-in/Opt-out 방식은 협상참가여부를 회원국 스스로 결정하는 방식이므로 채택될 경우 규범의 구속력 수준을 높이는 면이 있으나 그 동안 WTO가 무역/경쟁작업반을 통하여 공을 들이는 과정을 고려해 볼 때 일부 국가들이 참석하는 협상양식보다는 비록 규범의 수준은 느슨하더라도 모든 회원국이 참여하는 방식이 채택되지 않을까 하는 생각을 가져본다. 주목할만한 것은 WTO에

서 말을 아끼는 미국이 다자간 경쟁규범 이행확보 수단으로 peer review 지지를 표시한 점이다. 다자방식의 경쟁법 문제해결에 소극적인 미국이 peer review 방식을 지지한 것은 미국이 경쟁정책을 WTO의 협상 테이블에 올려놓기로 결정하였음을 의미하는 것이 아닌가 한다.

우리나라는 경쟁법 운영에 관한 한 선진국 수준에 접근시키려고 부단히 노력을 지속해 오고 있었으므로 경쟁법 다자규범이 제정되더라도 우리에게 주는 부담은 없으리라고 보나, 절차적 분야에서 우리가 취약한 점들, 예컨대 국제적 협력시 공유되어야 할 비밀정보의 범위, 핵심 3원칙에 비추어 본 우리의 사전절차 규정 등에 대하여 손질할 것은 없는지 외국의 예를 참고하면서 점검해 볼 필요가 있을 것이다. 