

# OECD의 경쟁주창 기능

OECD 사무국 파견, 공정거래위원회 과장 | 송 정 원

## I. OECD 경쟁위원회와 사무국 개요

OECD(Organization for Economic Cooperation and Development, 경제협력개발기구)는 유럽, 북아메리카, 아시아, 태평양 연안지역의 30개 회원국 정부를 구성원으로 운영하고 있는 경제협력기구이다. OECD는 1961년에 설립된 이래, 회원국 정부들이 상호간 정책경험을 비교하고 공유하는 토론의 장(場)을 제공함으로써 회원국들과 더불어 공통된 문제점들에 대한 해답을 찾아보고, 모범적인 정책관행(Practice)들을 확인함과 아울러 상충되고 있는 국내 및 국제정책들을 조율(Coordinate)하는 역할을 해오고 있다. 즉, 회원국 정부들은 OECD라는 기구를 통하여 경제·사회·환경 분야에서 일어나는 다양한 문제들을 해결하기 위하여 상호간 협력하고 있다고 볼 수 있다. OECD가 수행하는 중요한 역할을 반영하여, 각 회원국들은 OECD 본부가 소재한 프랑스 파리에 대사(大使)를 파견하고 있으며, 이들은 OECD의 운영협의회(Governing Council)를 구성하고 있다.

OECD는 ‘글로벌 경제정책 개혁’이라는 목적 달성을 위하여 다양한 정책수단들을 사용하고 있다. 대표적인 정책수단으로는 개별 회원국에 대한 실태조사(Peer Review Pressure), 모범 관행의 보급, 비구속적인 정책 권고, 그리고 필요한 경우는 예외적으로 회원국 정책에 영향을 미치는 구속적인 합의 등을 들 수 있다.

OECD 경쟁위원회(Competition Committee)는 각국 경쟁당국의 책임자급으로 구성된 회의체이다. 경쟁위원회는 현재 OECD 내에서 가장 활성화된 위원회 중 하나라고 할 수 있는데, 경쟁당국들 간의 주요 정책 이슈에 대한 견해와 분석 결과의 교환 촉진을 그 목적으로 하고 있다. 경쟁위원회는 회원국뿐만 아니라 비회원국들을 위해서도 경쟁정책 이슈를 논의하는 글로벌 경쟁포럼을 매년 개최하고 있다. 경쟁위원회를 보좌하는 OECD 사무국 조직은 OECD 사무국 내 금융·기업협력실(Directorate for Financial and Enterprise Affair)에 소속된 경쟁국(Competition Division)이다. 참고로 금융·기업협력실내 다른 국가들은 투자, 반부패, 금융시장과 기업지배구

\* 이 글은 2009년 11월, ICN 전화회의시 사용된 OECD 사무국 발표 자료를 토대로 작성되었다.

조 등의 소관사무와 관련하여 각각 별개의 위원회를 보좌하고 있다.

보다 구체적으로 금융·기업협력실의 경쟁국은 정책분석 보고서 마련, 정책분야별 연구, 정책권고 초안 마련 등을 통하여 경쟁위원회를 보좌하고 있다. 또한, 경쟁정책 역량 강화를 도모하고 있는 정부에 대하여 직접 도움을 주기도 한다.

## II. OECD의 경쟁주창 기능

OECD 사무국(경쟁국)은 경쟁주창의 개념에 대하여 “경쟁의 목소리를 경쟁정책 전문가 이외의 외부세계가 들을 수 있도록 하는 활동”<sup>1)</sup>으로 요약하고 있다. OECD 사무국(경쟁국)은 ‘경쟁주창’이라는 주제는 국내 및 국제적으로 많은 토론이 이루어져 온 분야로서, 개별 경쟁당국들의 중요한 기능 중의 하나라고 인식하고 있으며, OECD와 ICN(International Competition Network, 국제 경쟁정책 네트워크)과 같은 국제기구들도 다른 수준에서 다음과 같은 중요한 경쟁주창 기능을 담당하고 있음을 강조하고 있다.

### 1. 국제적인 모범관행의 주창(Advocating International Best Practices)

OECD는 국제적인 규범의 확산과 정책경험의 공유를 위하여 정기적으로 포럼(회의)을 개최하고 있다. 포럼은 경쟁당국과 각국 정부들로 하여금 공통된 이해(Understanding)의 바탕 위에서 정책 이슈들을 접근할 수 있는 경로를 제공하고 있다. 포럼(회의)을 통하여 회원국들은 특정 정책 이슈에 대하여 정보를 교환하고 토론함으로써 상충된 방향의 정책을 채택할 수 있는 가능성을 최소화하고 있다. 또한, 회원국들은 이러한 과정을 통하여 국제적인 모범관행을 형성하고 있다. 이렇게 형성된 모범관행들은 역으로 각국 내의 정책과정에 영향을 미치고 있다. 따라서 OECD는 모범관행을 형성시킬 수 있는 논의의 장을 마련하고 지원함으로써 회원국들의 국내 경쟁정책을 변화시키는 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다. ‘OECD 로고’를 부착한 정책권고와 모범관행들은 국내의 경쟁정책 개선을 추진하는 경쟁당국들, 특히 개발도상국 경쟁당국과 국내 정책결정자들에게 큰 영향을 미치고 있다.

지금까지 OECD 경쟁위원회가 생산한 주요 정책권고와 모범관행들을 예시해보면 다음과 같다. 첫째, 1998년에 발표된 경성카르텔에 대한 권고 「the 1998 Recommendation on Hard Core Cartels」이다. 동 권고는 각 경쟁당국들이 경성카르텔과 싸워야 할 필요성을 본격적으로 인식하게 하였으며, 상호간 협력할 수 있는 토대를 마련하였다. 동 권고는 반(反)카르텔 집행 노력에 대한 새로운 시대를 열었으며, 회원국의 경쟁당국들로 하여금 경쟁정책의 최우선 순위에 ‘카르텔 근절’을

1) Making the voice of competition heard outside the world of competition specialists.

올려놓은 것으로 OECD 사무국은 평가하고 있다.

둘째, 2005년에 발표된 카르텔 조사에 있어서의 비밀정보 공유에 관한 모범관행 「Best Practices for the Sharing of Confidential Information」이다. OECD 사무국은 이 관행이 카르텔 근절을 위한 회원국의 경쟁당국간 협력에 관한 국제적인 공감대(Consensus)를 형성한 것으로 평가하고 있다. 또한, 1995년에 발표된 경쟁당국간 국제협력에 관한 권고 「The 1995 Recommendation on Cooperation」은 많은 양자협력협정의 기초를 제공한 것으로 평가되고 있다.

셋째, 2005년에 발표된 기업결합에 관한 권고 「The 2005 Recommendation on Merger Review」는 각국의 기업결합 심사절차를 선진화 하는 역할을 한 것으로 평가되고 있다.<sup>2)</sup>

1998년 발표된 경성카르텔에 대한 권고 「The 1998 Recommendation on Hard Core Cartels」에 이은 후속 보고서들은 경성카르텔 근절을 위하여 경쟁당국들이 다른 정부기관, 특히 공공분야 입찰담합 근절을 위하여 정부의 조달기관과 긴밀하게 협력하여야 할 필요성을 제기하였다. 이에 따라 OECD는 2009년 초에 공공분야 입찰담합 근절을 위한 가이드라인인 「Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement」를 제정·보급하였다. OECD 회원국들에게 있어서 공공분야의 입찰규모는 GDP의 약 15%에 달하고 있음을 감안할 때, 동 가이드라인은 각국 정부로 하여금 국민의 세금을 실질적으로 절약할 수 있는 기반을 제공한 것으로 평가되고 있다. 동 가이드라인은 조달업무 담당 공무원으로 하여금 입찰담합 위험을 최소화 하는 입찰과정을 설계할 수 있도록 이론적 기반을 제공하고 있으며, 입찰담합 징후들을 조기에 포착해 낼 수 있는 구체적인 방법들을 제시하고 있다.

OECD 경쟁위원회는 또한, 회원국 정부들이 친(親)경쟁적인 개혁을 옹호할 수 있는 모범관행을 개발·보급하고 있다. 동 위원회의 제2분과(Working Party 2)는 개별 정책 또는 입법조치들이 경쟁에 미치는 영향을 평가하는 작업에 착수하였고, 마침내 2009년 10월 회의에서 경쟁영향평가에 관한 권고인 「Recommendation on Competition Assessment」가 채택되기에 이르렀다. 동 권고는 시장 메커니즘에 과도한 제약을 가하는 규제들을 체계적으로 인지하고, 보다 친경쟁적인 정책으로 목표를 달성할 수 있는 방법론을 제시하고 있다. 동 권고는 이전에 발표된 「2005 OECD Guiding Principles on Regulatory Quality and Performance」와 「the 2007 OECD Competition Assessment Toolkit」을 계승하고 발전시킨 권고로 평가되고 있다. 회원국들은 OECD의 동 권고를 토대로 자체적인 경쟁영향평가방법들을 채택하고 있는데, 현재 OECD와 멕시코 간에 자국 실정에 적합한 경쟁영향평가기법을 개발하기 위한 공동 프로젝트가 진행 중이다.

OECD의 역할은 이러한 정책권고와 모범관행들을 개발·보급(Define)하는데 있기 때문에 회원국 정부가 이를 수용할지 여부는 각 회원국들에게 달려있다. 즉, 상기의 정책권고와 모범관행을 채택할지 여부에 대해서는 강제성이 없다는 의미이다. 그러나 그간 OECD가 경쟁정책 분야에 쌓아

2) 여기서 언급된 정책권고와 모범관행 관련 정보는 [www.oecd.org/competition](http://www.oecd.org/competition)을 통하여 다운로드 받을 수 있다.

은 성과와 명성은 OECD의 각종 정책권고와 모범관행들의 수용에 있어서 상당한 설득력을 갖추고 있으며, 이는 회원국들 뿐만 아니라 비회원 국가들에 대해서도 경쟁정책 발전에 큰 영향을 미치고 있다.

## 2. 정책권고 및 모범관행들의 확산(Dissemination)

OECD는 이러한 정책권고 및 모범관행들의 개발과 더불어 회원국과 비회원국들을 대상으로 확산작업을 활발하게 추진하고 있다. 이러한 확산작업은 앞에서 언급한 것처럼 멕시코 등 개별 경쟁당국들을 대상으로 직접 진행되는 경우도 있고, 다른 국제기구, 예를 들어 아시아개발은행(the Asian Development Bank), 아세안(ASEAN), 범미주개발은행(the Inter-American Development Bank) 등과 협력관계를 구축하여 진행하는 경우도 있다. 또한, OECD 사무국은 확산작업의 목적 달성을 위하여 1년에 1회씩 '글로벌 경쟁포럼'(Global Forum on Competition)을 개최하고 있다. 글로벌 경쟁포럼에는 매년 90여 개국의 경쟁당국들이 참가하고 있는데, 특히 개발도상국과 체제전환국(Transition Economy)의 경쟁정책 촉진과 발전에 중요한 역할과 기여를 하고 있다고 평가되고 있다.

OECD는 헝가리의 부다페스트와 대한민국 서울 두 곳에 해당국 경쟁당국들과의 협력관계를 구축하여 경쟁센터를 운영하고 있다. 경쟁센터의 설립 목적은 해당지역의 경쟁당국들이 실효성 있는 경쟁법·정책을 개발하고 집행할 수 있도록 지원하는데 있다.

OECD 사무국의 경쟁원리 확산전략은 개별 국가를 대상으로 이루어지기도 한다. 동 사무국은 브라질, 칠레<sup>3)</sup>와 공동으로, 최근 2년 동안 라틴 아메리카 지역에서 입찰담합을 최소화 하기 위한 프로젝트를 진행 중이다. 동 프로젝트는 해당 국가들의 지방(Local) 경쟁당국과 조달기관들이 공공 분야 입찰담합 징후를 포착하여, 이를 방지하고 제재하기 위하여 필요한 집행수단들을 개발함을 그 목적으로 하고 있다.

## 3. 회원국 정부에 대한 경쟁주창(Advocacy to Governments)

OECD는 국가별 동료평가(Peer Review)를 통하여 회원국 정부를 대상으로 직접적인 경쟁주창 기능을 수행하고 있다. Peer Review를 통하여 생성된 정책권고들은 해당 경쟁당국으로 하여금 경쟁법·정책의 변화를 추진하게 하고, 관련 입법 활동시 국회를 압박하는 수단으로 활용되기도 한다. 또한, Peer Review 과정에서 대상 경쟁당국과 유사한 환경에서 정책경험을 보유한 경쟁당국의 책임자들과의 토론과 논의를 통하여 해당 경쟁당국이 갖고 있던 기존의 정책적 견해를 변화시키기도 한다.

3) 이들은 현재 OECD 비회원 국가이다.

#### 4. OECD 내에서의 경쟁주창(Advocacy Within International Organization)

OECD 경쟁위원회와 사무국(경쟁국)은 OECD 내의 다른 부서와 함께 업무를 처리함으로써 경쟁 정책이 OECD가 관장하는 여타 정책분야에 반영되도록 하고 있으며, 이를 통하여 회원국의 여타 정책분야에도 투영되도록 노력하고 있다. 예를 들어, 입찰담합 프로젝트와 관련하여 OECD 경쟁위원회(경쟁국 포함)는 다른 OECD 위원회(Committee) 특히, 공공지배위원회(the Public Governance Committee)와 the Working Group on Bribery와 긴밀한 협력관계를 구축하였는데, 이를 통하여 경쟁원리가 다른 공공조달정책 개발 시에 반영되도록 하고 있다.

또한, OECD 경쟁국은 혁신(Innovation), 기후변화와 환경문제에 대해서도 OECD 내의 해당조직과 협력하고 있다. 이를 통하여 경쟁 이외의 다른 정부정책 분야에서도 경쟁원리가 정책 형성 시에 반영되도록 지원하고 있다.

#### 5. 국제무대에서의 경쟁주창

OECD는 경쟁정책에 영향을 미칠 수 있는 주제에 대한 국제적 토론에 적극 참여하고 있다. OECD에서 논의를 거친 산출물들은 다른 국제기구의 논의과정에 투입되고 있다. 이는 개별 경쟁당국들이 추구하기 어려운 정책 영역에 해당될 수 있는데, 현재의 금융위기에 관한 G20과 G8 논의에 OECD가 참여하고 있는 것이 그 대표적인 사례라고 할 것이다.

OECD 경쟁위원회는 2009년 2월 '경쟁과 금융위기'에 관한 라운드테이블(Round-table)을 개최한 바 있다. 라운드테이블의 개최는 금융위기 상황을 안정시키기 위한 긴급조치가 실행되고 있는 상황으로부터 경쟁정책을 옹호하기 위한 조치들을 검토하기 위한 목적을 갖고 있었다고 볼 수 있다. 이러한 작업들은 G20과 G8 논의과정에 투입되어졌다. OECD는 향후 금융위기 출구전략(Exit Strategy)에 관한 국제적인 논의가 이루어지게 되면, 이러한 국제적인 경쟁주창 노력을 더욱 강화할 예정이다. 향후 OECD 경쟁위원회에서 논의될 성공적인 출구전략을 위한 구조적 조치(Structural Condition) 요건들은 G20과 다른 국제적인 논의과정에 투입될 것으로 예상된다.

한편, OECD는 자신이 개최하는 국제포럼과 회의 등에서 여타 국제기구들이 그들의 견해를 확산시키고자 하는 노력 역시 지원하고 있다. 예를 들어, 지난해 2월 OECD가 개최한 경쟁정책에 관한 글로벌 포럼에서 IMF(International Monetary Fund, 국제통화기금)의 칸(Dominique Strauss-Kahn) 총재를 주발표자(Keynote Speech)로 초빙함으로써 IMF의 메시지를 전 세계 경쟁당국의 고위인사들에게 전달한 바 있다.

### Ⅲ. 결론

앞서 언급한 바와 같이 국제기구들은 개별 경쟁당국과는 다른 다양한 경쟁주창기능을 수행하고 있다. 기술한 OECD의 경쟁주창기능을 요약해보면 ① 국제적인 모범관행 개발·보급 ② 친경쟁적인 개혁조치들에 대한 이론적 기반 제공 ③ 광범위한 정책토론을 통한 다양한 경쟁 이슈에 대한 각국 정부의 관심 환기 ④ 국제기구로서의 지위를 이용, 광범위한 국제기구의 논의 속에서 경쟁정책적 시각이 투입될 수 있도록 지원하는 것 등을 들 수 있다.

OECD의 경쟁주창 기능은 개별 경쟁당국들이 수행하는 경쟁주창 기능을 보충하거나 지원하는 성격을 지닌다. 또한, OECD의 경쟁주창 기능은 보다 광범위한 대상과 차원으로 작용하기도 한다. 따라서 OECD와 개별 경쟁당국들의 각각의 경쟁주창 기능이 조화를 이루어 시너지 효과가 최대화 될 수 있도록 방안을 강구하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

