

규제연구 2003년 제12권 제2호

무역과 경쟁: WTO 경쟁정책 다자규범

장승화, 이재성

(서울대학교 법과대학 교수, 육군사관학교 전임강사)

본 논문은 경쟁정책 다자규범화에 대한 국제적 논의를 바탕으로 WTO에서의 경쟁정책에 관한 다자규범이 나아갈 방향을 제시하고자 한다. 우선 경쟁정책 다자규범화의 논의가 있게 된 배경으로서 경쟁정책과 무역정책의 상호작용의 이론적, 역사적 측면을 살펴본다. 보다 구체적으로, WTO를 비롯한 여러 국제 기구에서의 경쟁정책 다자규범화에 대한 논의와 이에 대한 각국의 입장을 검토해봄으로써 경쟁제한적 행위에 대한 대응방안으로서 경쟁정책 다자규범의 필요성을 강조한다. 나아가, 실제 다자규범이 어떠한 방식으로 추구될 수 있는지에 관한 논의를 바탕으로 하여 현재 상황에서 다자차원에서 수용 가능한 다자규범화 방식과 장기적으로 추구되어야 할 이상적인 규범화방식을 제시한다. 그리고 경쟁정책 다자규범의 구성요소로서 현재 수용 가능한 공통분모에 해당하는 WTO Doha 각료선언문에 포함된 개별 의제들을 논의하면서 어떠한 형태로 규범화될 수 있는지 그 방향을 제시한다. 비록 Cancun 각료회의에서 싱가포르 이슈 전반에 관한 협상방식에 대한 합의 실패로 현재 경쟁정책의 다자규범화 논의는 당분간 정지되어 있지만, 궁극적으로 다자규범 또는 복수국가간 협정으로 발전될 것이라는 전제하에 향후 출범해야 할 경쟁정책 다자규범의 바람직한 방향과 그 구체적 내용을 제시하고자 한다.

핵심용어 : 무역과 경쟁, 경쟁정책, WTO 경쟁정책 다자규범, 경쟁제한적 행위, WTO, Doha Cancun 각료회의, 싱가포르 이슈

I. 총 설

경쟁정책competition policy이란 시장에서 경쟁을 보호하고 이를 촉진하기 위한 정책을 일컫는다. 기존의 경쟁정책은 국내 시장에서 사기업들의 경쟁제한적 행위anti-competitive practices를 규제하는 것을 주된 내용으로 하였지만, 여러 국가의 기업들이 서로 담합하여 경쟁을 제한하고, 다국적 기업들의 관행이 세계 시장에서의 경쟁에 부정적인 영향을 미치게 되면서, 국내 시장에서의 경쟁제한적 행위에 대한 규제만으로는 더 이상 경쟁정책의 궁극적인 목적을 달성할 수 없게 되었다. 결과적으로, 경쟁제한적 행위의 부정적 효과가 국경을 초월하여 나타나게 되면서 경쟁정책 다자규범multilateral framework on competition policy에 대한 논의가 대두된 것이다.

경쟁정책에 대한 논의가 특히 WTO에서 활발한 이유는 경쟁정책과 무역정책이 밀접하게 상호작용하고 있기 때문이다. 무역정책은 국제 무역행위의 준거틀을 마련함으로써 국내 시장 진입 장벽을 제거 또는 완화하여 경쟁을 촉진한다. 즉, 자유무역과 시장개방을 통하여 자국 소비자 후생의 증진을 가져오게 한다.¹⁾ 한편 경쟁정책은 시장에서 경쟁을 제한하는 행위를 규제함으로써 시장에서 경쟁을 유발하고 자원의 효율적인 배분을 실현하여 경제적 효율성과 소비자 후생의 증진이라는 목표를 달성하고자 한다.²⁾ 이를 위해서는 시장진입 장벽이 제거되어야 하기 때문에, 경쟁정책 역시 무역정책과 마찬가지로

1) WTO, The Report(1998) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council, WT/WGTCP/2, 1998년 12월, paras. pp.22-23.

2) Ibid, para. 48; Josef Drexl, "Trade-Related Restraints of Competition - The Competition Policy Approach," in Roger Zach(eds.), *Towards WTO Competition Rules*, 1999, p.228; WGTCP, Communication from the United States, WT/WGTCP/W/84, 1998년 8월.

로 시장개방과 자유무역을 지향하게 된다. 결국 무역정책은 자유무역과 시장개방을 통하여 경제적 효율성과 소비자 후생에 기여하게 되는 것이며, 경쟁정책은 경쟁을 보호, 촉진함으로써 경제적 효율성과 소비자 후생을 지향함에 있어 자유무역과 시장개방을 추구하게 되는 것이다.³⁾ 이론적으로 볼 때, 양정책은 상호보완적인 관계에 있다고 할 것이다.⁴⁾

역사적으로 볼 때, 무역정책과 경쟁정책은 점차 상호의 영역으로 확대해가는 모습을 보여준다. 경쟁정책이 무역정책의 영역으로 확대되는 모습은 미국의 경우를 예로 들어보도록 한다. 미국은 1890년 셔먼법(Sherman Act)을 제정하여 중요한 국가 기간산업에 있어 독점을 방지하고 집중된 경제력을 분산시켜 중소 기업을 보호하고자 하였다.⁵⁾ 대기업의 경제력 집중 방지와 중소기업 및 소비자 보호에 역점을 두었던 미국의 경쟁정책은 1970년대에 들어 미국이 심각한 무역적자에 허덕이자, 외국 기업들의 경쟁제한적 행위에 눈을 돌리게 되었고, 1990년대 초에는 미국 기업들의 외국시장 접근을 제한하는 외국 기업들의 경쟁제한적 행위에 대해서도 자국의 경쟁법을 역외적용하겠다는 입장을 표명하게 되었다.⁶⁾ 무역정책적 목적을 달성하기 위하여 경쟁법을 사용하게 되면서 경쟁법의 영역이 점차 무역의 영역으로 확대된 것이다. 미국이 자국 통상법 301조에 경쟁관련규정을 추가한 것이나 자국 경쟁법의 역외적용을 보다 용이하게 하기 위하여 주요 교역 대상국들과 양자 협정을 체결한 것 역시 경쟁정책적 수단을 동원하여 무역정책적 목적을 달성하려는 시도라는 시각에서 파악될 수도 있을 것이다.

경쟁정책이 무역정책의 영역으로 확장했듯이, 무역정책 역시 경쟁정책의 영역으로 점차 넘어 들어가게 되었다. 국제무역의 자유화를 목표로 출범한 GATT 체제는 관세와 쿼터 등과 같은 기존의 공적 무역 장벽을 제거하는 데 상당한 기여를 하였다. 1947년 GATT 협정과 함께 논의되었던 ITO 설립을 위한 하바나 헌장(Havana Charter)은 사적 무역장벽으로서 기능하는 사기업들의 경쟁제한적인 관행에 대해서 규정하고 있었지만, 끝내 빛을 보지 못했다.⁷⁾

3) 장승화, 「무역과 경쟁법·정책의 만남」, 『통상법률』, 1999년 2월, p.9.

4) WGTCP, Report on the Meeting of 27 and 28 November 1997 - Note by the Secretariat, WT/WGTCP/M/3, 1997년 12월, para. 4.

5) 미국은 셔먼법 이후, 연방거래위원회법(Federal Trade Commission Act)과 클레이튼법(Clayton Act)을 제정하여 경쟁법 체제를 갖추기 시작하였다.

6) 미 법무부와 연방거래위원회가 1995년 공표한 '독점금지법의 역외적 적용을 위한 가이드라인(Antitrust Enforcement Guidelines for International Operations)' 참조.

이에 따라 정부나 기업들의 경쟁제한적 행위가 사적 무역장벽으로 작용하는 데에 대하여 GATT/WTO 체제는 적당한 대응책을 찾지 못하였고, 이는 공동 체제의 약점으로 지적되고 있다.⁸⁾ 무역 자유화의 이익을 상쇄시키는 경쟁 제한적 행위에 대한 규제의 필요성이 대두되면서, 경쟁정책의 영역에 속했던 경쟁제한적 행위에 대한 규제가 무역정책적 차원에서 다루어질 필요성이 제기된 것이다.

정부 및 기업들의 경쟁제한적 행위가 WTO를 통해 이룬 무역 자유화의 이익을 감쇄시킬 수 있다는 우려가 WTO에서 표명되면서, 1996년 12월 WTO 싱가포르 각료회의에서 이와 관련된 논의를 위하여 ‘무역과 경쟁정책의 상호작용에 관한 작업반’ (Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, 이하 WGTCP)을 설치하게 되었고, WGTCP는 2003년 9월 Cancun 각료회의 직전까지 활동을 지속하였다. WGTCP에서는 그동안 무역정책과 경쟁정책의 상호작용, 경쟁정책 다자규범 등에 대한 논의가 이루어졌다. 이러한 논의를 바탕으로 Cancun 각료회의에서 결정될 협상방식에 따라 경쟁정책 다자규범에 대한 정식협상이 개시될 예정이었으나,⁹⁾ Cancun 각료회의에서 선진국과 개도국 사이의 입장차이가 현저하여 협상방식에 대한 합의 도출에 실패하였다. 현재로서는 어떠한 방식으로 향후 논의가 이어질 것인지 미지수라고 하겠다. 비록 경쟁정책 다자규범의 내용과 방식에 대한 세부적인 합의 도출에는 실패하였지만, 경쟁정책 다자규범이 선진국과 후진국 모두에게 혜택을 줄 수 있다는 것에 대해서 국제사회에서 어느 정도 공감대가 형성되었다는 것을 감안한다면, 각국의 이해관계의 적절한 조율이 이루어질 수 있다면, 머지 않아 경쟁정책 다자규범이 탄생할 수도 있을 것이다.

7) 하바나 헌장 제5장에는 “경쟁제한적 기업관행”이라는 표제 아래 이를 규율하기 위한 9개(46-54조)의 조항을 마련하고 있었다.

http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf 참조.

8) 우루과이라운드를 거치면서 경쟁정책과 관련성이 있는 긴급수입제한조치, 상계관세, 반덤핑관세협정 등의 내용이 부분적으로 개정되고, GATS, TRIPs, TRIMs 등에도 경쟁관련 조항들이 일부 도입되었으나 이들은 경쟁정책을 WTO의 틀 속으로 끌어들이기에는 근본적인 한계를 갖춘 조항들이었다. WTO 협정의 내용 중 경쟁정책과 관련된 조항에 대한 논의는 OECD, “Competition Elements in International Trade Agreements: A Post Uruguay Round Overview of WTO Agreements,” COM/TD/DAFFE/CLP(98)26, 1998년 2월 참조.

9) Doha 각료회의 선언문은 국제무역과 발전에 기여할 수 있는 경쟁정책 다자규범을 마련하기 위해 제 5차 Cancun 각료회의에서 회원국들의 명시적 만장일치 합의(explicit consensus)에 의해 결정될 협상방식에 따라 경쟁정책 다자규범에 대한 정식협상을 개시한다고 규정하고 있다. WTO Ministerial Conference, Ministerial Declaration, WT/MIN(01)/W/1, 2001년 11월 14일, para. 23.

따라서, 본 논문은 그동안의 경쟁정책 다자규범화에 대한 논의를 종합하여, 향후 경쟁정책 다자규범이 나아갈 방향을 제시하고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 우선 제2장에서는 WTO를 비롯한 국제기구에서의 다자규범화에 대한 논의를 살펴봄으로써 다자규범화에 대한 각국 또는 국제기구의 입장을 검토한다. 나아가 다자규범화를 지지하는 EC의 입장과 이에 회의적인 미국의 입장을 살펴면서, 미국이 취하는 양자적 접근방식이 갖고 있는 본질적인 한계를 지적한다. 이를 토대로 경쟁정책 다자규범화가 경쟁제한적 행위에 대한 궁극적인 대처방안임을 논증한다. 제3장에서는 지금까지 학자들이나 국제기구에서의 논의과정에서 개별 국가가 제시한 경쟁정책 다자규범 방식들의 장점과 단점, 그리고 실현 가능성 여부 등을 분석함으로써 효과적이면서도 현실성 있는 경쟁정책 다자규범화 방식을 모색한다. 궁극적으로는, 무역과 경쟁에 관한 상호작용의 접점에서 발생하는 문제를 해결하고 WTO가 무역기구로서의 본질에 충실하기 위해서는 시장접근규범Market Access Code이 필요하며, 현재 WTO 규정상 경쟁관련 규정을 강화하는 것이 필요하다는 입장을 본 논문을 통해서 개진하고자 한다. 다만, 현실적으로 지금 상황에서 수용 가능한 대안은 Doha 각료회의 이후 WGTCF에서 논의된 경쟁정책 관련 의제를 주요내용으로 하는 다자규범임을 인정한다. 제4장에서는 바로 이러한 다자규범의 구성요소로서 WTO 핵심원칙, 경성카르텔, 개도국우대조치, 의무이행확보방안, 능력배양 등의 내용을 살펴보면서, 구체적 내용의 규범화 방안을 제시한다. 결론에서는 이러한 논의를 종합하여 경쟁정책 다자규범이 나아가게 될 방향을 제시해본다.

II. 다자규범화에 대한 국제적 논의

앞서 언급되었듯이, WTO 체제의 확립과 함께 진행된 무역 자유화의 흐름은 무역장

벽으로써 기능하는 정부 또는 사기업들의 경쟁제한적 행위에 직면하여 머뭇거리게 되었다.¹⁰⁾ 경쟁법을 갖고 있지 못한 국가나 그 집행이 효율적이지 못한 국가들에서 발생하는 카르텔의 형성, 시장지배력 남용 등과 같은 경쟁제한적 행위는 외국 기업들의 이들 시장으로의 접근을 방해하여, 통상마찰과 보복조치라는 결과를 초래하고 있다. 이러한 현실적 문제에 직면하여 경쟁정책 다자규범화에 대한 논의가 시작되었고, 현재 WTO를 비롯한 여러 국제기구에서 그 논의가 진행 중이다. 이하에서는 이들 국제기구에서의 논의를 간단히 살펴본 후, 경쟁정책 다자규범화에 대하여 적극적인 EC의 입장과 회의적인 미국의 입장을 비교하고, 미국의 취하는 대응방식이 지니는 본질적인 한계를 지적함으로써 경쟁정책 다자규범화의 필요성을 강조하고자 한다.

1. 다자규범화에 대한 국제기구에서의 논의

OECD에서는 1961년 설립 당시부터 경쟁정책과 관련된 내용이 주요 의제로 다루어졌으며, 경쟁정책의 실제적 내용, 절차적 내용, 그리고 경쟁법 집행에 있어서의 협력 방식 등에 대한 논의가 주로 이루어졌다. 최근에는 경쟁정책 핵심원칙의 명확화, 경성카르텔에 대한 효과적인 규제, 자발적 협력, 개도국 능력배양, 의무이행확보방안으로 peer review 등에 대한 논의와 연구가 이루어지고 있다.¹¹⁾ OECD에서는 그동안의 경쟁정책 다자규범화에 대한 지속적인 논의를 통하여 그 회원국들 사이에서 경쟁정책 다자규범의 필요성에 대한 일정 수준의 공감대를 형성하게 되었다.¹²⁾ 회원국들이 경쟁법을 도입하고 경쟁당국의 설치를 약속하며, 무차별원칙과 투명성을 핵심원칙으로 채택하면서 가격 및 산출량 고정, 시장분할, 입찰담합 등 수평적 담합에 대해서 규제를 할 필요성이 있다는 데에 OECD의 많은 회원국들은 동감을 표명하고 있다. OECD 내에서 어느 정도 공감대가 형성되었고, OECD 자체적으로도 경쟁정책 다자규범화에 많은 노력을 기울이고는 있지만, 여전히 경쟁정책에 대한

10) E.U. Petersmann, "The International Competitions Policy of the EC and the Need for an EC Initiative for a Plurilateral Agreement on Competition and Trade," in F. Snyder (ed.), *Constitutional Dimensions of European Integration*, 1996년, pp.289-336.

11) 2003년 5월 15일과 16일 양일간에 걸쳐 개최된 OECD의 Joint Global Forum on Trade and Competition에서 주로 논의된 내용이다.
자세한 내용은 <http://webdominol.oecd.org/comnet/ech/tradecomp.nsf> 참조.

12) OECD, Secretariat Issue Paper, 1999년 6월.

회원국들의 입장에는 차이가 존재하기 때문에 OECD에서조차도 아직은 경쟁정책과 관련된 구속적 규정이나 포괄적인 가이드라인이 제시되지는 못하고 있다.

경쟁정책에 대한 국제적 논의는 WTO와 OECD에서 주로 이루어졌지만, 아태지역기구인 APEC에서도 관련 논의가 진행 중이다. APEC의 경쟁정책에 대한 논의는 아시아태평양 지역 내의 국가들이 각각 경제발전단계를 달리하고, 회원국들의 경쟁정책이 다양하기 때문에, 단기간 내에 규범을 설정하기보다는 상호이해를 증진시키고, 경험을 공유하는 차원에서 진행되고 있다.¹³⁾ 1999년 발표된 경쟁 및 규제개혁을 위한 APEC 원칙(APEC Principles to Enhance Competition and Regulatory Reform)은 아태지역 전체의 경제성장과 발전을 지속시키는 바람직한 수단으로서 경쟁정책을 제시하고 있는바, 이는 경쟁원리의 보호, 포괄성, 투명성, 비차별성 등의 기본원칙을 담은 1단계 핵심원칙과 경쟁을 저해하는 정부 규제의 선정과 그 제거를 위한 세부경쟁원칙을 담은 2단계 핵심원칙으로 구성된다.¹⁴⁾

이외에도 UNCTAD에서의 논의를 살펴볼 필요성이 있다. UNCTAD에서의 경쟁정책 다자규범화의 논의는 다국적 기업들의 독점적 기업관행의 규제에 초점이 맞춰져 있다. 1980년 UN 총회에서 채택된 ‘경쟁제한적 기업관행의 규제를 위한 다자간 원칙과 규범(The Set of Multilaterally Agreed Equitable Principle and Rules for the Control of Restrictive Business Practices, 이하 The Set)’은 가격담합, 차별적 취급, 경쟁제한적 기업결합 등을 규정하고 있다. The Set는 기업들에게는 경쟁법을 준수하고 경쟁제한적 기업관행과 관련된 정보 및 자료를 제공할 것을 규정하고, 정부 및 지역경제통합주체들에게는 경쟁제한적 기업관행을 규제하기 위한 입법과 이의 집행을 위한 행정조치를 완비할 것을 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고, The Set는 그 이행을 강제할 수 있는 장치와 실효성을 보장할 수 있는 제도가 마련되어 있기 못하기 때문에 국제적 규율로서의 현실 적용 가능성은 부족하다. 다만, 추후 경쟁정책 다자규범에 대한 논의에 있어 개도국의 입장을 반영할 수 있는 좋은 모델로서의 기능을 수행할 수는 있을 것이다.

2. 다자규범화의 대안과 한계

13) 윤미경, 「APEC 경쟁원칙 제안의 배경과 시사점」, 『KIEP 세계경제』, 1999년 9월, pp.6-7.

14) 공정거래위원회, APEC 경쟁원칙 주요내용 및 대응방안 검토, 1999년.

선진국 중에서 경쟁정책 다자규범화에 대하여 회의적인 대표적인 국가는 미국이다.¹⁵⁾ 미국은 경쟁법을 구비하지 못한 나라들이 많고, 경쟁법이 마련되어 있는 경우에도 그 실체적 내용이 너무 다양하여 통일된 규범을 만들기 어렵다고 지적하면서, 경쟁정책 집행에 있어 협력이 요구되는 경우에는 양자협정을 이용하면 된다는 입장을 취한다. 미국이 회의적인 보다 근본적인 이유는 경쟁정책 다자규범화가 반덤핑제도의 폐지 또는 대폭적 개선으로 이어질 수도 있고, 경쟁정책 다자규범화를 통하여 미국이 얻을 수 있는 이익이 그다지 크지 않기 때문이라고 판단된다.

미국뿐만 아니라 일부 개도국들도 경쟁정책 다자규범화에 대하여 소극적이다.¹⁶⁾ 하지만 이들이 경쟁정책 다자규범화에 회의적인 이유는 미국과 다르다. 이들은 경쟁정책 다자규범화에 따라 각국이 경쟁법을 도입하고 경쟁당국을 설치, 운영하는 데 따른 부담을 염려하고 있는 것이다. 개도국들의 기본적인 입장은 경쟁정책이 각국의 경제 발전단계에 따라 점진적이면서 신축적으로 운영될 필요성이 있다는 것이며, 경쟁정책 다자규범화가 개발을 저해한다든지 기타 사회, 경제적인 문제들을 초래해서는 안 된다는 것이다.

그렇다고 하여, 경쟁정책 다자규범화의 논의에 있어 미국과 개도국을 제외할 수는 없다. Doha 각료회의에서의 합의 내용만 본다고 하더라도, 모든 WTO 회원국이 경쟁정책 다자규범화를 위한 협상에 찬성을 해야 이를 진행시킬 수 있기 때문이다. 따라서, 미국과 개도국들에게 다자규범화의 필요성을 설득할 필요성이 있는 것이며, 이를 위해서 미국이 취하는 대응방식의 한계를 살펴볼 필요가 있다. 이를 바탕으로 경쟁정책 다자규범화가 향후 나아갈 길임을 제시하고자 한다.¹⁷⁾

(1) 경쟁법의 역외적용

경쟁제한적 행위에 대한 대응으로서 국내경쟁법의 역외적용을 생각할 수 있는 바, 대표적인 것이 미국의 독점금지법 역외적용이다.¹⁸⁾ 이 법리는 미국

15) WGTCP, Communication from the United States, WT/WGTCP/W/88, 1998년 8월 28일, 이러한 입장은 Joel I. Klein, A Note of Caution with Respect to a WTO Agenda on Competition Policy, Royal Institute of International Affairs에서의 발언, 1996년 11월 18일에서 재차 확인할 수 있다. 원문은 <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/jikspch.htm> 참조.

16) WTO, The Report(2001) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council, WT/WGTCP/5, 2001년 10월 8일.

17) 미국의 대응방식의 한계에 대한 보다 구체적인 논의는 장승화, 「미국 경쟁법정책의 외국시장개방수단화 현상: 그 이론적 실무적 한계에 관한 분석」, 『법학』, 36권 3,4호, 1995년 12월 참조.

관할권 이외의 지역에서 미국 독점금지법 위반 행위가 발생했다고 하더라도, 그 행위가 미국 무역에 “직접적이고도 중대한 그리고 예견 가능한” 영향을 미쳤고, 행위자가 의도한 것이었다면 미국 법원이 해당 행위에 대하여 관할권을 행사할 수 있다는 법리다. ‘외국에서의 경쟁제한적 시장관행이 미국 시장 내에 영향을 미치는 경우에 독점금지법을 적용할 수 있는가?’에서 비롯된 역외적용의 문제는 최근 시장진입장벽으로서 기능하는 외국시장에서의 경쟁제한적 관행들을 타개하는 수단으로 사용되기에 이르렀다.¹⁹⁾

하지만, ‘미국의 수출거래를 제한하는’ 외국에서의 행위에 대해 미국의 독점금지법을 역외적용하는 것은 미국 독점금지법상의 법리에 부합하지 않는다. 미국의 독점금지법은 시장의 경쟁을 보호, 촉진하고, 경쟁을 통하여 “소비자”의 이익을 증진시키는 것을 목적으로 하는 것이지 “생산자”인 수출자의 이익을 보호하는 것을 주목적으로 할 수는 없기 때문이다.²⁰⁾ 경쟁법의 역외적용은 실무적인 한계도 갖고 있다. 우선, 역외적용의 대상이 되는 경쟁제한적인 행위는 외국의 주권이 미치는 영역에서 발생하기 때문에 이에 대한 규율은 주권침해의 소지가 있다. 관련 증거수집, 조사 그리고 집행에 있어서는 외국 정부의 협조가 요구되는데 일부 국가들이 미국의 독점금지법 역외적용에 대항하기 위한 입법을 갖추고 있는 것을 보면 실제에 있어 역외적용을 한다는 것은 한계가 존재할 수밖에 없음을 알 수 있다.²¹⁾

(2) 경쟁관련조항이 포함된 통상법

경쟁제한적인 행위에 대한 대응 방식으로서 자국 통상법에 경쟁관련조항을

18) 미국이 역외적용을 시도한 최초의 사건은 1945년의 Alcoa Case(U.S. v. Aluminum Co. of America, 148 F.2d 416, 2nd Cir.1945)이다.

19) 미국의 Foreign Trade Antitrust Improvement Act(이하 FTAIA)와 Antitrust Enforcement Guidelines for International Operations(이하 1995 가이드라인)은 외국에서 발생한 행위라고 하더라도 그것이 ‘미국의 수출 거래에 직접적이고 중대하며 합리적으로 예견 가능한 효과’를 미치는 경우에는 미국 경쟁당국이 그 행위에 대하여 독점금지법을 역외적용할 것임을 규정하고 있다.

20) Spectrum Sports, Inc. v. McQuillan, 506 U.S. 447, 458(1993) (“[the objective of antitrust law] is not to protect businesses from the working of the market; it is to protect the public from failure of the market.”). Diane P. Wood, “Antitrust, A Remedy for Trade Barriers?,” 1995년 5월 University of Washington Asian Law Program and Japan Informational Access Project이 후원한 국제회의에서 발표한 내용 참조. (<http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/950324dw.txt>)

21) 이에 대해서는 P.C.F Pettit and J.D. Styles, “The International Response to the Extraterritorial Application of United States Antitrust Laws,” 37 *Business Law*, 697, 1982 참조.

삽입하는 방안을 상정할 수 있다. 미국은 경쟁제한적 행위로 미국 수출품의 시장진입이 제한되는 외국시장을 개방하기 위하여 경쟁관련조항을 자국 통상법 301조에 삽입하였고,²²⁾ 1994년에는 이를 더욱 강화시켰다.²³⁾ 통상법 301조를 강화시키면서 미국은 일본 필름 시장 내에서 필름제조업체인 Fuji사가 수직적 폐쇄적 유통망 등을 통하여 경쟁을 제한하고 있으며, 이를 일본 정부가 묵인하였다는 이유로 301조를 발동하였다.²⁴⁾ 일본은 근본적으로 경쟁정책은 다자규범이 존재하지 않기 때문에 국내정책적 문제이며 통상법 301조 발동은 일방주의적 조치이므로 이에 응할 수 없다는 태도를 천명하였다. 나아가 해당 조항이 일본 정부가 자국 경쟁법을 발동하지 않고, 자국 내의 사기업들의 경쟁제한적인 행위를 묵인하는 경우에만 적용되도록 되어 있는데, 일본 정부는 자국 경쟁법에 따라 조사를 개시, 경쟁을 제한하지 않는다고 판단하였기 때문에 해당 조항의 요건을 충족시키지 못할 가능성이 높게 되었다. 그 결과, 미국은 뜻하는 바를 달성할 수 없었으며, 이 사건에서 볼 수 있듯이, 어느 한 국가의 입법을 통하여 외국에서의 경쟁제한적인 행위를 규제한다는 것은 많은 한계를 가지고 있음을 알 수 있다.²⁵⁾

(3) 양자간 협정과 적극적 예양

- 22) 통상법 301조의 관련 내용은 다음과 같다. 우선 (i) 외국이 무역 협정상의 미국의 권리를 부정하거나, (ii) 외국의 행위, 정책 또는 관행이 무역협정에 위반, 불일치하여 미국의 이익을 부정하거나 부당하게 미국 무역에 제한을 가하는 경우, 미국 통상대표부는 반드시 통상법 301조상 규정된 조치를 취하도록 되어 있다. 여기서 주목할 것은 통상법 301조의 대상이 “외국 정부”의 행위 또는 정책이지, “사기업들”의 경쟁제한적 행위 그 자체는 아니라는 것이다. 사기업들의 경쟁제한 행위를 외국 정부가 “용인”함으로써 미국수출기업의 시장접근을 제한하는 경우에 이는 위 “불합리”한 관행으로 분류되어 통상법 301조의 대상이 된다.
- 23) The Statement of Administrative Action Accompanying the Uruguay Round Trade Agreement Act of 1994. 사기업뿐만 아니라 정부소유기업의 경쟁제한적 행위도 대상으로 포함시켰으며, 미국의 상품뿐만 아니라 서비스의 수출 제한도 대상으로 했고, 경쟁제한적인 행위의 주체가 반드시 미국 제품을 구매하는 기업의 행위일 필요는 없도록 통상법 301조의 관련 규정을 개정하였다.
- 24) Kodak-Fuji Film 사건의 역사와 법적 사안들에 대해서는 William H. Barringer, “Competition Policy and Cross-Border Dispute Resolution: Lessons Learned From The U.S.--Japan Film Dispute,” 6 *George Mason Law Review*(1998); Kazumasa Iwata, “Competition Policy and Unfair Trade Measures”(1997) 참조.
- 25) 미국은 통상법 301조의 적용이 실패하자 위 수직적 유통망과 관련한 정부의 경쟁정책 관련조치를 WTO 분쟁해결절차에 회부하였으나 그 역시 미국의 패소로 귀결되었다. 보다 자세한 내용은 WTO 패널 보고서, “Japan - Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper,” WT/DS44/R, 1998년 3월 31일 참조.

미국은 독점금지법의 역외적용에 필요한 외국 정부의 협조를 얻기 위하여 경쟁당국간에 비공식적인 양자협정을 체결하기도 하였다. 이행의 측면에서는 양자협정이 가장 효과적이기 때문이며, 이러한 양자협정의 내용으로 미국은 적극적 예양(Positive Comity)을 선호한다.²⁶⁾ 하지만, 적극적 예양은 해당 행위가 피요청국가의 경쟁법상 위법한 경우에만 적용이 가능하고, 외국 정부가 정보교환을 금지하는 법을 갖고 있는 경우에는 협력이 이루어질 수 없고, 신뢰가 형성되지 않은 상황에서는 무의미하기 때문에 본질적인 해결책이 될 수는 없다.²⁷⁾

분명 미국과 EC 사이 같이 상호이해관계가 얽혀 있고 교역량이 상당한 국가들의 경쟁당국들 사이에서는 양자협정이 경쟁법 집행에 있어서 협력을 유도하는 데에 일정 부분 기여하고 있는 것이 사실이다. 하지만, 경쟁제한적인 행위의 피해가 여러 국가에서 나타나고 있는 현실 속에서 과연 양자협정만으로 수많은 국가들 사이에서의 협력을 도출할 수 있을지는 의문이다. 선진국 상호간의 양자적 범위를 넘어서 선진국과 후진국 상호간 또는 후진국 상호간의 양자협정에서 적극적 예양을 규정함으로써 경쟁제한적 행위를 규율한다는 발상 자체는 본질적인 한계가 있는 것이다.

3. 다자규범화의 필요성

(1) 다자규범화에 적극적인 EC의 입장

EC는 경쟁정책 분야에 있어서 경쟁법과 정책의 핵심원리를 반영한 경쟁법의 도입과 경쟁적 시장구조 채택 약속, 국제적 차원의 경쟁제한적 행위 규율, 국제협력의 증진과 분쟁해결절차 등을 제안한 바 있다. EC는 개도국들이 경제발전의 초기단계에서부터 경쟁의 요소를 도입할 경우 고용 및 사회후생의 증대를 도모할 수 있으므로, 경제발전 수준과는 상관없이 경쟁정책을 도입해야

26) 적극적 예양(Positive Comity)이란 국내경쟁법을 일방적으로 역외적용하지 않는 대신에 외국 정부로 하여금 자국 내에서 발생하는 경쟁제한적인 행위를 조사, 규제해줄 것을 적극적으로 요청하고, 피요청국가는 이에 자발적으로 응하도록 하는 방법이다. 개념정의에 관하여는 OECD, "The Nature, History and Potential Benefits of Positive Comity," DAFPE/CLP/WP3(98)3, 1998년 5월 14일, para. 14-16 참조. 미국은 EC와 적극적 예양과 관련하여 <Agreement between the Government of the United States of America and the European Communities on the Application of Positive Comity Principles in the Enforcement of their Competition Laws>를 1998년 6월 체결한 바 있다.

27) OECD, "Roundtable on Positive Comity," DAFPE/CLP/WP3(98)5, 1998년 5월 20일.

한다고 하였다.²⁸⁾ 이렇듯, EC는 줄곧 WTO를 비롯한 각종 국제기구에서 경쟁정책 다자규범화에 대한 지지를 표명하면서, 경쟁제한적인 사기업들의 행위가 무역과 투자의 자유화와 규제개혁 등으로 얻을 수 있는 이익을 감소시킬 위험성을 안고 있기 때문에 각국이 경쟁정책을 도입하고 적극적으로 집행할 것을 강조한다. 소위 "Like-Minded Countries"라고 불리는 다자규범을 찬성하는 다른 국가들도 EC와 마찬가지로 국제무역과 투자의 안정성 그리고 예측가능성 증대를 위하여 경쟁정책 다자규범을 마련하기 위한 다자협상의 개시를 주장한다.²⁹⁾ 우리나라도 경쟁정책 다자규범이 세계무역과 투자에 있어서 법적 안정성, 예측가능성 그리고 투명성을 확보해줌으로써 거래비용을 감소시켜 국제무역과 해외 투자를 확대시키며, 후생 증대와 개발을 이끌어낼 수 있을 것이라고 주장한 바 있다.³⁰⁾

이들 국가들의 기본적인 입장은 경제가 세계화되면서 직면하게 된 경쟁제한적 행위의 문제를 어느 한 국가가 단독으로 대처할 수는 없다는 것이다. 무역과 경쟁정책의 상호작용에 의해 유발되는 이 문제에 대응하기 위해서는 다자협력의 필요하며, 그러한 밑바탕을 형성하게 될 경쟁정책 다자규범의 필요성이 있는 것이다. 일부 국가들이 우려하는 바는 협상 과정에서 실마리를 풀어갈 수 있을 것이라는 것이 경쟁정책 다자규범화에 적극적인 국가들의 입장이다.

(2) WTO에서의 경쟁정책 다자규범화 논의

WTO에서의 경쟁정책에 대한 논의는 앞서 살펴보았듯이 1980년대 후반으로 거슬러 올라간다. 1980년대 후반 개시된 우루과이라운드 협상과정에서 EC는 궁극적으로는 국제경쟁규범(International Antitrust Code)이 마련되지 않는 이상, 무역 자유화는 결코 완성될 수 없다고 주장하면서 경쟁정책에 대한 내용을 협상 테이블에서 다룰 것을 제안하였다. 이러한 의견에 일부 국가들이 동조를 표명하기는 했었지만, 경쟁 관련 조항 일부가 GATS, TRIPs 등의 협

28) WGTCP, Communication from the European Community and Its Member States, "A Multilateral Framework Agreement on Competition Policy," WT/WGTCP/W/152, 2000년 9월 25일.

29) WGTCP, Report(2003) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council, WT/WGTCP/7, 2003년 7월 17일.

30) WGTCP, Communication from the Republic of Korea, "Multilateral Framework on Competition Policy: Issues and Suggestions", WT/WGTCP/W/133, 1999년 7월 15일.

정에 포함되었을 뿐, 포괄적인 경쟁정책 다자규범이 UR을 통하여 마련되지는 못했다.

앞선 언급한 바와 같이, Singapore 각료회의의 결과 WGTCP가 설치되면서 무역과 경쟁정책의 상호작용에 대한 논의가 본격적으로 시작되어 경쟁정책에 대한 국제적 다자규범 형성의 토대를 마련하게 되었다. 1999년부터 2001년까지 WGTCP에서는 WTO의 핵심원칙인 내국민대우, 투명성, 그리고 최혜국대우와 경쟁정책 상호간의 관련성에 대한 검토를 하였으며, 경쟁정책 분야에서의 회원국들간의 협력과 정보교환을 촉진시키기 위한 방법 그리고 마지막으로 국제무역의 촉진 등 WTO의 목적을 달성함에 있어서의 경쟁정책이 기여할 수 있는 바 등이 논의되었다.³¹⁾ 2001년 Doha 각료회의에서는 무역과 경쟁정책의 관계에 대한 이론적 논의를 넘어 경쟁정책에 대한 본격적인 협상을 가능토록 하는 법적 기반을 마련하였고, Cancun 각료회의까지 (i) 각국 경쟁법에 적용될 수 있는 투명성, 비차별성, 그리고 절차적 공정성 등 핵심원칙, (ii) 경성카르텔 규정, (iii) 자발적 협력 방식, 그리고 (iv) 능력배양 등에 대한 논의를 WGTCP에서 진행하도록 하였다.³²⁾

그동안 WGTCP에서 경쟁정책 다자규범화에 대한 논의를 살펴보면, 전반적으로 다자규범화의 필요성과 관련된 내용이 많았다. WTO 회원국들은 경쟁정책 다자규범의 필요성에 대해서는 어느 정도 동감을 하고는 있지만, 다자규범의 내용과 형식에 대해서는 의견의 일치를 보지 못하고 있다. 이는, 앞서 살펴보았듯이 경쟁정책과 무역정책에 대하여 회원국들마다 상이한 시각을 갖고 있고, 나아가 선진국과 후진국들 사이에는 경쟁정책 그 자체에 대하여 상당한 인식 차이가 존재하기 때문에 발생한다. 그럼에도 불구하고 WGTCP에서의 지금까지 논의를 살펴보면, 경쟁정책 다자규범의 첫 단추는 최소한 다음의 다섯 가지 요소를 포함하는 쪽으로 끼워질 것으로 예측되고 있다.³³⁾ 우선, WTO 회원국들은 투명성, 비차별성, 그리고 절차적 공정성 등 경쟁법과 정책의 집행과 관련된 핵심원칙을 설정해야 할 것이다. 둘째, 회원국들이 경성카르텔에 대한 조치를 약속할 것이다. 셋째, 경쟁법과 정책 분야에 있어서 회원국들 사이의 협력을 도출하기 위한 협력 방식이 개발될 것이다. 넷째, WTO

31) WGTCP, Report(1999, 2000, 2001) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council, WT/WGTCP/W3.4.5 참조.

32) Doha 각료회의 선언문, WT/MIN(01)/W/1, 2001년 11월 14일, para. 23.

33) Robert D. Anderson and Frederic Jenny, "Current developments in competition policy in the WTO," Antitrust, 16권 1호, 2001년 가을, pp.40-44.

회원국들은 WTO의 틀 내에서 개발도상국들이 경쟁관련 제도를 도입하고 강화하는 데에 지지를 약속할 것이다. 마지막으로, 경쟁정책 다자규범은 각국의 경험을 교환하고 기술적 지원을 제공할 수 있는 WTO 경쟁정책위원회의 설립에 대한 내용을 담고 있을 것이다. 반면, 각국 경쟁법의 통일, 국제경쟁당국의 설립, 시장접근에 대한 지나친 강조, 개별 사건에 개입하는 분쟁해결 등은 포함되지 않을 것으로 예측된다. 경쟁정책 다자규범의 구성요소가 될 수 있는 이러한 개별 의제에 대해서는 이하 4장에서 다시 자세히 소개하기로 한다.

Ⅲ. 다자규범화 방식

이 장에서는 경쟁제한적인 행위에 대한 대응으로서 국제적으로 그동안 제시되었던 여러 가지 다자규범 방식들에 대해서 살펴보도록 한다.

1. 통일규범방식 (International Code Approach)

통일규범방식이란 경쟁법의 실체적 내용과 절차에 관한 통일된 국제경쟁규범을 만드는 것이다. 실체법적인 최소기준을 마련하고 각국이 그 기준을 준수하도록 하면서 효과적인 집행을 위하여 국제기구를 설치하는 것이 핵심적인

내용이다.

대표적인 예는 경제법학자들이 중심이 되어 1993년 고안한 Draft International Antitrust Code(이하 DIAC)가 될 것이다. DIAC는 국경을 넘는 경쟁제한적인 행위에 대하여 실제적인 최소 기준을 설정하고, 이의 효과적인 집행을 위한 절차적 내용도 담고 있다. DIAC는 각국 경쟁법의 조화를 추구하기보다는 각국 경쟁법이 갖추어야 할 최소기준을 마련하는 것이다.³⁴⁾

DIAC의 근간을 이루는 기본원칙은 다음과 같다. 첫째, 국제적 사건의 해결을 위해서 국내실체법이 적용된다. 둘째, 국내실체법하에서 내국인과 외국인은 동등한 대우를 받는다. 셋째, DIAC에 마련된 최소 기준을 국내실체법에 적용한다. 넷째, 효율적인 국제경쟁법의 운영을 위하여 국제기구를 설치, 운영하고, 경쟁제한에 따른 피해자를 구제할 수 있는 절차를 확보한다. 그리고 마지막으로, 이러한 원칙들은 국경을 넘어 발생된 상황에 대해서만 적용된다.

단일한 통일규범의 완성과 그 집행을 위한 초국가적 기관의 설립은 매우 이상적이면서도 야심만만한 접근 방식이다. 물론 이것이 현실적으로 가능하다면, 세계 모든 나라의 사업자들은 동등한 경쟁법의 적용을 받게 되고 소위 “level playing ground”의 이념을 살릴 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 경쟁법 원칙에 관한 추상적인 개념을 제외하고 현실적으로 의미 있는 통일된 규범을 도출하는 것은 불가능에 가깝다고 할 것이다.

2. 복수국가간 방식 (Building Block Approach)

1995년 Karl van Miert의 책임하에 EU 집행위 전문가 및 외부 전문가들이 경쟁정책에 관한 보고서를 EU에 제출하였다.³⁵⁾ 이 보고서에서 제시하고 있는 경쟁정책 다자규범 방식은 정치적 현실을 감안하여, 이른바 “Building-Block Approach”를 채택하여, 양자적 접근방식과 복수국가간 접근방식을 혼합한다.

34) DIAC 원문은 64 Antitrust & Trade Reg. Rep.(BNA)(Aug. 19, 1993) 참조. 이에 대한 개략적 설명은 Ernst-Ulrich Petersmann, “Competition-Oriented Reform of the WTO World Trade System Proposal and Trade Options” in Towards WTO Competition Rules(Roger Zachs eds., 1999) pp.48-49 참조.

35) Karl van Miert, Competition Policy in the New Trade Order: Strengthening International Cooperation and Rules, Report of the Group of Experts(Brussels, 1995, 7). 이 보고서의 원문과 그 국문 요약은 통상산업부 통상무역실, “무역과 경쟁정책에 대한 EU의 논의동향”, 통상무역정책 자료(1995. 12) 참조.

이 방식은 경쟁제한적 행위를 규제하기 위한 경쟁당국간의 양자적 협력체제의 구축을 중요시한다. 하지만, 국내경쟁법이 없거나, 그 집행이 효율적인 못하거나, 경쟁법 상호간에 충돌이 있는 경우 양자협정은 한계를 드러낼 수밖에 없기 때문에, 경쟁법의 실제적인 최소기준을 정하는 복수국가간 협정(Plurilateral Agreement on Competition and Trade, 이하 PACT)의 필요성을 역설한다. PACT의 명칭에서 볼 수 있듯이, PACT는 경쟁법의 일반원칙에 대하여 공통된 의견을 도출할 수 있는 국가들 사이의 복수국가간 협정의 형태로 출발한다.

PACT의 내용으로서 통보절차, 협력, 소극적 예양, 적극적 예양 등의 의무가 제시되었으며, PACT 회원국들이 국내법에 규정하고 있어야 하는 최소한의 실제적인 원칙들도 제시된다. 이 접근방식은 내용적인 측면에서 경쟁 실체법상의 최소 기준을 도입하고자 하였기 때문에 DIAC 방식과 유사하다고 할 것이다. 하지만 앞서 보았듯이, 합의를 도출할 수 있는 부분에 한해서 접근을 했다는 측면에서는 나름대로의 의미가 있다고 할 것이겠지만, 여전히 어떠한 규범이 도출될 수 있는지는 의문이다.

3. 최소접근방식 (Minimal Approach)

최소접근방식은 국제규범방식이 현실적으로 도입이 불가능하다는 전제하에 보다 현실적인 대안으로서 제시된다. 즉, 최소한의 공통분모를 이끌어 낼 수 있는 영역에서만 합의된 규범을 만들자는 것이다. 이를 주장하는 학자 중 대표적인 학자는 Eleanor Fox로서 다음과 같은 내용을 주장한다.³⁶⁾

원헨 코드에서와 같이 실체법 및 절차법적인 세부 기준을 제시하는 것을 지양하되, 15가지의 경쟁정책 기본원리만을 선언하고 그 구체적인 집행은 개별 국가에 위임되어야 한다는 입장이다. 실체법적 원칙과 관련하여 Fox는 세계 무역, 경쟁체제와 관련되는 범위 내에서 경쟁법 원칙 중 공통분모를 도출해 내고자 한다. 집행, 관할, 분쟁해결과 관련하여서는 합의를 통하여 도출된 경쟁법 원칙 위반으로 피해를 입은 당사국은 위반행위자의 국가를 상대로 자국 경쟁법을 집행할 것을 요구할 수 있도록 한다. 협력 및 투명성과 관련하여서 국내 경쟁 당국들은 집행의 효율을 기하기 위하여 상호협력체제를 구축하도

36) Eleanor M. Fox, "Competition Law and the Agenda for the WTO: Forging the Links of Competition and Trade," 4 *Pacific Rim Law & Policy Journal*, 1995, pp.30-32.

록 한다. 경쟁법의 절차적 측면에 관하여는 절차를 가급적 통일화하는 방안을 모색한다.

이러한 최소접근방식은 국제규범방식의 현실적 문제점을 보완하는 수정방식이라고 할 수 있다. 이 방식은 우선 경쟁법 원칙 중에서 카르텔 금지와 시장접근에 관한 경쟁규범에 관한 합일점을 찾아보고자 한다. 하지만, 현실적으로 무리 없이 채택될 수 있는 공통규범을 도출하는 것 역시 상당히 어려운 일이라고 할 것이다.

4. 시장접근규범(Market Access Code) 방식

경쟁제한행위 중 시장접근제한적 효과가 있는 경우를 규율하기 위한 다자규범을 최우선으로 제정하자는 방식이다. 이는 WTO가 무역기관이며, 상대적으로 시장접근 관련 무역제한행위를 제거하는 데 WTO가 많은 경험을 가지고 있기 때문에 경쟁정책의 WTO 차원에서의 다자규범화는 시장접근규범부터 출발해야 한다는 입장이다. 최소접근방식의 한 측면에 초점을 맞춘 것이라고 할 수 있다.

이 방식은 경쟁제한적 관행의 직접간접적 영향, 장단기적 영향, 시장에서의 경쟁환경 유지 등을 고려하여 경쟁제한적 행위의 시장접근제한효과를 판단한다. Fox 교수는 시장접근규범의 내용으로서 수평적 거래제한에 해당하는 집단배척행위 카르텔cartels with boycotts, 수직합병을 포함한 수직적 거래제한vertical agreements or combinations, 그리고 독점업자의 차별적 행위 및 배척행위monopolistic discriminations and exclusions를 들고 있다.³⁷⁾ 이들 중에서 특히 수직적 거래제한의 경우에는 외국기업들에 대해서는 무역제한적 효과를 발생하면서도 국내시장에서는 경쟁촉진적 효과가 있기 때문에 경쟁법적 시각에서는 문제를 삼기가 곤란한 경우가 가장 규범화에 어려운 영역이라고 할 수 있다.

경쟁법적 시각에서는 문제를 삼을 수가 없기 때문에 경쟁법의 역외적용이나 적극적 예양을 통하여 문제를 해결할 수 없는 바로 이러한 행위에 대하여 경쟁정책 다자규범 차원에서 합의를 도출하고자 하는 방식이 바로 시장접근규범 방식이다. 시장접근과 관련된 사안들을 다루는 부분적인 접근방법이지만, WTO의 전신인 GATT와 유사한 방식으로서 시장접근을 제한하는 관행, 즉 무역장벽으로서의 경쟁제한적 행위에 대한 논의이기 때문에 중요성이 크다고 할 것이다. 다만, 시장접근규범의 도출을 위한 WTO에서의 논의는 이를 EC

37) 이에 관한 설명은 Elenor M. Fox, "Toward World Antitrust and Market Access," *American Journal of International Law* 91권, 1997년 1월 참조.

가 초반에 제기하였다가 후진국들의 반발로 철회한 내용이기 때문에 당장 현실적인 협상의 대상이 되기는 어려울 것으로 보인다. 그렇지만, WTO에서의 경쟁정책의 다자규범화가 장기적으로 진행된다면 중국적으로 반드시 포함되어야 할 사항이라고 생각된다.

5. WTO 협정개정방식

현 WTO 체제에서는 경쟁제한적 행위에 대한 조항이 개별 협정에 존재하지는 않지만, 이를 포괄적으로 다루고 있는 협정은 존재하지 않는다. ‘WTO 협정개정방식’은 기존의 틀 내에서 기존 협정상 경쟁관련규정³⁸⁾을 개정, 확대하여 무역제한적 효과를 가질 수 있는 경쟁제한 행위를 규율하고자 하는 방식이다. 현행 협정상의 경쟁 관련 조항들은 기업의 경쟁제한적인 행위나 영업관행을 규율하는 것을 직접적 목적으로 마련된 것이 아니기 때문에 한계가 있으나, 오히려 이 때문에 이를 활성화시킬 의미가 있다는 것이다.

이 방식을 WTO 차원에서의 다른 다자규범화방식과 병행하여 같이 추진하는 것은 현명한 현실적인 대안으로서 여겨질 수도 있다. 이는 특히 새로운 협정을 도출하는 것에 대한 강한 거부감을 갖는 후진국들에게 좀 더 수용이 가능한, 현실적이고 단기적으로 도입할 수 있는 방안으로 평가될 수 있다. 다만, 이러한 방식이 다른 다자규범 방식을 완전히 배제하는 차원에서 이루어지는 것은 현행 경쟁관련규정의 한계에 비추어 바람직하지 않을 것이다.

WTO 분쟁해결절차를 이용하는 것도 WTO 협정개정방식의 일환으로 볼 수 있을 것이다. 이는 시장접근을 제한하는 경쟁제한행위를 WTO의 현행 분쟁해결절차의 대상으로 삼자는 방식이다. 이 방식은 경쟁규범에 관한 별도의 협상절차가 필요 없으므로, 그 과정에서 발생할 수 있는 마찰이 없다는 장점이 있다. 하지만 Kodak-Fuji Film 사건에서 볼 수 있듯이, 경쟁관련 정부조치도 WTO 분쟁해결절차의 적용대상이 될 수는 있으나, 그 요건상에 있어서 많은 제약이 따르기 때문에 이를 통하여 만족스러운 결과를 도출할 가능성은 희박하다. 특히, 경쟁제한적 관행 그 자체는 WTO 분쟁해결절차의 대상이 될 수 없고, 그와 관련된 정부조치만이 분쟁대상이 될 수 있다는 근본적인 한계 속에서, 다른 접근방식을 검토해볼 수밖에 없게 된다. 분쟁해결절차 관련 조항을 개정하여 GATT 23조 1항 b의 비위반제소의 적용범위에 경쟁관련조치를

38) 보다 구체적으로는 GATT II, III조, Safeguard 협정 11조, GATS 8.9조, TRIPs 협정 40조 등을 들 수 있다.

포함시킬 수 있도록 그 내용을 재구성하는 방안은 하나의 가능성으로 검토할 가치는 있어 보인다.

6. WTO Doha Mandate 방식

위에서 소개한 방식들은 모두 1996년 WTO 싱가포르 각료회의에서 설치된 WGTCF에서의 논의 이전 또는 그 논의 과정에서 제시된 방식들이다. 실제로 다자규범화 방식을 논의하기에 앞서 WGTCF에서는 다자규범화가 바람직한지에 관한 논의부터 그 합일점을 찾지 못하였다. 그 결과 WGTCF는 다자규범화에 반대하는 후진국들과 이에 회의적인 입장을 견지하는 미국을 포섭하는 다자규범화 논의를 진전시킬 필요가 발생하였다. 따라서, Doha 각료선언에 나열된 WGTCF의 논의 개별의제에서 보듯이 다자규범에 경쟁법의 실제적 기준을 담기보다는 소위 framework agreement의 형태로서 후진국의 저항을 최소화할 수 있는 형태를 추진하게 되었다.

WGTCF의 의장인 Professor Jenny가 제시한 이 방식은 WGTCF에서의 논의를 바탕으로 다음과 같은 현실적인 방식을 제안한다. 우선, 투명성, 비차별성, 그리고 절차적 공정성 등 경쟁법과 정책의 집행에 적용될 수 있는 핵심원칙을 설정하는 데 우선 주안점을 둔다. 둘째, 회원국들이 경성카르텔에 대한 조치를 약속한다. 셋째, 경쟁법과 정책 분야에 있어서 회원국들 사이의 협력을 도출하기 위한 협력 방식을 개발한다. 넷째, WTO 회원국들은 WTO의 틀 내에서 개발도상국들이 경쟁관련 제도를 도입하고 강화하는 데에 지지를 약속한다. 마지막으로, 경쟁정책 다자규범은 이 다자규범을 집행하고 각국의 경험을 교환하고 기술적 지원의 필요성을 제기하고 마련하는 장을 제공하는 상설 WTO 경쟁정책위원회의 설립에 대한 내용을 담는다. 반면, 각국 경쟁법의 통일, 국제경쟁당국의 설립, 시장접근에 대한 지나친 강조, 개별 사건에 개입하는 분쟁해결 등은 포함되지 않는다.

이 방식은 현 상황에서 논의될 수 있는 최대 공통분모임을 부인할 수 없다. 따라서, 이 방식에 대한 논의를 진행하기 위해서는 어떤 구성요소를 경쟁정책 다자규범에 포함시킬 것인지 검토할 필요가 있으며, 이를 다음 장에서 살펴보기로 한다.

IV. 경쟁정책 다자규범의 구성요소

이번 장에서는 Doha 각료선언문에 포함된 WGTCP의 논의 의제별로 실제 회원국들간에 논의된 내용을 소개함과 동시에 그 의제를 다자규범화의 구성요소로 포섭한다고 했을 때 과연 다자규범은 어떠한 내용을 담는 것이 타당한지의 방향을 제시하기로 한다.

1. WTO의 핵심원칙: 투명성, 비차별성과 절차적 공정성

WTO는 무역과 투자의 자율화와 원활한 다자무역체제의 구축을 위해 투명성, 비차별성, 절차적 공정성 등을 핵심원칙으로 채택하고 있다. 경쟁정책 다자규범에 있어서도 이들 핵심원칙을 채택한다면 각기 다른 여건에 처한 회원국들이라고 해도 그 일반적인 적용이 가능하기 때문에 경쟁정책의 신뢰성과 효율성 증진에 중대한 기여를 할 것이다.³⁹⁾

비차별 원칙은 내국민대우National Treatment 원칙과 최혜국 대우Most-Favored-Nation 원칙으로 구성된다. 경쟁정책 다자규범에 있어 내국민대우는 사실상의 차별de facto 이 아닌 법적 차별de jure에 대해서만 적용되어야 한다는 입장이 다수의 의견을 차지한다.⁴⁰⁾ 법적 차별이라 함은 경쟁법이나 관련 규정에서 명시적으로 외국기업을 경

39) 경쟁정책 다자규범에 있어서의 WTO 핵심원칙의 적용에 대한 논의는 WGTCP, Background Note by the Secretariat, "The Fundamental WTO Principles of National Treatment, Most-Favoured-Nation Treatment and Transparency," WT/WGTCP/114, 1999년 4월 14일 참조.

40) 이러한 견해는 WGTCP, Communication from the European Community and its Member States, "Core Principles," WT/WGTCP/W/222, 2002년 11월 19일; WGTCP, Communication from Korea, "Core Principles of Competition," WT/WGTCP/W/212, 2002년 9월 24일에서 확인할 수 있다.

쟁에 있어 불리한 지위에 위치시키는 경우를 지칭한다.⁴¹⁾ 경쟁법 적용에는 개별사안에 따라 법적 판단을 달리 할 수밖에 없는 합리성 원칙이 적용되는 사안이 대부분이기 때문에 법적 차별에 국한시키는 것은 타당하다고 하겠다.

내국민대우와는 달리 각국이 최혜국대우의 원칙을 자국 경쟁법에 적용함에는 큰 문제가 없다. 오히려 최혜국대우는 경쟁법 집행에 있어서의 국제적 협력과 관련하여 문제의 소지가 있다. 국제협력에 있어서의 최혜국대우의 원칙의 적용이 기존에 체결된 양자간 협력협정상의 대우를 다른 제3국에게도 무조건적으로 제공하는 것으로 이해될 경우, 기존 양자간 협정 당사국의 이해를 현저히 제한하기 때문에 신중한 접근이 필요할 것이다.⁴²⁾

회원국들이 WTO 협정상의 의무를 이행하도록 유도하고, 국민경제 및 세계경제적 차원에서 후생을 극대화하는 데 기여하도록 하기 위해서는 각 회원국이 무역정책과 관행의 투명성(Transparency)을 높이는 것이 필요하다. 경쟁정책 다자규범에 있어서 투명성 원칙은 크게 두 가지의 축으로 이루어질 것이다.⁴³⁾ 하나는 정부의 관련 법률, 규정 그리고 결정 등을 공개적으로 공표 또는 출판하는 것이고,⁴⁴⁾ 또 다른 하나는 WTO와 그 회원국들에게 자국의 법, 규정, 그리고 가이드라인뿐만 아니라, 부문별 적용제외와 면제사유 등을 WTO 나아가 회원국들에게 통보하도록 하는 것이다.⁴⁵⁾ 투명성 원칙에 대한 WTO 규정들은 기업의 비밀 등을 포함하는 비밀정보를 보호하는 규정을 갖추고 있다. 따라서 경쟁정책 다자규범에서 이러한 내용이 있어야 할 것이며, 비밀정보의 범위에 대한 구체적인 규정도 필요할 것이다.

절차적 공정성(Procedural Fairness)은 일반적으로 협정에서 규정하고 있는 정부

41) 이에 반해, 사실상의 차별은 표면상으로는 공평해 보이는 경쟁법이 그 집행 결과에 있어서 실질적으로는 외국기업을 차별하는 경우를 지칭한다.

42) 각주 40, WT/WGTCP/W/222, 2002년 11월 19일 참조.

43) WGTCP, Background Note by the Secretariat, "The Fundamental Principles of Competition Policy," WT/WGTCP/127, 1999년 7월 7일 참조.

44) 그 대상은 법률, 시행령, 시행규칙 등 경쟁정책 전반에 걸친 실제적, 절차적 규범이 될 것이나, 법원의 판결에 대해서는 공표 여부와 공표 범위에 관하여 많은 논란이 있기 때문에 추가적인 논의를 통해 결정되어야 할 것이다. 공표의 형태는 정부 공식 간행물이나 잡지, 공개적으로 접속이 가능한 웹사이트 등을 통해서 이루어질 수도 있으나, 그 형태를 불문하고 중요한 것은 관련 당사자들이 접근할 수 있어야 할 것이다.

45) 공표의무와는 달리 통보의무에 판결을 포함시키는 경우 판결이 매우 많은 선진국이나 통보 자체가 부담이 되는 후진국들 모두에게 과도한 부담을 지우는 결과를 초래할 것이기에 판결은 통보 대상에서 제외함이 타당하다.

조치와 관련된 모든 절차가 당사자들에게 공정하게 그리고 평등하게 적용되어야 한다는 것이다. 절차적 공정성의 내용으로서 권리보장은 크게 법체제에 대한 접근 보장, 관련 기업들의 변호 및 변론권 보장, 경쟁법이나 경쟁정책 결정 과정에 의해 영향을 받는 기업들이 독립적인 사법기관에 그러한 결정의 검토를 요구할 수 있는 권리, 그리고 기업들의 사업상 비밀의 보장으로 나누어 볼 수 있다.⁴⁶⁾ 절차적 공정성의 내용은 TRIPs 협정상에 자세히 마련되어 있기 때문에 이를 참고하여 경쟁정책에 맞게 수정함이 바람직할 것으로 보인다.

앞서 살펴본 핵심원칙들이 개도국들에게 부담으로 작용해서는 안 될 것이며, 개도국의 발전development이라는 장기적인 측면을 고려하여야 하고, 향후 설명될 개도국 우대 조치가 보장되어야 할 것이다.⁴⁷⁾

2. 경성카르텔 규제

경쟁제한적 행위 중에서도 특히 경성카르텔의 금지가 다자차원에서 초기 단계부터 논의되는 이유는 경성카르텔의 경쟁제한적인 효과가 명백하고, 심각한 피해를 초래하기 때문이다. 선진국뿐만 아니라 개도국들도 카르텔, 특히 국제카르텔로 인한 피해의 심각성과 이에 대한 WTO 회원국의 공동노력의 필요성을 인정하고 있는 실정이다. 경성카르텔에 대한 규제의 필요성에 따라 도출된 UN의 The Set⁴⁸⁾와 OECD의 경성카르텔 금지권고안⁴⁹⁾도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

46) 절차적 공정성의 내용에 대해서 회원국들은 WTGCP에서 다양한 의견을 개진한 바 있다. WTGCP, Communication from Australia, "Core Principles, including Transparency, Non-Discrimination and Procedural Fairness," WT/WGTCP/W/211, 2002년 9월 24일; Communication from EC, WT/WGTCP/222, 2002년 9월 19일; Communication from Korea, WT/WGTCP/212 등 참조.

47) 핵심원칙과 관련된 개도국 입장은 대표적으로 WTGCP, Communication from China, "Elements contained in Paragraph 25 of the Doha Ministerial Declaration," WT/WGTCP/W/227, 2003년 3월 14일; WTGCP, Communication from India, "Transparency and Procedural Fairness," WT/WGTCP/W/215, 2002년 9월 26일; WTGCP, Communication from Thailand, "Core Principles," WT/WGTCP/W/213, 2002년 9월 24일 등 참조.

48) United Nation's Set of Principles and Rules on Competition

49) Recommendation of the Council Concerning Effective Action against Hard Core Cartels: C(98) 35/Final. 이 권고안은 OECD의 Council Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels에서 채택되었다.

경성카르텔(hardcore cartels)이란 일반적으로 경제활동의 효율창출이나 제고를 내포하지 않은 경쟁자간의 협력행위로서 독점력의 형성, 강화, 행사 등을 목적으로 하는 가격협정, 수량제한, 시장분할, 고객분할, 입찰담합 등의 적나라한 담합행위를 지칭한다고 볼 수 있다.⁵⁰⁾ OECD의 경성카르텔 금지 권고에서는 경성카르텔을 경쟁자들에 의한 경쟁 제한적인 협정, 공동행위, 또는 합의로 가격을 설정하거나, (입찰)가격을 담합하는 행위, 생산량을 제한하거나 할당하는 행위, 그리고 고객, 공급자, 지역 또는 거래단계를 분할하여 시장을 공유하거나 분할하려는 행위라고 규정하고 있다.⁵¹⁾

경쟁정책 다자규범에 있어 경성카르텔에 대한 규제는 각국이 경쟁법을 제정하여 이를 금지하고 적극적인 법집행을 통하여 효과적으로 규제하는 것이 핵심적인 내용이라고 하겠다.⁵²⁾ 따라서, 경성카르텔에 대한 확고한 금지의 선언이 효과적인 규제를 위한 첫 걸음일 것이다. 그 방식으로는 OECD의 금지 권고에서 취한 방식이 합리적일 것으로 평가되며, 특히 적용제외와 관련하여서는 각국의 국익에 합치하는 범위 내에서의 적용제외를 인정하되, 이는 투명하게 이루어져야 하며 그 적용제외를 점진적으로 축소해 나아가는 방향으로 협상을 진행시키는 것이 기본적으로 바람직할 것이다.

50) WGTCP, Background Note by Secretariat, "Provisions on Hardcore Cartels," WT/WGTCP/W/191, 2002년 6월 20일. ("The term 'hardcore' underscores the harm caused by such arrangements and distinguishes them from joint ventures or other inter-firm arrangements that involve active collaboration among firms and potentially enhance social welfare.")

51) OECD, "Recommendation of the Council Concerning Effective Actions against Hard Core Cartels," C(98)35/FINAL, 1998년 5월.

I. A. 2. (a) A hardcore cartel is an anti-competitive agreement, anti-competitive concerted practice, or anti-competitive arrangement by competitors to fix prices, make rigged bids(collusive tenders), establish output restrictions or quotas, or share or divide markets by allocating customers, suppliers, territories, or lines of commerce.

52) WGTCP, Communication from Korea, "Hardcore Cartels and Voluntary Cooperation: Conceptual and Practical Enforcement Issues," WT/WGTCP/W/225, 2003년 3월 5일; WGTCP, Communication from EC, "International Hardcore Cartels and Cooperation under a WTO Framework Agreement on Competition," WT/WGTCP/W/193, 2002년 7월 1일 외 다수의 의견서에 이러한 내용이 포함되어 있다.

3. 개도국 우대조치

개도국 우대조치(Special and Differential Treatment, 이하 “S&D 대우”)란 개도국 등이 WTO 협정상의 의무를 이행함에 있어 특별한 대우를 보장받거나 우호적인 취급을 받는 것을 뜻한다. S&D 대우는 개발도상국들이 주어진 국제환경에 적응할 수 있도록 배려하는 특별한 원칙인 셈이다. S&D 대우는 여러 가지 내용을 포괄하고 있는 개념이지만, 경쟁정책적 측면에서 S&D 대우는 유연성flexibility과 점진성progressivity으로 이해되고 있다. 유연성은 경쟁법의 실제적인 내용에 적용되는 원칙으로서 개발도상국들이 경쟁법을 마련함에 있어서 자신의 필요에 따라 선택을 할 수 있음을 의미하고, 점진성은 경쟁정책 다자규범에 규정하게 될 경쟁정책 체제로 이행하는 과정에 있어서의 시기와 수단에 대한 내용을 지칭한다.

경쟁정책이 경제적 효율성을 증진시키고 소비자의 복지를 증가시킨다는 측면에서 경쟁정책을 개도국들이 도입하는 것은 더 이상 외면할 수 없는 현실이라고 할 수 있다. 다만, 이와 함께 경쟁정책 다자규범화의 과정에서 개도국들이 처한 특수한 상황을 고려할 필요성이 있기 때문에 S&D 대우의 논의가 필요한 것이다.⁵³⁾ 경쟁정책 다자규범에서 S&D 대우를 도입하는 방법으로는 GATS에서 규정하고 있는 S&D 대우와 유사한 방식을 우선 생각할 수 있다. 회원국의 경제수준에 부합하는 경쟁정책이 적용될 수 있도록 각 회원국이 경쟁정책의 도입에 조건과 한계를 부과되 일정한 기간이 지난 후에는 이를 철폐하는 것이다. 또 다른 방식은 적용제외 또는 면제 등을 통하여 S&D 대우를 보장하는 것이다. 경쟁정책 다자규범에 개발도상국이 취할 수 있는 적용제외와 면제 등을 규정함으로써 포괄적인 적용 배제를 가능하게 하는 방식이다. 복수국가간 접근방식도 S&D 대우의 한 방편으로 사용될 수 있으며,

53) S&D 대우의 필요성을 주장하는 개도국들의 대표적인 견해는 WGTCP, Communication from China, “Elements contained in Paragraph 25 of the Doha Ministerial Declaration,” WT/WGTCP/W/227, 2003년 3월 14일; Communication from Hong Kong, China, “Addressing Needs and Concerns Expressed by WTO Members,” WT/WGTCP/W/224, 2003년 3월 5일; Communication from India, “Transparency and Procedural Fairness,” WT/WGTCP/W/215, 2002년 9월 26일, Communication from Thailand, “Core Principles - Revision,” WT/WGTCP/W/213 Rev. 1, 2002년 9월 26일 등 참조. 최근의 논의동향은 WTO, The Report (2003) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council, WT/WGTCP/7, 2003년 7월 17일, para. 101-115 참조.

각국의 경제수준과 발전수준에 따른 차별적 대우, 유예기간의 부여phase-in times, 선택적 비참여opt-out provisions, 긴급조치조항safeguard clauses 등도 고려될 수 있을 것이다. 우선 현단계에서 경쟁정책 다자규범은 위 여러 가지 방식을 종합하여 그 원칙을 제시하고, 구체적인 S&D 대우의 내용은 향후 협상의 과제로 유보함으로써, 개도국들의 의견이 충분히 반영될 수 있는 길을 제공하여야 할 것이다.

4. 능력배양과 기술적 지원

Doha 각료회의 선언문뿐만 아니라 최근 WTO에서의 논의는 경쟁정책에 있어서의 개도국에 대한 능력배양과 기술적 지원Capacity Building and Technical Assistance을 강조하고 있다.⁵⁴⁾ 능력배양은 경쟁당국의 능력을 키우고 강화하는 것이다. 경쟁정책과 관련하여 능력배양이 중요한 사안이 되는 것은 경쟁정책 다자규범이 마련되어 개도국들이 경쟁법과 정책을 갖춘다고 하더라도 이에 필요한 효과적이고 적절한 지원이 제공되지 못하는 경우에는 그 실효성을 발휘하지 못하기 때문이다.⁵⁵⁾

경쟁정책 분야에 있어서의 능력배양과 기술적 지원은 여러 가지 형태를 띠 수 있다. 여러 국가의 고위 관료와 정책 입안자들이 참석하는 대규모 회의, 경쟁당국 실무자들이 참석하는 소규모의 세미나 또는 워크숍 등도 일종의 능력배양의 기회를 제공한다. 수혜국 경쟁당국에 전문가를 장기간 파견하는 것, 수혜국 경쟁당국 실무자에 대한 인턴쉽 기회를 제공하는 것, 전문적인 훈련을 위해 인적, 재정적 지원을 하는 것, 정보 데이터베이스 시스템의 발전을 위한 가이드라인을 제시하는 것 등이 모두 기술적 지원의 형태다. 회원국들 상호간에 이루어지는 기술적 지원 이외에도 WTO 사무국은 개도국들의 능력

54) Doha 각료회의 선언문 24문은 다음과 같이 규정하고 있다.

“We recognize the needs of developing and least-developed countries for enhanced support for technical assistance and capacity-building in this area, including policy analysis and development so that they may better evaluate the implications of closer multilateral cooperation for their development policies and objectives, and human and institutional developments. To this end, we shall work in cooperation with other relevant intergovernmental organizations, including UNCTAD, and through appropriate regional and bilateral channels, to provide strengthened and adequately resourced assistance to respond to these needs.”

55) 최근의 논의동향은 WTO, The Report(2003) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council, WT/WGTCP/7, 2003년 7월 17일, paras. 116-123 참조.

배양을 위한 다양한 기회를 제공할 수 있으며, Doha 각료회의 선언문에도 언급되었듯이, UNCTAD와의 긴밀한 협력하에 능력배양 프로그램을 마련할 수도 있다.

다만, 이와 같은 능력배양과 기술적 지원은 수혜국이 처한 상황을 고려하여 수혜국이 필요하는 바를 제공하되, 수혜국마다 갖고 있는 다양성을 인정하고 존중하는 바탕에서 이루어져야 할 것이다. 능력배양과 기술적 지원에 있어서도 유연성, 점진성 그리고 투명성이 보장되어야 하며, 개도국에게 또 다른 부담을 주거나 경제발전을 저해해서는 안 된다. 수혜국은 자국의 정책과 상황을 투명하게 공개하여 능력배양과 기술적 지원이 보다 성공적일 수 있도록 도와야 할 것이다.⁵⁶⁾ 결국, 경쟁정책 다자규범은 경쟁정책 집행에 있어 개도국들의 필요에 부응하기 위한 능력배양과 기술적 지원에 대한 규정을 포함하고 있어야 하며, 현실적이면서도, 실용적이고 점진적인 방안을 마련하는 기틀을 제공하여야 한다.

5. 자발적 협력

자발적 협력 Voluntary Cooperation은 포괄적인 개념이다. 자발적 Voluntary의 의미는 윤리적인 측면에서는 회원국 특히 선진국들이 자기 구속적인 차원에서 협력에 참여하되, 제3국이 예측할 수 없을 정도로 자의적이어서는 안 된다는 의미로 이해될 수 있다. 다만, 법적인 측면에서는 회원국들의 협력의 기본 속성이 구속적이지 않다는 의미로 이해될 수 있을 것이다.⁵⁷⁾ WGTCP에서의 논의는 경쟁정책 분야에서의 협력이 본질적으로 자발적인 활동이기 때문에 사실상 이를 강제하는 것은 효과적이지 못하다는 측면으로 자발적 협력의 개념이 이해되고 있다. 자발적인 협력 방식은 크게 두 가지로 나눌 수 있는 바, 하나는 경쟁 당국간의 일반적인 경험과 의견의 교환이고, 또 다른 하나는 개별사건에서의 협력이다.⁵⁸⁾

일반적 협력은 여러 가지 형태를 띠 수 있으나, 경쟁법과 그 집행에 대한 경

56) WGTCP, Communication from Japan, "The Experiences of Japan and APEC in Technical Assistance and Capacity Building," WT/WGTCP/W186, 2002년 7월 19일.

57) 공정거래위원회 정책국, WTO 경쟁정책 분야 논의동향 및 추진계획, 2003년 3월 26일.

58) OECD Joint Group on Trade and Competition, "Issues for Trade and Competition in the Global Context: A Synthesis," OECD COM/DAFFE/TD(2003)11/REV1/FINAL, 2003년 4월 18일, pp. 19-38.

쟁당국들 사이의 경험의 공유가 그 주된 내용을 구성할 것이다. 일반적 협력에 비하여 경쟁정책과 관련하여서는 개별사건에 대한 협력의 중요성이 점차 강조되고 있다. 국경을 넘나드는 경쟁제한적 행위를 어느 한 국가의 경쟁당국이 효율적으로 규제하는 데에는 많은 한계가 존재할 수밖에 없기 때문이다. 이러한 개별사건에 대한 협력은 크게 두 가지의 모습을 띠게 된다. 하나는, 해당 사건 관련 자료와 증거의 교환이고, 또 다른 하나는 다른 WTO 회원국들의 이익에 영향을 미치는 사건들에 대한 협의와 의견 교환이다.

1967년 OECD가 제안하고 1995년에 개정된 경쟁법 집행에 있어서의 국제적 협력에 대한 권고안⁵⁹⁾에서는 OECD 회원국들이 (i) 다른 국가의 중대한 이익에 영향을 미칠 수 있는 조사나 절차에 대해서 상대국에게 통보할 것, (ii) 기밀정보의 보호 등을 포함하여 적절한 보호장치에 따라 공개해서는 안 되는 정보를 제외한 경쟁제한적인 관행에 대한 관련 정보를 교환할 것, 그리고 (iii) 국제무역에 있어서 경쟁제한적인 관행에 대하여 둘 또는 그 이상의 국가들이 절차를 진행중인 경우에는 상호 조율을 할 것을 권고하고 있다. 이 권고안은 경쟁정책 다자규범이 자발적 협력과 관련하여 나아갈 방향을 제시하고 있다고 볼 수 있겠으나, OECD 회원국 상호간과는 달리 WTO 차원에서의 협력은 후진국이 선진국에 대하여 제공하는 일방적 측면에서만 이루어질 수 있다는 점을 감안하여 내용이 만들어져야 할 것이다.⁶⁰⁾ 예를 들어 후진국에 대한 협력 비용의 상환 등이 고려될 수 있다.

6. 의무이행 확보방안

Doha 논의 의제에 포함된 항목은 아니지만 경쟁정책 다자규범은 당연히 해당 규범에 포함된 의무를 회원국들이 이행하도록 하는 방안을 강구하는 측면을 소홀히 할 수 없다.⁶¹⁾

59) OECD, Revised Recommendation of the Council Concerning Cooperation Between Member Countries on Anti-Competitive Practices Affecting International Trade, OECD C(95)/Final, 1995년 7월.

60) WGTCP, Communication from Thailand, "International Cooperation in Competition Policy," WT/WGTCP/W205, 2002년 8월 15일.

61) 최근의 논의동향은 WTO, The Report(2003) of the Working Group on the Interaction between

우선, 협의consultation, 조정conciliation, 중재mediation 등을 통하여 의무이행을 확보하고 분쟁을 해결하는 방식을 상정할 수 있다. 한편 WTO 협정상의 의무 이행확보는 DSU를 통해서 해결하는 것이 원칙이기 때문에, DSU를 적용하여 의무이행을 담보하는 방식을 상정할 수도 있다. 하지만, WGTCP에서는 DSU가 비차별 원칙을 포함한 핵심원칙에 대한 법률상의de jure 위반에 대해서만 적용되고, 개별 사건에 대한 각국 경쟁당국의 결정에 대해서는 적용되어서는 안 된다는 의견이 제시되기도 하였다.⁶²⁾ 또 다른 방안으로서 peer review를 생각할 수 있다. Peer review는 일반적으로 특정 분야의 정부활동에 대해서 peer group, 즉 외국이나 독립기관의 전문가들로 구성된 집단이 특정 분야에 대한 검토를 하는 것을 내용으로 한다.⁶³⁾ 단, peer review는 비용이 많이 들고 의무이행의 강제력이 없다는 단점을 지니고 있기 때문에 이러한 단점을 극복할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

결국, 장기적인 관점에서 경쟁정책 다자규범의 이행확보방안으로 경쟁법 및 경쟁정책의 실체적 판단과 실체적 의무 이행확보는 비사법적 절차인 협의, 조정 또는 peer review(이른바 competition policy review mechanism)에 의존하고, 절차적 의무의 이행확보를 위해서는 DSU상의 패널절차를 원용하는 이원적인 의무이행확보방안이 바람직한 것으로 판단된다. 다만, 단기적으로는 이에 관하여 구체적 협상 결과가 나오기 전까지는 DSU의 적용을 배제시키고, peer review를 적용하는 방법이 활용될 수 있을 것이다.

V. 결 론: 경쟁정책 다자규범의 방향

Cancun 각료회의에서 싱가포르 이슈의 협상 모델리티에 관하여 합의점을 찾지 못하여 각료선언문 채택이 불가능해지고, 특히 경쟁정책 관련 사안은 선·후진국간 이견을 좁히지 못하고 각료회의가 종료되었다. 그렇다고 해서 이제 무역과 경쟁정책에 관한 논의, 특히 경쟁정책의 다자규범화가 완전히 불가능

Trade and Competition Policy to the General Council, WT/WGTCP/7, 2003년 7월 17일, para. 79-100 참조.

62) WTO, The Report(2001) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council, WT/WGTCP/5, 2001년 10월 8일, para. 87.

63) 각주 58, pp.25-30.

해진 것으로 볼 수는 없다. 싱가포르 이슈가 Cancun 각료회의의 표면적 결렬 사유로 보이지만 그 이면에는 후진국의 선진국 주도협상에 대한 전체적 저항이 깔려 있다는 것으로 이해한다면, 무역과 경쟁정책에 관한 향후의 논의가 절망적이라고만 볼 필요는 없지 않은가 생각된다. 당장 후진국은 향후 협상을 개시하는 것은 반대를 하고 있고, EC쪽에서는 더 이상의 협상 전 연구단계는 불필요하고 비생산적이라는 입장을 취하고 있기는 하다. 그렇지만 2003년 12월 제네바에서의 미니 각료회의 성격을 가지는 일반이사회에서 이와 관련된 논의가 진전되어 경쟁정책에 대한 다자규범 출범을 위한 협상의 불씨를 살릴 수 있는 가능성은 상존한다. 여하튼 WTO에서의 향후 단기적인 전망과는 상관없이 경쟁정책의 다자규범화 논의는 이제 더 이상 피할 수 없는 다자차원의 무역의제가 되었음을 부인할 수 없다. 설사 WTO가 경쟁정책 다자규범화 논의의 장으로서의 기능을 포기한다고 하더라도 경쟁정책의 국제적 규범화 작업은 WTO 내부 또는 외부에서 복수국가간 협정의 형태로라도 진행될 수 있는 가능성이 상존한다.

이러한 배경하에서 우선 후진국들을 다자규범의 장으로 포섭할 수 있는 소위 초기단계의 framework agreement에 해당하는 경쟁정책 다자규범의 모델을 제시할 필요성이 있을 것이다. 따라서, 현재 Doha Mandate 방식에 따라 후진국을 포섭할 수 있는 개별 의제의 바람직한 방향을 설정하는 것이 중요하다. 그러나 이 작업 과정에서 명심해야 할 것은, 논의의 시발점인 무역과 경쟁정책의 상호작용에 대한 연구가 지속될 필요성이 있다는 것이다. Doha Mandate는 현재 그 상호작용에 관한 논의에서 벗어나 경쟁정책의 가장 원초적인 다자간 framework agreement를 형성하는 데에만 관심이 집중되어 있다. 따라서, 장기적인 측면에서는 그 상호작용과 밀접한 관련성이 있는 시장 접근규범이나 WTO 협정 경쟁관련조항의 강화에 대한 연구가 중요한 의미를 가짐을 망각하여서는 안 될 것이다.

참 고 문 헌

- 공정거래위원회, 「WTO 경쟁정책분야 논의동향 및 추진계획」, 2003. 3.
_____, 「APEC 경쟁원칙 주요내용 및 대응방안 검토」, 1999.
- 윤미경, 「APEC 경쟁원칙 제안의 배경과 시사점」, 『KIEP 세계경제』, 1999. 9.
- 외교안보연구원, 『WTO 체제하에서의 경쟁정책과 무역정책』, 1997.
- 장승화, 「무역과 경쟁법·정책의 만남」, 『통상법률』, 1999. 2.
_____, 「미국 경쟁법정책의 외국시장개방수단화 현상: 그 이론적 실무적 한계에 관한 분석」, 『법학』, 36권 3,4호, 1995. 12.
_____, 「반덤핑조치와 경쟁정책」, 『통상법률』, 1996. 2.
- 최병선, 『무역정치경제론』, 1999.
- Anderson, Robert D., "The Current Proposal for a Multilateral Framework on Competition Policy in the WTO: Background and Overview"(International Workshop on Competition Policy), May 2003. 5.
_____, and Frederic Jenny, "Current developments in competition policy in the WTO" in *Antitrust*, Vol.16. No.1, 2001.
- Bello, Judith H. and Alan F. Holmer, "The Heart of the 1988 Trade Act: A Legislative History of the Amendment to Section 301," *Aggressive Unilateralism* (Jagdish Bhagwati and Hugh Patrick ed.), 1990.
- Brittan, Sir L and K. Van Miert, "Towards an International Framework of Competition Rules," *International Business Lawyer*, Vol.24, No.10.
- Drexler, Josef, "Trade-Related Restraints of Competition - The Competition Policy Approach," *Towards WTO Competition Rules*(Roger Zach ed.), 1999.
- Fox, Elenor M., "Toward World Antitrust and Market Access," *American Journal of International Law*, Vol.91, 1997. 1.
_____, and J. Ordober, "The Harmonization of Competition and Trade Law: The Case for Modest Linkages and Limits to Parochial State Actions," *World Competition* 19, 1995. 12.

- _____, "Competition Law and the Agenda for the WTO: Forging the Links of Competition and Trade," 4 *Pacific Rim Law & Policy Journal*, 1995.
- Hindley, Brian, "Competition Law and the WTO: Alternative Structures for Agreement."
- Malaguti, Maria-Chiara, "Restrictive Business Practices in International Trade and the Role of WTO," *Journal of World Trade*, 1998. 6.
- Matsushita, Mitsuo, "Competition Law and Policy in the Context of the WTO System," *DePaul Law Review* 44, 1995.
- Petersmann, E.U., "The International Competitions Policy of the EC and the Need for an EC Initiative for a Plurilateral Agreement on Competition and Trade," *Constitutional Dimensions of European Integration*(F. Snyder ed.), 1996.
- _____, "International Competition Rules for Governments and for Private Business," *Journal of World Trade*, Vol.19, No.4, 1996. 6.
- Pettit, P.C.Fand J.D. Styles, "The International Response to the Extraterritorial Application of United States Antitrust Laws," 37 *Business Law*, 697, 1982.
- Wood, Diane P., "Antitrust, A Remedy for Trade Barriers?"(International Conference sponsored by University of Washington Asian Law Program and Japan Informational Access Project), 1995. 5.
- Zach, Roger(ed.), *Towards WTO Competition Rules*, 1999.
- OECD, "The Nature, History and Potential Benefits of Positive Committe," DAFFE/CLP/WP3(98)3, 1998. 5.
- _____, "Competition Elements in International Trade Agreements: A Post Uruguay Round Overview of WTO Agreements," COM/TD/DAFFE/CLP(98)26.
- _____, "Secretariat Issue Paper," 1999. 6.
- _____, "Roundtable on Positive Comity," DAFFE/CLP/WP3(98)5, 1998. 5.
- _____, "Issues for Trade and Competition in the Global Context: A Synthesis," COM/DAFFE/(2003)11/REV1/FINAL 2003. 4.
- OECD, "Recommendation of the Council Concerning Effective Actions

Against Hard Core Cartels,” OECD/C(98)35/FINAL.

WGTCP, Report(1999, 2000, 2001, 2002) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council.

_____, Communication from Members, WT/WGTCP/84, 133, 152, 191
외 다수.

K C I

Trade and Competition: A Multilateral Framework on Competition Policy

Seung Wha Chang, Jae Sung Lee

With regard to a possible multilateral framework on competition policy, discussions have been underway at various international organizations including the WTO. This issue has been one of the main issues at the WTO for it is believed that anti-competitive practices undermine the gains of trade liberalization. Opinions exchanged at the WTO Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy show that a multilateral framework is necessary to deal with competition policy-related trade concerns and for the contribution of competition policy to international trade and development. However, discussions have not been developed into a formal negotiation stage, due to the lack of consensus on the modalities for the the multilateral framework agreement. While evaluating various approaches to a possible multilateral framework and looking into the WTO's work on the basic elements of the multilateral framework under the Doha Mandate, this paper envisions what should be a right direction to pursue for the future negotiations on a multilateral framework on interaction between trade and competition policy. Although the Cancun Ministerial Conference failed to reach an agreement on the modalities of a multilateral framework on competition policy, there is no doubt that negotiations will continue in the future. This paper is aimed at contributing to such progress.

Key Words : Interaction between Trade and Competition, Competition Policy, Multilateral Framework on Competition Policy, Anti-competitive practices, WTO, Doha Ministerial Conference, Cancun Singapore issues