

전문가 인식공동체 주도의 정책수렴: ‘국제경쟁정책 네트워크’(ICN) 사례연구

인 문 관 | 서울산업대 행정학과

글로벌화를 배경으로 각국에서의 경쟁정책의 변화 및 국가 간 경쟁 정책의 조화 및 수렴 과정을 설명하기 위한 목표를 갖는다. 글로벌화를 배경으로 각국 정책의 수렴이 이루어지는 경로는 다양할 수 있다. 이 논문은 경쟁정책 영역에서의 개별국 간의 정책이전 및 정책수렴 현상을 경쟁정책 글로벌 거버넌스 개념을 중심으로 분석하며, 정책이전과정에서 경쟁정책 전문가 네트워크로서 ICN(International Competition Network)의 역할과 그 의의를 분석한다. ICN은 개별 회원국 ‘정책 결정자들의 인식변화 및 인식공유’를 통해 ‘장기적 안목에서의 국제적 조화와 협력’을 표방하면서 출범한 국제경쟁 정책 기구이다. ICN은 특히 개도국 경쟁정책 관료들이 학습할 수 있는 모범관행을 수립·제시하고 이의 ‘자발적 이전’을 도모하고 있다. 하지만 정책수렴 여부가 정책당국자의 ‘인지력’과 ‘자발적 선택’에 의해 이루어지고 있다는 점은 현 상황 하에서 경쟁정책의 수렴을 논하는 것이 얼마나 성급한 것인가를 말해 준다. 시장 경쟁에 대한 규제는 본질적으로 정치적인 성격을 가지며, 각국의 고유한 시장경제 모델 위에서 기능하기 때문이다.

주제어: 경쟁정책, 정책수렴, 인식공동체, 전문가 네트워크

I. 글로벌화와 정책수렴 동인

글로벌화는 시장에 작용하는 각국의 공공정책과 제도에도 큰 영향을 미치고 있다. 글로벌화의 영향은 국경선 위에 적용되는 시장 규칙의 국가 간 표준 뿐 아니라, 국경선 안에서(behind the border) 작동되는 시장 규칙의 조화와 수렴 현상을 낳기도 한다. 국경선 상에서의 상품과 자본의 자유 이동 문제는 궁극적으로 국경선 안에서

의 기업 활동의 자유 및 경쟁 이슈로 이어질 수밖에 없다. 무역자유화는 통상정책을 넘어, 경쟁정책의 영역으로 확대된다. 이런 의미에서 글로벌화는 각국의 시장제도와 정책에 폭넓은 영향을 미친다.

글로벌화가 각국의 시장제도와 정책에 미치는 영향에 대해서는 크게 대립하는 두 관점의 설명이 있다. 하나는 글로벌화가 각국의 정책 및 제도의 수렴 현상을 야기하고 있다는 설명이고, 다른 하나는 글로벌화가 정책과 제도에 영향을 미치는 것은 사실이지만, 수렴이 나타나기 보다는 여전히 국가 간 차이가 지속되고 있다는 설명이다. 수렴이나 차이의 지속이나 하는 문제는 일의적으로 말할 수 없다. 수렴 여부를 논하고 있는 대부분의 경험적 연구들은 정책 사안에 따라 각기 다른 결론을 내놓고 있다. 무엇이 어느 정도로 똑같아 지느냐 하는 것을 수렴으로 볼 것인가에 대해서도 서로 다른 해석이 있을 수 있다. 차이의 감소를 수렴으로 볼 것인가, 아니면 법규의 내용과 정책 집행의 제도적 절차가 완전히 거의 동일하게 진행되는 것을 수렴으로 규정할 것인가 대해서는 서로 다른 입장의 차이가 있다. 수렴이나 차이의 지속이나 하는 문제는 수렴의 동인이 무엇이나 하는 문제와 긴밀히 연계되어 있다. 글로벌화에 따른 정책 수렴의 동인이 무엇인가 하는 문제와 관련해서는 그 동안 서로 다른 관점의 많은 논의들이 경합을 이루어 왔다. 국가 간 정책 수렴의 동인과 관련해서 가장 해묵은 논란의 주제는 정책이전이 외압에 의해 강압적으로 이루어지는 것이냐 아니면 개별 국가에 의해 자발적으로 선택되느냐 하는 것이다. 도로워츠와 마르쉬(Dolowitz & Marsh 1996, 2000)는 정책수렴 동인을 강압에 의한 정책이전과 자발적 정책이전이라는 양단의 두 유형으로 나누고, 강압 이전과 자발적 이전의 연속선 상에는 다양한 혼합적 유형이 있음을 지적하고 있다. 연속선상의 혼합형 동인으로 도로워츠(Dolowitz & Elkins 2004)는 경제적 경쟁(direct economic competition), 정보네트워크(informational network), 사회적 모방(social emulation)을 제시하고 있고, 홀징거와 닐(Holzinger & Knill 2005)은 강압(imposition), 국제 조화(international harmonization), 규제경쟁(regulatory competition), 초국가적 커뮤니케이션(transnational communication), 개별국의 독자적 문제해결(independent problem-solving) 등을 들고 있다.

글로벌화를 배경으로 수렴의 동인을 다루고 있는 기존의 많은 연구들은 각국의 제도와 정책이 수렴되는 과정에서 WTO나 IMF, EU 등과 같은 초국가 기구의 역할에 주목하고 있다. 이들 초국가 기구가 특정의 정책 사안과 관련해서 어떠한 입장

을 견지하는가에 따라 회원국 각국 간의 정책 및 제도의 수렴이 나타나거나, 혹은 기존의 국가별 특성이 그대로 온존될 수 있기도 한다. 즉 초국가 기구의 정책 사안별 거버넌스 구조에 따라 수렴화의 여부가 달라진다.

초국가 기구의 정책사안별 거버넌스 구조는 당해 정책결정 및 집행과정의 제도화(institutionalization) 수준에 따라 결정된다. 초국가 기구의 제도화 수준은 두 차원을 가질 수 있다. 첫째는 경성법(hard law) 차원의 제도화이고 다른 하나는 연성법(soft law) 차원의 제도화이다. 경성법 차원의 제도화는 회원국 정부의 선택과 행동에 제약을 가하는 공식적 규칙이 정립되어 있고, 규칙의 이행여부를 모니터링하며, 분쟁을 해소할 수 있는 기구가 존재하는 경우이다. 이러한 의미에서의 높은 수준의 제도화는 회원국에 대한 강압적이고 신속한 정책이전 및 높은 수준의 정책수렴 결과를 낳는다.

그러나 정책이전을 강제할 수 있는 제도화된 권위와 절차가 경성법 차원에서 잘 확립되어 있어야만 회원국 간 정책이전 및 수렴이 가능한 것은 아니다. 회원국 간의 정책수렴은 연성적 접근법에 의해 이루어질 수도 있다. EU 하의 규제정책 수렴 현상을 연구하고 있는 닐과 렌쇼우(Knill & Lenschow)는 회원국 정책당국에게 강요되는 의무부과 없이 선택여부에 관한 폭넓은 재량권이 주어져 있더라도 정책이전은 가능할 수 있다는 전망을 제시하고 있다.¹⁾ 회원국이 따라야할 가이드라인이나 모범적 관행이 제시될 뿐, 정책이전을 강제할 어떠한 제도화된 권위나 절차가 확립되어 있지 않아도 개별국가의 정치적 선택에 의해 정책이전이 이루어질 수 있다. 그런가 하면 정책이전은 개방적 정책조정(Open Method of Co-ordination) 방식에 의해 이루어질 수도 있다.

한편 각국에서의 정책 수렴은 공식적인 초국가 기구가 아닌 다른 국제적 회의체에 의해서도 이루어질 수 있다. 각국의 정책 수렴이 반드시 WTO나 EU와 같은 초국가 기구에 의해서만 주도되는 것은 아니다. 때로는 ISO의 경우처럼 민간 국제조직에 의해 국가 간 제도 및 정책의 조화가 추진되기도 하며, 업종 별 민간 국제 협회나 단체의 활동에 의해 수렴이 주도되기도 한다. 초국가 기구 내에서 다자간 합의에 실패한 정책 사안이라도 종종 그 초국가 기구 밖에서 당해 정책사안의 전문

1) 닐과 렌쇼우는 EU의 규제양식을 EU의 규제정책 역량과 개별국에 허용된 정책 재량권 등의 정도에 따라, 강제적 규제표준화(regulatory standard)와 연성규제(new instrument), 자기규제(self-regulation), 개방적 정책조정(open method of coordination) 등으로 나누고 있다.

가들이 참여하는 국제 회의체, 즉 국제 전문가 네트워크에 의해 추진될 수도 있다. 초국가 기구의 다자간 합의의 틀 속에서 추진되는 정책 수립이 아닌 경우에는 국가간 정책조정 및 수립 과정에서 전문가 집단의 활발한 교호작용과 커뮤니케이션이 매우 긴요한 역할을 담당한다. 도로워츠가 말하는 정보네트워크나 홀진거 등이 제시하고 있는 초국가적 커뮤니케이션은 이들 전문가 집단의 역할을 부각시키고 있는 개념이다.

이 논문은 글로벌화를 배경으로 각국에서의 경쟁정책의 변화 및 국가 간 경쟁정책의 조화 및 수립 과정을 설명하기 위한 목표를 갖는다. 글로벌화를 배경으로 각국 정책의 수립이 이루어지는 경로는 다양할 수 있다. 이는 초국가 기구의 역할이나 정책영역별 거버넌스 구조에 따라 정책이전 양식이 다르기 때문이다. 이 논문은 경쟁정책 영역에서의 개별국 간의 정책이전 및 정책수립 현상을 경쟁정책 글로벌 거버넌스 개념을 중심으로 분석하며, 정책이전과정에서 경쟁정책 전문가 네트워크로서 ICN(International Competition Network)의 역할과 그 의의를 분석한다.

II. 전문가 네트워크와 정책 이전

국가 간 정책수립은 다양한 정책이전 메커니즘을 통하여 이루어진다. 정책영역별로 혹은 정책 유형에 따라 초국가 기구의 주도 하에 강압적인 방식으로 정책이전이 이루어질 수도 있고, 회원국들의 자발적 수용을 유도하거나 혹은 회원국들에게 자발적 선택의 재량권이 폭넓게 주어질 수도 있다. 메커니즘의 다양성은 국제기구가 추구하는 정책영역별 거버넌스 구조의 다양성에 기인한다.

EU 통합을 정책이전이라는 관점에서 설명하고 있는 벌머와 패지트(Bulmer & Padgett 2004)는 EU의 거버넌스 양식을 크게 위계적 거버넌스(hierarchical governance)와 협상 거버넌스(governance by negotiation), 자발적 참여 거버넌스(facilitated governance)로 나누고 있다.

위계적 거버넌스 구조 하에서는 초국가 기구가 이미 확립되어 있는 규칙을 강제할 수 있는 권한을 가지고서 회원 국가로 하여금 국내법 체계에 규약을 수용하도록 강제한다. 따라서 위계적 거버넌스 체제 하에서 정책이전은 강제적 방식으로 이루어진다. 위계적 거버넌스 구조 하에서 초국가 기구는 각국의 고유한 국내적 '정

책영역' (policy space)의 한계를 결정하고, 이행여부가 지속적으로 모니터링 된다. 따라서 회원국의 정책 재량권은 갈수록 줄어들게 되고, 관련 국내법의 신축적이고 탄력적인 법적용은 갈수록 한계를 가지게 된다.

합의적 거버넌스 구조 하에서는 회원국 상호간의 동의와 협상절차를 거쳐 이 과정에 참여하고 있는 국가들이 관련 규범과 정책을 국내법 체계나 정책결정 및 집행과정에 수용하게 된다. 합의적 거버넌스 체제 하에서 당사국 사이의 합의는 구속력을 갖는 법규의 형태를 띌 수도 있고, 비공식적인 양해(informal understandings) 수준의 것일 수도 있다. 합의적 거버넌스 하에서 정책이전은 '협상에 의한 이전' (negotiated transfer) 형식을 띠게 된다.²⁾

자발적 순응구조 하에서 회원국은 해당 정책분문에서 국제기구의 규범이나 결정을 수용해야 할 아무런 구속력을 받지 않는다. 회원국들이 정부 차원에서 특정 규범이나 정책의 채택을 둘러싸고 협상하거나 구속력 있는 합의를 도모하지 않는다. 다만 매우 느슨하게 구성된 제도적 틀(loosely constituted institutional setting) 안에서 정책을 상호조정하거나 상호협력력을 모색하는 절차가 진행되기도 한다. 자발적 순응구조 하에서 초국가 기구의 역할은 회원국 정부가 이러한 가이드라인이나 '모범적 관행' (best practice)을 채택하도록 '분위기를 조성하는' 역할을 맡는다. 회원국이 특정의 규범이나 정책을 수용할 것인지의 여부는 전적으로 회원국 정부의 일방적 결정에 의한 것이다. 자발적 수용구조 하에서 정책이전은 회원국 정부의 재량적 선택에 의해 이루어지는 '자발적 이전' (voluntary transfer)의 성격을 가지게 된다.

자발적 정책이전 과정에서는 당해 정책사안에 관한 전문가 집단이나 개별국 정책당국자들 사이의 학습과 협력을 위한 네트워크가 관건이 된다. 정책이전을 촉진·조장하는 전문가 집단의 국제적 네트워크의 촉매제 역할 여부에 따라 정책 이전의 속도와 성과가 다르게 나타난다. 이러한 정책 전문가의 국제적 네트워크 활동은 그들이 공유하고 있는 정책 사안에 대한 공동의 인식이 기반이 되어 이루어진다. 전문가 집단의 공동의 인식은 문제 해결을 위해서는 어떠한 해결책이 바람직하고, 무엇이 모범적인 제도나 정책일 수 있는가 하는 합의를 낳을 수 있다. 이러한 모범적인 제도와 정책관행에 대한 공유 인식은 전문가 집단이 자국의 정책관행을

2) EU의 협상 거버넌스를 잘 소개하고 있는 대표적인 문헌으로는 Elgstrom & Smith(2000)을 들 수 있다.

스스로 재평가하고, 변화를 도모해 나가는데 벤치마킹할 수 있는 가이드라인이나 특정의 '바람직한 정책모형'의 자국 이전에 동력원이 될 수 있다.

국제적 수준에서의 정책조화 현상을 설명하는데 인식공동체의 역할을 체계적으로 부각시킨 것은 하스(Haas 1992)에 의해서였다. 하스는 인식공동체를 '지식기반의 전문가 네트워크'(network of knowledge-based experts)로 규정하고 있다. 인식공동체는 "특정 영역에서 공인된 식견과 능력을 가진 채, 해당 분야의 정책적 지식에 관한 한 권위 있는 주장을 내어 놓을 수 있는 전문가 네트워크"이다. 인식공동체 구성원은 특정 사안에 대하여 동일한 신념과 선호를 공유하고 있고, 동일한 문제의 식과 해법, 그리고 높은 수준의 정책적 조예와 경륜을 공유하고 있다.

인식공동체는 불확실성 조건하에서 정책결정을 담당하고 있는 정책결정자들에게 정책 사안에 관한 전문적인 지식과 기술을 제공한다. 이들은 정책결정자들이 당면하고 있는 복잡한 사안을 인과론적 관점에서 설명해 주고, 어떠한 정책 대안이 좀 더 국가적 이익에 부합될 수 있는지 그 대안을 제시해 주기도 한다. 국내적 차원에서 인식공동체의 역할을 논하는 사람들은 인식공동체의 기여를 특히 정책결정 집단이 국내 이익집단의 정치적 영향력으로부터 벗어나 국익과 공익의 관점에서 정책을 결정할 수 있도록 설득하고, 이 과정에 필요한 관련 지식을 제공하는 것으로 설명한다. 지식과 정보는 새로운 권력의 원천이며, 새로운 아이디어와 정보가 새로운 유형의 행동패턴과 관계설정을 낳는다. 하스에 의하면 국가는 인식공동체 집단의 도움으로 이익집단 정치의 영향으로부터 자유로운 상대적인 자율성 공간을 확보할 수 있다(Haas 1992, 3).

인식공동체의 역할과 기여는 국내적 차원에서 뿐 아니라, 국제적인 차원에서도 찾아질 수 있다. 하스는 국제적 인식공동체는 국제적 차원에서 정책조정의 중요한 결정인자가 될 수 있다(Haas 1992, 7). 경제적 상호의존이 크게 증대된 글로벌 경제하에서 각국의 정책결정자들은 더 큰 불확실성 조건에 놓인 상태에서 국가 간 정책 조정을 모색하지 않을 수 없다. 정책결정자들에게는 국내적 정책 목표 성취를 위해서도 해외 행위자들의 선택과 행동을 고려하지 않을 수 없고, 이들이 다루는 국내적 의제는 국제적 의제와 긴밀하게 연계되어 있다. 정책결정자들이 이러한 복잡한 연계구조의 전모를 파악하기란 쉬운 일이 아니기 때문에 국제적인 전문가 집단으로부터의 지식과 정보에 의존할 수밖에 없다. 인식공동체는 유사한 문제를 이미 경험한 다른 국가들에서의 경험과 교훈, 그리고 국제전문가 집단내의 공유된 지

식과 정보를 바탕으로 다양한 정책대안을 정책결정자들에게 제시해 주며, 그들의 정책 선택과 집행과정에서 컨설팅을 맡기도 한다.

국제적 차원에서의 인식공동체의 조력이 필요한 것은 특히 환란과 같은 충격적 경험이나 위기상황을 겪은 이후이다. 인식공동체는 위기의 경험에 대한 인과론적 설명을 내어 놓으며, 다양한 정책대안이 가져올 결과들에 대한 전망을 제시하기도 한다. 또한 한 정책이슈가 다른 이슈들과 국내외적 차원에서 어떻게 복잡하게 얽혀 있는지를 알려주며, 무엇이 국익에 부합하는 것인지, 국내적 이익의 분배구조는 어떠한지를 설명하기도 한다(Haas 1992, 15).

글로벌화를 배경으로 국가 간 경쟁 정책의 조화현상을 설명하고자 할 때 빼놓을 수 없는 요소가 정책이전의 매개자로 각국 정책전문가 집단의 네트워크이다. WTO나 IMF 등 세계적 차원에서 경쟁정책의 조화를 추진하는 국제경제 기구들은 각국 경쟁정책 전문가 집단의 네트워크를 통하여 각국에서의 시장 경쟁의 활성화가 가져다주는 편익을 공유할 수 있다는 인식을 확대해 나가고 있다.

각 수준별 경쟁정책 네트워크는 여기에 동참하고 있는 회원국들 간에 경쟁정책 사안 관련 정보를 교류·공유하면서 정책조정을 도모해 나가는 한편, 정책집행과정에서 협력을 도모해 나가기도 한다. 경쟁정책 네트워크는 각국의 경쟁정책 전문가 집단의 인식공동체로 기능한다. 개별국가로의 정책이전은 특정 정책의 편익을 인식하고 있는 정책전문가 집단에 의해 추진된다.³⁾

III. 경쟁정책 거버넌스

경쟁정책 영역에서의 국제협력 모색 혹은 국제레짐(international competition regime)의 설립에 관한 논의는 WTO 출범 오래 전부터 있어왔다. 1948년 국제통상기구(International Trade Organization)의 하바나 챕터(Havana Chapter), GATT에서의 지

3) 초국가기구별, 권역별, 지역별, 블록별 세계적 차원에서 경쟁정책 전문가 집단의 네트워크(International Competition Network)가 있다. WTO나 OECD 차원의 국제 전문가 네트워크가 있다면, 예컨대 EU 차원에서는 European Competition Network라는 지역경제블록 전문가 네트워크가 구성되어 활동한다. 북유럽 국가들 사이에는 노르딕 경쟁정책 당국네트워크(Nordic Competition Authorities Network)가 구성되어 있다.

속적인 반독점 논의, UNCTAD 등의 활동을 들 수 있다. UNCTAD 활동은 1980년 결실을 맺어 '경쟁정책 원리와 규칙에 관한 UN 규정' (The United Nations Set of Principle and Rules on Competition Policy)을 남기도 하였다.

1990년대 이후에는 WTO와 OECD 등 글로벌화를 주도하고 있는 많은 초국가 기구들을 중심으로 국제 경쟁정책에 관한 논의가 이어지고 있다. 그러나 WTO 등은 일차적으로 국경에 적용되는 각국의 무역정책에 관심을 가지고 있다. WTO나 OECD 등은 상품과 자본, 기술 등의 국가 간 이동을 규제하는 각국의 법과 정책이 조화를 이루어 나갈 수 있을 때 세계적 차원에서의 자유무역의 목표가 완전히 성취될 수 있을 것이라는 전제를 갖는다.

이들 초국가기구들의 경쟁정책에 대한 관심은 무역정책과의 긴밀한 연계성 하에서이다. 시장과 경제에 관한 한 국경에서 적용되는 정책과 국경 안에서의 정책이 별개일 수는 없다. 따라서 WTO 등 국제경제 기구들에서는 대외교역과 연계된 '국경 안의' 노동, 환경, 보건정책 이슈를 줄곧 다루어 오고 있다. WTO와 OECD는 경쟁 이슈를 다루는 연구 작업반을 가동하고 있으며, 경쟁정책 사안을 놓고 정보와 경험을 공유하기 위한 협의체를 가동하거나 때로는 공동의 규범이나 규칙 마련을 위해 회원국들 간의 합의를 모색하기도 한다.

WTO 등 글로벌화를 주도해 가고 있는 초국가들에서는 '시장접근성' (market access)에 직접적으로 영향을 미치지 않는 한, 경쟁정책에 대해서는 매우 신중하고 점진적인 접근법을 선택하고 있다. 각국의 경쟁법과 경쟁정책을 규율할 수 있는 표준화된 규칙을 만들어 이를 회원국들에게 강제하거나 하는 등의 흐름을 발견할 수는 없다.

1. WTO의 경쟁정책 이슈

WTO 출범 직후부터 회원국들 사이에는 경쟁정책을 둘러싸고 많은 논의가 있어 왔다. WTO내 경쟁정책 논의의 핵심은 경쟁정책 영역에서의 다자규범화 즉, 'WTO 경쟁규칙'이 필요한가 하는 문제였다. 회원국들의 경쟁법 및 경쟁정책을 규율할 단일의 WTO 경쟁규칙이 있을 필요가 있고, 또 이러한 경쟁규칙 마련을 위해서 어떠한 절차를 거쳐 다자간 합의(multilateral agreements)에 이를 것인가 하는 것이 쟁점이었다. 각국의 서로 다른 경쟁법 체계와 경쟁정책 집행관행이 자유무역을 제약

하는 또다른 원천이기 때문에, 경쟁정책의 수렴으로 이러한 개별 국가 간 준무정부 상황이 종식될 수 있다는 인식이었다(Kerber 2003, 299).

WTO를 주도하고 있는 회원국 사이에서는 이 쟁점에 대하여 확연한 입장의 차이를 보였다. EU와 일본, 한국 등이 다자규범화에 대해 적극적이었던 반면, 대부분의 개발도상 국가들은 부정적이었다. 특히 유럽 국가들이 다자규범화에 적극적이었던 것은 유럽통합 이후 많은 정책영역에서 정책결정 및 집행권한을 상위 정부에 위임해온 경험을 반영하고 있다. EU는 EU 경쟁정책국(DG Competition Policy)을 중심으로 회원국 정부간 경쟁정책의 조화를 도모하는 경성적 접근을 취하고 있다(윤홍근 2005).

미국은 'WTO 경쟁정책'에 대해서는 찬성하지만 다자규범화에 대해서는 소극적이었다. 미국은 다자규범화보다는 교역 당사국간의 양자협정(bilateralism)의 확산으로도 경쟁정책의 궁극적 조화가 이루어질 수 있다는 입장이었다. EU와 US, OECD 국가들의 경우에는 다자규범화 여부를 둘러싼 논의에서는 많은 입장의 차이가 있었지만, 개별국의 경쟁규칙의 차이가 시장접근성에 장애가 되어서는 안 된다는 점에서 같은 생각이었다(Hoekman and Saggi 2005, 10). 다시 말하자면 경쟁정책이 그 자체로서가 아니라, 무역정책과의 연계성 하에서 다루어 져야 한다는 점에서 같은 입장이었다고 할 수 있다.

WTO 출범 바로 다음해인 1996년 싱가포르에서 있었던 WTO 각료회의에서는 경쟁정책과 무역정책 사이의 상호성 이슈를 놓고 회원국들에 의해 제기되었던 쟁점들을 연구하기 위한 '무역 및 경쟁정책 작업반' (Working Group on Interaction between Trade and Competition Policy: WGTCP)을 설립할 것에 합의하였다. WGTCP내에서는 주어진 2년의 기간 동안 관련 쟁점을 둘러싸고 활발한 토론이 전개되었다. WGTCP는 경쟁정책과 무역정책의 상호작용이나 회원국들의 경쟁정책 현황자료 분석, 경쟁과 해외직접투자, 경쟁과 재산권문제 등의 '교육적 차원'의 이슈들 뿐 아니라, 경쟁정책을 둘러싼 국제협력 방안 등 많은 이슈들이 연구·검토되었다.

WGTCP 활동기간 동안 회원국들 사이에 가장 첨예한 대립은 미국 정부의 최대 관심사였던 반덤핑 문제를 둘러싸고 전개되었다. 한국과 일본, 중국 등 대미수출 국가들은 미국 정부의 반덤핑 정책을 경쟁정책의 주요 이슈로 다루고자 했지만, 미국 정부는 이에 대해 큰 정치적 부담을 가지고 있었기 때문에 완강히 반대하였다. 미국은 경쟁정책 사안을 다자간 합의의 틀보다는 교역 당사국간 양자 협상을 통해

다루어 나가는 것이 최선이라고 판단하고 있었다. 반덤핑 이슈를 둘러싼 대미 주요 수출국과 미국 정부 간 의견대립이 WTO 차원의 합의모색 과정에 가장 큰 장애물이었던 것이다.

미국 정부는 반덤핑 이슈가 WTO 경쟁정책 논의의 틀 속에 포함되지 않는다면 다자규범화를 지지할 수도 있다는 입장이었다. 미국의 이러한 입장이 반영되어 반덤핑 이슈를 전적으로 다루는 반덤핑위원회(The Anti-dumping Committee)가 신설되었고, 2000년 WTO 연례회의에서는 경쟁정책을 둘러싼 국제협력 체제의 다양한 대안들이 갖는 장단점의 비교평가에 토론이 집중되었다. 다자규범화에 대한 이러한 논의의 진전은 2001년 도하 각료회의에서 다자규범의 필요성을 인정한다는 공식적 발표로 성과가 나타났다.

도하각료회의에서는 '경쟁정책의 국제통상 및 개발에 대한 기여를 제고할 수 있는 다자규범화의 필요성'을 인정하고, 2003년 각료회의에서 회원국 간 명백하게 합의된 방식에 따라 곧바로 다자규범화를 위한 협상을 개시한다는 점에 합의가 이루어졌다. 또한 도하 각료회의 선언문에서는 WGTCP로 하여금 2003년 각료회의까지 투명성, 비차별성, 절차적 공정성을 포함한 WTO 경쟁정책의 핵심원칙들을 명료히 하며, 경성카르텔(hard-core cartel) 등 향후 협상요소를 명확히 하는데 초점을 맞추어 다자규범화의 틀을 만드는 일을 맡도록 하였다. 도하 각료회의에서는 또한 WTO 경쟁정책 수용이 어디까지나 개별회원국의 자발적 협력 차원에서 이루어질 수 있도록 해야 한다는 점과 개도국 경쟁정책 당국의 역량배양을 위해 기술지원 체제를 확립한다는 점에 대해서도 합의가 이루어졌다.

WGTCP는 도하 개발어젠더에 따라 2002년 4월부터 2003년 5월까지 여섯 차례 회의를 개최하여 다자규범화를 위해 사전 협상이 필요한 이슈들에 대해 합의가 모색되었다. 하지만 연속된 회의에서는 주요 쟁점을 둘러싸고 회원국 간 입장의 차이가 갈수록 확연하게 드러났다. 경성카르텔의 개념과 적용면제범위, 경쟁규칙 핵심원칙들에 대한 논의 과정에서는 EU와 한국, 일본 등의 협상 찬성국과 태국, 인도 등 반대국 간의 의견차이가 매우 컸다. 개도국들은 경제상황과 집행당국의 역량 등을 내세워 우대조치를 주장하기도 하였다. 다만 일련의 회의를 통해 인식을 공유하고 있던 것은 다자경쟁규범의 의무이행 확보방안으로 별도의 초국가적 집행 기구를 설치하기 보다는 회원국들 상호심사(peer review) 방식을 활용한다는 점이었다.

회원국 간의 이러한 입장의 차이를 반영하듯, 2003년 멕시코 칸쿤(Cancun)에서

개최된 제5차 각료회의에서 WTO 경쟁정책 다자규범화 추진을 위한 협상개시 여부가 집중적으로 논의되었지만 아무런 합의에도 이를 수 없었다.⁴⁾ EU 등 다자규범화 찬성국은 이른바 1996년 싱가포르 이슈(경쟁, 투자, 정부조달투명성, 무역원활화) 모두에 대한 협상출범을 지지하였으나, 미국의 미온적 태도와 수적으로 우세한 개도국의 반대에 부딪혔다.

경쟁이슈의 협상출범 여부에 대한 논란이 계속되다가 WTO General Council은 2004년 '7월 결정' (July 2004 Package)을 통해 경쟁정책 이슈를 WTO 작업프로그램의 구성요소에서 제외하기로 하였다.⁵⁾ 따라서 2004년 8월 이후 도하라운드 기간 동안 WTO 내부에서는 경쟁이슈를 둘러싼 어떠한 공식적 논의도 이루어지지 않도록 되어 있으며, WGTCF 역시 활동을 중단하고 있다.

2. 글로벌 경쟁정책 거버넌스와 자발적 정책이전

WTO 내 경쟁정책 이슈를 둘러싼 공식적 논의의 중단은 WTO 경쟁정책에 관한 경쟁법적 접근이 현실적으로 쉽지 않고, 경쟁정책의 위계적 거버넌스의 정립이 사실상 불가능하다는 것을 의미한다. EU 경쟁정책 수준의 위계적 거버넌스는 물론 이거니와 훨씬 온건하고 신축적인 다자규범화도 가능한 대안이 아니었음을 보여준다. 다자규범화 추진에 가장 적극적이었던 EU가 절충안으로 내어 놓은 '경쟁정책의 기본 규범에 대한 합의' (flexible framework agreements) 조차도 수용되기 어려웠다. EU의 절충안은 WTO 경쟁정책의 기본원칙, 즉 내국민 대우(national treatment), 비차별성, 투명성에 대한 합의만을 전제로 한 것이었다. 그것은 각국이 각각의 특수한 여건을 고려하여 경쟁법규를 만들되, 이러한 기본 원칙만을 법규에 반영한다는 전제 하에서 아주 제한된 극소수의 실체적 법규범-주로 경성카르텔에 관한 것-에 대한 합의를 추구하자는 것이었다. 법집행 역시 개별국 정부가 각국의 경제상황을

4) WTO. 2003. 'Annual Report of the Working Group on the Interaction Between Trade and Competition Policy to the General Council. WT/WGTCF/7; 17 July.(98-4914)' <http://www.wto.org/english/tratop e/comp e.htm>(검색일: 2007. 10. 24).

5) WTO. 2004. Doha Working Programme: Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004. WT/L/579. http://www.wto.org/english/tratop e/dda e/ddardraft_31jul04_e.pdf(검색일: 2007. 10. 24).

감안하여 충분한 재량권을 갖도록 하되, 투명성 원칙만을 충족시키면 된다는 것이었다.

하지만 개도국들은 어떤 형태로든지 다자규범화가 가져다 줄 수 있는 편익에 대해 회의적이었으며, WTO 경쟁규칙에 대한 합의가 끝내 선진국들에 의한 시장개방의 도구로 이용되고 말 것이라는 점을 우려하였다. 개도국들은 개별국 고유의 경쟁규칙이 보호 무역장벽이나 경제개발 등 산업정책의 수단으로서 활용될 수 있는 편익에 대하여 명확히 인식하고 있는 반면, WTO가 주도하는 경쟁법규의 국제적 조화 및 강요된 국제적 협력이 개도국들에 얼마나 큰 이득이 될 수 있을 것인가 하는 점에 대해서는 확신을 갖지 못하고 있는 것으로 보인다(Koekman and Saggi 2005, 17). 또한 논의과정에서는 EU가 제시하고 있는 수준의 경쟁정책의 조화라면 굳이 다자규범화 말고도 교역당사국 양자 간 합의나 지역경제 공동체 수준에서도 충분히 이루어질 수 있을 것이라는 주장이 설득력을 얻기도 하였다.

WTO 경쟁정책 작업반의 논의는 WTO의 표준화된 경쟁규칙을 만들고, 각국 경쟁법의 적극적 조화를 추구하는 높은 수준의 목표를 갖지 않았다. 또한 각국의 의무이행을 담보할 수 있는 국제 경쟁정책 당국을 수립하는 목표를 추구하지도 않았다. WTO 경쟁정책 논의과정에서는 각국의 여건을 감안한 경쟁법규의 독자성과 개별국 경쟁정책 당국의 고유한 집행권을 재확인하는 선에서 WTO 도하라운드 밖의 다른 논의의 틀을 활용하여 추후 논의를 계속할 수도 있다는 여지만을 남겨두게 되었다.

WTO 회원국들 가운데 100여개 국가가 각기 고유한 경쟁법규를 유지하고 있다. 개별 국가 간 서로 다른 법규와 법집행체계는 국경 안의 무역장벽으로 기능함으로써 자유무역에 장애가 되고 있다. 장기적으로는 경쟁정책의 국제적 조화 및 경쟁당국간 협력이 호혜적 이득이 된다는 점에 대해서는 많은 국가들이 인식을 함께하고 있다. 경쟁 당국간 경쟁 사안에 관하여 서로 정보를 공유하는 것이 바람직하다는 점에 대하여 광범위한 공감대가 형성되어 있다. 국제적 인수합병 등 동일 경쟁 사안에 대하여 관할 경쟁당국들이 동일한 접근법을 취해 나가는 것이 시장의 효율성을 증대해 나갈 수 있다는 믿음이 설득력을 더해 나가고 있다. 또한 경쟁정책 당국이 수립되어 있지 않거나 경쟁정책 사안을 다루어 나갈 수 있는 자체 역량이 결여되어 있는 국가들의 기관형성 및 역량제고를 기술 지원할 수 있는 국제적 협력체계가 필요하다는 점에 대해서 다자규범화를 지지하는 국가들이나 반대하는

국가들이나 의견을 함께 하고 있다.

다자규범화 추진의 궁극적 목표에 대해서 많은 회원국들이 동의하고 있다. 그러나 궁극적 목표 이외 여기에 도달할 수 있는 구체적 경로에 대해서는 서로 다른 생각을 가지고 있다. 장기적으로는 경쟁정책 사안에 대한 국제적 협력과 공동의 접근법이 바람직할 것이라는 인식을 공유하고 있지만, 이를 확산시킬 수 있는 충분한 가시적 근거는 제시되지 못하고 있다. 오히려 단기적 안목만으로 보자면 조화와 협력보다는 일방주의적 접근법(unilateral approach)의 기대 편익이 더 클 것으로 계산할 수 있다. 조화가 가능하다고 하더라도 개별국의 고유한 여건이나 특수성이 최대한 고려되는 국제적 협력을 통하는 것이 최선이라고 믿는다. 따라서 많은 국가들이 시한을 정해 놓고 추진되는 WTO의 다자규범화에 대하여 반대하고 있다. 이러한 상황 하에서 다자규범화를 대체할 수 있는 유력한 대안은 무엇일까? 많은 연구자와 정책실무자들이 자발적 접근법(Voluntary approach)이 그 해답이라고 제시하고 있다(Sabel and Reddy 2002; Haas 1992; Vandenbroucke 2001).

자발적 접근법은 경쟁정책 사안에 대한 최종적인 결정권을 개별국 경쟁당국에 그대로 맡겨 놓되, 개별국가의 자발적 선택에 따라 조화와 협력을 추진하는 접근법이다. 자발적 접근법에서 중요한 것은 개별 정책 당국과 정책결정자들에게 제공되는 학습기회이다. 정책결정자들의 학습기회는 다양한 경로를 통해 주어질 수 있다. 외국의 '성공사례'에 대한 학습이 있을 수 있고, 인접국이나 선진국의 성공적인 제도나 정책을 모방하는 학습경로가 있을 수 있다. 국제기구에서 제시하는 정책규범이나 모범관행(best practices)을 학습하면서 이를 도입하는 경우도 있다. 모방과 학습에 의한 정책이전은 정책결정자들의 벤치마킹 프로세스를 통해 이루어지는 정책 확산과정을 의미한다. 어느 경로이든 학습에 의한 정책이전 과정에서는 정책결정자들의 인식의 변화가 관건이 된다.

정책결정자들의 인식변화를 위해서는 다음 몇 가지 요소가 충족되어 있어야 한다. 첫째, 정책결정자들이 해당 정책영역에서의 국제 전문가 네트워크에 포함되어 인식을 공유하는 활동을 지속적으로 전개해 나갈 수 있어야 한다. 전문가 집단의 지속적인 상호작용을 통해 가능할 수 있는 인식 동화(cognitive assimilation)가 정책이전을 촉진한다(Vandenbroucke 2001). 둘째, 해외의 모범 사례의 성과를 확신할 수 있는 구체적이고 신빙성 있는 정보와 자료가 제공될 수 있어야 한다. 이와 같은 정보 제공으로 정책결정자의 비용편익계산식이 달라질 수 있기 때문이다. 셋째, 국가

간 비교의 관점에서 자국의 정책을 재평가할 수 있도록 여러 국가들의 정책 추진 현황 및 성과에 관한 정보가 체계적으로 주어져야 한다. 자발적 접근을 통해 조화와 협력을 도모하는데 있어서 수평적인 상호심사(peer review) 절차가 긴요하기 때문이다.

정책결정자의 학습을 통한 정책수렴 과정에는 정책결정자들의 인식변화라는 인지적 요소(ideational factors)와 함께, 정책결정자 사이의 인식공유라는 엘리트 간 합의적 요소가 갖추어져야 한다.

IV. 전문가 네트워크로서의 ICN

1. ICN의 출범배경

WTO 체제 출범은 자유무역의 국제적 제도화의 시작을 의미한다. WTO 가입으로 각국은 국경 문턱을 낮추어야 했고, 국경 너머의 자본과 상품의 자유 이동에 미치는 국내 정책의 영향력을 줄여나가지 않으면 안 되었다. WTO 규칙은 무역자유화, 즉 국경을 넘나드는 자본과 상품에 초점이 맞추어져 있다. 하지만 국경에서는 상품과 자본의 자유이동 문제는 필연적으로 '국경 안의' (behind the border) 기업 활동의 자유 및 경쟁에 관한 이슈와 긴밀하게 연계되어 있을 수밖에 없다. WTO회원국들 사이의 무역 자유화(trade liberalization)에 관한 논의에는 WTO의 경쟁정책에 관한 논의가 수반된다.⁶⁾

기업 활동의 글로벌화는 국경 안에서의 현지 기업과 외국 기업 간 경쟁에 관한 이슈를 끊임없이 만들어 내고 있다. 해외에 진출하는 다국적 기업은 현지 국적 기업들과 차별 없는(non-discriminatory) 내국민 대우(national treatment)를 원하며, 동등한 조건하에서 경쟁(leveling the playing ground)하기를 원한다. 시장접근에 불이익이 없고, 시장 진입이나 퇴출에 차별적 규제가 있어서는 안 되며, 시장지배적 사업자로

6) WTO. 1998. 'Annual Report of the Working Group on the Interaction Between Trade and Competition Policy to the General Council. WT/WTCP/2; 8 Dec.(98-4914)' <http://www.wto.org/english/tratop/comp/comp.htm>(검색일: 2007. 10. 24).

서의 규제나 불공정 거래에 대한 규제에도 차별적 법적용이 있어서는 안 된다.

다국적 기업으로서는 국가별 경쟁규칙의 차이가 글로벌 경영에 불확실성 변수로 작용하기 때문에 적극적으로 세계적 차원에서의 경쟁규칙의 조화를 원한다. 개별국가 간 경쟁규칙의 차이는 특히 국경을 넘나들며 전개되는 기업 간 인수합병을 둘러싸고 항상 뜨거운 쟁점을 불러일으켜 오고 있다. 기업 간 인수합병의 사례가 빈번하고, 경쟁정책 당국의 활동이 체계적으로 잘 이루어지고 있는 국가일수록 국제적 인수합병 이슈에 민감할 수밖에 없었다. 1997년 미국 법무부는 글로벌 시대에 제기되는 경쟁 이슈들을 검토하기 위해 ICPAC(Internal Competition Advisory Committee)를 설립하도록 하였다.

ICPAC는 경제자유화라는 측면에서 국제적 경쟁에 관한 다양한 이슈들을 연구 검토하는 사명이 주어졌다. ICPAC는 무역정책과 경쟁정책의 연계성, 국제적 차원의 기업합병심사(multi-jurisdictional merger review), 각국 경쟁정책 당국간의 협력관계 모색 등과 같은 연구과제에 초점을 맞추어 활동을 전개하였다.

ICN은 2000년 2월 발표된 ICPAC의 최종보고서 상의 권고에 기원을 두고 있다. ICPAC는 최종보고서를 통해 각국 경쟁법의 조화와 경쟁규칙에 대한 보편적 이해의 제고가 시급하다고 보고 각국경쟁정책 당국자들과 기업인, 비정부기구등이 참여하여 경쟁정책에 대한 인식과 이해를 공유할 수 있는 포럼(Global Competition Initiative)의 설립을 제안하였다. ICPAC는 경제자유화가 빠른 속도로 진행되어 가고 있는 상황에서 경쟁정책의 실효성있는 집행을 위해서는 각국의 경쟁정책 판료와 전문가 집단 — 주로 경쟁법 전문 변호사 — 이 국제적 차원에서 네트워크를 구성하여 지식과 정보를 공유하는 것이 시급하다고 보았다. ICPAC의 이러한 입장에 대해서는 미국 법무성 당국자들 뿐 아니라, EU 경쟁정책 집행위원회로부터도 폭넓은 지지를 받았으며, 국제변호사 협회(International Bar Association) 등과 같은 전문가 집단으로부터도 큰 환영을 받았다.⁷⁾

국제적인 경쟁정책 토론장의 설립을 둘러싼 논의는 2001년 GE와 Honeywell의 합병이 불발로 그치면서 급물살을 타게 되었다. GE와 Honeywell의 합병불발이 미

7) ICPAC의 제안이 나온 이후, 국제변호사 협회(International Bar Association)는 영국 Ditchley Park에서 세계 40여개 국의 경쟁정책당국자와 경쟁법 변호사 등을 초청하여 국제적인 경쟁정책 네트워크를 설립하는 문제를 토의하였는데, 대부분의 참석자들은 이러한 제안을 강력히 지지하였다.

국과 EU 사이의 상이한 경쟁규칙에서 비롯되었기 때문이었다. 세계 각국의 경쟁정책 당국자 및 전문가 집단의 협의체 설립 구상은 2001년 10월 미국 포드햄 대학에서 미국과 캐나다, 한국 등 14개의 경쟁정책 당국의 대표가 참석한 임시운영위원회를 통해 공식 출범한 ICN 발족으로 결실을 맺게 되었다.

2. 경쟁정책 전문가 집단의 인식공동체로서 ICN

ICN은 개별 회원국 '정책 결정자들의 인식변화 및 인식공유'를 통해 '장기적 안목에서의 국제적 조화와 협력'을 표방하면서 출범한 국제경쟁정책기구이다. 어떤 의미에서 ICN은 WTO 내 경쟁정책의 위계적 거버넌스의 모색에 대한 새로운 대안으로 부상한 것이라고 할 수 있다.

ICN은 개별국가가 회원국으로서 참여하고 있는 정부 간 기구(inter-governmental body)는 아니며, 기관 간 기구(inter-agency entity)의 성격을 가진다(Hoekman & Saggi 2005, 18). ICN은 전세계 경쟁정책 당국간 협의체로서, 참여 희망 경쟁당국은 누구나 자유롭게 가입이 가능하다. ICN은 경쟁법 선진국뿐 아니라, 경쟁법 체계를 갖추지 못한 개발도상국의 참여를 유도하여, 경쟁법 체계의 세계적 확산을 위해 노력하고 있다. ICN의 회원확대 및 조직업무를 맡고 있는 회원가입 작업반(membership working group)은 개도국의 참여를 위해 ICN의 사명과 활동목표를 전파하는데 주력하고 있으며, 그 일환으로 개도국의 참여를 촉진하기 위한 자금조달 및 개도국 정책당국에 대한 지원방안을 담당하는 자금지원 작업반이 출범된 바 있다(공정거래위원회 2005, 433).⁸⁾ 이러한 노력의 결실로 2008년 1월 현재 ICN은 102 곳의 경쟁정책 당국이 회원국으로 참여하고 있다. 회원에는 개별 국가의 경쟁정책 당국자만 포함되어 있는 것은 아니다. 예컨대 EU의 경우 EU 회원국의 개별국 경쟁정책 당국뿐 아니라, EU 집행부(European Commission)의 경쟁정책당국(DG Competition)과 유럽 자유무역지역 감시당국(EFTA Surveillance Authority)이 동시에 회원으로 활동하고 있다.⁹⁾

8) ICN의 회원가입작업반은 한국 공정거래위원회에 의해 주도되고 있다. 한국의 공정거래위원회는 ICN의 회원가입작업반(Membership Working Group)의 의장직을 맡고 있다. 공정거래위원회 권오승 위원장이 ICN 회원가입작업반의 의장으로 활동하고 있으며, ICN의 회원 가입과 관련된 업무는 우리나라 공정거래 위원회에서 처리된다.

ICN은 각국의 경쟁정책 당국을 대표하는 정책 관료들이 회원으로 참여하고 있는 전문가 네트워크로 기능한다. 하지만 회원의 문호가 각국 경쟁정책 당국자에 한정되어 있는 것은 아니다. 경쟁법 전문 변호사, 소비자나 기업인, 학계를 대표하는 인사들이 ICN의 활동에 참여할 수 있도록 문호가 개방되어 있다. 하지만 이들 민간부문의 참여자들은 ICN의 주요 회의와 세미나에 토론자로서 ICN의 활동과정에는 적극 참여할 수는 있으나, ICN의 정식 멤버는 아니다. 따라서 이들 비정부 전문가(Non-governmental Advisers)들은 ICN의 운영그룹이나 작업반의 정규 구성원이 될 수는 없다. ICN은 각국에서 경쟁정책 집행권을 행사하고 있는 경쟁정책 엘리트 간 경쟁정책 사안에 대한 인식공유 및 정보교류를 위한 전문가 네트워크로 기능하고 있다.

ICN이 가장 역점을 두고 있는 활동 사안은 개도국 회원국들에게 경쟁에 대한 인식을 제고하고 경쟁문화를 전파하는 것이다. 이를 위해 ICN은 개발도상국의 경험 부족을 보완해줄 수 있는 경쟁정책 지식과 정보를 체계적으로 제공해 주기 위한 활동에 주력하는 한편, 개별국의 경쟁정책 당국의 역량제고 및 위상강화를 위한 활동에 주력한다. ICN의 이러한 활동은 개도국 경쟁정책 관료들이 학습할 수 있는 모범관행을 수립·제시하고 이를 '자발적 수용'의 차원에서 확산시켜 나가는 것이다.

3. ICN의 작동체계 및 기능

ICN은 철저하게 개방형 회의체 조직으로 운영되고 있다. 가입을 희망하는 경쟁정책 당국에 대해서는 아무런 조건 없이 문호를 개방하고 있다. 경쟁법 체계의 구비 여부가 가입 조건이 되지 않으며, 가입에 따른 특정의 의무가 부과되지도 않는다. 특정의 경쟁법 체계를 언제까지 어떠한 일정으로 도입하겠다는 추진시간표를 요구하지도 않는다. 회원 기관들에게는 연회비 납부 등 회원기관으로서의 정규적인 의무가 부과되어 있지도 않다.¹⁰⁾ 다만 각국에서 경쟁법의 집행기관의 사명을 맡

9) www.internationalcompetitionnetwork.org/pdf/ICN_Contact_List.pdf (검색일: 2007.12. 10)

10) 여기서의 ICN의 운영에 관한 사항은 ICN의 공식적인 웹사이트(www.icn.org)에 공개된 정보 외, 한국 공정거래위원회 이동규 경쟁정책본부장과의 인터뷰에 의존하고 있다(인터뷰 일시 및 장소 2006년 5월 12일 공정거래위원회 경쟁정책본부장실). 우리나라 공정

고 있는 경쟁정책 당국이나 또는 지역경제 블록의 경쟁정책집행기구가 회원으로 참여할 수 있다. 2006년 현재 ICN에는 85개국 97개의 경쟁법 집행기관이 참여하고 있다.¹¹⁾

ICN은 WTO나 OECD와는 달리 상임 관료조직이 설립되어 있지 않은 채, 프로젝트 추진이나 회의 개최를 둘러싸고 회원기관들이 그때그때 회의를 유치하거나 비용을 부담하는 등 탄력적인 네트워크 조직으로 운영되고 있다. 어떤 과제를 추진하고, 어떤 회의를 개최할 필요가 있는지 등 ICN의 전반적인 운영에 관한 사안은 미국, EU, 일본, 한국 등 16개 회원기관의 대표로 구성되는 운영위원회(Steering Group)에서 결정된다. ICN의 가장 중요한 회의체는 매년 개최되는 연차총회(Annual Conference)인데, 운영위원회는 연차총회의 의제와 연차총회에서 회원들에게 전달될 보고서 내용 등을 최종결정한다.¹²⁾ 회원기관에 재정적 부담을 발생시키는 결정은 운영위원회만이 할 수 있다.

ICN 운영위원회는 경쟁법의 주요 분야별로 관련 사안을 다루어 나갈 4개의 작업반(Working Group)을 두고 있으며, ICN의 운영에 필요한 3개의 작업반을 두고 있다.¹³⁾ 운영위원회는 연차총회에서 승인된 과제를 수행할 작업반이나 연구그룹 구성에 관한 사항을 결정하고, 작업반을 리드해 나갈 의장국을 결정한다.

각 작업반이나 소그룹에서는 회원국들이 경쟁법규를 개선한다든지 혹은 회원국들 사이에서 경쟁정책을 조율해 나가는데 도움이 될 수 있도록 특정 과제를 선정

거래위원회에서는 위원장인 권오승 위원장과 함께 이동규 경쟁정책 본부장이 회원 기관 대표로 ICN에 가입되어 있다. 우리나라 공정거래위원회는 설립 당시부터 줄곧 ICN의 운영위원회에 참여하고 있으며, ICN의 회원가입작업반(Membership Working Group)의 의장직을 맡고 있다.

- 11) 국가에 따라서는 미국의 법무부반독점국(Anti-trust Division)과 연방거래위원회(Federal Trade Commission), 영국의 공정거래청(Office of Fair Trading)과 경쟁위원회(Competition Commission) 등과 같이 두 개 이상의 경쟁법 집행기관이 동시에 ICN의 회원으로 가입되어 있는 경우도 있다. 또한 유럽의 경우 개별 회원국들과는 별도로 EU 자체가 회원으로 가입되어 있으며, EFTA Surveillance Authority가 회원으로 가입되어 있다.
- 12) ICN 연차총회를 개최하는 국가의 경쟁정책집행기관은 결정 시점부터 차기 연차총회 시기까지 운영위원회 회원국이 된다.
- 13) 시장지배적지위남용행위(Unilateral Conduct) 작업반은 2006년 제 5차 총회로부터 출범된 조직이다.

하여 전문가 집단과 함께 연구하여 그 결과를 보고서 형태로 발간한다. 각 작업반이나 운영소그룹의 연구 성과물은 운영위원회의 검토를 거쳐 매년 전체 회원기관의 대표가 참여하는 연차총회에서 회원 기관들에게 일반적인 가이드라인이나 '모범관행'(best practice)으로 채택된다. 이렇게 하여 제시되는 가이드라인이나 모범관행이 회원 기관들에게 구속력을 갖는 것은 아니다.

ICN 프로젝트는 철저히 반독점 경쟁정책에 초점이 맞추어져 있다. 특히 ICN이 중점을 두고 있는 것은 경제블록 간 기업 합병에 대한 심사통제 문제와 경쟁정책 당국의 역량강화 문제이다.¹⁴⁾ 기업합병 통제와 관련해서 ICN은 합병사전 신고(pre-merger notification), 심사절차 제도, 조사절차와 기법 등에 관한 합의된 모범관행을 권고하고, 각국의 도입 및 이행여부에 대한 현황을 파악하는 작업에 주력하고 있다.¹⁵⁾ 특히 합병심사와 관련해서는 조사기법/분석 소그룹을 중심으로 심사의 실질적 기준(substantive criteria) 및 기법에 대한 심층연구에 중점을 두고 절차의 수렴보다는 각국 실무자의 기술적 역량강화와 관련된 사항을 논의하고 있다.¹⁶⁾

실질적 경쟁정책 당국 역량강화와 관련해서는 각국의 정치권 및 일반 대중의 경쟁정책에 대한 인식제고를 목표로 한 경쟁주창(competition advocacy) 프로그램의 개발에 주력하고 있으며, 특히 개도국 경쟁당국들에 대해서는 경쟁정책 기술지원 프로그램의 다각화를 통해 역량강화를 도모하는 사업을 전개해 나가고 있다.

ICN은 합의제 조직(consensus-based organization)으로 운영된다. 특정 쟁점 사안과 관련하여 작업반을 구성하고 있는 회원국들 사이에 합의에 도달하지 못한 사안에 대해서는 보고서 상에 이를 반드시 밝히도록 되어 있다.¹⁷⁾ ICN은 운영위원회든 작업반이든 어떤 회의에서도 회원국들에게 구속력을 갖는 결정을 하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다.¹⁸⁾

14) ICN 웹사이트 www.internationalcompetitionnetwork.org/aboutus.html.

15) 2003년부터 기업결합 신고 및 절차에 대한 모범관행을 작성해 왔으며, 2006년 현재 13개 항목의 모범관행을 완성해 놓고 있다. 13개 모범관행으로는 심사관할권, 신고기준, 신고기한, 심사기간, 제출자료, 합병심사의 운영, 절차적 공정성, 투명성, 비밀정보보호, 기관간 상호조정, 합병심사조항 재검토, 시정조치, 경쟁당국의 권한 등이 있다.

16) 위 인터뷰.

17) 작업반 내부에 의견불일치가 있는 경우 보고서 상에 다른 견해를 가진 회원 대표의 의견을 명시하고, 여기에 지지한 다른 회원기관의 명단도 밝히도록 되어 있다.

18) 위 공정거래위원회 이동규 경쟁정책본부장과의 인터뷰.

ICN은 국제경쟁정책 분야에서 회원기관 간 경쟁정책의 상호조화를 장기적인 목표로 삼고 있다. WTO나 OECD 등도 회원국가의 경쟁정책을 심사평가하고, 회원국 간의 경쟁규칙의 조화를 도모하고 있다는 점에서는 공동의 목표를 가진다. 하지만 ICN은 순수히 경쟁정책만을 다룬다는 점에서 무역정책에 활동의 초점을 맞추고 있는 WTO나 OECD와 구분된다. ICN에는 대외교역이 활발한 국가나 경제선진국 뿐 아니라, 경쟁 촉진으로 시장경제의 효율성 제고를 도모하려는 동구권 국가 등 개발도상국들이 광범위하게 참여하고 있다는 점에서 OECD 등 다른 국제경제 기구와 구분된다.

ICN은 WTO를 배경으로 출범했다. ICN의 출범은 WTO의 경쟁정책에 관한 논의의 틀 속에서 이루어졌음을 알 수 있다. 하지만 ICN은 WTO의 하부조직이나 방계 기구로서 위상을 유지하고 있는 것은 아니다. ICN은 WTO나 OECD 등과는 어떠한 제도적 연계성도 없는 독립된 국제기구이다. 다만 ICN은 WTO와 OECD, UNCTAD 등 경쟁정책을 다루고 있는 다른 국제기구들과 긴밀하게 협력관계를 유지하고 있다. 더 나아가 ICN은 이들 국제기구들의 경쟁정책 당국이 ICN의 활동네트워크 속에 참여할 것을 기대하고 있다.

V. 경쟁정책의 수렴전망

글로벌화를 배경으로 한 각국의 정책수렴은 매우 제한된 조건 하에서 가능할 수 있다. 다자 규범화에 대한 합의의 토대로 회원국 정부의 관련 법규를 다자규범의 틀에 맞추어 변경시키도록 강제할 수 있고, 그 이행 여부를 감독할 수 있는 집행기구가 수립되는 위계적 거버넌스 체계 하에서 온전한 정책 수렴을 기대할 수 있다. 즉 경성적 접근이 가능할 수 있어야 한다. 경성적 접근은 초국가 기구 차원의 엄격한 실체적, 절차적 법규가 있고, 회원국은 이러한 국제 규범을 준수해야 한다. 회원국의 법규 집행 과정에서는 재량권이 허용되지 않는다.

하지만 WTO 출범 이후 지속되어 오던 WTO 경쟁정책 다자규범화를 위한 논의는 2004년 8월 이후 중지된 상태에 있다. WGTCP를 중심으로 한 다자규범화 논의는 WTO 차원의 경쟁규칙과 경쟁정책 집행당국의 수립 및 이행의무 확보방안에 대한 다자간 합의의 틀이 모색될 수 있느냐는 것이었다. 이는 곧 WTO의 경쟁정책을

둘러싼 경성법적 접근의 가능성 여부를 검토하는 것이었으며, 또한 WTO 경쟁정책의 위계적 거버넌스 정립의 타당성을 둘러싼 것이었다.

WTO 틀 내에서 경쟁규칙과 관련해서는 투명성, 비차별성, 절차적 공정성이라는 핵심적 원칙을 합의하고, 경성카르텔에 관한 다자규범화가 우선적으로 고려되어야 한다는 수준에서 논의가 중단되었다. WTO 경쟁정책 당국의 수립 여부와 관련해서는 경쟁정책 당국이 EU 경쟁정책당국처럼 직권 조사권을 갖는 등의 강력한 법집행기관이어서는 안 되며, 회원국간 정보의 교류 및 회원국 경쟁당국의 역량 강화를 기술 지원하는 역할에 치중해야 한다는 점에 대한 공감대를 확인하는 선에서 논의가 중단되었다. 규범의 조화나 의무이행 확보 방안에 대해서는 회원국들의 자발적 협력 이외 다른 강제적 접근이 대안일 수 없다는 점을 확인하는 선에서 논의가 중단되었다.

경쟁정책 당국간 글로벌 차원의 경쟁정책 논의는 이제 ICN을 중심으로 진행되고 있다. ICN은 매우 느슨한 수준의 연성적 접근을 취하고 있다. ICN은 회원국 정부의 경쟁정책의 수립을 도모하는 일체의 결정을 배제하고 있다. 각국 정부의 경쟁법을 일정 방향으로 유도하기 위한 매우 느슨한 형태의 포괄적 법규범(framework)마저 제시하지 않는다. ICN의 어떠한 회의체에서도 구속력 있는 규범을 생산하지 않는 것을 원칙으로 하며, 회원국들에게 준수의무가 있는 어떠한 결정도 내리지 않는다. 경쟁정책 선진국의 법집행 경험을 토대로 모범관행이나 가이드라인을 제시하고, 이를 회원국 경쟁당국자에게 권고하는 수준의 활동에 주력하고 있다.

ICN은 개도국 당국자들로 하여금 경쟁정책의 필요성을 인식하도록 하는 경쟁정책의 주창에 활동의 초점을 맞추고 있다. 또한 이미 경쟁법 체계를 가지고 있는 각국의 경쟁정책 당국자들로 하여금 각국의 경쟁정책의 조화의 필요성을 인식하도록 하는데 초점을 맞추고 있다. ICN은 경쟁정책 당국자간의 인식의 공유, 그리고 경쟁정책의 운용과정에서 활용할 수 있는 전문기술적 지식의 확산이 장기적으로는 각국 정책의 조화를 도모할 수 있다는 가정에 입각하고 있다. ICN은 각국의 경쟁정책 당국자들이 회원으로 참가하고 있다는 점에서 이러한 가정은 설득력을 가질 수도 있다. 법을 만들고, 정책을 입안하는 당국자들이 참여 서로의 경험을 토의함으로써, 선진적 경험으로부터 교훈을 인출할 수 있는 학습의 기회를 가질 수 있기 때문이다.¹⁹⁾

하지만, 경쟁정책 당국자들의 공유 인식과 전문 기술적 지식의 확산이 각국의 경

쟁정책 수렴으로 이어질 수 있을 것으로 기대할 수는 없다. 글로벌화론자들 가운데에는 각국에서 시장과 경제를 규율하는 정책 및 제도가 시장력이나 자본의 힘에 의한 구조적 압박 때문에 조화를 이루고 수렴해 나간다고 주장하는 사람들이 있다. 이러한 구조요인론은 글로벌화에 따른 정책수렴이 세계경제 차원의 경제적 요인에 의해 추동되는 것으로 설명한다. 개별국가는 이러한 대외 경제적 환경에 적응하기 위해 불가피하게 특정의 정책을 받아들이지 않을 수 없게 되고, 따라서 글로벌화의 영향권에 있는 모든 국가의 정책이 한 방향으로 수렴되는 결과가 초래되는 것으로 설명한다. 구조 요인론은 외부로부터 강요되는 경제적 압박 때문에 개별국의 국내적 정책 재량권이 갈수록 축소될 수밖에 없고, 이의 연장선에서 각국의 제도와 조화를 이루고 수렴되는 방향으로 나아가는 것으로 본다.

그러나 이와 같은 구조 요인론의 관점에서 경쟁정책의 수렴을 논할 수는 없는 것으로 보인다. 현 상황의 글로벌 경쟁정책 거버넌스 하에서 각국은 고유의 제도와 정책을 그대로 온존시켜 갈 수 있다. 경제적 외압에 의해 구조적 수렴현상이 나타나고 있기보다는 개별국 정부당국의 자발적 선택에 의해 정책이전 여부가 결정되기 때문이다. 시장력의 작용에 의해 정책수렴이 일어난다는 관점의 설명체계에는 정책이전 과정에서 긴요하게 역할 하는 정책행위자의 인지적 능력(ideational force)이 간과된다. ICN 체제 하에서 경쟁정책의 이전은 경쟁정책 당국자의 인지력에 의존하고 있다는 점에서 구조요인론은 설득력에 한계를 지닌다.

정책수렴 여부가 정책당국자의 '인지력'과 '자발적 선택'에 의해 이루어지고 있다는 점은 현 상황 하에서 경쟁정책의 수렴을 논하는 것이 얼마나 성급한 것인가를 말해 준다. 경쟁정책 당국자가 모범적 범규범과 관행을 잘 인지하고 있는 것만으로 정책이전이 추진되지는 않는다. 경쟁정책은 각국의 정책당국자들이 전문 기술적 지식을 공유하면서, 서로 동일한 방식으로 문제를 인식하고 동일한 문제 해결법을 모색한다고 해서 저절로 정책 수렴이 이루어지는 것은 아니다. 시장 경쟁에 대한 규제는 본질적으로 정치적인 성격을 갖는다. 각국의 경쟁정책은 사적 시장에 대한 공적 개입의 방식에 달려 있다. 시장에 어떠한 방식으로 어느 정도 관여할 것

19) 국가 간 정책이전을 교훈인출(lesson drawing) 개념을 중심으로 분석하고자 하는 연구는 정부(당국자)를 '완전한 이성적 학습자'로 가정한다. 교훈인출 및 학습을 주 개념으로 정책이전 현상을 설명하는 대표적 연구로는 Rose 1993, Yebra 2003을 들 수 있다.

인가 하는 문제는 고도의 정치적인 문제이다. 대부분의 국가에서는 이 문제를 둘러싸고 정파 간 확연한 입장의 차이를 보인다. 경쟁정책 당국자가 경성적 접근을 취하고 있는 초국가 기구로부터 구속력 있는 집행권한을 위임받지 않는 한, 기술관료의 전문성이 규제 정치를 쉽게 넘어 설 수 있을 것으로 볼 수 없다.

VI. 맺는 말

현재의 WTO나 OECD의 경쟁정책 거버넌스는 개별국 간 경쟁정책 조화가 '자발적 수용과 협력'을 통해 매우 점진적으로 이루어지도록 하고 있다. 회원국간 명백한 합의의 토대 위에서 회원국을 규율할 수 있는 WTO나 OECD의 시장 규칙이 국경에 적용되는 정책영역을 뛰어 넘어 국경안의 정책영역까지 포괄하고 있지는 않는 것으로 보인다. 글로벌화를 배경으로 이루어지고 있는 각국에서의 경쟁정책의 수렴은 개별국 경쟁정책 당국자들의 인식변화가 중요하다고 할 수 있다. 이러한 점에서 볼 때 인식공유와 정보교류를 위한 국제 전문가 네트워크로서 ICN의 역할은 중요하다. 하지만, ICN은 각국 정책당국자의 느슨한 네트워크로서 구속력 있는 결정을 내리지도 않으며, 회원국 정부에게 모범적인 정책의 이전을 강제하지도 않는다. ICN은 WTO 다자규범화의 실패에 따른 대안으로서의 성격을 갖는다. 경쟁정책의 다자규범화 실패는 경쟁정책에 관한 한 특정의 초국가 기구가 주도하는 경성적 접근에 대한 합의의 실패를 의미한다.

미국과 유럽, 아시아의 신흥발전국가와 개도국을 대표하는 정책당국자들은 각기 서로 다른 시장경제 제도 위에서 시장을 규율하는 정책을 입안하고 집행한다. 경쟁정책의 다자규범화 실패는 어떤 의미에서 이러한 '자본주의 다양성' (varieties of capitalism)에 그 근원을 두고 있다고 말할 수 있다. 각국 정부의 경쟁정책은 그 나라의 오랜 시장제도의 산물이다. 또한 그것은 각국의 오랜 정당 정치와 규제정치의 산물이다. 각국 시장제도 및 규제정치의 경로의존성은 시장의 필요성을 능가하기도 한다. 따라서 정책 수렴이 이루어진다고 해도 개별 국가의 역사적 응축물로서 개별국 고유의 제도적 특성이 지속적으로 남게 되고, 따라서 수렴 속에서도 국가적 편차(national variance)가 발견된다.

각국의 고유한 경제제도는 무역자유화를 막는 비관세 장벽으로 기능한다. 초국

적 기업들은 각국의 경쟁제도가 다른 데에서 오는 높은 거래 비용을 치루어야 하기 때문에 국가간 경쟁정책의 표준을 원한다. 갈수록 확대되는 국경선을 뛰어넘는 대규모 M&A는 관할권 분쟁의 신속한 해소를 요구한다. 그러나 비관세 장벽의 해소, 초국적 기업의 거래비용 감축문제, 국제 M&A의 제도적 뒷받침 필요성 등 정책 조화의 경제적 필요성이 곧바로 정책의 수렴을 낳는 유효한 동인이 되지 못한다.

ICN은 경쟁정책에 대한 다자규범화의 틀이 활성화되어 있지 않은 상황에서 다자규범화를 위한 새로운 국제 회의체가 다시 출범하기까지의 보조적 기구로서의 성격에 머물고 있을 뿐, 경쟁정책의 수렴을 주도해 나갈 수 있는 초국가 기구로 보기는 어렵다. 경성적 접근의 초국적 경쟁정책 기구 대신 ICN이나 이와 유사한 GFO(OECD Global Competition Forum)가 경쟁정책 글로벌 거버넌스의 정책이전 메커니즘으로 기능하는 한, 경쟁정책의 뚜렷한 수렴은 당분간 기대하기 어렵다고 할 수 있다. 다만 각국에서 ICN 등이 제시하는 모범 관행을 반영하는 부분적인 경쟁법 개정이 이루어지고 있다는 점에서, 국가별 차이가 매우 서서히 조금씩 줄어드는 아주 낮은 수준의 수렴 현상을 발견할 수 있을 뿐이다.

참고문헌

- 윤홍근. 2005. “글로벌화와 경쟁정책의 변화: 스칸디나비아 국가비교연구.” 한국세계지역연구학회. 세계지역연구논총 23(2), 1-21.
- Bulmer, Simon and Stephen Padgett. 2004. Policy Transfer in the European Union: an Institutional Perspective. *British Journal of Political Science* 35(1), 103-126.
- Drenzer, Daniel W. 2001. “Globalization and Policy Convergence.” *International Studies Review* 13(1), 53-78.
- Haas, Peter M. 1992. “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination,” *International Organization* 46(1).
- Hoekman, Bernard and Kamal Saggi. 2005. “International Cooperation on Domestic Policies: Lesson from the WTO Competition Policy Debate.” *Economic Development and Multilateral Trade Cooperation*. Palgrave MacMillan and Word Bank.
- Hozinger, K. and C. Knill. 2005. “Competition and Cooperation and Communication: A Theoretical Analysis of Different Sources of Environmental Policy Convergence and their Interaction.”

- Working Paper. Political Science Series 102. Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Kerber, W. 2003. "An International Multi-Level System of Competition Laws: Federalism in Antitrust." J. Drexel. ed. *The Future of International Anti-trust — From Comparative to Common Competition Law*. Berne: Staempfli Publishers Ltd.
- Knill, Christoph and Andrea Lenschow. 2004. "Mode of Regulation in the Governance of the European Union: Toward a Comprehensive Evaluation, Jacint Jordana and David Levi-Faur eds. *The Politics of Regulation: Institutions and regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rose, R. 1993. *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham NJ: Chamtham House.
- Sabel, Charles and Sanjay Reddy. 2002. *Learning to Learn: Undoing the Gordian Knot of Development Today*. Columbia University. mimeo. (www.sopde.org/Discussion.htm)
- Vandenbroucke, frank. 2001. Open Coordination On Pension and the Future of Europe's Social Model, paper presented to Conference "Towards a New Architecture for Europe's Social Model" Leuven. 2001. (www.vandenbroucke.fgov.be)
- Yebra, Meseguer. C. 2003. "Learning and Economic Policy Choices: a Bayesian Approach." EUI Working Paper RCS No. 2003/5. San Domenico: European University Institute.

ABSTRACT

Policy Convergence Initiated by Epistemic Community: Case Study Focused on 'International Competition Network(ICN)'

Hong Keun Yoon | Seoul National University of Technology

Globalization has changed market-related policies and institutions of almost all countries of market economy. This article focuses on explaining the convergence process of each country's competition policy. There can be several paths of converging process of public policies. This article, by using the concept of global governance and policy transfer, analyses the WTO's past endeavor for multi-lateralism in the competition policy area and its failure to set up a multi-agreement.

The 'International Competition Network', a sort of alternative to hard law approach for policy harmonization, is now functioning as a venue for competition policy transfer. But this article tries to explain the negative perspective on the converging process based on 'epistemic community' of expert-network because it is dependent purely on 'voluntary transfer' based upon a model practice.

Keywords: Competition policy, Policy convergence, Epistemic community, Expert network