

유통 환경의 변화와 공정거래 정책의 과제



이재형

한국개발연구원 전문연구원

서론

1991년 러시아의 식량 사정이 극도로 악화되었던 당시, 일본 재계의 원로인 소니사의 회장이 러시아를 방문하였던 적이 있었다. 그를 영접 하였던 러시아의 고위 관리는 “러시아의 식량 문제는 곧 해결될 겁니다. 전체로 볼 때 오히려 생산 초과인 상태이지만, 수송 등 유통 문제를 생산과 소비가 제대로 연결되고 있지 못할 뿐입니다.”라고 설명을 하였다.

이 말을 들은 소니사의 회장은 러시아의 식량 문제가 정말 심각한 문제라 느꼈다고 술회하였다. 현대의 기술 진보를 고려할 때, 농산물의 생산 증대는 별로 어려운 것이 아니며, 유통 체계야 말로 국가 시스템에 관련된 문제로 결코 단기간에 개선될 수 있는 문제가 아니라는 것이었다. 이 일화는 현대 경제에 있어서 유통 부문이 차지하는 중요성을 단적으로 말해 주고 있다.

유통 부문은 일차적으로는 생산자와 소비자를 연결해 주는 기능을 수행하고 있지만, 그 과정에서 새로운 상품 정보를 소비자에게 확산시키는 한편, 소비자의 변화하는 다양한 욕구를 생산자인 기업에 피드백하여 새로운 제품의 생산, 기능의 보완 등 생산의 질적 향상을 촉진하는 기능을 담당하고 있다.

또한 유통 부문은 현대의 새로운 유통업태의 출현과 발전에서 볼 수 있듯이 상품과 서비스를 둘러싸고 있는 조건 및 환경을 개선함으로써 그 자체로서 새로운 가치를 창출하고 있다.

유통 부문이 갖는 이와 같은 중요성에도 불구하고, 유통 부문은 생산 부문에 비해 상대적으로 낙후되었다는 것이 세계 어느 나라에서나 공통된 현상이다. 특히 우리나라는 전통적으로 상업 경시 사상이 강하였던데다 본격적인 경제

개발이 시작된 이후에도 정부나 기업의 주된 관심은 제조업에 있었으며, 유통업은 상대적으로 경시되었다.

이러한 사회의 일반적인 인식과 정책적 무관심 속에서 우리나라 유통업은 폐쇄성·불투명성·영세성을 벗어나지 못하였다. 유통업의 중요성에 대한 인식이 높아짐에 따라 1980년대 후반 이후 유통 근대화를 위한 정책적 관심이 높아졌으나, 이는 대부분 구조적 측면 즉 유통업의 대형화, 근대적 시설의 확충, 물류의 원활화 등 양적인 측면에 중점이 두어졌을 뿐이었다.

1990년대 들어 유통 부문에서는 괄목할 만한 변화가 나타나고 있다. 이는 유통 업종으로서의 유통업의 잠재력의 부각, 유통 개방화에 따른 외국 대형 유통업체의 국내 진출, 유통관리 기법의 혁신적 발전 등과 같은 공급 측면의 요인과 소득의 향상과 소비 패턴의 변화, 소비자 선호의 다양화 등과 같은 수요 측면의 요인이 상호 작용하면서 나타난 결과라 할 것이다.

이러한 변화에 따라 유통업의 산업조직 및 거래 관행도 바르게 변화되어 기존의 제한적인 거래 관행이 자연적으로 해소되어 가는가 하면, 경쟁정책상의 새로운 문제를 불러 일으키고 있기도 하다.

유통 환경의 변화

(1) 우리나라 유통업의 조직적 특징

우리나라의 유통업은 취급 품목, 업태, 거래 단계의 차이 등에 따라 다양하게 분포되어 있으므로 그 속성을 일의적으로 규정짓기는 어렵지만, 전체적으로 볼 때 다음과 같은 특징을 갖고 있다고 할 수 있다.

첫째, 제조업에 비해 상대적으로 낙후되어 있으며, 소수의 기업형 대형 유통 업체 이외에는

전반적으로 영세한 규모를 가지고 있다. 특히 숫자면에서 대부분을 차지하는 영세 소매점은 생계 유지형의 단계를 벗어나지 못하고 있으며, 이로 인해 경영 기법, 기술면에서의 발전이 정체되어 있다. 이러한 영세성·낙후성은 도매 단계도 예외가 아니며, 이는 유통업의 불투명성 및 폐쇄성과 함께 덤핑시장, 무자료 거래시장 등 암시장의 형성에도 한 요인이 되고 있다.

둘째, 거래 관계에 있어서 유통업에 대해 제조업이 상대적으로 우위에 있어 제조업체에 의한 유통 부문의 지배(소위 유통 계열화)가 두드러지며, 이로 인해 수직적 제한 행위가 광범하게 행해지고 있다. 예컨대 전속 대리점제, 배타조건부 거래, 판매지역 제한, 권장 재판매가 격제, 리베이트의 차별적 지급, 여타 우월적 지위에 기초한 불평등 거래 등은 업종에 따라 정도의 차이는 있지만 일반적인 현상이라 할 수 있다.

셋째, 유통 부문에 대한 정책적 관심이 낮았을 뿐만 아니라, 유통 부문의 경쟁을 억제하는 규제중심의 정책이 이루어져 왔다. 예컨대 제조업에 비해 금융의 이용을 제한하였으며, 대형 유통업의 개설 등에 있어서 진입을 억제하는 규제가 적지 않았다.

또한 제조업-유통업간에 만연되어 있는 수직적 제한 행위 등에 대해서는 공정거래법상의 규제는 있었지만 유통법의 발전이라는 측면에서 이러한 행위에 대한 일반적 규범을 제시하지 못하였다.

이와 같은 유통 부문을 둘러싼 산업 및 정책적 요인과 함께 우리 경제의 전반적 여건도 유통업에 적지 않은 영향을 미쳤다. 예를 들면, 과거 금융시장에서의 자금 공급이 크게 제약되었고 부동산·증권 등 투기 기회가 산재해 있었을 시기에는 현금이 갖는 가치는 상대적으로 높았는데, 전속 대리점 체제, 제조업-유통업, 도

매업자-소매업자간의 계속적 거래, 외상거래 등은 유통업자가 소유한 자산을 현금화하는 수단이 될 수 있었던 반면, 다른 한편으로는 유통업에 있어 퇴출 장벽·이동 장벽으로 작용하기도 하였던 것이다.

(2) 유통 환경 변화와 경쟁에의 영향

대형소매점의 증가, 유통 개방에 따른 외국 유통업의 진출, 소비자 의식 및 소비 패턴의 변화, 정보화의 확산 등 유통업을 둘러싸고 있는 환경의 변화는 유통 부문의 경쟁 양태에 급격한 변화를 초래하고 있다.

1) 소비 패턴의 변화

소비자의 소득 수준의 향상에 따라 수요가 고급화·다양화하고 있으며, 이에 따라 요구의 고급화, 보다 안락한 구매 환경에 대한 요구가 증대하고 있다. 그리고 자가용 승용차 보유의 일반화로 소비자의 기동성이 높아져 구매 활동의 반경이 커지고, 가정에 있어서 대형 냉장고 등의 보급 확대, 여성의 사회 활동 증대 등으로 인해 소비자들의 구매 단위가 커지고 있다. 또한 각종 광고·생활 정보의 공급 확대는 소비자의 절대적인 정보량을 확대시킴으로써 소비자의 선택의 다양성과 합리성을 제고해주는 효과를 가져오고 있다.

이러한 소비 환경 및 소비자의 행동 변화는 유통업에도 많은 영향을 미치게 된다. 시장 범위의 지리적 확대와 가격 정보의 확산은 소비자의 구매 활동에 있어서 가격이 갖는 중요성을 더욱 높이고, 그 결과로서 유통업체간에도 가격 경쟁을 격화시킨다. 이는 전반적으로 소매 단계에 있어서 경쟁을 촉진시키는 결과를 가져올 것이다.

2) 유통업체의 대형화와 교섭력의 확대

소비 패턴의 변화와 대기업들의 유통업에의 본격적인 참여, 유통 시장 개방에 따른 외국 유통업체의 진출 등 수요·공급 측면의 요인이 상호작용하여 유통업의 대형화가 급진전되고 있다. 대형 유통업체의 증가는 제조업-유통업과의 관계에서 유통업체의 교섭력을 강화시키는 한편, 유통업의 경영 및 기술 혁신을 촉진시키게 된다.

이 결과 도매 부분의 상대적 위축과 유통 부문의 압력에 의한 제조업 부문의 경쟁 격화, 유통마진의 저하 등을 가져오게 될 것이다. 그 뿐만 아니라 대형 유통업체의 등장은 기획상품(PB : Private Brand)의 개발 등을 통해 유통업체의 제조업으로의 역진출도 가능하게 함으로써 생산 부문에서 제조업체와 유통업체간의 경쟁까지도 촉발시킬 수 있다.

최근 유행하고 있는 '가격파괴'라는 현상도 바로 이러한 유통업 부문의 변화로부터 나타난 결과이다. 이러한 변화는 비단 유통 부문 뿐만 아니라 생산 부문에까지 영향을 미쳐 경쟁을 전반적으로 활성화시키는 요인으로 작용할 것이다.

이에 따라 제조업-유통업간에 존재하던 수직적 제한도 상당 부분은 자연적으로 해소될 것이며, 지금까지와는 달리 유통업 주도의 수직적 억제제도 나타날 수 있을 것이다.¹⁾

3) 정보화와 유통 부문의 혁신

경제·사회 전반적인 면에 걸쳐 빠른 속도로 진행되고 있는 정보화의 물결은 유통업에 있어서도 혁신적인 변화를 가져오고 있다. 정보화가 유통업에 미치는 영향은 크게 세 가지 방향에서 나타나고 있다. 먼저 유통업체 자체의 경영

및 관리 기법의 혁신으로서 판매시점 관리 체계(POS), 재고 관리, 인사·회계 관리, 크레디트 카드 등에 의한 고객 관리 능력의 향상 등으로 나타나고 있다.

두 번째는 제조업체와 유통업체간의 관계의 긴밀화·원활화로서, 자동수·발주 시스템, 유통VAN, 자동 창고·물류센터 등에 의해 유통비용을 대폭 낮출 뿐만 아니라, 제조업-유통업-소비자간의 정보의 흐름을 향상시킨다. 세 번째는 유통업체간 네트워크, 나아가서는 제조업을 포함하는 광역 네트워크의 형성을 용이하게 함으로써 유통 업체 및 거래 행태에 새로운 변화를 주고 있다.

정보화에 의한 이와 같은 유통업의 변화는 경쟁정책적 측면에서 여러 가지 의미를 갖는다. 중간 도매 단계의 배제에 의한 유통 단계의 단축으로 수직적 거래 제한의 가능성을 줄어드는 효과가 있는가 하면, 제조업체의 거래처 관리의 효율화를 통해 유통 부문에 대한 통제가 쉽게 되는 측면도 있다. 또한 네트워크의 형성의 경우에 있어서도 네트워크가 가지는 배타성의 정도에 따라 경쟁을 촉진하는 효과가 있는 반면 억제하는 효과를 가져오기도 할 것이다.

4) 새로운 유통업체 및 기법의 등장

소비자 욕구의 다양화·개성화, 상품 선택 기준의 다양화, 여성의 사회 활동의 증대, 젊은 층

의 구매력 향상 등에 따라 그 틈새시장을 겨냥한 새로운 형태의 유통업체가 등장하고 있다. 통신판매, 방문 판매, 사이버 백화점 등 무점포 판매, 할인점, 전문점 등이 앞으로 점차 늘어날 것으로 전망되고 있다. 또 물건보다 서비스 거래의 비중이 크게 늘어나고 있으며, 피라미드식 판매 등 판매 기법도 다양해지고 있다.

이러한 추세에 따라 소비자들은 상품 또는 서비스의 품질을 확인하지 못한채 거래를 하는 경우가 늘어나고 있으며, 거래 관행도 정착되지 못하였기 때문에 유통업체와 소비자간의 의무와 권리에 대한 일반적인 인식도 정립되어 있지 않은 상태이다. 따라서 이로 인한 소비자의 피해도 늘어나고 있어, 소비자 및 유통업체의 권리와 의무를 명확히 하는 일반적인 룰의 정립이 무엇보다 필요하다.

5) 여타 경제 조건의 변동

국내외적으로 나타나고 있는 경제면에 있어서의 자유화·개방화의 물결도 유통 부문에 많은 영향을 미치게 될 것이다. 국제경쟁에 있어서 경쟁 룰의 보편화와 이에 대응한 국내 경제 운용의 자유화·자율화의 확대, 외국의 선진 유통기업의 국내 진출의 확대 등은 우리나라의 유통 부문을 더욱 경쟁적인 환경으로 만드는 방향으로 작용할 것이다.

사회 전반의 투명성 제고, 세정의 확립 등에

- 1) 외국의 예를 보면, 일본에서 가정용 잡화 제조 부문에서 60%에 가까운 시장 점유율을 가진 카오(花王)는 가정용 세정제 시장에서 대형 유통업체들의 PB를 통한 가격 파괴 전략에 대응하여 처음에는 자사 품질의 고급성을 내세워 공장도 가격을 중전대로 유지하였다. 그러나 결국 가격 공세에 견디지 못하고 공장도 가격을 대폭 낮추었으며, 이에 따라 권장소비자가격은 700엔대였으나, 실거래 소매가격은 250엔대까지로 낮아졌다. 그런 후 얼마 못되어 카오사는 이미 유명무실해진 권장소비자가격제를 자사에 대한 소비자들의 불신을 이유로 스스로 폐지하였던 것이다(1995년).

의한 경제의 비공식 부문의 축소도 유통 부문의 경쟁도를 전반적으로 높이는 효과를 가져올 것으로 기대된다. 그리고 금융시장에서의 만성적인 수요 초과와 해소, 경제전반에 걸친 투기 기회의 축소 등도 유통업체의 제조업체에 대한 종속도를 낮추는 요인으로 작용할 것이다.

공정거래법의 과제

유통 부문의 발전과 경쟁질서의 정착은 소비자의 후생을 증진시키며, 다른 한편으로는 제조업체의 경쟁을 격화시켜 산업을 동태적으로 발전시키는 결과를 가져 온다. 따라서 유통 부문의 경쟁촉진은 산업경쟁력의 강화와 소비자 이익의 증진이라는 양면에 걸쳐 긍정적 결과를 가져 올 것이다.

유통 부문을 크게 도매(제조업-유통업 또는 도매상-소매상)와 소매 단계(유통-소비자)로 구분할 때 도매 단계에서는 상대적으로 사업자의 숫자가 적고 계속적 거래 관행이 일반화되어 있기 때문에 거래 당사자의 교섭력의 차이에 따라 수직적 거래 제한 혹은 경쟁제한적 거래 관행이 나타날 가능성이 크다.

그렇지만 소매 단계에서는 수많은 사업자, 자유로운 거래처 선택 등으로 사업자간의 경쟁제한적인 행위가 장기적으로 유지되기가 거의 불가능한 대신, 소비자들은 사업자와의 관계에서 정보의 비대칭성이 높다는 특징이 있다. 따라서 유통 부문에 있어서의 공정거래법의 과제에 대해서는 도매 부문과 소매 부문으로 나누어 검토하는 것이 좀더 효과적일 것이다.

먼저 도매 단계(제조업-유통업)에 있어서는 여러 가지 형태로 이루어지고 있는 수직적 거래 제한을 점차적으로 축소시켜 나가야 할 것이다. 그렇지만 사업자간의 계약은 그 자체가 계약 당사자의 행동을 어느 정도 구속하는 속

성을 가지고 있을 뿐만 아니라, 그 내용과 강도에 따라 경쟁에 미치는 효과도 다양한 만큼, 모든 제한적 거래 계약에 대해 일률적으로 경직적인 기준을 적용하는 것은 곤란하다.

또한 유통업에 있어서는 지금까지 내려온 거래 관행과 보편적인 인식이 존재하는 만큼 이러한 인식과 관행을 공정거래법과 어떻게 조정시켜 나가는가 하는 점도 중요할 것이다.

배타적 거래 계약, 전속 대리점제, 리베이트, 권장 재판매가격, 판매 지역 제한 등 여러 형태의 수직적 제한에 대해서는 공정거래위원회에 의한 구체적인 가이드라인의 작성이 필요하다. 이러한 행위들은 어느 정도까지가 공정거래법에서 규정한 불공정거래 행위에 해당하는지에 대해 명확한 원칙을 확립할 필요가 있다는 것이다.

이러한 작업을 위하여서는 그 전제 조건으로서 유통 부문에 있어 수직적 제한 행위에 대한 광범위한 실태조사가 있어야 할 것이다.

소매 단계에 있어서는 유통업체간 공동행위 등 경쟁제한의 가능성이 낮은 대신 정보의 비대칭성이 크므로 정보의 확산이라는 측면이 중요하다. 공정거래법상의 표시·광고에 대한 규제나 허위·과장·오도 광고에 대한 규제 등은 모두 정확한 정보의 전달을 위한 제도적 장치라 할 수 있을 것이다.

그 뿐만 아니라 백화점의 세일에 대한 규제, 경품류 제공에 대한 규제 등도 당초에는 근본 취지가 소비자들을 불완전한 정보로부터 보호하기 위해서 도입된 것이라 할 수 있다. 그러나 소비자 의식이 높아지고 일반적인 시장 정보가 확산됨에 따라 이러한 규제 위주의 정책에 대해 재검토해야 할 시점에 이르렀다.

소매 단계에 있어서 공정거래 정책은 유통업체의 시장 전략에 대한 규제는 축소하되 소비자에 대한 일반적인 시장 정보의 공급을 확대

함으로써 소비자가 합리적인 선택 능력을 배양하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

이와 같은 유통 부문의 자율성 확대와 소비자 보호를 동시에 이루기 위해서는 공정거래법 뿐만 아니라 규제 완화, 소비자보호 정책 등이 적절히 추진되어야 할 것이다. 그리고 소매 단계에서는 지리적 시장의 범위가 좁으므로 개인 서비스업 등을 중심으로 지역적인 카르텔이 존재할 가능성이 크기 때문에 이에 대해서도 공정거래 당국은 관심을 가져야 할 것이다.

앞으로 공정거래법이 특히 중점을 두어야 할 부분은 약관에 관한 것이다. 앞에서 지적하였듯이 서비스 거래, 방문·통신 판매, 할부 판매 등 계약(약관)에 기초한 거래가 앞으로 더욱 늘어날 것이다. 이러한 거래에서는 판매자와 소비자 간의 정보의 비대칭성이 너무 크고, 또 소비자가 개별적인 거래관계에서 자신의 의사를 반영시키는 것이 불가능하기 때문에 정책적인 개입이 필요하다. 이미 공정거래위원회에서 추진중에 있는 표준약관의 작성, 약관 심사 등에 더욱 노력을 기울여야 할 것이다.²⁾

결 어

지금 우리나라 유통 부문은 이를 구성하고 있는 제조업-유통업-소비자간의 수요·공급적 요인과 유통 부문을 둘러싼 경제환경의 변화에 영향을 받아 외형적인 발전은 물론 거래관계에서도 큰 변화를 보이고 있다. 이러한 시기에 경쟁정책적 기반이 확고히 자리잡는다면, 유통업 및 제조업 등 산업 부문의 상승적 발전은 물론 소비자 보호에도 바람직한 영향을 미칠 것이다.

앞으로 유통 부문에 있어서 공정거래 정책은 범위반 사건에 대한 규제도 중요하지만, 거래 행태에 대한 원칙을 확립하고 이를 탄력적으로 운영해 나가며, 새로운 거래 행태에 대한 룰을 확립하는데 더 큰 비중을 두어야 할 것이다. 이는 지금의 정책당국이 지향하고 있는 공정거래 정책의 기본 방향과도 일치하는 것으로 생각되며, 정책당국은 앞으로도 이러한 측면에 한층 더 노력을 기울여야 할 것이다.

우리나라 유통 부문에서는 특히 거래에 있어 경제적 조건과 함께 거래 당사자의 인간적 관계 등이 중시되어 왔다. 그 뿐만 아니라 분열과 다툼을 악덕시하고 단결과 공생을 덕목으로 생각하는 가치관 때문인지, 공정거래정책에서 지향하는 경쟁의 촉진이라는 법정신과 일반의 가치관 사이에는 거리감도 적지 않았다고 생각된다.

사업자들이 가진 이러한 사고방식이 자유경쟁체제에 맞는 사고방식으로 전화되어야 할 필요가 있다. 이러한 점에서 사업자들이 중심이 된 공정거래법 자율준수 프로그램의 폭 넓은 보급이 필요하다 할 것이다.

앞으로 전개될 WTO 체제하에서의 세계경제 룰에서 가장 중요한 원리는 보편적인 세계경제 질서의 확립과 국내 제도와 국제 제도간의 조화 및 일관성이다. 이러한 상황에서 공적인 규제는 물론 경쟁제한적인 사적 제한도 당연히 국제적인 문제로 확대될 수밖에 없다. 새로운 국제 질서에 능동적으로 대응한다는 측면에서도 유통부문에 있어서의 경쟁질서의 확립은 중요하다 할 수 있다. ■

2) 약관에 관한 문제는 비단 우리나라 뿐만 아니라 EU의 경쟁법에서도 가장 현안이 되고 있는 문제이며, 일본에서도 이에 대한 공정거래위원회의 집중적인 검토가 이루어지고 있다.