

유통부문에 있어서 경쟁정책의 비교 연구

- 불공정거래행위에 대한 한국과 일본의 대응방식 -

유기준*

본 논문은 유통시스템의 변화와 정책적 조응이라는 관점에서 유통경쟁정책을 검토하고 있다. 일찍부터 유통정책을 체계적으로 정리하고 연구해 온 일본의 유통경쟁정책을 한국의 경우와 비교하여 차이점과 시사점을 도출하고자 했다. 이를 위해 전통적 유통시스템기, 대규모소매체인 등장 이후(제1차, 제2차 재편기)로 구분하여 유통시스템의 변화과정과 각 시기에 대응한 경쟁정책, 특히 불공정거래행위 금지조치에 초점을 두었다. 한·일간 서로 흡사한 측면도 많지만 그 내용에는 상당한 차이가 존재한다.

일본의 경우, 대규모소매점 등장 이전부터 도·소매업의 분리와 독과점메이커에 의한 계열화가 진전되어 왔고, 유통 도매상은 메이커가 제시하는 가격으로 일정지역의 유통을 전담하였다. 대규모소매체인이 등장하여 점포수의 급증에도 불구하고 도매상의 이 역할은 일정기간 동안 유지될 수 있었다. 1차 재편기(1960-80년대 중반) 동안 메이커가 제시한 가격을 대형소매점이 수용했다는 점에서 제조업주도형 유통시스템은 대규모소매체에 의한 유통시스템보다 우세했다. 그러나 대규모소매 규제 및 중소기업 진흥의 정책기조가 완화되고 정보기술이 유통과정에 유입됨으로써 대규모소매점의 체인본부가 특약도매상을 대체해 가는 2차 재편기에는 재판가유지가 무력해지는 대신 오픈가격제가 확대되고 대규모소매체인 주도의 유통시스템이 우세해졌다. 이 과정에서 불공정거래행위에 대한 조치도 주로 메이커를 겨냥했던 데서 대규모소매체인에게로 이동하게 되었다.

한국경제는 산업화가 진행되는 동안에도 유통부문의 진근대성이 충분히 해소되지 못한 채 1970년대 중반 이후 독과점시장구조로 재편되었다. 이러한 이유에서 도매상은 일본에서와 같은 역할을 수행하지 못하고 독과점메이커에 의한 제조업주도형 유통시스템에 거의 일방적으로 편입되었다. 1990년경 대규모소매체의 폭발적인 출현과 병행하여 정보기술이 전격 도입됨으로써 체인본부의 역할이 급부상하게 되었는데, 이로 인해 대규모소매체인 유통시스템이 급격히 확대될 수 있었고, 2000년대 중반 이후에는 대규모소매체인 주도의 새로운 유통시스템이 우세를 확보하는 제2차 재편기로 접어들게 되었다. 유통시스템의 변화는 일본에 비해 매우 빠른 속도로 전개되었고, 불공정거래행위에 대한 정책적 조치도 이러한 추세를 반영하고 있다.

이상의 논의를 바탕으로 정책적 시사점을 정리해 보면, 대규모소매점의 개념이 단점경영을 기준으로 했던 데서 체인경영으로 이동시킬 필요성, 면적 및 매출액 기준의 타당성 검토, 대규모소매점 개설시 허가제 내지 사전심사제로의 전환, 공정거래위원회의 독립성 확보의 필요성, 위반유형의 지속적인 발굴 노력 및 환경변화에 대응할 수 있는 심사지침 마련, 그리고 행위주체별 통계의 유지와 정책효과를 판단할 수 있는 조사 실시 등이다.

주제어: 유통경쟁정책, 유통계열화, 대규모소매체인, 우월적 지위, 공정거래제도, 불공정거래행위

* 남서울대학교 유통학과 부교수 (kjyoo@nsu.ac.kr)

I. 머리말

산업화 과정에서 상대적 지체를 보여 오던 유통부문이 20여 년 전부터 빠르게 성장해 왔다. 독과점 제조업체가 제시한 가격으로 판매되던 상품이 이제 유통기업이 설정한 가격, 유통기업이 부착한 브랜드로 판매되는 일이 다반사이며, 동종업태간 경쟁이 이종업태간 경쟁 및 합병으로까지 나아가고, 새로운 업태의 출현으로 업계가 긴장하는 일도 종종 목격할 수 있다. 유통부문이 제조업의 보조적 산업으로 치부되었던 사실을 상기하면 이는 엄청난 변화가 아닐 수 없다.

이러한 일련의 변화는 주로 대규모소매기업에 의해 주도되어 왔다. 이들의 활동이 소비자 후생을 증가시킨다는 점이 인정되지만, 긍정적인 평가만 받을 수 없는 측면도 적지 않다. 예를 들면, 대규모소매기업은 소비자와의 거래, 다른 소매업체, 특히 중소소매업자와의 경쟁을 통해 이들을 구축하거나, 중소제조업 내지 중소도매업과의 관계에서 자신의 우월적 지위를 남용하는 사례도 자주 발생하고 있다. 이는 경쟁정책이 과거 주로 독과점제조업체를 대상으로 한 데서 이제 대규모유통기업에까지 적용되어야 함을 의미한다. 그러나 이러한 취지에서 진행된 연구는 이제 발걸음이 시작되었을 뿐이다. 즉 경쟁법 적용의 관점에서 접근한 최영홍외(2007), 임채운(2008)의 연구가 있는데, 전자는 유통산업에서의 공정거래제도, 후자는 대형유통업체와 납입업자간 공정거

래제도를 다루고 있다. 그리고 이정희외(2009)는 대형유통업체의 판매수수료를 주제로 하고 있는 정도이다.

이 글은 유통시스템의 변화와 정책적 조응이라는 관점에서 유통경쟁정책을 검토하고 있다. 일찍부터 유통정책을 체계적으로 정리하고 연구해 온 일본의 경우를 살펴보고, 가능한 수준에서 한국의 경우와 비교해 차이점과 시사점을 도출해 보는 것이 본 논문의 목적이다.

II. 유통경쟁정책의 개념과 적용의의

1. 유통경쟁정책의 개념

유통경쟁정책이라는 용어는 아직 일반화되어 있지 않은 듯하다. 이 용어의 개념을 분명히 하기 위해 경쟁정책의 의미와 유통정책의 목표를 검토하는 데서 출발해 보자.

경쟁정책이란¹⁾ 경쟁법의 집행을 통하여 독과점적 시장구조를 개선하고 반경쟁적인 기업관행을 교정함으로써 시장에서 경쟁을 확보하는 정책을 뜻한다. 따라서 시장실패로 인해 독과점화된 시장에 당국이 개입하여 시장경제가 바르게 작동하도록 하는 활동을 가리킨다. 그러나 경쟁정책을 규제개혁, 공기업 민영화, 경쟁원리의 확대, 무역·투자 자유화 등 경쟁에 영향을 미치는 정부의 모든 활동을 포괄하는 넓은 개념으로

1) 李南基(2002)

해석할 수도 있다. 이 경우 경쟁정책은 경쟁법의 직접적 집행이 아니더라도 시장에서 경쟁을 활성화시키기 위하여 행하는 정부의 모든 활동을 의미한다.

우리나라에서는 “경쟁정책”과 “공정거래제도”라는 용어가 혼용되고 있는데, 엄밀히 말하면 별개의 개념이다. 공정거래제도는 협의의 경쟁정책 외에 공정한 거래질서의 확립도 포함하고 있어 경쟁정책과는 구별된다. 그러나 경쟁정책을 광의로 해석한다면 공정거래제도와 동일한 의미로 사용해도 별 무리는 없다.²⁾

오늘날 경쟁정책의 목적으로는 다음 네 가지가 지적되는데, ①효율성 추구(efficiency), ②소비자 보호(consumer protection), ③공정한 경쟁 유도(fairness), ④경제력집중 억제(decentralization) 등이 그것이다. 이들 목적은 서로 충돌하기도 하고, 국가별로 또 시대상황에 따라 우선순위가 변하기도 하며,³⁾ 이들 중 어떤 것이 가장 중요한가에 대한 합의도 없기 때문에 구체적으로 법을 적용하는 경우에 다른 결과가 나올 수도 있다.

상품의 흐름이라는 관점에서 보면 경제는 생산, 유통, 소비활동으로 구성되어 있다. 그러므로 유통은 생산과 소비를 연결해주는 활동으로 파악될 수 있지만, 그렇다고 해서 유통을 생산이 끝난 후에야 이루어지는 활동으로 파악하는 것은 바르지 않다. 유통기능은 상품의 거래(소유권 이전) 외에

도 상품의 물리적 이동(시간, 장소의 통일)을 포함하며, 생산물의 유통뿐 아니라 생산요소의 유통도 포착하지 않으면 안 된다.

유통이 경제활동의 한 분야인 한 이에 대한 정부의 개입은 효율성(efficiency)과 유효성(effectiveness)에 입각해서 추진되어야 한다. 유통정책은 효율성 측면에서는 유통 생산성, 유효성 측면에서는 경쟁 공정성, 거래 편의성, 배분 평등성의 확보를 목표로 한다.⁴⁾ 종합해 볼 때, 유통정책의 궁극적 목적은 공정하고 자유로운 경쟁질서의 확립에 있다.

유통경쟁정책은 유통부문에 공정거래질서의 확립 및 유지를 위한 정책적 조치로서 경쟁정책과 유통정책의 교집합이라고 할 수 있다. 다시 말하면, 유통부문에 시장시스템을 자연상태로 방치할 때 나타나는 독과점시장구조를 개선하고 유통주체간 불공정거래를 시정하기 위해 공권력을 행사한다는 의미인 것이다.

2. 유통정책에서 경쟁정책의 위치

유통정책은 공정한 자유경쟁 질서의 확립·유지를 목적으로 하므로 유통경쟁정책은 그 중 핵심적 지위를 차지한다. 이를 좀 더 분명히 하기 위해 유통정책의 체계 내에서 유통경쟁정책의 위치를 확인해 두기로 한다.

2) 경쟁정책(Competition Policy)은 본래 유럽지역에서 사용되던 용어이다. 경쟁정책은, 미국의 경우 경제력 집중을 억제하고 독과점적 시장을 개선하는데 중점을 두어 왔기 때문에 반독점정책(Anti-trust Policy)으로, 한국·일본·대만 등에서는 거래질서의 공정화 정책과 혼재되면서 공정거래정책(Fair Trade Policy)으로 불리었다.

3) 예컨대 미국에서는 경쟁법 도입 초기에 경제력 집중 억제가 우선적인 관심 대상이었으나 오늘날에는 효율성 증대와 소비자보호를 중요하게 취급하고 있다.

4) 鈴木武編(1995)

〈표 II-1〉 일본의 유통정책 체계

구 분	개념과 사례	주요 관련 법률
유통경쟁정책	<ul style="list-style-type: none"> - 유통부문에 시장기구가 바르게 기능하도록 경쟁의 유지·촉진을 목표로 하는 정책 - 시장에 소망스런 경쟁 질서를 유지하기 위한 독점금지, 소비자보호, 식품안전 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 독점금지법 - 소비자보호기본법 - 방문판매법
유통진흥정책	<ul style="list-style-type: none"> - 유통 구성원의 건전한 경쟁주체의 자립 내지 중소기업의 환경변화 적응력 촉진 정책 - 중소기업의 경쟁기반 강화를 위한 융자제도, 교육사업 등에 의한 구조개혁, 중소기업 협업 추진, 상업근대화를 위한 각종 조성정책 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업기본법 - 중소소매상업진흥법(소진법) - 특정상업집적정비법 - 거리조성(街づくり)3법
유통조정정책	<ul style="list-style-type: none"> - 대기업과 중소기업의 경쟁조건이 평등하도록 인위적 경쟁조건 보정(補正), 양자의 이해 조정 - 대규모 소매점에 대한 진입 규제조치, 각종 인·허가제, 식량수급 및 가격안정 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 백화점법 - 대규모소매점포법(대점법) - 거리조성(街づくり)3법

유통정책의 체계는 분류 기준에 따라 달라질 수 있다. 일본의 경우, 유통정책 체계에 관한 논의가 이루어진 바 있는데,⁵⁾ 시장 실패에 대한 공적 개입의 목적에 따라 유통 경쟁정책, 유통진흥정책, 유통조정정책으로 구분되며, 각각의 경우 그 취지와 관련 법률을 정리해 보면 <표 II-1>과 같다.

유통경쟁정책은 유통부문에 시장메커니즘이 바르게 기능하도록 경쟁의 유지·촉진을 목표로 하는 정책이며, 유통진흥정책은 유통 구성원의 건전한 경쟁주체의 자립 내지 중소기업의 환경변화 적응력 촉진을 목표로 하는 정책이다. 또한 유통조정정책은 대기업과 중소기업의 경쟁조건이 평등하도

록 인위적 경쟁조건을 보정하고 양자의 이해 조정을 목표로 한다.

여기서 보는 것처럼 유통경쟁정책은 경쟁정책을 유통부문에 적용한다는 의미에서 유통정책의 법 논리적 기반을 제공해 주는 위치에 있으며, 이에 기초해 유통산업의 기반 조성(진흥정책), 유통주체의 행동에 관한 정책(조정정책)이 형성되어 있다.⁶⁾

한국의 경우, 유통정책의 체계에 관한 연구는 아직 이루어진 바 없어 그 전반적인 체계를 파악하기가 쉽지 않다. 이에 따라 일본의 유통정책 체계를 한국에 적용해 보고자 하는데, 정책목표에 따른 유통관련 법률 분류방식은 유통관련 조치를 일목요연하

5) 정책 체계의 분류 기준은 정책주체, 정책방향, 정책수단 등 다양하다. 矢作(1996)은 기능, 기관, 행동 관련 정책으로, 保田·加藤(1994)은 경제, 사회정책으로, 鈴木(1995)와 渡辺(1999) 및 鷲尾(1999)은 경쟁, 진흥, 조정정책으로 구분한 바 있다.

6) 근래의 변화는 이 체계화 방식에 문제를 던져주고 있다. 1990년대 이후 (대점법을 대체한)대점입지법, 중심시가지활성화법, 도시계획법을 지칭하는 '거리조성3법'이 등장하였는데, 이는 유통정책의 기초가 중소기업의 보호 육성과 대규모소매점 규제를 병행하고자 하는 취지에 변화가 발생했음을 의미한다.

〈표 II-2〉 한국의 유통정책 체계

체계 구분		주요 관련 법률 및 조치	
유통경쟁질서 확립·유지	공정거래 촉진	- 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 - 가맹사업 공정화에 관한 법률 - 하도급거래 공정화에 관한 법률	
	소비자 보호	- 소비자기본법 - 방문판매 등에 관한 법률 - 할부거래에 관한 법률 - 소비자생활협동조합법 - 전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	
유통활동의 진흥 및 조정	진 흥	유통의 기반 구성 및 활성화	- 유통산업발전법 - 물류정책기본법 - 전자거래기본법 - 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 - 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률
		중소유통업 보호 및 지원	- 중소기업진흥에 관한 법률 - 소기업 및 소상공인 지원에 관한 특별조치법 - 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법
	조 정	대규모점포 규제	- 유통산업발전법
		대·중소유통업 협력	- 대·중소기업상생협력에 관한 법률

계 파악할 수 있는 시각을 제공해 준다. 이와 같은 방식에 의해 한국의 유통관련 법률을 구분, 정리해 본 것이 <표 II-2>이다. 이로부터 확인할 수 있는 바, 유통경쟁정책의 범주에 공정거래제도와 소비자보호조치가 포함될 수 있으며, 전자에 속하는 법률로서는 공정거래법, 가맹사업법, 하도급법 등이 중요하다.⁷⁾

Ⅲ. 일본의 유통경쟁정책과 불공정거래 행위

1. 유통혁명과 유통시스템의 변화

1960년을 전후하여 소매단계에 종합슈퍼(이하 양판점)가 등장하면서 전통적 유통시스템에 중요한 변화가 나타났다. 이를 ‘유통

7) 일본의 경우, 1973년 대형점의 출점을 규제하는 ‘대점법’과 중소기업의 조직화를 지원하는 ‘소진법’을 제정해 병행한 바 있으나, 한국에서는 이러한 의미에서 양 정책이 병행된 바 없다. 다만 조정정책이라 할 만한 것으로서 ‘중소기업사정제도’와 ‘대·중소기업상생협력에 관한 법률’이 있지만, 전자는 중소기업사정조정법(1961)이 등장한 이후 주로 제조업분야에 적용되어 왔고, 후자는 2006년도에 제정되었을 따름이다.

혁명'이라고 부른다. 산업혁명이 영국정부가 주도한 것이 아닌 것처럼 대개의 경우 혁명은 정부의 의도로 일어나는 것이 아니라 민간에 의해 일어나고, 시스템 자체의 변화에 의거해 자기조직성을 가지고 전개되며, 정부는 현실동향에 대응하여 '행동 규제' 혹은 '방향 제시'의 방법으로 반응한다.⁸⁾

혁명은 직선적으로 진행되는 것이 아니라 상당한 시일이 요구되며, 새로운 시스템이 등장한다고 해서 곧 바로 기존 시스템이

붕괴하는 것도 아니다. 신 시스템은 일정기간 동안 기존 시스템을 활용하면서 그것을 대체하는 재편과정을 겪는다. 그러므로 재편성 과정은 신 시스템이 구 시스템을 활용하면서 침투하는 혁명 전기와, 두 시스템의 상호의존관계가 희박해지고 신 시스템이 지배적으로 되는 혁명 후기로 구분할 수 있다. 이 프로세스를 일본의 유통혁명에 적용해 보면 1980년대 중반까지를 제1차 재편성기(혁명 전기), 1980년대 후반 이후를 제2차

〈표 III-1〉 유통혁명의 프로세스와 유통경쟁정책: 일본의 경우

구 분 ¹⁾	유통시스템의 주요 내용 ¹⁾	유통경쟁과 관련된 사건 및 조치 ²⁾
제조업주도형 유통시스템 형성기 (- 1950년대)	<ul style="list-style-type: none"> - 유통계열화 초기 - 영세, 과다, 긴 유통경로 • 업종별 유통경로 • 소매업 단독점포 운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 1947 독점금지법, 공정거래위원회 발족 - 1953 카르텔규제완화, 재판가유지제도입, 불공정거래방법 일반지정 고시
제1차 유통재편기 (1960년대 - 1980년대 중반)	<ul style="list-style-type: none"> - 유통계열화 성행 • 독과점 메이커가 유통경로 및 가격결정권 장악 - 신 유통시스템의 대두 • 업체별 유통경로 • 소매업 체인 운영 - 신/구 유통시스템의 공존 • 업종별 도매업자가 소매업 체인의 일정 부분을 담당 	<ul style="list-style-type: none"> - 1962 경품표시법 - 1968 소비자보호기본법 - 1970 불법 재판가유지 사건 - 1974 재판가유지제 대폭 축소 - 1978 우월적 지위남용 사건 - 1980 유통계열화문제 보고서 - 1981 소매업합병 가이드라인 - 1982 불공정거래 일반지정 전면 개정 - 1984 부당염매 가이드라인
제2차 유통재편기 (1980년대 후반 - 현재)	<ul style="list-style-type: none"> - 유통계열화 쇠퇴 • 오픈 프라이스 확산 - 신 유통시스템으로 전환 • 다품목 소매업태가 지배적 • 소매업 단독점포 감소, 소매체인의 확산 • 소매체인으로부터 전통적 도매업자 배제 	<ul style="list-style-type: none"> - 1987 부당반품 가이드라인 - 1989 미·일 구조문제협약의 개최 - 1991 유통·거래관행 가이드라인 - 1992 재판가 지정상품 공표 메이커 희망소매가격조사보고서 - 1997 재판가 지정상품 지정취소 고시 - 2002 프랜차이즈시스템 가이드라인 - 2005 대규모소매업자의 납입업자와의 불공정거래방법 고시

주 1) 上原征彦, “流通政策の適應性と課題”, 石原武政·加藤司編著(2009), p.233-235에서 정리

2) 小林逸太, “流通機構に關する競争政策”, 石原武政·加藤司編著(2009), p.43에서 발췌

8) 上原征彦, “流通政策の適應性と課題”, 石原武政·加藤司編著(2009), p.229-230

재편성기(혁명 후기)로 분류할 수 있다.⁹⁾ 이와 같은 시기구분을 통해 유통시스템의 변화와 유통경쟁 관련 조치들을 정리한 것이 <표 III-3>이다.

유통혁명 이전의 전통적 유통시스템은 업종별로 나누어진 유통경로 구조로서 도매 유통경로가 길고, 소매는 단점경영 활동을 베이스로 영세 과다성을 특징으로 하고 있었다. 1947년의 ‘사적독점금지및공정거래확보에관한법률’(이하 독점금지법)은 전후 경제부흥기를 통해 성장한 독과점 메이커를 규제할 필요에서 등장했다. 따라서 독점금지법은 원래 유통업체보다는 제조업체에 의해 형성된 독과점시장구조를 개선하기 위한 것이었다.

다이에의 출현(1957) 이후 세이유, 이토 요카도, 오카다야(현재의 이온) 등 유통혁명을 주도한 양관점들이 의도한 신 유통시스템은 구조측면에서 업태별 유통경로, 행동측면에서 소매업의 체인경영을 특징으로 하는데, 이것이 업종별 유통경로, 소매업의 단점 경영을 특징으로 하는 기존 유통시스템을 곧 대체하지는 못했다. 그 주된 이유는 1973년 대규모소매점포법과 중소소매상업진흥법에 의한 대규모점포의 출점 규제와 중소상업 진흥 등에 힘입어 전통적 도매업자가 자신의 기능을 상당기간 유지할 수 있었던 데 있다. 독과점메이커나 양관점이 도매 기능(물류 및 구색형성기능)을 탈취할 수 없었기 때문이다. 이를 편의품 등 저가상품의 유통시스템을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

고도성장을 통해 가전제품, 화장품, 가공식품 등 소비재의 대량생산-대량판매체제가 형성되면서 독과점 제조기업의 마케팅 경쟁시대가 본격적으로 전개됨으로써 유통계열화가 성행하게 되었다. 메이커는 특약계약을 맺은 해당지역의 유력 도매업자(특약점)에게 상품을 공급하고, 특약점은 메이커의 직접적인 판매대리인 자격으로 해당지역의 2차 도매상이나 소매상에게 상품을 공급하였다.¹⁰⁾

양관점에 의한 신 유통시스템은 업태형 유통경로와 체인 오퍼레이션을 대표하는 시스템, 즉 다품목을 취급하는 소매업 체인체제를 의미한다. 이를 위해서는 효율적인 물류관리가 필수적이다. 즉 체인분부를 도매로, 그 산하의 점포를 소매로 위치지우고, 본부에서 정보를 종합하여 지역수요에 적응하면서 유통센터까지 단품형 대량수송 및 각 점포에 구색을 맞추어 배송할 수 있어야 한다. 그러나 당시의 양관점 체인본부는 이러한 의미에서 체인을 전개하지 못하고 출점수만 증가시켰을 뿐 다점포전개를 지탱할 수 있는 자율적 시스템을 완성하지 못했다. 결국 도매기능을 수행하지 못한 채, 각 점포에 구색 및 배송의 대부분을 종래의 업종별 도매업자에게 위임하는 행태에 머물렀던 것이다.

그러므로 전통적 도매업자에 의존한 것은 중소 전업소매점만이 아니었다. 독과점 메이커와 양관체인점까지도 전통적 도매업자를 배제하기보다는 상당부분 그에 의존했다. 그런가 하면 양관체인점조차도 메이커

9) 上原征彦, 앞의 책, p.233-234

10) 根本重之(2006)

가 제시하는 희망소매가격을 기초로 상품을 판매하였는데, 이는 독과점 메이커가 재판매가격유지행위를 통해 유통과정에서 가격결정권을 장악했음을 말해준다. 신 유통시스템과 기존 유통시스템의 상호 의존관계는 이렇게 전개되었던 것이다.

1980년대 후반 이후에는 신 유통시스템이 기존 유통시스템을 대체하면서 유통혁명이 새로운 국면에 접어들게 된다. 다품목 취급 소매업체가 지배적으로 되고, 소매체인화의 확산과 함께 단점경영의 소매점수 감소, 전통적 도매업자의 축소, 공급가격제(희망소매가격)의 퇴조, 독과점 메이커의 채널과워 약화 등의 현상이 나타났다.

이러한 변화의 중심에는 정보네트워크 기술이 있다. 1970년대말~80년대초 업계가 부진에 직면하자 양판점은 POS등을 도입하여 대처했다. 이에 따라 단품관리 및 효율적인 체인 오퍼레이션(체인스토어의 통일적 관리)이 가능해졌다. 즉 체인본부에 의한 정보축약, 일괄구매 및 효율적인 로지스틱스 구축을 통해 대규모소매점의 전국 체인화가 진전했다. 체인화가 확대하면서 기존 업종별 도매업자들은 체인에 대한 납입작업의 여지가 축소되었으며, 일부 유력 특약점은 소매체인의 점포 전개에 맞추어 판매량을 확대하면서 타 특약점 상권에 진입하는 한편, 소매체인의 구매방식에 대응하기 위한 물류기능을 강화했다.¹¹⁾ 이는 특약점간 경쟁 격화를 의미하며, 따라서 메이커가 의

도적으로 부여했던 지역별 특약점의 독점적 지위도 붕괴되기 시작했다.

소매체인화로 인해 메이커의 거래교섭 상대가 축소되고, 이들에 대한 메이커의 의존도가 심화되었으며, 업종별 도매업자간 경쟁이 격해지자 메이커의 재판매가격유지행위도 무력해지기 시작했다. 대규모소매체인들도 희망소매가격을 ‘소비자의 상품선택 기준’ 정도로 활용하면서 메이커나 특약점에게 가격인하를 압박하였으며, 이에 따라 희망소매가격도 유통단계에서 관철되지 못하고 가격교섭의 가이드라인 정도로 취급되기에 이르렀다.¹²⁾

2. 독점금지법의 운용과 공정거래제도

2.1 독점금지법의 운용

독점금지법은 독점에 해당하는 사항 외에 시장에서 이루어지는 경쟁이 공정하고 자유롭게 이루어지도록 유도하고 있어 경쟁정책 중 핵심적 지위를 차지한다. 독점금지법의 실체규정은¹³⁾ 사적독점 금지, 부당한 거래제한 금지, 불공정거래 금지로 구성되어 있다. 사적독점은 어떤 사업자가 다른 사업자를 인위적으로 특정 시장에서 배제하거나 그것을 지배하여 경쟁을 제한하는 것, 부당한 거래제한이란 사업자가 경쟁관계에 있는 다른 사업자와 함께 경쟁제한적 협정(카르텔)을 체결하여 경쟁을 제한하는 것을

11) 편의품 취급 도매업자는 중소소매루트에서는 매매기능을 수행하지만, 대형소매루트에서는 수수료를 받고 물류기능에 특화하면서 규모를 확대한 바, 도매업의 대응은 다중성(多重性)을 띠고 진행했다. 根本重之(2006)

12) 渡辺達朗, “日本型去來制度の成立と進化”, 崔相鐵・石井淳藏編(2009)

13) 실체규정은 권리와 의무에 관한 것을, 절차규정은 그 형식적인 절차에 관한 것을 취급한다.

말한다. 불공정거래행위는 경쟁자를 지배하여 그의 자유로운 의사결정을 탈취하는 것으로 공정거래위원회가 그 행위유형을 지정, 고시하는데, 여기에는 모든 업종에 적용되는 ‘일반지정’과 특정업계(대규모소매업, 신문업, 물류업)만 적용되는 ‘특수지정’이 있다.

앞서의 세 가지 실제 규정 가운데, 가장 빈번하게 발생하고 법 적용이 활발하게 이루어졌던 것은 불공정거래에 관한 것이었다.¹⁴⁾ 유통부문에서의 사적 독점에 관한 것은 양관점을 비롯한 대규모소매점에 의한 합병을 들 수 있으나 소수에 불과했고, 부당 거래제한의 경우도 1970년대 이후 상대적으로 빈발해지기는 했으나 자주 일어나지는 않았다. 불공정거래 행위에 관한 것이 압도적이었고, 독점금지법도 여기에 집중적으로 적용되었다.

2.2 공정거래제도

독점금지법은 시장에서 기업행동의 전반적인 기본질서를 규정한 경제헌법에 해당하며, 집행기관인 공정거래위원회는 준입법적 권한과 준사법적 권한을 가지고 그 권한을 행사함에 있어서 독립성을 가진다. 이 법은 원래 미국의 독점금지법을 모델로 하여 제2차 대전 후 전시동원 체제를 해체할 목적으로 제정되었는데, 초기에는 경제력 집중 배제, 재벌 해체 등 사전적 구조를 규제하는데 집중하였다. 그러나 점차 효율성을 중시하는 방향으로 전환해 왔으며 근래에는 일

본경제의 구조적 취약성 극복, 효율성 제고를 위한 시장자유규칙을 조성하는 데 주안하고 있다.¹⁵⁾

동법에는 독과점 규제조항이 명문화되어 있더라도 적용 사례는 그렇게 많지 않으며, 법이 독과점 자체보다는 그로 인해 결과적으로 나타나는 폐해만 규제하는 방법으로 활용, 즉 행동 및 폐해 위주의 규제구조로 운용되어 왔다.

불공정거래행위에 대한 공정거래위(公正取引委)의 집행도 처벌을 위주로 하고 있지는 않다. 공정거래위는 조사기능(행정기능)과 심결기능(준사법기능)을 엄격히 분리하고, 한국과는 달리 심판관 제도를 운영함으로써 두 기능이 서로 보완관계를 갖도록 하고 있다. 심판관은 총 5명(수석심판관 1, 차석심판관 1, 기타 심판관 3명)으로 구성되어 있으며, 공정거래에 대한 규제집행의 초점은 처벌보다는 사전예방에 놓여 있다.¹⁶⁾

3. 불공정거래 행위와 관련 조치

3.1 독과점 제조업체에 의한 유통계열화

유통계열화는 메이커가 자기 상품의 판매와 관련해 판매업자를 장악하여 조직화하는 일련의 행위로 메이커가 유통과정을 하나의 시스템으로 구축하는 것을 의미한다. 유통계열화의 형태는 다양하지만 그 수단에 따라 다음과 같이 구분하기도 한다. 즉 유통업자에게 재판매가격 결정에 필요한 희망가격을 제시하는 형태(재판매가격유지, 위

14) 小林逸太, “流通機構に關する競争政策”, 石原武政・加藤司編著(2009), p.42-44

15) 임채운(2008), p.31

16) 임채운(2008), p.32-34

탁판매), 유통업자에게 거래처 또는 판매지역 추천하는 형태(거래처 혹은 판매지역 제한, 전매점제, 店會制), 그리고 유통업자에게 경영관리상의 지원하는 형태(리베이트)가 그것이다.

1960년대 고도성장기에 확립되는 대량생산시스템에 대응할 만한 유통기업이 부족하여 유명 메이커를 중심으로 소비재(자동차, 화장품, 가전제품 등)의 도소매유통을 담당하는, 말하자면 대량판매 경로를 확보하려는 움직임으로 인해 유통계열화가 본격적으로 전개되었다.

1960년대 후반 이후 1970년대에 걸쳐 스태그플레이션이 심화되는 상황에서 재판매가격유지를 포함한 유통계열화 행위가 물가상승의 원인으로 지목됨에 따라 독점금지법 개정(1977)을 통해 카르텔규제가 강화되고, ‘불공정거래에관한일반지정’이 전면 개정(1982)되었다. 이에 따라 유통계열화에 대한 독점금지법상 공정거래위원회의 기본 입장이 확인되고, 공동거래거절, 차별대가, 부당염매, 기만적 고객유인, 끼워 팔기, 배타조건부거래, 재판매가격유지행위, 구속조건부거래, 우월적 지위남용 등 불공정거래행위의 유형(16개)이 구체적으로 제시되었다.

제1차 유통재편기 동안 유통기구에 대한 본격적인 경쟁정책은 특히 1970년대 후반 독과점 메이커에 의한 계열화를 겨냥해 나타나기 시작했다. 1980년 “유통계열화에관한독점금지법상취급”(보고서), ‘불공정거래일반지정’ 개정(1982)에 이어 ‘유통·거래관행에관한독점금지법상지침(1991)’으로 불공정거래 규제의 기본형태가 완성되어 오늘에 이르고 있다.

특히 ‘유통·거래관행가이드라인(1991)’은

1980년대 후반부터 일본 거래관행의 폐쇄성 및 불투명성과 관련해 미국으로부터 경쟁정책에 대한 엄밀한 주문과 함께 유통계열화를 억제하려는 취지에서 등장했다. 동 가이드라인은 국제적 기준에 맞추어 독점금지법 운용 강화를 통한 시장메커니즘의 기능 보완을 목적으로 적용대상을 3개 분야(생산재거래, 소비재거래, 수입총대리점 계약)로 나누고, 이 중 소비재거래의 유통계열화에 의한 불공정거래행위를 가장 중요하게 취급하였다.

3.2 대형유통업체에 의한 우월적 지위 남용

대량구매 능력을 배경으로 대규모 소매기업이 납입업자(메이커나 도매업자)에게 보다 유리한 거래조건을 요구하는 행위는 메이커에 의한 유통계열화에 대한 길항력(countervailing power)으로 작용할 수 있다. 그러나 소매기업이 자신의 우월적 지위를 이용하여 부당한 요구를 하면 이는 독점금지법상 위법에 해당한다. 소매업자의 우월적 지위란 납입업자가 해당 소매업자의 요청을 거부하면 거래를 계속하기 곤란해지고 이로 인해 경영상 큰 장애를 가져오는 것이 두려워 그 요청을 받아들이지 않을 수 없는 정도의 지위를 말한다. ‘유통·거래관행가이드라인’에 따르면, 대규모 소매업자의 우월적 지위 남용에 의한 행위유형으로 강제판매와 반품, 점원파견 요청, 협찬금 부담 요청, 다빈도소량배송 요청 등이 있다.

대규모소매업자의 납입업자에 대한 우월적 지위 남용은 1960년대 후반 양판점이 백화점을 능가할만한 구매력을 보유하게 되면

서 나타나기 시작했다. 독과점메이커도 대량판매능력을 가진 이들을 무시하기 어려워졌던 바 다이에와 마츠시타(1965), 다이에와 시세이도(1974) 사이의 갈등이 그러하며, 나아가 식품, 일용잡화, 화장품, 의약품분야에서 대규모소매기업이 메이커와 채널캡틴 지위를 두고 경쟁하는 사례들이 빈번해지기 시작했다.

대규모소매기업의 구매력(buying power) 문제가 경쟁정책에서 본격적으로 고려대상이 된 것은 1980년대 말 다빈도소량배송의 요구가 증가하고 ‘유통·거래관행가이드라인(1991)’이 공표된 이후이다. 제2차 유통채편기에 상품별, 지역별 특약점이 다품목 전국 일률적인 특약점으로 재편되고, 대규모소매체인 채널과위가 강해지면서 오픈가격제의 확대, ‘재판매가격지정 취소(1997)’ 등의 조치가 취해졌다.

이러한 현상은 대규모 소매체의 우월적 지위가 확보되었음을 보여주지만, 이것만으로 대규모소매체인이 곧바로 불공정거래행위를 자행했다고 판단해서는 안 된다. 그러나 ‘백화점업고시’가 ‘대규모소매업고시’로 대체된 사실(2005), 납입업자로부터 부당한 요청을 받은 사실에 대한 서면조사의 내

용으로부터 대규모소매업자에 의한 불공정거래행위를 확인할 수 있다.

백화점업고시가 백화점과 양관점을 대상으로 했던 것과는 달리, 대규모소매점업고시는 홈쇼핑, 전문 가전업체, 편의점 가맹본부, 통신판매업 등으로 그 대상을 확대하였으며, 우월적 지위에 의한 불공정거래행위의 기준으로 ①대규모 소매체인이 납입업자에 대하여 우월적 지위에 있음을 객관적으로 보일 것, ②그 지위를 부당하게 이용한 것이 명백할 것, ③문제의 행위에 합리적인 이유 여부를 증명할 것 등을 제시하였다.

<표 III-2>와 <표 III-3>은 대규모소매업자와 거래하는 납입업자로부터 받은 서면조사 결과이다. 전자는 납입업자가 부당한 행위나 요청을 받은 바 있다고 회답한 대규모소매업자의 행위별 상황, <표 III-3>은 대규모소매업자의 업태별 상황을 보여주고 있다.

본 고시의 등장으로 대규모소매점의 우월적 지위남용에 의한 불공정거래행위가 상당히 진정되기 시작한 것으로 판단된다. <표 III-2>에서 위반행위를 볼 때, 백화점업고시가 대규모소매점업고시로 대체된 직후인 2006년 부당한 4개 행위(반품, 종업원

<표 III-2> 부당한 행위나 요청을 받은 적 있다고 회답한 행위의 유형별 상황

(%)

구 분	부당 반품	부당한 가격인하 요청	부당한 종업원 과건요청	부당한 구입 요청	부당한 이익 요청	부당한 수령 거부	특매 상품 강요	부당한 위탁 판매	요구 거부시 불이익	평균
2005. 2	45.7	-	34.8	-	40.3	5.1	-	-	-	-
2006.12	14.4	11.7	11.8	9.9	14.7	4.4	2.0	1.0	4.4	8.3
2010. 5	8.1	6.7	6.7	4.3	6.3	2.3	1.1	0.6	4.3	4.5

자료: 公正取引委員會, “大規模小賣業者と納入業者との去來に關する實態調査報告書”, 各 年度

〈표 III-3〉 부당한 행위나 요청을 받은 적 있다고 회답한 행위의 업태별 상황

(%)

구분	홈센터	드럭 스토어	식품 슈퍼	할인점	전문 양판점	종합 슈퍼	기타 대형점	편의점	백화점	통신 판매점	평균
2006	14.3	12.8	12.4	10.6	9.7	9.0	6.5	4.8	4.3	3.4	8.3
2010	7.6	7.1	6.6	6.1	5.1	4.3	3.2	3.1	2.8	2.5	4.5

자료: <표 III-2>와 동일

파견 요청, 이익 요청, 수령 거부)가 1/3정도로 감소하고, 2010년 조사는 모든 불공정 거래행위가 2006년에 비해 1/2정도로 감소했으며, 행위별 격차도 축소되어 불공정한 거래가 특정 부문에 집중적으로 나타나지 않게 되었음을 알 수 있다.

이와 비슷한 추세가 <표 III-3>의 대규모 소매 업태별 상황에서도 확인된다. 부당한 요구가 홈센터, 트럭스토어, 식품슈퍼, 할인점, 양판점 등의 순인 것은 변함이 없으나, 과거에 비해 이제 부당한 행위나 요청이 특정 업태에 집중되는 경향이 줄어들었다.

IV. 한국의 유통경쟁정책과 불공정거래 행위

1. 유통시스템의 변화

한국경제의 발전모델은 선진자본국의 그것과 다르며, 이러한 차이가 유통시스템의 변화에 반영되는 것은 당연하다. 또한 1990

년대 초부터 새로운 개념의 유통업태가 폭발적으로 출현한 사실도 유통시스템 변화에 큰 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 이러한 관점에서 산업화 이후 오늘날까지 유통시스템의 변화과정을 검토해 본 것이 <표 IV-1>이다.

산업화 이전의 유통시스템이 전근대성(前近代性)을 띠고 있는 점은 어느 국가나 마찬가지이다. 자금자족을 기본으로 하는 소상공생산사회에서 상업은 도소매업이 분리되지 않은 채 교통과 정보 등의 비대칭을 이용해 양도차익을 추구할 따름이다. 그러나 산업화가 진행하면서 유통부문도 근대화가 진행되는데, 여기서 유통근대화란 도·소매업의 분리, 경쟁에 의한 평균이윤 획득, 도매상의 유통경로 장악 등을 의미한다.

한국의 경우, 산업화가 진행되고도 상당한 기간 동안 유통부문은 전근대적 성격을 탈피하지 못했다.¹⁷⁾ 그 이유는 한국경제가 초기(早期) 독점화되었다는 데서 찾을 수 있다. 1960년대 중반 이후 정부주도의 수출공업화, 1970년대 초 중화학공업화에 따라 독과점 시장구조가 형성되기까지 20여 년이 채 걸리지 않았을 만큼 경제의 독과점화가 매우 빠르게 진행했다. 그리하여 상업부문

17) 한국산업개발연구소 조사(1979)에 따르면, 일반도매업 중 도소매를 겸하는 점포는 76.8%, 대리점 중 도소매겸하는 점포는 52%를 차지한다. 文東周外(1988), p.57

이 대량생산체제에 대응할 수 있는 판매능력을 채 갖추기 전에 독과점 메이커가 유통경로를 계열화하고,¹⁸⁾ 또 재판매가격을 관철함으로써¹⁹⁾ 소위 제조업 지배형 유통구조를 구축해 버린 것이다. 이 점 선진자본 국가의 경우와 크게 비교된다.

한편 1990년대 초반을 기점으로 신 유통업체가 대거 등장하기 시작했다. 여기서 신 유통업체란 편의점, 양관점, 하이퍼마켓, 할

인점, 쇼핑센터, 멤버십 홀세일 클럽, 카테고리킬러 등을 말한다. 이들 업체의 출현에는 다음과 같이 중요한 특징이 있는 바, 정보화 및 물류합리화와 함께 추진된 점, 체인점의 형태를 띠고 점포수가 빠르게 확대된 점, 재벌그룹이 다수 진출한 점 등을 들 수 있다.²⁰⁾

이러한 사실은 한국의 유통시스템이 새로운 단계로 접어들기 시작했음을 보여준

〈표 IV-1〉 유통시스템의 변천과 유통경쟁정책: 한국의 경우

구 분	유통시스템의 주요 내용	유통경쟁과 관련된 사건 및 조치
전근대적 유통시스템기 (- 1970년대 전반)	- 도소매업 미분리	- 1963 삼분사건(三粉事件), 공정거래법 제정논의((1966, 1969, 1971) - 1975 물가안정 및 공정거래에 관한 법률
제조업주도형 유통시스템 형성기 (1970년대 중반 - 80년대)	- 유통계열화 도입 - 도소매업 분리	- 1980 공정거래법, 소비자보호법 - 1981 공정거래위원회설치, 불공정거래 지정고시 - 1982 경품고시 - 1984 공정거래법에서 하도급법 분리 - 1985 대규모소매점업고시 - 1986 경제력 집중억제 시책
제1차 유통재편기 (1990년대 - 2000년대 초반)	- 유통계열화 성행 - 신 유통시스템 도입 - 신·구 유통시스템 공존	- 1990 공정거래위원회 분리 - 1992 방문판매법, 할부거래법 - 1996 재벌 부당내부거래 규제조항 - 1999 표시·광고법, 하도급거래 지침 - 2000 시장지배적 지위남용 심사기준 - 2002 가맹사업법, 전자상거래소비자보호법 - 2004 불공정거래행위 심사지침
제2차 유통재편기 (2000년대 중반 -)	- 유통계열화 쇠퇴 - 신 유통시스템으로 전환	- 2006 재판매유지행위 심사지침, 소비자기본법, 대·중소기업간 상생협력촉진법 - 2009 유통분야 공정거래협약절차 평가기준 - 2010 권장소비자가격 금지품목 대폭 확대

18) 앞의 조사(1979)는 도매유형별 공산품 취급비중이 일반도매점 40.9%, 대리점 52.3%, 대형소매업체본부 5.7%이고, 일반도매점의 비중은 하락, 대리점(특약점과 유사)과 대형소매업체본부의 비중은 상승 추세라고 지적하고 있다. 앞의 책(1988), p.55

19) 일반도매점과 대리점 모두 제조업체가 제시한 가격에 따라 상품가격을 결정하는 비중이 높았다. 앞의 책(1988), p.61

20) 유기준(1996)

다. 1990년대 이후 유통부문에서의 정보기술 도입, 물류합리화 추구, 체인화 추세 등은 일본의 유통혁명과 유사한 효과, 아니 오히려 보다 급격한 변화를 가져왔다고 할 수 있다. 이 시기의 도소매업 동향을 포함한 종합적인 연구가 부재한 실정이라는 하나, ‘유통산업경쟁력강화5개년계획(1966~00)’에 유통산업을 제조업의 ‘보조적’ 산업이 아니라 ‘독자적’ 산업으로 육성하려는 취지가 드러나 있는데, 이는 제조업 지배형 유통구조로부터 탈피 움직임이 반영되었음을 보여준다.

또 1990년대 말 ‘오픈가격제’의 도입에 관한 논의가 공공연하게 등장하고, 2000년 이후 소매업체수가 감소로 전환하게 된 상황은 대규모소매체인 주도의 유통구조 재편이 진전되고 있음을 반영하는 것이다. 이를 권장소비자가격 금지품목수가 대폭 확대된²¹⁾ 사실(2010.7)과 관련지어 볼 때, 제조업에 의한 유통계열화를 대표하는 재판매가격유지가 무력해졌음을, 달리 말하면 대규모소매체인에 의한 유통지배가 강화되었음을 보여주는 것이라 하겠다.

2. 공정거래법의 운용과 공정거래제도

2.1 공정거래법의 운용

공정거래법(1980)은 독과점시장구조의 형성과 그에 따른 시장왜곡 현상을 시정하는데 목적을 둔 것으로 독과점 현상에 대응한 미국의 셔먼법이나 일본의 독점금지법과 그 틀을 같이한다. 과거 ‘물가안정’의 차원에서 취하여졌던 공정거래 관련 조치가 동법의 등장으로 ‘경쟁’의 차원에서 경제정책에 반영될 수 있게 되었다.

공정거래법의 기본 취지는 독점을 규제하고 공정거래를 유지하는 데 있다. 부연하면, 독과점을 규제해 가능한 한 경쟁이 자유로운 시장구조를 형성하게 하고(구조규제), 거래행위를 개선해 공정한 거래질서를 유지하고자 하는 것이다(행태규제). 이를 구체적으로 확인해 보면 <표 IV-2>와 같다.

공정거래위원회는 공정거래법 위반유형을 시장지배적 지위남용, 기업결합, 경제력 집중, 부당한 공동행위, 사업자단체 금지, 불공정거래행위(재판매가격유지 및 국제계

<표 IV-2> 공정거래법의 주요 내용

시장구조의 개선	거래행위의 개선
①경제규제완화 및 경쟁제한제도 개선(\$63) ②독과점 시장구조의 개선(\$3) ③지주회사의 행위 제한(\$8-8의3) ④경쟁제한적 기업결합의 제한(\$7, \$12) ⑤경제력 집중의 억제(\$9-18)	①시장지배적 지위의 남용 금지(\$3의2, \$4-6) ②부당한 공동행위의 금지(\$19-22의2) ③사업자 단체의 금지(\$26-28) ④불공정거래행위의 금지(\$23-24의2) ⑤재판매가격유지행위의 제한(\$29-31의2) ⑥부당한 국제계약의 체결 제한(\$32-34의2)

21) 권소가표시 금지 품목수가 32종에 지나지 않았으나 2010년 7월 279종으로 크게 확대되었다.

약 포함) 등으로 구분한다.²²⁾ 불공정거래행위에 대한 ‘고시’에는 모든 업종에 적용되는 ‘일반규정’과 특정업계(대규모소매업, 신문업, 경품)만 적용되는 ‘특수규정’이 있다. 구조-행위-성과의 틀에서 볼 때, 위의 유형 가운데 기업결합과 경제력집중은 시장구조와 관련이 있으며, 나머지 유형은 모두 거래행위와 관련이 있다.

1980년대 중반부터 재벌에 의한 과도한 경제력 집중이 국가적 문제로 인식되어 이에 관한 규제를 공정거래법에 포함시켰다(1987). 이때부터 재벌에 대한 규제는 기업 자체에 대한 규제방식으로 운용되었다. 행위의 결과를 대상으로 판단하기보다 기업

자체를 대상으로 감시하기 때문에 위법가능성에 대한 사전적 대처일 뿐 아니라 규제의 정도도 매우 강력하였다. 이 점은 독점 가능성 있는 시장이나 상품을 집중 관리하는 미국과 일본의 방식과는 차이가 있다.²³⁾

공정거래법의 적용은 시일이 흐를수록 점점 더 엄밀해졌다. 이 사실은 위반유형별 사건처리 실적으로부터 확인할 수 있다(표 IV-3). 1981~2009년 사이 위반처리 실적은 위반유형 모두가 거의 일관되게 증가해 왔다. 어느 시기에나 불공정거래행위에 대한 것이 가장 높은 비중을 차지해 전체 기간 중 불공정거래행위에 대한 것이 압도적이었고(71.8%), 그 중 1990년대의 것이 가장 빠

〈표 IV-3〉 공정거래법 위반유형별 사건처리 실적(1981~2009)

(건)

구 분	시장지배적 지위 남용	기업결합 ¹⁾	경제력 집중	부당한 공동행위	사업자단체 금지	불공정 거래 ²⁾	계
1981-1985	3	3	0	15	25	138	184
1986-1990	4	10	27	36	76	643	796
1991-1995	13	101	52	111	270	2,183	2,730
1996-2000	33	210	129	382	556	3,393	4,703
2001-2005	24	201	395	390	576	2,577	4,163
2006-2009	110	173	227	460	479	4,021	5,470
합 계 (%)	187 (1.0)	698 (3.9)	830 (4.6)	1,394 (7.7)	1,982 (11.0)	12,955 (71.8)	18,046 (100.0)

주1) 기업결합 신고위반 건수 포함

2) 국제계약 및 재판매가격유지, 1988년까지의 부당표시광고 건수 포함

자료: 공정거래위원회

22) 시장지배적 지위(1개 사업자의 시장점유율이 50%이상, 2-3개 사업자의 그것이 75%이상일 경우) 남용행위와 불공정거래행위는 상당 부분이 중복된다. 원칙적으로 시장지배적 사업자가 시장지배력을 남용하여 경쟁사업자에게 영향을 미치는 경우에는 시장지배적 지위 남용행위 규정이 적용되며, 시장지배적 사업자의 행위인 경우에도 독점력의 남용이나 독점화 기도로까지 보기 어려운 경우는 불공정거래행위 규정이 적용된다.

23) 임채운(2008), p.22-23

른 증가추세를 보였음이 확인된다. 따라서 불공정거래행위에 대한 상세한 내용을 확인하고, 특히 1990년대 이후의 것에 좀 더 주의를 기울일 필요가 있다.

2.2 공정거래제도

한국의 공정거래제도는 다음 세 가지 관점에서 살펴 볼 수 있다.²⁴⁾ 첫째, 사전적 포괄규제와 사후적 행태규제가 병존하고 있다. 규제내용을 보면, 시장구조 개선을 위한 구조규제(사전적 포괄규제구조에 초점)와 거래행태 개선 및 폐해시정을 위한 행태규제(사후적 행태·폐해규제의 입안)로 구분된다. 전자에는 대규모 기업집단 규제, 기업결합 규제, 시장 지배적 행위의 남용 금지 등이 있고, 후자에는 카르텔규제, 부당한 국제계약의 체결제한, 불공정 하도급거래 등이 있다.

둘째, 사후적 행태 폐해규제방식보다 사전적 포괄규제구조의 성격이 강하다는 특징을 가지고 있다. 이러한 성격으로 인해 사전적 규제비용이 과도하다는 점을 두고 규제자와 피규제자 사이에 적잖은 논란이 일기도 한다.

셋째, 공정거래위원회의 조사기능과 심결기능이 통합되어 있다. 규제집행기관이 위원회와 사무처로 구성되어 있는데, 전자는 의사결정기구로서 공정거래와 관련된 사건을 심의 결정하며, 후자는 실무기구로서 입안, 사건조사, 위원회 상정, 위원회의 결정을 수행한다. 주의할 점은, 조사권과 심판권이 모두 위원회에 귀속되어 있어 사법적 공정성이 확보되기 곤란하다는 점, 그리고 공

정거래위원회가 정부의 정책방향으로부터 중립성이나 독립성이 취약하다는 데 있다.

우리나라의 공정거래위원회는 시장제도, 시정요구, 불복시 고발에 그치지 않고 제재를 가할 수 있다. 조사기능과 심결기능이 분리돼 있고 심판관제도를 도입한 일본과 달리, 한국의 경우에는 심판관제도 없이 공정위가 두 기능을 통합 수행하고 있다. 한국의 공정위가 공정성 및 중립성이 취약한 소이다.

3. 불공정거래 행위와 관련 조치

3.1 독과점 제조업체에 의한 불공정거래

1980년경 한국경제는 이미 독과점 시장구조로 재편되어 있었다. 공정거래법 외에 소비자보호법(1980), 불공정거래 지정고시(1981), 공정거래법으로부터 하도급법의 분리(1984)는 이러한 상황을 반영한다. 1980년대에는 '3저현상' 등에 힘입어 대내적으로 대량생산-대량소비의 틀이 갖추어지고, 대외적으로 경상수지가 개선되는 등 경제가 안정적으로 성장하였다. 이 과정에서 대규모 제조업체와 중소기업, 독과점 메이커-도소매상업 및 소비자 사이 불공정거래가 속출하게 되었다.

초기의 조치들은 독과점의 폐해를 가져온 메이커의 시장지배적 지위를 대상으로 한 것이었다. 그런데 이 시기 메이커에 의한 유통계열화는 불공정행위의 온상이라기보다 대량생산에 대응하지 못하는 전근대적 유통구조를 대체할 수 있는 활동으로 간주

24) 임채운(2008), p.26-29

〈표 IV-4〉 불공정거래행위 유형별 사건처리 실적(1981~2009)

(건)

구 분	거래 거절	차별적 취급	경쟁 사업자 배제	부당한 고객 유인	거래 강제	거래상 지위 남용	구속 조건부 거래	사업 활동 방해	부당 지원	재판매 가격 유지	기타 ¹⁾	계
1981-85	4	0	2	17	3	3	6	0	0	18	85	138
1986-90	13	4	4	75	3	120	37	0	0	31	356	643
1991-95	116	98	14	422	78	360	80	3	7	41	964	2,183
1996-00	475	124	90	429	137	918	67	108	134	50	861	3,393
2001-05	327	48	42	935	89	513	48	94	173	79	229	2,577
2006-09	284	32	12	2,266	139	767	57	122	41	35	266	4,021
합 계 (%)	1,219 (9.4)	306 (2.4)	164 (1.3)	4,144 (32.0)	449 (3.5)	2,681 (20.7)	295 (2.3)	327 (2.5)	355 (2.7)	254 (2.0)	2,761 (21.3)	12,955 (100.0)

주1) 1988년까지의 부당표시광고 건수 포함
자료: 공정거래위원회

될 정도여서 이들 행위에 대한 조치가 엄밀했다고 보기는 어렵다. 이 과정에서 메이커와 기존 도매업자와의 관계가 어떻게 재편되었는가에 관한 사례연구는 찾아보기 어려우나, 메이커에 의한 유통계열화로 인해 제조업 지배형의 유통구조로 빠르게 재편되었다는 점은 분명하다.

독과점메이커에 의한 유통계열화 행위는 2000년대 중반까지 크게 성행하고 있는 것으로 보인다. 2000년을 전후한 시점부터 각종 심사지침이 제시되기 시작한 것(표 IV-1 참고)은 불공정거래행위에 대한 규제가 엄격해졌음을 보여주는데, 이는 그만큼 유통계열화가 성행했음을 반영하는 것이다. 이들 행위에 대한 제재조치를 들여보면, 특히 ‘불공정거래행위 심사지침(2004)’이 중요한데, 여기에는 공정거래법 상 ‘불공정거래행위의 유형 및 기준’이 구체적으로 규정되어 있을 뿐 아니라 해당사례들이 상세히 예시되어 있다.

〈표 IV-4〉는 위반유형별 불공정거래행위 사건처리 실적(1981~2009)을 보여준다. 부당한 고객유인(32.0%)과 거래상 지위남용(20.7%)이 과반을 초과하고, 거래거절(9.4%), 거래강제(3.5%) 등이 그 뒤를 잇고 있다. 재판가유지행위에 대한 처리비중은 높지 않지만(2.0%) 최근 이 행위에 대한 처리실적은 감소하고 있다. 이는 ‘재판매가격유지행위심사지침’(2006)으로 규제가 엄밀해지고 또 오픈가격제가 확대하는 환경 하에서 이 행위 자체가 무력해졌음을 보여주는 현상이라고 판단된다.

3.2 대형유통업체에 의한 불공정거래

대규모소매업자의 우월적 지위 남용에 대한 법적 규제의 필요성이 제기된 것은 1980년대 중반부터이다(대규모소매점업고시(1985)). 그런데 당시 대규모소매점은 백화점과 슈퍼마켓에 불과해 이들에 의한 불공정거래행위는 그렇게 심각한 수준은 아니었

던 것으로 보인다. 또 비슷한 시기에 ‘하도급법(1984)’이 공정거래법에서 분리 제정되지만 이 또한 주로 제조업체-납품업자 간의 관계를 염두에 둔 것으로서 대규모소매업자와 납품업자 간의 관계를 대상으로 한 것은 아니었다.²⁵⁾

그러므로 이보다 늦은 시기, 즉 1990년대 이후 다양한 업태의 대규모 유통업체의 출점이 크게 증가하고, 또 유통시장 개방(1996)에 대비하여 기업형 유통업체에 대한 지원강화로 대규모소매업체의 채널파워가 크게 확대하면서 납입업자와의 관계에 불공정거래행위가 급증했다고 판단된다. 왜냐하면 동종업태 및 이종업태와의 경쟁과 통합이 진전함으로써 대규모소매업체의 우월적 지위남용에 의한 불공정거래가 구조적으로 발생할 조건이 형성되기 때문이다. 이에 대

한 법적 조치로서는 ‘대규모소매업고시’가 빈번하게 개정된 것, ‘하도급거래 지침(1999)’, ‘가맹사업법(2002)’, ‘대·중소기업간 상생협력촉진법(2006)’, ‘유통분야 공정거래협약절차 평가기준(2009)’ 등이 등장한 점을 들 수 있다.(표 IV-1 참고)

현행 대규모소매업고시에 규정된 불공정거래행위의 유형으로는 ①계약체결시 서면계약 미체결, ②계약체결후 부당한 수령거부와 계약변경, ③납품후 부당반품, ④판매(관측)단계에서 부당한 강요, 관측비용 강요, 사업활동 방해, ⑤대금지급단계에서 부당감액과 지급지연 등 9가지가 있다. <표 IV-5>로부터 위반행위 유형별 처리실적을 보면, 2000-09년 사이 서면계약 및 부당 계약변경(31.9%)과 부당강요(28.8%)가 60%를 초과할 정도로 압도적이고, 부당 지급지연

<표 IV-5> 위반행위 유형별 사건처리 실적

단위: 건수(%)

위반 유형	2000-2007	2008	2009	2000-2009
부당반품	15(11.3)	3	8	26(11.9)
부당감액	13(9.8)	2	1	16(7.3)
부당한 지급지연	17(12.8)	7	2	26(11.9)
부당한 강요행위	3(2.3)	3	3	9(4.1)
부당한 수령거부	1(0.8)	0	0	1(0.5)
관측비용 등의 부당강요	39(29.3)	11	13	63(28.8)
광고비 등의 부당한 전가	4(3.0)	0	0	4(1.8)
사업활동 방해	1(0.8)	3	0	4(1.8)
서면계약체결의무 및 부당한 계약변경	40(30.1)	14	16	70(31.9)
총 계	133(100.0)	43	43	219(100.0)

자료: 공정거래위원회, 『공정거래백서』

25) 대형유통업체를 하도급거래의 관점에서 접근한 최초의 사례는 2003년 3월 대형유통업체(13개)의 하도급 거래 조사이다. 또 2009년 공정위는 하도급 공정거래협약을 추진하기로 했는데, 이것은 대기업과 협력사가 공정거래와 상호협력을 약속하고 그 이행 상황을 1년 주기로 점검, 평가하는 제도이다.

(11.9%), 부당반품(11.9%) 등이 그 뒤를 잇고 있다.

현행 조치가 실제 현황을 반영하지 못하는 경우를 고려해 이를 시정하고자 하는 노력도 근래 활발해지고 있다. 유통업계의 상황 변화를 반영할 수 있도록 대규모소매업자의 포괄범위를 확대한 바 있다.²⁶⁾

또한 법적 규제의 엄밀한 추구와 관련하여 이들에 의한 불공정거래행위에 대한 실제조사도 이루어지기 시작했다. 공정위의 서면조사에 따르면,²⁷⁾ 대규모소매 업체별 불공정거래행위를 유형별로 파악이 가능하다. 대규모 소매업체가 납입업체에게 강요한 불공정거래는 업체별로 다소의 차이는 있으나, 2008년 조사에서 평균적으로 판촉관련 부당강요, 부당반품이 압도적이었으며, 2009년 조사에서는 부당반품, 경품제공·저가상품강요가 많았으며 전 년도에 비해 불공정거래행위가 반감한 것으로 드러나고 있다.

V. 맺음말

이 글은 유통시스템의 변화와 정책적 대응이라는 관점에서 유통경쟁정책을 검토한 것으로 한국과 일본의 불공정거래행위에 대한 조치를 정리한 것이다. 먼저 양국의 차이에 주목하면서 앞서의 논의를 요약해 보면 아래와 같다.

대규모소매체인의 등장 전후(일본 1960년경, 한국 1990년경)에 양국은 대량생산-대

량판매체제 아래 독과점메이커에 의한 제조업주도형 유통시스템이 진행되고 있었다. 일본의 유통 도매업자는 일찍부터 유통과정에서 폭넓은 영향을 행사해 온 바 있으며, 이후 독과점메이커에 의한 유통계열화에도 일정한 역할을 수행하였다. 이에 비해, 한국은 산업화 진행 후에도 도소매업의 분리도 철저하지 못한 채 도매업자가 유통과정에서 제 기능을 충분히 수행하지 못하고 1970년대 중반이후 폭넓게 독과점화한 메이커의 유통계열화에 거의 일방적으로 편입되었다.

대규모소매체인 등장 이후 기존 유통시스템이 신 유통시스템으로 전환하는 과정은 1차 재편기(양자 공존의 시기)와 2차 재편기(후자로의 전환기)로 구분할 수 있는데, 이러한 패턴은 양국에 모두 적용될 수 있다. 일본의 경우 대규모점포 출점규제와 중소상업 진흥지원에 의해 양 유통시스템의 공존기간이 길었는데, 한국은 이러한 조치들이 없었을 뿐 아니라 대규모소매체인의 등장 시기에 유통과정의 정보기술 유입이 병행함으로써 이 기간이 크게 단축될 수 있었다. 1차 재편기 동안에는 메이커의 채널과위가 강력하여 계열 내 경쟁억제, 그리고 우월적 지위를 이용한 불공정거래행위의 발생 우려 때문에 유통경쟁정책이 주로 메이커에 의한 유통계열화(하도급 포함)에 집중되었다.

새로운 유통시스템은 대규모소매체인의 주도로 형성되었는데, 업체형 유통경로를 특징으로 하여 체인본부를 도매로, 그 산하의 점포를 소매로 위치지우고, 체인본부에서 정보를 종합하여 지역수요에 대응하는 체제가

26) '대규모소매업고시'를 개정하면서 대규모소매업자에 TV홈쇼핑업자(2005), 인터넷쇼핑몰업자(2008), 가맹사업자(2008)를 포함하고, 매장면적 외에 매출액을 기준에 추가하였다.

27) 공정거래위원회 정책홍보담당관실(2008), (2009)

다. 2차 재편기에는 대규모소매체인의 본부가 (특약)도매점의 역할을 잠식·대신함으로써 독과점메이커에 의한 유통계열화가 상대적으로 퇴조하게 되고, 이에 따라 유통경쟁정책의 주된 관심은 대규모소매체인의 우월적 지위남용에 의한 불공정거래행위 규제로 초점이 이동하게 된다. 도매업의 역할을 제외하면 한국도 일본의 경우와 흡사하다.

이제까지의 논의를 토대로 정책적 시사점을 정리해 보면 다음과 같다. 먼저 대규모소매점의 개념 기준에 관한 것이다. 유통부에서 규모의 경제를 실현하는 방법은 대규모 단일점포 외에 다수 점포의 체인화가 있다. 이 중 특히 후자에 의한 우월적 지위는 독과점메이커나 대규모 단독점포를 능가할 뿐 아니라 더욱 강력해지고 있다. 따라서 대규모소매점의 기준에 관한 엄밀한 검토와 함께 대규모소매체인에 대한 감시가 강화되어야 한다.

이와 관련해 볼 때, 과거 시설점포에 한정되었던 대상을 최근 가맹사업자와 무점포업자(TV홈쇼핑 및 인터넷쇼핑업자)로 확대하고, 매장면적 외에 매출액을 포함한 것은 적절한 조치라고 판단된다. 그러나 면적과 매출액 수준이 적절한가 하는 문제는 여전히 남아 있다. 대규모점포의 현행 기준은 면적 3,000㎡이상, 매출액 1,000억 원으로 되어 있는데, 일본의 기준(면적 1,500㎡(대도시 3,000㎡), 매출액 100억 엔)을 적용한 것으로 보인다. 한국의 경우 대도시 여하를 구분하지도 않고 면적 3,000㎡를 일률적으로 적용하고 있는데 보다 실질적이고 구체적인 기준을 마련할 필요가 있다.

둘째, 유통경쟁정책이 효과적이기 위해서는 체인경영의 특성, 우월적 지위의 원천

등을 파악하여 대규모점포의 기준이 올바르게 수립되어야 한다. 앞서 보았듯이, 한국에서는 일본의 경우와 같은 조정정책이 시행된 바 없다. 유통근대화 내지 유통시장 개방에 대한 대응 차원에서 진흥정책에 치중한 결과, 중소기업이 정체를 면치 못한 반면 대규모소매체인은 점포수가 빠르게 증가하고 채널파워가 급격히 상승했다.

대규모소매점의 개념 기준은 근래 기업형 슈퍼(SSM)의 출점과 관련해 중요한 시사점을 준다. 기업형 슈퍼는 그 개념이 엄밀히 정의된 바 없으나, ①3,000㎡ 미만의 점포규모, ②가맹점 형태로 진출하려 하고 있어 중소기업과 마찰을 빚고 있다. 우월적 지위는 그 존재 때문이 아니라 그것을 남용할 때 문제가 되는 것은 사실이지만, 우월적 지위를 가져오는 요인에 대한 일정한 제재는 필요하다. 이런 관점에서 대규모점포의 면적기준을 하향조정하고, 현행 등록제(유통산업발전법 §8)를 허가제 혹은 사전심사제로 전환해야 한다.

셋째, 공정거래제도와 그 시행에 관한 사항이다. 경쟁법이 초기에는 주로 독과점 제조업체를 대상으로 했으나 유통시스템의 변화에 따라 대규모유통업체도 대상으로 포함하고, 또 주로 불공정거래행위에 집중적으로 적용되어 온 점은 한국과 일본 모두 동일하다. 그러나 양국의 공정거래제도 운용에는 중요한 차이가 존재한다. 일본의 경우, 조사기능과 심결기능을 분리하고 심판관제도를 두어 이를 보완하고 있다. 이와 달리 한국은 심판관제도 없이 조사기능과 심결기능이 통합되어 있어 정부의 정책으로부터 독립된 사법적 공정성을 확보하기 어려운 단점이 있다. 공정위의 중립성 확보를 위한

방법을 모색할 필요가 있다.

넷째. 그 동안 공정위의 심결은 불공정거래행위를 응징하는 데 적잖은 성과를 거둔 것은 사실이지만, 유통현장 상의 변화를 제대로 반영할 수 있는 심사지침이 충분히 마련되었다고 보기는 어렵다. 이를테면 가맹사업의 특수성이 기존의 법 적용과 다를 수 있는데도 이 점이 심사지침에 반영되지 못한 사례도 있다.²⁸⁾ 또한 대규모는 아니지만 체인영업을 하여 구매력이 큰 소매점(가맹본부, SSM 등)이면서도 규제대상에 포함되지 않거나, 온·오프라인 매장을 동시에 운영하면서도 규제대상에 포함되지 않은 경우, 매출규모가 크지 않은데도 대형매장이라는 이유로 적용대상에 포함된 경우 등을 선별해 어떻게 적용대상에 포함할 것인지 구체적인 방안을 제시할 필요가 있다.

다섯째, 유통경쟁정책의 효과를 제대로 측정할 수 있는 장치를 마련하여 사안에 따라 적절한 조치를 취할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는, 예컨대 공정위의 불공정거래행위 심결결과도 위반위험별로 분류해 공지하는 데 머무르지 않고, 독과점메이커와 대규모소매체인에 의한 것 등 행위주체별로 구분해 통계를 유지할 필요가 있다. 또한 정책이 취해지기 전과 후를 구분하고 동일한 기준에 입각한 현황조사를 정기적으로 실시함으로써 해당 조치가 적절하고 또 효과적이었는지를 판단할 수 있도록 해야 할 것이다.

논문접수일: 2010. 11. 23

게재확정일: 2010. 12. 9

참고문헌

- 공정거래위원회(2005.8), “대형유통업체 관련 공정거래제도”, <교육자료>
- 공정거래위원회(2005.4), “시장거래에서의 대·중소기업간 불공정거래 실태와 개선방안”
- 공정거래위원회(2008.5), “공정거래위원회 심의 절차”
- 공정거래위원회(각 년도), “공정거래백서”
- 김현철·최상철(2006), 사례로 배우는 일본유통, 法文社
- 文東周外(1988), 流通産業 實態分析과 地方流通機能 活性化 方案, 國土開發研究院
- 유기준(1996), “한국의 유통산업과 재벌의 유통 지배”, 『재벌과 언론』, 당대
- 유기준(2001) “한·일 도매유통구조의 비교연구”, 유통정보학회지 4(1)
- 李南基(2002), “競爭政策의 展望과 課題”, 서울대 경제학부 특강자료
- 이정희외(2009), “대형유통업체의 판매수수료 현황 및 정책대응 방안”, 공정거래위원회
- 임원혁(2002), “불공정거래행위에 관한 연구”, 한국개발연구원
- 임채운(2008), “유통산업의 공정거래제도의 적용에 관한 연구”, 대한상공회의소 경제연구총서 제396호
- 최영홍외(2007), “대형유통업체와 납품업체간 거래공정화를 위한 제도 개선방안 연구”, 공정거래위원회
- 公正取引委員會(2005, 2006, 2010), “大規模小賣

28) BBQ치킨의 프랜차이즈 가맹본부(제너시스)가 핵심제품이 아닌 양배추를 외부에서 구입하지 못하게 한 바 있는데, 공정위가 ‘배타적 거래’로 본 데 반해, 대법원은 정당한 행위로 판결했다. 임채운(2008), p.125-127

- 業者と納入業者との取引に関する実態調査報告書”
- 公正取引委員会(2010.1), “流通・去來慣行に関する獨占禁止法上の指針”
- 公正取引委員会(2010.2), “知ってなっとく獨占禁止法”
- 公正取引委員会(2010.6), “大規模小賣業告示のポイント”
- 根本重之(2006), “日本の都賣業の特性と取引制度問題”, 『東京經大學會誌』, 第254号
- 渡辺達朗(1999), 『現代流通政策』, 中央經濟社
- 保田芳昭・加藤義忠(1994), 『現代流通入門』, 有斐閣ブックス
- 石原武政・加藤司編著(2009), 『日本の流通政策』, 中央經濟社
- 松江宏(2001), 『現代流通論』, 同文館
- 矢作敏行(1996), 『現代流通』, 有斐閣アルマ
- 岩澤孝雄(1998), 『去來流通システムと競争政策』, 白桃書房
- 鈴木武外(2000), 『現代流通の潮流と課題』, 創成社
- 鈴木武編(1995), 『現代流通の構造・競争・政策』, 東洋經濟新報社
- 張在華(2001), “日本型取引慣行としての流通系列化”, 『長崎國際大學論叢』, 第1卷
- 田島義博・原田英生(1997), 『ゼミナル流通入門』, 日本經濟新聞社
- 崔相鐵・石井淳藏(2009), 『流通チャネルの再編』, 中央經濟社
- 鷺尾紀吉(1999), 『現代流通の潮流』, 同友館

A comparative study on the distribution transaction policy between Korea and Japan: focused on unfair transaction behavior prohibition

Yoo, Kijoon*

Abstract

The development of an industry including distribution sector is influenced by not only government policy but the related firms' behaviors. Recently the large-scale retailers have had more enormous channel power than any other distributors including monopolistic makers. Now is the time for government to prepare some policies against the unfair transaction behaviors by large-scale retailers.

In this paper I tried to inquire into the distribution competition policy from a political correspondent point of view related with the transition of distribution system. For the purpose of this article I compared the case of Korea with Japan. According to the results so far inquired, there are some commons and differences in the cases of the two. Some suggestions are as follows.

Considering the predominant position the concept of large-scale retailers is to be extended from a single store to numerous chain stores in the political level. Government needs to examine the standard propriety for large-scale retailer; the size of selling area and amount of sales a year. When a large-scale retailer store is to be established, it need to be taken a permit or a pre-inspection. The Fair Trade Commission have to secure the neutrality from Government's strategies. And government should find out the examples of unfair transaction behavior types and prepare some proper guidelines continually. For the last time statistical data by distributors are to be fitted out and the actual investigations for estimating the effects of government policies need to be enforced.

* Associate Professor, Department of Marketing and Distribution, Namseoul University

Key words: distribution competition policy, distribution systemization, large-scale retailer, supreme status, fair transaction system, unfair transaction behavior