

# 소주산업 카르텔 심결에 대한 사례연구<sup>1)</sup>

권남훈 | 건국대학교 경제학과 교수

## 1. 들어가는 말

공정거래위원회는 지난 2010년 2월 3일 전 원회의를 통해 11개 소주 생산 업체들이 가격담합을 하였다고 심결하고, 시정명령과 과징금을 부과하였다. 이 사건이 특히 관심을 끈 것은 소주 업체가 그동안 각종 규제를 받아왔으며, 특히 주세법을 근거로 국제청의 개별 가격지도 대상이 되어 왔다는 점 때문이다. 업계에서는 자율적인 가격결정조차 하지 못하는 상황에서 담합을 통한 가격인상은 불가능하다면서 강력히 반발하였으며, 언론 역시 이중규제, 또는 부처간 엇박자 등으로 표현하는 등 비판적 시각이 많이 제기되었다.

소주 카르텔 심결은 공정거래법 집행 과정에서 우리나라의 경쟁당국이 처하고 있는 곤란함을 잘 드러내 주고 있는 사건으로서 향후 올바

른 정책방향의 수립을 위해서도 자세히 평가해 볼 필요가 있는 사례이다. 이를 위해서는 외형적 법 판단을 넘어서서 실제로 부당한 모의가 있었는 지에 대한 실제적 관점의 적용이 필요하며, 본 글에서는 이러한 관점의 사례 연구를 수행해 보고자 한다.

공정위가 소주 카르텔 심결에서 문제를 삼은 행위는 2007년 5월과 2008년 12월의 두 차례의 가격 인상과, 경품제공 및 병마개 가격인상과 관련한 공동 대응 행위이다. 이 때, 공정위가 담합의 일반적 매개체 역할을 수행한 도구로 판단한 것은 소주 제조사 사장단의 정기적 모임인 '천우회'와 부정기적으로 열린 마케팅 담당 임원들 간의 임원 간담회(워크샵), 소주 업체 실무자들 간의 모임 등이다. 일반적으로, 직접적으로 경쟁을 하고 있는 업체들 간에 이러한 모임을 정기적으로 개최하는 것이 정상적이라고 보

1) 이 글은 「법경제학연구」지 제8권 1호(2011)에 실린 논문 중 일부를 요약한 것이다.

기는 어렵다. 이러한 모임들에서 업계의 현안이라는 명목으로 담합 논의가 이루어지거나, 담합에 대한 암묵적인 교감이 일어나기는 아주 용이할 것이기 때문이다.

하지만, 다른 시각에서 본다면 이러한 모임이 별다른 변화 없이 25년간이나 지속되어 왔다는 사실 자체가 소주 업계가 처한 특수성을 대변하고 있는 것이라고도 볼 수 있다. 소주 업계는 국제세의 규제와 긴밀한 관리 하에 놓여 왔으며, 기업들의 정기적 모임은 이러한 관리체계를 공고히 하는 하나의 수단으로서 작용해 왔다고 보아도 무방할 것이다. 이러한 관점을 수용한다면 통상적인 담합행위를 판단할 때와는 조금 다른 시각에서 이 사건을 평가해볼 여지가 생긴다. 이하에서는 각 사안별로 구체적으로 접근해 보도록 한다.

## 2. 2007년 가격인상 합의의 증거 분석

공정위가 2007년의 가격인상이 담합의 결과라는 점을 제시한 첫 번째 증거는 당시 진로의 소주 출고가격 인상을 전후하여 작성된 소주 업체 임원들의 업무수첩 또는 내부보고 자료 등에서 얻은 내용들이다. 이의 주요 사항들은 <표1>과 같이 정리된다.

공정위는 이상의 내용들이 소주 업체들이 늦어도 2007년 4월부터 상호 의사연락을 통한 지속적인 가격정보 교환 및 가격인상 관련 협의를 행한 증거이며, 그 결과 2007년 5월 11일~22일의 기간에 진로를 필두로 소주 출고가격이 인상되었다고 보고 있다. 특히, 공정위는 위의 정보들이 영업직원들이 도매상 등을 통하여 수집

한 것일 뿐이라는 소주 업체들의 주장을 받아들이지 않고, 업체 대표이사들의 모임으로부터 얻어진 정보를 임원들이 받아 적은 것으로 유추하여 판단하였다.

그런데, 공정위의 이러한 판단은 다른 해석의 여지가 없지 않다. 우선 4월 10일~19일에 걸쳐 작성된 한라산과 무학, 금복주 임원의 업무수첩을 보면 진로의 인상 가능성에 대해서는 의견이 일치하지만, 다른 업체들에 대한 사항은 그렇지 않다는 것을 알 수 있다. 예를 들어 한라산의 경우 대선, 무학 등이 가격을 올리지 않을 것으로 보고 있는 반면, 무학은 대선의 인상 계획을 구체적으로 언급하고 있고, 자신들도 진로의 인상 여부를 보아서 따라가게 될 것으로 언급하고 있다. 반면, 금복주는 대선이 대세에 따를 것으로 보는 반면, 무학은 가격 인상에 반대할 것으로 보고 있다. 만일 공정위의 판단처럼 수첩의 내용이 대표이사들의 모임으로부터 얻은 정보를 그대로 전달한 것에 불과하다면 이러한 차이가 날 이유가 있는지 의문스럽다. 수첩에 나타난 업체들의 구성이 진로를 제외하고는 조금씩 다르다는 점도 동일한 정보로부터 얻은 결론이라고 보기에는 어려운 측면이다.

한편, 공정위는 위의 내용들을 가격에 대한 직접적 혐의의 증거로 간주할 수 있는 주요 근거로서 한라산이나 금복주 업체 임원들의 수첩에서 지역적으로 볼 때 자신들과 경쟁관계에 있지 않은 업체들의 인상계획까지 언급하였다는 사실을 들고 있다. 그런데, 이러한 상황이라면 한라산이나 금복주가 진로 이외의 업체들의 가격 인상에 대하여 관심을 가질 이유가 애초부터 없지 않을 까라는 의문이 제기된다. 만일 진로가 유일한 경

〈표 1〉 공정위가 제시한 2007년 소주업체 가격인상 합의의 증거 내용

작성주체	날짜	내용
한라산	4. 10.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4/25부 진로 40원 인상 예정</li> <li>• 반드사: 진로(4/30 분명히 올리겠다), 선양, 보해 안올린다: 금복주(전략상)</li> <li>안올린다: 대선, 무학 (둘 경쟁 때문에 못 올린다)</li> </ul>
무학	4. 11.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금복주: 진로 인상하더라도 상당기간 인상치 않겠다</li> <li>• 대선: 진로 35원 인상시 40원 인상 예정 언급</li> <li>• 무학: 진로가 하는 것을 봐서 인상, 우리도 올리지 않겠느냐</li> <li>• 4월말 or 5월 중에는 인상 가능성 있음</li> <li>두산의 경우 일부 인상에 동참 가능성 있음</li> </ul>
금복주	4. 19	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 진로: 4월말 예정, 물가인상률 5% 40원</li> <li>충북, 보해: 찬성</li> <li>두산, 대선: 대세에 따른다</li> <li>무학: 반대</li> </ul>
한라산	4. 23	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4월말을 중심으로 주가인상은 기정사실이므로…</li> </ul>
무학	4. 25	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 진로OOO지점장 및 하이트 맥주 OOO지점장 미팅 내용</li> <li>- 가격인상에 대해서는 현재 5월 2일을 기준으로 업무를 추진 중에 있으나, 두산을 비롯한 지방사가 인상계획이 없어 늦어질 것으로 판단하고 있음</li> </ul>
한라산	4. 30	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5/12 정도 인상 예정으로 2006년 3월 5.8%인상 (주정값)</li> <li>• 두산에서 진로 인상시 안따라온다. 30원 차이를 두려고 하는데 국세청에서 10원 차이(조건부 승인)를 두라 하고 있어 문제되고 있음</li> <li>※가격인상 연기되면서 자재수급 등 문제 발생하고 있음</li> </ul>
한라산	5. 7.	* 본청에서 조치가 끝나면 바로 가격표 전송하여 주겠음

자료: 공정위 의결서의 〈표 9〉~〈표15〉의 주요 내용만을 편집하여 옮긴 것임

쟁자이고, 이의 가격인상이 가장 중요한 관심사라면 진로의 가격인상 소식만으로도 이미 충분한 정보라고 볼 수 있을 것이기 때문이다.

공정위가 수집한 내용들을 살펴보면, 전체적으로 이들 업체들 간의 정보교환이 통상적으로 경쟁관계에 있는 업체들 간의 정보수집 활동 수준을 벗어난다는 점은 분명하다. 각 업체들이 다른 업체들의 계획에 대하여 사용한 표현이나, 4월 25일 작성된 무학 임원의 메모 제목에 '진로 및 하이트맥주 지점장'과의 미팅이 언급되어 있는 점도 이를 반증하고 있다. 하지만, 소주

업체에 만연한 이러한 관행이 비록 부적절한 것이라 하더라도 이것이 '노골적인' 가격담합이 이루어졌다는 증거라고 보기에는 한계가 있다. 오히려 관리경쟁 하에서 업체들이 정부에 대응하기 위한 이해관계가 일치하면서 협조적 행동이 관행화된 것이라고 볼 여지가 있다는 것이 저자의 시각이다.

이러한 시각을 뒷받침하는 것은 4월 30일 한라산 임원의 업무수첩에 적힌 내용이다. 이에 따르면 첫째, 5월 12일 정도에 인상이 예측된다고 밝히면서 이를 2006년 3월의 주정 가격 인

상분 5.8%와 연계하고 있다. 원료인 주정 가격 인상에도 불구하고 이를 1년 여 동안 반영하지 못하였던 것을 명분으로 국세청에 가격인상을 로비하고 있음을 시사하고 있는 것이다. 간부회의 내용에서는 두산(현 롯데)이 진로와 '30원 차이를 두려고 하는데 국세청에서 10원 차이(조건부 승인)를 두라 하고 있어 문제되고 있음'이라고 밝히고 있다. 이후 실제로 5월에 이루어진 가격인상 과정에서는 원래 30원이었던 진로 참이슬과 '처음처럼'의 가격 차이는 20원으로 좁혀졌는데, 이는 국세청과 두산(현 롯데) 간의 의견 차이를 조율한 결과로 판단된다.<sup>2)</sup> 이처럼 국세청은 진로 뿐 아니라 타 업체들의 가격에도 적극적으로 개입하고 있으며, 때로는 업체 간 가격차이가 크게 나지 않도록 종용하기도 한다는 것을 알 수 있다.

물론, 비록 소주업체들의 행동을 가격인상에 대한 로비나 관행적인 협조라고 해석한다고 하더라도 담합행위의 혐의가 벗어지는 것은 아니다. 공정위의 「행정지도가 개입된 부당 공동행위 심사지침」의 내용이나 관련 판례를 보면, 설령 정부의 행정지도가 있다고 하더라도 그 내용이 법령에 구체적 근거를 갖고 있지 않다면 위법성이 인정될 수 있으며, 이 때 요구되는 구체

성의 수준 역시 매우 높다.<sup>3)</sup> 특히, 심사지침은 업체들의 합의를 유도하는 형태로 행정지도가 이루어지거나, 행정지도를 기화로 별도의 합의가 이루어진 경우를 모두 불법으로 간주하고 있다.<sup>4)</sup> 따라서 공정위의 법집행 기준에 의하면 위법적인 담합이 이루어졌다는 사실 자체는 변화하지 않는다. 그럼에도 불구하고, 본 논문에서 위와 같은 해석을 한 이유는 소주 업체들의 행위가 실제적 차원에서 볼 때 공정위의 의결서에 주장된 노골적인 담합과는 다소 거리가 있다는 점을 강조하기 위해서이다.

### 3. 2008년 가격인상 합의의 증거 분석

공정위가 제시한 증거들을 바탕으로 판단하면, 2008년에 단행된 가격인상 협의는 2007년과 비교할 때 논의의 형태가 좀 더 적극적이고 공개적임을 알 수 있다. 대부분이 사장단의 친목 모임인 천우회를 통해 명시적으로 논의된 사항들을 담고 있기 때문이다. 그런데, 증거의 내용들을 살펴보면 이 시기에는 업체들이 소주가격의 인상이 필요하다는 점에 좀 더 확실한 공감대를 가지고 있으며, 가격인상 허가를 꺼리는 국세청에 대해 공동 대응하고자 하는 측면이 더 명확

2) 이와 같은 내용은 의결서(각주 68)에서도 확인되고 있다.

3) 예를 들어 서울고법 1992. 1.29. 91구2030판결에서는 “행정지도는 비권력적 사실행위에 불과한 것이어서 그에 따름이 강제되는 것이 아니므로 사업자단체로서는 독자적으로 공정거래법 위반 여부를 판단하여 행동하였어야 할 것이고, 공정거래법의 운영은 행정부 내에 있어서 독립된 지위를 가진 공정거래위원회의 권한으로 되어 있으므로, 가사 원고와 소외회사 간의 위 합의가 상공부의 행정지도에 의한 것이라 하더라도 그것만으로 위법성이 조각된다거나 또는 그 시정을 명함의 금반언의 원칙에 반하여 허용될 수 없다 할 수 없다”라고 하고 있다.

4) 예를 들어 「행정지도가 개입된 부당 공동행위 심사지침」에서는 불법적인 별도합의의 예로 ‘행정지도 전에 사업자들이 가격인상 정도 등을 합의한 후 행정지도에 공동으로 대응한 경우’, ‘사업자들이 개별적으로 행정지도를 받은 후, 별도로 모임을 가지고 행정지도의 수용 여부, 시행 절차나 방법 등을 합의한 경우’ 등을 들고 있다. 이는 본 사건에서의 같은 업계의 로비나 공동대응 자체가 불법임을 명확화한 것이다.

히 드러난 것으로 볼 수 있는 정황이 존재한다.

증거들에 의하면 소주 업체들은 천우회를 통하여 소주 가격인상의 필요성을 지속적으로 논의하고 있으며, 특히 9월 18일의 자료를 보면 구체적인 원가 인상요인들까지 제시하면서 국세청과 가격조정을 협의하고자 하고 있다. 또한, 10월에서 11월의 자료들을 보면 주정 가격의 인상과 연계하여 소주 가격을 인상할 것을 요청 또는 예상하고 있으나 국세청이 소주업체들의 재무상태가 양호하다는 이유로 계속 부정적인 태도를 나타내고 있음을 보여주고 있다. 주정은 독점업체에 의해 판매되고, 그 가격은 원가를 세세히 따져서 국세청과 사실상의 협의를 통해서 결정된다는 점을 감안하면 주정의 가격인상폭은 반드시 필요한 수준에서 최소한으로 제한되고 있을 것임은 쉽게 짐작할 수 있다. 그런데, 국세청이 주정가격을 큰 폭으로 인상하도록 허용하는 시점까지도<sup>5)</sup> 소주의 가격 인상에 대해서는 부정적인 태도를 보인 것은 이 시기에 소주가 정부의 물가안정대책 52개 품목에 포함되면서 그만큼 가격상승에 대한 강한 규제에 직면했기 때문으로 볼 수 있다.

실제로 공정위 의결서의 과징금 계산 내용을 살펴보면, 소주 업체들의 담합으로 인한 부당이득이 크지 않았다고 판단하면서 그 근거로서 “2007년 4월 진로는 국세청에 7.3% 인상안을 제출하였으나 국세청은 소비자물가 상승률(5.9%) 범위 내인 4.9% 인상만을 허용하였고,

2008~2009년의 경우 국세청의 자체적인 인상요인 분석결과에 따르면 소주가격이 12.04% 인상되어야 한다고 보았으나 결과적으로는 5.9% 인상을 허용해 주는 것에 그쳤다”라고 밝히고 있다(의결서 p.55 주 69). 이러한 언급은 국세청이 적극적으로 소주 가격 인상을 억제하려고 노력하였을 뿐 아니라, 2008년의 경우에는 국세청 자체적으로 판단한 인상요인의 절반도 반영해 주지 않았음을 나타낸다.<sup>6)</sup>

이러한 상황을 감안하면 소주 업체들에게 있어 2008년의 가격인상 과정에서 이루어진 일련의 협의는 공동의 행동을 통해 시장지배력을 확보하고, 이를 통해서 가격을 올리는 일반적인 형태의 부당한 공동행위라고 보기는 어렵다. 그보다는 오히려 업계가 공동의 이해관계를 가지는 정부 규제에 대하여 이를 변화시키기 위하여 대응방안을 마련하고 로비하는 과정이라고 해석하는 것이 더 자연스럽다. 또한 국세청의 판단이 적절한 것이었다면, 이러한 공동행위는 부당이득이 목적이 아니라기보다는 규제가 기업의 활동에 상당한 부담을 주는 수준으로 이루어졌기 때문에 이를 타개하기 위한 행동으로 해석될 여지가 있다.

#### 4. 페트병 소주 판매시 경품 제공기준 및 지역행사 지원 관련 협의

공정위는 소주 업체들이 2009년 2월, 3월 및 5월, 임원간담회(워크샵)를 개최하여 소주 유통

5) 주정가격은 2008년 11월에 7.74% 올랐다. 한겨레신문 2008년 12월 26일 기사 참조.

6) 공정거래위원회(2010b)에 의하면 2007년 하반기 이후 국제 곡물가격 상승으로 타피오카, 조주정 등 주정 제조에 사용되는 원재료 가격이 급등하였다. 통상 주정 원재료 중 수입산 곡물의 투입비율은 80%에 달하고, 국산원료의 가격이 수입 타피오카 가격의 7~9배에 달하기 때문에 수입 원료의 가격이 상승할 경우 대체가 어렵고 주정 제조원가에 대부분 반영되게 된다.

〈표 2〉 공정위가 제시한 2008년 소주업체 가격인상 합의의 증거 내용

자료성격	날짜	내용
천우회(204) 자료	3. 31.	• 정부 물가안정대책 52개 필수품에 포함되어 가격인상이 어려울 전망이며 이에 대한 대책 논의
천우회(209) 자료	9.18.	• 원·부자재 인상으로 인한 가격조정 협의시 참고자료, 타당한 주가 인상률을 6~7%로 밝히고 있음
천우회(210)자료	10.10.	• 금복주: 진로, 소주가격 인상 요청 • 두산: 국세청 과장에 주장가격 인상시 한달 내에 소주가격 인상 필요성 요청 • 진로 임원: 소주가격 인상시 다른 업체도 같은 비율로 인상요청
한라산 임원 업무수첩	10. 13.	• 10월 주정인상, 11월 소주가격 인상 예정임(5~7%)
금복주 임원 업무수첩	11. 15.	• 인상건: 국세청 부정적 반응→현 재무 양호→올해 인상 요인 설득, 로비 필요 (진로: 국세청 타진 → 협회 차원 요구)

자료: 공정위 의결서의 〈표 17〉~〈표 21〉의 주요 내용만을 편집하여 옮긴 것임

과정에서 지역행사 지원에 관한 사항, 페트병 소주 판매시 경품 등의 제공 기준 등에 대하여 논의 및 합의를 한 것에 대해서 문제를 삼았다. 앞서도 언급한 바와 같이 서로 경쟁하는 업체들 간에 정기적으로 임원간담회를 개최하고 위와 같은 사항들을 논의하는 것이 정상적인 상황이라고 보기는 어렵다. 비록 소주 업계에서 이러한 관행이 정착되어 있었다고 하더라도 긍정적으로 해석하기는 어려우며, 공정위가 충분히 문제를 삼을 만한 사안이라고 판단된다. 그럼에도 불구하고, 구체적인 합의 내용과 관련하여서는 일부 고려가 필요한 부분이 있다.

먼저, 경품 기준 합의에 관해 살펴보자. 소주

업체들은 페트병 소주를 판매함에 있어서 매출 증대를 위하여 시행하였던 물량 덤 행사(10:1, 7:1, 5:1 등 프로모션)를 과열상태라고 보고, 2009년의 경우에는 10:1만 행하고 같은 해 7월 1일부터는 현금이나 상품권 지원은 할 수 없고 오로지 현금 지원만 할 수 있도록 합의하였으며, 위반 행위가 발견될 경우에 벌금을 물리는 방안까지 논의하였다. 일반적으로 이러한 행위는 공정위가 판단한 바와 같이 명백하게 경쟁 제한적이라고 볼 수 있다. 이에 대해 소주 업체들은 자신들의 논의가 국세청 고시<sup>7)</sup>와 공정거래위원회 고시 7조<sup>8)</sup>의 내용을 준수하기 위한 것이라고 항변하였으나, 공정위는 이를 기각하고,

7) 관련 국세청 고시의 내용은 의결서에 다음과 같이 인용되고 있다.

1. 주류제조업자 및 수입업자는 주류를 거래함에 있어 주류유통 정상화를 위하여 다음 사항을 지켜야 합니다.
  - 바. 주류공급과 관련하여 장려금 또는 수수료 등의 명목으로 금품 및 주류제공 또는 외상매출금을 경감하거나 내구소비재(쇼케이스, 간판 등)를 공급함으로써 무자료거래를 조장하거나 주류거래질서를 문란시키는 행위를 하여서는 아니됩니다.
  - 차. 공정거래위원회의 '경품류제공에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준 지정 고시' 를 위반한 경품을 제공하여 판매하여서는 아니됩니다.
- 8) 「경품류 제공에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준 지정고시」 제7조 제1항 “사업자가 상품 또는 용역의 거래가액의 10%를 초과하여 소비자경품류를 제공하거나 제공할 것을 제의하는 경우에는 부당한 소비자경품류 제공행위에 해당된다. 다만, 경품류가액이 5,000원 이하인 경우에는 그러하지 아니하다.” 이 조항은 2009년 7월의 고시 개정으로 삭제되었다.

상호간 경쟁을 회피하기 위한 합의로서의 거래 조건 결정행위에 해당된다고 판단하였다.

그런데, 공정위의 이러한 결정은 물론 법적인 판단의 문제이기는 하지만 적어도 고시의 내용과는 모순된 측면이 있다. 외형적으로 볼 때 소주 업체들의 행위의 목적은 거래가액의 10분의 1 이상을 경품으로 지급하는 것이 '부당'하다는 공정위의 고시를 준수하기 위한 것이고, 국세청 고시 역시 이러한 내용의 준수를 반복적으로 강조하고 있다. 예를 들어 구체적인 내용은 전혀 언급하지 않는 대신에 소주 업체들이 회합을 통해 단순히 국세청과 공정위의 고시 내용을 준수하자는 '준법결의'만을 하였다고 가정해보자. 그럴 경우에도 실질적으로는 합의의 내용이 별로 달라지는 것이 없지만, 공정위가 이를 부당한 공동행위로 판정할 수 있을 지는 의문이다. 공정위는 의결서에서 업체들의 합의가 고시 준수를 위한 것이 아니라는 구체적인 이유를 제시하고 있지 않으며, 다만 페트병 소주가 다른 병제품에 비해 가격경쟁이 치열하다는 점만을 지적하고 있다. 하지만, 경쟁이 치열하지 않은 시장이라면 '과도한' 경품제공은 애초부터 발생하지도 않을 것이라는 점에서 이는 적절한 이유라고 보기 어렵다.

근본적으로 이러한 문제는 공정위의 경품고시 7조 자체가 가지고 있던 모순적 성격에 기인

한다. 경품제공을 통한 고객유인은 기업이 취할 수 있는 마케팅 전략의 다양한 방법 중 하나인데 이를 불공정거래행위라 하여 일정 수준으로 제약하는 것은 경쟁 촉진적이라 볼 수 없기 때문이다. 공정위도 이와 같은 문제점을 인식하여 2009년 7월의 고시 개정을 통하여 7조를 삭제하였다. 하지만, 당해 사건은 고시 개정 이전에 일어난 일임을 감안할 때 경쟁제한적 법조항을 유지하고 운용한 정부에게 근본적인 책임이 있는데, 이를 업체들에게 묻는 것은 적절하지 않다고 판단된다.<sup>9)</sup>

## 5. 병마개 가격인상 보류 요청 관련 합의

이 사안은 2008년 5월말~6월초 소주 병마개 제조업체인 세왕금속이 소주 업체들에게 병마개(왕관) 가격 인상을 통보하고 나서, 천우회에서 이에 대한 대책을 논의하고 2008년 10월 세왕금속과 거래하는 9개 업체가 연명하여 소주가 가격 인상 시까지 병마개 가격 인상을 보류하여 달라고 요청한 것에 대한 것이다. 공정위는 이에 대해서 공정거래법 제19조 제1항 제9호의 "다른 사업자의 사업활동을 방해하거나 제한함으로써 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위"에 해당된다고 판단하였다.

세왕금속은 병마개를 제조하는 단 2개 업체

9) 「공정위는 '피심인들의 행위는 국세청 및 공정거래위원회 고시를 준수하기 위한 협의라기보다는 상호간 경쟁을 회피하기 위한 합의로서 거래조건 결정행위에 해당된다고 판단된다(의결서 p. 50-51)」라고 밝히고 있다. 하지만, 이는 피심인들의 행위 자체보다 '의도'를 판단한 것으로서 외형상으로 차이가 없는 행위에 대해 법집행 기관이 다른 특별한 증거도 없이 의도를 판단하여 다른 처분을 내리는 것이 적절한 지는 의문이다. 더구나, 근본적으로 경품과열을 막고자 한 해당 고시 자체가 경쟁을 축소시키려는 의도를 내포하고 있는데, 행위자의 의도를 별도로 따지는 실익이 있는 지 반문할 필요가 있다.

중의 하나이고, 나머지 업체는 진로와 거래하고 있으므로 진로를 제외한 9개 업체에 대해서는 사실상 독점적 공급자의 위치를 차지하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 9개 업체가 건의를 했다고 해서 세왕금속이 이를 따라야만 한다는 압력을 받았는지는 의문이다. 아울러, 공정위가 제시한 증거 중 하나인 2008년 7월 11일 천우회 논의사항에는 “왕관 가격의 인상 필요성에 공감하나 절차상 통보가 아닌 사전 협의사항임(의결서 표 29)”이라고 언급되어 있는데, 이는 업계의 상거래 관행상 가격 조건을 상호 협의의 형태로 결정해 왔음을 시사한다. 따라서 소주 업체들의 건의가 세왕금속의 사업활동을 방해하거나 제한하는 수준이었는지도 의문의 여지가 있다.

좀 더 근본적으로 이 사안이 과연 공정거래법 19조 1항 9호를 적용할 수 있는 경우인 지에 대해서도 상당히 의문스럽다. 19조 1항 9호는 “다른 사업자(그 행위를 한 사업자를 포함한다)의 사업활동 또는 사업내용을 방해하거나 제한함으로써 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위”를 부당한 공동행위의 유형으로 제시하고 있다. 그런데, 동 법조항이 염두에 두고 있는 행위는 다른 조항들과 마찬가지로 공동행위를 통하여 공급자들 간의 수평적인 경쟁이 제한되고, 결과적으로 ‘소비자’가 피해를 입는 경우를 의미하는 것으로 받아들여야 할 것

이다. 그런데, 9개 소주 업체와 세왕금속의 관계에서는 세왕금속이 독점적 공급자이고, 소주 업체들이 소비자에 해당하는 상황이다. 이 경우 소비자인 소주 업체들의 공동대응은 오히려 공급자의 독점적 이윤을 축소시키는 결과로 이어지므로, 이를 불법으로 판정하는 것은 부당한 공동행위를 제재하는 취지와 맞지 않을 뿐만 아니라, 최종 소비자의 입장에서조차 바람직하지 않다. 이와 같은 관점에서 공정위가 이 사안에 대하여 공정거래법 19조 1항 9호를 적용한 것은 적절하지 않은 것으로 판단된다.

## 6. 맺음말

소주 산업은 역사적으로 볼 때 안정적인 세금의 원천이면서, 서민들의 기호소비 대상이라는 점에서 갖가지 규제의 대상이 되어 왔다. 그동안 비록 많은 규제완화와 경쟁도입이 이루어졌다고는 하나 여전히 과도한 규제 하에서 관리된 범위의 경쟁만 일어났던 측면이 강하다. 비록 본고에서는 소주 산업의 이러한 현실에 비추어 공정위의 법집행이 지나치게 엄격하였던 측면을 지적하였으나, 관행과 규제의 명목으로 경쟁제한적 상황이 지속되는 것은 바람직하다고는 볼 수 없다. 향후 소주 산업의 경쟁 활성화에 대한 충분한 고려와 이에 따른 정책전환이 이루어지기를 기대해 본다.