

공정거래 사건의 경제분석 사례 연구

- Staples-Office Depot 합병사건-



김재영
법무법인 우방 변호사

Staples - Office Depot 합병사건에서 연방거래위원회는 가격 자료에 의거한 계량분석 방법을 동원하여 대형사무용품매장을 통한 소모성 사무용품 판매시장이 별개의 시장이라는 점을 보여줌으로써 위원회 결정의 근거를 삼음과 동시에 법원을 설득하였고, 이를 통하여 공정거래 분야에서 경제분석의 중요성과 효과를 새삼 인식하는 계기가 되었다.

I. 들어가면서

독점규제및공정거래에관한법률(이하 “공정거래법”)은 경제법의 대표적 영역으로서 흔히들 법과 경제가 접목되는 분야라고 한다. 그러나 우리나라에서의 공정거래법 집행 실무는 대체로 법해석론에 치우쳐 있고 경제분석이 미흡한 것이 현실이다. 경제주체들의 경제활동을 대상으로 하는 공정거래법의 사건 처리에 경제분석이 반영되는 것이 당연하고 또한 바람직하다는 전제하에 그러한 방향으로 나아가기 위한 발걸음의

하나로 외국의 사례 한 가지를 소개하고자 한다. 아래에서 살펴보는 Staples - Office Depot 합병사건¹⁾에서 원고인 미국 연방거래위원회는 공급자 수의 감소로 인하여 당연히 가격이 인상된다는 원론적 주장만을 제시하기보다는 각종 경제분석 방법을 동원하여 합병이 가격에 미치는 효과를 직접 보여줌으로써 경제학 이론과 법원 심리에 제출하는 증거의 측면에서 새로운 지평을 개척한 것으로 평가되고 있다.²⁾

본고는 공정거래 사건의 처리에서 경제분석이 어떻게 활용될 수 있는지를 알아보는 것이 목적

1) Fair Trade Commission v. Staples, Inc., 970 F.Supp. 1066 (D.D.C. 1997)

2) Serdar Dalkir and Frederick R. Warren-Boulton, “Prices, Market Definition, and the Effects of Merger: Staples-Office Depot (1997)”, The Antitrust Revolution, 3rd ed. (1999), p.143. 필자는 본고 중 제II장을 작성함에 있어 이 글을 많이 참조하였다.

이므로 법원이 내린 결정의 근거가 법 해석론적 측면에서 타당한가 하는 관점보다는 사건 당사자들, 특히 미국 연방거래위원회가 자기 주장을 입증하기 위하여 어떠한 경제분석 방법을 사용하였는가 하는 방법론적 관점에 중점을 두어 살펴보기로 한다.

II. Staples - Office Depot 합병 사건

1. 사건의 배경

Staples는 1986년 미국에서 최초로 「대형사무용품매장(office superstore)」의 개념을 개척하였다. 이는 대량구매에 의한 구입가격 인하를 통하여 경쟁력을 확보함으로써 제조자의 희망소비자 가격보다 30~70% 할인된 가격으로 판매한다는 전략을 사무용품 판매에 도입한 것으로, 일상용품에 대한 슈퍼마켓의 역할을 사무용품에 대하여 적용한 것이었다. Office Depot는 Staples 개장 후 수개월만에 Staples를 벤치마킹하여 사업을 개시하였고, 이후 약 23개의 대형사무용품매장회사들이 설립되어 경쟁하였으며, OfficeMax는 1994년 K-Mart에서 분할되어 사업을 개시하였다. 1996년경에는 대형사무용품매장 개념을 도입한 많은 경쟁자들이 모두 정리되고 Staples, Office Depot, OfficeMax의 세 회사만이 남게 되었다.

1996. 9. 4. 대형사무용품매장 중 최대회사인 Office Depot와 제2위 회사인 Staples가 이 합병계약 체결을 발표하였다. 이 합병계약은 Staples가 약 40억 달러를 지급하고 Office Depot의 주식과 자산을 취득하는 것을 내용으로 하고 있었으며, 합병후 두 회사의 연 매출 합계액은 약

100억 달러를 넘을 것으로 추산되었다. 1997년 기준으로 세 회사의 규모를 살펴보면, Staples의 경우 28개 주에서 약 550개의 매장을 보유하고 연매출액이 40억 달러였고(매출액 기준 2순위), Office Depot의 경우 38개 주에서 500개 이상 매장을 보유하고 연매출액이 61억 달러였으며(매출액 기준 1순위), OfficeMax의 경우 48개 주에서 575개 매장과 17개 배달센터를 보유하고 연매출액이 32억 달러였다(매출액 기준 3순위). 이들 세 회사들은 대체로 매장면적이 약 2500㎡, 판매품목수가 5,000~7,000개, 매출액 받은 사무용품의 판매, 나머지 받은 컴퓨터, 사무용 가구, 기타 사무관련 품목의 판매가 차지하였다.

1997. 3. 10. 연방거래위원회(이하 “위원회”)는 4:1로 합병을 반대하는 결정을 내리고, 행정 절차가 진행되는 동안 합병의 추진을 금지하는 가처분(preliminary injunction)을 내려줄 것을 연방지방법원에 신청하였으며, 법원은 1997. 6. 30. 합병의 임시중지를 명하는 가처분결정을 하였다.

2. 당사자들의 주장과 입증

클레이튼법(Clayton Act) 제7조는 “..... 주식 취득행위의 효과가 국가의 특정지역에서의 일정한 거래분야나 거래에 영향을 미치는 활동에 있어서 실질적으로 경쟁을 감소시키거나 독점을 형성할 우려가 있을 때에는 그와 같은 취득을 하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다. 이 사건에서는 이 요건사실의 입증과 관련하여 네 가지 쟁점이 다루어졌다.

가. 관련시장의 획정³⁾

〈위원회〉

위원회는 개별 공급자의 특성에 초점을 맞추어 관련시장을 “대형사무용품매장을 통한 소모성 사무용품(consumable office supplies)의 판매시장”으로 정의하고 그 근거로 다음 사실들을 제시하였다.

첫째, 약 7,500개⁴⁾에 달하는 소모성 사무용품, 컴퓨터, 컴퓨터 관련 제품, 사무용 가구 등을 한 매장에서 판매함으로써 소비자가 일괄구매를 할 수 있도록 한다는 점에서, 대형사무용품매장은 다른 소매상들과는 차별화된 제품과 서비스를 제공하고 있다.

둘째, Staples의 내부문서에서 Office Depot와 OfficeMax가 있는 시장을 “경쟁시장”으로, 여타 소매상들이 있는 시장은 “비경쟁시장”으로 기재하고 있는 점에서 입증되듯이 대형사무용품매장들은 서로를 주요 경쟁자로 인식하고 있다.

셋째, 대형사무용품매장 이외의 사업자들은 대형사무용품매장의 가격변화에 거의 영향을 미치지 못한다. 위원회는 그 증거로 계량경제학적 방법을 사용하여 2 또는 3개의 대형사무용품매장이 경쟁하는 시장에서 대형사무용품매장 외의 사업자들을 개별적으로 제거해 본 결과 Staples의 가격에 대하여 통계적으로 의미 있는 영향을 주지 못하였다는 통계분석 결과를 제출하였다. 또한 위원회는 가격차이에 대한 실태조사 결과도 증거로 제출하였는데, 이에 따르면 동일한 지

역시장에서 사무용품의 가격은 대형사무용품매장끼리 유사하고 창고형 할인매장끼리 유사한 것으로 나타났으며, 대형사무용품매장과 창고형 할인매장 간에는 가격 차이가 존재한다는 점이 나타났다.

넷째, 40개 이상 도시에 걸친 400개 이상의 Staples 매장에서의 18개월간 주(週) 단위 가격 자료를 사용하여, 인근 Office Depot와 OfficeMax의 수, 대형사무용품매장 이외의 사업자(대형할인소매상, 창고형 회원제 할인매장)의 수와 특성, 지역시장에 걸친 비용과 수요의 차이 등의 변수에 따라 Staples의 가격이 어떻게 달라지는가를 계량경제학적 방법으로 분석한 결과, 합병후 대형사무용품매장을 통하여 판매되는 사무용품 가격이 평균 8.49% 인상되는 것으로 나타났다. 합병 가이드라인에 의하면 대형사무용품매장 합병후에 합병회사가 소모성 사무용품의 가격을 5% 이상 인상할 수 있게 될 경우 관련시장은 대형사무용품매장을 통한 소모성 사무용품 판매시장으로 보아야 하는바, 이 사건에서 가격이 8.49% 인상되는 것으로 나타났으므로 관련시장은 그와 같이 정의되어야 한다.

〈회사〉

Staples와 Office Depot는 다음과 같은 점을 들어 관련시장은 “사무용품 소매시장”⁵⁾으로 보아야 한다고 주장하였다.

첫째, 대형사무용품매장과 여타 소매상들이 판매하는 제품은 동일하며 양자의 차이는 단지 소

3) 지역적 시장은 “42개 대도시 지역 및 합병에 따른 반경쟁적 효과가 미칠 장래의 지역”으로 정의하는 것에 당사자 간에 다툼이 없었고 법원도 이를 인정하였다.

4) 다른 매장들의 사무용품 판매품목 수와 비교해 보면, 창고형 회원제 할인매장은 100~289개, 대형소매상(K-Mart, Target)은 570개 미만, Wal-Mart는 1,067~2,400개에 불과하였다.

5) 사무용품 소매시장에서 대형사무용품매장들의 점유율은 5.5%에 불과하였다.

매방법의 차이일 뿐이다. 소매방법의 차이는 대형사무용품매장이 여타 소매상들과 경쟁하기에 유리한 방법을 발견하였다는 것을 의미할 뿐이며, 여타 소매상들이 대형사무용품매장과 다른 시장을 가지고 있다는 것을 의미하는 것이 아니다. 위원회의 시장 정의는 판매자가 공급하는 제품 또는 서비스의 특성이 아니라, 판매자의 특성에 근거한 것으로 부당하다.

둘째, 여타 경쟁자들도 대형사무용품매장의 가격결정에 영향을 미친다는 통계적 증거가 있다. Staples는 자사의 매출액이 인근에 새 컴퓨터 소매상 개장시 1.4%, 새 Wal-Mart 개장시 2.4%, 새 창고형 할인매장 개장시 3.7%, 새 Best Buy 개장시 7.2% 감소하였다는 연구보고서를 제출하였다.

셋째, Staples 내부문서 중에는 “시장”의 개념에 대형사무용품매장 이외의 여타 소매상들도 포함한 내용이 많이 있음에도 불구하고, 위원회는 Staples 내부문서 중 일부분을 자의적으로 취사선택하였다.

나. 합병의 경쟁에 대한 효과

〈위원회〉

위원회는 합병이 사무용품의 가격인상이라는 반경쟁적 효과를 초래할 것이라고 주장하며, 다음과 같은 증거들을 제출하였다.

첫째, 합병후에도 여타 경쟁자들이 다수 존재한다면 합병이 반드시 반경쟁적 효과를 낳는다고 볼 수는 없으나, 3개의 대형사무용품매장 체인이 미국 전역에 걸쳐 경쟁하고 있어서 Staples와 Office Depot가 경쟁하고 있는 지역에서는 경쟁자가 3개사에서 2개사로, 2개사에서 1개사로 줄어들게 된다. 아래 통계는 대부분의 시장에서 경쟁사가 2개로 줄어들게 된다는 점을 보여준다.

둘째, Staples 경영진도 가격인상을 예상하고 있다. Staples의 1996년도 전략문서에서는 2000년경 세 경쟁자가 공존하는 시장이 약 70%에 달할 것으로 추정하면서 이로 인하여 Staples의 가격에 대한 압력이 강화됨과 동시에 더 높은 수준의 서비스 품질요구와 더 많은 판촉비용 지출로 더 많은 운영비가 소요될 것으로 예상하고 있다. 또한 그 문서에서는 합병이 없는 경우 총판매에서 차지하는 소매이윤이 가격압력으로 1.5% 감소할 것으로 예상하면서 이 중 0.6%는 Staples와 Office Depot만이 경쟁하는 시장에서도 출되는 것임을 지적하고, Office Depot가 Staples 가격에 대한 주된 압박요인임을 밝히고 있다. 그 외의 내부문서에서도 Staples가 Office Depot의 경쟁압력에 대응하여 수년간 상당한 가격할인을 계획하였음이 나타나 있다. 뿐만 아니라 Staples CEO도 Office Depot가 Staples의 최대·최고 경쟁자임을 증언하였다.

셋째, 프루덴셜 증권회사의 연구보고서에서는

〈합병이 없는 경우 각 시장에서 Staples 매장이 차지하는 비율〉

연도 \ 시장	Staples만	Staples와 Office Depot	Staples와 OfficeMax	3사 모두	합 계
1995	17%	29%	37%	17%	100%
2000	12%	7%	12%	69%	100%

25분 거리에 있는 뉴저지주의 2개 도시(한 도시에서는 Staples와 OfficeMax만 존재하고, 다른 도시에는 Staples, Office Depot, OfficeMax 모두 존재)에서 판매되는 사무용품의 가격을 비교하였는데, 3개사가 경쟁하는 도시의 가격이 2개사가 경쟁하는 시장의 가격보다 낮은 것으로 나타났다.

넷째, 지역시장별 평균가격을 비교해 보면, Staples와 Office Depot가 경쟁하는 시장(Staples 시장 중 29%)은 Staples만 있는 시장보다 평균가격이 11.6% 낮고, 세 회사가 경쟁하는 시장(Staples 시장 중 17%)은 Staples와 OfficeMax만 경쟁하는 시장보다 평균가격이 4.9% 낮다. 따라서 합병시 전자의 경우 11.6%, 후자의 경우 4.9% 가격인상이 가능하다고 보아야 한다.

다섯째, 1995년 2월부터 1996년 12월까지의 23개월간 미국 내 428개 Staples 매장에서 도출된 가격자료를 표본으로 하여 Staples의 가격이 대형사무용품매장의 수, 대형사무용품매장 이외의 사업자(Wal-Mart, K-Mart, Target, Best Buy)의 존부, 지역특성에 따른 비용, 인구에 따라 어떻게 변하는지 계량경제학적 방법으로 분석한 결과, 합병시 2개사 또는 3개사가 경쟁하는 시장에서 평균 7.3% 가격인상이 있을 것으로 계

산되었다.

여섯째, Staples와 Office Depot의 합병발표 후 12개월간의 장기 주식수익율과 합병 관련 사건(합병발표, 위원회의 합병반대 결정, 위원회의 합병반대 취소결정, 법원의 결정 등) 발표 후 2주간 단기 주식수익율을 모두 분석해 본 결과, 합병 후 합병회사의 제품 가격이 인상될 것임을 뒷받침하고 있다. 주식시장의 추론에 따르면, 3개의 대형사무용품매장회사 중 2개사가 합병되면 합병회사와 경쟁사는 제품가격을 인상할 것이고 따라서 합병회사와 경쟁사의 주가가 모두 오르는 반면, 합병회사가 효율달성을 통하여 합병회사의 제품가격을 인하한다면 경쟁사의 주가가 하락하게 된다. 그런데 주식시장은 합병 후에 경쟁사인 OfficeMax의 주가가 12% 상승할 것으로 추정하고 있으며, 이는 주식시장 참여자들이 합병 후 합병회사의 제품가격이 인상될 것임을 예상하고 있음을 보여주고 있다. 반면 Staples와 Office Depot의 합병은 대형사무용품매장 이외의 여타 사무용품 소매상의 주가에 대하여 거의 또는 전혀 영향을 주지 않는 것으로 분석되었다.

〈회사〉

Staples와 Office Depot는 합병으로 사무용품

〈시장간 평균가격 차이〉

기 준	비 교	가격감소
Staples만	Staples + Office Depot	11.6%
Staples + OfficeMax	Staples + OfficeMax + Office Depot	4.9%
Office Depot만	Office Depot + Staples	8.6%
Office Depot + OfficeMax	Office Depot + OfficeMax + Staples	2.5%

의 가격이 인하될 것이라고 주장하면서 다음의 증거를 제출하였다.

첫째, 합병을 통하여 Staples와 Office Depot의 구매량을 증가시켜 그들의 구매가격을 더 낮출 수 있으며, 합병후 운영비용, 광고비용, 판촉비용, 배송비용 등에서 효율을 달성하게 된다. 이러한 효율 달성에 의한 저가 판매를 통하여 소비자에게 이익이 돌아가고, 소비자에게 이전되지 않는 이익은 주주에게 귀속되는 것이므로 합병을 저지하는 것은 소비자와 주주의 이익을 저해하는 것이다.

둘째, 1991년 Office Depot가 달라스의 Office Club을 인수하고, Staples가 로스앤젤레스의 HQ Office Supplies Warehouse를 인수한 후에 각 지역에서 사무용품의 가격이 하락한 사례가 있다.

다. 진입장벽

〈위원회〉

위원회는 3개의 대형사무용품매장 회사들이 전국에 걸친 대규모 체인을 구축함으로써 많은 비용이 드는 주요신문 또는 TV 광고비용 지출에서 규모의 경제를 달성한 반면, 새 경쟁자가 시장에 진입하기 위해서는 동시에 다수의 매장을 설치해야 하고, 많은 매몰비용(sunk cost)이 소요되며, 고액의 광고비용을 지출해야 하므로 진입장벽이 존재한다고 주장하였다. 또한 위원회는 많은 주요시장들이 새로운 경쟁자가 규모의 경제를 달성하면서 진입하기에 어려운 포화상태라고 기재되어 있는 Office Depot의 내부문서를 증거로 제시하였다.

한편, 위원회는 이 사건 시장에서 새로운 경쟁자의 잠재적 진입 가능성은 무의미하며 경쟁자

가 실제로 진입할 때까지는 현존하는 대형사무용품매장이 합병후에 가격을 인상하는 것을 막지 못한다고 주장하였다. 잠재적 경쟁자가 시장에 현존하는 회사의 가격결정에 영향을 미치기 위해서는 매몰비용이 낮고 경쟁자 진입시 시장에 현존하는 회사가 신속히 가격인하를 할 수 없다는 두 가지 조건을 충족하여야 하나 이 사건 시장에서는 두 조건 모두 충족하지 못하고 있음을 이유로 들었다. 위원회는 새로운 경쟁자가 시장 진입여부를 결정할 때 진입전 가격이 아닌 진입 후 가격을 기준으로 하기 때문에 시장에 현존하는 회사로서는 가격을 신속히 인하할 수 있는 한 경쟁자가 시장에 진입할 때까지는 높은 가격을 유지하는 것이 최선의 방법임을 지적하면서 Staples가 경쟁자의 진입이 예견되는 상황에서도 가격을 인하하지 않았다는 사실을 Staples 내부문서를 통하여 보여주었다.

〈회사〉

Staples와 Office Depot는 이 사건 시장에는 진입장벽이 존재하지 않는다고 주장하면서 다음 사항을 근거로 제시하였다.

첫째, 매장은 수 개월 내에 건설 가능하며, 사무용품의 특성상 부패하지 않고 유행에 민감하지도 않아서 매몰비용이 낮다.

둘째, 이미 시장에 존재하는 대형사무용품매장 회사가 매장 수를 증가시켜 쉽게 시장을 확대할 수 있다. Staples와 Office Depot의 합병이 진행되고 있던 1997년도에도 OfficeMax는 신규매장 개설을 확대하였다는 점이 이를 뒷받침하고 있다.

셋째, Wal-Mart 등 현존하는 다품종 소매상들도 사무용품 전시공간 비율을 높임으로써 사무용품 판매사업에 쉽게 진입하거나 그 사업을 확

장할 수 있다.

라. 효율

〈위원회〉

먼저, 위원회는 합병 당사자들이 주장하는 효율의 근거가 부적절하고 과장된 것이라고 주장하면서 다음 사실들을 지적하였다. 첫째, 효율 검토시 합병 외의 방법으로는 달성하기 어려운 효율(merger-specific efficiency)만을 고려해야 하나, 합병 당사자들이 주장하는 많은 효율은 단순히 합병회사의 규모 증가에 따른 결과물일 뿐이며 그러한 규모관련 효율은 내부성장을 통하여 단기간 내에 달성될 수 있다. 둘째, 구매에서의 규모의 경제는 반드시 매장의 확대를 요하지 않으며 통신판매 등의 확대를 통한 매출 확대도 가능하며, 실제로 Staples등은 그러한 방식으로 사업을 확대해 왔다. 셋째, 구매비용에서 Staples와 Office Depot는 공급자들로부터 이미 최대한의 가격할인을 받아내었으므로 대량구매를 통한 추가적인 구매비용 절감이 불가능하다.

한편, 위원회는 계량경제학적 분석결과를 제시하면서 설사 효율이 인정된다고 해도 가격인상을 상쇄하기에 불충분하다고 주장하였다. 즉, 합병 가이드라인에서는 효율로 인한 이득이 소비자에 대한 판매가격 인하를 야기할 경우에만 고려될 수 있는 요소라고 규정되어 있다고 하면서 계량분석에 따르면 가격인상폭이 효율보다 더 크다고 주장하였다. 위원회의 분석에 따르면, 효율은 매출액의 1.4% 상당액에 불과하며 그 중 1/7만이 소비자에게 이전될 것이므로 소비자로서는 불과 매출액의 0.2%(=1.4% × 0.15)만 이익을 보게 되는 반면, 합병후 7.3%의 가격 인상이 있을 것으로 추정되므로, 결과적으로 7.1%

의 가격인상(7.3% - 0.2%)이 있을 것이라고 하였다. 따라서 가격인상폭은 큰 반면 효율은 미미하므로 효율은 고려대상이 될 수 없다고 주장하였다.

〈회사〉

Staples와 Office Depot는 대형사무용품매장은 대량판매를 통한 저가공급 원칙에 근거하여 설립된 것으로서 합병을 통하여 구매량을 증가시켜 제조자에게 지급하는 구매가격을 인하할 수 있으며, 운영비용, 판촉비용, 광고비용, 배송비용도 절감할 수 있다면서 합병이 효율을 달성할 것이라고 주장하였다. 설사 위원회가 주장하는 것과 같이 일부 효율이 내부성장을 통하여 달성될 수 있는 것이라 하더라도 합병은 그러한 효율이 더 빨리 달성되도록 한다고 반박하였다.

한편, 이들 회사들은 위원회와는 상반된 계량경제학적 분석을 제시하면서 합병후 효율달성을 통하여 오히려 가격이 인하된다고 주장하였다. 이들의 분석결과에 따르면, Staples와 Office Depot가 경쟁하는 시장에서 양사 합병후 Staples 매장의 가격은 소모성 사무용품의 경우 단지 2.4% 인상되고(위원회는 7.3%로 추정), 사무용품의 경우 평균 1.3%, 모든 제품의 경우 0.8% 인상되는 반면, 효율달성을 통하여 Staples의 모든 제품 판매가격이 3% 인하되므로 결과적으로 합병으로 2.2%의 가격인하 효과(0.8% - 3.0%)가 있다고 주장하였다.

3. 법원의 결정

가. 관련시장

법원은 위원회의 주장에 따라 관련시장을 “대

형사무용품매장을 통한 소모성 사무용품의 판매 시장”으로 보았다. 특히 기능적 대체성과 수요의 교차탄력성에 주목하면서 대형사무용품매장이 외형, 규모, 형태, 판매품목의 수와 다양성, 목표 고객의 종류에 있어서 여타 사무용품 소매상과 현저히 다르다고 인정하였다. 또한, 일반인들과 해당 업계 종사자들이 그 시장을 분리된 별개의 경제단위로 인식하고 있다는 점도 근거로 제시하면서 Staples와 Office Depot가 대형사무용품매장 이외의 사업자들을 완전히 무시하지는 않았지만 다른 대형사무용품매장을 그들의 주 경쟁자로 간주하고 있다고 인정하였다.

한편, 위와 같이 정의된 관련시장은 “모든 사무용품 소매업”이라는 더 큰 시장의 하부시장(submarket)이라고 설명하였다⁶⁾

나. 합병의 경쟁에 대한 효과

법원은 합병후 Staples와 Office Depot가 많은 지역시장에서 지배적 시장점유율(45%~100%)

을 갖게 되며⁷⁾, 가격 증거에 의하면 대형사무용품매장은 다른 대형사무용품매장과의 경쟁이 약화될 때 가격을 인상하며, 합병이 없는 경우 Staples와 Office Depot가 상대방의 시장에 진입하여 가격을 더 낮출 것이라는 점이 인정된다고 판시하였다. 반면 Staples 등이 주장하는 소비자와 주주의 이익은 반경쟁적 효과를 상쇄할 만큼 충분하지 않다고 보았다.

다. 진입장벽

법원은 새로 시장에 진입하려는 대형사무용품매장의 경쟁자들이 규모의 경제를 달성하기 위해서 많은 매장을 개설하여야 하고, 높은 매몰비용을 부담해야 하나 많은 시장이 기존 대형사무용품매장으로 이미 포화상태에 있어서 지역 단위로 규모의 경제를 달성하기 어렵다고 인정하고, 또 그 동안 대형사무용품매장 형태를 취한 회사들이 23개에서 3개로 줄면서 퇴출만이 있었을 뿐 신규진입이 없었다는 점도 고려해 볼 때, 신규

6) 하부시장의 개념은 미국 연방대법원이 Brown Shoe v. United States, 370 U.S. 294 (1962) 사건에서 이미 인정한 바 있다. 당시 그 판결에서는 당해 상품과 대체제들 간 용도의 합리적 호환성 또는 교차탄력성으로 그 범위가 결정되는 넓은 시장의 내부에 “반트러스트 목적상 그 자체로 상품시장을 구성하는 잘 정의된 하부시장이 존재할 수 있다”라고 하면서 “이런 하부시장의 범위는 하부시장이 별개의 경제단위라는 업계나 일반인들의 인식, 당해 제품의 특이한 성격과 용도, 특유의 생산설비, 별개의 고객, 별개의 가격, 가격변화에 대한 반응도, 특화된 판매자 등과 같은 실제적인 지표들을 검토함으로써 결정될 수 있다”라고 하여 하부시장이 인정될 수 있는 요소를 지적하였다.

7) 15개 대도시 지역에서 100%, 27개 대도시 지역에서 45%의 시장점유율을 가지게 되며, 허쉬만-허핀달 지수(HHI)도 평균 2,715 증가하는 것으로 나타났다. 참고로, 1997년 수평결합 가이드라인에서는 HHI지수와 반경쟁적 효과의 관계를 다음과 같이 규정하고 있다.

- ① 결합후 HHI 지수가 1000 미만인 경우 : 기업결합이 반경쟁적인 효과를 가질 개연성이 없음.
- ② 결합후 HHI 지수가 1000~1800인 경우 : 다소 집중된 시장
 - HHI증가가 100미만인 기업은 반경쟁적 효과 개연성 없음.
 - HHI증가가 100이상인 기업은 반경쟁적 효과 개연성 있어 심사
- ③ 결합후 HHI 지수가 1800 초과인 경우 : 고도로 집중된 시장
 - HHI증가가 50미만인 기업은 반경쟁적 효과 개연성 없음.
 - HHI증가가 50이상인 기업은 반경쟁적 효과 개연성 있어 심사
 - HHI증가가 100이상인 기업은 반경쟁적 효과 개연성 있는 것으로 추정

대형사무용품매장이 시장에 진입하여 가격인상이라는 반경쟁적 효과를 상쇄할 가능성은 거의 없다고 판시하였다.

또한 법원은 대형사무용품매장 이외의 사업자들이 시장에 진입하거나 사업을 확대함으로써 대형사무용품매장의 가격인상을 저지하려는 시도가 성공한 적이 없었다는 점을 들어 이를 통하여 대형사무용품매장의 가격인상이 저지될 것을 기대하기는 어렵다고 인정하였다.

라. 효율

법원은 Staples와 Office Depot의 효율 추정이 비현실적이고 정확성이 확인되지도 않았으며 합병에 따른 효율과 기타 요소에 의한 효율을 구분하여 제시하지 못하는 등 효율에 대한 입증이 불충분하였다고 보았다.

III. 국내 심결사례

여기서는 우리 공정거래위원회의 심결사건 중에서 경제분석이 거론된 에스케이텔레콤(주)(이하 "SK텔레콤")의 주식취득 사례⁸⁾를 간단히 살펴보기로 한다.

1999. 12. 21. SK텔레콤은 포항제철이 소유하고 있는 (주)신세기통신(이하 "신세기통신") 주식 51.19%를 취득하고 이를 후 공정거래위원회에 기업결합신고를 하였다. 관련시장은 셀룰러 및 PCS 이동전화 시장으로 정의되었으며, 이 시장에서 각 사업자의 1999. 11. 30.자 시장점유

율은 SK텔레콤 42.7%(1위), 한통프리텔 18.3%(2위), 신세기통신 14.2%(3위), LG텔레콤 13.3%(4위), 한솔엠닷컴 11.5%(5위)이었다. 따라서 SK텔레콤과 신세기통신의 기업결합으로 SK텔레콤의 시장점유율이 56.9%가 되고, 2위와의 점유율 격차가 38.6% 포인트가 되어 공정거래법 제7조 제4항 제1호에 의거하여 경쟁제한성이 추정되었다.

SK텔레콤은 효율성 증대효과를 이유로 한 기업결합 예외인정사유에 해당한다고 하면서, 통신망 통합으로 인한 운영비 및 투자비용 절감효과, 판매조직 공동활용 효과, 연구개발 공동활용 효과, 요금인하 효과, 주파수자원 활용 효과 등으로 10년간 약 17조원의 비용절감 효과가 있다고 주장하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 SK텔레콤이 주장한 항목 중 일부 항목에 대해서만 효율성 증대효과가 있다고 보고 10년간 약 2조 8천억원의 효율성 증대효과를 인정하였으나, 그러한 효율성 증대효과가 경쟁제한성을 상회할 정도로 크지 않다는 이유로 기업결합 예외인정사유에 해당하지 않는다고 판단하고 2001. 6. 30.까지 시장점유율을 50% 미만인 되도록 하라는 시정명령을 내렸다.

공정거래위원회가 효율성 증대효과를 이유로 한 기업결합 예외인정사유 판단에 있어서 막연히 효율의 유무만을 판단하지 않고 효율의 구체적인 금액 제시를 통하여 효율의 계량화를 시도하였다는 점에서 이 심결례는 진일보한 사례라고 할 수 있다. 그러나 공정거래위원회가 효율성 증대효과를 인정한 금액이 SK텔레콤이 일방적으로 주장한 것일 뿐 공정거래위원회가 조사하

8) 에스케이텔레콤(주)의 기업결합제한규정 위반행위에 대한 건 (2000. 5. 16., 의결 제2000-76호)

여 산출한 금액이 아니라는 점, 공정거래위원회가 약 2조 8천억원의 효율성 증대효과가 있음을 인정하였으면서도 정작 그 효율성 증대효과와 경쟁제한성의 비교형량에서 막연히 전자가 후자보다 크지 않다고 판단해 버려서 효율성 증대효과와의 계량화가 무의미해져버린 점 등은 아쉬움이 남는 부분이다.

IV. 마치며

앞서 살펴본 Staples - Office Depot 합병사건에서 연방거래위원회는 가격 자료에 의거한 계량분석 방법을 동원하여 대형사무용품매장을 통한 소모성 사무용품 판매시장이 별개의 시장이라는 점을 보여줌으로써 위원회 결정의 근거를

삼음과 동시에 법원을 설득하였고, 이를 통하여 공정거래 분야에서 경제분석의 중요성과 효과를 새삼 인식하는 계기가 되었다.

우리 공정거래위원회의 실제 사건처리에서 경제분석이 본격적으로 반영되기 위해서는 인력과 예산 확보, 조직 편제 및 사건처리절차의 변경, 1인당 처리사건 수의 경감 등 여러 가지 제도적 보완이 병행되어야 할 것이고 어느 정도 시간도 필요할 것이다. 하지만 제도적 보완이 완비되기 전이라도 향후 법 집행시 가능한 한 경제분석을 도입하려는 시도를 계속 하는 것은 바람직한 방향이라고 생각된다. 조만간 공정거래 사건 처리에 있어서 법 해석론과 경제분석이 어우러져 공정거래법이 명실상부한 경제법으로 자리매김 하는 날이 오기를 기대해 본다. **공정**