

대규모유통업에 대한 공정거래법상 규제 강화 움직임에 관한 제언

; OECD 회의에서 논의된 각국의
공정거래법 집행 경험을 바탕으로

법무법인 율촌 상임고문 | 주 순 식

I. 대규모유통업체의 납품업체에 대한 횡포를 방지하기 위한 최근의 입법 강화 움직임

1. 국회와 공정거래위원회의 입법 강화 움직임

최근 대규모유통업체에 대한 공정거래법 집행을 강화하려는 움직임이 활발하다. 그 중심이 되는 내용은 대규모유통업체들이 자신들에게 납품하는 납품업자들에 대하여 불공정거래행위를 많이 하고 있어 규제를 강화하여 이러한 폐해를 없애겠다는 것이다.

2010년 7월, 국회의원 20여 명이 「대규모유통업 납품거래 공정화에 관한 법률 제정안」을 국회에 제출하였다. 현재는 공정거래법의 하부 규정으로 「대규모소매업에 있어서의 특정 불공정거래행위의 유형 및 기준 지정고시」가 있는데, 이를 강화하여 별도의 법률로 제정하려는 것이다. 현행 고시 체계에서는 대규모유통업체가 어떤 행위를 하였을 때 그 행위가 공정거래를 저해할 우려가 있는지 개별적으로 판단하여 법 위반 여부를 판단하는 데 비하여, 입법안은 대규모유통업체가 특정한 종류의 행위를 하면 원칙적으로 위법하다고 간주하되 일정한 경우에만 예외적으로 허용하는 형식을 취하고 있다. 또한 법률안은 공정거래법에 비하여 훨씬 더 높은 행정제재 및 형사처벌을 부과하는 것으로 되어 있다. 여기에서 '대규모유통업체'란 백화점, 대형할인매장 등의 전통적인 규율대상 이외에도 방송홈쇼핑, 편의점체인, 통신사업자까지도 포함하고 있다.

공정거래위원회도 2010년 12월에 발표한 '2011년도 업무계획'에서 대규모유통업체에 대한 규율을 강화하겠다는 의지를 밝힌 바 있다. 「유통거래공정화에 관한 법률」을 제정하고 대형유통업체가 상품 반품 등의 금지행위를 할 경우, 납품업체가 그 부당성을 증명하는 것이 아니라 대형유통업체가 정당성을 증명하도록 입증책임을 전환하겠다고 하였다. 또한 대형유통업체간 M&A 심사 시에 유통업체의 구매력 강화에 따른 중소 납품업체의 협상력 저하와 피해 가능성을 적극 검토하겠다고 밝혔다.

2. 2008년 10월 OECD 회의에서 나는 경쟁법 집행 경험

필자는 2008년 10월 프랑스 파리에서 열린 경제협력개발기구(OECD) 회의에 참석하여 대형유통업체를 포함하여 '구매자의 힘' (Buyer Power) 문제에 대하여 OECD 회원국들 및 옵서버(Observer) 국가들, 그리고 경쟁당국자들과 논의한 바 있다. 이 분야의 전공 학자가 주제발표한 후, 우리나라 공정거래위원회에 해당하는 각국의 독점규제기관 당국자들이 자국의 경험과 특수성 등을 발표하고 토론하였다. 이 회의에서의 논의를 한마디로 정리하자면, 구매자의 힘(Buyer's Power)이 일견 문제가 있는 것으로 보이더라도 신중한 접근이 필요하다는 것이었다. 수요독점력(Monopsony Power)이 있는 경우에는 국민후생에 악영향을 미치지만, 단순히 구매자의 협상력(Bargaining Power)이 있는 경우에는 그것이 국민후생에 악영향을 미치기보다는 긍정적 효과를 미칠 가능성이 크므로 신중한 접근이 필요하다는 것이다.

건전한 시장경제 발전을 위하여 대형유통업체와 이들과 거래하는 납품업체 간의 공정한 거래를 확보하는 것이 매우 중요하지만, 이를 확보하는 수단이 오히려 시장경제를 위축하지 않도록 유의하는 것이 매우 중요하다. 최근 대규모유통업에 대한 공정거래법상 규제를 강화하려는 움직임이 활발하게 이루어지고 있어, 법규 개정시 고려하여야 할 것으로 생각되는 사항을 제시함으로써 적절한 규범 정립에 도움이 되고자 한다.

Ⅱ. 구매자의 힘에 대하여 우리가 우려할 점은 무엇인가?

1. 수요독점력과 구매자의 협상력은 구별되어야 한다

대형유통업체가 경제에 미치는 영향과 관련하여 최근의 대형유통업체에 대한 규제 강화 움직임들이 주목하고 있는 것은, 대형유통업체들의 납품업체에 대한 횡포문제이다. 대형유통업체가 납품업체에 대하여 횡포를 부리든 납품가격 인하 압력을 가하든, 그 힘의 원천은 대형유통업체가 납품업체에 대하여 갖고 있는 구매자의 힘(Buyer Power)이다. 대규모구매자가 갖게 되는 Buyer Power는 대형유통업체에게만 특유한 것은 아니고, 의료용 약품 및 기구 공급자에 대하여 의료보험회사들도 갖게 되고 자동차 부품 납품업체에 대하여 완성차 제조업체도 갖게 된다. 대형유통업체의 납품업체에 대한 문제는 Buyer Power 문제로 접근함으로써 분석이 가능하다. 2008년 10월, OECD 회의에서는 대형유통업체를 포함하여 대규모구매자가 갖게 되는 Buyer Power 문제에 대하여 공정거래법상 어떻게 대처하는 것이 바람직한가에 대하여 논의하였다.

어떤 구매자가 판매자에 대하여 Buyer Power를 가질 수 있는데, 그 힘의 정도는 수요독점력(Monopsony Power)에까지 이르는 경우와 단순히 구매자의 협상력(Bargaining Power)을 갖는 경우가 있을 수 있다. 어떤 사업자가 시장에서의 수요점유율이 상당히 높아 수요를 줄임으로써 경쟁시장에서 형성되었을 가격보다 낮은 가격으로 구입하며 수익을 늘릴 수 있다면, 이 사업자는 수요독점력이 있는 것이다. 이에 비하여 구매자의 협상력은 실제로 구매를 줄이는 것이 아니라, 거래상대인 판매자로부터의 구매를 줄이겠다고 위협함으로써 구매가격을 낮출 수 있는 힘을 말한다. 자신의 구매량을 전체적으로 줄이는 것은 수익이 감소하므로 단행할 수 없지만, 구매상대방을 현재의 거래상대방으로부터 다른 사업자로 교체하겠다고 위협함으로써 구매가격을 낮출 수 있는 힘이 있는 경우를 말한다.

그러나 수요독점력 또는 수요과점력(Oligopsony)은 경제에 부정적 영향을 미치지만, 단순한 구매자의 협상력은 일반적으로 경제에 부정적 영향을 미친다고 보기 어렵다.¹⁾

2. 수요독점력은 어떤 상품의 거래량을 감소시키고, 시장이 최적자원배분을 달성할 수 없게 함으로써 후생저해효과를 발생시킨다

수요독점력 또는 수요과점력은 상방시장에서의 상품 공급(판매)가격을 경쟁수준보다 낮게 만들어, 이 상품의 거래가 경쟁시장에서 가능한 최적수준보다 적게 이루어지게 함으로써 상방시장의 자원 배분을 왜곡하고 후생감소효과를 초래한다. 이 수요독점기업은 하방시장에서도 후생감소효과를 초래한다. 하방시장이 경쟁시장인 경우에도 자신이 수요독점이 아니었을 경우보다 하방시장에서 적게 공급함으로써, 하방시장의 거래량을 축소하고 하방시장의 소비자를 해친다.²⁾

이렇게 후생저해효과가 분명한 수요독점에 대해서는 경쟁당국이 적극적으로 대처할 필요가 있다. 특히, 수요독점을 형성하게 되는 기업결합에 대해서는 이를 엄격한 기업결합심사를 통하여 방지할 필요가 있다. 이와 관련하여 미국 대표는 과거 20년간 미국에서 수요독점이 문제된 기업결합심사 건은 많지 않았으며, 일반적으로 상방시장은 지역적으로 좁고 하방시장은 넓은 경우에 발생하였다고 소개하였다.³⁾

그러나 그는 미국은 기업결합심사에 있어서 실제 수요독점 문제로 기업결합을 허용하지 않아야 될 정도까지 이르렀는가에 대해서는 회의적인 시각으로 접근하고 있으며, 반경쟁적인 효과가 현실적(Real)이라고 판단하는 경우에만 문제 시하고 있다고 소개하였다.⁴⁾

수요독점력을 획득하기 위하여 부당한 고가 구매를 시도한 혐의로 문제된 사건으로는 Weyerhaeuser Co. v. Ross-Simmons Hardwood Lumber. Co., 127 S. Ct. 1069(2007) 건이

1) OECD(2009), MONOPSONY AND BUYER POWER, DAF/COMP(2008)38 p. 10.
 2) OECD(2009), MONOPSONY AND BUYER POWER, DAF/COMP(2008)38 p. 9, pp. 28-30.
 3) OECD(2009), MONOPSONY AND BUYER POWER, DAF/COMP(2008)38 p. 307.
 4) OECD(2009), MONOPSONY AND BUYER POWER, DAF/COMP(2008)38 p. 308.

있다. 판매측면에서 어떤 사업자가 자신의 생산비용보다도 낮게 가격을 책정하여 경쟁사업자를 축출하려고 할 때, 공정거래법은 부당염매행위로 제재하고 있다. 구매측면에서는 어떤 사업자가 자신이 나중에 판매할 가격보다 더 높은 가격으로 재료를 구입하여 동일한 재료를 구입하는 경쟁사업자를 축출하는 경우를 ‘부당고가구매’라고 한다. 우리나라에서는 아직까지 문제가 된 적이 없고, 현재 관심분야가 아니므로 이 부분에 대한 자세한 설명은 생략하기로 한다.

3. 구매자의 협상력은 일반적으로 경제에 부정적인 영향을 미친다고 보기 어렵다

구매자의 협상력(Bargaining Power) 행사는, 항상 그러한 것은 아니지만 대체적으로 소비자에게 도움이 되며 효율성 제고효과도 있다. 그렇기 때문에 단순히 구매자의 힘(Buyer Power)이 형성된다고 하여 경쟁당국이 그러한 행위를 성급히 금지한다면, 오히려 친(親)경쟁적인 사업 활동을 억제할 수 있다고 OECD 보고서는 요약하고 있다.⁵⁾

구매자의 협상력이 경제에 미치는 영향은 ① 상방시장의 경쟁에 미치는 효과 ② 하방시장의 경쟁에 미치는 효과 ③ 개개 납품업체가 대규모구매자에게 억류되는 효과(Hold Up 효과) ④ 기타 다른 고려사항 등의 네 가지 측면을 전체적으로 고려하여 판단하여야 한다.

각 분야의 후생효과와 크기에 대한 논의에 들어가기 전에, 먼저 상방시장과 하방시장의 개념을 예를 들어 설명하여 본다. 대형할인매장 ‘갭갭마트’가 감자농가(‘을을농장’)들로부터 감자를 대량으로 구입하여 감자칩을 만들어 판매한다고 가정하여 보자. 이 경우 상방시장(A시장)은 감자시장이고 하방시장(B시장)은 감자칩시장이다.

(1) 구매자의 협상력이 상방시장의 경쟁에 미치는 효과

구매자의 협상력(Bargaining Power)이 형성·유지·행사되어 상방시장에서의 투자가 감소한다면 경쟁제한효과가 있겠지만, 일반적으로 투자가 감소한다고 볼 수 없고 경쟁제한효과가 있다고 할 수 없다. 이것은 대규모구매자의 구매자의 협상력 때문에 상방시장(감자시장)의 공급자(을을농장)가 이윤을 남길 수 없기 때문에 상방시장의 공급량과 거래량이 감소할 가능성이 있는가에 대한 판단 문제이다. 대규모수요자에 대한 개별 공급자(을을농장)의 공급이 감소할 수는 있지만, 상방시장(감자시장) 전체의 공급량 또는 거래량이 감소한다고 볼 수는 없다. 수요독점의 경우에는 구매가격을 낮추는 과정에서 거래량이 감소되더라도 수요독점자는 이윤을 증대시킬 수 있지만, 그러한 수요독점력을 갖지 못한 대규모수요자의 경우는 구입하는 물량이 감소하면 자신의 이윤이 감소하게 되므로, 결국은 다른 공급자(‘병병농장’)에게서 상방시장 상품(감자)을 조달하려고 할 것이기 때문이다.

Buyer Power의 행사로 인한 상방시장의 경쟁제한 가능성에 대하여 실제로 검토한 사례로는 영

5) OECD(2009), MONOPSONY AND BUYER POWER, DAF/COMP(2008)38 p. 9.

국의 Safeway 기업결합심사 건이 있다. 대규모식품점(Grocery Store)인 Safeway를 몇 개의 다른 대규모식품점 체인들이 인수하겠다고 나서게되자, 영국 경쟁당국이 이에 대한 경쟁제한효과에 대하여 검토한 것이다.

2003년 1월, 대규모식품점 체인업계 6위인 Wm Morrison이 동종업계 4위인 Safeway와 합병에 합의하였다고 발표하였다. 그러자 1위 사업자인 Tesco와 2위 사업자인 Sainsbury's, 그리고 3위 사업자인 Asda도 연이어 Safeway를 인수할 의사가 있다고 밝혔다.

영국의 경쟁위원회(Competition Commission)는 Buyer Power 측면에서 볼 때, 기업결합의 결과로 상방시장 공급자들의 협상력이 약화되는 부정적인 효과가 있을 수 있다고 판단하였다. 즉, 상방시장 공급자들의 투자 인센티브(Incentive)가 약화되어 결과적으로 공공의 이익을 침해할 수 있다는 것이었다. 그러나 Wm Morrison과 합병할 경우에는, 그러한 부정적 효과는 다른 상위 3개 사업자가 인수하는 경우보다는 작을 것이기 때문에 Morrison과의 합병을 권고한다고 하였다. 특히, 합병 결과 하방시장에서 발생할 수 있는 소비자의 이익은 이러한 부정적 효과를 상쇄할 것이라고 판단하였다.⁶⁾ 결국 Safeway 기업결합 건에서 Buyer Power 문제에 대한 검토는 주요한 판단요소로 작용하지는 않았다. 그리고 이 건은 Buyer Power 문제 중에서 구매자의 협상력이라기 보다는 수요독점의 문제라고 보아야 할 것이다.

결국, 영국 경쟁위원회는 Buyer Power 문제를 고려하여 특별한 시정조치를 취하지는 않았으며, Wm Morrison과의 합병을 허용하지만 하방시장인 대규모식품점 체인업체들 간의 경쟁이 축소되는 지역의 경쟁제한성을 치유하는 방법으로 48개 지역의 점포를 매각하는 것을 권고하였다.

(2) 구매자의 협상력이 하방시장의 경쟁에 미치는 효과

① '물침대효과'가 크면 경쟁이 저해될 수 있다

'물침대효과'가 크면 대규모구매자가 상방시장에서 구매한 상품을 (가공하여) 판매하는 하방시장의 경쟁자가 퇴출함으로써 하방시장의 경쟁이 저해될 수 있다.

대규모구매자가 할인가격으로 구입할 경우에 다른 구매자들의 구매가격이 올라갈 수 있다. 이것을 '물침대효과'(Water Bed Effect)라고 한다. 다른 구매자들의 구입비용이 상승하면, 이들 구매자들이 하방시장에서 퇴출되거나 하방시장에서 그들의 상품 판매가격을 인상하려고 할 수 있다. 대규모 구매자가 상방시장에서 구매자의 협상력을 발휘하여 낮은 가격으로 구매하면 이러한 비용 절감효과가 크게 되며, 그 결과 하방시장에서 이 대규모구매자의 경쟁사업자의 수익성이 악화되어 이 경쟁사업자가 퇴출된다면, 하방시장에서 대규모구매자의 시장지배력이 강화되고 소비자에게 해로울 수 있다.

6) OECD(2009), MONOPSONY AND BUYER POWER, DAF/COMP(2008)38 p. 64.

② 그러나 '물침대효과'는 불확실하다

대규모구매자의 협상력에 따른 물침대효과는 불확실하다. 대규모구매자의 협상력의 경쟁제한효과를 단정할 수는 없다.

영국 경쟁위원회는 2008년에 식품점 분야를 대상으로 실시한 산업조사에서 Buyer Power의 물침대효과에 대하여 실증분석을 실시한 바 있다. 이 조사에서 경쟁위원회는 대규모식품점, 도매상, 그리고 구매그룹들이 Buyer Power가 있다고 판단하였다. 조사결과 상위 4개의 식품점 체인은 평균가격에 비하여 4~6% 낮은 가격에, 대규모도매상은 2~3% 높은 가격에, 소규모도매상은 6~9%가 높은 가격에 상품을 구입하는 것으로 나타났다. 이를 바탕으로 경쟁위원회는 편의점시장에 물침대효과가 발생하는지를 면밀하게 분석한 결과, 물침대효과를 발견할 수 없다고 결론을 내렸다. 그 이유는 첫째, 편의점 숫자나 이들의 수입이 감소하였다는 뚜렷한 증거를 발견할 수 없었고 둘째, 상방시장의 공급자 중 93%가 물침대효과에 대하여 공감하지 않았기 때문이다.

③ 구매자의 협상력은 가격을 인하하여 소비자 후생을 증대시킬 가능성이 크다

구매자의 협상력의 후생효과와 관련하여 하방시장에서의 경쟁사업자 퇴출 가능성보다 더 중요한 것은, 상방시장에서의 구매가격 인하는 하방시장이 경쟁적일 경우에 하방시장에서 판매가격 인하 및 소비자 후생 증진효과로 이어진다는 것이다. EU 경쟁위원회 대표는 하방시장이 경쟁시장이 라면 Buyer Power의 부정적인 효과는 없다는 의견을 표명하였다.⁷⁾ 캐나다의 대표도 이에 동감을 표시하면서, 이와 관련하여 거론되는 다른 효과들이 간접적인데 비하여 하방시장에서의 가격인하 효과는 직접적이라고 밝혔다.⁸⁾

(3) 구매자의 협상력의 Hold Up 효과

영국 경쟁위원회는 식품점 분야 산업조사에서, 대규모식품점 체인들이 예상하지 못한 위험과 비용에 대하여 납품업자들에게 공급조건의 재협상을 통하여 떠넘기고 있다는 우려를 표명하였다. 이렇게 대규모식품점 체인들이 위험을 떠넘기거나 자기에게 유리하게 재협상을 할 수 있는 이유는 대규모 식품점 체인에 납품업자들이 '억류' (Hold Up)되어 있기 때문이다. 어느 농장('을을농장')이 대규모 식품점 체인('가가마트')에 어느 해 9월까지 1만 톤의 감자를 공급하기로 계약을 체결하고 경작을 본격적으로 시작한 단계에서 갑자기 그 대규모식품점 체인이 구매를 중단하겠다고 위협할 경우, 을을농장은 대체 판매처를 찾기 어렵기 때문에(억류되어 있기 때문에) 가가마트의 요구를 들어주게 되는 경우를 말한다. 이러한 억류효과는 상방시장 공급자들(감자농장들)의 투자 및 기술 개발 의욕을 저해할 수 있다. 경쟁위원회는 이 분야에 대한 감시를 강화할 것을 권고하고 있다.

7) OECD(2009), MONOPSONY AND BUYER POWER, DAF/COMP(2008)38 p. 307.

8) OECD(2009), MONOPSONY AND BUYER POWER, DAF/COMP(2008)38 p. 304.

영국 경쟁당국의 대표는 산업조사에서 상방시장 공급자들의 투자 및 혁신 인센티브와 관련하여 투자수준 자체가 아니라 Buyer Power, 불완전계약, 역류력의 존재 등을 종합적으로 검토하였다고 설명하였다.⁹⁾ 즉 ① 계약서가 1쪽에 불과한 경우 ② 거래조건을 사후(어떤 경우에는 이미 공급된 이후)에 변경하는 경우 ③ 특히, 계약을 기초로 이미 투자하여 놓았는데 사후적으로 불리하게 조정한 사례가 있다고 하였다. 영국대표는 역류효과가 공급자의 투자의욕을 저해하고 장기적으로 소비자에게 피해를 준다면, 경쟁당국이 개입하여야 할 것이라고 밝혔다. 그럼에도 불구하고 독점금지법 집행의 문턱(Threshold)은 높게 하여야 한다는 의견을 표명하기도 하였다.¹⁰⁾

(4) 기타 다른 고려기준 : 독일, 대만의 경우

회의에 참석하였던 대만 대표는 대규모소매사업자가 Buyer Power를 이용하여 공급자에게 자신의 채널(Channel)을 제공하는 것을 이유로 부적절하게 추가비용을 요구하는 것이 남용행위로서 규율된다고, 자국의 반독점법 집행 사례를 소개하였다.¹¹⁾ 대만 대표는 자국의 공정거래법이 전형적인 반경쟁적인 행위만을 금지하는 것이 아니고, 불공정거래도 금지하고 있기 때문에 이러한 행위까지 규율하였다고 소개하였다. 다만, 이 조항은 논쟁의 여지가 크기 때문에 대만의 경쟁당국이 적용 확대를 자제하고 있다고 덧붙였다.

독일은 소비자 후생에 대한 부정적인 효과 이외에도 경쟁과정의 보호도 자국의 독점금지법의 목적이기 때문에, Buyer Power 문제와 관련해서는 다른 나라보다 적극적으로 법을 집행한다고 설명하였다.¹²⁾ 다만, EU 대표부가 독일의 이러한 견해에 동조하지 않고 있다는 점은 인정하였다.

독일과 대만의 입장은 OECD 회원국들 간의 공정거래법 집행경험 교류에 있어서 소수에 지나지 않은 사례로, 대부분의 다른 국가들은 Buyer Power 문제에 대하여 경쟁당국이 소비자 후생기준 내지는 경쟁제한성 기준으로 접근하여야 한다는 것에 대하여 공감하였다.

(5) 구매자의 협상력에 대한 소결론

결론적으로 구매자의 협상력은 일반적으로 경제에 부정적인 영향을 미친다고 보기 어렵다.

OECD 보고서는 소비자 손해크기 테스트(Value of Consumer Harm Test)를 경쟁당국 심사의 문턱(Threshold)으로 삼을 것을 권유한다. 구매자의 협상력은 경제에 부정적인 영향을 미치지 않을 가능성이 크기 때문에 구매자의 협상력과 관련한 경쟁법 집행의 제1종 오류 가능성은 높은 반면, 제2종 오류 가능성은 상대적으로 낮다고 설명하고 있다. 여기서 '제1종 오류'란 문제없는 행위

9) OECD(2009), MONOPSONY AND BUYER POWER, DAF/COMP(2008)38 p. 310.

10) OECD(2009), MONOPSONY AND BUYER POWER, DAF/COMP(2008)38 p. 312.

11) OECD(2009), MONOPSONY AND BUYER POWER, DAF/COMP(2008)38 p. 308.

12) OECD(2009), MONOPSONY AND BUYER POWER, DAF/COMP(2008)38 p. 308.

를 문제 삼아 금지하는 것을 말하고, '제2종 오류'는 문제 있는 행위를 금지하지 않고 계속 행하여 지도록 방치하는 것을 말한다. 제1종 오류와 제2종 오류의 가능성을 가늠해볼 때 친경쟁적인 사업 행태를 억제하는 우(遇)를 범하지 않으려면, '소비자 손해 측정' (Consumer Harm Screen)이라는 높은 '문턱'이 필요하다는 것이다.¹³⁾

미국 대표와 영국 대표는 이 부분을 강조하면서 설명하였다. 특히, 영국 대표는 Buyer Power로 경쟁제한효과가 발생할 가능성이 크지 않기 때문에 경쟁당국은 그 역량을 경쟁저해효과가 큰 분야나 사건에 역량을 집중할 때 보다 높은 성과를 이룰 수 있을 것이라고 주장하였다.¹⁴⁾

Ⅲ. 우리나라 현행 공정거래법은 구매자의 힘을 어느 정도 지점에서 규율하고 있는가?

1. 현행 공정거래법은 OECD의 다른 나라에 비하여 더 적극적으로 규제하는 법

우리나라 공정거래법은 경쟁당국의 전통적인 규율분야인 독점금지분야 이외에 불공정거래행위도 규율하고 있다. 위에서 논의한 구매자의 힘(Buyer Power)의 결과, 상방시장이나 하방시장에서 경쟁제한성이 발생하지는 않더라도, 대규모수요자와 납품업체와의 관계에서 공정거래를 저해할 우려가 있으면 공정거래법으로 제재하는 것이 가능하다.¹⁵⁾

우리나라 공정거래법상 불공정거래행위(공정거래법 제23조)의 위법성 성립요건은, 경쟁제한성을 요구하지는 않고 공정거래 저해성만 있어도 위법이 인정되기 때문이다. 다만, 공정거래를 저해할 우려가 있는지에 대해서는 개개 사안별로 실질적으로 판단하도록 되어 있다.

2. 강력한 공정거래법 규제를 더 강화하려는 입법 움직임

그런데 현재 국회에 상정되어 있는 「대규모유통업 납품거래 공정화에 관한 법률 제정안」은 특정한 종류의 행위가 발견되면 원칙적으로 위법하다고 간주하지만, 일정한 경우에만 예외적으로 허용하는 형식을 취하여 공정거래 저해성을 판단하지 않도록 되어 있다. OECD 국가들은 일반적으로 Buyer Power 문제에 대하여 '경쟁제한성'이라는 엄격한 기준에 의하여 판단하고 있다. 현재 우리나라의 공정거래법은 경쟁제한성보다는 완화된 기준인 공정거래 저해성 요건을 충족하면 대규모

13) OECD(2009), MONOPSONY AND BUYER POWER, DAF/COMP(2008)38 p. 10.

14) OECD(2009), MONOPSONY AND BUYER POWER, DAF/COMP(2008)38 p. 313.

15) 수요독점자는 우리나라 공정거래법 체계상 수요 측면의 시장지배적 사업자에 해당된다. Bargaining Power의 행사는 불공정거래행위 중 거래상지위 남용행위 해당 여부의 판단 문제에 해당된다고 볼 수 있다. 대규모소매업자의 Bargaining Power 문제에 대해서는 「대규모 소매업에 있어서의 특정불공정거래행위의 유형 및 기준 지정 고시」가 별도로 존치하고 있다.

유통업체에 대하여 공정거래법 위반으로 처벌할 수 있도록 되어 있다. 최근 국회의 일련의 입법 움직임은 이러한 공정거래 저해성을 개개 사안별로 따지지 않고 일정한 유형의 행위가 발생하면 법 위반으로 처벌하도록 하려는 것으로, OECD 회원국들에 비하여 위법성 요건을 지나치게 완화하는 것이라고 볼 수 있다.

IV. 대규모유통업체의 납품업체 대상 횡포 방지를 위한 최근의 입법 강화 움직임에 대한 제언

이상에서의 논의를 바탕으로 몇 가지 정책 제언을 하고자 한다.

1. 수요독점과 대규모구매자의 협상력을 구별하여야 한다

앞에서 논의한 바와 같이 구매자의 협상력(Buyer Power)은 수요독점의 경우와 구매자의 협상력으로 구별할 수 있고, 그 두 가지의 경우는 국민경제에 미치는 효과는 판이하다. 앞으로 대규모유통업체의 납품업체에 대한 횡포를 방지하기 위한 구체적인 규율체계를 마련하여 나아감에 있어서, 수요독점과 구매자의 협상력의 경우를 구별하여 접근해 나가기를 바란다.

2. 수요독점을 형성하게 되는 대규모구매자간 기업결합은 엄격히 심사할 필요가 있다

그러나 수요독점을 형성하는지 여부에 대하여 판단할 경우는 수요측면에서의 독점력을 정확하게 측정하여야 하며, 이 대규모구매자의 하방시장에서의 판매부문 독점력을 이 사업자의 수요독점력으로 잘못 판단하지 않도록 유의할 필요가 있다.

무엇보다 중요한 것은 하방시장인 판매시장에서 독점적인 시장구조가 형성되지 않도록 하는 것이다. Bargaining Power 문제가 있더라도 하방시장이 경쟁적이라면, 하방시장의 판매가격이 하락하여 소비자 후생효과가 오히려 증진될 수 있다. 따라서 전통적인 기업결합 심사영역인 판매시장에서의 경쟁제한적 기업결합이 이루어지지 않도록 공정거래위원회가 계속 노력하여야 할 필요가 있다고 본다.

3. 대규모구매자의 협상력에 대한 경쟁법 적용의 문턱을 너무 낮추는 것은 소비자 후생을 증진하는 대규모구매자의 저가판매를 방해하므로 신중하여야 한다

① 단순히 가격 인하의 다른 모습인지 ② 가격 인하의 변형이지만 변형시키는 과정에서 국민경제에 추가적인 비용을 발생시키는 것은 아닌지 ③ 분쟁의 여지가 있지만 시장경제질서 확립 차원에서 국가권력이 개입하여 시정할 사항이 아니라 당사자간 민사 분쟁으로서 법원에서 다투어 해결할 종류의 사안인지 등에 대한 신중한 검토가 필요하다.

4. Hold Up 효과에 대해서는 검토의 여지가 있다

기본적으로는 현행 공정거래법 규정을 정교화하는 수준으로 발전시켜 나가는 것이 적절할 것으로 생각된다.

상세한 계약서 작성문화 조성 등은 바람직한 것으로 보인다. 즉, 공정거래위원회가 대형마트 분야에 표준거래계약서를 제정·보급하여 납품업체의 불합리한 거래조건을 개선하겠다고 계획을 세운 것은 바람직하다고 하겠다.

Buyer Power와 관련하여 Hold Up 효과가 있는 만큼 거래조건외 사후 변경에 대해서는 영국 경쟁위원회의 조사를 참조하여 공정거래위원회가 엄격히 심사하는 방안을 검토하여 볼 만하다.

OECD 회의 당시 영국 대표는 하방시장의 소규모 소매상들도 도매상 또는 상징 그룹(Buyer Group)을 통하여 구매함으로써 경쟁 대규모소매업자업자의 구입가격에 근접하게 되는 경우도 있다고 소개하였다.¹⁶⁾ 우리나라의 공정거래위원회도 하방시장의 소규모소매상들도 도매상 또는 상징 그룹을 통하여 구매하는 현상이 나타날 때, 이를 경쟁제한성이 있는 것으로만 보지말고 긍정적인 측면을 고려하여야 할 것으로 보인다.

대규모소매업자와 이들에 대한 납품업체에 대한 문제는 중요하고 미묘한 문제이다. 그래서 OECD에서 각국의 법 운용 경험을 나누는 회의를 10여년 사이에 3번¹⁷⁾이나 개최한 것이다. 우리나라는 경쟁법 분야의 권위적인 저널인 GCR(Global Competition Review)이 2010년에 세계 제6위 권의 경쟁당국으로 공정거래위원회를 지목할 정도로 반독점법 정책·집행에 있어서는 선진국이다. 공정거래위원회와 입법부가 대규모유통업에 대한 규율방안을 마련함에 있어서, 다른 여러 연구·분석에 추가하여 다른 나라들의 경험을 충분히 참고하여 최적의 대안을 만들어주기를 기대한다.

16) OECD(2009), MONOPSONY AND BUYER POWER, DAF/COMP(2008)38 p. 310.

17) OECD는 Buyer Power 문제와 관련하여 최근 10여년 사이에 세 차례의 회의를 개최했다. 즉, 1998년 the Buying Power of Multiproduct Retailers, 2004년 Competition and Regulation in Agriculture: Monopsony Buying and Joint Selling, 2008년 Monopsony and Buyer Power 등이 그것이다.