
소비자 물가 안정을 위한 정책토론회

소비자보호 측면에서의 가격담합과 공정거래 정책

일시 : 2018년 7월 17일 화요일 오전 10시 30분

장소 : 국회의원회관 제2소회의실

공동주최 : 한국소비자단체협의회 · 국회의원 조경태



한국 소비자단체협의회
Korea National Council Consumer Organizations

| 토론회 진행순서

사회 : 임은경 사무총장(한국소비자단체협의회)

시간	프로그램 안내	
10:30 ~ 10:35	국민의례	
10:35 ~ 10:45	개회사	조경태 의원 (자유한국당) 강정화 회장 (한국소비자단체협의회)
10:45 ~ 10:55	축사	참석국회의원
10:55 ~ 11:00	내빈소개	
11:00 ~ 11:40	발제	1. 독과점구조의 심화와 소비자를 위한 공정거래정책 방향 - 이 황 교수 (고려대학교 법학전문대학원) 2. 독과점시장에서의 가격 인상 분석 보고 - 김미경 팀장 (한국소비자단체협의회 물가감시센터)
11:40 ~ 12:30	지정토론	- 좌장 : 이봉의 교수 (서울대학교 법학전문대학원) - 토론 : 박영동 변호사 (법무법인 세한) 김호태 과장 (공정거래위원회 시장구조개선과) 이경원 교수 (동국대학교 경제학과) 박용하 기자 (경향신문 경제부) 권오인 팀장 (경제정의실천시민연합 경제정책팀)
12:30 ~ 12:40	전체토론	
12:40	폐회	

소비자 물가 안정을 위한 정책토론회

- 소비자 보호 측면에서의 가격담합과 공정거래 정책 -



국회의원 조경태

안녕하십니까?

부산 사하을 국회의원 조경태 의원입니다.

먼저, 『소비자 물가 안정을 위한 정책토론회』에 참석해주신 내외 귀빈 여러분께 감사드리며, 토론회를 함께 주최해주신 ‘한국소비자단체협의회 강정화 회장님’과 관계자 여러분께 깊은 감사의 인사를 드립니다.

또한 토론회 좌장을 맡아주신 ‘이봉의 교수님’과 발제를 맡아주신 ‘이황 교수님’, ‘김미경 팀장님’ 토론을 맡아주신 ‘박영동 변호사님’, ‘김호태 과장님’, ‘이경원 교수님’, ‘박용하 기자님’, ‘권오인 팀장님’께도 진심으로 감사드립니다.

올해 초부터 식음료와 외식물가에 이어 휴지 등 생필품의 잇따른 가격인상으로 인해 소비자들은 한숨부터 내쉬고 있습니다.

물가상승의 원인을 살펴보면 최저임금의 인상과 유가상승 등의 이유가 있지만 독과점 시장이 형성되어 있는 품목들을 살펴보면 인상 시기, 근거, 가격 등이 비슷한 수준을 유지하는 등 암묵적 가격담합의 행태를 보이고 있습니다.

담합 행위는 시장경제 질서에 혼란을 가져오며, 어떤 경우에도 용납될 수 없는 불공정거래 행위로 가격 담합으로 인한 피해는 고스란히 소비자에게 이어질 수밖에 없습니다.

오늘 이 자리는 ‘소비자보호 측면에서의 가격담합과 공정거래 정책’이라는 주제로 독과점 시장에서의 가격 인상 실태를 면밀히 분석하고 소비자를 보호하기 위한 공정거래정책 방향에 대해 심도있게 논의하는 자리입니다.

이번 토론회를 통해 소비자의 권익을 보호하고 소비자물가 안정을 위한 효율적인 방안이 논의되길 바라며, 저 또한 여러분의 의견을 바탕으로 소비자물가 안정을 위한 대책 마련에 힘쓰도록 노력하겠습니다. 감사합니다.

2018년 7월 12일
국회의원 조경태



강 정 화
(한국소비자단체협의회 회장)

많은 소비자들이 국내의 선도적 기업들이 해외에 나가면 더 낮은 가격에 더 좋은 서비스를 해외 소비자에게 제공한다는 것에 불만을 갖고 있습니다. 이는 그동안의 산업정책이 국내 소비자의 이익을 고려하기 보다는 산업의 이익을 우선해 온 결과이며, 공정거래 정책에서도 시장의 경쟁은 소비자 후생보다는 사업자간의 공정경쟁을 주로 보았기 때문에 소비자의 이익은 종종 무시되어 왔습니다.

최근 몇 년간 한국소비자단체협의회 물가감시센터에서 분석한 자료에서, 가격인상을 단행해 오고 있는 독과점사업자들의 가격인상 행태를 보면 인상시마다 사업자 간 시기와 인상률에 있어 비슷한 패턴이 되풀이되고 있습니다. 사실상 시장에서 가격을 결정하는 힘을 갖고 부당하게 인상하는 것이라고 보임에도 불구하고 공정거래정책에서 제대로 파악되지 않거나 파악되더라도 형식적인 시정명령에 그쳐 되풀이되고 있는 것 아닌가하는 우려가 큼니다.

오늘 토론회에서는 바로 그 점을 짚어보고 경쟁정책에서 소비자 후생이 어떻게 고려되어야하는지를 논의해보고자 합니다..
논의를 통해 시장경쟁의 촉진에 시장의 효율성을 높여 소비자의 후생을 증진하는데 기여할 수 있도록 여러분의 많은 관심 부탁드립니다.

토론회 공동 주최로 자리를 마련해주신 조정태 의원님과 주제발표를 맡아주신 이 황교수님, 토론시간을 맡아주신 이봉의 교수님, 이경원교수님, 박영동 변호사님, 김호태 과장님, 박용하 기자님, 권오인 팀장님 등 토론자 여러분들과 소협 물가팀에 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 고맙습니다.

[발제 1]

독과점 구조 심화와 소비자를 위한 공정거래정책 방향

이 황 교수
(고려대학교 법학전문대학원)

독과점 구조 심화와 소비자를 위한 공정거래정책 방향

2018. 7. 17

한국소비자단체협의회 토론회

이황
고려대학교 법학전문대학원 교수
고려대학교 ICR센터 소장



KOREA UNIVERSITY
SCHOOL OF LAW



law center



law center

CONTENTS

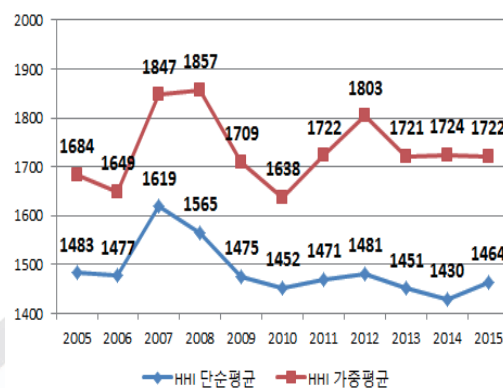
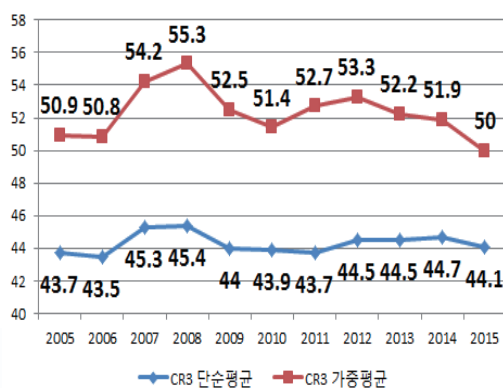
- I 독과점 실태와 가격수준
- II 독과점에 따른 문제 해결
- III 공정거래법에 의한 개선방향
- IV 결론

I. 독과점 실태와 가격수준

I. 독과점 실태와 가격수준 (2015년 공정위 시장구조조사)

1. 산업집중도 - 제조업·광업

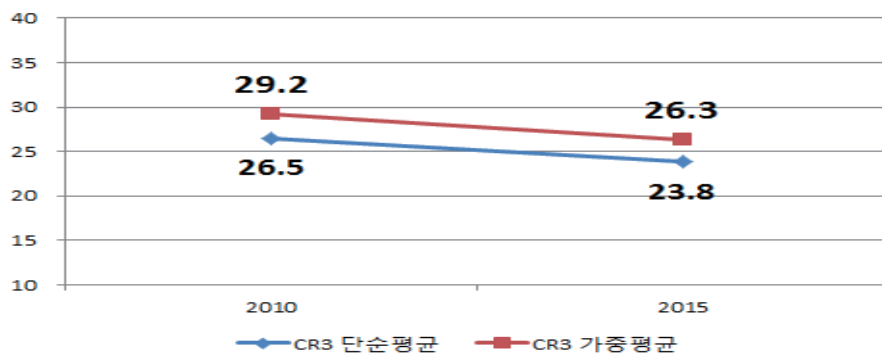
- ◆ CR3 기준(가중평균) 2008년 최고치를 기록한 후 다소 하락 추세이나 여전히 중집중 시장에 해당(CR3 50.0%, HHI 1,722)
- ◆ 대규모산업(≥10조원) 중 선박(93%), 휴대폰(92%), 승용차(91.6%), 반도체(91.6%), LCD(84.5%), 정유(75.2%) 등 집중도가 특히 높음



I. 독과점 실태와 가격수준 (2015년 공정위 시장구조조사)

1. 산업집중도 - 서비스업

- ◆ 2010년에 비해 2015년에 소폭 하락
- ◆ 대규모산업(≥10조원) 중 무선통신(96.5%), 재보험(95.3%), 유선통신(92.3%), 교량·터널·철도건설(79.5%), 정기항공운송(78.2%), 백화점(74.7%) 등 집중도가 특히 높음



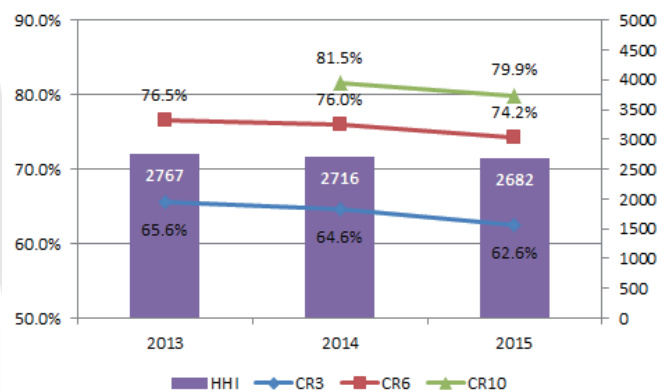
5

혁신·경쟁·규제법 센터

I. 독과점 실태와 가격수준

2. 품목집중도 - 제조업·광업

- ◆ CR3 기준 62.6%, HHI 2,682로 고집중 시장에 해당
- ◆ 출하액 기준 상위 30대 품목의 CR3 집중도가 특히 높음
 - D-RAM(100.0%), 휴대용 전화기(100.0%), TV용 LCD(99.8%), 소형 승용차(97.1%), 대형 승용차(98.2%), 휘발유(82.3%) 등



6

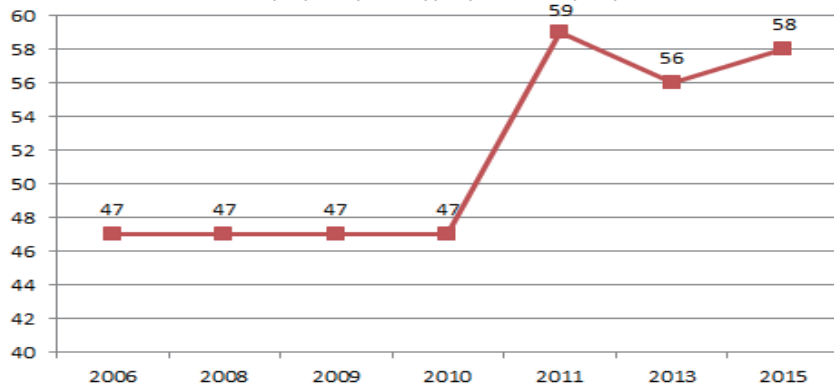
혁신·경쟁·규제법 센터

I. 독과점 실태와 가격수준

3. 독과점구조 유지산업 - 제조업·광업

- ◆ 2015년 기준 독과점구조 유지 산업은 정유, 승용차, 화물차, 맥주, 위스키, 반도체, 휴대폰 등 총 58개
- ◆ 중·장기적으로 독과점구조 유지 산업 수는 '11년에 대폭 증가한 이후 큰 추세 변화 없음

<독과점구조 유지 산업 추이>



7

혁신·경쟁·규제법 센터

I. 독과점 실태와 가격수준

3. 독과점구조 유지산업 - 제조업·광업

- ◆ 독과점 유지 산업은 경쟁이 제한된 결과 전반적으로 평균 출하액 및 내수집중도는 높은 반면, R&D비율 및 해외개방도는 저조
 - 58개 독과점구조 유지 산업의 평균 출하액은 2,818억 원으로, 광업·제조업 전체 평균인 574억 원보다 4.9배
- ◆ 내수시장 집중도
 - 58개 독과점구조 유지 산업의 평균 내수집중도(내수출하액÷내수시장규모)는 74%로 광업·제조업 전체 평균 35.8%를 2배 이상 상회
- ◆ 시장지배력 행사 가능성이 높은 시장(2013년 기준)
 - 정유, 승용차, 화물차, 판유리, 설탕 등 : 대규모 장치산업으로 신규기업 진입이 어려움
 - 담배, 맥주, 비료, 커피, 위스키 등 : 순부가가치 비율은 높으면서 R&D 비율과 해외개방도 낮고, 내수집중도가 높음

8

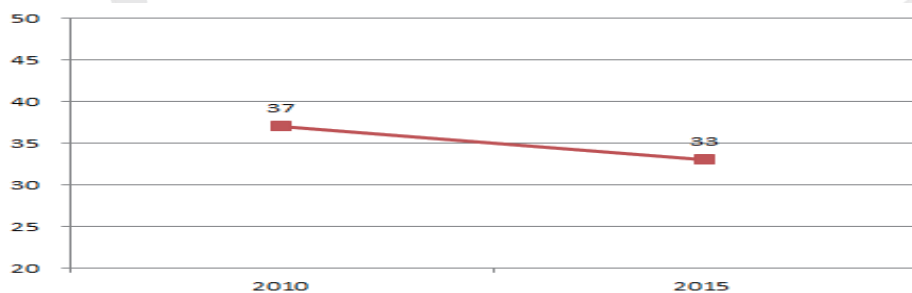
혁신·경쟁·규제법 센터

I. 독과점 실태와 가격수준

3. 독과점구조 유지산업 - 서비스업

- ◆ 2015년 기준 독과점구조 유지 산업은 위성통신, 무선통신, 재보험, 위성방송, 유선통신, 항공운송 등 총 33개
- ◆ 중·장기적으로 독과점구조 유지 산업 수의 추이는 '11년에 대폭 증가한 이후 큰 변화 없음
- ◆ 위성통신, 무선통신, 재보험 등 통신·금융 분야 집중도가 특히 높음

<독과점구조 유지 산업 추이>



9

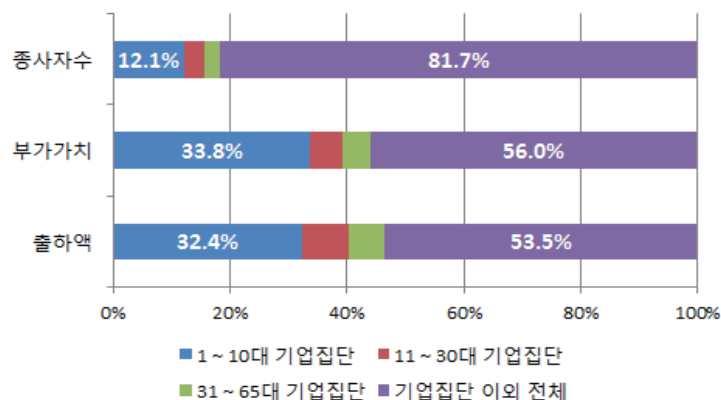
혁신·경쟁·규제법 센터

I. 독과점 실태와 가격수준

4. 대규모기업집단 비중 - 제조업·광업

- ◆ 자산총액 10조원 이상 대규모기업집단(65개, 1,736개 계열회사, 2016년 기준)은 매출액 기준 전체의 46.5% 차지
 - 10대 기업집단이 32.4% 차지

<대규모기업집단 비중>



10

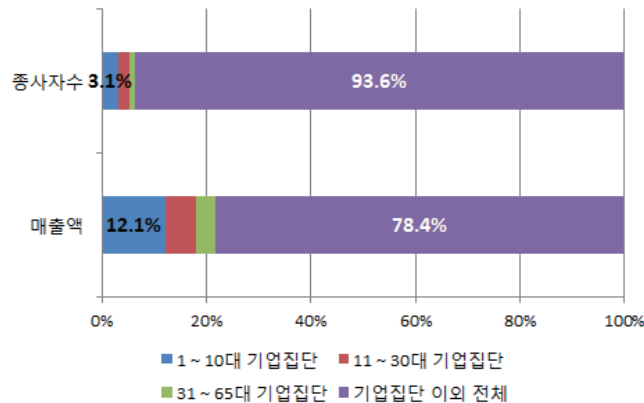
혁신·경쟁·규제법 센터

I. 독과점 실태와 가격수준

4. 대규모기업집단 비중 - 서비스업

- ◆ 자산총액 10조원 이상 대규모기업집단(65개, 1,736개 계열회사, 2016년 기준)은 매출액 기준 전체의 21.6% 차지
 - 10대 기업집단이 12.1% 차지

<대규모기업집단 비중>



11

혁신·경쟁·규제법 센터

I. 독과점 실태와 가격수준

5. 대규모기업집단의 진출과 산업집중도의 관계

- ◆ 대규모 기업집단이 참여하여 상위 3개사에 포함되어 있는 산업은 그렇지 않은 산업에 비해 산업집중도가 더 높았음
 - 대규모 기업집단의 산업진출과 독과점구조 간에는 연관성이 있다고 평가됨

【대규모 기업집단의 산업 참여 경우별 산업집중도(단순평균)】

구분	CR ₃			HHI		
	'13년	'14년	'15년	'13년	'14년	'15년
① 산업별 상위 3개사에 포함된 경우	53.0%	51.5%	49.2%	1,900	1,742	1,713
② 상위 3개사에 없으나, 산업에는 참여한 경우	36.9%	28.7%	28.9%	1,000	673	603
③ 산업에 참여하고 있지 않은 경우	44.8%	45.4%	45.2%	1,513	1,470	1,572
광업·제조업 평균	44.6%	44.7%	44.1%	1,451	1,430	1,464

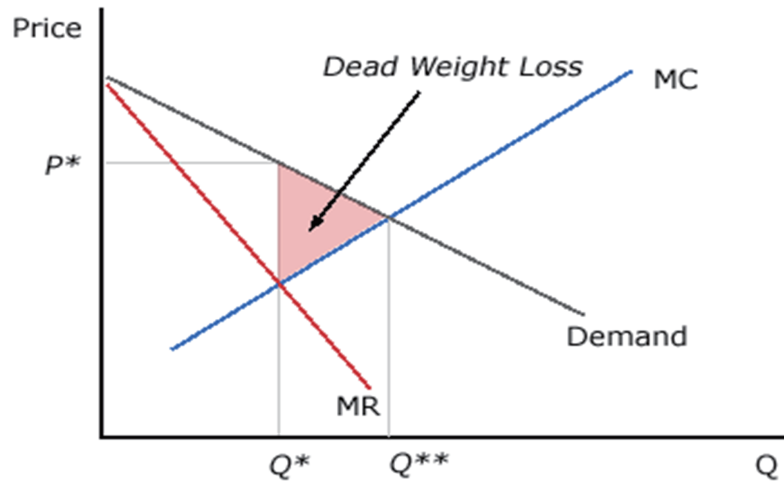
12

혁신·경쟁·규제법 센터

I. 독과점 실태와 가격수준

6. 독점의 폐해

- ◆ 독점의 폐해 : 사중손실(Dead Weight Loss)



13

혁신/경쟁/규제법 센터

I. 독과점 실태와 가격수준

7. 독점의 폐해 예시(미국) * Staples & Office Depot 합병(1997)

- ◆ 독점기업은 경쟁시장보다 높은 가격을 받아 소비자 후생을 저해

<미국의 지역별 사무용품 판매가격 비교>

상 품	올랜도 (3개 기업)	리스버그 (1개 기업)	가격 차이
복사용지	\$17.99	\$24.99	39%
봉투	2.79	4.79	72%
바인더	1.72	2.99	74%
서류폴더	1.95	4.17	114%

14

혁신/경쟁/규제법 센터

I. 독과점 실태와 가격수준

8. 독점의 피해 예시(한국) * 이마트 & 월마트 합병(2006), 공정위 의결서

“최저가격 신고보상제와 경쟁상황간의 관계를 회귀분석 결과 공정거래위원회는 2004년말 현재 영업중인 이마트 지점 69개가 2005년 1년간 지급 한 최저가 보상금액을 기초자료로 이용하여 최저가격 신고보상제와 경쟁상황간의 관계 를 회귀분석하였는바, 그 결과 이마트와 동일 상권 내에 경쟁할인점의 점포수가 많을 수록 이마트 지점의 최저가 보상금액이 증가함을 알 수 있었다. 이는 동일 지역 내 경쟁할인점의 수가 많을수록 가격경쟁이 더 치열해짐을 의미한다”

15

혁신·경쟁·규제법 센터

II. 독과점에 따른 문제 해결

16

혁신·경쟁·규제법 센터

II. 독과점에 따른 문제 해결

1. 경제문제 해결의 체계

- ◆ 목표 = 경제문제 해결 → '잘 먹고 잘 살자' → 누가? 국가? 기업? 소비자?
- ◆ 경제문제 해결의 수단 : 시장경쟁과 정부규제
- ◆ 목표달성 수단의 선택
 - 어느 수단이 가장 효율적/효과적인가?
 - 선택한 수단을 어떻게 구현할 것인가?
- ◆ 시장이 효율적/효과적이지 않을 경우 정부규제가 불가피
 - 수단의 선택 문제
 - 시장실패의 경우 – 독과점, 2008년 글로벌 금융위기 사례

17

혁신·경쟁·규제법 센터

II. 독과점에 따른 문제 해결

2. 시장경쟁과 정부규제

- ◆ 정부규제를 보는 2가지 관점
 - 시장이 효율적/효과적이지 않을 경우 공백을 메우는 보완역할
 - ✓ 경제문제 해결수단의 선택 문제
 - 불안한 자본주의의 존속을 위한 필수재
 - ✓ Schumpeter 등 초기 자본주의 경제학자들이 간과
 - ✓ 세계적 금융위기 사례: 예측 곤란이 초래한 excessive risk
- ◆ 오늘날 한국 경제의 현실
 - 정부규제와 소수 대기업집단이 주도한 개발연대 논리는 퇴색
 - 21C 경제실체와 환경에 맞도록 시장기능이 전면적으로 활성화되어야 하는 단계 – 가격기능 & 시장 진입·퇴출

18

혁신·경쟁·규제법 센터

III. 공정거래법에 의한 개선방향

III. 공정거래법에 의한 개선방향

◆ S-C-P Paradigm(Chamberlin & Robinson)

- 시장환경 → 시장구조 → 회사 행위 → 시장성과 → 시장환경...
식의 단기적 feedback effect
- 법적규제, 정부정책, 정치적 개입 등 외부요인이 각 단계에 영향

◆ 독과점시장에서 경쟁촉진

- 정부 경제정책의 초점이 산업정책에서 경쟁정책으로 이동하는
것은 경제규모 확대와 발전에 따라 자원배분 효율성을 도모하
기 위해 불가피한 시대적, 세계적 추세
- 경제의 효율적 발전을 위해 산업정책과 경쟁정책의 상호보완적
기능분담이 필수적
- 산업정책과 경쟁정책 간 기능분담, 산업정책의 경쟁정책화

III. 공정거래법에 의한 개선방향

- ◆ **경제효율성과 소비자 후생 중심의 경제정책 및 공정거래정책**
 - 국내 소비자 희생을 전제로 하는 National champion 육성 전략은 현 시점에서 오류 가능성
 - **공정거래정책(경쟁정책)과 법집행은 무엇보다 소비자 후생에 직접 기여하는 것이어야 함**
- ◆ **경쟁정책과 공정거래정책의 준별**
 - 고전적 의미의 경쟁정책은 시장지배력(market power)과 소비자후생 내지 효율성(efficiency)이 기준
 - 동북아시아에서 통용되는 공정거래정책은 (수직적)거래의 공정성(fairness)이 기준
 - 두 가치가 모두 존중되어야 하고 실정법에도 명문화됨
 - 다만 두 제도가 각각 고유의 구별되는 가치를 갖는다는 점을 혼동하면 집행의 비효율성이 불가피해진다는 점에 유의할 필요

21

혁신·경쟁·규제법 센터

III. 공정거래법에 의한 개선방향

- ◆ **경쟁법의 3대 지주(pillars) – SCP 패러다임에 입각**
 - 시장지배적 지위 남용행위, 기업결합의 규제, 부당한 공동행위
 - **시장지배력(market power)이 핵심개념**
 - 금지대상 - 시장을 조작할 수 있는 힘을 인위적으로 만들거나 (기업결합, 카르텔), 그 힘을 부당하게 사용하는 행위(시지남용)
 - **시장경쟁 촉진 → 효율성 향상 → 소비자 후생 증진**
- ◆ **공정거래법의 추가 규제**
 - 불공정거래행위 - '공정한 거래를 저해할 우려'가 있는 행위 (내부자거래, 시세조종 등 자본시장법상 불공정거래와 구별)
→ 시장거래의 공정성 향상
 - 경제력집중 억제시책(대기업집단 정책), 부당지원행위
→ 경제력 집중 완화를 도모

22

혁신·경쟁·규제법 센터

III. 공정거래법에 의한 개선방향

◆ 공정거래법상 경쟁촉진시책(competition advocacy) 1

제3조(독과점적 시장구조의 개선등) ①공정거래위원회는 독과점적 시장구조가 장기간 유지되고 있는 상품이나 용역의 공급 또는 수요시장에 대하여 경쟁을 촉진하기 위한 시책을 수립·시행하여야 한다.

②공정거래위원회는 제1항의 규정에 의한 시책을 추진하기 위하여 필요한 경우에는 관계행정기관의 장에게 경쟁의 도입 기타 시장구조의 개선등에 관하여 필요한 의견을 제시할 수 있다.

③공정거래위원회는 제1항의 규정에 의한 시책을 수립·추진하기 위하여 시장구조를 조사하여 공표한다.

④공정거래위원회는 사업자에 대하여 제3항에 의한 시장구조의 조사·공표를 위하여 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

23

혁신·경쟁·규제법 센터

III. 공정거래법에 의한 개선방향

◆ 공정거래법상 경쟁촉진시책(competition advocacy) 2

제63조(경쟁제한적인 법령 제정의 협의등) ①관계행정기관의 장은 사업자의 가격·거래조건의 결정, 시장진입 또는 사업활동의 제한, 부당한 공동행위 또는 사업자단체의 금지행위등 경쟁제한사항을 내용으로 하는 법령을 제정 또는 개정하거나, 사업자 또는 사업자단체에 대하여 경쟁제한사항을 내용으로 하는 승인 기타의 처분을 하고자 하는 때에는 미리 공정거래위원회와 협의하여야 한다.

②관계행정기관의 장은 경쟁제한사항을 내용으로 하는 예규·고시 등을 제정 또는 개정하고자 하는 때에는 미리 공정거래위원회에 통보하여야 한다.

③관계행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 경쟁제한사항을 내용으로 하는 승인 기타의 처분을 행한 경우에는 당해 승인 기타의 처분의 내용을 공정거래위원회에 통보하여야 한다.

④공정거래위원회는 제2항의 규정에 의하여 통보를 받은 경우에 당해제정 또는 개정하고자 하는 예규·고시 등에 경쟁제한사항이 포함되어 있다고 인정되는 경우에는 관계행정기관의 장에게 당해 경쟁제한사항의 시정에 관한 의견을 제시할 수 있다. 제1항의 규정에 의한 협의없이 제정 또는 개정된 법령과 통보없이 제정 또는 개정된 예규·고시 등이나 통보 없이 행하여진 승인 기타의 처분에 관하여도 또한 같다.

24

혁신·경쟁·규제법 센터

III. 공정거래법에 의한 개선방향

시장지배적 지위 남용행위

- ◆ 2007년 포스코 판결 이후 공정위의 시장지배적 지위 남용행위 규제가 크게 감소
 - 공정위 – 포스코 판결이 지나치게 높은 입증책임을 공정위에 지워 서 규제하기 어려워졌다고 주장
 - 반론 – 포스코 판결은 효율적 행위에 대한 위법오판을 저지르지 않도록 비효율적 행위임을 입증하도록 하는 원칙적 요구(입증수준에 대한 언급은 하지 않음)
 - **시지남용 규제에 대한 공정위의 관심과 자원 집중투입으로 정확한 위법성 입증· 시정이 절실함 – 이래야 소비자후생 증진에 기여 가능**
- ◆ 포스코 판결에 따라 비효율적, 소비자 후생 저해행위를 가려내 규제하는 것이 공정위의 본령(기업결합· 카르텔에서는 이미 정립됨)
 - 위법오판을 감수하도록 허용하면 공정위 규제가 소비자후생을 저해하는 엉뚱한 결과가 초래될 우려
 - 한정된 자원을 어떻게 배분할 것인가 – 소비자후생 or 공정성

25

혁신·경쟁·규제법 센터

III. 공정거래법에 의한 개선방향

시정조치

- ◆ 경쟁제한적 기업결합에 대한 시정조치
 - 외국 영향을 받아 비교적 구체적·적극적인 경향
- ◆ 시지남용, 카르텔, 불공정거래행위에 대한 시정조치
 - 이론적·현실적 필요성이나 법규정에 비추어 지나치게 소극적· 형식적 경향(Microsoft, Qualcomm 등 다국적기업 대상 대형 사건은 다름)
 - 공정위 법집행이 소비자후생 증진에 얼마나 기여하는지 의문
- ◆ 관련 법규정과 가이드라인은 과징금등 제재 외에 매우 구체적인 시정조치가 가능하도록 되어 있고, 미국·EU 등 입법례를 보아도 마찬가지
 - 시지남용(법 제5조) : 가격인하, 기타 시정을 위해 필요한 조치
 - 카르텔(법 제21조) : 기타 시정을 위해 필요한 조치
 - 불공정거래행위(법 제24조) : 재발방지를 위한 조치, 해당 보복조치의 중지, 계약조항의 삭제, 기타 시정을 위해 필요한 조치

26

혁신·경쟁·규제법 센터

III. 공정거래법에 의한 개선방향

시정조치 – ‘공정거래위원회의 시정조치 운영지침’(공정위 예규)

IV. 시정조치의 목적

시정조치는 현재의 법 위반행위를 중단시키고, 향후 유사행위의 재발을 방지. 억제하며, 왜곡된 경쟁질서를 회복시키고, 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진시키는 것을 목적으로 한다.

...

2. 작위명령

... 공정거래위원회는 이외에도 당해 위반행위의 시정에 가장 적절하고 실효성 있는 시정조치라면 법 위반행위에 비례하여 합리적으로 필요한 범위 내에서 다른 작위명령도 명할 수 있다...

라. 독자적 가격재결정명령

(1) 공정거래위원회는 예를 들어 (가) 제19조 제1항이 적용되는 명백한 합의가 있고, (나) 최종 심의일까지 그 합의가 종료되지 않아 부당한 공동행위가 유지되고 있으며, (다) 부당한 공동행위에 있어 공동행위가 관행화되어 있거나 시장구조가 과점화되어 있어 향후 공동행위의 재발가능성이 크며, (라) 가격공동행위의 기간이 장기간에 걸쳐 있어, (사) 합의에 의한 가격결정.유지.변경행위의 중지를 구체적 작위명령으로 명할 필요가 있는 경우에 “독자적 가격재결정명령”을 명할 수 있다 (이하 생략)

27

혁신·경쟁·규제법 센터

III. 공정거래법에 의한 개선방향

시정조치 – 예시 1

◆ 7개 시멘트 제조사 가격담합 사건(2016) – 인정사실(공정위 의결서)

“피심인들의 본부장들은 2011년 3월에 모임을 갖고 50,000원 이하로 하락한 시멘트 가격을 정상화하기 위하여 2011년 4월 1일부터 1종벌크시멘트 가격을 2009년 인상 수준인 67,500원으로 환원하기로 합의하였다.”

“피심인들은 2011년 3월 17일부터 3월 21일 사이에 각 거래처에 1종벌크시멘트 가격을 67,500원으로 환원한다는 내용의 인상공문을 거래처에 발송하였다(소갑 제40호증). 한편 주요 대형 레미콘사들이 가격인상을 수용하지 않자, 피심인들은 2011년 5월 26일부터 같은 해 6월 8일경까지 시멘트 공급을 중단하였다.”

“피심인들의 본부장들은 2011년 11월~12월 경 시멘트협회 부회장실에서 모임을 갖고, 2012년도 1종벌크시멘트 가격 인상시기를 2012년 1월로 하고, 인상폭은 77,000원을 하한으로 하며, 인상공문은 2011년 12월에 발송하기로 하는 내용의 가격인상을 논의하고 이에 합의하였다.”

“피심인들은 본부장 모임에서 결정한 대로 2012년 가격인상 공문을 거래처에 발송하였다.”

28

혁신·경쟁·규제법 센터

III. 공정거래법에 의한 개선방향

시정조치 – 예시 1

◆ 7개 시멘트 제조사 가격담합 사건(2016) – 시정조치(공정위 의결서)

주 문

1. 피심인들은 국내 시멘트 시장에서 시멘트의 시장점유율을 공동으로 결정하거나 1종벌크시멘트 가격을 공동으로 결정하는 것과 같은 방법으로 부당하게 경쟁을 제한하는 행위를 다시 하여서는 아니 된다.
2. 피심인들은 다음 각 호에 따라 과징금을 국고에 납부하여야 한다.
 - 가. 과징금액
 - 1) 성신양회 주식회사: 43,656,000,000원
 - 2) 쌍용양회공업 주식회사: 87,489,000,000원
 - 3) 아세아 주식회사: 16,805,000,000원
 - 4) 한일시멘트 주식회사: 44,576,000,000원
 - 5) 현대시멘트 주식회사: 6,745,000,000원

(이하 생략)

29

혁신·경쟁·규제법 센터

III. 공정거래법에 의한 개선방향

시정조치 – 예시 2

◆ (주)신동방의 시지남용 출고조절 사건(1998) - 인정사실(공정위 의결서)

“피심인 신동방은 1997.12. 8.부터 12.16.까지의 기간... 평소에 비해 대두유 제품의 판매량을 현저히 감소시킨 반면, 대두유 제품의 재고량은 증가시킴으로써 대두유 제품의 국내 출고량을 조절한 사실이 있다.”

“(1) 위 출고조절기간 중의 대두유 제품 일일평균판매량 87.7톤은 출고조절기간 직전인 1997.12. 1.~12. 6.까지의 일일평균판매량(229톤) 대비 38.3%에, 출고조절기간 직후인 1997.12.17.~12.31.까지의 일일평균판매량(545.9톤) 대비 16%에 불과하다.

(2) 출고조절기간 마지막날인 1997.12.16. 피심인의 대두유 재고량 2,202톤은 출고조절기간 직전인 같은 달 7일자의 대두유 재고량(894톤) 대비 246%에 해당된다.”

30

혁신·경쟁·규제법 센터

III. 공정거래법에 의한 개선방향

시정조치 – 예시 2

◆ 7개 시멘트 제조사 가격담합 사건(2016) – 시정조치(공정위 의결서)

주 문

1. 피심인 주식회사 신동방은 부당하게 대두유 제품의 국내 출고량을 조절하는 행위를 하여서는 아니된다.
2. 피심인 주식회사 신동방은... 위 1.의 행위를 함으로써 독점규제및공정거래에관한법률을 위반하였다는 사실을 1개 중앙일간지(全版)에 3단×10cm의 크기로... 평일에 1회 게재함으로써 공표하여야 한다...
3. 피심인 주식회사 신동방은 다음 각 호에 따라 과징금을 국고에 납부하여야 한다.
가. 과징금액 : 315,300천원
나. 납부기한 : 이 납부명령을 받은 날부터 60일 이내...
4. 피심인 주식회사 신동방 및 ()을 각각 고발한다
(이하 생략)

31

혁신·경쟁·규제법 센터

III. 공정거래법에 의한 개선방향

시정조치 – 예시 3

◆ 쿨컴의 시지남용 사건 (2016) – 시정조치(공정위 의결서)

주 문

1. ... 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위를 하여서는 아니된다...
2. ... 모뎀칩셋 제조사가 모뎀칩셋 특허 라이선스 계약 체결을 희망하는 경우 ... 통상적인 업계 관행 및 선의에 따라 성실하게 모뎀칩셋 특허 라이선스 계약 체결을 위한 협상에 임하여야 한다...
3. ... 휴대폰 제조사가 피심인들과 체결한 기존 모뎀칩셋 공급계약에 덧붙 수정의사를 표명하는 경우... 모든 조항을 수정.삭제하여야 한다...

(그 외 다른 행위중지 명령, 공표명령, 자료제출 명령 등 시정조치 주문만 5면에 달함)

32

혁신·경쟁·규제법 센터

III. 공정거래법에 의한 개선방향

제재

- ◆ 공정위는 위법행위에 대해 과징금 중심의 행정제재를 부과
 - 최근 형사제재를 강화하는 추세
- ◆ 제재의 총합(행정제재 + 형사제재)이 위법행위를 억지하는데 적절한 수준인지 의문
 - 과징금 수준이 과소하고 형사제재의 가능성이 크지 않으며, 전체적 적발확률은 현저히 낮음
 - 위법행위에 따른 기대불이익의 총합/적발확률이 기대이익보다 커야 위법행위의 인센티브가 제거될 것이나, 실제로 이에 크게 미치지 못함

33

혁신·경쟁·규제법 센터

III. 공정거래법에 의한 개선방향

민사집행

- ◆ 손해배상 등 피해자들이 소송을 제기할 인센티브가 부족하고 절차적 장애가 커서 거의 작동하지 못함
- ◆ 공정거래법 제56조에 손해배상소송 관련 여러 특칙을 두고 있으나 충분하지 못함
- ◆ 실제로 작동하는 징벌적 손해배상제도, 집단소송제도, 미국식 증거개시제도(discovery) 등이 도입될 필요
 - 피해자들의 소 제기 인센티브를 제고하고 절차를 쉽게 만들어야
- ◆ 피해자로부터의 압력이 기업에 부담이 된다는 시각에서 벗어나 기업의 경쟁력 강화 원천이 된다는 인식의 전환이 필요
 - 경쟁압력이 강한 산업분야가 결국 경쟁력이 높아진다는 경험

34

혁신·경쟁·규제법 센터

IV. 결론

35

혁신·경쟁·규제법 센터

IV. 결론

- ◆ 독과점의 소비자후생 저해 효과는 이론적· 경험적으로 충분히 입증
- ◆ 독과점 해소는 S-C-P를 종합적·체계적으로 분석하여 전체적·종합적으로 접근하는 것이 효과적
 - 시장성과(p)만을 문제삼는 대중요법식 접근은 부작용 우려
- ◆ 경쟁촉진정책과 소비자후생을 주로 고려하는 분야가 과소집행되는 최근 10년여 공정위 법집행 추세는 매우 우려스러움
 - 공정거래법 집행은 제재와 적발확률을 크게 강화하여 위법행위의 인센티브를 제거하는데 초점을 두어야 함
 - 시정조치는 형식적 행위중지명령에 그치지 말고 실제 소비자후생에 도움이 되는 실질적·적극적 시정조치를 고안·집행할 필요
- ◆ 소비자(단체)들이 위와 같은 목적의식을 갖고 정부, 국회, 기업에 강력한 압박을 가하는 것이 중요 (consumer pressure)
 - 다수의 분산된 소비자들의 목소리가 입법과 정책에 반영되지 않아 일방적 피해자가 되는 현실을 교정할 수 있는 유일한 원동력

36

혁신·경쟁·규제법 센터

[발제 2]

독과점 시장의 가격인상 분석 보고

김 미 경 팀장
(한국소비자단체협의회 물가감시센터)

독과점 시장의 가격인상 분석 보고

2018. 7. 17



한국소비자단체협의회

Korea National Council of Consumer Organizations

protect consumers, promote fair competition, enhance consumer confidence

INDEX



I 문제제기



II 생활필수품 가격 변화 분석



III 독과점 시장의 가격인상 사례



IV 결론 및 제언



01 문제제기

I 문제제기



독과점 시장 구조에서의 과점가격의 특징

- ✓ 독과점 시장인 경우 시장왜곡이나 경쟁제한의 주도권은 언제나 기업에게 있고, 특히 가격결정권을 행사할 수 있고 완전 경쟁시장과는 달리 가격을 인위적으로 인상할 수 있어 소비자의 경제 후생을 침해하는 결과를 초래함.
- ✓ 일반적으로 소비자들이 물품을 구매할 때는 여러 가지 판단 기준에 의해서 결정하지만 가장 중요한 판단 기준이 가격임. 독과점 기업들은 그들의 시장지배적 지위를 이용하여 가격을 결정하기 때문에 경쟁 가격이 아닌 관리 가격 또는 과점 가격의 성격을 띠고 있지만 소비자들은 수용할 수 밖에 없는 실정임.
- ✓ 과점 가격의 특징으로는 첫째, 기업에 의해 결정되는 관리적 성격을 갖고 있고, 둘째, 상당한 기간동안 변동하지 않는 비탄력적 성격을 띠고 있고, 마지막으로 지배적인 기업간에 동일한 수준을 유지하려는 특징이 있음.



02 문제제기

I 문제제기



암묵적 가격담합 의혹

- ✓ 독과점적 시장 구조는 경쟁을 배제하고 '시장 나뉘먹기' 식의 안정된 가격 및 시장 점유율을 유지하고자 하는 산업적인 유인이 발생하기 쉽고, 이는 담합행위로 연결되어 불합리한 가격 인상 등으로 이어질 수 있음.
- ✓ 비슷한 시기에 비슷한 근거로 가격을 인상할 뿐만 아니라 인상한 금액까지도 비슷한 수준을 유지하고 독과점 가격은 경쟁가격보다 높음.



물가의 하방경직성

- ✓ 오늘날 자본주의 경제 하에서 대부분의 산업이 소수의 대기업에 의해 지배되어지고 있기 때문에, 그러한 산업에서 생산하는 시장지배적 상품의 가격은 완전 경쟁 시장의 가격처럼 적절한 가격이 아님.
- ✓ 우리나라 물가는 가격이 인상되면 인하 요인이 있더라도 잘 떨어지지 않는 상방 신축적이고 하방경직성이 시장 전반에 광범위하게 만연해 있으며, 독과점 시장이 형성되어 있는 품목에서 더욱 뚜렷하게 나타나고 있음.



01 생활필수품 가격 동향 분석

II 생활필수품 가격 변화 분석



생활필수품 가격조사 개요

- ✓ 서울시 25개구 백화점, 대형마트, 기업형슈퍼, 일반슈퍼마켓 300곳
- ✓ 매월 셋째 주 목요일과 금요일 양일간 실시.



매월 조사하는 생활필수품 39개 품목

- ✓ 과자(파이), 과자(스낵), 껌, 밀가루, 설탕, 고추장, 된장, 쌈장, 식용유, 참기름, 간장, 케첩, 마요네즈, 맛김, 라면, 햄, 즉석밥, 오렌지주스, 콜라, 사이다, 소주, 맥주, 커피, 분유, 시리얼, 어묵, 맛살, 두부, 우유, 식빵, 아이스크림, 냉동만두, 두루마리 화장지, 기저귀, 생리대, 세탁세제, 샴푸, 생수, 계란



39개 품목 가격 변화 추이

- ✓ 2015년에서 2018년 상반기까지의 가격 조사 결과 분석.
- ✓ 독과점 시장의 품목이 경쟁 시장의 품목과 달리 가격 변화 추이에서 비탄력적인 경향이 나타남.



01 가격 변화 추이-간장

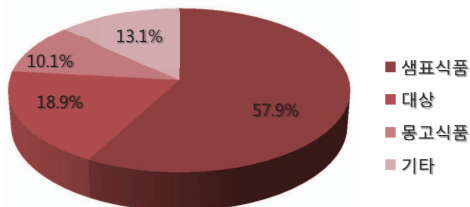
II 생활필수품 가격 변화 분석

※ 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』은 '1사업자의 시장점유율이 100분의 50 이상'이거나 '3이하의 사업자의 시장점유율의 합계가 100분의 75이상' (단, 시장점유율이 100분의 10미만인 자는 제외) 인 경우 '시장지배적 사업자'로 추정함 (제4조).



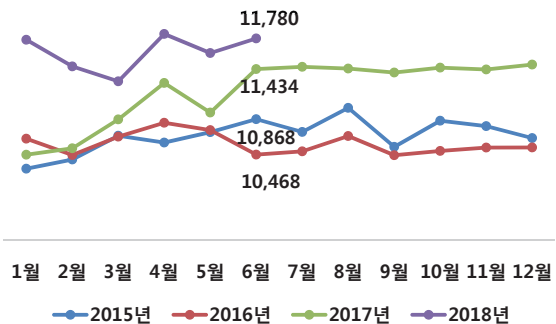
독과점 시장의 시장점유율과 가격 변화 추이

간장 시장점유율



- ✓ 상위 1개사 시장점유율 = 57.9%
- ✓ 상위 3개사 시장점유율 합계 = 86.9%

간장 가격 변화



2013.02 샘표식품 7.0% 인상
2013.02 대상 8.3% 인상

2016년 가격은 2015년 대비 3.8% 인상
2017년 가격은 2016년 대비 5.2% 인상
2018년 가격은 2017년 대비 3.0% 인상
2018년 가격은 2015년 대비 12.5% 인상

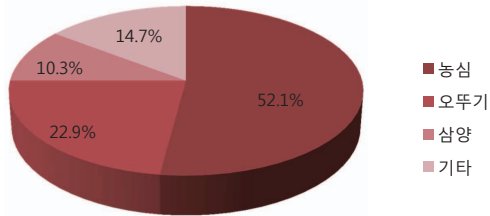


02 가격 변화 추이-라면

II 생활필수품 가격 변화 분석

독과점 산업의 시장점유율과 가격 변화 추이

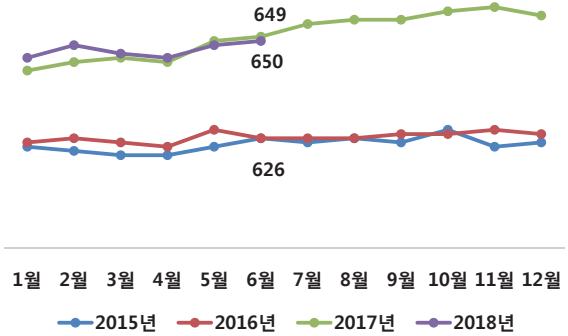
라면 시장점유율



- ✓ 상위 1개사 시장점유율 = 52.1%
- ✓ 상위 3개사 시장점유율 = 85.3%

2008.02 농심 신라면 100원 인상
2008.03 삼양라면 100원 인상
2008.04 오뚜기 진라면 100원 인상등

라면 가격 변화



2016년 가격은 2015년과 동일
2017년 가격은 2016년 대비 3.8% 인상
2018년 가격은 2017년 대비 0.2% 인상
2018년 가격은 2015년 대비 3.8% 인상

일반라면에서 프리미엄 라면 시장 확대

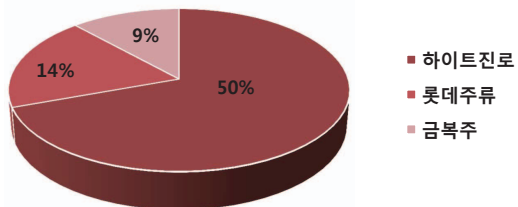


03 가격 변화 추이-소주

II 생활필수품 가격 변화 분석

독과점 산업의 시장점유율과 가격 변화 추이

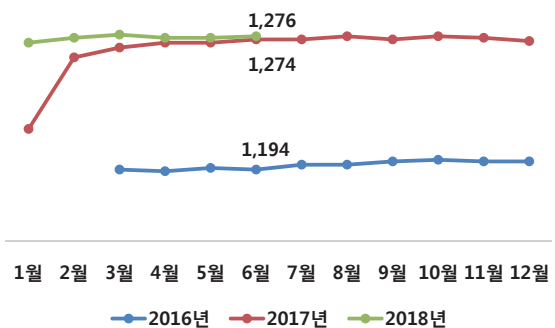
소주 시장점유율



- ✓ 상위 1개사 시장점유율 = 50.0%
- ✓ 상위 3개사 시장점유율 = 73.0%

2015 하이트진로 참이슬 5.62% 인상
2015 롯데주류 처음처럼 5.54% 인상

소주 가격 변화



2017년 가격은 2016년 대비 6.7% 인상
2018년 가격은 2017년 대비 0.2% 인상
2018년 가격은 2016년 대비 6.9% 인상

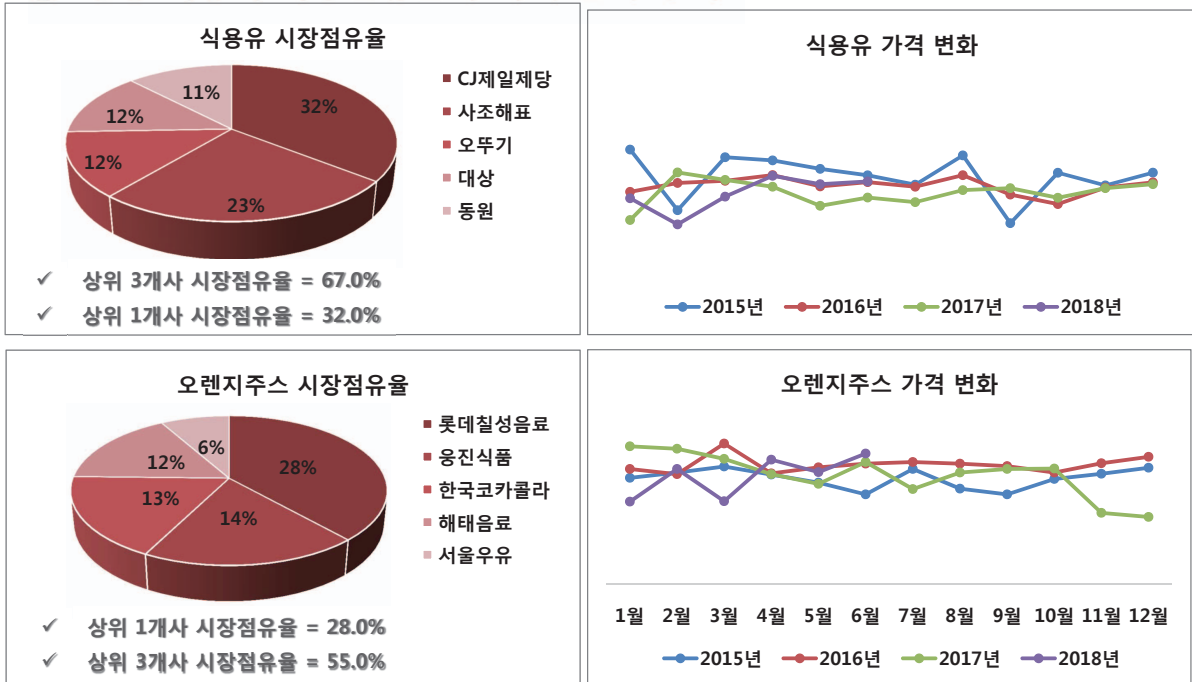
소주는 2016년 3월부터 가격조사 시작



05 가격 변화 추이-식용유

Ⅱ 생활필수품 가격인상 분석 보고

● 경쟁 시장의 시장점유율과 가격 변화 추이



시장 수요에 따라 가격 변화가 탄력적



01 부당한 공동행위 추정 사례

Ⅲ 독과점 시장의 가격 인상 사례

● (1) 패스트푸드

업체명	인상시기	인상 가격 및 인상률
롯데리아	2017년 11월	100원~300원 → 5.9%
KFC	2017년 12월 29일	5.9%
맥도날드	2018년 2월 15일	100원~300원 → 4%
맘스터치	2018년 2월 22일	200원 → 최소 5.1%~최대 7.1%
버거킹	2018년 3월 1일	1.6%

약 3개월 간

- ✓ 롯데리아 44.7%, 맥도날드 29.2%, KFC 11.3%, 버거킹 9.5%, 맘스터치 5% (추정)
- ✓ 선두 업체가 인상 가격을 발표한 후 타업체에서 동조적 현상
- ✓ 가격 인상 사유 동일(원재료, 임대료, 최저임금 및 인건비)

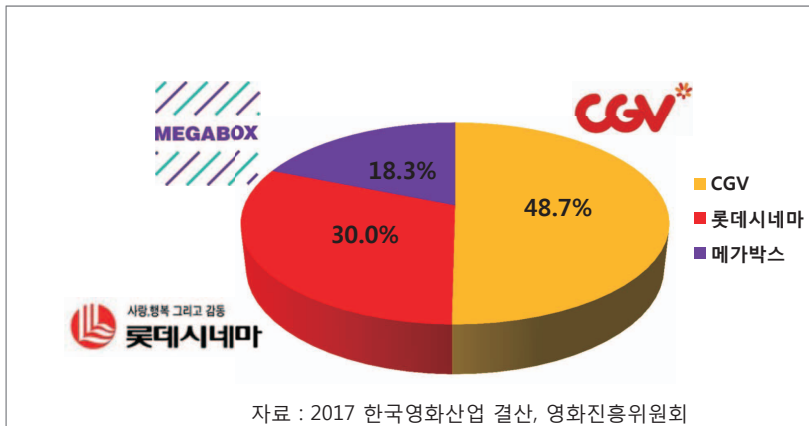


01 부당 공동행위 추정 사례

Ⅲ 독과점 시장의 가격인상 사례

(2) 영화관람료

- 2017년 현재 좌석 수 기준 CGV 48.7%, 롯데시네마 30.0%, 메가박스 18.3% 로 대형 멀티플렉스 3사가 전체 영화관 시장의 97%를 차지하고 있음.
- 영화관 3사가 한 산업을 지배하는 과점시장에 해당함.



01 부당한 공동행위 추정 사례

Ⅲ 독과점 시장의 가격 인상 사례

2014년 영화관람료 현황-시간대별 인상

- 2014년 CGV와 롯데시네마는 2D영화 관람료를 **25일 간격으로** 1천 원씩 인상함.
- 2014년 4월, 3대 영화관의 관람료를 조사한 결과, 서울 기준 CGV 24개, 롯데시네마 20개, 메가박스 9개 극장의 주요시간대 영화관람료가 주중 9,000원, 주말 10,000원으로 같았고, 조조 관람료 역시 대부분 6,000원으로 동일하게 형성되어 있는 것으로 나타남.

<표> 서울지역 주요 영화관 관람료 비교

(단위: 원)

구분	대학로	명동	신촌아트레온	왕십리	용산
CGV	프라임(주중)	9,000	9,000	9,000	9,000
	프라임(주말)	10,000	10,000	10,000	10,000

구분	건대입구	롯데월드	용산	에비뉴엘(명동)	홍대입구
롯데시네마	골든(주중)	9,000	9,000	9,000	9,000
	골든(주말)	10,000	10,000	10,000	10,000

구분	동대문	목동	센트럴	신촌	이수
메가박스	일반(주중)	9,000	9,000	9,000	9,000
	일반(주말)	10,000	10,000	10,000	10,000

자료 : 3대 영화관 분석 보고서(2014.06.02), 한국소비자단체협의회 물가감시센터

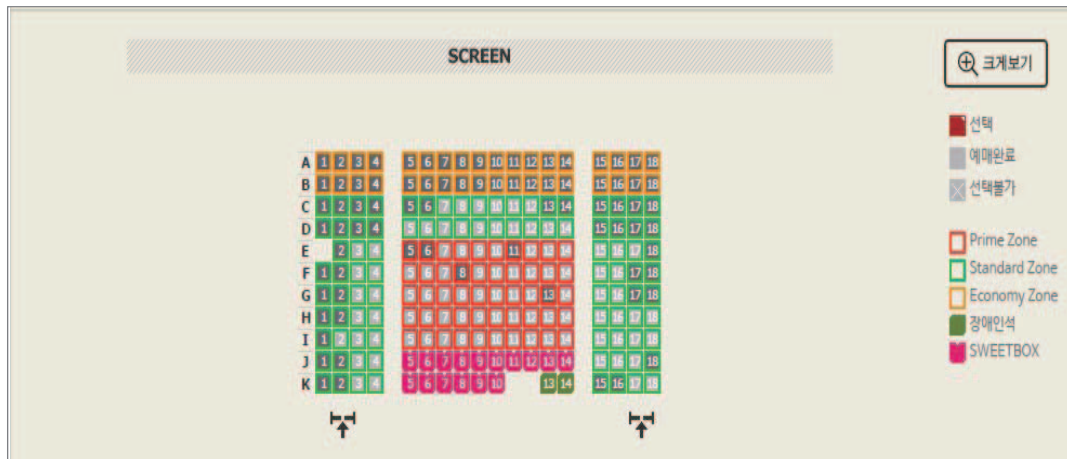


01 부당한 공동행위 추정 사례

Ⅲ 독과점 시장의 가격 인상 사례

2016년 영화관람료 현황-좌석별 인상

- 2016년 CGV가 좌석별·시간대별로 관람료를 세분화함.
- 이코노미존(Economy Zone)은 기존 가격보다 1천원 낮게, 스탠다드존(Standard Zone)은 기존 가격과 동일하게, 프라임존(Prime Zone)은 1천원 높게 책정함. CGV는 소비자 선택을 다양화하는 것이라고 밝혔으나 좌석별 가격차등화가 사실상 가격인상의 효과임.



01 부당한 공동행위 추정 사례

Ⅲ 독과점 시장의 가격 인상 사례

2018년 영화관람료 인상행태

상영관	인상 시기	인상 가격
CGV	2018년 4월 11일	1,000원
롯데시네마	2018년 4월 19일	1,000원
메가박스	2018년 4월 27일	1,000원

- ✓ 영화 상영관 독과점시장에서 동종업계 내 가격인상의 시기·인상률·금액을 동일하게 발표하고 있어 암묵적 가격담합 의혹이 제기됨→ 가장 대중적이고 친숙한 문화생활분야이기 때문에 소비자 피해 체감 수준 큼.



02 하방경직성 사례

Ⅲ 독과점 시장의 가격인상 사례

(1) 코카콜라

- 코카콜라음료(주)는 주요 제품인 1.5L PET를 지난 2010년부터 매년 약 5%대의 가격 인상을 단행하였으며, **8년 동안 출고가는 42.5% 인상**된 것으로 나타남. 업체는 가격 인상 요인으로 원부재료비와 유가 그리고 판매관리비 등의 상승을 내세움.

▶ 코카콜라 1.5L 출고가격 인상 내역

일 자	인상률	일 자	인상률
2010년 5월	10%(27개 품목 6%~10% 인상)	2014년 1월	5.6%(31개 품목 평균 6.5% 인상)
2011년 1월	4.2%(13개 품목 4.2%~8.5% 인상)	2014년 12월	4.1%(22개 품목 평균 5.9% 인상)
2011년 11월	8.6%(18개 품목 6%~9% 인상)	2016년 11월	4.3%(15개 품목 평균 5% 인상)
2012년 8월	7%(41개 품목 5%~9% 인상)	2018년 2월	4.5%(17개 품목 평균 4.8% 인상)



02 하방경직성 사례

Ⅲ 독과점 시장의 가격인상 사례

▶ 국제 원당가격 하락 시 가격에 반영하지 않음



출처 : ICE(NYBOT)

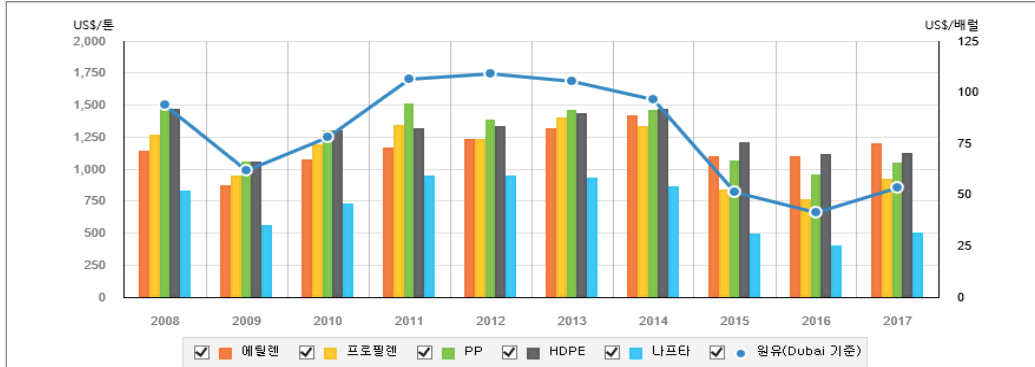
지난 5년 동안 국제 원당 가격은 2016년 하반기에 엘니뇨 및 라니냐 등 이상기후의 영향으로 설탕 작황이 부진하면서 23센트까지 치솟았으나, **2017년부터는 다시 안정세를 보이고 있음.**



02 하방경직성 사례

Ⅲ 독과점 시장의 가격인상 사례

▶ 국제 유가 하락한 2015년~2017년 사이에도 가격 반영 안함.



출처 : 한국석유화학협회

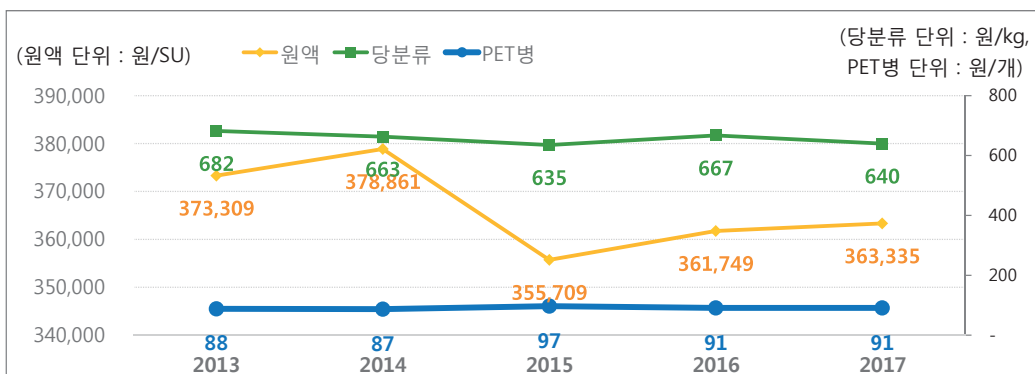
2013년부터 하락세였던 국제 유가는 2016년 1분기 최저점을 기록한 이후 지속적으로 상승하여 2018년 1분기 현재 서부 텍사스산 원유, 북해산 브렌트유, 두바이유 모두 배럴당 약 60달러 후반대~70달러 수준임. 산유국의 생산량 감축, 미국의 원유 재고량 감소와 세계 원유 수요의 증대에 따라 국제 유가는 향후에도 상승할 가능성이 높음



02 하방경직성 사례

Ⅲ 독과점 시장의 가격인상 사례

▶ 2015년 원액 하락하고 당분류와 PET병은 큰 변화 없음에도 가격은 지속적으로 인상함.



출처 : LG생활건강/삼양사 사업보고서

코카콜라음료의 모회사인 LG생활건강의 사업보고서에 따르면, 음료 원액은 국제 원당가격이 하락함에 따라 2015년 기준 단위당 약 35만원대로 전년 동기대비 6% 감소하였다가 2017년말 현재 약 36만원대로 조금씩 상승하는 추세임. 당분류 역시 2015년 kg당 635원으로 최저치를 보인 이후 상승 및 보합세에 있음.

PET병 출고가격은 2015년을 제외하면 개당 87원~91원으로 큰 변동성이 없으나, 향후 국제유가 상승 국면에 따라 점진적으로 상승할 가능성이 있음.

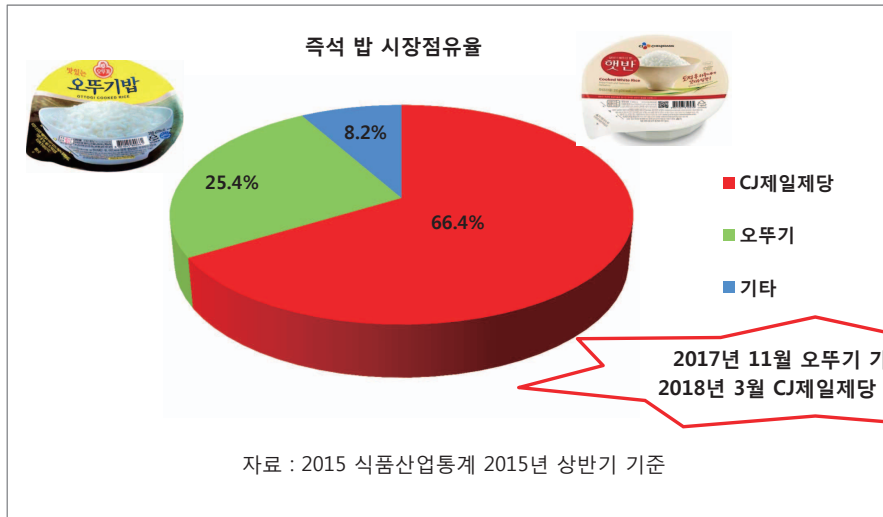


01 부당 공동행위 추정 사례

Ⅲ 독과점 시장의 가격인상 사례

(2) 즉석밥

- 2015년 식품 산업통계 2015년 상반기 기준으로 즉석밥 시장점유율은 CJ제일제당 햅반은 66.4%이고, 오투기의 오투기밥은 25.4%로 과점 시장($CR1 \geq 50$)을 형성하고 있음.



02 하방경직성 사례

Ⅲ 독과점 시장의 가격인상 사례

(2) CJ 제일제당 햅반

- CJ 제일제당 2018년 2월23일(금) 보도자료
 - 쌀 생산량 감소로 2017년 햅쌀 가격(2017년 10월~2018년 2월 평균)은 kg당 1,958원으로 전년 대비 22.7% 상승해서 햅반 원재료인 쌀값 인상으로 2012년 7월 가격 인상한 후 약 6년 만에 평균 9% 인상하였다고 발표함.
- 업체에서 발표한 전년대비 기간인 2016년 10월~2017년 2월은 쌀 도매가격이 최근 가장 낮은 가격대 기간으로 CJ제일제당에서 주장하는 전년 대비 22.7% 상승률은 원재료가 상승을 과도하게 보이려는 꼼수에 불과함.
- 2013년 10월~2014년 3월 평균 가격과 비교해 보면 심지어 11.6% 감소한 것으로 분석되었다. 또한 이전 가격인상 시점인 2012년 매출원가율은 71.3% 였으나 그 후 5년 동안 약 69%대의 매출원가율을 유지하고 있어 원재료의 가격 상승을 이유로 제품의 가격 인상은 근거가 미약함.



02 하방경직성 사례

Ⅲ 독과점 시장의 가격인상 사례

● 기간별 쌀 20kg 도매가격(출처 : 농축수산물 유통정보)

월	년도	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
1월		41,800	44,000	43,600	41,400	36,200	32,035	39,878
2월		41,800	44,000	43,600	41,388	36,200	31,800	41,888
3월		41,800	44,000	43,600	40,923	36,200	31,800	43,299
4월		41,800	44,000	43,386	40,800	36,200	31,800	43,299
5월		42,000	44,257	42,737	40,378	36,200	31,800	43,299
6월		42,000	44,400	42,600	39,800	36,200	31,800	43,299
7월		42,000	44,400	42,600	39,800	36,200	31,800	43,299
8월		41,950	44,400	42,600	39,800	36,041	32,518	43,299
9월		41,800	44,400	42,506	40,075	34,105	33,829	43,299
10월		42,257	44,400	41,526	39,024	30,915	36,938	43,299
11월		43,900	43,657	41,755	37,048	32,400	38,332	43,299
12월		44,000	43,600	41,452	36,510	32,400	39,032	43,299
연평균		42,304	44,151	42,664	39,719	34,930	33,569	43,474

11.6%
인하

22.7%
인상



03 암묵적 가격담합

Ⅲ 독과점 시장의 가격인상 사례

● 담합 관련 사건접수 및 처리 현황

<표> 부당공동행위(담합)에 대한 사건접수 및 처리 현황

구분	접수			처리						
	신고	직권	합계	고발	과징금	시정명령	경고	자진시정	기타	합계
2009년	60	55	115	5	21	35	23	0	46	109
2010년	55	48	103	1	26	34	23	4	42	104
2011년	87	35	122	8	34	37	18	8	63	134
2012년	52	32	84	2	24	28	10	1	40	81
2013년	62	24	86	13	29	20	10	3	44	90
2014년	126	81	207	36	56	25	14	1	97	173
2015년	157	80	237	9	63	61	18	0	147	235
2016년	182	128	310	22	43	27	15	0	209	273

자료 : 공정거래위원회 통계연보 각 년도 참조

주 : 과징금 부과건수는 다른 조치와 병과되므로 합계에서 제외

- ✓ 담합은 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』상의 '부당한 공동행위'(제19조 등) 조항에 근거하여 공정거래위원회의 규제를 받고 있음.
- ✓ 부당공동행위(담합) 관련 공정위의 처리 건수의 경우, 과거(2009~2011년)에는 매년 100건 이상 이루어졌으나 2012년과 2013년에 급감했다가 2014년부터는 200건이 넘게 접수되었는데 이는 직권에 의한 접수 건수 감소했다가 증가한 것으로 파악됨.
- ✓ 특히 소비자에게 친숙한 품목에 대한 담합 제재가 최근에 거의 이루어지지 않아 소비자에 대한 담합 모니터링과 행정규제의 강화가 요구됨.



01 결론 및 제언

IV 결론 및 제언

▲ 소비자 친숙 독과점시장 물가상승률, 전체 소비자 물가상승률 비해 지나쳐

- ✓ 소비자물가상승률 2016년 1.0%, 2017년 1.9%, 생산자물가상승률 2016년 1.8%, 2017년 2.2%였음에도 독과점 시장의 제품 가격은 이를 상회하여 인상됨.
- ✓ 특히, 생활필수품 등 소비자에게 친숙한 식품 및 서비스 업종의 경우, 소비자가 기업의 가격인상에 부담함을 느끼더라도 선택의 여지가 없어 구매 중단이 어려움.

▲ 가격인상 시기·인상률·금액 유사하고 암묵적 가격담합 의심돼

- ✓ 일부 독과점 시장에서는 동종업계 내에서 가격인상의 시기·인상률·금액까지 동일하게 발표하고 있음.
- ✓ 제조사마다 매출액과 지출하는 비용의 차이가 존재함에도 불구하고 경쟁사와 같은 가격을 책정하거나 유사한 폭으로 제품가격을 인상하는 것은 소비자 비난을 회피하고 가격경쟁을 배제하면서 안전한 수익을 보장하려는 의도로 보임.
- ✓ 특히, 시장점유율이 가장 높은 업체가 가격을 인상하면 2~3위 업체가 1~2개월 심지어 일주일내 연달아 가격을 올리는 등 묵시적 가격담합이 의심되고 있음.



01 결론 및 제언

III 결론 및 제언

▲ 기업들, 생필품 가격인상에 신중하고 인상시 정보 공개로 소비자 설득해야

- ✓ 가격담합은 시장경제 원리를 해칠 뿐 아니라 기업의 이미지를 실추시키고 소비자의 외면을 초래하는 등 부메랑이 되어 기업에게 되돌아갈 가능성이 큼.
- ✓ 기업은 소비자와 기업 스스로를 위해서도 암묵적 담합행위를 즉시 중단해야 할 것이며, 합리적인 가격 책정을 통해 소비자와의 신뢰를 구축할 수 있도록 노력해야 할 것임.
- ✓ 또한 업체들은 부득이하게 가격이 인상되어야 할 시 그 근거를 보다 명확하게 밝히고 소비자의 이해를 구하려는 노력을 기울여야 할 것.

▲ 정부당국, 기업의 가격담합 더욱 철저히 조사하고 처벌도 더욱 강화되어야

- ✓ 소비자 구입빈도가 높은 생필품 산업의 경우 시장 감시를 더욱 강화해야 하며, 비슷한 시기, 비슷한 인상률, 비슷한 가격 인상을 보일 경우 담합의 여지가 있는지 철저히 조사해야 함.
- ✓ 담합의 유인을 원천적으로 차단할 수 있도록 행정규제를 강화하고 형사적 처벌도 더욱 적극적으로 고려되어야 함.

지 정 토 론

박영동 변호사 (법무법인 제한)

발표 내용을 잘 들었습니다. 우선 두 분 발제에서 공통적인 부분에 대해 말씀드리고, 그 뒤에 각각의 발제 내용에 대해 말씀드리겠습니다.

두 분의 발제 내용에서 공통되는 것은 부당한 공동행위의 유인을 원천적으로 차단할 수 있도록 행정규제를 강화하고 형사적 처벌도 더욱 적극적으로 고려되어야 한다는 부분이 있습니다.

행정규제를 강화하는 것이 능사는 아니지만 필요하다면 현행법 테두리 내에서도 실제 부과되는 과징금을 현재보다 엄하게 부과하고, 그것도 부족하다면 법 개정을 통해 과징금 상한을 인상하는 것도 고려할 수 있습니다. 그리고 법위반 억지를 위해 필요한 경우 형벌을 적극적으로 고려할 필요도 있습니다.

그러나 공정거래법 위반행위에 대하여 광범위한 형사처벌이 이루어진다면 같은 사안을 두고 공정거래위원회와 검찰의 조사를 모두 받게 되어, 기업으로서는 이중의 부담이 되고 기업의 경영활동은 위축될 수밖에 없다고 생각합니다. 특히나 과징금은 부당이득 환수 외에 제재적 성격을 지니고 있다는 점에서 형벌에 유사한 기능을 하는 측면이 있는데(“법상 과징금은.....형사처벌이나 행정벌과는 그 성격을 달리하는 것이기는 하나, 위반자에 대하여 금전지급의무를 부담시킨다는 측면에서 실질적으로는 제재로서의 성격도 가지고 있다(서울고법 2002. 6. 27. 선고 2001누2579 판결).”) 거기에 형벌이 예외적이 아니라 일반적으로 부과된다면 사업자에게 사실상 이중처벌을 가한다는 비판이 제기될 수 있습니다. 헌법재판소도 지적한 것처럼, 적어도 우리나라 공정거래법은 공정거래 사건에 대해서는 1차적으로 공정거래위원회의 행정적 제재에 맡기고, 행정적 제재로서 불충분한 경우에

형벌을 부과할 수 있도록 하는 법률체계를 가지고 있기 때문에 공정거래법 위반 행위에 대한 조사와 제재는 기본적으로 공정거래위원회를 중심으로 이루어질 수밖에 없습니다. 따라서 형사처벌은 공정거래위원회 제재로는 공정거래법 집행의 목적을 충분히 달성할 수 없을 때 예외적으로만 이루어져야 한다고 생각합니다. 공정거래법이 공정거래위원회에 전속고발권을 부여하고 있는 것도 그러한 이유라고 생각합니다. 그런 점에서 공정거래법 위반행위에 대해 광범위하게 형사처벌을 하는 것은 문제가 있다고 생각합니다. 다만, 과징금은 기업에 대한 제재가 될 뿐 부당한 공동행위(속칭 '담합')에 가담한 개인에 대해서는 효과가 거의 없다는 측면에서, 개인에 대한 고발은 적극적으로 할 필요가 있습니다. 개인에 대한 처벌이 이루어진다는 점을 명확히 인식하게 된다면, 직원들이 공정거래법에 위반되는 행위에 대해 주저하게 될 것이고, 기업의 경영자도 함부로 그런 행위를 지시하기 어려워질 것이기 때문입니다.

소비자 피해자 구제의 측면에서는 기업에 대한 형사처벌 보다 손해배상을 강화하는 것이 더 바람직하다고 생각합니다. 사실 과징금은 법위반행위에 대한 제재는 되지만, 국고에 귀속되고 피해자 구제에 직접적인 도움이 되지는 않습니다. 다만, 국고에 귀속된 과징금 중 일부를 피해자 구제를 위한 정책이나 기금으로 활용하는 경우에는 소비자 피해 구제에 도움이 되므로 이러한 방안도 검토할 필요가 있다고 생각합니다.

<발제1 관련>

1. 시지남용 규제에 대한 공정거래위원회의 관심과 자원 집중투입으로 정확한 위법성 입증□시정이 절실하다는 내용에 대하여,

발표자의 지적은 매우 타당하다고 생각합니다. 사실 포스코 판결 이후 공정거래

위원회는 시지남용행위에 대한 집행을 몇 번 더 시도하였으나 이제는 사실상 거의 포기한 상태입니다. 어차피 소송 가면 패소할 확률이 높으므로 헛된 힘을 쓰기 싫어서 일 것으로 추측됩니다. 그러나 시지남용행위는 부당한 공동행위와 더불어 시장에서 경쟁을 제한하는 대표적인 행위로 공정거래법에서 매우 중요한 하나의 축이므로 이를 사문화시키는 것은 바람직하지 않다고 생각합니다. 쉽지는 않겠지만 판결의 취지에 따라 더욱 증거를 확보하고 치밀하게 입증에 노력을 기울일 필요가 있습니다.

2. 시지남용, 카르텔, 불공정거래행위에 대한 시정조치가 이론적·현실적 필요성이거나 법규정에 비추어 지나치게 소극적□형식적 경향으로, 공정거래위원회 법집행이 소비자후생 증진에 얼마나 기여하는지 의문이라는 내용에 대하여,

발표자께서는 공정거래위원회 시정조치 운영지침상의 독자적 가격재결정명령을 언급하셨는데, 사실 가격재결정 명령을 내린다고 하더라도, 구체적인 가격을 공정거래위원회가 정해줄 수는 없기 때문에, 그렇게 실효성이 크다고 보이지는 않습니다. 가격재결정 명령 외에 소비자후생 증진을 위해서는 어떤 조치를 하는 것이 도움이 된다고 생각하시는게 있으면 말씀해 주시면 고맙겠습니다.

3. 징벌적 손해배상제도, 집단소송제도, 미국식 증거개시제도(discovery) 등이 도입될 필요가 있다는 내용에 대하여,

지금의 손해배상제도나 소송제도가 소비자 피해를 구제하기에 어느 정도 한계가 있다는 점에 동의합니다. 다만, 징벌적 손해배상제도, 집단소송제도, 증거개시 제

도는 모두 영미법계의 제도인데, 대륙법계인 우리나라에 적용하는 것은 신중할 필요가 있다고 생각합니다. 물론 다른 법계의 제도라고 하더라도 필요에 따라서는 도입할 수 있습니다. 그러나 영미법과 대륙법의 각기 나름의 역사에 따라 발달해 왔고, 서로 다른 법계의 제도를 도입하는 것은 옥상옥이 되거나 기존 법체계와 부조화를 일으킬 가능성이 상당히 있어서 신중할 필요가 있다고 생각합니다.

<발제2 관련>

소비자 구입빈도가 높은 생필품 산업의 경우 시장 감시를 더욱 강화해야 하며, 비슷한 시기, 비슷한 인상률, 비슷한 가격 인상을 보일 경우 부당한 공동행위의 여지가 있는지 철저히 조사해야 한다는 내용에 대하여,

공정거래법 위반 행위 중에 특히 부당한 공동행위의 경우가 다수 소비자에게 미치는 영향이 가장 큽니다. 공정거래위원회가 부당한 공동행위에 대해 철저히 조사하는 것도 매우 중요하지만, 부당한 공동행위는 속성상 은밀히 행해지는데다가, 기업들의 공정거래위원회 피조사 경험이 쌓이면서 교육효과로 인해 갈수록 고도로 은밀화, 지능화되어 가는 경향이 있으므로 자진신고에 상당 부분 의존할 수밖에 없습니다. 우리나라는 1997년 처음 리니언시를 도입했는데, '2017년 공정거래백서'에 따르면 공정거래위원회가 과징금을 부과한 부당한 공동행위 사건 중 리니언시가 활용된 비율은 최근 5년(2012~2016년) 동안 매년 50.0~82.1% 수준을 기록했습니다. 이제는 리니언시 없이는 부당한 공동행위 적발이 거의 불가능하다고 해도 과언이 아닐 정도입니다. 물론 자진신고자에게 처벌을 면제 내지 감경하는 것이 정의관념에 반하는 측면도 있지만, (범죄를 저지르고 또 약삭빠르게 자진신고하여 빠져나간다는 측면에서 인간적으로는 매우 알미운 행동이기는 하지만) 부당한 공동행위의 전모를 밝혀내어 전체적으로 시장경제와 소비자에게 더 이득

이 되도록 한다는 측면에서 불가피한 필요악이라고도 할 수 있습니다. 따라서 형사처벌 면제와 손해배상범위의 제한이 필요합니다. 즉 자진신고자에 대해서는 지금과 같이 형사고발을 면제할 필요가 있고, 만약 부당한 공동행위에 대한 전속고발제가 폐지된다면 형사처벌을 면제하도록 공정거래법에 규정할 필요가 있습니다. 그리고 징벌적 손해배상제도를 도입하는 경우 자진신고자에 대해서는 발생한 손해에 국한해서 배상(1배 배상)하도록 함으로써, 자진신고를 주저하게 하는 요소들을 가급적 제거해 줄 필요가 있습니다.

그리고 리니언시에 대한 혜택도 소비자 피해 방지를 위해 중요한 부분이라고 생각합니다. 현행 공정거래법은 리니언시의 경우 공정거래위원회 조사 전후를 불문하고 1순위는 100%, 2순위는 50%의 감경 혜택을 주고 있습니다. 그러나 조사 전에 리니언시를 하는 것과 조사 후에 리니언시를 하는 것은 근본적으로 차이가 있습니다. 실무적인 경험에 의하면, 조사 후 리니언시는 공정거래위원회 조사상황을 지켜보면 사실상 눈치작전을 하다가 공정거래위원회가 뭔가 잡았다고 생각될 때 하는 경우가 많습니다. 즉 공정거래위원회가 조사에서 아무 것도 건지지 못한 경우에는 리니언시도 하지 않고 부인하는 전략을 구사하는 경향이 있습니다. 그렇다면, 조사 전과 후의 리니언시에 대해 혜택을 동일하게 주는 것이 과연 적절한가에 대해서는 충분한 고민이 필요합니다. 개인적인 생각으로는 조사 전 리니언시에 대해서는 최대한의 보호를 하고, 조사 후 리니언시에 대해서는 요건을 더욱 엄격히 하고 혜택도 줄일 필요가 있다. 조사 전 1순위자에 대해서는 과징금을 면제하고, 조사 후 1순위자에 대해서는 일부 감경하는 정도(50~100% 사이에서 상하한을 정하거나 정률로 규정)로 할 필요도 있습니다. 또한 조사 전 2순위자는 50%로 하고, 조사 후 2순위자는 50% 이하(0~50% 사이에서 상하한을 정하거나 정률로 규정)로 규정할 필요가 있습니다. 상하한을 정하는 방식에 대해서는 자진신고자의 감경에 대한 예측가능성을 약화시켜 리니언시를 주저하게 할 우려가 있다는 주장도 있을 수 있습니다. 그러나 이미 조사가 진행되고, 어느 정도 증거가 발견된 경우에 자진신고가 들어오는 조사협조자의 경우에는 면제 또는 50%와 같

은 정률이 아니고 공정거래위원회 처분에 따라 감경의 정도가 유동적이라고 하더라도, 그 감경의 혜택을 받기 위해서 자진신고하지 않을 이유가 없다고 생각합니다. 현재 조사 전 1순위자와 조사 후 1순위자의 혜택의 차이는 시정조치를 면제하느냐 시정조치를 감경 또는 면제할 수 있느냐입니다. 그런데, 과징금은 금전제재이므로 면제나 감경이냐가 차이가 크지만, 부당한 공동행위에 대한 시정조치는 대부분이 향후 금지명령이고 시정조치를 감경한다는 것은 거의 의미가 없습니다. 실제로 조사 후 1순위자에 대해 시정조치를 감경하는 사례는 거의 본 적이 없습니다. 따라서 이런 의미 없는 차이를 두기 보다는 과징금 감경율에 차등을 두는 것이 훨씬 현실적인 방법으로 생각됩니다. 이렇게 조사 전과 후에 차등을 둬으로써, 공정거래위원회가 조사를 시작하지 않더라도 부당한 공동행위를 한 기업들이(진정한 의미에서) 자발적으로 자진신고를 하도록 유도할 수 있습니다. 공정거래위원회 조사 전 자진신고자를 우대하게 되면 이미 부당한 공동행위가 이루어진 경우 그 부당한 공동행위 사실을 밝혀내어 소비자들이 피해보상받을 수 있는 가능성이 생기고, 향후 기업들이 적발을 두려워 하여 부당한 공동행위를 억지하는 효과가 생겨 소비자 피해가 발생하는 것을 원천봉쇄할 수 있는 가능성이 높아지게 됩니다.

부당한 공동행위에 대한 제재가능성을 높이기 위해서는 공정거래법 제19조제5항을 개정하는 것도 고려할 수 있습니다. 이 조문은 부당한 공동행위의 합의를 추정하는 규정입니다. 그런데 종전에는 '사업자가 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 (제19조) 제1항 각호의 1에 해당하는 행위를 하고 있는 경우'에는 부당한 공동행위를 추정하였으나, 2007년 '해당 거래분야 또는 상품·용역의 특성, 해당 행위의 경제적 이유 및 파급효과, 사업자 간 접촉의 횟수·양태 등 제반 사정에 비추어 그 행위를 그 사업자들이 공동으로 한 것으로 볼 수 있는 상당한 개연성이 있는 때'에 합의를 추정할 수 있도록 추정요건을 매우 어렵게 개정하였습니다. 그 결과 사실상 이 추정규정은 사문화된 것이나 마찬가지가 되었습니다. 왜냐하면, 종전에는 제19조제1항각호의 행위가 있고 그것이 경쟁을 제한한다고

보이는 경우에는 다른 사정이 없더라도 공동행위를 추정할 수 있었으나, 현재는 제반 사정을 밝혀 공동행위로 볼 수 있는 상당한 개연성을 입증해야 하는데, 이 정도 수준으로 입증을 한다면 굳이 합의 추정 규정이 아니라 제19조제1항의 합의(묵시적 합의)를 인정할 수 있기 때문입니다. 합의를 너무 쉽게 추정하는 것은 공정거래법을 집행하는 공정거래위원회나 검찰의 입장에서는 편리한 점이 있으나, 조사를 받는 기업의 입장에서는 상당히 부담이 될 수 있고, 특히나 공정거래법은 형벌까지 규정(3년 이하의 징역까지 가능)하고 있기 때문에 무죄추정에도 반할 수도 있습니다. 그렇지만, 지금의 규정과 같이 공동행위 추정을 위해 제반 정황을 밝혀 상당한 개연성을 입증해야 한다면, 합의 추정 규정을 둔 의미는 크게 퇴색됩니다. 따라서 합의 추정을 너무 쉽게 하는 것도 문제이긴 하지만, 현재보다는 요건을 조금 완화하고, 합의추정은 공정거래위원회의 행정제재에만 적용되는 것으로 한다면, 묵시적 부당한 공동행위를 입증하는데 이르지 못한 가격인상 행위에 대해서도 부당한 공동행위로 의율하여 제재를 가할 수 있는 가능성이 생기게 됩니다. 그렇게 되면 기업들의 입장에서 합의 추정에 해당하지 않도록 보다 주의 기울이게 하여 사전예방적인 효과도 증진시킬 수 있을 것입니다.

개정 전후 공정거래법 제19조제5항

개정전: ⑤2 이상의 사업자가 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 제1항 각호의 1에 해당하는 행위를 하고 있는 경우 동사업자간에 그러한 행위를 할 것을 약정한 명시적인 합의가 없는 경우에도 부당한 공동행위를 하고 있는 것으로 추정한다. [개정 1992.12.8]

개정후: ⑤2이상의 사업자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우로서 해당 거래분야 또는 상품·용역의 특성, 해당 행위의 경제적 이유 및 파급효과, 사업자 간 접촉의 횟수·양태 등 제반사정에 비추어 그 행위를 그 사업자들이 공동으로 한 것으로 볼 수 있는 상당한 개연성이 있는 때에는 그 사업자들 사이에 공동으로 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의한 것으로 추정한다. [개정 2007.8.3] [[시행일 2007.11.4]]

김호태 과장 (공정거래위원회 시장구조개선과장)

공정거래위원회 독과점 시장구조 개선시책

① (시장분석) 공정거래법 제3조의 독과점 고착 분야 경쟁촉진 시책 수립·시행 의무에 따라 매년 2~3개 산업에 대해 시장분석(Market Study)을 실시함

○ 시장분석 결과, 경쟁을 제한하는 규제와 관행이 있는 경우 관계부처에 개선을 권고하거나, 규제개선 과제로 추진

※ 예시) 맥주시장 시장분석에 따른 제도개선 사례('17년)

- 소규모맥주사업자의 제조시설 상한 완화(75kl→120kl)
- 중소맥주사업자의 유통망 제한 완화(특정 유통상 이용 허용)
- 소규모맥주사업자의 편의점 등 소매점 판매 허용 등

○ '08년 이후 항공운송·화장품·학생교복 등 23건의 시장분석 실시

<연도별 시장분석 업종>

연 도	대상업종	연 도	대상업종
2008년	항공운송, 인터넷 포털	2013년	광고, 보험
2009년	손해보험, 영화, 석유, 제약, 가스	2014년	자동차대여업, 산업용가스
2010년	주류	2015년	수산화알루미늄, 학생교복
2011년	화장품	2016년	집단에너지, 맥주, 예선
2012년	온라인교육, 디지털음원, 유료방송	2017년	철도(비운송), 이동통신, 영화

○ 금년의 경우에도 항공 및 보증보험 시장 등에 대한 시장분석 추진 중

② (경쟁제한적 규제개선) 정부 내 진입제한, 가격제한, 사업활동제한 등 매년 경쟁제한적 규제를 발굴해 소관부처 협의를 거쳐 개선함

○ 단기적으로는 제품 및 서비스의 가격은 낮추고 품질을 향상시켜 소비자 편익을 증대하는 한편, 장기적으로는 연구·개발 경쟁을 촉진

○ '09년 이래 '16년까지 보건·의료, 방송·통신, 에너지, 주류 등 다양한 분야

에서 총 180여건의 경쟁제한적 규제를 개선

<참고> 경쟁제한적 규제개선 주요 과제

- **주류납세병마개 제조자 지정 확대('09년)**
 - 기존의 2개 사업자[삼화왕관('72년)과 세왕금속공업('85년)]외에, 2개 사업자(CSI코리아, 신성이노텍)를 추가로 지정
- **LPG 및 석유수입업 저장시설 요건 완화('10년)**
 - 기존의 LPG 수입업 시장에 SK가스, E1 등 2개사 외에 삼성토탈이 신규 진입
- **일반의약품 약국 외 판매 허용('11년)**
 - 편의점 판매가 가능한 안전상비의약품 13개 품목(파스, 소화제 등) 선정
- **식육 부위 판매 제한 개선('15년)**
 - 고시에 열거된 부위 외 부분에 대해 판매를 금지하던 것을 새로운 식육명을 사용하여 판매하도록 개선[T-본(T-bone), 리-본(L-bone) 등 다양한 부위의 식육판매 허용]
- **온천장 등록 기준 개선('15년)**
 - 온천장 등록을 위한 실내 수영장 보유 의무를 폐지하여 신규사업자의 진입 촉진
- **법무사 보수 지정제 개선('16년)**
 - 보수기준을 지정제에서 상한제로 변경하여 법무사간 가격경쟁 촉진
- **민물장어 치어 수입시기 제한 폐지('17년)**
 - 연간 4~5개월만 허용된 민물장어 치어 수입시기 제한을 폐지

③ (시장구조조사) 국내 전 산업의 산업집중도(CR_k , HHI), 독과점 산업현황 등에 대한 분석을 정기적으로 실시하고, 그 결과를 공표함

- 제조업은 2년 주기로(통계청 제조업·광업 조사 기준), 서비스업은 5년 주기로(통계청 경제 총조사 기준) 실시

* (CR_k) 특정시장에서 상위 k 개 기업들의 시장점유율의 합계
(HHI) 특정시장에 참여하고 있는 모든 기업들의 시장점유율 제곱의 합계

- 금년 4월에도 '15년 기준 전 산업 분야 시장구조조사 결과를 공표

이경원 (동국대학교 경제학과)

한국소비자단체협의회 토론회

토론자료

가격결정 요인에 대한 이해와 소비자단체의 역할

2018. 7. 17

이경원(동국대학교 경제학과)

가격결정 요인에 대한 이해

1

● 가격결정 요인

- 소비자 만족정도, 생산자 비용, 소비자와 공급자 양측의 **가격을 결정할 힘**

만족도 $V = 1000$ 소비자: 1000 초과하여 낼 수 없어!!

가격

가격인상요인

- 만족도, 품질 ↑
- 비용 ↑
- 생산자 힘 ↑

가격인하요인

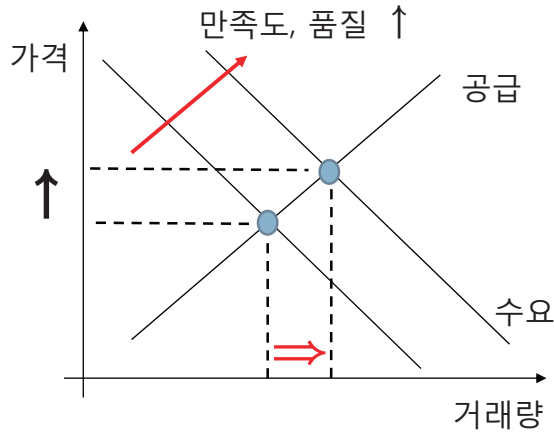
- 만족도, 품질 ↓
- 비용 ↓
- 소비자 힘 ↑

비용 $C = 200$ 생산자: 200 이상 받아야 해!!

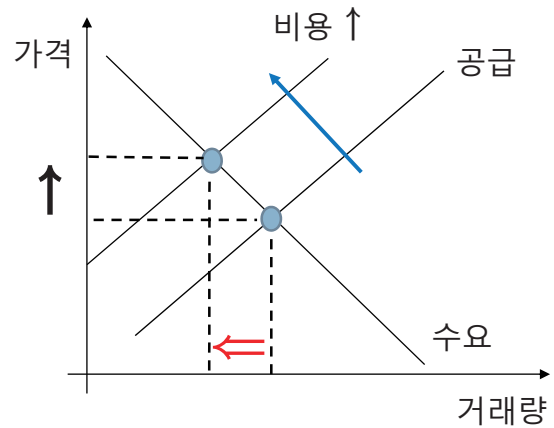
거래량의 중요성 1

2

- 건전한 가격인상과 안 좋은 가격인상
 - 가격인상이 나쁜 것만은 아님



건전한 가격인상
가격인상이나 **거래량 증가**

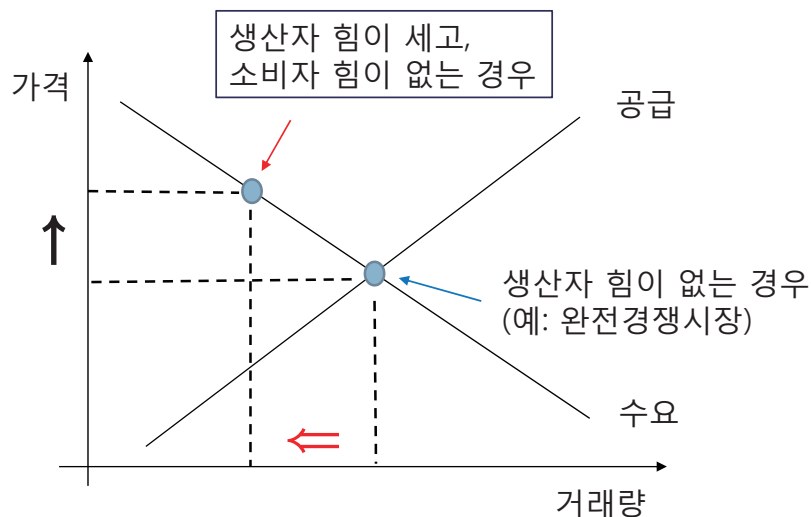


안 좋은 가격인상
가격인상 & **거래량 감소**

거래량의 중요성 2

3

- 독과점의 폐해
 - 생산자 힘이 세면 가격상승 ⇒ 거래량 감소
 - 거래량 감소의 의미: 소비자 순만족도 하락 & **소비자 이탈**



소비자물가지수 동향

4

항목명	2000	2010	2015	2017	연평균 상승률(%) (2000~)	연평균 상승률(%) (2010~)	연평균 상승률(%) (2015~)
총지수	66.6	91.1	100.0	102.9	2.60	1.77	1.45
라면	57.0	92.9	100.0	104.8	3.64	1.74	2.36
식용유	47.0	91.8	100.0	95.7	4.28	0.59	-2.17
간장	30.5	70.9	100.0	105.9	7.60	5.91	2.92
즉석식품	67.8	77.4	100.0	100.9	2.37	3.87	0.47
주스	58.6	88.9	100.0	98.3	3.09	1.45	-0.85
소주	68.9	93.9	100.0	112.4	2.92	2.59	6.00
휴대전화료	137.4	105.8	100.0	100.0	-1.85	-0.80	0.00
영화관람료	65.9	90.2	100.0	103.5	2.69	1.98	1.73
학원 및 보습교육	58.7	85.7	100.0	103.8	3.42	2.78	1.90
음식서비스	67.2	90.0	100.0	105.0	2.66	2.23	2.48

지수출처: 한국은행 경제통계시스템 (2015년=100)
연평균상승률: 직접 계산

소비자단체 역할과 정부 역할 1

5

독과점 시장구조 원인 파악의 중요성

- 가격인상 요인은 매우 다양하나
- 독과점 시장구조가 가격상승의 주요 요인임은 누구도 부인하기 어려울 것임
 - 생산자 힘 상승, 담합의 용이성



Question1) 독과점 시장구조를 해체하면 되지 않나?

Question2) 독과점 시장에 정부가 가격을 통제하면 되지 않나?

소비자단체 역할과 정부 역할 2

6

- 역사적으로 70년대 이후 탈규제화 추세에 따라, 그리고 기술발전으로 전세계적으로 진입장벽이 크게 낮아짐
 - 독과점 시장구조 형성의 다양한 원인
 - 자연독점: 막대한 초기비용 - 전기, 가스, 통신, 교통
 - 정부의 허가: 통신, 금융, 의료, 법률 등
 - 경쟁에서 승리: 고품질, 낮은 생산비용 등
 - 각종 독점화 기도(monopolization) 행위
- } 정부의 가격통제 실시 중
- ⇐ 원천봉쇄 필요

소비자단체 역할과 정부 역할 3

7

● 정부의 역할

- 독과점 구조를 갖는 모든 시장에 정부가 가격통제하는 것은 바람직하지 않음
 - 정부실패 가능성
- 각종 독점화 기도 행위 방지, 적발, 담합행위 적발과 처벌을 위한 예산 늘려야
 - 소비자는 기업에 비해 정보가 부족하고 덜 조직화되어 있으므로, 정부는 소비자 편에서 집행해야..

● 소비자단체의 역할

- 소비자가 가격 결정에 영향을 줄 수 있는 힘을 가질 수 있도록 대응
 - (기존 사례) 공동구매, 역경매 등
 - 독과점 산업분야에 대한 가격 및 품질 감시 및 홍보 체계 고도화
 - 빅데이터 분석에 따른 정밀화 가격전략에 대한 대응

박용하 기자 (경향신문 경제부)

물가와 관련된 보도를 직접 내보내거나 관련 여론의 동향을 주시하다보면, 물가 관련 문제는 단발성이 강한 주제 중 하나란 점을 느끼곤 한다. 통계청의 소비자 물가동향과 한은의 생산자 물가지수 등이 매달 나오기 때문에, 물가 문제는 언론에 매우 빈번하게 노출되고 있다. 또 물가라는 소재 자체도 대중들의 관심이 많은 소재이기에 발표가 딱히 없는 시기라도 많은 매체들이 자체적인 통계 분석으로 잦은 보도를 내보낸다. 많은 경우 시계열 분석 상 가장 수치가 높은 지점을 잡아 '~년만에 최고', '장바구니 물가 들쭉' 등의 표현으로 대중의 불안 심리를 자극하는 방식으로 보도가 이뤄진다. 많은 누리꾼들은 대개의 경우 이런 기사에 공감을 표하고, 물가 급등의 원인을 만든 주체들을 혈통하는 경우가 많다. 이 때문에 연말 연초 분위기를 노려 가격을 올리는 독과점 기업들의 행태를 좋지 않게 보는 이들은 많은 편이다.

하지만 문제는 단발적인 비판 이상을 끌어내기가 쉽지 않고, 변화에 대한 요구까지 이어지기 힘들다는 점이다. 대중들 입장에선 물가 부담이라는 주제가 어제 오늘의 문제가 아니기 때문에, '원래 그런 것'이란 인식이 생기기 쉽다. 또 물가 인상의 충격은 시간이 지남에 따라 완충되는 경우가 많다. 대중들은 독과점 기업들의 기습 물가 인상에 잠깐의 불편을 느끼더라도 이를 근본적으로 개선하려는 요구를 하기 보단 이에 적응할 때가 많은 것이다.

독과점 기업의 가격 인상문제에 대해 접근할 때는 이 부분을 고민할 필요가 있다고 본다. 결국 어떤 움직임을 만드는 것은 대중의 힘이 바탕이 돼야 하는데, 물가가 오를 때만 떠든다면 한계가 있기 때문이다. 대중들로 하여금 기업들의 납득하지 못할 행태에 대해 지속적인 관심을 갖게 하고, 변화를 요구하는 움직임으로 이어지게 하는 방법을 찾아 나설 필요가 있다. 이런 점에서 소비자단체협의회 등 물가단체의 목소리를 확산시킬 수 있는 방법에 대한 고민이 필요하다.

그간 정부의 대응 방식도 다시금 생각해봐야 한다. 개인적으로 정부의 물가 정책을

볼 때면 당장의 충격을 진정시키는데 중점을 두는 느낌을 받았다. 기획재정부의 경우 물가 상승 우려가 나올 때마다 공정거래위원회의 담합 조사를 슬쩍 언급하지만, 그 뒤 정작 공정위 관계자들에 물어보면 "사실상 담합조사로 뭘 끄집어내긴 어렵다"는 반응을 보이곤 한다. 이를 보면 정부의 말은 대부분 업체들에 대한 경고성 엄포이거나 언론용 멘트에 가까운 것으로 보인다.

공정위가 독과점 기업의 가격담합 조사에 적극적으로 나서도 현실적 어려움이 많다. 최근 논란이 됐던 유한킴벌리의 가격 인상을 보면, 유한킴벌리는 2010년 1월에서 2017년 8월 사이 기존 제품 가격 인상은 38회였고 평균 인상률은 3.9%였다. 반면 신제품·리뉴얼 제품의 가격 인상 횟수는 102회에 평균 인상률은 8.4%였는데, 신제품·리뉴얼 제품 출시로 가격 인상을 주도한 것이다.

공정위 측은 신제품 리뉴얼 제품을 이용한 가격 인상 행태는 공정거래법상 가격남용으로 규제하기 쉽지 않다고 설명한다. 공정거래법 시행령은 기존 제품의 가격 변경 행위만 제한하고 있다는 것이다. 이렇게 되면 다수의 독과점 기업들이 리뉴얼·신제품을 출시하는 식으로 가격을 편법 인상하면 정부가 막을 수단이 마땅치 않다. 최근 여러 기업들은 기존 서비스나 제품을 조금씩 변형해 고가의 새 서비스와 제품을 선보이는 방식으로 전반적인 가격 수준을 올리고 있는데, 이같은 사각 지대를 메울 대안이 시급해보인다.

또한 공정위는 독과점 기업의 문제가 나올 때마다 해당 시장의 경쟁을 촉진하겠다고 하지만, 그럴만한 수단이 있는지 의문이다. 김상조 위원장 취임을 전후해 시장구조개선명령 제도가 이슈화됐으나 기업의 반발을 우려했는지 뚜렷한 변화로는 이어지지 않았다. 최근 공정거래법 개선 작업이 진행되고 있는 만큼, 이 문제에 대해서도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

권오인 팀장 (경제정의실천시민연합 경제정책팀)

I

한국 시장과 소비자 물가 문제

- 한국 시장의 경우 재벌의 경제력 집중과 독과점 문제가 공존하고 있음. 발제문에서도 나타나 있듯이 「2015년 기준 공정거래위원회 시장구조조사 결과」를 보면, 재벌을 포함한 대규모기업집단이 산업에 참여한 경우, 집중도가 높게 나타남.
 - 2016년 4월 기준 65개 상호출자제한기업집단의 비중
 - * 광업 및 제조업 비중 : 출하액 기준 2015년 46.5%
 - * 서비스업 비중 : 21.6%, 상위 10대 집단 12.1%
 - 대규모 기업집단 산업 참여 경우별 산업집중도
 - * 광업 및 제조업 평균 : 2015년 CR3 44.1%, HHI 1,464
 - * 산업별 상위 3개사 포함된 경우 : 2015년 CR3 49.2%, HHI 1713
- 과거는 물론, 최근 영화 관람료, 편의점 제품, 패스트 푸드 등의 가격 인상을 주도한 곳은 재벌그룹 계열사들임. 드러난 가격 담합 또한 대부분 재벌그룹을 중심으로 이어지고 있음.
- 결국 한국 시장에서 소비자 물가인상 문제는 고도 성장과정에서 발생한 재벌의 경제력 집중과 독과점 시장의 문제를 병행해서 봐야 함. 한국 시장은 재벌의 경제력 집중-> 시장지배적 지위남용, 가격인상 및 담합, 진입장벽구축-> 소비자 후생감소, 양극화 심화-> 재벌의 경제력 집중 심화로 이어지는 악순환 구조임.
- 내수에 의존하고 경쟁이 없는 독과점 시장의 경우 기술개발 등 혁신에 대한 유인이 떨어짐. 결국 기업의 경쟁력은 물론, 한국 경제의 경쟁력을 약화시키고, 혁신성장을 저해하고 있음.

■ 독과점 시장 및 가격담합에 대한 공정거래법 실효성 문제

○ 독과점 시장 규제

- 현행 공정거래법 시장지배적지위의 남용금지는 행위에 대한 규제로 법 위반 시 시정조치와 과징금 등의 행정조치 중심임.
- 시장구조 개선과 관련한 조항이 있으나, 관계행정기관에 대한 의견 제시, 시장구조 조사 및 공표, 사업자에 대한 자료 제출 요청 등의 소극적 역할 뿐임. 독과점 시장에 대해서는 적극적인 구조개선 조치가 중요하나, 법 자체가 행위규제 중심으로 설계 되어 있음. 행위규제를 할 경우에도 남용행위에 대한 강력한 제재가 없을 경우 실효성이 없음.

제3조(독과점적 시장구조의 개선등) ①공정거래위원회는 독과점적 시장구조가 장기간 유지되고 있는 상품이나 용역의 공급 또는 수요시장에 대하여 경쟁을 촉진하기 위한 시책을 수립·시행하여야 한다.

②공정거래위원회는 제1항의 규정에 의한 시책을 추진하기 위하여 필요한 경우에는 관계행정기관의 장에게 경쟁의 도입 기타 시장구조의 개선등에 관하여 **필요한 의견을 제시**할 수 있다.

③공정거래위원회는 제1항의 규정에 의한 시책을 수립·추진하기 위하여 **시장구조를 조사하여 공표**한다.

④공정거래위원회는 사업자에 대하여 제3항에 의한 시장구조의 조사·공표를 위하여 **필요한 자료의 제출을 요청**할 수 있다.

⑤공정거래위원회는 제3항 및 제4항의 사무를 대통령령이 정하는 바에 의하여 다른 기관에 위탁할 수 있다.

- 시장지배적지위의 남용금지에 대해서도 공정거래법 제3조의2에서 5개의 유형으로 열거하고 있으나, 남용행위가 다양해짐에 따라, 회피가 이루어지고 있음.
- 시장지배적사업자 추정 문제 또한 CR 50% 이상, CR3 75% 이상으로 설정하고 있어, 실질적인 시장지배적사업자이나, 빠져나갈 수 있는 구멍이 존재하고 있음.
- 시장지배적지위 남용에 대한 입증도 쉽지 않는 상황
 - * 공정거래법 제3조 1항 5호, ‘소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위’

○ 가격 등의 담합(부당한 공동행위)

- 리니언시 제도에 의존
- 공정거래위원회 전속고발권
- 담합에 대한 솜방망이 처벌(담합으로 얻는 이익>처벌에 대한 손실)
- * 관련 매출액의 10% 범위내에서 과징금을 부과할 수 있으나, 실제적으로 감경조치 등으로 인해 5% 이내에서 부과되는 경우가 대부분

■ 경제력 집중 해소와 공정거래법

- 재벌들이 집중된 경제력을 바탕으로 독과점적 지위까지 누리고 있는 상황임.
- 재벌의 경제력 집중 해소 없이는 독과점 시장 구조개선이 쉽지 않는 상황
- 공정거래법에서는 경제력 집중 해소와 관련하여, ▲상호출자 금지, ▲지주회사 행위제한, ▲신규 순환출자 금지, ▲계열사 채무보증 금지, ▲금융회사 및 보험회사 의결권 제한, ▲대규모기업집단 관련 공시 등의 제도만 있음. 이러한 미약한 규제 상황에서 재벌들은 금산복합 구조까지 유지하며, 경제력 집중을 심화시키고 있음.
- 최근 현대차(현대모비스와 글로벌스 합병 문제)그룹의 사례에도 나타나 있듯이, 지주회사제도는 회피해 버리면 그만임.

■ 공정위의 인식

- 공정위는 최근 지주회사 수익구조, 재벌 공익법인, 일감몰아주기 등 관련 실태조사를 진행했음. 문제는 실태조사를 통해 드러난 문제를 해결하기 위한 방안이 ‘공정거래법 전면 개정안’에 보이지 않음.
- 공정거래법 전면 개정안 논의에서 나온 것만 봤을 때도, 경제력 집중 해소, 독과점 시장구조 개선, 담합 및 불공정행위 등 근절에 대한 방안이 상당히 미약한 상황임.

III

재벌의 경제력 집중 해소 및 독과점 시장 구조개선을 위한 공정거래법 전면 개편 방안

1. 재벌의 경제력 집중 해소

- 근본적으로 기업집단에 대한 출자를 2층 구조로 제한(출자받은 계열사는 다른 계열사에 출자 금지)

* 지주회사 회피 등의 문제 차단

- 금산분리 강화(주요 금융회사와 주요 실물회사를 동시 지배하는 것을 금지)

2. 징벌배상제 및 디스커버리제도 도입

- 담합, 불공정행위 등 공정거래법 전 분야에 상한 없는 징벌배상제와 디스커버리제도 도입

3. 공정위 전속고발권 폐지

- 전속고발권의 경우 전면 폐지

4. 시장지배적지위 남용 규제 정비

- 시장지배적사업자 추정 (CR1 50%, CR3 75% 이상) 기준 인하
- 남용금지 행위 열거방식-> 예시 방식
- 소비자 이익 침해 관련 '현저히' -> '상당히'로 완화

5. 담합 과징금 상향 및 감경 기준 정비

- 매출 대비 10%-> 매출 대비 20% 상향
- 불명확한 감경사유와 몇 단계(의무적, 임의적 조정, 부과 과징금 등)에 걸친 감경에 대한 정비