

## 日本型 流通政策轉換의 基本內容과 問題點

趙炳澤

본 연구는 최근 일본에서 이루어지고 있는 유통부문에 대한 경쟁정책의 전개 내용을 조사·정리하고, 문제점을 제기한 것으로서, 미일구조문제협약(1989년 9월부터 1990년 6월) 이후 유통부문에 대한 경쟁정책이 대폭적으로 전환되고 있음을 알 수 있다.

일본의 유통부문에 대한 경쟁정책의 전환 내용은 크게 나누어 '대규모 점포법의 규제 완화'와 '독점금지법의 운용강화'로 요약될 수 있는데, 정책전환의 구체적인 내용들은 앞으로 우리 나라 유통부문의 개방화에 따른 유통경쟁정책의 수립·전개에 많은 참고가 될 것으로 생각된다.

### I. 머리말

周知하는 바와 같이 일본의 유통구조는 일본시장의 閉鎖性·透明性 및 수입품과 외 국기업에 대한 不公平性 등의 존재 때문에 非關稅障壁의 전형적인 예로서 국내의로부터 비판의 대상이 되고 있다. 이러한 비판은 주로 일본형 유통정책의 전개내용 내지 유통규제정책에 대한 비판으로 집약되어 있고, 그 결과는 최근에 이루어진 美日構造問題協議(1989년 9월~1990년 6월)를 통해 이루어진 유통정책·유통규제에 대한 일대전환을 이루게 되는 계기가 되었다고 할 수 있다. 또한, 최근에는 총리대신의 사적 자문기관인 經濟改革研究會(平岩外四座長)가 제출한 보고서를 바탕으로 經濟改革推進本部가 마련한 「今後에 있어서의 行政改革의 推進方針」(「行革大綱」, 1994년 2월)에서 「經濟規制문제에 대해서는 原則自由·例外規制, 社會規制問題에 대해서는 자기책임원칙을 바탕으로 하는 必要·最小限의 規制」라는 기본방침에 따라 경제·사회 분야에서 규제완화의 필요성과 구체적인 완화방법 등이 강조되거나 제시되고 있다.

이와 같이 미일구조문제협약의 일본의 유통정책을 시장개방과 경쟁촉진이라는 방

향으로 전환시키는 계기가 되었고, 그 결과는 정부규제를 완화하기 위한 大規模小賣店鋪法(일반적으로 大店法이라고 부름)의 완화와 경쟁축진을 위한 독점금지법의 강화를 가져오게 되었다. 이러한 조치들은 경제활동의 세계화, 일본의 국제적 지위의 향상, 국제사회에의 공헌의 필요성 증대 등 시대적 요청에 대응하기 위한 조치들로서, 지금까지 일본이 경제정책 내지 경제운영방향이 「生産者利益重視型政策」에서 「消費者利益重視型政策」에로의 전환을 의미하는 것이라고 할 수 있다.<sup>1)</sup>

본 연구는 이상과 같은 시각에서 최근 일본의 유통정책의 전환이 어떠한 방향으로 변화되고 있는가를 살펴보기 위해, 대점법의 완화내용과 독점금지법의 운용강화내용을 제도적인 측면에서 요약·정리하여 정책전환의 필요성과 의의 및 문제점 등을 검토함으로써, 앞으로 우리나라 유통정책전개를 위한 참고자료로 활용하려는데 목적이 있다.<sup>2)</sup>

## Ⅱ. 日本型 流通政策의 一般의 特徵

주지하는 바와 같이 流通政策이란 유통분야에 대한 공공정책을 말한다. 유통정책을 극히 일반적으로 정의한다면, 유통정책이란 경제정책의 한 분야로 유통부문을 직접적인 대상으로 전개되는 공공정책으로서, 유통과정에서 시장메커니즘이 전전하고 원활하게 기능하도록 시장의 실패를 회피 내지 보정할 목적으로 전개되는 정부의 公的 規制를 말한다. 그리고, 이와 같은 정책목적 실현하기 위해서, 유통정책은 첫째, 시장에서의 경쟁의 물을 확립하고 경쟁을 유지·촉진시키기 위한 「競爭政策」, 둘째, 유통활동을 직접 담당하고 있는 유통업자가 건전한 경쟁주체로서 자립하도록 중소기업자를 대상으로 금전적인 지원을 하는 「振興政策」, 셋째, 진흥정책을 통해서도 중소기업자들이 경쟁주체로서 자립하기 어려운 유통업자를 대상으로 대기업으로부터의 경쟁압력을 완화하고, 중소기업업자의 사업기회를 확보하기 위한 「調整政策」으로 구분할 수 있다.<sup>3)</sup>

따라서, 본 연구에서 다루려는 大店法은 위의 유통정책 가운데 조정정책에 해당하는 것으로 대형소매점의 사업활동을 일정기준에 따라 규제하는 제도적 장치이고, 獨占禁止法은 유통부문뿐만 아니라 시장경제사회에서의 경제활동 전반에 대한 기본적인 경

1) 渡邊達朗 [7], p. 30.

2) 최근 日本의 流通政策, 특히 競爭政策으로서의 流通政策의 展開內容을 調査·整理한 國內 資料로서는 다음과 같은 文獻을 참고하기 바란다. 趙炳澤 [2], 趙炳澤·李善煥·吳雄鐸 [3], 申光湜 [1].

3) 渡邊達朗 [7], pp. 31~32, 久保村隆祐·田島義博·森宏 [5].

쟁의 물을 규정하는 법률이다. 그러므로 일본의 유통정책체계는 이념적으로는 진흥정책이나 조정정책이 경쟁정책을 보완하는 형태로 형성되어 있지만, 현실적으로는 大店法으로 대표되는 조정정책이 경쟁정책에 대한 보완적 장치 이상의 어떤 의미, 즉 예를 들면 대점법이 중소기업 보호를 보호하는 중소기업 보호정책의 성격을 갖고 있다는데 일본의 유통정책의 특징이 있다. 그러나 미일구조문제협약의 이후 政府規制의 緩和와 獨占禁止法の 運用強化 등의 제 조치는 종래의 振興政策·調整政策 優先型 유통정책에서 競爭政策優先型 유통정책으로 전환되고 있다는 점을 의미하는 것이라고 할 수 있다.

그러면 종래의 일본형 유통정책은 일반적으로 어떠한 특징을 갖고 있는가. 이하에서는 먼저 이 문제에 대해 간략하게 요약·정리하고자 한다.<sup>4)</sup>

### 1. 行政指導優先의 流通政策

일본형 유통정책을 특징지우는 요인으로서 먼저 지적할 수 있는 것은 유통정책을 전개하는데 있어 行政指導優先이라는 점을 들 수 있다.

일반적으로 현대자본주의 경제체제는 국가의 공권력에 의한 공적 개입 없이는 경제가 존재하기 어렵다는 의미에서 각국마다 정도의 차이는 있지만 시장경제에 정부가 직접·간접으로 개입하여 계획·유도·조정하는 혼합경제체제를 이루고 있다. 일본의 경우도 선진국과 마찬가지로 시장경제체제를 채택하고 있지만, 그 운영에 있어서는 강력한 권력체제에 의해 지지를 받고 있는 행정당국이 책정한 정책목표에 따라 시장경제의 전개방향을 유도하는 行政的 誘導經濟方式을 정책이념의 기본으로 삼고 있다는데 특징이 있다. 즉, 일본형 혼합경제체제의 특징은 첫째, 유능한 행정관리에 의해 수행되는 行政指導라는 정책적 유도가 정책운영의 기초가 되어 있다는 점, 둘째, 시장경제활동에 개입하는 정부에 개입이 광범위하고 다양할 뿐만 아니라 직접적이라는 점으로 요약될 수 있다.<sup>5)</sup>

이와 같은 일본형 혼합경제체제는 일본 특유의 전통적인 경제체질에 의해서 형성된 것으로서 정책운영이나 경제적 성과에 긍정적인 요소를 갖고 있는 것이 사실이지만, 반면 부정적인 요소를 갖고 있는 것도 사실이다.<sup>6)</sup> 즉, 첫째로 일본의 경제체제가 행정관리의 리더십에 의해 유도적인 정책운영이 이루어지기 때문에 시장경제원리에서의 자기책임원칙이 무시되어 은실보호적인 정책운영이 형성되기 쉽고, 기업이나 이해집단은 자생적 노력에 의한 경쟁효율의 추구·달성보다는 정책적 보호에 의존하는 정부

4) 鈴木武 [11], pp. 206~224 참조.

5) 鈴木武 [11], p. 209.

6) 鈴木武 [11], p. 209.

의존적 경제활동방식이 정착되어 온 점, 둘째로 시장경제에 대한 정부개입이 광범위하고 다양하기 때문에 정책운영에 대한 기본원칙이 불분명하기 쉽고, 또한 현실경제에의 정부개입이 직접적이고 자의적이기 때문에 정책당국은 경쟁시장의 구조적 조건의 정비보다는 경제적 성과의 달성 정도를 중시하여 경제과정에 대한 經過政策指向의 성격이 강하게 나타나는 점 등을 들 수 있다. 이와 같은 일본의 행정적 유도경제방식의 정책운영은 경제활동 전반에 걸쳐 이루어지고 있고, 특히, 유통부문에서는 정책목표의 기본으로 삼고 있다는데 문제가 있다.

## 2. 流通政策手段의 體系性的 欠如

일본의 유통정책의 일반적 특징으로서 또 하나 지적할 수 있는 것은 유통부문에 대한 정책수단의 체계성이 결여되어 있다는 점이다. 즉, 어떤 정책체계가 정책체계로서 유효하게 성립되기 위해서는 첫째, 정책수단이 정책목표에 적합해야 하고, 둘째, 어떤 정책목표를 위해서 선택되는 수단이 다른 정책목표를 달성하는데 방해되지 말아야 하며, 셋째, 설정된 제 정책목표는 서로 배반적이지 않아야 한다.<sup>7)</sup> 바꾸어 말하면, 정책체계를 구성하는 여러 가지 요소들 자체가 統一性·一貫性을 가져야 하고, 동시에 내적으로 서로 모순되지 말아야 한다. 그러나 일본의 유통정책은 이미 지적한 바와 같이 행정관리에 의해 책정되어 수행되기 때문에 시장경제의 계획적 유도를 위한 공적개입과정에서 원리적 이념이 불명확하고 때로는 정치적·경제적 상황 또는 이해집단의 압력에 의해 정책수단 내지 규제수단이 마련되는 경우가 많기 때문에 통일성·일관성이 결여되는 경우가 많다. 특히 유통정책의 경우 기본적 정책목표나 정책비전이 정치적 압력에 의해 공문화되는 경우가 있다.

이러한 예는 정책담당부서간의 시각차이에 의해서 정책비전이 다른 경우도 볼 수 있다. 즉, 일본에서는 혼합경제체계의 기본적인 질서인 시장에서의 경쟁질서에 대한 기본인식이 아직 낮기 때문에 유통부문에서의 경쟁질서유지를 위한 정부개입의 필요성에 대한 산업정책당국간(通産省과 公正取引委員會)의 시각차이에 따라 정책간의 갈등 내지 마찰이 발생하는 경우가 있다. 최근 公正取引委員會는 유통경쟁질서의 확립을 위해 유통계열화에 대한 규제를 강화하려는 입장을 취하고 있으나, 通産省은 유통계열화에 대한 규제 자체가 유통부문의 효율화를 저해하는 조치라는 입장에서 반대하고 있다. 그 결과 통산성에 의해 추진된 유통효율화를 위한 유통시스템정책이 결과적으로 과점적 대기업에 의해 유통계열화를 촉진 내지 강화시킨 예를 경험한 바 있다.

7) 鈴木武 [11], p. 210.

### 3. 流通政策上的 主要課題

유통정책이 유통부문에 대한 정부의 공적 규제 내지 개입이라고 한다면, 유통정책을 평가하거나 또는 정책전환의 방향을 모색하는데 있어서 무엇보다도 먼저 당면하고 있는 현실적인 유통문제에 대한 정확한 인식이 필요하다. 이하에서는 첫째, 流通機構上의 問題, 둘째, 流通系列化의 問題 및 셋째, 大規模小賣店의 規制問題 등을 중심으로 일본의 유통시스템의 구조적 내지 제도적인 문제점을 간단히 검토하고자 한다.

#### 1) 流通機構上の 問題 : 低效率性 · 多段階性的의 存在

일본의 유통기구가 갖고 있는 구조적 특징의 하나로서 小賣部門의 零細性 · 過多性과 都賣部門의 多段階性 · 複雜性이 존재한다는 사실이 지적되고 있다. 먼저 일본의 소매점포의 밀도를 보면 상당히 높은데, 그 이유는 일본의 소비자들의 소비행동 패턴이 多頻度小量購買行動이라는 점과 소매업에의 진입비용이 상대적으로 저렴하다는 점, 그리고 일본의 유통정책이 중소기업 보호라는 차원에서 소규모 소매업자의 운존이 가능하도록 전개되고 있다는 점 등에 기인하고 있음을 알 수 있다.<sup>8)</sup>

도매업의 점포밀도를 보면, 인구당 점포밀도가 상당히 높은데, 그 이유는 일본의 도매부문의 범주가 넓다는 사실은 논의로 하더라도, 일본에서는 제품의 메이커가 소비자에게 직접 판매하는 직접행태는 거의 없고, 판매업자의 대부분이 도매부문 내부에서 처리되기 때문에 多段階的인 構造를 갖게 되어 제품의 流通經路 내지 流通迂回度가 높게 된다는데 기인하고 있다. 이와 같이 일본의 유통유희도가 높은 이유는 도매부문이 다단계적인 구조로 형성되어 있다는 것을 의미하고, 또한 이러한 사실은 일본의 소매부문이 대부분 원자적 구조를 갖고 있는 사실과도 직접적인 관련이 있음을 알 수 있다.

따라서, 일본의 유통기구가 갖고 있는 근본적인 문제점은 小賣部門의 零細性 · 低生産性과 都賣部門의 多段階性 · 複雜性的의 존재라는 구조적인 문제뿐만 아니라 그에 따라서 파생되는 유통과정상의 비효율적인 문제가 존재한다는데 있다. 예를 들면, 도소매부문에 종사하는 대부분의 점포는 기업이라기보다는 생업적 성격의 판매단위에 불과하기 때문에 경영의 합리화를 위한 노력을 통해 유통효율을 향상시키기에는 능력과 관심이 부족하여 소비자에게 안이하게 비용을 전가함으로써 가격의 상승 또는 가격의 고수준 유지를 초래하게 되는 결과를 가져오고 있다. 뿐만 아니라 유통경로가 길고 복잡하기 때문에 엔화가치상승에 의해 수입품의 가격이 대폭적으로 하락하더라도 유통비용은 하락하지 않으므로 최종소비자가 가격은 그다지 하락하지 않게 되어 內外價格差

8) 鈴木武 [11], p. 211.

를 발생시키거나 또는 축소되지 않는 결과를 가져오게 되는 사실을 볼 수 있다.

## 2) 流通系列化의 問題 : 閉鎖性的의 存在

일본의 유통시스템에 대해서 구미제국으로부터 집중적인 비판의 대상이 되고 있는 또 다른 요인의 하나는 일본의 유통기구에 과점메이커에 의해 이루어지고 있는 유통계열화를 통한 시장의 폐쇄성이 존재한다는 사실이다.

즉, 잘 알려진 바와 같이 일본에서는 자동차, 가전제품, 화장품 등 주로 제품차별화가 이루어진 내구소비재를 중심으로 메이커들에 의해 강력한 유통계열화가 이루어져 있기 때문에 외국제품·외국기업이 일본시장에 진입하는데 상당한 장애요인으로 작용하고 있는 것이 사실이다.<sup>9)</sup>

실제로 메이커가 유통계열화를 형성하는 수단은 再販賣價格維持契約, 一店一帳合制, 地域制限制, 專賣店制 등과 같이 판매업자를 직접적으로 구속하는 수단과 差別的 리베이트制, 店會制, 拂込制, 委託販賣制 등과 같이 간접적으로 유통경로를 지배하는 수단 등이 있으나, 유통계열화의 목적을 단적으로 반영하고 있는 수단은 판매업자의 타사경쟁품 취급을 금지하는 전매점제와 판매업자의 가격행동을 직접적으로 구속하는 재판매가격 유지계약이 대표적인 예이다.<sup>10)</sup> 그러나, 과점메이커들에 의해 이루어지는 유통계열화의 수단을 보면, 상기의 수단들이 각각 단독 또는 개별적으로 이루어지는 것이 아니라 몇 개의 수단들이 복합적으로 사용됨으로써 강력한 구속체제를 형성하고 있는 예가 대부분이다. 여기서 문제가 되는 것은 이러한 유통계열화 수단들로 시장지배력을 갖고 있는 과점메이커들이 계약을 통해 판매업자의 자유로운 거래활동을 구속하거나 배타적으로 제한하여 유통수단별 가격행동을 구속하고 판매를 확보하고 있다는 데 있다.

즉, 일본에서는 소비재를 중심으로 메이커들은 자사제품의 소매가격유지에 상당한 관심을 갖고 있고, 여러 가지 유통계열화 수단을 이용하여 유통경로상의 최종소비자까지 지배·구속하려는 경향이 강하다. 메이커가 유통경로를 지배하려는 목적은 시장경쟁에서 판로의 확보·확대를 위한 당연한 시장행동전략이란 측면을 갖고 있는 것도 사실이지만, 과점메이커들에 의한 유통계열화의 형성은 단지 마케팅 채널전략이라는 차원을 넘어서 資本參加, 役員派遣 등의 방법을 통해 유통경로별 판매업자의 행동을 직접적으로 구속하고 있다.<sup>11)</sup>

또한, 유통계열화조직에 참가하고 있는 판매업자는 계열화에 있는 한 유통마진이 확

9) 鈴木武 [11], p. 213.

10) 風呂勉 [18], pp. 74~78.

11) 長谷川吉 [14], p. 42.

보됨으로써 메이커와 판매업자가 상호 의존관계에 있거나 또는 공동운명체적인 성격을 갖고 성장을 추구하는 경우를 볼 수 있다. 예를 들면, 과점메이커는 자사제품의 최종소비자가격의 붕괴를 가져올 수 있는 低價格追求型 量販業者에 대항할 수 있는 방법으로서 중소소매점을 앞세워 경쟁하기 위해 각종의 리베이트 제공, 자금지원 등의 방식으로 중소소매점의 전매점화를 도모하고, 중소소매점은 혁신적 대규모소매점의 가격공세에 대항하기 위해 과점메이커의 계열화조직에 들어가기를 원하고 있다.

이와 같이 일본에서의 유통계열화는 과점메이커와 판매업자 간의 이해가 일치하여 형성되었으며, 이러한 경향은 일본경제가 저성장과정기에 들어가기 시작한 1970년대 중반부터 급격하게 형성되었는데, 그 결과는 과점메이커에 의한 관리가격의 경직화 현상이 나타나게 되었고, 계열판매점의 자율성을 한층 제약하는 결과를 가져오게 되었다. 뿐만 아니라 유통계열화의 발전은 외국제품·외국기업의 일본시장진입을 억제하는 진입장벽요인으로 작용하는 동시에 수입품의 내외가격차를 심화시키는 주요 요인으로 작용하게 된 점도 부인할 수 없다.

### 3) 大規模小賣店の 規制問題 : 進入規制의 存在

일본의 유통시스템에 대해 또 하나의 비판의 대상이 되고 있는 것이 대규모소매점의 출점을 규제하기 위한 공적 규제장치로서 마련된 大規模小賣店舖法이라고 할 수 있다.

일반적으로 소매부문에 있어서는 규모의 이익을 추구하기 위한 경쟁전략으로서 단위점포의 거대화 와 체인형성에 의한 多店舖化가 기본적인 전략으로 이용되고 있는데, 전자의 대표적인 형태가 백화점이고, 후자의 대표적인 형태가 체인스토어라고 할 수 있다. 이러한 형태의 소매점이 중소소매업에 미치는 영향을 볼 때, 체인스토어의 성장은 중소소매점의 사업영역에 직접 침투하기 때문에 중소소매점의 보호라는 차원에서 일본에서는 1982년 이후 대형점의 출점을 규제하고 있다. 그러나, 대형점의 출점규제는 대규모소매점업자간의 경쟁을 격화시키는 결과를 가져와 대규모소매점업자들이 합병·매수 또는 제휴 등의 방법을 통해 유통산업을 재편성하는 부정적인 결과를 가져온 것이 사실이다.<sup>12)</sup>

이와 같이 대규모소매점포법에 의한 진입규제 본래의 의도는 유통시장에의 신규진입에 의한 過當競爭을 방지하여 소비자이익을 보호하려는 데 있다. 그러나 현실적으로 신규진입규제가 시장원리에 따른 비효율적인 중소소매점의 도태기능의 발휘를 억제하고, 비효율적인 소매점간의 협조적 행동에 의해 안이하게 비용상승을 가격상승으로 전가시키거나 대형소매점간의 카르텔형성을 통해 시장에서의 경쟁을 제한한다면 경쟁정

12) 鈴木武 [11], p. 216.

책상 문제시되지 않을 수 없다.<sup>13)</sup> 바로 이러한 점이 일본의 대규모소매점포법에 대해 국내의로부터 비판의 초점이 되고 있는 까닭이라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 大店法에 의한 出店調整制度의 內容과 問題點

#### 1. 大店法の 目的과 基本構造

일본의 대점법의 정식 명칭은 「大規模小賣店舖에 있어서의 小賣店業의 事業活動 調整에 관한 法律」(1973년 10월 제정)로서, 동법은 첫째, 소비자이익을 배려하고, 둘째, 중소소매업의 사업기회를 적정하게 확보하여, 셋째, 소매업의 정상적인 발달을 도모할 목적으로 법에서 정하는 일정 규모 이상의 대형점의 사업활동을 조정하기 위한 법률이다. 즉, 대점법은 상기의 세 가지 목적을 실현하기 위해 대형점의 출점이란 사업활동에 대해 정부가 공적으로 개입하여 규제하는 제도라고 할 수 있다. 대형점의 출점규제를 위한 제도는 다른 선진국에서도 예를 볼 수 있으나,<sup>14)</sup> 특히 일본에서는 유통정책 또는 유통규제를 특징지우는 법률로서 유통부문에 대한 기본적인 법률이라고 할 수 있다.

일본의 대점법은 그 이전의 대형점규제법인 百貨店法(1956년 제정)에 대신해서 1973년에 제정된 이후, 1970년대 말의 규제강화·출점억제시기를 거쳐 현재의 규제완화시기를 맞이하기까지 두 차례(1978년 11월 1차 개정, 1991년 5월 2차 개정)의 개정과 네 차례(1982년 1월, 1984년 2월, 1990년 5월 및 1994년 4월)의 운용개정이 이루어져 오늘에 이르고 있다.<sup>15)</sup> 대점법의 기본적인 조정과정은 다음과 같다.<sup>16)</sup>

첫째로, 대점법이 규정하고 있는 것을 보면, 조정과정은 대형점을 출점하려고 하는 자(건물설치자 및 소매업자)가 通産大臣에게 申告書를 제출함으로써 조정이 시작된다.

둘째로, 신고서를 접수한 통산대신은 대형점 출점이 그 지역 주변의 중소소매업에 상당한 영향을 미칠 염려가 있는가의 여부를 소정의 방법을 통해 사전심사 한다(事前審査附 申告制).

셋째로, '염려가 있다'고 인정되는 경우, 통산대신은 賣場面積, 開店日, 開店時刻, 休業日數 등의 조정4항목에 관해서 신고내용을 변경하도록 권고한다.

13) 中村達也 [15], p. 246 참조.

14) 大型店の 出店調整을 직접적인 對象으로 삼는 法制度를 갖고 있는 나라는 프랑스, 벨기에, 이탈리아 등이 있다. 渡邊達朗 [8] 참조.

15) 渡邊達朗 [7], p. 31 참조.

16) 草野厚 [16].

넷째로, 통산대신의 권고를 받아들이지 않는 자에 대해서는 通産大臣이 變更命令을 내릴 수가 있다.

이상의 과정을 거쳐 대점법에 따라 대형점출점 조정이 이루어지게 되는데, 조정과정에서 조정권자는 통산대신으로 되어 있지만, 통산대신에 의한 조정은 어디까지나 형식적인 것이고, 실질적으로는 그 지역에 설치되어 있는 어떤 조직에 의해서, 이루어지고 있다(地域民主主義 方式). 즉, 1991년 대점법 개정 이전에는 각 지역의 商工會議所(또는 商工會)가 사무국이 되어 각 지역의 商業活動整備協會(商調協)가 실질적으로 조정을 담당하고 있고, 상조협은 그 지역의 소매업자대표, 소비자대표 및 학식경험자로 구성되어 있지만, 이 조직이 법적으로 인정되어 있는 것은 아니다.

## 2. 大店法에 의한 出店調整制度의 問題點

이미 지적한 바와 같이 대점법에 의한 대형점출점 조정제도는 지역이익 중심의 이해관계에 따라 대형점출점 반대운동 때문에 출점조정기간을 일부러 장기화하는 경향이 일본의 유통정책 및 유통규제문제의 대표적인 예로서 비판의 대상이 되고 있다. 大店法에 의한 출점조정제도의 문제점은 대점법 자체가 갖고 있는 문제점으로서, 商調協을 통한 실제적 조정과 대점법에 의한 형식적 조정 사이에 법운용상의 괴리가 존재한다는 데 근본적인 문제가 존재한다.

대점법은 본래 소비자이익을 배려하고, 유통근대화와 중소소매점의 사업활동기회를 확보하여 국민경제의 건전한 발전을 도모하려는 데 목적이 있지만, 실제로 법운용에 있어서는 대점법의 목적과 법운용상에 괴리가 있고, 또 대점법의 출점이 법적으로는 申告制로 되어 있지만, 실제로는 許可制의 성격을 띠고 있기 때문에 정부에 의한 진입규제의 대표적인 일례로서 지적되고 있다. 또한, 유통근대화의 담당자로서 기대되었던 低價格追求型 大規模小賣店의 신규진입을 영세소매점의 보호라는 차원에서 억제하여 왔기 때문에 유통합리화·유통근대화와는 반대방향으로 법운용이 이루어져 왔던 것도 사실이다.

정부에 의한 중소소매점의 보호정책은 비효율적인 중소소매점의 존존을 초래하고, 중소소매점은 대규모소매점과의 가격경쟁을 회피하면서 자신의 존립을 위한 문제에만 국한하여 관심을 갖게 되기 때문에 중소소매점의 시장행동이 물가상승을 유발시키는 바람직하지 않은 시장성과를 가져오는 한 요인으로도 지적되고 있다.

이와 같이 대점법에 의한 진입규제의 본래의 의도는 신규기업의 시장진입을 법적으로 규제함으로써 소매업자간의 과당경쟁을 방지하고 소비자이익을 보호하려는 데 목적이 있었지만, 현실적으로는 신규진입규제가 경쟁시장에서의 도태기능을 감소시켜 비

효율적 기업의 온존과 소비자물가의 상승, 大規模小賣店間의 카르텔형성 및 大規模小賣店에 의한 流通支配 또는 流通寡占化를 초래하는 한 원인이 되었음을 부정할 수가 없다.

### 3. 美日構造問題協議와 大店法緩和

미일구조문제협약의 관세 인하, 엔화가격 상승 등 거시적인 조정정책만으로는 미일간의 무역불균형문제가 개선될 수 없다는 인식하에서 보다 미시적인 구조적 문제에 대한 조정을 통해서 무역불균형문제를 해결할 목적으로 미국의 주도하에 1989년 9월부터 1990년 6월까지 미일 양국간에 이루어진 협의를 말한다.<sup>17)</sup>

동협약과정에서 합의가 이루어진 내용 중의 하나가 大店法の 規制緩和이다. 즉, 대점법에 의한 출점조정제도는 수입품, 특히 미국제품을 상대적으로 많이 취급할 수 있는 대형점의 출점을 억제함으로써 일본의 수입증대를 억제할 뿐만 아니라 외자계 소매점의 일본시장에의 진입을 억제하는 비관세장벽의 한 요인으로 인식되어 대점법의 폐지 내지 개선이 필요하다는데 양국간의 인식이 일치되었다. 양국간의 합의결과는 대점법제도의 재검토를 통해서 삼단계의 운용적정화조치를 통해 대점법완화계획이 발표되는 형태로 나타났다.

즉, 第一段階는 운용적정화조치로서 「出店調整期間 1年半으로의 短縮」으로 1990년 5월부터 이미 實施되고 있고, 第二段階는 「出店調整期間의 1年으로의 短縮」과 「出店調整手續·機關의 明確化·透明化」를 중심으로 하는 대점법의 개정과 大店法關聯5個法の 제정<sup>18)</sup> (1991년 5월)으로 1992년 1월부터 실시하고 있다. 第三段階는 대점법개정 2년 후에 다시 검토하는 「再檢討措置」로서 1994년 5월에 실시한 바가 있다.

이상과 같은 과정을 거쳐 대점법완화계획의 추진과정은 일단 완료되었으나, 미일구조문제협약과정에서 결과를 중시하려는 미국측의 요구에 따라 일본측에서는 정부의 「行政改革大綱」(1994년 2월)과 「對外經濟改革要綱」(1994년 4월)에 대점법완화계획의 내용을 포함시키는 동시에 행정개혁추진본부에 설치되어 있는 「輸入促進·市場接近改善·流通作業部會」에서 일본의 유통정책·유통규제완화에 대한 방향의 검토를 추진하고 있다.

동부회에서는 「經濟規制에 대해서는 原則自由·例外規制, 社會規制에 대해서는 自

17) 流通産業調査會 編 [12].

18) 大店法關聯 5個法은 「大店法改正法」, 「輸入品專門賣場特例法」, 「特定商業集積整備法」, 「民法法改正法」 및 「中小小賣商業擴張法改正法」으로서 1991년 5월에 制定되어 1992년 1월 31일부터 시행되고 있다.

己責任에 따른 必要最小限의 規制」라는 기본방침에 따라 대형점 출점에 관계되는 인허가제도에 대한 완화 및 탄력적 운용의 방침을 검토하고 있는 단계에 있다.<sup>19)</sup>

#### 4. 大店法緩和가 流通部門에 미치는 影響

##### 1) 大型店の 出店戰略의 變化

최근 일본에서 이루어진 대점법완화조치가 유통부문에 미친 영향은 크게 나누어 大型店の 出店戰略의 變化와 大型店間 競爭激化·小賣構造의 變化로 요약될 수 있다.<sup>20)</sup>

1990년 5월 대점법의 운용적정화조치 이후 일본의 유통업계에서 나타난 특징의 하나는 대형점의 출점신청이 급격히 증가하여 대점법의 운용적정화조치가 대형점의 出店러시를 가져오는 결과를 가져왔었으나, 조정과정에서 출점을 포기하거나 출점신청을 철회하는 대형점 출점계획의 동요현상을 나타낸 점을 들 수 있다. 이러한 현상은 최근 일본경제의 동향, 즉 일본의 거품경제의 붕괴에 따른 경기후퇴·출점자금의 부족·지가세에 의한 용지매입비용의 증대 등 최근의 경제환경변화에 크게 영향을 받은 것이 사실이지만, 보다 중요한 것은 대점법의 개정 결과 출점조정기간의 단축, 출점조정과정의 투명성의 증대 등에 의해 영업개시시기의 예상이 보다 쉬워짐으로써 대형점들의 출점전략이 변화되었다는 데 있다. 즉, 대점법개정 전에는 대형점에 대해 입지선택의 자유를 제한함으로써 체인스토어 경영에 필수적인 전략방법의 채용을 제한하거나 또는 지역임대업자, 납품업자에 대한 우대조치 등에 의해 대형점에게 이중의 부담을 지우게 하였으나, 대점법의 운용적정화계획에 따라 대형점의 단기적·전술적 출점계획이 장기적 출점계획·투자수익성의 증시 등으로 출점전략이 전환되고 있음을 볼 수 있다.

##### 2) 大型店間 競爭激化에 의한 小賣構造의 變化

대점법의 운용적정화조치 이후 또 하나 두드러지게 나타난 현상은 대형점 출점업태의 변화와 상점가를 중심으로 하는 중소소매업의 도태에 따른 소매구조의 변화를 가져오고 있는 점을 들 수 있다. 개정 전의 대점법에 의한 규제는 한편으로 중소소매업의 사업기회를 확보해 주면서 다른 한편으로 대형점의 신규진입을 억제하는 제도적 장벽 요인으로 작용하여 기존대형점의 기득권보호와 대형점간의 경쟁압력을 약화시키는 방향으로 운용되어 왔지만, 운용적정화조치 이후 대형점간의 경쟁은 限定的 競爭(箱子內 競爭)에서 本格的 競爭으로 변화되었다. 동시에 소매업태의 변화(백화점·슈퍼마켓 →

19) 渡邊達朗 [7], p. 51.

20) 渡邊達朗 [7], pp. 52~54.

低價格追求型 할인점·편의점)와 대형점의 입지구조의 변화(출점억제지역철폐에 따라 既存市場中心街 → 郊外地域移轉·近隣型 大型쇼핑센터)에 따라 소매업구조의 변화를 초래하고 있는 점이 특징적이다.

#### IV. 獨占禁止法強化에 의한 競爭促進政策의 內容과 問題點

##### 1. 去來慣行改善을 위한 制限改善

미일구조문제협약에서 제기된 또 하나의 문제는 독점법의 완화문제와 함께 일본의 유통정책·유통규제 문제를 독점금지법의 운용강화를 통해 경쟁촉진형 정책으로서의 전환을 합의하는 문제였다고 할 수 있다. 유통·거래관행에 대한 독점금지법의 운용강화는 국내외적으로 비판의 대상이 되고 있는 복잡하고 불투명하고 폐쇄적이라고 지적되고 있는 일본의 거래관행을 시정하려는 데 목적이 있다.

본래 일본의 독점금지법은 1947년 유엔군 사령부의 주도하에 미국의 반트러스트법을 모델로 해서 체계화된 상당히 엄격한 법률로 제정되었으나, 1949년과 1953년의 개정을 통해 규정내용이 완화되었다. 그 후 1977년 원유파동 이후의 경제여건의 변화에 따라 강화방향으로 독점금지법이 개정되어 오늘에 이르고 있다. 일본의 거래관행에 대한 종래의 비판은 독점금지법의 규정내용 그 자체보다는 동법의 운용방법, 즉 독점금지법의 운용기구인 공정취인위원회의 법운용태도와 법운용에 있어 산업계를 보호하려는 듯한 법조문의 해석이나 규제가 애매모호하다는 지적을 받아온 것이 사실이다. 따라서, 미일구조문제협약에서는 일본의 유통·거래관행에 대한 독점금지법의 운용강화를 통해 비합리적인 거래관행의 개선을 위한 노력의 합의를 도출하고, 그의 결과로 나타난 것이 통산성의 의한 「商去來改善指針」(1990년 6월, 이하에서는 「지침」이라고 부르기로 한다)과 공정취인위원회에 의한 「流通·去來慣行에 관한 獨占禁止法가이드라인」(1991년 7월, 이하에서는 「가이드라인」이라고 부르기로 한다)이다. 본 절에서는 전자에 대해서 간단히 검토하고, 후자에 대해서는 다음 절에서 검토하기로 한다.<sup>21)</sup>

통산성의 「指針」은 産業構造審議會와 中央政策審議會 合同會議에서 심의를 거쳐 마련된 지침으로 그 목적은 일본의 유통·거래관행이 복잡하고 불명확하다고 지적되고 있는 상관행의 투명성을 확보함으로써 진입저지적인 효과를 제거하려는 데 있고, 상

21) 보다 자세한 經緯와 그 內容에 대해서는 다음 資料를 참고하기 바란다. 山田昭雄·大懸まさよ·橋崎憲安 編著 [10], 趙炳澤·李永俊 [4].

관행 개선을 위해서는 첫째, 유통업의 경영합리화, 시스템 전체의 합리화진전이 필요하다는 관점과 둘째, 국제적인 관점을 중시해야 한다는 기본적 입장을 제시하고 있다. 동지침은 이와 같은 입장에서 첫째, 리베이트제, 둘째, 返品制, 셋째, 希望小賣價格制, 넷째, 建置制, 다섯째, 派遣店員制 등 계약에 있어서의 거래관계의 명확화, 여섯째, 유통업에 있어서의 서비스 제공방법, 일곱째, 유통계열화, 여덟째, 多頻度小量購買·配送에 따른 問題, 아홉째, 정보화에 수반되는 문제 등 아홉 가지의 상관행 내지 거래시스템을 중심으로 각각의 장점 내지 합리성과 단점 내지 비합리성을 정리하여 개선방향을 제시하고 업계는 상관행개선을 위한 자주적인 노력을 기울이도록 하는 내용으로 구성되어 있다.

이와 같은 내용의 通産省의 「指針」은 그 성격상 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 즉, 다음 항에서 검토하는 公正取引委員會의 「가이드라인」은 기업 또는 사업자의 행동이 독점금지법에 저촉되는가의 여부만을 문제시하고 있는데 반해, 「指針」은 국제적 협조와 대외적 개방성을 보다 강조한다는 입장에서 바람직한 거래방법을 마련하려는데 중점을 두고 있는 것이 특징적이다. 가령 독점금지법상 위법이 아닌 거래관행이라 하더라도 사업자의 자주적 판단에 따라 보다 적극적으로 거래관행을 바람직한 방향으로 개선하여 공정하고 자유로운 경쟁질서가 확립되도록 競争의 룰을 확립하는데 목적이 있는 반면, 「指針」은 모든 거래관행의 개방성·투명성을 확보하는데 보다 넓은 시각에서 독점금지법상의 위법성 비판의 대상이 되지 않는 행위에 대해서도 경쟁의 룰을 확립하려는데 목적이 있다고 할 수 있다.<sup>22)</sup>

## 2. 流通·去來慣行에 대한 「가이드라인」의 策定

公正取引委員會의 「가이드라인」 책정은 일본의 유통부문에서 이루어지고 있는 유통·거래관행에 대해 독점금지법상의 위법행위를 효과적으로 억제하기 위해서 마련된 것으로, 1991년에 이루어진 카르텔 행위에 대한 課徵金の 인상을 위한 독점금지법개정과 함께 독점금지법의 엄정한 운용과 경쟁의 촉진을 목적으로 삼고 있다.

즉, 「가이드라인」 책정의 보다 구체적인 목적을 보면,<sup>23)</sup> 소비자 이익 및 일본시장의 대외적 개방성·투명성을 확보한다는 관점에서 독점금지법의 운용을 명확화·강화함으로써 유통·거래관행의 폐쇄성을 제거하고 시장메커니즘의 기능을 충분히 확보하려는데 있다. 「가이드라인」의 구성은 첫째, 주로 생산재·소비재의 생산자와 수요자 간

22) 渡邊達朗 [7], p. 62.

23) 山田昭雄·大熊まさよ·檜崎憲安 [10], pp. 8~9. 趙炳濤·李永俊 [4], p. 125.

의 거래를 염두에 두고 「事業者間 去來의 繼續性·排他性」의 판단을 위해 책정된 第一部, 둘째, 주로 소비재의 유통거래를 염두에 두고 「流通分野에서의 去來」에 대한 위법성 판단을 위해 마련된 第二部, 셋째, 그리고 국내시장 전체를 대상으로 하는 총대리점 계약을 염두에 두고 국산품·수입품에 관계없이 「總代理店」에 대한 위법성 판단을 위해 책정된 第三部로 이루어져 있다. 公正取引委員會 「가이드라인」에 대해서 기본적으로는 종래의 법운용사례를 바탕으로 해서 독점금지법의 성격이나 내용을 보다 알기 쉽게 정리하여 집대성한 것으로 평가하고 있고, 또 몇 가지 행위유형에 대해서는 위법성 판단기준이 보다 구체적이고 명확하게 규정되어 있는 것으로 평가되고 있다.<sup>24)</sup> 「가이드라인」 가운데 소비재의 유통분야에서의 위법성 판단을 위해 마련된 第二部の 내용을 요약·정리하면 다음과 같다.<sup>25)</sup>

### 1) 메이커의 마케팅政策에 대한 規制

메이커가 유통업자에 대해서 할 수 있는 행위로서 「가이드라인」에서 규정하고 있는 행위는 再販賣價格維持行爲, 非價格制限行爲, 리베이트 提供 및 流通業者의 經營에 대한 干涉 등의 네 가지 행위가 있다. 「가이드라인」에서는 유통업자간의 경쟁이나 메이커간의 경쟁을 저해하는 효과가 발생하고 있는가의 여부를 판단하는 위법성 판단기준이 명시되어 있다. 그 내용은 대부분 메이커의 마케팅정책 특히 가격정책과 채널정책에 상당한 영향을 미칠 수 있는 내용으로 구성되어 있다.

### 2) 小賣業者의 購買力에 대한 規制

구매력을 갖고 있는 소매업자(예를 들면, 백화점, 편의점, 대형슈퍼마켓 등)와 납품업자(예를 들면, 메이커, 도매업자 등) 사이의 거래에서 소매업자가 優越的인 地位에 있다는 입장을 이용하여 소매업자간 또는 납품업자간의 경쟁을 저해할 우려가 있는 것으로 판단되는가의 여부에 대한 위법성 판단기준의 내용이 명시되어 있다.

### 3) 去來先事業者와의 共同보이콧에 대한 規制

종전까지는 메이커들에 의한 水平的 카르텔(競爭者와의 共同보이콧)이 규제의 주대상이었는데, 「가이드라인」에서는 메이커와 도매·소매업자 등과의 垂直的 카르텔(去來先事業者와의 共同보이콧)도 규제대상으로 확대되었다.<sup>26)</sup> 예를 들면, 廉賣店등 特定 小賣業者에 대한 販賣拒否, 수입품등 特定商品의 取扱拒否, 거래선에 대해 싸게 파는

24) 鷲尾紀吉 [17].

25) 山田昭雄·大熊まさよ·檜崎憲安 [10], pp. 129~204. 渡邊達朗 [7], pp. 63~66.

26) 山田昭雄·大熊まさよ·檜崎憲安 [10], pp. 56~61.

업자등 特定小賣業者와의 去來를 못하게 하는 行爲 등을 엄격하게 규제하도록 규정하고 있다.

#### 4) 總代理店制度에 의한 競爭沮害行爲에 대한 規制

「가이드라인」에는 총대리점제도가 갖는 수입장벽요인을 제거할 목적으로 競爭者間의 總代理店契約, 獨占禁止法上 問題가 되는 總代理店契約의 規定, 並行輸入의 不當沮害行爲에 대해서 규제하도록 명문화하고 있다.

이상의 내용이 독점금지법상에서 유통·거래관행에 대한 규제내용을 개정한 주요 내용들이다. 이번에 마련된 「가이드라인」의 내용은 과거보다 광범위하고, 보다 구체적으로 규정되었다는데 특징이 있다고 할 수 있다.

### 3. 再販賣價格維持制度에 대한 再檢討

일본의 독점금지법에는 메이커가 도매업자나 소매업자의 가격을 구속하거나 유지하려고 하는 행위, 즉 재판매가격유지행위는 원칙적으로 금지되어 있고, 사전에 허가를 받은 일부품목에 한하여 예외로서 규제대상에서 제외되어 있다. 적용제의 대상품목은 독점금지법의 규정에 의해 재판매가격유지가 인정되는 法定再販品(저작물로서 서적, 잡지, 레코드 등)과 공정취인위원회가 지정하여 인정한 指定再販品(1991년 현재에는 소매가격 1,030엔 이하의 화장품 24개 종류와 일반의약품 26개 종류)의 두 가지가 있다.

그러나, 재판매가격유지제도는 시장에서 가격중심의 경쟁을 억제하는 제도라고 인식되어 국내외로부터 비판의 대상이 되어 왔고, 미일구조문제협약에서도 이에 대한 재검토가 제기되어 1991년 7월에 재판매가격유지제도의 전면개혁을 주장하는 政府規制와 競爭政策에 관한 研究會의 연구보고서가 발표되었고, 공정취인위원회는 이 보고서를 바탕으로 재검토대상이 되는 품목이나 업계동향을 조사하여 지정대상품목을 축소하였다.

즉, 1991년 현재 지정된 화장품 24개 종류와 의약품 26개 종류의 指定再販品 가운데 1993년 4월에 화장품 13개 종류, 의약품 10개 종류를 폐지하고, 1994년 말에는 의약품 가운데 다시 2개 종류를 폐지하고, 그 외의 나머지 종류들은 1998년에 다시 검토하여 전면폐지하는 방향으로 재판매가격유지제도를 점진적으로 개혁하는 방침을 정해 놓고 있다.

法定再販品에 대해서는 독점금지법에서 저작물의 범위에 포함되는가의 여부가 애매모호했던 콤팩트 디스크(CD)에 대해서 재판품목으로 인정하는 대신에 레코드, 음악

용 테이프에 대해서 발매 후 2년간이라는 한시적인 재판품목으로 인정하도록 운용규정을 개정하였다(1992년 11월). 또한, 법정재판품 가운데 서적·잡지·신문에 대해서는 수년 후에 전면적인 재검토를 위해서 실태조사를 실시하고 있는 단계로서 앞으로 법정재판품의 축소를 위한 독점금지법의 개정도 고려하고 있는 것으로 알려져 있다.<sup>27)</sup>

#### 4. 企業의 市場行動에 미치는 影響

이상에서 살펴본 바와 같이 일본에서 유통부문의 경쟁축진을 위해 경쟁정책이 강화되었다는 사실은 메이커의 시장행동에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 특히, 대형소매업에 있어서는 구매자의 구매력과 판매가격의 자주적 결정력을 강화하는 방향으로 작용할 것으로 예상되기 때문에 유통부문에서의 메이커의 시장지배력이 소매업자에게로 이전되고, 메이커의 입장에서 볼 때, 대형소매업자는 제어불능의 존재로 부각될 것이다.

따라서, 여러 업종에서 유통채널마다 거래방법의 재검토, 기업행동의 재정비 등 유통전략의 재구축이 이루어질 것으로 예상된다.

첫째로, 기업의 가격정책이나 유통채널정책의 측면에서는 建値, 希望小賣價格의 維持·安定化 또는 유통업자의 관리·통제 등과 같은 시장행동은 상당한 제약을 받게 될 것이고, 가격설정이나 판매축진을 위한 인센티브제공 등 유통업자가 유통채널내에서 발휘하던 기능이나 역할 또는 가격에 대해서 근본적인 재검토가 이루어지지 않으면 안 될 것이다. 구체적으로 말하면 유통업자가 유통채널내에서 발휘하던 物流機能, 金融機能, 情報處理機能, 商品陳列機能, 小賣支援機能 등에 있어 각각 어떤 역할이 담당 가능한가에 따라 가격·리베이트 체계의 재검토가 이루어져야 할 것이다. 특히, 리베이트 제공은 「가이드라인」에 의해 감시가 보다 엄격하게 이루어질 뿐만 아니라 종래에는 메이커의 가격정책상, 채널정책상 또는 판매촉진정책상 본래의 목적에서 괴리되어 소매업자측의 요구에 따라 高率化·多樣化·現場化하는 경향이 있었기 때문에 앞으로는 마케팅전략의 목적과 비용절감이라는 시점에서 재평가·재검토되어야 하고, 또 정보화에 대한 대응이란 측면에서 標準化·簡略化되는 방향으로 재검토가 이루어져야 할 것이다.<sup>28)</sup>

둘째로, 기업의 판매촉진행동이란 측면에서 볼 때, 어떤 메이커는 소매업의 구매력에 대항하기 위해 流通手段의 垂直的統合, 販賣會社制度의 強化 또는 거래선소매점에

27) 渡邊達朗 [7], p. 68.

28) 渡邊達朗 [7], p. 71.

대한 情報·物流 네트워크의 강화 등이 촉진될 것으로 예상되지만 일반적인 경향으로서는 유통의 공개채널화(오픈·채널화)가 촉진될 것으로 예상된다.<sup>29)</sup> 따라서, 기업의 판매촉진정책은 전체적으로 볼 때 종래의 푸쉬형 政策(push policy) 중시에서 풀형 政策(pull policy) 중시로 전환될 가능성이 크다. 즉, 메이커들은 유통업자에게 인센티브를 제공하여 자사상품을 취급하도록 하는 전략(푸쉬형 정책)보다는 매스컴을 통한 광고·선전활동을 강화하여 소비자의 수요욕구를 자극하여 소매점을 찾도록 유인하는 전략(풀형 정책) 또는 소매점 스스로가 판매촉진활동을 강화하는 전략 등이 보다 중요한 의미를 갖게 될 것이다.<sup>30)</sup>

셋째로, 제품정책으로서는 「가이드라인」에 따른 독점금지법상의 규제강화 또는 유통부문에서의 지배력의 이전 등에 따라 대형소매점이 POS시스템을 이용한 情報優位性이 확립될 것이기 때문에 메이커의 제품개발능력이 경쟁수단으로서나 소매업의 구 매력에 대한 대응수단으로서 보다 중요한 의미를 갖게 될 것이다.<sup>31)</sup>

이와 같이 미일구조문제협의 이후 이루어진 대점법의 개정에 의한 유통부문에 대한 규제완화와 유통·거래관행에 대한 「가이드라인」의 작성·운용은 일본의 유통부문에서의 경쟁구조의 변화는 물론이고, 메이커의 시장행동전략에도 상당한 영향을 미치게 될 것이다.

## V. 맺음말 : 바람직한 流通競爭政策의 展開方向<sup>32)</sup>

### 1. 流通系列化시스템의 規制強化

제한적 내지 폐쇄적인 유통시스템의 존재는 시장에서의 유효경쟁을 저해할 뿐만 아니라 제한적 내지 폐쇄적인 유통시스템이 상존하게 되는 원인으로 작용하는 악순환과정을 밝게 된다. 따라서, 일본의 유통시스템이 국제화에 대응하기 위해서는 먼저 폐쇄적인 유통시스템 자체가 개방적으로 전환되지 않으면 안 된다.

현재 일본의 유통부문에서 이루어지고 있는 과점적 대기업에 의한 유통지배현상은 판매업자들의 다원적 선택의 자유와 폭을 제한하여 시장내에서의 경쟁을 제한하고 폐쇄적·배타적인 거래관행을 형성케 하는 주인으로 작용하고 있다. 유통제열화의 본래

29) 渡邊達朗 [7], pp. 71~72.

30) 渡邊達朗 [7], p. 72.

31) 渡邊達朗 [7], p. 72.

32) 鈴木武 [11], pp. 220~222 및 宮澤健一 編 [6], pp. 228~229.

의 목적은 메이커가 가격유지를 피하기 위해 자사의 브랜드상품에 대한 유통업자간의 가격경쟁을 회피하기 위해서 고안된 제도이다. 따라서, 유통계열화를 통해서 메이커는 판매업자에 대해 유통마진을 보장하는 대신에, 판매업자는 메이커의 가격설정에 그대로 따르는 형태의 이익추구를 위한 공동체적 유통시스템의 형성을 가능케 하고 있다. 이와 같은 메이커와 판매업자 간의 相互依存的 共同體는 한편으로 가격의 경직화를 유지하는 제도적 장치가 되고, 다른 한편으로는 외국제품에 대한 進入障壁으로 작용하여 신규진입을 억제하고 있다.

따라서, 유통계열화에 대한 규제를 위해서는 유통부문의 경쟁원리의 도입, 즉 경쟁정책적 입장에서 유통계열화에 대한 규제가 필요하다. 일본에서는 유통계열화에 대한 규제방법으로서 독점금지법상의 불공정한 거래방법으로 규제하여 오고 있으나, 유통계열화를 이루는 제 수단에 대한 위법성 여부를 판단하는 정책당국이 제시하고 있는 판단기준이 불명확하여 실효성을 확보하는데 문제가 있는 것으로 지적되고 있다.<sup>33)</sup>

그러므로 일본시장의 개방 및 고수준의 물가를 시정하기 위해서는 독점금지법상의 유통계열화 규제조항을 보다 강화하여, 계열화를 위한 각종의 규제수단을 엄격하게 규제해야 할 필요가 있다. 최근 미일구조문제협의를 통해 「유통·거래관행에 관한 독점금지법가이드라인」이 작성·운용되고 있는데, 앞으로 이 가이드라인의 운용결과를 주의 깊게 지켜보아야 할 필요가 있다.

## 2. 大規模小賣店의 進入規制緩和

일본이 국제사회발전에 대해 보다 적극적으로 기여하기 위해서는 일본사회의 국제화를 저해하는 정부의 공적 규제의 제거 내지 완화가 필요하다. 규제완화에 대한 움직임은 일본뿐만 아니라 세계적인 조류로서 각국마다 추진되고 있으나, 일본의 국민생활의 질적 향상과 시장개방에 의한 국제적인 조화를 도모하기 위해서는 경제활동의 각 분야에서 이루어지고 있는 제도적·정책적인 공적 규제를 대폭적으로 완화해야 한다. 공적규제의 완화의 필요성은 유통부문에서도 예외는 아니다.

본래 정부에 의한 공적 규제의 목적은 시장의 실패를 정부의 공적 개입에 의해 조정함으로써 시장기능을 회복 내지 보정하여 시장에서 자유로운 경쟁이 유지·확보되도록 하자는데 있다. 따라서, 공적 규제는 어디까지나 경쟁적 시장기구의 결과를 보완하는 방향에서 이루어져야 한다. 그러나, 경우에 따라서는 공적 규제의 효과가 시장기구의 자동조정기능에 의한 결과보다 떨어지거나, 또는 시장에서 비효율적인 기업을 규제

33) 鈴木武 [11], p. 221 및 風呂勉 [18], p. 69 참조.

를 통해 지나치게 보호하거나 특정이해집단을 과도하게 옹호하는 등의 경우에는 사회적 정의와 일치하지 않을 뿐만 아니라 공정성을 잃게 된다.

이러한 예는 특히, 유통부문에서의 大規模小賣店의 出店規制에서 볼 수 있다. 일본에서의 대규모소매점포법에 의한 출점규제는 소비자의 이익증대와 소매업의 정상적인 발전을 도모하기 위한 법적인 조치로서 마련된 것이다. 그러나, 현실적으로 대규모소매점포법의 운용을 보면, 중소소매업의 조정곤란과 판매업자단체의 정치적 압력 등에 의해, 대규모소매점의 출점이 법적으로는 申告制이지만 실제로는 許可制로 운용되고 있다.<sup>34)</sup>

소매업에서 바람직한 시장성과를 달성하기 위해서는 기득권을 고수하는 비효율적인 중소소매점을 보호하여 온존시킬 것이 아니라 정책적으로 소매업분야에 경쟁원리를 도입하여 경쟁적 시장구조를 확보·유지시키는 동시에 소규모소매점이 효율적으로 행동할 수 있는 조건을 마련해야 할 것이다. 최근 1992년에 대규모소매점포법이 개정되어 출점규제조건이 완화되었지만 아직도 규제에 의한 피해 발생의 소지는 그대로 남아 있다.

### 3. 消費者選擇의 權利確報

유통부문에서 앞으로 전개되어야 할 유통정책의 전환방향은 소비자선택의 권리가 확보되는 방향으로 전개되어야 할 것이다.<sup>35)</sup> 즉, 소비자의 권리에는 소비자가 값이 싸고 질이 좋은 상품을 선택할 수 있는 '選擇의 權利' 소비자가 의견을 제시할 수 있는 '意見反映의 權利' 상품의 안정성을 요구할 수 있는 '安定性 追求의 權利' 및 제품의 정보에 대한 지식을 '알 權利' 등이 있다. 이 가운데에서도 특히 중요한 것은 소비자의 '선택의 권리'로서, 소비자는 자신의 자유의사에 따라 가격과 상품을 선택할 수 있는 권리가 확보되어야 한다. 따라서, 소비자이익을 증진시키기 위한 유통정책의 전개에는 가격과 품질을 자유로이 선택할 수 있는 價格選擇型 流通體系의 形成과 새로운 가격이 계속적으로 유지되도록 新價格體系의 形成을 위한 제도적 장치가 마련되도록 정책적인 유도가 이루어져야 할 것이다.

또한, 현재 이루어져 있는 유통체제를 과감히 정비하여 유통합리화를 추구하고 지금까지 상품의 생산·유통이 '豫想生産·豫想流通'에서 '受注生産·受注流通'으로 전환할 수 있도록 유도할 수 있는 유통정책의 기본적인 전환이 필요하다. 동시에 지금까

34) 鈴木武 [11], p. 222, 伊藤隆敏 [13], pp. 246~248 및 保田芳昭 [9], p. 206.

35) 宮澤健一 編 [6], pp. 228~229.

지는 대부분 메이커가 유통을 지배하는 메이커주도형 유통체제가 지배적이었으나, 앞으로는 메이커에 대항할 수 있는 경쟁적 대항력을 갖는 소매업의 조직화를 유도할 수 있는 유통정책의 수립·전개가 요구되고 있다.

자본주의 경제체제의 근본적인 행동원리는 競爭原理이며, 모든 생산과 유통은 궁극적으로 소비를 위해 존재하는 것이다. 최근 국제경제적 환경변화에 따라 국제화·세계화가 급진전하고 있다. 이러한 상황에서 유통정책의 전개방향도 변화될 수밖에 없는 데, 여기서 중요한 것은 유통부문에의 경쟁원리의 도입과 소비자를 중시하는 유통정책의 전개가 무엇보다 중요하다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다.

#### ◆참고 문헌◆

1. 申光湜, 『市場去來의 規制와 競爭政策』, 1992. 12, 韓國開發研究院.
2. 趙炳澤, 『流通 및 去來慣行에 대한 競爭政策의 展開』, 政策研究, 94-10-01, 1994. 12, 漢陽大學校 經濟研究所.
3. \_\_\_\_\_ · 李善煥 · 吳雄鐸, 『日本の 流通部門에 대한 競爭政策의 調査研究』, 校內特別研究報告書, 1995. 11, 漢陽大學校 經濟研究所.
4. \_\_\_\_\_ · 李永俊, 『日本の 輸入品流通과 流通障壁』, 政策研究 92-07, 1992. 3, 對外經濟政策研究院.
5. 久保村隆祐 · 田島義博 · 森宏, 『流通政策』, 1982, 中央經濟社.
6. 宮澤健一 編, 『國際化時代の流通機構』, 平成 3. 9, 商事法務研究會.
7. 渡邊達朗, 『流通構造의 轉換-大店法緩和と獨占法運用強化』, 田島義博 · 流通經濟研究所 編, 『規制緩和 - 流通의 改革웨이ジョン』, 1994. 8, 日本放送出版協會.
8. \_\_\_\_\_, 『フランスにおける出店調整と都市計劃』(上·中·下), 『流通情報』, 262, 264, 265, 1991. 3, 5, 6.
9. 保田芳昭, 『國際化時代の流通政策』, 1993. 6, ミネルヴァ書房.
10. 山田昭雄 · 大態まさよ · 檜崎憲安 編著, 『流通·取引慣行に關する獨占禁止法ガイドライン』, 平成 3. 10, 商事法務研究會.
11. 鈴木 武, 『日本型流通政策の問題點と政策轉換方向』, E. パツツァ. H. 라우마. 鈴木武 編, 『現代流通의 構造·競爭·政策』, 1992. 10, 東洋經濟新報社.
12. 流通産業調査會 編, 『日本構造問題協議最終報告』, 平成 2. 9, 流通産業調査會.
13. 伊藤隆敏, 『消費者重視의 經濟學』, 1993. 1, 日本經濟新聞社.
14. 長谷川 吉, 『流通と競爭政策』, 長谷川 吉 · 伊從 寬 編, 『流通問題と獨占禁止法』,

1986, 國際商業出版.

15. 中村達也, 『市場經濟の理論』, 1987, 日本評論社.
16. 草野 厚, 『大店法-經濟規制の構造』, 1992, 日本經濟新聞社.
17. 鷺尾紀吉, 『現代流通政策の展開』, 日本マネージメント・リサーチ, 1992.
18. 風呂 勉, 『流通系列化規制とその限界』, 經濟法學會 編, 『流通系列化と獨占禁止法』, 1980, 勁草書房.