EU의 농식품부문 불공정거래 관행

이 혜 진 *

1. 들어가며

최근 몇 년에 걸쳐 유럽연합(EU)에서는 농식품부문의 불공정거래관행(Unfair Trading Practices, UTP)에 대한 논의가 뜨거웠다. 대내외적 정책변화와 농식품부문 산업구조의 변화가 동반되면서 농식품 가치사슬 내 참여자들 간 불공정한 거래 관행이 빈번하게 발생한다는 조사 결과가 도화선이 되었다. 이에 UTP에 취약한 소규모 생산자들을 보호해야 한다는 인식이 고조되면서 2019년 3월에 마침내 농식품 불공정거래 관행에 대한 EU의 규제 법안이 통과되었다.

EU는 UTP를 "거래당사자 중 일방에 의해 강요되어 신의와 공정성에 반하는 상업행위"로 정의한다.[1] 판매자와 최종 상품 소비자 간(Business to Consumer) 거래 규제가 아닌 농식품 가치사슬에 나열된 모든 기업 간(Business to Business) 거래에 해당하는 규제이며 슈퍼마켓 등 후방산업의 시장지배력이 계속 높아지는 가운데 상대적으로 협상력이 낮은 소규모 농업인을 보호하는 것을 주요 목적으로 한다(European Union 2019).

UTP는 거래당사자 간 협상력 및 시장지배력의 불균형이 나타나는 다양한 현상(예: 비대칭적 가격전이, 소매·유통업체들 자체브랜드 제품군 확대 등) 중 하나이다. 따라서 먼저 2절에서는 EU 농식품부문의 가치사슬 구조를 전반적으로 살펴보면서 시장지배력의 불균형을 초래한 농식품부문의 산업 구조를 이해하고, 이와 관련하여 보다 직접적인 UTP 규제의 제정배경도 소개한다. 이어 3절에서 EU의 UTP 규제 내용과 제정 경과를 구체적으로 설명한다.

---

* 뢰번루벤 가톨릭 대학교 박사과정(hyejin.lee@kuleuven.be)

1) "*Grossly deviate from good commercial conduct, are contrary to good faith and fair dealing and are unilaterally imposed by one trading partner on another*"(원문)

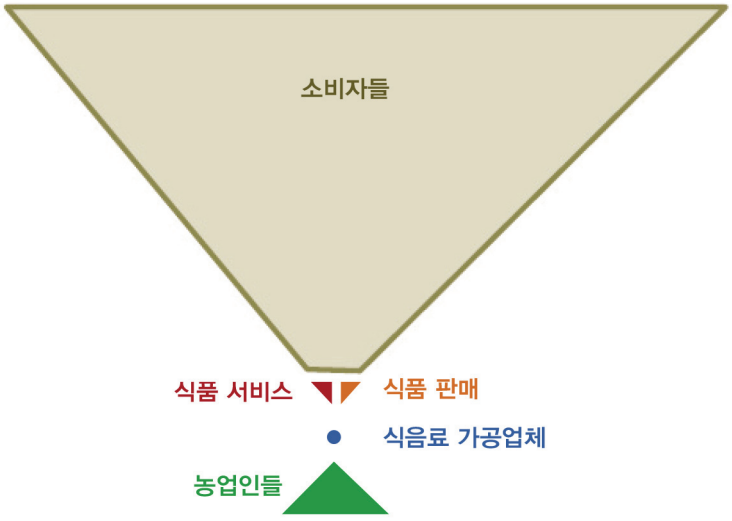
4절에서는 UTP 발생 현황 및 발생 원인에 대한 경제학적 설명을 덧붙이고 UTP의 경제적 영향을 간략히 검토한 뒤 5절 EU의 UTP 규제 내용에 대한 평가 및 6절 맺음말로 마무리한다. 본고를 통해 UTP에 대한 이해를 높이고 EU 농식품부문 시장지배력의 현황을 가늠해 볼 수 있을 것이다.

2. 배경

2.1. EU 농식품부문 가치사슬 구조

EU 농식품부문의 가치사슬에 있는 참여자들의 상대적인 수는 〈그림 1〉과 같은 모래시계 형태를 띄고 있다. 각 거래 단계에 따라 참여자들의 수가 매우 다양하게 분포하고 있는데, 총 1,100만 호의 농가가 30만 개의 식·음료 가공업체와 거래하고 있으며, 식·음료 가공업체는 다시 280만 개의 식품판매 및 서비스 업체에 상품을 판매한다.

〈그림 1〉 유럽연합(EU) 농식품부문 가치사슬 참여자 비중



자료: European Union(2017).

EU 농식품부문 가치사슬 참여자 중 1,500만(농가, 식·음료 가공업체, 식품판매 및 서비스 업체 모두 포함) 이상이 중소규모에 해당한다(European Union 2017). EU는 중소규모업체

(Small and medium-sized enterprises, SMEs)를 250인 이하 규모에 연매출이 5,000만 유로를 초과하지 않고, 연 고정자산 및 유동자산이 4,300만 유로를 초과하지 않는 업체로 정의한다.[2] 식·음료 가공업체의 경우 50인 이하 소규모업체 비중이 96%에 달한다(European Union 2020). 농업의 경우 재배규모나 경제적 가치로 환산한 연간 생산량을 기준으로 농가의 규모를 판단하는데, 재배규모로는 5ha 이하를 소규모로, 연간 생산량으로는 2,000유로 미만을 소규모, 2,000~8,000 유로를 중소규모로 구분한다. EU농가의 70%가 5ha 이하의 소규모 농가이며, 100ha 이상 규모를 재배하는 농가는 단지 2.7%에 불과하다. 생산량으로 농가의 규모를 구분하더라도 연간 8,000유로 미만의 생산량을 내는 중소규모의 농가는 총 EU 농가의 68.3%를 차지(2016년 기준)하고 있어 농업부문의 영세함을 보여준다.

농식품부문 전반의 업체 규모가 작은 편에 속한다고 하더라도 농업부문 이후 후방산업의 시장집중도는 농업부문에 비해 훨씬 높다. 2012년 EU 14개국 기준 식품산업부문 내 상위 5개의 업체가 전체 시장매출의 56%를 차지하고 있으며, 13개국 기준 상위 5개 업체 시장 점유율은 60%가 넘는다. 그에 반해 농지에 기반한 활동인 농업은 2010년 기준 같은 비중이 0.19%에 그친다. 이러한 시장집중도의 차이로 거래당사자 간 협상력을 가늠한다고 할 경우, 농업인과 기타 후방부문 간 거래에서 농업인의 협상력은 매우 낮다고 볼 수 있다.

식품 가공 및 소매부문의 시장집중도를 분리해서 살펴보면, 1990년대 중반 EU의 식품 가공부문 상위 5개 업체의 시장집중도는 평균 64%로 당시 식품 가공부문의 시장집중도가 이미 상당히 높은 것을 알 수 있다〈표 1〉.[3] 식품가공부문 내에서도 품목별로 시장집중도에 큰 차이를 보인다. 아침식사용 시리얼의 상위 3개 업체 시장 점유율은 65%(영국)~92%(아일랜드), 유아식의 경우 54%(스페인)~98%(아일랜드)로 나타났다. 지난 20년 동안 EU의 합병 수준을 고려하면 현재는 〈표 1〉의 수치보다 식품가공부문의 시장집중도가 더 높을 것이라 예상할 수 있다(Sheldon 2017).

〈표 1〉 1990년대 중반 EU 식품가공부문 시장집중도

	덴마크	핀란드	프랑스	독일	이탈리	아일랜드	스페인	스웨덴	영국
평균 CR3(%)	69	79	63	55	67	89	61	69	56

자료: OECD (2014)에서 재인용.

2) Commission Recommendation 2003/361/EC of 6 May 2003
3) 미국에 비해 유럽의 관련 수치는 그 갱신주기가 길어 1990년 수치를 제시함(Sheldon 2017).

2004~2005년 EU 15개국에 대한 식품 소매부문의 상위 5개 업체의 시장집중도는 50% 이상으로 나타났다. 가공부문과 마찬가지로 국별로 차이를 보인다. 2007년 기준 상위 5개 업체의 시장집중도는 이탈리아 32%, 프랑스 52%, 영국 60%, 덴마크 75%, 스웨덴 76%, 핀란드 84%로 나타났다. 동유럽 중심의 EU 국가들은 훨씬 낮은 시장집중도를 보인다(예: 불가리아 14%, 폴란드 22%, 루마니아 21%). 식품가공부문에 비해 소매부문의 합병 수준은 낮은 편이지만 일부 소매업체들의 초국적 활동 범위를 고려한다면 가공부문에 비해 낮은 수치이더라도 주의 깊게 보아야 한다.[4] 프랑스의 소매업체 카르푸와 독일의 메트로는 2008년 기준 약 33개국에서 영업을 하고 있다. 할인전문업체의 등장도 중요한 역할을 하는데, 대표적인 할인전문업체인 알디(Aldi)와 리들(Lidl)은 독일에서 높은 시장점유율(44%)을 보이고 있으며, EU 내에서도 전반적으로 할인전문업체의 시장점유율이 증가하는 추세이다(OECD 2014).

2.2. UTP 규제 제정 배경

시장지배력 및 경쟁시장에 관한 연구는 경제학 산업조직론에서 전통적으로 중요하게 다뤄지는 주제이다. 농식품부문의 UTP 규제에 이르기까지는 다른 산업부문과 차별되는 농식품부문의 특징이 영향을 미쳤을 것이다(OECD 2014). 먼저, 농식품부문은 다른 산업과 비교해 수평적 통합(예: 협동조합)이나 수직적 통합(예: 계열화)를 통해 가치사슬의 각 참여자들 간 연관성이 높다. 따라서 가치사슬의 어느 한 부분에서 발생하는 시장지배력과 관련된 문제가 가치사슬의 다른 단계의 거래에까지 쉽게 영향을 미친다. 또 다른 특징으로는 식품가격에 대한 대중의 민감함과 농식품부문의 공정성에 관한 특정수준의 기대가 있다는 점을 들 수 있다.

UTP를 법적으로 규정하기까지 보다 구체적인 배경으로는 EU 농업정책의 구조변화와 더불어 EU 농업인 및 농식품 가치사슬 전반이 당면한 시장 조건과 관련이 깊다. 첫째, 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)은 과거 개혁, 특히 1993년과 2003년 개정을 통해 농업인들의 소득을 지원해왔으나 동시에 농산물 가격과 연계된 직접지원 및 수입관세

4) 사실상 식품소매업체의 시장집중도가 가장 큰 관심을 받아온 부문임. 소비자가 직접 상품을 구매하는 곳으로서 소비자후생과 관련된 독과점 규제로 관심이 집중되었으나 근래에는 판매자로서의 소매업체뿐만 아니라 식품가치사슬에서 농업인 및 식가공부문과 거래하는 구매업체로서 시장지배력(market power)을 행사하는 주체로서의 관심도 급증하고 있음(OECD 2014).

를 소득지원으로 대체하면서 농업인 수취가격이 국제가격변화에 민감하게 영향을 받게 되었다. 시장 변화에 대한 농업인들의 취약성이 높아진 것이다.

둘째, CAP의 주요 개혁과정 시기와 2007년 이후 국제 농식품시장의 주요 가격 변동시기가 맞물리면서 농업인들은 가공이나 슈퍼마켓 등 농식품 체인의 다른 부문보다 더욱 큰 영향을 받게 되었다. 이와 관련해 농업인들은 소비자 가격의 감소가 농업인 수취가격을 함께 낮추는 것에 비해 소비자 가격의 증가분이 농업인 수취가격에 완전히 반영되지 않는 가격의 비대칭적 전이에 대한 불만을 토로하였다.

셋째, EU 농식품 가치사슬 후방산업들의 시장집중도가 최근 수십 년간 급격히 증가했다. 1980년대까지는 가공산업부문의 시장지배력이 증가한 반면, 이후 기술혁신과 인수합병을 통해 소매산업 부문의 시장지배력이 크게 증가하였다. 급격한 가격변동이 있었던 시기 EU 주요국의 상위 3개의 소매기업의 시장집중도 거의 50%를 웃돌았다. 이러한 조건들이 맞물리면서 농식품 가치사슬에서 농업인을 보호하기 위한 규정들이 제정되기 시작했다.[5)]

3. EU 농식품부문 불공정거래 관행 규제 법안

3.1. 법안 개괄[6)]

UTP 규제가 적용되는 대상은 유럽연합 조약(TFEU) 부속서 1에 명시되어 있는 농식품 항목(예: 토마토, 곡류, 살아있는 가축, 해산물, 햄, 우유, 치즈, 절화, 가축사료, 초콜렛, 간편식, 요거트 등)에 해당한다. 법안이 다루는 구체적인 16가지 불공정거래 관행은 완전히 금지되어야 하는 관행 10가지와 거래 당사자 간 명확히 규정할 경우에는 허용되는 6가지 관행으로 구성된다〈표 2〉.

5) EU 농업인 조직의 대표격인 Copa-Cogeca는 2007년 농식품 가치사슬 시장지배력의 불균형을 재정비하기 위한 실행계획을 제출하기도 하였음.
6) European Union (2019)를 바탕으로 작성함.

〈표 2〉 EU의 UTP 규제 항목

완전금지대상	거래 당사자 간 동의할 경우에만 허용되는 관행
1) 신선 농식품의 대금 지급 30일 이상 지체; 2) 기타 모든 농식품의 대금 지급 60일 이상 지체; 3) 예고 없이 신선 농식품 구매 취소; 4) 구매자에 의한 일방적인 계약조항 변경; 5) 거래와 관계없는 기타 대금 요구; 6) 거래 물품의 훼손 및 손실 위험을 판매자에게 전가; 7) 판매자의 요구에도 불구하고 서면계약서 작성을 거부하는 행위; 8) 구매자의 거래 기밀 악용; 9) 구매자의 상업적 보복; 10) 판매자에게 소비자 불만 조사에 대한 비용 전가.	1) 판매되지 않은 상품 반환; 2) 재고 보관 및 진열에 대한 판매자 지급 요구; 3-5) 홍보, 마케팅, 광고에 대한 판매자 급 요구; 6) 구매업체 직원 고용에 대한 판매자 지급 요구

자료: European Union(2019).

〈참고〉 UTP 사례 예시

이해를 돕기 위해 불공정거래 관행으로 지목될 수 있는 사례를 구체적으로 살펴보면, 어업인 A가 캔으로 생선살을 저장하는 가공회사에 생선을 판매한다. 앞서 언급한 매출 차이 단계적 접근 기준에 의해 가공회사는 A보다 매출이 높아 법안 규제 대상에 해당된다. 생선 납품 40일 이후 대금을 지급받은 어업인 A는 당국에 늦은 대금지급을 신고했다. 이를 알게 된 가공회사가 신고를 철회하지 않으면 거래를 중단하겠다고 A를 협박할 경우 구매인 가공회사는 30일을 넘긴 늦은 대금지급과 더불어 상업적 보복 두 가지 항목에 대한 불공정거래관행을 실시한 것에 해당한다.

자료: European Union(2019).

협상력의 불균형으로 인해 불공정거래 관행 위협에 처해있는 모든 판매자들을 보호하는 법안이므로 거래 당사자 간의 "상대적" 규모 차이를 협상력의 차이로 보고 법안이 적용된다. 예를 들어 연 200만 유로 이하의 매출을 가지는 농업인이 200만 유로 보다 매출이 높은 구매자와의 거래할 때는 UTP 규제에 해당하지만, 농업인(혹은 판매자)보다 규모가 작은 구매자와 거래할 때는 UTP 규제에 해당되지 않는 "단계적 접근" 방식이다〈표 3〉. EU는 연매출이 5,000만 유로가 넘지 않는 업체를 중소규모로 규정하지만 UTP는 단계적 접근방식을 통해 연매출 최대 3억 5,000만 유로에 해당하는 판매자까지 보호대상에 포함된다. 농업협동조합의 경우 EU가 정의하는 중소규모의 범위[7]를 초과하지만 연매출 3억 5,000만 유로 이하에 해당하는 비중이 높아 UTP 규제로 보호받을 수 있게 되었다.[8]

7) 250인 이하 규모에 연매출이 5,000만 유로를 초과하지 않고, 연 고정자산 및 유동자산이 4,300만 유로를 초과하지 않는 업체
8) EU Directive 2019/633

각 회원국은 보호할 수 있는 소규모 판매자의 규모를 각국의 법안을 통해 조정할 수 있으며 공공기관과 거래하는 판매자들은 규모와 관계없이 항상 불공정거래 관행 규제를 요청할 수 있다.

〈표 3〉 UTP 적용의 단계적 접근법

UTP 규제가 적용되는 판매자 연매출 규모	각 판매자 매출 규모에 따라 UTP규제가 적용될 수 있는 구매자의 연매출 규모
판매자 연매출 〈 200만 유로	구매자 연매출 〉 200만 유로
200만 유로 〈 판매자 연매출 〈 1,000만 유로	〉 1,000만 유로
1,000만 유로 〈 판매자 연매출 〈 5,000만 유로	〉 5,000만 유로
5,000만유로 〈 판매자 연매출 〈 1억 5,000만 유로	〉 1억 5,000만 유로
1억 5,000만 유로〈 판매자 연매출 〈 3억 5,000만 유로	〉 3억 5,000만 유로

자료: Vandevelde et al.(2020)에서 재인용.

법안의 적용 범위가 매우 광범위하다. 첫째, 농업인 및 농업협동조합 뿐만 아니라 농식품 가치사슬에 놓인 모든 소규모 판매자들을 UTP로부터 보호한다. 식·가공업체의 경우 규모가 작은 농업인과 거래시 구매자로서 UTP를 행사할 수 있는 가해자가 될 수 있지만, 자신들보다 더 규모가 큰 소매업체와 거래할 때는 해당 식·가공업체는 판매자로서 UTP 규제로 보호받을 수 있는 입장에 놓일 수 있는 것이다. 둘째, EU의 지리적 범위를 넘어서 EU내 구매자들과 거래할 경우 EU 밖에 위치한 농업인과 기타 판매자들까지도 보호하는 혁신적인 법안이다. 규제 대상이 되는 구매자도 EU 내에 등록된 이들로만 제한하지 않는다. 셋째, 법안이 적용되는 구매인은 단일 구매인 뿐만 아니라 구매자 그룹 및 공공기관, 농업인에게 농산물을 구매하는 농업협동조합까지도 포함된다.

EU의 UTP의 실질적 규제는 각 개별 회원국에서 이루어진다. 개별 회원국은 UTP에 대한 조사나 범칙금 부과 및 위반사항을 시정할 수 있는 직권을 가진 기관을 지정하여 UTP를 규제하는 방식이다.

3.2. 법안 제정 경과[9)]

UTP에 관한 논의가 시작된 2007년부터 2019년 EU 법안이 제정되기까지 10년이 지체되는 동안 EU 회원국들은 각 개별 회원국의 법령이나 가이드라인을 통해 UTP에 대응해왔다. 개별 회원국마다 상이한 방식으로 UTP 규정과 자발적인 가이드라인이 수립되어 있는데 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있다.[10)] UTP에 선제적으로 대응하고 있는 국가는 프랑스와 영국으로, 이미 UTP 규제를 위한 규정을 도입하였거나 도입 중에 있다.[11)] 한편 새로운 법령제정보다는 이미 존재하는 경쟁법의 범위를 확대하여 보통 경쟁법에서 다루고 있는 기업-소비자간 규제를 넘어 기업-기업간 거래에 적용하고자 하는 개별회원국 사례도 존재한다. 독일이 이러한 경우에 해당하는데 본래 소비자와 판매자간의 관계를 규제하는 경쟁법이 사업체간에도 적용될 수 있도록 확대되었다. 또 다른 방식으로는 자발적 이니셔티브를 통해 UTP를 규제하는 것이다. 벨기에의 경우 농업인, 가공업자, 투입재사업체 및 도소매업자 등 농식품 가치사슬의 다양한 참여자들이 모여 회담을 열고 2010년 공정거래에 대한 행위규범에 대한 서약을 하였다.[12)]

동시에 EU 차원에서의 조사도 계속되어 2013년 처음으로 UTP에 대한 공식 정의를 마련하였고,[13)] 당시 EU 차원에서 취할 수 있는 최적의 대응은 현존하는 개별국들의 법령과 EU 차원의 자발적 가이드라인을 동시에 이용하는 것이라 결론 내렸다. 그러나 본격적으로 UTP 법안 제정이 급격히 추진된 것은 2015년 EU 농산물에 대한 러시아의 수입제한과 더불어 특정 농산물들의 가격이 급락하면서부터이다. 불가리아, 체코, 헝가리, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아 등의 동유럽 7개국의 농업장관들이 EU 차원에서의 신속한 법안 수립을 요구하였으며, 이로 인해 다시금 EU 차원에서의 본격적인 논의가 시작되었다. 여러

---

9) Vandevelde et al. (2020)를 기초로 작성함.

10) EU 외 OECD 회원국 중 기업 대 기업(Business to business) UTP에 관한 규제를 하는 국가로는 일본, 한국, 호주, 미국이 있음. De Coninick (2021)은 일본, 한국, 호주의 UTP 관련 법령을 간략히 소개함. 일본의 비독점법률 19조에서는 늦은 대금지급, 대금 인하 및 일방적인 계약조항 변경에 대한 UTP을 규제함. 한국은 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 23조를 통해 UTP로 해석될 수 있는 다양한 관행을 규제할 수 있는 가능성을 열어둠. 호주는 소규모 사업체가 불공정한 계약조항으로부터 보호받을 수 있는 장치가 있으나 "불공정한 계약조항"의 정의가 광범위하고 관행의 불공정 여부 결정은 법원에서 최종 결정됨. 미국은 생산자가 대규모 식품가공업체와 계약관련 법정분쟁이 발생했을 때 "생산자보호법"을 통해 생산자를 보호함.

11) 프랑스의 UTP 관련 법령은 "Droit des pratiques restrictive".

12) 아무런 조치를 취하지 않고 있는 국가(예: 덴마크)들도 있음.

13) DG GROW (2013) Green paper on Unfair Trading Practices in the Business-to-Business Food and Non-Food Supply Chain in Europe

조사를 통해 개별회원국의 법령과 자발적 가이드라인을 재검토한 뒤 EU 차원의 자발적 가이드라인은 UTP를 보고하는데 장애가 되는 공포요인(Fear factor)을 충분히 다룰 수 없다고 보고, 단일시장을 추구하는 EU 차원의 효과적인 법령 수립이 필요하다고 입장을 바꾸었다.

이어 2018년, 2019년 최종법안의 기본틀을 마련한 유럽위원회 농식품 부처(DG AGRI)의 초안이 제출되었다. 16개의 UTP가 최종적으로 법안에 포함된 것과 달리 2018년 법령 초안에는 늦은 대금 지급, 부패하기 쉬운 식품에 대한 예고 없는 구매 취소, 계약서의 일방적인 변경, 훼손 및 손실된 상품에 대한 판매자에 보상 요구 등 4가지 UTP만이 포함됐고 다른 UTP는 계약서에 명시되는 경우 허용되는 것으로 짜임새가 마련되었다.

EU의 법제정은 일명 삼자회담(Trilogue)이라 불리는 협상과정을 통해 유럽의회(European Parliament), 유럽이사회(European Council) 그리고 행정부 역할을 하는 유럽위원회(European Commission), 세 조직의 동의와 허가를 모두 받아야 하는 과정을 거쳐야한다. 2018년 처음 유럽위원회가 내놓은 법령 초안에서부터 2019년 3월 최종 법안이 확정되기까지 그 구성과 내용 면에서 차이를 보이는 것도 이 때문이다. 2018년 법령의 초안이 발의되고 유럽의회와 협의를 하던 중 대폭 수정된 항목은 크게 세 가지다. 당초 식품류에만 UTP 규제가 적용되는 것으로 초안이 구성되었지만 가축사료 및 절화 등을 포함하는 농식품부문 전체로 그 범위가 확대되었다. 둘째, UTP 규제 적용이 농식품부문 가치사슬의 모든 단계에 적용되며, 당초 소규모생산자에만 해당되던 것에서 매출 3억 5,000만 유로 이하의 모든 사업체에 적용되는 것으로 범위가 확대되었다. 셋째, 유럽연합 내 위치한 농식품 부문의 참여자 외 개도국의 생산자들도 유럽에 수출되는 농식품가치사슬에 포함되어 있다면 UTP 규정 범위에 포함시키는 것으로 규제의 적용범위가 확대되었다.

4. EU 농식품 불공정거래 관행

2011년 이후 UTP라는 이름으로 정책적 관심을 받기 시작했지만 사실 UTP는 크게 보면 Williamon (1985)의 “기회주의적 행위” 혹은 홀드업(Hold-up)[14]과 연관성이 깊다. 이와

14) 경제학에서 홀드업이란 공급자와 수요자간 상호 협력을 통해 더 많은 이익을 낼 수 있음에도 불구하고, 상호 협력이 어느 한쪽의 지배력을 지나치게 강화시켜 종속적 관계가 발생할 수 있는 위험이 있어 결과적으로 상호 협력을 하지 못하고 최종적으로 두 그룹의 이익도 감소할 수밖에 없는 상황을 의미함(정민국 외 2010).

관련된 선행연구들은 주로 마케팅 부문의 판매자-구매자간 관계를 다루는 문헌에서 많이 논의되어 왔다. 늦은 대금 지급 등과 같은 일부 개별 불공정행위에 관한 연구는 다소 이루어진 편이지만 UTP라는 포괄적인 명칭으로서 농식품 부문에서 발생하는 UTP의 범위와 빈도 및 발생원인에 관한 체계적인 실증자료는 아직 부족한 실정이다. 아직 수면 위로 드러나지 않은 UTP뿐만 아니라 다른 부문에 비해 실제 농식품부문에서 UTP가 더 흔한 관행인지도 아직 명확히 밝혀지지 않았다. 생산자와 소비자에 미치는 경제적 영향과 이를 정책적으로 규제했을 때의 효과도 마찬가지로 잘 알려지지 않았다. 본 고에서는 명확히 UTP라고 명명하고 진행된 설문조사 및 연구에 한정하여 정리하였다.

4.1. 발생현황

처음으로 실시된 광범위한 UTP 조사인 2011년 CIAA-AIJ에서는 EU 15개국의 총 686 농업인을 대상으로 한 결과 무려 96.4%의 응답자가 UTP를 겪은 적이 있고 응답자당 평균 6개의 UTP를 경험한다고 나타났다. 이 결과를 바탕으로 EU 각국의 UTP 관련 법안들이 검토되어야 한다는 필요성이 대두되고 EU 차원의 규제가 필요하다는 인식이 모아지기도 했다. 각국별로 흔히 나타나는 UTP가 다른 것으로 나타났는데 계약조항 위반과 관련된 UTP의 경우 독일에서는 92%, 핀란드에서는 51%로 조사되었다. 2016년 EU의 낙농부문을 대상으로 한 설문조사에서도 97% 이상의 농업인들이 최소 한 가지의 UTP를 경험했다고 나타났다(Di Marcantina et al. 2018).

영국에서 수행된 2018년 UTP 관련 설문조사에서는 43%의 응답자가 위반행태를 경험한 적이 있다고 나타나 다른 조사들에 비해 그 수치가 비교적 낮게 나타났다. 슈퍼마켓 고발센터(Groceries Code Adjudicator)가 주도해 매년 수행되는 이 설문조사는 영국의 소매업자(슈퍼마켓)들이 식료품 관행규범(Groceries Code)을 얼마나 잘 따르고 있는지 모니터링을 하는 조사로, 2018년 총 1,052명을 대상으로 한 결과 45%는 규범위반을 경험한 적이 없고, 43%는 소매업자 위반 행태 경험, 나머지 12%는 무응답으로 나타났다.

정리하면, 조사 결과 UTP 발생빈도가 90%를 상회하는 것으로 나타나 매우 흔한 관행이라 볼 수 있다. 그러나 이 조사들에서는 보통 거래의 한쪽 당사자들의 응답만을 취했다는 점, UTP의 정의가 조사별로 동일하지 않다는 점, UTP의 특성상 같은 불공정 관행일지라도

특정 조건에 따라 심각도가 달라진다는 점을 감안해야 한다. 예를 들어, 앞서 제시한 영국의 설문조사는 각 거래관행이 관행규범에 비교해 얼마나 “불공정”한지 별도의 항목을 두고 UTP 발생여부를 조사하여 UTP에 대한 정의가 앞서 언급한 두 설문조사와 크게 다른 것을 알 수 있다. 이 때문에 UTP 발생빈도가 다르게 나타난 것으로도 볼 수 있다(Russo 2020). 따라서 UTP 발생빈도에 관한 수치를 해석할 때는 여러 조건들과 각 상황들을 고려하는 것이 중요하다.

계약의 한쪽 당사자의 응답만이 고려되는 것을 보완하여 EU 과일 가치사슬의 다양한 참여자(농업인, 중간거래인, 소매업자)를 대상으로 설문조사와 인터뷰를 진행하여 보다 면밀히 발생현황을 파악하고자 한 조사도 있다(Russo 2020). 중간거래인과 소매업자 간 발생한 UTP가 농업인에게까지 영향을 미쳐 농산물 거래가격이 계약 당시 확정되지 못해 농가 투자계획에 영향을 미치는 등 농업인과 직접적으로 관련되지 않은 UTP도 가치사슬을 거쳐 간접적인 영향을 가지는 것으로 나타났다. UTP를 겪는 비중이 농업인보다 중간거래인에서 가장 높게(82%) 조사되었다는 점 또한 흥미로운 결과이다. 가치사슬의 여러 참여자들을 조사대상으로 삼은 것에는 의의가 있지만, 소매업자의 경우 설문 및 인터뷰 참여율 저조로 인해 역시 일반적인 결론을 내리기 어려운 것으로 보인다. 사적 거래에 관한 내용인 만큼 타당한 자료 확보의 어려움이 UTP 발생현황 파악 및 나아가 연구 확대를 더디게 하는 주요요인이라 할 수 있다.

4.2. 발생원인

UTP가 발생하는 조건 및 원인을 파악하여 UTP가 발생하는 것을 방지할 수 있을 것이다. Maglaras, Bourlakis and Fotopoulos(2015)는 EU의 UTP 규제 항목이 확정되기 이전 40여개의 광범위한 UTP에 대해 그리스 소매업자들의 UTP 시행동기를 규명하고자 했다. 거래 당사자 간 의존성이 높고, 거래 당사자 간 금전적 목표의 일치성이 낮으며, 정보의 비대칭성이 크고, 거래행태의 불확실성이 높을 경우 UTP가 발생할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 다양한 UTP를 포함하여 원인 분석을 체계적으로 시행한 것에는 의의가 있으나, UTP가 발생할 수 있는 조건을 일반적인 관점에서 제시하고 있어 보다 세밀한 경제적인 원인을 밝히고 있지 못하는 것에는 한계가 있다. 예를 들면, 판매자와 구매자는 각자의 이윤을

추구하기 때문에 거래당사자간 금전적 목표가 일치하지 않는 것은 경제적 거래의 당연한 성격이다.

Maglaras, Bourlakis and Fotopoulos(2015)가 UTP를 광범위하게 포함시켰다면, Di Marcantina et al.(2020)는 계약의 불완전성에 초점을 맞추어 UTP의 발생원인을 실증분석하였다. 계약 조항이 구체적이고 상세항목들을 명시하고 있다면 그렇지 않을 경우보다 계약당사자들의 기회주의적 행태 발생 가능성이 더 낮을 것이라 일반적으로 예상되지만, 해당 연구에서는 오히려 계약서가 구체적일수록 UTP가 더 쉽게 발생하는 것으로 나타났다. 계약 조항이 상세하고 따라서 아예 불완전한 계약서에 비해 그 실행가능성 또한 높을 때 오히려 협상력의 불균형이 더 심화되어 나타나 UTP 조항이 계약서에 포함될 가능성이 높다는 것이다.

Sexton(2017)는 UTP 발생 원인의 경제학적 측면을 강조하며 기존의 문헌과 다른 입장을 취한다. UTP가 거래에서 발생하는 총잉여량(=전체 파이의 크기)을 줄인다면 다른 방식을 통해 거래에서 취할 수 있는 양을 늘릴 수 있는 구매업체들은 UTP를 행사할 유인이 없다는 것이다. 또한 UTP가 구매업체와 기존에 거래하던 농업인들의 시장이탈을 유도한다면 새 거래처를 찾아야하는 전환비용을 감수해야하는 구매업체는 UTP를 행사할 이유가 없다고 주장한다. 또한 높은 시장집중도 및 시장지배력이 반드시 효율성의 저하를 가져오는 것이 아니고, 특정 시장 여건하에서는 높은 시장집중도가 효율성에 대한 성과를 훨씬 더 높일 수 있다는 것이다. 따라서 정부가 나서 UTP 규제를 도입하는 것보다 다른 방식의 비공식적인 이니셔티브를 촉진시켜야 한다는 입장을 견지한다. 이는 Sexton(2013)의 논지와 맥을 같이 한다. 현대농업시장의 특성으로 Sexton은 농업인들의 제품 차별화를 강조하는데, 기존의 경제학에서 농산물을 대체가능하고 아무런 차이가 없는 동질적인 상품으로 간주하는 것과 달리 현대의 농산물 시장 및 농업인들은 제품 차별화가 가능하므로 구매업체들이 UTP를 통해 자신들의 이윤과 직결된 농업인 및 생산자를 함부로 대체할 수 없다는 것이다.

4.3. 경제적 영향

규제 등을 통해 UTP 발생을 방지해야하는 이유는 UTP가 초래할 수 있는 부정적인 경제적 영향이 있기 때문이다. UTP가 미칠 수 있는 경제적 영향을 농업인 및 소비자에게 미치는 영향으로 구분하여 설명할 수 있다(Fałkowski 2017). UTP가 농업인에게 미치는 가장

직접적인 영향은 농업인들의 소득이다. 가격설정에 대한 영향력을 거의 행사할 수 없어 UTP는 농업인들의 소득을 낮추고, 이는 탈농 및 이농을 야기하기도 한다. 뿐만 아니라 UTP는 시장의 불확실성을 증가시켜 농업인들의 투자의사결정에 부정적인 영향을 미치는데 이는 농식품부문 전반의 경쟁력을 약화시킬 수 있는 요인이다. UTP가 농업인에게 미치는 경제적 영향은 통계적 추론보다는 사례조사를 바탕으로 한 연구들이 많은데 자료의 특성상 UTP 발생 현황을 파악하기 어려운 것과 관련이 깊을 것이다. 늦은 대금지급과 관련해서 일부 실증연구들이 있지만 대부분 동유럽국가의 경제적 이행기를 대상으로 하여 그 결과를 현재 상황에 적용시키기는 어려운 측면이 있다.

UTP가 소비자후생에 미치는 영향은 진열비용이나 품질관리 프로그램 참여비용 요구 등과 같은 슈퍼마켓의 역마진관행(reverse margin practices)이 소비자 가격에 반영되는 정도를 통해 예측해볼 수 있는데, 현재 선행연구들에서는 각각 다양한 결과를 보여주고 있어 아직 소비자에게 미치는 UTP의 부정적인 영향에 대한 확실한 결론을 내리기는 어렵다. 또한 UTP는 소비자에게 제공되는 상품의 다양성, 소매업체의 혁신정도, 제품의 품질과 안정성에도 영향을 미칠 수 있으나 이 또한 선행연구들을 통해 확실한 결론을 내리기 어려운 상황으로 보다 더 면밀한 연구가 요구된다. UTP가 소비자에게 미칠 수 있는 영향은 보통 슈퍼마켓의 바코드스캐너 자료나 기업 설문조사 등을 통해 연구될 수 있다.

5. 평가

앞서 언급했듯 농업인 및 농산물을 훨씬 넘어서는 농식품부문 전반의 가치사슬에 적용되면서 EU의 지리적 범위를 넘어서는 규제라는 측면에서 EU의 UTP 규제의 적용 범위를 급진적이라 평가할 수 있을 것이다. 개별회원국들이 EU 규제를 베이스라인으로 삼아 국가별 규제 범위를 더 심화할 수 있다는 점을 감안하면 규제의 파급력이 더 클 것이라 예상된다.

그럼에도 불구하고 정책 도입과정의 아쉬운 점이 있다면 농식품부문의 공정성에 대한 논의가 부족했다는 것이다. 거래 상황이나 특정 조건에 따라 같은 UTP 라도 공정한 거래라고 간주될 수 있다는 특성이 EU 전반의 UTP 규제 제정 논의를 어렵게 만들었다고 볼 수 있다. 그러나 사회 전반에서 합의할 수 있는 수준에서 농식품부문의 공정성에 관한 개념적

가이드라인을 심도있게 먼저 다루었다면 이후 논의 진척이 한결 수월하지 않았을까 평가해 본다.

5.1. 공정성 논의 부족 원인

공정성에 대한 합의 부족은 EU의 UTP 규제 법안뿐만 아니라 보다 더 일반적인 관점의 정책 도입과정 특징에서 그 이유를 일부 찾을 수 있다. 공공정책 개입이 필요한 경우를 크게 두 가지로 생각해볼 수 있다. 경제학에서 잘 알려진 것처럼 비대칭 정보, 독과점, 외부효과 등의 문제로 효율성과 관련하여 시장실패를 조정할 필요가 있을 때, 그리고 사회 전반에 불균형한 분배나 사회정의와 같은 주요 문제와 관련된 공정성과 관련된 부문에서 정책 개입이 필요할 경우로 추려볼 수 있다(OECD 2021). 정책을 도입하는 목적이 무엇인지 이 두 목표에 대한 뚜렷한 구분, 혹은 우선순위가 정해져 있어야 효과적인 정책을 만들 수 있다. 그러나 공정성과 효율성의 논의는 실제 잘 구별되지 않는다. 잘 알려진 바와 같이 (완전)경쟁시장을 추구함으로써 효율성과 관련된 성과를 얻을 수는 있지만, 공정성과 관련된 뚜렷한 성과는 완전히 보장할 수 없다. UTP 규정 제정과정에서 이루어진 연구들에서 특정 불공정관행들은 시장의 효율성을 저하시키지 않으므로 과연 규제하는 것이 옳은가와 같은 의문을 제기하는데(예: Sexton 2017), "불공정" 거래 관행 규제라는 명칭에도 불구하고 이는 정책도입의 목적이 완전히 명료하지 않았기 때문이다.

정책도입 목적이 명료하지 않았다는 점 외에도 공정성에 관한 논의가 부족했던 것은 효율성에 비해 공정성의 개념이 불명확하여 합의를 이루기 어렵기 때문이다. 공정성이라는 개념 자체가 지리적 혹은 사회적 특성에 따라 달라질 수 있으며 농식품부문의 각 참여자들 간(예, 소매업체, 가공업체, 농업인 등)에도 정의가 다르다. 뿐만 아니라 농업인 내에서도 공정성에 대한 인식이 다른 것으로 나타났다(Hellberg-Bahr and Spiller 2012). 개별 시장거래와 관련된 공정의 개념에 비해 효율성에 대해서 비교적 뚜렷한 기준과 목표가 이미 존재하기 때문에 경제학자들은 보통 공정성보다는 효율성에 분석과 선택의 기준을 두어왔다. 독과점과 같이 어떤 거래에서 한 참여자가 자신의 몫을 늘리려는 행위가 총 잉여량을 감소시킬 때 정부가 경쟁법을 통해 독과점을 통제하는 것이 대표적인 예라 할 수 있다.

5.2. 효율성 증진 측면에서의 UTP 규제 평가

효율성과 관련된 UTP 논의는 홀드업으로 거슬러 올라갈 수 있다(Deconinck 2021). 규제에 포함된 구체적인 UTP 사례로 홀드업을 통해 UTP를 설명할 수 있다. 예를 들어 부패하기 쉬운 농산물을 특정 가격에 구매하겠다는 약속을 미리 하지만 물건 인도 시점에 구매자가 가격을 재협상할 수 있다는 조건이 있다고 하자. 재협상 가격이 처음 가격보다 훨씬 낮게 요구되었지만 다른 판로가 없는 판매자들은 낮은 가격에 농산물을 판매할 수밖에 없게 된다. 재협상 시점의 낮은 가격이 처음 거래 시점에 제안되었다면 판매자들은 다른 구매자들을 찾거나 거래에 아예 참여하지 않을 수 있는 방안이 있지만 재협상 시점에는 상하기 쉬운 농산물의 특성과 시간적 제약으로 인해 낮게 책정된 가격을 수용할 수밖에 없는 위험을 안게 된다. 따라서 협상력이 낮은 판매자들은 이러한 거래에 아예 참여하지 않게 되므로 거래에서 얻을 수 있는 사회 전체의 총 잉여량이 낮아진다. 뿐만 아니라, 추가 비용이 발생하지만 도입시 효율성이 훨씬 증대될 수 있는 투자옵션(예: 기술 도입)이 특정 구매-판매자 간의 관계에서만 유요할 경우 UTP 혹은 홀드업 발생 위험 하에서는 투자가 이루어지지 않으므로 UTP는 효율성 확보를 저해한다. 이러한 특정 경우 외에도 일반적인 농식품부문 계약의 특징상 보통 홀드업의 가능성을 수반하게 된다. 계약서에 모든 조건들이 상세히 명시되고 불확실성을 완전히 계약서에서 통제할 수 있을 때 효율성을 확보할 수 있는 거래가 성사될 수 있지만, 미래에 발생할 수 있는 모든 상황들을 미리 계약서에 명시하는 것은 사실상 거의 불가능하기 때문이다. 이와 같이 UTP 규제를 통해 효율성 증진을 기대할 수 있을 때에는 정부 정책의 당위성이 쉽게 부여된다.

EU의 UTP 규제 항목 중 일방적인 계약조항 변경, 대금 지급 지체, 거래기밀 악용, 거래 중단 등의 상업적 보복은 효율성 개선과 관련된 관행들로 볼 수 있으며, 나머지 재고 보관 및 진열, 홍보·마케팅·광고 등 거래와 직접적으로 관련 없는 항목에 대한 지급금 요구에 대한 규제는 공정성을 개선하기 위한 관행으로 분류해볼 수 있다(Deconinck 2021).

5.3. 농식품부문 공정성의 개념

효율성과 달리 개별 시장거래에 대한 공정성에 대한 논의는 경제학적 측면에서 구체적으로 이루어진 합의가 없어 농식품부문 거래의 공정성을 논의할 수 있는 개념적 틀을 간략히

소개하고자 한다. 공정성의 차원을 크게 자원의 분배 과정과 관련된 “절차상의 공정”, 자원의 분배 결과와 관련된 “분배상의 공정”, 위반행위에 대한 처벌과 피해에 대한 보상과 관련된 “보상적 차원의 공정”, 특정 조직구조 내에서의 상대적인 완력분배와 관련된 “구조상의 공정”으로 구분해볼 수 있다(Hendrickson and James Jr 2016).

공정성은 수량화될 수 있는 개념이라기보다는 개별 주체들의 인식에 달려있다는 것을 인지하면서, Hendrickson et al.(2018)은 불공정하다는 인식은 개별 주체들이 가지고 있는 각 공정성에 대한 기대에 미치지 못할 때 발생한다고 논의를 이어갔다. 구조상 공정과 관련하여 개별주체들이 공정성에 대한 기대를 세워가는 기준으로 구조적 동질성, 시간에 따른 지속성, 자율성(기본 결정권)이라는 세 가지 항목을 제시하였다. “구조적 동질성”이란 농식품부문의 같은 위치의 참여자들과 비교하여 공정성의 기대치를 형성하는데 예를 들어 가공업자 A와 거래하는 농업인은 A와 거래하는 다른 농업인들과 같은 대우를 받기 기대하는 것이다. “시간에 따른 지속성”이란 농식품부문의 시장 구조가 변하더라도 오랫동안 지속해 오던 관습을 통해 공정성의 기대치를 형성하는 것을 의미한다. “자율성”은 농업인이나 가공업체가 특정 시장 환경에서 각 개인이 가질 수 있는 결정권한의 정도를 가리킨다. 계약조항 협상 권한과 거래 조건에 대한 정보를 얻는 것 등이 거래에서 참여자가 기대할 수 있는 결정권이라고 할 때 거래 참여자들은 이를 기반으로 공정성에 대한 개념을 세울 것이다. 다만 국제시장에서의 상품가격의 변동성과 같이 거래 시장 환경 자체가 변할 때는 이러한 자율성이 일부 손상되어도 거래 참여자들은 크게 불공정하다고 인식하지 않는다. 개별 주체들이 기대치를 세우는 준거점 분석과 같은 개념적 틀을 바탕으로 통해 같은 UTP가 어떤 환경에서는 UTP로 간주되지 않는지 등 UTP 발생현황에 대한 보다 더 세밀한 연구를 할 수 있을 것이라 기대한다.

6. 맺음말

사적거래와 관련된 UTP 특성상 그 발생현황을 명확히 파악하기 어렵고 경제적 영향에 관한 명확한 결론 또한 아직 부족한 실정이다. 그럼에도 불구하고 EU 차원의 UTP 규제가 마련된 것은 UTP외 다른 방식으로 드러나는 농식품부문 가치사슬 내 시장지배력의 불균형

정도가 높다는 반증일 뿐만 아니라 소규모 생산자들을 보호하려는 EU의 의지가 반영된 결과라 볼 수 있다. 농식품부문 시장지배력에 대한 이해를 높이기 위해서는 시장지배력에 관한 일반적인 연구와 더불어 UTP를 보다 더 체계적으로 이해할 수 있는 연구 및 분석도구들이 보다 더 많이 필요하다. 또한 UTP와 같이 공정성과 관련된 규제를 마련할 때는 거래의 공정성에 대한 심도있는 논의가 선행되고 정책의 목적에 대한 명확한 소통이 필요할 것이다.

참고문헌

Deconinck, K. 2021. *Concentration and market power in the food chain.* OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 151, OECD Publishing, Paris.

Di Marcantonio, F., P. Ciaian and V. Castellanos. 2018. Unfair trading practices in the dairy farm sector: Evidence from selected EU regions. JRC Technical Reports, European Commission.

Di Marcantonio, F., Ciaian, P., & Fałkowski, J. 2020. *Contracting and Farmers' Perception of Unfair Trading Practices in the EU Dairy Sector*. Journal of Agricultural Economics, 71(3), 877-903.

European Union. 2017. *The Food Supply Chain*. (https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_en) (검색일 2021. 4. 30.)

European Union. 2019. *The Directive on UNFAIR TRADING PRACTICES in the agricultural and food supply chain.*

European Union. 2020. Agriculture, forestry and fishery statistics, 2020 edition.

Fałkowski, J. 2017. *The economic aspects of unfair trading practices: measurement and indicators*. Unfair trading practices in the food supply chain: A literature review on methodologies, impacts and regulatory aspects. Luxembourg: European Commission, 20-38.

Hellberg-Bahr, A., & Spiller, A. 2012. *How to treat farmers fairly? Results of a farmer survey.* International Food and Agribusiness Management Review, 15(1030-2016-82929), 87-97.

Hendrickson, M. K., & James, H. S. 2016. *Power, fairness and constrained choice in agricultural markets: a synthesizing framework*. Journal of Agricultural and Environmental Ethics, 29(6), 945-967.

Hendrickson, M. K., James Jr, H. S., Kendall, A., & Sanders, C. 2018. *The assessment of fairness in agricultural markets*. Geoforum, 96, 41-50.

Maglaras, G., Bourlakis, M., & Fotopoulos, C. 2015. *Power-imbalanced relationships in the dyadic food chain: An empirical investigation of retailers' commercial practices with suppliers. Industrial Ma*rketing Management, 48, 187-201.

OECD. 2014. *Competition issues in the food chain industry*. [DAF/COMP (2014) 16].

OECD. 2021. *Making Better Policies for Food Systems*. OECD Publishing, Paris.

Russo, C. (Editor). 2020. *Pass-Through of Unfair Trading Practices in EU Food Supply Chains Methodology and Empirical Application*. Luxembourg.

Sexton, R. J. 2013. *Market power, misconceptions, and modern agricultural markets.* American Journal of Agricultural Economics, 95(2), 209-219.

Sexton, R. 2017. *Unfair trade practices in the food supply chain: defining the problem and the policy issues*. Unfair trading practices in the food supply chain: A literature review on methodologies, impacts and regulatory aspects. European Commission, 6-19.

Sheldon, I. M. 2017. *The competitiveness of agricultural product and input markets: A review and synthesis of recent research.* Journal of agricultural and applied economics, 49(1), 1-44.

Vandevelde, S., Lee, H., & Swinnen, J. 2020. *2 Unfair Trading Practices: A Review of the History and Literature*. In C. Russo (Ed.), Pass-Through of Unfair Trading Practices in EU Food Supply Chains: Methodology and Empirical Application. Luxembourg: Publication Office of the European Union.

정민국 외. 2010. *축산계열화의 평가와 발전 방안*. 연구보고 R624, 한국농촌경제연구원.