

제4차 산업혁명에 의한 경쟁환경 변화와 공정경쟁정책 개선방향 연구

A Study on the Changes of Competitive Environment
and Fair Competition Policy in New Era of
the 4th Industrial Revolution

조원영/유재흥

2018.12.

이 보고서는 2018년도 과학기술정보통신부 정보통신진흥기금을
지원받아 수행한 연구결과로 보고서 내용은 연구자의 견해이며,
과학기술정보통신부의 공식입장과 다를 수 있습니다.

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	13
제2절 연구의 절차 및 방법	14
1. 연구의 절차	14
2. 연구의 방법	15
제2장 디지털 기술이 경제 체계에 미치는 영향	16
제1절 디지털 기술의 구조 및 경제적 속성	16
1. 디지털 기술의 구조	16
2. 디지털 기술의 경제적 속성	19
제2절 테크 기업의 비즈니스 모델	22
1. 광고 모델	22
2. 거래 수수료 모델	24
3. 보완재 판매 모델	26
4. 구독 모델	27
제3절 시장 실패에 따른 반경쟁·불공정 이슈	28
1. 시장 실패의 유형	28
2. 시장 실패의 영향	31

제3장 테크 기업의 반경쟁·불공정 행위와 규제당국의 대응	33
제1절 반경쟁·불공정 행위 사례	33
1. 애플의 전자책 가격담합 사건	33
2. 우버의 운전기사 간 가격담합 사건	34
3. 아마존 온라인장터 입점자간 가격담합 사건	35
4. 부킹닷컴의 가격제한 사건	38
5. 아마존의 출판사에 대한 전자책 가격제한 사건	39
6. 아마존재팬의 가격제한 사건	41
7. 전자제품 제조사의 재판매 가격 유지 요구 사건	41
8. 구글의 안드로이드 + 모바일앱 결합판매 사건	44
9. 애플의 iOS + 애플 뮤직 결합판매 사건	47
10. 구글의 검색결과 조작 사건	49
11. 구글의 콘텐츠 무단사용 등 공정한 대가 미지급 사건	52
12. 페이스북의 가짜뉴스 사건	53
13. 페이스북의 과도한 개인정보 수집 및 활용 사건	55
14. 모바일 애플리케이션 강제적 앱 내 결제 사건	58
15. 구글의 광고 플랫폼 독점적 지위 남용 사건	61
16. 공유경제 사업과 기존 사업간 비대칭 규제 사건	63
17. AT&T의 타임워너 인수 사건	65
18. 애플의 아이폰에 대한 의도적 성능 저하 사건	52
제2절 반경쟁·불공정 행위 유형	67

제4장 각국의 공정거래제도 현황과 변화방향	72
제1절 공정거래제도의 역사	72
제2절 우리나라의 공정거래제도	75
1. 공정거래제도의 발전 과정	75
2. 공정거래법의 구조와 내용	77
제3절 해외 주요국가의 공정거래제도 특징과 변화 방향	85
1. 미국	86
2. 유럽연합	92
3. 중국	96
4. 한국	99
제5장 결론 및 제언	104
제1절 현행 경쟁법의 평가 및 보완 필요성	104
제2절 정책 개선 방향 제언	108
1. 시장 확정 및 시장 지배력 측정	108
2. 최혜 대우 요구 행위	108
3. 불공정 대가 산정 행위	109
4. 알고리즘 가격 담합 행위	110
5. 과도한 정보 수집 및 남용 행위	110
제3절 연구의 의의 및 한계	111
참고문헌	112

표 목 차

〈표 1-1〉 산업혁명에 의한 삶의 긍정적 변화	2
〈표 1-2〉 디지털 음악 사업자의 수익 분배 현황	7
〈표 1-3〉 시가총액 상위 10대 기업	8
〈표 2-1〉 디지털 기술의 경제적 속성	21
〈표 2-2〉 우리나라 온라인 쇼핑 거래규모	24
〈표 3-1〉 가전회사의 재판매 가격 유지에 따른 유럽의 과징금	42
〈표 3-2〉 기기별 검색엔진 세계 시장점유율	49
〈표 3-3〉 세계 디지털 광고시장 규모 및 전망	61
〈표 3-4〉 차량 공유 서비스에 대한 경쟁법 관련 이슈	64
〈표 3-5〉 싱가포르 CCCS가 우버·그랩에 부과한 과징금	65
〈표 3-6〉 시장 지배력의 원천에 따른 반경쟁·불공정 행위 유형	69
〈표 4-1〉 우리나라 공정거래위원회 연혁	76
〈표 4-2〉 공정거래법의 구조	78
〈표 4-3〉 공동행위의 유형	81
〈표 4-4〉 불공정거래 행위의 유형	84
〈표 4-5〉 공정거래위원회의 불공정거래 유형별 사건처리 현황	85
〈표 4-6〉 구글과 아마존의 2017년 이후 주요 인수합병 사례	88
〈표 4-7〉 2018년 5월 구성된 미국 연방거래위원회 위원 명단	89
〈표 4-8〉 연방거래위원회의 21세기 경쟁과 소비자 보호에 관한 공청회 의제	92
〈표 4-9〉 유럽연합 집행위원회의 전자상거래 경쟁 이슈 조사 결과	96
〈표 5-1〉 반경쟁·불공정 행위 유형별 해당 공정거래법	105
〈표 5-2〉 반경쟁·불공정 행위 유형별 규제 용이성	107

그 립 목 차

[그림 1-1] 산업혁명에 따른 경제·사회적 변화 모습	1
[그림 1-2] 우리나라 지능정보기술 도입에 따른 총 경제효과	3
[그림 1-3] 우리나라 상위 소득계층의 소득이 전체 소득에서 차지하는 비중	4
[그림 1-4] 국가별 자동화 기술에 의해 대체되는 일자리 비중	5
[그림 1-5] 미국 산업별 상위 4개 기업의 시장 점유율 추이	6
[그림 1-6] 음악과 영화 산업에서의 블록버스터 효과	7
[그림 1-7] 청문회에 참석한 페이스북 CEO 마크 주커버그	9
[그림 1-8] 미국 정당별 글로벌 테크 기업에 대한 규제 강화 지지자 비율	13
[그림 1-9] 연구의 절차	15
[그림 2-1] 더글라스 엥겔바트, 로버트 테일러, 그리고 팀 버너스리	16
[그림 2-2] 인터넷의 계층 구조	17
[그림 2-3] 클라우드 컴퓨팅 세계 시장 점유율	18
[그림 2-4] 주요 테크 기업의 시가총액 및 유동성 추정치	19
[그림 2-5] 데이터 독점 테크 기업을 묘사한 이코노미스트 삽화	20
[그림 2-6] 플랫폼 서비스 분야별 1위 기업의 세계 시장 점유율	22
[그림 2-7] 구글과 페이스북의 광고 비즈니스 모델	23
[그림 2-8] 아마존과 우버의 거래 수수료 비즈니스 모델	25
[그림 2-9] 애플과 구글의 보완재 판매 비즈니스 모델	26
[그림 2-10] 넷플릭스의 구독료 비즈니스 모델	27
[그림 2-11] 미국 산업의 평균 진입·퇴출 비율과 실리콘밸리 상장기업 수	31
[그림 2-12] 테크 기업의 반경쟁·불공정 행위와 경제적 영향에 관한 연구의 틀	32
[그림 3-1] 애플과 출판사 간 가격 담합의 구조	33

[그림 3-2] 애플의 전자책 가격 담합 시점의 전자책 가격 변화	34
[그림 3-3] 우버의 지역별 차등요금 적용 사례	35
[그림 3-4] 아마존의 가격책정 알고리즘을 활용한 가격 담합 실험 결과	36
[그림 3-5] 온라인 호텔 예약사이트의 가격제한에 대한 각국의 규제 조치	38
[그림 3-6] 아마존과의 분쟁 타결 이후 아세트의 전자책 가격	40
[그림 3-7] 구글과 삼성, 구글과 HTC가 체결한 모바일 앱 공급협약	44
[그림 3-8] 유럽연합 집행위원회의 판결에 대한 구글의 반박	46
[그림 3-9] 세계 음악 스트리밍 서비스 시장 규모	48
[그림 3-10] 엘프가 제시한 구글의 검색결과 조작 증거	52
[그림 3-11] 가짜뉴스 유통을 통한 페이스북의 수익 창출	54
[그림 3-12] 2018년 2분기 실적 발표 전후 페이스북의 주가 변동	55
[그림 3-13] 부모 동의 없는 앱 내 결제 사례	59
[그림 3-14] 애드워즈를 이용한 구글의 광고 방식	62
[그림 3-15] 의도적인 아이폰 성능저하에 대한 소비자 반응 조사	67
[그림 4-1] 반독점 행위를 판단하기 위한 산업조직론의 관점	73
[그림 4-2] 우리나라 공정거래위원회의 시장 지배적 지위 남용 심사 절차	79
[그림 4-3] 우리나라 공정거래위원회의 부당한 공동행위 심사 절차	82

요 약 문

새로운 기술의 등장은 개인의 삶을 변화시키고 사회의 혁신을 유발하면서 인류를 진화시킨다. 특히, 19세기 이후 증기기관(제1차), 전기(제2차), 그리고 정보통신(제3차) 등 범용성과 파급력이 높은 신기술에 의한 세 차례의 산업혁명은 새로운 산업을 태동시키고 과거와는 단절적인 경제·사회적인 변화를 야기하였다. 기술 혁신이 인간의 삶 전반에 미치는 영향은 긍정적인 면이 많다. 하지만, 기술 혁신이 소득 양극화, 시장의 독점화, 소비의 쏠림 현상, 기존 기업과 신생 기업 간 갈등과 같은 사회적 문제를 야기하기도 한다. 특히 인공지능과 빅데이터로 상징되는 디지털 혁신기술이 이미 우리의 삶에 깊이 개입하고 있는 상황에서 소수의 테크 기업이 기술을 독점함에 따라 다양한 사회·경제적인 문제가 발생하고 있다.

이번 연구는 제4차 산업혁명의 핵심 기술을 보유한 소수의 기업이 시장 지배력을 남용함으로써 발생하는 반경쟁·불공정 행위에 대해서 분석하였다. 우선 인공지능, 빅데이터, 네트워크 등의 디지털 혁신 기술의 경제적 속성을 파악하고 테크 기업이 이들 혁신 기술을 활용하여 어떻게 반경쟁·불공정 행위를 하는지 파악하였다. 이를 위하여 테크 기업이 디지털 혁신 기술을 수익으로 전환하는 비즈니스 모델을 유형화하고, 유형별 시장 실패를 논의했다. 그 다음으로 국내외 반경쟁·불공정 사례를 조사하였다. 특히 미국, 유럽, 일본, 중국 등 제4차 산업혁명 선도국가를 중심으로 사례를 파악하고 이에 대한 규제 현황을 정리하였다. 이 후에는 주요 국가의 경쟁법의 구조, 집행 동향 및 변화 방향을 파악하였다. 마지막으로 테크 기업에 의한 반경쟁·불공정 행위를 현행 경쟁법 체계에서 얼마나 포괄하는지를 평가하고 부족한 영역을 파악하여 제도 개선방향을 제시하였다.

제4차 산업혁명은 네트워크(IoT, 5G), 데이터(Cloud, Big Data), 인공지능 등 새로운 혁신 기술을 이용한 초연결·초지능 혁명으로서 지능업무의 자동화와 활성화를 추구한다. 데이터, 알고리즘, 네트워크 등의 디지털 기술이 지닌 첫 번째 경제적 속성은 비경합성(Non-Rivalry)이다. 즉 다수가 데이터나 알고리즘을 활용해도 고갈되지 않는 속성을 지니고 있다. 데이터와 알고리즘은 한 번 투자를 하면 지속적으로 활용가능하기 때문에 초기 투자 비용 이외에는 별도의 비용이 발생하지 않는다. 디지털 기술의 두 번째 경제적 속성은 양의 되먹임 효과(positive feedback)가 있다는 것이다. 양의 되먹임 효과가 발휘되면 남들보다 먼저 데이터를 확보한 사업자, 남들보다 우수한 인공지능 기술을 보유한 사업자가 지속적으로 경쟁 우위를 유지하면서 궁극에 시장을 독점하는 승자독식구조(Winner Takes It All)가 나타날 확률이 높다. 디지털 기술의 세 번째 경제적 속성은 규모의 경제(Economies of Scale)가

있다는 것이다. 생산에 있어서의 규모의 경제란 생산량이 증가할수록 평균비용이 감소하거나 평균가격이 증가하는 현상을 의미한다. 디지털 기술의 네 번째 경제적 속성은 ‘무어의 법칙’으로 상징되는 기하급수적 발전이다. 즉 기술 발전의 속도가 가속화되면서 불연속적인 혁신을 촉발한다.

테크 기업은 위와 같은 속성을 지닌 디지털 기술 역량 및 자원을 활용하여 수익을 창출한다. 테크 기업이 보유 역량을 활용하여 수익을 창출하는 방식, 즉 비즈니스 모델은 크게 네 종류로 구분된다. 첫째, 광고 모델이다. 광고 모델은 이용자에게 콘텐츠 등의 서비스를 이용하는 대가로 수집한 데이터를 광고주에게 판매하여 수익을 거두는 비즈니스 모델이다. 물론 사용자는 금전적인 대가를 지불하지 않을 뿐이고 서비스를 이용하는 대신 개인 정보를 제공한다. 두 번째는 거래 수수료 모델이다. 온라인 장터를 개설하여 구매자와 판매자가 거래를 할 수 있도록 물품 등록, 검색, 비교, 대금 결제, 배송 등의 서비스를 제공한 후 거래에 따른 수수료를 징수하는 비즈니스 모델이다. 아마존과 같은 전통적인 전자상거래 뿐만 아니라 공유 경제, 앱 스토어 등도 모두 거래 수수료 모델에 속한다. 세 번째로 보완재 판매 모델이 있다. 특정 재화와 서비스는 무료로 제공하고, 이와 보완관계에 있는 기기, 소프트웨어, 콘텐츠 등을 판매하여 수익을 얻는 비즈니스 모델이다. 네 번째 비즈니스 모델은 구독 모델이다. 인터넷 가입, 신문 구독, 음악 서비스 등과 같이 회원 가입을 통해 서비스를 이용하고 이에 대한 비용을 기간 단위로 결제하는 비즈니스 모델이다.

테크 기업은 고유의 비즈니스 모델을 활용하여 수익을 창출하는 과정에서 시장 실패가 발생한다. 시장 실패는 문제를 야기하는 원인에 따라 시장의 특성(불완전 경쟁), 재화의 속성(공공재, 외부효과), 그리고 거래당사자의 특성(도덕적 해이, 역선택, 거래비용)으로 구분 지을 수 있다. 또한 시장 실패는 생산, 분배, 소비의 경제 쉰단계에 걸쳐 부작용을 야기한다. 생산단계에서는 혁신의 저해, 서비스 품질의 저하 및 다양성 감소 문제가 발생한다. 분배 단계에서는 경쟁의 둔화와 부의 쏠림 현상이 발생한다. 소비 단계에서는 개인정보보호 문제와 소비자 기만 문제가 발생한다.

디지털 기술을 활용한 글로벌 테크 기업의 반경쟁·불공정 행위 사례를 분석한 결과, 크게 시장 지배력의 원천에 따라 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 수문장(守門將, Gatekeeper)으로서의 시장 지배력에서 비롯되는 반경쟁·불공정 행위이다. 테크 기업이 제공하는 디지털 플랫폼이 다른 기업들이 사업을 수행하는데 필수적인 인프라(Essential Facility)로서 활용됨에 따라 발생하는 통제력을 의미한다. 분석한 사례 중에서 수문장으로서의 시장 지배력에서 비롯되는 반경쟁·불공정 행위는 △아마존닷컴, 부킹닷컴, 아마존재팬이 참여 업체에 부당한 최혜 대우(APPA) 요구 행위, △데논 등 전자제품 제조사의 가격 제

한 등 재판매 가격 유지 행위, △구글의 라이브러리 프로젝트 및 경쟁사의 콘텐츠 무단 사용 등 불공정 대가 산정 행위, △구글, 애플, 아마존 등이 앱스토어 입점 사업자의 부가 상품에 대해서도 자사 플랫폼에서 거래(앱 내 결제)하도록 강제한 거래 제한 행위, △구글이 안드로이드 기기 제조사에 요구한 안드로이드 변종기기 제조 금지(AFA), 구글이 광고주 및 제3자 웹사이트에 요구한 경쟁 광고 플랫폼 사용 금지 등 배타적 계약 행위가 이에 속한다.

둘째, 지렛대(Leverage)로서의 시장 지배력에서 비롯되는 행위이다. 테크 기업이 다양한 시장에 참여하여 시장을 통합하고 특정 시장의 지배력을 분리된 인근 시장까지 확장하는 행위가 이에 속한다. 지렛대를 활용하여 시장 지배력의 확장을 노린 반경쟁·불공정 행위는 △구글의 모바일 앱 공급협약(MADA) 및 뉴스 서비스의 편집권 행사와 같은 결합판매(끼워 팔기), △AT&T와 타임워너의 합병과 같은 수직 결합 등이 있다.

셋째, 정보 비대칭(Information Asymmetry) 및 정보 우위를 통한 시장 지배력에서 비롯되는 반경쟁·불공정 행위이다. 이와 관련된 반경쟁·불공정 행위는 △애플의 전자책, 우버의 운전사, 아마존 온라인장터 입점 업체 간 가격 담합 행위, △페이스북의 캠브리지 어널리티 카 사건 등 과도한 개인정보 수집, 불법 유출 및 남용 행위, △ 페이스북의 가짜 뉴스, 애플의 iOS 업데이트에 따른 아이폰 성능 저하 등 의도적 품질 저하, △ 애플의 스포티파이 업데이트 지연, 구글의 알고리즘 조작을 통한 자사 서비스 우선 노출 등 경쟁사 차별 행위가 있다.

한편, 우리나라의 경쟁 정책은 1981년 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’(공정거래법)이 제정되고 1981년 공정거래위원회가 설립되면서 본격적으로 시행되었다. 공정거래법의 의의는 첫째, 제도로써 자유로운 경쟁 자체를 보호한다는 것과 둘째, 경쟁 방법의 공정성을 보호한다는 것 등 두 가지로 나뉘볼 수 있다. 이와 관련하여 공정거래법의 제2장 시장 지배적 지위 남용 금지, 제4장 부당한 공동행위의 제한, 제5장 불공정 거래행위의 금지, 제7장 재판매가격 유지 행위 제한 등을 통해 규제가 이뤄지고 있다.

테크 기업의 반경쟁·불공정 행위 사례와 공정거래법의 해당 조문을 비교하고, 경쟁법과 산업조직론 분야 전문가와 심층 인터뷰를 진행하여 각 행위 유형별 현행 경쟁법이 얼마나 포괄하고 있는지를 파악하였다. 그 결과, 반경쟁·불공정 행위 중에서 시장 획정 및 시장 지배력 측정, 경쟁사 차별, 최혜 대우 요구 행위, 불공정 대가 산정 행위, 알고리즘 가격 담합 행위, 그리고 과도한 정보 수집 및 활용 행위 등 6개 유형의 경우 현행 공정거래법을 이용한 규제가 어려울 것으로 판단되었다. 이에 대한 정책 개선 방향은 다음과 같다. 첫째, 시장 획정 및 시장 지배력을 측정하기 위한 도구로서 기존의 가격과 판매량을 보완할 수 있는 추가적인 기준 마련이 필요하다. 활용 가능한 변수는 네트워크 외부효과, 사용자의 전환

비용, 데이터의 접근 용이성 등이 있다. 둘째, 최혜 대우 요구에 대해서는 시장의 구조, 최혜 대우 적용 대상의 한정성, 대규모 수요자가 최혜 대우의 혜택을 받는지 등을 판단하여 위법성 여부를 결정해야 한다. 셋째, 불공정 대가 산정 행위의 경우 결국 그 원인이 거래 당사자의 협상력의 차이에서 발생하므로 협상력을 대등하게 만드는 법적 장치 마련이 필요하다. 대표적인 예로서 현재 미국 하원에서 발의한 ‘저널리즘의 경쟁과 보호를 위한 법률’과 같이 협상력이 약한 측에 일정 기간 동안 담합과 같은 공동 행위를 허용해주는 방법이 있다. 넷째, 알고리즘 가격 담합 행위는 암묵적 담합도 일정 요건을 갖추는 경우 불법으로 간주하는 방식과 인공지능과 빅데이터 등의 디지털 기술을 이용하여 담합을 적별하는 기술적 해결 방법을 모두 도입할 필요가 있다. 마지막으로 과도한 정보 수집 및 남용 행위와 관련하여 유럽의 개인정보보호법과 미국 캘리포니아주의 사례처럼 개인정보보호 강화를 위한 수탁자 개념 도입 등의 제도 마련이 필요하다고 제안한다.

이번 연구는 단편적인 반경쟁·불공정 사례 분석에서 벗어나 큰 틀에서 「기술(Technology) → 시장 구조(Structure) → 기업의 비즈니스 모델/기업 행위(Conduct) → 시장 성과(Performance)」로 연결되는 통합적 분석 틀을 제시했다는 점에서 의미가 있다. 또한 글로벌 테크 기업이 야기하는 다양한 문제와 이에 대응하는 주요 국가의 움직임을 최대한 담기 위해서 노력하였다. 하지만 최근 우리나라에서 문제가 되고 있는 플랫폼 기업간 역차별 문제, 플랫폼 기업과 플랫폼 참여 기업 간의 불공정 계약 관행 등 현안 이슈에 대한 심도 있는 분석은 수행되지 않은 바, 추가적인 연구가 필요하다.

SUMMARY

The emergence of new technologies have been changing personal lives, inducing social innovation and eventually evolving mankind. In particular, since the 19th century, three industrial revolutions by steam generators (the first), electricity (the second), and information and communication technology (the third) created new industries and led tremendous economic and social improvements. The impact of technological innovation on human life as a whole is positive. However, it can lead to social problems such as income polarization, market monopolization, and conflicts between existing and emerging companies. Especially, as digital innovation technology, which is symbolized by artificial intelligence and big data, is already deeply involved in our lives, a small number of tech companies are monopolizing the technology, resulting in various social and economic problems.

This study analyzed the anti-competitive and unfair practices caused by a small number of companies with core technologies of the Fourth Industrial Revolution. First, we grasped the economic characteristics of digital technologies such as artificial intelligence, big data, and network, and how tech companies are using these innovative technologies anti-competitively. First, we classified business models by which tech companies transforms digital innovation into profit, and discussed market failure by type. Next, we investigated domestic and foreign anti-competitive cases. In particular, the case study was conducted focusing on the leading industrial nations such as the United States, Europe, and Japan. Next, we have identified the structure, enforcement trend, and direction of competition law in major countries. Finally, we assessed how the anti-competitive practices of tech companies are encompassed by the current competition law system, and identified the insufficient areas and suggested ways to improve the system.

We classified cases of anti-competitive behaviors of global tech companies into three types according to the source of market power. First, it is an anti-competitive act resulting from market dominance as a gatekeeper. This means that the digital platform provided by the tech company is used as an essential facility for other companies. Second, it is the act that results from market dominance as leverage. This is the case in which the tech companies participate in various markets to integrate the market and extend the dominance of a specific market to a separate neighboring market. Third, it is an anti-competitive behavior arising from information asymmetry and market dominance through information advantage.

We compared the cases of anti-competitive behaviors of tech companies with those of Fair Trade Act and conducted in-depth interviews with experts in the fields of competition law and industrial organization to understand how the current competition law is encompassed by each type of conduct. As a result, we found six types of anti-competitive practices which is not fully covered by current Fair Trade Act : (1) market definition and market dominance

measurement, (2) competitor discriminating behaviors, (3) Across Platform Parity Agreement(APPA), (4) unfair pricing, (5) algorithmic price fixing, and (6) excessive information collection and abuse. The policy direction for improvement is as follows. First, it is necessary to set up additional standards that can complement existing prices, sales volume, and market share as a tool to measure market definition and market power. The available variables are degrees of network externality, switching cost, and data accessibility. Second, it is necessary to judge whether the APPA is illegal by judging the structure of the market and the scope of consumer receives the benefit of APPA. Third, in case of unfair price calculation, it is necessary to establish a legal system to make the bargaining power equally because it is caused by the difference of the bargaining power of the trading party. As an example, there is a way to allow the weaker side of the bargaining power to act jointly, such as the "Journalism Competition and Preservation Act" proposed by the US House of Representatives. Fourth, in the case of algorithmic price fixing, we need to develop a method of deeming it illegal if it meets certain requirements of tacit collusion. Also, we should use digital technology such as artificial intelligence and big data to detect algorithmic collusion. Finally, we suggest that it is necessary to establish systems such as the European 'General Data Protection Regulation' and the introduction of the fiduciary concept for enhancing personal information protection.

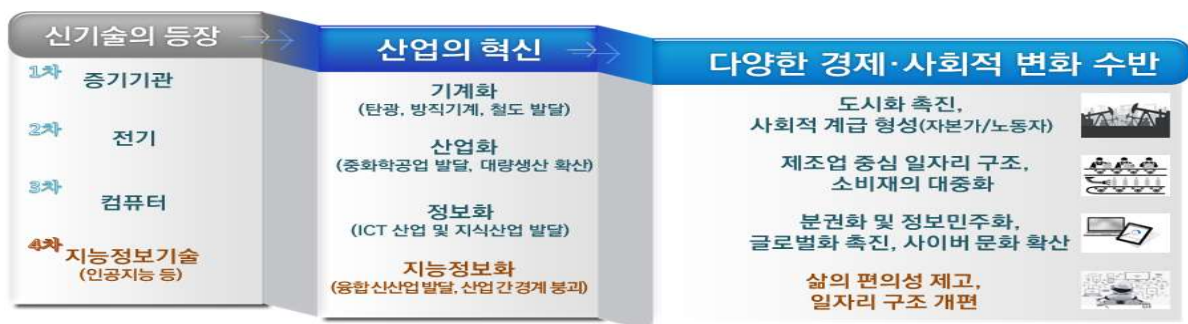
Apart from fragmentary anti-competitive case study, we try to establish an integrated framework which encompasses technology → market structure → corporate business model → market performance. We also tried to include as many of the cases caused by global tech companies as well as the major countries' movements in response. However, there is no in-depth analysis of current issues such as reverse discrimination between global platform companies and domestic ones and unfair contract practices between platform companies and platform participating companies.

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

그동안 인류의 발전사는 기술 혁신과 궤적을 함께 했다. 새로운 기술의 등장은 개인의 삶을 변화시키고 사회의 혁신을 유발하면서 인류는 진보해왔다. 특히, 19세기 이후 증기기관(제1차), 전기(제2차), 그리고 정보통신(제3차) 등 범용성과 파급력이 높은 신기술에 의한 세 차례의 산업혁명은 새로운 산업을 태동시키고 과거와는 단절적인 경제·사회적인 변화를 야기하였다.



출처 : 과학기술정보통신부(2017).

[그림 1-1] 산업혁명에 따른 경제·사회적 변화 모습

기술 혁신이 인간의 삶 전반에 미치는 영향은 긍정적인 면이 많다. 물론 개인 편차가 있지만, 현재의 삶은 1950년대 보다 운 좋게 됐다. 2005년 지구상의 평균적인 인간은 1955년에 비해 실질소득은 세 배, 섭취 칼로리는 3분의 1이 늘었다. 교육 수준이 높아졌고 기대 수명도 3분의 1 늘었다. 우리나라를 보면 같은 기간 동안 수명이 26년, 연간 소득은 열다섯 배 늘었다. 혜택의 본질적인 원천은 기술 혁신이다. <표1-1>에 정리된 바와 같이 직접 만들던 의복을 구입하고, 냉장고, 세탁기, 에어컨, TV 등이 보급되었으며, 상하수도, 전기, 가스, 전화가 가정 안으로 들어오고, 살균법, 마취법, 항생제, 항암치료 등이 가능해진 것은 불과 100년도 안된 일이다. 뿐만 아니라 기술 혁신은 소득으로 환산할 수 없는 혜택을 준다. 불과 수십 년 전까지 휴대전화와 고속열차는 돈 주고도 살 수 없는 상상 속의 산물에 불과했다. 또한 기술 혁신은 재화와 서비스의 가격도 낮춘다. 1800년에 한 시간 임금으로 10분간

책을 읽을 수 있는 조명을 구할 수 있었던 반면, 오늘날 한 시간 일한 대가로 300일간 주변을 비추는 조명을 얻을 수 있다.¹⁾

〈표 1-1〉 산업혁명에 의한 삶의 긍정적 변화

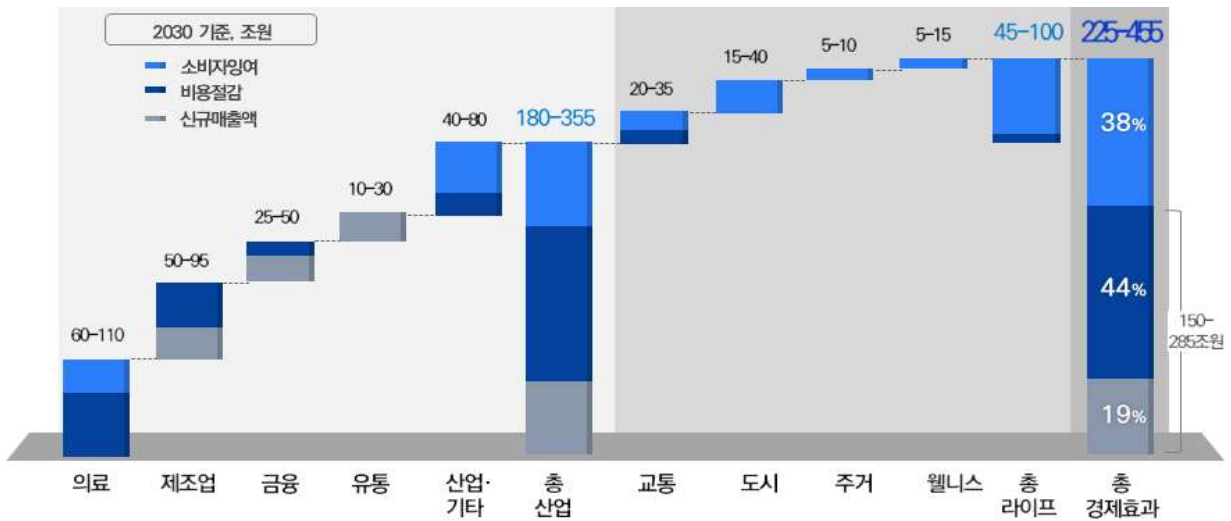
분야	제1차, 제2차 산업혁명에 의한 삶의 변화	제3차 산업혁명에 의한 삶의 변화
의복	○ 가정에서 제작하던 의복을 상점에서 구입하기 시작 (1인 1의복 시대 종료)	○ 정보기술의 보급으로 글로벌 공급망 구축, 의류 가격의 점진적 하락
음식	○ 통조림, 가공식품, 냉동식품 등 식단의 다양화 ○ 냉장고, 전자레인지, 가스레인지 등 주방용품 보급	○ 음식점의 프랜차이즈화(균질한 맛)
주택	○ 상하수도, 전기, 가스, 전화 등 주택의 네트워크화 ○ 엘리베이터 보급으로 고층건물 출현, 도시화	○ 가구당 면적 증가, 가전제품 고급화 등
이동	○ 마차를 철도, 자동차, 비행기가 대체	○ 운송수단의 연비, 내구성, 안전성 개선
의료	○ 살균법, 마취법, 항생제, 항암치료 등 발명	○ 전자장비 도입으로 정밀도 개선
오락	○ 라디오, TV 등 대중매체 보급	○ SNS, 유튜브 등 1인 미디어
근로환경	○ 실외 노동에서 실내 노동으로 전환 ○ 휴일, 은퇴, 노동조합 등의 제도 도입	○ 원격 근로 등 더 좋은 보수와 근로조건
정보통신	○ 유선전화, 팩스 보급	○ PC, 인터넷, 휴대전화 보급
교육	○ 의무 교육 제도 도입	○ 교육 형태 유연화, 다양화 (예 : MOOC)

출처 : 로버트 J. 고든(2017)을 바탕으로 정리함.

현재 진행 중인 제4차 산업혁명 역시 긍정적인 효과가 크다. 제4차 산업혁명은 인간의 인지·학습·추론 능력을 기계에 부여하는 인공지능 기술, 대용량의 데이터를 생성·분석하여 지연 없이 실시간 전달하는 데이터·네트워크 기술이 핵심이다. 이러한 기술을 바탕으로 사람과 사물이 연결되어 데이터가 기하급수적으로 증가하고 인공지능이 이를 자율적으로 학습하여 지적인 판단을 수행하면 인간의 삶은 극적으로 개선될 것이다. 우선 핵심 기술이 의료, 제조, 금융, 유통, 교육, 국방, 환경 등 다양한 분야에 빠르게 확산·활용되어 다양한 긍정적인 혁신 사례를 창출한다. 뿐만 아니라 인간은 인공지능의 도움을 받아 노동의 부담을 덜고, 각종 맞춤형 서비스의 혜택을 누리며 질병, 환경오염, 안전사고, 범죄 등 사회적 난제를 해결할 수 있다.

과학기술정보통신부 지능정보사회추진단은 제4차 산업혁명의 핵심기술인 지능정보기술 도입에 따른 국내의 총 경제적 효과(신규 매출+비용절감+소비자 후생)가 2030년 최대 460조원 발생할 것으로 전망한 바 있다.

1) 매트 리들리(2010), 『이성적 낙관주의자』 제1장. 더 나아진 현재, 전례 없는 번영.



출처 : 지능정보사회추진단(2016).

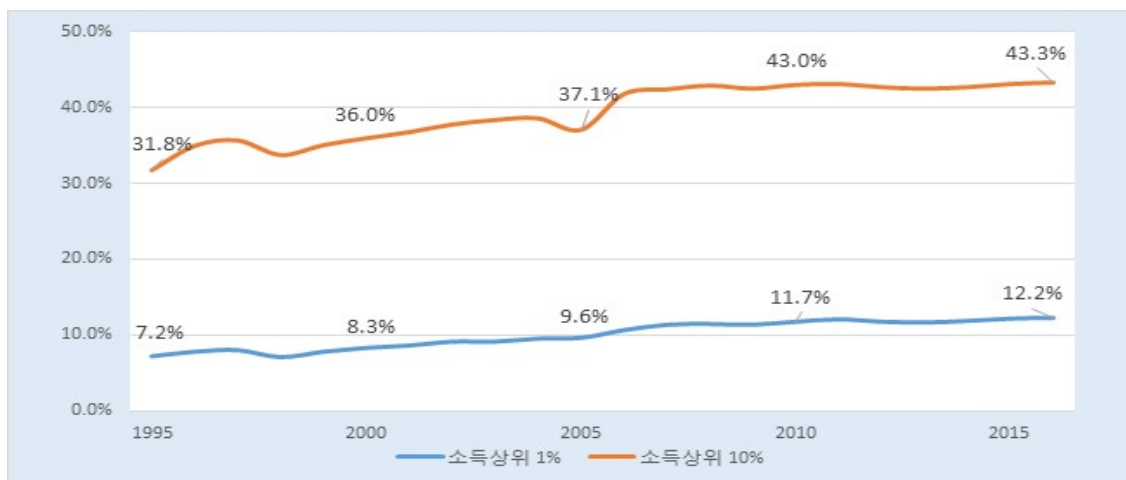
[그림 1-2] 우리나라 지능정보기술 도입에 따른 총 경제효과

[참고] 제4차 산업혁명에 따른 다양한 삶의 변화 모습

- (가정) 집안 곳곳의 전자제품들이 곧 가족 구성원의 개인비서
 - 인간의 음성·동작을 인식하여 가전기기, 유틸리티(전기, 수도 등)를 다루는 로봇으로 진화
- (교통) 사람의 개입 없이도 스스로 제어·관리하는 운송수단
 - 운전기사 없이 운행하는 무인차량이 일반화되고 고장 발생 전에 차량 스스로 관리
- (헬스케어) 정밀 진단을 통해 보장받는 국민 건강
 - 방대한 진료데이터를 분석하여 의사가 찾아내기 어려운 희귀 질환 파악
- (교육) 학생들의 학습효과를 높이는 체험 학습
 - 가상·증강현실 기술로 실험 및 체험 학습을 수행하고 학생들의 학습효과를 제고
- (환경) 미세먼지 발생 지역을 미리 예측하고 예방하는 환경 지킴이
 - 오염물질 데이터를 분석하여 미세먼지 발생지를 예측하고 오염원 차단·예방
- (보안·안전) 사건·사고가 발생하기 전에 원천 차단되는 생활범죄
 - 지능형 CCTV로 현장에서 움직이는 물체를 분석하여 위험 여부 판단·전달
- (재난·국방) 위험요인으로부터 국민을 안전하게 보호하는 국가 시스템
 - 재난구조, 군사작전 등 위험한 일을 인간 대신 재난·군사용 로봇이 수행 및 지원
- (농·어·축산업) 일손 부족 해결 및 수확량을 제고하는 1차 산업 도우미 서비스
 - 농사, 선박·축사 관리 자동화 및 기상예측 기반의 농·어·축산업 관련 보험 서비스 등장

※ 출처 : 지능정보사회추진단(2016), 『제4차 산업혁명에 대응한 지능정보사회 중장기 종합대책』

하지만, 기술 혁신이 ‘언제나’, ‘모두에게’ 이로운 것은 아니다. 사회적 문제를 야기할 때도 있다. 기술의 혜택이 모든 사람들에게 골고루 분배되지 않고, 심지어 누군가에는 피해를 주기도 한다. 우선 기술 혁신에 의한 경제적 가치가 특정 집단에 편향적으로 집중되면 부의 양극화 문제가 발생한다. 1983년보다 2009년에 미국인들은 더 부유해졌다. 하지만 소득 구간으로 구분하면, 소득 분포 하위 80%에 속한 이들이 보유한 자산의 실질 가치는 이 기간 동안 오히려 감소했고, 상위 20%는 훨씬 부유해졌다. 또한 1979년에서 2007년 사이에 상위 1%의 소득이 278% 증가한 반면, 소득 분포 중간 수준의 소득은 35% 증가에 그쳤다.²⁾ 미국보다 심각하지는 않지만 우리나라의 경우도 예외는 아니다. 경제불평등에 대한 데이터 수집과 연구를 수행하고 있는 파리경제대학(Paris School of Economics)의 세계불평등연구소(World Inequality Lab)에서 발표한 데이터에 의하면 1995년에서 2016년 사이 우리나라 상위 1% 계층의 소득이 전체 소득에서 차지하는 비중은 7.2%에서 12.2%로 증가했고, 상위 10% 계층의 소득의 경우 31.8%에서 43.3%로 증가했다.



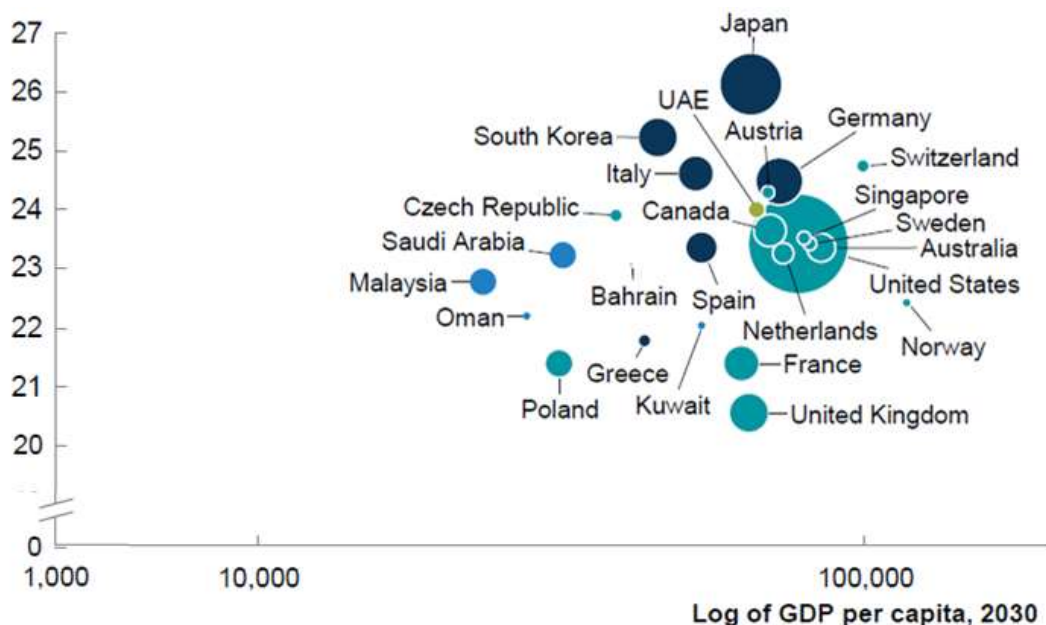
출처 : World Inequality Lab Database.

[그림 1-3] 우리나라 상위 소득계층의 소득이 전체 소득에서 차지하는 비중

소득 양극화가 발생하는 이유 중 하나는 기술 혁신에 의해 산업, 경제, 사회가 변화하는 과정에서 노동자들에 요구하는 직무 능력(skill set)도 함께 바뀌기 때문이다. 기존 직무 능력은 자동화되어 무용지물이 되고, 새로운 직무 능력을 요구한다. 수요가 증가하는 직무 능력을 갖춘 노동자는 일자리가 늘어나고 소득이 증가하는 반면, 그렇지 않은 노동자는 소득이

2) 에릭 브린올프슨, 앤드루 맥아피(2014), 『제2의 기계시대』, 제8장. 격차의 시대.

감소하고 심지어 일자리를 잃게 된다. 경영 컨설팅 기업 맥킨지(McKinsey)는 제4차 산업혁명에 의해 2030년까지 세계 일자리의 15%에 해당하는 약 4억 개의 일자리가 사라질 것으로 전망했다.³⁾ 이들은 제조업 일자리 비중, 노동자 평균 연령, 그리고 1인당 GDP가 높을수록 인공지능 등의 기술에 의해 자동화되어 사라지는 일자리 비중이 높을 것으로 전망했는데, 우리나라는 세 가지 조건이 모두 높아 일본에 이어 두 번째로 사라지는 일자리 비중이 높을 것으로 예측되었다. 또한 맥킨지는 2030년까지 최소 3.9억 개에서 최대 8.9억 개의 새로운 일자리가 창출될 것으로 전망했다. 물론 새로운 일자리의 규모를 늘리기 위해서 기업은 혁신 기술을 활용하여 다양한 사업 기회를 창출해야 하고, 근로자는 새로운 직무 역량을 신속하게 갖추어 일자리 변화에 잘 대응해야 하며, 정부는 산업, 경제, 노동, 복지 정책 등을 시의 적절하게 수행해야 한다.



출처 : McKinsey Global Institute (2017).

[그림 1-4] 국가별 자동화 기술에 의해 대체되는 일자리 비중

기술 혁신에 의한 부의 쏠림 현상은 비단 사람들 사이에서만 발생하는 것이 아니다. 기업의 경우도 경영 성과의 양극화가 점차 심해지고 있다. 우선 산업 내의 선두권 기업이 차지하는 시장 점유율, 즉 산업 집중도가 높아지고 있다. 영국 경제주간지 이코노미스트(The Economist)에 따르면 미국 전체 산업의 시장집중도⁴⁾는 1985년 0.28에서 2015년 0.51로 상승

3) McKinsey Global Institute (2017.12.), 『Jobs Lost, Jobs Gained : Workforce Transitions in a Time of Automation』

4) 조정된 허핀달 지수(Herfindahl Index adjusted for Common Investor Ownership)를 기준으로 산

했다. 이는 미국 경제 전반에 걸쳐 상위권 기업의 시장 지배력이 점차 높아지고 있음을 의미한다. 실제로 1997년부터 2012년 사이 교육, 의료 등 일부 산업을 제외한 거의 모든 산업에서 상위 4개 기업의 시장점유율이 증가했다.⁵⁾



출처 : The Economist(2016.3.26.)

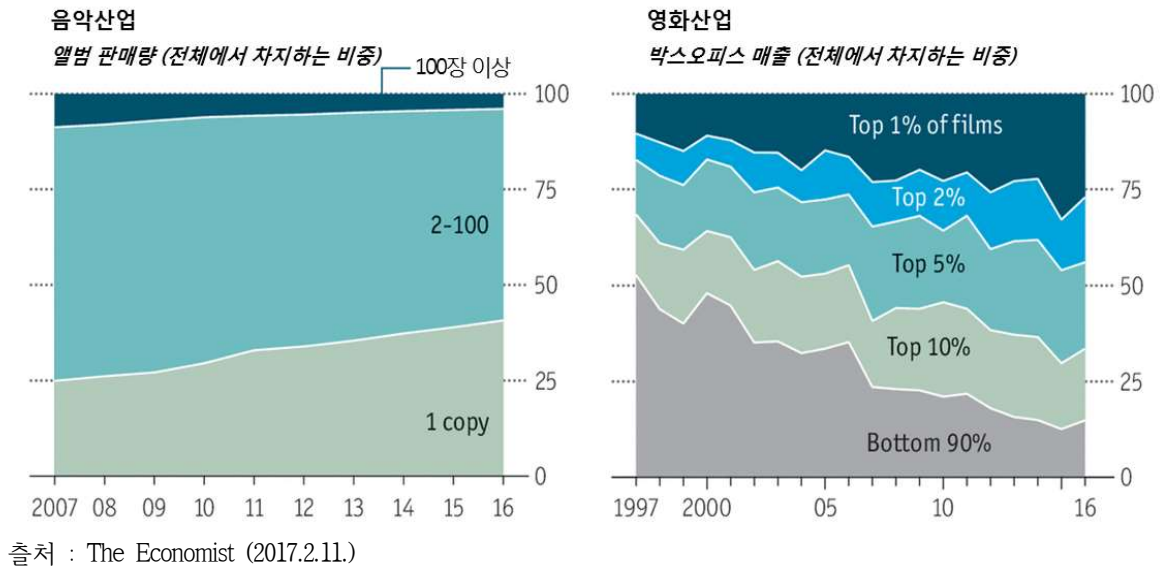
[그림 1-5] 미국 산업별 상위 4개 기업의 시장 점유율 추이

미디어 산업의 경우 인터넷과 같은 디지털 기술에 의해 특정 영화사나 방송국, 음반사의 영향력은 약화되고 개인 방송 등 새로운 형태의 스타트업이 활발히 늘어날 것으로 예상되었다.⁶⁾ 하지만 최근의 상황은 예상과 전혀 다르다. 미디어 시장은 극소수의 콘텐츠와 이를 제작하는 회사가 시장을 장악하는 ‘블록버스터(Blockbuster) 효과’가 점차 심해지고 있다. 미국 박스오피스 상위 10%에 속하는 영화가 전체 매출에서 차지하는 비중은 1997년 약 50%에서 2016년 85%를 넘어섰다. 특히 상위 5개 영화는 모두 디즈니에서 제작했는데, CEO인 밥 아이거(Bob Iger)는 성공의 비결이 제작 편수를 줄이고, 편당 제작 예산을 늘리는 데 있다고 밝혔다.⁷⁾

출하였다. 허핀달 지수는 0에서 1까지 값을 가지며, 0이면 완전경쟁시장, 1이면 독점시장을 의미한다.

5) The Economist (2016.3.26.), 『Too Much of a Good Thing-Business in America』.

6) 이러한 주장을 대표하는 것이 크리스 앤더슨(Chris Anderson)의 ‘긴꼬리(Long-tail) 법칙’이다. 긴꼬리 법칙에 따르면 전통경제는 창고나 진열대와 같은 물리적 공간의 제약이 크고 소비자 역시 다양한 제품을 탐색하는 것이 여의치 않기 때문에 기업은 소수(20%)의 제품에 집중하여 대부분(80%)의 매출을 올릴 수밖에 없었다. 반면에 인터넷과 같은 디지털 기술을 도입하면 물리적 비용과 탐색 비용이 급격히 감소하기 때문에 아마존닷컴이나 애플의 앱스토어와 같이 엄청나게 다양한 제품과 서비스를 통해 소비자들의 다양한 취향을 충족시키는 기업이 등장하게 되고, 80%의 ‘사소한 다수’가 20%의 ‘핵심 소수’보다 더 큰 경제적 가치를 창출할 수 있다.



[그림 1-6] 음악과 영화 산업에서의 블록버스터 효과

음악도 상황이 다르지 않다. 대부분 국가에서 상위 1%의 음악이 전체 산업에서 창출되는 수익의 80% 정도를 가져간다. 2016년 발매된 디지털 음악 중에서 판매량이 한 장에 불과한 앨범이 40%나 되는 반면, 100장 넘게 팔린 앨범은 5%에도 미치지 못한다. 스포티파이(Spotify)에서 10만 명이 음악을 들으면 저작권자에게 고작 380달러가 돌아가며, 유튜브에 올라온 동영상의 평균 재생횟수는 150회가 안 된다.⁸⁾

<표 1-2> 디지털 음악 사업자의 수익 분배 현황

사업자	재생 1회당 저작권자 수익(달러)	사용자 수 (명)	무료 사용자 비중 (%)	최저 소득을 얻기 위한 재생 횟수(회)
애플뮤직	0.0064	2천 7백만	0	23만
디저	0.0056	1천 6백만	57	26만
스포티파이	0.0038	1억 4천만	57	38만
판도라	0.0011	8천 1백만	95	120만
유튜브	0.0006	약 10억	99.9	240만

출처 : Digital Music News (2017.7.24.)⁹⁾

구글, 애플, 아마존, 넷플릭스, 페이스북과 같은 플랫폼 기업과 이들 플랫폼에 참여하는 기업 간의 경제적 불평등도 심각한 수준이다. 2017년 말 현재 전세계 시가총액 상위 10대 기

7) The Economist (2017.2.11.), 『Winner Takes All : Mass Entertainment in the Digital Age is Still About Blockbusters, not Endless Choice』

8) The Economist (2017.2.11.), 상동.

9) <https://www.digitalmusicnews.com/2017/07/24/what-streaming-music-services-pay-updated-for-2017/>

업에는 애플, 알파벳(구글), 마이크로소프트, 아마존, 페이스북, 텐센트, 알리바바와 같은 플랫폼 기업이 7개 포함되었다. 2018년 상반기 미국 증시는 호황을 누렸는데, 시가 총액에서 플랫폼 기업을 상징하는 ‘FAANG(Facebook, Amazon, Apple, Netflix, and Google)’을 제외하면 미국 증시는 하락세라는 분석이 있을 정도로 플랫폼 기업이 세계 경제를 주도하고 있다. 하지만 플랫폼에 참여하는 기업들은 플랫폼이 성장하는 동안 오히려 규모가 작아졌다. 예를 들어 미국의 음반 산업의 시장 규모는 2008년 198억 달러에서 2016년 72억 달러로 축소되었다. 홈 비디오 시장은 2006년 216억 달러에서 2014년 180억 달러로 하락하는 추세다. 신문사의 주된 수입원인 광고 매출은 2000년 658억 달러에서 2016년 326억 달러로 감소했다.¹⁰⁾

〈표 1-3〉 시가총액 상위 10대 기업(2017년 말 기준)

순위	기업	시가총액(십억달러)	순위	기업	시가총액(십억달러)
1	애플	860.88	6	텐센트	493.34
2	알파벳(구글)	727.04	7	버크셔 해서웨이	489.49
3	마이크로소프트	659.91	8	알리바바	440.71
4	아마존닷컴	563.54	9	존슨앤존슨	375.36
5	페이스북	512.76	10	JP모건체이스	371.05

출처 : 위키피디아, Ycharts.com, Nikkei.com.

새로운 기술과 비즈니스 모델을 갖춘 기업과 기존 기업 간의 갈등 역시 심각한 문제다. 우버(Uber)와 에어비앤비(Airbnb)가 진출한 거의 모든 국가에서 기존 택시 업계, 전통 숙박 사업자의 반발이 거세다. 우리나라의 경우 농민단체의 스마트팜 혁신 밸리 반대, 기존 의료 업계의 원격 진료 반대 등 혁신을 바탕으로 한 신산업 분야마다 기존 사업자와의 갈등이 첨예하다. 기존 사업자의 주장은 새로운 사업자는 기술적 우위에 있을 뿐만 아니라 규제 부담도 적기 때문에 공정한 경쟁이 이뤄지지 않는다는 것이다.

기술 혁신의 부작용은 비단 경제적인 문제에만 국한되는 것이 아니다. 정치, 사회, 문화적 가치를 침해하고 국가의 기강을 흔드는 경우도 있다. 2016년 미국 대선에서 페이스북이 무분별한 가짜 뉴스와 흑색선전의 도구로 활용되면서 미국 대선 결과에 영향을 미친 사례는 전 세계로 하여금 디지털 기술을 독점한 소수의 테크기업이 국가와 시민사회에 미치는 악영향을 실감하게 했다.¹¹⁾

10) Jonathan Taplin (2017), 『Move Fast and Break Things : How Facebook, Google, and Amazon Cornered Culture and Undermined Democracy』, Little Brown and Company.

11) 캠브리지 어널리티카는 페이스북에서 8,700만 명의 개인 정보를 받아 투표자의 행동을 바꾸거나 강화하는 가짜 뉴스를 제공했고, 마케도니아 공화국의 Veles의 고등학생들은 트럼프 후보에 편향적인 가짜 뉴스를 제작하여 큰



출처 : c-span.org

[그림 1-7] 청문회에 참석한 페이스북 CEO 마크 주커버그

비단 페이스북만의 문제가 아니다. 이미 채용이나 대출심사와 같이 인간의 삶에 결정적인 영향을 미치는 의사결정이 인공지능과 빅데이터 등의 기술에 의해 이뤄지고 있다. 우선, 인성적성검사를 비롯한 직원 채용 프로그램을 인공지능으로 자동화하는 기업이 늘고 있다. 학연, 지연, 혈연 등이 개입되는 불공정한 채용과정을 공정하게 만들고 숨은 인재를 손쉽게 찾기 위함이다. IBM은 인공지능 왓슨(Watson)을 기반으로 한 ‘파인드 유어 핏(Find Your Fit)’이라는 채용 지원 시스템을 개발하여 미국 본사와 전세계 지사에서 인재가 필요한 빈 자리와 입사 지원자의 특성을 비교한 뒤 지원자에게 적합한 자리를 찾아준다.¹²⁾ 유니레버는 채용공고에서부터 지원서 작성, 지원자 선별, 직무 능력 평가, 그리고 최종 면접까지 인공지능 기술을 도입하여 지원자의 범위를 확대하고 채용과정을 단축했으며 더 우수한 직원을 확보할 수 있게 되었다.¹³⁾

신용평가도 마찬가지다. 과거의 신용평가 모형은 자산과 부채, 급여수준, 공공요금 납부 기록, 부채 상환 기록과 같은 대출자의 재정상태만을 고려하여 산출되었다.¹⁴⁾ 반면에 최근에 개발되고 있는 인공지능·빅데이터 기반의 신용평가모형은 SNS, 온라인 쇼핑, 이메일 등의 인터넷 이용 기록, 대출신청서의 비문이나 틀린 철자, 인성검사결과 등의 비금융 데이터까지 활용한다. 실제로 트러스팅소셜(TrustingSocial), 제스트파이낸스(Zest Finance) 등의 핀테크기업이 관련 사업을 수행 중이다.

채용이나 대출심사와 같이 중요하지만 빈도는 낮은 사건에만 인공지능 등이 개입하는 것

돈을 벌기도 했다. 또한 상트페테르부르크의 한 인터넷 연구기관은 러시아의 지원을 받아 수십 만 명의 페이스북 회원들을 대상으로 온오프라인에서 소요를 일으켜 힐러리 후보 측에 타격을 입혔다.(New Yorker (2018.9.17.), 『Ghost in the Machine : Can Mark Zuckerberg Fix Facebook before It Breaks Democracy?』)

12) 동아일보(2017.7.4.), 「인공지능 면접관, 숨은 인재 찾기 족집게네」

13) 중앙일보(2017.6.28.), 「사심 없는 AI 면접관, 인재 제대로 뽑네요」

14) 재정상태만을 고려한 전통적인 신용평가모형을 흔히 FICO모형이라고 하는데, 이는 대표적인 신용평가모형을 개발한 빌 페어와 얼 아이작의 회사, Fair Issac Corporation의 앞 글자를 딴 작명이다.

은 아니다. 대부분 사람들의 일상생활에서 빈번하게 수행하는 소소한 의사결정에도 기술이 개입한다. 온라인 동영상 서비스의 자동추천 기능은 대표적인 인공지능 서비스다. 유튜브의 경우 사용자가 특정 주제의 동영상을 재생하면 오른쪽에 관련도가 높은 동영상 목록이 자동으로 생성되고 사용자가 중지 버튼을 누르기 전까지 순차적으로 재생된다. 사용자들이 오래 유튜브에 머무르게 만들기 위함이다. 넷플릭스는 시청기록을 바탕으로 취향이 일치하는 동영상을 추천해주는데, 실제로 재생되는 동영상의 60%가 인공지능이 추천해준 결과와 일치할¹⁵⁾ 정도로 가입자들의 신뢰를 받고 있다.

인터넷 광고 역시 마찬가지다. 인터넷 사용자의 검색 및 사이트 방문기록 등을 활용해 거주지, 소득, 교육수준, 소비성향, 가족관계, 말 못할 고민까지 낱알이 파악한 후 맞춤형 광고를 끈질기게 제공한다. 이러한 광고가 소비자의 지갑을 얼마나 효과적으로 열게 만드는지는 ‘약탈적 광고’라는 명칭에서도 쉽게 짐작할 수 있다. 심지어 인공지능은 경쟁 제품의 가격, 제품의 수급 상황, 구매 욕구의 강도 등 시장상황을 파악해 가격까지 결정한다. 실제로 아마존닷컴은 자사의 웹사이트에 입점한 판매자에게 자동으로 가격을 책정하는 기능을 제공하는데, 판매자의 이익에 도움이 된다는 소문이 나면서 많은 판매자가 인공지능이 가격을 결정하도록 맡기고 있다.¹⁶⁾

인간의 의사결정에 영향을 미치는 과정에서 인공지능은 종종 커다란 경제 사회적 혼란을 야기한다. 2010년 5월 6일 S&P 500, 나스닥 100, 다우존스 등 미국의 주요 증시가 30분 만에 갑작스럽게 붕괴(Flash Crash)했다. 8천여 개의 주식가격이 5%에서 15% 하락했고, 300여 개의 주식가격은 60%까지 빠졌다. 거래중단시스템(Circuit Breaker)을 작동시킨 후에야 겨우 진정되었지만 주식 시장 붕괴의 원인을 쉽게 파악할 수 없었다. 증권거래위원회(SEC)가 수년간의 조사 끝에 밝혀낸 원인은 조그만 펀드회사의 인공지능 주식거래 시스템에서 오류가 발생하여 잘못된 매도 주문이 발생했고, 이 신호를 감지한 다른 회사의 인공지능 주식거래 시스템이 경쟁적으로 연쇄적인 매도 주문을 발생시키면서 전체 시장에 혼란을 가중시켰다는 것이다.¹⁷⁾ 초단타매매라고 불리는 인공지능 기반의 자동화된 주식 매매 시스템을 통한 주식 거래는 점차 증가하여 전체 거래량의 70%에 육박하고 있는데, 이런 사고가 또다시 발생하지 않는다고 보장하기 어렵다. 이 시스템은 1987년 블랙 먼데이라고 불리는 주식시장의 폭락에 대한 대응책으로 만들어졌는데, 완벽하지 않은 인간을 컴퓨터로 대체함으로써 시장의 붕괴를 막겠다는 취지로 만들어졌음에도 불구하고, 다른 형태의 시장 붕괴를 불러왔다.

15) Kevin Slavin(2011.7.), 「How Algorithms Shape Our World」, TED.

16) M. Stucke and A. Ezrachi, (2016.10.27.), 「How Pricing Bots Could Form Cartels and Make Things More Expensive」, Harvard Business Review.

17) 2010년 미국 증시 대폭락 사건에 관한 심도 있는 사례연구는 「머니볼」, 「빅숏」을 저술한 마이클 루이스(Michael Lewis)의 「플래시 보이즈(Flash Boys)」를 참고하길 권한다.

앞서 본 인공지능 채용시스템이나 주식거래시스템이 인간의 편견과 비합리성에서 비롯된 문제를 제거할 것이라는 기대에서 만들어졌지만 또 다른 경제 사회적 문제를 야기한 것과 마찬가지로 재범위험성 예측모형(Recidivism Risk Assessment Model)에 대한 논란도 미국에서 활발하게 진행되고 있다. 재범위험성 예측모형은 판사나 배심원단의 편견에 좌우되지 않고 공정한 판결이 이뤄지도록 인공지능이 피고나 재소자의 재범확률을 예측하고, 판사는 이를 토대로 형량이나 보석금을 결정하는 것이다.¹⁸⁾ 무슨 행동을 했는지가 아니라 그는 누구인가로 법의 심판을 받는 것이 옳은지는 논외로 하더라도, 한 언론사가 인종 차별 가능성을 제기하여 논란이 된 바 있다. 이들의 주장은 대표적인 재범위험성 예측모형인 ‘COMPAS’의 예측 결과를 검증해보니 실제로 재범을 저지르지 않았지만 재범을 저지를 것으로 잘못 예측한 경우는 흑인이 백인보다 두 배나 높은 반면, 재범을 저지르지 않을 것으로 예측했지만 실제로 재범을 저지른 경우를 보면 백인이 흑인보다 훨씬 많다는 것이다.¹⁹⁾ 대부분의 재범위험성 예측모형은 피고가 처음으로 경찰에 붙잡힌 연령, 친구나 친척 중에 전과자가 있는지 등과 같은 출생 환경과 성장 배경에 대한 데이터를 활용한다. 빈곤층에 속하는 유색인의 비율이나 이들에 대한 경찰의 집중 단속 등을 고려했을 때 흑인에게 불리할 수밖에 없는 데이터를 이용하여 예측을 하고 이를 토대로 불공정한 판결이 나오는 구조다.

모든 알고리즘 뒤에는 완전히 제거할 수 없는 인간의 신념과 편견, 오해가 존재한다. 『대량살상수학무기(원제 : Weapons of Math Destruction)』의 저자, 캐시 오닐(Cathy O’Neil)의 주장처럼, “알고리즘이 공장에서 제조되는 제품이라면 불공정성은 그 공장의 굴뚝에서 뿜어져 나오는 매연”과 같이 어쩔 수 없는 부산물이다. 모든 알고리즘은 추구하는 목적이 있고, 이미 그 목적함수 안에는 주관의 개입하기 때문이다. 사람이 하던 일을 인공지능이 대체한다면 사람의 편견이 개입된 기존 모형을 참고하는 과정에서 편견까지 이식된다. 결국 공정성이라는 사회적 가치까지 훼손된다. 재범위험성 예측모형이 흑인을 차별한다면 더 많은 흑인이 더 오랫동안 수감생활을 할 것이고 사회복귀가 어려워지면서 다시 범죄를 저지르는 악순환을 통해 예측이 현실이 된다.

앞서 언급한 가짜 뉴스 문제로 이미 우리나라도 사회적 갈등이 심화되고 있다. 원인은 바로 개인화된 맞춤형 서비스다. 맞춤형 서비스의 핵심은 문화적 성향이나 정치적 신념에 부합하는 정보는 제공하고 그렇지 않으면 걸러내는 것이다. 디지털 기술을 이용하여 개인의 성향을 더욱 정확히 파악하고 정보를 철저히 거를수록 우리는 ‘거품에 갇혀 점열된 정보만 소비(Filter Bubble)’하거나 ‘내가 떠드는 소리만 메아리치는 좁은 방에 살면서(Echo

18) 미국의 24개 주에서 판사가 양형 시 재범위험성 예측모형을 참고하고 있다.

19) Matthias Spielkamp (2017.6.12.), 「Inspecting Algorithms for Bias」, MIT Technology Review.

Chamber)’ 점차 고립된다. 이미 성별과 세대를 달리하는 사람들의 갈등은 심화되고 다른 을 인정하는 관용은 사라지고 있다. 모든 사람들이 자신의 신념을 강화하는 환경에서 살고 있다면 중요한 쟁점에 대해 국민적 합의를 이끌어 낸다는 것도 불가능하다.

이미 미국과 유럽은 글로벌 테크 테크기업에 대한 규제의 필요성에 대한 공감대가 형성되고 있다. 오바마 정권에서 대통령 경제 자문역을 지냈던 피터 오스작(Peter Orszag)은 “정책 입안자들의 무지와 상상력 부족으로 디지털 세계는 이제껏 세금, 독점 규제, 지적 재산권 보호 등의 규칙이 적용되지 않는 것처럼 다뤘다.” 고 반성한 바 있으며, 트럼프 정권에서 재무장관을 역임하고 있는 스티븐 므누신(Steven Mnuchin)은 “구글과 같은 디지털 플랫폼이 미국 경제를 뒤흔드는 권력을 갖고 있는지 법무부는 면밀하게 조사해야 한다.” 며 규제 강화의 필요성을 공론화하고 있다.

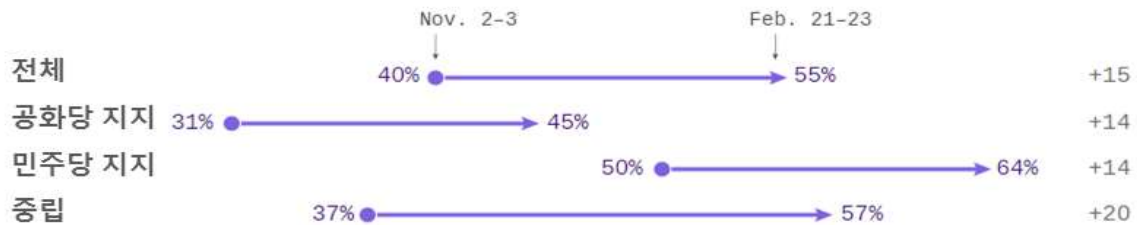
학계의 움직임도 본격화되고 있다. 특히, “독점이란 경쟁에서 승리한 결과이며, 경쟁에서 승리했다고 규제하는 것은 부당하다” 며 경쟁법의 집행에 대해서 줄곧 부정적인 입장을 유지했던 시카고 학파도 최근 변화하고 있다. 시카고大 경영대학원의 스티글러 센터의 공식블로그에는 “지난 10년간 IT를 주도한 5대 기업은 430건이 넘는 인수를 했지만 그동안 규제 당국으로부터 어떠한 제재도 받지 않았다. 기술 산업의 신생 기업 수는 1970년 이후 최저수준이고 이 산업은 거인들의 놀이터로 변질되었다.” 는 글이 올라왔다.²⁰⁾ 또한 2018년 4월에 시카고大에서 개최한 반독점 컨퍼런스(Annual Antitrust and Competition Conference)에서 참석한 학자들은 규제 방법에 있어서는 이견이 있었지만, 점차 시장을 독점하고 경제적 부를 독차지하며 사회적 정치적 문제까지 야기하는 글로벌 테크 기업에 대한 규제를 강화해야 한다는 점에 있어서는 공감대가 형성되었다.

변화를 촉구하는 산업계의 목소리도 크다. 유니온스퀘어벤처스의 파트너 알버트 뎡거(Albert Wenger)는 “누군가 검색엔진을 만드는 기업을 창업한다면 투자자 사이에서 엄청난 비웃음을 받을 것이다. 거대 기업과 직간접적으로 경쟁해야 하는 영역은 투자할 가치도 없는 죽음의 지대(Kill Zone)로 인식된다.” 고 언급했다. 2004년 온라인 지역 정보 사이트인 엘프(Yelp)를 창업한 제레미 스토폴먼(Jeremy Stoppelman)은 “지금처럼 거대 테크기업이 공정한 경쟁을 방해하는 환경이었다면 엘프의 창업은 불가능했을 것이다.” 라며 거대 테크 기업을 비난했다. 테크 기업 내에서 자성의 목소리도 있다. 구글의 제품 담당자(Product Manager)를 역임했던 트리스탄 해리스(Tristan Harris)는 “구글과 같이 메뉴를 설계하는 기업이 결국 사용자의 선택을 통제한다.” 며 구글의 사회적 책임을 강조했고, 페이스북의

20) ProMarket (2018.5.25.), 『Google and Facebook’s “Kill Zone” : “We’ve Taken the Focus off of Rewarding Genius and Innovation to Rewarding Capital and Scale”』

‘좋아요’ 버튼을 개발한 것으로 유명한 저스틴 로젠스타인(Justin Rosenstein)은 “페이스북이 사용자들에게 외로움, 분노, 인터넷 중독 등 반사회적인 영향을 미치게 되어 유감이다.”고 말한 바 있다.

글로벌 테크기업에 대한 정부의 규제가 필요하다는 여론 역시 커지고 있다. 2017년 11월 실시되었던 테크기업에 대한 규제 필요성을 묻는 설문에서 공화당 지지자의 31%, 중도층의 37%, 그리고 민주당 지지자의 50%가 규제가 필요하다고 응답한 반면, 2018년 2월에 다시 실시된 설문에서는 공화당 지지자의 45%, 중도층의 57%, 그리고 민주당 지지자의 64%가 그렇다고 응답하였다.²¹⁾



출처 : Axios.com

[그림 1-8] 미국 정당별 글로벌 테크 기업에 대한 규제 강화 지지자 비율

2. 연구의 목적

지금까지 기술 혁신이 인간의 삶 전반에 긍정적인 영향을 미치지만, 사회적 문제를 야기하기도 한다는 것을 논의했다. 특히, 기술 혁신에 의한 경제적 가치가 특정 집단에 편향적으로 집중되면서 부의 양극화 문제가 심각해지고 있다. 또한 산업 내 선두 기업과 나머지 기업, 플랫폼 기업과 플랫폼 참여 기업, 기존 기업과 새로운 기업 간 경제적 성과의 편향성도 심화되고 있다. 또한 기술 혁신의 부작용은 비단 경제적인 문제에만 국한되는 것이 아니다. 정치, 사회, 문화적 가치를 침해하고 국가의 기강을 흔드는 경우도 있다. 공정성, 다양성 등의 사회적 가치가 인공지능과 같은 디지털 기술을 적용하는 과정에서 훼손되기도 한다.

이번 연구는 제4차 산업혁명의 핵심 기술을 보유한 소수의 기업이 시장 지배력을 남용함으로써 발생하는 반경쟁·불공정 행위에 대해서 논의하고자 한다. 이들 테크 기업이 시장 경쟁을 저해하고 소비자의 권익을 침해하는 행위는 단순히 시장 질서를 훼손할 뿐만 아니라 사회적 갈등을 야기하고 심지어 민주주의를 위협하기도 한다는 점에서 정확한 현황 파

21) <https://www.axios.com/axios-surveymonkey-public-wants-big-tech-regulated-5f60af4b-4faa-4f45-bc45-018c5d2b360f.html>

악과 이를 토대로 한 정책 마련이 반드시 필요하다. 이미 미국과 유럽 등의 주요 정책 당국에서는 테크 기업의 혁신 기술을 활용한 불공정 행위의 위험을 인식하고 공정경쟁을 위한 규제 개선이 필요하다는 공감대가 형성되고 있다. 미국 사법부(Department of Justice)는 아마존이 보유한 가격 등 정보의 우월성과 가격 책정 알고리즘 등을 악용하여 소비자에게 높은 가격을 부과할 수 있다는 내용을 발표한 바 있으며, 유럽연합 집행위원회(European Commission)의 마가렛 베스타거(Margrethe Vestager) 위원은 인공지능을 이용한 담합 등 기술을 악용한 불공정 행위에 대응하기 위해 규제 강화가 필요하다고 주장하고 있다.

이번 연구를 통해 혁신 기술이 경제 체계와 경쟁 방식에 미치는 영향을 개념화 하고, 공정경쟁 침해사례 및 현행 제도를 분석, 평가함으로써 공정경쟁정책의 개선방향을 제안하고자 한다. 이를 통해 제4차 산업혁명 시대의 공정한 시장질서 확립 및 소비자 주권을 강화하고(국정과제 23, 25번), 자율과 책임의 혁신 생태계를 조성(국정과제 35번)하기 위한 정책 마련에 기여하고자 하였다.

제2절 연구의 절차 및 방법

1. 연구의 절차

이번 연구는 크게 네 단계의 절차를 거쳐서 진행하였다. 첫 번째 단계로 혁신 기술이 경제체계에 미치는 영향을 구조화 하였다. 즉 데이터, 인공지능, 빅데이터, 네트워크 등의 디지털 혁신 기술의 경제적 속성을 파악하고 테크 기업이 이들 혁신 기술을 활용하여 어떻게 반경쟁·불공정 행위를 하는지 분석하였다. 이를 위하여 테크 기업이 디지털 혁신 기술을 수익으로 전환하는 방법인 비즈니스 모델을 유형화하고, 유형별 비즈니스 모델이 야기하는 시장 실패를 파악했다. 이들 시장 실패는 생산, 거래, 소비의 경제 단계별로 다양한 문제를 야기한다. 생산단계에서는 데이터, 기술 독점 등을 통해 불공정한 진입 장벽을 만들고, 경쟁 기업에 대한 혁신 유인을 저해하며 일자리를 줄이기도 한다. 거래단계에서는 시장 지배력을 집중시키고, 가격 담합 등 기업 간 공동 행위를 용이하게 만든다. 수직 계열화를 통한 배제적 행위가 나타나기도 한다. 소비단계에서는 의도적인 품질 저하, 정보 차단 및 왜곡 등을 통한 소비자 피해, 개인 정보 침해 등의 문제가 발생한다.

두 번째 단계에서는 이전 단계에서 유형화한 반경쟁·불공정 행위별 국내외 사례를 조사하였다. 특히 미국, 유럽, 일본, 중국 등 제4차 산업혁명 선도국가를 중심으로 사례를 파악하고 이에 대한 규제 현황을 정리하였다.

세 번째 단계에서는 경쟁법 관련 제도를 분석하였다. 우리나라의 공정거래법 뿐만 아니라 해외 주요국가 경쟁법의 최근 개정 및 집행 동향을 조사하여 테크 기업의 반경쟁·불공정 행위에 대한 규제의 방향성을 파악하고자 했다.

마지막 네 번째 단계에서는 앞선 분석을 통해 제시한 공정 경쟁 행위를 현행 경쟁법 체계에서 얼마나 포괄하는지를 평가하고 부족한 영역을 파악하여 제도적 개선방향을 제시하였다.



[그림 1-9] 연구의 절차

2. 연구의 방법

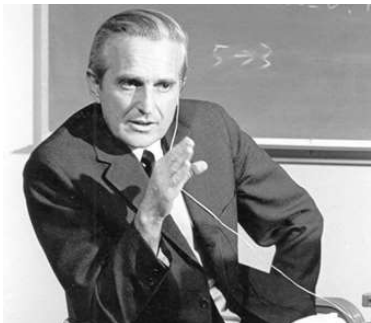
분석의 틀을 제시한 첫 번째 단계는 문헌 연구를 통해 가설적으로 개념을 틀을 구성한 후에 관련 분야 전문가 자문을 통해 보완하였다. 불공정·반경쟁 이슈별 국내외 사례를 조사한 두 번째 단계와 국내외 경쟁법 체계 및 최근 집행 동향을 조사한 세 번째 단계는 국내외 공정경쟁 규제기관의 발간 자료, 관련 분야 논문, 관련 기업의 보도자료, 언론 기사 등을 주로 조사하였다. 마지막 단계인 현행 경쟁법 평가 및 제도적 개선 방향에 대한 제언은 경쟁법, 산업조직론 등 관련 분야의 전문가로부터 자문을 받아 수행했다.

제2장 디지털 기술이 경제 체계에 미치는 영향

제1절 디지털 기술의 구조 및 경제적 속성

1. 디지털 기술의 구조

영국의 컴퓨터 과학자 팀 버너스리(Timothy Berners-Lee)는 월드와이드웹(World Wide Web, WWW)의 하이퍼텍스트 시스템을 고안하는 등 다수의 인터넷 기반 기술을 개발하여 인터넷의 아버지라 불린다. 그는 최근 한 인터뷰에서 초기 인터넷의 설계 의도와 오늘날 인터넷의 실제 모습에 대해서 “인터넷은 본래 집중화된 권력을 개개인에게 분산하여 이들이 주체적인 삶을 살 수 있는 분권화된 사회를 만들려는 풀뿌리 개발자들의 노력으로 만들어졌다. 하지만 지금의 인터넷은 본래의 취지와 완전히 어긋났다. 지금의 인터넷에 학점을 주자면 F학점을 주지는 않겠지만, 우리가 기대했던 긍정적이고 건설적인 사회를 구현하는데 실패한 것만은 분명하다.” 고 비판했다.²²⁾



출처 : 구글 이미지 검색

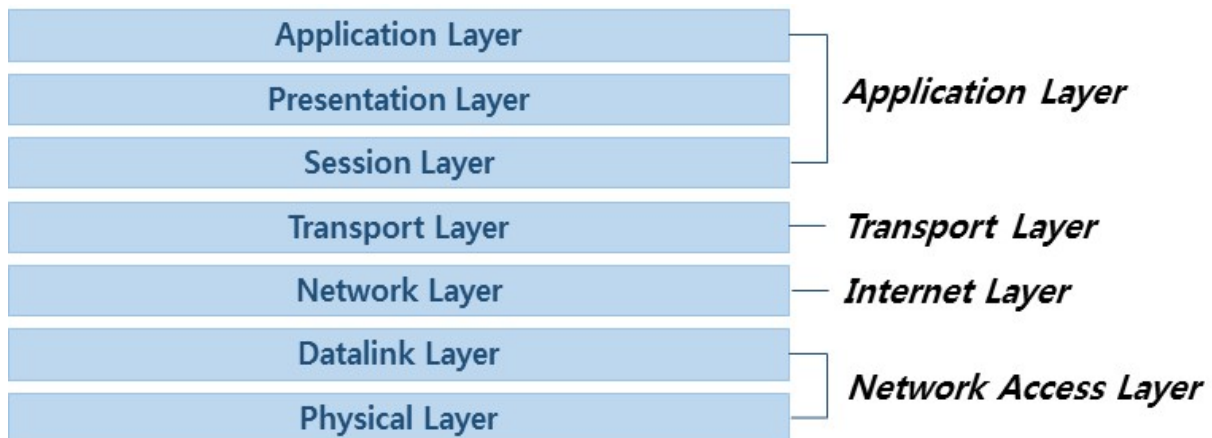
[그림 2-1] 더글라스 엔겔바트(좌), 로버트 테일러(중), 그리고 팀 버너스리(우)

팀 버너스리의 언급대로 인터넷은 냉전시대 소련의 핵 공격에도 안정적인 통신을 할 수 있는 분산시스템을 개발한다는 취지에 맞게 탈(脫)집중적인 시스템이다. 1968년 ACM/IEEE 연례회의에서 인터넷, 화상회의, 개인용 컴퓨터, 마우스 등 컴퓨팅의 미래 모습에 대한 개념적인 시연을 했던 컴퓨터 과학자 더글라스 엔겔바트(Douglas Engelbart)는 인터넷과 개인용 컴퓨터가 개인이 세계의 지식에 쉽게 접근하고 창조적인 작품을 만들어 내며 누구든 다른

22) The Economist (2018.6.30.), 『Fixing the Internet』

사람들과 소통함으로써 개인의 권한을 강화하는 수단이 되길 바랐다. 미국방위고등연구계획국(DARPA)에서 인터넷의 전신인 ARPANET 개발을 책임졌던 로버트 테일러(Robert Taylor) 역시 개성과 자율성을 강조하는 더글라스 엥겔바트와 철학을 담아 ARPANET을 설계하였고, 이 후 제록스의 연구소(Palo-Alto Research Center, PARC)의 연구소장을 역임하면서 개인의 책임과 자율 강화의 철학 하에 엄청난 혁신의 성과를 거두기도 했다.²³⁾ IT분야 전문 저널리스트인 스티븐 레비(Steven Levy)는 『해커스 : 세상을 바꾼 컴퓨터 천재들』에서 컴퓨터가 진정으로 혁명적인 도구라는 사실을 누구보다 분명히 이해하고 공유와 개방과 분산의 철학을 갖고 디지털 도구를 이용해 세상을 개선하는데 기여한 이들 프로그래머와 디자이너를 ‘해커(Hacker)’라고 명명했다.²⁴⁾

초기 인터넷은 한 개의 층, 즉 프로토콜(Protocol)만 있었다. 하지만 인터넷에 계층(Layer)이 쌓이게 되면서 디지털 경제가 점차 집중화되기 시작했다. 프로토콜은 다양한 네트워크와 기기가 정보를 교환하기 위한 일종의 통신 규칙이다. 프로토콜 층은 여전히 특정 기업이 영향력을 발휘하지 못하고 다양한 주체들의 자유로운 참여가 가능할 정도로 분산화 되어 있다. 프로토콜 바로 상단에는 웹과 그 밖의 인터넷 응용서비스(Internet Application)라 불리는 계층이 있다. 이 계층은 인터넷 검색부터 SNS까지 대다수의 인터넷 서비스가 자리하고 있으며, 프로토콜보다 집중화 되어 있다.



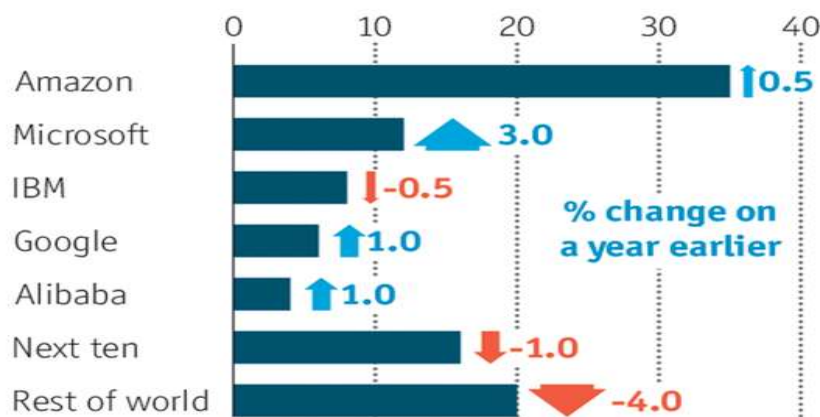
[그림 2-2] 인터넷의 계층 구조

인터넷의 최상위 층은 클라우드 컴퓨팅, 모바일 OS, 데이터 등이 모여 있는 층이다. 즉 인터넷 사용자들이 인터넷을 이용하는 접점이다. 인터넷의 층위가 높아질수록 소수 기업의 확

23) Jonathan Taplin (2017), 상동.

24) 스티븐 레비 (2013), 『해커스 : 세상을 바꾼 컴퓨터 천재들』, 한빛미디어.

장성과 시장 지배력이 커지면서 인터넷의 집중도 역시 늘어난다. 클라우드 컴퓨팅 서비스의 경우 아마존은 세계 시장의 35%를 차지하고, 마이크로소프트, IBM 등 상위 3개 기업의 시장 점유율까지 합치면 50%를 훌쩍 넘는다. 모바일 OS 시장은 구글의 안드로이드와 애플의 iOS 외에는 의미 있는 대안이 없다. 아마존, 페이스북, 구글 등은 각자 전자상거래, SNS, 검색 등 특정 인터넷 서비스 시장에서 시장지배력을 보유할 뿐만 아니라 인터넷 상의 데이터 대부분을 소유하고 있다. 이들 기업은 데이터를 활용하여 광고 매출을 거두거나 직접 제품을 판매하는 사업을 수행하고 있다.



출처 : Synergy Research Group

[그림 2-3] 클라우드 컴퓨팅 세계 시장 점유율

인터넷의 충위가 쌓일수록 소수 기업의 지배력이 커지는 이유는 데이터의 저장 및 처리와 관련이 있다. 본래 인터넷에서 데이터는 네트워크에 분산되어 저장되기 때문에 인터넷 자체에 저장 기능(Built-in Memory)이 없었다. 하지만 저장 기능의 부재는 다양한 인터넷 서비스와 기능을 개발하는데 제약이 되었다. 예를 들어 초기 인터넷에서 쇼핑을 하는 소비자들은 과거에 구매 이력을 조회하는 것이 쉽지 않았다. 넷스케이프(Netscape)에서 개발한 검색기록 파일인 쿠키라는 디지털 식별도구(digital identifier) 역시 충분하지 않았다. 디지털 거대기업은 공통적으로 인터넷의 구조적 취약점을 파고들어 메모리를 갖는 웹 기반 서비스를 제공하면서 고객에 대한 데이터를 보유하고 시장 지배력을 갖게 되었다. 예를 들어 구글은 사용자들의 검색 기록에 대한 데이터를, 페이스북은 사람들 간의 상호작용에 대한 데이터를, 그리고 아마존은 사람들의 구매 행태에 관한 데이터를 독점하고, 여기에서 이들 기업의 독점력이 발생하였다.

전통경제는 물류를 장악한 사업자가 이익을 거둔다면, 인터넷에서 정보의 유통은 거의 무

료에 가깝기 때문에 정보의 유통을 담당하는 통신사업자는 큰 수익을 거두기 어렵다. 대신 정보를 장악하고 통합하여 가치를 창출하는 사업자에게 이익이 집중된다. 여기에 광고라는 새로운 수익 모형이 등장하면서 정보 독점의 중요성은 더욱 커지게 되었다. 사용자에게 대한 정보가 많을수록 광고의 정확도는 높아지고 광고주는 더 많은 광고료를 지급하고 이를 기반으로 구글, 페이스북 등은 인터넷 생태계를 공고히 할 수 있었다.

2000년대 초중반까지 글로벌 테크 기업의 독점력의 원천이 데이터에 있었다면 이제는 인공지능을 비롯한 소프트웨어, 데이터, 인터페이스와 사용자 락인(Lock-in) 등의 요소가 결합(bundling)되어 더욱 공고해졌다. 이코노미스트에 따르면 5대 테크 기업(Apple, Google, Amazon, Facebook, Microsoft)의 시가총액은 2017년 말 기준 3조 달러에 도달했고, 2020년 자금 유동성은 7천억 달러에 이를 것으로 추정된다.²⁵⁾



출처 : The Economist (2017.6.3.)

[그림 2-4] 주요 테크 기업의 시가총액(좌) 및 유동성 추정치(우)

2. 디지털 기술의 경제적 속성

제4차 산업혁명에는 네트워크(IoT, 5G), 데이터(Cloud, Big Data), 인공지능 등 새로운 혁신 기술을 이용한 초연결·초지능 혁명으로서 지능업무의 자동화와 활성화를 추구한다. 인공지능은 인간의 인지, 학습, 추론 능력을 기계에 부여하는 기술이고, 데이터·네트워크 기술은 대용량의 데이터를 생성, 분석하여 지연 없이 실시간 전달하는 기술이다. 데이터, 인공지능, 네트워크 기술을 이용하여 사람과 사물이 연결되어 데이터가 기하급수적으로 증가하고 인

25) The Economist (2017.6.3.), 『Tech Firms Hoard Huge Cash Piles』

공지능이 스스로 학습하여 지적 판단을 수행하는 것이 핵심이다.

데이터, 소프트웨어 알고리즘, 그리고 네트워크 등 제4차 산업혁명의 핵심 자원의 경제적 중요성을 가장 극명하게 보여주는 문장은 “세상의 가장 값어치 있는 자원은 원유가 아니라 데이터”란 이코노미스트의 기사 제목이다.²⁶⁾ 과거 산업화 시대에 원유의 역할을 이제는 데이터가 담당한다는 것이다. 경제 일간지 월스트리트저널에는 “왜 소프트웨어가 세상을 집어삼키고 있나?”라는 제목의 기사가 실리기도 했다.²⁷⁾ 두 기사의 공통적인 내용은 데이터와 소프트웨어를 독식하고 있는 테크 기업들의 경제적 영향력이 점차 커지고 있는데, 그 이유는 데이터, 소프트웨어, 그리고 네트워크가 지니고 있는 경제적 속성에서 비롯된다는 것이다.



출처 : The Economist (2017.5.6.)

[그림 2-5] 데이터 독점 테크 기업을 묘사한 이코노미스트 삽화

데이터, 알고리즘, 네트워크 등의 디지털 기술이 지닌 첫 번째 경제적 속성은 비경합성(Non-Rivalry)이다. 즉 다수가 데이터나 알고리즘을 활용해도 고갈되지 않는 속성을 지니고 있다. 고갈되지 않기 때문에 다수가 동시에 사용해도 혼잡의 문제가 발생하지 않고, 한계비용이 ‘0’이기 때문에 많이 사용할수록 사회적 후생이 증가한다. 비경합성을 지니는 경우 다른 사람들이 소비하여도 자기의 소비에 아무런 지장을 주지 않기 때문에 무임승차의 문제가 발생할 가능성이 높다. 데이터와 알고리즘이 원유보다 더욱 막강한 시장 지배력을 발휘하는 이유가 바로 비경합성 때문이다. 에너지기업의 독점력의 원천인 원유는 고갈되기 때문에 새로운 에너지를 탐사하고 시추하는데 엄청난 투자를 지속적으로 수행해야 하지만,

26) The Economist (2017.5.6.), 『The World's Most Valuable Resource Is No Longer Oil, But Data』

27) The Wall Street Journal (2011.8.20.), 『Why Software Is Eating the World』

데이터와 알고리즘은 한 번 투자를 하면 지속적으로 활용가능하기 때문에 초기 투자비용 이외에는 별도의 비용이 발생하지 않는다.

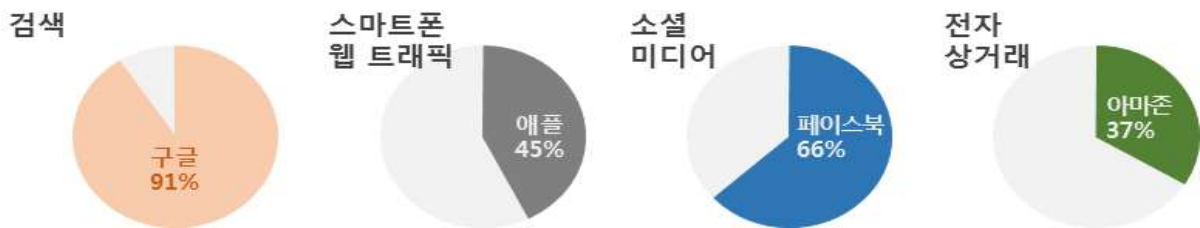
디지털 기술의 두 번째 경제적 속성은 양의 되먹임 효과(positive feedback)가 있다는 것이다. 양질의 데이터를 많이 보유하면 이를 이용하여 더욱 우수한 서비스를 개발하고, 더욱 개인화된 광고를 통해 수익을 창출함과 동시에 사용자를 확보할 수 있다. 증가한 사용자로부터 더욱 많은 양질의 데이터를 수집하게 되는 것이다. 양의 되먹임 효과가 발휘되면 남들보다 먼저 데이터를 확보한 사업자, 남들보다 더 큰 사업자가 지속적으로 경쟁 우위를 유지하면서 궁극에 시장을 독점하는 승자독식구조(Winner Takes It All)가 나타날 확률이 높다.

디지털 기술의 세 번째 경제적 속성은 규모의 경제(Economies of Scale, The More The Better)가 있다는 것이다. 생산에 있어서의 규모의 경제란 생산량이 증가할수록 평균비용이 감소하거나 평균가격이 증가하는 현상을 의미한다. 인공지능 알고리즘을 활용한 자연어 처리, 이미지 인식 등의 경우 성능이 기하급수적으로 발전하는 것을 흔히 관찰할 수 있다. 과거 여러 차례의 인공지능 암흑기를 지나서 2010년을 전후하여 특정 수준 이상으로 인공지능 알고리즘이 발전한 이후에야 비로소 현실에서 다양한 응용이 가능해진 것도 알고리즘이 지닌 규모의 경제 효과를 보여준다. 데이터도 마찬가지다. 축적한 데이터의 규모가 크지 않을 경우에는 데이터로부터 창출할 수 있는 경제적 가치는 매우 작다. 구글, 아마존, 페이스북도 데이터센터 구축, 빅데이터 처리 기술 개발 등에 지속적인 투자를 한 이후에 데이터로부터 수익을 창출할 수 있었다. 가령 1GB의 데이터에서 창출가능한 수익보다 100GB의 데이터로부터 얻을 수 있는 수익은 100배 이상이다.

〈표 2-1〉 디지털 기술의 경제적 속성

경제적 속성	내 용
비경합성	○ 다수의 사용자가 동시에 사용가능하며 고갈되지 않음 ○ 한계비용(Marginal Cost), 재생산비용(Reproduction Cost)은 '0'임 ○ 공공재(Public Good)의 속성이 있어 무임승차문제 발생 가능
양의 되먹임 효과	○ 데이터 수집 → 서비스 고도화 → 사용자 증가, 수익 증가 → 데이터 추가 확보의 선순환 효과 ○ 선점 효과(First Mover Advantage)가 크고 독점 시장이 출현
규모의 경제	○ 데이터 축적, 알고리즘 개선의 평균비용 하락, 평균 생산성 증가
기하급수적 발전	○ 기술발전의 속도가 가속화되면서 불연속적인 변화를 촉발 ○ 무어의 법칙(Moore's Law)

스타트업이 창업 후 데이터를 축적하고 이를 기반으로 알고리즘을 고도화하기 까지 수익을 거의 창출하지 못하는 것도 이러한 디지털 기술의 경제적 속성 때문이다. 실제로 인터넷 플랫폼이 제공하는 검색, 모바일 서비스, 소셜 미디어, 전자상거래 등 응용 서비스는 대부분 테크 기업이 전 세계 시장을 대상으로 독점하는 것을 알 수 있다.



출처 : Global Stats Counter

[그림 2-6] 플랫폼 서비스 분야별 1위 기업의 세계 시장 점유율

제2절 테크 기업의 비즈니스 모델

테크 기업은 보유한 디지털 기술 역량 및 자원을 활용하여 수익을 창출한다. 제품과 서비스를 어떻게 개발하고 어떻게 소비자에게 제공하여 수익을 창출할지에 대한 계획 또는 사업 아이디어를 흔히 비즈니스 모델이라고 한다.²⁸⁾ 테크 기업은 과거에 존재하지 않던 인공지능, 빅데이터 등의 디지털 기술 역량을 수익으로 전환하기 때문에 비즈니스 모델 역시 새롭다. 그리고 이들이 기술을 수익으로 연결하는 과정에서 반경쟁·불공정 행위를 하게 되고 결과적으로 경제·사회적인 문제를 야기하기 때문에 비즈니스 모델에 대한 분석이 우선 필요하다. 테크 기업이 구사하는 비즈니스 모델은 크게 네 유형으로 구분된다.

1. 광고 모델 (Advertising Model)

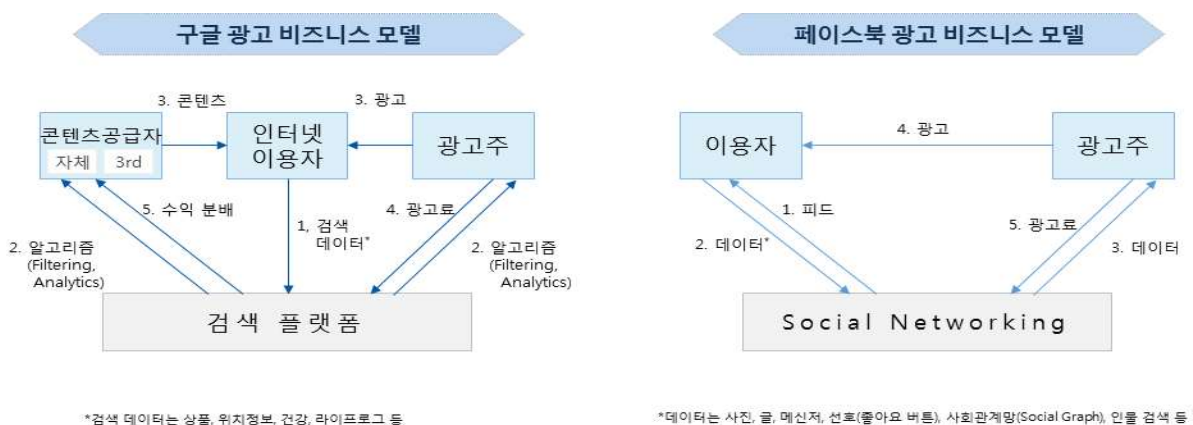
광고 모델은 사용자에게 콘텐츠 등의 서비스를 이용하는 대가로 데이터를 수집하고 이를 광고주에게 판매하여 수익을 거두는 비즈니스 모델이다. 광고주가 이용자 대신 서비스 대가를 지불하는 스폰서 역할을 수행하기 때문에 광고 스폰서 모델(Advertising Sponsor Model)이라고도 한다. 검색, SNS 등 이용자들이 무료로 사용하는 인터넷 서비스는 대부분 광고 모델을 갖고 있다고 볼 수 있다. 크리스 앤더슨이 언급한 ‘공짜 경제’가 부상한 이유가 바

28) 두산백과사전.

로 광고 모델의 확산에 있다. 물론 사용자는 금전적인 대가를 지불하지 않을 뿐이고 서비스를 이용하는 대신 개인 정보를 제공하기 때문에 공짜 또는 무료라는 용어는 혼돈의 소지가 있는 것도 사실이다. 또한 광고 모델은 다른 비즈니스 모델과 결합이 되기도 한다. 가령 광고를 본 사용자에게 무료로 기본 서비스를 제공하고 아이টে를 구매하거나 추가 서비스를 소비하려는 사용자에게 추가 과금을 하는 경우가 많은데 ‘광고를 통한 기본 서비스 무료 + 추가 서비스 유료’의 비즈니스 모델은 ‘프리미엄(Freemium, Free + Premium)’이라고 부르기도 한다.²⁹⁾

구글의 검색 서비스는 이용자가 검색 단어를 입력하면, 검색 알고리즘을 활용하여 검색에 가장 부합하는 웹 페이지를 찾아 검색 결과를 제시한다. 이와 동시에 검색 내용과 관련된 제품의 광고를 찾아 사용자의 검색결과 웹 페이지 내 또는 사용자의 인터넷 방문 웹 페이지의 빈 공간에 광고를 제시한다. 광고주는 사용자에게 자신의 광고가 노출되거나 사용자가 광고 링크를 클릭할 때마다 일정 광고료를 구글에 지불한다. 구글은 광고 공간을 제공한 웹 페이지 운영자(콘텐츠 제공자)에게 광고 수익의 일부를 공유한다.

페이스북은 사용자가 자신의 사진, 글, 메신저, 선호(좋아요 버튼) 등의 콘텐츠를 올리고 이를 지인들과 공유하는 인맥 형성 및 관리 기능을 제공한다. 뿐만 아니라 지인들의 소식을 지속적으로 제공(피드)한다. 예를 들어 지인들이 좋아요 버튼을 누른 웹 페이지 링크를 제공하는데, 웹 페이지에는 광고가 결합되어 있다. 사용자가 지인이 좋아요 버튼을 누른 웹 페이지를 방문할 때마다 광고주는 페이스북에 광고료를 지불하고 페이스북은 웹 페이지 운영자와 이를 분배한다.



[그림 2-7] 구글(좌)과 페이스북(우)의 광고 비즈니스 모델

29) 크리스 앤더슨 (2009), 『프리 : 비트 경제와 공짜 가격이 만드는 혁명적 미래』, 알에이치코리아.

광고 모델은 사용자들이 비용 걱정 없이 인터넷 서비스를 이용하도록 돕지만, 과도한 개인정보 수집이나 가짜 뉴스 확산 등의 부작용을 초래한다는 점에 있어서 광고 비즈니스 모델을 갖는 기업의 반경쟁·불공정 행위에 대한 면밀한 조사가 이뤄지고 있다.

2. 거래 수수료 모델 (Transaction Fee Model)

거래 수수료 모델은 아마존, 이베이, 알리바바 등의 전자상거래 업체의 대표적인 비즈니스 모델이다. 사실 아마존이 수십 년간 소매유통시장 1위를 유지했던 월마트를 추월하는 등 전자상거래는 디지털 경제에서 가장 빠르게 성장한 분야이다.

향후에도 거래 수수료 모델 기반의 전자상거래는 지속 성장할 전망이다. 특히 거래 수수료 모델에 속한 공유 경제 모델은 차량 공유, 숙박 등을 시작으로 다양한 영역으로 확산되고 있다. 물품을 소유하지 않고 시간대별로 대여하여 사용하고 사용료를 지불하는 공유 경제 모델에서 공유경제 사업자는 거래 플랫폼을 제공하고 거래에 따른 수수료를 징수하여 수익을 창출하고 있다. 구글 플레이스토어, 애플 앱스토어 등 모바일 어플리케이션(앱) 장터 역시 거래 수수료 모델에 속한다. 구글과 애플은 앱 장터에서 유료 앱을 구매할 때마다 거래 대금의 30%를 수수료로 징수한다. 유통산업의 온오프라인 통합(O2O), 공유 경제와 모바일 경제의 확산 등에 힘입어 2017년 2조 3,040억 달러 수준의 시장을 형성한 전세계 전자상거래는 2021년까지 4조 8,780억 달러 규모로 성장할 전망이다.³⁰⁾ 또한 우리나라의 경우는 2013년 38조 규모의 온라인 쇼핑 시장이 연간 20% 성장하여 2017년 80조 원을 형성했다.³¹⁾

〈표 2-2〉 우리나라 온라인 쇼핑 거래규모 (백 만원)

	2013	2014	2015	2016	2017	CAGR(%)
인터넷 쇼핑	31,938,228	30,432,684	29,198,635	30,072,455	31,045,758	△0.7%
모바일 쇼핑	6,559,633	14,869,803	24,856,980	35,544,592	48,908,721	65.2%
합 계	38,497,861	45,302,487	54,055,617	65,617,046	79,954,478	20.0%

출처 : 통계청 국가통계포털(2019).

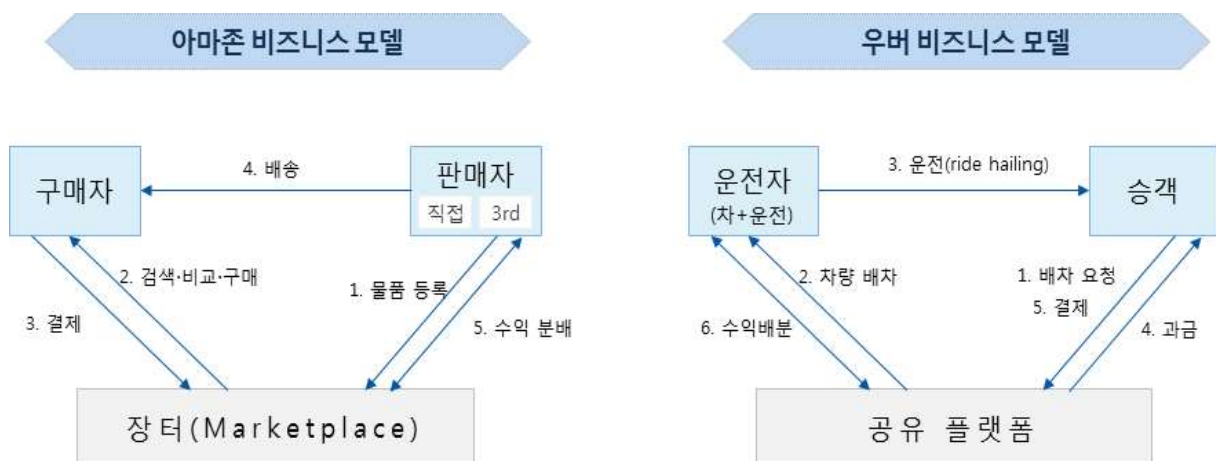
아마존은 사업 초기에 직접 구매 조달한 물품을 판매하는 사업((Merchandising)만 수행하

30) Statista (2019), 『Retail e-Commerce Sales Worldwide from 2014 to 2021』

31) 통계청 국가통계포털, 『온라인 쇼핑물 거래액』

였으나 2006년부터 제3의 사업자에게 아마존의 온라인 장터(Marketplace)를 제공하는 사업을 함께 수행하고 있다.³²⁾ 가장 큰 수수료는 거래 성사 시 거래 금액의 일정 비율을 징수하는 거래 수수료이지만 전자상거래 사업자에 따라 물품 등록 수수료(Listing Fee) 등을 별도로 부과하기도 한다. 아마존의 경우 자체 물류 센터 및 배송망을 보유하고 있기 때문에 아마존의 물류 서비스를 이용할 경우 배송비를 징수한다. 비즈니스 모델은 단순하다. 소매업자가 아마존 웹 사이트를 통해서 물품을 판매하고 싶으면 물품 등록 과정을 거친다. 물품이 등록되면 아마존 웹 사이트 방문자는 물품을 검색, 비교, 구매할 수 있다. 구매가 확정되어 결제가 이뤄지면 물품을 배송하고 아마존은 배송이 완료된 후에 거래 수수료를 제한 나머지 금액을 판매자에게 전달한다.

우버의 차량공유 비즈니스 역시 유사하다. 승객이 차량을 요구하면 인근의 차량(자동차+운전자)을 수배하여 배차를 한다. 승객이 목적지에 도착하면 우버를 통해 결제를 하고 우버는 운전자와 수익을 분배한다.



[그림 2-8] 아마존(좌)과 우버(우)의 거래 수수료 비즈니스 모델

거래 수수료 모델은 테크 기업이 거래 수수료를 높이기 위하여 판매자로부터 과도한 수수료를 부과하는 행위, 경쟁 플랫폼보다 낮은 가격에 제품을 판매하도록 유도하는 행위, 전속 계약 등 판매자가 다른 플랫폼으로 이동하는 것을 막는 행위와 같은 각종 불공정한 계약을 요구할 가능성이 높다. 또한 가격 등에 대한 정보의 우위를 활용하여 구매자의 검색 결과를 조작하거나 판매자간 암묵적인 가격 담합을 유도하는 것도 있다.

32) 아마존은 2006년 소매업자들이 amazon.com을 통한 판매뿐만 아니라 아마존이 보유한 물류창고를 활용한 배송을 할 수 있도록 장터를 개방한 'Fulfillment by Amazon' 사업을 시작함

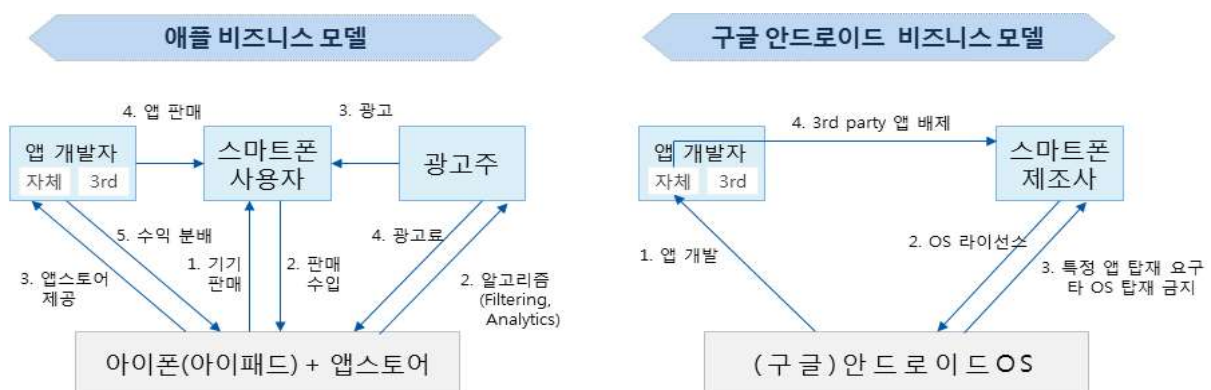
3. 보완재 판매 모델 (Complements Sales Model)

보완재 판매 모델은 특정 재화와 서비스는 무료로 제공하고, 이와 보완관계에 있는 기기, 소프트웨어, 콘텐츠 등을 판매하여 수익을 얻는 비즈니스 모델이다. 대다수 테크 기업은 상호 보완적인 재화와 서비스를 수직 통합하여 제공한다. 마이크로소프트는 PC 운영체제(Windows)와 업무용 소프트웨어(Microsoft Office), 웹 브라우저(Internet Explorer), 메신저(Windows Live Messenger) 등을 함께 공급한다. 이 때 윈도우나 업무용 소프트웨어는 판매를 하고 웹 브라우저나 메신저는 무료로 제공한다.

애플은 휴대폰(iPhone), 모바일 운영체제(iOS), 지도, 음악 등 주요 모바일 어플리케이션, 클라우드 서비스(iCloud) 등을 함께 공급한다. 애플 역시 기기는 판매를 하는 대신 운영체제나 일부 핵심 어플리케이션은 무료로 공급한다. 아마존은 서적이거나 기타 생활용품 등을 판매하고 전자 서적을 볼 수 있는 단말기(Kindle), 제품을 손쉽게 주문할 수 있는 인공지능 스피커(Echo) 등은 제조 원가 이하에 판매하는 전략을 취하고 있다.

구글의 안드로이드 사업 모델 역시 보완재 판매 모델로 볼 수 있다. 구글은 안드로이드 운영체제를 스마트폰 제조사에 무상으로 공급한다. 한편 안드로이드 상에서 동작하는 각종 모바일 어플리케이션도 함께 무상으로 공급한다. 하지만 모바일 어플리케이션은 광고 수익과 직결된다. 구글 지도는 지도에 표시된 다양한 상점에 관한 정보를 담은 광고를 결합하여 수익을 창출한다. 구글 쇼핑은 제품을 홍보하기 때문에 광고 친화적인 서비스이다.

보완재 판매 모델은 비교적 오래되었고, 관련 반경쟁·불공정 행위에 대한 규제 대응도 잘 이뤄지고 있다. 예를 들어 마이크로소프트의 결합판매(Bundling), 수직 결합(Vertical Foreclosure)을 통한 경쟁자 배제 및 소비자 선택권 제한 등은 미국과 유럽을 중심으로 1990년 중반 이후부터 2000년대 중반까지 꾸준히 경쟁법의 규제를 받았다.



[그림 2-9] 애플(좌)과 구글(우)의 보완재 판매 비즈니스 모델

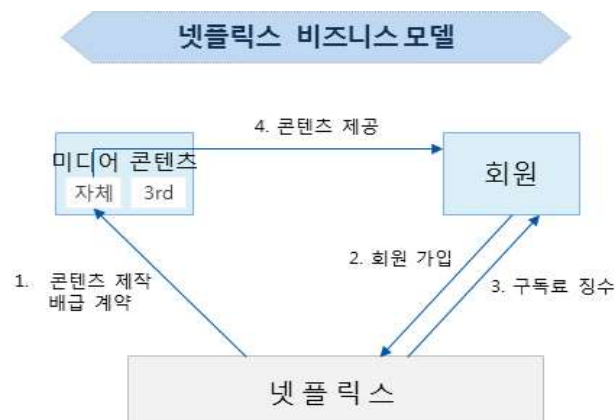
4. 구독 모델 (Subscription Model)

구독 모델은 인터넷 가입, 신문 구독, 음악 서비스 등과 같이 회원 가입을 통해 서비스를 이용하고 이에 대한 비용을 기간 단위로 결제하는 비즈니스 모델이다. 대부분의 구독 모델의 계약 기간은 월 단위이고, 결제 금액은 사용량과 무관하게 정해진 고정요금제를 사용하지만 의무 계약 기간을 설정하거나 사용량에 비례하여 비용을 지불하는 종량제를 채택하는 경우도 많다.

최근에는 일상적으로 필요한 용품을 정기적으로 배송해주는 사업이 늘고 있다. 월 5만원의 구독료를 내면 매주 정장 셔츠를 배송(위클리셔츠, 한국)해주거나, 샐러드 등의 식재료를 배송(만나박스, 한국)해준다. 외국의 경우는 더욱 구독 모델이 더욱 활성화 되어 있다. 미국의 달러 세이브클럽은 매달 9달러에 면도날을 4-6개 배송해준다.

구독 모델이 창출하는 시장 규모도 점차 커지고 있다. 투자은행인 크레디트 스위스(Credit Suisse)의 시장조사 보고서에 의하면 2015년 4,200억 달러 규모의 구독경제 시장은 2020년까지 약 5,300억 달러 규모로 성장할 전망이다.³³⁾

넷플릭스도 구독 모델을 통해 수익을 창출한다. 넷플릭스는 동시 접속 계정 수에 따라 차등화 된 월 단위 구독료를 회원에게 부과하고 회원은 넷플릭스가 제공하는 영화, 드라마, 다큐멘터리, 토크쇼 등의 미디어를 무제한 시청한다. 넷플릭스는 2018년에 80개 이상의 영화를 제작하였고 콘텐츠를 제작하는데 사용한 총 금액은 130억 달러에 달하는데, 이는 HBO의 제작 예산의 3~4배 수준이다. 또한 전세계 1억 2천 5백만 가구가 넷플릭스를 구독하고 있으며, 전세계 인터넷 내려받기(Downstream) 대역폭의 20%를 넷플릭스가 차지하고 있다.



[그림 2-10] 넷플릭스의 구독료 비즈니스 모델

33) 한국경제 (2018.9.17.), 『진화하는 ‘구독경제’...월정액 내면 음식·취미·멘토까지 서비스』

대부분의 테크 기업이 반경쟁·불공정 행위에 따른 정부의 감시와 규제로 어려움을 겪는 반면, 넷플릭스는 관련 논란이 거의 없다. 이는 넷플릭스의 구독 모델에서 그 이유를 찾을 수 있다. 우선 광고로 수익을 거두지 않기 때문에 회원 정보는 개인 맞춤 서비스를 제공하는데만 활용할 뿐이고 제3자에게 넘길 이유가 없다. 또한 페이스북이나 구글처럼 제3자의 콘텐츠를 활용하지 않고 스스로 제작하거나 유통권을 구입하여 회원들에게 제공하기 때문에 저작권 보호나 공정한 대가 지급에 대한 문제도 상대적으로 많지 않다.

제3절 시장 실패에 따른 반경쟁·불공정 이슈

테크 기업의 반경쟁·불공정 행위는 시장의 효율성과 형평성 모두를 악화시킨다. 뿐만 아니라 정치 사회 질서를 어지럽힌다. 노벨경제학 수상자인 조지프 스티글리츠(Joseph Stiglitz)는 “시장이 약탈의 장으로 변모한다면, 자유방임주의(laissez-faire)의 명분은 사라진다. 이들이 가진 강력한 힘에 대항하는 것은 시장의 효율성과 민주주의, 그리고 공동의 번영을 지키기 위한 전쟁이다.” 라고 언급한 바 있다.³⁴⁾ 이러한 시장의 오작동, 즉 시장의 보이지 않는 손이 효율적인 자원배분 기능을 상실한 상태를 시장 실패라고 부른다. 시장 실패의 유형은 크게 시장의 특성, 거래되는 재화의 속성, 그리고 거래(또는 거래당사자)의 특성으로 구분지어 살펴볼 수 있다.

1. 시장 실패의 유형

시장 실패를 야기하는 시장의 특성은 한마디로 불완전 경쟁시장(Incomplete Competition)을 의미한다. 불완전 경쟁이란 시장의 특정 사업자가 원료나 기술 독점, 유통 채널 독점 등 다양한 원인에 의해서 거래되는 재화 및 서비스의 가격, 수량, 품질 등을 결정하는 시장 지배력을 보유하고 나머지 기업은 이를 따르는 시장을 의미한다. 대표적인 불완전 경쟁시장이 독점시장(Monopoly)이고 소수의 기업이 시장 지배력을 나누어 갖는 과점시장(Oligopoly) 역시 불완전 경쟁시장이다.

앞서 디지털 기술의 경제적 속성 중에서 포함되어 있는 규모의 경제 효과가 있는 경우에 불완전 경쟁시장이 형성될 가능성이 높다. 많이 생산할수록 단가가 하락하거나 더 높은 가격을 부과할 수 있다면 가장 큰 기업이 가장 유리한 위치를 선점할 수 있기 때문이다. 또한 선점자 효과가 있을 경우에도 시장에 먼저 진입한 기업이 지속적으로 경쟁 우위를 유지할 수 있기 때문에 선점자가 시장을 지배할 확률이 높다.

34) Jonathan Taplin (2017), 상동, 28페이지.

또한 시장 지배적 사업자는 다양한 반경쟁·불공정 행위를 통해 불완전 경쟁시장 구조를 공고히 한다. 대표적인 것이 진입 장벽(Barriers to Entry)를 구축하는 것이다. 자원, 필수설비 등을 보유한 기업이 경쟁 기업의 접근을 막는 행위이다. 과거 장거리 통신 사업을 했던 AT&T가 지역 통신 사업자들에게 장거리 통신망을 제공하지 않거나 과도한 접속료를 부과한 행위는 진입 장벽 구축에 해당한다. 마이크로소프트가 윈도 운영체제와 웹 브라우저(Internet Explorer), 미디어 재생기(Microsoft Media Player) 등을 결합판매하여 경쟁 제품인 넷스케이프, 리얼플레이어 등을 시장에서 배제한 것도 진입 장벽 구축 행위에 속한다. 또다른 반경쟁 행위는 공동행위, 또는 담합(Collusion) 행위이다. 담합의 대상은 보통 가격이지만 수량이나 품질에 대해서 담합을 하는 경우도 있다. 일정 수준 이하로 가격을 부과함으로써 잠재적 경쟁 기업의 시장 진입을 방해하거나 일정 수준 이상으로 부과하여 소비자로부터 과도한 이익을 챙기는 행위를 할 수 있다.

재화의 특성에 의한 시장 실패는 크게 두 종류가 있다. 첫째, 공공재(Public) 특성을 지닌 재화의 경우 시장 실패 가능성이 높다. 공공재란 비경합성(Non-Rivalry)과 배제불가능성(Non-Excludability)을 지닌 재화를 의미한다. 비경합성은 디지털 기술의 특성에서 다룬 바와 같이 누군가 사용한다는 것이 다른 사람들의 사용 가능성을 낮추지 않는 성질을 의미한다. 즉 고갈되지 않는 재화를 비경합적 재화라고 한다. 배제불가능성이란 누군가의 사용을 막지 못하는 특성을 의미한다. 이럴 경우 대가를 지불하지 않은 사람이라 할지라도 소비로부터 배제하지 못한다. 세금 납부 여부와 무관하게 어두운 밤길을 비추는 가로등의 혜택을 누구나 누릴 수 있는 것은 배제불가능하기 때문이다. 공공재의 특성을 지닌 재화의 경우 시장 거래를 통해 사용 여부를 결정하는 것은 가능하지도 않고(배제불가능성), 바람직하지도 않다(비경합성).

둘째, 외부효과(Externality)에 의한 시장 실패 가능성이다. 외부효과란 개인, 기업 등 어떤 경제주체의 행위가 다른 경제주체들에게 기대되지 않은 혜택이나 손해를 발생시키고, 이에 대한 대가를 주고받지도 않는 상황을 의미한다. 외부효과의 대표적인 사례가 환경오염이다. 최근 중국으로부터의 미세먼지나 산업화에 따른 수질오염 등의 경우와 같이 환경 오염 문제를 일으킨 당사자가 피해자에게 직간접적인 보상을 하지 않는 경우가 대부분이다. 디지털 경제에서 가장 흔하게 관찰할 수 있는 외부효과는 네트워크 효과(Network Effect, Network Externality)다. 네트워크 효과란 특정 네트워크 참여자가 많을수록 네트워크에 참여한 개개인의 효용이 증가하거나 감소하는 현상을 의미한다. 가령 특정 서비스 가입자가 많을수록 그 서비스에 가입할 유인이 증가하는 경우 네트워크 효과가 있다고 한다. 페이스북에 가입할지 여부는 페이스북이 제공하는 다양한 기능 외에도 실제로 얼마나 많은 지인들이 페이

스북에서 활동하고 있는지에 의해서 결정하기 때문에 네트워크 효과가 크다고 볼 수 있다.

거래당사자의 특성과 관련된 시장 실패는 세 가지 유형이 있다. 첫째 도덕적 해이(Moral Hazard) 현상이다. 도덕적 해이란 거래 상대방의 행동을 정확히 관찰하지 못하는 정보의 비대칭성(Information Asymmetry)에서 비롯된다. 행동을 관찰하기 어렵다면 계약한대로 신의 성실의 의무에 따라 상대방에게 이롭게 행동할 유인이 적고 자신의 이익만을 추구하는 기만적 행위를 하게 된다. 도덕적 해이는 의사와 환자, 변호사와 의뢰인 등 전문직과 고객 간에 흔히 발생한다. 과잉 진료나 의뢰인의 이익에 반하는 합의 등이 대표적이다. 기술 집약적인 디지털 산업에서도 도덕적 해이는 흔히 나타난다. 최근 인텔에서 반도체 칩의 보안 결함을 인식하고도 별다른 조치 없이 출시한 사례³⁵⁾나 애플이 아이폰의 배터리 수명을 의도적으로 단축시키려는 의혹³⁶⁾ 등이 이에 해당된다.

두 번째는 역선택(Adverse Selection) 문제이다. 역선택이란 정보를 많이 가진 거래당사자가 그렇지 못한 거래상대방을 대상으로 정보를 숨기거나 왜곡함으로써 이익을 취하는 상황을 의미한다. 테크 기업은 네트워크, 빅데이터, 인공지능 기술을 활용하여 대량의 데이터를 수집하고 가공하여 정보의 우위에 있고, 이를 활용하여 사업을 수행하기 때문에 역선택의 문제를 흔히 일으킨다. 가령 유튜브나 넷플릭스 등의 미디어콘텐츠 플랫폼 이용자는 플랫폼의 자동추천 기능을 흔히 이용하지만 얼마나 본인들의 취향과 적합한지 플랫폼이 최적의 콘텐츠를 추천했는지 알지 못한다. 정보의 비대칭이 있는 상황에서 사용자는 공급자를 믿고 추천해준 콘텐츠를 소비하는 수밖에 없다. 하지만 구글 쇼핑 사례와 같이 플랫폼은 자신의 이익을 극대화하기 위해서 정보를 왜곡하여 전달하는 경우가 흔하다.

마지막으로 거래비용(Transaction Cost)의 문제가 있다. 거래비용이란 가격 이외에 거래에 수반되는 비용을 통칭한다. 거래 전에 거래 상대방을 찾고, 협상을 하고 협상 내용을 계약서에 담고 실제로 계약에 맞춰 거래가 이행되는지 감시하고 문제 발생 시 대응하기 위해 필요한 비용을 포함한다. 거래비용이 높으면 시장에서 충분한 거래가 발생하지 못한다. 거래비용이 높은 이유는 정보의 부족, 인간의 제한된 합리성, 계약 이행 여부에 대한 관찰의 제약, 법체계의 불완전성 등 다양하다. 인공지능 등에 의해서 인간의 지적 한계가 보완되고, 인터넷을 통한 정보의 손쉬운 획득과 빅데이터 기술을 이용한 정보의 처리 등이 결합되면 거래비용은 감소하여 거래비용에 의한 시장 실패는 줄어들 가능성이 크다. 다만 시장의 효율성은 개선되지만 분배의 형평성은 악화될 수도 있다. 예를 들어 플랫폼과 플랫폼 참여기업간의 계약에서 참여기업에 불리한 계약이 일상화될 수 있다.

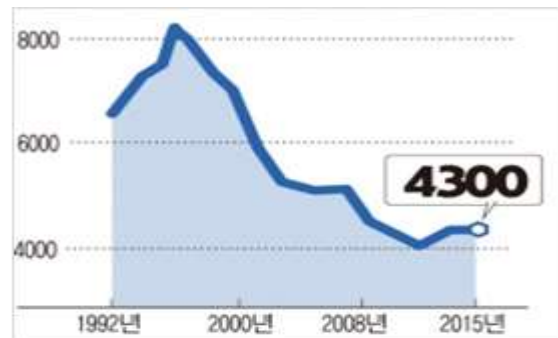
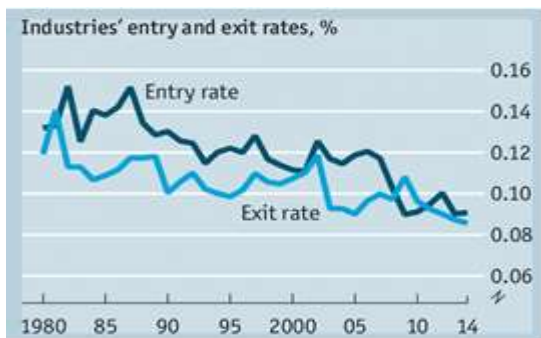
35) YTN (2018.1.4.), 『인텔, ‘칩 결함 논란’ 일파만파...수개월 전 알고도 ‘쉬쉬’』

36) ZDNet Korea (2019.1.16.), 『애플 배터리 게이트 부메랑 제대로 맞았다』

2. 시장 실패의 영향

시장이 실패하면 생산, 분배, 소비의 경제 전단계에 걸쳐 영향을 미친다. 생산단계에서 발생하는 가장 큰 문제는 혁신이 저해(Negative Innovation)된다는 점이다. 혁신을 시장 성과로 연결하는 과정에서 테크 기업에 인수되거나 수익의 많은 부분을 테크 기업과 분배해야 한다면 혁신의 유인이 감소할 수밖에 없다. 이미 실리콘밸리 등 혁신 생태계에서 1970년대 이후 창업이 저조하고 상장 기업 수가 역대 최저 수준이라는 데이터가 발표되고 있다.³⁷⁾ 유망 스타트업이 등장하면 테크 기업에 인수되어 이들의 시장 지배력 강화에 이용되면서 장기적으로 산업 집중도가 높아지는 악순환 구조에 빠져있다. 또한 시장 실패로 인해서 서비스의 품질이 저하(Quality Degradation)되며 서비스의 종류가 감소(Quantity Underprovision)된다. 미디어 산업에서 소수의 영화나 콘텐츠가 시장을 점유하는 블록버스터 현상의 심화 문제가 이에 해당한다.

분배단계에서는 시장경쟁이 둔화되는 문제가 발생한다. 이코노미스트에 따르면 2003년 영업이익률이 15~25% 수준이었던 고성과 기업의 83%가 2016년에도 여전히 비슷한 이익을 거두고 있다. 또한 1980년대 초에 산업의 평균 진입률(Entry Rate)과 퇴출률(Exit Rate) 모두 15% 수준이었으나 2014년에는 약 절반 수준으로 감소하였다.



출처 : The Economist(2016), 이투데이(2016)

[그림 2-11] 미국 산업의 평균 진입·퇴출비율(좌)과 실리콘밸리 상장기업 수(우)

또한 부의 쏠림 현상(Wealth Transfer)도 발생한다. 독점력을 가진 테크 기업의 지대 추구 행위(Rent Seeking Behavior)에 의해서 테크 기업과 협력 관계에 있는 기업의 이익은 최소한 수준으로 제한을 받고, 사용자들 역시 독점 가격을 지불하거나 과도한 데이터를 수집하여 소비자 후생을 악화시킨다. 2018년 8월 싱가포르 경쟁당국은 차량공유 사업자인 우버와

37) 이투데이 (2016.10.24.), 『실리콘밸리 IPO 공동화 심각...투자자들, IT 투자 목마르다』

그랩이 합병한 이후 이용요금을 10~15% 인상하자 독점적 가격 부과에 따른 공정경쟁 저해를 이유로 약 106억 원의 벌금을 부과한 바 있다.³⁸⁾

소비 단계에서는 발생하는 가장 심각한 문제는 개인정보보호 문제이다. 사용자들은 테크 기업이 어떤 정보를 얼마나 수집하는지에 대해 잘 알지 못하며 어떻게 활용되고 이를 통해 얼마의 수익을 거두는지 알지 못한다. 즉, 서비스에 대한 요금을 모르는 것과 같다.

제 2장에서 언급한 디지털 테크 기업의 반경쟁·불공정 행위 유형과 이로 인한 경제적 영향에 대한 연구의 틀을 요약하면 [그림 2-12]와 같다.



[그림 2-12] 테크 기업의 반경쟁·불공정 행위와 경제적 영향에 관한 연구의 틀

38) 한국경제 (2018.9.24.), 『싱가포르, 우버·그랩에 총 106억원 벌금 부과』

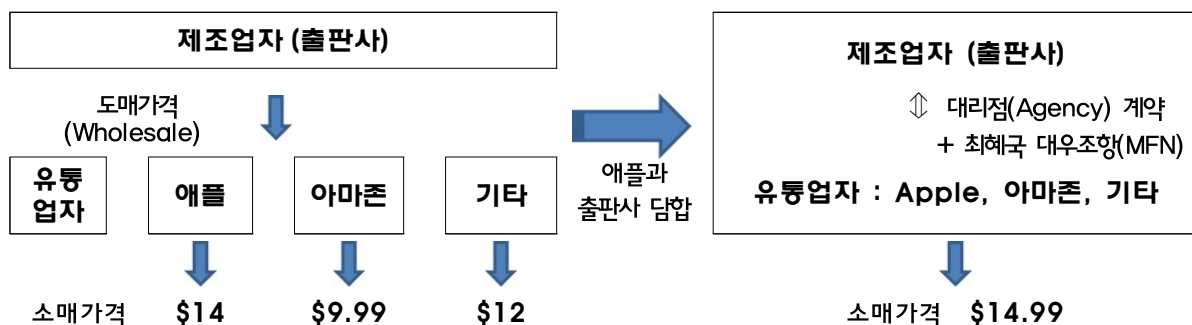
제3장 테크 기업의 반경쟁·불공정 행위와 규제당국의 대응

제1절 반경쟁·불공정 행위 사례

1. 애플의 전자책 가격담합 사건

미국 법무부는 2012년 4월 애플과 사이먼앤슈스터, 아세트그룹, 피어슨PLC팬권그룹, 맥밀란, 하퍼콜린드 등 5개 대형 출판사가 담합해 전자책 가격을 올렸고 결과적으로 독자들에게 부담을 안겼다고 소송을 제기했다. 5개 출판사 중에서 아세트그룹, 하퍼콜린스, 그리고 사이먼앤슈스터는 빠르게 담합 시도를 인정하고 합의했으며, 나머지 두 출판사 역시 소송이 시작되기 전 법무부와 합의했다.

애플은 합의를 거부하고 소송을 진행했으며 2013년 6월부터 재판이 시작되었다. 뉴욕 지방법원은 2013년 7월 애플이 e-book 가격 인상을 목적으로 대형 출판사들과 담합한 혐의를 인정하였다. 애플은 2010년 아이북 스토어를 오픈하면서 아마존으로 인해 위협을 느끼던 대형 출판사들과 가격 담합을 통해 전자책 가격을 9.99달러에서 14.99달러로 올렸다는 것이다. 재판 과정에서 애플의 CEO 스티브잡스와 출판사간에 아마존의 전자책 가격(9.99달러)은 너무 낮으며 12.99달러로 올려야 한다는 이메일 대화 내용과 출판사에 다른 전자책 서점에서 애플의 아이북스보다 더 싸게 전자책을 팔지 않도록 요구하는 내용 등이 증거로 제시되었다.³⁹⁾ 재판 결과, 애플은 2016년 3월 미국 연방법원으로부터 5개 대형 출판사와 전자책 가격 인상을 담합했다고 인정되어 4억 5천만 달러의 벌금을 부과 받았다.

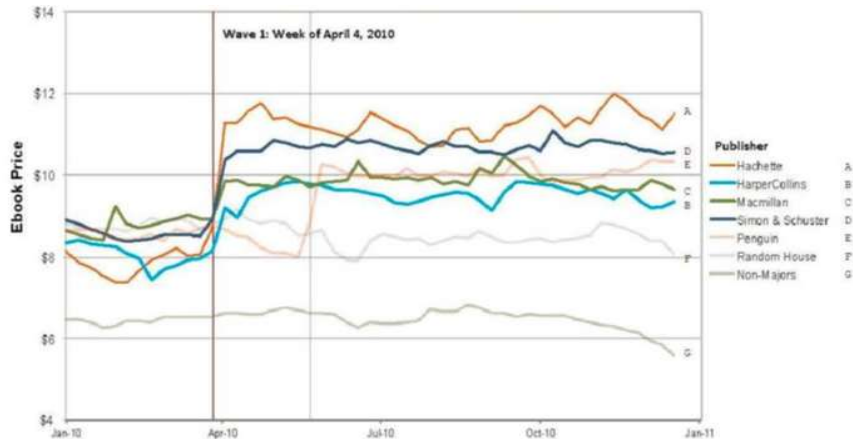


출처 : 공정거래위원회(2013)

[그림 3-1] 애플과 출판사 간 가격 담합의 구조

39) 블로터 (2013.7.11.), 『애플의 전자책 담합 소송이 남긴 숙제』

이 사건은 우버, 아마존의 알고리즘 가격담합과 달리 전형적인 가격담합에 속하지만, 디지털 유통 채널과 정보를 장악한 테크 기업의 가격 결정력이 얼마나 강력한지를 보여주는 사례로서 의미가 있다.



출처 : EconomicsOne (2013)

[그림 3-2] 애플의 전자책 가격 담합 시점(2010년 4월)의 전자책 가격 변화

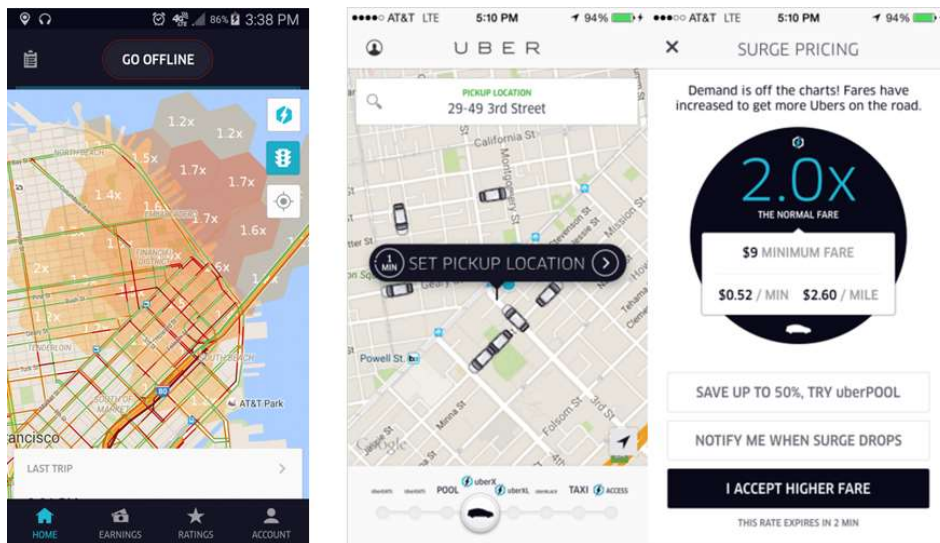
2. 우버의 운전기사 간 가격담합 사건

2016년 3월 뉴욕연방지방법원은 우버(Uber)의 가격결정 알고리즘이 우버와 우버 운전기사들간의 택시 요금을 공모해 카르텔을 형성한 것으로 판단해 우버의 책임을 인정하기로 하였다. 우버는 승객과 운전 기사간 수요와 공급의 상황에 따라 요금을 자율적으로 조정하는 탄력요금제·변동요금제인 ‘Surge Pricing’을 적용하고 있는데, 기사 간 경쟁을 통해 요금을 책정하지 않고 수요와 공급에 따라 자동 조정되는 알고리즘을 공통적으로 적용한다는 것이 요금을 담합한 것과 마찬가지라고 판단했다.⁴⁰⁾

하지만 우버의 가격책정 알고리즘이 운전사간 가격담합을 유도했는지에 대한 논란이 있다. 미국 법무부(DOJ) 부차관보인 리처드 파워스(Richard Powers)는 이윤, 경쟁자의 가격, 고객군의 인구 통계 정보, 시장 점유율 등 주어진 시장 조건에서 알고리즘을 이용하면 최적 가격 책정이 가능하기 때문에 오히려 경쟁을 촉진하는 효과가 있다고 언급한 바 있다.⁴¹⁾

40) 김건우 (2017.8.2.), 『알고리즘으로 움직이는 경제 디지털 카르텔 가능성 커진다』, LG경제연구원.

41) 제10회 서울국제경쟁포럼(2019.9.)



출처 : UberPeople.net

[그림 3-3] 우버의 지역별 차등요금(Surge Pricing) 적용 사례

3. 아마존 온라인장터(Marketplace) 입점자간 가격담합 사건

미국 법무부(DOJ)는 2015년 4월 아마존의 온라인장터에서 포스터를 판매하는 업체, 포스터 레볼루션(Poster Revolution)의 데이비드 톱킨스(David Topkins)를 가격 담합 혐의로 제소했다.⁴²⁾ 톱킨스는 2013년 9월부터 2014년 1월까지 경쟁사들과 일부 포스터의 가격을 고정하기로 합의하고 아마존에서 제공하는 가격책정 알고리즘을 이용해 상품 가격 및 매출 정보를 공유하였다. 실제로 이들이 고정한 가격은 경쟁 상황일 때 보다 높았기 때문에 부당한 이익을 취했다는 혐의를 받았다.⁴³⁾ 톱킨스는 조사과정에서 가격담합 혐의를 인정하고 2만 달러의 벌금 납부 및 향후 조사에 협조하는 데 동의하고 법무부는 법원에 감형청구서⁴⁴⁾를 제출했다.

영국에서도 유사한 사례가 발생했다. 유럽의 경쟁시장국(Competition and Markets Authority, CMA)은 아마존의 온라인장터에서 포스터 및 액자를 판매한 트로드(Trod), 지비아 이(GB eye) 등 2개 사업자에 대해서 가격책정 알고리즘을 활용한 가격 담합 혐의로 과징금을 부과하였다. 경쟁시장국은 담합에 가담한 지비아이의 자진 신고로 조사에 착수했으며, 향후 알고리즘 기반의 암묵적 담합에 대한 감시를 강화할 계획이라고 밝혔다.⁴⁵⁾

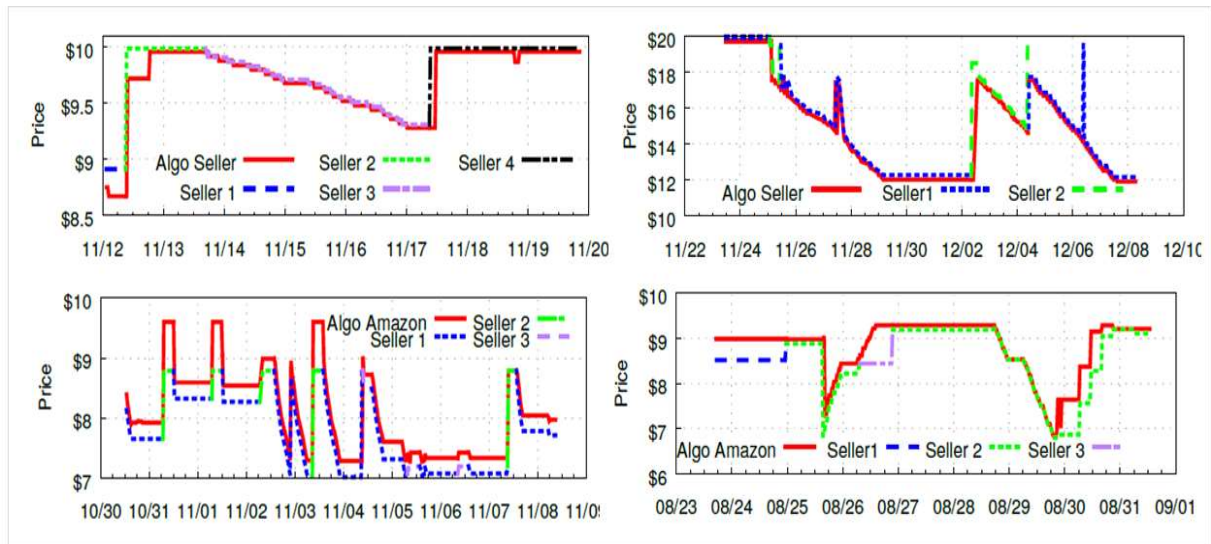
42) OECD (2017.6.), 『Algorithms and Collusion-Competition Policy in the Digital Age』

43) 김건우 (2017.8.2.), 상동.

44) 서면법 제1조 위반시 법인에 대하여는 1억 달러 이하의 벌금형을, 개인에 대하여는 100만 달러 이하의 벌금형이나 10년 이하의 징역형이 부과 가능하다.

45) 김건우 (2017.8.2.), 상동.

학계에서도 아마존에서 제공하는 가격책정 알고리즘이 얼마나 암묵적인 가격담합을 용이하게 하는지에 대한 연구가 활발히 진행되고 있다. Le Chen et al.(2016)은 실증 분석과 실험을 통해 가격책정 알고리즘에 간단한 규칙만 반영해도 경쟁사 간에 가격을 동조화하는 것이 용이함을 보였다.⁴⁶⁾



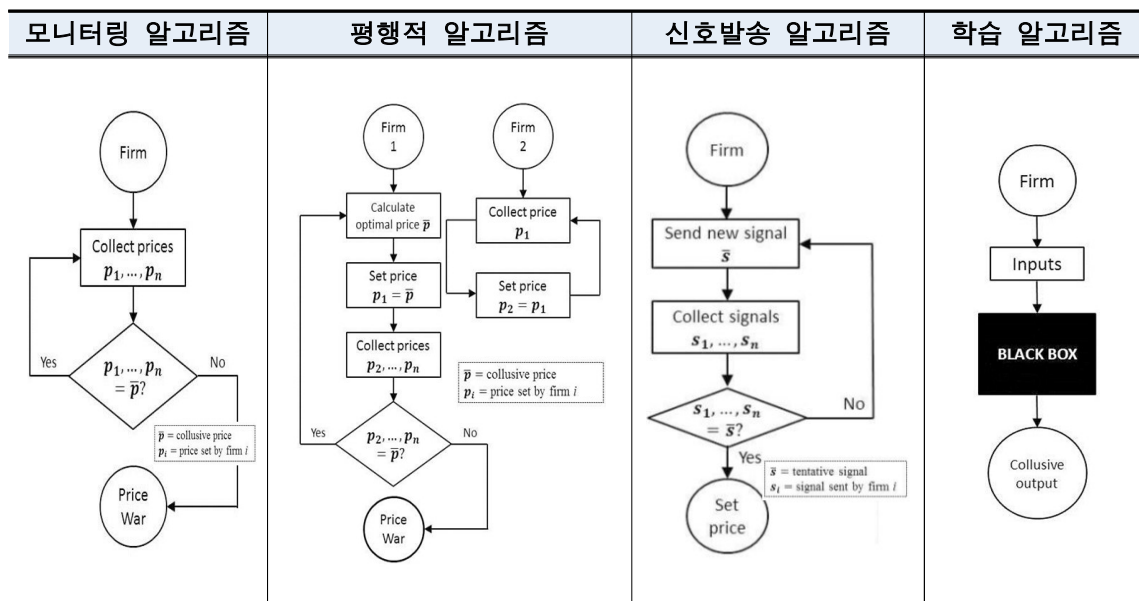
출처 : Le Chen et al. (2016)

[그림 3-4] 아마존의 가격책정 알고리즘을 활용한 가격 담합 실험 결과

46) Le Chen, Alan Mislove, Christo Wilson (2016), 『An Empirical Analysis of Algorithmic Pricing on Amazon Marketplace』

[참고] 알고리즘 가격담합의 유형과 영향

- (모니터링 알고리즘) 과거에 사람이 하던 경쟁사의 가격, 제품, 재고 등에 관한 데이터 및 의사결정을 알고리즘이 대체하여 담합을 강화
 - 인간보다 빠르고 정확하게 정보를 수집하여 담합 이탈을 적발하는 것이 용이하므로 담합을 공고히 하는데 활용
 - 디지털 기술을 이용하여 담합을 좀더 원활하게 유지하는 것이므로 당연 위법에 해당
- (평행적 알고리즘) 경쟁사간에 동일한 가격책정 알고리즘을 선택함으로써 담합을 원활하게 유도
 - 통상 담합 주도기업이 가격을 결정하고 나머지가 따르도록 알고리즘을 설계하거나 눈에는 눈 이에는 이(Tit-for-Tat) 방식의 알고리즘을 설정하여 담합 유지
 - 아마존의 가격책정 알고리즘을 활용한 아마존 입점기업 간 담합이 여기에 속함
 - 암묵적 담합에 해당하므로 현재 처벌의 근거를 찾기 어려우나 담합으로 봐야 한다는 의견이 많음
- (신호발송 알고리즘) 가격 주도 기업(Price Leader)이 가격 인상을 하겠다는 신호를 보내고 나머지 기업이 이에 응한다고 신호를 보내면 가격을 함께 올리는 알고리즘
 - 합의 여부가 명확하지 않고 적발도 쉽지 않아 법적 책임이 불명확함
- (학습 알고리즘) 시장 정보, 과거 가격 결정 정보 등을 학습한 딥러닝 알고리즘이 인간의 명시적인 지시 없이 담합을 통해 이윤을 높임
 - 이 때 데이터가 투명할수록, 경쟁기업 간 상호작용이 많을수록, 경쟁기업의 수가 적을수록 알고리즘의 담합 가능성이 커짐
 - 인간의 담합 의도를 확인하기 어렵기 때문에 처벌이 불가함



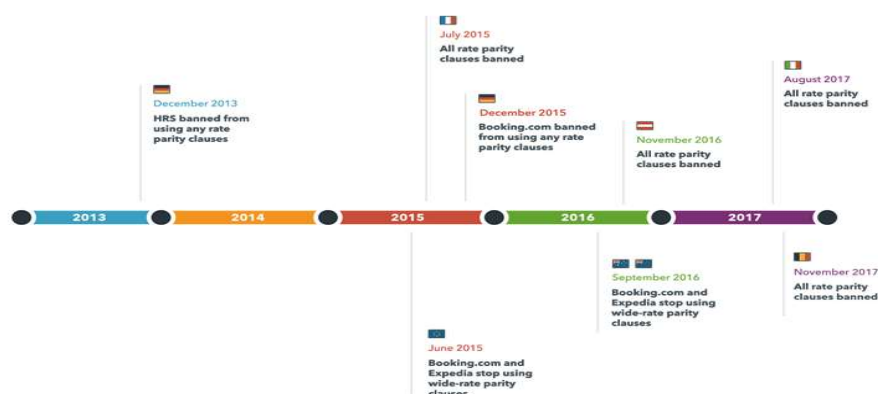
※ 출처 : OECD (2017.6.), 『Algorithms and Collusion-Competition Policy in the Digital Age』

4. 부킹닷컴의 가격제한 사건

온라인 호텔 예약사이트(Online Travel Agency, OTA)인 부킹닷컴이 플랫폼을 통해 여행상품을 판매하는 판매자들에게 최저가를 보장하도록 강요한 행위가 반경쟁·불공정 행위에 해당하는지 유럽의 다수 국가에서 조사가 동시에 진행되었다. 부킹닷컴은 호텔 사업자 등의 판매자로 하여금 부킹닷컴 외의 OTA 플랫폼에 더 낮은 가격을 제품을 판매하지 못하도록 가격을 제한하는 일종의 APPA(Across-Platform Parity Agreement) 계약을 체결하였다.

이에 대해 스웨덴, 프랑스, 이탈리아 등의 경쟁당국에서 부킹닷컴에 대해 불공정 계약 여부에 대한 공동조사를 실시하였다. 조사 결과 부킹닷컴이 다른 온라인 호텔 예약 사이트에 제공하는 상품 가격보다 높지 않은 가격으로 부킹닷컴에 상품을 제공하도록 강제한 것은 경쟁제한성이 높지만 여행상품 판매자가 부킹닷컴을 광고 수단으로만 활용하고 자체 사이트에서 여행상품을 더욱 저렴하게 판매하는 무임승차의 문제를 해결하기 위해서 부킹닷컴의 가격제한은 불가피한 선택이었다고 판단하였다.

독일의 경우 부킹닷컴 사례에 앞서 온라인 호텔 예약사이트인 HRS의 최혜 대우 조항(Most favored Clauses)을 금지하였고, 이에 따라 부킹닷컴 역시 최저가 보장 조항을 제외한 최혜 대우 조항 내용을 삭제하여 운영하였다. 하지만 독일의 연방카르텔청은 2015년 12월 부킹닷컴의 최저가 보장조항 역시 호텔 간의 경쟁을 제한할 뿐만 아니라 온라인 호텔 예약 사업 분야에 신규 사업자의 시장 진입을 저해하는 등 경쟁제한성이 있다고 판단하여 해당 조항 역시 삭제할 것을 명령하였다.



출처 : Booking.com

[그림 3-5] 온라인 호텔 예약사이트의 가격제한에 대한 각국의 규제 조치

이와 같은 국가별 경쟁제한성 인정 여부 차이는 분석 방식(theory of harm)이 아닌, 시장의 주요 기업, 점유율, 유통구조 등의 시장구조와 소비자의 소비 행태 차이에서 기인한다고 볼 수 있다. 대형 글로벌 호텔 체인을 다수 보유한 스웨덴과 다르게 독일의 경우 객실 수가 20개를 넘지 않는 소규모 호텔이 전체 시장의 50%이상을 차지한다. 따라서 글로벌 호텔 체인의 경우 인지도도 높고 자사 홈페이지를 통한 직접 판매도 상당부분 이루어지므로 APPA가 없을 경우 무임승차의 유인이 존재한다. 또한 글로벌 호텔은 플랫폼 사업자의 높은 수수료에 대응하여 플랫폼에서 탈퇴가 가능한 반면, 소규모 호텔의 경우 판매와 홍보의 플랫폼 의존도가 매우 높아 무임승차의 유인이 매우 낮고 높은 수수료 또한 수용할 가능성이 높다. 동시에 소비자들의 소비 행태 또한 APPA의 경쟁제한성을 결정하는 중요한 요소로 작용한다. 소비자들이 최적 가격으로 제품을 구매하기 위해 온라인 검색을 얼마나 이용하는지에 따라 APPA에 미치는 영향이 달라질 수 있다. 또한 국가별 소비자의 소비 행태와 가격 민감성 등의 차이도 경쟁제한성 정도의 차이를 유발시킬 수 있다.

5. 아마존의 출판사에 대한 전자책 가격제한 사건

아마존은 2014년 4월부터 11월까지 약 7개월간 프랑스계 미국 대형 출판사인 아세트(Hachette Bookgroup)와 유통계약에 관한 법적 분쟁을 벌인 바 있다. 아마존은 아세트와 전자책 공급 계약을 하면서 13~15달러로 책정되어 있는 가격을 9.99달러로 인하할 것을 요구했다. 아마존은 전자책의 출판, 인쇄, 배송, 유통 비용이 일반 서적보다 낮기 때문에 가격을 낮출 여유가 충분히 있고, 가격을 인하하면 판매가 늘어나 모두가 이득을 볼 수 있다고 판단했기 때문에 가격 인하를 요구했다고 설명했다. 그러나 아세트는 9.99달러라는 가격은 전자책의 생산 비용을 제대로 반영하지 못하는 낮은 가격이라며 아마존의 할인 요구를 거부하였고, 이에 아마존은 아세트의 출판물에 대해 배송 지연, 수수료 인상, 다른 출판물로의 고객 유인 등 아세트에게 불리한 조치를 취하였다.

아세트는 이러한 아마존의 조치가 시장 지배력을 남용한 아마존의 횡포라며 맞섰다. 또한, 스티븐 킹, 폴 오스터 등 세계적인 작가 909명으로 구성된 작가 연합(Authors United)은 뉴욕타임즈에 전면광고를 게재하여 “우리들의 생계를 담보로 출판사와 벌이는 협상을 중단하라”며 아마존을 비판했다. 최종적으로 양 사는 연말 쇼핑 시즌을 앞두고 11월 아세트가 전자책에 대한 가격 결정권을 행사하는 것으로 합의하면서 분쟁을 마무리 지었다.

The Everything Store: Jeff Bezos and the Age of Amazon [Kindle Edition]
 Brad Stone (Author)
 ★★★★★ (464 customer reviews)

Print List Price: ~~\$28.00~~
 Kindle Price: **\$14.99**
 You Save: **\$13.01 (46%)**
 Sold by: Hachette Book Group

- Length: 353 pages (Contains Real Page Numbers) ✓
- Don't have a Kindle? [Get your Kindle here.](#)

Formats	Amazon Price	New from	Used from
Kindle Edition	\$14.99	--	--
Hardcover	\$15.82	\$14.00	\$10.43
Paperback	--	--	--
Audio, CD, Audiobook, Unabridged	\$20.60	\$15.48	\$15.70
Audible Audio Edition, Unabridged	\$14.70 or 1 credit		

Paperback
 Sign up to be notified when this item becomes available.
 Publisher: Back Bay Books
 Published: October 7, 2014
 Publication Date: October 15, 2013

출처 : Softpedia News (2014)

[그림 3-6] 아마존과의 분쟁 타결 이후 아세트의 전자책 가격

2015년 6월 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 아마존이 출판사와 전자책 유통 계약을 체결하며 출판사에게 강제한 최혜 대우 조항(most favored nation)에 속하는 계약에 대한 조사에 착수하였다. 다른 유통업체와 계약 시 아마존보다 더 좋은 조건을 부여할 경우 아마존에게 알리도록 하고, 경쟁 유통업체에 제공하는 조건과 동등하거나 유리한 조건으로 아마존에게 제안하도록 한 계약 조항이 문제가 되었다. 이러한 조항들은 다른 전자책 유통 업체들이 혁신을 통한 아마존과의 경쟁을 어렵게 하고 소비자의 선택권을 제한할 가능성이 있다는 점에서 유럽에서 가장 규모가 큰 아마존이 시장 지배적 지위를 남용 했다고 결론을 내렸다. 이에 대해 아마존은 시정 방안을 제출하였고 유럽연합 집행위원회는 2017년 1월부터 시정방안 검토에 착수하여 4개월 후인 2017년 5월 최종 승인하였다.

아마존이 제출한 구체적인 시정 방안은 다음과 같다. 첫째, 현재 계약 상 명시된 최혜 대우 조항을 출판사에 강제하지 않는다. 둘째, 아마존에 공급한 전자책 가격이 경쟁 유통업체 보다 높을 경우 차액에 비례하여 출판사가 재원(Fund Pool)을 마련하고, 아마존이 이 금액을 전자책 가격 할인에 재량적으로 사용하도록 하는 계약(Discount Pool Provision)을 출판사가 종료할 수 있도록 허용한다. 셋째, 향후 출판사와 유통계약 체결 시 최혜 대우 조항 및 Discount Pool Provision 등을 포함하지 않는다.

아마존이 가격 제한 정책과 같은 반경쟁·불공정 행위를 하면서 아마존에 대한 여론도 악화되었다. 노벨경제학상 수상자인 폴 크루그먼은 아마존을 수요 독점자(monopsony)로 규정하고 정부의 적극적인 규제가 필요하다고 주장하였다. 수요 독점이란 공급자가 다수이나 구매자가 극소수인 상황에서 나타나는 독점적 사업자이며, 폴 크루그먼은 아마존의 독점적 남용 행위가 미국에 해악이 되고 있고 1900년대 스탠다드오일 사례와 같이 시장 지배력이 과

도해 온라인 서점 업계의 ‘노상 강도’라며 강력하게 비판하였다. 수요 독점자는 공급 독점자처럼 가격 인상을 통해 소비자들에게 피해를 주지 않고 구매력을 이용, 공급사들을 압박해 가격을 오히려 낮출 수 있다. 그러나 궁극적으로는 공급사들에 대한 가격 압박을 통해 궁극적으로 공급사 뿐만 아니라 소비자들에게도 부당한 영향력을 행사할 수 있다.

6. 아마존재팬의 가격제한 사건

일본 경쟁당국(Japan Fair Trade Commission, JFTC)은 아마존재팬이 온라인장터에 입점하여 제품을 판매하는 사업자와 계약 시 최혜 대우조항을 요구하며 이들의 가격 및 사업 활동을 제한했다는 혐의를 조사하였다. 경쟁당국은 아마존재팬이 실제로 공급업체와 APPA 계약을 체결하고 온라인장터에서 판매하는 제품의 가격, 판매조건 등을 지속적으로 감시하며 최혜 대우조항을 준수하고 있는지 감시해왔다는 것을 확인했다. 이에 아마존재팬은 최혜 대우조항을 삭제하고 관련된 관행을 없애며 향후 계약에도 포함하지 않겠다는 계획과 함께 이후 3년간 조치 이행 상황을 보고하겠다는 시정방안을 제시하였다. 경쟁당국은 2017년 7월 아마존재팬이 시정방안을 이행했다는 것을 확인한 이후에 사건을 종결하였다.

또한 일본은 ‘유통시스템과 기업관행 지침’ 개정안을 발표하면서 온라인 시장에서의 최혜 대우조항 등의 수직적 제한도 원칙상 기존 지침으로 규제할 수 있다고 결론 내렸다. 다만, 지침이 전통적 기업관행에 기반 하여 제정된 점을 고려하여 개정을 추진하였는바, 개정된 지침은 수직적 제한에 대해 평가할 경우 직접적 또는 간접적 네트워크 효과에 비추어 플랫폼 사업자간 경쟁을 고려해야 한다고 규정하였다.

7. 전자제품 제조사의 재판매 가격 유지 요구 사건

데논&마란츠(Denon & Marantz)⁴⁷⁾, 필립스(Philips), 파이오니아(Pioneer), 아수스(Asus)는 온라인 유통업체들에게 자신들의 제품을 소매 가격 이하에 판매하지 못하도록 요구(재판매 가격 유지 요구, Resale Price Maintenance)한 혐의로 유럽연합 집행위원회로부터 2018년 7월 1억1,100만 유로(1억 3천만 달러)의 과징금을 부과 받았다.⁴⁸⁾ 구체적으로 4개사는 협약 사항 이행을 위해 정교한 가격 모니터링 시스템을 사용하고 위반 시 공급을 중단하는 등의 제재를 가하였다. 유럽연합 집행위원회는 많은 온라인 유통업체들이 가격책정 알고리즘을 이용해 자동으로 경쟁사들의 소매가격에 가격을 맞추고 있기 때문에 이와 같은 재판매가격

47) 음향기기 전문 제조사로서 데논과 마란츠는 2002년 데논&마란츠로 합병함

48) European Commission, (2018.7.24.), 『Press Release : Commission Fines 4 Consumer Electronics Manufacturers for Fixing Online Resale Prices』

제한의 부정적인 효과가 인터넷 시장에 광범위하게 나타남을 지적하며, 앞으로도 관련 분야에 대해 적극적으로 법 집행에 나설 것으로 밝혔다.

[참고] 재판매 가격 유지(Resale Price Maintenance, RPM)의 반경쟁 효과

- (개념) 제조업자가 판매점에 대해서 판매가격을 정하고 판매가격의 결정에 제한을 가하는 방법으로서 판매점에 의한 계약상품의 가격을 지시하는 행위
 - 유통 단계의 자유롭고 공정한 경쟁을 저해하고 수요와 공급의 원칙에 근거하는 정상적인 가격 형성을 막음으로써 소비자들의 이익을 해칠 수 있는 위험을 내포
 - 우리나라를 비롯한 여러 국가에서 재판매 가격 유지를 경쟁법으로 규제하고 있음
- 우리나라는 공정거래법 제29조에 의하여 재판매 가격 유지 행위를 금지하지만, 최고가격을 제한하기 위한 경우에는 적용하지 않음
 - 공정거래위원회는 ▲품질이 동일한 경우, ▲일반소비자에 의한 일상 용품일 경우, ▲자유로운 경쟁이 이뤄질 경우에는 재판매 가격 유지 규제 예외 항목으로 지정 가능
- 미국, 영국, 캐나다, 이탈리아, 벨기에, 스웨덴, 핀란드, 호주 등은 재판매 가격 유지 규제를 폐지하였음

※ 출처 : Paul Belleflamme and Martin Peitz, (2010), 『Industrial Organization : Markets and Strategies』, Cambridge University Press.

4개 업체는 향후 유럽연합 집행위원회의 정책에 적극 협조하기로 약속했고, 이에 대한 대가로 40~50% 수준의 벌금 감면을 받기로 하였다. 이번 사례는 유럽연합 집행위원회가 2003년 야마하 사건 이후 15년 만에 재판매 가격 유지행위에 대해 규제했다는 점에서 의미가 있다.

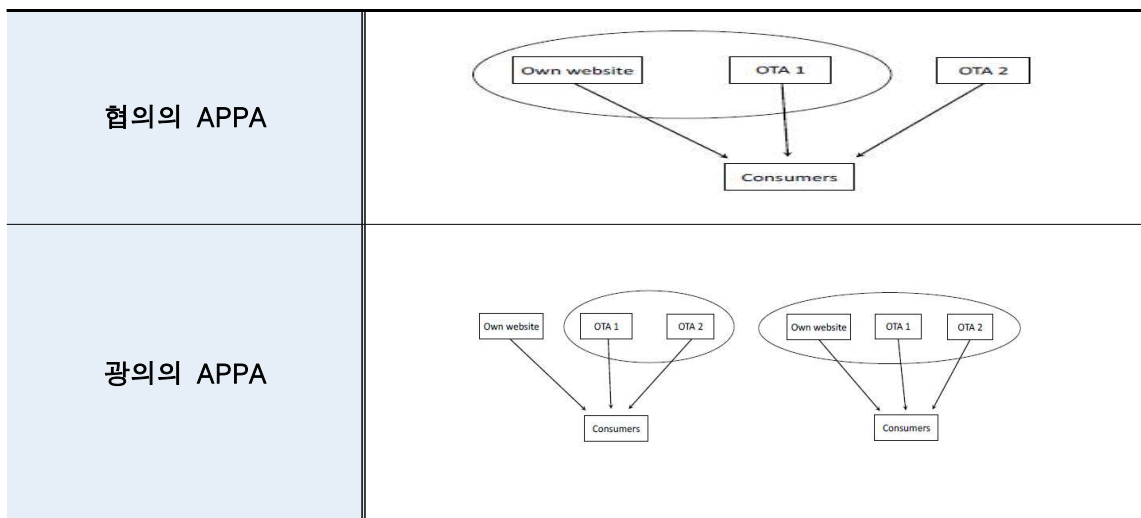
〈표 3-1〉 가전회사의 재판매 가격 유지에 따른 유럽의 과징금

제조사	과징금 감면 비율	과징금 (유로)
아수스(Asus)	40%	63,522,000
데논&마란츠(Denon & Marantz)	40%	7,719,000
필립스(Philips)	40%	29,828,000
파이오니아(Pioneer)	50%	10,173,000

출처 : European Commission (2018).

[참고] 플랫폼의 최저가 보장(APPA) 등 수직적 제한행위 유형과 영향

- 플랫폼 사업자는 시장 지배적 지위를 활용하여 플랫폼 참여자에게 해당 플랫폼에 가장 낮은 가격으로 제품을 판매하도록 강제하는 등 다양한 수직적 제한행위를 함
 - (협의의 APPA) 판매자가 자체 유통채널(자사 홈페이지 등)을 통해 판매하는 제품의 가격을 해당 플랫폼을 통해 판매하는 제품 가격보다 낮추지 않겠다는 합의
 - (광의의 APPA) 판매자가 해당 플랫폼을 통해 판매하는 제품 가격을 다른 플랫폼을 통해 판매하는 제품 가격보다 같거나 낮게 제공한다는 합의
- APPA의 반경쟁적 효과는 크게 상품 가격의 인상 문제와 신규 플랫폼의 시장 진입 방해 등 두 가지 반경쟁 효과를 야기
 - (가격 인상 효과) 플랫폼은 APPA를 통해 최저가격을 보장받아 수수료 인하를 통한 가격 경쟁력을 갖추 유인이 없고, 판매자 역시 가격을 인하할 경우 APPA의 적용을 받는 모든 플랫폼에서 동시에 가격을 인하해야 하므로 가격 인하 유인이 낮음
 - (진입 저지 효과) 시장에 진입하는 신규 플랫폼은 낮은 가격으로 소비자를 유인하기 위해서 수수료를 인하하지만 기존 플랫폼의 APPA로 인해서 더 낮은 가격에 제품을 판매할 사업자를 확보하기 어려워 가격 차별화가 사실상 불가능함
- 하지만 APPA는 판매자의 무임승차문제를 해결하는 등의 긍정적인 효과도 존재
 - 판매자가 유명 플랫폼을 통해 자신의 제품을 홍보하고, 제품 판매는 수수료를 지불할 필요 없는 자사의 홈페이지를 통해서 판매하는 기회주의적 행동을 방지함
 - 반면, 플랫폼이 거래 성사 시에만 수수료를 부과하지 않고 제품을 등록할 때에도 등록수수료(Listing Fee)를 부과하면 APPA 없이도 무임승차를 해결할 수 있음
- APPA는 국제무역에서의 최혜국대우(Most Favored Nation, MFN)로 볼 수 있는데, 미국은 MFN을 반경쟁적인 불법행위로 간주, 유럽은 반경쟁적 효과에 따라 판단함



8. 구글의 안드로이드 + 모바일 앱 결합판매(Bundling) 사건

유럽연합 집행위원회는 2012년부터 구글의 안드로이드 운영체제와 모바일 앱 결합판매에 대해 조사했으며 이에 대해 2016년 4월 구글이 경쟁법을 위반했다고 발표했다.⁴⁹⁾ 구글이 안드로이드폰 제조사에 구글 앱을 탑재하도록 압력을 행사했다는 정황을 포착하여 조사를 진행한 집행위원회는 2014년 2월 오라클과 구글간의 소송 과정에서 구글이 안드로이드 운영체제를 채택한 삼성전자, HTC와 계약 내용이 유출되면서 유죄가 최종 확정되었다.⁵⁰⁾

구글이 안드로이드와 구글 플레이스토어의 독점력을 지렛대(Leverage) 삼아 스마트폰 제조사에 강제한 불공정 계약은 두 종류가 있다. 첫째, 안드로이드폰 제조사에 구글 플레이스토어를 사용할 수 있는 권한을 제공하는 조건으로 구글 검색 앱과 크롬 브라우저 앱 등 2개의 구글 앱을 선택재하도록 요구한 ‘모바일앱 공급협약(Mobile Application Distribution Agreement, MADA)’이다. 구글은 필수 탑재 앱의 목록을 지정할 뿐만 아니라 스마트폰 화면상의 아이콘 위치까지 강제한 것으로 알려졌다. 또한 구글이 경쟁 앱의 선택재를 금지했다는 주장도 제기되었다. 스카이하크 와이어리스(Skyhook Wireless)는 구글이 삼성과 모토롤라에게 스카이하크의 위치추적 앱을 구글의 앱으로 대체하도록 압력을 행사했다고 주장하였다. 또한 한국의 NHN과 Daum은 구글이 자사의 검색 앱을 선택재한 안드로이드폰의 인증 절차를 지연했다고 주장하였다.⁵¹⁾

MOBILE APPLICATION DISTRIBUTION AGREEMENT (ANDROID)			
Google Google Ireland Ltd. 12 Woodfield Place, Dublin 4, Ireland Google Ireland Contact: Frank Marlowe			
COMPANY: Samsung Electronics Co., Ltd.			
Attention:	Company Contact Information:	Company Technical Contact:	Company Legal Representative:
	Frank Marlowe	Frank Marlowe	Frank Marlowe
Title:	Product Manager	Product Manager	Product Manager
Address, City, State, Postal Code, Country:	4100 Maetlin Court, Tempe, Arizona 85284, USA	4100 Maetlin Court, Tempe, Arizona 85284, USA	4100 Maetlin Court, Tempe, Arizona 85284, USA
Phone:			
Fax:			

MOBILE APPLICATION DISTRIBUTION AGREEMENT (ANDROID)			
Google Google Inc. 1600 Amphitheatre Parkway Mountain View, CA 94041 Google Inc. Contact: Frank Marlowe			
COMPANY: Google Inc.			
Attention:	Company Contact Information:	Company Technical Contact:	Company Legal Representative:
	Frank Marlowe	Frank Marlowe	Frank Marlowe
Title:	Product Manager	Product Manager	Product Manager
Address, City, State, Postal Code, Country:	1600 Amphitheatre Parkway, Mountain View, CA 94041, USA	1600 Amphitheatre Parkway, Mountain View, CA 94041, USA	1600 Amphitheatre Parkway, Mountain View, CA 94041, USA
Phone:	+1 650 253 1000	+1 650 253 1000	+1 650 253 1000
Fax:	+1 650 253 1000	+1 650 253 1000	+1 650 253 1000

출처 : 소프트웨어정책연구소 (2016)

[그림 3-7] 구글과 삼성(좌), 구글과 HTC(우)가 체결한 모바일 앱 공급협약

49) 정확히 말하면 유럽연합 집행위원회는 2016년 4월 이의고지서(Statement of Objections)를 발표했다. 이의고지서는 우리나라의 심사보고서에 해당하는 것으로서 경쟁법 위반 여부에 대한 조사 단계가 종료되고 집행위원회에 안건을 상정하여 본격적으로 심의 절차를 거치겠다는 것을 의미한다.

50) 조선일보 (2014.2.13.), 『구글, 제조사에 ‘구글 앱 탑재’ 강제...계약서 유출』

51) 월간 소프트웨어중심사회 (2016.6.), 『유럽의 반 구글정서와 소프트웨어 끼워팔기 논쟁』

사실상 안드로이드 폰 제조사들은 구글 플레이스토어 외에 앱을 내려 받을 수 있는 대체 장터가 없기 때문에 모바일 앱 공급협약을 맺지 않을 수 없었다. EU집행위원회는 구글의 행위가 모바일 기기 제조사들의 경쟁사 어플리케이션 선택재 유인을 감소시켜 검색과 모바일 브라우저 시장의 경쟁을 제한했다고 판단하였다. 또한 선택재된 앱은 스마트폰 사용자들의 현상유지 편향(Status Quo Bias)을 만들어 내기 때문에 이용자들은 다른 앱을 찾지 않고 선택재 앱을 사용하게 된다. 유럽연합 집행위원회의 조사 결과 안드로이드 기기 사용자의 95% 이상이 선택재 된 구글 검색 앱을 사용한 반면, 윈도우 기반 스마트폰 사용자의 25% 미만이 구글 검색 앱을 사용했다.

두 번째 불공정 계약은 안드로이드폰 제조사로 하여금 안드로이드의 소스코드를 변경(Forking)한 변종 안드로이드폰을 제조하지 못하도록 요구한 ‘안드로이드 파편화 금지협약(Anti-Fragmentation Agreement, AFA)’이다. 안드로이드 파편화 금지협약을 체결한 제조사에 대해서는 금전적인 인센티브까지 제공하고 협약을 어기면 구글 플레이스토어의 사용을 제약했다는 협의를 받았다.

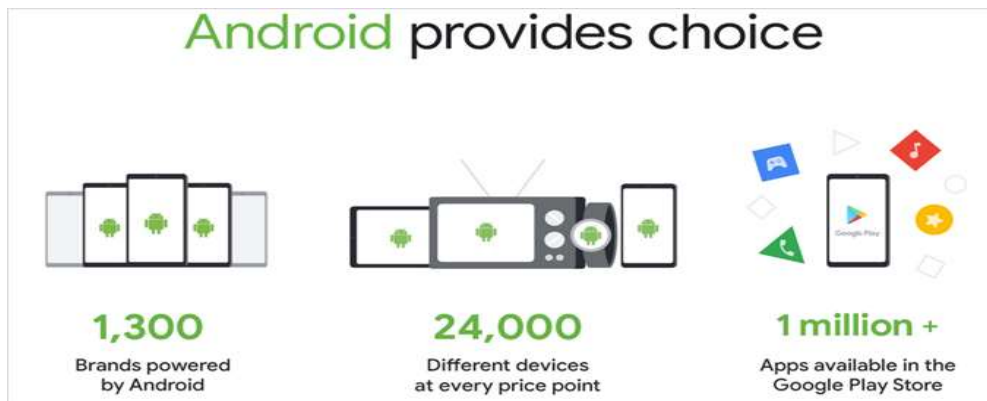
안드로이드는 본래 소스코드가 공개되어 자유롭게 수정 및 배포가 가능한 공개소프트웨어(Open Source Software, OSS)이다. 당연히 제조사는 안드로이드를 자유롭게 수정하여 이를 기반으로 한 단말기를 개발하는 것이 허용되어야 한다.⁵²⁾ 이를 우회하기 위해서 구글은 단말기 제조사가 구글이 소유권을 갖는 핵심 앱인 구글 플레이스토어를 탑재한 단말기를 출시하기 위해서는 안드로이드 파편화 금지협약을 맺도록 강제한 것이다. 유럽연합 집행위원회는 구글의 이러한 조치가 개방성이 장점인 공개소프트웨어의 취지에 어긋날 뿐만 아니라 기기 제조사와 앱 개발자들이 변종 안드로이드 생태계에 편입되는 것을 막아 장기적으로는 경쟁 운영체제의 출현을 차단하는 불공정 행위라고 판단하였다.

유럽연합 집행위원회는 2018년 7월 구글의 자사 앱 선택재 의무화 및 안드로이드 변종 기기 제조를 제한한 행위가 경쟁법을 위반했다고 최종 판결하고 사상 최대 과징금인 43.4억 유로를 구글에 부과했다. 유럽의 체제조치에 대해 구글의 선다 피차이(Sundar Pichai) CEO는 2018년 7월 구글 공식 블로그를 통해 EU의 결정이 안드로이드가 애플과 경쟁 관계에 있고, 모바일 기기 제조사와 네트워크 사업자들에게 많은 선택권을 주고 있다는 사실을 간과한 것이라고 주장하며 항소할 예정이라고 밝혔다.⁵³⁾ 특히, 안드로이드 플랫폼과 구글의 모바일 어플리케이션의 무료 배포는 그동안 제조사와 통신 사업자들에게 효율적 일뿐만 아니라 소비자들에게도 안드로이드 기기의 사용 경험을 개선하는 등 커다란 혜택을 준다고 강

52) 실제로 안드로이드 오픈소스 프로젝트(Android Open Source Project, AOSP)가 운영되고 있다.

53) Sundar Pichai (2018.7.18.), 『Android Has Created More Choice, Not Less』

조했다. 또한 지금까지 안드로이드 비즈니스 모델은 구글의 기술에 대해 휴대폰 제조사가 비용을 지불할 필요가 없었지만 규제가 지속될 경우 안드로이드 기기 제조사에 구글의 앱 사용료를 부과하는 것을 심각하게 검토할 수밖에 없다고 언급하기도 했다.⁵⁴⁾



출처 : Google 공식 블로그

[그림 3-8] 유럽연합 집행위원회의 판결에 대한 구글의 반박

러시아에서도 구글의 안드로이드와 모바일 앱 결합판매 문제가 제기되었다. 2015년 2월 러시아 검색 엔진 및 어플리케이션 개발사인 얀덱스(Yandex)는 구글이 자사의 안드로이드 기기 제조사들에게 자사의 어플리케이션을 사전 탑재하도록 강제했다고 러시아 연방반독점청에 신고하였다. 2015년 9월 연방반독점청은 구글의 이러한 행위가 시장지배적 지위 남용이라고 판단하고 시정조치와 함께 4억3800만 루블의 과징금을 부과하였다. 구글은 이러한 연방반독점청의 결정에 불복해 법원에 제소하였으나 1심과 항소 법원에서 패하였고 100만 루블의 과징금을 추가로 부과 받았다. 그리고 2017년 4월 소송 진행 중에 구글이 연방반독점청에 합의를 제안하고 연방반독점청이 이를 받아들이면서 사건이 합의 종결되었다.

구글이 러시아 연방반독점청에 합의한 내용은 다음과 같다. 첫째, 안드로이드 기기 제조사들에게 자사 앱의 배타적 설치를 요구하지 않고, 모바일 기기 제조사들이 구글의 경쟁사 검색 엔진 및 앱을 사전 설치하는 것을 제한하지 않는다. 둘째, 안드로이드 기기 제조사들에게 구글 검색엔진을 유일한 기본 검색엔진으로 선택하도록 요구하지 않는다. 셋째, 이미 체결한 계약 중에서 위의 내용에 반하는 항목은 강요하지 않는다. 넷째, 현재 러시아 시장에 유통되고 있는 안드로이드 기기에 대하여는 사용자가 기본 검색엔진을 선택할 수 있도록 크롬브라우저 업데이트를 통하여 선택 권한을 제공한다. 마지막으로 총 4억 3,900만 루블(약 87억 원)의 과징금을 납부한다.⁵⁵⁾

54) 한국경제TV (2018.10.26.), 『안드로이드 의존 심화...구글 “이제 돈 받겠다”』

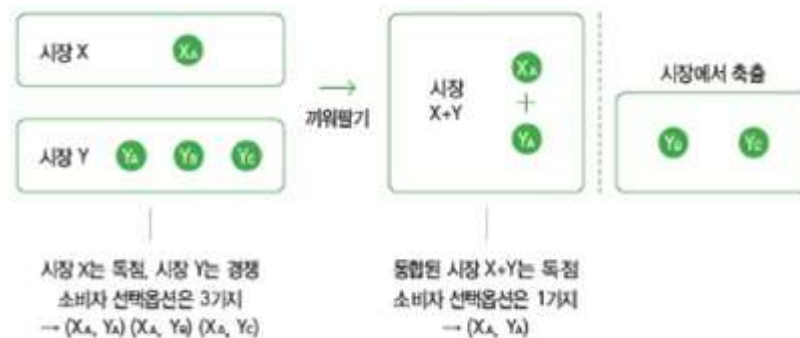
[참고] 결합판매(Bundling)의 반경쟁적 효과

■ (개념) 결합판매란 상호 보완적인 두 개 이상의 제품을 묶음 판매하는 전략

- 기업입장에서 제조비용 절감, 품질개선 용이 등의 장점, 소비자입장에서 편리한 소비 가능
- 하지만 독점력 전이(Leverage)를 통해 경쟁시장을 독점화한다는 점에서 경쟁법으로 규제

■ 시장 X는 기업 A가 제품 X_A 로 독점, 시장 Y는 기업 A, B, C의 제품 Y_A, Y_B, Y_C 가 경쟁

- (개별판매) 시장 Y는 소비자가 셋 중 가장 선호하는 제품을 구매
- (결합판매) X_A 를 구매하려는 소비자는 Y_A 를 구매해야 하므로 시장 Y도 독점화



※ 출처 : 소프트웨어정책연구소, (2016.6.), 『유럽의 반 구글정서와 소프트웨어 끼워팔기 논쟁』, SW중심사회

우리나라에서도 역시 구글의 앱 선택제에 대해 공정거래위원회에서 조사 중이다. 2012년 네이버(당시 NHN)과 다음(Daum)은 구글이 안드로이드 기기에 구글 검색엔진 앱을 선택제한 행위를 결합판매로 공정거래위원회에 신고하였다. 2013년 7월 공정거래위원회는 다음과 같은 이유로 이 사건을 무혐의 처리하였다. 첫째, 네이버나 다음의 검색 앱을 다운로드하기 쉽고 이용에 제한이 없다. 둘째, 구글의 자체 검색 앱 선택제가 국내 모바일 검색 시장의 시장 점유율 변화를 가져오지 않았다. 따라서 경쟁제한 효과가 발생하거나 발생할 우려가 있다고 보기 어렵고 제조사의 선택권을 침해했다고 보기도 어렵다. 하지만 유럽연합 집행위원회에서 2016년 4월 구글이 경쟁법을 위반했다고 발표한 이후 종전에 다루지 않은 혐의에 대한 조사 명목으로 2016년 7월 구글 코리아를 현장조사 하고, 구글 사건을 재검토하겠다는 입장을 밝혔다.⁵⁶⁾

9. 애플의 iOS + 음악서비스(애플 뮤직) 결합판매 사건

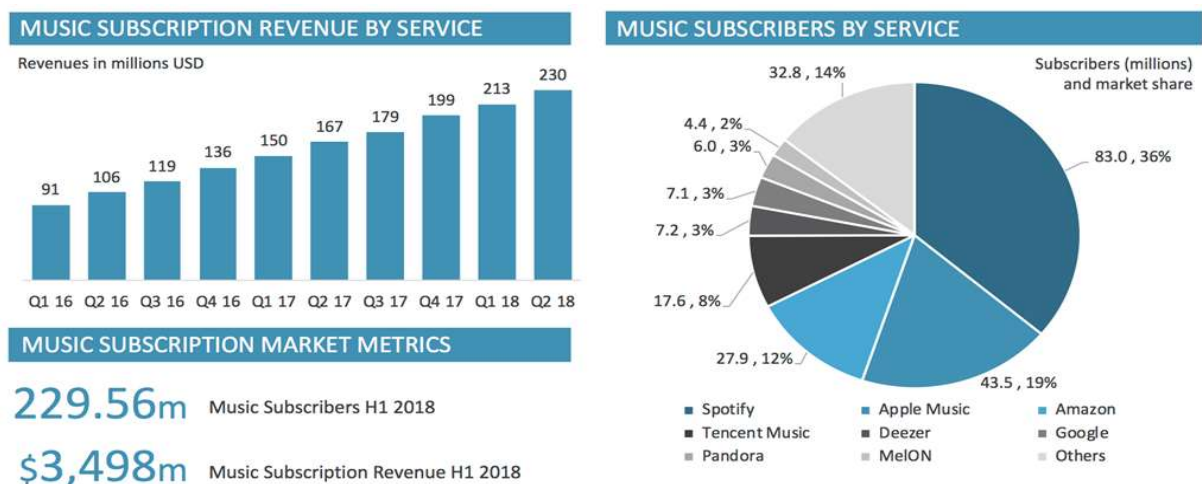
1997년 애플에 복귀한 스티브잡스의 계획 하에 오늘날의 애플을 있게 만든 최고의 전자기

55) 공정거래위원회 (2017), 『해외정책동향』 제127호.

56) 홍대식(2016), 『온라인 플랫폼 시장과 경쟁법적 쟁점』, 경쟁법 연구, 제34권.

기는 개인용 음악재생기인 아이팟(iPod)이다. 세련된 디자인, 직관적인 인터페이스, 음악을 저장하는 대용량 저장장치 이외에도 아이튠스를 통한 곡당 구매 방식 등 소비자들이 음악을 구매하고 소비하는 모든 방식을 혁신적으로 바꿨다는 평가를 받는다. 2010년까지 약 2억 7천 500만대를 판매한 아이팟의 기본 기능인 음악 재생 기능은 아이폰에도 애플 뮤직(Apple Music)이란 이름으로 탑재되었다.

하지만 2000년대 중반 이후 모바일 브로드밴드의 안정성과 속도가 높아지면서 기존 다운로드 기반의 음악 소비가 스트리밍 기반으로 변화하게 된다. 스트리밍 기반의 음악 서비스 산업을 주도한 회사가 스포티파이(Spotify)이다. 창립자 다니엘 에크(Daniel Ek)가 ‘모두를 위한 음악’이라는 가치를 갖고 2008년 스웨덴에서 사업을 시작하였으며, 2018년 1월 기준으로 전세계 사용자는 1억 4천만 명, 유료 사용자는 8천만 명이 넘는다. 현재 전세계에서 음악 서비스 시장은 가입자 기준으로 스포티파이가 1위, 애플 뮤직이 2위, 아마존이 3위이다.



출처 : MIDIA Research (2018)

[그림 3-9] 세계 음악 스트리밍 서비스 시장 규모(2018년 상반기 가입자 기준)

스트리밍 서비스에서 한 발 늦은 애플은 아이폰과 모바일 운영체제(iOS)의 시장 지배력을 이용하여 스포티파이의 경쟁력을 약화시키려는 행위를 했다는 의혹을 받았다. 2016년 스포티파이가 애플의 과도한 수수료와 우회 결제 금지 정책을 문제 삼자 애플이 스포티파이 앱 업데이트 승인을 고의로 미뤘다.⁵⁷⁾ 스포티파이는 애플 앱스토어 대신 스포티파이 공식 홈페이지에서 구독 신청을 하면 3개월간 1달러에 이용할 수 있다고 홍보하자 애플은 이 같은

57) 아시아경제 (2018.9.23.), 『플랫폼 공룡 갑질은 10년째 ‘ing’』

프로모션을 중단하지 않으면 스포티파이 앱을 앱스토어에서 삭제하겠다고 경고했다. 플랫폼 사업자와 플랫폼 참여 기업간 과도한 수수료에 따른 갈등으로 보이는 사건이지만 애플이 스포티파이 죽이기에 나섰다는 의견도 제기되고 있다.⁵⁸⁾

애플이 음악 서비스 분야에서 음악 서비스인 샤잠(Shazam)을 인수하려고 하자 유럽연합 집행위원회는 인수에 따른 시장 지배력 강화 및 경쟁제한효과가 있는지를 검토한 바 있다. 샤잠은 음악을 인식하여 어떤 음악인지 알려주는 서비스를 제공하면서 인기 앱으로 부상한 바 있고, 2014년 애플이 음성인식 서비스 시리 개발 당시에는 사용자가 음악 관련 질문을 하면 샤잠을 이용하여 결과를 표시하도록 활용했다. 애플이 약 4억 달러에 샤잠 인수를 본격 추진한 것은 2017년 말부터였으며 2018년 9월 6일 유럽연합 집행위원회의 마가렛 베스타거 위원은 “샤잠의 사용자 및 음악 데이터를 분석한 결과, 애플 인수가 디지털 음악 스트리밍 시장의 경쟁을 감소시키지는 않을 것”이라며 인수를 승인하였다.⁵⁹⁾

10. 구글의 검색결과 조작 사건

세계적으로 검색시장을 장악하고 있는 사업자는 단연 구글이다. 구글은 데스크탑 PC 뿐만 아니라 모바일 기기, 게임 콘솔 등 기기의 유형을 막론하고 검색 시장에서 압도적인 1위의 점유율을 보여주고 있으며, 러시아, 중국, 한국 등을 제외하고 전 세계 주요국에서 시장 지배적 사업자로 위상을 굳건히 하고 있다.

〈표 3-2〉 기기별 검색엔진 세계 시장점유율

순위	데스크탑 PC		모바일 기기(휴대폰/태블릿)		콘솔 기기	
	검색엔진	점유율	검색엔진	점유율	검색엔진	점유율
1	구글	80.5%	구글	95.9%	구글	99.4%
2	빙	6.9%	야후	1.9%	야후	0.3%
3	바이두	5.9%	빙	0.9%	빙	0.1%
4	야후	5.4%	바이두	0.4%	기타	0.1%
5	기타	1.3%	기타	0.9%	-	-

출처 : Statista

미국의 연방거래위원회(FTC)는 2010년 10월 구글이 온라인 어플리케이션, 레스토랑 추천 서비스 등 자사 서비스를 검색 결과에서 우선 노출시키는 등 검색 엔진 시장에서의 시장 지배력을 다른 시장으로 이전(Leverage)하였고, 이러한 행위가 1990년대 마이크로소프트의

58) 아이뉴스 (2017.7.11.), 『애플뮤직, 국내서도 불공정 경쟁 논란 ‘고개’』

59) European Commission (2018.9.6.), 『Press Release : Commission Clears Apple's Acquisition of Shazam』

윈도우 OS에 응용프로그램을 결합판매 한 것과 유사해 제소가 필요하다는 권고안을 위원들에게 배포하였다.

연방거래위원회의 구글 규제 움직임에 대한 비판적 시각도 있었다. 당시 항소법원 판사였던 로버트 보크(Robert Bork)는 “가장 효율적인 검색엔진인 구글에 대한 제재는 소비자들에게 피해를 끼치는 것으로 소비자 보호라는 경쟁법의 근본취지를 위배하고 혁신을 저해”한다고 비판하였고, 자레드 폴리스(Jared Polis) 하원의원도 소비자들이 구글 서비스에 만족하고 있고 관련된 온라인 회사들은 구글로 인해 매년 성장을 유지하고 있기 때문에 조사가 중지되어야 한다는 서한을 연방거래위원회 위원장에게 보냈다. 또한, 마이스페이스(MySpace), 야후(Yahoo)처럼 과거의 시장지배적 사업자들이 새로운 기업으로 대체된 것과 같이 소비자들이 손쉽게 다른 서비스를 이용할 수 있는 상황에서 당국의 시장 개입이 자제되어야 한다고 주장하였다.

2013년 1월 연방거래위원회는 최종적으로 구글의 검색 기능이 정보 서비스 활성화를 위한 정당한 방법이기 때문에 자사 서비스 우선 노출 등의 행위에 대해 무혐의 결론을 내린다. 다만 검색 광고 플랫폼 개방, 경쟁사의 특허 사용 제한 금지⁶⁰⁾, 판매금지소송 등을 통한 경쟁사 압박 금지 등을 약속받고 이행이 되는지 사후 감사를 하기로 합의했다.

브라질에도 미국 연방거래위원회의 조사가 시작된 시점인 2011년부터 2012년까지 자국 인터넷 검색 시장에서 구글의 불공정 행위에 대한 조사를 진행하였다. 당시 경쟁사였던 라틴 아메리카 지역의 최대 온라인 가격 비교사이트(Buscape and Bondfaro)가 구글이 쇼핑 검색 결과에 구글 쇼핑에 게시된 상품이 먼저 노출되도록 검색결과를 조작했다고 주장하였다. 그리고 이와 같은 행위가 소비자의 선택권을 제한할 뿐 아니라 소비자가 지불해야 할 가격을 높인다고 주장하였다. 그러나 재판부는 2012년 9월 원고측의 주장을 기각했다. 브라질 재판부는 소비자와 제조사들이 이용할 수 있는 검색 서비스가 여러 개 있어 독점적 사업자가 아니며, 사용자들이 Buscape and Bondfaro 사이트에 직접 접속할 수 있기 때문에 구글 검색에 의존할 필요가 없다고 언급하였다. 그리고 구글 쇼핑은 Buscape and Bondfaro와 같은 가격 비교 사이트가 아니라, 구글 검색의 한 가지 옵션이므로 독립된 서비스가 아니라고 판단하였다. 구글의 검색 알고리즘 역시 사용자의 의도에 맞춰 가장 관련성이 높은 결과를 우선 보여주고 있기 때문에 문제가 없다고 보았다.⁶¹⁾

유럽연합 집행위원회 역시 구글의 검색결과 조작 문제를 다뤘다. 유럽연합 집행위원회는

60) 자사 표준 특허를 공정하고 합리적이며 무차별적인 방식으로 제공해야 한다는 FRAND 조건을 준수하라는 취지임.

61) Search Engine Land (2012.9.10.), 『Google Wins Major Antitrust Victory in Brazil, Does It Foreshadow Broader EU & US Wins?』

2015년 4월 15일 구글의 검색 결과 화면에서 사업상 장점과 무관하게 자신의 쇼핑비교서비스인 구글쇼핑을 우선 노출시킴으로써 시장지배적 지위를 남용했다는 내용의 이의고지서(Statement of Objections)를 송부했다. 2017년 6월 발표에서 구글이 2008년부터 독일, 영국, 프랑스 등 13개 국가에서 비교 쇼핑 서비스를 제공하며, 자사의 서비스인 구글 쇼핑이 화면 최상위에 노출되도록 해 지난 10년간 영국에서는 45배, 독일에서는 35배, 프랑스에서는 19배의 트래픽을 폭증시켰고, 같은 기간 동안 주요 경쟁사들의 트래픽은 큰 폭(영국(△85%), 독일(△92%), 프랑스(△80%))으로 감소시켜 유럽 시장에서 소비자들의 선택권과 혁신을 저해하였다고 언급 하였다. 결국 유럽은 미국, 브라질의 판단과 달리 2017년 6월 구글이 인터넷 검색 분야의 시장 지배적 지위를 남용해 자사의 구글 쇼핑에 위법한 특혜를 주었다고 보고, 총 24.2억 유로(약 3.2조원)의 과징금을 부과했다. 그리고 과징금과 함께 90일 이내에 법 위반 행위를 중지하고 유사 목적 및 효과를 갖는 행위를 하지 않도록 비교 쇼핑 서비스와 자사 서비스에게 동일한 취급원칙(Principle of Giving Equal Treatment)을 준수하도록 명령을 내렸다.

유럽에 이어 인도의 경쟁위원회도 2018년 2월 구글에게 2천 1백만 달러의 벌금을 부과하였다. 벌금 부과 요지는 구글이 자사의 검색 서비스 시장 지배력을 이용해 항공기 티켓 검색 결과를 조작했다는 것이며, 인도 경쟁위원회는 보고서에서 “구글이 편향된 검색 관행을 제멋대로 이용한 사실이 밝혀졌다”며 “구글은 이 관행으로 사용자뿐만 아니라 경쟁업체에 해를 끼치고 있다”고 지적하였다. 이에 대해 구글은 인도 경쟁위원회가 지적한 사항들을 조사한 결과 자사는 인도 경쟁법을 준수하고 있음을 확인하였고, 다만 경쟁위원회가 우려하고 있는 사항들에 대해 대처 방안을 마련할 것이라고 발표하였다.⁶²⁾

2018년 5월에는 지역정보 기반 소셜 네트워킹 서비스 업체인 엘프(Yelp)가 자사 블로그를 통해 구글의 검색 결과에 대한 불만을 나타내기도 했다. 사용자들이 지역 정보를 검색하면 구글이 관리하는 정보만을 우선적으로 과다 노출시킨다는 것이다. 엘프에 따르면 뉴욕의 소아과에 대한 리뷰 개수는 구글의 지역정보서비스인 구글 플러스에 31개 있는 반면 엘프, 작닥(Zocdoc) 등의 서비스가 제공하는 리뷰는 719개로 20배 이상 많다. 하지만 정작 구글 검색을 통해 찾으면 7개 까지 표시되는 검색 상단에는 모두 구글 플러스의 리뷰만 표시된다는 것이다. 또한 검색어에 ‘엘프(Yelp)’란 단어를 포함해도 노출 결과에 구글의 서비스가 상단에 노출된다고 주장했다.⁶³⁾ 엘프의 CEO인 제레미 스톱플먼(Jeremy Stoppleman)은 “구글플러스의 지역 리뷰 데이터베이스는 엘프나 작닥보다 압도적으로 빈약하다. 검색 결과는

62) 중앙일보 (2018.2.9.), 『인도 공정위, 구글에 불공정 혐의로 230억원 벌금』

63) 디지털데일리 (2014.7.11.), 『구글, ‘달한 검색’ 사례 또 지적받아...엘프 불만 제기』

분명 구글에 유리하도록 조작된 것”이라고 주장했다.⁶⁴⁾



출처 : Yelp Blog

[그림 3-10] 엘프가 제시한 구글의 검색결과 조작 증거

11. 구글의 콘텐츠 무단사용 등 공정한 대가 미지급 사건

구글은 2004년 12월 하버드, 스탠포드, 미시건, 옥스퍼드 대학교와 뉴욕 공립 도서관과 제휴하여 소장 도서를 스캔하는 ‘구글 라이브러리 프로젝트(Google Library Project)’를 수행한다고 발표했다. 전세계의 도서를 디지털화하여 검색과 지식의 활용을 원활하게 하겠다는 취지를 밝혔다. 또한 구글 북스(Google Books)라는 서비스를 통해 해당 프로젝트의 서비스를 본격적으로 제공하기 시작했다. 하지만 저작권자의 동의를 얻지 않은 문제가 발생하여 2005년 미국 작가협회(Authors Guild)와 출판사는 구글이 저작권을 침해했다는 내용의 소송을 제기했다. 작가협회가 9월, 미국출판협회(Association of American Publishers, AAP)가 맥 그로힐, 피어슨 에듀케이션, 사이먼앤슈스터, 팅킨 그룹 등의 출판사를 대표하여 10월에 소송을 제기했다.

구글은 이번 프로젝트가 다음과 같은 이유로 공정이용(Fair use)⁶⁵⁾에 해당하며 저작권을 침해한 것이 아니라고 주장했다. 첫째, 구글이 스캔한 도서는 학자, 연구자, 책을 찾으려는 독자에게 도움을 준다. 둘째, 프로젝트의 대상이 되는 도서는 대부분 비소설이다. 소설은 저작권의 강력한 보호대상이지만 비소설은 그렇지 않다. 또한 책은 발간되고 나면 도서관이나 서점에서 누구나 내용을 열람할 수 있으며, 구글 북스 프로젝트 역시 도서 열람의 한 가지 방법일 뿐이다. 셋째, 구글은 책을 전부 스캔하지만 사용자에게는 일부만 제공한다. 마지막

64) 지디넷코리아 (2018.5.27.), 『엘프, ‘구글 검색 결과 독점’ 비판』

65) 우리나라의 저작권법에도 저작물에 대한 공정이용의 개념이 있다. 저작권법 35조 3은 보도, 비평, 교육, 연구 등 공공의 이익을 위해서라면 저작권자 허락 없이도 저작물을 이용할 수 있다고 규정하고 있다.

으로 구글의 프로젝트를 통해 도서의 새로운 가치를 발견할 수 있다. 예를 들어 특정 시대에 발간된 도서에서 자주 사용된 단어를 분석하는 등 시대 연구를 할 수 있다. 2012년 10월, 구글과 출판사는 합의했고, 2013년 11월 14일 작가협회는 구글과의 소송에서 패소했다. 구글의 프로젝트가 ‘공정이용’에 해당한다고 판결한 것이다.⁶⁶⁾

지역정보 기반 소셜 네트워킹 서비스 업체인 옐프는 2017년 7월 구글이 옐프를 포함하여 제3의 사이트가 제공하는 콘텐츠를 무단으로 사용하지 않겠다는 약속을 위반했다는 이유로 미국 연방거래위원회(FTC), 유럽연합 집행위원회, 미국의 모든 주의 법무 장관 등에 조사를 촉구하는 서한을 제출했다. 2011년 미국 연방거래위원회는 구글이 다른 사이트에서 제공하는 콘텐츠를 무단으로 추출(Scraping)하여 자사의 서비스에 활용한다는 혐의에 대해서 조사한 바 있다. 구글은 2012년 12월, 조사를 신속하게 마무리하는 조건으로 콘텐츠 추출을 원하지 않는 제3자 사이트로부터 사진 및 사용자 리뷰를 포함한 콘텐츠를 사용하지 않겠다고 약속(Do Not Crawl Provision)했다. 옐프는 당시 콘텐츠 추출을 원하지 않는다고 발표했다. 하지만 옐프의 자체 조사 결과 구글은 약속을 어기고 옐프의 콘텐츠를 여전히 무단으로 추출한다고 발표했다. 조사를 진행한 1시간 동안 구글의 지도 서비스(Google Map)가 옐프의 콘텐츠를 38만 6천 차례나 끌어다 사용했다고 주장했다. 또한 구글맵에서 150개의 업체를 임의로 검색한 결과 이 중 110개 업체의 이미지가 옐프가 저작권을 소유한 사진이었다고 지적했다.⁶⁷⁾

12. 페이스북의 가짜뉴스(Fake News) 유통 사건

미국인의 44%가 페이스북을 통해서 주로 뉴스를 접한다는 조사 결과가 발표된 바 있다. 지인들이 ‘좋아요’ 버튼을 누른 뉴스는 개인의 성향에도 부합하기 때문에 인맥을 따라 빠르게 확산된다. 특히 페이스북을 통한 뉴스 전파는 2016년 미국 대선에 큰 영향을 미치기도 했는데, 버클리대의 에드 와서먼(Ed Wasserman)교수는 “트럼프 당시 대선 후보는 페이스북을 통해 엄청난 영향력을 행사하는 메시지를 대중들에게 전달했는데, 통상적인 진위 체크도 없었다”고 언급한 바 있다. 또한 인터넷 신문인 버즈피드(BuzzFeed)는 미 대선캠프 마지막 석 달간 페이스북의 가짜뉴스가 뉴욕타임즈, 워싱턴포스트, 허핑턴포스트, NBC 뉴스 등 전통 대중매체보다 훨씬 큰 영향을 발휘했다고 보도하며 소셜 미디어가 아니었으면 트럼프가 승리할 일은 없었다는 논평을 냈다.⁶⁸⁾

66) 블로터 (2013.11.15.), 『구글 복스는 어떻게 저작권을 넘었나』

67) Wall Street Journal (2017.9.11.), 『Google Rival Yelp Claims Search Giant Broke Promise Made to Regulators』

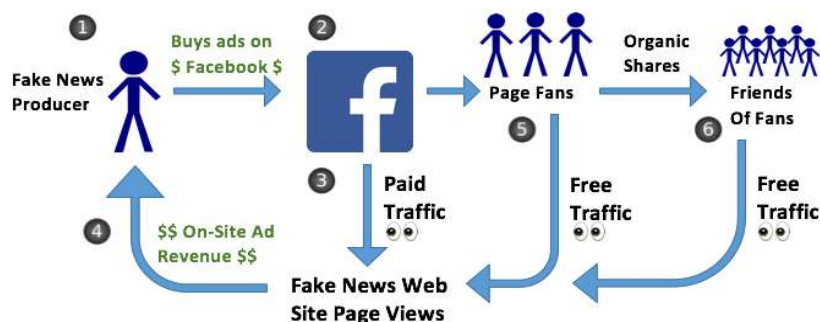
68) Jonathan Taplin (2017) 상동. Introduction.

이미 페이스북의 광고매출이 미국 전체 신문사의 광고매출을 훌쩍 넘긴 상황에서 가장 큰 문제는 페이스북을 통해 유통되는 뉴스의 상당수가 특정한 정치 경제적 목적으로 만들어진 가짜 뉴스라는 점이다. 지난 미국 대선 때 마케도니아공화국의 벨레스(Veles)의 고등학생들이 백여 개 이상의 웹사이트를 제작하여 도널드 트럼프에게 유리한 가짜 뉴스를 유통시킨 바 있다. 처음에는 도널드 트럼프와 힐러리 클린턴에 유리한 가짜 뉴스를 모두 제작했지만 트럼프에 대한 뉴스가 훨씬 많은 클릭과 트래픽을 유도해 엄청난 광고 수익으로 연결되자 자연스럽게 트럼프 친화적인 가짜 뉴스만을 제작했다. BBC와 인터뷰를 한 한 고등학생은 가짜 뉴스를 통해 매달 1,800유로를 벌었다고 밝히기도 했다.

러시아 역시 미국에 정치적인 혼돈을 야기하기 위해서 페이스북을 통해 가짜뉴스를 유통시켰다. 상트페테르부르크(St. Petersburg)의 한 인터넷 연구기관은 러시아 정부의 지원을 받아 수십만 명의 사람들이 온오프라인에서 소요를 일으키도록 유도했다.

미 대선 이후에도 페이스북을 통한 가짜뉴스 생산과 확산은 지속적으로 이뤄졌다. 대표적인 사례가 독일 극우집단의 홀로코스트를 부정하는 뉴스인데, 페이스북은 가짜뉴스의 확산을 막는데 미온적인 태도로 일관했다. 페이스북의 CEO 마크 주커버그는 팟캐스트 ‘Recode Decode’에 출연하여 홀로코스트 부인 글을 차단할 수 없다고 주장했고, 독일 정부는 페이스북에서 허위 사실 유포를 적극적으로 차단해야 한다고 주장했다.⁶⁹⁾

가짜뉴스에 대한 페이스북의 소극적인 태도의 가장 큰 원인은 가짜뉴스가 엄청난 트래픽을 유발하면서 페이스북에 많은 광고 수익을 가져다주기 때문이라는 의견이 지배적이다. 페이스북은 회원에 대한 정밀한 프로파일링을 통해 정치적 성향을 정확히 파악하고 있으며 성향을 충족시키는 뉴스를 유통시킴으로써 클릭을 유발하고 이를 통해 광고 매출을 거둔다.

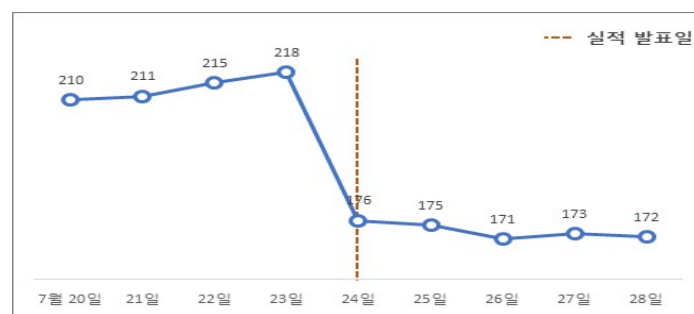


출처 : Freedom to Tinker (2016)

[그림 3-11] 가짜뉴스 유통을 통한 페이스북의 수익 창출

69) New Yorker(2018.9.17.), 상동.

결국, 2018년 4월 10일부터 이틀간 미국 의회는 러시아 정부의 페이스북을 이용한 미 대선 개입 및 사용자 데이터의 불법적 유통 및 사용에 대한 혐의로 페이스북에 대한 청문회를 실시했다. 현재 페이스북은 미 연방수사국(FBI), 증권거래위원회(SEC), 법무부(DOI), 연방거래위원회(FTC) 등으로부터 조사를 받고 있다. 페이스북은 2018년 7월 25일 1분기 수익 대비 31%나 증가한 2분기 실적을 발표했으나, 실적 발표 두 시간 만에 시가 총액이 1,500억 달러나 증발했는데, 그 원인이 점차 강화되는 페이스북에 대한 규제와 이로 인한 미래 사업의 불투명성에 있다는 의견이 지배적이다.



출처 : Yahoo Finance 데이터를 토대로 작성

[그림 3-12] 2018년 2분기 실적 발표 전후 페이스북의 주가 변동

13. 페이스북의 과도한 개인정보 수집 및 활용 사건

빅데이터와 관련한 반경쟁·불공정 행위의 핵심 이슈는 테크 기업이 서비스 이용 대가로 사용자의 개인정보를 과도하게 수집하는지, 그리고 무분별하게 활용하는지 여부와 정보 집중을 통해 경쟁 상 우위를 점하고 시장지배력을 남용하는지 여부이다.

특히 페이스북은 개인정보보호와 관련하여 규제당국의 가장 큰 관심을 받는 회사이다. 구글은 사람들이 검색 키워드 정도를 수집하여 개인에 대한 프로파일링을 한다면, 페이스북은 사람들이 스스로 공개하는 인맥, 글, 사진, 추천(좋아요 버튼) 등의 풍부한 개인 정보를 분석하여 콘텐츠를 차별화한다는 점에서 그 정도가 더욱 심각하다. 실제로 페이스북에는 1분마다 50만개의 글이 게시되고 13만 6천 개의 사진이 업로드 된다. 페이스북의 데이터센터에는 약 300페타바이트의 데이터가 저장되어 있다고 한다. 페이스북의 비즈니스 모델은 광고 모델로서 사용자의 데이터를 수집하고 제3자(광고주)에게 제공하는 것이 기본이다.⁷⁰⁾

70) 서울대 법과경제연구센터 (2017), 『데이터 이코노미』, 한스미디어.

페이스북은 개인정보의 과도한 수집과 무분별한 활용과 관련하여 유럽과 미국의 공정경쟁 당국의 조사를 지속적으로 받아왔다. 첫 번째는 독일의 경쟁당국이 2010년 페이스북의 친구 찾기 기능, 그리고 2011년에는 얼굴 인식 기능에 문제를 제기한 사건이다. 페이스북은 개인정보 설정 관리 방식을 고치기로 합의하면서 문제를 종결지었다.

또한 페이스북의 왓츠앱(Whatsapp) 인수 사례도 문제가 되었다. 유럽연합 집행위원회는 2014년 10월 3일 페이스북의 왓츠앱 인수 신청에 대해서 두 기업 간의 결합이 맞춤형 광고 시장에서의 시장 지배력을 강화할 가능성이 낮다고 판단하고 기업 결합을 승인하였다. 두 기업이 결합을 하면 사용자 데이터를 통합하여 데이터 독점의 가능성이 있을 것이란 우려도 제기되었지만 페이스북은 이용자 계정을 결합하는 것은 기술적으로 불가능하다고 답변하였다. 유럽연합 집행위원회는 많은 사용자들이 다른 SNS를 사용하기 때문에 역동적으로 성장하고 있는 이 시장의 경쟁이 두 기업의 결합에 의해서 방해되지는 않을 것이고, 페이스북의 왓츠앱의 고객 정보를 획득하더라도 경쟁자들이 고객 정보를 다른 대체수단을 통해서 충분히 획득할 수 있다고 판단하였다. 하지만 인수 당시 페이스북의 발표와 달리 2016년 회원 데이터를 통합하자 유럽연합 집행위원회는 1억 1천만 유로의 과징금을 부과하였다. 집행위원회의 베스타거 위원은 페이스북과 왓츠앱의 결합 승인 시 단순히 광고시장에서의 시장 지배력 강화 가능성만 보았고, 데이터 통합에 의한 시장 지배력 문제는 간과했음을 인정했다. 또한 기업 결합 시 금액으로 환산되지 않는 정보 취득만을 위해 경쟁 기업을 인수하는 경우도 경쟁 제한성에 대해 검토해야 한다는 의견을 제시했다. 페이스북의 왓츠앱 인수 건처럼 소규모 기업을 인수하는 경우 매출액이 적어 기업 결합 신고 대상에서 누락되거나 결합 승인 절차가 매우 간단하지만 인수 가격을 신고 기준에 포함시켜 데이터 취득을 위한 인수 역시 철저하게 심사해야 한다는 것이다. 또한 기업 결합 시 경쟁 제한 문제가 발생하지 않으려면 기업들이 공유하는 정보의 종류를 제한하거나 익명 처리를 해 과도한 정보 공유를 통한 경쟁 제한적 합의 발생 가능성을 낮추어야 한다고 주장하였다.

독일 연방카르텔청(Federal Cartel Office, FCO)은 2017년 12월 페이스북에 시장지배적 지위 남용과 관련한 심사 보고서를 송부했다. 독일 연방카르텔청은 페이스북이 사용자 가입 시 지나치게 과다한 개인정보를 수집하고 있다고 보았고, 독일에서 90% 이상의 점유율을 차지하는 시장 지배적 사업자이기 때문에 착취 남용(Exploitative Abuse)에 해당한다고 판단하였다. 비록 페이스북이 사용자에게는 서비스를 무료로 제공하지만 너무 많은 데이터를 수집한다면 소비자 착취에 해당한다고 본 것이다. 특히, 페이스북이 광범위한 데이터 수집으로 이용자들 간의 네트워크 효과를 강화하여 다른 소셜 미디어 사업자들에게 손실을 야기할 뿐만 아니라, 디지털 광고 시장에서 페이스북의 영향력이 증대되면서 광고주를 대상으로

착취 남용을 할 우려도 있다고 언급하였다. 독일 연방카르텔청은 페이스북이 소셜네트워크 시장에서 지배적 지위를 갖고 있는지와 이 지위를 활용하여 불공정한 사용자 약관(Terms and Conditions)을 적용하는지 조사를 했다. 심사 결과는 다음과 같다. 첫째, 비록 소비자들이 자발적으로 자신들의 개인정보 제공에 동의하더라도 자기 결정권을 제한하는 효과를 보인다면, 착취적 남용행위에 해당되어 반경쟁적인 행위가 될 수 있다는 것이다. 둘째, 관련 사업자들은 어느 정도 수준에서 소비자들의 개인 정보를 수집하고 니즈에 부합하는 광고를 제공해야 하는지에 대해 면밀한 검토가 필요하다. 셋째, 페이스북과 같은 시장 지배적 사업자라면 그렇지 않은 기업보다 개인 정보 수집과 사용에 대해서 더욱 엄격한 책임을 저야 한다.⁷¹⁾

2018년 3월에는 미국의 시사주간지 타임(Time)과 영국의 일간지 옵저버(observer)는 한 연구자가 도널드 트럼프 측에서 고용한 컨설팅 업체이자 사이코그래픽 기법을 이용하여 투표자의 행동을 바꾸는 광고를 게재하는 캠브리지 어널리티카(Cambridge Analytica)에게 8천 7백만 명의 페이스북 이용자의 개인 정보를 넘겼다는 기사를 냈다. 또한 페이스북은 이 문제를 2015년 12월에 인지했지만 언론에서 고발 기사를 내기 전까지 2년 이상 규제당국에게 신고를 하거나 페이스북 회원에게 공지를 하지 않았다. 이에 테크 기업들도 페이스북과 선긋기에 나섰다. 테슬라의 CEO 엘론 머스크는 페이스북에 자신의 계정과 테슬라의 계정을 삭제했고, 애플의 CEO 팀쿡은 “애플이 고객 데이터를 갖고 사업을 했다면 엄청난 돈을 벌었을 테지만, 그렇게 하지 않았다”며 페이스북을 공개적으로 비난했다.

[참고] 캠브리지 어널리티카의 페이스북 회원 개인정보 유출 사건 개요

- 캠브리지대 심리학과 교수 알렉산더 코건(Alexander Kogan)은 캠브리지 어널리티카의 의뢰를 받아 페이스북 이용자를 대상으로 한 심리퀴즈 앱을 개발
 - 게임 참가자는 페이스북 그래프 API라는 형태의 개인 정보(친구관계, 포스팅, 좋아요 버튼, 댓글, 공유 포스트, 위치 정보 등)를 이용하라는 동의를 해야 함
- 코건 교수는 취득한 페이스북 이용자 데이터를 캠브리지 어널리티카에 넘겼는데, 이는 페이스북 개인정보보호 규약에서 금하는 제3자 데이터 전달에 해당
 - 2016년 페이스북은 사건을 인지하고 캠브리지 어널리티카에 데이터 삭제 요청했으나 삭제 여부는 확인하지 않음
- 캠브리지 어널리티카 투자자이자 극우성향의 트럼프 지지자인 로버트 머셔의 지시로 확보한 데이터를 이용하여 미국 유권자의 투표에 영향을 미칠 수 있는 알고리즘 개발

※ 출처 : 슬로우뉴스, (2018.3.28.), 『페이스북 ‘캠브리지 어널리티카’ 스캔들 : 쟁점과 전망』

71) Justus Haucap (2018.4.), 『A German Approach to Antitrust for Digital platform』, 2nd Annual Antitrust and Competition Conference.

14. 구글·애플·아마존의 모바일 어플리케이션 강제적 앱 내(Inn-App) 결제 사건

글로벌 어플리케이션 시장 분석업체 앱애니(App Annie)에 따르면 2017년 전 세계 모바일 어플리케이션 다운로드 건수는 1,781억 건을 기록하였으며 2022년에는 176조원 규모로 성장할 것으로 예상된다.⁷²⁾ 모바일 어플리케이션 사업자의 비즈니스 모델은 크게 어플리케이션을 무료로 제공하고 사용자가 이를 실행하면 광고를 노출하는 광고 모델, 정기적으로 요금을 결제하는 구독 모델, 그리고 기본 기능은 무료로 제공되 아이템 등 추가적인 서비스에 과금을 하는 프리미엄(Freemium) 모델로 나눌 수 있다. 프리미엄 모델에서는 어플리케이션을 사용하는 과정에서 추가 결제를 하므로 앱 내(In-app) 결제 모델이라고 한다. 아이템 구매 등 주로 게임 관련 어플리케이션에서 많이 활용되는 비즈니스 모델이다. 앞 선 비즈니스 모델 분류법에 따르면 거래 수수료 모델에 속한다.

모바일 어플리케이션의 앱 내 결제와 관련한 반경쟁·불공정 행위는 크게 소비자 기만과 플랫폼-플랫폼 참여기업 간 불공정 계약으로 구분된다. 소비자 기만은 인-앱 결제 과정을 지나치게 간소화하여 미성년자 등 사용자의 과도한 결제를 방조하는 행위이다. 불공정 계약 문제는 어플리케이션 개발자가 어플리케이션의 부가적, 보완적 서비스를 고객에게 판매할 경우에도 결제 방법을 플랫폼이 제한하고 이를 통해 플랫폼이 과도한 수수료를 착취한다는 것이다.

앱 내 결제는 사전에 신용카드를 등록한 후 모바일 어플리케이션을 사용하는 과정에서 아이템 구매 등 필요할 때마다 간단한 절차만으로도 결제를 할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 부모 동의 없이 대량의 아이템 구매가 지속적으로 문제가 되어 왔다. 미국 연방거래위원회는 2014년 11월 구글이 부모의 동의 없이 결제된 앱 내 구매에 대해 전액 환불해야 한다는 동의 의결안을 최종 승인했다. 구글은 2011년 앱 내 구매 방식을 도입하면서 비밀번호 입력 등 별도의 인증절차 없이 결제가 가능하도록 했고, 2012년 인증 절차를 도입했으나 비밀번호 입력 후 30분 동안 추가 인증 없이 여전히 결제가 가능해 소비자 피해가 지속되었다는 것이다. 이에 연방거래위원회는 구글의 행위가 연방거래위원회법 제5조(Federal Trade Commission Act Section 5)의 ‘불공정 또는 기만적인 행위(Unfair or Deceptive Acts)’라고 규정하였고, 구글은 1) 부모의 동의 없이 발생한 앱 내 구매로 결제된 비용을 전액 환불하고, 2) 결제 전 명시적인 동의절차를 거치도록 결제 시스템을 개선한다는 동의 의결안을 제출했다.

애플 역시 한 차례 앱 내 구매를 한 후 15분간 추가 인증 절차 없이 결제가 가능하여 부

72) 한국경제 (2018.10.18.), 『글로벌 모바일 앱 시장...2022년 ‘176조원’ 규모로 성장』

모들이 요금 폭탄을 맞는 사례가 지속적으로 발생했고 이에 미국 연방거래위원회는 2014년 1월 피해를 입은 소비자들에게 3,250만 달러를 환불하라고 시정 조치했다. 아마존은 가장 최근인 2017년 4월에 2011년 11월부터 2016년 5월까지 부모의 동의 없이 이뤄졌다고 판단되는 앱 내 구매 7,000만 달러를 환불하기로 합의했다.



출처 : 미국 연방거래위원회

[그림 3-13] 부모 동의 없는 앱 내 결제 사례

플랫폼-플랫폼 참여기업 간 불공정 계약 문제 역시 애플과 구글에서 발생했다. 애플은 원칙적으로 앱 스토어에서 유료 어플리케이션을 구매하기 위한 결제 수단을 기프트 카드나 신용카드로 제한하고, 구매 희망자가 유료 어플리케이션을 구매하기 위해서는 해당 사용자의 앱 스토어 계정을 통해 결제 수단을 등록해 두고 애플의 결제 시스템에 따라 결제하도록 함으로써 거래 내역과 결제 대금을 확보하는 앱 스토어 운영정책을 갖고 있다. 앱 스토어를 통해 판매될 경우 30%는 애플의 수수료 수입이 된다.

그런데 앱 스토어를 통하여 음원 스트리밍 서비스를 제공하는 국내 음원 서비스 업체들은 일괄적으로 휴대폰 소액결제 방식만을 사용하였는데, 이러한 방식에 의하면 국내 음원 서비스 업체들은 무료 앱을 등록해 놓고 이용자에게 별도의 서비스 이용료를 청구하여 이용자로부터 직접 지급받는 방식으로 애플의 결제 시스템을 우회하여 수수료를 절감할 수 있다. 이에 대하여 애플은 2010년 국내 음원 서비스 업체들의 어플리케이션에서 사용 중인 결제 방식이 애플의 정책과 맞지 않는다고 통보하고 해당 어플리케이션들을 앱 스토어에서 삭제하는 조치를 취한 후 아이폰 전용 요금제를 도입한 업체에 대하여 선별적으로 재등록을 하여 분쟁이 야기된 바 있다.⁷³⁾

앱 내 구매 방식의 거래는 앱 내 구매를 바탕으로 한 잡지, 신문, 동영상, 음악 등 콘텐츠 어플리케이션에 대한 정기구독 서비스로 확대되었다. 이와 관련하여 애플은 2011년 2월 ‘앱 스토어 심사지침’의 제11조(구매와 통화)를 개정하여 앱 내 구매에 대한 결제방식을 발표하였다. 이에 따르면 애플은 앱 뿐만 아니라, 앱 내 결제를 통해 앱 상에서 거래되는 콘텐츠에 대해서도 30%의 수수료를 부과하게 된다. 예컨대, 전자책 앱을 구매할 때 애플이 30%의 수수료를 가져가고, 전자책 앱에서 거래되는 콘텐츠 판매에 대해서도 30%의 수수료를 가져가게 된다. 특히, 애플은 자사의 앱 스토어 이외의 외부 링크를 통한 콘텐츠 제공을 차단하고 애플의 앱 내 구매 결제방식을 적용하는 앱에 한하여 앱 외부에서 구매한 콘텐츠를 구동할 수 있도록 하였다. 구독 방식의 신문과 잡지는 앱 스토어 내부에서 판매해야 하며, 결제는 반드시 앱 스토어에서만 이루어져야 한다는 것이다. 가격 역시 앱 스토어 판매가는 외부 판매가와 동일하거나 낮아야 한다는 APPA 단서가 붙었다.

이에 대하여 영국의 경제 일간지 파이낸셜타임즈(Financial Times)는 2011년 6월 앱 스토어에서 앱을 내리고, 웹 기반의 구독 서비스를 시작했다. FT의 구독 서비스는 HTML5 기술을 이용한 웹 기반이어서 브라우저를 통한 접속이 가능하며, 구독료의 30%를 애플로 넘기지 않아도 된다. 이러한 영향 때문인지 애플은 2011년 6월 앱 스토어 심사지침 제11조를 다시 개정하여 앱 스토어 외부에서 판매되는 가격과 내부에서 판매되는 가격을 동일하게 유지하도록 한 조건을 철회하였다. 다만 사용자가 앱 내 구매 결제 방식을 이용하여 구매하는 콘텐츠 대가의 30%에 해당하는 수수료는 그대로 애플이 가져가는 것에는 변함이 없다. 또한 애플은 앱 외부에서 구매한 콘텐츠를 구동할 수 있도록 하되, 앱 내부에 콘텐츠를 구매하기 위한 버튼이나 외부링크가 없을 것을 조건으로 하였다.

이와 관련하여 국내 업체인 한국 이퍼브는 e북 콘텐츠 뷰어 앱을 개발하고, 인터넷서점으로 링크되는 기능을 탑재하여 애플에 앱 스토어 등록을 신청하였으나, 애플이 앱 내 구매 결제 정책을 적용하지 않았다는 이유로 앱 스토어 등록을 승인하지 않고 있다. 한국 이퍼브는 2011년 5월 공정위에 이에 대한 민원을 제기하였고, 2011년 10월 공정위 감사에서도 애플의 행위가 불공정거래행위에 해당한다는 주장이 제기되었다.

최근에는 구글 역시 기존의 콘텐츠 서비스를 통합한 구글플레이 출범 이후 앱 개발자에 자사 결제수단을 강요하고 있다. 2012년 3월에는 실제로 구글이 앱 개발자들에게 타 결제수단 대신 구글 결제시스템을 사용할 것을 강요하는 내용의 공문을 보낸 것으로 보도되기도 하였다.

73) 강인규, 오기석 (2011), 『무선 플랫폼 개방에 따른 비통신사업자의불공정행위 : 애플을 중심으로』, 방송통신정책 23권 10호.

15. 구글의 광고 플랫폼 독점적 지위 남용 사건

2장에서 설명한 바와 같이 테크 기업의 대표적인 비즈니스 모델은 광고 모델(Advertising Model, 또는 Advertising Sponsor Model)이다. 특히 구글의 경우 검색 서비스 뿐 아니라 안드로이드 운영체제 기반의 스마트폰, 유튜브, 크롬북 등 다양한 제품과 서비스를 제공하고 있음에도 2018년 1분기 기준, 전체 매출의 85% 이상을 여전히 광고 매출로부터 거둬들이고 있다. 페이스북 역시 2017년 기준 전체 매출의 90% 이상을 광고 매출로 벌어들이고 있다. 이렇듯 디지털 광고는 인터넷 서비스 초창기에 수익원이 없어 고전했던 사업자들에게 높은 수익성을 보장해주며 검색, 소셜 네트워킹, 전자상거래 시장 활성화에 큰 몫을 하였다.

〈표 3-3〉 세계 디지털 광고시장 규모 및 전망 (백 만달러)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
배너 광고	47,921	53,670	59,678	65,686	71,592	77,434
비디오 광고	23,063	27,799	32,745	37,848	42,890	47,891
검색 광고	89,746	96,743	104,052	111,589	119,271	126,945
소셜 미디어 광고	47,667	67,971	92,931	121,460	152,051	185,027
기타 광고	18,164	20,055	21,962	23,839	25,666	27,435
합 계	226,561	266,238	311,398	360,421	411,919	517,620

출처 : Statista (2019)

광고 시장에서 야기된 반경쟁·불공정 이슈는 먼저 디지털 광고 시장의 지배적 사업자인 구글, 페이스북 등이 경쟁 광고 플랫폼에 불이익을 주는 경우이다.

우선 광고주(Advertiser)의 광고 플랫폼 참여를 제한한 사례가 있다. 프랑스 경쟁당국은 2010년 구글에게 애드워즈(AdWords)⁷⁴⁾의 광고 정책을 명확하고 투명하고 비차별적으로 운영하라고 명령한다. 발단은 구글이 과속카메라 위치정보 데이터베이스를 판매하는 Navx의 계정을 자사 광고 정책과 배치된다는 이유로 폐쇄하고 이에 반발해 Navx가 프랑스 경쟁당국에 구글을 신고한 건이다. 프랑스 경쟁 당국은 구글의 이러한 조치가 다음과 같은 문제가 있다고 보았다. 첫째, 운전자의 교통법규 위반을 적발하는 CCTV와 같은 장비 관련 광고를 허용하지 않는다고 하나, 여기에 데이터베이스도 포함되는지 불분명하다. 둘째, 금지 대상이 ‘과속 카메라’라는 키워드 사용인지, 또는 해당 페이지로의 접근인지도 불분명하다. 셋째, 광고 정책 변경에 따른 절차가 투명하고 명확하게 규정되어 있지 않다. 이에, 프랑스 경쟁

74) 일반인이 구글 검색을 통해 광고주가 선택한 키워드 중 하나를 검색하면 해당 검색결과 상단 또는 측면에 광고가 표시되도록 제작된 플랫폼

당국은 과속 카메라 위치를 파악하는 기기에 대한 구글 애드워즈의 정책 범위와 효과를 명확히 하고, 광고 계정이 중단되는 광고주에 대한 절차를 명확히 하며, 5일 내에 Navx 광고 계정을 재개하라고 결정했다.



출처 : 공정거래위원회 (2010).

[그림 3-14] 애드워즈를 이용한 구글의 광고 방식

또한 자사 광고 플랫폼 사용자들에게 경쟁 광고 플랫폼을 사용하지 못하도록 제한하는 배타적 계약(Exclusive Contract) 이슈가 있다. 앞서 구글의 검색결과 조작 사건에서 언급한 2013년 1월 미국 연방거래위원회의 구글 반독점 행위 위반에 대해 무혐의 판정 당시 자사 서비스를 우선 노출하는 구글의 검색 광고 독점 여부도 조사되었다. 연방거래위원회는 구글에게 광고주들이 경쟁사의 검색 서비스를 사용하는 것에 대한 규제를 완화하라고 제안했다. 또한 경쟁사들도 구글의 애드워즈를 사용할 수 있도록 개방해야 한다고 권고했다. 그러나 당시 이러한 조치는 법적 강제력이 없어 경쟁사 및 관련 기업들이 만족하기에는 한계가 크다는 평가가 지배적이었다.

미국 연방거래위원회가 구글에 대한 조사 결과를 발표한 5개월 후 캐나다 경쟁당국도 온라인 검색, 검색광고 및 화면광고 서비스 시장에서 구글의 반독점 행위에 대해 조사를 시작했다. 그리고 2016년 4월 미국과 마찬가지로 무혐의로 조사를 종결한다. 당시 캐나다 경쟁당국이 조사한 내용은 애드워즈 이용 광고주들이 다른 광고 플랫폼을 사용하지 못하게 해 경쟁사를 배제했는지, 구글이 검색 결과를 조작해 자사 서비스를 상위에 노출되게 하였는지, 그리고 구글 툴바와 구글 검색을 강제로 탑재시켰는지 등이었다. 최종적으로 캐나다 경쟁당국은 구글이 온라인 검색과 검색 광고 시장에서 시장 지배적 사업자의 위치에 있지만, 디스플레이 광고 시장의 경우 진입 장벽이 낮아 독점적 사업자로 볼 수 없다고 판단했다.

또한 구글이 일부 광고 계약에서 경쟁자를 배제하는 문구를 사용한 적이 있지만 현재는 시정되었다고 판단하였다. 그리고 검색 결과 조작이나 검색 엔진 기본 탑재 문제는 증거가 불충분하여 무혐의 처리하였다. 결과적으로 구글은 미국에서와 유사하게 경쟁사 광고 플랫폼 사용을 제한하는 계약 조항을 사용하지 않겠다고 시정 약속을 하며 본 건은 마무리가 되었다.

유럽에서도 구글의 광고 플랫폼 독점 문제에 대한 조사가 진행 중이다. 2016년 7월 14일 유럽연합 집행위원회는 구글에 대해서 이의고지서(Statement of Objections)를 송부하였다. 구글이 제3자 웹사이트에 구글의 경쟁 광고 플랫폼의 검색광고를 디스플레이하는 가능성을 인위적으로 제한함으로써 시장 지배적 지위를 남용하였다는 문제를 제기한 것이다.⁷⁵⁾ 집행위원회는 이러한 제한적 행위를 통해 구글이 온라인 검색 광고에서 지배적 지위를 유지하려고 한다고 판단했다. 구글은 구글 검색 사이트에 직접 검색 광고를 게재하기도 하고, 애드센스(AdSense)라는 광고 플랫폼을 이용하여 제3자의 웹사이트(전자상거래업체, 신문 웹사이트 등)에도 광고를 디스플레이하는 중개자 역할을 수행한다. 제3자 웹사이트에서 제공하는 검색 창에 사용자가 검색 단어를 입력하면 검색 결과 이외에 검색 광고도 표시되는데, 사용자가 검색 광고를 클릭하면 구글과 제3자 웹사이트에 광고 수수료를 받는다. 유럽연합 집행위원회는 이 과정에서 다음과 같은 이유로 유럽의 독점금지법을 위반했다고 판단하고 있다. 첫째, 제3자 웹사이트에 구글 경쟁 업체의 검색 광고를 사용하지 못하게 한다. 둘째, 구글 검색 광고를 검색 결과 페이지의 가장 눈에 띄는 공간에 배치하도록 강제했다. 셋째, 경쟁 광고 플랫폼의 검색광고를 게재하려면 사전에 구글의 승인을 받아야 한다.⁷⁶⁾ 2018년 11월 7일 집행위원인 마가렛 베스타거는 구글 애드센스에 대한 반독점 조사가 거의 결론에 도달했다고 발표한 바 있다.⁷⁷⁾

16. 공유경제 사업과 기존 사업간 비대칭 규제 사례

우버와 같은 차량공유 사업, 에어비앤비와 같은 숙박공유 사업 등이 활성화 되면서 택시, 호텔 체인 등 기존 사업자들의 반발이 거세지고 있다. 물론 기존 사업자들이 공유 경제 서비스 기업들의 시장 진입을 방해하기 위한 경쟁 제한적인 조치가 있지만, 기존 사업자가 공유 경제 사업자보다 훨씬 과중한 규제를 적용받고 있다는 규제의 형평성 문제 역시 심각한 상황이다. 택시의 경우를 보면 많은 국가들이 면허 제도를 통해 공급을 제한하고 있고, 일

75) 홍대식 (2016) 상동.

76) European Commission, (2016.7.14.) 『Press Release : Commission Takes Further Steps in Investigations Alleging Google's Comparison Shopping and Advertising-related Practices Breach EU Rules』

77) Reuter (2018.11.7.) 『EU's Vestager Says Probe into Google AdSense Case Nearing End』

정 구역에서만 운행이 가능하도록 지리적 제한도 둔다. 또한 요금 수준에 대해서도 소비자 보호를 위해 엄격한 규제가 적용되고, 안전 관련 차량 정기검사와 연식제한, 주행거리 제한, 최소장비 요구, 운전자 범죄기록 확인, 약물검사, 인증 및 교육 의무 등이 부과되고 있다.

〈표 3-4〉 차량 공유 서비스에 대한 경쟁법 관련 이슈

이슈	내 용
시장의 특성	○ 차량 공유 서비스 플랫폼은 양면적 성격으로 인해 시장집중의 가능성을 높이는 네트워크 효과, 규모의 경제 및 네트워크 외부효과 등이 존재
담합	○ 2015년 미국 뉴욕의 Meyer v. Kalanick 집단소송에서 Uber의 알고리즘에 의한 가격 결정이 Uber와 운전기사 간 가격 담합에 해당하는지 쟁점 - 2016년 3월 뉴욕지방법원은 우버의 가격 결정 알고리즘이 암묵적 담합을 조장해 카르텔을 형성하고 택시 요금을 공모하였다고 우버의 책임을 인정
기업결합	○ 차량공유서비스 관련 기업결합 심사 시 경쟁자의 유형 및 숫자, 진입 장벽의 존재 및 강도, 시장집중도 및 메타검색 어플리케이션의 존재 등을 종합적으로 고려
단독행위	○ 차량공유서비스의 경우 네트워크 효과로 시장집중의 가능성이 높기 때문에 시장 지배적 사업자의 배타적 거래, 과도한 가격인상, 가격차별 등이 문제가 됨
가격차별	○ 빅데이터 기술 등을 활용하여 승객의 행태를 고도로 세분화하여 분석함으로써 각 고객별 맞춤형 서비스 제공과 함께 차별적 가격을 적용할 가능성이 많음

따라서 프랑스, 영국, 미국 등 주요국들의 경쟁당국들은 택시 사업자가 차량 공유 서비스 기업과 공정하게 경쟁할 수 있도록 택시에 대한 규제 완화 방안을 모색하고 있다. 미국 캘리포니아는 차량 공유 서비스 확산으로 택시 산업이 타격을 입자, 2015년 5월부터 택시도 자율적 요금 책정을 위해 가격 알고리즘 활용이 가능하도록 허용하였다. 뉴욕에서 영업용 차량에 대한 규제를 담당하는 뉴욕 택시·리무진위원회(TLC)는 이해 관계자들의 의견을 수렴해 차량공유 사업자에 대한 규제를 신설하였다. 우선 동적인 가격 설정(Surge Pricing)에 대한 택시 업계의 요구는 출발 전 가격 정보를 제시하는 것으로 수정하였고, 운전자의 범죄 이력 등 심사, 차량 안전기준, 보험 등의 규제를 신설하였다. 기존 택시에 대한 차량 연령 제한, 요금 제한 등은 차량 공유 서비스와의 공정 경쟁을 위해 규제를 완화하였다.

많은 규제 전문가들은 택시 공급량 규제, 차고 귀환 의무 및 지역 제한 규제, 회계, 언어, 경로 기억 능력 등에 대한 시험 및 자격 요구는 개선되어야 한다고 언급하였다. 인디애나 대학 로스쿨의 맥스 허프만(Max Huffman) 교수는 공유경제 모델이 효율성을 제고하고 경쟁을 촉진하는 경우 위법이라고 볼 수 없다고 주장하였다. 우버의 사례에서도 운전자간 담합 이슈는 문제가 되지 않고, 오히려 독점 사업자로서 우버가 경쟁 제한적인 행위를 할 수 있는 위험이 있다고 언급하였다.

싱가포르 경쟁 소비자 위원회(Competition and Consumer Commission of Singapore, CCCS)는 동남아시아의 차량공유 시장을 사실상 독점한 그랩(Grab)과 이 회사에 동남아시아 사업을 넘긴 우버에 대해서 공정경쟁을 저해했다며 약 1천 3백만 싱가포르 달러(약 106억원)의 벌금을 부과했다. 우버는 2018년 3월 우버의 동남아시아 사업을 그랩에 넘기고 합병회사 지분 27.5%를 받는 계약을 했다. 싱가포르 경쟁 소비자 위원회는 두 회사의 합병으로 차량공유 시장의 약 80%의 시장을 점유하여 경쟁사의 시장확대를 어렵게 하면서 이용요금을 10~15% 인상했으며, 두 기업 간 완전한 합병을 단념시키려고 벌금을 부과한다고 밝혔다.⁷⁸⁾

〈표 3-5〉 싱가포르 CCCS의 우버·그랩에 부과한 과징금

	최종 과징금 (싱가포르 달러)
우버	6,582,055
그랩	6,419,647
합 계	13,001,702

출처 : Competition Commission of Singapore⁷⁹⁾

17. AT&T의 타임워너 인수 사건

미국 통신사인 AT&T는 2016년 10월 854억 달러에 타임워너(Time Warner)를 인수하기로 합의했다. 하지만 2017년 12월 미국 법무부(DOJ) 반독점국은 AT&T의 타임워너 인수가 관련 시장의 경쟁을 저해한다는 이유로 금지청구 소송을 연방지방법원에 제기했다. 방송 프로그램은 제작사와 방송채널사업자(TV Networks)⁸⁰⁾, 방송 플랫폼사업자(TV distributor)⁸¹⁾를 통해 소비자에게 전달되는데, 이번 기업 결합은 방송 플랫폼 사업자인 AT&T와 방송 채널 사업자인 타임워너의 수직적 결합에 해당한다. 미국 법무부는 AT&T와 타임워너의 기업 결합으로 인해 AT&T가 HBO, CNN, 카툰 네트워크(Cartoon Network) 등 타임워너가 보유한 인기 방송 채널에 통제권을 행사해 전통적인 방송 플랫폼 사업자와의 경쟁을 제한하고, 보다 다양한 선택권을 부여하는 넷플릭스(Netflix), 아마존프라임(Amazon Prime)과 같은 신산업 모

78) 전자신문(2018.9.25.), 『싱가포르, 우버·그랩에 106억원 벌금...“공정경쟁 저해”』

79) <https://www.cccs.gov.sg/media-and-publications/media-releases/grab-uber-id-24-sept-18>

80) 전통적으로 케이블의 한 채널을 보유하고 각종 프로그램(콘텐츠)을 공급하는 사업자를 의미(예: CNN, HBO).

최근에는 동영상 서비스(VOD) 발달로 온라인 VOD 채널(예: Amazon Prime)에도 콘텐츠를 공급하며, 국내에서는 PP(Program Provider)라는 용어가 일반적으로 사용됨

81) 전통적으로 복수의 방송채널을 패키지로 묶어 소비자들에게 공급하는 사업자를 의미함. 케이블방송사(예: Comcast), 위성방송사(예: DirectTV), 통신사(U-Verse) 등이 해당하며, 최근에는 Amazon Prime, Netflix 등 온라인 VOD 채널도 이에 포함됨.

텔로의 전환을 더디게 해 소비자 후생을 저해한다고 판단하였다. 미국 법무부 차관보인 마칸 델라힘(Makan Delrahim)은 “결국 매달 TV 수신료가 증가하고 소비자가 즐길 수 있는 혁신적 옵션이 등장할 가능성이 적어지는 것을 의미하므로, 동 결합은 위법하고 이로 인한 피해를 완전히 방지할 적절한 구제방안이 부재하여 연방법원에 거래금지를 위한 제소가 유일한 대응방안”이라고 언급하였다. 도널드 트럼프 대통령 역시 두 회사의 합병에 대해서 권력이 너무 집중된다는 말로 우려를 표했고, 미국연방통신위원회(Federal Communications Commission)도 AT&T에 불공정 경쟁에 대한 우려가 담긴 서면을 보냈다.⁸²⁾ 그러나 2018년 6월 미국 워싱턴 지방법원은 AT&T의 타임워너 인수를 승인했다. 미국 법무부가 두 기업의 합병이 유료 TV 채널 고객들의 선택권을 제한하고, 이용료가 인상된다는 것을 입증하지 못했다는 것이 소송 기각의 이유였다. 본 승인의 여파는 국내외로도 이어져 디즈니와 21세기 폭스사가 인수 합병에 합의하였고, SK텔레콤은 2016년 공정거래위원회의 불허로 실패했던 CJ헬로비전 인수를 재추진할 가능성도 높아지고 있다.

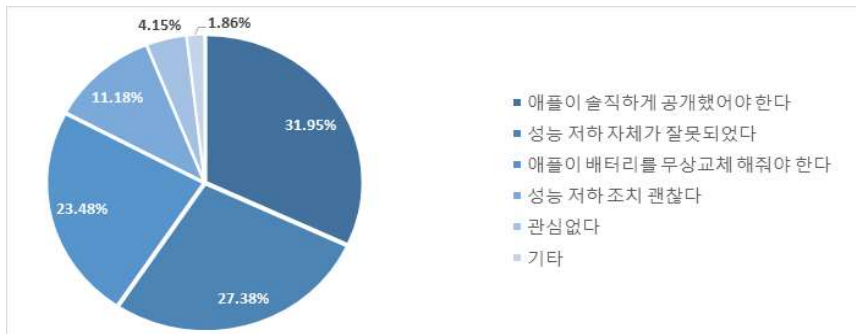
18. 애플의 아이폰에 대한 의도적 성능저하(Planned Obsolescence) 사건

2017년 12월 아이폰 사용자가 소셜 미디어인 레딧(Reddit)에 애플이 고의로 아이폰6의 성능을 떨어뜨렸다는 글을 올렸고, 캐나다의 소프트웨어 성능 분석 회사인 프라임랩(Primate Labs) 역시 iOS를 업데이트할 경우 아이폰6s와 아이폰7의 성능이 저하된다는 실험 결과를 발표하였다. 애플은 공식 성명을 통해 iOS 업데이트 시 성능 저하 현상을 인정하되, 이러한 조치는 2014년 아이폰6 출시 이후 지속적으로 제기되어온 전원 꺼짐 현상을 사전에 방지하기 위한 것일 뿐 신제품 구매를 유도하기 위한 의도는 없었다고 밝힌다. 그러나 아이폰 사용자들은 징벌적 손해 배상을 청구하는 집단 소송(Class Action)을 제기했다. 2018년 1월 기준으로 미국 내에서 32건의 소송이 제기되었고, 한국을 비롯한 캐나다, 프랑스, 호주 등에서도 집단 소송을 준비 중이다.

아이폰 사용자들의 집단 소송 근거는 다음과 같다. 첫째 애플이 제조사와 소비자 간에 통상적으로 존재하는 묵시적 계약(Breach of Implied Contracts)을 위반하였다. 아이폰 구매 시 구매자와 애플은 의도적으로 기기의 속도나 사용을 방해하지 않는다는 묵시적 계약을 한 것이다. 둘째, 애플의 의도적인 아이폰 성능을 저하시킨 행위는 사용자들의 사용 및 소유권을 방해하였고, 소비자들은 이에 동의한 바 없으므로 재산권 침해(Trespass to Chattels)에 해당한다. 셋째, 아이폰 사용자들은 iOS 업데이트가 아이폰의 성능을 향상시킬 것이라 믿고 애플의 업데이트 권유를 신뢰하여 업데이트를 실행한 것이다. 애플은 iOS 업데이트 시 아이

82) 이코노믹리뷰 (2018.6.14.), 『AT&T와 타임워너 합병... 넷플릭스 ‘나비효과’』

폰 성능이 저하된다는 사실, 배터리 교체 시 성능이 복구된다는 사실을 사전에 소비자들에게 고지하지 않았으므로, 이는 명백한 사기(Fraud)에 해당한다. 넷째, 애플의 판매직원들은 iOS 업데이트가 기기 성능을 저하시킨다는 것을 알면서도 업데이트를 권장했고, 업데이트라는 표현은 성능을 향상하기 위한 것으로 인식된다는 것을 알거나 알았어야 하므로 허위진술에 해당한다.



출처 : 국민일보(2017.12.22.)에서 재인용

[그림 3-15] 의도적 아이폰 성능저하에 대한 9to5의 소비자 반응 조사 결과

제2절 반경쟁·불공정 행위 유형

지금까지 디지털 기술을 활용한 글로벌 테크 기업의 반경쟁·불공정 행위 사례를 분석하고 주요 국가의 정책 당국이 어떻게 대응하고 있는지를 살펴보았다. 위의 사례를 유형화하면 테크 기업의 반경쟁·불공정 행위는 크게 시장 지배력의 원천에 따라 세 가지 유형으로 구분할 수 있다.

첫째, 수문장(守門將, Gatekeeper)으로서의 시장 지배력에서 비롯되는 반경쟁·불공정 행위이다. 테크 기업이 제공하는 디지털 플랫폼이 다른 기업들이 사업을 수행하는데 필수적인 인프라(Essential Facility)로서 활용됨에 따라 행사하게 되는 통제력을 의미한다. 온라인 쇼핑 검색의 55%는 아마존에서 이뤄지고 디지털 광고의 73%는 구글과 페이스북에서 이뤄지는데 이는 이들 기업이 운영하는 플랫폼이 플랫폼 참여 기업에게 필요한 필수 설비로서 역할을 수행하기 때문이다. 또한 일단 특정 플랫폼에 참여 기업이 몰리게 되면 쏠림 현상(Tipping)과 잠금 현상(Locked-in)이 발생하면서 다른 플랫폼으로 이동이 불가능하게 된다. 유럽연합 집행위원회에서 온라인 플랫폼에 참여한 기업을 대상으로 수행한 설문조사에 따르면 대부분의 참여 기업은 플랫폼과 갈등을 일으키지 않으려고 노력한다고 응답하였다.⁸³⁾

83) Lina M. Khan (2018.4.), 『What Makes Tech Platforms So Powerful?』, 2nd Annual Antitrust and Competition Conference.

플랫폼과 갈등을 일으킨 기업에 대해서 테크 기업이 다양한 형태의 보복 행위를 할 수 있기 때문이다. 페이스북이 2017년 4분기에 광고비를 평균 43% 올리거나 구글의 암묵적 지시에 따라 뉴스를 제작하고 패키지화 하는 행동들은 모두 수문장으로서 테크 기업의 반경쟁·불공정 행위에 해당한다.

앞서 분석한 사례 중에서 수문장으로서의 시장 지배력에서 비롯되는 반경쟁·불공정 행위를 보면 다음과 같다. △부킹닷컴, 아마존, 아마존재팬이 참여 업체에 대한 최혜 대우(APPA) 요구 행위, △ 데논 등 전자제품 제조사의 재판매 가격 유지 행위, △구글의 안드로이드 기기 제조사에 요구한 안드로이드 변종기기 제조 금지(AFA), 구글이 광고주 및 제3자 웹사이트에 요구한 경쟁 광고 플랫폼 사용 금지 등 배타적 계약 행위, △구글 라이브러리 프로젝트, 구글 플러스의 엘프 콘텐츠 무단 사용, 애플의 앱스토어와 구글의 플레이스토어의 과도한 수수료 등 불공정 대가 산정, △구글, 애플, 아마존의 앱 내 결제 강요, 우회 결제 금지 등 거래 제한 행위 등이 이에 속한다.

둘째, 지렛대(Leverage)로서의 시장 지배력에서 비롯되는 반경쟁·불공정 행위이다. 테크 기업이 다양한 시장에 참여하여 시장을 통합하고 특정 시장의 지배력을 분리된 인근 시장까지 이전·확장하는 행위가 이에 속한다. 과거 마이크로소프트가 결합판매를 통해 PC 운영체제(Windows)의 시장 지배력을 응용 소프트웨어(Windows Office), 미디어 재생 프로그램(Windows Media Player), 메신저(MSN) 등으로 전이했던 사례가 이에 속한다.

앞서 분석한 사례에서 지렛대를 활용하여 시장 지배력의 확장을 노린 반경쟁·불공정 행위를 보면 다음과 같다. △구글의 모바일앱 공급협약(MADA), 구글의 언론사에 대한 구글 검색과 구글 뉴스 서비스 동시 참여 요구 등 결합 판매 행위, △AT&T와 타임워너의 합병 등 수직 결합 등이 이에 속한다.

셋째, 정보 비대칭(Information Asymmetry) 및 정보 우위를 활용한 정보 독점자(Information Monopoly)로서의 반경쟁·불공정 행위이다. 테크 기업은 사업 수행 과정에서 사용자에게 다양한 데이터를 수집할 수 있다. 수집한 데이터를 활용하여 사용자에게 맞춤형 서비스를 제공하는 등 사용자 편익을 높이기도 하지만 자신에게 유리하도록 정보를 왜곡, 가공하기도 하며 가격차별에도 이용한다. 뿐만 아니라 디지털 기술은 사용자들이 이해하기 어렵다. 유형의 제품은 설계나 구조적인 결합에 의한 문제는 제조물 책임 등에 의해서 비교적 명확하게 책임 문제를 가릴 수 있지만 디지털 기술은 문제의 유무뿐만 아니라 누가 책임져야 하는지에 대해서도 기업과 사용자간 정보 격차가 심하다.

앞서 분석한 사례에서 정보 비대칭을 이용한 반경쟁·불공정 행위는 다음과 같다. △애플

의 전자책 가격 담합, 우버의 운전기사 간 알고리즘 가격 담합, 아마존 온라인장터 입점자 간 알고리즘 가격 담합 등 가격 담합 행위, △ 페이스북의 캠브리지 어널리티카 사건 등 과도한 정보 수집 및 고객 데이터 불법 활용, △ 페이스북의 가짜 뉴스 유통 및 애플의 iOS 업데이트에 따른 아이폰 성능 저하 등 의도적 품질 저하, △ 애플의 스포티파이 업데이트 지연 및 앱스토어 퇴출 협박, 구글의 검색결과 조작을 통한 자사 서비스 우선 노출 등 경쟁사 차별 행위 등이 이에 속한다.

〈표 3-6〉 시장 지배력의 원천에 따른 반경쟁·불공정 행위 유형

시장 지배력 원천	유형
수문장(Gatekeeper)으로서의 시장 지배력	○ 최혜 대우(APPA) 요구 ○ 재판매 가격 유지 ○ 배타적 계약 행위 ○ 불공정 대가 산정 ○ 거래 제한
지렛대(Leverage)로서의 시장 지배력	○ 결합 판매 ○ 수직 결합
정보비대칭(Information Asymmetry)을 이용한 시장 지배력	○ 알고리즘 가격 담합 ○ 과도한 정보 수집 및 남용 ○ 의도적 품질 저하 ○ 경쟁사 차별

11가지의 반경쟁·불공정 행위 유형을 앞서 설명한 3종류의 비즈니스 모델과 시장 지배력을 기준으로 분류하면 〈표 3-7〉과 같다. 거래 수수료 모델은 주로 수문장으로서의 시장 지배력 남용 행위를 하고, 보완재 판매 모델은 지렛대로서의 시장 지배력 남용 행위를 하며, 광고 모델은 정보독점을 통한 반경쟁·불공정 행위를 하는 것을 알 수 있다.

〈표 3-7〉 시장 지배력의 원천 및 비즈니스 모델 유형별 반경쟁·불공정 행위

	거래 수수료 모델	보완재 판매 모델	광고 모델
수문장으로서의 시장 지배력	○ 최혜 대우(APPA) 요구 ○ 재판매 가격 유지 ○ 불공정 대가 산정 ○ 거래 제한		○ 배타적 계약 행위
지렛대로서의 시장 지배력		○ 결합 판매 ○ 수직 결합	
정보독점자로서의 시장 지배력	○ 알고리즘 가격 담합	○ 경쟁사 차별	○ 과도한 정보 수집 및 남용 ○ 의도적 품질 저하

[참고] 테크 기업의 반경쟁·불공정 행위 요약 및 유형화

사례	내 용	유 형
애플의 전자책 가격 담합	○ 애플이 5개 대형 출판사에게 전자책 가격을 9.99달러에서 14.99달러로 인상할 것을 요구	가격 담합
우버의 운전시간 가격 담합	○ 가격 책정 알고리즘(Surge Pricing)을 활용하여 운전시간에 택시 공급을 조절함으로써 가격을 높게 유지	알고리즘 가격 담합
아마존 온라인장터 가격 담합	○ 아마존 장터를 통해 포스터를 판매하는 업체간 아마존의 가격책정 알고리즘을 활용한 가격 담합	알고리즘 가격 담합
부킹닷컴의 가격 제한	○ 부킹닷컴이 여행사에게 최저 가격에 여행상품을 판매하도록 요구하는 등 최혜 대우(APPA)를 요구	최혜 대우(APPA) 요구
아마존 전자책 가격제한 사건	○ 대형출판사인 아세트(Hachette)에게 전자책 공급 가격을 13~15달러에서 9.99달러로 인하할 것을 요구	최혜 대우(APPA) 요구
아마존 재팬 가격 제한	○ 아마존 온라인정터 입점 사업자의 제품 가격, 판매조건 등을 감시하며 최혜 대우(APPA)를 요구	최혜 대우(APPA) 요구
전자제품 제조사의 재판매 가격 유지	○ 데논, 필립스, 파이오니아, 아수스 등은 온라인 유통업체에 자사 제품의 소매 가격 하한을 강제	재판매 가격 유지
구글의 모바일앱 공급협약(MADA)	○ 안드로이드 기기 제조사에 구글 플레이스토어 접근 조건으로 구글 앱 선택제 요구	결합 판매
구글의 AFA 계약	○ 안드로이드 기기 제조사에 안드로이드 변종(Forking) 기기 제조를 금지	배타적 계약
애플의 스포티파이 업데이트 지연 등	○ 애플은 애플뮤직의 경쟁서비스인 스포티파이 앱 업데이트 지연, 앱 스토어 퇴출 경고 등	경쟁사 차별

[참고] 테크 기업의 반경쟁·불공정 행위 요약 및 유형화

사례	내 용	유 형
구글 검색결과 조작	○ 구글 검색에서 자사 서비스(구글 쇼핑, 구글 플러스 등)를 우선 노출하도록 알고리즘을 조작	경쟁사 차별
구글 라이브러리 프로젝트	○ 구글이 저작권자, 출판사 등에 저작권을 지급하지 않고 도서를 디지털화	불공정 대가 산정
구글의 콘텐츠 무단 사용	○ 구글이 엘프, 작닥 등 지역기반 정보 제공서비스업체의 콘텐츠를 자사 서비스에 무단으로 사용	불공정 대가 산정
구글의 뉴스 편집권 행사	○ 구글은 구글 검색에서 배제하지 않는 조건으로 주요 언론사가 구글 뉴스 서비스에 참여하도록 유도(구글 뉴스는 기사에 대해 뉴스 선별, 배포 조건 등에 대해 언론사에 영향력을 행사)	결합 판매
페이스북 가짜 뉴스 유통	○ 2016년 미국 대선 과정 등에서 높은 트래픽을 유발하는 가짜 뉴스를 유통하여 광고 수익 거둠	의도적 품질 저하
페이스북의 과도한 정보수집	○ 캐임브리지 어널리티카에 개인정보를 넘기는 등 과도한 정보수집, 무분별한 활용 등 개인정보 보호 의무 소홀	과도한 정보 수집 및 남용
앱 내 결제	○ 구글, 애플, 아마존은 앱스토어 등에서 거래되는 상품의 부가 상품에 대해서도 결제 방법을 제한	거래 제한
	○ 미성년자 등의 과도한 결제를 방조 및 유도	소비자 기만
구글과 광고주 계약 문제	○ 제3의 웹사이트의 경쟁 광고 플랫폼의 광고 게재 금지	배타적 계약
	○ 광고주의 경쟁 광고 플랫폼 사용 금지	
공유경제와 기존 사업간 갈등	○ 프랑스, 싱가포르, 영국, 미국 등에서 공유차 사업자(우버)와 기존 택시간 공정경쟁을 위해 택시 규제 완화	비대칭 규제
AT&T와 타임워너 합병	○ 통신사업자인 AT&T와 콘텐츠 회사인 타임워너간 인수 합병으로 인한 수직 결합으로 인한 경쟁 제한	수직 결합
아이폰 성능 저하	○ 아이폰 업데이트 시 배터리 수명 등의 기기 성능을 의도적으로 저하시켜 소비자의 빠른 재구매를 유도	의도적 품질 저하

제4장 각국의 공정거래제도 현황과 변화방향

제1절 공정거래제도의 역사

미국은 19세기 후반 대량생산체제의 도입과 현대적 형태의 기업이 등장하면서 산업화 시대를 주도했다. 산업화는 소득의 증가, 인간의 삶의 질 개선 등 긍정적인 효과도 있었지만 거대 기업이 등장하고 이들이 자유시장의 경제 질서를 훼손하면서 정부에서 기업 간 공정한 경쟁을 보장해야 한다는 공감대가 형성되었다. 당시 스탠다드 오일(Standard Oil)이나 아메리칸 토바코(American Tobacco), U.S.스틸(U.S. Steel) 등 소수의 대기업이 시장지배력을 이용하여 이윤을 챙기는 등 문제가 지속되었기 때문이다. 이에 1890년 당시 공화당 상원의원을 지낸 존 셔먼(John Sherman)의 주도로 최초의 공정거래법⁸⁴⁾인 셔먼법(Sherman Act)⁸⁵⁾이 통과되었다. 하지만 셔먼법이 제정된 이후에도 법무부가 적극적인 법 집행을 수행하지 않는 등 문제점이 발생했다. 또한 1911년 대법원이 스탠다드 오일(Standard Oil) 사건에 대해서 합리성의 원칙(Rule of Reason)을 선언하면서 셔먼법의 적용에 제한을 받게 된다. 이러한 문제점을 보완하기 위해서 또한 1910년에는 클레이튼법(Clayton Act)이 통과되었다. 이 법은 셔먼법의 제2조인 시장을 독점화하려는 기업의 시도를 구체화하기 위한 목적으로 만들어졌으며 기존에 독점화 시도로 인정되었던 가격 고정(Price Fixing) 이외에도 리베이트(Rebate), 결합판매(Bundling, Tying), 배타적 계약(Exclusive Contract) 등이 불법적 행위로 명시되었다. 또한 1914년에는 연방거래위원회법(Federal Trade Commission Act)이 통과되어 반독점법 집행 기관인 연방거래위원회가 설립되고, 클레이튼법 위반에 대한 수사권, 판결권이 주어졌다.

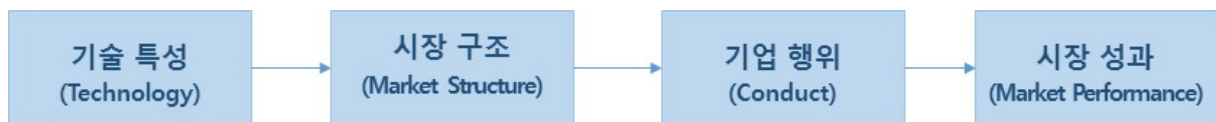
하지만 반독점법이 제정된 이후에도 수십 년간 불공정거래나 불완전경쟁에 대한 체계적인 분석의 틀이 없는 상황에서 법원의 판결이 이뤄졌다. 즉 문제가 된 시장이 완전경쟁에 가까운지, 불완전경쟁에 가까운지 판단하거나 기업의 특정 행위가 반독점법을 위반한 행위인지 여부를 판단할 수 있는 이론적 근거에 부족했다. 1920년 미국 정부는 지속적인 합병을 통해 미국 철강제조 능력의 70% 이상을 차지할 정도로 성장한 U.S. 스틸에 대해서 제소했지만, 법원은 “반독점법이 단순히 규모가 크거나 행사되지 않은 시장지배력이 존재한다고 해

84) 공정거래법(Fair Trade Law), 경쟁법(Competition Law), 반독점법(Antitrust Law) 등을 혼용한다.

85) 셔먼법의 제1조는 거래를 제한할 목적으로 하는 계약, 단합, 공무를 금지한다. 제2조는 시장을 독점하려는 어떠한 시도(Attempt)도 불법이다. 그런데 제2조의 독점하려는 시도에 대한 명확한 기준이 없어 가격 고정(Price Fixing) 이외에는 불법으로 간주되지 않았다. 따라서 제2조의 실효성을 높이기 위해서 1914년 클레이튼법(Clayton Act)이 통과되었다.

서 위법으로 볼 수 없다”는 판결을 했다. 즉 법원은 반독점 행위임을 입증하는 논리적 이론적 증거를 정부가 제시하도록 요구한 것이다.

이에 하버드대학교의 두 경제학자 에드워드 챔벌린(Edward Chamberlin)과 에드워드 메이슨(Edward Mason)을 중심으로 정책입안자나 법원에서 시장의 구조와 기업 행동이 반독점법을 위반했는지 여부를 판단하는데 어떤 증거를 살펴봐야 하는지, 판단의 근거는 무엇인지 등을 연구하는 학문분야인 산업조직론(Industrial Organization)이 발전했다. 에드워드 메이슨 교수는 “시장구조의 차이는 궁극적으로 기술적인 측면에서 설명할 수 있다. 또한 시장구조에 따라 기업 행위가 결정되며 기업 행위에 따라 효율성이나 사회 후생 등의 시장성고가 결정 된다”고 설명했다. 반독점법 위반 여부를 판단하는 산업조직론의 기본관점인 시장구조(Structure) - 기업행위(Conduct) - 시장성과(Performance), 즉 SCP 접근법을 제안한 것이다.



출처 : Pepall et al.(2011)⁸⁶⁾을 토대로 구성

[그림 4-1] 반독점 행위를 판단하기 위한 산업조직론의 관점

제2차 세계대전 이후 미국의 영향력이 커짐에 따라 미국의 반독점법과 관련 정책은 유럽과 일본 등으로 확산되었다. 제2차 세계대전 이전인 1923년 독일이 유럽 최초로 반독점법을 제정하고 1925년과 1926년에 각각 스웨덴과 노르웨이가 유사한 법을 채택하였으나 전쟁 기간 동안 경쟁법은 유명무실화 되었다. 제2차 세계대전 이후 영국과 독일은 미국의 압력을 받아 현대적 개념의 경쟁법을 채택한 최초의 유럽 국가가 되었다. 영국은 1948년에 독점법(Monopolies Act)을 통과시켰으며, 독일(당시 서독)은 1950년대 반독점법을 제정하였다. 패전국으로서 경제 기반의 대부분을 잃은 독일이 라인 강의 기적을 이루고 빠르게 경제를 재건하는데 공정한 경쟁을 보장하는 시장 경제 질서를 정착시키는 것을 최우선 정책 목표로 삼은 1950년대 독일 정부의 선택이 큰 기여를 했다는 평가가 지배적이다. 또한 1957년에는 철강과 석탄에 대한 유럽공동시장을 만든 로마조약(Treaty of Rome)의 제64조, 제66조에서 시장의 정상적 경쟁 활동을 제한하는 협정을 금지하고 승인되지 않은 시장집중도 불법으로 규정하고 있다.

86) Lynne Pepall, Dan Richards, George Norman(2011), 『Industrial Organization : Contemporary Theory and Empirical Application, 4th Edition』, Blackwell Publishing.

한편, 1970년대에 들어서며 기존의 반독점법의 이론적 근거와 적용에 대한 부정적 의견이 대두되었다. 기존 시각에 대한 가장 큰 비판은 SCP 접근법이 도출한 실증분석의 결과들이 다르게 해석될 수 있다는 점이다. 가령 시장 점유율이 큰 기업일수록 더 큰 이윤을 창출한다는 증거가 나왔을 때, 이를 반독점법 적용의 근거로 사용할 수 있다. 시장점유율이 높을수록 독점력이 커지고 독점력을 남용한 결과 더 많은 이윤이 창출되었다고 해석할 수 있기 때문이다. 반면 가장 효율적인 기업이 시장에서 더 많은 소비자의 선택을 받고 그 결과 규모와 이윤이 높아졌다고 해석할 수도 있다. 이렇게 해석할 경우 반독점법은 소비자가 선호하는 기업을 규제하는 악법이 될 수 있다.

SCP 접근법에 대한 비판을 주도한 대표적인 집단이 시카고학과(Chicago School)의 경제학자와 법학자이다. 시카고학파는 시장의 기능에 대한 낙관적인 믿음을 갖는 신고전학파의 맥을 잇는 통화론자 및 합리적 기대론자 등 시카고대학교에서 가르치거나 공부한 거시 경제학자⁸⁷⁾를 의미한다. 반독점법의 새로운 지평을 연 리처드 포스너(Richard Posner), 로버트 보크(Robert Bork), 샘 펠츠먼(Sam Peltzman) 등의 법경제학자들도 반독점법을 이용한 무리한 시장 개입을 반대한다는 점에 있어서 시카고학파에 속하는 거시 경제학자들과 철학을 같이 한다. 시카고 학파는 외부의 잠재적 도전과 경쟁이 있다면 독점도 문제될 것이 없다는 기초를 갖고 있으며, 반독점법을 통한 법원의 시장 개입이 오히려 시장의 경쟁과 사회 후생을 저해하는 것으로 판단했다. 그동안 문제가 되었던 배타적 계약, 결합 판매 등 수직적 제한 행위, 최저가격 요구(APPA) 등은 모두 타당한 경제적 이유들이 있으며 이러한 계약이 실제로 소비자에게 혜택을 주는 행위라고 주장하기도 한다. 특히 레이건 정권 시기 로버트 보크를 비롯한 시카고 학파에서 대거 정계와 법조계에 진출하면서 그동안 당연(Per Se) 위법으로 판단했던 사안들에 대해서 법원이 사건별로 타당성을 살펴보기 시작했다.⁸⁸⁾

레이건 정권 전후로 시카고학파의 영향력이 커지면서 미국의 반독점법 집행력은 약화되었다. 1974년 대법원은 방위산업체인 제네럴다이내믹스(General Dynamics Corporation)의 대형 합병을 막으려는 정부의 시도에 제동을 걸었다. 뿐만 아니라 이전에는 허용되지 않았을 많은 인수합병이 비용절감이라는 경제적 이유와 잠재적 경쟁 기업의 출현 가능성에 의해서 허용되기 시작했다. 또한 IBM이나 코닥(Kodak) 등 시장 지배적 사업자의 독점력 남용 사건에서 미국 정부는 패소하였다. 레이건 정권 이후 오늘날까지도 시카고학파의 논리는 미국 법원의 판결에 영향을 미치고 있다. 1990년대 유럽이 주도하여 마이크로소프트에 대해 반독

87) 대표적인 인물로 노벨경제학상을 수상한 밀튼 프리드먼(Milton Friedman)과 로버트 루카스(Robert Lucas) 등의 있다.

88) 로버트 보크 전 판사는 2012년 연방거래위원회가 구글에 대해 규제하려 하자 “구글이 시장 경쟁에서 성공적으로 살아남았다는 이유로 구글을 처벌하는 행위는 오히려 혁신과 동태적 경쟁을 저해한다.”며 강력히 비판한 바 있다. (The Economist (2018.6.30.))

점 규제를 진행하고, 2000년대 오늘날 공정경쟁 문제를 야기하고 있는 테크 기업이 고속 성장하는 동안 미국의 법원과 연방거래위원회는 무기력한 모습을 보였는데, 그 이유로 크게 자국 기업에 대한 보호와 시카고학파의 지대한 영향력이 자리 잡고 있다는 의견이 지배적이다.⁸⁹⁾ 어떤 기업의 행위에 대해 공정경쟁 여부를 판단하기 위해서는 행위의 논리성과 합리성을 신중하게 검토할 필요성이 있다는 시카고학파의 지적은 타당하다. 하지만 기업 행위의 경쟁 제한성을 정확하게 분석하고 예측하기에는 데이터의 부족, 분석 방법의 한계 등 현재 수준에서 한계가 많은 것도 사실이다. 또한 반독점법을 적시에 집행하지 않으면 부작용은 점차 커지고 시장 구조가 고착화되어 되돌릴 수 없는 상황에 이르게 된다는 점에서 법 집행력을 강화해야 한다는 주장도 타당하다.

미국의 반독점법 집행이 약화되는 동안 유럽은 좀 더 강하고 적극적으로 경쟁법 집행을 하고 있다. 2001년 유럽연합 집행위원회는 미국이 이미 승인한 GE의 하니웰(Honeywell International) 인수를 허용하지 않았다. 또한 2003년 마이크로소프트의 운영체제(Windows)와 미디어 재생 프로그램(Windows Media Player)의 결합판매를 불법으로 규정하고 마이크로소프트에 미디어 재생 프로그램을 탑재하지 않은 운영체제를 판매할 것과 윈도 기반의 응용 프로그램을 개발할 수 있도록 기술정보를 제공할 것을 명령했다. 반면 미국은 유럽보다 일찍 마이크로소프트를 반독점법 위반으로 제소했지만 최종 합의에는 별다른 요구를 하지 않았다. 이는 유럽이 미국 중심의 신시장 신산업 구조를 타개하고 자국 기업을 보호하려는 의도가 있다는 점과 반독점법을 집행할 때 논리성과 합리성의 판단기준 보다는 적시에 규제를 못할 경우 발생할 경제적 사회적 부작용에 좀 더 높은 가치를 부여한 결과라고 볼 수 있다.

제2절 우리나라의 공정거래제도

1. 공정거래제도의 발전 과정

우리나라의 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’ (공정거래법)은 1980년 12월 31일 제정되어 1981년부터 시행하게 되었고 공정거래위원회 역시 1981년에 설립되었다. 그 이전 경제개발 초기에도 곡물과 시멘트 등의 매점매석 사건, 신진자동차의 코로나 폭리 사건 등이 발생할 때마다 경쟁법 제정의 필요성이 제기되었지만 재계의 로비와 성장우선 논리에 밀려 성사되지 못하다가 제5공화국 직전 입법이 성사되었다.⁹⁰⁾ 다른 나라와 마찬가지로 우리나라

89) 시카고대학교의 경영대학원에서 주최한 2nd Annual Antitrust and Competition Conference에서 테크 기업에 대한 규제 강화가 필요하고 늦은 감이 있다는데 주저 측과 참가자 간에 공감대가 형성되었다.

공정거래법의 목적 역시 경쟁의 보호 및 촉진이다. 공정거래법 제1조에서 “이 법은 사업자의 시장 지배적 지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정 거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업 활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.”고 밝히고 있다. 다만 미국이나 유럽과 다른 점은 과도한 경제력의 집중을 방지하고 국민경제의 균형 있는 발전을 도모한다는 목적이 추가되어 공정거래법 제3장, 과도한 경제력 집중 방지를 통해 이를 규제한다는 점이다. 정부의 경제개발정책 하에서 개발우선주의는 우리나라 경제를 소수의 재벌기업들이 독과점 하도록 이끌었으며 결국 우리나라의 독과점 문제는 재벌문제로 인식되었다. 제3장은 지주회사의 설립, 상호 출자, 계열 회사의 채무 보증, 내부거래 등 우리나라 대기업의 지배구조와 관련된 항목으로서 디지털 기술을 기반으로 한 테크 기업의 반경쟁·불공정 행위와는 무관하다고 판단되는 바, 본 연구에서는 다루지 않기로 한다.

이 후, 경제기획원이 1995년 해체되면서 공정거래위원회는 독립기관으로 승격하였다. 공정거래위원회가 35년 이상 지나면서 담합과 합병, 시장지배적 지위 남용에 대한 단속 실적도 많이 축적되었다. 이 과정에서 공정거래법은 40여 차례 이상 부분 개정을 거쳤으며, 지난 2018년 8월 24일에는 입법 38년 만에 공정거래법 전부개정안을 마련하여 입법예고 하였다.

〈표 4-1〉 우리나라 공정거래위원회 연혁

날 짜	내 용
1981.4.3.	○ 경제기획원장관 소속하에 공정거래위원회 설치(공정거래실 신설)
1990.4.7.	○ 경제기획원에서 공정거래위원회를 분리하여 공정거래업무 이관
1994.12.23.	○ 경제기획원에서 국무총리 산하의 중앙행정기관으로 독립 (위원장은 차관급)
1999.5.24.	○ 방문판매, 할부거래 관련 소비자 보호 기능을 산업자원부에서 이관
2008.2.29.	○ 소비자정책기능을 재경부로부터 이관
2011.9.15.	○ 하도급법 강화 및 동반성장 추진을 위한 기구 신설
2013.3.23.	○ 대규모 유통업법 제정에 따라 유통 거래과 신설 등 기능 강화
2013.9.17.	○ 입찰담합에 대한 감시 및 제재 강화를 위한 기구 신설 및 인력 증원
2016.12.13.	○ IT·디지털 산업 등 지식산업 분야 공정거래법 집행 강화를 위해 지식산업 감시과 신설

출처 : 공정거래위원회 홈페이지

90) 윤창호, 장지상, 김종민 외(2011), 『한국의 경쟁정책』, 제1장. 형설출판사.

2. 공정거래법의 구조와 내용

공정거래법의 범위는 크게 협의와 광의로 나뉘볼 수 있다. 협의의 공정거래법은 앞서 설명한 독점규제 및 공정거래에 관한 법률이지만, 광의로 보면 경쟁 및 공정거래 분야의 관련 법과 소비자 분야의 관련법이 있다. 경쟁 및 공정거래 분야의 관련법은 공정거래법 이외에 하도급법, 가맹사업법, 대규모 유통업법, 대리점법, 카르텔 알괄 정리법 등이 있다. 소비자 분야의 법은 소비자 기본법, 표시 광고법, 약관법, 할부거래법, 방문판매법, 전자상거래법, 소비자 생활협동조합법, 제조물책임법 등이 있다. 또한 전기통신사업법이나 정보통신망법 등에도 소비자보호나 공정거래와 관련된 조항이 포함되어 있다. 본 연구는 협의의 공정거래법을 연구의 대상으로 삼되, 필요한 경우 일부 광의의 공정거래법을 다루기로 한다.

우리나라 공정거래법은 제1장은 총칙이고 제2장에서 제8장까지 단속 대상에 대해서 서술하고 있다. 각 장은 단속 대상에 대한 설명과 시정조치 및 과징금 부과에 대해서 규정하고 있다. 그리고 제9장부터 제14장까지 전담 기구와 벌칙 등 법을 시행하는 데 필요한 조문들로 구성되어 있다. 제2장부터 제8장까지 7개의 단속 대상 중에서 제3장인 경제력 집중 억제는 우리나라 재벌정책을 다루고 있고, 제6장 사업자단체는 업종별 사업자단체 결성을 통한 담합행위에 해당하며 제8장 국제계약 체결 제한은 공정거래법의 핵심 취지와 큰 관련이 없다. 따라서 이번 연구에서는 제2장 시장지배력 지위 남용행위, 제4장 부당한 공동행위, 제5장 불공정거래 행위, 제7장 재판매가격 유지 행위 등 총 4개의 단속 대상에 대해서 집중적으로 논의하기로 한다.

공정거래법의 의의는 첫째, 제도로써 자유로운 경쟁 자체를 보호한다는 것과 둘째, 경쟁방법의 공정성을 보호한다는 것 등 두 가지로 나뉘볼 수 있다. 우선 자유로운 경쟁을 보호하기 위해서는 시장의 진입이 자유롭게 이뤄져야 하고, 진입한 사업자 간에 경쟁을 제한하는 행위가 없어야 한다. 이를 위해서는 수요와 공급의 원리에 의해 가격이 결정되어야 하고, 부당한 수량 조절이나 경쟁자간 가격 담합 등에 의한 가격 결정은 금지되어야 한다. 또한 경쟁 사업자를 배제하거나 경쟁 사업자와 거래지역 및 거래 상대방을 나누는 행위 등도 금지되어야 한다. 이와 관련하여 공정거래법의 제2장 시장 지배적 지위 남용 금지와 제4장 부당한 공동행위의 제한을 통해 규제가 이뤄지고 있다. 경쟁방법의 공정성을 보호하기 위해서는 경쟁이 사업자의 능력에 의해서 이뤄져야 하고 그 이외의 사업 배제, 차별적 취급, 거래상 지위로부터 오는 불이익, 사업 활동 방해 등이 발생해서는 안 된다. 이와 관련하여 공정거래법의 제5장 불공정 거래행위의 금지와 제7장 재판매가격 유지행위 제한 등을 통해 규제가 이뤄진다.

〈표 4-2〉 공정거래법의 구조

단속 대상		내 용
제2장	시장 지배적 지위 남용 금지	○ 부당한 가격의 결정·유지·변경 금지 ○ 부당한 출고조절 금지 ○ 부당한 다른 사업자의 사업 활동 방해 금지 ○ 부당한 신규참입의 방해 금지 ○ 부당한 경쟁사업자 배제 및 소비자 이익 저해 행위 금지
제4장	부당한 공동행위의 제한	○ 가격의 결정·유지·변경 ○ 거래조건·지급조건의 공동 결정 ○ 생산·출고량 제한 ○ 거래지역·거래상대방 제한 ○ 설비의 신·증설 또는 장비의 도입 제한 ○ 상품·용역의 종류·규격 제한 ○ 공동회사 설립 ○ 입찰 담합 ○ 그 밖에 일정한 거래분야에서 경쟁의 실질적 제한
제5장	불공정 거래행위의 금지	○ 거래 거절 및 차별적 취급 ○ 경쟁사업자 배제 ○ 부당한 고객유인 및 거래강제 ○ 거래상 지위의 남용 ○ 구속조건부 거래 및 사업 활동 방해 ○ 부당한 자금·자산·인력의 지원 ○ 그 밖에 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위
제7장	재판매가 가격 유지 행위 제한	○ 사업자의 상품·용역 재판매 가격 유지행위 금지

출처 : 공정거래법을 참고하여 정리

(1) 시장 지배적 지위 남용 금지

시장 지배적 지위 남용 금지와 관련하여 가장 논란이 많은 부분은 누가 시장 지배적 사업자인지를 판별하는 기준과 어떤 행위가 시장 지배력을 남용한 행위로서 규제 대상인지를 선정하는 것이다. 우선 시장 지배적 사업자인지를 판단하기 위해서는 시장의 범위를 결정해야 하는데 이를 ‘시장 획정’이라고 한다. 시장을 어떻게 보는가에 따라서 시장 지배적 지위를 보유한 사업자인지 여부가 결정되기 때문에 시장 획정 문제는 매우 중요하지만 시장 간에 보완 및 대체 관계가 복잡하게 얽혀 있기 때문에 시장을 구분 짓는 것은 쉬운 일이 아니다. 예를 들어 생수, 주스, 건강음료, 탄산음료, 주류 등을 하나의 음료시장으로 구분하면 코카콜라는 시장지배적 사업자가 아니지만, 탄산음료 시장을 별도의 시장으로 구분하면 시장지배적 사업자로 볼 수 있다. 산업조직론에서 체계적인 시장획정을 위하여 SSNIP(Small but Significant Non-Transitory Increase in Price)란 방법론이 사용되고 있다. 특정 사업자가 단독으로 가격을 올려서 이익을 거둘 수 있는지 여부, 즉 시장에서 가격을 조절할 수 있는 능력을 보유했는지 여부를 판단하는 방법론이다. 예를 들어 대규모 사과 농장을 운영하는

농부가 사과 가격을 10% 올렸다고 하자. 이 때 소비자들이 사과를 생산하는 다른 농부를 찾지 못하거나 사과를 대체할 음식을 찾지 못해 어쩔 수 없이 오른 가격을 지불하고 사과를 구입하여 농부의 이익이 늘었다면 사과시장을 별도의 시장으로 보고 이 농부를 사과시장에서 시장지배적 사업자로 볼 수 있다. 반면 소비자들이 다른 농부가 재배한 사과를 쉽게 구할 수 있거나 사과를 대체할 다른 과일이나 음식을 구매 가격이 오른 사과를 구매하지 않는다면 농부의 이익은 감소한다. 이 때 이 농부는 사과 시장에서 시장 지배적 사업자도 아니고 사과 시장도 별도의 시장으로 구분하기 어렵다.

시장을 확정하고 사업자가 가격 결정권, 즉 시장 지배적 지위를 보유하고 있는지를 판단하면, 그 다음으로 그 사업자가 지배적 지위를 남용한 행위를 했는지 위법성 기준을 결정해야 한다. 사실 모든 국가에서 천명하고 있는 ‘경쟁법의 보호 대상은 경쟁 그 자체이지 경쟁사업자가 아니다’라는 원칙을 공유하고 있지만 시장 지배적 사업자의 특정 행위가 단순히 경쟁사업자에게 피해를 끼치는 것인지(합법), 아니면 경쟁 질서를 훼손하고 소비자에게 피해를 끼친 경쟁제한적 행위인지(불법) 판단하는 것은 매우 어려운 일이다. 이런 이유로 동일한 사건에 대해서 각 국가마다 판단의 기준이 달라진다. 앞서 언급한 마이크로소프트의 Windows와 Windows Media Player의 결합판매 사례에서 유럽연합 집행위원회와 우리나라의 공정거래위원회는 마이크로소프트의 행위가 소비자 선택을 제한하고 경쟁을 저해한다고 판단하여 Window Media Player를 제거한 Windows 제품을 별도로 판매하라고 명령하였지만⁹¹⁾ 미국의 법무부(DOJ)는 오히려 결합판매를 금지하는 것이 기술혁신과 소비자 후생을 저해할 것이라고 발표⁹²⁾한 바 있다.

공정거래위원회의 시장 지배력 지위 남용 심사 절차는 [그림 4-2]와 같다.



[그림 4-2] 우리나라 공정거래위원회의 시장 지배적 지위 남용 심사 절차

91) European Commission(2004.3.24.), 『Commission Decision relating to a Proceeding under Article 82 of the EC Treaty』

92) Department of justice (2007.9.17.), 『Assistant Attorney General for Antitrust, Thomas O. Barnett, Issues Statement on European Microsoft Decision』

우리나라 공정거래법에서 규정하는 시장 지배력 남용행위는 크게 여섯 가지로 나뉘볼 수 있다. 첫째, 가격의 부당한 결정·유지·변경 행위이다. 정당한 이유 없이 상품의 가격이나 용역의 대가를 수요와 공급의 변동이나 공급에 필요한 비용의 변동에 비해 현저하게 변화시키는 경우가 이에 해당한다. 둘째 상품판매 또는 용역제공의 부당한 조절 행위이다. 정당한 이유 없이 최근의 추세에 비추어 상품 또는 용역의 공급량을 현저히 감소시키거나 정당한 이유 없이 유통단계에서 공급 부족이 있음에도 불구하고 상품 또는 용역의 공급량을 감소시키는 경우에 해당한다. 셋째, 다른 사업자의 사업활동에 대한 부당한 방해 행위이다. 정당한 이유 없이 다른 사업자의 생산활동에 필요한 원재료 구매를 방해하거나, 정상적인 관행에 비추어 과도한 경제상의 이익을 제공하면서 다른 사업자의 사업 활동에 필수적인 인력을 채용하거나, 정당한 이유 없이 다른 사업자의 상품 또는 용역의 생산·공급·판매에 필수적인 요소의 사용을 제한하는 행위 등이 이에 해당한다. 넷째, 새로운 경쟁사업자의 시장참가를 부당하게 방해하는 행위이다. 정당한 이유 없이 거래하는 유통사업자와 배타적 계약을 맺거나 기존사업자의 계속적인 사업 활동에 필요한 권리 등을 매입하는 행위, 그리고 새로운 경쟁사업자의 상품 또는 용역의 생산, 공급, 판매에 필수적인 요소의 사용을 제한하는 행위 등이 이에 해당한다. 다섯째, 경쟁사업자를 배제하기 위한 부당한 거래 행위이다. 부당하게 상품 또는 용역을 통상 거래가격에 비하여 낮은 대가로 공급하거나 높은 대가로 구입하여 경쟁사업자를 배제시킬 우려가 있거나 부당하게 거래 상대방이 경쟁 사업자와 거래하지 않을 조건으로 거래하는 경우가 해당된다. 마지막으로 부당하고 현저하게 소비자 이익을 저해할 우려가 있는 행위이다.

(2) 부당한 공동행위의 제한

공동행위(담합)란 2개 이상의 사업자가 계약, 협정, 결의 등의 방법을 사용하여 다른 사업자와 공동으로 상품 또는 용역의 가격, 거래 조건, 거래량, 거래 상대방 또는 거래 지역 등을 제한하는 행위를 의미한다. 규제 대상인 부당한 공동행위란 공동행위가 부당하게 경쟁을 제한하는 경우를 의미한다. 즉 기업들이 명시적이거나 암묵적인 공모를 통해 부당한 이익을 얻는 행위를 의미한다. 담합은 주로 소수의 기업이 지배하는 과점 시장(Oligopolistic Market)에서 발생하며, 상호 경쟁을 회피함으로써 담합 참여 기업들의 이익을 높인다. 특히 담합을 위해 형성된 조직을 카르텔(Cartel)이라고 부른다.

사실 앞선 시장지배적 사업자의 독점력 남용 행위와 유사하게 기업 간 공동행위 역시 위법성을 판단하는 것은 어렵다. 위법성을 판단할 때 논란이 되는 사항은 크게 두 가지가 있다. 첫째, 기업 간 공동행위가 경쟁을 제한하는 효과, 즉 부정적 측면만 있는지, 아니면 경

쟁을 제한하는 부작용과 동시에 효율성이 증대되는 긍정적 효과도 존재하는지를 판단해야 한다. 부정적 측면만 존재하는 공동행위는 당연 위법(Per Se Illegal)으로 규제되는데 통상 ‘경성 공동행위(Hard Collusion)’ 이라고 한다. 부정적 측면과 긍정적 측면이 공존하는 경우는 사회 후생의 순(純)효과를 엄밀히 판단하여 규제 여부를 판단하는데 이런 경우를 ‘연성 공동행위(Soft Collusion)’ 이라고 한다.

〈표 4-3〉 공동행위의 유형

공동행위 유형	기 준	사례
경성 공동행위	○ 경쟁제한효과만 발생	○ 가격 협정 ○ 공급 제한(출고 조절) ○ 시장 분할 ○ 설비 제한 ○ 입찰 담합
연성 공동행위	○ 경쟁 제한효과와 효율성 증대효과가 동시 발생	○ 공동 생산 ○ 공동 연구개발 ○ 공동 마케팅 ○ 공동 구매

출처 : 시장교육연구원(2018)

둘째, 담합이 명시적으로 이뤄졌는지, 암묵적으로 이뤄졌는지 여부를 판단해야 한다. 표면적으로는 담합으로 보이더라도 담합이라고 간주하기 어려운 상황이 존재한다. 예를 들어 산업 내 주도기업⁹³⁾이 가격을 결정하면 다른 기업들이 이를 따르는 경우가 있지만 이를 모두 담합 행위라고 볼 수는 없다. 상대방 기업의 가격 변동을 보고 자신의 가격을 경쟁적으로 결정했을 수도 있기 때문이다. 따라서 부당한 공동행위가 성립하기 위해서는 담합이 명시적인 합의 하에서 이뤄졌다는 명백한 증거가 요구된다. 즉 담합이 이뤄졌다는 의심은 있지만 정보 교환, 회합 등을 통한 의사소통 등 명시적인 증거 없이 암묵적으로 이뤄진 경우 (Implicit Collusion) 처벌이 어렵다. 우리나라 공정거래법 제19조에 의하면 합의의 추정에 대해 “2 이상의 사업자가...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 때...합의한 것으로 추정 한다” 고 언급하고 있다.

공정거래위원회의 부당한 공동행위 심사 절차는 [그림 4-3]와 같다.

93) 가격을 먼저 정하는 기업이 반드시 시장에서 가장 크거나 시장 점유율이 가장 높은 기업일 필요는 없다. 정유 업계 등에서는 오히려 규모가 작은 기업이 가격 변동을 주도하는 경우도 많다.



[그림 4-3] 우리나라 공정거래위원회의 부당한 공동행위 심사 절차

공동행위의 위법성 심사는 공동행위의 성격에 따라 달라지는데 가격 또는 산출량의 제한이나 시장 분할과 같이 경쟁제한효과만 발생하는 경우에는 구체적인 시장상황에 대한 분석 없이도 부당한 공동행위로 간주한다. 한편 앞서 언급한 연성 공동행위의 경우처럼 경쟁 제한효과와 효율성 증대효과가 있는 경우에는 합리성의 원칙(Rule of Reason)에 따라 종합적인 효과를 고려한다. 또한 암묵적으로 공동행위가 이뤄졌는지, 명백한 담합의 증거가 있는지 역시 위법성 판단에 중요하게 작용한다. 우리나라 공정거래법에서 규정하고 있는 부당한 공동행위의 유형은 크게 일곱 가지가 있다.

첫째, 가격의 결정, 유지 및 변경에 있어서의 담합이다. 일반적으로 가격을 인상하는 경우가 대부분이지만, 가격을 인하하거나 유지하는 경우도 규제 대상이 될 수 있다. 인하 폭을 줄이거나 막기 위한 담합이 있을 수 있기 때문이다. 앞서 논의한 바와 같이 경성 공동행위라고 하여 심증만으로 처벌할 수 있는 것은 아니다. 외형상 가격의 일치 자체를 불법으로 보는 것이 아니라 의식적인 가격 동조 행위가 있어야 하며 기업 간 의사소통 등 추가적인 요소를 입증해야 한다.

둘째, 상품의 거래 및 대금지급 조건 등 거래조건에 대한 공동행위이다. 대금 지급 방법 및 기간을 정하는 행위, 수요자의 이익과 무관하게 상품 인도 방식이나 사후 서비스의 형태 및 기간을 제한하는 행위 등이 포함된다.

셋째, 상품의 생산, 출고, 수송 또는 거래의 제한 등 공급제한 공동행위이다. 업체별로 공급 물량을 할당하거나 특정 회사를 통해서만 공급하는 등 공급방식을 제한할 것을 합의하는 것으로 생산량의 최고 수준 또는 최저 수준 합의, 재고량, 가동률, 가동시간, 원료 구입, 시설 증설 등 공급량을 공동으로 제한시키는 결과를 유발하는 모든 행위가 포함된다.

넷째, 거래지역 및 거래 상대방 제한행위이다. 사업자간에 거래처 또는 거래 지역을 제한하기로 합의하는 행위로서 시장분할(Market Division)이라고 부르기도 한다. 특정 사업자를 지정 혹은 제외하거나 개별 수주 활동을 제한하는 행위, 입찰 자격과 순위를 제한하는 행위, 객관적 합리적 이유 없이 특정 사업자를 우량 또는 불량 사업자로 구분하는 행위 등이

포함된다.

다섯째, 설비의 신설, 증설 또는 장비도입을 제한하는 행위이다. 이러한 행위는 사업자별로 설비 규모를 할당하여 시장에서 물량을 조절하는 행위로 연결된다. 하지만 환경오염을 저감하거나 안전사고 등의 위험방지 등을 목적으로 할 경우 공동행위가 허용될 수 있다.

여섯째, 상품의 종류 및 규격에 대한 제한 행위이다. 규격 또는 종류별로 생산품목을 할당하거나 신상품의 개발, 생산, 판매 등을 제한 또는 공동 결정하는 행위이다. 다만 생산능력 향상, 유통 합리화, 상호 호환, 불량품 배제 등을 통한 사회후생 증가가 경쟁제한의 피해보다 크다면 허용될 수 있다.

일곱째, 영업수행 및 관리의 공동행위이다. 영업의 주요 부문을 공동으로 수행·관리하거나 이를 위한 회사 등을 공동으로 설립하고 이 회사를 통해서만 거래가 이뤄지도록 하는 경우이다. 다만 규모의 경제, 중복투자 방지 등 합작투자 자체로 인한 효율성 증대효과가 경쟁제한 효과보다 크다면 허용될 수 있다.

(3) 불공정 거래행위 금지

불공정 거래행위는 시장경쟁을 저해하는 모든 행위를 의미하지만, 앞서 다룬 시장 지배적 지위 남용, 부당한 공동행위 등 특정 유형의 불공정 거래행위는 경쟁법에서 고유의 규제 분야로 자리 잡고 있다. 따라서 공정거래법에서 불공정 거래행위라 함은 시장지배적 지위 남용이나 부당한 공동행위에 포함되지는 않지만 시장 경제를 보호한다는 차원에서 직간접적으로 문제가 될 수 있는 행위를 의미한다. 공정거래법 제23조 제1항 본문에서는 사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 하거나 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 안된다고 언급하였다.

시장 지배적 지위남용과 부당한 공동행위 이외의 문제가 될 수 있는 행위를 모두 모아서 불공정 거래행위라고 지칭하고 규제를 적용하기 때문에 심사에 혼란스러운 면이 있다. 따라서 공정거래위원회는 불공정거래행위 심사지침을 마련하여 위법성 심사기준을 제시하고 있다. 우선 경쟁 제한성이 있어야 한다. 경쟁 제한성이란 해당 행위로 인해 시장 경쟁의 정도 또는 경쟁 사업자의 수가 유의미한 수준으로 줄거나 줄어들 우려가 있는 것을 의미한다. 또한 불공정성이 있어야 한다. 불공정성은 경쟁수단의 불공정성과 거래내용의 불공정성으로 구분된다. 경쟁수단의 불공정성은 가격과 품질 이외의 바람직하지 않은 경쟁수단을 사용하여 경쟁을 저해하는 것을 의미한다. 거래내용의 불공정성은 거래 상대방의 자유로운 의사결정을 저해하거나 불이익을 강요하여 공정거래의 기반이 침해되는 것을 의미한다.

심사지침에 따르면 경쟁제한성이 없다고 판단된다 할지라도 불공정성이 있다면 불공정거래 행위로 규제 대상이 될 수 있다. 물론 앞서 다른 시장지배력 지위 남용과 부당한 공동행위의 경우와 마찬가지로 특정 행위가 경쟁 제한성 및 불공정성을 갖는다고 바로 위법은 아니다. 당해 행위로 인한 효율성 증대효과나 소비자 후생 증대효과와 비교형량을 거친 후에 판단한다. 또한 10% 미만의 시장점유율과 연 매출 20억 미만의 기업이 유발한 불공정 거래 행위가 불공정성 문제는 없으며 경쟁제한성만 있다고 판단되는 경우 심사절차를 개시하지 않는 안전지대(Safety Zone)를 운영하고 있다. 공정거래법에 열거된 불공정거래 행위는 <표 4-4>와 같이 크게 7가지 유형으로 구분한다.

<표 4-4> 불공정거래 행위의 유형

금지행위 유형		내 용	세부 유형	위법성
제1호 전단	거래거절	○ 부당하게 거래를 거절하는 행위	○ 공동거래거절 ○ 기타거래거절	○ 경쟁제한성
제1호 후단	차별적 취급	○ 부당하게 거래 상대방을 차별하여 취급하는 행위	○ 가격, 거래조건 차별 ○ 계열회사차별	○ 경쟁제한성
제2호	경쟁사업자 배제	○ 부당하게 경쟁자를 배제하는 행위	○ 부당염매 ○ 부당고가매입	○ 경쟁제한성
제3호 전단	부당한 고객유인	○ 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위	○ 부당이익제공 ○ 위계	○ 수단의 불공정성
제3호 후단	거래 강제	○ 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 강제하는 행위	○ 끼워 팔기	○ 경쟁제한성
			○ 사원판매 등	○ 수단의 불공정성
제4호	거래상 지위남용	○ 자기의 지위를 부당하게 이용하여 거래하는 행위	○ 구입 강제 등	○ 내용의 불공정성
제5호 전단	구속조건부 거래	○ 거래상대방의 사업 활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위	○ 배타조건부 거래	○ 경쟁제한성
제5호 후단	사업 활동 방해	○ 부당하게 다른 사업자의 사업 활동을 방해하는 행위	○ 기술, 인력 부당 이용 등	○ 수단의 불공정성
제7호	부당지원	○ 특수 관계인 또는 다른 회사에 부당하게 지원 거래 하는 행위	○ 자금, 자산, 인력 지원	○ 경쟁제한성

출처 : 공정거래법을 참고하여 정리

1981년 공정거래법이 시행된 이후 지금까지 법 집행 전체에서 불공정 거래행위 규제가 차지하는 비중은 전체 처리건수의 72% 차지하여 압도적인 상황이다. 불공정 거래행위 규제가 다른 경쟁법보다 일반인들이 경제활동 중에 가장 흔하게 접하게 되는 경우가 많으며 특히, 중소기업자로부터의 정책 수요가 많은 점이 작용했을 것으로 판단된다. 특히 거래상 지위

남용과 부당한 고객유인은 불공정 거래행위 사건의 77.1%를 차지할 정도로 압도적이다. 이 중에서 거래상 지위남용의 사건처리 비중은 점차 증가하는 바, 2016년의 경우 전체 499건 중에서 333건을 차지하여 전체 사건의 66.7%를 차지하고 있다.

또한 거래상 지위남용 행위와 부당한 고객유인 행위 모두 불공정성 차원에서 위법성을 판단하는 항목이라는 점도 주목할 만하다. 결국 공정거래법 제23조는 경쟁의 보호 보다는 공정거래 질서의 유지라는 목표 하에 개별 거래에서의 약자인 중소기업자 보호에 치중하여 집행되어 왔다고 판단할 수 있다. 이는 사건처리에서 시정조치로 가는 사건의 비율로도 판단할 수 있는데, 경쟁자 배제나 거래 거절과 같은 경쟁 제한성 항목에 해당하는 사건은 약 20% 수준이고, 불공정성 항목에 해당하는 사건은 50~70% 수준으로 매우 높다.⁹⁴⁾

〈표 4-5〉 공정거래위원회의 불공정거래 행위 유형별 사건처리 현황

연도	거래 거절	차별적 취급	경쟁자 배제	부당고객 유인	거래 강제	거래상 지위남용	구속조건 부 거래	사업활동 방해	재판매 가격유지	부당지원	기타	합계
1997~2006	253	19	39	601	93	293	24	66	18	28	5	1,439
2007	110	10	1	653	24	179	15	35	6	2	0	1,035
2008	91	14	6	639	42	282	11	47	5	3	1	1,141
2009	89	17	0	444	56	424	22	38	10	5	0	1,105
2010	81	7	5	378	18	503	8	44	21	4	1	1,070
2011	58	7	8	194	29	507	10	37	10	11	0	871
2012	48	9	12	540	17	388	26	31	10	11	1	1,093
2013	40	4	3	276	15	300	8	25	6	13	0	690
2014	71	16	7	110	32	499	11	34	11	10	0	801
2015	83	13	11	58	39	507	16	52	6	26	1	812
2016	45	6	9	34	11	333	11	30	3	19	0	499
합 계	969	122	99	3,927	376	4,215	162	439	106	132	9	10,556
구성비(%)	9.2	1.2	0.9	37.2	3.6	39.9	1.5	4.2	1.0	1.3	0.1	100.0

출처 : 공정거래위원회(2018)

제3절 해외 주요국가의 공정거래제도 특징과 변화 방향

디지털 경제로의 전환과 새로운 비즈니스 모델을 가진 기업의 경제적 영향력이 강화되는 등 시장 체계의 변화가 본격적으로 진행되면서 공정한 시장 경쟁을 보호하기 위한 경쟁법에 대한 변화의 요구가 커지고 있다. 2018년 4월 시카고대학교에서 열린 제2차 반독점과 경

94) 윤창호 외 (2011), 『한국의 경쟁정책』 제5장. 불공정거래행위. 형설출판사.

쟁에 관한 연례 컨퍼런스(The 2nd Annual Antitrust and Competition Conference)에서는 경쟁법과 산업조직론 분야를 대표하는 학자, 정책 담당자 등이 모여 현재의 반독점 규제도구(Antitrust Toolbox)가 전통적인 재화와 서비스 산업을 규제하기에는 충분하지만 지난 10년간 급성장한 디지털 플랫폼 기업 등 거대 테크기업을 규제하는 데는 충분하지 않다는 공감대를 형성하고 향후 경쟁법의 개선 방안을 논의하였다.

예를 들어 디지털 플랫폼은 소비자에게 무료로 서비스를 제공하는데 현재의 경쟁법에서 독점 여부를 판단하는데 가장 중요한 변수는 독점 가격 부과 여부이다. 따라서 현재의 경쟁법 체계에서 디지털 플랫폼은 독점 가격을 부과하지 않기 때문에 시장 지배적 지위를 갖지 않으며 규제 대상이 아니다. 하지만 소비자들은 직접 가격을 지불하는 대신 자신들의 정보를 제공하며 테크 기업은 이를 활용하여 광고 수익을 거둔다. 디지털 플랫폼은 사용자들의 정보를 과도하게 수집하고 무분별하게 활용하여 광고 수입을 극대화하고 이로 인한 개인정보보호 등의 다양한 문제를 야기하는데, 이는 새로운 형태의 시장 지배적 지위 남용 행위라고 볼 수 있다. 하지만 현행 경쟁법에서는 시장 지배적 지위 남용에 해당하는 개인 정보 수집 정도와 활용 범위에 대한 규정이 없다.

또한 플랫폼의 반독점·불공정 행위에 대한 비교 형량 시 단순히 소비자의 후생(Users' Welfare)에 미치는 영향뿐만 아니라 데이터의 집중화 등에 따른 민주주의의 위협까지 확대하려 고려할 필요성에 대한 논의도 활발하다. 즉, 디지털 플랫폼이 정치 세력화 되고 있는 상황에서 경제적 독점력이 민주주의까지 위협한다는 점에서 현재의 반독점 문제는 과거와 큰 차이가 있다. 디지털 플랫폼이 경제적 독점력 뿐만 아니라 정치적 힘을 갖는 이유는 디지털 플랫폼의 독점력의 원천이 데이터와 알고리즘 등 정보의 생성, 분석, 유통에 대한 독점력이며 이를 정치적 힘으로 쉽게 전환할 수 있기 때문이다. 반독점 규제가 과거와 같이 순수한 시장 내 경제적 효과 분석에만 집중해야 할지, 아니면 시장 지배력을 정치적 영향력으로 확대하는 문제까지 봐야 할지에 대한 논의가 이뤄지고 있다.

이번 절에서는 미국, 유럽, 중국, 일본, 그리고 우리나라의 최근 공정거래제도의 변화 모습을 파악하여 위에서 논의한 사항이 어떻게 제도화 되고 있는지 논의하고자 한다.

1. 미국

미국의 경쟁 정책은 부당한 시장 지배적 지위에 대해서는 단호하게 제재하지만, 정당하게 취득하고 유지하는 시장 지위의 행사에 대해서는 이것을 지렛대(Leverage) 삼아 다른 시장의 지배적 지위를 취득하는데 부당하게 사용되지 않는 한 문제 삼지 않는다. 즉 시장지배력

의 유지 행위는 경쟁에서 승리한 성과로 인정해주는 전통이 있다. 하지만 부당한 진입장벽을 만들어 새로운 경쟁자의 진입을 막거나 다른 시장으로 시장 지배력을 확장하는데 기존 독점력을 부당하게 사용하는 것은 엄격히 처벌한다.

또한 미국은 담합 행위에 대해서 엄격하다. 셔먼법 제1조가 금지하는 것이 바로 담합과 담합을 위한 협의체로서 카르텔이다. 카르텔을 형성함으로써 시장에서 치열하게 경쟁해야 할 사업자들이 합의에 의해 경쟁을 멈추고 공동행위를 함으로써 독점 기업과 유사한 효과를 유도한다. 카르텔은 효율성 개선과 같은 사회 전체적인 이익을 창출함 없이 사업자의 사적 이익만을 증대시키며 소비자의 희생을 강요한다고 간주되기 때문에 담합 사실이 입증되면 다른 조건을 고려하지 않고 유죄로 처벌하는 당연 위법의 원칙을 적용한다.

셔먼법 제2조는 부당하게 독점을 지향할 목적으로 추진하는 일체의 행동을 금지한다. 대표적인 행동이 합병이다. 같은 사업에 종사하는 기업들이 모여서 거대 기업으로 합병하면 시장 지배적 지위를 누릴 수 있기 때문이다. 하지만 카르텔과 달리 합병의 경우 규모의 경제를 달성하고 중복 투자를 없애는 등의 경제적 효율성 개선효과가 있고, 이를 통해 비용 절감, 품질 개선 등 소비자의 이익도 증대되는 효과가 있을 수 있다. 이런 이유로 미국은 합병할 기업은 사전에 신고하도록 하고 사안별로 효율성 개선, 경쟁 제한성 등 합병의 사회적 이익과 손실을 산정하여 비교 검토한 이후에 합리성의 원칙을 적용하여 최종 결정한다. 미연방검찰의 경쟁국(Antitrust Division)에서는 어떠한 규모와 형태의 합병을 조사 대상으로 삼을 것인지에 대한 합병 가이드라인을 마련하여 적용하고 있다.

1970년대 까지 미국 내에서 거대 기업이 추진하는 합병은 가장 많은 조사를 받은 기업 행동 유형이었다. 심지어는 거대 기업의 시장 지배력을 억제하기 위해서 서로 구분되는 시장을 기준으로 사업 영역을 나누어 강제 분할하는 경우도 여럿 있었다. 하지만 시카고학파의 철학이 법 집행에 반영되면서 합병을 불허하기 위해서는 합병에 의한 경쟁제한효과를 정확하게 입증해야 하는 의무가 부과되었고, 이에 대부분의 합병 신청이 승인되는 상황이다. 실제로 지난 10년간 IT를 주도한 5대 기업이 신청한 430건의 합병 신청이 규제 당국으로부터 어떠한 제재도 받지 않고 모두 통과되었다.

미국의 연방거래위원회(FTC)는 1914년에 설립된 최초의 독점 규제 기관으로서 사실상 경쟁법의 체계적인 이론적 토대를 마련하는데 큰 기여를 하였고, 강력한 법 집행 능력을 갖췄다는 평가를 받아 왔다. 설립 초기에는 클레이튼법 위반에 대한 수사권과 판결권이 주어졌으나, 이후에 셔먼법, 그리고 클레이튼법에 명시되지 않은 불공정한 경쟁방법(Unfair Methods of Competition)을 규제할 수 있는 권한도 부여했다. 연방거래위원회법 제5조 규정에 근거하여 간접적으로 셔먼법의 위반행위를 다루며, 1938년에 불공정하거나 기만적인

행위 또는 관행(Unfair or Deceptive Acts or Practices)도 조항에 포함되면서 소비자보호에 대한 관련법 집행도 다루게 된 것이다. 다만 명문규정이나 법정신에 속하지 않는 소비자보호 분야의 경우, 불공정성(unfairness)에 대하여 공공적 가치를 근거로 첫째, 해당 행위가 법률이나 판례법 등 기존에 확립된 공공질서에 반하는지, 둘째, 해당 행위가 비윤리적이거나 파렴치한(unscrupulous) 또는 억압적(oppressive)인 것인지, 셋째, 다른 사업자나 소비자에게 실질적인 피해(substantial injury)를 주는지 여부를 기준으로 관련 행위를 집행하고 있다.

연방거래위원회는 상원의 동의를 받아 대통령이 임명하는 5명의 위원(Commissioner)으로 구성되며 각 위원의 임기는 7년이다. 그런데 2015년 8월 조슈아 라이트(Joshua D. Wright)위원을 시작으로 2016년 줄리 브릴(Julie Brill) 위원, 2017년 3월 아디스 라미레즈(Edith Ramirez) 위원이 연이어 중도 사임한다. 하지만 대통령은 새 위원을 임명하지 않아 약 2년 8개월간 공석이 유지되었고, 연방거래위원회가 제 기능을 하는 것이 어려웠다. 실제로 2명의 위원만이 남아 있던 2017년 아마존과 구글이 신청한 모든 인수합병 신청을 경쟁제한효과 등에 대한 엄격한 조사 없이 모두 승인하여 개점 휴업 중이라는 비난을 받기도 했다.

〈표 4-6〉 구글과 아마존의 2017년 이후 주요 인수합병 사례

구 글			아마존닷컴		
기업명	인수 일자	사업 영역	기업명	인수 일자	사업 영역
Kaggle	2017.3.8.	빅데이터 분석	Harvest.ai	2017.1.9.	인공지능 보안
Owlchemy Labs	2017.5.10.	가상현실	Whole Foods	2017.6.16.	식료품 유통 판매
HTC(일부)	2017.9.21	모바일 기기	Graphiq	2017.7.20.	인공지능 비서, 검색
60db	2017.11.11.	콘텐츠 미디어	Thinkbox SW	2017.3.6.	클라우드
Cask	2018.5.14.	빅데이터 분석	Souq.com	2017.7.3.	전자상거래

출처 : 위키피디아를 토대로 재구성

한편, 2018년 4월 10일부터 이틀간 미국 의회에서 페이스북의 고객 정보에 대한 부적절한 사용 등에 대한 청문회가 개최되면서 테크 기업에 대한 적절한 규제의 부재가 문제를 키웠다는 공감대가 형성되었다. 또한 구글 검색 결과의 정치적 편향성, 아마존이 소유한 일간지 워싱턴 포스트의 논조 등이 현 정부에 불리하게 작용한다고 판단한 트럼프 행정부는 자연스럽게 파행 운영되고 있는 연방거래위원회를 신속히 재구성하는 쪽으로 노력이 집중되었다.

2018년 5월 1일 도널드 트럼프 대통령은 반독점 전문 변호사 조셉 시몬스(Joseph Simons)

를 연방거래위원회 위원장으로 임명하고 다음 날 노아 필립스(Noah J. Phillips), 로hit 초프라(Rohit Chopra), 그리고 레베카 슬로터(Rebecca K. Slaughter) 등 세 명의 위원을 동시에 임명하면서 5명의 위원으로 구성된 새로운 체제가 만들어졌다.

〈표 4-7〉 2018년 5월 구성된 미국 연방거래위원회 위원 명단

이름					
	조셉 시몬스 위원장	모린 올하우센 위원	노아 필립스 위원	로hit 초프라 위원	레베카 슬로터 위원
임명일자	2018년 5월 1일	2012년 4월 4일	2018년 5월 2일	2018년 5월 2일	2018년 5월 2일
당적	공화당	공화당	공화당	민주당	민주당
이력사항	반독점법 전문 변호사	FTC 정책기획 담당실장	Cornyn 상원의원 Chief Council	소비자 금융 보호국	Yale Law Journal 편집인

출처 : 미국 연방거래위원회 홈페이지 공개 정보를 토대로 재구성.

미국은 그동안 자국 기업 보호 논리로 테크 기업에 대한 규제를 등한히 했지만 향후 감시와 규제를 강화하려는 움직임을 보이고 있다. 실제로 연방거래위원회의 위원 간에 현재의 반독점법을 보완하여 테크기업의 반독점 행위에 대한 규제를 강화해야 한다는 공감대가 형성되었다. 조셉 시몬스 연방거래위원회 위원장은 미국 의회의 페이스북 청문회와 관련하여 거대 테크 기업을 제대로 규제할 수 있도록 반독점법이 강력해져야 한다고 주장한 바 있으며, 연방거래위원회 위원장 취임 직후 가진 기자간담회에서 2018년에 최소 3개 이상의 테크 기업에 대해 경쟁법 위반 조사에 착수하겠다고 밝혔다. 또한 레베카 슬로터 연방거래위원회 위원은 구글이나 페이스북과 같은 테크 기업을 규제하기 위해 과거 가격과 생산량 등 정량적인 기준을 벗어나 서비스 제공 금지, 혁신 저해 행위, 시장 구조 등 반독점 행위의 범위를 넓히고 정성적인 분석까지 고려해야 한다면 경쟁법의 개정 필요성을 주장했다. 또한 로hit 초프라 위원은 소비자 금융 보호국에서 근무한 경험을 살려 개인정보보호 등 소비자 보호 정책을 강화하는데 주력할 것으로 예상된다.

이를 위하여 연방거래위원회는 경쟁법의 내용과 집행을 개선하기 위한 기초 연구를 수행하고 관련 전문가들의 의견을 수렴하는 중이다. 특히 빅데이터, 공유경제 등 최신의 디지털 경제가 야기하는 긍정적인 효과와 반경쟁·불공정 행위 가능성을 균형 있게 파악하기 위한

노력을 기울이고 있다.

우선, 연방거래위원회는 2016년 1월 빅데이터를 정의하고, 사회적 혜택과 위험성을 정리한 연구보고서를 발표하였다.⁹⁵⁾ 이 보고서에서는 빅데이터에 대해 ‘정보를 빠르게 분석해 정보간의 상관관계를 파악하고 발생 가능한 행위를 예측하고 추론하는 과정’이라고 정의했다. 또한 삶의 질과 서비스 수준, 생산성을 제고할 수 있는 긍정적 효과가 있으나, 저소득층과 소외계층에게는 불리하게 작용할 수 있다고 판단하였다. 구체적으로 빅데이터에 의한 혜택의 예로는 첫째, 개별 학생들의 학습 성취도를 분석해 맞춤형 교육 제공이 가능하고, 둘째, 파산 경험 외에 학력, 직업 경력, 자산 보유 현황 등을 종합 분석해 개인 신용 등급을 보다 명확히 평가할 수 있으며, 셋째, 기대수명과 유전적 질병 발현 확률, 처방 이행 확률 등을 토대로 환자별 맞춤형 의료 서비스 제공이 가능하고, 넷째, 빅데이터 기반의 전자질병 시스템을 통해 소외 지역에 의료 서비스를 제공할 수 있다는 것을 들었다. 반대로 빅데이터의 잠재적 위험에 대한 예로는 첫째, 마케팅 차별화에 따른 저소득층 및 소외 계층의 상품·서비스 제한, 둘째, 고객 민감 정보 노출 가능성, 셋째, 취약 계층 대상의 허위·기만 광고, 그리고 가격 비교가 어려운 저소득층에게 높은 가격 부과 등을 언급하였다.

연방거래위원회는 2016년 4월 개인정보의 수집 및 활용 등 개인정보보호에 관한 가이드라인도 발표하였다. 가이드라인에 명시된 첫 번째 사항은 사용자 데이터 수집의 최소화이다. 연방거래위원회는 모바일 앱을 통해 데이터를 수집하는 경우, 데이터가 제품이나 서비스에 없어서는 안 될 경우에 한에서만 저장되어야 한다고 명시하였다. 데이터가 서비스에 필요한 경우에도 서비스를 통해 전송하고 저장하는 데이터를 보호하기 위한 합당한 조치가 반드시 취해져야 하며, 관련 정보를 보관해야 하는 필요가 없어지면 즉시 삭제해야 한다고 밝혔다. 동시에 사용자 데이터는 비식별 데이터의 형태로 저장해야한다고 언급했다. 예를 들어, 의료 정보에서 우편번호를 비롯한 특정 식별자를 삭제하거나 개인정보보호 및 데이터 보안 전문가를 통해 소비자 데이터의 재식별을 방지하는 조치가 취해져야 한다. 이와 동시에 비식별 데이터에 대해서도 해당 데이터에 접근 할 수 있는 제 3자가 계약상으로 데이터 재식별을 명시하였는지 확인되어야 하며 주기적으로 제3자가 데이터 재식별 금지 요구 사항을 준수하고 있는지도 검증해야 한다. 만약 사업자가 데이터와 관련된 적절한 보안 조치를 취하지 않으면 기만적이거나 불공정행위로 간주될 수 있다고 가이드라인은 밝히고 있다. 두 번째로 모바일 앱의 개인정보 데이터 접근 권한을 제한해야 한다고 언급했다. 모바일 앱에 실제로 필요한 데이터와 사용권한이 무엇인지 명확히 해야 하며 앱이 필요로 하지 않는 소비자 정보에는 접근하지 못하도록 조치해야 한다고 명시했다. 이와 더불어 사용자 정보에

95) Federal Trade Commission (2016.1.), 『Big Data : A Tool for Inclusion or Exclusion?』

대한 접근을 세밀하게 조정하는 운영체제를 활용해야 한다고 밝혔다. 구체적으로 운영체제가 직접 어플리케이션 프로그래밍 인터페이스(API)에 접근하는 대신 신뢰할 수 있는 사용자 인터페이스(UI)를 제공하는지 확인해야한다고 언급했다. 세 번째로, 개인정보 수집 인증 절차에 대한 내용을 언급하였다. 앱 인증의 설계와 구현, 테스트에 자원을 투자해야 하며 민감한 개인정보의 경우 다중 인증과 암호 요구사항 강화를 고려해야 한다고 명시하였다. 그리고 동시에 민감한 데이터를 보호하기 위해 모바일 플랫폼에 전적으로 데이터 보호를 의존하지 말고 코드를 수정하여 플랫폼과 관계없이 스스로 데이터를 보호할 수 있도록 조치해야 한다고 밝혔다. FTC는 2013년 발간한 ‘모바일 개인 정보 공개 보고서’에서도 서비스 제공 업체가 민감한 정보를 수집하고 공유하기 전에 적시에 정보 수집 여부를 소비자에게 알려야하며 민감한 정보를 수집하기 전에 반드시 동의를 얻어야 한다고 밝혔다. 데이터 수집과 관련하여 가장 우선적으로 고려되어야 할 점은 사용자의 공개 범위 결정이기 때문에 해당 앱은 사용자에게 특정 데이터를 모바일 앱과 공유할지 여부에 대한 선택권을 제공해야하며, 선택권이 없으면 소비자 기반행위로 간주될 수 있다고 밝혔다. 이와 더불어 해당 서비스의 탈퇴 선택은 이해하기 쉽고 찾기 쉬워야 한다고 밝혔다.

또한 미국 2016년 11월에는 공유경제에 관한 보고서를 발간하였다.⁹⁶⁾ 이 보고서는 우버, 에어비엔비 등 공유경제 서비스의 성공을 택시, 호텔 체인 등 기존 사업자들이 반발하고 있는 상황에서, 공유경제 워크숍과 전문가들의 의견을 수렴해 완성되었다. 이 보고서는 우선 공유 경제 플랫폼이 소규모 소비자와 판매자들이 높은 진입비용 없이 효율적으로 상품 및 서비스 거래를 가능하도록 지원해 준다는 장점이 있음을 언급한다. 그리고 공유 경제 플랫폼이 성공하기 위해서는 첫째, 많은 소비자와 판매자를 기반으로 하는 양면 네트워크 효과, 둘째, 적절한 검색 기준 설정을 통한 소비자-판매자의 효과적 매칭, 셋째, 거래 상대방과의 신뢰 확보 방안 마련이 필요하다고 주장하였다. 또한, 공유 경제 시장의 성장 및 변화 속도가 빠르기 때문에 네트워크 효과로 인한 시장 지배적 플랫폼의 등장, 공유 경제 플랫폼과 공급 기업 간 수직적 통합과 같은 경쟁 이슈가 대두되리라 예상하였다. 그러나 시장 지배적 플랫폼의 네트워크 효과로 인한 소비자 선택권 확대와 후생 증진, 소비자가 실제로는 여러 플랫폼에 대한 선택권을 보유한 상황(Multi-homing), 공유경제 플랫폼과 공급 기업 간 수직적 통합 시 효율성 증대효과가 경쟁제한효과보다 클 수 있는 가능성 등을 고려해 유연한 규제 도입이 필요하다고 결론을 내리고 있다. 오히려, 기존 사업자들이 공유 경제 서비스 기업들의 신규 진입을 방해하는 경쟁 제한적 행위에 대한 제재 필요성을 언급하였다.

96) Federal Trade Commission (2016.11.), 『The Sharing Economy : Issues Facing Platforms, Participants and Regulators』

연방거래위원회가 새롭게 출범되면서 2018년 가을부터 전문가와 이해관계자, 그리고 일반 국민을 초청하여 ‘21세기의 경쟁과 소비자 보호에 관한 공청회(Hearing on Competition and Consumer Protection in the 21st Century)’를 진행하고 있다. 디지털 기술에 의해 야기되는 시장 경쟁과 소비자 보호에 관한 문제를 다루기 위해 개최된 이번 공청회는 2018년 12월까지 총 9회에 걸쳐서 진행되었으며, 2019년에 들어서는 미국 정부의 일시적 업무 정지(Shutdown) 사태로 소비자 정보보호와 미국 통신시장의 경쟁에 관한 공청회가 취소되었다.

〈표 4-8〉 연방거래위원회의 21세기 경쟁과 소비자 보호에 관한 공청회 의제

주 제		논 의 내 용
1	경쟁과 소비자보호	o 디지털 시대 경쟁의 정도 변화, 소비자 데이터에 대한 규제 등
2	합병과 독점력	o 미국의 경쟁법의 개선 방향, 수요 독점, 공급 독점에 대한 논의 등
3	디지털 플랫폼 독점	o 양면 플랫폼의 시장 지배력 행사, 네트워크 효과와 반독점 규제 등
4	혁신 및 지적재산권	o 지적재산권 보호와 혁신의 관계, 혁신을 위한 연방거래위원회의 역할
5	수집합병, 소비자복지	o 수집합병 제한의 기준, 경쟁법의 소비자 복지 기준
6	개인정보, 빅데이터	o 빅데이터의 개념, 빅데이터 관련 비즈니스, 경쟁촉진과 개인정보보호, 데이터 마켓, 온라인 광고, GDPR, 데이터 윤리 등
7	인공지능 알고리즘	o 인공지능 윤리, 인공지능으로부터 소비자 보호, 알고리즘 담합
8	공동 소유권	o 공동 소유권의 경쟁 제한 효과, 다각화와 기업지배구조 등
9	데이터 보안	o 데이터 유출, 데이터 보안 강화 유인, 데이터 보안에 대한 소비자 요구

출처 : 미국 연방거래위원회 홈페이지를 토대로 작성

2. 유럽연합

유럽의 경쟁법은 미국에 비해서 출발이 늦었다. 20세기 초 미국에서 담합 행위를 강력하게 규제했을 무렵 유럽은 이를 합법적 계약으로 인정하고 보호했으며, 정부가 담합을 권장하는 경우도 있었다. 담합을 위법으로 처벌하고 독점 기업의 시장 지배력 남용행위를 불법으로 판단하게 된 것은 제2차 세계대전이 끝난 후 미국으로부터 경쟁법이 넘어오면서부터다. 현재 경쟁법의 기본적인 개념과 접근법은 미국과 큰 차이가 없는 것이 사실이다.

다만 미국과 차이를 보이는 부분은 시장 지배적 지위를 다루는 시각이다. 유럽연합 집행위원회는 해당 시장에 부당한 진입장벽이 없더라도 현실의 독과점 기업은 독과점이라는 사실만으로도 모두 규제 대상으로 삼는다. 미국의 경우 잠재적 경쟁 기업이 언제든 등장할 수

있는 환경, 즉 진입장벽이 없다면 독점이라고 해도 큰 문제가 되지 않는 것과 확실한 차이다. 비록 독과점 기업이 담합 등 부당한 방법을 통하지 않고 공정한 경쟁을 거쳐서 시장 지배적 지위를 취득하였고 이 지위를 정당한 방법으로 유지한다고 할지라도 강화된 시장 지배력을 악용하여 시장 경쟁을 언제든 해칠 수 있다고 본다. 미국의 경쟁정책이 정당하게 얻은 시장지배력이라면 다른 시장의 독점화 시도에 이용하는지와 부당한 진입장벽을 구축하는지만 집중적으로 단속한다면, 유럽의 경쟁정책은 시장 지배적 사업자는 그 지위가 부여하는 힘을 남용할 가능성이 높다고 전제하고 경쟁법의 제재대상으로 포함하는 것이다.

이러한 시각의 차이는 유럽의 시장 경쟁에 대한 사상의 연원이 19세기 후반 오스트리아 학파에서 비롯되었기 때문에 발생한다. 오스트리아 학파는 시장 지배적 기업의 반경쟁적인 행위를 규제하기 위한 독립적인 법적 시스템을 마련해야 한다고 주장하였다. 이러한 흐름은 20세기 초 독일의 질서자유주의와 결합되었는데, 이들은 불완전 경쟁시장에서는 기업이 완전경쟁시장과 같이 행동하도록 정부가 규제하여야 하며, 기업의 사적인 경제력 집중을 방지하기 위한 경제적 기구가 필요하다고 주장하였다. 즉, 이들은 기업의 경쟁을 그 자체로 보호해야 한다고 보았다. 이러한 관점의 형성에는 유럽 독점기업의 탄생 과정이 영향을 미쳤다. 대부분의 유럽 내 독점기업들은 역사적으로 법적 규제와 정부 보조에 의하여 형성되고 유지되었기 때문에 정부는 독점 기업에 대해 특별한 의무를 부과해왔다.

이러한 역사적 배경에 따라 미국과 유럽은 시장지배력에 대해 다른 입장을 보여왔다. 미국의 경우 셔먼법 제2조 제정당시 시장지배력은 새로운 경쟁자의 출현과 동태적 경쟁이라는 시장의 자정작용에 의해 스스로 쇠퇴할 것이라고 믿었던 반면, 유럽은 유럽연합조약(TFEU) 제102조를 제정할 당시 독점기업의 시장지배력이 시간이 경과함에 따라 지속적으로 확대될 것이라 판단하였다. 이에 따라 유럽은 기업의 시장지배력 자체를 규제하기 보다는 ‘시장지배력이 불공정하게 사용되는 것을 방지’ 하는 것을 제102조의 주요 목적으로 하고, 시장 지배적 기업의 존재 자체에 규제를 하기보다는 시장 지배적 기업이 경쟁자에게 불공정한 행위를 통해 시장지배력을 부당하기 이용하지 않아야 한다는 입장을 견지하고 있다.

유럽의 경쟁정책은 유럽연합조약(TFEU) 제102조를 통해 시장지배적 지위의 남용을 금지한다. 이 조항은 지배적 지위가 주는 강력한 독점력을 남용하지 못하도록 규정하고 특히 거래 가격과 조건의 강요, 생산량 감축 및 가격 차별 등을 시장 지배력 남용의 항목으로 명시하고 있다. 또한 가격을 낮추어 다른 사업자들의 시장 진입을 제한하는 행위에 대해서도 스스로 손실을 감수하는 약탈적 가격(Predatory Pricing)이 아니라 할지라도 규제한다. 즉 약탈적 가격이 아닌 가격할인의 경우도 잠재적 경쟁자의 진입을 저지하기 위한 가격 책정이라고 판단하여 시장 지배적 지위 남용으로 처벌한다. 이는 약탈적 가격에 대해서만 규제하는

미국과 확연히 다른 부분이다. 유럽의 규제에 따르면 잠재적 경쟁자의 시장 진입을 허용하기 위해서는 기존 사업자들이 가격을 올리고 그만큼 소비자들이 피해를 입게 된다. 여러 사업자들이 공존하도록 보장하는 높은 가격을 정상가격이라고 보는 유럽연합 집행위원회의 시각은 경쟁법이 경쟁을 보호하기 보다는 경쟁자를 보호하는 문제를 야기한다.

유럽연합의 경쟁법은 역내 개별국가의 자체적인 경쟁법과 병존하는 형태로, 공통 경쟁규범의 성격을 지닌다. EU의 기본법이라고 여겨지는 로마조약(Treaty of Rome)은 1957년 체결되었으며, 1958년부터 정식 발효되었다. 그 중, 제 85조와 제 90조에서 ‘경쟁에 관한 규칙’을 규정한 것이 EU 경쟁법의 시작이 되었다. 이 후 여러 차례의 개정을 거쳐 2009년에는 유럽연합조약(The Treaty on the Function of the EU, TFEU)로 변경되었다. 유럽연합조약은 경쟁제한효과를 가지는 수직적제한과 카르텔을 금지하는 내용을 다루는 제101조와 앞서 언급한 시장지배적지위의 남용금지 조항을 다루는 102조로 구성되어있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 제101조는 역내 통상에 영향을 미칠 우려가 있고, 공동시장 내에서 경쟁 제한 효과나 목적을 가지는 사업자 간의 협정, 사업자단체의 동조적 행위와 결의를 금지한다. 제 102조는 공동시장 또는 주요 부문에서 시장 지배적 지위 남용을 통해 회원국 간 통상에 영향을 미치는 경우를 금지하고 있다.

EU의 경쟁법 집행을 개괄해보면 기존에 반경쟁성과 배제적 행위의 판단기준을 산업조직론에 기반한 형식 중심의 분석방법(form-based analysis)에 의존하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 일부 분야를 중심으로 경제 분석에 기반한 효과 중심의 분석방법(effect-based analysis)도 도입되고 있다. 이러한 움직임은 제101조의 적용 제외를 규정한 제101조 제3항의 구체적인 적용을 위한 가이드라인과 기업 결합 규제에 집중되어 있다. 구체적으로, EU이사회는 2004년 기업결합이사회규칙을 개정하여 기업결합의 경쟁제한성을 판단하는데 있어 기존의 Dominance Test보다 더 넓은 범위를 규제하는 SIEC(significant impediment of competition) 테스트를 채택하였으며, 미국의 기업 결합 가이드라인의 경제적 분석방식을 받아드려 수평적 기업결합 가이드라인을 개정하는 움직임을 보이고 있다.

이처럼 기업결합과 카르텔, 수직적 행위의 위법성 판단에 있어 유럽과 미국의 규제 기준은 일정 부분 수렴하는 경향을 보이고 있지만, 시장지배력 남용과 독점화 행위의 반경쟁성 판단에서는 여전히 상이한 해석을 하고 있다. 유럽연합 집행위원회는 효율성이 반경쟁적인 행위에 대한 방어로 고려될 때 경쟁과 경쟁과정의 보호가 효율성보다 우위에 있다고 판단한다. 구체적으로 유럽은 경쟁법의 궁극적인 목적이 경쟁(Rivalry)과 경쟁과정(Competitive Process)의 보호이고 경제적 효율성은 이러한 목적의 후순위에 있다고 판단한다.

이와 더불어 유럽과 미국의 경쟁법의 집행절차와 형벌에서도 차이를 보이고 있다. 유럽에

서는 유럽연합 집행위원회를 통해 행정법적으로 경쟁법이 집행되며, 이에 따라 경쟁법 위반의 요건으로 고의성이 요구되지는 않는다. 반면 미국에서는 독점금지법위반행위에 대해 연방거래위원회의 집행과 더불어 손해배상과 같은 민형사적인 구제가 이루어 질 수 있기 때문에 문제가 된 행위가 독점금지법을 위반했는지 판단함에 있어서 해당 기업의 고의성, 시장지배력과 구체적인 반경쟁 효과에 대한 입증이 필요하다.

앞 장에서 살펴본 바와 같이 유럽연합이 글로벌 테크 기업에 대한 규제를 주도하며 강력히 집행하는 이유는 자국 기업 보호와 미국 기업의 영향력을 약화시키려는 경제적 이유 이외에도 오스트리아 학파의 영향을 받아 독점기업이 불공정한 시장 지배력 남용행위가 매우 심각하다고 가정한 점, 효율성보다 공정성을 우선하고 있다는 점, 행정법상 정책 당국이 고의성 등을 추가적으로 입증할 필요가 없다는 점 등 법철학의 차이도 크게 작용하고 있다.

유럽 역시 미국과 마찬가지로 경쟁법의 개정과 법집행의 개선을 위해서 많은 연구를 수행하고 있다. 특히 알고리즘으로 인한 경쟁법적 이슈들에 대해 많은 논의를 진행 중에 있다. 경쟁담당 집행위원인 마가렛 베스타거는 2017년 3월 자동 모니터링 시스템과 가격 연동 시스템으로 사업자들이 보다 용이하게 담합을 할 수 있고, 수직적으로도 재판매 가격 유지 행위 성립 및 유지가 용이해지는 문제점이 있기 때문에 알고리즘 설계 단계부터 경쟁법을 준수하는 노력(Competition by Design)이 필요하다고 언급하였다.

또한 프랑스와 독일은 2018년 6월 알고리즘이 경쟁법이 미치는 영향을 파악하기 위한 공동 연구에 착수하였다. 양국은 본 연구의 목적을 알고리즘의 경쟁 관련성 분석과 이에 대한 개념적 접근 발전이라고 밝히고, 알고리즘 유형에 대한 분류도 시도할 것이라고 언급하였다. 이어 독일 독점위원회(Monopolkommission)는 7월에 발간한 보고서에서 가격 책정 알고리즘이 공동행위를 촉진하는 등 다양한 경쟁법적 이슈를 야기할 수 있기 때문에 관련분야의 실태조사 및 연구가 수행되어야 하고, 동시에 알고리즘을 설계하여 제공한 기업들에 대해서도 경쟁법 위반 책임 부과를 검토할 필요가 있다고 주장하였다.

또한 2015년 5월에는 역내 디지털 단일 시장(Digital Single Market) 창출을 위해 전자상거래 시장의 잠재적인 경쟁제한 이슈를 파악하고 개선하기 위한 시장조사를 했다. 디지털 단일 시장은 ‘상품, 사람, 서비스, 자본의 자유로운 이동이 보장되며, 개인과 기업이 국적과 거주지에 관계없이 공정한 경쟁과 높은 수준의 소비자 및 개인정보 보호의 조건하에서 막힘없이 온라인 활동에 접근하고 이러한 활동을 수행할 수 있는 시장’으로 정의된다. 유럽의 통일된 디지털 규범 및 발전 전략을 수립하는 목적 뿐 아니라 역내 시장의 분절로 인해 온라인 시장의 50% 이상을 차지한 미국 기업들을 견제하기 위한 의도가 있다. 보고서는 소비재 판매와 관련해서는 제조사들이 특정요건을 갖춘 유통 채널에 대해서만 선택적으로 제품

을 판매하는 경향이 증가하고 있는 것과, 제조사가 유통사와 계약 시 가격 권고 및 제한, 가격 비교사이트에 가격 정보 제공 금지, 초국경 판매 금지 등의 조건을 부과하고 있는 사례가 증가함을 지적하였다. 디지털 콘텐츠 유통의 경우, 특정 지역에서만 콘텐츠를 제공하도록 제한하는 지역적 제한(geo-blocking), 2년 이상의 장기 계약을 통해 신규업체들의 진입을 방해하는 행위가 경쟁 이슈로 도출되었다

〈표 4-9〉 유럽연합 집행위원회의 전자상거래에서의 경쟁 이슈 조사 결과

구분	경쟁 관련 주요 이슈
소비재 시장	○ 다수의 제조업체가 자사의 온라인 상점을 통해 자사의 제품을 판매함으로써 다른 유통사업자와 직접적인 경쟁관계를 형성 ○ 사전에 승인받은 유통업자만이 상품을 판매할 수 있는 선택적 유통시스템 활용이 증가함에 따라 제조업자들의 상품 유통에 대한 통제력이 증대 - 선택적 유통시스템은 공급(제조)업자가 고품질 유통, 브랜드 이미지 유지, 사전·사후 서비스 품질 유지 등을 위해 특정한 요건을 갖춘 유통업체에만 물품을 공급하는 방식 ○ 가격제한(pricing restrictions), 판매장소(marketplace or platform) 제한, 가격비교수단(price comparison tools) 사용제한 합의 등이 증가 - 소매 유통업자들의 42%가 제조업체의 가격권고(price recommendation), 가격제한(price restriction) 등 가격제한 합의를 요구받는다고 밝혀 소비재 전자상거래 시장의 가장 큰 경쟁제한 요소로 나타남 ○ 판매자가 해외 소비자에게 물건을 배송하지 않거나, 결제수단을 제한하는 방식으로 해외 소비자에게 물건을 판매하지 않는 지역차단(geo-blocking) 관행이 존재
디지털 콘텐츠 시장	○ 조사 대상 디지털콘텐츠 판매사업자의 68%가 지역차단 조치를 취하고 있다고 응답했으며, 그 중 59%는 저작권자와의 계약상 지역차단 규정을 그 이유라고 응답 - 이와 같은 지역차단 행위는 객관적 정당화 사유가 있는 경우도 있으나, 경쟁을 제한할 우려도 존재하므로 정당화 사유 분석 등 사건별 분석이 필요 ○ 저작권자와 콘텐츠 공급 업체와의 라이선스 계약을 장기로 체결하거나 계약 연장 또는 재계약을 용이하게 하는 등의 방법으로 잠재적으로 경쟁을 제한

출처 : 공정거래위원회(2017), 제 128호, pp. 3-6을 토대로 재구성

3. 중국

중국의 경쟁법은 반독점법, 가격법, 반부정당경쟁법(反不正當競爭法) 등 3개의 법제로 구성되어있다. 각 법제의 규제 내용을 살펴보면 다음과 같다. 2007년 8월 제정된 반독점법은 총 8장 57조로 구성되어 있으며 시장 지배적 지위의 남용, 카르텔, 기업결합, 행정력에 의한 경쟁 제한 행위(행정 독점) 등을 규제하는 내용을 포함하고 있다. 가격법은 1998년 5월부터 시행되었으며 가격과 관련된 부당한 행위를 규제하는 내용을 담고 있다. 반부정당경쟁법(反不正當競爭法)은 1993년 12월부터 시행되었으며 불공정 거래행위에 대한 내용을 다루고 있으며, 최근 인터넷 산업의 급속한 성장과 새로운 유형의 비즈니스에 기존

법안으로 규제가 어렵다는 판단에 따라 중국 정부는 기존 반부정당경쟁법을 2017년 11월 개정하였다. 중국 경쟁법의 전체 구성을 보면, 세 개의 법안 중 반독점법이 경쟁법에서 가장 중요한 지위를 지니고 있으며 법안의 구성이 일반적인 경쟁법에서 다루는 내용을 대부분 포함하고 있다. 반면 가격법은 가격활동에 대한 정부의 포괄적인 개입을 다루고 있으며, 반부정당경쟁법은 부정경쟁행위 방지를 주요 목적으로 하며 일부 경쟁법적 내용이 포함되어 있다. 중국 경쟁법의 집행기관은 가격과 관련된 반독점행위를 집행하는 국가발전개혁위원회, 가격 이외의 반독점 행위를 집행하는 공상행정관리총국, 기업결합 등 기업집중에 대한 심사업무를 담당하는 상무부로 구성된다.

중국은 시장경제 체제를 받아들인 역사가 길지 않으며, 온전한 형태의 경쟁법 체계를 갖춘 지도 약 10년 밖에 되지 않았다. 이러한 역사적 배경에 따라, 미국과 유럽연합 등 자본주의 시장경제 체제를 오랫동안 유지해온 국가와 다르게 사회주의적 요소가 경쟁법 집행에도 영향을 미치고 있다. 구체적으로 살펴보면, 중국 경쟁법의 목적은 중국이 추구하는 ‘사회주의 시장경제의 건전한 발전’이다. 이에 따라 중국의 경쟁법은 이를 실현하기 위한 수단으로써 의미를 지닌다. 실제로 중국의 반독점법에는 사회주의 시장경제의 건전한 발전을 촉진한다는 입법 취지와, 이를 위해 사회주의 시장경제에 상응하는 경쟁규칙을 제정하고 시행한다고 명시되어 있다. 사회주의 시장경제의 특성상 시장에서 국가의 역할이 매우 중요하며, 경쟁법은 기업행위에 대한 국가의 개입을 정당화하는 근거가 된다.

표면적으로 중국의 경쟁법 구성은 기타 자유주의 시장경제 국가와 유사한 구조를 가지고 있다. 반독점법 내에 시장 지배적 지위의 남용, 독점적 협정을 금지하고 있으며, 시장지배력을 형성하고 강화할 우려가 있는 기업의 결합을 제한한다. 이와 동시에 반부정당경쟁법을 통해 불공정 거래행위를 금지하고 있다. 하지만 실제 법집행에 있어서 중국 경쟁당국의 위법성 판단 기준은 미국, 유럽과 같은 시장경제국가와 상이하다.

앞서 살펴본 바와 같이 미국과 유럽과 같은 시장 경제 질서가 정착된 나라에서는 경쟁법의 기본적인 목표는 시장의 경쟁을 촉진하는 것에 있다. 이에 따라 경쟁을 저해하는 행위를 규제의 대상으로 본다. 그러나 중국 반독점법은 ‘공평성(公平性)’을 반독점법의 중요한 목표와 판단기준으로 적용하고 있다. 여기서 ‘공평성’은 수단의 공정성과 더불어 결과의 정당성까지 포괄하는 개념으로 해석된다. 이에 따라 중국의 반독점법은 과도하게 높은 시장 가격도 법안에 위반되는 행위로 해석할 수 있다. 이 외에도 사회주의 시장경제 체제로서 중국 경쟁법상 특징으로 행정 독점 규제를 들 수 있다. 행정 독점은 지역내 기업과 이 외의 기업의 차별적 대우와 지방 정부의 시장봉쇄 등을 의미한다. 이러한 행정 독점의 규제는 기존에 사회주의 국가였던 러시아나 동유럽 등의 체제 전환 국가들이 자국의 경쟁법에 적용하고 있는 제도로, 사회주의 잔재인 국가의

개입을 최소화 하려는 제도적 장치로 평가된다. 그러나 현재까지 중국에서 이를 실행하기 위한 구체적인 제도와 장치가 매우 부족하다는 평가를 받는다.

중국 경쟁법의 완성된 형태로 평가되는 반독점법은 2007년 8월 제정되고, 2008년 8월 1일부터 도입되었기 때문에, 역사가 길지 않다. 그러나 2010년 이후 사건처리 기법이 향상되면서 점차적으로 강도 높은 법집행을 하고 있다. 현재까지 중국 경쟁당국의 법집행상의 특징을 개괄해보면 다음과 같다. 중국 경쟁당국은 반독점 위반 행위에 대해 형사 처벌 이외에 행정 처벌과 민사상의 책임만 부과하고 있으나, 행정처벌의 제재 수준이 상대적으로 매우 강력하다는 특징이 있다. 법 위반 기업에 대해 당해 행위 중지, 위법 행위에 대한 행정 벌에 해당하는 벌금 부과, 위법 소득의 몰수 등의 집행이 이루어진다. 이와 더불어 반경쟁적 행위에 대해 경쟁법 적용이 가능한 경우 반독점법을 우선적으로 적용한다는 점도 주목할 만하다. 중국의 경쟁법 체계상 반독점법, 가격법, 반부정당경쟁법이 중복되는 영역이 존재하는데 이 경우에는 가장 처벌 수위가 높은 반독점법을 적용하여 집행을 하는 것이 최근 중국 경쟁당국의 경향이다. 두 번째 특징은 경쟁법의 위법성 기준으로 ‘공평성’을 중시하는데 이러한 특징은 법집행에 있어서도 적용된다. 예를 들어 시장 지배적 지위 남용에 대해서도 과도하게 높은 시장가격과 과도한 이익만으로도 반독점법 위반 행위로 보는 경향이 강하다. 실제로 중국에서 반독점법 위반 판결이 내려진 다수의 사건의 판단 근거가 과도하게 높게 책정된 시장가격을 근거로 하였다. 세 번째 특징은 반독점법이 2008년 도입된 이후 시행 초기임에도 불구하고 역외 적용에 대해 적극적인 집행을 하고 있다.

「LCD 패널 제조업체 가격 카르텔 사건」 등 다수의 국제 카르텔이 중국 경쟁당국에 적발되어 제재를 받았다. 또한 「파나소닉에 의한 산요전기 인수 사건」 과 같이 해외에서 이루어진 기업결합에 대해서도 중국시장에 영향을 미칠 가능성이 존재하는 경우 적극적으로 개입하고 있다. 네번째 특징은, 중국의 경쟁법의 적용이 국내외 기업에 대해 차별적으로 집행된다는 점이다. 현재까지 집행된 사건들을 살펴보면 시장지배적지위 남용과 카르텔에는 국내외 기업 모두 다수의 법집행 실적이 있기 때문에 자국기업과 해외기업을 차별했다고 보기 어려우나, 기업결합의 경우 현재까지 제소된 사건의 대부분이 외국기업과 관련되어 있다는 점에서 경쟁법을 산업정책적 수단으로 악용하고 있다는 비판을 피해가기 어렵다. 마지막 특징은 중국의 경쟁법 집행의 절차상의 문제이다. 중국은 경쟁법 집행기관이 과도한 재량권을 가지고 있으며, 중국 정부로부터 독립적이지 않다는 의견이 지속적으로 제기되고 있다. 반독점법을 집행하는 기관이 산업정책을 담당하는 국가발전개혁위원회, 상무부, 국가공상행정관리총국으로 분산되어 있어 경쟁법과 산업정책간 충돌과, 이중규제, 전문성 문제가 제기될 수 있다(법무법인(유) 태평양, 2009.2.) 이와 더불어, 사건 조사과정과 처리과정에 있어서도 강압성과 투명성에 대해 문제가 지적되고 있다.

중국은 2017년 24년 만에 반부정경쟁법(反不正当竞争法)을 대폭 개정하였다. 개정된 법안은 그동안 모호했던 부정경쟁행위 유형을 구체적으로 명시하였으며, 인터넷 분야에서 발생하는 새로운 유형의 반부정경쟁행위를 추가하였다. 구체적으로 살펴보면, 모바일 어플리케이션과 관련해 인터넷을 이용한 부당행위 금지, 허위 홍보, 오해를 불러일으키는 홍보 금지 규정이 추가되었다. 인터넷을 이용한 부당행위 금지 규정을 살펴보면 서비스 제공자는 사용자의 결정에 악의적으로 영향을 줌으로써 다른 서비스 제공 업체의 정상적인 작동을 방해하거나 파괴하는 기술적 수단을 채택해서는 안 된다고 명시하고 있다. 또한 기술 수단을 통해 타사업자가 제공하는 서비스를 방해해서는 안되며, 다른 사업자의 합법적인 네트워크나 서비스에 소비자를 오도하거나, 부정행위를 하거나, 강제로 제거하는 행위 등을 금지하였다.

4. 한국

국내 공정거래법의 도입은 독과점의 폐해가 사회문제로 대두될 때마다 논의되어 왔으나, 경제성장이라는 정치적 우선순위로 인해 수차례 무산되었다. 이후 제 5공화국에서 1980년 10월 27일 헌법 개정을 통해 제120조 제3항에서 “독과점의 폐해를 적절히 규제, 조정한다”는 조항을 추가하고 공정거래법 제정방침을 발표하였다. 이와 함께 1980년 12월 31일 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 공정거래법)’이 제정되고, 1981년 4월에 해당 법안이 시행되면서 경제기획원 내에 공정거래위원회가 신설되었으며 국내에 공정거래제도가 본격적으로 출범하게 되었다. 국내의 공정거래법이 도입된 배경이 독점기업의 행위로부터 다른 사업자와 소비자를 보호하는 것이었기 때문에, 초기의 국내 공정거래제도 운영은 주로 불공정거래행위의 적발을 중심으로 이루어졌으며 전체 사건 중 2/3이상이 불공정거래행위와 관련되어 있었다.

1980년대 말, 당시 민주화에 대한 사회적 요구가 급증하는 시대적 배경과 함께 1987년 10월 헌법 개정이 이루어졌으며 이를 통해 제119조 제2항에 ‘균형 있는 국민경제의 발전과 경제의 민주화’ 조항이 헌법에 명시되었다. 이와 더불어, 당시 소수의 대규모기업집단(재벌)이 상호출자와 같은 자본증식행위를 통해 부를 확대하고 독과점적 시장구조를 심화시킴에 따라 이를 규제하기 위한 목적으로 경제력집중억제제도가 도입되었다. 법안이 제정될 당시 국내의 경제구조는 소수의 재벌기업들이 산업별로 독과점을 공고히 하고 있었기 때문에, 국내의 독점문제는 곧 재벌문제로 연계되었다. 또한, 재벌문제가 한국의 경제발전 경로에 따른 특수한 문제였던 만큼 국내의 경쟁법 또한 국내 특성에 맞게 구성되어야 한다는 견해가 지배적이었다. 경제력집중억제제도가 도입된 이후 상호채무보증, 부당내부거래 규제 등 제도적인 보완이 지속적으로 이루어졌다. 이와 동시에 1984년에는 중소기업 보호를 목적으로 「하도급 공정화에

관한 법률」 이, 1986년에는 불공정약관으로 인한 소비자피해를 방지하기 위해 「약관의 규제에 관한 법률」 이 제정되었다.

국내 공정거래법과 관련 정책은 공정거래위원회가 총괄적으로 집행하고 있다. 공정거래위원회는 1995년 경제기획원 해체와 함께 중앙행정기관으로 독립하였으며 1996년 장관급 기관으로 격상되었다. 공정거래위원회는 1999년 부당한 광고와 표시를 규제하고 올바른 정보제공과 소비자 보호를 위해 「표시, 광고의 공정화에 관한 법률」 을 제정하고, 「방문판매 등에 관한 법률」 . 「할부거래에 관한 법률」 의 이관 받았으며, 2002년에는 「전자상거래 등에서 소비자보호에 관한 법률」 제정과 2006년 「소비자기본법」 전면개정을 통해 소비자정책의 주무부처로의 지위를 얻게 되었다. 국내 공정거래법의 규제체계는 ①기존 독과점의 남용행위 금지 ②독점력의 형성과 경제력집중의 억제 ③카르텔 규제 ④불공정거래행위의 규제로 구분할 수 있다. 이는 일반적인 국가의 경쟁법과 크게 다르지 않다. 그러나 국내 공정거래법은 경제력집중의 억제에 관한 별도 규정을 포함하고 있다. 구체적으로, 국내 공정거래법은 제8조부터 제18조까지 지주회사의 설립신고와 행위제한, 상호출자 금지, 계열회사 채무보증 금지, 금융·보험회사의 의결권 제한을 규정하고 있다. 그러나 경제력 집중 억제가 공정거래법 취지에 부합하는지에 대해서는 논란이 존재해왔다. 경제력집중 억제 조항이 공정거래법에 포함되는 것을 반대하는 입장에서는 동 조항이 경쟁을 촉진한다는 공정거래법의 기본 목적과 달리, 기업 활동을 과도하게 규제하기 때문에 공정거래법의 목적에 부합하지 않는다고 보는 반면, 다른 일부에서는 재벌을 중심으로 한 경제력집중이 국내의 독과점 문제와 직접적으로 연관되어 있기 때문에 관련 문제를 다루기 위해 경제력 집중문제를 공정거래법에 포함해야 한다고 본다.

국내 공정거래법 집행을 개괄해보면, 경제력집중 문제를 다양한 방면에서 규제해왔다. 1987년 경제력집중 제도가 도입된 초기에는 재벌의 계열 확장에 대한 비난여론이 확산되면서 다수 산업에서의 독과점지위의 형성을 다루는 시장집중과 일반집중의 억제에 법집행의 초점을 두었다. 이후 1990년 말까지 출자총액제한제도의 재도입을 거치면서 재벌의 순환출자, 상호출자, 내부거래 등의 선단식 경영에 대한 경제력 집중 억제에 대한 법집행이 중점적으로 이루어졌다. 그 이후에는 지배구조개선의 관점에서 대규모기업집단의 비상장회사의 중요사항 공시 등의 규정이 도입되었다. 2013년에는 경제민주화를 목적으로 「특수관계인에 대한 부당이익 제공 금지」 규정이 제정되기도 했다. 국내 공정거래법 집행의 또 다른 특징은 시장지배적 사업자의 시장력에 대한 규제와 관련 있다. 국내 공정거래법 제2장 제3조 2항에 따르면 부당한 진입장벽 설정에 더하여 “가격을 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위”와 “상품의 판매를 부당하게 조절하는 행위”를 명시하고 있다. 이는 우월적 지위 남용 금지에 대해 시장력의 취득과정의 정당성을 인정하지 않는 유럽의 견해를 수용해왔다(이승훈, 2009.8.).

최근에는 국내 시장상황의 급격한 변화에 따라 공정거래법 개정에 대한 논의가 진행되고 있다. 공정거래법 개편에 대한 논의는 문재인 정부 출범이후 본격화 되었다. 문재인 정부는 취임이후 2017년 8월 각계 전문가들로 구성된 법 집행 체계 개선 TF를 구성하여 2018년 2월까지 운영하였으며 2018년 3월부터 2018년 7월까지 공정거래법 전면개편 특별위원회를 추가적으로 운영하였다. 이후, TF와 특별위원회에서 논의된 내용을 바탕으로 2018년 8월 24일부터 10월 4일까지 입법 예고를 하였으며, 11월 규제개혁위원회와 법제처 심사완료를 거쳐 11월 27일 국무회의에서 심의·의결 되었다. 공정거래법제 개선 특별위원회의 보고서가 밝힌 공정거래법 개정 필요성에 따르면, 한국은 기존의 성장모델의 한계에 따라 사회적으로 저성장과 양극화가 심화되고 있으며 이에 따라 대기업 집단의 경제력집중을 완화하고 지배구조를 개선하기 위한 법제적 보완이 요구되고 있다(공정거래위원회, 2018.7). 이와 더불어, 신기술의 발전에 따라 등장한 알고리즘 담합, 데이터 독점 등 새로운 유형의 경쟁제한 행위를 규제하기 위해 시장경제의 규칙을 재정립해야한다는 수요도 증가하고 있다. 특히, 기존의 열거주의 형식의 시지남용조항과 경쟁제한적인 정보교환과 알고리즘 담합 규제 등에 현재 법제상 한계가 존재한다는 것이다. 이와 더불어 국내 공정거래법이 도입된 이후 부분개정이 27차례나 이루어진 기존의 법체계를 재정비하여 법안의 정합성을 향상시킬 필요가 있다. 특히, 기업결합 조항과 경제력 집중억제 조항(지주회사 규정 등)의 이질적인 조항을 동일한 장(3장)에 함께 규정하여 수범자의 법 이해가 어려운 문제 등을 해결할 필요가 있다고 지적하고 있다.

공정거래위원회의 보도자료에 따르면 현재 입법 추진 중인 공정거래법 전부개정안의 주요 내용은 크게 4가지로 요약될 수 있다⁹⁷⁾. 첫 번째는, 공정거래법의 집행체계 개선이다. 세부적으로 살펴보면, 1) 형사제재 수단을 정비하고, 2) 민사구제 수단을 구축하며, 3) 행정 제재 수단의 실효성을 향상시킨다는 내용을 담고 있다. 형사 제재 수단의 정비와 관련된 개정 내용을 살펴보면, 기존 공정거래법상 가격 담합과 입찰 담합 등 사회적 비난 여론이 크게 발생하는 경성 담합에 대한 전속고발제를 폐지하는 대신 자진신고자에 대한 형사면책 근거 규정을 만들 예정이다. 또한 공정거래위원회와 검찰이 수집한 증거자료를 상호 교환할 수 있는 규정도 만들겠다고 밝히고 있다. 이와 더불어, 기존에 형벌부과 사례가 없는 기업결합과 일부 불공정 거래행위에 대해 형벌조항을 폐지하겠다는 내용도 있다. 민사구제 수단의 확충의 경우, 불공정거래행위의 피해자가 직접 법원에 해당 행위의 예방과 금지 등을 청구할 수 있는 ‘사인의 금지청구제’를 도입할 예정이다. 또한, 불공정거래행위와 담합에 대한 손해배상소송을 진행할 때 피해자의 손해액 입증을 지원하기 위한 법원의 ‘자료제출 명령제’를 도입하겠다고 밝혔다. 마지막으로 행정제재 수단의 실효성 제고의 내용은 위반행위별 과징금의 부과상한액을 현재보다 2배

97) 공정거래위원회(2018.11.27.)

상향하겠다는 내용을 담고 있다. 구체적으로, 담합의 경우 현행 10%에서 20%로, 시장지배력 남용의 경우 3%에서 6%로 불공정거래행위에 대해서는 2%에서 4%로 상향하겠다는 방침이다.

두 번째 주요 내용은 기업집단의 규율 법제를 개선하여 궁극적으로 예측가능하고 지속가능한 규율체계 구축이다. 구체적으로 1) 편법적 지배력 확대에 대한 차단을 강화하고, 2) 사익편취의 규제 강화와 기업집단 지정기준을 개선하겠다는 것이다. 편법적 지배력 확대 차단 강화와 관련해서는, 순환출자의 경우 새롭게 상호출자제한기업집단으로 지정되는 집단의 기존 순환출자에 대해서 의결권을 제한하는 규제를 신설한다. 공익법인의 경우 상호출자제한기업집단 소속의 공익법인이 보유한 계열사 지분의 의결권 행사를 원칙적으로 금지하고, 상장 계열사에 한해서만 특수관계인 합산 15%의 한도내에서 허용한다. 단, 이에 2년의 유예기간을 부여하고 3년에 걸쳐서 단계적으로 행사한도를 축소한다는 내용을 담고 있다. 또한, 공시대상기업집단 소속의 공익법인에 대해서는 계열회사 주식거래와 일정 규모 이상의 내부거래에 대해서 이사회 의결과 공시의무를 부과할 예정이다. 지주회사의 경우 신규 지주회사를 대상으로 자·손자회사에 대한 지분율 요건을 강화할 예정이다. 구체적으로 지주회사의 자·손자회사 보유지분율 요건을 상장회사는 20%→30%로, 비상장회사는 40%→50%로 상향할 예정이다. 사익편취 규제강화와 기업집단 지정기준 개선과 관련해서는 규제대상 총수일가의 지분율 기준을 현행 상장회사의 30%, 비상장회사의 20%에서 20%로 일원화하고 해당 회사가 50%를 초과하여 보유한 자회사도 규제 대상에 포함하기로 했다. 또한 지정기준과 관련하여, 상호출자제한기업집단의 지정기준이 경제규모의 확대와 연계되어 자동적으로 결정될 수 있도록 현행 10조원이었던 기준을 국내총생산액의 0.5%로 변경하기로 하였다.

세 번째 주요 내용은 혁신생태계 구축과 신산업분야의 집행역량 제고를 통한 혁신경쟁 촉진이다. 먼저 혁신생태계 구축과 관련된 법안 내용을 살펴보면, 벤처기업에 대한 투자와 M&A가 활성화될 수 있도록 벤처지주회사 설립요건 및 행위제한 규제 대폭 완화하겠다는 내용을 골자로 한다. 구체적으로 벤처지주회사를 자회사·손자회사 단계 설립 시 자회사의 지분비율을 완화하고, 비계열사 주식 취득 제한(5% 미만 보유)에 대한 항목을 폐지하겠다는 방침이다. 이와 더불어 기업결합과 관련하여 피취득회사 매출액(또는 자산총액)이 현행 신고기준(300억원)에 미달하더라도 거래금액(인수가액)이 큰 경우 신고를 의무화 하겠다는 내용도 포함되어 있다. 신산업분야의 집행역량과 관련한 개정내용으로는 정보교환 행위를 보다 효과적으로 규제할 수 있도록 법률상 추정조항과 금지되는 행위유형에 대한 보완 작업을 진행하고, 가격과 생산량 등의 민감한 정보의 구체적인 유형에 대해서는 대통령령으로 위임하겠다는 내용을 담고 있다. 또한 독과점 산업에 대한 시장분석의 근거를 명시하고 소관 부처의 검토 및 회신과 관련된 절차를 마련하겠다고 밝혔다.

마지막 주요 개정내용은 법집행 절차의 투명성을 강화하여 법집행의 신뢰성을 제고하기 위한 조향을 담고 있다. 이와 관련하여 구체적으로 1)피심인 방어권 보장강화와 2)공정위 조사권한 재량의 축소와 관련된 내용이 포함되어있다. 피심인 방어권 보장 강화와 관련하여 공정거래위원회의 조사단계에서 피조사인, 이해관계인, 참고인에 대해 의견제출권 및 진술권을 부여하고 공정위 조사·심의를 받는 사업자, 사업자단체 등에 대한 변호인 조력권을 명문화하였다. 또한 사건처리에 장기간이 소요되는 담합을 제외한 사건에 대해 조사개시일로부터 5년, 위반행위 종료일로부터 7년으로 이원화되어 있는 현행 처분시효를 7년으로 일원화 할 방침이다. 또한 공정거래위원회의 심의 단계에서 조사공무원이 현장조사를 하거나, 당사자로부터 진술을 청취하는 것을 원칙적으로 금지하여 공정위의 조사권한의 재량을 축소할 예정이다.

제5장 결론 및 제언

이번 장에서는 제3장에서 분석한 테크 기업의 반경쟁·불공정 행위 사례와 제4장에서 분석한 현행 경쟁법의 구조를 비교하여 향후 발생할 공정 경쟁 이슈를 현행 경쟁법이 얼마나 포괄하고 있는지를 평가하고 부족한 영역을 파악하여 제도적인 개선 방향을 제언하고자 한다.

제1절 현행 경쟁법의 평가 및 보완 필요성

제3장에서 11개의 유형으로 구분한 테크 기업의 반경쟁·불공정 행위가 현행 공정거래법에 어느 단속 대상에 해당하는지 파악하고자 한다. 우선 수문장으로서의 시장 지배력 관련 다섯 가지 유형별 해당 공정거래법은 다음과 같다. △최혜 대우 요구 행위는 제5장 불공정 거래행위에서 거래상 지위의 남용에 해당한다. △재판매 가격 유지 행위의 경우 공정거래법 제7장에 재판매 가격 유지 행위 제한이 별도로 마련되어 있다. △배타적 계약 행위는 제2장 시장 지배적 지위 남용 금지에서 부당한 경쟁 사업자 배제 행위에 속한다. △불공정 대가 산정 행위는 제2장 부당한 가격의 결정·유지·변경 행위에 속한다. 마지막으로 △거래 제한 행위는 제2장 부당한 다른 사업자의 사업 활동 방해에 해당한다.

지렛대를 이용한 시장 지배력 관련 세 가지 유형별 해당 공정거래법은 다음과 같다. △결합판매 행위(끼워팔기)는 제5장의 불공정거래행위의 부당한 거래거절 및 거래강제 행위에 속한다. △경쟁사 배제 행위는 제2장 시장 지배적 지위 남용 금지에서 부당한 경쟁 사업자 배제 행위에 속한다. △수직 결합은 기업 결합의 제한을 통해 규제하며 시장의 봉쇄 효과, 경쟁사업자간 공동행위 가능성 등을 종합적으로 판단하는 기업결합심사를 통해 결정된다.

정보비대칭을 이용한 시장 지배력의 경우, △(알고리즘) 가격 담합은 제4장 부당한 공동행위 중 가격의 결정, 유지, 변경에 해당한다. △과도한 정보 수집 및 남용 행위는 개인정보보호법과 그리고 소비자 이익 저해 행위에 해당한다. △의도적 품질 저하 행위는 광의의 경쟁법인 제조물책임법과 소비자 이익 저해 행위에 해당한다.

현행 경쟁법이 11개 유형의 반경쟁·불공정 행위를 모두 포괄하는 것은 사실이지만 이들 행위를 규제하기에 충분한 것은 아니다. 현재의 경쟁법은 제조업 중심의 산업화 시대에 토대가 만들어졌기 때문에 구체적인 행위에 대해서는 법집행의 근거가 부족하거나 논란의 여지가 존재하는 경우가 많다. 이러한 부분은 현재의 경쟁법이 부족한 부분으로서 보완이 반

드시 필요하다.

〈표 5-1〉 반경쟁·불공정 행위 유형별 해당 공정거래법

단속 대상	내 용	유 형
시장 지배적 지위 남용 금지	○ 부당한 가격의 결정·유지·변경 금지 ○ 부당한 다른 사업자의 사업 활동 방해 금지 ○ 부당한 경쟁사업자 배제 및 소비자 이익 저해 행위 금지	○ 배타적 계약 행위 ○ 거래 제한 행위 ○ 불공정 대가 산정 행위 ○ 경쟁사 차별 행위 ○ 의도적 품질 저하 행위 ○ 과도한 정보 수집 및 남용
기업 결합의 제한	○ 경쟁을 실질적으로 제한하는 기업결합 금지	○ 수직 결합 행위
부당한 공동행위의 제한	○ 부당한 가격의 결정·유지·변경	○ 알고리즘 가격 담합 행위
불공정 거래행위의 금지	○ 거래상 지위의 남용 ○ 부당한 거래거절 및 거래강제	○ 최혜 대우 요구 행위 ○ 결합 판매 행위
재판매가격 유지 행위 제한	○ 사업자의 상품·용역 재판매 가격 유지행위 금지	○ 재판매 가격 유지 행위

우선 수문장으로서의 시장 지배력과 관련하여 가장 논란이 되는 부분은 시장 확정의 문제이다. 제4장에서 설명한 바와 같이 특정 기업이 시장 지배력을 보유하고 있는지 여부를 판단하기 위해서는 우선 시장을 확정해야 한다. 하지만 무형의 서비스를 무료로 제공하는 디지털 경제에서 시장을 명확히 정의하는 것은 매우 어려운 문제이다. 가령 유럽연합 집행위원회에서 구글의 검색 결과에서 구글 쇼핑을 우선 검색되도록 조작한 사건을 시장 지배적 지위 남용으로 봤지만 논란의 여지가 많다. 만일 쇼핑 물품을 검색하는 시장에 아마존, 이베이 등 전자상거래 시장을 포함시킨다면 구글은 시장 지배적 사업자가 아니다. 하지만 유럽연합 집행위원회는 아마존이나 이베이는 물건을 구매하려는 의도로 방문하는 사이트인 반면 구글은 실제 쇼핑은 하지 않지만 물건을 검색하는 별도의 시장이 있다고 가정했기 때문에 구글을 독점 사업자로 본 것이다.

시장 지배력과 관련한 두 번째 문제는 과연 시장 지배력을 어떻게 측정할 것인가의 문제이다. 기존에는 SSNIP(Small but Significant Non-Transitory Increase in Price)란 방법론을 사용하여 특정 사업자의 시장 지배력 보유 여부를 판단했다. 즉 특정 사업자가 독단적으로 가격을 올려서 이익을 거둘 수 있는지 여부, 즉 시장에서 가격을 조절할 수 있는 능력을 보유했는지 여부를 판단하는 방법론이다. 하지만 가격과 수량을 정의하기 어려운 디지털 경제에서 SSNIP를 활용하여 시장 지배력을 판단하는 것은 불가능하다.

플랫폼의 최혜 대우에 관하여도 과연 독점력 남용 행위인지에 대한 판단이 필요하다. 백화점 등 오프라인 매장에 입점하는 사업자는 임대료, 매장 인테리어 등 초기투자 비용이 발생하기 때문에 소위 손익분기를 넘어서는 수준의 매출을 발생시켜야 하는 경제적 유인이 있다. 따라서 기존 경쟁법에서 최혜 대우 요구는 거래상 지위를 남용한 불공정 거래행위라고 볼 수 있다. 하지만 전자상거래의 경우 입점 기업은 별도의 투자 비용이 발생하지 않기 때문에 매출 부담이 없다. 오히려 최혜국 요구가 없을 경우 해당 플랫폼을 마케팅 도구로 사용할 확률이 높다. 가령 해당 플랫폼 방문자에게 더 낮은 가격을 약속하며 자신이 직접 운영하는 웹사이트에서 구매하도록 유도하는 무임승차 문제가 발생할 가능성이 높다.

배타적 계약 행위 역시 소비자 혜택과의 비교형량 문제가 있다. 특히 디지털 경제에서 서비스간, 또는 제품과 서비스간의 호환성을 유지하는 것은 매우 중요한 문제이다. 이런 관점에서 구글이 안드로이드 기기 제조사에게 안드로이드 변종 기기 제조를 금지한 것은 분명히 소비자 후생에 도움이 된다. 만일 다수의 안드로이드 변종 기기가 시장에 유통되면, 앱 개발자들은 이들 기기간에 호환을 유지하기 위해 다수의 앱을 개발하는 등 별도의 노력을 해야 한다. 이 과정에 앱 성능이 저하되거나 앱 간에 호환이 안되어 사용성이 저해되어 소비자는 불편함을 겪게 된다. 다만 안드로이드 변종 기기 제조 금지를 현재의 스마트폰과 관련 없는 기기의 제조까지 확장하여 적용하는 것은 지렛대로서의 시장 지배력 남용 행위로서 독점력을 다른 시장까지 전이하는 효과가 있기 때문에 규제가 필요하다. 따라서 배타적 계약 행위가 디지털 플랫폼을 장악한 테크 기업의 독점력 남용 행위인지 여부를 판단하기 위한 추가적인 기준 마련이 필요하다.

불공정 대가 산정의 경우 무형의 콘텐츠, 서비스의 비용을 산정하는 것도 어렵고, 콘텐츠와 서비스를 이용해 플랫폼이 얼마나 수익을 거두는지 측정하는 것도 어렵기 때문에 규제하는 것이 매우 어렵다.

지렛대로서의 시장 지배력과 관련하여 자사의 서비스를 이용하도록 경쟁사의 참여를 제한하는 행위도 문제가 된다. 특히 알고리즘을 활용한 검색 결과 조작 등의 경우 입증이 어렵고 경쟁 제한 효과 등을 파악하는 것 역시 여의치 않다. 구글의 MADA 계약 등의 수직 결합 행위는 수직 결합을 통한 소비자의 서비스 탐색 비용의 절감 효과 등과 경쟁 제한 효과의 비교 형량 문제 등이 이슈가 된다.

정보비대칭을 이용한 시장 지배력 행사에서 가장 크게 문제가 되는 것이 알고리즘을 이용한 가격 담합이다. 제3장에서 언급한 바와 같이 알고리즘을 매개로 한 가격의 동조 행위는 현행 경쟁법에서는 규제하기 어렵다. 외형상 가격의 일치 자체를 불법으로 보는 것이 아니라 의식적인 가격 동조 행위가 있어야 하며 기업 간 의사소통 등 추가적인 요소를 입증해

야 하기 때문이다. 사람이 개입하지 않고 동일한 가격 책정 알고리즘을 사용하거나 인공지능이 학습을 통해 담합하는 것이 이익을 극대화할 수 있음을 알게 되어 자발적으로 담합을 하는 경우 현행법으로는 처벌할 수 없다. 향후 알고리즘을 이용한 가격 책정이 보편화 되면 알고리즘을 이용한 가격 차별과 가격 담합을 통한 가격 인상의 문제가 심각해질 것으로 보이며 경쟁법의 보완이 필요한 지점이다.

과도한 정보 수집 및 활용행위에 대한 규제 강화도 필요하다. 여러 차례 언급한 바와 같이 구글과 페이스북의 서비스는 엄밀히 말해 무료가 아니다. 이들 기업은 서비스를 사용하는 사용자의 정보를 수집하여 광고를 제공하는 등 다양한 형태로 수익을 창출한다. 즉 사용자는 서비스 이용의 대가로 정보를 제공한다. 문제는 얼마나 많은 정보를 제공하는지 사용자들이 모른다는 사실이다. 이는 서비스의 가격을 사용자가 모른다는 것을 의미한다. 또한 사용자는 테크 기업이 자신의 정보를 어떻게 이용하는지, 그리고 정보를 이용하여 얼마의 수익을 거두는지에 대한 정보도 없다. 물론 사용자들은 사용자 계약을 통해서 개인정보 수집 및 활용에 대해 동의를 했고 정보를 수집하여 맞춤형 서비스를 제공받는 혜택도 누린다. 소비자에 대한 피해와 이익의 비교 형량에 대한 논의가 필요하다. 반경쟁·불공정 행위 유형별 현행 경쟁법을 이용한 규제의 용이성을 평가하면 아래 <표 5-2>로 정리할 수 있다.

<표 5-2> 반경쟁·불공정 행위 유형별 규제 용이성

유 형	해당 경쟁법	규제 용이성
○ 시장 획정 및 시장지배력 측정 문제	시장 지배적 지위 남용 금지	○
○ 최혜 대우 요구 행위	거래상 지위의 남용 금지	○
○ 재판매 가격 유지 행위	재판매가격 유지 행위 제한	●
○ 배타적 계약 행위	부당한 경쟁사업자 배제행위 금지	●
○ 불공정 대가 산정 행위	부당한 가격의 결정·유지·변경	○
○ 거래 제한 행위	부당한 다른 사업자의 사업 활동 방해 금지	●
○ 결합 판매 행위	부당한 거래거절 및 거래강제 행위 금지	●
○ 경쟁사 차별 행위	부당한 경쟁사업자 배제행위 금지	○
○ 수직 결합 행위	경쟁을 실질적으로 제한하는 기업결합 금지	●
○ 알고리즘 가격 담합 행위	부당한 가격의 결정·유지·변경	○
○ 의도적 품질 저하 행위	소비자 이익 저해 행위 금지	●
○ 과도한 정보 수집 및 남용	소비자 이익 저해 행위 금지	○

제2절 정책 개선 방향 제언

이번 절에서는 앞서 규제 용이성이 떨어지는 것으로 분석한 반경쟁·불공정 행위 유형에 대해서 거시적 관점에서 경쟁법 및 경쟁법 집행 등 정책 개선 방향을 제안하고자 한다.

1. 시장 확정 및 시장 지배력 측정의 문제

시장 확정 및 시장 지배력을 측정하기 위한 도구로서 기존의 가격과 판매량을 보완할 수 있는 추가적인 기준 마련이 필요하다. 이러한 기준으로 활용 가능한 변수는 다음과 같다. 첫째, 해당 서비스의 네트워크 외부효과를 측정하여, 네트워크 효과가 일정 수준 이상인 경우 시장 지배적 사업자라고 정의할 수 있다. 네트워크 효과가 큰 경우 사용자의 쏠림 현상을 야기하여 경쟁자의 고객의 이탈과 유입을 유도하며, 결국 시장에서 지배적 사업자가 될 가능성이 높기 때문이다. 둘째, 사용자의 전환 비용(Switching Cost)을 측정하는 것이다. 전환 비용이 높은 경우 사용자는 자발적으로 기존 서비스를 이탈할 유인이 매우 적다. 따라서 명시적인 진입 장벽이 없다 할지라도 신규 경쟁자가 진입하지 않으며, 시장 지배력이 지속된다. 셋째, 데이터 접근성 여부로 시장 지배력 보유 여부를 판단할 수 있다. 만일 기존 사업자가 보유한 데이터를 신규 사업자가 다른 경로를 통해서 확보하기 어렵다면 이는 원료 독점 시장과 유사한 구조를 갖고 있다고 판단할 수 있다.

테크 기업의 디지털 신산업은 사전에 정의되거나 영역과 경계가 분명한 전통산업과 분명히 구분된다. 산업간 영역이 모호하고 서로 융복합하는 것도 쉽다. 활용하는 역량과 기술 기반이 유사하여 기업이 사업을 확장하는 것도 매우 용이하다. 따라서 전통 산업에 비해 폭넓은 시장 정의가 필요한 것도 사실이다.

2. 최혜 대우 요구 행위 문제

최혜 대우 요구는 일견 지배적 사업자의 독점력 남용행위로 볼 수 있지만 다른 한편으로는 거래 상대방의 무임 승차(Free Riding) 등의 기회주의적 행동(Opportunistic Behavior)을 예방하는 긍정적인 효과가 있다. 따라서 최혜 대우 요구에 대한 위법성 판단 기준을 명확히 하는 것이 중요하다. 이와 관련하여 다음과 같은 경우에는 반경쟁적 행위라고 판단할 수 있을 것으로 본다. 첫째, 최혜 대우가 시장 지배적 사업자에 의해 적용되는 경우, 둘째, 수평적 경쟁 관계인 다수의 사업자에 공동으로 적용 되는 경우, 셋째, 다수의 최혜 대우 요구가 존재하고 이들의 합이 시장 대부분에 적용될 경우, 넷째, 대규모 수요자가 최혜 대우의 적

용을 받는 경우 등이다. 이와 더불어 경쟁사업자들에게 제품을 공급할 때 자신에게 공급하는 가격보다 더 높은 가격을 부과하도록 하는 요구도 경쟁제한 우려가 높은 경우로 볼 수 있다.

반면에 첫째, 시장구조 자체가 경쟁적인 경우, 둘째, 소규모 수요자들에게 최혜 대우 혜택이 적용되는 경우, 셋째, 시장지배력이 없는 소규모 사업자가 최혜 대우 요구를 적용하는 경우, 넷째, 특허 설비가 필요한 산업에서 최혜 대우 요구가 장기 계약의 일부로 포함된 경우 등은 최혜 대우 요구가 타당한 요구이거나 경쟁 제한 효과가 없는 경우라고 볼 수 있다. 이와 더불어 이러한 요구가 없으면 가격인상, 거래지연 등 거래자간 기회주의적 행위 우려가 있는 경우, 혁신적인 신제품에 필요한 원료에 대해 이를 적용하는 경우 역시 위법성이 없다고 판단하는 것이 타당하다.

3. 불공정 대가 산정 행위

구글의 라이브러리 프로젝트, 엘프나 작당 등의 콘텐츠 무단 사용 등은 테크 기업과 테크 기업이 보유한 플랫폼에 참여한 참여 기업간의 협상력의 차이에서 비롯된다. 협상력의 차이는 규모의 차이 뿐만 아니라 협상 테이블에 참여하는 집단의 수에 의해서 결정된다. 집단의 수가 많으면 한 목소리를 내기 어렵고 협상 상대방의 전략적 행동에 의해서 죄수의 딜레마에 빠지기 쉽다. 따라서 협상력을 대등하게 할 수 있는 법적인 장치 마련이 필요하다.

이와 관련하여, 데이빗 시실린(David Cicilline) 미 하원의원은 2018년 3월 7일 ‘저널리즘의 경쟁과 보호를 위한 법률(The Journalism Competition and Preservation Act)’을 발의했다. 발의안에는 다음과 같은 법률의 취지와 내용이 담겨 있다.⁹⁸⁾ 지난 10년간 인터넷을 이용한 뉴스 접근은 2배 이상 증가했지만, 뉴스 매체의 수입은 절반으로 감소하였다. 또한 공정하고 경쟁적인 시장과 건전한 민주주의를 위해서 공정하고 신뢰할 수 있는 언론의 역할이 매우 중요한 반면, 2016년 국민의 25%가 가짜뉴스 사이트를 방문하는 등 언론의 신뢰가 바닥에 떨어졌다. 언론사의 수익 악화와 가짜 뉴스의 범람에는 구글, 페이스북 등의 디지털 플랫폼이 뉴스 유통의 실질적인 관문으로 작용하여, 뉴스 선별, 배포조건 등을 결정하는 막강한 영향력을 발휘하기 때문이다.

저널리즘의 경쟁과 보호를 위한 법률의 핵심은 플랫폼과 대등한 위치에서 언론사가 협상하기 위해서 4년간 한시적으로 반독점법으로 금지했던 공동행위를 할 수 있도록 허용해야 한다. 단, 공동행위를 통해 뉴스의 질을 높여 공공의 이익에 도움이 되어야 하고 특정 언론

98) David N. Cicilline (2018.3.7.), 『The Journalism Competition and Preservation Act : Fact Sheet』

사를 동등하게 대우하도록 해야 한다. 위 법안은 뉴욕타임즈, 워싱턴포스트, 월스트리트저널 등 2,000여개의 언론사 연합체인 뉴스 미디어 연합(News Media Alliance) 등 44개 주의 언론 연합에서 지지한다는 발표를 했다.

4. 알고리즘 조작을 통한 가격 담합 및 경쟁사 차별 행위

알고리즘 가격 담합 행위의 경우 기술적인 해결 방법이 필요하다. 우선 알고리즘에 대한 감사(Auditing)를 의무화하여, 알고리즘에 가격 동조화 메커니즘이 있는지를 테스트하는 기준을 마련하는 것도 가능하다고 판단한다. 테크 기업이 빅데이터와 인공지능을 이용하여 시장의 정보를 수집하고 경쟁상황을 파악하여 담합을 유도한다면 규제 당국 역시 관련 기술을 확보하여 담합을 적발할 수 있어야 한다.

사실 이미 조달청은 나라장터의 입찰 및 계약 정보를 분석, 정량·정성 평가를 거쳐 담합 가능성을 판별하는 ‘담합통계분석시스템’을 가동하고 있다.⁹⁹⁾ 물론 아직까지 기술적인 완성도가 충분하지 않을 수 있으나, 테크 기업이 디지털 기술을 활용하여 반독점 행위를 지능화 고도화 하는 상황에서 규제 당국 역시 기술적인 대응 방안에 대한 마련이 필요하다.

5. 과도한 정보 수집 및 남용 행위

과도한 개인 정보 수집과 남용을 막기 위해서 정보 수탁자 의무를 강화해야 한다. 우리나라의 개인정보보호법에 따르면 개인정보 처리 위탁의 경우에는 개인정보 처리자의 업무를 처리할 목적으로 개인정보 처리자의 이익을 위해서 개인정보가 제3자에게 이전된다. 따라서 업무 위탁의 경우에는 수탁자에게 개인정보가 이전되더라도 개인정보에 대한 개인정보 처리자의 관리 감독권이 미치지만 제3자 제공의 경우에는 관리 감독권이 미치지 못한다는 문제가 있다. 유럽의 GDPR 뿐만 아니라 미국 캘리포니아주 등에서도 개인정보보호 강화를 위한 수탁자 개념을 강화하는 상황에서 우리 역시 규제 정비가 필요하다.

사실 모든 테크 기업은 데이터를 독점적으로 수집하고 이를 활용하여 최적의 알고리즘 개발을 통해 사용자를 모아 다시 데이터를 수집하는 선순환 효과를 누리고 있다. 현재 데이터를 많이 보유한 기업이 앞으로도 더 많고 양질의 데이터를 확보할 것이기 때문에 후발 주자가 시장 경쟁에서 우위를 점하는 것은 불가능하다. 이러한 취지로 유럽의 데이터 보호법(GDPR)이 마련되었다. 이에 따르면 고객이 요구할 경우 기업은 경쟁 기업에게 데이터를 이전(Data Portability)해야 할 의무가 부여된다. 지배적 사업자의 데이터 접근 허용은 학계에

99) 통계청 보도자료 (2014.11.4.), 『조달청, ‘담합통계분석시스템’ 가동 담합의심업체 적발』

서도 많은 지지를 받고 있다. 시카고대학교 경영대학원의 가이 롤닉(Guy Rolnik) 교수는 페이스북과 같은 지배적인 사업자는 인맥 관계를 정리한 데이터, 즉 소셜 그래프 등을 경쟁사에게 제공해야 한다고 주장한다. 또한 옥스퍼드대의 빅터 마이어 쇠른버거(Viktor mayer-Schönberger) 교수는 점진적인 데이터 공유 강제(Prograssive data Sharing Mandate) 장치를 마련해야 한다고 주장한다. 이는 시장점유율에 따라서 강제하는 공유 데이터의 범위를 늘리는 규제를 의미한다.

제3절 연구의 의의 및 한계

이번 연구에서는 디지털 혁신 기술에 의해 야기되는 전반적인 공정 경쟁 이슈를 분석하였다. 우선 디지털 기술을 활용한 비즈니스 모델을 유형화 하고 기업이 비즈니스 모델을 활용해 경제적 가치를 창출하는 과정에서 발생하는 시장 실패에 대한 연구 모형을 만들었다. 이를 바탕으로 테크 기업의 반경쟁·불공정 사례를 조사하고 주요 국가의 대응 동향을 정리했다. 특히 조사한 사례를 시장 지배력의 원천에 따라 3개의 대분류, 10개의 소분류로 유형화 하였다. 그리고 유형별 현행 경쟁법의 규제 용이성을 평가한 후 특히 현재의 경쟁법으로 규제가 매우 어려운 행위에 대해서 거시적 관점에서 개선 방향을 제안하였다.

이번 연구는 단편적인 반경쟁·불공정 사례에서 벗어나 큰 틀에서 「기술(Technology) → 시장 구조(Structure) → 기업의 비즈니스 모델/기업 행위(Conduct) → 시장 성과(Performance)에 미치는 효과」를 통합적으로 분석한 연구로서 의미가 크다. 글로벌 테크 기업이 야기하는 다양한 문제와 이에 대응하는 주요 국가의 움직임을 모두 담기 위해서 노력하였다.

하지만 이번 연구에는 다음과 같은 한계가 존재하며 이를 보완하기 위한 추가적인 연구가 필요하다. 우선, 디지털 기술에 의한 국내의 공정 경쟁 문제에 대한 심도 있는 분석이 필요하다. 특히, 최근 우리나라는 디지털 플랫폼의 경제적 영향력이 커짐에 따라 플랫폼 기업의 시장 지배력 남용에 따른 다양한 문제가 등장하고 있다. 예를 들어 플랫폼 참여 기업은 플랫폼 기업이 요구하는 과도한 수수료, 유통 및 가격 제한, 편집권 행사 등의 각종 불공정 거래 관행에 대한 관행이 고조되고 있다. 또한 국내의 플랫폼 기업은 해외 플랫폼 대비 과도한 규제, 과도한 망 접속료 부담, 불평등한 조세 부담 등의 역차별을 호소하고 있다. 따라서 연구의 정책적 활용도를 높이기 위해서 테크 기업이 야기하는 반경쟁·불공정 행위에 대한 국내 시장에서의 실태 조사를 실시하고 이를 바탕으로 우리나라의 공정경쟁 환경 조성 및 건전한 생태계 구축 방안을 제시하는 연구가 필요하다.

참 고 문 헌

《국내 문헌》

- 강인규, 오기석 (2011), 『무선 플랫폼 개방에 따른 비통신사업자의 불공정 행위 : 애플을 중심으로』, 방송통신정책 23권 10호.
- 관계부처 합동 지능정보사회추진단 (2016), 『제4차 산업혁명에 대응한 지능정보사회 중장기 종합대책』.
- 김건우 (2017.8.2.), 『알고리즘으로 움직이는 경제 디지털 카르텔 가능성 커진다』, LG경제연구원.
- 동아일보 (2017.7.4.), 『인공지능 면접관, 숨은 인재 찾기 족집게네』
- 로버트 고든 (2017), 『미국의 성장은 끝났는가 : 경제혁명 100년의 회고와 인공지능 시대의 전망』, 생각의 힘.
- 매트 리들리 (2010), 『이성적 낙관주의자 : 변명은 어떻게 진화하는가?』, 김영사.
- 박기홍 (2018), 『공정거래정책 및 법률 개관』
- 블로터 (2013.11.15.), 『구글 북스는 어떻게 저작권을 넘었나』
- 블로터 (2013.7.11.), 『애플의 전자책 담합 소송이 남긴 숙제』
- 서울대 법과경제연구센터 (2017), 『데이터 이코노미』, 한스미디어.
- 소프트웨어정책연구소 (2016.6.), 『유럽의 반 구글정서와 소프트웨어 끼워팔기 논쟁』, 월간 SW중심사회.
- 스티븐 레비 (2013), 『해커스 : 세상을 바꾼 컴퓨터 천재들』, 한빛미디어.
- 시장교육연구원 (2018), 『공정거래 관련 제도 및 법령』
- 에릭 브린올프슨, 앤드루 맥아피 (2014), 『제2의 기계시대』, 청림출판.
- 이투데이 (2016.10.24.), 『실리콘밸리 IPO 공동화 심각...투자자들, IT 투자 목마르다』
- 전자신문(2018.9.25.), 『싱가포르, 우버·그랩에 106억원 벌금... “공정경쟁 저해”』
- 조선일보 (2014.2.13.), 『구글, 제조사에 ‘구글 앱 탑재’ 강제...계약서 유출』
- 중앙일보 (2017.6.28.), 『사심 없는 AI 면접관, 인재 제대로 뽑네요』
- 중앙일보 (2018.2.9.), 『인도 공정위, 구글에 불공정 혐의로 230억원 벌금』
- 지디넷 코리아 (2018.5.27.), 『엘프, ‘구글 검색 결과 독점’ 비판』
- 캐시 오닐 (2017), 『대량살상 수학무기』, 흐름출판.
- 크리스 앤더슨 (2009), 『프리 : 비트 경제와 공짜 가격이 만드는 혁명적 미래』, 알에이치코리아.
- 통계청 보도자료 (2014.11.4.), 『조달청, ‘담합통계분석시스템’ 가동 담합의심업체 적발』
- 한국경제 (2018.9.17.), 『진화하는 ‘구독경제’ ...월정액 내면 음식·취미·멘토까지 서비스』
- 한국경제 (2018.9.24.), 『싱가포르, 우버·그랩에 총 106억원 벌금 부과』
- 한국경제 (2018.10.18.), 『글로벌 모바일 앱 시장...2022년 ‘176조원’ 규모로 성장』
- 한국경제TV (2018.10.26.), 『안드로이드 의존 심화...구글 “이제 돈 받겠다”』
- 홍대식 (2013), 『모바일 생태계에서의 플랫폼 중립성 확보를 위한 경쟁규제 방안』, 방송통신연구.
- 홍대식 (2016), 『온라인 플랫폼 시장과 경쟁법적 쟁점』, 경쟁법 연구, 제34권.

《해 외 문 헌》

- David N. Cicilline (2018.3.7.), 『The Journalism Competition and Preservation Act : Fact Sheet』
- Department of justice (2007.9.17.), 『Assistant Attorney General for Antitrust, Thomas O. Barnett, Issues Statement on European Microsoft Decision』
- European Commission(2004.3.24.), 『Commission Decision relating to a Proceeding under Article 82 of the EC Treaty』
- European Commission, (2016.7.14.) 『Press Release : Commission Takes Further Steps in Investigations Alleging Google’ s Comparison Shopping and Advertising-related Practices Breach EU Rules』
- European Commission, (2018.7.24.), 『Press Release : Commission Fines 4 Consumer Electronics Manufacturers for Fixing Online Resale Prices』
- European Commission (2018.9.6.), 『Press Release : Commission Clears Apple’ s Acquisition of Shazam』
- Federal Trade Commission (2016.1.) 『Big Data : A Tool for Inclusion or Exclusion?』
- Federal Trade Commission (2016.11.), 『The Sharing Economy : Issues Facing Platforms, Participants and Regulators』
- Jonathan Taplin (2017), 『Move Fast and Break Things : How Facebook, Google, and Amazon Cornered Culture and Undermined Democracy』 , Little Brown and Company.
- Justus Haucap (2018.4.), 『A German Approach to Antitrust for Digital platform』 , 2nd Annual Antitrust and Competition Conference.
- Kevin Slavin(2011.7.), 『How Algorithms Shape Our World』 , TED.
- Le Chen, Alan Mislove, Christo Wilson (2016), 『An Empirical Analysis of Algorithmic Pricing on Amazon Marketplace』
- Lina M. Khan (2018.4.), 『What Makes Tech Platforms So Powerful?』 , 2nd Annual Antitrust and Competition Conference.
- McKinsey Global Institute (2017.12.), 『Jobs Lost, Jobs Gained : Workforce Transitions in a Time of Automation』
- New Yorker(2018.9.17.), 『Ghost in the Machine : Can Mark Zuckerberg Fix Facebook before It Breaks Democracy?』
- Matthias Spielkamp (2017.6.12.), 『Inspecting Algorithms for Bias』 , MIT Technology Review.
- M. Stucke and A. Ezrachi, (2016.10.27.), 『How Pricing Bots Could Form Cartels and Make Things More Expensive』 , Harvard Business Review.
- OECD (2017.6.), 『Algorithms and Collusion-Competition Policy in the Digital Age』
- Paul Belleflamme and Martin Peitz,(2010), 『Industrial Organization : Markets and Strategies』 , Cambridge University Press.
- ProMarket (2018.5.25.), 『Google and Facebook’ s “Kill Zone” : “We’ ve Taken the Focus off of Rewarding Genius and Innovation to Rewarding Capital and Scale” 』
- Reuter (2018.11.7.) 『EU’ s Vestager Says Probe into Google AdSense Case Nearing End』
- Search Engine Land (2012.9.10.), 『Google Wins Major Antitrust Victory in Brazil, Does It Foreshadow Broader EU & US Wins?』
- Statista (2019), 『Retail e-Commerce Sales Worldwide from 2014 to 2021』
- Statista (2019), 『Digital Advertising Spending Worldwide』

Sundar Pichai (2018.7.18.), 『Android Has Created More Choice, Not Less』
The Economist (2016.3.26.), 『Too Much of a Good Thing-Business in America』
The Economist (2017.2.11.). 『Winner Takes All : Mass Entertainment in the Digital Age is Still about Blockbusters, Not
Endless Choices』
The Economist (2017.5.6.), 『The World’ s Most valuable Resource is no longer oil. but Data』
The Economist (2017.6.3.), 『Tech Firms Hoard Huge Cash Piles』
The Economist (2018.6.30.), 『Fixing the Internet』
The Wall Street Journal (2011.8.20.), 『Why Software Is Eating the World』
Wall Street Journal (2017.9.11.), 『Google Rival Yelp Claims Search Giant Broke Promise Made to Regulators』

주 의

1. 이 보고서는 소프트웨어정책연구소에서 수행한 연구보고서입니다.
2. 이 보고서의 내용을 발표할 때에는 반드시 소프트웨어정책연구소에서 수행한 연구결과임을 밝혀야 합니다.



[소프트웨어정책연구소]에 의해 작성된 [SPRI 보고서]는 공공저작물 자유이용허락 표시기준 제 4유형(출처표시-상업적이용금지-변경금지)에 따라 이용할 수 있습니다.
(출처를 밝히면 자유로운 이용이 가능하지만, 영리목적으로 이용할 수 없고, 변경 없이 그대로 이용해야 합니다.)