

News Alert

미국 Warren 상원의원의 거대 ICT 기업 해체 제안과 그 의미

지평 공정거래팀

1. Warren 상원의원의 제안

미국 Elizabeth Warren 상원의원은 2019년 3월 8일 “이제 Amazon, Google, Facebook을 해체할 시간이다.”라는 글을 한 온라인 매체에 기고했습니다.¹

Warren 상원의원은 2020년 대선을 앞둔 미국 민주당의 유력한 대통령 후보라는 점에서, 그리고 ‘거대 ICT 기업 해체’라는 대단히 과감한 제안을 하고 있다는 점에서 미국은 물론 전세계의 경쟁당국, 학계, 산업계의 뜨거운 논쟁을 촉발시키고 있습니다.

Warren 상원의원은 최근 기술 부문의 경쟁과 혁신이 급격히 줄어들었다고 지적하면서 그 이유가 Amazon, Google 등 거대 ICT 기업의 시장지배적 지위 남용에 있다고 보았습니다. ① IT 공룡들은 싸수가 보이는 경쟁사업자들을 아예 인수해 버리는 방법으로 경쟁을 제거하는 한편(예 : Facebook의 Instagram 인수) ② 자신이 플랫폼 자체를 보유하고 있다는 점을 악용해 경쟁사업자들의 사업활동에 불이익을 주고 있다는 것입니다(예 : Google의 경쟁제한적 검색 알고리즘 적용). Warren 상원의원은 이러한 거대 ICT 기업의 시장지배적 지위 남용을 막고 경쟁을 회복하기 위해 다음 2가지 조치를 취해야 한다고 주장하였습니다.

¹ Warren 위원의 기고문 원문은 온라인 매체인 Medium 사이트 홈페이지에서 찾아볼 수 있습니다.
(<https://medium.com/@teamwarren/heres-how-we-can-break-up-big-tech-9ad9e0da324>)

① 먼저 대규모 온라인 플랫폼을, 이른바 “필수설비(essential facilities)”²와 유사한 “플랫폼 설비(platform utilities)”로 지정하고, 플랫폼 이용자와 거래할 때에 이른바 FRAND 의무(Fair, Reasonable and Non-discriminatory), 즉 공정하고 합리적이며 비차별적으로 거래할 의무를 부과해야 한다고 하였습니다. 특히 연매출액 250억 불 이상의 기업은 플랫폼 사업과 그 플랫폼을 이용하는 사업을 동시에 하지 못하게 해야 한다고 하였습니다.

② 나아가 자신이 대통령이 된다면, 이미 거대 플랫폼 사업자의 인수합병을 제한할 것이며, 이루어진 반경쟁적 인수·합병(예 : Facebook의 Instagram 인수, Google의 DoubleClick 인수)마저 아예 원상회복시키겠다고 공언하였습니다.

2. Warren 제안으로 촉발된 IT 공룡 해체 논쟁

Warren 상원의원의 제안은 전세계적으로 뜨거운 논쟁을 낳고 있습니다.

예컨대 조지 메이슨대의 타일러 코엔(Tylor Cowen) 교수는 2019년 4월 12일 “거대 기술기업을 해체하는 것은 큰 실수가 될 것이다”라면서 Warren의 제안을 비판했습니다. Google과 Facebook이 지배적 사업자일지는 모르지만 SNS 시장의 경쟁은 여전히 활발하게 이루어지고 있으며, Google의 YouTube 인수, Android 인수 등은 해당 서비스의 혁신적 발전을 낳았다는 것입니다. 도리어 20세기말 IBM에 대한 경쟁당국의 제재가 IBM의 사업실패를 초래했다면서 경쟁당국의 선부른 제재시도에 대하여 경고하였습니다.³

펜실베니아대의 허버트 호벤캠프(Herbert Hovenkamp) 교수 역시 Warren의 제안에 비판적입니다. 호

² “필수설비 이론(essential facilities doctrine)”이란 특정 사업을 영위하기 위해서 반드시 필요한 설비를 특정 사업자가 보유하고 있는 경우, 그 사업자는 그러한 필수설비를 이용할 수 있는 합리적 기회를 경쟁사업자에게 제공해야 한다는 경쟁법 원칙을 말합니다.

³ 타일러 코엔 교수 기고문의 원문은 Globe and Mail 홈페이지에서 찾아볼 수 있습니다.

(<https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-breaking-up-big-tech-would-be-a-big-mistake/>)

벤캠프 교수는 2019년 3월 25일 발표한 글에서 Warren은 “경쟁”이 아니라 “경쟁사업자”를 보호하겠다는 것으로 적절치 않다고 하였습니다. 고비용·비효율의 경쟁사업자들을 보호하기 위해 소비자와 근로자들의 이익을 무시한다는 것입니다. 기업의 수직계열화는 효율성 제고를 통해 경쟁을 촉진하고 소비자 가격을 낮춘다는 점을 지적하면서, 예컨대 Amazon은 자체브랜드(Amazon Basic)의 배터리를 출시하였는데 이는 기존 배터리 사업자들(에너지아저, 듀라셀)보다 낮은 가격에 제품을 공급하고 있고 가격경쟁을 촉발시켰다는 것입니다. 거대 ICT 기업의 M&A 중에는 경쟁촉진적인 것도 있고 경쟁제한적인 것도 있으며, 그런 경쟁제한적 M&A의 부작용을 최소화하는 다른 방식의 규제도 가능하다는 점도 지적하였습니다. 그러면서 기업의 효율성을 높이고 생산량을 극대화하는 것이 궁극적으로 소비자에게는 더 좋은 상품을 더 낮은 가격에 구매할 수 있게 만들며, 근로자들이 더 많은 임금을 받을 수 있게 하는 만큼, 그러한 관점에서 신중하게 접근해야 한다고 지적하였습니다.⁴

3. Warren 제안의 함의 그리고 대비의 필요성

Warren의 제안이 당장 우리 기업들의 사업활동에 영향을 주지는 않을 것입니다. Warren 상원의원이 2020년 미국 대선에서 대통령이 된다는 보장도 없고, 거래플랫폼시장(transaction platform market)에 대한 경쟁법적 규제는 신중해야 한다는 최근 미국 대법원의 입장⁵에 비추어 볼 때 Warren이 대통령이 되어 이 같은 정책을 추진한다고 하더라도 그 효력이 유지될 수 있을지 의문입니다.

하지만, 미국 경쟁정책이 전세계에 미치는 영향력과 최근 높아지고 있는 중소기업 보호 및 대규모 플랫폼 사업자에 대한 규제의 목소리를 고려할 때 플랫폼 사업자에 대한 규제 강화에 미리미리 대비할 필요성이 있습니다. 그 중 몇 가지만 생각해 보면 다음과 같습니다.

⁴ 호벤캠프 교수의 글(The Warren Camp's Antitrust Proposal) 원문은 SSRN 홈페이지에서 다운로드 받을 수 있습니다(<https://ssrn.com/abstract=3353716>).

⁵ 미국 대법원은 2018년 6월 선고한 Ohio v. American Express Co. 판결(Ohio v. Am. Express Co., 138 S. Ct. 2274, 201 L. Ed. 2d 678 (2018))에서 양면 거래플랫폼 시장에 대하여는 양면 시장을 하나로 보아 종전의 경쟁법 이론이 아닌 새로운 이론을 적용해야 한다고 판단했습니다. AMEX 판결과 양면시장 이론에 관한 자세한 분석은 김지홍·김승현 변호사의 “미국 AMEX카드 판결과 양면시장 이론의 경쟁법적 적용” 논문(논문보기)을 참조바랍니다.

- 플랫폼 운영으로 확보한 우월적 지위를 “자사 상품·서비스 우대” 혹은 “경쟁사업자 배제”를 위해 사용하는 것으로 비추어지지 않도록 각별히 주의**해야 합니다. 이는 Google의 배타조건부 광고거래에 대한 EC의 규제⁶나 KT·LG텔레콤의 기업메시징 가격 정책에 대한 한국 공정위의 규제⁷ 등에서 확인되는 것처럼, 이미 각국 경쟁당국들이 활발하게 규제하고 있습니다.
- 플랫폼 시장의 양면을 모두 고려한 정책 수립 및 집행이 필요**합니다. AMEX 판결에서 미국 대법원이 지적한 것처럼, 카드가맹점에 대한 가맹점수수료 인상은 신용카드 사업자의 지배적 지위 남용으로 보일 수 있지만, 그러한 인상이 반대 면의 카드소지자들에게 더 많은 혜택(예 : 카드마일리지)을 가능하게 한다는 점에서 친경쟁적인 정책으로 평가될 수 있습니다. 이렇게 플랫폼 양면을 모두 고려한 정책 판단과 집행은 추후 경쟁당국이 집행을 시도할 때 당국의 경쟁제한 우려를 불식시키는 데 큰 도움이 될 것입니다.
- 관련 시장과 경쟁 상황을 넓게 보고 행동할 필요**도 있습니다. 관련 지리적 시장을 국내로 한정할 경우 지배력이 인정되는 사업자라고 하더라도, 세계시장으로 넓혀 보면, 지배력이 없거나 아주 낮은 중소기업에 불과할 수 있습니다. 글로벌 기업들로부터 국내 시장을 지켜 내고, 글로벌 기업에 맞서 활발하게 경쟁하고 있는 기업으로 보아 긍정적으로 평가될 수 있습니다. 관련 상품 시장도 마찬가지로입니다. 특정 유형의 온라인 플랫폼 시장(예 : 소셜커머스 시장)으로 시장을 좁게 확정하게 되면 지배적 사업자로 인정되어 남용의 위험이 지적될 수 있지만, 유사 상품이 거래되는 오프라인 시장 혹은 유사 서비스가 제공되는 다른 유형의 온라인 시장까지 함께 고려해 정책을 책정하고 집행한다면, 동일한 활동이라도 경쟁을 위한 친경쟁적 활동으로 평가될 여지가 높아질 수 있습니다. 사업자들이 이렇게 넓게 보고 비즈니스 전략을 수립·이행한다면, 지배력 남용에 관한 불필요한 오해를 피하는 데 도움이 될 것입니다.

⁶ (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1770_en.htm)

⁷ 한국 공정위는 2015년 2월 23일 KT와 LG텔레콤이 고객들에게 원가보다 낮은 가격으로 기업메시징 가격을 책정하여 기업메시징서비스만을 제공하는 사업자들을 시장에서 배제하였다는 이유로 시정명령 및 과징금을 부과한 바 있습니다(공정거래위원회 2015. 2. 23. 의결 제2015-049호(2013서경3440), 제2015-050호 (2013서경3441)).

- **“동반성장”의 관점에서 플랫폼 이용 사업자들과의 관계를 바라보고, 추진하는 것 역시 필요합니다.** 플랫폼 사업자의 성공은 더 많은 소비자들을 모으는 것으로 충족되지 않습니다. 더 많은 사업자들, 더 다양한 사업자들이 해당 플랫폼을 이용할 때 소비자들에게 더 큰 효용을 제공할 수 있어 궁극적으로 플랫폼 사업자에게도 이익이 됩니다. 따라서 플랫폼 이용 사업자들을 단순한 “경쟁”사업자로 보기보다는 “동반자” 관계로 보아 적극적으로 협력하는 것이 경쟁당국의 의혹을 불신하는 길이자 사업 효율성도 높일 수 있는 길이 될 것입니다.
- **21세기 플랫폼 사업의 현실과 규제 방향에 대한 적극적 연구도 필요합니다.** 다만 플랫폼 시장에 대한 국내 연구는 대단히 미진한 편입니다. 다만 플랫폼 시장의 효율성 증대 효과와 올바른 규제 방향에 대하여 더 많은 실증적 연구와 이론적 검토가 이루어진다면, 이는 다만 플랫폼 사업자에 대한 부정확한 오해를 해소하고 그 가치를 인정받는 첫 걸음이 될 것입니다.

본 뉴스레터와 관련하여 문의사항이 있으시면 언제든지 저희 공정거래팀으로 연락주시기 바랍니다.

[담당 변호사]

지평 공정거래팀	김지홍 변호사 • 공정거래팀장 Tel 02-6200-1720 Email ghkim@jipyong.com	
	이병주 변호사 Tel 02-6200-1765 Email bjee@jipyong.com	장품 변호사 Tel 02-6200-1766 Email pjang@jipyong.com

<끝>