

# 미국의 반독점법과 온라인 플랫폼 규제

설성호



본 보고서는 ETRI 기술정책연구본부  
“통신시장의 혁신과 경쟁을 이끌기 위한 정책 방안 연구”를 통해  
작성된 결과물입니다.







요약	1
<b>I. 연구 개요</b>	<b>7</b>
1. 연구 배경	7
2. 연구 목표 및 방법	10
<b>II. 미국의 반독점법과 집행 역사에 대한 회고</b>	<b>11</b>
1. 미국의 현 상황과 신 브랜드이스 운동	11
2. 반독점법들의 탄생과 적극적인 집행의 역사	14
3. 소비자 후생 기준의 정립과 반독점 집행 휴지기	22
<b>III. 디지털 시장 내 경쟁에 대한 의회 조사</b>	<b>27</b>
1. 의회 조사의 개요 및 주요 발견사항	27
2. 권고사항들	46
<b>IV. 온라인 플랫폼 규제 패키지 법안</b>	<b>53</b>
1. 법안 발의, 진행 경과 및 전망	53
2. 각 법안의 주요 내용	56
3. 기존 반독점법들에 미치는 영향과 찬반 주장	64
<b>V. 정리 및 정책적 시사점</b>	<b>69</b>
참고문헌	73



## 요약

### 연구 개요

- 국내 플랫폼 기업들에게 있어 규제는 매우 중요한 변수임
- 근래에 국내에서는 온라인 플랫폼 규제 법안이 8개나 국회에 제안되는 등 규제 정책에 대한 논의가 활발했으며 이와 관련된 학술세미나도 빈번하였음
- 그러나, 학술세미나를 비롯한 온라인 플랫폼 규제 관련 연구들은 상대적으로 미국 보다는 유럽의 규제 및 입법 동향분석에 더 치중하였으며 최근에 이르러서야 그동안 미국 규제를 제대로 파악하지 못하고 있었음이 드러났음
- 이에 본 고에서는 글로벌 빅테크 기업들의 본산이라 할 수 있는 미국의 규제 동향을 역사적, 입체적으로 상세히 분석하여 국내 정책 수립에 도움을 주고자 하는 의도로 수행한 연구결과를 정리하였음
- 주요 연구 목표는 다음과 같이 설정하였음 : (1) 온라인 플랫폼 규제도입의 본질적인 의도 및 동기 파악 (2) 기존 반독점법들과 새로 발의된 플랫폼 규제 패키지 간의 관계에 대한 이해 (3) 플랫폼 규제 패키지 법안들의 구체적인 내용, 전망, 찬반논리 정리 (4) 국내 정책에 대한 시사점 도출
- 연구방법은 문헌 분석을 주로 수행하였으며, 기존 반독점법과 새로 발의된 법안들에 대한 조문 분석을 병행하였음

### 미국의 반독점법과 집행 역사에 대한 회고

- 미국은 GAFAs로 대변되는 거대 플랫폼들의 규모가 너무나 크고(Too Big) 이들의 반경쟁적 행위가 심각하여 규제 공감대가 자연스럽게 형성되었음
- 미국 내에서는 독점화 추세를 매우 심각하게 생각하고 있음. 기존 반독점법과 시카고학파에 대한 한계로 인해 복고풍의 ‘신 브렌다이스 운동’(일명 ‘힙스터 반트러스트’)이 출현하였음
- 과거로 회귀해 보면, 미국 역사에서 최초의 반독점법은 셔먼법이지만, 가장 중요한 역사적 순간은 1912년도 대통령 선거로 평가되고 있음. 루이스 브렌다이스의 도움을 받은 우드로 윌슨의 대통령 당선으로 인해 클레이튼법과 연방거래위원회법이 제

정될 수 있었고 이듬해에 연방거래위원회가 출범하면서 오늘날의 반독점법 및 집행체계의 근간이 마련되었음

- 최초의 반독점법인 셔먼법은 거래를 제한하는 계약, 결합, 공모는 불법이라고 규정한 제1조와 독점화, 독점화 시도, 독점화 공모는 불법이라고 규정한 제2조가 매우 중요한 조항임. 미국 역사에서 블록버스터급 반독점소송(ex. 스탠다드오일, AT&T, 마이크로소프트 등)은 대개 셔먼법 제2조 위반 여부와 관련이 있음
- 셔먼법의 각 조항이 매우 포괄적이기 때문에 연방대법원의 판례가 중요했으며 합리의 원칙 적용으로 인해 셔먼법이 실질적으로 약화되자 이를 보완하기 위해 클레이튼법과 연방거래위원회법이 제정된 것임
- 클레이튼법은 경쟁을 실질적으로 약화시키거나 독점화를 초래할 것 같은 인수합병을 금지한 제7조와 그런 가격 차별은 불법이라고 규정한 제2조가 주요 조항임. 연방거래위원회법은 연방거래위원회의 설립, 위원자격 등을 규정한 제1조와 불공정한 경쟁방법은 불법이라고 규정한 제5조가 주요 조항임
- 후속 반독점법들(Robinson-Patman Act(1936), Celler-Kefauver Anti-Merger Act(1950), HSR Antitrust Improvement Act(1976))은 시대적 필요에 의해 제정되었는데, 주로 클레이튼법의 개정·보완에 초점이 맞추어졌음
- 반독점 집행의 역사는 적극적인 시기와 소극적인 시기가 교대로 반복되어 왔는데, 2차 세계대전 이후에는 가장 적극적인 집행이 30년 가까이 전개되었으며 이후에는 시카고학파가 득세하면서 소극적인 집행이 40년 가까이 지속되었음
- 시카고학파는 소비자후생과 효율성만을 강조하면서 반독점법에 의한 시장개입을 최소화할 것을 주장했음. 연방대법원은 보크(R. Bork)의 연구를 따라 ‘의회는 셔먼법을 소비자 후생 처방으로서 설계했다’라고 선언했으며 레이건행정부에서 개정된 합병 가이드라인(1982)도 그 관점을 반영했음
- 시카고학파의 영향으로 인해 AT&T 분할 합의(1982) 이후에는 기업 분할을 요구하는 반독점 소송 제기가 크게 감소했음
- 21세기로의 이행 전후로 마이크로소프트사에 대한 반독점소송이 한때 주목을 받았으나, 기업 분할은 이루어지지 않았음. 반독점 소송은 기업 간의 경쟁 판도에 영향을 미쳤으며 빅테크 CEO들은 마이크로소프트 사례를 통해 교훈을 얻었음

## 디지털 시장 내 경쟁에 대한 의회 조사

- 조사 기간 : 2019년 6월부터 2020년 10월까지 약 16개월간 조사를 수행함. 2020년 10월에 조사 보고서를 발간함(450페이지)
- 조사 목적 : (1) 지배적 플랫폼들의 반경쟁적 행위에 대한 관여 여부 조사 (2) 문제해결에 있어 기존 반독점법, 경쟁정책 및 집행수준이 적절한지에 대한 평가
- 자료 제출 요구 : 4대 플랫폼(GAF A)에게는 각 사 상품 및 서비스에 대한 포괄적인 정보(A)와 반경쟁적인 인수합병 및 반경쟁적인 행위와 관련된 고위 중역들 간의 커뮤니케이션 자료(B) 제출을 요구. 시장 참여자 및 반독점 전문가들에게도 자료 제출을 요청함. 청문회는 총 7회 개최하였고 라운드 테이블은 총 18회 개최함
- 조사 배경 및 역사적 관점 : 혁신과 신상품이 가능하게 하는 가장 좋은 환경은 경쟁적인 시장이라는 것을 미국 역사가 여러 차례 증명해왔음. 그리고 자유 경쟁 경제야말로 미국의 가치에 부합됨. 이러한 점들은 온라인 플랫폼 분야에서도 마찬가지임
- 디지털 시장에서 플랫폼 시장력의 효과 : (1) 혁신과 기업가 활동의 저하 (2) 상품이 공짜인 경우가 많아서 전통적인 시장력 평가 적용이 곤란 (3) 저널리즘의 쇠퇴, 지역 뉴스 소스의 감소 및 교섭력 불균형 (4) 시장 참여자들이 지배적 플랫폼에 대한 두려움이 만연한 상태에 있는 등 정치적, 경제적 자유가 약화
- 주요 발견사항 요약 : 지난 10년간 디지털 경제는 고도로 집중화되고 독점화되는 경향을 보였음. GAF A는 게이트키퍼 역할을 담당하게 되었음. 플랫폼들의 지배력으로 인해 소비자 선택이 감소하였고 혁신 및 기업가 정신은 약화되었으며 자유롭고 다양한 언론의 활력은 저하되었고 미국인들의 프라이버시가 침해됨
- 페이스북에 대한 주요 발견사항 요약
  - 5개의 핵심상품을 제공 중 : ① 페이스북, ② 인스타그램, ③ 메신저, ④ 왓츠앱, ⑤ Oculus
  - 소셜 네트워킹 시장에서 지배력을 유지하고 강화하기 위해 초기 기업 상태의 경쟁자(인스타그램, 왓츠앱 등)를 인수했음이 내부 커뮤니케이션 문서에서도 확인됨. 소셜 네트워킹 시장은 강한 네트워크 효과, 높은 전환비용, 막대한 데이터 우위로 진입장벽이 높음. 연방거래위원회는 인스타그램 인수에 대하여 조사했으나 아무런 조치 없이 종결함. 이는 현행 반독점법이 인수합병 저지에 무력한 상황이며 제도개선이 필요함을 잘 보여줌
  - 또한, 내부분서에 따르면 자사 상품 간의 경쟁(Ex. 페이스북과 인스타그램 간)을 다른 기업과의 경쟁보다 더 중요하게 인식하고 있는 것으로 나타남. 이는 독점력에 대한 강한 증거임

● 구글에 대한 주요 발견사항 요약

- 구글은 디지털 광고 분야의 최대 사업자이자 모바일 운영체제의 지배적 사업자임. 무려 9개 상품에 대해 10억 명 이상이 이를 사용하고 있고 전 세계 곳곳에서 반독점 조사와 집행조치의 대상 기업임
- 구글은 10년 이상 검색 지배력을 유지해왔음. 지배력이 감소했다는 증거는 없고 오히려 강화되고 굳혀진다는 강한 증거들이 있음. 안드로이드사 인수 이후에는 모바일로 지배력을 확대하기 위해 라이선싱 협정 시 계약제한 및 배제조항(ex. 제조사에게 구글 검색만을 디폴트로 선택제 요구) 등을 활용하였고 안드로이드의 점유율이 높아지자 선택제를 요구하는 구글 앱의 개수가 증가했음
- 기타 주요 이슈들로는 플레이스토어 정책 변경(인앱결제 강제 및 30% 커미션 부과), 이스라엘 기업 Waze 인수, 자기 우대(Self-Preferencing) 행위 등이 있음

● 아마존에 대한 주요 발견사항 요약

- 아마존은 전자상거래, TV 및 영화제작, 클라우드 서비스, 물류 등 B2B 및 B2C 분야에서 다양한 활동을 하고 있음. 단기 이윤보다는 장기성장 전략을 구사해 왔기 때문에 2003년까지는 이윤을 내지 못했음
- 써드파티 셀러에 대하여 다양한 반경쟁적 행위를 하고 있음. 특히 마켓플레이스 운영자와 그 마켓플레이스에서의 셀러라는 이중적인 역할이 이해충돌(Conflict of Interest)을 야기함
- 아마존 프라임(Amazon Prime) 멤버십을 활용하여 소비자들을 아마존 생태계에 묶어 두고 있음. 전술상으로는 약탈적 가격책정에 해당함
- 기타 이슈들로는 알렉사(Alexa)를 활용한 IoT 생태계 구축 및 자기 우대, AWS라는 클라우드의 경쟁적 중요성 활용 등이 있음

● 애플에 대한 주요 발견사항 요약

- 애플은 아이폰, 아이패드 등 하드웨어 부문과 앱스토어, 아이클라우드 등 서비스 부문에서 사업을 하고 있음. 시가총액 1위 기업임. 하드웨어 매출 정체로 인해 서비스 매출 증대 노력을 기울이고 있음
- 인앱결제 강제정책과 30% 커미션 부과에 대한 정당성 여부를 놓고 논쟁이 뜨거움. 특히 30% 커미션에 대하여 앱개발자들의 반발이 큼. 이와 함께 앱서치 결과에 대한 공정성 문제와 앱스토어 개발자 가이드라인 문구의 불분명성 및 해석 남용 가능성에 대하여도 많은 우려가 제기되었음

● 권고사항들

- 디지털 경제에서의 경쟁 회복 : (1) 구조 분리 및 인접 부문 사업 제한을 통해 이해의 충돌을 축소, (2) 차별, 편애 및 자기 우대를 막기 위한 규칙들을 실행, (3) 상호운용성과 오픈 액세스를 통한 혁신의 촉진, (4) 합병 추정을 통한 시장력 감소, (5) 자유롭고 다양한 언론을 위한 평평한 운동장의 조성, (6) 우세한 교섭력의 남용 방지와 적법절차(Due Process) 요구
- 반독점법의 강화 : (1) 반독점법의 독점금지 목표와 중심점을 재천명, (2) 합병에 대한 집행

의 활성화(즉, 클레이튼법 제7조를 강화), (3) 독점화 법률의 복구(즉, 서먼법 제2조를 강화), (4) 반독점법의 강화를 위한 추가적인 조치들

- 반독점법 집행의 강화 : (1) 의회의 견고한 감독 전통 회복, (2) 연방거래위원회와 법무부 반독점국의 기능 및 집행 활동 강화, (3) 민간 집행의 강화

## 온라인 플랫폼 규제 패키지 법안

- 기존 반독점법들만으로는 플랫폼 기업에 대한 규제가 실질적으로 불가능하다고 보고 새로이 온라인 플랫폼 규제 패키지(5개) 법안을 마련하여 발의함
  - 미국 혁신 및 선택 온라인법(American Innovation and Choice Online Act) : 지배적 플랫폼에 의한 차별적인 행동을 금지
  - 플랫폼 경쟁 및 기회법(Platform Competition and Opportunity Act) : 지배적 플랫폼에 의한 경쟁 위협 기업 인수는 물론 온라인 플랫폼의 시장력을 확대하거나 고착시키는 인수도 금지
  - 플랫폼 독점 종식법(Ending Platform Monopolies Act) : 지배적 플랫폼이 여러 사업 분야에 걸친 통제력을 레버리지로 이용하여 자유롭고 공정한 경쟁을 저해하는 방식으로 자기를 우대하고 경쟁사를 불리하게 하는 능력을 제거
  - 호환성 및 경쟁 증진법(Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching) : 상호운용성 및 데이터 이동성 요구를 통해 업체들과 소비자들의 진입 장벽과 전환비용을 낮춤으로써 온라인에서의 경쟁을 촉진
  - 합병신청 수수료 현대화법(Merger Filing Fee Modernization Act) : 합병신청 수수료를 갱신하여 법무부와 연방거래위원회가 반독점법을 적극적으로 집행하는데 필요한 재원을 확보
- 형식은 제정이나 내용상으로는 개정에 가까움. GAFAs를 규제 대상 플랫폼(covered platform)으로 한 특별법이라고 할 수 있고 사전규제 방식임
  - 합병신청 수수료 현대화법을 제외한 4개 법안의 대상 플랫폼 지정 기준 : ① 미국 기반 월별 액티브 이용자를 최소한 5천만 명 이상 보유하거나 미국 기반 월별 비즈니스 업체를 최소한 10만 개 이상 보유하고 ② 순 연간 판매액 또는 시가총액이 6천억\$ 이상인 법인에 의해 소유되거나 통제되며 ③ 중요한 거래 파트너인 온라인 플랫폼
- 그중에서도 3가지 법안(미국 혁신 및 선택 온라인법, 플랫폼 경쟁 및 기회법, 플랫폼 독점 종식법)은 새로운 반독점법이라고 볼 수 있음. 즉, 기존 반독점법들과 통합적으로 적용되게 됨
  - 내용상으로 플랫폼 경쟁 및 기회법은 클레이튼법 제7조를 강화하였고 미국 혁신 및 선택 온라인법과 플랫폼 독점 종식법은 서먼법 제2조 및 클레이튼법 제3조를 강화시킨 것이라고 볼 수 있음(단, 1 : 1 대응은 아님)
- 독점화의 심각성에도 불구하고 플랫폼 규제 패키지 법안의 미래 전망은 매우 불확실함

- 하원 법사위 통과 과정에서 의원들간에 균열이 나타났고 일부 법안은 매우 적은 표차로 간신히 통과되었음
- 향후 예상되는 하원 본회의 표결, 상원 입법 진행 과정 및 양원 간의 조율을 고려하면 플랫폼 규제 패키지 법안이 법률로 확정될 수 있을지 여부는 매우 불투명함



### 정책적 시사점

- 미국 내에서는 독점화 추세를 매우 심각하게 생각하고 있음. 경쟁 활성화와 경제력 집중 완화 차원에서 규제를 추진하고 있음
  - 보수주의가 득세한 몇십 년 동안 다수의 산업에서 시장집중도가 높아졌으며 특히 빅테크 기업의 경제 권력이 막강해지면서 민주주의까지 위협을 받고 있음. 가장 큰 문제점은 혁신의 저하 추세임
- 바이든 행정부의 출범과 함께 40년 가까이 계속된 보수주의에서 유턴을 시도 중. 다만, 그 방향이 중도가 될지 진보가 될지는 아직까지 알 수 없음
  - 의회가 적극적으로 나섰다는 것과 행정부의 스탠스가 바뀐 점이 눈에 띄는 변화임
- 미국이 제정하려는 규제 패키지 법안이 법률로 확정될 경우 우리나라에서는 플랫폼 기업에 대한 강한 규제 접근법 추진이 대세가 될 것으로 예상됨
- 미국에서 온라인 규제 패키지 법안의 법률 제정이 실패할 경우 우리나라는 유럽과 미국 사이에서 현실에 맞는 선택지를 고르는 것이 가능할 것임
  - 의미 있는 규모의 플랫폼 기업을 보유하지 못한 유럽의 법제를 단순하게 추종하는 방식은 우리나라 현실에 맞지 않을 것으로 사료됨
- 우리나라는 미국에 비해 플랫폼 기업들의 갑질 행위와 독점화가 아직은 덜 심각하므로 당분간은 연성으로 접근하되 강력한 규제 추진은 최후의 보루로 삼아 일단은 미뤄두는 것이 타당하다고 판단됨
- 그럼에도 불구하고 기존 산업과는 크게 다른 온라인 플랫폼 시장의 특성을 감안하여 특별법 형태로 접근하는 것은 타당해 보임. 다만, 규제의 강약 선택이 변수가 될 것임
- 시카고학파의 가격이론에 기초한 경쟁분석을 뛰어넘는 새로운 학문의 발전과 이를 통한 기여가 매우 긴요함

# I 연구 개요

## 1 연구 배경

### ◆ 국내의 플랫폼 규제 추진 동향

- 국내 플랫폼 기업들에게 있어 규제는 매우 중요한 변수임
  - 2021년 2분기에는 국내 양대 플랫폼 기업인 네이버와 카카오의 주가가 나란히 강세를 보이면서 어느 기업이 시가총액 3위 자리를 차지할 것인가를 놓고 순위 경쟁이 치열하게 전개되었음
  - 그러나, 이로부터 불과 몇 달이 경과한 2021년 9월 무렵에는 플랫폼 기업들에 대한 강력한 비판이 정치권으로부터 제기되었고 규제 가능성이 한층 높아지자 두 기업의 시가총액이 크게 떨어졌음
  - 이와 같이 플랫폼 기업들의 민감한 주가 변동은 이들 기업들에게 규제가 얼마나 중요한 정책변수인가를 잘 보여줌
- 현재 국회에는 온라인 플랫폼에 대한 규제 법안이 무려 8개나 계류 중임
  - 온라인 플랫폼에 대한 규제 법안은 2020년 하반기부터 제안되기 시작하였으며 2021년 상반기까지 총 8개가 제안되었음. 아래의 표 I-1은 현재까지 제안된 온라인 플랫폼 관련 규제 법안들을 정리한 것임

표 I-1 제안된 온라인 플랫폼 관련 규제 법안들

제안날짜	제안자	의안명
2020.07.13	송갑석 의원 대표발의	온라인 플랫폼 통신판매 중개거래의 공정화에 관한 법률안
2020.12.11	전혜숙 의원 대표발의	온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률안
2021.01.25	김병욱 의원 대표발의	온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안
2021.01.27	민형배 의원 대표발의	온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안
2021.01.28	정부(공정거래위원회)	온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안
2021.03.08	배진교 의원 대표발의	온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안
2021.03.15	성일종 의원 대표발의	온라인 플랫폼 중개서비스 이용거래의 공정화에 관한 법률안
2021.04.20	민병덕 의원 대표발의	온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안

※ 출처: 국민참여입법센터

- 참고로 위의 표 I-1에 제시된 여러 법안들 중에서 전혜숙 의원이 대표발의 한 ‘온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률안’만 유일하게 과학기술정보통신위원회의 소관

이고 주무부처가 방송통신위원회임. 나머지 법안들은 모두 정무위원회의 소관이고 주무부처가 공정거래위원회임

- 이밖에도 방송통신위원회는 최근 들어 기존과는 다른 정책 스탠스를 보일 것임을 암시한 바 있고 과학기술정보통신부는 ‘디지털 플랫폼 정책 토론회(포럼)’를 조직하여 자율 규제 대상과 법제화 대상을 분류하는 작업을 연말까지 추진할 것임을 밝힘

### ◆ 국내의 플랫폼 규제 학술세미나 동향

- 국내에서는 플랫폼 규제와 관련된 다수의 학술세미나가 개최되었음
  - 플랫폼 규제도입을 위한 입법 움직임과 발맞춰 국내에서는 많은 학술세미나가 개최되었음. 아래의 표 I-2는 플랫폼 규제와 관련된 발표들이 이루어진 주요 학술세미나들을 정리한 것임

표 I-2 플랫폼 규제 관련 주요 학술 세미나들

날짜	주최	세미나명
2020.09.10	고려대 ICT 센터 & 법무법인 율촌	웨비나 “미국의 플랫폼 규제 동향과 전망 : GAFA의 독점 우려에 대한 대응과 미국 독점금지법의 미래”
2020.11.27	2020 한국경제법학회 동계학술대회	
2020.12.29	한국인터넷기업협회	“온라인 중개 거래의 현재 그리고 온라인 플랫폼 공정화법”
2021.01.19	한국경제법학회 & 서강대 ICT 법경제연구소	“온라인 플랫폼 규제동향의 이해와 입법대안 모색”
2021.02.05	한국정보통신정책연구원	“온라인 플랫폼 이용자 보호법 토론회”
2021.04.08.-09	공정거래위원회 창립 40주년 기념 학술 심포지엄	
2021.04.23	인터넷기업협회 & 서강대 ICT 법경제연구소	“최근 온라인 플랫폼 규제동향을 분석한다”

- 위의 학술세미나들의 전체적인 기초를 요약해보자면 온라인 플랫폼 규제도입을 위한 입법추진에 대하여 신중론이 더 우세했음<sup>1)</sup>. 규제도입이 타당한지에 대한 근거가 부족하고 법안의 준비 및 제정절차가 너무 빠르게 진행되고 있다는 지적이 많았음
- 이외에도 과잉입법에 대한 우려 제기가 많았으며 대형 플랫폼 기업이 거의 없는 유럽 법안 벤치마킹이 적절한지에 대한 의문 제기도 있었음

### ◆ 미국 플랫폼 규제 동향분석 현황과 상세 연구의 필요성

- 표 I-2의 학술세미나들에서는 상대적으로 미국보다는 유럽의 규제 및 입법 동향분석에 더 치중하였음

1) 문제점이 다소 있더라도 규제도입을 위한 입법이 필요하다고 보는 주장들도 있었지만, 신중론이 더 우세했음

- 표 I-2의 국내 학술세미나들은 해외의 플랫폼 규제 동향에 대하여도 많이 다루었으나, 상대적으로 미국보다는 유럽에 대한 동향분석이 더 상세했음. 미국의 규제 동향분석을 경시한 것은 아니지만 미국이 빅테크 기업들의 본산임에도 불구하고 유럽보다 비중 있게 다루어지지 않는 것 같음
- 미국의 규제 및 입법 동향분석 비중이 상대적으로 유럽보다 낮았던 이유는 다음과 같음
  - 첫째, 유럽의 규제 입법 마련은 시기적으로 우리나라보다 빠른 반면, 미국은 더 늦기 때문이고 둘째, 국회에 제출된 법안들은 대부분 유럽 사례(특히 P2B 규칙)를 참조하여 마련되었기 때문임
  - 이외에도 미국은 유럽보다 파악하기가 더 어려운 구조임. 미국은 성문법 위주인 유럽에 비해 관습법(Common Law), 성문법, 판례법을 골고루 알아야 하고 경쟁정책의 역사에 대한 많은 선행학습이 필요한데 관련 내용들이 여기저기 분산되어 있어 어려움이 많음
- 그동안 국내에서는 글로벌 빅테크 기업들의 본산인 미국 규제를 제대로 파악하지 못하였음
  - 2021년 4월까지 이루어진 표 I-2의 국내 학술세미나들의 논조는 다음과 같음. 유럽은 사전규제 쪽으로 가려는 움직임을 보이고 있으며 상대적으로 강한 규제를 선호하고 있음. 반면, 미국은 전통적인 반독점법<sup>2)</sup>(일부 개정 추진)과 소송에 의존한 사후규제 체계를 유지함. 즉, 유럽과 미국의 규제 강도가 다르다는 평가가 지배적이었음
  - 그러나, 미국의 온라인 플랫폼 규제 패키지 법안들이 발의(2021.06.11.)된 지 얼마 안되어 한국정보통신연구원(KISDI) 연구자들이 발간한 보고서<sup>3)</sup>에서는 다음과 같이 요약 정리하고 있음 : “새로이 발의된 미국의 플랫폼 규제 패키지 법안은 그간 자국기업인 빅테크에 대한 규제에 소극적이었던 태도에서 선회한 것으로 EU에서의 인식 및 규제 동향과 유사한 모습을 보이고 있으며, 더 나아가 구조적 조치까지 강구하고 있음”
  - 그러나, KISDI 보고서 등을 포함한 국내 문헌들은 미국의 온라인 플랫폼 규제 패키지 법안들이 기존의 학술계 인식과는 다르게 규제 강도가 높다는 것을 새로이 인식하는데 그치고 있으며 그 배경과 이유에 대한 설명은 전혀 제시하고 있지 않음
- 이와 같은 한계점을 극복하고 국내 정책에 도움을 주고자 본 보고서에서는 미국의 온라인 플랫폼 규제에 대한 역사적, 입체적 분석을 시도함
  - 단, 기존 반독점법 및 집행 역사에 대한 회고는 온라인 플랫폼 규제를 역사적, 입체적으로 분석하는 데 도움이 되는 수준으로만 개괄적으로 정리·제시함. 즉, 역사적 사건에 해당하는 판결을 제외하고는 성문법 조항의 의미를 구체화 시킨 판례들은 지면 제약으로 인해 다루지 않음

2) 문헌에 따라서는 반독점법(Anti-trust law)을 독점금지법으로 표기하기도 함

3) 김현수·강인규(2021.06), 미국의 플랫폼 규제 패키지 법안의 주요 내용 및 시사점

## 2 연구 목표 및 방법

### ◆ 연구 목표

- 목표 1. 미국의 온라인 플랫폼 규제도입의 본질적인 동기, 의도에 대한 파악
- 목표 2. 셔먼법, 클레이튼법 등 기존 반독점법과 새로 발의된 플랫폼 규제 패키지 법안과의 관계에 대한 분석
- 목표 3. 플랫폼 규제 패키지 법안들의 내용분석 및 법안의 미래 전망 제시
- 목표 4. 국내 정책에 대한 시사점 제시

### ◆ 연구 내용

- II장에서는 미국의 반독점법 제정 및 집행의 역사가 어떻게 진행되어왔는지를 역사적인 순서대로 정리함
  - 이를 위해 미국의 현 상황과 신 브랜다이스 운동을 초반부에 간략히 소개함
- III장에서는 하원 법사위 반독점 소위 주도로 2020년 10월에 발간된 ‘디지털 시장 내 경쟁에 대한 조사’ 보고서의 주요 내용을 서술함
  - 이 조사는 주요 플랫폼 기업의 반경쟁적 행위 관여 등에 대해 초점을 맞춰 16개월간 진행되었으며 온라인 플랫폼 규제 패키지 법안 마련의 물적 토대가 됨
- IV장에서는 2021년 6월에 발의된 온라인 플랫폼 규제 패키지 법안들의 내용을 분석하고 전망을 제시함
- V장에서는 미국 사례를 정리하고 국내 정책에 대한 주요 시사점을 제시함

### ◆ 연구 자료 및 방법

- 국내 학술세미나에서 제시된 미국의 온라인 플랫폼 규제 동향 리뷰
- 미국 주요 반독점법과 집행 역사에 대한 국내 및 미국 문헌 리뷰
- 미국 의회의 ‘디지털 시장 내 경쟁에 대한 조사’ 보고서 전체 리뷰
- 온라인 플랫폼 규제 패키지 법안들의 주요 조문 분석
- 미국의 반독점 정책 관련 경제학 논문들에 대한 내용 검토
- 미국 법무부, 연방거래위원회 등 관련 부처의 홈페이지 게시자료 검토

## II 미국의 반독점법과 집행 역사에 대한 회고

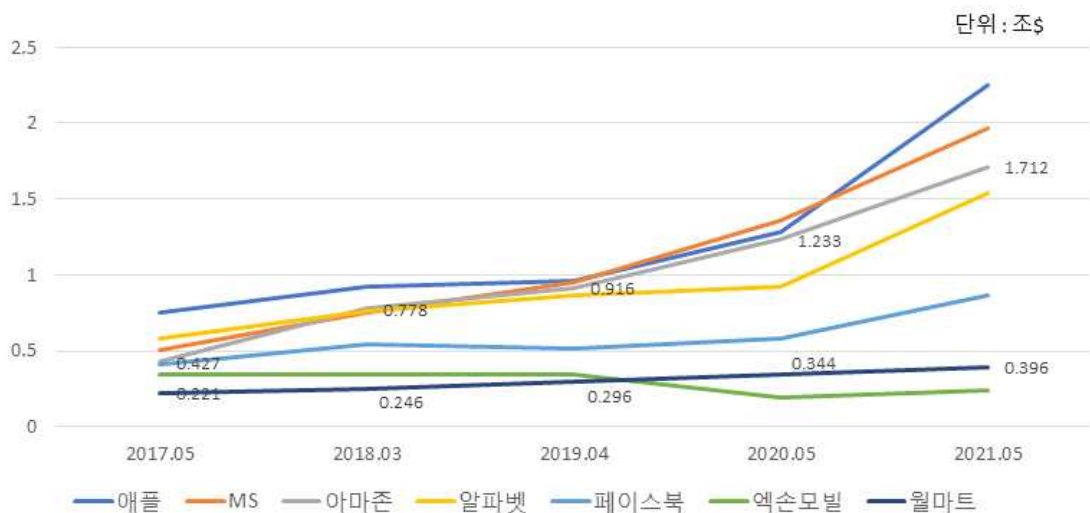
### 1 미국의 현 상황과 신 브랜드이스 운동

#### ◆ 미국의 현 상황 : Too Big

##### ● 주요 기업의 시가총액 변화 동향

- 아래의 그림 II-1은 Forbes Global 2000 List의 연도별 엑셀파일 자료들을 활용하여 미국 내 주요 기업들의 시가총액 변화를 도시한 것임. 이 그림을 살펴보면, 외견상으로는 주로 빅테크 기업들만 성장하고 있다는 결론에 도달하게 됨

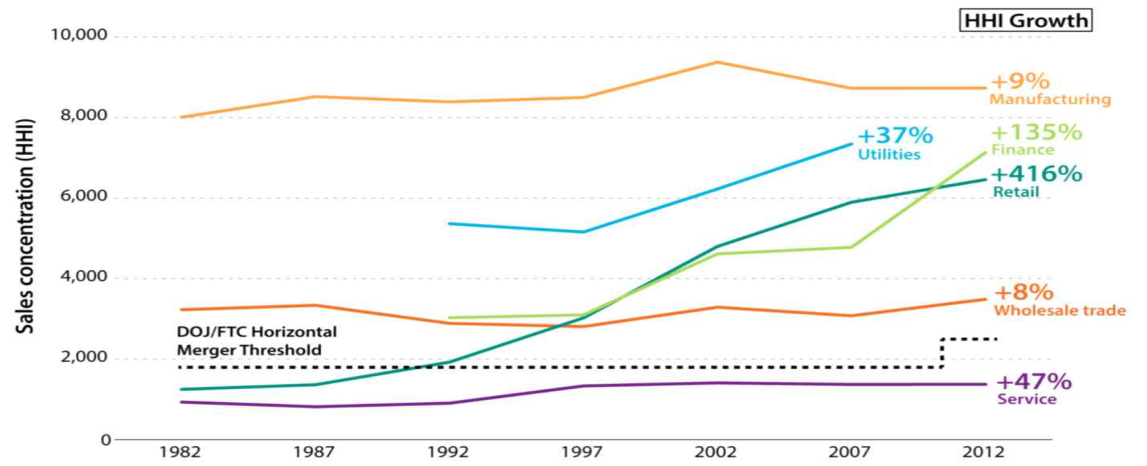
그림 II-1 미국 주요 기업들의 시가총액 변화 추이



- 예컨대, 빅테크 기업들 중에서 3위인 아마존의 경우 연간매출은 1.712조\$로 대한민국이나 호주의 GDP(Gross Domestic Product)를 상회하고 있음. 즉, 하나의 기술기업이 한 국가의 GDP를 상회하는 엄청난 규모임
- 게다가 아마존의 연간매출은 오프라인 상거래업체의 대표주자인 월마트 연간매출의 약 4.3배에 이르고 있는데, 2017년도에 약 1.93배였던 것에 비해 그 격차가 더욱 커졌다는 것을 알 수 있음
- 산업별 시장집중도 증가
  - 지난 수십 년간 인수합병의 증가로 다수 산업이 3~4개사 경쟁체제로 재편되면서 시장 집중도 지수 HHI(Herfindahl-Hirschman Index)가 크게 증가하고 있음(그림 II-2 참)

조). 즉, 독과점화 현상이 심화되고 있음. 1982년부터 2012년까지 도매거래(8%)와 제조업(9%)은 시장집중도가 소폭 증가에 그쳤으나, 유틸리티(37%)와 서비스(47%) 분야는 상당히 컸고 특히 금융업(135%)과 소매(416%) 분야는 엄청난 증가를 기록함

그림 II-2 미국의 산업별 시장집중도 지수 증가 추이



※ 이미지 출처: The Hamilton Project (2018.06)

- 이동통신서비스 산업을 예로 들면, 2000년대 초반에는 메이저 사업자가 6개사였으나 현재는 메이저 사업자가 3개사만 존재하고 있음<sup>4)</sup>. 2000년대 초반에는 기술 혁신 등으로 인해 경쟁이 치열했으나, 시간이 경과하면서 혁신은 감소하고 사업자 간 인수합병이 진행되면서 경쟁이 약화되었음

### ◆ 미국의 고민 : 신 브랜다이스 운동(New Brandeis movement)의 출현

#### ○ 신 브랜다이스 운동이란?

- 전 연방대법관 루이스 브랜다이스(Louis Brandeis)<sup>5)</sup>에게서 영감을 받아 2010년대 후반기에 등장한, 독점에 반대하는 학술 및 정치 운동을 의미함. 일명 ‘힙스터 반트러스트’라고도 불리며 때로는 컬럼비아 학파라는 표현도 나타나고 있음
- 신 브랜다이스 운동이 출현하게 된 것은 소수 빅테크 기업들의 규모와 영향력이 지나치게 커진 것에 대한 반작용으로 볼 수 있음
- 주요 인물로는 팀 우(Tim Wu) 컬럼비아대 교수, 리나 칸(Lina Khan) 컬럼비아대 교수, 조나단 칸터(Jonathan Kanter) 변호사, 배리 린(Barry Lynn) 저널리스트 등이 있음

4) FCC(2003.07)에 따르면, 2002년 기준으로 메이저 이동통신 사업자는 Verizon Wireless(1위), Cingular Wireless(2위), AT&T Wireless(3위), Sprint PCS(4위), Nextel(5위), T-Mobile(6위)였음

5) 유대인 출신의 변호사로 젊은 시절에는 ‘국민 변호사’라는 명성을 얻었고 ‘브랜다이스 소송 적요서(Brandeis Brief)’를 개발하여 법조계에서 유명해짐. 우드로 윌슨 대통령 집권기에는 대통령 수석 경제고문(1912~1916년)을 맡아 연방준비제도(Federal Reserve Board) 창설과 클레이튼법 및 연방거래위원회법 통과에 기여하였음. 1916년부터 1939년까지 연방대법관으로 재직함. 미국의 반독점법 역사에 있어 전설과도 같은 인물임

으며 조나단 베이커(Jonathan Baker) 아메리칸대 교수, 피오나 모튼(Fiona Scott Morton) 예일대 교수 등이 뒷받침하고 있음

- 이들은 새로 출범한 바이든 행정부에서 중용되고 있음 : 망중립성 정책의 선구자이자 대표적인 빅테크 비관론자인 팀 우 교수는 백악관 국가경제위원회 기술·경쟁정책 특별보좌관으로 임명('21.03)되었으며 아마존 자격수로 알려진 리나 칸 교수는 연방거래위원회 위원장으로 지명('21.03)되어 상원의 인준('21.06)을 받음. 이와 더불어 구글의 적으로 알려진 조나단 캔터 변호사는 법무부 반독점국장(차관보)에 지명됨('21.07)
- 월스트리트 저널은 신 브랜다이시 운동을 가리켜 '새로운 세대의 트러스트 파괴자(a new generation of trustbusters)'라고 표현하기도 했음
- 아직까지 학문적으로는 기존의 시카고 학파를 뛰어넘는, 확실한 대안 제시에는 이르지 못하고 있음

● 신 브랜다이시 운동의 핵심 교리<sup>6)</sup>

- 반독점(Antimonopoly)은 민주적 기반 위에서 사회를 구조화하는 핵심 도구이자 철학적 토대임 : 브랜다이시가 1912년 연설에서 말했듯이 민주주의에는 정치적 및 종교적 자유만이 포함되는 것이 아니라 산업적 자유도 포함됨. 브랜다이시는 소수의 민간기업이 모든 권력을 행사하는 경우, 우리 시민 영역의 민주주의를 위협하면서 자유를 침해할 수 있다고 우려했음
- 반독점은 반트러스트(Antitrust) 그 이상임 : 헌법이 정부의 여러 부처와 계층으로 권력을 분산시킨 것과 같이 반독점은 상업과 경제영역에서 견제와 균형체계를 만드는 것을 목표로 함. 반트러스트법은 반독점 톨박스의 한가지 도구일 뿐임
- 반독점은 '큰 것이 나쁘다(Big is bad)'를 의미하는 것은 아님 : 신 브랜다이시주의자들은 특정 산업이 자연 독점 경향이 있음을 인정함. 이러한 경우 해법은 그 기업을 분할하기 보다는 경영진이 권력을 악용하지 못하도록 공공 규제 시스템을 설계해야 하고 그 경영진이 독점에 의존하는 모든 이들에게 가능한 한 최고의 서비스를 제공하기 위한 적절한 인센티브에 직면하도록 보장하는 것임
- 반독점은 결과가 아닌 경쟁의 구조와 프로세스에 초점을 맞춰야 함 : 시카고학파는 소비자후생(Consumer Welfare)에만 초점을 맞추고 있는데 이는 집행 당국과 법원이 효율성 촉진에 초점을 맞추게 함으로써 미국의 반트러스트 체제를 뒤틀어 놓았으며 노동자, 공급업체, 혁신가 등이 과도한 시장 권력으로부터 입게 되는 피해를 외면하게 했음. 따라서 반트러스트의 초점을 구조와 경쟁 프로세스로 재설정해야 함
- 시장의 힘(Market Forces)과 같은 그런 것은 없음 : 시카고학파는 시장구조가 상당부분 '자연적인 힘'을 통해 나타난다고 가정함. 이와는 반대로 신 브랜다이시주의자들은 정치 경제가 법과 정책을 통해서만 구조화된다고 믿음

6) Lina Khan(2018.03), The New Brandeis Movement : America's Antimonopoly Debate

## 2 반독점법들의 탄생과 적극적인 집행의 역사

### ◆ 셔먼법의 탄생과 집행 사례

#### ● 셔먼법(Sherman Antitrust Act of 1890)의 탄생 배경

- 19세기 후반 미국은 산업화의 부작용으로 트러스트(trusts)<sup>7)</sup>라 불리는 몇몇 거대한 기업들이 철도, 석유, 철강, 설탕 등 경제의 전 분야를 통제하고 있었음. 가장 대표적인 트러스트는 유에스 스틸(U. S. Steel)과 스탠다드 오일(Standard Oil)이었는데, 이들은 독점기업으로서 가격뿐만 아니라 상품의 공급까지 통제하고 있었음
- 록펠러와 모건 등은 더 큰 기업이 더 나은 기업이고 독점이 최선이라고 생각했던 운동의 일원이었는데, 그 당시 이 운동의 추종자들은 전체 산업 내 기업들을 하나의 기업이나 집단화된 트러스트로 통합하는 것이 좋다고 믿었음
- 독점기업이 산업 전체를 통제하고 있었기 때문에 경쟁은 부재하였고 소기업과 시민들은 상품 구매에 대한 선택권이 없었음. 가격은 천정부지로 치솟았고 품질은 우선적인 고려사항이 되지 못했음. 이로 인해 어려움이 발생했고 미국의 새로운 번영까지도 위협을 받게 되었음. 돈이 많고 트러스트를 소유한 기업가들은 점점 부자가 되었지만, 대중들은 분노했음
- 각 주는 기업에 대한 규제 권한을 보유하고 있었으나, 새로운 통신 및 운송기술의 발전으로 州의 경계를 가로지르는 기업 결합이 확산됨에 따라 연방 차원의 규제가 필요했음. 이와 같은 배경하에서 최초의 반독점법인 셔먼법이 탄생하게 되었음

#### ● 셔먼법의 주요 조항과 적용

- 셔먼법은 당시 상원의원이었던 존 셔먼(John Sherman)에 의해 발의되었으며 1890년에 압도적인 다수 표결로 상원을 통과하였음. 법의 명칭에도 나와 있듯이 주로 트러스트를 타겟으로 한 반독점법이었음
- 현재 총 7개 조(원래는 8개 조로 제정)로 구성되어 있는데, 제1조와 제2조가 특히 중요한 조항임. 아래 표 II-1에서는 제1조와 2조를 현재의 문언으로 정리하였음<sup>8)</sup>
- 아래 문언들을 요약하자면 제1조는 거래를 제한하는 모든 계약, 결합, 공모(Every contract, combination, or conspiracy in restraint of trade)는 불법임을 규정하고 있으며 제2조는 거래 독점화, 독점화 시도, 독점화를 위한 결합 또는 공모(Monopolize, or attempt to monopolize, or combine or conspire with any other person to monopolize)는 불법임을 규정하고 있음

7) 기업합동이라고 불리우며 동일산업에 참가하고 있는 기업들이 경제적 독립성을 상실한 형태임. 이러한 트러스트는 기업 간 합병이나, 주식의 수탁·매수 등을 통해 의결권을 획득함으로써 당해 시장에서 독점적인 시장 행동을 취하면서 기업 간의 경쟁을 배제하여 초과이익을 얻기 때문에 각국에서는 트러스트를 통제하고 있음. 또한, 법률상 독립한 사업자 간의 경쟁 제한을 목적으로 계약에 의한 연합체인 카르텔보다 결합력이 강한 것이 특색임(공정거래위원회 홈페이지). 트러스트에는 여러 가지 유형이 있는데 고전적인 트러스트는 여러 기업(ex. 정유회사)의 주주들이 자신의 주식 의결권을 수탁자(ex. 록펠러 등)에게 맡기고 경영을 일임하는 방식을 의미함. 고전적인 트러스트는 1882년 록펠러의 스탠다드 오일에 의해 최초로 시작된 것으로 알려지고 있음

8) 제정 당시의 벌금 한도, 징역 한도 등이 현재와는 차이가 있음

표 II-1 셔먼법의 주요 조항

(제1조) 트러스트 등 불법적인 거래 제한; 벌칙  
 여러 州간 또는 외국과의 거래 또는 상거래를 제한하는 모든 계약, 트러스트 형태 등의 결합, 공모는 불법으로 선언됨. 이렇게 불법이라고 선언된 계약을 체결하거나 결합 또는 공모에 참여한 모든 자는 중범죄로 간주되며 유죄 시 법원의 재량에 따라 기업은 \$100백만 이하의 벌금으로 처벌하고 개인은 \$1백만 이하의 벌금 또는 10년 이하의 징역 또는 이 두 가지 모두에 의해 처벌될 수 있음

(제2조) 거래 독점화는 중범죄; 벌칙  
 여러 州간 또는 외국과의 거래 또는 상거래 일부를 독점하거나, 독점화하려고 시도하거나, 독점화하기 위해 타인과 결합 또는 공모하는 모든 자는 중범죄로 간주되며 유죄 시 법원의 재량에 따라 기업은 \$100백만 이하의 벌금으로 처벌하고 개인은 \$1백만 이하의 벌금 또는 10년 이하의 징역 또는 이 두 가지 모두에 의해 처벌될 수 있음

※ 출처: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/1>

- 셔먼법은 거래 제한에 관한 기존의 관습법(common law) 독트린을 재조정하고 성문화했으나, 의회가 의도한 법의 적용 범위와 성격이 명확하지 않아 지속적인 이슈로 남게 되었음
- 문언상 셔먼법 제1조는 매우 포괄적이기 때문에 일찍부터 대법원은 셔먼법 제1조에서 모든 거래 제한이 금지되는 것은 아니고 불합리한 거래 제한만 금지된다는 합리의 원칙(rule of reason)을 확립하였음. 그러나, 가격 고정(price-fixing), 시장 분할, 입찰 조작과 같은 행위는 경쟁에 너무나 해악이 크므로 그 행위 자체만으로 셔먼법을 위반하는 것이며('per se' violations) 어떠한 변호나 정당화도 허용되지 않음
- 대합병운동(1895~1904년) 시기에 대중들의 분노가 치솟자 시어도르 루스벨트 행정부는 다수의 트러스트들에 대해 셔먼법 위반으로 반독점소송을 제기하여 이들이 해체되도록 하였음<sup>9)</sup>. 주요 사례로는 Northern Securities Co. v. United States(1904), Standard Oil Co. of New Jersey v. United States(1911), United States v. American Tobacco Co.(1911) 등이 있음

● Standard Oil Co. of New Jersey v. United States(1911) 사례

- 록펠러는 수십 개의 州 기반 기업들을 하나의 트러스트로 결합하여<sup>10)</sup> 1904년에는 미국 내에서 91%의 석유 정제를, 85%의 석유 판매를 통제하였음

9) 이로 인해 시어도어 루스벨트 대통령은 '트러스트 파괴자(trust-buster)'라는 별명을 얻음. 시어도어 루스벨트 대통령은 재임(1901~1909) 시 내정에서는 소수 독과점 철폐정책 등 혁신주의를 표방했으며 외교면에서는 중남미 국가들에 대한 내정 간섭 등 제국주의 노선을 견지했음. 셔먼법은 시어도어 루스벨트 대통령 이전까지 20년 가까이 별다른 존재감이 없었음

10) 스탠다드 오일은 1882년부터 고전적인 트러스트 형태로 운영되다가 오하이오주에서 트러스트를 금지(1892년)하자 오하이오 법인만 분리하고 그대로 유지함. 이후 본사를 뉴저지주로 이전하였고 1899년에는 지주회사(holding company) 체제로 개편함. 지주회사 체제도 트러스트의 한 유형으로 분류되므로 본문에서는 별다른 구분 없이 트러스트로 서술하였음

- 그러나, 스탠다드 오일의 부조리한 사업 관행은 저널리스트 아이다 타벨(Ida Tarbell)의 연속적인 기사 게재와 책 출간으로 세상에 널리 알려졌고 이로 인해 국민들은 분노했음. 이와 같은 상황에서 시어도어 루스벨트 행정부는 1906년도에 스탠다드 오일을 상대로 반독점 소송을 제기하였음
- 법무부는 Standard Oil Co. of New Jersey를 포함한 피고 정유회사들이 공모를 통해 독점화하였고 이를 통해 거래를 제한했으므로 셔먼법 위반이라고 주장하였음
- 5년간의 소송 전쟁 이후 연방대법원은 트러스트 형태의 스탠다드 오일 및 33개 소속 기업들이 석유 거래 및 상거래 분야에서 가격 고정, 결합/독점, 경쟁자 제거와 같은 불법행위를 통해서 자유 시장을 통제했으므로 비합리적인 거래 제한이라고 판결하였고 경쟁 회복을 위하여 독립적인 지역 회사들로 분할 할 것을 명령하였음

### ◆ 클레이튼법과 연방거래위원회법

#### ● 법률 탄생의 시대적 배경

- 스탠다드 오일에 대한 반독점소송 판결에서 연방대법원은 이전에는 암묵적으로만 지지하던 합리의 원칙에 따른 분석을 처음으로 명백하게 지지했음. 그러나, 다수의 진보적인 논평가들은 대법원의 합리성 테스트가 셔먼법을 너무 협소하게 적용해서 대기업들을 우대했다고 믿었음
- 1912년 미국 대통령 선거는 서로 다른 형태의 반독점 정책을 약속한 후보 간의 경쟁이었는데, 결과적으로는 루이스 브랜다이스의 조언을 받아서 반독점 공약을 마련한 우드로 윌슨(Woodrow Wilson)이 당선되었음<sup>11)</sup>. 브랜다이스는 독점금지 등 진보적인 정치와 가장 밀접하게 관련이 있는 역사적인 인물로서 그의 정치적 저술, 의회 증언, 연방대법관으로서의 의견은 오늘날까지도 많은 영향을 미치고 있음
- 1914년 윌슨 행정부는 셔먼법에 대한 2가지 중요한 수정법(amendments)인 클레이튼법과 연방거래위원회법을 통과시킴. 그러나, 이와 같은 반독점 분야에서의 진전은 얼마 가지 못하였고 제1차 세계대전 참전 이후에는 반독점 집행이 거의 중단되고 한동안 침체기를 겪음

#### ● 클레이튼법(Clayton Antitrust Act of 1914)의 주요 조항

- 클레이튼법은 셔먼법을 강화하고<sup>12)</sup> 의미를 명확히 하고자 하는 의도로 당시 하원 법

11) 2012년 대통령 선거는 미국 역사상 유일하게 반독점 이슈가 쟁점 아젠다였던 유일한 사례인데, 각 후보자들은 독점기업의 처리 문제에 대하여 서로 다른 공약을 제시하였음. 사법부를 불신했던 전직 대통령 시어도어 루스벨트는 행정부의 감독하에 독점기업을 직접 규제하겠다고 약속함(비전은 독점을 규제(regulating monopoly)). 현직 대통령으로 재선에 도전하던 윌리엄 하워드 태프트는 사업부를 신뢰하면서 현상 유지를 주장함. 이에 반해 새로운 도전자였던 우드로 윌슨은 독점기업의 반경쟁 행위에 대한 기소와 더불어 독립적 기관을 설치해서 통제하겠다고 공약함(비전은 경쟁을 규제(regulating competition) : 즉, 경쟁을 규제해서 독점이 형성되는 것을 미리 막는데 초점). 선거는 공화당의 분열로 인해 민주당 후보였던 우드로 윌슨이 압도적인 승리를 거둠. 일부 학자들은 비록 대통령 선거에서는 졌지만, 독점만을 규제하겠다는 시어도어 루스벨트의 비전이 중장기적으로 반독점 규제에 대한 미국 내 사고방식을 지배하게 되었다고 결론지음

12) 시어도어 루스벨트 대통령과 태프트 대통령에 의해 다수 트러스트들이 셔먼법 위반으로 해체되었지만, 인수 합병은 오히려 증가하였음. 셔먼법의 주요 타겟은 트러스트와 카르텔이었으므로 합병을 통해 단일 기업이 됨으로

사위원장이었던 헨리 클레이튼(Henry Clayton)에 의해 발의되었으며 1914년에 압도적인 다수 표결로 하원을 통과되었음

- 현재 총 16개 조(원래는 26개 조로 제정)로 구성되어 있는데 제2조, 제3조, 제7조가 특히 중요한 조항임. 아래의 표 II-2에서는 후속 수정법들과 원활한 비교를 위해 원래의 문언으로 정리하였음. 서면법과 마찬가지로 법의 실질적인 상당 부분이 법원, 특히 대법원에 의해 개발되고 구체화 되었음

**표 II-2      클레이튼법의 주요 조항**

(제2조) 상거래에 종사하는 각 법인<sup>13)</sup>이 그 상거래 과정에서, 미국 또는 미국 영토 또는 D.C. 또는 각 부속 도서 또는 미국 관할하에 있는 기타 장소에서 사용, 소비, 또는 재판매를 위해 판매되는 상품의 구매자 간 가격을 직접적이거나 또는 간접적으로 차별하는 것은, 여기서 그 차별이 경쟁을 상당히 약화시키거나 독점을 창출할 것 같은 경우에, 불법임. 단, 등급 차이, 품질 차이, 판매된 상품 수량 차이에 의한 가격 차별, 판매 또는 운송비용의 차이를 정당하게 반영한 가격 차별, 또는 경쟁을 위해 선의로 만들어진 동일 또는 다른 커뮤니티에서의 가격 차별을 막지는 아니함. 게다가 재화, 제품, 상품 판매에 참여하는 법인들이 자신의 고객을 선택하는 것을 막지 아니함

(제3조) 상거래에 종사하는 각 법인이 그 상거래 과정에서, 미국 또는 미국 영토 또는 D.C. 또는 각 부속 도서 또는 미국 관할하에 있는 기타 장소에서 사용, 소비, 또는 재판매를 위해 판매되는 재화, 제품, 상품, 기계, 비품 또는 기타 상품 판매를 위한 임대 또는 매매 또는 계약체결을 위해 임차인이나 구매자가 경쟁사의 재화, 제품, 상품, 기계, 비품, 또는 기타 상품을 이용하지 않거나 거래하지 않겠다는 합의 또는 이해를 조건으로, 여기서 합의 또는 이해를 조건으로 하는 그 임대, 매매, 계약의 효과가 경쟁을 상당히 약화시키거나 독점을 창출할 것 같은 경우에, 그러한 임대, 매매, 계약을 체결하거나 이를 위해 가격을 고정하거나 할인을 받거나 리베이트를 받는 것은 불법임

(제7조) 상거래에 종사하는 어떤 기업도 직접적으로 또는 간접적으로, 상거래에 종사하는 다른 기업의 주식 또는 기타 지분 자본의 전체 또는 일부를, 여기서 그 인수의 효과가 주식이 인수되는 기업과 인수하는 기업 간의 경쟁을 실질적으로 약화시키거나 또는 상거래를 제한하거나 또는 독점을 창출할 것 같은 경우에, 취득할 수 없음. 어떤 기업도 직접적으로 또는 간접적으로, 상거래에 종사하는 2개 이상 기업의 주식 또는 기타 지분 자본의 전체 또는 일부를 취득하거나, 여기서 그 취득의 효과가 그 기업들 간의 경쟁을 실질적으로 약화시키거나 또는 상거래를 제한하거나 또는 독점을 창출할 것 같은 경우에, 그 주식을 의결 또는 대리인 부여 또는 기타사항에 사용할 수 없음. 본 조는 투자 목적으로만 해당 주식을 구입하고 의결 또는 기타 방법에 이를 사용하지 않는 기업에는 적용되지 않음. 그리고 상거래에 종사하는 법인이 즉시 합법적인 사업을 수행하기 위해, 자회사를 설립하거나 그 자연적이고 합법적인 지점 설립 또는 확장하는 것을, 그러한 설립이 경쟁을 실질적으로 약화시키지 않는 경우에, 또는 그 자회사의 주식이 전부 또는 일부를 소유하거나 보유하는 것을 금지하지 않음

\* 출처: <https://teachingamericanhistory.org/library/document/clayton-antitrust-act/>

써 반독점 혐의를 피하려 한 것으로 보임. 게다가 연방대법원이 스탠다드 오일에 대한 반독점 판결(1911)과 미국 담배회사에 대한 반독점 판결(1911)에서 합리의 원칙을 적용하기 시작하면서 서면법이 상당히 약화 되었음  
13) person을 의미. 클레이튼법에서는 person을 미국법 또는 외국법에 따라 인가된 법인, 협회를 포함하는 것으로 간주한다고 정의하고 있음. 이에 반해 서면법에서는 person에 대한 정의가 없음

- 주요 조항들을 요약 정리하자면 경쟁을 실질적으로 약화시키거나 독점을 창출할 것 같은 경우에 해당하는 가격 차별(제2조), 경쟁사의 재화를 사용하지 않겠다는 계약 등을 조건부로 한 임대 등(제3조), 주식 취득(제7조)에 대하여 금지하고 있음. 즉, 정상적이고 합법적인 가격 차별, 계약 등을 조건부로 한 임대 등, 주식 취득은 허용한다는 의미임
- 이외에 제4조에서는 반독점법에서 금지한 행위에 의해 사업이나 재산에 손해를 입은 민간도 지방법원에 소송을 제기할 수 있게 하였음

● 연방거래위원회법(Federal Trade Commission Act of 1914)의 주요 조항

- 연방거래위원회법은 기업 간의 불공정한 경쟁 방지와 불공정한 또는 기만적인 사업 관행으로부터 소비자 보호를 목적으로 하는 연방거래위원회 설립의 근거가 되는 법률로서 1914년에 제정됨. 현재 총 18개 조로 구성되어 있는데 제1조, 제5조, 제6조가 특히 중요한 조항임
- 제1조에서는 연방거래위원회의 설립, 위원 자격 등을 규정하고 있음. 제1조에 따르면 연방거래위원회는 대통령의 지명과 상원의 조인·동의를 의한 5인 위원으로 구성됨. 위원 중 3명 이하가 같은 정당 소속이어야 하며 위원들의 임기는 결원 보충시를 제외하고는 7년이며 위원장은 위원회 위원 중에서 대통령이 지명함. 또한, 위원들은 다른 사업, 직업 또는 고용에 관여할 수 없음
- 제5조 ‘불공정한 경쟁방법은 불법(Unfair methods of competition unlawful)’과 제6조 ‘연방거래위원회의 추가적인 권한들(Additional powers of Commission)’은 표 II-3에 제시된 바와 같이 많은 서브섹션으로 구성되어 있음. 특히 제5조는 연방거래위원회법의 가장 핵심적인 조항임<sup>14)</sup>
- 연방대법원은 모든 서면법 위반은 연방거래위원회법 위반에 해당한다고 밝혀왔음(그 역은 성립하지 않음). 연방거래위원회가 기술적으로 서면법을 집행하는 것은 아니지만, 서면법 위반행위와 동일한 종류의 행위에 대하여 연방거래위원회법상 소송을 제기할 수 있음. 반면, 서면법에 의해 공식적으로 금지된 행위는 아니지만 연방거래위원회법에 저촉되는 행위들에 대하여는 연방거래위원회만이 소송을 제기함<sup>15)</sup>

14) 매우 중요한 조항임에도 불구하고 연방거래위원회법 제5조에 대하여 잘 정리된 문헌이 부재한 상황임

15) <https://www.ftc.gov/tips-advice/competition-guidance/guide-antitrust-laws/antitrust-laws>

표 II-3 연방거래위원회법 제5조 및 제6조의 구성

제5조의 서브섹션들	제6조의 서브섹션들
(a) 불법 선언 <sup>16)</sup> ; 불공정 관행 금지 권한 <sup>17)</sup> ; 외국과의 거래에 부적용	(a) 법인, 파트너십, 또는 기업에 대한 조사
(b) 위원회 절차; 명령의 수정 및 별도 설정	(b) 법인, 파트너십 및 기업의 보고서
(c) 명령 심사; 재심의	(c) 반독점 명령 준수 여부 조사
(d) 법원의 관할	(d) 반독점법 위반 조사
(e) 면책	(e) 반독점법 위반 기업의 사업 재조정
(f) 민원 서비스, 명령 및 기타 프로세스; 반송	(f) 정보 공개; 보고서
(g) 명령의 확정	(g) 기업 분류; 규칙
(h) 대법원에 의한 명령 수정 또는 별도 설정	(h) 외국의 거래 조건 조사; 보고
(i) 항소법원에 의한 명령 수정 또는 별도 설정	(i) 외국의 반독점법 위반에 관한 조사
(j) 명령 또는 반송시 재심의	(j) 외국법 집행 기관을 위한 조사 지원
(k) 정의된 “지시”	(k) 형사 절차를 위한 증거 회부
(l) 명령 위반에 대한 처벌; 금지명령 및 기타 적절한 형평법상 구제	(l) 협력 합의를 위한 지출
(m) 규칙위반인 것을 알고서도 불공정하거나 기만적인 행위 또는 관행에 관한 명령을 중지 및 최소하기 위하여 처벌 회복에 대한 민사소송; 관할; 최고 벌금액; 지속적인 위반; 새로운 결정; 타협 또는 화해 절차	
(n) 증명 기준; 공공정책 고려사항들	

※ 출처: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/chapter-2/subchapter-I>

## ◆ 기타 반독점법들과 반독점 집행의 역사

### ○ 뉴딜 정책 시대와 로빈슨-패트먼법(1936)의 제정

- 1932년 대통령 선거에서 당선된 프랭클린 루스벨트 대통령은 대공황의 여파를 수습하기 위해 강력한 뉴딜 정책(1933~1939년)을 전개하였음. 그 과정에서 전국적 소매체인점을 선호하는 대규모 생산자들에 의한 가격차별과 약탈적인 가격을 금지하는 로빈슨-패트먼법(Robinson-Patman Act of 1936)에 서명함으로써 소규모 체인점 소유주들을 보호하겠다는 정치적 약속을 재확인하였음
- 그러나, 로빈슨-패트먼법은 거의 집행된 적이 없었음. 게다가 근래 20년 동안에 연

16) 상거래에서 또는 상거래에 영향을 미치는 불공정한 경쟁방법, 상거래에서 또는 상거래에 영향을 미치는 불공정한 또는 기만적인, 행위 또는 관행은 불법으로 선언됨(제5조(a)(1))

17) 연방거래위원회는 이 법의 제17조a(f)(3)호와 제17조a(f)(4)호, 연방통신법(1934), 제49편 제7장 파트A, 포장업자와 가축사육장법(1921)에서 규정한 대상자를 제외한 법인, 파트너십 또는 기업이 상거래에서 또는 상거래에 영향을 미치는 불공정한 경쟁방법을 사용하고 상거래에서 또는 상거래에 영향을 미치는 불공정한 또는 기만적인, 행위 또는 관행을 사용하는 것을 막기 위한 권한과 명령을 지시받음(제5조(a)(2))

방거래위원회와 법무부는 로빈슨-패트먼법 위반으로 소송을 제기한 적이 전혀 없음

- 로빈슨-패트먼법의 주요 내용 : 로빈슨-패트먼법은 클레이튼법 제2조를 개정하여 불법인 가격차별의 범위를 확대하였고<sup>18)</sup> 제2조의 a를 신설하여 약탈적 가격책정을 금지하였음<sup>19)</sup>. 그 결과 기업이 소량구매자보다 대량구매자에 대해 가격 인하를 할 수 있는 가능성이 크게 제한되었음
- 또한, 제2차 뉴딜정책 단계에서는 강력한 반독점법 집행이 부활 되었음. 이 시기에 가장 대표적인 반독점소송은 United States v. Socony-Vacuum Oil Co.(1940)로 연방대법원은 가격 카르텔은 합리성 여부에 상관없이 없을 뿐만 아니라 시장을 통제할 수 있는 위치, 즉 가격을 고정시킬 수 있는 힘이 없는 경우에도 당연 불법(illegal per se)의 원칙을 적용시켜야 한다고 판시함. 그러나, 반독점법 집행은 얼마 되지 않아 제2차 세계대전으로 인해 중지되었음

#### ○ 전후의 강력한 반독점 집행 시대

- 2차 세계대전 이후 1970년대까지 미국은 역사상 가장 강력한 반독점 집행 시대를 경험하게 됨. 이 시기에는 정치권과 더불어 대법원도 특히 합병에 대해 극도로 회의적이었기 때문에 역사상 가장 강력한 반독점 집행이 이루어지게 되었으며 오늘날 시각에서 볼 때는 별문제가 없다고 여겨지는 합병까지도 중지하게 하였음
- 먼저 의회는 합병에 대한 통제를 강화한 ‘Celler-Kefauver Anti-Merger Act of 1950’를 통과시킴. 이 법은 클레이튼법 제7조를 개정하여 경쟁을 실질적으로 약화시키거나 독점을 창출할 것 같은 주식 취득 금지뿐만 아니라 그러한 자산 취득도 금지하였으며 경쟁을 실질적으로 약화시키거나 독점을 창출할 것 같은 수직적 합병, 복합 합병까지도 금지하였음
- 또한, 의회는 클레이튼법 제7조의 a를 신설하여 어느 규모 이상의 합병에 대하여는 사전 신고 및 일정 기간 대기 의무화하고 신고 수수료를 납부하도록 한 ‘Hart-Scott-Radino Antitrust Improvement Act of 1976’을 통과시킴. 이로써 반독점 규제 당국은 합병에 관한 정보를 사전에 입수, 조사 분석하여 조치할 수 있게 됨으로써 기업 간 합병을 효과적으로 규제할 수 있게 되었음
- 합병 금지 사례는 1950~1960년대에 특히 많이 이루어짐. 대표적인 사례로는 Brown Shoe Co. v. United States(1962), United States v. Von’s Grocery Co.(1966) 등이 있음. 이 시대는 하버드 학파의 조셉 배인(Joseph Bain) 등에 의해 개발된 구조-행위-성과(Structure-Conduct-Performance) 분석 프레임워크가 학문적으로 이러한 개입주의, 적극적 반독점 집행을 뒷받침하였음

#### ○ AT&T v. United States(1982) 사례

- AT&T에 대한 반독점소송은 역사상 가장 강력했던 반독점 집행시대가 저물어 가던 1974년에 제기되었으며 레이건 행정부 시절인 1982년도에 최종판결 수정안(MFJ :

18) <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/13> 참조

19) <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/13a> 참조

Modification of Final Judgment)을 통해 합의하게 되었음. 이 합의는 1984년에 이루어진 8개사(장거리 사업자 AT&T와 7개 지역사업자 RBOC(Regional Bell Operational Companies))로의 기업 분할로 이어짐. 아래에서는 AT&T에 대한 반독점소송 역사에 대하여 약술함

- 처음에 AT&T는 법무부와의 합의(1913년)를 통해 분할을 피했음. 반독점소송이 공식적으로 제기되지는 않았지만, 당시의 진보적인 사회 분위기를 감안하여 ‘킹스베리 공약’을 통해 합의하였음. 즉, AT&T는 전신회사인 웨스턴 유니언(Western Union)을 분리하고 독립적인 전화회사들이 자사 장거리 네트워크에 접속하는 것을 허용하는 조건부로 정부가 공인한 독점사업자로 남게 됨
- 1949년에 법무부는 반독점소송을 제기하면서 벨 시스템 사업자들이 웨스턴 일렉트릭(Western Electric)으로부터만 장비를 구매하는 관행은 불법적인 배타적 행위라고 주장하면서 AT&T로부터 웨스턴 일렉트릭의 분할을 요구하였음. 결과적으로는 1956년에 내려진 법원의 동의 명령(consent degree)으로 컴퓨터 사업 등에 관여하지 않는다는 조건하에 분할을 피하고 수직적으로 통합된 기업 구조를 존속 받게 되었음
- 1974년 11월, 법무부는 AT&T가 상호접속 거절과 웨스턴 일렉트릭으로부터 배타적 장비 구매 등으로 시장을 독점화했으므로 이는 셔먼법 제2조 위반이라며 또 다른 반독점소송을 제기함. 이 소송에서 법무부는 웨스턴 일렉트릭과 (일부 또는 전체의) 로컬 또는 장거리를 분할시키라는 명령을 법원이 내려야 한다고 주장하였음
- 그런데, 패소 가능성이 높다고 판단한 AT&T 측이 장비제조 자회사인 웨스턴 일렉트릭을 그대로 소유하면서 컴퓨터 사업에도 참여할 기회를 얻는 대신에(즉, 1956년의 동의 명령을 개정) 로컬 부문을 분리하겠다는 대안을 역으로 제시하여 법무부와 서로 합의하였음<sup>20)</sup>. 이 분할안을 받아들인 법원의 동의 명령 개정 즉, 최종판결 수정안(MFJ)으로 소송이 종료되었음

20) 합의에 따른 분할 이후 AT&T의 컴퓨터 산업 진출은 대실패로 끝남. 이는 컴퓨터 산업의 중심축이 대형에서 PC로 넘어가는데 신속하게 대응하지 못한 데서 비롯됨(즉, 관료주의 근성이 잔존 했기 때문). 진출한 컴퓨터 산업에서의 부진이 계속되자 생존을 위해 1995년에는 스스로 3개사(통신서비스/통신설비제조/컴퓨터)로 분할함

## 2 소비자 후생 기준의 정립과 반독점 집행 휴지기

### ◆ 시카고 학파의 등장과 소비자 후생 기준의 정립

#### ● 시카고 학파의 등장

- 적극적인 반독점 집행 및 정부 개입주의를 비판하고 시장 기능의 견고성을 옹호하는 일련의 학자들이 1960년대에 이미 시카고 대학을 중심으로 나타나기 시작하였음. 대표적인 인물로는 로버트 보크(R. Bork), 리처드 포스너(R. Posner), 프랭크 이스터브룩(F. Easterbrook) 등을 꼽을 수 있는데 이들은 국가 계획과 가격 규제에 대해 맹렬히 비판했던 밀턴 프리드만(M. Friedman)의 연구를 지지했음
- 또 다른 저명한 경제학자인 조지 스티글러(George Stigler)는 그의 논문 ‘과점이론(1964)’에서 담합이 없는 한, 어떤 기업도 가격을 초경쟁적인 수준으로 올리려고 시도한다면 매우 오랫동안 시장지배력을 행사할 수는 없다는 것을 시장 경쟁이 보장한다고 주장하였음
- 1970년대는 스태그플레이션이 자주 발생했으며 이로써 기존 경제 패러다임의 정책 효과에 대한 의구심이 증가 되었고 이는 자연스럽게 시카고학파가 주류로 올라서게 된 계기로 작용하였음. 이들 시카고학파의 주장들은 닉슨 대통령에 의한 대법관 교체 이후인 1970년대 중반부터 대법원의 반독점 판결 의견에도 영향을 미치기 시작했음

#### ● 패러다임 전환과 소비자 후생 기준의 정립

- 시카고학파의 주요 특징을 살펴보면, 1960년대까지 독세한 하버드 학파의 경제적 구조주의<sup>21)</sup>에서 탈피하였으며 가격이론으로 전환하였음. 즉, 리처드 포스너에 따르면 시카고학파 입장의 본질은 ‘반독점 문제를 바라보는 적절한 렌즈가 바로 가격이론’이라는 것임. 이 견해의 토대는 이윤 극대화 행위자에 의해 추진되는 시장 효율성에 대한 믿음에 있음. 시카고학파는 합병이 더 나은 효율성과 혁신을 가져다줄 수도 있다고 주장했음
- 경제 구조주의자들은 산업 구조가 기업들로 하여금 시장 결과를 좌우하는 특정한 형태의 행동을 하도록 만드는 경향이 있다고 믿지만, 시카고학파는 시장 결과란 독립적인 시장 포스들(기업 규모, 산업 구조, 집중 수준 포함)과 생산의 기술적 요구 간의 상호작용을 반영한 것이라고 주장함. 달리 말하자면, 경제 구조주의자들은 시장 역할을 이해하기 위한 진입로로서 산업 구조를 취하는 반면 시카고학파는 산업 구조가 단지 그러한 역할을 반영할 뿐이라는 입장임
- 구조주의에서 가격이론으로의 전환은 반독점 분석에 대해 2가지의 중요한 영향을 미침. 첫째, 진입장벽을 ‘산업에 새로이 진입하고자 하는 기업은 부담해야 하지만, 산업 내에 이미 존재하고 있는 기업들은 부담하지 않아도 되는 생산비용’이라고 정의하여

21) 경제적 구조주의는 집중된 시장구조가 반경쟁적 행위를 촉진한다는 아이디어에 기초하고 있으며 소수의 대기업이 지배하는 시장은 많은 중소기업이 활동하는 시장보다 비경쟁적일 가능성이 높다고 봄

이전보다 개념이 크게 좁아짐<sup>22)</sup>. 시카고학파에 의하면 기존 기업이 규모의 경제, 제품차별화 등을 통해 누리는 이점은 진입장벽을 구성하지 않으며 매우 많은 기업들이 잠재적인 경쟁 위협에 노출되어 있어 시장력은 일시적인 현상이므로 반독점 집행은 거의 필요하지 않음

- 둘째, 소비자 가격이 경쟁을 평가하는 지배적인 지표로 확립됨. 로버트 보크는 1978년에 발간된 ‘Antitrust Paradox’에서 인위적인 법적 개입은 비효율적인 기업을 경쟁으로부터 보호시켜 결과적으로 가격이 오르게 되는 반독점 역설이 발생하게 된다면 서 반독점의 유일한 합법적 목표는 소비자 후생 극대화(the only legitimate goal of antitrust is maximization of consumer welfare)가 되어야 한다고 주장했음
- 이후 대법원은 로버트 보크의 연구를 따라 ‘Reiter v. Sonotone(1979)’ 사례에서 ‘의회는 셔먼법을 소비자 후생 처방으로서 설계했다’고 선언했음. 이 선언에 대하여는 비판하는 학자들도 많았지만, 정책 및 독트린이 되었음. 이후 레이건행정부에서 개정된 합병 가이드라인(1982)도 이 관점을 반영함
- 이러한 시카고학파의 영향으로 인한 법률적 사고와 관행의 변화로 인해 현행 반독점법은 경쟁 평가 시 생산자의 눈이나 시장 전체의 건강 관점이 아닌 소비자들에 대한 단기적 이해의 눈으로 평가하고 있음
- 즉, 가격 인상 또는 생산량 감소 측정을 통해서 평가함. 이는 비가격경쟁효과를 완전히 무시하는 것은 아니지만<sup>23)</sup> 대개는 가격효과만을 중시하여 낮은 소비자 가격만을 건전한 경쟁의 증거라고 바라봄. 이로 인해 반독점법의 적용 범위는 좁아졌고 반독점 당국은 시장 거래 단속에 소극적인 태도로 변화되었음

### ○ 레이건 행정부와 보수주의의 승리

- 1980년 공화당 레이건 대통령의 당선은 반독점 및 경쟁정책에서의 시카고학파의 승리를 의미했음. 보수적인 변호사인 윌리엄 백스터(W. Baxter)가 법무부 반독점국장으로 보수적인 경제학자인 제임스 밀러(J. Miller)가 연방거래위원장으로 임명되었음. 경제학자들이 각 관료집단 내에서 중요한 역할을 담당하게 되었고 전통적인 제도학과 대신에 시카고학파 출신이 가장 영향력 있는 경제학자로 자리매김함
- 레이건 행정부의 반독점체제는 수평적인 가격 고정에 대한 기소를 강조한 것이 특징적이며 AT&T 분할 합의 이후에는 구조적인 반독점 사례들은 대부분 사라짐. 수직적인 관계는 반독점으로 인한 제한을 사실상 받지 않게 되었으며 약탈적인 가격책정은 거의 발생하지 않고 기소되더라도 안 되는 것으로 목살되었음. 합병은 경제적 분석을 사용한 합병 집행으로 제한을 받았음. 모든 반독점 활동은 경제 효율성을 개선하겠다는 한 가지 목표로만 향했음

22) 스티글러(1968)의 정의임. 이에 반해 베인(1956)은 진입장벽을 ‘신규진입을 유발하지 않으면서 경쟁 가격수준 이상으로 유지할 수 있도록 보장 해주는 것’이라고 정의함

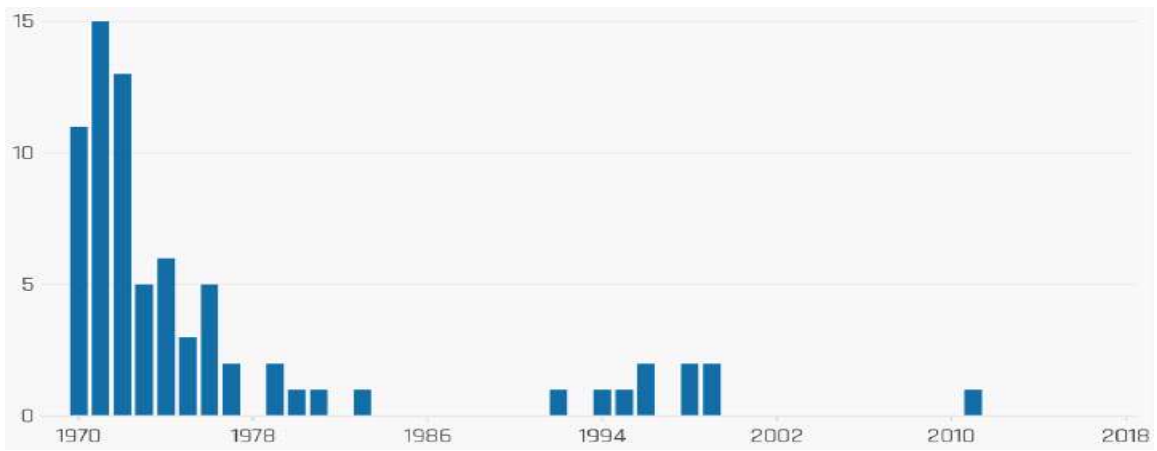
23) 2010년 개정된 수평적 합병 가이드라인에서는, 향상된 시장력이 비가격 손실(ex. 상품 품질의 감소, 상품 다양성의 감소, 서비스의 감소 또는 혁신의 감소 등)로 나타날 수 있다는 것을 인정함. 특히 대규모 합병 중의 하나인 Comcast/Time Warner에 대한 오바마 행정부의 반대는 가격이 아닌, 시장 액세스에 대한 우려에서 비롯됨

### ◆ 1980년대 이후의 소극적인 반독점 집행 역사

#### ○ 1980년대 이후 반독점 집행 역사 개요

- 우선적으로 반독점 집행 활동이 크게 감소하였음. 아래의 그림 II-3은 서면법 제2조 (stand alone section 2)에 의한 연도별 반독점 집행 건수 감소 추이를 보여줌<sup>24)</sup>. 특히 2008년 이후에는 서면법 제2조에 의한 반독점 소송 제기를 법무부가 스스로 더욱 억제하였음. 연방거래위원회의 반독점 집행 활동(합병 제외)은 1996년 이후의 활동만 보고되고 있으므로 추이 비교가 곤란하므로 생략함

그림 II-3 법무부의 서면법 제2조에 의한 반독점 집행 활동 추이(1970~2016년)

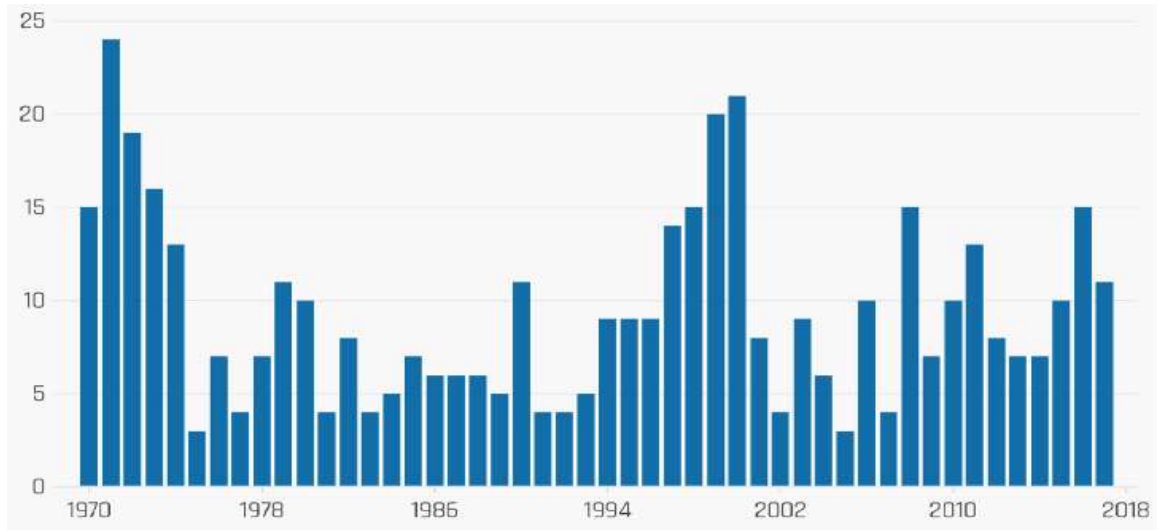


※ 이미지 출처: F. S. Morton (2019.05)

- 아래의 그림 II-4는 법무부의 합병에 대한 집행 활동 추이를 보여줌. 1996년 이후의 추이는 연방거래위원회의 합병에 대한 집행 활동과 별다른 차이가 없음. 문제점은 20년 전과 비교하여 더 적은 경쟁사(3~4개)를 남겨 되는 합병 저지에 반독점 기관들이 도전하고 있다는 것임. 더구나 최근에는 21세기 이후의 합병 집행이 너무 느슨해졌다고 제시하는 연구결과들이 많이 나타나고 있음

24) 그림 II-3에 따르면 클린턴 행정부 시절에 반독점 집행 활동이 다소 회복되기도 하였음

그림 II-4 법무부의 합병에 대한 집행 활동 추이(1970~2016년)



※ 이미지 출처: F. S. Morton (2019.05)

#### ○ 마이크로소프트사에 대한 반독점 소송

- 1998년 5월, 미 법무부와 20개주 법무장관은 마이크로소프트사가 컴퓨터 운영체제인 윈도에 인터넷 웹브라우저인 익스플로러를 끼워팔기하여 웹브라우저 시장의 경쟁사인 넷스케이프를 제거하려 했다면 셔먼법 위반(제1조 및 제2조) 혐의로 소송을 제기하였음
- 마이크로소프트에 대한 반독점소송 공판은 D.C. 지방법원에서 1998년 10월 19일부터 1999년 6월 24일까지 개최되었음. 토마스 잭슨(T. P. Jackson) 판사는 2000년 4월에 피고가 셔먼법 제1조와 2조를 위반했다는 법적 결론을 내렸고 6월에는 마이크로소프트사를 운영체제회사와 어플리케이션 회사의 2개로 분할하고 강력한 사업행위 제한사항들을 부과한다는 명령을 내림
- 이에 마이크로소프트사는 즉각 항소하였고 D.C. 항소법원은 2001년 6월 28일에 다음과 같이 판결하였음 : 지방법원에 의해 부과된 마이크로소프트의 분할과 기타 구제방안들은 공허하며 마이크로소프트사가 인터넷 브라우저 시장을 독점화하려 했다는 것이 입증되지 않으므로 이 사건을 지방법원으로 환송하여 독점화 혐의에 대한 구제방안을 강구 하도록 함
- 이 판결은 마이크로소프트사의 승리로 볼 수 있음. 왜냐하면, 분할방안이 폐기되었고 유죄혐의의 2/3이 입증되지 않았기 때문임. 결국 2001년 11월 법무부는 마이크로소프트사와 다음과 같은 내용으로 서로 합의하였음 : API(Application Programming Interface)를 써드파티에 개방하고 배타적 계약을 금지하며 기타 몇 가지 제한사항들이 부과됨. 이러한 합의 사항 준수를 감독하는 3명의 독립적인 패널을 두기로 함

- 이 사례에서는 마이크로소프트를 분할하지 않기로 결정한 것 외에도 끼워팔기에 대한 일반적인 제한을 부과하지 않기로 결정한 것도 중요한 의미를 가짐. 왜냐하면 끼워팔기에 대하여도 실질적으로 합리의 원칙이 적용된 것이기 때문임
- 참고로 재판과정에서 마이크로소프트사는 윈도와 익스플로러는 기술적 혁신과 경쟁의 산물로서 불가피하게 서로 연결되어 있으며 소비자들은 익스플로러를 공짜로 이용하고 있다고 주장했는데 이는 이후에 반독점소송에 직면한 빅테크 기업들에게 중요한 교훈이 되었음<sup>25)</sup>

25) 이외에도 겸손한 태도 유지의 중요성도 배우게 됨. 당시 빌게이츠는 재판에 출석하지 않고 비디오 영상으로 대체했으며 그 영상에서는 비교적 명백한 사항들까지도 부정하는 스탠스를 보임

## Ⅲ 디지털 시장 내 경쟁에 대한 의회 조사

### 1 의회 조사의 개요 및 주요 발견사항

#### 가. 조사 개요

- 2019년 6월 미국 하원 법사위는 초당적으로 구성된 ‘반독점, 상업적 및 행정적 법률에 대한 소위원회<sup>26)</sup>’(이하 반독점 소위 또는 소위로 호칭)의 주도로 디지털 시장 내 경쟁에 대한 조사를 시작한다고 발표함
- 조사는 약 16개월 정도 진행되었고 조사결과는 ‘디지털 시장 내 경쟁에 대한 조사 : 다수 스태프의 보고 및 권고안<sup>27)</sup>’이라고 명명된 보고서(총 450페이지)를 통해 2020년 10월에 일반에 공개됨
- 조사 목적
  - 디지털 시장 내에서의 경쟁 문제들을 문서로 기록
  - 지배적 플랫폼들(GAFA : Google, Apple, Facebook, Amazon)의 반경쟁적 행위에 대한 관여 여부 조사
  - 이슈 해결에 있어 기존 반독점법, 경쟁정책과 현행 집행수준이 적절한지에 대한 평가
- 조사분석을 위한 자료 제출 요구
  - 조사대상인 4대 지배적 플랫폼들(GAFA)에게는 상품 및 서비스 각각에 대한 포괄적인 정보(요구 정보 A)와 여러 반경쟁적 인수합병 및 행위와 관련된 고위 중역들 간의 커뮤니케이션 자료(요구 정보 B) 제출을 요구. 그러나, 요구에 담긴 의미 명확화와 불필요한 요구 정보 축소, 사업자들의 제출 의지 부족과 팬데믹 상황 등이 맞물려 자료 제출 기한은 여러 번 연기되었고 요구 자료 리스트도 축소됨
  - 고객, 경쟁사업자 등 시장 참여자들에 대한 자료 제출 요청서를 2차에 걸쳐 발송함. 이외에도 초당적 기반으로 수십 명의 반독점 전문가들에게도 자료 제출을 요청함
  - 연방거래위원회(FTC : Federal Trade Commission)와 법무부(DOJ : Department Of Justice)에도 자료 제출을 요청하였고 필요한 경우 관련 공무원들에게서 브리핑을 받기도 하였음

26) 116대 하원(2019년 1월~2020년 12월)의 반독점 소위 위원장은 민주당 David N. Cicilline 의원이었고 반독점 소위 간사는 공화당 F. James Sensenbrenner 의원이었음. 2021년 1월부터 임기를 시작한 117대 하원에서는 소위 위원장은 민주당 David N. Cicilline 의원이고 소위 간사는 공화당 Ken Buck 의원이 맡고 있음

27) 제출된 자료에 대한 정리·분석과 세부적인 권고안 마련 작업은 법학 분야 전문가들과 법사위 직원 등이 포함된 스태프 조직이 수행함

- 다음의 같은 제목으로 총 7번의 청문회가 개최되었음
  - ‘온라인 플랫폼과 시장력<sup>28)</sup>, 파트 1 : 자유롭고 다양한 언론’(2019.06)
  - ‘온라인 플랫폼과 시장력, 파트 2 : 혁신과 기업가 정신’(2019.07)
  - ‘온라인 플랫폼과 시장력, 파트 3 : 경쟁에서 데이터와 프라이버시의 역할’(2019.10)
  - ‘온라인 플랫폼과 시장력, 파트 4 : 반독점 기관의 관점’(2019.11). 이 4번째 청문회에는 연방거래위원장과 법무부 반독점국장 등이 참석함
  - ‘현장 청문 : 온라인 플랫폼과 시장력, 파트 5 : 디지털 경제 내의 경쟁자들’(2020.01)
  - ‘온라인 플랫폼과 시장력, 파트 6 : 아마존, 애플, 페이스북, 구글의 지배력 조사’(2020.07). 특히 이 6번째 청문회에서는 4대 플랫폼의 CEO(Chief Executive Officer)들이 참석하여 소위 의원들로부터 집중적이고도 공격적인 질문을 많이 받음
  - ‘반독점법의 강화 및 온라인의 경쟁 회복을 위한 제안들’(2020.10)
- 라운드 테이블을 총 18회 개최
  - 각 라운드 테이블은 반독점 기관의 전·현직 관리들, 학계의 반독점 전문가들, 각 산업계 대표들, 시민사회 대표가 골고루 참여하여 개최됨
- 과거에 수행된 반독점 소위의 조사들과 이번 조사의 관계 및 조사의 의의
  - 과거 수십년 동안 법사위와 반독점 소위는 과도한 집중 및 반경쟁적 행위 징후를 보이는 산업 부문들에 대하여 신중하고도 사실 기반의 조사를 수행해왔음. 반독점 소위의 디지털 시장 내 경쟁에 대한 이번 조사는 이러한 의회의 오랜 감독 전통을 지속하려는 것에 해당됨
  - 이번 조사는 “혁신과 신상품이 가능하게 하는 가장 좋은 환경은 경쟁적인 시장이라는 것을 역사가 증명해왔다”는 원칙과 “자유 경쟁 경제”는 중요한 미국의 가치라는 점에 의해 인도되었음. 그것은 1890년의 셔먼법에 의해 우리 경제와 사회에 내재화된 가치임

## 나. 조사 배경

### ◆ 디지털 시장 경쟁 개요

- 경쟁의 역할
  - 다른 산업들에서와 마찬가지로 디지털 시장에서도 경쟁이, 기존 기업들과 신생 기업들에게 신기술 개발과 품질 개선의 동기를 부여하며 자본 투자에도 박차를 가하게 하는 원동력임

28) 본 고에서는 Market Power를 시장력으로 서술하였음. 참고로 시장력은 Dominance나 SMP(Significant Market Power)와 같은 지배력보다는 더 넓은 개념임. 본 고에서는 Dominance를 지배력으로 서술하였음

- 경쟁이 부족할 경우 기존 기업들은 연구개발에 투자할 인센티브가 부족해지며 이는 산업 전반에 걸친 혁신의 속도를 저하시킴. 파괴적 혁신 대신에 느리고 점진적인 변화로 대체됨
- 디지털 시장에서의 견고한 경쟁의 편익은 혁신과 생산성을 넘어서서 기업들이 프라이버시 및 데이터 보호와 같은 차원에서의 경쟁에도 박차를 가하게 함. 반대로, 경쟁 부족은 높은 가격 및 혁신 부족뿐만 아니라 프라이버시와 데이터 보호도 약화시킴

### ● 시장구조

- 승자독식시장(Winner-take-all markets) : 네트워크 효과, 전환비용, 데이터의 자기 강화로 인한 이점, 규모수익 증대 등과 같은 디지털 시장의 특징들이 승자독식 경제가 되기 쉽게 만듦
- 시장 집중 : 소셜미디어, 일반 온라인 검색, 온라인 광고 등 다수의 핵심적인 온라인 시장들이 고도로 집중화되어 1~2개의 기업이 지배하게 되었음. 이러한 시장 집중 현상은 지배적 플랫폼 기업들이 지난 십여 년 동안에 몇백 개의 기업들을 인수합병 한 결과의 일환이기도 함
- 게이트키퍼로서 온라인 플랫폼들의 역할 : GAFAs는 핵심적인 분배채널들에 대한 통제력을 확보하면서 게이트키퍼로서의 기능을 하게 되었음. 현재 수많은 기업들이 이 용자와 시장들에 접속하기 위해서 이 게이트키퍼들에게 의존하고 있음. 게이트키퍼 역할은 지배적 플랫폼들에게 다른 기업들의 운명을 통제할 엄청난 파워를 제공함. 지배적 기업들은 많은 경우에 있어 씨드파티 기업들에게 핵심적 중개상으로서의 역할을 수행하면서 동시에 직접적인 경쟁자로서의 역할도 수행함(즉, 이중 역할)

### ● 진입장벽들

- 네트워크 효과 : 직접 네트워크 효과와 간접 네트워크 효과의 2가지 유형이 있음. 강한 네트워크 효과는 신생 기업의 시장진입에 강력한 장벽이 됨
- 전환비용 : 높은 전환비용은 구글과 같은 검색 플랫폼과 페이스북 같은 소셜미디어 플랫폼에서 발견되는 중요한 특징임. 전환비용이 크면 잠금효과가 발생하게 되므로 시간이 경과 하면서 경쟁은 약화 되고 시장진입은 저지됨
- 데이터 : 데이터 축적은 또 다른 진입장벽이 될 수 있으며 네트워크 효과처럼 자기 강화의 특징이 있음. 지배적 플랫폼들은 이중 역할을 통해서 씨드파티 기업들의 가치 있는 정보를 마이닝해서 자신의 상품에 혜택을 부가시킴. 또한, 집요한 데이터 수집을 통해 정보 비대칭을 형성함으로써 상당한 경쟁우위를 가져다주는 시장 인텔리전스의 제공과 잠재적 라이벌의 조기 식별도 가능해짐
- 규모의 경제와 범위의 경제 : 규모의 경제와 범위의 경제 같은 규모수익 체증은 기술 시장의 또 다른 특징으로서 집중과 독점화로 쏠리기 쉽게 만듦. 최신의 경제학적 증거들은 데이터 수집을 통해 달성되는 규모의 경제효과가 소비자들이 플랫폼으로부터 얻는 것보다 플랫폼이 소비자로부터 더 많이 얻도록 만든다고 지적함

## ◆ 플랫폼 시장력의 효과

### ○ 혁신과 기업가 활동

- 경쟁이야말로 혁신, 비즈니스 동태성, 기업가 정신, 신산업 런칭의 핵심적 원천임. 그런데, 최근 수십년간 초기 단계 스타트업에 대한 펀딩 및 신규 기업 형성이 크게 감소해 왔음. 산업에서 스타트업 및 젊은 기업이 차지하는 비중은 1982년 60%에서 2011년 38%로 크게 하락함. 신규 기업의 진입이 감소하자 기술기업들의 평균 나이는 높아졌음
- 벤처캐피털이 신규 기업을 좋은 투자처로 보지 않는, 혁신 'kill zone' 트렌드는 강력한 기존 기업들을 경쟁압력으로부터 벗어나게 만들음. 합병도 스타트업에 대한 벤처 캐피털의 투자 감소에 기여함. 시카고 대학 경제학자들의 연구에 따르면 디지털 경제에서 거대기업에 의한 메이저 합병 이후에는 3년 동안 동일 분야 스타트업에 대한 투자가 40% 이상 감소했고 거래 건수도 20% 이상 감소한 것으로 나타났음
- 2019년 7월 청문회에서 팀 우(T. Wu) 교수, 피오나 모튼(F. S. Morton) 교수 같은 저명한 학자들은 지배적 플랫폼들의 독점력이 혁신과 기업가 활동에 부정적인 영향을 미친다는 취지로 증언하였고 2020년 1월에 개최된 현장 청문회에서도 많은 비즈니스 중역들이 경쟁 부족으로 혁신이 감소하고 있다고 증언함

### ○ 프라이버시 및 데이터 보호

- 디지털 시장에서는 대개 상품이 무료이고 소비자 관심이나 데이터를 통해 화폐화되므로 전통적인 시장력 평가 방법을 적용하기가 어려움. 따라서 플랫폼 시장력의 최적 증거는 부과되는 가격이 아니라 시장 반응을 촉발하지 않고서 소비자의 프라이버시를 침해하는 정도임
- 암흑패턴(dark pattern)에 의해 소비자들은 지속적인 데이터 수집 관행을 알아채기가 어려움. 소비자들은 캠브리지 애널리티카(Cambridge Analytica) 사례와 같은 대규모 프라이버시 위반 사건이 발생한 이후에야 데이터 수집 관행을 어느 정도 알게 됨

### ○ 자유롭고 다양한 언론

- 저널리즘의 쇠퇴 : 2006년 이후 신문 등 뉴스 출판사의 광고매출이 급락하고 있음. 이와 같은 광고매출의 감소는 특히 지역 뉴스 출판사에 심각한 영향을 미쳤음. 지난 20년간 수백 개의 지역 뉴스 출판사가 인수되거나 파산함으로써 신뢰할만한 지역 뉴스 소스가 사라지고 있음. 이와 같은 상황은 미국 민주주의와 시민들의 삶에 많은 부정적인 영향을 미침. 문제를 더 복잡하게 하는 것은 신뢰하고 믿을 만한 뉴스 소스의 감소가 거짓되고 오도된 정보로 점점 더 많이 채워지게 된다는 것임
- 시장력이 저널리즘에 미치는 영향 : 지배적 플랫폼 특히 구글과 페이스북의 알고리즘 변경은 뉴스 출판사의 online referral에 상당한 영향을 미칠 수가 있음. 어느 편집자는 페이스북과 출판사의 관계를 대형 농장주와 소작인의 관계로 묘사하기도 하였음. 시장력이 저널리즘에 미치는 영향에 관한 반독점 소위의 청문회(2019.06)에서 여러 증인들은 뉴스 출판사와 지배적 플랫폼 간에는 동등한 교섭력이 없다고 증언하였음

○ 정치적, 경제적 자유

- 반독점 소위는 조사과정에서 지배적 플랫폼에 의존하고 있는 시장 참여자들 사이에 두려움이 만연해 있는 상황과 직면하기도 하였음. 그들은 지배적 플랫폼의 비즈니스 관행에 관해 증언하는 것이 보복으로 이어지는 않을까 하고 깊은 우려를 표시하기도 하였음
- 이외에도 법원과 규제당국들은 지배적 플랫폼들이 법이나 명령을 어기는 데 있어 상습범이라는 것을 발견하였음. 지배적 플랫폼들은 전통적인 로비활동 외에 학계 및 비영리 옹호 그룹에까지 편당함으로써 정책 결정에 대한 영향력을 확대하고 있음

## 다. 페이스북

### ◆ 개요

- 2004년에 설립된 페이스북은 전 세계에서 가장 거대한 소셜 네트워킹 플랫폼으로 다음과 같이 5개의 핵심 상품을 제공하고 있음 : (1) 소셜 네트워크 플랫폼인 ‘페이스북’, (2) 사진 및 비디오를 위한 소셜 네트워크 앱인 ‘인스타그램’, (3) 페이스북 이용자를 위한 크로스 플랫폼 메시징 앱인 ‘메신저’, (4) 크로스 플랫폼 메시징 앱인 ‘왓챵’, (5) 가상현실 게임 시스템인 ‘Oculus’
- 페이스북 패밀리 상품들(위의 (1)+(2)+(3)+(4) 상품)은 2020년 7월 기준으로 일일 액티브 이용자 수가 2.47십억 명이고 월간 액티브 이용자 수는 3.14십억 명 수준이며 패밀리 상품들의 ARPU(Average Revenue Per User)는 6.10\$임. 2019년도 연간매출은 70십억\$로 전년 대비 27% 증가함

### ◆ 소셜 네트워킹

○ 시장력

- 소셜 네트워킹 시장에서 페이스북은 독점력을 누리고 있음<sup>29)</sup>. 소셜 네트워킹 시장은 강한 네트워크 효과, 높은 전환비용, 페이스북의 막대한 데이터 우위로 인해 진입장벽이 높음. 페이스북은 경쟁 위협으로 보이는 경쟁사들을 연속적으로 인수하였고 경쟁사가 페이스북 플랫폼을 이용하지 못하게 선택적으로 배제함으로써 지배력을 유지하고 확대해왔음. 최근, 영국 경쟁시장청(CMA), 독일 연방카르텔청(BKartA), 호주 경쟁 및 소비자위원회(ACCC)도 페이스북의 독점에 대하여 조사하였고 이와 유사한 결론에 도달함
- 부연하자면 강한 네트워크 효과로 인해 페이스북은 시장 내 경쟁이 아닌 상품 간 경쟁압력에 직면(즉, 페이스북과 인스타그램 간의 경쟁과 메신저와 왓챵 간의 경쟁)하고 있으며

29) 페이스북 패밀리 상품들은 미국에서 가장 인기 있는 모바일 앱 7개 중에서 3개를 포함함. 또한, 오랜 기간 높은 시장점유율의 유지는 독점력을 입증하고 있음. 게다가 평균 이용시간도 경쟁사보다 훨씬 많음. 페이스북의 내부 문서(투자자 프리젠테이션 자료 등)에 따르면 최소한 2012년부터는 자사가 소셜 네트워크 시장의 많은 비중을 통제하고 있다고 믿고 있었음. 마지막으로 반독점 소위는 소셜 네트워킹과 소셜미디어 간에 구별된 관련 시장이 있음을 발견함. 페이스북은 주요 경쟁자로 유튜브를 지목하지만, 유튜브는 소셜 네트워킹이 아닌 소셜 미디어 시장의 주요 플레이어임

이는 내부 문서(T. Cunningham의 2018년 메모랜덤)에서도 확인됨. 또한, 다른 소셜 네트워크 플랫폼들은 페이스북과 상호운용할 수가 없기 때문에 이용자들의 전환비용이 높아져서 페이스북은 직접적인 경쟁에 직면하지 않음. 페이스북은 소비자를 위한 데이터 이동성을 촉진하기 위해 충분히 노력하지 않았음

- 게다가 페이스북은 소셜 네트워킹 시장에서 막대한 데이터 우위를 누림. 소위가 인터뷰한 시장 참여자들은 페이스북이 거의 완전한 시장 인텔리전스를 가지고 있다고 설명함. 페이스북의 데이터 지배력은 2가지 유형의 피드백 루프를 통해 자가 강화 우위(Self-reinforcing advantages)를 창출함<sup>30)</sup>

● 관련된 인수합병

- 페이스북의 내부 문건은 소셜 네트워킹 시장의 지배력을 보호하고 확장하기 위해 경쟁 위협이라고 보이는 기업들(특히 인스타그램과 왓츠앱)을 인수했음을 가리킴<sup>31)</sup>. 특히 2012년 마크 저크버그는 전직 CFO(Chief Financial Officer)에게 인스타그램 같은 초창기 기업을 인수하는 목적은 경쟁 위협을 무력화하고 지배력을 공고히 하려는 것이라고 말한 바 있음
- 인스타그램은 2010년 2월에 창립되었는데, 불과 2년여 만인 2012년 8월에 페이스북에 인수되었음. 당시에 연방거래위원회는 인스타그램 인수 건에 대하여 조사를 벌였으나 아무런 조치 없이 종결하였음. 청문회(2020.07)에서 마크 저크버그는 자신은 인스타그램을 경쟁자로도 보고 보완자로도 본다면서 인스타그램이 크게 성장한 것은 인수 이후 페이스북이 투자하고 보안 등 여러 측면에서 도와주었기 때문이라고 주장하였음. 그러나, 이 주장은 매우 과장된 것임
- 왓츠앱은 2009년 2월에 창립되었는데, 5년만인 2014년 2월에 페이스북은 왓츠앱의 인수를 발표하였음. 당시 연방거래위원회는 별다른 조치 없이 인수를 승인하였고 유럽집행위원회는 보다 상세한 조사 끝에 인수를 승인하였음<sup>32)</sup>. 반독점 소위가 확보한 문서들은 페이스북이 보급률이 중간 수준인 국가들에서 지배력을 확대하기 위해 왓츠앱을 인수했음을 가리킴(즉, 왓츠앱 이용자들에게 페이스북 리치를 확대)

● 행위들

- 페이스북은 독점력을 남용하여 다음과 같은 행위들을 통해 소셜 네트워킹 시장의 경

30) 막대한 이용자 수 덕분에 경쟁사들보다 훨씬 많은 데이터에 접속할 수 있고 수집할 수도 있음. 또한, 이 장점을 이용하여 보다 타겟화 된 이용자 경험을 창출할 수 있으며 이는 다시 더 많은 이용자를 끌어들이고 이 이용자들이 페이스북의 플랫폼에서 더 많은 시간을 사용할 수 있게 만듦. 이처럼 페이스북의 데이터 우위는 시간이 지날수록 복리로 증가함으로써 마켓 포지션을 강화함

31) 참고로 연방거래위원회와 46개 주 법무장관은 2020년 12월에, 페이스북의 인스타그램 및 왓츠앱 인수가 독점에 대한 위협을 제거하기 위해 추진되었다며 인스타그램과 왓츠앱의 분리매각을 청구하는 반독점 소송을 제기하였음. 그러나, 2021년 6월, D. C. 지방법원은 개인 소셜 네트워킹 시장에서 페이스북이 독점력이 있다는 주장을 원고가 충분히 입증하지 못했다고 청구를 기각함(단, 연방거래위원회의 분할 청구권은 인정함). 연방거래위원회는 근거자료를 보강하여 수정된 소장을 2021년 8월에 다시 제기함

32) 페이스북은 유럽집행위원회에 제출한 신고서에서 왓츠앱+페이스북 메시지의 합산 점유율을 36%로 계산하면서 소비자들의 멀티호밍 행위가 이 시장의 주요 특징이라고 말함. 집행위원회는 인수합병 거래 이후에도 소비자들은 다른 대안적 메시징 앱들을 폭넓게 선택하게 될 것으로 보고 인수합병을 승인함(2014년 10월). 그러나, 2016년에 집행위원회는 페이스북이 합병신고 시 부정확한 정보 또는 허위정보를 제공했다며 과징금을 부과함

쟁에 손해를 끼쳤음. 잠재적인 경쟁 위협 기업을 조기에 식별하기 위하여 Onavo 앱<sup>33)</sup>의 비공개 데이터, 실시간 데이터를 활용하였으며 식별된 경쟁 위협 기업에 대하여는 복제상품 출시 위협 등을 활용하여 그 기업을 인수하거나 제거하는 전략을 구사해왔음. 또한, 플랫폼 정책을 선택적으로 집행하여 경쟁 위협 기업에게는 페이스북 플랫폼에 대한 액세스를 거부했는데 여기에 해당하는 사례는 여러 건이 있음

#### ◆ 디지털 광고

- 페이스북은 소셜 네트워킹 시장에서 디지털 광고를 판매하고 있음. 이를 통해 2019년에는 70십억\$의 매출(2018년 대비 27% 증가)을 기록함<sup>34)</sup>. 청문회(2020.01)에서 Basecamp사 CTO(Chief Technology Officer)는 페이스북의 타겟 광고 속성은 다른 사업자가 이를 대체하기 어렵게 만든다고 증언하였음
- 페이스북의 데이터에 대한 액세스 및 리치 우위(즉, 많은 수의 청중 및 높은 이용시간)는 다른 경쟁사보다 높은 ARPU(Average Revenue Per User)를 얻을 수 있게 만듦. 2020년 7월 기준으로 페이스북의 전 세계 ARPU는 7.05\$이고 북미지역 ARPU는 36.49\$임. 반면, 경쟁사인 스냅(Snap)의 전 세계 ARPU는 1.91\$이고 북미지역 ARPU는 3.48\$임
- 영국, 호주 등의 해외 경쟁당국들은 페이스북과 인스타그램의 디스플레이 광고매출이 자국 내 전체 디스플레이 광고매출에서 차지하는 비중의 절반 이상이며(이에 반해 경쟁자인 유튜브는 5~10% 정도를 차지) 증가 추세라는 것을 발견함으로써 페이스북이 시장력이 있음을 확인함

### 라. 구글

#### ◆ 개요

- 구글은 페이지랭크(PageRank)라는 혁신적인 검색 알고리즘을 기반으로 1998년부터 일반 검색엔진 사업을 시작하였음. 구글은 2000년까지는 세계 최대의 검색엔진 기업으로 성장하였으며 2000년 후반부터는 디지털 광고서비스를 런칭함
- 오늘날 구글은 디지털 경제 전반에 걸쳐 널리 존재하고 있음. 즉, 디지털 광고의 최대 사업자이고 웹브라우저의 리딩 사업자이며 모바일 운영체제 지배적 사업자이고 디지털 매핑, 이메일, 클라우드 컴퓨팅, 음성 어시스턴트 서비스의 메이저 사업자임. 무려 9개의 구글 상품이 10억 명 이상의 이용자를 가지고 있음
- 구글은 현재 전 세계에서 가장 큰 기업 중의 하나임. 2019년 기준으로 160.7십억\$의 매출과 33십억\$ 이상의 당기순이익을 기록함. 상품 제공 분야는 매우 다양하지만, 매출의 대부분(2019년 기준으로 83%)은 디지털 광고를 통해 얻고 있음

33) 2018년 8월, 애플은 페이스북이 Onavo 앱을 이용하여 사용자들을 추적하고 있다며 그 앱을 앱스토어에서 제거

34) 페이스북은 소셜 네트워킹 시장에서 온라인 광고 독점력을 보유하고 있음. 구글의 우위에도 불구하고 페이스북도 온라인 광고시장에서 매출 및 성장의 상당한 몫을 차지하고 있음. 다수의 시장 참여자들은 이 두 기업을 온라인 광고시장에서의 북점(duopoly)으로 언급하고 있음. 본 보고서에서는 디지털 광고를 온라인 광고와 구분 없이 동의어로 사용하였음. 단, 디지털 광고는 검색 광고와 디스플레이 광고로 구분됨

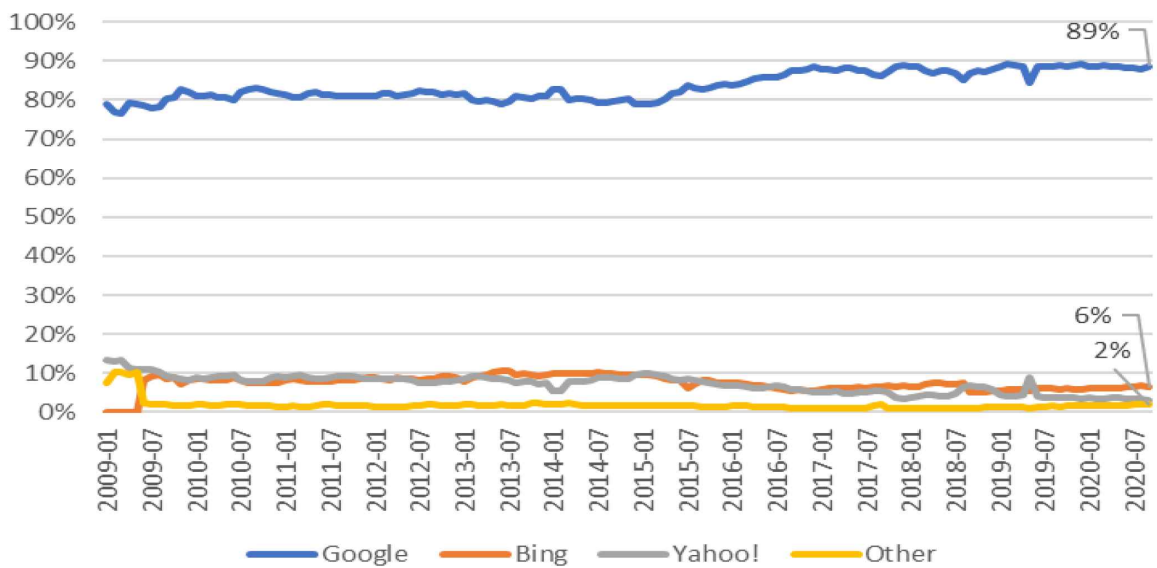
- 2015년에는 모회사를 알파벳으로 하고 구글을 그 아래 자회사로 두는 재조직화를 단행함. 2019년 12월에는 창업자들이 알파벳의 경영 일선에서 물러나고 구글 CEO인 순다르 피차이가 알파벳 CEO까지 겸직하고 있음
- 지난 10년 가까이 구글은 유럽집행위원회, 프랑스 등 전 세계 곳곳에서 반독점 조사와 집행조치의 대상 기업이었으며 2019년부터는 미국에서도 각 주와 법무부의 반독점 조사를 받고 있음<sup>35)</sup>

◆ 검색

○ 시장력

- 공개된 자료에 의하면 구글은 미국 검색시장의 87% 이상, 전 세계 쿼리(queries)의 92% 이상을 차지하는 등 일반 검색시장을 압도적으로 지배하고 있음(그림 III-1 참조). 데스크탑에서 모바일로의 시장환경 변화에도 불구하고 구글은 10년 이상 지배력을 유지하였음

그림 III-1 미국의 데스크탑 및 모바일 검색엔진 점유율 변화 추이



※ 이미지 출처: Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary (2020.10)

- 반독점 소위는 구글의 지배력이 지난 10년 동안에 감소했다는 증거를 전혀 찾지 못하였음. 오히려 구글의 마켓 포지션이 강화되고 굳혀지고 있다는 강력한 증거들이 존재하고 있음<sup>36)</sup>. 시장참여 기업들도 자신들은 트래픽을 압도적으로 구글에게 의존하

35) 참고로 2020년 10월, 법무부는 구글이 다음과 같은 반경쟁행위와 배제 관행을 통해 검색시장 및 검색 광고시장에서 독점을 유지하고 있다며 반독점소송(서면법 제2조 위반 혐의)을 제기함 : 첫째, 안드로이드 라이선싱 협정의 배제 조항을 통해 타 검색엔진의 선택제를 금지. 둘째, 다른 협정들과 묶어서 소비자 선호와 관계없이 검색 애플리케이션을 모바일 기기의 프라임 위치에 설치하도록 강요하고 삭제할 수 없게 만들었음. 셋째, 애플과 장기 협정을 맺어서 사파리 브라우저를 위한 디폴트 검색엔진이 되게 함

고 있으며 대체재로 삼을만한 대안적 검색엔진도 없다고 반독점 소위에 증언하였음

● **행위들-데이터 착복과 자기 우대(Self-Preferencing)를 통한 지배력 남용**

- 구글 중역들은 일찍이 2005년부터 특수 분야 또는 수직적 검색엔진이 구글의 장기 지배력에 위협이 될 가능성이 있다는 것을 인식했으며 단기적으로는 보완 관계인 수직적 검색 프로바이더들이 이용자와 직접적인 관계를 만들까봐 두려워했음. 이 위협을 분쇄하기 위해 다갈래의 전략을 채택함. 우선 개발하려는 구글의 수직적 서비스에 가치 있는 콘텐츠를 양도하도록 써드파티에 대해 검색 지배력을 남용하거나 또는 동의 없이 써드파티 데이터를 착복하였음. 이에 2020년 7월 청문회에서도 구글의 써드파티 데이터 착복에 대한 질의가 이어진 바 있음
- 또한, 여러 특수 검색서비스를 통합하여 2007년도에 출시한 ‘Universal search’에서는 열등한 자사 콘텐츠를 더 우수한 품질의 경쟁사 콘텐츠 보다 좋은 위치에 배치하기도 하였음. 시장 참여자들이 반독점 소위에 제출된 자료들과 증언에 따르면 이와 같은 구글의 자기 우대로 인해 수직적 프로바이더들의 트래픽은 몇십 퍼센트 감소하였고 소비자들은 낮은 가격을 찾을 수 없게 되는 등 피해가 발생함
- 이외에도 알고리즘 업데이트를 통한 페널티로 라이벌 기업들을 강등시키기도 하였음. 강등되었다가 광고를 내서 트래픽을 만회했다는 여러 사례들도 있음. 이에 Celebrity Net Worth사 창업자는 반독점 소위와의 인터뷰에서 “모든 웹사이트 소유자들은 구글의 알고리즘 업데이트에 대한 두려움 속에 살고 있음. 아무런 설명 없이 구글은 알고리즘 업데이트를 통해 웹사이트 검색 랭킹에 치명적인 타격을 가할 수도 있음”이라고 증언하였음

● **행위들-시장 액세스에 대한 요금 인상과 서비스 품질의 저하**

- 2019년 기준으로 구글은 검색 광고 시장의 73%를 차지하여 지배력을 보유하고 있음. 시장 참여자들이 제출한 자료에 따르면 많은 기업들이 광고 예산의 대부분을 구글에게 지불하고 있음. 공개된 자료에 의하면 구글은 매년 5%씩 검색 광고료를 인상하고 있는데 이는 인플레이션을 1.6%보다 높은 수치임
- 또한, 자연적 검색 목록(organic search listing)에 수반하여 나열되는 유료 광고가 증가하면서 검색 품질도 저하되고 있음. 첫 자연적 검색 결과에서의 Click-throughs는 지난 3년 동안에 2/3만큼 감소하였음. 자연적 검색 목록과 유료 광고 간의 구분이 불분명하도록 구글이 다년간 노력해온 점도 여기에 기여하였음

◆ **디지털 광고**

- 2019년 구글의 광고 수입은 알파벳 전체 매출의 83.3%를 차지함. 즉, 구글은 검색 광고시장 및 디지털 디스플레이 광고시장의 이름난 플레이어임. 현재 국제적으로는 다른 나라의 반독점 기관들이 구글의 디지털 광고시장 지배력에 대하여 조사하고 있으며 미국 내에서도 조사에 관한 보도들이 나오고 있음

36) 예를 들어 구글의 주요 경쟁사인 마이크로소프트와 야후는 2009년부터 10년간 검색 분야 협력을 통해 구글의 지배력에 맞섰지만, 양사 합산 시장 점유율은 감소하였고 구글의 점유율은 증가하였음

- 시장 참여자들의 견해와 구글의 문건은 높은 진입장벽 때문에 구글이 검색 및 디스플레이 광고시장에서 리드를 유지하고 있는 것 같다고 제시하고 있음. 그러나, 가장 중요한 점은 구글이 검색, 크롬, 안드로이드 및 맵을 포함한 생태계를 마이닝하여 고유한 사용자 데이터 포인트 세트를 결합하고 광고 비즈니스를 견인하는 수많은 온라인 행동 데이터를 구축할 수가 있다는 점임
- 한편, 구글은 디스플레이 광고시장에 진입하기 위해 많은 기업들을 인수합병하였는데 각 기업 인수 건에 대하여 반독점 기관들은 별문제가 없다며 통과시켰음

## ◆ 안드로이드와 플레이 스토어

### ○ 안드로이드 개요

- 미국에서 모바일 운영체제의 47%는 안드로이드가 52%는 iOS가 차지하고 있음(전 세계적으로는 안드로이드가 75%를 차지). 구글은 안드로이드를 2005년에 인수하였고 모토로라를 2011년에 인수하였음
- 구글은 안드로이드를 누구나 로열티 지불 없이 다운로드와 수정이 가능한, 자유로운 오픈소스 운영체제라고 말하지만 제조사들은 구글의 라이선싱 협정에 서명해야만 구글 소유의 앱들(Gmail, YouTube, Chrome, Google Map, Google Play Store 등)에 액세스할 수 있음. 이에 대한 대가로 기기 제조사들은 어떤 앱들을 눈에 띄는 위치에 선택재하도록 요구받으며 안드로이드를 커스터마이징 하지 못하도록 하고 안드로이드 포크를 개발하지 못하도록 막는 협정을 체결해야만 함<sup>37)</sup>

### ○ 안드로이드를 활용한 지배력 확대

- 반독점 소위의 조사결과 구글은 안드로이드를 이용해 경쟁을 저해하는 여러 가지 방법을 통해 지배력을 공고히 하고 확대해온 것으로 드러남. 가장 대표적인 방법으로는 계약적 제한 및 배제 조항을 사용하여 구글의 검색 지배력을 데스크탑에서 모바일로 확대하고 자사 앱들이 유리하게 만들었음. 즉, 제조사들에게 구글 검색과 플레이스토어를 포함하여 구글이 선택한 앱들을 선택재하게 요구하였고<sup>38)</sup> 안드로이드의 점유율이 높아지자 선택재를 요구하는 구글 앱의 개수가 증가함<sup>39)</sup>
- 안드로이드 지배력과 위치 데이터의 결합 시 구글은 복잡한 사용자 프로파일을 구축할 수가 있음<sup>40)</sup>. 이러한 사용자 프로파일은 구글의 광고 분야 우위 및 지배력의 주요 원천임. 소위 스태프들이 검토한 문건 및 정보는 구글이 경쟁 앱들을 면밀히 모니터링하는데 안드로이드를 이용했음을 보여줌. Lockbox는 앱들의 설치에 관한 데이터를 수집하기 위한 수단으로 시작된 프로젝트이지만 구글은 다른 인사이트들(즉, 시장 인텔리전스)도 만들어 내는데 이용될 수 있다는 것을 재빨리 알아차림

37) 파편화 금지협약(AFA : Anti-Fork Agreement 또는 Anti-Fragmentation Agreement)으로 불림

38) 구글 문서에 따르면 여러 앱들 중에서 특히 검색을 최우선순위에 둠("Search is sacred, must be front and center"). 구글 앱들에 대한 선택재 요구에 대한 대가로 기기 제조사들에게는 검색광고수익과 플레이스토어 수익의 일부를 나누어 주었으며(즉, revenue sharing) 이에 대한 대가로 기기 제조사들은 앱들에 대한 선택재와 함께 구글 검색만을 디폴트 검색엔진으로 설정

39) 유럽집행위원회에 따르면 선택재를 요구하는 구글 앱의 개수가 2009년에는 12개였으나 2014년에는 30개로 증가함

40) 이용자가 어디에 있고 어디로 가며 어떤 앱을 언제, 얼마 동안 사용하는지 등

## ○ 플레이스토어 정책 변경

- 안드로이드와 iOS 간의 전환비용이 매우 크기 때문에 플레이스토어와 애플 앱스토어는 서로 경쟁하지 않음. 또한, 안드로이드 운영체제에서는 써드파티 앱스토어 설치, 사이드 로딩이 허용되지만 플레이스토어에 대해 의미 있는 경쟁적 대안이 되지 못함
- 이와같은 이유로 플레이스토어가 게이트키퍼 기능을 하게 되자 구글은 플레이스토어 정책 변경을 통해 수수료 인상(30% 커미션)과 앱 배포시장에서 인앱결제시스템(IAP : In-App Payment system)만을 이용하도록 강요하고 있음. 앞서 2014년초부터는 게임앱들만을 대상으로 IAP를 이용하도록 요구했으나, 최근에는 보다 넓은 카테고리의 앱들에게 구글의 IAP만을 이용하도록 요구하고 있음(즉, 인앱 결제 강제정책)
- 이와 같은 일방적인 수수료 인상과 인앱 결제 강제정책은 에픽게임즈(Epic Games)의 소송 제기 등 많은 반발을 부르고 있음. 소위 스태프와의 인터뷰에서 개발자들은 구글이 게이트키퍼 과위를 행사하는 방법 중의 하나는 임의적이고 무책임한 플레이스토어 정책 집행을 통해서라고 지적함

## ◇ 맵

### ○ 개요

- 구글은 10억 명 이상의 이용자를 보유하여 디지털 맵 시장을 지배하고 있음. 주요 마일스톤을 시간대별로 살펴보면 2005년 2월에 구글 맵을 런칭하였고 2008년에는 기초 매핑 데이터와 이미지를 모으고 개선하는 'Ground Truth' 프로젝트를 시작함. 2009년에는 모바일용 구글 맵을 도입함

### ○ 시장력

- 구글 측은 반독점 소위에 시장점유율 자료 제공을 거절했으나, 써드파티들에 따르면 구글 맵과 와이즈(Waze)를 합하면 약 81%인 것으로 추정됨. 여러 개발자들은 시장 점유율이 증가하면서 구글은 점점 더 강한 라이선싱 제한을 부과했다고 진술함
- 구글 맵이 지배력을 유지하는 요인들은 다음과 같음 : 첫째, 매핑 데이터를 만드는 데 높은 고정비용이 소요됨(즉, 수십억 달러 규모). 둘째, 위치 데이터 추적 및 처리에 있어 많은 유리한 점을 보유하고 있음

### ○ 인수합병

- 구글은 디지털 매핑과 관련된 여러 개의 기업들을 인수하였는데 그중에서 2013년도에 인수한 와이즈(Waze)만이 반독점조사 대상이었음. 이스라엘 매핑 프로바이더인 와이즈사 인수를 통해 구글의 지배력은 더욱 강화되었고 의미 있는 경쟁 위협 기업들도 모두 제거되었음
- 시장 참여자들은 구글과 와이즈가 고도로 집중화된 디지털 맵 시장에서 서로 밀접한 경쟁자라고 보았음. 따라서 구글의 와이즈 인수는 연방거래위원회 합병 대응과정에서 밝힌 것과는 달리 실제로는 지배력 방어가 목적이며 파괴적인 세력을 시장에서 제거하기 위함임

○ 행위들

- 구글 맵 API(Application Programming Interface)를 무료로 제공하다가 지배력이 공고해지자 2018년도에 이를 유료화하였음<sup>41)</sup>. 서비스 약관(2020.04)에서는 개발자들이 구글 맵 코어 서비스 요소와 비 구글 기업의 맵핑 서비스를 혼합 사용하는 것을 금지하고 있음(즉, 끼워팔기에 해당하는 행위를 하고 있음)
- 또한, 클라우드 컴퓨팅 고객을 획득하기 위해 맵핑시장에서의 지배력을 활용하고 있으며 써드파티 개발자들에게만 적용되는 구글 맵 API에 대한 라이선스 협정에 여러 가지 제한을 추가함으로써 써드파티를 차별하고 자사 상품을 우대함

마. 아마존

◆ 개요

- 아마존은 1994년에 온라인 책 판매업체로 설립되었으며 현재는 전자상거래, 소비자 전자, TV 및 영화제작, 식료품, 클라우드 서비스, 책 판매, 물류를 포함한 다양한 B2B 및 B2C 분야에서 활동하고 있음. 아마존은 1997년에 기업공개 되었으나, 2003년까지는 이윤을 기록하지 못하였음. 그 이유는 아마존의 사업전략이 단기 이윤보다는 장기성장에 초점을 두고 있었기 때문임
- 2019년도에 아마존은 총 280십억\$의 매출을 기록하였고 순이익은 11십억\$ 이상을 기록함. 특히 클라우드 비즈니스 부문인 AWS(Amazon Web Service)는 2019년에 아마존 총 매출의 12.5%에 불과했으나 아마존 영업이익의 60% 이상 기여함. 2020년 10월 기준으로 아마존의 시가총액은 1.5조\$를 기록하고 있음
- 아마존닷컴에서 판매되는 상품은 자체 판매와 써드파티 판매로 구분되는데 써드파티 셀러는 전 세계에서 약 2.3백만 개 업체로 월마트의 5만 2천 개를 압도하고 있음. 전자상거래 비즈니스의 성장에 따라 써드파티 셀러에 대한 주문처리 서비스와 배송 서비스(Fulfillment and delivery service)도 제공하고 있음. 한편, AWS는 세계 1위의 클라우드 업체로 경쟁사인 마이크로소프트사 시장점유율의 3배를 차지하고 있음
- 반독점 소위의 아마존 시장력과 게이트키퍼 역할에 대한 조사는 2019년 6월부터 시작되었으며 국제 및 미국 집행당국들은 이미 그 이전부터 아마존에 대한 반독점 조사를 시작하고 있었음. 조사과정에서 아마존은 그들의 사업 관행에 관한 질문에 대하여 반독점소위에게 솔직하지 못한 태도를 보이기도 했음

◆ 아마존닷컴(Amazon.com)

○ 시장력

- 아마존의 미국 내 전자상거래 점유율의 정확한 수치는 알려져 있지 않으나, 조사과정에서 반독점 소위가 모은 다양한 자료들을 토대로 살펴볼 때, 50% 이상으로 추정하는 것이 신뢰성이 높음

41) 이로써 개발자들은 지불비용이 이전보다 20배 이상 증가하였다고 증언함. 몇몇 개발자들은 구글이 아무런 고지 없이 급격하게 가격을 인상한 것은 상업 조건을 결정하는 자신의 파워를 강조한(보여준) 것이라고 지적함

- 전자상거래나 온라인 마켓플레이스에 대한 정확한 경계는 없지만, 소위 스태프가 조사한 증거들은 아마존이 전자상거래에서 게이트키퍼 기능을 하고 있음을 보여줌. 최근 수행된 시장조사에 따르면 미국 내 온라인 상품 검색의 60% 이상의 아마존닷컴에서 시작된다고 함. 반독점 소위 인터뷰에서 대다수 씨드파티 셀러들은 아마존이 입점료를 높이더라도 다른 대안적인 마켓플레이스로 전환할 수는 없을 것이라고 말했음. 즉, 셀러들은 아마존에 구매자들이 있으므로 어쩔 수 없이 아마존에 남아 있어야 한다고 느끼고 있음
- 아마존은 프라임 멤버십을 활용하여 많은 소비자들을 아마존 생태계에 Lock-in 시키고 있음. 아마존 프라임의 연간 회원비는 119\$(2005년 런칭 시는 79\$)인데, 연간 소비 금액은 1,400\$(프라임 비 회원의 연간 소비 금액은 600\$) 수준임. 아마존 프라임의 주요 혜택은 1억 개란 엄청난 개수의 아이템 중에서 고객이 선택한 상품을 2일 이내에 무료로 배송해주며 이외에 전자책, 비디오 스트리밍 서비스 등도 무료로 제공하고 있음

### ○ 인수합병

- 아마존의 인수전략은 경쟁 중인 라이벌 사업자와 인접 시장에서 사업 중인 기업을 구매하는 것과 가치 있는 고객데이터에 대한 액세스 확보에 초점이 맞춰져 왔음. 이 전략은 전자상거래시장에서 아마존의 시장력을 보호하고 확대하는 데 효과적이었으며 아마존이 다른 시장으로 파워를 확대하는 데도 도움이 되었음. 지난 20년간 아마존은 최소한 100개 이상의 기업을 인수했음
- 특히 10년 전에 이루어진 2개의 라이벌 기업(온라인 신발 소매사업자인 자포스(Zappos), Diasper.com<sup>42)</sup> 및 Soap.com의 모기업인 퀴지(Quidsi)) 인수와 함께, 최근에 이루어진 사례로서 경쟁사 인수이자 소비자 데이터 확보를 위한 목적으로 추진된 홀푸드(Whole Foods)사 인수가 주목할만함. 연방거래위원회는 퀴지, 홀푸드 인수를 포함한 여러 건의 거래에 대해 조사했으나 반독점 혐의 위반으로 그 거래들에 대하여 도전하는 것을 포기하였음. 아마존의 인수전략은 경쟁 위협을 제거할 뿐만 아니라, 지배력을 확대하고 보호함

### ○ 행위들

- 아마존은 씨드파티 셀러들을 표면적으로는 파트너 및 고객이라고 언급하지만 중소기업의 셀러들은 아마존이 자신들을 자주 괴롭히고 못되게 군다고 반독점 소위에게 증언하였음. 중단이나 삭제로 인한 재정적 영향이 너무나 크기 때문에 씨드파티 셀러들은 두려움 속에 살고 있으며 셀러들에게 아마존은 Quasi-state로서 기능하고 있다는 언급도 있었음
- 아마존은 커미션, 주문처리 및 배송료, 광고수수료 등을 수취하고 있으며 아마존 내부문서에 따르면 씨드파티가 다른 마켓플레이스로 전환할 것에 대한 걱정 없이 수수료를 인상할 수가 있다는 견해를 제시하기도 했음. 2018년도에 씨드파티 셀러들은

42) 반독점 소위가 검토한 문서에 따르면, 인수하기 이전에는 경쟁 위협으로 인식하였음. 2017년에 아마존은 수익성 이슈로 Diasper.com을 문닫게 하였음. 이로써 아마존은 소비자가 사랑하는 차별화된 온라인 소매업자를 제거했음(비록 일부 산업 전문가들은 이 근거의 정당성에 의문을 가졌지만)

총 397억\$의 수수료를 지불했음

- 이외에도 인기 있는 썬드파티 상품을 복제하거나 유사한 경쟁 상품을 만들기 위해 썬드파티 셀러의 데이터를 착복하였고<sup>43)</sup>, 바이 박스(Buy Box)에 대한 통제와 썬드파티가 이용할 수 없는 데이터 및 톨에 대한 액세스를 통해 자사 상품에 특혜를 주는 자기 우대를 하였으며, 끼워팔기 및 번들링(ex. 아마존의 주문처리서비스를 이용하는 셀러에게만 프라임 고객에 대한 접근을 허용, 플랫폼에서의 판매 조건으로 아마존 광고서비스 이용의 의무화) 등의 행위를 하였음

### ○ 약탈적 가격책정

- 앞서 언급한 바와 같이 오랫동안 아마존은 단기 수익성 대신에 장기 성장에 비중을 두어왔음. 이 전략에 부합되도록 아마존은 다양한 사업 분야에서 원가 이하의 약탈적 가격책정 전략을 채택해왔음. 아마존의 원가 이하 가격책정은 소비자들을 아마존의 풀 마켓플레이스 생태계에 고착시키는 경향이 있음
- 전직 아마존 직원이 반독점 소위에 나와서 말한 바와 같이 “무엇보다도 아마존의 목표는 고객들이 아마존에서 쇼핑하게 묶어 두는 것임”. 고객들을 아마존 생태계에 고착시키기 위해 전략적으로 손실을 보는 가장 유명한 사례는 아마존 프라임 멤버쉽임. 프라임 멤버쉽은 아마존이 입는 손실의 리더지만, 가장 효과적인 성장 동인이기도 함. 2019년도에 모건(J. P. Morgan)사는 프라임 멤버쉽의 회원비용은 연간 119\$이지만, 가입 가치는 860\$라고 추정하기도 하였음

## ◆ Alexa의 IoT 생태계

### ○ 개요

- 2014년에 아마존은 ‘알렉사(Alexa)’라는 에코 스마트 스피커를 런칭함. 그 이후에는 IoT(Internet of Things)에 연결되는 최대 규모의 디바이스 및 어플리케이션 에코시스템을 구축해왔음. 2015년도에는 독립적인 개발자들이 알렉사에 접속해서 새로운 앱을 제작할 수 있는 키트를 런칭함. 2년 뒤에는 알렉사 음성 서비스를 런칭함
- 일련의 프로그램들은 아마존이 단기적 이윤보다는 알렉사의 리치를 확장하는 데 초점을 두고 있음을 가리킴. 알렉사 생태계는 소비자 데이터를 획득하는 메이저 소스임

### ○ 시장력

- 알렉사 생태계는 미국 스마트 스피커 시장의 60%를 차지하고 있으며 2020년 1월 기준으로 70,729개의 스킬(앱에 해당)을 보유하고 있음. 반면, 2019년 12월 기준으로 구글의 음성 어플리케이션 에코시스템은 18,826개의 구글 액션을 보유함
- 스마트 스피커와 연합하여 음성 어시스턴트는 인터넷에 대한 게이트웨이가 될 수도 있고 다른 스마트 디바이스(전등, 온도계 등)와 연결하는 데 이용될 수도 있음<sup>44)</sup>. 음성 어시

43) 아마존측은 썬드파티 셀러의 매출 비중이 60% 수준이므로 그럴 인센티브가 없다고 주장함. 그러나, 청문회(2020년 7월)에서는 여러 의원들이 썬드파티 셀러 데이터 착복에 대한 이슈를 거듭 제기되었음

44) 어느 컨설팅 기업 자료에 따르면 음성 어시스턴트 시장점유율은 애플 Siri(35%), 구글 Assistant(9%), 아마존

스턴트는 막대한 양의 개인정보를 수집하고 이용자의 선호를 학습함. 알렉사의 리치가 확대될수록 이는 새로운 음성 어시스턴트를 재교육하려는 지불의도에도 영향을 미치게 됨. 즉, 다른 음성 어시스턴트 생태계로의 전환비용이 증가함. 이와 같은 전환비용의 증가는 막대한 투자비용, 네트워크 효과<sup>45)</sup>와 함께 강한 진입장벽을 형성함

### ○ 인수합병

- 알렉사의 기능을 강화하기 위해 아마존은 인공지능 기업들을 인수하였고 알렉사의 영향 범위를 강화하기 위해 voice-enabled 디바이스 제조사들을 인수함. 최근에는 블링크(Blink)사와 링(Ring)사를 인수했는데 아마존의 내부분서 검토 결과 포지션 강화 및 다른 사업 분야에서의 시장력 확대·강화가 인수 목적임

### ○ 행위들

- 아마존은 알렉사에게 자사 서비스를 음성 명령에 대한 디폴트로 만들어와서 자사 서비스를 우대함. 이외에도 약탈적 가격을 책정하고 협상 중에 게이트키퍼 파워를 활용하며 소비자 데이터를 획득하는 메이저 소스로 알렉사를 활용하기도 함

## ◆ AWS(Amazon Web Service)

### ○ 개요

- AWS는 클라우드 컴퓨팅의 선구자로 간주되는데, 2006년에 IaaS(Infrastructure as a Service) 분야의 2개 핵심상품(즉, S3 및 EC2)을 런칭하면서 공식적으로 시작되었음. 이후 선발사업자(first mover)의 이점을 지속적으로 누려왔음
- 지난 십 년 이상 AWS는 중요한 정부 계약들을 수주해왔음. 가장 유명한 것은 미국 정보 커뮤니티에 맞춤형 클라우드 서비스인 AWS 시크릿 리전(Secret Region)을 구축하기로 2014년도에 체결한 6억\$ 규모의 상업용 클라우드 서비스 계약임
- AWS는 아마존 전체에 대해 크게 기여하고 있음. 2020년 1분기에 AWS는 아마존 전체 매출의 13.5%였으나 영업이익의 77%를 차지함. 아마존은 클라우드를 통해 벌어들이는 수익으로 소매 등 타 분야에도 지원할 수 있게 될 뿐만 아니라 클라우드 사업의 확장에도 투자할 수 있게 됨

### ○ 시장력

- AWS는 마이크로소프트의 시장점유율보다 3배 이상이며 지속적으로 성장 중임. 2020년 1분기에 분기 매출이 100억\$를 넘어섰으며 연간 성장률은 33%임
- 아마존 내부분서와 기타 증거들에 대해 검토한 결과 반독점 소위 스태프는 아마존이 클라우드 컴퓨팅 분야에서 지배적인 위치에 있음을 발견함. 이러한 지배력의 일부는 선발 기업의 이점 때문이고 다른 일부는 클라우드 시장의 특징인 높은 고정비용과 범

Alex(4%) 순서임. 그러나, 미국 내 스마트 스피커 시장점유율은 이와 반대로 아마존(61.1%), 구글(23.8%), 애플(2.7%) 순서임

45) 인공지능과 머신러닝에 의해 증폭되고 있음

위의 경제, 그리고 높은 전환비용 때문임. 아마존은 포지션을 띠인하기 위한 조치들을 취해왔음(ex. 다년간의 장기계약, 볼륨 최소한도를 설정, 데이터를 타 클라우드 사업자로 이동 시 수수료(egress fee) 부과 등)

- 아마존은 자사 상품 외에 써드파티 벤더들도 상품을 진열할 수 있는 'AWS 마켓플레이스'라는 클라우드 마켓플레이스를 운영 중임. AWS 마켓플레이스는 2018년 기준으로 1,300개 이상의 벤더들이 참여하며 9,000개 이상의 상품들이 거래되고 있음

#### ○ 인수합병

- 아마존은 지난 10년 동안에 상당수의 클라우드 컴퓨팅 기업들을 인수해왔음. 각각의 인수는 하찮게 보일 수도 있으나 집합적으로 볼 때는 아마존의 지배력을 공고히 하고 확장하는데 기여하였음. 어떤 사례들에서는 여러 클라우드와 통합되었던 클라우드 기술을 AWS 전용상품으로 만들기 위해 인수해서 경쟁기업을 배제 시키고 소비자 전환비용을 증가시키기도 하였음

#### ○ 행위들

- 시장참여자들은 AWS가 상품 확대 방법의 하나로 오픈소스 라이선스하에서 개발된 상품들을 모방 또는 업그레이드하여 자사 소유 버전을 만들었다고 지적함. 반독점 소위 인터뷰에서도 이와 유사한 내용의 증언이 제시되었음
- 아마존의 이런 행동들로 인해 몇몇 오픈소스 프로젝트들은 스스로를 보호하기 위해 폐쇄적으로 변모하였음. 시장 참여자들은 이러한 변화가 혁신을 크게 저해할 것으로 보고 있음

### 바. 애플

#### ◆ 개요

- 애플은 1977년에 설립되었으며 대중 생산 PC 설계 및 마케팅에서 선도 기업이었음. 현재는 스마트폰, PC, 태블릿, 웨어러블, 액세서리를 설계하고 제조하며 마케팅하는 기업일 뿐만 아니라 다양한 서비스도 판매하고 있음. 애플의 하드웨어 상품은 아이폰, 아이패드, 맥, 애플TV, 에어팟 등이 있으며 서비스 상품에는 앱스토어, 아이클라우드, 애플케어, 애플뮤직 등이 있음
- 2019년도 기준으로 애플의 총매출액은 약 260십억\$이며 이윤은 98.3십억\$이었음. 2020년 8월에는 최초로 시가총액 2조\$의 기업이 되었음
- 애플은 미국 내에서 약 45% 점유율을 가진 리딩 스마트폰 벤더이며 iOS 디바이스를 위한 앱스토어를 2008년부터 운영하고 있음. 애플은 27백만 이상의 앱 개발자들이 수백만 개의 앱을 앱스토어에 공개했다고 강조하고 있음<sup>46)</sup>. 또한, 앱스토어가 미국에서 1.5백만 개의 일자리를, 전 세계적으로 120십억\$ 이상의 매출을 앱 개발자들에게 제공했다고 보고 있음

46) 위키피디아에 따르면, 앱스토어에서 이용 가능한 앱의 개수는 2017년 1월 이후에는 220만 개였으나 2020년 이후에는 180만 개를 유지하고 있음

## ◆ iOS와 앱스토어

### ○ 시장력

- iOS를 통한 애플의 시장력은 내구성이 있음. 즉, 높은 전환비용, 생태계 Lock-in, 높은 브랜드 충성도 등으로 인해 모바일 앱스토어 시장에서도 지배적인 위치에 있으며 iOS 기기들에 대한 소프트웨어 어플리케이션 배포에 대하여 독점력을 보유함<sup>47)</sup>
- 이와 같은 소프트웨어 배포에 대한 독점력으로 애플은 앱스토어를 통해 초 정상의 이윤(supranormal profit)을 창출하고 있음. 최근들어 하드웨어 상품 부문보다 앱스토어를 비롯한 서비스 부문의 성장이 더 빠름. 2019년 기준으로 서비스 부문 매출은 46.2십억\$로 성장하였음(그림 III-2 참조)

그림 III-2 애플의 부문별 연간 매출액 추이



※ 이미지 출처: Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary (2020.10)

### ○ 인수합병

- 애플 CEO 팀 쿡(Tim Cook)의 방송 출연 발언에 의하면 애플은 2~3주마다 하나의 기업을 인수하고 있으며 재능과 지적 재산권 확보에 초점을 맞춤. 애플이 반독점 소위에 제출한 자료에서는 초기 경쟁업체들을 인수하기보다는 애플의 하드웨어 및 소프트웨어 상품에 필요한 새로운 기능, 기술을 도입하고 혁신을 가속화 하는데 인수의 초점을 맞춰왔다고 설명했음
- 2020년에는 인공지능(AI) 및 가상 증강 분야 스타트업, 기업 소프트웨어 메이커, 날씨 애플리케이션 분야의 소규모 기업들을 지속적으로 인수하였음

47) 구글 플레이 스토어와 비교 시 애플 앱스토어는 대안적인 앱스토어도 존재하지 않고 사이드 로딩도 불허

● 행위들-커미션과 인앱구매

- 애플은 유료앱에 대하여는 30%의 커미션을, ‘디지털 재화 및 서비스’의 인앱 구매에 대하여도 30%의 커미션을 부과함<sup>48)</sup>. 애플의 정책을 위반하는 앱들은 앱스토어에서 퇴출됨. 애플 앱스토어는 구글 플레이 스토어 보다 더 비경쟁적이며 인앱결제와 앱스토어를 끼워팔기하고 있음
- 전체적으로 인앱결제 강제정책 및 30% 커미션에 대한 정당성 논쟁이 치열함. 개발자들은 30% 커미션은 지불처리 수수료(payment processing fee)에 해당하지 배포 수수료(distribution fee)는 아니라고 주장함. 이에 반해 애플은 커미션은 지불처리 수수료가 아니며 앱스토어의 가치와 앱스토어 유지에 소요되는 많은 서비스 비용을 반영한 것이라고 대응함
- 30% 커미션 부과 논리는 시간에 따라 진화해왔음. 초기에는 앱스토어 운영비용으로 30%를 부과한다고 했음. 그러나, 앱스토어 매출이 엄청난 규모로 성장 되면서 애플의 대응 논리가 전체적으로 공색해졌음<sup>49)</sup>
- 이는 모바일 앱 경제가 성장하자 애플의 독점력이 앱스토어가 초과이윤을 창출할 수 있도록 허용하는 것을 가리킴. 이에 앱스토어의 안전성과 품질을 저해하지 않으면서 이러한 우려를 해소하기 위해서 일부 개발자들은페이팔, 스퀘어, 스트라이프와 같은 써드파티 지불 처리자를 허용해야 한다고 주장함
- 또한, 개발자들은 지불처리 비용으로 5% 커미션이면 충분할텐데 30%는 너무 과도한 수준이라고 주장하고 있으며 어느 개발자는 높은 커미션으로 인해 어쩔 수 없이 앱 가격을 인상할 수밖에 없었다는 취지의 증언을 하기도 하였음. 청문회에서도 인앱결제 강제와 30% 커미션이 정당인가에 대하여 의원들의 질문이 많았음

● 기타 행위들

- 현행 아이폰 모델에는 40개의 애플 앱이 선택재되어 있음. 특히 애플 페이, 사파리 등은 선택재되어 있고 디폴트로 세팅되어 있어서 라이벌 써드파티 앱에 비해 유리한 위치에 있어 공정한 경쟁이 어렵다는 주장들이 있음
- 이외에도 앱스토어에서의 앱서치 랭킹 결과가 공정한가, 애플이 인기 있는 써드파티 앱에 대하여 경쟁적으로 민감한 정보를 수집(즉, Sherlocking)하고 있는 것은 아닌가<sup>50)</sup>, MDM(Mobile Device Management) 기술을 이용한 자녀 보호 기능 앱 등 라

48) 이에 반해, 앱 외부에서 소비될 물리적인 재화나 서비스를 판매하는 Uber나 Etsy와 같은 앱에서 구매하는 것에 대해서는 커미션을 부과하지 않음

49) 2019년 시장 분석에 따르면, 애플의 앱스토어 순 매출은 2020년 회계연도 기준으로 17.4십억\$가 될 것으로 예측되었음. 이에 반해 반독점 소위 인터뷰에서 애플 앱스토어 리뷰의 전직 고위 감독자는 애플 앱스토어 운영 비용이 1억\$ 미만일 것으로 추정했음

50) 이에 대한 증언도 있었고 법적 분쟁도 발생하고 있음. 정보 제공 요구에 대한 응답으로 Match Group은 반독점 소위에게 애플은 앱스토어에서 성공한 앱들을 면밀히 관찰하는 역사를 가지고 있으며 가장 성공한 앱들을 복제하여 그것들을 새로운 아이폰에 선택재 앱으로 통합시킨다고 말했음. 애플 앱스토어 리뷰의 전직 고위 감독자도 유사한 내용으로 증언하였음. 애플 개발자 협정도 써드파티가 제공한 정보를 애플이 자유로이 이용할 수 있도록 뒷받침함

이별 앱을 퇴출시킨 것이 정당했는가, 앱스토어 개발자 가이드라인과 집행이 너무 불분명하고 자의적인 것은 아닌가<sup>51)</sup> 등 다양한 이슈들이 존재하고 있음

## ◆ Siri 지능형 음성 어시스턴트

### ○ 시장력

- 시리(Siri)는 아이폰 4S가 출시될 때 그 아이폰 4S에 통합된 형태로 등장하였으며 2019년 12월 기준으로 전 세계 지능형 가상 어시스턴트 시장 점유율의 35%를 차지하고 있음. 시리는 애플의 스마트 홈 디바이스 생태계의 허브임

### ○ 인수합병

- 애플은 시리 원형을 개발한 아담 체버(Adam Cheyer)가 근무하던 SRI 인터내셔널 연구소를 인수했고 그 이후에는 관련 기술들과 자연어 처리를 강화하기 위하여 추가적으로 여러 기업들을 잇달아 인수했음

### ○ 행위들

- 애플은 다른 상품 및 서비스에서와 마찬가지로 지능형 음성 어시스턴트 시장에 대하여도 월드 가든(Walled Garden) 접근법을 취함. 주요 전술로는 상호운용성 제한, 애플 하드웨어 기기에 다른 경쟁적인 음성 어시스턴트 디폴트 세팅 불허 등이 있음
- 시리를 애플 하드웨어와 밀접하게 묶어놓는 것 이외에도 Voice-enabled 기기를 사용하여 소비자 관여를 강화시키고 있음. 이러한 관행들은 최근들어 유럽집행위원회 반독점 당국의 조사를 받고 있음

51) 앱스토어 개발자 가이드라인은 2천만 iOS 앱개발자와 1.8백만 앱이 수억 명의 이용자에게 리치 하기 위해 준수해야 할 규칙임. BaseCamp CTO의 증언에 의하면 그 가이드라인은 고의적으로 모호하게 되어 있어서 검토자에 따라 다르게 해석되므로 항상 위반할 수가 있고 다음번 앱 업데이트에서는 차단될 수도 있다는 두려움 속에 살고 있다고 증언함. 한 소셜미디어 플랫폼은 애플은 앱을 승인할지 또는 업데이트를 수용할지에 대해 절대적인 재량을 가지고 있다고 우려를 표시함. 개발자들은 또한, 애플이 앱스토어에 대한 파워를 이용해서 자신에게 유리한 방식으로 편리할 때마다 가이드라인을 변경한다고 말했음

## 2 권고사항들

- 디지털 시장에서의 경쟁에 대한 조사의 일환으로 반독점 소위는 현행 법률과 집행수준이 본 조사에서 식별한 시장력에 대한 우려를 해소하는데 적절한 한지를 검토하였음
- 이 목적을 달성하기 위하여 신중하면서도 초당적 기반으로 반독점 및 경쟁 정책 전문가들에게 자료 제출을 요구하였으며 반독점 집행기관 및 기타 리딩 전문가들로부터 서면으로 추가적인 자료를 제출받았음<sup>52)</sup>. 또한, 가장 최근에 개최된 청문회(2020.10)에서는 반독점법 강화 및 온라인 경쟁 회복을 위한 제안들을 다루었음
- 이와 같은 조사자료에 기반하여 데이비드 시실린(D. N. Cicilline) 반독점 소위 위원장은 스태프들에게 반독점법 강화 및 온라인의 경쟁 회복을 위한 권고안을 마련하여 소위 의원들에게 제시하도록 요구하였음
- 이 요구에 대한 대응으로 소위 스태프들은 입법과 감독을 정교하게 만들기 위한 폭넓은 개혁방안들을 식별하였는데 여기에는 아래와 같은 권고사항들이 포함됨. 소위 스태프들은 이 권고사항들을 반독점 집행에 대한 대체재가 아닌 보완재로 만들고자 함

### 가. 디지털 경제에서의 경쟁 회복

- 구조 분리 및 사업 부문 제한을 통해 이해의 충돌을 축소
  - 지배적 플랫폼들이, 이용자에 대한 액세스를 그 플랫폼에 의존하는 기업들과 인접시장에서 직접적으로 경쟁하게 되면, 이해의 충돌(conflict of interest)을 불러일으킴. 앞에서 논의한 바와 같이, 반독점 소위 조사는 GAFGA가 하나 또는 여러 시장의 지배력을 사용하여 다른 사업 분야에서 유리하게 되도록 하는 몇 가지 방법을 밝혀냄<sup>53)</sup>
  - 이와같은 이해의 충돌을 해소하기 위하여 반독점 소위 스태프들은 반독점 툴킷의 2가지 주요 방법인 구조 분리(structural separation)와 비즈니스 부문 제한(line of business restriction)에 기초하여 입법화하는 방안을 의회에 권고하는 바임. 역사적으로 의회는 철도 및 통신서비스를 포함한 네트워크 산업에서 지배적 중개상에 대한 표준적인 해결방안의 일환으로 이 2가지 정책 툴에 의존해왔음

52) 여기에는 EU집행위원회 부의장인 마르그레테 베스타게르(M. Vestager), 호주 ACCC의 의장인 로드 심스(R. Sims)도 포함됨

53) 플랫폼에 의존하는 써드파티의 데이터를 착복, 한 시장에서의 지배력을 관련 없는 다른 비즈니스 부문에서의 협상 등에 레버리지로 이용, 통합적 힘을 이용하여 상품 및 서비스를 끼워팔기 함으로써 이용자를 Lock-in하고 경쟁으로부터 벗어남, 지배적인 시장에서의 초과이윤을 다른 시장으로의 진입을 위한 보조금으로 활용

- 다만, 구조분리 해법의 문제점은 시장과 시장참여자에 따라 달라진다는 점임. 반독점 소위의 코멘트 요청에 대한 응답으로 일부 반독점 전문가들은 분리가 특히 동태적인 시장에서 많은 비용과 과제를 야기할 수도 있다고 경고했음. 또 다른 전문가들은 잘못된 부문에 대한 파악을 보다 쉽게 만드는 원칙들을 식별해줬음. 수직적 합병을 분리하는 경우는 보다 분명하나, 그렇지 않은 경우에는 기업의 구조조정 및 분리매각이 성공적인 분할 설계와 실행에 대한 가이드를 제공할 수도 있다고 전문가들은 지적함

○ 차별, 편애 및 자기 우대를 막기 위한 규칙들을 실행

- 앞서 살펴본 바와 같이 반독점 소위는 조사과정에서 지배적 플랫폼들이 자기 우대 또는 차별적 취급에 관여한 수많은 사례들을 식별하였음. 예를들어 구글은 자신의 콘텐츠를 씨드파티 콘텐츠보다 시스템적으로 높은 순위를 매김으로써 자기 우대하였음
- 이에 대한 대응으로 공정한 경쟁이 보장되고 혁신이 촉진되도록 의회가 비차별 규칙들을 수립하는 방안을 검토할 것을 권고하는 바임. 역사적으로도 의회는 다양한 시장(ex. 철도, 케이블, 통신 등)에서 비차별 요구(nondiscrimination requirement)를 실행시켜왔음. 그리고 몇몇 사례들에서는 비차별 규칙이 반독점 집행 과정에서 사업 분리를 위한 중요한 보완재로 활용되기도 하였음<sup>54)</sup>

○ 상호운용성과 오픈 액세스를 통한 혁신의 촉진

- 디지털 시장은 네트워크 효과, 전환비용, 진입장벽과 같은 특징들이 있어서 하나의 지배적 사업자로 쏠림현상이 발생하기 쉬움. 그 결과 시장은 신규 진입자에게 경합적이지 않으며 경쟁 프로세스는 시장 내 경쟁(competition in the market)에서 시장에 대한 경쟁(competition for the market)으로 바뀜
- 이와 같은 우려에 대한 대응으로 반독점 소위 스태프는 진입장벽과 전환비용을 낮추어 경쟁이 촉진되도록 의회가 데이터 상호운용성 및 데이터 이동성 도입을 검토할 것을 권고함. 특히 상호운용성은 신생 기업이 기존 네트워크 효과를 기업 수준이 아닌 시장 수준에서 사용할 수 있게 해주며 이용자의 전환비용을 낮춤. 경쟁 플랫폼 간 데이터 이동성 도입은 전환비용을 낮추어 경쟁 우려 해소에 도움이 될 수 있음

○ 합병 추정을 통한 시장력 감소

- 지난 20년간 지배적 플랫폼들은 수백 개의 기업을 인수합병(M&A) 했지만, 반독점 기관들은 한 건의 거래도 막지를 못했음. 지배적 플랫폼들의 인수합병은 기존 포지션의 고착화, 신생 경쟁자의 제거, 시장력 강화 및 시장진입 봉쇄, 현행 지배적 기업의 미래 기술(Ex. AI)을 통제와 같은 여러 가지 우려를 불러일으킴
- 이러한 우려를 해소하기 위해 반독점 소위 스태프는 지배적 플랫폼에 의한 합병 추정을 변경하는 방안을 의회가 검토할 것을 권고함. 즉, 지배적 플랫폼에 의한 인수합병 시에는 이 거래가 공공의 이해 충족에 필요한 사항이며 내부적인 성장을 통해서 이러한 편익

54) 예를들어 법무부는 AT&T와 RBOC의 구조 분리와 함께 동등접속 의무를 결합하여 AT&T가 독립적인 장거리 사업자들에게 동등한 품질과 가격으로 네트워크에 대한 액세스를 제공하도록 하였음

을 달성할 수 없다는 것을 합병하려는 측이 입증하지 않는 한, 반경쟁으로 추정됨 (presumed anticompetitive)

● 자유롭고 다양한 언론을 위한 평평한 운동장의 조성

- 자유롭고 다양한 언론(특히 지역 언론)은 건강하고 활기찬 민주주의의 백본임. 그런데, 앞서 논의한 바와 같이 온라인 시장력 증대는 신뢰할 수 있는 뉴스 소스의 몰락 현상과 시기적으로 일치하고 있음. 온라인 뉴스 소스의 분배 및 화폐화와 관련하여 구글과 페이스북이 막강한 권한을 가지고 있으므로 뉴스 출판사들에게는 불공평한 경쟁이 전개되고 있음
- 이러한 교섭력 불균형 문제를 해소하기 위해 뉴스 출판사 및 방송사들이 지배적 플랫폼과 집단으로 협상할 수 있도록, 좁게 맞춤화되고 임시적인 안전지대를 제공하는 법안 마련을 권고함<sup>55)</sup>

● 우세한 교섭력의 남용 방지와 적법절차(Due Process) 요구

- 지배적 플랫폼들은 이용자에 대한 액세스를 위해 플랫폼에 의존해야만 하는 씨드파티에 대해 우세한 교섭력을 누리고 있음. 조사과정 내내 반독점 소위는 지배적 플랫폼들이 이러한 교섭력을 남용하는 수많은 사례를 파악하였음(ex. 과도한 가격 인상, 데이터 갈취, 강압적인 계약 조항 부과 등). 반독점 소위는 조사과정에서 교섭력의 부재로 아무런 고지 없이 갑자기 리스트에서 삭제되거나 강등되는 수많은 씨드파티 사례들을 전해 들었음
- 지배적 플랫폼의 이러한 교섭력 남용은 장기적이고 폭넓은 해를 끼칠 수 있으므로 우세한 교섭력 남용을 금지하고 플랫폼에 의존하는 개인과 사업자에 대한 적법절차(due process)에 의한 보호를 도입하는 방안을 의회가 검토할 것을 권고함

나. 반독점법의 강화

● 반독점법의 독점금지 목표와 중심점을 재천명

- 의회가 1890년에 제정한 셔먼법과 1914년에 제정한 클레이튼법 및 연방거래위원회법은 체크 되지 않은 독점력이 민주주의와 경제에 위협이 될 수 있다는 사실을 반영하고 있음. 의회는 후속 반독점법들(Robinson-Patman Act(1936), Celler-Kefauver Act(1950), Hart-Scott-Radino Act(1976))을 제정하여 이러한 비전과 목표를 재천명하였음
- 의회가 이러한 법령들을 제정한 지 수십 년이 지나면서 법원은 이러한 법들을 크게 약화시켰고 ‘소비자 후생’만을 반독점법의 유일한 목표로 좁게 해석함으로써 경쟁 손실 분석을 경쟁 프로세스 보다는 가격과 산출물로만 제한하였음. 이는 입법 역사와 입법 의도에 배치되는 것임. 최근 수십 년 동안 법무부와 연방거래위원회는 각 기관

55) 2019년 4월에 뉴스 출판사들에게 어떤 조건하에 (합의) 조정을 허용하는 H.R.2054가 도입됨. 반독점 소위는 이러한 입법을 시장지배력 부상을 해소하기 위한 브로드한 개혁 세트의 일부로 검토할 것을 권고함

에 부여된 법적 권한을 좁게 취하여 이러한 문제에 대해 일조하였음

- 이에 대한 대응으로 반독점 소위는 의회가 반독점법의 본래 의도와 폭넓은 목표를 재천명하는 방안을 검토하기를 권고함. 즉, 반독점법은 소비자만을 보호하기 위해 설계된 것이 아니라 노동자, 기업가, 독립적 기업, 오픈 마켓, 공정한 경제, 민주적 이상을 위해서도 설계된 것이라 점을 분명하게 밝힘으로써

● 합병에 대한 집행의 활성화(즉, 클레이튼법 제7조를 강화)

- 클레이튼법 제7조는 합병이 경쟁을 크게 약화시키거나 독점을 만들 것 같은 거래를 금지함. 앞서 II장에서 서술한 바와 같이 Celler-Kefauver Act(1950)는 클레이튼법에서 커버되는 거래 유형을 폭넓게 확대했음. 그러나, 1998년 이후 GAFAs는 500개 이상의 기업들을 인수하였는데도 불구하고 반독점 기관들은 단 한 건의 인수합병도 막지 못했음<sup>56)</sup>
- 반독점 소위가 관련 자료를 검토한 결과 이러한 인수합병 중에서 여러 건(ex. 페이스북의 인스타그램 인수, 구글의 Waze 인수 등)이 경쟁을 약화시키고 시장력을 증대시킨 것으로 분석되었음. 이러한 것들에 비추어서 반독점 소위 스태프는 의회가 다음과 같은 일련의 개혁들을 통해 합병에 대한 집행을 강화할 것을 권고함
- 첫째, 집중화된 시장에서 브라이트 라인 규칙(Bright-Line Rules)<sup>57)</sup>과 구조적 추정(Structural Presumption)을 성문화할 것. 여기서 구조적 추정은 합병이 경쟁을 감소시키지 않는다는 것을 입증해야 하는 부담을 합병측에 부과함. 둘째, 클레이튼법을 강화하여 디지털 시장에서 잠재적인 라이벌 기업, 초기 경쟁자 및 스타트업에 대한 인수를 금지시킬 것<sup>58)</sup>. 특히 혁신을 견인하는 초기 경쟁자 및 스타트업 보호에 중점을 두어야 함. 셋째, 수직적 합병에 관련된 조항을 강화하는 제안들에 대해 검토할 것

● 독점화 법률의 복구(즉, 셔먼법 제2조를 강화)

- 셔먼법 2조는 “독점화하거나, 독점화하려는 시도, 또는 독점화 하기 위해 타인과 결합하거나 공모하는 것은” 불법이라고 규정하고 있음. 그런데, 최근 수십 년 동안 법원은 원고가 독점화를 증명하기 위해 극복해야 할 법적 기준을 크게 강화하였음. 아래에서는 셔먼법 2조의 효과적인 집행을 방해하는 관련 비즈니스 관행들과 판례법에 대해 간략히 서술함
- (1) 지배력의 남용 : 법원은 반독점법의 해석을 시장력의 형성이나 고착화(formation or entrenchment)에 초점을 두고 있으며 시장력의 착취나 행사(exploitation or exercise)에는 두고 있지 않음. 이로 인해 반독점 소위가 조사한 디지털 시장에서의 경쟁을 약화시키는 비즈니스 관행들의 다수는 현행 사법적 접근하에서 지배력 남용

56) 단 한 건만이 어떤 동의를 전제로 추진되었음

57) 지난 수십 년 동안 반독점 집행의 중요한 변화는 브라이트 라인 규칙(bright-line rule)에서 벗어나 합리의 원칙(rule of reason)에 따라 케이스 바이 케이스 분석을 선호하게 되었다는 것임. 합리의 원칙은 반독점 집행의 에러를 축소시킨다고들 이야기 되지만, 실상은 피고가 매우 유리하도록 스탠다드가 기울어짐

58) 소위 스태프들은 의회가 클레이튼법을 개정하여 초기 스탠다드를 강화하는 방안을 검토할 것을 권고함 : “경쟁을 약화시키거나 시장력을 증가시킬 경향이 있는” 인수 금지에서 “트러스트/공모/독점을 완성되기 이전, 초기에 저지하도록”으로 개정

- 에 도달하기가 어려울 수 있음. 이러한 우려를 해소하기 위하여 소위 스태프는 의회가 지배력 남용을 막기 위해 서면법을 확대시키는 방안을 검토할 것을 권고함
- (2) 독점 레버리징 : 반독점 소위 조사결과 지배적 플랫폼들은 한 시장에서 독점력을 발휘해 다른 시장에서의 지위를 강화하거나 특권을 행사하는, 독점 레버리징에 관여해온 것으로 드러남. 독점 레버리징은 과거에는 반독점법하에서 폭넓게 심리될 수 있었지만, 현재는 첫 번째 시장의 독점력 사용으로 두 번째 시장을 실제로 독점화하거나 그렇게 하겠다고 위협하게 위협한다는 것을 법원이 요구하고 있음. 반독점 소위 스태프는 독점력 사용으로 두 번째 시장을 실제로 독점화하는 것을 법적으로 요구하는 것을 무효화할 것을 권고함
  - (3) 약탈적 가격 책정 : 디지털 시장에서는 승자독식으로 인해 이윤 보다 성장을 추구할 인센티브가 있으므로 특히 약탈적 가격 책정이 문제가 됨<sup>59)</sup>. 법원은 손실회복(recoupment) 요구를 도입하여 원가 이하의 가격으로 입은 손해가 나중에 회복될 수 있다는 것을 원고가 증명할 것을 요구해왔음. 그런데, 지배적인 디지털 시장에서는 장기적으로 다양한 수단을 통해서 손실을 회수할 수 있음에도 이 손실회복 요구를 원고가 단기간에 입증하기가 어려움. 이에 반독점 소위는 손실회복 요구가 약탈적 가격 책정을 증명하는데 증거로 필요하지 않다고 명확화시킬 것을 권고함
  - (4) 필수설비와 거래거절 : 소위의 조사는 지배적 플랫폼이 써드파티에게 서비스를 삭제하거나 거절하겠다는 위협을 레버리징으로 사용하여 보다 많은 가치 또는 보다 많은 데이터를 뽑아내서 별개의 시장에서 우위를 확보한 사례들을 밝혀냄. 지배적 플랫폼들은 그들의 주요 시장에서 의미 있는 경쟁에 직면하지 않으므로 써드파티에게 거래거절 위협은 필수 입력을 박탈하는 것과 동일함. 이러한 우려를 해소하기 위하여 소위는 의회가 필수설비 독트린<sup>60)</sup>을 재활성화하는 방안을 검토할 것을 권고함
  - (5) 끼워팔기 : 반독점법은 오랫동안 끼워팔기를 반경쟁적이라고 취급해왔으나, 최근 수십 년 동안 법원은 이러한 입장에서 벗어나고 있음. 소위 스태프는 별도 상품이나 서비스를 구매 또는 이용하기 위하여 시장력이 있는 상품이나 서비스에 대한 액세스를 조건화하는 것은 서면법 2조에 의해 반경쟁적이라고 명확화하는 방안을 의회가 검토할 것을 권고함
  - (6) 자기 우대 및 반경쟁적인 상품 설계 : 플랫폼 설계를 이용하여 자사 서비스에게는 특혜를 주고 경쟁자들은 불리하게 만드는 관행은 필수 입력을 통제하는 기업이 별도시장에서의 경쟁을 왜곡시킴으로써 경쟁을 약화시킴. 소위는 의회가 경쟁자를 배제하거나 경쟁을 저해하는 설계 변경은, 그 설계 변경이 소비자에게 개선이라고 정당화될 수 있는지 여부와 관계없이 서면법 제2조 위반인지를 검토할 것을 권고함

● 반독점법의 강화를 위한 추가적인 조치들

- 소위가 요청하여 전문가들이 식별한, 다음 사항들을 포함한 기타 제안들에 대해 의회가

59) 예를 들어 아마존은 경쟁사인 Diapers.com을 압박하기 위하여 분기당 2억\$의 손해를 보기도 했었음. 아마존은 Diaper.com을 약화시켜 결국은 그 회사를 인수함으로써 경쟁자를 제거함

60) 지배적 기업이 인프라 서비스나 설비에 대한 액세스를 비차별적으로 제공하도록 법적으로 요구

검토해야 한다고 봄 : 시장력에 대한 직접적인 증거가 있을 경우에는 반독점 위반을 증명하는데 시장 확정(market definition)이 필요치 않다는 것을 명확화할 것, 잘못된 과다 집행(false positives)이 잘못된 과소 미집행(false negatives)보다 비싸지는 않다는 것을 명확화하고 행위들 또는 인수합병들과 관련하여 잘못된 미집행이 더 비싸다는 것을 명확화할 것 등

## 다. 반독점법 집행의 강화

### ○ 의회의 견고한 감독 전통 회복

- 의회는 반독점법의 집행 및 반독점법의 적절성에 대해 활기찬 감독을 해온 강한 전통이 있음. 지난 20세기에 결정적인 순간마다 의회는 법원의 반독점법 해석에 대한 좁힘(narrowing), 경제적 집중의 증가 추세, 반독점법의 효과적인 집행에 대한 여타의 도전과제에 대해 대응해왔음<sup>61)</sup>
- 그런데, 최근 수십 년 동안 의회는 이런 전통에서 멀어져 실질적인 반독점 정책을 법원과 반독점기관에 미루어왔음. 이러한 비 행동은 반독점법의 좁힘에 대한 묵인으로 읽혀져 반독점이 과도하게 기술적이면서도 경제학에 의존하게 되도록 만들었음. 여타 사례들에서는 의회의 관심이 부족하여 집행변화를 실행할 지속적인 노력 없이 경쟁 문제를 해소하려고 하였음
- 이러한 트렌드에 대한 대응방안으로 반독점 소위 스태프는 의회가 진행 중인 시장조사 및 입법 행동에 대한 공약과 함께 반독점법과 집행의 견고하고도 활기찬 감독에 대한 오랜 전통을 부활시킬 것을 권고하는 바임

### ○ 반독점 집행기관

- 독점자들이 지배력을 확대하거나 유지하는 것을 반독점 집행기관들이 차단하지 못한 것은 부여된 법적 권한을 수십 년 동안 축소해왔고 좁은 해석이란 길로 나아갔기 때문임. 연방거래위원회의 경우 의회가 부여한 넓은 틀셋을 사용하는 것을 망설여왔으며 폭넓은 법률 위임을 이행하는 것에도 태만하였음<sup>62)</sup>
- 연방거래위원회와 법무부는 지난 20년 동안 로빈슨 패트먼법(Robinson-Patman Act) 위반으로 소송을 제기한 적이 한 번도 없음. 2008년도에 법무부는 셔먼법 제2조를 대폭적으로 억제할 것을 권고하는 보고서를 발간한 적도 있음<sup>63)</sup>. 또한, 두 기관은 부적정한 규모의 예산문제로 시달려 왔음. 두 기관에 대한 예산 책정은 역사적으로 낮은 수준임

61) 이러한 역사적 전통에는 대법원의 셔먼법 좁힘에 대응하고 법원의 재량을 제한하기 위한 목적으로 연방거래위원회를 창설하고 클레이튼법을 제정(1914)한 것이 포함됨. 또한, 합병 집행의 범위를 비 수평적 합병 및 기타 거래로까지 확대시킨 Celler-Kefauver Anti-Merger Act(1950)과 Tunney Act(1974)을 통해 합병 집행에서의 consent degree의 사법적 감독 메커니즘을 수립한 것도 포함됨. 게다가 의회는 중요한 시장들에서 시장력의 부상과 남용을 정기적으로 조사해왔음

62) 예를 들어 불공정한 경쟁방법이 무엇인지를 정의하는 것을 연방거래위원회의 과업으로 위임하였으나 연방거래위원회는 단 1건의 규칙만 제정함

63) 그 보고서는 나중에 폐기되었으나, 법무부는 거의 20년 동안 중요한 독점화 사례들에 대해 소송을 제기한 적이 없음

- 반독점 집행기관들이 온전히 힘을 회복하기 위하여 반독점 소위 스태프는 의회가 다음 사항들을 검토할 것을 권고함 : 민사 벌금 및 기타 구제조치의 발동, 경제적 집중 및 경쟁상황에 대한 연방거래위원회의 정기적인 자료 수집과 보고, 반독점 집행기관들의 투명성과 책임성 강화, 반독점기관들과 기업 간의 고위 관료 회전문 인사 금지, 연방거래위원회와 법무부 반독점국의 예산 증대 등

○ 민간 집행(private enforcement)의 강화

- 민간 집행은 반독점 체제에서 중요한 역할을 담당함. 셔먼법과 클레이튼법 둘 다 민간의 소송 제기 권한을 포함 시켰음. 반독점 집행 트렌드에 대한 실증조사에서는 민간 집행이 반경쟁적인 행위를 억제하고 전체적인 집행을 강화시킨 것으로 나타났음. 그러나, 최근 수십 년간 법원은 민간의 반독점 원고에 대해 상당한 장애물을 수립하였음
- 주요 장애물 중의 하나는 강제 중재 조항(forced arbitration clause)의 증가임. 강제 중재는 기업들이 공공 사법제도를 회피하고 자신들에게 유리한 일방적인 프로세스로 숨을 수 있도록 허용함<sup>64</sup>. 이외에도 몇 가지 사법 판결들이 민간 반독점 원고들을 방해함
- 이러한 우려를 해소하기 위하여 반독점 소위는 의회가 다음 사항들을 검토할 것을 권고함 : 법원이 만든 반독점 손해(antitrust injury) 및 반독점 원고적격(antitrust standing)에 대한 기준을 제거, 강제 중재 조항 제거 등 소송에 대한 절차적 장애물을 축소

64) 예를 들어 아마존은 미국 내에 2백만 개 이상의 임점업체가 있지만, 2014~2019년 기간 동안에 고작 163개 업체만이 중재절차를 시작했음. 이 데이터는 강제 중재 조항이 분쟁 해결을 위한 의미 있는 토대를 제공하지 못하며 그 대신에 타당한 주장을 억압하고 잘못을 감싸는 경향이 있다는 것을 보여주는 것으로 보임

# IV 온라인 플랫폼 규제 패키지 법안

## 1 법안 발의, 진행 경과 및 전망

- 2021년 6월 11일 미국 하원 법사위는, 초당적으로 구성된 반독점 소위가 주도하여 마련된 ‘더 강한 온라인 경제 : 기회, 혁신, 선택(A Stronger Online Economy : Opportunity, Innovation, Choice)’이란 이름의 온라인 플랫폼 규제 패키지를 홈페이지에 공개함. 이 규제 패키지를 구성하는 5개 법안의 명칭과 핵심적인 내용은 표 IV-1과 같음
  - 이를 마련한 반독점 소위는 앞선 2020년 10월에, 디지털 시장 내 경쟁상황과 GAFA가 휘두르는 무규제 권력에 대한 16개월간의 조사를 완료한 바 있음

표 IV-1 온라인 플랫폼 규제 패키지 법안

법안	핵심내용
미국 혁신 및 선택 온라인법 (American Innovation and Choice Online Act, H.R.3816)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지배적 플랫폼들에 의한 차별적인 행동을 금지(자기 우대 및 승자·패자 골라내기 금지 포함)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- D. N. Cicilline 발의, L. Gooden 공동 발의</li> </ul> </li> </ul>
플랫폼 경쟁 및 기회법 (Platform Competition and Opportunity Act, H.R.3826)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지배적 플랫폼들에 의한 경쟁 위협 기업 인수는 물론 온라인 플랫폼의 시장력을 확대하거나 고착시키는 인수를 금지                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- H. Jeffries 발의, K. Buck 공동 발의</li> </ul> </li> </ul>
플랫폼 독점 종식법 (Ending Platform Monopolies Act, H.R.3825)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지배적 플랫폼들이 여러 사업 분야에 걸친 통제력을 레버리지로 이용하여 자유롭고 공정한 경쟁을 저해하는 방식으로 자기 우대하고 경쟁사를 불리하게 하는 능력을 제거                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- P. Jayapal 발의, L. Gooden 공동 발의</li> </ul> </li> </ul>
호환성 및 경쟁 증진법 (Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act, H.R.3849)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 상호운용성 및 데이터 이동성 요구를 통해 업체들과 소비자들의 진입 장벽과 전환비용을 낮춤으로써 온라인에서의 경쟁을 촉진                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- M. G. Scanion 발의, B. Owens 공동 발의</li> </ul> </li> </ul>
합병신청 수수료 현대화법(Merger Filing Fee Modernization Act, H.R.3843)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 합병신청 수수료를 갱신하여 법무부와 연방거래위원회가 반독점법을 적극적으로 집행하는데 필요한 재원을 확보                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- J. Neguse 발의, V. Spartz 공동 발의</li> </ul> </li> </ul>

※ 출처: 1. <https://judiciary.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=4591>  
 2. <https://judiciary.house.gov/calendar/eventsingle.aspx?EventID=4601>

- 2021년 6월 23일부터 시작하여 24일까지 총 29시간 동안에 걸쳐 진행된 마라톤식 마크업(markup)<sup>65)</sup> 과정을 통해 하원 법사위는 위의 5개 법안을 포함한 총 6개 법안 모두를 통과시킴
  - 논란이 적었던 ‘합병신청 수수료 현대화법’(찬성 : 29명, 반대 : 12명)과 ‘새 반독점 집행 장소법’(찬성 : 34명, 반대 : 7명)이 먼저 통과됨
  - 이어서 ‘호환성 및 경쟁 증진법’(찬성 : 25명, 반대 : 19명)과 ‘플랫폼 경쟁 및 기회법’(찬성 : 24명, 반대 : 17명)은 23일 오후 늦게 통과됨
  - 마지막까지 격론이 일었던 법안 중에서 ‘미국 혁신 및 선택 온라인법’은 24일 오전에 통과되었고(찬성 24명, 반대 20명) 일명 분할법(break-up bill)이라고도 불리는 ‘플랫폼 독점 종식법’은 잠시 휴정을 하고 난 이후에 논의를 재개하여 오후에 가까스로 통과됨(찬성 21명, 반대 20명)
  - 투표결과는 일정 부분은 정당 노선을 따랐지만<sup>66)</sup>, 양당 모두 상당한 이탈표가 있었음. 빅테크 기업들이 위치한 캘리포니아주의 민주당 의원들은 몇몇 법안들에 대해 반대표를 던졌으며 반대로 일부 공화당 의원들은 찬성표를 던짐<sup>67)</sup>. 이외에 전체 과정이 너무 빠르게 진행되었다고 주장하는 이들도 있었음
  - 한편, 마크업 과정에서 의원들 간의 논쟁 이슈 중에는 4대 기업(GAFA)에 타겟화 된 법안 마련이 정당성이 있는 것인지, 마이크로소프트사는 규제 적용 대상에서 왜 빠졌는지와 그 이유는 무엇인지, 경쟁에 적응하게 하는 대신에 규제로 묶어두는 것이 적절한 방법인지 등도 있었음. 상당수 공화당 의원들은 빅테크 기업들이 보수 우익의 소리를 억누르고 있는 문제를 개선하기보다는 더 악화시킬 것이라며 반대하였음
- 거대 플랫폼 기업들은 이와 같은 법제화 시도에 대하여 소비자와 중소기업에게 피해가 발생할 것이라고 주장하면서 크게 반발하였음
  - 하원 법사위 마크업 프로세스가 시작되기 하루 전날 구글과 아마존은 성명서를 각각 발표함. 이들의 성명서 내용을 요약하면 반독점법안들은 인기 있는 서비스에 대한 소비자의 선택권을 제한하고 중소규모의 입점업체들에게도 부정적인 영향을 미칠 것이라고 주장하였으며 법사위에 대해서는 입법 프로세스를 보다 천천히 진행하고<sup>68)</sup> 법안 문구를 보다 철저히 검토할 것을 요구함. 특히 아마존은 플랫폼에서 자사 상품 판

65) 의회 상임위나 새 의회 회기에서 제안된 법안들을 논의하고 수정하며 재작성하는 프로세스를 말함. 우리나라에서는 축조심사라고 부름

66) 온라인 플랫폼 규제 패키지 법안 마련이 초당적으로 진행되고 있으나 민주당은 기술기업들로의 경제적 집중 문제에 초점을 맞춘 반독점법안이 되도록 접근해왔으며 공화당은 기술기업들이 온라인상에서 보수적인 목소리를 억누르고 있다는 자신들의 주장에 초점을 맞춰왔음(워싱턴 포스트, 2021.06.24.). 한편, 다수 공화당 의원들은 법안들이 정부 개입을 증대시킬 뿐이며 자유 언론에 대한 우려를 직접적으로 해소하는데 좋은 방안은 아니라고 말하며 반대함(뉴욕 타임즈, 2021.06.24.)

67) 예를 들어 ‘플랫폼 독점 종식법’의 경우 민주당 의원 4명(이 중에서 3명은 캘리포니아주 의원임)이 반대하였고 공화당 의원은 2명이 찬성하였음

68) 법안발의에서 마크업까지 2주밖에 안 걸렸음

매를 금지하도록 하는 것은 셀러 간 가격 경쟁을 약화시켜 소비자 가격이 인상될 것이라고 주장했다

- 하원 법사위의 마크업 프로세스가 시작되기 직전에 애플은 자사 홈페이지에 게시한 보고서를 통해 폐쇄적인 앱스토어 정책을 옹호하면서 제안된 반독점법들의 일부 조항들이 아이폰과 아이패드의 보안을 해칠 수 있다고 주장했다
- 법안들이 법률로 확정되기 위해서는 향후에 하원 본회의를 통과해야 하고 상원도 통과해야만 하는데, 특히 법사위 통과 시 찬성표와 반대표 간의 마진이 적었던 법안들은 통과 여부를 예단하기가 매우 어려운 상황임
- 하원 지도부는 규제 패키지 법안의 원내 처리에 대하여 엇갈린 신호를 보내고 있음. 낸시 펠로시(N. P. Pelosi) 하원의장은 법안 마련을 위한 노력에 긍정적인 입장을 보였으나, 스테니 호이어(S. Hoyer) 민주당 하원 원내총무는 원내에 법안들이 상정되기 이전에 더 많은 논의가 이루어져야 한다는 입장을 나타냈음
- 하원 법사위의 켄 벡(K. Buck) 반독점 소위 간사는 마크업 프로세스 직후에 가진 인터뷰에서 많은 법안들이 상원을 통과해 법률이 될 가능성이 크다고 말했다. 그러나, 상원 법안<sup>69)</sup>이 하원 법안과 차이가 있을 수 있고 상원에서는 입법을 검토하거나 토론을 끝내려면 규정상 60표를 얻어야 하기 때문에 부담은 더 클 것으로 예상되고 있음
- ‘합병신청 수수료 현대화법’과 ‘주 반독점 집행 장소법’은 양당의 지지가 강하므로 법률로 제정될 가능성이 크지만, 다른 쟁점 법안들은 뚜렷한 진로 예상이 어려움

69) 하원 법안과 상원 법안이 일치되어야만 법률로 확정되게 됨. 만약 양원이 통과시킨 법안이 상이할 경우에는 양원협의위원회의 심의를 거쳐 조정됨. 참고로 상원에서는 A. Klobuchar 상원의원(미네소타주) 등이 2021년 10월 18일자로 ‘미국 혁신 및 선택 온라인법’을 발의하였음. 이 법안은 하원 버전의 ‘미국 혁신 및 선택 온라인법’과 이름이 같고 내용도 대체로 엇비슷함. 다만, 윌스트리트 저널은 하원 법안보다 좀 더 강력한 것 같다고 전하고 있음. 하원의 ‘플랫폼 경쟁 및 기회법’과 유사한 법안은 T. Cotton 상원의원(아칸소주) 등에 의해 준비되고 있음

## 2 각 법안의 주요 내용

### 가. 미국 혁신 및 선택 온라인법

- 미국 혁신 및 선택 온라인법의 핵심은 13가지 불법적인 차별 행위를 규정한 제2조 (a) 및 (b)에 있음<sup>70)</sup>(표 IV-2 참조)

표 IV-2 미국 혁신 및 선택 온라인법 제2조 (a) 및 (b)의 주요 내용

제2조(a) 위반-대상 플랫폼 또는 영향력 있는 상거래업체를 운영하는 법인이 그 대상 플랫폼의 운영과 관련하여 다음 행위에 관여하면 불법임

- (1) 대상 플랫폼(covered platform) 운영사업자 자신의 상품, 서비스 또는 사업 분야를 다른 비즈니스 이용자보다 더 유리하게 하는 행위
- (2) 다른 비즈니스 이용자의 상품, 서비스 또는 사업 분야를 배제하거나 대상 플랫폼 운영사업자 자신의 상품, 서비스 또는 사업 분야보다 더 불리하게 하는 행위
- (3) 유사한 상황에 있는 비즈니스 이용자들을 차별하는 행위

2조(b) 기타 차별적 행위-대상 플랫폼 또는 영향력 있는 상거래업체를 운영하는 법인이 다음 행위를 하면 불법임

- (1) 비즈니스 이용자가 대상 플랫폼 운영사업자 자신의 상품, 서비스 또는 사업 분야에서 이용 가능한 것과 동일한 플랫폼, 운영체제, 하드웨어 및 소프트웨어 기능에 액세스하거나 상호운용할 수 있는 능력을 제한하거나 방해하는 행위
- (2) 대상 플랫폼 운영사업자에 의해 제공되는 다른 상품 또는 서비스의 구매 또는 이용에 대하여, 대상 플랫폼 액세스에 대한 액세스 또는 대상 플랫폼에서의 선호 상태 또는 위치에 대하여 조건화하는 행위
- (3) 대상 플랫폼 운영사업자 자신의 상품 또는 서비스를 제공하거나 제공을 지원하기 위하여, 비즈니스 이용자의 상품 또는 서비스와 상호작용을 통해 생성된, 그 비즈니스 이용자 또는 그의 고객의 활동에 의해 플랫폼에서 획득되거나 생성된 비공개 데이터(non-public data)를 이용하는 행위
- (4) 비즈니스 이용자가, 비즈니스 이용자의 상품 또는 서비스와의 상호작용을 통해 비즈니스 이용자 또는 그의 고객의 활동에 의해 플랫폼상에 생성된 데이터에 액세스하려는 것을, 그 비즈니스 이용자가 다른 시스템 또는 애플리케이션으로 데이터를 이동시키는 것을 막는 계약적 또는 기술적 제한 등과 같은 방법으로 제한하거나 방해하는 행위
- (5) 대상 플랫폼 이용자가, 대상 플랫폼에 선택된 소프트웨어 애플리케이션을 미탑재하려 하거나 대상 플랫폼 이용자가 그 대상 플랫폼의 운영사업자에 의해 제공되는 상품 또는 서비스로 나아가게 하는 기본 설정(default setting)을 변경하려는 것을, 제한하거나 방해하는 행위
- (6) 비즈니스 이용자들이 정보를 커뮤니케이션하거나, 대상 플랫폼 이용자들이 비즈니스 거래를 촉진할 수 있도록 대상 플랫폼에 하이퍼링크를 제공하는 것을, 제한하거나 방해하는 행위
- (7) 대상 플랫폼에 의해 제공되는 검색 또는 랭킹 기능을 포함한 모든 이용자 인터페이스와 관련하여, 대상 플랫폼 운영사업자 자신의 상품, 서비스 또는 사업분야를 다른 비즈니스 이용자에 비해 보다 유리하게 되도록 취급하는 행위
- (8) 비즈니스 이용자가 자신의 상품 또는 서비스에 대해 가격 책정하는 것을 간섭하거나 제한하는 행위
- (9) 비즈니스 이용자 또는 비즈니스 이용자의 고객 또는 이용자들이, 모든 상품 또는 서비스에 상호작용하거나 커백션 하는 것을 제한하거나 방해하는 행위
- (10) 쉐법 또는 연방법 위반에 대하여, 법 집행기관에 우려를 제기한 비즈니스 이용자 또는 대상 플랫폼 이용자에게 보복을 가하는 행위

※ 출처: <https://judiciary.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=4591>의 H.R.3816

70) 다만, 피고가 제2조(a) 및 (b)에서 서술된 차별 행위가, 경쟁 프로세스를 저해하지 않거나 또는 덜 차별적인 수단을 통해 달성될 수 없다는 것에 대한, 분명하고도 확실한 증거를 갖췄다면 불법이 아님(제2조(c)(1))

○ 연방거래위원회 또는 법무부는 이 법의 집행을 위한 대상 플랫폼(covered platform)을 지정해야 함(제2조(d))<sup>71)</sup>

- 대상 플랫폼의 지정 기준(제2조(g)(4))<sup>72)</sup> : 연방거래위원회나 법무부가 제2조(d)에 의거 지정할 때 또는 지정 12개월 이전의 어느 때라도 또는 이 법의 위반 혐의로 고발되기 12개월 이전의 어느 때라도 ① 미국 기반 월별 액티브 이용자를 최소한 5천만 명 이상 보유하거나 미국 기반 월별 비즈니스 업체를 최소한 10만 개 이상 보유하고 ② 연방거래위원회나 법무부가 제2조(d)에 의거 지정할 때 또는 지정 2년 이내의 어느 때라도 또는 이 법의 위반 혐의로 고발되기 2년 이내의 어느 때라도, 소비자물가지수로 인플레이션이 조정된 순 연간 판매액 또는 시가총액이 6천억\$ 이상인 법인에 의해 소유되거나 통제되며 ③ 온라인 플랫폼에서 제공되거나 또는 온라인 플랫폼과 직접적으로 관련된 상품 또는 서비스의 판매 또는 제공을 위한 중요한 거래 파트너인 온라인 플랫폼

○ 구제방안들

- 민사 처벌(제2조(f)(1)) : 제2조(a) 또는 제2조(b)를 위반한 것으로 밝혀진 대상 플랫폼 운영사업자는, 법인의 전년도 미국 총매출의 15% 또는 불법행위 기간 동안 영향받는 사업 분야 미국 총매출의 30% 중에서 더 큰 금액의 이하로, 민사 벌금을 국가나 연방거래위원회에 납부해야 할 책임이 있음
- 추가적 구제방안(제2조(f)(2)) : 법무부 반독점국의 차관보, 연방거래위원회 또는 각 주 법무부 장관은 소송을 일으킨 위반과 관련하여 피해 보상, 계약파기 및 개정, 환불, 자산 반환을 청구할 수 있으며 법원은 이를 명령할 수 있음. 또한, 법무부 반독점국의 차관보 또는 연방거래위원회는 소송을 일으킨 위반의 결과로 획득된 부당이득의 환수를 청구할 수 있으며(법원은 이를 명령할 수 있음) 이 법의 위반을 막거나 금지하기 위해 필요에 따라 형평성 면제(relief in equity)를 청구할 수 있음(법원은 이를 명령할 수 있음)

○ 집행

- 총칙(제2조(h)(1)) : 연방거래위원회, 법무부, 각 주 법무부 장관은 연방거래위원회법 또는 클레이튼법의 모든 적용 가능한 조항들이 이 법과 통합되어 마치 일부가 된 것처럼, 이 법을 동일한 방식과 동일한 수단에 의하여 동일한 관할권과 권한 및 의무를 가지고 집행해야 함
- 연방거래위원회의 독자적 소송 권한(제2조(h)(3)) : 만약 대상 플랫폼이 이 법을 위반했다고 믿을만한 이유를 연방거래위원회가 가지고 있다면, 민사 벌금을 회복하고 여타 적절한 구제를 청구하기 위해 연방거래위원회가 지정한 변호사의 이름으로 지방법원에서 대상 플랫폼 운영사업자를 상대로 민사소송을 제기할 수 있음

71) 대상 플랫폼에 대한 통제 또는 소유권에 변화가 있더라도 연방거래위원회 또는 법무부가 지정을 없애지 않는 한, 발행 이후 10년 동안 적용됨(제2조(d)(3))

72) 이 기준 3가지를 모두 만족하는 플랫폼 기업은 GAFAB밖에 없음

- 긴급구제(제2조(h)(4)(i)) : 연방거래위원회, 법무부 반독점국의 차관보, 각주 법무 장관은 대상 플랫폼이 120일 이내의 기간 동안에 어떤 행동을 하지 않거나 중단하도록 하는 임시적인 중지명령(temporary injunction)을 청구할 수 있으며 법원은 대상 플랫폼이 이 법을 위반하는 행동을 했다는 그럴듯한 주장이 있고 그 행동이 하나 이상 경쟁기업의 능력을 손상한다는 것이 증명되면 그 중지명령을 승인해야 함

● 기타 주요 조항들

- 디지털 시장국의 설립(제4조(a)) : 이 법이 제정된 지 180일 이내에 연방거래위원회는 이 법의 집행을 위해 디지털 시장국(Bureau of Digital Markets)을 설립해야 함
- 보고 의무(제4조(d)) : 이 법이 제정된 지 1년 이내에 디지털 시장국은 전년도 12개월간의 집행활동에 대해 설명하는 보고서를 매년 발간하고 하원 법사위 및 상원 법사위에 제출해야 함
- 집행 가이드라인들(제5조) : 이 법이 제정된 지 1년 이내에 연방거래위원회와 반독점국의 차관보는 이 법의 집행과 관련된 정책 및 관행을 요약한 가이드라인을 공동으로 발간해야 하며 필요한 경우에는 4년마다 1회 이하의 빈도로 업데이트해야 함

나. 플랫폼 경쟁 및 기회법

- 플랫폼 경쟁 및 기회법의 핵심은 대상 플랫폼 운영사업자의 불법적인 인수와 이의 제외를 규정한 제2조 (a) 및 (b)에 있음(표 IV-3 참조)
- 이는 대상 플랫폼 운영사업자의 관련 기업 인수가 합법이 되려면 합병이 경쟁을 감소시키지 않는다는 것을 합병 측이 입증해야 한다는 구조적 추정을 성문화한 것임

표 IV-3 플랫폼 경쟁 및 기회법 제2조 (a) 및 (b)의 주요 내용

제2조(a) 위반-대상 플랫폼 운영사업자가 직접 또는 간접적으로 다음과 같은 인수를 하면 불법임
- (1) 상거래 또는 상거래에 영향을 미치는 활동에 관여된 다른 법인의 주식 또는 기타 자본 지분의 전체 또는 일부; 또는
- (2) 상거래 또는 상거래에 영향을 미치는 활동에 관여된 다른 법인의 자산 전체 또는 일부
2조(b) 제외-만약 인수하려는 대상 플랫폼 운영사업자가 분명하고도 확실한 증거를 통해 다음 사항을 입증하면 그 인수는 제2조(a)에 따른 불법 인수가 아님
- (1) 인수가 클레이튼법 7A(c)에서 서술된 거래이거나; 또는
- (2) 인수 자산 또는 인수 주식의 발행인이 (A) 상품 또는 서비스 제공을 위해 대상 플랫폼 또는 대상 플랫폼 운영사업자와 경쟁하지 않고 (B) 상품 또는 서비스 제공을 위해 대상 플랫폼 또는 대상 플랫폼 운영사업자와의 초기 또는 잠재적 경쟁을 구성하지 않으며 (C) 대상 플랫폼 위에서 제공되거나 직접적으로 관련된 상품 또는 서비스의 판매 또는 제공과 관련하여, 대상 플랫폼 또는 대상 플랫폼 운영사업자의 마켓 포지션을 강화 또는 증대시키지 않거나 또는 (D) 대상 플랫폼 위에서 제공되거나 직접적으로 관련된 상품 또는 서비스의 판매 또는 제공과 관련하여, 대상 플랫폼 또는 대상 플랫폼 운영사업자의 마켓 포지션 유지 능력을 강화 또는 증대시키지 않은 경우

※ 출처: <https://judiciary.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=4591>의 H.R.3826

- 한편, 이 법에서는 상품 또는 서비스의 판매 또는 제공을 위한 경쟁, 초기 경쟁, 또는 잠재적 경쟁에 이용자의 관심을 끌기 위한 경쟁도 포함됨(제2조(c)). 추가적인 데이터에 대한 액세스를 불러일으키는 인수는 (많지는 않더라도) 대상 플랫폼의 마켓 포지션을 강화, 증대, 또는 유지 시킬 수 있음(제2조(d))

#### ○ 기타 주요 조항들

- 대상 플랫폼의 지정(제4조(a)) : 연방거래위원회 또는 법무부는 이 법의 실행 및 집행을 위한 대상 플랫폼을 지정해야 함. 대상 플랫폼 지정 기준은 앞서 ‘미국 혁신 및 선택 온라인법’에서와 동일함
- 집행 절차(제5조(a)) : 연방거래위원회, 법무부, 각주 법무부 장관은 연방거래위원회 법 또는 클레이튼법의 모든 적용 가능한 조항들이 이 법과 통합되어 마치 일부가 된 것처럼, 이 법을 동일한 방식과 동일한 수단에 의하여 동일한 관할권과 권한 및 의무를 가지고 집행해야 함
- 집행 가이드라인들(제6조) : 이 법이 제정된 지 1년 이내에 연방거래위원회와 반독점국의 차관보는 이 법의 집행과 관련된 정책 및 관행을 요약한 가이드라인을 공동으로 발간해야 하며 필요한 경우에는 4년마다 1회 이하의 빈도로 업데이트해야 함

### 다. 플랫폼 독점 종식법

- 플랫폼 독점 종식법의 핵심은 불법적인 이해충돌을 규정한 제2조에 있음(표 IV-4 참조)

표 IV-4 플랫폼 독점 종식법 제2조의 주요 내용

제2조(a) 위반-온라인 플랫폼이 대상 플랫폼으로 지정되었을 때, 대상 플랫폼 운영사업자가 대상 플랫폼이 아닌 다음과 같은 사업 분야(line of business)를 소유하고 통제하거나 수혜적인 이해관계를 가지는 것은 불법임

- (1) 상품 또는 서비스의 판매나 제공을 위해 대상 플랫폼을 이용
- (2) 대상 플랫폼이, 비즈니스 이용자에게 대상 플랫폼에 대한 액세스 조건 또는 선호 상태나 위치에 대한 조건으로, 구매 또는 이용을 요구하여 상품 또는 서비스를 제공
- (3) 이해충돌(conflict of interest)을 야기

2조(b) 이해충돌-이 섹션에서 이해의 충돌이란 용어는 다음과 같은 경우에 발생하는 이해의 충돌을 포함함

- (1) 대상 플랫폼 운영사업자가 대상 플랫폼이 아닌 다른 사업 분야를 소유하거나 통제하고 (and)
- (2) 대상 플랫폼의 그 사업 분야 소유 또는 통제가 (A) 대상 플랫폼에서 운영사업자 자신의 상품, 서비스 또는 사업 분야가 경쟁사, 초기 또는 잠재적 경쟁사에 비해 보다 유리하게 하거나 (B) 경쟁사, 초기 또는 잠재적 경쟁사의 상품, 서비스 또는 사업 분야를 대상 플랫폼에서 배제시키거나 불리하게 할 수 있는 동기와 능력을 만들어 주는 경우

※ 출처: <https://judiciary.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=4591>의 H.R.3825

#### ○ 집행

- 총칙(제3조(a)) : 연방거래위원회와 법무부는 연방거래위원회법 또는 클레이튼법의 모든 적용 가능한 조항들이 이 법과 통합되어 마치 일부가 된 것처럼, 이 법을 동일한 방식과 동일한 수단에 의하여 동일한 관할권과 권한 및 의무를 가지고 집행해야 함
- 민사 처벌(제3조(c)) : 대상 플랫폼으로 지정된 지 2년 이내에 이 법의 조항들을 준수하지 못한 법인의 관리자, 감독자, 파트너 또는 직원은 (1) 전년도 일평균 미국 매출 총액의 15% 또는 (2) 불법행위 기간 동안 영향받은 사업 분야 일평균 미국 매출 총액의 30% 중에서 더 큰 금액의 이하로 민사 벌금을 국가에 납부해야 할 책임이 있음

○ 기타 주요 조항들

- 이사회 회원에 대한 제약(제4조(a)) : 대상 플랫폼에 대한 통제권<sup>73)</sup>을 가진 대상 플랫폼의 대리인, 대표, 관리자, 감독자, 직원은 이전에 소속된 법인(Formerly affiliated person)<sup>74)</sup>의 대리인, 대표, 관리자, 감독자, 직원, 기타 기관 소속 당사자로 겸직 근무할 수 없음
- 대상 플랫폼의 지정(제6조(a)) : 연방거래위원회 또는 법무부는 이 법의 실행 및 집행을 위한 대상 플랫폼을 지정해야 함. 대상 플랫폼 지정 기준은 위의 ‘미국 혁신 및 선택 온라인법’ 및 ‘플랫폼 경쟁 및 기회법’에서와 동일함

라. 호환성 및 경쟁 증진법

- 경쟁의 불공정한 방법(제2조) : 대상 플랫폼을 운영하는 법인, 파트너쉽 또는 기업에 의해 이 법 또는 이 법에 의거 발간되는 표준을 위반하면 연방거래위원회법 제5조(a)(1)의 위반이 되어 불공정한 경쟁 방법(unfair method of competition)으로 간주됨
- 이동성(제3조)
  - 총칙(제3조(a)) : 대상 플랫폼은 투명하면서도 써드파티가 액세스 가능한 인터페이스(API 포함) 세트를 유지하여, 이용자에게 또는 적극적인 동의를 통해 이용자에게, 이용자의 지시를 통해 비즈니스 이용자에게, 제6조(c)에 의거 발간된 표준에 부합되게 구조화되고 일반적으로 이용되며 기계판독이 가능한 포맷으로 안전한 데이터 이전이 가능하게 하여야 함
  - 데이터 보안 총칙(제3조(b)(1)) : 대상 플랫폼으로부터 포팅된 이용자 데이터를 수신한 경쟁사 또는 잠재적 경쟁사는 획득한 이용자 데이터를 안전하게 하고 데이터 및 대상 플랫폼의 정보시스템에 보안 리스크를 야기하는 것을 피하기 위한 합리적인 단계 들을 취해야 함
  - 이동성 의무들(제3조(c)) : 제3조(a)의 이동성을 달성하기 위해 대상 플랫폼은 제6조(c)에 의거 연방거래위원회가 발간한 표준들을 준수해야 함

73) 법인 주식의 25% 이상을 가진 경우를 의미

74) 가맹 관계가 종료되기 이전에 대상 플랫폼에 의해 소유되었거나 통제되었던 법인을 의미

○ 상호운용성(제4조)

- 총칙(제4조(a)) : 대상 플랫폼은 투명하면서도 써드파티가 액세스 가능한 인터페이스(API 포함) 세트를 유지하여, 제6조(c)에 의거 발간된 표준들을 준수하는 경쟁사 또는 잠재적 경쟁사와의 상호운용성을 촉진하고 유지해야 함
- 데이터 보안 총칙(제4조(b)(1)) : 대상 플랫폼의 상호운용성 인터페이스에 액세스한 경쟁사 또는 잠재적 경쟁사는 획득, 처리 또는 전송한 이용자 데이터를 안전하게 하고 데이터 및 대상 플랫폼의 정보시스템에 보안 리스크를 야기하는 것을 피하기 위한 합리적인 단계 들을 취해야 함
- 상호운용성 의무들(제4조(c)) : 제4조(a)의 상호운용성을 달성하기 위해 대상 플랫폼은 제6조(c)에 의거 연방거래위원회가 발간한 표준들을 준수해야 함
- 보안 및 프라이버시 표준들(제4조(d)) : 대상 플랫폼은 이 법의 제6조(c)에 의거 연방거래위원회가 발간한 표준들과 일치되도록 합리적으로 필요한 범위 내에서 경쟁사 또는 잠재적 경쟁사의 액세스에 대한 프라이버시 및 보안 표준들을 세팅하여야 하며 의심스러운 위반행위를 연방거래위원회에 보고하여야 함
- 인터페이스에 대한 변경 금지(제4조(e)) : 대상 플랫폼은 예외적인 경우를 제외하고는 연방거래위원회의 승인을 받아서 상호운용 가능한 인터페이스에 영향을 미치는 변경을 할 수 있으며 이 법 제6조(c)에 의거한 규칙 채택 이후 120일 이내에 경쟁사 또는 잠재적 경쟁사에 상호운용성 인터페이스에 대한 액세스를 설명하는 완전하고도 정확한 문서들을 제공해야 함. 또한, 상호운용성 인터페이스에 대한 변경내용을 경쟁사 또는 잠재적 경쟁사에 합리적인 수준으로 미리 통지해야 함
- 데이터 최소화(제5조(f)) : 대상 플랫폼은 상호운용성 인터페이스를 통해 비즈니스 이용자에게서 획득되는 데이터를 수집·이용·공유해서는 안 됨(프라이버시 보호 및 보안 목적이거나 상호운용성 유지 목적인 경우는 예외). 비즈니스 이용자는 대상 플랫폼에서 이용자의 데이터를 수집·이용·공유해서는 안 됨(데이터 보호 및 보안 목적이거나 상호운용성 유지 목적인 경우는 예외)

○ 기타 주요 조항들

- 대상 플랫폼의 지정(제6조(a)) : 연방거래위원회 또는 법무부는 이 법의 실행 및 집행을 위한 대상 플랫폼을 지정해야 함. 대상 플랫폼 지정 기준은 위의 ‘미국 혁신 및 선택 온라인법’ 및 ‘플랫폼 경쟁 및 기회법’ 및 ‘플랫폼 독점 종식법’에서와 동일함
- 규칙 수립 및 기술 표준(제6조(c)) : 대상 플랫폼을 지정한 이후에 연방거래위원회는 대상 플랫폼 특유의 상호운용성 표준을 발간해야 함. 이 표준들은 이 법의 제3조 및 제4조 요구사항들을 실행해야 함. 연방거래위원회는 제3조 요구사항들을 실행하는 표준들을 개발하기 위해 기술 위원회를 수립해야 함
- 기술 위원회(제7조) : 이 법 제정 이후 180일 이내에 연방거래위원회는 제3조 및 제4조 요구사항의 기술적인 측면과 관련된 검토를 보조하는 기술 위원회를 설립해야 함. 기술 위원회는 대상 플랫폼을 이용하거나 경쟁하는 사업자 대표, 경쟁 또는 프라

이버시 옹호 조직 및 독립적인 학계 대표, 국가 과학기술 협회 대표, 대상 플랫폼 대표 등이 포함되도록 하되, 그 규모와 회원 구성은 연방거래위원회의 재량에 맡김

- 긴급구제(제9조(b)) : 연방거래위원회는 대상 플랫폼이 120일 이내의 기간 동안에 어떤 행동을 하지 않거나 중단하도록 하는 임시적인 중지명령(temporary injunction)을 청구할 수 있으며 법원은 대상 플랫폼이 이 법을 위반하는 행동을 했다는 그럴듯한 주장이 있고 그 행동이 하나 이상 경쟁기업의 능력을 손상한다는 것이 증명되면 그 중지명령을 승인해야 함

● **구제방안(제10조)**

- 민사 처벌(제10조(a)) : 연방거래위원회는 이 법의 위반행위에 대해, 법인·파트너십·기업의 전년도 미국 총매출의 15% 또는 불법행위 기간 동안 영향받는 사업 분야에서 법인·파트너십·기업의 미국 총매출의 30% 중에서 더 큰 금액의 이하로, 민사 벌금을 부과하여 회수할 수 있음
- 추가적 구제방안(제10조(b)) : 연방거래위원회는 소송을 일으킨 위반과 관련하여 피해 보상, 계약파기 및 개정, 환불, 자산 반환을 청구할 수 있으며 법원은 이를 명령할 수 있음. 또한, 연방거래위원회는 소송을 일으킨 위반의 결과로 획득된 부당이득의 환수를 청구할 수 있으며(법원은 이를 명령할 수 있음) 이 법의 위반을 막거나 금지하기 위해 필요에 따라 형평성 면제(relief in equity)를 청구할 수 있음(법원은 이를 명령할 수 있음)

**마. 합병신청 수수료 현대화법<sup>75)</sup>**

- **합병 전 통지의 신청 수수료(제2조)** : 공공법(Public Law) 101-162의 제 605조에서 규정된 내용이 다음 표 IV-5와 같이 수정 변경됨
- 즉, 약 20년 동안 계속 활용되어온 3계층 합병신청 수수료 제도가 6계층 합병신청 수수료 제도로 변경됨

75) 이 법은 상원이 2021년 6월에 통과시킨 ‘합병신청 수수료 현대화법’과 내용이 거의 동일함

표 IV-5 합병신청 수수료의 변경

기존		변경	
거래의 전체 금액	합병신청 수수료	거래의 전체 금액	합병신청 수수료
\$100백만 미만	\$45,000	\$161.5백만 미만	\$30,000
\$100백만~\$500백만	\$125,000	\$161.5백만~\$500백만	\$100,000
\$500백만 이상	\$280,000	\$500백만~\$1,000백만	\$250,000
		\$1,000백만~\$2,000백만	\$400,000
		\$2,000백만~\$5,000백만	\$800,000
		\$5,000백만 이상	\$2,250,000

※ 출처: 1. <https://judiciary.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=4591>의 H.R.3843  
 2. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-9219/pdf/COMPS-9219.pdf>

- 예산 책정 승인(제3조) : 2022 회계연도에 대한 예산 책정(appropriations)<sup>76)</sup>은 다음과 같이 승인됨
  - 법무부 반독점국은 \$252백만으로
  - 연방거래위원회는 \$418백만으로

76) 집행 활동에 필요한 예산을 의회로부터 책정받게 되는데, 법무부 반독점국은 현행 수준 대비 36%만큼 증액되고 연방거래위원회는 현행 수준 대비 19%만큼 증액된 금액이 책정됨

### 3 기존 반독점법들에 미치는 영향과 찬반 주장<sup>77)</sup>

#### 가. 미국 혁신 및 선택 온라인법

- 미국 혁신 및 선택 온라인법(H.R.3816)은 기존 독점화 독트린을 크게 변화 시키게 됨
  - 현행법상에서 독점화는 피고가 다음과 같은 2가지를 위반했다는 것을 원고가 입증해야 함 : (1) 피고가 독점력이 있고 (2) 배제 행위에 관여했음
  - 먼저 원고는 피고의 행위가 반경쟁적인 영향이 있다는, 증거가 확실한 사례(prima facie case)를 만들어야 함. 원고가 이를 보이면 피고는 원고의 증거를 반박하거나 또는 그 행위에 관한 친경쟁적 증거를 제시해야 함. 이것에 실패할 경우에는 소송이 원고의 승리로 끝나지만, 성공할 경우에는 반경쟁적 손해가 친경쟁적 편익보다 크다는 것을 원고가 입증해야 함
  - H.R.3816은 빅테크 기업들을 대상으로 한 별개의, 원고 친화적인 규제체제를 선택한 것으로 볼 수 있음. 이 규제체제에서 원고들은 빅테크 기업들이 독점력을 가지고 있다는 것을 보일 필요가 없음. 즉, 독점력 입증 대신에 원고들은 피고가 대상 플랫폼 인지에 대한 3가지 기준을 충족한다는 것을 보이기만 하면 됨. 또한, 경쟁적 효과에 대한 복잡한 계산 및 저울질에서 벗어나서 특정 범주의 차별적 행위를 금지하게 됨
  - H.R.3816은 빅테크 기업들에게 다양한 ‘적극적 방어(affirmative defenses)’를 제공함. 그러나, 이 적극적 방어들은 분명하고도 확실한 증거라고 하는 높은 증거 부담을 설정하였으므로 이를 충족시키기가 어려울 것으로 보임. 따라서, 피고에게 높은 증거 부담을 주지 않고 있는 현행법에 비해 새로운 규제체제에서는 적극적 방어가 상당히 많이 잘리게 될 것임
- 찬성 주장
  - 이 법안은 경쟁 이슈를 제기하는 다양한 범위의 행위를 타겟으로 하고 있음. 그럼에도 불구하고 분명하고 통일된 주제가 있음. 법안 초안 작성자들은 빅테크 기업들이 핵심적인 사업 분야에서의 시장력을 이용하여 관련 시장에서 경쟁자들이 불리하게 되도록 만드는 것을 주로 우려했던 것으로 보임
- 반대 주장
  - 이 법안에 대한 반대의견은 크게 두 가지임. 먼저, 이 법안에서 금지하는 행위는 반경쟁적이라는 주장 자체에 대한 이의제기가 있음. 예들 들자면 일부 논평가들은 플랫폼의 자기 우대는 일반적으로 이용자 경험을 향상시키기 위한 친경쟁적 노력이기도 하다고 주장함

77) ‘빅테크 반독점법들’(CRS, 2021.08.13.) 보고서를 요약 정리하였음

- 또한, 범주별로 금지하는 데서 생겨나는 오류비용이 클 것이라는 문제 제기가 있음. 즉, 이 법안의 반대론자들은 현행 반독점법에 의해 채택된 유연하고도 사실 집약적인 프레임워크가 사전 규제(ex ante regulation)보다 더 낫다고 주장함. 이는 시카고학파의 주장과 맥락을 같이 하는 것임. 결과적으로 이 법안에 대한 논쟁은 브라이트 라인 규칙과 유연한 기준 간에 무엇이 더 효과적인가에 대한 논쟁이라 할 수 있음

## 나. 플랫폼 경쟁 및 기회법

- 플랫폼 경쟁 및 기회법(H.R.3826)은 클레이튼법 제7조에 토대를 둔, 현행 인수합병 심사를 크게 변화시키게 됨

- 현행법에서 원고는 인수합병을 위해 제안된 거래가 반경쟁적인 효과가 있다는 것을 입증해야 하는 부담이 있음. 만약 원고가 이것을 보이는 데 성공하면, 피고는 원고의 케이스를 반박하거나 또는 거래의 친경쟁적 편익에 대한 증거를 제시해야 함. 만약 피고가 이를 실패하면 원고가 소송에서 승리하게 되지만, 성공할 경우에는 다시 원고가 인수합병의 반경쟁적 손해가 친경쟁적 편익보다 크다는 것을 증명해야 함. 일반적으로 법원은 원고의 인수합병 저지 도전에 요구되는 증거적 부담을 높게 설정했음
- H.R.3826은 이러한 법적 기준을 빅테크에 대하여는 크게 바꾸어 놓았음. 이 법안은 GAFGA가 인수하려는 거래가 특정 카테고리에 속하지 않는다는 것을 분명하고도 확실한 증거를 통해 보이지 않으면 인수합병에 참여하는 것을 금지시킴. 이 법안에서는 잠재적 경쟁자에 대한 인수 금지가 특히 유의미한 사항임. 빅테크 기업들은 이론적으로는 금지된 범주를 벗어나는 거래를 추진할 수 있겠지만, 이 법안의 증거적 요구사항들은 그들의 인수합병 의욕을 꺾을 것임

- 찬성 주장

- 그 동안에 빅테크 기업들이 경쟁자들과 잠재적 경쟁자들을 인수함으로써 독점력을 보존하고 확장할 수 있었던 것은 부분적으로는 법원이 수십 년간 개발해온 법적 기준 때문임. 이 법안에서는 빅테크 기업들의 그러한 인수와 잠재적으로 반경쟁적인 거래를 금지함으로써 주요 문제점 중의 하나를 해소하게 될 것임

- 반대 주장

- 빅테크에 의한 인수 가능성은 벤처캐피탈의 'kill zone'을 완화시킬 수 있는데 이 옵션이 사라짐으로써 스타트업에 대한 투자가 위축될 우려가 있음. 따라서 이 법안에 대한 논쟁은 탈퇴 장벽(barriers to exit)에 대한 비용과 반경쟁적 거래 차단에 대한 편익을 의회가 따져보도록 요구됨

## 다. 플랫폼 독점 종식법

- 플랫폼 독점 종식법(H.R.3825)은 현행 반독점 독트린에서 크게 벗어나 은행 및 철도에서와 유사한, 부문별 경쟁 규제의 형태임

- 은행 및 철도산업에서는 인접시장으로의 진입이 치유할 수 없는 이해충돌(conflicts of interest)을 일으키는 것으로 봄
- 이 법안은 대상 플랫폼 운영사업자들이 다른 상품이나 서비스를 제공하기 위해 플랫폼을 이용할 수 없고, 비즈니스 이용자들에게 플랫폼에 접속하거나 선호하는 위치를 받는 조건으로 상품이나 서비스를 이용하도록 요구할 수 없으며, 이해의 충돌을 야기하는 경우에는 플랫폼과 다른 사업 부문을 둘 다 운영할 수는 없다고 규정함으로써 구조분리를 요구하고 있음

○ 찬성 주장

- H.R.3825에 대한 주장은 H.R.3816에 대한 주장과 대체로 유사함. 그러나, 구조분리가 비차별 요구보다 관리상의 이점이 있음. 왜냐하면 플랫폼이 수직적 경쟁자들에게 동등한 취급을 하도록 요구하는 것은 관리하기가 특별히 복잡할 수 있기 때문임. 구조 분리 옹호자들은 이러한 세부사항을 분석하기 위해 부담이 과중한 규제기관들과 일반 판사들에게 의존하기보다는 빅테크를 분할하는 것이 더 낫다고 주장함

○ 반대 주장

- 빅테크 옹호자들은 새로운 시장으로의 진입은 거의 대부분 친경쟁적이었다고 주장함. 분리된 체제에서는 자원을 신제품 개발에 사용할 수 없으며 수직적 통합에 수반되는 효율성도 파괴되는 문제점이 있음. 구조분리는 빅테크 기업들이 서로의 핵심 시장에 진입하는 것을 막음으로써 빅테크의 파워를 더 고착화할 수도 있음. 따라서 구조분리 논쟁은 다수 기업 간의 ‘분산된’ 혁신 스프레드와 자원이 풍부한 소수 기술기업에 집중된 ‘중앙집중화된’ 혁신 간에 어느 것이 더 바람직한가에 대한 것이 될 수도 있음
- 그러나, 효율성 및 혁신에 대한 논쟁은 결론을 내리기가 쉽지 않음. 왜냐하면 디지털 시장은 사업 부문 간의 경계가 선명하지 않을 뿐만 아니라(법안에서는 이 용어에 대한 정의를 하지 않았음) 정태적이지도 않기 때문임. 빅테크 기업들은 써드파티가 제공하는 새로운 기능을 갖춘 플랫폼 업데이트 버전을 지속적으로 출시하고 있는데 이런 종류의 혁신을 금지하는 것은 소비자에게 피해를 야기할 수도 있음

라. 호환성 및 경쟁 증진법

- 호환성 및 경쟁 증진법(H.R.3849)은 상호운용성 및 데이터 이동성 요구를 통해 네트워크 효과와 전환비용으로 인한 경쟁제약을 완화하려는데 있음
- 상호운용성 의무는 빅테크 기업들이 만드는 상품 및 서비스가 경쟁기업들의 상품 및 서비스와 호환되도록 요구하는 것으로서 이 의무를 구체화하기 위한 기준들은 연방거래위원회가 개발하도록 하고 기업들에게는 합리적인 단계들을 밟아서 대상 플랫폼에 상호접속하도록 요구함
- 데이터 이동성 의무는 빅테크 기업들로 하여금 이용자들이 자신의 데이터를 경쟁사로 이전할 수 있게 하도록 요구하는 것으로서 연방거래위원회로 하여금 데이터 이동

성 기준을 개발하도록 하고 데이터를 전송받는 기업들에게는 특정 보안 요구사항을 부과하게 됨. 플랫폼들의 의무에 대한 정확한 내용은 연방거래위원회가 법안을 어떻게 실행할지에 달려있음

#### ○ 찬성 주장

- 이 법안에서 요구하는 상호운용성 요구는 네트워크 효과를 개별 기업에서 전체 시장으로 넓혀서 소규모 경쟁사들에게 공평한 경쟁의 장을 제공하려는 시도이며 데이터 이동성 요구는 경쟁기업으로의 전환비용을 축소시켜서 또 다른 진입장벽을 해소하려는 것임. 상호운용성과 데이터 이동성은 디지털 시장이 단일 지배적 기업으로 쏠리는 구조적 특성을 완화할 것임

#### ○ 반대 주장

- 상호운용성과 데이터 이동성은 보안, 프라이버시, 기술적 문제 및 혁신에 대한 손실과 같은 우려사항들이 있다는 주장이 전통적으로 늘 제기되어 왔음. 상호운용성 의무를 포함시킨 1996년 통신법이 10년 이상의 소송을 촉발한 과거 사례를 봤을 때, 향후 정부가 소송에 휘말리지 않고 기술적으로 복잡한 상호운용성 규정을 제정하고 관리할 수 있는 능력이 있는지에 대해 회의적인 비판자들이 있음
- 게다가 일부 논평가들은 상호운용성 의무는 경쟁기업들이 혁신을 위한 투자를 회피하게 만들고 빅테크가 이미 제공하고 있는 서비스를 재포장하는 데 초점을 맞춘 좁은 경쟁으로 스스로를 제한하게 함으로써, 결과적으로 동태적 경쟁을 축소시키게 될 것이라고 주장하고 있음



## V 정리 및 정책적 시사점

### ◆ 미국 온라인 플랫폼 규제 동향 정리

- 미국은 GAFAs로 대변되는 거대 플랫폼들의 규모가 너무나 크고(Too Big) 이들의 반경쟁적 행위가 심각하여 규제 공감대가 자연스럽게 형성되었음
  - 외견상 빅테크만 성장하고 있는 것처럼 보여짐
  - GAFAs에게 의존하거나 거래하고 있는 중소기업들의 좌절감과 두려움이 매우 크고 거대 플랫폼 기업들의 심각한 반경쟁적 행위에 대한 분노가 사회적으로 고조되었음
- 미국 내에서는 독점화 추세를 매우 심각하게 생각하고 있음. 경쟁 활성화와 경제력 집중 완화 차원에서 규제를 추진하고 있음
  - 보수주의가 득세한 몇십 년 동안 다수의 산업에서 시장집중도가 높아졌고 몇몇 대기업 위주의 경쟁 구도로 변해왔음
  - 특히 빅테크 기업들은 기술기반으로 다양한 사업 부문으로 진출하였고 이들의 경제 권력이 막강해지면서 민주주의까지 위협을 받고 있음
  - 가장 문제가 되는 것은 혁신의 저하 추세임. kill zone의 존재, 젊은 기업의 비중 감소 등 혁신 저하로 인해 미국 경제의 앞날이 우려되기 때문에 경쟁 활성화를 위한 특급 대책이 필요하다고 보고 있음
  - 이에 경쟁 활성화와 경제력 집중 완화를 위한 규제도입이 초당적으로 추진되고 있음. 다만, 공화당은 민주당에 비해 상대적으로 빅테크의 정치적 편향성을 문제 삼고 있음
- 기존 반독점법과 시카고학파에 대한 한계로 인해 복고풍의 신 브랜다이슨 운동(일명 힙스터 반트러스트)이 출현하였음
  - 신 브랜다이슨 운동은 미국의 반독점 및 집행 역사에서 전설과도 같은 루이스 브랜다이슨 전직 대법관으로부터 영감을 받은 인물들이 모인 정치 및 학술 운동임
  - 이들의 주장은 전통적인 반독점(즉, 반트러스트) 보다 폭은 넓지만, 전체적인 기조는 유사한 점이 많음. 이들은 시카고학파를 많이 비판하고 있으나 아직까지 학문적으로 시카고학파의 학술 결과물과 업적을 대체하고 있지는 못함
  - 이들에 의하면 시카고학파의 가장 큰 문제점은 소비자 후생만을 중시한다는 점임. 양면시장 특성이 강한 온라인 플랫폼 분야에서는 가격이론이 제대로 동작하지 않기 때문에 시카고학파의 한계점이 극명하게 나타나고 있음
  - 이외에도 독점화 추이를 경제적으로 분석한 학자들은 힙스터들을 외곽에서 학술적으로 지원하고 있음
- 바이든 행정부의 출범과 함께 40년 가까이 계속된 보수주의에서 유턴을 시

도 중. 다만, 그 방향이 중도가 될지 진보가 될지는 아직까지 알 수 없음

- 의회가 적극적으로 나섰다 것과 행정부의 스탠스가 바뀐 점이 눈에 띄는 변화임
  - 지난 40년 가까이 반독점 문제 및 경쟁정책을 반독점기관들(연방거래위원회 및 법무부 반독점국)과 법원에 맡겨두고 뒤로 물러서 있던 의회는 16개월간 수행된 ‘디지털 시장 내 경쟁에 대한 조사’를 바탕으로 새로운 규제 입법을 추진하고 있음
  - 새로 출범한 바이든 행정부는 반독점기관들의 주장에 빅테크 기업들에 비판적인 신브랜다이스 운동 진영에 속한 인물들을 발탁하였음
  - 보수주의가 시작된 지 40년이 지난 결과 ‘지금은 너무 오른쪽으로 와있다’라는 반성에서 시작된 유턴이 어느 지점으로 귀착되게 될지 아직은 알 수 없음. 시간이 더 경과되어야만 알 수 있을 것임
- ‘디지털 시장 내 경쟁에 대한 조사’는 온라인 플랫폼 규제에 관한 법률을 제정하려는 사전 정지 작업에 해당하는데 주요 내용은 다음과 같음
    - 조사 목적 : (1) 지배적 플랫폼들의 반경쟁적 행위에 대한 관여 여부 조사 (2) 문제 해결에 있어 기존 반독점법, 경쟁정책 및 집행수준이 적절한지 평가
    - 조사 배경 및 관점 : 혁신과 신상품이 가능하게 하는 가장 좋은 환경은 경쟁적인 시장이라는 것을 미국 역사가 여러 차례 증명해왔음. 그리고 자유 경쟁 경제야말로 미국의 가치에 부합됨. 이러한 점들은 온라인 플랫폼 분야에서도 마찬가지임
    - 주요 발견사항 요약 : 지난 10년간 디지털 경제는 고도로 집중화되고 독점화되는 경향을 보였음. GAFAs는 게이트키퍼 역할을 담당하게 되었음. 플랫폼들의 지배력으로 인해 소비자 선택이 감소하였고 혁신 및 기업가 정신은 약화되었으며 자유롭고 다양한 언론의 활력은 저하되었고 미국인들의 프라이버시가 침해됨
    - 권고사항들 : 디지털 경제에서의 경쟁회복을 위해 구조분리 및 인접 부문 사업 운영 금지, 차별 금지 등이 요구됨. 셔먼법 제2조 강화 및 클레이튼법 제7조 강화 등을 위한 반독점법 개정이 필요함. 연방거래위원회와 법무부 반독점국의 기능 및 집행 활동 강화방안이 필요함
  - 기존 반독점법들만으로는 플랫폼 기업에 대한 규제가 실질적으로 불가능하므로 온라인 플랫폼 규제 패키지(5개) 법안을 새로이 마련함
    - 형식은 제정이나 내용상으로는 개정에 가까움. GAFAs를 규제 대상 플랫폼(covered platform)으로 한 특별법이라고 할 수 있고 사전규제 방식임
    - 그중에서도 3가지 법안(미국 혁신 및 선택 온라인법, 플랫폼 경쟁 및 기회법, 플랫폼 독점 종식법)은 새로운 반독점법이라고 볼 수 있음. 즉, 기존 반독점법들과 통합적으로 적용되게 됨
    - 내용상으로 플랫폼 경쟁 및 기회법은 클레이튼법 제7조를 강화하였고 미국 혁신 및 선택온라인법과 플랫폼 독점 종식법은 셔먼법 제2조 및 클레이튼법 제3조를 강화시킨 것이라고 볼 수 있음(단, 1 : 1 대응은 아님)

- 독점화의 심각성에도 불구하고 플랫폼 규제 패키지 법안의 미래 전망은 매우 불확실함
  - 하원 법사위 통과 과정에서 의원들간에 균열이 나타났고 일부 법안은 매우 적은 표 차로 간신히 통과되었음
  - 향후 예상되는 하원 본회의 표결, 상원 입법 진행 과정 및 양원 간의 조율을 고려하면 플랫폼 규제 패키지 법안이 법률로 확정될 수 있을지 여부는 매우 불투명함
  - 게다가 소비자 편익과 기술 혁신을 앞세우면서 적극적인 로비 및 반대 여론 형성 활동을 벌이고 있는 빅테크 기업들의 움직임도 큰 변수가 될 수 있음
  - 학술적인 관점에서 새로운 법안들이 타당성이 있는지가 확실치 않음. 즉, 규제도입의 필요성은 인정된다고 보더라도 제안된 법안들이 효과적인 방안인지가 논쟁 사항임

#### ◆ 국내 정책에 대한 시사점

- 미국이 제정하려는 규제 패키지 법안이 법률로 확정될 경우 우리나라에서는 플랫폼 기업에 대한 강한 규제 접근법 추진이 대세가 될 것으로 예상됨
  - 유럽은 이미 ‘디지털 서비스 법안’ 및 ‘디지털 시장 법안’ 패키지 마련 작업을 통해 강한 사전규제 방향으로 가고 있으므로 미국의 규제 접근방식이 글로벌 스탠다드 정립에 있어 중요한 변수임
- 만약 미국에서 온라인 규제 패키지 법안의 법률 제정이 실패할 경우 우리나라는 유럽과 미국 사이에서 현실에 맞는 선택지를 고르는 것이 가능할 것임
  - 우리나라는 네이버와 카카오라는 팬층은 플랫폼 기업들을 보유하고 있으므로 시장구조 및 상황이 대규모 플랫폼 기업이 거의 없는 유럽과 빅테크 기업들을 보유한 미국 사이의 중간쯤이라고 볼 수 있음
  - 의미 있는 규모의 플랫폼 기업을 보유하지 못한 유럽의 법제를 단순하게 추종하는 방식은 우리나라 현실에 맞지 않을 것으로 사료됨. 참고로 국회에 계류중인 다수 법안들은 유럽의 P2B 규칙을 참고하여 마련된 것으로 보여짐
- 우리나라는 미국에 비해 플랫폼 기업들의 갑질 행위와 독점화가 아직은 덜 심각하므로 당분간은 연성으로 접근하되 강력한 규제 추진은 최후의 보루로 삼아 일단은 미뤄두는 것이 타당하다고 판단됨
  - 미국 의회가 16개월간 조사하여 발간한 ‘디지털 시장 내 경쟁에 대한 조사’ 보고서에 나타난 수많은 반경쟁행위의 규모와 강도를 살펴본 결과, 우리나라보다 한결 갑질행위가 심각하다는 것이 필자의 견해임
  - 게다가 우리나라 플랫폼 기업들이 국내 시장에서 차지하는 위치와 규모는 빅테크 기업들이 미국 시장에서 차지하는 위치와 규모에 비해 아직은 미약한 상황임. 따라서 아직은 시간이 남아 있으므로 조금하게 규제를 도입하기보다는 더 지켜보는 것이 적절하다고 생각됨

- 그럼에도 불구하고 기존 산업과는 크게 다른 온라인 플랫폼 시장의 특성을 감안하여 특별법 형태로 접근하는 것은 타당해 보임. 다만, 규제의 강약 선택이 변수가 될 것임
  - 네트워크 효과, 전환비용, 데이터의 자기 강화를 통한 우위 창출 등 디지털 시장의 여러 가지 특징들이 전통적인 산업들과는 매우 다른 양상을 보이기 때문에 일반법인 공정거래법으로 규율하는 것이 어려울 수 있음
- 시카고학파의 가격이론에 기초한 경쟁분석을 뛰어넘는 새로운 학문의 발전과 이를 통한 기여가 매우 긴요함
  - 전통적인 가격이론이 제대로 작동하지 않는 온라인 플랫폼 분야에서는 새로운 학문 발전을 통한 규제 패러다임 전환이 필요한 상황임
  - 기존 시카고학파를 비판하고 새로운 규제 관점을 제시한, 젊은 학자인 리나 칸(L. Kahn)을 미국에서 연방거래위원장으로 발탁한 것은 국내에도 시사하는 바가 큼

## 참고문헌

### ◆ 국내자료

- 김두진 (2003.08), 정보통신 분야의 독점기업 분할 : 미국 AT&T의 사례를 중심으로, 현안 분석 2003-10, 한국법제연구원.
- 김현수·강인규 (2021.06), 미국의 플랫폼 규제 패키지 법안의 주요 내용 및 시사점, KISDI Perspectives, No. 17, 정보통신정책연구원.
- 김희수 외 (2001.12), 통신사업의 합리적 비대칭 규제방안 연구, 연구보고 01-52, 정보통신정책연구원.
- 김희수·김남심 (2005.09), 통신서비스 결합판매 규제 동향 및 개선 방향, KISDI 이슈 리포트 2005-12호, 정보통신정책연구원.
- 이의영 (1991), 미국 독점금지정책의 기간별 분석, 경제인문사회연구회.

### ◆ 국외자료

- Brownstein Hyatt Faber Schreck (2021.07.08), Congressional Antitrust Reform : State of Play.
- Cliffordchance (2021.06), House Judiciary Committee Pass Six Antitrust Bills Targeting Tech Platforms and Large Transactions, Setting up Vote Before House of Representatives.
- Congressional Research Service (2021.08.13), The Big Tech Antitrust Bills.
- N. Economides (2003.04), The Microsoft Antitrust Case : A case study for MBA students, Newyork University.
- FCC (2003.07), Annual Report and Analysis of Competitive Market Conditions with Respect to Commercial Mobile Service (8th Report), FCC 03-150.
- A. Foer & R. Lande (1999.10), The Evolution of Unites States Antitrust Law : The Past, Present, and Future, University of Baltimore Law.

Forbes Global 2000 List's Annual Excel Files.

Lina M. Khan (2017), "Amazon's Antitrust paradox", The Yale Law Journal, Vol. 126, No. 3(January 2017), pp. 710-805.

Lina M. Khan (2018.03), "The New Brandeis Movement : America's Antimonopoly Debate", Journal of European Competition Law & Practice, Vol. 9, No. 3, (March 2018), pp. 131-132,

F. S. Morton (2019.05), Modern U.S. Antitrust Theory and Evidence amid Rising Concentrations of Market Power and its Effects : An Overview of Recent Academic Literature, Washington Center for Equitable Growth.

L. P. Sawyer (2019), US Antitrust Law and Policy in Historical Perspective, Working paper 19-110, Harvard Business School.

Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary (2020.10), Investigation of Competition in Digital Markets : Majority Staff Report and Recommendation.

The Hamilton Project (2018.06), The State of Competition and Dynamism.

#### ◆ 웹사이트

공정거래위원회, <https://www.ftc.go.kr/>

국민참여입법센터, <https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/gcomMain>

미국 연방거래위원회, <https://www.ftc.gov/>

에이미 클로버샤 상원의원, <https://www.klobuchar.senate.gov/public/>

위키피디아, <https://www.wikipedia.org/>

<https://judiciary.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=4591>

<https://judiciary.house.gov/calendar/eventsingle.aspx?EventID=4601>

<https://sites.gsu.edu/us-constipedia/standard-oil-co-of-new-jersey-v-united-states-1911/>

<https://som.yale.edu/faculty-research-centers/centers-initiatives/thurman-arnold-project-at-yale/antitrust-enforcement-data-0>

<https://teachingamericanhistory.org/library/document/clayton-antitrust-act/>

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-9219/pdf/COMPS-9219.pdf>

<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/>

#### ◆ 유튜브

CNBC (2019), Google, Facebook, Amazon and the Future of Anti-trust Laws  
(<https://www.youtube.com/watch?v=IcghGCBROR0>)

#### ◆ 신문 및 방송

아틀라스 뉴스 (2020.09.13), 스탠다드 오일 ①...록펠러 美 석유산업 독점하다  
(<http://www.atlasnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=2644>)

아틀라스 뉴스 (2020.09.14), 스탠다드 오일 ②...반트러스트법 역풍 만나다  
(<http://www.atlasnews.co.kr/news/curationView.html?idxno=2648>)

CNBC (2021.06.22), Google, Amazon Accuse Lawmakers of Harming Small Businesses as Big Tech Antitrust Bills Move Through Congress  
(<https://www.cnn.com/2021/06/22/tech-industry-urges-congress-to-slow-down-new-antitrust-bills.html>)

CNN (2017.11.24), The U.S. Government's Long History of Suing AT&T  
(<https://money.cnn.com/2017/11/24/news/companies/doj-vs-att/index.html>)

Newyork Times (2016.02.13), AT&T's History of Invention and Breakups  
(<https://www.nytimes.com/interactive/2016/02/12/technology/att-history.html>)

Washington Post (2021.06.24), Big Tech Antitrust Bills Pass First Major Hurdle in House even as Opposition Grows  
(<https://www.washingtonpost.com/technology/2021/06/24/tech-antitrust-bills-pass-house-committee/>)



---

## 저자소개

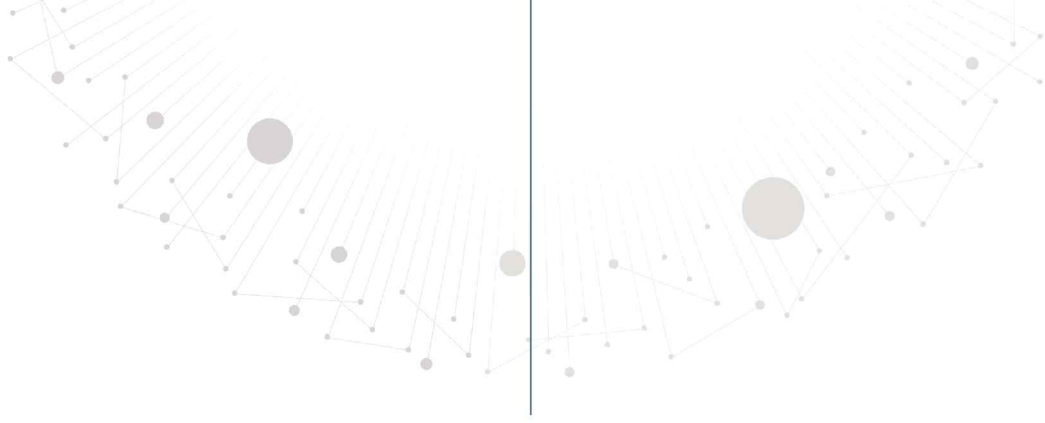
설성호 ETRI 지능화융합연구소 기술정책연구본부 지능화정책연구실 책임연구원  
e-mail: ssh1517@etri.re.kr Tel. 042-860-6603

---

## 미국의 반독점법과 온라인 플랫폼 규제

발행인 이 지 형  
발행처 한국전자통신연구원 지능화융합연구소 기술정책연구본부  
발행일 2021년 11월 30일





[www.etri.re.kr](http://www.etri.re.kr)

본 저작물은 공공누리 제4유형:

출처표시+상업적이용금지+변경금지 조건에 따라 이용할 수 있습니다.



**ETRI** Electronics and Telecommunications  
Research Institute

34129 대전광역시 유성구 가정로 218  
TEL.(042) 860-6114 FAX.(042) 860-6504

