

데이터 경제 시대의 새로운 공정경쟁 이슈

유영상



본 보고서는 ETRI 기술정책연구본부 주요사업인 "국가 지능화 기술정책 및 표준화 연구"를 통해 작성된 결과물입니다.





핵심 요약	1
I. 연구 개요	5
1. 연구 배경	5
2. 데이터 경제와 데이터 독점	6
3. 데이터와 플랫폼 사업자	8
II. 데이터 관련 공정경쟁 이슈	11
1. 데이터 경제의 시장 구조	11
2. 플랫폼의 시장지배력이 미치는 영향	13
3. 데이터 독점에 의한 경쟁 제한 가능성	17
III. 경쟁 제한 요소와 관련 쟁점	25
1. 진입장벽	25
2. 인수와 합병	28
3. 배제적 행위	30
4. 가격 차별 행위	33
5. 개인 정보 보호 경쟁의 제한	35
IV. 맺음말	39
참고문헌	41

핵심 요약



연구 배경

- 데이터 경제(Data Economy)는 ‘데이터’와 ‘경제’가 합성된 용어로, 데이터가 주도하는 경제를 지칭하며, 데이터의 활용이 다른 산업의 발전을 촉진하는 촉매 역할을 하게 될 뿐만 아니라 데이터의 활용을 통하여 기존에 없던 새로운 제품과 서비스를 창출하는 경제를 의미
- 데이터 경제는 네트워크 효과가 강해 진입장벽이 발생하고, 집중화·독점화되기 쉬운 특징이 있어 그를 둘러싼 독과점 문제, 불공정거래, 사생활 침해 등의 위험이 있음
- 많은 이용자 정보를 가지고 있는 지배적 플랫폼 사업자가 데이터 독점을 통해 반경쟁적 행위나, 이용자의 데이터를 악의적으로 사용할 가능성도 존재하므로 공정한 시장 경쟁을 위해 데이터 독점에 따른 경쟁 제한 요인 파악이 필요



데이터 독점 관련 공정경쟁 이슈

- 데이터 경제는 네트워크 효과, 전환 비용, 데이터 자체의 이점, 그리고 규모와 범위의 경제와 같은 특성으로 인해 승자독식의 시장 경제로 만드는 경향이 있고, 이에 따라 한두 개의 온라인 플랫폼 사업자들이 시장을 지배하는 집중화된 시장 구조를 보임
- 데이터 독점과 관련하여 우려되는 경쟁 제한 요소로는 진입장벽의 발생, 인수와 합병을 통한 경쟁자 제거, 배제적 행위, 가격 차별, 개인정보보호 경쟁의 제한 등을 들 수 있음
- 진입장벽은 데이터가 시장지배력의 원천이 되기 때문에 데이터를 독점할 때 발생하며, 강력한 네트워크 효과와 높은 전환 비용, 규모 및 범위의 경제로 인해서도 진입장벽이 발생 가능
- 데이터 관련 시장에서 합병은 데이터에 대한 차별적 액세스를 초래할 가능성이 있



고, 별도의 업스트림 또는 다운 스트림 시장에서 이미 강력한 시장 지위를 보유하고 있는 두 회사의 합병은 새로운 경쟁자를 이러한 시장에서 배제할 가능성이 존재

- 경쟁업체가 데이터에 접근하는 권한을 박탈하는 배제적 행위에는 필수 설비에 해당하는 데이터에 대한 접근 거부, 데이터에 대한 차별적 접근 허용, 배타적 계약, 데이터와의 결합 판매 및 데이터의 교차 사용 등이 있으며, 이를 통해 지배적 사업자가 신규 진입을 저해함으로써 해당 사업자의 시장지배력을 형성하거나 강화할 우려가 있는지가 경쟁법 적용의 초점
- 데이터 경제에서는 데이터를 이용한 가격 차별이 용이하지만 그 효과는 모호하여 일률적으로 평가하기 어렵고, 가격 차별이 경쟁법 적용 범위에 포함되는지는 시장 지배적 지위의 남용이나 수직적 거래제한에 해당하는지를 판별할 필요가 있음
- 개인정보보호에 대한 우려는 그 자체로 경쟁 당국의 개입 범위에 포함되지 않으나 개인 데이터의 수집과 사용에 관한 기업의 결정은 동시에 경제적 및 경쟁적 차원에 영향을 미칠 수 있고, 개인정보보호의 경쟁을 제한하는 것은 비가격경쟁을 제한하는 효과도 포함되기 때문에 경쟁법의 대상이 된다는 주장이 새롭게 등장하고 있음

데이터 관련 경쟁 제한 우려 사항

구분	내용
진입장벽	진입장벽은 다음과 같은 요인에 의해 발생 가능 <ul style="list-style-type: none"> • 시장지배력 원천으로서의 데이터 • 네트워크 효과 • 전환 비용 • 규모 및 범위의 경제
인수와 합병	다음과 같은 경우의 인수와 합병은 경쟁 제한 가능성이 존재 <ul style="list-style-type: none"> • 합병 대상 신규사업자가 다른 시장의 대규모 데이터베이스 보유 • 데이터 조합을 통해 추출된 정보를 경쟁사가 복제 불가능 • 별도의 수직 시장에서 이미 강력한 시장 지위를 보유하고 있는 두 회사의 합병
배제적 행위	경쟁자의 데이터 접근을 박탈함으로써 경쟁자를 배제할 수 있는 행위 <ul style="list-style-type: none"> • 필수 설비에 해당하는 데이터에 대한 접근 거부 • 차별적 접근 허용 • 배타적 계약 • 데이터와의 결합 판매 및 교차 사용
가격 차별 행위	고객 데이터 수집을 통한 가격 차별이 다음에 해당하는 경우 <ul style="list-style-type: none"> • 시장 지배적 지위의 남용 • 수직적 거래제한
개인정보보호 경쟁의 제한	지배적 사업자가 데이터 기반의 시장지배력을 이용하여 개인정보보호에 관한 경쟁을 제한하는 경우



경쟁 제한 요소와 쟁점 사항

- 진입장벽은 배분적 효율성과 생산적 효율성을 저해하는 결과를 초래할 수 있으나, 진입장벽의 존재가 반드시 경쟁법에 위반되는 것은 아니므로 관련 쟁점은 기존 기업의 시장지배력을 낮추기 위해 진입장벽을 구성하는 어떤 요인을 개선해야 하는가임
- 진입장벽의 요소 중 네트워크 효과는 흔히 경쟁을 제한한다고 여겨지지만 네트워크 효과는 경쟁에 부정적인 영향과 긍정적인 영향을 둘 다 미칠 수 있으며, 플랫폼 간 상호 운용성을 통한 전환 비용의 저하와 그를 통한 멀티호밍이 시장지배력을 감소시킬 수 있는 요인으로 작용할 것으로 예상됨
- 인수와 합병은 기존 사업자의 시장지배력을 더욱 강화하고 새로운 시장 참여자의 진입을 저해할 가능성이 있어, 인수와 합병 심사 시 단일 기업의 시장점유율이 극도로 커지거나 집중력의 현저한 증가를 초래하는 합병은 추정 상 원칙적으로 금지함으로써 반경쟁적 합병 차단을 강화하려는 정책 동향을 보임
- 데이터와 관련된 배제적 행위에서 필수설비이론을 적용한 사례는 찾기 어렵고, 데이터 제공과 관련하여 이 필수설비이론을 적용하기도 어려우며, 오히려 독점사업자가 거래거절을 통해 경쟁자를 배제하고 수익을 독점하는 것은 투자이익을 증대시키고, 기술 혁신과 경제성장을 유인하여 경쟁을 촉진하는 효과가 있다고 보고 있음
- 지배적 사업자의 배제적 행위 중 경쟁사보다 자사의 제품이나 서비스를 우대하는 자사 우대(self-preferencing) 현상이 특히 두드러지며, 이에 대응하여 미국 의회에서는 공정한 경쟁을 보장하고 온라인에서 혁신을 촉진하기 위해 차별 금지 규정을 제정할 것과 지배적 플랫폼의 자사 우대 금지, 그리고 동일한 제품 및 서비스에 대한 동일한 조건 제공을 요구하고 있음
- 가격 차별행위 중 시장 환경 변화 등의 요인으로 인한 일시적 가격조정이나 할인가격 제공 등과 같은 비체계적 차별행위는 시장의 효율성을 높이는 측면이 있으나, 지배적 사업자가 경쟁자를 시장에서 배제하기 위한 체계적 가격 차별은 경쟁을 저해하는 행위가 될 수 있음
- 사업자가 데이터에 기초한 시장지배력을 이용하여 개인정보보호에 관한 경쟁을 제한하는 행위는 비가격경쟁인 품질경쟁을 제한하는 행위와 마찬가지로 경쟁법 집행의 대상으로 삼아야 한다는 주장이 대두되고 있음
- 그러나 개인정보보호는 경쟁법이 아닌 개인정보보호법 또는 소비자보호법으로 충분



하다는 것이 주류 이론으로, 경쟁법과 소비자보호법을 혼합하는 것은 불필요하며, 오히려 경쟁법 집행에 혼란을 가져올 수 있다고 보고 있음

- 그런데도 기존 사업자가 개인정보보호법을 명백히 위반하여 데이터를 수집하고, 데이터 수집과 기업의 시장 지위 간에 강력한 상호 작용이 있는 경우 개인정보보호의 저하가 시장 지배적 지위의 남용 문제가 될 수 있음

I 연구 개요

1 연구 배경

‘정보는 21세기의 원유,¹⁾ 또는 ‘데이터는 21세기의 원유²⁾ 라는 말은 데이터의 중요성을 강조할 때 흔히 회자 된다. 이러한 말들은 원유가 가지고 있는 상징성에 빗대어, 데이터가 다른 제품이나 서비스 생산에 필요한 귀중한 생산요소가 될 수 있으며, 또한 원시 데이터 자체가 가치가 있는 것이 아니라 완전하고 정확하게 수집되어 다른 관련 데이터와 연결될 때 그 가치가 생성될 수 있다는 의미일 것이다.

이와 더불어, ‘데이터는 이제 새로운 디지털 제품 및 서비스 생성에서 금융 자본과 동일한 수준의 자본 형태’라는 주장도 일어나고 있다.³⁾ 경제학에서 ‘자본’은 토지나 노동과 같은 다른 생산요소와 같이 재화나 서비스 생산을 가능하게 하는 생산요소인데 이제는 데이터가 이러한 자본으로서 고려될 수 있다는 것이다. 이 주장을 좀 더 자세히 살펴보면, ‘데이터 자본(data capital)’은 재화나 서비스를 생산하는데 필요한 ‘기록된 정보’로서, 건물이나 장비와 같은 물리적 자산과 마찬가지로 장기적인 가치를 가질 수 있고, 또한, 고객이나 생산 과정에 대해 알고 있는 데이터는 수년 동안 계속해서 가치를 창출할 수 있으므로 자본으로 볼 수 있다는 것이다.

그런데 여기서 중요한 점은 기존의 통념과 달리 데이터는 풍부한 자원이 아니며, 그 대신 매우 다양한, 희귀하고 때로는 고유한 정보의 조각으로 구성되어 있다는 것이다. 마치 소매업자들이 금융 자본 없이는 새로운 시장에 진입할 수 없듯이, 디지털 경제에서는 어느 기업이든 데이터 자본 없이는 시장에서 경쟁할 수 없다. 이런 까닭에 거의 모든 산업에서 기업들은 경쟁자들이 자신들보다 앞서기 전에 고유한 데이터 자본과 이를 사용하는 방법을 만들어내기 위한 경쟁을 벌이고 있다. 특히 데이터가 새로운 자본이 되는 데이터 경제에서는 데이터를 둘러싼 독과점 문제, 불공정거래, 사생활 침해 등의 위험이 있다. 본 보고서에서는 이러한 데이터 경제 체제하에서 발생할 수 있는 공정경쟁 이슈들과 그와 관련된 다양한 쟁점들을 알아보려고 한다.

1) <https://www.causeweb.org/cause/resources/library/r2493>

2) Economic Times, ‘Data is the 21st Century’s oil, says Siemens CEO Joe Kaeser,’ 2018.05.24

3) MIT Technology Review Custom+Oracle, ‘The Rise of Data Capital,’ 2016.



2 데이터 경제와 데이터 독점

데이터 경제(Data Economy)는 ‘데이터’와 ‘경제’가 합성된 용어로 데이터가 주도하는 경제를 지칭한다. 즉, 데이터의 활용이 다른 산업의 발전을 촉진하는 촉매 역할을 하게 될 뿐만 아니라, 또한 데이터의 활용을 통하여 기존에 없던 새로운 제품과 서비스를 창출하는 경제를 말한다.⁴⁾ 이는 2011년 Gartner 보고서에서 데이비드 뉴먼(David Newman)이 처음 제시한 개념으로, 경쟁 우위는 더 이상 응용프로그램이나 소프트웨어, 하드웨어의 경제성에 관한 것이 아니며, 현대시대에서는 빅데이터, 공개데이터, 연결데이터 등 데이터의 경제적 측면이 새로운 시대의 경쟁 우위를 주도하게 된다는 것이다.⁵⁾

이 데이터 경제라는 용어는 2014년에 유럽집행위원회(European Commission, 이하 EC)가 데이터 기반 경제(data-driven economy)로의 전환을 촉구하는 보고서에서, 경제성장과 일자리 창출 동력으로써 데이터 경제의 개념을 도입하면서 크게 주목받기 시작하였다.⁶⁾ EC는 동 보고서에서 새로운 산업혁명 시대에는 인간의 활동, 산업 프로세스 및 연구는 모두 전례 없는 규모의 데이터 수집과 프로세싱으로 이어져서 새로운 제품 및 서비스는 물론 새로운 비즈니스 프로세스와 과학적 방법론을 촉진하게 될 것이며, 데이터 기반 경제는 궁극적으로 새로운 비즈니스 기회와 혁신적인 공공 서비스를 통해 사회 경제적 발전뿐만 아니라 시민의 복지에 기여할 것으로 전망하였다. 아울러 데이터 기반 경제의 두드러진 특징은 디지털 단일 시장에서 상호작용하는 다양한 유형의 참여자들이 모여 있는 생태계가 될 것이며, 특히 중소기업에 대한 더 많은 비즈니스 기회와 지식 및 자본의 가용성 증대로 이어질 것이고, 관련 연구와 혁신을 더욱 효과적으로 촉진할 것이라고 주장하였다.

그러나 데이터 경제에 이같이 밝은 면만 있는 것은 아니다. 많은 이용자 정보를 가지고 있는 지배적 플랫폼 사업자가 데이터 독점을 통해 반경쟁적 행위를 할 수도 있고, 이용자의 데이터를 악의적으로 사용할 가능성도 존재한다. 특히 GAFA라 불리는 구글(Google), 애플(Apple), 페이스북(Facebook), 아마존(Amazon)과 같은 미국의 글로벌 정보기술 기업들은 그들이 가진 플랫폼을 기반으로 데이터를 독점하고, 이를 통해 시장지배력을 강화하고 있다는 논란이 끊임없이 이어지고 있다.

데이터 독점과 관련된 논쟁은 미국이나 유럽에서 이미 오래전부터 경쟁 당국에서 논의

4) 대한민국 정책브리핑 (<http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148863563>)

5) Gartner, ‘How to Plan, Participate and Prosper in the Data Economy,’ 2011.3.29.

6) European Commission, ‘Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: towards a thriving data-driven economy,’ 2014.7.2.

되어 온 이슈이지만, 시간이 지남에 따라 그 초점이 조금씩 바뀌기 시작했다. 즉, 이전에는 개인의 사생활 침해 여부가 주된 관심 사안이었다면, 지금은 플랫폼 기업들이 데이터 독점을 통해 시장을 지배하는지, 그리고 시장 지배적 지위를 남용하는지에 그 초점이 맞추어져 있다. 국내에서는 2017년 공정거래위원회에서 구글과 페이스북 등의 글로벌 IT 기업이 데이터를 수집하고 활용하는 과정에서 독점이 있었는지를 검토하겠다고 밝히면서 데이터 독점 논쟁이 다시 시작되었다. 7)

7) 한국경제, “데이터 독점은 시장 독점” vs “기술 혁신으로 소비자 편익,” 2017.6.27.



3 데이터와 플랫폼 사업자

데이터가 우리 사회 전체에 주는 편익이 매우 크다는 것은 의심할 여지가 없다. 기업은 데이터를 수집하고 활용함으로써 소비자의 구매 행태의 변화나 매출 추이를 파악할 수도 있고, 정부 기관은 전염병의 발생이나 교통 상황 등을 실시간으로 판단하거나 예측할 수도 있다.

기업이 데이터에 의존하는 것은 새로운 현상이 아니다. 기업은 이미 오래전부터 고객 데이터를 통해 제품 선호도나 소비 능력을 예측하기도 했고, 체계적인 데이터 수집·처리·분석 과정으로 구성된 시장조사를 바탕으로 마케팅 활동도 하고 있었다. 그러나 데이터 경제의 기술적 변화는 거의 모든 비즈니스 분야에서 데이터의 수집·처리 및 상업적 활용 가능성을 혁신시켰다. 기업은 데이터를 활용하여 제품이나 서비스를 개선할 수 있고, 새로운 비즈니스 기회를 포착할 수도 있으며, 데이터를 통해 개인화된 광고, 서비스나 제품을 제공함으로써 보다 목표지향적인 비즈니스 모델을 개발할 수도 있다.⁸⁾

이러한 데이터에는 비경합적(non-rivalrous)이며, 비대체적(non-fungible)이고, 경험적 재화(experience good)라는 특성이 있다.⁹⁾ 예를 들어 트럭과 같은 자본 장비는 한 번에 한 사람만 사용할 수 있으므로 경합적(rivalrous)이다. 금융 자본도 마찬가지로 한 번에 한 가지의 기회에만 투자할 수 있다. 그러나 데이터는 하나의 데이터를 여러 가지 알고리즘이나 분석, 애플리케이션에 동시에 사용하는 것이 가능하므로 실물자본과 달리 무한하게 재이용할 수 있다는 점에서 비경합적이다. 또한, 비대체적이라는 것은 주어진 각 데이터는 서로 다른 고유한 정보를 포함하고 있어서 다른 데이터로 대체가 불가하다는 것이다. 예를 들어 석유통과 같은 실제 상품은 다른 것으로 대체를 할 수 있지만 ‘가격’과 같은 특정 데이터는 ‘소비자 감정 점수’와 같은 다른 데이터로 ‘가격’을 대체할 수 없다. 또한 ‘경험적 재화’라는 것은 영화나 책과 같이, 경험한 후에야 그 가치가 실현되는 재화를 말한다. 데이터 역시 그 데이터를 사용한 후에야만 그 가치를 알 수 있다는 점에서 경험적 재화의 특성이 있다.

여기서 데이터는 일반적으로 빅데이터를 의미하는데, 빅데이터에 대한 정의는 다양하지만 가장 자주 사용되는 정의는, ‘대규모의 데이터 세트로서 합리적인 시간 내에 데이터에서 가치를 추출하기 위해 대규모의 컴퓨팅 파워와 비표준 소프트웨어 및 방법을 사용해야 할 필요성이 있는 것’을 말한다.¹⁰⁾ 일반 데이터와 빅데이터는 빅데이터가 가지고

8) Autorité de la concurrence & Bundeskartellamt, ‘Competition Law and Data,’ 2016. 5. 10.

9) MIT Technology Review Custom+Oracle(2016).

10) OECD, ‘Big Data: Bringing Competition Policy to the Digital Era,’ 2016.11.29-30.

있는 4가지 요소 즉, 데이터의 크기(volume), 수집된 정보의 다양성(variety), 데이터가 수집·사용·전파되는 속도(velocity), 데이터의 가치(value)라는 “4V”에 의해 구분될 수 있다고 한다.¹¹⁾

빅데이터를 활용할 수 있다는 것은 기업에 중요하고 긍정적인 이득을 가져다줄 수 있으며, 개별 소비자 욕구를 더 잘 이해하고 공략함으로써, 제품의 품질을 개선하고 완전히 새로운 서비스를 개발할 수 있게 한다. 그러나 데이터 기반의 디지털 시장은 네트워크 효과가 강해 집중화·독점화되기 쉬운 특징이 있다. 네트워크 효과란 어떤 제품이나 서비스를 사용하는 사용자가 많으면 많을수록 그 가치가 더욱더 높아지는 것을 말한다.¹²⁾ 네트워크 효과에는 직접 효과와 간접 효과의 두 종류가 있는데, 직접적 네트워크 효과는 전화나 사회적 관계망 서비스(SNS)와 같이 어떤 제품이나 서비스를 이용하는 사람이 많으면 많을수록 해당 제품이나 서비스를 이용하는 다른 사용자에게 더 큰 가치를 주는 것을 말한다. 간접적인 네트워크 효과는 OS와 소프트웨어, 비디오 게임기와 게임 소프트웨어와 같이 서로 보완적 특성이 있는 제품이나 서비스에서 특정 제품이나 서비스를 더 많이 이용할수록 제삼자가 호환 가능한 기술을 더욱 개발하게 됨으로써 이용자에게 원래 제품이나 서비스의 인기를 강화하는 것을 말한다.

지배적 플랫폼 사업자들은 이러한 네트워크 효과를 이용한 전략을 구사한다. 즉 킬러 서비스 제공을 통해 소비자를 끌어모은 후, 그 서비스에 대한 제공 대가로 소비자들로부터 데이터를 입수하고 분석함으로써 더 많은 소비자를 끌어모을 수 있는 새로운 서비스를 개발하고, 다시 이를 통해 시장을 지배하게 된다.¹³⁾ 그 일례로 구글과 페이스북은 메일이나 검색, 친구 찾기와 위치검색 등의 킬러 서비스를 제공하고 그를 통해 광범위한 데이터를 축적한다. 그리고 이를 분석하여 이용자의 소비 성향 등을 파악함으로써 더 나은 제품이나 서비스 개발에 활용한다.

플랫폼 사업자들의 이러한 네트워크 효과로 인하여 후발 기업들은 좀처럼 이를 만회할 기회가 없게 되고 따라서 승자독식의 시장 구조가 형성되는 경향을 보이게 된다. 검색 엔진 분야에서의 구글(Google), 모바일 운영체제에서의 애플(Apple), 사회 관계망 서비스의 페이스북(Facebook), 온라인 쇼핑의 아마존(Amazon)이 대표적인 사례이다. 이들 플랫폼 사업자들의 영향력은 세계 시장으로까지 확대되고 있어 각국에서는 이에 대한 대응책을 모색하는 중이다. 세계 각국의 경쟁 당국은 이들 플랫폼 기업들의 시장지배력

11) 2001년 Laney가 크기(Volume), 다양성(Variety), 속도(Velocity)의 3V를 처음 제안하였고, 그 후 2016년 Stucke & Grunes가 데이터의 가치(Value)를 추가하여 4V를 제시하였다[OECD(2016), p.5].

12) Katz, Michael L. & Shapiro, Carl, 'Network Externalities, Competition, and Compatibility,' American Economic Review, Vol. 75, No.3, 1985. 6.

13) 한국언론정보학회, '글로벌 기업의 데이터 독점 관련 이슈와 대응방안 연구,' 2018.12.



과 반경쟁적 행위를 지속적으로 조사하고 있으며, 이들의 시장지배력이 미치는 영향에 대해서도 검토하고 있다.

하지만 당연히 이러한 데이터 독점 관련 논란에 대해 플랫폼 사업자들은 이의를 제기하고 있다. 이들은 수집한 데이터를 통해 좋은 제품이나 서비스 개발에 사용하고 있을 뿐이며 다른 데 사용하지 않고 있다고 주장한다. 데이터 산업은 끊임없는 연구개발과 기업 혁신의 결과이며, 소비자의 편익 증진을 위해 사용될 뿐 악용할 수 있는 성질이 아니므로 규제 대상이 아니라고 반발하고 있다.

또한, 데이터는 비경합적 특성이 있으므로 한 기업이 데이터를 보유하고 있다고 해도 다른 기업에 손해를 끼치는 일은 없다고 주장한다. 즉, 특정 사업자가 이용자에 관한 데이터를 가지고 있다고 할지라도 다른 사업자도 역시 동일한 데이터를 획득할 수 있고, 이용자에게 다른 사업자에게 데이터를 제공하지 못하도록 막을 수도 없을 뿐만 아니라, 실제로 이용자들은 자신의 데이터를 다수의 플랫폼 사업자에게 제공하고 있다고 한다.

아울러 데이터 독점기업이 네트워크 효과를 통해 진입장벽을 높여 시장을 지배한다는 것에 대해서도, 이는 과장된 것이라고 반박한다. 이들 역시 네트워크 효과가 신규 진입자에게 진입장벽으로 작용할 수 있지만, 혁신적인 신규 진입자의 성장을 촉진해 이들에게 오히려 유리하게 작용할 수 있다고 주장하고 있다. 즉 기술 혁신이 일어나면 자연스럽게 한시적 독점이 이루어질 수 있지만 이후 신규 기업들이 진입해 많은 경쟁이 발생하기 때문에 오히려 소비자들의 후생은 늘어나게 된다는 것이다. 따라서 이용자가 증가할수록 서비스의 질이 개선되는 네트워크 효과는 소비자에게 편익을 가져오게 되고, 또한 소비자가 개인 정보를 여러 기업에 동시에 제공할 수 있으므로 데이터 독점은 성립되지 않는다고 주장하고 있다.

이렇게 상반된 주장은 데이터의 특성과 데이터 경제가 가지고 있는 독특한 시장 구조에 기인한다고 할 수 있다. 따라서 데이터 경제의 시장 구조와 이에 따른 경쟁 제한 가능성을 먼저 살펴볼 필요가 있다.

II 데이터 관련 공정경쟁 이슈

1 데이터 경제의 시장 구조

● 승자독식의 시장

디지털 시장이 가지고 있는 네트워크 효과, 전환 비용, 데이터 자체의 이점, 그리고 규모와 범위의 경제와 같은 특성은 승자독식의 시장 경제로 만드는 경향이 있다. 그 결과로 많은 기술 시장에서는 한두 개의 대기업에 유리한 쏠림현상이 발생하게 되고, 그로 인해 진입장벽이 생기게 되어 새로운 기업은 기존 기업을 극복하기가 어려워진다. 그러나 승자의 독점적 이익은 오히려 새로운 진입과 투자를 유도하는 역할을 하게 되며, 시장의 잠재적 경쟁자는 상당한 혁신을 통해서만 기존 기업의 이점을 극복할 수 있다.

● 집중화된 시장

디지털 경제는 고도로 집중화되어 있어서 소셜 미디어, 일반 온라인 검색 및 온라인 광고와 같은 다수의 온라인 주요 시장은 단지 한두 개의 회사가 지배하고 있다. 이러한 집중 현상이 나타나는 것은 지배적 디지털 플랫폼이 신생 기업들을 대량으로 인수했기 때문으로 여겨진다. 지난 10년 동안 지배적 플랫폼들은 수백 개의 회사를 인수했으며 그 가운데 다수는 실제적 또는 잠재적 경쟁자들을 제거하기 위한 것으로 보인다. 예를 들면 페이스북은 신흥 경쟁자를 무력화하기 위하여 인스타그램을 인수했고, 구글은 독립적인 지도 데이터 제공자를 제거하기 위해 Waze를 인수한 것으로 알려졌다.

또한, 혁신적인 스타트업에 자금 제공의 역할을 하는 벤처캐피털 산업이 오히려 스타트업이 기존 기업에 매각되도록 조장함으로써 시장 집중화에 기여하고 있다는 증거도 제시되고 있다.¹⁴⁾ 벤처투자자들은 최근 수십 년간 기업공개 비용과 시간이 점점 더 많이 소요됨에 따라 기업공개를 통하기보다는 인수를 통한 투자 실현을 선호하고 있다.

● 게이트키퍼로서의 온라인 플랫폼

소위 GAFAs로 불리는 구글·애플·페이스북·아마존이 유통 핵심 채널에 대한 장악력을 확보하면서 마침내 게이트키퍼 역할을 하게 되었고, 게이트키퍼로서 이들은 플랫폼 입점 기업들을 통제할 수 있는 큰 힘을 갖게 되었다. 수많은 기업이 사용자와 시장에 접근하

14) Lemley, Mark A. & McCreary, Andrew, 'Exit Strategy.' Stanford Law and Economics Olin Working Paper #542, 2020.1.30.



기 위해 이들 게이트키퍼에 의존하고 있는데 이러한 종속 관계로 인해 플랫폼 의존기업의 사업에는 내재적 위험이 있다. 즉, 지배적 플랫폼들은 언제든지 서비스를 변경할 힘을 가지고 있어 플랫폼 의존기업들은 예상하지 못한 어려움을 만날 수 있다. 예를 들면, 사진 공유 서비스인 Pinterest는 구글이 검색 알고리즘을 변경하면 자신이 큰 해를 입을 수 있다고 하면서, ‘검색 엔진에서 Pinterest 서비스로 향하는 방문자의 수를 유지하고 증가시키는 능력은 자신들이 통제할 수 있는 것이 아니며, 구글과 같은 검색 엔진은 우리에게 해로운 방식으로 검색 알고리즘과 정책을 수정할 수도 있다’라고 밝힌 바 있다.¹⁵⁾

인기 있는 플랫폼이 게이트키퍼 지위를 획득하면 이들의 어떤 행위나 결정이 플랫폼에 의존하는 많은 기업의 존망을 결정할 수 있고, 시장지배력 남용의 가능성을 무시할 수 없다. 많은 경우에 지배적인 플랫폼들은 인접한 비즈니스 라인도 통합하였기 때문에, 이들은 타 기업의 주요 중개자이면서 동시에 타 기업의 직접적인 경쟁자 역할을 모두 수행한다. 이러한 지배적 플랫폼의 이중 역할은 자사 제품과 서비스를 경쟁사보다 우대하거나 경쟁사 서비스를 직접 배제함으로써 상당한 경쟁 우려를 불러일으킬 수 있다.

15) VYNCK, ‘The power of Google and Amazon looms over tech IPOs,’ Bloomberg, 2019.7.1.

2 플랫폼의 시장지배력이 미치는 영향

미국 하원 사법위원회의 독점 금지, 상법 및 행정법 소위원회(이하 소위원회)는 2020년 10월에 디지털 시장에서의 경쟁에 관한 보고서를 발표했는데, 이는 2019년 6월에 시작되어 16개월에 걸친 온라인 경쟁 현황에 대한 초당적 조사 결과보고서(이하 의회 보고서)이다. 소위원회는 구글, 애플, 페이스북, 아마존(이하 GAFA)의 지배력과 그들의 사업 관행을 조사하였고, 이들 GAFA의 힘이 경제와 민주주의에 어떤 영향을 미치는지 조사하였다.¹⁶⁾ 이 보고서에서 소위원회는 이들 GAFA의 시장지배력이 다음과 같은 영향을 미치고 있다고 발표하였다.

● 혁신 및 기업가 정신의 약화

소위원회는 2019년 7월 공청회를 열어 시장지배력이 혁신과 기업가 정신에 미치는 영향을 점검했는데, 거기서 전문가 패널은 미국 경제에서 경쟁적 압박이 부족하여 혁신과 새로운 사업 형성이 저하되는 동시에 지배적인 기업들이 혁신을 통제할 수 있게 되었다고 지적하였다. 경쟁은 혁신, 비즈니스 역동성, 기업가 정신, 그리고 새로운 산업 출범의 중요한 원천이 되어왔으며, 치열하게 경쟁하는 시장은 중요한 경쟁 자산이 되어왔다. 그런데 이제는 혁신이 신규 참여자가 선택한 방향으로 창의적으로 확산이 이루어지는 것이 아니라 지배적 기업이 선호하는 방향으로 혁신이 이루어지게 되었다는 것이다.

디지털 경제에서 신기술 기업의 수는 감소했고, 산업 전체에서 신생 기업과 젊은 기업이 차지하는 비율인 기업가 정신도 이 시장에서 크게 떨어졌다. 당연히 기술 스타트업에 대한 초기 자금 지원도 대폭 축소되었다. 온라인 플랫폼의 지배력으로 인해 일부 벤처 투자자들은 디지털 경제에서 지배적인 기업과 직접 경쟁하는 기업가나 기업에 자금을 지원하기를 회피한다. 흔히 혁신의 ‘살상 지대(kill zone)’라고 불리는 이 현상은 벤처 투자자들이 신규 진입자들을 좋은 투자 대상으로 보지 않는다는 이유만으로 오히려 강력한 기존 기업들을 경쟁 압력으로부터 보호하고 있다. 또한, 대규모 플랫폼의 진입 위협은 다른 기업의 혁신 동기에 상당한 영향을 미치고 있으며, 대규모 온라인 플랫폼의 실제 진입은 혁신을 줄이고 가격을 추가 인상하는 결과마저 초래하고 있다는 것이다. 더욱이 시장에 진출하기 위해 지배적 플랫폼에 의존하는 중소기업으로부터 경제적 양보를 얻어내는 지배기업의 능력도 혁신을 위축시킬 수 있다고 보고하고 있다.

16) U. S. House of Representatives Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, ‘Investigation of Competition in Digital Markets,’ 2020. 10. 6.



● 프라이버시 및 데이터 보호의 저하

시장지배력은 흔히 매출이나 고객의 감소와 같은 수요에 대한 손실 없이 가격을 올릴 수 있는 능력으로 정의되고 있다. 그러나 온라인 플랫폼은 소비자들에게 거의 금전적인 가격을 부과하지 않기 때문에, 디지털 시장에 이러한 전통적인 시장지배력 평가를 적용하기는 어렵다. 그러므로 플랫폼 시장지배력을 판단할 수 있는 가장 좋은 증거는 부과된 가격이 아니라, 플랫폼이 시장의 반응을 유발하지 않고도 소비자의 개인 정보를 침해한 정도라 할 수 있다.¹⁷⁾ 따라서 이용자의 개인정보보호를 낮추면서도 강력한 네트워크를 유지할 수 있는 플랫폼의 능력은 가격을 올리거나 제품 품질을 낮추려는 독점사업자의 결정과 동등하다고 간주하는 것이 합리적이다.

기업은 지배력을 통해 고객을 잃지 않으면서도 소비자의 개인 정보를 남용할 수 있고, 진정한 경쟁적 위협이 없을 때 기업은 더 낮은 수준의 개인정보보호를 제공하게 되며, 이 과정에서 더 많은 데이터를 추출할 수 있어 지배력을 더욱 공고히 할 수 있게 된다. 결국은 승자독식의 시장 구조로 인해 선택권이 없는 소비자들은 개인정보보호가 허술한 서비스를 이용하거나 아니면 아예 서비스를 포기해야 할 수밖에 없다.

그뿐만 아니라 온라인에서 지속해서 이루어지는 데이터 수집은 은폐되는 경우가 많고, 소비자들은 기업의 데이터 수집 관행을 대부분 알지 못하며, 지배적인 기업들은 소비자 선택이 제한되도록 고안된 개인정보보호 서비스 조건을 부과할 수도 있어서 개인정보보호가 약화될 수 있다.

● 자유롭고 다양한 언론의 쇠퇴

자유롭고 다양한 언론은 민주주의에 필수적인 요소이며 독립적인 저널리즘은 공공 담론을 촉진함으로써 민주주의를 지탱한다. 신문과 방송은 모두 운영을 위해 광고 수익에 크게 의존하고 있는데, 시장이 디지털 플랫폼으로 이동함에 따라 뉴스 조직의 광고 공간의 가치가 급격히 하락하였다. 2006년 이후 고품질의 저널리즘을 후원하는 데 중요한 신문 광고 수익이 50% 이상 감소했고, 수익 감소의 결과로 신문사와 방송국은 지역사회에 막대한 가치를 제공하는 뉴스룸을 재정적으로 지원할 수 있는 능력을 꾸준히 잃어가고 있는 형국이다.

그 결과, 플랫폼 게이트키퍼 기업의 시장지배력으로 인해 미국 전역의 지역사회는 점점

17) The U.S. Department of Justice, 'Assistant Attorney General Makan Delrahim Delivers Remarks for the Antitrust New Frontiers Conference,' 2019.6.11. (<https://www.justice.gov/opa/speech/assistant-attorney-general-makan-delrahim-delivers-remarks-antitrust-new-frontiers>)

더 지역 뉴스를 위한 출처를 잃어가고 있으며, 신뢰할 수 있는 뉴스 출처가 감소하였다. 양질의 지역 뉴스 보도가 없는 지역사회는 투표율이 낮고 낮은 수준의 사회적 결속력을 보여주며, 지역사회의 소속감은 약화된다. 지역 시장에서 활동하는 신문사가 적기 때문에 지역 뉴스는 전국 뉴스로 대체되고, 지역 사건에 대한 주민들의 지식은 줄어들어 지역사회와의 연계성은 떨어진다. 지역사회에 지역 신문 매체가 부족하면 사람들은 소셜 미디어로부터 지역 뉴스를 얻는 경향이 있다. 지역 뉴스가 죽어가면서 신뢰할 수 있는 뉴스 출처의 손실로 인해 점점 더 거짓되고 오해의 소지가 있는 정보로 채워지고 있고, 그중 일부는 빠르게 확산되어 심각한 결과를 초래할 수도 있다.

최근 몇 년간 뉴스 소비는 플랫폼이 여러 뉴스 출처의 콘텐츠를 통합하는 콘텐츠 통합 모델로 크게 전환되었으며 몇몇 지배적인 플랫폼이 온라인 뉴스의 매개체 역할을 한다. 뉴스에 대한 디지털 게이트웨이의 역할로 인해 이들 기업의 알고리즘 중 하나가 변경되면 신문에 대한 온라인 추천에 상당한 영향을 미치고 신문의 광고 수익에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 디지털 광고 시장은 구글과 페이스북이 미국 온라인 광고 시장의 대부분을 장악하는 등 고도로 집중되어 있다. 신문사들은 온라인 광고 시장에 대한 이러한 상당한 수준의 집중이 저널리즘의 품질과 가용성에 해를 끼친다는 우려를 제기해 왔다.

구글과 페이스북의 이러한 시장지배력은 호주의 경쟁 당국인 호주 경쟁 및 소비자 위원회(Australian Competition and Consumer Commission, 이하 ACCC)의 수년에 걸친 조사에서도 나타나고 있는데, ACCC는 조사 결과에서 페이스북과 구글이 온라인 뉴스 배포에 있어서 중요하고 지속적인 시장지배력을 갖고 있다고 결론 내렸다.¹⁸⁾ ACCC는 독점 금지, 프라이버시 및 소비자 보호를 포함한 광범위한 문제에 걸친 우려를 해결하기 위해 23개의 권고안을 제시한 바 있다.¹⁹⁾ 특히 플랫폼과 미디어 사업 간의 협상력 불균형과 관련하여 ACCC는 무엇보다 이 불균형에 대응하여 미디어 사업과 디지털 플랫폼 사이의 관계를 관리하는 ‘행동 강령’을 개발할 것을 권고하였고, 2020년 7월에 ACCC는 뉴스 발행자와 지배적 플랫폼 간의 근본적인 협상력 불균형을 해결하기 위한 규정 초안을 발표하였다.²⁰⁾ 이 규정에 따르면, 호주 재무장관이 지정한 상당한 협상력을 가진 페이스북, 구글 및 기타 플랫폼은 디지털 플랫폼 서비스 관련 뉴스와 관련된 모든 이슈에 대해 성실하게 해당 뉴스 발행자와 협상하도록 되어 있다.

18) ACCC, ‘Holistic, dynamic reforms needed to address dominance of digital platforms,’ 2019.7.26. (<https://www.accc.gov.au/media-release/holistic-dynamic-reforms-needed-to-address-dominance-of-digital-platforms>)

19) ACCC, ‘Digital Platforms Inquiry,’ 2019.6.

20) ACCC, ‘Draft News Media Bargaining Code,’ 2020.7.31. (<https://www.accc.gov.au/focus-areas/digital-platforms/draft-news-media-bargaining-code>)



● 경제적, 정치적 영향력 확대

지배적 플랫폼의 시장지배력은 경제적, 정치적 자유에도 영향을 미치고 있다고 조사되었다. 지배적인 플랫폼에 의존하는 많은 시장 참가자들은 지배적 플랫폼의 영향력 아래에 있으며, 이들의 의사결정에 따라 사업의 존망이 달려있다고 깊은 우려를 표명했다. 흔히 갑을관계로 표현되는 플랫폼의 영향력은 플랫폼에 의존하는 기업에는 과도할 정도로 절대적이며, 때로는 소비자를 기만하고 규제 당국의 행정명령을 반복적으로 위반함으로써 법의 요건을 경시하는 태도를 보이는 사례도 있는 것으로 나타났다.

플랫폼의 시장지배력이 높아진 것은 정책 결정 과정에 대한 그들의 영향력의 향상과 일치한다. 지난 10년 동안 지배적인 온라인 플랫폼은 그들의 로비 활동을 크게 늘렸고, 이것은 대기업들에 피드백 루프를 만들어주는 경향이 있다. 즉, 로비에 더 많은 돈이 투입되면 더 높은 주식 수익률과 시장점유율을 얻을 수 있고, 이는 결국 더 많은 로비를 촉발할 수 있게 만든다. 전통적으로 보고되고 규제되는 로비 외에도, 반독점 조사 반대와 같은 정책 토론을 주도하기 위해 학계와 비영리 옹호 단체에 자금을 지원함으로써 지배적인 플랫폼은 그 영향력을 확대하고 있다.

3 데이터 독점에 의한 경쟁 제한 가능성

경쟁법은 시장에서 경쟁을 확보하기 위한 법률로 우리나라의 경우 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 공정거래법)을 통해 규율하고 있으며, 미국은 연방 차원에서 반독점법(Antitrust Law)으로 총칭하는 「셔먼 반독점법(Sherman Antitrust Act of 1890)」, 「클레이튼법(Clayton Antitrust Act of 1914)」, 그리고 「FTC법(Federal Trade Commission Act)」 3가지를 그 근간으로 하고 있다. 일본은 「사적독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률(私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律)」로, 그리고 유럽 각국은 「경쟁법(Competition Law)」을 통해 경쟁을 확보하고 있다.

이러한 경쟁법은 경쟁에 제한이 되는 요인을 규제함으로써 시장에서 공정하고 자유로운 경쟁을 보장하기 위한 법률이다. 우리나라의 공정거래법도 제1조에서 동 법의 목적을 다음과 같이 밝히고 있다. ‘이 법은 사업자의 시장 지배적 지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.’

그런데 여기에서 ‘공정하고 자유로운 경쟁’이 어떤 것인지에 대해서는 학자마다 견해가 조금씩 다를 수 있다. 그렇지만 일반적으로 ‘공정한 경쟁’은 사업자들 간의 경쟁이 그들의 제품이나 서비스의 가격, 또는 품질과 같은 사업의 장점을 중심으로 이루어지는 능률 경쟁을 의미하며, ‘자유로운 경쟁’은 시장의 진입과 퇴출이 자유롭고, 경쟁자 간에 경쟁이 제한되지 않는 것을 의미한다.²¹⁾ 따라서 가격이나 품질 측면에서 사업자 간 능률 경쟁이 가능하지 않거나, 경쟁을 제한하는 요인들을 가지고 있다면 공정하고 자유로운 경쟁이 될 수 없으며 이는 경쟁 당국의 규제 대상이 될 수 있다.

2016년 5월에 프랑스의 경쟁 당국인 경쟁청(Autorité de la concurrence)과 독일의 경쟁 당국인 연방카르텔청(Bundeskartellamt)은 공동으로 ‘경쟁법과 데이터(Competition Law and Data)’라는 보고서를 출간하였다.²²⁾ 그 보고서에서 두 기관은 빅데이터와 관련하여 경쟁이 제한되는 가능성, 즉 시장지배력과 경쟁법 간의 상호 작용을 평가할 때 고려해야 할 몇 가지 주요 문제들을 검토하였다. 이들이 우려하고 있는 데이터에 의한 경쟁 제한 요소들을 살펴보면 다음과 같다.

21) 손영화·차성민, ‘경쟁법의 원리와 공정거래위원회의 역할’, 한양법학회, 한양법학 제19집, 2006.8.

22) Autorité de la concurrence & Bundeskartellamt(2016), ‘Competition Law and Data,’ 2016. 5. 10.



● 진입장벽

경쟁 제한요인의 하나인 진입장벽은 다음과 같은 여러 가지 이유에서 발생할 수 있다.

1) 시장지배력의 원천으로서 데이터

먼저, 데이터가 시장지배력의 원천이 되기 때문에 데이터의 독점은 진입장벽을 초래할 수 있다는 것이다. 시장에서 경쟁력을 확보하기 위해서는 대규모의 또는 다양한 데이터에 대한 접근이 중요하다는 전제하에서 신규 진입자가 데이터를 구하지 못할 때는 진입장벽이 될 수 있다. 데이터를 수집하는 방법에는 여러 가지가 있을 수 있는데, 고객이나 잠재 고객이 자발적으로 제공할 수도 있고, 다른 주체가 수집한 데이터를 사용할 수도 있으며, 제삼자로부터 데이터를 구매할 수도 있다. 그러나 신규 진입자는 일반적으로 기존 사업자보다 수집할 수 있는 데이터의 규모가 작고, 또 제삼자로부터 데이터를 구매하는 것에도 제약이 있을 수 있으며, 구매할 수 있다고 해도 기존 사업자가 보유한 데이터의 양과 질적인 면에서 차이가 날 수도 있다. 따라서 데이터 자체가 신규사업자에게는 진입장벽으로 작용할 수 있다.

2) 네트워크 효과

데이터 외에도 강력한 네트워크 효과 역시 강력한 진입장벽으로 작용한다. 온라인 플랫폼은 서로 다른 시장 부문을 연결하기 때문에 강력한 네트워크 효과를 나타낸다. 예를 들어 아마존과 같은 온라인 상거래 플랫폼은 구매자와 판매자를 연결하는데 아마존 시장의 가치는 판매자와 구매자 모두 플랫폼에 참여하는 사용자 수가 증가함에 따라 증가하게 된다. 마찬가지로, 구글과 같이 광고를 용이하게 하는 온라인 플랫폼의 가치도 사용자 수에 따라 증가하며, 이는 광고주가 더 많은 소비자 데이터에 접근할 수 있기 때문이다. 페이스북과 같은 소셜 네트워크 역시 더 많은 사용자가 네트워크에 참여할수록 가치가 더 높아지기 때문에 강력하고도 직접적인 네트워크 효과를 나타낸다.

3) 전환 비용

전환 비용은 사용자가 현재 사용하고 있는 한 기술이나 제품, 서비스에서 다른 기술, 제품, 서비스로 전환할 때 발생하는 비용으로, 이 역시 잠재적 시장 진입자들에게는 또 다른 장벽이다. 사용자가 기존 기술에서 벗어나기가 쉽지 않기 때문에 대형 기술기업이 대부분 시장지배력을 유지할 수 있게 된다. 사용자가 선호하는 제품이나 서비스를 제공하는 회사로 전환하는 대신 기존 회사에 머물러야 할 만큼 전환 비용이 매우 높을 때 시장에는 고착(lock-in) 효과가 나타나게 된다. 시간이 지남에 따라, 고착 효과는 경쟁을 낮추고, 시장 진입을 방해하며, 심지어 데이터 프라이버시를 악화시킬 수도 있다.

4) 규모 및 범위의 경제

규모의 경제는 집중과 독점으로 기울기 쉬운 기술 시장의 또 다른 특징이다. 규모가 커지는 시장에서는 매출이 증가하면 평균 단가가 줄어든다. 이러한 시장에 진입하려면 상당한 선행 비용이 필요하므로 시장은 이미 규모가 큰 기업을 선호하게 되고 따라서 신규 기업이 시장에 진출해 대규모 기존 기업에 도전하기는 매우 어렵다. 마찬가지로, 범위의 경제를 누리는 지배적인 기업은 상대적으로 낮은 비용으로 자사 제품의 광범위한 생태계를 통해 인접 시장 전반으로 그 영역을 확장할 수 있다.

● 인수와 합병

더 나은 데이터 액세스를 얻기 위한 첫 번째 기업 전략은 대규모 데이터 세트를 소유한 다른 회사를 인수하거나 이들과 합병하는 것이다. 많은 시장에서 기존 기업과 혁신적인 신규 기업 간의 합병은 신규 기업의 낮은 시장점유율로 인해, 또는 수평적 중복이 없으므로 기존 시장 구조에 미치는 영향이 적다. 그러나 데이터 관련 시장에서는 그 합병 대상인 신규 진입자가 다른 시장의 대규모 데이터베이스에 대한 접근을 보유하고 있다면 데이터에 대한 차별적 액세스를 초래할 수 있고, 이 시장과 관련된 데이터의 집중도를 증가시킬 수 있다. 특히 만약 서로 다른 데이터 조합을 통해 만들어진 정보를 경쟁업체가 복제하는 것이 불가능하다면 경쟁 우려를 초래할 수도 있다. 또한, 별도의 업스트림 또는 다운 스트림 시장에서 이미 강력한 시장 지위를 보유하고 있는 두 회사의 합병은 새로운 경쟁자를 이러한 시장에서 배제할 가능성도 있다.

● 배제적 행위

경쟁업체가 데이터에 접근하는 권한을 박탈하는 행위는 경쟁을 약화할 뿐만 아니라 어떤 상황에서는 경쟁사업자를 시장에서 배제할 수도 있다. 이렇게 경쟁사업자를 배제할 수 있는 행위에는 필수 설비에 해당하는 데이터에 대한 접근 거부, 데이터에 대한 차별적 접근 허용, 배타적 계약, 데이터와의 결합 판매 및 데이터의 교차 사용 등이 있다.

1) 필수 설비에 해당하는 데이터에 대한 접근 거부

데이터에 대한 접근 거부는 해당 데이터가 접근을 요청하는 기업의 사업 활동에 ‘필수 설비’인 경우 반경쟁적일 수 있다. 그러나 원칙적으로 지배적인 회사라 하더라도 경쟁업체의 사업을 장려할 의무는 없으므로 유럽사법재판소에서는 필수 설비에 대한 의무적 접근 허용은 다만 몇 가지 사례로 한정하고 있다. 즉, 기존 사업자의 접근 거부해 해당 사업의 수행에 불가결한 제품과 관련이 있는 경우, 그 거부가 잠재적 소비자 수요가 있는 신제품의 출현을 방해하는 경우, 그리고 객관적으로 정당화되지 않고 2차 시장의 모



든 경쟁을 배제할 가능성이 있는 경우에 설비나 네트워크에의 접근을 요청할 수 있다.

2) 차별적 접근 허용

데이터 접근을 차별적으로 거부하는 때도 반경쟁적인 것으로 간주할 수 있다. 그 예로, 프랑스의 의료정보 데이터베이스 선두 제공업체인 세게딴(Cegedim)은 인접 시장인 고객 관계 관리(CRM) 소프트웨어 시장에서 경쟁사 소프트웨어를 사용하는 고객에게 메인 데이터베이스 제품인 OneKey를 판매하는 것을 거부하였지만 다른 고객에게는 판매하려 하였다. 프랑스 경쟁 당국은 그러한 행위를 차별적인 것으로 간주하면서, OneKey가 의료정보 데이터베이스 시장에서 주요한 데이터 세트였고, 세게딴이 의료정보 데이터베이스 시장에서 지배적인 사업자였다는 점을 고려할 때 그러한 차별적 관행은 경쟁사의 발전을 일정 기간 제한하는 효과를 가져왔다고 판단하였다.

일반적으로 수직적 통합은 경쟁을 왜곡하는 효과와 함께 전략적 정보에 대한 차별적 접근을 수반할 수 있다. 예를 들어, 플랫폼 사업자가 온라인 플랫폼에서 온라인 소매업자로도 활동하는 경우, 해당 시장에서 판매하는 경쟁업체와 소비자의 행동에 대한 정보에 접근할 수 있고 경쟁업체에는 정보를 제한함으로써 경쟁자들보다 더 우위에 있게 된다.

3) 배타적 계약

반경쟁적인 데이터 기반 전략에는 제삼자 제공업체와의 배타적 조항을 통해 경쟁자가 데이터에 액세스하는 것을 방지하거나, 소비자가 기술이나 플랫폼을 채택하는 것을 어렵게 함으로써 경쟁자가 유사한 데이터를 조달할 기회를 차단하는 것도 포함될 수 있다. 배타적 계약은 특히 지배적인 회사들에 의해 체결될 때 경쟁상대를 배제하는 수단이 될 수 있다.

4) 데이터와의 결합 판매 및 교차 사용

기업이 특정 시장에서 수집한 데이터를 다른 시장에서 반경쟁적인 방식으로 시장지배력을 증가시키기 위해 사용할 수도 있다. 예를 들어, 가치 있는 데이터를 소유한 회사가 그 데이터를 자신이 제공하는 데이터 분석 서비스와 묶어서 판매하게 되면, 데이터 분석 시장에서는 경쟁사보다 데이터를 소유한 그 회사가 더 유리하게 됨으로써 경쟁을 감소시킬 수도 있다.

또한, 프랑스 경쟁 당국은 데이터의 교차 사용, 즉 특정 시장에서 수집된 데이터를 다른 시장에서 사용하는 것은 특정 상황에서 배제 효과를 가져올 수 있다고 강조하고 있다. 특히, 공공 서비스 영역에서 데이터에 대한 특권을 가진 이전의 독점기업들은 이러한 데

이터를 사용하여 인접 시장의 소비자들에게 맞춤형 제안을 할 수 있으므로 경쟁 공급자들이 따라올 수 없는 강력한 경쟁적 우위를 확보할 수 있다.

● 가격 차별 수단으로서의 데이터

데이터는 가격 차별을 용이하게 한다. 기업은 고객에 대한 데이터를 수집함으로써 고객의 구매 습관에 대한 더 나은 정보를 얻고, 제품이나 서비스에 대한 지불 의사를 평가하는데 유리한 위치에 있다. 만약 시장지배력이 있다면, 기업은 수집한 데이터를 이용하여 식별한 여러 고객 그룹의 가격을 다르게 정할 수도 있을 것이다.

그러나 가격 차별의 효과는 모호할 수 있다. 예를 들면, 데이터에 기반한 가격 차별의 결과로 어떤 소비자들은 주어진 제품이나 서비스에 대해 더 높은 가격을 지불해야 하지만, 또 다른 소비자들은 차별이 없을 때보다 더 나은 가격을 제안받을 수 있고, 가격 차별이 없는 상황과 비교하면 거래 건수가 늘어 기업 이익과 소비자 잉여의 합인 사회적 후생이 개선될 수도 있다. 그러나 여기서 사회적 후생의 극대화가 반드시 소비자 잉여의 극대화라고 할 수는 없는 것은 가격 차별로 인해 소비자 잉여 부분을 공급자의 이익으로 가져갈 수 있기 때문이다. 따라서 데이터로 인해 더 큰 가격 차별이 일어난다고 가정하더라도 그 영향을 평가하기는 쉬운 일이 아니다. 가격 차별이 경쟁법 적용 범위에 포함되는지는 그 가격 차별이 시장 지배적 지위의 남용이나 수직적 거래제한²³⁾에 해당하는지를 판별할 필요가 있을 것이다.

● 개인정보보호 경쟁의 제한

개인정보보호에 대한 우려는 그 자체로 경쟁 당국의 개입 범위에 포함되지 않는다. 유럽 사법재판소는 개인 데이터의 민감성과 관련된 모든 문제는 경쟁법에 관한 문제가 아니라 데이터 보호에 관한 관련 규정에 근거하여 해결될 수 있다고 밝힌 바 있다.²⁴⁾

그러나 개인정보보호 문제를 경쟁법의 대상에서 제외할 수 없는 이유는 개인 데이터의 수집과 사용에 관한 기업의 결정은 동시에 경제적 및 경쟁적 차원에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 특히 지배적 사업자의 제품이나 서비스에서 데이터가 주요한 생산요소로서 역할을 하는 경우 지배적 사업자의 정책이 경쟁에 영향을 미칠 때마다 경쟁 관점에서

23) 수직적 거래제한은 생산이나 유통 등 각기 서로 다른 수준에서 영업하는 사업자 간에 제품이나 서비스의 판매·구입에 관한 제한 행위를 말하며, '거래조건 자체에 제한을 두는 행위'와 '거래 상대방을 착취하는 행위'로 구분할 수 있다. 전자는 경쟁 제한성이 문제가 되고, 후자는 지위 남용이 문제가 된다[주벨기에 유럽연합대사관 경쟁관(2019) & 오동욱(2020)]

24) ECJ, 'Asnef-Equifax and Administration Del Estado,' C-238/05, Judgment of the Court(Third Chamber), 2006,11,23



개인정보보호 정책을 고려할 수 있다. 그러한 경우, 기업의 지배력, 데이터 수집 과정 및 관련 시장에 대한 경쟁 사이에 밀접한 관계가 있을 수 있으며, 이는 경쟁 절차에서 개인 정보보호 정책과 규제를 고려할 정당성을 가질 수 있게 된다.

다른 한편으로는 경쟁법의 대상 범위에는 가격경쟁을 제한하는 효과뿐만 아니라 비가격 경쟁을 제한하는 효과도 포함되기 때문에 개인정보보호가 경쟁법의 대상이 된다는 주장도 있다.²⁵⁾ 즉, 기업은 시장에서 가격경쟁뿐만 아니라 비가격경쟁도 하게 되는데, 비가격경쟁에는 제품이나 서비스의 품질, 고객 서비스, 연구개발 활동 등과 함께 개인정보보호도 포함된다. 만약 지배적 사업자가 데이터 기반의 시장지배력을 이용하여 개인정보보호에 관한 경쟁을 제한한다면, 이는 품질경쟁을 제한하는 행위와 마찬가지로 경쟁법 집행의 대상이 될 수 있다는 것이다.

이상과 같은 데이터와 관련된 경쟁 제한 우려 사항을 요약하면 다음의 표 1과 같다.

25) 이호영, '빅데이터의 경쟁법적 함의에 관한 연구,' 한국법경제학회, 법경제학연구 제15권 제3호, 2018.12.

표 1 데이터 관련 경쟁 제한 우려 사항

구분	내용
진입장벽	<p>진입장벽은 다음과 같은 요인에 의해 발생 가능</p> <ul style="list-style-type: none"> • 시장지배력 원천으로서의 데이터 • 네트워크 효과 • 전환 비용 • 규모 및 범위의 경제
인수와 합병	<p>다음과 같은 경우의 인수와 합병은 경쟁 제한 가능성이 존재</p> <ul style="list-style-type: none"> • 합병 대상 신규사업자가 다른 시장의 대규모 데이터베이스 보유 • 데이터 조합을 통해 추출된 정보를 경쟁사가 복제 불가능 • 별도의 수직 시장에서 이미 강력한 시장 지위를 보유하고 있는 두 회사의 합병
배제적 행위	<p>경쟁자의 데이터 접근을 박탈함으로써 경쟁자를 배제할 수 있는 행위</p> <ul style="list-style-type: none"> • 필수 설비에 해당하는 데이터에 대한 접근 거부 • 차별적 접근 허용 • 배타적 계약 • 데이터와의 결합 판매 및 교차 사용
가격 차별 행위	<p>고객 데이터 수집을 통한 가격 차별이 다음에 해당하는 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> • 시장 지배적 지위의 남용 • 수직적 거래제한
개인 정보 보호 경쟁의 제한	<p>지배적 사업자가 데이터 기반의 시장지배력을 이용하여 개인 정보 보호에 관한 경쟁을 제한하는 경우</p>

※ 출처: Autorité de la concurrence & Bundeskartellamt(2016), 저자 재정리



경쟁 제한 요소와 관련 쟁점 사항

1 진입장벽

플랫폼이 경쟁자보다 우수하여 높은 시장점유율을 확보하고 또 그 지위를 유지하기 위해 지속적인 경쟁 압력에 대응해야 할 때는 시장점유율이 높은 경우에도 경쟁 시장 내에서 운영되는 것으로 간주할 수 있다고 영국의 경쟁 당국은 밝힌 바 있다.²⁶⁾ 그러나 잠재적 경쟁자들이 진입장벽을 만나 시장에서 적절히 경쟁할 수 없는 경우, 기존 사업자의 높은 시장점유율은 시장지배력으로 전환되어 기존 사업자가 가격을 높이거나 품질을 낮출 수 있고, 시장지배력을 활용하여 잠재적 경쟁 시장에서 경쟁을 저해할 수도 있으며, 혁신적 경쟁자가 새로운 서비스를 시장에 출시할 기회를 방해할 수도 있다.²⁷⁾

진입장벽은 기존 사업자에게 장기간 독점적 수익을 보장함으로써 배분적 효율성을 저해하고, 더욱 효율적인 신규 진입자의 진입을 불가능하게 함으로써 생산적 효율성을 저해하는 결과를 초래할 수 있다. 그러나 진입장벽의 존재가 반드시 경쟁법에 위반되는 것은 아니다. 다만 진입장벽은 기존 기업의 시장지배력 보유 여부를 평가하는 과정에서 핵심적인 요소로 작용한다.²⁸⁾ 따라서 진입장벽과 관련된 쟁점은 기존 기업의 시장지배력 남용을 막기 위해 진입장벽을 구성하는 어떤 요인을 개선해야 하는지에 있다고 하겠다.

앞서 살펴본 바와 같이 진입장벽은 다양한 이유로 발생할 수 있다. 무엇보다 데이터 축적 자체가 기업이 디지털 경제에 진입하는데 강력한 장벽으로 작용한다. 데이터 접근성이 우수한 기업은 그 데이터를 사용하여 사용자를 더 잘 표적화하거나 제품 품질을 개선할 수 있고, 이를 통해 더 많은 사용자를 끌어모음으로써 결과적으로 더 많은 데이터를 획득할 수 있게 한다. 이에 따라 강력한 네트워크 효과가 나타나게 되고 한편으로는 높은 전환 비용으로 인해 그 플랫폼에 고착하게 됨으로써 진입장벽이 생기게 된다.

흔히 네트워크 효과는 진입장벽의 요소로서 경쟁을 제한한다고 여겨지지만 네트워크 효과는 경쟁에 부정적인 영향과 긍정적인 영향을 둘 다 미칠 수 있다.²⁹⁾ 새로운 시장 참여자들이 혁신적 특성과 같은 이유로 많은 수의 사용자를 끌어들일 수 있다면 네트워크 효과는 소비자 기반의 급속한 성장 잠재력을 줌으로써 경쟁을 자극하기 때문에 새로운

26) Competition & Markets Authority(2020), pp.10-11.

27) Competition & Market Authority, 'Online Platforms and Digital Advertising, 2020.7.1

28) 정보통신정책연구원, '통신산업에서의 진입장벽 결정요인 연구,' 2004.12.

29) Autorité de la concurrence & Bundeskartellamt(2016), p.28.



시장 참여자들에게도 이로울 수 있다. GAFA 역시 후발 사업자로서 기술적 혁신을 통한 네트워크 효과로 지배적 지위를 차지할 수 있게 되었다. 따라서 네트워크 효과는 기업의 고정 비용의 수준이나 시장점유율의 차이와 같은 다양한 변수에 따라 경쟁을 강화하거나 약화할 수도 있으므로 일률적으로 규정하기는 어렵다.

많은 학자는 멀티호밍(Multi-Homing)이 시장지배력을 감소시킬 수 있는 요인으로 보고 있다.³⁰⁾ 멀티호밍이란 경쟁적인 여러 플랫폼 가운데 이용자가 여러 플랫폼을 동시에 이용하는 경우를 말하며, 이와 반대로 이용자가 한쪽 플랫폼만을 선택하여 이용하는 것을 싱글호밍(Single-Homing)이라고 한다. 특히 최종 이용자에게 서비스가 무료인 시장은 멀티호밍 경향이 있다는 주장도 자주 제기된다. 그런데도 소비자들이 멀티호밍 하지 못하는 것은 전환 비용이 있기 때문이다. 사용자가 플랫폼에 데이터를 제공하는 않지만, 해당 데이터를 경쟁 플랫폼으로 이전할 수 없게 만드는 높은 전환 비용은 구글과 페이스북과 같은 디지털 검색 및 소셜 미디어 플랫폼의 핵심 기능이라고 할 수 있다. 예를 들어, 사용자는 사진과 개인 정보를 포함한 다양한 데이터를 페이스북에 업로드할 수 있지만, 그 데이터를 쉽게 다운로드하여 다른 소셜 미디어 사이트로 이동시키는 것은 어려울 수도 있다. 다른 플랫폼으로 이전하려면 사용자는 처음부터 새로 만든 플랫폼에 자신의 개인 정보를 다시 업로드해야만 한다. 아마존과 같은 플랫폼에서 수백 건의 상품 후기와 평가를 창출한 온라인 판매자도 다른 플랫폼으로의 이주를 고려할 때 비슷한 문제에 직면할 수 있다. 이렇게 판매자가 장기간에 걸쳐 발생한 평가와 고객 후기 등의 평판을 다른 플랫폼으로 이전할 수 없는 경우 온라인 상거래를 위한 기존 플랫폼에 갇혀 있을 수밖에 없다.

미국의 Consumer Reports(CR)는 소비자의 10명 중 6명은 사용자가 중요한 데이터나 연결을 손실하지 않고 플랫폼 간에 쉽게 전환할 수 있도록 상호 운용성(interoperability) 기능을 의무화하려는 정부 규제를 지지한다는 소비자 조사 결과를 발표하였다.³¹⁾ 인터넷 사용자에게 데이터 이동성에 대한 권리를 제공하는 유럽연합과 달리 미국에는 데이터 이동이 가능하도록 온라인 플랫폼에게 요구하는 법률이 없다. 따라서 구글이나 페이스북과 같은 플랫폼은 사용자에게 전환 비용을 부과하는 데 거의 제약이 없으며 그 과정에서 경쟁을 해칠 가능성이 있다. 이를 개선하기 위해서는 지배적인 플랫폼이 그들의 서비스를 다양한 네트워크와 호환되도록 하고, 그 사이에서 콘텐츠와 정보를 쉽게 이동할 수 있도록 요구할 필요가 있다. 소비자와 기업이 데이터를 경쟁 플랫폼에 쉽게 배치

30) Evans, David S. & Schmalensee, Richard, 'The Industrial Organization of Markets with Two-Sided Platforms,' Competition Policy International, Vol.3 No.1, Spring 2007

31) Consumer Reports, 'Platform Perceptions: Consumer Attitudes On Competition and Fairness in Online Platforms,' 2020.9.24.

하거나 재구성할 수 있는 도구를 제공하는 것은 이러한 우려를 해결하는 데 어느 정도 도움이 될 것으로 생각된다.



2 인수와 합병

데이터의 중요한 이점 중 하나는 지배적 플랫폼이 라이프사이클 초기에 경쟁상대를 빠르게 식별하고 확보할 수 있게 한다는 것이다. 지배적인 기업은 이러한 정보 이점을 활용하여 빠르게 성장하는 기업이 진정한 위협이 되기 직전에 인수하는 전략을 구사한다. 많은 경제학자와 반독점 전문가들은 대형 기술 회사가 초기 경쟁자들을 연속적으로 인수함으로써 경쟁과 혁신이 억제된다고 우려를 표명하고 있다.³²⁾ 미국 의회 보고서에 따르면 1998년 이후 GAFGA가 총 500개 이상의 기업을 인수했으며, 이러한 인수들 가운데 몇몇은 지배적인 플랫폼이 신흥 경쟁자들을 차단하고 경쟁을 저해하기 위한 것이라고 밝히고 있다. 기존 지위를 확고히 하기 위해 초기 경쟁자를 제거하는 인수 및 합병은 기존 사업자의 시장지배력을 더욱 강화하고 새로운 시장 참여자의 진입을 저해할 뿐만 아니라 인공지능이나 또 다른 새로운 시장에서 지배적인 기업들이 미래의 기술을 통제할 수 있는 위치를 차지할 가능성도 있다는 점에서 우려를 자아낸다.

글로벌 플랫폼 기업인 GAFGA의 인수 및 합병에 대한 미국 의회의 시각은 상당히 부정적이며 강경하기까지 하다. 의회는 특히 반독점 집행 기관인 미국 연방거래위원회(FTC)가 이들 GAFGA가 500개 이상의 기업을 인수할 때 단 한 건도 막지 못했고, 그 결과 시장 경쟁이 저하되었으며 GAFGA의 시장지배력이 높아졌다고 비판하고 있다. 이에 따라 의회는 ‘집중화된 시장에서 명확한 규칙 및 구조적 추정을 성문화’할 것을 강력하게 권고하고 나섰다. 이는 지금까지 규제기관이 합병을 심사할 때 사용해 온 ‘합리의 원칙(rule of reason)’ 접근법이 사실별 분석을 통해 시행착오를 줄인다고 하지만 실제로는 피고인 합병 당사자에게 더 유리하도록 기울어져 있다는 판단에서 비롯된 것이다. 합리의 원칙은 가격 담합과 같이 그 자체가 불법인 경우가 아닌, 예를 들어 독점권 소유와 같은 행위의 판단은 그 행위가 경쟁에 미치는 여러 가지 영향을 고려하여 ‘불합리한 경쟁 제한 효과를 가진 행위만을 불법으로 간주’한다는 것이다. 합리의 원칙을 적용하는 법원의 판결에서는 1단계에서 원고인 규제 당국이 불합리한 경쟁 제한 효과가 있는지를 입증하게 되어 있고, 그다음 2단계에서 피고인 합병 당사자가 적절한 경쟁적 정당성을 입증하게 되어 있는데 한 연구에 따르면 222건의 사례 중 221건에서 피고가 승리한 것으로 나타났다.³³⁾

따라서 의회는 미국의 반독점법인 1914년 클레이튼법 제7조가 ‘인수의 효과가 경쟁을

32) Chicago Booth Stigler Center for the Study of the Economy and the State, ‘Stigler Committee on Digital Platforms: Final Report,’ 2019.

33) Carrier, Michael A., ‘The Rule of Reason: An Empirical Update for the 21st Century,’ 16 George Mason Law Review, Vol. 16, No.4, Summer 2009.

감소시키거나 독점을 형성하는 경향이 있는 거래'를 금지하고 있으므로 단일 기업의 시장점유율이 극도로 커지거나 집중력의 현저한 증가를 초래하는 합병은 미국의 클레이튼법 제7조에 따라 '추정 상 금지'된다는 뜻이며, 여기서 시장 집중력의 기준은 대법원이 필라델피아 국립은행 판결 사례에서 제시한 30%가 적절하다고 제시하고 있다. 따라서 기존 합리의 원칙에 따라 '불합리한 경쟁 제한 효과를 가진 행위만을 불법으로 간주'하던 추정에서 벗어나 '인수의 효과가 경쟁을 감소시키거나 독점을 형성하는 경향이 있는 거래를 금지'하는 것으로 구조적 추정 변경을 제시하였다고 할 수 있다.

이러한 명확한 구조적 추정 하에서는 합병이 경쟁을 저해하지 않는다는 입증 부담이 합병 당사자에게 있게 되는데, 이렇게 입증 책임을 합병 당사자에게 전가하는 구조적인 추정이 체계화되면 규제 당국의 자원이 효율적으로 배분되어 반경쟁적 합병 차단 가능성이 커질 것으로 보고 있다. 또한, 여기서 더 나아가 경쟁을 약화하거나 시장지배력을 증가시키는 경향이 있는 인수를 금지하도록 클레이튼법을 강화할 것을 제안하였으며, 지배적 플랫폼의 수직적 합병과 관련된 법률을 강화하는 법안을 검토하도록 권고하고 있다.

EU의 합병 통제 사례에서는 합병을 통해 강력한 지위를 얻는 기업들이 더 많은 소비자 데이터 수집과 프라이버시 저하를 통해 더 큰 시장지배력을 얻을 수 있으므로 경쟁적 관점에서 데이터 프라이버시 문제가 특히 관련이 있을 수 있다는 자세를 취하고 있다.³⁴⁾ 만약 두 수평적 경쟁자가 제품 품질 측면에서 프라이버시를 두고 경쟁하고 있다면, 그들의 합병은 품질 측면의 프라이버시 보호 수준을 떨어뜨릴 가능성이 있다고 예상되기 때문이다. 그러나 기업결합으로 인하여 데이터가 대규모로 통합되는 경우에 정보 주체의 동의 없이 통합될 가능성이 있다는 우려는 EU의 기업결합 규제법규가 아닌 EU 데이터 보호 관련 법규에 따라 다루어져야 한다고 보고 있다.³⁵⁾

국내에서는 2019년 공정거래위원회가 혁신기반 산업³⁶⁾에서 인수 및 합병으로 인해 경쟁 제한 효과가 나타나는 것을 방지하고자 기업결합 심사 기준을 개정하였다.³⁷⁾ 이는 잠재적 경쟁 기업의 인수·합병을 통한 독점화 시도를 차단하고 혁신 경쟁을 보호하고자 하는 것으로, 이를 위해 혁신기반 산업 인수합병 심사 시 관련시장 획정 방식과 혁신 시장의 시장 집중도 산정 기준, 경쟁 제한 효과 심사 기준, 그리고 정보자산 인수합병 시 고려할 심사 기준을 제시한 바 있다.

34) Autorité de la concurrence & Bundeskartellamt(2016), p.24.

35) 이호영, '빅데이터의 경쟁법적 함의에 관한 연구,' 한국법경제학회, 법경제학연구 제15권 제3호, p.316.

36) 혁신기반 산업은 연구개발 등 혁신 경쟁이 필수적이면서도 지속적으로 일어나는 산업을 말함

37) 공정거래위원회 보도자료, '공정위, 혁신 경쟁 촉진을 위한 기업결합 심사 기준 개정,' 2019.2.27.



3 배제적 행위

배제적 행위는 지배적인 기업의 경쟁자를 반경쟁적인 방식으로 몰아내고 잠재적으로 경쟁적 시장 구조를 손상하는 행위이다. 데이터의 보유 여부 자체가 사업에 경쟁력을 가져오는 경우, 이러한 데이터에 대한 접근을 확보하지 못한 사업자는 경쟁에서 배제될 가능성이 있다. 일반적으로 거래를 거절당하였다고 해도 다른 거래 대상이 있다면 시장으로부터 배제되었다고 할 수 없으나, 특정한 사업에 필수적인 설비를 보유한 사업자가 제공을 거절하는 경우에는 시장 진입이 봉쇄되거나 시장으로부터 배제될 수밖에 없다.

데이터 제공과 관련한 배제적 행위에 있어서 주된 쟁점 중의 하나는 필수설비이론(essential facility doctrine)을 적용할 수 있는가이다. 필수설비이론이란 어떤 사업에 필수 설비를 보유한 사업자는 경쟁자에게 평등 또는 합리적인 조건으로 그 설비를 제공해야만 하고, 제공을 거절하는 것은 셔먼 독점금지법에 위반이 된다는 이론이다. 필수설비이론과 관련되어 유명한 사건은 미국 Terminal Railroad Association of St. Louis(이하 TRA) 사례가 있다. TRA가 철도시설을 독점적으로 소유·운영함에 따라 다른 철도회사들이 설비를 이용하지 않고서는 St. Louis에 진입할 수 없었다. 이에 따라 1912년 연방대법원은 이 시설이 자연독점의 성격을 가지고 있어 복제가 불가능하다는 연방정부의 주장을 수용하여 셔먼 독점금지법 제1조를 위반하였다고 판결하고 시설을 개방하도록 명한 데에서 필수설비이론이 등장하였다.³⁸⁾

필수설비이론의 적용 기준과 관련되어 중요한 사례 중의 하나는 1983년 장거리전화 신규사업자인 MCI가 AT&T가 독점한 지역전화회선망에 접속을 요구했다가 거절당한 사건이다. 제7 연방 순회 항소 법원은 필수설비이론에 따라 ① 독점사업자에 의한 필수 설비 통제력, ② 경쟁자가 필수 설비를 실질적 또는 합리적으로 복제할 수 없는 능력, ③ 경쟁자에 대한 설비 사용의 거절, ④ 설비제공의 가능성 등의 요건을 모두 충족시키면 필수 설비를 지배하는 사업자는 비차별적인 조건으로 설비를 제공할 의무가 있으며 그러한 거래거절은 위법이 된다고 판시함으로써 필수설비이론의 적용 기준이 좀 더 명확해졌다.³⁹⁾

MCI 사건 이후 대부분의 하급심판결이 필수설비이론을 채택하고 있지만, 필수 설비의 거래거절을 위법으로 한 사건은 극히 드물며, 법원 판결에서 필수설비이론의 적용대상으

38) 권재열, '필수설비이론의 동향에 관한 비교법적 검토: 미국의 주요 사건을 중심으로,' 비교사법, 제14권 3호(상), 2007.9.

39) US Court of Appeals for the Seventh Circuit, 'MCI Communications Corp. v. AT&T Co.', 708 F.2d 1081 (7th Cir. 1983). 1983.

로 인정되고 있는 것은 자연독점에 있는 설비 또는 정부가 지원한 설비에 한정되고 있다.⁴⁰⁾

2003년 미국 연방대법원은 거래거절이 가져오는 경쟁 촉진의 효과를 긍정적으로 평가하면서 사업자가 독자적인 설비를 구축하여 독점력이 생겼을 때 강제로 설비를 공유하도록 하는 것은 경제적 가치가 있는 설비구축의 유인을 상실시키므로 독점금지법의 목적에 반한다고 지적하였다. 즉, 독점사업자가 거래거절을 통해 경쟁자를 배제하고 수익을 독점하는 것은 투자이익을 증대시키고, 기술 혁신과 경제성장을 유인하여 경쟁을 촉진하는 효과가 있다는 것이다.⁴¹⁾

EC의 지침에서는 배타적 계약, 끼워팔기 및 번들링, 약탈적 가격, 공급 거부 및 시장 압박과 같은 특정 형태의 행위를 배제적 행위로 간주한다.⁴²⁾ 예를 들면, 다른 회사가 시장에 진입하는 것을 단념할 정도로 낮은 가격으로 고객에게 판매하는 약탈적 가격이나, 한 인기 있는 서비스의 고객에게 고객이 요청하지 않은 다른 서비스를 구매하도록 강요하는 것도 여기에 포함될 수 있다. 또한, 필수 설비의 개념 역시 배제적 행위의 한 형태인 공급 거부의 맥락에서 파악하고 있다. 따라서 설비의 공급을 거부하면 효과적인 경쟁이 제거되거나 소비자 피해가 발생할 수 있다고 보고 있다.

필수설비이론을 적용한다는 것은 시장 지배적 사업자의 설비를 경쟁사업자에게 강제로 제공하도록 만드는 것인데, 데이터 제공과 관련하여 이 필수설비이론을 적용하는 것은 실제로 상당히 어려울 것으로 보인다. 왜냐하면, 지배적 사업자가 보유한 데이터가 관련 시장에 참여하기 위해 필수적인가 하는 문제가 있다. 그를 대체할 수 있는 데이터가 존재할 수도 있으며, 데이터를 획득하는 새롭고 다양한 방법이 존재할 수도 있기 때문이다. 또한, 데이터는 비경합적인 특성이 있으므로 복제할 수 없다고 할 수도 없다. 그리고 설령 경쟁사업자에게 데이터를 제공한다고 하더라도 정보 주체의 동의 없이 제삼자에게 개인 정보를 제공하는 것은 어렵기 때문이다.

이같이 필수설비이론 적용이 어렵다면 경쟁사업자에 대한 배제적 행위는 지배적 사업자가 신규 진입을 저해함으로써 해당 사업자의 시장지배력을 형성하거나 강화할 우려가 있는지가 경쟁법 적용의 초점이 될 수 있다. 미국 의회 보고서에서는 비록 데이터가 비경합적 속성을 가지고 있지만 그럼에도 불구하고 기술적 제약과 법적 계약을 통해 경쟁

40) 권재열(2007).

41) 권재열(2007), pp. 14~16.

42) European Data Protection Supervisor, 'Privacy and Competitiveness in the age of Big Data: The Interplay between Data Protection, Competition Law and Consumer Protection in the Digital Economy,' 2014.3. pp.20-21.



자가 데이터를 사용하는 것을 배제하고 있으며, 이러한 배제 전술이 시장을 폐쇄하고 기존 사업자를 경쟁으로부터 보호하고 있다고 지적한 바 있다.⁴³⁾

지배적 사업자의 이러한 배제적 행위와 관련하여 미국의 의회 보고서에서 특히 주목하고 있는 사항은 지배적 사업자의 자사 우대(self-preferencing) 현상이다. 자사 우대는 경쟁사보다 자사의 제품이나 서비스를 선호하도록 설계된 기업의 행위를 말하는데, 이를 통하여 지배적인 지위를 가진 사업자가 자신의 시장 지위를 향상하고 다른 경쟁자의 진입이나 확장을 방지하거나 억제할 수 있게 만든다. 예를 들면 음성비서 시장은 특히 고착 효과와 자사 우대 성향이 특히 높은 신흥 시장으로, 아마존은 자사의 인공지능 플랫폼인 알렉사를 지원하는 스마트 스피커를 대폭 할인된 가격에 판매함으로써 알렉사의 생태계를 빠르게 확장할 수 있었다. 이것은 아마존이 온라인 시장의 중개자이면서 또한 같은 시장의 판매자가 되기 때문에 가능한 일이다. 아마존의 이러한 이중적 역할은 본질적인 이해 상충을 초래하며, 이러한 갈등으로 인해 아마존은 다른 반경쟁적 행위 중에서 특히 경쟁 판매자의 데이터와 정보에 대한 접근을 악용하는 행위를 하게 된다. 구글의 경우에는 자사의 콘텐츠가 사용자에게 열등하거나 관련성이 낮은 경우에도 자사 콘텐츠를 타사 콘텐츠보다 시스템적으로 순위를 더 높게 매김으로써 자사 우대에 참여했다.⁴⁴⁾

이러한 자사 우대 행위에 대응하여, 미국 의회에서는 공정한 경쟁을 보장하고 온라인에서 혁신을 촉진하기 위해 차별 금지 규정을 제정할 것과 지배적 플랫폼의 자사 우대 금지, 그리고 동일한 제품 및 서비스에 대한 동일한 조건 제공을 요구하고 있다. 유럽에서는 구글이 비교 쇼핑 서비스 시장에서 불법적인 자사 우대에 관여했다고 판단하여 EC가 구글에 24억 2천만 유로의 벌금을 부과하면서, 자체 비교 쇼핑 서비스에 제공하는 것과 동일한 절차와 방법을 적용하여 구글의 검색 결과 페이지에 경쟁 비교 쇼핑 서비스를 배치하고 표시해야 하는 등 동등한 대우 원칙을 따르도록 요구한 바 있다.⁴⁵⁾

최근 국내에서도 검색서비스 플랫폼 기업인 네이버가 중개자와 판매자라는 이중적 지위를 이용하여 검색 알고리즘을 인위적으로 변경함으로써 쇼핑·동영상 분야 검색서비스에서 자사 상품이나 서비스는 검색 결과의 상단에 올리고 경쟁사는 하단으로 내린 행위에 대해 공정거래위원회가 시정명령과 과징금을 부과한 바 있다.⁴⁶⁾

43) U. S. House of Representatives(2020) PP.42-43

44) U. S. House of Representatives(2020), P.382

45) European Commission Press release, 'Antitrust: Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service,' 2017. 6. 27.

46) 대한민국 정책브리핑, '네이버(쇼핑, 동영상 부문) 시장지배적 지위남용행위 및 불공정거래행위 제재,' 2020.10.06. (<https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=156414254>)

4 가격 차별 행위

가격 차별이 경쟁법 상 규제의 대상인지를 판단하는 것은 간단하지 않다. 가격 차별의 결과로 사회적 후생이 증진될 수도 있고, 새로운 시장이 창출됨으로써 경제적 효율성이 높아질 수도 있기 때문이다. 그러나 한편으로는 가격 차별을 통해 경쟁자를 시장에서 배제함으로써 경쟁을 제한하거나 저해하는 효과도 가져올 수 있다는 점이 우려된다.

가격 차별이 이루어지려면 기업 측면에서는 가격을 통제하고 설정할 수 있는 시장지배력이 있어야 하고, 소비자 측면에서는 소비자 간에 유보가격(reservation price)의 차이가 있어야 하며, 소비자 간 재판매가 불가능하여야 한다. 유보가격은 구매자가 어떤 제품에 대해 지불할 용의가 있는 최고 가격으로서 그 가격 수준을 넘어서면 구매를 유보하게 되는 가격을 말한다. 소비자 간 재판매 불가능성은 시장을 분리하여 소비자를 구분하더라도 소비자 그룹 간 재판매가 가능하면 가격 차별 효과가 없기 때문이다.

가격 차별이 시장 경쟁에 미치는 효과를 살펴보면, 시장 환경 변화 등의 요인으로 일시적 가격조정이나 할인가격 제공 등과 같은 비체계적 차별행위는 시장의 효율성을 높이는 측면이 있어서 유익하다고 할 수 있으나, 지배적 사업자가 경쟁자를 시장에서 배제하기 위한 체계적 가격 차별은 경쟁을 저해하는 행위라 할 수 있다. 가격설정은 기업의 중요한 경쟁수단이므로 비체계적 가격 차별행위까지 불필요하게 규제함으로써 시장 행위를 경직화할 필요는 없고 경쟁을 저해하는 지속적이고 체계적인 가격 차별행위와 구분할 필요가 있을 것이다.⁴⁷⁾

다른 한편으로 가격 차별은 공평성에 대한 문제를 가지고 있다. 소비자와 소비자 간의 공평성은 가격 차별로 인해 오히려 소득 불평등을 완화하는 효과가 있다고 알려져 있으나 소비자와 사업자 간의 수직적 공평성은 더 높은 가격을 지불하는 소비자의 잉여가 사업자의 이윤으로 흡수되면서 공평성 문제가 발생할 여지가 있다.

또한, 가격 차별이 정보가 부족한 소비자들을 속이는 행동으로 나타날 때 윤리성의 문제가 경제적 불평등의 문제가 될 수 있다. 예를 들어, 구글은 일반 온라인 검색 및 검색 광고 시장에서 독점하고 있는데, 한 연구에서는 구글이 서브프라임 모기지 대출업자나 사채업자와 같은 광고주의 이익을 위해 데이터를 기반으로 사용자를 프로파일링 함으로써 광고주들이 가장 순진하고 취약한 잠재적 소비자를 대상으로 가격 차별을 하게 만들어 소비자에게 해를 끼쳤고 경제적 불평등이 더욱 만연하게 했다는 주장도 있다.⁴⁸⁾

47) 정보통신정책연구원, '통신서비스에서의 가격차별,' KISDI 이슈리포트, 2005.12.29.

48) Newman, 'The Cost of Lost Privacy: Consumer Harm and Rising Economic Inequality in the Age of Google,' William Mitchell Law Review, Vol. 40, Issue 2, 2014. p.857.



우리나라의 「공정거래법」은 제23조 제1항 하단에서 ‘거래의 상대방을 차별하여 취급하는 행위’를 불공정거래행위의 하나로 규정하고 있으며, 동법 시행령 제36조 제1항 관련 별표 1의 2에서는 가격 차별을 ‘부당하게 거래지역 또는 거래 상대방에 따라 현저하게 유리하거나 불리한 가격으로 거래하는 행위’로 규정하고 있다.

가격 차별의 위법성 판단 기준은 동법 및 동법 시행령에 명시적으로 나타나 있지 않으나, 「불공정거래행위심사지침」에는 첫째, 가격 차별이 행위자가 속한 시장 또는 거래 상대방이 속한 시장에서의 경쟁을 제한하는지 여부를 위주로 판단하고 둘째, 이때, 경쟁 제한성이 있는지 여부는 행위자가 속한 시장에서의 경쟁 제한성, 거래상대방이 속한 시장에서의 경쟁 제한성 등을 종합적으로 고려하며, 셋째, 경쟁 제한성이 있다고 판단되는 경우에도 가격 차별이 제반 비용의 차이 또는 시장 상황을 반영하는 경우, 그리고 효율성 증대 효과나 소비자 후생 증대 효과가 경쟁 제한 효과를 현저히 상회하는 경우와 같이 가격 차별의 합리성이 있다고 인정되는 경우에는 법 위반으로 보지 않을 수 있다고 함으로써 위법성 판단은 효율성, 이용자의 편익 및 소비자 후생에 대한 종합적인 판단이 필요함을 밝히고 있다.

5 개인정보보호 경쟁의 제한

만약 어느 두 기업이 동일한 제품이나 서비스를 제공하는데 가격은 동일하지만 기업의 개인정보보호 수준이 다르다면 소비자는 아마 개인정보보호 수준이 높은 기업을 선호하게 될 것이다. 따라서 기업은 비가격경쟁 차원에서 개인정보보호 수준을 높이기 위한 경쟁을 하게 된다. 개인정보보호 경쟁의 제한이란 개인정보보호 측면에서 경쟁 관계에 있는 기업들이 서로 기업결합을 한다거나, 시장에서 경쟁적 위협이 감소함으로써 기업이 개인정보보호 수준을 저하할 능력과 유인이 존재하게 됨에 따라 이러한 경쟁을 제한하게 되는 것을 말한다. 여기서 쟁점은 개인정보보호 경쟁의 제한이 경쟁법의 집행 대상이 될 수 있는 것인가이다.

유럽의 개인정보보호 감독기관인 유럽 데이터 보호 감독 기구(European Data Protection Supervisor, 이하 EDPS)는 경쟁법의 주요 목표는 내부 시장의 효율성과 소비자 후생을 높이는 것이라고 하면서, 그에 따라 개인 정보에 대한 접근 거부, 그리고 불투명하거나 오도하는 개인보호 정책을 통한 시장지배력 남용과 소비자 위해행위는 디지털 경제에서 경쟁법 집행을 위한 새로운 개념의 소비자 위해 행위가 될 수 있다고 하였다.⁴⁹⁾ 따라서 소비자의 개인정보보호 역시 소비자 후생과 관련하여 경쟁법에서 집행 대상으로 삼아야 한다는 것이다.

이를 뒷받침하듯 한 논문에서는 개인정보보호법은 경쟁법에 부족한 비가격경쟁 매개 변수인 품질, 선택 및 혁신과 관련하여 규범적 지침을 제공할 수 있기 때문에 경쟁법에 내 부적 영향을 미칠 수 있다고 하였다.⁵⁰⁾ 이것은 개인정보보호가 비가격경쟁의 중요한 척도가 될 수 있다는 의미이며, 따라서 사업자가 데이터에 기초한 시장지배력을 이용하여 개인정보보호에 관한 경쟁을 제한하는 행위는 비가격경쟁인 품질경쟁을 제한하는 행위와 마찬가지로 경쟁법 집행의 대상으로 삼아야 한다는 것이다.

미국의 의회 보고서에서도 많은 플랫폼이 소비자에게 직접 서비스 요금을 청구하지 않는다는 점을 고려할 때 기업들은 가격경쟁이 아닌 비가격경쟁을 하는 것인데, 이용자의 프라이버시를 저하하면서도 강력한 네트워크를 유지하는 플랫폼의 능력은 가격을 올리거나 제품 품질을 낮추려는 독점자의 결정과 같은 것으로 볼 수 있으므로 기업의 지배력으로 인한 개인 정보 남용 가능성이 우려된다고 지적하였다.⁵¹⁾ 그 예로 경쟁이 없는 상황에서 페이스북의 품질은 시간이 지날수록 악화되어 사용자들의 개인정보보호가 더

49) European Data Protection Supervisor(2014), p.26

50) Costa-Cabral & Lynskey, 'Family ties: the intersection between data protection and competition in EU Law,' Common Market Law Review, 54 (1), 2017.

51) U. S. House of Representatives(2020) P.52



나빠지고 플랫폼에 잘못된 정보가 급격하게 증가하는 결과를 초래했다고 보고하고 있다.

그러나 개인정보보호가 경쟁법의 집행 대상이 되어야 한다는 주장과 달리, 개인정보보호는 개인정보보호법 또는 소비자보호법으로 충분히 가능하다는 견해도 있다. 일례로 유럽 사법재판소는 Asnef-Equifax(2006) 사건에서 개인 데이터의 민감성과 관련된 모든 문제는 경쟁법에 관한 문제가 아니라 데이터 보호에 관한 관련 규정에 근거하여 해결될 수 있다고 밝힌 바 있다.⁵²⁾ EC 역시 페이스북이 모바일 메신저 사업자인 Whatsapp을 인수한 사건에서,⁵³⁾ 페이스북이 맞춤형 광고의 정확도를 개선하기 위해 Whatsapp의 이용자 정보를 활용할 경우 부당한 우위를 가질 것이라는 주장에 대해서도, 거래의 결과로 페이스북의 통제 내에서 데이터 집중이 증가하면서 발생하는 개인 정보 관련 우려는 EU 경쟁법 규정의 적용 범위가 아니라 'EU 데이터 보호 규정'의 적용 범위에 해당한다고 밝혀 이 견해를 지지하고 있다.⁵⁴⁾

미국의 경쟁 당국인 연방거래위원회의 위원 등은 경쟁법과 소비자보호법을 혼합하는 것은 불필요하며, 오히려 경쟁법 집행에 혼란을 가져올 수 있다고 주장하였다.⁵⁵⁾ 경쟁법을 적용해야 할지, 소비자보호법을 적용해야 할지는 잠재적 피해의 유형에 따라 달라져야 하는데 경쟁법은 잠재적 피해가 경제적 효율성의 감소를 가져올 때에 적용하여야 하며, 소비자보호법은 특정 계약 거래의 무결성을 보장하기 위한 것이므로 사기, 일방적 계약 위반, 무단 청구 등 소비자의 정보에 입각한 선택을 방해하는 관행에 적용하여야 한다는 것이다. 따라서 개인정보보호의 문제가 반독점 분석에 어느 정도 역할을 할 수는 있지만, 그 역할은 어디까지나 소비자 후생 증진을 위한 경제적 효율성의 촉진이라는 반독점 목표와 일치해야 한다는 것이다.

현재 다수의 주류 이론은 개인정보보호는 경쟁법이 아닌 개인정보보호 관련 법으로 해결할 수 있다고 보는 것이다. 경쟁법은 그 목표가 시장 경쟁의 촉진을 통한 경제적 효율성 제고에 있으므로 경쟁법을 집행하기 위해서는 경쟁 제한성이라는 요건이 갖추어져야 한다. 개인정보보호의 문제가 사업자와 소비자 간에 개별 거래에서 소비자의 이익을 침해하는 것이라면, 경쟁 제한성의 문제는 시장에서 둘 이상의 사업자 간에 일어나는 경제 질서의 침해라고 할 수 있다. 따라서 개인정보보호 자체만으로는 경쟁법 집행의 대상이 되기는 어렵지만, 개인정보보호가 비가격경쟁의 한 측면으로서 품질경쟁에 해당한다고 할 때 개인정보보호 경쟁을 제한하는 행위는 경쟁법 집행 대상이 될 수 있을 것으로 보

52) ECJ(2006).

53) European Commission, 'Facebook/Whatsapp', Case No. COMP/M.7217, 2014.03.10. p.29

54) Autorité de la concurrence & Bundeskartellamt(2016), p.22-23.

55) Ohlhausen & Okuliar, 'Competition, Consumer Protection, and the Right (Approach) to Privacy,' Antitrust Law Journal, 2015.02.08.

인다. 즉 기존 사업자가 데이터 보호법을 명백히 위반하여 데이터를 수집하고, 데이터 수집과 기업의 시장 지위 간에 강력한 상호 작용이 있는 경우 개인정보보호의 저하도 시장 지배적 지위의 남용 문제가 될 수 있다는 것이다.

IV

맺음말

데이터가 새로운 자본이 되는 데이터 경제에서는 데이터의 확보와 활용이 무엇보다 중요하다. 데이터를 어떻게 확보할 수 있는가, 또 데이터를 어떻게 활용하여 경쟁자보다 우월한 지위를 유지할 수 있는가 하는 문제가 공정경쟁과 관련되어 새로운 이슈로 떠오르고 있다.

경제 주체 간 연결의 매개체인 플랫폼 사업자는 이론의 여지 없이 디지털 경제의 핵심 주역이다. 플랫폼 사업자는 디지털 경제 생태계에서 소비자와 관련 기업에 새로운 서비스, 새로운 가치를 제공하면서 그 대가로 데이터를 수집하고 활용하게 되는데, 이 과정에서 정보나 데이터를 독점하는 것은 그 자체로 불법적인 일은 아니다. 다만 그 시장 지배적 지위를 이용하여 공정한 거래행위나 시장 경쟁을 해치는 결과를 가져올 때 문제가 된다.

여기서는 크게 진입장벽의 발생, 인수와 합병을 통한 경쟁자 제거, 배제적 행위, 가격 차별행위, 개인정보보호 경쟁의 제한, 이 다섯 가지를 공정한 경쟁을 저해할 가능성이 있는 경쟁 제한요소로 파악하였고, 그에 대한 여러 쟁점을 살펴보았다. 네트워크 효과나 가격 차별과 같이 소비자에게 미치는 효과가 불분명한 것들도 있고, 데이터와 관련하여 필수설비이론과 같이 경쟁법 적용이 어려운 예도 있다. 또한, 개인정보보호 문제는 그 자체로는 개인정보보호법으로 다루어야 한다는 것이 주류적인 흐름이지만, 한편으로는 비가격경쟁의 하나인 개인정보보호 경쟁을 제한하는 것은 경쟁법의 집행 대상이 될 수 있다는 시각도 또한 새로운 흐름이라고 할 수 있을 것이다.

중요한 것은 여기에서 말하는 경쟁 제한요소는 경쟁 제한 효과를 초래할 우려가 있는 요인일 뿐이며, 실제로 경쟁 제한성이나 불공정성을 초래하는 것이라고 일률적으로 적용할 수는 없다는 것이다.⁵⁶⁾ 진입장벽이나 경쟁자 배제 행위, 인수와 합병 등에 있어서도 관련 시장과 사업자에 따라 그 평가가 달라질 수 있으므로 실제로 경쟁을 저해하는지는 사안별로 개별적으로 평가가 이루어져야 할 것이며, 가격 차별행위와 관련된 사안 역시 효율성 증대 효과나 소비자 후생 증대 효과 등을 종합적으로 살펴볼 필요가 있다. 개인정보보호 경쟁의 제한에 있어서도 그 폐해가 경제적 효율성의 감소를 가져오는지 여부를 판단의 근거로 삼아야 할 것이다.

56) 경쟁제한성이란 당해 행위로 인해 시장 경쟁의 정도 또는 경쟁사업자(잠재적 경쟁사업자 포함)의 수가 유의미한 수준으로 줄어들거나 줄어들 우려가 있음을 의미하며, 불공정성은 경쟁수단 또는 거래내용이 정당하지 않음을 의미한다(공정거래위원회, 불공정거래행위 심사지침).



최근 코로나 19로 인한 비대면 거래가 급증함에 따라 온라인 거래로의 전환이 가속화되고, 네트워크 효과로 인한 시장집중이 가속화되면서 온라인 플랫폼의 우월적 지위가 강화되는 추세이다. 이에 따라 국내에서는 디지털 생태계에서 공정거래 및 상생 협력 기반 마련을 목적으로 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률」 제정안이 마련되어 입법 예고되었다.⁵⁷⁾ 이 법안에서는 플랫폼 산업의 특성에 맞게 거래상 지위 남용행위 금지조항을 구체화하여 적용한 것이 특징이며, 이를 통해 플랫폼 사업자와 입점업체 간 투명하고 공정한 거래질서 정립과 상생 협력을 통해 혁신과 성장이 이루어지는 건전한 생태계가 구축될 것으로 기대한다.

경쟁은 경제 활동의 핵심 엔진이며 특히 디지털 시장에서의 경쟁은 기존 사업자에게는 혁신을 지속하도록 만들고, 신규 진입자들에게는 새로운 기술 개발과 자본 투자를 촉진하게 하는 강력한 동기가 되므로 공정한 경쟁이 이루어질 수 있도록 제도와 환경을 갖추어 나가야 할 것이다.

57) 공정거래위원회 보도자료, ‘공정위, 「온라인플랫폼 공정화법」 제정안 입법예고,’ 200.09.29.



참고문헌

◆ 국내자료

공정거래위원회 보도자료, ‘공정위, 혁신 경쟁 촉진을 위한 기업결합 심사 기준 개정,’ 2019.2.27.

권재열, ‘필수설비이론의 동향에 관한 비교법적 검토: 미국의 주요 사건을 중심으로,’ 비교사법, 제14권 3호(상), 2007.9.

대한민국 정책브리핑, ‘데이터 경제,’ 정책위키.

손영화, 차성민, ‘경쟁법의 원리와 공정거래위원회의 역할,’ 한양법학회, 한양법학 제19집, 2006.8.

오동욱, ‘수직적 거래제한 행위에 대한 연구,’ 국외훈련결과보고서, 공정거래위원회, 2020.6.

이호영, ‘빅데이터의 경쟁법적 함의에 관한 연구,’ 한국법경제학회, 법경제학연구 제15권 제3호, 2018.12.

정보통신정책연구원, ‘통신산업에서의 진입장벽 결정요인 연구,’ 2004.12.

정보통신정책연구원, ‘통신서비스에서의 가격차별,’ KISDI 이슈리포트, 2005.12.29.

주벨기에 유럽연합대사관 경쟁관, ‘EU의 수직적 거래제한(Vertical Restraints) 규제동향,’ 2019.1.

한국경제, “데이터 독점은 시장 독점” vs “기술 혁신으로 소비자 편익,” 2017.6.27.

한국언론정보학회, ‘글로벌 기업의 데이터 독점 관련 이슈와 대응방안 연구,’ 2018.12.

◆ 국외자료

ACCC, ‘Digital Platforms Inquiry,’ 2019. 6.



ACCC, ‘Holistic, dynamic reforms needed to address dominance of digital platforms,’ 2019.7.26 .

ACCC, ‘Draft News Media Bargaining Code,’ 2020.7.31.

Autorité de la concurrence & Bundeskartellamt, ‘Competition Law and Data,’ 2016.5.10.

Carrier, Michael A., ‘The Rule of Reason: An Empirical Update for the 21st Century,’ 16 George Mason Law Review, Vol. 16, No.4, Summer 2009.

Chicago Booth Stigler Center for the Study of the Economy and the State, ‘Stigler Committee on Digital Platforms: Final Report,’ 2019.

Competition & Market Authority, ‘Online Platforms and Digital Advertising,’ 2020.7.1.

Consumer Reports, ‘Platform Perceptions: Consumer Attitudes On Competition and Fairness in Online Platforms,’ 2020.9.24.

Costa-Cabral & Lynskey, ‘Family ties: the intersection between data protection and competition in EU Law,’ Common Market Law Review, 54 (1), 2017.

ECJ, ‘Asnef-Equifax and Administration Del Estado,’ Case C-238/05, 2006.11.23.

Economic Times, ‘Data is the 21st Century’s oil, says Siemens CEO Joe Kaeser,’ 2018.05.24.

European Commission, ‘Facebook/Whatsapp,’ Case No. COMP/M.7217, 2014.03.10.

European Commission, ‘Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: towards a thriving data-driven economy,’ 2014.7.2.

European Commission Press release, ‘Antitrust: Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service,’ 2017.6.27.

European Data Protection Supervisor, ‘Privacy and Competitiveness in the age of Big Data: The Interplay between Data Protection, Competition Law and Consumer

Protection in the Digital Economy,' 2014.3.

Evans, David S. & Schmalensee, Richard, 'The Industrial Organization of Markets with Two-Sided Platforms,' Competition Policy International, Vol.3 No.1, Spring 2007.

Gartner, 'How to Plan, Participate and Prosper in the Data Economy,' 2011.3.29.

Katz, Michael L. & Shapiro, Carl, 'Network Externalities, Competition, and Compatibility,' American Economic Review, Vol. 75, No.3, 1985.6.

Lemley, Mark A. & McCreary, Andrew, 'Exit Strategy.' Stanford Law and Economics Olin Working Paper #542, 2020.1.30.

MIT Technology Review Custom+Oracle(2016), 'The Rise of Data Capital,' 2016.

Newman, 'The Cost of Lost Privacy: Consumer Harm and Rising Economic Inequality in the Age of Google,' William Mitchell Law Review, Vol. 40, Issue 2, 2014.

OECD, 'Big Data: Bringing Competition Policy to the Digital Era,' 2016. 11. 29-30.

Ohlhausen & Okuliar, 'Competition, Consumer Protection, and the Right (Approach) to Privacy,' Antitrust Law Journal, 2015.02.08.

The U. S. Department of Justice, 'Assistant Attorney General Makan Delrahim Delivers Remarks for the Antitrust New Frontiers Conference,' 2019.6.11.

US Court of Appeals for the Seventh Circuit, 'MCI Communications Corp. v. AT&T Co.', 708 F.2d 1081 (7th Cir. 1983). 1983.

U. S. House of Representatives Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, 'Investigation of Competition in Digital Markets,' 2020.10.6.

VYNCK, 'The power of Google and Amazon looms over tech IPOs,' Bloomberg, 2019.7.1.



저자소개

유영상 ETRI 지능융합연구소 기술정책연구본부 산업제도연구실 책임연구원
e-mail: heyoo@etri.re.kr Tel. 042-860-6849

데이터 경제 시대의 새로운 공정경쟁 이슈

발행인 이 지 형

발행처 한국전자통신연구원 지능융합연구소 기술정책연구본부

발행일 2020년 12월 31일



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

