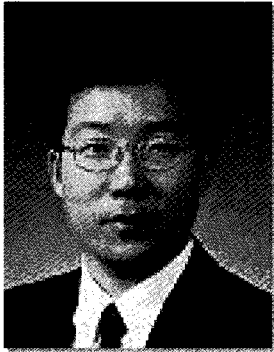


## IT 발전과 경쟁정책 방향



홍 동 표  
정보통신정책연구원 연구위원

**공정경쟁의 기본원칙은 IT산업이나  
네트워크산업에서도 동일하다.  
그러나 네트워크시장에서의 불공정행위에  
대한 판단의 복잡성과 규제 효과에  
대한 불확실성 때문에 경쟁법은  
새로운 환경의 특성을 이해하는  
논리에 기초한 섬세한 해석을  
요구하고 있다.**

### 1. 서론

최근 우리들은 지식기반경제, 디지털경제 등의 새로운 용어를 자주 보고 있다. 각각이 가진 뜻은 다르지만 이 모두는 새로운 지식이나 기술의 파급과 활용을 강조한다는 점에서 공통점이 있다. 재화와 서비스의 교역이 자유화되고, 투자활동이 세계화되면서 기업들은 전세계를 통해 보다 많은 지식에 접하게 되었다. 또한 컴퓨터 기술과 인터넷 등 정보통신기술의 발전은 저렴한 비용으로 대규모 정보의 처리, 저장 및 유통을 가능하게 하여 지식의 파급과 활용의 기반이 되고 있다. IT산업은 물론 전자상거래, 인터넷 비즈니스 등 IT를 활용하는 많은 경제활동은 이전의 경제와는 다른 새로운 기업전략, 산업구조, 산업정책에 기초하고 있다. 공정경쟁정책 역시 새로운 환경에서 공정경쟁 규범의 의미와 기준에 대한 새로운 해석이 요구되고 있다. 최근에 국외적으로는 마이크로소프트사 사례, 국내적으로는 SK텔레콤과 신세기통신의 합병 사례 등에서 보듯이 하나의 경제활동에 대하여 서로 다른 경제논리에 기초한 서로 다른 해석으로 논쟁이 진행될 수 있기 때문이다. 이 글은 먼저 IT의 특성과 IT 확산에 따른 기업활동의 변화와 그에 따른 산업구조의 변화, 새로운 환경에서의 공정경쟁 이슈와 정책방향을 논의한다.

## 2. IT의 특성과 IT 확산에 따른 경제활동의 변화

### 탐색비용·거래비용의 감소

정보기술의 발전으로 사람들은 대규모의 정보를 공간과 비용의 제약없이 교환할 수 있게 되었다. 이러한 변화는 시장에서의 탐색비용과 거래비용을 급격히 감소시키고 또한 경제활동에 큰 변화를 가져온다. 소비자는 공간과 시간의 한계를 극복한 소비활동이 가능해진다. 이전에는 생산자만이 가질 수 있었던 재화에 대한 자세한 정보에 소비자도 접할 수 있게 되어 정보 불균형에 기인한 가격 불이익도 해결한다. 대표적 역경매시장인 eBay(경매)나 price-line.com(비행기표 매매)에서 보듯이 이제는 소비자가 원하는 재화를 낮은 가격에 소비할 수 있게 되었다. 기업 역시 소비자에 대한 다양한 정보를 확보, 분석할 수 있어 효과적인 판매의 기초로 사용한다.<sup>1)</sup> 또한 기업과 기업간의 전자상거래는 전세계를 대상으로 한 구매로 조달비용을 절약하고 신속한 구매조달, 주문생산 등으로 물류·유통비용과 재고비용을 절약한다.

### 진입장벽

IT산업에서 기업의 경쟁력은 기본적으로 새로운 아이디어와 지식에 기초한다. 수요변화에 대한 신속한 대응의 중요성이 강조되면서 재화의 수명주기가 짧아지고 한 기업에 의한 시장독점 가능성이 작아지고 따라서 진입장벽도 낮아지게 된다. 빠른 기술개발로 인해 신규기업에

의한 시장탈환 가능성이 크고 시장점유율이 가변적인 특성이 있다. 최근 전자상거래에서 나타나는 온라인 기업의 활발한 창업은 낮아진 진입장벽의 결과로 설명될 수 있다. 그러나 기술적인 진입장벽과 실질적인 진입장벽의 차이는 여전히 존재하고 있다. 네트워크시장 특성상 몇 개의 기업이 시장을 지배할 경우 이들 기업에 대한 예측효과(lock-in effect)와 전환비용(switching cost)이 신규기업에게 새로운 진입장벽으로 작용한다.

### 전문기업의 등장과 기업간 제휴

글로벌 경쟁, 규제완화, 전자상거래 등 정보기술의 도입으로 기업은 핵심사업을 중심으로 구조조정되고 주변사업은 분사하거나 외부조달하고 있다. R. Coase는 시장에서의 거래비용이 감소하면서 기업의 규모는 핵심사업을 중심으로 축소되고, 전문기업간 네트워크 형성을 통한 기업활동이 활발해 진다고 분석한 바 있다. 이러한 사업분할의 기반에는 지금까지의 상호부조에 의한 기업운영이 새로운 환경에서 한계가 있음을 시사하고 있다.<sup>2)</sup> 가치사슬 각 단계가 다수의 전문기업으로 구성되는 새로운 환경에서 경쟁력 있는 사업을 위해서 기업간 제휴의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 기업들은 자신이 비교우위가 있는 분야에 특화하고 전략적 제휴, 인수합병, 합작투자 등을 통해 다른 부문과 연계가 확산되고 있다. 신제품 개발에 필요한 연구개발투자액의 규모와 투자의 위험성이 한 기업이 담당할 수 없을 정도로 커짐에 따라 기업

1) 생산자의 구분별한 소비자 정보의 확보와 활용은 프라이버시 등 소비자보호의 문제가 직접적으로 관계를 가진다.

2) 기존 기업에서는 탐색비용과 거래비용의 부담으로 비록 경쟁력이 없는 사업이라도 수직통합하여 보유하였다. 따라서 기존 기업의 경쟁력은 개별분야에서의 우수성이 아닌 평균적으로 우수한 것이었다. 자세한 내용은 Hagel III and Singer(1999) 참고

간 제휴는 더욱 활발하게 진행되고 있다. 그 외에도 자신이 보유하지 않은 부문의 보완, 표준화 경쟁에서 유리한 위치를 차지하기 위한 수평·수직적 기업간 제휴도 흔히 나타나는 기업 전략이다.

### 네트워크시장과 네트워크효과

네트워크시장이란 개별제품간의 경쟁이 아닌 시스템간의 경쟁이 있는 시장을 말한다.<sup>3)</sup> 시스템이란 면도기와 면도날, 카메라와 필름, 컴퓨터와 소프트웨어, PC통신사업자와 정보제공업자 등 몇가지 제품이 결합하여야 가치를 갖는 재화나 서비스를 의미한다. 네트워크시장에서는 네트워크가 가지고 있는 특성, 즉 네트워크효과가 소비자 수요와 기업 생산결정에 큰 영향을 미친다. 네트워크효과란 네트워크 규모가 커질수록 네트워크 가치가 증가하는 것을 말한다. 네트워크효과는 직접적인 효과와 간접적인 효과로 구분된다. 직접적인 네트워크효과는 전화, 팩스, 전자우편같이 소비자가 신규로 가입할 경우 기존 가입자들이 추가의 비용 부담없이 더 많은 정보교류가 가능하게 되어 효용이 증가하는 것을 말한다. 간접적인 네트워크효과는 네트워크가 커질수록 더 싼 가격에 더 나은 품질의 다양한 보완재가 공급되어 가입자에게 혜택을 주는 것을 말한다. 시장규모가 클수록 시장성이 커져 새로운 제품에 대한 개발의욕이 촉진되기 때문이다. 이러한 네트워크효과는 네트워크시

장에서 초반에 앞서는 기업은 가속적으로 시장 점유율을 증대하는 빈익빈 부익부 현상을 가져 오기도 한다.<sup>4)</sup> 따라서 네트워크시장에서 기업들은 다양한 전략으로 초반에 네트워크를 확보하여 규모의 경제와 범위의 경제를 실현하고 궁극적으로는 시장을 지배하려고 행동한다.<sup>5)</sup>

## 3. 새로운 환경에서의 공정경쟁정책 과제

### 문제의 제기

앞서 살펴본 변화를 고려할 때 우리는 새로운 환경에서 공정경쟁과 관련하여 다음과 같은 문제를 예상할 수 있다. (i) 네트워크효과가 실현되는 과정에서 독점기업의 등장 가능성이 이전보다 크다. (ii) 시장지배기업이 네트워크 자체를 진입장벽으로 사용할 수 있고, 예측효과와 전환비용으로 한 기업에 의한 시장지배와 초과이윤이 장기간 지속될 가능성이 크다. (iii) 독점이윤 확보를 위한 치열한 경쟁으로 반경쟁적인 기업전략이 사용될 수 있다. 이와 같은 예상은 몇몇 산업에서는 실제적으로 전개되고 있다. 문제는 '이러한 현상을 어떠한 공정경쟁 기준으로 판단하여야 하는가?' 라는 것이다. 시장점유율, 독점이윤 등 상대적으로 성숙하고 정태적인 시장에 적절한 기준들을 IT산업이나 네트워크산업과 같이 기술발전이 빠르게 이루어지고 기업간 경쟁이나 경영전략이 동태적인 관점에서 이루어지고 있는 시장에 적용할 경우의 한계에 대

3) Katz and Shapiro(1996)

4) 이러한 현상은 네트워크시장에서 소비자 수요는 네트워크 규모에 대한 예상에 기초하고 있기 때문이다. 즉 소비자는 네트워크효과를 향유하기 위해 네트워크가 성장할 것으로 예상하는 것으로 몰린다(Katz and Shapiro(1998) 참고). 이것을 스펀(tipping)효과, 수익체증(increasing returns)원리라고도 표현한다. 이러한 현상은 또한 네트워크시장에서의 자연독점에 대한 설명으로도 사용된다.

5) 네트워크시장에서의 기업전략에 대한 설명은 홍동표의(1999)를 참고.

한 논의를 중심으로 공정경쟁 이슈를 정리한다.

### 공정경쟁 이슈

네트워크시장에서 시장점유율이 높다는 이유만으로 기업을 독점으로 판정하고 규제할 수는 없다. 왜냐하면 네트워크시장에서 독점이 반드시 비효율적이고 소비자에게 피해를 주는 것은 아니기 때문이다. 네트워크시장에서 시장지배는 네트워크효과 및 규모의 경제 실현을 통해 가격 및 품질 혁신의 극대화가 가능하기 때문에 전통적인 의미의 독점과는 차별화된다.<sup>6)</sup> 기술경쟁이 치열한 시장에서 지배적인 지위를 지속적으로 유지하는 것은 그 기업의 탁월한 기술개발능력과 경영능력에 기초하는 것이기 때문에 불공정거래의 규제대상일 수 없다는 해석이다. 대규모의 네트워크는 저렴한 가격과 다양한 보완재 제공을 촉진하여 소비자에게 혜택을 줄 수 있다. 따라서 새로운 지식이나 기술에 기초한 진입장벽, 시장점유, 초과이윤 등은 개발자에게 돌아가는 보상으로 인정하여야 한다. 이러한 보상은 또한 기술개발의 인센티브로 작용하고 궁극적으로는 경쟁을 촉진하는 효과를 실현할 수 있기 때문이다.<sup>7)</sup> 네트워크효과와 전환비용, 예속효과 등으로 인해 발생할 수 있는 시장독점이 불가피한 결과라고 할지라도 그것이 소비자의 수요변화나 기술의 패러다임의 변화로부터 자

유로울 수는 없다고 지적한다.<sup>8)</sup> Katz and Shapiro(1996)는 전환비용이나 기존 네트워크나 기술에 대한 예속에도 불구하고 소비자가 기존의 기술과 호환되지 않는 새로운 기술을 선택하는 가능성을 설명하고 있다. 테이프 레코더(tape recorder)를 대체한 CD의 경우와 1960년대 메인프레임시장을 지배하던 IBM이 1980년대 등장한 PC시장에서 독점을 더 이상 유지하지 못한 경우가 대표적이다. 최근 통신과 방송의 융합, 가전과 컴퓨터의 융합이 이루어지고 있는 환경에서 시장구조는 경쟁을 통해 역동적으로 전개될 것으로 전망한다.

시장독점 판정에 흔히 사용되는 허핀달지수(Hirfindahl-Hirshman Index: HHI) 역시 새로운 환경에서는 한계가 있을 수 있다. 새로운 기술과 제품의 개발기회가 많고, 시장점유상태가 가변적인 성장산업은 새로운 기술과 제품의 개발기회가 적고, 시장점유상태가 안정적인 성숙산업에 비해 같은 시장점유율이라도 시장지배력이 작을 수 있다. Teece and Coleman(1998)은 첨단기술산업에서 시장지배력의 부재로 시장점유율이 빠른 속도로 하락하는 사례를 실증적으로 분석하였다. 기술발전에 따라 새로운 제품이나 서비스가 출현하고 잠재기술이 존재하는 시장의 경우 관련 시장에 대한 정의의 어려움은 가중된다. 국내외에서 관련 시장 확정을 위해 이용되는 SSNIP(small but

- 
- 6) 네트워크시장에서의 독점은 때때로 자연독점으로 정의되기도 한다. 또한 외형상으로는 독점으로 보일지라도 낮은 진입장벽으로 인하여 진입잠재기업으로부터의 위협이 존재하는 경쟁시장(contestable market)의 특성으로 독점가격보다 낮은 가격을 설정할 수 밖에 없는 경우도 있다.
- 7) 이러한 관점에서 볼 때 시장독점과 독점이윤에 대한 해석도 달라져야 한다. 지식기반산업의 이윤은 경영상 높은 위험, 높은 연구개발비용, 제품의 짧은 수명주기 등의 이유로 다른 산업의 이윤보다 높은 것을 인정하여야 하며 폭리행위로 규제할 수 없다. 지식기반경제에서 독점이윤은 독창적인 아이디어나 신기술 보유에 대한 보상으로 간주할 수 있다. 이것은 마치 특정 생산요소를 혼자 보유함으로써 얻는 지대(rent)의 개념으로 이해할 수도 있다.
- 8) 따라서 한 기업에 의해 시장이 지배될 경우 최상의 제품이 출시되는 기회가 제한된다는 논리는 한계를 갖는다.

significant and non-transitory increase in price) 테스트 역시 새로운 환경에서 한계가 있다. SSNIP는 시장이 성숙하여 가격에 의한 경쟁이 실효를 거두는 시장에 적합한 방식이다. 첨단기술산업과 같이 가격보다 성능으로 수요가 결정되는 시장에서 SSNIP 테스트는 수요가 가격변화에 비탄력적으로 반응하여 관련 시장 범위가 협소하게 결정되고, 따라서 높은 시장지배력을 갖는 것으로 판정될 수 있기 때문이다.

한편 네트워크시장에서도 기존에 있어왔던 다양한 형태의 불공정행위가 있다. 그러나 특히 관심을 갖는 불공정행위는 기존 시장을 지배하고 있는 기업이 시장지배력을 이용하여 신규기업의 시장진입을 방해하여 경쟁을 저해하는 행위이다. 특히 IT산업과 네트워크산업에서 나타나는 방법은 이미 구축된 네트워크(installed base)에 다른 기업의 접속을 불합리하게 거부하는 행위이다. 네트워크의 접속기회 제공은 신규시장의 성장과 진입장벽을 낮추어 경쟁 촉진을 유도하기 때문에 공정경쟁법은 네트워크를 보유한 기업은 경쟁기업에게 공정하고 합리적이고 비차별적인 조건(fair, reasonable and non-discriminatory terms)으로 접속하도록 하고 있다.<sup>9)</sup> 이외에도 인수합병이나 시장지배력을 이용한 부당계약을 통해 경쟁기업이 필수설비에 접근하는 것이나 보완재를 공급받는 것을 저지 foreclosure)하는 행위도 네트워크시장에서 자주 발생하는 유사한 불공정행위의 유형이다.

#### 4. 결론

공정경쟁정책은 독점 자체를 규제하거나 시장점유율에 의해서만 시장지배력을 판단하지는 않는다. 그것보다는 비합리적인 방법으로 독점이나 시장지배력을 확보하거나 유지하려는 행위를 규제의 대상으로 하고 있다. 공정경쟁의 기본 원칙에 대한 인식은 기존 경제에서나 새로운 환경에서나 동일하다. 즉 경쟁은 고품질의 다양한 재화를 저렴한 가격에 공급하여 소비자 효용을 증대시킨다는 것, 그리고 이러한 소비자 효용을 인위적으로 제한하는 행위는 규제한다는 공정경쟁의 원칙은 IT산업이나 네트워크산업도 예외일 수 없다.

미국의 경우 연방거래위원회는 우선 기업간 경쟁을 저해하는 행위에 대해 그 효과와 합법성에 대해 조사한다. 셔먼(Sherman)법 제1조에서는 가격 및 생산담합(cartel), 거래거부(boycott), 재판매가격유지계약(resale price maintenance agreements), 끼워팔기(tie-in sales) 등의 일반적인 조사 대상이다. 셔먼법 제2조에서는 불합리한 방법으로 독점을 확보하거나 유지하려는 활동을 규제하고 있다. 불합리한 방법으로 경쟁기업의 시장접근을 봉쇄하거나 상대기업의 경쟁력을 훼손하는 행위를 조사하는데 일반적인 유형으로는 약탈가격(predatory pricing)과 필수설비(essential facility) 접근에 대한 차별대우 등이 있다. 클레이튼(Clayton)법 제7조, 연방거래위원회(FTC)법 제5조 등은 경쟁을 약화시키고 시장독점을 가져오는 인수

9) 네트워크란 통신서비스시장에서의 가입자망, 도소매업의 유통·판매망 등의 핵심설비(essential facility)를 말한다. 경쟁기업이 새로운 네트워크를 구축하는 것은 대규모의 투자가 소요되고 또한 대부분 규모의 비경제로 비효율적인 중복투자일 수 있다. 네트워크에 대한 접속제공 의무(mandatory access)가 후발기업이나 무임승차기업에게 혜택을 준다는 잘못된 시사점을 주지 않기 위해서 일반적으로 네트워크접속에 대한 사용료를 부과한다.

합병(M&A)에 대해 규제한다. 일반적인 유형으로는 경쟁기업간에 이루어지는 수평적 인수합병(horizontal merger), 수요기업과 공급기업간에 이루어지는 수직적 인수합병(vertical merger), 그리고 잠재경쟁기업의 인수합병(potential competition merger) 등이 있다. 앞서 살펴본 새로운 환경에서의 불공정경쟁 유형들은 이미 기존의 법에서 지적하고 있는 불공정경쟁 유형의 일부임을 알 수 있다. 따라서 원칙적으로 기존 경쟁법으로 새로운 환경에서 예상되는 불공정행위에 대한 판단이 이루어질 수 있다. 그러면 위와 같은 법적인 근거가 이미 있음에도 불구하고 새로운 환경에서 공정경쟁정책이 새로운 관심을 가져오는 이유는 무엇인가? 그것은 불공정행위에 대한 판단의 복잡성과 규제 효과에 대한 불확실성 때문이다. 대부분의 경쟁법은 일반적이고 포괄적인 용어로 표현되어 있고 경쟁법의 구체적인 내용은 사례별로 법원의 해석에 따라 구체화되고 있다. 최근 미국 법무성과 마이크로소프트간의 재판에서 보듯이 동일한 기업활동에 대해 상반된 논리가 팽팽하게 전개되고 있는 상황이다. IT발전이 가속화되고 또한 IT활용이 확산되는 새로운 환경에서 반독점 사례에 대한 경험과 판정 결과에 대한 평가가 부족한 상황에서 공정경쟁정책은 신중한 운영이 필요하다. 경쟁법은 새로운 환경의 특성을 이해하는 논리에 기초한 섬세한 해석을 요구하고 있다. **공정**

## 참고문헌

- 정찬모 외, 지식정보경제에서의 경쟁규범수립을 위한 법경제적 연구, 정책연구 99-09, 정보통신정책연구원, 1999. 12.
- 홍동표, 지식기반경제와 정부의 역할, 정보통신정책, 제11권 3호, 정보통신정책연구원, 1999.
- 홍동표·유선실·이상오, 디지털경제에서의 기업전략, 정보통신정책이슈, 제11권 6호, 정보통신정책연구원, 1999.
- Balto, David A., Emerging Antitrust Issues in Electronic Commerce, 1999. 11. 12.
- Besen, S. and Joseph Farrell, Choosing How to Compete: Strategies and Tactics in Standardization, Journal of Economic perspective, Vol.8, No.3, spring 1994.
- Evans, P.B. and Thomas S. Wurster, Strategy and the New Economics of Information, Harvard Business Review, July-August, 1997.
- Ghosh, S., Making Business Sense of the Internet, Harvard Business Review, March-April, 1998.
- Hagel III, J., and Marc Singer, Net Worth, Harvard Business School Press, 1999.
- Katz, Michael and Carl Shapiro, Systems Competition and Network Effects, Journal of Economic perspective, Vol.8, No.3, spring 1994.
- Liebowitz, S.J. and Stephen Margolis, Network Externality: An Uncommon Tragedy, Journal of Economic perspective, Vol.8, No.3, spring 1994.
- Melamed, A. Douglas, Network Industries and Antitrust, Address before the Federalist Society, 1999. 4. 10.
- Pitofsky, Robert, Antitrust Analysis in High-Tech Industries: A 19th Century Discipline Addresses 21st Century Problem, 1999.
- Rubinfeld, Daniel L., Antitrust enforcement in dynamic network industries, The Antitrust Bulletin, Fall-Winter, 1998.
- Sheremata, Willow A., "New" issues in competition policy raised by information technology industries, The Antitrust Bulletin, Fall-Winter, 1998.
- Teece, David J. and Mary Coleman, The meaning of monopoly: antitrust analysis in high-technology industries, The Antitrust Bulletin, Fall-Winter, 1998.