

전자상거래 관련 미국 경쟁당국의 최근 동향 및 정책적 시사점

김의환 / 공정위 국제업무1과 사무관

1 검토배경

최근 미국 와튼경제연구소는 세계 전자상거래 규모가 '98년 770억 달러에서 2003년 1조 달러로 증가할 것이며, 한국의 경우는 '98년 3.5억 달러에서 2003년 96억 달러가 될 것으로 전망하는 등 전자상거래 규모의 급속한 증가로 미국 등 선진국에서 발생하고 있는 전자상거래 관련 주요 사건 및 이슈가 우리 나라에도 빠른 속도로 파급될 가능성이 높게 예상되고 있다.

전자상거래는 소비자의 정보획득이 쉽기 때문에 급속한 시장변화와 기술진보로 사업 자간 경쟁이 촉진된다는 긍정적인 효과를 갖는 반면에 네트워크 효과 등으로 인해 실질적 진입장벽이 형성되어 지배적 기업의 영향력이 더욱 강화될 수 있다는 부정적인 면도 동시에 가지고 있다. 이외에도 전자상거래는 새로운 정보중개업의 등장, 시장의 급속한 변화, 기술표준 설정의 필요성 증가 등 기존 시장에서의 상거래와는 다른 여러 특징을 지니고 있다. 따라서 급변하는 경제환경에 따라 등장하는 새로운 유형의 경쟁법 위반행위에 대처할 수 있는 경쟁정책방향의 수립 필요성이 강력하게 대두되고 있다.

그러므로 본고는 전자상거래에 관한 미국 FTC의 입장과 사례를 살펴봄으로써 우리 경쟁당국과 관련 업계가 이에 대한 대응방안을 수립하는데 도움이 되기 위해 David A. Balto FTC 경쟁국 부국장의 분석자료(Emerging Antitrust Issues in Electronic Commerce)의 주요 정책이슈를 발췌하여 정리한 것이다.

2 전자상거래에 대한 미국 정부의 정책방향

1) 연방정부의 정책대응 현황

미 연방정부는 '94년 정보인프라 태스크포스를 구성하여 관련 부처와 민간부문의 공

동논의를 거쳐 「전자상거래 기본틀」을 발표하였다. 이 「전자상거래 기본틀」에서 제시된 원칙은 첫째, 민간주도하에 인터넷 및 전자상거래 발전 추진, 둘째, 정부의 개입은 법적 환경조성을 위한 경우 등 최소한에 한정, 셋째, 인터넷의 독특한 특징을 인정, 넷째, 전세계적 차원의 확산 추진 노력 등이다.

2) 경쟁당국의 전자상거래 관련 기본입장

미 경쟁당국은 전자상거래상의 불공정거래행위 및 경쟁제한성 등은 기존의 거래상 경쟁법 위반행위와 동일한 것으로 간주하는 입장을 견지해왔다. 그러나 최근 들어 경쟁법의 국제적 적용 이슈와 더불어 전자상거래의 특성에 부합되는 경쟁법 이슈에 대한 논의가 활발히 진행중에 있다. 특히 인터넷상의 경쟁법 위반행위에 대한 법집행에 있어 동부문의 특성을 적절히 고려할 수 있는 분석기법 개발을 위해 노력하고 있으며 전자상거래상 소비자보호를 위해 관련 법률 제정 및 다양한 소비자보호시책 등을 활발히 추진하고 있다.

3) 전자상거래상 경쟁정책 주요 이슈 분석

1) 경쟁자간 공동사업(competitor collaborations)

(1) 주요 내용

조인트 벤처, 전략적 제휴 등은 상호보완적인 기술과 전문성을 결합하여 위험분산과 규모의 경제를 추구하는 것으로, 전자상거래 시장에 있어서도 중요한 요소가 되고 있다. 따라서 기존의 경쟁자들이 전자상거래 등 새로운 시장에서 신규진입자와의 경쟁을 제한할 목적으로 합작관계 등을 이용할 경우 경쟁정책상 문제가 발생할 수 있다.

이와 관련하여 미 FTC와 DOJ에서는 최근(2000. 2) 「경쟁자간 공동사업에 대한 경쟁법 가이드라인 초안」(99. 10. 1, FTC/DOJ)을 마련하여 참여업체의 시장점유율 합계가 20% 이하일 경우 안전지대(safe harbor) 인정, 20%를 초과할 경우 경쟁제한효과, 효율성제고효과, 내부경쟁의 가능성 등을 합리의 원칙에 따라 고려토록 규정함으로써 전자상거래상의 공동행위에 대한 기준을 정립하였다.

(2) 주요 사례 및 대응

- ① 케이블 방송국들간 조인트 벤처인 PrimeStar를 결성하여 직접방송통신위성(DBS) 시장에 진입한 후, 동 조인트 벤처에 공동으로 참여하는 업체에 대하여 다른 경쟁자인 DBS에는 프로그램을 제공하지 못하도록 하는 규율을 정한 사례에 있어 DOJ는 동 규율을 삭제하라는 시정명령을 내렸다.
- ② VISA와 Mastercard는 '80년대 중반 공동으로 Entree라는 조인트 벤처를 결성하여 직불카드(debit card)를 발행함으로써 온라인 직불시스템의 발전을 저해한 사

례에 대해 여러 주 검찰이 소송을 제기함에 따라 양사는 '90년 동 조인트 벤처를 포기하고 독자적인 온라인 직불카드 네트워크를 만드는 데 동의하였다.

2) 인터넷 접근 제한(control of internet access)

(1) 주요 내용

제조업자나 판매업자가 인터넷에 접근할 수 있는 수단은 많은 반면, 소비자의 인터넷 접근은 대부분 인터넷 서비스 제공업체(ISP : Internet Service Provider)를 통해 이루어진다. 따라서 소비자의 인터넷 접속과정을 장악하고 있는 업체는 신규경쟁자에 대해 진입장벽을 구축할 가능성이 있게 된다.

(2) 주요 사례 및 대응

① AT&T와 그 자회사인 TCI(케이블사)는 고속케이블에 인터넷 포털(portal) 서비스인 Excite At Home을 무료로 끼워팔았다.

이 사건에서 전화업체인 GTE는 AT&T 등의 끼워팔기로 인해 소비자들이 인터넷 포털 서비스를 무료로 이용하기 위해 고속케이블에 가입하고 자사의 전화선 서비스 이용을 중단하게 되는 피해를 입게 되어, 양사를 상대로 인터넷 포털 서비스 끼워팔기를 중단하고 고속케이블에 대한 자유로운 접근을 보장하라는 내용의 소송을 진행중에 있다.

② 또한 유사한 사례로 방송프로그램 제작사인 Time Warner와 케이블 TV 방송국인 Turner Broadcasting System은 각각 관련분야의 지배적 사업자로서, 상호간 프로그램 제공 및 배포 시스템을 구축함으로써 경쟁사업자의 TV 채널 접근을 방해하였다. 이에 대해 미 FTC는 양사간의 배타적 계약을 금지하고, 다른 방송프로그램 제작사 및 방송국과의 자유로운 계약을 보장토록 하는 내용의 동의명령(consent order)을 내렸다.

3) 인터넷 합병(internet mergers)

(1) 주요 내용

인터넷을 이용하는 경우, 기술과 아이디어만 있으면 비교적 소자본으로도 시장진입이 이루어질 수 있고 기업의 생성과 소멸이 신속히 일어나므로, 급변하는 인터넷 환경에서 대부분의 인터넷 시장 내 기업에 대한 합병이 곧바로 경쟁제한의 우려를 발생시킬 소지는 그다지 크지 않다. 그러나, 기술적인 이유 등으로 불가피하게 시장집중을 강화시키는 경우나 성장속도가 느린 사업분야에 있어서는 합병이 시장지배력을 강화시킬 수 있으며, 인터넷을 이용하지 않는 전통적 시장에서의 기존 사업자가 인터넷을 통해 영업활동을 하는 신규 경쟁자를 합병하는 경우에도 경쟁제한의 우려가 있을 수 있다.

(2) 주요 사례 및 대응

① 통신업체인 MCI와 WorldCom의 합병으로 양사는 전국 단위의 네트워크를 가진

서는 합리의 원칙을 적용하고 있다.

(2) 주요 사례 및 대응

컴퓨터 제조업체인 Apple사는 브랜드 이미지 유지와 Apple사 자체의 광고 또는 대리점 구축을 위한 투자에 대해 대가를 지불하지 않고 이득을 보는 무임승차(free-riding) 방지를 위해 대리점과 경쟁관계에 있는 우편주문판매를 하는 소매업자에 대해 컴퓨터 공급을 거절하였는데 이러한 사례는 인터넷을 통한 판매업자에 대한 거래거절에도 적용된다. 또한 가정용품 제조업체인 Tupperware와 청바지업체 리바이스는 모든 인터넷 판매를 금지하고 있고, 나이키는 Fogdog Sports라는 업체에 인터넷 판매 독점권을 부여하고 있다.

이 둘의 사례에 대해 미 경쟁당국은 수직적 비가격제한을 부과하는 업체가 시장지배력을 갖고 있지 않은 한, 경쟁제한의 소지는 적은 것으로 판단하였다

**6) 인터넷 유통에서의 제조업체의 가격제한
(manufacturer price restrictions on internet distribution)**

(1) 주요 내용

제조업체가 유통업자에게 물건을 공급하면서 소비자에게 받을 가격을 정하여 주고, 이를 지키도록 하는 최저 재판매가격유지 약정은 전통적 시장에서는 당연위법이나, 인터넷 시장에 있어서는 전통적인 판매와는 다른 경제적 효과가 있을 수 있으므로, 주의깊은 평가가 요구된다.

제조업체들은 소비자들이 매장에서 먼저 물건을 본 후 인터넷으로 주문하기 때문에 인터넷을 통한 판매업체들은 매장을 가진 전통적 판매업자의 판촉투자에 무임승차하게 되기 때문에 전통적 매장과 인터넷 매장이 동등한 수준의 최저가격 유지가 필요하다고 주장하였다. 반면에 경쟁당국은 인터넷상에서 먼저 제품정보를 얻고 즉석구입을 위해 가까운 매장에서 구입할 수도 있으므로, 오히려 매장 소유업체가 인터넷 판매업체의 사이트에 무임승차하는 현상이 벌어질 수도 있어 이 경우 제조업체가 주장하는 최저가격 유지의 필요성이 없어지며, 최저 재판매가격유지 약정이 위법이 될 수 있다는 입장을 보였다.

(2) 주요 사례 및 대응

- ① 제조업체가 판매업자에게 일정 수준의 가격준수를 조건으로 하여 판매광고비용의 일부를 지원해주는 내용의 약정인 최저광고가격약정(minimum advertised price agreements)은 과거에는 당연위법이었으나, '87년 이후 합리의 원칙을 적용하여 경쟁촉진적 또는 중립적일 수 있다고 판단하였으며, 판매업자가 자신의 비용으로 자유롭게 광고하여 동 가격 이하로 할인판매할 수 있는 경우에도 위법이 아니라고 판단하였다.

인터넷 접속서비스 제공업체로서, 양사의 합병으로 인해 인터넷 접속서비스 시장의 경쟁이 제한되었다.

이에 대해 미 DOJ는 4개 관련 시장(시내전화, 시외전화, 국제전화, 인터넷 접속서비스) 중 인터넷접속서비스 시장에서의 경쟁이 제한되는 것으로 판단하여 동 합병 자체는 승인하되, MCI의 인터넷 부문을 분할매각(divestiture)토록 조치하였다.

② 케이블 방송국간 조인트 벤처로서 직접방송통신위성(DBS)사업자인 PrimeStar가 인터넷 업체인 MCI와 News Corp.의 DBS 부문과의 합병을 시도한 PrimeStar Case에 대해 미 DOJ는 합병의 결과 케이블 방송국과 직접방송통신위성(DBS)간의 경쟁이 제한될 우려가 있다며 반대의사를 표명함으로써 합병이 무산되었다.

4) 인터넷상의 배타적 거래(exclusive dealing on the internet)

(1) 주요 내용

인터넷 시장 내에서 배타적 거래를 통해 유력한 경쟁자를 배제하는 행위로서, 전통적 상거래에서와 마찬가지로 전자상거래에 있어서도 배타적 거래는 합리의 원칙이 적용되며 미 경쟁당국은 배타적 거래의 결과 경쟁사업자가 관련 시장 중 상당부분에서 배제되지 않는 한, 동 배타적 거래는 대체로 경쟁제한의 우려가 적다고 판단하고 있다.

(2) 주요 사례 및 대응

인터넷 서점인 Amazon.com은 AOL 등의 홈페이지 메뉴에 Amazon.com을 삽입하는 등 인터넷 서비스 공급업체(ISP)들과 타사제품 취급제한의 배타적 도서판매계약을 맺고 있다. 이에 대해 미 경쟁당국은 현재로서는 동 도서판매시장을 인터넷 도서판매시장으로 한정한다 하더라도 동 시장 중 상당부분에서 경쟁자를 배제하고 있는 것으로는 판단하고 있지 않는데 이는 소비자가 약간의 불편을 감수한다면 컴퓨터상에서 다른 인터넷 서점을 찾아갈 수 있기 때문으로 보고 있다. 그러나, 컴퓨터 관련 프로그램은 일반 상점보다 인터넷을 통해 더 쉽게 거래되며, 가격도 더 저렴하기 때문에 이런 상품들은 인터넷 시장에서 보다 큰 가치를 지니는 경우도 있게 된다. 이 경우 인터넷 시장에서는 모든 경쟁자가 동등한 입장이 아니므로, 필수적인 소수의 ISP를 배제할 수 있는 배타적 거래는 경쟁제한의 소지가 있다고 미 경쟁당국은 판단하고 있다.

**5) 인터넷 유통에서의 제조업체의 비가격 제한
(manufacturer non-price restrictions on internet distribution)**

(1) 주요 내용

미 경쟁법은 제조업자에게 상품배분에 있어 비가격조건의 결정에 대해서는 광범한 재량권을 부여하고 있고, 제조업자들은 원하는 판매업자들과만 거래할 자유가 있으며, 비가격제한 계약이 브랜드간 경쟁을 고양시킬 수 있다면 경쟁촉진적(procompetitive) 효과를 가질 수도 있다고 판단하고 있어 수직적 비가격제한의 문제에 대한 경쟁법 심사에

② 인터넷 시장에서 제조업체가 최저가격 준수를 조건으로 인터넷 판매업체의 웹사이트 제작에 소요되는 비용의 일부를 부담하는 형태로 최저가격약정이 이루어질 수 있는데 이 경우 판매업체가 자신의 웹사이트를 동 가격 이하로 할인판매하는 페이지와 링크(link)시키는 것을 제조업체가 방해한다면, 이는 실질적인 재판매가격유지행위로서, 경쟁법 위반이 될 것이라고 미 경쟁당국은 판단하였다.

7) 수평적 보이콧(horizontal boycotts)

(1) 주요 내용

인터넷을 통한 판매 등에 있어 기존 사업자들이 보이콧을 통해 신규진입자에게 필수 품목을 제공하지 않거나, 제조업자를 위협하여 신규진입자에게 물건을 공급하지 못하도록 방해하는 행위가 있다.

(2) 주요 사례 및 대응

인터넷을 통해 자동차를 저가로 판매하는 경쟁업자가 등장하자, Northwest의 25개 크라이슬러 판매업자들이 Fair Allocation System을 결성하여, 인터넷 판매업체에 대해 크라이슬러의 특정모델 판매 거절·보증서비스 제한 등 인터넷 판매업체에 대한 제품공급을 거절한 Fair Allocation System(FAS) 사건에서 FTC는 동 보이콧이 자동차 판매 시장에서 경쟁을 저해하고 크라이슬러 특정모델과 보증서비스에 대한 소비자의 접근을 방해하여 FTC법 제5조(보이콧이나 공모에 의한 판매거절 금지)를 위반하였음을 판시하였다.

이와 관련하여 국내에서도 가전제품 제조업체들의 인터넷 직판 쇼핑몰 개설에 대해 기존 가전제품 대리점들이 집단반발, 인터넷 쇼핑몰이 보다 저렴한 가격을 제시하지 못하도록 압력을 행사하거나 자동차 제조업체는 일부 자동차 판매대리점이 인터넷 판매업체와 제휴하여 인터넷을 통해 자동차를 보다 저렴하게 판매하는 것을 단속하고, 동 대리점에 제재조치를 부과하는 등의 유사한 사례가 발생하고 있다.

4 정책적 시사점과 공정위의 대응방향

이와 같이 전자상거래에 있어서는 시장의 생성과 점유율 변화가 빠른 속도로 진행되며, 이 변화에 대응하기 위한 기업간 합병의 증가가 예상된다. 따라서 합병에 대한 전통적인 경쟁정책의 이슈들 즉, 시장획정, 분할 등의 전통적 시정조치의 유효성 등에 대한 검토가 요청되고 있으며, 또한 전자상거래에서는 웹사이트 개설이 용이하여 인터넷 사업의 진입장벽이 낮아지는 측면이 있는 반면에 인터넷의 특성상 기존에 이용하고 있던 업체나 제품을 쉽게 바꾸기 어려우므로, 신규진입자로서는 실질적인 진입장벽과 고착효과(Lock-in effect : 핵심기술과 표준을 장악한 기업은 이를 활용하여 이미 학습비용을

치른 소비자와 sunk cost를 지불한 공급자들을 묶어 압력을 행사할 수 있게 됨)에 봉착하는 등 문제점에 직면하게 된다. 특히 네트워크 효과는 효율성과 혁신, 첨단산업의 고속성장을 가능하게 하지만, 관련 시장에서 지배적 사업자를 탄생시킬 위험성이 있어 필수설비(essential facility)원리 등의 강화가 요청된다.

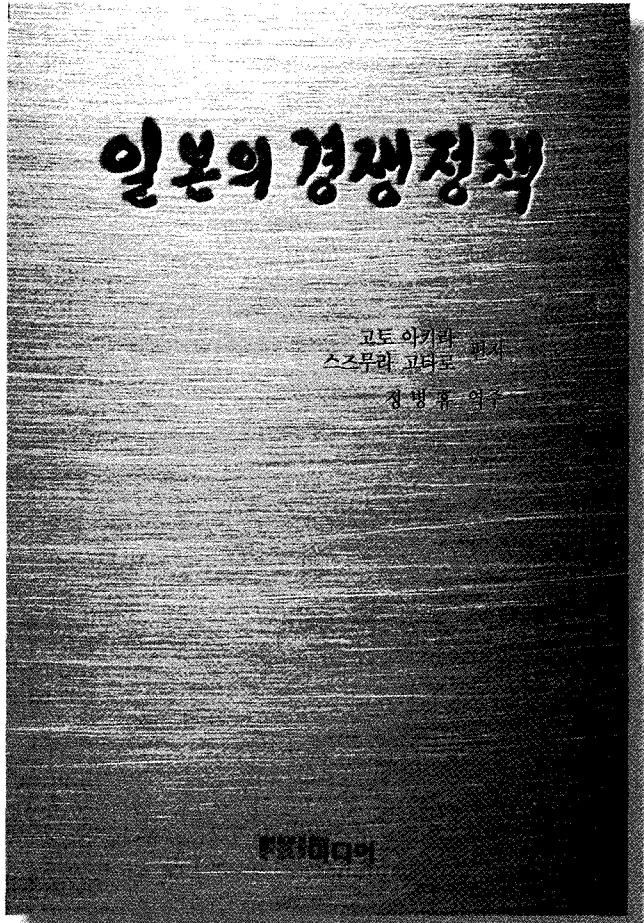
공정거래위원회는 전자상거래와 관련하여 향후 미국과 OECD 등 선진국의 운용사례를 발굴하고 위에서 논한 주요 이슈별로 국내법 적용여부와 적용기준 마련을 검토할 계획이다. 특히 미국과 같은 유형이 조만간 국내에서도 발생할 것에 대비하여 인터넷 관련 공동사업에 대한 적용기준과 공정거래법 적용지침의 제정 등 제도 개선을 강구하고 있다. 무엇보다 생산자와 소비자가 직접 연결됨에 따라 유통·재고비용이 획기적으로 절감되고 가격과괴현상이 확산되는 가운데 기존 유통업체의 영역이 급속히 축소되면서 최근 대리점 등 기존 유통업체나 제조업체가 인터넷 저가판매를 방해하는 행위가 발생하는 갈등이 표출되고 있다. 이에 따라 유통구조 변화에 따른 경쟁정책적 대응을 강화하여 기존 유통업체나 제조업체가 인터넷 판매업체의 저가판매를 방해하는 행위를 엄격히 규제하기 위해 「전자상거래의 불공정거래행위 유형 및 기준」을 제정하여 전자상거래에 특유한 새로운 유형의 불공정거래행위를 방지할 계획이다. **공정**

월간 「공정경쟁」은 여러분의 원고를 기다립니다.

본 협회는 공정한 경쟁질서 분위기를 조성하고 공정거래제도가 국민 각계 각층에 정착되도록 하기 위해 월간 「공정경쟁」을 발행하고 있습니다. 월간 「공정경쟁」은 대학교수, 연구기관의 연구원 및 업계담당자와 공정거래 관련 전문가들의 참신하고 의욕적인 글을 모집합니다. 논단과 기고문은 물론 수필, 소설, 풍토, 만화 등 소재를 불문합니다. 여러분의 많은 참여를 기다립니다.

보내실 곳

주 소:(100-743)
서울특별시 중구 남대문로4가
45번지 상의회관 621호
사단법인 한국공정거래협회
「공정경쟁」출판담당자 앞
전 화:(02)775-8870~2
E-mail:kfca2000@netsgo.com
PC통신:kfca2000(천리안)



가격 22,000원
FK미디어 출판
(T.3771-0245)

이 책은 히토쓰바시대학(一橋大學)의 고토 아키라(後藤 晃)·스즈무라 고타로(鈴木 興太郎) 교수가 편저한 『일본의 경쟁정책(日本の競争政策)』 [도쿄대학출판회(東京大學出版會), 1999] 을 번역한 것이다. 14명의 경제학과 법률학의 전문학자들이 2년에 걸쳐서 분야별로 연구한 성과를 수록한 것인데, 비단 일본의 경쟁정책 그리고 산업정책의 변천과정과 규제내용뿐만 아니라, 미국이나 EU의 경쟁정책도 논급하고 있다. 그리고 독자들은 이 책을 통하여 경쟁정책의 기초이론인 산업조직론이 근자에 어떻게 변화하고 있으며, 세계화와 기술진보를 두개의 축으로 하는 최근의 경제환경의 변화가 경쟁정책에 어떻게 영향을 미치고 있는가도 알 수 있을 것이다.

특히 권말에 붙인 부록은, 원서에는 없는 일본의 세가지 독점금지법 관계법률을 번역하여 추가하여 독자 여러분이 이 책을 읽으면서 해당조문을 참고할 수 있도록 하였다.

이 책을 통하여 여러분이 우리나라 공정거래법과 경쟁정책에 대한 시야(視野)를 더욱 넓힐 수가 있게 된다면, 역자가 이 작업에 소비한 지난 1년간의 시간도 아까울 것이 없을 것 같다.

-역자

차 례

제 1 장 서 론
고토 아키라(後藤 晃) · 스즈무라 고타로(鈴木 興太郎)

제 2 장 일본의 경쟁정책의 역사적 개관(1)
기스기 신(來生 新)

제 3 장 일본의 경쟁정책의 역사적 개관(2)
고조 마코토(古城 誠)

제 4 장 카르텔규제
야나카와 노리유키(柳川 範之) · 오히가시 이치로(大東 一郎)

제 5 장 불공정한 거래방법의 규제(1): 부당염매 및 우월적 지위의 남용 · 하도급거래
와카스기 류헤이(若杉 隆平)

제 6 장 불공정한 거래방법의 규제(2): 수직적 거래제한규제
아리가 겐(有賀 健)

제 7 장 경품 · 광고의 부당한 고객유인
호리에 아키코(堀江 明子)

제 8 장 사적독점의 규제
가와하마 노보루(川浜 昇)

제 9 장 일반집중규제
고토 아키라(後藤 晃)

제10장 기업결합의 규제
오다기리 히로유키(小田切 宏之)

제11장 글로벌라이제이션과 경쟁정책
나가오카 사다오(長岡 貞男)

제12장 독금법과 기술개발
오카다 요스케(岡田 羊祐)

제13장 적용제외 · 정부규제 · 행정지도
스즈무라 고타로(鈴木 興太郎)

제14장 독점금지법의 시행절차 및 집행
무라카미 마사히로(村上 政博)

제15장 결론과 앞으로의 과제
고토 아키라(後藤 晃) · 스즈무라 고타로(鈴木 興太郎)

부 록

I. 사적독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률
(私的獨占の禁止及び公正取引の確保に關する法律)

II. 하도급대금 지급지연 등에 관한 법률
(下請代金支拂遲延等に關する法律)

III. 부당경품류 및 부당표시방지법
(不當景品類及び不當表示防止法)