제2021 - 6호 2021. 3. 19.

한국은행 BANK OF KOREA

국제경제리뷰

조사국 미국유럽경제팀
이규환 과장(5282)
곽윤영 조사역(4219)

美 빅테크에 대한 반독점규제 현황 및 파급영향

◆ **(검토 배경)** 최근 미국 빅테크(BigTech)의 시장지배력이 확대되면서 이의 남용을 규제하기 위한 반독점규제의 필요성이 부각

○ 빅테크는 한때 기술혁신의 주역이었지만 최근에는 진입장벽 구축, 신생기업 위협 등 부작용을 낳고 있다는 비판이 제기

⇒ 빅테크에 대한 미 정부와 의회의 반독점규제 현황과 파급영향을 살펴보고 시사점을 도출

◆ **(빅테크의 독과점 상황)** 미국의 주요 빅테크는 디지털경제의 특성과 시장지배적 지위를 기반으로 2010년대 들어 급격히 성장

○ 디지털경제는 네트워크 효과, 데이터의 자기강화 속성 등으로 인해 독과점 구조로 귀결되기 쉬움

○ 구글(온라인 검색), 마이크로소프트(PC운영체제), 애플(모바일운영체제), 페이스북(SNS), 아마존(전자상거래) 등 주요 빅테크는 과반 이상의 시장을 점유

▪ 이러한 시장지배력을 기반으로 5대 빅테크의 매출액은 2010년대 들어 연평균 19.0% 성장하면서 2020년 매출액이 2010년 대비 5배 이상 확대

◆ **(최근 반독점규제 현황)**

○ 미 하원은 4개 빅테크(구글, 애플, 페이스북, 아마존)에 대한 독과점 상황을 조사한 후, 동 기업들이 불공정행위를 통해 기업가정신을 훼손하고 소비자권익·언론자유·사생활을 침해한 것으로 보고

○ 법무부와 공정거래위원회(FTC)는 하원의 조사 결과와 자체 수사 결과에 기초해 주·지방 검찰과 공동으로 구글*과 페이스북**을 상대로 반독점소송을 제기

* 자사 검색엔진을 스마트폰에 기본 탑재하도록 스마트폰 제조사와 통신사에 금전적 대가를 지불함으로써 경쟁사의 검색시장 진입을 막은 혐의

** 신생 경쟁기업(인스타그램·와츠앱)을 인수하면서 SNS 시장을 독점화한 혐의

○ 바이든 행정부의 출범 및 민주당의 상·하원 장악, 최근 경쟁정책 철학의 변화 조짐 등으로 향후 반독점규제 관련 입법이 활발해질 전망

◆ **(반독점규제의 파급영향)**

① **[기업가치]** 규제 관련 불확실성은 중장기적으로 빅테크의 주가 하락 요인으로 작용(Goldman Sachs)

② **[혁신]** 반독점규제는 신규기업의 시장 진입장벽을 완화하면서 혁신에 긍정적 요인으로 작용하겠으나 빅테크의 혁신 인센티브를 억제할 위험이 존재

- 반독점규제가 강화될 경우 빅테크의 인수합병거래 시도도 감소할 것으로 보여 우수한 혁신역량을 보유한 스타트업·중소기업의 생존가능성 제고
- 그러나 시장지배력 약화에만 치중한 규제는 거대 네트워크에 의존하는 플랫폼 산업의 사업 모델을 훼손시켜 기업의 투자 의욕을 위축

③ **[소비자 후생]** 반독점규제는 네트워크 효과를 저해하여 소비자 후생을 제약할 우려가 있으나 시장구조 왜곡 완화 측면에서는 소비자 후생 증진에 도움

- 반독점규제로 기업이 분할되거나 사업이 매각되면 이용자 네트워크 해체, 축적 데이터 분산 등으로 서비스 질이 떨어질 우려
- 그러나 반독점규제는 시장구조 왜곡에 따른 잠재적 피해(제품·서비스 다양성 감소, 생산자·유통업자 손실 확대 등)를 방지하여 직·간접적으로 소비자 후생에 긍정적 영향

◆ **(향후 전망 및 시사점)** 빅테크 독과점이 기술혁신과 소비자 후생에 적지않은 영향을 미치는 만큼 향후 빅테크 반독점규제는 더욱 강화되는 방향으로 나아갈 가능성

- 다만 독과점규제 조치는 입법 및 소송에 장기간이 소요되는 데다 빅테크 반독점규제를 반대하는 의견도 적지 않아 소송 결과에는 상당한 불확실성이 내재
- 미국 반독점 당국의 집행력이 강화될 경우 규제 대상과 강도가 산업 전반에 걸쳐 확대·심화될 가능성

목 차

Ⅰ. 검토 배경 ····· 1

Ⅱ. 빅테크의 독과점 상황 ····· 2

Ⅲ. 최근 반독점규제 현황 ····· 3

Ⅳ. 반독점규제의 파급영향 ····· 8

Ⅴ. 향후 전망 및 시사점 ····· 13

Ⅰ 검토 배경

□ 최근 미국 빅테크(BigTech)*의 시장지배력이 확대되면서 이의 남용을 규제하기 위한 반독점규제의 필요성이 부각

* 네트워크, 빅데이터, 데이터 분석기술 등을 사용하여 비금융업을 주력 사업으로 영위하는 거대 ICT 기업(BIS·FSB)

○ 코로나19 확산으로 비대면 거래가 폭발적으로 늘어나면서 빅테크의 시장지배력은 더욱 강화

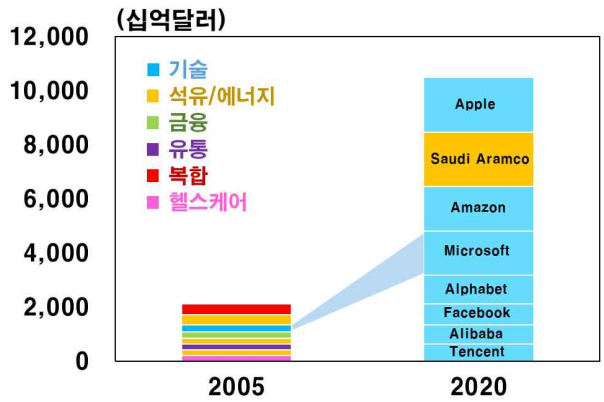
○ 이에 빅테크가 자유시장 경제를 훼손하고 있다는 비판이 고조되면서 규제 필요성이 꾸준히 제기

- 미국인의 81%가 빅테크의 막강한 권력에 대해 우려하고 60%는 규제 강화에 찬성(Consumer Reports, 2020.9월)

- Rogoff 교수는 빅테크가 한때 기술혁신의 주역이었지만 최근에는 진입장벽 구축, 신생기업 위협 등 부작용을 낳고 있다고 주장

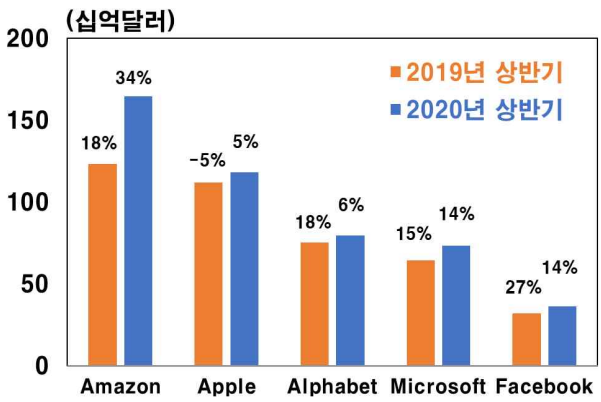
⇒ 빅테크에 대한 미 정부와 의회의 반독점규제 현황과 파급영향을 살펴보고 시사점을 도출

세계 시가총액 상위 8대 기업[1)2)]



주: 1) 시가총액이 가장 높은 기업을 상위에 배치
2) 2005.3.31일, 2020.8.20일 기준
자료: Financial TImes, Yahoo Finance

최근 빅테크 매출액[1)]



주: 1) %는 전년동기대비 증가율 기준
자료: 각 기업 재무제표

Ⅱ 빅테크의 독과점 상황

□ 미국의 주요 빅테크는 디지털경제의 특성과 시장지배적 지위를 기반으로 2010년대 들어 급격히 성장

○ 디지털경제는 네트워크 효과, 데이터의 자기강화 속성 등으로 인해 독과점 구조로 귀결되기 쉬움

▪ 이로 인해 기업간 경쟁은 '경쟁기업들이 공존할 수 있는 시장내(in market) 경쟁'이 아닌, '시장지배적 기업이 전체 시장을 차지하기 위한(for market) 경쟁'의 양상을 띰

○ 구글(온라인 검색), 마이크로소프트(이하 MS, PC운영체제), 애플(모바일운영체제), 페이스북(SNS) 등 주요 빅테크는 과반 이상의 시장을 점유

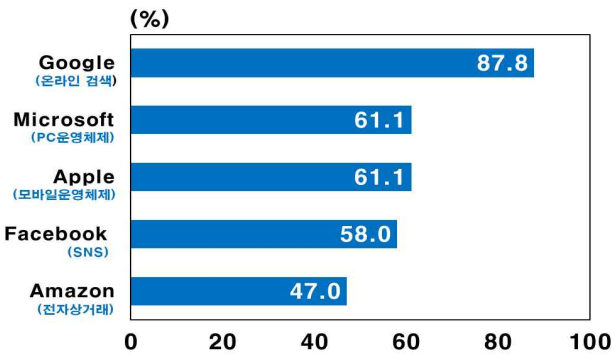
▪ 아마존(전자상거래)의 경우 여타 빅테크에 비해 시장점유율은 낮은 수준이지만 최근 성장세가 뚜렷(2016년 34% → 2020년 47%)

○ 이러한 시장지배력을 기반으로 5대 빅테크의 매출액은 2010년대 들어 연평균 19.0% 성장하면서 2020년 매출액이 2010년 대비 5배 이상 확대

▪ 특히 2010년대 급격한 성장을 보인 4개 업체(애플, 구글, 아마존, 페이스북)*가 반독점규제의 주요 대상으로 지목

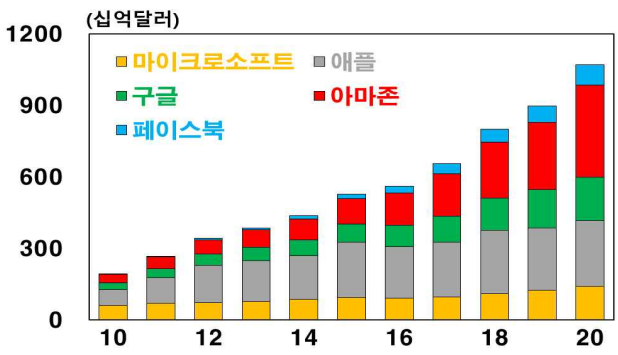
* MS는 과거 인터넷 브라우저 관련 반독점 소송에서 법무부와 합의한 사항을 여전히 준수하고 있어 최근 반독점규제 이슈에서 상대적으로 자유로운 입장

빅테크 시장 점유율[1)]



주: 1) 2020년 기준
자료: Statcounter, Statista

빅테크 매출액 추이



자료: Macrotrends, 미국증권거래위원회

Ⅲ 최근 반독점규제 현황

1 주요 규제 조치

□ 미 하원은 4개 빅테크에 대한 독과점 상황을 조사(2019.6.3일 개시)한 후, 동 기업들이 아래와 같은 불공정행위를 통해 기업가정신을 훼손하고 소비자권익·언론자유·사생활을 침해한 것으로 보고(2020.10.6일)

○ 빅테크의 독과점 상황이 기업가정신을 약화시켜 혁신을 저해할 것이라는 우려를 제기

▪ 투자자는 시장지배적 플랫폼과 경쟁하는 진입기업을 투자가치가 있는 회사로서 인식하지 않는 경향*

* 가령, 전문직 구인구직 SNS를 개발하려는 많은 SNS 스타트업들이 기존 업체인 LinkedIN에 도전하려 했지만 LinkedIN의 강력한 네트워크 효과에 밀려 투자자금을 유치하지 못함(Switch Ventures의 P. Arnold, Protocol)

○ 온라인 플랫폼이 소비자에게 저가나 무상으로 제품을 제공하면서 소비자 정보를 지속적으로 수집·남용할 위험에 대해 경고

▪ 지배적 기업은 경쟁자가 없기 때문에 개인정보보호를 소홀히 하는 경향도 발견

○ 시장지배적 플랫폼은 온라인 뉴스의 생산과 배급에 막대한 영향력을 발휘하여 저널리즘의 질을 저하시킬 소지

○ 빅테크의 독과점이 개인과 기업의 정치적·경제적 자유를 침해할 가능성도 제기

▪ 빅테크가 개인의 사업 성패나 경제적 생활에 막대한 영향을 미치고 로비·재정지원 등을 통해 정부 정책결정에 영향력을 확대하고 있음을 지적

□ 미 법무부와 FTC(공정거래위원회, Federal Trade Commission)는 미 하원의 조사 결과와 자체 수사 결과에 기초해 주·지방 검찰과 공동으로 구글과 페이스북을 상대로 반독점소송을 제기

○ **(법무부)** 구글이 자사 검색엔진을 스마트폰에 기본 탑재하도록 스마트폰 제조사와 통신사에 금전적 대가를 지불함으로써 경쟁사의 검색시장 진입을 막은 혐의로 기소하고 법원에 구조적 해소책*을 요청(2020.10.20일)

* 특정시장 내 경쟁 제고를 위해 시장구조에 직접 영향을 미치는 조치로 기업 분할, 라이센스 무상 제공 등이 해당

○ **(FTC)** 페이스북이 신생 경쟁기업(인스타그램·와츠앱)을 인수하면서 SNS 시장을 독점화한 혐의로 기소하고 법원에 이례적으로 피인수기업의 자산 매각(divestiture)을 통한 기업분할*을 요구(2020.12.9일)

* <참고 1> 「미국 반독점법상 독점기업 분할」 참조

빅테크의 경쟁제한 행위 혐의

주체	내용
페이스북	신생 경쟁기업 인수·합병
구글	외부판매자의 콘텐츠 탈취. 휴대폰 제조사에 대가 지불하여 휴대폰에 구글 앱을 기본 탑재
아마존	경쟁업체 인수·합병. 외부판매자의 정보 악용
애플	자사 제품을 유리하게 취급. 앱스토어에서 앱개발자들에게 과도하게 높은 수수료 부과

자료: House Judiciary Committee

빅테크에 대한 반독점규제 조치

주체	대상	내용
하원	페이스북	SNS 시장 독점화 조사
	구글	온라인검색시장 독점화 조사
	아마존	전자상거래시장 독점화 조사
	애플	모바일OS시장 독점화 조사
법무부[1)]	구글	반독점소송 제기 (구조적 해소책 요청)
FTC[1)]	페이스북	반독점소송 제기 (기업분할 요청)

주: 1) 주·지방 검찰과 공동 제소
자료: DOJ, FTC, House Judiciary Committee

<참고 1>

미국 반독점법상 독점기업 분할

□ **[의의]** 기업분할은 시장지배적 기업의 불법행위를 근절하고 시장에 경쟁을 복원하기 위하여 반독점법 위반 기업에 부과되는 강력한 시정조치의 하나로서 일반적으로 자산처분 명령의 형태를 취함

ㅇ **(종류)** ① 기업의 해체(dissolution), ② 주식·자산의 매각 처분(divestiture) 또는 ③ 자회사 등 일부의 분리(divorcement)

ㅇ **(근거)** ① Sherman법 제2조의 독점화 금지 조항* 또는 ② Clayton법 제7조의 경쟁제한적 기업결합 금지 조항**에 근거

* 관련 시장의 독점화(monopolization)와 독점화 시도를 금지

** 경쟁을 실질적으로 감소시키거나 독점을 발생시키는 기업결합을 금지

□ **[운용 현황]** 연방대법원은 1911년에 최초로 분할사건을 심리한 이래 1990년대에 이르기까지 52개의 분할사건을 판결하고 이중 45개 사건에서 분할을 명령하였으나 2000년 이후 심리대상 분할사건 및 분할명령이 급감

ㅇ 이에 따라 Standard Oil(1911년), Alcoa(1945년), AT&T(1982년) 등 대규모 기업집단이 해체

ㅇ 최근의 빅테크에 대한 반독점 소송과 유사한 MS 반독점 소송의 경우 MS와 법무부가 합의하면서 기업 분할을 모면*

* 1심 법원은 MS가 반독점법을 위반했다고 판결하고 2개 회사로 분할하도록 명령(2000년)하였으나 MS는 인터넷 브라우저 끼워팔기 행위를 중단하기로 법무부와 합의하고 항소심 법원도 MS에 공정경쟁을 보장할 조치만을 명령하면서 기업분할을 모면

미국의 대표적 기업분할 사례

대상 기업	판결 시점	사유	내용
Standard Oil	1911	정제유시장 독점화	38개 기업으로 분할
American Tobacco	1911	담배시장 독점화	3개 기업으로 분할
Alcoa	1945	알루미늄시장 독점화	3개 기업으로 분할
Paramount	1948	독립극장 차별	극장과 영화배급사 분할
United Shoe Machinery	1954	결합판매를 통한 독점화	신발제조 기계 매각 강제
AT&T	1982	결합판매를 통한 독점화	8개 기업으로 분할

자료: Crandall et al.(2003)

2 추가 규제 도입 논의

□ 바이든 행정부의 출범과 민주당의 상·하원 장악으로 향후 반독점규제 관련 입법이 활발해질 전망

○ 미 의회는 구조적 분할(structural separation)* 등 민주당이 지지하는 반독점 보고서의 주요 권고사항을 늦어도 2022년까지 법제화할 예정

* 이해가 상충되는 사업조직의 법적 분할을 의미. 가령, 플랫폼 업체가 자신의 온라인 사이트에서 자사 제품을 판매하면서 다른 입점업체와 경쟁하는 것을 금지

□ 특히 최근 경쟁정책 철학이 구조주의로 회귀할 조짐을 보이고 있는 점*도 빅테크에 대한 반독점규제 추진에 힘을 실어줄 것으로 예상

* <참고 2> 「미국 경쟁정책 철학의 변화」 참조

○ 현재 법무부와 FTC는 아마존과 애플에 대한 수사를 계속하는 한편, 구글과 페이스북 대상 소송의 장기화*에 대비

* 구글 대상 소송의 공판일은 2023.9.12일로 잠정 결정

美 하원 반독점 보고서 주요 권고사항

	주요 내용
디지털 경제 경쟁 복원	• 구조적 분할, 독점적 플랫폼의 인접 사업 영역 진출 금지 • 플랫폼의 자사 서비스 선호 방지(동일 제품에 대한 동일 조건 제공) • 경쟁사와의 서비스 호환 및 데이터 전송이 가능하도록 요구 • 플랫폼 인수합병시 반독점규제 준수 입증책임을 합병당사기업들에 부과 • 자유롭고 다양한 언론을 보호하기 위해 플랫폼에 대한 언론사의 단체교섭권 인정 • 우월한 협상력과 시장지배적인 지위를 계약시 남용 금지 • 플랫폼에 의존하는 개인 및 기업에 대한 적법한 보호 요구
반독점 법률 강화	• 반독점법률의 목적 재확인 • Clayton 법안 제7조 강화 : 플랫폼과 잠재적 경쟁관계에 있는 스타트업 보호, 수직합병 관련법 강화 • Sherman 법안 제2조 강화 : 지배력 남용 및 약탈적 가격책정 금지 • 독점금지 판례법에서 문제가 되는 선례 무시 등 추가 강화 요소 도입
반독점규제 집행력 제고	• FTC에서 정기적으로 데이터 수집 • FTC 및 법무부 반독점 부서 예산 증액 • 강제 중재 조항 및 집단 소송 제한을 제거해 사적 집행 강화

자료: House Judiciary Committee

<참고 2>

미국 경쟁정책 철학의 변화

□ 1980년대 이후 미국의 경쟁정책 철학의 주류가 구조주의(Harvard School)에서 행태주의(Chicago School)로 변화*하면서 규제 집행이 전반적으로 감소**

* 구조주의는 특정기업의 시장지배력이 커지면 담합과 같은 반경쟁적 행위가 발생할 가능성이 커진다고 보고 시장구조에 직접 규제를 가하는 구조적 해소책을 선호. 반면에 행태주의는 소비자 후생 중심의 경제적 효율성 관점에서 규제를 최소화하는 게 바람직하다고 주장

○ 반독점법의 적용대상 범위가 소비자가격 등 소비자 후생에 직접적인 영향을 미치는 행위로 제한되고 구조적 해소책에 대한 선호도가 감소하면서 법원의 기업분할 심리 및 판결 건수가 크게 감소

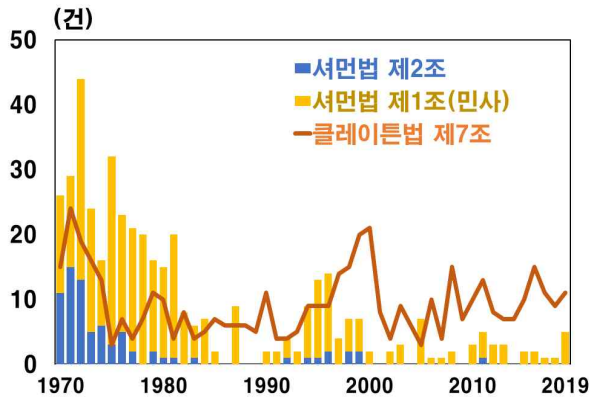
○ 이에 따라 법무부 및 FTC의 클레이튼법(합병) 집행건수가 보합세를 보이는 가운데 법무부의 셔먼법 위반(비합병) 소송 제기 건수는 크게 감소

□ 하지만 최근 들어 빅테크의 독과점 폐해에 대해 우려의 목소리가 커지면서 소비자 후생 기준을 재해석하거나 구조주의로 회귀하자는 의견이 점차 확산

○ 기존 소비자 후생 기준을 확대 해석하여 신생기업 인수와 같이 소비자 후생에 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 모든 반경쟁적 행위를 규제대상에 포함

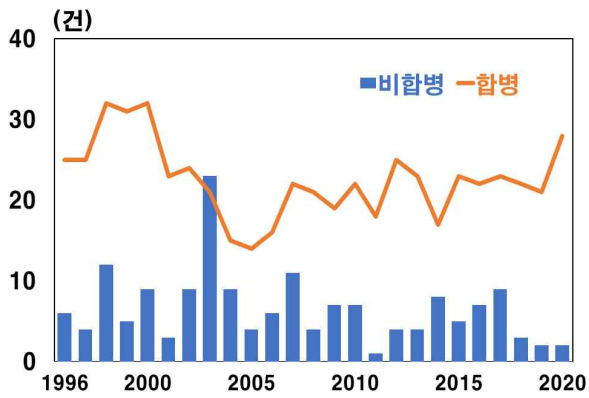
○ 한편 신구조주의(Neo-Brandeis School)는 소비자뿐만 아니라 노동자와 민주주의를 보호하기 위해 특정기업의 비대화를 막아야 하며 이를 위해서는 기업분할과 같은 강력한 조치가 필요하다는 입장

법무부 반독점소송 제기 건수



자료: DOJ

FTC 규제 집행건수



자료: FTC

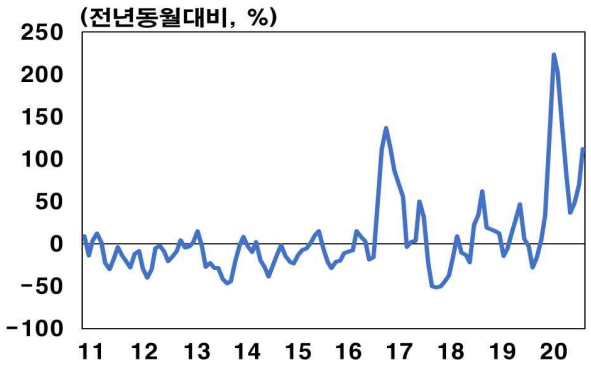
Ⅳ 반독점규제의 파급영향

1 기업가치에 미치는 영향

□ 반독점규제 강화는 규제 관련 불확실성을 높여 중장기적으로 빅테크의 주가 하락 요인으로 작용(Goldman Sachs)

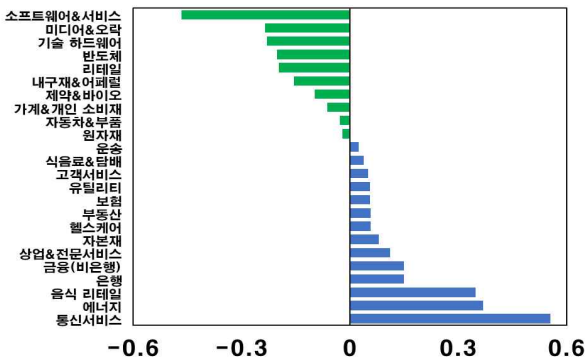
○ 소프트웨어, 미디어, 기술 하드웨어 업종은 규제 불확실성 확대시 다른 업종에 비해 주가 하락폭이 상대적으로 큰 편

규제[1] 불확실성 지수[2]



주: 1) 금융, 노동, 보건, 경쟁 등에 대한 규제
2) 원자료를 3개월 이동평균한 값
자료: EPU, Goldman Sachs

규제 불확실성과 주가수익률의 상관계수[1]

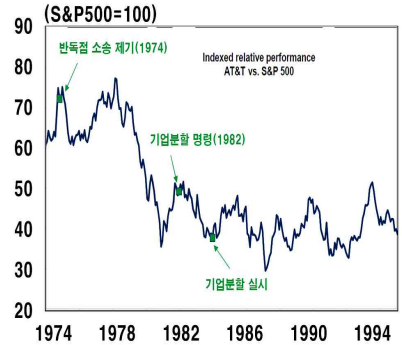


주: 1) 2016.4~2019.4월중
자료: EPU, FactSet, Goldman Sachs

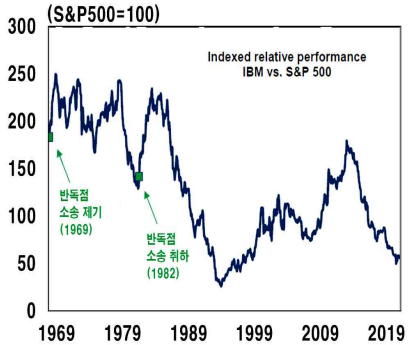
○ AT&T(1974), MS(1998), IBM(1969)*의 사례를 보면 반독점소송 제기시부터 종료시까지 주가가 하락세를 이어갔고 사건종결 후에도 매출 둔화, 수익성 하락 등을 경험

* IBM에 대해서는 반독점소송이 제기(1969)되었지만 법무부(원고)는 예산 부족, 증거불충분 등의 이유로 소송을 취하(1982)

AT&T 주가 지수[1]



IBM 주가 지수[1]



MS(MFST) 주가 지수[2]

주: 1) 시장요인을 제거하기 위해 각 시점의 S&P500 지수를 기준으로 산출
2) IT버블의 영향을 배제하기 위하여 S&P500 대신 IT기술주를 기준으로 산출
자료: Compustat, Goldman Sachs

2 혁신에 미치는 영향

□ 빅테크 반독점규제 강화는 스타트업 및 중소 혁신기업에 보다 우호적인 시장환경을 조성하면서 혁신에 긍정적 요인으로 작용할 가능성*

* 다만 실증적으로 시장지배력 축소가 혁신 유발에 긍정적인지 여부에 대해서는 아직까지 일치된 견해가 없는 상황(Parker et al., 2020)

○ 빅테크는 시장지배자로서 잠재적 경쟁기업의 진입을 제한하기 위해 진입장벽을 높이려는 인센티브를 가질 수 있는데 이를 위해 스스로 혁신하기보다는 반경쟁적 행위를 취할 우려

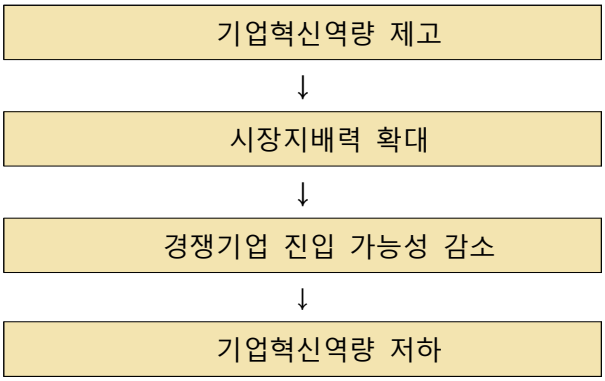
○ 한편 시장지배적 기업의 시장 내 입지가 확고한 상황에서 진입장벽이 높아지면 스타트업·중소기업은 금융기관이나 투자자를 설득하기가 어려워 혁신역량 제고 기회를 상실

○ 따라서 반독점규제가 강화될 경우 빅테크의 인수합병거래* 시도도 감소**할 것으로 보여 우수한 혁신역량을 보유한 스타트업·중소기업이 시장에서 생존할 가능성이 제고

* 최근 10년간 5대 빅테크는 25건의 대형 인수합병(10억달러 이상) 성사

** Tsui et al.(2020)와 Swartz(2021)는 MS를 포함한 5대 빅테크가 규제당국의 이목을 집중시킬 만한 인수합병을 자제할 것으로 예상

시장지배력과 혁신간 관계



자료 : Parker et al.(2020)

빅테크의 주요 인수합병 사례

(십억달러)

빅테크	인수회사	금액
마이크로소프트	LinkedIn(SNS, 2016)	26.2
	Skype(메신저, 2012)	8.5
페이스북	WhatsApp(메신저, 2014)	22.0
	Instagram(SNS, 2012)	1.0
아마존	Whole Foods Market(유통, 2017)	13.7
구글	Motorola[1](휴대전화 제조, 2012)	12.5
	Youtube(영상공유, 2006)	1.7
애플	Beats Electronics(음향기기, 2014)	3.0

주: 1) 휴대전화 제조 사업부
자료: CB INSIGHT

□ 그러나 빅테크의 시장지배적 지위가 정당한 경쟁과정을 거친 승자독식에 의해 구축되었다면 반독점규제가 오히려 기업의 혁신 인센티브를 억제할 위험도 존재

○ 빅테크는 무형자산 투자 확대를 통해 시장지배적 위치를 차지하였으며, 독과점 지위를 확보한 후에도 대규모 투자를 통해 혁신을 주도

▪ **(R&D)** 빅테크의 R&D 투자 규모는 전세계 기업중 최상위권*이며 R&D 성향(순수입 대비 R&D 비중)은 상위 100개 기업 평균의 2~3배

* 알파벳 1위, 애플 5위, 페이스북 7위. 아마존은 금액 분류 문제로 순위에서 제외되었으나 알파벳보다 규모가 클 것으로 추정(EU집행위, 2019년)

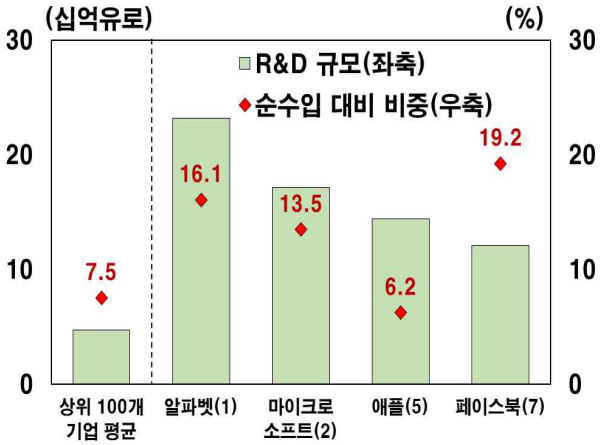
▪ **(특허권)** 미국내 특허 출원수에서 5대 빅테크 기업이 차지하는 비중은 2010년대 들어 두 배 이상 증가(2011년 1.5% → 2020년 3.4%)

▪ **(혁신성)** 특허의 혁신성에 있어서도 빅테크는 상위권으로 평가

* 혁신성 기준으로 평가한 특허 점수에서 알파벳 4위, MS 8위, 애플 14위, 아마존 26위, 페이스북 81위 기록(Patent Sight, 2019년)

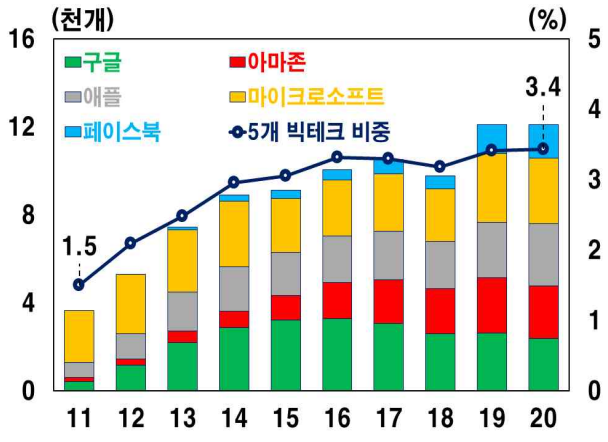
○ 시장지배력 약화에만 치중한 규제는 거대 네트워크에 의존하는 플랫폼 산업의 사업 모델을 훼손시켜 기업의 투자 의욕을 위축(chilling-effect)시킬 가능성

빅테크 R&D 규모(2019년)[1)]



주: 1) ( ) 안은 전체 기업중 R&D 규모 순위
자료: EU집행위

미국내 특허 출원수[1)]



주: 1) 기업별 특허 출원수는 좌축, 5대 빅테크 비중은 우축
자료: 미국 특허청(USPTO)

3 소비자 후생에 미치는 영향*

* 특정기업의 반독점법 위반 여부에 대한 미국 법원의 판결은 주로 시장지배력 남용으로 인한 소비자의 피해 발생(소비자 후생의 감소) 여부에 따라 결정되는데 이는 주로 소비자 가격 인상으로 추정

□ 빅테크에 대한 반독점규제 강화는 네트워크 효과* 저해 등을 통해 소비자 후생을 제약할 우려

* 이용자 수가 늘어날수록 수요자가 느끼는 상품·서비스의 이용가치가 증가하는 효과로 디지털 플랫폼 기업간 합병은 네트워크 효과를 유발하여 소비자 후생 증진에 기여(OECD)

○ 빅테크는 다면시장(multi-sided market)*의 특성상 소비자에게 가격 부담을 전가하지 않더라도 수익 창출이 가능

* 동일한 플랫폼에 다수 시장참가자(구매자, 판매자, 광고주 등)가 참여하고, 집단간 상호작용이 모든 참가자의 효용을 제고하는 시장(Rochet and Tirole, 2006)

▪ 가령, 페이스북은 인스타그램을 인수하면서 이용자에 대한 비과금 원칙을 유지하는 대신 광고 노출 시스템을 도입하여 수익을 창출

○ 오히려 반독점규제로 기업이 분할되거나 사업이 매각되면 이용자 네트워크 해체, 축적 데이터 분산 등으로 서비스 질이 떨어질 우려

□ 그러나 반독점규제는 빅테크의 시장구조 왜곡을 완화하여 직·간접적으로 소비자 후생에 긍정적 영향을 미칠 가능성

○ 독점행위 판단 기준으로 소비자 후생*만을 고려하게 되면 빅테크의 독단으로 생산자·유통업자가 입는 손실이 간과될 우려

* 주로 단기 가격 변동으로 추정되기 때문에 소비자 가격을 인상하지 않은 빅테크에는 유리한 기준으로 작용

▪ 예를 들어, 유통 빅테크가 약탈적 가격책정을 통해 온라인 소매 시장을 장악하는 과정에서 소비자 후생은 증진될 수 있지만 입점 업체는 불공정 계약(최혜 대우 요구 등)을 강요받을 가능성

○ 일부 규제찬성론자는 소비자 후생만을 기준으로 시장지배적 지위 남용 여부를 판단하는 것은 부적절하다고 주장

▪ 시장구조 왜곡에 따른 여타 이해관계자의 잠재적 피해도 치유할 수 있도록 규제 철학 변화를 요구

반독점법 위반 근거로 소비자 후생 기준에 대한 견해 비교

소비자 후생 기준 고수	소비자 후생 기준 수정·보완
• 시민의 경제적 자유, 기업의 자유로운 영업활동 등을 보장하기 위해서는 소비자 후생 기준을 계속 보호해야 함	• 독점위반 행위를 판단하는 근거로서 소비자 후생 기준만을 고려하는 것은 부당하며 다양한 이해관계자를 고려할 필요
• 많은 사례에서 거대기업이 소비자 효용을 극대화하는 데 이상적인 경제주체인 것으로 나타남	• 시장지배적 기업은 가격 인하 뿐만 아니라 품질 저하를 통해서도 경쟁을 저해할 수 있음
• 객관적·구체적인 소비자 효용 기준이 없다면 반독점법 위반의 근거가 모호해져 판사의 정치적 성향에 따라 반독점 행위가 결정될 위험	• 빅테크가 위협하는 공공의 이익을 보호하기 위해서는 빅테크가 그들만의 규칙을 제정하고 이를 시장에 적용하는 행위를 막아야 함
• 구조주의자들은 정부의 권한을 강화하고 기업을 통제하기 위해 소비자 후생 대신에 소비자 보호라는 개념을 악용	• 법원은 그동안 소비자 후생 기준에만 치중하여 반독점법의 근본 취지를 꾸준히 약화시켜 왔음

자료: The Heritage Foundation, The Brookings Institution, Cato, NYT

V 향후 전망 및 시사점

□ 빅테크의 독과점이 기술혁신과 소비자 후생에 적지않은 영향을 미치는 만큼 향후 빅테크에 대한 미 정부와 의회의 반독점규제는 더욱 강화되는 방향으로 나아갈 가능성

○ 경제적 자유를 중시하는 공화당과 달리 거대기업의 독점행위로부터 다양한 이해관계자의 이익 보호를 중시하는 민주당은 반독점법의 소비자 후생 기준을 수정·보완하려는 경향

○ 빅테크의 시장지배력 남용으로 인해 공정경쟁이 훼손된 것으로 판명될 경우 기업분할 등 과거 독과점 기업에 부과되었던 강력한 조치가 재현될 소지

□ 다만 현재 빅테크에 대해 동시다발적으로 진행되고 있는 독과점규제 조치는 입법 및 소송에 장기간이 소요되는 데다

빅테크에 대한 반독점규제를 반대하는 의견도 적지 않아 소송 결과에는 상당한 불확실성이 내재

○ 빅테크 관련 반독점 소송이 MS 사례와 유사한 측면이 있지만 다른 점도 많아 과거 판례를 원용하여 결과를 예측하기 어려운 상황

○ 빅테크가 소비자 후생 증진 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있는 상황에서 지난 수십년 동안 법원의 반독점 행위 판단 준거였던 소비자 후생 기준을 수정·대체하기는 쉽지 않을 전망

○ 국제기구·금융기관 등의 수석경제학자를 대상으로 한 설문조사(WEF)에 따르면, 반독점규제가 디지털경제내 시장지배력 남용을 해결하는데 효과적이라고 응답한 전문가는 24명중 2명에 불과

과거 MS 및 최근 4대 빅테크에 대한 반독점 소송의 비교

유사점	• 첨단기술에 기초한 거대자본에 대한 규제 • 시장지배적 운영체계(MS : 윈도우시스템, Google : 안드로이드시스템)를 활용하여 끼워팔기(MS : 익스플로러, Google : 크롬, 구글맵)를 행한 데 따른 규제
차이점	• MS 제품의 영향력은 컴퓨터 운영체계 및 검색엔진에 국한되었지만 4대 빅테크는 이들 분야는 물론, 광고·금융·숙박·유통·선거 부문에 대해서도 강력한 영향력을 행사하고 있기 때문에 각 분야의 전통적 대기업과 경쟁 관계 • 과거에는 MS 제품을 대체할만한 해외기업이 없었던 데 비해 최근 미국 빅테크의 경우 경쟁관계에 있는 외국기업이 상당히 많은 상황

□ 미국의 반독점규제 강화 움직임은 우리나라 기업에 직간접적인 영향을 미칠 수 있으므로 미정부와 의회의 반독점규제 강화에 주의를 기울일 필요

○ 미국 반독점 당국의 집행력이 강화될 경우 규제 대상과 강도가 산업 전반에 걸쳐 확대·심화될 가능성*

* 과거 우리나라 대기업들은 미국시장에서 가격담합(Sherman법 제1조 위반)을 이유로 제재를 받은 바 있음

○ 빅테크에 대한 미국 정부·의회의 반독점규제 강화는 우리나라 플랫폼 사업자의 시장지배력 평가, 규제 체계 논의 등에도 영향*

* 공정거래위원회는 미국 등 해외 주요국의 경쟁정책당국도 플랫폼 문제에 적극 대응하고 있다는 점을 강조하며 플랫폼 분야 독과점 사업자의 행위 심사를 위한 지침 등을 제정할 예정

《참고자료》

김두진(2003), “정보통신분야의 독점기업 분할: 미국 AT & T의 사례를 중심으로”, 한국법제연구원.

공정거래위원회(2020), “‘온라인 플랫폼 중개 거래의 공정화에 관한 법률’ 제정 추진”.

이지현(2020), “美 바이든 당선인 집권시, 한국의 ICT 기업에 대한 부문별 영향은?”, 코트라 미국 실리콘밸리무역관.

최계영(2020), “디지털 플랫폼의 경제학 Ⅱ: 빅데이터·AI 시대 디지털 시장의 규제 이슈”, 정보통신정책연구원.

Adams, W.(1951), “Dissolution, Divorcement, Divestiture: The Pyrrhic Victories of Antitrust”, *Indiana Law Journal*, Volume 27, Issue 1.

American Economic Liberties Project(2020), “What You Need to Know About Section 2 of the Sherman Act”.

Bakst, D. and G. Beaumont-Smith, A Conservative Guide to the Antitrust and Big Tech Debate, BACKGROUNDER No. 3563, The Heritage Foundation, December 1, 2020, <http://report.heritage.org/bg3563>

Banjo, S.(2020), ‘Going After Big Tech Is One Thing Global Leaders Agree On’, *Bloomberg,* <https://www.bloombergquint.com/bq-blue-exclusive/china-eu-u-s-aim-to-rein-in-alibaba-baba-amazon-amzn-google-googl>

Brody, B.(2020), ‘The FTC’s Antitrust Case Against Facebook Stakes Out New Ground’, *Bloomberg,* <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-12-16/facebook-fb-antitrust-case-has-much-different-goal-than-google-s-googl>

Carson, B.(2020), DOJ lawyers ask startup investors about big tech’s ‘kill zones’, Protocol, <https://www.protocol.com/doj-antitrust-venture-capital-workshop>

Carstens(2018), “Big Tech in Finance and New Challenges for Public Policy”, [Keynote Address], FT Banking Summit.

Consumer Reports(2020), “Platform Perceptions: Consumer Attitudes On Competition and Fairness in Online Platforms”

Crandall, R. W. and Winston, C.(2003), “Does Antitrust Policy Improve Consumer Welfare? Assessing the Evidence”

David Streitfeld(2019), To Take Down Big Tech, They First Need to Reinvent the Law, The New York Times, <https://www.nytimes.com/2019/06/20/technology/tech-giants-antitrust-law.html>

Economist(2020), ‘Google, Antitrust And How Best To Regulate Big Tech’, <https://www.economist.com/business/2020/10/07/google-antitrust-and-how-best-to-regulate-big-tech>

Economist(2020), ’What More Should Antitrust Be Doing?’ <https://www.economist.com/schools-brief/2020/08/06/what-more-should-antitrust-be-doing>

Feiner, L.(2020), Congress just finished its Big Tech antitrust report – now it’s time to rewrite the laws, CNBC, <https://www.cnbc.com/2020/10/07/after-congress-big-tech-antitrust-report-its-time-to-rewrite-the-laws.html>

Frost, J., Gambacorta, L., Huang, Y., Shin, H. S., Zbinden, P.(2019), “BigTech And The Changing Structure of Financial Intermediation”, *BIS Working Papers*, No. 79.

FSB(2019), “FinTech and Market Structure in Financial Services: Market Developments and Potential Financial Stability Implications”.

Ghaffary, S., Rey, J. D.(2020), ‘The Big Tech Antitust Report Has One Big Conclusion: Amazon, Apple, Facebook, and Google Are Anti-Competitive’, *Vox Recode*, <https://www.vox.com/recode/2020/ 10/6/21505027/congress-big-tech-antitrust-report-facebook-google-amazon-apple-mark-zuckerberg-jeff-bezos-tim-cook>

Hammond, R., Kostin, D. J., Snider, B., Menon, A., Hunter, C., Mulford, N.(2019), “Concentration, Competition, and Regulation: Superstar Firms and the Specter of Antitrust Scrutiny”, Goldman Sachs Portfolio Strategy Research.

House Judiciary Committee(2020), “Investigation of Competition in Digital Markets”

Kim, T.(2021), ‘Four Reasons for Tech Bulls to Start Worrying’, *Bloomberg*, <https://www.bloombergquint.com/business/four-reasons-for-tech-bulls-to-worry-about-apple-amazon-facebook-google>

Manne, G. A. and Justin Hurwitz(2018), Big Tech’s Big Time, Big Scale Problem, POLICY REPORT, CATO Institute,<https://www.cato.org/policy-report/may/june-2018/big-techs-big-time-big-scale-problem>

McLaughlin, D.(2021), “Tech Scrutiny To Continue Under Biden, DOJ Antitrust Head Says”, *Bloomberg*, <https://www.bnnbloomberg.ca/tech-scrutiny-to-continue-under-biden-doj-antitrust-head-says-1.1548253>

OECD(2002), “Economic Outlook: Product Market Competition and Economic Performance”, Volume 2002, Issue 2.

OECD(2014), “Competition and Macroeconomic Outcomes Factsheet”.

Parker, G., Petropoulos, G., Alstyne, M. V.(2020), “Digital Platforms and Antitrust”, *Bruegel Working Paper*, Issue 6.

Phillips, N. J.(2019), “We Need To Talk: Toward a Serious Conversation About Breakups”, [Prepared Remarks], Hudson Institute.

Piraino, T. A.(2007) "Reconciling the Harvard and Chicago Schools: A New Antitrust Approach for the 21st Century", *Indiana Law Journal*, Volume 82, Issue 2, Article 4.

Rochet, J., Tirole, J.(2006) “Two-sided market: a progress report”, *RAND Journal of Economics*, Volume 37, No. 3.

Singlehurst, T. A., O’Neill, C. T., Sanyaolu, D.(2020), “US House Subcommittee Report on Big Tech Pushes for Legislative Changes/CDM/Channel 4/Britbox US”, Citi Research.

Swartz, J.(2020), ‘Big Tech Has an Antitrust Target on its Back. Here’s Why That Should Concern Investors’, *MarketWatch*, <https://www.marketwatch.com/story/big-techs-antitrust-woes-will-continue-to-grow-but-will-it-actually-matter-11607628425>

Tsui, D. T., Frank, C., Song, H. H., Merani, V. H., Slade, L. E.(2020), “Regulators Lean in To U.S. Big Tech Firms”, S&P Global.

U.S. Department of Justice(2008), “Competition and Monopoly: Single-Firm Conduct Under Section 2 of the Sherman Act”.

Waters, R.(2021), “Pitfalls, opportunities and the people to watch in 2021”, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/b967b221-deee-4af5-81ad- 4ed7866fb3c9>

Wheeler, T. Phil Verveer, and Gene Kimmelman(2021), The need for regulation of big tech beyond antitrust, The Brookings Institution, <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2020/09/23/the-need-for-regulation-of-big-tech-beyond-antitrust>

Yglesias, M.(2019), “The Push to Break Up Big Tech, Explained”, *Vox Recode*, <https://www.vox.com/recode/2019/5/3/18520703/big-tech-break-up-explained>

Young, A. T. and Shughart II, W. F.(2010), “The Consequences of the US DOJ’s Antitrust Activities: A Macroeconomic Perspective“, *Public Choice*, Volume 142, Issue 3-4, pp 409–422.