

KDI FOCUS

KDI FOCUS 2023년 5월 18일(통권 제120호)

자료문의 KDI 홍보팀(044-550-4030) 집필자 조성익 선임연구위원(044-550-4137)

KDI FOCUS는 시의성 있는 경제·사회적 이슈를 간략하게 정리한 시론 성격의 자료임.

본 포커스의 내용은 집필자 개인의 의견이며 본원의 공식 견해가 아님.



플랫폼 기업결합은 전통적인 기업결합과는 상당히 구별된다. 전통기업 기업결합에서 우려되는 구매선 봉쇄 문제는 상대적으로 덜하지만, 여전히 이용자 주문을 간접 봉쇄할 가능성이 있다. 또한 이용자 접근방식을 활용하여 자사를 우대하고 경쟁자를 곤란하게 만드는 방식으로 지배력을 전이할 수도 있다. 서비스들이 연계 제공되면서 진입장벽 증대 효과가 더욱 커질 수도 있다. 반면, 묶음 상품의 효율성 증진 효과는 플랫폼에서 더욱 크게 나타날 것이다. 이러한 플랫폼만의 고유한 특성을 기업결합 심사기준에 반영하여야 할 시점이다.

플랫폼 기업결합 심사 개선방향

조성익 | KDI 선임연구위원



I. 서론

**플랫폼 규제와 관련하여
논쟁이 고조되고 있는 가운데
플랫폼 기업결합이 눈에 띄게
증가하는 상황이라면,
자연스럽게 플랫폼 기업결합
심사에 관한 논의가 대두될
수밖에 없다.**

온라인 플랫폼에 대한 규제 여부를 놓고 찬반논쟁이 뜨겁다. 온라인 플랫폼 기업들이 급성장하면서 독과점 형성, 이용자 착취 등의 부작용들이 발생하고 있는데, 부작용을 교정할 필요가 있다는 주장이 나오는 것은 일견 당연하다. 또한 이러한 부작용을 교정하려는 시도가 오히려 산업 발전을 저해하고 혁신 의욕을 꺾을 수 있다는 우려도 타당한 측면이 있다. 플랫폼 경제로의 시장구조 변화와 플랫폼이 제공하는 막대한 소비자 편익을 고려하면, 이러한 우려가 갖는 무게감은 상당하다.

한편, 기업결합 심사와 관련해서도 플랫폼 기업들이 주목받고 있다. 최근의 기업결합 심사 상황을 살펴보면, 여러 나라의 경쟁당국에서 동시에 심사를 진행하는 국제화 경향¹⁾과 함께 일부 플랫폼 기업이 다수의 중소규모 기업결합을 반복하는 현상이 특별히 눈에 띈다. 플랫폼 규제와 관련하여 논쟁이 고조되고 있는 가운데 플랫폼 기업결합이 눈에 띄게 증가하는 상황이라면, 자연스럽게 플랫폼 기업결합 심사에 관한 논의가 대두될 수밖에 없다. 플랫폼이 이야기하는 부작용이 기업결합 시에는 나타나지 않을지, 그렇다면 플랫폼 간 기업결합에도 새로운 규제를 도입하여야 하는 것은 아닌지 의문이 드는 것은 당연할 것이다.²⁾

문제의 핵심은 “기존의 심사제도를 가지고 플랫폼 기업결합을 잘 심사할 수 있는가?”에 있다. 만약 플랫폼 기업결합이 전통기업의 기업결합과 그 양상 및 효과가 상당히 다르다면, 전통기업 간 기업결합을 염두에 두고 만들어진 기존의 심사제도로는 만족할 만한 수준의 플랫폼 기업결합 심사를 수행하기 어려울 수 있다. 사실 큰 틀에서 기업결합 심사의 목적은 시장 경쟁을 보존하고 독과점 우려를 미연에 방지하는 데 있는바, 그 의도가 녹아 있는 기존 기업결합 심사기준으로 플랫폼의 경쟁제한 가능성을 살펴보는 데 결정적 하자가 있는 것은 아니다. 그러나 정교하게 조준되어 있지 않은 심사기준으로 심사를 진행하는 경우, 심사 실무자와 피심사자인 결합당사회사 모두 상당한 불확실성에 놓이게 된다. 심사를 담당하는 공정거래위원회(이하 공정위) 실무자들은 실제 경쟁제한의 양상과 심사기준상의 규정이 적절히 상응하는지 두 배, 세 배의 노력을 기울여 확인하여야 하고, 신고기업들은 자신들의 기업결합 시도가 기업결합 심사기준의 어떤 조항을 저촉할 가능성이 있는지 미리 예상할 수 없게 된다. 기업결합은 어느 기업에서든 중요도가 가장 높은 수준의 경영 판단이라고 할 수 있는데, 이러한 경영 판단이 상당한 불확실성하에서 내려지게 되는 것이다.³⁾

- 1) 우리나라 입장에서 기업결합 심사의 국제화 경향은 두 가지 양태로 나타난다. 첫 번째는 해외기업들 간의 기업결합을 우리 공정위가 심사하는 것이다. 해외기업들 간의 기업결합이라고 하더라도, 우리 경제에 미치는 영향이 일정 수준 이상인 경우 우리나라에서도 심사를 받아야 한다. 최근 마이크로소프트의 액티비전 블리자드 인수 건을 비롯하여 적지 않은 해외기업들 간 기업결합이 국내에서도 심사되고 있다. 두 번째는 현대중공업-대우조선해양 사례나 대한항공-아시아나항공 사례 등 우리 기업들의 기업결합이 다수 해외 경쟁당국의 승인을 받아야 하는 상황이다. 우리나라의 경제규모가 확대되고 기업들이 글로벌 기업으로 성장함에 따라, 두 가지 유형의 기업결합 사건들이 향후 지속적으로 늘어날 것으로 예상된다. 복수의 나라에서 기업결합 심사를 진행하는 경우, 하나라도 승인을 받지 못하는 경우에는 통상 해당 기업결합은 무산된다. 기업결합을 강행하는 경우 불승인 국가에서는 사업을 영위할 수 없기 때문이다. 또한 국가별로 다른 시정조치가 취해질 수도 있는데, 결합기업은 해당 시정조치들을 모두 수용하여야 한다. 따라서 국가 간 일정 수준의 공조가 요구되는데, 기업결합 심사제도가 다른 나라와 상이하다면 아무래도 공조에 어려움을 겪게 될 수 있다. 실제로 우리나라의 기업결합 심사 절차가 미국이나 EU 등과 상이한 측면이 있어, 기업결합의 국제화 경향에 대응하기 위해 절차를 개선 중이다. 정책방향에 대해서는 공정거래위원회(2022. 12. 29)를, 구체적인 제도 설명에 관해서는 김윤정(2022)을 참조하라.
- 2) 실제로 미국, EU 등에서는 거대 플랫폼 기업들의 기업 인수를 원칙적으로 금지하거나, 경쟁제한성 및 효율성 증진 효과와 관련한 입증 책임을 경쟁당국에서 플랫폼으로 전환하는 등의 신규 규제 도입을 논의한 바 있다.
- 3) 이러한 불확실성하에서 결정을 내려야 하는 경우 심사 기간도 더 길어질 가능성이 높다.

플랫폼 기업결합의 특성을 반영하여 플랫폼 기업결합의 심사방식이나 경쟁제한성 판단방식을 좀 더 구체적인 수준에서 제시하는 심사기준을 만들 필요가 있다.

따라서 플랫폼 기업결합의 특성을 반영하여 플랫폼 기업결합의 심사방식이나 경쟁제한성 판단방식을 지금보다는 좀 더 구체적인 수준에서 제시하는 심사기준을 만들 필요가 있다. 본고에서는 플랫폼 기업결합을 염두에 두고 심사기준을 새로 고안한다면 어떤 내용을 담아야 하는지 살펴보려고 한다.⁴⁾ 다만, 여기서는 같은 시장에서 직접 경쟁하는 플랫폼 간의 기업결합(수평결합)이 아니라, 플랫폼 기업이 자신의 주력 분야가 아닌 다른 분야에서 활동하는 기업들과 결합(비수평결합)하는 경우로 논의를 한정한다.⁵⁾

II. 플랫폼의 사업전략과 기업결합 유인

간접적 망외부성은 이용자들을 특정 플랫폼에 묶어 두는 역할을 한다.

플랫폼 기업결합 심사제도를 정비하기 위해서는 플랫폼의 사업전략과 기업결합 유인 그리고 플랫폼 기업결합과 전통기업 기업결합의 차이에 대한 이해가 필요하다. 먼저 플랫폼의 간접적 망외부성⁶⁾부터 살펴보자. 간접적 망외부성은 플랫폼 한쪽 면의 이용자들이 늘어남에 따라 반대쪽 이용자들의 효용이 더 커지게 되는 상황인데, 이는 이용자들을 특정 플랫폼에 묶어 두는 역할을 한다. 일단 한쪽의 이용자들이 모이기 시작하면 거래 성사 가능성 증가 등 그 자체로 반대편 이용자들에게 더 큰 효용을 주기 때문에 반대편 이용자들이 해당 플랫폼을 떠나기 어렵게 되는 것이다. 소비자를 묶어 둔다는 측면에서 간접적 망외부성은 플랫폼의 시장력을 구성하는 중요한 요소이므로, 플랫폼 사업전략의 경쟁제한성을 살필 때 항상 염두에 두어야 한다. 이제 플랫폼의 사업전략을 살펴보자. 대부분의 플랫폼들은 다양한 서비스들을 연계하여 제공한다. 몇 개의 핵심 플랫폼을 중심으로 다양한 보조 플랫폼 서비스를 제공하기도 하고, 플랫폼과 연계된 추가 사업을 영위하기도 한다. 예를 들어 구글은 검색 서비스와 모바일 OS-앱마켓 서비스를 핵심으로 광고, OTT, 지도 등 다양한 서비스들을 결합하여 제공하고 있다. 네이버의 핵심 영역은 검색, 카카오의 핵심 영역은 모바일 메신저가 되겠지만, 이들 회사는 온라인 쇼핑, 부동산 중개 등에서부터 게임, 음원 등 콘텐츠 사업과 택시, 뱅킹에 이르기까지 다양한 서비스들을 함께 제공하며 수익을 창출하고 있다. 다양한 서비스를 복합적으로 제공하면서 이용자들을 특정 플랫폼에 묶어 두는 이러한 사업방식을 플랫폼 생태계 구축 전략으로 설명하기도 한다.⁷⁾

- 4) 현실적으로는 새로운 내용을 어떤 방식으로 담아야 하는지도 중요하다. 기존 심사기준의 해당 항목 각각에 플랫폼을 염두에 둔 몇 가지 조항들을 추가하는 방법, 별도의 플랫폼 기업결합 심사 관련 장을 만들어서 심사기준에 포함하는 방법, 아니면 별도의 플랫폼 기업결합 심사기준을 제정하는 방법 등 다양한 형식을 생각해 볼 수 있다. 본고에서는 형식에 대해 따로 고려하지 않기로 한다.
- 5) 플랫폼 간의 수평결합에도 다양한 이슈들이 있다. 우선 시장획정에서부터 전통기업 기업결합과 구별된다. 플랫폼을 중심으로 양면의 이용자가 있고, 이들 간의 상호작용도 고려하여야 하기 때문이다. 경쟁제한 이슈로는 킬러 인수 문제도 있다. 현행 심사기준으로 킬러 인수는 혼합결합이지만, 사실 수평결합의 성격을 가지고 있다. 그러나 본고에서는 비수평결합의 이슈로 논의를 한정한다. 플랫폼 수평결합에서 발생하는 문제는 대체로 심사 난이도의 문제이지만, 비수평결합에서는 주요 쟁점과 경쟁제한의 양상 자체가 전통기업 기업결합과 구분된다.
- 6) 간접적 망외부성 외에도 가격구조의 비중립성, 우회거래의 불가능성 등 플랫폼 거래의 성격을 규정하는 여러 가지 특성들이 있지만, 본고에서 특별히 주목하는 특성은 간접적 망외부성으로 인해 플랫폼들이 규모 자체로부터 이득을 얻는 현상 및 이로 인한 쏠림 현상(tipping)이다. 플랫폼의 정의 및 특성에 관해서는 이상규(2010)를 참고하라.
- 7) 플랫폼 생태계(platform ecosystem) 및 플랫폼 포획(platform envelopment)에 관한 연구들은 상당히 축적되어 있다. 전체적인 조망을 위해서는 OECD(2020)의 논의가 도움이 된다.

플랫폼들은 다양한 서비스들을 연계하여 제공한다. 몇 개의 핵심 플랫폼을 중심으로 다양한 보조 플랫폼 서비스를 제공하기도 하고, 플랫폼과 연계된 추가 서비스 사업을 영위하기도 한다.

플랫폼들의 서비스 연계 전략을 이해하기 위해서는 두 가지 측면을 살펴볼 필요가 있다. “왜 연계하는지?”와 “어떻게 연계가 가능한지?”이다. 다종의 서비스를 연계하여 제공하는 이유는, 대개 플랫폼들이 그들의 핵심 사업 부문에서 이윤을 남기기 어렵기 때문이다. 구글은 검색 서비스를 무료로 제공하고 있다. 안드로이드로 대표되는 구글의 모바일 OS도 무료로 제공된다. 이러한 서비스들을 유료로 제공하는 것이 불가능한 것은 아니지만, 유료 제공을 통해서는 의미 있는 규모의 이용자를 확보하기가 어려울 수 있다. 플랫폼 특유의 간접적 망외부성을 고려하면, 임계규모(critical mass) 달성 실패는 치명적이다. 상황이 이러하다면 이윤을 창출할 수 있는 인접 분야를 개척하는 것이 당연한 수순이 된다. 검색에 광고를 연계하고, 광고 분야에서 이윤을 창출하는 것이다.

그러면 이러한 사업연계 전략은 어떻게 가능할까? 그 핵심은 소비자 접근권에 있다. 플랫폼들이 핵심 서비스 부문에서 일단 이용자를 확보하고 그들이 플랫폼에 머무르게 되면, 이 이용자들을 대상으로 별도의 추가 서비스를 판매할 기회를 얻게 된다. 백화점에 방문한 소비자들을 상대로 백화점 식당가의 식당들이 영업을 하는 것과 같은 이치이다. 이용자들에게 접근할 수 있는 기회는 이용자들이 해당 플랫폼에 얼마나 오래 머무는가와 직접적인 관련이 있다. 네이버의 경우 주로 검색 등을 통해 포털에 머무는 사용자들을 상대로 추가적인 사업을 진행한다. 네이버 쇼핑이나 네이버 TV 등을 생각해 볼 수 있겠다. 카카오도 메신저 사용자들을 대상으로 각종 콘텐츠 사업이나 메신저와 연계된 선물하기, 송금 등의 서비스를 제공하고 있다. 반면, 배달앱의 경우 음식 소비자들이 배달앱에 오래 머무는 경우는 별로 없고, 반대로 음식점들이 배달앱을 더 적극적으로 활용한다. 이런 측면에서 보면 배달앱들이 식재료 마트나 배달 대행, 결제 서비스 등으로 사업영역을 확장하는 것은 너무나 당연하다.⁸⁾

플랫폼 기업들은 수익을 창출할 수 있는 새로운 사업영역으로 진출하기 위해 기업결합을 활용하며, 핵심 서비스 분야 경쟁력을 강화할 목적으로 기업결합을 추진하기도 한다.

이렇게 새로운 사업영역으로의 진출이 절실한 상황에서, 플랫폼 기업들이 기업결합을 활용하는 것은 매우 자연스러운 발상이다. 한편, 플랫폼 사업자들은 그들의 핵심 서비스 분야 경쟁력을 더욱 강화할 목적으로 기업결합을 활용하기도 한다. 앞서도 언급하였듯이 상당수 플랫폼은 다양한 서비스들을 복합적으로 제공하면서 생태계를 구축하는 사업전략을 쓰고 있다. 서로 보완성을 가진 다양한 서비스들이 다양한 층위에서 복합적으로 제공되면, 이용자들은 이 플랫폼의 핵심 서비스를 더욱 효과적으로 이용할 수 있게 된다. 검색을 통해 자연스럽게 다양한 추가 서비스가 연결된다면, 이용자들은 검색 자체의 품질이 개선되었다고 느낄 수 있다. 물론 해당 플랫폼 생태계 전체의 경쟁력도 제고될 것이다. 그렇다면 플랫폼 사업자는 자신의 핵심 분야 경쟁력을 제고할 수 있는 보완적 성격의 서비스들을 추가하고 싶을 것이고, 이를 위해 기업결합을 활용할 수 있다.

8) 사실 다종의 서비스를 복합적으로 제공하는 것은 이용자들에게도 이득이 된다. 이용자들도 다양한 서비스를 하나의 플랫폼 그리고 연계된 플랫폼 등에서 한 번에 구득할 수 있으므로, 편리하게 신뢰도 높은 서비스에 접근할 수 있다. 플랫폼들의 서비스 연계가 전통적인 묶음 상품과는 다소 구별되는 측면이 있지만, 기본적으로는 묶음상품을 통한 효율성 증진 효과와 유사한 긍정적 효과를 거둘 수 있다는 뜻이다.

Ⅲ. 플랫폼 기업결합의 경쟁제한 가능성과 전통기업 기업결합과의 차이점

플랫폼 기업결합에서 특별히 우려되는 경쟁제한적 행위는 신규 진출 분야에서 자사우대를 통해 경쟁사업자를 배제하는 행위이다.

기업결합을 통해 새로운 보완적인 서비스가 추가되면 플랫폼 기업의 핵심 서비스 분야 및 해당 플랫폼 생태계의 진입장벽이 더욱 높아질 가능성이 있다.

수직결합을 통해 구매선이나 판매선이 봉쇄되면 시장 경쟁 상황이 심각하게 악화될 수 있다.

1. 플랫폼 기업결합의 경쟁제한 가능성

앞서 플랫폼의 기업결합 유인을 살펴보면 첫 번째로 신사업 분야 진출을 소개하였다. 당연히 신사업 진출 자체는 경쟁제한적 행위가 아니지만, 그 과정에서 경쟁제한적 행위가 실행될 가능성이 있다. 기존 사업 분야와 구별되는 신사업 분야라는 점에서, 이 기업결합은 같은 시장에서 직접 경쟁하고 있는 사업자 간의 결합은 아니다. 대신 다른 시장에서 사업을 영위하는 기업들이 결합하면서 시너지 효과를 노리게 된다.

이러한 플랫폼 기업결합에서 특별히 우려되는 경쟁제한적 행위는 신규 진출 분야에서 자사우대를 통해 경쟁사업자를 배제하는 행위이다. 자사우대 전략은 핵심 서비스 분야의 지배력을 이용해서 이용자들을 자신의 부가 서비스 분야로 유인하는 것이다. 온라인 쇼핑의 가격정보를 제공하는 플랫폼이 자사의 오픈마켓을 더 유리한 위치에 노출시켜 자사 오픈마켓으로 소비자들을 유도할 가능성이 있다. 앱마켓을 통제하는 사업자가 자신의 광고 시장을 유지하기 위해 광고 표시를 차단하는 앱 거래를 중단시킬 가능성도 있다. 사실 검색, 메신저, SNS 등 상당수 플랫폼의 핵심 서비스는 이용자 간 정보 유통과 직접 연결되어 있다. 시장환경 및 플랫폼 사업자의 능력에 따라서는, 신규 진출 부문에서의 성공을 위해 정보가 유통되는 방식을 자신에게 유리하고 경쟁자에게 불리하게 활용하는 경우가 있을 수 있다.

한편, 플랫폼 사업자가 핵심 서비스 부문의 경쟁력을 더욱 강화할 목적으로 기업결합을 활용하는 상황도 설명한 바 있다. 다양한 서비스들을 복합적으로 제공하면서 생태계를 구축하는 상황이다. 애플의 '담장 처진 정원(walled garden)' 전략이 대표적이다. 이 경우 기업결합을 통해 새로운 보완적인 서비스가 추가되면 그 담장은 더욱 높아질 가능성이 있다. 보완 서비스를 통해 새로운 이용자가 유입되면, 간접적 망외부성이 다시 작동하기 시작한다. 새로운 이용자는 반대편의 또 다른 새로운 이용자를 부르고, 스펀이 가속화된다.

2. 전통기업 기업결합의 경쟁제한성과의 차이점

전통기업 기업결합과의 차이를 살펴보기 위해서는 우선 전통기업 간 기업결합이 야기하는 경쟁제한의 양상을 알아 둘 필요가 있다. 서로 다른 시장에서 활동하는 기업들 사이의 결합은 수직결합과 혼합결합 두 가지로 구분된다. 수직결합은 일련의 생산 단계에서 서로 다른 단계에 있는 두 기업이 결합하는 것이다. 자동차를 생산하려면 강판이 필요하다. 완성차 회사와 철강 회사가 합병하는 경우가 수직결합이 된다. 같은 시장에서 경쟁하지도 않으면서 수직관계도 없는 기업 간 결합은 혼합결합이다. 식품 회사가 방송 회사와 합병하는 경우를 생각할 수 있다.

원재료 회사와 완성품 회사가 결합하는 수직결합을 상정해 보자. 여기서 원재료 회사가 독점기업이고 완성품 회사는 경쟁 상태에 놓여 있다고 하면, 이제 결합당사회는 완성품 회사의 경쟁사업자들에 대한 원재료 공급을 차단할 수 있다. 실제 공급 중단 여부는 다양한 이해관계를 따져 결정되겠지만, 그럴 능력이 생기는 것은 틀림없다. 기업결합 심사에서는 실제 공급이 중단될 가능성이 어느 정도인지를 따지는

**혼합결합에서는 끼워팔기를
통해 특정 시장의 지배력을
다른 시장으로 전이할 수 있다.**

것이 핵심이 된다. 당연하지만 공급이 중단되면 경쟁 완성품 회사는 시장에서 살아 남기 어렵고, 완성품 시장은 결합당사회사 중심으로 재편될 가능성이 크다. 따라서 완성품 기업의 구매선이 봉쇄 foreclosure)되면 시장 경쟁 상황이 심각하게 악화 될 수 있고, 기업결합 심사를 통해 경쟁을 유지할 방안을 마련할 필요가 있다.⁹⁾

혼합결합에서는 끼워팔기가 핵심이 된다. OS 프로그램과 웹브라우저는 둘 모두 컴퓨터 등 전산장비를 활용하기 위한 프로그램이지만, 그 목적과 활용방식이 현저히 달라 같은 시장에서 경쟁하는 상품이라고 보기 어렵다.¹⁰⁾ 어떤 회사가 OS 시장을 독점하고 있고, 웹브라우저 시장은 경쟁 중이라고 하자. 이 회사가 OS에 웹브라우저를 묶어서 판매하는 경우, OS를 구매하여야 하는 사람들은 어쩔 수 없이 이 회사의 웹브라우저까지 함께 구매하게 된다. 경쟁 웹브라우저는 자신의 경쟁력과 관계없이 OS 시장 상황에 의해 경쟁에 어려움을 겪게 된다. 이를 두고 '끼워팔기를 통해 특정 시장의 지배력을 다른 시장으로 전이한다'고 한다. 혼합결합 심사에서는 이러한 지배력 전이 및 그로 인한 시장 경쟁의 훼손 가능성을 중점적으로 살펴보고 있다.

그런데 플랫폼 기업결합의 경우에는 경쟁제한 양상이 전통기업 기업결합과 다소 다르다. 우선 플랫폼의 경우, 수직결합과 혼합결합의 구분 자체가 힘들다. 또한 수직결합의 봉쇄와 유사한 양상이 나타나더라도 소비자들의 주문을 왜곡하는 간접적인 봉쇄에 머무르는 경우가 많다. 그리고 반드시 끼워팔기가 아니더라도 특정 시장의 지배력을 다른 시장으로 전이시킬 수 있다. 특히 간접적 봉쇄와 지배력 전이는 유기적으로 연계되는 경우가 많다.

◎ 수직결합/혼합결합 구분의 어려움

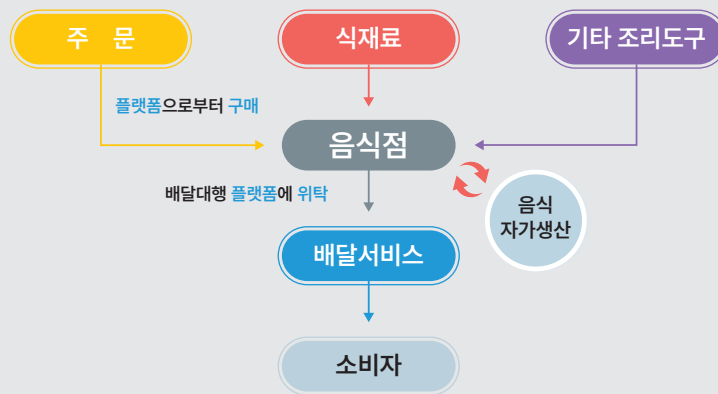
우리나라의 기업결합 심사기준에서는 수직형 기업결합을 "원재료의 생산에서 상품의 생산 및 판매에 이르는 생산과 유통 과정에 있어서 인접하는 단계에 있는 회사 간의 결합"으로 정의하고 있다. 그러면 배달앱 플랫폼과 배달대행 플랫폼이 결합하는 상황을 생각해 보자.

배달음식을 최종적으로 소비하는 음식 소비자의 입장에서 보면, 배달음식의 생산 및 유통은 음식을 조리하는 음식점을 중심으로 이루어진다. 우선 음식점들은 배달 앱 플랫폼으로부터 주문을, 다른 거래처로부터 식재료 및 기타 조리 소모품들을 구매한다. 그리고 음식을 자가생산한 후, 배달대행 플랫폼으로부터 배달 서비스를 구매하여 음식 소비자들에게 전달하게 된다. 분명 배달앱 플랫폼이 제공하는 주문의 거래와 배달대행 플랫폼이 제공하는 배달 서비스의 거래가 일련의 생산 및 유통 단계에 각각 자리 잡고 있다. 수직결합의 성격을 갖는 것이다. 그러나 음식점의 자가생산 단계가 중간에 끼어 있기 때문에 인접한 단계로 보기는 어렵다(그림 1).

9) 반대로 완성품 시장이 독점이고 원재료 시장이 경쟁적이면, 기업결합을 통해 원재료 회사의 판매선을 봉쇄하는 것도 가능하다. 수직결합에서는 구매선 봉쇄와 판매선 봉쇄를 중심으로 살펴보게 된다.

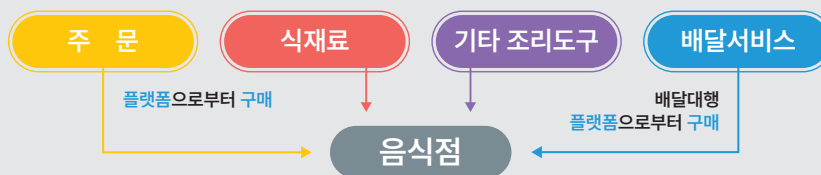
10) MS의 끼워팔기 사건이 있었던 1990년대의 상황이다. 최근의 여건은 조금 다른데, 클라우드 컴퓨팅 시스템이 발전하면서 OS 프로그램과 웹브라우저 간 융합이 일어나고 있다.

[그림 1] 소비자 입장에서 본 배달앱과 배달대행 서비스의 위치



이번에는 플랫폼의 또 다른 면의 이용자인 음식점을 소비자로 상정하고 배달앱 서비스와 배달대행 서비스를 살펴보자. 음식점은 배달음식을 생산할 목적으로 다양한 원재료를 구매하게 되는데, 배달앱의 주문도 배달대행의 배달 서비스도 음식점이 조달하는 일련의 원재료 중 하나이다. 따라서 이 경우에는 일련의 생산 단계를 이루고 있다고 보기 어렵다(그림 2). 실제로 딜리버리히어로(요기요)가 우아한 형제들(배달의 민족)의 지분을 취득하는 기업결합에서 공정위는 배달앱과 배달대행의 결합을 수직결합이 아닌 혼합결합으로 고려한 바 있다(공정거래위원회, 2021. 2. 2).

[그림 2] 음식점 입장에서 본 배달앱과 배달대행 서비스의 위치



소비자와 중소규모 판매자를 중개하는 플랫폼이 판매자의 사업을 보조하는 서비스를 추가할 목적으로 기업결합을 추진하는 경우, 수직결합과 혼합결합을 구분하기 어려운 애매한 상황이 반드시 일어난다.

사실 위 배달앱-배달대행 사례는 단순한 예시가 아니다. 소비자와 중소규모 판매자를 중개하는 플랫폼이 중소규모 판매자의 사업을 보조하는 서비스를 추가할 목적으로 기업결합을 추진하는 경우, 위 사례와 같은 혼란이 반드시 일어난다. 우선 소비자 입장에서 살펴보면 해당 기업결합이 생산·유통의 각 단계에 있기는 하나, 판매자가 상품을 준비하는 과정 때문에 인접하는 단계에 있다고 보기는 어렵다. 판매자 입장에서는 자신의 사업을 영위하기 위한 원재료 수급 과정이므로 수직 단계에 있는 기업결합이 아니다. 따라서 상당수 플랫폼 기업결합에서는 수직결합과 혼합결합을 구분하는 것이 쉽지 않다. 사실 다음에 설명할 경쟁제한 양상을 고려하면, 굳이 구별하여 얻을 수 있는 실익도 크지 않다.

플랫폼 기업들도 다른 분야 경쟁자를 봉쇄할 수 있지만, 이는 이용자 주문을 통한 간접적인 봉쇄이다.

끼워팔기가 아니라도 경쟁사업자 비용 증대를 통해 핵심 서비스 분야의 지배력을 부가 서비스 분야로 전이시킬 수 있다.

◎ 느슨한 봉쇄

전통기업의 수직결합에서 원재료 독점 기업은 원재료 판매를 거절하는 방식으로 완성품 시장의 경쟁자를 봉쇄할 수 있었다. 그러면 특정 분야의 독점적 지위에 있는 플랫폼 기업들도 다른 분야에서 경쟁자를 봉쇄할 수 있을까? 그렇기도 하고 아니기도 하다. 어떤 오픈마켓 플랫폼이 상당한 시장력을 가지고 있다고 해보자. 그리고 입점 업체와 직접 경쟁하는 사업체를 인수하기로 했다고 해보자. 이 오픈마켓 플랫폼은 소비자들의 주문이 자신이 새로 인수한 사업체에 몰리도록 여러 가지 수단을 강구할 능력이 있다. 하지만 결국 최종적으로 주문을 내는 것은 이용자이지, 플랫폼이 아니다. 철강업체가 자신의 경쟁 완성품 업체에 강판을 판매하지 않는 것과는 상황이 다르다. 다만, 오픈마켓 플랫폼의 사업전략은 실제 이용자들의 행동 양식을 치밀하게 고려하여 이루어지기 때문에, 경쟁사업자로 향하는 주문을 놀라운 수준으로 차단하기도 한다. 따라서 전통적인 봉쇄 기준을 가지고 플랫폼 기업결합의 봉쇄 효과를 평가하면, 직접적인 봉쇄 능력이 없는 플랫폼 기업결합의 봉쇄 효과를 과소평가할 가능성이 있다.

◎ 경쟁사업자 비용 증대를 통한 지배력 전이

전통기업의 지배력 전이는 주로 독점시장의 상품과 경쟁시장의 상품을 끼워파는 형태로 이루어졌다. 독점시장의 상품을 사기 위해서는 경쟁시장의 상품도 함께 구매하여야 하기 때문에, 경쟁시장의 경쟁자들이 매우 불리한 상황에 처하게 된다. 플랫폼 기업도 지배력을 보유한 핵심 플랫폼 분야 상품에 부가 서비스 분야 상품을 끼워팔 수 있다. 예를 들어 오픈마켓의 독점사업자가 상품 거래를 중개하면서 결제 서비스를 함께 제공할 수 있다. 해당 오픈마켓에서 거래하려는 판매자들은 다른 결제 서비스를 따로 이용할 이유가 없게 되므로, 결제 서비스 시장도 독점화될 가능성이 있다.

그런데 굳이 끼워팔지 않아도 플랫폼 사업자가 핵심 플랫폼 분야의 거래 정책을 변경하여 자신의 부가 서비스 분야로 지배력을 전이시킬 방법들이 있다. 앞서 주문 봉쇄를 설명한 바 있는데, 주문 봉쇄를 통해 부가 서비스 분야에서 자신의 시장 내 지위를 강화할 수 있다. 경쟁자들이 주문을 얻기 어려워져 건전한 경쟁이 제한되는 것이다. 핵심 플랫폼 분야의 다른 거래 상대방에게 자신의 부가 서비스를 선택할 때 추가적인 혜택을 주는 방법도 있다.¹¹⁾ 이는 특정 이용자에게 혜택을 주는 외양을 지니고 있지만, 사실은 자신의 부가 서비스 경쟁사업자들에게 추가적인 부담을 지우는 것으로 해석될 수 있다. 추가적인 혜택은 해당 플랫폼 이용자들에게 다른 부가 서비스 사업자들을 덜 매력적으로 만들기 때문이다. 이 경우에도 경쟁사업자들이 사업을 영위하는 데 어려움을 겪도록 하여 부가 서비스 부문에서 자신의 지위를 강화할 수 있다.

이러한 행위들을 통칭하여 '경쟁사업자 비용 증대(raising rival's cost)'라고도 하

11) 두 상품을 동시에 구매할 때 추가 혜택을 주는 경우라면 기존의 끼워팔기를 통한 지배력 전이로 볼 수 있다. 그런데 플랫폼 기업의 핵심 서비스가 무료로 제공되는 가운데 추가 혜택이 주어지는 경우라면 애초에 끼워팔기로 볼 수 있는지부터 의문이 발생한다.

는데, 과거 이러한 종류의 반경쟁행위는 주로 시장지배적 지위 남용행위 규율의 관심 대상이었다. 반면, 기업결합에서는 끼워팔기를 통한 지배력 전이가 아닌 경쟁사업자 비용 증대를 통한 지배력 전이는 주요 고려 대상이 아니었다. 그 이유는 같은 시장에서 경쟁하는 경쟁사업자를 직접 곤란하게 만드는 것이 아닌, 자회사의 경쟁사업자를 곤란하게 만드는 사업전략이 과거에는 드물었기 때문이다. 플랫폼에서는 상황이 조금 다른데, 플랫폼 사업자들은 반대편 이용자들을 자신의 부가 서비스 분야에서 활용할 수단들을 강구할 수 있다. 핵심 서비스 분야의 사업전략을 활용해 자신의 부가 서비스 경쟁사업자들을 곤란하게 만드는 것이 전통기업에 비해 용이하다는 뜻이다. 경쟁사업자 비용 증대를 통한 지배력 전이는 과거에 주로 논의되지 않았었는데, 이제 고려하여야 하는 상황이 되었다고 하겠다.

◎ 진입장벽 형성 및 증대

현행 기업결합 심사기준에서도 진입장벽의 증대를 살펴보도록 되어 있기는 하다. 그러나 진입장벽 이외의 보다 직접적인 경쟁제한요소가 심사 쟁점이 되는 경우가 많아, 진입장벽의 형성 및 증대가 주요한 심사 요소로 고려되는 경우는 드물었다. 또한 실무적으로 새롭게 형성되거나 증대되는 진입장벽의 크기를 계량화하는 것이 어렵다는 점도 적극적인 심사에 애로사항으로 작용하였다.

그런데 플랫폼 기업결합의 경우 신규 진입 시장뿐만 아니라 기존 핵심 서비스 분야, 더 나아가 해당 플랫폼 생태계 전체의 진입장벽도 증대될 수 있다. 앞서 살펴본 플랫폼의 사업전략을 고려해 보면, 애초에 진입장벽의 형성 및 증대 자체가 기업결합의 (암묵적) 목적인 경우도 있을 것이다.

그렇다면 플랫폼 기업결합 심사에서는 진입장벽 형성 및 증대를 특별히 다룰 필요가 있다. 현실적으로는 전통기업 기업결합이 야기하는 진입장벽 증대도 제대로 계량하기가 어려웠는데, 하물며 플랫폼 기업결합의 진입장벽을 어떻게 계량하여 심사에 적용할 수 있는지에 대한 문제가 있다. 하지만 진입장벽이 증대되는 경로를 일일이 적시하는 것만으로도 일정한 검토는 가능할 것이다.

**플랫폼 기업결합의 경우
신규 진입 시장뿐만 아니라
기존 핵심 서비스 분야,
더 나아가 해당 플랫폼 생태계
전체의 진입장벽도 증대될 수
있다. 애초에 진입장벽의 형성
및 증대 자체가 기업결합의
목적일 경우도 있을 수 있다.**

IV. 플랫폼 기업결합과 효율성 증진

플랫폼 기업결합은 전통기업 기업결합보다 결합의 시너지가 특별히 클 가능성이 높다. 전통기업 기업결합의 시너지는 주로 생산 측면의 비용절감 또는 혁신 역량 강화 등으로 나타나는데, 플랫폼 기업결합에서는 이용자들의 이용 편의 제고라는 측면이 추가된다. 전통기업 기업결합에서도 묶음상품 등을 통해 이러한 효율성 증진 효과가 나타나는 경우가 있지만, 플랫폼 거래에서는 거래 및 탐색 비용 감소 자체가 이용자 후생 증진의 핵심이므로, 묶어서 서비스되는 것의 강점이 특별히 두드러진다. 따라서 플랫폼 기업결합 심사에서는 효율성 증진에 대해 특별한 관심을 두고 검토할 필요가 있다.

플랫폼 거래에서는 거래 및
탐색 비용 감소 자체가 이용자
후생 증진의 핵심이므로,
묶어서 서비스되는 것의
강점이 특별히 두드러진다.
따라서 플랫폼 기업결합
심사에서는 효율성 증진에
대해 특별한 관심을 두고
검토할 필요가 있다.

자사우대 가능성과 관련해서도 특별한 고려가 필요하다. 자사우대는 자신의 부가 서비스와 경쟁사업자의 서비스를 자신의 핵심 서비스 분야에서 차별적으로 취급하는 것이다. 앞서 이러한 차별적 취급이 경쟁사업자의 비용을 증대시키고 경쟁을 제한할 우려에 대해 설명한 바 있다. 그러나 서비스를 묶어서 제공하는 과정에서 크든 작든 자사의 부가 서비스를 우대하는 것은 꽤 일반적이다.¹²⁾ 가격 할인이나 품질 개선이 수반되지 않는 묶음상품은 사실 별 의미가 없기 때문이다. 또한 스스로 서비스를 이용하는 과정에서 자신의 핵심 서비스 품질을 더욱 개선하는 혁신이 일어날 수도 있다. 때로는 자사우대를 활용한 대규모 경험 축적을 통해 혁신 가능성이 더욱 증대되는 경우도 있을 것이다.

이러한 종류의 소비자후생 증진 및 혁신 창출은 그 자체로 경쟁제한을 일부 전제하는 것이므로, 기업결합 심사 시 따로 고려될 필요가 있다. 다만, 경쟁을 덜 제한하는 다른 수단은 없는지, 이용자 편의를 더욱 제고할 수 있는 다른 방법은 없는지도 따로 조사되어야 할 것이다.

V. 제도개선 제언 및 결론

본고에서는 플랫폼 기업결합이 전통기업 기업결합과 어떻게 다른지를 중점적으로 살펴보았다. 우선 수직결합과 혼합결합의 구분 자체가 곤란하다는 문제가 있었고, 경쟁이 제한되는 방식도 구별되었다. 전통기업 수직결합의 봉쇄와 유사한 문제가 있기는 하였으나, 이용자들의 주문을 유도하는 방식을 활용하므로 간접적인 봉쇄만 가능하였다. 지배력 전이와 관련해서는 끼워팔기 이외에 경쟁사업자 비용 증대를 통한 지배력 전이 우려가 있었다. 플랫폼이 핵심 서비스 분야의 시장력을 활용하여 부가 서비스 부문에서 자사우대 전략을 활용하는 경우, 주문 유도와 경쟁사업자 비용 증대는 가장 흔히 사용되는 방법들이다. 수익창출 분야로의 신규 진출을 목적으로 하는 플랫폼의 기업결합 유인을 고려하면, 이러한 경쟁제한 우려는 기업결합 심사 에서 좀 더 꼼꼼히 고려될 필요가 있다. 또한 진입장벽 형성 및 증대도, 플랫폼의 기업결합 유인을 고려하면, 지금보다는 더 견실하게 심사될 필요가 있다.

한편, 플랫폼 기업결합은 이용자의 편의 제고 측면에서 상당한 시너지를 창출할 가능성이 큰데, 이는 전통기업 기업결합의 시너지와는 구별되는, 플랫폼만이 갖는 효율성 증진 효과일 가능성이 크다. 또한 다양한 사업 분야를 영위하면서 핵심 플랫폼 자체 또는 생태계 차원의 추가적인 혁신이 발생할 가능성도 크다. 이는 일정 부분 차별적 취급을 통해서만 발생할 가능성이 있으므로, 자사우대 우려가 있더라도 추가적인 효율성 검토가 필요하다.

따라서 플랫폼 기업결합에 특화된 심사기준을 위해 다음 세 가지를 제안한다.

첫째, 수직결합과 혼합결합 구분을 폐지하고, 자사우대 문제에 대해 '봉쇄'와 '지배력 전이' 양 측면을 동시에 종합적으로 고려하면서 심사할 수 있도록 심사기준에 적시해 둘 필요가 있다. 심사기준에 이러한 내용이 적시된다면 기업결합을 시도하는 플랫폼 기업 입장에서도 자신들의 전략이 야기할 수도 있는 경쟁제한의 양상을 미

12) 경쟁사업자 간 묶음상품(예를 들어 박물관 패스나 스키장 패스 등)과 같이 차별적 취급이 발생하지 않는 경우도 존재한다.

리 검토해 볼 수 있게 된다.

둘째, **진입장벽 형성 및 증대를 적극적으로 심사할 것임을 선언**해 둘 필요가 있다. 그 크기를 구체적으로 측정할 방법론이 없기 때문에, 현재 시점에서 적극적인 심사는 어려울 수 있다. 그러나 이론적 측면에서 진입장벽 증대 가능성을 검토하는 것만으로도 경쟁제한 정도에 대한 판단이 일정 부분 가능하고, 향후 조사 방법론을 개발하는데 큰 도움이 될 것이다.

셋째, 플랫폼 기업결합 심사에서 플랫폼 특유의 효율성 증진 효과를 반영할 필요가 있다. 지금도 실무 심사에서는 신고회사가 효율성 증진 효과를 주장하고, 공정위 심사관은 이를 검토하고 있다. 지금보다는 더 적극적인 효율성 효과 검토가 필요하다. **효율성 검토 의견서를 별도로 작성하도록 의무화하는 방법도 고려**해 볼 수 있을 것이다. ■

참고문헌

- 공정거래위원회, 「달리버리히어로 에스이 등 4개 배달앱 사업자의 기업결합 제한규정 위반 행위에 대한 건」, 전원회의 의결, 제2021-032호, 2021. 2. 2.
- _____, 「기업결합 신고 · 심사 법제 개편방안 발표」, 보도자료, 2022. 12. 29.
- 김윤정, 「공정거래법상 기업결합 신고 및 심사제도에 대한 입법평가」, 입법평가 연구 22-14-⑥, 한국법제연구원, 2022.
- 이상규, 「양면시장의 정의 및 조건」, 『정보통신정책연구』, 제17권 제4호, 2010, pp.73~105.
- OECD, “Summary of Discussion of the Hearing on Competition Economics of Digital Ecosystems,” 2020.
-

KDI FOCUS

세종특별자치시 남세종로 263
Tel: 044-550-4030