

EU 집행위원회의 전자상거래 시장에 대한 업계조사 (e-commerce sector inquiry)*)

Covington & Burling LLP, 프랑스 변호사 | 최지원

I. 서언

“내가 가장 좋아하는 덴마크 방송을, 돈을 주고 산 상품을, 코펜하겐에 있을 때는 볼 수 있었는데 브뤼셀에 오면 왜 못 보는 것인지 도대체 이해가 안 갑니다. DVD는 구입해서 외국에서 볼 수 있는데, 왜 온라인에서 구입한 상품은 안되는 것이죠?”¹⁾ 디지털 장벽으로 인하여 다른 유럽 소비자들도 어려움을 겪고 있다며, 2015년 3월 26일 유럽연합(EU, European Union)의 마그레테 베스타거(Margreth Vestager) 경쟁집행위원이 전자상거래(e-commerce) 시장에 대한 업계조사(sector inquiry)를 제안하면서 던진 질문이다. 50%의 소비자가 온라인상에서 구매하였다면, 그 중 오직 15%만이 EU 회원국 간의 거래였다고 한다.²⁾ 이러한 회원국 간의 온라인 거래 둔화의 원인으로 국가 규제나 기업에 의한 장벽 등이 추정된다. 이 문제를 해결하기 위한 방법은 ‘디지털 단일 시장’을 만드는 것뿐이다. ‘연결된 디지털 단일시장’(A connected digital single market)은 새로운 유럽 집행위원회가 추구하는 가장 중요한 목표 중 하나이다. 유럽연합의 최고 목적은 단일시장의 형성이며, 유럽연합 출범 초창기부터 많은 사례들이 역내시장의 형성에 기여하였다. 출범 초창기에는 그 초점이 물리적인 국가 간의 활동을 가능하게 하는 것이었다면, 지금은 오프라인 시장의 움직임이 자유로워짐에 따라 그 초점이 온라인 단일시장으로 옮겨지는 추세라고 볼 수 있다.

2015년 5월 6일, 디지털단일시장 담당 부집행위원인 안드루스 안시프(Andrus Ansip)와 디지털위원회 위원장인 귄터 외팅어(Gunther Oettinger)가 ‘유럽을 위한 디지털 단일 시장 전략’(Digital Single Market Strategy, 이하 ‘DSMS’라 한다)을 발표함과 동시에 3월에 제안하였던 전자상거래 시장의 업계조사도 본격적으로 시작되었다. ‘업계조사’(sector inquiry)란 유럽연합 집행위원회(이하 ‘집행위원회’라 한다)가 어떤 업계에서 경쟁시장이 제대로 작동하지 않고 있고, 그 이유 중 하나가 시장참가자들의 반경쟁적 행위나 시장의 반

*) 본고는 필자의 개인적인 견해를 바탕으로 작성한 것이며, 소속 법무법인 또는 특정한 회사의 입장을 대변하는 것은 아님을 알려둔다.

1) 2015년 3월 26일, 독일경쟁당국의 국제 경쟁법 회의에서의 베스타거 경쟁집행위원 연설 (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-4704_en.htm).

2) European Commission - Fact Sheet, “Antitrust: Commission launches e-commerce sector inquiry”, 2015년 5월 6일.

경쟁적 구조라고 의심할 경우에 당해 업계 자체와 거기서 사용되는 약관들을 심층 조사하는 수단에 해당한다.

본 조사의 목적은 전자상거래 시장의 업계조사를 통하여 집행위원회가 유럽연합 내의 전자상거래 시장을 보다 심층적으로 이해하는 것이다. 또한 집행위원회는 수집한 정보를 바탕으로 추후에 기업들이 전자상거래 시장의 경쟁을 위법하게 저해하였는지를 조사할 수 있다. 지난 6월 셋째 주에 1차 질의서가 배부되었고, 7월에도 2차 질의서가 배부될 예정으로, 총 2,000여개의 기업이 질의서를 받게 될 것으로 추정된다.³⁾

II. 전자상거래 시장에 대한 업계조사의 개요 및 주요 배경

전자상거래 시장의 업계조사에 대한 주요 쟁점을 이해하려면, 먼저 시장조사를 착수하게 된 배경에 대하여 알아보아야 한다. 우선, 전자상거래 시장에서의 주목할 만한 몇 개의 사건들에 대하여 집행위원회는 물론, 회원국 경쟁당국들도 주의 깊게 살펴보고 있었다. 또한 전자상거래 시장에 대한 검토는 지난해 11월 새롭게 구성된 집행위원회의 우선 과제 중 하나이다.

유럽사법재판소는 몇 년 전에 geo-blocking(판매지역 제한)과 관련된 몇 건의 사건을 심판하였다. 2011년 Pierre Fabre(C-439/09) 판결에서는 온라인상의 제품 판매를 다루었다. 프랑스 제약회사 Pierre Fabre는 선택적 유통(selective distribution)방식을 통하여 당사의 처방전이 필요 없는 일반 의약품을 유통할 수 있는 유통계약에 의하면, Pierre Fabre의 제품을 판매하기 위해서는 소비자에게 제품을 안내할 수 있는 약사가 의무적으로 있어야 한다는 조항이 있다. 이러한 약사의 조건은 약사가 안내할 수 없는 온라인상 판매는 궁극적으로 불가능하게 하는 효과를 가지고 있다. 경쟁당국은 이러한 조항이 결국에는 경성제한(hardcore restriction)으로 치부되는 수동적 판매(passive sale) 제한이라고⁴⁾ 파리 상소법원에서 주장하였다. 이에 따라 프랑스 상소법원이 유럽사법재판소에게 선결적 판결(preliminary ruling)을 요청한 것이다. 유럽사법재판소는 이 조항의 효과를 분석하며 약

3) "EU Questions E-Commerce Firms as Part of Sector Probe", 《The Wall Street Journal》, 2015년 6월 24일, 15:34 ET (<http://www.wsj.com/articles/eu-questions-e-commerce-firms-as-part-of-sector-probe-1435140744>).

4) 지역보호가 포함되어 있는 유통 방식[예를 들어, 선택적 유통(selective distribution) 혹은 배타적 유통(exclusive distribution)이 있다]에는 적극적 판매(active sale)와 수동적 판매(passive sale)를 구별해야 한다. 독점권 판매권을 준 지역 A 이외의 지역에서 유통업자/판매업자가 광고 및 선전 등 고객에게 접근할 수 있는 방법은 적극적 판매라 한다. 이와 달리, 지역 A 이외의 지역의 소비자가 자발적으로 지역 A의 유통업자/판매업자에게서 구입하고자 할 때 이를 수동적 판매라 하고, 배송도 그 수동적 판매방식에 해당된다. 이 구별은 경성제한을 열거하는 Vertical BER의 제4조항을 적용할 때 매우 중요하다. Vertical BER의 제4(c)에 의하면 수동적 판매를 금지하는 유통방식은 Vertical BER에 의하여 경성제한(hardcore restriction)으로 다루어지기 때문에 일괄적용면제규칙의 면제 혜택을 받을 수 없다.

사의 조건은 사실상 인터넷에서의 판매, 더 나아가서 마케팅 용도로서의 사용을 제한하는 것이라고 해석하며 이러한 제한은 적어도 최종 소비자에 대한 판매를 금지하는 반경쟁적 목적을 가지고 있는 조항이라고 해석하였다. 또한 약사의 안내를 통하여 소비자를 보호한다는 Pierre Fabre의 주장과는 달리, 이 조항에 의한 제한은 정당한 이유가 없다고 보았다. 같은 해의 Football Association Premier League Ltd and Karen Murphy(C-403/08, C-429/08) 판결은 스포츠 중계방송에 관한 선결적 판결이다. 영국축구협회는 원래 프리미어 리그 경기의 중계권을 각 국가별 방송사에 독점판매하고 있었고, 방송사들은 개별 국가마다 다른 코드를 사용하기 때문에 소비자들이 프리미어 리그 경기를 시청하려면 특정 방송사의 수신기를 구입해야만 하였다. 이 사건은 2006년 영국의 몇몇 스포츠 바에서 가격이 저렴한 그리스산 수신기를 구입하여 프리미어 리그 경기를 중계한 것에서 발단이 되었다. 이 사건에는, 상품의 자유이동, 서비스 자유이동, 지적재산권, 그리고 경쟁법 및 여러 분야의 규칙이 제시되었다. 그러나 중계권 소유자와 방송사 간의 계약에는 수신기 판매가 방송사의 영역으로 거래지역의 제한이 명시되어 있었기 때문에 경쟁법이 거론되었다. 유럽 사법재판소는 해당 조항이 해당 지역 밖에서 온 소비자들에게 수신기 판매가 금지되어 있기 때문에, 이러한 방식으로 시장을 국가별로 분할하는 것은 EU 기능조약 제101조가 규정하는 경쟁을 제한하는 목적을 가진 합의라고 분석하였다.

현재 EU 경쟁총국(Directorate-General for Competition; DG Comp, 이하 ‘경쟁총국’이라 한다)은 미국의 영화 스튜디오와 유럽의 유료방송사들 간의 영화 라이선싱 계약에서 국경과 관련된 조항이 EU 경쟁법에 저촉되는 것인지에 대하여 조사를 진행하고 있으며, 유료방송사들은 geo-blocking을 하고 있다는 혐의를 받고 있다. 영화에 관한 라이선싱은 보통 국가별로 이루어지는데, 만약 스페인에서 시청 신청을 한 개인이 다른 회원국으로 이동하여 같은 영화를 다시 시청하려는 경우, 이것이 불가능하다는 점이 유럽조약 위반이라는 혐의이다. 해당 조사는 라이선싱을 한 지역에 독점적으로 부여할 수 있는 점에는 이의를 제기하지 않고, 다른 회원국의 소비자들이 국경을 넘어 다른 회원국에서 해당 콘텐츠를 구입하기를 희망할 경우 왜 해당 콘텐츠의 구입이 허용되지 않는 것인지를 조사하는 것이다.⁵⁾ 이러한 행위는 소위 말하는 ‘수동적 판매’⁶⁾에 해당한다. 또한 해당 조사는 앞서 소개한 영국 축구협회 건에서 유럽사법재판소가 경쟁총국의 분석에 동의한 것에 힘입어 계속될 수 있는 사건 조사로 보인다.

이와 더불어 독일, 프랑스, 네덜란드, 영국 등 회원국 경쟁당국에서도 전자상거래와 관

5) 2014년 1월 13일, 유럽 행정위원회에서의 알무니아 전(前) 경쟁집행위원의 연설 (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-13_en.htm?locale=en).

6) 각주 5 참조.

2 EU 집행위원회의 전자상거래 시장에 대한 업계조사

련된 사건을 많이 조사하고 있다. 독일의 Dornbracht 건은 소매업체에게 제공하는 할인 조건이 사실상 온라인 판매를 제한한다는 이유로 법 위반으로 판단되었지만, 제조업체인 Dornbracht가 해당 사항을 계약조항에서 삭제한다는 조건으로 합의하여 경쟁당국은 과징금을 부과하지 아니하였다. 할인조건은 소매업체가 실질적인 매장 운영 여부, 애프터 서비스(A/S) 등 온라인 판매 시에 충족하기 어려운 조건들이었다. 또한 독일 경쟁당국은 Asics 나 Adidas의 신발 제조업체들이 유통업자의 판매방식(예를 들어 eBay나 Amazon Market Place 사용 여부)에 따라 차별하는 행위의 위법성을 조사 중이다. 프랑스에서는 몇몇 기업들이 전자제품의 온라인 판매를 차별 또는 금지하고 있다는 점이 이슈화 되어 경쟁당국에서 조사를 받고 있는 중이며, 2015년 초에 온라인 해외호텔 예약 전문 사이트인 부킹닷컴(Bookings.com)은 진행 중인 유럽연합의 몇몇 회원국 경쟁당국과의 조사를 종결하기 위하여 당사의 계약을 수정하는 조건 하에 합의(settlement)를 하였다. 이 외에도 전자상거래와 관련한 많은 사건이 현재 진행 중이다. 이러한 점을 살펴보면, 온라인상 거래가 역대시장 내의 원활한 경쟁구조에서 많은 비중을 차지하고 있다는 것을 알 수 있다.

업계조사의 바탕이 된 디지털 단일시장 전략은 Juncker팀이 6개월 간의 입안과정을 거쳐 마련한 전략이다. 디지털 단일시장 전략 발표 후, 미국의 <The Wall Street Journal>은 “이는 유럽 경제를 살리고 Google과 Facebook 등 거대기업에 맞설 인터넷 기업들을 키우려는 EU 당국의 야심 찬 시도”⁷⁾라고 분석하였다. 집행위원회는 디지털 단일시장을 “상품, 사람, 서비스 및 자본의 자유로운 이동이 보장되고, 개인과 기업이 국적이거나 거주지에 관계없이 공정한 경쟁조건과 소비자 및 개인정보의 보호 아래에서 온라인에 접속하고 활동할 수 있는 시장”⁸⁾이라고 정의하고 있다.

Juncker의 ‘차기 유럽연합 집행위원회의 정치적 지침 – 유럽의 새로운 시작 : 일자리, 성장, 공정성과 민주주의적인 변화를 위한 나의 아젠다’⁹⁾는, 상호 연결된 디지털 단일시장이 5년간 무려 4,150억 유로의 추가성장을 촉발할 것으로 추산하고 있으며, 그에 걸맞게 특히 젊은 층을 위한 수 만개의 새로운 일자리를 창출하고 지식기반사회 건설에 기여할 것으로 내다보고 있다.

디지털 단일시장 전략은 3개의 기본방향과 총 16개의 목표로 구성되어 있다. 각각의 기

7) “EU Makes Play for Leverage Over E-Commerce”, <The Wall Street Journal>, 2015. 5. 6., 20:33 ET (<http://www.wsj.com/articles/eu-announces-sweeping-plans-to-create-a-digital-single-market-1430906432>)

8) Commission’s Communication – A Digital Single Market Strategy for Europe {SWD(2015) 100 final}, Brussels, 2015. 5. 6., COM(2015) 192 final: “A Digital Single Market is one in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured and where individuals and businesses can seamlessly access and exercise online activities under conditions of fair competition, and a high level of consumer and personal data protection, irrespective of their nationality or place of residence.”

9) “A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, Political Guidelines for the next European Commission”, 2014. 7. 15.

본방향은 여러 개의 목표로 구성되어 있는데, 그 3개의 기본방향은 다음과 같다.

- ① 유럽 전체 온라인 시장에 대한 소비자 및 기업의 접근성 확대(Better access for consumers and businesses to digital goods and services across Europe)
- ② 디지털 네트워크 및 서비스 발전을 위한 환경 마련(Creating the right conditions, level playing field and environment for digital networks and content services to flourish)
- ③ 유럽의 디지털경제 성장 잠재력 극대화(Maximizing the growth potential of the digital economy)

소비자와 전자상거래 시장의 관계에 대한 조사는 첫 번째 기본방향인 ‘유럽 전체 온라인 시장에 대한 소비자 및 기업의 접근성 확대’와 관련된 것이며, 경쟁총국 하에서 이뤄지고 있는 전자상거래 시장의 업계조사는 첫 번째 기본방향을 구성하는 목표를 달성하기 위한 것이다. 집행위원회는 국경간 전자상거래 규제를 통일하는 것은 물론, geo-blocking이 규제에 의한 것이든 기업들이 조장한 것이든 관계없이 업계조사 시행과 입법 제정(legislative proposal)을 통하여 다룰 예정이다.

집행위원회는 단일 디지털 시장을 달성하기 위하여 다른 분야의 법 개정도 고려 중이다. 예를 들어, 통신분야, 저작권 및 소비자 관련 법 개정도 DSMS 하에 포함되어 있다. 업계조사의 범위 밖에 있는 것들이지만 모두 연관되어 있는 것들이다.

Ⅲ. 전자상거래 시장에 대한 업계조사 범위 및 주요 쟁점

경쟁총국은 업계조사를 발표하면서, 조사는 온라인 거래의 주 대상인 제품과 서비스, 즉 전자제품, 의류 및 신발, 그리고 디지털 콘텐츠 분야에 집중할 것이라고 밝혔다. 따라서 질의서 배부 대상은 일차적으로 콘텐츠 보유자(holders of content rights), 방송업체(broadcasters), 온라인 유통업자(online sellers)와 가격비교사이트나 오픈마켓과 같은 온라인 플랫폼 운영자(online platforms such as price-comparison and market place websites)일 것이다. 그 이유는 이들이 온라인 거래와 가장 밀접한 관계를 가진 이해당사자나 온라인 거래 기능에 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 경쟁총국에 의하면 1차 질의서들은 디지털 콘텐츠와 관련된 기업들에게 배부가 되었고, 2차 질의서들은 기타 상품과 연관된 기업들에게 배부될 것이라고 한다. 이를 통하여 유추해보면 온라인상에서 거래가 가

2 EU 집행위원회의 전자상거래 시장에 대한 업계조사

능한 제품이라면 업계조사에 포함된다고 보면 될 것이다.

전자상거래에서 발생할 수 있는 반경쟁적 제한은 주로 지리적 제한과 연관된 행위이다. 집행위원회의 작업문서(staff working document)에 의하면, geo-blocking과 geo-filtering 두 가지로 나누어질 수 있는데, geo-blocking은 기업이 소비자의 지리적 위치에 따라 단순하게 판매를 거절하는 행위 혹은 자동적인 리루팅(re-routing)이 일어나는 경우이고, geo-filtering은 지리적 위치에 따라 정당하지 않게 거래조건이 변경되는 경우이다. 그러나 이 분류에 대한 법적 실익이 없기 때문에 두 가지 경우 모두를 'geo-blocking'으로 칭한다.

이러한 지리적 제한의 원인으로서는 두 가지가 있다. 첫째, 회원국의 규제가 장애 없는 전자상거래 거래를 방해할 수 있다. 집행위원회는 온라인 도박을 그 예로 들고 있다.¹⁰⁾ 둘째, 기업 측에서도 예를 들어 공급업자가 당사의 유통업자와의 계약에서 이러한 지리적 제약을 요구할 수도 있고, 소비자의 지리적 위치나 신용카드 정보를 통하여 리루팅하는 방법으로 콘텐츠를 제한하거나 가격이 다른 - 주로 더 높은 - 소비자들이 위치한 국가의 웹사이트로 돌려보내면서 다른 지역의 웹사이트 접근을 어렵게 할 수 있다.

기업들이 이러한 장벽을 만드는 이유는 단순한 판매 거절일 수도 있고, 회원국마다 다른 계약법, 지적재산권법(예를 들어 라이선싱), 소비자법 등 규제적 차이에 의한 것일 수도 있다. 또한 배송비용과 거래 수수료가 국가간 전자상거래를 단념하게 할 수도 있다. 그러나 이러한 온라인상에서의 국경간 거래에 대한 장벽은 주로 제조업체와 온라인 유통업체, 또는 콘텐츠 보유자와 온라인 유통업체와의 관계를 규율하는 유통계약에 근거한 조항이 원인일 확률이 높다. 이러한 행위는 역내시장을 다시 분할하기 때문에 집행위원회는 역내시장의 방해 및 경쟁저해의 요소를 살펴보는 것이다. 환언하자면, 모든 장벽의 원인은 국가의 규제일 수도 있고 기업에 의한 사적 장벽일 수도 있으며, 두 종류의 요소가 합쳐진 것일 수도 있다. 전자상거래 시장의 업계조사는 후자, 즉 기업들에 의한 사적 장벽에 대한 이해를 목적으로 하며, 지리적 장벽에 있어서 국가의 규제로 인한 장벽을 타깃으로 하는 DSMS와는 서로를 보완하고 있다.

이러한 행위들에는 EU 기능조약(TFEU; Treaty on the Functioning of the European Union) 제101조와 제102조 모두 적용 가능하다. TFEU 제101조는 경쟁을 제한하는 경쟁자 간의 협력관계에서 그 관계가 수직적이든 수평적이든 간에 관계없이 적용된다. 반경쟁적인 일반행위일 경우에는 그 기업이 지배적 지위에 있다는 전제에 따라 TFEU 제102조가 적용

10) Commission's Communication - A Digital Single Market Strategy for Europe, (SWD(2015) 100 final), Brussels, 2015. 5. 6., COM(2015) 192 final.

된다. 그렇다면 지배적인 지위에 있지 않은 기업의 온라인 상에서 일어나는 반경쟁적인 일 반행위는 어떻게 될 것인가? EU 경쟁법은 이를 제재할 수 없기 때문에 이번 전자상거래 시장의 업계조사를 통하여 한층 깊은 이해를 얻고자 하는 것이다.

TFEU 제101(1)조는 회원국 간의 거래에 미치는 행위로서 유럽연합 역내시장의 경쟁을 배제하거나 제한 또는 왜곡하는 목적 또는 효과를 가지는 사업자들 간의 합의, 사업자 단체의 결정 또는 동조적 행위를 금지하고 있다. 수직적 합의에 관한 TFEU 제101(1)조의 적용은 1946년 유럽사법재판소의 *Consten and Grundig*(C-56/64) 판결에 의하여 확인되었다. 수직적 합의가 경쟁을 제한하는지 여부는 시장의 환경에 따라 크게 좌우되며, 경쟁총국은 이러한 분석을 돕기 위하여 2010년 수직적 합의에 TFEU 제101(3)조를 적용하여 합의를 정당화한다는 ‘수직적 관계에 관한 일괄적용면제규칙’(Vertical BER; Vertical Block Exemption Regulation)¹¹⁾과 이 Vertical BER을 설명하는 ‘수직적 제한에 대한 가이드라인’(Vertical Guidelines; Guidelines on Vertical Restraints)¹²⁾을 도입하였다.

Vertical BER는 수직적 합의에 대한 TFEU 제101(3)조의 적용에 대하여 ‘safe harbor’를 규정하고 있다. 명시된 조건들을 충족하면 기업들은 금지를 면제하는 제101(3)조의 혜택을 자동적으로 적용 받는다. 경성제한이 있을 경우, 일괄적용면제규칙의 면제는 못 받지만, TFEU 제101(3)조를 개별적으로 적용하여 본 계약의 친경쟁적 성격을 입증하면 제101(1)조의 금지를 면제 받을 수는 있다. Vertical BER 제4조는 경성제한이 무엇인지를 명시하고 있으며, 총 5가지의 유형이 명시되어 있다.

- 1) 제4(a)조 : 판매업자의 재판매가격을 직접적으로 또는 간접적으로 유지하는 제한
- 2) 제4(b)조 : 판매업자가 판매할 수 있는 지역의 제한(그러나 예외적으로 4가지의 제한은 허용된다)
 - ① 다른 판매업자의 배타적 판매구역 또는 독점적 고객에게 적극적인 판매(active sale)
 - ② 도매업자가 최종소비자에게 판매
 - ③ 선택적 유통방식의 네트워크에 선발된 유통업자들이 당사의 배타적 판매구역에서 운영하는 무허가 유통업자들에게 판매
 - ④ 부품의 경우 제조업자의 경쟁자에게 판매
- 3) 제4(c)조 : 허가된 판매구역 외에서 선택적 유통방식의 네트워크의 소매업자들이 최종 소비자에게 적극적 및 수동적 판매를 제한

11) Commission Regulation 330/2010 of 20 April 2010 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to categories of vertical agreements and concerted practices, Official Journal L 102, 2010년 4월 23일.

12) Commission notice – Guidelines on Vertical Restraints, Official Journal C 291, 2010년 10월 13일.

2 EU 집행위원회의 전자상거래 시장에 대한 업계조사

- 4) 제4(d)조 : 동일한 선택적 유통방식의 네트워크의 소매업자들이 서로 간에 공급하는 것을 제한
- 5) 제4(e)조 : 부품 제조업자와 해당 부품을 조합하는 판매업자 사이에서 제조업자가 최종 소비자 혹은 다른 수리업자 등에게 판매를 제한

여기에서 제4(b)조는 ‘판매업자의 배타적 판매구역을 제외하고 판매를 행할 수 있는 구역 혹은 소비자에 대한 제한’을 금지하고, 제4(c)조는 ‘선택적 유통 시스템과 관련하여 판매구역의 제한을 제외한 적극적 판매(active sale)와 수동적 판매(passive sale)에 대한 제한’을 금지하고 있다. 이 점을 2010년에 도입된 수직적 제한에 대한 가이드라인과 연관하여 이해할 경우, 가이드라인의 단락 52에 의하면 “유통업자가 웹사이트를 사용하여 판매할 경우, 이 행위는 소비자가 유통업자에게의 접근을 가능하게 하는 합리적인 행위로서 수동적 판매라고 간주한다”는 점을 주목해야 한다. 이렇게 볼 경우, 제조업자나 콘텐츠 보유자가 전자상거래상 geo-blocking을 통하여 다른 나라의 소비자들을 배제하는 행위는 경성제한인 것이 된다. 그러나 이 가이드라인은 법적 구속력이 없다. 경쟁총국에 의하면 Vertical BER과 Vertical Guidelines의 개정은 계획에 없지만, 그러한 가능성도 배제하지는 않는다고 한다.

물론 온라인상의 모든 장벽이 비단 수직적 합의에서만 발생하지는 않는다. 이러한 문제에 대한 방향 제시는 업계조사 이후에 경쟁총국이 발표하게 될 예비보고서에 포함될 것으로 보인다.

IV. 경쟁총국에게 주어진 막강한 권한인 ‘업계조사’

업계조사는 규정 1/2003의 제17조항¹³⁾에 의거한 수단으로서, 경쟁총국이 회원국 내 거래 동향이나 가격의 경직성 또는 다른 요소들이 경쟁법 위반으로 인한 것으로 판단될 경우 업계조사를 실시할 수 있다. 업계조사가 있을 경우 집행위원회는 경제의 특정한 시장 또는 여

13) Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty Official Journal L 1, 2003, 1, 4.

본문 : “1. Where the trend of trade between Member States, the rigidity of prices or other circumstances suggest that competition may be restricted or distorted within the common market, the Commission may conduct its inquiry into a particular sector of the economy or into a particular type of agreements across various sectors. In the course of that inquiry, the Commission may request the undertakings or associations of undertakings concerned to supply the information necessary for giving effect to Articles 81 and 82 of the Treaty and may carry out any inspections necessary for that purpose. The Commission may in particular request the undertakings or associations of undertakings concerned to communicate to it all agreements, decisions and concerted practices. The Commission may publish a report on the results of its inquiry into particular sectors of the economy or particular types of agreements across various sectors and invite comments from interested parties.”

러 업계의 특정한 약정을 심층 조사할 수 있다.

업계조사는 대략 2~3년이 소요되고 해당 분야의 경쟁법 개정에 큰 영향을 미친다. 업계 조사의 목적은 특정 업계에 대한 정보를 구하고, 해당 업계의 기능·특징·문제점 등의 경쟁 요소를 이해하며, 경쟁을 제한하는 방해물이 있을 경우에는 경쟁정책의 관점에서 이를 해소하기 위함이다. 업계조사는 집행위원회의 ‘유럽을 위한 디지털 단일시장 전략’의 한 부분으로 정책적·경제적으로 중요한 수단이다. 전자상거래 시장의 업계조사는 지난해 11월에 취임한 Juncker 집행위원장의 우선정책이며, 유럽연합의 전체적인 정책과 연계하여 경쟁 정책을 전개하겠다는 Vestager 집행위원의 발언을 통하여 미루어 예측할 수 있었다. 이미 지난 1월에도 경쟁법 전문 미디어인 <Mlex>와의 인터뷰를 통하여, 새로운 집행위원회의 정치적 우선순위로 디지털과 에너지 분야를 언급한 바도 있다.

전자상거래 시장의 업계조사에 앞서 다른 시장들도 업계조사의 대상이 되었다. 현재까지 모바일 3G 네트워크(2004~2005년), 모바일 로밍(1999~2001년), 통신 서비스의 공전접속(1999~2002년), 금융업계(2005~2007년), 제약업계(2008~2009년)에 대한 업계조사가 진행된 바가 있다. 시장의 특징을 살펴보면 짐작할 수 있듯이, 업계조사는 주로 역내시장의 형성을 억제하거나 제한할 위험이 있는 시장을 다뤘었다.

업계조사의 원활한 진행을 위한 경쟁총국의 권한은 상당하다. 규정 1/2003에 의거하여 정보 요구, 진술 청취, 사찰 및 기습조사 등이 가능하다. 또한 정보 요구에 따라 보고된 정보가 부정확·불완전하거나 또는 애매한 경우에는, 보고가 부주의하였든 고의였든 간에 전년도 매출의 최대 1%를 벌금으로 부과할 수도 있다.

현재 전자상거래 시장의 업계조사에 앞서 에너지 업계에 대한 시장조사가 지난 4월 29일부터 개시되었다. 다만, 에너지 시장의 업계조사는 반독점(antitrust) 시장조사가 아닌 국고 보조(state aid)의 관점에서 진행되고 있다. 시장조사는 주로 2년에서 3년이 소요되며, 그 결과는 각 조사마다 다르다. 모바일 3G 네트워크의 업계조사와 같이 별다른 사안 없이 종결되는 조사가 있는가 하면, 제약업계의 업계조사처럼 그 파장이 큰 경우도 있다. 전자상거래 시장의 업계조사를 발표할 때, 원래 Vestager 집행위원은 식품시장¹⁴⁾에 대한 업계조사를 희망하였지만, 팀원들이 식품시장 사안은 회원국이 담당하도록 설득하였다고 한다.

제약업계의 경우는 제약시장에 신약 출시가 지연되고 복제약의 시장 진입이 늦어지는 것으로 추정되면서 넬리 크뢰스(Neelie Kroes) 전 집행위원 하에 업계조사가 개시되었고, 업계조사 발표 당일 기습조사가 동시에 진행되었다. 업계조사 후에 집행위원회는 몇 개 기업

14) GCR - Vestager announces e-commerce sector inquiry, 2015년 3월 26일. (<http://globalcompetitionreview.com/news/article/38283/vestager-announces-e-commerce-sector-inquiry/>)

을 상대로 반경쟁적 행위에 대한 소송을 제기하였는데, Servier와 Lundbeck의 역지불합의(reverse payment for settlement, pay-for-delay) 제재 등이 그 대표적 사례이다. 또한 반경쟁적 행위에 대한 제재에 그치지 않고 해당 규제의 개정도 병행하여 제약업계 관련 법·제도를 개정하였다. 예를 들어, 기술이전협정 등에 관한 일괄적용면제규칙(block exemption regulation)이 개정되었으며, 특허법 합의 모니터링도 추가로 시행되기 시작하였다. 이는 업계조사를 통하여 발견된 역지불합의로 인한 반경쟁적 효과를 제재하기 위함이었다.

V. 결론

전자상거래의 잠재력을 깨우고자 전자상거래 시장의 업계조사가 시작된 것이라고 말하여도 무방하다. 집행위원회의 사전조사에 의하면, 전자상거래와 관련된 규제들이 통일된다면 57%의 기업이 온라인 판매를 시작 또는 증대시킬 예정이라고 답하였다고 한다.

이번 전자상거래 시장의 업계조사가 광범위한 만큼, 유럽연합에 진출하였거나 온라인상으로 사업을 영위하고 있는 한국 기업들은 질의서를 받을 가능성이 있다. 1차 질의서의 분량은 150쪽이 넘는데, 그 내용은 기업의 주요 공급원의 신원, 계약과 협상방식, 기업의 비즈니스 모델, 관세율 구조, 기타 상세한 질문으로 구성되었다고 한다. 또한 계약조항 중에서 국가간 시장경쟁을 제한할 수 있는 조항들도 면밀하게 조사할 것이라고 한다. 1차 질의서들을 받은 기업들은 오는 7월 31일까지 응답해야 하며, 7월 초에 2차 질의서가 발송될 것으로 보인다.

전자상거래 시장의 업계조사 일정은 2016년 중반에 예비보고서가 발표되고, 2017년 초반에 최종보고서가 발표되는 것으로 예정되어 있다. 업계조사로 인하여 이와 관련한 많은 조사가 추가로 개시되었던 점과 법 개정이 이루어졌던 전례로 미루어보면, 이번 전자상거래 시장의 업계조사에 귀추가 주목된다. 전자상거래 시장에서 관련 사업을 영위하고 있는 사업자들은 예비보고서 출간 후에 당사의 입장을 표명하는 것도 고려해 보아야 할 것이다. 이와 함께 DSMS 하에 심층조사가 이루어지면서 여러 규정과 지침도 개정될 수도 있기 때문에 전자상거래를 영위하는 한국 기업은 이 분야에도 특별하게 주목할 필요가 있다. 