



보도시점 2023. 11. 14.(화) 12:00 / 배포 2023. 11. 14.(화) 08:30
< 11. 15.(수) 조간 >

기업결합 심사기준 개정안 행정예고

- 무료서비스 제공, 네트워크 효과 등을 기업결합 심사과정에서 고려 -
- 경쟁제한 우려뿐만 아니라, 혁신 창출 등의 긍정적 효과도 균형있게 심사 -

공정거래위원회(위원장 한기정, 이하 ‘공정위’)는 현대 디지털 경제의 각종 특성이 잘 반영되도록 기업결합 심사방식을 ‘현대화’하는 내용의 「기업결합 심사기준」 개정안을 마련, 11월 15일부터 12월 5일까지 행정예고한다. 개정안은, 시장의 경쟁을 효과적으로 보호하고 디지털 경제 특유의 혁신은 더욱 촉진하기 위해, 디지털 분야 기업결합의 경쟁제한 효과와 효율성 증대효과가 균형 있게 심사될 수 있도록 구성되었다.

디지털 서비스를 제공하는 사업자들은 기존 사업자들과는 상이한 특성을 지니고 있다. 어떠한 서비스는 ‘무료’로 제공되기도 하고, 이미 많은 이용자가 특정 서비스를 이용하고 있다는 것 자체가 해당 서비스에 대한 수요 유발 요인이 되는 ‘네트워크 효과’도 주요한 특징이다. 이러한 특징들은 이미 공정위의 기업결합 심사 실무에서 고려되어 왔으나, 심사기준에는 반영되어 있지 않아, 기업들의 예측 가능성이 크지 않은 측면이 있었다.

금번 개정안은 이러한 문제를 해소하기 위한 것으로서, 공정위는 개정안 마련 과정에서 그간의 국내외 법집행 경향, 학술적 논의뿐만 아니라, 디지털 경제에서의 기업결합 주요 주체인 온라인 플랫폼 기업 및 스타트업들, 그리고 관계부처 등의 의견을 폭넓게 경청하고 그 의견들도 충실히 반영하였다.

기업결합 심사의 첫 단계는 결합 당사회사의 경쟁사업자를 식별하고 결합의 효과가 미치는 시장의 범위를 특정하는 ‘시장 확정’이다. 현행 심사기준에 따르면 A서비스 가격 인상시 B서비스로 수요대체가 이루어지는 경우, A와 B가 경쟁사업자로서 같은 시장에 있는 것으로 확정된다.

그러나, 소비자에게 서비스를 무료로 제공하는 대신 광고를 보게 하는 유형의 디지털 서비스 제공자들에게는 이러한 방법론 적용이 어려워진다. 개정안은 이러한 경우 가격이 아닌, 서비스 품질 악화 등에 따른 수요대체 확인 등 다른 방법을 사용하여 시장을 획정할 수 있도록 하였다.

또한, 개정안은 경쟁제한 효과를 분석할 때 네트워크 효과를 고려해야 함도 명확히 하였다. 디지털 서비스 공급자의 기업결합은 해당 서비스의 이용자 수나 해당 사업자가 보유한 데이터 양 증가로 이어질 수 있다. 이러한 경우, 해당 서비스에 대한 추가 수요가 유발(네트워크 효과)되어 결합기업의 시장에서의 지배력이 더욱 커질 수 있고, 그 효과가 상당한 경우 결합기업이 단독으로 가격을 인상할 가능성도 생기게 된다. 개정안은 경쟁제한 우려 평가 시 이러한 측면도 고려될 수 있도록 하였다.

※ 개정안의 시장획정 기준 및 경쟁제한 평가 기준 일부 내용은 「온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위에 대한 심사지침」 내용을 참고하였다.

개정안은 경쟁제한 우려뿐만 아니라 디지털 분야 특유의 효율성 증대 효과의 사례도 보장하여 기업결합의 긍정적 효과 역시 균형있게 심사될 수 있도록 하였다. ▲기업결합 결과 혁신적 서비스가 창출되거나, ▲스타트업들이 인수됨에 따라 투입자본이 회수(exit)되고 신규 스타트업 창업이 이루어지는 등의 효과가 기업결합 심사 시 고려될 수 있도록 하였다.

또한 개정안은 간이심사 대상을 정비하였다. 현행 심사기준은 시장에 미치는 영향이 미미한 기업결합은 관련 사실관계의 진위 여부만 확인하는 형태로 ‘간이심사’하도록 하면서, 그 대상을 열거하고 있다.

개정안은, 온라인 플랫폼이 자신의 서비스와 보완관계 등이 없는 서비스를 공급하는 타 업종 사업자를 인수하는 경우로서, 인수되는 사업자가 ▲월 평균 500만 명 이상에게 상품 및 서비스를 공급하거나, ▲연간 연구개발비로 300억 원 이상을 지출하는 경우는 일반심사 되도록 하였다. 이는 ①우리나라 인구의 약 10%에 해당하는 고객을 보유하고 있거나, ②상당한 규모의 연구개발을 통해 혁신적 서비스를 창출할 가능성이 높은 사업자가, 많은 이용자를 이미 확보하고 있는 온라인 플랫폼에게 인수되는 경우, 그 경제적 영향이 미미하다고 보기는 어렵다는 점을 고려한 결과이다.

※ 다만 기업결합 심사는 신고된 기업결합을 대상으로 이루어지므로, 위와 같이 일반심사 되려면 피인수 기업이 기업결합 신고요건(매출액 또는 자산총액 300억원 이상) 또한 충족해야 한다.

한편, 개정안은 사모집합투자기구(PEF)의 기존 유한책임사원(LP)이 PEF의 유상증자에 참여하거나, 다른 LP의 지분을 인수하는 행위는 PEF 내부적 행위에 불과하여 시장에 유의미한 영향을 주지 않는다는 점을 고려하여 간이심사 대상으로 새롭게 포함하였다.

상기 내용과 같이 심사기준이 개정되는 경우, 디지털 분야에서의 기업결합을 통한 인위적 독점력 창출 및 강화가 보다 효과적으로 방지되고, 혁신적 벤처·중소기업과 소비자 후생이 보다 잘 보호될 수 있을 것으로 기대된다. 뿐만 아니라, 기업결합을 하려는 기업들의 심사에 대한 예측가능성 역시 높아질 것으로 기대된다. 공정위는 앞으로 개정되는 심사기준에 따라 디지털 분야 기업결합을 속도감 있게 심사해 나가며 기업결합을 통한 혁신창출을 적극 지원해 나갈 계획이다.

공정위는 행정예고 기간 동안 이해관계자 의견을 충분히 수렴한 후, 전원회의 의결 등 관련 절차를 거쳐 개정안을 조속히 확정·시행할 예정이다.

※ 행정예고에 대한 의견 제출 방법

- ▶ 개정안의 구체적인 내용은 공정위 누리집(<http://www.ftc.go.kr>→ 정책/제도 → 입법/행정예고)에서 확인할 수 있습니다.
- ▶ 이 개정안에 의견이 있는 개인이나 단체는 2023년 12월 5일까지 ①예고사항에 대한 의견(찬성·반대 의견과 그 이유), ②성명(단체의 경우 단체명과 대표자명), 주소, 전화번호 등을 기재한 의견서를 우편, 전자우편, 팩스로 제출 가능
 - * 우편: 세종특별자치시 다솜3로 95, 공정거래위원회 기업집단결합정책과(우: 30108)
 - * 팩스/전자우편: 044-868-4976 / seekwooahn@korea.kr

- <붙임> 1. 심사기준 개정안 주요 내용
 2. 기업결합 신고·심사제도 개요
 3. 기업결합 심사기준 개정안 전문(별첨)
 4. 기업결합 심사기준 개정안 신구조문 대비표(별첨)

담당 부서	기업협력정책관 기업집단결합정책과	책임자	과 장	이병건 (044-200-4932)
		담당자	사무관	안석우 (044-200-4934)

붙임 1

심사기준 개정안 주요 내용

- ◇ 현행 심사기준은 ▲시장획정 기준, ▲경쟁제한 우려 평가방식, ▲효율성 증대효과 예시, ▲간이심사 기준으로 구성되어 있고, 네 부분 모두가 개정된다.

1. 시장 획정

- 시장획정과 관련하여 개정안은, ①명목상 무료 서비스가 제공되는 경우의 시장획정을 어떻게 해야 하는지를 명시하였으며, ②다면시장 획정 기준을 신설하고, ③혁신시장 획정 예시를 보강하였다.

- ① 통상 시장획정은 가격 변화에 따른 수요대체를 기준*으로 이루어진다.

* A서비스 가격 인상시 B서비스로 수요대체가 이루어진다면, A와 B는 같은 시장에서 경쟁하는 사업자

- 그러나, 서비스에 대한 금전적 대가를 받지 않고 광고시청 등으로 대가를 받는 유형(명목상 무료 서비스)의 사업자들의 경우 이러한 방법론 적용이 어려워진다.
- 개정안은 이러한 경우 가격이 아닌, 서비스 품질 감소 등에 따른 수요대체를 확인하여 시장을 획정할 수 있도록 하였다.

- ② ▲기업결합 당사회사가 A면 이용자와 B면 이용자간 거래를 중개하는 서비스를 제공하는 사업자인 경우, ▲A면 이용자의 수가 B면 이용자의 서비스 수요에 긍정적 영향을 주는 경우 등에는,

- 면별로 별개의 시장을 획정하는 것이 아니라, 하나의 '다면시장'을 획정*할 수 있도록 하였다.

* (예) 소비자/음식점 간 '주문거래'를 중개하는 배달플랫폼의 경우, 소비자 면/음식점 면별로 별개의 시장을 획정하는 것이 아닌 하나의 '배달플랫폼 시장' 획정 가능
(예) 소비자에게는 SNS 서비스 / 사업자에게는 광고서비스를 제공하는 플랫폼의 경우, 'SNS 서비스 시장' / '광고서비스 시장'을 각각 별개로 획정 가능

③ **혁신활동**(연구개발 등)이 **활발한 사업자 간 결합**의 경우, 이들이 **가격경쟁**이 아닌 **혁신경쟁**을 하고 있음을 고려, '**혁신시장**'을 **별도로** **확정**할 수 있다.
(현행 심사기준에 이미 명시되어 있는 내용)

- 개정안은 과거 심결례를 반영하여, ▲반도체 제조장비 개발 경쟁을 하는 사업자들, ▲스마트 기기 OS 개발 경쟁을 하는 사업자들의 경우 혁신시장에서 경쟁하는 사업자로 볼 수 있음을 예시하였다.

2. 경쟁제한성 우려 평가방식 정비

□ 경쟁제한성 평가기준과 관련하여 개정안은, ①**네트워크 효과**를 고려하도록 하고, ②**명목상 무료 서비스**가 제공되는 경우의 경쟁제한성 평가기준을 신설하고, ③**혼합결합의 경쟁제한성 평가방식**을 **끼워팔기** 중심으로 정비하였다.

① **디지털 서비스 공급자의 기업결합**은 해당 서비스의 **이용자 수**나 해당 사업자가 보유한 **데이터 양** 증가로 이어질 수 있다.

- 이러한 경우 해당 서비스에 대한 **추가 수요가 유발**(네트워크 효과)되고 **결합기업의 시장에서의 지배력**이 더욱 커질 수 있고, 그 효과가 상당한 경우 **결합기업이 단독으로 가격을 인상**할 가능성도 생기게 된다.
- 개정안은 경쟁제한 우려 평가 시 이러한 측면도 고려될 수 있도록 하였다.

② **결합 당사회사의 시장 점유율**이 높을수록 결합에 따른 경쟁제한 우려 역시 높아지므로, **경쟁제한 우려를 평가함에 있어 시장점유율은 중요한 평가지표** 중 하나이다.

- 개정안은 **명목상 무료 서비스**가 제공되는 경우는 매출액에 기반한 점유율 산정이 곤란하므로, **서비스 이용자 수나 이용 빈도 등의 대체 변수를 활용하여 점유율을 산정**할 수 있도록 하였다.
- 또한, **무료서비스 제공 사업자 간 결합**이 이루어지는 경우는 **가격 인상 우려**보다는, **서비스 질 하락 등의 비가격적인 폐해 우려** 중심으로 경쟁제한성이 평가될 수 있도록 하였다.

③ 이종(異種) 업종 간 결합인 혼합결합의 경우, 결합 기업이 시장에서 수요가 많은 A상품과 그렇지 않은 B상품을 끼워파는 전략을 구사할 수 있다.

- A상품에 대한 소비자 충성도가 매우 높은 경우, A상품의 지배력이 B상품 시장에 전이되어 B상품의 경쟁사업자들이 배제되거나, B상품 시장에 신규진입이 어려워져 시장 진입장벽이 높아질 수 있다.
- 개정안은 이러한 가능성이 기업결합 심사 시 고려될 필요가 있음을 명시하였다.

3. 효율성 증대효과 예시 보완

□ 개정안은 디지털 경제 특유의 효율성 증대효과 예시를 추가함으로써, 기업결합 심사 과정에서 경쟁제한 우려뿐만 아니라 혁신 창출 등의 긍정적 효과 역시 균형있게 평가되도록 하였다.

<디지털 경제 특성을 고려한 효율성 증대효과 예시>

- ① 기업결합에 따른 서비스 이용자 증가가 기존 이용자들의 편익을 증가시킬 수 있음
- ② 기업결합 결과 추가로 확보하게 된 데이터를 활용, 혁신적인 서비스를 창출하거나 생산·유통과정의 비용이 절감될 수 있음
- ③ 기업결합에 따라 이용자가 이용할 수 있는 서비스의 범위가 넓어지게 되고 소비자가 누리게 되는 편익이 증가할 수 있음
- ④ 혁신적 디지털 기술을 개발하는 스타트업이 기업결합 되는 경우, 기존 투입 자본의 회수(exit)가 신규 스타트업 창업 및 시장진입으로 이어져 스타트업 생태계 활성화가 나타날 가능성이 있을 수 있음

4. 간이심사 대상 정비

□ 현행 심사기준은 시장에 미치는 경제적 영향이 미미한 기업결합은 15일 내에 사실관계만 확인하는 형태로 '간이심사' 하도록 하고 있는데, 개정안은 간이심사 대상인 기업결합의 유형을 정비한다.

- ① 온라인 플랫폼이 자신의 서비스와 보완성 또는 대체성이 없는 서비스를 공급하는 사업자를 **혼합결합**하는 경우로서,
- 결합되는 사업자가 직전년도 기준 ▲월 평균 500만명 이상에게 상품 및 서비스를 공급하거나, ▲연간 연구개발비를 300억원 이상 지출하는 경우는 앞으로 일반심사 된다.
 - ●우리나라 인구의 약 10%에 해당하는 규모의 고객을 보유하고 있거나, ●연구개발을 통해 혁신적 서비스를 출시할 가능성이 높은 사업자가 많은 이용자를 이미 확보하고 있는 온라인 플랫폼에게 인수되는 경우, 시장에 미치는 경제적 영향이 미미하다고 보기는 어렵다.
 - 다만, 기업결합 심사는 통상 신고된 기업결합에 한해 이루어지게 되므로, 위와 같이 일반심사 되려면 인수되는 기업이 기업결합 신고기준 이상인 사업자이어야 한다.
 - 현행 신고기준은 기업결합 일방회사의 규모(매출액 또는 자산총액)가 3,000억원 이상, 타방회사의 규모가 300억원 이상인 기업결합을 신고대상으로 하고 있다.
 - 결국, 위 기준이 적용되려면 인수되는 기업의 고객이 월 평균 500만명 이상이거나, 연구개발비 지출액이 300억원 이상일뿐 아니라 기업 규모 역시 300억원이 넘어야 한다.
- ② 사모집합투자기구(PEF)의 기존 유한책임사원(LP)이 PEF의 유상증자에 참여하거나, 다른 LP의 지분을 인수하는 행위는, PEF 내부적 행위에 불과하여 시장에 유의미한 영향을 주지 않는다는 점을 고려하여 간이심사 대상으로 새롭게 포함하였다.

1. 기업결합의 의미 및 심사 필요성

- ☐ 기업결합이란, 별개로 운영되던 둘 이상의 기업의 구조·인력·자본이 하나로 통합되는 것
 - 공정거래법 상 기업결합은 5개 유형 → ①주식취득(지분율 20% 이상, 상장회사는 15%), ②임원겸임, ③합병, ④영업양수도, ⑤조인트벤처 설립
 - ☐ 기업결합은 필연적으로 관련 시장에서의 사업자 수 감소를 초래하므로, 시장에서의 경쟁 정도 감소를 야기
 - 그 감소폭이 관련 상품 또는 서비스의 가격 인상, 품질 저하, 경쟁 사업자의 배제 등을 야기할 정도라면 이는 소비자 후생 감소로 귀결
 - ☐ 기업결합 심사는 경쟁제한, 소비자 후생 악화를 예방하기 위한 것
 - 기업결합의 경쟁제한 우려 등을 검토하고, 그 우려가 상당한 경우 이를 예방하기 위한 각종 시정조치*를 결합 당사회사에게 부과
- * 구조적 조치 : 주식 매각, 사업부 매각, 회사 분리경영 조치 등
행태적 조치 : 가격인상 금지 명령, 현상유지 명령, 정보교환 금지 명령 등

2. 신고 제도

- ☐ 다만, '모든' 기업결합을 심사하는 것은 물리적으로 가능하지도 않고 효율적이지도 않은 측면
 - 시장에 영향을 줄 가능성이 있는 건에 대해서만 심사하는 것이 자원의 효율적 활용 및 시장의 순응비용 측면에서 합리적
- ☐ 따라서, 공정거래법은 일정 규모 이상을 충족하는 결합을 하려는 기업들에게 해당 결합을 공정위에 '신고'하도록 의무를 부과

□ 신고 기준은 다음의 Two-Track

① (규모기준) 기업결합 일방 당사회사의 자산총액 또는 매출액이 3,000억 원 이상이고(and) 타방 회사의 규모가 300억원 이상

② (거래금액 기준) 결합되는 회사의 규모가 300억원에 못미치더라도, ▲거래금액(주식거래대금 등)이 6,000억 원 이상이고(and), ▲국내에서 상당한 수준으로 활동*하는 기업이 인수되는 경우는 신고대상

* 직전 3년간 MAU가 100만 명 이상인 적이 있거나(or), 직전 3년간 연간 연구개발비가 300억 원이 넘는 적이 있는 기업

3. 심사제도

가. 개요

□ 신고된 기업결합을 대상으로 다음의 순서대로 심사

① 간이심사 대상여부 판단 → 해당하지 않으면 아래와 같이 일반심사

② 시장확정 → ③ 시장집중도(점유율) 산정 → ④ 경쟁제한 가능성 분석 → ⑤ 효율성 증대효과 분석*

* 경쟁제한 가능성을 상쇄할수 있는 효율성 증대효과가 있는 기업결합은 승인

나. 간이심사

□ 경험적으로, 이론적으로 경쟁제한 가능성이 희박한 건은 간이심사

○ ①계열사 간 결합, ②지배관계 미형성* 결합, ③보완성/대체성 없는 혼합결합, ④자본이득만을 얻기 위한 기업결합, ⑤해외 기업 간 결합으로서 국내에 영향이 없는 결합은 간이심사 대상

* 인수회사가 피인수회사를 자신의 의사대로 지배할 수 없는 경우(예 : 이사회 정족수가 15명인 회사의 임원 1명을 겸임하는 경우 등)

□ 간이심사는 기업결합 신고 내용의 진위 여부만을 판단

○ 결합의 경제적 효과는 분석함 없이 사실관계 여부만 증빙자료 등을 통해 확인 후 15일 내(보정기간 미산입) 회신

다. 시장획정

- 간이심사 대상이 아닌 건은 그 결합이 시장에 미치는 영향을 경제학적으로 분석해야 하며, 그 시작은 '시장획정'
- 결합 대상 기업의 경쟁상대방을 식별하는 것이 핵심이며, 구체적인 방법은 가격 인상에 따른 수요대체를 확인하는 것
 - A기업 서비스의 가격 인상 시, B기업으로 수요가 대체된다면, A와 B는 같은 시장에 있는 것으로 판단
 - 실무적으로 설문조사, 경제분석 등을 통해 위와 같은 분석을 진행

라. 점유율 산정

- 시장이 확정되면, 매출액을 기반으로 해당 시장에서의 점유율을 산정
 - 결합 후 점유율이 높아질수록, 결합회사가 가격 인상 등의 경쟁제한 행위를 할 개연성 증대 → 높은 점유율은 경쟁제한 우려의 '간접 증거'

마. 경쟁제한 우려 분석

- 분석된 시장 점유율(간접증거) 및 각종 직접 증거*들을 함께 고려하여 결합 후 시장의 경쟁이 제한될지 여부를 분석
 - * 과거사례, 관계자 인터뷰, 내부문건, 시장조사기관 보고서 등
 - 이러한 직접 증거들은 기본적으로 사업자들이 제출하거나, 공정위가 별도의 검색 및 분석을 통해 확보
- 다양한 경쟁제한 가능성(경쟁제한 이론)들이 다루어질 수 있으며, 심사기준은 결합 유형별로 대표적인 경쟁제한 이론을 열거

<참고 : 결합 유형>

- (수평결합) 직접 경쟁자끼리의 결합(예 : 삼성전자와 LG전자의 결합)
- (수직결합) 원재료 공급/수요자 끼리의 결합(예 : 삼성전자와 1차 벤더 간 결합)
- (혼합결합) 수평, 수직결합이 아닌 모든 기업결합

- ① (수평결합) 가격 인상, 품질저하, 사업자 간 담합 가능성 증대
- ② (수직결합) 상/하류 시장의 경쟁자를 배제할 목적으로, 생산요소를 공급하지 않거나 경쟁자의 완제품 판매를 방해할 가능성
- ③ (혼합결합) 기타 요인으로 경쟁사업자가 배제되거나, 진입장벽 증대

바. 효율성 증대효과 분석

- ☐ 사업자가 해당 기업 결합의 효율성 증대효과를 입증해야 하며 (법 제9조 제2항), 심사기준은 사업자가 참고할 수 있도록 예시를 규정

4. 절차

- ☐ 신고된 기업결합에 대해 공정위는 30일 내 심사(최대 90일 연장가능 / 최대 심사기간 120일)하여 결과를 통지
 - 단, 신고서 내용이 미비한 경우 보완 요청을 할 수 있으며, 보완에 소요된 기간은 심사기간에 불산입
- ☐ 심사를 실무적으로 진행하는 부서는 공정위 기업거래결합심사국(심사관)이며, 국 차원의 심사결과에 따라 아래와 같이 진행
 - (경쟁제한 우려 없는 건) 간이심사 대상 또는 일반심사 대상 중 경쟁제한 우려 없는 건은 위원회 심의 없이 종결 및 통지
 - (경쟁제한 우려 있는 건) 공정거래위원회 전원회의 또는 소회의를 열어, 심사관과 당사회사가 대심구조 하에서 각자 의견을 제시하고, 위원들이 합의로 경쟁제한 우려 심의 및 시정조치(또는 경쟁제한 우려 없음)를 의결
 - 심사관은 경쟁제한 우려를 담은 심사보고서를 작성하여, 결합 당사회사에 발송 및 위원회에 상정
 - 당사회사는 심사보고서에 대한 의견 및 효율성 증대효과 항변을 서면 및 전원회의에서의 구술로 제시