

[유럽연합 경쟁법 동향 시리즈17] 집행위원회(EC), 구글의 애드센스 관련 시장지배적지위 남용행위에 대해 과징금 결정

이 상 윤

고려대학교 ICR센터 연구원

1. 개요

2019년 3월 20일, 집행위원회(European Commission)는 구글(Google)이 검색용 애드센스(AdSense for Search) 관련 시장지배적 지위 남용행위로 부당하게 경쟁사업자를 배제하면서 EU 경쟁법을 위반하였다는 이유로 14억 9천 유로 상당의 과징금을 부과한다고 발표하였다. 이는 최근 EU가 구글을 대상으로 경쟁법을 집행한 세 번째 사례에 해당하며, 기존의 사건들과 함께 향후 시장지배적 위치에 있는 검색사업자의 사업활동에 대한 많은 논의를 불러일으킬 것으로 보인다.

2. 주요 내용

이번 사건에서 문제 된 구글의 비즈니스 모델은 검색용 애드센스를 이용한 광고중개업이다. 검색용 애드센스를 이용한 광고중개업이란, 신문, 블로그, 여행 등 각종 웹사이트의 운영자들(publishers)이 구글에서 제공하는 검색용 애드센스를 이용하여 자신의 웹사이트에 검색창을 설치하면 구글은 해당 웹사이트 이용자들이 그 창을 이용해 검색할 때 검색 결과와 함께 광고를 같이 노출시키고 이를 통해 이윤을 창출하는 비즈니스 모델을 말한다. 즉, 웹사이트 공간을 통해 수익을 내고 싶은 웹사이트 운영자들과 광고 게재를 원하는 광고업자들 사이를 중개해주는 플랫폼(online intermediation platform) 사업자로서 구글의 시장 지위와 행위가 문제되었던 것이다.

보도자료에 따르면, 먼저 집행위는 온라인 검색 광고 중개 서비스(online search advertising intermediation service) 시장을 관련 시장으로 보면서 해당 시장에서 구글이 지배적 위치에 있다고 보았다. 구글은 2006년부터 2016년까지 유럽경제권역(EEA) 내 해당 시장에서 70% 이상의 시장점유율을 보유하고 있었던 것으로 나타났고, 더불어 2016년에는 대부분의 회원국들의 일반 검색 서비스 시장에서 90% 이상의 점유율을, 온라인 검색 광고 시장에서는 75% 이상의 점유율을 차지하였던 것으로 나타났다. 높은

시장점유율 외에도 관련 시장의 높은 진입 장벽들, 즉 일반 검색 기술과 검색 광고 플랫폼을 개발·개선시키고 플랫폼 양면에 충분한 수의 이용자(웹사이트 운영자들과 광고업자들)를 유치하기 위해서는 막대한 투자비용이 지속적으로 요구된다는 점 등이 고려되었다.

온라인 광고 시장의 경쟁사업자로서는 마이크로소프트(Microsoft), 야후(Yahoo) 등이 있는데, 집행위는 이들로서는 구글의 검색 엔진 결과 페이지에서 광고 공간을 판매하는 것이 불가능하기 때문에 구글과 경쟁하기 위해서는 위와 같이 제3의 웹사이트들(publishers)을 통한 온라인 광고 중개 서비스업 진출이 중요하다는 점을 고려하기도 하였다.

구체적으로 문제가 된 행위는 다음과 같다. 구글은 온라인 검색 광고 중개 서비스를 제공하면서 사업성 높은 웹사이트 운영자들(publishers)과 개별적으로 계약을 체결하였는데 아래와 같은 배타적 조건들을 포함시킨 점들이 문제되었다.

- 운영자들이 웹사이트 검색 결과 페이지에 다른 경쟁사업자들로부터의 검색광고를 게재할 수 없도록 금지 (이른바 “exclusivity clause”) (2006년부터 적용되기 시작)
- 운영자들이 웹사이트 검색 결과 페이지에서 가장 수익성 높은 공간을 구글의 광고에 할당하도록 하고 일정 수 이상을 구글 광고로 채우도록 요구 (이른바 “premium placement”) (2009년 3월부터 수정 반영) * 집행위는 이를 통해 구글의 경쟁사업자들이 자신들의 검색 광고를 웹사이트 검색 결과 페이지의 가장 눈에 잘 띄고 클릭받기 쉬운 곳에 위치시키는 것이 원천 봉쇄되었다고 설명하였다.
- 운영자들이 경쟁 광고들의 노출 방식을 변경하고자 할 때에는 미리 사전에 구글로부터 서면으로 승인을 받도록 요구 (2009년 3월부터 수정 반영) * 집행위는 이를 통해 구글은 경쟁 검색 광고들이 주목을 끌고 클릭을 유도하는 방식을 통제할 수 있었다고 설명하였다.

정리하면, 먼저 구글은 배타적인 공급 의무(exclusive supply obligation) 조항으로 경쟁사업자들이 사업성 높은 웹사이트들에 검색 광고를 게재시키는 것을 막고, 이후 완화된 배타적 정책(relaxed exclusivity strategy)을 도입하면서 자사의 검색 광고들을 가장 수익성 좋은 곳에 위치시키는 한편 경쟁사업자들의 광고 효과를 통제, 방해하려 했다는 것이다. 집행위는 이러한 사업행위들로 인해 경쟁사업자들은 구글과 장점에 기초한 공정한 경쟁(competition on the merits)을 할 수 없었다고 지적하였다.

행위 효과와 관련하여 집행위는 ‘광범위한 증거에 기초하여 살펴본 결과 구글의 이러한 사업행위들이 경쟁과 소비자 후생을 저해하면서 또한 혁신을 억제해온 것을 확인하였다’고 발표하였다. 즉, 구글의 경쟁사업자들이 이 사건 행위들로 인해 사업을 성장시키거나 구글 서비스를 대체하는 온라인 검색 광고 중개 서비스들을 제공할 수 없었다고 지적하면서, 그 결과 웹사이트 운영자들이 웹 공간을 수익화하기

위한 방법들을 선택함에 있어서 제한을 받게 되었고 거의 구글에만 의존하도록 강제되었다(were forced to rely almost solely on Google)고 보았다. 물론 효율성 항변 등 정당화 사유도 인정되지 않았다.

이번 결정으로 구글의 2018년 매출액의 1.29%에 해당하는 14억 9천 유로(€1,494,459,000)의 과징금이 부과되었으며, 집행위는 EEA 내 온라인 검색 광고 중개시장에서의 수익에 기초하여 위반 행위의 기간과 중대성을 고려해 결정하였다고 밝혔다. 구글은 2016년 7월 심사보고서(Statement of Objections)가 발송된 이후 이 사건 행위를 중단하였으나, 이번 결정은 아직 중단되지 않은 행위가 혹시 있다면 그를 포함하여 향후 이 사건 행위와 동등한 의도 또는 효과를 갖는 조치를 하지 않도록 명령하였다. 집행위는 이번 위반행위로 인한 손해배상 소송도 가능하다는 언급을 추가하기도 하였다.

3. 의의

이번 결정에 대해 Rupprecht Podszun 교수(Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf)는 EU가 더이상 인터넷 규범들이 거대 기술기업들에 의해 정해지는 것을 방관하지 않기로 한 것이라며 긍정적으로 보고 이러한 사건들이 향후 플랫폼 규제를 위한 청사진이 되어 줄 것이라고 평하였다(Kowalewsky, 2019). 한편 Damien Geradin 교수(Tilburg University)는 이번 사건은 구글이 온라인 광고 분야에서 행하는 수많은 “문제적(problematic)” 행위들 중 하나를 다루고 있을 뿐이라고 지적하고, 최근 영국에서 발표된 디지털 시장경쟁에 관한 보고서(Furman, 2019)에서 보듯 이 분야에 대한 더 많은 연구와 조사가 이뤄져야 한다고 언급하기도 하였다(Connor, 2019).

잘 알려져 있듯이 이미 집행위원회는 구글을 상대로 이미 2차례 경쟁법을 집행한 바 있다. 2017년 6월에는 검색엔진 사업자로서 구글이 일반 검색 시장에서의 시장지배적 지위를 이용해 자사의 비교 쇼핑 서비스를 다른 서비스보다 경쟁상 유리하게 취급한 행위가 문제되어 제재를 받았었고(Google Search (Shopping), Case AT.39740), 2018년 7월에는 모바일OS 사업자로서 구글이 모바일OS 시장, 일반 검색 시장, 안드로이드 모바일 OS용 앱스토어 시장 등에서의 지배적 지위를 이용해 묶음판매와 배타적 거래행위 등으로 일반 인터넷 검색 시장에서의 지배적 지위를 강화한 행위가 문제되어 제재를 받았었다(Google Android, Case AT.40099).

관련 사건들은 모두 막대한 수준의 과징금 부과로 대중의 큰 관심을 불러일으켰을뿐만 아니라, 경쟁법적으로도 수직적으로 통합된 플랫폼들의 사업활동에 대한 법적 평가와 관련해 많은 논란을 불러일으킨 바 있다. 이번 사건 역시 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 예컨대 Pablo Ibáñez Colomo 교수(London School of Economics)는 세 사건 모두 수직통합된 플랫폼이 자사의 서비스를 유리하게 취급한 행위에 대한 문제라는 점에서 본질적으로는 같다고 보면서, 판례가 시장지배적 사업자가 일반적인 비차별 의무를 진다는 식의 개념을 지지하지 않고 있기 때문에 집행위는 이번 사건들에서 당국의 해석이

기존의 집행례 및 판례와 어떻게 일치할 수 있는지 분명하게 보여주어야 할 것이라고 지적한 바 있다(Colomo, 2016). 또 그는 최근 경쟁법계에서 과거 기간 사업자에게 요구되던 중립성 의무가 필수불가결하다고 보기 어려운 다른 영역까지 유추 확장해가는 경향성을 보이고 있다는 점을 지적한 바 있는데(이른바 “common carrier antitrust”, Colomo, 2018), 이러한 움직임들이 향후 유럽 경쟁법에 어떤 식으로 영향을 미치고 정착될 수 있을지에 대해서는 앞으로도 계속 주시할 필요가 있을 것으로 보인다.

참고자료

Charley Connor, 'EU fines Google for past AdSense conduct' (GCR, Mar 20, 2019)
<<https://globalcompetitionreview.com/article/1189040/eu-fines-google-for-past-adsense-conduct>>

European Commission Decision of 27 June 2017, Google Search (Shopping), Case AT.39740
<http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39740/39740_14996_3.pdf>

European Commission Decision of 18 July 2018, Google Android, Case AT.40099 (not published)
<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_40099>

European Commission, Press Release, 'Commission fines Google €1.49 billion for abusive practices in online advertising' IP/19/1770 (Mar 20, 2019) <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1770_en.htm>

Jason Furman, Unlocking Digital Competition: Report of the Digital Competition Expert Panel (13 Mar 2019)
<https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf>

Kent Walker, 'Supporting choice and competition in Europe' (Google blog, Mar 19, 2019)
<<https://blog.google/around-the-globe/google-europe/supporting-choice-and-competition-europe/>>

Nitasha Tiku, 'The EU Hits Google With A Third Billion-Dollar Fine. So What?' (WIRED, Mar 20, 2019)
<<https://www.wired.com/story/eu-hits-google-third-billion-dollar-fine-so-what/?fbclid=IwAR1e-wOsFBSN4uouMWDjtDBpWPdxkg6FDTK8gMaYC2SNoSfpm9aWKqDHmzE>>

Pablo Ibáñez Colomo, 'On the Amazon probe: neutrality everywhere (or the rise of common carrier antitrust)' (Chillin'Competition, Sep 25, 2018)

<<https://chillingcompetition.com/2018/09/25/on-the-amazon-probe-neutrality-everywhere-or-the-rise-of-common-carrier-antitrust/>>

Pablo Ibáñez Colomo, 'What to make of the fresh charges against Google' (Chillin'Competition, Jul 15, 2016) <<https://chillingcompetition.com/2016/07/15/what-to-make-of-the-fresh-charges-against-google/>>

Reinhard Kowalewsky, 'Wirtschaftsprofis begrüßen Strafe gegen Google'(RP-Online, März 20, 2019) <https://rp-online.de/die-eu-verhaengt-eine-neue-milliardenstrafe-gegen-google-doch-ein-online-experte-warnt-vor-aktionismus_aid-37583769>