

## 검색서비스시장 경쟁분석과 경쟁정책

주진열

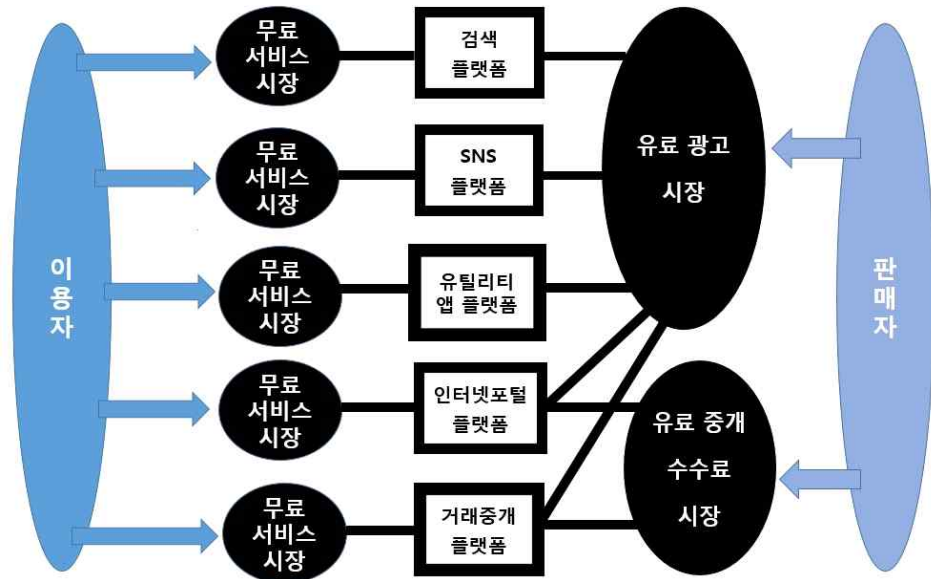
부산대 법학전문대학원

### 1. 경쟁분석과 경쟁정책

- 정확한 분석이 없으면 정책 의도가 아무리 좋아도 결과는 나쁠 수 있음 (Good intentions & bad results) → 경쟁정책에서도 마찬가지임
- 정확한 이론 정립과 분석이 없이는 경쟁법이 규제법으로 오용되어, 경쟁법으로 경쟁을 오히려 제한할 수 있음
- 경쟁분석: (i) 개별 사건에서 경쟁법 위반 여부를 판단하기 위해 필요한 관련시장 및 경쟁제한성 분석, 또는 (ii) 경쟁입법 또는 법집행의 방향을 설정하기 위한 관련시장의 경쟁 상황 분석
- Naver와 Google로 대표되는 검색서비스의 경우, 주로 단독행위 시장지배력 남용 차원에서 문제되어 왔음

### 2. 관련시장

- ① 문제된 상품서비스와 대체성이 인정되는 상품서비스시장으로서 시장지배력이 형성될 수 있는 관련시장과 ② 문제된 행위로 인해 경쟁이 제한될 수 있는 관련 시장으로 대별됨
- 검색서비스 사업은 무료 검색서비스를 제공하고 유료 온라인광고로 수익을 얻은 전형적인 다면 플랫폼(multi-platforms) 사업임



○ 위 그림에서 검색 플랫폼 사업자의 시장지배력이 형성될 수 있는 관련시장과 경쟁이 제한될 수 있는 관련시장은 무엇인가?

### (1) 시장지배력이 형성될 수 있는 관련시장

#### 1) 무료 검색서비스 시장

- 독점규제법에서 독점(monopoly)이라는 말 자체가 ‘판매’ 독점을 의미
- 독점규제법상 시장지배적지위(= “일정한 거래분야의 공급자나 수요자로서 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격·수량·품질 기타의 거래조건을 결정·유지 또는 변경할 수 있는 시장지위”, “시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모등을 종합적으로 고려”)든 강학상 시장지배력(= 경쟁가격보나 높게 가격을 정하여 이익을 더 얻을 수 있는 능력)이든 극히 추상적 개념이어서 유의미한 판단기준을 제시할 수 없음
- 이 때문에 전 세계 대부분의 국가는 주로 ‘매출액 기준<sup>1)</sup>의 ‘시장점유율’이 일정

1) 시장점유율을 금액기준으로 산정하기 어려운 경우에는 물량기준 또는 생산능력기준으로 이를 산정할 수 있다.” (밑줄 첨가). 물량 기준이 필요한 이유는 예컨대 X와 Y의 판매량은 동일하나, X 가격이

수준 이상이면 시장지배력을 추정함 → 독점규제법상 시장지배적사업자 추정도 매출액 기준 시장점유율(1사업자 50% 이상, 3이상 사업자 합계 75% 이상)을 기준으로 함

- 결국 시장지배력은 ‘유료 판매시장’을 전제로 함 → 포스코 판결(2007. 11. 22. 선고 2002두8626 전합)이 SSNIP 테스트로 관련시장(“거래되는 상품의 가격이 상당기간 어느 정도 의미 있는 수준으로 인상될 경우 그 상품의 대표적 구매자 사이에 대응하여 구매를 전환할 수 있는 상품의 집합”)을 정한다고 한 것도 유료 판매시장을 전제로 한 것임
- 따라서 ‘무료 판매시장’에서는 시장지배력이 성립될 수 없음 → 검색서비스는 무료이므로, 검색서비스시장에서는 시장지배력이 성립될 수 없음 (※ 검색엔진 이용자의 수는 시장지배력을 추단할 수 있는 근거가 될 수 없음. 2018. 6. EU 경쟁당국은 유럽 지역의 무료 검색서비스 시장에서 Google 점유율이 이용자 수 기준으로 90%이라는 이유로 시장지배력이 인정된다고 하였는데, 동의하기 어려움)

## 2) 유료 온라인 광고서비스 시장

- 그렇다면 검색엔진 플랫폼사업자의 시장지배력 준부는 온라인 광고서비스처럼 유료판매시장에서 판단해야 함
- 온라인 광고와 오프라인 광고의 대체성이 인정되는지 여부를 살펴보고, 온라인 광고서비스의 ‘관련상품시장’에서 시장지배력이 인정되어야, 시장지배력 남용 분석이 의미가 있음

## 3) 참고: 2007년 *Kinderstart v. Google* 사건

- 이 사건에서 원고 KinderStart(어린이 관련 정보에 특화된 검색서비스 사업자)는 Google의 셔먼법 제2조 위반을 주장하며, Google 점유율이 무료 검색시장에서 50%, 검색 광고시장에서 65%이므로 시장지배력을 갖는다고 주장함
- 재판부는 위 주장만으로는 셔먼법 제2조 위반 여부를 판단하기 위한 본안 심리의 전제인 ‘관련시장’이 증명되었다고 볼 수 없다고 함

---

Y 가격보다 2배라면, 매출액 기준으로 시장점유율을 산정하면 X의 점유율이 Y에 비해 과대평가 될 수 있기 때문이다. 생산능력 기준이 필요한 이유는 X의 시장점유율이 아무리 높더라도, 경쟁자 Y의 생산능력이 충분히 크다면, X의 가격인상에 즉각 대응하여 Y가 공급량을 바로 늘릴 수 있기 때문에, 결국 X의 가격인상력(시장지배력)이 제한되기 때문이다.

- 즉 무료 검색시장 그 자체는 시장지배력 준부를 파악할 수 있는 적절한 관련시장이 아니고, 검색 광고와 대체성이 있는 다른 인터넷 광고도 있을 수 있기 때문에 검색 광고시장은 시장지배력 준부를 파악할 수 있는 적절한 관련시장이 아니라고 하였음

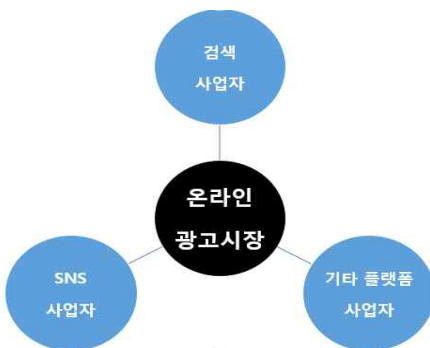
## (2) 경쟁이 제한될 수 있는 관련시장

- (i) 온라인 광고서비스 관련시장 뿐 아니라 (ii) 검색서비스 시장에서도 경쟁이 제한될 수 있음 → 즉 온라인 광고서비스 관련시장에서 시장지배력을 가진 사업자가 신규 검색 사업자의 검색시장 진입을 방해하거나 기존 사업자의 검색 서비스 제공을 방해하면 시장지배력 남용이 문제될 수 있음

## 3. 경쟁분석

### (1) 유료 온라인 광고서비스 시장

- 검색서비스 사업자는 무료 서비스로 확보한 이용자를 바탕으로 유료 온라인 광고 판매를 통해 수익을 얻는데, (i) 무료 검색서비스 시장에서 이용자 확보를 위해서는 다른 검색 사업자와 경쟁해야 하고, (ii) 유료 온라인 광고시장에서 수익을 얻기 위해서는 SNS처럼 다른 플랫폼과도 경쟁해야 함



- 온라인 광고시장만 놓고 보더라도, 플랫폼 경쟁(interplatform competition), 즉 서로 성격이 다른 플랫폼 사이에서도 경쟁이 치열함 → 예컨대 Google의 검색서

비스 관련 광고 수익은 주로 퍼스널컴퓨터(PC) 검색에서 나오는데, 모바일 광고 수익은 Facebook의 광고 수익에 비해 훨씬 낮았기 때문에, Google은 모바일에서 광고 수익을 얻기 위해 Google+라는 SNS 서비스를 출시하여 Facebook과 경쟁하였으나 이용자 부족으로 결국 실패하였음

## (2) 무료 검색서비스 시장

- 국내 검색서비스 시장에서 Naver, Google, Daum, Bing, Nate, Zum, DuckDuckGo가 경쟁하고 있고, Yahoo! Korea와 Paran은 퇴출되었음 → 진입장벽이 있다고 보기 어려움
- 검색 서비스시장에서는 결국 다른 사업자의 검색서비스 품질보다 더 좋은 품질의 검색서비스를 제공해야만, 이용자를 확보할 수 있음 → 이용자는 클릭 한번으로 손쉽게 다른 검색 사업자의 무료서비스로 이동할 수 있으므로, 이용자 확보를 위해서는 검색 품질을 향상시켜야만 함
- 검색 사업자의 생존에 필요한 수익을 얻는 시장은 온라인 광고시장이고, 검색서비스는 온라인 광고시장에서 수익을 얻기 위한 수단이기 때문에, 검색서비스의 유료화는 사실상 불가능함
- 따라서 검색 사업자는 자신이 제공하는 검색서비스에 대하여 시장지배력을 가질 수가 없고, 온라인 광고시장에서 수익을 더 얻기 위해서는 오히려 검색서비스의 차별화 및 품질 향상을 위한 경쟁(feature competition)을 해야 함
- 실제로 검색 서비스의 가격이 '0'으로 계속 유지되어 왔음에도 불구하고, 검색 품질은 지속적으로 향상되어 왔음

## 4. 경쟁정책 시사점

- 검색 서비스시장에서 새로운 사업자의 진입과 기존 사업자의 퇴출도 일어났고, 경쟁 결과인 검색 품질은 지속적으로 향상되어 왔음 → 대표적인 혁신시장으로서 경쟁제한의 폐해가 나타났다는 증거를 찾아보기 어려움
- 최근에는 검색 사업자가 수집한 이용자 정보 (빅데이터)와 관련하여 프라이버시 보호가 문제되고 있지만, 이는 경쟁법이 아니라 개인정보보호법으로 해결할 문제임