

# 온라인 플랫폼 규제 동향의 이해와 입법대안

토론문

2021년 1월 19일

영남대 법학전문대학원 심재한 교수

# 플랫폼 비즈니스와 인터넷

---

- ▶ 플랫폼 비즈니스

- ▶ 신용카드, 부동산 중개소, 전화번호부, 나이트클럽 등

- ▶ 인터넷

- ▶ 1969년 미국 국방부에서 군사 목적으로 UCLA와 스탠퍼드 대학교 등이 보유한 컴퓨터를 네트워크로 연결한 아르파넷(ARPANET: Advanced Research Projects Agency Network)
- ▶ 1989년 월드 와이드 웹(World Wide Web; WWW) 탄생



# 인터넷 플랫폼


---

- ▶ 다양한 사람들이 사회경제활동을 할 수 있는 기반이 되는 시스템
  - ▶ 플랫폼을 중심으로 하여 참여자들은 상품과 용역을 제공하거나 공급받고, 이를 보완하거나 지원하기 위한 새로운 참여자들이 끊임없이 추가됨으로써 새로운 가치가 지속적으로 창출되며 소위 생태계가 구성됨
  - ▶ 다수가 쉽게 접근할 수 있고 안정적인 운용이 가능한 플랫폼이 필요하며, 그 플랫폼이 확장되고 재생산될 수 있어야 함
- 

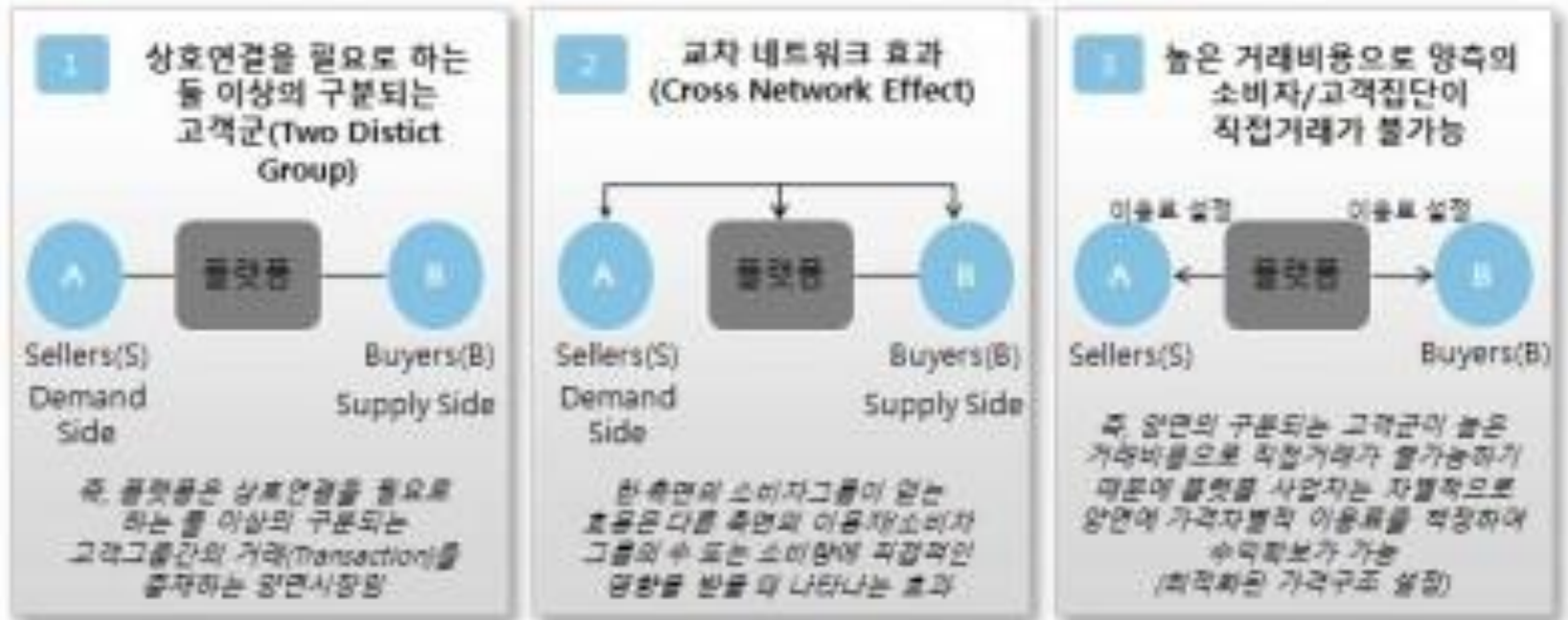


## 특징

---

- ▶ 플랫폼을 기반으로 하는 비즈니스의 특성상 플랫폼 이용 구매자를 더 많이 확보하면 할수록 더 많은 상품·용역제공자를 확보할 수 있고, 이는 또 더 많은 플랫폼 이용 구매자를 확보하는 요인이 됨
  - ▶ 플랫폼은 이를 구축하기 위하여 필요한 막대한 비용에 비하여 참여자가 증가할 때 필요한 한계비용은 매우 적은 경우가 많아 규모의 경제를 추구
- 
- 

# 양면시장과 플랫폼



# 양면시장과 플랫폼

---

## ▶ David Evans (2003)

- ▶ ① 판매자와 소비자라는 상이한 두 고객그룹(two distinct user groups)의 존재
  - ▶ ② 두 그룹간 간접적 네트워크 효과
  - ▶ ③ 판매자와 소비자가 직접거래하기 위해서는 탐색비용이 지나치게 크기 때문에 간접 네트워크효과를 내면화하기 어려워, 거래를 위해서는 판매자와 소비자를 연결하는 별도의 플랫폼사업자(2SP : two sided platform) 필요
- 



## 간접적 네트워크 외부성 (indirect network externality)

---

- ▶ 한쪽편의 이용자가 하나 추가되면 다른 편에 있는 이용자의 편익이 증가
- ▶ 판매자와 소비자와의 관계에서 보면 판매자의 수가 증가할수록 상품종류가 다양해지고 판매자간 경쟁이 심화되어 판매가격이 하락하므로 소비자의 효용이 증가하고, 이용하는 소비자의 수가 증가할수록 판매가능성이 높아지므로 판매자의 효용이 증가



# 플랫폼 유형

---

- ▶ Evans and Schmalensee (2008)
- ▶ 구매자와 판매자를 연결하는 중개(exchange)
- ▶ 광고기반 미디어(advertiser-supported media)
- ▶ 신용카드결제와 같은 거래장치(transaction device)
- ▶ 소프트웨어 플랫폼





## 플랫폼 비즈니스와 경쟁

---

- ▶ 일단 어느 하나의 플랫폼 비즈니스 이용에 고착된 경우 다른 플랫폼으로 갈아타는 것이 현실적으로 용이하지 않은 경우도 있어 플랫폼 참여자를 선점하려는 경쟁이 치열하게 전개됨
  - ▶ 한편 플랫폼 사업자는 시장에서 지배력을 획득한 경우에도 새로운 아이디어와 끊임없는 기술혁신으로 새로이 등장하는 또 다른 플랫폼 사업자에 의해 지속적으로 경쟁위협을 받음
  - ▶ 플랫폼 시장에서의 경쟁은 시장점유율을 획득하기 위한 경쟁이 아닌 시장을 차지하기 위한 경쟁 또는 세대간 경쟁이라는 특징을 보임
- 



## 검색 플랫폼과 다면시장

---

- ▶ 검색 플랫폼 - 검색이용자는 서비스를 제공받고, 광고업자는 광고를 게재하고, 웹사이트의 운영자는 목적에 따라 다각적인 관계를 설정
- ▶ 검색이용자와 광고업자는 검색엔진을 사이에 두고 양(+)<sup>1</sup>의 혹은 음(-)<sup>2</sup>의 간접적 네트워크 효과
- ▶ 검색서비스를 이용하는 사람이 많아지면 많아질 수록 더많은 온라인광고가 제공되는 양(+)<sup>1</sup>의 간접적 네트워크 효과
- ▶ 지나치게 많은 광고는 오히려 이용자가 줄어들게 하는 수도 있고, 이때는 음(-)<sup>2</sup>의 간접적 네트워크 효과



## 검색 플랫폼의 시장지배적 지위

---

- ▶ 선점효과로 인하여 독과점이 형성, 고착되기 쉬운 특성과 함께 그 과정에서 지배력 유지, 강화를 위한 위법행위 가능성이 큼
- ▶ 시장지배적 지위는 검색이용자의 이용횟수, 총체류시간, 재방문자나 고착의 정도 등에 의해 판단
- ▶ 검색이용자의 습관은 물론 이용자가 검색서비스를 이용하고자 하는 경우에 이를 자동적으로 연결시키는 기술적인 조치 등이 고착화를 초래할 수 있음



## 검색 플랫폼의 경쟁제한성

---

- ▶ 구글이 검색 알고리즘을 조작하여 검색 결과를 왜곡함으로써 불공정한 경쟁방법 및 불공정하거나 기만적인 행위 등을 금지하는 FTC법 제5조를 위반하였는가?
- ▶ 미국 FTC는 2013년 1월 만장일치로 무혐의 결정
- ▶ 캐나다 경쟁총국 또한 2016년 4월 무혐의 결정



## 검색 플랫폼의 경쟁제한성

---

- ▶ 검색서비스 분야는 각 검색마다 이용자의 요구를 충족시키고, 더 유용하고 타당한 결과를 도출하기 위해 다양한 판단기준을 발취하여 조합하고, 그 가치의 우열을 설정해야 하기 때문에 원래 많은 자유재량의 여지가 부여됨
  - ▶ 다만 검색결과 선별과 제공시에 그 적합성에 따라 판단을 하는 것이 아니라 다른 목적이 개입되는 경우에는 경쟁법의 적용이 이루어질 수 있음
  - ▶ 검색엔진을 이용하여 검색의 결과를 선별하고, 제공하는 그 행위로 인해 정당한 상품 내지 서비스경쟁에서 벗어나는 경우 위법한 차별을 구성하는 남용행위로 평가될 수 있고, 시장진입을 제한하는 행위로 평가될 수 있음
- 



# 구글 비교쇼핑사례

---

## ▶ EU 집행위원회(2017)

- ▶ 구글이 검색 결과를 제시하면서 자사의 비교쇼핑서비스를 우선으로 배치하고 경쟁 비교쇼핑사이트의 순위를 강등시킨 행위를 TFEU(Treaty on the Functioning of the European Union) 제 102조에 따라 금지되는 시장지배적 지위 남용 행위로 판단
  - ▶ 시정명령과 함께 24억 2,000만 유로(한화 약 3조원)의 과징금을 부과
  - ▶ 인터넷 검색시장의 시장지배력을 별개의 시장인 비교쇼핑서비스 시장으로 전이하는 것이 문제
- 



# 구글 비교쇼핑사례

---

- ▶ 관련상품시장 - 일반인터넷검색(general internet search) 서비스시장과 비교쇼핑서비스 시장
  - ▶ EU집행위원회
  - ▶ “일반인터넷 검색 서비스와 콘텐츠제공 웹사이트, 전문검색엔진 및 소셜네트워크 등 여타 온라인 서비스와의 사이에 수요 및 공급 측면에서 제한된 대체성을 가지므로 별도의 관련시장에 속함”
  - ▶ “고정기기와 모바일기기에서 제공되는 일반인터넷검색 서비스는 하나의 시장에 포함”
- 



## 구글 비교쇼핑 사례

---

- ▶ 구글은 일반인터넷검색 결과 페이지로부터 경쟁 비교쇼핑 서비스로 가는 트래픽(traffic)을 줄이고 자신의 비교쇼핑 서비스(Google Shopping)로 가는 트래픽은 늘림으로써, 경쟁 비교쇼핑 서비스로 갈 트래픽을 자신의 비교쇼핑 서비스로 가는 트래픽으로 전환
  - ▶ → 구글의 비교쇼핑 검색결과는 검색결과의 꼭대기 혹은 오른쪽에 마련된 공간에 나타나지만 경쟁사의 비교쇼핑 서비스는 구글의 검색 결과에서 낮은 검색순위로 나타나도록 함
-



## 구글 비교쇼핑 사례

---

- ▶ → 구글의 비교쇼핑 서비스(Google Shopping) 트래픽은 영국에서 45배, 독일에서 35배, 네덜란드에서 29배, 스페인에서 17배, 이탈리아에서 14배 증가
  - ▶ 반대로 경쟁 비교쇼핑 웹사이트로의 트래픽은 영국 85%, 독일 92%, 프랑스 80%가 감소
  - ▶ → EU집행위원회는 위와 같은 행위는 유럽경제지역(EEA) 내 일반 인터넷 검색시장에서 가지는 지배적 지위를 남용하여 비교쇼핑 서비스시장에서의 경쟁을 제한하는 행위로서 EU기능조약 제102조 위반에 해당한다고 판단
- 



# 자기우대 (Self-preferencing)

---

- ▶ EU 경쟁당국 특별위원회 2019년 보고서
- ▶ “플랫폼 사업자는 자신의 자기편애(자기우대) 행위가 장기적으로 배제적 효과를 갖지 않는다는 점을 스스로 증명해 보여야 한다”
  
- ▶ 미국 하원의 반독점 소위원회(The House Judiciary Committee’s Antitrust Subcommittee) 2020년 10월 보고서
- ▶ 자사우대 행위를 금지하고, 동일한 상품·서비스의 제공에 있어서 경쟁사업자와 동일 거래조건을 적용하도록 하는 ‘비차별 의무(Nondiscrimination requirements)’의 부과 등, 운영방식의 대폭적인 변화를 가져올 방안을 제안



# 자기우대 (Self-preferencing)

---

- ▶ 독일 「경쟁제한방지법(GWB)」 제10차 개정법
  - ▶ GWB 제19a조
  - ▶ (2) 연방카르텔청은 제1항에 따라 확인된 당해 사업자에 대하여 다음을 금지할 수 있다,
    - ▶ 1. 공급 및 판매시장에 대한 접근의 허용에 있어서, 자신의 상품과 경쟁사업자의 상품을 달리 취급하는 경우
  - ▶ → 자기우대(Begünstigung eigener Dienste) 금지
- 



## 플랫폼 사업자의 선택재 행위

---

- ▶ 플랫폼 사업자가 자신이 만들어놓은 플랫폼 위에서 기능하는 콘텐츠를 미리 탑재하여 거래의 상대방에게 제공하는 경우
- ▶ 구글이 모바일 기기 제조사들에게 구글 앱(App)을 의무적으로 설치하고 경쟁사 앱은 사전에 설치하지 못하도록 하는 등의 행위
- ▶ 러시아 경쟁당국(2015) → 4억 380만 루블(한화 약 78억 원)의 과징금 부과
- ▶ EU 집행위원회 (2018) → TFEU 제102조를 위반하였다는 이유로 약 43억 4,000만 유로(한화 약 5조 7,000억 원) 상당의 과징금 부과



# 플랫폼 사업자의 선택재 행위

---

- ▶ 안드로이드 기기 제조사(Android device manufacturer)가 구글로부터 Play Store 사용을 라이선스받기 위한 구글 검색앱과 크롬브라우저 선택재 의무부과 행위
  - ▶ 구글 검색앱을 배타적으로 선택재하는 조건으로 특정 규모 제조사와 모바일 이동통신망 사업자(Network operator)에게 인센티브를 지급한 행위
  - ▶ 구글 앱 선택재를 원하는 제조사들에게 구글이 승인하지 않은 안드로이드 대체버전인 안드로이드 포크(Android forks)를 운영시스템으로 하는 모바일기기를 판매하지 못하도록 한 행위
- 



## 플랫폼 사업자의 선택재 행위

---

- ▶ EU집행위원회 – “구글의 행위로 인해 제조사들이 경쟁 검색 앱 및 브라우저 앱을 선택재할 동기와 이용자들이 경쟁 앱을 다운로드할 동기가 감소하여, 경쟁사들이 구글과 효과적으로 경쟁할 능력을 감소시켰다”
- ▶ 구글 – “모바일 기기 제조사들이 선택재 요구를 거절할 수 있고 해당 조건을 받아들일지 말지는 모바일 기기 제조사들의 자유”
- ▶ “모바일 기기 제조사가 구글 검색앱과 크롬브라우저의 선택재 조건을 받아들였다 하더라도 이후 다른 경쟁사의 앱도 추가로 탑재 가능”



## 끼워팔기

---

- ▶ 거래상대방에 대하여 자기의 상품 또는 용역을 공급하면서 정상적인 거래관행에 비추어 부당하게 다른 상품 또는 용역을 자기 또는 자기가 지정하는 사업자로부터 구입하도록 하는 행위
  
  - ▶ 플랫폼 사업자가 자신이 만들어놓은 플랫폼 위에서 기능하는 콘텐츠를 미리 탑재하여 거래의 상대방에게 제공하는 경우
- 
- ▶

# 공정거래법상 끼워팔기

---

- ▶ 사업활동 방해행위:법 제3조의2 제1항 제3호
  - ▶ 소비자이익 저해행위:법 제3조의2 제1항 제5호 후단
  - ▶ 법 제23조 제1항 제3호 후단, 시행령 [별표1의2] 제5호가목
  - ▶ 주된 상품의 판매자가 종된 상품 선택에 대한 상대방의 의사형성에 과도하게 개입하거나 억제함으로써 자유로운 선택권의 행사를 방해하는 행위
  - ▶ 주된 상품의 판매자가 자신의 지배력을 부당하게 이용하여 종된 상품의 구입을 상대방에게 강제함으로써 종된 상품시장에서의 경쟁을 제한하는 행위
- 





## 인앱 구매 및 결제

---

- ▶ Apple과 Google은 자사의 앱스토어에 입점한 사업자의 부가 서비스도 자사 플랫폼에서 거래(앱 내 구매)되도록 하여 수수료 수익을 취득
- ▶ 인앱 구매 및 결제 의무부과행위가 공정거래법상의 끼워팔기(내지 구입강제) 행위에 해당하는지?



## 플랫폼 사업자의 배타조건부거래

---

- ▶ 구글은 검색광고와 웹사이트를 연결해주는 자회사인 애드센스 포 서치 (AdSense for Search, 이하 '애드센스')를 운영하면서 온라인 상거래업체, 통신회사, 신문사의 사이트 등 제3자 매체를 통한 검색광고를 중개
  - ▶ 애드센스를 이용한 광고중개란 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 모델
  - ▶ 온라인 광고 시장의 경쟁사업자 - Microsoft, Yahoo
- 



# 플랫폼 사업자의 배타조건부거래

---

- ▶ **exclusivity clause** - 운영자들(publishers)이 웹사이트 검색 결과 페이지에 다른 경쟁사업자들로부터의 검색광고를 게재할 수 없도록 금지
  - ▶ **premium placement** - 운영자들이 웹사이트 검색 결과 페이지에서 가장 수익성 높은 공간을 구글의 광고에 할당하도록 하고 일정 수 이상을 구글 광고로 채우도록 요구
  - ▶ 운영자들이 경쟁 광고들의 노출 방식을 변경하고자 할 때에는 미리 사전에 구글로부터 서면으로 승인을 받도록 요구
- 



## 플랫폼 사업자의 배타조건부거래

---

- ▶ EU집행위원회 – “광범위한 증거에 기초하여 살펴본 결과 구글의 이러한 사업행위들이 경쟁과 소비자 후생을 저해하면서 또한 혁신을 억제해온 것을 확인하였다”
  - ▶ “구글의 경쟁사업자들이 이 사건 행위들로 인해 사업을 성장시키거나 구글 서비스를 대체하는 온라인 검색 광고 중개 서비스들을 제공할 수 없었다”
  - ▶ “그 결과 웹사이트 운영자들이 웹 공간을 수익화하기 위한 방법들을 선택함에 있어서 제한을 받게 되었고 거의 구글에만 의존하도록 강제되었다”
  - ▶ → 약 14억 9천만 유로(한화 약 2조원)의 과징금 부과
- 



## 배타조건부거래행위

---

- ▶ 거래상대방이 자기 또는 계열회사의 경쟁사업자와 거래하지 않는 조건으로 그 거래상대방과 거래하는 행위
  - ▶ 사업자가 자기상품의 유통경로를 독점함으로써 경쟁사업자의 진입을 배제하여 시장지배력을 행사할 목적으로 시행하는 경우도 있고, 신규참가자나 시장점유율이 작은 사업자가 애프터서비스나 전문적 능력의 발휘 등을 목적으로 배타적 거래를 행함으로써 인해 안정된 판로를 확보할 수도 있음
- 



## 플랫폼 사업자의 배타조건부거래

---

- ▶ 플랫폼 비즈니스에 있어서 많은 경우 경쟁우위를 점하기 위하여 일반적으로 행해지는 가격경쟁은 이루어지지 않음
- ▶ 이용자 확보를 위하여 효과적인 전략은 이용자에게 인기있는 콘텐츠를 다량 확보하여 이용자가 이를 이용하게 하고 그 콘텐츠 이용과 관련된 매출액 내지 광고로부터 수익을 얻게 됨



## 멀티호밍 차단행위

---

- ▶ 네트워크 외부성이 존재하는 온라인 플랫폼의 경우 경쟁플랫폼을 배제하는 효과를 초래할 우려
  - ▶ 시장지배적 플랫폼 사업자의 멀티호밍 차단행위는 관련시장의 경쟁에 미치는 효과가 중대하고, 이용자 후생 저하의 개연성도 큼
- 



## 규제기관의 기능과 역할

---

- ▶ 온라인 플랫폼의 확대로 인한 경쟁의 저해 문제 해결
- ▶ 기관의 기능과 역할에 맞는 규제분배





감사합니다