

보도 일시	2022. 1. 6.(목) 10:00	배포 일시	2022. 1. 6.(목) 08:30
담당 부서	시장감시국 시장감시총괄과	책임자	과 장 선중규 (044-200-4484)
		담당자	서기관 고인혜 (044-200-4493)

플랫폼 분야의 경쟁제한행위 예방을 위한 심사지침 마련 - 온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위 등 심사지침 제정안 행정예고 -

- 공정거래위원회(위원장 조성욱, 이하 공정위)는 「온라인 플랫폼 사업자의 시장 지배적지위 남용행위 및 불공정거래행위에 대한 심사지침」(이하 심사지침) 제정안을 마련하여 2022년 1월 6일부터 26일까지 행정예고를 실시한다.
 - 심사지침은 새로운 규제를 신설하는 것이 아니라, 현재까지 누적된 온라인 플랫폼 분야의 법 집행 사례를 토대로 현행 공정거래법에서 규정하고 있는 경쟁제한행위의 심사기준을 구체화한 것이며,
 - 민관 합동 티에프(TF) 회의(총 10차) 및 전문가 연구용역 등을 통해 마련되었다.
- 이번 심사지침은 온라인 플랫폼 분야의 특성을 고려한 시장 확정, 시장 지배력 평가 기준 등을 제시하여 법 집행의 예측 가능성을 높이는 한편,
 - 대표적인 경쟁제한행위 유형을 구체적 사례를 통해 예시함으로써 법 위반행위를 예방하는데 기여할 것으로 기대한다.
- 공정위는 행정예고 기간 중 이해관계자·관계부처 등 각계 의견을 충분히 수렴한 후 전원회의 의결을 거쳐 제정안을 확정·시행할 계획이다.

1

추진 배경

□ 디지털 경제로의 전환 속에 온라인 플랫폼 중심의 경제구조도 심화되고 있으며,

* [온라인쇼핑몰 거래액, 통계청] ('10)25.2조→('15)54.1조→('19)135.3조→('20)161.1조

- 이 과정에서 시장을 선점한 플랫폼이 신규 플랫폼의 진입을 방해하거나 독점력을 연관시장으로 확장하는 등 경쟁제한 우려도 증가하고 있다.

□ 실제로 최근 온라인 플랫폼 사업자의 독점력 남용 및 불공정거래행위가 지속되고 공정위의 법 집행 사례도 누적되고 있어,

○ 엄정한 조사·시정과 함께 향후의 법 위반행위 예방을 위한 지침 제시가 필요한 상황이다.

< 최근 온라인 플랫폼 사업자 관련 주요 법 집행 사례 >

- * (자사 우대) 네이버 쇼핑·동영상 관련, 검색알고리즘 조정을 통해 자사 서비스를 이용하는 입점업체의 상품을 온라인 플랫폼 상에 우선적으로 노출한 행위 시정('20.10월)
- * (멀티호밍 제한) 구글 모바일 운영체제(이하 'OS') 관련, 경쟁 OS 개발 및 출시를 방해한 행위 시정('21.9월) / 네이버 부동산 관련, 경쟁 부동산 정보 플랫폼을 이용하지 못하도록 배타조건부 계약을 체결한 행위 시정('20.9월)
- * (최혜 대우 요구) 배달앱 요기요가 입점 업체에 최저가 보장을 요구하고 미이행 시 계약 해지 등으로 조치한 행위 시정('20.6월) / OTA(Online Travel Agency) 사업자들의 최혜 대우 계약조항 시정('21.3월)

□ 아울러 현행 공정거래법 상 심사지침*은 온라인 플랫폼 분야의 △다면적 특성, △네트워크 효과 및 데이터 집중으로 인한 **쏠림 효과(tipping effect)** △시장의 혁신 및 동태적 효과 등을 반영하는 데에 일부 한계가 있어,

* 시장지배적지위남용행위 심사기준(고시), 불공정거래행위 심사지침(예규) 등

○ 온라인 플랫폼 분야에 특화된 심사지침을 마련하여 이를 보완하고 공정 거래법 집행의 예측 가능성을 높일 필요가 있었다.

2

진행 경과

□ 이에 공정위는 온라인 플랫폼 사업자의 경쟁제한행위에 대한 심사지침을 제정하기 위해 지난 '20.5.22.부터 **민관합동 티에프(TF)***를 구성하여 운영 (총 10차 회의 개최)해 왔다.

* 공동위원장: 공정위 신봉삼 사무처장 및 고려대 이황 교수 / 간사: 시장감사국장 / 위원: 권남훈 교수 (건국대 경제), 서정 변호사(한누리), 심재한 교수(영남대 법학), 양용현 부장(KDI), 한종희 교수(연세대 경제)

○ 아울러 전문가 연구용역(‘20.6월~12월)을 통해 해외 입법례, 국내외 경쟁법 사례 분석을 실시하고 심사지침 제정안 조문화 작업을 진행하였다.

* 연구용역 수행자 : 이호영 교수(한양대 법학), 최난설현 교수(연세대 법학), 박세환 교수(서울시립대 법학), 이상규 교수(중앙대 경제학)

○ 또한 국제 표준에 맞는 법 집행 기준 확립을 위해 각국 경쟁 당국 논의 동향*, 국제회의 및 세미나 결과 등도 참고하였다.

* (예) EU 경쟁당국도 디지털 시장 특성을 반영한 시장 획정 기준 마련을 위해 시장 획정 지침 개정을 추진 중

3

제정안 주요 내용

【 기본 방향 】

- ◇ 온라인 플랫폼 분야에 공정거래법 상 경쟁 규제를 신설하는 것이 아니라, 현재까지 누적된 법 집행 사례를 토대로 지침을 제시함으로써 법 위반행위를 예방하는 데에 중점을 두었다.
- ◇ 온라인 플랫폼 분야의 특성을 충분히 반영하여 경쟁제한행위를 심사할 수 있도록 전통산업 중심으로 규정된 현행 법 집행 기준은 보완하였다.
- ◇ 온라인 플랫폼 분야의 **쏠림효과(tipping effect)** 등 경쟁제한 우려와 함께 소비자 편의 증진·혁신 촉진 등 친경쟁적 효과도 균형있게 반영하였다.

1. 적용 범위

□ 심사지침은 온라인 플랫폼 사업자*의 행위가 현행 공정거래법 상 시장 지배적지위 남용행위(법 제5조) 및 불공정거래행위(법 제45조)에 해당하는지 여부를 심사**함에 있어 적용한다.

* (예) ①온라인 플랫폼 중개서비스, ②온라인 검색엔진, ③온라인 사회 관계망 서비스(SNS), ④동영상 등 디지털 콘텐츠 서비스, ⑤운영체제(OS), ⑥온라인 광고 서비스 등 제공 사업자

- 단, 기존의 법 집행 기준을 배제하거나 이에 우선 적용하는 것은 아니며, 온라인 플랫폼 분야에 현행 공정거래법을 적용할 때 고려해야 할 해석적 사항을 보완적으로 규정하였다.
- 한편, 공정거래법 상 **역외적용** 원칙에 따라 **외국사업자**가 국외에서 한 행위라도 국내 시장에 영향을 미치는 경우에는 심사지침이 적용된다.

2. 온라인 플랫폼의 주요 특성

- 심사지침은 온라인 플랫폼의 주요 특성으로 ①**교차 네트워크 효과** ②**규모의 경제** ③**데이터의 중요성** 등을 명시하고,
- 이로 인해 초기에 다수 이용자를 선점한 플랫폼에 더 많은 이용자가 집중되는 **쏠림효과**(tipping effect)가 나타날 수 있음을 설명하였다.
 - 그 과정에서 이용자의 편익 증가, 비용 절감, 서비스 품질 개선 등 **효율성 증대 효과**가 발생할 수 있으나,
 - 시장의 진입장벽이 강화되어 신규 플랫폼의 진입이 어려워지는 등 **독과점적 구조가 고착화** 될 우려도 있음을 구체적 사례를 통해 설명하였다.

< 온라인 플랫폼의 주요 특성 및 관련 사례 예시 >

	주요 특성	관련 사례
교차 네트워크 효과	온라인 플랫폼을 이용하는 특정 집단 이용자 수 증가가 해당 플랫폼을 이용하는 다른 집단 이용자들의 편익에 영향을 미침	앱마켓을 이용하는 소비자의 수 증가 → 동일 앱마켓을 이용하는 앱 개발자의 편익 및 개발자 수 증가 → 다양한 앱을 비교하여 구매할 수 있게 된 소비자의 편익 및 소비자의 수가 다시 증가
규모의 경제	고정비용이 크고 이용자 수 증가에 따른 추가비용은 매우 적어, 이용자수가 증가할수록 평균 비용이 현저하게 낮아짐	모바일 OS 관련 기술개발, 서비스 개선 등에 막대한 연구개발 비용 및 인력이 소요되나 이러한 비용은 이용자 수 증가에 비례하지 않으므로, 이용자 수가 많을수록 비용이 효율화 될 수 있음
데이터의 중요성	데이터가 생산, 물류, 판촉 등 사업 전 영역에 활용되어, 사업자의 데이터 수집·보유·활용 능력이 경쟁력을 좌우	검색엔진은 이용자의 검색 데이터를 학습하고 피드백을 반영하는 과정을 거쳐 개선될 수 있으므로 이용자의 수와 누적된 데이터가 많을수록 경쟁우위에 있을 수 있음

□ 아울러 온라인 플랫폼 사업자가 무료로 서비스를 제공하는 경우에도 광고노출, 개인정보 수집 등을 통해 수익을 창출할 수 있으므로,

○ 명목상 '무료' 라 하더라도 플랫폼 사업자와 이용자 간 가치의 교환(거래)이 존재할 수 있다는 점을 명확히 하였다.

* (예) 온라인 동영상 플랫폼 사업자가 이용자에게 무료로 동영상 서비스를 제공하더라도 이 과정에서 이용자 정보 수집을 토대로 맞춤형 광고 서비스를 판매하는 등 수익을 창출할 수 있음

3. 위법성 판단 시 고려사항

1) 시장 확정

□ (다면 시장) 온라인 플랫폼의 다면(多面, multi-sided)적 특성을 고려하여, 각 면을 여러 개의 시장으로 구분하여 확정할지, 각 면을 포괄하여 하나의 시장으로 확정할지 여부에 대한 판단기준도 제시하였다.

* (예) 강한 양(+)의 네트워크 효과가 존재하는 경우, 플랫폼이 거래를 직접 중개하는 경우, 각 이용자 집단의 대체가능성에 대한 인식이 일치하는 경우 → 포괄하여 하나의 시장으로 확정할 가능성 증가, 단, 각 측면의 경쟁양상에 차이가 있는 경우 등에는 각 면을 구분하여 시장확정 함이 원칙

□ (무료 서비스) 무료 서비스라도 플랫폼 사업자와 이용자 간 가치의 교환(거래)이 발생한다면 관련 시장을 확정할 수 있다는 점을 명확히 하였다.

○ 이 경우, 가격뿐만 아니라 품질 또는 비용을 변수로 고려*하여 대체 가능한 서비스의 범위를 판단할 수 있도록 하였다.

* (예) 가격 인상 시 대체할 수 있는 서비스의 범위뿐만 아니라, 광고노출 또는 개인정보 수집이 증가할 경우 대체할 수 있는 서비스의 범위를 관련 시장으로 고려할 수 있음

□ (동태적 특성) 다만, 온라인 플랫폼 서비스 간 융합 추세, 급격한 시장 변화로 시장의 경계가 불분명한 경우에는

○ 시장 확정의 엄밀성 보다, 서비스의 다양성, 소비자의 후생 감소, 혁신의 저해 등 실질적인 경쟁제한의 폐해에 중점을 두고 위법성을 심사할 필요가 있음을 설명하였다.

2) 시장지배력 평가

- 온라인 플랫폼 사업자가 시장지배적 사업자인지 여부를 판단함에 있어서 이하 요소를 종합적으로 고려할 수 있도록 하였다.
- (교차 네트워크 효과 등) 교차 네트워크 효과, 규모의 경제, 범위의 경제 등으로 시장에 진입장벽이 존재하는지 여부
 - * (예) 온라인 플랫폼 서비스와 연계된 상품·서비스까지 통합적으로 공급함에 따라 개별 상품·서비스만 제공하는 사업자 대비 경쟁 우위에 있는 경우
- (문지기(gatekeeper)로서 영향력) 다수 이용자를 연결하는 중개자 역할을 하면서 주요 이용자 집단에 대한 접근성을 통제할 수 있는 영향력을 행사하는지 여부
 - * 특히 이용자가 해당 온라인 플랫폼만 이용(싱글호밍)하거나, 여러 플랫폼을 이용(멀티호밍)하더라도 해당 플랫폼 중심으로 편중하여 이용하는 경우 문지기로서 영향력이 증가함
- (데이터의 수집·보유·활용) 각 사업자들의 데이터 수집·보유·활용 능력 및 그 격차, 경쟁사업자가 데이터에 접근할 수 있는 가능성 등
 - * 특히 데이터의 이동성 및 상호운용성이 낮은 경우, 시장을 선점한 온라인 플랫폼 사업자에게 데이터가 집중되고 이용자가 타 플랫폼으로 전환하는 것이 어려워질 수 있음
- (새로운 서비스 출현 가능성) 현존하는 서비스뿐만 아니라, 향후 새로운 서비스 출현 가능성, 연구개발 현황 및 기술발전 가능성 등도 고려
- (매출액 이외의 점유율 산정 기준) 무료 서비스 등 매출액 기준 시장점유율 산정이 적합하지 않은 경우, 이용자 수, 이용빈도 등을 대체 변수로 고려
 - * (예) 직접적인 관련 매출액이 존재하지 않는 모바일 운영체제(OS)의 경우, 해당 운영체제를 탑재한 모바일 기기수를 기준으로 시장점유율을 산정할 수 있음

3) 경쟁제한성 평가

- 온라인 플랫폼 사업자의 행위가 시장의 경쟁상황에 미치는 효과를 평가함에 있어 고려해야 할 요소들도 다음과 같이 보완하였다.
- (가격·산출량 외의 변화) 서비스 다양성 감소, 품질 저하 및 이용자 비용 상승, 혁신저해 우려 등 가격·산출량 이외의 경쟁제한효과도 고려

* 온라인 플랫폼 분야는 무료 서비스의 존재, 디지털 상품의 특수성으로 인해 경쟁제한효과가 가격 상승, 산출량의 감소 이외의 방식으로 나타날 수 있음

○ (상품·서비스 간 연계효과) 현재 지배력을 보유한 시장뿐만 아니라, 이와 연계된 다른 상품·서비스 시장의 경쟁상황에 미치는 효과도 고려

* (예) 핵심 플랫폼 서비스를 선점한 후, 이를 지렛대로 활용해 연관 서비스 시장까지 독점화하고, 이를 토대로 다시 핵심 플랫폼 서비스 시장에서의 독점력도 더욱 공고히 할 수 있음

○ (다면적 특성) 플랫폼의 각 측면을 각각 별개의 시장으로 확정하더라도 각 측면의 상호 연관성을 경쟁제한효과 평가 시 고려*할 수 있음

* 단, A 집단의 이용자들에게 발생하는 경쟁제한의 폐해를 B 집단 이용자에게 발생하는 편익으로 정당화하는 것이 타당하지 않은 경우에는 달리 판단할 수 있음

○ (혁신에 미치는 효과) 혁신을 촉진하여 소비자 후생을 증진시키는지 반대로 혁신을 저해하는 효과가 있는지 여부 등

4. 주요 법 위반행위 유형

□ 심사지침은 온라인 플랫폼 사업자의 주요 경쟁제한행위 유형으로 ①멀티호밍(multi-homing) 제한 ② 최혜대우(MFN: Most Favored Nation) 요구 ③자사우대(self-preferencing) ④끼워팔기를 규정하였다.

○ 또한 각 유형별로 공정거래법 상 적용 가능한 조항과 위법성 판단 시 고려요소를 구체화하는 한편, 실제 공정거래법 적용 사건을 토대로 구체적인 사례를 예시하여 사업자들의 이해를 돕고자 하였다.

< 온라인 플랫폼 사업자의 주요 경쟁제한행위 유형 >

유형	주요 내용	주요 경쟁제한 효과
멀티호밍 제한	자사 온라인 플랫폼 이용자의 경쟁 온라인 플랫폼 이용을 직·간접적으로 방해	온라인 플랫폼 시장의 독점력을 유지 강화
최혜대우 요구	자사 온라인 플랫폼 상의 거래조건을 타 유통 채널대비 동등하거나 유리하게 적용하도록 요구	
자사우대	자사 온라인 플랫폼 상에서 자사 상품 또는 서비스를 경쟁사업자의 상품·서비스 대비 직·간접적으로 우대	온라인 플랫폼 시장의 독점력을 지렛대(leverage)로 연관시장까지 독점화
끼워팔기	온라인 플랫폼 서비스와 다른 상품 또는 서비스를 함께 거래하도록 강제	

4

기대효과 및 향후계획

- 이번 심사지침은 온라인 플랫폼 분야의 특성을 고려한 시장확정, 시장 지배력 평가 기준 등을 제시하여 법 집행의 예측 가능성을 높이는 한편,
 - 대표적인 경쟁제한행위 유형을 구체적 사례를 통해 예시함으로써 향후 법 위반행위를 예방하는데 기여할 수 있을 것으로 기대한다.
- 공정위는 행정예고 기간 중 이해관계자·관계부처 등 각계 의견을 충분히 수렴한 후 전원회의 의결 등을 거쳐 제정안을 확정·시행할 계획이다.

※ 심사지침 제정안 행정예고에 대한 의견 제출 방법

- ▶ 제정안의 구체적인 내용은 공정위 누리집에서 확인할 수 있습니다.
(<http://www.ftc.go.kr> → 정책/제도 → 입법/행정예고)
- ▶ 심사지침 제정안에 의견이 있는 개인이나 단체는 2022년 1월 26일까지 ①제출자 성명, 주소, 전화번호 ②지침 제정안에 대한 의견(찬성·반대·수정 의견과 그 이유)을 적은 의견서를 우편 또는 팩스로 제출하여 주시기 바랍니다.
- * 우편: (30108) 세종특별자치시 다솜3로95 정부세종청사 2동 공정거래위원회 시장감시총괄과
- * 팩스: 044-200-4528

- 한편, 온라인 플랫폼 사업자 간(P2P) 경쟁제한행위 등에 효과적으로 대응하기 위한 이번 심사지침 제정은
 - 플랫폼과 입점업체(P2B) 간 디지털 갑을관계 개선을 위한 「온라인 플랫폼 공정화법」 제정, 소비자(P2C) 보호를 위한 「전자상거래법」 개정과 함께,
 - 「디지털 공정경제 대책」(‘20.6월 반부패 정책협의회)의 일환으로 추진되었다.
- 향후에도 공정위는 심사지침 제정을 포함한 디지털 공정경제 대책의 주요 과제들을 충실히 이행해나감으로써
 - 디지털 시장의 공정한 거래질서를 확립하고 혁신이 지속될 수 있는 시장 환경을 조성하는데 주력할 계획이다.

[붙임] 심사지침 제정안(행정예고안) 전문

참고

디지털 공정경제 대책 주요 추진 과제

* 세부내용은 '20.6.25.자 보도자료 참고

분야	추진 과제		진행 현황
1. 갑을문제 해소	(1)상생적 갑을관계 확립을 위한 법체계 마련 -온라인플랫폼 공정화법 제정 추진	법 제정	'21.1월 제정안 국회제출
	(2)온라인쇼핑몰 사업자의 불공정행위 심사 지침 제정 -대규모유통업법 적용대상 대형 온라인쇼핑몰 을 규율하기 위한 심사지침 제정	지침 제정	'20.12월 제정완료
	(3)입점업체·소상공인 대상 불공정행위 적발 및 시정 -판매가격 간섭, 판촉비용 전가 등 거래상 지위 남용행위 감시 강화 -배달앱-외식업체 간 불공정이용약관 개선	시장 감시	상시 추진과제
2. 소비자 보호	(1)플랫폼 사업자의 책임 강화 -전자상거래법 개정으로 소비자 보호에 대한 플랫폼 사업자의 법적책임 확대	법 개정	'21.3월 개정안 입법예고
	(2)소비자권익을 침해하는 불공정약관 시정 -배달앱, OTT 전자책 등 소비자 민원이 빈번한 분야의 불공정약관 중점 점검	시장 감시	상시 추진과제
	(3) 전자상거래의 소비자피해 예방 -온라인 중고거래 중개업, SNS 플랫폼 등 플랫폼 사업자의 전상법 위반 여부 검토	시장 감시	
3. 독과점 예방 및 감시 강화	(1) 플랫폼 분야 단독행위 심사지침 제정 -경쟁 플랫폼 간 법위반 소지가 높은 행위 유형, 위법성 판단기준 등을 구체화한 심사지침 제정	지침 제정	'22.1월 제정안 행정예고
	(2) 플랫폼의 독과점 남용행위 시정 -독과점 플랫폼의 끼워팔기, 차별취급, 배타 조건부 거래 등 중점 감시	시장 감시	상시 추진과제
	(3) 신산업 특성을 고려한 M&A정책 추진 -M&A로 인한 수수료 인상 우려, 정보독점 등 경쟁제한효과와 효율성 증대효과를 종합 검토하여 심사	법 개정, 시장 감시	'20.12월 법 개정 완료 (시장 감시는 상시 추진)

온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위 및 불공정거래행위에 대한 심사지침 제정(안)

(시행 0000.00.00. 공정거래위원회 예규 제000호 0000.00.00. 제정)

I. 총 칙

1. 목 적

이 지침은 온라인 플랫폼 사업자에 대한 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 ‘법’이라 한다) 적용의 일반원칙과 심사기준을 제시함으로써 법 집행의 합리성과 예측 가능성을 높이고 사업자들의 법 위반행위를 예방하는 것을 목적으로 한다.

2. 적용범위

가. 이 지침은 온라인 플랫폼 사업자의 사업상 행위가 법 제5조(시장지배적지위 남용 금지) 및 제45조(불공정거래행위의 금지)에 위반되는지 여부를 심사함에 있어 적용한다.

나. 이 지침은 외국 사업자가 국외에서 행한 행위를 통해 국내시장에 영향을 미치는 경우에도 적용한다. 이는 외국 사업자가 국내에 영업거점을 두고 있는지 또는 거래 상대방이 국내 사업자인지 또는 소비자인지 여부와 관계없이 적용된다.

다. 이 지침에서 별도로 규정하지 않은 온라인 플랫폼 사업자의 사업상 행위에 법 제5조(시장지배적지위 남용 금지) 및 제45조(불공정거래행위의 금지)의 규정 등의 적용이 배제되는 것은 아니다.

3. 정의

가. 이 지침에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

- (1) “온라인 플랫폼”이란 둘 이상 이용자 간의 거래·정보교환 등 상호작용을 위하여 정보통신설비를 이용하여 설정된 전자적 시스템을 말한다.
- (2) “온라인 플랫폼 서비스”란 온라인 플랫폼을 통해 둘 이상 이용자 간의 거래·정보교환 등 상호작용을 촉진하는 다음과 같은 서비스를 말한다.

- (가) 온라인 플랫폼 중개서비스 (온라인 플랫폼을 통해 서로 다른 집단의 이용자들 간 거래 개시를 중개하는 서비스를 말한다)
- (나) 온라인 검색 엔진
- (다) 온라인 사회 관계망 서비스 (SNS: Social Network Service)
- (라) 동영상 등 디지털 콘텐츠 서비스
- (마) 운영체제 (OS: Operating System)
- (바) 온라인 광고 서비스
- (사) 그 밖에 이용자들 간 거래, 정보교환 등 상호작용을 촉진하는 (가)부터 (바)에 준하는 서비스

(3) “온라인 플랫폼 사업자”란 온라인 플랫폼 서비스 제공을 업으로 하는 자를 말한다.

(4) “온라인 플랫폼 이용자”란 온라인 플랫폼 서비스를 이용하는 자로서 해당 서비스를 최종적으로 소비하기 위해 이용하는 자와 해당 서비스를 이용하여 사업을 영위하는 자를 포함한다.

(5) “온라인 플랫폼 이용사업자”란 온라인 플랫폼 이용자 중에서 온라인 플랫폼 서비스를 이용하여 사업을 영위하는 자를 말한다.

(6) “온라인 플랫폼 소비자”란 온라인 플랫폼 이용자 중에서 해당 서비스를 최종적으로 소비하기 위해 이용하는 자를 말한다.

(7) “교차 네트워크 효과”란 온라인 플랫폼을 이용하는 한 집단에 속한 이용자의 수 및 이용행태가 동일한 온라인 플랫폼을 이용하는 다른 집단 이용자들의 편익에 영향을 미치는 효과를 말한다.

(8) “싱글호밍”이란 온라인 플랫폼 이용자가 특정 온라인 플랫폼 서비스를 하나의 온라인 플랫폼을 통해 주로 이용하는 것을 말하고, “멀티호밍”이란 온라인 플랫폼 이용자가 특정 온라인 플랫폼 서비스를 둘 이상의 온라인 플랫폼을 통해 주로 이용하는 것을 말한다.

II. 일반적 심사 원칙

1. 기본 원칙

가. 온라인 플랫폼 사업자의 행위가 법 제5조(시장지배적지위의 남용금지) 및 법 제45조(불공정 거래행위의 금지)에 위반되는지 여부는 원칙적으로 「시장지배적지위 남용행위 심사기준」, 「불공정거래행위 심사지침」 등 관련 법 위반행위 유형별 위법성 심사기준을 적용하여 심사한다.

나. 관련 시장 획정, 시장지배적지위 또는 시장력, 경쟁제한성 및 부당성 판단 등 위법성 심사 과정에서 다음과 같은 온라인 플랫폼 분야의 특성을 고려할 수 있다.

2. 온라인 플랫폼의 특성

가. 교차 네트워크 효과

온라인 플랫폼에 양(+)의 교차 네트워크 효과가 존재하면 온라인 플랫폼을 이용하는 특정 집단의 이용자 수가 증가함에 따라 동일한 플랫폼을 이용하는 다른 집단 이용자들의 편익이 증가한다. 이에 따라 편익이 증가한 집단의 이용자 수가 증가하고 이는 다시 특정 집단 이용자들의 편익과 이용자 수를 증가시키는 선순환 구조를 만들 수 있다.

이와 같은 교차 네트워크 효과로 인해 플랫폼 이용자의 편익이 증가하는 긍정적 효과가 발생할 수 있는 반면, 이용자 수가 많은 온라인 플랫폼으로 더 많은 이용자가 집중되는 쏠림현상(tipping effect)이 나타나 관련 시장이 독과점화 될 우려도 존재한다.

특정 온라인 플랫폼으로 쏠림현상이 발생한 후에는 경쟁을 회복하기 위해 서로 다른 집단에 속하는 이용자들이 함께 경쟁 온라인 플랫폼으로 전환하는 협조적 행동이 필요해지는 등 전통적 산업보다 경쟁의 복구 및 활성화가 더 어려울 수 있다.

(예시1) 앱마켓을 이용하는 소비자의 수가 증가할 경우, 더 많은 소비자에게 자사 앱을 판매할 수 있게 된 앱 개발자의 편익이 증가한다. 이러한 편익의 증가로 더 많은 앱 개발자들이 해당 앱마켓을 이용하게 된다. 해당 앱마켓을 이용하는 앱 개발자의 수가 증가하면, 더욱 다양한 앱을 비교하여 구매할 수 있게 된 앱마켓 소비자들의 편익이 증가한다. 이는 다시 해당 앱마켓을 이용하는 소비자의 수 증가로 연결된다. 이처럼 선순환 과정을 거치면서 이용자의 편익이 증가하는 등 긍정적 효과가 발생할 수 있는 반면, 이용자 수가 많은 앱마켓으로 더 많은 이용자가 집중되는 쏠림현상으로 시장의 독과점적 구조가 심화될 우려도 존재한다.

* (예시)는 지침에 대한 이해를 돕기 위한 가상의 사례로, 실제 사건에서는 구체적 행위사실 및 시장상황 등에 따라 이와 다르게 판단할 수 있음

나. 규모의 경제

일반적으로 온라인 플랫폼은 이용자 수가 증가할수록 평균비용이 현저하게 낮아지는 경향을 보인다. 이는 초기 네트워크 구축 및 개발비용 등 고정비용은 상대적으로 큰 반면, 온라인 플랫폼 이용자 수 증가에 따른 추가 비용은 매우 적기 때문이다. 규모의 경제는 대량 생산에 이점이 있는 전통산업 분야에서도 나타날 수 있으나, 물리적 제약이 적은 디지털 상품·서비스의 특성상 온라인 플랫폼 분야에서는 더욱 현저하게 발생할 수 있다.

이러한 규모의 경제는 효율성 증대 효과를 발생시킬 수 있는 반면, 시장을 선점한 기존 사업자의 경쟁우위를 강화하고, 신규 사업자의 시장진입을 어렵게 하여 관련 시장의 진입 장벽을 강화할 우려도 존재한다.

(예시2) 모바일 운영체제(OS: Operating System)와 관련된 새로운 기술개발, 서비스 개선 및 안정성 제고 등에는 막대한 인력과 연구개발 비용 등이 소요된다. 그러나 이러한 비용은 해당 운영체제를 모바일 기기에 탑재하여 사용하는 이용자 수에 비례하여 증가하는 것은 아니다. 즉 모바일 운영체제의 이용자 수가 많으면 많을수록 관련 비용이 효율화 될 수 있다. 이러한 규모의 경제는 비용 절감 등 효율성 증대라는 긍정적 효과를 발생시킬 수 있는 반면, 신규 사업자가 규모의 경제를 누리고 있는 기존 사업자와 유효하게 경쟁하는 것을 어렵게 만들어 시장의 진입장벽으로 작용할 수 있다.

* (예시)는 지침에 대한 이해를 돕기 위한 가상의 사례로, 실제 사건에서는 구체적 행위사실 및 시장상황 등에 따라 이와 다르게 판단할 수 있음

다. 데이터의 중요성

온라인 플랫폼 분야에서 데이터는 생산, 물류, 판매촉진 활동 등 사업의 전 영역에 활용될 수 있는 중요 생산요소로서, 데이터의 수집·보유·활용 능력이 사업자의 경쟁력에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 특히 온라인 플랫폼 사업자는 플랫폼 운영 과정에서 축적된 이용자의 데이터를 활용하여 각 이용자에게 특화된 맞춤형 서비스를 제공하는 등 서비스 품질을 개선할 수 있다. 이를 통해 더 많은 이용자를 확보하면 더 많은 데이터를 축적할 수 있어 선순환 구조가 형성될 수 있다.

이처럼 온라인 플랫폼 사업자가 데이터를 활용하여 서비스 품질을 개선하고 이용자의 편익을 증가시키는 긍정적인 측면이 있는 반면, 특정 온라인 플랫폼을 중심으로 데이터가 집중될 경우 쏠림 현상이 발생하고 관련 시장의 경쟁이 제한될 우려가 존재한다.

특히 데이터의 이동성(portability), 상호운용성(interoperability)이 부족한 상황에서 관련 데이터가 특정 사업자에게 집중될 경우, 이는 시장의 진입장벽을 강화하고 경쟁을 제한하는 요인으로 작용할 수 있다. 반면, 플랫폼 간 데이터의 이동성, 상호운용성이 충분하여 신규 진입 사업자가 기존 이용자 데이터에 접근하는 것이 용이한 경우에는 이러한 경쟁제한 우려가 완화될 수 있다.

(예시3) 검색엔진의 핵심요소는 이용자의 검색 의도를 반영하여 최적의 결과를 제시하는 알고리즘이다. 검색 알고리즘은 이용자의 검색 데이터를 학습하고 피드백을 반영하는 과정을 거치면서 더 나은 검색결과를 도출하는 방향으로 개선될 수 있다. 따라서 해당 검색 엔진의 이용자 수와 누적된 데이터가 많을수록 검색 알고리즘의 개선 가능성도 높아진다. 검색 알고리즘이 개선되면 해당 검색엔진의 경쟁력이 높아져 이용자 수가 더 많아지는 선순환 구조가 형성될 수 있다. 이 과정에서 데이터를 활용한 알고리즘 개선으로 이용자의 편익이 증가하는 긍정적 효과가 나타나는 반면, 이용자가 많은 검색엔진으로 더 많은 이용자가 집중되는 쏠림현상이 발생하여 시장의 독과점적 구조가 심화될 우려도 존재한다.

* (예시)는 지침에 대한 이해를 돕기 위한 가상의 사례로, 실제 사건에서는 구체적 행위사실 및 시장상황 등에 따라 이와 다르게 판단할 수 있음

라. 명목상 무료로 제공되는 서비스

다면시장(multi-sided market)의 특성 상 온라인 플랫폼 사업자는 서로 다른 이용자 집단 간 특성을 고려하여 비대칭적인 가격을 설정함으로써 전체 수익을 극대화 할 수 있다. 즉, 가격에 민감한 이용자 집단에는 명목상 무료로 서비스를 제공하여 더 많은 이용자를 확보하고, 교차 네트워크 효과를 이용하여 가격에 덜 민감한 다른 집단의 이용자 수를 증가시킨 뒤, 해당 집단의 이용자에게는 높은 가격을 부과하여 수익을 증가시킬 수 있다.

그러나 이처럼 명목상 무료로 서비스가 제공되는 경우에도 온라인 플랫폼 사업자는 이용자들의 주의·관심(attention), 개인정보를 포함한 데이터 등 비금전적 대가를 받을 수 있다. 또한 이를 통해 별도의 광고 수익을 창출하는 등으로 수익을 증대시킨다는 점에서 온라인 플랫폼 사업자가 얻게 되는 반대급부가 존재한다. 즉 온라인 플랫폼 사업자가 특정 이용자 집단에게 명목상 무료로 서비스를 제공하는 경우에도 상호 간에 가치의 교환(거래)이 발생할 수 있다.

(예시4) 특정 온라인 동영상 플랫폼 사업자는 해당 플랫폼을 통해 동영상을 시청하는 이용자들에게 무료로 서비스를 제공한다. 그러나 동영상 시청 직전 또는 시청 중간에 광고

영상을 노출하고 있으며 더 나아가 이용자들의 동영상 검색기록 등 이용정보를 수집·활용하여 자사 상품을 광고하려는 사업자들에게 맞춤형 광고 서비스를 판매할 수 있다. 이 경우 소비자들이 명목상 무료로 동영상을 시청하고 있다고 하더라도, 광고를 시청하고 있다는 점(주의·관심 제공), 동영상 검색기록 등 이용자 정보를 제공하고 있다는 점(개인정보 등 데이터 제공), 해당 동영상 플랫폼 이용자를 다수 확보하면 더 많은 사업자들에게 광고서비스를 판매할 수 있다는 점(교차 네트워크 효과를 통한 수익 증대) 등을 고려할 때, 일방적인 서비스 제공이 아니라 가치의 교환(거래)이 존재한다.

* (예시)는 지침에 대한 이해를 돕기 위한 가상의 사례로, 실제 사건에서는 구체적 행위사실 및 시장상황 등에 따라 이와 다르게 판단할 수 있음

3. 위법성 판단 시 고려사항

가. 관련 시장의 확정

(1) 기본원칙

(가) 일정한 거래분야는 “거래의 객체별 단계별 또는 지역별로 경쟁관계에 있거나 경쟁관계가 성립될 수 있는 분야”(법 제2조 제4호)를 의미한다. 구체적인 판단기준은 「시장지배적지위 남용행위 심사기준」, 「기업결합심사기준」의 “일정한 거래분야 판단기준”을 적용하되, 이하 (2)부터 (4)와 같이 온라인 플랫폼의 특성을 반영할 수 있다. 단, 실제 시장확정 방식은 각 사안별 행위사실, 시장상황 등에 따라 구체적·개별적으로 달리 판단할 수 있다.

(나) 일정한 거래분야는 가격이 상당 기간 어느 정도 의미 있는 수준으로 인상(또는 인하)될 경우 온라인 플랫폼 이용자(온라인 플랫폼 사업자)가 이에 대응하여 구매(판매)를 전환할 수 있는 상품이나 서비스의 집합으로 판단한다.

(다) 특정 온라인 플랫폼 서비스가 동일한 거래분야에 속하는지 여부는 다음 사항을 고려하여 판단한다.

- ① 상품이나 서비스의 기능 및 효용의 유사성
- ② 상품이나 서비스의 가격의 유사성
- ③ 이용자들의 대체가능성에 대한 인식 및 관련 구매행태
- ④ 온라인 플랫폼사업자의 대체가능성에 대한 인식 및 그와 관련한 경영의사결정 형태
- ⑤ 시간적, 경제적, 법적 측면에서의 대체가능성
- ⑥ 통계법 제17조(통계자료의 분류) 제1항의 규정에 의하여 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류

⑦ 거래단계(제조, 도매, 소매 등)

⑧ 거래상대방

(2) 다면시장의 확정

(가) 온라인 플랫폼 분야의 다면적 특성 상, 온라인 플랫폼 사업자와 서로 다른 이용자 집단 간의 거래를 각 이용자 집단별로 여러 개의 시장으로 구분하여 확정하는 방안 또는 각 이용자 집단과의 거래를 포괄하여 하나의 시장으로 확정하는 방안을 검토할 수 있다.

(나) 일반적으로 온라인 플랫폼 서비스를 통해 각 이용자 집단이 얻게 되는 기능 및 효용이 다를 수 있고, 온라인 플랫폼 사업자는 각 이용자 집단별로 차별화된 가격 정책을 운영할 수 있다. 이에 따라 온라인 플랫폼 사업자 및 이용자의 대체가능성에 대한 인식도 다를 수 있으므로 각 이용자 집단별로 구분하여 시장을 확정하는 방식을 우선적으로 검토할 수 있다.

(다) 다음 사항을 추가적으로 고려하여 사안별로 구체적 타당성이 인정되는 경우에는 온라인 플랫폼 사업자와 각 이용자 집단의 거래를 포괄하여 하나의 거래분야로 판단할 수 있다.

- ① 온라인 플랫폼을 이용하는 서로 다른 이용자 집단 간의 교차 네트워크 효과의 존재 여부, 방향성 및 강도
- ② 온라인 플랫폼 사업자가 서로 다른 집단의 이용자 간 거래를 직접 중개하는지 여부
- ③ 온라인 플랫폼을 이용하는 서로 다른 이용자 집단 간 대체가능성에 대한 인식의 차이

단, 서로 다른 집단의 이용자 측면별로 경쟁 양상에 상당한 차이가 존재하는 등 이를 포괄하여 하나의 시장으로 확정하는 것이 타당하지 않은 경우에는 그러지 아니한다.

(예시5) 각 이용자 집단별로 시장을 확정할 수 있는 경우

온라인 플랫폼 사업자가 온라인 사회 관계망 서비스(Social Network Service)를 제공하면서 온라인 플랫폼 소비자의 데이터를 수집·분석하여 온라인 플랫폼 이용사업자들에게는 온라인 맞춤형 광고 서비스를 제공하는 경우, 해당 온라인 플랫폼 사업자는 소비자 및 이용사업자라는 서로 다른 이용자 집단과 양면에서 거래관계를 형성하게 된다. 이 경우 광고 서비스를 이용하는 사업자가 증가하면 소비자를 대상으로 한 데이터 수집, 광고 노출이 증가할 수 있고 결과적으로 소비자의 편익이 감소하는 음(-)의 교차 네트워크 효과가 발생할 수 있다. 또한 해당 온라인 플랫폼 사업자는 소비자와 사업자의 거래를 직접적으로 중개한다고

보기 어렵다. 아울러 소비자는 온라인 사회 관계망 서비스라는 특정 유형의 서비스를 상호 대체 가능한 서비스 범위로 인식하는 반면, 사업자가 인식하는 상호 대체가능한 서비스의 범위는 이와 다를 수 있다. 즉 소비자와 사업자의 대체가능성에 대한 인식, 실제 각 측면의 경쟁 양상도 달라질 수 있는 상황이다. 이러한 경우에는 양 측면을 포괄하여 하나의 시장으로 확정하지 않고 각 이용자 집단 별로 구분하여 시장을 확정하는 방안을 검토할 수 있다.

* (예시)는 지침에 대한 이해를 돕기 위한 가상의 사례로, 실제 사건에서는 구체적 행위사실 및 시장상황 등에 따라 이와 다르게 판단할 수 있음

(예시6) 각 이용자 집단을 포괄하여 하나의 시장으로 확정할 수 있는 경우

배달앱은 스마트폰을 통해 소비자와 음식점이라는 서로 다른 이용자 집단 간 거래를 직접적으로 중개하는 플랫폼이다. 배달앱에 입점한 음식점의 수가 증가할수록 배달앱을 이용하는 소비자들의 선택의 폭이 넓어져 효용이 증가할 수 있다. 마찬가지로 배달앱을 이용하는 소비자의 수가 증가할수록 입점 음식점들의 매출이 늘어나 편익이 증가하는 양(+)의 교차 네트워크 효과가 존재한다. 소비자들은 주문 및 결제의 편의성, 할인 혜택, 다양한 메뉴 및 음식점 정보 제공 방식, 배달앱에 특화된 기능 등을 고려하여, 특정 배달앱 서비스를 대체할 수 있는 서비스는 경쟁 배달앱 서비스라고 인식하고 있으며, 직접 전화주문 등 다른 주문 수단을 대체 서비스로 인식하고 있지 않다. 한편, 음식점 측면에서도 배달앱의 대중화로 매출 상당 부분을 배달앱에 의존하고 있는 상황에서, 기존의 광고방식으로 배달앱 서비스를 대체하기 어려운 것으로 인식하고 있다. 즉 배달앱에 대한 각 이용자 집단의 대체가능성 인식이 유사한 상황이다. 이러한 경우에는 각 이용자 집단을 포괄하여 하나의 배달앱 시장으로 확정하는 방안을 검토할 수 있다.

* (예시)는 지침에 대한 이해를 돕기 위한 가상의 사례로, 실제 사건에서는 구체적 행위사실 및 시장상황 등에 따라 이와 다르게 판단할 수 있음

(라) 각 이용자 집단의 거래를 포괄하여 하나의 시장으로 확정하는 경우에는, 각 측면의 가격변화를 종합적으로 고려하여 구매(판매)를 전환할 수 있는 상품 또는 서비스의 범위를 판단할 수 있다. 예를 들어 다른 이용자 집단에 대한 이용료를 고정시킨 후 각 이용자 집단의 이용료를 인상(또는 인하)하는 방식으로 전환 가능한 범위를 분석하는 방안을 검토할 수 있다.

(3) 명목상 무료로 제공되는 서비스

(가) 명목상 무료로 온라인 플랫폼 서비스를 제공하는 경우에도 온라인 플랫폼 사업자와 이용자 간 가치의 교환(거래)이 발생하는 경우에는 이와 관련된 일정한 거래분야를

획정할 수 있다. 온라인 플랫폼 사업자가 이용자들로부터 주의·관심(attention), 개인 정보를 포함한 데이터 등을 제공받아 이를 토대로 광고수익을 창출하는 경우 등이 이에 해당한다.

(나) 명목상 무료로 온라인 플랫폼 서비스를 제공하는 경우에는 품질 또는 비용을 주요 변수로 고려할 수 있다. 즉 온라인 플랫폼 서비스의 품질이 저하(개선)되거나 서비스 이용에 따른 비용이 증가(감소)함에 따라 이에 대응하여 온라인 플랫폼 이용자(온라인 플랫폼 사업자)가 구매(판매)를 전환할 수 있는 서비스의 집합으로 일정한 거래분야를 판단할 수 있다. 이 때, 온라인 플랫폼 서비스의 품질 또는 비용은 온라인 플랫폼 이용자에게 노출되는 광고의 양, 개인정보 등 데이터 수집 범위 등을 고려하여 판단할 수 있다.

(4) 정태적 시장획정 방식의 보완

(가) 시장획정은 경쟁이 이루어지는 범위를 확정하여 기업들이 직면하는 경쟁상황을 체계적으로 분석하기 위한 틀을 제공하는데 그 의의가 있다. 그러나 온라인 플랫폼 분야에서는 상품 및 서비스의 융합 추세, 급격한 시장의 변화 속도 등으로 인해, 시장 간의 경계가 불분명해지고, 특정 시점의 시장 분석이 이후에는 더 이상 유효하지 않게 될 수 있다.

(나) 따라서 특정 시점의 일의적 시장획정 방식이 타당한지 여부를 엄밀하게 입증하는데 치중하기 보다는 대안적 시장획정 방안을 검토하거나, 상품·서비스의 다양성 감소, 소비자 후생 감소, 혁신의 저해 등 시장에서 발생 가능한 실질적인 경쟁제한의 폐해에 중점을 두고 위법성을 심사할 수 있다.

나. 시장지배적지위 등의 판단

(1) 기본원칙

온라인 플랫폼 사업자가 시장지배적지위에 있는지 또는 시장력이 있는지 여부 등을 판단할 때에는 「시장지배적지위 남용행위 심사기준」의 “시장지배적 사업자 여부 판단 기준” 또는 「불공정거래행위 심사지침」의 “경쟁제한성 판단기준” 등을 적용하되, 다음과 같이 온라인 플랫폼의 특성을 고려할 수 있다. 단, 실제 시장지배력 등 판단은 각 사안별 행위사실, 시장 상황 등에 따라 구체적·개별적으로 달리 판단할 수 있다.

(2) 교차 네트워크 효과 등에 따른 시장의 진입장벽

교차 네트워크 효과, 규모의 경제, 범위의 경제로 인해 온라인 플랫폼 사업자가 신규

사업자 대비 경쟁 우위에 있는 등 다음과 같이 시장의 진입장벽이 존재하는 경우에는 이를 시장지배력 등 평가 시 고려할 수 있다.

(가) 양(+)의 교차 네트워크 효과를 통해 이용자가 지속 증가하는 선순환 구조를 형성함으로써 신규 사업자 대비 경쟁 우위에 있는 경우

(나) 이용자 수 증가에 따른 평균비용의 하락으로 규모의 경제가 발생하여 신규 사업자 대비 경쟁 우위에 있는 경우

(다) 특정 온라인 플랫폼 서비스와 연계된 상품·서비스를 통합적으로 공급함에 따라 개별 상품·서비스만을 제공하는 사업자 대비 경쟁 우위에 있는 경우

(3) 문지기(gatekeeper)로서의 영향력

(가) 온라인 플랫폼 사업자는 다수의 사업자와 소비자를 연결하는 중개자 역할을 수행하면서 주요 이용자 집단에 대한 접근성을 통제하는 문지기(gatekeeper)로서 영향력을 행사할 수 있다. 이 경우 주요 이용자 집단에 접근하고자 하는 사업자(또는 소비자)에게는 해당 플랫폼을 통해 접근성을 확보하는 것이 이윤(또는 효용) 극대화에 중요한 요인이 될 수 있다. 즉, 해당 온라인 플랫폼을 이용하는지 여부, 해당 온라인 플랫폼 상에서의 노출순서가 사업자(또는 소비자)의 이윤(또는 효용)에 크게 영향을 미칠 수 있다. 이처럼 주요 이용자 집단에 접근하기 위해 특정 온라인 플랫폼 이용이 필요한 경우에는 유사한 서비스를 제공하는 타 온라인 플랫폼 사업자가 존재하더라도 실제 이용자들이 인식하는 대체가능성이 제한될 수 있다. 온라인 플랫폼 사업자의 시장지배력 등 평가 시에는 이러한 경쟁적 병목현상(competitive bottleneck)이 존재하는지 여부를 고려할 수 있다.

(나) 일반적으로 해당 온라인 플랫폼 이용자 중 일면의 이용자가 싱글호밍하는 경향이 클수록, 멀티호밍 하는 경우에도 해당 온라인 플랫폼을 중심으로 편중하여 이용하는 경향이 클수록 온라인 플랫폼 사업자가 문지기(gatekeeper)로서 발휘할 수 있는 영향력은 증가할 수 있다. 반면, 온라인 플랫폼 이용자가 특정 온라인 플랫폼에 편중되지 않는 방식으로 멀티호밍하는 경우에는 이러한 영향력이 감소할 수 있다.

(4) 데이터 수집·보유·활용 능력

(가) 온라인 플랫폼 사업자의 시장지배력 등 평가 시에는 관련 사업자들의 데이터 수집·보유·활용 능력 및 그 격차를 고려할 수 있다. 특히 데이터의 이동성·상호운용성의 정도, 이로 인해 온라인 플랫폼 이용자에게 발생하는 고착효과, 경쟁사업자가 해당 데이터에 접근할 수 있는 가능성 등을 고려할 수 있다.

(나) 일반적으로 데이터의 이동성, 상호운용성이 낮은 경우 시장을 선점한 온라인 플랫폼 사업자에게 데이터가 집중되고 이용자가 해당 온라인 플랫폼으로 고착화되는 효과가 증가할 수 있다. 반면, 데이터의 이동성, 상호운용성이 높아 신규 진입 사업자가 기존 이용자 데이터에 접근하는 것이 용이한 경우에는 데이터 집중으로 인한 고착 효과는 크지 않을 수 있다.

(5) 새로운 상품·서비스 출현 가능성

온라인 플랫폼 분야의 동태적 특성을 반영하여, 새로운 상품·서비스의 출현 가능성, 주요 사업자들의 연구개발 진행 현황, 향후의 기술 발전 가능성 등을 시장지배력 등 평가 시 고려할 수 있다.

(6) 매출액 이외의 시장점유율 산정 기준

(가) 시장지배적지위 추정의 기준이 되는 시장점유율은 일반적으로 관련 시장에서 경쟁하는 사업자들의 매출액 합계 대비 해당 사업자의 매출액이 차지하는 비중으로 산정할 수 있다. 단, 시장점유율을 금액 기준으로 산정하기 어려운 경우에는 물량 기준 등 대체 변수를 활용할 수 있다.

(나) 명목상 무료로 온라인 플랫폼 서비스를 제공하는 경우 매출액을 기준으로 시장 점유율을 산정하는 것이 불가능하거나 온라인 플랫폼 사업자의 지배력을 평가하는데 적합하지 않을 수 있다. 이 경우, 온라인 플랫폼 서비스 이용자 수, 이용빈도 등 대체 변수를 활용하여 시장점유율을 산정할 수 있다.

(예시7) 매출액 이외의 기준으로 시장점유율을 산정하는 경우

(1) 명목상 무료로 제공되는 온라인 검색서비스의 시장점유율을 산정하기 위해서는 해당 사업자의 매출액 이외에 특정 기간 이용자 수, 방문자 수, 검색횟수, 체류 시간, 페이지뷰 등 다른 수량 기준으로 시장점유율을 산정할 수 있다.

(2) 직접 관련된 매출액이 존재하지 않는 모바일 운영체제(OS)의 경우, 해당 운영 체제를 탑재한 기기 수를 기준으로 시장점유율을 산정할 수 있다.

* (예시)는 지침에 대한 이해를 돕기 위한 가상의 사례로, 실제 사건에서는 구체적 행위사실 및 시장상황 등에 따라 이와 다르게 판단할 수 있음

다. 경쟁제한성 등 부당성 판단

(1) 기본 원칙

(가) 온라인 플랫폼 사업자의 행위로 인한 경쟁제한성을 판단할 때에는 「시장지배적지위 남용행위 심사기준」의 “경쟁제한 효과의 판단기준” 또는 「불공정거래행위 심사지침」의 “경쟁제한성 판단기준” 등을 적용하되, 다음과 같이 온라인 플랫폼의 특성을 고려할 수 있다. 단, 실제 경쟁제한성 등 부당성 판단은 각 사안별 행위사실, 시장상황 등에 따라 구체적·개별적으로 달리 판단할 수 있다.

(나) 한편, 동일한 행위라 하더라도 해당 사업자의 시장지위에 따라 경쟁제한효과 등이 달라질 수 있으므로, 본 지침의 II.3.나. 시장지배적지위 등의 판단 기준은 이하 경쟁제한성 등 부당성 판단 시에도 중요하게 고려될 수 있다.

(2) 가격·산출량 이외의 경쟁제한효과

온라인 플랫폼 분야에서는 무료 서비스의 존재, 디지털 상품·서비스의 특성으로 인해 경쟁제한효과가 관련 시장의 가격 상승, 산출량의 감소 이외의 방식으로 나타날 수 있다. 따라서 온라인 플랫폼 사업자의 행위로 인한 가격 및 산출량 변화뿐만 아니라, 상품·서비스의 다양성 감소, 품질 저하 및 이용자의 비용 상승, 혁신 저해 우려 등을 고려할 수 있다.

(3) 상품·서비스 연계에 따른 효과

온라인 플랫폼 사업자는 핵심 플랫폼 서비스를 중심으로 연관 상품 또는 서비스를 연계하여 지배력을 확장하는 전략을 활용할 수 있다. 이러한 상황에서 경쟁제한효과가 미치는 범위는 현재 온라인 플랫폼 사업자가 시장지배력 등을 보유한 시장에 한정되지 않으므로, 연관 상품 및 서비스 시장과 연계하여 경쟁제한효과 등을 분석할 수 있다. 즉 현재 온라인 플랫폼 사업자가 시장지배력 등을 보유한 시장에서 연관 상품 또는 서비스 시장으로 지배력을 전이할 수 있는지 여부, 연관 상품 또는 서비스 시장의 지배력 강화를 통해 다시 기존 시장의 지배력을 공고히 할 수 있는지 여부 등을 고려할 수 있다.

(4) 온라인 플랫폼의 다면적 특성에 대한 고려

온라인 플랫폼 사업자와 각 이용자 집단의 거래를 포괄하여 하나의 시장으로 획정하지 않고, 온라인 플랫폼 사업자와 특정 이용자 집단 측면으로 각각 별도의 시장으로 획정하는 경우에도 경쟁제한효과 등 평가 시 각 측면의 상호연관성을 고려할

수 있다. 단, 온라인 플랫폼 사업자의 행위로 특정 이용자 집단 측면에 발생하는 경쟁 제한의 폐해 등을 타 이용자 집단 측면에서 발생하는 편익 등으로 정당화하는 것이 타당하지 않은 경우에는 달리 판단할 수 있다.

(5) 혁신에 미치는 효과

온라인 플랫폼 사업자의 행위가 혁신을 촉진함으로써 소비자 후생을 증진 시키는지, 반대로 기존 상품·서비스의 개선 및 새로운 상품·서비스의 출현을 방해하거나 사업자들의 연구·개발 유인을 감소시키는 등 혁신을 저해하는지 여부 등을 고려할 수 있다.

(예시8) 혁신 저해 효과를 고려한 부당성 판단

모바일 OS를 라이선스하는 시장지배적 사업자가 거래상대방의 새로운 OS 개발·출시 행위를 제한하는 경우, 이와 관련된 혁신저해 효과를 부당성 평가 시 고려할 수 있다. 특히 해당 사업자의 행위로 새로운 OS를 개발하기 위한 연구·개발 유인이 저해되는 경우, 실제로 신규 OS를 탑재한 각종 스마트 기기의 출시가 좌절되는 등 새로운 상품·서비스 출현이 차단된 경우에는 혁신저해 효과가 발생한 것으로 판단할 수 있다.

* (예시)는 지침에 대한 이해를 돕기 위한 가상의 사례로, 실제 사건에서는 구체적 행위사실 및 시장상황 등에 따라 이와 다르게 판단할 수 있음

Ⅲ. 행위 유형별 심사기준

1. 기본원칙

가. 이하 내용은 온라인 플랫폼 분야에서 발생할 수 있는 대표적 행위 유형에 대한 위법성 심사기준을 제시한 것으로 본 지침에 예시되지 않은 온라인 플랫폼 사업자의 행위에 법 적용이 배제되는 것은 아니다.

나. 이하 심사기준에 제시된 적용법조는 대표적인 관련 규정을 예시한 것으로 실제 적용법조는 사안별 구체적인 사실관계에 따라 판단하여야 하며, 본 지침에 예시된 규정 이외의 다른 규정의 적용이 배제되는 것은 아니다.

다. 이하 행위 유형으로 예시된 멀티호밍 제한, 최혜대우 요구는 온라인 플랫폼 사업자가 해당 온라인 플랫폼 시장에서 자사의 지배력을 유지·강화하기 위해 주로 활용하는 전략인 반면, 자사우대 및 끼워팔기는 온라인 플랫폼 사업자가 플랫폼 운영자로서의 지위를 지렛대(leverage)로 이용하여 다른 시장에서 자사의 지배력을 유지·강화하기 위해 주로 활용하는 전략이라는 점에서 구분해 볼 수 있다. 단, 이러한 구분은 절대적이지 않으며, 실제 사건에서 각 행위로 인한 경쟁제한 효과와 그 범위는 사안별로 구체적·개별적으로 판단하여야 한다.

2. 행위 유형별 위법성 심사기준

가. 멀티호밍(multi-homing) 제한

(1) 대상행위

멀티호밍 제한이란 온라인 플랫폼 사업자가 자사 온라인 플랫폼 이용자의 경쟁 온라인 플랫폼 이용을 직·간접적으로 제한하는 것을 말한다. 이는 명시적인 배타조건부 계약을 통하여 경쟁 플랫폼의 이용을 금지하는 행위뿐만 아니라 싱글호밍에 대한 경제적 유인을 제공하거나, 경쟁 플랫폼을 이용하는데 소요되는 비용을 증가시켜서 경쟁 플랫폼의 이용을 사실상 제한하는 행위를 포함한다. 대표적인 예시는 다음과 같다.

- (가) 온라인 플랫폼 이용자와 배타조건부 계약을 체결하여 경쟁 플랫폼 이용을 금지하거나 경쟁 플랫폼 이용 시 각종 불이익을 제공하는 행위
- (나) 온라인 플랫폼 이용 사업자에게 자사 온라인 플랫폼만 이용할 경우 상품 또는 서비스를 우선노출 시켜주는 등 각종 경제적 유인을 제공함으로써 배타조건부 계약에 준하여 경쟁 플랫폼 이용을 방해하는 행위

(다) 온라인 플랫폼 이용자가 플랫폼을 이용하면서 축적한 데이터의 이동성 및 상호 운용성을 저해하는 등 기술적으로 경쟁 플랫폼 이용을 방해하는 행위

(2) 경쟁제한 우려

양(+)의 교차 네트워크 효과가 존재하는 경우 온라인 플랫폼의 한 측면 이용자가 증가하면 다른 측면 이용자도 증가하게 되고, 이는 다시 전자 측면의 이용자를 증가시키는 방식으로 선순환 구조를 만들 수 있다. 그러나 반대로 한 측면의 이용자가 감소하면 다른 측면의 이용자도 감소하게 되고, 이는 다시 전자 측면의 이용자를 감소시키는 방식으로 악순환 구조를 만들 수도 있다. 이러한 상황에서 멀티호밍 제한이 발생할 경우, 경쟁 플랫폼이 선순환 구조를 형성하는 것을 방해하고 악순환 구조를 형성하도록 함으로써 배제효과가 강화될 수 있다.

(3) 효율성 증대 가능성

한편 멀티호밍 제한이 거래관계에 특화된 투자를 촉진하고 거래비용 절감에 기여하는 경우 등에는 효율성 증대효과가 발생할 수 있다.

(4) 적용범조

멀티호밍 제한은 법 제5조(시장지배적지위 남용 금지) 제1항 제5호 전단, 제45조(불공정거래 행위의 금지) 제1항 제5호 전단 관련 배타조건부 거래행위 등에 해당할 수 있다. 단, 실제 적용 범조는 사안별로 구체적인 사실관계에 따라 달리 판단할 수 있다.

(5) 부당성 판단요소

경쟁제한성을 중심으로 위법성을 심사하는 조항의 경우, 사안별로 이하 판단요소의 전부 또는 일부를 종합적으로 고려하여 부당성을 판단할 수 있다.

(가) 해당 행위를 하게 된 의도 및 목적

(나) 행위 기간 및 관련 상품 또는 서비스의 특성

(다) 멀티호밍 제한을 위해 사용된 수단 및 구체적 내용

(라) 온라인 플랫폼 이용자가 경쟁 온라인 플랫폼을 이용할 경우 포기해야 할 기회 비용의 내용과 정도

(마) 경쟁 온라인 플랫폼으로 전환이 봉쇄·제한되는 정도

(바) 해당 온라인 플랫폼 사업자의 시장에서의 지위 및 경쟁상황

- (사) 멀티호밍 제한의 대상이 되는 거래상대방의 수와 시장점유율
- (아) 관련 시장의 진입장벽이 강화되는지 여부
- (자) 시장의 다양성 및 혁신에 미치는 영향
- (차) 효율성 증대효과 및 해당 효과가 소비자 후생에 미치는 영향

법 제45조(불공정거래행위의 금지) 관련 부당성 판단 시에는 거래처 선택의 자유 등이 제한됨으로써 거래상대방의 자유로운 의사결정이 저해되었거나 저해될 우려가 있는지 여부를 종합적으로 고려하여 판단할 수 있다.

(예시9) 온라인 부동산 정보 서비스 사업자의 멀티호밍 제한

온라인 부동산 정보 서비스를 제공하는 사업자 A는 경쟁사업자 B가 관련 시장에 진출하자 부동산 정보업체와 배타조건부 계약을 체결하여 A 이외의 제3자에게는 부동산 매물 정보를 제공할 수 없도록 하였다. 해당 계약 조항 위반 시에는 즉시 계약해지를 할 수 있도록 규정했으며, 이러한 배타조건부 계약으로 인해 실제 부동산 정보업체는 B에게 매물 정보를 제공할 수 없게 되었다. 특히 온라인 부동산 정보 서비스 시장은 양의 교차 네트워크 효과가 존재하는 시장으로 양질의 부동산 매물을 많이 확보할수록 더 많은 이용자를 얻게되는 풀림효과가 존재하는 반면, 배타조건부 계약으로 신규 진입 사업자의 부동산 매물 확보가 어려워질 경우, 반대로 이용자 감소의 악순환이 발생하여 경쟁제한 효과가 배가 될 수 있다. 이러한 배타조건부 계약으로 온라인 부동산 정보 서비스 시장의 경쟁이 제한되고 거래상대방의 자유로운 의사결정이 저해되는 경우, 이와 같은 A의 멀티호밍 제한은 법 제5조(시장지배적지위 남용 금지) 제1항 제5호 전단, 제45조(불공정거래행위의 금지) 제1항 제5호 전단 관련 배타조건부 거래행위 등에 해당할 수 있다.

* (예시)는 지침에 대한 이해를 돕기 위한 가상의 사례로, 실제 사건에서는 구체적 행위사실 및 시장상황 등에 따라 이와 다르게 판단할 수 있음

나. 최혜대우(MFN: Most Favored Nation) 요구

(1) 대상행위

최혜대우 요구란 온라인 플랫폼 사업자가 온라인 플랫폼 이용사업자에게 자사 온라인 플랫폼 상에서 거래하는 상품 또는 서비스의 가격 등 거래조건을 다른 유통경로에서 거래하는 가격 등 대비 동등하거나 더 유리하게 적용하도록 하는 것을 말한다. 이는 양 당사자 간 협상을 통한 경우, 온라인 플랫폼 사업자가 일방적으로 요구하는 경우를 모두 포함하며, 명시적인 계약 조항의 형태뿐만 아니라 다양한 경제적 유인을 통해

실질적으로 최혜대우를 요구하는 경우를 포함한다. 최혜대우는 적용범위에 따라 “좁은 최혜대우(Narrow MFN)”와 “넓은 최혜대우(Wide MFN)”로 구분할 수 있다.

- (가) 좁은 최혜대우는 해당 온라인 플랫폼에서 적용하는 가격 등을 온라인 플랫폼 이용사업자의 자체 유통경로(온라인 플랫폼 이용사업자가 운영하는 웹사이트, 전화주문시스템 등)에서 적용하는 가격 등 대비 동등하거나 더 유리하게 설정하도록 하는 것을 말한다.
- (나) 넓은 최혜대우는 해당 온라인 플랫폼에서 적용하는 가격 등을 온라인 플랫폼 이용사업자의 자체 유통경로뿐만 아니라 타 온라인 플랫폼을 포함한 모든 유통경로에서 적용하는 가격 등 대비 동등하거나 더 유리하게 설정하도록 하는 것을 말한다.

(2) 경쟁제한 우려

좁은 최혜대우는 해당 온라인 플랫폼과 온라인 플랫폼 이용사업자가 운영하는 자체 유통경로 간의 경쟁만을 제한하는 반면, 넓은 최혜대우는 타 온라인 플랫폼을 포함한 모든 유통경로에서의 경쟁을 제한할 우려가 있어 경쟁제한성이 더 큰 것으로 판단할 수 있다.

- (가) 넓은 최혜대우는 온라인 플랫폼 간 자유로운 가격경쟁을 제한할 수 있다. 아울러 새로운 플랫폼이 시장 진입 초기에 낮은 가격으로 이용자를 확보하는 것을 어렵게 하는 등 온라인 플랫폼 시장의 진입장벽을 강화할 우려가 있다.
- (나) 온라인 플랫폼 이용사업자의 자체 유통경로 이외에 해당 온라인 플랫폼과 유효하게 경쟁할 수 있는 타 유통경로가 존재하지 않는 등, 관련 시장의 경쟁이 제한된 상황에서는 좁은 최혜대우의 경쟁제한효과가 증가할 수 있다.

(3) 효율성 증대 가능성

한편 최혜대우 요구로 온라인 플랫폼 이용사업자가 온라인 플랫폼 사업자의 판촉노력 등에 무임승차하는 것을 방지하고 거래관계에 특화된 투자를 촉진하는 경우 등에는 효율성 증대효과가 발생할 수 있다.

(4) 적용법조

최혜대우 요구는 법 제5조(시장지배적지위 남용 금지) 제1항 제3호 중 기타의 타 사업자 사업활동방해, 법 제45조(불공정거래행위의 금지) 제1항 제4호 거래상지위 남용행위 등에 해당할 수 있다. 단, 실제 적용 법조는 사안별로 구체적인 사실관계에 따라 달리 판단할 수 있다.

(5) 부당성 판단요소

경쟁제한성을 중심으로 위법성을 심사하는 조항의 경우, 사안별로 이하 판단요소의 전부 또는 일부를 종합적으로 고려하여 부당성을 판단할 수 있다.

- (가) 해당 행위를 하게 된 의도 및 목적
- (나) 행위 기간 및 관련 상품 또는 서비스의 특성
- (다) 좁은 또는 넓은 최혜대우 해당 여부
- (라) 최혜대우 요구를 위해 사용된 수단 및 구체적 내용
- (마) 온라인 플랫폼 사업자 간 경쟁 유인이 제한되는 정도
- (바) 해당 온라인 플랫폼 사업자의 시장에서의 지위 및 경쟁상황
- (사) 최혜대우로 경쟁이 제한되는 범위 및 관련 시장점유율
- (아) 관련 시장의 진입장벽이 강화되는지 여부
- (자) 시장의 다양성 및 혁신에 미치는 영향
- (차) 무임승차 방지 등 효율성 증대효과 및 해당 효과가 소비자 후생에 미치는 영향

법 제45조(불공정거래행위의 금지)의 부당성 판단 시에는 거래상대방의 거래처 및 거래조건 선택의 자유 등이 제한됨으로써 자유로운 의사결정이 저해되었거나 저해될 우려가 있는지 여부를 종합적으로 고려하여 판단할 수 있다.

(예시10) 배달앱의 최저가 보장제를 통한 최혜대우 요구

배달앱을 운영하는 사업자 A는 자사 배달앱에서 주문 시 적용되는 가격을 음식점 직접 주문, 경쟁 배달앱, 기타 다른 주문 경로 대비 동일하거나 더 저렴하게 설정하도록 하는 최저가 보장제를 실시하였다. A는 소비자들을 상대로 이를 홍보하였으나, A의 배달앱을 이용하는 음식점주들에게는 이에 대한 충분한 사전동의를 구하지 않았다. 이후 A는 자사 배달앱에서 최저가격을 적용하지 않는 음식점을 적발하여 가격 수정을 요구하였으며, 이에 불응할 경우 계약해지, 배달앱 상의 노출제외 등으로 실제 불이익을 제공하였다. A사의 행위는 모든 주문 경로 대비 자사 배달앱에서 최저가를 적용토록 한 넓은 최혜대우(Wide MFN) 요구에 해당하며, 이를 통해 음식점주의 가격 등 거래조건 선택의 자유를 광범위하게 제한하였다. 이러한 행위는 법 제45조(불공정거래행위의 금지) 제1항 제4호 관련 거래상 지위 남용행위 등에 해당할 수 있다. 아울러 A사의 최저가 보장 요구로 경쟁 배달앱 사업자들 간 가격경쟁이 제한되고 새로운 배달앱 사업자가 시장에 경쟁력 있는 가격으로 진입하는 것이 제한되는 경우 등에는 법 제5조 (시장지배적지위 남용 금지) 제1항 제3호 관련 기타의 타 사업자 사업활동 방해 등에도 해당할 수 있다.

* (예시)는 지침에 대한 이해를 돕기 위한 가상의 사례로, 실제 사건에서는 구체적 행위사실 및 시장상황 등에 따라 이와 다르게 판단할 수 있음

다. 자사우대(Self-preferencing)

(1) 대상행위

자사우대란 온라인 플랫폼 사업자가 자사 온라인 플랫폼에서 자사의 상품 또는 서비스를 경쟁사업자의 상품 또는 서비스 대비 유리하게 취급하는 행위를 말한다. 자사우대는 온라인 플랫폼 사업자가 자사의 상품 또는 서비스를 경쟁사업자의 상품 대비 우선적으로 노출하는 등 직접적으로 우대하는 행위뿐만 아니라, 자사와 거래하는 온라인 플랫폼 이용사업자의 상품 또는 서비스를 그렇지 않은 이용사업자의 상품 또는 서비스 대비 우선적으로 노출하는 등 간접적으로 우대하는 행위도 포함한다.

(2) 경쟁제한 우려

온라인 플랫폼 사업자는 자사 플랫폼 내 규칙을 제정하고 운영하는 동시에 해당 플랫폼에서 직접 자사 상품 또는 서비스를 판매하는 등으로 온라인 플랫폼 이용사업자와 경쟁관계에 있을 수 있다. 온라인 플랫폼 사업자는 이러한 이중적 지위를 이용하여 자사 상품 또는 서비스에 대한 접근성을 높이고 경쟁사업자의 상품 또는 서비스에 대한 접근성을 낮추는 방식으로 플랫폼을 운영할 수 있다. 이러한 자사우대 행위를 통해 온라인 플랫폼 시장의 영향력을 지렛대(leverage)로 하여 연관 시장으로 지배력이 전이시킬 수 있다. 또한 연관 시장에서 온라인 플랫폼 사업자의 지배력이 강화되면 이는 다시 기존 온라인 플랫폼 시장의 지배력을 유지·강화하는 방향으로 작용해 독과점적 지위를 더욱 공고히 할 수 있다.

(3) 효율성 증대 가능성

한편 자사우대 행위가 온라인 플랫폼 서비스와 연관 상품 또는 서비스의 기능 연계, 통합으로 이용자의 편익을 증진시키는 경우 등에는 효율성 증대효과가 발생할 수 있다.

(4) 적용법조

자사우대 행위는 법 제5조(시장지배적지위 남용 금지) 제1항 제3호 관련 기타의 타사업자 사업활동방해 중 부당한 차별, 법 제45조(불공정거래행위의 금지) 제1항 제1호 후단 관련 부당한 차별, 법 제45조 제1항 제3호 전단 관련 위계에 의한 고객유인 등에 해당할 수 있다. 단, 실제 적용 법조는 사안별로 구체적인 사실관계에 따라 달리 판단할 수 있다.

(5) 부당성 판단요소

경쟁제한성을 중심으로 위법성을 심사하는 조항의 경우, 사안별로 이하 판단요소의 전부 또는 일부를 종합적으로 고려하여 부당성을 판단할 수 있다.

- (가) 해당 행위를 하게 된 의도 및 목적
- (나) 행위 기간 및 관련 상품 또는 서비스의 특성
- (다) 자사우대를 위해 사용된 수단 및 구체적 내용
- (라) 자사우대로 인한 상품 등의 접근성 제고 효과 및 정도
- (마) 온라인 플랫폼 상 정보 노출기준 등의 투명성·예측가능성
- (바) 해당 온라인 플랫폼 시장에서 사업자의 지위 및 경쟁상황
- (사) 지배력이 전이될 수 있는 시장에서 사업자의 지위 및 경쟁상황
- (아) 관련 시장의 진입장벽이 강화되는지 여부
- (자) 시장의 다양성 및 혁신에 미치는 영향
- (차) 효율성 증대효과 및 해당 효과가 소비자 후생에 미치는 영향

법 제45조(불공정거래행위의 금지) 제1항 제3호 전단 관련 위계에 의한 고객유인 관련 부당성 판단 시에는 기만 또는 위계의 방법을 사용하여 이용자를 오인시킬 우려가 있는지 여부, 이러한 행위가 바람직한 경쟁질서를 저해하는 불공정한 경쟁수단에 해당되는지 여부를 종합적으로 고려하여 판단할 수 있다.

(예시11) 비교쇼핑서비스 사업자의 자사 오픈마켓 입점업체 우대

A는 국내 일반검색서비스 및 비교쇼핑서비스 시장에서 지배적 지위에 있는 사업자이며, 동시에 오픈마켓을 운영하는 사업자이다. A는 비교쇼핑서비스에 적용되는 검색알고리즘을 인위적으로 조정하여 자사 오픈마켓 입점업체의 노출은 증가시키고 경쟁 오픈마켓 입점업체의 노출은 지속적으로 감소시켰다. 그 결과 A의 비교쇼핑서비스를 이용하는 소비자들은 A의 오픈마켓에 입점한 상품을 더 많이 구매하게 되었으며, A 오픈마켓은 교차 네트워크 효과로 선순환을 거치면서 지속적인 이용자 증대효과를 누리게 되었다. 반면, 노출이 감소한 경쟁 오픈마켓은 입점업체가 줄어들고 교차 네트워크 효과로 이용자 감소의 악순환을 지속하면서 A 오픈마켓 대비 경쟁상 열위에 처하게 되었다. 이와 같이 비교쇼핑서비스 시장의 지배적 지위를 지렛대(leverage)로 활용하여 오픈마켓 시장으로 지배력을 전이시킨 A의 행위는 법 제5조(시장지배적지위 남용 금지) 제1항 제3호 및 법 제45조(불공정거래행위의 금지) 제1항 제1호 후단 관련 부당한 차별 등에 해당할 수 있다. 아울러 A는 비교쇼핑서비스를 이용하는 소비자들에게 자사 검색결과 노출순위는 적합도, 인기도, 신뢰도 등 객관적 지표에 의해 결정된다고 공지하면서, 자사 및 타사 서비스에 동일한 원칙을 적용하여 노출순위를 결정하고 있다고도 설명하였다. 이와 같은 공지 내용과 달리 검색 알고리즘을 인위적으로 조정하여 자사 오픈마켓 입점업체를

우대한 A의 행위는 기만 또는 위계의 방법으로 소비자를 오인시킨 행위로서 법 제45조 제1항 제3호 전단 관련 위계에 의한 고객유인 등에도 해당할 수 있다.

* (예시)는 지침에 대한 이해를 돕기 위한 가상의 사례로, 실제 사건에서는 구체적 행위사실 및 시장상황 등에 따라 이와 다르게 판단할 수 있음

라. 끼워팔기

(1) 대상행위

끼워팔기란 온라인 플랫폼 사업자가 온라인 플랫폼 이용자로 하여금 온라인 플랫폼 서비스와 다른 상품 또는 서비스를 함께 거래하도록 강제하는 행위를 말한다. 이는 온라인 플랫폼 사업자가 온라인 플랫폼 서비스와 다른 상품 또는 서비스를 함께 거래하는 것 이외에 다른 선택 가능성을 제공하지 않는 경우, 또한 제반 사정을 고려할 때 온라인 플랫폼 이용자로 하여금 사실상 다른 상품 또는 서비스를 함께 거래하도록 강제하는 효과가 있는 경우도 포함한다.

명목상 무료로 제공되는 상품 또는 서비스라 하더라도 이용자의 주의·관심(attention) 확보, 개인정보 등 데이터 수집을 통한 광고수익 창출 등 온라인 플랫폼 사업자와 이용자 상호 간에 가치의 교환(거래)이 발생할 수 있다. 따라서 온라인 플랫폼 사업자의 끼워팔기에는 유상으로 거래되는 상품 또는 서비스뿐만 아니라 명목상 무료로 제공되는 상품 또는 서비스를 함께 이용하도록 강제하는 경우도 포함되며, 끼워팔기로 거래상 대방에게 반드시 금전적 불이익이 발생해야만 하는 것은 아니다.

(2) 경쟁제한 우려

온라인 플랫폼 사업자는 끼워팔기를 통해 온라인 플랫폼 시장의 영향력을 지렛대(leverage)로 하여 연관 시장으로 지배력이 전이시킬 수 있다. 또한 연관 시장에서 온라인 플랫폼 사업자의 지배력이 강화되면 이는 다시 기존 온라인 플랫폼 시장의 지배력을 유지·강화하는 방향으로 작용할 수 있다. 특히 온라인 플랫폼 사업자가 온라인 플랫폼 서비스와 다른 온라인 플랫폼 서비스를 끼워팔기 하는 경우에는 각 시장의 교차 네트워크 효과가 상호작용을 거치면서 지배적 지위가 더욱 공고해질 수 있다.

(3) 효율성 증대 가능성

한편 끼워팔기가 온라인 플랫폼 서비스와 연관 상품 또는 서비스의 기능 연계, 통합으로 이용자의 편익을 증진시키는 경우 등에는 효율성 증대효과가 발생할 수 있다.

(4) 적용법조

끼워팔기는 법 제5조(시장지배적지위 남용 금지) 제1항 제3호 기타의 타사업자 사업 활동방해 관련 불이익한 거래 또는 행위의 강제, 동조 제1항 제5호 후단 관련 소비자 이익 저해행위, 법 제45조(불공정거래행위의 금지) 제1항 제3호 후단 관련 끼워팔기 등에 해당할 수 있다. 단, 실제 적용 법조는 사안별로 구체적인 사실관계에 따라 달리 판단할 수 있다.

(5) 부당성 판단요소

경쟁제한성을 중심으로 위법성을 심사하는 조항의 경우, 사안별로 이하 판단요소의 전부 또는 일부를 종합적으로 고려하여 부당성을 판단할 수 있다.

- (가) 해당 행위를 하게 된 의도 및 목적
- (나) 행위기간 및 관련 상품 또는 서비스의 특성
- (다) 끼워팔기를 위해 사용된 수단 및 구체적 내용
- (라) 끼워팔기의 강제성 정도 및 거래상대방에게 미치는 효과
- (마) 관련 상품 등의 통상적 거래관행 및 이에 대한 소비자 인식
- (바) 관련 상품 등의 기능적 연계성, 통합 및 기술 혁신 추세
- (사) 해당 온라인 플랫폼 시장에서 사업자의 지위 및 경쟁상황
- (아) 지배력이 전이될 수 있는 시장에서 사업자의 지위 및 경쟁상황
- (자) 관련 시장의 진입장벽이 강화되는지 여부
- (차) 시장의 다양성 및 혁신에 미치는 영향
- (카) 효율성 증대효과 및 해당 효과가 소비자 후생에 미치는 영향

법 제45조(불공정거래행위의 금지)의 부당성 판단 시에는 거래상대방의 자유로운 선택의 자유를 제한하는 등 공정한 거래질서를 저해할 우려가 있는지 여부를 종합적으로 고려하여 판단할 수 있다.

IV. 재검토 기한

공정거래위원회는 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 이 예규에 대하여 2022년 1월 1일을 기준으로 매 3년이 되는 시점(매 3년째의 12월 31일까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.

부 칙

이 예규는 발령한 날부터 시행한다.