

플랫폼 독과점 실태분석을 기반으로 한 디지털경제 생태계 구조개선 방안 연구

A Study on the Structural Improvement of the Korean Digital Economy Ecosystem Based on the
Analysis of Platform Monopoly Status and Damage Cases.

2024.1.

참여 연구진

연구책임 연구진	위평량경제사회연구소	위평량	소장
		서치원	변호사
		이주한	변호사
자문위원	진보네트워크센터	오병일	대표
		김남근	변호사
		박현용	변호사
		범유경	변호사
		황호준	변호사

목 차

CONTENTS

요약 / 1

1. 연구의 배경과 방법, 그리고 특징	1
1) 본 실태조사 및 연구 배경	1
2) 본 연구 방법과 특징	2
3) 해외 Big Tech의 국내 시장에 대한 시장지배력이 강화되고 있음을 확인	3
4) 네이버, 카카오, 쿠팡 등 국내 거대 플랫폼의 독과점 남용행위 실태 확인	4
5) 본 실태조사와 연구 결과를 바탕으로 플랫폼 독점 규제에 관한 입법을 권고함	5
2. 혁신과 독점의 갈등	6
1) 플랫폼의 급속한 발전이 가져온 일상생활과 기업·산업에 가져온 혁신	6
2) 교차네트워크 효과, 즉 이러한 혁신적인 플랫폼 서비스를 통한 이용자 확대가 이용사업자에 대한 시장 지배력으로 작용	7
3) 혁신과 독점 사이의 갈등의 역사	7
4) 각국의 플랫폼 독과점 규제 입법 추진 이유에서도 혁신과 독점의 갈등문제를 적극적으로 해결하고자 하는 이유를 확인할 수 있음	8
3. 12개 핵심 플랫폼서비스 시장별 지배력과 독과점 실태 요약	9
1) 모바일 운영체제(Operating System) 시장	9
2) 웹 브라우저(web browser)시장	9
3) 검색엔진(Search Engine) 시장	10
4) 디지털 광고 시장(Digital Advertising Market)	10
5) 모바일 메신저 시장(Mobile Messenger Market)	11
6) 소셜 네트워크와 소셜 미디어 시장(Social Network & Media Market)	12
7) 앱마켓(App Market)시장	13
8) 디지털 문화 콘텐츠 플랫폼 시장(Digital Culture Content Platform Market)	14
9) 택시 호출 서비스 시장(Call Taxi Service Market)	15
10) 뉴스콘텐츠 서비스 시장(News Content Service Market)	16
11) 오픈마켓 시장(Open-market Market Place)	17
12) 배달앱 시장(Delivery-App Market) 시장	18

4. 국내외 6대 거대 및 배달앱 플랫폼의 독과점 지위 남용행위 사례와 소상공인 피해 및 대응 사례	19
1) 구글	19
2) 애플	20
3) 메타(페이스북)	21
4) 카카오	22
5) 네이버	23
6) 쿠팡	24
7) 배달의 민족	25
5. 독과점 플랫폼이 한국 민주주의에 미치는 영향	26
1) 독과점 플랫폼이 언론과 사회적 여론에 대해서도 게이트키퍼 역할	26
2) “숙의민주주의” 등 민주주의 발달에 기여할 것이라는 낙관론	26
3) 정파적 편향성을 강화하고 사회적 갈등을 확대할 것이라는 비관론	26
4) 플랫폼 추천 알고리즘의 정파적 편향성을 극복하기 위한 노력이 필요	27
6. 국내 온라인·디지털·플랫폼 생태계 감안한 구조전환	28
7. 입법권고안	29
1) 유럽과 미국, 일본 등 해외 독과점 플랫폼 규제 입법의 동향	29
2) 권고하는 입법의 원칙	30
3) 입법권고안의 주요내용 : 독점 플랫폼 사전지정과 전형적 남용행위 사전금지	31
4) 다른 국가들의 독점 플랫폼 규제 입법 추진과 시급한 입법의 필요성	32

I. 서론 / 33

1. 연구배경	35
2. 연구목적	38
3. 연구범위와 방법론, 그리고 특징과 한계	39

목 차

CONTENTS

II. 디지털플랫폼 관련 혁신 추세 결과와 선행연구 및 이론적 배경 / 43

1. 플랫폼이 가져온 혁신과 독과점 형성 과정	45
1) 시민의 생활과 기업의 업무구조에 가져온 혁신	45
2) 혁신을 통한 최종이용자 확보가 이용사업자에 대한 시장 지배력으로 작용 : 교차 네트워크 효과	46
3) 혁신을 저해하는 독점	47
(1) 선진국의 플랫폼 독과점 규제안의 근거	47
(2) 주요국 실태조사 결과와 독과점 규제 실행	48
4) 혁신과 독점의 갈등	50
(1) 혁신과 독과점 관련 가설 및 조치	50
(2) 한국의 대응 방향	50
5) 혁신의 문제점과 극복	52
(1) 혁신의 가치	52
(2) 혁신과정과 문제점 극복	54
2. 온라인·디지털·플랫폼경제(비즈니스)	55
1) 일반론	55
2) 영역별 상대적 대조 개념	56
3. 디지털플랫폼 관련 선행연구	61
1) 디지털경제구조 관련 선행연구	62
2) 플랫폼비즈니스(사업) 관련 선행연구	64
3) 디지털플랫폼 독과점 관련 선행연구	73
4. 디지털시장의 플랫폼 특성과 핵심 네트워크	78
1) 양면시장과 특징	78
2) 네트워크 효과(network effect)	80
5. 소결	82

Ⅲ. 디지털플랫폼 영역별 시장 지배력추이와 동향 및 시사점 / 87

1. 운영체제(Operating System, OS) 시장	89
1) 운영체제(Operating System)	89
2) 시장동향	89
(1) 데스크 탑 운영체제(Desktop operating system)	90
(2) 모바일 운영체제(Mobile operating system)	92
3) 시장영향	93
2. 웹브라우저(Web Browser) 시장	95
1) 웹브라우저(web browser)	95
2) 시장동향	95
(1) 데스크탑(PC) 브라우저 시장	95
(2) 모바일(스마트 폰) 브라우저 시장	97
3) 시장영향	98
3. 검색엔진(search engine) 시장	100
1) 검색엔진(Search Engine)	100
2) 시장동향	101
(1) 최근 3년 검색엔진 평균 시장점유율	101
(2) 최근 1년 검색엔진 평균 시장점유율	102
3) 시장영향	103
4. 디지털 광고 시장(Digital Advertising Market)	104
1) 디지털 광고(Digital Advertising)	104
2) 시장동향	109
3) 시장영향	114
(1) 검색 광고 시장	114
(2) 동영상 광고 시장	114
(3) 디스플레이 광고 시장	115
5. 모바일 메신저 시장(Mobile Messenger Market)	117
1) 모바일 메신저	117

목 차

CONTENTS

2) 시장동향	117
3) 시장영향	119
6. 소셜 네트워크와 소셜 미디어 시장(Social Network & Media Market)	121
1) 소셜 네트워크와 소셜 미디어	121
2) 시장동향	122
3) 시장영향	130
7. 앱마켓(App Market)	133
1) 앱마켓	133
2) 시장동향	135
3) 시장영향	137
8. 문화 콘텐츠 플랫폼 시장(Culture Content Platform Market)	143
1) 디지털 문화 콘텐츠	143
2) 시장동향	144
(1) 콘텐츠 분야 전반	144
(2) OTT(Over The Top) 분야	144
(3) 음악 스트리밍 및 다운로드 분야	145
(4) 만화 및 웹툰 분야	145
(5) 웹소설 분야	147
3) 시장영향	148
(1) OTT 분야	148
(2) 음악 스트리밍 및 다운로드 분야	149
(3) 만화 및 웹툰 분야	150
(4) 웹소설 분야	152
9. 택시호출 서비스 시장(Call Taxi Service Market)	152
1) 택시운송사업 시장	152
2) 시장동향	154
3) 시장영향	158
10. 뉴스콘텐츠 서비스 시장(News Content Service Market)	159
1) 뉴스콘텐츠 의미와 이용 현황	159

2) 시장동향과 영향력 : 네이버 및 카카오의 시장지배적 지위	161
3) 뉴스콘텐츠 검색과 구글의 무보상 정책	162
(1) 네이버 및 카카오	162
(2) 구글	163
(3) 소결	164
4) 외국 사례	164
(1) 독과점 플랫폼 시대 언론산업 위기 진단 보고서	164
(2) EU의 디지털 저작권지침과 독일, 프랑스의 저작권접권법	164
(3) 호주의 뉴스 미디어 협상법	165
(4) 영국의 뉴스 협상에 관한 규범	166
(5) 미국의 언론 경쟁 및 보전법(안)	166
11. 오픈마켓 시장(Open-market Market Place)	166
1) 오픈마켓	166
2) 시장동향	169
3) 시장영향	171
12. 배달 앱 시장(Delivery-App Market)	173
1) 배달 앱	173
2) 시장동향	177
(1) 2020 서울-경기-인천 배달앱 실태조사 결과 발표	178
(2) 2021 중소벤처기업부의 온라인 플랫폼 이용사업자 실태조사 결과보고서	178
(3) 2021 중소기업중앙회 온라인 플랫폼 입점업체 실태조사	178
(4) 2022 한국소비자원 배달앱 이용 실태조사(소상공인)	178
3) 시장영향	179

IV. 독과점 플랫폼의 독과점 지위 남용행위 / 181

1. 구글	183
1) 구글의 플랫폼시장에서 지배력 강화와 독점남용행위 규제 필요성	183
2) 구글의 한국시장 독점지위 남용행위	184
(1) 30% 과다수수료 위해 다른 결제수단 링크거부(Anti-steering)	184

목 차

CONTENTS

(2) 게임사가 경쟁 앱마켓 원스토어 통해 게임 출시하지 못하도록 막아	185
(3) 삼성전자가 개발한 모바일 운영체제 휴대폰 탑재 못하도록 강요	188
(4) 유튜브의 지나친 광고시청 강제	191
(5) 유튜브의 음원서비스 끼워팔기 행위	192
(6) 유튜브의 인앱결제 자사우대 및 음원 저작권료 불공정 분배	193
3) 데이터 독점 남용행위 : 이용자 데이터 종합해 타겟광고 등에 판매	194
(1) 플랫폼의 시장 지배력의 근간이 되는 데이터 독점	194
(2) 이용자에 대한 데이터독점 남용행위	195
(3) 개인정보보호법과 충돌	196
(4) 구글과 메타의 대응	197
(5) 구글의 뉴스 사용료 무시	197
4) 구글의 뉴스콘텐츠 제공 언론사에 무보상 정책	198
(1) 독점 플랫폼의 무보상 정책으로부터 뉴스콘텐츠 보호정책	198
(2) 독점 플랫폼과 언론 다양성과 민주주의	198
(3) 뉴스콘텐츠 보상정책에 대한 구글과 페이스북의 대응	199
(4) 뉴스콘텐츠 미디어 협상법	199
5) 미합중국 연방정부의 구글을 상대로 한 반독점 소송 제기	200
2. 애플	200
1) 개요	200
2) 앱마켓	201
(1) iOS 앱마켓 독점과 인앱결제 강제	201
(2) 시장지배적 지위를 이용한 과도한 수수료 징수	204
(3) 앱스토어에서의 시장지배적 지위 남용	204
3. 메타(Meta)	206
1) 개 요	206
2) 소셜 네트워크 시장	207
(1) 미 연방거래위원회(FTC)의 메타에 대한 반독점 소송	207
(2) 이용자 개인정보 독점 및 남용	207
(3) 메타의 개인정보 처리방침 동의 강제	211
3) 메타 플랫폼 알고리즘에 의한 인권 침해와 민주주의의 훼손	212
(1) 반향실 효과(反響室 效果)와 사회적 양극화 심화	212

(2) 페이스북 파일로 드러난 메타의 악행 : 인권 침해와 사회적 갈등 방지	212
(3) 선거시기 등 정치적 민주주의 위협	214
3) 디지털 광고	215
(1) 표적 광고를 위한 방대한 행태정보 수집과 개인정보 침해	215
(2) 이용자 선택권 제한과 시장지배적 지위 남용	216
4. 카카오	217
1) 개요	217
2) 카카오 모빌리티의 자사 우대행위	217
3) 카카오의 인수합병	218
(1) 카카오 택시	218
(2) 카카오 대리운전	219
(3) 카카오 헤어샵	220
(4) 카카오 골프	220
(5) 카카오 웹툰/웹소설	220
5. 네이버	221
1) 네이버가 온라인 검색시장을 독점하게 된 경위	221
2) 온라인 비교쇼핑서비스 시장의 시장지배적 지위를 오픈마켓 시장으로 전이시키려고 한 사례	222
(1) 온라인 비교쇼핑서비스 시장의 개요	222
(2) 온라인 비교쇼핑서비스와 오픈마켓의 차이점	222
(3) 자사 오픈마켓인 스마트스토어를 우대함으로써 오픈마켓 시장에 대한 지배력 강화	223
(4) 공정위의 처분 및 법원의 판결	224
(5) 이 사건의 시사점	225
3) 온라인 부동산플랫폼 정보제공자 시장의 게이트 키퍼(Gate keeper)로서 경쟁사업자의 시장진입을 차단한 사례	228
(1) 온라인 부동산플랫폼 정보제공자 시장의 개요	228
(2) 거래상대방의 멀티호밍 유인 차단 및 경쟁사업자 퇴출	229
(3) 공정위의 처분	230
(4) 이 사건의 시사점 - 게이트 키퍼(Gate keeper) 규제의 필요성	231
4) 알고리즘을 공시하지 않음으로써 노출순위에 인위적으로 개입한 사례	232
(1) 광고기반 무료 동영상 서비스 시장의 개요	232

목 차

CONTENTS

(2) 검색노출 핵심요소인 키워드의 존재 은닉	233
(3) 공정위의 처분	235
(4) 이 사건의 시사점 - 플랫폼 공시의무 도입의 필요성	235
5) 소상공인에 대한 과도한 광고비 징수 등 현재 공정거래법으로는 규제할 수 없는 불공정거래행위 사례	236
(1) 불투명한 검색노출순위 산정 기준 및 사실상 강제되는 광고비 지출	236
(2) 대기업(종합쇼핑몰, 오픈마켓)을 기준으로 한 광고비 산정	237
(3) 이중 수수료를 부담하게 되는 상황	238
(4) 스마트스토어 입점사업자에 대한 통제 강화	238
(5) 경쟁의 필요성	239
6) 데이터 독점의 우려 및 네이버페이 관련 끼워팔기 논란	240
(1) 데이터 독점의 우려	240
(2) 네이버페이 관련 끼워팔기 논란	240
7) 온라인 플랫폼 독점규제의 필요성	243
6. 쿠팡	245
1) 연혁과 매출 등	245
2) 주요 서비스	246
3) 쿠팡의 PB상품과 계열사	247
4) 미국 아마존의 주요 서비스와 비교	248
5) 시장지배력	248
6) 시장지배력의 남용행위	252
(1) 최혜대우 요구	253
(2) 자사우대	253
(3) 대금지급 지연	254
7. 배달의 민족	254
1) 개요	254
(1) 설립 등	254
(2) 주요 배달앱 서비스(2020년 기준)	255
(3) 음식 배달대행 서비스 시장(2020년 기준)	257
(4) 배달대행업체와 배달앱의 관계(2020년 기준)	258
(5) 최근 동향	258

2) 경쟁제한 사례	259
(1) 최종이용자 차별취급	259
(2) 이익제공 강요	260
(3) 기업결합	260
(4) 부당한 가격 결정(일방적 수수료 체계 변경)	261
3) 시장지배력의 전이(轉移)	262

V. 독점 플랫폼이 민주주의와 여론형성에 미치는 영향 / 265

1. 플랫폼이 민주주의에 미치는 영향	267
2. 플랫폼이 숙의 민주주의의 발전에 기여할 것이라는 전망	267
1) 숙의(熟議)민주주의와 플랫폼의 공론수렴의 역할	267
2) 숙의민주주의 도구로서 플랫폼에 주목	268
3) 데이터 민주주의 내지 플랫폼 민주주의의 조건	269
4) 독점 플랫폼이 숙의민주주의 발전하기 어렵다는 회의론	269
3. 정파적 편향성을 강화하여 민주주의의 위기를 초래할 우려	270
1) 플랫폼의 추천 알고리즘이 가져온 편리함과 편향	270
2) 추천 알고리즘의 “에코챔버”, “필터버블” 효과로 인한 확증편향	271
(1) 에코챔버 효과	271
(2) 필터버블 효과	271
(3) 에코챔버와 필터버블의 차이	272
(4) 확증편향	272
3) 소셜네트워크와 유튜브의 정파적 갈등과 분열의 강화	273
(1) 뉴스의 개별화 문제	273
(2) 정보의 편식	273
(3) 알고리즘의 불확실성	273
4) 필터버블 효과를 해결하기 위한 다양한 시도	274
(1) Read Across the Aisle 사례	274
(2) FlipFeed 사례	274
(3) 월스트리트저널의 'Blue Feed, Red Feed' 사례	274

목 차

CONTENTS

4. 플랫폼에 대한 윤리적 규제 필요성	275
-----------------------------	-----

VI. 입법 권고(안) / 277

1. 입법 권고의 배경	279
1) 기존 발의된 국내 법률안에 대한 평가	279
2) 해외 온라인 플랫폼 규제의 취지	280
3) 본 보고서를 통해 파악된 온라인 플랫폼 독점실태 요약	280
2. 입법권고 법률안 예시	282
온라인 플랫폼 독점규제에 관한 법률	282

VII. 결론 / 295

1. 독점허용과 독점규제, 어떤 정책이 지속가능한 혁신 방향인가	297
2. 정형화 되는 반독점행위와 혁신-독점 사이에서 주저하는 플랫폼 정책	299
3. 왜 사전규제 방식이냐?, 공정거래법으로도 충분하지 않냐?	301
4. 디지털경제·플랫폼 사업과 토종기업 경쟁력강화 위한 통제필요	302
5. “혁신 vs. 독점규제”의 논란지체, 독점력 강화	304
6. 플랫폼시장 균형	305
7. 국가 정책마련은 국민경제 관점	306

별첨 / 참고문헌

〈별첨 1〉 공정거래위원회 〈2021시감0760〉 사건 심의내용	308
〈별첨 2〉 배민의 수수료체계 변경 철회 〈입장문〉	309
〈별첨 3〉 온라인 플랫폼 관련 해외입법(추진) 현황 및 주요내용	310
〈별첨 4〉 플랫폼 활용 사업자 간담회(1차~4차) 주된 내용	317
[참고문헌]	345

표 목차

CONTENTS

〈표 1〉 기존연구의 플랫폼 정의와 속성 키워드 정리	66
〈표 2〉 플랫폼기업의 서비스분야	69
〈표 3〉 부가통신 사업자 분류체계	70
〈표 4〉 모바일 세부광고유형별 광고비	112
〈표 5〉 주요 택시 앱호출 서비스 현황(2021. 12. 기준)	153
〈표 6〉 여객 자동차플랫폼운송가맹사업자(국토부 허가 면허)	154
〈표 7〉 여객자동차플랫폼운송가맹사업자(시·도지사 면허)	154
〈표 8〉 카카오톡 앱 일반호출 개요	155
〈표 9〉 가맹기사와 비가맹기사의 배차방식 수락률 산정방식 차이 개요	157
〈표 10〉 주요 검색엔진의 시장점유율(기준:2022년 1/4분기)	161
〈표 11〉 2015년~2021년 사이 전체 검색엔진(뉴스/미디어 이용)의 경쟁상황 변화	162
〈표 12〉 오픈마켓과 일반쇼핑몰 차이점	167
〈표 13〉 국내 온라인 쇼핑 시장 현황 (2022)*	170
〈표 14〉 국내 오픈마켓 시장 현황 (2022)*	170
〈표 15〉 네이버 쇼핑 내 오픈 마켓 사업자별 노출 점유율(PC기준)	172
〈표 16〉 오픈 마켓별 시장 점유율(거래액 기준)	172
〈표 17〉 요기요 수수료체계	175
〈표 18〉 배달의 민족 수수료체계	176
〈표 19〉 배민 결제정산수수료 우대 체계	176
〈표 20〉 쿠팡이츠 수수료 체계	176
〈표 21〉 2015~2017년 네이버 및 경쟁사업자 매출액 및 당기순이익	222
〈표 22〉 부동산 구매소비자의 특성에 따른 부동산 정보서비스의 획득경로	228
〈표 23〉 네이버와 경쟁사업자의 매물수, UV, PV 현황	229
〈표 24〉 광고기반 무료 동영상 서비스의 평균 이용추이	232
〈표 25〉 2019.6.21.자 네이버와 주요 검색제휴 사업자의 키워드 입인률	234
〈표 26〉 이 사건 알고리즘 변경행위 직전·직후 일평균 노출수·재생수	234
〈표 27〉 행위 전후 네이버 TV의 최상위 노출 비중 및 재생 비중	235
〈표 28〉 검색결과 순위에 영향을 받는지 여부에 대한 조사	235
〈표 29〉 검색서비스의 공정성과 신뢰도에 대한 인식조사 결과	236

그림 목차

CONTENTS

[그림 1] 온라인 플랫폼 시장지배력 판단 기준(지표) 요약	77
[그림 2] 글로벌 Market Share	90
[그림 3] 한국 Market Share	91
[그림 4] 글로벌 Market Share	92
[그림 5] 한국 Market Share	93
[그림 6] 글로벌 Market Share	96
[그림 7] 한국 Market Share	96
[그림 8] 글로벌 Market Share	97
[그림 9] 한국 Market Share	97
[그림 10] 전체 카테고리 '3년 시장' 평균 활용률(점유율) 상황	101
[그림 11] 기간 내 상위 2업체 월간 추이	102
[그림 12] 전체 카테고리 '1년 시장' 평균 활용률(점유율) 상황	102
[그림 13] 기간 내 상위 2업체 월간 추이	103
[그림 14] 언론사 디스플레이 광고 (Google 광고)	104
[그림 15] 메타의 개인정보 처리방침 일부	106
[그림 16] 페이스북 외부활동 예시	107
[그림 17] 내 Google 활동 예시	108
[그림 18] RTB와 개인정보의 흐름	109
[그림 19] 전 세계 광고 유형별 광고비 지출(a)	110
[그림 20] 전 세계 광고 유형별 광고비 지출(b)	110
[그림 21] 2021년 광고시장 현황	111
[그림 22] 주요 매체별 광고비 비중 변화 추이	111
[그림 23] 온라인 광고시장 규모	112
[그림 24] 2017년~2021년 주요 매체 광고비 변화 추이	113
[그림 25] 플랫폼별 검색광고 평균 유입률	114
[그림 26] 동영상 광고 현황	115
[그림 27] 국내 소셜미디어별 순방문자 수	115
[그림 28] 2020 온라인광고 시장 규모	116

그림 목차

CONTENTS

[그림 29] 주요 메신저앱 MAU 기준 점유율	118
[그림 30] 한국인이 가장 많이 사용하는 앱	118
[그림 31] 한국인이 가장 자주 사용하는 앱	119
[그림 32] 카카오톡 먹통 사태 전후 주요 모바일 메신저 이용자수 변화	120
[그림 33] 월간 활성이용자수 상위 15개 소셜 네트워크 사이트 및 앱	122
[그림 34] 월간 활성이용자수 기준 가장 인기 있는 소셜네트워크(2023년1월 현재)	123
[그림 35] 2010년~2022년 소셜앱 매출액	124
[그림 36] 소셜 네트워크 서비스 이용률	125
[그림 37] 주 이용 SNS 서비스(3개 항목 응답, %, 만6세 이상 SNS 이용자 기준)	126
[그림 38] 현재 이용 소셜미디어	126
[그림 39] SNS/커뮤니티 앱 사용자 순위	127
[그림 40] 메타 플랫폼스의 앱 사용자수 현황	128
[그림 41] 한국인이 가장 오래 사용하는 SNS앱	128
[그림 42] 유튜브의 월간활성이용자수 및 사용시간	129
[그림 43] 2022년 동영상/OTT앱 사용자수	129
[그림 44] 구글 플레이스토어와 애플 앱스토어에서 접근 가능한 앱 개수	135
[그림 45] 세계 앱 매출액	136
[그림 46] 한국 앱마켓 시장점유율	136
[그림 47] 모바일콘텐츠 사업자들이 이용하는 앱마켓 플랫폼 (복수응답)	137
[그림 48] 카카오톡 가맹기사 우선배차 행위 개요	156
[그림 49] 카카오톡 배차로직 변경 개요	156
[그림 50] 디지털 뉴스 이용 방식(복수선택) (한국, 46개국)	159
[그림 51] 디지털 뉴스 주 이용 경로: 검색 엔진 및 뉴스수집 서비스(46개국)	160
[그림 52] 디지털 뉴스 주 이용 경로(한국)(2017~2022년)	161
[그림 53] 오픈마켓서비스의 구조	168
[그림 54] 음식배달산업 구조	174
[그림 55] 온라인 음식배달 서비스 거래액	177
[그림 57] 네이버쇼핑 검색알고리즘 변경과정	223

[그림 58] 오픈마켓 시장으로의 시장지배력 전이과정	226
[그림 59] 광고기반 무료 동영상 플랫폼 거래구조	232
[그림 60] 네이버쇼핑에서 '에어컨' 검색 화면	237
[그림 61] 암묵적으로 끼워파는 앱을 플랫폼과 별개로 판매할 경우의 효과	242
[그림 62] 쿠팡 최근연도 경영성과 및 유통시장의 e커머스 시장규모	245
[그림 63] 일반 오픈마켓과 로켓그로스 차이	246
[그림 64] 쿠팡·네이버의 온라인 쇼핑 시장 점유율 추이	249
[그림 65] 모바일커머스 업종 내 쿠팡 사용자수	249
[그림 66] 주요 모바일커머스 앱 이탈률 비교	250
[그림 67] 주요 모바일커머스 앱별 교차사용 비율	251
[그림 68] 음식 배달대행 영역 거래흐름도	257



요약

1. 연구의 배경과 방법, 그리고 특징

1) 본 실태조사 및 연구 배경

◆ 한국의 디지털 플랫폼 시장이 유럽이나 미국과 같이 구글, 애플, 페이스북 등의 Big Tech에 의해 독과점이 심각하여 활용 및 입점업체 등 이해관계자의 거래조건을 악화시키고 새로운 혁신기업의 성장을 저해하고 있는지에 대해서는

- 네이버, 카카오, 쿠팡 등 국내의 플랫폼 대기업들과 플랫폼 입점업체를 대표하는 중소기업중앙회, 소상공인단체, 가맹점주단체, 음원·전자출판·게임·웹툰 등 문화산업 단체 등 경제주체 간에 첨예한 대립이 있음
- 이러한 한국의 디지털 플랫폼 시장이 과연 국내외 거대 플랫폼에 의해 독과점이 심각하여 경쟁이 저해되고 있는지 여부는 경제학자나 공정거래법 전문가 등 전문가들 사이에서도 상당한 이견들이 있고,
- 국회의 “플랫폼의 독과점 지위남용¹⁾ 규제”와 “플랫폼의 투명성, 공정성 강화²⁾”에 관한 법률안 제정 논의에서도 중요한 논쟁의 지점을 차지하고 있음

◆ 플랫폼 독점규제에 반대하는 인터넷기업협회 등에서는

- 한국의 디지털 플랫폼 시장에서는 구글, 애플, 페이스북(메타) 등의 해외 Big Tech의 시장지배력이 약하고,
- 네이버, 카카오, 쿠팡 등 국내 토종 거대 플랫폼이 시장을 지배하고 있어 해외 Big Tech 규제를 위한 플랫폼 독점규제의 필요성은 낮은 반면, 플랫폼 독점규제를 하는 경우 국내 거대플랫폼만 규제를 받고 구글, 애플, 메타 등의 해외 플랫폼은 규제를 받지 않는 역차별이 발생하고 있다고 우려하고 있음
- 또한, 중소기업과 소상공인들에게 과다 수수료 등으로 사회적 문제가 되고 있는 플랫폼 영역은 주로 오픈마켓이나 “배달앱” 등 플랫폼 영역인데, 오픈마켓 플랫폼 시장에서는 다수의 기업들이 참여하여 경쟁체제가 유지되고 있고,

1) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 “공정거래법”)」에서는 “시장지배적 지위남용”이라는 법률용어를 사용하고 있으나, 이 연구보고서에서는 일반인들에게 익숙한 “독과점 지위남용”이라는 표현도 사용하기로 함

2) EU에서 2020년부터 시행하고 있는 “온라인 플랫폼의 투명성, 공정성 강화에 관한 규칙”에 상응하는 국내의 플랫폼 투명성, 공정성 강화에 관한 법률(안)으로는 2020년 공정거래위원회 정부입법안으로 제출된 「온라인 플랫폼거래 공정화에 관한 법률(이하 “온플법”)」(안)과 이에 같은 취지의 의원안들이 있음

- “배달앱” 플랫폼 시장은 게이트키퍼와 같은 독점체제가 유지되고 있다고 볼 수는 없다고 주장하고 있음
- ◆ 그러나, 거대 플랫폼 기업들의 과도한 수수료, 독점에 기초한 불공정행위 등으로 어려움을 겪고 있는 중소기업과 소상공인들은 이미 시장과 거래현실에서는 거대 플랫폼의 독점으로 인한 폐해가 심각하고 새로운 혁신기업의 진입이나 성장이 저해되는 상황이 고착화 되고 있는데 입법과 행정의 대응이 뒤처지고 있다고 비난하고 있음
- ◆ 윤석열 정부와 정치권에서는
 - 한국의 급속한 플랫폼 기업의 성장이야말로 시민생활과 기업 업무프로세스에 일대 혁신을 가져온 혁신성장의 상징이고 이러한 혁신의 결과로 초래되는 독점의 이익을 향유할 수 있도록 해야 스타트업 기업이나 기존 중견기업들이 혁신의 마인드가 생기는데, 플랫폼 기업을 규제하는 경우 혁신기업들의 성장에 지장을 줄 수 있다는 혁신담론 관점에서 우려를 제기하는 견해들도 있었고,
 - 윤석열 정부는 플랫폼 규제에 대해 “자율규제”, “대기업에 대한 규제완화”라는 경제적 이념의 도그마를 설정하였고, 독점플랫폼 규제 문제는 “혁신”, “규제 완화”, “자율규제” 등 경제적 이념의 도그마와 우려에 기초한 논쟁으로 장기화 되고 있음
- ◆ 결국, 한국의 디지털 플랫폼 시장의 경쟁실태, 거대 플랫폼의 시장지배력 상황과 독과점 남용행위의 사례 등 구체적인 실태조사와 연구를 통해 거대 플랫폼 독과점으로 인한 경쟁제한의 실태를 파악하고,
 - 장기화 되고 있는 “플랫폼의 독과점 지위남용 규제”와 “플랫폼의 투명성, 공정성 강화”에 관한 법률안 제정 논의를 뒷받침하기 위해 본 연구를 추진하게 되었음

2) 본 연구 방법과 특징

- ◆ 첫째, 실태조사와 연구를 병행한다는 원칙하에 거대 플랫폼의 과다 수수료, 불공정행위 피해를 호소하고 있는 플랫폼 입점 중소기업과 자영업자 단체들, 구글의 30%의 과다 수수료로 시장 진출에 어려움을 호소하고 있는 출판·게임·음원·웹툰 등 문화산업단체, 오픈마켓의 상품검색 노출의 불투명, 과도한 광고비, 판매장려금 등의 불공정 문제 등을 제기해 온 통신판매업체단체, 구글의 뉴스콘텐츠 무보상 정책이나 네이버의 뉴스콘텐츠 노출기준의 불투명 문제를 제기하는 언론단체 등 플랫폼 시장과 관련한 다양한 경제주체 단체들과 관련 상임위원회 국회의원들을 통한 간담회 등을 통해 직접적인 피해와 문제를 청취하였음
- 다만, 거대 플랫폼 기업들은 직접적인 대면 의견 제시를 꺼려하여 국회의원실을 통해 간접적으로 해당 사안에 대한 의견을 전달받거나, 거대 플랫폼기업을 대변하는 인터넷기업협회 토론회에 자문연구위원이 토론자로 참여하여 의견을 청취하고, 오픈마켓 플랫폼을 대변하는 온라인시장협회와는 직접 대면 간담회 등을 통해 의견을 청취하였음

- ◆ 둘째, 기존 국내 플랫폼시장구조 관련 연구결과와 비교해 보면, 기존연구는 주로 산업구조론 등의 경제학 이론과 해외 분석보고서 중심으로 플랫폼 시장 전반이 아니라 특정 소규모 영역을 분석하는데 반해, 본 보고서는 국내 디지털 플랫폼 시장을 핵심 플랫폼서비스 12개 시장으로 구분하여 종합적으로 분석하고 위와 같이 현장중심의 실태분석이라는 점에서 그 의미가 있음
- ◆ 셋째, 그동안 국내 디지털경제·플랫폼사업(비즈니스) 관련 법안 논의는 대체로 EU와 미국 등 선진 사례를 근거로 진행할 수밖에 없었으나, 본 보고서는 국내 시장상황 및 변동실태를 분석함으로써 국내 경제·산업 구조를 기반으로 한 성장과 발전을 위한 정책 마련의 근거로 활용할 수 있는 동시에 본 보고서에 제시된 독점규제 법안은 지속가능한 발전을 위한 국내 디지털경제·플랫폼사업 시장실태를 근거로 마련한 것임
- ◆ 넷째, 국내외 독과점적 시장지위를 확보하고 있는 국내외 빅테크 기업들, 즉 Google, Apple, Meta(페이스북, 인스타그램), 네이버, 카카오, 쿠팡, 배달의 민족 등의 시장지배적 지위 남용행위를 종합적으로 정리하고, 주요 선진국의 대응조치 및 시사점을 정리함
- ◆ 다섯째, 지난 정부와 21대국회를 중심으로 「온라인 플랫폼 공정화에 관한 법률(안)」 등이 발의되었으나 시장자유화로 전환되었음을 고려하면, 미래 디지털시장의 예상치 못한 변동 등을 감안해야 한다는 점과, 특히 플랫폼 시장 독과점·지배적 지위남용 행위 통제 등을 위한 근본적 법제도가 필요하다는 점에서 ‘온라인 플랫폼 독점규제에 관한 법률(안)’을 제시하였음
- ◆ 종합적으로, 본 보고서는 i) 국내 플랫폼 영역의 기본적 시장경쟁상황(점유율) 등을 다양한 데이터 기반으로 파악, 기술한 바와 같이 ii) 중소기업단체, 중소기업단체, 문화예술단체, 언론사 및 공식·비공식적으로 국내 토종 플랫폼기업의 상황 확인, iii) 그간 국내외 플랫폼 독점적 지위남용행위에 대한 공정거래위원회 조치와 법원의 판결 및 EU와 미국 정부 등의 다양한 감독·행정조치 등 분석, iv) 그리고 영국, 독일 등 EU, 미국, 일본, 호주, 캐나다 등 선진국의 입법 배경과 내용 등을 분석하여 종합한 ‘한국형 입법권고(안)’을 담고 있음

3) 해외 Big Tech의 국내 시장에 대한 시장지배력이 강화되고 있음을 확인

- ◆ 해외 Big Tech의 국내 영향력은 유럽 국가에 비해 미미하다는 주장이 있었으나, 최근 구글과 유튜브의 국내 검색엔진과 동영상 검색시장에서 지배력은 급속하게 확대되고 있음
 - 2017년 검색엔진 시장은 네이버 75%, 구글 11% 수준이었으나 2021년 기준으로 구글 35%, 네이버 51%로 구글의 영향력이 급격하게 확대되고 있었고, 동영상 검색시장에서는 유튜브의 독점체제가 굳어지고 있어 이러한 주장은 더 이상 설득력이 없음을 확인할 수 있었음

◆ 구글 등 해외 Big Tech의 독점 남용행위도 빈발하고 있음

- 게임업체들이 “구글플레이”를 통해서만 게임을 출시하도록 하여 경쟁 국내 토종 앱마켓인 “원스토어”의 성장을 가로막은 사건,
- 삼성전자가 독자 개발한 모바일 운영체제를 삼성전자가 개발한 휴대폰에 탑재하지 못하도록 한 사건,
- 유튜브 프리미엄에서 음원 끼워팔기를 통해 멜론 등 국내 경쟁 음원사들을 고사시키고 있는 사건, 최근 구글은 유튜브의 압도적인 트래픽을 바탕으로 유튜브 음악을 통해 기존 국내 음원사업자를 위협하고 있는데 이는 인앱결제와 맞물려 구글의 시장지배력을 다시 확인해주고 있음
- 구글플레이에서 게임, 전자책, 음원, 웹툰 등을 다운 받을 때마다 30%의 과다 수수료를 부과하고 다른 저렴한 결제수단의 홍보와 링크를 해 주지 않고 있는 소위 “anti-steering” 등으로 국내 관련 산업의 성장을 가로막고 있는 사건,
- 구글과 페이스북이 고객이 제공한 데이터, 고객의 검색활동 관찰 데이터, 고객의 취향을 분석한 추론 데이터 등을 모아 타겟광고에 판매한 사건 등
- 이와 같이, GAFA로 대표되는 해외 빅테크의 국내시장 영향력도 날로 증대하고 있으나, 국내시장에서 유효경쟁을 유지하기 위한 효과적인 규제는 미비함. 예컨대 구글의 앱마켓 시장지배력에 대해 소위 ‘인앱결제 방지법’이 만들어졌으나 규제 우회로 무용지물이 된 경험이 있고, 구글과 메타의 개인정보 침해에 대해 개인정보위원회도 수백억 원대의 과징금을 부과하였으나 비슷한 침해가 반복되고 있음
- 그밖에도 구글의 뉴스콘텐츠 서비스 시장에서의 무보상 정책도 새로운 문제로 부각되고 있음. 나아가 유튜브나 페이스북 이용자의 확증편향으로 민주주의 위기를 경고하는 다양한 연구가 진행 중이나 이에 대해서도 국내에서는 아무런 대책이 없는 상황

◆ 구글 등 해외 빅테크의 독점 남용행위가 빈발함을 확인하였고, 이러한 독점 남용행위의 규제를 사전에 하지 않을 경우 국내 관련 산업의 혁신과 성장에 큰 지장을 초래하게 될 것이 확인되고 있음

4) 네이버, 카카오, 쿠팡 등 국내 거대 플랫폼의 독과점 남용행위 실태 확인

◆ 본 연구에서는 12개 핵심적 플랫폼 서비스 접속의 관문 역할(gatekeeper)을 하는 구글, 애플, 페이스북, 네이버, 카카오, 쿠팡 등 6개 거대 플랫폼과 “배달앱” 시장에서 시장 지배력을 행사하고 있는 “배달의 민족” 플랫폼의 시장지배력 행사 실태를 분석하여 이들의 독과점 지배력에 대한 영향과 관련 이해관계자 및 이용사업자들의 경쟁에 미치는 영향을 확인할 수 있었음

- ‘택시 호출 시장, 앱마켓 시장 등은 이미 독과점이 고착화된 단계로 접어들어 새로운 경쟁자의 출현을 기대하기 어려운 상황에서 시장지배력을 바탕으로 수수료 등 가격결정 과정에 별다른 교섭 없이 단독으로 결정권을 행사하는 모습을 보이고 있으며 이에 대해 입점사업자는 물론 소비자들도 별다른 견제할 방법을 갖지 못하고 있음

- 유효경쟁이 존재한다고 주장되던 오픈마켓 시장의 경우에도 소비자들이 가격비교 검색서비스를 통해 상품을 검색하여 구매하는 트렌드와 모바일 쇼핑을 통해 다음날 아침까지 신속하게 배송받는 상품(주로 신선식품과 생활용품) 구매의 패턴이 고착화되며, 전자의 가격비교 검색시장은 네이버가, 후자의 모바일 쇼핑시장은 쿠팡이 시장지배력을 가지는 현상이 뚜렷하게 나타나고 있음. 따라서 오픈마켓 시장 전체 구도 역시 네이버와 쿠팡의 독과점 지배구조로 분석할 수 있음
 - “배달앱”, “숙박앱”, “패션의류앱” 등 특정 상품·서비스 시장에서도 해당 부분 전문 플랫폼인 “배달의민족”, “야놀자”, “무신사” 등의 독점적 시장 지배력을 확인할 수 있었음. 다만, 이러한 전문분야 플랫폼은 다른 플랫폼 서비스의 관문(gatekeeper) 역할을 한다고 볼 수는 없어 독점 규제의 대상으로 볼 수는 없으나 노출랭킹 알고리즘의 투명성, 거래조건 개선을 위한 입점업체 단체와의 단체협상권의 도입을 통한 공정성 강화 등의 제도개선이 필요한 상황임
- ◆ 데이터센터 화재로 인한 카카오 톡 불통과 카카오 톡을 탈출한 180만의 가입자가 카톡방 등 카카오 톡에 축적되어 있는 데이터의 다른 플랫폼으로의 이동성·호환성이 보장되지 않아 1주일 만에 카카오 톡으로 복귀한 사건을 통해 독점 플랫폼의 시장 지배력 문제가 사회적, 정치적으로 대응해야 할 문제로 인식되고 있음

5) 본 실태조사와 연구 결과를 바탕으로 플랫폼 독점 규제에 관한 입법을 권고함

- ◆ 본 보고서를 통해 살펴본 우리나라 온라인 플랫폼 시장의 독과점 실태에 비추어 플랫폼의 독과점 남용행위에 대한 규제 입법이 필요한 단계에 접어들었다고 판단함
- ◆ 윤석열 대통령도 플랫폼 불공정 문제는 자율규제에 맡기더라도 독과점 문제는 정부 차원에서 적극 대응해야 한다고 하여 공정거래위원회에 독점 플랫폼 입법을 위한 전문가 TF가 구성되는 등 독점 플랫폼에 대한 행정적, 입법적 대응에 대한 사회적 요구가 높아지고 있음.

2. 혁신과 독점의 갈등

1) 플랫폼의 급속한 발전이 가져온 일상생활과 기업·산업에 가져온 혁신

◆ 플랫폼 혁신을 통해 발생한 시민 일상생활에서의 편익 증진

- 2000년대 월드와이드웹(WWW)의 확산으로 PC 연결에 기반 한 검색(네이버·다음), e-커머스(옥션), SNS(싸이월드) 등이 등장하여, 기업의 업무 효율화 및 투명성 제고, 이용자의 정보 획득을 통한 정보비대칭 해소 등 기업의 업무와 일상생활에서 혁신이 일어남
- 2010년대에는 스마트 폰의 확산으로 모바일 서비스에 기반 한 카카오톡과 인스타그램 등 실시간 소통채널을 비롯하여, 우버, 에어비앤비와 같은 공유경제 서비스와 클라우드·빅데이터·IoT 등의 다양한 디지털 플랫폼 서비스가 등장
- 2010년대 말 2020년 초에는 코로나-19 팬데믹의 영향으로 비대면 경제가 발전하면서, 텍스트만이 아닌 사진·동영상을 통한 소통문화, 알고리즘 추천 기반의 검색·쇼핑·여가 활동을 영위하는 문화 등 일상생활의 모든 영역에서 디지털 플랫폼의 사용이 촉진 됨
- 향후에도 메타버스, 블록체인, 인공지능(AI), 대량의 데이터를 전송하는 컴퓨팅 기술 등의 발전으로 디지털 플랫폼 서비스는 급속하게 발전할 전망이며, 이와 같이 디지털 플랫폼은 경제성장과 사회 혁신을 선도하는 혁신의 아이콘으로 추앙받고 미래의 성장과 변화를 이끌 추진동력으로 받아들여지고 있고, 우리 사회와 산업에서 플랫폼은 혁신의 아이콘으로 떠오르고 있음

◆ 플랫폼 서비스가 가져온 산업적 측면에서의 혁신

- 벤처·스타트업, 앱개발자, 중소기업, 소상공인, 문화 창작자들은 앱스토어, OTT(Over The Top), O2O(Online-to-Office) 등의 디지털 플랫폼을 통해 더 많은 고객을 만날 수 있고 신시장, 판로개척의 기회를 얻고 있으며, 소상공인들은 배달플랫폼, e-커머스를 활용해 역세권 등의 입지와 무관하게 플랫폼을 통해 고객을 접하여 질 좋은 상품과 서비스를 판매하여 매출을 증대
- 먼저 성장한 플랫폼 기업이 스타트업(start-up)의 서비스와 기술을 결합하여 스타트업은 성장의 기회를 얻고 플랫폼 기업은 더 다양한 서비스로 이용자를 확대하는 시너지 효과도 발생
- 예컨대 카카오펀터테인먼트와 같은 웹툰 플랫폼이나 넷플릭스와 같은 OTT 플랫폼을 통해 웹작가나 영화 제작자들은 자신들의 창작 콘텐츠를 대중에게 판매할 기회를 얻고 세계적인 흥행 성공 사례도 나오고 있음
- 이와 같이 플랫폼은 시장 개척의 어려움을 겪는 중소기업, 벤처·스타트업, 소상공인들에게 성장과 글로벌 진출을 지원하고 창구 역할을 하고 있으며, 정부도 세계적인 디지털 플랫폼 혁신에 뒤처지지 않고 이를 선도할 수 있도록 디지털 기술 고도화 선도, 플랫폼 주도의 신 시장 창출, 산업간 경계를 넘어선 융합·혁신 촉진 등의 정책을 추진 중에 있음

2) 교차네트워크 효과, 즉 이러한 혁신적인 플랫폼 서비스를 통한 이용자 확대가 이용사업자에 대한 시장 지배력으로 작용

- ◆ 플랫폼은 여러 가지 특성을 내재하고 있는 가운데, 대표적인 특성은 양면 시장구조이고, 일면의 최종이용자(소비자) 수의 증대는 다른 면의 사업적 이용자의 편익과 효용을 증대시키는 간접 네트워크(indirect network effect) 효과와 이용자가 많을수록 더 많은 이용자를 끌어들이는 lock-in 효과가 발생함
 - 이러한 특성을 가진 플랫폼의 사업자는 최종이용자를 먼저 선점하고 시장지배력을 확보코자 전통적 시스템에서 거의 이루어지기 어려운 '무료서비스'(예를 들면, 검색엔진, 소셜 네트워크, 동영상 중개(유투브) 등)까지 실행하는 등 출혈 투자를 통해 다른 면의 사업적 이용자들에게는 과도한 중개수수료, 광고, 결제수수료 등으로 초과이익을 얻으려는 사업모형을 강화하고 있음
 - 또한, 플랫폼 사업자는 방대한 이용자 데이터를 바탕으로 그 이용자들에게 정교한 개인 맞춤형 서비스를 제공하여 더 많은 이용자들을 자신의 온라인 플랫폼에 고착화시키는 lock-in 효과와 고객 쓸림현상(tipping)을 극대화함으로써 당해 시장에서의 견고하고 높은 진입장벽을 구축하고자 함
- ◆ 플랫폼 사업자는 양면시장효과와 네트워크 효과를 통제할 수 있는 문지기(Gatekeeper)로서 기존에 확보된 플랫폼의 독과점 지위를 이용하여 또 다른 플랫폼 서비스로 시장지배력을 전이(轉移)시키는 게이트키퍼(Gatekeeper) 역할 및 이러한 시스템을 구축해 가고 있음
 - 즉, 플랫폼의 네트워크 효과, lock-in 효과 등으로 이용자들을 선점한 소수의 독과점 플랫폼들의 시장 지배력이 강력하여 진입장벽을 형성함으로써 새로운 혁신기업의 성장이 저해되고 있고, 중소기업, 벤처·스타트업, 소상공인들이 플랫폼을 통한 매출의 신장에도 불구하고 중개·광고·물류·결제·과도한 수수료 부담 등의 문제점 심각

3) 혁신과 독점 사이의 갈등의 역사

- ◆ 세계 보편적인 플랫폼 독점규제 흐름과 달리 한국의 정책가나 입법가들 사이에서는 플랫폼기업은 혁신기업인데 왜 '혁신'을 '규제'하느냐며 이념적 차원에서 플랫폼 독점규제에 부정적인 의견을 표명하는 견해가 강하게 나타남
 - '혁신성장론자들'은 플랫폼기업은 혁신기업인데 왜 규제를 하느냐는 "혁신 vs. 규제" 논쟁을 일으키며 정부입법으로 발의된 "온라인 중개플랫폼거래 공정화에 관한 법률(이하 "온플법")의 제정을 막아 왔고, 윤석열 정부는 아예 공허한 "자율규제"만 외치고 있음
- ◆ 시장을 개척하고 선점하는 과정에서 보여준 혁신은 독점의 초과이익을 보장하고 이러한 자연독점은 혁신을 유인하는 매개이니 독점에 대한 규제에 신중해야 한다는 숨페터 이론은 그 자체 논란도 많지만 적어도 계속해서 혁신이 이어지는 동태적 혁신이 일어나는 플랫폼 시장에 적용하기는 어렵다고 봐야 할 것임

- 예컨대 미국에서 1970년대 통신시장을 독점한 AT&T를 8개 회사로 분할한 반독점 조치, 1980년대 PC운영체제에 인터넷 웹브라우저 끼워팔기를 통해 인터넷시장을 장악하려는 MS의 시도를 막은 반독점 조치가 결국 현 시점의 애플, 구글, 아마존, 페이스북과 같은 인터넷 통신서비스에 기반한 새로운 플랫폼 혁신기업들이 등장할 수 있는 토대를 마련해 준 것이라 할 수 있기 때문임
- ◆ 결국 플랫폼 독점을 막아 주어야만 플랫폼 서비스에 기반한 새로운 기업이 성장할 수 있고, 어쩌면 국민의 일상생활에서 공공인프라가 되어 버린 플랫폼이 국민의 생활 저변에서 광범위한 독점의 영향력을 미치는 것을 막을 수 있을 것이라 볼 수 있음
- ◆ 아울러 ‘혁신’은 국민경제 관점에서 강한 규제를 할 수는 없으나, 지속가능한 혁신구조 유지와 혁신에 따른 부작용 최소화를 위한 전략과 정책이 필요. 즉 혁신과정에서 발생하는 갈등을 해결하기 위해서 i) 갈등의 원인과 성격을 파악하고, 갈등의 당사자들이 서로의 입장과 관점을 이해하고 인정하는 것이 필요. ii) 중립적이고 공정한 제3자의 개입이나 중재 등이 필요, iii) 혁신에 대한 공동의 목표와 비전을 명확하게 설정하고, 공유하는 것이 필요

4) 각국의 플랫폼 독과점 규제 입법 추진 이유에서도 혁신과 독점의 갈등문제를 적극적으로 해결하고자 하는 이유를 확인할 수 있음

- ◆ 각국의 독과점 플랫폼 규제에 관한 입법 제안문에서는 독과점 플랫폼이 시장과 사회에 미치는 부정적인 영향을 강조하고 있으며, 특히 독과점 플랫폼이 공고화되면서 독과점 플랫폼에 인수·합병되거나 독과점 플랫폼의 상품·서비스와 경쟁할 가능성이 있는 스타트업이나 중견기업에 대한 투자를 꺼리는 등 혁신을 저해하는 현상이 뚜렷하게 나타나고 있음을 지적하고 독과점 규제 법안을 추진
 - 예컨대, EU의 디지털시장법(Digital Market Act, DMA) 제정 배경에서 독과점 플랫폼은 수많은 거래의 “문지기(Gatekeeper)” 역할을 통해 시장지배적 지위를 공고화 하고, 핵심 플랫폼 서비스를 중심으로 기업집단 생태계를 형성하여 새로운 혁신기업들에게 진입장벽을 강화하고 있다고 분석
 - 미국의 독과점 플랫폼 패키지 법안의 발의 배경에서는 독과점 플랫폼은 시장을 운영하는 동시에 그 시장 안에서 다른 사업자와 경쟁하므로, 시장운영자 지위를 이용해서 경쟁자에 대한 규칙을 설정하고 유사규제를 만들 수 있으며, 게이트키퍼의 지위를 이용하여 잠재적 경쟁자를 감시하고 경쟁 위협을 차단하고 있음을 지적
 - 독일의 경쟁제한방지법 제10차 개정의 배경으로, 플랫폼 경제의 상호작용은 독과점 플랫폼의 지배력을 지속시키고 다른 시장으로 확장될 수 있도록 하므로, 경쟁에 대한 압박을 유지시키고 독과점 플랫폼이 혁신과 경쟁을 방해하거나 다른 시장으로 지배력을 전이시키지 않도록 금지할 필요가 있다고 강조
 - 일본의 특정디지털플랫폼법 제정 배경에서는 양면시장을 연결하는 플랫폼은 민간 영리기업으로서 직접

설계·운영·관리를 모두 하므로 기본적으로 조작가능성이나 불투명성이 높고 이러한 조작가능성, 불투명성, 정보 우위성으로 인해 이용자와 경쟁당국이 플랫폼의 문제점을 입증하는 것이 매우 어렵다는 점을 지적

3. 12개 핵심 플랫폼서비스 시장별 지배력과 독과점 실태 요약

1) 모바일 운영체제(Operating System) 시장

◆ 운영체제(Operating System) 시장은 크게 데스크탑(+PC)과 모바일(+스마트 폰) 체제로 구분되는데, 글로벌 및 국내 데스크탑 시장은 MS의 윈도우(Windows), 애플 맥(Mac OS, or OS X), 모바일 시장은 구글 Android, 애플 iOS 등이 지배적임

- 데스크 탑 운영체제는 경쟁수준이 낮고, 모바일 운영체제는 그나마 진입장벽이 상대적으로 낮음. 국내 시장에서의 운영체제(데스크탑, 모바일) 추세는 독점적 시장점유율이 거의 변치 않고 있는 가운데 국내 업체들의 시장 진입시도가 있으나 그 효과는 크지 않다고 볼 수 있으며, 모바일 운영체제(OS)시장에서는 국내외 경쟁자의 시장진입을 구글이 방해하여 독점적 지위남용행위와 반경쟁 행위로 결정되기도 함
- 국내 기업들의 시장진입에 대한 장벽을 낮추는 제도가 필요하지만 이 보다는 먼저 기존 지배자들의 보이지 않은 잠재적 경쟁자의 배제 행위 및 시장독(과)점지위 남용 행위 등에 대한 면밀한 상시적 조사가 필요하고, 이를 기반으로 한 분석결과에 따른 규제 및 법제도 개정이 필요

2) 웹 브라우저(web browser)시장

◆ 웹 브라우저(web browser)시장에서의 종합적 시장지배자는 Google의 크롬(Chrome)과 애플의 사파리(Safari)라는 점에서 여전히 독점적 여건이 지속되고 있음. 다만 모바일 브라우저의 국내 시장은 과점(Oligopoly) 구조가 이어지고 있다는 점에서 경쟁이 이뤄지고 있는 것으로 판단됨

- Google 크롬(Chrome)의 평균 점유율이 37.2%, 애플 사파리(Safari) 26.5%, 삼성전자의 Samsung Internet 23.1%, 네이버의 웨일(Whale) 10.7% 순서임
- 운영체제(OS)와 웹브라우저 글로벌 시장에 있어서 데스크 탑과 모바일 영역의 시장점유율은 MS와 Google, Apple 등이 독점적·과점적 지위를 확보하고 있는 가운데 모바일 영역에서는 각국의 차이가 있으나 개별국가 기업의 활동과 점유율이 눈에 띄고 있다는 점에서 각국 정부의 정책의 결과로 판단됨

◆ 결국 각국 토종기업의 성장과 국내 소비자들의 선호를 고려한 정책의 결과로 판단된 가운데 이런 관점에서, 특히 글로벌 빅테크 기업의 시장지배율이 커지고 있다는 점을 추가로 고려해야 할 것이며, 데스크 탑 기준 운영체제 시장 및 웹브라우저 시장에서의 글로벌 빅테크 기업의 시장지배적 지위남용 행태에 대한 면밀한 대응정책의 조기마련이 중요

3) 검색엔진(Search Engine) 시장

- ◆ 검색엔진(Search Engine) 시장에서는 글로벌 플랫폼(All Platform)차원에서 구글(Google), Bing, 안덱스(Yandex), 야후(Yahoo), 바이두(Baidu), 네이버(Naver) 등이 있으나, 2022년 6월~2023년 6월 기간 동안 구글의 평균 시장점유율이 무려 92.7%로 독점지배자임
 - 국내 시장에서의 데스크탑 및 모바일 검색 시장지배자는 Google이지만, 국내 데이터를 기반으로 하면, 최근 3년5개월 간 검색엔진(포탈) 사용 비중은 '네이버'가 57.04%, '구글' 33.56%, '다음' 5.21% 등의 순이며, 관점에 따라 국내 검색엔진 시장은 네이버 독점시장, 또는 네이버와 구글, 다음의 과점시장이라 할 수 있음
- ◆ 국내 시장에서 여러 검색엔진들이 존재하고 활용되고 있어 경쟁 상태이기는 하지만 시장지배자들의 경쟁배제 및 시장 진입 억제 행위 등의 유무를 조밀하게 확인할 필요가 있는 가운데 EU집행위의 구글에 대한 과징금부과(2017.7) 등을 참조하여 '자사 우대행위' 등에 대한 독(과)점규제 역시 필요

4) 디지털 광고 시장(Digital Advertising Market)

- ◆ 디지털 광고 시장(Digital Advertising Market)에서 디지털 광고는 홈페이지, 소셜 미디어, 모바일 앱 등 디지털 채널을 통해서 보여지는 광고를 총칭하는 개념으로 '온라인 광고'로 불리기도 함
 - 디지털 광고의 최근 추세는 이용자의 특성이나 현재 관심사에 따라 적합한 광고를 내보내는 것으로, 이를 표적 광고(target advertising) 혹은 (이용자 감시에 대한 거부감을 완화하기 위한 표현으로) 맞춤형 광고라고 함
 - 빅테크들은 방대한 이용자 기반을 보유하고 있어 표적 광고에 유리함. 빅테크들은 자신의 플랫폼 내에서 이용자의 행태정보를 매우 세밀하게 수집하고 있음. 또한 플랫폼 내에서 이용자 행태정보 뿐만 아니라 플랫폼 외부의 제3자 웹사이트 및 앱에서 이용자의 행태정보 역시 수집함
- ◆ 전체 광고시장에서 디지털 광고 비중은 계속 높아지고 있는 추세임. <2022년 방송통신광고비 조사 보고서>에 따르면, 2021년 디지털 광고비는 총 8조 36억 원으로 총광고비의 51.6%를 차지하고 있음
 - 디지털 광고를 PC와 모바일 기반으로 구분할 경우, 모바일 기반 광고가 약 80% 정도의 비중을 차지할 정도로 압도적이며, 그 비중은 갈수록 높아지고 있음. 디스플레이 광고와 검색 광고로 구분해보면, 디스플레이 광고가 55~60% 정도의 비중을 차지하고 있음
- ◆ 국내 검색 광고 시장은 네이버가 주도하고 있으며, 2022년 현재 네이버 검색 광고 평균 유입율은 66% 내외, 구글은 27~28%, 카카오가 4~5%를 차지하고 있음

- 그러나 구글의 검색 광고 비중이 점차 높아지고 있는 추세이며, 반대로 네이버의 점유율은 하락하고 있으며 현재까지 검색 광고 시장에서 네이버와 구글이 지배적인 지위를 갖고 있다고 볼 수 있음
- ◆ 2023년 5월 동영상 광고 집행 금액은 1,288억 원인데, 그 중 유튜브가 740억 원으로 약 57%의 비중을 차지하고 있으며, 227억(18%)으로 2위를 차지하고 있는 인스타그램과도 큰 격차를 보이고 있음. 따라서 동영상 광고 시장에서는 유튜브가 압도적인 지위를 가지고 있음을 볼 수 있음
- ◆ 국내 디스플레이 광고 시장은 카카오, 네이버, 구글, 메타가 주요 플레이어로 일정한 시장을 분점하고 있을 것으로 추정됨

5) 모바일 메신저 시장(Mobile Messenger Market)

- ◆ 모바일 메신저 시장(Mobile Messenger Market)은 인스턴트 메신저 중 스마트 폰과 같은 모바일 기기로 이용이 가능한 메신저를 의미함
- ◆ 국내 모바일 메신저 시장에서 카카오 톡은 4,500만 명 이상이 가입되어 있어 남한 인구의 95%에 달하는 사용자를 보유하고 있는 가운데 월간활성이용자수(MAU) 기준으로도 85% 이상으로 압도적인 시장점유율을 보이고 있음
- ◆ 카카오 톡이 한국 메신저 시장에서 지배적인 위치를 갖게 된 요인으로는 선점효과, 네트워크 효과, 잠금 효과 등이 작용한 것으로 분석됨. 즉, 2010년에 출시된 카카오 톡이 경쟁 모바일 메신저보다 한국에서 먼저 출시되어 사용자들의 인기를 끌었고, 관계성이 중요한 메신저의 특성상 카카오 톡의 시장 선점이 다른 메신저에게는 진입 장벽으로 작용하였음
 - 카카오 톡의 시장에서의 지위는 공고하게 유지되고 있음. 즉 카카오 톡 먹통 사태 전날인 2022년 10월 14일 4112만 명에서, 먹통 다음날인 16일에는 3905만 명으로 207만 명이 이탈하였으나 17일부터 회복을 시작하여 며칠 만에 거의 먹통 사태 이전 수준의 이용자수를 회복하였음
 - 카카오 톡의 독점적인 지위로 인해서 카카오 톡 먹통으로 인한 피해가 더욱 컸음. 개인적인 소통이나 민간부문의 업무뿐만 아니라 공공기관의 업무 역시 카카오 톡에 의존하다보니 공공 서비스까지 장애가 발생하였음
 - 또한, 카카오 톡 모바일 메신저뿐만 아니라, 카카오 톡 계정과 연결되어 있는 다른 서비스, 예를 들어 카카오톡이나 카카오페이 등 카카오 계열 서비스는 물론이고, 카카오 톡 계정 로그인을 사용하는 다른 서비스까지 사용할 수 없게 되었음

6) 소셜 네트워크와 소셜 미디어 시장(Social Network & Media Market)

- ◆ 소셜 네트워크와 소셜 미디어 시장(Social Network & Media Market)은 모바일 메신저, 소셜 네트워크, 소셜 미디어 시장 등이 서로 다른 시장이며, 서로를 대체하기보다는 이용자가 서로 다른 경험을 위해 각 서비스를 모두 사용하는 경우가 많음
 - 전 세계 소셜 네트워크 시장은 메타 플랫폼(페이스북, 왓츠앱, 페이스북메신저, 인스타그램)과 유튜브가 장악하고 있는 것으로 파악됨. 1위는 페이스북으로 2023년 3월 기준 활성이용자수가 27억 4000만 명이며, 유튜브가 22억 9000만 명으로 뒤를 잇고 있음
- ◆ 국내에서는 국내 포털의 소셜 네트워크 서비스인 네이버 밴드 및 카카오톡이 일정한 이용률을 보유하고 있지만, (모바일 메신저로 구분할 수 있는 카카오톡을 제외하면) 이미 메타 플랫폼 및 유튜브의 이용률이 우위에 있고 갈수록 높아지고 있음
 - 한국갤럽의 2022년 소셜 네트워크 서비스 이용 실태조사에 따르면, 유튜브 93%, 네이버 밴드 43%, 인스타그램 36%, 카카오톡 33%, 페이스북 32%, 트위터 15%, 틱톡 14% 순으로 나타났고, 16%는 이외 다른 SNS도 이용한 적이 있음
- ◆ 토종 포털이라고 할 수 있는 네이버와 카카오의 시장지배력 때문에 국내 소셜 네트워크 시장에서도 네이버 밴드나 카카오톡이 일정한 이용자 수를 보유하고 있지만, 국내에서도 소셜 네트워크 시장에서는 메타 플랫폼(인스타그램과 페이스북)이, 소셜 미디어 시장에서는 유튜브가 확고한 시장지배력을 가지고 있다고 볼 수 있음
 - 메타는 이용자에게 서비스에 대한 사용료를 받지 않지만, 방대한 이용자 개인정보를 활용하여 디지털 광고 시장에서 수익을 창출하고 있음. 즉, 2022년 기준 메타 총 수익의 97% 이상을 디지털 광고 부문이 차지하고 있음. 방대한 개인정보 수집과 처리를 기반으로 디지털 광고를 통해 수익을 창출하는 메타의 수익 모델로 인해, 메타는 예전 페이스북 서비스 초기부터 개인정보 및 프라이버시 침해 논란을 야기해왔음
 - 월간활성이용자수(2022년 9월 현재, 4183만 명), 이용시간 등의 지표를 통해 볼 때, 유튜브는 소셜 미디어 시장에서 압도적인 시장지배적 지위를 가지고 있으며, 이는 2021년에 유튜브가 이용자를 불편하게 하는 광고 정책을 밀어붙였던 것에서도 확인할 수 있음. 2021년 유튜브는 유튜브 파트너 프로그램(YPP)에 가입하지 않은 채널에 게시된 동영상에도 아무런 수익 배분 없이 광고를 게재한 바 있음

7) 앱마켓(App Market)시장

- ◆ 앱마켓(App Market)시장은 중국의 안드로이드 앱마켓을 제외하고, 전 세계 앱마켓은 구글 플레이스토어와 애플 앱스토어가 지배하고 있음. 2023년 8월 현재, 구글 플레이스토어에서 접근 가능한 앱은 약 380만개, 애플 앱스토어에서는 약 180만개임
 - iOS의 경우 다른 앱마켓을 허용하지 않고 사이드로딩 역시 허용하지 않기 때문에 애플 앱 스토어가 iOS 앱을 배포할 수 있는 유일한 통로임
 - 안드로이드의 경우 다른 앱마켓이 존재하고 사이드로딩 역시 허용하고 있기는 하지만, 사실상 구글 플레이스토어가 지배적인 지위를 가지고 있음. 즉, 구글 플레이스토어는 안드로이드 기기에 기본으로 설치되어 있고 앱마켓 역시 교차 네트워크 효과가 작동하고 있기 때문에 신규 앱마켓 사업자가 시장에 진입하는 것이 쉽지 않음
 - 국내 앱마켓 시장에서는 2021년 기준으로, 플레이스토어가 74.6%로 가장 큰 점유율을 보유하고 있으며, 이어 원스토어가 13.8%로 2위를 차지하고 있음. 애플 앱스토어는 11.6%임. 그러나 iOS 앱마켓은 앱 스토어가 독점하고 있어, 앱 개발자 입장에서는 여전히 구글 플레이스토어와 애플 앱스토어가 우선적으로 고려하는 앱마켓 플랫폼으로 인식하고 있음
- ◆ 앱마켓에는 유료 앱과 무료 앱이 존재함. 그러나 무료 앱 일지라도 앱 내에서 콘텐츠(contents)나 아이템 등을 유료로 판매할 수 있으며, 구글과 애플 모두 앱마켓을 통해 판매된 유료 앱에 대해 30%의 수수료를 부과함
 - 구글과 애플이 자사의 인앱결제 서비스를 사용하도록 강제하고 과도한 수수료를 부과하는 것은 시장에서의 지배적인 지위 남용임. 앱마켓 시장과 인앱결제 시장은 별개의 서로 다른 시장으로, 두 가지 별개의 서비스를 묶어서 자신의 앱마켓을 이용할 때 자사 인앱결제 서비스를 사용하도록 강제하는 것은 '끼워팔기'에 해당함
 - 구글과 애플의 인앱결제 의무화 정책에 대한 앱 개발자(모바일콘텐츠 등 제공사업자)의 반발이 심해지자 우리 국회는 2021년 8월 31일, 앱마켓 사업자의 인앱결제 정책의 강제를 금지하는 전기통신사업법 개정안(소위 '인앱결제 강제 금지법')을 통과시킴
 - 그러나 개정안 시행 이후에도 구글과 애플이 법망을 피해 꼼수를 부리면서 사실상 기존의 인앱결제 강제 정책을 유지하고 있다는 비판이 제기되고 있음. 구글과 애플은 자사 인앱결제 외에 제3자 결제방식을 허용하기는 했으나, 이에 대해서는 최대 26%의 수수료를 부과함으로써 제3자 결제방식을 사용할 경우 전자결제 대행업체(PG)에는 별도의 수수료를 지불해야 하기 때문에, 구글이나 애플에 지불해야 하는 26%의 수수료를 합하면 기존의 30% 수수료와 비슷하거나 오히려 부담이 커지게 됨

- 2023년 10월 6일, 방통위는 구글과 애플이 거래상 지위를 남용해 특정한 결제방식을 강제하고, 앱 심사를 부당하게 늦추는 등 전기통신사업법상 금지행위를 위반했다고 판단하였음. 방통위는 구글에는 475억 원, 애플에는 205억 원의 과징금을 부과할 예정임

8) 디지털 문화 콘텐츠 플랫폼 시장(Digital Culture Content Platform Market)

- ◆ 디지털 문화 콘텐츠 플랫폼 시장(Digital Culture Content Platform Market)에서는 매출이 급격히 증가하고 있으며, 문화 콘텐츠(contents)를 제공하는 플랫폼에 대한 이용자 수, 그리고 디지털 문화 콘텐츠 시장에서 플랫폼이 차지하는 이용 비율 역시 함께 증가하고 있음
 - 특히 급성장 중인 플랫폼을 살펴보면 국내의 경우 네이버와 카카오, 해외의 경우 구글과 넷플릭스를 꼽을 수 있는데, 디지털 플랫폼의 네트워크 효과로 인하여 시장 전반에 대한 독과점 효과가 우려되는 상황임
- ◆ 특히 디지털 문화 콘텐츠의 경우 소비자를 소구(appeal)하는 것 못지않게 질 좋은 콘텐츠를 제공해줄 생산자를 영입하는 것이 중요함. 그런데 플랫폼의 규모가 커서 기대되는 소비자의 규모 및 기대수익이 높은 거대 플랫폼으로 생산자들이 편중될 가능성이 있음. 결국 웹툰 및 웹소설 분야에서 누차 보고되고 있는 불공정 계약의 원인으로 플랫폼의 우월적 협상력을 꼽을 수 있다고 보임
 - 음악 스트리밍 및 다운로드 분야의 경우 해외 거대 기업인 구글이 국내의 다른 경쟁자를 따돌리고 급성장하는 추세가 발견됨. 그런데 유튜브 뮤직의 경우 유튜브 프리미엄과 '끼워팔기'를 하면서 시장지배력이 확대된 측면이 있는 것으로 보이고, 실제로 유튜브 뮤직으로 플랫폼을 옮겨온 소비자들 상당수가 기존 플랫폼 요금이 비싸서 옮겼다고 응답하고 있음
 - 또한 인앱결제를 강제하는 구글의 정책이 음악 스트리밍 서비스를 제공하는 여타 플랫폼에 큰 타격을 주고 있으나, 유튜브 뮤직은 구글에 속해 있어서 그러한 영향을 비껴가고 있음. 더욱이 여타 플랫폼이 준수해야 하는 음악저작물 사용료 징수규정 역시 유튜브 뮤직은 결합서비스 등의 이유로 이러한 징수 규정을 피해가고 있음. 이는 결국 구글의 자체 서비스인 유튜브 뮤직을 차별적으로 우대하는 행위를 통해 독과점 시장을 형성하고 있는 것임을 지적해두고자 함
- ◆ OTT 분야에서는 유튜브를 제외하면 넷플릭스가 다른 OTT 사업자들에 비해 압도적인 비율을 차지하고 있음. 넷플릭스의 경우 오리지널 콘텐츠 등 제작자가 될 경우 콘텐츠 창작자와 제작사들이 생산한 IP(Internet Protocol)를 모두 넷플릭스에게 귀속시키는 점을 주의할 필요가 있음. 장기적으로 OTT 시장이 성장하더라도 창작자나 중소 제작사의 지위가 개선되지 않을 위험이 높은 반면, 넷플릭스는 오리지널 콘텐츠를 활용하면서 결과적으로 시장 전체에서 차지하는 독점적 지위를 공고히 할 수 있기 때문임
 - 앱마켓 등 플랫폼 자체에 대한 플랫폼, 디지털 문화 콘텐츠를 유통시키는 플랫폼, 디지털 문화 콘텐츠를

유통채널에 제공하는 제작사, 제작사 또는 플랫폼과 계약을 체결하고 작품을 창작하는 창작자, 창작자에게 종속된 창작의 이행보조자 순서로 시장 생태계에 피라미드가 형성되어 있고 특별한 사정이 없으면 각 단계를 내려올 때마다 협상력이 떨어지기 마련임

- ◆ 일부 거대 플랫폼의 독과점이 심해질수록 협상력이 떨어지는 측에게 불공정한 계약이 체결되는 관행이 이미 형성되었거나 형성될 우려가 있고, 디지털 문화 콘텐츠 분야는 각각의 창작자가 사실 산업을 떠받치는 중핵이라는 점에서 창작자들이 불공정 계약으로 인해 소진되는 경우 시장에 유통되는 상품의 질이 저하되고 시장 자체가 잠식될 가능성이 있으므로 이 부분에 대한 감시·감독과 더불어, 불공정계약을 방지할 수 있는 제도적 뒷받침이 필요함

9) 택시호출 서비스 시장(Call Taxi Service Market)

- ◆ 택시호출 서비스 시장(Call Taxi Service Market)은 2015년 택시 호출서비스로 출발한 카카오 모빌리티가 일반 앱호출 서비스 시장에서 90% 이상, 여객 자동차플랫폼운송가맹사업자 시장에서 70% 이상의 시장지배력을 가지고 있음
 - 카카오모빌리티는 독점적 시장지배력으로 가맹택시 사업(카카오 블루, 2021년 기준 2만6,000대)에 진출하더니 이제는 900개의 택시면허를 보유하고 직접 택시 운송업을 하고 있음. 심판과 선수를 겸하고 있다는 이해충돌 상황이 문제되고 있음
- ◆ 일반 앱호출 서비스는 승객이 스마트 폰의 앱을 이용하여 택시를 호출하면 이용 가능한 택시를 연결해주는 서비스로, i) 승객과 택시를 연결시켜 거래를 성사시켜 주는 중개거래 플랫폼의 역할을 하는 서비스를 제공하는 것으로 전형적인 양면시장에 해당하고, ii) 택시운송서비스를 원하는 승객, 택시운송서비스를 공급하는 택시운송사업자 간에, 이용자 수가 많은 택시 호출앱으로 더 많은 이용자가 집중되는 네트워크 효과가 발생함
- ◆ 카카오 모빌리티는 가맹택시인 카카오 블루에 배차물아주기를 하여 일반택시에 비해 우대하는 자사우대 행위를 하였음. 공정거래위원회는 <2021시감0760> 사건으로 2023년 2월 8일 심의를 종결하고 271억 2,000만원의 과징금을 부과함
 - 카카오 모빌리티는 2019년 3월 20일부터 2020년 4월 중순경까지 서울특별시, 대구광역시 등 전국 10개 택시가맹 서비스 지역에서 승객의 호출장소를 기준으로 피심 인이 설정한 거리 내에 가맹기사가 있기만 하면, 해당 호출은 통상적인 배차방식과는 상관없이 우선적으로 가맹기사에게 배차되는 로직을 운영함

- 카카오 모빌리티는 2020년 4월 중순경 일반 중형호출 배차방식을 변경하여, ① AI가 추천한 1명 기사에게 우선배차하고 ② AI 우선배차가 승객의 취소나 기사의 거절 또는 추천 조건에 부합하는 기사가 없어 실패할 경우 승객 도달시간 기준 배차가 되도록 배차로직을 변경하였는데, AI 우선배차를 받을 수 있는 필수조건 중 하나를 기사의 배차수락을 40~50%로 설정함
- 카카오 모빌리티는 2020년 2월 5일부터 2020년 4월 중순경까지 일반 중형 호출에 대하여 가맹기사에게만 운행거리 1km 미만 단거리 호출 배차를 제외하였고, 가맹기사와 비가맹시가 구분 없이 동일한 조건으로 배차하여야 하는 카카오T앱 일반호출 배차에서 부당하게 비가맹기사에 비해 가맹기사를 우대하여 배차함
- ◆ 카카오 모빌리티의 자사우대 행위로 인하여, 일반호출 서비스 시장과 택시가맹 서비스 시장의 경쟁제한 효과 발생
 - 수락을 기준 우선배차는 통상 더 먼 거리에 있는 택시가 배차됨으로써 오히려 승객이 택시를 기다리는 시간(픽업시간)이 늘어나고 택시도 더 먼 거리를 이동해야 하므로 소비자 후생 증대효과가 있다고 평가하기 어려움
- ◆ 그 외에도 다른 경쟁 택시 호출업체를 검하고 있는 택시 기사들에게 다른 경쟁업체 거래를 끊을 것을 요구하는 등 불공정행위 조사도 진행되고 있음
- ◆ 가맹택시 기사들에게는 과도한 수수료를 받는 것도 문제되고 있음. 즉, 노상에서 탑승한 일반 승객의 매출액을 포함하여 20%의 과도한 수수료를 받고 있음
 - 받은 수수료 중 15~16%는 광고집행비로 돌려주고 있는데, 실제 수수료 수입은 4~5%로 상장을 앞두고 매출 부풀리기를 위해 20%의 수수료를 받고 별도의 계약을 통해 광고집행비로 15~16%를 돌려주는 회계를 하고 있는 것이 아닌지 국세청 등의 조사를 받고 있음
- ◆ 가맹택시 배차몰아주기로 급격한 매출 감소의 피해를 입은 일반택시 기사들은 집단 손해배상을 추진하고 있음

10) 뉴스콘텐츠 서비스 시장(News Content Service Market)

- ◆ 뉴스콘텐츠 서비스 시장(News Content Service Market)에서 네이버와 카카오는 검색포털 사업자가 아닌 인터넷뉴스사업자로서 뉴스를 제공하고 있음
 - 뉴스콘텐츠 이용 트래픽은 언론사 직접방문 보다 포털을 통한 링크가 압도적으로 많은데, 검색 엔진의 시장점유율을 기준으로 네이버는 64.5%, 카카오는 19.9%, 양사가 84% 점유율로 과점지배자의 지위에 있음

- ◆ 네이버와 카카오는 검색포털 내의 뉴스 섹션에 뉴스콘텐츠를 공급하는 언론사에 전재료를 지급하거나 광고 수입을 분배하는 방식을 취하고 있어 유럽에서 구글의 언론사에 대한 뉴스 콘텐츠 무보상 정책으로 인한 독과점 지위 남용 문제 논란을 피하고 있음
 - 포털 시장을 두고 경쟁해야 할 두 사업자는 언론사 인터넷 뉴스의 포털 공급 방식을 '뉴스제휴평가위원회' (이하 '제평위'라 칭함)라는 기구를 통해 공동으로 진행해 왔고, 두 사업자는 지난 2015년 제평위를 공동 설립해 운영하며 계약 체결 및 해지 여부를 모두 공동으로 결정해 왔음
 - 네이버는 제평위를 통하여 검색제휴, 뉴스스탠드 제휴, 콘텐츠 제휴 업체를 선정하여 해당 언론사의 기사를 제공받아 포털에 게재하거나 아웃링크를 제공함
- ◆ 구글과 페이스북 등은 이용자가 구글 검색 결과나 페이스북 뉴스피드를 통해 제공되는 짧은 기사 정보를 본 후 함께 제공된 기사 링크를 클릭하여 언론사 웹사이트를 방문하는 트래픽이 이용자가 직접 언론사 웹사이트를 방문하는 트래픽보다 훨씬 많음
 - 2020. 4. 9, 프랑스 경쟁위원회는 구글이 뉴스콘텐츠 검색서비스를 통해 뉴스콘텐츠를 소비자에게 공급하면서 무보상 정책을 고수하는 것을 시장지배적 지위 남용행위(경쟁 사업자 배제)로 판단하고 구글에게 저작권접권에 기초하여 구글이 사용한 언론사의 기사 등에 대한 사용대가에 관하여 언론사와 선의로 협상하라는 임시조치 명함
- ◆ 국내 뉴스 콘텐츠 독과점 지위에 있는 네이버와 카카오는 뉴스콘텐츠 사용에 대한 보상함으로써 유럽과 같은 무보상 문제가 대두되어 있는 것은 아님. 그러나 국내 뉴스 콘텐츠 시장에도 구글의 점유율이 높아지고 있어 머지않아 유럽의 경우와 같이 무보상 정책이 이슈화 될 것으로 보인다는 점에서 대응책 마련이 필요함

11) 오픈마켓 시장(Open-market Market Place)

- ◆ 유효경쟁이 존재한다고 주장되던 오픈마켓 시장의 경우에도 소비자들이 가격비교 검색서비스를 통해 상품을 검색하여 구매하는 트렌드와 모바일 쇼핑을 통해 다음날 아침까지 신속하게 배송받는 상품(주로 신선식품과 생활용품) 구매 패턴이 고착화되며, 전자의 가격비교 검색시장은 네이버가, 후자의 모바일 쇼핑시장은 쿠팡이 시장지배력을 가지는 현상이 뚜렷하게 나타나고 있음. 따라서 오픈마켓 시장 전체 구도 역시 네이버와 쿠팡의 독과점 지배구조로 분석할 수 있음
- ◆ 우리나라 오픈마켓 시장현황은 추정치에 기댈 수밖에 없는데 거래액 중 정확한 매출을 확인하기 어렵고(상품 카테고리나 입점업체 규모 등에 따라 외부에서 정확한 수수료 액수를 산출하기가 불가능), 온라인 플랫폼 스스로 정확한 수수료 액수를 공개하지 않기 때문.(이는 아마존의 경우에도 마찬가지이며 미하원 반독점조사보고서 역시 정확한 수치는 추정치에 의존하고 있음)

- 따라서 종래 유통시장 또는 전자상거래 시장 내에서의 거래액 기준 시장점유율만으로는 온라인 플랫폼의 시장지배력을 정확하게 측정할 수 없으며 시장정보업체 등의 월간활성이용자수, 도달률, 브랜드평판 등 다양한 자료를 통해 시장상황을 판단해야 함
 - 이때 온라인 플랫폼 서비스 시장에서 이용자 수, 거래액, 거래량, 트래픽 등 서비스 특성에 맞는 기준들을 통해 추정된 시장점유율이 주요하게 활용될 수 있음
- ◆ 위에 나열한 주요 지표를 토대로 파악할 때 한국 오픈마켓 시장에서는 네이버가 오픈마켓 쇼핑에 있어 필수 관문 역할을 하고 있으며, 이로 인해 경쟁사인 다른 오픈마켓이 자체적인 간접적 네트워크 효과를 발생시켜 시장점유율을 확대하기 어려운 시장구도를 보여주고 있음. 다만 쿠팡은 예외임
- 네이버의 필수관문(Gateway) 역할은 네이버 가격비교 검색시장의 시장지배력이 오픈마켓에 전이된 결과인데 가격비교 검색시장에서 네이버의 영향력이 제거되지 않는 한 앞으로도 지속될 것으로 보임
 - 쿠팡은 종래 직매입거래가 주를 이루었으나 최근 풀필먼트 도입 본격화로 중개거래의 매출을 늘려가는 추세이고, 비교대상인 아마존의 사업모델(FBA, Fulfillment By Amazon)을 그대로 이식해 꾸준히 시장 점유율 높여가고 있다고 평가받고 있으며, 온라인 쇼핑 트래픽이 모바일로 옮겨가는 상황에서 모바일 온라인 쇼핑 트래픽을 압도적으로 장악하고 있어 네이버의 영향력에서 자유로운 유일한 오픈마켓으로 기능하며 영향력을 확대해갈 것으로 전망됨
- ◆ 오픈마켓 같은 온라인 쇼핑 분야는 수많은 업체가 다양한 영역과 업종에서 경쟁하는 환경으로 종래 전통산업의 독점판단 기준인 시장점유율 50% 같은 정량적 기준을 그대로 적용하기 어려운 특성이 있음. 유통업계에서는 한 기업의 온라인 유통시장 점유율이 30%를 초과하면 사실상 독점에 해당한다고 파악하는데 네이버와 쿠팡이 이에 근접해가고 있어 독과점 구조가 고착화되어 감을 주목해야 함

12) 배달앱 시장(Delivery-App Market) 시장

- ◆ 배달앱 시장(Delivery-App Market) 시장은 배달음식점과 일반소비자간 거래를 연결시켜 주는 양면시장에 해당하는 바, 양면시장의 특징인 '교차 네트워크 외부성(cross network externality)'과 비대칭적인 가격구조가 나타남
- 양면 플랫폼인 배달앱은 배달앱을 통해 매출을 올리는 음식점 그룹에게는 플랫폼 내 음식점 노출의 대가인 광고료를 받거나 거래 중개의 대가인 중개수수료 등을 부과하고, 소비자 그룹에게는 기본적으로 무료로 서비스를 제공하되 더 많은 소비자들을 자신의 플랫폼으로 유인하기 위해 쿠폰할인 등 다양한 금전적 혜택을 제공하는 비대칭적 가격구조를 보임
- ◆ 현재 배달의 민족, 요기요, 쿠팡이츠를 제외한 배달앱은 사실상 의미 있는 경쟁을 하고 있다고 보기 어려우며, 배달의 민족의 시장점유율이 50%를 초과하는 독점구조를 보임

- 배달의 민족 쏠림 현상 심화: 배달의 민족은 배달앱 시장에서 줄곧 압도적 지위를 기록하고 있는데, 모바일인덱스에 따르면 배민의 MAU(월간 활성 사용자) 점유율은 66.6%로 2위인 요기요(23.1%)를 압도(23년 3월 기준)할 뿐 아니라 배달업계 불황 속에도 오히려 점유율이 늘었음. ('22년 58.7% → '23년 66.6%)
- 시장지배력을 이용한 수익극대화 현실화: 배달의 민족(배민)은 미국의 대표 배달기업인 도어대시와 중국의 메이투안도 적자를 기록하는 악조건 속에서 매출 2.9조원, 영업이익 4,241억 원을 기록.(2022년)
- 2022년 말 기준 배민의 서비스 매출은 2조4234억 원으로 전년(2021년, 1조5743억 원)보다 약 1.5배(8500억 원) 증가. 결국 배민의 영업이익은 쏠림현상과 수수료 체계개편으로 자영업자로부터 받은 수수료 매출이 크게 증가했다는 의미로 해석되며 시장상황에 비추어 이러한 경향은 고착화될 개연성이 높아 보임

4. 국내외 6대 거대 및 배달앱 플랫폼의 독과점 지위 남용행위 사례와 소상공인 피해 및 대응 사례

1) 구글

◆ 구글은 Android OS의 높은 시장점유율에 힘입어 모바일기기OS 시장, 앱마켓시장, 동영상 및 음원시장 그리고 디지털 광고시장 등에서 독과점지위남용행위를 하고 있음

- 구글이 자사의 Android OS를 이용하는 모바일기기에 Play Store라는 앱마켓 어플리케이션을 '끼워팔기' 하면서, 인앱결제 수수료로 30%의 높은 수수료를 부과하는 것은 시장에서의 지배적인 지위 남용임. 이와 같은 구글의 Anti-steering을 방지하기 위해 전기통신사업법을 개정하여 앱마켓사업자가 앱개발사에 대해 인앱결제를 강제하는 것을 금지시켰는데, 구글은 이를 회피하기 위하여 결제대행사 이용 시 수수료를 26%를 받고, 결제대행사 역시 5%의 수수료를 받게 되어 결국 결제대행사 이용 시 구글이 책정한 수수료보다 더 과도한 수수료를 납부하게 하는 정책을 시행하여 전기통신사업법 개정안을 무력화 시켰음
- 나아가 모바일게임 개발사들이 경쟁 앱마켓인 "원스토어"에 게임을 출시하지 않도록 모바일게임 개발사들을 네 등급으로 나누어 분류하고 각 등급에 따라 책정된 'multi-homing 제한' 행위를 하였음. 이와 같은 구글의 배타조건부 거래행위로 인하여 경쟁 앱마켓은 매우 극악한 성과를 보일 수밖에 없었음
- 한편, 구글은 Android OS의 막강한 영향력에 힘입어 모바일기기 제조사들이 하드웨어에 최적화된 OS를 자체개발하거나 타사가 개발한 OS를 탑재하는 것을 금지하는 AFA(파편화금지계약)의 체결을 사실상 강요하였음. 공정위는 구글의 AFA 체결 강요를 시장지배적지위 남용행위, 불공정거래행위로 보고 시정명령과 과징금 2,074억 원을 부과하였음

- 또한, 구글은 Android OS의 높은 시장점유율을 바탕으로 Play Store와 같은 앱마켓 뿐만 아니라 Youtube를 끼워팔기 함으로써 동영상 및 음원 서비스 시장 그리고 디지털 광고 시장에서 경쟁 우위를 가져갈 수 있었음. 유튜브는 일정 수준의 구독자를 보유하지 못한 크리에이터들의 동의 없이 광고를 붙일 수 있는 정책을 시행하였고, 프리미엄 서비스에 가입하지 않은 시청자들을 대상으로는 지나치게 많은 광고를 보게 하였으며, 실질적으로 음원 서비스를 제공하면서도 동영상 서비스라는 형태를 표방하며 음원 저작권료를 불공정하게 분배하기도 하였음
- 뿐만 아니라, 구글은 스페인, 호주, 캐나다 등지에서 뉴스사용료를 일절 지불하지 않으면서 각 국가의 언론사들이 생성·편집·송출하는 뉴스를 게시하며 뉴스서비스를 제공하기도 하였는데, 이에 대하여 여러 국가의 정부들이 뉴스사용료 지불 법안을 통과시키자 구글의 검색서비스 접근을 차단하는 등 강수를 두며 대응하고 있음
- 구글은 Anti-steering, multi-homing 제한, AFA 체결 강요, GMS(Google Mobile Service) 끼워팔기 등 다양한 형태로 시장 독과점적지위 남용행위 및 불공정거래행위를 계속하고 있음

2) 애플

- ◆ 애플의 애플 앱스토어는 국내 앱마켓에서 10% 내외로 원스토어와 유사한 시장점유율을 보이고 있지만, 애플이 운영체제인 iOS용 앱 시장을 독점하고 있고, 앱은 운영체제 간 상호운용이 불가능하기 때문에, iOS 앱마켓 시장을 독점하고 있다고 볼 수 있음
 - 애플이 자사의 인앱결제 서비스를 사용하도록 강제하고 과도한 수수료를 부과하는 것은 시장에서의 지배적인 지위 남용임. 인앱결제 의무화와 관련하여 국내에서는 주로 구글의 정책이 사회적으로 이슈가 되었지만, 이는 구글이 게임앱 외에는 인앱결제를 강제하지 않다가 갑작스럽게 정책을 변경했기 때문일 뿐, 애플은 인앱결제 강제 및 30%의 수수료 정책을 이미 오래 전부터 유지하고 있었음
 - 2023년 10월 6일, 방통위는 애플과 구글의 인앱결제 강제에 대해 거래상 지위를 남용해 특정한 결제방식을 강제하고, 앱 심사를 부당하게 늦추는 등 전기통신사업법상 금지행위를 위반했다고 판단하였음
 - 네덜란드 소비자시장국(ACM)이 2021년 8월, 애플이 데이팅 앱에 인앱결제를 강제해 반독점법을 위반한 것에 대해 제3자 결제시스템 허용 등 시정조치를 명령하는 등 각국의 시장감독 당국은 애플의 앱스토어 정책에 대해서 반독점 조사 혹은 규제를 하고 있음. 유럽연합 집행위원회는 2023년, 애플의 인앱결제 강제와 관련하여 대체 결제 수단의 홍보를 금지하는 소위 "안티 스티어링" 관행에 초점을 맞추겠다고 밝혔음
- ◆ 2022년 9월 1일, 한국모바일게임협회는 애플이 시장지배적 지위를 남용해 수수료를 과다 징수했다며 공정거래위원회에 애플을 신고했는데 그 이유는 애플이 모바일콘텐츠 사업자에게 부과하는 인앱결제 수수료율은 30%인데, 애플이 수수료 산정의 기준이 되는 매출액에 부가가치세를 포함해 계산하는 방식으로 수수료를 산정하여 33%를 징수했다는 것임

- 공정거래위원회의 조사가 시작되자, 애플은 2022년 12월 7일, 국내 앱 개발자에게 내게 하는 앱스토어 수수료의 산정방식을 변경하겠다고 발표함
- 2023년 10월 6일, 방통위는 애플과 구글의 인앱결제 강제에 대한 조사 결과 발표에서, 특히 애플에 대해서는 국내 앱 개발사에만 차별적으로 수수료를 부과한 행위도 부당한 차별 행위라며 시정조치안을 통보하였음
- ◆ 미 하원 <디지털 시장 경쟁조사> 보고서는 애플이 앱스토어의 독점력을 사용하여 여러 불공정 행위를 수행한 사례들을 보고하고 있는데, 앱스토어는 세계적인 앱마켓이기 때문에 애플의 불공정 행위는 국내 이용자와 앱 개발자에게도 부정적인 영향을 미친 것으로 볼 수 있음
 - 예를 들어, 애플은 앱스토어에서 경쟁 앱에 비해 자사 앱을 우대하고 있음. 즉, 애플은 현재 출시된 아이폰 모델들에 약 40개의 자사 앱을 선택재하고 있으며, 이 중 일부는 기본 설정으로 되어 있어 이용자들은 주로 기본 설정되어 있는 앱을 사용하는 경향이 있기 때문에, 애플의 앱과 경쟁하는 제3자 앱들은 매우 불리한 위치에 놓일 수밖에 없음. 애플은 앱스토어 검색 순위에서도 자사 앱들을 우대하고 있음

3) 메타(페이스북)

- ◆ 메타의 경우 2020년 12월 9일, 미 연방거래위원회(FTC)와 46개 주 검찰은 각각 페이스북에 대해 반독점 소송을 제기함
 - FTC는 페이스북의 2012년 인스타그램 인수와 2014년 왓츠앱 인수, 그리고 소프트웨어 개발자에 대한 반경쟁적 조건의 부과가 독점에 대한 위협을 제거하고자 하는 체계적인 전략이었다고 판단
- ◆ 페이스북은 서비스 초기부터 개인정보 및 프라이버시 침해 논란을 야기해왔음
 - 페이스북은 2007년 5월 이후, 제3자 앱 개발자에게 페이스북 이용자의 개인정보를 불법적으로 제공해왔으며, 이러한 불법적인 개인정보 제공은 소위 '캠브리지 애널리티카' 사건이 보도되고 미 FTC의 조사가 개시된 2018년 6월까지 이어졌음
 - 한국의 개인정보보호위원회도 2020년 11월 26일, 페이스북이 당사자 동의 없이 제3자에게 개인정보를 제공한 것에 대해 67억 원의 과징금 부과와 함께 시정조치를 명령하고 수사기관에 고발하였음
- ◆ 메타 플랫폼의 알고리즘에 의해 인권 침해가 증폭되거나 민주주의가 훼손되고 있다는 비판이 제기되고 있음
 - 메타를 비롯한 소셜 네트워크 및 소셜 미디어 플랫폼이 대부분 이용자의 특성이나 관심사에 따라 맞춤형으로 콘텐츠나 서비스를 제공하면서, 특정 이용자가 선호하는 콘텐츠만을 반복적으로 접하게 되고, 같은 생각이나 신념을 공유하는 사람들과의 소통이 강화되며, 이에 따라 기존의 신념이나 견해가 더욱 증폭되는 확증편향이 발생한다는, 소위 반향실 효과(echo chamber)를 야기한다는 비판이 제기되고 있음

- 2021년 10월 3일, 월스트리트 저널은 '페이스북 파일(The Facebook Files)'라는 제목으로 페이스북의 내부 문건에서 드러난 문제를 폭로한 시리즈 기사를 다루었음. 폭로된 자료에 따르면, 페이스북은 내부 연구를 통해서 인스타그램이 10대 소녀들의 정신 건강에 부정적인 영향을 미친다는 것을 이미 알고 있었고, 알고리즘 변경에 따라 페이스북 내에서 허위정보나 폭력적이고 선정적인 콘텐츠를 확대하고 있다는 사실을 내부 연구를 통해 발견하였으나 이를 완화하기 위한 조치를 취하지 않았음. 또한, 이러한 허위정보나 증오 표현의 문제는 특히 제3세계 비영어권 국가에서 더 두드러지게 나타났음
 - 페이스북의 제3자 앱을 통해 불법 유출된 이용자 개인정보를 통해 캠브리지 애널리티카는 이용자의 위치와 정치적 성향을 파악할 수 있었고, 이를 활용하여 이용자의 정치적 성향에 따라 효과적일 수 있는 정치 광고를 타게팅하여 내보냄. 플랫폼에서의 표적화된 정치 광고는 이용자가 자신에게 보여지는 콘텐츠가 정치 광고임을 인식하기 힘들며, 따라서 자신도 모르게 영향을 받을 가능성이 큼
- ◆ 디지털 광고 수익은 메타 총매출액의 97.5%를 차지하며, 메타는 표적 광고를 위해 방대한 행태정보를 수집하고 개인정보를 침해함
- 개인정보위는 2022년 9월 14일, 메타가 동의 없이 타사 행태정보를 수집, 이용한 행위에 대해 시정명령과 함께 약 1000억 원의 과징금(구글 692억 원, 메타 308억 원)을 부과하였으며, 2023년 7월 26일, 적법한 동의 없이 이용자의 타사 행태정보를 수집해 맞춤형 광고 등에 이용한 행위에 대해 메타 아일랜드와 인스타그램에 대해 각각 65억 1천 7백만 원과 8억 8천 6백만 원의 과징금을 부과하였음
 - 2023년 2월 8일, 개인정보위는 이용자가 타사 행태정보 제공을 거부하면 페이스북 및 인스타그램 서비스를 가입하여 이용할 수 없도록 한 것은 개인정보보호법 위반이라며, 메타에게 시정명령 및 과태료 660만 원을 부과하였음. 이는 메타가 서비스에 필요한 최소한의 개인정보 이상을 수집하면서 이용자에게 동의를 강요했다는 것임. 이 결정은 독일 연방대법원이 이 문제에 대해 이용자의 선택권을 제한한다며 페이스북의 시장지배적 지위 남용을 인정한 것과 연결됨

4) 카카오

- ◆ 카카오는 대한민국 국민 4,500만 명 이상이 사용하는 소셜메신저 플랫폼 카카오톡을 통하여 이용자를 확보함과 동시에, 적극적인 기업인수를 통하여 수많은 계열사와 다양한 서비스를 제공할 수 있게 되어, 카카오 톡 이용자들에게 다른 계열사의 서비스를 제공하는 방법으로 카카오 톡의 시장지배력을 다른 사업으로 전이하여 수익을 창출함
- ◆ 카카오는 설립(2006년) 이후 적극적인 기업인수 전략으로 계열사 118개, 자산 총액 20조원, 매출액 5.6조의 국내 18위(2021. 6. 기준)의 대기업 집단으로 성장함
- 미국과 유럽에서는 Big Tech 플랫폼들이 자신들이 확장할 수 있는 사업에 진출하려는 중소기업, 스타트

업들을 사전에 인수합병 하여 경쟁차단의 진입장벽을 쌓는 소위 “킬러 인수합병”이 문제가 되어 이를 규제하기 위한 입법이 추진되고 있음

- 카카오가 한국에서 이러한 킬러 인수합병으로 계열사를 늘리면 많은 사업영역으로 진출한 결과, 카카오 기업집단은 2021년 기준 118개의 계열사를 가지고 있고, 2016년 이후 64건의 인수합병이 있었는데, 정식 심사를 받은 것은 4건뿐임

◆ 2006년 이후 2021. 6.까지 총 64개의 기업을 인수하였으며(국내 기업인 1위), 카카오 특의 시장지배력(2021. 2.분기, 이용자 4,662만 명)을 기반으로 다양한 신사업에 진출함

- 카카오 톡 플랫폼 내 혹은 다른 플랫폼과 연동하여 카카오 톡 이용자들이 다른 서비스를 쉽게 사용할 수 있도록 함
- 2022년, 판교 데이터센터 화재로 카카오 톡 먹통 대란이 발생하자 207만 명의 이용자가 카카오 톡을 탈출하여 라인, 텔레그램 등 다른 경쟁 소셜메신저 플랫폼으로 이동하였으나, 1주일 만에 대부분 복귀하였는데, 이는 카카오 톡에서 활동하면서 축적된 데이터를 다른 플랫폼으로 이동할 수 없었기 때문으로 보임

◆ 카카오는 e-커머스, 모빌리티, 금융, 콘텐츠 등 다양한 분야로 사업 확장 중. 즉 e-커머스는 네이버, 쿠팡에 비하여 거래액이 상대적으로 적지만, 카카오e-커머스 합병(2021.9.)하고 카카오 톡 이용자 기반(선물하기, 주문생산, 톡딜)으로 꾸준히 성장하고 있음, 카카오 선물하기의 경우 90% 이상의 시장점유율을 가지고 있어 압도적인 시장지배력으로 과도한 수수료를 정하고 있음

- 모빌리티는 2015년 카카오T 출시 이후 현재 이용자 2,800만 명으로 택시 호출 중개업시장의 약 80%를 점유함. 서비스 유료화, 과도한 수수료 책정, 카카오T블루 배차 몰아주기 등이 문제가 되고 있음
- 금융은 카카오 페이(2014년), 카카오뱅크(2017년) 등 금융 부문에 진출하였으며, 콘텐츠는 멜론 인수(2016년), 카카오게임 설립(2012년)등을 통하여 콘텐츠 사업에도 진출하였음

5) 네이버

◆ 네이버의 성장과 시장지배적 지위를 선점한 이후의 경위를 살펴보면, 독과점 플랫폼의 부작용이 무엇인지 명확하게 알 수 있음

- 네이버는 시장지배적 지위에 오른 이후 경쟁사업자 또는 신규사업자의 시장참여를 배제하고자 ① 온라인 비교쇼핑서비스 시장의 시장지배적 지위를 오픈마켓 시장으로 전이, ② 온라인 부동산플랫폼 정보제공자 시장의 게이트 키퍼로서 경쟁사업자의 시장진입 차단, ③ 알고리즘을 공시하지 않음으로써 노출순위에 인위적으로 개입, ④ 소상공인에 대한 과도한 광고비 징수, ⑤ 데이터 독점 및 네이버페이 관련 끼워팔기 등 시장지배적 지위 남용행위를 반복하였음
- 다시 말해, 혁신을 통해 성장한 플랫폼이 독점적 초과이익을 향유하고 진입장벽을 쌓아 경쟁을 저해할

때, 다른 사업자의 시장진입을 허용하여 독점을 완화하는 것이야말로 지속적인 혁신을 보호하는 것임을 네이버의 사례로 증명할 수 있음

- ◆ 위와 같은 네이버의 위법행위는, 전 세계에서 발생하고 있는 온라인 플랫폼 독과점으로 인한 부작용들과 공통·유사한 측면이 있음
 - 그렇다면 우리보다 앞서 소수의 거대 핵심 플랫폼을 사전에 지정하고, 빅테크 기업의 시장지배력의 전이, 자사우대, 데이터 독점, 멀티호밍 제한, 결제수단 강요, 시장진입장벽 형성(게이트 키퍼) 등 전형적인 독과점 남용행위를 금지하는 법을 제정한 EU, 독일, 미국 등의 사례를 참고할 필요가 있음
- ◆ 아울러 종전의 공정거래법(경쟁법)으로는 플랫폼의 독과점 남용행위가 발생한 이후 장기간의 조사절차를 거쳐 규제 개입 여부를 결정하므로, 빠르게 변화하는 독과점 플랫폼의 시장지배력 형성과 남용행위의 폐해를 예방하지 못함
 - 독과점 플랫폼이 소비자들로 하여금 해당 플랫폼을 사용하도록 생태계를 형성하는 경우, 경쟁사업자뿐만 아니라 시장참여자인 중소기업과 소상공인 및 소비자에게 미치는 폐해도 매우 크며, 나아가 불공정한 생태계를 극복하기 매우 어려워지는바, 사전규제 및 입증책임 전환의 필요성이 더욱 대두된다고 할 것임

6) 쿠팡

- ◆ 쿠팡은 2023년 1분기 기준으로 전체 온라인 쇼핑 시장의 약 21%를 점유한다고 추정하고 있으나 비교적 단시일 내에 점유율을 확대하여 시장지배적 사업자가 될 개연성이 높아 보임
- ◆ 쿠팡은 정확히 아마존의 사업모델(직매입과 중개거래 병행, 풀필먼트 제공, 멤버십 서비스를 통한 고객 락인전략, 아이템위너를 통한 최저가격 형성유도, 무제한 무료배송 및 반품 등)을 따라하며 천문학적인 투자유치를 통해 원가이하의 약탈적 가격정책으로 시장점유율을 확대해가고 있음
- ◆ 경쟁 온라인 유통업체들은 약탈적 가격정책으로 출혈경쟁을 버티다 못해 시장 퇴출되거나 기존 유통채널과의 협업으로 경쟁구도를 형성하려 노력하고 있으나 전망이 밝아 보이지 않음
 - 쿠팡은 전국 곳곳에 대규모 물류센터를 만들어 전국을 소위 '쿠세권(쿠팡의 당일배송 가능한 권역을 일컫는 신조어)'으로 묶어 전국단위 배송망을 구축. 이러한 대규모 투자는 경쟁업체들이 쉽게 모방하기 어려움
 - 가격경쟁력에 있어서도 다른 경쟁업체들은 오픈마켓 가격비교쇼핑에서 네이버에 추가 수수료를 부담하기 때문에 쿠팡보다 열위에 놓이고, 네이버를 거치지 않는 모바일 쇼핑을 통한 자체 트래픽 형성에도 한계가 있어 가격경쟁력을 확보하기가 쉽지 않음

7) 배달의 민족

- ◆ “배달앱”, “숙박앱”, “패션의류앱” 등 특정 상품·서비스 시장에서도 해당 부분 전문 플랫폼인 “배달의 민족”, “야놀자”, “무신사” 등의 독점적 시장 지배력을 확인할 수 있었음. 다만, 이러한 전문분야 플랫폼은 다른 플랫폼 서비스의 관문(gatekeeper)의 역할을 한다고 볼 수는 없어 독점 규제의 대상으로 볼 수는 없으나 노출랭킹 알고리즘의 투명성, 거래조건 개선을 위한 입점업체단체와의 단체협상권의 도입을 통한 공정성 강화 등의 제도개선이 필요한 상황임
- ◆ 배달의 민족은 배달앱 시장이 형성된 이래 줄곧 시장점유율 50%를 초과하는 압도적 1위 자리를 유지해오고 있고 이러한 시장지배적 지위는 앞으로도 계속 될 것으로 전망
- ◆ 불경기 상황에서 배달의 민족 쏠림 현상 심화, 즉 배달의 민족은 배달앱 시장에서 줄곧 압도적 지위를 기록하고 있는데, 모바일인덱스에 따르면 2023년 3월 기준 배민의 MAU(월간 활성 사용자) 점유율은 66.6%로 2위인 요기요(23.1%)를 압도할 뿐 아니라 배달업계 불황 속에도 오히려 점유율이 늘었음(‘22년 58.7% → ’23년 66.6%)
 - 배달시장이 포화상태로 접어들고 성장세도 주춤하자 점주들이 여러 군데에 마케팅 비용을 쓰기 부담스러우나 1등 플랫폼을 외면할 수는 없어 배민에 쏠림현상이 심화된 것으로 보임
- ◆ 배민의 시장지배력을 이용한 수익극대화 현실화. 즉 배달의 민족(배민)은 미국의 대표 배달기업인 도어대시와 중국의 메이투안도 적자를 기록하는 악조건 속에서 매출 2.9조원, 영업이익 4,241억 원을 기록함.(2022년)
 - 배민은 2022. 4. 단건 배달 서비스 ‘배민1’에 대한 프로모션을 중단하고 배달비를 인상했고, 이후 기본형·절약형·통합형 등 3가지 방식의 수수료 체계를 도입하여 기본 수수료가 6.8%, 15%, 27%로 수수료가 높아지고 6000원의 배달비가 별도 부과되는 식으로 수수료 체계를 변경하였으며, 또한 음식 카테고리 최상단에 가게를 노출해주는 오픈리스트(중개이용료 6.8%), 원하는 지역에 깃발을 꽂으면 반경 2km의 소비자에게 지역 상호가 노출되는 울트라콜(깃발 1개당 월 8만8000원) 등 광고를 통해 광고비 부과
 - 2022년 말 기준 배민의 서비스 매출은 2조4234억 원으로 전년(2021년, 1조5743억 원)보다 약 1.5배(8500억 원) 증가. 결국 배민의 영업이익은 쏠림현상과 수수료 체계개편으로 자영업자로부터 받은 수수료 매출이 크게 증가했다는 의미로 해석됨
- ◆ 과거 2020년경 배민이 수수료 개편을 시도하다가 소비자와 이용사업자의 저항으로 사과문을 발표하고 백지화했던 사건과 비교할 때 현재 배달앱 시장은 배민이 독자적 가격결정력을 행사할 수 있는 상황에 놓여있다 판단함

5. 독과점 플랫폼이 한국 민주주의에 미치는 영향

1) 독과점 플랫폼이 언론과 사회적 여론에 대해서도 게이트키퍼 역할

◆ 구독자들이 직접 신문·방송 홈페이지에 들어가 신문·방송 콘텐츠 구독하지 않고 구글, 유튜브, 네이버 등의 검색엔진 플랫폼이나 동영상 플랫폼에서의 검색과 노출된 기사의 구독 경향이 트렌드화 되면서 이러한 거대 플랫폼은 언론에 대해서도 게이트키퍼 역할을 하게 되었음

- 이러한 사회·경제적인 영향력을 강화하고 있는 플랫폼의 영향은, 시장지배력을 남용한 혁신의 저해나 진입장벽 형성 등의 경제적 관점의 문제만이 아니라 정치적 여론 형성이나 이를 통한 정치적 영향력의 행사와 민주주의 시스템의 운영 등 정치적 관점의 문제와도 밀접히 연관되고 있음

2) “숙의민주주의” 등 민주주의 발달에 기여할 것이라는 낙관론

◆ 디지털플랫폼 생태계가 형성되는 초기 단계에서는 정치학자들 중심으로 “플랫폼·데이터·인공지능 민주주의” 등으로 숙의민주주의 내지 직접민주주의를 강화할 수 있다는 긍정적 평가들이 있었음

- 온라인 공론장 루미오(Loomio), 아고라(Agora)와 같은 정치적 정보를 교환하고 상호작용하는 정치 소통 기제가 플랫폼을 통해 마련되면서 숙의민주주의, 직접민주주의 요소가 강화되고 있다는 견해도 있었음
- 전자정부를 표방한 정부가 마련한 국민신문고, 광화문 1번가 등에서 SNS와 온라인 커뮤니티를 통해 참여한 플랫폼의 발전이 정치정보를 공유하고 정치적 제안을 토론할 수 있어 대의민주주의를 보완하는 직접민주주의 요소의 대안으로 인식되었음

3) 정파적 편향성을 강화하고 사회적 갈등을 확대할 것이라는 비판론

◆ 플랫폼의 언론과 사회적 여론에 대한 영향력이 강화되면 미디어 학자들 사이에서는 플랫폼의 콘텐츠 추천 알고리즘이 정파적 편향성과 가짜뉴스에 대한 특정 정파적 편향 그룹 내에서의 확증편향을 강화시켜 진정한 민주주의의 장애물로 작동할 수 있다는 우려가 증가되어 왔음

◆ 유튜브, 구글 등의 추천 알고리즘은 이용자들의 플랫폼 내에서 검색이나 구매, 콘텐츠 이용 등의 활동을 분석하여 유사한 내용이나 성향의 콘텐츠를 추천하는 시스템으로 운영되는데, 정치적으로는 해당 이용자가 자주 보는 정파적 성향의 콘텐츠를 추천하는 방식이어서 “Filter Bubble·Eco Chamber·확증편향 효과” 등으로 정파적 갈등을 확대한다는 비판이 제기되고 있음

- 인터넷 콘텐츠 플랫폼에 있어서 필터링(여과) 또는 추천 기술은 이용자를 해당 서비스에 오래 머물게

만들어 수익을 창출하게 하는 수단이 되고, 정보의 과잉을 감당하기 어려운 이용자들에게는 불필요한 정보를 보지 않아도 되는 편리함을 주어 장점으로 인식되기도 함

- 플랫폼의 이용자의 성향을 분석하여 해당 성향에 맞는 콘텐츠를 추천하는 알고리즘은 자신이 지닌 기존의 관점을 강화하는 정보를 반복하여 습득하게 되고 이로 인해 부지불식 간에 확증 편향을 강화하는 “Eco-chamber 효과”,
- 개인화된 검색 결과물의 하나로, 사용자의 정보(위치, 과거의 클릭 동작, 검색 이력)에 기반하여 웹사이트 알고리즘이 선별적으로 어느 정보를 사용자가 보고 싶어 하는지를 추측하며, 그 결과 사용자들이 자신의 관점에 동의하지 않는 정보로부터 분리될 수 있게 하면서 효율적으로 자신만의 문화적, 이념적 거품에 가둘 수 있게 하는 “Fitter Bubble 효과”를 발생시킴

- ◆ 특히, 미국의 트럼프가 트위터를 통한 가짜뉴스 선동으로 적극적 지지자들이 의사당을 점거하는 사태를 목도하며, 유튜브나 메타, 트위터(현재의 X)등의 플랫폼이 미국과 유럽에서 가짜뉴스나 허위 정치적 선동에 기반한 극우적 정치집단의 정치적 성장의 밑거름으로 작용한다는 우려도 제기되고 있음

4) 플랫폼 추천 알고리즘의 정파적 편향성을 극복하기 위한 노력이 필요

- ◆ 국내외 정치권의 디지털플랫폼 인공지능 분야 기술혁신과 네트워크 효과를 활용한 권력 획득 및 기득권 유지 차원의 알고리즘·시스템·프로그램 조작 등은 머지않아 민주주의 발전의 핵심 걸림돌로 작동할 가능성이 클 것으로 판단되면서 이러한 추천 알고리즘의 편향성 강화를 극복하기 위한 여러 시도가 있었음
- 미국 MIT 미디어랩에서 만든 ‘플립피드(Flipfeed)’라는 알고리즘은 트위터 이용자가 자신의 뉴스피드를 반대 방향으로 바꿀 수 있도록 만들어 줌. 플립피드는 정파적 갈등의 진원지라 언급되는 트위터를 그 연구대상으로 삼았고, 페이스북에서는 반대 성향의 의견을 볼 수 있도록 추가적인 뉴스를 삽입해주는 프로그램도 현재 제공하고 있기도 함
- 월스트리트저널은 미국 대선 기간 전, 필터버블에 따른 편향된 인식을 완화시키기 위해 ‘Blue Feed, Red Feed’라는 특별 페이지를 마련한 적이 있음. 즉, 페이스북 등이 사용자의 선호에 따른 뉴스 소비를 부추기는 것을 비판하면서, 엇갈린 시선의 보도 내용이나 논평을 한 페이지에 교차해서 보여주는 방식을 선보였으며, 현재도 몇몇 이슈를 중심으로 ‘Blue Feed, Red Feed’를 서비스 중임
- ◆ MIT 미디어랩에서 만든 ‘플립피드(Flipfeed)’이나 월스트리트저널의 “Blue Feed, Red Feed” 등과 같은 자율적 정화 기능이 활성화되지 않는 상황에서 결국 디지털·플랫폼·인공지능 혁신의 사회·정치적 관점 분석을 기반으로 알고리즘·시스템 혁신 등을 법과 제도, 도덕과 윤리강령 등 사회적 차원에서 민주적으로 통제하는 것이 필요

6. 국내 온라인·디지털·플랫폼 생태계 감안한 구조전환

- ◆ 디지털 경제(Digital economy)에서의 플랫폼시장은 양면적 시장(Two-sided Market) 또는 다면적 시장(Multi-sided Market)의 특성과, 특히 획기적인 직·간접적 네트워크 효과(network effect)의 특성이 산업·업종별 용이한 자연 독점화 구축 요인으로 작동
- ◆ 플랫폼에서의 네트워크 효과는 비선형·기하급수적 효과를 내재하고 있다는 점에서 시장 내에서 독과점적 지위확보는 아날로그시대의 완전경쟁시장(단면시장) 보다 훨씬 더 용이하여 기업들은 적극적이고 과도한 투자와 다양한 진입장벽마련에 최선을 다할 수밖에 없음
- ◆ 독과점 방지와 억제는 기업가 정신에 기반 한 기술적 혁신 등에 따른 독과점의 사회적 편익을 고려할 필요는 있으나 자원배분의 비효율성 제거, 과도한 이익을 통한 소비자 부담과 선택제한 해소, 시장지배를 위한 진입장벽 유지행위 통제, 잠재적 경쟁자를 고려한 혁신 장애 제거, 불공정한 수단이나 부당한 방법과 일상적 갑질의 통제 등은 국민경제의 효용성 강화 차원에서 적절한 규제가 필요
 - 경쟁법(공정거래법 등) 제정(개정)과 실행이 필요하고, 디지털플랫폼 생태계의 특성을 고려한 '산업과 업종 및 영역분류 기준설정', 기존의 '독과점 행위 판단기준의 변화' 등이 이루어져야 함
- ◆ 특히 Industry 4.0과 AI 경제·산업 시대 진입과정에 직면해 있다는 점에서 대표적인 현상인 '플랫폼비즈니스(business) 형태'에 대한 포괄적이고 정확한 통제가 필요함에도 오로지 '혁신추진'과 '소비자후생' 관점에 서만 접근해서는 아니 될 것임
- ◆ 디지털(플랫폼) 시장에서의 독점(monopoly)에 관한 EU와 미국의 시각 차이를 고려하고, 한국의 경우 두 요소를 합리적으로 활용하되 공익적 수준과 국민경제의 경쟁력을 고려한 경쟁촉진 과정의 중요성을 기반으로 추상적인 소비자후생 역시 구체화할 수 있는 지침 마련 등으로 영역별 적응 필요
 - 디지털플랫폼 시장의 선순환 영향 효과는 근본적으로 네트워크 효과를 더욱 강화시켜 자동적으로 진입장벽을 높게 한다는 점에서 기술한 바와 같이 본 연구는 네트워크 효과 그 자체가 디지털플랫폼 독과점 생성의 핵심요인이라는 점을 강조하며, 기업들의 네트워크 효과 강화를 위한 인위적 행위, 예컨대 알고리즘 조작 등을 통제할 필요가 있음
- ◆ 나아가 아날로그시대의 일반적인 시장지배적 지위 남용행위의 규제 과정은 '시장획정-시장지배적 사업자 여부 판단-행위 요건 충족 여부 검토-경쟁제한성 판단'의 순서이므로 현 디지털플랫폼 독과점적 행위를 통제하기 위해서는 먼저 디지털플랫폼 생태계 특성을 포함시킨 새로운 시장획정 기준이 설정되어야 함

- ◆ 디지털플랫폼 생태계에서는 그간 시장지배자 행위 통제 기준으로 사용되어 온 ‘시장획정 테스트(SSNIP; small but significant and non-transitory increase in price.)’ 방식도 미흡하고 타당하지 않다는 점에서 급격한 변화가 이루어지는 디지털플랫폼 구조에서는 새로운 시장획정, 즉 정량적·정성적 요인을 포괄한 기준이 필요함
 - 예컨대 일반적인 서비스업 구분과 도·소매업을 벗어난 별도의 ‘중개업’ 분류와 또 다른 기준을 설정 등이 필요하고 KSIC의 대분류-중분류-소분류-세세분류 등에 의한 전통적 시장기준 보다는 빅블러(Big Blur) 시대의 시장 통합과 변형을 고려해 보다 더 세부적인 미세분류와 그 기준이 필요
 - ‘종합적 사업서비스업(유통-도소매-생산-광고-정보제공 등과 검색서비스업, 동영상제공 서비스업 등)’이라는 점에서 사용자 및 가입자 수, 시장 매출규모, 광고 수입규모와 기업의 분야별 매출 비중 등을 기본, 시장점유율과 함께 질적 요인으로 볼 수 있는 기업의 M&A와 신규기업진입 비율(경쟁수준) 고려, 정량적 요인(수익성 수정러너지수, 수요탄력성 등)과 정성적 요인(대체가능성, 유일성, 품질수준, 진입장벽 및 잠재적 경쟁) 등을 고려
- ◆ 결국 사익추구의 기업과 자국 이익만을 추구하는 반인륜적 행태보다는 한국은 초국가적·인륜적 차원에서 정의와 공정과 평등한 글로벌 디지털플랫폼 시장 선도국가를 목표 및 정책으로 중장기적 국민경제의 지속 발전전략 실행
 - 국내 플랫폼시장 균형을 강조하는 배경은 국내외 빅테크 행위에 대한 역차별적상황 등에서 비롯되고 있으므로 지속가능한 시장 혁신을 유지하기 위한 법제도 구축, 시장거래 공정성을 유지하기 위한 국내외 모든 빅테크 및 영역별 시장지배자에 대한 동일한 법제도 적용 등이 필요

7. 입법권고안

1) 유럽과 미국, 일본 등 해외 독과점 플랫폼 규제 입법의 동향

- ◆ 미국과 유럽 및 주요 선진국들은 구글, 애플, 페이스북, 아마존의 소위 “GAFA”라고 하는 빅테크(Big Tech)에 대한 현장 실태를 조사·분석하여 독과점 플랫폼의 시장 지배력 남용 규제를 위한 규제법을 시행하거나 추진 중에 있음
 - 대표적으로, EU가 2023년 5월부터 GAFA 등 Big Tech 플랫폼에 대한 사전규제를 목적으로 하는 디지털시장법(Digital Market Act)을 시행하고 있고, GAFA와 마이크로소프트, 티톡 등 6대 독점 플랫폼을 독점 플랫폼으로 사전 지정하였음
 - 그리고 2021년 독일도 공정거래법 개정을 통해 독점 플랫폼 사전규제 입법을 하였고, 일본도 독점 플랫폼에 대해서 알고리즘 등 공시 의무, 감독 의무 등을 부과하는 특별법을 제정하였으며, 영국과 호주도 행정입법을 통해 독점규제에 나서고 있음

- ◆ 플랫폼 독점 규제 반대론자들은 미국은 하원에서 플랫폼 독점규제 5법을 추진하다 포기했다고 주장하고 있음. 하지만, 2022년 중간선거에서 공화당이 승리한 이후 입법 본의는 소강상태이지만 연방 법무부와 공정거래위원회, 주정부 차원의 반독점 소송과 스타트업 등의 집단소송이 제기되어 플랫폼 독점 견제와 해소 노력이 추진되고 있음
- ◆ 미국은 전통적으로 입법 방식 보다는 연방과 주정부의 공정거래위원회와 법무부 독점국이 독점 기업들을 상대로 반독점소송을 통해 독점기업의 회사분할, 사업분할 등을 이끌어 내고 있다는 점에서 플랫폼 독점업체 GAFA를 상대로 한 반독점 소송은 독점의 해소를 목표로 하고 있다는 점을 충분히 파악할 필요가 있음
 - 즉, i) 미국 공정거래위원회는 2023. 9. 26. 아마존이 입점업체들에게 다른 플랫폼에서 보다 아마존에서 더 낮은 가격으로 판매하지 못하도록 하는 최혜대우 요구를 하고, 상품 검색에서 아마존 자체 브랜드 상품을 우선 노출하도록 하고, 입점업체에 과다한 수수료를 강요하였다는 등의 혐의로 반독점 소송을 제기하였음
 - ii) 2022년에 뉴욕주 법무부를 비롯한 48개주의 초당적 각주 법무부들은 페이스북을 상대로 유럽에서의 제재내용과 같은 혐의, 즉 이용자들의 데이터를 허용 받은 범위를 넘어 수집하고 이를 맞춤형 광고 등에 활용하여 수익을 올렸다는 혐의로 반독점 소송을 제기하였음
 - iii) 캘리포니아 주 법무부는 애플을 상대로 애플의 앱마켓이 과다수수료를 받고 다른 결제수단에 대한 홍보와 아웃링크(anti-steering)을 하지 않았다는 혐의로 반독점 소송을 제기하여 후자의 anti-steering에 대해서는 불공정행위라는 판단을 받았음
 - iv) 미국의 연 매출 100만 달러 이하의 애플리케이션 개발 스타트업들은 구글과 애플을 상대로 앱마켓에서의 과다수수료로 시장 진입을 방해받고 있다며 집단소송을 제기하여 1억 달러, 8천만 달러의 조정을 받기도 하였음

2) 권고하는 입법의 원칙

- ◆ 최근 10여 년 간 미국과 중국의 디지털 및 AI기술 패권경쟁, EU 및 일본 등 주요 선진국 역시 자국 기업 보호 및 경쟁력확보, 공정하고 투명한 소비자보호 차원의 디지털플랫폼 시장구축을 목표로 정책을 펼치고 있다는 점에서 우리나라 역시 각국의 정책 방향을 충분히 감안한 한국형 정책을 제대로 마련하기 위해 아래와 같은 몇 가지 원칙을 확인 함
 - 첫째, 국내 시장 활동 주체(국내외 기업)들에 대한 평등하고 공정한 법제도 마련 및 적용, 예컨대 국내기업과 역차별 규제라 할 수 있는 알고리즘조작 및 허위정보 통제프로그램, 끼워팔기 등에 대한 엄격한 대응 조치가 필요

- 둘째, 빅테크들의 독과점적 지위남용 통제규칙 위반 후 편법적 행위로 국내 법제도를 무력화시키는 사례 등에 대해서는 보다 강력하고 즉각적 통제 필요. 예컨대 구글의 인앱결제 규제에도 불구하고 편법적 행위로 인앱결제 금지제도가 무력화된 대표적 사례 등을 반영
- 셋째, 디지털시대 지속가능한 혁신을 위한 스타트업 중소기업에 대한 지원 강화 필요. 즉 국내외 빅테크 중심의 독과점적 시장지배력 강화에 따라 디지털 생태계의 시장진입 장벽이 높아지고 있다는 측면에서 잠재적 경쟁자인 스타트업 중소기업들의 활성화가 필요
- 넷째, 플랫폼비즈니스(business)의 공정성을 강조한 ‘온플법’은 무력화되었으며, 이미 시장생태계를 기업자율에 넘겨버렸으므로 거래공정성 및 소비자후생 중심 관점에서 최근 자율규제에 대한 소비자 등의 감시제도 강화 필요
- 다섯째, 동시에 온라인·디지털경제·플랫폼 시장에서 중요한 것은 거래공정성 등의 기반인 올바른 시장구조, 즉 시장경쟁구조 및 독과점상태 완화라는 점에서 이를 구축하는 ‘독점규제 관련법’이 조기에 제정되어야 할 것임

3) 입법권고안의 주요내용 : 독점 플랫폼 사전지정과 전형적 남용행위 사전금지

◆ 독과점 플랫폼의 사전 지정

- 이러한 현장 실태를 고려한 결과, 독점 플랫폼규제 논의는 독점적 시장지배력을 구축한 거대 Big Tech를 사전에 지정하여 위와 같은 정형적인 거대 플랫폼의 경쟁제한 행위를 못하도록 사전 금지하는 것에 모아지고 있음
- 새로운 입법은 사전지정 제도를 통해 수범자의 범위를 명확히 하고, 법적용 대상이 되는 시장지배적 플랫폼은 정량적 기준 외에 정성적 기준을 종합하여 판단하도록 함.

◆ 지정된 독과점 플랫폼의 전형적인 독과점 남용행위의 사전금지

- 독점적 시장 지배력을 구축한 플랫폼 기업들이 독점적 지위를 남용하여 경쟁을 저해하는 행위들은 “자사우대(Self-Preference)”, “끼워팔기”, “Multi-homing 제한”, “최혜대우 요구”, “타결제방식 홍보 제한(anti-steering)”, “킬러 인수합병” 등으로 정형화 되고 있음
- 기존 독점규제법과 차별화되는 온라인 플랫폼에 대한 5대 금지행위와 2대 작위의무를 설정하여 수범자의 예측가능성을 높임
- 플랫폼사업자(기업)는 입점한 기업들이 플랫폼 이용자들을 상대로 광고, 상품판매, 입점업체 서비스이용 등을 하도록 중개하는 역할과 입점업체와 동일·유사한 상품·서비스를 자사(계열사)가 출시하여 입점업체들과 경쟁하는 이해충돌 상황을 당연한 것으로 주장하며 상시화 시키고자 함
- 플랫폼이 마음만 먹으면 알고리즘을 조작·변화시켜 자사(계열사) 온라인쇼핑몰 등이 우선 노출되도록

만들거나 자사 가맹점사들이 배차를 우선 받게 하는 것으로 다른 경쟁사업자를 시장에서 사실상 무력화 시키거나 퇴출시키는 경쟁제한 상황을 초래함

- Multi-homing 제한을 통해 이용자들이 다른 플랫폼을 이용하지 못하고 자사 플랫폼만을 이용하도록 하여 독점을 강화하고 끼워팔기를 통해 결제·배송·물류 등 새로 출시하는 자사 서비스를 해당 산업 기존 기업들과의 경쟁에서 우위에 서게 하거나 최혜대우를 요구를 통해 다른 오픈마켓 경쟁자들과 판매경쟁에서 우위에 설 가능성이 높음
- “타결제방식 홍보제한(anti-steering)”과 멀티호밍 제한 등을 통해 구글과 애플은 자사 앱마켓에서 30%의 과다수수료 정책을 계속 유지할 수 있어 게임, 음원, 웹툰, 전자출판, 애플리케이션 개발사 등 앱마켓을 통해 상품과 서비스를 출시하는 많은 관련 산업 스타트업, 혁신 중소기업의 경쟁력을 약화시키고 있음

◆ 공정거래위원회의 조사권한과 임시중지명령, 공정거래법과의 관계 등

- 공정거래위원회에 위반행위의 조사뿐만 아니라 시장조사 권한을 부여하고 온라인 플랫폼자문위원회를 두도록 함으로써 전문성을 제고하고 급변하는 온라인 플랫폼 시장을 동적으로 파악함으로써 효율적인 법집행이 가능하도록 함. 또한 급박한 상황에서 시장개입이 가능하도록 임시중지명령을 도입함
- 새로운 입법은 기존 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 적용을 배제하지 않으며 국내사업자뿐 아니라 역외적용 규정을 통해 해외 빅테크에도 동일한 규제가 가능하도록 함

4) 다른 국가들의 독점 플랫폼 규제 입법 추진과 시급한 입법의 필요성

- ◆ 플랫폼 서비스 시장의 특색은 빠른 변화와 급속한 시장 지배력 형성과 다른 서비스 시장으로의 독점적 지배력 전이 등을 특징으로 함
- ◆ 예를 들어, 최근 쿠팡과 거래에서 매출의 20~30%를 올리던 CJ, 농심, LG 생활건강 등의 생활용품 판매 대기업들이 쿠팡의 최혜대우 독과점 남용행위에 반발하여 쿠팡과의 거래 중단을 고려할 정도로 오픈마켓 플랫폼 독과점의 영향력은 여러 산업의 발전에 심대한 영향을 빠르게 미치고 있음
- ◆ 코로나-19 경제위기기 이후에도 고금리, 고물가, 고환율의 3고(高)의 복합위기를 겪고 있는 중소기업과 자영업자들은 여기에 더하여 플랫폼경제로 급속히 산업재편이 이루어지는 과정에서, 중개수수료, 광고비, 배송비, 결제수수료 등의 플랫폼이 독점적 지위에서 행사하는 과도한 비용부담으로 생존의 위기를 호소하고 있음
- ◆ 위와 같이 미국과 유럽의 주요국가, 일본 등에서 플랫폼의 독과점 폐해를 해소하기 위한 입법을 보편적으로 추진하여 시행단계에 와 있다는 점도 고려하여 이러한 주요국가의 보편적 입법과 행정에 뒤처지지 않도록 국내에서 독점 플랫폼 규제에 대한 시급한 입법 논의를 전개할 필요가 있음

|| 플랫폼 독과점 실태분석을 기반으로 한 디지털경제 생태계 구조개선 방안 연구 ||

민주연구원 연구용역보고서

I

서론



I. 서론

1. 연구배경

◆ 10여 년 전부터 본격적인 디지털·플랫폼(Digital·Platform) 사회·경제로의 전환에 따른 긍정적인 효과와 부정적인 효과가 가시화되기 시작한 이후 특히, 2020년 코로나19(COVID-19) 팬데믹과 함께 비대면·온라인 생태계 전환 및 '플랫폼비즈니스(Platform business, 플랫폼 사업)'의 대폭적인 확산, 이에 따른 플랫폼 생태계구조에서 비롯된 거대기업(자본)들 내지 선도기업들의 시장지배적 지위남용, 불공정거래행위 일상화, 일반적 '갑질' 등으로 경제·사회적 약자의 피해사례 급증과 한국 경제발전의 걸림돌로써의 '플랫폼독과점 구조'가 강고해지고 있다는 인식이 확장되고 있음

- 예컨대 온라인플랫폼 사용자의 만족도 보다는 불만족도가 높아지고 있으며 온라인 플랫폼 이용 중 부당행위 경험도 2020년 47.1%에서 2021년 53.4%로 증가하고(중소벤처기업부, 2021)¹⁾ 있는 가운데 이러한 현실을 넘어서기 위한 생태계 개선 차원의 정책으로 문재인정부에서는 「온라인플랫폼 중개거래 공정화에 관한 법률」(이하 '플랫폼공정화법'이라 칭함)을 발의하기도 하였고²⁾, 현장의 소상공자영업자 및 디지털 경제적 약자들과 직접 소통을 기반으로 한 국회의원들 역시 관련 법안들을 다수 발의하였으나 실질적 진전이 없는 상황임.³⁾

◆ 이런 가운데 2022년 5월 출범한 윤석열정부의 경제·사회정책은 재벌대기업·대자본과 기득권 및 부자 중심의 정책 수립으로 한국의 미래경제사회 구조를 부정의(不正義)하고 불공정(不公正)하며 불평등(不平等)한 구조를 고착시킬 개연성이 크고, 특히 자유 시장경제를 강조하며 경제분야의 '자율적 규제' 강조로 한국 경제구조에서의 산업별,업종별,영역별,분야별 약자의 권익보호가 미흡해지는 방향으로 변화되어 가고 있음

- 혁신(Innovation)과정에서의 결과가 경제사회에 미치는 긍정적 측면과 부정적 측면을 함께 고려함으로써 부정적 폐해 역시 혁신의 이슈로 다루어야 할 것임. 즉 가시적인 기술혁신 주체자의 경제사회적 가치(수익)확보는 혁신의 결과 및 외부경제효과(external economy effect; 양의 외부성, positive externality) 등에 의한 당연한 보상이지만, 동시에 혁신으로 인한 현실적·중장기적 피해자와 외부비경제효과(external diseconomy effect; 음의 외부성, negative externality)를 고려할 필요가 있음

1) 중소벤처기업부, 2021.12.25., 2021년 온라인플랫폼 이용사업자 실태조사 결과 발표.

2) 이외에 플랫폼생태계에 관한 법안개정안, 즉 공정위의 '전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 개정안', 방송통신위원회의 '온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률안', 금융위원회의 '전자금융거래법 개정안' 등이 발의되기도 함.

3) 2023년 6월말 기준 플랫폼공정화 관련한 법안 발의는 모두 20여건으로 확인됨.

- 아울러 디지털플랫폼비즈니스의 폭발적 전환에 있어서 무엇보다 중요한 사안은 플랫폼 생태계의 발전을 전제로 아날로그시대의 한국경제문제, 예컨대 양극화와 불공정, 불투명한 생태계를 극복해야 할 것이며 이로써 영세중소기업 및 소상공자영업자, 소비자 등 다양한 경제적 약자들의 권익보장과 피해를 최소화 할 필요가 있음
- ◆ 전통 경제산업구조를 기반으로 한 한국의 단기집약성장 정책은 총체적·외형적 관점에서 성공한 것으로 해석되고 있으나 '사람중심(Human Centric)'의 실질적 성장과 발전은 중하위 수준에 머물고 있다는 점에서 새로운 시대, 예컨대 포용적자본주의 혹은 4차 자본주의 시대, ICT기술 혁신을 기반으로 대전환되고 있는 '온라인·디지털·플랫폼 패러다임' 시대를 선도해 가고자 할 때 한국경제 발전의 기본 철학과 가치 및 전략과 정책의 대전환이 필수적이 아닐 수 없음
- ◆ 한편 2011년 Industry 4.0 시대를 기반으로 2021년 EU의 Industry5.0 가이드라인 및 전략이 시작된 가운데 2023년은 대화형인공지능 서비스인 챗GPT(ChatGPT; Generative Pre-trained Transformer) 시스템이 확산되면서 이른바 '기술적 4차 산업혁명'이 현실화되어가는 경제산업 생태계의 혁신적인 대전환 시대로 진입 중
 - 일반인들이 이해하기 쉬운 기술발전의 과정과 경제구조 변화를 요약하면 과학기술의 발전으로 경제·산업 차원에서는 생산성제고와 노동력을 대체하는 자동화 추진 → IT(Information Technology) 발전 → ICT(Information and Communication Technologies) → 로봇화 추진 → AI 인공지능(Artificial Intelligence) 일반화 추구 → 온라인·디지털·플랫폼경제 구조화라 할 수 있음. 즉 모든 경제주체의 생활행태를 변화시킴에 따라 시장의 거래방식 변화를 초래하고 산업과 업종, 업태의 생존 및 발전의 방식 등 경제생태계의 패러다임이 전환되어 가고 있음
- ◆ 이에 대한 현 정부의 정책방향은 1. 비전으로는 '세계를 선도하는 디지털플랫폼 경제·사회 실현', 2. 디지털 플랫폼3대원칙은 ①혁신과 글로벌, ②자율과 공정, ③신뢰와 포용, 3. 핵심이행전략은 ①세계로 뻗어가는 혁신과 역동의 플랫폼 산업 육성, ②자유롭고 공정하게 경쟁하는 플랫폼 시장질서 확립, ③누구나 안심하고 다 같이 누리는 플랫폼 이용환경 조성(관계부처합동, 2022.12)⁴⁾
 - 정부의 경제 전략과 정책 수립 배경 및 방향성과 내용 등에 일부 이해하고 동의할 수 있으나, 이른바 '4차 산업혁명(=Industry 4.0)'만 강조되고 있으며, 보다 근본적인 구조개혁, 즉 아날로그시대 산업구조 비효율성과 위계적 구조 문제와 독과점적(monopoly & oligopoly) 혹은 시장지배적 구조 및 우월적 지위로 인해 발생하는 산업과 경제 생태계의 혁신요소 소멸, 기후환경위기 대응 미흡, 경제사회적 약자의 피해를 사전에 최소화할 수 있는 정책은 여전히 미흡

4) 관계부처합동, 2022.12, 디지털플랫폼 발전방향 비전과 추진전략.

- 즉, 기업이윤극대화 내지 기술혁신 관점만 중시되고 있으며 경제사회의 디지털·플랫폼비즈니스(사업) 지배에 따른 다양한 문제점, 예컨대 대자본과 대기업 중심정책에 의한 기업 간 양극화, 이로 인한 시장진입장벽 강화, 창조적 파괴와 혁신가의 기회박탈, 기술력·자본력 강자 중심의 독과점적 폐해발생 및 시장지배자가 확보한 우월적 지위 일상화, 불공정 거래 행위 등으로 중소기업과 소상공자영업자의 피해 급등에 대한 실효적 대응책이 미흡
- ◆ 다른 한편으로 EU, 미국, 일본 등 선진제국들의 디지털·플랫폼비즈니스 경제사회 전환에 따른 대응정책은 역시 선진국다운 대응책을 추진하고 있음
 - 첫째, 지속적인 창의적 혁신이 가능토록 경쟁체제구축(진입장벽 완화 및 독과점적 시장구조 해소), 둘째, 디지털플랫폼 시장생태계의 투명성과 공정성 유지, 시장 활성화 및 이용자와 소비자보호를 위한 플랫폼 기업들의 다양한 행위규제, 셋째, 기존의 아날로그시장 준칙과 법제도 등으로는 디지털플랫폼 시장의 올바른 발전을 이끌어가기 어렵다는 점에서 새로운 시장획정 방안과 규제 방식 및 법제도 등을 법제도화 시키거나(EU의 DMA법 등) 논의 중에 있음
- ◆ 국가적 관점에서 경제사회와 관련된 성과를 극대화하거나 지속적 성장과 발전을 위해서는 단순한 정책 및 주체별·영역별 정책 등보다는 원천적으로 구조개혁이 선행·동행되어야하고 여기에 기반 한 기업들의 행위가 기업과 국가 전체의 총합적 성과가 극대화 내지 증가할 수 있도록 해야 할 것임
 - 이는 산업조직론의 ‘구조(Structure) - 행위(Conduct) - 성과(Performance) 체계(S-C-P paradigm)’가 기본이며, 경제의 혁신 및 그 활동 결과의 확충 및 극대화를 위한 기본전략으로 선진제국의 현재 대응정책은 이 같은 이론에 기반 한 정책구사로 해석할 수 있음
 - 반면, 한국의 경우 아날로그시대의 비효율성과 불합리한 법제도를 벗어나지 못하고 현재의 공정거래법 등의 미흡함과 불완전성에 더해 디지털플랫폼시대에 필요한 법제도, 예컨대 지난 정부에서 발의된 ‘플랫폼공정화법’도 도입되지 못하고 있음. 이러한 상황은, 특히 변동성과 역동성이 높은 한국경제사회에 부정적인 걸림돌로 작용되며, 가시적 피해들이 경제사회적 약자에게 전가됨으로써 양극화와 불평등과 불공정한 사회에서 벗어나지 못하고 있는 것으로 볼 수 있음
 - 특히 기(既) 발의 된 플랫폼공정화법의 경우 i)거래관계에서의 투명성과 공정성 확보, ii)플랫폼사업자와 입점업체의 상생협력 기반 구축이라는 특징을 가지고 있으나 미래 시장생태계 기반이 될 수 있는 플랫폼의 행위 통제를 위한 기본 규칙으로서는 미흡하고, 플랫폼구조의 특수성을 고려한 시장지배력(독과점) 문제에 대한 기본도 미흡하다는 점에서 새로운 법안 마련이 필요
- ◆ 이러한 점들을 고려할 때 디지털플랫폼 경제의 올바른 전환은 ‘기술적 4차 산업혁명’의 계기를 활용해 ‘모든 주체의 창조적 파괴(creative destruction)’가 가능토록 하는 구조로서 상생(相生)의 가치에 기반 한 21세기 ‘새로운 한국 경제사회’를 구축하는데 최우선적인 작업이 아닐 수 없음

2. 연구목적

- ◆ 상술한 바와 같이 한국경제 생태계는 단기집약성장의 ‘경로 의존성(Path dependency)’에서 벗어나지 못하고, 시장경제 후발주자로서 선도국의 전략과 정책을 면밀히 관찰하며 국내 정책을 구사해 온 것으로 요약할 수 있으나 시장구조 정착과 그 과정 및 시대적 요소를 감안하지 않은 채 특정시점의 결과만을 참고해 온 오류(誤謬)에 따라 외형적 10대 경제국가임에도 실질적 국민의 삶의 질은 중위권 국가에 머물고 있음은 물론 인구절벽(2022년 출생률 0.78) 등으로 국가 소멸 예측까지 나타나고 있음
- ◆ 무엇보다 시장경제체제 국가라는 점에서 글로벌추세, 예컨대 기후환경위기 및 플랫폼비즈니스 시대를 적극 감안해야 할 것이며, 국가마다 발전의 경로에 차이가 있는 동시에 각각의 특성을 보유하고 있다는 점을 고려해 한국경제와 국민이 필요로 하는 전략과 정책수립에 집중해야 할 것임
 - 예컨대 시장경제에서의 독과점적 폐해의 본질과 시장지배적 행위 등의 본질은 거의 동일하지만 국가마다 경제구조에 따라 그 양상과 수준은 차이가 발생하며, 디지털시대 시장경제 구조 역시 기존의 국가 별 시장구조에 따른 대응전략과 정책에 차이가 있고, 이러한 양상은 경로 의존성과 혁신(Innovation) 수준 차에서 비롯됨
 - 따라서 한국의 경우 재벌대기업과 대자본 중심, 이러한 경제주체들이 주도하고 있는 디지털플랫폼비즈니스 독과점적 및 시장지배적 생태계를 혁신과 창조적 파괴를 통한 시장진입장벽 완화와 투명성 강화, 공정성 제고, 경제적 약자의 권익보호 등의 정책에 집중해야만 아날로그시대의 재벌대기업 경제구조에서 벗어날 수 있으며 새로운 경제사회구조로의 대전환을 달성시킬 수 있고 궁극적인 국민의 삶의 질을 제고시킬 수 있을 것임
- ◆ 한국은 언급한 바와 같이 온라인플랫폼 관련 법안들을 정부와 개별 국회의원들이 발의하고 있으나 여전히 도입되지 못하고 있으며, 이러한 배경은 첫째, 현 정부의 한국경제에 대한 신자유주의적 가치 추구유지, 둘째, 산업현장의 이해관계 및 특히 소비자국민들이 한국의 현실과 거시적 실태 이해부족 및 동감(sympathy)을 이끌어낼 충분한 근거 부족, 셋째, 국내 법안 발의의 주요 근거로서 국내 현실을 충분히 고려하지 못한 가운데 선진외국의 사례와 법안 내용을 중심에 두고 있는 행태, 마지막으로 시장 내의 이해관계자들 간의 강력한 이해충돌을 완화시키지 못하는 정부의 의지부족 등으로 판단됨
- ◆ 이런 점에서 본 연구의 목적은 미래 한국경제사회의 선진국 수준을 확보하기 위함에 있고, 합리적인 디지털 플랫폼시장 구조 구축에 목적을 두고 있음
 - 이를 위해 디지털플랫폼 생태계에서 비롯된 각 영역별, 주체별 피해자의 견해와 플랫폼사업자들의 견해 등을 동시에 반영코자 하며, 이를 근거로 이미 발의된 법안을 보완할 수 있도록 하고, 여기에 더해 시장경제체제 선진국들이 공통적으로 다루고 있는 자사우대, 끼워팔기, 최혜대우 요구, 안티스티어링 등의 사례가 한국에서도 문제가 되고 있는지 등을 감안한 정책대안을 마련코자 함

- ◆ 결국 한국도 디지털플랫폼 관련 법안 논쟁을 단순히 기업의 규제라든지, 중소기업과 소상공자영업자 등을 위한 법제도라는 관점에서 벗어나, 거시적이며 포용적 관점에서 아날로그시대에도 미흡했던 공정거래법 및 하도급법 등의 범위를 넘어 새로운 디지털플랫폼경제시대에 ‘모두가 함께 성장’할 수 있는 전제 및 선행조건이라는 대안을 제시코자 함

3. 연구범위와 방법론, 그리고 특징과 한계

- ◆ 먼저 연구방법은 온라인디지털플랫폼 관련 국내외 기존 이론연구와 변동실태 및 피해실태 조사 분석 등을 참고하는 문헌조사를 기본으로 플랫폼비즈니스의 생태계에서 다양한 영역의 피해사례를 직접청취 및 반영을 위해 FGI(Focus Group Interview)방식과 국내 플랫폼기업의 견해(주장)를 직접 청취하고자 함.⁵⁾
 - 이는 이해관계자와 집단 간의 사회적 합의 내지 상생 차원의 직간접적인 지원구조가 정착되어야 한다는 점에서 단순히 플랫폼비즈니스 관련 피해자를 넘어 플랫폼대기업과 함께 객관적 견해를 가진 제3자 전문가를 포함한 소통 구조를 마련하고 견해를 반영해야 되기 때문임.⁶⁾
 - 여기에 더해 관련 전문가의 지원과 참여는 물론 온라인디지털플랫폼과 관련되어 깊은 관심과 견해를 가진 개별의원 및 해당 상임위원회의 견해 등을 충분히 반영코자 함
- ◆ 연구범위는 온라인·디지털·플랫폼경제 전반, 즉 온라인시장, 디지털시장⁷⁾, 플랫폼시장 등을 구분해 다루어야 함에도 이와 관련된 국내 경제분야 연구 및 조사가 충분치 않다는 점에서 영역별 개념을 기본으로 플랫폼비즈니스 분야에 집중코자 함
 - 동시에 플랫폼비즈니스 영역 역시 전 산업으로 확산되고 있다는 점에서 전체를 다룰 수는 없으며, 따라서 각 영역별 중심으로 영역을 분리하여 국내외 대표적인 플랫폼기업, 즉 GAFA와 네카쿠배 중심의 시장점유율과 우월적 지위행태에 따른 이용자피해 분석과 대안을 마련할 것임

5) <별첨 4>,<별첨 5>등을 참조. 즉, 중소상인단체(전국가맹점주협의회, 한국외식업중앙회, 한국중소상인자영업자총연합회), 중소기업단체(한국통신판매사업자협회), 대한출판문화협회, 문화예술평원분야의 한국음악저작권협회, 콘텐츠 웨이브 및 언론사(경인일보, 영남일보, 충청투데이, 민주언론시민연합, 전국언론노동조합), 한국온라인쇼핑협회, ‘원 스토어’ 등과 공식간담회 및 토론회를 통해 현장 실태를 파악하는데 도움이 됨.

6) 한편, 이 같은 관점을 기본으로 본 연구진은 국내 디지털·플랫폼 생태계 관련 문제해결에 필요한 주요 빅테크 기업들과의 소통을 위해 다양한 노력을 시도하였으나 결국 직접적인 공식적 대화가 쉽지 않았으며, 따라서 국내 기업 입장을 확인하기 위해 수많은 언론을 통해 온라인·디지털·플랫폼 관련 기업들의 의견들(예컨대, 전자신문, 「연중기획」, ‘플랫폼 규제, 패러다임을 바꾸자’, 2023.10.18. ~ 2023.11.16. <1화~5화>))을 검토 및 분석하였고, 피해 대기업 담당 임원들과의 비공식적 대화를 통해 국내 플랫폼시장 여건의 문제와 자체적 한계 등을 확인 및 참고하여 일부 반영하였음.

7) 인터넷 온라인 시스템과 특정 플랫폼을 통하여 디지털 플랫폼서비스가 거래되거나 디지털 플랫폼서비스를 이용하여 재화 또는 용역 등이 거래되거나 거래되도록 지원하는 시스템으로 여기서 ‘디지털 플랫폼서비스’는 인터넷 온라인 플랫폼을 통하여 둘 이상 이용자 간의 거래, 정보공유, 사회적 관계망 형성 등 상호작용을 발생시키는 서비스(2023.5.30., 디지털시장의 공정거래 및 혁신 촉진에 관한 법률안 참조 보완).

◆ 보다 구체적으로 국내 약 20여개의 플랫폼 영역시장 가운데 12개 시장에 대한 시장점유율(활용률) 추이, 시장동향과 영향력, 각 시장의 지배자 및 지배적 지위남용 행위와 이에 따른 선진국과 국내 공정위 등의 대응조치 대한 내용 등을 정리하였음

- 즉, ①운영체제(Operating System, OS) 시장, ②웹브라우저(Web Browser) 시장, ③검색엔진(search engine) 시장, ④디지털 광고 시장(Digital Advertising Market), ⑤모바일 메신저 시장(Mobile Messenger Market), ⑥소셜 네트워크와 소셜 미디어 시장(Social Network & Media Market), ⑦앱마켓(App Market), ⑧문화 콘텐츠 플랫폼 시장(Culture Content Platform Market), ⑨택시 호출 서비스 시장(Call Taxi Service Market), ⑩뉴스콘텐츠 제공 서비스 시장(News Content Service Market), ⑪오픈마켓 시장(Open-market Market Place), ⑫배달 앱 시장(Delivery-App Market) 등에 대한 분석과 시사점 제시

◆ 이상의 영역과 이슈에 대한 사례를 한국에 적용하여 기업의 이익확보를 위한 개인정보 사용(私用)과 권리침해 분석, 예컨대 거대플랫폼 기업이 이용자 개인정보 집적 방식, 집적된 이용자 개인정보를 활용한 시장지배력 공고화와 그 영향 및 남용여부, 지배적 지위에 기반 한 이용자의 개인정보 권리 침해방법 등도 분석코자 함

◆ 본 연구의 특징

- 첫째, 현장의 관련 사업자들, 예컨대 다양한 플랫폼 이슈와 관련되어 플랫폼운영사업자와 플랫폼입점사업자들의 견해를 구체적으로 청취하고, 소비자후생관점에서의 플랫폼 이용 소비자들의 견해를 반영코자 하며 둘째, 국내 플랫폼시장구조 관련 연구결과는 주로 이론과 해외 분석보고서 중심을 기반으로 한국의 소규모 영역을 적용하는데 반해, 이 보고서는 국내 종합적인 현장중심의 실태분석이라는 점에서의 그 의미가 있음
- 셋째, 국내 플랫폼 영역의 시장점유율 기준의 경쟁실태를 종합적으로 정리코자 하며, 이와 관련된 시장은 i)운영체제, ii)웹브라우저, iii)검색엔진, iv)디지털 광고, v)모바일 메신저, vi)소셜 네트워크, vii)앱마켓, viii)문화 콘텐츠 플랫폼, ix)택시 호출 서비스, x)뉴스콘텐츠 제공 서비스, xi)오픈마켓, xii)배달앱 시장의 시장동향 및 영향력을 국내 최초로 분석
- 넷째, 이를 통해 그동안 국내 디지털경제·플랫폼사업(비즈니스) 관련 법안 논의 시 대체로 EU와 미국 등 선진 사례를 근거로 진행했으나, 새로운 법안 마련에 있어서는 한국의 디지털경제·플랫폼사업 실태를 근거로 마련
- 다섯째, 국내외 독과점적 시장지위를 확보하고 있는 국내외 빅테크 기업들, 즉 Google, Apple, Meta(페이스북,인스타그램), 네이버, 카카오, 쿠팡, 배달의 민족 등의 시장지배적 지위 남용행위를 종합적으로 정리하고, 각국에서의 독과점적 지위남용행위에 대한 법적 대응을 제시
- 마지막으로 지난 정부와 21대국회를 중심으로 「온라인 플랫폼 공정화에 관한 법률(안)」 등을 발의했으나

입법화에 실패하여, 플랫폼 시장독과점시장지배적지위남용 행위에 관한 근본적 법제도가 필요하다는 점에서 ‘온라인 플랫폼 독점규제에 관한 법률(안)’을 제시

◆ 본 연구의 한계

- 1차적으로 국민적 공감대 형성과 구조적 문제해소를 위한 대안 마련에 집중한다는 점에서 디지털플랫폼 생태계의 종합적인 시장구조분석에는 한계가 있는데, 이는 새로운 비즈니스 행위 관련 공적기관(정부)의 공식적인 통계조사가 존재하지 않기 때문임
- 즉, 공식적인 디지털플랫폼 경제의 각 영역별 통계와 데이터 비공개 등으로 다양한 이슈를 다루는데 한계가 있음
- 또한 디지털플랫폼 관련 활용 자와 사업자의 피해사례에 집중하는 한계가 있음. 다만, 디지털플랫폼 경제 관련 성장과 발전을 위해 핵심적으로 다루어야 할 이슈들이라는 점에서 디지털경제시대의 중장기적인 발전에 도움이 될 것으로 판단됨

|| 플랫폼 독과점 실태분석을 기반으로 한 디지털경제 생태계 구조개선 방안 연구 ||

민주연구원 연구용역보고서

II

디지털플랫폼 관련 혁신 추세 결과와 선행연구 및 이론적 배경



II. 디지털플랫폼 관련 혁신 추세 결과와 선행연구 및 이론적 배경

1. 플랫폼이 가져온 혁신과 독과점 형성 과정

1) 시민의 생활과 기업의 업무구조에 가져온 혁신

- ◆ 디지털 플랫폼이란 인터넷을 통해 개별적 또는 상호 의존적으로 이용자 간 상호 작용을 촉진하는 디지털 서비스
 - 즉, 다양한 시장참여자들이 디지털을 기반으로 재화나 서비스를 제공-거래-소비할 수 있도록 연결·매칭(matching) 시킴으로써 가치를 창출하는 서비스
 - 글로벌 디지털 시장은 디지털 전환, 코로나-19 팬데믹으로 인한 비대면 사회의 확대로 급성장하여 2025년에는 세계 기업 매출의 30%를 차지하고 향후 10년간 신규 비즈니스 70% 이상이 디지털 플랫폼을 기반으로 할 것으로 전망. (관계부처 합동, 2022)
 - 예컨대 2000년대 월드와이드웹(WWW)의 확산으로 PC 연결에 기반 한 검색(네이버·다음), e-커머스(옥션), SNS(싸이월드) 등이 등장하여, 기업의 업무 효율화 및 투명성 제고, 이용자의 정보 획득을 통한 정보비대칭 해소 등 기업의 업무와 일상생활에서 혁신이 일어남
 - 2010년대에는 스마트 폰의 확산으로 모바일 서비스에 기반 한 카카오톡과 인스타그램 등 실시간 소통채널을 비롯하여, 우버·에이비엔비와 같은 공유경제 서비스와 클라우드·빅데이터·IoT 등의 다양한 디지털 플랫폼 서비스가 등장
 - 2010년대 말 2020년 초에는 코로나-19 팬데믹의 영향으로 비대면 경제가 발전하면서, 텍스트만이 아닌 사진·동영상을 통한 소통문화, 알고리즘 추천 기반의 검색·쇼핑·여가 활동을 영위하는 문화 등 일상생활의 모든 영역에서 디지털 플랫폼의 사용이 촉진
- ◆ 향후에도 메타버스, 블록체인, 인공지능(AI), 대량의 데이터를 전송하는 컴퓨팅 기술 등의 발전으로 디지털 플랫폼 서비스는 급속하게 발전할 전망이며, 이와 같이 디지털 플랫폼은 경제성장과 사회 혁신을 선도하는 혁신의 아이콘으로 추앙받고 미래의 성장과 변화를 이끌 추진동력으로 받아들여지고 있고, 우리 사회와 산업에서 플랫폼은 혁신의 아이콘으로 떠오르고 있음

- ◆ 산업적 측면에서도 벤처·스타트업, 앱개발자, 중소기업, 소상공인, 문화 창작자들은 앱스토어, OTT(Over The Top), O2O(Online-to-Office) 등의 디지털 플랫폼을 통해 더 많은 고객을 만날 수 있고 신시장, 판로개척의 기회를 얻고 있으며, 소상공인들은 배달플랫폼, e-커머스를 활용해 역세권 등의 입지와 무관하게 플랫폼을 통해 고객을 접하여 질 좋은 상품과 서비스를 판매하여 매출을 증대
 - 먼저 성장한 플랫폼 기업이 스타트업(start-up)의 서비스와 기술을 결합하여 스타트업은 성장의 기회를 얻고 플랫폼 기업은 더 다양한 서비스로 이용자를 확대하는 시너지 효과도 발생
 - 예컨대 카카오톡 엔터테인먼트와 같은 웹툰 플랫폼이나 넷플릭스와 같은 OTT 플랫폼을 통해 웹작가나 영화 제작자들은 자신들의 창작 콘텐츠를 대중에게 판매할 기회를 얻고 세계적인 흥행 성공 사례도 나오고 있음⁸⁾
- ◆ 이와 같이 플랫폼은 시장 개척의 어려움을 겪는 중소기업, 벤처·스타트업, 소상공인들에게 성장과 글로벌 진출을 지원하고 창구 역할을 하고 있으며, 정부도 세계적인 디지털 플랫폼 혁신에 뒤처지지 않고 이를 선도할 수 있도록 디지털 기술 고도화 선도, 플랫폼 주도의 신 시장 창출, 산업간 경계를 넘어선 융합·혁신 촉진 등의 정책을 추진 중에 있음. (관계부처 합동, 2022)

2) 혁신을 통한 최종이용자 확보가 이용사업자에 대한 시장 지배력으로 작용 : 교차 네트워크 효과

- ◆ 다른 한편으로는 미국과 유럽 및 주요 선진국들은 구글, 애플, 페이스북, 아마존의 소위 “GAFA”라고 하는 빅테크(Big Tech)에 대한 현장 실태를 조사·분석하여 독과점 플랫폼의 시장 지배력 남용 규제를 위한 규제법을 시행하거나 추진 중에 있음
 - 즉, 플랫폼의 네트워크 효과, lock-in 효과 등으로 이용자들을 선점한 소수의 독과점 플랫폼들의 시장 지배력이 강력하여 진입장벽을 형성함으로써 새로운 혁신기업의 성장이 저해되고 있고, 중소기업, 벤처·스타트업, 소상공인들이 플랫폼을 통한 매출의 신장에도 불구하고 중개·광고·물류·결제·과도한 수수료 부담 등의 문제점 심각
- ◆ 플랫폼은 여러 가지 특성을 내재하고 있는 가운데, 대표적인 특성은 양면 시장구조이고, 일면의 최종이용자(소비자) 수의 증대는 다른 면의 사업적 이용자의 편익과 효용을 증대시키는 간접 네트워크(indirect network effect) 효과와 이용자가 많을수록 더 많은 이용자를 끌어들이는 디지털경제구조의 네트워크의 효과가 핵심임
 - 이러한 특성을 가진 플랫폼의 사업자는 최종이용자를 먼저 선점하고 시장지배력을 확보코자 전통적 시스템에서 거의 이루어지기 어려운 ‘무료서비스’(예를 들면, 검색엔진, 소셜 네트워크, 동영상 중개(유투

8) OTT 시장 규모는 2019년 8,131억 수준이었으나, 2019년 9,919억, 2020년 1조1,567억, 2021년 1조3,583억으로 연평균 성장률이 20.1%에 달함.(PWC, 2021. 11.).

브) 등)까지 실행하는 등 출혈 투자를 통해 다른 면의 사업적 이용자들에게는 과도한 중개수수료, 광고, 결제수수료 등으로 초과이익을 얻으려는 사업모델을 강화하고 있음

- 또한, 플랫폼 사업자는 방대한 이용자 데이터를 바탕으로 그 이용자들에게 정교한 개인 맞춤형 서비스를 제공하여 더 많은 이용자들을 자신의 온라인 플랫폼에 고착화시켜 lock-in 효과와 고객 쓸림현상(tipping)을 극대화함으로써 당해 시장에서의 견고하고 높은 진입장벽을 구축하고자 함

- ◆ 플랫폼 사업자는 양면시장효과와 네트워크 효과를 통제할 수 있는 문지기(Gatekeeper)로서 기존에 확보된 플랫폼의 독과점 지위를 이용하여 또 다른 플랫폼 서비스로 시장지배력을 전이(轉移)시키는 게이트키퍼(Gatekeeper) 역할 및 이러한 시스템을 구축해 가고 있음

3) 혁신을 저해하는 독점

(1) 선진국의 플랫폼 독과점 규제안의 근거

- ◆ 각국의 독과점 플랫폼 규제에 관한 입법 제안문에서는 독과점 플랫폼이 시장과 사회에 미치는 부정적인 영향을 강조하고 있으며, 특히 독과점 플랫폼이 공고화되면서 독과점 플랫폼에 인수·합병되거나 독과점 플랫폼의 상품·서비스와 경쟁할 가능성이 있는 스타트업이나 중견기업에 대한 투자를 꺼리는 등 혁신을 저해하는 현상이 뚜렷하게 나타나고 있음을 지적하고 독과점 규제 법안을 추진

- 예컨대, EU의 디지털시장법(Digital Market Act, DMA) 제정 배경에서 독과점 플랫폼은 수많은 거래의 “문지기(Gatekeeper⁹⁾)” 역할을 통해 시장지배적 지위를 공고화 하고 핵심 플랫폼 서비스를 중심으로 기업집단 생태계를 형성하여 새로운 혁신기업들에게 진입장벽을 강화하고 있다고 분석. (EU commission, 2020)
- 미국의 독과점 플랫폼 패키지 법안의 발의 배경에서는 독과점 플랫폼은 시장을 운영하는 동시에 그 시장 안에서 다른 사업자와 경쟁하므로, 시장운영자 지위를 이용해서 경쟁자에 대한 규칙을 설정하고 유사규제를 만들 수 있으며, 게이트키퍼의 지위를 이용하여 잠재적 경쟁자를 감시하고 경쟁 위협을 차단하고 있음을 지적. (Subcommittee on Antitrust Law, 2020)
- 독일의 경쟁제한방지법 제10차 개정의 배경으로, 플랫폼 경제의 상호작용은 독과점 플랫폼의 지배력을 지속시키고 다른 시장으로 확장될 수 있도록 하므로, 경쟁에 대한 압박을 유지시키고 독과점 플랫폼이 혁신과 경쟁을 방해하거나 다른 시장으로 지배력을 전이시키지 않도록 금지할 필요가 있다고 강조. (Commission, 2019)
- 일본의 특정디지털플랫폼법 제정 배경에서는 양면시장을 연결하는 플랫폼은 민간 영리기업으로서 직접 설계·운영·관리를 모두 하므로 기본적으로 조작가능성이나 불투명성이 높고 이러한 조작가능성, 불투명

9) 미국 사회학자 레빈이 사용한 용어로 어떤 메시지가 선택되거나 거부되는 현상을 의미하는 사회학적 용어이다. 뉴스 미디어 조직에서는 기사나 편집과정에서 뉴스를 취사선택하는 과정을 “Gate Keeping”이라고 하고 있다. 디지털시장 분야에서는 “정보나 뉴스의 유통을 통제하는 자”라는 의미로 사용되고 있음.

성, 정보 우위성으로 인해 이용자와 경쟁당국이 플랫폼의 문제점을 입증하는 것이 매우 어렵다는 점을 지적. (經濟産業省, 2019)

(2) 주요국 실태조사 결과와 독과점 규제 실행

◆ 이러한 선진국 추진의 학술적 근거는 2019년~2021년 EU와 미국, 독일, 영국, 호주 등 OECD 주요 국가들이 독과점 지위에 있는 플랫폼, 소위 "Big Tech¹⁰⁾"에 대한 시장과 사회에 대한 지배력 관련 실태조사에 있고, 독과점 플랫폼의 시장 지배력 남용을 규제하고 경쟁을 회복하기 위한 입법을 권고

- 각국의 실태조사에서는 i) 독과점 플랫폼의 알고리즘이 거래 상대방에게 불투명하고 조작을 통한 자사우대 등의 시장지배력 남용행위의 우려가 크다는 점, ii) 이용자의 다양한 데이터를 개인정보 통제권을 침해하는 방식으로 수집하여 맞춤형 광고나 새로운 상품과 사업모델 개발 등에 활용하고 이를 기반으로 독점을 더욱 공고히 하고 있는 점, iii) 이러한 시장지배력과 정부의 우위를 바탕으로 진입장벽을 형성하여 새로운 혁신기업의 성장을 가로막고 있는 점 등을 강하게 지적

◆ 영국과 호주는 행정입법으로, 독일은 경쟁제한법의 개정, EU는 디지털시장법(Digital Market Act, DMA)의 제정, 미국은 공화, 민주 양당의 5대 패키지 법안¹¹⁾을 추진하는 등 방식은 다양했지만 독과점 규제의 방식이나 내용은 공통점이 많음

- 종전의 공정거래법(경쟁법)은 독과점 남용행위가 발생한 이후 장기간의 조사절차를 거쳐 규제 개입여부를 결정하고 있으나¹²⁾, 이 같은 방식은 디지털시스템에서 빠르게 변화하는 독과점 플랫폼의 시장 지배력 형성과 남용행위 폐해를 예방치 못함

- 따라서 월간 활성 이용자 수 등 정량적 기준을 바탕으로 사전에 독과점 플랫폼¹³⁾을 지정하고 이러한 독과점 플랫폼에 대해서는 자사우대, 끼워팔기, multi-homing 제한 금지, anti-steering 금지 등 전형적인 독과점 남용행위 금지와 경쟁회복을 위한 데이터의 이동성과 접근성을 보장하는 기술적 계약적 조치를 실행토록 설정하고 있음

10) 빅테크(독과점 플랫폼)는 미국 정보 기술 산업에서 가장 크고 지배적인 5개 기업, 즉 아마존, 애플, 구글(알파벳), 메타, 마이크로소프트이다. 이 회사들은 전 세계적으로 가장 가치 있는 상장 기업 중 하나였으며, 각각의 최대 시가 총액은 약 1조 달러에서 2조 달러 사이였다. 독점 관행에 대한 우려로 인해 미국 법무부와 연방거래위원회, 유럽연합 집행위원회의 독점 금지 조사가 진행되었다. 논평가들은 이러한 기업이 개인 정보 보호, 시장 지배력, 언론의 자유와 검열, 국가 안보 및 법 집행에 미치는 영향에 의문을 제기했음.(위키 백과, 2023)

11) ①온라인 선택과 혁신법(American Choice and Innovation online Act), ②플랫폼 경쟁법(Platform Competition and Opportunity Act), ③플랫폼 독점 종식법(Ending Platform Monopolies Act), ④데이터 이동성·호환성 보장법(Augmenting Compatibility and Competition), ⑤기업결합심사 수수료 현대화법(Merger Filing Fee Modernization Act).

12) EU 구글 쇼핑 사건의 경우 사건 조사 개시에서 처분까지 7년 정도가 소요되었음.

13) EU의 DMA에서는 문지기(Gatekeeper), 미국의 입법에서는 지정 플랫폼(covered platform)이라는 용어를 사용하고 있음.

- ◆ 이 같은 사전규제 추세는 전통적 경제구조에서 경쟁법이나 경제학에서 다루기 쉽지 않고 수용하기 힘들었던 제도라는 한계를 넘어 주요 선진국들이 강력한 입법을 실행 및 추진하고 있다는 점에서 학계의 강한 반발도 많았으나, 미국을 제외하고 독일, 영국, 호주 등은 2021년부터 EU의 DMA법은 2023년 5월부터 법 규제가 실행되고 있음
- ◆ 한편, 주요 선진국들이 독과점 플랫폼에 대한 실태조사와 독과점 규제 입법을 추진하던 시기(2019~2022년) 한국의 대응을 돌이켜 보면 결론적으로 너무도 미흡하였음. 즉 진보정부를 표방하던 문재인 정부의 집권시기로, 독과점 플랫폼에 대한 실태조사도 독과점 플랫폼에 대한 규제 입법 시도도 없었음
 - EU의 「온라인 중개서비스 투명성, 공정성 제고를 위한 규칙」과 같이 일반적인 플랫폼과 사업적 이용자(입점업체¹⁴⁾) 사이의 공정한 거래를 규율을 포함하며, 상대적으로 소프트한 입법 결과인 「온라인 중개서비스 거래 공정화에 관한 법률」을 발의하였으나, 동 법안을 둘러싸고 혁신기업의 아이콘인 플랫폼 기업을 규제하는 것은 혁신성장의 국정기조와 배치된다는 논쟁 등이 확산되면서 디지털플랫폼 시장의 기본이라 할 수 있는 경쟁과 혁신구조 구축 및 독과점 플랫폼의 시장 지배력 남용의 문제에는 논의가 발전되지 못함
 - 즉, 문재인 정부는 혁신성장의 추진방식을 혁신을 가로막는 규제의 혁파에 두면서 독과점 시장 지배력을 구축한 Big Tech에 대해 독과점 규제를 해야 한다는 점에 대해 딜레마에 빠진 모습을 보였음
- ◆ 한국은 유럽과 달리 네이버, 카카오, 쿠팡 등의 토종 Big Tech를 육성하여 GAFA의 압도적인 지배력을 피할 수 있었던 유일한 나라라는 점에서 독과점 플랫폼 규제 입법이 자칫 토종 Big Tech의 성장을 가로막는 것이 아닌가하는 주장도 있음
 - 하지만 이미 시장에서 독과점 지위를 구축한 Big Tech들은 그 시장 지배력을 유지, 확대하기 위하여 새로운 혁신기업의 성장을 막고 잠재적 시장 경쟁자로 부각될 수 있는 벤처·스타트업들의 인수, 합병 등을 통해 경쟁을 피해 가고 있다는 사실도 고려해야하며, 최근 나타나고 있는 외국 빅테크의 국내 시장 지배력(점유율) 확대 역시 고려해야 될 이슈가 아닐 수 없음

14) EU의 DMA는 플랫폼 서비스를 소비하는 이용자를 “End User”, 사업적 이용자를 “Business User”라고 표현하고 있는데, 한국에서는 온라인 중개서비스를 이용하여 상품과 서비스를 판매하는 사업적 이용자에 대해 흔히 “입점업체”라는 용어를 사용하고 있음.

4) 혁신과 독점의 갈등

(1) 혁신과 독과점 관련 가설 및 조치

- ◆ 혁신의 개념을 창조적 파괴(creative destruction)라 했던 쉘페터(Schumpeter)와 그 후예들은 혁신으로 형성되는 자연독점의 초과이익이 혁신을 유인하므로 독점을 혁신을 유인하는 필요악으로 생각해야 한다는 가설과 반대로 미국의 경제학자 Arrow는 경쟁에서 도태되지 않으려는 동기, “escape competition effect”로 인해 경쟁이 혁신을 촉진한다는 가설을 세움
 - 일반적으로 혁신으로 인해 기존에 생산하던 상품·서비스가 새로운 혁신에 의해 잠식될 가능성 때문에 시장 지배력을 확보한 독과점 기업들은 기존 상품 혹은 서비스를 대체될 가능성이 높은 혁신의 등장을 꺼리는 소위 “혁신가의 딜레마(innovator's dilemma)”가 존재함
 - 아날로그 시대의 시장에서는 혁신이 점진적으로 일어나 독점기업이 혁신의 유인이 될 수도 있었지만, 현재와 같은 수많은 혁신이 급속하게 이루어지는 동태적 시장에서는 독점은 혁신을 가로막는 진입장벽이 될 수 있음.(강민지, 2022)
- ◆ 미국의 공정경쟁법 학회의 철학은 새로운 혁신을 위해서는 혁신으로 형성되는 자연독점을 깨 주어야 한다는 것임
 - 1970년대 미국의 전기·통신사인 AT&T는 전국의 전기와 통신 서비스를 독점하고 있었고, 미국 공정거래 위원회의 반독점소송 제기로 법원은 AT&T를 각 지역별로 20여개의 회사로 분할하도록 판결하여 “인터넷 서비스”와 같은 창조적 파괴의 혁신적인 새로운 통신 서비스가 등장할 수 있었음
 - 1980년대 PC컴퓨터의 운영체제를 독점하고 있던 마이크로 소프트(MS)가 인터넷 익스플로러 ‘끼워팔기’를 통해 웹브라우저 마저 독점하려 하자 이를 공정거래위원회가 반독점 제소로 막아 인터넷 서비스 기반의 구글과 같은 검색엔진이나 애플과 같은 모바일 운영체제가 새로이 등장할 수 있었음
- ◆ 최근 미국의 반독점 행정을 담당하고 있는 법무부 독점국과 공정거래위원회는 새로운 혁신이 등장하기 위해서는 디지털 플랫폼 시장을 장악하고 있는 GAFA(Google, Amazon, Facebook, Apple)의 독점을 깨야 한다는 사명감에서 이들을 상대로 반독점 소송을 제기하고 있음

(2) 한국의 대응 방향

- ◆ 한국에서는 진보정부가 전 세계적인 독과점 플랫폼의 시장 지배력 남용과 언론의 다양성, 데이터 착취와 독점의 폐해를 규제하고 이러한 독과점 플랫폼으로부터 성장하는 혁신기업과 중소기업, 소비자 등을 보호하는 진보적 흐름에 올라타지 않고 오히려 이러한 흐름과 거리를 두고 플랫폼 독과점 규제에 소극적 태도를 취했다는 것은 경제적 관점이나 정치적 관점에서도 분석과 평가가 필요한 사안이 아닐 수 없음
 - 즉, 한국의 민주당은 미국이나 유럽의 진보정당과 달리 진보적 정체성을 갖추지 못하거나 상실한 것이라

는 비판도 있음. 예컨대 혁신성장 기조를 추상적, 이념적 차원에서 접근했기 때문에 독과점 플랫폼이 시장과 사회에 미치는 영향에 대한 진지한 고민과 분석, 논의를 위한 노력 자체가 부족했다는 점은 부인하기 어려움

- “공정경제와 혁신성장”의 두 바퀴로 기울어진 운동장을 바로잡고 균형 있는 경제발전을 이루겠다는 국정기조를 천명한 문재인 정부에서 다른 국가와 달리 “디지털 시장 경쟁 실태조사”와 같은 기초적인 독과점 플랫폼에 대한 실태조사도 하지 않았다는 점은 외형적 명분만 강조했을 뿐 실질적 정책 측면에서는 미흡했다고 볼 수 있음
 - 즉, 정부의 공식적인 실태조사는 없지만 국회에서 진행된 독과점 플랫폼에 의한 불공정 피해실태 토론회 등에서 현출된 사안들을 보면, 구글, 페이스북, 애플 등의 독과점 남용행위의 문제는 네이버, 카카오 및 쿠팡과 배달의 민족 등이 있는 한국에서도 그대로 나타나고 있음
 - 공정거래위원회와 개인정보보호위원회에서 Big Tech를 제재한 경험도 있고, 2022년 12월 정부의 보고서에서도 플랫폼의 혁신을 지원하는 정책과 함께 독과점 플랫폼의 규제하는 정책을 동시에 병행한다는 기조를 보이고 있음
- ◆ 한국에서는 2021년 발의된 플랫폼공정화법 제정을 둘러싸고 플랫폼 업계와 이를 지지하는 일부 학계에서 강조한 ‘혁신의 아이콘인 플랫폼을 규제하면 혁신을 저해하고 공정거래법과 중복규제를 한다.’는 우려가 제기되어 “혁신 vs. 공정(독과점 규제)”의 대립적인 논쟁만 남기고 우리의 플랫폼 정책을 정립하지 못하였음
- 플랫폼공정화법(안)의 주요 골자는 독과점 플랫폼만 규제하는 것이 아니라 플랫폼 기업 일반을 규제하는 법(안)으로 매출액 1,000억 원, 중개거래액 1조원 이상 플랫폼 대상으로 노출 순위(ranking) 등 알고리즘의 주요기준 공개, 약관신고와 표준계약서 작성, 계약해지나 변경 시 사전통지, 적정한 수익배분의 거절 금지, 거래상지위 남용행위 금지 등의 사전의무를 부과하는 것이 주요 내용임
 - 대체로 플랫폼 사업자와 입점업체 사이에 정보의 비대칭을 해소하고 불공정행위 금지, 상생 협력을 강조하는 수준의 입법이고 강력한 독과점 플랫폼 규제 입법이라 할 수는 없는 법안이라 평가할 수 있음
 - 그럼에도 불구하고 혁신을 저해하는 독과점 플랫폼을 규제하는 것조차도 혁신을 가로막는 낡은 사고라 비난하거나, 유럽 국가들의 독과점 플랫폼 규제 노력을 미국의 Big Tech를 규제하여 자국 플랫폼을 육성하기 위한 폐쇄적 정책인 것처럼 비판하기도 함
- ◆ 위와 같이 미국 경쟁법 학계의 철학처럼 혁신을 통해 성장한 혁신기업이 독점적 초과이익을 향유하고 진입장벽을 쌓아 경쟁을 저해할 때 이러한 혁신으로 형성된 자연독점을 깨 주는 것이야말로 지속적인 혁신을 보호하는 것이라는 점을 간과하고 다소 합리적이지 못한 논쟁이 여전히 지속되고 있음

- 미국의 경우, 연매출 100만 달러 미만의 앱 개발 스타트업들은 애플 앱스토어와 구글플레이가 인앱결제
를 강요하며 과도한 수수료를 요구하여 앱 개발 스타트업들이 개발한 상품과 서비스를 소비자에게
판매한 길을 방해하였다고 하여 애플과 구글에 대해 손해배상을 구하는 집단소송을 제기하였고, 그
결과 애플과 구글은 각각 8,000만 달러, 9,000만 달러의 배상을 하기로 하였음
 - 국내에서는 전기통신사업법과 시행령 개정으로 구글의 인앱결제(IAP: In-App Purchase) 강요를 막으려
했으나, 구글이 이에 따르지 않고 법령 개정을 무력화하자 한국의 출판문화협회는 구글을 상대로 손해배
상 소송을 제기하였으나 한국의 수많은 앱 개발자들이 이를 지켜보고 있지만, 구글과 애플의 앱 시장에서
의 시장 지배력을 두려워하여 적극적으로 소송에 나서지는 못하고 있음
 - 이렇게 정부가 독과점 플랫폼의 폐해 앞에서 “혁신과 공정”의 가치를 저울질하며 좌고우면 하고 있을
때 많은 독과점의 피해자들, 혁신의 길을 차단당한 개발자들은 각자의 힘으로는 해결하기 어려운 길을
찾아 어떻게 하던 길을 뚫어 보려 노력하고 있다는 점을 깊게 고려해야 할 것임
- ◆ 이러한 점을 고려하면, 현 시점에서는 국회와 정부의 결단이 필요하고, 특히 유럽이나 중국, 일본처럼
독과점 플랫폼에 대한 규제와 플랫폼 일반의 규율 입법을 구분하여 한국적 시장과 한국의 사회에 미치는
영향을 감안하여 차등적 규제를 고려한 종합적인 전략을 가져야 함
- 플랫폼을 그 시장지배력과 사회적 영향에 상관없이 획일적으로 ‘혁신’으로 보거나, ‘독과점’으로 인식하여
혁신지원과 규제를 획일적으로 하려 해서는 또 다시 추상적 논쟁의 늪에 빠질 수 있음
- ◆ 혁신과 공정은 서로 대립되는 이념이나 가치가 아니라 공정한 시장 경쟁의 보장만이 독과점으로 인한
혁신의 저해를 막고 사회와 경제 전체의 관점에서 혁신의 지속성을 담보한다는 철학적 관점을 가지고
정책과 입법에 임해야 할 것임

5) 혁신의 문제점과 극복

- ◆ 본 보고서에서 다루는 선행연구, 특히 이러한 연구가 아니더라도 우리 모두가 생활현실에서 직면하고
겪고 있는 일상적인 생활패턴과 이에 따른 행동, 개념, 언어, 인식 등은 혁신과 혁신의 과정 속에 직면하고
있으며, 본 연구 작업의 핵심적인 개념 중의 하나가 ‘혁신’이기도 하다는 점에서 혁신 및 그 과정, 그리고
혁신의 장점을 강화시키기 위한 혁신과정에서 발생하는 문제점을 어떻게 해결하고 완화시켜야 하는지에
대한 기본적 방향을 제시코자 함

(1) 혁신의 가치

- ◆ 먼저 아담스미스(Adam Smith, 1723-1790)의 혁신은 분업(分業)과 거래교역활성화로, 먼저 분업은 효율
성과 생산성을 향상시키고, 거래교역활성화는 경쟁촉진 으로 시장 확장과 일자리 확장 등으로 국민의
부(富) 증가로 결국 국부 증가, 국가경쟁력 강화라는 점을 강조

- 아담스미스의 국부론¹⁵⁾은 '인간은 모두 잘살고 싶은 욕구를 가지고 있고 이를 위한 교역(거래)을 원하는 본능을 가지고 있다'는 점에서 '온 국민의 부가 증가해야 국가가 부강해진단다'는 점이 핵심임
- 특히 아담스미스의 시장자유·자율성 강조의 배경은 중상주의 시대에 있어서 왕실과 상공인(기업) 간의 야합으로 서로의 부(이익)를 확보하고 증가시키고자 보호무역장치마련, 독점적 권한 부여, 노동자의 저임금 등이 심각했기 때문이며, 아담스미스는 이러한 문제제기로 왕실과 권력집단의 기업과의 관계를 끊어야 국민의 자율적, 시장자유, 공정한 거래구조가 필요함을 강조한 것임

◆ 쉘페터(Joseph Alois Schumpeter, 1883-1950)는 5가지 혁신의 종류를 다음과 같이 구분했음¹⁶⁾

- 즉, i) 새로운 재화(상품) 개발과 생산 : 이전에 없던 상품이나 서비스를 개발 및 생산(현재적 사례 : 스마트 폰, 전기 차, 인공지능 등), ii) 새로운 생산방식의 도입: 이전 방식과 비교해 효율적(낮은 비용)이거나 질적으로 우월한 생산방식 발견해 도입(조립라인, 로봇화, 클라우드 컴퓨팅 등), iii) 새로운 시장(판로)의 개척: 기존에 없던 시장(틈새시장)이나 고객층에게 상품이나 서비스를 공급(새로운 지역 및 국가, 온라인 마켓과 전자상거래, 소셜미디어 등), iv) 원료나 반제품의 새로운 공급원 및 자원 획득: 기존에 사용하지 않았던 자원이나 원료를 활용(새로운 에너지, 천연가스, 태양광, 바이오매스 등), v) 새로운 조직의 구축과 형성: 이전의 조직보다 효과적이거나 혁신적인 조직운영 구조 및 관리방식 도입(합작회사, 프랜차이즈, 플랫폼 등)

◆ 기술혁신은 기존 기술 및 과거와의 관계에 따른 연속적 혁신(continuous innovation)과 기존의 것과 관계가 단절된 새로운 지식과 기술이 창출되는 불연속적 혁신(discontinuous innovation)으로 구분하고 있으며 불연속적 혁신은 R형 기술혁신(revolutionary innovation)으로도 정의되는데¹⁷⁾ 이는 기술의 급격한 질적 변화라는 기술혁신을 의미함

- 이른바 '쉘페터의 가설(Schumpeterian hypotheses)' 따르면 대기업이 중소기업보다 기술혁신을 주도하고, 투자 대비 성과도 높으며, 독과점을 지닌 기업이 기술혁신에 더욱 유리한 환경을 지녔다는 것임
- 물론 이러한 가설 또는 주장에 대한 다른 견해가 있음. 즉, '기업규모가 커질수록 오히려 연구개발 효율성이 떨어진다는 점에서 규모가 작은 기업일수록 혁신활동을 더욱 촉진시킬 수 있다고 봤고 (Scherer & Ross, 1990),¹⁸⁾ '기술혁신은 기존의 기계와 설비를 진부화(obsolescence)에 따른 과도한 비용소비 등으로 독점적 기업의 경우 혁신의 속도가 낮아질 수 있음을 강조하고(Fellner, 1951),¹⁹⁾

15) '국부(國富)의 성질과 원인에 관한 연구(An Inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations)'

16) 「경제발전의 이론, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung」 1911. & 「The Theory of Economic Development」 1934년 영문판.

17) 이지훈, 2015, 혁신활동 유형에 따른 쉘페터 가설 연구 : 한국 서비스산업을 중심으로, 한국교육학술정보원.

18) Scherer, F. M., & Ross, D. 1990. Industrial market structure and economic performance. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.

19) Fellner, W. 1951. The influence of market structure on technological progress. The Quarterly Journal of Economics, 556-577.

‘시장이 경쟁적일수록 기업의 혁신활동 환경이 더욱 좋다고 보았는데, 즉 시장구조가 경쟁적일 때 혁신을 통한 이윤 획득을 위한 기술력 진보의 인센티브가 더 크기 때문임. (Arrow, 1962)²⁰⁾

(2) 혁신과정과 문제점 극복²¹⁾

◆ 혁신과정은 이전에 활용되지 못한 새로운 아이디어나 기술을 개발, 시장도입 및 일반화 과정이지만, 다양한 주체의 참여와 매우 다양한 요인들이 상호 영향을 미치는 복잡한 양상으로 이러한 과정의 문제는 블랙박스화, 비대칭화, 비선형성의 문제가 있음

- i) 혁신과정의 블랙박스화 : 혁신과정은 많은 불확실성과 위험성을 수반하는데, 우선적으로 혁신의 성공 여부는 예측하기 어렵고, 혁신의 원천과 메커니즘은 명확하지 않기 때문에 이러한 혁신과정의 블랙박스화는 혁신을 측정하고 평가하고 관리하기 어렵게 만들며, 또한 혁신과정의 블랙박스화는 혁신에 대한 이해와 지지를 어렵게 하고, 혁신에 대한 저항을 증가시킴
- ii) 혁신과정의 비대칭성 : 혁신과정은 다양한 주체들이 참여하고 상호작용하지만, 이들 주체들은 혁신에 대한 정보와 지식, 자원과 권력, 이익과 목표를 공유하지 않음. 이러한 혁신과정의 비대칭성은 혁신을 위한 협력과 조정을 어렵게 하고, 혁신에 대한 갈등과 경쟁을 증가시킴
- iii) 혁신과정의 비선형성 : 혁신과정은 단계적이고 순차적인 과정이 아니라, 반복적이고 상호연관적인 과정이며, 혁신의 원인과 결과는 단순히 일치하지 않고, 혁신의 방향과 속도도 일정하지 않음. 이러한 혁신과정의 비선형성은 혁신을 계획하고 예측하고 제어하기 어렵게 만들고, 또한 혁신에 대한 놀라움과 변화를 증가시킴

◆ 이와 같이 혁신과정에서 발생하는 갈등을 해결하기 위해서는 i) 갈등의 원인과 성격을 파악하고, 갈등의 당사자들이 서로의 입장과 관점을 이해하고 인정하는 것이 필요. ii) 중립적이고 공정한 제3자의 개입이나 중재 등이 필요, iii) 혁신에 대한 공동의 목표와 비전을 명확하게 설정하고, 공유하는 것이 필요

◆ 결국 혁신과정의 문제점을 해결하기 위해서는 i) 혁신과정의 투명화 : 혁신과정의 블랙박스화를 극복하기 위해서는 혁신에 관련된 정보와 지식을 공개하고 공유하는 것이 필요, ii) 혁신과정의 조화 : 혁신과정의 비대칭성을 극복하기 위해서는 혁신에 참여하는 다양한 주체들이 서로 소통하고 협력하는 것이 필요, iii) 혁신과정의 유연성 : 혁신과정의 비선형성을 극복하기 위해서는 혁신에 대응하는 다양한 전략과 방법을 사용하는 것이 필요함

20) Arrow, K. (1962). Economic welfare and the allocation of resources for invention. In The rate and direction of inventive activity: Economic and social factors (pp. 609-626). Nber.

21) 차두원, 2021, 국내혁신 환경의 변화와 현황 진단; 정재용·황혜란, 2017, 한국 산업혁신연구의 현황과 과제, 기술혁신연구 25권 3호; 송주명, 2019, 혁신학교 10년, 그 확산과 지속 가능성, 행복한 교육 2019년 03월호; 윤종설, 2018, 혁신정부 실현을 위한 공공갈등조정제도 개선방안 연구, 한국행정연구원; 이재훈, 2005, 카오스 이론에 의한 학교 혁신 과정 분석, 교육행정학연구, 한국교육행정학회; 송위진, 2018, 사회문제 해결형 과학기술혁신을 보는 세 가지 관점 과학기술학연구, 한국과학기술학회 등의 내용을 정리.

2. 온라인·디지털·플랫폼경제(비즈니스)

1) 일반론

- ◆ 20세기 말부터 과학기술의 누적적 발전과 신속한 혁신은 1차적으로 혁신 주체 자와 관련 품종 및 업계, 나아가 산업과 경제생태계의 변화를 이끌어 가고 있으며, 동시에 사회문화변화 속에 평균적인 인간의 삶의 질 향상과 인식의 전환을 유도하였고 이러한 전환은 모든 주체의 경제행위 변화와 직결된 것으로 볼 수 있음
- ◆ 인터넷(온라인)의 역사는 1975년 미국의 개발자 빈트 서프와 로버트 칸이 TCP/IP(Transmission Control Protocol / Internet Protocol) 프로토콜과 인터넷 구조를 설계하면서 탄생. 즉, 컴퓨터와 컴퓨터가 통신할 때는 특정한 규칙을 사용해 순서대로 데이터를 전송, 수신토록 하는 통신 규약(규칙) TCP와 IP(Internet Protocol)구조를 설계²²⁾
 - 물론 그 이전의 인터넷은 1950년대 컴퓨터 개발과 더불어 확장 및 발전되기 시작하였고, 메인프레임 컴퓨터와 단말기 간의 점대점 통신(P2P, peer-to-peer network; 혹은 동등 계층 간 통신망_同等階層間通信網)과 함께 개시되었으며 컴퓨터 간 점대점 연결로, 이후 패킷 교환(Packet switching_컴퓨터 네트워크와 통신의 방식 중 하나로 현재 가장 많은 사람들이 사용하는 통신 방식)으로 확장되었음. (위키 백과)
 - 한국은 미국에 이어 세계 두 번째로 인터넷 연결에 성공했고 1993년부터 인터넷 접속 서비스 시작과 1990년 후반 국내 전역에 PC와 초고속 인터넷이 보급되었으나(ETR1,2021), 1969년 미 국방부의 군사목적으로 개발이 이루어진 4개 대학을 연결한 알파넷(ARPANET)이 그 기원으로 보며, 1989년 월드와이드웹(World Wide Web) 등장으로 대중에게 알려지고 일반적 서비스가 제공되기 시작되었음
- ◆ 이러한 점을 감안하면 한국 일반인 및 특히 기업과 사업자들의 온라인(인터넷, 전자상거래)에 대한 개념인식과 일상생활 활용에 따른 온라인에 관한 친밀성은 상대적으로 높을 수 있다는 점에서 관련된 혁신과 산업 및 경제 분야에서의 활용이 보다 효율적일 수 있는 긍정적 측면과 함께 비교적 오랜 기간 활용해 왔다는 점에서 온라인(인터넷)에서의 문제점, 예컨대 시장지배적 사업자의 우월적행위 및 불공정 피해 등을 심하게 겪었다고 볼 수 있고 이러한 피해로부터의 문제점 해결을 요구하는 수준 역시 매우 강하다고 볼 수 있음

22) ETRI WEBZINE, 2021, VOL.185 OCTOBER

2) 영역별 상대적 대조 개념

- ◆ 온라인·디지털·플랫폼비즈니스 경제시대(이하 디지털플랫폼)에 대한 상대적 개념인 오프라인·아날로그·파이프라인비즈니스 경제시대(이하 아날로그파이핑) 설명으로 사업자와 일반인의 보다 정확한 인식을 통해 양 영역의 장단점을 충분히 활용하거나 문제점의 근본을 찾아 생태계 개선의 시사점을 얻을 수 있어야 할 것임

◆ 온라인-오프라인

- 온라인(on-line), 컴퓨터의 단말기가 중앙 처리 장치와 통신 회선으로 연결되어 정보를 전송하고, 중앙 처리장치의 직접적인 제어를 받는 상태. 어떤(or 어디) 라인에 맞닿아 있음을 의미로 컴퓨터기기(핸드폰, 모바일, 스마트 폰, 노트북 등)에 접속(활용)하여 물리적 공간(off-line)을 뛰어 넘어 사람 혹은 기관을 직접대면하지 않고 비대면으로 정보공유와 대화를 나누는 등 인간 생활을 이루는 양상.(ex:온라인뱅킹, 온라인쇼핑몰, 온라인게임 등 비대면 행위)
- 오프라인(off-line), 온라인관점에서 단말기의 입출력 장치 등이 연결되어 있지 않아 중앙 처리 장치의 직접적인 제어를 받지 아니하는 상태로서 온라인과는 반대로 특정 라인과 연결되지 않은 상태로 물리적 공간에서 직접대면, 직접이동 및 직접행동을 해야 하는 상황. (ex:오프라인 매장, 직접공간모임-오프라인모임 및 직접소통, 오프라인 교육 등 직접대면 행위)
- 온·오프라인(on-off line), 온라인과 오프라인 합성어로 교육의 경우 컴퓨터기기를 활용한 사이버강의와 물리적 공간인 학교 또는 학원 등 강의실에서 직접 대면으로 교육 받는 두 가지 양상을 함께 실행하는 상황을 의미

◆ 디지털-아날로그

- 디지털경제(Digital economy),²³⁾ 디지털정보와 인터넷 네트워크를 기반으로 주요경제활동인 재화와 서비스의 생산, 분배, 소비 등을 뒷받침하는 '정보와 지식' 생산요소에 역할에 의존하는 경제로 정리되며, 디지털 기술(IT 기술) 활용과 접목으로 생산, 유통, 판매, 금융 및 결제, 각종 기술 개발 등에 소요되는 다양한 설비와 장비를 통해 생산성과 편의성 제고를 추구하는 경제생태계
- 여기서 디지털(Digital)은 컴퓨터가 정보를 처리할 수 있게 모든 정보를 0과 1로(2진법) 만든 정보를 의미. 디지털은 연속적인 양을 단계적으로 잘라 숫자로 나타내는 단계적 구분 수치이며, 이러한 디지털은 컴퓨터 기기(디지털시계, 스마트 폰, 노트북, cd음원 등)의 데이터로 사용됨
- 아날로그 경제(Analog economy), 디지털정보 및 인터넷네트워크 장치 일반화 이전의 경제 현상(여건 및 상태)으로 디지털경제와 디지털기술 미적용 경제 영역을 의미함. 전통적인 인간 노동력 중심, 기계장

23) 1995년 니콜라스 네그로폰테에 의해 제시, 물질 최소 처리 단위인 원자(atom)에서 정보 최소 처리단위인 비트(bit)로 이전되는 양상을 설명하면서 은유적으로 사용.

비, 장치와 기구들 중심으로 디지털 기술이 도입되지 않은 수작업 중심의 생산-유통-소비-금융-결제 방식 기반의 경제 양상으로 특히 아날로그는 디지털의 모태(기반)로서 아날로그 현실을 정보로 처리하는 것이 디지털임

- 참고로 디지털과 아날로그 특성을 요약해보면, 먼저 디지털의 장점은 정확하고 재현(再現)이 가능하고, 단점은 애매한 것을 그대로 남길 수 없음. 아날로그의 장점은 애매모호함을 그대로 표현하여 감성적·감각적 이해로 창의성 요소를 제공하지만 단점은 데이터를 원래대로 남겨둘 수 없어 원초적인 상태의 복원이 불가함. 또한 디지털은 단순하고 이산적(離散的)으로 특정 상황과 주체를 수치와 지표로 표현한다는 점에서 같은 수치와 지표의 주체는 동일하게 복사 가능하고, 시간이 지나도 정보가 변치 않지만, 아날로그는 복잡하고 연속적(連續的)이라 수치와 지표는 모호할 수밖에 없으므로 정확한 복사는 불가하며 시간과 함께 상황과 주체가 변하고 소멸됨
- 한편, 대부분의 기업이 디지털화의 적극 추진으로 생산성과 효율성제고에 집중하고 있으나 구성원 간의 폐쇄성(단절성 및 파편화) 등으로 협력 저해와 제한된 창의성으로 조직 내지 단체 성과에 부정적 영향을 끼친다는 점에서 디지털화에만 집중하기 보다는 어도비의 어도비킵박스설치, 페이스북의 아날로그연구소설치, 구글의 내부교육시도 등의 사례에서 시사점을 얻듯이 '일하는 방식 혹은 조직문화 차원에서 디지털과 아날로그 간의 균형을 이루는 디지로그(Digilog)문화 지향'(조성일, 2018)²⁴⁾도 필요함

◆ 플랫폼-파이프라인

- 먼저, '파이프라인(Pipeline) 비즈니스', 파이프라인 의미는 개별적 직거래관계 혹은 수직적 거래관계를 뜻하며 생산·공급자-소비·사용자로 구성. '파이핑(Piping)이라 칭하기도 하며, 이는 플랫폼비즈니스의 상대적 의미와 양상으로써 전통적인 생산과 유통, 소비에서 소비자에게 필요한 제품과 서비스를 생산전문, 유통을 전문하는 모델을 파이프라인 모델 혹은 파이프라인비즈니스라 함
- 플랫폼(Platform), 사전적 의미는 '평평하게 구축된 구조물'로서, 열차 승강장이 가장 대표적이며 서로를 연결해주는 창구 혹은 장소를 의미하고 플랫폼비즈니스는 이 같은 플랫폼의 의미를 인터넷온라인에 적용해 수익을 창출하는 중개사업임. 동시에 플랫폼 비즈니스(사업)의 다양성과 급격한 변동으로 플랫폼경제에 대한 학술적 정의(definition)는 변화 중
- 다시 말하면, 디지털기술과 정보 및 데이터로 인터넷 기반을 구축된 플랫폼으로 제품과 서비스 생산자 또는 공급자와 이를 필요로 하는 소비자 또는 활용자를 연결시켜 주고 그 수수료로 돈을 버는(수익 창출) 비즈니스·사업 모델로서, 여기에 더해 기본적 업무를 넘어 확보된 빅데이터와 개인정보를 활용해 자사제품(PB, private brand, 자체 브랜드 상품)을 직간접적으로 생산 및 제조, 공급하여 수익을 창출하는 비즈니스 모델

24) 조성일, 2018, '디지털 시대 중심에서 아날로그를 다시 생각한다'. 포스코경영연구소.

- 온라인 플랫폼(online platform), '인터넷상의 서비스를 통해 둘 이상의 독립적 주체이지만 상호의존적인 이용자 집단(또는 개인) 간의 상호작용을 용이하게 하는 디지털 서비스'(OECD, 2019)²⁵⁾, 인터넷상의 서비스는 인터넷 마켓플레이스(marketplace), 검색엔진, 소셜미디어, 창작 콘텐츠 매체, 앱스토어, 통신서비스, 지급결제시스템, Gig 경제(gig economy) 다양한 서비스 등 인터넷으로 이용할 수 있는 서비스 의미
 - 플랫폼은 경제 주체들 사이의 "중매자"로서 다양한 축의 구성원들이 "생산적으로 상호작용"을 하도록 도움을 주는 것으로 플랫폼은 참여자의 가치 창출과 소비를 통해 활성화되고 그 핵심은 참여자들 사이에 거래 비용(transaction cost), 혹은 거래에서 발생하는 마찰(friction)을 줄이는 데 있음(Evans and Schmalensee, 2016)²⁶⁾. 즉 이런 점에서 플랫폼은 사업자로서는 수익창출을 위한 수단과 도구이고 소비자 관점에서는 거래비용 절감과 정보비대칭성 완화 수단으로 볼 수 있음
- ◆ 플랫폼 경제(platform economy)는 인터넷 및 디지털 네트워크를 기반으로 상품 및 서비스의 공급자와 수요자가 거래하는 경제활동 및 사회 활동이며 이를 통해 가치를 창출하는 경제활동임
- 일반적 플랫폼들은 온라인 중개자(matchmaker) 또는 기술 프레임워크(technology framework)이고, 가장 일상적인 유형은 "디지털 중개자"(digital matchmaker)로 지칭되는 "거래 플랫폼"(transaction platform)들로서 아마존(Amazon), 알리바바(Alibaba), 에어비앤비(Airbnb), 우버(Uber), 바이두(Baidu) 등이고 또 다른 유형은 "혁신 플랫폼"(innovation platform)으로, 마이크로소프트(Microsoft) 플랫폼에서 작업하는 독립 개발자(independent developer)들과 같이 다른 사람들이 사용할 수 있는 공통적인 기술 프레임워크를 제공하는 핀테크 기업과 인터넷 기업, AT&T 드라이브 등임
- ◆ 플랫폼은 양면적 시장(Two-sided Market) 또는 다면적 시장(Multi-sided Market)의 특성을 가지고 있음. 즉 상이한 주체 및 집단의 시장을 네트워크로 연결함으로써 양면 혹은 다면 시장의 이용주체들 혹은 각 집단에 네트워크 혜택(network benefit)들을 제공하는 중개 경제 플랫폼(intermediary economic platform) 역할과 가입 고객들(affiliated customers) 내지 참여주체들 간의 직접적인 상호 작용을 통한 가치 창출하는 주체 혹은 비즈니스
- 즉, 전통적 비즈니스는 생산자와 소비자를 연결하는 한 측면의 거래기능에 집중된 반면, 플랫폼 비즈니스에 의한 시장(market place)은 양면 혹은 다면시장의 높은 거래비용을 최소화할 수 있는 기능을 제공함으로써 서로 다른 독립적 두 개 이상 이용자 집단(판매자, 생산자, 구매자, 소비자 등과 각각의 영역)이 플랫폼공간을 통해 각자의 행동(판매 혹은 구매)으로 상호작용(거래비용 절감, 정보 공유, 시장 특성 제공 및 파악 등)을 할 수 있으며 이로써 창출되는 가치를 주고받아 함께 성장할 수 있는 시장

25) OECD, 2019, An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation, OECD Publishing, Paris

26) David Evans and Richard Schmalensee. 2016. Matchmakers: the New economics of multisided platforms. Harvard Business Review press. 206 pages.

- 여기서 네트워크 효과(network effect)는 특정 제품 혹은 서비스에 대한 한 사람의 수요가 다른 사람들의 수요에 의해 영향을 받는 효과로서, 일단 어떤 상품에 대한 수요가 형성되면 이러한 수요가 다른 사람들의 상품 선택에 큰 영향을 미치는 현상으로 품질수준보다는 사용하는 사람들 숫자가 더 중요함
 - 전통적 네트워크 효과는 밴드웨건 효과(bandwagon effect, 편승효과), 즉 많은 사람들이 사용하는 것이라면 '함께 따라 구매'하는 소비심리 효과와 스nob 효과(snob effect, 속물 효과), 즉 소비자들 많이 사용하는 제품을 사용하기 싫어하는 소비심리 효과로 구분할 수 있음. (Harvey Leibenstein, 1950)²⁷⁾
 - 네트워크 효과 특징은 첫째, 선순환구조, 즉 다수소비자로 인한 가치상승, 타인의 인식제고로 구매유인 상승, 소비자 증가와 둘째, 기술발전에 따른 네트워크 효과 향상, 즉 기술발전으로 생산비 절감과 가격인하, 제품의 기능향상 및 재화 유용성 상승으로 소비자 증가 효과를 유인
- ◆ 경제학의 이론적 관점에서 플랫폼비즈니스의 양면시장(Two-Sided Market)은 '서로 구분되는 두 개의 고객그룹을 연결하는 기업이 이들 간의 상호작용이 가능하도록 제품이나 서비스를 제공하는 시장'(Rochet and Tirole, 2004)²⁸⁾으로, 둘 이상의 서로 다른 주체 간의 상호작용으로 가치를 창출시키는 장소
- 특히, 양면시장에서는 가격수준(price level)과 가격구조(price structure)를 구분하고 판매자와 구매자에게 부과되는 수수료의 합인 가격수준 뿐만 아니라 수수료가 판매자와 구매자에게 어떻게 나누어져 부담되는가가 중요하며, 아울러 기존의 완전경쟁시장 구조(단면시장, One-Sided Market)와 전혀 다른 양면시장(Two-Sided Market) 존재를 이론적으로 증명되었고, 양면시장을 컨트롤하는 사업자를 플랫폼 사업자로 명명
 - 즉, 플랫폼사업자의 양자에 대한 수수료부담의 차이를 '가격 비중립성'으로 지칭하며, 총수수료를 고정시켜도(입점업체 부과 분을 높이고 소비자 부과 분을 낮춤) 판매량 증가로 수익 증가 가능성이 있는 특징을 내재하고 있는 것이 양면시장이며, 이러한 양면시장을 획득한 사업자의 경우 시장지배력에 대한 정의와 독과점에 대한 규제 방식이 기존과는 달라야 함을 강조
 - 나아가 플랫폼은 최소 둘 또는 그 이상의 상이한(독립적, 목적이 다른) 유형의 가입 고객들(affiliated customers, 또는 제휴 고객) 간의 직접적인 상호 작용을 가능케 함으로써 가치를 창출할 수 있으므로 다면 플랫폼(multi-sided platform)이라할 수 있음.(Hagiu & Julian, 2015)²⁹⁾

27) Harvey Leibenstein, 1950, 'Network effect', Quarterly Journal of Economics

28) Jean-Charles Rochet and Jean Tirole, "Two-sided Markets : An Overview," mimeo, 2004.

29) Andrei Hagiu & Julian Wright, 2015, 'Multi-Sided Platforms' Working paper, Harvard Business School

- ◆ 한편, 양면시장 내지 다면시장과 전통경제 단면 시장에서 사업자(business)가 고객들로부터 이윤을 획득하는 방식에 차이가 있음
 - 대표적인 사례로, 양면시장에서는 플랫폼 활용고객에 대해 광고요청(제3자)을 수용해 open 광고를 대행하는 수수료 수입과 동시에 광고를 거부하는 플랫폼활용고객에 대해서는 당사자에게 광고가 전달되거나 노출되지 않도록 하는 알고리즘 조작으로 수수료를 확보하는 것임
- ◆ 혁신 이전의 전통경제·산업의 기업 성장엔진은 공급자 중심의 규모의 경제(economics of scale)와 범위의 경제(Economies of scope)추구로써 경쟁을 통해 낮은 비용구조를 구축하여 제품과 서비스의 가격을 낮출 수 있으므로 결국 독과점으로 가거나 시장지배적 지위를 확보하고자 함
 - 반면 디지털플랫폼경제의 기업 성장엔진은 사용자의 규모와 네트워크효과 극대화 여부가 핵심이고 여기에 플랫폼이 내재하고 있는 범위의 경제 효과 극대화 여부로 경쟁사보다 효율적이고 가치 있는, 즉 낮은 거래비용, 높은 이익(가치) 확보를 통해 경쟁우월 유지 함. 따라서 플랫폼 중심의 네트워크는 크면 클수록 더 많은 참여자 유도 및 정보데이터 확보로 결국 독과점화 및 시장지배적 지위를 확보
 - 동시에 디지털플랫폼경제의 기본이 기술혁신이라는 점에서 창의적인 중소벤처기업과 소상공인자영업자 및 개별주체들도 틈새시장 혹은 특정시장 공략 가능과 선도기업에 대한 도전 및 시장진입이 가능하고, 이를 기본으로 시장의 경쟁구조를 구축해 두어야만 자본주의 아날로그시대의 문제점을 극복할 수 있음
- ◆ 결국 디지털플랫폼경제에서의 플랫폼 자체가 내재하고 있는 네트워크효과와 양면시장의 특성, 범위의 경제(Economies of scope) 특성을 고려하면 플랫폼기업은 아날로그시대 완전경쟁시장에서의 독과점(monopoly & oligopoly) 형성 및 시장지배적 지위, 우월적 지위 형성 및 확보가 더 용이한 구조 속에 존재하는 동시에 기술혁신에 따른 경쟁률도 상대적으로 강하다는 측면에서 선도기업의 진입장벽 강화 위한 시도가 일반화될 수밖에 없음
 - 따라서 디지털플랫폼 경제구조에서의 지속가능한 혁신 및 긍정적 창조적 파괴를 유지하기 위해서는 단순한 자유시장경제를 넘어 공정과 상생을 위한 시장획정 및 독과점·시장지배력·상대적우월성을 강화시키는 요인을 공적통제의 규제방법이 필요
- ◆ 외부경제(external economies)와 외부비경제(external diseconomies)
 - 외부경제(외부성)효과는 개개의 소비자나 기업이 다른 경제주체의 행동에 의해 가격을 지불하지 않고 직·간접적으로 받게 되는 효과로, 다른 경제주체의 활동결과 자기가 유리한 영향을 받는 것을 외부경제(External Economies), 불리한 영향을 받는 것을 외부비경제(External Diseconomies)라하며 외부성이 존재하는 경우 시장기구에 의한 자원의 최적배분이 실현되지 못하는 시장실패가 발생하게 됨

- 외부성에 의한 시장의 실패는 외부성에 의해 발생하는 손익의 주체가 명확하고 그 손익의 크기를 정확히 측정할 수 있을 때에는 당사자 간의 자발적 협상에 의해서도 해소가 가능하나 일반적인 경우 정부의 개입을 필요로 함. (공정위).³⁰⁾
- 경제학에서는 일반적으로 어떤 경제적 거래의 결과가 거래 당사자가 아닌 제 3자에게 영향을 줄 때 외부성(Externality)이 존재한다고 하는데, 재화를 소비하는 다른 소비자의 수가 늘어날수록 그 재화를 소비하며 얻는 효용이 늘어난다면 이를 네트워크 외부성이라 함

◆ 네트워크 외부성(Network Externality)=네트워크 효과(Network Effect)

- 네트워크 외부성 또는 네트워크 효과란 어떤 재화에 대한 소비자의 수요가 그 재화를 소비하는 다른 소비자들의 수요에 의해 영향을 받는 효과로, 재화를 소비하는 다른 소비자의 수가 늘어날수록 그 재화를 소비하며 얻는 효용이 늘어난다면 이를 가리켜 네트워크 외부성이라 함
- 직접 네트워크 외부성은 동일한 재화를 소비하는 소비자의 수가 늘어나면서 그 재화를 소비하며 얻는 효용도 늘어나는 경우라 하고, 간접 네트워크 외부성은 재화의 보완재의 수나 종류가 증가하면서 그 재화의 가치도 함께 커지는 상황을 의미함

◆ 거래플랫폼과 비거래플랫폼

- 즉, 거래플랫폼은 양측면 이용자 사이에서 중개자 역할을 수행하여 양자의 이용자그룹에서 직접적인 거래를 성사시키고, 이용자그룹 사이에서는 상호 작용하는 양(+)의 간접적 네트워크효과 및 이용외부효과 발생으로 시장구조의 외형 확보임. (임재한, 2017)³¹⁾
- 비거래플랫폼은 양면 이용자그룹이 모두 존재해야하는 것은 아니며, 어떤 플랫폼의 양면(다면) 이용자들이 직접적인 거래보다는 비정형적인 상호작용 등을 통해 가치를 얻는 경우(예컨대 유료구독자가 충분한 언론매체는 무광고로도 존재가능하고, 광고시청 등의 예)를 뜻함. 여기서의 양(+)의 간접적 네트워크효과는 서로 상이한 목적으로 플랫폼을 이용 및 그 영향으로 보통 한편의 이용자그룹에 효과가 강함

3. 디지털플랫폼 관련 선행연구

- ◆ 플랫폼을 바라보는 관점은 학문적으로 다양한 가운데 경제학(산업조직론), 경영학(마케팅, 조직관리), 공학(엔지니어링, 산업공학), 법학(공정거래법 등)에 집중하고 있음. (Gawer, 2014)
- 경제학 관점의 플랫폼은 양면(다면)시장으로 두 개 또는 그 이상의 차별되는 고객 군(群) 또는 집단들을 상호 연계하여, 거래 상대를 찾을 수 있게 해 주고, 고객 집단 간에 가치를 교환할 수 있는 상품을 제공하여 부가가치를 창출하는 비즈니스(Rochet & Tirole, 2003)로서, 시장과 수요 측면 중심 및 거래비용 절감에 필요한 규모의 경제를 통한 가치창출에 집중

30) <https://www.ftc.go.kr>

31) 임재한, 2017, 온라인 플랫폼의 관련시장획정에 관한 연구, 영남대학교.

- ◆ 플랫폼 양면시장의 최적가격은 양 쪽의 가격탄력성과 간접적 네트워크 효과, 그리고 양측의 생산량 변화에 의한 한계비용 특성에 따라 복잡한 구조로 결정되며, 이로써 양 시장 중 어느 한쪽 가격이 이익을 극대화하는 가격이라도 한계비용보다 낮거나 심지어는 부(-)의 가격구조도 가능
 - 양면성 시장은 시장 내에 존재하는 외부경제(external economy, 네트워크 관점에서는 양의 외부성, positive externality)효과를 두 개 혹은 그 이상 고객 그룹들이 스스로 내부화시킬 수 없는데, 이는 플랫폼 참여자(집단)가 해당 플랫폼이 설정한 가격구조를 벗어나 플랫폼 내 다른 그룹과의 직접적 거래가 불가능하기 때문이고, 그 대신 플랫폼기업들은 플랫폼에서 발생하는 외부경제효과의 내부화로 자사 이윤획득 또는 사회에 기여 가능
 - 온라인디지털플랫폼 생태계에서 시장의 메카니즘 변화로 새로운 관점에서의 시장정의를 필요하다고 볼 수 있으며, 이런 점에서 전통적 경제학 관점에서의 기존 시장은 단면시장(One Sided Market, 완전경쟁시장)으로 정리되어 가고 있고, 플랫폼생태계시장은 양면시장(Two Sided Market)으로 정의되어 가고 있음
- ◆ 따라서 단면시장과 양면시장, 두 시장의 특성 차이에 따른 성장과 발전, 시장실패를 최소화하기 위한 정부의 정책 등이 심각하게 논의되거나 법제화되고 있음
 - 여기서 중요한 것은 오프라인·아날로그·파이프라인경제를 기반으로 온라인·디지털·플랫폼경제가 구축되고 있다는 점과 획기적인 혁신이 이루어진다 하여도 전통 경제구조의 실질적 생산과 소비구조는 존재할 것이고, 유통차원 혁신에 의한 전통 경제구조의 문제점을 극복해야 하며, 특히 양 구조의 장점 극대화로 양 구조의 단점을 최소화해야한다는 과제는 모두의 의무가 아닐 수 없음

1) 디지털경제구조 관련 선행연구

- ◆ 김태열 외(2008)³²⁾는 글로벌 각국은 소프트웨어산업의 독과점 시장구조 개선, 특정 벤더에 대한 종속성의 극복, 기술혁신을 통한 자국 소프트웨어 산업의 발전 등을 위해서 공개소프트웨어의 개발 및 수요 촉진 정책을 추진하고 있는 가운데 공개소프트웨어에 대한 정부지원 필요성에 대한 경제학적 측면의 분석의 부족함을 근거로 소프트웨어 시장의 시장실패에 대한 원인과 개선을 위한 공개소프트웨어가 갖는 기술정책적 의미를 경제학적 측면에서 분석하고 여러 가지 시사점을 주었음
 - 여러 시사점 가운데 특히 “소프트웨어 산업은 네트워크 효과와 수확체증 현상으로 인해 시장실패가 발생하며 독점기업의 기술 및 제품이 시장에서 사실상의 표준으로 작용하게 될 경우 독점의 장기화로 이어질 수 있으므로 소수 전유 소프트웨어 기업에 의해 독점화되어 있는 소프트웨어 시장을 개선하기 위해 공개소프트웨어 수요를 촉진시키는 것이 필요함”을 강조
 - 특히 2008년 본격적인 디지털플랫폼경제생태계가 정착되기 이전의 관점이며, 여기서 디지털 시대의

32) 김태열·전영서, 2008, ‘공개소프트웨어의 경제학적 분석과 정책유효성 실증연구,’ 한양대학교.

핵심으로 볼 수 있는 소프트웨어의 특성인 기술력에 의한 특허·사유성(私有性) 영향에 따른 독점화의 근본요인 문제점을 해소가 필요하고 이를 위한 정부정책을 제시한 것으로 이해할 수 있음

- 여기에 더해 네트워크 효과, 즉 단순한 네트워크 효과가 아닌 본 연구가 강조하고 있는 비선형적(non-linear) 네트워크효과 역시 소프트웨어를 기반으로 한 디지털플랫폼생태계의 문제점까지 고려해야 하는 시사점을 주고 있으며 나아가 양면시장에서의 외부성 특성과 기업자체의 기술적 알고리즘 구축 및 운영 등으로 독과점적 시장지배력의 가능성이 내재되어 있음을 확인

◆ 이상규(2010)³³⁾는 양면시장에서는 전통적 산업조직이론이 적용되지 않거나 수정이 필요한 근거로 양면시장의 가장 큰 특징인 교차네트워크 외부성 때문으로 정리하였음. 따라서 양면시장에서는 시장확정, 시장지배력 평가, 불공정행위 판단 등에 대한 기준이 단면시장에서의 기준과는 달라야 하며, 특정시장이 양면시장인지 아닌지의 여부를 명확히 판단하는 것은 중요하지만 이러한 분석이 충분하지 않아 관련 플랫폼에 대한 명확한 이해와 정의, 참여 소비자 그룹의 정확한 정의(identification) 등이 부족함을 강조

- 논문에 따르면 Rochet & Tirole (2004)의 정의는 학문적 유용성은 있을지 모르지만 가격수준을 유지하면서 가격구조를 바꿀 때 거래총량의 변화에 대한 판단이 쉽지 않아 현실에 적용키도 쉽지 않은 단점과 채팅라인(chatline) 플랫폼의 경우 가격수준유지 속에 가격구조 변환으로 거래총량의 변화 가능성이 높아 양면시장으로 분류될 수 있으나 다른 측면에서 보면, 여기엔 채팅에 참여하는 참여자만 존재하므로 두 개의 그룹 존재라 할 수 없어 교차네트워크 외부성이 존재치 않으므로 양면시장으로 볼 수 없음을 논리적 증명을 시도
- 동시에 양면시장의 판단기준 중 중요한 기준의 하나가 '부수적 지불³⁴⁾ 불가능성' 여부라고 판단하였으며, 생태계 현실을 감안하여 서로 다른 두 그룹간의 정보의 비대칭성 여부, 정보수집비용 등 각종 거래비용의 규모, 무임승차 유인에 의한 거래불발 가능성 등을 고려해야 함으로 제시함
- 다만, 단면시장이든 양면시장이든 기업은 수익창출과 이윤극대화를 위한 다양한 행위가 기본이라는 점을 고려하면 어떤 시장이든 기본적으로 소비자후생과 사회적 후생, 총체적인 사회경제적 효용에 대한 판단이 중요하며 이런 관점에서 플랫폼기업의 경영전략과 가격정책 역시 (혁신이라 볼 수 있으나) 이익창출과 이익극대화를 위한 행위라는 점에서 독과점문제, 경쟁저해문제, 불공정문제 등에 대한 규제는 필요
- 즉 시장확정의 치밀함이 필요하고, 단면시장에서의 약탈적 가격(한계비용보다 낮은 가격책정)은 시장에서 자율적 혹은 법령 등으로 통제되지만 양면시장에서의 가격책정은 이윤극대화를 위한 정당한 가격책정 행위로 받아들여야 한다는 주장 등이 있으나 사회경제적 효용차원에서 관리가 될 수 있어야 함

33) 이상규, 2010, '양면시장의 정의 및 조건' 정보통신정책연구, vol.17, 정보통신정책학회.

34) 부수적 지불이란 '다른 이용자 및 그룹 간에 협상을 통해 비용부담의 배분을 재조정 할 수 있음'을 뜻한다는 점에서 플랫폼 이용자들 사이에서 플랫폼을 활용하지 않아도 자유롭게 거래할 수 있음을 뜻함. 따라서 '플랫폼 양면시장'은 부수적 지불 행위가 불가능한 경우를 의미 함.

- ◆ 정선영(2022)³⁵⁾에 따르면 디지털 시대의 독과점 구조는 거대 IT기업인 빅테크들이 시장을 독식하는 승자독식(winner-takes-all)의 형태인데, 이는 빅테크기업들이 IT기술력을 바탕으로 다양한 분야에 온라인 플랫폼을 접목함으로써 양면시장(two-sided market)의 이점을 극대화하는 신사업모델 창출, 네트워크 효과와 데이터 자산을 기반으로 성장, 디지털 공간으로 들어가는 일종의 게이트키퍼(gatekeeper)로서의 공공성을 띠면서 기업 비즈니스의 필수 인프라로 자리 잡았다고 평가
 - 동시에 빅테크를 중심으로 한 독과점 구조가 부상한 데에는 초기에는 기술혁신과 무형자산이 가지는 고유한 특성들로 인해, 규모의 경제, 네트워크 효과, 데이터의 피드백 효과가 상호작용을 통해 공진화(coevolution)하면서 자연스럽게 승자독식 구조가 발현된 영향이었으나 이후 최근에는 빅테크들이 높은 시장점유율을 바탕으로 경쟁기업 M&A 등을 통한 사업 확장, 데이터 독점, 부당 경쟁, 소비자의 선택권 통제 등 독점력을 남용하면서 불공정한 시장구조를 형성하고 있음
 - 소비자 후생과 가격 중심의 기존 반독점 규제 체계 하에서는 현재 빅테크들의 경영 전략이 반경쟁 행위인지를 입증하는 데 어려움이 존재하므로 새로운 산업 환경을 반영하여 반독점 규제 체계를 개편할 필요를 강조하였고, 구체적 개편방향으로는 과거의 규제체계가 지향하던 가격 안정화보다는 공정경쟁을 유도, 건전한 경제 생태계 조성 초점을 두어야 함을 강조
- ◆ 결국 디지털 경제로의 전환은 기존의 경제 틀에서 존재하지 않았던 새로운 시장메커니즘의 등장과 이러한 맥락에서 반독점 규제 역시 새로운 기업형태인 빅테크의 특성에 대한 이해를 기반으로 시장 환경 변화에 맞게 규제체계의 개편과 이들의 역기능 작용은 최소화하고 순기능 측면은 극대화할 필요가 있으며, 시장지배력이 투자와 혁신을 끌어올릴 인센티브로 작동하는 선순환이 조성될 수 있도록 정책과 제도를 통해 시장의 변화를 유도하는 것이 중요하고 정부는 시장 조성자·중립적 입장에서 공정 경쟁 환경 마련을 목표로 규제를 설계해야 함

2) 플랫폼비즈니스(사업) 관련 선행연구

- ◆ 최병삼 외(2011)³⁶⁾는 플랫폼관련 선행연구들의 미흡함에 대한 문제의식으로 기존 연구들의 플랫폼 개념과 정의를 종합해 일반적 정의를 도출하고, 플랫폼에 관한 하나의 일관된 관점은 개념상 혼란을 방지하는 의미를 공유했다고 볼 수 있음. 즉, 플랫폼 관련된 기존 연구들의 문제점으로 i)플랫폼 관련 연구가 분야별로 독자적으로 진행되어 통합적인 논의가 부족하고 ii)보편적인 대상으로서의 '플랫폼'에 대한 정의나 경제적 특성에 대한 분석이 제시되지 않고 있음을 지적하였음

35) 정선영(2022), 디지털 경제와 시장 독과점 간 관계, 2022, BOK이슈노트, 한국은행.

36) 최병삼·김주한, 2011, '플랫폼의 일반적 정의가 기업의 경제적, 전략적 의사결정에 미치는 효과에 대한 연구', 상업교육 연구.

- 결국 다양한 플랫폼의 공통된 구조를 정리하여 i)자동차 ii)소프트웨어, iii)온라인 쇼핑몰의 특성을 종합해 '일반구조'의 공통점을 정리하고 있으며, 플랫폼의 경제적 효과를 제시하고 있음. 즉, 다양한 사례와 형상의 플랫폼들의 본질은 모두 동일한 구조라는 분석으로 플랫폼은 '다양한 종류의 시스템을 만들기 위해 공통적으로 사용하는 핵심 모듈'이라고 정의하고 경제적 효과는 플랫폼을 활용하는 기업의 전략이나 산업의 상황 등 플랫폼이 활용되는 맥락(context)에 따라 결정됨을 강조하고 있음

〈표 1〉 기존연구의 플랫폼 정의와 속성 키워드 정리

분야	저자	플랫폼의 정의	플랫폼 속성의 키워드			
			형태	기능	결과물	주체
생산전략(operations strategy)	Robertson and Ulrich(1998)	일련의 제품이 공유(share)하는 자산(asset)의 집합	자산의 결합	공용	일련의 제품	
	Meyer and Seliger(1998)	일련의 파생 제품의 개발과 생산이 효율적으로 이루어지도록 하는 공통된 구조물(structure)	구조물	공통	일련의 파생제품	개발과 생산이 효율적
	Halman, et al, (2003)	제품군(product family)에 속하는 모든 개별 제품들의 공통된 기반(basis)	기반	공통	제품군	
기술경영(management of technology)	Bresnahan and Greenstein(1999)	다수 판매자와 구매자가 공유하는 기술적 요소	기술적 요소	공유		다수판매자와 구매자
	Economides and Kastamakas(2006)	하이테크 산업에서 가치사슬(value chain)의 허브(hub)	허브			하이테크산업의 가치사슬
	Gawer and Cusumano(2008)	광범위하고 상호의존적인 기업생태계(ecosystem)에 필수적인 기반 기술 또는 서비스(foundation technology or service)	기술기반 또는 서비스	필수		기업생태계
산업경제학(industrial economics)	Rochet and Tirole(2003)	두 개의 다른 집단이 상호작용하는 매체로 망 외부성(network externality) ³⁷⁾ 이 발생	매체		상호작용	두 개의 다른 집단
	이상규(2010)	서로 다른 이용자 그룹이 거래나 상호작용을 원활하게 할 수 있도록 제공된 물리적, 가상적 또는 제도적 환경	물리적, 가상적, 제도적 환경	원활하게 할 수 있도록 제공	거래나 상호작용	서로 다른 이용자 그룹
학제적 연구	Baldwin and Woodard(2009)	다른 요소 간 연결을 규정함으로써 시스템 내의 다양성(variety)과 진화가능성(evolvability)을 가능하게 하는 안정적인(stable) 요소의 집합	안정적인 요소의 집합	다른 요소간 연결을 규정	다양성과 진화가능성	
	Gawer(2009)	일련의 기업(비즈니스 생태계)이 보완적인 제품, 기술, 서비스를 개발하는 토대가 되는 구성요소(building block) ³⁸⁾	구성요소	개발하는 토대	보완적인 제품, 기술, 서비스	일련의 기업

출처 : 최병삼 외(2011) 재인용

37) 편의상 망 외부성과 네트워크 효과를 동일 개념으로 사용함.

38) 산업플랫폼(industry platform)에 대한 정의. Gawer(2009)는 기술경영에서 주로 논의하는 플랫폼을 산업플랫폼이라 부르고 플랫폼의 일반적 정의는 제시하지 않음.

- 이러한 연구는 경제와 산업의 디지털기술 전환에 대한 현실의 다변으로 그 당시에는 정확한 개념과 정의를 내리기 쉽지 않고, 마찬가지로 현 시점에서도 이러한 양상이 지속되고 있으며, 연구에서 언급된 생산전략분야, 기술경영분야, 산업경제학분야 및 학제적 분야의 독립적 연구로 통합적이고 총체적인 개념과 일반적인 정의를 제시할 수 없었고, 이러한 양상은 획기적으로 확산되지는 못하고 있음
 - 다만, 2000년대 중반이후, 특히 2010년대 중반부터 보다 구체적인 양상이 정착되어 관련 개념과 영역별 정의가 정착되기 시작했으며, 물론 추후 다양한 비즈니스의 출현과 플랫폼구조의 변화가 예견되고 있으나 플랫폼 개념과 정의는 크게 변하지 않을 것으로 판단된다는 점에서 의미가 있음
- ◆ 김기훈(2016)³⁹⁾은 정적(靜的) 모델과 동적(動的) 모델로 양면시장에서의 플랫폼경쟁에 유리한 요소들을 검증하였으며, 사용자가 두 온라인 중개자 사이트를 이용하는 경향이 있고 후발 중개자 사이트의 서비스 수준이 높을 경우, 후발 중개자 사이트가 선행 중개자 사이트를 크게 앞서 나갈 수 있음을 보였음.
- 과거 경제학은 중개자를 단순히 판매자로부터 물건을 사서 구매자에게 물건을 다시 파는 중개 역할에만 초점을 맞추었다면, 양면 시장은 중개자를 판매자 그룹과 구매자 그룹을 연결하는 플랫폼의 역할에 집중하고 있고, 특히 온라인 콘텐츠 공유 서비스, 온라인 지식 공유 서비스, 온라인 중매 서비스 및 온라인 이사 관련 업체 중개 서비스 등의 특수한 비즈니스 환경을 고려하여 다른 수익 구조 및 운영 규제를 가진 플랫폼 간의 경쟁에 대한 시사점을 제시
 - 결국 양면시장 내에서의 산업 및 업종, 그리고 품종을 중심으로 구축되는 플랫폼비즈니스 기본 시스템은 동일하지만 산업과 업종 및 품종별 수익을 창출하기 위한 독자적 운영과 방식이 다를 수 있다는 점에서 자유시장과 공정시장을 위한 올바른 시장기반 구축은 각 영역별로 달리 접근해야 함을 의미
- ◆ 국민대 혁신기업연구센터(2022)⁴⁰⁾의 연구는 국내 플랫폼 기업의 유형을 파악하고 동시에 플랫폼 생태계에 대한 현황 파악과 분석에 필요한 이해의 틀을 제시하고 있음
- 이 연구의 기초분석 자료는 중소벤처기업부, 벤처기업협회, 법인등기부등본, 주요 소셜네트워크서비스(SNS) 영역에서 2017년 1월~2021년 9월까지 외부투자 유치 성공으로 1차적으로 사업성을 입증한 스타트업 1,318개사를 대상으로 분석하였고, 특히 552개 플랫폼 기업들을 기술형과 비즈니스형, 하이브리드의 3가지 유형으로 나누어 분석, 즉 플랫폼 기업의 특성에 따라 유형을 '기술형 플랫폼', '비즈니스형 플랫폼', '하이브리드형 플랫폼'으로 나누어 국내 생태계 현황을 파악
 - 이 결과 전체 플랫폼 기업 중 '비즈니스형(사업형)'이 81%로 압도적으로 높다는 사실을 파악했고, '하이브리드형' 플랫폼(17%), '기술형' 플랫폼(2%) 기업 순서로 생태계가 구성되었다는 결과를 도출
 - 특히 플랫폼 기업의 서비스 분야를 17가지로 나누어 분야별 비즈니스의 정의(definition)와 세부적

39) 김기훈, 2016, 비대칭 운영 규제와 수익 구조를 가진 플랫폼간의 경쟁

40) 김주희·진현서·김도현, 2022, '국내 플랫폼 기업 현황 분석과 시사점 : 플랫폼 기업 유형 분류를 중심으로,' 국민대학교 혁신기업연구센터.

사업내용을 제시하여 분야별 공급자와 소비자를 용이하게 분리할 수 있고 정부차원의 합리적 관리를 가능케 할 수 있는 것으로 평가할 수 있음. (〈표 2〉 참조)

- 17개 분야는 이커머스, 금융, 반려동물/웰니스, 모빌리티, 교육, 물류/유통, 여행레저, 바이오/헬스케어, 미디어/엔터테인먼트, 광고/마케팅, 푸드/배당, 클라우드소프트웨어 솔루션, 공간공유, 전문서비스, 게임, 부동산, 정보제공, 기타영역 등

◆ 또한, 온라인 디지털 경제의 일반화 과정에서 우리는 인터넷을 활용한 전자상거래 양식도 일반화되어왔고, 이러한 생태계의 올바른 발전과 후발주자들의 피해 최소화 및 소비자의 후생유지 등 차원에서 전기통신사업법의 부가통신사업자의 분류체계를 살펴볼 필요가 있으며, 이를 통해 현재 플랫폼사업(비즈니스)자의 특성을 분석할 필요가 있음

- 전기통신사업법상 부가통신역무란 기간(基幹)통신역무, 즉 인터넷이나 이동통신서비스 제공을 제외한 나머지 전기통신역무를 의미하고, 여기에는 앱마켓 사업자나 콘텐츠 온라인서비스제공자(CP)도 포함하고 인터넷과 스마트 폰을 이용해 사업을 하는 모든 사업자는 부가통신사업자로 규정
- 따라서 다음에 제시한 부가통신사업자분류체계(〈표-3〉)를 참조하여 현실 사업과 업종, 즉 혁신기업연구센터가 제시하고 있는 업종과의 연결을 통해 사업자의 영향력 수준과 업종별 특성, 양면시장과 네트워크 효과 등을 면밀히 분석해 대응책 마련이 필요

〈표 2〉 플랫폼기업의 서비스분야

분야분류	분야의 정의	세부분야
이커머스	전자 상거래를 기반으로 다양한 상품을 소비자와 연결	패션/뷰티, 명품, 중고거래, 라이브방송 커머스
금융	핀테크를 활용한 비즈니스	간편결제, 자산관리, 맞춤형 보험설계, 부동산투자 플랫폼, 해외송금, 금융상품 추천 등
반려동물/웰니스	반려동물과 관련된 비즈니스와 건강 및 육아, 스포츠와 관련된 비즈니스	반려견 관련, 다이어트 식품, 운동관련, 요양, 심리상담
모빌리티	자동차 관련 다양한 서비스	중고차 직거래, 렌터카 가격비교, 차량공유, 렌탈, 수리
교육	교육과 관련된 서비스	학원비교, 학습앱, 온라인 코딩교육, 튜터링 서비스, 수업 소통 플랫폼
물류/유통	배송 등과 관련된 물류와 다양한 제품의 유통을 포함	배송서비스, 이커머스 fulfillment 서비스, 유통(화웨이, 패션, 식자재)
여행레저	여행과 레저를 포함	투어서비스, 여행자전용 앱, 레저상품 추천 앱, 환전, 액티비티 플랫폼, 호텔가격 비교, 여행콘텐츠 플랫폼, 호텔 한 달 살기 플랫폼
바이오/헬스케어	바이오/헬스케어 관련	원격진료 중개 플랫폼, 언어 재활 서비스중개
미디어/엔터테인먼트	다양한 미디어가 활용되며, 웹툰 소성들을 포함한 엔터테인먼트적인 요소가 있는 비즈니스	뉴스레터, 웹툰, 온라인오디션 플랫폼, 웹소설 플랫폼, 팟캐스트 방송 플랫폼
광고/마케팅	광고주와 소비자를 광고/마케팅을 통해 연결	리워드 앱, 인플루언서 마케팅플랫폼, 마케팅 플랫폼
푸드/배달	음식배달 대행과 음식주문 관련 내용	간식 정기 배송, 음식배달
클라우드/소프트웨어 솔루션	기업에서 자체적으로 소프트웨어 솔루션을 개발하고 클라우드 기반으로 SaaS(Software-as-a-Service)를 제공	전력수요관리 서비스, 클라우드 인사관리 소프트웨어, 클라우드 기반 로봇관리 플랫폼
공간공유	공간공유를 비즈니스 모델로 가지는 다양한 경우	미용실 공유, 창고공유, 사무실 공유
전문서비스	생활서비스와 대비되는 개념으로 법률, 의료, 번역 서비스 등 관련 전문가가 필요한 경우	법률, 세무, 번역
게임	게임관련 다양한 중개	게임전문 MCN 매니지먼트, 게임평가 및 추천, PC방 게임 디지털 유통, 이스포츠 플랫폼, 게임아이템 거래중개
부동산	프롭테크(Proptech)기업	부동산 시세분석, 부동산 중개
정보제공	소비자 및 이용자들에게 도움이 되는 다양한 정보들을 제공	제품리뷰, 병원검색, 화장품 성분분석, 전자제품 비교 등
기타	기존의 분류구분에 속하지 않는 비즈니스	구인구직, 동영상, 커뮤니티, 멘토링, 예술, 습관형성, 팬덤, 음악추천, 인테리어, 집안일, 렌탈(가전제품), 취미, 꽃 구독

출처: 국민대 혁신기업연구센터(2022) 재인용

〈표 3〉 부가통신 사업자 분류체계

대분류	중분류	소분류	주요사업자예시(대표서비스기준)
디지털서비스	커뮤니케이션	(1)SNS	링크드인, 페이스북코리아 등
		(2)메시징/채팅	카카오톡, 라인 등
		(3)커뮤니케이션 기타	미디어월드네트웍스(알바천국) 여보야 등
	콘텐츠	(4)일반검색	네이버, 구글코리아 등
		(5)게임	엔씨소프트, 넥슨코리아 등
		(6)음악	하이브, SM엔터테인먼트 등
		(7)동영상	SK브로드밴드, 넷플릭스코리아 등
		(8)출판	카카오엔터테인먼트,네이버웹툰,밀리의서재 등
		(9)뉴스	전자신문, JTBC스튜디오 등
		(10)콘텐츠 기타	사람인에이치알, 나다와 등
		서비스	(11)건물임대, 중개 및 유지보수
	(12)세탁,청소 및 가사		모나리자, 플랫폼머스 등
	(13)의료 및 보건		지오영, 케어랩스(구닥) 등
	(14)법무 및 회계		로앤컴퍼니, 더존비즈온 등
	(15)운송		카카오모빌리티, 쏘카 등
	(16)오락,스포츠,문화 및 교육		골프존, 웹투어, 케이옥션 등
	(17)음식점		우아한형제들(배민), 쿠팡이츠 등
	(18)숙박		야놀자, 여기어때 등
	(19)금융 및 보험		쿠팡페이,카카오뱅크,네이버파이낸셜 등
	(20)경영지원, 보안 및 생산성		카카오엔터프라이즈,한글과컴퓨터,한국신용데이터 등
	(21)서비스 기타		당근마켓, 크몽 등
	재화	(22)전자상거래(이커머스)	쿠팡, 이마트,컬리,버킷플레이스(오늘의집),무신사 등
		(23)전자게시판서비스	당근마켓, 크몽 등
	신유형	(24)신유형서비스	두나무, 코인원,컴투스플랫폼 등
	기타	(25)디지털서비스 기타	SK쉴더스, 롯데멤버스 등
디지털인프라	앱마켓	(26)앱마켓	애플, 원스토어, 삼성전자
	데이터 AI	(27)데이터처리 솔루션 및 관리솔루션개발·공급	포스코아이씨티, 오피스넷 등
		(28)데이터구축 및 컨설팅	대상정보기술, 코리아퍼스트ек 등
		(29)데이터판매 및 제공	한국기업평가, 한국기업데이터 등
		(30)데이터·AI	로봇앤디자인, 네이버제트, 네이버랩스 등
	클라우드	(31)클라우드	한국MS, 한국오라클, 네이버클라우드, 구글클라우드코리아, 아마존웹서비스코리아 등
	정보 인프라	(32)인터넷데이터센터(IDC)	SK텔레콤, KT, LG유플러스 등
		(33)콘텐츠전송 네트워크(CDN)	케이아이엔엑스, 솔박스 등
		(34)정보인프라 기타	지멘스, SK플래닛, 한국모바일인증 등
	기타	(35)기타	케일엘넷, 지오소프트 등

출처 : 전기통신사업법상 부가통신사업자 분류체계⁴¹⁾

41) 2022년 과학기술정보통신부의 2021년 부가통신실태조사에서는 인터넷기반서비스(중개플랫폼, 플랫폼인프라, 온라인직거래)와 통신인프라서비스(통신인프라) 2개의 대분류 및 4개 중분류로 실태 조사함.

- ◆ 한편, 경제학과 경영학 차원의 온라인디지털플랫폼 생태계에 연구와 함께 법학영역의 경쟁법 관련 연구도 빈번하게 수행되고 있으나 이러한 연구의 핵심은 법적(法的) 조항을 중심으로 현장 피해사례에 대한 현행법의 적용의 문제점과 방향성에 대한 내용에 집중되고 있으며, 특히 국내에서는 현장실태를 구체적으로 파악하지 못한 가운데 대안(조항 개정 등)을 제시하고 있음
- ◆ 박상철(2022)⁴²⁾은 플랫폼 관련 다양한 규제입법안들이 논의되고 있는 현재를 자국 플랫폼을 보유한 시장 구조와 환경을 반영하지 않은 채 과잉·중복규제로 향해가는 상황으로 보고 있음
 - 첫째, 플랫폼이 전기통신사업법상 부가통신사업이라는 해석관행은 체계적 정당성과 정책적 합리성이 없으므로 통신규제의 적용·확장은 중단되어야 하고, 둘째, 플랫폼법안들과 같은 별도 규제체계는 이용사업자의 직접 보호를 중심으로 하는 유럽식 접근을 거쳐만 간다면 퇴행할 개연성이 크다는 점에서 계획경제적 처방보다는 본원적 경쟁법을 중심에 두고 사실과 증거에 입각한 법집행에 주력해야 함을 강조
 - 셋째, 플랫폼 특유의 지배력 전이 등에 효과적으로 대응하고 과소집행 문제를 극복하기 위해 상시적 경제분석 체제를 갖춰 경쟁법 집행을 고도화해야 하고, 마지막으로 이용사업자의 직접 보호와 준공법적 통제를 중심으로 한 처방들보다는 충분한 사업자 수 내지 잠재적 진입의 확보와 유지, 구체적으로 자국 플랫폼과 빅테크의 공존을 지향하는 끈기 있는 처방을 제안하고 있음
- ◆ 권남훈(2012)⁴³⁾은 모바일분야, IT분야 전반의 동태적혁신과 변화에 따른 시장형태와 판도의 급변, 새로운 비즈니스 모델과 경쟁 양식에 대한 기존 법 집행 모형 적용의 적절성 여부를 국내외 기존 연구결과 및 외국법원 판결을 중심으로 시사점과 견해를 기술하고 있으며 대체로 현행 경쟁법의 새로운 시장생태계에 대한 적용의 신중성을 강조
 - 즉, 동태적 기술혁신이 활발한 시장에 대해서는 첫째, 경쟁법의 목표가 가격이나 수량을 통한 경쟁 못지않게 혁신을 통한 경쟁이 활발히 일어날 수 있도록 하는 것이라는 점에서 경쟁법적 개입이 혁신활동을 저해하지 않도록 주의해야 하고, 둘째, 동태적 혁신이 활발한 산업에서는 경쟁법의 집행과정에서 발생하는 오류의 가능성(특히 위법오판, False Positive)과 그 폐해가 더 커지는 측면이 있으며, 셋째, 실무적 관점에서의 시장획정과 시장지배력 판단 등 경쟁정책 집행단계에서 사용되는 판단기준들은 동태적 혁신이 활발한 산업에 적용하기 적절치 않은 경우가 많다는 것임
 - 경쟁법 목표와 기업혁신의 궁극적 목표가 같다는 측면, 즉 경쟁제한 요소제거를 통한 제품의 낮은 가격, 높은 품질에 따른 소비자혜택 추구하고 기업의 R&D투자에 따른 신제품(서비스) 개발로 생산비용을 낮추어 소비자에게 혜택을 준다는 점에서 활발한 혁신환경을 조성하는 것이 경쟁법 집행자의 중요한 목표로 설정할 필요를 강조하고 특히 혁신을 통한 경쟁은 단기적 경쟁과는 양상이 다르며 동태적 혁신시장의 경쟁은 혁신의 순환(Cycle of Innovation)과정을 통해 발생하므로 단순히 경쟁촉진만을(가격경쟁) 대변하지 않음이 타당하다고 함

42) 박상철, 2022, 플랫폼 법, 저스티스 통권 제188호, pp.347-406, 한국법학원.

43) 권남훈, 2012, '동태적 혁신산업과 경쟁법의 집행', 경쟁저널, pp.46-55, 한국공정경쟁연합회.

- 즉, 동태적 혁신 시장에서는 기업들이 시장을 석권하기도 하지만 여타 기업들의 혁신영향으로 그 지위는 오래가지 않다는 점에서 동태적 혁신시장에서의 기업들은 시장점유율 경쟁(Competition in the Market)이 아니라 시장 전체를 얻기 위한 순차적 경쟁(Competition for the Market)을 추구한다는 점을 강조하고, 신경제 산업에서의 대규모 위험투자의 필요성, 네트워크효과와 낮은 한계생산비라는 특징들은 특정 기업이 특정시장에서 일정기간 동안 시장전체를 차지하는데 가장 효율적인 결과를 도출하는 요인임을 강조
 - 이런 점에서 정부의 지나친 개입은 혁신저해, 효율적 행위의 저해로 전 세계 소비자들이 피해를 볼 수밖에 없고, 물론 당국이 전혀 개입치 않을 경우 가격을 높이고, 잠재적 우수기술 출현을 막아 소비자 폐해로 연결될 가능성이 크지만, 동태적 혁신산업에서의 위법오판의 가능성에 더욱 주의해야 하고, 동시에 실무적으로 동태적 혁신이 활발한 시장에서 경쟁법을 적용하고자 할 때 먼저, 시장획정이 어렵고, 경쟁자파악(실제경쟁자_Actual Competitors와 잠재적경쟁자_Potential Competitors)과 시장점유율 계산도 어렵고 의미가 낮다는 점에서 동태적 혁신을 통한 경쟁이 활발한 분야에 대해서 경쟁당국의 법집행은 매우 신중해야 함을 강조
- ◆ 먼저, 저자의 기본 철학인 동태적 혁신에 대해 공감하지만, 동태적 혁신이란 기업 생태계와 제품/서비스의 복합체인 플랫폼을 통합적 관점에서 개별적으로 고찰되어 왔던 제품혁신과 프로세스 혁신을 통합하고, 기업관점에서 기업의 혁신과정은 기업 환경, 경쟁 전략, 프로세스 기술 등에 영향을 받는 가운데 기간 경과에 따라 혁신의 양상과 제품혁신과 서비스의 혁신의 비중이 달라지며 이를 유동기, 과도기, 안정기 관점에서 보는 것으로(Utterback and W. J. Abernathy, 1975)⁴⁴⁾ 이러한 혁신 과정에서의 전체 사회공동체의 주체들, 인간의 생활과 삶을 고려하지 않을 수 없음을 고려해야 함
- 경쟁당국의 법집행 결정의 장기화 및 뒤늦은 시정조치의 부적절에 대한 지적, 혁신에 대한 현장에서의 다양한 양상에 대한 긍정과 부정, 동태적 혁신 또는 시장의 개념에 따른 중장기적 관점의 효과 등에 대해서는 일부 동감하지만, 시장경제의 역사적 실례(實例)와 특히 단기집약성장의 한국 시장구조에 있어서는 또 다른 관점이 필요함
 - 기업의 경영혁신 등의 활동을 단기와 중장기로 구분하고 단기를 정태적 시장, 중장기를 동태적 시장으로 구분한 것이지만, 동태적 혁신 및 시장(중장기 기업의 경영 및 기술 혁신, 개별주체들의 경쟁에 따른 획기적 기술혁신 등에 따른 시장 메카니즘 변화 및 다이내믹한 생태계 변화, 여기에 더해 신경제 산업에서의 대규모 위험투자 요소, 네트워크효과, 낮은 한계생산비 특징)은 경제와 산업 생태계의 현상이지만 새로운 시장에서의 대자본가 중심의 혁신만을 중시할 때 초래되는 매우 다양한 부작용 등은 충분히 고려치 않고 있는 것으로 판단됨
 - 아울러 경쟁법과 기업 R&D투자의 궁극적 목표가 동일하다는 점은 대다수 기업의 근본가치에 대한

44)Utterback and W. J. Abernathy, 1975, "A Dynamic Model of Process and Product Innovation," Omega, Vol.3, No.6, pp.639-656.

충분한 이해가 미흡하고, 아울러 기업의 궁극적 목적을 시장점유율 유지 및 상승 보다는 시장자체의 석권으로 보는 것 역시 현실적으로는 타당하지 않으며, 특히 디지털플랫폼생태계에서의 시장석권을 허용한다하였을 때 발생할 수밖에 없는 혁신의 장애와 독점에 따른 새로운 시장의 공정성 상실의 부작용 등은 총체적 사회경제적 효용 악화 등에 대한 충분한 고려가 미흡하며, 동태적 혁신 역시 정태적 시장을 기초로 진행되는 것이라는 점과 시장경제 역사에서 오로지 혁신만을 강조하기 보다는 국가 개입에 따른 매우 다양한 시장실패 보완과 사회경제적 공정성과 평등성 및 올바른 시장구조 정착 효과 역시 충분히 고려해야 할 것임

3) 디지털플랫폼 독과점 관련 선행연구

- ◆ 온라인디지털플랫폼 시장에서의 시장지배자지위 내지 독과점적 규제를 위한 가장 중요한 이슈는 시장구조 분석과 시장확정, 이에 근거한 시장지배자에 대한 통제임
 - 플랫폼 비즈니스 영역에서 최근 문제가 되고 있는 것은 기업의 시장지배력에 따른 시장지배적 지위 남용으로 볼 수 있는 다양한 행위, 즉 시장남용행위에 해당되는 플랫폼 참여사업자에 대한 부당한 조정 행위, 불투명한 가운데 참여사업자의 사업 활동을 방해하는 행위, 새로운 경쟁사업자의 참가를 방해하는 행위 등(공정거래법 제5조)에 대한 논란이 끊임없이 이어지고 있음
- ◆ 공정위(2023.6)⁴⁵⁾가 발표한 가장 최근 국내 시장구조 내지 시장집중도는 다음과 같이 발표되었으나 이는 전통경제구조에 기반 한 것으로 여기에 더해 새로운 기준에 따른 방식이 조기에 도입되어야 할 것임
 - 즉, 광업·제조업 분야의 독과점 정도는 지난 10년간 소폭 완화되었으나 상위 3사 시장점유율이 2010년 43.9%에서 2017년 41%대로 떨어진 이후 큰 변화 없이 비슷한 수준에 머물고 있고, 주로 반도체·자동차·휴대폰 제조업 등 51개 업종이 다른 산업에 비해 시장집중도, 평균출하액 및 내수 집중도가 높은 반면 R&D 비율은 낮으며, 대외부문으로부터 경쟁압력이 낮아 R&D투자 비율이 저조한 특징 속에 특히 36개 산업은 상위기업들의 구성과 순위가 10년 넘게 변화 없이 유지되어 독과점 정도가 고착화되었고, 신규경쟁자의 진입이 어려운 것으로 나타나고 있음
 - 아울러 서비스업 분야에서는 지난 10년 동안 독과점 정도가 완화되면서 경쟁이 활성화되는 모습을 보였고, CR3(단순평균 기준)는 2010년 26.5%에서 2015년 23.8%, 2020년 21.8%로 하락하고 있으며, CR3가 20% 미만인 산업의 비중이 63.9%로 경쟁적인 시장인 것으로 나타났음
 - 다만, 서비스업 매출액 중 1~4위 규모를 차지하는 은행·보험업 등 금융 분야의 시장집중도는 5년 전보다 오히려 높아지는 등 경쟁상황이 좀처럼 나아지지 않고 있으며, 아울러 무선·위성통신업(CR3 90.9%) 등 37개 산업은 상위기업으로의 쏠림현상이 심한 독과점산업으로 파악되었음

45) 공정거래위원회, 2023.06.25., '국내 산업 전반의 독과점현황 등 시장구조 조사·결과 공표'

- ◆ 이러한 내용을 좀 더 면밀히 검토해야겠지만, 시장구조분석 내용을 보면, 먼저 온라인 디지털시대를 충분히 고려하지 않은 오프라인의 기존 산업구조 평가방식이 지속되고 있음을 확인할 수 있음
- ◆ 한편, 공정위(2023)의 ‘온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위남용행위에 대한 심사지침’(이하 심사지침)에서의 ‘위법성 판단 시 고려사항’을 제시하고 있음
 - 즉, i)시장 확정 측면에서는 다면 시장, 무료 서비스, 동태적 특성을 제시하였고, ii)시장지배력 평가에서는 교차 네트워크 효과 등, 문지기(gatekeeper)로서 영향력, 데이터의 수집·보유·활용, 새로운 서비스 출현 가능성, 매출액 이외의 점유율 산정 기준을 포함시켰고, iii)경쟁제한성 평가 분야는 기본원칙을 제시하고, 가격·산출량 외의 변화, 상품·서비스 간 연계효과, 다면적 특성, 혁신에 미치는 효과를 기준으로 위법성 여부를 판단하고 있음
- ◆ 결론적으로 심사지침으로 현재의 문제점을 해결할 수 없다는 점에서 보다 세밀한 시장형태 분석이 필요한 가운데 먼저, 디지털플랫폼 생태계를 여전히 미흡한 기존의 공정거래법으로 통제코자 한다는 점에서 부조한 점이 있으며, 현시점에서 충분하고 합리적인 심사지침인지에 대해서는 현장 중심의 판단과 함께 다면시장의 특성의 고려, 다양한 플랫폼 생태계변화를 감안한 기본적인 독과점규제 법안 마련이 필요하여 이를 위한 추가적인 실증분석이 필요
- ◆ 특히 플랫폼시장에 대한 현장중심의 정량적 실증분석이 거의 이루어지지 못하고 있는데 이는 시장구조와 그 확정이 명확히 이루어지지 않았기 때문인 것으로 판단된다는 점에서 정량적·정성적 시장확정의 기준을 조기에 마련할 필요가 있음
 - 국내 시장집중도조사를 보면, 산업집중도는 한국표준사업준류(KSIC) 세세분류까지 480개 산업(2019년 기준)을 대상으로 하고, 품목집중도는 KSIC 8단위 품목기준에 따라 2019년 현재 2,198개 품목을 대상으로 하며, 일반집중도는 국내 광업 및 제조업 전체 출하액에서 상위 10대, 50대, 100대, 200대 기업의 출하액 점유율을 기준으로 산정하고 있으며, 이를 넘어서 디지털·플랫폼 생태계를 감안한 시장집중도 조사와 분석이 필요
- ◆ 한편, 시장지배자의 행위에 대한 구체적인 판단에 있어서 공정거래법의 ‘일정한 거래분야’(공정거래법 제 6조)는 상호경쟁 사업자들이 경쟁하는 시장으로 공정거래법은 이러한 영역에서의 기업결합, 부당한 공동행위 등이 해당분야의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위를 금지하고 있는데 ‘일정한 거래분야’를 거래의 객체별·단계별·지역별로 경쟁관계에 있거나 경쟁관계가 성립될 수 있는 분야로 규정하고 있음
 - ‘거래객체별 경쟁관계’의 성립여부는 상품의 동질성 또는 유사성에 의하여 당해상품의 기능이나 효용이 유사하거나 생산 공정이 유사한 경우 동일한 시장으로 보고, ‘거래단계별 경쟁관계’는 생산·도매·소매

단계별로 동일한 단계에 속하는 거래의 경우 동일시장으로 보며, '지역별 경쟁관계'는 공급자의 공급지역 범위 등을 고려하여 판단하고 있음

◆ 이상과 같은 기존 경제·산업구조에 기반 한 현재의 공정거래법의 디지털플랫폼기업의 반경쟁·경쟁저해행위와 불공정행위 등을 충분히 반영할 수 없다는 점에서 기존의 시장지배력 추정 기본에 더해 플랫폼 생태계를 고려한 '시장구조 조사와 평가'가 이루어져야 할 것으로 보며, '일정한 거래분야'에서도 플랫폼 중개거래 영역을 별도의 관점에서 추가로 포함할 필요가 있고, 게이트키퍼로서의 플랫폼 사업자의 영향력이 가입사업자 및 소비자 등에 결정적인 영향을 준다는 점에서 플랫폼 내 공정성 문제를 기초로 한 시장 지배적 남용문제를 포함시켜야 함

◆ 권남훈(2022)⁴⁶⁾은 일반적으로 자사우대는 흔한 현상으로 매우 자연스러운 현상이고, 많은 경우 무해하거나 경쟁 촉진적이기도 하며, 기업이 구매자(중개자)이면서 판매자 역할도 하는 이중지위를 보유하고, 플랫폼의 자사우대행위를 수직·혼합결합, 거래거절, 이중지위에 따른 차별대우, 지배력 전이 및 기타 신유형 행위 등 다섯 가지 관점으로 제시하며 유형별 평가 및 경쟁 제한적 자사우대 행위의 규율 등을 검토하고 있음

- 특히 자사우대와 관련되어 대형마트의 PB상품의 사례를 들어 자사우대가 일반적(common)이며, 자기실현적(self-fulfilling)인 현상이 될 수밖에 없다는 점을 강조하고 있음

◆ 누구든지 자신의 이익극대화를 위해 자신먼저 생각하는 관점으로 보면 “모든 기업의 행위는 매우 자연스러운 자사우대행위를 한다.”는 점이 일상적이지만, 그러나 제품의 생산, 매수, 판매에 따르는 과정에서의 특수관계 회사 및 계열사 등을 통한 자사우대 행위 등은 내부거래와 유사하고, 이러한 내부거래 역시 거래비용 감축과 이익극대화를 위한 내부시장 구축차원 논리도 있으나 이 같은 내부거래 양상 역시 자사우대이고, 이러한 내부거래적 자사우대는 같은 영역의 경쟁저해 요인이며 다른 잠재적 경쟁자에 대한 경쟁제한의 가능성이 높다는 측면에서 현재 재벌·대기업의 내부거래 규모를 통제하고 있음을 확인할 필요가 있음

- 또한, 대형마트의 PB(Private Brand)상품 판매방식의 경우를 자사우대의 일반으로 보고 있으나 실제로 현장에서는 문제제기를 하고 있으며, 특히 납품업자들의 경우 대형마트의 오프라인 플랫폼적 우월적지위에 대한 문제제기도 하고 있으나 이러한 문제제기가 경제규모 차원에서 강력한 경쟁제한으로 수용되지 않기 때문에 제대로 된 통제가 이루어지지 않고 있음. 그러나 온라인디지털플랫폼에서는 네트워크효과의 차이로 인해 오프라인의 자사우대에 따른 경쟁 제한적 효과와 영향이 크게 다르다는 점에서 이 같은 주장은 플랫폼시장의 특수성을 고려한 공적인 규제가 필요함

- 한편, 낮은 가격의 자사우대상품이 대형마트 매출의 대부분을 차지해야만 일반적인 소비자후생이 긍정적

46) 권남훈, 2022, 플랫폼의 자사우대 행위, 産業組織研究 [第31集 第1號, 2023], pp. 35-74. 산업조직학회

영향을 주는 것으로, 자사우대 행위의 경우 의도적 소비자후생 향상 측면이 아닌 기업의 사적이익 극대화를 위한 행위라는 점을 인식해야 하고, 만일 특정 온라인플랫폼기업 하나가 전체시장을 모두 장악했을 경우를 고려하면 추가적인 혁신이나 경쟁촉진, 그리고 소비자와 가입사업자 등에게 어떠한 영향을 끼칠 수 있을 것인지 감안해야 할 것임

◆ 결국 경쟁자와 잠재적 경쟁자간의 정당한 경쟁구조를 구축해야 하며, 또한 현행 공정거래법(경쟁법)은 전통산업을 근거로 구축된 것이라는 점에서 온라인디지털플랫폼 산업을 근거로 새로운 경쟁법의 구조로 전환시켜야 함

- 이런 점에서 소비자후생 중심의 경쟁정책 평가 및 규제를 하기 보다는 시장지배력에 의한 위해(危害)가 노동자, 공급자, 독립적 혁신가 등에 미치는 영향과 잠재적 경쟁, 혁신, 품질, 산업전반의 경기상황 등을 고려해야 함. (Khan, 2018,⁴⁷⁾ Wu, 2018.⁴⁸⁾)

◆ 정인석(2021)⁴⁹⁾은 국내외적으로 디지털플랫폼에 대한 강력한 규제와 경쟁법 집행을 지지하는 주장과 제도의 방향성을 경제학적 관점에서 그 타당성을 검토하고 시사점을 제시한 것으로서 종합적으로는 디지털플랫폼에 대한 공격적인 주장들은 당연한 것이 아니고 반대되는 다양한 논점들이 있다는 점에서 치밀한 분석과 논의의 필요성을 강조하여 저자의 여러 이슈에 대한 합리성과 논리성에 분야별 일부동의할 수 있고, 특히 본 연구에서 강조하는 '부족한 실증분석' 극복차원의 '더욱 많은 실증적 연구를 강조'하고 있음

- 그럼에도 디지털플랫폼 관련 시장지배력과 독과점 지위로부터 비롯된 경제사회의 다양한 문제에 대해 그간 대기업들이 주장해온 내용(아니면 저자 등의 주장을 기업들이 사용)으로 판단되어 혁신기업과 대기업 측의 주장으로 느낄 수 있을 것임

- 아울러 논문에서 다루고 있는 다양한 이슈 가운데 “대부분의 행위가 경쟁과 후생에 대한 부정적 영향을 주는데 대해 쉽게 단정 지을 수 있을 정도로 명확한 것은 아니며, 반경쟁 및 친경쟁 효과가 있기 때문에 판단에 대한 신중해야 한다.”는 점에 대해서 일부 동의할 수 있음

- 그리고 “모두가 동등한 입장에서 경쟁해야 한다는 주장이 전적으로 옳지 않고, 플랫폼이 자신의 지위를 자유롭게 이용할 수 있다면 투자인센티브 강화로 소비자후생이 증진되며, 시장에서 누구나 다른 기업의 상품 모방을 할 수 있고, 이러한 행위는 경쟁촉진으로 소비자 후생을 증진”을 강조하기도 함

- 그러나 플랫폼기업의 자유허용은 상황과 수준에 따라 다르지만, 상황에 따른 '자유'의 특성은 특히 이기적일 수 있고 타인의 피해를 초래한다는 점과, 플랫폼 내에서 상품과 시장 관련정보를 확보하여 이를 근거로 자사상품 우대 및 판매는 사적이익을 추구하고 시장지배력을 확보하고자 한다는 점에서

47) Khan, L.M.(2018), "The New Brandeis Movement: America's Antimonopoly Debate." unpublished.

48) Wu, T.(2018), "After Consumer Welfare, Now What? The "Protection of Competition" Standard in Practice".

49) 정인석, 2021, 디지털플랫폼의 규제와 경쟁정책에 관한 고찰, 産業組織研究 第29集 第2號, pp.1-47, 산업조직학회.

관련 상품을 제공한 공급자들에게 피해를 주며 중장기적인 관점에서 상품 제공자를 기망한 행위로도 볼 수 있음

- 아울러 “자기선호 행위는 끼워팔기나 배타적거래보다 상대방을 제약하는 정도가 더 악하다는 점에서 자기선호를 더 강하게 규율하는 것은 모순적이라 보고, 킬러인수 행위는 혁신을 촉진시키고, 벤처 생태계 활성화 차원에서 허용해야 한다.”고 강조하고 있음
- 그러나 제품 판매차원에서의 자기선호(자사우대) 행위는 다른 행위보다는 불명확해 규제가 쉽지 않아 현장에서 더욱 일반화된다는 점에서 그 피해가 더 커지는 측면을 고려해야 하며, 킬러인수에 따른 혁신의 효과와 시장지배력 및 독과점의 부정적 효과를 치밀하게 비교해야 할 것임

◆ 남상준(2021)⁵⁰⁾ 현재 대형 온라인 플랫폼 사업자들이 시장지배력을 보유하고 있고, 시장지배력을 남용하여 경쟁을 저해하고 있다는 것이지만 기존의 방법으로는 시장지배력을 판단하는 것이 쉽지 않은 상황을 인식하고, 특정 온라인 플랫폼이 실제로 시장지배력을 보유하고 있는지 판단하기 위해서는 온라인 플랫폼 관련시장을 확정하는 것이 선행되어야 함을 강조

- 기존의 정량적 시장점유율과 시장획정, 그리고 정성적인 판단기준에 따른 시장획정은 네트워크 효과와 멀티호밍, 동태적인 시장 특성 등을 고려할 때도 쉽지 않고, 따라서 해외 주요 국가에서는 여러 정량적인 지표나 정성적인 근거들을 종합하여 시장지배력을 판단하고 규제 대상이 되는 온라인 플랫폼 지정 기준을 정의하고 있음을 강조

[그림 1] 온라인 플랫폼 시장지배력 판단 기준(지표) 요약

지표	정성/정량	설명
수익성	정량	• 높은 수익성은 시장지배력의 지표로 볼 수 있으나, 반대로 낮은 수익성이 시장지배력의 부재를 의미하지 않음
수정된 러너지수	정량	• 각 면 사이의 외부효과를 고려한 수정된 러너지수를 통해 시장 지배력의 지표로 활용할 수 있지만, 실제 추정은 쉽지 않음
대체가능성 (수요탄력성)	정성(정량)	• 대체가능성이 제한된다면 기업이 독립적으로 의사결정을 내릴 수 있어, 시장지배력의 지표로 볼 수 있고 정량적으로는 수요탄력성을 통해 추정할 수 있음
Bottleneck power	정성	• 게이트키퍼 역할을 하는 온라인 플랫폼에 기업 이용자나 경쟁 사업자들이 의존할 수밖에 없는 경우 bottleneck power가 존재한다고 할 수 있으며, 기업 이용자 입장에서 대체가능성이 부재한 상황이라고 볼 수 있음
서비스 품질 저하	정성	• 독점력이 있는 온라인 플랫폼은 수익을 극대화하기 위해 서비스 품질을 저하할 유인이 존재함
진입장벽, 잠재적인 경쟁	정성	• 진입장벽이나 잠재적인 경쟁의 부재는 시장지배력과 연관

출처: 남상준 2021, 재인용

50) 남상준, 2021, 국내외 온라인 플랫폼 시장지배력 판단 기준 사례 검토, 기술정책 트렌드 2021-13

◆ 시장획정에 있어서 정량적·정성적 관점이 필요하다는 것이 온라인디지털플랫폼 시장획정 관련 연구자들의 인식이라 할 수 있음

- 즉, Franck and Peitz(2019)가 시장점유율의 대안으로 제시하는 시장지배력 판단 기준인 러너지수(Lerner Index), 수익성, 직접적인 증거 활용과 OECD(2020)에서 제안하는 대체가능성, 진입장벽과 잠재적인 경쟁, 수익성, 그리고 Furman(2019)과 Stigler Center(2019) 강조한 온라인 플랫폼의 시장력인 Bottleneck power 개념⁵¹⁾ 등을 참고하여 온라인 플랫폼의 시장지배력에 대한 지표로 활용할 수 있는 다양한 요인들을 종합적으로 분석하여 결론을 도출하는 접근 방법이 타당하다고 보아 [그림 1]로 정리·제시해주고 있음

4. 디지털시장의 플랫폼 특성과 핵심 네트워크

1) 양면시장과 특징

◆ 양면시장이란 서로 다른 두 타입의 이용자 집단이 플랫폼을 통하여 상호작용을 하며, 이 때 창출되는 가치는 간접네트워크 외부성의 영향을 받는 시장

- 여기서 보편적으로 인식된 '시장'은 수요자와 공급자가 재화(또는 서비스)를 거래하는 물리적·현실적 공간이지만, 양면시장에서 '시장'의 의미는 '서로 다른 이용자 집단이 상호작용 되는 물리적·가상적 플랫폼 및 재화 또는 서비스 제공 거래 공간' 지칭
- 양면시장 예는 매우 다양(Wright, 2003c)⁵²⁾하고 중개역할 플랫폼, 거래 용이성 기능제공 플랫폼, 광고와 관련된 플랫폼, 오락(entertainment) 플랫폼 등 다양한 사례를 제시한 가운데 Evans (2003)⁵³⁾는 이 같은 매우 다양한 현장 사례를 3가지 유형으로 구분하였음
- 즉, i)구매자·판매자와 같이 상호거래를 원하는 양측을 연결하는 역할을 담당하는 시장조성자(market maker), ii)광고주와 청중(audience)을 연결하는 청중조성자(audience maker), iii)교차 네트워크 외부성을 창출하는 재화나 서비스를 만들어 내는 역할을 하는 수요조정자(demand-coordinator)로 구분
- 나아가 Evans & Schmalensee (2008)⁵⁴⁾는 수요조정자를 다시 세분하여 양면시장을 4가지 유형으로 분류했는데, i)구매자와 판매자를 연결하는 중개(exchange), ii)광고 기반 미디어(advertiser-supported media), iii)신용카드결제 제도와 같은 거래장치(transaction device), iv)소프트웨어 플랫폼

51) 게이트키퍼로서 경쟁사업자와 이용자들이 소비자에게 접근하는 것을 통제할 수 있는 온라인 플랫폼 사업자의 시장지위라고 정리.

52) Wright, J., 2003c. One-Sided Logic in Two-Sided Markets, mimeo, National University of Singapore.

53) Evans, D. S. (2003). The Antitrust Economics of Multi-Sided Platform Markets. Yale Journal on Regulation, 20, 325-382.

54) Evans, D. S. & R. Schmalensee (2008). Markets with Two-Sided Platforms. Competition Law and Policy, 1, chapter 28.

- ◆ 결국 양면시장 특징은 특수한 형태의 네트워크 외부성이 존재하는 시장으로, 양면시장에서의 외부성은 동일한 집단에 속한 이용자 간에 존재하는 외부성이 아니라 서로 다른 그룹에 속한 이용자 집단의 소비행위로 발생하는 외부성을 가지고 있음
 - 먼저 한 소비자의 효용이 동일한 재화나 서비스를 사용하는 다른 소비자의 소비행위에 의해 시장(가격변화 등)을 통하지 않고 직접적으로 영향을 받으면 “직접적 외부성”(direct externality)으로 칭하고, 한 측면의 이용자가 얻는 효용은 다른 측면의 이용자의 수 또는 소비량의 직접적 영향을 받는데, 이를 “간접적 네트워크 외부성”(indirect network externality) 또는 “교차 네트워크 외부성”(cross network externality)으로 정리됨
 - 보편적 시사경제용어에 따르면 직접 네트워크 외부성은 동일한 재화를 소비하는 소비자의 수가 늘어나면 서 그 재화를 소비하며 얻는 효용이 늘어나는 경우이고 간접 네트워크 외부성은 재화의 보완재의 수나 종류가 증가하면서 그 재화의 가치도 함께 커지는 상황
- ◆ 좀 더 구체적으로 설명하면 특정 소비자(A-a)의 효용이 동일한 재화나 서비스를 사용하는 또 다른 소비자(A-b)의 소비에 의해 가격변화가 없더라도 직접적으로 영향을 받은 경우를 “직접 외부성”(direct externality)이라하고, 한 측면의 소비자(A)가 얻은 효용은 다른 측면의 소비자(B)의 수 또는 소비량의 직접적 영향을 받는 경우를 “간접 네트워크 외부성”(indirect network externality) 또는 “교차 네트워크 외부성”. (cross network externality)으로 정리할 수 있음
 - 학술적 관점에서 양면 시장의 필요조건은 i)상호연결을 필요로 하는 둘 이상의 구분되는 고객군(two distinct group)이 존재(양면성)하고 ii)한 면의 고객군은 다른 면의 고객군의 규모가 클수록 더욱 높은 효용을 얻어야 하며(교차 네트워크 외부성) iii)높은 거래비용으로 인하여 서로 다른 고객 군들이 자체적인 노력으로 직접 거래하는 것이 불가능(교차 네트워크 외부성의 내부화 불가능)하기 때문에, 플랫폼 이용 거래가 성립되어야 함(플랫폼을 통한 외부성의 내부화). (Evans, 2003; Evans & Schmalensee, 2008)
 - 나아가 양면시장의 충분조건으로는 “서로 다른 두 그룹의 소비자가 존재(on board)한다는 것으로만 양면시장이라 할 수 없으며, 플랫폼이 양측에 부과하는 가격수준(price level; 이용료 또는 수수료 부과액)과 가격구조(price structure; 양측에 부과되는 비율)로 양측의 상호작용에 따른 총량이 달라지는 구조”이어야 양면시장이라 함. (Rochet & Tirole, 2004).⁵⁵⁾
 - 즉, 플랫폼 내에서 양측 그룹은 플랫폼이 제시한 기준가격에 따라 판매량(상호작용 총량)에 영향을 줄 수 있는데 이 영향을 상호작용(interaction)이라하며, 플랫폼 운영자가 A그룹의 이용료 내지 수수료 인상(B그룹은 같은 비율 인하) 또는 인하(B그룹 같은 비율 인상)으로 기준가격은 유지하면서도 거래량을 변화시킬 수 있다면 양면시장, 그렇지 못하면 단면시장. 즉, 가격구조의 비중립성(Non-neutrality of price structure)으로 양면시장을 정의하고 있음

55) Rochet, J. C. & J. Tirole, 2004. Defining Two-Sided Markets, mimeo.

2) 네트워크 효과(network effect)

- ◆ 기술한 바와 같이 네트워크 효과(network effect)는 제품 혹은 서비스에 대한 한 소비자의 수요가 다른 사람들의 수요에 의해 영향을 받는 것으로, 1차적으로는 ‘품질수준보다는 사용자 숫자’가 더 핵심적임
 - 종래 이론에서의 네트워크효과 특징으로는 밴드웨건 효과(bandwagon effect, 편승효과)와 스놉 효과(snob effect, 속물 효과)가 대표적이며, 네트워크 효과 특징은 선순환구조효과와 기술혁신 효과로 정리되어 있음
- ◆ 지금까지의 네트워크효과는 대체로 아날로그시대의 사회경제학 차원에서 정리된 이론을 근거로 활용되어 왔으나 온라인·디지털·플랫폼비즈니스 시대에서의 네트워크효과는 종전의 효과와 비교할 수 없을 정도로 획기적이고 단순하지 않아, 보다 더 정밀하고 면밀하게 분석해야하고, 이런 점에서 기존의 ‘네트워크효과 이론’을 기초로 ‘플랫폼비즈니스 네트워크 효과’를 재정리 필요
 - 언급한 바와 같이 네트워크 효과(network effect)는 제품과 서비스에 대한 사용자 수가 증가함에 따라 제품이나 서비스의 가치가 증가하는 효과로서 특정 제품에 대한 수요가 또 다른 수요에 의해 영향을 받는 효과, 즉 어떤 상품에 대한 수요가 형성되면 이것이 다른 사람들의 상품 선택에 큰 영향을 미치는 현상
 - 특징으로는 ‘제품이나 서비스의 품질’보다는 그 품목을 얼마나 ‘많은 소비자가 사용’하는지에 따른 영향력으로 선순환효과(사용자증가, 제품판매증가, 생산비하락, 사용자증가 등)구조와 기술발전·혁신효과(생산비 절감·시장가격하락·성능향상·소비증가 등)로서 특정 제품(서비스)에 있어서 선형적 효과(linear effect)를 넘어 비선형적 효과(nonlinear effect) 내지 기하급수적 효과(exponential effect)의 도출 가능성을 내포하고 있다는 사실이 가장 중요함
 - 직접 네트워크 효과는 같은 재화를 소비하는 사용자의 수(집단)가 증가하면서 그 재화를 소비하며 얻는 효용도 늘어나는 효과로서 사용자의 증가가 또 다른 사용자의 증가를 유도하여 사용자에게 해당제품의 사용가치를 높여주는 효과이고, 간접 네트워크 효과는 ‘특정 서비스(제품)’의 사용이 증가함에 따라 ‘특정 서비스(제품)’의 보완재인 다른 서비스와 제품의 수와 종류 및 가치가 상승되고, 동시에 ‘특정 서비스(제품)’의 사용과 가치가 증가하는 즉 선순환적 효과의 특징까지 나타냄
- ◆ 한편, 플랫폼 차원에서 네트워크 효과는 특정 플랫폼(=네트워크)의 사용자가 증가하였을 때, 플랫폼 내 다른 사용자들이 관련 플랫폼 활용으로 얻는 가치가 커지는 현상으로 볼 수 있음
 - 특히 플랫폼(네트워크)사업자는 사용자들이 자사(自社) 플랫폼 내에 지속적으로 머물 수 있도록 하는(lock in) 기본적 전략으로 새로운 사용자들이 유입될 수 있도록 유도하여 독과점적 지위를 확보 및 유지코자 함
 - 언급한 바와 같이 플랫폼에서의 네트워크 효과는 비선형·기하급수적 효과를 내포하고 있다는 점에서

시장 내에서 독과점적 지위확보는 아날로그시대의 완전경쟁시장(단면시장) 보다 훨씬 더 용이하여 기업들은 적극적이고 과도한 투자와 다양한 진입장벽마련에 최선을 다할 수밖에 없음

◆ James Currier(2021)는⁵⁶⁾ 서로 다른 유형의 네트워크가 작동하는 방식이 매우 다르고, 결과적으로 모든 네트워크효과는 동일하게 생성되는 것은 아니며 일부는 더 강하고 다른 것보다 더 많은 가치를 창출하는 경향이 있음을 강조

- 동시에 디지털 시대에 기업이 자기사업(시장)을 유지내지 방어할 수 있는 대표적인 전략 및 수단으로는 브랜드(BRAND)효과, 임베딩(EMBED)효과, 규모(SCALE)효과와 네트워크(NETWORK)효과 네 가지 중 네트워크 효과가 가장 강력함을 강조
- 즉, 디지털플랫폼 현장 실태를 기반으로 한 분석에서 네트워크효과 다양성을 정리하고 플랫폼생태계에서 벌어질 수 있는 플랫폼기업의 행위를 추정할 수 있어야하며, 기업차원의 비즈니스 성공과 국가 차원의 합리적 대응책 마련에 참고할 필요가 있음
- 커리어는 플랫폼비즈니스 현장의 실태를 면밀히 관찰 및 분석하여 기업들의 비즈니스 성공을 위한 현장의 특성과 차별성을 제시하고 있으며 네트워크 효과를 다섯 영역으로 대분류하고 16종류⁵⁷⁾로 세분화하고 있음. 다만, 제시한 내용은 지속적으로 진화되고 있으므로 수시로 업데이트되어야 함을 전제(前提)하고 있음
- <1>. 직접 네트워크효과(Direct Network Effects); i) 유형·물질성(Physical) ii)시스템운영의 규약·기준성(Protocol) iii)개인적 유용성(Personal Utility) iv)개인·개별성(Personal) v)시장 연결성(Market Network) vi)허브 앤 스포크(Hub-and-Spoke)성
- <2>. 양면 네트워크효과(2-Sided Network Effects; 간접네트워크효과); i) 시장(Marketplace)성 ii) 플랫폼(Platform)성 iii)점근적(漸近的) 시장(Asymptotic Marketplace)성, iv)전문성(Expertise)
- 그리고 <3>. 데이터 네트워크 효과(Data Network Effects)와 <4>. 기술성능 네트워크 효과(Tech Performance Network Effects), <5>. 사회 네트워크 효과('Social' Network Effects): i)언어(Language), ii)믿음(Belief) iii)편승(Bandwagon) iv)부족(Tribal) 효과 등을 제시하고 있음

◆ 결국 이러한 디지털·플랫폼경제시대에서 온라인·인터넷 기반의 네트워크효과는 아날로그 시대의 네트워크 효과와는 비교할 수 없는 '독과점의 경제사회적 효용(效用, Utility)문제'를 발생시킬 수 있음

- 즉, 플랫폼비즈니스는 플랫폼사업자가 운영체제와 관리의 주도자라는 점과 함께 네트워크효과로 시장의 지배력을 확보함으로써 가격(수수료)결정권을 갖게 되며, 플랫폼이용자(사업자, 소비자)에 대한 가격을 네트워크효과 확보 이전의 경쟁상태 보다 불리하게 부과하여 현실적으로 중소기업·소상공자영업자와

56) James Currier, 2021, 'The Network Effects Manual: 16 Different Network Effects - 2022,' <https://www.nfx.com/post>

57) 2021년 이전에는 위 제목에서 '13종류'로 제시한 것으로 이해하지만, 2021년 제목에서는 '16종류'로 제시하고 있음.

- 소비자의 부담을 증가시킴으로써 경제사회적 효용수준을 낮출 가능성이 높다는 사실을 확인 할 수 있음
- 또한 다양한 방식의 네트워크효과를 활용해 플랫폼기업은 직접적인 행위자가 아닌 간접적인 행위자로서 각종 법령과 규제를 용이하게 넘어서 독과점적·시장지배·우월적 지위행위를 실행할 개연성 또한 크다고 볼 수 있음
- ◆ 디지털시대의 네트워크는 자연과학·공학 차원의 ICT기술혁신에 따른 온라인·인터넷 네트워크 시스템을 기반에 따른 디지털기술·정보 혁신 등으로 개발된 제품과 서비스의 생산·유통·소비 과정에서의 연결(네트워크) 효과를 혁신시킴으로써 인문·사회·경제학적 연결의 선순환 효과를 극대화 시키는 도구 내지 기체로서 작동되고 있으며, 이러한 작동이 플랫폼(비즈니스) 역할을 확산시킴
- 따라서 기존의 시장과 산업의 획정기준을 넘어 디지털플랫폼경제 생태계를 기반으로 한 시장획정 기준의 변화, 이에 기반 한 독과점의 기준 및 우월적 지위기준, 경쟁저해기준과 시장진입장벽행위 기준, 불공정 행위 기준 등을 시급히 재정리 또는 분리 규정해야 함

5. 소결

- ◆ 지금까지 살펴본 이슈별 선행연구에서의 시사점, 그리고 온라인 플랫폼 시장의 특성 및 디지털-플랫폼 구조에서의 네트워크 효과 등에 따른 자연독점화 특성 등과 함께 디지털시대의 혁신에 관한 장단점 등을 충분히 고려해야 할 것임
- ◆ 독과점 방지와 억제에 기업가 정신에 기반 한 기술적 혁신 등에 따른 독과점의 사회적 편익을 고려할 필요는 있으나 자원배분의 비효율성 제거, 과도한 이익을 통한 소비자 부담과 선택제한 해소, 시장지배를 위한 진입장벽 유지행위 통제, 잠재적 경쟁자를 고려한 혁신 장애 제거, 불공정한 수단이나 부당한 방법과 일상적 갑질의 통제 등은 국민경제의 효용성 강화 차원에서 적절한 규제가 필요
- 독과점적 시장점유에 따른 국민경제적 피해를 최소화하기 위한 경쟁촉진 기반의 구축, 우월적 지위남용 억제와 불공정거래 관행 통제 등에 필요한 제도적 이슈로서, 경쟁법(공정거래법 등) 제정(개정)과 실행이 필요하고, 무엇보다도 디지털플랫폼 생태계의 특성을 고려한 '산업과 업종 및 영역분류 기준설정', 기존의 '독과점 행위 판단기준의 변화' 등이 이루어져야 함
- ◆ 전통적 아날로그 경제체제와 산업에서의 시장획정을 기본으로 한 독과점(monopoly & oligopoly)적 시장지배적 행위 통제 역시 미흡한 점이 없지 않은 가운데 살펴본 바와 같이 Industry 4.0과 AI 경제·산업 시대 진입과정에 직면해 있다는 점에서 대표적인 현상인 '플랫폼비즈니스 행태'에 대한 포괄적이고 정확한 통제가 필요함에도 오로지 '혁신추진'과 '소비자후생' 관점에서만 접근해서는 아니 될 것임

- 특히 디지털(플랫폼) 시장에서의 독점(monopoly)에 관한 EU와 미국의 시각차이가 확인되는데, EU는 경쟁이 저해된다면 독점이 이루어질 수밖에 없다는 점에서 경쟁 환경 조성을 핵심요소로 보는 대신 미국은 1970년대부터 독과점 과정의 문제점 보다는 상품(서비스)가격을 핵심요소로 보고 가격변화에 따른 소비자피해 및 경쟁자 시장진입 장벽 작용여부에 무게를 둔 것으로 판단되는데 이는 경쟁촉진과 추상적인 소비자후생에 더 집중해 온 것으로 분석되고 있음.⁵⁸⁾
 - 이런 점에서 한국의 경우 두 요소를 합리적으로 활용하되 공익적 수준과 국민경제의 경쟁력 수준 등을 고려한 경쟁촉진 과정의 중요성을 기반으로 소비자후생 역시 구체화할 수 있는 지침 마련 등으로 영역별 적응 필요
- ◆ 또한 국내에서는 디지털 시장(플랫폼)에서의 독점에 대한 실질적 정의(定議)가 필요함. 즉, 아날로그 시장과 디지털시장에서의 가장 큰 차이는 유통비용과 거래비용의 존재여부로 디지털플랫폼시장에서는 가시적 유통비용과 거래비용이 없으며, 디지털플랫폼 시장의 선순환영향 효과는 근본적으로 네트워크효과를 더욱 강화시켜 자동적으로 진입장벽을 높게 한다는 점에서 기술한 바와 같이 본 연구는 네트워크 효과 그 자체가 디지털플랫폼 독과점 생성의 핵심요인이라는 점을 강조하며, 기업들의 네트워크 효과 강화를 위한 인위적 행위, 예컨대 알고리즘 조작 등을 통제할 필요가 있음
- ◆ 나아가 일반적인 시장지배적 지위 남용행위의 규제 과정은 '시장획정-시장지배적 사업자 여부 판단-행위 요건 충족 여부 검토-경쟁제한성 판단'의 순서이므로 현재 독과점적 행위를 통제하기 위해서는 먼저 디지털 플랫폼 생태계 특성을 포함시킨 시장획정 기준이 설정되어야 함
- 즉, 가장 큰 이슈의 대상인 글로벌 차원의 GAFA(Google, Amazon, Facebook, Apple)와 국내 차원의 네카쿠배(네이버, 카카오, 쿠팡, 배달의 민족)에 대한 시장지배자 행위 통제 기준으로써는 지금까지 사용되어 온 '시장획정 테스트(SSNIP; small but significant and non-transitory increase in price .⁵⁹⁾)', 방식도 미흡하고 타당하지 않다는 점에서 급격한 변화가 이루어지는 디지털플랫폼 생태계 특성을 기준으로 한 새로운 시장획정, 즉 정량적·정성적 요인을 포괄한 기준이 필요함
 - 예컨대 일반적인 서비스업 구분과 도·소매업을 벗어난 별도의 '중개업' 분류와 또 다른 기준을 설정 등이 필요하고 KSIC의 대분류-중분류-소분류-세세분류 등에 의한 전통적 시장기준 보다는 빅블러(Big Blur) 시대의 시장 통합과 변형을 고려해 보다 더 세부적인 미세분류와 그 기준이 필요함

58) 미국 바이트 정부가 이러한 문제점을 지적하고 극복을 위한 대표적인 정책으로 미 하원이 2021년 6월에 발의한 '플랫폼 반독점 패키지 5대 법안' 등임

59) "가상적 독점기업이 작지만 유의미하고 일시적이지 않은 가격인상(SSNIP)을 시도할 수 있는 상품 또는 상품집합"

- ◆ 그리고 플랫폼기업들이 대체로 '종합적 사업서비스업(유통-도소매-생산-광고-정보제공 등과 검색서비스업, 동영상제공 서비스업 등)'이라는 점에서 사용자 및 가입자 수, 시장 매출규모, 광고 수입규모와 기업의 분야별 매출 비중 등을 기본으로 한 시장점유율과 함께 질적 요인으로 볼 수 있는 기업의 M&A와 신규기업 진입 비율 등을 고려한 업종 내 경쟁수준 등을 고려하되 정량적 요인(수익성 수정러너지수, 수요탄력성 등)과 정성적 요인(대체가능성, 유일성, 품질수준, 진입장벽 및 잠재적 경쟁) 등 또한 포함
- ◆ 다른 한편으로, 총체적 관점에서 최근 10여 년 간, 글로벌 차원의 디지털경제·플랫폼 비즈니스 관련 흐름은, 미국과 중국의 디지털 및 AI기술 패권경쟁, EU 및 일본 등 주요 선진국 역시 자국 기업 보호 및 경쟁력 확보, 공정하고 투명한 소비자보호 차원의 디지털플랫폼 시장구축을 목표로 정책을 펼치고 있는 가운데 디지털경제 생태계의 급속한 변동 속에도 여전히 한국의 경우는 제대로 된 대응을 하지 못하고 있다는 점에서 우리나라 역시 이러한 방향을 충분히 감안한 정책을 펼쳐야 하지만 그 기반을 제대로 마련해야 함
- ◆ 사익추구의 기업과 자국 이익만을 추구하는 반인륜적 행태보다는 초국가적·인류적 차원의 정의와 공정과 평등한 글로벌 디지털플랫폼 시장 선도차원의 접근이 보다 근본적이라는 점을 근거로 국민경제 지속적 발전을 위한 정책 마련 필요
- ◆ 이를 위해 첫째, 국내 시장 활동 주체(국내외 기업)들에 대한 평등하고 공정한 법제도 마련 및 적용, 예컨대 국내기업과 역차별 규제라 할 수 있는 알고리즘조작 및 허위정보 통제프로그램, 끼워팔기 등에 대한 엄격한 대응 조치를 할 필요가 있음
- ◆ 둘째, 아울러 빅테크들의 독과점적 지위남용 통제규칙 위반 후 편법적 행위로 국내 법제도를 무력화시키는 사례에 대해서는 보다 강력하고 즉각적 통제 필요, 예컨대 구글의 인앱결제 규제에도 불구하고 편법적 행위로 인앱결제금지제도가 무력화된 대표적 사례 등을 반영해야 할 것임
- ◆ 셋째, 디지털시대 지속가능한 혁신을 위한 스타트업 중소기업에 대한 지원 강화 필요. 즉 국내외 빅테크 중심의 독과점적 시장지배력 강화에 따라 디지털 생태계의 시장진입 장벽이 높아지고 있다는 측면에서 현실적 단기 경쟁자인 스타트업 중소기업과 잠재적 경쟁대상이 활성화되기 어려울 가능성이 높다는 점을 감안
- ◆ 넷째, 플랫폼비즈니스의 공정성을 강조한 '온플법'은 무력화되었으며, 이미 시장생태계를 기업자율에 넘겨 버렸으므로 거래공정성 중심 관점에서 자율규제에 대한 소비자와 피해자들의 감시가 필요
- ◆ 다섯째, 동시에 디지털플랫폼 시장에서 더욱 중요한 것은 거래공정성의 기반인 올바른 시장구조, 즉 시장경쟁 및 독과점상태에 따른 우월적 지위남용 규제 관련법이 반드시 조기에 제정되어야 할 것임. 만일 온전한 디지털시장·플랫폼사업 기반까지 자율에 맡긴다면, 1차적·단기적·중장기적 피해자 등을 고려하면 궁극적으로 향후 세대와 국민경제라는 점을 고려해야 함

- ◆ 여섯째, 다른 한편으로 혁신명분을 내세우며 실질적 이익추구 행위자인 글로벌 빅테크들의 독점적 지위남용 행위를 국내 기업들도 동일하게 움직인다면 이로 인한 피해자 즉, 플랫폼을 활용하는 대·중소기업, 소상공 자영업, 그리고 소비자와 국민들이 동의하고 지원할 수 없다는 점을 깊게 고려해야 할 것임
 - 이러한 고려는 앞서 언급한 초국가적 전략의 하나로 정착시킬 필요가 있는데, 글로벌 차원의 소비자들 지지와 선택 등이 기업의 브랜드가치와 경제적 효과 및 중장기적 성장 동력의 중요한 요인으로 작용한다는 사실을 감안해야 한다는 것임. 예컨대 글로벌 빅테크 보다 도덕적·윤리적, 정의롭고 공정한 사회적 책임을 실행하는 국내 빅테크라면 머지않아 글로벌차원의 빅테크 기반을 확보할 수 있을 것으로 추정
- ◆ 이상과 같은 다양한 문제점, 장점과 단점을 고려한 가운데 제3장에서는 국내 플랫폼의 영역별 시장에 있어서 외형적·통계적으로 나타나고 있는 시장 점유율(활용수준) 추이와 시장동향, 이에 따른 시장영향력을 등을 살펴보고자 함

|| 플랫폼 독과점 실태분석을 기반으로 한 디지털경제 생태계 구조개선 방안 연구 ||

민주연구원 연구용역보고서

III

디지털플랫폼 영역별 시장 지배력추이와 동향 및 시사점



Ⅲ. 디지털플랫폼 영역별 시장 지배력추이와 동향 및 시사점

1. 운영체제(Operating System, OS) 시장

1) 운영체제(Operating System)

- ◆ 운영체제는 사용자의 하드웨어, 시스템 리소스를 제어하고 프로그램에 대한 일반적 서비스를 지원하는 시스템 소프트웨어로서 컴퓨터 사용자와 컴퓨터 하드웨어 간의 인터페이스로 작동하고 다른 응용프로그램이 유용한 작업을 할 수 있도록 환경을 제공
 - 즉, 컴퓨터 시스템의 자원들을 효율적으로 관리하며, 사용자가 컴퓨터를 편리하고 효과적으로 사용할 수 있도록 환경을 제공하는 여러 프로그램의 중앙 집약체이고 모든 기기의 작동(다양한 프로그램 활용 등)을 처음부터 끝까지 통제 및 지원하는 소프트웨어
- ◆ 하드웨어를 소프트웨어 애플리케이션과 연결시켜주는 역할을 담당하는 운영체제(Operating System)는 데스크톱과 모바일 운영체제로 구분되고 소비자들의 활용수준에 기반 한 '시장점유율'(활용률)에서는 태블릿까지 포함시킬 수 있으나 여기서는 데스크탑(+PC)과 모바일(+스마트 폰) 중심으로 다룸

2) 시장동향

- ◆ 모든 영역의 시장동향에서 가장 핵심은 시장의 경쟁수준, 즉 업체별 시장점유율 수준의 추이와 변동성임. 그러나 이 같은 시장점유율 추세와 추이를 일관성 있게, 중장기적 데이터를 확보하기는 쉽지 않고, 특히 신뢰성과 객관성이 부여된 공적(公的) 데이터가 제공되지 않아 이러한 통계데이터를 업(業)으로 하는 전문 민간기업들의 데이터가 활용하고자 함
 - 따라서 본 연구에서도 객관적이며 신뢰성이 상대적으로 높은 민간전문기업⁶⁰⁾의 데이터를 활용하며, 특별한 경우가 아니면 상위 5개 업체 점유율만 재구성하고제공처의 raw data를 변경 없이 활용코자 함

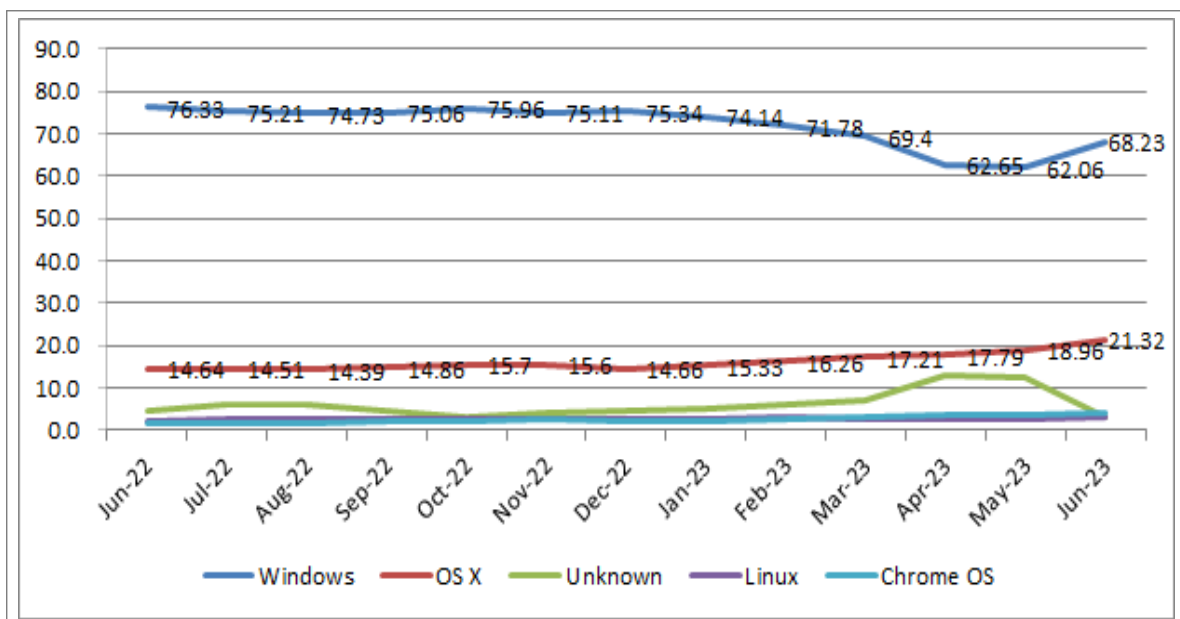
60) 스탯카운터(StatCounter)는 1999년에 시작된 웹 트래픽 분석 웹 사이트로서 이 통계는 웹 사용 점유율을 계산하는데 사용되는 것으로 유명함

(1) 데스크 탑 운영체제(Desktop operating system)

◆ 데스크톱 운영체제는 컴퓨터, 노트북 운영체제로는 범용운영체제인 MS의 윈도우(Windows), 오픈소스 기반의 애플 맥(Mac OS, or OS X), 리눅스(Linux)와 유닉스(Unix) 등이 시장을 주도하고 있음

- [그림 2]는 글로벌 시장점유율로써 지난 1년간 추이는 윈도우가 지배하고 있으며 2023년 들어 다소 하락세를 보여주고 있으나 13개월 평균 점유율은 72.00%로써 법령상 ‘독점’(1개 사업체의 시장점유율 50%이상)지위를 유지하고 있으며, 같은 기간 2위 시장점유업체인 애플 OS-X의 평균 점유율은 16.26%로 나타난 가운데 2023년 들어 상승세를 나타내고 있음

[그림 2] 글로벌 Market Share

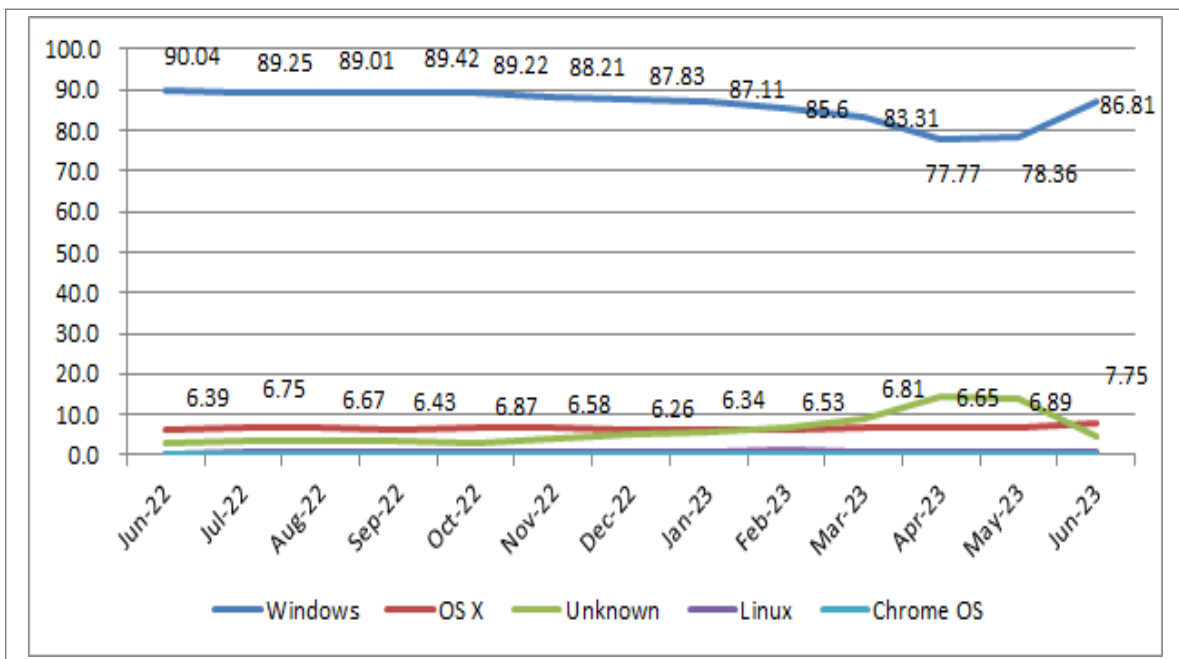


raw data: Desktop Operating System Market Share Worldwide, StatCounter.

- 두 업체의 평균 시장 점유율은 88.26%를 나타내고 있는 가운데 리눅스나 크롬 등 기타 업체의 데스크탑 활용 점유율은 매우 낮다는 점에서 이러한 추세는 지속될 가능성이 높고, 특히 윈도우의 독점적 지위남용 행위 등에 대한 경쟁 제한적 행위 등에 대한 통제와 개선은 필요

- ◆ 한국의 데스크 탑(PC와 노트북 등) 시장의 독점적 지위를 유지하고 있는 마이크로소프트(MS)의 윈도우(Windows) 체제이고 지난 13개월 평균 점유율은 86.30%로 나타나고 있고, 역시 2023년 들어 다소 하락하는 추세를 보여주고 있고, 애플의 OS-X의 점유율 평균은 6.68%를 보여주고 있음. ([그림-3])
 - 특히 윈도우의 한국시장 점유율은 이 빅테크기업의 글로벌 시장점유율 보다 더욱 높게 나타나고 있고, 2위 업체인 애플의 점유율은 반대로 글로벌 시장점유율보다 크게 낮은 추이가 확인되어 국내 데스크 탑 운영체제 기업의 역량이 없음을 의미

[그림 3] 한국 Market Share



raw data; Desktop Operating System Market Share Republic Of Korea, StatCounter.

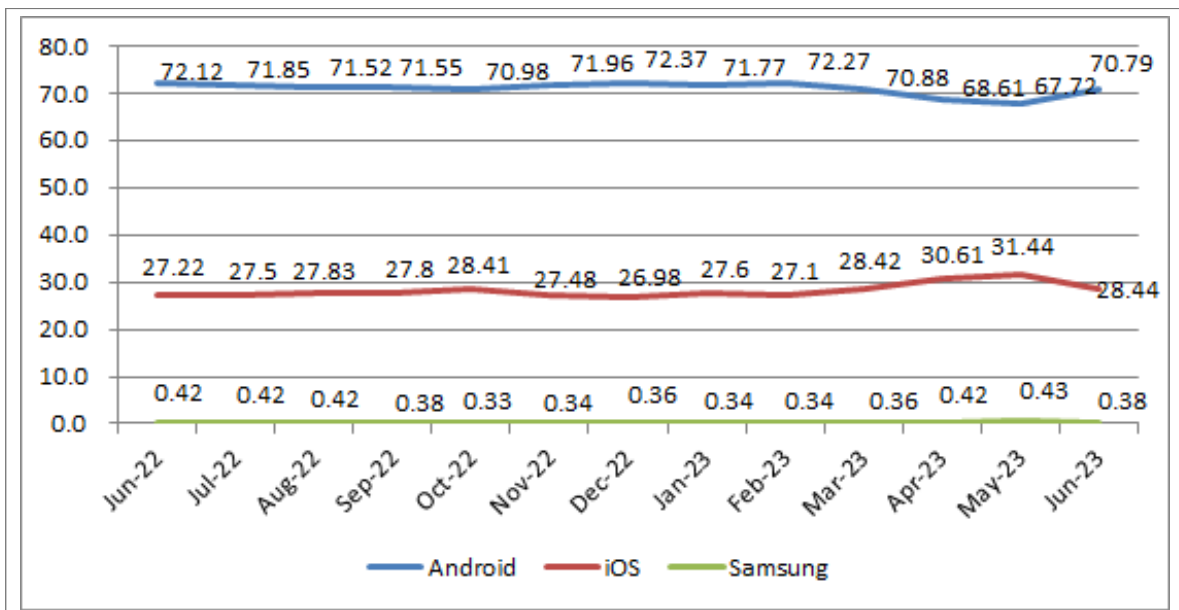
- ◆ 글로벌시장과 한국시장에서의 데스크탑 운영체제 대표적인 기업은 이른바 빅테크기업인 마이크로소프트(MS)의 윈도우, 애플의 OS X가 주도하고 있고, 이들의 시스템은 오래전부터 기술적 혁신에 기반 한 특허 획득에서 비롯된 것으로 보이며, 윈도우의 국내 독점의 형성에 따른 영향으로 특히 국내 사업체에 대한 높은 시장진입 장벽, 즉 시장독점의 문제점을 추가 분석필요

(2) 모바일 운영체제(Mobile operating system)

◆ 모바일 운영체제는 모바일 장치나 정보 기기를 제어하는 체제로 무선 버전의 광대역 및 지역 연결, 모바일 멀티미디어 포맷 등 각기 다른 입력 방식 활용하며, 구동하는 장치는 스마트 폰, 개인 정보 단말기(PDA), 태블릿 컴퓨터, 정보 기기 등으로 애플 iOS, 구글 Android, MS의 windows phone 10 등 다양한 체제가 운영되고 있음

- [그림 4]는 모바일운영 체제의 글로벌 시장 동향을 나타내고 있으며, 이 가운데 구글의 안드로이드 운영체제가 지난 1년간 글로벌 시장을 압도적으로 지배하고 있으며, 평균 점유율은 71.08%로 나타나 글로벌시장의 독점지배자이며, 2위 지배자인 애플의 iOS의 평균 시장점유율은 28.21% 나타나고 있음

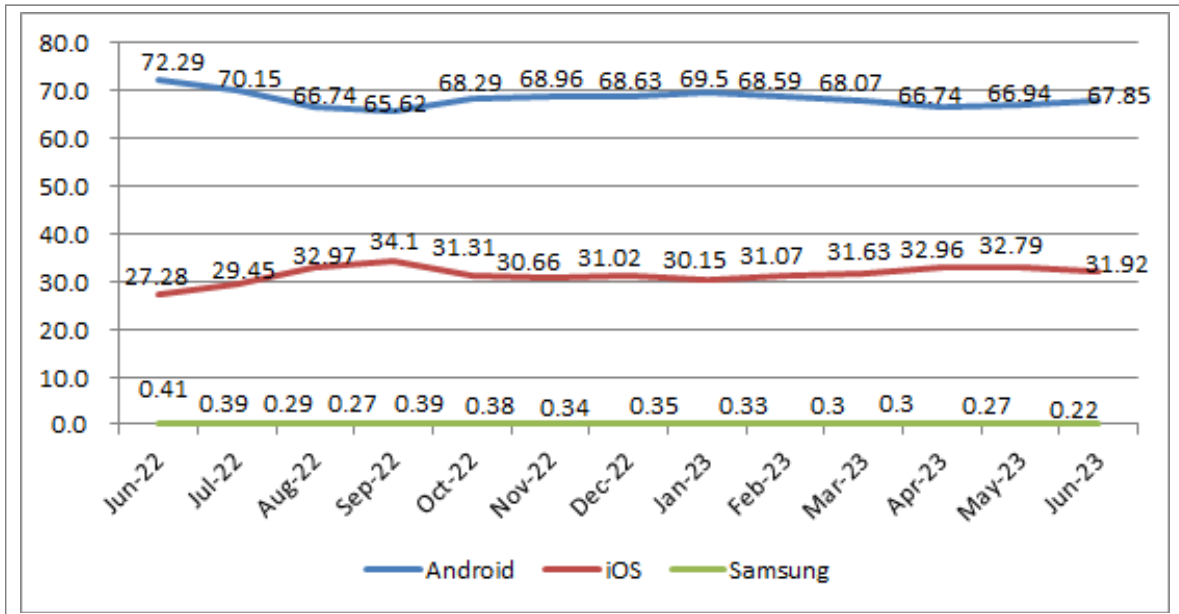
[그림 4] 글로벌 Market Share



raw data: Mobile Operating System Market Share Worldwide, StatCounter.

- 스탯카운터(StatCounter)의 데이터에 따르면 모바일 운영체제 기업 10여개 가운데 3위 업체로 국내 '삼성'의 통계가 제시되고 있으나 13개월 평균 시장점유율은 0.35%에 그치고 있음. 여기서의 의미는 국내기업 삼성의 모바일운영체제 구축의 기반이 구축되어 있다는 점과 글로벌 시장에서의 시장점유율 실체가 확인됨

[그림 5] 한국 Market Share



raw data: Mobile Operating System Market Share Republic Of Korea, StatCounter.

◆ [그림 5]의 모바일운영체제 한국시장의 독점지배자는 역시 구글의 안드로이드의 평균점유율이 68.33%이고 2위 지배자는 애플의 iOS로 평균 지배율은 31.33%, 3위 업체로 나타난 삼성의 평균 사용율은 0.32% 수준으로 극히 미미함

- 글로벌시장과 한국시장에서의 모바일 운영체제는 구글의 Android시스템, 애플의 iOS시스템, 삼성시스템으로 나타나고 있으나 구글의 안드로이드는 글로벌시장과 한국시장을 독점(monopoly)하고 있고 애플 역시 시장점유율이 30% 수준에 근접하고 있음. 다만 삼성 모바일체제는 3위 업체로 데이터에 나타나고 있으나 무의미하지만, 삼성도 관련 기반을 확대할 수 있는 역량이 있음을 확인

3) 시장영향

◆ 운영체제(OS)의 글로벌시장과 한국시장에서의 대표적인 기업은 이른바 빅테크기업인 MS의 윈도우, 애플의 OS X가 주도하고 있고, 이러한 시장지배력의 기반은 기술적 혁신과 이를 위한 과도한 투자의 결과로 판단됨

- 데스크 탑 운영체제는 MS의 윈도우가 압도적이지만, 모바일 운영체제는 Google의 안드로이드가 최고의 활용대상인 가운데 애플의 iOS도 대표적인 사업자로 존재하고, 이 가운데 글로벌 시장에서 활용률은 극히 미미하지만 삼성도 3위 수준으로 나타나고 있음
- 결국 운영체제(OS)의 한국시장은 데스크 탑은 MS(마이크로소프트)의 윈도우(Windows)가, 모바일 운영체제는 구글(Google)의 안드로이드(Android)가 독점하고 있는 가운데 데스크 탑 운영체제는 경쟁수준이 낮고, 모바일 운영체제는 그나마 진입장벽이 상대적으로 낮은 것으로 판단됨

- 모바일 운영체제에 있어서는 2000년대 초중반까지 노키아의 'Symbian'이 압도적이었으나 2010년부터 구글이 개발한 Android 체제가 급격히 지배하기 시작한 이후 독점시장 유지 중
- ◆ 특히 한국 시장에서의 운영체제(데스크탑, 모바일) 추세는 독점적 시장점유율이 거의 변치 않고 있는 가운데 국내 업체들의 시장 진입시도가 있으나 그 효과는 크지 않다고 볼 수 있으며, 모바일 운영체제(OS)시장에서는 국내외 경쟁자의 시장진입을 구글이 방해하여 독점적 지위남용행위와 반경쟁 행위로 결정되기도 함
 - 예컨대 중견기업으로 성장한 티맥스소프트⁶¹⁾(1997년 개업, 2020년 매출액 약 1000억 원, 순이익 약 176억)도 2009년 티맥스윈도우 출시와 2015년 'TmaxOS'로 재시동 및 재기 등으로 순수 국산 OS 탄생의미가 있고 성장하고는 있으나 기대에 미치지 못하고 있다는 평가
 - 국내 기업들의 시장진입에 대한 장벽을 낮추는 제도가 필요하지만 이 보다는 먼저 기존 지배자들의 보이지 않은 잠재적 경쟁자의 배제 행위 및 시장독점지위 남용 행위 등에 대한 면밀한 조사와 분석을 통한 규제가 필요
 - 구글의 독점적 지위남용의 반경쟁적 행위에 대해 이미 공정위의 의결(2021. 9.14)이 이루어짐, 즉 구글이 플레이스토어 라이선스(license) 계약과 운영체제(OS) 사전 접근권 계약체결에 있어서 그 전제조건으로 파편화금지계약(AFA)을 체결토록 강제함으로써 국내 삼성전자, LG전자, 아마존 등의 기기제조사의 경쟁 OS의 시장진입을 방해하여 혁신을 억제하였다는 것으로서 시정명령과 과징금(2074 억 원)을 부과함
- ◆ 결국 운영체제(OS)의 독점 대표적인 시장지배적 행위중의 하나는 호환성 문제였고, 지속되는 디지털 혁신 가운데 한 종류인 일반적 소프트웨어 개발이 모두 윈도우나 안드로이드를 기준으로 개발된다는 점과, 또한 운영체제(OS)와 직결된 독점사업자의 웹 브라우저(예컨대 윈도우의 Internet Explorer, 구글 안드로이드의 크롬 등)의 기본적 탑재 및 활용 유인 등이라 할 수 있음
- ◆ 이러한 시장대응 정책으로는, 국내 기업들의 시장진입에 대한 장벽을 낮추는 제도가 필요하지만 이 보다는 먼저 기존 지배자들의 보이지 않은 잠재적 경쟁자의 배제 행위 및 시장독(과)점지위 남용 행위 등에 대한 면밀한 상시적 조사가 필요하고, 이를 기반으로 한 분석결과에 따른 규제 및 법제도 개정이 필요

61) 웹 환경에서 애플리케이션을 개발하고 운영할 수 있는 플랫폼인 웹 애플리케이션 서버. 웹 애플리케이션 서버는 프로그램 실행 환경과 데이터베이스 접속 기능을 제공하고 또한 여러 개의 트랜잭션을 효율적으로 관리하며, 업무를 처리하는 비즈니스 로직을 수행하며, 이 분야에서는 국내 1위(홈페이지 참고)

2. 웹브라우저(Web Browser) 시장

1) 웹브라우저(web browser)

◆ 웹브라우저란 인터넷 웹페이지를 볼 수 있게 해주는 프로그램. 즉 HTML 문서와 그림, 멀티미디어 파일등 월드 와이드 웹(WWW; World Wide Web)을 기반으로 한 인터넷의 콘텐츠를 검색 및 열람하기 위한 응용 프로그램의 총칭(나무 위키)

- 웹브라우저, 인터넷 브라우저(internet browser) 또는 웹 탐색기(web 探索機, 또는 열람기)는 웹 서버에서 이동하며(navigate) 쌍방향으로 통신하고 HTML 문서(Hyper Text Markup Language, 하이퍼텍스트 마크업 언어⁶²)나 파일을 출력하는 그래픽 사용자 인터페이스(graphical user interface, GUI)⁶³ 기반의 응용 소프트웨어임
- 웹브라우저는 대표적인 HTTP(Hypertext Transfer Protocol, 클라이언트와 서버 간 통신을 위한 통신 규칙 세트 또는 프로토콜) 사용자 에이전트의 하나로서, 주요 웹브라우저로는 모질라(Mozilla)의 파이어폭스(Firefox), 구글(Google) 크롬(Chrome), 마이크로소프트(MS)의 인터넷 익스플로러(IE)/엣지(Edge), 애플의 사파리, 오페라, 삼성 인터넷, 네이버 웨일 등이 활용되고 있음

2) 시장동향

(1) 데스크탑(PC) 브라우저 시장

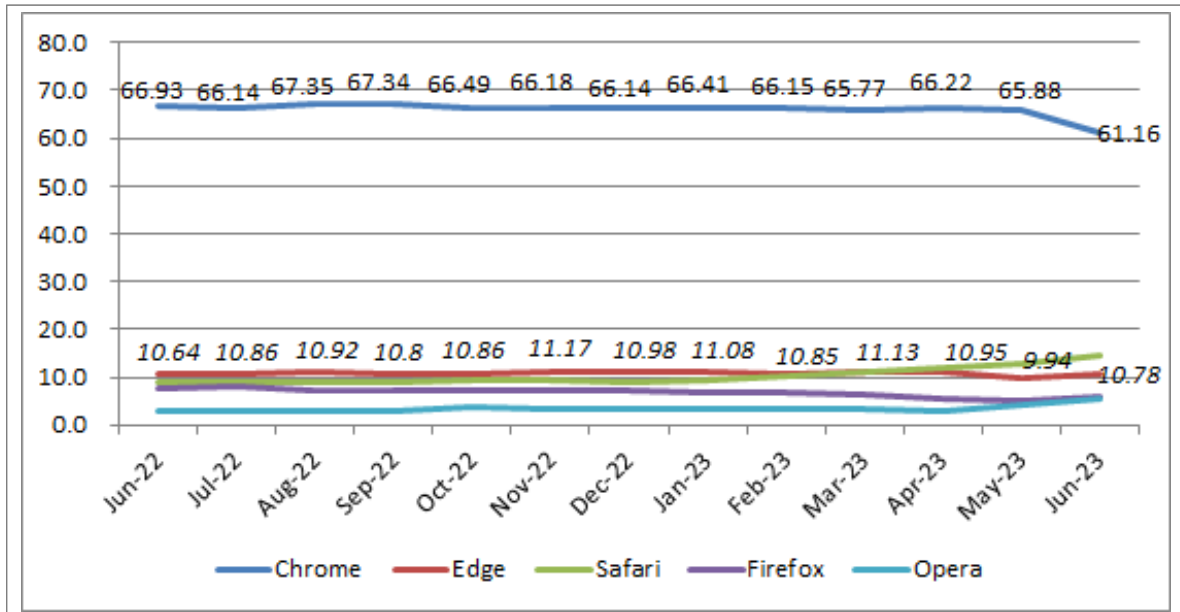
◆ 웹브라우저 시장에서의 영역도 데스크 탑(PC와 노트북 등)과 모바일로 대분류해 다루고자 하며, 글로벌 시장과 한국시장으로 구분하고자 함

- [그림 6]의 글로벌 시장의 5대 웹브라우저 가운데 최근 1년여 동안 압도적인 점유율을 확보하고 있는 기업은 Google의 크롬(chrome)으로 평균 점유율이 66.08%이고 MS의 Edge가 10.84%로 나타나고 있으며, 나머지는 9% 이하 수준이고 2023년에 들어서 애플 Safari의 글로벌 점유율이 미세한 상승세를 보이고 있음
- [그림 7]에서 한국의 데스크 탑 웹브라우저 시장에서도 압도적으로 독점하고 있는 업체는 Google의 크롬(chrome)으로 평균 점유율이 71.58%이고, 2위 위치에는 MS의 Edge로서 평균점유율이 16.37%로 나타나고 있고, 네이버의 웨일(Whale)이 3위로 나타나고 있음

62) 문서가 화면에 표시되는 형식을 나타내거나 데이터의 논리적인 구조를 명시하기 위한 규칙들을 정의한 언어의 일종

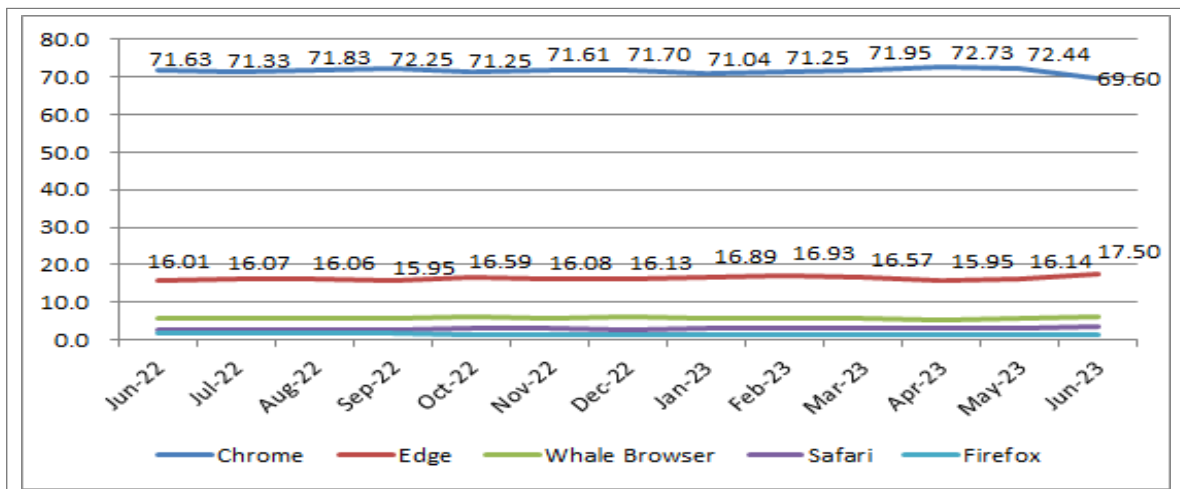
63) 사용자가 편리하게 사용할 수 있도록 입출력 등의 기능을 알기 쉬운 아이콘 따위의 그래픽으로 나타내는 방식임

[그림 6] 글로벌 Market Share



raw data; Desktop Browser Market Share Worldwide, StatCounter.

[그림 7] 한국 Market Share



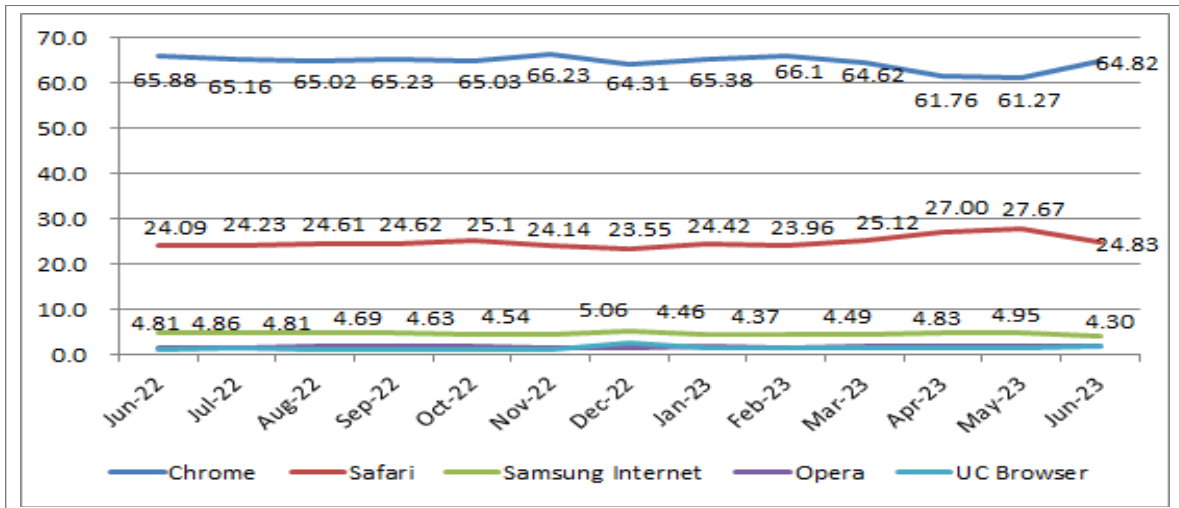
raw data; Desktop Browser Market Share Republic Of Korea, StatCounter.

- ◆ 데스크 탑 브라우저 플랫폼에서는 글로벌 시장과 국내 시장에서 구글(Google) 크롬(Chrome)이 독점하고 있는 가운데 MS의 엣지(Edge)와 애플의 사파리(Safari)가 그 뒤에서 경쟁하고 있으며 국내시장에서는 네이버 웨일(Whale) 브라우저가 크롬과 엣지에 이어 세 번째를 차지하고 있음

(2) 모바일(스마트 폰) 브라우저 시장

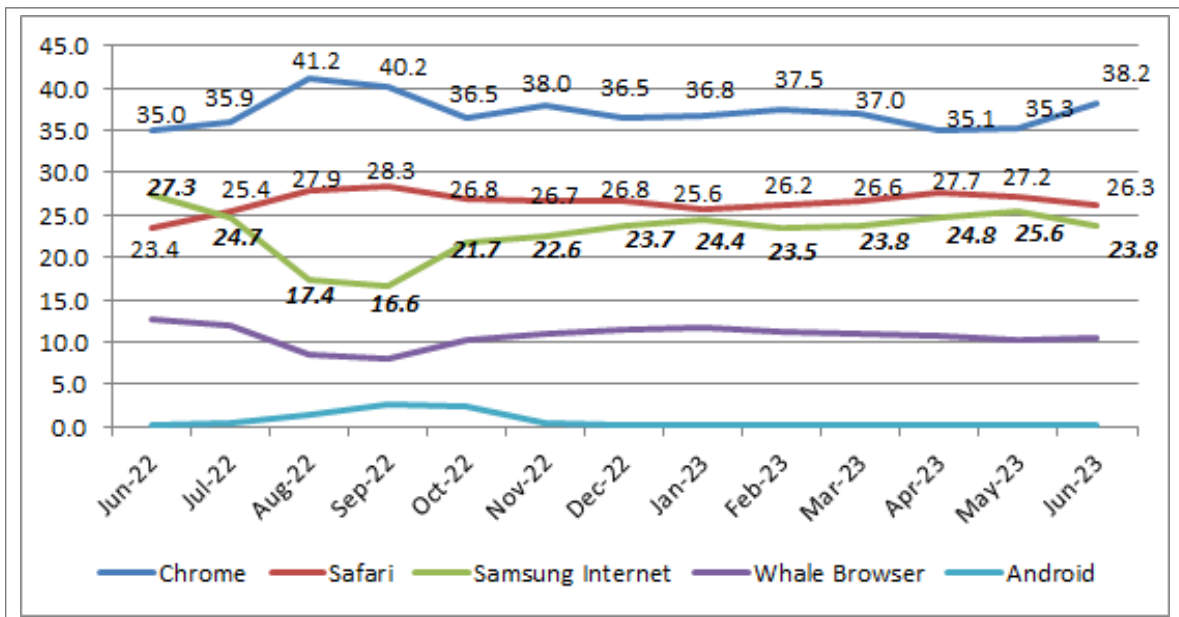
- ◆ 모바일 브라우저 시장은 모바일(핸드폰)등의 공급 및 사용 수준과의 관련이 큰 것으로 보이며 특히 국가의 자체적인 시장과 기업육성을 위한 정책지원에 따라 개별국가의 시장점유 양상이 달라지는 것으로 판단됨

[그림 8] 글로벌 Market Share



raw data; Mobile Browser Market Share Worldwide, StatCounter.

[그림 9] 한국 Market Share



raw data; Mobile Browser Market Share Republic Of Korea, StatCounter.

- ◆ [그림 8]은 웹브라우저의 모바일 글로벌 시장 동향을 나타내는 것으로 지배적 독점지위를 차지하고 있는 기업은 Google의 크롬(Chrome)으로 평균 점유율이 64.67%이고 2위로 나타난 브라우저는 애플의 사파리(Safari)이며 평균 시장점유율은 24.87%인 가운데 국내 기업인 삼성전자의 모바일 앱 브라우저인 '삼성인터넷'이 3위 수준(평균 점유율 4.67%)으로 나타나고 있음
- ◆ [그림 9]는 한국 웹브라우저 시장의 모바일 영역에 대한 시장점유율을 나타내고 있으며, [그림 8]의 외형이 매우 흥미로운 시사점을 던져주고 있음. 우선 기간 동안 시장에서 우위를 점하고 있는 브라우저가 Google의 크롬(Chrome)이지만, 그 평균 점유율이 37.2% 수준이고, 애플 사파리(Safari)의 점유율 역시 26.5% 수준에 불과함
 - 반면, 국내의 삼성전자의 Samsung Internet의 점유율이 23.1%인 동시에 네이버의 웨일(Whale)브라우저가 10.7%를 나타내고 있다는 측면에서 유일하게 모바일 웹브라우저 시장은 과점(oligopoly)상황에 있다는 점을 확인할 수 있음
- ◆ 모바일 브라우저 영역에서는 글로벌시장과 국내시장의 경쟁수준에 차이가 나타남. 즉 글로벌시장에서는 구글의 크롬과 애플의 사파리의 합이 90% 수준으로 압도적으로 독점하고 있으나 국내 시장에서는 크롬과 사파리의 합이 약 63.7%로 낮아 삼성인터넷의 약 23.1%와 네이버 웨일의 10.7%는 독점구조가 아닌 과점(Oligopoly) 상황이라는 특징을 나타내고 있음

3) 시장영향

- ◆ 먼저 웹브라우저 시장은 운영체제(OS)시장보다 경쟁 수준이 더 역동적으로 확인되고 있음. 즉 1995년 시기에는 넷스케이프가 주도했으나 마이크로소프트(MS)의 윈도우95 출시를 통해 무료제공(끼워팔기)로 시장을 장악 한 이후 2000년 반독점행위로 제소 당함
 - 이러한 시기에 2004년 파이어폭스, 2008년 크롬과 같은 웹브라우저들이 출시 되고, 특히 2007년부터는 다양한 모바일 웹 브라우저들도 개발되었으며, 최근에는 또 다시 MS의 Bing과 엣지, 챗GPT4 등이 시장 출시되고 있음
 - 브라우저 시장에서의 핵심은 웹브라우저의 성능, 즉 기술적 측면의 성능과 이에 따른 사용자들의 편의성 수준에 시장지배율이 좌우되고 있고, '웹브라우저' 시장은 사용자들의 인터넷 사용정보를 기업들이 수집할 수 있기 때문임
- ◆ 웹 브라우저시장에서의 총합적 시장지배자는 구글의 크롬과 애플의 사파리라는 점에서 여전히 독점적 여건이 지속되고 있음. 다만 모바일 브라우저의 국내 시장은 과점(Oligopoly) 구조가 이어지고 있다는 점에서 경쟁이 이뤄지고 있는 것으로 판단됨

- 이러한 양상은 일반적이라는 점을 확인하였음. 즉 이러한 상태가 한국 시장에서만의 특징인 것으로 볼 수 있다는 점에서 같은 기간의 중국 시장을 살펴보고, 그 결과는 한국시장과 유사하게 나타남
 - 예컨대 중국의 웹브라우저 모바일영역의 경우에도 중국의 '치후(奇虎) 360(Qihoo 360)브라우저'가 2023년 7월 기준 약 6%, 'QQ 브라우저'가 약 6%, 'UC브라우저'도 약 10%의 시장점유율을 유지하여 낮은 경쟁적 상황으로 판단할 수 있었음
- ◆ 운영체제(OS)와 웹브라우저의 글로벌 시장에 있어서 데스크 탑과 모바일 영역의 시장점유율은 MS와 Google, Apple 등이 독점적·과점적 지위를 확보하고 있는 가운데 모바일 영역에서는 각국의 차이가 있으나 개별국가 기업의 활동과 점유율이 눈에 띄고 있다는 점에서 각국 정부의 정책의 결과로 판단됨
- ◆ 결국 각국 토종기업의 성장과 국내 소비자들의 선호를 고려한 정책의 결과로 판단된 가운데 이런 관점에서, 특히 글로벌 빅테크기업의 시장지배율이 커지고 있다는 점을 추가로 고려해야 할 것이며, 데스크 탑 기준 운영체제시장 및 웹브라우저 시장에서의 글로벌 빅테크 기업의 시장지배적남용 행태에 대한 면밀한 대응정책 마련 필요

3. 검색엔진(search engine) 시장

1) 검색엔진(Search Engine)

◆ 이용자가 입력한 키워드를 토대로 플랫폼이 지속적으로 모니터링 하는 웹 사이트를 매칭시켜 결과를 보여주고 관련 사이트로 연결시켜 주는 기능을 하는 검색엔진은 인터넷 생태계의 핵심 기능

- 검색엔진(포털 사이트)은 월드 와이드 웹(WWW) 상에 존재하는 정보와 웹 사이트를 검색하기 위한 프로그램으로 더 많은 소비자(사용자)가 발생할수록 더 많은 광고주도 따라 집중하게 됨
- 글로벌 검색엔진 시장 보다는 국내 검색엔진 영역을 중심으로 분석코자 함. 물론 글로벌차원의 모든 플랫폼(All Platform)을 통한 검색엔진(Search Engine)은 구글(Google), Bing, 안덱스(Yandex), 야후(Yahoo), 바이두 (Baidu), 네이버(Naver), 코코(Coc Coc), 덕덕고(DuckDuckGo) 등이 있으나 2022년 6월~2023년 6월 기간 동안 구글의 평균 시장점유율이 무려 92.7%(StatCounter)이라는 점에 서 다를 의미가 없음
- 동시에 시장동향의 스탯카운터(StatCounter) 데이터에 따르면 한국 시장에서의 데스크탑 및 모바일 검색 시장지배자는 Google로 나타나고 있으나 이러한 상황은 한국인의 인식흐름과 달라 국내 시장점유율은 보다 구체적인 국내전문 기업⁶⁴⁾ 데이터를 활용코자 함

◆ 국내 검색엔진의 시장동향을 파악하기 위해 활용한 데이터는 국내 기업이 제공하고 있는 오픈 데이터인 'Internet trend'를 활용코자 함. 이 데이터는 '국내 익명의 5천만 MAU(Monthly Active Users)⁶⁵⁾ 웹사이트 행동 데이터를 바탕으로 생성된 데이터'임을 제시

- 비즈스프링은 매우 다양한 모든 검색 이슈를 22개 카테고리로 정리해 영역별 검색 행위의 결과를 제시하고 있는데, 개별적 카테고리는 주관자의 관점에 따라 어느 정도 차이가 있을 수 있으나 제시된 카테고리는 현시점에서 분석의 기초데이터로 유의미한 활용이 가능하다는 판단에서 활용코자 함
- 아래 박스(Box)는 22개 카테고리임

(건강·의학/게임/교육·학원/금융·부동산/뉴스·미디어/문화·예술/비즈니스·경제/사회·문화·종교/생활·가정·취미/서비스/쇼핑/스포츠·레저/엔터테인먼트/여행/온라인교육/유통·판매·운송/인터넷·컴퓨터/정보통신·IT/정치·행정/제조/커뮤니티/학문)

64) (주)비즈스프링, (J58222)응용 소프트웨어 개발 및 공급업. 관련 데이터를 통해 방문자 특성과 방문자 환경, 유입 특성, 사이트 성과 현황을 확인 가능함.

65) 한 달 동안 해당 서비스를 이용한 순수한 이용자 수를 나타내는 지표

- 카테고리를 보면 모든 소비자의 취향 및 선호도, 일상적 관심사, 그리고 매 순간 떠오르는 모든 이슈 등을 감안해 22개 범주로 분류한 것으로 볼 수 있음. 그럼에도 전쟁과 평화 관련 이슈, 우주와 외계인 관련 이슈, 기후환경 관련 이슈 등을 추가 범주를 설정하거나 재분류할 수도 있을 것이지만 그럼에도 본 연구에서는 22개 범주를 활용할 가치가 있음

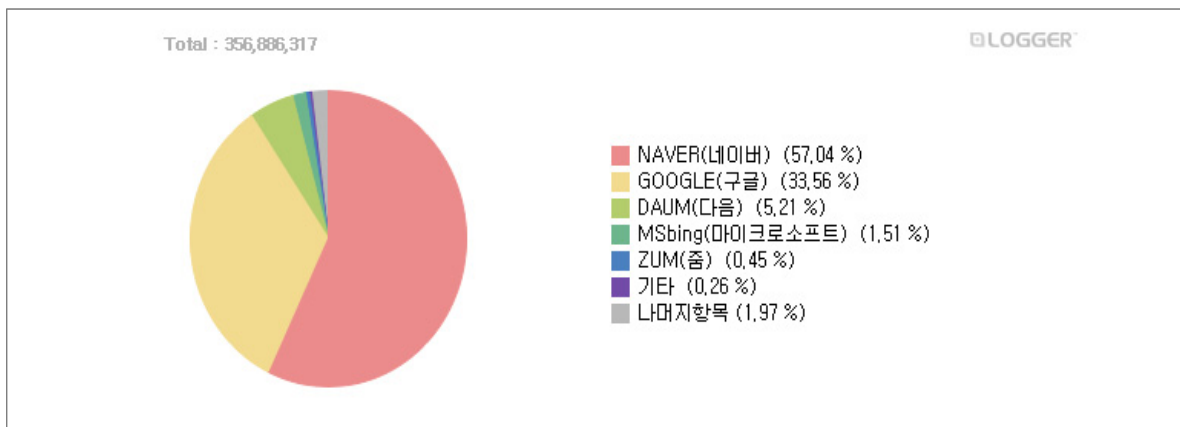
2) 시장동향

(1) 최근 3년 검색엔진 평균 시장점유율

◆ [그림 10]은 국내시장 활용자(소비자)들이 최근 3년5개월 간 어떤 검색엔진(포털)을 사용했는지에 대한 데이터를 제시한 것으로, 22개 영역 기준으로 연전 기간 약 3억 5,688만 건을 토대로 사용비중을 제시하여 자체적 표본으로 미흡하지 않은 것으로 판단됨

- 가장 높은 평균 시장점유율(사용율)은 '네이버'가 57.04%이고 '구글' 33.56%, '다음' 5.21% 등의 순서로 나타나고 있다는 점에서 관점에 따라 국내 검색엔진 시장은 네이버 독점시장 또는 네이버와 구글, 다음의 과점시장으로 볼 수 있음

[그림 10] 전체 카테고리 '3년 시장' 평균 활용률(점유율) 상황

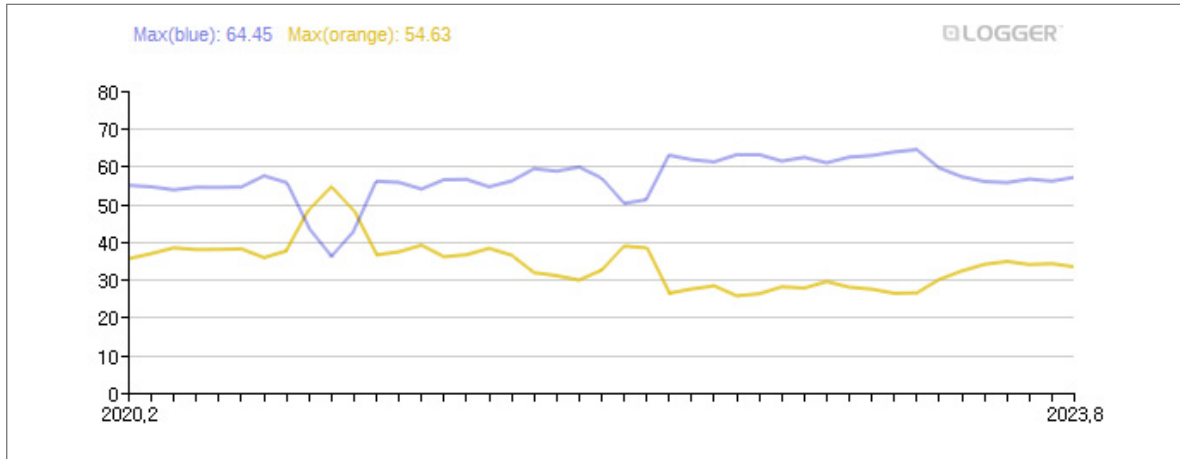


출처 : 비즈스프링 재인용

- [그림 11]은 두 업체 검색엔진 시장점유율 월간 추이로, 특정 기간에는 급격히 변동되고 있으나 중장기적 추이는 대칭적 양상을 보여주고 있으며, 네이버의 최대 비율 시기는 2023년 1월(64.45%), 최소비율시기는 2020년 11월(36.18%)이며, 구글의 경우 최대비율시기는 2020년 11월(54.63%), 최소비율시기는 2022년 5월(25.71%) 임

[그림 11] 기간 내 상위 2업체 월간 추이

(단위 : %)

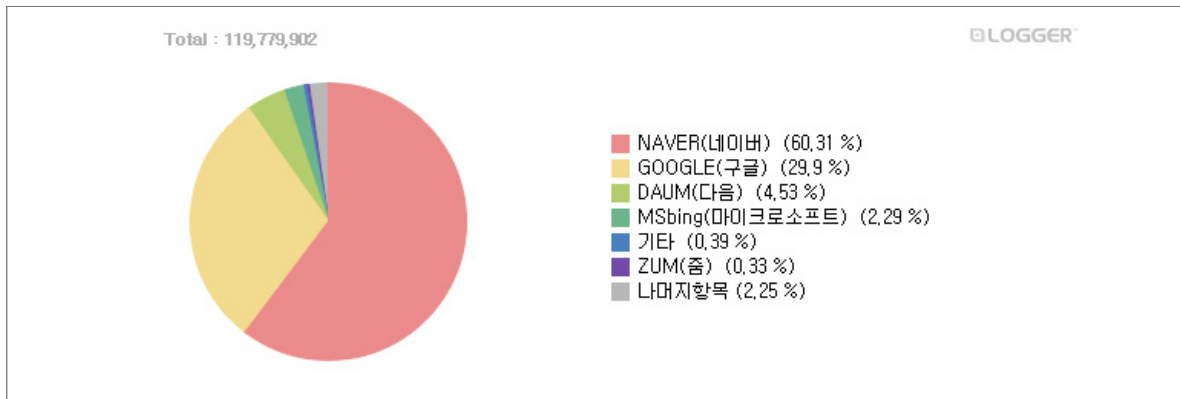


출처 : 비즈스프링 재인용

(2) 최근 1년 검색엔진 평균 시장점유율

- ◆ [그림 12]는 12개월간의 시장점유율 평균과 추이 확인으로 최근 검색엔진 시장 동향을 확인코자 함. 지난 1년간의 평균시장 점유율은 네이버가 60.31%, 구글이 29.90%, 다음이 4.53%를 나타내고 있어 앞서 살펴본 41개월 시장지배적 사업자의 변화는 나타나지 않고 있으며, 41개월 평균치와 12개월 평균치를 보면 네이버는 증가세, 구글과 다음은 다소 감소세를 보이고 있음

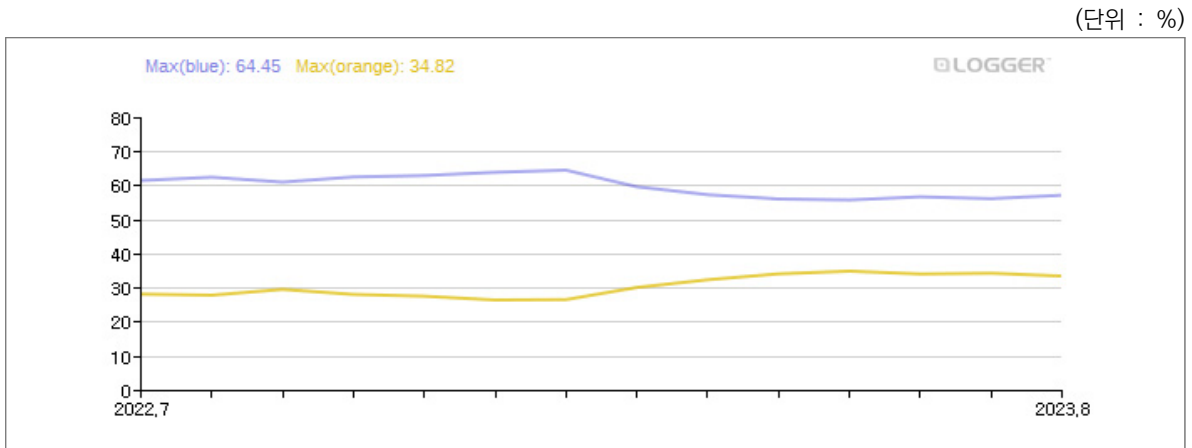
[그림 12] 전체 카테고리 '1년 시장' 평균 활용률(점유율) 상황



출처 : 비즈스프링 재인용

- [그림 13]은 최근 1년간 네이버와 구글의 시장점유율 추세를 보여주고 있으며, 2023년에 들어 네이버 점유율의 하락, 구글 점유율의 상승 추이가 확인됨

[그림 13] 기간 내 상위 2업체 월간 추이



출처 : 비즈스프링 재인용

- 1년 기간 동안 네이버의 최고 점유율 시기는 2023년 1월(64.45%), 최소 점유율 시기는 2023년 5월(55.71%)이며, 구글의 경우 최대 시기는 2023년 5월(34.82%), 최소 비율 시기는 2022년 12월(26.37%)로 나타나고 있음

3) 시장영향

- ◆ 국내 검색엔진 시장은 운영체제(OS) 및 웹브라우저(Web Browser)시장과는 달리 네이버가 약 60%시장 점유율로써 시장지배자 추세를 이어가고 있으며, 뒤이어 구글이 약 30%수준을 유지하고 있는 가운데 포털 '다음(Daum)' 검색엔진 시장의 점유율(약 5%)은 일반인의 인식과는 크게 다름
 - 국내 시장에서 여러 검색엔진들이 존재하고 활용되고 있으나 시장지배력을 획기적으로 확충하지 못하고 있으며, 이는 경쟁 상태이기는 하지만 관련 기업체의 전략과 혁신에 대한 투자노력과 함께 시장지배자들의 경쟁자 배제 및 시장 진입 억제 행위 등의 유무를 조밀하게 확인할 필요가 있음
 - 예컨대 EU집행위가 경쟁사 제품을 검색 결과에서 의도적으로 누락시킨다는 사실 시장지배적 지위 남용 조사 결과 발표 및 제소로(2015.4) “검색 엔진으로서의 시장 지배력을 남용해 또 다른 구글 제품인 쇼핑 비교 서비스에 불법적인 이득을 졌다” 2017년 7월, 구글에 대해 24억2,000만 유로(3조 3,000억 원)의 과징금을 부과와 같이 국내 시장의 경쟁촉진과 국내기업들의 역량강화를 위한 이와 유사한 행위의 조사 등으로 독점 규제가 필요
 - 국내 검색 시장의 시장지배 남용행위 관련해서, 즉 '자사 우대 행위(self-preferencing)'에 대한 공정위의 '네이버 쇼핑'(2021, 과징금 266억 원 부과)과 법원의 판결(2022.12.15.)⁶⁶⁾같은 독점행위에 대한 면밀한 실태조사 필요

- ◆ 국내 시장에서 여러 검색엔진들이 존재하고 활용되고 있어 경쟁 상태이기는 하지만 시장지배자들의 경쟁배제 및 시장 진입 억제 행위 등의 유무를 조밀하게 확인할 필요가 있는 가운데 EU집행위의 구글에 대한 과징금부과(2017.7) 등을 참조하여 '자사 우대 행위' 등에 대한 독(과)점규제 역시 필요

4. 디지털 광고 시장(Digital Advertising Market)

1) 디지털 광고(Digital Advertising)

- ◆ 디지털 광고는 홈페이지, 소셜 미디어, 모바일 앱 등 디지털 채널을 통해서 보여지는 광고를 총칭하는 개념으로 '온라인 광고'로 불리기도 함⁶⁷⁾
 - 디지털 광고의 포맷은 텍스트, 이미지, 오디오, 비디오 등 다양할 수 있음. 디지털 광고의 형태는 검색 광고(search advertising)와 디스플레이 광고(Display Advertising), 동영상 광고(Video Advertising) 등으로 구분할 수 있음
 - 검색 광고는 네이버나 구글을 검색했을 때 가장 상단에 나오는 광고(네이버의 경우 파워링크, 구글의 경우 스폰서)이고, 디스플레이 광고는 [그림 14]와 같이 웹사이트나 앱에서 배너 형태로 보이는 이미지나 애니메이션 광고를 의미하며, 동영상 광고는 동영상 형태의 광고인데, 디스플레이 광고와 마찬가지로 웹사이트나 앱에서 나타나는 동영상 형태의 광고를 아웃스트림(out-stream) 동영상 광고, 유튜브와 같은 영상 콘텐츠 내에(시작 전, 중간, 끝난 후) 나타날 경우에는 인스트림(in-stream) 동영상 광고라고 함
 - 페이스북이나 트위터와 같이 소셜 미디어 플랫폼에 나타나는 광고를 소셜 미디어 광고라고도 하는데, 형태상으로는 디스플레이 광고나 동영상 광고와 차이가 없음

[그림 14] 언론사 디스플레이 광고 (Google 광고)



66) 2023.8월 현재 네이버의 대법원 항소 중에 있음

67) 과학기술정보통신부의 <2022년 방송통신광고비 조사 보고서>에서는 '온라인 광고'라는 용어를 사용했으나, 이 보고서에서는 '디지털 광고'라는 용어를 사용하였음. 2020년 미 하원이 발간한 <디지털 시장 경쟁 조사> 보고서 등 해외 주요 기관들에서 '디지털 광고'라는 용어를 사용하기도 했고, 국내 디지털 광고 업체들의 협의체 명칭도 2021년에 '한국온라인광고협회'에서 '한국디지털광고협회'로 변경되는 등 '디지털 광고' 용어가 점차 보편적으로 쓰이는 것으로 보았기 때문임.

- ◆ 광고 시장은 당사자 시장과 제3자 시장이 존재하고, 당사자(first-party) 플랫폼은 자체 플랫폼 내 광고 공간을 직접 광고주에게 판매하는 기업을 의미함
 - 메타, 구글, 네이버, 카카오 등이 자체 플랫폼(페이스북, 유튜브, 네이버카페, 카카오톡 등)에 광고를 하는 것을 예로 들 수 있음. 제3자 시장은 광고 업체가 광고주와 매체 간 거래를 중개하는 것을 의미하는데, 언론사 홈페이지나 앱 등의 광고 공간에 디스플레이 광고를 하는 것을 예로 들 수 있음
 - 메타나 구글 등은 자사 플랫폼뿐만 아니라 제3자 매체사의 광고 공간에 광고를 제공함. 예를 들어, 언론사 홈페이지의 광고 공간을 해당 언론사가 직접 광고주에게 판매하는 것이 아니라, 구글이나 메타 혹은 중소규모의 광고 기술(ad tech) 업체들이 언론사 홈페이지 광고 공간에 송출된 광고를 매개하는 것임
 - 광고주로부터 (광고공간을 보유하고 있는)매체로 이어지는 광고 가치 사슬에 광고주 혹은 매체를 대리하거나 이들 간에 광고를 거래할 수 있도록 돕는 광고 기술 업체들이 존재함
- ◆ 디지털 광고의 최근 추세는 이용자의 특성이나 현재 관심사에 따라 이에 적합한 광고를 내보내는 것임. 이를 표적 광고(target advertising) 혹은 (이용자 감시에 대한 거부감을 완화하기 위한 표현으로) 맞춤형 광고라고 함. 같은 웹사이트를 방문하더라도 이용자에 따라 다른 광고가 보여 짐
 - 또한, 같은 이용자라면 다른 사이트를 방문하더라도 같은 광고를 보게 되는 경우가 있는데, 이는 서로 다른 사이트에서 같은 광고 업체(예를 들어, 구글)가 광고 공간을 매개하기 때문임
 - 이용자의 특성(성별, 연령대, 위치 등)이나 현재 관심사(축구를 좋아하는지, 최근 필리핀 여행에 관심이 있는지 등)에 따라 서로 다른 광고를 내보내기 위해서 이용자 행태정보의 수집을 통해 이용자를 분석할 필요가 있음

[그림 15] 메타의 개인정보 처리방침 일부

앱, 브라우저, 기기 정보

저희는 회원님이 사용하는 다양한 기기 [☐](#)에서 정보를 수집하고 제공받으며 해당 기기에 관한 정보 및 회원님의 사용 방식 또한 수집하고 제공받습니다.

저희는 다음과 같은 기기 정보를 수집하고 제공받습니다.

- 회원님이 사용하는 기기 및 소프트웨어와 기타 기기 특성. [예시 보기](#).
- 앱이 포어그라운드에 있는지, 마우스가 움직이고 있는지(사람과 붓을 구분하는 데 도움이 됨) 등 회원님이 기기에서 하는 활동.
- 패밀리 기기 ID를 비롯하여 회원님의 기기를 다른 이용자의 기기와 구분짓는 식별자. [예시 보기](#).
- 기기의 신호. [예시 보기](#).
- 회원님이 GPS 위치, 카메라 액세스, 사진 및 [관련 메타데이터](#) 등의 기기 설정을 통해 저희에게 공유한 정보.
- [IP 주소](#) [☐](#)를 비롯하여 회원님의 기기를 연결한 네트워크 및 연결 관련 정보 [예시 더 보기](#).
- 일부 [위치 관련 정보](#)(기기 설정에서 위치 서비스가 꺼져 있는 경우에도 관련 정보를 수집하고 제공 받음). 예를 들어 IP 주소를 이용하여 회원님의 일반적인 위치를 추측합니다.
- 회원님의 기기에서 저희 제품의 성능에 관한 정보. [더 알아보기](#).
- 쿠키 및 유사 기술에서 얻은 정보. [더 알아보기](#).

- 이 때문에 광고 업체들은 이용자의 개인정보를 가능한 많이 수집, 처리하고자 하는 경제적인 유인이 있으며, 이는 목적 달성에 필요한 최소한의 정보만을 수집, 처리해야 한다는 개인정보 보호원칙과 상충함. 무료로 제공하는 서비스의 개발, 유지를 위해 광고 수익이 필요하고, 이를 위한 개인정보 수집을 서비스 제공 목적에 부합하는 것으로 해석할 경우, 표적 광고를 위한 적절한 개인정보의 수준의 한계가 존재하지 않기 때문에 무한정의 개인정보 수집을 정당화할 위험이 있음
- 특히, 빅테크들은 방대한 이용자 기반을 보유하고 있어 표적 광고에 유리함. 빅테크들은 자신의 플랫폼 내에서 이용자의 행태정보를 매우 세밀하게 수집하고 있음
- 예를 들어, 메타의 개인정보 처리방침을 보면, [그림 15]와 같이 이용자가 사용하는 기기 및 소프트웨어 정보(기기 유형, 운영체제, 브랜드 및 모델, 배터리 잔량, 신호 강도, 브라우저 유형 등), 마우스가 움직이고 있는지, 기기 식별자, GPS 위치, 사진의 메타 데이터, IP(Internet Protocol) 주소 등을 수집한다고 고지하고 있음

◆ 플랫폼 내에서의 이용자 행태정보 뿐만 아니라, 플랫폼 외부의 제3자 웹사이트 및 앱에서의 이용자의 행태정보 역시 수집함. 예를 들어, 언론사 홈페이지 방문 기록, 배달앱을 켜고 주문을 한 내역, 게임을

실행한 기록 등의 개인정보까지 메타나 구글과 같은 광고 업체에 의해 수집됨. 카카오 역시 맞춤형 광고를 위해 제휴사 웹사이트 방문기록을 이용한다고 고지하고 있음

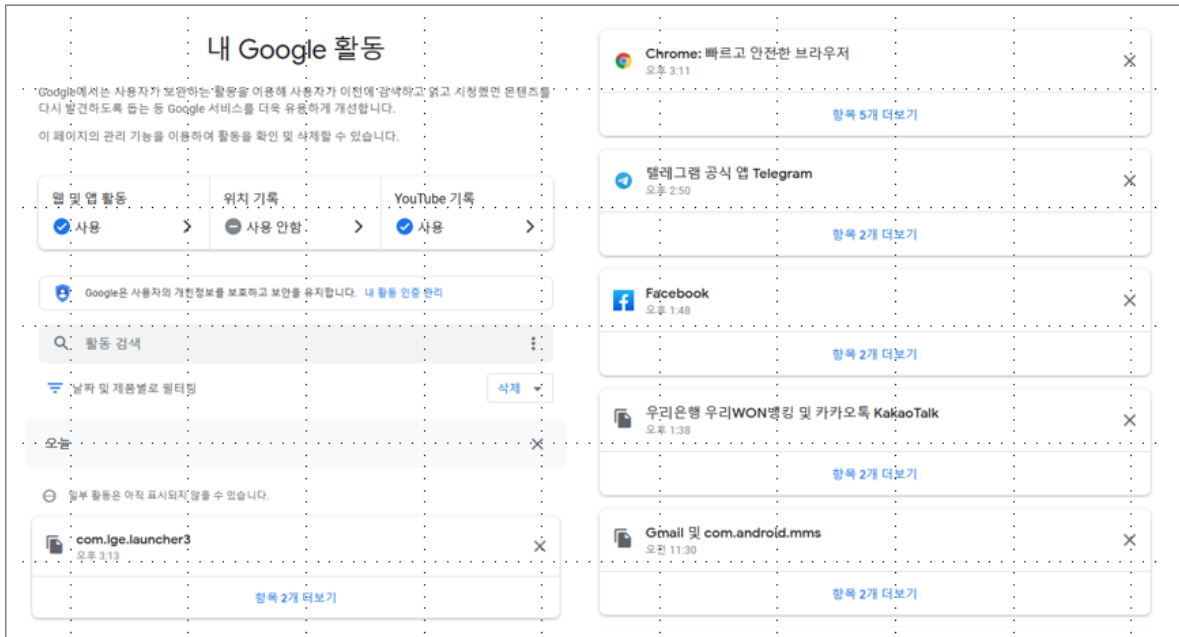
- 예를 들어, 페이스북의 설정 메뉴 중 '페이스북 외부활동'을 보면, 아래 그림과 같이 배달의 민족 등 모바일 앱 실행 기록이나 한겨레와 같은 인터넷 사이트 방문 기록을 모두 수집하고 있음을 알 수 있음. 이처럼 자체 플랫폼 외부의 앱이나 웹에서의 이용자 행태정보를 수집하는 것은 구글 역시 마찬가지임. ([그림 16], [그림 17] 참조)

[그림 16] 페이스북 외부활동 예시

Facebook 외부 활동 Facebook 외부에서 방문하는 비즈니스와 단체에서의 회원님의 활동		
배달의민족에서 수집된 활동		
ID	1431086087103015	
이벤트	ACTIVATE_APP	
수신:	2021년 5월 12일 오후 10:25	
ID	1431086087103015	
이벤트	ADD_TO_CART	
수신:	2021년 5월 12일 오후 10:14	
ID	1431086087103015	
이벤트	ACTIVATE_APP	
수신:	2021년 5월 12일 오후 9:00	
ID	1431086087103015	
이벤트	ACTIVATE_APP	
수신:	2021년 5월 12일 오후 8:59	
ID	1431086087103015	
이벤트	ACTIVATE_APP	
수신:	2021년 5월 9일 오후 9:03	
ID	1431086087103015	
이벤트	ACTIVATE_APP	
수신:	2021년 5월 8일 오전 1:48	
ID	1431086087103015	
이벤트	ACTIVATE_APP	
수신:	2021년 5월 2일 오후 7:28	
ID	1431086087103015	
이벤트	ACTIVATE_APP	
수신:	2021년 5월 2일 오후 7:01	
ID	1431086087103015	

- 구글, 메타, 혹은 다른 디지털 광고 업체들은 이와 같은 이용자 행태정보를 수집하기 위하여 쿠키나 SDK와 같은 추적 도구를 이용함. 예를 들어, 어떤 사이트에서 페이스북의 픽셀(Pixel)이나 구글 애널리틱스와 같은 도구를 설치하면, 이용자가 해당 사이트에 접속했을 때 메타나 구글의 쿠키가 이용자 기기에 설치되는데, 이후 다른 사이트에 접속하더라도 이 쿠키에 이용자 행태정보가 기록됨

[그림 17] 내 Google 활동 예시



- 그런데 대부분의 국내 웹사이트나 앱은 쿠키 등을 통해 이용자 행태정보를 수집할 때 이에 대해 이용자에게 고지하거나 동의를 받지 않고 있으며, 이 때문에 개인정보보호법 위반 논란이 제기되고 있음
- 즉, 2022년 9월 14일, 개인정보보호위원회는 구글과 메타가 맞춤형 광고 목적으로 동의 없이 타사 행태정보를 수집, 이용한 행위에 대해 시정명령과 함께 약 1,000억 원의 과징금을 부과하였음.⁶⁸⁾ 이어 2022년 9월, 개인정보보호위원회는 온라인 맞춤형 광고의 제도개선 방안 마련을 위한 작업반을 구성하여 논의하고 있으며, 2023년 상반기에 가이드라인 초안에 대해 이해관계자 의견을 수렴하였음.⁶⁹⁾

◆ 디스플레이 광고 공간에 표적 광고를 보여주는 방법은 다양할 수 있지만, 실시간 경매(Real-Time Bidding, RTB) 방식이 최근 많이 활용되고 있음. 이는 이용자가 웹사이트에 접근하거나 앱을 실행할 때, 실시간으로 광고주 사이의 가격 경매를 통해서 광고 공간(이를 '인벤토리 inventory'라고 함)과 광고의 거래를 가능하게 하는 광고 기술을 의미함 ([그림18] 참조)

- 예를 들어, 이용자가 어떤 뉴스 웹사이트에 접속할 때, 해당 이용자의 쿠키 등을 통해 이용자의 특성이나 관심사를 파악한 후, 광고주 측에 이용자 개인정보와 함께 광고 입찰 요청을 하면, 이 정보에 기반하여 광고주 측은 입찰에 참여하게 됨
- 가장 높은 가격을 써낸 광고주의 광고가 낙찰되어 이용자가 방문한 웹사이트에 표시됨. 이러한 자동화된 방식의 경매가 이용자가 웹사이트에 접근하는 1초 이내의 짧은 시간에 이루어짐. 광고주 측은 더 정밀한 타겟팅을 위해, 실시간 경매 과정에서 제공받은 데이터를, 데이터관리플랫폼(DMP) 업체가 제공하는

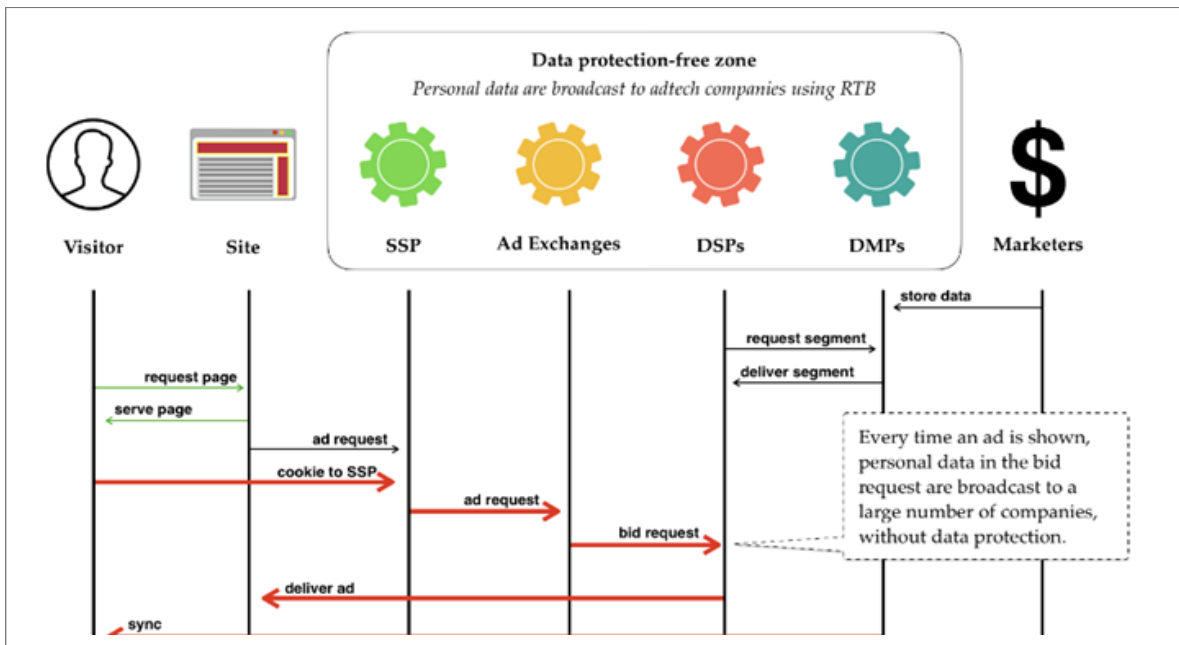
68) 개인정보보호위원회 보도자료, "개인정보위, 구글과 메타의 개인정보 불법 수집 제재", 2022.9.14.

69) 개인정보보호위원회 보도자료, "개인정보위, 산업계·전문가와 함께 맞춤형 광고 제도개선 착수", 2022.9.27.

다른 소스의 데이터와 결합하기도 함. 주로 사용되는 실시간 경매 프로토콜에는 OpenRTB, 구글의 Authorized Buyers RTB 등이 있음

- 이러한 광고기술에는 광고주(Advertisers), 광고주 광고 서버, 광고주들이 참여하는 수요 측 플랫폼(Demand-Side Platform, DSP), 게시자(Publisher, 즉 광고매체), 게시자 광고 서버, 게시자들이 참여하는 공급측 플랫폼(Supply-Side Platform, SSP), DSP와 SSP를 매개하는 광고 거래서(Ad Exchange), 이용자 데이터를 관리하는 데이터관리플랫폼(DMP) 등 여러 이해관계자가 관련됨

[그림 18] RTB와 개인정보의 흐름



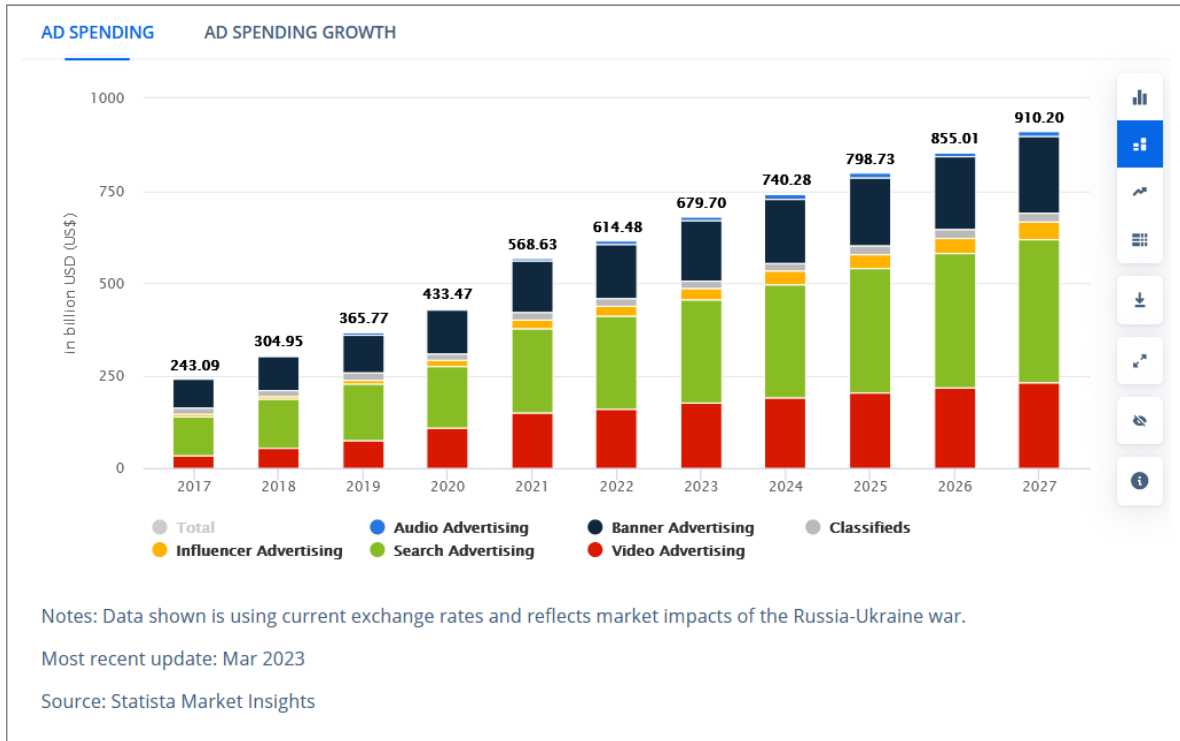
출처 : Dr Johnny Ryan, Behavioural advertising and personal data, 2018

- 이용자가 어떤 웹사이트에 접근하거나 앱을 실행하는 모든 순간, 광고에 대한 입찰이 이루어지며, 이때 개인정보가 입찰에 참여하는 수많은 업체에 전달됨. 낙찰 받지 못한 업체에게도 이용자 개인정보는 전달되며, 이 때문에 아일랜드의 한 단체는 이를 '사상 최대의 개인정보 유출(the Biggest Data Breach)'이라고 표현함

2) 시장동향

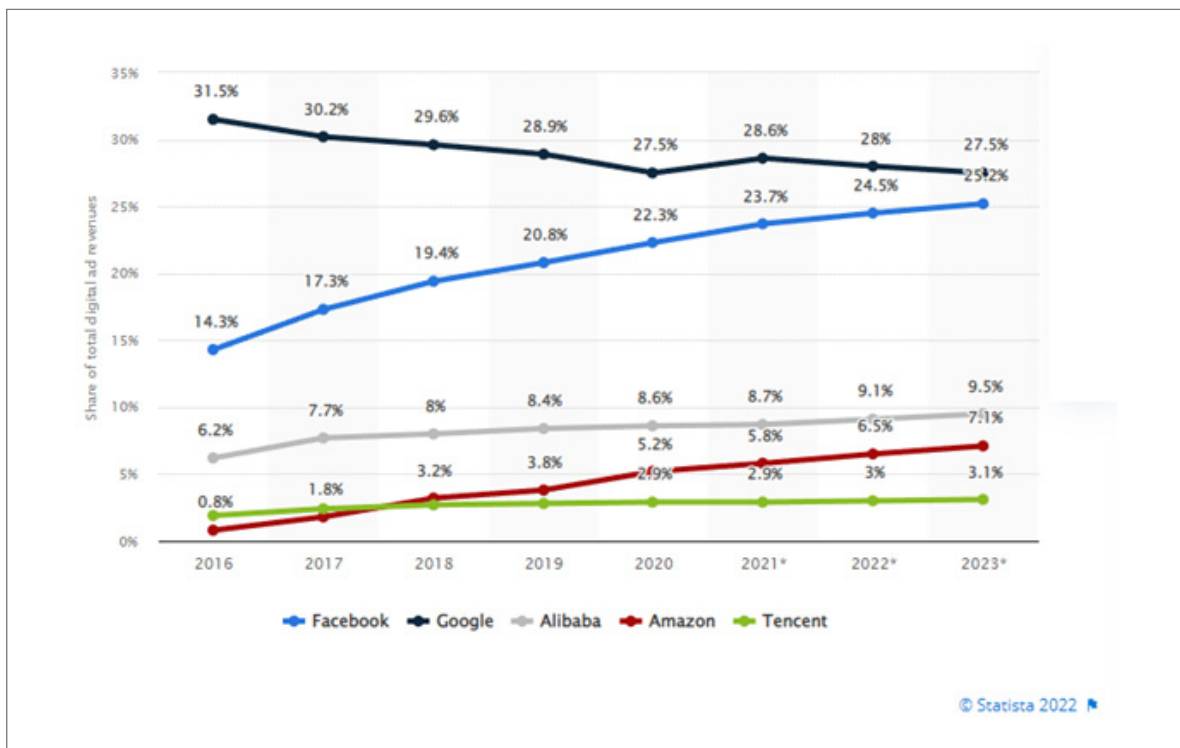
- ◆ 우선 디지털 광고의 세계 시장 추세를 보면, 검색 광고, 디스플레이 광고, 동영상 광고가 주된 광고 방식으로 활용되고 있으며, 모바일 기반 광고의 비중이 현재 약 60~65%를 차지하고 점차 증가하고 있음. ([그림 19], [그림 20] 참조). 한편, 전 세계 디지털 광고 시장은 구글과 메타가 27.5%, 25.2%로 양분하고 있음. 그 외에 알리바바, 아마존, 텐센트까지 Big 5가 차지하는 비중이 68.7%를 차지함

[그림 19] 전 세계 광고 유형별 광고비 지출(a)



출처 : Statista, 2023

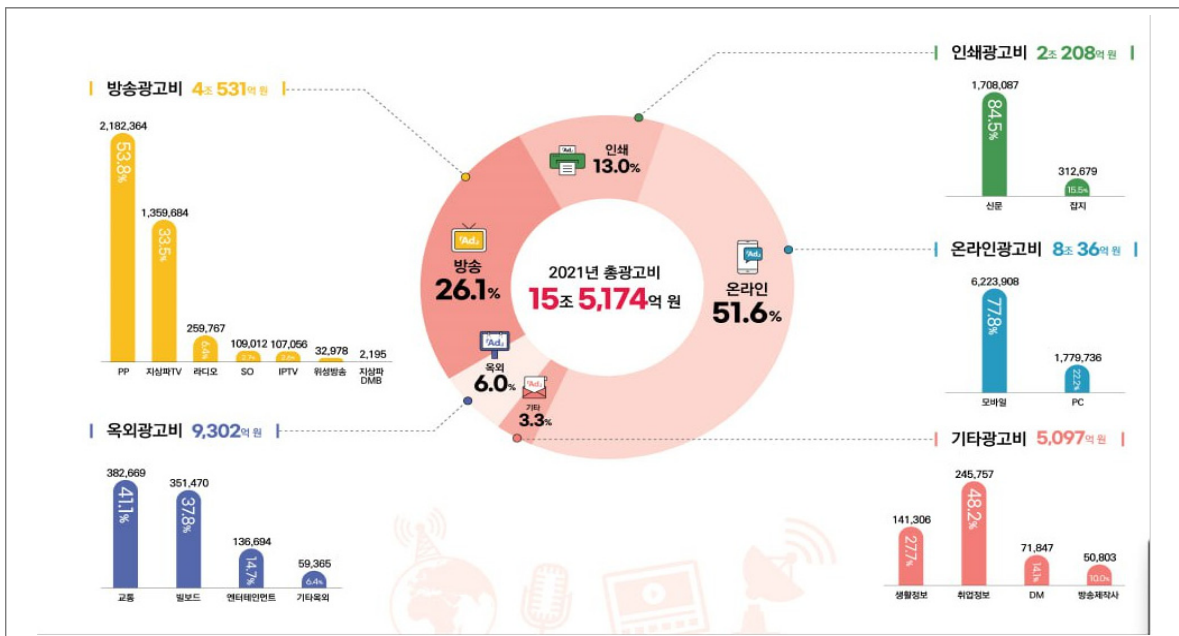
[그림 20] 전 세계 광고 유형별 광고비 지출(b)



출처 : Statista, 2022

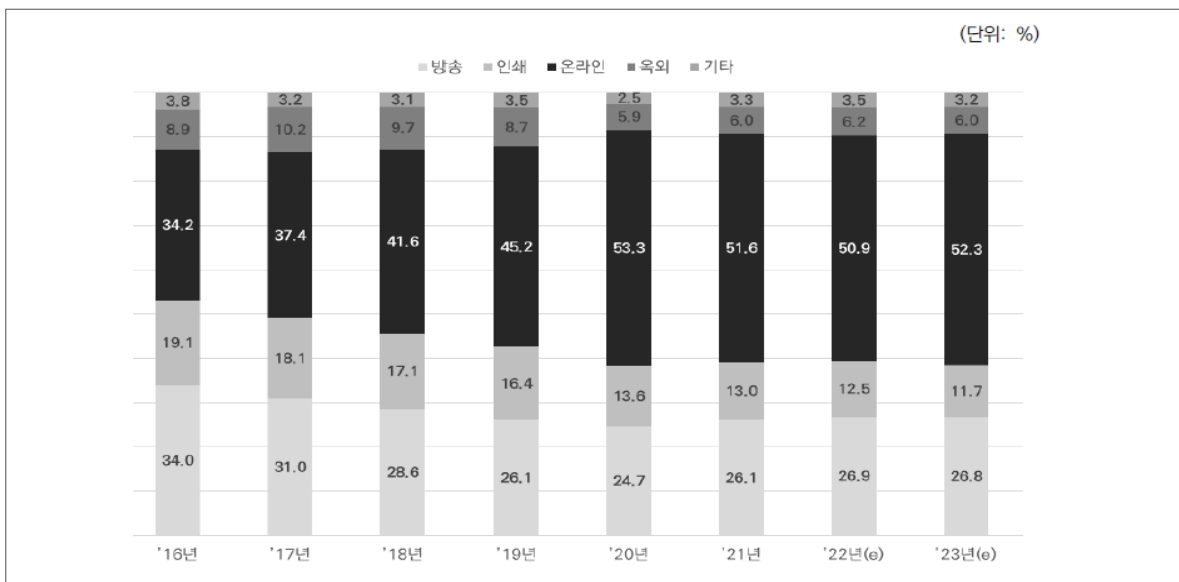
- ◆ 국내 역시 전체 광고시장에서 디지털 광고(혹은 온라인 광고)의 비중은 계속 높아지고 있는 추세임. <2022년 방송통신광고비 조사 보고서>에 따르면, 2021년 디지털 광고비는 총 8조 36억 원으로 총광고비의 51.6%를 차지하고 있음. ([그림 21], [그림 22] 참조)

[그림 21] 2021년 광고시장 현황



출처 : 2022년 방송통신광고비 조사 보고서

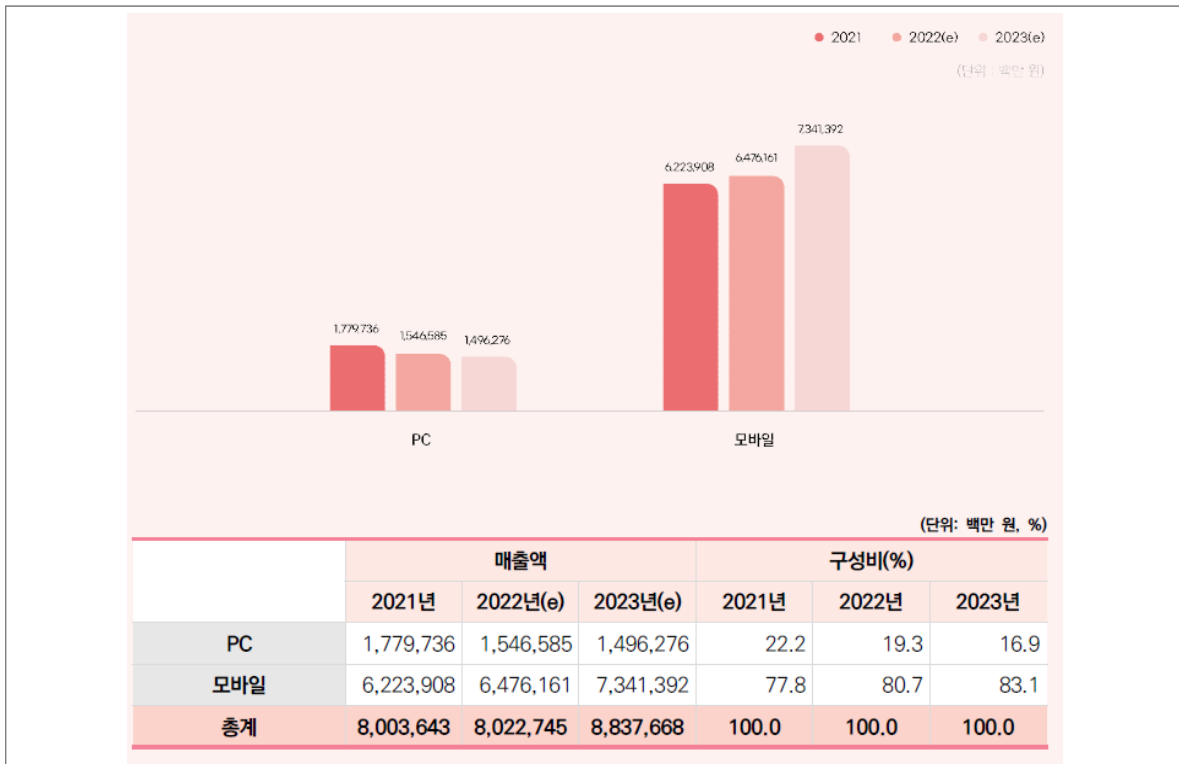
[그림 22] 주요 매체별 광고비 비중 변화 추이



출처 : 2022년 방송통신광고비 조사 보고서

- 디지털 광고를 PC와 모바일 기반으로 구분할 경우, 모바일 기반 광고가 약 80% 정도의 비중을 차지할 정도로 압도적이며, 그 비중은 갈수록 높아지고 있음. 즉, 이용자들이 모바일을 통해 콘텐츠를 소비하는 경향이 강화되는 것으로 볼 수 있음. ([그림 23] 참조)

[그림 23] 온라인 광고시장 규모



출처 : 2022년 방송통신광고비 조사 보고서

- 디스플레이 광고와 검색 광고로 구분해보면, 디스플레이 광고가 55~60% 정도 비중을 차지하고 있음. 디스플레이 광고는 홈페이지나 앱의 배너 형태의 광고 뿐만 아니라, 동영상 광고를 포함한 것임. 검색 광고는 주로 구글, 네이버, 카카오(다음) 등의 검색 기능을 통한 광고를 의미함

〈표 4〉 모바일 세부광고유형별 광고비

	매출액			구성비(%)		
	2021년	2022년(e)	2023년(e)	2021년	2022년	2023년
총계	6,223,908	6,476,161	7,341,392	100.0	100.0	100.0
디스플레이광고	3,484,038	3,712,680	4,415,778	56.0	57.3	60.1
검색광고	2,739,869	2,763,480	2,925,615	44.0	42.7	39.9

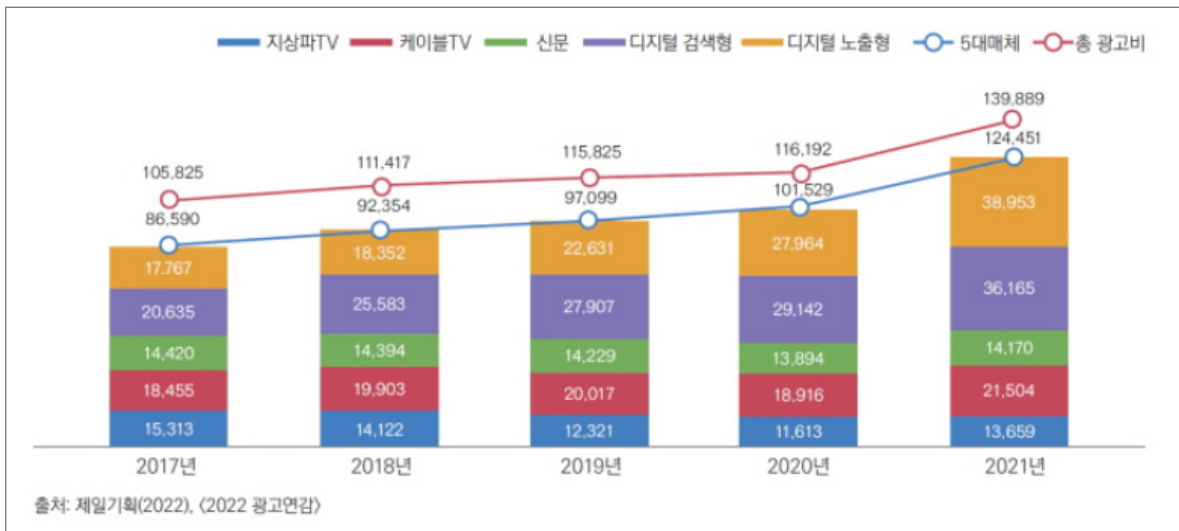
출처 : 2022년 방송통신광고비 조사 보고서

◆ 디지털 광고 시장에 대한 정확한 데이터는 부족한 상황임. 이 때문에, 조사 기관에 따라 다소 다른 수치가 나오고 있음. 그러나 이를 통해서 대략적인 추세는 파악할 수 있음

- 예를 들어, 제일기획의 <2022 광고연감>을 보더라도 디지털 광고비의 비중이 확대되고 있는 것을 확인할 수 있음. ([그림 24] 참조). 디스플레이 광고와 검색 광고 비율에서 다소 차이가 있음

[그림 24] 2017년~2021년 주요 매체 광고비 변화 추이

(단위: 억 원)



출처 : THEPR, 2023.4.5.

- 정확한 데이터 파악이 어려운 이유 중 하나는 구글, 메타 등 해외 빅테크의 경우 한국에서의 광고 매출에 대한 정확한 데이터를 제공하지 않기 때문임.⁷⁰⁾
- 또한 디지털 광고의 경우 광고주와 매체사 사이에 다양한 역할을 하는 사업자, 소위 애드 테크 업체들이 존재하고 있음. 이들을 거치는 과정에서 가치사슬 단계마다 서로 다른 수수료가 발생할 수 있는데, 이를 파악하는 것이 쉽지 않음.⁷¹⁾
- 정확한 시장 파악을 위한 데이터를 어떻게 확보할 것인가 자체가 해결해야 할 하나의 과제임

70) <2022년 방송통신광고비 조사 보고서>의 경우 해외 매체인 구글, 메타(페이스북)의 경우 5인 이상의 광고 대행사 및 미디어렐사를 통해 매출규모를 파악하여 반영하였다고 함.

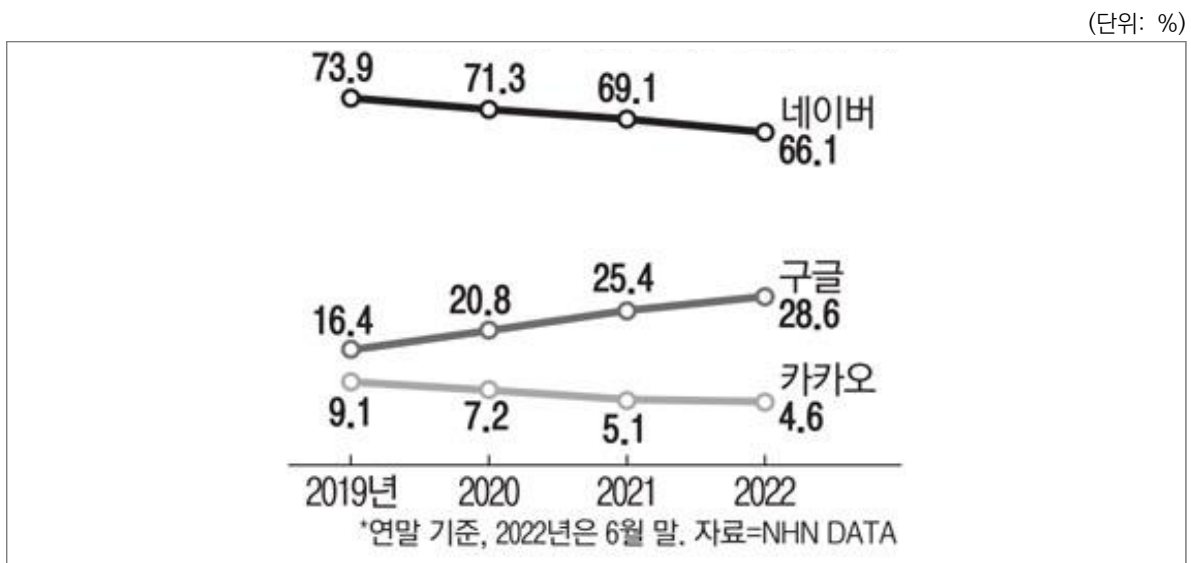
71) <2022년 방송통신광고비 조사 보고서>의 경우 매체사에서 발생한 광고매출만을 온라인 광고비로 간주하였고, 조사 후 여러 차례의 업계 전문가 자문을 거쳐 수치가 합리적인지 검증하였다고 함.

3) 시장영향

(1) 검색 광고 시장

- ◆ [그림 25]에서 볼 수 있다시피, 국내 검색 광고 시장은 네이버가 주도하고 있으며, 2022년 현재 네이버 검색 광고의 평균 유입률은 66% 내외, 구글은 27-28%, 카카오가 4-5% 를 차지하고 있음
- 그러나 구글 검색 광고의 비중이 점차 높아지고 있는 추세이며, 반대로 네이버의 점유율은 하락하고 있으며 현재까지는 검색 광고 시장에서 네이버와 구글이 지배적인 지위를 갖고 있다고 볼 수 있음

[그림 25] 플랫폼별 검색광고 평균 유입률



출처 : 매일경제, 2021.7.4.

- 검색 광고 매출은 검색 서비스 시장에서의 지위에 의해 영향을 받을 수밖에 없으며, 막대한 초기 비용과 네트워크 효과를 가지고 있는 검색 서비스의 특성을 고려할 때 새로운 사업자가 검색 서비스에 진입하기는 쉽지 않은 상황이라는 점에서 네이버와 구글의 시장지배적 지위는 당분간 유지될 것으로 전망됨
- 다만, 모바일을 통한 인터넷 이용이 증가하고 있는 상황에서 모바일 운영체제 및 웹브라우저 시장에서 지배적인 위치를 구축(안드로이드 및 크롬)한 구글의 검색 점유율이 지속적으로 높아지고 있는 추세를 고려하면, 향후에 구글이 검색 광고 시장에서 네이버를 추월할 가능성도 배제할 수 없음

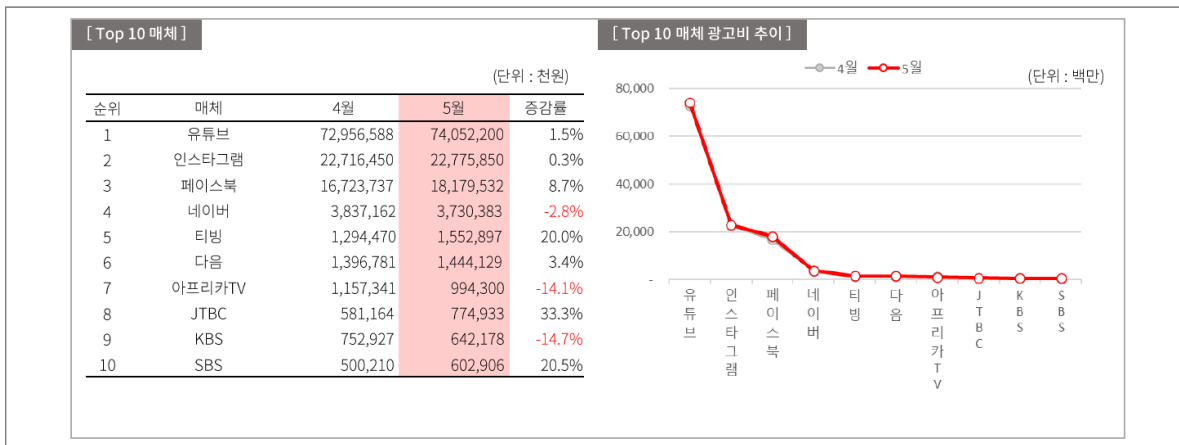
(2) 동영상 광고 시장

- ◆ 2023년 5월 동영상 광고 집행 금액은 1,288억 원인데, 그 중 유튜브가 740억 원으로 약 57%의 비중을 차지하고 있으며, 227억(18%)으로 2위를 차지하고 있는 인스타그램과도 큰 격차를 보이고 있음. 따라서 동영상 광고 시장에서는 유튜브가 압도적인 지위를 가지고 있음을 볼 수 있음. 다만, 인스타그램과 페이스북

을 합하면 409억(32%)으로 메타 역시 적지 않은 시장 점유율을 차지하고 있음을 알 수 있음. ([그림 26] 참조)

- [그림 27]은 국내 순방문자 수(2021년 4월 기준)도 유튜브가 3,766만 명, 인스타그램은 1,885만 명, 페이스북은 1,371만 명으로 각각 1, 3, 4위를 차지하고 있음을 보여줌. 따라서 유튜브와 메타 플랫폼이 차지하고 있는 동영상 광고 시장은 상당히 견고한 지위를 가지고 있다고 판단할 수 있음

[그림 26] 동영상 광고 현황



출처 : 한국디지털광고협회, 2023년 5월 동영상 광고 현황

[그림 27] 국내 소셜미디어별 순방문자 수



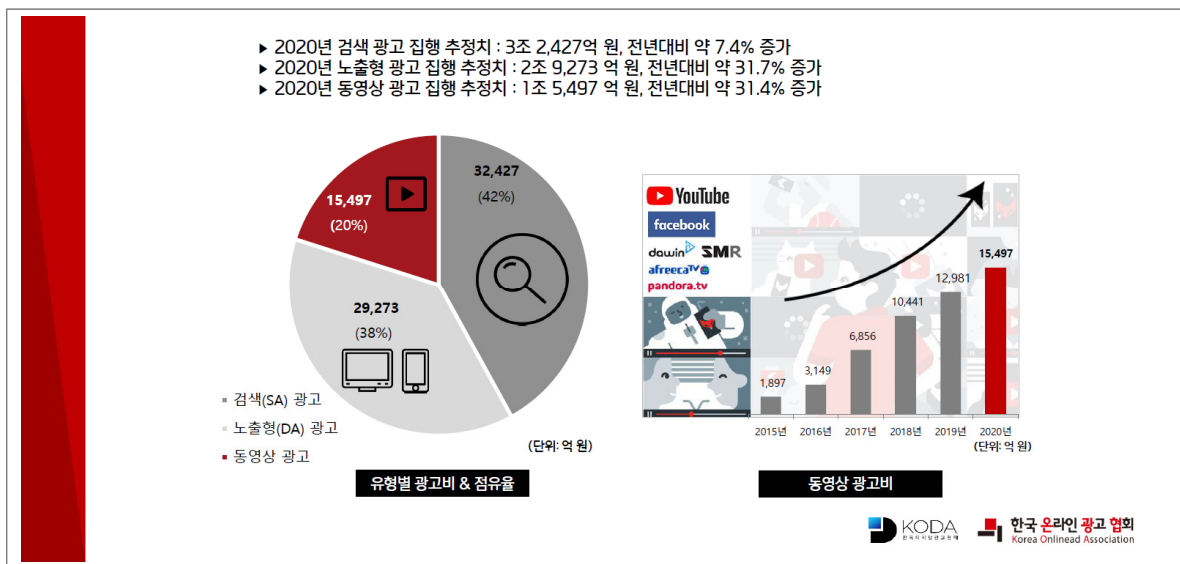
출처 : The Public, 2021

(3) 디스플레이 광고 시장

- ◇ <2022년 방송통신광고비 조사 보고서>에 따르면 2021년 디스플레이 광고 매출액이 3.5조 가량 되는 것으로 추정되는데, 이는 동영상 광고를 포함함. 다른 통계에서는 2020년에 검색 광고 3조 2,427억 원 (42%), 동영상 광고 1조 5,497억 원(20%), 디스플레이 광고(노출형 광고) 2조 9,273억 원(38%)으로 나타났음. ([그림 28] 참조)

- 검색 광고보다는 디스플레이 광고가 대부분인 카카오의 경우 2020년 디지털 광고 매출액이 1.1조 원 가량이라고 함.⁷²⁾ 네이버의 경우 디스플레이 광고보다 검색 광고 비중이 3배 이상 압도적으로 높은데, 2020년 서치플랫폼 수익이 2조 8,031억 원임.⁷³⁾ (디스플레이 광고 매출액을 1/4로 가정하면 7000억 원 정도)
- 구글과 메타 역시 정확한 매출액은 알 수 없으나, 두 기업이 전 세계 광고 시장을 장악하고 있음을 고려하면 국내 디스플레이 광고 시장에서도 상당한 시장을 점유하고 있을 것으로 추정됨. 따라서 국내 디스플레이 광고 시장은 카카오, 네이버, 구글, 메타가 주요 플레이어로 일정한 시장을 분점하고 있을 것으로 추정됨

[그림 28] 2020 온라인광고 시장 규모



출처 : 한국디지털광고협회, 2021

◆ 지난 2021년 6월 7일, 공정거래위원회는 '디지털 광고 분과'를 신설하고, 구글·페이스북 등이 광고 서비스를 판매하면서 앱 개발사에 불공정한 거래조건을 강제했는지 조사에 나섰다

- 공정위는 페이스북과 구글이 이용자 데이터 기반 맞춤형 광고를 조건으로 앱 개발사에 타 플랫폼에서 광고하지 말라고 요구했는지, 불필요한 서비스까지 이용(끼워팔기)하도록 강제했는지 등도 살필 예정이며, 2021년 5월에는 '디지털 광고시장 실태조사 연구'를 발주한 바 있음.⁷⁴⁾

72) 아이보스, "카카오, 드디어 네이버 첫 추월", 2021.11.8.

73) 한겨레, "네이버와 카카오...같은 듯 다른 플랫폼 전략으로 선두 경쟁", 2022.1.5.

74) 전자신문, "공정위, 빅테크 광고 집중감시 팔 걷었다...전담팀 신설", 2021.6.7.

5. 모바일 메신저 시장(Mobile Messenger Market)

1) 모바일 메신저

- ◆ 모바일 메신저는 인스턴트 메신저 중 스마트 폰과 같은 모바일 기기로 이용이 가능한 메신저를 의미함. 즉, 네이트온, 스카이프 등 기존의 PC 기반 인스턴트 메신저가 모바일 기기가 보편화된 이후 모바일 메신저로 대체되고 있음
 - 물론 모바일 메신저에 PC 환경에서도 접근할 수 있도록, 모바일 앱과 PC 프로그램이 연동될 수 있는 서비스를 제공하고 있으며, 초창기 메신저는 문자, 사진 등의 전송 기능만 제공했으나, 점차 음성통화, 영상통화 등 모바일 전화의 기능을 대체하고 있음
 - 모바일 메신저 역시 넓은 의미로는 소셜 네트워크 서비스(SNS)의 하나로 분류하기도 하지만, 페이스북 등 소셜 네트워크 서비스가 사회적 관계를 기반으로 한 공개적인 소통이 중심이라면, 모바일 메신저는 개인 간 혹은 특정 그룹 간 비공개적 소통이 중심임
 - 카카오톡의 카카오톡스토리와 같이 공개적 소셜 네트워크 서비스와 연동되기도 하고 쇼핑이나 결제와 연계되는 등 서비스마다 다양한 형태로 융합되는 모습을 보이고 있음
- ◆ 전화와 같이 전통적인 통신 서비스 및 다른 소셜 플랫폼과 마찬가지로 모바일 메신저 역시 이용자의 규모가 클수록 효용이 커지는 네트워크 효과를 가지고 있으며, 따라서 시장 안착을 위해서는 일정한 임계 규모 이상의 이용자를 확보할 필요가 있고, 또한 이 때문에 다른 서비스에 앞서 이용자를 확보하는 선점효과가 중요하게 작동함
- ◆ 다른 소셜 네트워크 및 소셜 미디어와 마찬가지로, 모바일 메신저 역시 통상적으로 이용자에게 무료로 제공되는 대신, 방대한 이용자 기반을 바탕으로 디지털 광고를 통해 수익을 확보하거나, 다른 연계 서비스로 이어지는 통로로 활용하고 있음

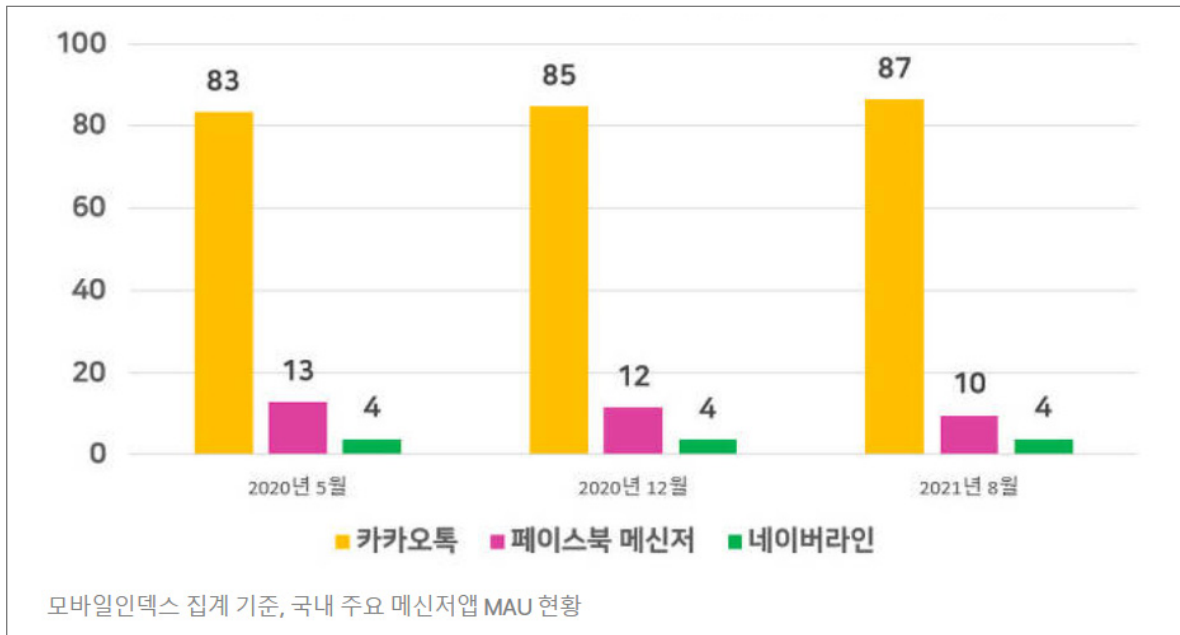
2) 시장동향

- ◆ 국내 모바일 메신저 시장에서 카카오톡은 4,500만 명 이상이 가입되어 있어 남한 인구의 95%에 달하는 사용자를 보유하고 있는 가운데 월간활성이용자수(MAU) 기준으로도 85% 이상으로 압도적인 시장점유율을 보이고 있음. ([그림 29] 참조)⁷⁵⁾
 - 페이스북 메신저, 라인, 텔레그램, 왓츠앱 등 대체할 수 있는 다른 메신저들이 많이 있고, 소통하는 대상에 따라 서로 다른 메신저를 활용하기도 하지만 다른 모바일 메신저의 시장점유율은 카카오톡에 비하면 미미한 수준임

75) 헤럴드 경제, "카톡 하루 멈추면 우리나라 돌아가냐?" 문어발 논란에도 더 쓴다, 2021.9.25.

[그림 29] 주요 메신저앱 MAU 기준 점유율

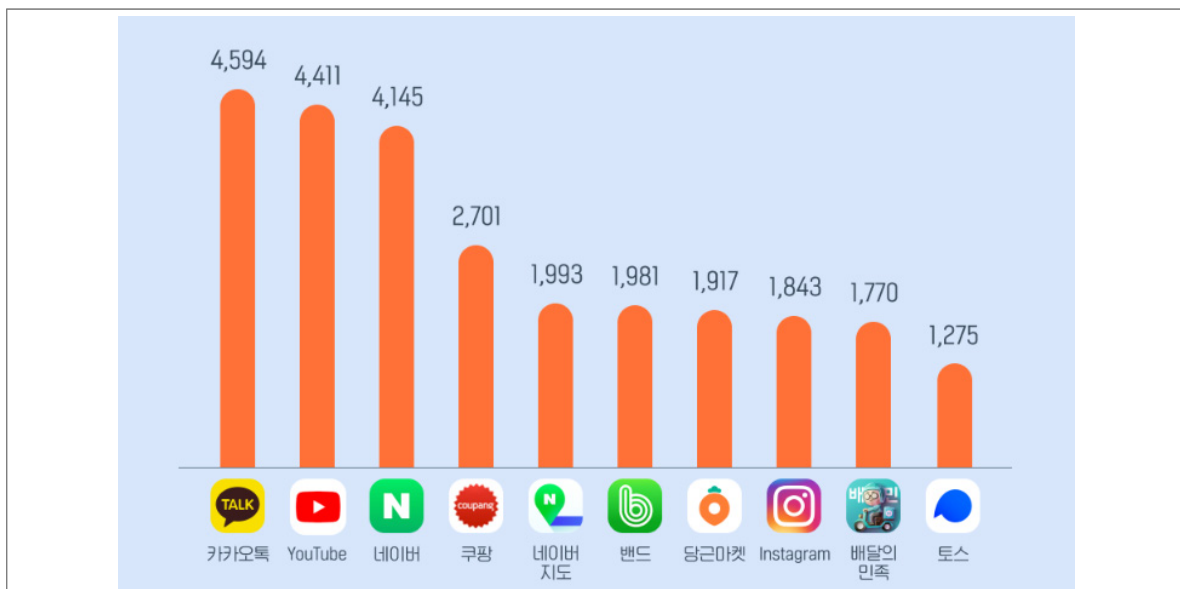
(단위:%)



출처 : 헤럴드 경제, 2021

- 카카오톡은 2022년 4월 기준으로, 한국인이 가장 많이 사용하는 앱이자 가장 자주 사용하는 앱으로 나타남 ([그림 30], [그림 31] 참조)⁷⁶⁾

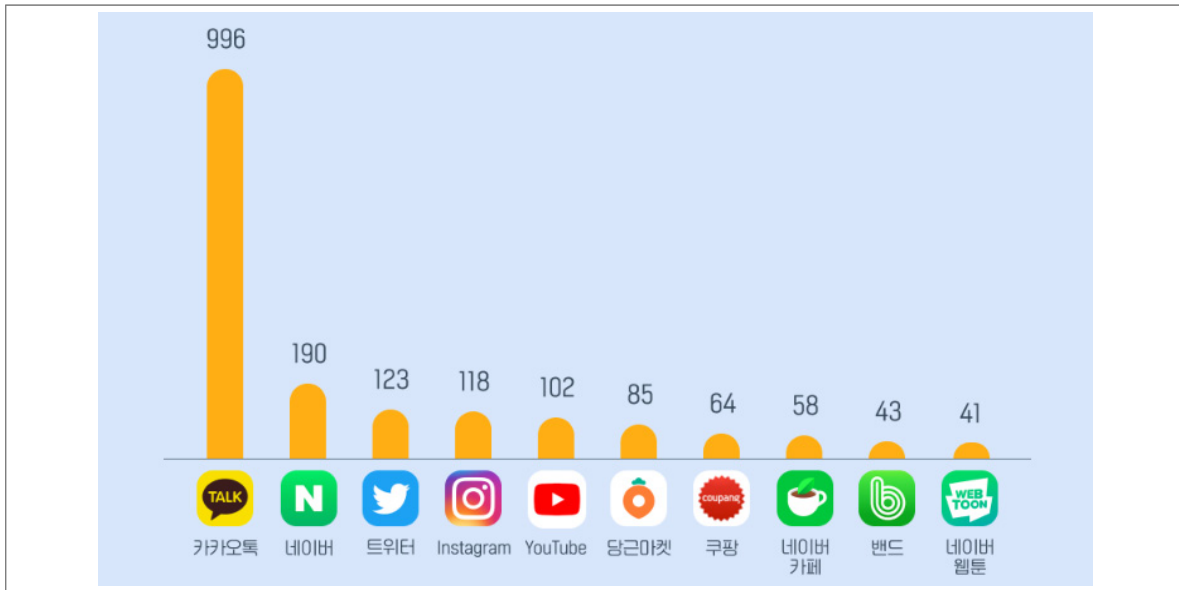
[그림 30] 한국인이 가장 많이 사용하는 앱



출처 : WISEAPP.RETAIL.GOODS, 2022.

76) WISEAPP.RETAIL.GOODS, 한국인이 가장 많이, 오래, 자주 사용하는 앱, 2022.5.17.
<https://www.wiseapp.co.kr/insight/detail/188>

[그림 31] 한국인이 가장 자주 사용하는 앱



출처 : WISEAPP.RETAIL.GOODS, 2022.

3) 시장영향

◆ 카카오톡이 한국 메신저 시장에서 지배적인 위치를 갖게 된 요인으로는 선점효과, 네트워크 효과, 잠금 효과 등이 작용한 것으로 분석됨. 즉, 2010년에 출시된 카카오톡이 경쟁 모바일 메신저보다 한국에서 먼저 출시되어 사용자들의 인기를 끌었고, 관계성이 중요한 메신저의 특성상 카카오톡의 시장 선점이 다른 메신저에게는 진입 장벽으로 작용하였음

- 모바일 메신저의 주요 기능이나 보안성 수준이 크게 다르지 않기 때문에, 각 지역별로 선점효과를 누린 메신저를 중심으로 많이 활용되고 있음
- 즉, 한국에서는 카카오톡이 지배적이지만, 일본에서는 라인, 유럽과 미국에서는 왓츠앱, 중국에서는 위챗이 가장 많이 활용되고 있음. 물론 라이언, 어피치 등 카카오톡의 인기 캐릭터들이 국내에서 인기를 끄는 등 국내 이용자를 타겟으로 한 카카오톡의 전략이 작용한 측면도 있을 것임

◆ 카카오톡의 시장에서의 지위는 공고하게 유지되고 있음. 즉 카카오톡 먹통 사태 전날인 2022년 10월 14일 4112만 명에서, 먹통 다음날인 16일에는 3905만 명으로 207만 명이 이탈하였으나 17일부터 회복을 시작하여 며칠 만에 거의 먹통 사태 이전 수준의 이용자수를 회복하였음

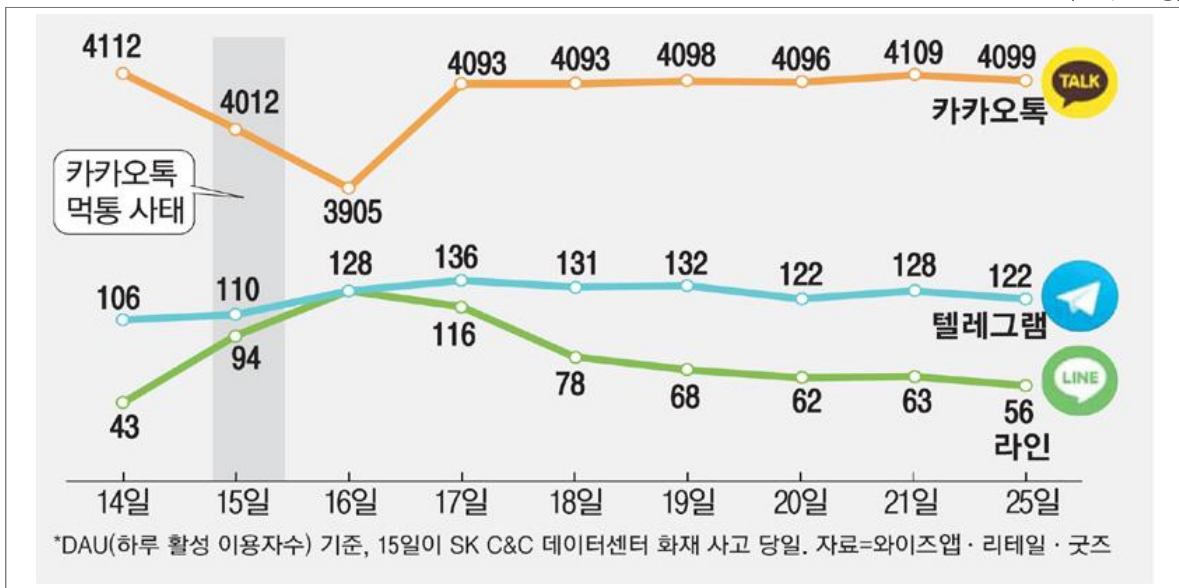
- 반면에 [그림 32]에서 볼 수 있듯이, 카카오톡 먹통 사태 직후에 라인과 텔레그램은 잠시 이용자가 폭증했지만 다시 이용자가 감소하여 전반적으로 증가 정도는 미미했음.⁷⁷⁾

77) 매일경제, "다른 사람들이 쓰니 별수 없죠"...207만명 카톡 돌아왔다, 2022.10.26

- 이는 이용자들이 카카오톡 서비스에 이미 익숙해 있고, 기존에 이미 카카오톡을 통해서 소통하던 지인들이 있기 때문에 모두 한꺼번에 다른 메신저로 이동하지 않는 한 혼자 이동하기 힘들다는 점, 즉 '잠금효과' 때문인 것으로 분석됨.⁷⁸⁾

[그림 32] 카카오톡 먹통 사태 전후 주요 모바일 메신저 이용자수 변화

(단위: 만명)



출처 : 매일경제, 2022.10.26.

- 즉, 카카오톡의 독점적인 지위로 인해서 카카오톡 먹통으로 인한 피해가 더욱 컸음. 개인적인 소통이나 민간부문의 업무 뿐만 아니라 공공기관의 업무 역시 카카오톡에 의존하다보니 공공 서비스까지 장애가 발생하였음
 - 또한, 카카오톡 모바일 메신저 뿐만 아니라, 카카오톡 계정과 연결되어 있는 다른 서비스, 예를 들어 카카오톡나 카카오페이 등 카카오톡 계열 서비스는 물론이고, 카카오톡 계정 로그인을 사용하는 다른 서비스까지 사용할 수 없게 된 것임.⁷⁹⁾
 - 이는 카카오톡의 영향력이 비단 모바일 메신저 시장에만 미치지 않는다는 점과 특정 독점 플랫폼에 과도하게 의존했을 때 사회에 미치는 부정적 영향이 막대하다는 것을 보여준 대표적 사례라 할 수 있음
- ◆ 이러한 상황을 고려하면, 국내 모바일 메신저 시장에서는 카카오톡이 시장지배적인 위치를 가지고 있고, 경쟁 모바일 메신저에게 상당히 높은 진입장벽이 있다고 볼 수 있음

78) 한국일보, '카카오톡 서비스 지연'에도 이용자는 더 늘었다...누가 뭐래도 '국민 메신저', 2023.2.21.

79) 뉴스1, '카카오톡 계정 로그인' 쓸 때는 편했는데 '먹통'되니...공공서비스까지 불통, 2022.10.18.

6. 소셜 네트워크와 소셜 미디어 시장(Social Network & Media Market)

1) 소셜 네트워크와 소셜 미디어

◆ 소셜 네트워크의 범주에 대한 전 세계적인 기준이 존재하지 않기 때문에 통계마다 포괄하는 소셜 네트워크 서비스의 범위가 상이함. 예를 들어, 통계에 따라 모바일 메신저를 소셜 네트워크로 포함하는 경우도 있고, 블로그나 카페를 포함하는 경우도 있으며, 소셜 네트워크 서비스 대신 소셜 미디어라는 용어를 사용하는 경우도 있음

- 아울러 한 서비스 내에 여러 서비스가 포함되어 있는 경우도 있는데, 유튜브의 경우 이용자가 자신이 만든 동영상을 올리는 플랫폼으로 출발했지만, 현재 음악 스트리밍 서비스 및 OTT(Over The Top)와 같은 동영상 서비스도 제공하고 있고, 틱톡과 같은 기능이 유튜브 쇼츠나 페이스북 릴스의 형태로 제공되고 있으며 인스타그램은 모바일 메신저와 유사한 목적으로 활용될 수 있음

◆ 본 보고서에서는 모바일 메신저, 소셜 네트워크, 소셜 미디어로 구분하여 분석하고자하는 배경은 사람들이 각각의 서비스를 이용하는 방식, 혹은 각 각각의 서비스가 사람들에게 제공하는 경험이 다르기 때문임

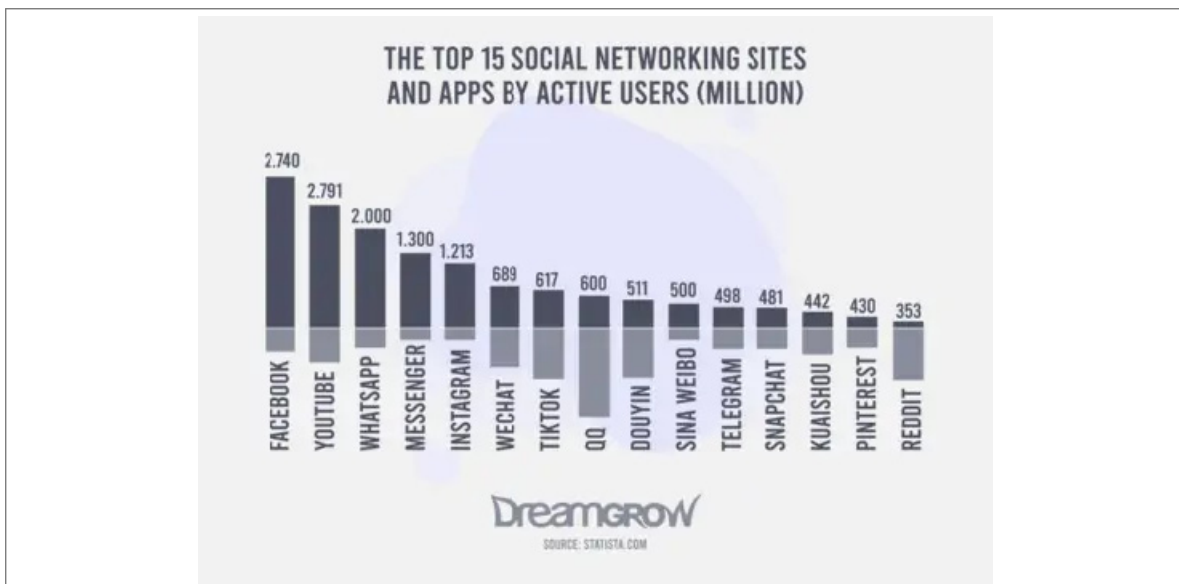
- 즉, 각 서비스는 서로 다른 시장이며, 서로를 대체하기보다는 이용자는 서로 다른 경험을 위해 각 서비스를 모두 사용하는 경우가 많음. 예를 들어, 모바일 메신저로 카카오톡을 사용하면서 소셜 네트워크로 페이스북 서비스를 이용하며, 유튜브에서 동영상 콘텐츠를 향유하는 것은 매우 일반적인 양태임
- 미 하원의 반독점·상업·행정법소위원회가 발간한 <디지털 시장 경쟁 조사> 보고서에서도 "소셜 미디어 시장을 폭넓게 조망하는 것이 소셜 데이터 및 온라인 광고의 전체적 상황을 살피는 데 유용하기는 하지만, 온라인 소셜 플랫폼 간의 경쟁을 검토할 때는 소셜 제품의 실제 사용, 수요, 대체 가능성에 집중하는 것이 중요하다"고 지적하며, "소셜 네트워크에 대한 구체적 수요는 다른 소셜 미디어에 대한 수요와는 근본적으로 다르다."고 보고 있음
- 또한 독일 연방카르텔청(Federal Cartel Office, Bundeskartellamt)과 영국 경쟁시장청(Competition and Markets Authority, CMA) 역시 동일한 관점을 견지하고 있다고 함
- 이에 따르면, 소셜 네트워크 플랫폼은 사용자가 원래 알던 다른 사람들을 온라인에서 찾아서 상호작용하고 네트워크를 형성할 수 있게 하며, 플랫폼 제품의 기능을 통해 '풍부한 사회적 경험'을 제공함. 사람들은 정기적으로 소셜 네트워크 플랫폼을 사용하며 '사용자가 정체성을 바탕으로 정의하는 특정 지인들 사이에서 경험, 의견, 콘텐츠를 교환함
- 이에 반해 소셜 미디어 플랫폼은 기본적으로 콘텐츠의 배포와 소비를 촉진하는데 유튜브(YouTube)의 콘텐츠 중 다수는 해당 콘텐츠를 게시한 사람과 다양한 관계에 있는 사용자(전혀 모르는 사람 포함)가 즐길 수 있음

- ◆ 소셜 네트워크와 소셜 미디어 역시 모바일 메신저와 마찬가지로 네트워크 효과가 작용하며, 따라서 (임계점 이상의) 일정 규모 이상의 이용자를 확보하는 것이 중요하고 또한, 이는 기존의 소셜 네트워크 플랫폼과 유사한 서비스를 제공하려는 신규 참여자에게는 '진입장벽'으로 작용함
 - “신규 진입 업체의 경우 기존 플랫폼의 애플리케이션 프로그래밍 인터페이스(application programming interface, API) [페이스북 오픈 그래프(Open Graph), 트위터(Twitter) 검색 API 등]에 의존하여 보완 앱으로서 사업을 시작하는 방식을 선택할 수도 있”는데, “기존 플랫폼이 해당 API에 대한 접근을 통제하며 성공을 거뒀거나 사용자를 모으는 중인 보완 앱의 접근을 배제하는 것이 가능하기 때문에” 이는 신규 진입 업체에게 위험요소가 될 수도 있음.⁸⁰⁾
- ◆ 전술한 바와 같이, 통상적으로 한 이용자는 여러 개의 서비스를 함께 사용함. 예를 들어, 카카오톡, 페이스북, 유튜브를 서로 다른 혹은 유사한 목적을 위해 활용할 수 있음
 - 따라서 소셜 네트워크 서비스의 시장 현황은 하나의 시장 내에 서로 다른 업체의 점유율을 파악하는 방식보다 활성이용자수, 사용빈도나 사용시간 등의 요소를 통해 영향력을 판단할 필요가 있으며 특히, 활성이용자수는 기술 기업의 인기도, 영향력, 성장추세 등을 파악하기 위한 주요 지표로 활용되고 있음

2) 시장동향

- ◆ 전 세계 소셜 네트워크 시장은 메타 플랫폼(페이스북, 왓츠앱, 페이스북메신저, 인스타그램)과 유튜브가 장악하고 있는 것으로 파악됨.([그림 33]참조)

[그림 33] 월간 활성이용자수 상위 15개 소셜 네트워크 사이트 및 앱

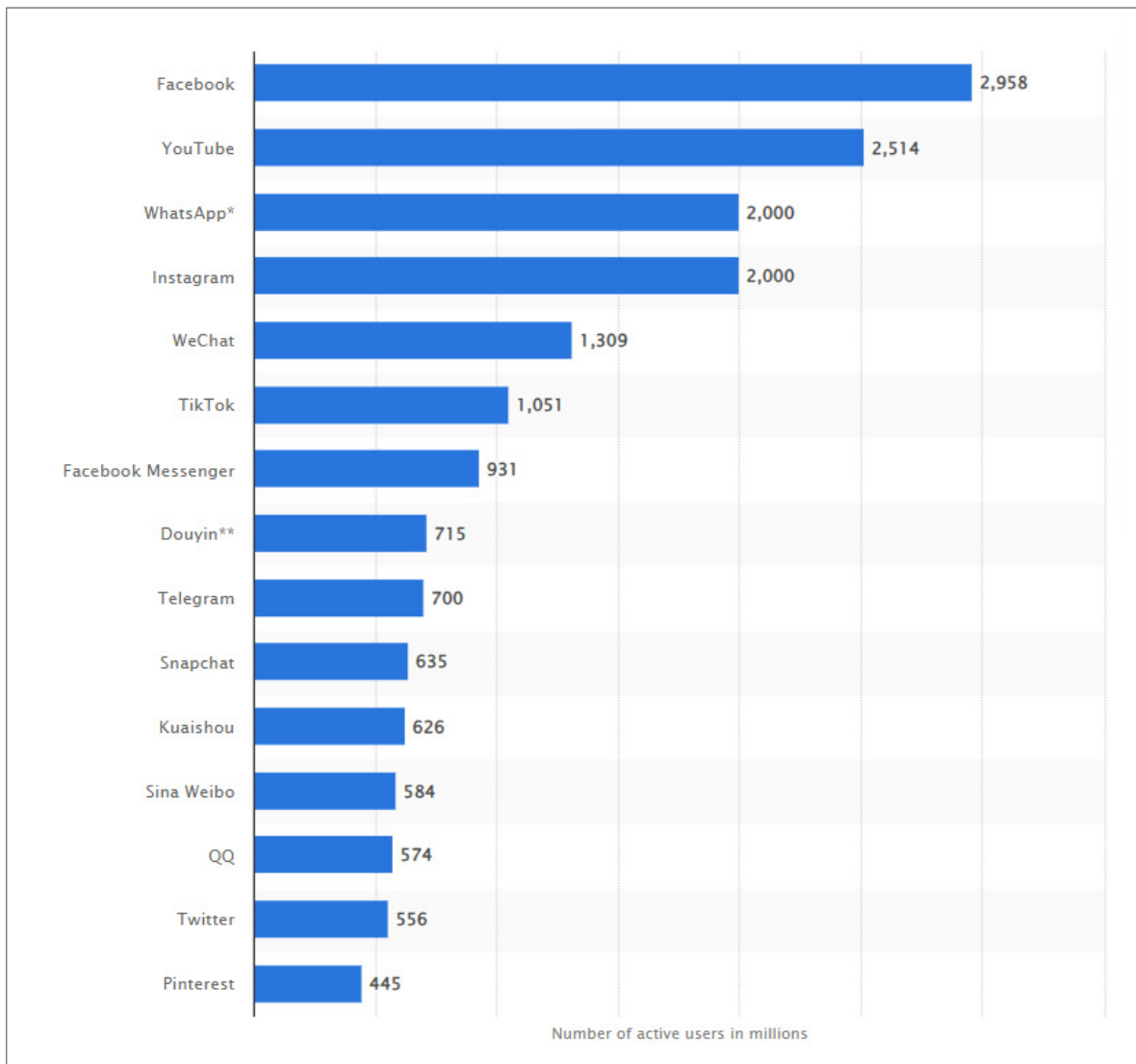


출처 : Dreamgrow, 2023.3.12.

80) 미 하원 법사위원회 반독점·상업·행정법소위원회, 디지털 시장 경쟁 조사, 2020.10.6.

- 1위는 페이스북으로 2023년 3월 기준 활성이용자수가 27억 4000만 명이며, 유튜브가 22억 9000만 명으로 뒤를 잇고 있음. 그러나 웹사이트 월 방문수로는 페이스북이 255억으로, 유튜브 346억, 구글 925억 건에 비해 뒤처짐.⁸¹⁾

[그림 34] 월간 활성이용자수 기준 가장 인기 있는 소셜네트워크(2023년1월 현재)

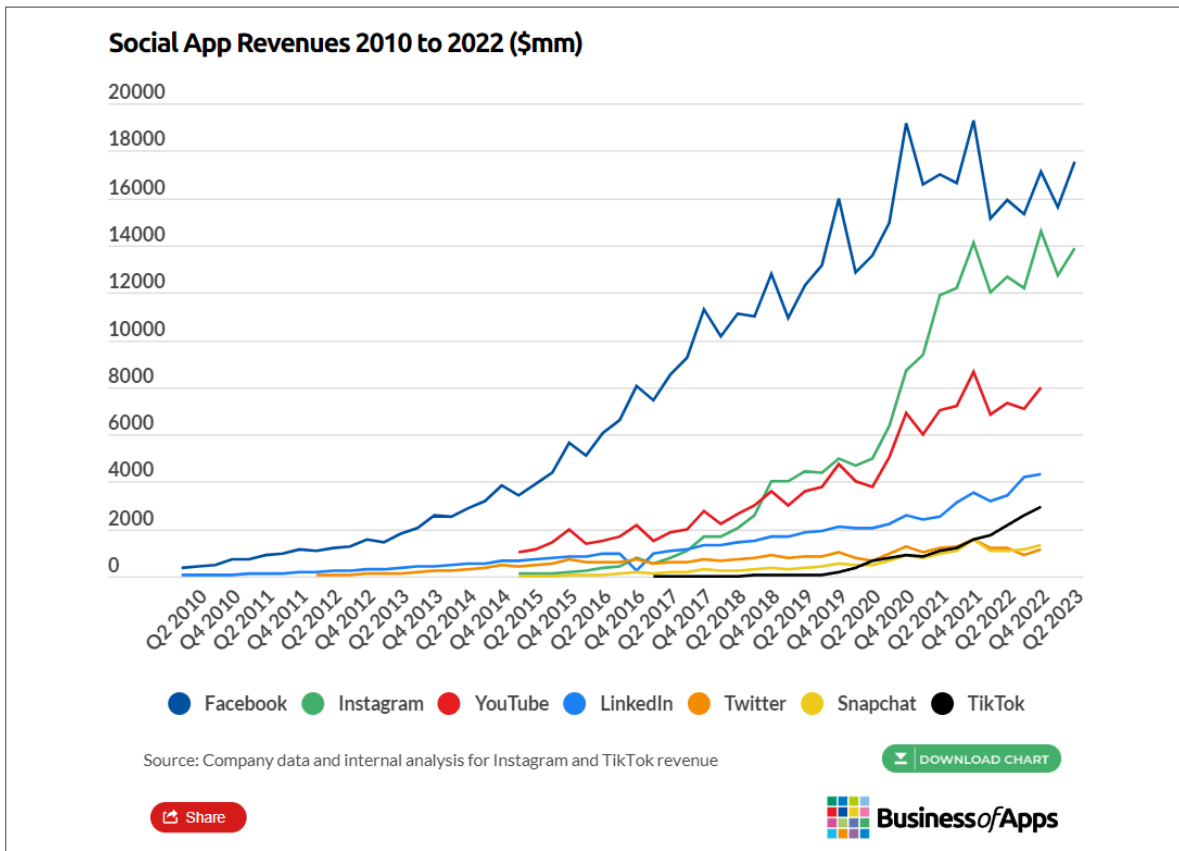


출처 : Statista, 2023

81) dreamgrow, The 15 Biggest Social Media Sites and Apps [2023], 2023.3.12.

- 다른 통계 역시 (측정 시점과 수치는 약간 다르지만) 비슷한 추세를 보여줌.⁸²⁾(그림 34] 참조)
- 매출액 기준으로 메타 플랫폼(페이스북과 인스타그램)이 압도하고 있고, 유튜브가 뒤를 잇고 있음.⁸³⁾(그림 35]참조)

[그림 35] 2010년~2022년 소셜앱 매출액



출처 : Business of Apps, 2023.

- ◆ 국내에서는 국내 포털의 소셜 네트워크 서비스인 네이버 밴드 및 카카오톡이 일정한 이용률을 보유하고 있지만, (모바일 메신저로 구분할 수 있는 카카오톡을 제외하면) 이미 메타 플랫폼 및 유튜브의 이용률이 우위에 있고 갈수록 높아지고 있음
- 한국갤럽의 2022년 소셜 네트워크 서비스 이용 실태조사⁸⁴⁾에 따르면, 유튜브 93%, 네이버 밴드 43%, 인스타그램 36%, 카카오톡 33%, 페이스북 32%, 트위터 15%, 틱톡 14% 순으로 나타났고, 16%는 이외 다른 SNS도 이용한 적이 있음

82) Statista,

<https://www.statista.com/statistics/272014/global-social-networks-ranked-by-number-of-users/>

83) Business of Apps, Social Networking App Revenue and Usage Statistics (2023), 2023.5.2.

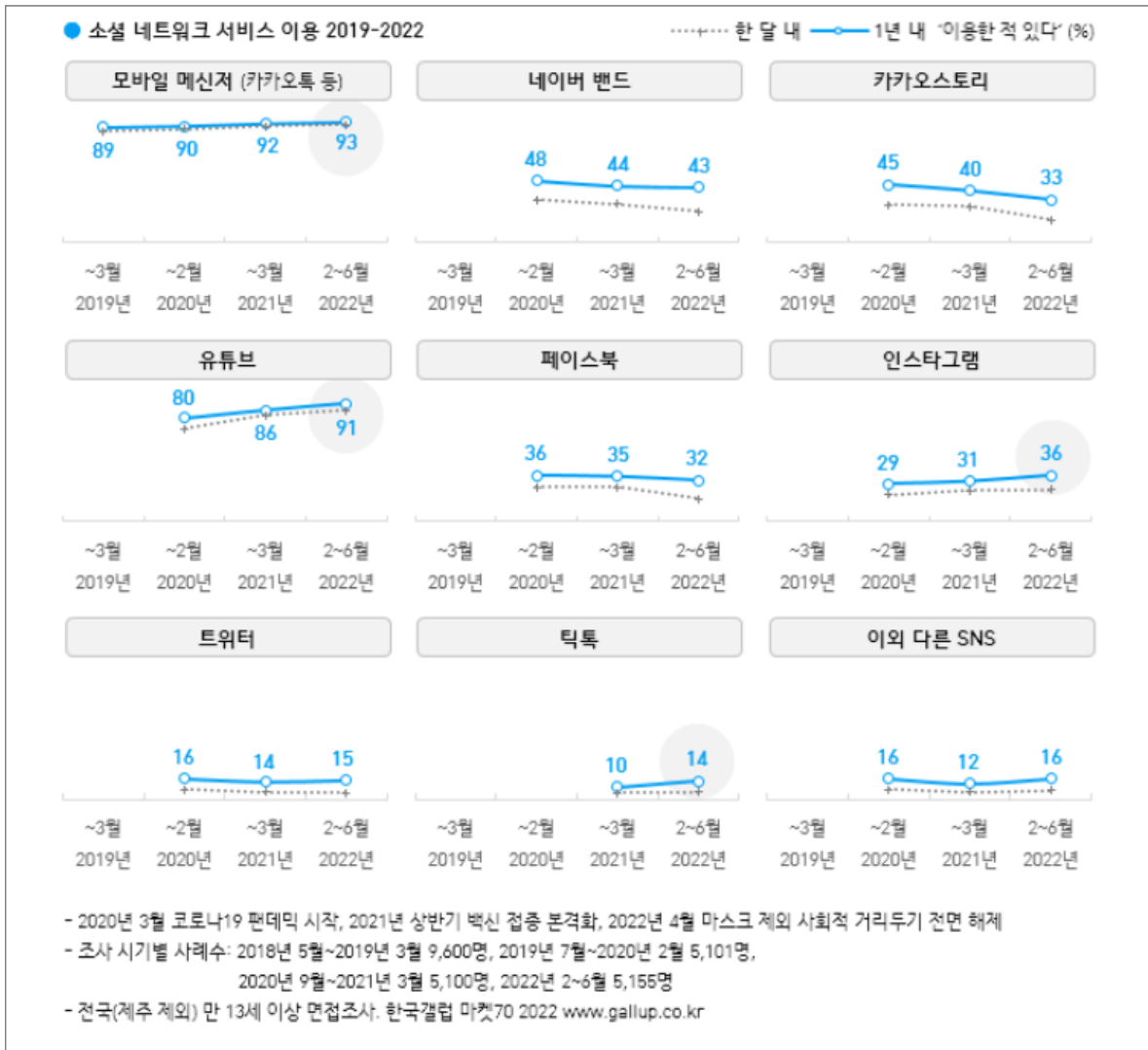
<https://www.businessofapps.com/data/social-app-market/>

84) 한국갤럽 <마켓70 2022> (2) 미디어·콘텐츠·소셜 네트워크 서비스,

<https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=1323>

- 유튜브·인스타그램·틱톡의 연간 이용률은 2021년 대비 약 5%포인트 증가했고, 카카오톡·페이스북은 각각 7%포인트·3%포인트 감소했는데, 추세를 보면 네이버밴드 및 카카오톡의 이용률은 조금씩 감소하고 있으며, 유튜브의 이용률은 계속 증가하고 있을 뿐만 아니라 1년 내 이용률과 한 달 내 이용률의 차이가 크지 않아 매우 자주 이용되고 있음을 알 수 있음

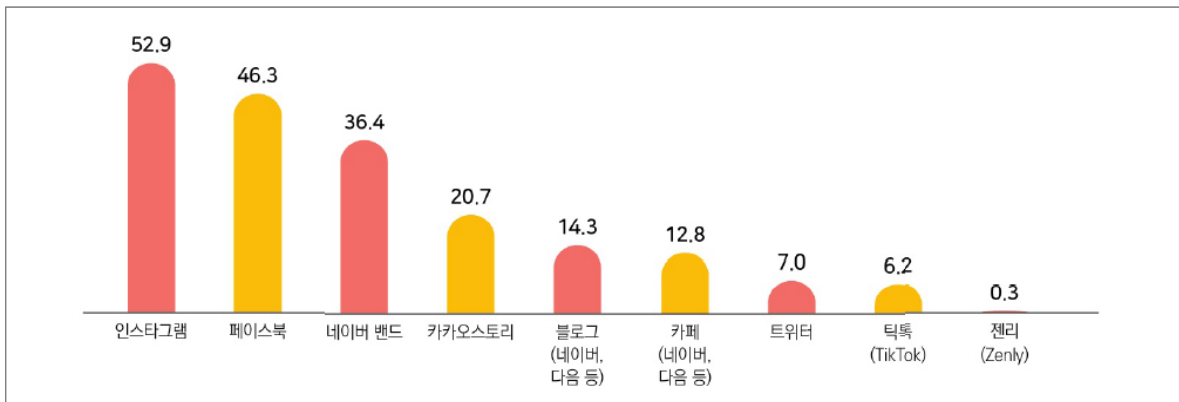
[그림 36] 소셜 네트워크 서비스 이용률



출처 : 한국갤럽, 마켓70 2022

- 과학기술정보통신부가 수행한 <2022년 인터넷이용실태조사>에 따르면, 만6세 이상 SNS 이용자들의 주 이용 SNS 서비스로는 인스타그램이 52.9%로 가장 많았고, 페이스북(46.3%), 네이버밴드(36.4%), 카카오톡(20.7%), 블로그(14.3%) 순으로 나타났다.⁸⁵⁾ ([그림 37] 참조)

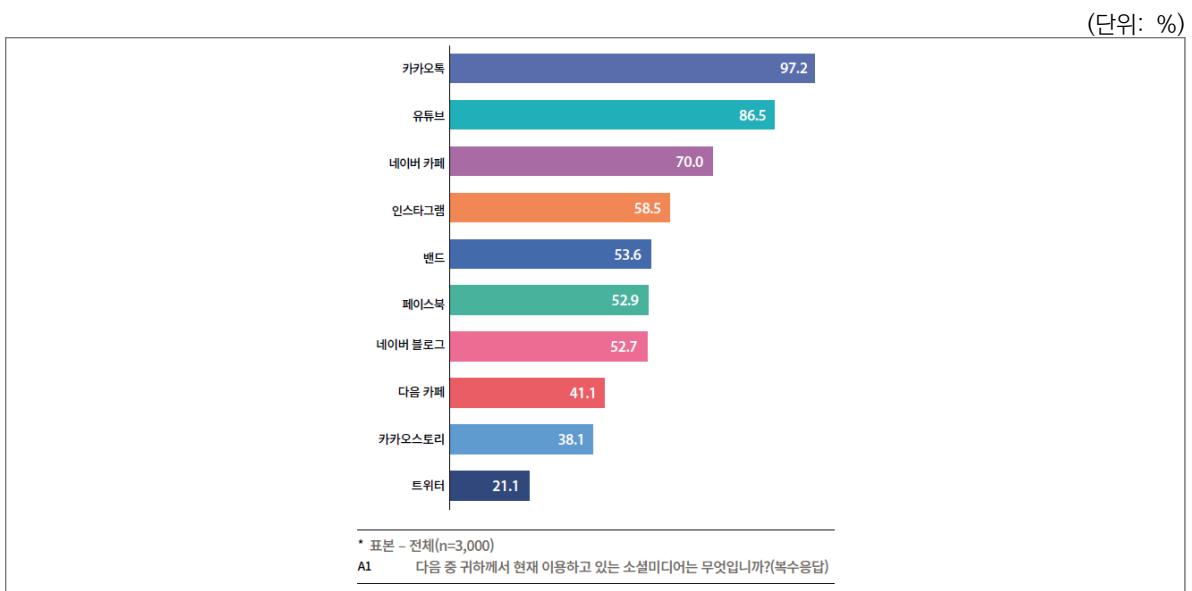
[그림 37] 주 이용 SNS 서비스(3개 항목 응답, %, 만6세 이상 SNS 이용자 기준)



출처 : 2022년도 인터넷이용실태조사 요약보고서

- 한국언론진흥재단의 <2021 소셜미디어 이용자 조사 웹 보고서>에 따르면, 현재 이용하고 있는 소셜미디어가 무엇인지에 대한 질문에 대한 답변으로 카카오톡이 97.2%로 가장 높았고, 다음으로 유튜브(86.5%), 네이버카페(70.0%), 인스타그램(58.5%), 밴드(53.6%), 페이스북(52.9%) 등의 순으로 나타났다

[그림 38] 현재 이용 소셜미디어



출처 : 2021 소셜미디어 이용자 조사 웹 보고서

85) 한국지능정보사회진흥원, 2022년도 인터넷이용실태조사 요약보고서,
https://www.nia.or.kr/site/nia_kor/ex/bbs/View.do?cbldx=99870&bclldx=25393&parentSeq=25393

- ◇ 이용률 외에 다른 지표를 통해서도 유사한 추세를 확인할 수 있는데, 전 세계적인 영향력에 비할 바는 아니지만, 메타 플랫폼과 유튜브의 영향력이 상당하며, 다만 해외에 비해 네이버 및 카카오의 서비스들도 일정한 시장지배력을 갖고 있다는 점에서 차이가 있음

[그림 39] SNS/커뮤니티 앱 사용자 순위

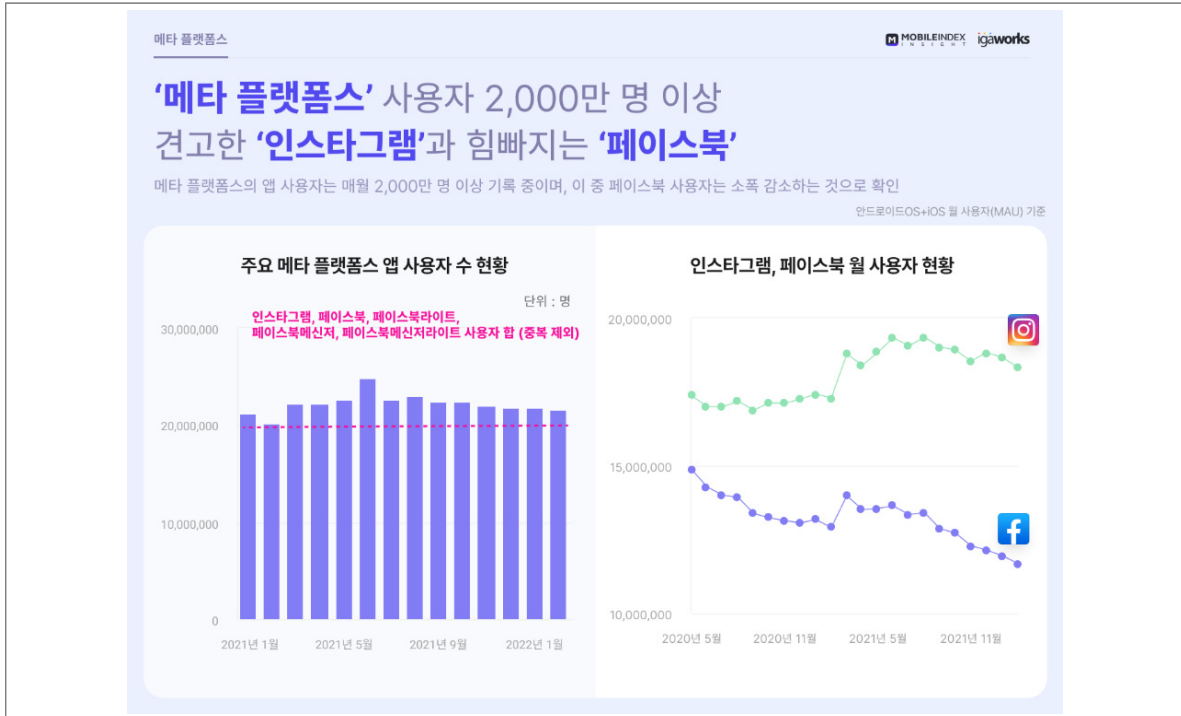


출처 : 모바일인덱스, 2022.4.12.

- 월 활성이용자(MAU) 기준으로 밴드가 약 1900만 명으로 가장 높게 나타났고 인스타그램 (약 1830만 명), 페이스북(약 1170만 명), 카카오톡(약 990만 명)이 뒤를 이었음.(2022년 2월 기준) 연령별로는 30대 이하는 인스타그램, 40대 이상은 네이버 밴드가 가장 높게 나타났음.⁸⁶⁾[그림 39] 참조)
- 메타 플랫폼의 경우 페이스북은 감소 추세, 인스타그램은 증가 추세이나 이를 합하면 (중복을 제외하고) 2000만 명 이상의 월 활성이용자수를 유지하고 있음. ([그림 40] 참조)

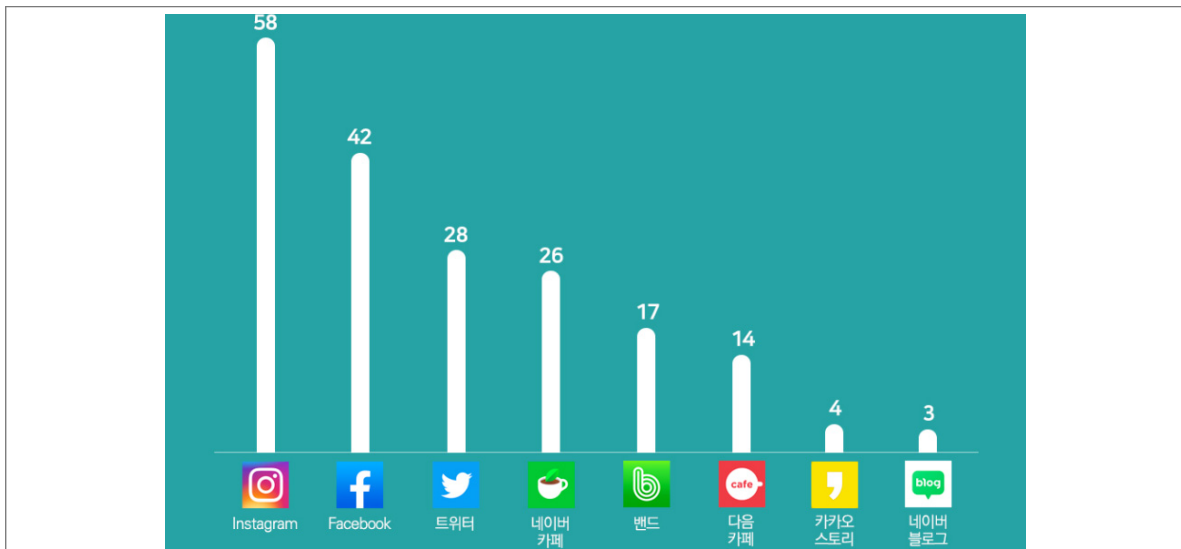
86) 모바일인덱스, SNS/커뮤니티 앱 사용 분석 리포트, 2022.4.12.
<https://www.mobileindex.com/insight-report?pid=185>

[그림 40] 메타 플랫폼스의 앱 사용자수 현황



출처 : 모바일인덱스, 2022.4.12.

[그림 41] 한국인이 가장 오래 사용하는 SNS앱

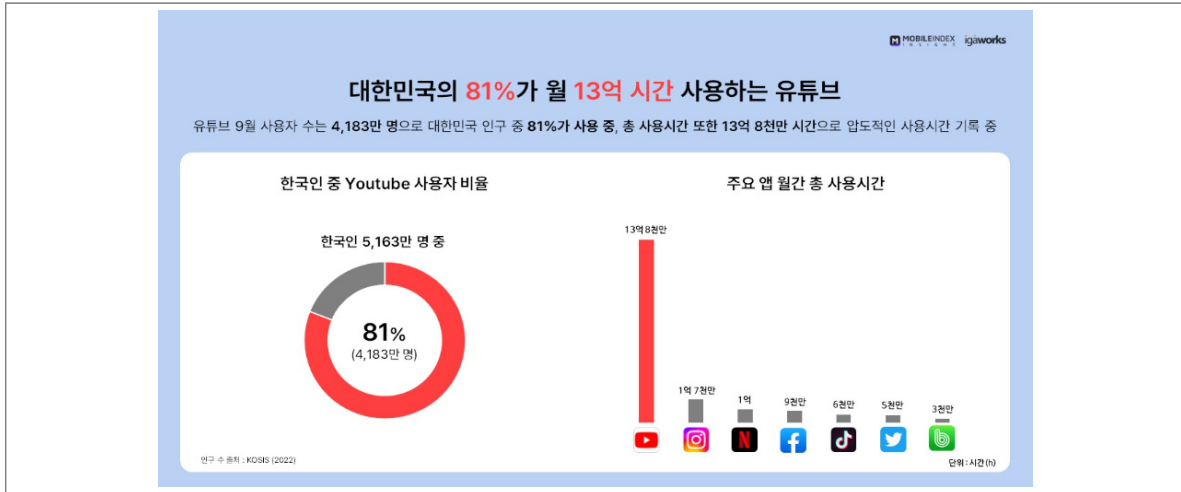


출처 : platum, 2021.4.20.

- 그러나 월간 활성이용자수가 아닌 이용시간을 기준으로 하면 인스타그램이 가장 높게 나타났고, 2위는 페이스북으로 메타 플랫폼이 이용자의 시간을 가장 많이 점유하고 있음.⁸⁷⁾ ([그림 41] 참조)

87) Platum, 한국인이 가장 오래 사용하는 SNS 앱은 인스타그램, 2021.4.20. <https://platum.kr/archives/161465>

[그림 42] 유튜브의 월간활성이용자수 및 사용시간



출처 : Platum, 2022.10.12.

[그림 43] 2022년 동영상/OTT앱 사용자수

앱	월평균 사용자 수 (만 명)	전년 대비
유튜브	4,504	▲ 3.3%
넷플릭스	1,157	▲ 14.1%
틱톡	630	▲ 5.5%
쿠팡플레이	403	▲ 111.2%
티빙	378	▲ 26.3%
웨이브	339	▲ 2.1%
트위치	254	▲ 2.1%
Disney+	192	▲ 1.0%
아프리카TV	189	▼ 8.9%
U+모바일TV	170	▼ 22.5%

출처 : WISEAPP.RETAIL.GOODS, 2023.1.18.

◆ 앞서 월간활성이용자수 및 이용시간 통계는 유튜브를 제외한 것이지만, 유튜브를 포함하면 두 지표 모두에서 유튜브가 압도적인 우위를 보이고 있음. 2022년 9월 유튜브앱의 사용자수(MAU)는 4183만 명으로, 대한민국 인구의 약 81%가 사용하는 것으로 나타나고, 사용시간 역시 다른 앱에 비해 압도적으로 높게 나타났음.⁸⁸⁾

- 유튜브는 동영상/OTT 앱 시장의 맥락에서도 다른 서비스에 비해 압도적인 위치를 가지고 있고, 2위가 넷플릭스, 3위가 틱톡인데, 1위 유튜브와 큰 격차를 보이고 있음.⁸⁹⁾

3) 시장영향

◆ 토종 포털이라고 할 수 있는 네이버와 카카오의 시장지배력 때문에 국내 소셜 네트워크 시장에서도 네이버 밴드나 카카오톡이 일정한 이용자 수를 보유하고 있지만, 국내에서도 글로벌 빅테크인 메타 플랫폼 및 유튜브의 영향력이 갈수록 확대되고 있음을 확인할 수 있음

- 즉, 소셜 네트워크 시장에서는 메타 플랫폼(인스타그램과 페이스북)이, 소셜 미디어 시장에서는 유튜브가 확고한 시장지배력을 가지고 있다고 볼 수 있음
- 월간활성이용자수 뿐만 아니라 이용시간 지표를 보면 이러한 점이 확연하게 드러나고 또한, 메타와 구글(유튜브)이 세계 시장에서 지배적인 사업자라는 점 때문에 이들의 시장지위가 견고하게 유지될 가능성이 큼

◆ 페이스북과 인스타그램을 서비스하고 있는 메타는 전 세계 소셜 네트워크 시장에서 뿐만 아니라 국내 시장에서도 지배적인 위치를 가지고 있는데, 메타는 이용자에게 서비스에 대한 사용료를 받지 않지만, 방대한 이용자 개인정보를 활용하여 디지털 광고 시장에서 수익을 창출하고 있음. 즉, 2022년 기준 메타 총 수익의 97% 이상을 디지털 광고 부문이 차지하고 있음.⁹⁰⁾

- 방대한 개인정보의 수집과 처리를 기반으로 디지털 광고를 통해 수익을 창출하는 메타의 수익 모델로 인해, 메타는 예전 페이스북 서비스 초기부터 개인정보 및 프라이버시 침해 논란을 야기해왔음
- 최근의 대표적인 사례는 소위 '캠브리지 애널리티카' 스캔들로, 캠브리지 애널리티카는 영국의 정치 컨설팅 회사로 동의 없이 수집된 방대한 양의 페이스북 사용자 개인정보를 활용하여 2015년과 2016년 미국 대통령 선거 시기 도널드 트럼프의 선거운동, 영국 브렉시트 국민투표 등에 개입한 것이 밝혀지며 논란이 되었음
- 이에 따라 2019년 7월 미국 연방거래위원회(FTC)는 50억 달러(약 5조 8900억 원)의 벌금과 시정조치를 부과⁹¹⁾하였으며, 한국의 개인정보보호위원회도 2020년 11월, 이에 대해 과징금 67억 원을 부과함.⁹²⁾

88) Platum, 2022년 9월 '유튜브' 사용자 4183만, 대한민국 81% 사용, 2022.10.12.
<https://platum.kr/archives/194239>

89) WISEAPP.RETAIL.GOODS, 2022년 모바일 앱 총 결산 리포트, 2023.1.18. <https://www.wiseapp.co.kr/insight/detail/379>

90) Visual Capitalist, How Do Big Tech Giants Make Their Billions?, 2022.4.25.
<https://www.visualcapitalist.com/how-big-tech-makes-their-billions-2022/>

91) FTC press release, FTC Imposes \$5 Billion Penalty and Sweeping New Privacy Restrictions on Facebook, 2019.7.24.
<https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2019/07/ftc-imposes-5-billion-penalty-sweeping-new-privacy-restrictions-facebook>

92) 개인정보보호위원회 보도자료, "개인정보위, 페이스북에 과징금 부과 및 형사고발", 2020.11.25.

- ◆ 메타는 표적 광고를 위해 자신의 플랫폼 외부의 웹사이트 및 앱을 통해서도 이용자의 행태정보를 수집해왔으며, 이에 대한 이용자의 동의를 강요해왔음
 - 독일 연방카르텔청(Bundeskartellamt)은 2019년 2월 6일, 페이스북이 자신의 플랫폼 외부의 제3의 서비스들로부터 수집된 개인정보를 이용자 동의 없이 수집하고 페이스북에서 수집한 정보와 결합하여 처리하는 행위에 대해 시장지배적 지위의 남용행위에 해당한다고 보았음
 - 이후 고등법원에서 이 결정이 뒤집혔지만, 2020년 6월 23일 독일 연방대법원은 페이스북이 시장지배적 사업자라는 점과, 플랫폼 외부의 개인정보 처리가 이용자의 선택을 제한한다는 점에서 페이스북의 시장 지배적 지위 남용 행위라는 점을 인정하였음
 - 한국의 개인정보보호위원회 역시 2022년 9월에는 적법한 동의 없이 타사 행태정보를 수집·이용한 행위에 대해, 그리고 2023년 2월에는 맞춤형 광고를 위한 개인정보 제공을 거부할 경우 서비스를 이용할 수 없도록 한 것에 대해, 또한 2023년 7월에는 적법한 동의 없이 이용자의 타사 행태정보를 수집해 맞춤형 광고 등에 이용한 행위에 대해, 메타가 개인정보보호법을 위반했음을 확인하고 과징금(혹은 과태료)을 부과하였음
 - 페이스북과 유사한 서비스가 국내에 존재하지 않고, 이미 페이스북을 통해 형성된 사회적 관계가 존재하기 때문에, 이용자는 선택의 여지가 별로 없음. 즉, 어쩔 수 없이 개인정보 수집에 동의하든가, 아니면 기존에 형성된 페이스북 친구와의 소통을 포기할 수밖에 없음
- ◆ 메타가 디지털 광고 수익 증대를 위해서, 보다 많은 이용자 개인정보를 수집하고 보호의 수준을 약화시키고 있는데, 이처럼 이용자의 이익을 저해하는 것임에도 불구하고 메타가 이용자의 권리를 제한하는 개인정보 정책을 계속 강행할 수 있는 이유는 시장에서 지배적인 위치, 즉 독점적 지위를 차지하고 있기 때문임
- ◆ 월간활성이용자수(2022년 9월 현재, 4183만 명), 이용시간 등의 지표를 통해 볼 때, 유튜브는 소셜 미디어 시장에서 압도적인 시장지배적 지위를 가지고 있는 근거로서 유튜브가 이용자를 불편하게 하는 광고 정책을 밀어붙였던 것에서도 확인할 수 있음
 - 유튜브는 2015년 유튜브 프리미엄 서비스를 시작했음. (Red 라는 이름으로 시작했으나 2018년 6월 이후 프리미엄으로 변경) 이는 광고를 보지 않는 대신 구독료를 납부하는 유튜브 유료 서비스임
 - 2021년 5월 19일, 유튜브는 약관 업데이트 공지를 통해 6월부터 "유튜브 파트너 프로그램(YPP)에 가입하지 않은 채널에 게시된 동영상에서도 광고가 게재될 수 있"다고 밝혔음.⁹³⁾
 - 즉, 기존에는 '유튜브 파트너 프로그램(YPP)'에 가입한 채널에만 광고가 게재될 수 있었고, YPP에 가입하기 위해서는 구독자 1000명 이상, 시청시간 4000 시간 이상의 기준을 통과해야 했음

93) 유튜브 서비스 약관 업데이트, 2021년 5월 19일,
https://youtube-kr.googleblog.com/2021/05/blog-post_19.html

- 그런데 발표 당시, 구독자가 단 1명이라도 모든 유튜브 영상에 광고를 하겠다는 것이며, 더구나 YPP 기준을 통과하지 못한 유튜브 창작자에게는 수익이 배분되지 않으며, 유튜브가 수익을 모두 가져감
- 이러한 정책 변화는 창작자와 이용자 모두를 불리하게 만드는 것으로, 우선 창작자 입장에서는 자신의 영상에 광고를 포함할 것인지 여부에 대한 선택권이 없어졌음
- YPP 기준을 통과할 수 있는 창작자라도 비영리 혹은 공익적 채널의 경우 광고를 노출하는 것을 원하지 않을 수 있는데, 더 이상 이러한 선택이 불가능해진 것임. YPP 기준을 충족하지 못하는 창작자의 경우에는 자신의 영상에서 광고가 노출됨에도 불구하고 아무런 보상을 받을 수 없으며, 이용자 입장에서는 영상을 시청할 때 광고가 노출되는 비율이나 빈도가 높아지기 때문에 시청에 방해를 받게 됨
- 유튜브가 이 정책을 시행한 이유는 단지 디지털 광고 수익을 증대하고자 하는 것이 아니라, 유료 서비스인 '유튜브 프리미엄'의 가입자 증대가 목적인 것으로 분석됨. 즉, 가입자 증가율 및 디지털 광고를 통한 가입자당매출(ARPU) 정체를 극복하기 위해 유료 구독 모델로 수익 구조를 변화시키기 위한 것이라는 분석임.⁹⁴⁾
- 하지만, 이처럼 창작자와 이용자 모두의 불만을 살 수 있음에도 불구하고 유튜브가 이러한 정책 변경을 감행할 수 있는 것은 이미 소셜 미디어 시장에서 독점적 지위를 보유하고 있음을 입증한 것으로 봐야 함.⁹⁵⁾
- 한편, (2023년 8월 현재) 유튜브 프리미엄의 월 구독료는 9,500원(부가세 별도)인데 유튜브 프리미엄을 구독하면 유튜브 뮤직 서비스를 함께 이용할 수 있음. 유튜브 뮤직의 별도 구독료는 7,900원임. 유튜브 프리미엄의 월 구독료는 경쟁 음악 스트리밍 업체의 구독료와 유사한 수준이라, 음악 스트리밍 시장에서 유튜브의 점유율은 급증하였고 급기야 시장점유율 1위로 올라서기도 했음.⁹⁶⁾
- 공정거래위원회는 구글코리아가 유튜브 프리미엄에 유튜브 뮤직을 '끼워팔아' 음악 스트리밍 시장으로 시장지배력을 부당하게 전이하는 방식으로 독과점 지위를 남용했는지에 대한 조사에 착수하였음.⁹⁷⁾

94) 기묘한, 유튜브가 광고 정책을 바꾼 이유는?, 2021.5.26. <https://brunch.co.kr/@trendlite/110>

95) 매일경제, "유튜브, 6월부터 구독자 1명 채널에도 광고 붙인다", 2021.5.20.

96) 뉴시스, "유튜브 뮤직, 월 사용자 수 521만…멜론과 격차 커졌다", 2023.6.7.

97) 연합뉴스, "공정위, 구글 현장조사…'유튜브뮤직 끼워팔기' 독과점남용 의혹", 2023.2.24.

7. 앱마켓(App Market)

1) 앱마켓

◆ 앱마켓은 소프트웨어 개발자가 모바일 기기에서 사용할 수 있는 애플리케이션(‘앱’이라고 함)을 이용자에게 배포할 수 있는 디지털 상점을 의미함

- 모바일 기기의 이용자는 자신이 사용하는 모바일 기기 운영체제를 기반으로 작동하는 앱을 통해서 게임, 메신저, 소셜 네트워크 서비스, 사진 촬영, 웹검색 등 다양한 기능을 사용함. 이러한 앱은 모바일 기기에서 운영체제의 일부로서, 또는 기기 제조업체에 의해 사전에 설치될 수도 있고, 모바일 기기를 구입한 이후에 설치할 수도 있으며, 사후에 설치할 경우 앱마켓을 통해 앱을 다운로드하고 설치하거나, 브라우저를 통해 웹에서 직접 설치할 수도 있는데 후자를 사이드로딩(sideload)이라고 함

◆ 앱은 특정한 운영체제에서만 작동함. 즉, 모바일 운영체제마다 해당 운영체제에서 작동하는 앱들이 있으며, 한 운영체제에서 작동하는 앱은 다른 운영체제에서 작동하지 않음

- 현재 모바일 운영체제는 안드로이드와 애플의 iOS로 사실상 양분되어 있으며, 따라서 어떤 개발자가 모든 운영체제에서 작동하는 애플리케이션을 개발하기 위해서는 안드로이드용과 iOS용 앱을 모두 개발해야 함
- 각 운영체제에서 작동하는 앱을 거래하는 앱마켓도 별도로 존재함. 즉, iOS는 애플 앱 스토어(Apple AppStore), 안드로이드 운영체제의 경우 구글 플레이스토어(PlayStore)가 지배적인 앱마켓임
- 안드로이드의 경우 원스토어와 같은 다른 앱마켓이 존재하지만, iOS의 경우 다른 앱마켓을 허용하지 않고 사이드로딩 역시 허용하지 않기 때문에 애플 앱 스토어가 iOS 앱을 배포할 수 있는 유일한 통로임
- 안드로이드의 경우 다른 앱마켓이 존재하고 사이드로딩 역시 허용하고 있기는 하지만, 사실상 구글 플레이스토어가 지배적인 지위를 가지고 있음. 즉, 구글 플레이스토어는 안드로이드 기기에 기본으로 설치되어 있고 앱마켓 역시 교차 네트워크 효과가 작동하고 있기 때문에⁹⁸⁾ 신규 앱마켓 사업자가 시장에 진입하는 것이 쉽지 않음
- 또한 이용자가 사이드로딩을 할 때에 보안 경고 메시지를 수시로 마주쳐야 하며 원하는 앱을 검색하고 설치하는 것이 번거롭기 때문에, 안드로이드에서 사이드로딩을 허용한다고 하지만, 앱마켓의 실질적인 대안이 되기는 힘들

◆ 앱마켓은 단지 앱을 배포하고 구매하는 마켓이 아니며, 개발자와 이용자에게 다양한 기능과 가치를 제공하고 있음

- 개발자에게는 앱을 제작하고 테스트하고 출시하기 위한 소프트웨어 개발 도구, 기술 지원 및 분석

98) 즉, 이용자 입장에서 앱이 많은 앱마켓을 선호하게 되고, 개발자 입장에서 이용자가 많이 방문하는 앱마켓을 통해 배포하는 것은 선호하기 때문에, 이용자의 규모와 앱의 개수는 서로의 규모가 커질수록 가치가 높아지는 특성을 가지고 있음

도구 등을 제공하고 이용자에게는 앱을 검색하고 설치할 수 있는 일관된 인터페이스를 제공하며, 앱마켓 업체가 앱을 심사하는 과정을 통해 앱이 모바일 기기에 해를 끼치지 않고 의도된 대로 작동하며 사용자의 프라이버시를 침해하지 않을 것이라는 신뢰를 제공함

◆ 앱마켓에는 유료 앱과 무료 앱이 존재함. 그러나 무료 앱일지라도 앱 내에서 콘텐츠나 아이템 등을 유료로 판매할 수 있으며, 구글과 애플 모두 앱마켓을 통해 판매된 유료 앱에 대해 30%의 수수료를 부과함

- 이에 더하여 애플과 구글은 모두 앱 내에서 콘텐츠나 아이템 등을 결제(In-app purchase, IAP)할 때 자사가 제공하는 결제 시스템을 사용하도록 강제하고 있으며, 애플은 앱스토어 초기부터 30%의 수수료를 부과(매출 100만 달러 이하의 개발사에 대해서는 수수료를 15% 적용)하였으며, 뉴스 앱이나 미디어 스트리밍 같은 구독 서비스의 경우에는 2년째부터 15%의 수수료를 적용함
- 구글은 게임에만 30%의 수수료를 부과하다가 2020년 9월에 전체 앱에 수수료 30%를 적용하겠다고 발표함. 처음에는 신규 등록 앱의 경우 2021년 1월부터, 기존 앱은 2021년 10월부터 해당 정책을 적용한다고 하였으나, 2020년 11월에 한국 내 신규 등록 앱을 포함한 모든 앱의 인앱결제 의무화 정책 적용 시기를 2021년 10월로 연기하겠다고 발표함
- 개발자의 반발이 거세지자, 구글 역시 연 매출 100만 달러 이하 개발자에 대해서는 15%의 수수료를 적용하겠다고 발표하였으며, 2021년 6월에는 영상, 도서, 오디오 등 디지털 콘텐츠에 대해서는 수수료를 15%로 인하하겠다고 발표함

◆ 구글과 애플의 인앱결제 의무화 정책에 대한 앱 개발자(모바일콘텐츠 등 제공사업자)의 반발이 심해지자 우리 국회는 2021년 8월 31일, 앱마켓 사업자의 인앱결제 정책의 강제를 금지하는 전기통신사업법 개정안(소위 '인앱결제 강제 금지법')을 통과시킴

- 그러나 개정안 시행 이후에도 구글과 애플이 법망을 피해 꼼수를 부리면서 사실상 기존의 인앱결제 강제 정책을 유지하고 있다는 비판이 제기되고 있음.⁹⁹⁾
- 구글과 애플은 자사 인앱결제 외에 제3자 결제방식을 허용하기는 했으나, 이에 대해서는 최대 26%의 수수료를 부과함으로써 제3자 결제방식을 사용할 경우 전자결제 대행업체(PG)에는 별도의 수수료를 지불해야 하기 때문에, 구글이나 애플에 지불해야 하는 26%의 수수료를 합하면 기존의 30% 수수료와 비슷하거나 오히려 부담이 커지게 돼, 모바일콘텐츠 제공사업자가 제3자 결제방식을 선택해야 할 이유가 사라진다는 점에서 사실상 기존의 자사 인앱결제를 강제하는 것이나 마찬가지라 할 것임
- 애플은 인앱결제와 제3자 결제 중 선택하도록 하고 있으나, 구글은 제3자 결제를 사용할 때에도 동시에 자사 결제 시스템도 제공하도록 요구하고 있으며, 더구나 구글은 앱 밖에서 결제할 수 있는 아웃링크를 허용하지 않고 있음

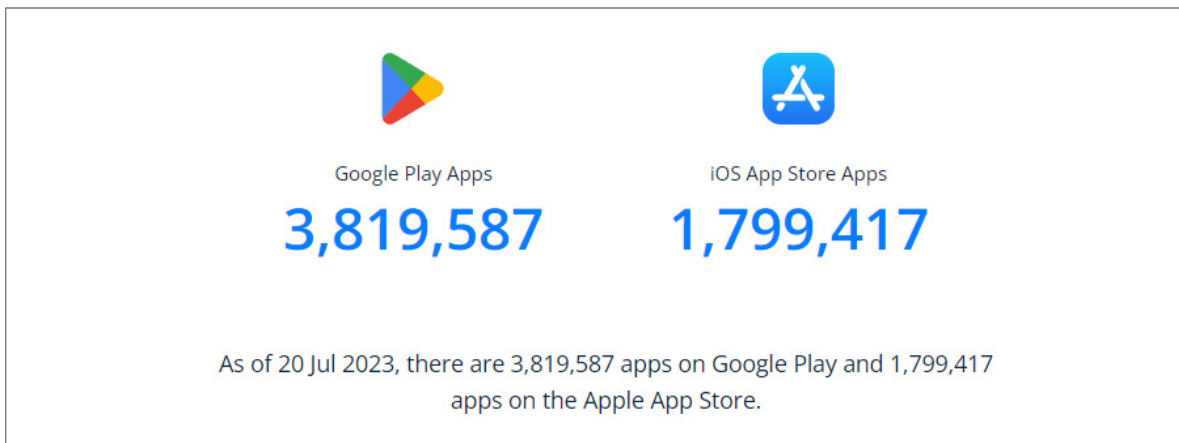
99) 서울신문, "'인앱결제강제금지법' 비슷한 구글과 애플", 2022.7.8.

- 구글은 2022년 4월부터 외부결제용 아웃링크를 넣은 앱의 업데이트를 금지했고, 6월부터 앱을 삭제하는 정책을 시행하였으며,¹⁰⁰⁾ 애플도 원래 외부 결제를 위한 아웃링크를 금지했지만, 2022년 3월부터 음악, 동영상, 신문, 방송, 잡지, 도서 등 콘텐츠에 접근할 수 있는 '리더 앱'에 대해서는 외부결제용 아웃링크를 허용하였음
- ◆ 국내 이동통신 3사와 네이버가 합작하여 만든 원스토어의 경우 인앱결제에 대해서 20%의 수수료를 부과하고 있으며, 앱 개발사의 자체 결제도 허용하면서 5%의 수수료를 부과하고 있음.¹⁰¹⁾
 - 구글 플레이스토어의 인앱결제 의무화 이후, 2022년 6월부터 원스토어는 미디어콘텐츠 앱에 대해 기본 수수료를 기존의 절반인 10%로 낮추는 '미디어콘텐츠 생태계 상생 프로그램'을 시행하고 있으며, 이에 더하여 거래액 규모와 구독 비중에 따라 단계적으로 최저 6%까지 수수료 추가 할인도 적용하고 있음.¹⁰²⁾

2) 시장동향

- ◆ 중국의 안드로이드 앱마켓을 제외하고, 전 세계 앱마켓은 구글 플레이스토어와 애플 앱스토어가 지배하고 있음. 2023년 8월 현재, 구글 플레이스토어에서 접근 가능한 앱은 약 380만개, 애플 앱스토어에서는 약 180만개임.¹⁰³⁾

[그림 44] 구글 플레이스토어와 애플 앱스토어에서 접근 가능한 앱 개수



출처 : 42matters

100) 연합뉴스, 구글 인앱결제 1년 넘게 조사해온 공정위...방통위 제재여부 촉각, 2022.6.5.

101) <https://www.onestorecorp.com/sv/foreco/>

102) 헬로T, "인앱결제 대항하는 원스토어, 수수료 낮췄으나 갈길 멀다" 2022.7.4.

103) <https://42matters.com/stats>

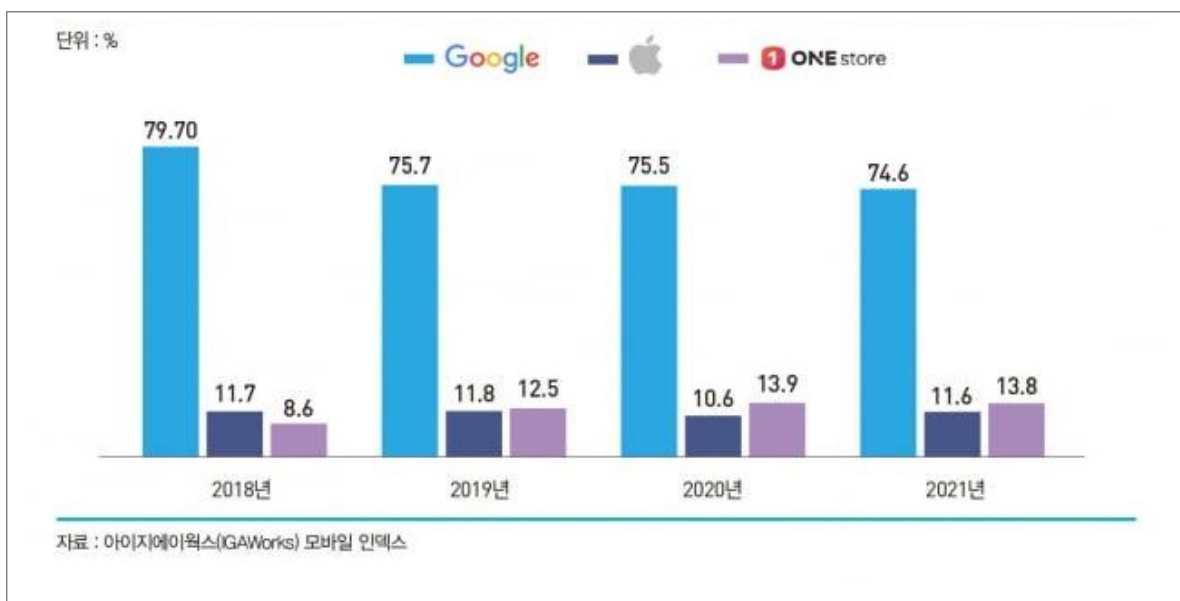
- 각 앱스토어에서의 매출은 애플 앱스토어가 플레이스토어에 비해 약 2배정도 큼.¹⁰⁴⁾([그림 45] 참조)

[그림 45] 세계 앱 매출액

Year	Total App Revenue (in billions USD)	iOS App Revenue	Google Play App Revenue
2016	\$43.50	\$28.60	\$15
2017	\$58.10	\$38.50	\$21.20
2018	\$71.30	\$46.60	\$24.80
2019	\$89	\$58.40	\$30.60
2020	\$111	\$72.30	\$38.60
2021	\$133	\$85.10	\$47.90
2022	\$129	\$86.80	\$42.3

출처 : Idea Usher, 2023

[그림 46] 한국 앱마켓 시장점유율

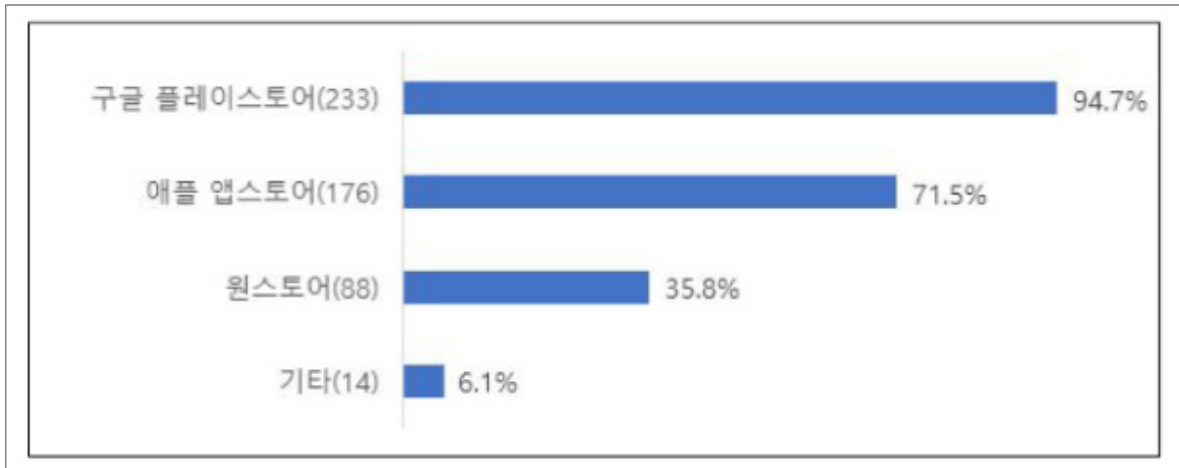


출처 : 한국경제 매거진, 2022.4.24.

104) Idea Usher, Mobile App Industry 2023: Trends And Statistics,
<https://ideausher.com/blog/mobile-app-industry-trends-and-statistics/>

- ◆ 한국 앱마켓 시장에서는 2021년 기준으로, 플레이스토어가 74.6%로 가장 큰 점유율을 보유하고 있으며, 이어 원스토어가 13.8%로 2위를 차지하고 있음. 애플 앱스토어는 11.6%임.¹⁰⁵⁾

[그림 47] 모바일콘텐츠 사업자들이 이용하는 앱마켓 플랫폼 (복수응답)



출처 : 한국모바일산업협회, 구글 수수료 정책 변화에 따른 기업현황 및 대응 방안 조사 결과보고서, 2021

- ◆ 앱 개발자 입장에서는 여전히 구글 플레이스토어와 애플 앱스토어가 우선적으로 고려하는 앱마켓 플랫폼으로 인식하고 있음

3) 시장영향

- ◆ 세계적인 동향과 다르게, 국내 앱마켓 경우 원스토어가 10% 내외로, 애플 앱스토어와 유사한 시장점유율을 보유하고 있다는 특징이 있지만, 국내 앱마켓 시장 역시 구글 플레이스토어와 애플 앱스토어가 시장지배적인 위치를 보유하고 있다고 평가할 수 있음

- 미 하원 <디지털 시장 경쟁조사> 보고서에서 분석한 바와 같이, "앱은 운영체제 간 상호운용이 불가능해서, iOS용으로 개발된 네이티브 앱은 iOS 기기에서만 작동하고 안드로이드용으로 개발된 네이티브 앱은 안드로이드 기기에서만 작동"하므로, 애플 앱 스토어와 구글 플레이스토어는 서로 경쟁하지 않음
- 즉, 구글 플레이스토어에서의 지배적 지위가 애플 앱스토어에 의해 제한되지 않으며, 그 반대로 마찬가지로 애플 앱스토어에 기반 한 원스토어가 애플 앱스토어와 유사한 시장점유율을 가지고 있지만, iOS에서 애플 앱스토어의 지배적인 위치는 전혀 위협을 받지 않음
- 또한 (교차) 네트워크 효과로 인해 제3자 앱스토어가 플레이스토어와 경쟁하는 것이 쉽지 않음. 즉, 앱스토어의 소비자가 많아야 해당 앱스토어용 앱을 개발하는 개발자가 늘어나고, 반대로 앱스토어에

105) 한국경제 매거진, "'스마트폰 속 백화점' 원스토어, 기업 가치 1兆 도전", 2022.4.24.

등록된 앱이 많아 소비자가 늘어나게 되므로, 제3자 앱스토어가 이미 방대한 앱과 소비자를 보유하고 있는 플레이스토어와 경쟁하기에는 진입장벽이 매우 높음

◆ 따라서 국내에서 원스토어가 일정한 시장점유율을 보유하고 있음에도 불구하고, 이미 세계적인 차원에서 시장을 형성하고 있는 플레이스토어를 따라잡는 것은 현실적으로 어려울 것으로 보이며, 구글 플레이스토어는 세계 시장에서의 마찬가지로 국내 앱마켓 시장에서도 시장지배적 위치를 보유하고 있다고 보여 짐

- 이는 원스토어가 구글 플레이스토어의 인앱결제 의무화 이후, 2022년 6월부터 원스토어는 미디어콘텐츠 앱에 대해 기본 수수료를 (이미 구글이나 애플에 비해 낮은 수준이었던) 기존 수수료 20%의 절반인 10%로 낮추는 '미디어콘텐츠 생태계 상생 프로그램'을 시행하였고, 이에 따라 일부 콘텐츠 앱의 경우 구글 플레이스토어에 비해 콘텐츠 가격이 낮게 책정되고 있으나, 여전히 다수의 대형 미디어콘텐츠 앱들은 구글의 눈치를 보면서 원스토어의 입점을 꺼리고 있는 것에서도 드러남.¹⁰⁶⁾

- 앱마켓 제공자는 이미 앱 개발자 혹은 모바일콘텐츠 업체들에게 대항하기 힘든 권력으로 인식되고 있음. 한국모바일산업협회는 '구글 수수료 정책 변화에 따른 기업현황 및 대응 방안 조사'를 진행하면서 조사기업들의 소극적인 태도를 조사의 한계로 지적하고 있음. 협회는 "조사 협조로 인해 기업들이 앱마켓 사업자로부터 수수료를 조정, 앱마켓 등록 거절 및 등록 앱의 강제 삭제 등 보이지 않는 차별과 불이익을 우려하여 조사 협조에 소극적인 태도를 보이고 있다"고 보고 있음.¹⁰⁷⁾

◆ 구글과 애플은 모바일 운영체제 시장에서 시장지배력을 보유하고 있고, 운영체제에서의 시장지배력은 앱마켓에서의 시장지배력으로 전이시켜, 애플과 구글은 자신들의 모바일 운영체제에서 작동하는 소프트웨어 배포 경쟁의 조건과 범위를 좌우할 수 있는 독점적 지배력을 가지고 있음

- 즉, 애플은 iOS에서 앱스토어 외의 다른 앱마켓을 허용하지 않고 있으며, 구글은 안드로이드 라이선스를 원하는 스마트 폰 제조사에게 플레이스토어 뿐만 아니라 구글 서치 및 구글의 다른 앱들을 선택재하도록 요구하고 있는 동시에 모든 안드로이드 기기에는 구글 플레이스토어가 기본적으로 설치되어 있기 때문에 경쟁에 있어서 우월적 지위를 확보하고 있음

- 구글은 안드로이드 기기에서 다른 앱마켓이 설치될 수 있도록 허용하기는 하지만, 개발자배포계약 (Development Distribution Agreement)에서 앱마켓을 허용하지 않기 때문에 다른 앱마켓을 플레이스토어에서 다운로드받을 수 없으며, 한국에서는 국내 통신사를 통해 안드로이드 기기를 구매할 경우 원스토어가 사전 설치되어있기는 하지만, 자급제로 구매할 경우에는 원스토어를 사이드로딩으로 설치하는 번거로운 과정을 거쳐야 함

106) 헬로T, "인앱결제 대항하는 원스토어, 수수료 낮췄으나 갈길 멀다" 2022.7.4.

107) 한국모바일산업협회, 구글 수수료 정책 변화에 따른 기업현황 및 대응 방안 조사 결과보고서, 2021

- ◆ 구글과 애플이 자사의 인앱결제 서비스를 사용하도록 강제하고 과도한 수수료를 부과하는 것은 시장에서의 지배적인 지위 남용이 아닐 수 없음
 - 앱마켓 시장과 인앱결제 시장은 별개의 서로 다른 시장으로, 두 가지 별개의 서비스를 묶어서 자신의 앱마켓을 이용할 때 자사 인앱결제 서비스를 사용하도록 강제하는 것은 '끼워팔기'에 해당함
 - 구글과 애플의 인앱결제 강제 정책과 과도한 수수료 부과가 가능한 이유는 그들의 시장지배적 지위를 가지고 있기 때문으로, 모바일콘텐츠 제공사업자들에게는 이들의 요구를 수용하는 것 외에는 다른 선택의 여지가 많지 않음
 - 구글의 인앱결제 강제 정책이 시행된 후, 카카오는 카카오톡 내 구독상품의 가격을 인상하면서, 안드로이드 카카오톡 내 '이모티콘 플러스' 결제페이지에서 웹결제 아웃링크를 유지했음. 그리고 '웹에서는 (앱보다 저렴한) 월 3900원에 구독할 수 있다'는 문구와 함께 링크를 삽입했음
 - 이에 대해 구글은 2022년 7월 5일, 카카오 특이 자사 정책을 위반했다며 업데이트 심사를 거절하여, 이에 맞선 카카오는 포털 사이트 '다음'을 통해 업데이트를 위한 별도의 APK 파일을 배포하기도 했지만, 결국 아웃링크를 삭제하고 (7월 13일) 구글 앱 업데이트의 승인을 진행하였음.¹⁰⁸⁾
 - 모바일 메신저 시장에서의 압도적인 지위를 바탕으로 여러 사업 부문에서 영향력을 행사하면서 국내 빅테크로 간주되는 카카오마저 구글의 정책을 마지못해 수용할 수밖에 없었다는 점은 앱마켓 시장에서 구글의 독점적 시장지배력을 여실히 보여준 사례가 아닐 수 없음
 - 네이버 역시 구글의 인앱결제 강제 정책을 규제하는 법률의 실효성이 없는 것에 대해 아쉬움을 표하면서도, 앱마켓 사업자의 정책에 따를 수밖에 없다는 입장을 밝힘.¹⁰⁹⁾
- ◆ 구글과 애플의 모바일 운영체제 시장에서의 독점적 지위가 앱마켓 시장에서의 시장지배력으로 전이시킨 것과 마찬가지로, 앱마켓 시장에서의 독점적인 지위는 앱 시장에 영향을 줄 수밖에 없음
 - 미 하원 <디지털 시장 경쟁조사> 보고서는 "애플과 구글은 또한 해당 앱 스토어에서 제3자 개발자와 직접 경쟁하는 앱을 개발하고 배포"하기 때문에, "제3자 개발자에 대한 차별과 진입 장벽 강화를 유도하고 앱 스토어 운영자의 자체 앱에 대한 자사 우대를 야기하여 소비자와 경쟁에 해를 끼칠 가능성"을 우려하면서, 실제 구글 플레이스토어와 애플 앱스토어에서 불공정 경쟁 행위의 사례들을 제시하고 있음
 - 예를 들어, 애플은 자사 앱을 iOS 기기에 선택재하는 방식으로 자사 앱을 유리하고 하거나, NFC와 같은 아이폰의 특정 기능을 애플페이로만 제한하거나, 앱스토어 검색에서 애플뮤직과 같은 자사 앱이 상단에 나올 수 있도록 조작하는 등 경쟁업체를 불리하게 하는 행위들을 해왔음

108) 더벨, 최초 인앱결제 강제 방지법, 규제 우회에 '유명무실', 2023.5.26.

109) ZDNET Korea, 최수연 네이버 "구글 인앱결제 강제, 아쉽지만 앱마켓 따라야", 2022.4.13.

◆ 구글과 애플의 앱 시장에서의 시장지배력 남용 행위는 국내외에서 감독기관의 제재를 받거나 소송의 대상이 되고 있음

- 2023년 4월 12일, 공정거래위원회는 구글이 모바일 게임사들의 경쟁 앱마켓(원스토어) 게임 출시를 막아서 앱마켓 시장의 경쟁을 저해한 행위에 대해 시정명령과 함께 과징금 421억 원(잠정)을 부과하기로 결정한 점에 따르면, 공정위가 구글을 안드로이드 앱마켓 시장에서 압도적인 시장지배적 사업자로 보고 있음
- 즉, 구글은 모바일 게임 매출 등에 매우 중요한 플레이스토어 1면 노출(피처링) 및 해외진출 지원 등을 구글 플레이 독점 출시 조건으로 제공하여 게임사들이 자유롭게 원스토어에 게임을 출시하지 못하도록 하였는데, 이러한 행위는 2016년 6월부터 공정위가 조사를 개시한 2018년 4월까지 지속되었음
- 이 때문에 후발주자인 원스토어는 정상적으로 신규 게임을 유치하지 못하였고, 이는 직접 매출하락의 원인이 되었을 뿐 아니라 원스토어의 플랫폼으로서의 가치를 떨어뜨렸고, 그 결과 구글은 앱마켓 시장에서 자신의 지배력을 더욱 공고히 하게 됨.¹¹⁰⁾
- 네덜란드 소비자시장국(Authority for Consumers & Markets, ACM)은 2021년 애플이 데이팅 앱에 인앱결제제를 강제해 반독점법을 위반한 것에 대해 제3자 결제시스템 허용 등 시정조치를 명령하였고, 2022년 10주 동안 5천만 유로의 과징금을 부과하였음
- 호주 경쟁소비자위원회(Australian Competition and Consumer Commission, ACCC)도 2021년 3월 발표한 ‘디지털 플랫폼 서비스 조사(Digital platform services inquiry)’ 중간 보고서에서 인앱 구매를 위한 결제시스템을 애플과 구글이 독점하고 있는 것은 문제가 있을 수 있다고 지적
- 러시아 연방반독점청도 애플에 대해 독점금지 소송을 제기하였고, 인도 경쟁위원회(Competition Commission of India, CCI)도 2022년 4월 구글의 인앱결제 강제에 대한 조사 결과 ‘불공정하고 차별적’이라는 결론을 도출함.¹¹¹⁾
- 애플 및 구글의 인앱결제 강제 정책에 대해 앱 개발자들은 소송으로 대응하고 있음. 2019년 3월, 음악 스트리밍 서비스인 스포티파이(Spotify)는 애플을 상대로 EU 집행위원회에 반독점법 위반 소송을 제기하였고, 2020년 8월에는 에픽게임즈(Epic Games)가 미국 캘리포니아 북부법원에 애플과 구글을 반독점법 위반으로 제소했음
- 미국 캘리포니아 법원은 1심 판결에서 애플이 대체 결제 방식에 대해 앱 개발자가 소비자에게 알릴 수 없도록 한 조항(anti-steering)은 캘리포니아 부정경쟁법을 위반한 불공정 관행이라고 인정하였고¹¹²⁾, EU 집행위원회도 2023년 2월 28일 발표한 성명에서 대체 결제 수단의 홍보를 금지하는 소위 "안티 스티어링" 관행에 초점을 맞추겠다고 밝힘.¹¹³⁾

110) 공정거래위원회 보도자료, 구글의 앱마켓 관련 시장지배적지위 남용행위 제재, 2023.4.12.

111) 조영기, 인앱결제 강제정책 관련 해외 규제 동향 분석, 한국인터넷기업협회 디지털경제연구소 이슈페이퍼 22-4호

112) 이은민, 애플의 인앱결제강제 위법 판결의 배경과 주요 쟁점, KISDI 정책동향, 2022.3. no.2

113) TechCrunch, EU antitrust regulators target Apple's 'anti-steering' developer restrictions, but drop in-app purchases case, 2023.2.28.

◆ 이러한 현장을 고려한 주요 선진국들은 앱마켓 사업자들의 반경쟁 행위를 규제하기 위한 입법도 이루고 있음

- 2021년 8월, 미국 상하원은 오픈 앱마켓 법(Open App Market Act)를 발의하였는데¹¹⁴⁾ 이 법은 가입자 5,000만 명 이상을 보유한 앱마켓사업자, 즉, 애플 앱스토어, 구글 플레이스토어를 법 적용 대상으로 하며, 자사의 인앱결제를 강제하는 행위, 합법적인 비즈니스 커뮤니케이션을 방해하는 행위, 비공개 비즈니스 정보의 활용, 검색상의 자사 서비스 선호 등의 불공정 행위를 금지하며, 상호운용성 제공 의무도 부과하고 있음
- EU의 디지털시장법(DMA)은 게이트키퍼로 지정된 사업자에게 인앱결제 등의 사용을 요구할 수 없도록 하고, 이용자가 운영체제에 사전 설치된 앱을 쉽게 제거할 수 있도록 허용해야 하며, 이용자가 제3자 앱 또는 제3자 앱 스토어를 운영체제에 설치하고 사용할 수 있도록 기술적으로 허용해야 하고, 또한 앱 개발자 등 사업이용자에 대하여 공정하고 합리적이며 비차별적인 일반 접근 조건을 적용하도록 하고 있음

◆ 구글과 애플의 인앱결제 강제 정책에 대해 모바일콘텐츠 제공사업자들은 “구글 인앱결제 외 다른 결제수단을 이용하는 앱 사업자는 강제로 시장에서 퇴출당하게 되고, 소비자에게 부과되는 모바일 콘텐츠 이용요금 이 증가되는 등 이용자 이익이 저해, 즉 소비자후생에 부정적 영향이 될 뿐 아니라, 중국적으로는 국내 앱 생태계 자체가 구글에게 종속되는 결과가 초래될 수 있다”고 우려하고 있음.¹¹⁵⁾

- 구글의 인앱결제 강제 정책은 모바일콘텐츠 제공사업자에게 부담을 주고, 모바일콘텐츠 제공사업자는 과도한 수수료 부담을 해결하기 위해 이용료를 인상하여 결국 이용자(소비자)에게 전가되고 있음
- 구체적으로 네이버웹툰은 웹툰 안드로이드 앱 결제를 위한 쿠키 가격을 개당 100원에서 120원으로 20% 인상하였고, 카카오웹툰 역시 결제용 캐시 가격을 20% 인상하였으며, 웨이브, 티빙, 시즌 등 국내 OTT들도 안드로이드 앱 이용자의 이용권 금액을 약 15% 가까이 인상했고, SK스퀘어의 음원 플랫폼 플로는 구글플레이 앱 이용권 가격을 14% 인상하였으며, 네이버 바이브는 ‘무제한 듣기’ 이용권의 구글플레이 월 이용료를 8500원에서 9900원으로 16% 인상했음.¹¹⁶⁾

◆ 모바일콘텐츠 제공사업자들은 구글의 인앱결제 강제 정책이 전기통신사업법 및 공정거래법 위반이라고 주장하고 있음

- 2020년 8월 19일, 코리아스타트업포럼은 앱마켓 사업자의 특정 결제방식 강제가 ‘전기통신사업법’ 상 금지행위에 해당하는지 면밀히 조사해 줄 것을 요청하는 내용의 진정서를 방송통신위원회에 제출하였음.¹¹⁷⁾

114) S.2710, H.R.5017

115) 경향신문, 국회입법조사처 “구글 인앱결제 강제 전기통신사업법 위반 소지”, 2020.9.4.

116) 디지털투데이, 인앱결제 강제 방지법 실효성 논란 왜?...“입법 보완 필요”, 2022.6.26.

- 한국인터넷기업협회 역시 2020년 8월 24일, 구글이 전기통신사업법을 위반했다며 방송통신위원회에 신고서를 제출하였는데, 인기협의 신고 내용은 크게 4가지로, 구글의 특정 결제방식 강제가 ▲ 다른 전기통신서비스의 선택 또는 이용을 방해하는지 여부, ▲ 정당한 사유 없이 전기통신서비스의 이용을 제한하는지 여부, ▲ 정당한 사유 없이 이용계약에 관한 중요사항을 변경하거나 이용계약을 해지하는지 여부, ▲ 과금·수납대행 수수료 등 거래조건의 부당 설정·변경을 통해 적정한 수익배분 거부·제한행위에 해당하는지 여부임.¹¹⁸⁾
- 국내 스타트업들도 집단소송 플랫폼 '화난 사람들'을 통해 구글의 인앱결제 확대가 공정거래법상 시장지배적 지위 남용 및 불공정거래에 해당한다며 2020년 11월 24일, 공정거래위원회에 신고서를 제출했고,¹¹⁹⁾ 대한출판문화협회 역시 2022년 4월 8일, 구글의 플레이스토어 인앱결제 강제에 대해 방송통신위원회에 전기통신사업법 위반으로 신고하였으며¹²⁰⁾, 이어 2022년 4월 19일에는 공정거래위원회에 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 위반으로 신고한 가운데¹²¹⁾ 2022년 10월 25일에는 구글의 불공정거래행위 금지와 손해배상을 요구하는 소송을 제기하였음.¹²²⁾
- ◆ 이처럼 구글의 인앱결제 강제가 사회적인 이슈가 되자, 국회에서도 이를 반경쟁적인 행위로 인식하고 이를 규제하기 위한 소위 '인앱결제 강제 금지법'을 발의하여 일부 통과시키기도 하였음.
 - 즉, 2020년 7월 30일, 홍정민 의원이 '앱마켓사업자 의무' 규정을 신설하는 전기통신사업법 개정안을 발의하였고, 이어 박성중, 조승래, 한준호, 양정숙, 허은아, 조명희 의원이 관련 법안을 발의한 가운데 과학기술정보방송통신위원회는 7개 법안을 병합하여 위원회 대안을 마련하였고, 위원회 대안을 일부 수정한 개정안이 2021년 8월 31일 국회 본회의를 통과함.¹²³⁾
 - 개정된 전기통신사업법은 앱마켓 사업자가 모바일콘텐츠 등 제공사업자에게 특정한 결제방식을 강제하는 행위, 모바일콘텐츠 등의 심사를 부당하게 지연하는 행위, 앱마켓에서 모바일콘텐츠 등을 부당하게 삭제하는 행위 등을 금지하고(제50조제1항 제9호, 제10호, 제11호 신설), 이와 함께 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회가 앱마켓 사업자의 앱마켓 운영에 관한 실태조사를 실시할 수 있도록 하였음
- ◆ 방송통신위원회와 공정거래위원회 등 규제 당국은 구글 및 애플이 관련 법률을 위반했는지에 대한 사실조사를 진행하고 있음
 - 구글은 인앱결제 시스템 내에 제3자 결제방식을 허용했기 때문에 전기통신사업법 위반이 아니라는 입장이

117) 서울경제, "앱마켓 결제방식 강제 문제 없다"…코스포, 방통위에 진정서 제출, 2020.8.19.

118) 경향신문, 국회입법조사처 "구글 인앱결제 강제 전기통신사업법 위반 소지", 2020.9.4.

119) 중앙일보, "구글 인앱결제 강제, 공정위가 판단해달라" 스타트업들 집단신고, 2020.11.24.

120) 대한출판문화협회, "출현, 구글 플레이스토어 인앱 결제정책 위반 관련 방통위에 신고, 2022.4.11.

121) 대한출판문화협회, 구글 플레이스토어 인앱(In-app) 결제 강제 관련 공정거래위원회에 신고, 2022.4.19.

122) 대한출판문화협회, "구글 인앱결제 강제 금지청구 소송 기자회견", 2022.10.26.

123) 전자신문, "인앱결제 강제 금지법 국회 통과…수조원 산업 피해 막는다", 2021.8.31.

지만, 방송통신위원회는 2022년 5월 실태점검을 통해 구글·애플이 특정한 결제방식을 강제해 인앱결제 방지법을 위반한 소지가 있다고 판단하고, 8월부터 사실조사로 전환해 위법성 여부를 검토하였음

- 2023년 10월 6일, 방통위는 구글과 애플이 거래상 지위를 남용해 특정한 결제방식을 강제하고, 앱 심사를 부당하게 늦추는 등 전기통신사업법상 금지행위를 위반했다고 판단하였음. 특히, 2021년 9월 개정된 '인앱결제 강제 금지법'의 취지를 훼손할 우려가 크다고 보았음. 방통위는 시정조치안에 대한 사업자의 의견청취와 방통위 심의, 의결 등의 절차를 거친 후 시정명령을 내리고, 구글에는 475억 원, 애플에는 205억 원의 과징금 부과를 확정할 예정임.¹²⁴⁾ 그러나 이 경우 구글 등 앱마켓 사업자들은 행정소송을 제기할 것으로 예상되어 실질적인 제재는 좀 더 시간이 걸릴 수 있음.¹²⁵⁾
- 공정거래위원회는 "앱마켓 수수료 문제는 기본적으로 앱마켓 시장의 경쟁이 부족해서 생긴 문제"로서 "관련 OS시장, 앱마켓 시장의 경쟁압력 복원이 무엇보다 중요하다"며, "공정위는 OS 시장과 앱마켓 시장의 경쟁제한행위에 대해 면밀하게 조사하고 있으며, 위법행위 확인 시 경쟁질서 회복차원에서 엄정하게 대응할 것"이라고 밝혔고, 구글의 인앱결제 의무화가 공정거래법에 위반되는지 여부도 면밀히 살펴보겠다고 함.¹²⁶⁾
- 그러나 방송통신위원회가 전기통신사업법 위반 여부를 조사 중이고 중복 규제를 해서는 안 되기 때문에, 일단 방통위의 조사 결과를 지켜볼 것으로 보임. 현행 전기통신사업법 제54조는 이 법에 따른 시정조치나 과징금을 부과한 경우에는 해당 사업자의 동일한 행위에 대하여 동일한 사유로 공정거래법에 따른 시정조치나 과징금을 부과할 수 없도록 하고 있음

8. 문화 콘텐츠 플랫폼 시장(Culture Content Platform Market)

1) 디지털 문화 콘텐츠

- ◆ 문화산업진흥 기본법 제2조에 따르면 “문화산업”이란 문화상품의 기획·개발·제작·생산·유통·소비 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업을 말하며, 여기에는 영화·비디오물과 관련된 산업, 음악·게임과 관련된 산업, 출판·인쇄·정기간행물과 관련된 산업, 방송영상물과 관련된 산업, 문화재와 관련된 산업, 만화·캐릭터·애니메이션·에듀테인먼트·모바일문화콘텐츠·디자인·광고·공연·미술품·공예품과 관련된 산업, 디지털문화콘텐츠나 사용자제작문화콘텐츠 및 멀티미디어문화콘텐츠의 수집·가공·개발·제작·생산·저장·검색·유통 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업, 대중문화예술산업 등이 포함될 수 있음

124) 세계일보, "방통위, '특정 결제방식 강제' 구글·애플에 과징금 680억 원 부과", 2023.10.6.

125) ZDNET Korea, 스텝 고인 '인앱결제 방지법'...새해엔 풀릴까, 2023.1.4.

126) 공정거래위원회 보도자료, [설명] 구글의 인앱결제 관련하여 공정거래법 위반 여부를 면밀히 살펴보겠습니다.(10.8, 다수매체), 2020.10.8.

- ◆ 디지털 플랫폼에서 거래가 이루어지고 있는 대표적인 문화산업 영역으로는 음악(음원 제공, 음악 스트리밍), 영상물(OTT), 만화(웹툰 및 디지털 만화), 출판(웹소설) 등이 있음

2) 시장동향

(1) 콘텐츠 분야 전반

- ◆ 한국콘텐츠진흥원의 <2022년 하반기 및 연간 콘텐츠산업 동향분석>을 살펴보면, 2022년 연간 만화 분야 콘텐츠산업 매출액 규모는 2조 3,415억 원 규모, 음악은 11조 1,602억 원 규모, 영화 및 방송은 29조 9,081억 원 규모에 달함
 - 2022. 11. 기준 OTT 월간 활성 이용자 수는 넷플릭스의 경우 10,918,772명, 티빙의 경우 4,304,961명으로 집계됨

(2) OTT(Over The Top) 분야

- ◆ 정보통신정책연구원의 <OTT 서비스 플랫폼별 이용행태 비교>¹²⁷⁾에 따르면, 2019년 41.0%에 불과하던 OTT 이용률은 2022년 85.4%까지 증가
 - 2022년 기준, 최근 3개월 간 이용한 서비스 1위는 유튜브(94.1%), 2위는 넷플릭스(31.2%), 3위는 티빙(11.2%), 4위는 웨이브(6.8%)임(*유튜브는 2022. 11. 초에 OTT를 포함해 스트리밍 구독 콘텐츠 서비스 출시 의사를 밝혔음¹²⁸⁾)
 - 그리고 모든 연령대에서 주 이용 서비스 1위는 유튜브, 2위는 넷플릭스이며, 유튜브 이용 비율이 나머지 서비스에 비해 압도적
- ◆ 유튜브의 출사표 이전, OTT 시장의 1위를 차지하고 있던 넷플릭스의 경우 오리지널 콘텐츠를 제작하는 과정에서 콘텐츠 제작사에 제작비를 100% 이상 지원하되, 콘텐츠 제작 후 IP(Internet Protocol), 판권, 해외유통권 등은 모두 넷플릭스에 귀속시킴¹²⁹⁾
- ◆ 국내 OTT인 왓챠, 웨이브, 티빙 등은 모두 2022년 적자가 발생했으며, 이 적자 규모는 전년도(2021년) 적자 규모 대비 2배에 달했고, 넷플릭스와 국내 OTT 사이의 콘텐츠 투자 여력, 글로벌 송출 능력의 차이가 그 원인으로 꼽히고 있음¹³⁰⁾

127) 정보통신연구원, 2023, 'OTT 서비스 플랫폼별 이용행태 비교' KISDI STAT Report 23-06호.

128) 김다솜, "유튜브 너마저...OTT 시장, 2023년에도 '치열한 경쟁' 계속된다", 데일리팝(2022. 11. 11.), <https://www.dailypop.kr/news/articleView.html?idxno=64165>(최종접속일: 2023. 8. 23.).

129) 뉴스핌, "[넷플릭스 그늘]① 수익 배분 1조원 vs 20억원?...IP 보호가 어렵다", 뉴스핌(2023. 6. 21.), <https://www.newspim.com/news/view/20230621000859>(최종접속일: 2023. 8. 23.).

130) 뉴스핌, "[넷플릭스 그늘]③ "외주 제작사+토종 OTT 묶음 지원 필요", 뉴스핌(2023. 6. 22.),

(3) 음악 스트리밍 및 다운로드 분야

- ◆ 한국콘텐츠진흥원의 <2022 음악 이용자 실태조사 보고서>에 따르면, 음악 스트리밍 다운로드 서비스 이용 경험자들 중 가장 많은 숫자가 유튜브(무료)를 음악 스트리밍 및 다운로드 서비스로 이용한다고 꼽았고(2022년 기준 58.8%), 그 뒤를 멜론(2022년 기준 55.0%), 지니(2022년 기준 22.9%), 유튜브 뮤직(유료)(2022년 기준 17.8%)이 차지함
 - 유튜브 뮤직(유료) 서비스는 2020년 12.3%에서 2022년 17.8%로 증가했고, 멜론은 2022년 56.6%에서 55.0%로 감소함
 - 주 이용 서비스는 멜론이 1위(2022년 기준 32.8%), 유튜브(무료)가 2위(2022년 기준 28.7%), 유튜브 뮤직(유료)가 3위(2022년 기준 9.8%)로 응답하였으나, 멜론은 지속적인 감소 추세(2020년 36.4%에서 2022년 32.8%)인 반면 유튜브 및 유튜브 뮤직은 증가 추세(유튜브, 2020년 26.0%에서 2022년 28.7%; 유튜브 뮤직 2020년 3.7%에서 2022년 9.8%)
 - 음악 스트리밍 및 다운로드 서비스 변경 경험이 있는 이용자들의 서비스 변경 이유는 '이용 요금이 비싸서'가 40.7%로 가장 높고, 해당 응답을 한 비율은 유튜브(무료)의 경우 50.6%, 유튜브 뮤직(유료)의 경우 49.7%로 다른 플랫폼을 주 서비스로 이용하는 경우보다 더욱 높았음
 - 변경 경험이 없는 이용자들의 경우 무료여서(30.3%) 그렇다는 비율이 높았는데, 유튜브(무료)의 경우 58.7%가 무료여서 해당 서비스를 주로 이용한다고 답하여 그 비율이 더욱 높았음
- ◆ 구글은 2022년 6월경 인앱결제 수수료를 30%로 올리고 아웃링크 등을 활용한 외부결제를 금지한 바 있으며 그 여파로 플로, 네이버 바이브, 멜론 등은 구글플레이스토어 인앱결제 요금을 기존 대비 10% 인상함.¹³¹⁾
- ◆ 와이즈앱이 2023년 4월 기준으로 집계한 MAU를 기준으로 하면 멜론이 459만 명, 유튜브 뮤직이 521만 명으로 유튜브 뮤직의 실 이용자 수가 멜론보다 이미 앞선 상황임.¹³²⁾

(4) 만화 및 웹툰 분야

- ◆ 한국콘텐츠진흥원의 <2022년 웹툰 사업체 실태조사보고서>를 살펴보면, 2021년 기준 웹툰 산업 규모는 1조 5,660억 원에 달하며 신규 작품 수는 2017년 약 3,500개에서 2021년 5,878개로 크게 증가

<https://www.newspim.com/news/view/20230621000985>(최종접속일: 2023. 8. 24.).

131) 박종진, “멜론, 구글 인앱결제 요금 10% 인상…지니뮤직·벅스 “검토중””, 전자신문(2022. 6. 7.), <https://www.etnews.com/20220607000148>(최종접속일 2022. 8. 23.).

132) 김봉기, “‘음원 끼워팔기’ 효과? 유튜브뮤직, 韓시장서 월 사용자 역대 최대”, 조선일보(2023. 6. 7.), <https://www.chosun.com/economy/industry-company/2023/06/07/TCXD6DM6WNAFLE4MFQ7A3DNZXY/>(최종접속일: 2023. 8. 24.).

- CP사(제작사) 등장 이전에는 웹툰 플랫폼이 작가와 직계약하는 것이 일반적이었지만 근래 CP사 소속 작가와 유통 및 제작 계약을 체결하거나 스튜디오 사업체 단위로 계약이 이루어지는 등 계약환경이 변화함
 - 플랫폼은 MG¹³³⁾나 선금 형태로 제작비를 CP사에 지급하고, 이후 유료수익 발생시 유료수익 지분에서 이미 지급된 MG를 차감하는 형태로 수익분배가 이루어지는 경우가 다수임
 - 해당 보고서의 인터뷰 연구에 따르면, 후차감 MG(작가의 수익분배 대금에서 MG를 차감하는 제도)는 사업체가 가장 손해를 덜 보려고 만든 방식이며, 플랫폼은 MG제도가 없으면 해외 진출, 2차 저작물 사업화 제작 투자 등이 불가능해진다고 주장하고, 선투자에 대한 이익을 회수하기 위하여 MG가 필요하다는 입장임
- ◆ 한국콘텐츠진흥원의 <2022 만화웹툰 이용자 실태조사 보고서>와 <2021 만화웹툰 이용자 실태조사 보고서>에 따르면, 2022년 기준 웹툰 이용자들의 웹툰 주 이용 서비스(중복응답 가능) 1위는 네이버 웹툰(87.4%), 2위는 카카오페이지(35.0%), 3위는 카카오페이툰(다음웹툰)(25.7%), 네이버 시리즈(22.3%) 순서
- 네이버웹툰 이용률은 2021년 실태조사 보고서에서는 네이버 웹툰 주 이용자가 감소 추세로 나타났던 것(2019년 91.8%에서 2021년 85.7%)에 비하여 소폭 증가, 네이버 시리즈 이용률은 2021년 17.5%에 비하여 6.8%p 증가
 - 카카오페이지는 2019년 40.2%, 2020년 31.0%, 2021년 37.6%, 2022년 35.0%로, 증가와 감소가 반복되는 중이며, 50.5%에 달하던 다음웹툰 이용률(2019년 기준)은 25.7%까지 감소.(2022년 기준)
 - 2022년 기준 웹툰 주 이용 서비스의 이용 이유(중복응답 가능)는 '오래 전부터 이용하던 서비스라서'가 58.9%로 가장 높고, '감상할 수 있는 웹툰 작품 수가 많아서'(43.6%), '무료로 감상할 수 있어서'(39.6%) 순으로 나타남
 - 웹툰을 유료로 결제해본 경험자들의 유료 결제 방식은 이용권(코인, 캐시, 쿠키 등)을 충전한 후 이용한다는 비율이 가장 높고(2022년 기준 65.5%), 이 비율은 전년도(2021년)에 비해 4.4%p 증가한 수치인 반면 특정 작품 회당 비용 결제 비율은 2020년 38.1%에서 2022년 29.7%로 감소하였고, 네이버플러스 멤버십 등 기타 비율은 2022년 4.8%로, 전년도 대비 4.4%p 상승함

133) MG(Minimum Guarantee) 제도는 작가에게 정기적인 최소수입을 보장한다는 취지로 홍보된 제도로, 고료제에 대한 대안으로 등장한 제도임. 고료제는 정액의 고료와 비교적 소액의 RS(유료 수익 분배)의 합을 작가가 가져가는 제도라서 고료가 작품의 총 수입보다 많아서 결과적으로 적자여도 무관하지만, MG제도의 경우 작품의 수입으로 이미 지급된 MG를 갚는 형식으로서 결과적으로 적자라면 작가는 갚지 못한 MG 상당의 부채를 지게 됨. MG를 갚는 수입의 기준은 총 매출, 플랫폼의 몫을 뺀 매출, 플랫폼과 제작사의 몫을 뺀 매출, 플랫폼과 제작사의 몫 외에 마케팅비 등 비용까지 공제한 매출 등이 될 수 있고, MG를 다 갚지 못한 경우에 월마다 탕감하는 경우, 작품 연재 완료 후 탕감하는 경우, 계약기간 만료 후 탕감하는 경우, 탕감 없이 갚도록(일시금, 차기작 수입, 2차적 저작물 작성권을 활용한 사업 등)하는 경우가 나뉘어 질 수 있음. 비용까지 모두 공제한 매출을 기준으로 MG를 차감하고, 탕감 없이 어떻게든 갚도록 하는 방식이 작가에게 가장 불리함.

- 2022년 기준으로 웹툰을 유료로 결제해본 경험자들의 주된 유료 결제 수단은 간편결제서비스(카카오페이, 네이버페이 등)이 38.3%로 가장 높으며, 신용카드 결제(27.6%), 휴대폰 소액결제(22.8%) 순임
- 2022년 기준으로 웹툰 유료 상품을 무료로 이용하는 방법 1위는 '기다리면 무료 서비스 등을 통해 무료가 될 때까지 기다린다'(59.1%), 2위는 '게임이나 캐시이벤트 등을 활용해 캐시를 쌓고 결제하는 무료 프로모션을 이용한다'(28.4%)이며 3위는 불법 사이트를 이용하는 방법(8.7%)이었음
- <2022 만화웹툰 이용자 실태조사 보고서> 가운데 웹툰 유료 결제와 관련된 FGI 내용을 살펴보면 응답자 다수가 구글 인앱결제 정책으로 인한 결제수수료 인상에 대해 인지하고 있었으며 수수료 때문에 PC로 유료 결제를 한다고 응답함. 또한 일부 응답자는 수수료 인상 시 유료 결제 이용이 줄어들 것이라고 응답함

(5) 웹소설 분야

- ◆ 한국출판문화산업진흥원의 <2022 출판산업 실태조사 보고서>에 따르면, 전자책유통 사업체 매출액 중 웹소설 분야 매출액은 2015년 약 333억 1200만 원에서 2021년 약 3,164억 1천만 원 규모로 크게 증가
 - 웹소설은 전자책유통 사업체 매출액 비율에서도 57.75% 가량으로, 다른 분야(웹소설 외의 장르문학, 일반분야)에 비해 압도적으로 높은 비율 차지하고, 2015년부터 2021년 사이 웹소설의 연평균 증감률은 48.4%로, 각 16.9%의 장르문학(웹소설 제외) 및 일반분야보다 훨씬 빠른 속도로 성장
- ◆ 문화체육관광부의 보도자료(2023. 1. 27) <웹소설 분야 지원 정책과 웹소설 저작권 침해 대응 방법에 대해 알려드립니다>에 따르면 2022년 웹소설 시장 규모는 1조 850억 원으로 추정됨
- ◆ 2023년 5월 기준 국내 스마트 폰 이용자들의 월간활성이용자(MAU)를 정리한 모바일인덱스의 <2023 상반기 모바일 앱 순위 랭드스케이프(풍경) 보고서>에 따르면 네이버웹툰의 만화 및 웹소설 이용자는 820만 명, 카카오페이지는 477만 명, 네이버 시리즈는 257만 명, 카카오페이지는 174만 명으로 네이버와 카카오가 시장을 양분하는 구도임.¹³⁴⁾
 - <2020 웹소설 이용자 실태조사 보고서>에 따르면 주 이용 플랫폼(1+2+3순위)은 카카오페이지(68.7%), 네이버 시리즈(47.5%), 네이버 웹소설(47.5%) 순서였음.¹³⁵⁾
- ◆ <전자적 독자 시점>, <상수리나무 아래>, <데뷔 못 하면 죽는 병 걸림>, <이번 생은 우주대스타>, <이미테이션>, <화산귀환> 등의 웹소설은 조회수, 누적 거래액수, IP 활용(웹툰화, 드라마화 등) 측면에서 큰 성공을 거두었다고 평가되고 있음

134) 이원용, “네카오, 웹툰·웹소설 ‘씩쓸이...제3사 앱 점유율 네이버 1/10도 못미쳐”, 글로벌이코노믹(2023. 6. 20.), https://www.g-enews.com/article/ICT/2023/06/20230620100604214c5fa75ef86_1(최종접속일: 2023. 8. 23.).

135) 웹소설은 2020년에 한정하여 이용자 실태조사가 이루어진 바 있고, 정기적으로 조사가 이루어지고 있지 않음

- 네이버가 지분 71.2%를 확보하고 있는 미국 웹툰 계열사 웹툰엔터테인먼트에 웹소설 플랫폼인 왓패드가 편입된 상태이며 카카오는 2021년 미국 웹툰 플랫폼 '타파스', 웹소설 플랫폼 '래디쉬', '우시아월드'를 각 인수하여 '타파스 엔터테인먼트'를 운영 중임. 리디 역시 CJ ENM과 MOU를 체결하였는데, 리디는 CJ ENM의 드라마 및 영화 IP를 웹툰, 웹소설, 단행본화하는 한편 CJ ENM은 리디의 로맨스 판타지 웹소설 IP를 영상화하기로 함.¹³⁶⁾

3) 시장영향

(1) OTT 분야

- ◆ 정보통신연구원의 보고서를 살펴보면 영상 소비 측면에서 유튜브를 무료로 이용하는 이용자 수는 압도적(유튜브 94.1%, 넷플릭스 31.2%, 티빙 11.2%, 웨이브 6.8%, 카카오TV 5.9% 등). 다만 각 플랫폼별 주로 이용하는 콘텐츠(장르) 비율을 살펴보면 유튜브를 1순위로 이용하는 이용자들이 주로 이용한 콘텐츠(장르)는 예능/오락인 반면 넷플릭스, 티빙, 웨이브는 드라마 비율이 높고(각 47.8%, 60.6%, 47.3%), 영화 이용 비율로 한정하면 유튜브는 2.6%, 넷플릭스는 31.9%, 티빙은 6.7%, 웨이브는 21.9%임¹³⁷⁾
- 이러한 이용 실태를 살펴보면 드라마, 영화 소비에서 유튜브가 차지하는 비율은 아직 크지 않으므로, 유튜브와 넷플릭스가 각기 다른 분야에서 OTT 시장에서의 영향력을 가지고 있다고 평가할 수 있음
- ◆ 이를 전제로 했을 때 넷플릭스가 콘텐츠 창작자와 제작사들이 생산한 IP를 모두 넷플릭스에게 귀속시키는 점은 주의가 필요함. 즉 넷플릭스의 투자로 성장한 콘텐츠 산업의 규모에 비해 창작자나 중소 제작사의 지위가 개선되지 않을 가능성이 높기 때문임
- IP(Internet Protocol)가 넷플릭스에 귀속되더라도 투자 규모에서 넷플릭스와 국내 투자업계의 차이가 워낙 크기 때문에 콘텐츠 생산자의 입장에서는 넷플릭스를 더 선호하고,¹³⁸⁾ 이러한 양상은 넷플릭스가 양질의 콘텐츠를 오리지널 콘텐츠로 독점하면서 결과적으로 시장을 독점할 수 있게 만들 수 있음
- 따라서 이에 대한 대응책으로는 투자자가 콘텐츠 IP를 독점할 수 있는 기간을 3년으로 제한하는 프랑스의 선례를 참고할 필요도 있음¹³⁹⁾

136) 김서진, "매출 1조원 돌파...웹소설 시장 주목하라", 핸드메이커(2023. 5. 16.), <https://www.handmk.com/news/articleView.html?idxno=16131>(최종접속일: 2023. 8. 24.).

137) 정보통신연구원, 2023, 'OTT 서비스 플랫폼별 이용행태 비교' KISDI STAT Report 23-06호.

138) 안하늘, "OTT 공룡' 넷플릭스의 본색..."경쟁사에 콘텐츠 주지마", 한국일보(2020. 8. 5.), <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020080409270005726>(최종접속일: 2023. 8. 24.).

139) 김용수, "넷플릭스 IP 독점...국내 콘텐츠산업 기반 악화 우려", 시사저널e(2022. 12. 17.), <http://www.sisajournal-e.com/news/articleView.html?idxno=295285>(최종접속일: 2023. 8. 24.).

- ◆ 영상 콘텐츠 소비 시장을 전반적으로 살펴보면 유튜브의 지위가 나머지 플랫폼들을 압도하는 실정임
 - 상술한 '제III장 6절 3)시장영향'에서 상술한 바와 같이 유튜브가 유튜브 프리미엄 가입자를 늘리기 위해 광고 노출도를 높이는 정책을 취했을 때에도 소비자 및 콘텐츠 제작자들이 거부할 방법이 없었음
 - 유튜브는 커뮤니티 가이드 등 자체적인 운영 규정을 위반하였음을 사유로 하여 경고 후 콘텐츠, 채널, 계정을 삭제하거나 해지할 수 있는데, 운영 규정 위반 경고에 대하여 항소가 가능하지만 항소는 1회로 한정되어 있음.¹⁴⁰⁾ 즉 유튜브가 어떤 내용을 커뮤니티 가이드 위반으로 보는지에 따라 콘텐츠의 다양성이 확대되거나 축소될 수 있음
- ◆ 이런 점에서 유튜브에서 영상이나 채널, 계정이 삭제되거나 해지된 이용자가 사용할 수 있는 (유튜브에 준하는 규모의) 대안이 없어, 제도적 보완이 필요
 - 즉, 유튜브에서 드라마, 영화 콘텐츠를 더 확보하는 경우, 현재의 이용자들이 유튜브에서 드라마와 영화까지 추가로 소비하게 되면서 유튜브의 영향력이 드라마, 영화 장르까지 확장될 수 있고, 그 경우 유튜브가 가지는 시장지배적 지위는 더욱 강화될 위험이 있을 것으로 사료되기 때문임

(2) 음악 스트리밍 및 다운로드 분야

- ◆ 구글이 인앱결제 수수료를 올리고 인앱결제를 강제한 이후 멜론, 플로, 네이버 바이브 등이 콘텐츠 구매가를 증액한 반면 유튜브 뮤직의 경우 유튜브 프리미엄 서비스를 월정액으로 사용하면 추가 비용 없이 이용할 수 있어서 수수료 정책 변동의 영향을 받지 않았음
 - 유튜브 뮤직, 유튜브(무료)를 주 음악 콘텐츠 서비스로 사용하는 이용자들이 기존에 다른 서비스를 사용하다가 유튜브로 옮겨온 이유로 '요금이 비싸서'를 꼽는 비율이 높은 사실과, 유튜브(무료)를 주 음악 콘텐츠 서비스로 사용하는 이용자들이 '무료여서' 유튜브(무료)를 사용한다고 응답한 비율이 높은 사실에 주목할 필요 있음
 - 유튜브는 프리미엄 제도를 통해 유튜브 뮤직을 '끼워팔기'해 유튜브 뮤직의 이용자 수를 늘리고 경쟁 플랫폼 이용자 수를 감소시키는 한편, 프리미엄을 사용하지 않는 사람들에게도 무료로 영상 및 음악 콘텐츠를 향유할 수 있도록 함으로써 시장 점유를 공고히 하고 있는데, 후자에 대해서는 광고수익을 통해 수익을 보전하고 있음
- ◆ 요컨대 유튜브의 프리미엄/무료 양면적 정책은 어느 쪽으로든 유튜브에 손해를 발생시키지 않으며 유튜브의 시장 점유율을 꾸준히 확대시키고, 또한 구글의 인앱결제 정책은 구글의 앱마켓(구글플레이스토어)을 사용해야 하는 여타 음악 플랫폼들의 시장 점유율을 감소시키는 역할을 하고 있음을 제대로 인식할 필요가 있음

140) 커뮤니티 가이드 위반 조치에 대한 항소 - YouTube 고객센터,
https://support.google.com/youtube/answer/185111?hl=ko&ref_topic=9387083&sjid=1687397175935109168-AP(최종접속일: 2023. 8. 24.).

- 이에 공정거래위원회가 구글의 유튜브 뮤직 '끼워팔기'에 관한 현장조사를 벌인 바 있으나, 과징금 부과 등 직접적 제재로 이어지진 않은 상황임¹⁴¹⁾
여기에 더해 국내 음원 스트리밍 업체들은 문화체육관광부의 '음악저작물 사용료 징수규정'에 따라 총매출액의 65%를 창작자에게 분배해야 하고 나머지 35%의 범위에서 앱마켓 수수료 등을 모두 부담해야 하는 반면, 유튜브 뮤직은 구글에 속해 있기 때문에 인앱 결제 의무화의 영향을 받지 않는데다가 결합서비스 등의 이유로 위 징수규정을 피해가고 있음을¹⁴²⁾ 충분히 고려한 대안마련이 필요

(3) 만화 및 웹툰 분야

- ◆ 만화 및 웹툰은 여러 층위로 수익이 쪼개져 있는데, 후차감 MG 제도를 기준으로 총매출액에서 우선 분배되는 순위대로 나열하자면 다음과 같음
 - i) 앱마켓 플랫폼(구글, 애플, 원스토어 등)의 앱마켓 이용 수수료, ii) 유통 플랫폼(네이버 웹툰, 카카오페이지 등)의 수수료 및 기지급 MG 회수, iii) 제작, 기획, 유통 매니지먼트 등을 담당하는 소위 CP사의 수익 세어(RS) 및 기지급 MG 회수, iv) (기지급 MG를 반환하고 남은 액수가 있다면)메인 작가들(글·그림 작가)의 수익 세어(RS)임
 - 여기에서 각색 작가나 원저작자(가령 웹소설을 웹툰화할 경우 그 웹소설의 작가)가 있는 경우 이들에 대해 수익 세어가 있는지, 수익 세어가 있다면 이를 누가 부담하는지가 계약마다 달라짐
 - 보조작가를 활용하는 경우 CP사가 보조작가의 임금을 지급하는 경우도 있고, 메인 작가들(특히 그림 작가)이 보조작가 임금을 지급하기도 함
 - 또한 '판권비', '마케팅비', '기타 수수료' 등의 명목으로 유통 과정에서 발생하는 비용을 작가에게 부담시키는 경우가 종종 발생하는데, 그 액수를 실제 지출 비용이 아니라 (실비를 상회할 것으로 보이는)정액으로 일방적으로 정하는 경우도 보고됨
- ◆ 각각의 단계에서 수수료, 수익분배 비율은 계약에 따라 다종다양한데, 해당 계약들은 비밀유지조항을 이유로 상호 공개되지 않고 있으며 이로 인해 최종적으로 수익을 분배받는 메인작가들은 총 매출액 대비 자신에게 들어온 최종 수익이 정확하게 산출되었는지 확인할 수 없음
 - 즉, 중간 CP사 입장에서 앱마켓 플랫폼과 유통 플랫폼 사이의 계약은 들여다볼 수 없고 유통 플랫폼이 더 낮은 수수료율을 적용받는 경우라 할지라도¹⁴³⁾ 확인할 수 없음

141) 이장준, "끼워팔기로 음원 유통 생태계 잠식한 유튜브 뮤직", 더벨(2023. 5. 30.), <https://www.thebell.co.kr/free/content/ArticleView.asp?key=202305241246242440105476>(최종접속일: 2023. 8. 24.).

142) 오규진, "'유튜브뮤직은 왜 예외?' 국내 음원 업체들 반발", 연합뉴스(2022. 7. 20.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220719157400017>(최종접속일: 2023. 8. 24.).

143) 네이버는 웹툰 등 구독형 유료 서비스에 대해 다른 앱마켓 이용자보다 낮은 수수료를 적용받고 있다는 의혹이 있음. 윤지혜, "구글, 대형 CP에만 특별대우 해줬나?...확 짚은 수수료율에 의혹", 머니투데이(2022. 10. 26.), <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022102516525778722>(최종접속일: 2023. 8. 24.).

- 문화부분의 유통 플랫폼은 중간 CP사, 창작자(메인작가, 각색작가, 원저작자, 보조작가 등)에 대하여 프로모션(사이트 내 자리배치, '기다리면 무료' 서비스, 광고 등), 계약 조건 등으로 우위를 점할 수 있는 여지가 많지만, 구글이나 애플 등 앱마켓 플랫폼의 수수료율 정책 등에서는 약자적 지위라 할 수 있음
 - 2022년 6월경, 구글의 인앱결제 강제와 수수료 증가 정책으로 유통 플랫폼이 서비스 가격을 20% 가량 상승시키는 결과를 가져왔는데, 일부 소비자들은 이를 인지하고 서비스 가격이 증액되지 않은 웹사이트를 통해 결제하고 있지만 이를 인지하지 못하는 소비자들은 보다 고액으로 서비스를 이용하여야 하며, 이들은 나아가 서비스에서 이탈할 우려가 있음
 - 이 경우 손해는 유통 플랫폼부터 메인 작가에게까지 미치며, 소비자 이탈이 반복되면 콘텐츠의 양과 질을 저하시킬 수 있어 최종적으로 시장 전체가 침식될 위험이 있음
- ◆ 만화 및 웹툰의 주 이용 서비스가 네이버와 카카오프로덕스에 양분되어 있는 시장 구조로 인하여 작가들이 군소 플랫폼에서 더 좋은 계약 조건을 제시하더라도 이용자 수가 절대적으로 많은 네이버나 카카오프로덕스에 쏠리게 되어, 결과적으로 이용자 수-작품 수가 양적 피드백으로 확대되는 현상도 무시할 수 없음
- 유료 웹툰 서비스를 처음으로 시작하고 웹툰 전문 사이트로 입지를 굳혔던 레진코믹스가 주 이용자 비율이 하락세인 점(2019년 20.0%, 2021년 10.0%, 2022년 소폭 상승하여 15.6%)을 고려하면 네이버와 카카오프로덕트의 독과점에 대한 대항마를 시장에서 찾기도 어려워 보임
 - 독과점으로 인해 네이버나 카카오프로덕스가 계약 과정에서 상당한 우위를 점하게 되므로 협상력이 떨어지는 CP사나 창작자들은 입지가 상당히 좁아짐. 즉, <2022 웹툰 작가 실태조사>를 살펴보면 불공정 계약이나 불공정행위를 직간접적으로 경험한 작가의 비율은 58.9%이고, 플랫폼으로부터의 불공정 계약/행위를 경험한 비율은 53.8%, 에이전시(CP사)로부터 불공정 계약/행위를 경험한 비율은 64.6%에 달함
 - 또한 창작자들은 플랫폼의 프로모션에 따라 수익이 크게 달라지기 때문에 협상력이 떨어지고, 결국 플랫폼이 주요 거래 조건을 결정하거나, 나아가 창작자들의 내용이나 작화 등 창작 과정에 개입하더라도 이에 맞서기 어려움.¹⁴⁴⁾
 - 즉, 전국여성노동조합 디지털콘텐츠창작노동자지회에서는 네이버웹툰의 수수료율이 최대 50%에 이르고, 카카오프로덕트의 경우 기본 수수료는 40%, 독점 연재작 수수료율은 45%에 달한다는 점을 발표한 바 있음
 - 이는 엑스박스의 수수료율 12%, 스팀의 수수료율 20~30%에 비해 상당히 높고 과다하다는 지적이라 할 수 있고,¹⁴⁵⁾ 이러한 높은 수수료율은 네이버와 카카오프로덕트의 시장에서의 독과점적 지위와 무관할 수 없음
 - 즉, 네이버와 카카오프로덕트의 독과점적 지위는 네트워크 효과에 따른 것이라고 분석할 수 있는데, 네이버는 쇼핑, 검색포털, 클라우드, 웹툰/웹소설 콘텐츠 등의 서비스를 제공하고 있고 이러한 서비스들의 이용자는 네이버 내의 다른 서비스의 고객이 될 가능성이 높아 소위 네트워크 효과가 발생함.¹⁴⁶⁾

144) 최인이, "창작물 유통 플랫폼의 노동통제 방식에 관한 연구: 유료 웹툰 플랫폼의 사례를 중심으로", 산업노동연구 제26권 제2호(2020)

145) 김경윤, "웹툰 플랫폼, 수수료로 최대 50% 떼어가…플랫폼 업계 최고", 연합뉴스(2023. 4. 7.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230407133800005?input=1195m>(최종접속일: 2023. 9. 9.).

- ◆ 결국, 네이버의 웹툰은 네이버의 핵심 서비스인 검색과 블로그와 높은 상관관계를 가지며, 네이버의 다른 서비스들을 이용하도록 이끄는 외향중심성이 높게 나타남.¹⁴⁷⁾ 즉 네이버웹툰은 네이버의 다른 서비스에 소비자를 유도하는 네트워크 효과를 발생시킨다는 점이 확인된 것이라 할 수 있음

(4) 웹소설 분야

- ◆ 웹툰과는 달리 창작자·산업체 실태조사가 정기적으로 이루어지고 있지 않아 시장 영향을 파악하기는 어려우나, 네이버와 카카오가 시장을 양분하고 있는 상황에서 양대 유통 플랫폼이 거래조건을 결정할 수 있는 협상력 내지 시장지배력이 강력하다는 점은 웹툰계와 마찬가지로 사료됨
 - 웹툰계에서와 마찬가지로 2차적 저작물 작성권을 출판사가 행사하는 규정, 비밀유지의무 및 손해배상의무를 작가에게만 부여하는 규정 등 불공정 조항들이 보고된 바 있다는¹⁴⁸⁾ 점에서 이러한 조항에 대한 합리적 논의가 필요
- ◆ 웹소설의 경우 웹툰 보다 단가가 낮아서(카카오페이지 기준 1화당 웹소설 통상 100원, 웹툰이나 디지털만화는 장르 및 분량에 따라 300원~600원) 분배되는 수익 자체가 보다 낮은 현실적 측면도 확인됨
 - 유료 결제로 발생한 추가 수익을 작가가 아예 가져가지 못하고, 2차적 저작물 작성권을 활용하는 사업권을 모두 제작사에 양도하는 계약도 보고되고 있음.¹⁴⁹⁾

9. 택시 호출 서비스 시장(Call Taxi Service Market)

1) 택시운송사업 시장

- ◆ 2005년부터 사업구역별 택시 총량제도의 도입으로, 전국의 택시 수는 약 25만대 수준에서 유지되고 있고, 2021년 12월 말 기준으로 국내 전체 택시 면허대수는 250,023대인데, 법인사업자가 운영하는 일반택시운송사업(이하 '법인택시'라 칭함)은 85,336대(34.1%), 개인사업자가 운영하는 개인택시운송사업(이하 '개인택시'라 칭함)은 164,687대(65.9%)임

146) 장우정, "[네이버 공화국]① 검색으로 시작해 쇼핑으로 마무리...200배 성장한 공룡, 한국을 삼켰다", 조선비즈(2021. 8. 25.),

https://biz.chosun.com/it-science/ict/2021/08/25/BMAQP34QQBD2TDFJNEUADU6SHQ/?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=biz(최종접속일: 2023. 9. 9.).

147) 최지원 외, "The Role of Content Services Within a Firm's Internet Service Portfolio: Case Studies of Naver Webtoon and Google YouTube", 지능정보연구 제28권 제1호, 한국지능정보시스템학회(2022).

148) 변인호, "[단독] '웹소설도 불공정 계약 터졌다'...작가 생계활동 막은 출판사", IT조선(2023. 4. 26.), https://it.chosun.com/site/data/html_dir/2023/04/26/2023042601222.html(최종접속일: 2023. 8. 24.).

149) 뉴스1, "'작품 성공해도 한 달 200만원분'...혈값에 넘어가는 저작재산권", 파이낸셜뉴스(2023. 4. 7.), <https://www.fnnews.com/news/202304070500539925>(최종접속일: 2023. 8. 24.).

- 택시는 여객자동차법 시행령 및 시행규칙에 근거하여 규모 및 서비스 종류에 따라 경형·소형·중형·대형·모범형 및 고급형으로 구분되는데, 이중 경형과 소형은 실제 운행되는 택시가 없고, 대형, 모범형, 고급형은 규모가 매우 작아 전체 등록 택시 231,967대 중 중형택시가 227,437대로 약 98%를 차지함
- ◆ 2020년 여객자동차법 개정으로 온라인 플랫폼을 중심으로 운영되고 있던 각종 택시운송 관련 사업을 ‘여객자동차운송플랫폼사업(이하 ‘운송플랫폼사업’이라 칭함)’이라는 법적 명칭을 부여하여 제도권으로 편입함
 - 운송플랫폼사업은, i) 플랫폼 사업자가 직접 자동차를 확보하여 운송서비스를 제공하는 여객자동차플랫폼운송사업, ii) 운송플랫폼을 확보하여 다른 사람의 수요에 응하여 소속 여객자동차플랫폼운송가맹점에 의뢰하여 여객을 운송하게 하거나 운송에 부가되는 서비스를 제공하는 사업으로 2009년 도입된 택시운송가맹사업을 플랫폼과 결합한 여객자동차플랫폼운송가맹사업(이하 ‘플랫폼 가맹사업’이라 칭함), iii) 카카오T앱과 같은 택시 중개업을 제도권 내로 편입시킨 것으로, 법상 다른 사람의 수요에 응하여 운송플랫폼을 통하여 자동차를 사용한 여객 운송을 중개하는 여객자동차플랫폼운송중개사업(이하 ‘플랫폼 중개사업’이라 칭함)으로 구분
- ◆ 일반 앱호출 서비스는 승객이 스마트 폰의 앱을 이용하여 택시를 호출하면 이용 가능한 택시를 연결해주는 서비스로, i) 승객과 택시를 연결시켜 거래를 성사시켜 주는 중개거래 플랫폼의 역할을 하는 서비스를 제공하는 것으로 전형적인 양면시장에 해당하고, ii) 택시운송서비스를 원하는 승객, 택시운송서비스를 공급하는 택시운송사업자 간에, 이용자 수가 많은 택시 호출앱으로 더 많은 이용자가 집중되는 네트워크 효과가 발생함

〈표 5〉 주요 택시 앱호출 서비스 현황(2021. 12. 기준)

연번	호출앱 명	운영자명	월간 활성사용자수(MAU)
1	카카오T	카카오모빌리티	11,363,774
2	우티	(유)우티	516,109
3	티머니londa	(주)티머니	159,433
4	타다	브이씨엔씨(주)	139,688
5	아이.엠(i.M)	(주)진모빌리티	91,263
6	리본택시	(주)코나투스	64,705
7	수원e택시	(주)코나투스	44,413
8	마카롱M	(주)케이에스티모빌리티	28,085
9	반반택시	(주)코나투스	21,249
10	용인앱택시	용인시청	12,308

출처 : 공정거래위원회, 2023. 6. 13. 2021시감0760 의결((주)카카오모빌리티의 시장지배적지위남용행위 사건) 재인용

- 2021년 12월 말, 월간 활성사용자 수(MAU)를 기준으로 다음과 같이 '카카오T'가 약 11,363,774명으로 다른 앱 들에 비해 압도적임.(<표 5> 참조)

- ◆ 택시가맹 서비스 사업은 가맹본부인 사업자가 법인택시 또는 개인택시 사업자를 가맹사업자로 모집하여 가맹 비를 받고 영업관리 및 브랜드 제공 등의 서비스를 제공하는 사업을 의미함

〈표 6〉 여객 자동차플랫폼운송가맹사업자(국토부 허가 면허)

연번	사업자명	면허등록일	운송플랫폼
1	KM솔루션	'19.3.20.	카카오T
2	DGT모빌리티	'19.6.13.	카카오T
3	KST모빌리티	'20.8.31.	마카롱M
4	앤모빌리티(나비콜)	'20.9.28.	나비콜
5	코나투스	'20.9.28.	반반택시
6	VCNC	'20.9.28.	타다
7	UT(우티)	'21.8.18.	우티

출처 : 공정거래위원회, 2023. 6. 13. 2021시감0760 의결((주)카카오모빌리티의 시장지배적남용행위 사건) 재인용

〈표 7〉 여객자동차플랫폼운송가맹사업자(시·도지사 면허)

연번	사업자명	허가권자	면허일자
1	진모빌리티	서울특별시	'21.4.29.
2	리라소프트	부산광역시	'20.8.7.
3	세븐콜택시	인천광역시	'11.4.25.
4	스마트인천콜	인천광역시	'12.4.30.

출처 : 공정거래위원회, 2023. 6. 13. 2021시감0760 의결((주)카카오모빌리티의 시장지배적 사건) 재인용

- 2021년 12월 말 기준으로 11개 사업자가 있으나, 이들 중 중형택시 호출에서 실질적으로 경쟁하고 있는 사업자는 9개이고, 다음과 같이 주식회사 카카오모빌리티(이하 '카카오모빌리티'라 칭함) 및 주식회사 카카오모빌리티의 자회사 케이엠 솔루션 등이 운영하는 카카오T블루가 전체 가맹택시 4.9만대 중 3.6만대(73.7%)를 차지하고 있음

2) 시장동향¹⁵⁰⁾

- ◆ 카카오모빌리티는 2015년 3월 31일, 카카오T 앱을 통해 일반 앱 호출 서비스를 개시한 이래 2015년 11월 고급택시 호출서비스인 '카카오T블랙', 2018년 4월 유료호출인 '스마트호출', 2019년 3월 가맹 호출서비스인 '카카오T블루', 2019년 12월 대형택시 호출서비스인 '카카오T벤티' 등 다양한 호출 상품을 출시하면서 호출 앱을 운영함

150) 카카오모빌리티의 시장지배적지위남용행위 등 공정위 의결(2021시감0760) 중심 정리

〈표 8〉 카카오택시 일반호출 개요

서비스 종류			서비스 개시일	서비스 종료일	서비스 내용	비고
일반 호출 (일반 중형 택시 호출)	(무료) 일반호출		2015.3.31.	시행 중	승객의 일반 중형택시 무료 호출	카카오T블루 및 비가맹택시 모두 수행
	스마트호출		2018.4.10.	2021.10.7.	승객의 일반 중형택시 유료 호출	
	B2B호 출	무료	2018.2.27.	시행 중	기업고객 일반 중형택시 무료 호출	
		유료	2020.4.27.	시행 중	기업고객 일반 중형택시 유료 호출	
가맹호출	블루호출(유료)		2019.3. 20.	시행 중	카카오T블루 가맹택시 전용 호출	카카오T블루만 수행

출처 : 공정거래위원회, 2023. 6. 13. 2021시감0760 의결((주)카카오모빌리티의 시장지배적지위남용행위 사건) 재인용

- 카카오모빌리티의 가맹택시 서비스 사업을 살펴보면, 2019년 3월 20일, 지분(30%)을 투자한 (주)타고솔루션즈를 통해 가맹택시 서비스를 개시하고(서비스 개시 당시 가맹택시 브랜드명은 웨이고블루), 같은 해 9월, (주)타고솔루션즈의 지분을 모두 인수하여 자회사로 만들고 사명을 (주)케이엠솔루션으로 변경하고, 가맹택시 브랜드명도 '카카오T블루'로 변경하였으며, 곧이어 11월에 대구지역에 가맹택시를 개시하면서, 대구·경북 지역은 자신이 지분을 투자한 (주)디지털모빌리티가 가맹본부 사업을 담당하였음
- ◆ 카카오모빌리티의 일반 앱호출 배차 과정을 보면, ①승객의 호출이 발생하면, ② 배차 가능한 택시를 검색하고, ③ 미리 설정한 배차 우선순위에 따라 택시기사에 콜카드를 발송하며, ④ 콜카드를 가장 먼저 수락하는 기사에게 배차함
 - 앱호출 서비스 사업자는 승객에게 가장 빠른 운송 서비스를 제공하기 위해 일반적으로 승객 도달시간(Estimated Time of Arrival, EST)을 설정하여 승객에게 가장 가까운 거리에 있는 택시를 대상으로 배차를 실시하나, 호출의 목적지를 선호 지역으로 설정한 기사에게 우선배차 하는 등 그 외 요소를 고려하여 배차로직을 적용함
 - 2019년 3월 20일, 가맹택시 호출 서비스를 개시하면서 일반 중형호출 배차로직을 일부 변경하였고, 2020년 4월 중순경 다시 배차로직을 변경하여 현재까지 운영 중임
- ◆ 카카오모빌리티는 2019년 3월 20일부터 2020년 4월 중순경까지 서울특별시, 대구광역시 등 전국 10개 택시가맹 서비스 지역에서 승객의 호출장소를 기준으로 피싱 인이 설정한 거리 내에 가맹기사가 있거나 하면, 해당 호출은 통상적인 배차방식과는 상관없이 우선적으로 가맹기사에게 배차되는 로직을 운영함

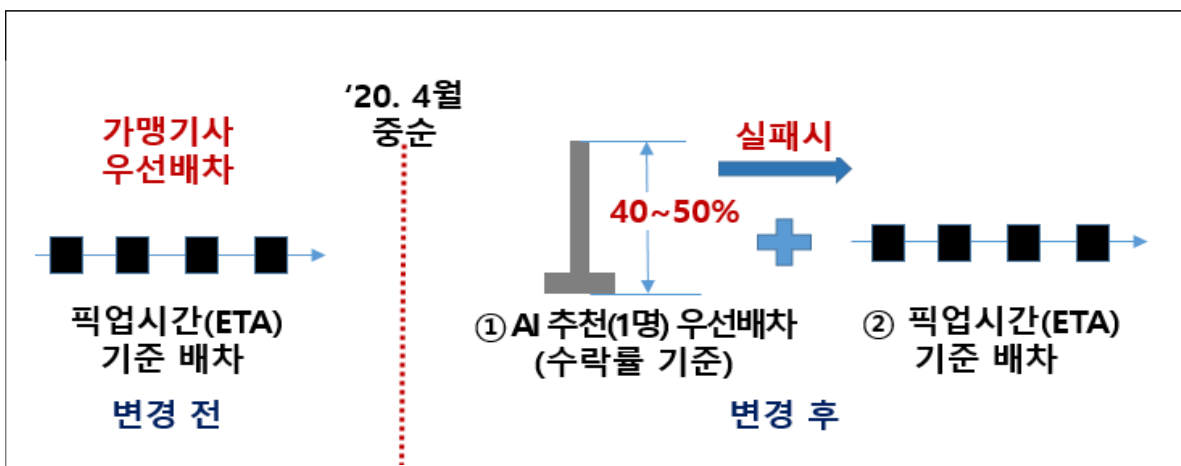
[그림 48] 카카오T 가맹기사 우선배차 행위 개요



출처 : 공정거래위원회, 2023. 6. 13. 2021시감0760 의결((주)카카오모빌리티의 시장지배적지위남용행위 사건) 재인용

- 가맹사업 개시 직전 승객 도달시간(ETA)을 기준으로 배차하면서 가맹기사의 경우 승객 도달시간을 실제보다 줄이는 방식으로 가맹기사 우대방안을 검토
- 가맹기사가 더 많은 앱호출을 수행할 수 있도록 우선배차 되는 범위의 기준이 되는 승객 도달시간(ETA)을 조절함으로써, 가맹기사가 피크타임에 일반 무료 호출보다 호출비를 추가로 받는 가맹호출을 더 많이 받을 수 있도록 함

[그림 49] 카카오T 배차로직 변경 개요



출처 : 공정거래위원회, 2023. 6. 13. 2021시감0760 의결((주)카카오모빌리티의 시장지배적지위남용행위 사건) 재인용

- ◆ 카카오모빌리티는 2020년 4월 중순경 일반 중형호출 배차방식을 변경하여, ①AI가 추천한 1명 기사에게 우선배차하고 ②AI 우선배차가 승객의 취소나 기사의 거절 또는 추천 조건에 부합하는 기사가 없어 실패할 경우 승객 도달시간 기준 배차가 되도록 배차로직을 변경하였는데, AI 우선배차를 받을 수 있는 필수조건 중 하나를 기사의 배차수락률 40~50%로 설정함

- 카카오모빌리티는 가맹기사 우선배차 행위를 통해 가맹기사의 수익을 증가시키지 않으면 가맹택시 확대는 매우 곤란해지므로 가맹기사 우선배차 방식을 유지할 필요성이 있었고, AI우선배차 기준에 배차 수락율을 도입하는 것이 가맹기사에게 유리하고 비가맹기사에게는 불리하다는 사실을 인지하고 있었음
- 카카오모빌리티는 AI 추천 우선배차 방식을 도입하기 전, 서울지역에서 위 배차방식에 의한 배차 건수가 가맹기사와 비가맹시가 간 얼마나 차이나 나는지 테스트하여, 가맹기사에게 약 73%, 비가맹기사에게 약 27% 배차되어 가맹기사에게 매우 유리하다는 사실을 확인하였음

〈표 9〉 가맹기사와 비가맹기사의 배차방식 수락률 산정방식 차이 개요

구 분		가맹기사(자동배차)	비가맹기사(임의배차)
목적지 표시 여부		미표시	표시
배차방식		콜카드에 대해 별도로 거절하지 않으면 3~5초후 자동 배차	별도로 '수락' 버튼을 눌러야 배차됨
콜카드 발송	AI추천	1개 호출에 대해 1명의 기사에게 1개의 콜카드 발송	
	ETA 기준	1개 호출에 대해 짧은 시간동안 여러 명의 기사에게 순차적으로 콜카드가 발송 - 1명의 기사가 수락할 때까지 최대 35초 동안 80개의 콜카드가 발송	
수락률 산정방식		배차된 콜카드를 거절하기 위해서는 3~5초내 별도로 '콜멈춤' 버튼을 눌러야 하고, '콜멈춤'시 거절로 간주	'수락' 버튼을 눌러 수락한 콜카드를 제외하고, 별도로 거절하지 않은 콜카드는 모두 거절로 간주

출처 : 공정거래위원회, 2023. 6. 13. 2021시감0760 의결((주)카카오모빌리티의 시장지배적지위남용행위 사건) 재인용

- 일반 앱호출만을 배차 받을 수 있는 비가맹기사의 경우, 일반적인 승객 도달시간 기준 배차시 35초 동안 최대 80명에게 콜카드가 발송되어 콜카드를 발송 받은 다른 기사가 배차를 수락하면 다른 기사들은 배차 거절로 간주 배차수락률이 하락하는데, 가맹기사만이 수락할 수 있는 가맹호출의 경우 콜카드를 받은 지 3~5초 후 자동수락이 되고, 그동안 해당 호출 관련 콜카드는 다른 기사에게 발송되지 않아, 가맹기사의 평균 수락률은 약 70~80%이고 비가맹기사의 평균 수락률은 약 10%였음
 - 카카오모빌리티는 비가맹기사들의 평균 수락률이 높아지고 그에 따라 AI우선배차 대상이 되는 비가맹기사의 수가 증가하자 AI 우선배차의 배차수락률 기준을 40%에서 50%로 상향 조정하는 조치를 취함
- ◆ 카카오모빌리티는 2020년 2월 5일부터 2020년 4월 중순경까지 일반 중형 호출에 대하여 가맹기사에게만 운행거리 1km 미만 단거리 호출 배차를 제외하였고, 가맹기사와 비가맹시가 구분 없이 동일한 조건으로 배차하여야 하는 카카오앱 일반호출 배차에서 부당하게 비가맹기사에 비해 가맹기사를 우대하여 배차함 (차별취급)

3) 시장영향

◆ 택시가맹 서비스 시장의 경쟁제한 효과 발생

- 즉, 카카오모빌리티가 가맹기사에게 유리한 배차를 통해 콜을 몰아줌으로써 가맹기사는 비가맹기사보다 월 평균 약 35~321건의 호출을 더 수행함(같은 기간 중 가맹기사의 월 평균 운임 수입은 비가맹기사보다 1.04~2.21배 높게 나타남)
- 가맹기사 우대배차는 가맹기사 호출 수와 운임 수입을 높여 카카오T블루 가맹택시 수를 단시간에 급속도로 증가시켰으나, 주요 경쟁 사업자의 가맹택시 수는 감소하는 추세이며, 이들의 점유율도 대부분 하락함
- 택시가맹 서비스 시장에서 경쟁사업자가 배제되거나 배제될 우려가 있을 뿐만 아니라, 택시가맹 서비스의 다양성이 감소되고 가맹료인상, 가맹호출 수수료 인상 등의 우려가 발생함

◆ 일반호출 시장의 경쟁제한 효과 발생

- 카카오T앱 호출만을 수행하는 가맹택시 수가 증가함에 따라, 그 네트워크 효과로 카카오T앱에 고착화(Lock-in)되는 승객과 기사의 수를 증가시켜 일반호출 시장의 지배력도 유지·강화되는 효과가 나타남
- 카카오모빌리티는 일반호출 시장에서 압도적인 지배력을 이용하여 승객의 호출료와 기사의 수수료를 인상할 우려가 있음

◆ 수락률 기준 우선배차는 통상 더 먼 거리에 있는 택시가 배차됨으로써 오히려 승객이 택시를 기다리는 시간(픽업시간)이 늘어나고 택시도 더 먼 거리를 이동해야 하므로 소비자 후생 증대효과가 있다고 평가하기 어려움

◆ 공정거래위원회는 <2021시감0760> 사건으로 2023년 2월 8일 심의를 종결하고 아래와 같은 내용의 시정 명령 및 과징금 271억 2,000만원의 과징금을 부과함. (<별첨 1> 참조)

- 시장지배적 지위 남용행위 중 다른 사업자의 사업 활동 방해행위(공정거래법 제5조 제1항 제3호, 동법 시행령 제9조 제3항 제4호)
- 불공정거래행위 중 차별취급 행위 및 거래상지위 남용행위(공정거래법 제45조 제1항 제2호, 동법 시행령 제52조 제1항 별표2의 2. 나. 거래조건 차별 및 동법 제45조 제1항 제6호, 동법 시행령 제52조 제1항 별표2의 6. 라. 불이익 제공)

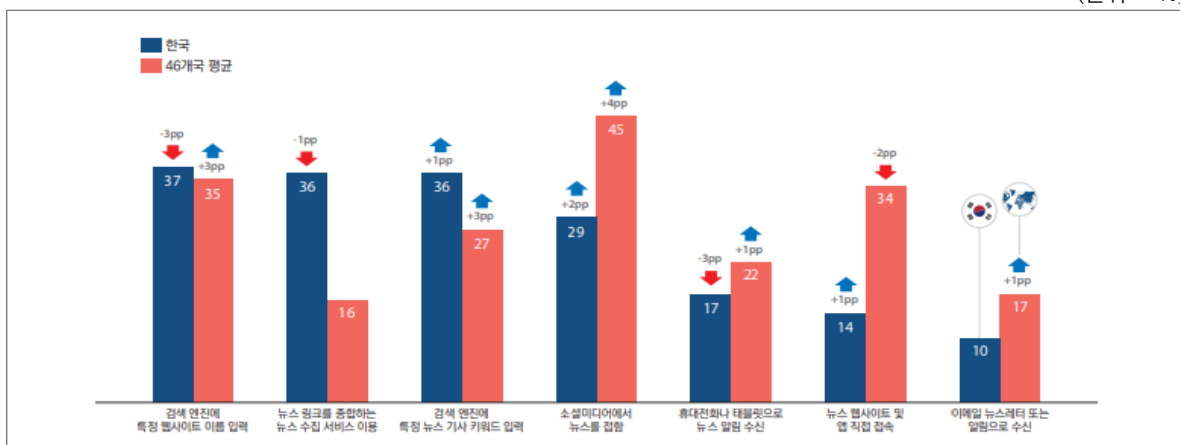
10. 뉴스콘텐츠 서비스 시장(News Content Service Market)

1) 뉴스콘텐츠 의미와 이용 현황

- ◆ 국내 포털은 기본적으로 커뮤니케이션 공간을 제공하고 서로 이야기를 나누며 머물게 하는 방식으로 성장했는데, 뉴스는 그 이야기거리의 원천임. 네이버가 검색시장 75%를 차지할 정도로 압도적인 독점을 구축한 데는 뉴스의 영향이 컸음¹⁵¹⁾
- ◆ 소비자들은 검색 엔진에 특정 웹사이트의 이름을 입력(37%)하여 뉴스를 이용하는 경우가 가장 많았고, 뉴스 링크를 종합하는 뉴스 수집 서비스를 이용하거나 검색 엔진에 특정 뉴스 기사 키워드를 입력(각 36%)하는 경우가 그 다음으로 많았음
 - 즉, 포털과 같은 검색 엔진이나 뉴스 수집 사이트에 의존해 온라인 뉴스를 이용하고 있다는 것을 의미하고, 그 다음으로 소셜미디어(29%), 휴대전화나 태블릿으로 뉴스 알림 수신(17%), 뉴스 웹사이트 및 앱 직접 접속(14%), 이메일 뉴스레터 또는 알림으로 수신(10%)의 순임
 - 그리고 46개국 평균은 소셜미디어(45%), 검색 엔진에 특정 웹사이트 이름 입력(35%), 뉴스 웹사이트 및 앱 직접 접속(34%) 등의 순임.¹⁵²⁾
- ◆ 한국은 포털과 같은 검색 엔진 및 뉴스 수집 서비스를 통해 디지털 뉴스를 이용한다고 응답한 비율이 68.60%로 지난해보다 3%p 감소했으며, 일본(69.16%)과 함께 포털에 대한 의존이 가장 높은 것으로 나타남

[그림 50] 디지털 뉴스 이용 방식(복수선택) (한국, 46개국)

(단위 : %)



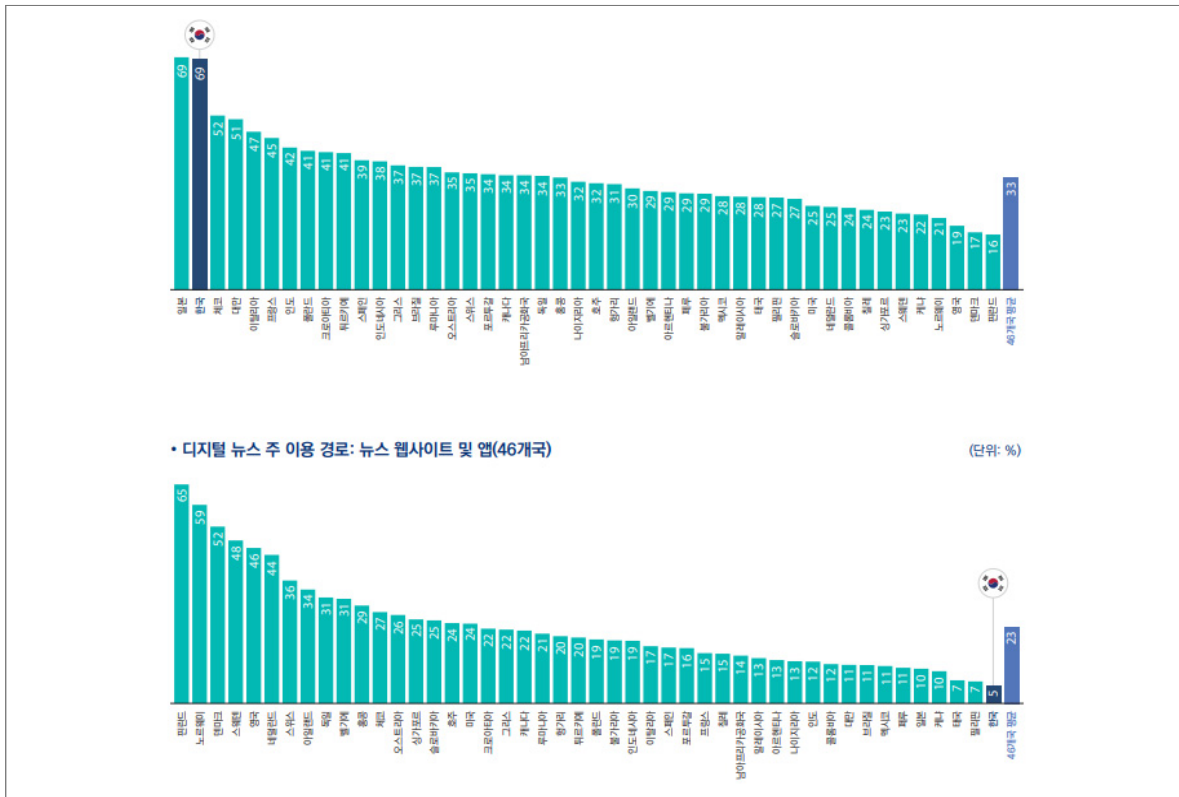
151) 한겨레신문, “뉴스는 공공재...포털 의존 벗어날 새 플랫폼 상상해야”, 2018. 5. 11.

152) 최진호, 박영흠, 디지털 뉴스 리포트 2022 한국, 한국언론진흥재단, 2022. 10. 31.

- 또한 핀란드(16%), 덴마크(17%), 영국(19%), 노르웨이(21%) 등의 국가는 검색 엔진 및 뉴스 수집 서비스를 통한 뉴스 이용률이 상대적으로 낮은 편이고, 이와는 반대로 한국은 뉴스 웹사이트나 앱에 직접 접속해 뉴스를 이용하는 비율이 지난해와 같이 5%로, 조사국 가운데 가장 낮았음

[그림 51] 디지털 뉴스 주 이용 경로: 검색 엔진 및 뉴스수집 서비스(46개국)

(단위 : %)

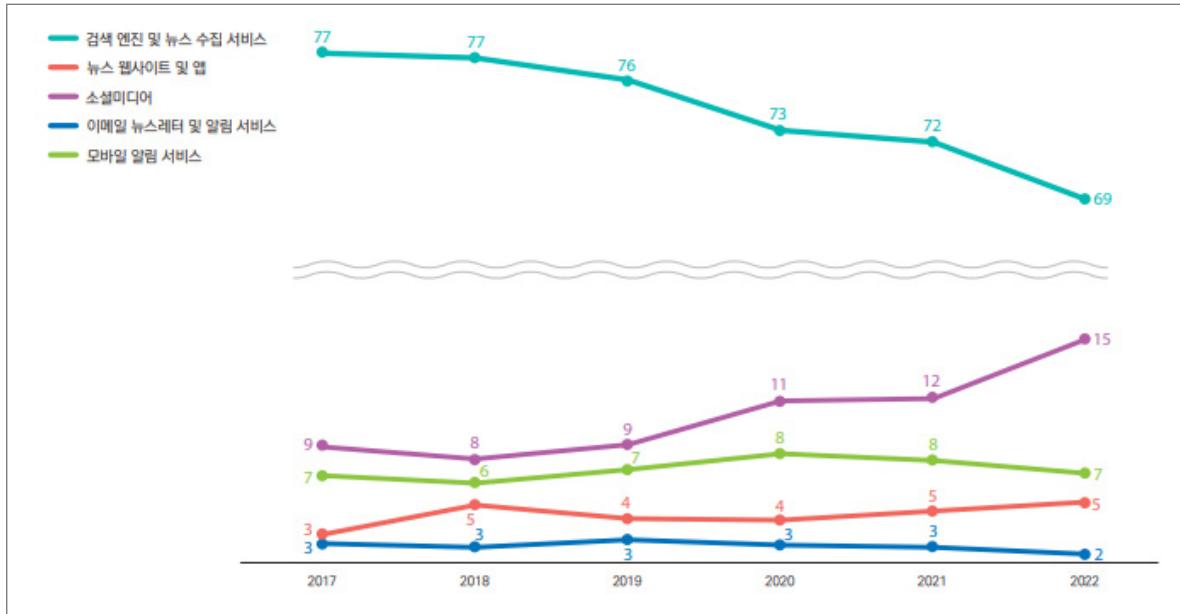


주. 하위 그림은 디지털뉴스 주 이용 경로

- 소셜미디어가 디지털 뉴스를 접하는 주된 경로라고 답한 한국 이용자는 15%로, 지난해보다 3%p 증가한 것으로 나타났고, 46개국에서는 평균적으로 한국보다 2배 가까이 높은 28%였는데, 이는 전년도에 비해 2%p 증가한 수치이며, 한국과 같이 포털을 통해 주로 뉴스를 이용하는 일본은 9%로 나타나, 그 비율이 가장 낮았음
 - 이메일 뉴스레터나 이메일 알림 서비스가 디지털 뉴스 이용의 주된 경로라고 답한 비율은 46개국 평균 5%로 지난해와 같았으며, 디지털 뉴스 이용 경로 중 가장 낮았고, 한국은 지난해보다도 1%p 낮은 2%를 기록하였고, 스마트 폰이나 태블릿과 같은 모바일 기기의 뉴스 알림 서비스가 디지털 뉴스를 이용하는 주된 경로라고 답한 한국이용자의 비율은 7%로 지난해보다 1%p 낮아졌음
- ◆ 한국 이용자들이 디지털 뉴스를 이용하는 주된 경로는 검색 엔진 및 뉴스 수집 서비스가 2017년 77%에서 2022년 69%까지 꾸준히 감소했지만 여전히 압도적으로 높은 비율임

[그림 52] 디지털 뉴스 주 이용 경로(한국)(2017~2022년)

(단위: %)



- 소셜미디어는 2017년 9%에서 지속적으로 증가해 2022년 15%로 증가 추세가 다소 완만하고, 뉴스 웹사이트 및 앱, 이메일, 모바일을 통해 주로 뉴스를 이용한다는 비율은 지난 6년간 큰 변화가 없었음

2) 시장동향과 영향력 : 네이버 및 카카오의 시장지배적 지위

- ◆ 네이버와 카카오는 인터넷뉴스서비스 사업자로 등록되어 있어 검색포털 사업자가 아닌 인터넷뉴스사업자로서 뉴스를 제공하고 있는 것임

- 즉, 네이버는 신문법상 인터넷매체로 등록되어 있는 인터넷뉴스서비스 사업자(네이버뉴스라는 서비스 제공) (등록번호 경기, 자00001)이고, 카카오 역시 주식회사 카카오라는 이름의 인터넷뉴스서비스 사업자로서 뉴스서비스 제공 (등록번호 제주, 자01011)하고 있음

〈표 10〉 주요 검색엔진의 시장점유율(기준:2022년 1/4분기)

검색엔진	전체	디바이스 별 유입 비중 비교 PC:모바일 비중 (%)	검색엔진 별 디바이스 유입률 비교 PC, 모바일 비중 (%)
네이버	64.76%	40.61 : 59.39	57.20%, 71.20%
구글	27.89%	56.15 : 43.85	34.06%, 22.64%
다음	6.43%	51.48 : 48.52	7.20%, 5.78%
ZUM	0.37%	99.55 : 0.45	0.81%, 0.00%
네이트	0.24%	51.16 : 48.84	0.27%, 0.22%
기타	0.30%	71.03 : 28.97	0.47%, 0.16%

※출처: 트랜드리포트 2022년1/4분기보고서
<https://market.dighty.com/trendreport/?q=YToxOntzOjEyOjRZlXl3b3JkX3R5cGU0I3M6MzoiYWxsIjt9&bmode=view&idx=11188016&t=board>

〈표 11〉 2015년~2021년 사이 전체 검색엔진(뉴스/미디어 이용)의 경쟁상황 변화

포털	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
네이버	78.3%	78.9%	74.7%	71.2%	60.9%	50.7%	56.1%	51.2%
구글	7.3%	8.5%	10.6%	17.0%	30.7%	41.3%	34.7%	38.4%
다음	11.6%	10.5%	8.9%	7.1%	5.8%	6.0%	5.5%	6.2%
기타	2.8%	2.1%	5.8%	4.7%	2.6%	2.0%	3.7%	4.2%

● 2015년~2021년사이 전체 뉴스/미디어 이용에서의 경쟁상황 변화

포털	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
네이버	57.3%	53.7%	54.9%	50.5%	50.8%	53.2%	55.3%	59.6%
구글	33.7%	35.9%	33.9%	40.4%	45.2%	44.2%	38.3%	31.9%
다음	7.6%	8.9%	9.3%	7.7%	3.1%	1.9%	5.5%	7.5%
기타	1.4%	1.5%	1.9%	1.4%	0.9%	0.7%	0.9%	1.0%

※출처: 인터넷트렌드, <http://www.internettrend.co.kr/>
2022년은 1월1일부터 1월31일 이용량 기준

- ◆ 뉴스콘텐츠 이용 트래픽은 언론사 직접방문 보다 포털을 통한 링크가 압도적으로 많은데, 검색 엔진의 시장점유율을 기준으로 네이버는 64.5%, 카카오는 19.9%, 양사가 84% 점유율로 과점지배자의 지위에 있음. (〈표 10〉과 〈표 11〉 참조)

3) 뉴스콘텐츠 검색과 구글의 무보상 정책

(1) 네이버 및 카카오

- ◆ 네이버와 카카오는 검색포털 내의 뉴스 섹션에 뉴스콘텐츠를 공급하는 언론사에 전재료를 지급하거나 광고 수입을 분배하는 방식을 취하고 있어 유럽에서 구글의 언론사에 대한 뉴스 콘텐츠 무보상 정책으로 인한 독과점 지위 남용 문제 논란을 피하고 있음. (미디어 오늘, 2020)
- ◆ 포털 시장을 두고 경쟁해야 할 두 사업자는 언론사 인터넷 뉴스의 포털 공급 방식을 '뉴스제휴평가위원회'(이하 '제평위'라 칭함)라는 기구를 통해 공동으로 진행해 왔고, 두 사업자는 지난 2015년 제평위를 공동 설립해 운영하며 계약 체결 및 해지 여부를 모두 공동으로 결정해 왔음
- ◆ 네이버는 제평위를 통하여 검색제휴, 뉴스스탠드 제휴, 콘텐츠 제휴 업체를 선정하여 해당 언론사의 기사를 제공받아 포털에 게재하거나 아웃링크를 제공함

- 검색 제휴 언론사는 포털에 기사리스트만 전송하고 이용자가 해당 기사를 클릭할 경우, 언론사 페이지로 이동하여 기사 열람을 하는 방식임. (포털이 언론사에 전제로 지급하지 않음)
- 뉴스스탠드 제휴 언론사는 포털에 기사리스트와 PC화면 편집하여 제공하고, 이용자 클릭 시 언론사 페이지로 이동하여 기사를 열람하는 방식임. (포털이 언론사에 전제로 지급하지 않음)
- 콘텐츠 제휴 언론사는 포털에 기사리스트 및 기사내용 전송하고, 이용자가 포털에서 기사 열람하고 클릭 시 이용자는 포털에서 기사 내용 제공받는 방식임. (포털이 언론사에 전 재료를 지급하거나 광고 수익을 분배함¹⁵³⁾)

◆ 연합뉴스와 경인일보는 제평위의 구성, 심사규정, 심사과정 등에 대하여 소송을 제기함

- 2021년 11월, 연합뉴스는 뉴스콘텐츠 제휴 계약해지에 대하여 효력정지 가처분 신청을 하였고(서울중앙지방법원 2021카합21768 계약해지 효력정지 가처분), 서울중앙지방법원은 가처분 신청을 인용하며 네이버-카카오가 연합뉴스와 체결한 제휴 계약이 약관규제법상 불공정약관에 해당한다고 판단하고 네이버-카카오 제평위가 독립적인 기관이 아니며 심사 기준이 자의적이고 심사 절차도 불공정하다고 지적한 바 있음
- 2023년 2월 27일, 경인일보는 네이버와 카카이가 공동으로 경인일보를 뉴스 검색 포털에서 퇴출하기로 한 것은 공정거래법 제45조 제1항이 금지하고 있는 "정당한 이유 없이 경쟁 관계에 있는 다른 사업자와 공동으로 특정사업자에게 거래를 거절·중단하는 등으로 관련 시장의 경쟁을 제한" 행위에 해당한다며 공정거래위원회에 불공정행위 내지 담합행위로 신고하였음. (경인일보, 2023)

(2) 구글

◆ 구글과 페이스북 등은 이용자가 구글 검색 결과나 페이스북 뉴스피드를 통해 제공되는 짧은 기사 정보를 본 후 함께 제공된 기사 링크를 클릭하여 언론사 웹사이트를 방문하는 트래픽이 이용자가 직접 언론사 웹사이트를 방문하는 트래픽보다 훨씬 많음

- 따라서 언론사 입장에서는 이를 대체할 수 있는 수단이 없어 구글이 요구하는 무상 제공이라는 불공정한 거래조건을 수용할 수밖에 없음
- 2020년 4월 9일, 프랑스 경쟁위원회는 구글이 뉴스콘텐츠 검색서비스를 통해 뉴스콘텐츠를 소비자에게 공급하면서 무보상 정책을 고수하는 것을 시장지배적 지위 남용행위(경쟁 사업자 배제)로 판단하고 구글에게 저작권접관에 기초하여 구글이 사용한 언론사의 기사 등에 대한 사용대가에 관하여 언론사와 선의로 협상하라는 임시조치 명함(구글의 언론사와 뉴스콘텐츠 보상협상 거부는 독과점 지위 남용)

153) 네이버는 과거에는 콘텐츠 대가로 전재료를 지급하였으나 현재는 광고 수익을 분배하는 것으로 변경되었음

(3) 소결

- ◆ 국내 뉴스 콘텐츠 독과점 지위에 있는 네이버와 카카오는 뉴스콘텐츠 사용에 대한 보상을 함으로써 유럽과 같은 무보상 문제가 대두되어 있는 것은 아님. 그러나 국내 뉴스 콘텐츠 시장에도 구글의 점유율이 높아지고 있어 머지않아 유럽의 경우와 같이 무보상 정책이 이슈화 될 것으로 보인다는 점에서 대응책 마련이 필요함

4) 외국 사례

(1) 독과점 플랫폼 시대 언론산업 위기 진단 보고서

- ◆ 영국과 호주, 미국의 경쟁당국은 2019년과 2020년 사이에 디지털 시장 경쟁 실태조사를 하면서 Big Tech들이 주도하고 있는 뉴미디어 환경도 조사한바 있고, 주 내용은 언론사들의 수익 기반 악화를 초래하고 있는 디지털 시장에서의 언론산업 문제를 다루고 있음
 - 영국 경쟁 당국인 CMA(Competition and Market Authority)는 2020년 7월, “온라인 플랫폼과 디지털 광고 시장 연구보고서”를 발표하였고, 호주의 경쟁당국인 ACCC(Australian Competition and Consumer Committee)는 2019년 7월 디지털 시장 경쟁 보고서를 발표하였고, 미국도 하원 디지털 시장 경쟁 실태조사 보고서에서 언론산업이 위기 문제를 다루고 있음
- ◆ ACCC 보고서는 중요한 뉴스 유통 채널로 기능하게 된 구글과 페이스북 등의 플랫폼이 온라인 광고 판매시장에서 지배적 사업자라는 점에 주목하였음
 - 즉, 구글은 검색 엔진 분야에서, 페이스북은 SNS 분야에서 각각 압도적인 점유율을 보유하고 있으며, 이를 바탕으로 각각 검색 광고와 디스플레이 광고의 판매시장에서도 시장지배적 지위를 형성하고 있는 상황인식과 구글과 페이스북은 다양한 플랫폼 서비스들(구글 검색, 구글 뉴스, 유튜브, 페이스북, 메신저, 인스타그램, 왓츠앱 등)을 통해 다른 어떤 웹사이트 보다도 큰 이용자 풀과 긴 이용시간을 확보하면서 광고매체로서의 월등한 매력도를 유지하는 상황 등의 인식임
- ◆ 이러한 불공정한 거래조건에 의해 언론사들의 수입은 급감하고 있고 양질의 뉴스 콘텐츠 제공 언론사들은 생존을 위협받고 있다는 위기 진단을 바탕으로 EU와 프랑스, 영국, 호주, 미국 등에서의 독과점 플랫폼의 언론산업 지배력에 대해 경쟁 회복을 위한 입법안을 제출하고 있음

(2) EU의 디지털 저작권지침과 독일, 프랑스의 저작권접권법

- ◆ 2019년 6월 7일 시행된 디지털 단일시장 저작권지침(Directive on Copyright in the Digital Single Market, 74) 이하 ‘DSM지침’) 제15조는 정보사회 서비스 제공자(information society service providers, ‘ISSP’)에 의한 언론간행물의 온라인 이용에 관해 언론사에 복제권과 공중이용제공권을 부여하고 있음

- 즉, 언론사가 ISSP로부터 간행물 이용에 대해 받는 대가를 그 창작자에게 적정하게 배분하도록 하고 있고, 저작권접권을 언론사가 언론간행물의 온라인 이용을 통제하고 그 이용 대가를 수취하는 내용의 권리라고 규정했으며, DSM 지침은 2013년 독일의 입법을 모델로 한 것임
 - 언론사와 플랫폼 간에 경쟁법이 직접 개입하기보다 지적재산권 보호에 기대는 기존 접근법을 유지하면서도, 과거 회원국 실패 사례를 교훈 삼아 실효성 강화를 위해 EU 차원의 입법을 시도한 것임
- ◆ 유럽연합의 각 회원국은 2021년 6월 7일까지 DSM 지침을 국내법으로 전환(transpose)해야 하는데, 프랑스는 지적재산권법 개정안(Code de la propriété intellectuelle, 'CPI')을 2019년 10월 24일부터 시행하고 있고, 개정 지적재산권법에 포함된 언론사 저작권접권에 관한 규정은 대체로 DSM 지침 제15조와 유사함
- 다만 프랑스 법은 언론사가 받을 보상금 산정의 기준과 절차를 명시하고 있는 점에서 DSM 지침과 구별되는데, 특히 절차 면에서 온라인 공중통신 서비스(service de communication au public en ligne) 제공자가 이용자의 언론간행물 이용에 관한 모든 정보와 보상금의 투명한 산정에 필요한 정보를 언론사에 제공하도록 함
 - 위 개정 지적재산권법은 법 시행 후 6개월 내에 합의에 이르지 못한 때는 일방 당사자의 신청에 의해 조정 절차를 개시하도록 규정하고 있음. (류시원, 2021)

(3) 호주의 뉴스 미디어 협상법

- ◆ ACCC가 2020년 12월 9일 의회에 제출한 뉴스 미디어 협상법(News Media Bargaining Code)안은, 법의 적용을 받는 플랫폼 서비스는 재무장관이 지정하는데, 현 단계에서 구글 검색과 페이스북은 포함되고 유튜브와 인스타그램은 제외됨
- 법안은 i)언론사와 성실하게 협상할 의무, ii)강제 중재, iii)'최소 규범'을 포함한 일반 요구사항(general requirements), iv)차별 금지, v)콘텐츠 이용 보상 등에 관한 법외(法外) 협상, vi)주로 소형 언론사와의 협상 절차 간소화를 위해 플랫폼이 표준 제안(standard offering)을 할 수 있도록 하는 내용을 주요 골자로 하고 있음
 - 여기서 '최소 규범(minimum standards)'은 플랫폼이 뉴스 이용자로부터 수집하는 데이터에 관한 설명, 추천 트래픽(referral traffic)이나 광고 유통에 중대한 영향을 미치는 알고리즘 변경에 관한 사전 통지 등의 의무를 포함하고 있음
- ◆ 이러한 행위규범 제정 방식은 경쟁법 집행의 규제비용 부담을 줄이고 일반 규범이 초래하는 경직성을 피하면서 주요 플랫폼에 대해 선택적으로 적정한 대응을 할 수 있게 하고, 콘텐츠 이용 보상에 관한 자율 협상이 3개월 내에 타결되지 않은 경우 사안을 중재에 강제 회부하도록 정하고 있음

- 중재판정부의 패널은 당사자들의 합의로 정하되 합의에 이르지 못한 때에는 미디어 규제기관인 ACMA(Australian Communications and Media Authority)가 지명하고, 중재판정부는 양측 협상 당사자가 제출한 최종 제안들(final offers) 가운데 더 적절한 것을 승인하거나 이를 수정 채택하여야 함. (류시원, 2021)

(4) 영국의 뉴스 협상에 관한 규범

- ◆ CMA는 디지털 시장에 대한 사전 규제를 위해 산하에 디지털 시장부(Digital Markets Unit, 'DMU')설치를 제안하였는데, 영국 상원은 조속한 설치를 주문하면서 DMU가 설치되면 우선적으로 호주 ACCC 제안 입법을 모델로 '뉴스 협상에 관한 강제 행위규범(mandatory news bargaining code)'의 제정할 것을 촉구했고, CMA는 DMU가 마련할 플랫폼 행위규범에 언론사와 플랫폼 간 상업적 관계 형성을 규율하여 온라인 저널리즘의 지속가능성을 증진할 내용을 포함할 것이라고 하였음
- DMU는 전략적 지위(strategic market status)를 가진 디지털 플랫폼에 행위규범을 강제할 권한을 가지며 경쟁 촉진을 위해 시장에 선제적으로 개입할 수 있는데 구체적으로는, 거대 플랫폼의 행위를 중지, 제한하거나 원상회복시킬 권한, 그리고 행위규범의 준수를 감독하고 이를 위반하는 플랫폼에 과징금을 부과할 권한도 갖게 되어(류시원, 2021), DMU는 이러한 강력한 권한을 활용해 디지털 언론산업에서 적극적인 정책 활동을 전개할 것으로 예상됨

(5) 미국의 언론 경쟁 및 보전법(안)

- ◆ 민주당과 공화당 의원들은 2019년 “언론 경쟁 및 보전법(Journalism Competition and Preservation Act)”을 발의하였음. 즉, 디지털 플랫폼에 대한 언론사들의 협상력 강화 방편으로 지배적인 디지털 플랫폼과의 단체협상(collective negotiation)에 대해 공정거래법상의 담합행위 규정을 배제하는 것임
- 유럽 각국의 동향처럼 정부의 적극적 개입을 통해 독과점 플랫폼으로 하여금 언론사가 제공하는 뉴스콘텐츠에 대해 보상하도록 하는 방식과 차이가 있지만, 언론사 단체들이 단체협상을 통해 독과점 플랫폼들과 뉴스 콘텐츠 제공에 따른 보상 등 거래조건을 개선하도록 하는 길을 열고자 하는 것임

11. 오픈마켓 시장(Open-market Market Place)

1) 오픈마켓

- ◆ 오픈마켓이란 온라인을 통해 누구나 상품을 자유롭게 구매할 수 있고 판매도 할 수 있는 온라인상의 자유 시장공간 또는 그러한 시장의 운영형식을 의미

〈표 12〉 오픈마켓과 일반쇼핑몰 차이점

	오픈마켓	일반쇼핑몰
판매주체	판매자(seller)	쇼핑몰
운영방식	판매자(seller)의 자율	MD에 의해 운영
상품구성	다양한 상품	제한된 상품
수입원	거래 수수료 및 부가수수료	판매마진

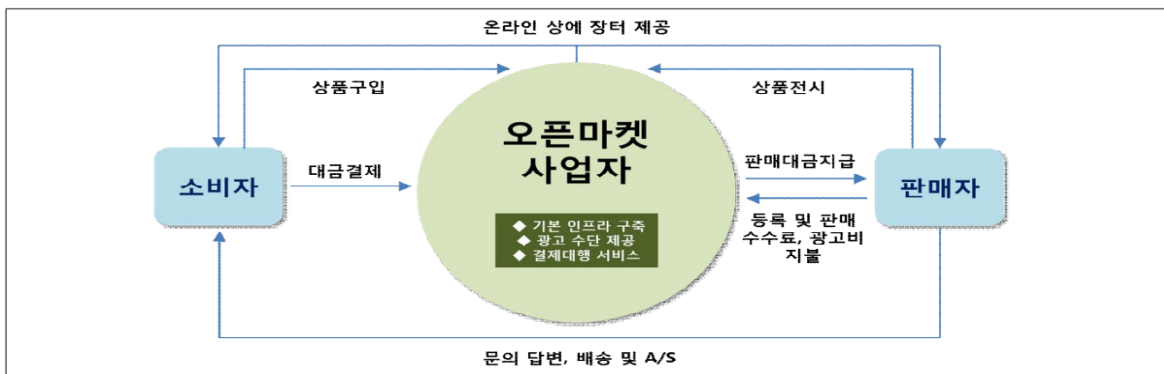
출처: 유재현·박철, 2006, '온라인 오픈마켓의 특성과 성장동력 분석' 재인용

- 이러한 오픈마켓은 특별한 선발과정이나 복잡한 절차 없이도 약간의 수수료만 지불하면 누구나 판매자가 될 수 있는 열린 공간으로 오픈마켓에서 발생하는 상품거래의 당사자는 상품의 판매자와 구매자이고, 오픈마켓 사업자는 이러한 판매자와 구매자를 이어주는 상품판매중개자, 즉 플랫폼으로서의 역할을 수행하며, 그 대가로서 상품판매자로부터 일정 판매수수료를 수취하는 방법 등으로 수익을 창출
- ◆ 국내 온라인 상거래 시장 주요업체의 역사와 현실을 보면, 먼저 1996년 국내 최초의 온라인 쇼핑몰 인터파크가 오픈하면서 본격적으로 문을 열었고, 1998년 4월 옥션이 온라인 경매서비스를 시작하면서 오픈마켓 형태의 서비스가 시작되었으며 2001년 미국 이베이가 옥션을 인수하고 공동경매 방식에서 탈피하면서부터 본격적으로 오픈마켓이 활성화되기 시작
 - 이후, 2000년 4월 인터파크가 오픈마켓 콘셉트의 지마켓을 별도 법인으로 설립하고 2003년 지마켓 홈페이지를 열어 오픈마켓 시장에 진출하였고, 이후 온켓, CJ엠플 등의 신규사업자들에 이어 2008년에는 SK텔레콤이 11번가라는 이름으로 오픈마켓을 시작하였으며, 2009년 이베이가 인터파크로부터 지마켓을 인수하면서부터 본격적으로 오픈마켓 시장에서 11번가와 지마켓/옥션의 양강 체제가 구축되었음
 - 그리고 2012년에는 네이버가 샵N이라는 이름으로 오픈마켓서비스를 시작하였고, 소셜커머스로 상거래 서비스를 시작한 쿠팡과 티켓몬스터가 각각 2015년, 2017년 오픈마켓서비스를 출시하면서 오픈마켓 시장에 새롭게 진입하였음
 - 2023년 현재 주요 오픈마켓으로는 쿠팡, 11번가, 인터파크, 위메프, SSG(G마켓, 옥션 포함), 티몬 등이 있으나, 쿠팡, 11번가를 제외한 업체들의 점유율은 한자리 수에 불과
- ◆ 오픈마켓은 전형적인 양면시장(거래중개)에 해당되고, 이론적 측면과 현장의 실태를 고려한 관련 개념도는 다음과 같이 제시되고 있으며(공정위, 2021), 현장 양면시장의 특징 역시 아래와 같이 정리할 수 있음
 - 첫째, 판매자는 상품을 등록해 판매하고 소비자는 등록된 상품을 구매하므로 판매자와 소비자라는 상이한 두 고객그룹(two distinct user groups)이 존재
 - 둘째, 두 그룹 간 간접적 네트워크 효과가 존재. 즉, 판매자의 수가 증가할수록 상품종류가 다양해지고

판매자간 경쟁이 심화되어 판매가격이 하락하므로 소비자의 효용이 증가하고, 이용하는 소비자의 수가 증가할수록 판매가능성이 높아지므로 판매자의 효용이 증가

- 셋째, 판매자와 소비자가 직접 거래하기 위해서는 탐색비용이 지나치게 크기 때문에 거래를 위해서는 판매자와 소비자를 연결하는 오픈마켓 사업자 등 별도의 플랫폼사업자(2SP : two sided platform)가 필요. 즉, 판매자가 상품을 직접 판매한다면 홍보비용, 판촉비용을 부담해야 하고 소비자는 상품 검색을 위해 시간과 비용을 소비하고 상품거래의 위험을 감수해야 하나 오픈마켓서비스를 이용하면 판매자, 구매자 모두 이 같은 비용을 크게 절감

[그림 53] 오픈마켓서비스의 구조



출처 : 공정거래위원회, 2021. 1. 27. 2018서갑2521 의결(네이버쇼핑 시지남용 사건) 재인용

- 따라서 양면시장의 유형 중에서도 양면 거래시장(two-sided transaction market)으로 간주할 수 있는데, 이는 소비자와 판매자 간에 직접적인 거래가 이루어지고 이를 플랫폼이 관측하여 거래금액 당 일정한 비율로 수수료를 책정하고 있기 때문임
- ◆ 우리나라 오픈마켓 시장의 특징은 미국(아마존), 중국(알리바바, 타오바오) 등과는 달리, 우리나라의 경우 시장점유율만을 기준으로 하였을 때 '특정 기업이 독점적 지위를 가지고 있다고 보기 어렵다'라는 결론이 도출될 수 있음
 - 이는 여러 오픈마켓 중 가장 낮은 가격을 알려주는 네이버의 존재로 인하여 교차 네트워크 효과가 전면적으로 작동하지 못하기 때문임. 네이버는 온라인 비교쇼핑서비스(가격 비교)를 통해 구매행위의 시작점을 장악하고 있으며, 가격 경쟁으로 오픈마켓 플랫폼들에게 거래액의 증가와 손실을 함께 발생시키는 동안 네이버는 검색 수수료 2%의 수익을 안정적으로 얻고 있음. 즉, 네이버는 소비자가 오픈마켓에서 상품을 구매하기 위한 '관문'의 역할을 하고 있음
 - 특히 네이버는 '네이버페이'를 통하여, 소비자의 주소, 전화번호, 구매내역 등 구체적인 개인정보 및 구매정보를 취득하고 있는바, 전자상거래 사업자가 소유했던 상품 정보를 소유하는 등 쇼핑의 인프라 전체를 장악하고 있음

- 또한 네이버는 '네이버쇼핑'이라는 온라인 비교쇼핑서비스 플랫폼을 통하여 중개 역할을 담당하는 동시에, '스마트스토어'라는 오픈마켓 사업자로서 위 플랫폼에 입점한 다른 오픈마켓 업체들과 직접 경쟁하는 위치에 있는, '이중적 지위(dual role)'를 가진 플랫폼 사업자임

2) 시장동향

- ◆ 국내 이커머스 시장 현황¹⁵⁴⁾을 보면, 2022년 우리나라 온라인쇼핑 거래액은 206조 4,916억 원으로 전년대비 10.4% 증가했고, 모바일쇼핑 거래액은 153조 6,776억 원으로 전년대비 13.4% 증가하였으며, 전체 온라인쇼핑 거래액의 74.4%를 차지.(전 세계 평균 모바일 비중은 58.65%). (통계청, 2023)
 - 동시에 온라인쇼핑 상품거래액(온라인쇼핑 거래액에서 「여행 및 교통서비스, 문화 및 레저서비스, 이쿠폰 서비스, 음식서비스, 기타서비스 거래액」 제외)은 150조 7,972억 원으로 전년대비 약 8조원 증가하였으나 전체 소매 판매액도 증가(오프라인 쇼핑거래 증가)하여 비중은 27.3%로 전년과 유사
- ◆ 아울러 2022년 주요 유통업체 매출은¹⁵⁵⁾ 오프라인(8.9%) 부문과 온라인(9.5%) 부문이 모두 성장세를 유지하며 전년 대비 9.2% 증가하였고, 2022년 업체별 매출 구성비는 온라인 48.6%, 대형마트 14.5%, 백화점 17.8%, 편의점 16.2%, SSM 2.8% 등으로 나타남. (산자부, 2023)
 - (오프라인) 거리두기 완화에 따른 코로나19 기저효과와 근거리 쇼핑 증가 등으로 백화점(15.7%), 편의점(10.8%)을 중심으로 매출 증가
 - (온라인) e-쿠폰 및 간편식 수요 증가, 외부활동 증가에 따른 화장품 및 공연·여행 티켓 구매 등이 증가하면서 성장세 유지
- ◆ 위의 정부 자료는 전통적인 백화점, 대형마트 등 유통시장의 강자와 온라인 플랫폼을 직접 비교하는 것이거나(산자부 자료), 온라인 플랫폼의 중개자적 특성을 고려하지 않고 기존의 온라인 몰(롯데나 SSG 등 유통기업이 직매입 형식으로 상품을 판매)과 오픈마켓을 한데 섞어서 거래액을 기준으로 시장현황을 발표(통계청 자료)하는 것에 그치고 있음
 - 즉, 온라인 플랫폼(오픈마켓) 중심의 전자상거래 시장 독과점 문제를 정확히 파악하는데 도움이 되지 못함. 통계청 자료는 전체 온라인 쇼핑 거래액을 기준으로 동향을 파악한 것으로 오픈마켓 고유 현황은 알기 어렵고, 산자부 자료 역시 유통채널별 전체 거래액을 기준으로 한 것이어서 오픈마켓 시장의 고유 현황은 알 수 없음

154) 통계청, 2023. 2. '2022년 온라인 쇼핑 동향'

155) 산업통상자원부, 2023.03 '22년 연간 주요유통업체 매출동향'

- ◆ 그림에도 위와 같은 자료만을 토대로 국내 언론기사는 전자상거래 시장 또는 전체 유통시장에서 온라인 플랫폼(2021년 기준 네이버 17%, 쿠팡 13%, 이베이코리아 12%, 11번가 7% 등)은 독점과 거리가 멀고 건전한 경쟁체제를 유지하고 있다고 보도하는 예가 대다수임

〈표 13〉 국내 온라인 쇼핑 시장 현황 (2022)*

순위	사업자명	거래금액(조 원)	점유율(%)
1	쿠팡	36.8	24.50
2	네이버쇼핑	35.0	23.30
3	지마켓 (구<舊> 이베이코리아)	15.2**	10.10
4	11번가	10.5	7.00
5	카카오	7.5	5.00
6	롯데온	7.4	4.90
6	티몬 (큐텐의 계열회사)	3.8	2.53
7	위메프	2.4	1.60
8	인터파크커머스	0.7	0.47
-	기타	31.0	20.61
계		150.4	100.00

출처 : 통계청 「2023년 3월 온라인쇼핑동향」, 증권사 리포트, 당사회사 제출 점유율 등

* 오픈마켓 (플랫폼이 판매자와 소비자 간 상품 거래 중개) + 온라인 종합몰 (플랫폼이 상품 직매입 후 직접 판매) + 온라인 전문몰 (특정 카테고리 상품군만 판매)

** (지마켓) (썬마켓이 운영하는 브랜드인 G마켓, 옥션, 쓱닷컴의 거래액을 합산)

〈표 14〉 국내 오픈마켓 시장 현황 (2022)*

순위	사업자명	거래금액(조 원)	점유율(%)
1	네이버쇼핑	35.0	42.41
2	쿠팡	13.1**	15.91
3	11번가	10.5	12.74
4	지마켓 (구<舊> 이베이코리아)	9.5	11.50
5	카카오	7.5	9.10
6	티몬 (큐텐의 계열회사)	3.8	4.60
7	위메프	2.4	2.90
8	인터파크커머스	0.7	0.85
계		82.6	100.00

출처 : 통계청 「2023년 3월 온라인쇼핑동향」, 증권사 리포트, 당사회사 제출 점유율 등

* 온라인 쇼핑 시장 거래액 중 직매입 거래 중심의 사업자(쓱닷컴, 롯데온)의 거래액은 제외

** 쿠팡의 총 거래액 36.8조 원에서 직매입 거래액 23.7조 원(추정)을 제외한 금액

- 그러나 미국 시장에서 절대적 지위를 점하고 있다고 평가받는 아마존의 경우에도 2021년 전체 소매시장 점유율은 10.8%에 불과함(전자상거래 점유율은 50%에 육박한다고 평가)(CPG마켓¹⁵⁶⁾). 국내 오픈마켓 시장의 경우 〈표 13〉등 자료에서 확인하는 바와 같이 네이버가 42%가 넘는 시장점유율을 보이고 있음
- 온라인 쇼핑 시장 규모는 150.4조 원(거래금액 기준), 오픈마켓 시장 규모는 82.6조 원(거래금액 기준)으로 추정

156) <https://m.segye.com/view/20230104514798>

- ◆ 위와 같은 오픈마켓 시장현황은 추정치에 기댈 수밖에 없는데 거래액 중 정확한 매출을 확인하기 어렵기 때문임. 즉, 거래액 중 일정 비율의 수수료만큼이 매출이 되는데 상품 카테고리나 입점업체의 규모 등에 따라 외부에서 정확한 수수료 액수를 산출하기가 불가능하고, 온라인 플랫폼 스스로 정확한 수수료 액수를 공개하지 않기 때문. (이는 아마존의 경우에도 마찬가지이며 미하원 반독점조사보고서 역시 정확한 수치는 추정치에 의존하고 있음)
- ◆ 온라인 플랫폼의 시장지배력 내지 영향력을 판단함에 있어서는 특정시장의 확정 자체가 어렵거나 불가능한 경우가 많고 단순 거래액이나 매출액 기준만으로는 교차네트워크 효과와 규모의 경제에 의한 진입장벽 등을 효과적으로 반영하기 어려움
 - 따라서 종래 유통시장 또는 전자상거래 시장 내에서의 거래액 기준 시장점유율만으로는 온라인 플랫폼의 시장지배력을 정확하게 측정할 수 없으며 시장정보업체 등의 월간활성이용자수, 도달률, 브랜드평판 등 다양한 자료를 통해 시장상황을 판단해야 함
- ◆ 결국, 오픈마켓 시장에 대해 거래액뿐만 아니라 월간활성이용자수, 도달률, 브랜드평판, 이용자당 거래액 등 다양한 자료를 바탕으로 한 체계적이고 객관적인 시장현황 데이터와 자료가 시급함

3) 시장영향

- ◆ 온라인 플랫폼의 특성을 고려했을 때 시장점유율 자체를 곧바로 시장지배력의 직접적인 지표로 해석하기는 어렵고, 전통산업 부문과 같은 엄밀한 시장획정도 매우 어려운 작업이기 때문에 시장획정의 성패에 따라 시장지배력의 판단을 좌우하는 정도의 의미는 퇴색되었음
- ◆ 그러나 온라인 플랫폼 관련 시장에서의 경쟁 관계 파악과 구조적 문제점 등을 파악하기 위해서는 여전히 시장획정의 필요성이 인정될 수 있고, 인정되어야 함
 - 특히 경쟁상황을 분석하기 위한 경계선을 설정함으로써 규제 대상 온라인 플랫폼 사업자를 지정하기 위해 정성적인 기준이 필요한데 이러한 정성적 기준은 일정부분 시장조사를 통해 확인될 수 있으므로 정량적인 방법론을 적용하지 않더라도 수요나 공급측면에서의 대체가능성 실제 사업자 인식을 통한 경쟁관계 식별 등을 통한 정성적인 시장획정은 여전히 필요함
 - 이때 온라인 플랫폼 서비스 시장에서 이용자 수, 거래액, 거래량, 트래픽 등 서비스 특성에 맞는 기준들을 통해 추정된 시장점유율이 주요하게 활용될 수 있음

- ◆ 한편, 공정위는 앞서 설명한 바와 같이 네이버가 비교쇼핑의 절대강자이고 이러한 지위를 이용해 노출 순위를 왜곡함으로써 그 결과 오픈마켓 시장에서 네이버의 점유율이 아래와 같이 급격히 상승하여 오픈마켓 시장의 경쟁을 저해하였다고 확인하였음

〈표 15〉 네이버 쇼핑 내 오픈마켓 사업자별 노출 점유율(PC기준)

	네이버	A	B	C	D	기타
'15년 3월	12.68%	12.05%	12.38%	10.18%	7.62%	45.09%
'18년 3월	26.20%	10.02%	8.51%	8.26%	6.25%	40.76%
증가율	+12.34%p	-2.03%p	-3.87%p	-1.92%p	-1.37%p	-4.33%p

자료 출처: 네이버 제출 자료

〈표 16〉 오픈마켓별 시장 점유율(거래액 기준)

	네이버	A	B	C	D	E	합계
2015년	4.97%	27.03%	38.30%	25.97%	3.15%	0.58%	100.00%
2018년	21.08%	21.78%	28.67%	18.16%	2.57%	7.74%	100.00%

자료 출처: 각 사업자 제출 자료

주. 2018년은 2018년 1월~2018년 6월까지의 합산임

- 여기서, 네이버 쇼핑의 필수 관문 역할을 보다 정밀하게 확인하기 위해서는 네이버 쇼핑 매출 중 오픈마켓 유입 시 수수료가 차지하는 금액이 얼마인지(타 비교쇼핑 사이트와의 차이가 얼마인지), 오픈마켓의 거래액 중 네이버 쇼핑을 통한 비중이 얼마인지 등 구체적 수치 확인을 위한 후속연구가 필요함
- ◆ 중소벤처기업부와 중소기업중앙회, 소비자 연구원의 온라인 플랫폼 이용사업자와 이용소비자 등에 대한 실태조사를 실행한바 있어 그 결과를 요약코자 함
 - 중기부, 2021년 8월부터 10월까지 온라인플랫폼 이용 사업자 1,000개사 대상 온라인플랫폼 이용실태, 부당행위 경험 등 조사 결과 발표에 따르면, 오픈마켓 이용사업자 절반가량은 2020년 연 매출 100%가 플랫폼을 통한 매출이라고 응답함
 - 중소기업중앙회가 2020년 12월, 한 달간 온라인 플랫폼(오픈마켓, 배달앱)에 가입한 1,000개 입점업체(오픈마켓, 배달앱 각 500개)를 대상으로 실시한 「온라인 플랫폼 입점업체 실태조사」 결과에 따르면, 2020년 기준 오픈마켓 입점업체는 월평균 매출액의 45.6%를 온라인 플랫폼에 의존, 온라인 플랫폼을 통해 발생하는 월평균 매출액 비율이 2018년 41.4%, 2019년 41.6%, 2020년 45.6%로 매년 증가
 - 소비자연구원 조사에 의하면 2019년 기준 모바일 쇼핑 앱 이용자 약 72%가 제품 구매 전 가격비교사이트에서 검색 후 구매한다고 답변. 즉, 일반검색서비스를 통해 비교쇼핑서비스로 유입되는 이용자 수가 많기 때문에 네이버가 일반검색서비스 시장에서 압도적인 사업자라는 점을 고려했을 때 일반검색서비스를 제공하지 않는 다른 잠재적 경쟁사업자들이 시장에 진입하는 것은 어려움

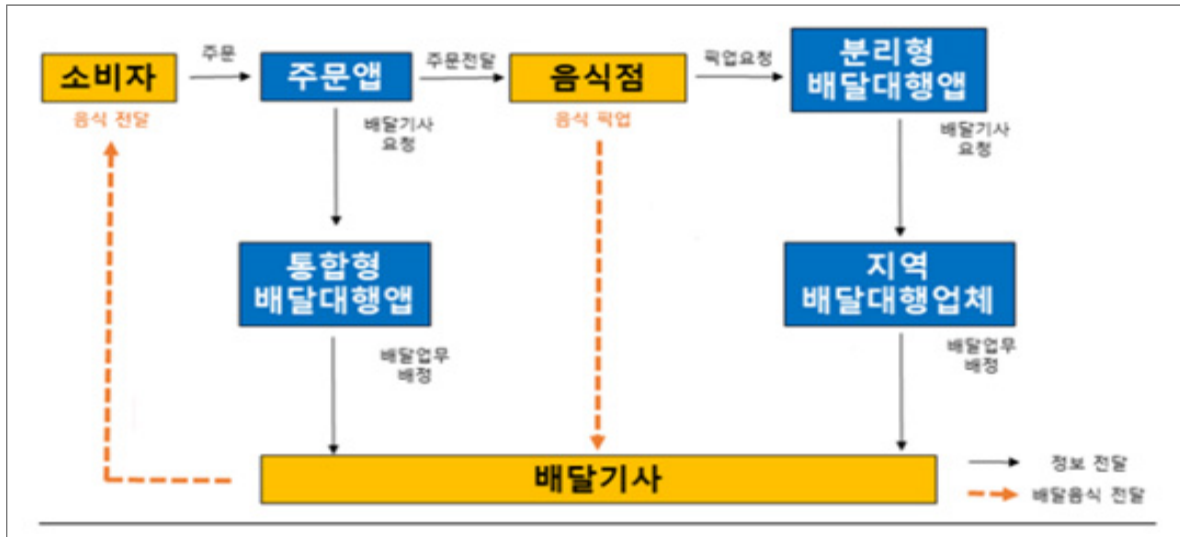
- 따라서 네이버 가격비교쇼핑 서비스를 통한 유입이 압도적으로 높아 각 오픈마켓은 자체적인 교차네트워크효과를 누리기 어려운데, 상품정보를 비교하고자 하는 소비자와 상품정보를 노출시키고자 하는 판매자(쇼핑몰) 사이에 간접적 네트워크 효과를 내면화하기 어려워 이들을 중개하는 비교쇼핑 서비스가 필요하기 때문임
- ◆ 결국 한국 오픈마켓 시장에서는 네이버가 오픈마켓 쇼핑에 있어 필수 관문역할을 하고 있으며, 이로 인해 특정 오픈마켓이 자체적인 간접적 네트워크 효과를 발생시켜 시장점유율을 확대하기 어려운 시장구도를 보여주고 있음
- 이러한 구도는 네이버 가격비교검색시장의 시장지배력이 오픈마켓에 전이된 결과인데 가격비교검색시장에서 네이버의 영향력이 제거되지 않는 한 앞으로도 지속될 것으로 보임

12. 배달 앱 시장(Delivery-App Market)

1) 배달 앱

- ◆ 배달음식점에 관한 정보를 취합하여 배달음식을 주문하는 사람(이하 ‘일반소비자’라 칭함)에게 인근에 위치한 배달음식점 정보를 제공하고, 일반소비자가 입력한 음식주문 관련 정보를 배달음식점에게 전달하는 방식으로 배달음식점과 일반소비자를 중개하는 응용 소프트웨어
- 배달음식점과 일반소비자는 배달앱에서 ‘음식점 정보 등록-음식점 탐색·비교-주문·결제-후기작성-답글 작성’의 과정을 통해 상호작용
- 배달음식점은 자기가 운영하는 사업장과 판매하는 음식에 관한 정보를 배달앱에 등록하고, 정보등록에 대한 대가로 배달음식점은 배달앱에게 월정액 또는 주문금액의 일정비율을 수수료로 지불
- ◆ 배달앱 시장은 배달음식점과 일반소비자간 거래를 연결시켜 주는 양면시장에 해당하는 바, 양면시장의 특징인 ‘교차 네트워크 외부성(cross network externality)’과 비대칭적인 가격구조가 나타남.
- ◆ 배달앱의 구조는 단순해 보이지만, 현장에서는 생각보다 다양한 모델로 운영되고 있으므로, 전문가들의 효율적 대응과 현장 종사자들의 창의성에 도움 될 수 있도록 간략히 정리하고자 함

[그림 54] 음식배달산업 구조



자료 : 공정거래위원회, 2021.7.22., ‘배달대행 플랫폼 사업자 계약서 점검결과’ 보도자료.

- 주문중개(Market Place, 이하 ‘MP’라 칭함) 모델은 배달앱의 가장 대표적인 서비스 유형으로 배달앱 사업자가 지역별 배달 음식점 정보를 취합하여 소비자에게 제공하고, 소비자가 배달앱을 통해 음식을 주문하면 배달앱은 이를 음식점에 전달하는 구조로서, 음식점은 배달앱으로 접수된 주문에 대해 직접 배달을 수행하거나 전문 배달대행업체에게 배달을 의뢰
- 자체배달(Own Delivery, 이하 ‘OD’라 칭함)모델은 배달앱 서비스 사업자가 음식주문중개 뿐만 아니라 배달서비스까지 제공하는 유형으로, 배달서비스를 제공하지 않던 음식점들까지 배달앱에 등록시킬 수 있을 뿐만 아니라 배달앱에 들어온 배달주문을 효율적으로 할당하여 배달시간 단축, 배달서비스 품질 향상 등의 효과를 도모할 수 있는 사업방식으로 보임
- 과거에는 소비자→음식점→배달라이더→소비자로 이어지는 단순한 구조를 나타냈지만, 현재는 ①소비자→배달주문 앱→음식점→통합형 배달대행 앱→라이더→소비자 또는 ②소비자→배달주문 앱→음식점→분리형 배달대행 앱→지역배달대행업체→라이더→소비자로 이어지는 다단계 거래구조로 변화.(그림 54] 참조)
- 2021년 (주)우아한형제들이 국회에 제출한 『배달시장 현황』 자료에 따르면, 플랫폼이 배달대행업체 역할도 담당하는 통합형 배달방식(배민라이더스, 쿠팡이츠, 요기요익스프레스)과 플랫폼과 배달대행업체가 각각 존재하는 분리형 배달방식(생각대로, 부릉, 바로고 등)의 두 종류의 거래구조 중 통합형 배달방식이 전체시장에서 차지하는 비중은 약 10%이며, 분리형 배달 방식이 약 90%의 비중을 차지하고 있음
- ◆ 배달외식 시장에서 배달앱의 중요성은 소비자들의 선호도 및 이에 의한 사업자들의 매출 등에 작지 않은 영향을 주고 있기 때문에 정부부처와 중기중앙회 등의 보고서에서 확인할 수 있음
- 소비자들이 배달앱을 이용하는 이유는 검색·주문·결제 한 번에 가능해서(58.2%), 쿠폰·마일리지·가

격할인 등의 혜택을 이용하려고(47.1%), 이용자들의 후기를 참고할 수 있어서(32.1%), 주변 맛집 정보를 제공해 주어서(22.3%) 등 전화 주문으로는 누릴 수 없는 배달앱만의 각종 기능적 편의성 때문이고, 지속적으로 배달앱을 이용할 의향이 있는 소비자도 전체 연령대 90.6%, 40대 90.7%, 50대 87.9%, 60대 90.3%로 모든 연령층에서 매우 높은 수준으로 나타남.¹⁵⁷⁾

- 한편, 같은 조사에서 소비자들이 배달외식 음식점을 최초로 인지하는 경로도 스마트 폰 앱은 그 비율이 2017년 22.3%에서 2019년 32.5%로 급증한 반면 전단지 2017년 17.7%에서 2019년 13.4%로 감소
- 2019년 5월 중소기업중앙회가 실시한 배달앱 가맹점 실태조사에 따르면, 음식점들의 71.7%는 매출증대를 위해서, 50.6%는 광고·홍보를 위해서 배달앱을 이용한다고 답변하였고, 조사대상 음식점의 84.8%는 배달앱에 입점한 이후 실제 매출이 증가하였다고 응답
- 한편, 배달앱 이용 음식점 중 지역 전단지 광고를 병행하고 있다고 응답한 비율이 2018년 53.5%에서 2019년 38.9%로 14.6%p 낮아져 배달앱 이용으로 인해 전단지 광고 이용률이 빠르게 감소하고 있는 것으로 나타남
- 배달앱을 이용하는 음식점 중 계속 배달앱을 이용하겠다는 비율이 86.4%에 달하고, 그 중 61.9%는 배달앱 이용을 중단할 경우 매출 감소를 우려하였으며, 실제 배달서비스를 제공하는 음식점들의 배달주문 접수방법은 62.2%가 배달앱을 통한 주문이고, 37.5%가 전화를 통한 주문으로 나타나 배달외식 시장에서 배달앱이 가장 중요한 주문 채널로 확인되고 있음.¹⁵⁸⁾

◆ 배달앱의 가격구조(2020년 기준)는 양면시장의 특성이 반영되어 운영되고 있는 것으로 평가할 수 있음

- 양면 플랫폼인 배달앱은 배달앱을 통해 매출을 올리는 음식점 그룹에게는 플랫폼 내 음식점 노출의 대가인 광고료를 받거나 거래 중개의 대가인 중개수수료 등을 부과하고, 소비자 그룹에게는 기본적으로 무료로 서비스를 제공하되 더 많은 소비자들을 자신의 플랫폼으로 유인하기 위해 쿠폰할인 등 다양한 금전적 혜택을 제공하는 비대칭적 가격구조를 보임

〈표 17〉 요기요 수수료체계

		중개 수수료	결제 수수료	기타
요기요 주문		12.5%	3%	직접 배달
요기요 익스프레스		12.5%		배달 대행 2900
광고상품	우리동네 플러스상품	비용상이 (지역마다편차)	X	경매 시스템 음식 카테고리 상단 노출
	슈퍼레드위크	비용상이		시간대 별 제품할인
	요일 별 할인			

157) 농림축산식품부·한국농수산식품유통공사, 2020, 「2019 국내 외식트랜드 조사보고서」.

158) 한국외식산업중앙회·한국외식산업연구원, 2019, 「외식산업 배달실태에 관한 연구」

〈표 18〉 배달의 민족 수수료체계

	중개이용료	결제정산수수료	배달비
배민1 기본형 요금제(부가세 별도)	6.8%	3%	업체 6000원 선결제 이후 고객부담 배달팁 정산.
배민1 절약형 요금제	15% (부가세 별도)	3%	(1) 주문금액5000~12000 :업체 900원 부담 :고객 3900원 부담 (2) 주문금액12000~30000원 :업체 2900원 부담 :고객 2000원 부담 (3) 주문금액30000~ :업체 2900원 부담 :고객 0원 부담
배달비 포함형 요금제	27%(배달비 포함)	3%	0원
알뜰 배달 요금제	6.8%	3%	지역별 차등 2500~3300
오픈리스트	6.8%	3%	-업체가 배달

주. 배민포장주문 - 한시적 중개이용료 무료. 결제정산수수료 3% (2024년 3월 31일까지.)

〈표 19〉 배민 결제정산수수료 우대 체계

매출 규모별 분류	결제정산 수수료	우대 수수료 적용	우대 수수료
영세(3억이하)	3%	1.5%	-1.5%
중소(3억 초과 5억이하)		2.1%	-0.90%
중소(5억 초과 10억이하)		2.25%	-0.075%
중소(10억 초과 30억이하)		2.50%	-0.5%
일반(매출액 30억 초과 및 신규사업자)		3.00%	0.00%
비고	부가세 별도		

- 배달앱의 수수료체계 역시 단순하지 않아 2023. 7. 12. 국회의원회관 306호 오픈마켓-배달앱 입정사업자 간담회를 통해 확인된 현장의 주요 배달사업자의 수수료 양상을 제시하고자 함. 〈표 17〉, 〈표 18〉, 〈표 19〉, 〈표 20〉 참조

〈표 20〉 쿠팡이츠 수수료 체계

	중개이용료	결제수수료	배달비
수수료절약형	7.5%	3%	업체 6000 -고객부담배달비(최대 4천원)
수수료일반형	9.8%		업체 5400 -고객부담배달비(최대 4천원)
배달비절약형	15%		업체 2900~900 -고객부담배달비(최대 3900)
배달비포함형	29%		업체 0 -고객부담배달비 자동적용

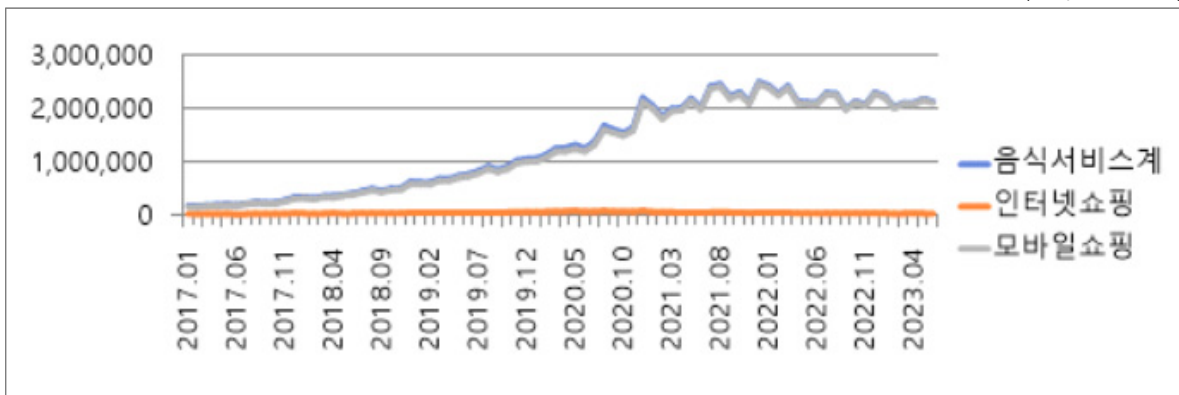
- 한편, 배달앱 사업자는 보다 많은 소비자들을 확보하기 위하여 할인 혜택 등을 제공하는데, 할인 혜택은 크게 신규 주문자들을 유치하기 위한 쿠폰 할인, 충성고객을 유지하기 위한 할인, 프랜차이즈 등 특정 브랜드와 제휴하여 진행되는 쿠폰 할인, 전체 음식점 또는 특정 카테고리, 지역 및 시간대에 적용되는 할인 쿠폰, 각종 타겟 고객층에 대해 발행되는 할인 쿠폰 등이 있음

2) 시장동향

- ◆ 통계청이 매달 발표하는 온라인 쇼핑 동향 가운데 ‘온라인 음식 서비스 거래액’을 통해 시장규모를 판단할 수 있는데, 이에 의하면 연간 20조~25조원 규모로 파악. ([그림 55] 참조)
- ◆ 배달앱 서비스는 2010년 국내 최초 배달앱인 배달통이 서비스를 개시한 이래 2010년 6월 배달의 민족, 2012년 8월 요기요가 진입하면서 3강 구도를 형성하고, 2012년도 땡동, 2014년도 배달365, 2016년도 헬로프렌즈 및 식신히어로, 2017년도 카카오 주문하기 및 우버이츠, 2019년도 위메프오 및 쿠팡이츠, 2021년 땡겨요(신한은행) 등 새로운 배달앱도 지속적으로 등장 중
- 그러나 현재 배달의 민족, 요기요, 쿠팡이츠를 제외한 배달앱은 사실상 의미 있는 경쟁을 하고 있다고 보기 어려우며, 배달의 민족의 시장점유율이 50%를 초과하는 독점구조를 보임

[그림 55] 온라인 음식배달 서비스 거래액

(단위 : 천만 원)



출처 : 통계청 통계표 항목에서 검색조건(온라인쇼핑물 판매매체별/상품군별거래액 항목, 검색기간 2017.1.~2023.4.) 입력을 통해 직접 작성

- ◆ 여기에 더해, 최근 연도 주요 기관의 시장실태 조사에서도 다양한 배달앱의 특성을 확인할 수 있고, 배달플랫폼 이용사업자들의 선호와 성향 등에서 시장동향을 면밀하게 확인할 수 있다는 측면에서 주요 기관 조사결과를 요약하고자 함

(1) 2020 서울-경기-인천 배달앱 실태조사 결과 발표

- ◆ 외식배달 음식점 2,000곳 중 92.8%는 '배달의 민족'에 입점해 있었고(요기요 40.5%, 배달통 7.8%), 업체당 평균 1.4개의 '배달앱'을 복수로 사용 중임
 - 가맹점 10곳 중 8곳(79.2%)은 배달앱사에 지불하는 광고비와 수수료가 과도하게 높게 책정되어 있다고 답변 및 광고 외에도 '리뷰작성 시 사이드메뉴 등 추가음식 제공'(28.5%), '할인쿠폰 발행'(22.1%), '배달비 지원'(15.3%) 등으로 인한 추가비용이 발생해 부담이 가중

(2) 2021 중소벤처기업부의 온라인 플랫폼 이용사업자 실태조사 결과보고서

- ◆ 67%가 배달앱을 이용하지 않으면 영업 지속이 어렵다고 답변한 가운데 2020년 연 매출액에서 온라인 플랫폼을 통한 매출액이 차지하는 비중을 확인한 결과, 응답업체 대부분(74.1%) 매출의 절반 이상을 플랫폼을 통해 얻었다고 답함
 - 2020년 연간 온라인 플랫폼 매출액에서 플랫폼 이용료가 차지하는 비중을 고려했을 때, 플랫폼 이용료가 '적정하다'는 응답은 9.2%, '부담된다'는 응답은 71.3%로 조사되었고, 플랫폼 이용료가 '부담된다'는 응답은 배달앱 이용사업자에서 상대적으로 높게 나타남.
 - 2020년 연간 온라인 플랫폼 매출액에서 플랫폼 광고비가 차지하는 비중을 고려했을 때, 광고비가 '적정하다'는 응답은 10.2%, '부담된다'는 응답은 69.9%로 조사됨

(3) 2021 중소기업중앙회 온라인 플랫폼 입점업체 실태조사

- ◆ 배달앱 입점업체의 94.8%가 배달의 민족, 79.2%가 요기요를 이용하고 있음. 주 거래 플랫폼은 배달의 민족(57.6%), 요기요(26.0%), 위메프오(7.0%), 배달통(5.8%), 쿠팡이츠(3.6%)의 순
 - 배달앱을 통한 매출액은 전체 매출액의 약 56.6% 수준의 의존도를 보임. 해당 비율은 ('18) 48.6% → ('19) 53.2% → ('20) 56.6%로 매년 증가했고, 배달앱에 지급하는 비용(수수료, 광고비 등)이 과도하다는 의견이 63.2%, 보통이라는 응답은 34.0%, 적정하다는 응답은 2.8%.

(4) 2022 한국소비자원 배달앱 이용 실태조사(소상공인)

- ◆ (문제점)으로, 소상공인 967명 중 806명(83.4%)이 민간배달앱에 문제점이 있다고 응답했으며, 이 중 '중개수수료가 비쌌'(57.8%), '광고비가 비쌌'(21.8%)이 가장 많았음
 - (민간배달앱 미이용 이유) 현재 민간배달앱을 이용하지 않는 소상공인(38명)은 '중개수수료가 비싸서'(68.4%), '광고비가 비싸서'(52.6%), '추가 비용이 부담돼서'(50.0%) 등의 이유로 민간배달앱을 이용하지 않고 있는 것으로 나타남
 - (배달비 수준) 소상공인의 75.9%(763명)는 현재 배달비를 비싼 수준으로 인식하고 있었으며,

21.8%(219명)는 적절한 수준으로 인식하고 있었음

- (인하 시급 비용) 배달앱에 대한 요구 개선사항으로 '수수료 등 인하'를 선택한 928명의 소상공인 중에서 539명(58.1%)은 '중개수수료 인하'가, 246명(26.5%)은 배달비 인하가 가장 시급하다고 응답하였음

3) 시장영향

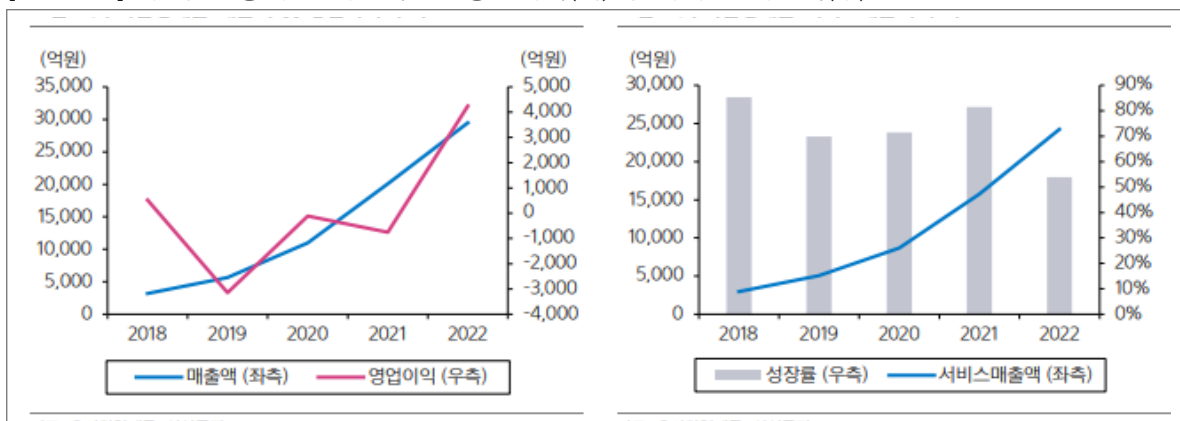
◆ 배달의 민족 쏠림 현상 심화

- 배달의 민족은 배달앱 시장에서 줄곧 압도적 지위를 기록하고 있는데, 모바일인덱스에 따르면 배민의 MAU(월간 활성 사용자) 점유율은 66.6%로 2위인 요기요(23.1%)를 압도(23년 3월 기준)할 뿐 아니라 배달업계 불황 속에도 오히려 점유율이 늘었음. ('22년 58.7% → '23년 66.6%)
- 배달시장이 포화상태로 접어들고 성장세도 주춤하자 점주들이 여러 군데에 마케팅 비용을 쓰기 부담스러우나 1등 플랫폼을 외면할 수는 없어 배민에 쏠림현상이 심화된 것으로 보임

◆ 시장지배력을 이용한 수익극대화 현실화

- 배달의 민족(배민)은 미국의 대표 배달기업인 도어대시와 중국의 메이투안도 적자를 기록하는 악조건 속에서 매출 2.9조원, 영업이익 4,241억 원을 기록(2022년)

[그림 56] 우아한 형제들 매출액 및 영업이익(좌)과 서비스 매출액(우)



자료출처 : 우아한형제들, 삼성증권

- 배민은 2022. 4. 단건 배달 서비스 '배민1'에 대한 프로모션을 중단하고 배달비를 인상했고, 이후 기본형·절약형·통합형 등 3가지 방식의 수수료 체계를 도입하여 기본 수수료가 6.8%, 15%, 27%로 수수료가 높아지고 6000원의 배달비가 별도 부과되는 식으로 수수료 체계를 변경하였으며, 또한 음식 카테고리 최상단에 가게를 노출해주는 오픈리스트(중개이용료 6.8%), 원하는 지역에 깃발을 꽂으면 반경 2km의 소비자에게 지역 상호가 노출되는 울트라콜(깃발 1개당 월 8만8000원) 등 광고를 통해 광고비 부과

- 2022년 말 기준 배민의 서비스 매출은 2조4234억 원으로 전년(2021년, 1조5743억 원)보다 약 1.5배 (8500억 원) 증가. 결국 배민의 영업이익은 쏠림현상과 수수료 체계개편으로 자영업자로부터 받은 수수료 매출이 크게 증가했다는 의미로 해석됨

◆ 자율규제는 실효성 없음

- 관련하여 배민 등 배달앱 플랫폼 업체는 올해 3월 입점업체에 대해 배달 플랫폼 자율규제 방안을 발표하였으나, 종전부터 가장 논란이 되었던 과도한 수수료 문제는 논의 대상조차 되지 못함
- 이는 과거부터 논란이 되었던 배달앱의 과도한 수수료 문제가 현실화되었다는 것일 뿐만 아니라 나아가 수요를 이탈시키지 않고서도 가격을 일방적으로 인상함으로써 영업이익을 극대화했다는 점에서 플랫폼의 시장지배력이 발현된 것으로 보아야 한다는 점에서 '자율규제' 방안은 아무런 실효성 없음
- 경쟁 배달앱 업체의 영향력 감소로 쏠림현상이 심화되는 국면에서 앞으로도 과도한 수수료 부담으로 인해 배달시장 전체의 소비자 후생이 감소하는 등 경쟁제한효과가 지속될 것으로 보임

|| 플랫폼 독과점 실태분석을 기반으로 한 디지털경제 생태계 구조개선 방안 연구 ||

민주연구원 연구용역보고서

IV

독과점 플랫폼의 독과점 지위 남용행위



IV. 독과점 플랫폼의 독과점 지위 남용행위

1. 구글

1) 구글의 플랫폼시장에서 지배력 강화와 독점남용행위 규제 필요성

- ◆ 검색엔진¹⁵⁹⁾은 인터넷 생태계의 핵심 기능이고, 특히 디지털 광고시장과 밀접히 연결되어 미국과 유럽에서는 검색엔진 1위인 구글이 디지털 광고시장도 압도적 1위를 점유하고 있음
- ◆ 한국에서 독점 플랫폼에 대한 규제 입법 논의를 할 때마다 반대론자들은 한국에서는 구글 등 해외 Big Tech의 한국에서의 시장 지배력이 약하고 독점 플랫폼 규제를 할 경우 Big Tech가 한국에서 지배력을 강화하지 못하도록 막고 이들과 경쟁하는 토종 플랫폼인 네이버, 카카오의 경쟁력만 약해진다고 주장
- ◆ 하지만 최근에는 구글 검색엔진의 토종 플랫폼 네이버와의 시장점유율을 급속하게 추격하고 있음. 즉, 2019년 기준으로 전 세계에서 구글 검색엔진이 92.6%로 압도적 1위를 차지하고 있고(한국정보통신연구원, 2020), 국내에서는 2017년 네이버 75%, 구글 11%였던 것이 2021년에는 네이버 56%, 구글 35%로 급속하게 구글이 검색엔진 시장의 점유율을 늘려가고 있음. (관계기관합동, 2022)
- ◆ 특히 구글은 계열회사인 '유튜브'를 통해 메신저, 동영상, 음원 등 플랫폼 서비스 시장에서도 시장지배력을 강화해 가고 있음
 - 즉, 6월 기준 카카오가 운영하는 메신저인 카카오톡의 MAU(월간 실사용자 수)는 4천 155만 8천 838명으로 1위를 기록했지만, 2위인 구글의 유튜브(4천115만7천718명)와의 차이는 이전보다 줄어들며 40만1천120명에 그침. (아이지에이웍스, 2023. 7. 13, 모바일인덱스 통계)
 - MAU는 한 달에 최소 1차례 서비스를 쓴 이용자 수를 의미하는데, 올해 들어 카카오톡과 유튜브의 MAU 차이가 5개월 연속 감소하며 지난 5월 50만 명대로 좁혀졌다가 지난달 40만 명대까지 줄어들었는데, 2020년 5월, 스마트폰 양대 운영 체제인 안드로이드(구글)와 iOS(애플)를 통합한 모바일인덱스 통계가 집계되기 시작한 이래 역대 월간 최소 격차라 할 수 있음

159) 이용자가 입력한 키워드를 토대로 플랫폼이 지속적으로 모니터링하는 웹 사이트를 매칭시켜 결과를 보여주고 관련 사이트로 연결시켜 주는 기능을 하는 플랫폼을 말함

- 특히, 30대 사용자의 선호가 바뀐 것이 이러한 흐름의 주된 이유로 분석되는데, 종래 연령대별 MAU는 10대 이하와 20대의 경우 유튜브가, 30대 이상의 경우 카톡이 1위인 경향을 보였으나 지난 5월과 지난달에는 유튜브가 30대의 MAU 1위를 차지함
- 이에 따라, 활성기기 대수 순위는 유튜브(4천195만1천522대), 지메일(4천193만3천632대), 포털 구글(4천178만2천931대), 크롬(4천177만8천247대), 구글지도(4천158만5천710대)에 이어 카톡(4천41만5천882대)과 네이버(3천959만3천651대) 순으로써 국내 토종 플랫폼 양대 산맥인 네이버와 카카오가 구글에 뒤처지는 양상임
- ◆ 구글은 이렇게 한국 플랫폼 시장에서 지배력을 형성하는 단계에서 더 나아가 이러한 시장지배력을 남용하여 경쟁회사들의 사업을 방해하고 진입장벽을 쌓는 등 독점지위 남용행위를 하고 있음
 - 아래 기술(記述)과 같이 공정거래위원회의 과징금 처분으로 여러 차례 드러난 바도 있지만, 공정거래위원회와 방송통신위원회에서는 유튜브의 음원서비스 '끼워팔기' 혐의, 소위 '인앱결제 강요 방지법'이라고 하는 전기통신사업법 위반 혐의로 조사를 하고 있음
 - 아울러 구글플레이의 30%의 과다 수수료 인앱결제 강요행위 사례에서 나타난 것처럼 출판사, 애플리케이션 개발업자, 게임사 등 새롭게 성장하는 혁신 기업들이 시장 진출하는 것을 가로막는 혁신 저해 현상도 뚜렷하게 나타나고 있으므로, 이와 같은 구글의 독점지위남용 행위에 대해 한국도 EU와 같은 독점 플랫폼 규제가 필요한 이유가 아닐 수 없음

2) 구글의 한국시장 독점지위 남용행위

(1) 30% 과다수수료 위해 다른 결제수단 링크거부(Anti-steering)

- ◆ 플랫폼 운영체제를 만든 구글과 애플은 자사 애플리케이션 스토어(앱마켓)인 구글 플레이와 애플 앱스토어를 선택재하는 방식으로 앱마켓 시장을 선점한 후 자사 앱마켓을 통해 애플리케이션 소프트웨어나 디지털 콘텐츠를 판매하는 앱개발사들에게 30%의 높은 수수료를 내도록 하고 있음
 - 애플은 iOS 디바이스에 애플 'App Store' 외에 다른 앱마켓을 허용하지 않고 있으며, 구글은 Android 디바이스에 다른 앱마켓을 허용하고 있으나 구글 'Play Store'가 선택재하여 결과적으로 Android 앱의 90% 이상이 Play Store를 통해 다운로드 되도록 함.(호주 ACCC 시장분석보고서, 2021).
 - 미국에서는 연 매출 100만 달러 미만의 스타트업 개발자들이 구글과 애플을 상대로 사업방해 등 이유로 집단소송을 제기하였고, 구글은 9,000만 달러, 애플은 8,000만 달러의 합의금을 내고 조정으로 소송이 종결된 바 있음
- ◆ 모바일 운영체제인 안드로이드의 오픈소스 정책을 통해 확보한 모바일 운영체제에서의 독점적 지배력을 이용하여 게임, 음원, 애플리케이션을 다운로드 받는 앱마켓(구글플레이)에서도 독점적 지배력을 확보하는 시장 지배력 전이 현상이 나타나고 있음

- 이러한 앱마켓 독점의 시장 지배력을 이용하여 처음에는 게임에만 적용하던 30%의 인앱결제 수수료를 음원, 출판, 다른 애플리케이션 다운로드에도 적용하였음
 - 이에 대해 한국은 최초로 이러한 인앱결제 강요를 막기 위해 소위 '인앱결제 방지법'이라고 하는 전기통신사업법 개정안을 통과시킨 바 있음. 즉, 한국에서는 “인앱결제 강제”문제로 이슈화 되어 2021년 9월, 전기통신사업법 개정으로 앱마켓사업자가 앱개발사에 대해 인앱결제를 강제하는 것을 금지시킴
 - 그러나 구글은 구글플레이 30% 수수료의 인앱결제만이 아니라 수수료 26%의 제3자 결제시스템을 도입하여 선택할 수 있도록 함으로써 전기통신사업법의 규정을 회피하는 정책을 사용. 즉, 제3자 결제시스템의 경우 결제대행사를 이용해야 하는데 이때의 대행수수료 5%를 더하면 31%로써 오히려 인앱결제 수수료보다 더 비싸게 되어 이를 사용하지 않고 구글플레이의 30% 수수료 인앱결제를 사용할 수밖에 없게 만들어 결국, 우회적으로 개정 입법을 무력화 시킨 것이고, 이는 시장독점지위자만 실행할 수 있는 행위가 아닐 수 없음
 - 한편, 미국 캘리포니아 주법원은 미국 최대 게임사가 제기한 애플의 과도한 인앱결제 수수료의 반경쟁법 위반 사건에 대해 인앱결제의 과도한 수수료 자체는 반경쟁법 위반행위는 아니라고 판결하기도 하였지만, 애플 앱마켓 내에서 다른 결제수단의 아웃링크 삭제하고 다른 결제수단 홍보를 막는 소위 'anti-steering'¹⁶⁰⁾에 대해서는 캘리포니아 주의 불공정행위 금지 규정을 위반한 것이라고 판단하였음
- ◆ 위와 같이 앱마켓 시장이 구글과 애플이 독과점 하는 상황에서 앱마켓사업자 구글과 애플의 안티스티어링은 플랫폼 밖의 더 저렴한 대체결제 시스템을 안내하는 것을 허용하지 않음으로써 플랫폼 시장 내 가격(수수료) 경쟁을 약화시키고 결제서비스에 대한 소비자의 선택권을 제한이라 판단할 수 있음
- 동시에 앱개발자는 30%에 달하는 높은 앱마켓 수수료로 인하여 앱마켓을 통해 자신이 개발한 애플리케이션이나 디지털 콘텐츠를 소비자에게 판매할 기회를 갖기 어렵게 되어 앱개발자와 같은 혁신기업의 성장을 가로막는 '진입장벽'이 되고 있음
 - 이처럼 법 개정에도 불구하고 구글이 독점적 지위를 이용하여 이를 무력화시키자 출판문화협회 등 디지털 콘텐츠 사업자들이 다른 결제수단의 아웃링크를 삭제하는 Anti-steering의 금지를 구하는 집단 소송에 나서고 있음

(2) 게임사가 경쟁 앱마켓 원스토어 통해 게임 출시하지 못하도록 막아

- ◆ 앱마켓 시장에서 구글플레이와 경쟁하는 국내 앱마켓 “원스토어” 등장
- 게임사들이 게임을 개발하여 모바일을 통해 소비자에게 판매하기 위해서는 게임이나 애플리케이션 등을 모바일에서 다운받기 위한 프로그램인 구글플레이, 애플 스토어 등의 앱마켓을 통해 출시해야

160) 입점사업자가 자사 독과점 플랫폼 밖에서 소비자와 계약을 체결할 수 있도록 관련 정보나 연결링크를 제공하는 것을 제한하는 행위

함. 위와 같은 오픈소스 안드로이드에 구글플레이, 구글지도 등을 셋트로 끼워팔기를 하고 있기 때문에 안드로이드 운영체제에서는 구글플레이가 압도적 1위 시장점유율을 유지 중임

- 국내에서도 이러한 앱마켓 시장 경쟁에 뛰어들기 위해 삼성과 이동통신 3사가 “원스토어”라는 앱마켓 프로그램을 만들었고, 한국시장의 실질적 경쟁자가 나타남

◆ 구글플레이가 게임사들에 자사를 통해서만 게임 출시하도록 유인행위

- 구글은 게임사들이 원스토어를 통해 게임을 출시하지 못하도록 막기 위하여, 구글플레이를 통해서만 게임을 출시하는 경우 구글플레이 1면에 게임 상품을 노출(피처링)시켜 주고 해외 진출도 지원한다고 유인하는 행위를 하였음
- 게임사들은 모바일 운영체제 앱마켓에서 압도적 1위인 구글플레이의 이러한 유인과 압박에 경쟁 앱마켓인 원스토어에 자유롭게 게임을 출시할 수 없었음. 즉, 구글은 원스토어가 출범한 2016년 6월부터 공정거래위원회가 조사를 개시한 2018년 4월까지 이른바 3N이라고 하는 넷마블, 넥슨, 엔씨소프트 등 대형 게임사뿐만 아니라 중소기업사까지 모바일 게임시장 전체에 이러한 유인 및 압박행위를 하였음
- 구글코리아의 내부문서에는 원스토어를 ‘루저’로 만들어야 한다는 내용도 확인됨.¹⁶¹⁾ 즉, 구글은 Top4 게임사, 2등급(tier 2), 한국진출 중국 게임사, 주로 한국에서만 활동하는 게임사, 모바일에 진출하고자 하는 게임사 등으로 등급을 나누어, 각 등급에 맞게 구글플레이에 독점출시를 조건으로 해외진출 지원, 구글플레이에 피처링(화면노출) 지원, 중국 구글팀을 통한 관계형성 및 피처링, 컨설팅 지원, 제한된 지원, 선택적 투자 등의 “독점 출시 조건부 지원 전략”을 추진하였음

◆ 독점 플랫폼의 전형적인 독점지위 남용행위인 ‘multi-homing 제한’

- ‘multi-homing 제한’은 “나에게만 오라, 다른 플랫폼에는 가지 마라”는 의미로 독과점 플랫폼 사업자가 자사 플랫폼 이용자의 경쟁 플랫폼 이용을 제한하는 행위임
- 이는 직접적으로 타사 경쟁 플랫폼을 이용하지 못하도록 배타적 조건을 부여하는 것뿐만 아니라, 자사 플랫폼만 이용하는 ‘single-homing’을 하는 경우 경제적 유인을 제공하거나 경쟁 플랫폼을 이용하는데 드는 비용을 증가시켜 경쟁 플랫폼의 이용을 사실상 제한하는 간접적 방식을 포함하고 있음
- 예컨대, 자사 플랫폼만 이용하는 경우 해당 입점업체의 상품이나 서비스를 플랫폼에서 우선 노출(ranking)하도록 해 주거나, 이용자가 자사 플랫폼을 이용하면서 생성·축적한 데이터에 접근 및 데이터를 이동하는 것을 저해하는 방법으로 경쟁 플랫폼 이용을 방해하는 것임
- 플랫폼은 양면 내지 다면 시장구조로 교차 네트워크가 발생하는 구조인데, 최종이용자인 소비자의 이용이 늘어나면 판매 기회가 늘어날 수 있어 사업적 이용자의 이용도 늘어나게 되어 플랫폼의 시장 지배력이 더 공고화될 수 있고, 반대로 경쟁 플랫폼의 이용자가

161) 공정거래위원회, “구글이 자사 앱마켓인 구글 플레이에만 게임을 출시하도록 한 반경쟁행위 제재”, 2023. 4. 11.

- 줄어들면 사업적 이용자의 경쟁 플랫폼 이용의 매력도가 떨어져 경쟁 플랫폼의 경쟁력은 떨어지게 됨
- 이런 점에서 멀티호밍 제한을 방지하면 독과점 플랫폼의 시장 지배력은 더욱 공고화하게 될 수밖에 없고, 공정위의 ‘플랫폼 독과점 심사지침’에서는 데이터 이동성과 접근성 제한 행위를 ‘멀티호밍 제한’의 한 유형으로 제시하고 있음
- ◆ 위와 같은 구글의 멀티호밍 제한, 즉 배타조건부 거래행위, 독점적 지위남용 행위로 2016년 6월 출범한 원스토어는 시작부터 소비자에게 선보일 주요 콘텐츠를 제대로 확보하지 못하고 플랫폼의 가치가 하락하였음
- 즉, 원스토어의 게임 관련 유료 구매자의 수가 절반 이하로 감소한 반면, 구글 플레이의 게임 관련 유료 구매자 수는 30% 증가하였고, 국내 앱마켓 시장에서의 구글 점유율은 2016년 80%에서 2018년 90%로 독점이 더 강화된 반면, 원스토어는 2016년 15~20%였던 시장점유율이 2017~2018년 5~10%로 떨어지기도 하였고, 2018년 공정거래위원회의 조사로 구글플레이가 멀티호밍 제한 행위를 중단한 후에 원스토어의 시장점유율이 10~15%로 일부 회복하기도 하였음
- ◆ 결국, 공정거래위원회는 구글플레이의 이러한 멀티호밍 제한 행위를 시장지배적 지위 남용행위와 배타조건부 거래 강요의 불공정행위로 보고 421억 원의 과징금 처분을 하였음
- ◆ EU의 DMA와 같은 독점 플랫폼 규제입법의 필요성을 보여준 사건
- 동일한 게임도 여러 앱마켓에서 출시되면 콘텐츠 및 소비자 혜택 차별화 등으로 경쟁이 활성화 되고 소비자의 선택권이 확대될 수 있음. 특히 구글플레이는 게임사 등으로부터 인앱결제 수수료로 30%의 과도한 수수료를 받고 있어 앱마켓으로 소비자에게 게임, 음원, 애플리케이션, 출판 등을 하려는 개발자들의 부담이 큰데, 원스토어와의 경쟁체계가 되었다면 수수료가 경쟁을 통해 내려가 부담을 줄일 수도 있었음
 - 원스토어에는 신규 게임이 정상적으로 출시되지 않아 원스토어를 이용하는 유료 구매자수가 줄어들었고 이는 원스토어의 게임유치를 더욱 어렵게 만드는 부정적 네트워크 효과로 이어져 원스토어의 매출은 계속해서 하락한 것에 대해 결국, 구글이 경쟁 앱마켓 플랫폼인 원스토어로 게임 출시를 막아 앱마켓과 모바일 게임 분야의 혁신 및 소비자 후생을 저해한 것으로 판단할 수 있음
- ◆ 공정거래위원회는 이 사건을 2018년에 조사를 시작하였으나 장기간의 조사를 거쳐 최종 시장지배적 남용 행위 처분은 2023년 4월에야 시행되었고 그 사이 앱마켓 시장에서 새로 진출한 원스토어는 구글과 경쟁체제로 가지 못하고 구글의 독점지위는 더욱 공고화된 것으로 볼 수 있음

- 이처럼 장기간의 조사로 공정거래위원회의 처분이 독점 형성 방지나 완화의 예방적 효과를 발휘하지 못한 것이라는 점에서 EU의 DMA 법처럼 독점 플랫폼을 사전 지정하고 자사우대, 끼워팔기, 멀티호밍 제한 등의 전형적 독점 남용행위를 사전 금지하는 독점 플랫폼 규제법이 필요하다는 점을 보여준 사건이 아닐 수 없음

(3) 삼성전자가 개발한 모바일 운영체제 휴대폰 탑재 못하도록 강요

◆ 휴대폰 제조사들도 독자적인 모바일 운영체제 변형 “안드로이드” 개발

- Google은 모바일 운영체제(OS) 표준필수기술(Standard Essential Patent, SEP)에 해당하는 안드로이드를 오픈소스 형태로 다수의 스마트기기 제조사나 개인 앱 개발자들이 무료로 사용하게 하고 있음
- 모바일 OS는 스마트 폰에 탑재되는 운영체제(OS)로서 스마트 폰과 앱 생태계를 주도하는 핵심 플랫폼 역할을 수행하여 하드웨어를 제어하고, 각종 앱(응용프로그램)을 실행하며, 스마트 폰의 화면구성·자판 입력·보안기능 등 UI(User Interface)까지 포괄하는 광범위한 기능을 수행하는데, 이는 기기 제조사, 앱 개발자, 소비자를 상호 연결하는 플랫폼이고, 이러한 오픈소스 전략을 통해 구글의 안드로이드는 2022년 11월 기준으로 모바일 운영체제의 점유율이 71.96%를 기록하기도 하였음

◆ 한편, 삼성과 같은 안드로이드 운영체제를 사용하는 휴대폰기기 회사는 안드로이드 운영체제를 기반으로 앱 구동에 필요한 다양한 변형 안드로이드 “포크 OS”를 개발하였고, 모바일 기기뿐만 아니라 스마트 TV, 스마트 시계 등 비모바일 기기용으로도 개발하였음

- 문제는 구글이 이렇게 삼성전자 등이 독자적으로 개발한 변형 안드로이드 운영체제를 삼성전자가 제조, 판매하는 휴대폰 기기에 탑재할 수 없도록 막고 있다는 것임

◆ 안드로이드에 플레이스토어 등 다른 모바일 서비스 끼워팔기¹⁶²⁾

- 안드로이드 모바일 운영체제는 오픈 소스로 제공되지만, 개발사인 구글은 라이선스를 제공받기 위해서는 모바일 앱 유통계약(MADA : Mobile Application Distribution Agreement)을 별도로 체결할 것을 요구하고 있음
- 즉, 안드로이드를 조건 없이 사용할 수 있는 것처럼 알려져 있지만, 실상은 오픈소스로 공개된 안드로이드로는 API(application programming interface)¹⁶³⁾ 같이 앱 작동을 위해 필요한 기능을 사용할 수 없으며, 이를 사용하기 위해서는 별도의 라이선스 계약을 체결해야 하는 것임

162) 독과점 플랫폼의 끼워팔기의 대표적 유형은 자사 서비스를 플랫폼에 사전 설치(선택재)하거나 기본값(default value)으로 설정하여 이용자가 다른 서비스로 전환하지 못하도록 하는 것이다. 예를 들면, 구글이 안드로이드 운영체제를 설치할 때 인터넷 웹 브라우저인 크롬이나 애플리케이션 스토어인 구글 플레이를 선택재하고 이를 삭제하지 못하도록 하여 이용자가 다른 웹 브라우저나 애플리케이션 스토어를 이용하지 못하도록 사실상 강제하는 것이다. 이렇게 구글이 안드로이드 운영체제에 검색앱과 브라우저를 선택재하도록 하는 의무를 부과한 사건에 대하여 EU 집행위원회는 2018. 6. 18. 43.4 억 유로의 과징금을 부과한 바 있다.

163) 컴퓨터와 인간을 연결시키는 사용자 인터페이스와 반대로, API는 컴퓨터나 소프트웨어를 서로 연결한다. 직접 사람(최종 사용자)에 의해 사용되도록 고안된 것이 아니며, 대신 소프트웨어에 이를 통합하고자 하는 컴퓨터 프로그래머가 사용하도록 고안되었다. 대표적인 예로 구글 플레이 서비스를 들 수 있다.

- 공개된 오픈소스에는 플레이스토어, 구글플레이서비스, 구글 지도 등 구글 모바일 서비스(Google Mobile Service, GMS) 앱 구동에 필요한 주요 기능이 빠져 있고, 구글은 공개된 오픈소스 안드로이드를 플레이스토어, 구글플레이서비스, 구글 지도 등 다른 모바일 서비스와 한 셋트로만 사용할 수 있도록 하고 있는 것으로써 삼성전자와 같은 휴대폰 제조사들은 구글과 별도의 MADA 계약을 체결해야 휴대폰 기기에 다른 모바일서비스 GMS를 설치할 수 있도록 하고 있음
- ◆ 위와 같이 안드로이드 오픈소스 전략으로 모바일 운영체제에서 시장지배적 지위¹⁶⁴⁾를 확보한 구글은 2011년부터 “포크 OS”의 시장진입을 차단하기 위해 스마트기기 제조사들에게 파편화금지 계약(Anti-fragmentation Agreement, AFA)¹⁶⁵⁾ 체결을 강제하였음
 - 구글은 MADA와 안드로이드 사전접근권과 같은 스마트기기 제조사에 필수적인 라이선스 계약을 체결하면서 그 전제조건으로 AFA를 반드시 체결할 것을 요구하였고, 이러한 AFA를 체결하게 되면 스마트기기 제조사들은 안드로이드 포크 OS를 받아 자신의 기기에 출시할 수 없으며 자체 개발한 안드로이드 포크도 자신의 스마트기기에 탑재해 출시할 수 없게 됨
- ◆ 표준필수특허(SEP)의 보유자가 FRAND 확약을 위반하는 것 자체가 반경쟁행위
 - 표준화는 정해진 표준기술을 바탕으로 상품과 서비스의 생산, 판매, 교환 등이 원활하게 이루어져 소비자의 편익을 증대시키는 효과를 갖게 함
 - 하지만 표준화기구의 구성원들이 특정 기술을 표준기술로 선정하고 그 표준기술을 바탕으로 생산과 판매, 그에 터잡은 새로운 기술을 발전시키기로 하면 표준기술을 보유한 사업자는 그 표준기술을 바탕으로 형성되는 시장에서 시장지배적 지위를 가지게 되며 더욱이, 그 표준기술이 이를 이용한 부품이나 기기의 생산, 판매 등에 있어 필수기술이 되어 표준필수기술(Standard Essential Patent, SEP)이 되면 독점적 지위는 확고해 짐
 - 따라서 표준필수기술(SEP) 선정에 따라 초래되는 시장지배적 지위를 이용하여 SEP 보유자가 SEP 라이선싱 거절이나 반경쟁적인 조건으로 라이선싱을 하는 등의 그 지위를 남용하는 행위를 막기 위해 국제 표준화기구는 FRAND 확약을 하도록 하는 것이므로, FRAND 확약을 위반하는 행위 자체는 반경쟁적 행위의 성격을 가지게 됨. (최승재, 2020)

164) 통상 시장지배적 기업이 시장점유율 50%를 차지한 경우를 독점이라고 하고 3개의 시장지배적 기업이 시장점유율을 75% 이상 차지하는 경우를 과점이라고 한다.

165) 안드로이드 코드를 바탕으로 변형 개발한 운영체제(포크 OS)를 적용하거나 개발하지 못하게 하는 계약이다. 구글은 안드로이드 앱마켓 플레이스토어 라이선스 계약과 안드로이드 사전접근권 라이선스 계약을 체결할 때 전제조건으로 AFA를 체결할 것을 요구했다. (단비뉴스(<http://www.danbinews.com>))

- 이런 점에서 모바일 운영체제의 표준특허기술의 역할을 하는 안드로이드를 오픈소스로 공개하는 것과 같이 SEP 보유자가 그 SEP를 무료로 사용하게 하는 경우에도 시장지배적 지위를 남용한 반경쟁행위는 발생할 수 있음

◆ 공정거래위원회의 구글의 AFA 강요 행위에 대한 시정명령과 과징금 처분

- 모바일 사업을 영위하는 기기 제조사 입장에서는 기술한 영향 등을 고려하면 플레이스토어를 스마트 폰에 탑재하기 위해서 AFA를 체결할 수밖에 없는데, 삼성전자도 공정위 조사에서 “플레이스토어 등 주요 애플리케이션(GMS)을 포기할 수 없어, AFA 체결 및 수정 계약에 동의했다”는 입장을 밝혔음
- 그간 많은 기업들이 모바일OS 독립을 시도해왔지만, 구글의 AFA 계약으로 인해 좌절된 것으로 볼 수 있는데, 삼성전자는 2013년 갤럭시기어1을 출시했지만, 구글이 AFA 위반이라고 위협하자 포크OS를 포기하고 타이젠OS로 변경하였음
- 아마존 역시 포크OS를 활용한 파이어OS를 탑재한 킨들파이어를 출시하려고 했지만 AFA 위반 소지에 프로젝트가 무산됐고, 중국 알리바바도 2011년과 2012년 알리운OS를 개발했지만, AFA 위반으로 제조사를 찾지 못했음.¹⁶⁶⁾
- 이렇게 구글이 삼성과 같은 스마트기기 제조사들에게 AFA를 강제하여 삼성이 자체 개발한 안드로이드 “포크 OS”를 탑재하지 못하도록 한 행위에 대해서 공정거래위원회는 2021년 9월 14일, 구글 LLC등에게 공정거래법상 시장지배적지위남용행위, 불공정거래행위로 시정명령과 과징금 2,074억 원을 부과했음.¹⁶⁷⁾

◆ 독점 플랫폼의 경쟁제한 행위는 다른 산업시장에서의 경쟁도 저해하게 됨

- 삼성전자와 휴대폰 제조, 판매를 경쟁하는 애플의 경우에는 휴대폰 기기와 이를 운영하는 운영체제인 iOS를 함께 개발하여 휴대폰 운영체제를 개발하지 못하는 삼성전자에 비하여 경쟁에서 유리한 위치를 차지하고 있다는 점에서, 삼성도 자신이 제조, 판매하는 휴대폰 기기에 조응하는 운영체제를 개발할 수 있어야 장기적으로 애플과의 경쟁을 유지해 나갈 수 있음
- 구글의 위와 같은 독점지위를 남용하여 구글이 만든 안드로이드 운영체제만을 사용하도록 강요하는 행위는 모바일 운영체제의 경쟁을 제한할 뿐만 아니라, 휴대폰 기기 생산시장에서의 경쟁도 저해하는 영향을 미치고 있는 것으로 볼 수 있음

166) 조선비즈, “삼성폰에 OS탑재 갑질... 공정위, 구글에 과징금 2074억원 부과·AFA 계약 강제도 금지”, 2021. 9. 14.

167) 공정거래위원회, “경쟁 운영체제(OS) 진입 및 신규 기기 개발을 막은 구글에 2,074억 원 과징금 부과” (의결 제 2021-329호), 2021. 9. 14.

(4) 유튜브의 지나친 광고시청 강제

- ◆ 국내 인터넷 이용인구의 90.2%에 달하는 약 3,200만 명이 이용하는 유튜브는 압도적인 격차를 보이며 동영상 플랫폼의 독점적 지위를 구축했음. 닐슨코리아클릭에 따르면 2023년 6월 기준, 유튜브의 뒤를 넷플릭스(19.3%), 티빙(10.6%), 쿠팡플레이(10.5%), 웨이브(8.7%) 등이 쫓고 있으나 유튜브의 시장 잠식은 가속화 되고 있는 것으로 보임.¹⁶⁸⁾
- ◆ 유튜브는 시장 독점적인 지위를 갖춘 이후 유튜브 프리미엄을 이용하지 않는 대다수의 시청자들에게 엄청난 게 많은 광고의 시청을 강제하고 있음
 - 재생 목록을 사용하면서 여러 개의 영상이 재생된다면 영상 하나가 끝나고 다음 영상이 시작되기 전까지 최대 4개의 광고가 연달아 나오는 것으로 알려져 있음
 - 즉, 국내의 대표적인 동영상 서비스 플랫폼이었던 판도라TV나 풀빵닷컴이 한창 유튜브를 견제하려 노력하던 2019년경에는 보통 영상 한 편마다 6초 가량 재생되는 광고가 한두 개 송출되면서 가끔 15초 분량의 광고가 송출되었는데, 위와 같은 경쟁 플랫폼이 모두 서비스를 중단한 지금 스킵이 불가능한 7초 분량의 광고 두 개는 기본으로 송출되어 최소한 14초 분량의 광고를 시청할 수밖에 없고, 중간에 15초 내지 16초 정도 재생되는 광고도 두세 개 송출되어 무료 이용자는 이를 강제로 시청할 수밖에 없는 상황으로 변화
- ◆ 한편, 유튜브는 영상을 시청하기에 앞서 광고를 송출하는 것과 관련하여 종래에 구독자 수가 1,000명 이상인 채널에만 광고를 붙일 수 있도록 '유튜브 파트너 프로그램'을 운영하여 수익을 콘텐츠 제작자와 유튜브가 분배하는 정책을 펼쳤으나, 미국의 경우 2020년 11월경부터, 그 외 국가에서는 2021년 6월 1일부터 유튜브 파트너 프로그램과 별도로 모든 유튜브 콘텐츠에 광고를 붙일 수 있도록 이용약관을 변경하며 모든 영상에 광고가 송출되도록 조치하여 콘텐츠 제작자들의 의사에 반하여 광고를 송출할 수 있는 근거를 마련으로 전환
 - 이 같은 개정 약관이 시행되면 콘텐츠 제작자들이 원치 않아도 모든 영상에 광고가 붙게 되었음. 이를테면 대학 교수들이 무료로 올린 각종 개론 강의 영상과 같이 구독자 수는 적지만 지식 공유 등의 학술적·공익적 가치가 큰 영상들마저 시청자들이 광고를 봐야 본 영상을 접할 수 있도록 바꾸면서, 제작자와 시청자 모두 불편해지는 구조로 바뀜
 - 뿐만 아니라, 이 경우 정작 시간과 노력을 들여 영상을 제작해 올린 이들은 들인 수고에 상응하는 수익을 창출할 수 없는데, 제작자들과 수익을 나눠 가지는 '유튜브 파트너 프로그램'과 달리 광고 재생 한 건 당 수익을 100% 유튜브가 가져가는 사실에 문제가 있는 것임.¹⁶⁹⁾

168) 전자신문, “[데이터뉴스]美유튜브 韓시장 잠식…국내 플랫폼 역차별 해소돼야”, 2023. 8. 30.

169) 머니투데이, “내일부터 유튜브 구독자 1명뿐이어도 광고붙인다..수익은 구글이 뽐냄”, 2021. 5. 20.

- 일각에서는 유튜브가 광고 없이 영상을 보는 대신 유료로 운영하는 '유튜브 프리미엄' 서비스 가입자를 늘리기 위한 행보로 보기도 하고 게다가, 유튜브는 자사의 구독 서비스인 '유튜브 프리미엄'을 홍보하는 광고영상은 스킵이 불가능하도록 조치하여 자사 서비스에 대한 광고만 일방적으로 우대하는 불공정한 정책을 시행 중에 있음

(5) 유튜브의 음원서비스 끼워팔기 행위

- ◆ 구글 유튜브는 '유튜브 프리미엄' 월 이용료 1만450원을 내면 유튜브뮤직을 무료로 이용하게 하는 가격 정책의 적극적 홍보와 이에 따라 이용자 쪽에선 유튜브뮤직 월 구독료 8,690원을 아끼면서 광고 없는 영상과 오프라인 재생 기능을 이용할 수 있어, 가입자 수가 지속적으로 증가했음
- 공정거래법 시각에서는 유튜브가 시장지배력을 남용하여 음원 무료 끼워팔기를 통해 시장지배력을 더욱 확장하고 멜론 등 경쟁사업자의 사업을 방해한 것으로 볼 수 있는데, 이러한 독점지위 남용행위를 통해 유튜브는 음원판매 시장에서 기존의 1위인 멜론과의 격차를 줄이거나 일부 조사에서는 이미 멜론의 시장점유율을 넘어선 것으로 보임
- ◆ 위와 같은 독점적 지위를 이용한 음원 무료 끼워팔기를 통해 유튜브가 음원 시장에서 국내 최대 플랫폼인 카카오의 멜론을 추격하여 거의 격차를 줄인 것으로 나타남
- 2023년 7월 국내 모바일 음원 시장의 MAU는 1위인 멜론(665만1천897명)과 2위인 유튜브뮤직(580만7천421명) 차이가 84만4천476명에 불과. 처음으로 월간 기준 두 플랫폼의 MAU 차이가 100만 명 아래로 좁혀졌으며, 유튜브뮤직의 사용자 수 점유율(25.3%)도 25%를 처음 돌파함.¹⁷⁰⁾
- 이미 유튜브가 멜론을 뛰어넘었다는 조사 결과도 있는데,¹⁷¹⁾ 한국 이용자가 가장 선호하는 음악 채널은 ▲유튜브(26%) ▲멜론(24%) ▲지니(14%) ▲유튜브 뮤직(11%) 순이며, 유튜브와 유튜브 뮤직의 이용자를 합산하면, 사실상 멜론은 국내 음원앱 '2위'로 밀려난 것으로 보임.¹⁷²⁾
- 한국인이 가장 많이 사용한 음악 스트리밍 앱을 조사한 결과¹⁷³⁾에 의하면, 유튜브뮤직이 459만 명으로 1위를 기록했고, 멜론이 454만 명으로 뒤를 이어, 본격적으로 한국 사업을 시작한 지 5년여 만에 음원 시장 절대 강자였던 멜론을 제친 것임
- ◆ 결국 이와 같은 유튜브의 독점지위 남용행위를 방지할 수 없어 공정거래위원회가 '유튜브 프리미엄' 요금제에 유튜브뮤직을 끼워 파는 정책으로 시장점유율을 높인 혐의로 구글유튜브에 대한 현장조사 진행 중
- 즉, 2023년 2월 24일, 공정위 지식산업감시 과는 서울 강남구 구글코리아 본사에서 현장조사를 벌였는

170) SBSbiz, "유튜브, 카톡과 격차 줄여...커져가는 美빅테크 국내시장 점유율", 2023. 8. 13.

171) 오픈서베이, 2022, '콘텐츠 트렌드 리포트 2021'

172) 뉴스1, "[유튜브뮤직의 구글찬스]① 인앱결제 후폭풍에 '유튜브뮤직'만 웃는다", 2022. 7. 4.

173) 와이즈앱·리테일·굿즈, 2022. 10

데, 구글이 유튜브 프리미엄 요금제에 유튜브뮤직을 끼워 파는 방식으로 점유율을 높여 시장지배적 지위를 남용했다는 혐의 조사

- ◆ 그 사이 유튜브는 시장지배력을 다른 시장영역으로도 확대하면서 전방위적으로 시장지배력을 확대해 가고 있음. 이미 국내 모바일 애플리케이션(앱) 월간 총사용 시간과 활성 기기 대수 지표에서는 국내 대표 메신저와 포털 서비스 플랫폼인 카톡과 네이버를 큰 차이를 벌린 상태인 가운데, 지난달 국내에서 모바일로 유튜브를 본 총사용 시간은 약 15억2천920만 시간으로, 2위 카톡(약 5억1천876만시간)과 3위 네이버(약 3억4천554시간)의 각각 2.9배, 4.4배에 이르고 있음.¹⁷⁴⁾

(6) 유튜브의 인앱결제 자사우대 및 음원 저작권료 불공정 분배

- ◆ 구글이 앱개발사에 결제 수수료 30%를 부과하는 일명 '인앱결제 의무화' 정책을 시행으로, 멜론·플로·바이브 등 국내 음원앱은 늘어난 수수료를 감당하기 위해 10% 수준의 이용가 인상을 단행했음. 단, 구글을 모기업으로 뒤 수수료 부담에서 자유로운 '유튜브 뮤직'은 기존 가격을 유지
 - 이로 인해 국내 음원앱과 유튜브 뮤직 간 '가격 역전 현상'이 발생함. 즉, 멜론은 구글앱 버전 스트리밍 클럽(무제한듣기) 이용가를 7,900원에서 8,700원으로 인상했고, 네이버 바이브 무제한 듣기도 8,500원에서 9,900원으로, 플로 무제한 듣기 정기 결제 7,000원에서 9,000원으로 인상되었으나 유튜브 뮤직의 1개월 이용료는 8,690원으로 유지되고 있음
 - 결국 '구글의 횡포'에 의해 현재 국내 토종 음원앱과 해외 음원앱 사이에 가격 역전 현상이 나타난 것으로, 유튜브 뮤직이 '유튜브 끼워팔기' 형태로 무섭게 시장 점유율을 높여가고 있는 상황에서 홀로 '수수료 부담'까지 피하면서 시장을 장악하고 있다는 비판이 강해지고 있음.¹⁷⁵⁾
- ◆ 한편, 저작권료 불공정 분배도 문제로 지적되고 있음. 국내 음원 플랫폼은 주무부처인 문화체육관광부가 승인해 2019년부터 시행 중인 '음원 전송사용료 징수규정 개정안'에 따라 창작자에 수익을 배분하고 있고, 이 개정안은 창작자에게 지급하는 스트리밍 관련 저작권료 수익배분율을 65%로 정했고, 이용자가 음원을 다운로드할 경우 곡당 단가 또는 매출액 기준 중 높은 저작권료로 정산해야 한다는 내용도 포함되어 있음
 - 반면 해외 음원 플랫폼은 신탁관리단체와 저작권료 요율을 개별적으로 설정·체결하고 있어 유튜브 뮤직, 애플 뮤직 등의 해외 음원앱의 경우 이 규정 적용을 회피하고 있는 것임. 즉, 유튜브 뮤직은 동영상 기반 스트리밍 서비스, 애플 뮤직은 라디오, 웹하드가 엮인 결합 서비스이기 때문에 '음원 서비스'로 분류되지 않는다는 게 그 이유로, 관련 업계에 따르면 해외 음원앱은 국내 음원앱 대비 현저히 낮은 요율을 책정하고 있는 것으로 알려지고 있음.¹⁷⁶⁾

174) 그 밖에 국내 OTT(온라인 동영상 서비스) 시장은 넷플릭스에, SNS(사회관계망서비스) 시장은 인스타그램(운영사 메타)에, 클라우드 시장은 아마존웹서비스(AWS)에 이미 1위를 내주고 있다.

175) 뉴스1, "[유튜브뮤직의 구글찬스]③ 끝타임 끝나가는데...공정위, 조사만 1년째", 2022. 7. 4.

176) 뉴스1, "[유튜브뮤직의 구글찬스]② 수익 65% 배분 '룰' 있는데...해외앱만 예외?", 2022. 7. 4.

- ◆ 물론 해외 음원앱이 창작자에게 수익을 분배하지 않는 건 아님. 유튜브뮤직, 애플뮤직의 경우 음악저작물 사용료 징수규정 제39조에 따라 '기타사용료' 규정을 적용받기는 하지만, 해당 조항을 살펴보면 "사용료 징수 규정이 없는 서비스의 경우 협회는 이용자와 사용요율 또는 금액을 협의해 이용허락을 할 수 있다"고 명시되어 있어 유튜브뮤직이나 애플뮤직 등은 수익배분을 자율적으로 결정할 수 있음
 - 애플 뮤직의 경우 자체 산정 기준에 따라 수익의 70%를 저작권자, 30%를 회사의 몫으로 배정하고 있는 것으로 알려져 있는데, 수치만 놓고 보면 해외 앱이 창작자에게 수익을 더 많이 배분하는 것 같지만, 국내 음원앱의 할인가격으로 상품을 판매해도 정가를 기준으로 창작자 몫을 지급하는 반면, 애플 뮤직은 할인가를 기준으로 정산하여 실제로는 해외 음원앱들이 우대받는 현실이 발생하고 있음
 - 예컨대, 월 1만 원짜리 상품을 반값 할인해 판매한다고 가정하면, 국내 음원업계는 1만원의 65%를, 애플 뮤직은 5,000원의 70%를 창작자에게 지급하는 방식으로, 유튜브 뮤직은 창작자와의 수익 배분에 대해 '대외비'라는 이유로 공개하지 않고 있지만, 업계 관계자들은 애플 뮤직과 크게 다를 바 없다고 보고 있음
- ◆ 최근 들어서는 공정위가 인앱결제 의무화를 불공정행위로 판단한 점을 반영하여 문화체육관광부가 음악 저작권료 징수 규정 개정을 승인했음. 개정된 규정은 음원 사용료를 정산할 때 기준이 되는 매출액을 산정할 때 인앱결제 의무화에 따른 인앱결제 수수료를 제외하도록 정함
 - 국내 음원 앱은 문체부의 음원 전송 사용료 징수 규정안에 따라 전체 매출액의 65%를 저작권자에 배분하고 여기에 추가로 인앱결제 수수료(최대 30%)를 내야 했는데 유튜브뮤직은 여기 해당하지 않아 차별 논란이 이어졌음
 - 이번 조치로 인앱결제 수수료에 따른 인상분은 전체 매출에서 제외되면서 국내 사업자 저작권료 부담을 줄일 수 있게 되었고, 개정된 규정은 작년 6월부터 내년 5월까지 서비스된 음원 사용료에만 한시적으로 소급 적용하여 근본적인 대책이 아니라는 지적이 제기되고 있음.¹⁷⁷⁾

3) 데이터 독점 남용행위 : 이용자 데이터 종합해 타겟광고 등에 판매

(1) 플랫폼의 시장 지배력의 근간이 되는 데이터 독점

- ◆ 기본적으로 플랫폼은 이용자가 플랫폼을 무상으로 이용하도록 하는 대신 이용자의 데이터를 플랫폼에 제공하도록 하고 이렇게 수집한 데이터를 광고, 상품, 서비스 등으로 만들어 판매하는 사업구조 모델을 가지고 있음
 - 즉, 개인정보를 수집하여 이를 빅데이터화 하여 상업적으로 활용하는 데이터 경제가 활성화되면서 독과점 플랫폼이 수집하는 개인정보가 다양해지고 있고, 이를 빅데이터화 하여 광고나 상품으로 만들어 크게 수익을 올리거나 새로운 사업영역으로 진출하는데 활용

177) 더벨, "유튜브 프리미엄 공습...토종 음원 플랫폼 '악전고투'", 2023. 5. 12.

- ◆ 이용자 입장에서 플랫폼에 자신의 데이터가 축적되어 있기 때문에 다른 플랫폼으로 전환하기 어려운 고착효과가 발생하고, 독과점 플랫폼들은 이러한 이용자의 플랫폼 의존성을 이용하여 이용자의 추가적인 동의 없이 이용자 개인의 다양한 정보를 수집 하고 있음
- ◆ 이에 따라 각 국의 개인정보위원회는 독과점 플랫폼의 개인정보 침해에 대한 제재에 나서는 한편, 경쟁당국도 시장지배적 지위를 남용한 “착취남용¹⁷⁸⁾”의 문제로 보기 시작하였고, 독일의 경쟁당국이 최초로 페이스북을 이러한 독과점 지위를 이용한 “착취남용” 행위로 제재하였음
- ◆ 독과점 플랫폼은 자신의 플랫폼에서 수집한 이용자 데이터를 알고리즘 수정, 서비스 품질 개선 등에 독점적으로 활용하여 경쟁에서 우위를 차지할 수 있고, 이를 위해 다양한 방법을 실행
 - 이용자가 많을수록 독과점 플랫폼은 더 많은 데이터 수집이 가능하며, 이를 알고리즘 수정, 서비스 품질 개선 등에 이용하고, 이는 더 많은 이용자를 유인하는 기능이 작동되며 또한, 데이터를 관련 시장에서 활용하거나 기업결합으로 데이터 결합이 초래되는 경우 관련 시장으로 지배력 전이가 일어나 경쟁사업자 배제가 나타남

(2) 이용자에 대한 데이터독점 남용행위

- ◆ 페이스북은 이용자가 페이스북에 제공한 데이터뿐만 아니라, 자회사인 Whatsapp이나 Instagram의 이용자 정보 및 심지어 응용프로그램과 연동되어 있는 제3의 웹사이트에 이용자가 접속하면 곧바로 이들 정보가 페이스북의 이용자 계정과 통합되도록 한 후 이를 빅데이터화 하여 맞춤형 광고(타겟 광고)에 사용하였음
- ◆ 이러한 개인정보 침해 행위를 중지할 것을 구하는 “독일 소비자연합”의 소비자단체 소송에서 독일 베를린 지방법원은 독일 연방 개인정보보호법 위반이라고 판단한 바 있음
 - 독일 연방카르텔청은 2016년 조사를 시작하여 2019년 이러한 행위가 소비자의 개인정보를 착취하는 행위로 Whatsapp이나 Instagram의 이용자 정보와 제3자의 웹사이트에서 개인정보를 수집한 정보를 페이스북 이용자 계정에 연계시키는 것은 이용자의 자발적 동의가 있어야 한다며 이러한 관행의 금지와 개선조치를 처분
 - 페이스북의 이러한 부당한 데이터 수집과 정보처리 행위에 대해 이용자들은 제대로 인지하지도 못하고 있었고, 이용약관에 동의하지 않으면 페이스북 서비스 자체를 이용할 수 없도록 되어 있었기 때문에 자발적 동의가 보장되지 않는 개인정보의 수집과 이용행위는 EU의 “일반 개인정보보호 규칙(General Data Protection Regulation, GDPR)”에 위반된다고 보았음. (유진희 외 1, 2021)

178) 우리 공정거래법에서도 착취남용을 시장지배적 지위남용규정으로 규제하고 있다. 또한 일반불공정거래행위 및 특수불공정거래행위의 금지 그리고 하도급법과 같은 공정거래법의 특별법을 통해 이를 간접적으로 규제하기도 한다. 일반불공정거래행위 중 차별적 취급(가격차별을 제외한 거래조건차별, 계열회사를 위한 차별, 집단적 차별) 및 거래상 지위남용(구입강제, 이익제공강요, 불이익제공 등)이 ‘착취·차별행위’에 포함될 수 있을 것이다(최요섭, 2021).

◆ 독일 연방대법원은 페이스북의 이러한 "강제적인 서비스 확장"의 반경쟁적 특성은 소비자에 대한 착취남용 일 뿐만 아니라, 이렇게 얻은 데이터 파워를 기반으로 잠재적 경쟁사업자가 시장 진입을 하지 못하도록 하는 반경쟁적 효과를 야기한다고 보았음

- 페이스북이 사용할 수 있는 데이터가 더 다양해질수록 이용자 행동의 예측 가능성이 더 정확해지고 이를 통해 페이스북은 서비스를 더 정확하게 발전시키고 미래의 다른 사업목적과 기술을 더 정확하게 조절할 수 있게 됨
- 이러한 페이스북의 데이터 및 데이터 분석 서비스의 양과 질의 증가는 현재의 경쟁자와 잠재적 경쟁자 모두에게 이러한 서비스를 따라갈 수 있는 기회를 줄어둘게 하여 사업방해와 같은 "배제 남용"에도 해당된다고 봄

(3) 개인정보보호법과 충돌

◆ 개인정보보호위원회는 2022년 9월 14일, 이용자 동의 없이 개인정보를 수집해 온라인 맞춤형 광고에 활용하는 등 개인정보보호법을 위반한 구글과 메타에 시정명령과 함께 구글 692억 원, 메타 308억 원의 과징금을 부과하기로 했음

- 구글과 메타는 자사 서비스에 가입한 이용자가 다른 웹사이트 및 앱을 방문·사용한 행태정보를 수집하여 맞춤형 광고 등에 활용하는 과정에서 적법한 동의를 받지 않아 개인정보보호법(제39조의3 제1항)을 위반
- 즉, 구글은 서비스 가입 시 타사 행태정보 수집·이용 사실을 명확히 알리지 않고, 그 설정 화면('옵션 더보기')을 가려둔 채 기본 값을 '동의'로 설정하는 등의 방법을 사용하였고, 메타는 계정 생성 시 동의받을 내용을 이용자가 알아보기 쉽지 않은 형태로 데이터 정책 전문에 게재하였을 뿐, 법정 고지사항의 구체적인 내용을 이용자에게 알리고 동의받지 않았다는 것임

◆ 타사 행태정보는 이용자가 플랫폼이 아닌 다른 웹사이트 및 앱을 방문·사용하는 과정에서 자동으로 수집되는데, 이 과정에서 통상의 이용자는 자신의 '어떤 정보'('어떤 웹사이트 및 앱'에서 활동한 '어떤 정보')가 플랫폼에 수집되는지 예측하기 어려움

- 특히 플랫폼이 이용자(회원)를 식별하여 타사 행태정보를 수집·이용하는 행위는 이용자 계정으로 접속한 모든 기기를 추적하고, 온라인 활동을 모니터링하여 익명성을 상실시키며, 이용자의 사상·신념과 정치적 견해, 건강, 신체적·생리적·행동적 특징 및 민감한 정보를 생성하고 식별할 가능성이 높다는 것임

◆ 따라서 자사 서비스에 가입한 이용자의 타사 행태정보를 수집·이용하려는 플랫폼은 그 구체적인 내용을 정보주체인 이용자가 인지할 수 있도록 명확히 알리고 동의 받을 필요가 있음

(4) 구글과 메타의 대응

◆ 구글과 메타는 이용자의 행태정보 수집에 대한 동의는 플랫폼 사업자가 아니라 웹사이트 및 앱서비스 사업자가 동의를 받아야 한다는 것을 강조하는데, 이는 플랫폼이 행태정보 수집도구(SDK, 픽셀 등)를 제작·배포하긴 하지만, 웹·앱 사업자가 이를 설치할지 여부를 스스로 결정하고, 수집되는 항목을 선택한다는 점을 근거로 하고 있고, 또한 설령 플랫폼이 동의를 받아야 한다고 해도 처리방침 등을 통해 이용자에게 알리고 동의를 받았다고 주장함

- 그러나 구글·페이스북·인스타그램 이용자의 온라인 활동기록을 추적해 관심사를 추론하거나 맞춤형 광고 등에 사용하는 주체인 구글과 메타가 이용자의 동의를 받아야 함에도 불구하고, 이를 명확하게 알리고 동의를 받지 않았다는 것을 인식해야 함

(5) 구글의 뉴스 사용료 무시

◆ 구글 그리고 메타와 같이 전 세계 온라인 뉴스광고 유통망을 장악해 이를 발판으로 막대한 수익을 올리고 있는 글로벌 빅테크 기업들이 개별 국가 단위의 뉴스 사용료 지급 법률을 무시하고 있음

- 구글은 2014년 스페인에서 뉴스 비용을 지불하도록 하는 법률을 통과시키자, 스페인 뉴스 제공을 중단했음. 이 같은 대립은 구글이 2022. 6. 뉴스 서비스 재개를 발표할 때까지 약 8년 가까이 이어졌음. 뿐만 아니라 구글은 호주에서도 2021. 2.경 뉴스 사용료를 지불하도록 하는 법안이 통과되자 검색 서비스를 중단하겠다는 초강수를 두기도 하였음.¹⁷⁹⁾
- 구글은 캐나다의 온라인뉴스법 통과 이전부터 캐나다 뉴스를 제외하겠다고 맞서왔고, 법이 가결된 이후 시행세칙을 통해 캐나다 연방정부가 플랫폼들의 캐나다 매출에서 최소 4%를 언론사에 지불하도록 하는 내용의 규제책을 마련하자 정부 추산으로 연간 1억 7,200만 캐나다달러를 캐나다 언론사에 지불할 상황에 놓였으며 “구글에게 모든 비용과 책임을 부과하고, 최악의 상황을 만드는 하이브리드 모델”이라고 비난하며, 캐나다 뉴스 제공을 중단하겠다고 밝히기도 하였음.¹⁸⁰⁾
- 구글은 이처럼 검색시장 및 플랫폼 뉴스 공급자로서의 독점적 지위를 남용하여 국가의 법률 제정 및 시행 등에도 영향을 미치고 있을뿐더러 일반 소비자들의 검색엔진 및 뉴스 접근권 등을 인질삼아 언론사가 기사를 작성하기 위하여 취하는 일련의 행위에 대한 보상을 제공하기를 거부하고 있음

179) 한겨레, ‘뉴스콘텐츠 사용료 법안’ 반발…페이스북, 호주에서 뉴스 서비스 중단, 2021. 2. 18.

180) 한국일보, "구글·페이스북, 캐나다서 연간 뉴스 사용료 2,200억 원 내라", 2023. 9. 2.

4) 구글의 뉴스콘텐츠 제공 언론사에 무보상 정책

(1) 독점 플랫폼의 무보상 정책으로부터 뉴스콘텐츠 보호정책

- ◆ EU가 인터넷 포털 플랫폼과 관계에서 언론사의 뉴스 콘텐츠에 대한 저작권접권을 인정하고 그에 대한 보상을 받을 수 있도록 하기 위해 2019년 도입한 디지털 단일시장 저작권지침(DSM)(Directive 2019/790, 2019)은 그 제안이유에서 “디지털 전환 시대에 언론 산업의 지속가능성을 보장하고 신뢰할 수 있는 정보의 이용을 촉진하기 위해서는 언론출판물들을 생산하기 위해 언론사들이 쏟는 조직적·재정적 기여를 인정하고 지원해 줄 필요가 있다.”고 밝히고 있음
- ◆ 한국의 저작권법에서는 제3장 저작권접권에서 제1절 실연자, 제2절 음반제작자, 제3절 방송사업자에게 저작권접권을 부여하고 있으나, 뉴스 콘텐츠를 제작하는 언론사에는 이러한 저작권접권을 부여하지 않고 있음.
 - 유럽도 이러한 사정은 마찬가지인데, EU의 DSM에서는 뉴스 콘텐츠의 온라인 이용에 관해 저작권접권으로 “대중이용제공권”을 부여하고 개인 사용자의 사적 또는 비상업적 이용이나 뉴스 콘텐츠의 짧은 발췌문 이용에는 적용되지 않으나 상업적 이용에는 적용하도록 하고 있음
- ◆ 따라서 뉴스 콘텐츠를 인터넷 포털에서 제공하는 플랫폼들은 뉴스 콘텐츠를 대중에게 제공하는 경우에 뉴스 콘텐츠를 제공하는 언론사에 허락을 받아야 하고 그에 따른 보상을 해야 할 것임

(2) 독점 플랫폼과 언론 다양성과 민주주의

- ◆ 프랑스는 DSM 지침을 바로 입법화하였는데, 구글은 이에 반발하여 프랑스에서는 뉴스콘텐츠 미리보기를 더 이상 제공하지 않고 검색 엔진을 위한 새로운 태그를 도입하여 뉴스콘텐츠가 노출되는 방식이나 범위에 관하여 언론사들이 구글에 포괄적인 이용 허락을 하도록 하였음
 - 이에 프랑스의 신문, 매거진 출판사, 뉴스 통신사들은 프랑스 경쟁감시 당국에 구글을 시장지배적 지위 남용행위 위반으로 신고함
- ◆ 경쟁당국은 구글의 이러한 조치가 시장지배적 지위를 남용한 행위로서 민주주의에 위협이 되는 부당성이 인정된다고 하면서, 언론사 측과 성실하게 협상에 임하고 협상 관련 정보를 제공하고 언론사들이 선택한 옵션으로 콘텐츠를 계속 노출해야 한다 등의 임시명령을 내림
 - 구글이 임시명령의 취소를 구한 소송에서 프랑스 고등법원은 임시명령의 정당성을 인정하면서 구글의 조치가 언론의 보호와 언론의 다양성을 보장하기 위해 만든 저작권접권법을 침해하는 부당한 조치로서 불공정한 거래조건을 부과한 것으로서 시장지배적 남용행위에 해당한다고 판결

- ◆ 민주주의나 언론의 자유와 다양성 등의 정치적 관점을 시장지배적 지위 남용행위의 부당성 판단의 내용으로 인정하는 등 ‘실험적’이라 할 정도로 경쟁법의 새로운 유형의 처분과 판결을 하였다는 평가를 받지만, 그만큼 독과점 플랫폼이 시장에 분만 아니라 사회에 미치는 영향이 심각하고 이를 경쟁법 차원에서 제재할 필요성에 대한 고민을 보여준 사례라 할 수 있음

(3) 뉴스콘텐츠 보상정책에 대한 구글과 페이스북의 대응

- ◆ 구글과 페이스북은 전체 사업 모델에서 뉴스 콘텐츠로 인한 수익이 차지하는 비중은 극히 작고 뉴스 콘텐츠를 검색 포털 등에 노출시킴으로써 발생하는 경제적 이익도 거의 없다고 주장한 가운데, 소비자들은 무료로 이러한 뉴스 콘텐츠 정보를 이용할 수 있게 됨으로써 소비자 후생은 증대되므로 독과점 지위남용 행위에 해당하지 않는다는 입장을 강조하고 있음
 - 그러나 소비자들의 주요 검색 대상인 뉴스 콘텐츠를 검색 포털 등에 노출시킴으로써 검색 서비스의 매력도를 높이고 검색 서비스 체류시간을 증가시켜 광고 수익을 늘리는 경제적 이익을 얻고, 검색 서비스의 매력도를 개선시켜 플랫폼의 소비자에 대한 지배력을 고착화 하여 독과점 지위를 공고화하는데 그 영향력이 있음

(4) 뉴스콘텐츠 미디어 협상법

- ◆ 미국의 민주당과 공화당 의원들은 2019년 “언론 경쟁 및 보전법(Journalism Competition and Preservation Act)”을 발의하였는데, 디지털 플랫폼에 대한 언론사들의 협상력 강화 방편으로 지배적인 디지털 플랫폼과의 단체협상(collective negotiation)에 대해 공정거래법상의 담합행위 규정을 배제하는 것임
 - 유럽 각국의 동향처럼 정부의 적극적 개입을 통해 독과점 플랫폼으로 하여금 언론사가 제공하는 뉴스콘텐츠에 대해 보상하도록 하는 방식과 차이가 있지만, 언론사 단체들이 단체협상을 통해 독과점 플랫폼들과 뉴스 콘텐츠 제공에 따른 보상 등 거래조건을 개선하도록 하는 길을 열고자 하는 것임
 - 영국과 호주도 이와 유사하게 구글로 하여금 언론사나 언론사 단체와 뉴스콘텐츠 보상에 관한 단체협상을 하도록 하는 미디어 협상법을 추진하고 있다는 점을 고려하면, 한국도 구글이 네이버의 검색엔진 점유율을 거의 따라 잡으면서 구글의 검색을 통한 언론기사 트래픽이 점점 증대하고 있어, 구글에 대한 외국의 뉴스콘텐츠 보상 협상의무 부여 입법을 주목할 필요가 있음

5) 미합중국 연방정부의 구글을 상대로 한 반독점 소송 제기

- ◆ 미합중국 연방정부가 구글을 상대로 '반독점법 소송'을 제기하여 2023. 9. 12. 워싱턴디시 연방법원에서 재판이 시작되었음 이는 1998년 Windows의 운영체제 시장 장악력을 바탕으로 인터넷 브라우저 시장까지 장악한 마이크로소프트를 상대로 한 소송 이후, 미 정부가 빅테크를 상대로 25년만에 낸 가장 큰 규모의 반독점법 소송임.¹⁸¹⁾
 - 이번 소송의 핵심은 구글이 미국 검색엔진 시장에서 90%에 달하는 시장지배력을 남용해 경쟁 서비스들이 발을 붙이지 못하도록 밀어냈는지 여부임. 미국 정부는 구글이 이용자들이 스마트 폰을 처음 사면 기본으로 사용하게 되는 '디폴트'(기본) 검색엔진에 자사 검색엔진을 '선택재'하기 위해 애플·삼성전자 등 스마트 폰 제조사와 에이티엔티(AT&T) 등 통신사들에 매년 수십억달러를 불법적으로 지불하고 있다고 주장하고 있음
 - 미 정부는 구글에서 스마트 폰 제조사, 통신사들과의 계약 업무를 담당했던 전 직원의 증언을 근거로 내세웠음. 로이터 등 외신에 따르면, 구글 전 직원 크리스 바튼은 2004년부터 2011년까지 구글 근무 시절 스마트폰 제조사와 통신사 임원들을 만나 구글 검색엔진 배포 관련 계약을 맺는 업무를 맡았다고 지난 13일 법정에서 증언했음. 크리스 바튼은 "구글이 계약 상대방 기업에 비용을 지불하는 가장 중요한 조건은, 그들이 구글 검색엔진을 유일한 디폴트 검색엔진으로 두는 데 동의하는지 여부였다"고 말했다고 전해짐
 - 구글은 자사 앱을 선택재하는 대가로 스마트 폰 제조사와 통신사들에 돈을 준 게 아니고 일반적인 마케팅 비용이라고 주장함. 또 불공정 행위 때문이 아니라 서비스 품질이 좋아서 검색엔진 시장점유율이 높은 것이라고 꾸준히 주장하고 있음. 미국 연방법원은 앞으로 10주 동안 재판을 통해 정부와 구글의 입장을 청취할 계획임

2. 애플

1) 개요

- ◆ 애플은 1976년 스티브 워즈니악, 스티브 잡스, 론 웨인이 애플 컴퓨터 주식회사(Apple Computer, Inc)로 설립하였고, 2007년 스티브잡스가 아이폰을 발표하면서 기업 이름을 애플(Apple, Inc)로 변경함
 - 2023년 8월 현재 애플의 시가총액은 2.79조 달러로, 애플은 전 세계에서 기업가치가 가장 큰 기업이고, 2022년 애플의 총 매출액은 3,943억 달러로, 2021년에 비해 7.79% 증가함.¹⁸²⁾

181) 한겨레, [궁금톡] 미국은 왜 구글에 '반독점 소송' 걸었나...국내 미칠 영향은?, 2023. 9. 15.

182) <https://www.macrotrends.net/stocks/charts/AAPL/apple/revenue>

- 애플의 매출액은 크게 하드웨어 판매와 서비스로 구분할 수 있는데, 아이폰이 총 매출액의 52.5%를 차지하여 가장 비중이 높고, 맥(9.6%), 아이패드(8.7%), 웨어러블(10.5%) 등의 하드웨어를 판매하고 있으며, 서비스는 애플뮤직, 애플TV 등 디지털 콘텐츠 및 서비스, 애플 페이, 애플 케어 등으로 전체 매출액의 18.7%를 차지하고 있음.¹⁸³⁾

2) 앱마켓

(1) iOS 앱마켓 독점과 인앱결제 강제

- ◆ 애플 앱스토어는 국내 앱마켓에서 10% 내외로 원스토어와 유사한 시장점유율을 보이고 있지만, 애플의 운영체제인 iOS용 앱 시장은 독점하고 있다고 봐도 무방함. 즉, 앱은 운영체제 간 상호운용이 불가능하기 때문에, 구글 플레이스토어의 지배적 지위가 애플 앱스토어에 영향을 주지 않음
 - 애플은 iOS 기기에서 앱스토어 외에 다른 앱스토어의 설치를 허용하지 않으며, 앱의 사이드로딩도 허용하지 않고 있으므로, 앱 개발업체 입장에서 앱스토어는 iOS 기기 내에서 앱을 배포할 수 있는 유일한 방법임
 - 한국모바일산업협회의 실태조사에 따르면, 앱 개발자 입장에서 71.5%의 사업자들이 애플 앱스토어에의 출시를 고려하고 있는데, 이는 플레이스토어 94.7% 보다는 낮지만, 35.8%의 원스토어보다는 훨씬 우선적으로 고려되고 있음을 알 수 있음
- ◆ 애플이 자사의 인앱결제 서비스를 사용하도록 강제하고 과도한 수수료를 부과하는 것은 시장에서의 지배적인 지위 남용임
 - 자사의 인앱결제 시스템을 강제하는 것은 결제 서비스 시장에서의 공정한 경쟁을 훼손하는 끼워팔기에 해당할 뿐만 아니라, 일반적인 결제 수수료보다 훨씬 높은 30%의 수수료를 부과할 수 있는 것은 시장을 독점하고 있기 때문임
 - 인앱결제 의무화와 관련하여 국내에서는 주로 구글의 정책이 사회적으로 이슈가 되었지만, 이는 구글이 게임앱 외에는 인앱결제를 강제하지 않다가 갑작스럽게 정책을 변경했기 때문일 뿐, 애플은 인앱결제 강제 및 30%의 수수료 정책을 이미 오래 전부터 유지하고 있었음
 - 인앱결제 강제를 금지하는 전기통신사업법 개정 이후에도 애플은 인앱결제와 제3자 결제 중 선택하도록 하면서 제3자 결제방식을 사용할 경우 26%의 수수료를 부과하였는데, 이는 구글의 정책과 거의 유사함. 즉, 애플의 인앱결제 강제 정책에 대한 반발이 상대적으로 적었던 것은 iOS 앱 개발자들에게는 아무런 정책 변화가 없었기 때문일 뿐이며, 앱 개발자들에게 특정한 결제방식과 과도하게 높은 수수료를 부과한다는 점에서는 구글과 다를 바 없음

183) Visual Capitalist, How Do Big Tech Giants Make Their Billions?, 2022.4.25.

- 2023년 10월 6일, 방통위는 애플과 구글의 인앱결제 강제에 대해 거래상 지위를 남용해 특정한 결제방식을 강제하고, 앱 심사를 부당하게 늦추는 등 전기통신사업법상 금지행위를 위반했다고 판단하였음. 특히, 2021년 9월 개정된 '인앱결제 강제 금지법'의 취지를 훼손할 우려가 크다고 보았음. 방통위는 시정조치안에 대한 사업자의 의견청취와 방통위 심의, 의결 등의 절차를 거친 후 시정명령을 내리고, 구글에는 475억 원, 애플에는 205억 원의 과징금 부과를 확정할 예정임.¹⁸⁴⁾ 그러나 이 경우 구글 등 앱마켓 사업자들은 행정소송을 제기할 것으로 예상되어 실질적인 제재는 좀 더 시간이 걸릴 수 있음.
- ◆ 미 하원 <디지털 시장 경쟁조사> 보고서에 따르면, 애플이 앱스토어를 통해 얻은 수익이 2022년 188억 달러일 것으로 추산됨. 이는 애플의 인앱결제 수수료, iOS 개발업체들이 납부하는 연간 요금, 구글을 사파리 브라우저의 기본 검색엔진으로 설정한 대가로 구글로부터 받은 수입을 포함함.
 - 애플은 앱스토어 수수료가 앱스토어의 운영을 위해 사용된다고 하지만, 앱스토어 운영에 드는 애플의 비용은 1억 달러 미만이라고 추정하고 있음. 즉, 애플은 시장지배력을 무기로 터무니없이 높은 수수료를 부과하고 있다는 것임
- ◆ 각국의 시장 감독 당국은 애플의 앱스토어 정책에 대해서 반독점 조사 혹은 규제를 하고 있음
 - 네덜란드 시장감독기관인 소비자시장국(Authority for Consumers & markets, ACM)은 2021년 8월, 애플이 데이팅 앱에 인앱결제를 강제해 반독점법을 위반한 것에 대해 제3자 결제시스템 허용 등 시정조치를 명령하고, 불이행시 주당 500만 유로의 과징금 납부를 명령함. 애플은 이 명령의 효력을 정지해달라고 법원에 요청했지만, 2021년 12월 법원은 명령의 일부를 인정하고 공표할 수 있도록 함. 2022년 1월부터 과징금 납부가 시작하여 5천만 유로까지 올라갔음. 이후 애플은 ACM의 명령대로 데이팅 앱에서 다양한 결제 수단을 허용하도록 정책을 변경하였으며, 이에 대해 ACM은 애플이 명령을 준수하고 있다고 평가하였음. ACM의 전체 명령에 대한 이의신청 절차는 아직 진행 중임.¹⁸⁵⁾
 - 호주 경쟁소비자위원회(Australian Competition and Consumer Commission, ACCC)는 2021년 3월 발표한 '디지털 플랫폼 서비스 조사(Digital platform services inquiry)' 중간 보고서에서 인앱 구매를 위한 결제시스템을 애플과 구글이 독점하고 있는 것은 문제가 있을 수 있다고 지적함
 - 러시아 연방반독점청(Federal Antimonopoly Service, FAS)은 2021년 10월 애플에 대한 반독점 조사를 실시하였으며, "애플이 iOS 앱 유통 시장에서 지배적 지위를 남용하고 있다고 판단했다"고 밝히며 독점금지 소송도 함께 제기함. 2022년 5월 모스크바 법원은 FAS가 애플에 앱스토어 인앱결제 독점금지 소송을 제기하는 것은 합법이라고 판결함.¹⁸⁶⁾

184) 세계일보, "방통위, '특정 결제방식 강제' 구글·애플에 과징금 680억원 부과", 2023.10.6.

185) ACM: Apple changes unfair conditions, allows alternative payments methods in dating apps, 2022.6.11. <https://www.acm.nl/en/publications/acm-apple-changes-unfair-conditions-allows-alternative-payments-methods-dating-apps>

186) 조영기, 인앱결제 강제정책 관련 해외 규제 동향 분석, 한국인터넷기업협회 디지털경제연구소 이슈페이퍼 22-4호

◆ 애플 및 구글의 인앱결제 강제 정책에 대해 앱 개발자들은 소송으로 대응하고 있음

- 2019년 3월, 음악 스트리밍 서비스인 스포티파이(Spotify)는 애플을 상대로 EU 집행위원회에 반독점법 위반 소송을 제기함. 스포티파이 앱으로 구독료를 결제할 경우 애플에 30% 수수료 납부를 강요함으로써 애플뮤직과의 경쟁을 제한하고 있다는 것임. 또한 스포티파이는 소비자에게 대체 결제 수단을 알리지 못하도록 애플이 금지하고 있는 것에 대해서도 문제를 제기했음.
- 이에 대해 2021년 4월, EU 집행위원회는 애플이 경쟁업체의 비용 인상을 강요함으로써 음악 스트리밍 시장의 경쟁을 왜곡하고 있다는 예비 견해를 발표하였음. 유럽연합 집행위원회는 2023년 2월 28일 발표한 성명에서, 애플의 인앱결제 강제와 관련해서는 반독점 혐의를 철회하고, 대체 결제 수단의 홍보를 금지하는 소위 "안티 스티어링" 관행에 초점을 맞추겠다고 밝힘.¹⁸⁷⁾
- 2020년 8월, 에픽게임즈(Epic Games)가 자사의 게임 '포트나이트(Fortnite)'의 모바일 버전에 자체 결제시스템을 도입하자, 애플과 구글은 앱마켓에서 포트나이트 앱을 퇴출하고 개발자 계정을 무효화했음. 이에 에픽게임즈는 미국 캘리포니아 북부법원에 애플과 구글을 반독점법 위반으로 제소했음.¹⁸⁸⁾ 에픽게임즈는 2021년 2월 17일에는 유럽연합에서도 애플을 상대로 반독점법 위반 소송을 제기했음.¹⁸⁹⁾
- 이에 대해 2021년 9월, 캘리포니아 법원의 1차 판결을 내림. 법원은 애플이 대체 결제 방식에 대해 앱 개발자가 소비자에게 알릴 수 없도록 한 조항(anti-steering)은 캘리포니아 부정경쟁 법을 위반한 불공정 관행이라고 인정하였음. 애플의 인앱결제 강제는 부당하게 경쟁을 제한하고 결과적으로 소비자에게 피해를 주고 있다는 것임
- 그러나 애플이 iOS 앱유통 시장을 독점하고 있다는 주장, 애플이 제3의 앱스토어를 허용하지 않아 iOS 앱 유통시장을 부당하게 제한하고 있다는 주장, 애플이 앱스토어와 인앱결제의 끼워팔기를 하고 있다는 주장은 인정하지 않았음. 캘리포니아 법원은 90일 내로 앱개발자들이 외부결제용 링크를 넣을 수 있도록 허용하라고 명령했지만, 나머지 기소항목들은 대부분 기각되어 사실상 에픽게임즈의 패소라는 의견이 많음. 에픽게임즈와 애플 모두 1차 판결에 대해 항소를 제기함.¹⁹⁰⁾
- 네덜란드 소비자 경쟁 청구 재단(The Consumer Competition Claims Foundation)은 2022년 3월, 애플 인앱결제 정책의 부당성을 주장하며, 앱스토어에서 유료 앱을 다운로드하거나 앱 내에서 콘텐츠를 구매한 유럽 아이폰 또는 아이패드 소유자를 대신해 55억 유로(약 7조4026억 원)의 집단 손해배상 소송을 제기하였는데, 애플의 독점적 관행과 불공정 약관에 의해 앱 개발자들이 비용 증가를 강요당했고, 이러한 비용 증가는 소비자 부담으로 전가되었다는 입장임.¹⁹¹⁾

187) TechCrunch, EU antitrust regulators target Apple's 'anti-steering' developer restrictions, but drop in-app purchases case, 2023.2.28.

188) 조영기, 인앱결제 강제정책 관련 해외 규제 동향 분석, 한국인터넷기업협회 디지털경제연구소 이슈페이퍼 22-4호

189) 게임포커스, 에픽게임즈 vs 애플 반독점법 소송, 유럽에서도 한판 붙는다, 2021.2.18.

190) 이은민, 애플의 인앱결제강제 위법 판결의 배경과 주요 쟁점, KISDI 정책동향, 2022.3. no.2

191) 조영기, 인앱결제 강제정책 관련 해외 규제 동향 분석, 한국인터넷기업협회 디지털경제연구소 이슈페이퍼 22-4호

(2) 시장지배적 지위를 이용한 과도한 수수료 징수

- ◆ 2022년 9월 1일, 한국모바일게임협회는 애플이 시장지배적 지위를 남용해 수수료를 과다 징수했다며 공정거래위원회에 애플을 신고했는데 그 이유는 애플이 모바일콘텐츠 사업자에게 부과하는 인앱결제 수수료가 30%인데, 애플이 수수료 산정의 기준이 되는 매출액에 부가가치세를 포함해 계산하는 방식으로 수수료를 산정하여 33%를 징수했다는 것임
 - 한국모바일게임협회에 따르면 2015년부터 2020년까지 앱스토어에서 결제가 이뤄진 부가서비스 액수 11조 6000억 원을 기반으로 피해액을 산출한 결과 총 3,450억 원에 피해가 발생하였음. 또한 국내에서 영업 중인 해외 개발사에 대해서는 10%의 부가세를 대신 납부해주고 있어 차별적인 운영을 하였다는 것임.¹⁹²⁾
- ◆ 한국모바일게임협회 신고에 대해 공정거래위원회의 조사가 시작되자, 애플은 2022년 12월 7일, 국내 앱 개발자에게 내게 하는 앱스토어 수수료의 산정방식을 변경하겠다고 발표함
 - 이에 따라 앱 개발사들이 부담했던 수수료는 33%에서 30%로 낮아졌고, 이와 함께 가격을 책정할 수 있는 구간도 기존 94개에서 900개 티어로 확대하여 가격 선택의 자유가 커졌으나, 이는 2023년 1월부터 적용하겠다는 것으로, 과거에 초과 징수한 부분에 대해서는 아무런 조치도 내놓지 않았음.¹⁹³⁾
- ◆ 2023년, 한국모바일게임협회는 공정거래법 및 전기통신사업법 위반 혐의로 애플을 검찰에 고발했고, 현재 검찰의 수사와 공정위의 조사가 동시에 진행 중임. 통상적으로는 공정위의 자체 조사 후에 고발을 결정하면 검찰이 수사에 나서는 것이 관행이었는데, 검찰과 공정위가 동시에 수사·조사를 진행하는 것은 이례적임.¹⁹⁴⁾
 - 2023년 10월 6일, 방통위는 애플과 구글의 인앱결제 강제에 대해 과징금을 부과하기로 조사결과를 발표하면서, 특히 애플에 대해서는 국내 앱 개발사에만 차별적으로 수수료를 부과한 행위도 부당한 차별 행위라며 시정조치안을 통보하였음.¹⁹⁵⁾

(3) 앱스토어에서의 시장지배적 지위 남용

- ◆ 미 하원 <디지털 시장 경쟁조사> 보고서는 애플이 앱스토어의 독점력을 사용하여 여러 불공정 행위를 수행한 사례들을 보고하고 있는데, 앱스토어는 세계적인 앱마켓이기 때문에 애플의 불공정 행위는 국내 이용자와 앱 개발자에게도 부정적인 영향을 미친 것으로 볼 수 있음
- ◆ 애플은 앱스토어에서 경쟁 앱에 비해 자사 앱을 우대하고 있음. 즉, 애플은 현재 출시된 아이폰 모델들에 약 40개의 자사 앱을 선택재하고 있으며, 이 중 일부는 기본 설정으로 되어 있어 이용자들은 주로 기본

192) 경향신문, 모바일게임협회 “애플, 앱수수료 3500억 더 챙겨” 공정위에 신고, 2022.9.1.

193) 한국일보, “애플, 공정위 조사 시작하자 앱 수수료 33%→30%로 낮췄다”, 2022.12.7.

194) 아시아경제, “애플 제대로 겨냥했다”...검찰·공정위 이례적 동시 조사, 2023.8.18.

195) 세계일보, “방통위, ‘특정 결제방식 강제’ 구글·애플에 과징금 680억원 부과”, 2023.10.6.

설정되어 있는 앱을 사용하는 경향이 있기 때문에, 애플의 앱과 경쟁하는 제3자 앱들은 매우 불리한 위치에 놓일 수밖에 없음

- 모바일 운영체제 제공업체들은 앱들이 기기에 있는 마이크, 카메라, GPS, 기타 프로그램에 접근할 수 있도록 API를 제공하는데, 애플은 자사 앱만이 접근할 수 있는 비공개 API를 운영. 예컨대 애플의 NFC 기능에는 애플 페이만 접근할 수 있음
- 또한 애플의 공개 API는 애플의 선택재 앱들을 기본 설정하여, 그 결과 아이폰 사용자가 어떤 링크를 클릭하면 사파리 브라우저에서 웹페이지가 열리고, 음악을 신청하면 애플뮤직이 열리며, 주소를 클릭하면 애플맵이 구동되며, 더구나 많은 경우 아이폰 사용자들은 기본설정을 변경할 수 없음

◆ 애플은 앱스토어 검색 순위에서도 자사 앱들을 우대하고 있는데, 경쟁 앱 개발업체들은 애플이 신규 서비스를 도입하면서 검색 순위가 밀리기도 했음. 예컨대 스포티파이는 '음악' 검색 결과에서 오랫동안 1위를 지켜왔지만, 애플뮤직이 출시된 이후에 순위가 하락했음

- 평가와 리뷰가 앱 순위 결정에 가장 큰 영향을 미치는 요소임에도 불구하고, 애플의 선택재 앱은 평가와 리뷰를 받지 않음

◆ 애플은 앱스토어 운영자라는 지위를 남용하여 제3자 개발업체들의 정보를 남용하고 있으며, 애플은 경쟁 앱을 앱스토어에서 배제하기도 했음

- 애플은 인기 앱들에 대한 경쟁상 민감한 정보를 수집하여 자체 앱을 만들거나 iOS에 통합하는데, 이를 '셜로킹(Sherlocking)'이라고 함. 예를 들어, 애플은 타일(Tile)이라는 앱과 경쟁하는 자사 앱인 파인드마이(Find My)를 나중에 개발하고, 이를 선택재 했음
- 예를 들어, 애플은 2018년에 자녀들의 아이폰 사용을 제한하도록 도와주는 스크린타임(Screen Time) 앱을 출시했는데, 그 이후 여러 경쟁 앱들을 앱스토어에서 방출하였음

◆ 애플은 앱 개발자를 위한 가이드라인을 가지고 있는데, 가이드라인의 규정은 모호하게 만들어져 있으며, 그 해석은 애플의 일방적인 권한에 맡겨져 있음

- 개발자들은 가이드라인이 애플에 유리하게 자의적으로 해석될 뿐만 아니라, 시간에 따라 달라져 온 것에 대해 불만을 제기하고 있음

3. 메타(Meta)

1) 개 요

- ◆ 메타 플랫폼스(Meta Platforms, inc.)는 2004년에 현 CEO인 마크 저커버그(Mark Zuckerberg)의 주도로 페이스북(Facebook)이라는 이름으로 설립되었으며, 2021년 10월 28일 현재의 이름으로 변경되었음. 페이스북 서비스는 2004년 2월 4일부터 제공되었으며, 한국어 서비스는 2008년 5월부터 제공됨
 - 한국에서 페이스북 서비스를 제공하는 주체는 2018년 7월 14일 이전에는 페이스북 아일랜드(Facebook Ireland)였으며, 그 이후에는 Facebook Inc로 변경되었고, 사명 변경 이후에는 Meta Platforms, Inc.
- ◆ 페이스북은 크게 5가지 제품을 보유하고 있음. 즉, 소셜 네트워킹 플랫폼인 페이스북(Facebook), 사진 및 동영상 공유 플랫폼인 인스타그램(Instagram), 페이스북 사용자를 위한 메시징 앱인 메신저(Messenger), 또 다른 모바일 메시징 앱인 왓츠앱(WhatsApp), 가상현실 시스템인 오쿨러스(Oculus) 등임
 - 메타의 2022년 매출액은 1,166억 달러로 2021년보다 1.12% 감소했고, 순이익은 232억 달러.¹⁹⁶⁾ 2023년 2분기, 메타 플랫폼 전체의 총 월간 활성이용자 수는 38.8억 명¹⁹⁷⁾이며, 이 중 페이스북은 30억 명임.¹⁹⁸⁾ 메타 총매출액의 97.5%는 디지털 광고 수익으로부터 발생함.¹⁹⁹⁾
- ◆ 2020년 11월 25일 개인정보보호위원회의 의결서에 따르면, 페이스북이 "매출액을 보고하는 유일한 국가는 미국이고, 국가별 매출액을 보고할 의무가 없어서 매출액을 국가별로 구분하지 않았으며, 통상적인 사업 과정에서 한국에서 발생한 매출액을 별도로 기록하지 않고 있다"고 답변함
 - 다만, 페이스북이 개인정보위에 제출한 매출액은 "데이터 소스를 종합하여 산출하였으며, 일부는 감사를 받지 않은(unaudited) 매출액 원자료에 기초하고 있다"고 함.(2019.7.19. 페이스북의 답변) 또한, 페이스북은 "대한민국에서 발생하는 거의 모든 매출은 광고에서 발생하며, 페이스북 서비스와 별개의 다른 서비스 및 제품에서 발생하는 비광고 매출액의 비율은 미미한 수준"이라고 함. (2019.12.13. 페이스북의 답변)

196) Statista, Annual revenue and net income generated by Meta Platforms from 2007 to 2022(in million U.S. dollars)

<https://www.statista.com/statistics/277229/facebook-annual-revenue-and-net-income/>

197) Statista, Cumulative number of monthly Meta product users as of 2nd quarter 2023(in billions)

<https://www.statista.com/statistics/947869/facebook-product-mau/>

198) Statista, Number of monthly active Facebook users worldwide as of 2nd quarter 2023(in millions),

<https://www.statista.com/statistics/264810/number-of-monthly-active-facebook-users-worldwide/>

199) Visual Capitalist, How Do Big Tech Giants Make Their Billions?, 2022.4.25.

2) 소셜 네트워크 시장

(1) 미 연방거래위원회(FTC)의 메타에 대한 반독점 소송

- ◆ 2020년 12월 9일, 미 연방거래위원회(FTC)와 46개 주 검찰은 각각 페이스북에 대해 반독점 소송을 제기함.²⁰⁰⁾
 - FTC는 페이스북의 2012년 인스타그램 인수와 2014년 왓츠앱 인수, 그리고 소프트웨어 개발자에 대한 반경쟁적 조건의 부과가 독점에 대한 위협을 제거하고자 하는 체계적인 전략이었다고 판단하였고, FTC는 인스타그램과 왓츠앱을 포함한 기업 분할, 소프트웨어 개발자에 대한 반경쟁적 조건의 부과 금지, 향후 인수합병시 사전 고지 및 승인을 받을 것을 요구하였음
- ◆ 2021년 6월 29일, 미국 워싱턴DC 연방법원은 FTC와 46개 주 검찰총장이 페이스북을 상대로 낸 반독점소송을 기각했는데,²⁰¹⁾ 그 이유는 FTC가 소셜 미디어 업계에서 독점력을 행사하고 있다는 주장을 지지할 충분한 근거를 제시하지 못했다는 것임
 - 이에, FTC는 2021년 8월 19일에 근거를 보완하여 반독점 소송을 다시 제기하였고,²⁰²⁾ 2022년 1월 13일, 워싱턴DC 연방 지방법원은 FTC가 제기한 소송을 진행하기로 함.²⁰³⁾

(2) 이용자 개인정보 독점 및 남용

가) 페이스북의 이용자 개인정보 침해의 역사

- ◆ 페이스북은 서비스 초기부터 실명기반 가입 정책을 취하였고 오프라인의 사회적 관계를 온라인으로 가져와 연결해주는 특성을 가지고 있어, 페이스북 서비스 초기부터 개인정보 및 프라이버시 침해 논란을 야기해왔음.²⁰⁴⁾
 - 페이스북은 2006년에 뉴스피드 기능을 업데이트 하면서 게시물 뿐만 아니라, 프로필 정보나 관계 등 상태 변경, 가입한 그룹, 업로드 한 사진과 같은 개인정보와 페이스북 내 활동 정보를 이용자의 인지 및 동의 없이 뉴스피드에 노출시켜, 이용자의 큰 반발을 야기했음.²⁰⁵⁾
 - 2007년에는 페이스북 이용자가 페이스북 외부 웹사이트에서 활동한 기록(상품 구매 및 결제, 게임 플레이, 특정 페이지 방문 등)이 자동으로 페이스북 뉴스피드 및 프로필 페이지에 자동으로 게시되는 페이스북 비컨(Beacon) 서비스가 논란이 되었고, 2009년 9월, 비컨 기능과 관련하여 페이스북을 상대로 한 집단 소송이 제기되면서 해당 기능은 종료됨.²⁰⁶⁾

200) FTC press release, FTC Sues Facebook for Illegal Monopolization, 2020.12.9.
<https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2020/12/ftc-sues-facebook-illegal-monopolization>

201) Business Posst, 페이스북 미국정부가 낸 반독점소송에서 승소, “공정경쟁하겠다”, 2021.6.29.

202) 이투데이, “두 달간 칼 갈았다” 미국 FTC, 페이스북에 반독점 소송 다시 제기, 2021.8.20.

203) 연합뉴스, ‘반독점법 칼날’ 못 피한 페이스북…美연방법원, 재판진행 결정, 2022.1.13.

204) 아래 내용은 진보네트워크센터의 <페이스북과 프라이버시 이슈>를 참고한 것임.

<https://act.jinbo.net/wp/45903/>

205) Mashable, Facebook Backlash, 2006.9.6.

- 2011년 초, 페이스북은 ‘스폰서 스토리(Sponsored stories)’기능을 출시하였는데, 이는 어떤 이용자가 기업, 브랜드, 제품과 같은 상업적인 페이지에 ‘좋아요’를 누른다면 페이스북이 해당 이용자의 친구들의 뉴스피드에 ‘XX님이 XX페이지를 좋아합니다.’의 형식으로 노출시켜 이용자 활동을 광고에 활용했으나 해당 기능을 거부할 수 있는 옵트아웃 기능은 제공되지 않았음
- 2011년, 이용자들은 페이스북 광고에 자신들의 사진과 이름을 부당하게 사용했다며 소송을 제기하였고, 2013년, 61만여 명의 페이스북 이용자에게 총 900만 달러의 배상과 법원 비용 및 기부금 등에 1,100만 달러를 지불하는 것으로 합의하기도 한 사례가 있음.²⁰⁷⁾

◆ 페이스북의 불공정한 개인정보 처리방침도 지속적으로 문제가 되어 왔음

- 2009년 캐나다 개인정보보호 당국은 페이스북이 제3자 앱 개발자가 페이스북 사용자의 개인정보에 무단으로 접근하는 것을 막기 위한 적절한 안전장치가 없으며, 그러한 접근에도 불구하고 사용자의 의미있는 동의가 없었다는 사실 등을 조사 과정에서 확인하였으며 캐나다 개인정보보호법을 위반했다고 밝혔음.²⁰⁸⁾
- 미국의 정보인권단체인 전자프라이버시정보센터(EPIC)는 2009년 12월, 페이스북의 개인정보 처리방침이 비공개로 설정된 개인정보를 ‘공개정보’ 상태로 강제 적용하고 사용자의 동의 없이 제3자 개발자에게 개인정보를 공유한 것 등에 대해 FTC에 제소하였음.²⁰⁹⁾
- 2010년 5월에는 페이스북의 “즉각적 개인화(Instant Personalization)” 기능과 “소셜 플러그인” 등 페이스북이 사용자의 인터넷 활동을 추적하고 제3자와 공유하기 위한 쿠키 및 추적코드 등을 문제 삼아 두 번째 제소를 진행하였음
- 이는 제3자 웹사이트 개발자가 페이스북 이용자의 소셜그래프 데이터(이름, 사진, 성별, 위치정보, 친구목록, 좋아요한 페이지 등 페이스북이 ‘공개정보’라고 분류한 모든 것을 의미함)를 공유 받아 이를 활용할 수 있게 하는 기능으로, 이 기능을 포함한 개인정보처리방침 개정이 있자 페이스북 사용자들은 ‘Quit facebook day’를 지정하여 탈퇴하는 운동을 벌이기도 했음

◆ 2011년 11월, FTC는 페이스북의 이용자 프라이버시와 관련된 기만적 관행에 대해 합의를 마쳤다고 발표하였고, 2012년 8월 동일한 내용의 동의 명령(consent order)을 내렸음.²¹⁰⁾

206) Wikipedia, Lane v. Facebook, Inc.

207) digitaltrends, Facebook may owe you \$15, thanks to \$20 million ‘Sponsored Stories’ lawsuit settlement, 2013.8.27.

208) ELIZABETH DENHAM ASSISTANT PRIVACY COMMISSIONER of CANADA, REPORT OF FINDINGS INTO THE COMPLAINT FILED BY THE CANADIAN INTERNET POLICY AND PUBLIC INTEREST CLINIC (CIPPIC) against FACEBOOK INC. UNDER THE PERSONAL INFORMATION PROTECTION AND ELECTRONIC DOCUMENTS ACT, 2009.7.16.

https://www.priv.gc.ca/media/1033/2009_008_0716_e.pdf

209) EPIC, Facebook Privacy, <https://archive.epic.org/privacy/facebook/#complaints>

210) <https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/cases/2011/11/111129facebookcmpt.pdf>

- 페이스북은 FTC와의 합의에 따라 개인정보 처리방침을 개정하고 2031년까지 2년마다 제3자 감사를 받는 것에 동의했으나, 이러한 문제는 지속되었고 결국 케임브리지 애널리티카 스캔들을 통해 여전히 문제가 지속되고 있음이 드러남

나) 이용자 개인정보의 불법적 제3자 제공

◆ 페이스북은 2007년 5월 이후, 제3자 앱 개발자에게 페이스북 이용자의 개인정보를 불법적으로 제공해왔으며, 이러한 불법적인 개인정보 제공은 소위 '캠브리지 애널리티카' 사건이 보도되고 미 FTC의 조사가 개시된 2018년 6월까지 이어졌음

- 즉, 2007년 페이스북은 제3자 개발자가 페이스북과 통합되는 자체 앱이나 서비스를 만들 수 있도록 하는 '페이스북 플랫폼'로 이를 통해 다양한 서비스를 페이스북 플랫폼에 유치할 수 있었고, 이는 페이스북 이용자 확대에 기여했을 뿐 아니라 다양한 이용자 개인정보 수집에도 도움이 되었음. 그러나 이 과정에서 페이스북 이용자와 그 친구의 개인정보가 당사자의 인지 및 동의 없이 제3자에게 제공됨
- 2014년, 알렉산드르 코건 교수가 개발한 "This is Your Digital Life" 역시 페이스북 앱 중 하나였는데, 이 앱을 통해 수집된 이용자 개인정보는 캠브리지 애널리티카에 공유되었고, 캠브리지 애널리티카가 이를 2016년 미 대선 당시 트럼프의 선거운동 등 정치 캠페인에 활용했다는 사실이 2015년 가이언의 언론보도 및 2018년 내부고발자 크리스토퍼 와일리의 폭로를 통해 드러남
- 페이스북은 제3자 개발자가 페이스북 이용자의 개인정보를 제공받아 서비스할 수 있도록 프로그램 간 상호작용을 돕는 인터페이스로 그래프 API V1을 제공하였음. 페이스북은 Graph API V1을 V2로 변경하면서 2015년 4월 30일 이후에는 제3자 개발자가 친구 정보에 접근하는 것을 허용하지 않겠다고 했으나, 소위 '화이트리스트' 앱 개발자에게는 그 이후에도 FTC 조사가 개시된 2018년 6월까지 지속적으로 제공했음이 드러남
- 최종적으로 페이스북 이용자 및 친구를 포함 약 8,700만 명의 개인정보가 유출되었음이 확인되었고, 캠브리지 애널리티카 스캔들이 폭로된 이후에 FTC는 페이스북에 대한 조사에 착수했으며 2019년 7월 FTC는 50 억 달러의 민사 벌금 (civil penalty)을 납부하기로 하는 것을 포함한 동의 의결 (consent order) 로 합의를 하였음.²¹¹⁾

◆ 한국의 개인정보보호위원회도 '캠브리지 애널리티카 사건'에 대한 보도를 계기로 조사를 시작하였고, 2020년 11월 26일, 개인정보위는 페이스북이 당사자 동의 없이 제3자에게 개인정보를 제공한 것에 대해 67억 원의 과징금 부과와 함께 시정조치를 명령하고 수사기관에 고발하였음.²¹²⁾

211) FTC Press Release, FTC Imposes \$5 Billion Penalty and Sweeping New Privacy Restrictions on Facebook, 2019.7.24.

212) 개인정보위에 따르면 페이스북은 조사과정에서 거짓으로 자료를 제출하거나 불완전한 자료를 제출하는 등 조사를 방해했다고 함. 개인정보보호위원회 보도자료, "개인정보위, 페이스북에 과징금 부과 및 형사고발", 2020.11.25.

- 또한 ▲이용자의 비밀번호를 암호화하지 않고 저장한 행위, ▲이용자에게 주기적으로 이용내역을 통지하지 않은 행위, ▲거짓자료 제출 등 행위에 대해서도 총 6천6백만 원의 과태료를 부과함
 - 개인정보보호위원회의 조사 결과, 이용자가 제3자 앱을 이용할 때 본인의 개인정보와 함께, '친구'의 개인정보 역시 제공되었는데, '친구'는 자신의 개인정보가 제공된 사실조차 알 수 없었고, 다른 사업자에게 제공된 페이스북 친구의 개인정보 항목은 학력·경력, 출신지, 가족 및 결혼/연애상태, 관심사 등이 포함됨
- ◆ 페이스북의 위법 행위로 인한 피해규모는 페이스북이 자료를 제출하지 않아 정확히 알 수 없으나, 2012년 5월부터 2018년 6월까지 약 6년간 위반행위가 이어져왔으며 국내 페이스북 이용자 1,800만 명 중 최소 330만 명 이상의 개인정보가 제공된 것으로 확인되고, “페이스북 친구” 정보가 최대 1만여 개의 앱을 통해 제공될 수 있었던 상태인 점을 고려하면 더 많은 개인정보가 넘어갔을 것으로 추정됨
- 또한, 이는 'This is your digital life'를 비롯한 2개 앱을 대상으로 한 것인데, 대한민국 제3자 개발자가 개발한 제3자 앱 중에서 친구 정보 접근 권한이 있는 10,272개 제3자 앱의 한국인 사용자는 중복을 포함하여 총 25,461,468명, 화이트리스트 개발자가 개발한 68개 제3자 앱의 대한민국 사용자는 중복을 포함하여 2,290,418명인 점을 고려하면, 사실상 한국 페이스북 사용자 모두를 개인정보 무단 제공의 피해자라 볼 수 있음
- ◆ 한국의 이용자들은 메타의 개인정보 침해에 분쟁조정 및 소송을 제기했으나 메타·페이스북이 무시하고 있음
- 개인정보 유출로 인해 피해를 입은 이용자들은 2021년 4월 16일, 집단분쟁조정을 신청하였고,²¹³⁾ 2021년 10월 29일 개인정보분쟁조정위원회는 집단분쟁조정 참가자(181명)에게 각 30만원의 손해배상금을 지급할 것, 신청인들의 개인정보를 제공받은 제3자의 신상과 제공된 개인정보 유형 및 내용을 신청인들에게 열람하게 할 것의 내용을 담은 조정안을 제시하였음
 - 그러나 메타는 조정안을 거부했을 뿐만 아니라, 아예 분쟁조정에 적극적으로 대응조차 하지 않았는데, 이는 이용자를 무시하는 메타의 태도를 보여줌.²¹⁴⁾
 - 페이스북이 분쟁조정을 거부하자, 2022년 1월 26일, 이용자들은 메타를 상대로 서울지방법원에 페이스북의 이용자 개인정보 침해에 대한 손해배상을 청구하는 소송을 제기함. 그런데 법원이 메타의 국내 대리인인 ‘프라이버시 에이전트 코리아’로 보낸 소장이 ‘수취인불명’(해당 주소지에 아무도 없거나 연락이 안 되는 상태) 등으로 세 차례나 송달에 실패하면서 재판이 상당 기간 지연되기도 했음. 이는 메타를 비롯한 해외 빅테크들이 국내 대리인을 페이퍼 컴퍼니로 운영하고 있기 때문임
 - 또한 이용자들은 페이스북에 설치된 본인 또는 친구의 제3자 앱을 통해 자신의 개인정보가 제공되었는지 여부 및 어떠한 개인정보가 제공되었는지에 대해 개인정보 열람청구를 하였으나, 페이스북은 “친구들에

213) <https://act.jinbo.net/wp/facebookmediation/>

214) 아시아타임즈, 메타, 집단분쟁 조정안 거부…페북 '회원정보 제3자 제공' 의혹 새 국면, 2021.11.26.

의한 이러한 정보 공유가 개인정보 보호법상 제3자 제공에 해당하지 않으며”, “(청구인) 요청은 개인정보 보호법 제35조에 따른 개인정보 열람 요청의 범위에 속하지 않는다”고 하면서 정보제공을 거부하였음

- ◆ 결국, 이러한 메타·페이스북의 행위는 정보주체의 권리를 보장하지 않는 개인정보 보호법 위반으로 페이스북이 한국의 개인정보보호법을 무시하고 있는 것으로 이에 대한 강력한 대응책이 필요함

(3) 메타의 개인정보 처리방침 동의 강제

- ◆ 2022년 5월 26일, 메타는 개인정보 처리방침이 개정된다고 고지하였음.²¹⁵⁾ 이 개정은 전 세계적으로 적용되는 것이지만, 한국에서는 ▲개인정보의 수집 및 이용 ▲개인정보의 제공 ▲개인정보의 국가 간 이전 ▲위치정보 서비스 약관 ▲개인정보처리방침 업데이트 ▲서비스 약관 등 모든 정책을 ‘필수’로 선택하도록 하고, 이에 동의하지 않을 경우 7월 26일 이후 관련 계정을 사용하지 못할 것이라며 사실상 동의를 강요하였고, 이에 이용자들이 광범위한 개인정보를 수집하면서 이에 대한 동의를 ‘강제’하는 것에 불만을 제기하면서 국내에서 큰 논란이 되었음.²¹⁶⁾

- 즉, 39개 인권, 시민사회단체 역시 성명을 발표하여, 첫째 메타가 광범위한 개인정보를 필수정보로 두고 이에 동의하지 않을 경우 서비스를 거부하는 것은 개인정보보호법 제39조의3 위반이라는 점, 둘째 메타는 이용자가 전혀 인지하지 못하는 사이에 이용자 웹사이트 및 모바일 앱 이용 기록(행태정보)을 수집하여 맞춤형 광고에 활용하고 있는데, 이는 동의없는 개인정보 수집으로서 역시 개인정보보호법 제39조의3 위반이라는 점, 셋째 메타의 이번 동의 강요행위는 시장지배적 사업자의 소비자 이익을 저해하는 불공정 행위로서 공정거래법 위반이라는 점, 넷째 메타는 정보기관으로의 개인정보 제공에 필수 동의를 하도록 하고 있는데, 메타와 같은 소셜 네트워크가 보유한 개인정보가 방대해질수록 국가에 의한 시민감시의 우려도 커질 수밖에 없다는 점 등을 비판하였음.²¹⁷⁾
- 아울러, 2022년 7월 28일, 시민사회단체들은 광화문에 위치한 메타 국내 대리인 사무실 앞에서 기자회견을 열고 이용자의 입장을 전달하고 면담을 요청하였으나, 메타는 이에 응하지 않음.²¹⁸⁾ 이는 "사용자와 관련 전문가 그리고 규제기관의 피드백을 수용하는 데에도 최선을 다하고 있다"는 메타의 입장이 실제로 이행되고 있지 않다는 것을 의미함
- 결국 메타는 개인정보보호위원회와 면담을 진행하고 강제적인 동의절차를 철회하기로 했다고 발표하였음.²¹⁹⁾ 그러나 이는 동의를 하지 않아도 개정된 개인정보처리방침과 약관을 사실상 적용하겠다는 것으로 이용자를 기만하는 것이나 다름없음

215) 메타, 개정된 개인정보처리방침에 대해 안내드립니다., 2022.5.26.

216) MBC 뉴스, 페이스북·인스타 개인정보 수집 "동의거부" 확산···물러설까?, 2022.7.26.

217) [성명] 메타(Meta)는 이용자에 대한 협박을 중단하고 정보주체의 권리를 존중하라 (2022.7.24)

218) 메타(Meta) 국내 대리인에게 직접 전달합니다 (2022.7.27)

219) 메타, 개인정보처리방침 동의절차에 대한 Meta의 입장문, 2022.7.28.

- ◆ 이와 같은 메타의 개인정보 침해 행위에도 불구하고, 페이스북과 유사한 서비스가 국내에 존재하지 않고 이미 페이스북을 통해 형성된 사회적 관계가 존재하기 때문에, 이용자는 선택의 여지가 별로 없음. 즉, 어쩔 수 없이 개인정보 수집에 동의하든가, 아니면 기존에 형성된 페이스북 친구와의 소통을 포기할 수밖에 없음

3) 메타 플랫폼 알고리즘에 의한 인권 침해와 민주주의의 훼손

(1) 반향실 효과(反響室 效果)와 사회적 양극화 심화

- ◆ 메타를 비롯한 소셜 네트워크 및 소셜 미디어 플랫폼이 대부분 이용자의 특성이나 관심사에 따라 맞춤형으로 콘텐츠나 서비스를 제공하면서, 특정 이용자가 선호하는 콘텐츠만을 반복적으로 접하게 되고, 같은 생각이나 신념을 공유하는 사람들과의 소통이 강화되며, 이에 따라 기존의 신념이나 견해가 더욱 증폭되는 확증편향이 발생한다는, 소위 반향실 효과(echo chamber)를 야기한다는 비판이 제기되고 있음
- 메타 플랫폼의 총 월간 활성이용자 수는 38.8억 명, 이 중 페이스북은 30억 명으로, 30-40억 명의 사람들이 어떤 콘텐츠를 접할 것인지, 서로 어떤 방식으로 상호작용할 것인지가 메타가 설계한 알고리즘에 따라 결정됨
- 이 알고리즘이 어떻게 작동하는지, 즉 이용자가 콘텐츠를 접하는데 영향을 미치는 요소들은 무엇이며, 각각의 중요성은 어떠한지, 불법적이거나 인권침해적 콘텐츠는 어떻게 걸러지는지 등은 메타의 영업비밀이므로 공개되어 있지 않음
- 이용자가 알고리즘에 의해 이미 이용자의 성향에 맞게 필터링 된 정보만을 접하게 되는 필터 버블 효과로 설명하기도 함. 최근 전 세계적으로 정치적인 양극화와 서로 다른 정치 집단 사이의 갈등이 확대되고 있는 배경에 거대 플랫폼의 알고리즘이 영향을 미친 것이 아닌가 하는 주장이 제기되고 있다는 점에서²²⁰⁾ 이 같은 이슈에 대한 개선 및 근본적 대안마련이 필요

(2) 페이스북 파일로 드러난 메타의 악행 : 인권 침해와 사회적 갈등 방지

- ◆ 2021년 10월 3일, 월스트리트 저널은 '페이스북 파일(The Facebook Files)'라는 제목으로 페이스북의 내부 문건에서 드러난 문제를 폭로한 시리즈 기사를 다루었음.²²¹⁾
- 즉, 내부 문건을 폭로한 사람은 전 페이스북 프로덕트 매니저인 프랜시스 하우건(Frances Haugen)임. 언론 보도 이후 2021년 10월 4일에는 미국 상원에서, 10월 26일에는 영국 의회에서 청문회가 개최되었음
- 하우건은 미 상원 청문회에서 "나는 페이스북이 아이들에게 해를 끼치고, 분열을 조장하며, 민주주의를 약화한다는 생각으로 오늘 이 자리에 섰다. 이러한 문제는 충분히 해결될 수 있다. 페이스북도 방침을

220) 한겨레, "알고리즘이 권하는 세상, 정치 양극화에 빠지다", 2023.1.14.

221) The Wall Street Journal, the facebook files,
<https://www.wsj.com/articles/the-facebook-files-11631713039>

바꾼다면 더 안전하고, 표현의 자유를 중시하며, 더 즐거운 소셜 미디어가 될 수 있다. 그러나 페이스북은 스스로 바뀌지 않을 것이다”라는 말로 증언을 시작했다.²²²⁾

◆ 청소년에 대한 알고리즘의 해악 방지

- 폭로된 자료에 따르면, 페이스북은 내부 연구를 통해서 인스타그램이 10대 소녀들의 정신 건강에 부정적인 영향을 미친다는 것을 이미 알고 있었음. 인스타그램에 올라온 타인의 이미지와 자신을 비교하면서, 십대들은 섭식 장애나 우울증에 빠지게 될 수도 있다는 것임
- 그러나 이러한 연구는 메타 내에서 진지하게 고려되지 못했으며, 오히려 주커버그는 2021년 3월 의회 청문회에서 소셜 앱을 사용하여 다른 사람과 연결하는 것이 청소년에게 긍정적인 이점을 가질 수 있다고 증언했고, 인스타그램 CEO 역시 자사 앱이 십대의 건강에 미치는 영향을 상당히 작을 것이라고 인터뷰했음

◆ 가짜뉴스와 선정적 콘텐츠의 의도적인 확산

- 2018년 경 페이스북은 (좋아요나 공유와 같은) 상호작용이 더 많은 콘텐츠가 더 많이 뉴스피드에 노출되도록 알고리즘을 변경하였고, 이에 따라 전통적인 미디어로 향하는 트래픽은 전반적으로 감소하였음. 그러나 변경된 알고리즘이 페이스북 내에서 허위정보나 폭력적이고 선정적인 콘텐츠를 확대하고 있다는 사실을 내부 연구를 통해 발견하였음
- 이는 정치적인 갈등도 확대했는데, 페이스북 연구원은 "한 정당의 소셜 미디어 관리 팀은 게시물의 비율을 50/50, 긍정/부정에서 80% 부정으로 전환한 것으로 추정한다"고 기록하였음. 또한 2017년 가을 스페인에서 카탈루냐 분리주의를 둘러싸고 충돌이 발생한 후 15개월 동안 스페인의 사회적, 정치적 토론과 관련된 공개 페이스북 페이지에서 모욕과 위협의 비율이 43% 증가했다고 함
- 내부 연구진들은 허위정보와 폭력적인 콘텐츠를 억제하기 위한 알고리즘 변경을 제안했지만, 주커버그는 이용자 참여 및 상호작용에 부정적 영향을 미칠 수 있는 변경은 거부했다고 함

◆ 제3세계 국가에서의 부정적 영향 증폭

- 이러한 허위정보나 증오 표현의 문제는 특히 제3세계 비영어권 국가에서 더 두드러지게 나타났는데, 이는 문제가 있는 콘텐츠를 걸러내는 알고리즘이 소수 언어에 대해서는 제대로 학습이 되지 않아 충분히 걸러내지 못했기 때문이고, 또한 페이스북은 제3세계 국가에서 이러한 문제를 발견하고 해결하기 위한 충분한 인적인 자원도 할애하지 않았음
- 2018년 11월 5일, 페이스북은 미얀마에서 페이스북의 역할에 대한 인권영향평가 보고서²²³⁾를 발표하였는데, 이 보고서에서 페이스북은 자신의 플랫폼이 분열과 폭력의 조장을 방지하는데 충분한 역할을

222) MIT Technology Review, “페이스북 알고리즘은 위험하다”…내부고발자의 용감한 폭로, 2021.10.8.

223) Meta(2018. 11. 5). An Independent Assessment of the Human Rights Impact of Facebook in Myanmar. <https://about.fb.com/news/2018/11/myanmar-hria/>

- 하지 못했다고 결론을 내렸음. 2018년에는 페이스북이 미얀마에서의 페이스북의 남용을 막기 위해 인력, 기술, 파트너십에 더 많은 투자를 했으며 보고서는 이러한 시정 조치들을 인정한다고 밝혔음
- 그러나 하버드 케네디스쿨의 인권정책을 위한 카센터(CARR Center)의 한 연구자는 페이스북의 미얀마에서의 인권영향평가가 인권영향을 제대로 평가하지 못했다고 비판하였음.²²⁴⁾
 - 그 이유는 첫째, 페이스북 알고리즘은 이용자의 관심을 가장 잘 포착할 수 있다고 판단되는 포스팅에 우선순위를 두고 있으며 이는 자극적인 가짜뉴스와 허위정보의 확대에 기여했을 수 있는데 이에 대해 평가하지 않았고, 둘째는 인권영향평가가 미얀마 역사의 일부를 다루기는 했지만, 이러한 맥락의 핵심적 요소들이 미얀마 뉴스 피드와 같은 페이스북 제품의 보급 및 운영 결정과 관련되는지에 대해 다루지 않았다는 것임.
 - 이와 같은 분석의 문제점 때문에 인권영향평가는 페이스북이 남용된 이유를 미얀마의 사회, 문화, 정치적인 환경 탓으로 돌릴 뿐, 미얀마에서의 인권 침해를 야기하거나 기여한 것에 대한 페이스북의 책임을 제대로 다루지 않았다는 것임
 - 메타는 다른 지역에서의 인권영향평가가 실시하였는데, 이에 대해서도 여러 비판이 제기되고 있음. 예를 들어, 인도에서의 페이스북 영향평가와 관련해서는 인도 집권당과의 정치적인 관계 때문에 인권영향평가의 독립성이 침해되었다는 의혹이 제기되었고, 인권영향평가의 세부 내용을 은폐하고 있다는 비판²²⁵⁾도 제기되었음.²²⁶⁾

(3) 선거시기 등 정치적 민주주의 위협

- ◆ 페이스북의 제3자 앱을 통해 불법 유출된 이용자 개인정보는 캠브리지 애널리티카라는 정치 컨설팅 업체에 의해서 정치적 목적으로 활용됨
- 유출된 개인정보를 통해 캠브리지 애널리티카는 이용자의 위치와 정치적 성향을 파악할 수 있었고, 이를 활용하여 이용자의 정치적 성향에 따라 효과적일 수 있는 정치 광고를 타게팅하여 내보냄
- 2015년과 2016년 미국의 공화당 소속 상원의원 테드 크루즈(Ted Cruz)의 선거 캠페인, 2016년 미국 대통령 선거와 영국의 브렉시트 국민투표, 그 외에도 인도, 이탈리아, 브라질 등 여러 곳에서 정치 캠페인에 영향을 미칠 목적으로 활용되었음

224) CARR Center(2021. 3. 19). Human Rights Impact Assessments for AI: Learning from Facebook's Failure in Myanmar.

<https://carrcenter.hks.harvard.edu/publications/human-rights-impact-assessments-ai-learning-facebook%E2%80%99s-failure-myanmar>

225) Time(2022. 7. 14). Facebook Accused of 'Whitewashing' Long-Awaited Human Rights Report on India. <https://time.com/6197154/facebook-india-human-rights/>(접근일: 2022. 11. 1.);

Access Now, Meta must disclose India's Human Rights Impact Assessment.

<https://www.accessnow.org/meta-india-human-rights-impact-assessment/>

226) 유승익 외(2022), 인공지능 인권영향평가 도입 방안 연구, 국가인권위원회 연구용역보고서

- ◆ 전통적인 선거 캠페인 역시 유권자에 대한 분석을 통해 선거 전략을 수립하기는 했지만, 플랫폼에서 이용자 개인정보에 기반한 선거 캠페인은 과거와 다른 특성을 가질 수 있음
 - 표적 광고는 단지 상업적 광고뿐만 아니라 정치 광고에도 활용될 수 있음. 즉, 이용자 행태정보를 분석하여 이용자의 특성, 관심사, 정치적 성향 등을 파악하고, 이용자의 특성에 따라 서로 다른 정치 광고를 내보낼 수 있어 과거보다 훨씬 세분화된 선거 전략이 가능해짐
 - 유권자가 정치 광고임을 명확하게 인지할 수 있는 신문이나 TV를 통한 광고와 달리, 플랫폼에서의 표적화된 정치 광고는 이용자가 자신에게 보여 지는 콘텐츠가 정치 광고임을 인식하기 힘들며, 따라서 자신도 모르게 영향을 받을 가능성이 큼
 - 또한, 신문이나 TV를 통한 정치 광고는 누가 어떻게 정치 광고를 했는지, 그리고 비용이 얼마나 들었는지 쉽게 파악될 수 있는 반면에, 소셜 네트워크 플랫폼을 통한 정치 광고는 이러한 내용들이 쉽게 파악되지 않기 때문에, 허위 내용에 기반 한 정치 광고가 이루어질 가능성이 크고 특히, 페이스북 파일을 통해 폭로되었듯이, 소셜 네트워크 플랫폼의 알고리즘이 극단적이고 선정적인 콘텐츠가 더 잘 유통될 수 있도록 설계되어있다는 점을 고려하면, 플랫폼 정치 광고의 부정적 영향력이 더욱 커질 수 있음

3) 디지털 광고

(1) 표적 광고를 위한 방대한 행태정보 수집과 개인정보 침해

- ◆ 메타 총매출액의 97.5%는 디지털 광고 수익으로부터 발생하며, 표적 광고는 광고 수익을 극대화하기 위한 최신 광고 기법임. 그러나 표적 광고는 그 특성상 이용자의 선호나 관심사를 파악하기 위해 이용자 개인정보를 활용할 수밖에 없다는 측면에서 메타는 가능한 방대하고 다양한 이용자 개인정보를 수집, 처리하고자 하는 강한 동기를 가지고 있음
 - 메타는 페이스북, 메신저, 인스타그램 등 메타 제품에는 동일한 개인정보처리방침을 적용하며, 이용자가 메타의 다른 서비스를 이용하지 않더라도 이용자 개인정보를 통합 관리할 뿐만 아니라, 메타는 메타의 제품이 아닌 제3자 웹사이트나 앱에서의 이용자 행태정보, 예를 들어 이용자가 뉴스 사이트를 방문한 내역, 배달 앱을 통해 음식을 주문한 내역, 쇼핑몰을 통한 구매 내역 등 개인정보를 수집하고 있으나 이러한 개인정보 수집시 이용자에게 별도의 동의를 받고 있지는 않음
- ◆ 2022년 9월 14일, 개인정보위는 구글과 메타가 동의없이 타사 행태정보를 수집, 이용한 행위에 대해 시정명령과 함께 약 1000억 원의 과징금(구글 692억 원, 메타 308억 원)을 부과하였음.²²⁷⁾
 - 구글과 메타가 자사 서비스 이용자의 타사 행태정보를 수집, 분석하면서 이용자의 관심사를 추론하거나 맞춤형 광고 등에 사용하면서 그 사실을 이용자에게 명확히 알리지 않고 사전에 동의를 받지 않았다는 것임

227) 개인정보보호위원회 보도자료, "개인정보위, 구글과 메타의 개인정보 불법 수집 제재", 2022.9.14.

- 메타의 경우 계정 생성 시 동의 받을 내용을 이용자가 알아보기 쉽지 않은 형태로 데이터 정책 전문에 게재하였을 뿐, 법정 고지사항의 구체적인 내용을 이용자에게 알리고 동의 받지 않았음
 - 개인정보위는 이용자의 타사 행태정보를 수집·이용하려면 이용자가 쉽고 명확하게 인지하여 자유로운 결정권을 행사할 수 있도록 이용자에게 알리고 동의를 받을 것을 시정 명령함
- ◆ 개인정보보호위원회는 2023년 7월 26일, 적법한 동의 없이 이용자의 타사 행태정보를 수집해 맞춤형 광고 등에 이용한 행위에 대해 메타 아일랜드와 인스타그램에 대해 각각 65억 1천 7백만 원과 8억 8천 6백만 원의 과징금을 부과하였음.²²⁸⁾
- 이는 2022년 9월 14일자 메타에 대한 제재의 후속 조사를 통해, 2018년 7월 14일 이전에 한국 이용자에게 페이스북 및 인스타그램 서비스를 제공한 메타 아일랜드 및 인스타그램 역시 이용자의 타사 행태정보를 수집하고 맞춤형 광고 등을 통해 수익을 창출하는 과정에서 이용자로부터 적법한 동의를 받지 않은 것을 확인한 것임

(2) 이용자 선택권 제한과 시장지배적 지위 남용

- ◆ 메타는 디지털 광고 수익 증대를 위해서, 보다 많은 이용자 개인정보를 수집하고 보호의 수준을 약화할 유인이 있는데, 이는 이용자의 이익을 저해하는 것임에도 불구하고 메타가 이용자의 권리를 제한하는 개인정보 정책을 계속 강행할 수 있는 이유는 시장에서 지배적인 위치를 차지하고 있기 때문임
- ◆ 2023년 2월 8일, 개인정보위는 이용자가 타사 행태정보 제공을 거부하면 페이스북 및 인스타그램 서비스를 가입하여 이용할 수 없도록 한 것은 개인정보보호법 위반이라며, 메타에게 시정명령 및 과태료 660만 원을 부과하였음.²²⁹⁾
- 국내 개인정보보호법은 개인정보처리자가 서비스 제공에 필요한 최소한의 개인정보만을 수집하도록 하고 있는데, 타사 행태정보는 페이스북 및 인스타그램 서비스에 필요한 최소한의 개인정보가 아니라는 것임. 이는 2022년에 메타가 페이스북 및 인스타그램 이용자를 대상으로 동의를 강요하고, 이후 해당 동의화면만 철회하였을 뿐 여전히 페이스북 및 인스타그램 가입시 타사 행태정보 제공을 거부할 수 없도록 운영한 것은 불법임을 확인한 결정이라고 할 수 있음
 - 또한, 개인정보보호위원회는 아일랜드 개인정보감독기구(DPC) 역시 메타가 행태정보를 활용하여 맞춤형 광고를 하는 행위가 적법한 근거가 없으며, 이용자의 자율적 선택에 의한 동의가 필요하다고 판단했다고 지적하였음
 - 이 결정은 독일 연방대법원이 이 문제에 대해 이용자의 선택권을 제한한다며 페이스북의 시장지배적지위 남용행위를 인정한 것과 연결됨

228) 개인정보보호위원회 보도자료, "개인정보위, 메타 아일랜드 / 인스타그램 / 메타에 후속 제재", 2023.7.27.

229) 개인정보보호위원회 보도자료, "개인정보위, 맞춤형 광고를 위한 개인정보 제공 거부 시 서비스를 이용할 수 없도록 한 메타 제재", 2023.2.8.

4. 카카오

1) 개요

- ◆ 2010년 3월 등장한 카카오톡이 2012년 6월 가입자 5000만 명을 돌파한 뒤 카카오는 막대한 회원 수에 힘입어 본격적인 플랫폼 구축에 나섬
 - 2021년 현재 카카오는 SK 148개에 이어 두 번째로 많은 118개 계열사를 보유한 공룡기업으로 거듭났고, 문어발식 사업 확장, 골목상권 침해, 불투명한 지배구조 등이 문제가 되었으며, 온라인 플랫폼 사업자로서 중개자 지위를 이용한 수익창출 과정에서 다양한 갈등을 만들어내고 있음
 - 카카오는 2016년 이후 64건 인수합병을 하였는데 정식 심사는 4건뿐이었고, 카카오의 골목상권 침해 논란이 계속되고 있는데, 대표적 사업 군으로 미용실(카카오헤어샵), 꽃, 간식 배달(카카오모빌리티) 서비스가 있음
- ◆ 카카오는 메신저 프로그램 '카카오톡'으로 소비자들을 끌어모은 뒤 해당 플랫폼이나 파생 플랫폼에 다양한 서비스를 얹고, 이용료를 유료로 전환하거나 수수료를 인하여 수익을 얻고 있음
 - 2023년 2분기 연결 실적으로 매출 2조 425억 원을 기록하며 처음으로 분기 2조원을 넘어섬

2) 카카오 모빌리티의 자사 우대행위

- ◆ 카카모빌리티는 택시운송사업 시장 중 일반 앱호출 시장과 택시가맹 서비스 사업 시장에서 시장지배적지위에 있는 사업자임
- ◆ 카카모빌리티는 가맹기사와 비가맹시가 구분 없이 동일한 조건으로 배차하여야 하는 카카오톡 일반호출 배차에서 부당하게 비가맹기사에 비해 가맹기사를 우대하여 배차함(차별취급)
- ◆ 카카모빌리티는 2019. 3. 20.부터 2020. 4.중순경까지 서울특별시, 대구광역시 등 전국 10개 택시가맹 서비스 지역에서 승객의 호출장소를 기준으로 피싱 인이 설정한 거리 내에 가맹기사가 있지만 하면, 해당 호출은 통상적인 배차방식과는 상관없이 우선적으로 가맹기사에게 배차되는 로직을 운영함
 - 가맹사업 개시 직전 승객 도달시간(ETA)를 기준으로 배차하면서 가맹기사의 경우 승객 도달시간을 실제보다 줄이는 방식으로 가맹기사 우대방안을 검토
 - 가맹기사가 더 많은 앱호출을 수행할 수 있도록 우선배차 되는 범위의 기준이 되는 승객 도달시간(ETA)을 조절함으로, 가맹기사가 피크타임에 일반 무료 호출보다 호출비를 추가로 받는 가맹호출을 더 많이 받을 수 있도록 함

- ◆ 카카오모빌리티는 2020. 4. 중순경 일반 중형호출 배차방식을 변경하여, ① AI가 추천한 1명 기사에게 우선배차하고 ② AI 우선배차가 승객의 취소나 기사의 거절 또는 추천 조건에 부합하는 기사가 없어 실패할 경우 승객 도달시간 기준 배차가 되도록 배차로직을 변경하였는데, AI 우선배차를 받을 수 있는 필수조건 중 하나를 기사의 배차수락률 40~50%로 설정함
 - 카카오모빌리티는 가맹기사 우선배차 행위를 통해 가맹기사의 수익을 증가시키지 않으면 가맹택시 확대는 매우 곤란해지므로 가맹기사 우선배차 방식을 유지할 필요성이 있었고, AI우선배차 기준에 배차 수락율을 도입하는 것이 가맹기사에게 유리하고 비가맹기사에게는 불리하다는 사실을 인지하고 있었음
 - 카카오모빌리티는 AI 추천 우선배차 방식을 도입하기 전, 서울지역에서 위 배차방식에 의한 배차 건수가 가맹기사와 비가맹사가 간 얼마나 차이나 나는지 테스트하여, 가맹기사에게 약 73%, 비가맹기사에게 약 27% 배차되어 가맹기사에게 매우 유리하다는 사실을 확인하였음
 - 일반 앱호출만을 배차 받을 수 있는 비가맹기사의 경우, 일반적인 승객 도달시간 기준 배차시 35초 동안 최대 80명에게 콜카드가 발송되어 콜카드를 발송 받은 다른 기사가 배차를 수락하면 다른 기사들은 배차 거절로 간주 배차수락률이 하락하는데, 가맹기사만이 수락할 수 있는 가맹호출의 경우 콜카드를 받든지 3~5초 후 자동수락이 되고, 그동안 해당 호출 관련 콜카드는 다른 기사에게 발송되지 않아, 가맹기사의 평균 수락률은 약 70~80%이고 비가맹기사의 평균 수락률은 약 10%이었음
 - 카카오모빌리티는 비가맹기사들의 평균 수락률이 높아지고 그에 따라 AI우선배차 대상이 되는 비가맹기사의 수가 증가하자 AI 우선배차의 배차수락률 기준을 40%에서 50%로 상향 조정하는 조치를 취함
- ◆ 카카오모빌리티는 2020. 2. 5.부터 2020. 4.중순경까지 일반 중형 호출에 대하여 가맹기사에게만 운행거리 1km 미만 단거리 호출 배차를 제외함

3) 카카오의 인수합병

(1) 카카오 택시

가) 현황

- ◆ 택시, 대리운전 호출 등 모빌리티 사업을 전문으로 하는 카카오 계열사인 카카오모빌리티는 2015년 카카오택시를 출시하며 택시 호출 서비스를 시작함
 - 카카오모빌리티는 ▲약 900개 택시 면허를 보유한 플랫폼 운송사업(플랫폼 사업자가 직접 차량을 확보하여 유상운송), ▲2021년 2분기 기준 가맹택시인 '카카오 T 블루' 2만6,000대 운영하는 플랫폼 가맹사업(플랫폼 사업자가 택시를 가맹점으로 확보하여 유상운송), ▲택시 호출 서비스를 제공하는 플랫폼 중개사업(운송플랫폼을 통해 운송 중개 서비스를 제공)을 영위 중임
 - 카카오 모빌리티의 중개서비스인 카카오택시 T는 택시기사들이 이용하는 호출 중개서비스 시장에서 최소

80% 이상의 시장을 장악하고 있고, 실제 모바일인덱스에 따르면 지난 8월 택시호출앱의 월간 활성이용자수(MAU)는 카카오 T 1016만 명, UT는 86만 명, 타다 9만 명, 마카롱 3만 명으로 나타남

- 전국택시운송사업조합연합회에 따르면 2021년 2분기 기준 전국 택시기사는 24만4,142명이고, 이 중 22만6154명(8월말 기준)이 카카오T에 가입했고 일반 이용자도 2,800만 명에 달함

나) 문제점

◆ 이해충돌행위, 차별적 취급행위

- 일반 사업자(택시)들을 이용사업자로 하는 택시 호출 서비스를 제공하는 플랫폼 중개사업에서 플랫폼 가맹사업(카카오 T 블루)으로 확장한 뒤, UT·타다 등 다른 가맹택시 기사를 자신의 택시 호출 서비스에서 배제하여, 일반 택시에 비해 가맹택시인 카카오 T 블루에 일방적인 호출 몰아주기를 하고 있음

◆ 과도한 수수료

- 가맹택시 '카카오T 블루' 가입 택시 사업자에게 매출의 20%에 달하는 과도한 수수료 부과
- 2021년 3월, 월 9만 9,000원 수수료의 프로멤버십 상품을 출시. ▲실시간 수요지도, ▲지도뷰 콜카드, ▲목적지 부스터, ▲단골손님 관리 등의 부가서비스를 제공, 출시 초반 2만 명으로 가입인원 제한했으나 이후 제한 두지 않는다고 발표함
- 택시업계는 목적지 부스터 기능(기사가 선호하는 목적지로 가려는 고객의 호출을 멤버십 미가입자보다 먼저 확인 가능)이 멤버십 서비스에 포함돼 있으므로 실질적으로 멤버십 가입자에 대한 '콜 몰아주기'라는 지적도 제기하며, 또한 9만 9,000원의 과도한 수수료에 대한 지적으로 월 3만 9,000원으로 인하하기도 함
- 2021년 8월, 정액 1,000원(심야 2,000원)인 스마트호출 요금을 탄력요금제(최대 5,000원)로 인상을 시도했으나, 업계와 소비자 반발로 인해 폐지함

(2) 카카오 대리운전

◆ 2016년 5월 카카오 T 대리, 2020년 8월 카카오 T 대리 프리미엄 출시 및 2021년 7월 '카카오T 대리전화콜' 서비스 출시

- 2020년 기준 전국 대리운전 기사는 16만 4,600명 중 '카카오 T 대리' 기사 회원 수는 무려 15만 명에 달하고 있으나, 호출 점유율은 15% 수준인 것으로 알려짐. 국토교통부 '대리운전 실태조사 및 정책연구'에 따르면 지난해 약 2조 7,672억 원으로 추산되는 대리운전 시장에 등록된 업체는 무려 3,058개에 달하고 있음
- 카카오모빌리티 자회사 씨엠엔피(CMNP)는 전화콜 대리기사 시장 점유율 1위인 '1577 대리운전'을 운영하는 코리아드라이브와 신규 법인인 '케이드라이브'를 설립하며, 전화대리 호출 시장에 진출함.

CMNP는 카카오모빌리티가 2019년 설립한 특수목적법인(SPC)으로 같은 해 대리기사 배차프로그램 2위 업체인 '콜마너'를 인수하고, 이후 CMNP는 8월 말 이름을 공개하지 않은 전화 대리운전업체 2곳을 추가 인수함

- ◆ 대리운전 업체는 카카오가 모바일 앱으로 대리운전 기사를 호출하는 기존 사업을 뛰어넘어 전화콜 사업까지 진출하는 것이 일종의 골목상권 침해라고 반발하며 카카오의 시장 독점을 우려하는 동시에, 업계에서는 또한 이러한 인수로 카카오모빌리티의 전화와 모바일 앱 대리운전 시장 점유율을 50% 이상으로 끌어올렸다고 추정함

(3) 카카오 헤어샵

- ◆ 2015년 하시스(現 와이어트) 지분 51%를 인수하면서 미용 O2O(온·오프라인 연계) 서비스인 카카오헤어샵을 출시하였고, 카카오의 투자 전문 자회사 카카오인베스트먼트가 와이어트 지분 약 24.52%를 보유하고 있으며, 현재 헤어샵 뷰티 예약 시장 점유율 70% 이상 점유 중인 것으로 알려짐
 - '첫방문 고객 12%, 재방문 고객 5%'이었던 수수료를 '첫 방문 고객 25%, 재방문 고객 무료'로 변경하여, 소규모 헤어샵의 경우 신규 방문 손님이 주 고객층이라 카카오의 25% 수수료가 큰 부담이라는 지적이 제기됨
 - 헤어샵의 경우, 카카오의 대표적인 골목상권 침해 사업으로 지적되어 온 바, 2021년 9월 카카오는 골목 상권 논란 사업 등에 대한 계열사 정리 및 철수를 검토를 발표하기도 함

(4) 카카오 골프

- ◆ 카카오VX는 2012년 2월 스크린골프 브랜드 '티업' 출시한 뒤 업계 2, 3위인 '마음골프'와 '지스왕'을 인수하여 몸집을 키우고 2017년 12월 카카오VX 회사명을 변경하였으며, 2020년 6월 스크린골프 브랜드 '프렌즈 스크린'으로 통합함
 - 현재 카카오의 스크린골프 업계 점유율은 약 20%, 매장 숫자는 1,200여 곳으로 추정되며, 카카오VX의 스크린골프 사업 철수설이 제기된 바 있으나, 카카오 내부에서 스크린골프 사업 철수를 두고 격론이 벌어지고 있다고 알려지고 있는 가운데 카카오 골프 예약, 골프용품 판매, 골프장 건설까지 확장 중임

(5) 카카오 웹툰/웹소설

- ◆ 2002년 다음(현 카카오)이 온라인 만화 서비스를 시작했고, 2014년 카카오 합병을 계기로 다시 웹툰 시장에서 영역을 넓혀갔으며 2021년 8월 카카오웹툰 런칭하였고, 한국 콘텐츠 진흥원에 따르면, 2020년 7-8월 기준 다음웹툰 점유율은 7.8%, 카카오페이지는 7.1%임

- 작가들과 최소 개런티 계약한 이후에 수익이 마이너스가 되면 개런티를 갚을 때까지 계약 해지 불가능하고 다른 플랫폼으로 이동도 불가능하며, 웹툰, 웹소설에 광고노출 수익을 작가와 공유하지 않고, 광고료 또한 비공개하며 오리지널 콘텐츠라는 자사 독점작을 선정하는 과정에 추가 마케팅을 명목으로 이용사업자(작가와 출판사) 유통 수수료를 요구함
- 웹소설의 수익 분배는 전체 매출의 30%를 카카오펀터가 수령하나 프로모션을 동반하면 작가에게 선인세를 주는 조건으로 전체 매출의 45%를 수령함

5. 네이버

1) 네이버가 온라인 검색시장을 독점하게 된 경위

- ◆ 네이버는 1999년 설립된 이후부터 현재까지 네이버 홈페이지를 운영하면서 사용자에게 온라인 검색서비스와 유료 전문서비스(쇼핑, 부동산, 영화 등)를 제공하여 옴
 - 구글이 세계 대부분 국가의 검색 시장을 장악하였으나, 대한민국은 토종 포털인 네이버가 점유율 1위를 차지하고 있는바, 그만큼 네이버가 대한민국의 온라인 검색시장에 미치는 영향은 매우 큼
- ◆ 네이버는 다음, 야후, 라이코스, 엠파스 등 경쟁사업자들에 밀려 이용자수 기준 5위에 불과하였으나, 2022년 10월경 '지식IN' 서비스를 개시한 이후 이용자가 급격하게 상승하였고, 이후 블로그, 카페 서비스를 개시하면서 1위 사업자가 됨
 - 이후 네이버는 온라인 검색시장에서 단 한 번도 1위를 내준 적이 없는 시장지배적 지위를 가지게 되었으나, 그와 같은 영향력을 남용하거나 각종 블로그 바이럴, 검색어 노출 폐지 등 각종 문제점을 야기함
 - 한편, 검색시장의 점유율은 2017년 네이버 75%, 구글 11%였으나, 2021년에는 네이버 56%, 구글 35%로 급속하게 구글이 검색엔진 시장의 점유율을 늘려가고 있음. (관계기관합동, 2022)
- ◆ 다음 사례들은, 네이버와 같이 온라인 검색시장을 장악한 플랫폼이 검색노출 알고리즘을 변경하거나 노출기준을 개편한 후 이를 은닉하는 경우, 플랫폼의 의도대로 관련 시장의 점유율을 변동시킬 수 있다는 점, 시장지배적 지위를 남용하여 광고비 상승, 경쟁사업자 배제 등의 부작용이 있다는 점을 나타내고 있으며, 언제든지 반복될 수 있다는 위험성을 내포함
 - 설령 사후에 플랫폼의 시장지배적지위남용행위 또는 불공정거래행위를 제재하더라도 이미 왜곡된 시장을 원상회복하거나 관련 시장참여자들의 손해를 보상하는 것은 사실상 불가능한바, 사전규제의 필요성이 더욱 커지고 있음

2) 온라인 비교쇼핑서비스 시장의 시장지배적 지위를 오픈마켓 시장으로 전이시키려고 한 사례²³⁰⁾

(1) 온라인 비교쇼핑서비스 시장의 개요

- ◆ 네이버는 '네이버쇼핑'이란 온라인 비교쇼핑서비스 플랫폼을 통하여 중개 역할을 담당하는 동시에, '스마트스토어'라는 오픈마켓 사업자로서 위 온라인 비교쇼핑서비스 플랫폼에 입점한 다른 오픈마켓 업체들과 직접 경쟁하는 위치에 있는, '이중적 지위(dual role)'를 가진 플랫폼 사업자임
- ◆ 네이버는 수수료·광고수입 및 이와 관련한 상승추세, 온라인 비교쇼핑서비스를 통한 거래액, 트래픽, 페이지뷰(PV) 등 어떤 기준으로 보더라도 온라인 비교쇼핑서비스 시장에서 70% 이상의 점유율을 차지하는 압도적 1위 사업자임

〈표 21〉 2015-2017년 네이버 및 경쟁사업자 매출액 및 당기순이익

(단위: 백만원)

	2015년		2016년		2017년	
	매출액	당기순이익	매출액	당기순이익	매출액	당기순이익
네이버	2,141,275	642,596	2,496,498	651,816	2,930,661	849,412
다음	862,085	72,898	861,205	38,171	978,700	217,554
다나와	27,140	4,509	32,393	7,987	42,400	12,628
에누리	21,523	5,959	24,522	7,747	26,720	9,282

출처: 공정거래위원회 2021. 1. 27. 의결2021-027 [네이버(주)의 시장지배적지위남용행위에 대한 건], 재인용

- 온라인 비교쇼핑서비스 시장의 경쟁사업자로는 카카오, 다나와, 에누리 등이 있음. (〈표 21〉 참조)

(2) 온라인 비교쇼핑서비스와 오픈마켓의 차이점

- ◆ 온라인 비교쇼핑서비스와 오픈마켓은, ①수요 측면에서의 대체가능성, ②공급 측면에서의 대체가능성, ③관련 사업자의 시장인식 및 경영의사 결정 행태 등에 비추어, 서로 다른 시장이라고 할 수 있으며, 공정위도 같은 판단을 함
 - 수요 측면에서의 대체가능성 관점에서 살펴보면, 온라인 비교쇼핑서비스는 개별 오픈마켓에 도달하는 통로 역할을 하고 있고, 오픈마켓은 상품을 최종적으로 구매하고 이에 부수하여 환불·고객관리 등 일부 서비스를 제공하는 점을 고려할 때, 두 시장 간의 수요 대체가능성이 없음
 - 공급 측면에서의 대체가능성 관점에서 살펴보다도, 오픈마켓 사업자는 오픈마켓으로부터 상품 구매·환불·취소 등 사후관리 서비스를 제공받는 점에 반하여, 온라인 비교쇼핑서비스로부터는 상품정보 및 쇼핑물 이동경로(트래픽 유입)를 제공받거나 브랜드 인지도를 높이는 것인바, 기능에서의 차이가 존재하

230) 공정거래위원회 2021. 1. 27.자 의결 제2021-027호. 본 항목에서 제시되는 표는 위 의결서의 것을 재인용한 것임.

므로 대체가능성은 크지 않음

- 관련 사업자의 시장인식 및 경영의사 결정 행태에서도 온라인 비교쇼핑서비스와 오픈마켓을 별도의 시장으로 인식하고 있음

(3) 자사 오픈마켓인 스마트스토어를 우대함으로써 오픈마켓 시장에 대한 지배력 강화

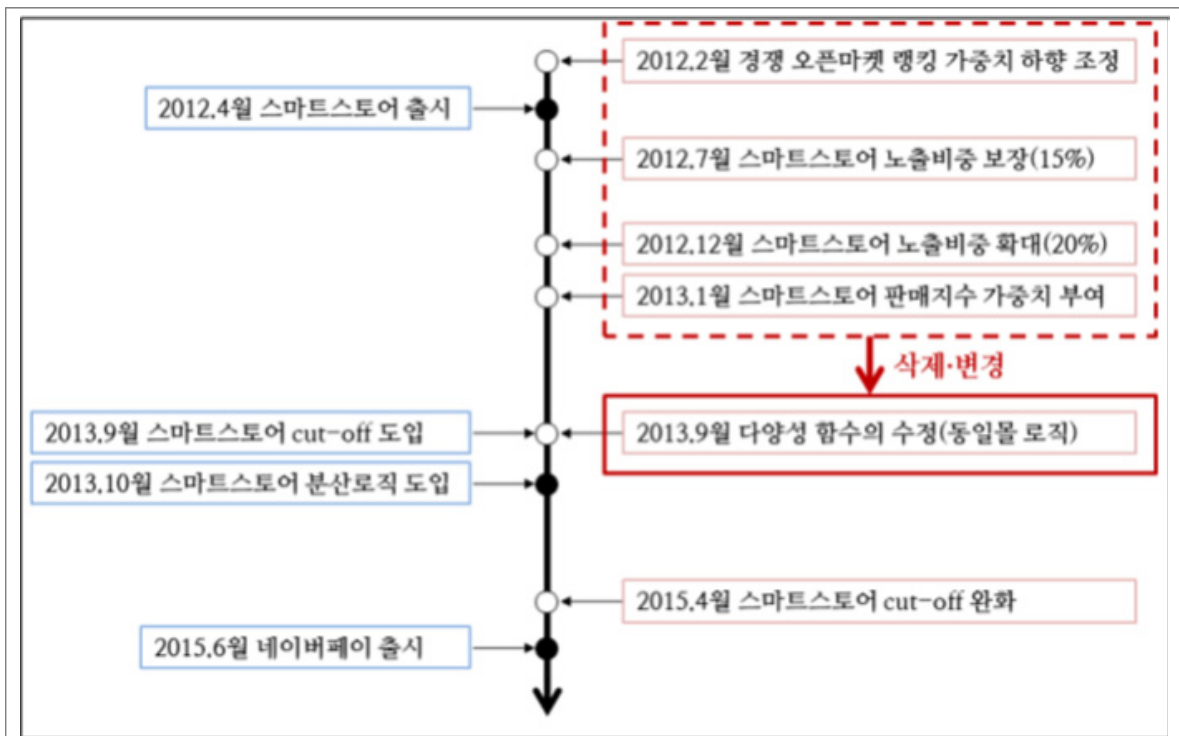
가) 상품 검색노출기준 알고리즘

- ◆ 이용자가 네이버쇼핑(온라인 비교쇼핑서비스 플랫폼)에서 쇼핑 관련 검색어 입력 시 쇼핑검색 결과에 노출되는 상품의 순위는 아래와 같이 크게 두 가지의 과정을 통해 결정됨
 - ①검색어와의 관련성(relevance) 점수를 산출하여 네이버쇼핑에 등록된 모든 상품의 기초 순위를 결정하고, ②상위 300개의 상품을 대상으로 다양성(diversity) 산식을 적용하여 위 관련성 점수를 재계산하여 상위 120개 상품의 최종 노출 순위를 결정함

나) 검색노출순위 알고리즘 변경행위를 통한 스마트스토어 우대행위

- ◆ 네이버는 2012년 2월부터 네이버쇼핑 검색노출순위를 결정하는 알고리즘을 아래 그림과 같은 과정으로 변경함(이하 ‘알고리즘 변경행위’)

[그림 57] 네이버쇼핑 검색알고리즘 변경과정



출처 : 위 공정위 의결서, 재인용

- 그 결과 자사 오픈마켓인 '스마트스토어 입점업체의 상품'과 '경쟁 오픈마켓 입점업체의 상품'에 대한 검색노출 순위결정방식이 다르게 취급되었고, 자사 오픈마켓인 스마트스토어의 입점업체 상품을 상대적으로 많이, 그리고 상위에 노출시켜줌
- ◆ 이러한 네이버의 알고리즘 변경행위는 노출순위 결정방식에 있어 거래상대방을 차별한 행위이며, 자사 서비스 우대행위에 해당함.([그림 57] 참조)
- ◆ 네이버가 알고리즘을 변경함으로써 거래상대방을 차별취급한 행위의 효과는 궁극적으로 '경쟁 오픈마켓의 입점사업자'에게도 귀속되므로, 사실상 네이버의 위 거래상대방 차별행위는 경쟁 오픈마켓의 입점사업자를 대상으로 한 것임
 - 경쟁 오픈마켓은 네이버쇼핑(온라인 비교쇼핑서비스 플랫폼)에 상품을 노출하고자 하는 입점사업자의 수요에 기인하여, 네이버와 온라인 비교쇼핑서비스 제휴계약을 체결함
 - 경쟁 오픈마켓의 입점사업자는 네이버쇼핑에 상품을 노출할지 여부를 스스로 선택하고, 중개수수료 등 비용을 부담하고 있으며, 이는 정당한 방식으로 노출순위가 결정될 것을 기대하고 있게 때문임
 - 따라서 '경쟁 오픈마켓의 입점사업자'와 '네이버' 간에도 경쟁 오픈마켓을 매개로 한 실질적 거래관계가 존재하며, 위와 같은 사유로 네이버의 위 거래상대방 차별행위는 경쟁 오픈마켓의 입점사업자를 대상으로 한 것임

다) 오픈마켓 시장에서 급격한 네이버의 점유율 상승 및 지배력 강화

- ◆ 위와 같은 온라인 비교쇼핑서비스 플랫폼에서 네이버의 알고리즘 변경행위로 인하여, 스마트스토어의 상품 노출 비중이 증가하고 경쟁 오픈마켓 상품의 노출 비중은 감소함
 - 소비자들은 노출 순위가 높은 상품일수록 더 많이 클릭하므로 노출 비중 증가는 곧 해당 오픈마켓 상품 거래 증가로 이어지는바, 그 결과 오픈마켓 시장에서 네이버의 점유율이 급격히 상승함.(<표 16>, <표 17> 참조)

(4) 공정위의 처분 및 법원의 판결

- ◆ 네이버는 오픈마켓 시장의 경쟁을 제한할 의도와 목적을 가지고 알고리즘 변경행위를 함으로써 온라인 비교쇼핑서비스 시장에서의 시장지배력이 오픈마켓 시장으로 전이되었고, 오픈마켓 시장에서의 경쟁을 제한하는 효과를 발생시킴
 - 위와 같은 네이버의 알고리즘 변경행위는 現 공정거래법 제5조 제1항 제3호의 부당한 방법으로 다른 사업자의 사업 활동을 어렵게 하는 시장지배적지위 남용행위에 해당하며, 동시에 불공정거래행위 중 現 공정거래법 제45조 제1항 제2호의 부당한 차별취급행위, 동항 제4조의 부당한 고객유인행위에 각 해당함

- ◆ 공정위는 네이버에 대하여 ①부당하게 검색알고리즘을 설계·적용하는 행위를 다시 하지 않도록 시정명령, ②266억 3,500만 원의 과징금 부과를 각 처분함
 - 특히 네이버의 알고리즘 변경행위는 상당한 경쟁사업자 배제효과가 나타날 우려가 있는 점, 부당이득 규모가 상당하고 다른 사업자 및 소비자 등에게 상당한 피해가 발생한 점 등을 고려하여 ‘매우 중대한 위반행위’로 봄
- ◆ 법원도, 지배적 지위에 있는 시장(온라인 비교쇼핑서비스 시장)과 경쟁제한 효과 발생의 우려가 있는 시장(오픈마켓 시장)이 다른 경우에도 시장지배적 지위 남용은 성립할 수 있다고 보아, 공정위의 처분이 적법하다고 판결함²³¹⁾

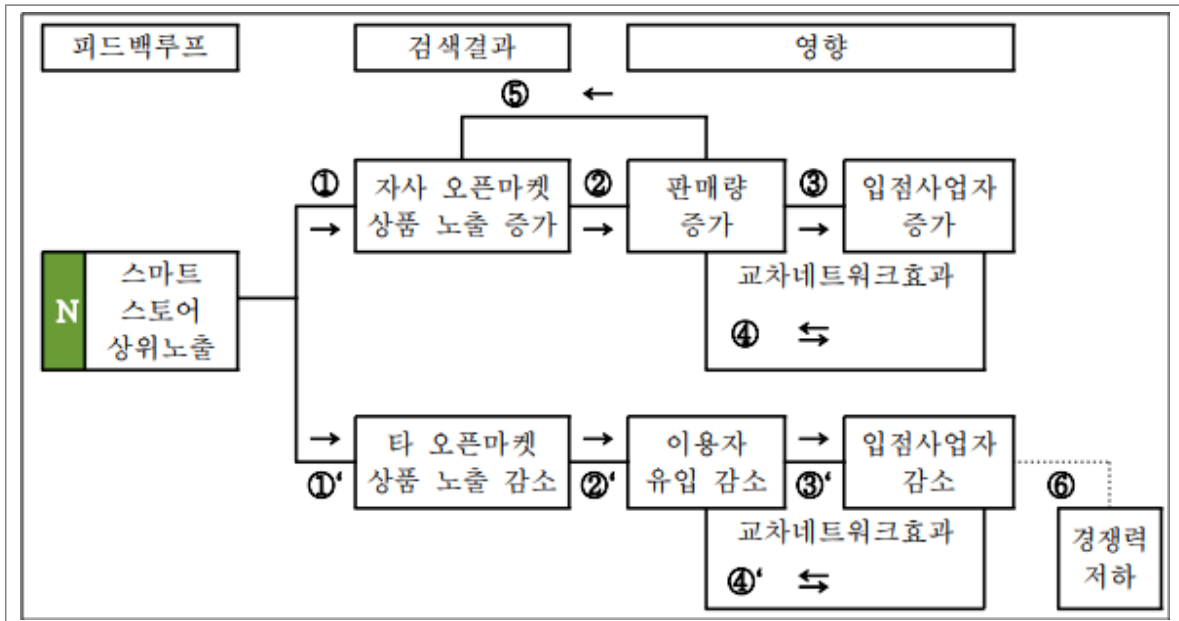
(5) 이 사건의 시사점

가) 독점 플랫폼의 자사 우대행위 위험성

- ◆ 네이버는 온라인 비교쇼핑서비스 플랫폼(네이버쇼핑)을 통하여 중개 역할을 담당하는 동시에, 오픈마켓 사업자(스마트스토어)로서 위 온라인 비교쇼핑서비스 플랫폼에 입점한 다른 오픈마켓 업체들과 직접 경쟁하는 위치에 있는, ‘이중적 지위(dual role)’를 가진 플랫폼 사업자임
- ◆ 네이버의 알고리즘 변경행위의 부당성은, 온라인 비교쇼핑서비스 시장에서의 시장지배력을 바탕으로 자사 우대행위(스마트스토어 우선노출)를 하였고, 스마트스토어의 점유율을 급격히 높임으로서 국내 오픈마켓 시장에서의 공정한 경쟁을 제한하고 지배력 강화를 시도하였다는 점에 있음
 - 네이버쇼핑을 이용하는 소비자는 우선순위로 노출된 스마트스토어의 입점사업자 상품을 상대적으로 많이 선택하게 되므로, 스마트스토어의 입점사업자 상품판매량이 크게 증가하게 됨
 - 이는 오픈마켓의 입점사업자 수에도 영향을 미치는바, 판매량 증가율이 높은 스마트스토어의 입점사업자는 증가하는 반면, 경쟁 오픈마켓의 입점사업자는 감소하고, 교차 네트워크 외부효과로 인하여 판매량 변화의 효과를 더욱 가중시킴

231) 서울고등법원 2022. 12. 14. 선고 2021누36129 판결

[그림 58] 오픈마켓 시장으로의 시장지배력 전이과정



출처 : 위 공정위 의결서, 재인용

- 특히 네이버쇼핑의 압도적인 시장지위를 감안할 때, 경쟁 오픈마켓은 네이버쇼핑을 이용하지 않고 최종 소비자에게 상품판매를 용이하게 할 수 있는 대체적인 거래경로를 확보하기가 매우 어려운바, 네이버의 의도대로 온라인 비교쇼핑서비스 시장에서의 지배력이 오픈마켓 시장으로 전이될 수 있었음
- ◆ 아울러 강화된 스마트스토어의 지위는 네이버가 운영하는 온라인 비교쇼핑서비스(네이버쇼핑), 일반검색서비스, 온라인 쇼핑 관련 검색광고 및 간편결제서비스(네이버페이) 등 서비스와의 선순환 구조를 통해 더욱 강화될 우려가 큼
- 이처럼 상품검색에서부터 결제까지의 모든 구매 과정을 장악한 네이버가, 이 사건과 같이 각 과정에서의 시장지배적 지위를 다른 시장으로 전이시키지 않을 것이라는 보장이 없음

나) 위반행위의 중대성에 비하여 매우 낮은 공정위의 처분

- ◆ 공정위는 네이버의 알고리즘 변경행위에 관하여, 상당한 경쟁사업자 배제효과가 나타날 우려가 있는 점, 부당이익 규모가 상당하고 다른 사업자 및 소비자 등에게 상당한 피해가 발생한 점 등을 고려하여 '매우 중대한 위반행위'로 봄
- ◆ 그러나 공정위는 2021년 1월 27일에서야 네이버의 위법행위에 대해 처분하였는데, 이는 네이버의 알고리즘 변경행위가 있었던 2012년 2월부터 무려 9년이 지난 시점이고, 공정위에 사건이 접수된 2018년으로부터 약 3년이 경과하였음
- 항소심 법원의 판결은 네이버의 알고리즘 변경행위가 있었던 2012. 2.로부터 약 10년 10개월이 지난

2022. 12. 14.에서야 선고되었으며, 현재 2023. 9. 8. 기준 대법원에 계류 중인바 판결이 언제 확정될지 조차 불확실함

◆ 종전의 공정거래법(경쟁법)은 플랫폼 독과점 남용행위가 발생한 이후 장기간의 조사절차를 거쳐 규제 개입 여부를 결정하고 있으나, 이 같은 방식은 디지털시스템에서 빠르게 변화하는 독과점 플랫폼의 시장지배력 형성과 남용행위 폐해를 예방치 못함

- 공정위 처분 및 법원의 판결이 지연되는 동안, 네이버는 2012. 2.부터 진행한 알고리즘 변경행위를 통하여 스마트스토어에 대한 자사우대 행위를 강화하였고, 그 결과 온라인 비교쇼핑시장 서비스의 시장 지배력을 오픈마켓 시장으로 전이시킬 수 있었음

◆ 구글은 검색포털에서 자사의 쇼핑몰이 우선적으로 검색되도록 알고리즘을 배치하는 등 시장지배력을 남용하였고, 이에 대해 EU 집행위원회는 2017년 6월 27일 자사우대 행위로 보아 과징금 부과처분을 한 바 있음

- 그러나 위 구글 쇼핑 사건의 경우에도, 사건 조사 개시에서 처분까지 7년 정도가 소요되었고, 구글에 대한 제재가 시의성을 상실하였다는 비판이 있었음

◆ 위와 같은 이유로 EU는 기존 경쟁법 규율로는 한계가 있다는 점을 인정하고, '구글·아마존·메타·마이크로소프트 등 소수의 거대 핵심 플랫폼을 사전에 지정하고, 이들 빅테크 기업의 자사우대나 특정 앱 사용 강제 행위 등을 사전에 규제'하는 EU 디지털시장법(Digital Market Act, 이하 'EU DMA')을 재정·시행하기에 이룸

- 그 외에도 미국, 영국, 독일, 호주 등은 월간 활성 이용자 수 등 정량적 기준을 바탕으로 사전에 독과점 플랫폼²³²⁾을 지정하고 이러한 독과점 플랫폼에 대해서는 자사우대, 끼워팔기, 멀티호밍(multi-homing) 제한, 다른 결제수단 링크 거부(anti-steering) 등 전형적인 독과점 남용행위 금지와 경쟁회복을 위한 데이터의 이동성과 접근성을 보장하는 기술적 계약적 조치를 실행토록 설정하고 있음

◆ 전 세계 검색시장을 독점하고 있는 구글의 자사 쇼핑몰 우대행위 사례가, 우리나라에서는 온라인 비교쇼핑 서비스 시장을 독점하고 있는 네이버를 통하여 발생하였다고 할 것인바, 온라인 플랫폼 독과점으로 인한 문제는 전 세계적으로 공통·유사한 측면이 있음

◆ 따라서 우리나라 역시 네이버와 같은 시장지배적 지위를 가진 플랫폼을 사전에 지정하고, 자사 우대행위를 금지하는 「온라인 플랫폼 독점규제에 관한 법률」의 도입이 필수적이라고 할 것임

232) EU의 DMA에서는 문지기(Gatekeeper), 미국의 입법에서는 지정 플랫폼(covered platform)이라는 용어를 사용하고 있음

3) 온라인 부동산플랫폼 정보제공자 시장의 게이트 키퍼(Gate keeper)로서 경쟁사업자의 시장진입을 차단한 사례²³³⁾

(1) 온라인 부동산플랫폼 정보제공자 시장의 개요

- ◆ 부동산 정보서비스의 획득경로를 조사한 결과를 보면, 1위가 인터넷 포털사이트, 2위가 부동산 정보 사이트, 3위가 중개사무소 순으로 나타나는바, 이는 부동산 정보에 대한 유통경로가 인터넷으로 이동하고 있음을 보여줌
- ◆ 네이버는 공인중개사 등으로부터 매물을 직접 전송받지 않고, 부동산정보업체로부터 매물 및 매물노출에 따른 입점비와 매물검증비를 지급받으며, 결과적으로 다양한 부동산정보업체의 상거래 플랫폼에서 거래되는 매물을 한꺼번에 검색하여 비교할 수 있는 전문검색서비스를 제공함

〈표 22〉 부동산 구매소비자의 특성에 따른 부동산 정보서비스의 획득경로

이용경로	1순위	2순위	3순위
인터넷 포털사이트	40.5	28.2	11.7
부동산 정보 사이트	17.1	31.2	19.2
중개사무소	31.8	21.3	30.0
정부 및 공공기관 사이트	6.3	11.1	12.0

출처 :공정위 의결서, 재인용

- 네이버의 부동산플랫폼 이용자 중 상당수가 네이버의 일반검색서비스를 통해 유입하는데, 네이버의 부동산플랫폼 트래픽이 증가할수록 일반검색서비스 트래픽이 다시 증가하게 되는 양의 피드백 효과가 발생하고, 일반검색서비스로부터 유입된 경매, 대출, 등기정보, 초등학교 배정, 부동산 뉴스 등 다양한 정보를 종합적으로 제공할 수 있음
- ◆ 공정위는, 네이버의 시장점유율이 매물건수 기준 41.19%(2,890만 건), 페이지뷰(PV) 기준 79.81%(136억 9,500만 회), 순이용자수(UV) 기준 68.49%(2억 8,400만 회)인 점을 고려할 때 네이버는 단독으로 또는 적어도 다른 사업자와 함께 거래조건을 결정·유지·변경할 수 있는 시장지위를 가진 시장지배적 사업자로 인정함

233) 공정거래위원회 2021. 1. 20.자 의결 제2021-019호. 본 항목에서 인용하는 표는 위 사건에 제시된 것을 재인용하였음.

〈표 23〉 네이버와 경쟁사업자의 매물수, UV, PV 현황

(기간: 2015. 5. ~ 2017. 9., 단위: 개, 1000회)

구분	네이버	카카오	매경닷컴	부동산써브	부동산뱅크	직방
매물수	28,861,635	4,860,716	11,912,656	10,842,028	4,475,613	4,723,588
UV	284,144	72,248	6,677	8,563	18,622	6,357
PV	13,695,231	2,419,926	448,854	83,148	141,063	102,589

출처 : 공정위 의결서, 재인용

(2) 거래상대방의 멀티호밍 유인 차단 및 경쟁사업자 퇴출

- ◆ 온라인 부동산플랫폼을 운영하는 카카오가 부동산정보업체와 업무제휴를 시도하자, 네이버는 경쟁사업자인 카카오를 배제하기 위해 거래상대방인 부동산정보업체들에게 아래와 같은 배타조건부거래행위를 하였음(이하 ‘배타조건부 거래행위’)

- 네이버가 유독 부동산정보업체와 카카오 간의 거래를 저지하려고 한 이유는, 경쟁사업자 중 유일하게 카카오만이 온라인 부동산플랫폼 서비스와 일반검색서비스 간 양의 피드백 효과를 통해 네이버의 시장지위를 위협할 가능성이 있기 때문임

가) ‘확인매물정보’의 제3자 제공금지 조항 삽입

- ◆ 2015년 2월경, 카카오가 네이버와 제휴된 총 8개의 부동산정보업체 중 7개 업체가 카카오와 매물제휴 의사가 있음을 확인하고 매물제휴를 추진함

- 이에 네이버는 부동산정보업체에게 “재계약시 네이버의 서면동의 없이 결과 혹은 결과의 내용이 반영된 매물정보를 제3자에게 제공 금지하는 조항을 삽입하겠다”라는 의사를 통보함

- ◆ 위 ‘결과 혹은 결과의 내용이 반영된 매물정보’란, KISO의 검증결과를 거친 매물정보 그 자체를 의미하는 것으로서, 당해 매물의 동·호수·가격 등 구체적인 매물정보이며, 이를 ‘확인매물정보’라고 칭함

- 즉, 네이버는 부동산정보업체로 하여금 이미 네이버에 제공된 모든 확인매물정보를 제3자에게 제공할 수 없도록 한 것임

- ◆ 이로 인해 카카오와 제휴를 진행해오던 위 7개의 부동산정보업체는, 네이버와의 계약 유지를 위하여 카카오에게 제휴 불가를 통보함

- ◆ 이후 네이버는 2015. 5.경 부동산정보업체들과의 계약서에 확인매물정보의 제3자 제공금지 조항을 삽입하였고, 2016. 5.경 실효성을 담보하기 위하여 위반 시 계약을 즉시 해지할 수 있도록 명시적인 제재 조항도 추가함

나) '매물정보'의 제3자 제공금지 조항의 추가 삽입

- ◆ 2017년경, 카카오가 부동산114와 업무제휴를 다시 시도하자, 네이버는 부동산정보업체들과 “네이버 또는 KISO에게 확인을 의뢰한 ‘모든 매물정보’에 대해 3개월 동안 제3자에게 제공금지”하는 조항을 추가하여 계약을 체결하려고 함
 - 제3자 제공금지 기한을 3개월로 한정하였다고 하나, 시의성이 중요한 부동산 매물정보의 특성상 3개월 경과 이후에는 매물정보로서의 가치가 현격하게 감소함
- ◆ 이에 대해 부동산114는 “매물정보의 제3자 제공금지 조항이 불공정 조항으로 보인다”라며 네이버에게 해당 조항의 삭제를 요청함
 - 그러나 네이버는 시장지배적 지위를 남용하여 부동산114를 압박하였고, 결국 부동산114로 하여금 카카오와 매물제휴를 포기하게 했으며, 자신의 의도대로 위 매물정보의 제3자 제공금지 조항이 포함된 계약을 체결함

다) 카카오의 시장 퇴출

- ◆ 네이버의 경쟁사 배제행위로 인하여 부동산정보업체와 제휴로 매물정보를 수집하려는 카카오의 시도가 무산되었고, 네이버 대비 카카오의 순이용자수(UV), 페이지뷰(PV) 비율을 보면 위 위반행위 전후로 카카오의 조회 수가 급감하는 것이 확인되는바, 카카오는 시장에서 사실상 퇴출됨
 - 카카오는 2018년부터 현재까지 관련 서비스를 부동산정보업체 ‘직방’에 위탁하여 운영하고 있음

(3) 공정위의 처분

- ◆ 온라인 부동산플랫폼 시장에서의 시장지배력을 이용한 네이버의 배타조건부 거래행위는 現 공정거래법 제5조 제1항 제5호의 부당하게 경쟁사업자를 배제하는 조건으로 거래상대방과 거래하는 시장지배적지위남용행위 및 불공정거래행위 중 제45조 제1항 제7호의 구속조건부거래행위에 각 해당함
- ◆ 공정위는 네이버에 대하여 ①부동산정보업체가 제3자에게 확인매물정보, 매물정보를 제공하지 못하도록 하는 조건으로 거래하는 행위를 다시 하지 않도록 시정명령, ②10억 3,200만 원의 과징금 부과를 각 처분함
 - 네이버의 배타조건부 거래행위는 경쟁사업자를 배제하기 위한 의도 및 목적이었던 점, 그로 인한 봉쇄효과 및 경쟁사업자 배제효과 등이 상당한 점 등을 고려하여 ‘중대한 위반행위’로 평가함

(4) 이 사건의 시사점 - 게이트 키퍼(Gate keeper) 규제의 필요성

- ◆ 독과점 플랫폼은 시장을 운영하는 동시에 그 시장 안에서 다른 사업자와 경쟁하므로, 시장운영자 지위를 이용해서 경쟁자에 대한 규칙을 설정하고 유사규제를 만들 수 있으며, 게이트 키퍼의 지위를 이용하여 잠재적 경쟁자를 감시하고 경쟁 위협을 차단하고 있는바, 이는 미국의 독과점 플랫폼 패키지 법안 발의의 배경이 되었음. (Subcommittee on Antitrust Law, 2020)
- ◆ 네이버의 내부문건 등에 따르면, 네이버는 경쟁사업자인 카카오와 부동산정보업체들 간 거래를 저지하기 위해 배타조건부 거래행위를 기획하고 실행함
 - 거래상대방(부동산정보업체)의 멀티호밍 유인을 차단하여 온라인 부동산플랫폼 서비스 시장에서 신규사업자(카카오 등)의 시장진입 및 다른 경쟁사업의 시장 확대기회를 봉쇄한 것임
 - 다른 관점에서 보면 대기업으로 분류된 카카오마저도 게이트 키퍼인 네이버의 시장지배력을 극복하지 못한 채 온라인 부동산플랫폼 정보제공자 시장에서 퇴출되었는데, 사실상 대한민국에서 온라인 부동산플랫폼 정보제공자 시장에 진입할 수 있는 신규사업자는 없다고 봐도 무방함
- ◆ 교차 네트워크 효과로 인하여 시장을 선점한 사업자로 쏠림현상이 발생하는데, 온라인 부동산플랫폼 정보제공 시장의 경우, 네이버의 페이지뷰(PV) 및 순이용자수(UV)가 증가함에 따라 네이버의 매물건수도 현격하게 증가하는 쏠림현상이 나타나고 있음
 - 온라인 부동산플랫폼 정보제공자 시장뿐만 아니라 대부분 플랫폼 시장의 경우, 교차 네트워크 외부효과 및 규모의 경제 특성으로 인하여 신규사업자의 시장진입 자체가 어려울 뿐만 아니라, 시장을 선점한 사업자와 유효하게 경쟁할 수 없음
- ◆ 정보제공자인 부동산정보업체들은 네이버에 의하여 '추가적인 이익을 실현할 자유'를 직접적으로 침해당하였음에도 불구하고, 아래와 같은 이유로 네이버의 배타조건부 거래조건을 거절할 수 없었음
 - ①네이버는 온라인 부동산플랫폼 시장의 시장지배적 지위를 가진 사업자로서 게이트 키퍼의 역할을 하고, ②반면에 이미 온라인 부동산플랫폼 시장에서 경쟁력을 상실한 부동산정보업체로서는 네이버와의 거래가 단절될 경우 독자적으로 존속하기 어려우며, ③카카오 등 다른 사업자와 거래를 통하여 네이버가 제공하는 플랫폼 서비스를 대체하기 어렵기 때문임
- ◆ 게이트 키퍼의 부작용은 공정한 경쟁을 제한함으로써 혁신가능성을 저해하고, 나아가 최종 소비자의 선택권이 감소되는 결과를 초래한다는 것임
 - 게이트 키퍼의 시장지배적지위남용행위를 증명하기 위해서는 방대한 자료를 조사하여야 하고, 오랜 시간을 요한다는 점에서 이미 왜곡된 시장을 원상회복하기 불가능 상황을 맞이할 수 있음

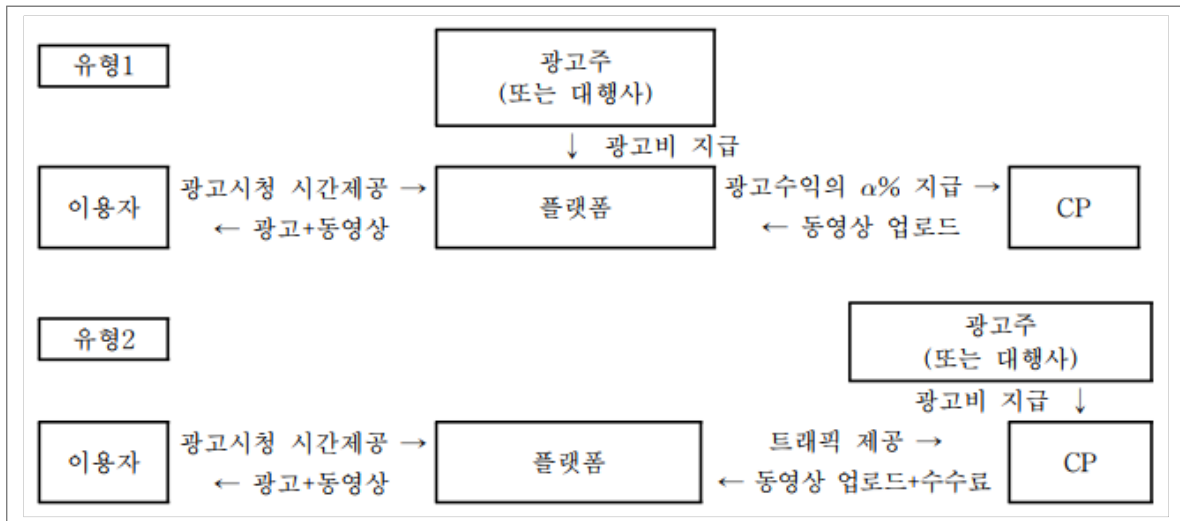
- 따라서 경쟁제한을 추정함으로써, 독과점 플랫폼이 ①경쟁을 제한하지 않거나 그러한 우려가 없다는 점, ②또는 다른 법률의 준수, 이용자의 정보 보호 및 안전 확보, 대규모 온라인 플랫폼 서비스의 핵심 기능 유지 등에 있어 다른 방식으로 달성하기 어려운 점을 증명하도록 ‘입증책임의 전환’이 필요함

4) 알고리즘을 공시하지 않음으로써 노출순위에 인위적으로 개입한 사례²³⁴⁾

(1) 광고기반 무료 동영상 서비스 시장의 개요

- ◆ 콘텐츠 소비 흐름이 문자에서 동영상 중심으로 옮겨가면서 광고기반 무료 동영상 서비스가 크게 성장하는 추세로 변하고 있음

[그림 59] 광고기반 무료 동영상 플랫폼 거래구조



출처 : 공정위 의결서, 재인용

- ‘광고기반 무료 동영상 서비스’란 동영상콘텐츠 공급자(CP: Contents Provider)가 플랫폼에 올린 동영상을 소비자에게 무료로 보여주고 그 대가로 광고 수익을 창출하는 서비스를 의미함

〈표 24〉 광고기반 무료 동영상 서비스의 평균 이용추이

항목(단위)		2015 (9.~12.)	2016	2017	2018 (1.~6.)
일별 이용자수(만 명)		2,591	2,933	3,614	4,100
사용량	월별 재생수(억 회)	74.2	105.2	160.3	192.0
	월별 재생시간(억 시간)	3.1	5.1	8.0	10.3

출처 : 공정위 의결서, 재인용

234) 공정거래위원회 2021. 1. 25.자 의결 제2021-021호. 본 항목에서 인용하는 표는 위 사건에 제시된 것을 재인용하였음.

- ◆ 네이버의 경영활동에 있어서 동영상 서비스의 영향은 트래픽 측면을 살펴볼 필요가 있음
 - 네이버가 제공하는 동영상 서비스는 동영상 광고수익뿐만 아니라, 동영상 서비스를 통해 이용자들이 네이버의 포털 사이트 및 연계 사이트에 오래 머물도록 하면서 네이버의 광고수익과 연결시킬 수 있는 다양한 콘텐츠를 소비하도록 하기 위한 목적도 있기 때문임
 - 네이버의 전체 서비스 영역에 대한 순이용자(UV) 중 동영상 서비스의 순이용자가 차지하는 비중은 약 63.3%로, 그 비중이 상당하다는 것을 알 수 있음
- ◆ 국내 온라인 검색서비스 사업자는 네이버, 카카오(다음), SK커뮤니케이션즈(네이트), 구글 LLC(구글), 이스트소프트(줌) 등이 있으며, 2017년 기준 네이버의 검색횟수 기준 점유율은 87.8%인 것으로 확인됨
- ◆ 네이버의 광고기반 무료 동영상 서비스의 시장점유율은, 일별 사용자수 기준 약 20% 이상을 유지하고 있으나, 월별 재생수와 월별 재생시간 등을 기준으로 하면 약 6% 정도를 유지하고 있는 것으로 확인됨

(2) 검색노출 핵심요소인 키워드의 존재 은닉

- ◆ 네이버는 동영상 검색 서비스를 통해 “네이버TV 등 자사 동영상”과 “판도라TV·아프리카TV 등 경쟁사업자 이자 검색제휴사업자(이하 ‘검색제휴사업자’)의 동영상”을 소비자에게 노출하는데, 검색 결과는 검색 알고리즘에 따라 계산된 ‘관련도(Relevance)’ 값이 높은 동영상부터 위에서 아래로 정렬됨
 - ‘관련도’는 네이버가 검색 결과 노출 순위를 결정하는 지표로, 검색어와 동영상 문서에 입력된 속성 정보(제목, 핵심어 등) 간의 일치도 등을 점수화한 값임
- ◆ 한편, 네이버는 2017년 8월 24일, 동영상 검색 알고리즘을 전면적으로 개편하였는바, 핵심어(이하 ‘키워드’)가 콘텐츠 항목을 구성하는 여러 속성 정보 중에서도 검색 결과 상위 노출을 위한 핵심요소가 됨
 - 이에 따라 네이버는 자사 동영상 부서로 하여금 키워드 입력 테스트를 진행하였으며, 계열사(그린 웹 서비스)를 통해 ‘키워드 입력 가이드’를 작성하여 네이버TV 동영상의 키워드를 체계적으로 보완함
- ◆ 그러나 네이버는 검색제휴사업자에게 검색 알고리즘 전면 개편 사실 및 키워드의 중요성을 전혀 알리지 않았음.(이하 ‘알고리즘 은닉행위’)
 - 오히려 네이버는 검색제휴사업자에게 보낸 문서에서 위 키워드 항목을 ‘NAVER 전용’이라고 표기하였으며, 이에 대해 검색제휴사업자가 직접 문의해왔을 때에도 “키워드는 전달해주셔도 된다”라며 소극적으로 답변함
 - 그 결과 알고리즘 개편 후 2년이 경과한 시점에도 주요 동영상 플랫폼의 키워드 인입률은 1%에도 미치지 못한 것으로 나타남

〈표 25〉 2019.6.21.자 네이버와 주요 검색제휴 사업자의 키워드 입입률

출처	전체 문서 수	키워드 입입률
네이버 TV	5,265,350	65.27205%
판도라 TV	4,527,315	0.00159%
엠군	1,464,806	0.00123%
아프리카 TV	1,325,699	1.40205%
풀빵닷컴	513,194	0.00078%
곰 TV	338,765	0.00207%

출처 : 공정위 의결서, 재인용

◆ 또한 네이버는 합리적인 사유 없이 자사 동영상 중 '네이버 TV 테마관'에 입점한 동영상에만 직접적으로 가점까지 부여하는 방식으로 자사우대 행위를 함

- 검색제휴사업자의 동영상은 품질이 좋아도 가점을 받을 수 없음

〈표 26〉 이 사건 알고리즘 변경행위 직전·직후 일평균 노출수·재생수

플랫폼	알고리즘 개편 전(B) (2017.8.19.~8.23.)		알고리즘 개편 후(A) (2017.8.26.~8.30.)		증감률 (A-B)/B	
	노출수	재생수	노출수	재생수	노출수	재생수
네이버TV	959,210	1,491	1,170,666	1,728	22.0%	15.9%
- 테마관	184,629	205	264,295	255	43.1%	24.3%
- 비테마관	381,384	483	409,210	535	7.3%	10.7%
- SMR	393,196	801	497,160	937	26.4%	17.0%
유튜브	220,360	524	353,417	682	60.4%	30.2%
풀빵닷컴	16,395	34	10,313	29	-37.1%	-16.4%
엠군	22,759	33	12,248	25	-46.1%	-25.0%
아프리카TV	11,493	6	9,103	7	-20.8%	12.5%
판도라TV	84,280	93	45,350	69	-46.2%	-25.9%
곰TV	64,774	84	31,760	50	-51.0%	-40.7%
티빙	8,109	11	3,754	7	-53.1%	-34.0%

출처 : 공정위 의결서, 재인용

◆ 알고리즘 개편 이후 일주일 만에 검색 결과 최상위에 노출된 네이버 TV 동영상 수는 22% 증가하였으며, 특히 가점까지 받은 테마관 동영상의 노출수 증가율은 43.1%에 달하였으나, 검색제휴사업자의 동영상 노출 수는 일제히 감소함

◆ 더 장기적으로 살펴봐도 네이버의 알고리즘 개편행위를 기점으로 네이버 동영상의 최상위 노출과 재생수가 증가하는 유형은 동일하게 나타남

〈표 27〉 행위 전후 네이버 TV의 최상위 노출 비중 및 재생 비중

구분		네이버TV 노출비중	네이버TV 재생비중
PC	행위 전: 2017.1.~7. (A)	74.97%	75.69%
	행위 후: 2017.9.~12. (B)	86.06%	89.18%
	증감(B-A)	11.09%p	13.49%p
모바일	행위 전: 2017.1.~7. (A)	68.30%	73.99%
	행위 후: 2017.9.~12. (B)	83.87%	89.44%
	증감(B-A)	15.58%p	15.44%p

출처 : 공정위 의결서 재인용

(3) 공정위의 처분

◆ 네이버의 알고리즘 은닉행위는 고객들로 하여금 네이버의 광고기반 무료 동영상의 검색적합성이 검색제휴 사업자의 동영상보다 현저하게 높은 것으로 오인시키는 행위로서 고객의 합리적 선택 및 시장의 바람직한 경쟁 질서를 저해하는 불공정한 경쟁수단이라 할 것인바, 불공정거래행위 중 現 공정거래법 제45조 제1항 제4호의 부당한 고객유인행위에 해당함

◆ 공정위는 네이버에 대하여 ①합리적인 사유없이 네이버TV 테마관 동영상에만 가점을 부여하는 방법으로 부당하게 경쟁사업자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위를 다시 하지 않도록 시정명령, ②3억 원의 과징금 부과를 각 처분함

- 네이버의 알고리즘 은닉행위는 고객의 합리적 선택을 방해하고 품질 등에 의한 경쟁이 촉진되는 것을 저해한 측면이 있어 그 위법성이 약하다고 할 수 없는 점을 고려하여 ‘중대한 위반행위’로 봄

(4) 이 사건의 시사점 - 플랫폼 공시의무 도입의 필요성

◆ 고객들은 상위에 노출된 검색결과가 관련성이 높다고 인식하고 해당 동영상을 선택·소비할 가능성이 높기 때문에, 동영상 플랫폼에서 검색결과 노출순위는 매우 중요한 척도로 작용함

- 각종 연구자료 등에서도 검색서비스 이용자는 검색결과 순위에 영향을 받으며, 상위에 노출된 검색결과를 우선적으로 선택하는 경향이 있다고 밝히고 있음

〈표 28〉 검색결과 순위에 영향을 받는지 여부에 대한 조사

	긍정				부정	무응답/모름
	매우	보통	약간	합계		
검색결과 순위에 영향을 받는지	9.6%	48.9%	28.4%	86.9%	10.6%	2.5%

출처: 한국정보사회진흥원, 「인터넷 검색서비스 공정성 제고를 위한 법제도 개선방안」 2008. 11.

* 조사관련 질문: 귀하는 검색결과 나타나는 순위에 영향을 받는다고 생각합니까?

〈표 29〉 검색서비스의 공정성과 신뢰도에 대한 인식조사 결과

항목	긍정				부정	무응답/모름	기타
	매우	보통	약간	합계			
공정성	2.2%	43.1%	42.3%	87.6%	10.8%	1.4%	0.2%
신뢰도	6.1%	57.1%	33.5%	96.7%	3.1%	-	0.2%

출처: 한국정보사회진흥원, 2008. 11.

* 공정성 질문: 귀하는 검색서비스의 검색결과를 공정하다고 생각합니까?

* 신뢰도 질문: 귀하는 검색서비스의 검색결과를 어느 정도 신뢰합니까?

◆ EU경쟁위원회는 ‘검색순위 1위를 3위로 내리면 클릭률이 50% 감소하였고, 1위를 10위로 내리면 85%가 감소하였다’라는 연구결과를 발표한 바 있음

◆ 네이버는 검색서비스 제공에 있어서 네이버와 검색제휴사업자에게 동일한 원칙을 적용하고 있다고 외부에 알렸는바, 검색제휴사업자 및 고객들은 네이버의 인위적인 개입으로 인하여 검색결과 노출순위가 변화하였음을 예상하기 어려움

- 이처럼 검색시장을 독점한 플랫폼이 검색노출기준을 은닉하는 경우, 플랫폼의 의도대로 관련 시장의 점유율을 변동시킬 수 있음

◆ 그러나 현재의 공정거래법(경쟁법) 체계에서는 독과점 플랫폼에 대하여 공시의무를 전혀 규정하고 있지 않은 바, 독과점 플랫폼은 영업비밀을 이유로 소비자 또는 거래상대방에게 어떠한 정보도 제공하고 있지 않음

◆ 따라서 독과점 플랫폼이 이용자에게 온라인 플랫폼 서비스를 제공할 때 ‘검색 표시 순위 결정에 이용되는 주요 사항’ 등을 공시하도록 규정함으로써, 플랫폼 이용시 공정성·투명성을 강화할 필요가 있다고 할 것임

5) 소상공인에 대한 과도한 광고비 징수 등 현재 공정거래법으로는 규제할 수 없는 불공정거래행위 사례

(1) 불투명한 검색노출순위 산정 기준 및 사실상 강제되는 광고비 지출

◆ 스마트스토어 입점사업자의 상품에 관한 노출순위 산정과 관련하여, ▲ 평점, ▲ 신뢰도, ▲ 인기도, ▲ 정확도 등의 평가기준이 있고, 각 항목에 관하여 1점부터 5점까지 점수가 부여됨

- 그러나 현재 스마트스토어에 입점한 사업자의 수가 약 60만 명에 이르는데, 위와 같은 기준은 순위를 산정하기에 점수가 세분화되지 못하다고 할 것인바, 입점사업자의 입장에서는 노출순위 산정에 있어 네이버의 자의적 판단이 개입되었는지를 의심할 수밖에 없는 구조임

- ◆ 대부분 소상공인인 입점사업자로서는 노출순위를 높이기 위하여 지속적으로 광고비를 지출해야 하며, 네이버는 소상공인으로 하여금 광고를 계속 해야 할 것 같은 불안감을 조성함
 - 평점, 신뢰도 등 평가기준을 충족하더라도 광고를 하지 않을 경우 상위 검색페이지에 노출되지 않고, 설령 광고를 하더라도 꾸준히 하지 않으면 광고를 통하여 높은 노출순위가 매주마다 하락함

(2) 대기업(종합쇼핑몰, 오픈마켓)을 기준으로 한 광고비 산정

- ◆ 현재 네이버쇼핑에서 개별 상품을 검색하면, ①노출기준에 따라 상품이 정렬되고, ②상품명 오른쪽 '브랜드 카탈로그'라는 항목에 해당 상품을 판매하는 판매자를 별도로 정렬하고 있음

[그림 60] 네이버쇼핑에서 '에어컨' 검색 화면

캐리어 ORCD061FAWWSD
최저 458,990원 판매처 8
 디지털가전 > 계절가전 > 에어컨 > 벽걸이형에어컨
 출시년도 : 2022년 | 에너지효율 : 4등급 | 냉방면적 : 18.7㎡ | 냉방능력 : 2300W
 | 인버터 : 인버터기능 | 소비전력 : 0.66kW | 운전모드 : 예약, 취침, 응급, 조용
 리뷰 ★★★★★ 717 · 등록일 2023.06. · ❤️ 찜하기 52 · 📄 정보 수정요청

브랜드 카탈로그

브랜드	가격
G마켓 [인증]	↓ 458,990
옥션 [인증]	458,990
아트리... [인증] [N Pay]	459,000
롯데ON [인증] [N Pay]	463,600
위메프 [인증] [N Pay]	498,790

- 위 브랜드 카탈로그에 정렬된 판매자는 옥션, G마켓, 쿠팡 등 오픈마켓 및 제조사, 종합쇼핑몰 등 대기업과 소상공인들이 광고비 지출에 따라 정렬됨
- 위와 같은 노출기준에 따르면, 거액의 광고비를 부담할 수 있는 제조사, 종합쇼핑몰 등 대기업과 오픈마켓의 상품이 상위에 노출될 수밖에 없는 구조인바, 스마트스토어에 입점한 소상공인보다 유리한 위치를 점하고 있으며, 거래의 관문을 대기업 및 기존 오픈마켓이 장악하고 있음
- ◆ 네이버는 높은 광고비를 부담할 수 있는 대기업을 기준으로 하여 광고비를 지속적으로 상승시킴
 - 예컨대 제품 1개당 1,400~1,500원인 닭가슴살에 관한 키워드 광고의 경우, 클릭당 4,000~5,000원의 광고비가 징수되는바, 소상공인에게는 광고를 하지 않으면 상품을 판매할 수 없고, 광고를 해서 상품을 판매하더라도 제품 마진보다 광고비가 더 많이 지출되는 상황에 직면함
 - 대기업은 제품 마진뿐만 아니라 다양한 수익, 예컨대 브랜드 이미지 상승에 따른 부동산 자산 상승 등이 가능하나, 소상공인은 수익구조가 다르기 때문에 오히려 광고비를 투자하면 제품을 팔 때마다 적자가 나는 상황임

(3) 이중 수수료를 부담하게 되는 상황

- ◆ 높은 광고비를 부담할 수 없는 소상공인으로서, 노출순위를 올리기 위하여 경쟁 오픈마켓에 입점해야 하는 상황임
 - 경쟁 오픈마켓에 입점 되어 있는 상품의 경우, 네이버쇼핑 검색에서 경쟁 오픈마켓의 명의로 상위 노출될 수 있고, 네이버쇼핑을 통해 유입되는 고객들이 소상공인의 개별 사이트로 방문할 가능성이 더 높기 때문임
- ◆ 경쟁 오픈마켓에 입점한 소상공인의 상품이 네이버쇼핑을 통해 판매되는 경우, '입점한 오픈마켓에 대한 거래수수료'와 '네이버에 대한 중개수수료'를 각 지급해야 하는 이중 수수료가 발생함
 - 경쟁 오픈마켓뿐만 아니라 스마트스토어에도 입점해 있는 판매자의 경우, 네이버쇼핑에 노출되기 위하여 광고비를 지출해야 하므로, 사실상 1개의 상품을 팔기 위하여 이중 수수료 이외에도 광고비까지 지출해야 하는 상황임

(4) 스마트스토어 입점사업자에 대한 통제 강화

- ◆ 네이버는 온라인 비교쇼핑서비스 시장을 지배하고, 오픈마켓 시장의 점유율이 상승한 이후, 스마트스토어 입점사업자에 대한 통제를 더욱 강화하고 있음
- ◆ 특히 네이버는 개인정보 보호를 명분으로 이중접속을 엄격하게 제한하는데, 심지어 같은 건물 내에서 직원들이 동시에 접속하는 경우에도 이중접속으로 판정하여 해당 판매자가 운영하는 판매페이지의 접속 자체를 차단(어뷰징)함
- ◆ 또한 판매시스템 입력 중에 발생하는 사소한 실수에도 스마트스토어 내 판매페이지 자체를 어뷰징하는 제재를 가하고 있음
 - 예를 들어 판매글 제목에 '신라면'이 기재된 판매페이지에서 여러 라면 제품을 판매할 경우, 판매등록상품의 1순위는 반드시 신라면을 기재하여야 함
 - 그러나 1순위 등록상품에 신라면이 아닌 라면을 입력하는 경우, 네이버가 제시하는 로직에 반한다는 이유로 즉시 어뷰징 제재를 가하는 것임
- ◆ 네이버의 선제적인 어뷰징 제재를 받은 판매자는 수년간 운영해온 판매페이지에 쌓인 리뷰글, 판매실적 등을 잃게 되며, 설령 제재를 풀더라도 광고 미집행으로 인한 순위 하락, 판매실적 부존재로 인한 평가도 하락 등 사실상 해당 판매페이지의 브랜드 가치가 소멸하는 불이익을 받음

- 이처럼 네이버의 제재는 판매자에게 매우 큰 영향을 미침에도 불구하고, 네이버는 해당 판매자에게 소명기회를 제공하거나 최소한의 조사조차 진행하지 않은 채, 일방적으로 제재부터 개시함
- 네이버의 제재가 있을 경우, 판매자는 소명자료를 제출하고 판매페이지를 정상화해야 하나, 현재 네이버는 상담원을 통한 문의 서비스를 전면 중지하였기에, 해당 업무담당자와의 연락조차 어려운 상황인바, 실제 제재를 취소하기까지 오랜 기간이 경과해야 함

(5) 경쟁의 필요성

- ◆ 2000년경, 이커머스 사업을 시작한 소상공인들은 이베이, 지마켓에서 온라인 판매를 시작하였고, 네이버는 소상공인들을 확보하기 위하여 적극적인 지원정책을 시행하였음
 - 판매중개수수료의 경우, 이베이가 10~15%, 네이버는 5~8%였음
 - 판매자툴의 경우, 지마켓은 html 형식을 사용하여 판매자들이 복잡하였으나, 네이버는 중국 타오바오를 벤치마킹하여, 더 사용하기 쉬운 판매자툴(템플릿)을 개발·제공함
- ◆ 온라인 비교쇼핑서비스 시장 및 오픈마켓 시장을 지배하기 이전의 네이버는, 경쟁사업자들과 달리 판매자에게 중점을 두어 보다 편의성이 높은 서비스를 제공하는 혁신을 추구함
 - 그 결과 약 55만 명의 소상공인들을 유치할 수 있었고,²³⁵⁾ 이를 바탕으로 온라인플랫폼 영향력을 확장하였으며, 나아가 온라인 비교쇼핑서비스에 대한 시장지배적 지위에 이르게 되었음
- ◆ 그러나 시장지배적 지위를 선점한 현재에는, 오늘 날과 같은 네이버의 위상을 만드는 데에 기여한 소상공인들을 오히려 역차별하고 있음
 - 네이버는 동네 가게, 스마트스토어, 중소기업 등 소상공인을 위한 SME 정책을 추진한다며 국가로부터 지원까지 받았으나, 실상을 들여다보면 네이버는 매출이 높은 대기업을 통해 수익을 추구하기 위하여 기존의 SME 우대정책을 외면하고 있음
 - 예컨대 네이버쇼핑 '동네시장 장보기'의 경우, 전통시장 및 동네상권을 살린다는 명분으로 정부지원금을 받았음에도 불구하고, 실제 상품노출은 대기업을 선점하고 있으며, 소상공인의 상품은 별도 페이지를 찾아서 클릭해야 노출됨
- ◆ 결론적으로 경쟁하지 않는 플랫폼은 혁신동력을 상실하며, 그 피해는 소상공인, 소비자에게 전과될 수 있음

235) <https://www.etnews.com/20221222000253>

6) 데이터 독점의 우려 및 네이버페이 관련 끼워팔기 논란

(1) 데이터 독점의 우려

- ◆ 네이버는 회원가입을 할 때 이용자로부터 성별·연령 등 개인정보, 검색광고 클릭 로그, 네이버쇼핑 조회, 네이버페이 결제내역, 지식인 게시물 조회, 항공권·호텔 조회 등 모든 행동 데이터를 수집하는 데에 동의하도록 약관을 규정하고 있음²³⁶⁾
 - 특히 관심 상품·콘텐츠 추천과 같은 개인화 서비스에는 검색 기록, 구매 또는 클릭하거나 장바구니에 저장한 품목명과 가격, 상품 페이지 주소, 네이버 앱과 웹에서 방문한 누리집 주소 등 쇼핑 전 과정에 걸친 구체적인 데이터가 수집되고 있음
- ◆ 소비자가 네이버페이를 통해 결제할 경우, 네이버는 주문서를 제공받게 되는데, 해당 주문서에는 로그인한 결제자의 이름, 주소, 전화번호 등 인적사항, 적절한 포인트 내역, 구매하는 상품정보까지 모두 기재되어 있음
 - 네이버페이를 통해 수집하는 정보의 특징은, 소비자가 스마트스토어에 입점하지 않은 외부 판매자로부터 상품을 구매하더라도 네이버페이로 결제를 하는 순간, 네이버는 모든 거래정보를 수집할 수 있다는 것인데, 이는 결제한 거래처 및 결제금액만을 제공받는 신용카드 회사에 비하여 정보의 양과 질이 확연히 차이 남
 - 다시 말해 '네이버페이'는 단순한 결제서비스가 아닌 쇼핑의 인프라로서 인식되어야 하며, 네이버는 네이버페이를 통하여 다른 오픈마켓 보다 월등한 데이터를 축적함으로써 인프라 플랫폼으로서 지위를 강화하고 있음
- ◆ 네이버는 검색이라는 수단을 통해 이커머스의 시작점을 장악하고 있으며, 다른 오픈마켓 플랫폼과는 달리 온라인 비교쇼핑서비스 시장의 시장지배적 지위를 이용하여 스마트스토어로 모든 판매자들을 유입시키고 있음
 - 아울러 네이버페이라는 쇼핑의 인프라(결제 수단)를 통하여 스마트스토어에 입점하지 않은 외부 판매자의 상품정보 등을 수집함으로써, 압도적인 데이터의 양을 보유함
 - 데이터의 관점에서, 검색을 통해 축적되어 있는 수많은 상품 데이터베이스와 주문서를 통한 거래정보를 합하면, 네이버는 그 누구보다도 소비자를 잘 이해하는 커머스 사업자라고 볼 수 있으며, 실제 이커머스 시장 전체를 장악하고 있음

(2) 네이버페이 관련 끼워팔기 논란

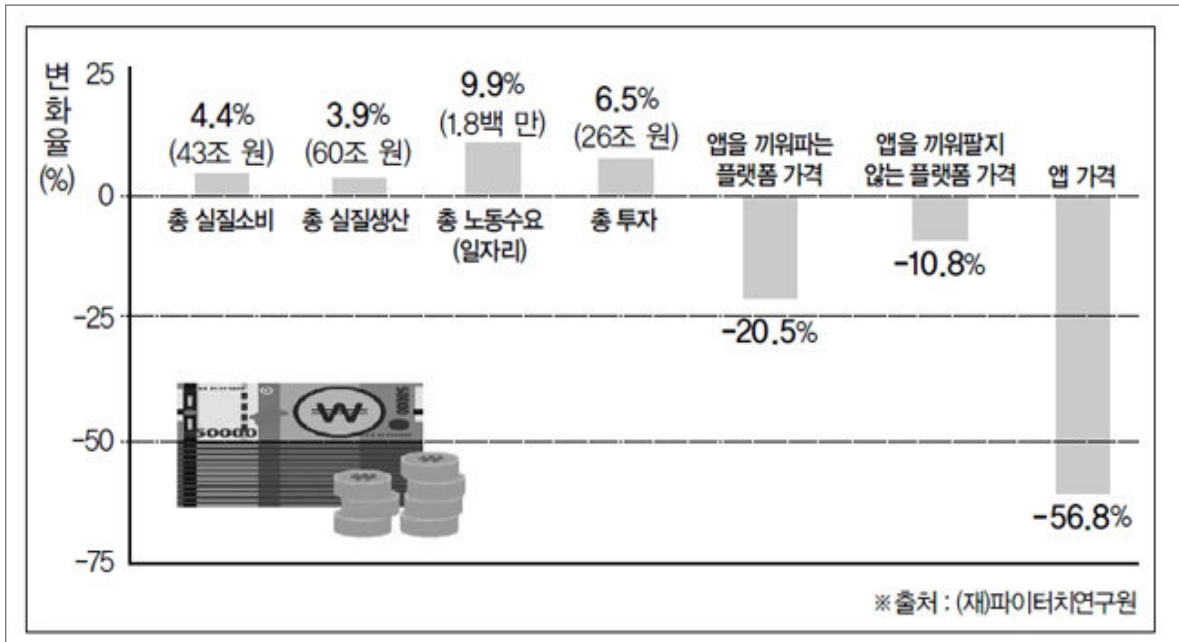
- ◆ 현행 공정거래법에 따르면, 끼워팔기는 불공정거래행위 중 거래강제에 해당하지만 '강제성'을 요건으로 하는바, 독점적 플랫폼 사업자가 소비자에게 플랫폼을 이용하기 위해 앱을 같이 사용하도록 강제할 경우만 공정거래법으로 규제할 수 있음

236) <https://www.hani.co.kr//arti/economy/it/1107282.html>

- 그러나 독점을 통하여 온라인 생태계를 형성하는 플랫폼 시장의 특성상 소비자는 자연스럽게 독과점 플랫폼이 제공하는 앱을 사용하게 되므로, 강제성이 인정되지 않기에 현재 공정거래법상으로는 암묵적 끼워팔기를 규제할 수 없음
- ◆ 네이버는 간편결제 분야에서 네이버페이를 직접 운영하고 있는데, 플랫폼 사업자가 앱 사업까지 하는 것은 ‘암묵적 끼워팔기’로 볼 여지도 있음
 - 소비자로서는 ‘독점적 플랫폼 기반으로 운영 중인 앱(예컨대 네이버페이)’을 다른 경쟁자의 앱보다 더 활용하게 되는데, 소비자의 편의성을 충족해야 할 판매자 입장에서는 소비자가 가장 많이 사용하는 독점적 플랫폼 기반으로 운영 중인 앱서비스를 구매할 수밖에 없기 때문임
- ◆ 이처럼 판매자에게 사실상 구입이 강제되는 네이버페이의 가맹점 수수료는 신용카드사보다 3배가량 높은 것으로 나타남.²³⁷⁾
 - 2021년 8월말 기준, 연매출 30억 원 이하 카드사 가맹점의 수수료는 0.8~1.6%인 데 비하여 네이버페이 결제수수료는 2.00~3.08%로 집계되었으며, 특히 연매출 3억 원 이하 영세소상공인에 적용되는 수수료가 신용카드는 0.8%인데 비해 네이버페이 주문형 결제수수료는 2.2%로 약 3배 가까이 높았음
 - 네이버페이에서 수수료를 책정할 때 신용카드결제수수료와 전자지급결제대행사수수료(PG)에 ‘기타서비스수수료’가 더해지기 때문임
 - 여신전문금융업법상 시행령에서 영세중소가맹점에 대해서는 수수료를 인하할 수 있는 근거를 만들어 냈기 때문에 그 명분으로 카드사는 수수료를 인하해 왔으나, 네이버페이의 경우 규제가 전혀 없어 거기서 정한 수수료가 그대로 적용될 수 밖에 없음

237) <https://www.nspna.com/news/?mode=view&newsid=529464>

[그림 61] 암묵적으로 끼워파는 앱을 플랫폼과 별개로 판매할 경우의 효과



◆ 경제적 측면에서 보았을 때에도 독점적 플랫폼 사업자가 플랫폼 사업에만 전념하고, 별개의 사업자가 앱 사업을 독립적으로 할 때 경쟁이 촉진되며, 이 경우 일자리가 늘어나고 플랫폼 및 앱 가격은 하락하게 됨. ²³⁸⁾

- 재단법인 파이터치연구원에 따르면, 독점적 플랫폼에 끼워파는 앱을 플랫폼과 별개로 개별적으로 판매하면, 끼워 팔 때보다 총 실질소비 4.4%(43조 원), 총 실질생산 3.9%(60조 원), 총 노동수요(일자리) 8.9%(1.8백만 명), 총 투자6.5%(26조 원) 등이 전부 증가하는 것으로 분석됨
- 반면, 앱을 끼워파는 플랫폼 가격, 앱을 끼워팔지 않는 플랫폼 가격, 앱 가격은 각각 20.5%, 10.8%, 56.8% 하락함

◆ 네이버가 앱 사업을 직접 하지 않고 플랫폼 사업에만 전념하면, 플랫폼 사업을 더욱 확대할 수 있음

- 딕싯(Dixit)과 스티글리츠(Stiglitz)의 독점적 경쟁시장 모형과 루카스(Lucas)의 통제범위 모형을 기반으로 한 일반균형모형에 따르면, 독점적 플랫폼에 끼워파는 앱을 플랫폼과 별개로 개별적으로 판매할 경우, 앱 끼워팔기로 분산된 노동을 한층 집중적으로 활용할 수 있기 때문에 끼워 팔 때보다 플랫폼 생산량은 29.5% 증가함

238) <https://shindonga.donga.com/society/3/02/13/1766285/1>

7) 온라인 플랫폼 독점규제의 필요성

- ◆ 이상과 같이 네이버의 성장과 시장지배적 지위를 선점한 이후의 경위를 살펴보면, 독과점 플랫폼의 부작용이 무엇인지 명확하게 알 수 있음
 - 네이버는 경쟁사업자들과는 달리 지속적인 혁신을 통해 시장참여자들로부터 인정받아 급속도로 성장하였으나, 시장지배적 지위에 오른 이후 경쟁사업자 또는 신규사업자의 시장참여를 배제하는 남용행위를 반복하였음
 - 다시 말해, 혁신을 통해 성장한 플랫폼이 독점적 초과이익을 향유하고 진입장벽을 쌓아 경쟁을 저해할 때, 다른 사업자의 시장진입을 허용하여 독점을 완화하는 것이야말로 지속적인 혁신을 보호하는 것임을 네이버의 사례로 증명할 수 있음
- ◆ 특히 네이버의 위법행위는, 전 세계에서 발생하고 있는 온라인 플랫폼 독과점으로 인한 부작용들과 공통·유사한 측면이 있음
 - 그렇다면 우리보다 앞서 소수의 거대 핵심 플랫폼을 사전에 지정하고, 빅테크 기업의 시장지배력의 전이, 자사우대, 데이터 독점, 멀티호밍 제한, 결제수단 강요, 시장진입장벽 형성(게이트 키퍼) 등 전형적인 독과점 남용행위를 금지하는 법을 제정한 EU, 독일, 미국 등의 사례를 참고할 필요가 있음
- ◆ 아울러 종전의 공정거래법(경쟁법)으로는 플랫폼의 독과점 남용행위가 발생한 이후 장기간의 조사절차를 거쳐 규제 개입 여부를 결정하므로, 빠르게 변화하는 독과점 플랫폼의 시장지배력 형성과 남용행위의 폐해를 예방하지 못함
 - 플랫폼의 독과점 남용행위는 경쟁사업자뿐만 아니라 시장참여자인 중소기업과 소상공인 및 소비자에게 미치는 폐해도 매우 크므로, 사전규제 및 입증책임 전환의 필요성이 더욱 대두되고 있음
- ◆ 온라인 비교쇼핑서비스 시장을 독점하고 있는 네이버는, 노출기준에 관한 알고리즘을 변경하여 자사 오픈마켓인 스마트스토어의 오픈마켓 시장점유율을 급격하게 상승시키는 '자사 우대행위'를 하였음
 - 네이버는 의도대로 온라인 비교쇼핑서비스 시장에서의 지배력을 오픈마켓 시장으로 전이시킬 수 있었는바, 이와 같은 사례를 바탕으로 네이버가 보유한 시장지배적 지위를 PB사업, 간편결제, 배송시스템 등 다른 시장으로 전이시키지 않을 것이라고 만연히 낙관할 수 없음
 - 따라서 거래 핵심 플랫폼을 사전에 지정하여 자사 우대행위가 있는지를 적극적으로 감시·감독할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요성이 매우 크다고 할 것임

- ◆ 온라인 부동산플랫폼 정보제공자 시장을 독점하고 있는 네이버는, 시장운영자 지위를 남용하여 거래상대방(부동산정보업체)에게 유사규제를 만들어 경쟁사업자(카카오)의 시장진입을 차단하는 ‘게이트 키퍼(Gate keeper)’ 행위를 하였음
 - 게이트 키퍼의 부작용은 공정한 경쟁을 제한함으로써 혁신가능성을 저해하고, 나아가 최종 소비자의 선택권을 감소시키는 결과를 초래한다는 것임
 - 따라서 해당 시장의 경쟁제한을 추정함으로써, 독과점 플랫폼으로 하여금 경쟁제한 우려가 없다는 점, 즉 해당 독과점 플랫폼이 게이트 키퍼로서 경쟁사업자의 시장진입을 차단할 우려가 없다는 점을 증명하도록 입증책임의 전환이 필요함

- ◆ 일반검색서비스 시장을 독점하고 있는 네이버는, 광고기반 무료 동영상의 노출기준에 관한 알고리즘을 개편하면서도, 자사 동영상을 상위에 노출시키기 위하여 경쟁사업자(검색제휴사업체)에게 검색노출의 핵심 요소인 키워드의 존재를 은닉함
 - 비대칭 정보만을 가지고 있는 검색제휴사업자 및 고객들은 네이버가 인위적인 개입으로 검색결과 노출순위를 변경시키고 있다는 점을 예상하기 어려운바, 유일하게 알고리즘을 알고 있는 네이버가 이를 은닉행위를 할 경우, 네이버의 의도대로 관련 시장의 점유율을 변동시킬 수 있음
 - 따라서 독과점 플랫폼이 이용자에게 온라인 플랫폼 서비스를 ‘검색 표시 순위 결정에 이용되는 주요 사항’ 등을 공시하도록 규정함으로써, 플랫폼 이용시 공정성·투명성을 강화할 필요가 있다고 할 것임

- ◆ 네이버는 판매자에게 제공하는 판매자를 개선 등 혁신을 통해 스마트스토어 입점사업자를 확장해왔으나, 온라인 비교쇼핑서비스에 관한 지배력 선점 및 오픈마켓 시장의 점유율 상승 이후부터 광고비 상승, 통제 강화 등 불공정거래행위를 반복하고 있음
 - 판매자들(소상공인)와의 상생을 말하고 있으나, 광고 없이 상위 검색노출이 불가능한 구조를 형성한 후, 거액의 광고비를 지출할 수 있는 대기업 또는 오픈마켓 사업자를 기준으로 광고비 단가를 산정하였음
 - 광고비를 감당할 수 없는 판매자들은 상위 노출을 위하여 다른 오픈마켓 플랫폼에 입점하였고, 그 결과 ‘입점한 오픈마켓에 대한 거래수수료’와 ‘네이버에 대한 중개수수료’를 각 지급해야 하는 이중 수수료를 부담하게 되었음
 - 이와 같은 네이버의 불공정거래행위는 현재 공정거래법 체계만으로는 규율할 수 없는바, 소상공인들은 법률의 사각지대에 놓이게 됨
 - 결론적으로 경쟁이 없는 플랫폼은 혁신가능성을 잃고 독과점 초과이익을 향유한다는 것을 네이버의 사례로 증명되었다고 할 것임

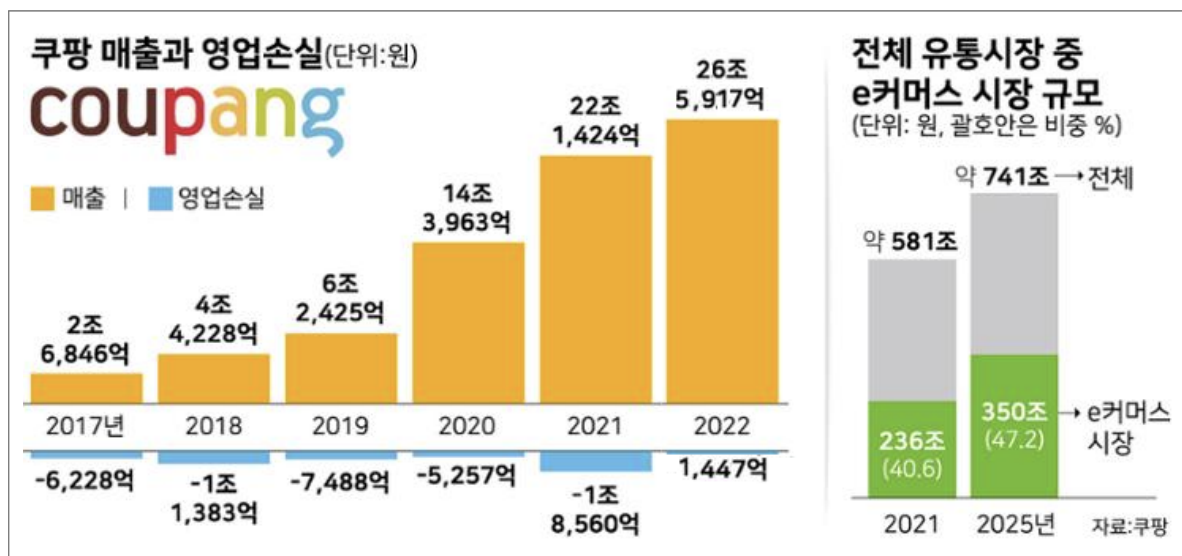
- ◆ 독점을 통하여 온라인 생태계를 형성하는 플랫폼 시장의 특성상 소비자는 자연스럽게 독과점 플랫폼이 제공하는 앱을 사용하게 되므로, 독과점 플랫폼에 참여한 판매자들은 위 앱서비스를 구매할 수밖에 없음
 - 이처럼 플랫폼 사업자가 앱 사업까지 하는 것은 '암묵적 끼워팔기'로 볼 여지가 매우 큼에도 불구하고, 강제성이 입증되지 않는 끼워팔기를 규제하지 않는 현행 공정거래법으로는 규제할 수 없음
 - 여신전문금융업법상 시행령에서 영세중소가맹점에 대해서는 수수료를 인하할 수 있는 근거를 만들어 냈기 때문에 신용카드사는 수수료를 임의적으로 올릴 수 없으나, 네이버페이의 경우 규제가 전혀 없기에 무려 3배 가까이 높은 가맹점 수수료를 강요할 수 있었음
 - 독과점 플랫폼이 앱 사업에 진출하여 사실상 소비자들로 하여금 해당 앱을 사용하도록 생태계를 형성하는 경우, 판매자들에게 위 앱서비스를 암묵적으로 끼워팔는 행위를 제재할 수 있는 법률의 제정이 시급하다고 할 것임

6. 쿠팡

1) 연혁과 매출 등

- ◆ 연혁은, 2010년 창립, 2014년 로켓배송 서비스 시작 및 쿠팡친구(쿠팡맨) 직고용 시작, 2015년 간편결제 서비스 로켓페이(현 쿠팡페이), 2017년 로켓직구 서비스, 2019년 와우 멤버십 서비스 및 신선식품 새벽배송 로켓프레시, 새벽배송 및 당일배송 서비스, 쿠팡이츠(배달앱) 서비스 시작, 2020년 쿠팡플레이 서비스, CPLB 설립(PB사업 확대 위한 자회사) 및 2021년 뉴욕증권거래소 상장됨

[그림 62] 쿠팡 최근연도 경영성과 및 유통시장의 e커머스 시장규모



- ◆ 연도별 매출 및 영업이익 추이는 2017년 매출 2조 6,846억 원(영업이익 -6,288억 원), 2018년 4조 4,288억 원(-1조 1,383억 원), 2019년 6조 2,425억 원(-7,488억 원), 2020년 14조 3,963억(-5,257억 원), 2021년 22조 1,424억 원(-1조 8,560억 원), 2022년 26조 5,917억 원(1,447억 원), 2023년 1분기 매출 7조 6,915억(영업이익 1,416억 원), 2분기 7조 6,749억 원(1,940억 원)으로 영업이익은 4분기 연속 흑자 기록 중. ([그림 62] 참조)

2) 주요 서비스

- ◆ 전자상거래로는 ‘쿠팡’으로 쿠팡이 대규모유통업에 따라 직매입한 상품을 판매하는 쇼핑몰이고, ‘마켓플레이스’는 판매자가 직접 입점해 상품을 판매하고 배송하는 오픈마켓임
- ◆ 배송 서비스로는 ‘로켓배송’으로, 당일·새벽·익일 직배송인데, 2014년에 시작한 서비스로 밤 24시 이전에 주문하면 그 다음 날 안으로 배송해주는 서비스로써 평균 12시간 내 배송 완료 및 주문의 99%가 전국 단위 당일배송이고, 쿠팡이 직고용한 쿠팡맨(쿠팡친구)이 배송
 - 또한 ‘로켓프레시’는 자정 전에 주문, 새벽 도착 배송으로 온라인 장보기 서비스인 로켓프레시를 통해 주문한 식품을 친환경 프레시백으로 배송하는 서비스이며, ‘쿠팡 플렉스’는 쿠팡친구처럼 직고용 방식이 아닌 건별 아웃소싱 형태로 자기 차량을 이용해서 쿠팡의 물건을 배송하는 서비스임

[그림 63] 일반 오픈마켓과 로켓그로스 차이



출처: 쿠팡 홈페이지

- ◆ 로켓그로스(풀필먼트)는 마켓플레이스(오픈마켓) 입점업체가 상품을 입고하면 쿠팡이 이후의 보관, 포장, 재고관리, 배송, 반품 등 풀필먼트 서비스 일체를 제공하는 서비스이고, 기존 제트배송은 특약매입거래(반품 조건부 거래)로 직매입의 한 방식이나 로켓그로스는 중개거래에 배송 등 풀필먼트를 결합한 서비스임
- ◆ 로켓 와우(멤버십)은 회원 수 1,100만 명, 활성고객 수 1,971만 명(쿠팡 홈페이지)을 가지고 있는 쿠팡에서 서비스 중인 월정액제 상품이며, 가격은 첫 30일간 무료, 이후 월 4,990원이고, 가입시 조건 없는 무료 배송, 당일배송(오전 10시전 주문건), 로켓프레시(신선식품 새벽배송), 배송비 부담없는 무료반품, 쿠팡플레이 시청가능, 쿠팡이츠 할인, 신용카드 결제 즉시할인 등의 혜택부여하고 있음
 - ‘쿠팡플레이’는 와우 멤버십 가입자에게 제공되는 OTT 서비스로, 스포츠 경기 독점 라이브 스트리밍, 블록버스터 영화, 오리지널 콘텐츠 등 제공
- ◆ 아이템위너는 쿠팡에서 한 상품을 여러 판매자가 판매할 경우 가격, 고객만족도 등을 자체 알고리즘으로 평가해 가장 좋은 평가를 받은 판매자 1인을 그 상품의 판매자로 노출시켜주는 시스템임
 - 최근 공정위는 이에 대해 ‘동일 상품의 상품평을 모아 판매 페이지를 구성하기 때문에 소비자의 오인 여지가 사실상 없다’ 판매자에 대한 평가를 비교하여 제품을 선택하는 합리적인 소비자의 구매행태를 고려할 때 아이템위너 시스템은 소비자 구매행태의 편의성을 도모한 시스템이라고 판단하지만, 그러나 후술하는 바와 같이 입점사업자를 최저가 경쟁으로 내모는 장치기능을 하고 있음
- ◆ 기타 서비스로는 ‘쿠팡이츠’(배달앱 서비스), ‘로켓직구’(해외 직구 무료배송 서비스)와 ‘쿠팡 파트너스’는 2018년 7월부터 SNS 등 온라인 공간에 광고 링크를 걸어 클릭으로 매출이 발생할 경우 3%의 수익을 배분하는 서비스로 이는 아마존의 affiliate와 동일함
 - 이는 네이버에 편중된 트래픽을 자사몰로 유입시키는 효과가 있음. 즉, 네이버 검색결과 노출된 네이버 블로그에서 쿠팡 파트너스 광고를 클릭하면 네이버 트래픽이 쿠팡 매출로 이어지게 됨

3) 쿠팡의 PB상품과 계열사

- ◆ 쿠팡의 PB상품으로는 ‘곰곰’(식품), ‘달리조이(식품)’, ‘코멧(생활용품)’, ‘탐사(생수, 생활용품)’, ‘홈플러스(생활가전)’, ‘비타할로(화장품, 영양제)’, ‘쥬(세제)’, ‘비지엔젤(출산, 유아용품)’, ‘스너글스(유아용 기저귀)’, ‘루나미(생리대)’ 등
 - 베이스알파, 캐럿, 롤리트리, 로또, 엘르파리스, 엘르걸, 아피나르, 바블링브룩, 세컨그라운드, 베러스윛, 102102, 어썸어라운드, 무드인더, 쿨쿠, 데이템, 시티파이, 밀키버터, 에비뉴비: 의류
- ◆ 쿠팡의 계열사는 쿠팡풀필먼트서비스(CFS. 2016년 설립한 물류 자회사), 쿠팡로지스틱스서비스(CLS. 2018년 설립한 쿠팡 배송 전문 자회사), CPLB(Coupang Private Label Brands. 2020년 7월 사업부를 분할하여 설립한 PB상품 도매사_직매입), 쿠팡페이(2011년에 설립된 하이엔티비를 2020년 인수한 간편결제

제 자회사), 쿠팡이츠서비스(2021년 4월 쿠팡이츠를 전담 운영하기 위해 분리한 회사), 쿠팡파이낸셜(2022년 설립한 여신전문금융업 회사), 떠나요(2013년 설립되어 2017년에 쿠팡이 인수한 온라인 여행사), 보더리스필름(2022년 쿠팡이 인수한 영상 제작사), 쿠팡 대전풀필먼트 제1차(대전에 첨단물류센터를 건립하기 위한 특수목적법인), 쿠팡 대구FC 제1차(대구에 첨단물류센터를 건립하기 위한 특수목적법인) 등임

4) 미국 아마존의 주요 서비스와 비교

- ◆ 아마존의 판매방식은, 자사판매와 마켓플레이스판매로 나뉨. 자사판매는 직매입 상품(PL상품-우리의 PB 상품에 해당, 도매상품 등)을 아마존닷컴에서 판매하는 방식이고, 마켓플레이스는 오픈마켓으로 거래를 중개하여 판매하는 방식임(쿠팡도 직매입과 중개거래를 병행)
- ◆ 아마존 프라임은 아마존 프라임멤버에게 무료배송을 제공(와우멤버십의 로켓배송이 이와 동일)하고, 프라임 비디오 제공(와우멤버십의 쿠팡플레이가 이와 동일)
- ◆ 바이박스는 소비자가 어떤 제품을 클릭할 때마다 그 제품의 모든 판매자 중 하나를 골라 “바이박스(Buy Box)”에 대표상품으로 노출하는 시스템(아이템위너와 유사)
- ◆ 풀필먼트(FBA, Fulfillment by Amazon)는 마켓플레이스 입점사업자가 풀필먼트를 이용하면 소비자 상품 주문→제품선택, 포장→배송→고객서비스 등 일체의 서비스를 제공(로켓그로스가 이와 동일)

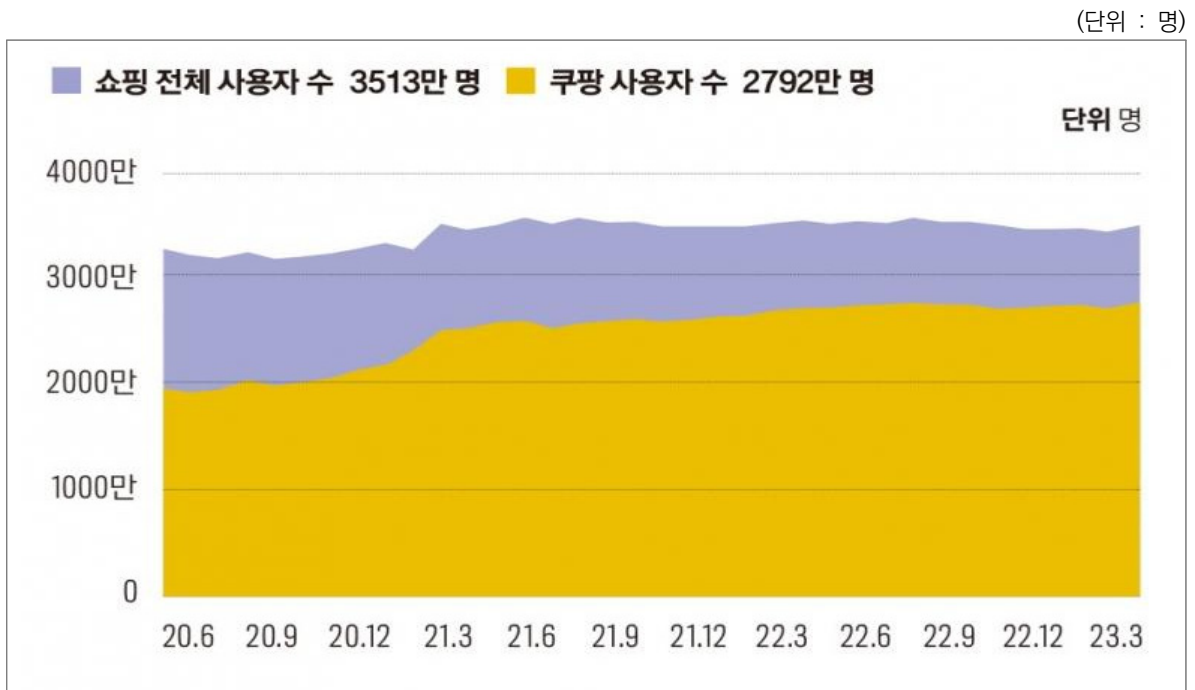
5) 시장지배력

- ◆ 올해 1분기(1~3월) 온라인 거래 시장 전체 53조 7142억 원 중 쿠팡 점유율 21.8%, 네이버 20.3%를 기록
- ◆ 모바일 쇼핑으로 범위를 좁혀 살펴보면, 2023년 4월 기준 전체 모바일커머스 앱 사용자 중 79%가 쿠팡 사용자로 쿠팡이 전체 모바일커머스 앱 트래픽을 주도하고 있음

[그림 64] 쿠팡·네이버의 온라인 쇼핑 시장 점유율 추이



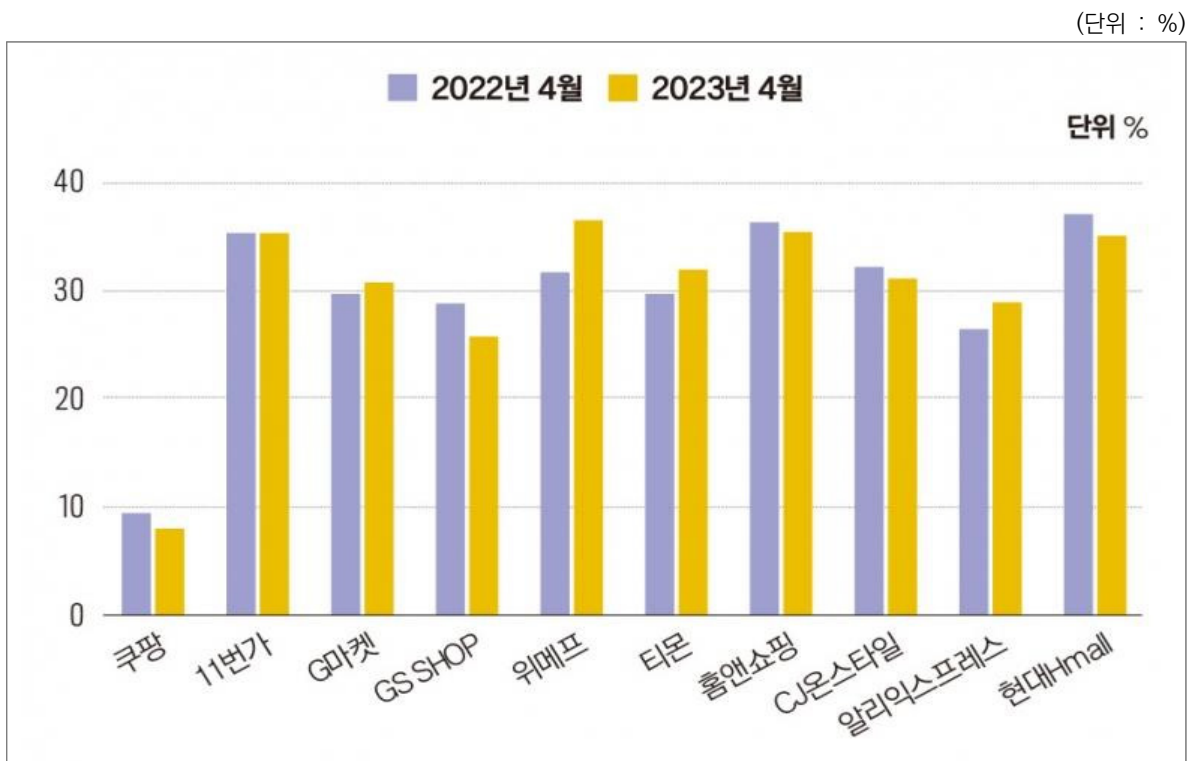
[그림 65] 모바일커머스 업종 내 쿠팡 사용자수



출처: <https://jmagazine.joins.com/forbes/view/337931>

- 전체 쇼핑사용자 3513만 명 중 쿠팡이 2792만 명으로 압도적인 1위를 기록중이고 이 또한 장기추세로 고착화되는 모습을 보이고 있어 확고한 진입장벽이 형성된 것으로 보임.([그림 65] 참조)
- ◆ 소비자들이 고착화되었음은 앱 이탈률 비교를 통해서도 확인되는바 쿠팡만이 유일하게 10%미만의 이탈률을 기록하고 있음. 이는 다른 쇼핑 앱이 평균 30%대의 이탈률을 보이는 것과 대조적임.([그림 66] 참조)
- ◆ 다른 모바일커머스 앱 사용자들이 쿠팡 앱을 함께 사용하는 비율은 평균 80%대를 넘고 있는데, 이는 모바일전자상거래에서 쿠팡이 기본 앱의 지위를 차지하게 되었음을 의미

[그림 66] 주요 모바일커머스 앱 이탈률 비교



출처 : <https://jmagazine.joins.com/forbes/view/337931>
 주. 2023년 4월, 사용자수 상위 10개 앱 기준

[그림 67] 주요 모바일커머스 앱별 교차사용 비율

(단위 : %)

										
쿠팡		23.45	14.99	10.97	11.18	13.17	9.38	10.65	8.97	7.97
11번가	79.12		30.16	22.13	22.93	20.72	13.39	15.84	12.3	12.1
G마켓	82.22	49.02		28.05	27.74	24.97	14.84	18.49	13.75	14.09
티몬	89.43	53.45	41.69		45.42	25.46	15.65	19.12	15.84	14.68
위메프	88.66	53.9	40.11	44.19		26.47	17.27	19.72	14.38	15.1
GS SHOP	84.39	39.32	29.16	20.01	21.38		37.29	49.59	7.11	38.67
홈쇼핑	83.06	35.13	23.95	16.99	19.27	51.52		45.05	6.15	38.46
CJ온스타일	85.08	37.5	26.94	18.74	19.86	61.85	40.67		6.73	44.48
알리익스프레스	86.23	35.05	24.1	18.67	17.43	10.67	6.68	8.1		5.89
현대HMail	84.92	38.23	27.39	19.19	20.29	64.36	46.32	59.36	6.53	

출처 : <https://jmagazine.joins.com/forbes/view/337931>

주. '세로' 앱 사용자가 '가로' 앱을 함께 사용하는 비중

◆ 전자상거래 시장은 매우 광범위하고 다양한 상품을 다루기 때문에 어느 한 기업이 50%를 넘는 시장점유율을 갖기는 사실상 불가능한 가운데, 미국 유통산업을 장악하고 있다고 평가받는 아마존의 점유율이 약 40%로 알려지고 있고, 특히 전 세계 유통시장을 대상으로 하고 있음

- 이런 가운데 쿠팡은 국내 시장(대만시장 일부)에 국한하고 있다는 점, 압도적인 모바일 트래픽으로 인해 견고한 진입장벽이 형성되었을 뿐 아니라 소비자들도 쿠팡에 고착화되었다는 점, 풀필먼트를 무기로 경쟁사업자들을 압도하고 있어 경쟁사업자들은 적자를 면치 못하고 네이버를 제외하면 한 자리수로 점유율이 하락하는 경향을 보인다는 점 등을 고려해보면 쿠팡의 시장지배력은 이미 상당한 수준에 이른 것으로 평가할 수 있음

◆ 쿠팡은 2023년 1분기 로켓그로스에서 전체 매출의 7%가량을 내고 있는 것으로 파악되는데,²³⁹⁾ 아마존이 풀필먼트 서비스를 통해 전체 매출의 30%를 내고 있다는 점에 비추어 향후에 로켓그로스 매출이 증대할 것으로 예상됨

- 현 시점에서 약 21%의 점유율을 보이고 있으므로 로켓그로스 증대에 따라 30% 이상으로 전자상거래 시장점유율을 끌어올릴 개연성이 높아 보임. 유통업계는 시장점유율 30%면 유통시장을 좌우할 수 있는 지배력을 갖게 된다고 평가하는데, 쿠팡의 현재 온라인 쇼핑 점유율이 21%임을 감안하면 지금껏 경험한 적 없는 유통시장의 사실상 독점 사업자가 될 수 있음

239) <https://www.etnews.com/20230510000174>

- ◆ 쿠팡이 모바일쇼핑을 지배한다는 점은 네이버와의 관계에서 매우 중요함. 즉, 네이버는 가격비교쇼핑을 장악하고 있기 때문에 네이버 가격비교검색을 통한 오픈마켓 유입 시 일정 수수료를 수취하면서 오픈마켓 위의 오픈마켓으로 시장지배력을 행사하고 있음. 그런데 모바일쇼핑은 네이버를 거치지 않기 때문에 쿠팡이 네이버의 트래픽에 의존하지 않고 독자적인 트래픽을 형성하게 되기 때문임
 - 또한 쿠팡 파트너스(네이버 검색결과 노출된 네이버 블로그 등에서 상품소개를 하면서 쿠팡 배너를 통해 쿠팡에서 물건을 구매하게끔 유도하고 이를 통해 결제가 발생하는 경우 쿠팡이 결제대금의 2%를 배너 게시자에게 지급하는 서비스)를 통해 네이버의 트래픽을 네이버의 수익으로 연결시키지 않고 쿠팡의 수익으로 이어지게 함으로써 네이버의 영향력을 약화하고 쿠팡의 영향력을 강화하는 기능을 동시에 수행하고 있음
- ◆ 이와 같은 방식으로 쿠팡은 다른 오픈마켓이 네이버의 트래픽에 의존하는 것과 확연히 구별되며 현재 이커머스 시장은 검색트래픽을 바탕으로 오픈마켓을 장악한 네이버와 자체 트래픽으로 2천만을 넘긴 쿠팡의 양강구도가 굳어지고 있음
 - 다만 쿠팡도 오픈마켓 분야를 강화하고 있고 특히 로켓그로스라는 풀필먼트를 통해 소상공인의 물류의존도를 높이고 있어 네이버가 가격비교검색의 우위가 아닌 다른 우위를 바탕으로 현재의 점유율을 지켜갈 수 있을 것인지는 지켜봐야 함
- ◆ 결론적으로 쿠팡은 2023년 1분기 기준으로 전체 온라인 쇼핑 시장의 약 21%를 점유한다고 추정하고 있으나 비교적 단시일 내에 점유율을 확대하여 시장지배적 사업자가 될 개연성이 높아 보임
 - 쿠팡은 정확히 아마존의 사업모델을 따라하며 천문학적인 투자유치를 통해 원가이하의 약탈적 가격정책으로 시장점유율을 확대해가고 있음
 - 경쟁 온라인 유통업체들은 약탈적 가격정책으로 출혈경쟁을 버티다 못해 시장퇴출하거나 기존 유통채널과의 협업으로 경쟁구도를 형성하려 노력하고 있으나 전망이 밝아 보이지 않음
 - 쿠팡은 전국 곳곳에 대규모 물류센터를 만들어 전국을 소위 '쿠세권(쿠팡의 당일배송 가능한 권역을 일컫는 신조어)'으로 묶어 전국단위 배송망을 구축. 이러한 대규모 투자는 경쟁업체들이 쉽게 모방하기 어려움
 - 가격경쟁력에 있어서도 다른 경쟁업체들은 오픈마켓 가격비교쇼핑에서 네이버에 추가 수수료를 부담하기 때문에 쿠팡보다 열위에 놓이고, 네이버를 거치지 않는 모바일 쇼핑을 통한 자체 트래픽 형성에도 한계가 있어 가격경쟁력을 확보하기가 쉽지 않음

6) 시장지배력의 남용행위

- ◆ 공정거래위원회(2018유통0704 사건)을 기준으로 쿠팡의 시장지배력 남용행위, 즉 최혜대우 요구, 자사우

대, 대금지급지연 등을 다음과 같이 정리할 수 있음

(1) 최혜대우 요구

- ◆ 쿠팡은 직매입 납품업자에게 쿠팡 경쟁사 온라인몰의 판매가격 인상을 요구하고 쿠팡의 판매가격이 다른 경쟁 온라인 몰의 판매가격보다 높게 판매되지 않도록 지속적으로 관리하고 유도하는 방법으로 납품업자의 경영활동을 부당하게 간섭하여 이른바 최혜대우 요구사례임
 - 뿐만 아니라 납품업자의 의사에 반하여 해당 납품업자의 상품에 관한 광고를 하게 하거나 판매촉진행사를 실시하면서 납품업자에게 판매촉진행사에 소요되는 비용의 100분의 50을 초과하여 부담하게 하는 행위, 납품업자와 판매장려금의 액수, 지급시기 및 지급횟수, 변경사유 및 변경기준 등 판매장려금 지급에 관한 약정 사항을 연간거래 기본계약의 내용으로 약정하지 아니하고 납품업자로부터 판매장려금을 받는 행위 등으로 법 위반
- ◆ 이는 대규모유통업법위반 사안이기는 하나 쿠팡의 온라인 구매독점적 지위를 확인해 주었고, 종래 오프라인 유통 대기업마저 온라인 유통을 위해서는 쿠팡의 부당한 요구를 거절하지 못하는 지경에 이르렀음을 보여주는 상징적인 사건임
- ◆ 이러한 쿠팡의 수요 독점력은 2천7백만 명이 넘는 사용자를 바탕으로 한 네트워크효과가 있기에 가능하며 이것이 고착화되어 진입장벽으로 기능하게 된 현 시점에서 유사피해 가능성이 매우 높아 보이며, 반면 피해기업은 신고조차 하지 못하는 게 현실이므로 실태조사 등을 통해 공정한 거래문화 형성을 위해 적극적 행정대응이 필요한 영역임
 - 한편, 일부 언론보도에 의하면 쿠팡이 위 공정위 제재 이후에도 광고비를 강제하면서 증거를 남기지 않는 구두계약으로 유사한 피해를 입혔다고 함.²⁴⁰⁾ 이에 대해 쿠팡은 위 언론보도가 사실무근이라며 정정보도청구와 함께 2억 원의 손해배상청구 소송을 제기한 것으로 알려짐.²⁴¹⁾

(2) 자사우대

- ◆ 쿠팡은 직매입 또는 오픈마켓 거래과정에서 수집되고 형성된 모든 정보에 접근이 가능하나 납품사업자나 입점사업자는 그렇지 못함. 일찍이 아마존이 이러한 정보비대칭을 이용해 수익성 좋은 상품을 플랫폼이 직접 PB상품 형태로 판매하는 자사우대 행위가 문제로 지적되어 왔음.(선수와 심판 겸직문제)
 - 쿠팡에 대해서도 일부 언론보도를 통해 비슷한 문제제기가 있었으나 제대로 해명되지 않음²⁴²⁾. 피해기업

240) https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1054975.html?_ga=2.257344587.1106875153.1660529882-1990486663.1592714767

241) <https://www.pressreader.com/korea-republic/hankyoreh/20231011/282067691587213>

242) <https://n.news.naver.com/mnews/article/448/0000352609?sid=101>

은 문제제기 하는 경우 기존 납품마저 어려워지기 때문에 피해사실이 거의 알려지지 못하는 특성이 있음

- 한편, 쿠팡은 자사 출시 상품에 대해서는 직원을 동원해 후기를 남기면서도 경쟁사업자 상품에 대해 자기구매 후기를 작성하는 경우 제재하는 방법으로 자사우대를 행한 사실도 지적되었음

(3) 대금지급 지연

- ◆ 쿠팡은 직매입 상품의 경우 대규모유통업법의 적용을 받는데, 동 법상 대금지급은 60일 안에 완료되어야 함에도 불구하고, 쿠팡은 위 규정을 거꾸로 60일간 대금지급을 하지 않아도 되는 근거로 삼은 행태를 보여주고 있음
- 2021년 국정감사에서는 쿠팡의 부채 1조 3,000억 원이 위와 같은 방식으로 납품업자에게 지급하지 않은 납품대금 채무로 밝혀진바 있음. 즉, 납품대금 지급시기 단축을 요구하는 납품업자에게 쿠팡은 '셀러론'을 이용하라고 하였는데, 이는 은행에서 대출을 받으라는 것임. 여기서 '셀러론'이란 60일 뒤에 지급받을 납품대금을 은행으로부터 먼저 받는 대신에 실제 납품대금 지급시까지 연 4.8%이자를 납부하는 것임
- 지금까지도 쿠팡은 대금정산기간이 가장 긴 전자상거래 플랫폼이고 이를 개선할 의지는 없어 보임에도 납품업자나 입점사업자는 쿠팡과 거래를 유지하지 않고서는 생존이 어렵기 때문에 이러한 억지를 수용할 수밖에 없는 상황이라는 점을 심각하게 고려할 필요가 있음

7. 배달의 민족

1) 개요

(1) 설립 등

- ◆ 배달의민족은 디자이너 출신인 김봉진 대표가 설립한 스타트업 '우아한형제들'에서 개발했으며, 애플리케이션은 2010년 6월에 먼저 출시되었고, 회사는 애플리케이션이 출시된 지 5개월 뒤에 설립
- 개발 초기에는 전화번호부 앱으로 개발되었는데, 한국에서 전화가 가장 일상적으로 일어나고 있는 분야를 살펴보다가 배달 사업이 눈에 들어오게 되었고, 그렇게 개발된 것이 현재의 배달의민족
- ◆ 서비스 연혁을 정리해보면, 2010년 6월 아이폰용 앱 개발 및 배포, 10월 우아한 형제들 개인사업자 설립, 11월 안드로이드 앱 개발 및 배포(2010년 12월 앱스토어 1위)함

- 2011년 3월 주식회사 우아한형제들 법인 전환하였고, 2012년 11월 바로결제(모바일결제) 서비스 시작-비대면 결제 도입, 2014년 2월 배달의민족 PC버전 배민닷컴 오픈, 3월 업계최초 1,000만 다운로드, 2014년 3월부터 입점업체 서비스 시작
- 2015년 6월 직접 배송 서비스인 배민라이더스 시작(2021년 배민 1으로 전환), 10월 모바일반찬 서비스 배민프레시(배민찬)-신선식품 새벽배송 서비스 진출과 2016년 8월, 공유주방 배민키친 1호점 오픈 및 12월 월주문수 1,000만 건 돌파. (누적 주문건수 2억 건)
- 2017년 6월 배민상회 시작-온라인 식자재 전문몰 진출, 10월 배민라이더스 서비스 서울 전지역으로 확대하고, 2018년 7월 월간 주문수 2,000만 건 돌파, 12월 배민마켓(B마트의 전신) 서비스 시작-퀵커머스 시장 진출, 2019년 7월 배민커넥트 시작-직 노동 도입 및 12월 배민오더(포장주문) 서비스 시작
- 2020년 10월 배민 선물하기 서비스 시작하였고, 2021년 3월 배민 쇼핑라이스 론칭, 6월 배민1(단건 배달 서비스) 론칭하였으며, 2022년 12월 국제 표준 반영 리뷰 운영 정책 수립 등

(2) 주요 배달앱 서비스(2020년 기준)

- ◆ **요기요:** 2012년 8월 배달앱인 요기요 서비스를 개시한 이래 2015년에는 배달통을, 2017년에는 유명 맛집의 음식을 배달해주는 푸드플라이를 인수. 2018년에는 푸드플라이를 미러링(mirroring)한 '요기요 플러스' 서비스를 시작하였고, 2020년에는 푸드플라이 앱 서비스를 종료하고 이를 요기요 앱 내의 '요기요 익스프레스'로 통합·개편 운영
 - 요기요와 배달통 서비스는 MP모델이고 요기요익스프레스는 OD모델임. 요기요 플랫폼은 입점 음식점을 치킨, 중국집, 피자/양식, 한식 등의 카테고리로 분류하여 소비자들이 음식 종류를 손쉽게 선택할 수 있도록 하고, 소비자가 특정 음식점을 선택하면 해당 음식점에 대한 소비자들의 평가점수(별점), 최소 주문금액, 결제방법, 식품위생 관련한 행정처분 내역, 위생등급 등을 손쉽게 확인할 수 있도록 서비스를 제공
 - 소비자는 카테고리 클릭 또는 검색 결과로 나열된 음식점들을 배달요금순, 별점순, 이용후기 많은 순, 최소 주문금액순, 거리순, 할인율 순, 사장님 댓글순, 배달시간 순 등의 다양한 방식으로 다시 정렬하여 이용할 수 있음
- ◆ **배달의 민족:** 2010년 6월 배달의민족 서비스를 개시하였고, 2012년 앱에서 음식대금을 지불할 수 있는 바로결제 서비스를 제공하면서 사업범위를 확장. 2015년에는 OD모델인 배민라이더스 서비스를 개시하면서 배달의민족 앱 내에서 MP모델인 배달의민족과 OD모델인 배민라이더스 서비스를 함께 제공
 - 배달의민족은 다른 배달앱과 유사하게 음식점과 직접 통화를 하지 않고 음식을 주문 결제할 수 있는 바로결제 시스템을 갖추고 있고, 소비자가 자신이 선호하는 음식점을 '찜한가게'로 등록해 손쉽게 찾을 수 있는 기능과 과거 주문내역을 제공해 주고 있어 자주 찾는 음식점에 대한 재주문이 편리하도록 구성되어 있으며, 음식 카테고리를 선택하면 각 음식점들에 대해 소비자가 평가한 별점을 확인할 수

있고, 음식점의 노출 순서를 가까운 순, 주문 많은 순, 별점 높은 순, 찜 많은 순으로 정렬할 수 있으며, 필터를 이용하여 별점, 최소주문금액, 배달비 등의 조건을 부가하여 음식점을 검색할 수도 있음

◆ 카카오후 주문하기; 카카오후는 2017년 3월경 배달앱 시장에 진출하였으나, 독립된 배달앱을 운영하지는 않고 카카오후 가입자들을 기반으로 카카오후 앱의 더보기 메뉴에서 '주문하기' 기능을 통해 배달앱 서비스를 제공

- 카카오후 주문하기 서비스에서 노출되는 음식점들은 프랜차이즈 음식점과 일반음식점(이하 '우리동네매장'이라 한다)들로 구성. 프랜차이즈 음식점들은 카카오후가 지정한 POS 시스템 제공업체와 프랜차이즈 가맹본부가 직접 입점계약을 체결한 음식점들로서 가장 상단에 노출되고, 우리동네매장은 기본적으로 프랜차이즈 음식점 보다 하단에 위치하며 배달주소를 기반으로 가까운 음식점 순으로 노출되고 있으나 별도의 광고상품을 구매할 경우 우리동네매장 리스트 중 상단으로 올라갈 수 있음

◆ 쿠팡이츠; 쿠팡은 2010년 소셜커머스 업체로 사업을 개시한 후 업계 최초로 1,000만 회원을 돌파하는 등 단기간에 급속한 성장을 이룬 전자상거래 사업자로서 자신의 인터넷 쇼핑몰 및 앱에서 로켓배송, 정기배송, 로켓프레시 등 경쟁업체와 차별화된 신속한 배송서비스를 제공하고 있고, 2019년 4월에는 OD모델 방식의 배달앱인 쿠팡이츠 서비스를 개시하여 '한 집 배달'을 모토로 빠른 음식배달 서비스를 제공

- 쿠팡이츠는 송파, 강남, 서초 지역을 중심으로 배달앱 서비스를 개시하면서 위성항법시스템(GPS) 기술을 이용하여 배달원의 현재 위치를 지도상에 실시간으로 표시하는 '배달음식 추적서비스'를 업계 최초로 제공하였고, 메인 화면도 20분 내 배달예상 음식점, 내 주변 인기 음식점 등의 새로운 카테고리를 도입하였으며, 가시성을 높이기 위해 음식점별 고품질 음식 이미지 사진을 무료로 촬영하여 게재하는 서비스 등을 제공하고 있고, 각 지역에 소재하는 특색 있는 소규모 음식점 및 소비자들에게 잘 알려져 있지 않은 다양한 맛집 등을 발굴하여 입점시키는 전략을 채택

◆ 위메프; 위메프는 쿠팡과 같은 전자상거래 기반 업체로서 2018년 5월 포장 주문만 가능한 위메프 서비스를 개시하였다가 2019년 5월 이를 배달앱 서비스로 확대·개편으로 위메프가 제공하는 배달앱 서비스는 MP모델 방식임

◆ 네이버 간편주문 등; 네이버는 배달앱 서비스 사업을 운영하는 것은 아니지만 2017년 2월부터 포털 웹이나 지도앱에서 소비자의 위치를 기반으로 한 '간편주문' 서비스를 제공

- 소비자가 네이버 웹이나 지도앱에서 특정 음식점, 프랜차이즈, 음식 카테고리 등을 검색하면 관련 음식점들에 대한 검색 결과가 화면에 노출되는데, 이 중 소비자가 네이버와 제휴 관계인 배달대행업체 메쉬코리아(부릉)를 이용하는 프랜차이즈 음식점을 검색할 경우 검색결과 화면에서 주문을 할 수 있는 '간편주문 버튼'이 제공됨

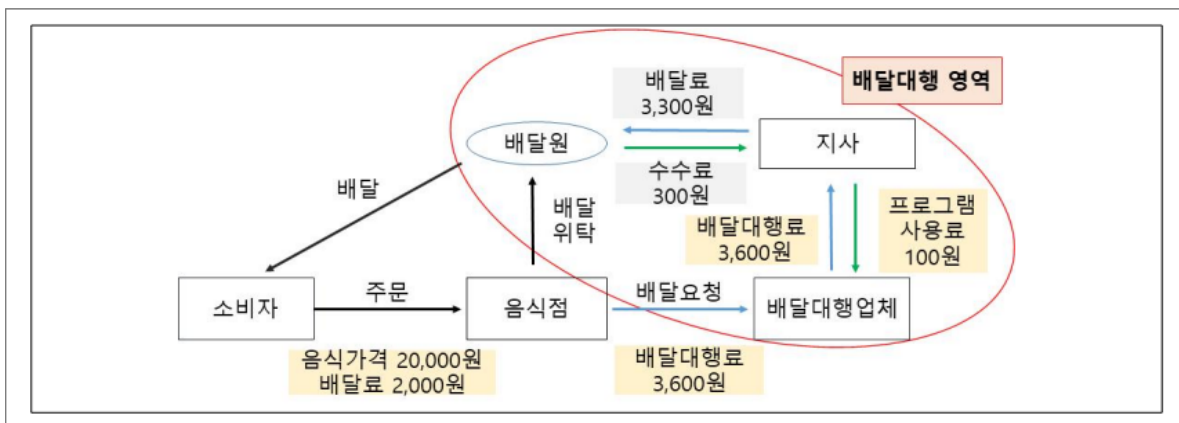
- 네이버 간편주문 서비스는 네이버가 소비자와 음식점을 직접 연결해 주는 것이 아니라 네이버와 제휴를

맞은 배달대행업체(메쉬코리아)와 배달대행계약을 체결한 프랜차이즈 음식점만 대상으로 별도의 중개수수료 없이 결제수수료만 받고 주문중개가 이루어진다는 점에서 일반 배달앱 서비스와는 차이가 있음.

(3) 음식 배달대행 서비스 시장(2020년 기준)

- ◆ 배달대행업은 표준산업분류상으로는 쿼서서비스업, 배달대행업 등을 포괄하는 ‘늘찬 배달업’으로 분류되고 있고, 주로 도시 간 운송으로 인해 하루 이상이 소요되는 택배업과는 구분
 - 최근 배달음식 수요가 증가하면서 배달대행업 중에서도 음식 배달대행업 시장이 크게 성장하였고, 시장규모는 거래금액을 기준으로 2017년 14.7조원, 2018년 16.1조원, 2019년 17.6조원 정도로 추정되며, 전국 단위의 대형업체 및 지역 단위의 군소업체 총 40여 개 사가 참여한 가운데 국내 음식 배달대행시장의 상위 3개 사업자는 로지올(생각대로), 바르고, 메쉬코리아(부릉) 등임
- ◆ 음식 배달대행업의 거래 및 수익구조는 주요 사업자인 로지올, 바르고, 메쉬코리아 등은 엄밀히 말해서 각 지역별로 산재해 있는 음식점들과 배달원들이 소속되어 있는 지역별 사무소(지사)가 사용할 수 있는 배달대행 프로그램을 제작하여 공급하는 일종의 소프트웨어 사업자라 할 수 있음
 - 배달 대행업체들은 대형 프랜차이즈 음식점 본부와는 직접 배달대행계약을 체결하기도 하나 실제 배달대행 업무를 수행하는 것은 각 지역의 지사 및 그에 소속된 배달원들이므로 이들을 연결해 주는 역할을 하고, 지역 내 일반 음식점들과는 지사가 직접 배달대행 계약을 체결함

[그림 68] 음식 배달대행 영역 거래흐름도



- ◆ 이 같은 거래구조로 인해 음식 배달대행 업체의 주요 수입원은 지사로부터 받는 건당 100원 미만의 프로그램 사용료 또는 수수료 등임
 - 배달대행업체 상위 3사가 제출한 자료에 따르면, 음식 배달대행 서비스 영역의 거래 흐름도는 대략 다음 [그림 68]과 같음

- 음식점들이 1건당 평균 3,600원의 배달대행료를 배달대행업체에 지불하면, 프로그램 사용료 및 배달 연결 수수료 명목으로 배달대행업체가 약 100원, 지사가 약 200원 정도를 수취하고, 남은 금원인 약 3,300원 중 다시 3.3%의 소득세 및 지방소득세를 원천징수하면 최종적으로 배달원에게 지급되는 배달료는 3,191원 정도로 파악
- ◆ 배달대행업체와 음식점 간의 거래관계를 보다 자세히 살펴보면, 국내 음식 배달대행 시장에서 배달대행업체들이 음식점에게 부과하는 요금체계는 일정하지 않지만, 대체로 배달업무를 수행한 배달원에게 지급할 배달비와 관리비 명목의 월 가맹비로 구성되어 있는 것으로 보임

(4) 배달대행업체와 배달앱의 관계(2020년 기준)

- ◆ 배달음식거래는 '소비자의 주문→음식점의 음식 조리→배달원의 배달'이 필수적임에 따라 배달앱 시장의 급속한 성장은 음식 배달대행시장의 성장을 견인하고, 배달앱 사업자들과 배달대행 사업자들은 음식점 및 소속 배달원 확보의 측면에서 상호 경쟁관계에 있음
 - 배달 음식점들이 배민라이더스, 요기요 익스프레스, 쿠팡이츠 등 배달앱 서비스와 배달대행서비스가 결합된 OD모형을 선택할 경우 별도로 배달대행업체와 거래관계를 맺을 필요가 없기 때문임
- ◆ 배달앱 사업자들이 최근 위와 같은 OD모형을 도입·확대하면서 배달 업무를 수행할 배달원들에 대한 수요도 증가하고 특히, 배민라이더스, 쿠팡이츠 등은 배달을 업으로 하지 않더라도 누구나 원하는 시간대에 원하는 배달 수단(오토바이, 자전거, 도보)으로 배달 업무를 수행할 수 있는 파트 타임 형태의 배달원 모집을 강화하여 향후 음식 배달대행 시장에 파트타임 형태의 고용이 증가할 것으로 전망

(5) 최근 동향

- ◆ 통계청이 매달 발표하는 온라인 쇼핑 동향 가운데 '온라인 음식 서비스 거래액'을 통해 시장규모를 판단할 수 있는데, 이에 의하면 연간 20조~25조원 규모로 파악되고 있고 코로나-19 기점으로 거래액 급속도 증가하여 월 1조원 돌파하였고 2021년경 이후 줄곧 월 2조원 유지 중
 - 거래의 절대다수는 모바일 쇼핑을 통해 이루어지고 이 중 배달의 민족, 요기요, 쿠팡이츠의 결제액이 절대다수인 가운데, 배달앱 시장이 형성된 이래 배달의 민족은 점유율 50%를 초과하는 압도적 1위 자리를 유지해오고 있음
- ◆ 배달의 민족은 배달앱 시장이 형성된 이래 줄곧 시장점유율 50%를 초과하는 압도적 1위 자리를 유지해오고 있고 이러한 시장지배적 지위는 앞으로도 계속 될 것으로 전망
 - 불경기 상황에서 배달의 민족 쏠림 현상 심화: 배달의 민족은 배달앱 시장에서 줄곧 압도적 지위를 기록하고

- 있는데, 모바일인덱스에 따르면 2023년 3월 기준 배민의 MAU(월간 활성 사용자) 점유율은 66.6%로 2위인 요기요(23.1%)를 압도할 뿐 아니라 배달업계 불황 속에도 오히려 점유율이 늘었음('22년 58.7% → '23년 66.6%). 배달시장이 포화상태로 접어들고 성장세도 주춤하자 점주들이 여러 군데에 마케팅 비용을 쓰기 부담스러우나 1등 플랫폼을 외면할 수는 없어 배민에 쏠림현상이 심화된 것으로 보임
- 배민의 시장지배력을 이용한 수익극대화 현실화: 배달의 민족(배민)은 미국의 대표 배달기업인 도어대시와 중국의 메이투안도 적자를 기록하는 악조건 속에서 매출 2.9조원, 영업이익 4,241억 원을 기록함(2022년). 배민은 2022. 4. 단건배달 서비스 '배민1'에 대한 프로모션을 중단하고 배달비를 인상했고, 이후 기본형·절약형·통합형 등 3가지 방식의 수수료 체계를 도입하여 기본 수수료가 6.8%, 15%, 27%로 수수료가 높아지고 6000원의 배달비가 별도 부과되는 식으로 수수료 체계를 변경하였으며, 또한 음식 카테고리 최상단에 가게를 노출해주는 오픈리스트(중개이용료 6.8%), 원하는 지역에 깃발을 꽂으면 반경 2km의 소비자에게 지역 상호가 노출되는 울트라콜(깃발 1개당 월 8만8000원) 등 광고를 통해 광고비 부과

◆ 과거 2020.경 배민이 수수료 개편을 시도하다가 소비자와 이용사업자의 저항으로 사과문을 발표하고 백지화했던 사건과 비교할 때 현재 배달앱 시장은 배민이 독자적 가격결정력을 행사할 수 있는 상황에 놓여있다 판단함

- 2022년 말 기준 배민의 서비스 매출은 2조4234억 원으로 전년(2021년, 1조5743억 원)보다 약 1.5배(8500억 원) 증가. 결국 배민의 영업이익은 쏠림현상과 수수료 체계개편으로 자영업자로부터 받은 수수료 매출이 크게 증가했다는 의미로 해석됨

2) 경쟁제한 사례

(1) 최종이용자 차별취급

- ◆ 2019년 6월경, 폴란드 U-20 월드컵 결승전 전후로 일부 방송인과 가수 등 연예인 및 스트리머나 유튜브 크리에이터, SNS 파워블로거 등을 대상으로 배민 측이 1만원 쿠폰 100장씩을 지급했다는 사실이 해당 쿠폰을 받은 일부 연예인들과 크리에이터들이 올린 후기글로 알려진바 있음.²⁴³⁾
 - 이전부터 배민 측은 쿠폰이나 포인트 시스템에 있어서 상당히 인색한 모습을 보여 왔고, 인원이 한정된 이벤트가 많아 조기에 종료되거나 서버가 터져 다른 이용자들마저 이용하지 못하는 경우가 많았음
 - 배달의민족이 배달 업계에서 무시할 수 없는 지배적 점유율을 갖고 있으며 이러한 쿠폰이 결국 일반 사용자들에게 비용 상승 등 명목으로 전가될 수 있다는 비판이 거세지자 배민이 공식 사과하기도 함.²⁴⁴⁾
- ◆ 배달앱은 입점사업자와 이용자 양면시장성을 가짐. 양면시장 중 소비자 측면에서 볼 때 공정거래법 제45조

243) <https://www.consumuch.com/news/articleView.html?idxno=44885>

244) https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/06/19/2019061902583.html

제1항 제2호 소정 부당하게 거래의 상대방을 차별하여 취급하는 행위가 문제될 수 있음

- 배민은 5년 전부터 이러한 이벤트를 해왔다가 밝혔는데, 시장지배력이 있는 기업이 거래상대방을 그룹으로 나누어 지속적으로 가격을 차별하는 경우 시장에 부정적 영향을 미칠 수 있음

- ◆ 즉, 양면시장의 특성상 배민이 속한 배달앱 시장(1차 시장)에서의 경쟁제한 및 배달앱을 이용하는 소비자 시장(2차 시장)에서의 소비후생 저하 등 경쟁제한이 모두 문제될 수 있음

(2) 이익제공 강요

- ◆ 2019년 7월 3일부터 배달의 민족에서 개인정보 처리 방침 일부를 변경하면서 가입한 점주들에게 요기요의 아이디와 비밀번호를 요구한 사건도 발생하고, 관련 언론기사도 있음.²⁴⁵⁾

- 즉, 배달의 민족에서는 자체적으로 점주들의 매출을 관리할 수 있도록 하는 '배민장부'를 제공하는데 이 배민장부는 신용카드 결제 매출을 한눈에 보여주어 점주들에게 수익의 추이를 볼 수 있도록 함
- '배민장부' 기능 중 요기요도 같이 사용하는 점주들에게 요기요에서 제공하는 점주 페이지인 '사장님 사이트'의 아이디와 비밀번호를 제공하도록 요구
- 두 업체 모두 이용하는 사업점주들의 반발이 커지자 배민측에서는 7월 7일, 배민장부를 이용하기 원하는 점주 중 요기요의 비밀번호와 아이디를 선택 항목으로 변경

- ◆ 신용카드 결제 매출 자료는 영업비밀에 해당하며 경제적 이익이 있는 자료로 이를 확인할 수 있는 아이디와 비밀번호 제공을 강요한 것은 이익제공을 강요하는 행위에 해당함

(3) 기업결합

- ◆ 우아한 형제들이 배민을 2019년 12월 13일, 요기요의 운영사인 독일의 딜리버리히어로(DH)에 매각한다고 발표했고, 당시 국내 배달앱 시장의 점유율은 배달의민족이 55~60%, DH의 요기요와 배달통 합산 40~45%로 DH코리아가 국내 배달앱 시장을 독점화 가능성이 있다는 점에서, 관련소식이 알려진 이후 입점업체 설문조사 및 소비자 설문조사에서 기업결합을 반대한다는 의견이 과반 수준에 달하기도 함

- ◆ 공정위 심사결과를 보면 2020년 11월 16일, 공정위가 독일 딜리버리히어로(DH)의 배달의민족 인수에 대해 자회사인 딜리버리히어로코리아(요기요)를 매각하라는 조건으로 조건부 승인을 허용함

- 2020년 12월 28일, 딜리버리히어로가 공정위의 조건부 승인 조건 결정을 수락하면서 우아한형제들 기업결합 및 딜리버리히어로코리아(요기요) 지분 100% 매각 절차를 밟기 시작했고, DH코리아(요기요)는 GS리테일과 사모펀드의 컨소시엄으로 매각되며 '위대한상상'으로 법인 이름을 바꿈

245) <http://www.greened.kr/news/articleView.html?idxno=201928>

(4) 부당한 가격 결정(일방적 수수료 체계 변경)

- ◆ 위 (3)과 같이 기업결합을 발표하던 즈음 배민의 수수료 체계를 개편하는 오픈서비스 정책이 공지됨.²⁴⁶⁾
 - 기존에 배민이 운영하던 홍보형 서비스로는 매달 총 배달 매출액의 6.8%를 내면 최상단에 랜덤으로 3개의 점포가 노출되는 '오픈리스트'와 매월 광고 1건당 88,000원의 금액을 내면 중개수수료 없이 오픈리스트 아래에 점포가 뜨는 '울트라콜'이 있었음
 - 그런데 일부 점포들이 울트라콜을 여러 개 사들여서 더 많이 노출시키는 일명 '깃발꽃기'를 통해 홍보에 악용하였다는 등의 이유로 오픈리스트의 수수료를 낮추고 노출 점포수를 무제한으로 바꾸어 '오픈서비스'라는 이름으로 새롭게 재출시하겠다고 밝힘
 - 그러나, 이처럼 울트라콜 노출 점포수가 무제한이 되면 울트라콜만 가입시 사실상 변별력이 없어지는 결과로써, 오픈서비스를 구매하지 않은 업체는 오픈서비스를 구매한 다른 업체들에 밀려 하위에 뜰 수밖에 없기 때문에 홍보를 위해선 기존의 월별 수수료 제도인 울트라콜 서비스를 버리고 울며 겨자먹기로 오픈서비스를 구매해야만 함
- ◆ 이 오픈서비스 정책은 2019년 12월 3일 공지로 처음 알려졌으며, 정책이 알려지자마자 국민청원까지 등장했고, 2020년 3월 4일에 올라온 국민청원에선 약 15,000명이 넘는 사람들이 청원에 동의하였음²⁴⁷⁾
- ◆ 그리고, 요기요 사의 12.5% 수수료에 비하면 오픈서비스 시스템이 비교적 싼 것은 사실이나 배달의민족이 배달 애플리케이션 계에서 현재의 점유율을 갖추는 데 주요한 역할을 한 시스템 중 하나인 울트라콜 시스템을 사실상 일방적으로 폐기하고 새로 출시한 오픈서비스 시스템을 실질적으로 점포주들에게 강매하고 있다는 점이 문제됨
 - 2015년경, 배달의민족은 이전의 수수료 시스템을 폐지, 기본 수수료를 없애고 대신에 울트라콜(월 88,000원), 슈퍼리스트(경매형) 시스템을 도입하였음
 - 이후 배달의민족은 기존 배달 애플리케이션들과 달리, 높은 수수료를 통한 폭리를 취하지 않고서도 흑자 전환에 성공함으로써 소비자들에게 기업-소상공인 간 상생관계의 모범사례라는 인식을 남기게 되었으나 오픈서비스 시스템이 등장함으로써 기본 수수료 0원이라는 종전의 거래조건은 일방적으로 폐기되었음
 - 울트라콜 서비스 역시 효과가 축소되어 다른 애플리케이션보다 수수료만 낮을 뿐 배달의민족이 자영업자들을 끌어들이던 특징들이 모두 퇴색되었다는 평가가 있으며, 그러나 배민이 배달앱을 독점하므로 입점 업체 입장에서는 선택의 여지가 없는 상황에 놓임

246) <https://www.thebell.co.kr/free/content/ArticleView.asp?key=202004080309018230108389&lcode=00>

247) <https://www.kfoodtimes.com/news/articleView.html?idxno=10686>

- ◆ 결국 2020년 4월 10일, 오픈서비스가 시행된 지 열흘만에 요금 체계 개편을 철회 및 그 입장문을 발표하였음.(〈별첨 2〉 참조)
- ◆ 수요 상실 없는 일방적 가격결정(인상)은 양면시장의 시장지배력을 확인하는 핵심 특성이라는 점에 비추어 배달앱 시장 내 배민의 시장지배력을 다시 한 번 확인해주는 사건이라 할 수 있음

3) 시장지배력의 전이(轉移)

- ◆ 배민의 사업 확장 주요 내용을 보면, 배달의민족은 음식 배달과 포장 서비스뿐만 아니라, 온라인 장보기 서비스인 ‘B마트’, 뷰티·패션·꽃 등 다양한 카테고리 상품을 배달하는 ‘배민스토어’, 라이브방송을 통해 상품을 판매하는 ‘쇼핑라이브’, 가족·친구·지인에게 배달로 선물을 전하는 ‘배민선물’ 등 다양한 서비스를 운영 중임
- ◆ 이런 점에 대해서, 카카오가 카카오톡의 압도적 지위를 이용하여 문어발식 사업확장을 보인 것과 마찬가지로 골목상권 침탈 문제가 될 수 있다는 점에서 새로운 시장 개척인지, 아니면 시장지배력의 전이인지 살펴볼 필요가 있음
 - ‘B마트’의 경우, 배달의 민족이 2018년 11월에 출시한 서비스로 배민이 직매입한 상품(시중 마트에서 구매할 수 있는 상품)을 쿠팡머스로 소비자에게 배달하는 장보기 서비스로서, B마트는 새로운 유통 플랫폼이나 어플리케이션을 구축한 것이 아닌 기존의 배달의민족 어플리케이션 안에 새로운 카테고리를 신설하여 서비스 분야를 확장한 것이라 할 수 있음
 - 즉, B마트 서비스 초기에는 서울·경기 등 수도권 일부 지역에서 1시간 이내로 식품 및 생필품을 배달하는 서비스로 운영하였고, 현재 서울, 경기, 인천, 대전 지역까지 확대하여 운영 중임. 초기 취급물품의 수는 수 백 가지에 불과하였으나, 현재는 수천가지 제품을 판매하며, 주요 거점 도시에 40여 곳의 물류창고를 마련하고 상품을 보관한 뒤, 주문이 오면 배민라이더스를 통해 즉시 배달하는 구조로 운영 중
 - B마트의 상품 매출은 2018년 124억, 2019년 511억, 2020년 2187억 원, 2021년 약 4,222억 원, 2022년 5,123억 원으로 대폭 증가했다는 측면을 고려하여, 지역별·업종별 편의점이나 골목상권 매출과의 상관관계 및 인과관계 등 분석이 필요²⁴⁸⁾
 - ‘배민상회’의 경우, 배민상회는 배민이 운영하는 고기, 채소, 소스 등과 같은 식재료부터 그릇이나 포장 용기 등의 부자재까지 판매하는 종합 쇼핑몰로서, 판매 품목은 1,000여 개가 넘고, 오후 3시 주문하면 다음날 배송해주는 ‘든든배송’ 서비스를 운영(현재는 운영 종료)한 바 있고, 최초 직매입 형태였으나 현재는 오픈마켓 형태로 전환

248) <https://www.hankyung.com/article/202308070893i>

- 배민은 2015년 신선식품 배송 서비스인 배민프레시(배민찬) 사업(B2C)에 진출한 바 있으나 실패(2019년 2월 서비스 종료)했고, 배민상화는 B2B 유통업이라 할 수 있으며, 배민상화 서비스가 시작된 뒤 우아한형제들의 상품 매출은 크게 증가하여 2019년 511억 원을 기록한 상품 매출은 2020년 2187억 원으로 328%, 2021년에도 4217억 원으로 전년 대비 93% 증가
- 이러한 점을 고려하여, 지역별·업종별로 기존 식자재 유통업체 매출변동과의 상관관계 및 인과관계 등 분석이 필요

|| 플랫폼 독과점 실태분석을 기반으로 한 디지털경제 생태계 구조개선 방안 연구 ||

민주연구원 연구용역보고서

V

독점 플랫폼이 민주주의와 여론형성에 미치는 영향

V. 독점 플랫폼이 민주주의와 여론형성에 미치는 영향

1. 플랫폼이 민주주의에 미치는 영향

- ◆ 사회·경제적인 지배력을 형성하고 있는 플랫폼의 영향은, 시장지배력을 남용한 혁신의 저해나 진입장벽 형성 등의 경제적 관점의 문제만이 아니라 정치적 여론 형성이나 이를 통한 정치적 영향력의 행사와 민주주의 시스템의 운영 등 정치적 관점의 문제와도 밀접히 연관되고 있음
 - 정치적 관점에서는 소셜네트워크(페이스북), 소셜메신저(카톡과 텔레그램), 동영상서비스(유튜브), 소셜 미디어 등의 플랫폼 민주주의 참여도구로 이용한 활발한 의사소통이 현대의 대의민주주의 시스템에서 부족한 직접 민주주의의 요소를 강화하고 숙의민주주의를 달성하는데 기여할 것이라는 낙관적 전망이 있어 왔음
 - 반대로 이용자의 플랫폼 내에서의 활동 데이터를 정밀하게 분석하여 이용자가 관심을 가지는 상품이나 서비스를 지속적으로 추천하는 알고리즘의 속성상 동일한 정치적 성향의 동영상이나 뉴스 등을 계속 추천함으로써 이용자의 정치적 편향성을 강화하고 가짜뉴스의 보급을 확산시키는 등 정파적 갈등을 확대하여 민주주의에 위기를 가져올 수 있다는 비관적 전망도 있음
- ◆ 전자는 “플랫폼 민주주의”, “데이터 민주주의”, “인공지능 민주주의” 등의 긍정적 뉘앙스의 용어를 통해 플랫폼이 직접 민주주의나 숙의 민주주의를 강화할 수 있다는 비전을 뒷받침하려는 차원이고, 후자는 “Filter Bubble 효과”, “Eco Chamber 효과”, “확증편향” 등의 부정적 뉘앙스의 용어를 사용하여 플랫폼이 초래하고 있는 정파 갈등 부추키기 등 현장의 부정적 효과를 분석·정리하는 차원임

2. 플랫폼이 숙의 민주주의의 발전에 기여할 것이라는 전망

1) 숙의(熟議)민주주의와 플랫폼의 공론수렴의 역할

- ◆ 숙의민주주의(deliberative democracy)는 시민들이 참여하여 공론의장에서 숙의를 통해 여론을 형성하고 이를 바탕으로 행정과 정치를 운영하자는 취지로 1980년대부터 서구에서 주창되기 시작함

- 임기제, 선거제를 통한 대표 선출과 대표들에게 행정과 정치의 운영을 전적으로 대표에게 맡기는 현대의 대의(代議)민주주의의 한계를 시민들의 참여와 다양한 공론 장에서의 토론과 의견교환을 통해 형성되는 공론으로 극복해 보자는 배경이라 할 수 있음
- ◆ 숙의 민주주의는 한마디로, 의사결정 과정에서 시민들의 참여와 공적 숙의(public deliberation)가 중심이 되는 민주주의를 의미함
 - 여기서 숙의는 여러 사람이 문제에 대해 충분히 생각하고, 의논하는 과정을 의미하는데, 이 ‘숙의’ 개념에서 확장된 숙의 민주주의는 공공 의제에 대해 깊이 생각하고, 토론하는 것임
 - 이러한 과정은 시민들이 직접 참여하는 데 큰 의의가 있으며, 숙의 토론 등 민주적인 절차에 따라 합의를 하게 되고, 심의 민주주의라고도 함. (정병순, 2020)
 - 2010년대 박원순 서울시장의 서울형 숙의모델로 서울시민회의, 시민의 정책건의를 듣는 청책토론회 등 다양한 숙의민주주의 방식을 시도해 보기도 하였음
- ◆ 그러나 이러한 숙의민주주의는 어떠한 방법으로 시민들의 참여와 숙의를 통한 공론을 형성할 수 있는가의 문제가 있음
 - 예컨대, 공론조사가 숙의 민주주의의 대표적인 방법론으로 거론되는데, 단편적인 정보와 개인적인 인식에서 조사되는 여론조사에 반해, 공론조사는 관련 정보에 대해 충분히 알 수 있도록 제공하며, 이를 바탕으로 시민들의 다양한 의견을 수렴해 공론을 형성한다는 것임. 하지만 광범위한 정보를 제공하고 설문조사하는 방식에 대중들이 적극적으로 참여하지 않고, 그러한 공론조사가 공론형성의 기재로 작동하기도 어려운 점이 있음
- ◆ 1990년대, 2000년대 초반에는 숙의민주주의가 다소 이상적인 담론으로 받아들여지기도 하였음

2) 숙의민주주의 도구로서 플랫폼에 주목

- ◆ 이런 가운데 2010년대 인터넷의 대중화, 진보 세력 집권 등으로 정치참여의 확대가 이루어졌고, 이 과정에서 숙의민주주의는 다양한 민주주의 담론과 경쟁을 통해 대의민주주의의 대안으로 다시 부각되기 시작함
 - 민주주의에서 정치 엘리트만이 가지는 정치정보의 비대칭 문제를 소셜네트워크 등의 ICT 기술을 통해 해결할 수 있게 되면서 시민들이 평등하고 민주적인 방식으로 정치에 참여할 수 있다고 인식되었기 때문임
 - 동시에 전자정부 시스템에서 정치와 정책, 행정에 대한 제안이나 민원을 온라인으로 공유하여 집단지성을 이용하여 문제해결을 할 수 있게 되었고, 플랫폼을 통한 지능정부의 시대에서는 다양한 데이터를 가공하고 분석하여 참여 이상의 참여를 끌어내고 있다고 평가하기도 하였음.(김용희, 권혜진, 2020)

- ◆ 아울러 온라인 공론장 루미오(Loomio), 아고라(Agora)와 같은 정치적 정보를 교환하고 상호작용하는 정치 소통 기제가 플랫폼을 통해 마련되면서 직접민주주의 요소가 강화되고 있다는 견해도 있음
- 전자정부를 표방한 정부가 마련한 국민신문고, 광화문 1번가 등에서 SNS와 온라인 커뮤니티를 통해 참여한 플랫폼의 발전이 정치정보를 공유하고 정치적 제안을 토론할 수 있어 대의민주주의를 보완하는 직접민주주의 요소의 대안으로 인식되었음. (송경재, 2019)

3) 데이터 민주주의 내지 플랫폼 민주주의의 조건

- ◆ 플랫폼이 속의민주주의 발전에 기여할 것이라는 비전을 가지면서도 플랫폼에서 속의민주주의가 발전하려면 참여자의 데이터 주권, 플랫폼 주권이 확립되어야 한다는 견해도 있음
- 플랫폼에서 활용되는 데이터의 양적, 질적 가치가 중요해지고 데이터의 자원화와 상품화가 진행되고 있는데, 특정 개인에 대한 정보가 아니라면 누구나 그 데이터를 사용, 재사용, 재배포할 수 있어야 하고 적극적 참여의 동기로 데이터 주권이 확립되어야 한다고 함. (박주석, 2018)
- 플랫폼을 사용자가 편리하게 이용할 수 있도록 도구나 운영규칙이 존재하고 이를 사용자들이 공유함으로써 사용자 상호간의 연계를 증가시키고 집단학습능력을 향상하고 문제해결 능력을 강화할 수 있다고도 함. (손현주, 2019)
- ◆ 플랫폼을 통한 지능정부의 시대에서는 전자정부 시대에 비해 알고리즘과 인공지능, 빅데이터를 통해 정보 독점이 구체화 되었고, 정보의 독점을 통한 권력의 창출이라는 문제가 발생한 맥락에서 플랫폼 내에서 속의민주주의가 발전하기 위해서는 기술을 평등한 도구로 활용해야 한다는 견해도 있음. (김용희, 권혜진, 2020)

4) 독점 플랫폼이 속의민주주의 발전하기 어렵다는 회의론

- ◆ 2000년대 월드와이드웹의 확산으로 PC 연결에 기반한 검색(네이버·다음), e-커머스(아마존), 소셜네트워크(페이스북) 등이, 2010년대에는 스마트 폰 모바일 서비스에 기반한 소셜메신저(카카오톡)와 인스타그램 등 실시간 소통채널을 비롯하여, 클라우드·빅데이터·동영상 네트워크(유튜브) 등의 다양한 디지털 플랫폼 서비스가 등장하였고, 산업적 측면에서도 벤처·스타트업, 앱개발자, 중소기업, 소상공인, 문화창작자들은 디지털 플랫폼을 통해 더 많은 고객을 만날 수 있게 되었음
- 이러한 디지털 플랫폼의 발달로 기업의 업무와 일상 생활에서 빠른 혁신이 일어났고, 플랫폼 산업은 경제성장과 사회의 혁신을 선도하는 혁신의 아이콘으로 추앙받고 미래의 성장과 변화를 이끌 추진동력으로 받아들여졌음

- ◆ 이 같은 플랫폼서비스가 시민의 일상생활과 기업의 업무, 산업의 혁신에 기여하는 현상에 주목하여 정치학계에서도 2010년대에는 이러한 플랫폼이 공적인 여론형성에 기여하고 민주주의 발전에 영향을 미칠 것이라는 낙관론이 지배적이었음
 - 그러나 플랫폼 이용자들이 특정 플랫폼에 쏠리고 고착되는 네트워크 효과, Lock-in 효과로 독점 플랫폼이 시장을 지배하고, 플랫폼의 운영원리인 알고리즘을 민주주의와 공적 여론 등의 공익적 가치를 고려하기보다 사적이익 극대화를 추구하는 방식으로 설정하면서 그간의 낙관론은 점차 비관론으로 전환하고 있음
- ◆ 이용자가 더욱 더 플랫폼에 의존하고 고착하도록 하기 위해 사업자들이 이용자가 플랫폼에서 활동하는 데이터를 관찰하여 이용자의 이용성향에 부합하도록 filtering된 데이터를 집중적으로 제공하는 방식(필터 버블 효과)으로 알고리즘을 운영하면서 이용자의 정파적 성향을 더욱 강화시키고 통합적인 공론이 형성되기 보다는 정파적 갈등을 극대화하는 현상이 초래되고 있음
 - 예컨대 미국의 트럼프로 상징되는 것과 같은 정치적 갈등을 극대화 하면서 자신의 정치적 입지를 강화하는 극우 정치인들이 플랫폼을 통해 형성되는 정파적 확증편향(에코 챔버 효과)에 기대어 성장하는 정치적 현상이 보편적으로 나타나고 있다는 점에서 플랫폼의 부정적 편향을 민주적으로 통제하는 규제가 필요하다는 견해도 강화되고 있음

3. 정파적 편향성을 강화하여 민주주의의 위기를 초래할 우려

1) 플랫폼의 추천 알고리즘이 가져온 편리함과 편향

- ◆ 첫째, 인터넷 콘텐츠 플랫폼에 있어서 필터링(여과) 또는 추천 기술은 이용자를 해당 서비스에 오래 머물게 만들어 수익을 창출하게 하는 수단이 되고, 정보의 과잉을 감당하기 어려운 이용자들에게는 불필요한 정보를 보지 않아도 되는 편리함을 주어 장점으로 인식되기도 함
- ◆ 둘째, 물건을 구매할 때만이 아니고, 직업을 선택하거나 사람을 만나거나 배우자를 정할 때도 더 많은 정보로의 접근이 가능해져서 선택의 어려움을 겪게 되고, 이것은 오히려 사람들을 불편하게 만들기도 한함
- ◆ 또한 각자가 선택한 결과가 나쁠 때는 자신에게 주어진 무수하게 많은 옵션 중에서 잘 못 선택을 한 본인의 실수에 대한 후회가 더 많이 생길수도 있음을 의미하는데, 이를 심리학에서는 “사느냐 죽느냐, 그것이 문제로다”의 대사가 나오는 연극 햄릿에 빗대어 “햄릿 증후군(Hamlet Syndrome)”이라고도 함

- ◆ 셋째, 보통 사람들은 많은 정보에 접근 가능하면서 더 합리적인 선택을 할 것이라고 생각하고, 또한 더 많은 선택권을 가졌기에 더 행복할 것이라고 믿음
 - 그러나 여러분들이 백화점에서 물건을 구입할 때나, 뷔페에 가서 식사를 할 때 너무 많이 진열된 제품과 음식으로 인해서 상대적으로 더 힘든 선택의 순간을 경험하고 오히려 만족감이 떨어져 본 경험이 다들 있을 것임
 - 즉, ‘선택의 역설(The Paradox of Choice)’로, 심리학자인 배리 슈워츠(Barry Schwartz)는 “개인적 자유의 상징인 선택권이 오히려 사람들을 무력하게 만들고 좌절시킨다.”라며 선택할 종류가 많아짐으로 사람들은 오히려 입력된 정보의 과부하로써 불만도 커지고 비합리적으로 선택을 할 때가 많아질 수도 있다고 주장
- ◆ 넷째, 그럼에도 불구하고 AI 추천 알고리즘은 분명히 우리가 스스로 자발적으로 뭔가를 찾아서 알아봐야 할 때 추가적인 노동을 하지 않게 만들며 서비스의 편리함과 달콤함에 지속적으로 빠져들게 만들기도 하고 있음
 - 유튜브, 인스타그램이 젊은 세대들에게 가장 중요한 정보원이 된 것은 이미 오래고, 여러분들도 이런 소셜미디어를 몇 번만 이용해보면 들어갈 때마다 선호하는 콘텐츠 위주로 배열된 것을 볼 수 있을 것임.(김성태, 2021)

2) 추천 알고리즘의 “에코챔버”, “필터버블” 효과로 인한 확증편향

(1) 에코챔버 효과

- ◆ 반향실 효과(echo chamber)는 뉴스, 미디어 등 전하는 정보를 이용하는 이용자가 갖고 있던 기존의 신념이 닫힌 체계로 구성된 커뮤니케이션에 의해 증폭, 강화되고 같은 입장을 지닌 정보만 지속적으로 되풀이 수용하는 현상을 비유적으로 나타낸 말
 - 사람들은 자신이 지닌 기존의 관점을 강화하는 정보를 반복하여 습득하게 되고 이로 인해 부지불식간에 확증 편향을 지니게 될 수 있음
 - 에코챔버 효과는 사회적이나 정치적인 의견이 극단화되는 현상을 증가시키며 극단주의의 배경이 되기도 한다는 점에서, 흔히들 에코챔버 효과와 관련하여 “에코챔버 효과는 스스로를 믿는 걸 믿게 만든다.”고 함

(2) 필터버블 효과

- ◆ 사용자는 자신이 평소에 좋아하는 것, 관심 있는 것을 선택하고, 이를 바탕으로 인공지능은 사용자의 취향을 학습하고 좋아할 만한 것을 추천하는데, 사용자는 그 추천을 받아들일 수도, 받아들이지 않고 다른 것을 택할 수도 있음

- 이런 '선택-추천'의 과정이 누적될수록 인공지능은 사용자가 정확히 원하는 콘텐츠에 대한 부가적인 이해도를 쌓아가고, 이러한 누적된 데이터로 추천한 콘텐츠는 사용자에게 수용될 가능성이 높아짐.²⁴⁹⁾
- 필터버블(Filter Bubble)은 이와 같이 페이스북, 구글, 트위터, 네이버, 카카오 등 뉴스나 정보 제공 플랫폼들이 이용자의 개인 성향에 맞춘(필터링된) 정보만을 제공하여 비슷한 성향 이용자를 한 버블 안에 가두는 현상을 칭하는 것으로 미국 온라인 시민단체 “무브온” 이사장인 엘리 프레이저(Eli Pariser)가 쓴 책 《생각 조종자들(The Filter Bubble)》에서 제기된 개념
- 개인화된 검색의 결과물의 하나로, 사용자의 정보(위치, 과거의 클릭 동작, 검색 이력)에 기반하여 웹사이트 알고리즘이 선별적으로 어느 정보를 사용자가 보고 싶어 하는지를 추측하며, 그 결과 사용자들이 자신의 관점에 동의하지 않는 정보로부터 분리될 수 있게 하면서 효율적으로 자신만의 문화적, 이념적 거품에 가둘 수 있게 함
- 예컨대 구글, 아마존, 페이스북 등의 인터넷 정보제공자가 이용자에 맞추어 필터링한 정보를 이용자에게 제공함으로써, 이용자가 이미 필터링된 정보만을 접하게 되는 현상임. 즉 같은 단어를 검색하여도 이용자에 따라 다른 정보가 화면에 등장하는 것임
- 인터넷 정보제공자들은 이용자의 개인적 성향이나 관심사, 사용 패턴, 검색 기록 등의 데이터를 수집하여 각 기업이 가진 알고리즘을 통해 이용자의 데이터를 분석하고, 데이터에 따라 우선적으로 노출시킬 정보를 선별하고 있음

(3) 에코챔버와 필터버블의 차이

- ◆ 필터 버블이 알고리즘에 의해 미디어 이용자의 관심사만을 편집하여 제공하여 수용하는 정보에 편향을 일으킨다면, 에코챔버 효과는 이용자 개개인의 정보 선택이 중첩되어 편향을 확산시킨다는 차이가 있음
- 즉, 필터 버블은 개인의 의도가 없이 정보가 편향되지만 에코챔버 효과는 개인의 의도가 들어가 있고, 필터 버블은 이용자에게 일종의 정보 편식을 권하며 더 나아가 편향적 시각과 고정관념, 왜곡된 사고에 갇히게 만드는 위험성을 내포하고 있음

(4) 확증편향

- ◆ 확증 편향(Confirmation bias)은 원래 가지고 있는 생각이나 신념을 확인하려는 경향성으로, “사람은 보고 싶은 것만 본다.”와 같은 것이 바로 확증 편향임
- 인지심리학에서 확증 편향은 정보의 처리 과정에서 일어나는 인지 편향 가운데 하나로서, 사람들은 자신이 원하는 결과를 간절히 바랄 때, 또는 어떤 사건을 접하고 감정이 앞설 때, 그리고 저 마다의 뿌리 깊은 신념을 지키고자 할 때 확증 편향을 보임

249) 한국경제, “‘길어지는 ‘집콕’에 커지는 ‘필터 버블’...알고리즘에 지배 당하는 소비자들?”, 2021. 2. 15.

- ◆ 확증 편향은 원하는 정보만 선택적으로 모으거나, 어떤 것을 설명하거나 주장할 때 편향된 방법을 동원하여 자신의 믿음에 대해 근거 없는 과신을 갖게 함
 - 사람들은 자신의 정치적 지향과 다른 사실에 대해 불신하며, 과학적 사실에 반해 자신의 믿음을 고수하려 하기도 하는 가운데, 자신의 신념에 유용하다고 여겨지는 정보는 적극적으로 받아들이고 있음

3) 소셜네트워크와 유튜브의 정파적 갈등과 분열의 강화

(1) 뉴스의 개별화 문제

- ◆ 맞춤형 정보 제공은 마케팅 영역에서 시작되었지만 필터 버블에서 프레이저가 가장 우려하는 것은 뉴스의 개별화임
 - 현재 웹 사이트들은 사용자의 특별한 관심이나 욕구에 맞춰 톱뉴스를 올려주고 있는데 이에 대해 엘리 프레이저는 ‘개별화’로 특화된 세계는 “우리가 좋아하는 사람들과 생각들이 모여 있는 편안한 곳”이지만, 필터 버블은 필연적으로 왜곡 효과를 낼 수밖에 없기 때문에 이용자들은 확증편향 속에 갇혀 살 운명에 처했다고 경고하고 있음

(2) 정보의 편식

- ◆ 레이저는 인터넷 기업이 창조한 “필터 버블의 세상에서 우리는 듣기 좋은 뉴스만을 편식한다.”고 우려하지만, SNS 시대를 맞아 이용자들 스스로 필터 버블 세계를 창조하고 있다는 분석도 있음
 - SNS를 생각이 다른 사람이나 집단과의 소통 수단으로 활용하려 하기보다는 생각과 행동이 비슷한 사람끼리만 뭉치는 수단으로 사용하고 있기 때문에 이 과정에서 특정 정보만을 편식하는 경향이 자주 발생하고 있다는 진단임

(3) 알고리즘의 불확실성

- ◆ 정보를 필터링하는 알고리즘에 정치적 혹은 상업적 논리가 개입되면, 필터링을 거친 정보만을 받아보는 정보 이용자들은 모르는 사이에 정보 편식을 하게 되고 그로인해 자신도 모르는 사이 타의(他意)에 의해 가치관 왜곡이 일어날 수 있다는 우려가 큼
 - 또한 사람인 담당자가 어떠한 정보를 제공할 것인지 취사선택하던 시절과 다르게 개개인의 필터버블을 만드는 알고리즘은 사람이 아니기 때문에 윤리성이나 가치판단을 할 수 없음도 지적되고 있음
 - 더불어 알고리즘이 제대로 작동하는가의 문제는 차치하더라도, 필터버블은 한정된 정보만을 제공하기 때문에 반대 성향을 가진 사람들의 글이나 새로운 정보, 평소에 보지 않던 분야의 뉴스 등을 접할 기회를 아예 박탈당하기 때문에, 이용자들의 지식과 가치관 확대를 방해할 수 있음

4) 필터버블 효과를 해결하기 위한 다양한 시도

(1) Read Across the Aisle 사례

- ◆ ‘Read Across the Aisle’(이하 RAA)은 퓨리서치의 언론사별 정치 스펙트럼 수치를 기준으로, 구독자가 어떤 언론사의 뉴스 열독에 더 많은 시간을 할애했는지를 측정하는데, 다이어트 운동 앱이 사용자의 편식 행위를 경고하는 방식에서 아이디어를 차용
 - 특정 편향 언론사의 뉴스를 더 많이 소비하게 되면, 편향 소비 경고 메시지를 내보내고, 이를 통해 다양한 관점의 뉴스를 읽을 것을 추천하는 방식으로 작동함.²⁵⁰⁾

(2) FlipFeed 사례

- ◆ 일반적으로 진보적인 사용자는 진보적인 뉴스나 정보를 팔로우함으로써 그들의 확증편향을 강화하는데 반대로 마찬가지로, 이런 편향성을 극복하기 위해 미국의 MIT 미디어랩에서 만든 ‘플립피드(Flipfeed)’라는 플랫폼은 트위터 이용자가 자신의 뉴스피드를 반대 방향으로 바꿀 수 있도록 만들어 줌
 - 플립피드는 정파적 갈등의 진원지라 언급되는 트위터를 그 연구대상으로 삼았고, 페이스북에서는 반대 성향의 의견을 볼 수 있도록 추가적인 뉴스를 삽입해주는 프로그램도 현재 제공하고 있기도 함
 - 결국 플립피드는 정반대 성향의 피드를 마치 자신의 피드인 것처럼 노출함으로써 개별 사용자의 편향성 문제를 해결하고 있음

(3) 월스트리트저널의 ‘Blue Feed, Red Feed’ 사례

- ◆ 월스트리트저널은 미국 대선 기간 전, 필터버블에 따른 편향된 인식을 완화시키기 위해 ‘Blue Feed, Red Feed’라는 특별 페이지를 마련한 적이 있음
 - 즉, 페이스북 등이 사용자의 선호에 따른 뉴스 소비를 부추기는 것을 비판하면서, 엇갈린 시선의 보도 내용이나 논평을 한 페이지에 교차해서 보여주는 방식을 선보였으며, 현재도 몇몇 이슈를 중심으로 ‘Blue Feed, Red Feed’를 서비스 중임.²⁵¹⁾

250) https://www.youtube.com/watch?v=t3m703PWq_k&t=95s

251) <https://mediagotosa.com/pilteobeobeul-haegyeol-wihan-eonronsadeulyi-daeungcaegdeul/>

4. 플랫폼에 대한 윤리적 규제 필요성

- ◆ 알고리즘 뉴스 추천 서비스를 통해 선택된 뉴스와 정보는 '에코챔버'와 '필터버블'의 부작용을 내재
 - 즉, 관심 없지만 알아야 하는 정보도 접하고 서로 다른 의견을 공유하는 공론의 장 역할을 '필터버블'의 부작용이 큰 상황에서는 플랫폼에서 기대하기 어렵고, 오히려 정치적으로 사회 자체가 양분화되거나 파편화될 가능성이 더 커질 수 있으며, 예컨대 미국의 트럼프 현상이나 이에 직접적인 기여를 하고 있는 트위터의 역할을 보면 알 수 있음
 - 이용자들을 위한 맞춤형 뉴스나 정보가 때로는 기업의 상업적 판단에 의해 선택된 메시지에만 노출될 가능성도 있으며, 동시에 소비자들이 선호하는 정보를 추천하면서도 서비스 운영자들의 비즈니스 전략에 의해 구성된 콘텐츠가 지속적으로 제공되고, AI 추천 알고리즘 서비스가 발전하면 할수록 소비자들은 이 메카니즘에 더 의존할 수밖에 없게 될 것임
- ◆ 요즈음 젊은 세대는 스마트 폰 하나로 거의 모든 것을 할 수 있는데, 개인들의 소비 패턴을 분석한 AI 기반의 알고리즘 추천 서비스는 복잡한 정보에 기반한 어려운 선택을 쉽게 대신해 주어 편리성을 제공
 - 그러나 편식이 건강문제를 일으키듯, 지속적으로 편향된 정보에만 노출되면 건전한 민주적 사고를 함양하기 어렵다는 점에서 '필터버블'을 처음으로 주장한 엘리 프레이저는 플랫폼 사회의 미래를 비관적으로 전망하고 있음
- ◆ 결국 '선택적 노출', '프레이밍'된 이미지, '에코 챔버' 그리고 '필터 버블' 등으로 묘사되는 알고리즘 기반의 맞춤형 뉴스나 정보들의 편향성을 극복하는 플랫폼 스스로의 노력이 필요
 - MIT의 "FlipFeed", 월스트리트저널의 "Blue Feed, Red Feed" 등의 프로그램은 플랫폼 스스로 이러한 편향을 극복하기 위한 한두 가지 방안이 될 수 있음
- ◆ 이러한 편향이 미치는 영향은 단지 사고의 판단력이 미숙한 청소년들에 대한 개별적 부작용 정도의 문제가 아니라 정파적 갈등 격화를 통한 사회적 통합 저해로까지 민주주의와 여론형성을 심각히 위협하는 수준으로 까지 나아가고 있음
- ◆ 따라서 플랫폼 스스로 자율적인 추천 알고리즘 시스템의 개선 노력만이 아니라 법과 제도, 도덕과 윤리강령 등 사회적 차원의 민주적 통제도 반드시 필요

|| 플랫폼 독과점 실태분석을 기반으로 한 디지털경제 생태계 구조개선 방안 연구 ||

민주연구원 연구용역보고서

VI

입법 권고(안)



VI. 입법 권고(안)

1. 입법 권고의 배경

1) 기존 발의된 국내 법률안에 대한 평가

- ◆ 기존 정부의 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률을 비롯한 불공정거래규제 법률안은 정부안에 일부 내용을 추가하는 방식의 발의가 대부분이며, 절차적 보장 성격과 실체적 제재 성격(형벌 포함)이 혼재되어 있음
 - 이는 중개방식의 전자상거래에서 중개인에 대한 책임을 부과하는 것으로 기존 하도급법 등과 같이 개별거래 영역에서 불공정거래 특별법으로 도입하자는 견해임
- ◆ 이 같은 방향은 온라인 플랫폼의 불공정행위가 새로운 유형의 독점에서 비롯되므로 새로운 반독점법을 통해 근본원인인 소수의 온라인 플랫폼 독점을 해소해야 한다는 요청에 부합하지 못함
 - 또한 EU의 P2B 규칙이 절차적 규정으로 모든 온라인 플랫폼에 대해 적용되는 것과 달리 소수의 거대 플랫폼에 대한 제재 규정으로 입안됨으로써 제재의 주체와 형식 등에 관해 소모적인 논쟁을 불러일으킨 결과 아직까지도 법안이 처리되지 못하고 표류 중
- ◆ 한편, 온라인플랫폼 독점규제법은 아직 정부안이 없고, 기존 공정거래법을 개정하는 방식(독일모델) 또는 신법을 제정하는 방식(미국 또는 EU모델) 중 어느 방식을 선택할지에 대해서도 합의가 없음.(다만 미국법과 EU법을 모델로 한 온라인 플랫폼 독점규제법이 적어도 1개씩은 발의된 것으로 보임)
 - 온라인플랫폼 반독점법은 전자상거래 영역뿐만 아니라 검색시장, SNS시장, 미디어시장 등을 포괄하며 이익의 귀속뿐만 아니라 데이터의 귀속에 대해서도 공정한 시장의 원칙을 설정하기 위한 구상을 담고 있다는 특성이 있음. 이는 온라인 플랫폼이 수직적 통합을 통해 다양한 사업영역에서 관문역할을 하기 때문인데, 그러나 이에 관해 국내시장은 입법공백 상태임

2) 해외 온라인 플랫폼 규제의 취지²⁵²⁾

- ◆ 해외의 온라인 플랫폼 독점규제법은 온라인플랫폼이 종래 단면시장에서 시장획정에 기반한 시장점유율로 대변되는 독점방식과 달리 새로운 유형의 독점을 형성할 수 있고, 그렇게 형성된 소수 빅테크의 독점을 시장자유로는 해결할 수 없다는 공감대에 기초하고 있음
 - 즉, 온라인 플랫폼은 사업 초기에 원가 이하의 약탈적 가격설정 등 다양한 방법으로 양면시장 참여자를 끌어 모아 대규모 이용집단을 형성하고, 대규모 이용집단 사이에 간접적 네트워크가 발동된 이후에는 그 자체가 진입장벽으로 기능하여 자연독점화 되는 특성을 사업적으로 이용하고 있음
- ◆ 그런데 전통적인 반독점법은 이러한 특성을 충분히 반영하지 못할 뿐 아니라 단기간 내 시장쏠림 현상으로 소수의 온라인 플랫폼 중심으로 시장이 재편되는 현실에 대응하지 못하고 있음
- ◆ 이처럼 소수 거대 온라인 플랫폼의 독점력 행사로 스타트업 등 전체 디지털 시장의 혁신이 저해되고 플랫폼 사이의 공정한 경쟁조건이 소멸되며 이용사업자 및 최종이용자(소비자)들의 데이터 착취남용이 본격화되고 있으므로 경제주체간의 조화를 위해 규제기관이 신속히 개입해야 한다는 요청에 따라 규제를 도입하게 된 것임
 - 다만, 온라인 플랫폼이 현재진행형인 산업부문으로 독점의 폐해를 어떤 기준으로 포착하여 평가할 수 있을 것인지에 대해 아직까지 국제적으로 명확히 합의된 기준은 없으며 각국의 실정에 맞게 정량적 기준과 정성적 기준을 상호보완적으로 도입하는 추세
- ◆ 이에 우리나라 온라인 플랫폼 시장에 대해서도 세밀한 시장조사와 내부자료를 포함한 광범위하고 객관적인 자료조사가 필요한 상황임에도, 이에 대한 정부나 국회차원의 종합적인 대책은 찾아보기 어려움
 - 또한 자율규제론을 주장하며 우리나라 플랫폼 시장은 건전하다는 징표로 전자상거래 영역에서 절대적 비중을 갖는 사업자가 없다는 사실을 꼽는데, 세부적으로 들여다보면 다른 평가가 나올 수 있음
- ◆ 따라서 본 보고서에서 여러 가지 제약과 한계에도 불구하고 파악 가능한 범위에서 현재 우리나라의 온라인 플랫폼 독점실태를 평가 및 진단하였고, 이를 기반으로 대안을 제시하고자 함

3) 본 보고서를 통해 파악된 온라인 플랫폼 독점실태 요약

- ◆ 본 보고서의 '제Ⅲ장'의 12개 영역 시장 등을 고려해보면 각종 시장, 예컨대 배달시장, 택시 호출 시장, 앱마켓 시장 등은 이미 독과점이 고착화된 단계로 접어들어 새로운 경쟁자의 출현을 기대하기 어려움

252) <첨부 3>. 온라인 플랫폼 관련 해외입법(추진) 현황 및 주요내용 참조

상황에서 시장지배력을 바탕으로 수수료 등 가격결정과정에서 별다른 교섭 없이 단독으로 결정권을 행사하는 모습을 보이고 있으며 이에 대해 입점사업자는 물론 소비자들도 별달리 견제할 방법을 갖지 못하고 있음

- 기존에 유효경쟁이 존재한다고 주장되던 오픈마켓 시장은 네이버와 쿠팡의 양강구도 하에 경쟁사업자들의 영향력이 현저히 감소해가고 있으며 이러한 경향은 가격비교검색시장에서의 지배력(네이버), 모바일 쇼핑에서의 지배력(쿠팡)을 바탕으로 고착화될 개연성이 높음

◆ 특히 GAFA로 대표되는 해외의 빅테크의 국내시장에서의 영향력도 날로 증대하고 있으나, 국내시장에서 유효경쟁을 유지하기 위한 효과적인 규제는 미비함

- 예컨대 구글의 앱마켓 시장지배력에 대해 소위 '인앱결제 방지법'이 만들어졌으나 규제 우회로 무용지물이 된 경험 있고, 구글과 메타의 개인정보 침해에 대해 개인정보위원회도 수백 억 원대의 과징금을 부과하였으나 비슷한 침해가 반복되고 있음
- 그리고 최근 구글은 유튜브의 압도적인 트래픽을 바탕으로 유튜브 뮤직을 통해 기존 국내 음원사업자를 위협하고 있는데 이는 인앱결제와 맞물려 구글의 시장지배력을 다시 확인해주고 있음
- 그밖에도 구글의 뉴스콘텐츠 서비스 시장에서의 무보상 정책도 새로운 문제로 부각되고 있으며, 나아가 유튜브나 페이스북 이용자의 확장편향으로 민주주의 위기를 경고하는 다양한 연구가 진행 중이나 이에 대해서도 국내에서는 아무런 대책이 없는 상황이라 할 수 있음

◆ 이에 본 보고서에서는 시장자율에 맡겨서는 새로운 유형의 온라인 플랫폼 독점을 해소하기 어렵다는 결론에 이르렀고, 기존 독점규제 및 공정거래에 관한 법률과 차별화된 새로운 입법을 권고함

- 새로운 입법은 사전지정 제도를 통해 수범자의 범위를 명확히 하고, 법 적용 대상이 되는 시장지배적 플랫폼은 정량적 기준 외에 정성적 기준을 종합하여 판단하도록 함. (제2장 시장지배적 플랫폼의 지정)
- 기존 독점규제법과 차별화되는 온라인 플랫폼에 대한 5대 금지행위와 2대 작위의무를 설정하여 수범자의 예측가능성을 높임. (제3장 지배적 플랫폼의 금지행위 등)
- 공정거래위원회에 위반행위의 조사뿐만 아니라 시장조사 권한을 부여하고 온라인 플랫폼자문위원회를 두도록 함으로써 전문성을 제고하고, 급변하는 온라인 플랫폼 시장을 동적으로 파악함으로써 효율적인 법집행이 가능하도록 하였고, 또한 급박한 상황에서 시장개입이 가능하도록 임시중지명령을 도입함
- 특히 새로운 입법은 기존 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 적용을 배제하지 않으며 국내사업자뿐 아니라 역외적용 규정을 통해 해외 빅테크에도 동일한 규제가 가능하도록 함. 보다 구체적인 내용은 아래에서 확인해야 할 것임

2. 입법권고 법률안 예시

온라인 플랫폼 독점규제에 관한 법률

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위의 남용을 방지하고 온라인 플랫폼 이용의 공정성과 투명성을 강화하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조성하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “온라인 플랫폼”이란 서로 다른 집단의 이용자들 간의 거래·정보교환 등 상호작용을 위하여 정보통신설비를 이용하여 설정된 전자적 시스템을 말한다.
2. “온라인 플랫폼 서비스”란 온라인 플랫폼을 통하여 이용자 간 또는 서로 다른 집단에 속한 이용자 간의 재화·용역·정보·콘텐츠 등의 제공·이용·거래·교환 등 상호작용을 촉진하는 서비스를 말하며 다음 각 목의 유형으로 구분한다.
 - 가. 온라인 플랫폼 중개서비스: 온라인 플랫폼 이용자 간의 재화 또는 용역 등의 거래 개시를 중개하는 서비스
 - 나. 온라인 검색 엔진: 온라인 플랫폼 이용자로부터 키워드, 음성, 문장 등의 입력어로 검색 요청이 있으면 모든 웹사이트에서 입력어와 관련된 정보를 찾아서 제공하는 서비스
 - 다. 온라인 사회관계망 서비스(SNS: Social Network Service): 자료 등의 게시, 채팅(chatting) 등을 통하여 정보나 활동 등을 공유할 수 있도록 함으로써 온라인 플랫폼 이용자 간의 관계를 구축하여 주는 서비스
 - 라. 디지털 콘텐츠 서비스: 온라인 플랫폼 이용자들이 게시하는 동영상 등 콘텐츠를 불특정 다수의 온라인 플랫폼 이용자가 열람하거나 공유할 수 있도록 하는 서비스
 - 마. 운영체제(OS: Operating System): 하드웨어 또는 소프트웨어의 기본 기능을 제어하고 소프트웨어 애플리케이션을 실행할 수 있도록 하는 시스템 소프트웨어
 - 바. 온라인 광고 서비스: 온라인 플랫폼을 매체로 제공하는 광고 서비스
 - 사. 그 밖에 대통령령으로 정하는 유형의 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.

제3조(다른 법률과의 관계) 이 법은 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 적용을 배제하지 아니한다.

제4조(국외에서의 행위에 대한 적용) 국외에서 이루어진 행위라도 그 행위가 국내 시장에 영향을 미치는 경우에는 이 법을 적용한다.

제2장 시장지배적플랫폼의 지정

제5조(온라인 플랫폼 서비스 신고) ① 온라인 플랫폼 사업자 중 발행주식의 평균시가총액 또는 그에 준하는 공정시장가치가 30조원 이상인 자는 그가 제공하는 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 온라인 플랫폼 서비스를 공정거래위원회에 신고하여야 한다. 이 경우 신고사항 중 중요한 내용의 변경이 있는 경우에는 변경신고를 하여야 한다.

1. 직전 3개 사업연도를 기준으로 온라인 플랫폼 서비스 제공에 따른 연평균 매출액이 3조원 이상일 것
2. 직전 3개 사업연도를 기준으로 국내 온라인 플랫폼 이용자 수가 월평균 1천만 명 이상이거나, 온라인 플랫폼 사업자와 계약을 체결하여 온라인 플랫폼 서비스를 이용한 국내 온라인 플랫폼 이용사업자 수가 월평균 5만 개 이상일 것
- ② 제1항 본문에 따른 발행주식의 평균시가총액 및 공정시장가치, 같은 항 제1호에 따른 연평균 매출액, 같은 항 제2호에 따른 월평균 온라인 플랫폼 이용자 수 및 온라인 플랫폼 이용사업자 수의 산정 기준 및 방법은 대통령령으로 정한다.
- ③ 제1항에 따른 신고, 변경신고의 내용, 방법 및 절차에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(지배적 플랫폼 사업자의 지정 및 지정해제 등) ① 공정거래위원회는 제5조제1항에 따른 신고를 접수한 날부터 60일 이내에 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 온라인 플랫폼

서비스(이하 “지배적 플랫폼 서비스”라 한다)를 제공하는 온라인 플랫폼 사업자를 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자(이하 “지배적 플랫폼 사업자”라 한다)로 지정하여야 한다. 다만, 온라인 플랫폼 사업자가 상당한 근거가 있는 자료를 제출하여 해당 온라인 플랫폼 서비스가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 요건을 충족하지 아니함을 입증하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 국내 시장에 상당한 영향력을 가질 것
2. 온라인 플랫폼 이용사업자가 소비자에게 접근할 수 있는 주요 관문이 되는 온라인 플랫폼 서비스일 것
3. 해당 온라인 플랫폼 서비스가 아니면 사업자가 소비자에게 접근하는 것이 제한된다고 인정되는 견고하고 지속적인 지위에 있거나 가까운 장래에 그러한 지위에 있을 것으로 예상될 것

② 온라인 플랫폼 서비스가 제1항 각 호의 요건을 충족하는지 여부에 대한 판단 기준은 다음 각 호의 사항(가까운 미래에 예측되는 전망을 포함한다)을 고려하여 공정거래위원회가 정하여 고시한다.

1. 해당 온라인 플랫폼 사업자의 매출액, 발행주식의 시가총액 등 사업규모
2. 재화·용역·정보·콘텐츠 등의 제공·이용·거래·교환 등 상호작용을 위하여 온라인 플랫폼 서비스에 의존하는 온라인 플랫폼 이용자 수
3. 교차네트워크효과 및 데이터 집적효과로부터 파생된 진입 장벽. 이 경우 해당 온라인 플랫폼 사업자의 개인정보(「개인정보 보호법」 제2조제1항에 따른 개인정보를 말한다. 이하 같다) 및 그 밖의 정보에 대한 접근·수집 권한과 분석능력을 고려한다.

4. 온라인 플랫폼 이용자가 재화·용역·정보·콘텐츠 등의 제공·이용·거래·교환 등 상호작용을 하는 수단이나 매개로 다른 온라인 플랫폼을 선택하지 아니하게 하는 효과

5. 그 밖에 온라인 플랫폼 부문에서 해당 온라인 플랫폼 서비스가 갖는 특성

③ 제1항에도 불구하고 공정거래위원회는 제17조에 따른 시장조사 결과 제5조제1항에 따른 신고 요건을 충족하지 아니하여 신고되지 아니한 온라인 플랫폼 서비스가 지배적 플랫폼 서비스로 인정되면 해당 온라인 플랫폼 사업자를 지배적 플랫폼 사업자로 지정할 수 있다. 이 경우 공정거래위원회는 제2항 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

④ 공정거래위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 직권 또는 지배적 플랫폼 사업자의 신청으로 제1항 또는 제3항에 따른 지정을 해제할 수 있다.

1. 제1항부터 제3항까지에 따른 지정의 근거가 되는 사실에 상당한 변화가 있는 경우
2. 제1항부터 제3항까지에 따른 지정이 부정확하거나 오해의 소지가 있는 정보를 기반으로 내려진 경우

⑤ 공정거래위원회는 2년마다 제1항부터 제3항까지에 따라 지배적 플랫폼 사업자 지정의 유지 여부를 검토하여야 한다.

제7조(지배적 플랫폼 서비스의 목록화) 공정거래위원회는 지배적 플랫폼 사업자가 제공하는

지배적 플랫폼 서비스 목록을 대통령령으로 정하는 바에 따라 작성하고 관리하여야 한다. 이 경우 제2조제2호가목의 온라인 플랫폼 중개서비스 목록은 별도로 작성·관리하여야 한다.

제3장 지배적 플랫폼의 금지행위 등

제8조(자사우대의 금지) 지배적 플랫폼 사업자는 정당한 이유 없이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 자신의 지배적 플랫폼 서비스를 통하여 자사 상품 또는 서비스를 온라인 플랫폼 이용사업자의 상품 또는 서비스보다 유리하게 취급하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 자신의 온라인 플랫폼 서비스에서의 노출, 검색 결과 정렬 등에서 자사 상품 등을 우대하는 행위
2. 이용사업자가 자신의 온라인 플랫폼 서비스를 이용하면서 생성하거나 제공하는 비공개 정보를 이용사업자의 상품 또는 서비스와 경쟁하는 자사 상품 또는 서비스의 제공에 사용하는 행위
3. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

제9조(끼워팔기의 금지) 지배적 플랫폼 사업자는 정당한 이유 없이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 자신이 제공하는 지배적 플랫폼 서비스와 자사의 다른 상품 또는 서비스를 결부하여 제공하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 지배적 플랫폼 서비스 이용에 필수적이지 않은 상품 또는 서비스를 지배적 플랫폼 서비스에 연결하여 제공하는 행위
2. 자사의 상품 또는 서비스를 이용하는 조건으로 자신의 지배적 플랫폼 서비스를 이용할 수 있게 하는 행위
3. 자사의 상품 또는 서비스만을 배타적으로 장치 또는 기기에 사전 설치하거나 다른 방식으로 결합하는 행위
4. 그 밖에 제1호부터 제3호까지에 준하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

제10조(멀티호밍제한의 금지) 지배적 플랫폼 사업자는 정당한 이유 없이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 자신의 온라인 플랫폼 이용자가 경쟁적 지위의 다른 온라인 플랫폼 서비스를 이용하는 것을 직접 또는 간접적으로 제한하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 자사 온라인 플랫폼 서비스만 이용하는 조건으로 계약을 체결하거나 경쟁 온라인 플랫폼 서비스를 이용하는 경우 불이익을 제공하는 행위
2. 각종 경제적 유인을 제공하여 자사 온라인 플랫폼 서비스만 이용하게 하는 행위
3. 그밖에 제1호부터 제2호까지에 준하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

제11조(데이터 이동, 접근 등 제한의 금지) 지배적 플랫폼은 정당한 이유 없이 아래와 같은 행위로 경쟁을 방해하는 행위를 하여서는 아니된다.

1. 이용자가 온라인 플랫폼 서비스를 이용하면서 생성하거나 제공한 데이터의 이동을 제한하는 행위
2. 이용사업자가 온라인 플랫폼 서비스를 이용하는 과정 또는 이용사업자와 이용자가 상호작용하는 과정에서 생성된 데이터에 대한 이용사업자의 접근을 제한하거나 거절하는 행위
3. 그밖에 제1호부터 제2호까지에 준하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

제12조(최혜대우요구의 금지) 지배적 플랫폼은 정당한 이유 없이 이용사업자에게 자신의 지배적 플랫폼 서비스에서 거래하는 상품 또는 서비스의 가격이나 거래조건을 다른 유통경로에서 거래하는 상품 또는 서비스의 가격이나 거래조건 대비 동등하거나 더 유리하게 적용하도록 하는 행위를 하여서는 아니된다.

제13조(경쟁제한성의 추정) 지배적 플랫폼 사업자가 제8조부터 제12조까지에 해당하는 행위를 한 경우에는 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위를 말한다)가 있는 것으로 추정한다. 다만, 지배적 플랫폼 사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우라는 것을 객관적으로 증명하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 실제 경쟁을 제한하지 아니하거나 제한할 우려가 없는 경우
2. 다른 법률의 준수, 온라인 플랫폼 이용자의 정보 보호 및 안전 확보, 대규모 온라인 플랫폼 서비스의 핵심 기능 유지, 그 밖에 이에 준하는 대통령령으로 정하는 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우로서 다른 방식으로 그 목적을 달성하기 어려운 경우

제14조(탈법행위의 금지) ① 누구든지 제8조부터 제12조까지의 규정을 회피하려는 행위를 하여서는 아니 된다.

② 제1항에 따른 탈법행위의 유형 및 기준은 대통령령으로 정한다.

제15조(공시의무) 지배적 플랫폼 사업자는 지배적 플랫폼 서비스에 관한 다음 각 호의 사항을 홈페이지 게시 등 대통령령에서 정하는 방법으로 공시하여야 한다.

1. 지배적 플랫폼 서비스 이용을 제한하는 경우 및 그 판단 기준
2. 지배적 플랫폼 서비스 이용에 연관된 서비스로서 특정한 유사 서비스의 이용을 필수적 또는 선택적으로 요청하는 경우 그 내용 및 이유
3. 검색순위, 노출순위, 그 밖에 온라인 플랫폼 이용자의 판단에 영향을 미치는 주요 표시사항의 기초 자료 및 표시 기준
4. 온라인 플랫폼 이용자의 지배적 플랫폼 서비스 이용에 따라 지배적 플랫폼 사업자가 수집·정리·분석·이용하는 정보 및 그 수집·정리·분석·이용의 목적 및 조건

5. 제4호에 따른 정보를 제3자에게 제공하는 경우 그 대상 정보 및 제공의 조건·방법
6. 온라인 플랫폼 이용사업자의 고충상담, 협의 등의 요청·처리에 관한 절차 및 방법
7. 그 밖에 지배적 플랫폼 서비스 이용 조건 중 온라인 플랫폼 이용자의 권익 보호를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

제16조(보고서 제출) ① 지배적 플랫폼 사업자는 매년 자신의 지배적 플랫폼 서비스에 관한 다음 각 호의 사항을 기재한 보고서를 공정거래위원회에 제출하여야 한다.

1. 사업개요
 2. 불만처리 및 분쟁해결 현황
 3. 이 법 및 다른 법령에 따른 정보공시 현황
 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ② 제1항 각 호에 따른 세부적인 기재 사항, 그 밖에 보고서의 작성 및 제출에 관한 절차·방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제4장 조사 등의 절차

제17조(지배적 플랫폼 지정을 위한 시장조사) ① 공정거래위원회는 제6조제3항에 따른 지배적 플랫폼 지정을 위하여 시장조사를 실시할 수 있다.

② 공정거래위원회는 제1항에 따른 시장조사를 개시한 날부터 12개월 이내에 시장조사 결과에 따라 조사대상 온라인 플랫폼 서비스 사업자에 대한 지배적 플랫폼 지정 여부를 결정(이하 이 조에서 “최종결정”이라 한다)하여야 한다. 이 경우 공정거래위원회는 제19조의 온라인플랫폼부문자문위원회의 자문을 거쳐야 한다.

③ 공정거래위원회는 최종결정을 마친 때에는 해당 플랫폼 서비스 사업자에게 그 최종결정의 내용 및 사유를 문서로 통보하여야 한다.

④ 공정거래위원회는 제2항에도 불구하고 플랫폼서비스 사업자가 제6조 제1항 단서에 따라 상당한 근거 자료를 제출하여 자신이 제공하는 온라인 플랫폼 서비스가 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 요건을 충족하지 아니함을 입증하는 경우에는 시장조사를 개시한 날부터 5개월 이내에 최종결정을 내리도록 노력하여야 한다.

⑤ 공정거래위원회는 제1항에 따른 시장조사 결과 최종결정이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 종료한 시장조사를 재개할 수 있다.

1. 최종결정의 근거가 되는 사실에 중대한 변화가 있는 경우
2. 최종결정의 근거가 되는 주요 정보가 해당 사업자가 제공한 불완전 또는 부정확하거나 잘못된 정보로서 최종결정이 그에 기초하여 내려진 경우

⑥ 제1항에 따른 시장조사의 절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑦ 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시도

지사”라 한다) 또는 대통령령으로 정하는 공공기관의 장은 제1항에 따른 시장조사가 필요하다고 인정될 때에는 서면으로 공정거래위원회에 제1항에 따른 시장조사를 실시할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 공정거래위원회는 시장조사 필요성에 관한 검토를 한 후 그 결과를 시장조사를 요청한 기관의 장에게 통보하여야 한다.

제18조(새로운 서비스 및 거래행위에 대한 시장조사) ① 공정거래위원회는 다음과 같은 목적으로 시장조사를 실시할 수 있다.

1. 새로운 온라인 플랫폼 서비스 유형의 조사
2. 온라인 플랫폼 서비스의 경쟁을 제한하는 행위 유형의 조사
3. 온라인 플랫폼의 불공정한 행위 유형의 조사

② 공정거래위원회는 제1항에 따른 시장조사를 개시한 날부터 24개월 이내에 시장조사 결과보고서를 작성하고 이를 공표하여야 한다.

③ 제1항에 따른 시장조사 결과 이 법령에서 정하고 있는 행위 외에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경쟁을 제한하거나 불공정 행위로 취급할 필요가 있는 행위가 있는 때에는 제2항에 따른 결과보고서에 제도 개선에 필요한 이 법 또는 하위 법령의 제정안 또는 개정안을 포함하여야 한다.

1. 온라인 플랫폼 이용사업자의 권리와 의무가 불균형하고, 지배적 플랫폼 사업자가 온라인 플랫폼 이용사업자로부터 부당한 이익을 취하는 경우
2. 온라인 플랫폼 사업자가 개입한 행위의 결과 시장의 경쟁을 제한하거나 공정한 시장질서를 저해하는 경우

④ 제1항에 따른 시장조사의 절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조(시장조사의 개시 등) ① 공정거래위원회는 제15조 또는 제16조에 따른 시장조사를 시행하려는 경우 시장조사 개시결정을 내려야 한다.

② 시장조사 개시결정에는 다음 각 호의 사항을 명시하여야 한다.

1. 조사기간
2. 조사목적
3. 조사의 쟁점에 관한 설명 및 조사내용
4. 조사대상
5. 조사방법 및 조사절차

③ 공정거래위원회는 제15조 또는 제16조에 따른 시장조사를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 조사대상자에게 거래실태, 영업현황 등 시장조사에 필요한 자료 또는 의견의 제출을 요구할 수 있다.

제5장 위반행위 조사 및 행정처분 등

제20조(위반행위의 조사 등) ① 누구든지 이 법에 위반되는 사실을 공정거래위원회에 신고할 수 있다. 이 경우 공정거래위원회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 신고자가 동의한 경우에는 해당 온라인 플랫폼 사업자에게 신고가 접수된 사실을 통지하여야 한다.

② 공정거래위원회는 제1항 전단에 따른 신고가 있거나 이 법에 위반되는 혐의가 있다고 인정할 때에는 필요한 조사를 할 수 있다.

③ 공정거래위원회는 제2항에 따른 조사를 한 결과 이 법에 따른 처분을 하거나 처분을 하지 아니하는 경우 그 근거, 내용 및 사유 등을 적은 서면을 해당 사건의 당사자에게 알려야 한다. 다만, 제25조제1항에 따라 준용되는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제68조제1항에 따른 의결서를 작성한 경우에는 해당 의결서 정본을 송부하여야 한다.

④ 제1항 후단에 따라 공정거래위원회가 온라인 플랫폼 사업자에게 통지한 때에는 「민법」 제174조에 따른 최고가 있는 것으로 본다. 다만, 신고된 사실이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 이 법의 적용대상이 아닌 경우
2. 제26조제1항 본문에 따른 처분대상의 제한 기간을 경과한 경우
3. 신고된 사실에 대하여 공정거래위원회가 혐의가 없다고 인정한 경우
4. 신고인이 신고를 취하한 경우

제21조(처분대상의 제한) ① 공정거래위원회는 이 법에 위반되는 행위가 끝난 날부터 7년이 지난 경우 해당 위반행위에 대하여 제20조에 따른 시정명령 및 제24조에 따른 과징금 부과를 하지 아니한다. 다만, 법원의 판결에 따라 시정명령 또는 과징금 부과처분이 취소된 경우로서 그 판결 이유에 따라 새로운 처분을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 위반행위가 계속되거나 반복되는 경우 제1항에 따른 위반행위가 끝난 날은 최후의 위반행위가 끝난 때로 한다.

③ 제1항의 기간은 공정거래위원회가 제25조제1항에 따라 준용되는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제95조에 따른 자료의 열람 또는 복사 요구에 따르지 아니하여 당사자가 소를 제기한 경우 그 당사자 및 동일한 사건으로 심의를 받는 다른 당사자에 대하여 진행이 정지되고 그 재판이 확정된 때부터 진행한다.

제22조(시정명령) 공정거래위원회는 이 법을 위반하는 행위를 하거나 이 법에 따른 의무를 이행하지 아니한 온라인 플랫폼 서비스 사업자에게 다음 각 호의 조치를 명할 수 있다.

1. 위반행위의 중지
2. 이 법에 규정된 의무의 이행
3. 재발 방지
4. 시정명령을 받은 사실의 공표

5. 그 밖에 위반행위의 시정에 필요한 조치로서 대통령령으로 정하는 조치

제23조(시정권고) ① 공정거래위원회는 이 법을 위반하는 행위를 하거나 이 법에 따른 의무를 이행하지 아니한 온라인 플랫폼서비스 사업자에게 제20조에 따른 시정조치를 명하기 전에 그 온라인 플랫폼 서비스 사업자가 그 위반행위를 중지하거나 이 법에 규정된 의무 또는 제19조에 따른 시정을 위하여 필요한 조치를 이행하도록 시정방안을 마련하여 이에 따를 것을 권고할 수 있다.

② 제1항에 따른 권고를 받은 온라인 플랫폼 서비스 사업자는 해당 권고를 받은 날부터 10일 이내에 그 수락 여부를 공정거래위원회에 알려야 한다.

③ 제1항에 따른 권고를 받은 온라인 플랫폼 서비스 사업자가 그 권고를 수락하였을 때에는 제19조에 따른 시정명령을 받은 것으로 본다.

제24조(동의의결) ① 공정거래위원회의 조사나 심의를 받고 있는 온라인 플랫폼 사업자는 해당 조사나 심의의 대상이 되는 행위(이하 이 조에서 “해당 행위”라 한다)에 따른 불공정한 거래내용 등의 자발적 해소, 온라인 플랫폼 이용사업자의 피해구제 또는 거래질서의 개선 등을 위하여 공정거래위원회에 다음 각 호의 사항을 기재한 서면으로 제2호 또는 제3호의 시정방안과 같은 취지의 의결(이하 “동의의결”이라 한다)을 하여줄 것을 신청할 수 있다.

1. 해당 행위를 특정할 수 있는 사실관계
2. 해당 행위의 중지, 원상회복 등 경쟁질서의 회복이나 거래질서의 적극적 개선을 위하여 필요한 시정방안
3. 온라인 플랫폼 이용사업자, 온라인 플랫폼 소비자 등의 피해를 구제하거나 예방하기 위하여 필요한 시정방안

② 제1항에 따른 신청을 받은 공정거래위원회는 해당 행위의 사실관계에 대한 조사를 마친 후 같은 항 제2호 또는 제3호에 따른 시정방안(이하 “시정방안”이라 한다)이 다음 각 호의 요건을 모두 충족한다고 인정할 때에는 해당 행위 관련 심의절차를 개시하지 아니하거나 중단하고 동의의결을 할 수 있다. 이 경우 동의의결을 신청한 온라인 플랫폼 사업자(이하 이 조에서 “신청인”이라 한다)와의 협의를 거쳐 시정방안을 수정할 수 있다.

1. 해당 행위가 이 법을 위반한 것으로 판단될 경우에 예상되는 시정조치나 그 밖의 제재와 균형을 이룰 것
2. 공정하고 자유로운 경쟁질서나 거래질서를 회복시키거나 온라인 플랫폼 이용사업자, 온라인 플랫폼 소비자 등을 보호하기에 적절하다고 인정될 것
- ③ 공정거래위원회는 제2항에 따라 동의결을 하는 경우 미리 제31조에 따른 온라인플랫폼 부문자문위원회의 자문을 거쳐야 한다.
- ④ 공정거래위원회는 동의의결이 있기 전에 신청인이 신청을 철회하는 경우 동의의결을 하지 아니하고 이 법에 따른 조사 또는 심의 절차를 진행하여야 한다.
- ⑤ 동의의결은 해당 행위가 이 법에 위반된다고 인정한 것을 의미하지 아니하며, 누구든지

신청인이 동의의결을 받은 사실을 들어 해당 행위가 이 법에 위반된다고 주장할 수 없다.

⑥ 동의의결의 절차 및 취소에 관하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제90조(제1항 및 제3항 단서는 제외한다) 및 제91조를 준용한다.

제25조(이행강제금) ① 공정거래위원회는 제20조에 따라 시정명령을 받은 후 그 정한 기한 내에 시정명령을 이행하지 아니하는 자에게 이행기한이 지난 날부터 1일당 1일 평균매출액에 100분의 5를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 이행강제금을 부과할 수 있다.

② 공정거래위원회는 정당한 이유 없이 제22조에 따른 동의의결을 이행하지 아니한 자에게 동의의결이 이행되거나 취소되기 전까지 이행기한이 지난 날부터 1일당 1일 평균매출액에 100분의 5를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 이행강제금을 부과할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금의 부과·납부·징수 및 환급 등에 관하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제16조제2항 및 제3항을 준용한다.

제26조(과징금) ① 공정거래위원회는 제8조부터 제12조를 위반한 지배적 플랫폼에게 대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 10을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.

② 제1항에 따른 과징금의 부과 및 징수에 관하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제102조부터 제107조까지의 규정을 준용한다.

제27조(임시중지명령) ① 공정거래위원회는 지배적 플랫폼이 제8조부터 제12조를 위반한 것이 명백하게 의심되는 경우로서 온라인 플랫폼 이용사업자 또는 최종이용자에게 회복하기 어려운 손해가 확산될 우려가 있어 이를 예방할 긴급한 필요성이 인정되는 경우에는 그 지배적 플랫폼에 대하여 해당 행위 또는 해당 지배적 플랫폼 서비스의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 일시 중지할 것을 명할 수 있다. 이 경우 공정거래위원회는 미리 제31조에 따른 온라인플랫폼부문자문위원회의 자문을 거쳐야 한다.

② 제1항에 따른 명령에 불복하는 자는 그 명령을 받은 날부터 7일 이내에 공정거래위원회에 이의를 제기할 수 있다.

③ 공정거래위원회는 제1항에 따른 명령을 받은 자가 제2항에 따라 이의를 제기하였을 때에는 지체 없이 서울고등법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 통보를 받은 서울고등법원은 「비송사건절차법」에 따라 재판을 한다.

④ 제3항에 따른 재판을 할 때에는 「비송사건절차법」 제15조를 적용하지 아니한다.

제28조(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」의 준용) ① 이 법에 따른 공정거래위원회의 심의·의결에 관하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제68조, 제69조 및 제93조부터 제95조까지의 규정을 준용한다.

② 이 법의 시행을 위하여 필요한 공정거래위원회의 조사 및 의견청취에 관하여는 「독점규

제 및 공정거래에 관한 법률」 제81조부터 제85조까지의 규정을 준용한다.

③ 이 법에 따른 공정거래위원회의 처분에 대한 이의신청, 시정명령의 집행정지, 소의 제기 및 불복의 소의 전속관할 등에 관하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제96조부터 제101조까지의 규정을 준용한다.

제6장 금지청구 및 손해배상 등

제29조(금지청구) ① 제8조부터 제12조를 위반한 행위로 피해를 입거나 피해를 입을 우려가 있는 자는 그 위반행위를 하거나 할 우려가 있는 지배적 플랫폼 사업자에 자신에 대한 침해행위의 금지 또는 예방을 청구할 수 있다.

② 제1항에 따른 금지청구의 소를 제기하는 경우에는 「민사소송법」에 따라 관할권을 갖는 지방법원 외에 해당 지방법원 소재지를 관할하는 고등법원이 있는 곳의 지방법원에도 제기할 수 있다.

③ 법원은 제1항에 따른 금지청구의 소가 제기된 경우에 그로 인한 피고의 이익을 보호하기 위하여 필요하다고 인정하면 피고의 신청이나 직권으로 원고에게 상당한 담보의 제공을 명할 수 있다.

제30조(손해배상책임) ① 지배적 플랫폼 사업자는 이 법을 위반함으로써 피해를 입은 자가 있는 경우에는 해당 피해자에 대하여 손해배상의 책임을 진다. 다만, 지배적 플랫폼 사업자가 고의 또는 과실이 없음을 입증한 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항에 따른 손해배상책임에 관하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제110조부터 제115조까지의 규정을 준용한다.

제7장 보칙

제31조(온라인플랫폼부문자문위원회) ① 제17조제2항, 제24조제3항 및 제27조제1항에 따른 자문, 그 밖에 공정거래위원회가 온라인 플랫폼 부문에 관하여 자문하기 위하여 공정거래 위원회에 온라인플랫폼부문자문위원회(이하 이 조에서 “자문위원회”라 한다)를 둔다.

② 자문위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.

③ 공정거래위원회는 제15조제2항, 제22조제3항 및 제27조 제1항에 따른 자문위원회의의 자문 결과를 공개하여야 한다. 다만, 사업자의 영업상의 비밀을 보호할 필요가 있다고 인정할 때에는 그러하지 아니하다.

제32조(관계 기관 등의 장의 협조) ① 공정거래위원회는 이 법의 시행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계 행정기관의 장이나 그 밖의 기관 또는 단체의 장의 의견을 들을 수 있다.

② 공정거래위원회는 이 법의 시행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계 행정기관의 장이나 그 밖의 기관 또는 단체의 장에게 필요한 조사를 의뢰하거나 필요한 자료를 요청할 수 있다.

③ 공정거래위원회는 이 법에 따른 시정조치의 이행을 확보하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 행정기관의 장이나 그 밖의 기관 또는 단체의 장에게 필요한 협조를 의뢰할 수 있다.

제33조(권한의 위임·위탁) 공정거래위원회는 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 기관의 장이나 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 위임하거나, 다른 행정기관의 장에게 위탁할 수 있다.

제34조(비밀엄수의 의무) 이 법에 따른 직무에 종사하거나 종사하였던 공정거래위원회의 위원·공무원, 동의를결 이행관리 업무를 담당하거나 담당하였던 사람, 제31조에 따른 온라인플랫폼부문자문위원회의 위원이나 위원이었던 사람은 그 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 이 법의 시행을 위한 목적 외에 이를 이용하여서는 아니 된다.

제8장 벌칙

제35조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제14조를 위반하여 탈법행위를 한 자
2. 제22조에 따른 시정명령에 따르지 아니한 자

② 제34조를 위반하여 비밀을 누설하거나 이 법의 시행을 위한 목적 외에 그 비밀을 이용한 사람은 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다.

③ 제1항의 징역형과 벌금형은 병과(併科)할 수 있다.

제36조(벌칙) 제28조제2항에 따라 준용되는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제81조제1항제2호에 따른 감정을 거짓으로 한 감정인은 1억원 이하의 벌금에 처한다.

제37조(양벌규정) 법인(법인격이 없는 단체를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제34조 제1항 또는 제35조에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

제38조(과태료) ① 제28조제2항에 따라 준용되는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제81조제2항에 따른 조사를 정당한 사유 없이 거부·방해 또는 기피한 온라인 플랫폼 사업자에게는 2억원 이하의 과태료를 부과한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 온라인 플랫폼 사업자에게는 1억원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제5조제1항에 따른 신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고한 자
2. 제19조제3항에 따른 자료 또는 의견을 제출하지 아니하거나 거짓의 자료 또는 의견을 제출한 자
3. 제28조제2항에 따라 준용되는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제81조제1항제1호를 위반하여 정당한 사유 없이 출석하지 아니한 자
4. 제28조제2항에 따라 준용되는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제81조제1항제3호를 위반하여 정당한 사유 없이 보고 또는 자료나 물건의 제출을 하지 아니하거나 거짓의 보고 또는 자료나 물건의 제출을 한 자
5. 제28조제2항에 따라 준용되는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제81조제6항을 위반하여 정당한 사유 없이 자료나 물건을 제출하지 아니하거나 거짓의 자료나 물건을 제출한 자

③ 제28조제2항에 따라 준용되는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제81조제2항에 따른 조사를 정당한 사유 없이 거부·방해 또는 기피한 온라인 플랫폼 사업자의 임원 또는 종업원이나 그 밖의 이해관계인에게는 5천만원 이하의 과태료를 부과한다.

④ 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 온라인 플랫폼 사업자의 임원 또는 종업원이나 그 밖의 이해관계인에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공정거래위원회가 부과·징수한다.

부 칙

이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

|| 플랫폼 독과점 실태분석을 기반으로 한 디지털경제 생태계 구조개선 방안 연구 ||

민주연구원 연구용역보고서

VII

결론



Ⅶ. 결론

◆ 일반 보고서와 논문의 결론분야는 분석 및 연구 내용의 핵심 내용을 기반으로 각 이슈에 대한 구체적인 향후 정책제언 등을 제시하지만, 본 연구에서의 결론은 다음과 같이 정리코자 함

- 먼저, 보다 전문적이고 세부적인 내용, 그리고 향후 방향 및 구조개혁 안(案)들은 본 보고서의 각 장(章)과 절(節) 등에서 확인하시길 바라며, 특히 종합적 대안인 법안(法案), 혁신과 독점 사이에 갈등하는 플랫폼 정책, 국내외 독(과)점 기업들의 우월적 행위 및 대응 동향, 경제사회적악자의 피해, 각 단계 사업자들의 견해 등은 본 보고서에서 확인해 주시길 바람
- 그리고 이 같은 전문적 분석과 대안제시 외에 또 다른 본 연구의 의미는 혁신과 발전이 일반 국민의 일상적 생활과 직결된다는 점과 디지털경제사회 및 플랫폼사업(비즈니스)에 대한 국민의 이해가 필요하다는 점을 고려해, 디지털플랫폼 관련 개념 등을 1차로 제시하였고, 전통적인 아날로그 경제·산업 시대로부터 발전의 과정과 국민생활의 일상적 관계와 현실을 설명하기도 하며, 결론부분에 있어서도 이러한 일상적 상황을 국내외 디지털플랫폼 현실과 대응 등을 연결·이해할 수 있도록 정리하였음

1. 독점허용과 독점규제, 어떤 정책이 지속가능한 혁신 방향인가

◆ 독점 ‘규제’가 플랫폼 혁신을 가로막는지, 아니면 ‘독점’이 플랫폼 혁신을 가로막는지에 대한 논쟁은 여전함. 혁신성장을 강조하는 정책전문가들은 플랫폼은 혁신산업이기 때문에 규제 보다는 지원과 촉진을 통해 성장산업으로 키워야 한다며 본 연구를 포함한 디지털·플랫폼 실태조사가 ‘독점’이나 ‘불공정’ 규제에만 초점을 맞추는 것이 아닌지 의구심을 나타내기도 하였음

- 혁신과 발전의 과정을 보면, 2000년대 월드와이드웹의 확산으로 PC 연결에 기반한 검색(네이버·다음), e-커머스(아마존), 소셜네트워크(페이스북) 등이, 2010년대에는 스마트 폰 모바일 서비스에 기반한 소셜메신저(카카오톡), 인스타그램 등 실시간 소통채널, 클라우드·빅데이터·동영상 네트워크(유튜브) 등 다양한 디지털 플랫폼 서비스가 등장
- 이러한 결과는 지식의 대중화, 신속한 소통과 다양한 토론, 편리한 상품구매, 자택근무의 확산 등 우리의 일상생활에 혁신적인 변화를 가져다 줌

- 동시에 산업적 측면에서도 벤처·스타트업, 앱개발자, 중소기업, 소상공인, 문화창작자들은 디지털 플랫폼을 통해 더 많은 고객을 만날 수 있고 판로개척의 기회를 얻고 있음
- ◆ 디지털경제, 플랫폼구조의 발달로 기업의 업무와 일상생활에서 빠른 혁신이 일어나고 있고, 플랫폼 산업은 경제성장과 사회의 혁신을 선도하는 혁신의 아이콘으로 추앙받고 미래의 성장과 변화를 이끌 추진동력으로 받아들여지고 있음
- ◆ 하지만, 2010년대 후반부터는 초기의 혁신적인 플랫폼 서비스를 만들어 많은 이용자들을 모은 Big Tech 플랫폼 기업이 이를 지배력으로 거대한 독점을 형성하여 경쟁 플랫폼의 성장을 막고 핀테크, 물류, 소프트웨어 개발, 여객운송(택시) 등 많은 산업으로 그 지배력을 전이시켜 빠른 속도로 독점을 확대해 나가는 현상도 뚜렷하게 나타나고 있음
 - 즉, 아직 경쟁이 유지되고 있다고 평가되는 오픈마켓 시장 등을 포함한 모바일 운영체제, 검색, 소셜메신저, 소셜네트워크, 동영상 네트워크 등 주요 플랫폼 시장마다 1위 기업이 점유율 50% 이상인 독점현상이 뚜렷하고, 이용자의 데이터를 독점하여 이를 기반으로 새로운 서비스를 만들어 주변 산업들로 그 지배력을 확산해 가고 있다는 점에서 몇 년 후 그 산업에서도 독점력을 형성할 가능성 매우 높음
 - 오픈마켓 시장에서도 신속한 로켓배송을 무기로 하는 신선식품, 생활용품 시장 등이 세분화되며 해당 시장에서 독점의 영향력이 보여 지며, 독점이 형성된 플랫폼 시장에서는 새로운 플랫폼기업이 시장에 진입하지 못하고 1위 독점기업과 2,3위 플랫폼 기업 사이의 격차도 크게 벌어지고 있음
 - 플랫폼과 경쟁할 가능성이 있는 신기술, 신시장을 개척한 스타트업, 혁신적 중소기업에 대한 인수도 광범위하게 일어나고 플랫폼과 경쟁하려는 스타트업, 혁신적 중소기업과 기술도용 등 분쟁도 치열해지고 있으며, 공연 문화산업으로 진출하려는 카카오의 SM 인수과정에서 나타난 시세조정 등 불법적 행위들이 서슴치 않고 인수 경쟁기업을 굴복시킨 사건은 상징적이라 할 수 있음
- ◆ 플랫폼서비스를 이용하는 최종이용자(End User) 수의 증대는 다른 면의 사업적 이용자(Business User)의 관계에서는 독점적 시장 지배력으로 작용
 - 플랫폼은 양면 시장관계에 있는데, 최종이용자-플랫폼 사이에서 이용자수의 증대는 다른 시장인 플랫폼-사업적 이용자 사이에서 광고효과나 상품의 판매 등 사업적인 편익과 효용을 증대시키는 간접 네트워크 효과가 발생함
 - 또한, 플랫폼 사업자는 방대한 이용자 데이터를 바탕으로 그 이용자들에게 정교한 개인 맞춤형 서비스를 제공하여 더 많은 이용자들을 자신의 온라인 플랫폼에 고착화하려 하는데, 이러한 lock-in 효과나 고객 쓸림현상(tipping)이 나타내게 되므로 당해 시장에서 지배력을 더욱 강화하게 됨

- ◆ 그래서 플랫폼 사업자는 최종이용자를 먼저 선점하기 위해 검색엔진, 소셜 네트워크, 동영상 중개 등의 무료 플랫폼 서비스에 출혈 투자를 하여 시장 지배력을 확보하고, 사업적 이용자들에게는 과도한 중개수수료, 광고, 결제수수료 등으로 초과이익을 얻으려는 사업모델을 보이고 있음
- 이러한 양면시장에서의 네트워크, lock-in 효과, 방대한 투자자금을 모아 시장을 선점하기 위한 출혈 투자 사업모델 등 플랫폼 산업은 신속한 시장개척과 시장 독점화를 가져오는 일정한 메카니즘을 보여주고 있음

2. 정형화 되는 반독점행위와 혁신-독점 사이에서 주저하는 플랫폼 정책

- ◆ 독점적 시장 지배력을 구축한 플랫폼 기업들이 독점적 지위를 남용하여 경쟁을 저해하는 행위들은 “자사우대(Self-Preference)”, “끼워팔기”, “Multi-homing 제한”, “최혜대우 요구”, “타결제방식 홍보제한(anti-steering)”, “킬러 인수합병” 등으로 정형화 되고 있음
- 플랫폼사업자(기업)은 입점한 기업들이 플랫폼 이용자들을 상대로 광고, 상품판매, 입점업체 서비스이용 등을 하도록 중개하는 역할과 입점업체와 동일·유사한 상품·서비스를 자사(계열사)가 출시하여 입점업체들과 경쟁하는 이해충돌 상황을 당연한 것으로 주장하며 상시화 시키고자 함
- 플랫폼이 마음만 먹으면 알고리즘을 조작·변화시켜 자사(계열사) 온라인쇼핑몰 등이 우선 노출되도록 만들거나 자사 가맹점사들이 배차를 우선 받게 하는 것으로 다른 경쟁사업자를 시장에서 사실상 무력화 시키거나 퇴출시키는 경쟁제한 상황을 초래함
- Multi-homing 제한을 통해 이용자들이 다른 플랫폼을 이용하지 못하고 자사 플랫폼만을 이용하도록 하여 독점을 강화하고 끼워팔기를 통해 결제·배송·물류 등 새로 출시하는 자사 서비스를 해당 산업 기존 기업들과의 경쟁에서 우위에 서게 하거나 최혜대우를 요구를 통해 다른 오픈마켓 경쟁자들과 판매경쟁에서 우위에 설 가능성이 높음
- “타결제방식 홍보제한(anti-steering)”과 멀티호밍 제한 등을 통해 구글과 애플은 자사 앱마켓에서 30%의 과다수수료 정책을 계속 유지할 수 있어 게임, 음원, 웹툰, 전자출판, 애플리케이션 개발사 등 앱마켓을 통해 상품과 서비스를 출시하는 많은 관련 산업 스타트업, 혁신 중소기업의 경쟁력을 약화시키고 있음
- 나아가 플랫폼 기업이 장래 출시하기로 계획하고 있거나 장래 경쟁할 가능성이 있는 회사들을 인수합병하여 진입장벽을 형성하는 단계에 이르고 있음. 즉 최근에 문화산업에 진출하려는 카카오는 한국의 공연 문화산업의 1위를 달리는 SM을 인수하려는 과정에서 인수경쟁의 상대방인 “하이브”를 이기기 위해 SM 주가를 조작하는 “시세조정”행위도 서슴지 않아 “카카오 엔터테인먼트” 임원이 구속되기도 하였음

- ◆ 결국, 독점 플랫폼의 급속한 성장과정에서 성과주의, 실적에 대한 보상기대 심리 등으로 준법경영 시스템이 작동하지 않고 불법행위, 위법한 독점남용행위, 킬러인수합병 등이 무분별하게 발생할 수 있다는 점을 보여주고 있음
- ◆ 또한 이러한 현장 실태를 고려한 결과, 독점 플랫폼규제 논의는 독점적 시장지배력을 구축한 거대 Big Tech를 사전에 지정하여 위와 같은 정형적인 거대 플랫폼의 경쟁제한 행위를 못하도록 사전 금지하는 것에 모아지고 있음
 - 대표적으로, EU가 2023년 5월부터 GAFA 등 Big Tech 플랫폼에 대한 사전규제를 목적으로 하는 디지털시장법(Digital Market Act)을 시행하고 있고, GAFA와 마이크로소프트, 티톡 등 6대 독점 플랫폼을 독점 플랫폼으로 사전 지정하였음
 - 그리고 2021년 독일도 공정거래법 개정을 통해 독점 플랫폼 사전규제 입법을 하였고, 일본도 독점 플랫폼에 대해서 알고리즘 등 공시의무, 감독의무 등을 부과하는 특별법을 제정하였으며, 영국과 호주도 행정입법을 통해 독점규제에 나서고 있음
- ◆ 그러나 이러한 세계 보편적인 플랫폼 독점규제 흐름과 달리 한국의 정책이나 입법들 사이에서는 플랫폼기업은 혁신기업인데 왜 ‘혁신’을 ‘규제’하느냐며 이념적 차원에서 플랫폼 독점규제에 부정적인 의견을 표명하는 견해가 강하게 나타남
 - 문재인 정부와 민주당의 ‘혁신성장론자들’은 플랫폼기업은 혁신기업인데 왜 규제를 하느냐는 “혁신 vs. 규제” 논쟁을 일으키며 정부입법으로 발의된 “온라인 중개플랫폼거래 공정화에 관한 법률(이하 ”온플법“)의 제정을 막아 왔고, 윤석열 정부는 아예 공허한 “자율규제”만 외치고 있음
- ◆ 시장을 개척하고 선점하는 과정에서 보여준 혁신은 독점의 초과이익을 보장하고 이러한 자연독점은 혁신을 유인하는 매개이니 독점에 대한 규제에 신중해야 한다는 쉘페터 이론은 그 자체 논란도 많지만 적어도 계속해서 혁신이 이어지는 동태적 혁신이 일어나는 플랫폼 시장에 적용하기는 어렵다고 봐야 할 것임
 - 예컨대 미국에서 1970년대 통신시장을 독점한 AT&T를 8개 회사로 분할한 반독점 조치, 1980년대 PC운영체제에 인터넷 웹브라우저 끼워팔기를 통해 인터넷시장을 장악하려는 MS의 시도를 막은 반독점 조치가 결국 현 시점의 애플, 구글, 아마존, 페이스북과 같은 인터넷 통신서비스에 기반한 새로운 플랫폼 혁신기업들이 등장할 수 있는 토대를 마련해 준 것이라 할 수 있기때문임
- ◆ 결국 플랫폼 독점을 막아 주어야만 플랫폼 서비스에 기반한 새로운 기업이 성장할 수 있고, 어쩌면 국민의 일상생활에서 공공인프라가 되어 버린 플랫폼이 국민의 생활 저변에서 광범위한 독점의 영향력을 미치는 것을 막을 수 있을 것이라 볼 수 있음

3. 왜 사전규제 방식이냐?, 공정거래법으로도 충분하지 않냐?

- ◆ “규제”를 기업의 성장을 가로막는 부정적 이미지로 보는 보수적 경제학자들은 “규제” 중에서도 “사전규제”에 대해 특히 부정적임
 - 즉, 기업활동이 기존 규제나 규범에 저촉된다면 사후적으로 형사처벌이나 과징금 등의 행정처벌로 단죄하면 될 것이니 사전에 기업활동의 행위를 금지하는 것은 기업의 성장과 혁신의 장애가 된다는 주장으로 “규제” 자체를 부정적인 것으로 보는 시각도 문제로 판단됨
- ◆ 시장경제의 역사를 되돌아보면, “규제” 자체는 가치중립적인 것이라 할 수 있음. 즉 기업의 활동과 그 기업 활동이 국민이 생명·안전, 환경, 노동자나 중소기업인 등 경제적 약자의 거래(근로)조건 등의 심각한 문제로 인해 사회공동체의 공익적 가치를 위해 “규제적 규범”을 정착시켜 왔고, 이러한 근본적 구조는 인류를 위한 보편적인 공동체의 노력이 아닐 수 없음
 - 따라서 사전에 특정 집단의 행위를 사전 금지하는 규제도 특정 집단의 사회나 시장에서 차지하는 영향력이나 지위가 강력하고 그러한 지배력을 남용한 행위가 사회나 시장에 미치는 부정적 효과가 클 경우, 그리고 경제사회적 약자의 고통을 더욱 심화시키는 근거로서 사회·국민적 비난이 큰 행위들은 사전 금지할 수 있어야 하고 그러한 추세는 미래에도 유지되어야 할 것임
- ◆ 이런 점에서 이 같은 사전규제가 낯선 것도 아님. 이미 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률(공정거래법)」은 소위 “재벌”이라고 하는 우리 사회와 시장에 지배력을 행사하는 기업집단에 대해서 시장과 사회에 미치는 부정적 효과가 큰 행위에 대해 사전금지 규정을 두고 있음. 즉 경제력집중의 주도자인 “재벌” 기업집단에 대해 지주회사 행위제한(18조), 설립제한(19조), 상호출자금지(21조), 순환출자금지(22조), 계열회사 채무보증보증금지(24조), 금융회사·보험회사·공익법인의 의결권 제한(25조) 등 여러 사전규제 규정을 두고 있음
 - 현장의 통제사례와 문제로는 EU 집행위원회가 구글의 구글쇼핑 자사우대 행위를 조사하여 과징금 처분을 하는데 7년이 걸렸음. 그리고 한국 공정거래위원회가 구글이 게임사들에게 구글플레이를 통해서만 게임을 출시하도록 하여 경쟁회사인 토종 앱마켓 ‘원스토어’를 고사시키려 한 멀티호밍 제한 행위를 조사하기 시작한 것은 2018년이지만 구글플레이에 대해 시정명령 등의 처분을 한 것은 2023년임
 - 이렇게 경쟁당국이 거대 플랫폼의 독점적 시장지배력 남용행위를 조사하여 처분하는데 5-7년이 걸리다 보니 그 사이 시장에서 경쟁회사는 경쟁력을 상실하여 재기가 어렵게 되고 해당 거대 플랫폼의 시장 독점은 강고하게 구축된 상태가 될 수밖에 없음
- ◆ 이러한 점을 근거로 볼 때, 사후적 제재를 통해 거대 플랫폼의 독점규제를 해야 한다는 주장은 독점의 예방이나 시장에서의 경쟁력 회복이라는 경쟁법 본연의 역할에 얼마나 무력한지를 잘 보여주는 사례라는 점에서 그러한 주장은 단순 이론에 머물고 있다고 평가할 수 있음

- 재벌의 무분별한 계열사 확장과 금융계열사 자금 동원, 부실계열사 보증, 일감몰아주기 등의 부당지원을 통해 시장에 대한 지배력을 강화하는 것을 방치했다가 사후적으로 처벌하는 방식으로 재벌 기업집단으로의 경제력 집중을 막기 어렵다는 교훈으로 대기업집단 사전 지정도 있음
 - 즉, 자산규모에 따라 상호출자제한 기업집단(10조), 공시대상 기업집단(5조) 등의 재벌 기업집단에 경제력 집중방지를 위한 사전규제를 도입하고 있음
- ◆ 따라서 독점 플랫폼의 정형적인 시장지배력 남용행위인 자사우대, 끼워팔기, 최혜대우, 멀티호밍 제한, anti-steering 등에 대해서는 사전에 금지행위 규정을 조기에 도입할 필요가 있음

4. 디지털경제·플랫폼 사업과 토종기업 경쟁력강화 위한 통제필요

- ◆ 미국은 Big Tech 규제를 포기했고 EU는 토종 플랫폼 육성을 위해 해외 Big Tech 규제하는 것인데, 한국은 해외 Big Tech 영향력 낮고 토종 플랫폼 발전해 규제의 필요성이 없다는 주장도 확인되고 있음
- ◆ 한국에서 독점 플랫폼에 대한 규제 입법 논의를 할 때마다 반대론자들은 한국에서는 구글 등 해외 Big Tech의 국내시장 지배력이 약하고 독점 플랫폼 규제를 할 경우 국내 토종 플랫폼인 네이버, 카카오, 쿠팡 등의 경쟁력만 약해진다고 주장해오고 있음
- 소위 네카쿠배 등 국내 독점 플랫폼기업과 일부 경제학자들은 토종 플랫폼이 없고 구글과 같은 Big Tech의 독점남용의 폐해가 심한 EU와 달리 한국은 네이버, 카카오와 같은 토종 국내 플랫폼이 일찍이 플랫폼 시장에 자리를 잡았고 구글과 같은 Big Tech의 시장지배력이 크지 않기 때문에 EU의 디지털시장 법(Digital Market Act, DMA)과 같은 독점 플랫폼 규제법이 필요 없다고 주장
- ◆ EU회원국 대응에 대한 다양한 이유가 있다는 점에서 이해할 수 있으나, 그러한 주장에 집중한 전문가들은 국내 현실, 즉 구글·유튜브 등 Big Tech의 최근 국내시장 지배력이 급속하게 강화되고 있는 점과 그 배경 및 근원을 파악치 못하고 있는 것으로 평가할 수 있음
- 예컨대 세계 검색엔진 시장에서 92.6%로 압도적 1위를 차지하고 있는 구글은 국내시장에서는 2017년 네이버 75%, 구글 11%에서, 2021년에는 네이버 56%, 구글 35%로 급속하게 국내 검색엔진 시장의 점유율을 늘려가고 있고, 구글의 동영상 검색엔진·메신저 유튜브도 2023년 6월 기준 월간 실사용자 수(MAU)는 4천115만7천718명으로 카카오톡 4천155만8천838명과 불과 40만1천120명 차이로 축소되고 있음

◆ 구글은 이렇게 확보한 시장 지배력을 바탕으로 경쟁회사들의 사업을 방해하고 진입장벽을 쌓는 등 독점지위 남용행위를 하고 있다는 점도 이 연구에서 뚜렷하게 확인되었음

- i) 휴대폰기기 제조사인 삼성전자에 삼성전자가 개발한 모바일 운영체제를 탑재하지 못하도록 하여 모바일 운영체제(안드로이드)에서 삼성전자가 자신과 경쟁치 못하도록 통제한 바 있고, ii) 경쟁사인 한국의 토종 앱마켓 ‘원스토어’를 고사시키기 위해 게임사들에게 구글플레이를 통해서만 게임을 출시하도록 한 바도 있음
- 또한 iii) 구글플레이가 소비자들이 앱마켓을 통해 게임, 음원, 전자책 등을 다운 받아 이용할 때마다 게임사, 음원사, 출판사 등에게 30%의 과다 수수료를 받는 행위가 있었고, 이를 막기 위한 소위 ‘인앱결제방지법(전기통신사업법 개정)’이 이루어지기도 하였으며, 이와 관련된 방송통신위원회가 과징금처분을 준비하고 있음
- 동시에 iv) 구글이 이용자들이 제공한 데이터, 검색 등에서 활동한 데이터, 추론 데이터 등을 종합하여 맞춤형 광고에 판매한 행위와 이에 대한 개인정보위원회의 과징금 처분, v) 구글 계열사인 유튜브가 프리미엄 서비스에서 음원 끼워팔기를 하여 경쟁 음원사들을 고사시키고 있는 혐의에 대해서도 공정거래위원회가 조사에 착수한 상태 등 다양한 독점지위행위로 인행 국내 토종기업 피해, 즉 경쟁과 혁신을 억제하고 있음

◆ 이런 점을 고려할 때, EU가 자국의 토종 플랫폼 육성을 위해 미국의 구글, 애플, 아마존 등 GAFA에 대한 규제에 나선 것이고, 미국은 자국 Big Tech 플랫폼에 대한 규제를 포기했다는 일부 경제학자들의 주장도 팩트에 기반 한 주장이라 할 수는 없음

- 즉, 2022년 미국 하원 선거에서 공화당이 다수를 차지하면서 Big Tech 규제 5법의 추진을 중단한 것은 사실이지만 그렇다고 미국의 행정부나 국회가 Big Tech의 독점 시장지배력 남용행위에 대한 규제를 포기한 것은 아님

◆ 미국은 전통적으로 연방과 주정부의 공정거래위원회와 법무부 독점국이 독점 기업들을 상대로 반독점소송을 통해 독점기업의 분할 등을 이끌어 내고 있는 현실사례를 충분히 파악할 필요가 있음

- 즉, i) 미국 공정거래위원회는 2023. 9. 26. 아마존이 입점업체들에게 다른 플랫폼에서 보다 아마존에서 더 낮은 가격으로 판매하지 못하도록 하는 최혜대우 요구를 하고, 상품 검색에서 아마존 자체 브랜드 상품을 우선 노출하도록 하고, 입점업체에 과다한 수수료를 강요하였다는 등의 혐의로 반독점 소송을 제기하였음
- ii) 2022년에 뉴욕주 법무부를 비롯한 48개주의 초당적 각주 법무부들은 페이스북을 상대로 유럽에서의 제재내용과 같은 혐의, 즉 이용자들의 데이터를 허용받은 범위를 넘어 수집하고 이를 맞춤형 광고 등에 활용하여 수익을 올렸다는 혐의로 반독점 소송을 제기하였음

- iii)캘리포니아 주 법무부는 애플을 상대로 애플의 앱마켓이 과다수수료를 받고 다른 결제수단에 대한 홍보와 아웃링크(anti-steering)을 하지 않았다는 혐의로 반독점 소송을 제기하여 후자의 anti-steering에 대해서는 불공정행위라는 판단을 받았음
 - iv)미국의 연 매출 100만 달러 이하의 애플리케이션 개발 스타트업들은 구글과 애플을 상대로 앱마켓에 서의 과다수수료로 시장 진입을 방해받고 있다며 집단소송을 제기하여 1억 달러, 8천만 달러의 조정을 받기도 하였음
- ◆ 이렇게 미국에서도 반독점 행위에 대한 다양한 소송이 제기되고 있는데, 미국은 플랫폼의 반독점행위에 대한 규제를 포기하였다고 평가하는 것은 팩트에 기초한 주장이라 할 수 없음

5. “혁신 vs. 독점규제”의 논란지체, 독점력 강화

- ◆ 독점 플랫폼의 시장지배력 남용행위에 대한 규제 입법과 플랫폼의 투명성, 공정성을 강화하려는 온플법 제정 논의가 지지부진한 가운데, 해외 Big Tech와 국내 독점 플랫폼의 독점은 강화되고 시장지배력 남용행 위도 빈발하고 있음
- 즉, 네이버 포털에서 네이버쇼핑 노출우대 통해 3년 만에 1위 오픈마켓이 된 사례나, 카카오 모빌리티의 자사 가맹택시에 배차몰아주기로 일반 택시기사들은 배차 받지 못하는 사례와 같은 자사우대 행위, LG생활건강의 쿠팡의 최혜대우 요구에 대한 공정위 신고 등에서 보듯이 국내 거대플랫폼의 독점 남용행 위 폐해도 빈발하고 있음
- ◆ 이에 따라 독점 플랫폼을 이용하는 입점 중소기업과 자영업자의 경제적 상황도 악화되고 있음. 중소벤처기 업부의 2021년 조사에 의하면 중소기업과 자영업자 중 플랫폼을 통해 거래를 하고 있는 중소기업의 80%는 매출의 50% 이상을 플랫폼에 의존하고 있으나, 이들 중소상공인이 플랫폼 중개거래를 통해 부담해야 하는 비용은 중개·배송·결제·광고 수수료 등을 합하면 20-30%가 넘고 있음
- 즉, 플랫폼거래를 통해 매출은 늘었지만 과도한 수수료 부담으로 영업이익은 거의 없어 대부분의 중소기 업, 소상공인들이 플랫폼의 과다수수료 문제해결을 요구하고 있음
- ◆ 또한, Big Tech 플랫폼들은 이미 우리 사회의 여론형성과 민주주의 발전에 미치는 심대한 영향도 확인할 수 있었음
- 이용자가 검색, 구매 등의 활동 데이터를 분석하여 이용자의 취향에 맞는 상품이나 콘텐츠를 추천하는 추천 알고리즘이 정파성의 강화로 정치적 갈등을 더 확대하고, 미성년자 등에 대해 선정성, 폭력성 큰 콘텐츠를 추천하여 청소년의 폭력성을 강화하고 있다는 비판도 이어지고 있음

- ◆ 혁신과 공정은 서로 대립되는 가치가 아니라 공정한 시장 경쟁의 보장만이 독점으로 인한 혁신의 저해를 막고 지속적인 혁신을 담보한다는 철학으로 “독점 플랫폼 규제법”과 지난 정부에서 발의한 “플랫폼거래 공정화법(온플법)”을 입법해야 함을 강조함

6. 플랫폼시장 균형

- ◆ 먼저, 국내 플랫폼시장균형을 강조하는 현장의 목소리를 감안하여 사회원칙과 시장원칙을 살피고 시장균형을 검토하고자 함. 역사적 제도의 발전과 디지털 기술혁신에 따른 온라인시스템은 플랫폼시장구조를 도출하였고, 플랫폼은 아날로그시대의 전자상거래 및 유통과 소비, 소비자선택의 핵심적 공간 및 시스템으로 전환시키고 있는 구조임
- ◆ 시장생태계는 생산-공급-유통-소비 차원에서 플랫폼 운용사업자, 활용사업자, 활용소비자로 구분되고, 근본적·원칙적으로 모두에게 다양한 이익을 제공해주는 사회·시장구조라는 점에서 정의롭고 평등하며 공정한 가치가 그 기반이어야 할 것임
- ◆ 이는 인류초기부터 추구된 ‘올바른 사회(Justice Social)구조’가 그렇지 않은 사회·시장구조일 경우 보다 모든 인간에게 자유와 존엄성과 존재가치 및 행복을 포함한 다양한 이익을 제공해 왔다는 구조였다는 점에서 역사적 혁신 결과인 온라인·디지털·플랫폼 시장 역시 이를 벗어날 수 없음
- ◆ 이런 가운데 ‘균형(均衡, Balance)’은 두 가지(양쪽) 물체 또는 특정 상태(상황 및 관계) 간 어느 한쪽으로 기울거나 치우치지 않아야 하는 개념임. 동시에 포괄적 관점에서 균형은 자연적 균형과 인위적 균형이 존재하고 있음. 이러한 개념을 기초로 빅블러(Big Blur) 시대를 고려하면, 시대적·상황적·주체적 여건에 따라 균형이 생성되고 있음
- ◆ 예컨대 우주(宇宙), 수요와 공급 양상에 따른 시장가격과 국가운영에 필요한 조세수입과 지출을 감안한 예산 등을 고려하고, 다른 한편으로 능력 가진 주체와 그렇지 못한 주체, 혁신을 위해 위험도(Risk) 높은 자본투자자와 그렇지 않은 주체의 사회경제적 보상이 동일할 수 없다는 현실 등을 고려할 경우, 결국 빅블러(Big Blur) 시대 균형은 기본적으로 각각의 주체들과 소비자를 포함한 모든 이해관계자들의 만족도를 등을 감안한 ‘수준(Level)’ 정착이라 볼 수 있으므로 그 기반은 평등과 공정이 정착되어야 할 것임
- ◆ 이런 점에서 국내외 빅테크 행위에 대한 법제도적 역차별적상황 및 시장지배운용자의 우월적 지위남용 등을 플랫폼시장 불균형 관점에서 볼 때 균형적 플랫폼시장을 구축하기 위해서는 i) 지속가능한 시장

혁신을 유지하기 위한 법제도 구축, 예컨대 자연 독(과)점 구조 제어와 투명성 강화 등, ii)시장거래 공정성을 유지하기 위한 국내외 모든 빅테크들(영역별 시장지배자 포함)에 대한 동일한 법제도 적용, 예컨대 국내 법률을 무력화시키고 있는 글로벌 빅테크들에 대한 적극 통제 등, iii)국민경제적 발전 차원(글로벌 경쟁)에서의 합리적 정책마련, 예컨대 적절한 지원과 통제 등이 필요

7. 국가 정책마련은 국민경제 관점

◆ 국내 빅테크 및 플랫폼관련 사업자, 일부전문가들은 디지털플랫폼 독과점규제법안이 토종 플랫폼기업과 글로벌 플랫폼기업 간의 역차별정책이라며 문제제기를 하고 있으나, 동태적혁신 시대를 고려하면 궁극적으로 자해(自害)행위와 소비자와 국가경제발전에 악영향을 줄 것이라는 점을 고려해야 할 것임

- 현재 국내 디지털플랫폼 기업 수준은 2000년대 이후 반도체 및 전자기술과 온라인, ICT 기술융합 등이 국내기업의 혁신과 함께, 특히 국가차원의 근본적인 지원정책을 기반으로 어느 정도 앞서왔고, 그 결과 국내에 다양한 '온라인포털'사업자가 조기에 출발하기도하여 현재 EU등과는 달리 토종 빅테크라 할 수 있는 네이버와 카카오 등의 생태계가 구축되었음

◆ 이런 가운데 본 보고서 제3장 및 제4장 등에 기술된 바와 같이 국내 글로벌 대기업(제조업 등)들도 글로벌 빅테크들의 독과점적 시장지배력에 의한 피해를 당한 사례가 있으며, 최근 글로벌 빅테크들의 시장점유율 추세를 감안하면 머지않아 국내 빅테크들도 이들의 독과점적 시장지배남용행위에 따른 실질적 피해를 당할 예측도 있으며 종속기업 지위에 머물 가능성이 없지 않음

- 즉, 온라인·디지털·플랫폼 구조에서 글로벌 빅테크들의 기본구조를 활용해 성장 및 발전해온 국내 현실 및 잠재적 경쟁기업들은 글로벌 빅테크들의 독과점적 시장지배력 행위에 대해 공개적으로 문제제기를 하거나 종합적으로 함께 대응치 못하는 내부불만과 함께 특히 미래 혁신을 위한 모험적 자본투자 기획도 하기 어려운 입장이라는 점이 확인되고 있음
- 대기업(중소기업)들의 이 같은 소극적 입장은 영역별 독과점 사업자들의 후속대응조치, 즉 보복행위를 두려워하기 때문인 것으로 볼 수 있음. 그러나 5년 이상 중장기적 관점 및 동태적 혁신을 고려하면 향후 국내기업의 종합적이고 지속가능한 혁신시도는 매우 제한적 가능성이 크며, 궁극적으로 (글로벌)빅테크 독점기업들의 종속회사로 전환될 수 있고 국내 디지털플랫폼기업(빅테크) 및 소비자부담과 경제적 피해를 초래할 것으로 판단됨
- 이런 가운데 특히 국내 디지털플랫폼 독과점기업 역시 글로벌 빅테크들과 유사하게 국내 불공정생태계를 활용해 혁신 등 다양한 명분으로 사익추구를 위한 불법적·편법적인 행위를 실행하고 있는 사례 역시 수없이 빈번하며, 영업비밀이라는 알고리즘조작과 다양한 네트워크효과를 활용해 자신의 불이익과 폐해를 타인에게 전가(轉嫁)시키는 행위 등은 국민이 추구해온 정의와 공정 및 평등의 가치에서 벗어난 행위가 아닐 수 없음

- ◆ 결국 이러한 현실과 향후 디지털 한국경제 발전을 고려하면 국가차원에서 입법·사법·행정(공정위·방통위 등) 영역에서 근본적인 디지털플랫폼 독과점생태계에 대한 강력하고 올바른 규제(법)를 마련해야 함. 예컨대, 구글의 ‘인앱 결제 금지조치’에도 불구하고 편법적 행위에 따른 국내법의 무용성 등을 고려한 통제 조치까지 마련함으로써 실질적 역차별 해소 및 공정생태계 구축이 필요. 끝.

〈별첨 1〉 공정거래위원회 〈2021시감0760〉 사건 심의내용

피심인은 자신의 카카오T 앱을 통해 일반 중형택시 호출 배차 알고리즘을 운영하면서, 다음 각 호의 방법으로 카카오T 블루 가맹기사(이하 '가맹기사'라고 한다)에게 유리한 배차행위를 함으로써 국내 택시가맹 서비스 시장 및 일반 앱 호출 시장에서 경쟁을 제한하는 행위를 **다시 하여서는 아니된다.**

가. 가맹기사가 피심인이 설정한 일정한 배차 반경 이내에 있지만 승객에게 더 근접해 있는 비가맹 기사보다 가맹기사를 우선하여 배차하는 방법

나. 가맹기사에게 유리하게 산정된 배차수락률을 기준으로 가맹기사가 비가맹기사보다 더 많은 배차를 받을 수 있도록 배차수락률이 일정 기준 이상인 기사에게 우선 배차하는 방법

다. 가맹기사의 운임효율을 증대시키기 위해 가맹기사에게 1킬로미터 미만 단거리 호출 배차를 제외하는 방법

1. 피심인은 자신의 카카오T 앱을 통해 일반 중형택시 호출 배차 알고리즘을 운영하면서, 다음 각 호의 방법으로 가맹기사에게 유리한 배차행위를 함으로써 국내 택시가맹 서비스 시장 및 일반 앱 호출 시장에서 경쟁을 제한하는 행위를 **즉시 중지하여야 한다.**

가. 가맹기사에게 유리하게 산정된 배차수락률을 기준으로 가맹기사가 비가맹기사보다 더 많은 배차를 받을 수 있도록 배차수락률이 일정 기준 이상인 기사에게 우선 배차하는 방법

나. 가맹기사의 운임효율을 증대시키기 위해 가맹기사에게 1킬로미터 미만 단거리 호출 배차를 제외하는 방법

2. 피심인은 자신의 카카오T 앱을 통해 일반 중형택시 호출 배차 알고리즘을 운영하면서, 배차 알고리즘을 일방적으로 변경하여 거래상대방에게 불이익을 주는 행위를 다시 하여서는 아니된다.

3. 피심인은 위 2.의 시정명령에 대한 구체적 이행상황을 이 시정명령을 받은 날로부터 60일 이내에 공정거래위원회에 보고하여야 한다.

4. 피심인은 이 시정명령을 받은 날부터 30일 이내에 독점규제 및 공정거래에 관한 법률을 위반하였다는 이유로 공정거래위원회로부터 시정명령을 받은 사실을 〈별지〉 기재와 같은 문안으로 카카오T 앱을 이용하고 있는 소비자 및 택시기사에게는 각각 '소비자앱'과 '기사앱'을 통하여, 경쟁 택시가맹 서비스 사업자들에게는 서면으로 통지하여야 한다. 다만 통지관련 통지의 대상, 글자의 크기, 통지 방법 등에 관한 구체적인 사항은 사전에 공정거래위원회와 협의를 거쳐야 한다.

5. 피심인은 다음 각 호에 따라 과징금을 국고에 납부하여야 한다.

가. 과징금액 : 27,120,000,000원

나. 납부기한 : 과징금 납부고지서에 명시된 납부기한(60일) 이내

다. 납부장소 : 한국은행 국고수납대리점 또는 우체국

〈별첨 2〉 배민의 수수료체계 변경 철회 〈입장문〉

“우아한형제들은 코로나19로 외식업주들이 어려워진 상황을 헤아리지 못하고 새 요금체계를 도입했다는 지적을 겹쳐히 수용하고 고개 숙여 사과드립니다.

일부 업소가 광고 노출과 주문을 독식하는 '깃발꽃기' 폐해를 줄이기 위해 새 요금체계를 도입했습니다만 자영업자들이 힘들어진 상황 변화를 두루 살피지 못했습니다. 영세 업소와 신규 사업자일수록 주문이 늘고 비용 부담이 줄어든다는 개편 효과에만 주목하다보니, 비용 부담이 갑자기 늘어나는 분들의 입장은 세심히 배려하지 못했습니다.

우아한형제들은 즉각 오픈서비스 개선책 마련에 나서겠습니다. 비용 부담이 늘어나는 분들에 대한 보호 대책을 포함하여 여러 측면으로 보완할 방안을 찾겠습니다. 이 과정에서 사장님들의 마음 속 깊은 말씀을 경청하고, 각계의 의견에도 귀 기울이겠습니다. 오픈서비스 도입 후 업소별 주문량의 변화와 비용 부담 변화같은 데이터도 면밀히 검토하겠습니다.

오픈서비스 도입 후 5일간의 데이터를 전주 동기와 비교 분석해 보면, 오픈서비스 요금제에서 비용 부담이 늘어나는 업주님과 줄어드는 업주님의 비율은 거의 같게 나타나고 있습니다. 데이터가 축적되면 향후 투명하게 공개하는 방안도 추진하겠습니다.

비용 부담이 갑자기 늘어나는 업소가 생겨난데 대해 우아한형제들은 무척 죄송한 마음을 갖고 있습니다. 저희는 코로나19 확산으로 인한 소상공인 경영난 극복에 도움을 드리고자 월 최대 15만원 한도 내에서 3, 4월 수수료의 절반을 돌려드리는 정책을 지난달 이미 발표한 바 있습니다. 당장의 부담을 줄여드리기 위하여 이 정책을 확대해 4월 오픈서비스 비용은 상한을 두지 않고 내신 금액의 절반을 돌려 드리겠습니다.

새로운 요금 체계를 도입하며 큰 혼란과 부담을 드린 점 다시 한 번 죄송하다는 말씀 드립니다. 우아한형제들은 소비자들에게 불편을 끼치고 영세한 사장님들일수록 부담이 증가하는 불공정한 깃발꽃기 문제를 해결하고, 사장님들에게 합리적인 요금 체계를 만들 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

이번 일을 계기로 저희는 외식업소의 매출은 늘고, 이용자들의 업소 선택권은 최대한 보장되는 앱이 되도록 배달의민족을 가꾸어나갈 것을 약속 드립니다. 다시 한번 모든 외식업주 분들과 저희에게 관심을 가져주신 모든 분들께 고개 숙여 사과의 말씀을 드립니다. 우아한형제들 대표 김범준”

〈별첨 3〉 온라인 플랫폼 관련 해외입법(추진) 현황 및 주요내용

1) 일본 특정디지털 플랫폼법(2020. 6.)

- 일본에서는 2018년 이후 소위 빅테크 사업자의 시장지배적 우위를 바탕으로 한 불공정행위 규제에 관한 논의가 본격화되었고, 경제산업성·총무성·공정거래위원회 등 주요 부처 공동으로 디지털 플랫폼 사업자에 대한 기본 원칙 정립과 규칙 마련에 합의한 결과 2020년 2월 경제산업성에서 제출한 특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률안이 통과되었음.²⁵³⁾
- 주요내용은 아래와 같음.
 - 법 적용대상 지정(제4조): 특정디지털플랫폼 제공자. 매출액 총액, 이용자수, 기타지표 등이 일정규모 이상인 플랫폼으로서 경제산업장관이 지정한 디지털플랫폼.
 - 공시규제(제5조): 일정한 사항에 대해 공시 의무를 부과함(검색노출 순위 결정의 주요 사항, 상품제공 데이터 취득 또는 사용의 조건, 데이터의 제공 방법 및 조건, 불만 신청 방법 등)
 - 조치규제(제7조): 경제산업대신은 특정디지털플랫폼의 투명성 및 공정성을 저해하는 행위가 있고 그 사실이 독점금지법 제19조(불공정거래행위) 규정을 위반하고 있다고 인정하는 때에는 공정위에 대해 적당한 조치를 취할 것을 요구할 수 있음(상호이해촉진 도모를 위해 필요한 조치, 불만처리 시스템과 절차 정비를 위한 조치 등)
 - 감독규제(제9조): 특정디지털플랫폼 제공자는 매년 다음 각 호 사항을 기재한 보고서를 경제산업대신에게 제출해야 함. 1. 특정디지털플랫폼사업의 개요에 관한 사항 2. 불만처리 및 분쟁해결에 관한 사항과 그 평가 3. 공시사항 및 조치사항과 그 평가

2) 독일 경쟁제한방지법 제10차 개정 (2021.1)

- 2021년 1월 GWB 제10차 개정은 디지털 경제의 심화 현상에 의해 촉발되었으며, 특히 글로벌 차원에서 영향을 미치고 있는 거대 플랫폼의 등장은 개정 과정을 주도한 유력한 촉매제가 되었음. 이에 따라 거대 플랫폼에 대한 경쟁법상 가능한 통제의 제도화에 논의가 집중되었고 그 결과 시장지배적 지위남용 규제에서 주목할 만한 변화가 나타남. 이하에서 살펴볼 개정의 내용은 시장지배적 지위남용 규제의 각 단계별 심사에 모두 해당하는 것이며, 거기에 기존의 남용규제체계에도 포섭되지 않는 새로운 유형의 규제도 추가되었음.²⁵⁴⁾
- 주요내용은 아래와 같음.²⁵⁵⁾
 - 수범자 지정(제19a조제1항): 상당한 규모로 사업을 수행하는 사업자가 경쟁에 있어서 압도적이면서도 시장 간 경계를 뛰어넘는 중요성을 갖는다고 확인하는 처분(5년 한도 내에서 지정 효과 존속). 아래 요소들은 특별히 고려되어야 함. 1. 하나 또는 그 이상의 시장에서의 시장지배적 지위 2. 자금력이나 그밖에 다른 자원에 대한 접근권 3. 수직적 통합 그리고 기타 상호적으로 연결된 시장에서의 활동 4. 경쟁 관련 데이터에 대한 접근 5. 제3자의 공급 또는 판매시장 접근에 있어서 당해 사업자 활동의 중요성과 그에 따른 제3자 사업활동에 미치는 영향
 - 금지행위 유형(제19a조제2항제1단)
 1. 공급 및 판매시장에 대한 접근을 중개함에 있어서, 자사상품을 경쟁사업자의 상품보다 유리하도록 취급하는 행위(자사우대)
 2. 시장 접근을 위해 중요성을 가지는 구매시장 또는 판매시장에서, 다른 사업자의 활동을 방해하는 행위(영

업방해)

3. 현재 시장지배적 지위에 있지는 않지만 빠르게 그 지위를 확장할 수 있는 시장에서 경쟁사업자를 방해하는 행위(영업방해)
 4. 경쟁에서 중요한 데이터 처리를 통해 시장 진입장벽을 형성, 상승시키거나 그러한 데이터 처리를 허용하도록 거래조건을 요구하는 행위(데이터 남용)
 5. 상품 또는 서비스의 상호운용성 및 데이터 이동성을 거부하거나 어렵게 하여 경쟁을 방해하는 행위(상호운용성 제한)
 6. 제공된 서비스의 범위, 품질, 성과 정보를 불충분하게 제공하여 다른사업자가 서비스 가치평가를 어렵게 하는 행위(합리적 선택 침해)
 7. 다른 사업자의 상품을 처리함에 있어 부적절한 이익을 요구하는 행위(부당 이득 요구)
- 객관적 정당화 사유 입증 책임은 기업에게 있음(제19a조제2항제2단)
 - GWB 제19a조는 기존의 남용 규정인 제19조(시장지배력을 가진 사업자의 금지행위)와 제20조(상대적 또는 우월적 시장지배력을 갖는 사업자의 금지행위)에 영향을 미치지 않음(제19a조제3항)

3) EU DMA(Digital Market Act) (2022. 10. 12.)

- o 디지털 시장법은 디지털 부문의 시장을 더욱 공정하고 경쟁 가능하게 만들기 위한 EU의 법률로 디지털 시장법("DMA")은 "게이트키퍼"를 식별하기 위해 명확하게 정의된 일련의 객관적인 기준을 설정함. 게이트키퍼는 온라인 검색 엔진, 앱 스토어, 메신저 서비스 등 소위 핵심 플랫폼 서비스를 제공하는 대규모 디지털 플랫폼으로, 게이트키퍼는 DMA에 나열된 해야 할 일(즉, 의무)과 하지 말아야 할 일(즉, 금지 사항)을 준수해야 함. DMA는 대규모 디지털 기업의 게이트키퍼 권한을 포괄적으로 규제하는 최초의 규제 도구 중 하나로 EU 경쟁 규칙을 보완하지만 변경하거나 폐지하지는 않음. 게이트키퍼가 DMA 위반시 전 세계 연간 총 매출액의 최대 10% 또는 반복 위반 시 최대 20%의 벌금이 부과될 수 있음.²⁵⁶⁾
- o 적용대상인 핵심 플랫폼 서비스(CPS, Core Platform Service)(DMA 2(2)): 수정안 10개(웹브라우저, 가상비서 추가)
 - 온라인 중개 서비스(online intermediation services): Amazon Marketplace 같은 온라인 중개장터 또는 Apple App Store나 Google Play Store 같은 앱스토어 포함. B2C 서비스만 포함
 - 온라인 검색엔진(online search engines): Google이나 Microsoft사의 Bing 등
 - 온라인 SNS(online social networking services): Facebook 등
 - 영상물 공유 플랫폼 서비스(video-sharing platform services): Youtube 등
 - 번호를 사용하지 않는 개인간 커뮤니케이션 서비스(number-independent interpersonal communication services): Gmail, Skype, WhatsApp 등의 메시징 서비스 포함
 - 운영체제(operating system): 마이크로소프트 윈도우(Microsoft Windows), Apple iOS, 구글 안드로이드(Google Android) 등
 - 웹브라우저(web browsers): Chrome, Safari, Edge 등
 - 가상비서(virtual assistant): Amazon의 Alexa, Apple의 Siri 등
 - 클라우드 컴퓨팅 서비스(cloud-computing services): Amazon Web Services(AWS), Microsoft Azure 등
 - 온라인 광고 서비스(online advertising services): 앞선 9개의 CPS가 제공하는 광고 관련 서비스
- o 게이트키퍼(DMA 3): CPS를 제공하는 기업 중 법 적용 대상이 되는 기업
- (i) 유럽연합 시장에 '상당한 영향(significant impact)'을 미치고,

- (ii) 이용사업자와 개인 소비자들 사이에서 ‘중요한 통로(important gateway)’를 통제하고,
- (iii) ‘고착화되고 지속적인 지위(entrenched and durable position)’를 가지고 있어야 함(And 요건)

다시 이를 정량화하여

- 첫 번째 요건인 상당한 영향은 CPS 기업의 ‘유럽 경제 지역(European Economic Area, 이하 EEA)’ 연 매출액이 75억 유로 이상이거나 시가 총액이 750억 유로 이상이고 해당 CPS가 적어도 세 개 이상의 유럽연합 회원국에서 영업하고 있을 때
- 두 번째 요건인 중요한 통로는 CPS 기업이 특정 CPS에 대해 EEA 내에서 매월 4,500만명의 개인 소비자와 연간 10,000개의 이용사업자를 보유할 때
- 세 번째 요건인 고착화되고 지속적인 지위는 이용자 수에 관한 두 번째 요건이 3년의 회계연도에 거쳐 지속될 때

정성적 요건을 충족한다고 추정

- DMA는 CPS 기업 스스로 게이트키퍼에 해당되는지 자가 진단을 한 후 2개월 내로 EC에 통보하도록 규정하며 해당 요건을 충족하면 게이트키퍼에 해당하는 것으로 간주. 게이트키퍼가 아니라는 입증책임은 CPS 기업에게 있음.

◦ 게이트키퍼의 의무(DMA 5): 구체화된 의무

1. 정보주체의 명시적인 선택과 동의 없이 소비자의 개인정보를 게이트키퍼 기업의 다른 서비스나 제3자에게서 제공받은 개인정보와 결합하거나 온라인 광고 서비스를 위해 개인정보를 처리하는 것을 금지
2. 이용사업자들이 게이트키퍼 CPS가 아닌 제3의 중개 서비스를 사용하여 개인 소비자들에게 동일한 상품 또는 서비스를 제공할 수 있도록 허용해야 하는 의무
3. 이용사업자들이 CPS를 통해 무료로 소비자들과 소통하거나 그들에게 서비스를 홍보할 수 있도록 허용해야 하는 의무
4. 개인 소비자들이 CPS를 통해 이용사업자들의 다양한 서비스를 이용할 수 있도록 허용해야 하는 의무
5. 이용사업자 또는 개인 소비자들이 게이트키퍼의 영업방식에 대해 정부당국에 이의를 제기하는 것을 제한하는 것을 금지
6. 이용사업자 또는 개인 소비자들이 게이트키퍼의 식별서비스(identification service), 웹브라우저, 또는 인앱결제(in-app purchase) 등의 결제서비스를 사용하도록 의무화하는 것을 금지
7. 이용사업자 또는 개인 소비자들이 해당 게이트키퍼의 특정 CPS를 이용하기 위해 다른 CPS도 함께 이용하는 것을 요구하는 이른바 ‘번들링(bundling, 끼워팔기)’을 금지
8. 광고주의 요청이 있을 시 무료로 광고에 대한 금액 등의 정보를 정확히 제공할 의무
9. 광고매체의 요청이 있을 시에도 전향의 정보 제공을 의무화

◦ 게이트키퍼의 의무(DMA 6): 추후 EC에 의해 구체화 예정인 의무

- (i) 이용사업자와의 경쟁에서 이들 이용사업자들과 소비자에 관한 정보 중 공개되지 않은 정보를 게이트키퍼가 사용하는 것을 금지
- (ii) 개인 소비자들이 기존에 설치된 앱(app)을 삭제(un-install)할 수 있도록 허용하고 기술적으로 가능하도록 할 의무
- (iii) 게이트키퍼 운영체제의 앱과 앱스토어 뿐만 아니라 제3자 앱과 앱스토어의 이용도 허용하고 기술적으로 가능하도록 해야 할 의무
- (iv) 게이트키퍼 자신의 상품과 서비스를 제3자의 상품과 서비스보다 더 높은 순위에 배치하는 것을 금지

- (v) 개인 소비자들이 게이트키퍼의 운영체제 내에서 다른 앱 또는 서비스를 사용하는 것을 제한하는 것을 금지
- (vi) 이용사업자가 게이트키퍼와 동일한 서비스를 제공할 수 있도록 운영체제와 가상비서 등 서비스제공에 필요한 하드웨어와 소프트웨어에 대한 효과적인 상호운용성(interoperability)을 무료로 보장하고 상호 운용성을 위한 접근도 보장
- (vii) 광고주와 광고매체 및 그들로부터 권한을 수여받은 제3자에게 무료로 실적 평가 관련 자료를 제공해야 할 의무
- (viii) 개인 소비자와 그로부터 권한을 수여받은 제3자에게 효과적인 데이터 이동권(data portability)과 지속적이며 실시간 데이터 접근권 보장해야 할 의무
- (ix) 이용사업자가 게이트키퍼의 CPS를 사용하는 과정에서 얻어진 정보를 해당 사업자와 그로부터 권한을 수여받은 제3자에게 효과적이며 지속적으로 고품질의 실시간 정보의 형태로 무료로 제공해야 할 의무
- (x) 온라인 검색엔진의 제3제공자들이 요청하면 '공정하고 합리적이며 비차별적인(fair, reasonable and non-discriminatory, 이하 FRAND)' 방식으로 순위, 검색, 클릭, 뷰에 관한 데이터를 제공해야 할 의무
- (xi) 앱스토어, 검색엔진, SNS의 이용사업자들에게 FRAND 방식으로 접근을 허용해야 할 의무)
- (xii) CPS 사용 해지에 대한 조건이 정당하며 해지가 지나치게 어렵지 않아야 할 의무

◦ 시장조사(DMA 3, 17~19)

- ① 게이트키퍼를 지정하기 위한 시장조사(제3조에 따라 특정 CPS가 게이트키퍼로 지정되기 위한 조건을 충족하는지 조사하거나 해당 CPS의 항변에 대해 조사)
- ② 게이트키퍼가 DMA 의무들을 지속적으로 불이행하였는지를 조사
- ③ 새로운 CPS 또는 새로운 의무를 정의할 수 있는 시장조사

4) 미국 온라인 플랫폼 반독점 패키지법²⁵⁷⁾

- 빅테크 기업에 대한 규제 강화의 필요성이 제기되면서 미 하원 반독점소위원회는 16개월간의 조사 끝에 2020. 10. 빅테크 기업의 독과점적 지위남용 우려를 지적하는 내용의 “디지털 시장의 경쟁조사 (Investigation of Competition in Digital Markets)” 보고서를 발표. 이후 미 하원은 2021. 6월경 5개 반독점 패키지 법안을 발의하였고, 미 상원은 대형 앱마켓 사업자를 규제하기 위한 법안(OAMA: Open App Market Act) 등을 추가로 발의하게 됨.

○ 지정 플랫폼

1) 지정요건

지정플랫폼(Covered Platform)은 (1)이용자가 월 5천만 명 이상이거나, 상업적 이용사업자가 월 10만 명 이상인면서, (2)연매출액 또는 시가총액이 6천억 달러 이상인 경우로서, (3)법무부(DOJ, Department of Justice) 또는 연방거래위원회(FTC, Federal Trade Commission)가 문서로 지정하고 공개.

2) 지정에 대한 불복

지정플랫폼 사업자가 지정에 대해 이의신청 제기하면 법무부나 또는 연방거래위원회는 신청일로부터 120일 이내에 지정해제 여부를 결정하며, 최종 결정 30일 내에 D.C연방항소법원에 항고 가능.

○ 기업결합 신고의무

1) 규정

- 플랫폼 경쟁 및 기회법(Platform Competition and Opportunity Act)에 따라 지정된 플랫폼 사업자가 타 기업을 인수합병(수직/수평 불문)시 경쟁제한성이 없음을 스스로 입증하도록 규정.

2) 금지행위 및 예외

- 지정플랫폼 사업자가 거래 또는 거래에 영향을 미치는 활동에 종사하는 다른 사업자의 주식, 자본 또는 자산의 전부 또는 일부를 직·간접적으로 취득·인수하는 행위를 위법으로 규정.
- (예외) 지정플랫폼 사업자가 해당 인수합병이 경쟁제한성이 없음을 명백하고 확실한 증거를 통해 입증한 경우에만 예외적으로 허용하도록 규정.
- (경쟁제한성이 없는 경우란) 위 예외규정을 통해 인수합병이 허용되려면, 지정플랫폼 사업자는 ①피인수자가 재화·용역의 공급·판매와 관련하여 현재 자신의 경쟁자가 아닐 것(경쟁 시작단계 포함-nascent competition), ②피인수자가 재화·용역의 공급·판매와 관련하여 잠재적으로 경쟁관계에 있지 않을 것(potential competition), ③해당 인수합병으로 인해 재화·용역의 공급·판매와 관련하여 지정플랫폼의 시장지배력이 유지 또는 강화되지 않을 것 등을 입증해야 함.
- 재화·용역의 공급·판매에 관한 경쟁에는 이용자의 관심을 끌기 위한 경쟁도 포함되며, 지정플랫폼 사업자로 하여금 더 많은 데이터에 접근할 수 있게 하는 인수합병은 지정플랫폼 사업자의 시장지배력을 유지·강화시키는 것으로 추정할 수 있다고 규정.

3) 제재절차

①본 법을 위반한 기업결합행위는 연방거래위원회법 제5조의 ‘불공정한 경쟁방법’에 해당. 따라서 ②FTC는 연방지방법원에 민사제재 부과 및 적절한 구제조치를 직접 청구할 수 있고, ③주 법무부장은 그 주민들을 대신하여 주를 당사자로 하여 연방지방법원에 민사소송으로 구제조치를 청구할 수 있음.

4) 가이드라인

- 법 시행일로부터 1년 이내에 법무부와 FTC가 공동으로 법집행 가이드라인을 발표하고 최소 4년마다 업데이트 실시해야 함.

○ 차별취급 및 자사우대금지

1) 규정

선택 및 혁신 온라인법 상 지정플랫폼 사업자가 플랫폼을 이용하여 자사 제품에 특혜를 제공하거나 상업적 이용자들을 차별하는 행위를 금지(제2조)

2) 금지행위 및 예외

온라인 플랫폼사가 자사제품에 혜택을 제공하거나, 제3자의 제품을 배제 또는 자사제품에 비해 불이익을 제공하는 행위, 또는 유사한 위치에 있는 자사제품에 비해 불이익을 제공하는 행위를 위법으로 규정하고 금지되는 행위 유형 규정(아래 ①~⑤)

- ① 지정플랫폼 사업자의 재화·용역에서 사용할 수 있는 플랫폼, 운영체제, 기기 및 소프트웨어 기능에 제3자가 접근하거나 호환할 수 있는 기능성을 제한하거나 방해하는 행위
- ② 지정플랫폼 사업자의 재화·용역의 구매 또는 사용을 조건으로 지정플랫폼에 대한 접근 또는 지정플랫폼에서 선호되는 상태나 위치를 제공하는 행위

- ③ 상업적 이용자의 재화·용역을 통해 플랫폼에서 획득하거나 생성된 상업적 이용자와 그 고객의 비공개 데이터를 지정플랫폼 사업자가 자신의 재화·용역을 제공하거나 지원하기 위해 사용하는 행위
- ④ 상업적 이용자가 자신의 재화·용역을 통해 플랫폼에서 획득하거나 생성된 상업적 이용자와 그 고객의 비공개 데이터에 대해 상업적 이용자의 접근을 제한하거나 방해하는 행위
- ⑤ 이용자가 지정플랫폼에 선택재된 앱을 삭제하지 못하도록 하거나 지정플랫폼 사업자가 제공하는 재화·용역으로 이용자를 유인하기 위한 기본설정을 변경하는 것을 제한하거나 방해하는 행위 등

(예외) 지정플랫폼 사업자가 금지행위에 대해 경쟁제한 효과가 없거나 개인정보 보호 등 정당화 사유가 명백하고 확실한 증거를 통해 이를 입증한 경우에는 예외적으로 허용

3) 제재조치

민사벌금부과와 더불어 손해배상·계약취소 및 재계약·환불·부당이득 환수·금지명령이 병과될 수 있으며, 지정플랫폼 사업자가 자신의 영업부문과 경쟁관계에 있는 사업자와의 이해충돌로 인해 금지행위를 한 경우에 법원은 영업부문 매각을 명할 수 있음.

법 위반행위가 의심되고 피해 가능성 입증되는 경우, FTC 등은 법원에 최대 120일 동안 임시중지명령 청구 가능.

4) 전담부서

법 시행일로부터 180일 이내에 FTC에 디지털시장국을 신설하고, 법 시행일로부터 1년 이내에 DOJ와 FTC 공동으로 법 집행 가이드라인을 발표하고 최소 4년마다 업데이트를 실시해야 함.

o 이해충돌금지

1) 규정

플랫폼 독점 종식법 상 지정플랫폼 사업자가 플랫폼 운영과 함께 해당 플랫폼에서 자신의 재화·용역을 판매하는 행위를 제한(제2조)

2) 금지행위

지정플랫폼 사업자가 ①재화·용역의 공급·판매를 위해 플랫폼을 활용하거나, ②상업적 이용자에게 지정플랫폼 사업자가 자신의 재화·용역의 구매 또는 사용을 조건으로 지정플랫폼에 대한 접근 또는 지정플랫폼에서 선호되는 상태나 위치를 제공하거나, ③이해충돌을 일으키는 행위 등을 위법으로 규정.

3) 이해충돌

지정플랫폼 사업자가 ①플랫폼 외에 다른 영업부문을 소유·관리하면서, ②이를 통해 자사 상품을 경쟁사업자보다 우대하거나 경쟁사업자를 배제하거나 불이익을 제공하는 경우를 포함.

4) 겸직금지

지정플랫폼 사업자의 임직원은 종전 관계사의 임직원을 겸할 수 없으며, 만약 임직원 겸직금지에 해당하는 경우 지정플랫폼 지정일로부터 60일이 경과하면 신속하게 그 직무를 중단해야 함.

5) 제재조치

- ① 법위반행위는 연방거래위원회법 제5조의 ‘불공정한 경쟁방법’에 해당, ② 지정플랫폼으로 지정된 이후 2

년 이내에 이 법의 각 조항을 준수하지 못한 자에 대해서는 민사벌금 부과될 수 있음. 민사벌금은 법 위반 행위자의 미국내에서의 전년도 일평균 매출액의 15% 또는 위반기간 동안 관계사의 법위반 행위 관련 일평균 매출액의 30% 중 많은 금액의 범위 내에서 부과.

○ 데이터 이동 및 상호운용성

1) 규정

서비스 전환 허용에 따른 호환성 및 경쟁 증진법(ACCESS법) 상 플랫폼 이용자가 자신의 데이터를 다른 플랫폼으로 쉽게 이동하고 호환될 수 있도록 보장함(제2조)

2) 지정플랫폼 사업자의 의무

- (데이터 이동성 보장 의무) 지정플랫폼 사업자는 FTC가 정한 표준에 따라 이용자가 직접 또는 이용자의 동의하에 상업적 이용자가 데이터를 안전하게 이동할 수 있도록 제3자가 접근할 수 있는 투명한 인터페이스를 유지해야 함.
- (데이터 호환성 보장 의무) 지정플랫폼 사업자는 FTC가 정한 표준에 따라 ①경쟁사업자의 호환성을 촉진·유지할 수 있도록 제3자가 접근할 수 있는 투명한 인터페이스를 제공하여야 하며, ②경쟁사업자의 데이터 접근 과정에서 발생할 수 있는 위험에 대비하기 위해 개인정보보호 및 보안기준을 마련해야 함.
- (데이터 수집 최소화) 지정플랫폼 사업자는 상업적 이용자가 획득한 이용자의 데이터를 호환성 인터페이스를 통해 수집·활용·공유하여서는 안되며, 상업적 이용자도 지정플랫폼에서 이용자의 데이터를 수집·활용·공유하는 것이 금지.
- (데이터 이동성·호환성 표준) 지정플랫폼의 네트워크 효과를 감쇄하고, 경쟁사업자가 공정하고, 비차별적으로 경쟁하도록 하며, 개인정보 및 데이터 보안을 유지하기 위해 FTC가 데이터 이동성·호환성 표준을 제정하고, 주기적으로 지정플랫폼의 표준 준수여부를 조사·평가

3) 제재조치

민사벌금부과와 더불어 손해배상·계약취소 및 재계약·환불·부당이득 환수·금지명령이 병과될 수 있으며, 법 위반행위가 의심되고 피해 가능성 입증되는 경우, FTC는 법원에 최대 120일 동안 임시중지명령 청구 가능.

4) 자문기구

법 시행일로부터 180일 이내에 법 집행을 보조하기 위한 자문기구로 FTC에 기술위원회를 신설하고, 동 위원회는 데이터 이동성·호환성 표준과 관련하여 FTC에 정기적으로 관련자료, 분석, 개정에 관한 권고 등에 관한 자문을 제공.

253) 이효경, 온라인플랫폼사업자에 관한 최근 법 규제 - 일본, 중국의 최근 동향을 중심으로 -, 충남대학교 법학연구 제33권 제1호

254) 홍명수, 플랫폼 규제 개선을 위한 독일경쟁제한방지법 개정에 관한 고찰 -시장지배적 지위남용 규제를 중심으로-, 동아법학 제94호. 2022. 2.

255) 위 논문에 인용된 GWB 제19a조 제1항과 제2항의 번역문은 아래와 같음.

제19a조제1항 “연방카르텔청은 GWB 제18조 제3항a의 의미에서 시장에서 상당한 정도로 사업을 영위하는 사업자가 경쟁에 있어서 시장의 경계를 넘어서 우월적 의미를 갖는지를 처분의 형식으로 결정할 수 있다. 이러한 결정에 있어서 다음의 요소들은 특별히 고려되어야 한다. 1. 하나 또는 그 이상의 시장에서의 시장지배적 지위, 2. 자금력이나 그밖에 다른 자원에 대한 접근, 3. 수직적 통합 그리고 기타 상호적으로 밀접하게 관련된 시장에서의 활동, 4. 경쟁 관련 데이터에 대한 접근, 5. 제3자의 공급 또는 판매 시장 접근에 있어서 당해 사업자 활동의 중요성과 그에 따른 제3자 사업활동에 미치는 영향.

제19a조제2항 “연방카르텔청은 제1항에 따라 확인된 당해 사업자에 대하여 다음을 금지할 수 있다.

〈별첨 4〉 플랫폼 활용 사업자 간담회(1차~4차) 주된 내용

□ 1차간담회 □

주제와 일정 : ‘앱마켓’ 간담회, 6월 22일

참석자 : 대한출판문화협회(정원옥 사무국장), 한국음악저작권협회(박수호 국장), 콘텐츠 웨이브(노동환 정책협력리더)

※참석자는 연구진을 제외한 외부 관련인사들만 제시(이하 동일)

□ 주된 간담회 내용

1. 출판업계 : 대한출판문화협회

1) 각 영역 업체들이 파악하고 있는 시장현황

(1) 시장 규모 ; 출판업 - 인터넷/모바일 전자출판 제작용, 온라인 출판 유통업 - 인터넷/모바일 출판서비스

1. 공급 및 판매 시장을 중개함에 있어서 경쟁 사업자에 대하여 자신의 상품을 우선적으로 취급하는 경우, 특히 상품의 소개에서 자신의 상품을 우대하는 경우(a) 그리고 자신의 상품을 배타적으로 (검색)장치에 사전 설치하거나 또는 다른 방식으로 사업자들의 상품에 통합시키는 경우(b),
2. 공급 또는 판매 시장에 접근을 위하여 사업자들의 행위가 중요한 경우에, 당해 시장에서 이 사업자들의 영업활동을 방해하는 조치를 취하는 경우, 특히 배타적인 사전 설치나 다른 사업자들의 상품에 통합시키는 조치를 취하는 경우 (a) 그리고 다른 사업자들이 자신의 상품을 광고하는 것을 방해하거나 어렵게 하는 경우 또는 고객들이 당해 사업자에 의해 준비되거나 중개되고 있는 접근 방식과 다른 방식으로 접근하는 것을 방해하거나 어렵게 하는 경우(b),
3. 일정한 시장에서 지배적 지위에 있지 않지만 빠르게 성장할 가능성이 있는 경쟁자를 직·간접적으로 방해하는 경우, 특히 사업자의 상품의 이용에 요청되지 않은 동 사업자의 다른 상품의 이용에 자동적으로 결합시키면서, 다른 상품의 범위나 이용 방식에 관한 충분한 선택의 기회를 제공하지 않은 경우(a) 그리고 사업자의 특정상품의 이용을 동 사업자의 다른 상품의 이용에 결부시키는 경우,
4. 사업자가 모은 경쟁 관련 데이터를, 시장진입 장벽을 형성하거나 또는 상당한 정도로 높이거나, 다른 사업자를 그 밖의 방식으로 방해하거나 이러한 처리를 허용하는 거래조건을 요구하는 방식으로 처리하는 경우, 특히 서비스의 이용이 이용자들에게 데이터 처리의 범위, 목적 그리고 방식 등에 관한 충분한 선택의 가능성이 부여되지 않은 채 당해 사업자의 다른 서비스 또는 제3자로부터 제공된 서비스 처리의 동의에 의존하도록 하는 경우(a) 그리고 다른 사업자로부터 획득한 정보를 처리의 범위, 목적 그리고 방식 등에 관하여 충분한 선택가능성이 주어지지 않은 상태에서 다른 사업자에게 서비스를 제공할 경우에 필요한 목적을 넘어서 처리하는 경우(b),
5. 상품 또는 용역의 상호운용성 또는 데이터의 이동성을 거절하거나 어렵게 하여 경쟁을 방해하는 경우,
6. 다른 사업자에게 제공되거나 수행될 서비스의 범위, 품질 또는 성과에 관하여 불충분한 정보를 제공하거나 다른 방식으로 서비스의 가치의 판단을 어렵게 하는 경우,
7. 다른 사업자의 상품을 취급함에 있어서 합리적 근거가 없는 이익을 요구하는 경우, 특히 상품 진열에 필수적이지 않은 자료나 권리를 요구하는 경우(a), 이러한 상품의 진열의 수준이 합리적 관련이 없는 자료나 권리의 이전에 종속하도록 하는 경우(b).

이상의 규정은 각 행위가 객관적으로 정당한 경우에 적용되지 않으며, 이에 대한 입증책임은 당해 사업자가 부담한다.”

256) https://digital-markets-act.ec.europa.eu/about-dma_en

257) 2021년 6월 11일 미국 하원에서 발의된 5개 법안 패키지(“미국 온라인 시장 선택과 혁신 법률(American Choice and Innovation Online Act)”; “플랫폼 독점 종식 법률(Ending Platform Monopolies Act)”; “서비스 전환 활성화 를 통한 경쟁과 호환성 증진 법률(Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act 또는 ACCESS Act)”; “플랫폼 경쟁과 기회 법률(Platform Competition and Opportunity Act)”; “기업 인수합 병 신청비용 현대화 법률(Merger Filing Fee Modernization Act)”)를 의미함. 이 중 “기업 인수합병 신청비용 현대화 법률(Merger Filing Fee Modernization Act)”은 경쟁당국의 법 집행 예산을 확충하기 위해 기업결합 신고수수료를 인상하는 보조적 성격의 법안으로 패키지 법안 중 유일하게 통과되었음.

- 업 시장 규모는 매년 약 17% 정도로 꾸준히 성장. 2014년 대비 2022년도 약 3배 이상 성장.
- (2) 국내시장 선도업체 ; 카카오 Story 1위, 네이버웹툰 2위, 리디, 키다리 스튜디오, 레진, 탑코 등...
- (3) 인앱결제 매출 비중 변동 및 의존도 추이 ; 구글 인앱 결제 정책 시행 이후 매출 감소, 소비자들은 인앱결제에 익숙해지면서 비중은 높아지는 추세.
- (4) 영역별 중소기업 비중, 소기업과 개인사업자 비중 추이 ; 전자출판업계 개인사업자 비중이 높고, 매우 영세하다. 전자책출판사 회사 유형은 '개인사업체'가 58%. 매출액 규모 5억원 이상인 경우는 15.4%에 불과, 종사자 수가 5인 이상인 경우 또한 38.2%에 불과.

2) 앱마켓 이용 시 수수료체계

- ◆ 애플은 제3자 결제시스템 허용, 30% 수수료; 윈스토어는 아웃링크 허용; 구글은 디지털 콘텐츠에 대해서만 차별적으로 인앱결제 수수료 30% 적용; 제3자결제 이용시 수수료 26~30%. 앱 내 타 결제수단 유도 금지(아웃링크 금지)

3) 업체들이 겪고 있는 앱마켓 운영사들의 불공정 및 갑질 행위

- ◆ 연구진 : 구글의 인앱결제 강제정책은 「전기통신사업법」 제50조 제1항 제9호 위반.

구분	법적 근거	위반내용
특정 결제방식 강제행위	9. 앱마켓사업자가 모바일콘텐츠 등의 거래를 중개할 때 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 모바일콘텐츠 등 제공사업자에게 특정한 결제방식을 강제하는 행위	끼워팔기, 특정 결제방식 강제행위
	다. 특정한 결제방식 외 다른 결제방식을 사용하는 것을 기술적으로 제한하여 특정한 결제방식을 강제하는 행위	기술적 제한
	라. 특정한 결제방식에 접근·사용하는 절차에 비하여 다른 결제방식에 접근, 사용하는 절차를 어렵게 하거나 불편하게 하여 특정한 결제방식을 강제하는 행위	어렵거나 불편하게, 기본설정(default)의 영향
	바. 특정한 결제방식 외 다른 결제방식을 사용하는 모바일콘텐츠 등 제공사업자에게 앱마켓 노출, 검색, 광고, 데이터 처리, 수수료나 그 밖에 경제적 이익 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건이나 제한을 부과하여 특정한 결제방식을 강제하는 행위	수수료의 경제적 불이익 불합리한 조건

4) 앱마켓 이용 관련 이해관계자 갈등 및 애로사항

- ◆ 국내 전자책 출판업계 1. 스마트 폰 기반. 2. 도서정가제 근간 흔들림 3. 전자책시장 타격
- ◆ 출협 대응 : 구글 방통위 신고(2022.4.11.) 구글 공정위 신고(2022.4.19.) 전기통신사업법 위반 형사 고발(2022.7.13.) 방통위 위원장 직무유기 및 직권남용 고발(2022.9.30.)
- 이후 웹소설 출판사, 작가들과 민사소송 진행 예정. 미국, 대만 로펌등과 함께 공동 소송 준비중.

5) 각 영역별 정부 정책(최근 5년)

- ◆ 전기통신사업법이 시행되고 있으나, 구글이 인앱결제 강제 정책을 철회하지 않았고, 우회하고 있음.

6) 각 영역별 입법(개정 및 개정) 요구사항 등

- i) 전기통신사업법 및 공정거래법의 엄격한 적용과 그에 따른 규제
- ii) 공정한 경쟁체제 마련과 이용자 보호를 위한 법적 제도적 정비

2. 음악업계(한국음악저작권협회)

1) 각 영역 업체들이 파악하고 있는 시장현황

- (1) 시장 규모 : 권리자 단체라 사업체 측에서 정산을 위해 받은 정보는 공개하기 어려움.
- (2) 시장선도업체 : 멜론(카카오 엔터) 업계 1위. 지니 뮤직, 플로우 등. 유튜브 뮤직 급성장(MAU 기준 1위) 유튜브 뮤직은 구글이 직접 운영하는 해외 음원 플랫폼으로, 인앱 결제 강제로 인한 수수료의 영향을 받지 않는다. 국내 음원사업자들은 인앱결제 강제 정책으로 최대30%, 실질적으로 20% 이상의 인앱결제 수수료를 부담해야 하므로 가격 경쟁에서 불리한 상황.
- (3) 인앱결제 매출 비중 및 의존도 추이 : 2%~2.5%정도. 국내 음원사업자들은 아웃링크만 허용되면, 자체
- (4) 영역별 중소기업 비중, 소기업과 개인사업자 비중 추이 : 음원사업자들은 중소기업이 적은 편.

2) 앱마켓 이용 시 수수료 체계

- ◆ 사업자가 아니라서 알 수 없음.

3) 업체들이 겪고 있는 앱마켓 운영사들의 불공정 및 갑질 행위

- ◆ 현재는 문체부 중재로 일시적으로 정산과정에서 인앱결제 수수료를 제외한 모수를 기준으로, 과거 정산 비율을 적용하고 있음. 인앱결제 수수료는 음원 소비자가 부담하는 상황.

4) 앱마켓 이용 관련 이해관계자 갈등 및 애로사항

- ◆ 아웃링크 금지에 대한 제재 방안 필요. 구글이 인앱결제 강제정책을 시행한 후 음원사업자와 음원관리자가 갈등하게 됨

5) 각 영역별 정부 정책(최근 5년)

- ◆ 전기통신사업법이 시행되고 있으나, 구글이 인앱결제 강제 정책을 철회하지 않았고, 우회하고 있음.

6) 각 영역별 입법(재정 및 개정) 요구사항 등

- ◆ 아웃링크를 허용할 수 있는 방안. 혹은 앱마켓 수수료 부분에서 권리자 몫을 분배하는 대안을 고려.

3. OTT업계(웨이브)

1) 각 영역 업체들이 파악하고 있는 시장현황

- ◆ 개별사업체로서는 제공이 어려움.

2) 앱마켓 이용 시 수수료 체계

- ◆ 앱마켓 사업자들과 비밀유지계약서 체결로 공유가 어렵다.

3) 업체들이 겪고 있는 앱마켓 운영사들의 불공정 및 갑질 행위

- ◆ 인앱결제의 장단점이 있음
 - 장점. 해외서비스나 이용자 저변 확대를 위해 인앱결제가 유리
 - 단점. i)제3자결제가 허용되었으나, 기존의 구글/애플에 내야하는 수수료보다도 높게 책정되는 상황. ii)구글과 애플의 정책 때문에 프로모션 등 자체적, 주도적으로 가격 설정하기 어려움. iii)커뮤니케이션의 어려움. 구글 코리아는 본사 가이드라인을 따르기만 할 뿐 결정권이 없음. iv)심사 지연 이슈. 7일에서 14일까지 심사가 지연될 수 있으나, 14일 범위를 넘어서도 심사 지연 이유를 통지받지 못한 채 계속 기다려야 했음.

4) 앱마켓 이용 관련 이해관계자 갈등 및 애로사항

- ◆ 경쟁 OTT 플랫폼이자 해외사업자인 넷플릭스는 인앱결제를 도입하지 않고, 아웃링크를 통해 결제사이트로 연결. 즉 국내사업자들에게는 인앱결제를 강제하고, 아웃링크를 불가능하게 하면서 미국 사업자는 우대하는 것
- ◆ 아웃링크가 있으면 업데이트를 안 해준다. 구글 정책에 명시적으로 포함되어 있음
- ◆ 인앱결제 수수료는 이용자가 인앱 결제시스템을 이용한 것에 대한 수수료. 인앱을 통해 15~30%까지 이용자들이 비용을 더 부담하게 됨
 - 인앱결제가 아닌 다른 결제 수단의 경우 사업자들이 결제 수수료를 부담하고 이용자들에게 전가하지 않음. 인앱결제 강제를 막을 수 없다면, 이용자 보호를 위해 스마트폰 결제 대신, PC 등을 통해 다른 결제 수단 이용하도록 홍보 필요.

5) 각 영역별 정부 정책(5년)

- ◆ 방통위 주도로 앱마켓 모바일 콘텐츠 결제 가이드라인을 만들었으나, 지속적인 모니터링이나 후속 조치는 이뤄지지 않고 있는 것 같다.

□ 2차 간담회 □

주제와 일정 : 배달앱 오픈마켓 간담회, 7월 12일

참석자 : 전국가맹점주협의회 - 김진우 이사, 한국외식업중앙회 한국외식산업연구원 - 김삼희 연구실장,
한국중소상인자영업자총연합회 - 이성원 사무총장, 한국통신판매사업자협회 - 김홍민 협회장

□주된 간담회 내용

1. 전국카페사장 협동조합 고장수 이사장

1) 시장 현황 및 배달 플랫폼 의존도

- ◆ 코로나 시기 홀 영업 금지로 카페의 배달플랫폼 의존도 50% 이상. 2곳중 1곳은 배달. 코로나 이후 수수료 문제로 배달을 포기하신 분들이 많음

2) 배달의 민족 수수료 체계

- ◆ 중개수수료 : 배달의 민족 중개수수료 10~12%. 결제수수료 : 3%. 만나서 결제 선택 시 쿠폰, 할인 혜택에서 제외됨. 배민이 정책적으로 오프라인 결제를 없애는 추세로 보임. 배달비 : 최단거리 배송도 4천원
- ◆ 결국 3가지 비용을 복합적으로 부담해야 함. 1만원 배달해봐야 플랫폼에 뜯기고 나면 1000원도 안 되거나 적자. 적자임에도 손님이 아예 끈질기다 봐 배달 플랫폼을 이용하는 케이스도 있음. 카페 같은 경우 음식점보다 기준 단가가 굉장히 낮음. 음식이 2~3만 카페는 음료 4~5잔해도 1~2만원 수준

3) 기타

- ◆ 배달플랫폼 운영 / 배달용품사업 검열 문제. 배민은 배달플랫폼을 운영하면서 동시에 배민상회라는 1회용품 상점을 운영. 배민1 30분 내 배달 문제. 배민1은 다른 주문이 있어도 시간 안에 배달하려면 먼저 나가야 해 주문관리 어려움.

2. 전국가맹점주협의회 김진우 이사

1) 시장 현황 및 배달플랫폼 의존도

- ◆ 전체 매출 중 배달업 차지 비율 80~90%. 과거 다양한 주문 방식들이 배달앱 안으로 들어옴. 배달앱 없이는 영업이 불가능한 수준. 프랜차이즈 업체의 경우, 과거 대표번호, 자체 앱 주문 등으로 들어오던 주문이 배달의 민족으로 이동. 신규창업자가 시장에 진입할 때는 도움이 될 수 있지만, 전체적인 배달비를

상승시키고 자영업자들이 창업 폐업을 반복할수록 배달앱만 돈을 버는 구조

2) 배달의 민족 수수료 체계.

- ◆ 중개 수수료 : 매출액의 10% 가량 차지. 카드 수수료 : 기본 3%가량. 구간별로 우대 혜택시 0.8~2% 수준, 배달비 : 배달료 6천원을 입점업체에게 거둬. 이후 라이더에게는 2700~3000원 등 자의적으로 배급. 악천후 등에 지급한다고 함. 하지만 구체적 정산 내용은 알 수 없다. 적립하지 말고, 배달 건by건으로 하면 좋겠음
- ◆ 수수료 문제 : 수수료로 총 나가는 비중이 매출액의 15~20% 가량을 차지함. 카드 수수료의 상한이 있는 것처럼, 플랫폼의 수수료도 상한이 있어야 함. 광고료 문제 (울트라콜) : 또한 울트라콜(깃발꽃기)도 등록(깃발) 개수의 상한을 두어야 함. 과도하게 먼 곳까지 깃발을 꽂으면 배달 거리가 늘어나고, 배달 시간이 늘어나 전체 배달 서비스의 퀄리티가 감소함. 게다가 자영업자들끼리의 과도한 광고 경쟁을 부추김

3) 기타

- ◆ 랭킹 관련 문제 : '기본순(디폴트)'의 기준을 알 수 없음. 사용자가 직접 정렬순서를 눌러서 설정을 배달 빠른 순, 배달팁 낮은 순, 주문 많은 순, 별점 높은 순, 가까운 순, 찜 많은 순 등으로 변경할 수 있지만, 번거롭기 때문에 기본순의 영향력이 큼. 하지만 배민측에서는 기본 순의 구체적인 점수 기준을 알려주지 않고, 종합적으로 평가한다고만 답변. 그리고 프로모션 강요 : 본사와 배민이 협약을 해서 오더를 내린다. 형식은 본사에서 지시하는 형태.

3. 한국외식업중앙회 한국외식산업연구원 김삼희 연구실장

1) 시장 현황 및 배달앱 의존도

- ◆ 외식업 일반음식점 총 80만개. 과다 경쟁상황
 - 코로나 이후 진입장벽이 없는 외식업체 숫자 증가. 소규모 외식업체 증가. 온라인 음식 서비스 거래액만 보면 25조. 배달관련시장 2조. 배달의민족이 70%이상. 단일기업이 50% 이상. 독과점에 해당한다고 생각함
- ◆ 외식업체 100곳 표본 조사 결과
 - 평균적으로 매출 대비 식재료 38% 인건비 31% 경비 13% 영업이익 13%로 분석. 배달 수수료 차지하는 비율이 11%. 영업이익에서 배달 수수료를 빼고 나면 영업이익 2%에 불과.

2) 수수료 체계

- ◆ 전체적으로 수수료 체계가 복잡. 업주도 배달에 들어가는 여러 가지 수수료를 제대로 파악하기 어려움. 배달앱 이용 수수료를 투명하게 공개하도록 조치 필요
 - 전년 7월 대비 수수료체계 개편 이후 배달 수수료 12% 증가
 - 단건 배달37% / 다건배달 62%. 단건 배달 만들어서 비용을 증가시키고 소비자들한테 배달료를 전가하고 있음. 독과점 기업이 가격 결정력을 갖고 있음. 입점 업체들과 함께 배달 수수료 문제를 제대로 논의한 적도 없다. 배민이 정하면 따라야 하는 구조

3) 기타

- ◆ 공공플랫폼 관련 의견
 - 공공플랫폼도 역할이 있다. 독과점이 아니라, 시장 내에 경쟁이 있으면 손쉽게 가격 인상 불가. 외식업자들은 과당경쟁 상황. 힘을 합쳐서 배달의 민족을 사용안하고, 공공플랫폼을 사용하면 대책이 될 수 있음
 - 공공플랫폼이 약한 이유는 입점업체가 적어 고객들이 불편했기 때문.

4. 한국중소상인자영업자 총연합회 이성원 사무총장

1) 시장현황 및 플랫폼 의존도

- ◆ 쿠팡이 e커머스 시장에서 독과점을 형성하면서, 기존 대리점 유통구조가 완전히 무너졌다. 매출의 90%가 무너진 케이스도 있다. 본사가 쿠팡에 직접 납품을 하기 때문. 쿠팡은 대기업인 납품업체들을 상대로도 갑임.
 - ex. LG생활건강 등 사례. 대리점이 약성재고를 인터넷에서 더 싸게 털어내려고 해도, 쿠팡이 본사와 거래하기 때문에 결국 본사가 대리점 가격을 통제하게 된다. 쿠팡과 대기업 본사만 살아남고 대리점은 다 죽어가는 상황. 플랫폼 산업 내의 독과점 수준이 아니라, 대한민국 유통업 자체가 변화되고 있음.
 - 대리점 유통조직들이 무너지면, 모든 제조사들이 쿠팡에 납품 또는 입점하는 것 외에는 판매경로가 없어진다. 대형마트 규제를 풀어주는 것은 대안이 될 수 없다. 대한민국 유통구조를 다 대기업과 쿠팡이 점유하게 된다.

2) 수수료 체계

- ◆ 배달앱 플랫폼들마다, 오픈마켓 플랫폼들마다 수수료 체계가 조금씩 다르다. 때문에 일괄적인 수수료 협상이 어려움

- 예를 들어 오픈마켓 플랫폼은 숫자로는 11개가 있다. 그런데 플랫폼마다, 제품 군마다 수수료가 다르다. 최저 3~12%까지 존재

3) 기타

◆ 자율상생 관련 의견

- 오픈마켓, 배달앱 분과 자율상생 협약 참가한 당사자. 실패한 상생협약 모델이라 평가함. 구체적인 내용도 구속력도 하나도 없고 허울만 있음. 문제는 쿠팡의 독특한 지위. 플랫폼이면서 대규모 유통업체. 쿠팡 매출의 90%는 본사 직매입해서 판매하는 유통에서 나오고 오픈마켓의 비중은 10% 밖에 안됨

◆ 간편결제 관련 의견

- 간편결제는 카드수수료보다 10배이상 수수료가 비싸다. 간편결제 수수료도 카드 수수료와 비슷한 수준으로 통제가 필요함

◆ 쿠팡 정산 문제

- 대규모유통업법에 따르면 60일 이내 정산 원칙, 쿠팡은 완전정산까지 보통 90일. 3개월가량 어음 기간. 때문에 판매량이 몰렸을 때 자금 유동성 문제를 겪는 업체들도 있음
- 때문에 경쟁 플랫폼들은 '빠른 정산'을 내세울 수준. 쿠팡은 이에 대응하기 위해 '정산금'을 '대출'해주는 정책을 시행. 입점업체들이 결제대금을 미리 받는 대신 '이자'를 내야함.

5. 통신판매사업자 협회장 김홍민

1) 시장 현황 및 플랫폼 의존도

- ◆ 오픈마켓 시장에서는 네이버와 쿠팡이 독과점. 전체 통신판매사업자 60만명. 네이버 스마트스토어 개수 55만개. 월 200만 매출도 못내시는 분이 57.8%. 매출 1천만원 이상 10%프로. 매출 1억원 이상 4%.

2) 수수료 체계

◆ 쿠팡 오픈마켓

- 식품 판매의 경우 쿠팡 수수료 12%. 공산품 판매의 경우 수수료 40%. 보관 수수료 등 여러 가지 명목으로 수수료를 떼어감. 하지만 거기에 입점(제트배송)하지 않으면, 검색 후순위라 노출이 안 되고, 배송이 늦어 경쟁이 안 됨.

◆ 네이버 오픈마켓

- 수수료는 공식적으로 3%, 하지만 여러 가지 사유로 5.63%까지 올라감. 네이버쇼핑 연동 수수료 2%. 거기다 운영비를 따로 매년 300만원 내야함. 최저가 분류로 무한 경쟁이라 마진율이 최악.

3) 기타

◆ 쿠팡 정산 관련 의견

- 1달 후 70% 30%는 나중에. 결제 대금을 미리 달라고 하면 이자를 받음. 쿠팡이 저렇게 미지급된 정산액을 이렇게 대출 용도로 쓰는 것이 법적 문제가 없는지 확인해야 함. [배임 / 횡령 적용 가능성] / 네이버는 늦어도 8일 안에 정산. 고객이 구입 확정하면 다음 날 대금 정산.

◆ 쿠팡 아이템 위너 관련 의견

- 공정위는 쿠팡에게 불공정 약관을 수정하게 해놓고. 쿠팡은 약관과 인터페이스를 미세하게 수정한 후 무혐의 판결을 받았음. 문제가 있다고 생각. 가해자는 있는데 피해자는 없다는 상황 납득할 수 없음.

◆ 검색 알고리즘 관련

- 네이버나 쿠팡 모두 공개되지 않은 알고리즘. 입점업체 입장에서 대처하기 어렵다. 왜 검색 후순위인지, 개선해야 할 방법을 찾기 어려움. 점수표는 공개되어 있지만, 구체적으로 점수를 믹스하고, 어떻게 평가하는지 알기가 어렵다. 게다가 광고를 내야 클릭 수 등 몇몇 지표가 올라감. 결국 알고리즘이 광고비를 내는 업체에게 유리하게 설계. 결국 실질적으로는 지표개선을 위해 광고를 더 내는 것 외에 방법이 없음

◆ 네이버 신고 관련

- 네이버 실수로 표기 오류된 제품을 수정해달라고 해도 반영하는데 1주일이 넘게 걸림.

□ 참고 : 배달 수수료체계

○ 배달의 민족

	중개이용료	결제정산수수료	배달비
배민1 기본형 요금제(부가세 별도)	6.8%	3%	업체 6000원 선결제 이후 고객부담 배달팁 정산.
배민1 절약형 요금제	15% (부가세 별도)	3%	(1)주문금액5000~12000/업체 900원 부담/고객 3900 원 부담 (2)주문금액12000~30000원/업체 2900원 부담/고객 2000원 부담 (3)주문금액30000~ /업체 2900원 부담/고객 0원 부담
배달비 포함형 요금제	27% (배달비 포함)	3%	0원.
알뜰 배달 요금제	6.8%	3%	지역별 차등 2500~3300
오픈리스트	6.8%	3%	-업체가 배달

* 배민포장주문 - 한시적 중개이용료 무료. 결제정산수수료 3% (2024년 3월 31일까지.)

1) 결제정산수수료 우대

매출 규모별 분류	결제정산 수수료	우대 수수료 적용	우대 수수료
영세(3억이하)	3%	1.5%	-1.5%
중소(3억초과 5억이하)		2.1%	-0.90%
중소(5억초과 10억이하)		2.25%	-0.75%
중소(10억초과 30억이하)		2.50%	-0.5%
일반(매출액 30억초과 및 신규사업자)		3.00%	0.00%
비고	부가세 별도		

2) 광고

◆ 울트라콜 (과거 깃발꽃기), 카테고리와 지역을 선택해 1개씩 꽃을 수 있음(여러개 가능), 울트라콜 하나당 월 8만원.

◆ 오픈리스트 광고 : 기본 - 중개이용료 6.8% / 추가 - 우리가게클릭 (클릭당 광고) / 클릭당 희망 광고
금액 X 클릭 수 = 월 광고비 / 광고 예산 최소 5만원 ~ 최대 300만원. / 클릭 당 광고금액은 최소
200원 ~ 최대 600원

○ 쿠팡이츠 수수료 체계

	중개이용료	결제수수료	배달비
수수료절약형	7.5%	3%	업체 6000 -고객부담배달비 (최대 4천원)
수수료일반형	9.8%		업체 5400 -고객부담배달비 (최대 4천원)
배달비절약형	15%		업체 2900~900 - 고객 부담배달비 (최대 3900)
배달비포함형	29%		업체 0 고객부담배달비 자동적용

○ 요기요 수수료 체계

		중개 수수료	결제 수수료	기타
요기요 주문		12.5%	3%	직접 배달
요기요 익스프레스		12.5%		배달 대행 2900
광고상품	우리동네 플러스상품	비용상이 (지역마다편차)	X	경매 시스템 음식 카테고리 상단 노출
	슈퍼레드위크	비용상이		시간대 별 제품할인
	요일 별 할인			

□ 3차 간담회 □

주제와 일정 : 언론사 간담회 7월 19일

참석자 : 경인일보(이승철 디지털콘텐츠센터 총괄부장), 영남일보(김기억 서울본부장), 충청투데이(김대환 서울취재본부장), 민주언론시민연합(유승현 정책위원), 전국언론노동조합(이준형 정책위원)

□ 주된 간담회 내용

1. 뉴스제휴평가위원회 관련 의견

1) 경인일보

- ◆ 네이버 카카오는 포털 시장 점유율 80%를 넘기는 과점사업자이며 경쟁 관계임에도 함께 거래를 거절. 경인일보는 측은 이를 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 위반(제 45조 1항 1. 부당하게 거래를 거절하는 행위)으로 보고 공정위 신고.
- ◆ 네이버 카카오는 2015년 뉴스제휴평가위원회(이하 제평위)라는 공동 기구를 통해 제휴와 해지 절차를 진행. 제평위는 공과 과가 공존. 공은 발전시키고, 과는 수정해서 뉴스 유통 시장을 공정화해달라. 현재는 제평위가 활동 중단 상황이라 뉴스 입점이 어렵다. 불투명한 심사 과정과 결과를 공정하게 보완해서 누구나 공감할 수 있는 입점 시스템을 갖춰 달라.
- ◆ 현재 제평위 심사를 통해 플랫폼 입점하는 방법 외에는 뉴스 유통 창구를 마련하기 어려움. 지역신문의 생존과 직결되는 문제.

2) 영남일보

- ◆ 제평위가 너무나 많은 권한을 갖고 있지만, 책임은 지지 않는다. 네이버나 카카이가 경쟁 플랫폼인 만큼 별도의 제휴 평가 위원회를 만들어서 입점 심사 및 경쟁이 이뤄져야.
- ◆ 제평위는 뉴스의 품질을 관리하는 역할도. 검색어로 장난질하는 언론사를 제평위 활동으로 많이 정리. 현재는 제평위 운영 중단으로 뉴스 모니터링과 별점부과도 함께 중단 상태. 언론의 품질저하가 급속히 진행중. 기사로 둔갑한 광고들이 계속 나가고 있는 상태.

3) 민주언론시민연합

- ◆ 제평위는 자율규제 기구지만, 권한이 너무 강하고 투명성과 공정성은 너무 떨어지는 구조. 입점 퇴출 문제, 지역 언론 다양성, 제평위 구성 투명성 등 문제가 산재. 제평위의 자율규제 기구로서 성격은 유지하되 권한은 검토가 필요. 제평위 구성과 입점/퇴출 관련해서는 오픈해 공개할 필요,

4) 언론노조

- ◆ 제평위 장벽은 낮추고 퇴출 강화 주장에 동의. 제평위 체질 개선해야 투명한 구성 가능. 정치적 입김에는 비판적 포털 뉴스 진흥법 등 법제화는 반대. 법적 지위가 있는 자율기구도 가능. 제도적 지위를 부여하면서 투명성과 개방성을 강화할 수 있음.

2. 뉴스 콘텐츠 제휴 및 평가 관련 의견

- ◆ 뉴스 제휴: 1단계-검색 제휴(60점) 2단계-뉴스스탠드 제휴(70점) 3단계-콘텐츠 제휴(80점)

1) 영남일보

- ◆ 뉴스콘텐츠 제휴 장벽이 높다. 특히 지방지에 가혹하다. 중앙지 중 조선일보의 경우 본 매체를 포함해 자회사 등 7개가 콘텐츠 제휴, 중앙일보의 경우 5개 제휴. 2015년 제평위 시작한 이후, 콘텐츠 제휴 신청한 매체가 600여개가 넘지만, 통과한 매체는 고작 6개. 콘텐츠 제휴의 문턱은 낮추고, 퇴출을 엄격하게 적용하여 언론의 건강한 경쟁이 가능. 하지만 현실적으로 퇴출 강화는 쉽지 않다. 때문에 리그처럼, 쿼터를 두고 운영하자는 제안도 있음.

2) 충청투데이

- ◆ 콘텐츠 제휴 진입 장벽이 높다. 콘텐츠 제휴는 현재 전체 80개 정도. 그중 지방지가 차지하는 비율은 고작 14% 중앙이 86%. 언론이 중앙집중화. 한국기자협회 인원도 과거 중앙 5천, 지방 5천이었다면, 최근에는 중앙 7천5백, 지방 3천5백으로 변동. 포털을 통해서 지역 뉴스가 관심을 받지 못한다. 포털 안에서 지역 매체 비중을 20%, 장기적으로는 30% 정도는 확보 필요.
- ◆ 또한 평가시 언론의 역사성, 직원수 등 여러 가지를 감안하여 제휴 평가가 이뤄져야 한다. 역사가 깊고 직원 다수인 지방지가, 역사도 짧고 직원 소수인 중앙지보다 제휴에서 불리한 구조. 또한 신문, 인터넷신문, 방송을 같은 잣대로 평가하는 것도 문제.

3) 민주언론시민연합

- ◆ 입점 장벽은 낮추고, 퇴출은 엄격하게 집행. 이를 위해 구성을 언론사, 소비자단체 등과 협의 필요. 기존의 제평위가 네이버, 카카오가 거대 메이저언론사 외에 의견을 공정하게 수렴할 수 있는지 의문. 포털 측이 이용자 데이터를 언론사들에게도 공개해야 언론사들도 피드백 가능.

4) 경인일보

- ◆ 지역 언론사를 일괄적으로 지역별 1개씩만 입점시키는 것은 문제가 있다. 인구수가 많은 지역도 1개. 경기도와 제주도의 인구수는 큰 차이. 경인일보의 경우 경기, 인천 지역 1500만 인구가 거주.

3. 포털의 언론 역할(편집과, 배열, 알고리즘 등)에 대한 의견

1) 영남일보

- ◆ 우리나라처럼 포털의 집중도와 영향력이 높은 나라는 없다. 플랫폼 사업자인 네이버 / 다음이 사실상 언론사로서의 지위까지 확보하고 있다. 한번 잡힌 틀을 어쩔 수 없다면, 최소한 공정한 유통과 경쟁 구조라도 조성해야 한다.

2) 민주언론시민연합

- ◆ 포털 자체가 언론의 역할을 수행. 아웃링크 문제, 포털 뉴스의 편집과 배열의 문제 등 발생. 포털측은 알고리즘을 이용한다고 하지만, 알고리즘에 가중치를 부여하고, 구성하는 것은 결국 사람. 알고리즘 검토위원회는 공학전문가와 IT전문가만 배치. 언론사, 언론단체, 소비자 단체등은 배제되어 있음. 알고리즘 검토위원회를 투명하게 공개하고 공론의 장이 되어야. 알고리즘은 앞으로의 포털 뉴스 생태계에 매우 중요.

3) 언론노조

- ◆ 알고리즘 관련하여 최근 정당의 문제제기는 방향설정 오류. 정치적 편향성은 알고리즘의 직접적 문제가 아님. 알고리즘 문제는 선정성에 가까움. 조회수, 체류시간 등 정량적 요소 강화해 뉴스를 배치하면 선정적이고 눈에 띄고 많이 보는 뉴스들이 전면 배치. 저널리즘 품질 악화. 일반인도 이해할 수 있는 수준으로 알고리즘 오픈 필요. 알고리즘 개선 위원회 투명성 강화. 현업 언론인 독자들이 참여하는 독립적이고 정기적인 평가가 이루어져야 포털 생태계 정상화에 기여할 수 있음.

4) 김종민 의원

- ◆ 현재 언론사들도 포털의 편집 배열과 그로 인한 수익 배분을 이용하려고 입점하려는 측면이 있음. 하지만 포털의 편집 배열은 제한하는 게 학계의 공통된 논의. 방법으로는 정보통신망법, 언론중재법 등을 통해 편집 배열을 금지하는 방법과 공정위 차원에서 독과점 인프라로 보고 접근하는 방식이 있음. 근본적으로는 아웃링크로 가서 포털이 언론화되는 걸 막는 게 해결책. 그렇지 않고서는 악순환.

4. 아웃링크, 공공포털 등 대안과 수익구조에 관한 의견

1) 민주언론시민연합

- ◆ 장기적으로 언론사들이 아웃링크를 준비해야 하지만, 전면 도입은 현재로서는 어려울 것. 현재 아웃링크로 급히 넘어가면, 이용자 접근성 저하, 트래픽 관리 등 어려움이 있음. 과도기적인 과정 필요. 공공포털이라면 저널리즘 품질을 고려한 수익 배분이 필요.

2) 언론노조

- ◆ 전면적으로 즉시 아웃링크 시행시 조중동을 비롯한 거대 언론사만 살아남을 것. 디지털 전환 준비가 된 언론사만 가능. 디지털 기초체력이 약함. 독자 데이터 확보도 어려움. 장기적으로 공공과 포털에 적극적 역할을 다지고, 점차 아웃링크 도입을 제안.

3) 김종민 의원 제시 안(공공포털과 구독 서비스 투트랙)

- ◆ 현시점 아웃링크 도입은 대형언론사만 살아남을 수 있어 문제. 타협점으로 포털이 뉴스 가판대(기술적으로는 인링크인데, 내용적으로는 아웃링크)같은 형식을 제공하고, 언론사가 전적으로 편집, 관리하는 방식은 어떨지.
- ◆ 지금 포털의 방식은 일시적으로는 독자들에게 편리하더라도 뉴스 유통 시장 자체가 무너져 전체 언론 공중에 피해. 포털이 독점적으로 편집, 배열하는 게 아니라, 신디케이트, 에디팅, 큐레이팅 서비스 등 편집 배열 전문 영역을 창출할 수 있음. 장기적으로 구독 모델(프리미엄 서비스)과 공공 포털 투 트랙을 준비해야함. 공공 포털은 입법을 통한 법제화. 다만, 공공포털의 어려움은 '거버넌스' 문제.

4) 언론사들 입장

- ◆ 대안적 수익구조가 문제. 현재 포털은 콘텐츠 제휴 매체에 광고료를 6가지 기준으로 월 60~70억/17~800억 중 80% 정도는 CP사에게 배분. 진입한 매체들이 그 안에서 자체 수익구조를 만들어야 하는지가 핵심. 대형언론은 영업을 해서 광고로 수입을 발생시킬 수 있으나, 지역 매체들은 광고로 수입을 발생시키기가 쉽지 않을 것.

5) 연구진 견해

- ◆ 뉴스콘텐츠 보상 문제 관련 해외 입법 사례를 보면, 프랑스 공정위는 구글 측에 언론사 단체와 협상을 거부한 것에 과징금을 부과. 미국은 단체 형성을 촉진하는 법 논의중. 일부 나라에서는 구속력 있는 입법으로 협상에 응낙할 의무를 법적으로 부여. 플랫폼이 단체 협상에 응할 의무를 법제화. 언론사 단체와 플랫폼이 협상 시 공정거래법상 담합을 적용하지 않음. 다른 방식으로는 언론사에 저작권접권을 부여.

6) 민주언론시민연합

- ◆ 호주나 유럽, 언론사들과 통으로 제휴를 맺어 저작권 협상하는 법이 논의되는 중, 이를 위해서 외국처럼 모든 언론사들이 참여하는 공동체, 협의체가 필요. 협의체가 플랫폼과 직접 협상.

5. 플랫폼의 독과점과 규제 관련 의견

1) 연구진 견해

- ◆ 현재 공정거래법의 틀로는 제평위의 입점 심사 관련하여, 거래거절에 대한 심사 기준을 만들게 강제할 수는 있을 듯.
- ◆ 새로 독과점 규제법을 해외 사례(유럽, 일본 등)를 참고해 입법한다면, 독과점 플랫폼을 사전에 지정(네이버 카카오 구글 등 해당). 독과점 지위 남용 행위를 규정. 뉴스콘텐츠 보상에 대한 협의를 거부하는 행위나 보상하지 않는 행위를 독과점 행위로 지정 가능할 것. 독과점적 측면의 규제와 언론 규제 방식을 병행할 수도 있다. 추가적으로 플랫폼 알고리즘 공시제도도 필요할 것. 세계 보편적 입법 동향.

2) 충청투데이

- ◆ 제평위는 형식적으로는 '권고' 형태. 그러나 현실적으로는 100% 권고를 받아들임. 제평위가 절대적 권한을 갖고 있다.

3) 민주언론시민연합

- ◆ 네이버 카카오 뉴스콘텐츠 시장 독과점적 지위 명확. 포털이 언론의 행위를 수행하는 것 자체가 언론사 위에 있는 것. 제평위에 입점 퇴출 권한을 누가 부여했는지도 모름. 특히 콘텐츠 제휴는 초기부터 근거가 미약. 그냥 포털이 그렇게 하겠다고 정해놓은 것.
- ◆ 언론사들은 동의하지 않았지만, 거기에 맞춰 심사를 의뢰하고 하게 됨. 그 과정 자체가 독점적 지위 강화.

- ◆ 언론사들 입장에서는 공정거래나 플랫폼 독과점 규제 등을 찬성하기는 어려울 듯. 포털 입점 언론사들은 포털의 독점적 지위를 이용한 수익 측면에서 공생. 때문에 독과점 법제화 과정에서 어려움 예상. 근본적인 해결 방안이 없으니, 법제화를 시키더라도 공동규제. 자율규제보다는 강화되지만 완전 법제화는 아닌 수준. 제휴평가위원회, 알고리즘위원회 등을 관리 감독하고 과징금 부여 정도의 권한을 지닌 약한 법제화.

4) 연구진 견해

- ◆ 포털이 일정한 언론사들과만 거래 구조를 만들고, 그 거래구조에서 압도적 지위를 이용해서 입점 퇴출을 정한다면 뉴스콘텐츠 거래 구조를 만든 것 자체를 문제로 볼 수 있음. 다만 이를 문제 삼을 경우. 전면적 아웃링크로 전환 가능성.

5) 민주언론시민연합

- ◆ 현재 플랫폼 중심의 언론 생태계를 변화시킬 계기나 대안이 명확치 않은 상황. 말씀하신 독과점 입법이 그나마 지금 현실에 충격을 줄 수 있는 방안이라 생각.

□ 4차간담회 □

주제와 일정 : 언론단체 추가 간담회, 8월 18일

참석자 : 민주언론시민연합(유승현 정책위원), 전국언론노동조합(김동원 정책협력실장)

□ 주된 간담회 내용

1. 민주언론시민연합

1) 포털 관련 견해

- ◆ 포털 뉴스 생태계 자체를 '비정상'으로 바라봄. 포털 뉴스 서비스의 '정상화'를 주장. 독과점 이슈는 네이버/카카오에 계속 제기. 뉴스 생태계에 절대적 구조. 특히 네이버 중심 비판적 입장.

2) 포털 뉴스 생태계의 문제점

- ◆ 누구도 상생할 수 없는 구조. 언론사들 입장에서 더 그렇다. 중앙 언론사, 지역 언론사, 인터넷 언론사 등. 공평하게 수익을 배분받는다고거나, 노출된다거나 하지 않기 때문.
 - 지역 언론사는 소외됨. 인터넷 언론사는 일부만. 메이저/중앙 언론 중심의 생태계로 고착화. 그 핵심에 뉴스제휴평가위원회. 콘텐츠 제휴나 검색 제휴 방식을 유지할 것인지, 제평위 구성에 얼마나 많은 단체들이 들어올 것인지, 투명성 보장할 것인지 등이 첫 번째로 논의되고 해결되어야 할 과제.
 - 제평위의 법제화는 반대. 모든 언론과 포털을 규제 틀 안에 넣는 것은 반대지만, 현재 제평위를 개선해야 함. 감독을 하되 공정하고 투명하게 운영하도록 감시하는 체계. 입점의 문제, 지역 언론사 문제, 제평위 구성의 문제 등 투명하게 공개하고 운영 및 진행.
- ◆ 알고리즘의 공개 / 투명성 문제. 네이버 - 알고리즘 검토위원회 2~3차례 운영했으나 굉장히 폐쇄적. 실효성도 의문.
- ◆ 장기적 관점 - 구조적 개선을 위해 장기적으로, 아웃링크 방식으로 가는게 옳다. 저작권 / 저작인접권 포털/플랫폼 측과 계약을 맺고 보상 분배. 다만 지금 현재로서는 추진이 어려움. 수익구조를 포털에 의존하는 상황에서는 쉽지 않음.

- ◆ 직접규제/법제화 - 정부여당의 법제화는 '법안 하나 통과시켜서 기구 만들겠다는 것' 그렇게 해서 포털 뉴스가 정상화 될 상황은 아니라고 보임. 정부가 언론을 직접 통제할 가능성도 있음. 언론 자유의 문제도 있음. 기사형 광고 등 언론사의 잘못은 퇴출.
- ◆ 자율 규제 강화 - 언론사와 플랫폼, 소비자가 함께. 감독은 하되 자율성을 보장. 페널티 부과 방식.
- ◆ 현재까지는 뉴스 제평위가 존재했으나 정부의 간접적 감시도 없었음. 카카오 - 네이버 / 메이저 언론사
 - 심의위원회 - 15개 -> 18개
 - 운영위원회 - 언론사 중심. 시민단체나 독자단체는 들어가지 않음. 여성민우회 등 3개 단체 추가. 언론사 입장에서는 제평위가 안 돌아가서 편하다.

2. 전국언론노동조합

- ◆ 인터넷 신문 협회 - 기존 언론사들과 입장 차이가 있음. 9천개~1만개 / 메이저, 마이너, 개인들.
 - 실질적으로는 조중동 주도 : 제평위 등 핵심.
 - 한겨레, 경향 등 : 의견은 있으나 적극적으로 참여하지 않음. 주도권에서 밀린듯.
- ◆ 아웃링크 : 수익배분 안됨. 구글은 아웃링크만 있음. 구글의 아웃링크에도 수익 배분하라.
- ◆ 네이버는 외부적으로 수익 배분 방법을 공개하지 않았음. 메이저 언론사들 몇몇은 알고 있을 것. 한겨레, 경향, KBS, MBC 등
- ◆ 수익 산출 방법
 - 클릭율 / 체류 시간 / 광고클릭율
 - 5~6년 전부터 고착.
 - 연합뉴스 속보 -> 클릭 -> 수익 -> 고성장
 - 기사형 광고 문제

3. 플랫폼과 관련된 언론사들의 입장

- ◆ 세계적인 추세는 구글을 상대. 구글이 보상하지 않고 언론사들의 링크 사용.
 - 프랑스: 뉴스 콘텐츠 자체를 저작 인접권에 포함하는 방법. 언론단체들과 단체 협상 - 구글 거부 ->

독과점 지위 남용.

- 미국, 호주 등 뉴스 미디어법 단체협상권을 법적으로 보장.

◆ 심사기준 / 심의기준 자체는 시민윤리위원회 / 인터넷 시민 윤리 보다 훨씬 나은 기준을 갖고 있음. 그러나 제대로 작동하지 않는 상황임. 정치적 부담 때문.

◆ 방송광고자율심의기구 - 광고주 단체 협회 / 언론사 / 방송 협회 광고 제휴 심의를 함. 법률에 자율규제 기구의 위상이 설정. 이러이러한 자율기제 할 수 있다. 자율 기구를 명시. 공정위가 의뢰하는 방송광고에는 비용을 지원해준다.

◆ 〈자율규제가 가능하다. 규칙을 만들 수 있다. 어떻게 지원을 한다.〉 세 가지 내용.

- 자율규제 기구 잘 되는 곳으로 영국의 임프레스. 언론사들이 운영기금을 내고 있고 정부 지원도 약간 받고 있음. 편집 규약 / 요강 이 굉장히 잘 정리되어 있음. 가짜뉴스 언론사들은 네임드피플(공인)에 대한 보도 기준을 높여야 함. 정치인들은 비판에 열려있어야 함.

◆ 가입한 언론사는 신뢰도가 있는 언론사로 인정받음.

- 크롤링 -> AI, 공공기관 기사와 인용률 대조.

- 보도자료를 인용한 기사.

◆ 제평위 중단 : 새로운 세 개 단체 추가를 시켰는데. 여성민우회, 전국미디어 센터협의회

- 네이버 입점 대구내일일보. 디지털 인프라 열악. 중소 언론사는 조회수에 목숨을 걸. 오후 네시에 보도자료. cht gpt 이용. 익명의 관계자 보도를 추가시켜라. 네이버 입점하면 권역내 지역언론사 위상이 높아짐. 무조건 조회수만 올려야 하고, 저널리즘 품질 악화.

◆ 전체적 경향으로는 네이버 트래픽 감소중. 대선/총선 등 이슈 있을 때 만 트래픽. 기사들이 기사를 많이 올려서만 돈을 버는 구조가 됨. 기자 1명당 기사 15개. 기사 양산으로

◆ 네이버, 과거에는 콘텐츠 대가로 보상했으나, 이제 광고수익 분배로 변경됨. 콘텐츠 수익 분배를 받는 것보다, 광고수익 분배 받는 게 더 높은 금액. 플랫폼에 100~200개 입점하는 것도 불가능(어려움).

◆ 1. 각 언론사 자체 플랫폼, 데이터 역량, 2. 알고리즘, 3. 플랫폼 이용자들의 이용 습관 ; (1.3.) 변수가 있으므로, 알고리즘만 건드린다고 해결은 어렵다. 종이 신문 광고로 충당하던 금액을 네이버 광고 수익으로

대체 불가. 종이 신문 광고 감소로 언론사들 어려운 상황.

◆ 플랫폼 입점은 딜레마다. 사주, 회사의 위상을 올리는 데에는 도움이 되겠지만, 기자, 노동자들에게겐 도움이 안됨. 네이버의 CP 입점에 비판적인 입장.

◆ 협상이 안되는 이유 - 네이버 광고수익의 파이는 한정되어 있음. 새로운 언론사가 들어오면 이미 진입해 있는 언론사들 몫이 줄어들게 됨. (일종의 기득권고착)

◆ 입점의 심사는 할 지 모르겠으나. 광고수익 배분을 얼마씩 할지는 따로 함. 네이버는 광고수익 배분 / 카카오 콘텐츠 보상. 네이버와 카카오가 개별 언론사와 협상.

◆ 입점은 열어놓고 퇴출은 강력하게 하자고 하지만 실제로는 어려움. 제평위 - 운영위(언론사들).

- 대안. 1. 네이버 검색 제휴부터 없애라. CP제휴보다 검색 제휴 언론사가 많음. 검색 제휴는 제한이 없음. 검색 제휴(60점)에 들어가는 순간 수익이 나옴. 최소 5~20억. 검색 제휴에 나타나지 않는 언론사가 있음. 네이버의 검색 제휴는 어떤 대가도 없음.

- 구글은 검색 제휴가 없음. 수천개 중에 몇백개.

◆ 독과점 -> 네이버 검색 뉴스. 검색 제휴를 없애면, 수천개 언론사의 뉴스가 검색될 것. 최신훈 - 속보 ; 오래된순 - ; 관련도순(알고리즘) - . 뉴스 검색 제휴에 대한 문제는 제기 가능 할 것.

◆ 구글 점유율이 거의 100%. 언론사는 구글이 뉴스 콘텐츠 일부를 노출시키는 것에 문제를 제기. 구글과 네이버 비교가 어렵다. 네이버는 광고수익을 배분하는 방식.

◆ 민언련

- 제평위는 단순히 언론사 입점 / 퇴출을 심사하는 운영을 위한 기구를 표방. 그러나 이후 확대되고 영향력이 커지면서 문제가 발생. 공식적인 언론사와 플랫폼의 단체 협상기구도 전혀 없는 상황.

- 개별적으로 협상하니까 공정성, 투명성 문제. 끼지도 못하는 중소/지역 언론사들도 존재.

- 공정거래법, 우월한 지위를 이용해서 가격 등 결정. 공정 / 투명 이슈는 계속 존재. 트래픽 분석 -> 기사 생성 ->

◆ 뉴스제휴평가위원회 개선방안

- 코로나 시기 구글의 뉴스이니셔티브. 네이버나 정부는 아무것도 안해 줌.

- 네이버 CP사 입점으로 다투게 하지말고, 언론사 디지털 전환 지원을 하라.
- 저널리즘과 콘텐츠 품질 개선.
- 네이버 입점 -> 인턴, 비정규직 증가.
- 네이버 광고분배 시스템이 언론사를 평준화시켰다.

◆ 클릭율, 체류시간

- 알고리즘 전체를 공개하지 않음. 투명성, 공개가능성. 포털의 사회적 책임이란 부분에서 중요.
- 네이버 3개의 추천 시스템. ; 이용자 / 콘텐츠 / 예측 평가 - 일반인이 알아 들을 수 있을만큼 설명 해줘야 함.
- 클러스터링 ; 비슷한 기사 모으는 필터링 알고리즘.
- 배열 / 편집의 문제 아님

◆ 1) 콘텐츠 게더링 - 유사한 단어, 송고시간대를 고려해 묶음을 만듦. 2) 콘텐츠 클러스터링 콘텐츠 클러스터링 구분. 3) 추천시스템. 확률시스템.

◆ 구글은 유튜브가 문제임. 수익 / 트래픽. 유튜브 슈퍼챗 광고. 언론 입장에서 유튜브는? 몇 만이 넘으면 광고수익이 분배. 라디오 시사 프로그램은 수익을 많이 올림.

- 애드버타이징 가이드라인 - 광고주가 선호하는 콘텐츠 가이드라인이 있음. 이용자 입장에서는 차별적 / 혐오라고 판단해도 무방. 바이어스가 심한 콘텐츠에 딱지를 붙임.

◆ 3프로 티비

- 구글 뉴스, 검색 알고리즘 위치기반 연관 뉴스. 지역뉴스의 사막화가 생기지 않는다. 망하는 언론사가 별로 없음. 미국은 주가 아니라 카운티 단위의 뉴스가 문을 닫음.
- 기존 언론사 지금의 생태계에 어느 정도 적응. 구글 관련해서는 아직 관심이 없음. 현실화 되지 않았다고 보는 듯. 네이버 제휴 입점을 중심.

□ 5차간담회 □

- 주제와 일정 : 온라인플랫폼 규제법안 등에 대한 견해, 12월 14일
- 참석자 : 한국온라인쇼핑협회 조성현 사무총장, 하명진 정책지원실장, 박찬규 정책지원팀장

□ 주된 간담회 내용

1. 온라인 플랫폼 규제에 대한 개괄적 입장

◆ 간담회 참석 단체의 성격

- 인터넷기업협회(‘인기협’)은 과기부 소관 사업자 단체이고 포털 중심 회원사 구성임에 반해 온라인쇼핑협회(‘온소협’)는 상거래 회원사(회원사 1,100여개, 이중 메이저급 100여개) 구성으로 인적구성을 달리함
- 이러한 특성에 따라 구체적 사안에 대해 인기협과 온소협이 의견을 달리하는 경우도 있음

◆ 온라인 플랫폼 공정화법(소위 ‘온플법’)에 대해

- 플랫폼을 규제하려는 법률이 발의된 것만 18개로 매우 많고 대동소이한 내용인데, 기존 규제로도 충분하다는 것이 기본적인 입장
- 종래 하도급법 등 공정화법은 생산자 또는 판매자를 규제하는 것인데 이와 같은 컨셉으로 중개자를 동일선상에 두고 규제하는 것이 맞는지 근본적인 의문이 해소되지 않음
- 공정위는 현행 공정거래법으로 규율 가능하다는 입장이었으나 충분한 논의 없이 온플법 정부안을 제출하는 등 규제에 적극적인 태도로 선화하는데 대해 당황스러움
- 중개자들이 다 잘한다고 볼 수는 없지만 적절한 경쟁상태가 유지되고 있음에도 18개 법안이 발의될 정도로 심각한 불공정과 폐해가 있는지 납득하기 어려움

◆ 온라인 플랫폼 반독점법에 대해

- 우리 쇼핑부문은 1개 사업자 50%, 3개 사업자 75%라는 독점사업자가 존재하지 않으며 유효한 경쟁이 유지되는 시장임
- 쿠팡이 주로 이슈가 되긴 하지만 판매자로서 얻는 직매입 매출이 대부분이고 이에 대해서는 규모유통업법이 이미 적용되고 있음
- 온라인 쇼핑 부문은 독점과 거리가 먼데도 온라인 플랫폼 독점논의에서 항상 쇼핑부문이 규제대상으로 거론되는 것은 문제이며, 규제보다 지원이 필요한 영역임

2. 규제의 필요성

◆ 수수료

- 중개사(11번가, G마켓)와 판매사간 수수료에 대한 이해관계가 일치할 수는 없음(수수료 문제에서 한쪽은 낮추고 싶고 한쪽은 올리고 싶은 대립관계가 될 수 밖에 없음)
- 수수료가 부담된다고는 하지만 중기부 실태조사 온라인 플랫폼을 통해 입점사업자가 매출이 증가하고 영업이익도 증가하는 것으로 확인되어 긍정적인 영향이 있음
- 플랫폼에 대한 거래의존도도 높아졌다고는 하나 우리나라 플랫폼은 멀티호밍이 되는 경쟁시장이므로 선불리 독점규제가 필요하다 보기는 어려움

◆ 자율규제

- 정부의 자율규제는 규제완화가 아니며 기존규제는 그대로 적용되는 상황에서 업체들에게 부담을 지우는 규제추가로 보아야 함
- 외부의 관점이나 이용사업자 입장에서 불만족스러울지는 몰라도 온소협 회원사들은 양보할 수 있는 부분에서 최선을 다해 자율규제성과발표회도 진행하였음

◆ 네이버의 시장지배력

- 우리나라 온라인 쇼핑에서 네이버가 가격비교검색을 통한 게이트키퍼 역할을 한다는 지적도 있으나, 소비자들은 멀티호밍을 통해 구매하게 되므로 네이버가 게이트키퍼 역할을 한다고 보기 어려우며 몇 년 사이에 시장이 많이 변화하였음
- 오픈마켓(G마켓, 11번가 등) 별도 자체앱유입을 위한 장치(프로모션 등)를 마련하고 네이버 의존도를 약화시키기 위한 다양한 노력을 하고 있음
- 규모가 작은 업체들은 최초 스마트스토어 들어와서 샵을 만들고 경쟁력 확대를 위해 노력하게 되는데 이 과정에는 네이버 의존도가 높지만 이후 별도 물 운영할 정도 규모가 되면 네이버 의존도는 많이 약해짐

◆ 쿠팡의 시장지배력

- 모바일 쇼핑시장에서 쿠팡이 압도적인 지위를 가진 것은 사실. 그러나 쿠팡 거래가 소매영역 즉, 직매입 부분이 대다수이므로 중개거래 영역에서는 크게 문제되지 않는다 판단함

◆ 자사우대, 끼워팔기, 멀티호밍제한 등 금지행위 유형과 시장획정

- 현행법으로 규율가능한데 특별법으로 다시 규율하는 것이 부담스러우며 공식적인 의견은 입법조사관

및 법안 발의한 의원실에 전달한바 있음(추후 공유)

- 공정위 지침 등에 규정된 시장획정은 문제가 있음
- 온라인 중개거래가 시장획정이 되면 G마켓이나 11번가도 규제대상이 될 수 있다는 우려

◆ 우리나라 시장의 특수성

- 유럽 DMA는 미국 기업 겨냥한 것인데 이를 우리 시장에 적용하기 위해서는 우리나라 플랫폼 시장도 독과점화 되어 있어야 하나 현재 온라인 쇼핑이 경쟁체제인데 독점 우려만으로 선규제할 필요는 없다고 봄
- 미국도 EU 규제가 강하니 결국 자국 기업위해 반독점패키지법 폐기한 것에 비추어 보더라도 역외적용을 통한 역차별 문제는 반드시 해결되어야 함
- 우리나라 온라인 쇼핑, 즉 이커머스 시장은 독점으로 볼 수 없으나 다른 시장에서 독점이 있다는 것은 인정함
- 그런데 온라인 플랫폼의 독점논의가 독점이 형성되지 않은 커머스 부문에 대한 독점규제 논의로 무차별적으로 확대되는 모습을 보이므로 규제에 반대
- 최근 알리익스프레스의 영향력이 확대되고 있는데 엄청난 자금력을 바탕으로 국내업체들과 경쟁하게 되면 국내업체들이 매우 어려워 질 수 있는 상황이므로 선부른 규제는 경쟁력 약화로 이어질 수 있음
- 중국상품의 질이 매우 올라갔기 때문에 우리나라 상품과 경쟁이 본격화되면 우리나라 제조업기반이 와해될 수 있을 정도로 심각한 문제임

3. 반독점법의 필요성

- 온소협이 온라인 독점규제법이 만들어지면 안 된다는 입장은 아니며 독점폐해가 크다는 사실도 인정함
- 다만 과도한 규제로 인해 토종기업이 불필요한 규제로 경쟁력을 상실하는 일은 없어야 함
- 특히 역외적용을 엄격히 하여 국내기업 역차별이 없어야 함

〈별첨 5〉 플랫폼비즈니스 경쟁 사업자 견해

1. 원스토어

- 일시 : 2023. 9.19
- 디지털플랫폼 공정시장 조성을 위한 빅테크 규제방안 마련 연속 토론회

1) 구글 광고 갑질, 제3자 앱스토어 광고 금지 압력 행사

□ 현황 및 문제점

- ◆ '22.3.22. '스마트 폰 잠금화면 앱' 개발사 A사는 원스토어에 '22년 4월 초 예정되어 있던 브랜드광고 집행이 불가하다는 의견을 통보함. '22.3.25. 국내 OTT B사는 자사 앱 내 방영되는 동영상 내 원스토어 관련 홍보/광고 집행이 불가하다고 통보
 - 두 회사의 집행 불가 사유는 동일. '구글 플레이 개발자 배포 계약으로 인해 원스토어 광고 집행 시 구글로부터 자사 어플리케이션이 구글 플레이에서 삭제되는 등 패널티가 부과될 수 있기 때문.
 - 원스토어는 '22년 당시 기업공개(IPO)를 앞두고 대중 인지도를 높이기 위해 국내 대표 OTT 'B사'와 앱 광고 매출 1위 기업인 'A'사에 광고를 집행 브랜딩 전략을 추구하였으나 구글의 정책으로 인해 OTT와 앱광고 매체에서 어떤 방식의 광고도 집행할 수 없었음
 - 구글 플레이의 개발자 배포 계약으로 인해 신규 앱의 국내 앱마켓 입점 회피(광고가 불가능한 상품의 입점 어려움)와 광고 상품의 등록 거절 여파 지속되고 있음

□ 검토 사항

- ◆ 구글과 같은 독과점 플랫폼 사업자가 운영체제(OS) 및 앱마켓에 대한 시장지배적 지위를 광고 등 타 분야까지 전이해 개발사와 경쟁사업자 등 국내 앱 생태계를 파괴하는 행위에 대한 조사 및 규제방안
 - 자사 앱마켓을 통해 유통되는 앱의 사업에 직·간접으로 영향력을 행사하여 시장 경쟁을 저해하거나, 시장참여자들에게 불이익 가하는 행위 금지
- ◆ '구글 플레이 개발사 배포 계약'에 대한 불공정 약관 시정 및 국내 앱생태계 복원을 위한 노력 촉구

2) 구글, 원스토어에 게임 출시 차단 조건으로 게임사에 피처링 및 해외 진출 지원

□ 현황 및 문제점

- ◆ '23.4.11. 공정위는 지난 4월 안드로이드 앱마켓 시장에서 시장지배적 사업자로써의 힘을 이용해 경쟁 앱마켓인 '원스토어'가 게임을 유치하지 못하도록 방해하는 등의 반경쟁행위를 한 구글에 대해 421억원의 과징금과 시정명령을 결정. 공정위에 따르면 구글은 2016년부터 국내 외 게임사들에게 원스토어와 거래하지 않는 조건으로 플레이스토어 피처링 등을 제공한 사실이 내부 회의록 및 이메일 등을 통해 확인됨
- ◆ 이와같은 경쟁제한행위는 구글 본사(Google LLC)와 구글 아시아태평양(Google APAC), 구글 코리아(Google Korea)가 한국시장에서 경쟁자인 원스토어에의 성장을 가로막고 시장지배력을 유지하기 위해 조직적으로 생태계를 압박한 것으로 확인
 - 구글은 ▲국내/외 대형 게임사의 원스토어 동시출시 저지 ▲독점 출시 조건부 지원 전략의 수립 ▲독점 출시 조건부 지원 전략의 실행
 - 그 결과 ▲원스토어 게임 출시 차단 ▲구글의 시장 지배력 강화('16년 기준 80% → '18년 90% 이상으로 상승) ▲앱마켓과 모바일 게임 분야의 혁신 및 소비자 후생 저해 초래

< 구글코리아 직원의 업무 메모 내용 >

원스토어. 회사가 중요한가 게임이 중요한가
마이너 루저 리그로 만들어야. 회사로 규정하면 가끔 좋은 게임이 간다.

< 구글 내부 이메일 >

구글 임원 지(Z) : 원스토어 상위게임들은 통신사 앱마켓 시절부터 있었던 오래된 게임들이고, 우리와 비교할 때, 원스토어에는 주요 게임 출시가 없는 상황입니다.

구글 임원 와이(W) : 우리는 원스토어에 있는 게임사들이 새로 게임을 출시할 때 신규 게임에 대해 마케팅 지원을 해주는 대가로 구글 플레이 독점 출시를 요구해야 하고

(we should push for exclusive on Play), 그들의 지난 게임들도 원스토어에서 내릴 수 있도록 해야 합니다. 저는 다른 지역에서도 유사한 문제" 발생시 도움이 될 수 있도록 원스토어에 대한 전술을 정리해 두는 것이 좋을 것 같습니다.

* 영문자료를 번역한 것임

** 원스토어 상황과 같은 유력 경쟁사 등장 상황을 말함

□ 검토 사항

◆ 이러한 게이트키퍼(Gatekeeper)로서 우월적 지위를 가진 구글의 경쟁제한행위는 현재 진행형이며 유사행위를 통한 재발방지를 위한 다양한 각도의 감시체계가 구축될 필요가 있음

※ 유럽의 DMA(디지털 시장법, Digital Market Act)는 시장지배력을 가진 Gatekeeper가 유럽내 경쟁적이고 공정한 시장의 보장을 위한 규제를 통해 플랫폼과 판매자, 이용자로 이어지는 생태계에 대한 독과점을 규제함으로써 새로운 경쟁자의 출현을 유도하고 플랫폼 이용자(개발자/판매자, Business user), 이용자(고객, End user)들에게 해당 산업의 열매가 공정한 몫으로 돌아가는 것을 목표로 함

[참고문헌]

〈국내 참고자료〉

- 과학기술정보통신부·한국방송광고진흥공사, 2022 방송통신광고비 조사 보고서, 2022.12.
- 관계부처합동, 2022.12, '디지털플랫폼 발전방향 비전과 추진전략'.
- 개인정보보호위원회 보도자료, 2020.11.25., "개인정보위, 페이스북에 과징금 부과 및 형사고발",
- 개인정보보호위원회 보도자료, 2022.9.14., "개인정보위, 구글과 메타의 개인정보 불법 수집 제재".
- 개인정보보호위원회 보도자료, 2022.9.27., "개인정보위, 산업계·전문가와 함께 맞춤형 광고 제도개선 착수".
- 개인정보보호위원회 보도자료, "개인정보위, 맞춤형 광고를 위한 개인정보 제공 거부 시 서비스를 이용할 수 없도록 한 메타 제재", 2023.2.8.
- 개인정보보호위원회 보도자료, 2023.7.27., "개인정보위, 메타 아일랜드 / 인스타그램 / 메타에 후속 제재".
- 경실련 등, 2022.7.24., [공동성명] 메타(Meta)는 이용자에 대한 협박을 중단하고 정보주체의 권리를 존중하라.
- 경실련 등, 2022.7.27., 메타(Meta) 국내 대리인에게 직접 전달합니다,
- 공정거래위원회 보도자료, 2020.10.8., [설명] 구글의 인앱결제 관련하여 공정거래법 위반 여부를 면밀히 살펴보겠습니다.(10.8, 다수매체).
- 공정거래위원회 보도자료, 2023.4.12., 구글의 앱마켓 관련 시장지배적지위 남용행위 제재.
- 공정거래위원회, 2023.6.25, '국내 산업 전반의 독과점현황 등 시장구조 조사·결과 공표'
- 권남훈, 2012, '동태적 혁신산업과 경쟁법의 집행', 경쟁저널, pp.46-55, 한국공정경쟁연합회.
- 권남훈, 2022, '플랫폼의 자사우대 행위', 産業組織研究 [第31集 第1號], pp. 35-74. 산업조직학회.
- 김기훈, 2016, 비대칭 운영 규제와 수익 구조를 가진 플랫폼간의 경쟁
- 김성태, "AI 알고리즘의 딜레마... '선택의 역설' vs '에코챔버, 필터버블'", ZDNET Korea 2021. 6. 21.
- 김용희, 권혜진, "숙의 과정에서 플랫폼 민주주의의 역할", 정치커뮤니케이션연구 통권 제59호, 2020, 12. 31.
- 김종민외 10, 2023.5, 디지털시장의 공정거래 및 혁신 촉진에 관한 법률안
- 김주희·진현서·김도현, 2022, '국내 플랫폼 기업 현황 분석과 시사점 : 플랫폼 기업 유형 분류를 중심으로,' 국민대학교 혁신기업연구센터.
- 김태열·전영서, 2008, '공개소프트웨어의 경제학적 분석과 정책유효성 실증연구,' 한양대학교.
- 남상준, 2021, 국내외 온라인 플랫폼 시장지배력 판단 기준 사례 검토, 기술정책 트렌드 2021-13.
- 대한출판문화협회, 2022.4.11., 구글 플레이스토어 인앱 결제정책 위반 관련 방통위에 신고.

- 대한출판문화협회, 2022.4.19., 구글 플레이스토어 인앱(In-app) 결제 강제 관련 공정거래위원회에 신고.
- 대한출판문화협회, 2022.10.26., "구글 인앱결제 강제 금지청구 소송 기자회견".
- 박상철, 2022, '플랫폼 법', 저스티스 통권 제188호, pp.347-406, 한국법학원.
- 송위진, 2018, 사회문제 해결형 과학기술혁신을 보는 세 가지 관점 과학기술학연구, 한국과학기술학회.
- 송주명, 2019, '혁신학교 10년, 그 확산과 지속 가능성', 행복한 교육 2019년 03월호.
- 윤종설, 2018, 혁신정부 실현을 위한 공공갈등조정제도 개선방안 연구, 한국행정연구원.
- 이상규, 2010, '양면시장의 정의 및 조건' 정보통신정책연구, vol.17, 정보통신정책학회.
- 이은민, 애플의 인앱결제강제 위법 판결의 배경과 주요 쟁점, KISDI 정책동향, 2022.3. no.2
- 이재훈, 2005, 카오스 이론에 의한 학교 혁신 과정 분석, 교육행정학연구, 한국교육행정학회.
- 이지훈, 2015, 혁신활동 유형에 따른 슈퍼터 가설 연구 : 한국 서비스산업을 중심으로, 한국교육학술정보원.
- 유승익 외(2022), 인공지능 인권영향평가 도입 방안 연구, 국가인권위원회 연구용역보고서
- 임재한, 2017, 온라인 플랫폼의 관련시장획정에 관한 연구, 영남대학교.
- 임동균, 나윤영, "숙의민주주의의 한계와 가능성 그리고 방법론적 개선방향", 사회과학연구 제32권 제2호(2021), 충남대학교 사회과학연구소
- 정보통신연구원, 2023, 'OTT 서비스 플랫폼별 이용행태 비교' KISDI STAT Report 23-06호.
- 정병순, "시민민주주의의 조건, 숙의민주주의의 제도화", 서울연구원 정책리포트(제311호), 2020. 10. 26.
- 조영기, 인앱결제 강제정책 관련 해외 규제 동향 분석, 한국인터넷기업협회 디지털경제연구소 이슈페이퍼 22-4호, 2022.5.
- 조진형, 김규정, "소셜미디어에서 에코챔버에 의한 필터버블 현상 개선 방안 연구", 한국콘텐츠학회논문지, 2022. 4. 17.
- 중소벤처기업부, 2021.12.25., 2021년 '온라인플랫폼 이용사업자 실태조사 결과 발표'
- 정선영, 2022, '디지털 경제와 시장 독과점 간 관계', BOK이슈노트, 한국은행.
- 정인석, 2021, '디지털플랫폼의 규제와 경쟁정책에 관한 고찰', 産業組織研究 第29集 第2號, pp.1-47, 산업조직학회.
- 정재용·황혜란, 2017, '한국 산업혁신연구의 현황과 과제', 기술혁신연구 25권 3호.
- 조성일, 2018, '디지털 시대 중심에서 아날로그를 다시 생각한다'. 포스코경영연구소.
- 차두원, 2021, '국내혁신 환경의 변화와 현황 진단'.
- 최지원 외, "The Role of Content Services Within a Firm's Internet Service Portfolio: Case Studies of Naver Webtoon and Google YouTube", 지능정보연구 제28권 제1호, 한국지능정보시스템학회(2022).

- 최인이, “창작물 유통 플랫폼의 노동통제 방식에 관한 연구: 유료 웹툰 플랫폼의 사례를 중심으로”, 산업노동연구 제26권 제2호(2020)
- 최병삼·김주한, 2011, ‘플랫폼의 일반적 정의가 기업의 경제적, 전략적 의사결정에 미치는 효과에 대한 연구’, 상업교육연구.
- 한국디지털광고협회, 2021.7.26., 2020_온라인광고 시장분석 및 전망.
- 한국디지털광고협회, 2023.7.4., 2023년 5월 동영상 광고 현황.
- 한국모바일산업협회, 2021, 구글 수수료 정책 변화에 따른 기업현황 및 대응 방안 조사 결과보고서.
- 한국언론진흥재단, 2021.12.31., ‘2021 소셜미디어 이용자 조사 웹 보고서’.
- 한국지능정보사회진흥원, 2023.3.31., ‘2022년도 인터넷이용실태조사 요약보고서’.

〈외국 참고자료〉

- ACM, ACM: Apple changes unfair conditions, allows alternative payments methods in dating apps, 2022.6.11.
- Adam Smith, 1776, 'An Inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations.', LONDON.
- Andrei Hagiu & Julian Wright, 2015, 'Multi-Sided Platforms' Working paper, Harvard Business School
- Arrow, K. 1962. Economic welfare and the allocation of resources for invention. In The rate and direction of inventive activity: Economic and social factors (pp. 609-626). Nber.
- CARR Center, Human Rights Impact Assessments for AI: Learning from Facebook's Failure in Myanmar, 2021. 3. 19.
- David Evans and Richard Schmalensee. 2016. Matchmakers: the New economics of multisided platforms. Harvard Business Review press. 206 pages.
- Dr Johnny Ryan, 2018, Behavioural advertising and personal data.
- ETRI WEBZINE, 2021, VOL,185 OCTOBER
- Evans, D. S. 2003. The Antitrust Economics of Multi-Sided Platform Markets. Yale Journal on Regulation, 20, 325-382.
- Evans, D. S. & R. Schmalensee 2008. Markets with Two-Sided Platforms. Competition Law and Policy, 1, chapter 28.
- Fellner, W. 1951. The influence of market structure on technological progress. The Quarterly Journal of Economics, 556-577.
- FTC press release, 2019.7.24., FTC Imposes \$5 Billion Penalty and Sweeping New Privacy

- Restrictions on Facebook.
- FTC press release, 2020.12.9., FTC Sues Facebook for Illegal Monopolization.
- Harvey Leibenstein, 1950, 'Network effect', Quarterly Journal of Economics
- James Currier, 2021, 'The Network Effects Manual: 16 Different Network Effects – 2022,'
<https://www.nfx.com/post>
- Jean-Charles Rochet and Jean Tirole, "Two-sided Markets : An Overview," mimeo, 2004.
- Joseph Alois Schumpeter, 1934, 「Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung」(1911) & 「The Theory of Economic Development」1934년 영문판.
- Khan, L.M., 2018, "The New Brandeis Movement: America's Antimonopoly Debate." unpublished.
- Meta, An Independent Assessment of the Human Rights Impact of Facebook in Myanmar. 2018. 11. 5.
- OECD, 2019, An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation, OECD Publishing, Paris.
- Rochet, J. C. & J. Tirole, 2004. Defining Two-Sided Markets, mimeo.
- Scherer, F. M., & Ross, D., 1990. Industrial market structure and economic performance. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.
- U.S. House of Representatives·Jerrold Nadler· David N Cicilline, Investigation of Competition in Digital Markets: Majority Staff Reports and Recommendations, 2020.10.2.
- Utterback and W. J. Abernathy, 1975, "A Dynamic Model of Process and Product Innovation," Omega, Vol.3, No.6, pp.639-656.
- Wright, J., 2003c. One-Sided Logic in Two-Sided Markets, mimeo, National University of Singapore.
- Wu, T., 2018, "After Consumer Welfare, Now What? The "Protection of Competition" Standard in Practice".

〈언론 영역 ; 신문기사 & 인터넷사이트〉

1)신문기사

- 경향신문, 모바일게임협회 “애플, 앱수수료 3500억 더 챙겨” 공정위에 신고, 2022.9.1.
- 경향신문, 국회입법조사처 “구글 인앱결제 강제 전기통신사업법 위반 소지”, 2020.9.4.
- 게임포커스, 에픽게임즈 vs 애플 반독점법 소송, 유럽에서도 한판 붙는다, 2021.2.18.
- 뉴스1, '카카오 계정 로그인' 쓸 때는 편했는데 '먹통'되니...공공서비스까지 불뚱, 2022.10.18.

- 뉴시스, 유튜브 뮤직, 월 사용자 수 521만…멜론과 격차 커졌다, 2023.6.7.
- 더벨, 최초 인앱결제 강제 방지법, 규제 우회에 '유명무실', 2023.5.26.
- 디지털투데이, 인앱결제 강제 방지법 실효성 논란 왜?... "입법 보완 필요", 2022.6.26.
- 매일경제, 유튜브, 6월부터 구독자 1명 채널에도 광고 붙인다, 2021.5.20.
- 매일경제, 구글에 검색광고시장 뺏기는 '네카오', 2022.7.4.
- 매일경제, "다른 사람들이 쓰니 별수없죠"...207만명 카톡 돌아왔다, 2022.10.26
- 서울경제, "앱마켓 결제방식 강제 문제 없나"...코스포, 방통위에 진정서 제출, 2020.8.19.
- 서울신문, '인앱결제강제금지법' 비웃는 구글과 애플, 2022.7.8.
- 세계일보, "방통위, '특정 결제방식 강제' 구글·애플에 과징금 680억원 부과", 2023.10.6.
- 아시아경제, "애플 제대로 겨냥했다"...검찰·공정위 이례적 동시 조사, 2023.8.18.
- 아시아타임즈, 메타, 집단분쟁 조정안 거부...페북 '회원정보 제3자 제공' 의혹 새 국면, 2021.11.26.
- 연합뉴스, '반독점법 칼날' 못 피한 페이스북...美연방법원, 재판진행 결정, 2022.1.13.
- 연합뉴스, 구글 인앱결제 1년 넘게 조사해온 공정위...방통위 제재여부 촉각, 2022.6.5.
- 연합뉴스, 공정위, 구글 현장조사...'유튜브뮤직 끼워팔기' 독과점남용 의혹, 2023.2.24.
- 이투데이, "두 달간 칼 갈았다" 미국 FTC, 페이스북에 반독점 소송 다시 제기, 2021.8.20.
- 전자신문, "인앱결제 강제 금지법 국회 통과...수조원 산업 피해 막는다", 2021.8.31.
- 중앙일보, "구글 인앱결제 강제, 공정위가 판단해달라" 스타트업들 집단신고, 2020.11.24.
- 한겨레, "알고리즘이 원하는 세상, 정치 양극화에 빠지다", 2023.1.14.
- 한국경제 매거진, '스마트폰 속 백화점' 윈스토어, 기업 가치 1兆 도전, 2022.4.24.
- 한국일보, "애플, 공정위 조사 시작하자 앱 수수료 33%→30%로 낮췄다", 2022.12.7.
- 한국일보, '카카오톡 서비스 지연'에도 이용자는 더 늘었다...누가 뭐래도 '국민 메신저', 2023.2.21.
- 헤럴드 경제, "카톡 하루 멈추면 우리나라 돌아가냐?" 문어발 논란에도 더 쏜다, 2021.9.25.
- 헬로T, 인앱결제 대항하는 윈스토어, 수수료 낮췄으나 갈길 멀다, 2022.7.4.

2) 인터넷사이트

- 기묘한, 유튜브가 광고 정책을 바꾼 이유는?, 2021.5.26. <https://brunch.co.kr/@trendlite/110>
- 김경윤, "웹툰 플랫폼, 수수료로 최대 50% 떼어가...플랫폼 업계 최고", 연합뉴스(2023. 4. 7.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230407133800005?input=1195m>(최종접속일: 2023. 9. 9.).
- 김다솜, "유튜브 너마저...OTT 시장, 2023년에도 '치열한 경쟁' 계속된다", 데일리팝(2022. 11. 11.), <https://www.dailypop.kr/news/articleView.html?idxno=64165>(최종접속일: 2023. 8. 23.).
- 김봉기, "'음원 끼워팔기' 효과? 유튜브뮤직, 韓시장서 월 사용자 역대 최대", 조선일보(2023. 6. 7.),

- <https://www.chosun.com/economy/industry-company/2023/06/07/TCXD6DM6WNAFLE4MFQ7A3DNZXY/>(최종접속일: 2023. 8. 24.).
- 김서진, “매출 1조원 돌파...웹소설 시장 주목하라”, 핸드메이커(2023. 5. 16.), <https://www.handmk.com/news/articleView.html?idxno=16131>(최종접속일: 2023. 8. 24.).
- 김용수, “넷플릭스 IP 독점...국내 콘텐츠산업 기반 악화 우려”, 시사저널e(2022. 12. 17.), <http://www.sisajournal-e.com/news/articleView.html?idxno=295285>(최종접속일: 2023. 8. 24.).
- 뉴스1, ““작품 성공해도 한 달 200만원뿐”...혈값에 넘어가는 저작권료”, 파이낸셜뉴스(2023. 4. 7.), <https://www.fnnews.com/news/202304070500539925>(최종접속일: 2023. 8. 24.).
- 뉴스핍, “[넷플릭스 그늘]① 수익 배분 1조원 vs 20억원?...IP 보호가 어렵다”, 뉴스핍(2023. 6. 21.), <https://www.newspim.com/news/view/20230621000859>(최종접속일: 2023. 8. 23.).
- 뉴스핍, “[넷플릭스 그늘]③ “외주 제작사+토종 OTT 묶음 지원 필요””, 뉴스핍(2023. 6. 22.), <https://www.newspim.com/news/view/20230621000985>(최종접속일: 2023. 8. 24.).
- 모바일인덱스, SNS/커뮤니티 앱 사용 분석 리포트, 2022.4.12.<https://www.mobileindex.com/insight-report?pid=185>
- 메타, 개정된 개인정보처리방침에 대해 안내드립니다., 2022.5.26.
- 메타, 개인정보처리방침 동의절차에 대한 Meta의 입장문, 2022.7.28.
- 박종진, “멜론, 구글 인앱결제 요금 10% 인상...지니뮤직·벅스 “검토중””, 전자신문(2022. 6. 7.), <https://www.etnews.com/20220607000148>(최종접속일 2022. 8. 23.).
- 변인호, “[단독] “웹소설도 불공정 계약 터졌다”...작가 생계활동 막은 출판사”, IT조선(2023. 4. 26.), https://it.chosun.com/site/data/html_dir/2023/04/26/2023042601222.html(최종접속일: 2023. 8. 24.).
- 삼일회계법인, 2021.11. <https://www.pwc.com/kr/ko.html>
- 안하늘, “‘OTT 공룡’ 넷플릭스의 본색...“경쟁사에 콘텐츠 주지마””, 한국일보(2020. 8. 5.), <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020080409270005726>(최종접속일: 2023. 8. 24.).
- 오규진, ““유튜브뮤직은 왜 예외?” 국내 음원 업체들 반발”, 연합뉴스(2022. 7. 20.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220719157400017>(최종접속일: 2023. 8. 24.).
- 유튜브 서비스 약관 업데이트, 2021년 5월 19일, https://youtube-kr.googleblog.com/2021/05/blog-post_19.html
- 윤지혜, “구글, 대형 CP에만 특별대우 해줬나?...확 짚은 수수료율에 의혹”, 머니투데이(2022. 10. 26.), <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022102516525778722>(최종접속일: 2023. 8. 24.).
- 이원용, “네카오, 웹툰·웹소설 ‘씩슬이’...제3사 앱 점유율 네이버 1/10도 못미쳐”, 글로벌이코노믹(2023. 6. 20.), https://www.g-enews.com/article/ICT/2023/06/20230620100604214c5fa75ef86_1(최종접속일: 2023. 8. 23.).
- 이장준, ““끼워팔기”로 음원 유통 생태계 잠식한 유튜브 뮤직”, 더벨(2023. 5. 30.), <https://www.thebel>

- l.co.kr/free/content/ArticleView.asp?key=202305241246242440105476(최종접속일: 2023. 8. 24.).
- 장우정, “[네이버 공화국]① 검색으로 시작해 쇼핑으로 마무리…200배 성장한 공룡, 한국을 삼켰다”, 조선비즈(2021. 8. 25.), https://biz.chosun.com/it-science/ict/2021/08/25/BMAQP34QQBD2TDFJNEUADU6SHQ/?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=biz(최종접속일: 2023. 9. 9.).
- (주)비즈스프링, <https://bizspring.co.kr/company/>
- 진보네트워크센터, 페이스북과 프라이버시 이슈, <https://act.jinbo.net/wp/45903/>
- 진보네트워크센터, 페이스북의 “개인정보 유출” 집단분쟁조정에 참가하세요!, <https://act.jinbo.net/wp/facebookmediation/>
- 커뮤니티 가이드 위반 조치에 대한 항소 – YouTube 고객센터, https://support.google.com/youtube/answer/185111?hl=ko&ref_topic=9387083&sjid=1687397175935109168-AP(최종접속일: 2023. 8. 24.).
- 한국갤럽, 마켓70 2022, <https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=132342mattes>, Google Play vs the Apple App Store: App Stats and Trends, <https://42matters.com/stats>
- Access Now, Meta must disclose India’s Human Rights Impact Assessment. <https://www.accessnow.org/meta-india-human-rights-impact-assessment/>
- BusinessofApps, Social Networking App Revenue and Usage Statistics (2023), <https://www.businessofapps.com/data/social-app-market/>
- Digital Advertising - Worldwide, <https://www.statista.com/outlook/dmo/digital-advertising/worldwide>
- Dreamgrow, The 15 Biggest Social Media Sites and Apps [2023] <https://www.dreamgrow.com/top-15-most-popular-social-networking-sites/>
- EPIC, Facebook Privacy, <https://archive.epic.org/privacy/facebook/#complaints>
- Idea Usher, Mobile App Industry 2023: Trends And Statistics, <https://ideausher.com/blog/mobile-app-industry-trends-and-statistics/>
- macrotrends, Apple Revenue 2010-2023 | AAPL, <https://www.macrotrends.net/stocks/charts/AAPL/apple/revenue>
- StatCounter, <https://gs.statcounter.com/>
- Statista, Annual revenue and net income generated by Meta Platforms from 2007 to 2022(in million U.S. dollars) <https://www.statista.com/statistics/277229/facebooks-annual-revenue-and-net-income/>
- Statista, Cumulative number of monthly Meta product users as of 2nd quarter 2023(in billions) <https://www.statista.com/statistics/947869/facebook-product-mau/>

Statista, Most popular social networks worldwide as of July 2023, ranked by number of monthly active users, <https://www.statista.com/statistics/272014/global-social-networks-ranked-by-number-of-users/>

Statista, Number of monthly active Facebook users worldwide as of 2nd quarter 2023(in millions), <https://www.statista.com/statistics/264810/number-of-monthly-active-facebook-users-worldwide/>

Visual Capitalist, How Do Big Tech Giants Make Their Billions?, 2022.4.25. <https://www.visualcapitalist.com/how-big-tech-makes-their-billions-2022>

Wikipedia, Lane v. Facebook, Inc.

WISEAPP.RETAIL.GOODS, 2022년 모바일 앱 총 결산 리포트, 2023.1.18. <https://www.wiseapp.co.kr/insight/detail/379>

WISEAPP.RETAIL.GOODS, 한국인이 가장 많이, 오래, 자주 사용하는 앱, 2022.5.17. <https://www.wiseapp.co.kr/insight/detail/188>