

온라인 거래 플랫폼과 경쟁정책

- 한국경제학회 특별세션 발표자료 -

2021. 2. 4

가천대학교 경제학과

윤경수



I. 문제의 제기

II. 시장획정과 수평적 경쟁제한성 판단

III. 수직적 경쟁제한성 판단

1) Self-Preferencing

2) 플랫폼 MFN

IV. 결 론



I. 문제의 제기

Background

❖ 플랫폼을 통한 온라인 거래의 급증

- 지속되어 온 추세; 코로나19 만연 이후 증가세 확대
- 낮은 거래비용, 탐색-비교-평판, 비대면
- 온라인 플랫폼 거래의 중요성 확대

❖ 온라인 플랫폼 관련 경쟁법 적용 사례의 증가

➤ 국내

- ✓ 네이버 동영상 중개 관련 시지남용 사건(2008), 네이버-다음 온라인 검색 관련 시지남용 사건 (동의의결; 2014), 네이버 쇼핑-동영상 자사우대 관련 시지남용사건(2020)
- ✓ 요기요 거래상 지위남용 사건 (2020), 배민-요기요 기업결합 사건
- ✓ SKT/SKB/CJ헬로 기업결합 사건 (2016), LGU+/CJ헬로 기업결합 사건(2019), SKB/티브로드 기업결합사건(2020), 폭-옥수수 기업결합사건(2019)

➤ 해외

- ✓ EU 구글 비교쇼핑서비스 사건(2017)
- ✓ 미국 AMEX Steering 금지 사건(2018)
- ✓ 각국 e-book, booking site MFN 사건
- ✓ 독일 페이스북 사건 (2019)

Background

❖ 입법적 대응

- 플랫폼과 사업자 간 거래에서의 공정성, 투명성 확립
- 경쟁법적 영역은 아니지만 일부 유의한 관계
- EU Regulations on P2B relations (2020)
- 국내 온라인 플랫폼 공정화법 입법예고 (2020)
- 일본, 중국

❖ 온라인 플랫폼 관련 사건 심사 지침 마련 (공정위 보도자료 2020. 05.25)

- 관련 사건의 축적, 중요성 증대
- 단독행위 관련
- 현 심사지침의 한계
- 자사우대(self-Preferencing), 멀티호밍 차단, 최혜국대우(MFN) 등의 이슈 제기
- 기존 심결례와 판례를 반영할 것으로 예상

Background

❖ 플랫폼 분야 경쟁법 적용의 난점과 쟁점

- 기존의 경제이론으로 설명되지 않는 시장 구조와 행태(의 효과)
 - ✓ 양면성
 - ✓ 멀티호밍
 - ✓ 중첩된 플랫폼
 - ✓ 비가격적 경쟁, 정보자산의 문제, 소비자보호의 문제
- 기존 경쟁법에서의 경쟁제한성 판단방식과 비교: 동일 vs 변용 vs 새로운 이론

❖ 본 발표의 주제

- 온라인 (거래/중개) 플랫폼 관련 경쟁법 적용의 이슈 점검: 이미 많이 논의된 내용
- 특히 경쟁제한성 판단 관련 유의해야 할 점들
- 새롭게 모색해야 할 사항들
- 시장획정/수평적 경쟁제한성 판단, 수직적 경쟁제한성 판단(Self-Preferencing, MFN)

논의의 대상: 플랫폼의 유형

❖ 독일 연방카르텔청 조사보고서의 분류


- Audience Providing Platform
- Matching Platform
 - ✓ Transaction Platform (거래 플랫폼)
 - ✓ Without Transaction Platform

❖ 이러한 분류는 다소 경쟁법 집행을 염두에 둔 것으로 보임.

- 매칭 플랫폼: 거래를 중개/촉진 (예약, 배달, 신용카드, ..., 오픈마켓?)
- 청중제공 플랫폼: 한 면 이용자를 모집하여 다른 면 이용자에게 제공 (신문-광고, 검색엔진, 포털), 주로 일방향의 교차네트워크 외부성
- 예를 들어 (유료) 방송시장은?
 - ✓ CP-시청자 => 미디어 콘텐츠 거래시장(의 일부)
 - ✓ VOD 이용 거래와 결합 (콘텐츠는 시청자 선택의 중요한 요소)
 - ✓ 실제로는 package 거래, Lump-sum 과금 방식의 문제
- 시장획정 방법에서의 차이: 면별 시장획정 vs 통합 시장획정 => 추후 다시 논의

논의의 대상: 플랫폼의 유형

- ❖ 많은 사건에서 거래플랫폼이 다른 플랫폼과 연결되어 경쟁제한성이 발현
 - 궁극적으로는 거래가 없이 후생의 변화가 나타날 수 없음.
 - 거래 플랫폼 단독의 경쟁제한성 발현 => Amex, 배달앱
 - 수직적 관계에서의 경쟁제한성 발현 => 검색-쇼핑 등
- ❖ 본 발표에서는 온라인 거래 플랫폼을 중심으로 수평적 경쟁제한성이 문제되는 경우와 수직적 경쟁제한성이 문제되는 경우로 나누어 논의를 진행



II. 시장획정과 수평적 경쟁제한성 판단

시장 확정

❖ 시장확정의 의미 재검토

- 경쟁상 제약이 발생하는 영역을 정하여 경쟁제한성 분석의 범위를 정함
- 시장점유율 및 시장집중도를 산정하기 위한 기초 작업

“ (...) First, market definition helps specify the line of commerce and section of the country in which the competitive concern arises. (...) Second, market definition allows the Agencies to identify market participants and measure market shares and market concentration.” (US Horizontal merger guideline 2010)

❖ 수요대체성을 중심으로 한 정량적 시장확정 방법론

- 가상적 독점사업자 검정법
- 임계매출손실법
- 총전환율법

❖ 양면시장의 특성을 가진 플랫폼에서의 시장확정

- 피드백 효과를 어떻게 반영할 것인지?
- 기준이 되는 가격 인상(?)을 어떻게 적용할 것인지?

시장 확정

❖ 정량적 (두 번째 목적) 시장확정 관련 근본적 질문

- 시장점유율/시장집중도가 시장력 행사의 원천 혹은 징후가 되는가?
- 즉, 시장점유율/시장집중도가 시장력 행사 가능성과 어느 정도 연관되어 있는가?

❖ 면별 시장 확정 vs 통합 시장확정

- 거래 플랫폼: 통합 시장확정, vs 청중 플랫폼: 면별 시장확정?
- AMEX, 오픈마켓, 유료방송시장 케이스
- 원론적으로 “양면성을 가진 플랫폼” 간 경쟁 양상을 평가하기 위해서는 통합적으로 시장을 확정할 필요: 누가 누구와 경쟁하고 있는가?
 - ✓ 면별 시장확정은 각 면에서 경쟁이 어떻게 나타나는지를 보여주므로, 경쟁의 일면만을 보여줌.
 - ✓ 예를 들어 한 면에서 시장점유율이 높다고 하더라도 다른 면에서의 경쟁압력이 강하다면 가상적 독점사업자는 이윤극대화를 위해 가격인상을 단행하지 못할 것
- 다만 대부분의 청중 플랫폼과 일부 거래플랫폼에서는 가상적 독점사업자의 SSNIP를 설정하는 것이 사실상 불가능
- 면별 시장확정의 경우 경쟁제한성 평가에서 이를 보완할 필요 => 시장확정에 의한 시장점유율/시장집중도가 경쟁의 정도를 나타내는 데에 한계적 (기존 사례는?)

시장 획정

❖ 면별 시장 획정 vs 통합 시장획정

- 면별 시장획정의 경우 경쟁제한성 평가에서 이를 보완할 필요
- 시장획정에 의한 시장점유율/시장집중도가 경쟁의 정도를 나타내는 데에 한계적
- 특히 한 면에서의 높은 점유율은 다른 면에서의 시장력 행사로 나타남.
- 다음의 추론은 타당? A면 시장에서 시장점유율이 높으므로(높아지므로) 그 시장에서 시장력을 행사할 우려가 있다.

❖ 결합 상품 관련 시장획정

- 예를 들어 VOD와 지상파 채널의 결합상품 => VOD는 다운로드 사이트, 주문형 OTT, 실시간 OTT, 유료방송(IPTV 등)가 경쟁
- 유료방송시장에서의 경쟁이 VOD 거래시장에 의해 얼마나 제약되는가?

시장 획정과 시장점유율

❖ 시장점유율의 기준

- 가입자 vs 이용빈도/횟수 vs 매출액

❖ 멀티호밍에서의 시장점유율

- 해당 서비스 사용자/누적 총 사용자 ?
- 다른 대안이 있는지?

시장 획정과 시장점유율

❖ 경쟁적 병목시장에서의 시장획정과 시장점유율

- 주로 청중제공형 플랫폼에서
- 한 면 사용자는 싱글호밍, 다른 면 사용자는 멀티호밍
- 멀티호밍 면에서 플랫폼이 수익창출
- 가입자 기준 시장점유율이 유의미
- 점유율 자체 보다는 반대 면에서 시장력을 행사할 수 있는 tipping point를 달성하고 있는지가 더 중요
- 반대 면에서 볼 때 보완재 투입물의 문제 (Cournot complements: 보완재 투입물 공급자가 많아질수록 균형가격 상승) => 시장점유율과 시장력 보유 여부가 양의 상관관계를 가지지 않을 가능성)

가격인상압력 (UPP)

- ❖ 대부분의 플랫폼 경쟁시장은 차별적 상품시장
 - Capacity가 크게 유의미하지 않음.
 - 플랫폼이 제공하는 서비스의 품질 및 특성에 의해 경쟁
- ❖ 가격인상압력 (UPP)
 - 차별적 상품시장에서 기업결합으로 인한 경쟁제한성을 평가하는 방법으로 제시
 - 유료방송시장 기업결합, 배달앱시장 기업결합
- ❖ 플랫폼의 양면성을 어떻게 반영할 것인지의 문제

가격인상압력 (UPP)

❖ 양면시장에서의 UPP (Affeldt et al. 2013)

$$GUPPI_1^A = D_{11}^{AA} m_2^A \times \frac{P_2^A}{P_1^A} + D_{12}^{AB} m_2^B \times \frac{P_2^B}{P_1^A}$$

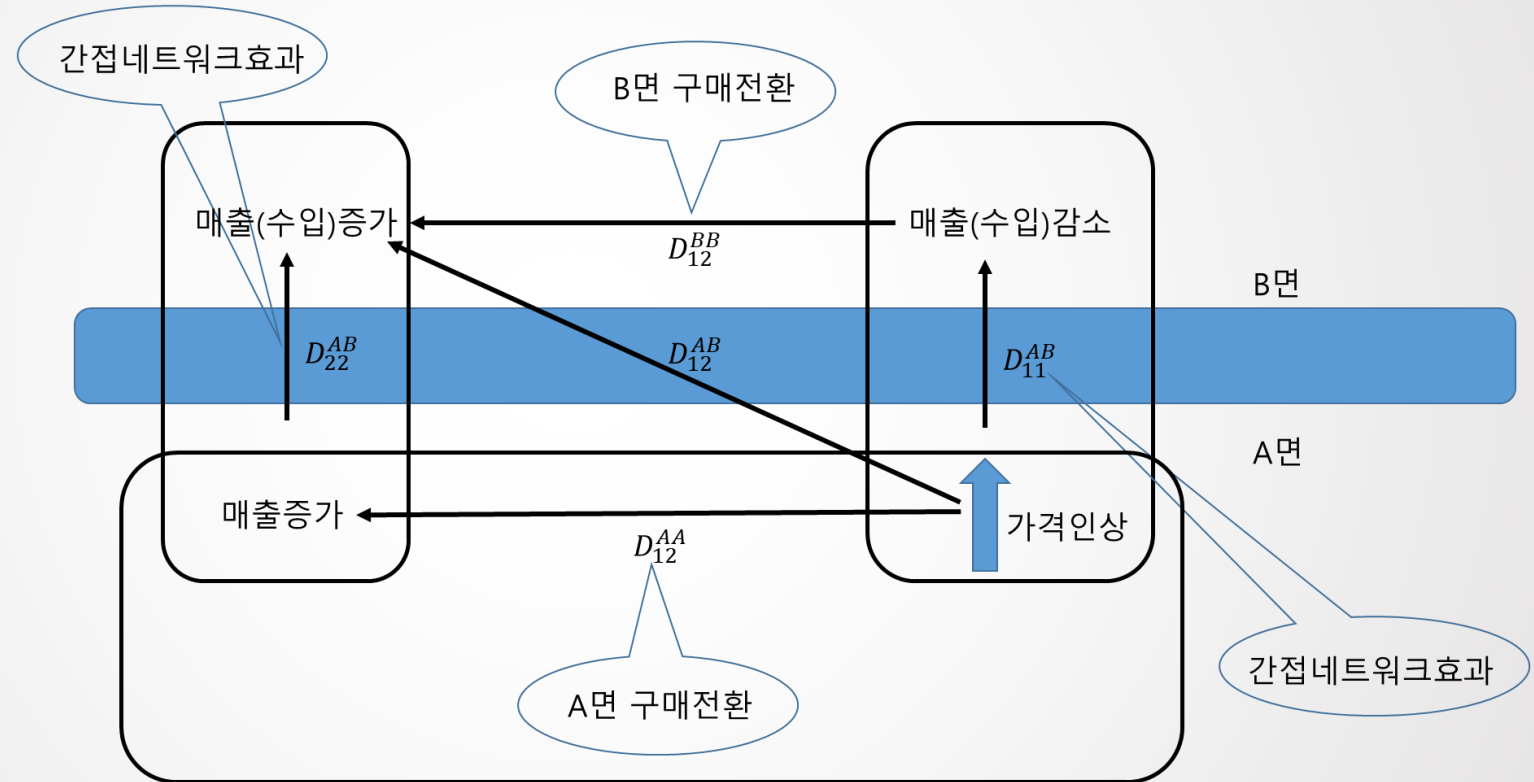
cf: 단면시장

$$GUPPI_1 = D_{11} m_2 \times \frac{P_2}{P_1}$$

➤ A, B: 면, 1,2: 플랫폼

가격인상압력 (UPP)

❖ 양면시장에서의 UPP (Affeldt et al. 2013)



$$GUPPI_1^A = D_{12}^{AA} m_2^A \times \frac{P_2^A}{P_1^A} + D_{12}^{AB} m_2^B \times \frac{P_2^B}{P_1^A}$$

가격인상압력 (UPP)

- ❖ Affeldt et al. (2013)은 수량 측면의 교차가격탄력성은 고려하고 있으나 다른 면 가격을 일정하게 유지한다는 한계
 - 실제 플랫폼은 양 면 가격을 조율
 - 가격인상효과가 과대 추정될 가능성

- ❖ Cosnita-Langlais et al. (2018)

$$GUPPI_1^A = m_2^A \times \frac{P_2^A}{P_1^A} \times \left(D_{11}^{AA} + \frac{D_{11}^{AB}}{2} D_{12}^{BA} \right) + D_{12}^{AB} m_2^B \times \frac{P_2^B}{P_1^A} \times \left(D_{12}^{AB} + \frac{D_{11}^{AB}}{2} D_{12}^{BB} \right)$$

- ❖ UPP 적용의 실질적 난점
 - 교차네트워크 효과의 측정
 - 특히 설문조사에서 설계가 어려울 뿐만 아니라, 신뢰성 있는 관측치를 얻기 어려움. (cf: 이탈율 vs 전환율)

가격인상압력 (UPP): 경쟁적 병목시장

- ❖ 통상 병목이 발생하는 면에서의 사용자를 기준으로 경쟁제한성을 판단
- ❖ 이 때 단면에서의 UPP를 적용
 - 이는 반대 면에서의 이윤획득이 병목 면에서의 사용자에게 비례하여 발생한다는 가정하에서 성립
 - 일방향 교차네트워크효과
 - 이 경우 마진율은 병목 면 외에 반대 면에서의 수익/비용을 포함
 - 예: 방송시장 기업결합

$$GUPPI_1 = D_{11} m_2 \times \frac{P_2}{P_1}$$

- 반대 면에서의 실질적 경쟁이 발생할 경우 더 이상 이러한 방법이 유효하지 않거나 제한된 의미만 가지게 됨. (e.g. 방송시장에서의 OTT 진입)



III. 수직적 경쟁제한성 판단

Self-Preferencing

- ❖ 개념: Self-preferencing involves actions by an undertaking which are designed to favour its own products or services over those of its competitors. (자사우대)
- ❖ 플랫폼 Self-Preferencing의 다양한 형태
 - 검색
 - Steering
 - 광고
- ❖ 기존 경쟁법 위반 행위와의 비교
 - 레버리지, 시장지배력 전이
 - 결합상품
 - 거래거절, 이윤압착
 - 필수설비 이론

Self-Preferencing

- ❖ 온라인 플랫폼에 특정적인 자사우대 관련 경쟁저해 경제이론은 그리 많지 않음.
 - 왜 플랫폼은 하위 시장에 진입하는가? (수익을 창출할 다른 방법은?)
 - 자사우대는 플랫폼의 가치를 저해하지 않는가?
 - 자사우대에도 불구하고 플랫폼이 지배력을 유지하는 이유는?
 - Newman (2019), Hagiu & Spulber (2013), Hagiu et al. (2020), Etro (2020), Padilla et al. (2020) 등.
- ❖ 온라인 플랫폼의 자사 우대 행위는 time inconsistency 문제와 밀접하게 관련
 - 플랫폼 도입기의 전략과 시장력을 획득한 이후의 전략
 - 조금 다른 맥락에서 Padilla et al. (2020)의 논의
 - 플랫폼 자사우대가 사용자 기만과 밀접히 연관되어 있을 가능성.

Self-Preferencing

❖ 필수설비 이론

- 일부 논자들은 자사우대 혹은 플랫폼 중립 규제가 필수설비이론에 근거해야 하고 대부분의 플랫폼이 필수설비에 해당하지 않으므로 자사우대에 대한 규제의 근거가 미약하다고 지적 (eg: Vesterdorf, 2015)
- 이러한 논리에서 자사우대는 “Competition on the merit”에 해당
- 실제로 플랫폼 구축에 고정비용이 크지 않으므로, 플랫폼을 전통적 의미의 필수설비로 보기는 어려움.
- 이에 대하여 친규제적 입장에서는 필수설비에 근거하지 않은 자사우대의 규제가 가능하다고 반박

❖ 필수설비 이론 적용 사례와의 차별점

- 필수설비이론은 주로 대규모 장치 네트워크 산업에 적용 (전력, 가스, 철도 등)
- 플랫폼의 경우 이들 산업에서의 장치 구축과 목적이 상이: 자사의 투입물로 구축하는지, 타사의 영업을 위한 장을 제공하는 것인지
- 이 경우 플랫폼의 자사우대는 타사업자를 기만하는 행위가 될 수 있음 (Consumer Deception)
- 거래수단의 불공정성은 우월적 지위 남용에 해당하지만, 관련 시장 경쟁을 저해
- 우월적 지위남용과 시지남용의 접점 (cf: 표준필수특허의 남용행위)

Self-Preferencing and Platform Neutrality

❖ 플랫폼 중립성의 개념

- 플랫폼이 (자사를 포함) 모든 사용자에게 비차별적인 서비스를 제공할 의무
- 예: 검색중립성, 부대 서비스

❖ 자사 우대와 플랫폼 중립성

- 플랫폼 중립성은 그 친경쟁적/경쟁제한적 효과와 관계없이 적용될 가능성이 크므로 사전적 규제와 연관될 수 있음.
 - ✓ 예를 들어 편향적 검색이 시장의 경쟁을 크게 제한하지 않거나, 소비자 후생을 저해하지 않는 경우?
- 전통적인 예로 필수설비에 대한 3자 접근 규제 (Duty to deal => regulated TPA, negotiated TPA)

❖ 사전적 규제로 플랫폼 중립성을 부과하는 방안?

- 투명성, 공정성 제고 vs 사업 기밀의 누출/혁신의 저해 => 선을 긋는 작업 필요
- 중립성을 강제할 기술적 방법이 있는지? (예: 검색 알고리즘) vs 사후적 규제에서 2중 오류가 지나치게 크지 않은지?

플랫폼 MFN

❖ 플랫폼 MFN: 플랫폼과 공급자 사이의 최혜조건대우 계약

- 공급자가 해당 플랫폼을 통해 판매할 때 소비자가격에 제약조건 부과
- Narrow MFN: 공급자가 직접 판매하는 가격 이하일 것 vs
- Wide MFN: 공급자가 판매하는 모든 경로(타 플랫폼 포함)에서의 가격 이하일 것

❖ MFN의 경쟁저해이론

- 멀티호밍하는 공급자가 소비자가격을 낮추는 데 제약
- 플랫폼의 가격인상에 대해 공급자가 소비자가격에 전가를 하지 못하므로 플랫폼 이탈이 낮아짐 => 높은 플랫폼 commission
- 새로운 플랫폼 진입이 저해됨.
- 담합의 효과 (inter-platform, intra-platform)

플랫폼 MFN

❖ 최저재판매가격행위(최저 RPM)와의 비교

- 형태상 최저 RPM과 유사
- 최저 RPM에 대한 경쟁제한성 판단
 - ✓ 미국: Rule of Reason
 - ✓ EU, 한국: (변형된) Per se illegal
- 최저 RPM에 합리의 원칙이 적용되는 이유
 - ✓ 판매전 서비스에 대한 무임승차
 - ✓ 그 외 여러 이론들: 기본적으로 무임승차에 기초
- 무임승차 이론이 플랫폼에 적용될 수 있는지?
 - ✓ Showrooming => 이러한 효과가 유의한지는 의문 (예: 요기요)
- 최저 RPM과 플랫폼 MFN의 가장 큰 차이는 최종재 가격 결정 메커니즘
 - ✓ (플랫폼에 의한) 외생적 결정 vs (공급자에 의한) 내생적 결정
 - ✓ Commission vs 도매가격
 - ✓ 시장 상황에 따른 균형가격의 변화를 살펴볼 필요



V. 결론

논의의 정리

- ❖ 온라인 플랫폼 관련 경쟁정책의 이슈를 점검
 - 시장획정 및 시장점유율에 기초한 경쟁제한성 판단이 제한적
 - 다양한 측면에서의 경쟁을 동시에 고려할 필요
 - 경쟁제한성이 우월적 지위 남용이나 소비자 보호 이슈와 밀접히 연관
 - 일부 행위들의 경제적 효과에 대해서는 추가적인 연구가 필요

감 사 합 니 다.

