경북대학교 법학연구원『법학논고』
제90집 (2025.07) 177~200면.
Kyungpook Natl. Univ. Law Journal
Vol.90 (July 2025) pp.177~200.
http://doi.org/10.17248/knulaw..90.202507.177

플랫폼의 관련지역시장획정:* OTA 분야를 중심으로

최 요 섭**

〈국문초록〉

최근 온라인 여행사(online traveling agency: OTA) 분야는 디지털 플랫폼을 중심으로 빠르게 변화하고 있다. 무엇보다, 국내외 OTA 플랫폼은 소비자(최종이용자)와 숙박업체(이용사업자)를 적절하여 연결하여 시장경쟁과 소비자후생이 증진되었다. 또한 숙박업체 간 경쟁을 유발시켜 서비스의 가격과 품질이 증진되었다. 최근 OTA 분야가 급속도로 성장함에 따라 관련시장에서의 역동적 효율성 증진을 논의하고 해당 분야의 혁신을 고려하면서 다양한 관련시장분석을 연구할 필요가 있다. 현재, 유럽연합을 포함한 많은 국가에서 디지털 생태계 이론을 적용한 게이트키퍼(또는 빅테크) 분석을 논의하고 있다. 우리나라 공정위는 해당 내용을 받아들여, 온라인 플랫폼 심사지침에 플랫폼 분석과 기업결합 심사지침에 디지털 생태계 이론을 포함하고 있으며, 법원에서도 이를 인용할 가능성이 있다. 또한 유럽연합에서 OTA 관련 경쟁법 사건과 디지털시장법 사건이 있으므로, 이를 분석하여 향후 국내 경쟁법집행에 참고하는 것은 의미가 있다. 따라서 본 연구는 OTA를 포함한 플랫폼 분야에서 관련지역시장획정의 중요성과 다양한 심사기준을 논의하는 것을 목적으로 한다. 특히, 관련지역시장획정의 목적이 해당 분야의 경쟁압력과 사업자 행위의 경쟁제한성 판단에 있으므로, 본 논문은 세계시장에서 상당한 시장력(market power)이 있는 OTA의 잠재적 경쟁압력 및 경쟁제한성 분석의 틀을 논의하는 것을 목적으로 한다.

주제어 : 관련시장획정, 경쟁압력, 온라인 여행사, 관련지역시장, 디지털 법률

• 투고일 : 2025.06.16. / 심사일 : 2025.07.28. / 게재확정일 : 2025.07.28.

Ⅰ. 서론

우리나라 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하, ‘공정거래법’ 또는 ‘경쟁법’)」은 “공정하고 자유로운 경쟁을 보호”하는 것을 직접적인 목적으로 하고

* 이 연구는 2025학년도 한국외국어대학교 교내학술연구비의 지원에 의하여 이루어진 것임.
** 법학박사. 한국외국어대학교 국제지역대학원 교수.

있다.[1] 위의 목적을 달성하기 위해 경쟁법은 사업자의 시장지배적 지위남용, 경쟁제한적 합의(부당한 공동행위), 경쟁제한적 기업결합, 불공정한 행위를 금지한다.[2] 이때 사업자 행위의 위법성을 판단하기 위한 첫 번째 심사단계로 '관련시장(relevant market)'을 획정한다.[3] 관련시장획정은 사업자가 활동하는 분야의 '경쟁압력(competitive constraint)'을 분석하여 해당 사업자의 시장지배적 지위 혹은 시장력 유무를 판단하는 중요한 심사단계이다.[4] 전통적으로 관련시장은 소비자의 수요대체성을 기반으로 하는 SSNIP(small but significant and non-transitory increase in price) 테스트로 분석하며, 해당 내용은 우리나라를 포함하여 전 세계적으로 적용되는 경제분석이다.[5] 관련시장획정은 주로 상품시장(product market)과 지역시장(geographic market)으로 구분하여 분석한다.

최근 무료로 서비스를 제공하는 온라인 플랫폼 사업모델이 빠르게 발전하면서, 경쟁당국과 법원은 가격상승에 따른 수요전환을 분석하는 SSNIP 테스트를 양면ㆍ다면시장(two-sided or multi-sided market)에 적용하는 것이 어렵게 되었다.[6] 따라서 SSNIP 테스트와 같은 복잡한 경제분석 없이 플랫폼 사업자를 규제하기 위해, 유럽연합을 중심으로 디지털 플랫폼 시장획정의 이론과 판례가 발전하기 시작했다.[7] 2024년 유럽집행위원회(European Commission)는 「시장획정고시」[8]를 개정하여 발표했는데, 개정된 고시는 최근 플랫폼 사건의 양면시장 관련 실무와 디지털 생태계 이론을 반영하였다. 또한 유럽연합은 시장력이 있는 빅테크를 시장획정 없이 '게이트키퍼(gatekeeper)'로 지정하여 사전규제(ex ante)하는 「디지털시장법(Digital Markets Act: DMA)」[9]을 도입하기

---

1) 신동권, 「독점규제법(제4판)」, 박영사, 2023, 17~18면; 신현윤ㆍ최난설헌, 「경제법(제9판)」, 법문사, 2024, 137~138면.
2) 권오승ㆍ홍명수, 「경제법(제15판)」, 법문사, 2024, 128면.
3) 권오승ㆍ서정, 「독점규제법: 이론과 실무(제6판)」, 법문사, 2023, 83면.
4) 홍대식ㆍ정성무, "관련시장 획정에 있어서의 주요 쟁점 검토 - 행위 유형별 관련시장 획정의 필요성 및 기준을 중심으로 -", 「경쟁법연구」, 한국경쟁법학회, 제23권, 2011, 303면.
5) 신동권, 앞의 책, 68~69면; 이호영, "독점규제법상 '관련시장' 획정의 의미와 입법적 개선", 「법조」, 법조협회, 제63권 제5호, 2014, 75면.
6) 심재한, "온라인 플랫폼의 관련시장획정에 관한 연구", 「경영법률」, 한국경영법률학회, 제29권 제2호, 2019, 458~459면; 최요섭, "디지털 경쟁법의 발전과 제언 - 시장지배적 플랫폼의 추정을 중심으로 -", 「유통법연구」, 한국유통법학회, 제12권 제1호, 2025, 12~13면.
7) 오준형, "플랫폼 경제에서의 무료시장 획정 필요성", 「경쟁법연구」, 한국경쟁법학회, 제51권, 2025, 256~259면.
8) Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Union competition law, C/2024/1645.
9) Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU)

도 하였다.[10] 유럽연합의 최근 경쟁법상 시장획정과 디지털시장법상 게이트키퍼 지정은 많은 나라에서 온라인 플랫폼 분야를 규율하는데 참고하고 있으며,[11] 유럽연합 중심의 법률 수렴화를 보통 '브뤼셀효과(Brussels Effect)'[12]로 부르기도 한다.[13] 적극적인 경쟁법 적용과 새로운 디지털 규제입법의 유행에도 불구하고 유럽연합 디지털 규제정책의 내용을 우리나라에 그대로 적용하는 것은 적절하지 않으며, 그 이유는 다음과 같다.[14]

첫째, 우리나라의 디지털 환경은 유럽연합의 상황과 매우 다르다. 따라서 유럽연합 규제정책의 접근방법을 우리나라 디지털 분야에 그대로 적용하는 것은 다양한 역효과를 발생시킬 수 있다.[15] 예를 들어, 게이트키퍼와 거래하는 국내 사업자 또는 '이용사업자(business user)'와 게이트키퍼 및 이용사업자의 서비스를 사용하는 국내 소비자 혹은 '최종이용자(end user)'는 디지털 경제와 환경을 이해하는 정도가 유럽연합의 이용사업자와 최종이용자와 다르다. 따라서 국내 이용사업자와 최종이용자가 다양한 디지털 서비스를 동시에 제공하거나 이용하는 경우가 자주 발생할 수 있다. 요컨대, 모바일 운영체제(operating system: OS)를 제외한 디지털 분야에서 이용자의 멀티호밍(multi-homing)은 일반적이며, 이용자가 상당한 비용을 지불하지 않고 유사한 서비스로 이동하는 것이 어렵지 않게 되었다. 국내 소비자 혹은 이용자들이 국외 이용자들보다 지속적으로 진화하는 디지털 환경에 빠르게 적응하는 경향이 있다.[16] 따라서 시장진입 장벽이 낮은 플랫폼 분야가 존재한다.[17]

둘째, 유럽연합의 디지털 시장경쟁과 달리 국내 디지털 시장은 국내 플랫폼

2020/1828 (Digital Markets Act) OJ L 256.

10) 최요섭, "디지털 생태계 관련 경쟁법상 시장력과 시장획정", 「법학연구」, 인하대학교 법학연구소, 제27집 제1호, 2024A, 206~207면.

11) 최난설헌, "EU 디지털 시장법의 함의와 경쟁법의 역할", 「선진상사법률연구」, 법무부, 제100호, 2022, 88면.

12) Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World* (Oxford University Press, 2019) 1.

13) 김지연, "EU 디지털 시장법(Digital Markets Act)에 대한 분석과 독점규제법 및 개인정보보호와의 관계에 관한 고찰", 「법제연구」, 한국법제연구원, 제62호, 2022, 213면.

14) 최요섭(2025), 앞의 논문, 10~12면.

15) 김현경, "한국의 디지털 플랫폼 규제추진에 대한 비판과 대안", 「법조」, 법조협회, 제73권 제1호, 2024, 248~282면.

16) 최요섭(2025), 앞의 논문, 24면.

17) 예를 들어, 유럽연합과 우리나라에서 이루어지는 데이터 이동에 관한 내용을 살펴보면, 유럽의 이용자보다 국내 이용자들이 해당 제도를 적극적으로 활용하고 있다. 최요섭, "데이터 이동권 관련 경쟁법적 문제 - 비교법적 방법으로 -", 「외법논집」, 한국외국어대학교 법학연구소, 제48권 제4호, 2024B, 102면.

을 중심으로 경쟁이 활발하게 이루어지고 있으므로,[18] 유럽연합 디지털 규제와 같이 특정 플랫폼 분야와 게이트키퍼를 사전에 지정하여 규율하게 되면 특정 사업자를 타깃으로 핀셋규제를 하게 되어,[19] 투자유인을 낮추어 혁신을 저해할 수 있다.[20] 유럽연합의 디지털 규제 및 경쟁법집행을 그대로 답습하면 안 되는 이유를 정리하면, ① 우리나라 디지털 경쟁과 소비자의 서비스 이용 및 선호도가 유럽연합과 다르며, ② 유럽연합에는 '유럽 플랫폼(European champions)'이 없는 상황에서 다국적 플랫폼을 규제하는 것이 대부분이지만,[21] 우리나라 시장은 국내외 플랫폼 사이에서 경쟁(압력)이 존재한다. 따라서 유럽의 디지털 시장법과 같은 사전규제가 아닌 기존 경쟁법을 통해 디지털 시장에서의 경쟁제한적 행위를 규율해야 하며, 적절한 관련시장획정은 집행의 오류를 방지하는 데 중요한 부분이 된다.

플랫폼 분야 중에서 대면과 비대면의 특징을 동시에 가지면서 국경 없이 빠르게 진화하는 분야는 여행숙박 플랫폼 또는 온라인 여행사(OTA)라고 할 수 있다. 코로나 19 이후에 여행 수요가 증가하면서 글로벌시장과 국내시장에서 경쟁이 심화되고 있으며, 디지털 전환과 OTA 플랫폼의 성장으로 OTA 생태계가 급속도로 진화하고 있다.[22] 따라서 플랫폼의 시장력을 판단하기 위한 관련시장획정과 경쟁압력 분석은 OTA 플랫폼 분야를 포함한 디지털 분야에서 상당히 중요한 부분이 되고 있다. 또한 글로벌 OTA와 국내 로컬 OTA의 경쟁이 국내외에서 심화되고 있는 상황에서, OTA 플랫폼의 경쟁압력을 판단할 때 관련지역시장획정에 필요한 요소들을 검토하는 것은 의미가 있다.[23]

외국 플랫폼 사업자가 국내 소비자에게 제공하는 디지털 서비스는 대체적으로 국경의 제한이 거의 없거나,[24] '운송비용(transportation cost)'이 상당히 낮다. 따라서 해당 내용은 디지털 상품 혹은 서비스의 관련지역시장을 분석할 때

---

18) 권남훈, "온라인 플랫폼에 특유한 독과점 규제의 필요성 여부의 검토", 「정보통신정책연구」, 정보통신정책학회, 제31권 제1호, 2024, 36~40면; 홍대식, "온라인 플랫폼 법제의 개선 방향 - 경쟁 및 공정거래 법제를 중심으로 -", 「상사법연구」, 한국상사법학회, 제41권 제4호, 2023, 322~323면.

19) 최요섭(2025), 앞의 논문, 5면.

20) 최요섭(2025), 위의 논문, 11~12면.

21) 양지원, "EU 온라인플랫폼 규제 - 디지털시장법(DMA)의 주요 내용과 쟁점 -", 「유럽연구」, 한국유럽학회, 제42권 제1호, 2024, 56면.

22) 안희자 · 한희정, "최근 OTA(온라인여행사) 시장 동향 분석 및 정책과제", 한국문화관광연구원, 정책연구 보고서 2024-18, 4면.

23) 기존 국내연구로 [장승화, "시장개방, 국제경쟁과 지역관련시장", 「국제거래법연구」, 국제거래법학회, 제3권, 1994, 119~150면] 참고.

24) 안희자 · 한희정, 앞의 보고서, 40면.

중요한 고려요소가 될 수 있다.[25] 국내 소비자가 국내외 플랫폼 서비스의 가격과 품질에 대한 정보를 어렵지 않게 획득할 수 있는 경우에 관련시장의 범위를 넓게 획정할 수 있다. 특히, 플랫폼 서비스 관련 정보의 비대칭 문제가 크지 않고 운송비용과 거래비용이 낮은 경우,[26] 현재 국내시장에서 시장력이 미미한 글로벌 플랫폼이 존재하는 경우라도 향후 국내에서의 '잠재적(potential)' 시장력과 경쟁을 고려해야 한다.[27] 지속적으로 진화하는 디지털 생태계에서는 사후적 관점뿐만 아니라 사전적인 관점에서 경쟁압력을 검토해야 한다.[28] 현재, 유럽연합의 디지털시장법과 같은 플랫폼 규제와 경쟁법상 플랫폼 시장획정에 대한 논의가 상품시장획정에 집중되어 있으므로,[29] 앞으로 디지털 관련 관련지역시장획정에 대한 연구가 필요할 것이다.

본 연구는 디지털 플랫폼 분야 중에서 OTA 분야의 특징을 살펴보고 경쟁법상 관련지역시장획정에 필요한 요소들을 검토하는 것을 목적으로 한다. 제Ⅱ장은 디지털 플랫폼의 관련지역시장획정의 문제 및 디지털 경쟁을 현행 공정거래법상 관련시장획정을 중심으로 설명하고, 제Ⅲ장은 유럽연합의 부킹닷컴(Booking.com) 기업결합사례[30]와 디지털시장법상 부킹닷컴 게이트키퍼 지정내용[31]을 비교분석한다. 제Ⅳ장은 OTA 분야의 글로벌 경쟁을 고려한 관련지역시장획정을 제언하고, 제Ⅴ장은 논문의 내용을 간단히 요약하고 결론을 맺는다.

---

25) David Bailey and Laura Elizabeth John, *Bellamy & Child European Union Law of Competition* (8th edn, Oxford University Press 2018) 313.

26) 최요섭(2025), 앞의 논문, 8면.

27) 최요섭(2025), 위의 논문, 12면.

28) 최요섭(2024A), 앞의 논문, 199면.

29) 다만, 관련지역시장획정도 수요대체성을 중심으로 판단하기 때문에 상품시장획정의 방법과 유사하다. 그러나 수요대체성 이외에도 공급자의 지역 등이 시장획정에 필요한 고려요소이다. Herbert Hovenkamp, *Principles of Antitrust* (3rd edn, West Academic 2025) 109~110.

30) Case M.10615 - *Booking Holdings/Etraveli Group.*

31) European Commission, "Press Release: Commission designates Booking as a gatekeeper and opens a market investigation into X" (13 May 2024), available at <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2561> accessed 10 June 2025.

Ⅱ. 플랫폼의 관련지역시장획정의 문제와 디지털 경쟁

1. 플랫폼 분야의 관련시장획정과 디지털시장법상 게이트키퍼 지정기준

관련시장획정은 사업자들 사이의 경쟁에 영향을 미치는 범위인 경쟁압력을 확인하여 사업자의 시장력을 판단하는 방법이다.[32] 우리나라 공정거래법 제2조 제4호는 '일정한 거래분야', 즉 관련시장을 거래의 객체별·단계별·지역별로 구분하여 경쟁관계에 있거나 경쟁관계가 성립할 수 있는 분야로 정의하고 있다. 그리고 경쟁관계는 세부적으로 상품시장과 지역시장으로 구분된다. ① 상품시장은 수요자 또는 소비자 측면에서의 전환과 공급자 측면에서의 전환을 분석하는 것을 내용으로 하며, ② 지역시장은 일반적으로 지역에 따른 소비자의 전환과 공급자의 거래비용을 포함한 거래 전환비용을 근거로 심사한다. 경쟁당국과 법원은 관련시장획정을 통해 사업자의 시장점유율과 시장집중도를 파악하고, 시장진입장벽과 같은 기타 요소들을 분석하는 방법으로 경쟁압력과 사업자의 시장력 또는 시장지배적 지위를 판단한다. 그러나 무료로 서비스를 제공하는 플랫폼에게 가격상승에 따른 전환테스트 방법을 적용하는 것은 쉽지 않다. 관련시장을 획정하기 위해서는 가격상승에 따른 수요전환을 분석해야 하지만, 무료로 서비스를 공급하는 경우에는 이를 확인하는 것이 매우 어렵다.[33]

이러한 문제를 해결하기 위해 최근 SSNDQ(small but significant and non-transitory decrease in quality)와 같은 방법론이 논의되기도 했는데, 해당 내용은 서비스 품질의 저하가 발생하는 경우를 가정하여 소비자의 전환이 이루어지는지에 대한 분석을 포함한다. 유럽연합 일반법원(General Court: 1심 법원)은 구글 안드로이드(Google Android) 판결에서 SSNDQ 테스트를 인용했는데,[34] 관련 내용은 전통적인 관련시장획정 및 경쟁압력 분석의 측면에서 본다면 문제가 있을 수 있다. 예를 들어, 소비자가 실제 플랫폼 서비스의 품질저하를 정확하게 이해하지 못하는 경우에 SSNDQ 테스트에 따른 관련시장획정에 오류가 발생할 수 있다. 이러한 문제는 과잉집행오류 또는 1종 오류(Type I error)로 이어지게 된다.[35] 다시 말해, 기존 SSNIP 테스트의 방법보다 규제당

32) 권오승·홍명수, 앞의 책, 128면.
33) 최요섭(2024A), 앞의 논문, 200면. 2024년 유럽최고법원의 구글쇼핑 판결[Case C-48/22 P, *Google v Commission* ECLI:EU:C:2024:726]에서는 적절한 SSNIP 테스트 없는 관련시장획정을 인정하였다.
34) Case T-604/18, *Google v Commission* ECLI:EU:T:2022:541, para. 181.

국에게 유리한 방법으로 특정 플랫폼을 시장지배적 사업자로 규정하고 규율하게 되면, 디지털 분야에서의 소비자후생과 혁신이 저해될 수 있다. 우리나라에서 무료서비스 관련 플랫폼 사건으로 네이버쇼핑, 카카오 모빌리티, 쿠팡 사건이 현재 법원에 계류 중이며, 향후 법원의 판단에 따라 플랫폼 서비스 관련 시장획정에 대한 다양한 논의가 이루어질 것으로 보인다.

양면시장에서 무료서비스를 제공하는 빅테크 플랫폼을 규제하기 위해, 유럽연합에서는 디지털시장법을 도입하여 경제분석 기반의 경쟁압력 심사가 아닌 '핵심 플랫폼 서비스(core platform service)'의 목록(예: 운영체제, 온라인 중개서비스, 검색엔진 등)을 설정하고 해당 분야에서 플랫폼 사업자의 유럽연합 매출액 또는 전 세계 시가총액과 이용자수를 근거로 게이트키퍼를 지정하여 사전규제하고 있다.[36] 또한 정성분석의 방법으로 플랫폼의 상당한 영향력, 이용자에게 접근하는 데 중요한 '관문(gateway)' 역할을 하는 서비스 제공 여부, '견고하고 지속적인' 시장에서의 지위를 심사한다.[37] 유럽연합 디지털시장법은 수요대체성을 기반으로 하는 관련시장획정의 번거로움이 없기 때문에 쉽고 빠르게 빅테크를 규율할 수 있지만,[38] 규제당국에게 지나친 재량권을 부여하여 해당 분야에서 역동적 효율성과 혁신을 저해할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 디지털시장법상 게이트키퍼 추정 정량심사에서 몇 개의 심사기준은 OTA 관련시장획정에서 참고할 부분이 있다.[39]

특히, 플랫폼의 국내 매출액 또는 전 세계 시가총액[40] 기준은 경쟁법상 경쟁압력 분석에서 고려할 수 있을 것이다. 다시 말해, 관련지역시장을 세계시장으로 획정한다면, 전 세계 시가총액 분석은 국내시장에서의 잠재적 경쟁압력이 존재하는지 판단할 때 필요하다.[41] '온라인(online)' 분야뿐만 아니라 기존 '파

35) 미국 연방대법원의 AMEX 양면시장 판단에 대한 비판과 오류의 문제와 관련하여, [조성국, "AMEX 판결의 경쟁법적 쟁점에 관한 연구", 「법학논문집」, 중앙대학교 법학연구원, 제44집 제2호, 2020, 430~431면] 참고.

36) 디지털시장법 제3조 제2항.

37) 디지털시장법 제3조 제1항. 신영수, "플랫폼 규제 입법의 쟁점에 대한 분석과 평가 - 사전지정 및 금지행위를 중심으로 -", 「IT와 법연구」, 경북대학교 IT와 법연구소, 제29집, 2024, 74~76면; 최요섭, "유럽연합 디지털시장법의 집행과 평가", 「경쟁저널」, 한국공정경쟁연합회, 제224호, 2024C, 19면.

38) 최요섭(2025), 앞의 논문, 22면.

39) 디지털시장법상 게이트키퍼 추정의 내용과 관련하여, [최요섭(2025), 위의 논문, 13~14면] 참고.

40) 디지털시장법 제3조 제2항에서의 게이트키퍼 추정기준은 지난 3개 회계연도에서 매년 75억 유로의 매출액이 있거나, 사업자의 평균 시가총액 또는 가치가 지난 회계연도에서 750억 유로가 되는 경우를 포함한다.

이프라인(pipeline)' 분야[42]에서도 수입의 잠재적 증가는 관련지역시장획정에서 고려해야 하는 요소이다.[43] 따라서 수입의 잠재적 증가 분석과 유사하게, 현재 국내시장에 시장력이 없는 글로벌 플랫폼이 향후 상당한 정도로 국내시장 경쟁에 영향을 미칠 수 있는지에 대한 잠재적 경쟁압력 심사는 해당 사업자의 국내 매출액뿐만 아니라 전 세계 시가총액을 통해 간접적으로 판단할 수 있을 것이다.[44] 디지털 분야 혹은 시장에서 운송비용이나 거래비용이 거의 존재하지 않고 국내 매출액이나 전 세계 시가총액이 상당한 글로벌 플랫폼이 존재하여 국내시장에서 잠재적 경쟁이 예상되는 경우, 관련지역시장을 세계시장으로 넓게 획정하고 경쟁압력도 플랫폼의 규모를 통해 판단할 수 있을 것이다.

2. 디지털 분야에서 경쟁법상 관련지역시장획정 일반

디지털 분야의 관련시장획정의 어려움과 법집행의 문제점을 고려하여, 공정거래위원회(이하, '공정위')는 2023년 「온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위에 대한 심사지침(이하, '플랫폼 심사지침')」[45]을 마련하였다. 플랫폼 심사지침은 특정 플랫폼 서비스가 동일한 관련시장에 포함되는지 여부를 판단하기 위해 ① 상품 및 서비스의 기능·효용의 유사성, ② 상품 및 서비스 가격의 유사성, ③ 이용자들의 대체가능성과 구매행태, ④ 플랫폼 사업자의 대체가능성, ⑤ 시간적, 경제적, 법적 측면에서의 대체가능성, ⑥ 통계법상 한국표준산업분류, ⑦ 거래단계, ⑧ 거래상대방을 고려하도록 명시하고 있다. 또한 플랫폼 심사지침은 다면시장의 특징을 고려하여, ① 집단별 여러 개의 시장으로 구분하여 획정하거나 이용자 집단과의 거래를 포괄하여 하나의 '집단시장(cluster market)'으로 획정하고 ② 가격차별 등을 고려하여 이용사업자와 최종이용자의 대체가능성에 따라 집단별로 구분하여 획정할 수 있다고 기술하고 있다. 그리고 교차(간접) 네트워크효과, 플랫폼의 직접 중개 여부, 이용자 집단 간 대체가능성을 고려하여 플랫폼과 각 이용자 집단의 거래를 포괄적으로 포함하는 단일의 거래분야로 판단할 수 있다고 설명한다. 해당 심사기준은 관련상품시장의

41) 최요섭(2024A), 앞의 논문, 214~215면.
42) 온라인의 비대면과 대비되는 대면 중심의 거래분야.
43) OECD, "Defining Geographic Markets Across National Borders" (30 September 2016), 11~12, available at <https://www.oecd.org/en/publications/defining-geographic-markets-across-national-borders_38203da9-en.html> accessed 13 June 2025.
44) 최요섭(2025), 앞의 논문, 22~23면.
45) 공정위 예규 제418호, 2023.1.12., 제정, 시행 2023.1.12.

획정에 대한 논의를 주로 하고 있다.

기업결합심사와 관련하여, 플랫폼 관련 시장획정 및 경쟁압력 심사도 점차 중요해지는 것으로 보인다. 공정위가 2024년 8월 개정한 「기업결합 심사기준」[46]은 플랫폼 관련 다양한 논의를 포함한다. 우선, 기업결합 심사기준은 '온라인 플랫폼 서비스'를 "플랫폼을 활용하여 소비자와 사업자 등을 대상으로 거래 및 정보교환과 같은 상호작용을 촉진하는 서비스"로 정의하고 있으며, 그 예로 ① 온라인 플랫폼 중개서비스, ② 온라인 검색엔진, ③ 온라인 사회관계망 서비스(SNS), ④ 동영상을 포함하는 디지털 콘텐츠 서비스, ⑤ 운영체제, ⑥ 온라인 광고 서비스를 포함하였다. 또한 플랫폼 사업자가 보완성과 대체성이 없는 서비스를 공급하는 타 업종 사업자를 인수하는 경우에, 피인수 사업자가 월 평균 5백만 명 이상(SNS 또는 콘텐츠 등 월 평균 순이용자 혹은 순방문자가 5백만 명 이상)에게 상품이나 서비스를 제공하는 경우는 간이심사가 아닌 일반심사를 하도록 하고 있다.[47] 이때, 피인수 기업이 일반심사 관련 기업결합 신고 요건인 매출액이나 자산총액 3백억 원 이상의 기준을 충족해야 한다.[48] 위의 내용을 평가하면, 유럽연합 디지털시장법상 핵심 플랫폼 서비스 목록과 유사하게 우리나라 기업결합 심사지침은 플랫폼 서비스의 예를 목록으로 명시하고 있으며, 디지털시장법과 마찬가지로 최종이용자수를 포함한 법적용범위를 확정하고 있다.

기업결합 심사지침은 관련지역시장획정에 대한 기준도 포함하고 있다. 지역시장을 특정 지역에서 상당기간 의미 있는 가격인상이 있을 경우에 당해 지역의 상당수의 구매자가 가격인상에 반응하여 구매를 전환할 수 있는 지역전체를 포함하는 것으로 설명한다. 지역시장을 획정하기 위한 고려요소는 ① 해당 상품의 특성과 판매자의 사업능력, ② 구매자의 구매지역 전환가능성에 대한 인식과 전환행태, ③ 판매자의 판매지역 전환가능성에 대한 인식과 경영의사결정의 행태, ④ 시간적, 경제적, 법제적 측면에서의 구매지역 전환의 용의한 지에 대한 여부를 포함한다.

공정위의 「시장지배적지위 남용행위 심사기준」[49]이 규정하고 있는 관련지역시장의 내용도 기업결합 심사기준의 내용과 동일하지만, 고려요소에 '운송비용'

46) 공정위 고시 제2024-15호, 2024.8.7. 일부개정.
47) 인구의 10%를 기준으로 설정한 이용자수에 대한 논의와 관련하여, [최요섭(2025), 앞의 논문, 23~24면] 참고.
48) 공정위, "2025년 공정거래백서"(2025.2.), 42면.
49) 공정위 고시 제2021-18호, 2021.12.30., 일부개정.

이 추가되어 있다.[50] 실제 디지털 경쟁에서는 관련지역시장을 획정하는데 운송비용이 중요한 고려요인이 되며, 시장진입장벽과 소비자 행태(싱글호밍 및 고착효과 포함)와 같은 요소들이 분석에서 중요하게 심사되어야 한다.[51] 우리나라 판례는 공정위의 심사지침의 내용과 같이, 지역시장을 "경쟁관계에 있는 사업자들이 위치한 지리적 범위"로 정의하고 있다.[52] 결론적으로 공정위의 심사지침이 디지털 플랫폼 및 다면시장의 내용을 포함한다는 측면에서 의미가 있으나, 해당 내용들이 상품시장에 대한 획정과 경쟁압력을 중심으로 논의하고 있으므로 향후 공정위는 플랫폼 관련 지역시장에 대한 기준도 발전시킬 필요가 있다. 무엇보다 판례[53]에서와 같이 경쟁관계와 관련 있는 지리적 범위를 고려한다면 플랫폼의 경쟁압력의 지리적 범위가 확장되고 넓어질 수 있다.

Ⅲ. 디지털 플랫폼의 시장력 판단기준: 유럽연합 OTA 사례를 중심으로

1. 시장지배적 지위추정 및 관련지역시장획정과 유럽연합 부킹닷컴 기업결합 비교분석

시장력 또는 시장지배적 지위는 일반적으로 다른 경쟁자와 소비자의 행위에 영향을 받지 않고 가격이나 생산을 조정할 수 있는 지위를 의미한다. 공정거래법 제2조 제3호는 시장지배적 사업자를 관련시장에서 단독이나 공동으로 가격, 수량, 품질 및 그 외의 거래조건을 결정하거나 유지 또는 변경할 수 있는 지위를 가진 사업자로 정의하고 있으며, 시장점유율, 시장진입장벽, 경쟁사업자의 상대적 규모를 고려하도록 하고 있다. 다만, 전 세계적으로 공통되고 일반적인 시장력의 정의가 존재하지는 않는다.[54] 예를 들어 디지털시장법상 게이트키퍼의 지정사건에서, 유럽연합 일반법원은 게이트키퍼의 견고하고 지속적인 지위

50) 일반적으로 관련지역시장획정 관련 운송비용 분석을 위해서는 ① 운송비용(운송료), ② 상품의 가치, ③ 독점력으로 인한 가상의 가격인상 규모를 측정해야 한다. Herbert Hovenkamp, *Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice* (7th edn, West Publishing 2024) 141.
51) 이봉의, 「공정거래법(제2판)」, 박영사, 2024, 46~47면.
52) 대법원 2007.11.22. 선고 2002두8626 판결. 권오승 · 홍명수, 앞의 책, 130면.
53) 대법원 2007.11.22. 선고 2002두8626 판결.
54) 최요섭(2025), 앞의 논문, 21면.

가 기존 시장지배적 지위의 개념과는 다르다고 판단하였다.[55] 유럽연합의 디지털 게이트키퍼에 대한 규제는 시장력과 시장획정에 대한 다양한 논의를 가져왔다. 만약 게이트키퍼의 관문 통제능력이나 견고하고 지속적인 지위가 시장지배적 지위의 개념과 다를 경우, 게이트키퍼의 시장력은 독점사업자의 시장력과 상이한 개념이 된다. 따라서 향후 유럽연합에서 위의 문제가 많이 논의될 것으로 보인다. 다만, 현재 글로벌 OTA시장의 경쟁 및 경쟁압력에 대한 의미있는 사건이 유럽연합에서 있으므로, 이를 비판적으로 분석하고 논의하는 것은 의미가 있다.

먼저, 글로벌 OTA시장에서 상당한 시장력을 가지고 있는 부킹닷컴의 기업결합사건은 우리나라 실무에 참고가 될 수 있다. 유럽집행위원회는 지난 2023년 약 2조원에 달하는 부킹닷컴의 스웨덴 OTA인 eTraveli 인수를 불허하였다. 경쟁당국은 부킹닷컴이 해당 기업결합으로 유럽경제구역(European Economic Area: 이하, 'EEA')의 OTA시장에서 자신의 시장지배적 지위를 강화할 수 있으며, 부킹닷컴이 이러한 문제를 해결하기 위해 충분한 시정방안(remedies)을 제시하지 못했다고 강조했다.[56] 경쟁당국은 부킹닷컴이 호텔 OTA 분야에서, eTraveli는 항공 OTA 분야에서 주요한 사업자이며, 부킹닷컴이 카약(KAYAK)과 같은 가격비교 플랫폼을 통해 '메타검색 서비스(meta search service: MSS)' 시장에서 매우 활발하게 활동하는 것으로 파악하였다. 경쟁당국은 OTA가 숙박, 항공, 차량렌트, 관광명소 상품과 관련된 서비스를 폭넓게 포함한다는 것에 집중하여, OTA 생태계에서 부킹닷컴의 게이트키퍼 지위를 고려한 것으로 보인다. 유럽집행위원회는 부킹닷컴이 EEA(지역시장)의 호텔 OTA시장(상품시장)에서 10년간 60%가 넘는 시장점유율을 가지고 있었으므로 시장지배적 사업자로 판단하였고, 경쟁사들이 충분할 정도로 가격경쟁압력을 줄 수 없다고 결정했다. 또한 네트워크효과와 지렛대효과(지배력 전이)를 고려하였으며, 부킹닷컴이 기업결합을 통해 OTA 생태계에서 시장력을 확장할 수 있다고 판단하였다. 경쟁당국은 기업결합을 통해 항공 OTA 상품이 부킹닷컴 플랫폼에 추가로 트레픽(traffic)을 생성하여, OTA 생태계의 수익에 중요한 부분이 될 수 있다고 설명하였다. 결과적으로 유럽집행위원회는 부킹닷컴이 기업결합을 통해

---

55) Case T-1077/23, *Bytedance Ltd v. Commission* ECLI:EU:T:2024:478, paras. 298~298. 최요섭(2024C), 앞의 논문, 23면.

56) European Commission, "Press Release: Commission prohibits prosed acquisition of eTraveli by Booking" (15 September 2023) <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4573> accessed 6 May 2025.

네트워크효과와 시장진입장벽을 형성할 수 있으며, 자신의 시장지배적 지위와 '거래상 우월적 지위(bargaining power)'를 강화할 수 있다고 판단하였다.[57]

부킹닷컴 기업결합건에서 경쟁당국의 관련지역시장획정의 내용은 다음과 같다. 첫째, 유럽집행위원회는 대부분의 OTA들이 유럽연합 회원국에서 동일한 서비스를 제공한다고 판단하였다. 특히, 상당수의 호텔 관계자들은 대규모 OTA가 EEA에서 서비스를 제공하는 반면, 소규모 OTA는 하나의 국가 혹은 지역에 집중한다고 이해하고 있었다.[58] 둘째, 경쟁당국은 OTA 사업자 대부분이 OTA 관련지역시장을 EEA로 이해하고 있다고 판단하였다. 무엇보다, 부킹닷컴과 같은 OTA가 자신의 브랜드를 국제기반으로 형성하면서, 필요한 기술과 사업모델을 발전시켜 짧은 기간 내에 많은 나라에서 서비스를 공급한다고 판단하였다.[59] 셋째, 최종이용자들이 자신의 거주지역과 관계없이 숙박을 예약하기 때문에 지역적 제한이 없다고 이해했다.[60] 넷째, OTA는 고객의 수에 따라 성과(혹은 수익)가 발생하므로, 가능한 한 많은 나라의 이용자에게 접근하는 것이 사업적인 측면에서 중요하며,[61] 다섯째 유럽연합 회원국 간 언어와 규제의 장벽이 상당히 줄어들었다고 판단했다.[62] 요컨대, 유럽집행위원회는 언어의 장벽이 번역기술 소프트웨어를 통해 해결되어 OTA가 지역 언어를 제공하는 것이 국제적인 범위를 확정한다고 결정했다.[63] 또한 OTA가 각 회원국의 라이선스와 규제를 준수하는 것이 어렵지 않다고 판단했다.[64]

유럽집행위원회는 위 기업결합 건에서 관련지역시장을 넓게 해석한 것으로 보이며, 관련하여 우리나라에 주는 몇 가지 시사점이 있다. 첫 번째, OTA 분야에서 언어 및 규제의 장벽이 낮기 때문에 대규모 글로벌 OTA는 다른 국가의 시장에 쉽게 진출이 가능하다. 특히, 소규모 혹은 국가 기반의 OTA인 경우 해당 지역 혹은 국가 시장에 집중하는 경우가 많으나, 다국적 OTA는 사업모델과 기술을 세계시장에 집중하기 때문에 짧은 시간 내에 외국 이용사업자(숙박업체)와 최종이용자(소비자)에게 서비스를 제공할 수 있다. 두 번째, OTA 분야에서 네트워크효과가 상당히 중요하므로 단시간 동안 세계시장에서

57) Ibid.
58) Case M.10615 – *Booking Holdings/Etraveli Group*, para. 174.
59) Ibid, para. 175.
60) Ibid, para. 176.
61) Ibid, para. 177.
62) Ibid, para. 178.
63) Ibid, paras. 179~182.
64) Ibid, paras. 183~184.

이용자 수를 늘리는 것이 필요하며, 이는 초기경쟁과 잠재적 경쟁에 영향을 줄 수 있다. 또한 지역적 제한 없이 다양한 국내외 여행 서비스를 제공하는 다국적 OTA를 소비자들이 선호하기 때문에, 다국적 OTA는 빠른 시간 내에 세계시장에서 이용자에게 접근이 가능하다. 결론적으로 향후 OTA 관련지역시장은 세계시장으로 획정되는 경우가 많아질 것으로 보인다.

2. 시장력 판단을 위한 관련지역시장획정과 유럽연합 부킹닷컴 게이트키퍼 지정 분석

우리나라에서 관련지역시장과 관련하여 온라인 디지털 관련 중요한 사례로는 2009년의 이베이 케이티에이의 '인터파크지마켓(G마켓)' 사건이 있다.[65] 공정위는 해당 기업결합건에서 관련지역시장을 국내시장으로 획정하였으며, 판단의 내용은 다음과 같다. 먼저, 소비자 측면에서 '인터넷 쇼핑시장'의 경우 등록된 상품의 구색, 종류, 판매가격 등이 지역적으로 차별되지 않고 해당 웹사이트를 통해 전국적으로 동일하게 운영되고 있었으며, 당시 소비자에게 '언어적 한계'가 있다는 것을 고려하였다. 그리고 판매자 측면에서 본다면, 당시 오픈마켓에서 국내 온라인 사업자들이 국내 판매자를 대상으로 유통 서비스를 제공하고 있었고, 전자상거래법에 따라 통신판매업자 신고가 필요했다. 또한 국내 배송업체를 이용해 판매하고 있었다는 점을 고려하여 관련지역시장을 국내시장으로 획정하였다. 위 기업결합건에서 관련지역시장을 세계시장이 아닌 국내시장으로 획정한 주요한 이유는 국내 온라인 플랫폼 사업자의 주요 대상이 국내 최종이용자 및 이용사업자였으며, 이는 웹사이트의 언어, 전자상거래법상 통신판매업자 신고 요건, 주요 배송방법을 고려한 결과로 보인다. 그러나 해당 사건이 발생한 2009년은 지금의 상황과는 매우 다르며, 최근 관련지역시장을 세계시장으로 획정하는 사례가 증가하고 있다.[66]

특히, 디지털 기술의 발전으로 인해 관련지역시장을 국내시장으로 한정하는 것이 어려운 경우에 세계시장으로 획정하는 것이 가능하다.[67] 공정위는 웨스턴디지털 기업결합사건에서,[68] 공급측면에서는 보조기억장치(또는 하드디스크 드라이브: HDD) 제조업자들이 전 세계를 시장으로 하여 생산 및 판매를 하고

65) 공정위 의결2009-146, 2009지식11965.
66) 신동권, 앞의 책, 91~92면.
67) 권오승 · 서정, 앞의 책, 97면.
68) 공정위 의결2012-017, 2011기결3313.

있었으며 운송비용이 미미하다고 판단하였다. 수요측면에서도 다수의 OEM에게 지리적 요건이 상품구매의 중요한 요건이 아니라고 결정하여 관련시장을 세계시장으로 획정하였다. 또한 공정위는 유럽집행위원회도 해당 사건에서 지리적 시장을 세계시장으로 획정했다는 사실을 참고하였다. 공정위는 퀄컴 기업결합사건에서도,[69] 반도체 제품은 부패와 변질의 우려가 없고 운송비용이 낮은 점과 상품의 공급업체와 수요업체들이 전 세계적 차원에서 경쟁한다는 사실 그리고 국가별 운송제한 장벽이 없다는 점을 고려하여 관련지역시장을 세계시장으로 획정했다. 그리고 보안요소 운영체제와 관련하여 소프트웨어는 전 세계적으로 업로드 및 다운로드가 가능하여 운송비가 없다는 점 등을 고려하여 관련지역시장을 세계시장으로 획정했다. 디지털 분야의 기업결합과 관련된 대법원의 판단은 없으나, 퀄컴Ⅱ 시장지배적지위 남용사건[70]에서 대법원은 위의 기업결합건과 유사하게 모뎀칩 상품에 대해서 세계시장으로 획정하였다.[71] 위 사건에서 공정위와 법원이 관련지역시장을 세계시장으로 획정한 주요한 이유는 공급자 측면에서 낮은 운송비용이라 할 수 있다.[72] 공정위와 법원은 상품의 가격대비 운송비용이 낮거나 국가별 장벽의 제한이 없는 경우에 세계시장으로 획정한 것으로 보인다.

국내에서 OTA 관련 지역시장획정 판례는 없으나, 위에서 논의한 유럽연합 및 국내 사건과 기존 심사기준(① 상품특성 및 판매자 사업능력, ② 소비자의 구매지역 전환과 행태, ③ 판매자의 판매지역 전환과 행태, ④ 구매지역 전환의 용의 여부)을 고려했을 때, 향후 OTA 관련시장을 다음과 같이 판단할 수 있을 것이다. 첫째, 공급자 측면에서 OTA의 언어 등으로 인한 시장진입장벽이나 운송비용이 거의 없고 글로벌 OTA의 경우 쉽게 시장으로 진출이 가능할 것이다. 둘째, 소비자 측면에서 국내외 여행 관련 다국적 OTA 서비스의 이용이 쉽고 멀티호밍이 가능하므로, 보통 구매지역 전환에 어려움이 없다. 따라서 유럽연합의 부킹닷컴 기업결합 사건과 마찬가지로 관련지역시장을 넓게 판단할 수 있다.

잠재적 경쟁과 관련하여, 디지털시장법상 부킹닷컴의 게이트키퍼 지정은 경쟁법집행에서도 참고가 될 수 있을 것이다.[73] 유럽집행위원회는 2024년 5월

---

69) 공정위 의결2018-056, 2017기결2809.

70) 대법원 2023.4.13. 선고 2020두31897 판결.

71) 국내사건의 정리와 관련하여, [신동권, 앞의 책, 94~95면] 참고.

72) Lawrence A. Sullivan, Warren S. Grimes and Christopher L. Sagers, *The Law of Antitrust: An Integrated Handbook* (4th edn, West Publishing 2023) 86.

73) European Commission, “Press Release: Booking must comply with all relevant obligations

부킹닷컴을 게이트키퍼로 지정했는데, 지정심사와 결정의 내용은 다음과 같다.[74] 먼저, 유럽집행위원회는 부킹닷컴이 다섯 개의 플랫폼을 운영하고 있으며, 해당 플랫폼은 ① 아시아지역의 여행에 중점을 두고 상품을 제공하는 아고다(Agoda), ② 숙박, 항공, 차량렌트, 교통운송, 공항택시, 관광여행 등의 상품을 최종이용자에게 공급하는 부킹닷컴, ③ 앱과 웹사이트를 통해서 여행 플랫폼의 상품을 비교 검색하는 '메타검색 서비스'를 제공하는 카약, ④ 주로 미국시장에서 최종이용자에게 식당예약 서비스를 제공하는 오픈테이블(OpenTable), ⑤ 여행할인상품에 중점을 두고 숙박, 항공, 차량, 패키지, 크루즈 등의 상품을 공급하는 프라이스라인(Priceline)을 포함한다.[75] 유럽집행위원회는 위의 플랫폼들이 온라인 중개서비스를 제공하는 사업자로서 디지털시장법상 게이트키퍼 추정요건에 따라 지정된다고 결정했다.[76] 특히, 2021년에서 2023년 사이의 매출액과 이용자수가 게이트키퍼 정량심사기준을 만족한다고 판단하였다.[77] 유럽집행위원회는 위에서 언급한 부킹닷컴의 다섯 플랫폼이 개별적으로 이용사업자가 최종이용자에게 접근하는데 필요한 '관문'이 되는 온라인 중개서비스를 제공하기 때문에 게이트키퍼로 지정한다고 설명하였다(정성심사기준).[78]

위의 심결을 살펴보면, OTA 게이트키퍼 지정에서 중요하게 고려된 두 가지 요소를 정리할 수 있다. 첫 번째는 부킹닷컴이 형성한 디지털 생태계에 대한 시장력의 판단이다.[79] 앞에서 설명한 부킹닷컴 기업결합건에서는 디지털 생태계의 논의가 있었으나, 게이트키퍼 지정에서는 직접적인 표현은 없었다. 다만, 부킹닷컴이 다섯 개의 플랫폼을 통해 제공하는 다양한 서비스들은 이용사업자가 최종이용자에게 접근하는데 중요한 관문이며, 다양한 불공정·경쟁제한적 행위가 발생할 수 있다고 판단한 것으로 보인다. 두 번째는 정량심사기준의 적용이다. 정량심사에서 매출액과 시가총액 기준은 상당히 중요한 의미를 갖는다. 예컨대, 디지털시장법상 게이트키퍼로 지정된 바이트댄스는 지정불복의 소

---

under the Digital Markets Act" (14 November 2024), available at <https://digital-markets-act.ec.europa.eu/booking-must-comply-all-relevant-obligations-under-digital-markets-act-2024-11-14_en> accessed 12 June 2025.

74) Case DMA. 100019 *Booking - Online intermediation services*.

75) Ibid, paras. 2~3.

76) Ibid, paras. 39 & 43.

77) Ibid, paras. 78~80.

78) Ibid, para. 83.

79) 빅테크가 생성한 독자적 생태계는 다양한 불공정행위 및 혁신과 관련이 있다. 이봉의, "유럽 디지털시장법(Digital Markets Act): 목적, 기본원리와 접근방법을 중심으로", 「상사법연구」, 한국상사법학회, 제43권 제2호, 2024, 516면; 최요섭(2024A), 앞의 논문, 192면.

를 제기했는데, 그 이유는 바이트댄스의 매출이 주로 유럽이 아닌 중국에서 이루어졌기 때문이었다. 그런데 유럽연합 일반법원은 바이트댄스가 매출액의 정량심사기준을 충족하는지 여부와 관계없이(유럽연합에서의 매출액과 관계없이), 전 세계 시가총액의 기준을 충족하면 게이트키퍼로 추정이 가능하다고 판단하였다.[80] 따라서 관련시장획정을 요하지 않는 디지털시장법상 게이트키퍼의 시장력을 판단하는 기준으로 전 세계 시가총액 기준이 중요한 역할을 하고 있다.

Ⅳ. 글로벌 디지털 경쟁을 고려한 관련지역시장획정

1. OTA 플랫폼 분야의 특징 및 경쟁과 혁신

최근 많은 산업 분야와 마찬가지로 OTA 분야도 디지털 플랫폼을 중심으로 빠르게 변화하고 있다. OTA 플랫폼도 일반 플랫폼과 마찬가지로 다면시장의 특징을 가지며, 네트워크효과가 OTA 생태계의 사업모델에서 중요한 부분이 된다.[81] OTA의 소비자 측면에서 본다면, 모바일 거래의 증가로 숙박업체와 같은 공급자(이용사업자)와 소비자(최종이용자) 사이의 거래비용이 상당히 절감되어 효율성이 증진되었으며, 소비자가 손쉽게 다양한 숙박유통채널을 비교하고 공급자의 가격 및 품질을 확인할 수 있기 때문에 정보비대칭의 문제도 해결되고 있다.[82] OTA의 숙박업체(이용사업자)의 측면에서 본다면, 기존 대규모 브랜드 호텔과 같은 사업자뿐만 아니라 홍보 및 판촉비용과 같은 거래비용 때문에 시장진입에 한계가 있었던 소규모 숙박시설들도 시장에 진출할 수 있게 되었다.[83] 시장진입장벽이 낮아짐으로서, OTA 플랫폼의 성장과 함께 여행

80) Case T-1077/23, *Bytedance Ltd v. European Commission* ECLI:EU:T:2024:478, paras. 104 & 107. 최요섭(2024C), 앞의 논문, 22면.

81) 신현윤 · 최난설헌, 앞의 책, 158면.

82) OTA 플랫폼은 숙박을 포함한 여행상품을 유통하고 있으며, 이와 유사하게 발전하면서 다양한 효용이 증진시키는 분야는 유통 플랫폼이라고 할 수 있다. 심재한, “유통업에서의 거래상 우월적 지위”, 「유통법연구」, 한국유통법학회, 제11권 제2호, 2024, 203면; 박태수, “숙박예약 플랫폼 서비스특징과 고객충성도 간의 구조적 관계에 관한 연구: 중저가호텔 예약을 중심으로”, 「관광연구」, 대한관광경영학회, 제35권 제5호, 2020, 94면; 안희자 · 한희정, 앞의 보고서, 5면.

83) 노수향 외, “호텔과 대체숙박업소 간 비대칭적 가격 경쟁: 공간계량경제모형의 응용”, 「정보시스템연구」, 한국정보시스템학회, 제26권 제3호, 2017, 230면.

시장의 경쟁도 증진되었다고 볼 수 있다.[84] 또한 OTA 플랫폼이 판매채널관리 시스템(Channel Managing Service)을 통해 숙박업체의 재고와 요금을 관리하여 효율성도 증진되었다. 결론적으로 OTA 플랫폼의 성장은 여행시장의 경쟁과 숙박업체의 사업모델을 변화시켰으며, 전반적으로 소비자후생에 긍정적인 결과를 가져왔다.[85]

특히, 코로나19 이후부터 글로벌 OTA사업자들이 국내시장에 빠르게 진입하여 관련시장에서 영향력을 키워가고 있다.[86] 또한 국내 소비자의 해외여행 증가가 글로벌 OTA를 선호하는 요인이 되었으며, 이는 국내외 OTA시장에서 글로벌 OTA의 시장력을 증진시키는 결과를 가져왔다. OTA시장의 경쟁에서 기존 글로벌 OTA가 유리한 이유는 이용자에게 낮은 가격제공, 개인정보 및 결제보안 관련 서비스의 품질증진, 숙박상품 및 서비스에 대한 정보제공[87]으로 경쟁우위에 있기 때문으로 보인다. 그리고 최종이용자가 구글맵(Google Maps)과 같은 지도 플랫폼을 통해 해외숙소에 관한 정보를 획득할 때, 글로벌 OTA가 제공하는 가격정보를 얻게 되는 경우가 많다. 이러한 내용은 글로벌 OTA의 경쟁우위를 가능하게 한다. 최근 국내에서는 글로벌 OTA의 불공정거래, 소비자 피해, 시장지배적 지위강화의 문제가 논의되기도 했는데,[88] 공정위는 불공정약관과 기만적인 소비자 유인 행위에 대해서 부킹닷컴과 아고다에게 시정명령을 부과하였다.[89] 무엇보다 소위, 4대 글로벌 OTA인 부킹닷컴(부킹홀딩스), 익스피디아, 에어비앤비, 트립닷컴은 숙박을 포함하여 항공과 교통과 같은 다양한 여행상품까지 영역을 확대하여 자신의 OTA 생태계를 구축하고 있으며,[90] 2023년 기준 전 세계 시장의 90% 이상의 점유율을 차지하고 있다.[91]

---

84) 네트워크효과 관련 이용사업자와 최종이용자의 후생증진에 대해서, [심재한(2019), 앞의 논문, 459~460면] 참고.

85) 박태수, 앞의 논문, 94면.

86) 양찬열, “여행자의 온라인여행사(OTA) 선택속성과 재방문 시 선택속성에 관한 비교연구”, 「경영과 정보연구」, 대한경영정보학회, 제37권 제4호, 2018, 176면.

87) OTA 플랫폼의 경쟁우위는 가격 및 품질을 포함한 소비자의 신뢰와 관련이 있다. 여순심, “숙박예약플랫폼 서비스품질이 사용의도에 미치는 영향: 플랫폼 신뢰전이를 중심으로”, 「해양관광학연구」, 한국해양관광학회, 제14권 제2호, 2021, 148면.

88) 관련하여, [김현주, “외국계 온라인 여행사(OTA)의 한국시장 진출에 따른 영향과 대응방향”, 한국문화관광연구원, 정책연구 보고서 2017-2, 제5장] 참고.

89) 공정위 의결2019-031, 2018약관0591; 의결2019-032, 2018약관0592; 의결2022-273, 2021서감1284.

90) 부킹닷컴과 eTraveli 기업결합 심사에서 유럽집행위원회는 부킹닷컴이 유럽시장에서 다양한 여행상품을 제공함으로써 자신의 생태계를 구축하고 확장할 수 있다는 점을 우려하였다. European Commission (2023), op cit.

91) 안희자 · 한희정, 앞의 보고서, 30면.

OTA 플랫폼의 등장과 발전은 혁신과 함께 소비자후생을 증진시켰다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 요컨대, 디지털 생태계를 구축하면서 효율성 증진뿐만 아니라 다양한 서비스를 한 번에 제공(one-stop-shop)하여 이용사업자의 시장진입과 최종이용자의 서비스 이용을 가능하게 하였다. 그러나 최근 유럽연합에서의 부킹닷컴 기업결합건과 게이트키퍼 지정건에서 살펴 본 바와 같이, OTA가 여러 개의 여행상품과 검색 등을 제공하면서 상당한 정도의 전 세계 시가총액과 이용자를 가지고 있는 경우에 위에서 설명한 불공정거래, 소비자 피해, 시장력 강화가 문제될 수도 있다. 다만, 서론에서 설명한 바와 같이 우리나라의 디지털 시장은 유럽연합의 경우와 다르므로, 디지털시장법과 같은 사전규제는 불필요할 것이다. 기존 공정거래법으로 OTA 플랫폼의 시장지배적 지위남용을 충분히 규율할 수 있으며, 시장지배적 지위를 판단하기 위해 적절한 관련지역시장획정과 경쟁압력 심사기준을 발전시킬 필요가 있다. 적절한 관련시장획정과 경쟁압력 심사는 과잉집행의 오류를 줄이고 OTA 분야의 경쟁과 혁신을 보장할 수 있을 것이다.

2. OTA 플랫폼 분야에서 관련지역시장획정에 필요한 기준 제언

대법원은 오래전부터 관련지역시장을 획정함에 있어서 세계시장을 고려하였다. 대법원은 2007년 포스코 시장지배적지위 남용사건[92]에서, 앞에서 설명한 시장지배적지위 남용행위 심사지침의 내용을 포함하여, “기술발전의 속도, 관련 상품의 생산을 위하여 필요한 다른 상품 및 관련 상품을 기초로 생산되는 다른 상품에 관한 시장의 상황 등”도 심사해야 한다고 판시하였다. 특히, 대법원은 관련 상품의 수입 가능성도 고려하여, 현재와 향후에 수입 가능성에 따라 국외 사업자들도 경쟁관계에 있는 것으로 판단할 수 있다고 설시하였다. 이러한 내용은 초기경쟁과 잠재적 경쟁을 고려한 것으로 이해할 수 있다. 또한 관련지역시장획정에 필요한 다양한 요소들을 포함하여 국내외 사업자의 구성, 국외 사업자의 국내 공급 및 국내 사업자의 국외로 공급하는 물량비율, 수출입의 용이성 · 안정성 · 지속성, 수출입장벽, 국내외 해당 상품의 가격차이와 연동성 여부를 고려하도록 판시하였다.

대법원의 포스코 판결의 내용은 향후 OTA 플랫폼을 포함한 디지털 분야에서 관련지역시장획정의 판단기준이 될 수 있다. 무엇보다, OTA 분야는 국경

92) 대법원 2007.11.22. 선고 2002두8626 전원합의체 판결.

의 제한이 적기 때문에 새로운 시장으로의 진출이 가능하며, 글로벌 OTA의 경우 다양한 방법으로 단기간에 국내외 시장력을 증진시킬 가능성이 높다.[93] 따라서 플랫폼 관련지역시장을 획정함에 있어서 세계시장, 국내시장, 지방시장을 구분하는데 필요한 요소로는 운송비용, 상품 또는 서비스의 성격, 규제 및 시장진입장벽 유무, 언어, 구매자의 선호도를 포함할 수 있다.[94] 또한 직간접 네트워크효과, 서비스 전환비용(혹은 고착효과), 싱글호밍 · 멀티호밍의 내용도 관련지역시장획정에서 고려할 수 있으며,[95] 이때 잠재적 경쟁 유무의 판단이 경쟁압력과 관련지역시장획정에서 중요하게 심사되어야 한다. 잠재적 경쟁은 혁신의 개념과 관련이 있으며, 향후 시장에 출시되거나 개발될 '내일의 상품(tomorrow's product)' 또는 새로운 시장을 의미한다.[96]

Ⅴ. 결론

경쟁법상 관련시장획정의 궁극적인 목적은 사업자의 실질적 혹은 잠재적 경쟁자의 존재, 즉 경쟁압력을 확인하여 당해 사업자의 시장지배적지위 또는 시장력 유무를 결정하는 것이다.[97] 다시 말해, 시장력이 존재하지 않으면, 해당 사업자의 행위가 경쟁제한적이라고 판단할 수 없다. 지난 몇 년간 디지털 경제가 급속히 발전하면서 OTA 분야에서 다양한 경쟁제한적 문제와 이와 관련된 분석이 논의되고 있다. 무엇보다, 디지털 경제에서 시장지배적지위 남용행위와 기업결합규제와 같은 실무에서 관련시장획정이 중요하게 논의되고 있다. 최근 플랫폼 관련 경쟁법 사건에서는 다면시장과 무료서비스 공급에 집중하여 관련 상품시장획정 분석을 논의하는 것에 치우치는 경향이 있다. 그러나 빠르게 발전하는 플랫폼 경제에서 상품시장획정보다 관련지역시장획정이 중요한 경우가 발생할 수 있다. 디지털 경제에서는 '시장을 위한 경쟁(competition for the

93) 안희자 · 한희정, 앞의 보고서, 40면.
94) Alison Jones, Brenda Sufrin and Niamh Dunne, *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials* (8th edn, Oxford University Press 2023) 133.
95) Ariel Ezrachi, *EU Competition Law: An Analytical Guide to the Leading Cases* (8th edn, Hart Publishing 2024) 52.
96) Ioannis Lianos, Valentine Korah and Paolo Siciliani, *Competition Law: Analysis, Cases & Materials* (Oxford University Press 2019) 247~248.
97) Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Union* (6th edn, Wolters Kluwer 2021) 134; 최요섭(2025), 앞의 논문, 21~22면.

market)'과 잠재적 경쟁이 혁신 및 소비자후생 증진과 관련하여 중요하게 판단되어야 한다.[98] 그러나 우리나라 심사지침은 디지털 분야 관련시장획정에서 잠재적 경쟁과 같은 요소를 적절하게 논의하지 않는 것으로 보인다.

본 연구는 OTA 생태계와 관련하여 유럽연합 기업결합사건과 게이트키퍼지정의 내용을 분석하여 지역시장 관련 경쟁압력을 심사하는데 필요한 요소를 제시하였으며, 해당 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 소규모 혹은 지역중심의 OTA와 달리, 글로벌 OTA는 세계시장에 집중하고 빠르게 전 세계 많은 이용자에게 서비스를 제공할 수 있다. 서비스 제공에서 지역적 제한과 언어제한이 적기 때문에 OTA는 자신이 구축한 생태계를 중심으로 네트워크효과에 집중하는 경우가 많다. 둘째, 글로벌 OTA가 여러 개의 플랫폼을 구축하고 다양한 상품을 제공하면서, 자신의 규모를 활용하여 새로운 시장에 진출하는 것이 가능하게 되었다. 이러한 OTA 분야의 특징을 고려하여 본 논문은 관련지역시장획정 및 경쟁압력 심사와 관련하여 다음과 같은 기준을 제시하였다. OTA의 시장점유율뿐만 아니라 국내 매출액 또는 전 세계 시가총액, 실제 운송비용 유무,[99] 제공되는 상품·서비스의 성격, 언어 또는 제도에 따른 시장진입장벽, 이용사업자와 최종이용자의 선호도, 네트워크효과, 멀티호밍과 이용자의 고착효과 및 잠재적 경쟁의 가능성 등이 OTA 관련지역시장획정 및 경쟁압력 심사에서 고려되어야 한다. 이외에도 다양한 기준이 향후 연구들을 통해 추가될 수 있을 것이다. 결론적으로, 경쟁당국과 법원은 OTA 분야뿐만 아니라 그 외의 플랫폼 분야에서 다양한 요소들을 고려하여 관련지역시장획정의 기준을 설정하고 경쟁압력을 적절하게 판단하여 경쟁법집행에서의 오류를 방지해야 한다.

---

98) Ezrachi, op cit, p. 39; 최요섭(2025), 위의 논문, 21~22면.

99) 관련지역시장획정에서 운송비용의 중요성과 관련하여, [Gunnar Niels, Helen Jenkins and James Kavanagh, *Economics for Competition Lawyers* (3rd edn, Oxford University Press 2024) 133~135] 참고.

[참고문헌]

1. 국문문헌

공정위, “2025년 공정거래백서”(2025.2.)

권남훈, “온라인 플랫폼에 특유한 독과점 규제의 필요성 여부의 검토”, 「정보통신정책연구」, 정보통신정책학회, 제31권 제1호, 2024, 17~51면

권오승 · 서정, 「독점규제법: 이론과 실무(제6판)」, 법문사, 2023

권오승 · 홍명수, 「경제법(제15판)」, 법문사, 2024

김지연, “EU 디지털 시장법(Digital Markets Act)에 대한 분석과 독점규제법 및 개인정보보호와의 관계에 관한 고찰”, 「법제연구」, 한국법제연구원, 제62호, 2022, 209~249면

김현경, “한국의 디지털 플랫폼 규제추진에 대한 비판과 대안”, 「법조」, 법조협회, 제73권 제1호, 2024, 248~282면

김현주, “외국계 온라인 여행사(OTA)의 한국시장 진출에 따른 영향과 대응방향”, 한국문화관광연구원, 정책연구 보고서 2017-2

노수향 외, “호텔과 대체숙박업소 간 비대칭적 가격 경쟁: 공간계량경제모형의 응용”, 「정보시스템연구」, 한국정보시스템학회, 제26권 제3호, 2017, 229~246면

박태수, “숙박예약 플랫폼 서비스특징과 고객충성도 간의 구조적 관계에 관한 연구: 중저가호텔 예약을 중심으로”, 「관광연구」, 대한관광경영학회, 제35권 제5호, 2020, 93~112면

신동권, 「독점규제법(제4판)」, 박영사, 2023

신영수, “플랫폼 규제 입법의 쟁점에 대한 분석과 평가 - 사전지정 및 금지행위를 중심으로 -”, 「IT와 법연구」, 경북대학교 IT와 법연구소, 제29집, 2024, 69~106면

신현윤 · 최난설헌, 「경제법(제9판)」, 법문사, 2024

심재한, “온라인 플랫폼의 관련시장획정에 관한 연구”, 「경영법률」, 한국경영법률학회, 제29권 제2호, 2019, 457~490면

_____, “유통업에서의 거래상 우월적 지위”, 「유통법연구」, 한국유통법학회, 제11권 제2호, 2024, 203~238면

안희자 · 한희정, “최근 OTA(온라인여행사) 시장 동향 분석 및 정책과제”, 한국문화관광연구원, 정책연구 보고서 2024-18

양지원, “EU 온라인플랫폼 규제 - 디지털시장법(DMA)의 주요 내용과 쟁점 -”, 「유럽연구」, 한국유럽학회, 제42권 제1호, 2024, 49~79면

양찬열, “여행자의 온라인여행사(OTA) 선택속성과 재방문 시 선택속성에 관한 비교연구”, 「경영과 정보연구」, 대한경영정보학회, 제37권 제4호, 2018, 175~193면

여순심, “숙박예약플랫폼 서비스품질이 사용의도에 미치는 영향: 플랫폼 신뢰전이를 중심으로”, 「해양관광학연구」, 한국해양관광학회, 제14권 제2호, 2021, 135~152면

오준형, “플랫폼 경제에서의 무료시장 획정 필요성”, 「경쟁법연구」, 한국경쟁법학회, 제51권, 2025, 247~269면

이봉의, 「공정거래법(제2판)」, 박영사, 2024

_____, “유럽 디지털시장법(Digital Markets Act): 목적, 기본원리와 접근방법을 중심으로”, 「상사법연구」, 한국상사법학회, 제43권 제2호, 2024, 499~547면

이호영, “독점규제법상 ‘관련시장’ 획정의 의미와 입법적 개선”, 「법조」, 법조협회, 제63권 제5호, 2014, 64~102면

장승화, “시장개방, 국제경쟁과 지역관련시장”, 「국제거래법연구」, 국제거래법학회, 제3권, 1994, 119~150면

조성국, “AMEX 판결의 경쟁법적 쟁점에 관한 연구”, 「법학논문집」, 중앙대학교 법학연구원, 제44집 제2호, 2020, 409~434면

최난설헌, “EU 디지털 시장법의 함의와 경쟁법의 역할”, 「선진상사법률연구」, 법무부, 제100호, 2022, 67~93면

최요섭, “디지털 생태계 관련 경쟁법상 시장력과 시장획정”, 「법학연구」 인하대학교 법학연구소, 제27집 제1호, 2024A, 189~228면

_____, “데이터 이동권 관련 경쟁법적 문제 - 비교법적 방법으로 -”, 「외법논집」, 한국외국어대학교 법학연구소, 제48권 제4호, 2024B, 91~115면

_____, “유럽연합 디지털시장법의 집행과 평가”, 「경쟁저널」, 한국공정경쟁연합회, 제224호, 2024C, 16~30면

_____, “디지털 경쟁법의 발전과 제언 - 시장지배적 플랫폼의 추정을 중심으로 -”, 「유통법연구」, 한국유통법학회, 제12권 제1호, 2025, 1~37면

홍대식, “온라인 플랫폼 법제의 개선 방향 - 경쟁 및 공정거래 법제를 중심으로 -”, 「상사법연구」, 한국상사법학회, 제41권 제4호, 2023, 297~349면

홍대식 · 정성무, “관련시장 획정에 있어서의 주요 쟁점 검토 - 행위 유형별 관련시장 획정의 필요성 및 기준을 중심으로 -”, 「경쟁법연구」, 한국경쟁법학회, 제23권, 2011, 302~337면

2. 영문문헌

Bailey, David and Laura Elizabeth John, *Bellamy & Child European Union Law of Competition* (8th edn, Oxford University Press 2018)

Bradford, Anu, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World* (Oxford University Press, 2019)

European Commission, "Press Release: Commission prohibits prosed acquisition of eTraveli by Booking" (15 September 2023) <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4573>

_____, "Press Release: Commission designates Booking as a gatekeeper and opens a market investigation into X" (13 May 2024), available at <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2561>

_____, "Press Release: Booking must comply with all relevant obligations under the Digital Markets Act" (14 November 2024), available at <https://digital-markets-act.ec.europa.eu/booking-must-comply-all-relevant-obligations-under-digital-markets-act-2024-11-14_en>

Ezrachi, Ariel, *EU Competition Law: An Analytical Guide to the Leading Cases* (8th edn, Hart Publishing 2024)

Hovenkamp, Herbert, *Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice* (7th edn, West Publishing 2024)

_____, *Principles of Antitrust* (3rd edn, West Academic 2025)

Jones, Alison, Brenda Sufrin and Niamh Dunne, *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials* (8th edn, Oxford University Press 2023)

Lianos, Ioannis, Valentine Korah and Paolo Siciliani, *Competition Law: Analysis, Cases & Materials* (Oxford University Press 2019)

Niels, Gunnar, Helen Jenkins and James Kavanagh, *Economics for Competition Lawyers* (3rd edn, Oxford University Press 2024)

OECD, "Defining Geographic Markets Across National Borders" (30 September 2016), available at <https://www.oecd.org/en/publications/defining-geographic-markets-across-national-borders_38203da9-en.html>

Sullivan, Lawrence A., Warren S. Grimes and Christopher L. Sagers, *The Law of Antitrust: An Integrated Handbook* (4th edn, West Publishing 2023)

Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Union* (6th edn, Wolters Kluwer 2021)

[Abstract]

The Relevant Geographic Market Definition and Competitive Constraints of the OTA Platforms*

Yo Sop Choi**

The Online Travel Agency (OTA) sector has rapidly developed over the past decade. OTAs in both global and Korean markets have provided intermediary services to Korean end users, thereby improving consumer welfare. In particular, the rapid growth of OTAs has intensified competition among business users (accommodation providers), leading to improvements in both pricing and service quality. As the OTA industry continues to grow, it is timely to address issues related to dynamic efficiency and competition in the Korean market. In the light of ongoing innovation in this sector, conducting various analyses of the relevant market is essential. Several competition authorities, including that in the EU, have engaged in debates concerning digital ecosystems – issues that are directly relevant to market definition in the OTA sector. Therefore, it appears that the Korea Fair Trade Commission should consider the theories and practices related to digital ecosystems, as well as various tools for analysing competitive constraints in digital markets. Accordingly, this article aims to examine the definition of the relevant geographic market in multi-sided markets, including that of OTAs. Most importantly, the purpose of defining the relevant geographic market is to assess the competitive constraints and potential anti-competitive effects posed by platforms in question. This analysis will also consider the possible competitive constraints imposed by multinational gatekeepers.

Keywords : relevant market definition, competitive constraint, online travel agency, geographic market, digital regulation

---

* This research was supported by the 2025 Research Grant provided by Hankuk University of Foreign Studies.

** PhD in Law. Professor, Graduate School of International and Area Studies at Hankuk University of Foreign Studies.