방송통신정책연구 2021-0-00008

정책연구 21-17-13

플랫폼 경제의 발전을 위한 경쟁 정책

Competition policy for the development of the platform economy

2021. 12

주관연구기관 : 정보통신정책연구원

연구기관 : 서강대학교 산학협력단

과학기술정보통신부 정보통신기획평가원

방송통신정책연구 2021-0-00008
정책연구 21-17-13

플랫폼 경제의 발전을 위한 경쟁 정책

(Competition policy for the development of the platform economy)

홍대식/채정화/심연우/김유례

2021. 12

주관연구기관 : **정보통신정책연구원**
연구기관 : **서강대학교 산학협력단**

과학기술정보통신부 정보통신기획평가원

이 보고서는 2021년도 과학기술정보통신부 방송통신발전기금 방송통신정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 과학기술정보통신부의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

과학기술정보통신부 장관 귀하

본 보고서를 『**디지털 대전환 메가트렌드 연구: 플랫폼 경제의 발전을 위한 경쟁 정책**』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2021년 12월

연 구 기 관 : 서강대학교 산학협력단
총괄책임자 : 홍 대 식 소 장
참여연구원 : 심 연 우 선임연구원
채 정 화 책임연구원
김 유 례 연 구 원

목 차

요약문 ····· xiii

제1장 서 론 ····· **1**

제1절 연구의 필요성 및 목적 ····· 1

1. 연구의 필요성 ····· 1

2. 연구목표 ····· 4

제2절 연구방법 ····· 5

제2장 플랫폼 생태계의 경제적 특성 ····· **6**

제1절 플랫폼 생태계의 경쟁 현황 ····· 6

1. 플랫폼 시장의 경쟁 현황 ····· 6

2. 플랫폼 시장 경쟁의 특성 ····· 13

제2절 플랫폼의 정의 및 역할 ····· 14

1. 온라인 플랫폼의 정의 ····· 14

2. 온라인 플랫폼의 유형 ····· 16

3. 플랫폼 기능 및 역할의 진화 ····· 18

제3절 플랫폼의 경제적 속성 ····· 19

1. 양면 시장으로서의 온라인 플랫폼 ····· 20

2. 네트워크 효과와 수확체증 ····· 21

3. 양방향 가격결정 ····· 23

4. 경쟁적 병목 시장 ····· 25

제4절 플랫폼의 경쟁 가치로서 데이터 ····· 26

1. 데이터의 경제적 가치 ····· 27

2. 데이터의 경제적 속성 ····· 28

제 3 장 플랫폼 시장 경제적 원리에 관한 논의 ····· 30
제 1 절 전통적인 경쟁법 접근법과 새로운 분석틀에 관한 논의 ····· 30
1. 경쟁법의 전통적인 접근방법 ····· 30
2. 전통적인 분석 틀의 확장 ····· 32
3. 디지털 경제에서의 분석 틀 확장의 필요성 ····· 33
4. 관련 시장 획정의 의미와 방법론 ····· 35
5. 경쟁제한성 심사 ····· 38
6. 전통적인 경쟁법의 분석 틀의 재구성 또는 확장 ····· 40
제 2 절 플랫폼 생태계와 새로운 분석 프레임에 대한 논의 ····· 44
1. 플랫폼기반 혁신 생태계의 특성 ····· 44
2. 플랫폼기반 혁신의 동태적 역량(Dynamic Capabilities) ····· 53
3. 플랫폼의 동태적 역량 관점이 경쟁법에 주는 시사점 ····· 55
제 3 절 플랫폼에 대한 경쟁법상 조치의 문제 ····· 59
1. 도입 ····· 59
2. 플랫폼 규제책으로서의 사업범위 제한(LOBR) ····· 61
3. 플랫폼의 알고리즘 기반 행위에 대한 시정 조치 ····· 67

제 4 장 플랫폼 시장 경쟁 이슈 사례 분석 ····· 72
제 1 절 프라이버시와 경쟁법 이슈 ····· 72
1. 서 론 ····· 72
2. 최근 프라이버시 관련 경쟁법과 경쟁정책의 배경 ····· 73
3. 유럽연합의 프라이버시 관련 정책 및 최근 사건 ····· 76
4. 프라이버시 관련 경쟁법의 발전에 대한 제언 ····· 78
5. 결 론 ····· 81
제 2 절 특정 인앱결제 강제 금지 제도의 효과 ····· 82
1. 서 론 ····· 82
2. 해외사례 ····· 84
3. 앱마켓 사업자의 가격설정에 대한 이해 ····· 85

4. 특정 인앱결제 강제 금지 제도의 효과 분석 ····· 89
5. 결 론 ····· 93
제3절 데이터, 플랫폼, 프라이버시 ····· 95
1. 서 론 ····· 95
2. 플랫폼, 데이터, 프라이버시 ····· 96
3. 프라이버시에 대한 시장지배력 남용 주장에 대한 검토 ····· 108
4. 개인데이터 재산권론 및 완벽한 통제권 주장에 대한 검토 ····· 111
5. 결 론 ····· 121

제5장 플랫폼 시장 경쟁 정책 사례 분석 ····· 122
제1절 유럽 연합 ····· 122
1. 서 론 ····· 122
2. 디지털 경제 관련 유럽연합의 경쟁법과 경쟁정책 일반 ····· 123
3. 최근 디지털 분야에서의 유럽연합 경쟁법의 입법내용 ····· 129
4. 디지털시장법안에 대한 분석과 비판 ····· 133
5. 결론: 향후 디지털 경제에서의 경쟁법과 경쟁정책의 미래 ····· 141
제2절 미 국 ····· 142
1. 하원법안 ····· 143
2. CALERA 개정안 ····· 149
3. 미국 디지털 플랫폼 법안의 평가 ····· 157
제3절 프랑스 ····· 158
1. 개 관 ····· 158
2. 플랫폼 관련 입법 동향 ····· 159
3. 온라인 플랫폼 규제 관련 논의 ····· 167
제4절 중 국 ····· 173
1. 중국의 플랫폼 규제 동향 ····· 173
2. 중국 반독점법 ····· 197
3. 중국 소비자보호법 ····· 224

4. 소 결 ····· 241
제5절 영 국 ····· 242
1. 영국 플랫폼 규제 동향 ····· 242
2. 협력지원을 위한 주요 메커니즘 ····· 257
3. 시사점 ····· 260

제6장 경쟁 정책 및 프레임 워크 도출 ····· 265
제1절 경쟁정책 ····· 265
1. 디지털 시장의 해외 규제접근 방향 ····· 265
2. 디지털 시장 경쟁규제 패러다임의 변화 필요성 ····· 272
제2절 프레임워크 도출을 위한 제언 ····· 274
1. 온라인 플랫폼 관련 현 규제의 문제점 ····· 274
2. 프레임워크 도출을 위해 고려해야 할 요소에 대한 제언 ····· 282

참고문헌 ····· 290

표 목 차

〈표 1-1〉 국가별 온라인 플랫폼 규제 도입 현황 ····· 3
〈표 2-1〉 전 세계 시가총액 Top10 기업(2021년 5월 기준) ····· 6
〈표 2-2〉 BAT의 주력 서비스 분야와 주요 서비스 ····· 9
〈표 2-3〉 전체 데이터 산업 시장 규모, 2016~2020(E) ····· 11
〈표 2-4〉 국내 주요 가입자 기반 OTT매출 현황 ····· 12
〈표 2-5〉 네트워크 효과의 유형 ····· 22
〈표 2-6〉 양면시장 가격구조의 예 ····· 24
〈표 4-1〉 전기통신사업법의 신설조항 ····· 82
〈표 4-2〉 앱마켓 운영자의 인앱결제 관련 정책 변화 ····· 83
〈표 4-3〉 앱개발자에 대한 앱마켓의 수입원별 매출 비중(2020년 기준) ····· 91
〈표 5-1〉 디지털 단일시장전략의 주요 정책목표와 내용 ····· 125
〈표 5-2〉 CNC의 수입(2018년/2019년(안) ····· 167
〈표 5-3〉 중국의 인터넷/플랫폼 경제 분야 독점 및 불공정행위 규제 관련 정책 ··· 175
〈표 5-4〉 최근 중국 내 온라인 플랫폼 기업에 대한 독점 및
불공정행위 규제 사례 ····· 180
〈표 5-5〉 중국의 「플랫폼 지침」 제1장 총칙의 제2조 ····· 182
〈표 5-6〉 플랫폼 관련 개념에 관한 각국 법제 비교표 ····· 183
〈표 5-7〉 초대형 플랫폼 핀셋규제에 관한 각국의 입법 ····· 187
〈표 5-8〉 각국의 플랫폼 사업자 분류 방법 ····· 189
〈표 5-9〉 시장지배적 지위를 판단하는 요소 ····· 192
〈표 5-10〉 중국의 시장지배적 지위 남용 행위 규정 ····· 193
〈표 5-11〉 중국의 3대 경쟁법 ····· 198
〈표 5-12〉 반경쟁적 행위 유형별 소관 법률 ····· 198
〈표 5-13〉 반독점법(수정초안, 의견수렴본)의 체계 ····· 202

〈표 5－14〉 EU의 DMA와 우리나라의 역외조항 ····· 204
〈표 5－15〉 관련시장 획정에 관한 지침 ····· 208
〈표 5－16〉 반독점법 수정초안 ····· 210
〈표 5－17〉 TFEU 수정초안(의견수렴본) ····· 214
〈표 5－18〉 전자상거래법상 사업자의 의무 및 책임 ····· 227
〈표 5－19〉 중국의 개인정보보호법 담당 부처 ····· 238
〈표 5－20〉 중국의 플랫폼 규제 관련 구분 및 내용 ····· 239
〈표 6－1〉 공정경쟁 관련 전기통신사업법 상 기간/부가통신 규제 비교 ····· 275

그 림 목 차

〔그림 2-1〕 주요 플랫폼 기업의 사업 확장 ····· 8
〔그림 2-2〕 이커머스 현황(2020년 기준) ····· 12
〔그림 3-1〕 SCP 패러다임(SCP paradigm) 도식화 ····· 32
〔그림 3-2〕 피드백 루프(feedback loop) 도식화 ····· 33
〔그림 3-3〕 LOBR의 유형 분류 ····· 63
〔그림 4-1〕 3V 빅데이터(①)와 4V 빅데이터(②+③) 차이 ····· 104
〔그림 4-2〕 데이터 레이크 ····· 105
〔그림 5-3〕 중국의 플랫폼 시장 점유율 ····· 174
〔그림 5-4〕 반독점법 관련 국가기관 체계 ····· 206

CONTENTS

Summary

Chapter 1. Introduction

Section 1. The Necessity and Purpose of Research

Section 2. Research Method

Chapter 2. Economic Characteristics of Platform Ecosystem

Section 1. Competition Status of Platform Ecosystem

Section 2. Platform Definition and Role

Section 3. Economic Attributes of Platforms

Section 4. Data as Competitive Value of Platform

Chapter 3. Discussion on Platform Market Economic Principles

Section 1. Discussion of Traditional Competition Law Approaches and New Analytical Frameworks

Section 2. Discussion of Platform Ecosystem and New Analysis Frameworks

Section 3. Issues of Measures under Competition Law on Platforms

Chapter 4. Analysis of Platform Market Competition Issues

Section 1 Privacy and Competition Law Issues
Section 2 Effect of Specific In-App Payment Compulsory Ban System
Section 3 Data, Platform and Privacy

Chapter 5. Platform Market Competition Policy Case Analysis

Section 1 European Union
Section 2 US
Section 3 France
Section 4 China
Section 5 United Kingdom

Chapter 6. Derivation of Competition Policies and Frameworks

Section 1 Competition Policy
Section 2 Suggestions for deriving a framework

요 약 문

1. 연구배경 및 필요성

정보통신기술의 발달과 온라인 플랫폼의 확산으로 인한 디지털경제의 급성장은 다양한 경쟁 정책적 이슈를 낳고 있다. 특히 디지털 플랫폼에 대한 의존도가 확대되고, 디지털 플랫폼 기업이 4차 산업혁명 시대 미래 산업지평을 좌우할 가능성이 높아짐에 따라 경쟁 약화에 대한 우려가 더욱 커지고 있다. 디지털 플랫폼 경쟁 이슈가 기존 시장과 근본적으로 다른 것은 아니지만 전례 없는 대규모의 스케일로 다양한 요소들(네트워크 효과, 규모/범위의 경제 등)이 동시에 결합되면서 시장의 티핑(Tipping) 가능성이 커진 것이다.

양면/다면 시장에서 무료로 서비스를 제공하는 디지털 플랫폼의 특성상 가격 요인 중심의 관련시장 획정과 지배력 판단 및 남용 행위 판단에 근간한 기존 경쟁법의 적용으로는 한계가 있다. 디지털 플랫폼의 부정적 영향인 잠재적 피해에 대한 입증이 가능해야 이러한 피해 우려를 규제 프레임워크를 만들기 위한 근거자료로 활용 가능한데, 피해 측정이 어려워 계량의 블랙홀(metric black hole)로 남아 있다. 잠재적 피해 발생 메커니즘으로서의 알고리즘을 이용한 담합 가능성, 자기우대행위(self-preferencing)를 이용한 시장지배력 전이 가능성, 데이터 관련 네트워크 효과 등과 같은 새로운 경쟁침해이론(Theories of Harm) 개발과 공짜 서비스 환경에서의 소비자 후생 침해, 잠재적 경쟁자 판별 등에 기반한 피해를 실증적으로 입증하기 위한 노력이 요원하다.

이에 디지털 플랫폼을 둘러싼 강한 규제를 지지하는 움직임도 대두되고 있다. EU의 「온라인 중개서비스의 사업이용자를 위한 공정성과 투명성 증진을 위한 법률(Regulation)」, 일본의 '특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률', 중국의 플랫폼 사업자에 대한 각종 금지 행위와 시정명령·과태료 부과 근거가 담긴 '전자상거래법' 등 해외에서도 플랫폼에 대한 규제를 강화하고 있는 추세에 있다.

디지털 플랫폼 시장의 재편에 따른 경쟁 정책의 패러다임 전환은 필수불가결한 요소일 수밖에 없다. 국가 차원에서 디지털 플랫폼 기업을 통제하는 데 적합하고 실행가능한 정

책 설계는 규제 논리 개발과 더불어 플랫폼이 시장에 미치고 있는 영향에 대한 실증적인 분석도 선행되어야 한다.

규제기관도 인공지능 알고리즘과 빅데이터 등을 활용하여 시장 정보를 수집, 분석하여 경쟁상황을 판단하는 것이 필요하다는 주장 뿐 아니라 금융분야에 등장하고 있는 RegTech (Regulation Technology)도 패러다임 전환의 한 수단으로서 고려해 볼 수 있다는 주장이 제기되고 있다.

이에 본 연구는 플랫폼 경제 발전을 위한 경쟁 정책 방향을 제안하기 위해 실증분석에 앞서 수행되어야 할 플랫폼 시장의 경쟁 상황 분석에 적용 가능한 프레임워크 도출을 목표로 한다. 먼저 수요자-공급자를 연결하고 규율하는 구조의 플랫폼 시장에 특화된 선제적 이론 연구를 탐색하고 고찰하고자 한다. 디지털 플랫폼 기업에 특유한 새로운 형태의 경쟁 이슈의 원인과 현상을 규명하고 그로 인하여 잠재적 경쟁 피해가 초래되는 메커니즘을 설명할 수 있는 이론들을 발굴하여 기존의 경쟁 분석 프레임워크를 수정 또는 변형할 수 있는 이론적 토대를 제공할 필요가 있다. 또한 플랫폼 시장에서 발생가능성이 높은 경쟁 이슈 사례 분석을 통해 규제 공백 및 패러다임 전환이 필요한 부분을 파악하며, 이러한 변화 속에서 국가별로 플랫폼 시장 경쟁에 대한 정책 대응 사례들을 살펴본다.

나아가 본 연구는 국내 플랫폼 시장에서 발생가능성이 높은 경쟁 이슈에 대해 선제적으로 대응할 수 있는 방안을 포함하여 거시적인 관점에서의 디지털 플랫폼 시장 경쟁정책 수립 방안을 제안하고자 한다. 디지털 플랫폼 시장의 특성을 고려하여 기존의 경쟁법 집행 수단과 전문분야 규제 수단을 결합하여 시너지를 낼 수 있는 정책 방안과 그 효과적인 실행을 위한 제도적 설계(institutional design) 방안 도출을 목표로 한다. 이를 통해 디지털 플랫폼 시장이 주도하는 4차 산업혁명과 혁신 및 발전 등 긍정적인 효과를 극대화할 수 있기를 기대한다.

2. 연구 방법

본 연구에서는 먼저 플랫폼 시장의 경제적 속성과 원리(구조적 특성)에 관한 기존 논의와 새롭게 등장하는 이론 연구를 발굴하여 탐색적으로 검토한다. 또한 가격차별, 프라이버시와 경쟁법 이슈, 특정 인앱결제의 강제 금지 제도 이슈, 데이터, 플랫폼, 프라이버시 문

제 등 최근 급부상한 플랫폼 시장 경쟁 이슈 사례 분석을 수행한다. 이러한 주요 현안 파악을 토대로 주요국의 플랫폼 경쟁 변화에 대응한 정책 및 프레임워크를 분석한다. 플랫폼 기업의 영향력이 확대됨에 따라, EU, 미국, 프랑스, 일본, 중국 등 주요국에서는 다양한 플랫폼 정책 및 규제 방안을 내놓고 있다. 주요국의 정책 변화 및 프레임워크 분석을 통해 국내에 적용할 수 있는 방안을 모색한다. 이러한 논의들을 바탕으로 최종적으로 국내에서 플랫폼 경쟁정책 수립시 정책 방향을 결정하는데 근간이 되는 프레임워크를 제안하고자 한다.

3. 연구 결과

본 연구에서는 플랫폼 경쟁상황 분석에 적용 가능한 프레임워크를 도출하고 경쟁정책 수립을 위한 정책안을 제안하기 위하여 플랫폼 생태계의 경제적 특성, 플랫폼 시장 경제적 원리, 플랫폼 시장 경쟁 이슈 사례 분석, 플랫폼 시장 경쟁 정책 사례를 분석하였다.

가. 플랫폼 시장 경제적 원리에 관한 논의

플랫폼 생태계의 전형적인 경쟁적 특성은 네트워크 효과를 기반으로 플랫폼 양쪽에 있는 고객과 파트너 간 양방향적인 상호작용에 한다는 것이며, 파괴적 혁신으로 시장의 경계가 모호해지면서 시장을 얻기 위한 경쟁이 치열해지고 있다. 전통적인 경쟁법적 접근법으로는 플랫폼 시장의 경제적 원리는 설명하는데 한계에 봉착했다. 디지털 경제에서는 새로운 네트워크 효과가 발생하고, 성과로부터 행위와 구조를 향하는 피드백 효과가 크게 작용한다. 또한 기업간 경합가능성이 증대하며 기술과 사업모델의 혁신을 통한 시장 진입과 기존의 시장을 대체하는 새로운 시장 창출이라는 잠재적인 힘을 고려해야 한다. 발전된 ICT 체계는 다수의 상호 연결된 플랫폼들로 구성되어 있기 때문에 관계자들 간의 합의에 기초한 지도원칙을 정립하고 이를 ICT 인프라를 조직하는 중요한 원칙으로서 규제체계에 내포하는 방안 마련이 필요하다. 다수관계자(multi- stakeholder) 접근법, 자발적인 조정의 자생 형태, 전통적인 정부 규제 등 다수의 제도적 형태를 결합하는 체계가 강건한 거버넌스 체계가 될 수 있을 것으로 본다.

또한 플랫폼 생태계의 새로운 분석 프레임으로서 동태적 역량 관점에서의 접근법을 제

안하기도 한다. 동태적 역량에 기반한 경쟁정책의 기본 방향은 동태적 경쟁을 촉진시켜 생태계 전반에 걸친 협력·경쟁 프로세스를 지원하는 것이다. 강력한 동태적 역량을 갖춘 조직에 대한 보상을 지원하는 것인데, 위험을 수용하는 것에 대한 슘페터식 보상(Schumpeterian rent)을 허용하며, 혁신이 실현되면(또는 혁신의 성과가 충분히 실현되도록) 일정 기간 동안 독점력을 인정하는 것을 포함한다. 경쟁 프로세스에 동태적 역량을 반영하려는 목표는 장기적 관점에서 소비자 혜택을 창출하고 증가시키기 위한 것이며, 동태적 역량에 기반한 경쟁정책은 시장실패를 진단하고 해결하기 위한 구체적인 검증법과 실험방식도 제공한다.

나. 플랫폼 시장 경쟁 이슈 사례 분석

플랫폼 시장 경쟁 이슈 사례 분석은 경쟁법과 프라이버시의 문제 고찰, 특정 인앱결제 금지 제도와 더불어 데이터, 플랫폼, 프라이버시 관련 이슈를 살펴보았다.

먼저 최근 진행되고 있는 유럽의 경쟁법과 프라이버시 문제를 살펴보면, 소비자후생이 경쟁제한성을 판단하는 중요한 요소가 되고 있음을 시사한다. 시장지배적 사업자와 동등하게 효율적인 경쟁자(equally efficient competitor)가 시장에 진입할 수 있는 상황에서 프라이버시 침해가 발생했다면 경쟁법이 아닌 개인정보보호법으로 규제해야 한다. 우리나라를 포함하여 많은 나라에서 별도의 개인정보보호법과 규제기관을 만들고 있는 상황에서, 개인정보보호법 위반사건에 대한 지나친 경쟁법의 적용은 프라이버시 보호에 의미 있는 기여를 할 수 없다는 의견이 있다. 또한 프라이버시 관련 착취남용을 규제하기 위해서 비교형량의 방법으로 위법성을 판단해야 한다.

또한 특정 인앱결제 강제 금지 제도는 마크업 수준을 높여 이윤극대화를 추구하려는 앱마켓 운영자의 의지를 약화시키려는 목적에 있다. 이 제도의 효과를 분석해 본 결과 지배적 앱마켓 운영자인 구글 플레이의 수수료 수준이 인하되지 않는다면, 오히려 향후 PG사의 수수료뿐만 아니라 비지배적인 앱마켓의 수수료도 인상되어 전반적인 수수료 수준이 인상될 수 있다. 이는 결국 본 제도 도입으로 수수료 또는 과금수준의 이슈가 여전히 해결되지 않고, 향후 다시 등장할 수 있음을 의미한다. 본 제도는 전 세계적으로 이슈가 되는 인앱결제 수수료 수준과 인앱결제 강제를 다루기 위함이다. 그런데 인앱결제 관련 본질에 대한 이해 부족으로 그 효과를 기대하기 어렵다. 특정 제도 도입을 위해서는 해당 제도를 통해 해결하기 위한 내용에 대해 본질적 이해가 선행되어야 할 것이다.

마지막으로 개인데이터와 프라이버시 문제는 플랫폼 대기업에만 국한되는 것이 아니라 일반기업은 물론이고 병원이나 학교 또는 정부 등 개인데이터를 보유한 모든 주체에 대해 적용되는 일반적 문제이다. 만약 플랫폼 대기업이 개인데이터 보안을 소홀히 하여 프라이버시 침해 사고가 발생하였거나 불공정 약관으로 개인데이터를 활용하였다면 비례 원칙에 입각한 제재가 있으면 충분하다. 이러한 일반적인 문제를 시장지배력 남용이라는 특수한 문제로 억지로 연결 짓는 것은 어떠한 실익도 없이 해당 산업 성장만 가로 막을 수 있다. 개인정보와 프라이버시 문제는 시장지배력 남용이나 플랫폼 대기업 규제가 아니라 데이터 보안과 일반적 프라이버시 이론에 따라 순리대로 접근하는 것이 타당할 것이다.

다. 플랫폼 시장 경쟁 정책 사례 분석

유럽연합, 미국, 프랑스, 영국의 사례를 중심으로 플랫폼 시장 경쟁 정책을 살펴보았다.

유럽연합은 일찍부터 온라인 플랫폼 관련 경쟁정책을 설정하고 적극적으로 경쟁법을 적용하였다. 유럽연합 경쟁법은 특히 공정경쟁을 중심으로 다양한 사회정치적 목적을 경쟁법과 경쟁정책에 포함하고 있는 것이 특징이다. 이러한 배경에서 2015년부터 유럽연합의의 디지털 단일시장(DSA) 정책과 전략이 진행되었고, 2020년에 이르러 2020년 유럽집행위원회는 디지털서비스법안과 디지털시장법안을 제안하였다. 패키지 형태의 플랫폼 규제인 DMA 법안은 디지털 분야에서의 '경합적이고 공정한(contestable and fair)' 시장을 보장하는 것을 목적으로 하였다. 특히 플랫폼 독점사업자가 중소기업이나 소비자에게 불공정한 조건으로 거래하는 것에 대한 규제를 주요 내용으로 한다.

미국의 경우 CALERA 개정안과 SOE법안을 중심으로 플랫폼 규제 정책을 진행하고 있다. CALERA 법안의 주요 내용은 기업결합시 반경쟁성평가 기준 완화, 반경쟁성 입증 책임 전가, 배제행위 조항 추가, 관련 시장 획정의 생략, 구매자 독점의 추가, 구체, 행정 및 절차 관련 조항을 새로 추가한 것이 주요 내용이다. SOE법안의 경우 대상 플랫폼의 지정, 플랫폼 사업의 구조적 분리, 차별 및 자기선호 금지, 상호 운용성 및 데이터 이동성 등의 내용을 담고 있다. 이러한 법안을 살펴보면, 경쟁법이라는 최소한의 규제가 아닌 체계적이고, 심도 깊게 기업들의 경쟁 행태에 관여하고 규제하여 다수의 목적을 이루려고 하는 것으로 이해된다. 이는 미국 경쟁법의 근간이 되는 철학을 완전하게 뒤집는 법안이라고 할 수 있다.

프랑스의 경우 프랑스의 경우, 「디지털 공화국을 위한 2016. 10. 7.자 제2016-1321호 법

률(LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique)」(이하 "디지털 공화국법")에서 최초로 온라인 플랫폼에 대한 정의규정을 신설하고 온라인 플랫폼 운영자에게 일정한 의무를 부과하였으며, 이 밖에도 소비자보호에 관한 유럽 지침(Directive)의 국내 수용, 차량공유 서비스 OTT 서비스와 관련한 단편적인 규율들이 마련되었다. 이와 동시에 프랑스는 「디지털시장법(Digital Markets Act)」(안)(이하 'DMA')의 제안 과정에 적극적으로 관여하였으며, 최근에는 DMA 규율의 강화와 더불어 DMA가 2021년에 유럽의회에서 통과되어야 함을 공식적으로 역설하기도 하였다.

중국의 경우 온라인 플랫폼 업계의 독점 및 불공정경쟁 행위를 규제하기 위해 관리 감독의 필요성과 규제 강화 의지를 강조하고 있다. 2020년 하반기부터 2021년 하반기까지 플랫폼 경제 영역의 공정한 시장질서 유지를 제도화하기 위한 8개 정책을 발표하는 동시에, 관련 업계를 대상으로 독점 및 불공정경쟁행위에 대한 규제를 본격화하였다. 특히 2021년 2월 발표된 「플랫폼 경제 분야에 관한 반독점 지침((关于平台经济领域的反垄断指南)」의 경우 플랫폼 경제의 특수성을 종합적으로 반영하여 반독점 규제 방안을 구체화하였다. 플랫폼 경제에서의 관린시장 획정의 기본 원칙을 규정하고 시장지배적 지위를 판단하는 요소를 세분화하여 시장지배적 지위 남용에 대한 규제를 강화하였다.

영국의 경우에는 영국 경쟁당국 CMA(Competition and Markets Authority)가 2020년에 진행한 온라인 플랫폼 및 디지털 광고에 대한 시장조사 시행 이후, 디지털과 온라인 서비스에 관하여 규율할 수 있는 행동강령(code of conduct)을 집행하고, 실제적으로 이를 집행하는 기관인 DMU(Digital Markets unit)을 설립하여 새로운 디지털 규제체계 내에서 관련 시장 상황에 대한 주기적인 감독 업무를 강화하고 있다. CMA는 알고리즘 사용과 개인에 따라 맞춰진 가격책정에 대한 정책연구보고서 발간, 디지털시장에서 적용되는 집행수단들에 대한 비교조사, 경쟁과 소비자 집행사례, 온라인 영역별 기업결합평가 등의 수단을 다른 기관들의 집행수단들과 통일하고, 강력한 협업체계를 구성하여 더욱 효과적인 집행방안을 마련하도록 요구하고 있다. 또한 DMU를 통한 디지털시장에 대한 강력한 집행체제의 제안 하에, ICO, CMA, Ofcom은 디지털과 온라인 서비스에 대한 조화로운 규제와 규제기관들 간의 발전된 협의체계를 보장하기 위하여 DRCF를 창설하여 다수의 규제기관들이 디지털과 관련한 모든 사안에서 중복된 관할권을 지니고 협력해나가는 구조를 갖추었다.

라. 경쟁 정책 및 프레임워크 도출 방안 제안

1단계로, 플랫폼 경쟁정책 및 규제 대상으로서의 수범자 범주를 명확히 해야 할 필요성이 있다. 각 부처별로 추진 중인 플랫폼에서 적시하는 온라인 플랫폼 정의가 상이하여 향후 규제 대상의 혼선 문제가 발생할 가능성이 있다. 이에 대한 혼선을 줄이기 위하여 규제 대상자(수범자)의 범주를 명확히 하여야 한다. 2단계로, 수범자가 변동될 가능성에 대한 보조적 장치로서 수범자 지정기간 등 실무적 차원에서의 법집행 가능성 및 실효성에 대한 고민도 병행되어야 할 필요가 있다. 3단계로는 규제대상자 지정 여부와 더불어 규제 목적에 따른 시장지배력 또는 영향력 판단 기준을 현실화하고 세분화해야 한다. 이는 향후 시장의 경쟁구도에 대한 평가와 재조정, 정책적 우선순위 판단을 위한 합리적 형량(balancing)을 위한 근간이 되기 때문에 무엇보다 신중히 검토되어야 할 필요가 있다. 4단계로, 잠재적 위험이 현저하고 플랫폼에 특유한 불공정 행위에 대해 특정 유형 또는 특정(규모의) 플랫폼을 타겟팅하여 선별적으로 제도를 추진하는 단계별 맞춤형 규제의 도입, 규제 프레임워크의 큐레이션화를 추진하는 프레임워크의 전환이 필요하다.

이러한 논의들을 바탕으로, 새로운 규제 패러다임 도입을 위한 거버넌스의 확립을 최우선 과제로 제안한다. 다수의 학자들은 온라인 플랫폼에 대한 규제 거버넌스를 연성법적(soft law) 공동규제(co-regulation), 진화형 협력모델, 통합모델 등을 제안하는데, 이러한 모델들이 정책 이슈에 유연하면서도 규제 관할 문제로 인한 갈등 해소에 기여할 수 있을 것이라고 보기 때문이다. 하지만 국내의 경우 현재 관할 부처들이 각자 규제 영역을 분리하여 관할할 것임을 밝힌바, 그동안의 관행을 볼 때 협력모델, 통합모델과 같은 유기적인 공동 규제 모델을 기대하기 어려울 가능성이 높아 대안에 대한 논의가 필요해 보인다. 디지털 전환 시대 거버넌스의 재정립을 위해서는 보다 상위의 규범가치가 마련되어야 할 필요가 있으며 일례로 혁신적 경쟁 도모 및 소비자 후생 증진(이용자 권익 보호)을 고려해 볼 수 있을 것이다. 이러한 거버넌스 규범 하에서 온라인 플랫폼 상의 디지털 아키텍처(Digital Architecture) 설계는 사업모델과 서비스가 이용자 선택의 개방성과 투명성을 증진하는 방향으로 유도되도록 하는 정책적 자율규제 수단으로 활용할 수 있을 것이다.

SUMMARY

■ Research Background and Necessity

The rapid growth of the digital economy due to the development of information and communication technology and the spread of online platforms gives rise to various competition policy issues. In particular, concerns over weakening competition are growing as the dependence on digital platforms increases and digital platform companies are more likely to influence the future industrial prospect in the era of the 4th industrial revolution. Although the digital platform competition issue is not fundamentally different from the existing market, the possibility of tipping the market has increased as various factors (network effect, economies of scale and scope) are simultaneously combined on an unprecedented large scale.

Due to the nature of the digital platform that provides free services in the two-sided and multi-faceted market, there are limitations to the application of the existing competition law on the definition of the relevant market based on price factors and determining dominance and abuse. Only there is possible when proving the potential damage, which is the negative impact of the digital platform, these effects can be ground on preparing a regulatory framework. The need for development of new Theories of Harm, such as the possibility of collusion using algorithms as a potential damage mechanism, the possibility of market power transfer by self-preferencing, and data-related network effects, detrimental to consumer welfare in a free service environment, and identification on potential competitors can be required to empirically prove actual damages and infringement.

Accordingly, there is also a movement to support strict regulations on digital platforms. There is a trend of strengthening regulations on platforms overseas, such as

EU's "Regulation on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services", Japan's "Act on the Improvement of Transparency and Fairness of Specific Digital Platforms", and China's Electronic Commerce Act, which contains the grounds for imposing orders and fines for negligence of platforms.

A paradigm shift in competition policy following the reorganization of the digital platform market is inevitable. The design of a policy that is suitable and feasible to control digital platform companies at the national level should precede an empirical analysis of the impact of the platform on the market, along with the development of regulatory reasoning.

There are claims that regulators are necessary to not only collect and analyze market information using artificial intelligence algorithms and big data to determine the competitive situation, but also consider Regulation Technology, which is emerging in the financial field, as a means of paradigm shift.

Therefore, this study aims to derive a framework applicable to the analysis of the competitive situation of the platform market, which should be performed prior to the empirical analysis, in order to suggest the direction of competition policy for the development of the platform economy. First, it intends to explore and consider pre-emptive theoretical research specialized in the platform market with a structure that connects and regulates consumers and suppliers. By identifying the causes and phenomena from current competition issues and discovering theories that can explain the mechanisms that cause potential competition damages, it is required to provide the theoretical foundation for modifying the existing competition regulatory framework, which can be reviewed the national policy responses in order to fill regulatory gaps and occur potential requiring paradigm shift in platforms market competition.

Furthermore, this study intends to propose a plan to establish competition policy in the digital platform market from a macro perspective, including a way to preemptively respond to high risk of competition issues in the domestic platform market. Considering the characteristics of the digital platform market, it aims to derive an institutional design

plan for its effective implementation to make synergy by combining the existing enforcement instrument and sector-specific regulatory means. Throughout this, it is expected to maximize positive effects such as the 4th industrial revolution and innovation and development led by digital platform market.

■ Research Methods

This study is discovered and explored the existing discussions and new theoretical studies on the economic properties and principles (structural characteristics) of the platform market. In addition, competition issues as recently emerging platform such as price discrimination, privacy and competition law issues, specific in-app payment compulsory ban system issues, data, platform issues, and privacy issues will be analyzed. Based on the identification of these major issues, policies and frameworks in response to changes in platform competition in some countries are analyzed. As the influence of platform companies expands, major countries such as the EU, US, France, Japan, and China are presenting various platform policies and regulatory measures. As analyzing policy changes and frameworks in those countries, it finds the way to apply them in domestic market. Throughout these discussions, finally can propose the framework that is sought the policy direction when establishing future platform competition policy.

■ Study Results

This study analyzes the economic characteristics of the platform ecosystem, economic principles, issue studies, and competition policy cases of platform market in order to derive a framework applicable to platform competition analysis and to suggest policy proposals for establishment of competition policies.

Discussion on economic principles of platform market

A typical competitive characteristic of a platform ecosystem is that it is a two-way interaction between customers and partners on both sides of the platform based on network effects. The traditional approach to competition law is limited in explaining the economic principles of the platform market. In the digital economy, a new network effect arises, and the feedback effect from performance to behavior and structure plays a major role. In addition, the growth of compatibility and the market entry through innovation in technology and business model and the creation of a new market as potential power that replaces the existing market should be considered. Since the advanced ICT system is composed of a number of interconnected platforms, it is necessary to establish a guiding principle based on consensus among stakeholders, and to prepare a plan to incorporate it into the regulatory system as an important principle for organizing ICT infrastructure. A system that combines multiple institutional forms, such as a multi-stakeholder approach, a spontaneous form of voluntary coordination, and traditional government regulation, is expected to become a robust governance system. It also proposes an approach from the perspective of dynamic capabilities as a new analysis frame of the platform ecosystem. The underlying direction of competition policy based on dynamic capability is to promote dynamic competition to support cooperation and competition processes across the ecosystem. Supporting rewards for organizations with strong dynamic capabilities, allowing a Schumpeterian rent for accepting risk, and allowing monopoly power when innovating are realized can be acceptable. The goal of reflecting dynamic capabilities in the competitive process is to create and increase consumer benefits from a long-term perspective, and competition policies based on dynamic capabilities also provide specific verification methods and experimental methods for diagnosing and resolving market failures.

Analysis of platform market competition issues

In the case study of platform market competition issues, competition law and privacy issues, and specific in-app payment bans were examined, as well as issues related to data, platform, and privacy. First, looking at the recent European competition law and privacy issues, it suggests that consumer welfare is becoming an important factor in determining competition restrictions. If privacy violations occur in a situation where an equally efficient competitor can enter the market as a market dominant undertaking, it should be regulated by the personal data protection act, not the Competition Act. In a situation in which personal data protection regulations and regulatory agencies are being created in many countries, including Korea, there is an argument that excessive application of competition laws to cases of violation of personal data cases cannot make a meaningful contribution to privacy protection. In addition, in order to regulate privacy-related exploitation and abuse, the illegality must be judged by a comparative balancing method.

Next, the mandatory prohibition system for certain in-app payments is aimed at weakening the will of app market operators to pursue profit maximization by raising the markup level. As a result of analyzing the effect of this system, if the fee level of Google Play, the dominant app market operator, is not reduced, rather than the fee of the PG company as well as the fee of the non-dominant app market in the future, the overall fee level may increase. This means that the issue of fee or billing level is still not resolved and may reappear in the future. This system is to deal with the level of in-app payment fees and mandatory in-app payment, which are issues around the world. However, it is difficult to expect the effect due to a lack of understanding of the nature of in-app payment. In order to introduce a specific system, an essential understanding of the content to be solved through the system must be preceded. Lastly, personal data and privacy issues are not limited to large platform companies, but are general issues that apply to all entities that have personal data, such as hospitals, schools, or governments, as well as general enterprises. If a large platform company neglects to protect personal

data and there is a breach of privacy, or if personal data is used under unfair terms and conditions, sanctions based on the principle of proportionality are sufficient. Forcing this general problem to link to the specific problem of abuse of market power, it can only block the growth of the relevant industry without any real benefit. It would be reasonable to approach the issue of personal data and privacy in an orderly manner in accordance with the data security and general privacy theories, not abuse of market power or regulation of large platform operators.

Analysis on platform market competition policy

The platform market competition policy was examined focusing on the cases of the European Union, the United States, France, and the United Kingdom. The European Union established competition policies related to online platforms from an early age and actively applied competition law. The EU Competition Law is characterized by including various socio-political objectives in competition law and competition policy, especially fair competition. The European Union's Digital Single Market (DSA) policy and strategy has been in progress since 2015, and in 2020, the European Commission proposed the Digital Services Act and the Digital Market Act. The DMA, a package-type platform regulation, aimed to ensure a "contestable and fair" market in the digital field. In particular, the main content is regulation on platform monopolies trading on unfair terms to small businesses and consumers.

In the case of the United States, platform regulation policies are being carried out the centre of CALERA amendment and the SOE bill. The main contents of the CALERA are the relaxation of anti-competitiveness evaluation standards in the case of business combination, transfer of the burden of proof of anti-competitiveness, supplement exclusion clauses, omission of relevant market definition, supplement buyer monopoly, specific, administrative and procedural clauses newly added. In the case of the SOE bill, it contains contents such as designation of target platforms, structural separation of

platform businesses, prohibition of discrimination and self-preference, interoperability and data portability. Looking at these acts, it is understood that they are trying to achieve a number of goals by engaging in systematically and deeply and regulating the competitive behavior of companies, rather than the minimum regulation of the antitrust law. This is a bill that completely overturns the philosophy underlying US antitrust law.

In the case of France, "LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique)", for the first time, was newly established the definition of online platforms and certain obligations were imposed on them. In addition, fragmentary regulations related to domestic acceptance of the European Directive on Consumer Protection and OTT service for ride-sharing services were prepared. At the same time, France was actively involved in the proposal process of the "Digital Market Act" (draft) and officially emphasized that DMA should be passed by the European Parliament in 2021. In the case of the UK, CMA (Competition and Markets Authority) conducted a market research on online platforms and digital advertisements in 2020. The code of conduct that can regulate digital and online services has been implemented. The DMU (Digital Market Unit) that actually enforces regulation, is established to strengthen periodic supervision of relevant market conditions within the new digital regulatory system. The CMA publishes policy research reports on the use of algorithms and individual pricing, comparative survey on enforcement instruments applied in the digital market, competition and consumer implementing cases, and online business merger evaluation by sector. It demands that more effective enforcement measures should be prepared by unifying the enforcement means and governing a strong cooperative system. In addition, under the proposal of a strong enforcement system for the digital market through the DMU, ICO, CMA, and Ofcom created the DRCF to ensure harmonious regulation of digital and online services and a developed consultation system between regulators, and a number of regulatory agencies, in order to cooperate with each other and avoid the overlapping jurisdiction in all digital matters.

Suggestions for derivation competition policies and frameworks

As a first step, it is necessary to clarify the platform competition policy and the categories of person interested as the subject of regulation. There is a possibility of confusion in the subject of future regulations because the definition of the online platform suggested by each institution is different. In order to reduce confusion about this, the category of regulated subjects should be clarified. In the second step, it is necessary to consider the possibility and effectiveness of enforcement at the practical level, such as the designation period and the possible change of the subjects on the basis of an auxiliary device. In the third step, it is necessary to realize and subdivide the criteria for determining market power or influence according to the purpose of regulation, along with the designation of regulated subject. This needs to be considered more carefully because it will serve as the basis for the evaluation and re-adjustment of the competitive structure of the market and rational balancing for determining policy priorities. In the 4th step, a framework change is required to introduction of step-by-step customized regulation and then, selectively promotes the system by targeting a specific type of platform for unfair behaviors that have significant potential risks.

Based on these discussions, the proposition is made the establishment of governance for the introduction of a new regulatory paradigm as the top priority. A number of scholars propose co-regulation with soft law, an evolutionary cooperative model, and an integrated model for regulatory governance for online platforms. These models can contribute to the resolution against conflict regulatory issues and add flexibility in policy issues. However, each institution has announced that is willing to take charge of separate regulatory competent. Considering the past practice, it is difficult to expect a joint regulatory model such as a cooperative governance, so it seems necessary to discuss alternatives. In order to re-establish governance in the era of digital transformation, higher normative values need to be prepared. For example, realization of innovative competition and promotion of consumer welfare (protection of users' rights and interests) can be considered. Under

these governance norms, the design of digital architecture on the online platform can be used as a policy self-regulatory means to guide business models and services in a direction that promotes openness and transparency in user choice.

제1장 서 론

제1절 연구의 필요성 및 목적

정보통신기술의 발달과 인터넷의 빠른 확산으로 디지털경제가 급성장함에 따라 다양한 경쟁 정책적 이슈를 낳고 있다. 특히 디지털경제의 중심이 되는 온라인 플랫폼과 알고리즘 담합과 같은 경쟁 이슈는 기존 경쟁정책 논리로 해결하기 어려운 특성이 존재하기 때문에 새로운 접근방법이 요구된다(박양신·신위뢰, 2020).

1. 연구의 필요성

가. 플랫폼 영향력 확대와 새로운 규제 이슈의 등장

AI·빅데이터 등 4차 산업기술의 발전에 따라 거대 디지털 플랫폼 기업들은 경제, 정치, 미디어 소비, 일상생활에 이르기까지 전방위적으로 영향을 미치고 있다. 디지털 플랫폼에 대한 의존도가 확대되고, 디지털 플랫폼 기업이 4차 산업혁명 시대 미래 산업지평을 좌우할 가능성이 높아짐에 따라 디지털 플랫폼의 혜택에도 불구하고, 빅데이터/AI 시대가 제기하는 잠재적 피해(harm)에 대해 대비할 필요성이 제기되고 있다(최계영, 2020).

디지털 플랫폼 비즈니스 모델에서 핵심은 데이터이며, 이를 자신만이 전유하면 비즈니스 기회를 포착하는 데 절대적으로 유리하다. 이들 기업은 사용자에게, 자신이 보유한 데이터에 대한 액세스를 제공하는 API, 소프트웨어 개발 키트 및 템플릿과 같은 다양한 사회적 및 기술적 지원을 최대로 제공하며 생태계를 구성하는 사용자, 고객(customers), 서비스 또는 제품공급자, 광고주 및 기타 행위자를 끌어들여 연결하고 조합한다(김동현, 2020). 검색, 소셜미디어, 디지털광고, 모바일 OS & 앱마켓(모바일 다운로드 시장), 전자상거래 등에서 소비자/개발자 또는 소비자/기기 사이의 관문(gateway) 위치에 있는 소수 글로벌 플랫폼 기업의 독과점이 지속되고(최계영, 2020) 경쟁 약화에 대한 우려가 더욱 증대되고 있다. 디지털 플랫폼 경쟁 이슈가 기존 시장과 근본적으로 다른 것은 아니지만 전례 없는 대

규모의 스케일로 다양한 요소들(네트워크 효과, 규모/범위의 경제 등)이 동시에 결합되면서 시장의 티핑(Tipping) 가능성이 더욱 커지고 있다.

양면/다면 시장에서 무료로 서비스를 제공하는 디지털 플랫폼의 특성상 가격 요인 중심의 관련시장 획정과 지배력 판단 및 남용 행위 판단에 근간한 기존 경쟁법의 적용으로는 한계가 있다.(남상준·조은진, 2020). 디지털 플랫폼의 부정적 영향인 잠재적 피해에 대한 입증이 가능해야 이러한 피해 우려를 규제 프레임워크를 만들기 위한 근거자료로 활용 가능한데, 피해 측정이 어려워 계량의 블랙홀(metric black hole)[1]로 남아 있다. 그럼에도 불구하고 잠재적 피해 발생 메커니즘으로서의 알고리즘을 이용한 담합 가능성, 자기우대행위(self-preferencing)를 이용한 시장지배력 전이 가능성, 데이터 관련 네트워크 효과 등과 같은 새로운 경쟁침해이론(Theories of Harm)을 개발하기 위한 노력과 공짜 서비스 환경에서의 소비자 후생 침해, 잠재적 경쟁자 판별 등에 기반한 피해를 실증적으로 입증하기 위한 노력이 시도되어야 할 필요가 있다.

이러한 우려들 속에서 디지털 플랫폼을 둘러싼 경쟁 이슈 외에도 다양한 규제 이슈들이 제기되고 있다(최계영, 2020b). 먼저 스캐터랩의 '이루다', 아마존의 '알렉사' 사례와 같이 AI 기술을 통해 이용자 대화를 듣는 등 프라이버시 문제가 심각해지고 있다(최계영, 2020). 또한 네트워크 효과, 빅데이터 축적·활용 등으로 우월적 지위를 갖춘 디지털 플랫폼 기업의 시장지배력이 커지면서 경쟁, 혁신에 미치는 잠재적 피해에 대한 우려가 증대되고 있기도 하다. 또한 언론·표현의 자유 vs 유해 콘텐츠/검열의 문제, 민주주의, 정보(information)의 관리/통제에 대한 이슈가 제기되고 있다(최계영, 2020). 더불어 지정학적 경쟁의 일환으로 시행된 미국 정부의 화웨이 제재, ICT 기술의 군사적 전용에 대한 기업·학계와 정부 간의 협조/갈등관계 등의 새로운 이슈도 등장하기 시작했다(최계영, 2020).

나. 규제 대상으로서 플랫폼에 대한 인식 변화

디지털 플랫폼의 영향력이 커짐에 따라, 플랫폼에 대한 강한 규제를 지지하는 움직임이 대두되고 있다(최계영, 2020). EU의 경우 2020년 7월부터 「온라인 중개서비스의 사업이용자를 위한 공정성과 투명성 증진을 위한 법률(Regulation)」'이 시행중인데, 이 법률은 플랫

1) 칼 뉴포트(2016)가 디지털 기술이 몰입을 방해하는 행동이 성과에 미치는 영향에 대해 쉽게 측정할 수 없는 흐릿한 영역을 계량의 블랙홀로 명명한 개념을 차용하였다.

폼 사업자로 하여금 수수료 등 각종 계약조건을 명시한 약관을 작성하도록 한 것이 특징적이다. 일본은 2020년 6월 '특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률'을 제정, 플랫폼 사업자가 입점 업체에 수수료 등 각종 정보를 공개하도록 한 반면, 플랫폼 업체의 '갑질'에 대한 직접적인 처벌 규정이 없다. 중국의 경우 2019년 1월 플랫폼 사업자에 대한 각종 금지 행위와 시정명령·과태료 부과 근거가 담긴 '전자상거래법'을 시행 중이다. 미국은 플랫폼에 대한 규제가 필요 없다는 입장이 있는 반면, 규제 강화 법안이 등장하고 있다(예: Infinite scroll, Social Media Addition reduction Technology(SMART) Act등)(최계영, 2020a). 또한 경쟁당국인 DOJ, FTC 등이 주요 디지털 플랫폼 기업의 반경쟁 행위에 대한 조사를 위해 적극적으로 나서고 있다(최계영, 2020b). 독일의 경우 2021년 1월 경쟁제한방지법 제10차 개정으로 데이터 접근과 중개자의 시장을 교차하는 우월적 중요성(paramount significance)을 시장지배력 판단 요소로 추가하고 새로운 시장지배력 남용 이론을 반영한 행위 유형과 새로운 집행 권한을 도입하였다.

〈표 1－1〉 국가별 온라인 플랫폼 규제 도입 현황

국가	형태	시기
EU	법률의 효력을 갖는 규칙(온라인 중개서비스의 사업 이용자를 위한 공정성과 투명성 증진을 위한 법률)	2020년 7월 시행
일본	법(특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률)	2020년 6월 제정
중국	법(전자상거래법)	2019년 1월 시행
독일	법(경쟁제한방지법)	2021년 1월 개정

출처: 최계영(2020b).

다. 디지털 플랫폼 시장의 재편에 따른 경쟁 정책의 패러다임 전환 필요

디지털 플랫폼의 규모, 글로벌화, 데이터 이용으로부터 발생하는 문제를 해결할 필요성이 증가하고 있다(최계영, 2020a). 디지털 플랫폼 독점은 시장지배력은 물론, 정치적 영향력이나 미디어 다양성, 프라이버시 등에도 큰 영향을 미칠 수 있으며(최계영, 2020a), 이러한 위험을 통제할 수 있는 규제 논리 개발이 필요하다.

국가 차원에서 디지털 플랫폼 기업을 통제하는 데 적합하고 실행가능한 정책을 설계하

기 위해서는 플랫폼이 미치고 있는 영향에 대한 실증적인 분석이 선행되어야 한다.

한편, 규제기관도 인공지능 알고리즘과 빅데이터 등을 활용하여 시장 정보를 수집, 분석하여 경쟁상황을 판단하는 것이 필요하다는 주장도 존재한다(김건우, 2017; 남상준·조은진·변재호·여인갑, 2019; Ezrachi & Stuke, 2016). 금융분야에 등장하고 있는 RegTech (Regulation Technology)도 패러다임 전환의 한 수단으로 논의해 볼 수 있다.

2. 연구목표

가. 플랫폼 시장의 경쟁 상황 분석에 적용 가능한 프레임워크 도출

수요자－공급자를 연결하고 규율하는 구조의 플랫폼 시장에 특화된 선제적 이론 연구가 필요하다. 디지털 플랫폼 기업을 구매자와 판매자간의 관계를 관리하고 전체 플랫폼의 가치 증대를 도모하는 '규제자(regulator)' 및 다른 사업자들이 시장에 접근하는 경로를 통제하는 '문지기 또는 관문지킴이(gatekeeper)'로 보는 시각이 등장하였다. 이는 디지털 플랫폼 기업이 시장을 주도하며 자신의 의도에 맞춰 사업 방식 및 범위를 만들어가고 인접시장에 대한 영향력을 증대하는 능력에 주목하고 있다. 또한 디지털 플랫폼 기업에 특유한 새로운 형태의 경쟁 이슈의 원인과 현상을 규명하고 그로 인하여 잠재적 경쟁 피해가 초래되는 메커니즘을 설명하는 이론을 연구하여 기존의 경쟁 분석 프레임워크를 수정 또는 변형할 수 있는 이론적 토대를 제공한다.

나. 디지털 플랫폼 시장에서의 경쟁 정책 수립을 위한 정책 방향 제안

디지털 플랫폼 시장이 주도하는 4차 산업혁명과 혁신 및 발전 등 긍정적인 효과를 극대화할 수 있는 정책 방향을 제안하고자 한다. 더불어 디지털 플랫폼 시장의 특성을 고려하여 기존의 경쟁법 집행 수단과 전문분야 규제 수단을 결합하여 시너지를 낼 수 있는 정책 방향을 제시하는데, 효과적인 정책 실행을 도모할 수 있는 제도적 설계(institutional design)안을 도출하고자 한다.

제 2 절 연구방법

본 연구에서는 먼저 플랫폼 시장의 경제적 원리(구조적 특성)에 관한 네트워크 효과, 규모/범위의 경제, 데이터 경쟁 이점 등과 같은 기존 이론을 검토하고 새로운 경쟁 이슈의 등장과 함께 새롭게 제기되고 있는 이론적 논의를 발굴하여 살펴본다.

이후 프라이버시와 경쟁법 이슈, 특정 인앱결제의 강제 금지 제도 이슈, 데이터와 플랫폼, 프라이버시 이슈 등 플랫폼 시장의 경쟁 이슈별 사례 분석을 수행한다.

또한 주요국의 플랫폼 경쟁 변화에 대응한 정책 및 프레임워크를 분석하고자 한다. 플랫폼 기업의 영향력이 확대됨에 따라, EU, 미국, 프랑스, 중국, 영국 등 주요국에서는 플랫폼 정책 및 규제 방안을 내놓고 있다. 주요국의 정책 변화 및 프레임워크 분석을 통해 국내에 적용할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

앞서 이러한 논의들을 바탕으로 최종적으로 경쟁정책 및 프레임워크를 도출하고 제안하고자 한다.

제2장 플랫폼 생태계의 경제적 특성

제1절 플랫폼 생태계의 경쟁 현황

정보통신기술(ICT)의 발달과 인터넷의 빠른 확산에 따라 촉발된 디지털경제는 전자상거래(E-commerce)의 확대를 넘어 아마존(Amazon), 구글(Alphabet)과 같은 거대 플랫폼 기업의 탄생을 목격하고 있다(박양신·신위뢰, 2020).

1. 플랫폼 시장의 경쟁 현황

전 세계적으로 플랫폼 기업은 폭발적인 성장을 거듭하고 있다. 2021년 5월 기준 전 세계 시가총액 상위 10개 기업 중 플랫폼 사업을 영위하고 있는 기업은 7개에 달한다(PwC, 2021). 모바일, 앱스토어, 스마트폰 등 플랫폼을 소유한 애플(Apple), 세계 최대 전자상거래 플랫폼 아마존(Amazon), 검색 플랫폼 및 유투브 영상 플랫폼을 보유한 구글의 지주회사인 알파벳(Alphanet), 소셜네트워크 플랫폼인 페이스북(Facebook) 등 빅테크 기업들이 전세계 시가총액 상위권을 차지하고 있다.

〈표 2－1〉 전 세계 시가총액 Top10 기업(2021년 5월 기준)

순위	기업명(국가)	시가총액 (십억 달러)	사업현황
1	애플(미국)	2,051	스마트폰, 모바일OS, 앱스토어
2	사우디 아람코(사우디아라비아)	1,920	석유, 천연가스 사업
3	마이크로소프트(미국)	1,778	하드웨어, 소프트웨어 및 B2B 플랫폼 서비스
4	아마존(미국)	1,558	온라인 상거래, 클라우드 컴퓨팅 서비스, 아마존 프라임 등
5	알파벳(미국)	1,393	검색 플랫폼(google), 유투브(Youtube) 등 플랫폼 운영

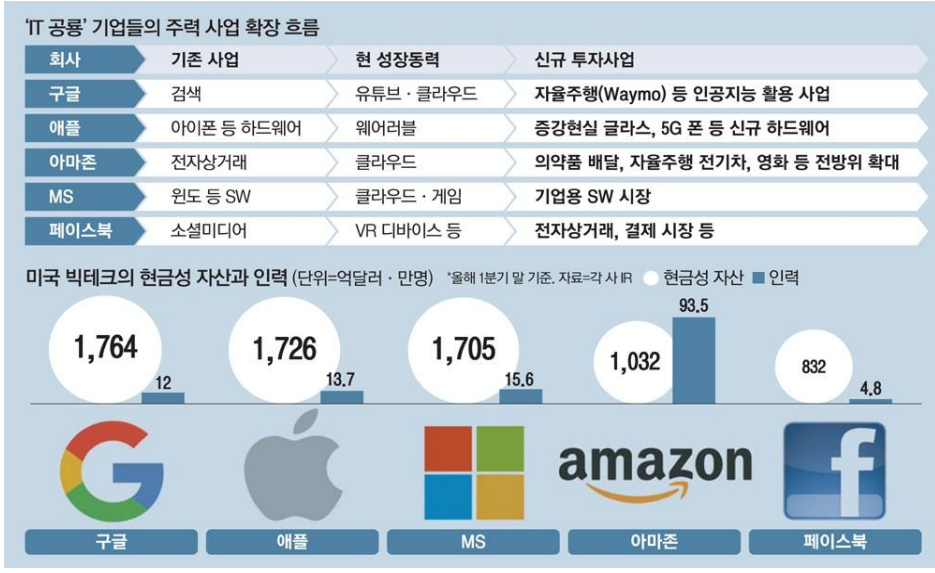
순위	기업명(국가)	시가총액 (십억 달러)	사업현황
6	페이스북(미국)	839	소셜네트워크 서비스
7	탄센트(중국)	753	모바일 어플리케이션
8	테슬라(미국)	641	전기자동차
9	알리바바(중국)	615	온라인 쇼핑몰
10	버크셔헤서웨이(미국)	588	금융 산업

자료: Bloomberg with PwC analysis
출처: PwC(2021)

전세계 시가총액 상위 8개 플랫폼 기업 중 6개는 미국, 2개는 중국의 인터넷 플랫폼이다. 이러한 메가 플랫폼은 많은 인구, IT 인프라 및 기술력이 선행되어야 하고, 이를 토대로 플랫폼 기업들은 규모의 경제와 강력한 네트워크 효과를 바탕으로 지속적으로 성장하고 있으며 다양한 산업 분야로 사업 영역을 확장하고 있다(삼성증권, 2020).

미국의 주요 플랫폼 기업인 GAFA(Google, Apple, Facebook, Amazon)의 경우 클라우드 서비스, AI 서비스 등 다양한 서비스로 분야를 확대하고 있다. 구글의 경우 검색서비스에서 시작하여 안드로이드 OS/크롬과 같은 플랫폼을 포함하여 헬스케어, 자율주행 등으로 영역을 확장하고 있다(박유리, 2021). 애플의 경우 스마트폰, 모바일 OS, 앱스토어 등 강력한 애플 생태계를 구축하여 클라우드, 헬스케어, 자율주행 등 사업 영역을 넓혀나가고 있다. 페이스북은 왓츠앱, 인스타그램 등의 패밀리앱과 같은 소셜네트워크 서비스에 주력하고 있으며 전자상거래, 콘텐츠 등 영역을 확장하고 있다. 아마존은 온라인 서점으로 사업을 시작하여 e커머스 플랫폼을 통해 성장을 거듭하고 있다. 이후 TV프로그램, 영화, 음악 스트리밍 서비스를 제공하는 '아마존 프라임(Amazon Prime)'을 기반으로 콘텐츠 플랫폼 사업을 영위하며, 더 나아가 클라우드 플랫폼 강화를 위한 기업 인수 등을 진행하고 있다(삼정KPMG, 2021).

〔그림 2-1〕 주요 플랫폼 기업의 사업 확장



출처: 매일경제(2020. 7. 14).

중국의 경우 플랫폼을 중심으로 서비스 경제로의 전환을 가속화하고 있다. 중국에서는 방대한 모바일 네트워크 데이터를 배경으로 한 인터넷 플랫폼 사업자인 바이두, 알리바바, 텐센트(BAT)가 급성장하였다(한국데이터산업진흥원, 2021). 이 플랫폼 기업들은 각 주력 분야였던 검색서비스(바이두), 전자상거래(알리바바), 게임 및 SNS 플랫폼(텐센트)를 기반으로 각 분야에서 80~90%의 이용자 수를 확보하고 있어 새로운 서비스 분야로의 확장을 활발하게 추진하고 있다. 또한 AI·자율주행·AR/VR 등 신기술에 대한 투자 및 인수합병 등을 통해 글로벌 테크 기업으로 성장하고 있다(김성옥, 2020).

〈표 2－2〉 BAT의 주력 서비스 분야와 주요 서비스

구분	주력분야	주요 서비스
바이두	검색	바이두
	웨어러블	스마트밴드, 스마트워치
	인터넷 금융	Baidu Wallet(百度钱包), 바이파(百发), 중신(中信)AI뱅크
	스마트기기	스마트TV
	빅데이터	빅데이터 활용 광고, 분석서비스
	O2O	바이두와이마이(外卖)
	스마트카	무인운전사업부, 아폴로3.5 OS
	클라우드	바이두클라우드
	인공지능	실리콘밸리 인공지능연구소
	로봇	두미(度秘)
	미디어	아이치이(爱奇艺)PPS, 아이치이 영화사
	지도	바이두 지도
	AR/VR	AR콘텐츠 Dusee
알리바바	전자상거래	알리바바닷컴, 타오바오(淘宝), 쥐화쏸(聚划算), 티몰(Tmall)
	지불결제	알리페이(Alipay)
	인터넷금융	위어바오(余额宝), 마이뱅크
	모바일OS	알리윈(阿里云, Aliyun)
	빅데이터	전자상거래 참여 기업 및 소비자 정보
	O2O	콰이디다처(快的打车), 어러마(饿了么)
	스마트기기	스마트TV, VR
	스마트카	알리OS
	클라우드	알리클라우드
	인공지능	양자컴퓨터연구소(과기부), 샤오Ai, 다모위엔(达摩院)
	로봇	소프트뱅크 로봇산업 투자
	미디어	유쿠(优酷), 알리바바픽쳐스
	지도	가오더(高德)
	물류	차이냐오(菜鸟)
	AR/VR	GnomeMagic Lab, AR/VR쇼핑
텐센트	모바일SNS	위챗(Wechat)
	지불결제	텐페이(Tenpay), 위챗페이(Wechat Pay)
	인터넷금융	리차이퉁(理财通), 텐센트뱅크

구분	주력분야	주요 서비스
텐센트	모바일게임	QQ게임
	전자상거래	징둥닷컴(JD.Com), 위챗 마켓
	O2O	메이투안(美团)
	인공지능	AILAB
	클라우드	텐센트클라우드
	로봇	스마트컴퓨팅검색실험실, Dream Writer, RoboticsX
	스마트카	폭스콘(Foxconn), 하모니오토(和谐汽车)
	미디어	텐센트비디오, 텐센트영화사, 치어영화사(企鹅影视)
	물류	JD물류네트워크
	AR/VR	AR게임

출처: 인천연구원(2020)

국내 플랫폼 시장 규모는 정확히 나와 있지 않으나, 플랫폼을 포함한 소프트웨어 산업, 데이터 산업 등 간접적으로 시장 규모를 알 수 있는 지표들이 있다.

먼저 정보통신기술(ICT)산업 특수 분류에서 소프트웨어 산업으로 분류된 패키지SW, IT서비스, 게임SW, 인터넷SW 산업 규모를 살펴보면 다음과 같다. 2019년 국내 SW시장은 전년 대비 4.9% 성장하여 27.3조 원 규모이며, 부문별로는 패키지SW가 5.7% 성장한 5.2조 원 규모, IT서비스는 4.2% 성장한 9.1조 원, 게임SW가 5.0% 성장한 13.0조 원으로 나타났다(최무이 외, 2020).

패키지SW 기업은 인공지능, 블록체인, 로봇 등 새로운 SW기술을 융합하여 사업영역을 확장하고 있다. 또한 네이버, 카카오 등 인터넷 SW기업들은 기존의 광고, 콘텐츠 사업에 이어 금융업 분야로까지 사업 영역을 확장하고 있다. 또한 웹툰, 웹소설 IP를 통한 영상화 사업을 진행하며 국내 OTT시장의 변화가 예상되고 있다(최무이 외, 2020).

한편, 플랫폼의 핵심 자산인 데이터 시장도 꾸준한 성장세를 보이고 있다. 국내 데이터 산업의 시장 규모는 2019년 16조 8,582억 원으로 2018년 대비 8.3% 성장하였으며(한국데이터산업진흥원, 2020), 2020년은 20조 24억원으로 2019년도 대비 18.7%성장하였다(과학기술정보통신부, 2021.12.29.)

〈표 2－3〉 전체 데이터 산업 시장 규모, 2016~2020(E)

(단위: 억 원)

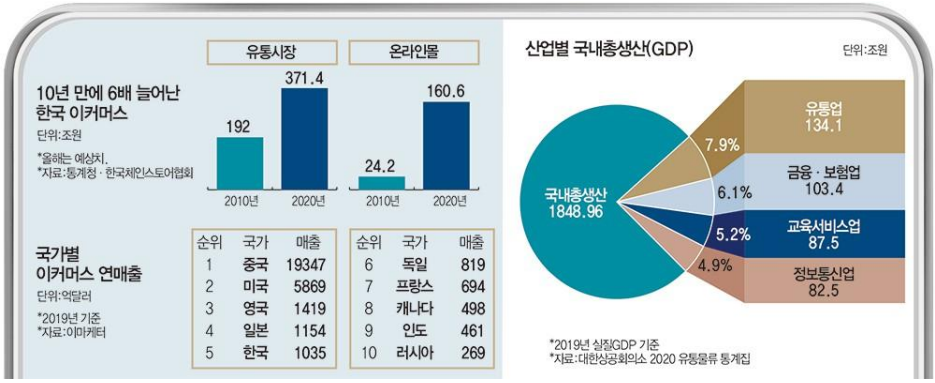
구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 (E)	증감률 '18~'19	CAGR '18~'20(E)
데이터 처리 및 관리 솔루션 개발·공급업	15,720	16,457	18,617	20,805	24,623	11.8%	15.0%
데이터 구축 및 컨설팅 서비스업	55,850	58,894	61,290	65,412	74,361	6.7%	10.1%
데이터 판매 및 제공 서비스업	65,977	68,179	75,778	82,364	93,752	8.7%	11.2%
합계	137,547	143,530	155,684	168,582	192,736	8.3%	11.3%

출처: 과학기술정보통신부(2020).

또한 온라인 플랫폼 유통 산업도 큰 성장세를 보이고 있다. 한국의 이커머스 연 매출은 2019년 기준 1,035억 달러 수준으로 전세계 5위를 차지하고 있다(김태성, 2020.12.27.자). 2020년 기준 전자상거래 규모는 161조 원 규모로 2019년 대비 19.3%가 증가하며 높은 성장률을 보인다. 전자상거래 시장 내 점유율은 네이버쇼핑이 17%, 쿠팡이 13%, 이베이코리아가 12%로 나타났다(전이슬, 2021)

전자상거래의 대표적 기업인 쿠팡의 경우 2019년 기준 매출액이 10조 원에 육박하고, 새벽배송을 진행하는 마켓컬리의 경우 2019년 4,289억 원 매출을 거쳐 2020년에는 1조 원을 넘어서는 등 지속적인 성장세를 보였다(김병수, 2021. 1. 26). 또한 네이버와 카카오와 같은 빅테크 플랫폼 기업들도 이커머스 시장에서 큰 비중을 차지하고 있다. 네이버 쇼핑의 경우 2019년 기준 거래액이 20조 9,200억 원이며, 카카오의 경우 자회사 카카오 커머스를 통해 선물하기 서비스에서 누적거래액 3조 원에 이른다(김태성, 2020. 12. 27).

〔그림 2－2〕 이커머스 현황(2020년 기준)



출처: 매일경제(2021. 1. 26).

또한 국내 OTT플랫폼 산업도 가파른 성장세를 보여주고 있다. 2012년 1,085억 원에 불과하던 OTT시장 규모는 연평균 28% 성장률을 기록하며, 2020년에는 7,801억 원 규모를 달성하였다(김윤지, 2021). 국내 가입자 기반 OTT서비스의 월 사용자 수를 보면, 2021년 2월 기준으로 넷플릭스는 약 1,001만 명으로 1위를 차지하였다(최진응, 2021). 그 뒤로는 국내 사업자인 웨이브가 약 395만 명, 티빙이 약 265만 명 수준을 보인다. 2020년 기준 매출액의 경우 넷플릭스가 약 4,155억 원, 웨이브가 약 1,802억 원, 티빙이 약 155억 원 순이다(최진응, 2021).

〈표 2－4〉 국내 주요 가입자 기반 OTT매출 현황

(단위: 천 원)

서비스	2019년 매출액	2020년 매출액
넷플릭스	185,851,621	415,450,047
웨이브	97,281,442	180,212,011
티빙	-	15,491,290
왓챠	21,738,858	37,722,072

자료: 금융감독원 전자공시시스템
출처: 국회입법조사처(2021).

더 나아가 배달앱 플랫폼 산업도 크게 성장하고 있다. 2020년 기준 배달 시장 규모는 약 15조 원으로, 2019년 대비 150% 가량 성장하였다(노승욱, 2021. 5. 12). 야놀자, 여기 어때, 에어비엔비와 같은 국내 여행·숙박 플랫폼 또한 성장추세에 있는데, 야놀자의 경우 2020년 별도기준 매출이 1,920억 원으로 2019년(1,335억 원)보다 43.8% 증가했다(전남혁, 2021. 6. 8).

이처럼 국내 플랫폼 시장은 전자상거래, 동영상 스트리밍, 배달, 여행 등 다양한 산업에 걸쳐 지속적인 성장을 보이고 있다.

2. 플랫폼 시장 경쟁의 특성

과거 전통적인 파이프라인 경제에서의 경쟁은 규모의 경제를 갖는 주요 공급자를 중심으로 수직적인 가치사슬 상에서 일방향적인 공급과 수요가 일어나며, 시장 내에서의 경쟁이었다. 하지만 플랫폼 생태계 내에서는 네트워크 효과를 기반으로 플랫폼 양쪽에 있는 고객과 파트너 간 양방향적인 상호작용이 일어나며, 파괴적 혁신으로 시장의 경계가 모호해지면서 시장을 얻기 위한 경쟁이 치열하다.

플랫폼 경제는 플랫폼을 매개로 하여 다른 종류의 이용자들이 만나고 상호작용하는 과정에서 다양한 형태로 가치가 창출되는 경제 형태이다(한국지능정보사회진흥원, 2019). 또한 ICT 기술(인공지능, 빅데이터, IoT 등)의 발전으로 인터넷－플랫폼 기반의 네트워크 외부성, 초연결성, 규모 수익 체증 등의 특성을 가진 새로운 경제 형태이다(정우영·강영기, 2019). 플랫폼을 기반으로 하는 거래는 일반적으로 플랫폼을 중심으로 이질적 유형의 이용자가 존재하는 양면시장 구조로 플랫폼 사업자(운영자)의 역할 및 책임에 따라 플랫폼 내 가치교환과 이익배분이 달라진다(정우영·강영기, 2019). 플랫폼 경제 내에서 플랫폼은 생산자와 소비자를 끌어 모으는 시장에 인프라와 규칙을 제공하고, 플랫폼 중심의 생태계 조성은 시장에서 표준적인 지위에 이르게 한다(정우영·강영기, 2019).

또한 고객 가치 중심에서 생태계 가치 중심으로 변하는 플랫폼은 순환적이고 반복적인 피드백 기반의 절차를 통해 생태계의 전체 가치를 극대화한다(한국지능정보사회진흥원, 2019). 이러한 방식은 때때로 어떤 특정한 유형의 소비자에게 보조금을 지원해 또 다른 유형의 소비자를 유인하기도 한다(정우영·강영기, 2019). 플랫폼을 중심으로 재편되는 생태

계에서 경쟁의 승자가 되기 위해서는 플랫폼 형성이 중요하며, 이러한 프로세스 제어에서 참여자 설득으로 옮겨지고, 생태계를 관리하는 것이 플랫폼의 필수적인 능력이 된다(한지영, 2020).

온라인(모바일) 플랫폼은 온라인(인터넷) 혹은 모바일 서비스를 중심으로 서로 이질적인 두 그룹, 생산자와 소비자를 매개하여 발생하는 경제적 가치로부터 수익을 창출하는 비즈니스를 의미한다(박양신 외, 2017). 온라인 플랫폼은 매개하는 재화의 종류에 따라 서비스(Uber, Airbnb 등), 제품(Amazon, eBay 등), 지불수단(Paypal 등), 운영체제 소프트웨어(애플의 iOS, 구글의 안드로이드 등)로 구분이 가능하다. 모바일 플랫폼은 운영체제 소프트웨어를 최상위 플랫폼으로 두고, 하위에 서비스 플랫폼간 수평적 경쟁을 하는 2-tier의 수직적 구조를 형성하고 있다. 소비자와 공급자간 중개시장을 구성하는 대가로 양쪽 혹은 한쪽에 중개수수료(Listing fee)를 부과하거나, 광고수익을 통해 비즈니스 모델을 형성한다(박양신·신위뢰, 2020).

온라인 플랫폼 특성상 공급자와 소비자 모두 하나의 플랫폼에서 다른 플랫폼으로의 전환비용(switching cost)이 낮으며, 여러 개의 플랫폼에 가입·등록할 수 있는 멀티호밍(multi-homing)이 가능하기 때문에, 플랫폼 사업자는 소비자로 대표되는 한쪽 그룹에 무료 혹은 낮은 가격을 제공하여 가입자 수를 증가시키고, 부가 서비스를 통해 소비자의 충성도(loyalty)를 높여 소비자를 고착화하는 전략이 필수적이다. 소비자에게 무료 서비스를 제공하고, 그 결과로 확보된 네트워크 효과를 활용한 광고수입으로부터 플랫폼의 수익을 창출하는 구조이기 때문이다.

온라인 플랫폼은 수익에 필수적인 네트워크 효과 증대를 목적으로 소비자를 고착(Lock-in)시키기 위한 무료 서비스 확대 등 다각화 비즈니스 전략을 구사하여 거래를 중개하는 역할에서 벗어나 통제적 성격이 강한 쏠림현상(Tipping)의 발생 가능성도 간과할 수 없다.

제 2 절 플랫폼의 정의 및 역할

1. 온라인 플랫폼의 정의

온라인 플랫폼의 속성에 따른 정의를 살펴보면, 먼저 플랫폼이 갖는 기술적 기반으로서

의 역할을 강조하는 정의(경영학적인 접근)와 매개 기능으로서의 역할을 강조하는 정의(경제학적인 접근)로 구분할 수 있다. 경영학적인 접근은 플랫폼을 "다른 상품, 서비스와 시스템이 구축되는 기술적인 기반"으로 정의하고, 증가된 숫자의 구성요소 간의 조정을 촉진하는 모듈화된 기술적 아키텍처를 이해하는 데 주력한다. 경제학적인 접근은 플랫폼을 "둘 또는 그 이상의 구별된 형태의 연결된 고객 간의 직접적 상호작용을 가능하게 함으로써 주로 가치를 창출하는 조직"으로 정의하고, 플랫폼 시장의 특성을 이해하는 데 주력한다.

또한 플랫폼은 혁신 플랫폼(innovation platform)과 서비스 플랫폼(service platform)으로도 구분할 수 있다. 혁신 플랫폼은 다양한 서비스를 전달하는 기술적 기반을 강조한다는 점에서 경영학적인 접근에 가까운 반면, 서비스 플랫폼은 매개 기능과 연결된 간접적 네트워크를 강조한다는 점에서 경제학적 접근과 밀접하다. 독일 연방카르텔청에서 플랫폼을 매칭 플랫폼(거래 플랫폼과 비거래플랫폼)과 청중 제공 플랫폼으로 구분하는 것은 이를 다시 세분화한 것이다.

온라인 플랫폼에 대한 일반적인 법적 정의는 유럽연합(EU) 집행위원회가 시도한 사례가 있다. EU 집행위원회는 2015년 9월부터 2016년 1월까지 실시한 온라인 플랫폼, 중개자의 책임, 클라우드와 데이터, 협력적 경제의 규제 환경에 대한 공공 의견수렴에서(장주봉 외, 2018) 온라인 플랫폼에 대하여 "양면 또는 다면시장에서 인터넷을 사용하여 둘 또는 그 이상의 구별된 상호의존적인 사용자 그룹을 연결시켜, 적어도 하나 이상의 그룹의 가치를 증진시킬 수 있는 사업자 또는 매개서비스제공자"라고 잠정적으로 규정한 바 있다.

2019년 6월 제정된 「온라인 중개서비스의 사업이용자를 위한 공정성과 투명성 증진을 위한 법률」('EU 온라인 중개서비스법')에서는 온라인 플랫폼에 속하는 서비스 중 온라인 중개(intermediary) 서비스를 별도로 정의하였다. 온라인 중개 서비스를 3가지 요소 차원에서 규정하고 있는데, 다음과 같다. 첫째, 정보사회서비스(원격지에서 전자적 수단에 의하여 서비스의 수용자의 개별적인 요청에 따라 보상을 위하여 제공되는 서비스)(장주봉 외, 2018), 둘째, 사업자와 소비자 간의 직접적인 거래 촉진을 위한 상품·서비스의 제공 허락, 셋째, 당사자들 사이의 계약관계 유지이다. 원칙적으로 온라인 플랫폼에는 온라인 전자상거래 마켓플레이스, 앱 스토어와 소셜 미디어가 포함된다. 검색 엔진의 경우는 세 번째, 당사자들 사이의 계약관계를 유지한다는 요소를 결여하므로(사업자와 검색결과로 표시되는 웹사이트 사이의 계약관계 성립하지 않음), 별도로 정의한다. 직접적인 거래를 중개하지

않는 온라인 광고, 결제 서비스는 제외하는데, 이는 거래 플랫폼과 비거래 플랫폼 구분의 근원이자, 검색 플랫폼에 규제의 초점을 맞추기 위한 정의 방식으로 해석된다.

2. 온라인 플랫폼의 유형

온라인 플랫폼의 정의 규정에 근거한 플랫폼 유형을 살펴보면, 거래플랫폼과 비거래플랫폼, 매칭플랫폼과 광고플랫폼으로 구분해 볼 수 있다.

가. 양면거래플랫폼 vs 양면비거래플랫폼

온라인플랫폼은 양면거래 플랫폼, 양면 비거래 플랫폼으로 구분될 수 있는데, 먼저 거래플랫폼(transaction platforms)은 플랫폼 이용자 그룹 간 직접 거래를 목적으로 양면의 이용자에게 중개서비스를 제공하는 플랫폼이다(정우영·강영기, 2019). 양면의 이용자그룹은 플랫폼 이용 목적이 동일하며, 플랫폼을 통해 내부화된 양(+)의 쌍방향 간접 네트워크 효과가 발생한다(정우영·강영기, 2019). 거래플랫폼이 제공하는 중개서비스는 반드시 양면의 이용자 그룹이 존재해야 하므로 거래플랫폼은 시장구조의 성격을 갖게 된다(한지영, 2020). 양면의 이용자그룹은 서로 상대 면의 이용자그룹이 존재하지 않으면 플랫폼에 참여할 유인이 없으므로 거래플랫폼에서는 양면의 이용자가 동시에 참여해야 한다(정우영·강영기, 2019). 반면, 비거래플랫폼(non-transaction platforms)은 직접거래보다는 불특정한(unspecific) 상호작용을 목적으로 플랫폼에 참여하는 둘 혹은 그 이상의 이용자 그룹에 중개서비스를 제공한다(한국지능화진흥원, 2019). 일반적으로 비거래플랫폼의 경우 거래플랫폼과 달리 양(+)의 일방향 간접 네트워크 효과가 발생한다고 설명한다(한국지능화진흥원, 2019). 즉, 한 면(A)의 이용자수가 늘어나면 다른 면(B)의 이용자그룹은 이익을 보는 반면, B면의 이용자수가 증가하여도 A면의 이용자그룹은 편익을 얻지 못한다(한지영, 2020). 신문의 경우 구독자수가 늘면 광고주는 이익을 얻지만, 구독자는 광고수가 증가함에 따라 효용이 감소할 수 있다(한지영, 2020). 비거래플랫폼의 경우 각 이용자그룹의 플랫폼 사용 목적이 상이하며, 양면의 이용자 그룹이 반드시 존재할 필요는 없다(한지영, 2020). 비거래플랫폼은 시장구조 자체라기보다 전략적 사업결정에 따른 결과로 볼 수 있다(정우영·강영기, 2019).

이러한 구분은 Filistrucchi et. al.(2014)에서 유래하는데, 특징적인 점은 비거래형 양면시

장(non-transaction two-sided markets)은 양 측면 간 거래가 없고, 상호작용(interaction)이 존재하지만, 대부분 관찰되지 않고 거래 형태가 아니기 때문에 거래 당(또는 상호작용 당) 수수료 부과가 불가능하다는 점이다(김성환 외, 2020). 반면 거래형 양면 시장(two-sided transaction platform)은 '두 개의 플랫폼 이용자 집단 간의 거래의 존재와 관찰 가능성'을 특징으로 한다(김성환 외, 2020). 양면 거래 플랫폼은 플랫폼에 참가하는 데 대한 가격을 부과할 수 있을 뿐만 아니라 그것을 이용하는 데 대한 가격도 부과할 수 있다. 즉 2부 요금제(two-part tariff) 요구가 가능하다(김성환 외, 2020).

하지만 양면 플랫폼을 단순히 양면 거래 플랫폼과 양면 비거래플랫폼으로 나누게 되면 매칭 기능을 하는 양면 비거래플랫폼과 매칭 기능을 하지 않는 양면 비거래플랫폼의 특성이 잘 구별되지 않는다는 한계도 있다. 데이팅앱 플랫폼이나 검색엔진 플랫폼은 둘 다 플랫폼의 양 측면 간의 거래(transaction)가 없다는 점에서 양면 비거래플랫폼이지만, 이 중 데이팅앱 플랫폼은 검색엔진 플랫폼과 다르게 매칭 기능을 가진다는 점에서 차별적이다.

나. 매칭플랫폼 vs 광고플랫폼

플랫폼을 매칭플랫폼(matching platforms)과 광고플랫폼(advertising platforms)으로 구분하기도 한다.

매칭플랫폼(matching platforms)은 각 이용자그룹의 개별적 선호에 부합하는 중개서비스를 제공하고, 각 면의 이용자그룹은 매칭플랫폼을 통해 서로 직접 상호작용한다(정우영·강영기, 2019). 매칭플랫폼의 구조는 다양한데, 이용자가 플랫폼에서 적극적으로 탐색·스크리닝(screening)하여 원하는 매치(match)를 찾거나, 플랫폼이 개별 이용자가 밝힌 선호에 맞춰 이용자에게 특정 매치들을 제공하기도 한다(정우영·강영기, 2019).

인터넷 플랫폼에서 한 면의 이용자그룹은 상품을 제공하고 다른 면의 이용자그룹은 원하는 상품을 탐색한다(한지영, 2020). 두 그룹 간 거래는 플랫폼을 통해 직접 수행되지만, 가격, 거래조건 등 대부분의 주요 거래변수는 플랫폼의 개입 없이 결정한다(정우영·강영기, 2019). 인터넷 플랫폼은 두 이용자그룹 간의 전체 거래과정에서 발생하는 지불, 보증, 민원 처리, 상품발송 등의 기능을 수행하지만, 거래 계약은 양자 간 상호작용을 통해 발생한다(정우영·강영기, 2019).

매칭플랫폼의 또 다른 유형으로 거래와는 다른 형태의 상호작용을 목적으로 각 이용자

그룹 간 매칭을 촉진하는 플랫폼이 있다(정우영·강영기, 2019). 온라인 데이팅 플랫폼은 플랫폼을 통해 두 이용자그룹 간 상호작용을 촉진하나, 거래가 발생하지는 않으므로 거래 플랫폼과는 차이가 있다(정우영·강영기, 2019). 즉, 매칭플랫폼 중 데이팅앱은 매칭 비거래플랫폼으로 매칭 과정 판매가 유일한 사업모델인 반면 전자상거래플랫폼과 같은 매칭 거래 플랫폼은 매칭 과정을 판매할 뿐만 아니라 이를 기반으로 하여 광고나 상품 또는 용역 판매를 통한 수익을 추구하는 등 여러 사업모델을 운용할 수 있다.

광고플랫폼(advertising platforms)은 한 면의 이용자를 모집하여 다른 면 이용자에게 제공하는 플랫폼으로, 광고주가 한 면의 이용자 그룹으로서 플랫폼에 참여하여 다른 면의 이용자 그룹의 관심을 유인할 수 있다(정우영·강영기, 2019). 광고주의 상대면 이용자그룹이 노출된 광고에 대해 클릭 등의 방식으로 반응하도록 하는 등 양면 이용자 그룹의 상호작용을 촉진한다(정우영·강영기, 2019). 광고플랫폼은 일반적으로 일방향의 간접 네트워크 효과, 즉 양면 간 비대칭적인 간접 네트워크 효과를 발생시킨다(정우영·강영기, 2019).

이처럼 플랫폼이 내재하고 있는 속성이 차별적이기 때문에 각 플랫폼별로 발생하는 이슈도 상이할 수 있다.

3. 플랫폼 기능 및 역할의 진화

2000년대 들어 인터넷과 스마트 기기 등의 확산이 가속화되면서 온라인 플랫폼이 전체 경제에서 차지하는 비중이 날로 확대되고 있으며, 온라인 마켓플레이스(marketplace), 앱스토어, 소셜 미디어(SNS), 검색 엔진 등의 온라인 플랫폼은 디지털 가치를 창출하는 데 있어 중요한 역할을 담당한다(김민정, 2019). 많은 소비자가 상품을 검색하고, 비교하고, 구매하는 데 온라인 플랫폼의 이용률이 증가할수록 공급자들은 소비자와 시장에 도달하기 위한 온라인 플랫폼의 의존도가 더욱 확대된다(김민정, 2019). 온라인 중개에 있어서 준(準) 게이트키퍼로서의 플랫폼 역할(European Commission, 2018)이 확대되고 다른 사업체들의 플랫폼 의존성이 커지자 온라인 플랫폼은 학문적으로나 정책적으로나 주요한 관심의 대상이 되고 있다(김민정, 2019).

플랫폼의 세계에서 인터넷은 더 이상 유통 채널(파이프라인)로만 작동하지 않고 창조 인프라이자 조정 메커니즘의 역할을 한다(한지영, 2020). 네트워크 기반의 플랫폼 경제에서

공급자와 소비자를 연결하는 플랫폼의 부상은 필연적이며, 연결을 통한 가치 창출 플랫폼으로서 경제 활동의 중심축이 이동한다(정우영·강영기, 2019).

산업의 디지털 전환은 플랫폼을 통한 연결 확대와 산업 내 밸류 체인의 플랫폼 종속을 강화하여 플랫폼의 영향력과 규모를 확장시키며 네트워크 효과의 극대화를 유발한다(하나금융경영연구소, 2018). 플랫폼은 거대 소비시장, 대량생산 등으로 대표되는 기존 산업 경제 시스템에서 소자본, 개인화를 기반으로 한 디지털 플랫폼 경제로의 변화를 유도함으로써 수많은 특화시장을 제한 없이 확대할 수 있는 산업 환경을 제공하고 있다(정우영·강영기, 2019). 뿐만 아니라 플랫폼 경제는 새로운 공급원을 활용하여 가치 창출 구조를 변경하고, 다른 형태의 소비자 행동을 가능하게 함으로써 가치 소비 구조도 바뀌고 있다(정우영·강영기, 2019). 플랫폼을 매개로 참여자간 연결을 통해 이전에 없었던 새로운 상품과 서비스 및 시장을 창출함으로써 기존 산업을 빠르게 대체하고 있는 것이다(정우영·강영기, 2019).

디지털 경제 시대 온라인 플랫폼의 경쟁은 전통적인 경쟁과 다른 양상을 보이고 있다. 전통적인 경쟁에서는 사업자가 수익 증대를 위하여 낮은 가격과 상품 설계(product design) 및 생산 기술에서의 혁신을 통해 시장점유율을 얻기 위하여 경쟁하지만 디지털 플랫폼 경제 시대에는 이런 경쟁이 반드시 실현 가능한 것이 아니다.

온라인 플랫폼의 역할도 경쟁 구도 변화에 따라 다양하게 접근하는데, 접근법에 따라 플랫폼의 역할을 차별적으로 규정하기도 한다. 경영학 또는 경제학적 접근에 따라서 상이한 플랫폼 역할 규정은 온라인 플랫폼의 특성과 밀접하게 관련되어 있다. 이는 플랫폼 시대 경쟁 변화의 주된 요인이기도 하다. 이에 다음 절에서는 플랫폼의 경제적 속성에 대해 자세히 살펴본다.

제 3 절 플랫폼의 경제적 속성

온라인 플랫폼은 전형적인 양면시장의 속성을 가졌는데, 사업모델의 양면성(two- sidedness), 간접적 네트워크 효과, 간접적 네트워크 효과를 내부화하는 플랫폼의 역할을 들 수 있다. 가장 중요한 것은 간접적 네트워크 효과이다. 간접 네트워크 효과는 한 참가자 집단에 대한 양면 플랫폼의 가치가 얼마나 많은 다른 집단의 회원이 참가하는지에 달려 있다(김성

환 외, 2020). 또한 플랫폼이 간접적 네트워크 효과를 내부화한다는 것은 네트워크를 통한 가치의 증가라는 편익이 플랫폼에 의해 내부화되어 최적의 배분이 일어나는 것을 의미한다(한국개발연구원, 2014). 온라인 플랫폼은 선택적으로 네트워크 효과를 이용할 수 있는데, 양면적으로 이용하는 마켓플레이스 모델도 있고 단면적으로 이용하는 재판매업자 또는 유통업자 모델도 있다. 이러한 사업모델은 온라인 플랫폼이 전략적으로 선택, 변경할 수 있으며, 사업모델 설계는 플랫폼 경쟁에서 매우 중요한 경쟁요소이다.

1. 양면 시장으로서의 온라인 플랫폼

양면시장 플랫폼에서의 거래는 수요자 집단과 공급자 집단 간의 즉각적인 상호작용을 기반으로 양방향으로 이뤄지기 때문에 전통적 시장에서 이뤄졌던 거래와는 다른 특성을 보인다(구진경·박문수, 2016). 일례로 가치사슬(value chain)의 이동방향, 가격결정 요인의 변화, 네트워크 효과 발생 등 과거 공급자에서 수요자로 재화와 서비스가 이동하는 일방향시장과 다른 특성을 보인다(구진경·박문수, 2016).

양면시장 플랫폼에서는 플랫폼을 매개로 플랫폼 참여자들 간의 다양한 상호작용이 발생하고 가격이나 거래방식, 거래의 규칙 결정에 영향을 미친다(구진경·박문수, 2016).

양면시장이론은 온라인 플랫폼의 사업모델을 설명하는 기초적인 이론으로, 양면시장은 서로 다른 두 개의 이용자 집단이 플랫폼을 통해 상호작용하고, 이 때 창출되는 가치는 간접적 네트워크 외부성의 영향을 받는다(박은정, 2020). 어떤 서비스가 양면시장의 특성을 보이는 서비스인지 여부를 판단하는 것은 관련시장 획정, 시장력 또는 시장지배력 평가에서 중요한 차이를 가져온다는 점에서 큰 의미가 있다.

온라인 플랫폼의 양면시장형 사업 모델 특성에 대한 경제학적 분석은 로세와 티롤(Rochet & Tirol, 2003)에 의하여 정립되었고 에반스와 노엘(Evans & Noel, 2005) 등에 의하여 발전하였다. Evans의 연구는 간접 네트워크 효과 외 다른 요소 중 사업모델의 양면성보다 플랫폼의 역할을 보다 더 강조하여 양면시장이라는 용어보다 양면 플랫폼이라는 용어를 선호한다(홍대식, 2020). 양면 플랫폼을 중심으로 이러한 사업의 특징을 이해하는 것은 미국 연방대법원에서 나온 American Express 판결(2018)에서 다수의견이 취한 입장이다. 온라인 플랫폼의 양면시장형 사업모델의 특성에 대한 경제학적인 이해의 발전은 전

통적인 경쟁법의 분석 틀의 유효성에 많은 도전을 제기하였다. 온라인 플랫폼의 양면시장형 사업모델은 참여자, 가치 단위, 필터를 수반하는 핵심 상호작용을 설계하는 것으로 시작된다. 사업모델을 구성하는 요소는 첫째, 플랫폼에서의 가치 창출, 둘째, 행동규칙과 인센티브, 관련성을 위한 필터, 신뢰성 메커니즘으로 구성되는 거버넌스 체계, 셋째, 수익 모델로 요약될 수 있다(마셜 밴 앨스타인 외, 2017).

2. 네트워크 효과와 수확체증

플랫폼 및 디지털 경제에서는 특정 제품이나 서비스를 소비하는 사용자 수가 늘어날수록 그 제품이나 서비스를 소비함으로써 얻게 되는 효용이 증가하는 것을 의미하며 디지털 경제 성장의 주요 동인으로 언급되고 있다. 가장 고전적인 예로 전화망이나 케이블 TV 등을 들 수 있으며 SNS, 오픈 마켓, 숙박공유, 검색 엔진 등 디지털 경제의 많은 재화와 서비스들은 네트워크 효과가 크다는 특징을 지니고 있다(김동주, 2020).

네트워크 효과의 기본 개념은 랄프(Rohlfs, 1974)에 의해 처음 소개되었다. 이후로 많은 연구들이 네트워크 효과 이론의 발전에 기여해 왔는데(김동주, 2020), 카츠와 샤피로(Katz & Shapiro, 1985)는 네트워크 효과를 직접(direct) 네트워크 효과와 간접(indirect) 네트워크 효과로 구분하였다(민병준 외, 2020).

직접 네트워크 효과(direct network effect)는 공급자(기업)와 사용자(유저) 중 어느 한쪽에서의 참여자 증가가 동일한 측면의 다른 참여자에게 효용을 증대시키고 참여자 증가를 불러일으키는 현상을 가리킨다(삼정KMPG, 2021). 직접 네트워크 효과는 개별경제 주체가 자신의 선택에서 얻는 효용이 소속 집단의 규모에 따라 달라지는 메커니즘으로서 동일면 네트워크 효과(same-side network effects)로 표현되기도 한다(Cenmano & Santalo, 2013; Lee, Lee and Lee, 2006; 민병준 외, 2020).

반면, 간접 네트워크 효과(indirect network effect)란 보완재의 숫자나 종류가 증가함에 따라 그 제품의 가치가 증가하는 효과를 말한다(김현수, 2011). 따라서 어떤 제품이나 네트워크 사용의 증가가 보완적인 제품이나 네트워크 가치 증가를 낳음으로써 결과적으로 원래 제품이나 네트워크의 가치를 증가시킬 수 있으며, 이러한 네트워크 효과를 '교차 네트워크 효과(cross-side effects)'라고 부른다(송민정, 2010).

〈표 2－5〉 네트워크 효과의 유형

효과 유형	단면 네트워크 효과	양면 네트워크 효과
영향 주체	소비자⇔소비자, 생산자⇔생산자	소비자⇔생산자
방향	직접/동일면(direct/same side)	교차(cross side)
긍정	소비자 수⇑, 소비자⇑(C2C) 소비자 수⇑ 생산자 ⇑	생산자수⇑, 소비자 수⇑ 소비자 수⇑, 개발업자 이익⇑
부정	생산자 수⇑. 경쟁⇑	생산자 수⇑, 소비자 수⇓
유형	중개형 네트워크	징검다리 네트워크
기업	초기 Facebook	초기 Amazon, Google, Apple

출처: Evans(2003, p.104) 참고 및 재구성(설진아 외, 2018).

생산자와 소비자가 모두 있는 양면 네트워크는 4가지 유형의 네트워크 효과가 있다(마셜 밴 앨스타인 외, 2017). 먼저 '단면 네트워크 효과(same-side network dffects)'는 시장의 한쪽 면에 있는 사용자가 같은 쪽 사용자에게 영향을 주면서 생긴 네트워크 효과이다(설진아 외, 2018). 이러한 단면 네트워크 효과에는 긍정, 혹은 부정적 측면의 효과가 모두 발생한다. '긍정적인 단면 네트워크 효과(positive same-side effects)'의 경우 동일한 유형의 사용자 수가 늘어날 때 사용자에게 돌아가는 긍정적인 혜택이 모두 포함되며(마셜 밴 앨스타인 외, 2017), 소비자와 소비자간(C2C) 긍정적 네트워크 효과는 대규모 다중 사용자 온라인 게임(Massive Multi-player Online Game, MMOG)와 같은 게임 플랫폼에서 볼 수 있다. 생산자 측면에서는 Adobe와 같은 PDF 플랫폼을 사용하여 이미지를 만들고 공유하는 사람이 많을수록 사용자가 동일한 플랫폼에서 이미지를 제작함으로써 얻게 되는 이점이 더 커진다. 반면 '부정적인 단면 네트워크 효과(negative same-side effects)'는 한쪽의 수적 성장이 단점이 되는 경우를 말하는데, 공급자와 수요자의 비대칭이 이루어지는 경우를 말한다.

'교차 네트워크 효과(cross-side effects)'는 시장의 한쪽 면에 있는 사용자가 다른 쪽에 있는 사용자에게 영향을 미치면서 생긴 네트워크 효과로써, 소비자가 생산자에게, 생산자가 소비자에게 미치는 효과이다(마셜 밴 앨스타인 외, 2017). 교차 네트워크 효과의 경우에도 긍정, 부정적 측면의 효과가 모두 발생한다. '긍정적인 교차 네트워크 효과(positive cross-side network effects)'는 반대편 시장의 참여자 수가 증가하면서 이득을 얻게 될 때 발생한다(마셜 밴 앨스타인 외, 2017), 예를 들어 윈도우 앱 개발자들이 늘어나면 사용자들은 유연하고 강력한 시스템을 사용할 수 있으며 사용자들이 늘어나면 개발자들에게도

잠재적인 이익이 늘어난다. 이처럼 긍정적인 교차 네트워크 효과는 모두에게 유리한 결과를 가져올 수 있다. 하지만 '부정적인 교차 네트워크 효과(negative cross-side network effects)'가 발생하기도 한다(마셜 밴 앨스타인 외, 2017). 예를 들어 디지털 미디어 공유를 촉진하는 플랫폼의 경우, 사용자와 개발자 모두가 늘어나게 되면 유지하여야 하는 비용(저작권 양식 등)이 지나치게 많아지게 되어 비용이 늘고 혹은 소비자들의 사용 빈도가 줄게 된다.

플랫폼 기업들은 네트워크 효과를 바탕으로 수확체증(Increasing Returns to Scale)을 기대할 수 있다. 수확체증은 생산요소 투입 증가율보다 생산량의 증가율이 큰 경우를 의미한다(장경영·오정석, 2013). 특정 기업이 일정 규모(critical mass)의 네트워크를 구축하게 되면 소비자들은 네트워크 효과를 고려하여 그 네트워크에 계속 가입하게 된다(강이수·박종삼, 2005). 즉 소비자들은 네트워크의 규모를 고려하여 네트워크 효과를 실현할 수 있는 네트워크에 계속 가입하게 되고, 규모가 커진 네트워크는 다양한 보완재를 개발, 공급하여 소비자 가입이 가속화되는 선순환을 실현하게 된다(홍동표 외, 2002). 한번 구축된 네트워크의 경우 잠김효과로 인해 다른 기업과의 경쟁에서도 쉽게 붕괴되지 않지만, 반대로 규모가 작은 네트워크의 경우는 이와는 반대의 악순환이 나타나고, 네트워크의 규모는 계속 축소되거나 시장에서 퇴출되고 만다(유선실 외, 1999). 샤피로와 바리안(Shapiro & Varian, 1999)은 선순환 과정을 포지티브 피드백(positive feedback)이라고 정의하고, 포지티브 피드백이 작용하는 시장에서는 승자가 모든 것을 차지하는 시장(winner-take-all market) 구조가 이루어질 수 있다고 설명하고 있다(홍동표 외, 2002).

하지만 모든 분야에서 독보적인 플랫폼이 등장하는 것은 아니다. 비디오 콘솔게임을 보면, PlayStaytion, Xbox, Wii 등이 치열하게 경쟁하며 선두 플랫폼 자리를 교대로 차지하고 있다(전익진 외, 2016). 국내의 오픈마켓 혹은 음식 배달 플랫폼의 경우에도 선두 플랫폼은 존재하지만 시장 점유율 측면에서는 크게 차이가 나지 않는다. 이렇듯 개별 기업의 전략적 선택별로 혹은 서비스 분야별로 시장점유율과 경쟁 양상에는 큰 차이가 존재한다(박은정, 2020).

3. 양방향 가격결정

단면시장에서의 가격결정은 기업의 마진의 크기와 가격탄력성에 의해 결정되었으나 양면

시장 플랫폼에서는 간접 네트워크 효과가 가격결정에 영향을 미친다(Evans & Schmalensee, 2005). 단면시장에서의 가격결정의 경우 가격변화에 따른 수요자의 가격탄력성에 의해 결정되는 것으로 보지만, 양면시장에서의 가격결정은 가격변화에 따른 한 쪽 집단의 수요변화가 다른 쪽 집단의 수요변화에도 영향을 미쳐 다시 양쪽의 추가적인 파급효과를 발생시키게 되는 간접 네트워크 외부성이 가격결정에 영향을 미치게 된다(구진경·박문수, 2016). 에반스와 슈말렌스(Evans & Schmalensee, 2005)는 다양한 양면시장 플랫폼 사례를 제시하고 양측 이용집단의 기본료와 이용료 지불 여부를 정리하였으며(<표 2-3> 참조), 기본료가 주로 플랫폼 이용자의 가입 여부에, 이용료는 이용자의 플랫폼 이용량에 주로 영향을 주게 된다(구진경·박문수, 2016).

〈표 2-6〉 양면시장 가격구조의 예

산업	side	기본료	이용료
결혼중개업	남성	유료	유료
	여성	무료	무료
미국 부동산 중개업	매도자	유료	무료
	매수자	무료	무료
잡지	독자	유료(한계비용수준)	무료
	광고주	무료	유료
쇼핑몰	소비자	-	무료
	상점	유료	무료
PC운영체제	이용자	유료	무료
	개발자	유료(한계비용미만)	무료
비디오 게임기	이용자	유료(한계비용수준)	무료
	게임 개발자	유료(한계비용미만)	유료
카드결제 시스템	가맹점	무료	유료
	카드보유자	유료(한계비용미만)	무료
DoCoMo I-Mode	이용자	유료	유료
	CP	무료	유료

자료: Evans & Schmalensee(2005).
주: 한국의 경우 남성에게 무료, 여성에게 유료인 경우가 종종 발생함.
출처: 구진경·박문수(2016).

양면시장 플랫폼은 간접 네트워크 효과로 인해 더 많은 참여자가 있는 경우 플랫폼이 더욱 활성화될 뿐만 아니라 네트워크가 활성화될수록 사업자가 독점력을 갖게 되고 플랫폼 제공사업자들은 네트워크를 활용해 다른 사업을 할 수 있다(구진경·박문수, 2016). 즉, 플랫폼 제공자가 제공하는 플랫폼 서비스 자체로는 수익을 내지 못하더라도 다수의 참여자들이 형성한 네트워크를 활용해 수익을 창출할 수 있다(구진경·박문수 2016). 아마존의 킨들, 플리토의 경우가 네트워크를 통해서 교차 보조를 형성한 예다. 교차보조는 "시장 지배적 사업자가 독점력을 이용하여 얻은 초과 이윤을 동종의 다른 사업장에 보조하는 것을 의미한다(기획재정부 시사용어사전)". 때문에 양면시장 플랫폼 사업자가 성공하기 위해서는 빠르게 네트워크를 확대시키는 것이 중요하다(구진경·박문수, 2016). 네트워크를 확대시키기 위해서는 네트워크 참여자를 양적으로 늘리는 것뿐만 아니라 지속적인 플랫폼 참여를 통해 간접 네트워크 효과를 발생시키는 것이 필요하다(구진경·박문수, 2016).

4. 경쟁적 병목 시장[2)]

플랫폼 이용자들이 하나의 플랫폼만을 이용하는 것을 싱글호밍(single-homing), 복수의 플랫폼을 동시에 이용하는 것을 멀티호밍(multi-homing)한다고 한다(조성익, 2020). 그리고 플랫폼의 한쪽 이용자들이 싱글호밍하고 다른 쪽 이용자들은 멀티호밍하는 경우를 특별히 경쟁적 병목(competitive bottleneck)이라고 부른다(조성익, 2020). 경쟁적 병목 상황은, 그 정도의 차이는 있으나, 현실에서 흔히 발견된다. 거래중개형 플랫폼이나 오픈마켓 등의 경우도 구매자들이 싱글호밍하고 판매자들이 멀티호밍하는 경향이 발견된다(조성익, 2020). Netflix나 Amazon Prime Video 등이 유사한 영상물서비스 목록을 제공하면서 오리지널 콘텐츠 제작에 적극적이지 않았던 과거에는 OTT 서비스 등 미디어 플랫폼도 일정 정도 경쟁적 병목의 성격을 가지는 것으로 평가된다(조성익, 2020).

경쟁적 병목 시장에서 멀티호밍 쪽은 간접적 망외부성으로부터 더 큰 효용을 누리는 쪽이다. 음식점들은 어느 정도의 이용자만 확인되어도 해당 배달앱을 이용하는 편이 영업에 도움이 된다. 음식을 주문하는 사람들은 자신이 사용하는 배달앱이 많은 음식점과 거래하

2) 해당 내용은 조성익(2020)의 '플랫폼의 독점력과 경쟁정책: 경쟁적 병목 상황을 중심으로'을 참고하여 정리하였다.

면 좋지만, 자주 이용하지 않는 음식점까지 배달앱이 확보하고 있어야 한다고 절실하게 느끼지는 않는다. 또한 어느 한쪽의 이용자들이 모두 멀티호밍하면, 반대쪽 이용자들은 멀티호밍할 이유가 없다. 어느 플랫폼을 가든 반대쪽 이용자들을 모두 만날 수 있으므로 플랫폼들이 특별히 추가적인 효용을 제공하지 않는 한 싱글호밍하게 될 것이다(조성익, 2020).

이러한 상황에서는 매우 독특한 경쟁 양상이 발생한다. 우선 플랫폼들은 격렬하게 싱글호밍 쪽 이용자 확보 경쟁에 나서게 된다. 싱글호밍 쪽 이용자를 많이 확보하면 할수록 멀티호밍 쪽 이용자를 더 쉽게 모집할 수 있다. 또한 멀티호밍 쪽 이용자들의 지불의사도 더 커지므로 이용료도 더 올릴 수 있게 된다. 싱글호밍 쪽의 경쟁은 매우 치열해서 한계비용 이하로 이용료가 내려갈 수도 있다. 심지어는 음의 이용료가 책정되기도 한다. 배달앱 플랫폼이 이용자들에게 쿠폰 지급 등 다양한 마케팅 수단을 동원하는 것은 쉽게 목격할 수 있다. 신용카드사들이 연회비를 훨씬 뛰어넘는 수준의 부가서비스를 제공하는 경우도 종종 관찰된다. 과거 공정거래위원회(이하 '공정위')의 부당한 고객유인 제재가 대부분(광고주와 구독자를 중개하는) 신문사들의 과도한 경품 지급에 대한 것이었다는 점도 다시 음미해 볼 필요가 있다. 반대로 멀티호밍 쪽에서는 플랫폼이 독점적인 위치에 서게 된다. 멀티호밍 쪽 이용자들이 플랫폼에 접근하는 것은 기본적으로 반대쪽 이용자들과 거래하기 위함이다. 그런데 반대쪽 이용자들이 모두 싱글호밍하고 있으므로, 특정한 이용자들은 오직 그 이용자들이 사용하는 플랫폼에서만 만날 수 있다. 플랫폼들은 자신이 확보한 싱글호밍 쪽 이용자들을 지렛대로 삼아 멀티호밍 시장에서 시장력(market power)을 발휘하는 것이다. 요컨대 경쟁적 병목 플랫폼은 치열한 경쟁시장과 자신이 시장력을 확보하고 있는 독점시장을 중개하고 있다고 할 수 있다. 이 상황은 싱글호밍 쪽 이용자에게는 유리하게, 멀티호밍 쪽 이용자에게는 불리하게 작동하게 된다(조성익, 2020).

제 4 절 플랫폼의 경쟁 가치로서 데이터

디지털 경제에서 데이터는 온라인 플랫폼 기업들의 가치 창출의 원천으로 인식된다. 디지털 기술의 발전으로 막대한 데이터가 생성되고 데이터의 경제적 가치에 대한 인식이 확

산되었다. 이러한 데이터가 소수의 플랫폼 기업으로 집중되는 것에 대한 우려가 큰 것이 현실이다. 데이터의 수집, 저장, 유통, 활용 등을 통해 경제적 가치를 생산하는 데이터 가치사슬과 생태계가 구축되면서 데이터 경제가 또 하나의 성장 동력으로 급부상하고 있기 때문이다(한국데이터산업진흥원, 2020).

오늘날 디지털 경제 안에는 데이터 경제(data economy)가 포함되는데, 여러 디지털 경제 활동 중에서 데이터가 중추적인 역할을 하는 것에 초점을 둔 개념이다(정준화·박소영, 2021).

1. 데이터의 경제적 가치[3)]

디지털 경제에서 데이터는 1) 재화와 서비스 생산의 투입요소로서 혁신과 효율성 향상에 기여하며, 2) 정보를 생산하고 이를 다른 경제 주체로 이동시킴으로써 전략적 상호작용에 영향을 미친다(한국데이터산업진흥원, 2020).

데이터는 경제 주체인 소비자나 기업들에 대한 정보를 담고 있기 때문에 데이터에 접근하게 되면 소비자나 기업들이 상호 정보를 알 수 있어, 시장에서의 정보 비대칭을 축소할 수 있다(한국데이터산업진흥원, 2020). 판매자는 잠재적 고객의 특성에 관한 데이터에 접근함으로써 구매 가능성이 높은 상품에 대한 맞춤형 광고 제공이 가능하며 구매자는 제품의 특성에 관한 데이터에 접근함으로써 자신의 니즈에 보다 적합한 제품 구입이 가능하다(한국데이터산업진흥원, 2020). 수요 측면에서 데이터 컬렉터가 데이터 수집에 비용을 지불하는 것은 여러 요소에 따라 달라지지만, 데이터의 가치를 가늠하기는 쉽지 않다(한국데이터산업진흥원, 2020). 데이터 컬렉터는 소비자나 경쟁사들이 직면한 정보 비대칭의 정도, 시장지배력의 정도, 시장의 규모 등과 같은 다양한 요소에 따라서 데이터 수집 비용을 지불한다. 하지만 데이터에 많은 비용을 지불하더라도 그 데이터가 실질적으로 비용 대비 효과가 더 높을 것인지 판단하기는 어렵다(한국데이터산업진흥원, 2020). 또한 독과점적인 데이터는 데이터를 취득하는 주체에게 전략적 이익을 제공한다. 시장지배력을 가진 기업이 자사 고객들에 대한 개인 데이터를 보유하고 있다면 고객에 따른 가격 차별화 정책이

3) 해당 내용은 한국데이터산업진흥원(2020)의 'IMF 데이터 경제학의 주요 내용 및 시사점'을 참고하여 정리하였다.

가능하다(한국데이터산업진흥원, 2020).

데이터는 다양한 속성에 기반하기 때문에 균일한 가격의 책정은 어렵지만 다양한 요소들의 범위를 좁히면 단일 가격으로 유의미한 데이터 시장(market for data)에 대한 규정이 가능하다(한국데이터산업진흥원, 2020). 데이터는 누가 생성했는지, 어디서 수집했는지, 어떤 구조인지, 다른 요소들과 결합될 수 있는지 등에 따라 다양한 속성을 보유하고 있다(한국데이터산업진흥원, 2020). 데이터는 단독으로 분석했을 때보다 다양한 요소들과 결합되거나 대체되었을 때 추론할 수 없었던 관계를 알 수 있게 되며, 이 같은 데이터 보완성 또는 대체성은 데이터 가격에 영향을 미친다(한국데이터산업진흥원, 2020).

2. 데이터의 경제적 속성

데이터는 비경합성, 개인정보 외부성, 부분적 배타성 등의 특성을 보유하고 있으며, 누군가 특정 데이터를 사용하고 있어도 다른 다수의 사람들이 그 데이터를 사용할 수 있는 비경합성(Non-rivalry)을 갖고 있기 때문에 광범위하게 공유될수록 사회적 편익을 확대할 수 있다(한국데이터산업진흥원, 2020). 데이터의 디지털화와 네트워크를 통한 전송은 데이터 복제 및 전송 비용을 사실상 없앰으로써 데이터 비경합성을 증가시키는 요인으로 작용하지만 데이터가 갖고 있는 비경합성은 개인 또는 민간 기업의 결정이나 정부 정책으로 인해 영향을 받고 있으며, 사회적 편익을 위해서는 비경합성의 장점인 데이터 공유를 확대할 필요가 있다(한국데이터산업진흥원, 2020). 시장지배적인 민간 기업이 자신이 보유한 데이터에 대한 접근을 제한하게 되면 잠재적 경쟁자들과의 경쟁에서 우위를 점하게 되는데, 이는 결국 특정 기업의 시장지배력을 높이고 경쟁을 제한함으로써 사회적 편익 확대에 대한 부정적인 결과를 초래하게 된다(한국데이터산업진흥원, 2020). 경제적 관점에서 데이터는 소유(ownership)보다는 접근(access)의 문제이며, 효율적인 데이터 시장 형성을 위해서는 데이터 접근에 대한 관리를 통해 데이터의 공평한 이용, 적절한 가격, 보안, 프라이버시 등을 합리적인 방식으로 처리할 필요가 있다(한국데이터산업진흥원, 2020).

개인 데이터의 수집과 처리, 공유로 인해 특정 경제 주체가 수집한 개인정보가 외부로 노출되는 현상이 발생한다(한국데이터산업진흥원, 2020). 프라이버시 외부성(Privacy Externalities)의 장점이 단점보다 많아야 시장이 효율적으로 작동 가능하다. 전세계적인

데이터 공유가 가능해지면서 프라이버시 외부성으로 인해 개인화된 제품이나 혁신적인 서비스의 제공이 가능하다(한국데이터산업진흥원, 2020). 이로 인해 소비자와 시장의 이익이 증가하지만 과도한 개인 데이터 수집과 이에 따른 미흡한 프라이버시 보호로 인해 개인 데이터 공유에 따른 부작용이 발생할 가능성도 있다(한국데이터산업진흥원, 2020).

데이터 가치는 데이터 주체와 데이터 생성 방법 등에 따라 결정되는데 데이터는 1) 각 개별 데이터, 2) 데이터들의 조합, 3) 데이터 분석 등에서 가치가 발생하며, 데이터 주체와 데이터를 만들어내는 방법에 따라 데이터의 가치가 상이하다(한국데이터산업진흥원, 2020). 데이터 기반 평가는 새로운 서비스를 확대할 수 있게 하는 한편, 사회적 규범 및 가치와 일치하지 않아 편견과 차별을 만들 수 있고, 정밀한 데이터 분석이 오히려 보험과 같은 특정 산업에서 고유한 기능을 약화시키고 복지가 약자를 배제하는 방향으로 이루어질 수 있는 점을 유념할 필요가 있다(한국데이터산업진흥원, 2020).

플랫폼 기업들이 가치 창출의 원천으로서 데이터를 장악하고, 오프라인 시장을 통제하면 과거 소비자들이 누린 편의성(저렴한 비용 등)이 지속되지 않을 수 있다(한국데이터산업진흥원, 2020). 플랫폼 참여자인 소비자와 공급자의 플랫폼 기업에 대한 통제, 플랫폼 기업의 경영 참여 보장 등이 앞으로 중요한 이슈가 될 것이다(이명호, 2020). 즉 온라인 환경에서는 비대면으로 거래가 이루어지기 때문에 오프라인에 비해 필연적으로 정보 비대칭성(information asymmetry)이 증가하게 되고 거래위험이 따르기 마련이다(김민정, 2019). 따라서 온라인 시장의 발전 초기에는 신뢰(trust)가 형성되는 것이 필수적이었는데, 좋은 거래참여자나 상품을 선별하는 스크리닝(screening), 좋은 거래참여자나 상품의 질(quality)에 대한 정보를 제공하는 시그널링(signaling) 등 다양한 플랫폼의 기제가 중요한 역할을 해왔다(김민정, 2019). 플랫폼의 매칭 기제는 이용자들에게 올바른 정보를 제공하여 신뢰를 형성하고 매칭을 효율화하는 것인데, 이보다 사업화에 중점을 두고 경쟁을 왜곡시키는 데 이용됨으로써 많은 논란이 야기되고 있다(김민정, 2019).

제3장 플랫폼 시장 경제적 원리에 관한 논의

제1절 전통적인 경쟁법 접근법과 새로운 분석틀에 관한 논의

디지털 플랫폼 경제의 출현에 따라 많은 변화가 발생했다. 전통적인 파이프라인 경제에서의 경쟁은 규모의 경제를 갖는 주요 공급자를 중심으로 수직적인 가치사슬에 의한 일방향적인 공급과 수요, 또는 현상유지적(sustaining) 혁신에 해당하는 점진적(incremental) 혁신과 돌파적(breakthrough) 혁신이 발생한다(홍대식, 2019).

디지털 플랫폼 경제에서의 경쟁은 네트워크 효과를 갖는 플랫폼 양쪽에 있는 고객과 파트너를 포함하는 생태계에서의 양방향적인 상호작용 및 파괴적(disruptive)혁신과 시장의 경계를 옮기는 현상이 발생한다(홍대식, 2019). 또한 시장을 얻기 위한 경쟁(competition for the market)도 발생하고 있다(홍대식, 2019).

때문에 전통적인 의미의 경쟁법에서는 경쟁을 제한하는 행위(사후 행위규제) 또는 사업(사전 기업결합규제)으로부터 시장에서의 경쟁을 보호하는 법을 중요하게 다뤄왔다. 이는 시장에서 사업자들 간에 자유롭고 공정한 경쟁이 이루어지면 그 결과로 소비자의 후생이 증대된다는 전제 및 경쟁을 침해하는 행위 규제를 전제로 한다. 더불어 경쟁 침해에 대한 판단의 기준이 되는 경쟁은 대체로 정태적인 경쟁(static competition)이었다. 이 때 경쟁과정은 수요 대체성을 중심으로 획정된 관련시장을 단위로 하여 사업자들 간의 경쟁상 제약 또는 경쟁압력의 강도가 어떻게 변화되었는지를 보고, 가격, 수량, 품질 기타 거래조건에 어떤 변화가 초래되었는지를 살피는 경쟁의 성과 등을 중심으로 판단하였다. 이후 가격을 중심으로 한 분석기법이 발전한 바 있다.

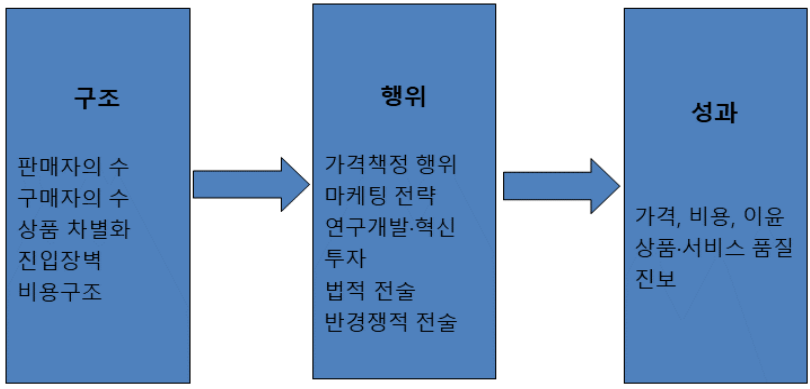
1. 경쟁법의 전통적인 접근방법

경쟁법의 전통적인 접근방법은 전통적인 경쟁에 관한 경제이론에 기초한다. 먼저 고전적인 반독점 시대의 경쟁법은 공익을 위한 대기업 규제의 필요성을 주장하는 이론 중심이

었고, 이후 Edward Chamberlain의 독점적 경쟁 이론 및 John Clark의 효과적인 경쟁(workable competition) 이론이 등장하였다. 효과적인 경쟁이론은 1950년대 미국 반독점정책을 풍미하며, 반독점정책의 도구로서 명시적으로 고안된 최초의 경제학 모델이라고 할 수 있다. 1950년대 구조주의 시대에는 하버드 학파가 등장하여 경쟁 정책에 실제적인 영향을 주고 경제학 이론의 틀을 제공하였다. 이는 J. 베인이 도입한 SCP 패러다임에 기초한다. 구체적으로 규모의 경제, 진입장벽, 과점과 연결된 비경제적인 성과(한계비용을 초과하는 가격) 및 구조, 행위, 성과 간의 인과관계, 구조적 조건을 강조한다. 현대의 경쟁정책에서도 집중도는 시장력을 진실로 추정하는(prima facie) 증거로서 이를 구성하는 범위에 영향을 주고 있다.

시장에서의 사업자의 행위를 분석하기 위한 전통적인 분석 틀은 구조(structure)-행위(conduct)-성과(performance) 패러다임(SCP paradigm)이다. SCP 패러다임은 구조에서 행위 그리고 성과에 이르기까지 하나의 방향으로 흐르는 인과관계를 고려한다. 일정한 구조 하에서 일정한 유형의 행위가 경쟁에 반하는 성과를 초래한다는 경험적, 논리적 근거하여 행위 유형 중심의 위법성 판단 규칙을 정립하는데 기초가 되었다. 먼저 SCP 패러다임을 구성하는 첫 번째 요소인 구조는 시장구조를 묘사할 수 있는 것을 의미하며, 관련시장 획정→그 시장에서의 경쟁자 식별→문제되는 사업자가 그 시장에서 시장력(market power) 또는 시장지배력(market-dominant power)을 갖고 있는지 여부를 평가하는 것이다(홍대식, 2016). 둘째 요소인 행위는 그 시장에서의 사업자의 행위 분석하고 그 행위가 경쟁에 반하는 것인지 판단하는 것이다. 마지막 요소인 성과의 경우 바람직한 경쟁의 성과와의 비교를 통해 이루어진다. 이를 도식화하면 [그림 3－1]과 같다.

〔그림 3－1〕 SCP 패러다임(SCP paradigm) 도식화



출처: European Parliament(2015).

2. 전통적인 분석 틀의 확장

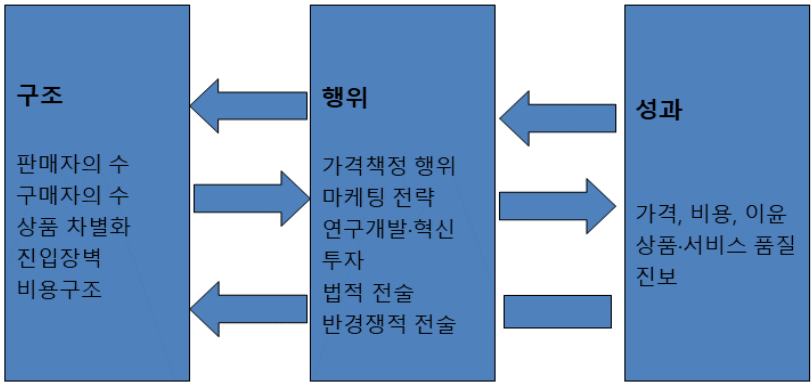
시카고 학파는 1960년대 중반 시카고 대학 소속의 학자 그룹으로부터 시작되어 하버드 학파의 접근법에 대한 강한 비판 세력으로 성장하였다. 자신의 실패를 교정하는 시장을 전제로 하여 자유로운 시장의 능력이 가장 효율적인 경제적 성과를 가져다준다는 믿음에 기초하며, 하버드 학파의 SCP 패러다임을 뒤집어 행위와 성과가 시장구조를 결정한다고 주장하였다. 또한 경쟁당국에 의한 개입의 범위를 효과적으로 축소한다.

시카고 학파의 성공에 따라 후기 시카고 시대에 광범위한 이론적 발전이 있었다. 후기 시카고 시대는 시카고 학파의 모델보다 더 복잡하고 모호한 경향이 있다. 전략적 행동 모델(Oliver Williamson, Steven Salop)과 더불어 수직적, 수평적 제한에 대한 보다 미묘한 관점을 내포한다.

신산업조직이론의 경우 SCP 패러다임에서의 인과의 연쇄가 피드백 효과로 인해 일방향적이지만은 않다는 이론적 입장을 취한다. 특정한 특징을 가진 시장의 작동을 모델링하는 데 초점을 둔다. 게임이론을 적용하여 시장 참여자의 전략적 행동이 진입장벽의 창설 또는 기술 변화를 통해 시장구조에 영향을 줄 수 있다는 점을 지적한다. 불완전하고 비대칭적인 정보의 사례를 다루고 구별할 수 있는 접근법을 개발하여 수평결합의 단독 효과와 반경쟁적인 봉쇄효과 분석에 특히 기여하였다.

전통적인 분석 틀의 확장 방식은 반대 방향의 인과관계, 즉 피드백 루프(feedback loop)를 포착하기 위한 분석 틀의 확장으로 이뤄져 왔다.

〔그림 3－2〕 피드백 루프(feedback loop) 도식화



출처: European Parliament(2015).

3. 디지털 경제에서의 분석 틀 확장의 필요성

디지털 경제의 역동성은 네트워크 효과에서 기인한다. 다양한 온라인 플랫폼에서 제공하는 매개 또는 중개 서비스의 중요성이 증대되고 온라인 플랫폼 시장에서의 경쟁은 네트워크 효과를 일으키는 이용자 관심을 유인하기 위한 경쟁으로 나타난다(attention economy). 다양한 양면시장형 사업모델을 통하여 끊임없이 디지털 시장의 경계를 다시 정립하고 시장을 얻기 위한 경쟁을 하거나 새로운 시장의 형성을 목표로 하는 경향이 있다. 또한 성과로부터 행위와 구조를 향하는 피드백 효과가 크게 작용한다.

디지털 경제 시장에서는 기업간 경합가능성도 증대한다. 시장의 경계 바로 바깥에서 일어나는 경쟁압력의 정도(시장의 경합가능성)가 높은 시장과 그 시장에 매몰비용이 존재하는지 여부와 진입과 퇴출이 얼마나 자유로운지 여부가 기준이 된다. 기술과 사업모델의 혁신을 통한 시장 진입과 기존의 시장을 대체하는 새로운 시장 창출이라는 잠재적인 힘을 고려해야 할 필요성이 있다.

한편 대안 이론으로서의 플랫폼 시장 경제학을 살펴보면, 사업자 간의 상호의존성에 대한 관심은 규제의 구조적 형태의 효과에 대한 보다 나은 이해, 시장의 단면을 넘는 관점의

확대, 비대칭규제의 잠재적 비용에 대한 보다 명확한 관점을 제공한다(홍대식, 2018).

플랫폼에 대한 경제학적인 접근은 플랫폼을 매개자의 역할이라는 관점에서 접근하여 "둘 또는 그 이상의 구별된 형태의 연결된 고객 간의 직접적 상호작용을 가능하게 함으로써 주로 가치를 창출하는 조직"으로 정의하고(Haigu & Wright, 2011), 플랫폼 시장의 특성을 이해하는 데 주력한다. 플랫폼은 시장의 양 측면에 직접적, 간접적 네트워크 효과가 존재하는데, 이는 다른 시장 측면의 참여자 간의 거래비용을 감소시키는 기능을 한다. 플랫폼은 외부효과가 존재하는 경우 내부화를 촉진하여 시장실패와 시장 거래의 장애를 극복하는 데 도움을 주는 제도적 장치로서의 역할을 한다.

1990년대 이후 서비스 기반 경쟁정책 하에서 소매규제로부터 도매규제로 이행한 이후, 네트워크 운영자는 보통 투입재 공급자로 취급되었다. 플랫폼 경제학은 투입재 공급이 재판매자로서의 운영 외에 네트워크 시장에서의 매개자의 한 유형이고 다면 플랫폼이라는 점을 명백히 하였다. 구조 규제 형태는 네트워크 운영자의 플랫폼 선택을 제한하고 사업 혁신을 추구하는 능력을 제약하고, 상호의존적 시장에 대한 명시적 분석을 제공한다.

플랫폼 시장은 실험, 혁신, 잠재적 효율성 이익과 관련되기 때문에 플랫폼 제공자는 시장의 양 측면 또는 어느 한 측면에 가격을 부과하는 사업 혁신을 시도한다. 네트워크 운영자가 플랫폼을 운영하는 경우 회피가능비용 또는 장기증분비용을 기초로 가격을 책정하는 접근법이 적절하지 않을 수 있다.

플랫폼 시장 경제학은 시장력을 가진 사업자에 대한 비대칭 규제의 문제점을 제기하였다. 플랫폼 시장에 있는 기업은 보다 넓은 범위의 사업자들로부터 위협을 받기 때문에 강한 시장 지위가 다른 상황에서보다 더 취약하고 경합가능(contestable)하다. 규제 수단을 유지하더라도 규제 범위를 확대하여 일정한 형태의 활동을 하는 모든 사업자들이 망라될 수 있도록 할 필요가 있다. 나아가 플랫폼 경제학은 플랫폼 단계에서의 혁신과 연결된 시장 측면에서의 혁신 간 상호관계를 설명한다. 디지털 기술은 유연성을 가지므로 보완적 활동으로 발전할 수 있고, 독립적으로도 일정한 혁신을 야기할 수 있다. 이로 인해 특정 분야가 일시적으로 다른 분야보다 앞서가는 현상이 발생할 수 있다. 생태계의 균형 발전을 위해서는 플랫폼과 연결 시장이 양립가능한 방식으로 진행될 필요가 있으며, 규제가 없는 환경에서는 조정 작업이 분권화된 의사결정과 협상에 의하여 달성될 수 있어야 한다. 이러한 과정에서 조정의 실패가 발생할 수 있으므로, 대규모의 체계적인 혁신 과정을 촉

진하고 조정하기 위한 공공 영역에서의 잠재적 역할이 중요하다.

시스템 경제학은 혁신 과정에서의 생태계에 대한 관심을 바탕으로 성장하였다. 플랫폼 시장 경제학은 디지털 시장에 등장한 새로운 형태의 중개자에 초점을 맞추지만, 경쟁의 상호작용은 더 넓은 범위에서 보다 다수의 간접적인 사업자들 간의 관계에서 일어나고 있음을 주지할 필요가 있다. 이에 시스템 경제학은 발전된 ICT 체계 내 다른 계층의 사업자들 간 공생 관계를 분석하는 것이다(Fransman, 2010). 또한 시스템 또는 생태계 관점에서 공공정책 설계에 제공하는 통찰이며, 발전된 정보기술의 다면적인 가치 네트워크 분석에 대한 새로운 틀을 제공한다. 뿐만 아니라 시스템 경제학은 간접적인 피드백 효과의 결과인 비선형적인 과정에 대한 관심을 불러일으킨다. 이는 인터넷과 같은 고도연결 시스템에서 이질적인 참여자 간의 분산된 의사결정이 이루어지는 진화 과정과 그것이 총체적인 시스템의 성과와 연결되는 메커니즘에 대한 설명도 제공한다. 시스템 경제학은 역동적 시스템이 다면적 균형(equilibrium)의 특징을 갖고 있음을 보여주는 지점이다.

4. 관련 시장 획정의 의미와 방법론

가. 전통적인 관련시장 획정의 의미와 방법론

관련시장 획정의 주된 목적은 경쟁상 제약과 시장력 정도에 대한 애하를 돕기 위한 것이다(김성환 외, 2020). 관련 상품 시장은 서로 경쟁관계에 있는 상품들의 범위로 정의된다. 경쟁상 제약(competitive constraint)은 사업자의 시장(지배)력의 행사를 억제하는 관계에 있는 상품들로 구성되는 것이다.

관련시장 획정을 하기 위해서는 어떤 상품 또는 서비스에 대한 수요대체성을 판단하는 방법론이 많이 사용되는데, 그 중 SSNIP(Small but Significant, Non-Transitory Increase in Price) 테스트가 대표적이다(김성환 외, 2020).SSNIP는 가상의 독점사업자가 '작지만 의미있고 일시적이지 않은 가격인상'을 할 때 수요대체성을 고려하여 이익을 얻을 가능성이 있는지 여부를 중심개념으로 한다(김성환 외, 2019). 이 테스트를 활용하여 대체성의 정도를 정량적으로 측정하기 위한 대표적인 경제분석기법은 임계매출손실분석(Critical Loss Analysis, CLA), 총전환율분석 등이 있으나, 해당 테스트를 활용한다고 하여 반드시 정량적인 평가방식을 써야 하는 것은 아니다(김성환 외, 2020).

나. 양면플랫폼 사업에서의 시장획정 방법론 수정의 필요성

양면플랫폼 사업에는 전통적인 시장획정 방법론이 잘 맞지 않다. 전통적인 관련시장 획정 방법론에서 사용하는 SSNIP 테스트의 개념 틀은 가격 변동에 따른 상품의 수요 대체가능성과 이를 고려한 사업자의 수익 가능성을 측정하는 것인데, 이 때 가격은 상품에 대한 소비자의 경제적 가치를 반영한다는 것을 전제로 한다. 사업자가 한 방향의 거래상대방만 상대하는 단면시장의 경우에는 이런 전제가 잘 성립한다. 단면시장에서도 기본가격을 경쟁가격보다 초과되는 가격으로 잘못 설정할 경우 이른바 셀로판 오류(cellophane fallacy)에 빠질 수 있지만, 이런 오류는 시장지배적 사업자의 존재로 현재 가격이 이미 왜곡되어 있을 때 예외적으로 발생하고 기본가격을 조정하는 방식으로 대응할 수 있다. 그러나 네트워크 효과가 작용하는 양면 플랫폼의 경우에는 가격은 소비자에 대하여 갖는 상품의 경제적 가치를 반영한다는 전제 자체가 성립하지 않는다는 점이 경제학적으로 많이 지적되고 있다.

이러한 한계로 첫째, 수요대체성 측정의 어려움이 있으며 둘째, SSNIP 테스트 적용이 어렵다는 점을 들 수 있다. 먼저 수요 대체성의 경우 가격이 소비자에 대한 상품의 가치를 반영하지 않으므로, 수요대체성을 측정하기 어렵다는 문제가 있다. 양면 플랫폼 사업에서는 각 측면이 다른 측면에 미치는 네트워크 효과를 고려한다. 한 측면의 이용자에 의한 양면 플랫폼 서비스에 대한 수요가 그 이용자에 대한 서비스 가격뿐만 아니라 다른 측면의 이용자의 숫자에도 의존하므로, 양면 플랫폼 사업에서의 가격은 전통적인 시장과 다른 역할을 한다. 양면 플랫폼은 간접적 네트워크 효과에 의하여 연결된 A 측면과 B 측면의 이용자를 대상으로 서비스를 제공하는데, A 측면과 B 측면 사이의 간접적 네트워크 효과가 양(+)의 효과인지 또는 음(-)의 효과인지에 따라 A 측면과 B 측면 사이에 여러 모습으로 반복되는 피드백 효과가 발생하기 때문에 A 측면의 가격 또는 B 측면의 가격을 그대로 SSNIP 테스트에서 그 서비스의 기본가격으로 설정할 경우 측정의 오류에 빠질 수 있다. 단면 시장을 전제로 한 SSNIP 테스트의 적용이 어려우며, 플랫폼의 양 측면의 가격 변화를 고려하여 형량하여야 하는데, 이를 위한 분명한 이론적 가이드가 아직 없다. 한 측면에 영의 가격(zero-price) 또는 지원(subsidy)이 있는 경우 문제가 더 복잡해진다. SSNDQ와 같은 새로운 기법도 적절하지 않다.

다. 양면플랫폼 사업에서의 시장획정 방법론 수정 적용 방안

매칭 플랫폼에 일부 수정을 거쳐 SSNIP 테스트가 적용될 수 있는 전제를 마련할 수 있는 경우는 특정 양면 플랫폼이 비거래 매칭 플랫폼인지 아니면 거래 매칭 플랫폼인지에 따라, 가격구조가 측면 별로 무료/무료 구조인지 무료/유료 구조인지 아니면 유료/유료 구조인지에 따라, 네트워크 효과의 방향과 그 크기가 달라질 수 있다. 필리스트루치(Filistrucchi et. al., 2014)의 연구에서는 양면시장의 특성을 고려하여 간접 네트워크 효과의 영향을 나타낼 수 있도록 설계된, 수정된 SSNIP 테스트를 제안한다. 이 연구는 양면 거래 플랫폼의 독점자는 이윤극대화를 위해 양면의 가격을 동시에 결정하므로 각 측면의 가격을 분리하여 SSNIP(CLA) 테스트를 하는 것은 적절하지 않으며, 대신 각 측면에 부과되는 가격의 합이 각 거래에 대해 플랫폼이 받게 되는 실질적 가격이므로 각 측면 가격의 합을 대상으로 SSNIP(CLA) 테스트를 하는 것이 적절하다고 주장한다.

OECD 보고서(2018)는 양면 플랫폼은 수익을 증가시키기 위해 변경할 수 있는 가격을 적어도 2개 갖고 있으므로, SSNIP 테스트에 의한 가격 인상 실험을 ① 한 가격은 인상하고 다른 가격은 변경하지 않는 경우, ② 한 가격은 인상하고 다른 가격은 인하하는 경우, ③ 두 가격 모두 인상하는 경우로 나누어 행할 수 있다고 하였다. 이러한 SSNIP 테스트 적용 방식은 양면 플랫폼 사업자가 가격 구조를 재조정할 가능성을 고려하는 것이므로, 가격 수준(price level)과 가격 구조(price structure)를 구별하고 양면 플랫폼의 또다른 특성으로서 가격 구조의 비중립성을 강조한 로셰와 티롤(Rochet & Tirole, 2006) 의 연구에도 부합한다. 각각의 경우 후보 시장에 대한 테스트의 반복은 한 측면이 다른 측면에 미치는 네트워크 효과의 방향과 그 크기를 고려하여 행해져야 하고, 이를 통하여 A 측면의 가격 인상에 따른 A 측면에서의 수익 감소만을 보고 A 측면에서 수익성이 있다는 이유로 관련시장을 좁게 획정하는 오류를 피하여야 한다.

라. 양면플랫폼 사업에서의 시장획정 방법론 수정의 대안

전통적인 방법론에서도 수요대체성을 판단하기 위해 SSNIP 테스트 외에 상품의 기능 및 효용이 고려되었고, 출발점으로 작용하였다. 양면 플랫폼 사업에서는 서비스의 기능이 중심적인 기준이 될 수 있는데, 이를 특성 기반(characteristics-based) 시장 획정이라고 한다. 양면 플랫폼의 특성을 이해하기 위해 양면 플랫폼을 분류하는 다양한 방법을 참고할 수

있다. 예컨대, 미국 연방대법원의 American Express 판결(2018)의 다수의견은 필리스트루치(Filistrucchi et. al., 2014)의 연구를 인용하여 양면 플랫폼을 일반화하지 않고 이를 양면 거래(transaction) 플랫폼과 양면 비거래(non-transaction) 플랫폼으로 구분하여 별도로 접근하였다(김성환 외, 2020). 특히 매칭(matching) 플랫폼의 성격을 강하게 갖는 양면 거래 플랫폼의 경우 양 측면과 구별하여 플랫폼이 제공하는 매칭 서비스가 별도의 서비스로 인식될 필요가 있다. 디지털 시장에서는 시장 획정의 한계로 인해 시장 획정보다 경쟁침해이론과 반경쟁적인 전략의 식별에 더 중요성이 부여될 필요가 있다.

5. 경쟁제한성 심사

가. 경쟁제한성 심사를 위한 이론적 분석 도구

경쟁제한성 심사를 위해서는 행위의 제한에 대한 사실적 분석과 경쟁의 제한에 대한 실증적 분석이 전제가 된다. 분석 결과를 기초로 하여 기업결합의 경쟁제한성을 심사하기 위해 법리적으로 필요한 것은 이론적 분석 도구이며, 이론적 분석도구는이론적 모형과 규범적 분석 틀로 구성된다.

이론적 모형은 문제가 되는 어떤 사건이나 경제 현상이 경쟁, 효율성 및 소비자후생에 미치는 영향을 설명하기 위한 것이다(홍대식, 2016). 기업결합 심사에서 사용되는 주된 경쟁침해이론(Theories of Harm)은 단독효과 또는 봉쇄효과와 협조효과로 요약된다. 규범적 분석 틀을 구성하는 전통적인 방법은 관련시장 획정-시장(지배)력 평가-진입장벽을 평가하고 이에 기초하여 경쟁제한 효과를 식별한 후 효율성증대효과와 같은 정당화 사유와 비교 형량하는 방법이다(임원혁 외, 2014). 공정위의 기업결합 심사기준에서는 시장(지배)력 평가를 위해서 시장집중도를 분석하고, 시장집중도, 다양한 경쟁침해 효과와 경쟁 제한성 완화 요인을 종합적으로 고려하는 판단 틀을 제시한다.

나. 양면 플랫폼 사업에서의 경쟁침해이론에 대한 수정 필요성

시장집중도 분석은 경쟁에 대한 영향 평가의 출발점으로서의 의미를 가진다. 시장집중도는 시장점유율에 의하여 시장(지배)력을 측정하는 전통적인 방법에 기초한 것이고, 시장점유율은 기본적으로 판매량의 비율이다. 양면 플랫폼 사업에서는 네트워크 효과로 인해 가격이 각 측면의 이용자에 대한 상품 또는 서비스의 가치를 반드시 대변하는 것이 아니

기 때문에, 판매량의 비율이 큰 의미가 없다. 시장점유율에 의하여 시장(지배)력을 측정하는 방식은 행태적 접근인 러너지수의 대리변수로 시장 점유율을 사용하는 구조적 접근이다. 양면 플랫폼 사업에서는 가격을 설정하는 능력 또는 가격/비용 마진에 기초한 이윤율은 시장(지배)력의 지표로 적절하지 않다. 이를 위한 대안으로는 네트워크 효과와 데이터와 관련된 시장(지배)력의 지표를 개발하는 방식이 있다. 시장점유율을 이용한 구조적 접근보다 행태적 접근에 의하되, 양 측면의 상호의존성과 같은 요소를 고려하는 정성적 방식을 개발할 필요가 있다.

다. 경쟁법이 전제로 하는 침해 모습의 변화

경쟁은 시장의 경계를 바꾸고 끊임없이 재정의하는 방식으로 일어난다(홍대식, 2020). 사전에 정의된 관련시장을 기준으로 한 시장력 또는 시장지배력, 그 힘을 제어하는 경쟁상 제약을 파악하고 측정, 평가하는 도구의 유효성에 대한 의문으로 인해 경쟁 개념 자체의 변화가 발생한다. 경쟁 과정에 대한 영향이 명확하지 않아도 소비자 선택이 줄어들거나 혁신이 저해되는 경우가 발생한다(홍대식, 2020). 혁신의 배치를 더 어렵게 하거나 불가능하게 하는 행위 또는 시장의 경합가능성을 줄이는 행위가 발생하며, 거래상대방 또는 그 창구가 되는 인터페이스에 대한 접근을 어렵게 하는 행위 등으로 인해 경쟁 침해 개념의 변화가 발생한다(홍대식, 2020). 이후 인공지능기술의 적용으로 인하여 경쟁의 과정과 소비자 선택 과정에 자동적인 의사결정이 일어나며 변화가 발생한다(홍대식, 2020).

라. 침해 이슈의 양면성과 모호성

경쟁제한성 침해 판단시 개입을 필요로 하는 효과의 정도와 그 증명도에 대한 기준이 중요하며, 단순한 취급상 불리함(disparity) 또는 경쟁상 불이익은 그 자체로 위반을 인정하기에 충분하지 않다. 단순한 경쟁상 불이익을 넘는 무엇인가를 특정할 필요가 있다. 시장의 경제적 여건과 사업자 간의 경쟁관계, 거래관계에 대한 실증적 검토와 정교한 판단이 중요하다. 배제적 행위 또는 반경쟁적인 봉쇄 행위인가 아니면 그에 이르지 않더라도 착취적 행위 또는 과도한 이익 추출 행위가 될 수 있는가에 결정적인 영향을 주는 요소의 식별과 증거에 의한 사실 확인이 중요하다. 침해 효과가 인정되더라도 다른 측면의 효과도 고려한 균형 잡힌 접근이 필요하다.

마. 양면 플랫폼 사업에서의 경쟁침해이론에 대한 수정 필요성

단독효과는 단면시장을 전제로 하고 경쟁변수 중 가격에 미치는 효과에 초점을 맞추고 있다. 종래 시장점유율에 초점을 맞춘 시장집중도 분석의 비중이 컸다면, 최근에는 기업결합 당사 회사간 경쟁의 근접성(closeness)에 초점을 맞추고 전환율과 가격/비용 마진에 근거한 UPP 등의 분석 도구가 많이 활용된다. 경쟁의 근접성은 특히 차별적 상품시장이라는 시장의 특성을 고려한 방법론으로, '기업결합 심사기준'에도 반영되어 있다. 단면시장을 전제로 한 경쟁침해 이론인 단독 효과는 양면형 플랫폼 사업에 적용될 때 양 측면 사이의 피드백 상호작용을 고려하여 수정될 필요가 있다. 양 측면 사이의 피드백 상호작용은 단면시장에서와 달리 양면 플랫폼 사업모델의 구조상 양 측면에서의(간접적인) 경쟁상 제약을 강화하는 작용을 한다. 양면 플랫폼의 성격에 따라 플랫폼 사업모델이 갖는 구조적인 경쟁상 제약의 효과의 정도가 다르게 나타날 수 있다. 피드백 상호작용이 가격 인상 가능성을 높이는 방향 또는 낮추는 방향으로 작용할 것인지를 판단하기 위한 요소로서는 전환장벽(swiching barrier)이 중요하다. 전환장벽의 정도에 영향을 주는 요소로는 멀티 호밍(multi-homing) 여부와 정도, 프로토콜과 데이터 상호 운용성 등이 있다.

6. 전통적인 경쟁법의 분석 틀의 재구성 또는 확장

전통적인 경쟁 과정의 측면에서 기존의 이론을 디지털 시대에 대두되는 이슈에 적용하기 위해 변형 또는 수정하기 위한 시도가 있었다. 기존의 이론을 그대로 적용하기보다 행위가 야기하는 효과에 대한 증거 기반(evidence-based)의 사례별(case-by-case) 분석을 행할 필요가 있다.

반경쟁적인 봉쇄(anti-competitive foreclosure) 이론은 시장 봉쇄 현상을 기초로 하여 시장에서의 경쟁에 미치는 부정적 영향을 식별하려는 이론이다. 여기서 말하는 봉쇄(foreclosure)는 사업자의 행위로 실제적 또는 잠재적 경쟁자가 원재료의 공급이나 시장에 접근하는 것이 방해되거나 배제됨으로써 그 경쟁능력이나 경쟁의 유인을 감소시키는 모든 경우를 의미한다(이호영, 2012). 경쟁제한적 효과의 발생을 초래할 수 있을 정도로 상당한 봉쇄가 발생할 수 있다는 점이 증명된다면, 봉쇄 자체가 경쟁제한적 효과 발생이 우려된다는 점에 대한 유력한 근거가 될 수 있다(홍대식, 2017). 봉쇄의 정도가 그에 미치지 못하

는 경우 봉쇄가 경쟁제한적 효과를 초래하는 메커니즘에 대한 경쟁침해이론이 필요하다(홍대식, 2017). 데이터 독과점과 관련하여 데이터 우위를 가진 사업자의 행위가 데이터 관련 시장에서 생산요소가 되는 데이터에 대한 접근을 봉쇄하여 데이터 혁신 또는 데이터에 기반을 둔 새로운 상품 또는 서비스의 출현을 저해하는지가 분석 대상이 될 수 있다.

시장력 또는 시장지배력 전이(leveraging of market power of market-dominant power) 이론의 경우 경쟁침해 이론으로서의 적용 가능성이 있다. 시장지배력 전이 이론의 적용 요건과 범위의 경우 수직적 통합 모델에만 적용되는지, 혹은 양면시장형 모델에도 적용될 수 있는지를 검토해보아야 한다. 또한 공격적 전이(offensive leveraging)와 방어적 전이(defensive leveraging)의 차이가 있는 만큼, 적용가능성에 대한 검토가 필요하다. 양면시장형 모델에서 가격 전략(price strategies)에 대한 경쟁제한성 평가가 어려우며, 경쟁자 비용을 상승시키는 비가격 전략(non-price strategies) 사용에 대한 평가도구가 미흡하다. 따라서 시장지배적 지위 시장과 남용행위시장이 동일한 경우 해당 이론의 적용 가능성이 있을 것이다. 기존 판례의 경우, 제2차적 시장에서의 영향의 정도에 관하여 동일한 경쟁제한성 기준을 적용한 바 있다(마이크로소프트 사건, 네이버 I 사건 등). 시장지배적 지위 시장과 남용행위시장이 다른 경우에는 적어도 두 시장 간에 문제되는 행위가 연결고리가 될 수 있는 밀접한 관련성이 있어야 한다(SKT의 MelOn 사건).

시장진입 또는 확장 장벽(Barrier to market entry of expansion) 이론은 진입장벽을 시장력의 정도와 지속성을 결정하는 중요한 요소로 인식하고 그에 근거하여 경쟁제한적 효과를 평가하는 이론이다. 이 이론에서는 확장 또는 진입의 경제적 장벽의 중요성을 강조하는데, 진입장벽으로 작용하는 요소로서 규모와 범위의 경제, 네트워크 효과, 전환비용이 논의된다. 이런 요소는 주요 투입요소에 대한 접근, 중요한 기술, 수직적 통합의 측면에서 특수한 경쟁상 우위를 형성한다고 보았다. 데이터 경제에서는 소비자 행동과 관련된 데이터의 축적 및 이용과 관련하여 형성된 규모와 범위의 경제를 데이터로 인한 진입장벽으로 설명하는 견해(데이터 진입장벽이론)가 등장하고 있다. 이 이론은 진입장벽이론에 기초하여 디지털 시장에서 데이터가 진입장벽으로 작용한다고 보는 이론이다.

잠재적 경쟁(Potential Competition) 이론 또한 경쟁침해이론으로서의 적용 가능성을 살펴보아야 한다. 확장 또는 진입에서 경제적 장벽의 중요성을 살펴볼 때, 규모와 범위의 경제, 네트워크 효과, 전환비용 등 기존 플랫폼의 특수성을 고려하여 적용 가능성을 따져보

아야 한다. 주요 투입요소에 대한 접근, 중요한 기술, 수직적 통합 등 특수한 경쟁상 우위가 있는 경우 또한 포함된다. 혁신경쟁에 미치는 영향도 살펴보아야 하는데, 상품시장에서의 잠재적 경쟁 가능성과 미래시장을 위한 혁신 과정에서의 잠재적 경쟁에 대한 고려가 필요하다. 잠재적 경쟁이론의 적용 기준은 가격-비용 심사보다 배제성(exclusion) 심사에 초점을 둔다. 가격경쟁보다 가격/품질 또는 가격/성과의 관계를 중심으로 한 비가격경쟁이 중요하다. 잠재적 경쟁이론은 규범적 접근이 아닌 특정한 시장 상황에 대한 분석에 기반을 둔 심사를 진행하며, 특정한 사업관행이나 거래가 시장진입자에게 미치는 영향을 중시한다. 혁신경쟁 침해 여부와 그 정도에 대한 고려도 중요한데, 일례로 공정한 경쟁과 혁신을 통해 얻을 수 있는 소비자 이익을 침해하는 효과(MS 사건, 2006), 품질경쟁을 할 필요가 없게 되어 자체적인 기술혁신의 유인을 저해하는 효과(MS 사건, 2006) 등을 들 수 있다.

경쟁 과정을 중시하는 것은 질서자유주의적(ordo-liberal) 접근법이라고 할 수 있다. 이때 질서의 개념은 경쟁질서와 거래질서를 의미한다. 또한 거래상대방의 선택의 자유와 소비자의 합리적인 상품 선택 등 선택에 대한 의미를 강조한다. 거래상 지위는 상대방의 거래활동에 상당한 영향을 미칠 수 있는 지위를 의미하며 거대 플랫폼에 의존하면서 상호작용하는 사업자, 이용자와의 관계에서 규제적인 역할을 한다고 보는 입장(규제자로서의 플랫폼의 관념)에서의 거래상 지위를 고려할 필요가 있다. 공정한 경쟁(fair competition)은 가격과 품질을 중심으로 한 경쟁을 의미하며, 거대 플랫폼에 대하여 플랫폼에서의 경쟁이 공정하고, 편향되지 않으며 친이용자적인 것이 되도록 보장할 책임을 부과하려는 입장에서의 해석이다. 우리나라의 경우 불공정거래행위 유형에서 경제적 자율성을 원칙으로 하여 일정한 사실을 매개로 하여 시장 분석 없이 공정한 거래 기반 및 소비자 후생에 대한 침해를 사실상 추정하는 법리가 발전하였다. 거래공정화법은 특정한 거래분야에서의 특정한 행위에 대하여 공정한 거래 기반 침해를 간주하는 규정을 두는 방식으로 입법이 진행되고 있다.

경쟁 성과의 측면에서, 가격 요소보다 비가격 요소의 비중이 커지며 비가격 요소로서의 소비자 선택과 혁신을 침해 대상으로 침해 이론이 재구성되고 있다. 소비자 선택의 경우, 소비자 선택을 그 자체로 가치 있는 것으로 볼 것인지 아니면 선택 범위가 많아지는 것이 소비자 혜택을 더 크게 하는 것이므로 이러한 경우에 한정하여 소비자 선택이 보호되는 것으로 볼 것인지의 문제가 있다(홍대식, 2020). 지나친 다양성 증대로 복잡성이 높아져 소

비자가 선택을 내리기 어려워진 상황에서 인공지능 기술 등 디지털 기술의 기여에 대한 평가를 어떻게 하여야 할지 고민이 필요하다(홍대식, 2020). 혁신의 경우, 동일한 가치 네트워크 내에서 일어나는 현상유지적 혁신(점진적 혁신과 돌파적 혁신)이 발생하고 있다. 가치 네트워크 외부에서 일어나는 파괴적 혁신은 현상유지적 혁신과 파괴적 혁신 사이의 상충관계에서 발생한다.

소비자후생(consumer welfare) 접근법은 경쟁과정과 경쟁의 성과 간 균형을 중요하게 생각한다. 이 때, 유효한 경쟁(effective competition)은 사업자들의 존재나 그들의 시장성과가 서로에게 경쟁압력 내지 경쟁상 제약으로 작용하는지 여부가 중요하다(에스티엑스엔진 사건, 2015). 또한 바람직한 경쟁수단에 의한 경쟁은 시장에서의 다양성과 가격경쟁의 감소와 그로 인한 소비자후생의 감소 등을 고려해야 한다. 더불어 상품의 가격 상승, 산출량 감소, 혁신 저해, 다양성 감소 및 소비자의 제품 선택의 폭 감소, 비교기준을 통한 소비자이익저해의 현저성 판단 등 경쟁제한효과로서의 소비자 이익의 저해 행위 역시 고려해야 한다. 현대 소비자후생 접근법에서도 시장 지배적 지위 남용행위를 비롯한 경쟁법 위반 행위유형에서 유효경쟁을 원칙으로 하여 시장분석을 해 왔는데, 소비자후생에 대한 피해를 증명하는 법리 역시 그대로 적용되며 발전해 왔다.

새로운 도전과 대안 마련의 필요성이 지속적으로 대두되는 가운데 규제, 반독점과 지식재산권의 조정을 필요로 하는 환경이 조성되어 있다. 또한 보완적인 서비스와 혁신을 가능하게 하는 자(enabler)로서의 정보 플랫폼의 역할의 중요성이 커지고 있다(홍대식, 2020). 플랫폼 운영자는 보완적 서비스의 공급자에 대하여 개방적 접근을 허용할 유인이 있기 때문에 ICT 체계 내에서의 수직적 관계에 대한 재평가가 필요함을 시사하였다(홍대식, 2020). 정책적 개입이 필요한 예외적 상황은 보완적 서비스가 플랫폼 운영자가 제공하는 서비스의 대체재로 되는 경우이다(홍대식, 2020). 제도적인 학습 과정을 촉진하기 위한 적응적인 제도적 실험을 위해 복잡계 적응 시스템 이론에 대한 연구도 필요하다.

이러한 사항들을 바탕으로 공공정책 결정자는 상호의존성을 명시적으로 고려하여야 한다. 발전된 ICT 체계는 다수의 상호 연결된 플랫폼들로 구성되어 있기 때문에 관계자들 간의 합의에 기초한 지도원칙을 정립하고 이를 ICT 인프라를 조직하는 중요한 원칙으로서 규제체계에 내포하는 방안 마련이 필요하다. 다수관계자(multi- stakeholder) 접근법, 자발적인 조정의 자생 형태, 전통적인 정부 규제 등 다수의 제도적 형태를 결합하는 체계가 강

건한 거버넌스 체계가 될 수 있을 것으로 본다.

제 2 절 플랫폼 생태계와 새로운 분석 프레임에 대한 논의[4)]

1. 플랫폼기반 혁신 생태계의 특성

가. 배경: 플랫폼과 혁신 생태계에 대한 새로운 관점

비즈니스와 산업을 논할 때 '생태계(ecosystem)'라는 개념이 등장한 것은 현재의 비즈니스 조직(business organizations)의 특수성을 반영한다. 이미 30년 전에, 경제학자 제임스 무어는 "비즈니스 생태계 간 경쟁이 오늘날의 산업 변혁을 부채질하고 있다"고 주장하였다(Moore, 1993). 당시에 그는 자신의 논점을 설명하기 위해, 소매업, 엔터테인먼트, 그리고 의약 부문을 사례로 제시했지만, 오늘날 생태계 개념이 가장 잘 적용되는 분야는 플랫폼에 의해 조직화 되고 이끌어 지는 '다면플랫폼 생태계(multi-platform ecosystem)'일 것이다. 디지털 전환(digital transformation)의 과정에서 발생하는 새로운 기회들은 혁신적인 기업가들이 시장에 진입하기 위한 생태계를 설계하고, 가치 창출과 획득(value creation and capture)을 촉진하며, 새로운 제품과 프로세스 개발을 이끌었다. 생태계는 플랫폼을 기반으로 사업을 벌이기 위한 조직화의 대표적 옵션이 된 것이다. 실제로 생태계가 디지털 산업에서 어디에나 존재한다는 것을 재차 언급하는 것조차 이제는 진부해 보인다(Teece, 2018). 마이크로소프트, 애플, 구글, 넷플릭스, 아마존, 페이스북과 같은 '빅 테크(big tech)' 혹은 '테크 자이언트(tech giant)'들은 이제 비즈니스뿐만 아니라 일반인들의 일상에 깊숙이 개입하고 있다.

이러한 현실과는 대조적으로, 플랫폼 생태계에 대한 이론적 연구나 생태계 간 경쟁에 대한 연구는 생각보다 많지 않다. 특히 비즈니스 생태계 간의 명확하면서 어느 정도 예측 가능한 경쟁 이론과 분석 프레임은 완전히 정립되지 않았다. 예를 들어, "거래비용(transaction cost) 관점에서 빅 테크의 행태를 충분히 설명할 수 있는가? 아니면 이들은 거래비용 개념이 적용될 수 없을 정도로 큰가?"와 같은 질문에 대해서 아직 뚜렷한 답을 내놓지 못하고

4) 해당 절은 본 연구의 자문위원인 김도훈 교수가 작성한 원고이다.

있다(Teece, 2020).[5] 데이터의 역할이 상황을 좀 더 복잡하게 만드는 디지털 생태계와 관련해서는 이러한 어려움이 가중된다.[6] 그럼에도 불구하고, 이 분야에서 연구의 주요 흐름은 비즈니스 생태계의 경쟁구도와 역학에 관한 제반 개념들, 분석적 프레임워크 및 통찰력을 제공할 수 있다(Tsujimoto et al, 2018). 또한 경쟁구도와 역학에 대한 적절한 평가는 정책적 측면에서 여전히 중요하기 때문에 이에 관한 다양한 관점을 비교·검토할 필요성은 충분하다. 객관적이고 과학적이며 사실에 근거한 지식에 의존하는 정책을 개발하기 위해서는 독점 금지, 경쟁력 및 규제 정책의 수립 및 이행에서 생태계적 관점으로부터 체계적인 접근을 신중하게 고려해야 할 것이다.

현재 이 분야에 적용되는 정책과 법제도는, 신고전주의 경제학의 정태적이고 균형(equilibrium) 중심적 프레임워크에 따른 경쟁 모형과 이론을 바탕으로, 디지털 생태계의 성장, 다각화(diversification), 유/무형 진입장벽의 견고함 등에 대해 독점이라는 프레임을 씌우고 보려는 경향이 있다. 플랫폼기반 생태계의 본질적인 의미와 개념과 더불어 이에 어울리는 혁신과 장기적 관점에서의 경쟁-협력의 복합적 관점에 대해서는(최소한 정책적 측면에서는) 여전히 생소할 따름이다. 그 결과, 플랫폼 생태계와는 잘 어울리지 않는, '제품(혹은 제품에 관련된 시장)' 중심의 독점 및 시장지배력, 게이트 키핑과 같은 관점에서

---

5) 티스(Teece,2020)는 이와 관련하여 빅 테크의 지배력에 대한 최근의 비판적 입장을 거래비용 관점에서 평가할 수 있는 사고실험(thinking experiment)을 제안한다. 즉, 여러 사업영역에 존재하는 작은 기업들이 joint venture나 연대를 통해 하나의 조직으로 덩치를 키울 수 있다고 할 때 기존의 빅 테크에 준하는 효율성을 발휘할 수 있는지를 평가하자는 것이다. 만약 이러한 연대가 계약의 형태로 가능하지만 불완전하다면 Williamson의 방식으로 거래비용이론을 적용할 수도 있을 것이다.

6) 데이터와 같은 투입요소는, 앞의 각주와 같은 사고실험에서의 평가기준을 완성하기 위해서는 거래비용이론만으로 불충분하다는 점을 드러낸다. 윌리암슨(Williamson)도 거래비용에 더하여 조직의 활동을 지원하는 내부 자원의 특이성(asset specificity)을 강조하였다. 각주 1)의 연대에서도 이를 구성하고 유지하는 방식이 거래(혹은 투자)에 특화된 고유한 자산(transaction-specific idiosyncratic assets)을 형성하는 것에 크게 의존한다면, 그 결과물은 근본적인 변화(fundamental transformation)를 야기할 것이다. 오늘날 데이터라는 자산의 특성이 이와 같다면 빅 테크에 의한 내부화(internalization)가 경제적 효율성을 달성할 것이며, 데이터 자산에 규모의 경제성이나 학습효과마저 창출한다면 빅 테크의 성장은 자연스러운 것이 될 수도 있다.

생태계의 생존, 성공, 실패 요인에 대한 평가가 이루어진다.

본 연구는 디지털 경제 혹은 디지털 전환에 있어서 동태적 역량에 관해 지금까지 결여되었던 관점을 제공한다. 챈들러(Chandler)에 따르면, 산업 경제(industrial economy)의 초기 단계에서는 통신과 교통(물류) 기술의 혁명으로 인해 대형 기업들이 등장할 수 있는 여건이 마련되었으며, 수직적·수평적 통합을 통해 규모의 확대를 달성할 수 있었다. 이때까지만 해도 거래비용의 논리와 조직 역량(organizational capability) 중심의 자원준거 관점(resource- based view)만으로도 기업들의 이러한 행태와 전략적 입지를 설명할 수 있다. 그러나 디지털 경제는 위와 같은 산업 경제와는 본질적으로 다른 특성을 보인다. 대다수의 플랫폼 생태계는 광범위한 경쟁, 보완적 요인들로부터의 경쟁 압력 및 높은 불확실성의 영향을 받는다. 이 부문에서 동태적 상황 변화에 효과적으로 대응하는 것에 대한 보상은 다른 부문보다 더 크며, 반대로 동태적 대응 실패에 대한 댓가는 더 심하다.

이 절의 구성은 다음과 같다. 먼저, 비즈니스 생태계의 공통된 속성과 디지털 전환에 따른 플랫폼 생태계의 특이성을 소개한다. 다음 부분에서는 동태적 역량이 생태계에서 벌어지는 다양한 수준의 경쟁에 대한 이해에 어떻게 기여할 수 있는 지를 제공한다. 마지막으로 동태적 역량의 관점에 기반한 독점금지 등 경쟁정책이 기존의 정책 기조와 어떻게 다른지(혹은 유사한지) 설명하면서 이 절을 마무리한다.

나. 플랫폼 생태계의 특징과 분석 프레임

1) 플랫폼 생태계의 특징

비즈니스 생태계는 가치를 창출하고 포착하기 위해 협력하는 여러 이해당사자들(stake-holders)의 네트워크이다. 기존의 가치사슬(value chain)이나 수직적으로 계열화된 관계 등도 비즈니스 생태계의 특수한 경우로 볼 수 있다. 그러나 '생태계'라고 할 때에는 그 경계와 조직들 간의 관계가 유동적이고 역동적이어서 가치사슬에 비해 명확하게 정의되기 어렵다. 비즈니스 생태계가 디지털 기술에 의해 주도되고 구성되는 디지털 생태계의 경우에 이러한 역동성은 배가된다. 여기서는 디지털 생태계, 특히 플랫폼에 의해 주도되는 생태계를 다룬다. 오늘날 플랫폼 기반 생태계(이하 '플랫폼 생태계')는 기존의 양면시장적(two-sided market) 구성에 더하여, 일반적으로 '보완자(complementor)'로 불리는 구성원의 역할이 강화되는 양상을 보인다. 즉, 정상적인 투입과 더불어 부가가치를 높이기 위한 보

완재를 제공하는 공급자들이[7] 자신들의 투자와 전략을 조정하는 플랫폼의 기술적 리더십에 의존하면서 동시에 그 리더십에 도전할 정도의 역량을 발휘하기도 한다. 이러한 플랫폼 생태계의 특성을 다음과 같이 정리할 수 있다.

(1) 경계를 넘나드는 다차원적 관계와 경쟁구도

플랫폼 생태계의 가장 중요한 특징 중의 하나는 플랫폼과 보완자가 단일 산업의 구성원이 아니라, 다양한 산업을 넘나드는 광범위한 관계(거래, 경쟁, 협력, 제휴 등)에 참여한다는 점이다. 이 경우 경쟁은 일반적으로 다음 세 가지 차원에서 발생한다(Teece, 2018).

- 플랫폼 간 경쟁: 예) 1970년대 후반 PC 시장에서 애플 vs. Tandy, 현재 모바일 부문에서 애플의 iOS vs. 구글의 안드로이드 등
- 플랫폼과 보완자 간 경쟁: 예) Microsoft가 Windows 운영체제에서 작동하는 브라우저, 스트리밍 미디어 및 인스턴트 메시징 애플리케이션으로부터 가치의 일부를 획득해(capture) 나가는 플랫폼 확장(platform envelopment) 과정에서 발생하는 경쟁
- 보완자들 간 경쟁: 예) Spotify, Dezer, Tidal, 또는 Apple Music의 경우에서와 같이, 유사한 서비스를 놓고 플랫폼 생태계 내에서 지배적인 위치를 차지하기 위한 경쟁

플랫폼 생태계에서의 경쟁은 단순히 시장점유율을 위한 경쟁만은 아니며, 생태계의 니치(niche)를 차지하기 위한 경쟁이다. 이로 인해 위와 같은 여러 차원에서의 경쟁은 복합적으로 전체 생태계의 성장과 실패를 결정한다(Moore, 1993; Petit, 2020[8]).

(2) 공진화(Co-evolution)

생물학적 생태계와 마찬가지로, 진화에 관련된 요소들은 비즈니스 생태계에서도 중요한

---

7) 전통적 의미에서 가치사슬의 상위에 놓인 공급자와 플랫폼 생태계에서의 보완자는 구분될 수 있는 개념이지만, 실제로 그 경계는 모호할 경우가 많다(예: Uber에 지불기능을 제공하는 다양한 업체들—신용카드, 간편결제 등—을 공급자로 볼 것인가? 아니면 보완자로 볼 것인가?). 개념적 구분에서는, 플랫폼을 통한 제품/서비스 공급 혹은 핵심적 상호작용(core interactions)에서 반복적으로 사용되고 필수적인 요소를 공급하는 경우를 공급자로 분류하고, 사용자의 선택에 따른 옵션에 해당하는 요소를 제공하는 생태계 구성원을 보완자로 분류한다.

8) 경쟁의 상호의존성을 m-oligopoly 경쟁의 관점에서 분석하였다.

역할을 한다(Arnd & Norbert, 2015). 이는 비즈니스 생태계 역시, 느슨하게 조직된 연합부터 구조화된 네트워크에 이르기까지(Moore, 1993), 가치 창출에서 가치 획득의 단계까지(Tsujimoto et al., 2018), 론칭 단계에서 성장의 문제에 직면할 때까지(Cennamo, Ozalp, & Kretschmer, 2018), Moore가 정의한 '탄생, 확장, 리더십, 자기 쇄신(self-renewal) 또는 쇠락'으로 구성된 네 단계의 생명주기(life-cycle)를 따라 경쟁구도에서 부침을 겪기 때문이다.

플랫폼 생태계에서의 가장 차별화된 진화적 특성은 생태계 변화의 과정이 이질적인 생태계 구성원들 간의 상호작용에 의해 추진되는 '공진화'라는 것이다. 이러한 상호작용의 순환(reciprocal cycles)은 '새로운 산출(성과), 구조 및 행동'의 도식을 암시하는 생성성(generativity)으로 이어진다(Wareham, Fox, & Giner, 2014). 최상의 시나리오에서 공진화는 완전히 새로운 서비스나 신산업 부문을 창출한다(예: 아마존의 아마존 웹서비스(AWS) 등[9]). 그러나 최악의 경우 공진화는 생태계 파괴로 이어질 수 있다(예: Atari 게임 생태계는 허가받지 않은 게임을 제대로 관리하지 못하면서 생태계 전반이 붕괴되었다).

(3) 보완자(Complementors)

성공적인 생태계를 구축하려면 파트너와 공급업체로 구성된 전체 커뮤니티가 필요하다(Moore, 1993). 플랫폼이 제공하는 핵심 기술, 제품 또는 서비스의 가치가 중요한 것은 사실이지만, 플랫폼 생태계가 성장함에 따라 부가가치는 점차 보완자와의 상호작용에서 비롯된다(Gawer & Cusumano, 2002, 2008; Wareham, Fox & Giner, 2014 등). 그러나 실질적으로 중요한 것은 보완자의 규모뿐만 아니라 그 품질과 다양성이다(Cennamo, Ozalp, & Kretschmer, 2018). 단순히 보완자의 수를 증가시키는 것은 간접적 네트워크 효과를 오히려 감소시켜 오히려 생태계에 악영향을 미칠 수 있다(예: 새로 허가받은 Mac OS 클론이 시장에 넘쳐났을 때 애플 생태계는 오히려 붕괴될 뻔했다.[10]). 반면에, 경쟁자에 비해 너무 작지만 비중이 큰 보완자에 의존하는 것 또한 위험하다. 핵심적인 보완자(the anchor

9) 처음에는 개방형 클라우드 API 세트로 설계되었던 AWS는 점차 개발자를 위한 완전한 인프라, 컴퓨팅, 스토리지 및 데이터베이스 서비스로 발전되면서 클라우드 컴퓨팅 시장을 열었다.

10) 복제를 통해 가격을 낮추고 시장점유율을 높인다는 잘못된 전략에 집착함으로써, 핵심 기능의 상품화(commodification)를 초래하였다. 이로 인해 이윤율이 대폭 감소하여, 결국 레드오션 시장으로 급속히 전환되었다.

tenant)의 경쟁력이 약화되거나 생태계에서 이탈하면 전체 생태계가 위험에 처할 수 있기 때문이다(Teece, 2012).

(4) 협력과 경쟁(Co-opetition)

생태계 참여자들은 새로운 제품, 서비스 및 혁신을 위해 '협력과 동시에 경쟁적으로 활동한다(Moore, 1993; Teece, 2012).' 구성원들은 자원, 역량, 파트너에 대한 투자와 같이 장기적 관점에서의 경쟁을 염두에 두기 때문에, 제로섬 게임식의 시장점유율 경쟁과 같은 단기적 수익화에 초점을 맞추지 않는다. 첸과 밀러(Chen & Miller, 2015)는 이러한 상호작용을 '관계적 경쟁 생태계(relational ecology of competition)'라고 부른다. 이는 여러 차원으로 구성되는데(위 1)의 구분을 참조), 먼저 협력과 경쟁의 미묘한 균형이 보완자들 사이에서 이루어져야 한다(Teece, 2018: 1990년대의 닌텐도는 자사의 생태계에서 출시된 게임 타이틀의 수를 제한함으로써 보완자들 사이의 치열한 경쟁을 조심스럽게 통제하였다.[11])

그런데 플랫폼 리더 역시 관계적 경쟁 생태계 안에 놓여 있는 것은 마찬가지이므로, 소위 '여우냐 양치기냐?(fox or shepherd?)'와 같은 이해상충의 문제에 직면하게 된다(Greenstein, 2020). 이 문제는 성숙한 생태계에서 더 중요하다. 일단 생태계가 강력하고 꾸준한 성과를 보이면 플랫폼 리더들은 계약방식, 규칙, 기술적 요구사항 등을 자신에게 유리하게 조정하고자 한다. 예를 들어, 1990년대 OS와 생산성 소프트웨어 분야에서 뚜렷한 성과를 보이지 못한 보완자들을 자신의 생태계에서 가차 없이 제거했던 Microsoft의 접근법은 오히려 혁신가들로 하여금 검색 엔진과 SNS와 같은 파괴적인 인터넷 애플리케이션 개발을 북돋웠으며, 이로 인해 Microsoft 생태계가 점차 쇠약해지는 역효과를 초래했다. 따라서 플랫폼 생태계의 생존을 위해서는, 치열하지만 공정한 거버넌스를 확립하고 이를 이끌어 나갈 수 있는 플랫폼 리더십이 요구된다.

(5) 거버넌스(Governance)

비즈니스 생태계가 복잡하고 살아있는 개체와도 같지만, 설계가 가능한 인공물이기도

11) 예를 들어, 개발자들이 5개 이상의 타이틀을 출시하는 것을 금지했다(Cennamo & Santalo, 2015). 이와는 대조적으로, 그루폰은 가능한 한 많은 상인들을 등록시키면서 지역 사업자들을 가격전쟁으로 내몰았다. 이는 혼잡(congestion effects)과 같은 전형적인 부정적 네트워크 효과로 인해 오히려 그루폰 생태계의 장기적 성장을 방해하였다.

하다. Moore(1993)와 Teece(2007) 역시 생태계에서 의식적인 방향 설정이나 오케스트레이션의 필요성을 강조한다. 즉, 자기조직적(self-organizing)이지만, 비전을 수립하여 전파하고, 이해관계를 통일해서 명확한 목표를 확립하며, 이를 뒷받침 하는 일관된 행위를 이끌어내기 위해서는 플랫폼과 같은 핵심 역할자(keystone)의 리더십이 반드시 요구된다. 예를 들어, 플랫폼은 조정 메커니즘, 규칙, 핵심 제품/서비스 혹은 상호작용, 지적 자산, 금융(자본) 지원 등을 통해, 생태계가 산출하는 총가치가 적절히 배분될 수 있는 토대를 제공해야 한다. 예를 들어, 1980년대 PC 생태계는 그 역학구도가 하드웨어(IBM)에서 칩(Intel) 및 소프트웨어(Microsoft)로 이동하면서 핵심 역할자도 바뀌었으며, 수익 분배도 달라지는 것을 경험하였다. 이러한 과정이 매끄럽게 이전되지 못하면 분쟁이 발생한다. 예를 들어, PC에서 다시 인터넷으로 주도권이 이전하면서, 관계형 데이터베이스 및 기업형 소프트웨어의 핵심 역할자였던 오라클은 지난 10년 동안 새롭게 등장한 핵심 역할자인 구글 등과 자바 API의 무면허 사용권을 놓고 소송을 벌였다.

2) 플랫폼 생태계 분석 프레임 - 데이터 경제에서 플랫폼의 역할

플랫폼 생태계가 디지털 경제에 만연한 형태의, 그리고 가장 대표적인 비즈니스 조직이 된 이유는 비즈니스모델의 장기적 변화에 상대적으로 빠르고 유연하게 대응하는 적응력과 확장성에 있다. Moore(1993)는 "생태계를 구축하는 핵심 역할자로서 확실한 진입을 결정하거나 입지를 구축할 수 있는 초기 조건은 무엇인가?"라는 질문을 통해 이에 대한 답을 찾고자 하였다. 플랫폼이 디지털 경제, 특히 데이터에 기반한 새로운 경쟁 패러다임을 선도하게 된 현상황에서 위와 같은 질문을 다음과 같이 바꾸어 말함으로써 현실적으로 의미있는 답을 찾을 수 있다. 즉, 데이터 집약적인 부문에서 생태계를 구축하는 핵심 역할자로서 확실한 진입을 결정하거나 입지를 구축할 수 있는 초기 조건은 무엇인가?

그러나 단순히 데이터가 집약되거나 축적되는 부문에서 플랫폼 생태계가 탄생하는 것은 아니다. 디지털 업계의 많은 기업들이 플랫폼이 아닌 보완자로 시작해서 성장하지만 플랫폼 생태계로 국면 전환(phase shift)에까지 이르지 못한다. ICT 분야에서 플랫폼 생태계로의 도약은 '기술의 이중적 제약(dual technology constraint)'[12]을 극복할 수 있는 조직화 또

12) 이는 일종의 딜레마로, 가치 창출은 분산된 데이터로부터 발생하지만, 가치 획득은 중앙집중화가 요구되는 컴퓨팅, 큐레이션,(재)사용 부문에서 발생한다는 것을 말한다.

는 아키텍처링 역량(organizing or architecturing capability)과 더불어 인센티브의 설계/구축/운영에 필요한 거버넌스 역량 등에 의해 결정되는 경우가 많다. 플랫폼 리더는 분산 데이터를 수집, 변환, 배포, 라벨링 및 재구성 등을 담당하는 센서 기능요소들(혹은 이를 담당하는 보완자들)과,[13] 감지·획득된 데이터의 분석, 계산 및 상관성 추론, 복제, 검색 및 필터링, 저장 등을 중앙집중화한 서버 기능요소들(혹은 이를 담당하는 보완자들)에[14] 연결시키고 조율하는(orchestrator) 역할을 담당한다.

이와 같은 상황에서 가치 창출 및 획득을 위한 핵심 자산은, 사용자 행동 및 선호(또한 이러한 선택을 주도하는 환경 요인)에 관한 핵심 데이터를 제어하고 이러한 데이터를 여러 도메인에 걸쳐 학습하고 활용할 수 있는 역량에 있다는 점이 점차 부각된다. 그러나 실제로 데이터 댐이나 웨어하우스는 여러 실제 사용례(use case)에 걸쳐 서로 다른 유형의 (비)정형 및 원시 데이터를 통합하기 때문에 매우 다양하고 복잡하다. 이와 같이 광대한 데이터 원천으로부터 의미 있는 수준의 생산성과 수익성을 이끌어내는 전략과 경쟁의 기회는 언제나 불확정적(indeterminate)이다.

위와 같은 상황에서는 '공동 생산(joint production)'에서 야기되는 문제를 해결할 수 있어야 한다. 예를 들어, 데이터는 다양한 출처에서 추출되고 서로 결합될 수 있기 때문에 어떤 조합이 어떤 가치를 공동으로 창출할 것인지 사전적으로(ex ante) 예측할 수 없다. 여기서 핵심 쟁점은 (준)고정 비율(예: 레온티에프(Leontief) 생산과정)로 대변되었던 기존의 생산방식(과 이에 대한 인식)의 변화이다. 생산과정에서는 쓸모없어 보이거나 오히려 주제품의 가치를 깎아먹는 보조 산출물(ancillary products)이 발생하기 마련이다. 이들 중에서는 실제로 새로운 비즈니스 기회를 창출하는 경우도 있다. 혁신은 다양한 실험을 필요로 하

13) 센서 기능 및 보완자의 예: 화상회의 소프트웨어, 다양한 앱 및 애플리케이션과 API, 검색엔진, SNS, 스마트폰이나 스마트워치 등의 단말 및 더 고도화된 단말장치(XR 안경 등), 지불시스템, 등.

14) 서버 기능 및 보완자의 예: 클라우드 컴퓨팅 및 SaaS(software as a service) 인프라, 데이터센터, 수퍼컴퓨터,(중앙집중화된) AI 시스템 등. 그런데 어떤 기능이 센서의 역할이나 서버의 역할을 할 것인지는 하드웨어에 의해 결정되는 것이 아니라 전체 시스템 설계 및 솔루션 형태에 의해 결정된다. 예를 들어, 자율주행차에 탑재된 여러 기능들과 이를 더 큰 시스템(5G 등)에 연결하는 방식(솔루션)에 따라 자율주행차는 센서가 될 수도 있고 서버가 될 수도 있다.

는데, 조합이 많아질수록 실험이 성공할 여지도 증가하며 이들 중에서 무언가가 새로운 가치를 창출할 가능성도 증가한다(단지, 어떤 조합이 잭팟을 터뜨릴지 사전에 알지 못할 뿐이다).

또한 디지털 경제, 데이터 경제의 시대에는 '지식 자산(knowledge asset)'의 문제도 발생한다. 한 개인의 데이터(예: 고객의 소비 행위 등)는 얼마든지 재사용할 수 있으므로 감가상각이 매우 느리게 되는 자산이다. 이는 데이터 원천의 장점일 수도 있지만 이러한 원천의 잠재적 가치를 사전에 확인하는 것을 어렵게 만든다. 예를 들어, 특정 데이터 원천을 몇 번이나 재사용할 수 있는지 평가할 수 없기 때문이다. 이로 인해 데이터 수집 및 분석에 얼마나 투자해야 하는지에 대한 정확한 판단은 거의 불가능하다.

이와 같이 디지털 대전환 및 데이터 경제에서 플랫폼 생태계를 둘러싼 고유한 제약성은 교차 시장(cross-market), 공진화, 협력－경쟁의 결합 등을 좀 더 유연하게 설계·운영할 수 있는 비즈니스모델 혹은 생태계 아키텍처와 거버넌스에 대한 보상을 높인다. 이로 인해 기존의 확고했던 산업 간 경계와 기업의 범위(firm boundaries)는 큰 영향을 받을 수밖에 없다. 결과적으로, 플랫폼 생태계는 네트워크 효과나 규모 및 범위의 경제에만 머무는 것이 아니게 되었다. 현재 여러 나라에서 정책적 타겟이 된 GAFA나 MAGNAF의 광범위하고 빠른 진화는 플랫폼 생태계의 본질적 특성에서 비롯된다.[15]

15) 물론 그 과정에서 특정 요소(자원이나 자산)가 핵심적인 역할을 할 수 있다. 현재 플랫폼 생태계에서는 사용자 참여의 부산물로 수집된 데이터가 바로 그러한 요소일 것이다. 예를 들어, 데이터 원천에 대한 자유로운 활용이 금지되면 GAFA 생태계는 큰 타격을 받을 것이다. 이와 같이, 여기서는 핵심 요소나 네트워크 효과와 같은 특성보다 생태계 아키텍처와 거버넌스에 관련되는 요인들이 더 중요하다는 것을 주장하는 것이 아니다. 다만, 아키텍처와 거버넌스를 구축하고 리딩하는 플랫폼의 역할에 대해서 보다 근본적인 이해가 필요하며 관점에 대한 전환이 요구된다는 것이다. 데이터 원천을 활용할 수 없는 플랫폼 생태계는 쇠락할 가능성이 높지만, 데이터 원천을 개방한다고 해서 모든 플랫폼 생태계가 원활하게 운영되고 성장할 수 있는 것은 아니기 때문이다(이에 대해서는 다음 절의 '동태적 역량'에 대한 논의로 이어진다). 경쟁정책 측면에서는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 즉, 시스템의 문제점으로 드러난 부분에 대응하는 법제도를 마련함으로써 이 문제를 패치하려 해도, 문제가(근본적으로) 해결되면서 전체 시스템도 이전과 비슷한 성과를 유지할 수 있다고 기대할 수는 없다. 즉, 이슈가 된 요소에 대한 외과수술식 문제해결방식은 생각보다 위험할 수 있다.

그런데 아직까지 일부 플랫폼 생태계(특히 GAFA 혹은 테크 자이언트로 불리는 플랫폼들의 생태계)는 공동 생산 및 지식 자산에서의 문제와 불확정성을 성공적으로 해결하였고, 다른 플랫폼 생태계는 왜 실패하는지에 대해 충분히 이해할 수 있는 프레임워크는 마련되지 못하고 있다. 플랫폼 리더가 지배력이나 통제력을 지속적으로 행사할 수 있고 생태계 내에서도 핵심 역할자의 지위가 변화하는 원인과 과정을 하나의 프레임워크로 설명하기 어려운 이유에 대하여, 다음 절에서 Teece 등이 제안하는 '동태적 역량'을 통해 검토한다.

2. 플랫폼기반 혁신의 동태적 역량(Dynamic Capabilities)

기존의 선형적 가치사슬과 차별되는 플랫폼 생태계의 특징을 집약적으로 표현한다면 '복잡성(complexity)'일 것이다. 반 앨스틴, 파커, 처더리(Van Alstyne, Parker, & Choudary, 2016)은 이를 다음과 같이 설명한다. "기업들이 다중적이고(multilateral) 계층화된 생태계의 동태적 상호작용을 고려해야 하면 이에 대응하기 위한 전략은 이전과는 비교할 수 없을 정도로 복잡해진다." 만약 복잡성이 규칙적이라면, 합리적인 기업들이 생태계를 구축할 필요가 없을 것이다. 대신 기업들은 비용이 덜 드는 시장에서의 거래(중·장기 계약이나 아웃소싱 등)나 계층적 조직(기업)을 강화하는 방향을 선호할 것이다. Moore(1993)은 비즈니스 생태계가 생물학적 유기체와 비슷하다고 볼 때, 경영자나 혁신가는 장수하는 조직을 설계하기 위해 복잡한 시스템을 형성할 것이라고 한다. 이는 단속적 변화(discontinuous changes)에 적응하는 동시에 경쟁력을 갖추고 생존을 보장받기 위한 최소한의 기본 역량(basic competencies)을 개발·유지하는 과정에서 자연스럽게 이루어진다.

이와 같이, 생태계의 복잡성을 강조하는 입장에서는 단기적 이윤추구보다는 조직의 생존이 더 중요한 관심사이며 이는 동태적 관점에서 필요한 역량이 갖춰야 할 가장 중요한 요소와 연결된다(Petit & Teece, 2020; Teece, Pisano, & Shuen, 1997). 즉, 동태적 역량은 내부 및 외부 역량을 통합, 구축, 재구성하여 급변하는 환경에서 생존력을 강화해 나가는 역량이다. 예를 들어, 특정 제조공정에 의존해 온 기업이 새로운 기술에 직면할 때 이러한 변화를 공정에 즉시 반영할 수는 없기 때문에 기존 자산을 최대한 활용하면서 향후 전체 프로세스를 변경할 수 있도록 자체 루틴을 조정해 나가야 한다. 동태적 역량은 이러한 조정과정을 경쟁자보다 효율적이며 효과적으로 추진할 수 있는 능력을 의미한다. 따라서 이

이론은 외부 환경의 변화보다는 조직의 내부에 초점을 맞춘다.

동태적 역량에는 보통 다음 세 가지 활동이 포함된다. 불확실하고 비확정적일 수밖에 없는 미래에 대한 감지(sensing of unknown futures), 비즈니스 기회, 가치, 니즈의 포착(seizing of business opportunities, value, and needs), 가치사슬이나 생태계의 재구성을 통한 변화 관리(management of change by reconfiguration)가 그것이다. 이러한 활동을 잘 활용한 사례가 슈엔(Shuen, 2008) 및 슈엔과 세이버(Shuen & Sieber, 2009)가 분석한 Web 2.0 생태계이다. 이들이 제시한 동태적 역량의 구체적 프레임워크는 Apple, Google, IBM Linux의 개발자 그룹으로부터 Obama08 모바일 앱과 같은 개방형 혁신에 이르기까지, 외부에서 조달한 자원을 신속하게 기존의 내부의 자원과 통합하여 재구성하고 조정할 수 있는 역량을 소개한다. 이러한 역량은 플랫폼, 노하우, 사용자 커뮤니티, 디지털 기술, 모바일 네트워크를 다양하게 활용함으로써 네트워크 효과를 극대화하고 전문적 서비스 사용과 관련된 거래비용을 줄이는 데 성공하였다.[16]

동태적 역량은 플랫폼 리더에게 특히 중요하다. 비즈니스 생태계의 성공은 구조만으로 결정되는 것이 아니며, 조정자(orchestrator)로서 다중적·다층적 가치사슬의 어떤 요소를 내재화해야 하는지, 외부로부터 지원받아야 할 요소는 무엇인지 등을 결정하고, 지속적인 혁신과 공동 번영(co-prosperity)을 위해 생태계 내 다양한 요소와 이해관계자를 조정하는 역량에 달려 있기 때문이다. 디지털 경제와 데이터 경제는 플랫폼 생태계의 관점에서 이러한 동태적 역량의 중요성을 더욱 더 부각시킬 것이다.[17]

---

16) 그러나 여전히 동태적 역량에 대한 개념적 모호성(혹은 비일관성)과 현실에서 활용할 수 있는 계량적 지표의 부족에 대한 비판이 많다(Cordes-Berszinn(2013) 등을 참조). 동태적 역량을 규정 및 측정하고 이를 실제 상황에 체계적으로 적용할 수 있는 프레임워크를 제공하기 위해서는 더 많은 연구가 필요하다. Lawson(2001)은 동태적 역량을 식별할 수 있는 프레임을 개발하는 것이 우선적으로 해결되어야 한다고 주장한다. 또한 어떤 경우에는 동태적 역량으로 인해 현재 작동하는 핵심 역량이 평가절하 되는 경우도 있다. 이러한 비판적 시각에도 불구하고 동태적 역량에 관한 연구는 꾸준히 제공되고 있으며, 경험적 연구를 통해 구체적 프레임워크로 개발하려는 노력도 지속되고 있다(Wheeler(2002) 및 Zahra(2006) 등을 참조: 예, Wheeler의 NEBIC 프레임).

17) 넷플릭스 최고경영자(CEO)인 Reed Hastings는 다음과 같이 말한 바 있다. "예상치 못한 기회가 생기고 경영 상황이 급속하게 변함에 따라 보다 빠르게 적응할 수 있는 회사를 만들어야 한다고 생각했다(Hastings & Meyer, 2020)."

3. 플랫폼의 동태적 역량 관점이 경쟁법에 주는 시사점

가. 행위기반 경쟁정책을 보완하기 위한 동태적 역량의 고려

경쟁법을 일종의 인센티브 체계 혹은 제도(institution)로 생각해 볼 수 있을 것이다. 그렇다면 현행 경쟁법은 제품/서비스 품질을 개선하지 않거나 혹은 비용을 절감하지 않으면서 경쟁업체의 생산에 위해를 가하는 행위(예: 생산량을 줄이게 하는 행위 등)를 금지함으로써, 지나친 독점적 지대(monopolistic rent)가 만들어지는 상황을 억제하는 것을 목적으로 한다고 볼 수 있다(Teece, 2019, 2020). 그런데 문제는 이러한 방식으로 경쟁법을 집행하는 과정에서 불완전한 정보가 너무 많이 개입될 수밖에 없다는 것이다. 일례로, 객관적 사실을 관찰하거나 데이터를 확보하는 것이 쉽지 않다. 이로 인해 독점금지를 집행하려는 담당 기관이 특정한 사례에서 발견되는 비즈니스 관행이 어떤 역할을 하는지 판단해야 할 때 잘못된 결과를 도출할 수 있다.

디지털 경제와 플랫폼 생태계에서 이러한 오류의 가능성은 더욱 커진다. 이 부문의 역동적인 특성으로 인해 기존에는 존재하지 않는 새로운 경험과 관행 사이에서 효율성이나 공정성 등의 차이를 제대로 판단하는 것이 원천적으로 어렵게 되었기 때문이다. 상호운용성(interoperability)에 관한 것이 한 예이다. 대다수의 경쟁 담당 기관은 원래 상호운용성에 대해 호의적이었다. 그런데 디지털 경제와 플랫폼 생태계에서의 경쟁구도를 고려하면 기존의 입장을 고수하는 것이 쉽지 않게 되었다. 예를 들어, Microsoft가 Zoom 프로토콜의 역공학(reverse engineering)을 통해 MS Teams 사용자로 하여금 Zoom에 로그인할 수 있도록 하는 경우를 생각해보자. 기술적으로 충분히 가능한 방식으로 상호운용성을 이렇게 활용하는 것을 현행 경쟁당국은 쉽게 용납하지 않을 것이다.

기존 선형적 가치사슬 구조에서 반경쟁(anti-competitive) 이슈는 주로 시장실패(market failure) 가능성에 집중하였다. 이러한 맥락에서 '데이터는 새로운 석유'라는 직관적·현실적 통찰은 실질적인 반향을 불러일으키기 쉽지 않으며, 오히려 OPEC 카르텔이나 록펠러의 약탈적 가격(predatory pricing)과 같은 부정적 역사를 상기시키면서, 궁극적으로 조직은 끊임없이 확장하려는 본능에서 벗어나지 못한다는 도그마에 집착하게 만드는 경향을 보인다. 실제로 주요 정책기관들은 '보이는 경쟁'을 염두에 두고 특정 기업이나 플랫폼이 대단위 데이터 원천을 보유하는 것을, 기존 기업(incumbent)의 기득권 및 시장지배력의 남

용(의 가능성)과 동일시하는 경향을 보인다. 이들 정책당국은 디지털 경제와 플랫폼 생태계에 내재하는 '보이지 않는' 위험을 무릅쓰고 도전과제를 극복하고 기회를 잡으려는 혁신적 노력과 투자에 대해서도 살펴보아야 한다는 필요성을 거의 느끼지 못하는 것 같다.

실제로 데이터는 기회가 되는 정도와 거의 비슷한 수준으로 생존 위험이나 기존 기업의 근시안적 판단을 유발하는 원천이기도 하다. 현재 경영과학이 집중적으로 다루는 분야는, 생태계의 여러 차원에서 발생하는 (비)정형화 및 원시 데이터의 상호작용과 공동 관리에서 발생하는 조정 문제(coordination problem)에 해당한다. 조정 문제를 어떻게 해결하느냐에 따라 생태계가 창출하는 가치는 상승할 수도 하락할 수도 있다. 조정 문제에 실패하는 최악의 경우에는 해당 생태계가 소멸되거나 리더십 전환을 겪게 된다. 일례로, CMA는 SNS를 보완하는 앱 정도로 여겨졌던 인스타그램에 대해 저커버그가 인수할 것을 결정하지 않았다면 페이스북 생태계는 지금과 크게 달라졌을 것이라고 분석했다(CMA, 2012). 또한 페티(Petit, 2020)에 따르면, 데이터로 인해 오히려 경쟁 압력이 증가한다는 경험적 증거도 있다. 즉, 2012-2017년 동안 SEC에 제출된 약 10,000건의 보고서를 분석한 결과, MAGNAF로 대표되는 대규모 플랫폼 생태계의 경쟁 압력과 이로 인한 위험요인이 항공, 제약, 미디어 부문에 비해 훨씬 더 크게 나타났다.

경쟁적 혹은 반경쟁적 평가가 혼재하는 현행 플랫폼 비즈니스의 불확실성을 종합적으로 고려하여, 불과 몇 년 전까지만 해도 기본 기조는 현재 사업 관행을 구속하거나 제약하는 것이 아니라, 경쟁당국의 개입 여지를 조심스럽게 검토하는 수준이었다(Cremer et al, 2018; Furman et al, 2018). 그런데 여기서부터 더 나아가, 독점금지에 대한 법률안이나 기준을 제시한다면, 이는 법원이나 정책당국이 어떤 사안의 적법성에 대해 판단해야 할 때 특정 사실이나 사업 관행을(의도적으로) 무시하는 것을 허용할 것이다. 입증 책임(burden of proof)에 대한 담당자를 뒤집거나, 금지 규칙(per se prohibition)을 채택하려는 시도 등이 대표적이다. 두 경우 모두 반경쟁 원칙이 전통적으로 요구하는 '엄밀성(precision)'을 '개입 필요성'으로 대체해버린다. 이 경우, 구체적으로 사안을 밝히고 특수성을 인정하는 과정에 발생할 수 있는 오류는 줄겠지만, 법제도를 구현하는 과정에서(거의 필연적으로) 발생하게 되는 보다 복잡한 오류의 가능성은 증가한다.

티스(Teece)는 동태적 역량과 경쟁가능성에 대해 보다 체계적으로, 명시적으로 고려함으로써 이러한 문제점을 보완할 수 있다고 주장한다. 동태적 역량의 관점에서는 분석의

초점이 비즈니스 관행(행위)으로부터 조직으로 옮겨진다.(플랫폼 생태계를 포함하여) 조직이 처한 대내외적 상황을 기준 분석단위로 삼는다면, 반경쟁의 근본적 원칙을 수정하지 않고서도 보다 정제되고 절제된 방식으로 경쟁법이 적용되는 여건을 조성할 수 있을 것이다. 이러한 배경에서 다음 절에서 Teece가 제안하는 동태적 역량에 근거한 기본 프레임워크를 소개한다.

나. 동태적 역량에 기반한 경쟁정책 프레임워크

1) 기본 관점

동태적 역량에 기반한 경쟁정책의 기본 방향은 동태적 경쟁을 촉진시켜 생태계 전반에 걸친 협력·경쟁 프로세스를 지원하는 것이다. 강력한 동태적 역량을 갖춘 조직에 대한 보상을 지원하는 것인데, 위험을 수용하는 것에 대한 슘페터식 보상(Schumpeterian rent)을 허용하며, 혁신이 실현되면(또는 혁신의 성과가 충분히 실현되도록) 일정 기간 동안 독점력을 인정하는 것을 포함한다. 이는 또한 일반적인 역량만 갖추고 있거나 동태적 역량이 약한 기업에 대해서는 지원을 최소화하는 차별적 조치로 허용한다. 이러한 기조를 바탕으로, 불확실성을 관리하지 못하면서 정부의 비호만을 모색하는 기업의 수익률은(시장에서의 경쟁 프로세스를 통해) 자연스럽게 낮아지도록 유도한다.

2) 목적

경쟁 프로세스에 동태적 역량을 반영하려는 목표는 일반 경쟁정책의 목적과 다르지 않다. 즉, 장기적 관점에서 소비자 혜택(consumer surplus)을 창출하고 증가시키는 것이다. 다만, 그 궁극적 목표를 달성하는 다양한 경로를 놓고 강조하는 지점이 다를 수 있다. 예를 들어, 강력한 동태적 역량을 갖춘 기업은 더 높은 임금을 지불하고, 고용율과 유지율을 높이며, 직원의 재교육에 더 많은 투자를 할 것이다(이는 동태적 역량에 대한 경험적 연구를 통해 뒷받침 된다: Abowd, McKinney & Zhao, 2018 등). 기업의 이러한 활동은 장기적 관점에서 더 나은 성과를 낳는 선순환을 구축함으로써 안정적 성장의 토대를 제공한다. 또한 복원력(resilience)과 생산성 측면에서도 뛰어난 차별성을 보인다(Barth et al., 2016). 대표적으로, 동태적 역량이 강한 기업일수록 R&D 투자가 높으며, 사회적 후생 측면에서도 높은 승수효과를 가진다.

3) 도구

동태적 역량에 기반한 경쟁정책은 시장실패를 진단하고 해결하기 위해 구체적인 검증법(filter)과 실험방식을 제공한다. 동태적 역량이 혁신 그 자체만큼이나 성과를 창출하는 데 중요하다는 것을 인식한다면, 경쟁정책은 다음과 같이 기초적 도구를 활용하여 새로운 통찰력을 얻을 수 있다(Teece, 2020).

- 범위(boundaries)에 대한 정의와 접근: 플랫폼 생태계의 경우, 기존의 관련시장 획정(relevant market definition)을 보완하여, 플랫폼을 중심으로 서로 상호작용을 하는 산업 및 부문을 포괄하여 분석단위로 삼는다. 플랫폼의 분기별 사업계획 및 재무보고서를 면밀하게 조사하여 그 범위를 특정 지을 수 있다. 또한 SEC에 보고되는 10K 보고서와 비교를 통해 사업영역의 중첩도 확인할 수 있으며, 이로부터 경쟁 관계에 있는 다른 플랫폼 생태계 및 기업도 파악할 수 있다.
- 동태적 역량에 대한 평가: 시장점유율을 보완하여 플랫폼 생태계 전반에 걸쳐서 투자노력, 복원성, 생존력 등에 관한 다음과 같은 지표를 계량적으로 조사·평가할 수 있다: R&D 지출, 마케팅 지출 및 노력, 고용 지표 및 경험, 장기투자자본(patient capital) 혹은 사내유보이익(retained earnings) 등.
- 검증법(filter): SSNIP 검증에 더하여 비가격 경쟁(non-price competition)에 따른 경쟁력 혹은 시장지배력을 판단할 수 있다. 예를 들어, HLMT(Hypothetical Lazy Monopoly Test)과 같은 조건법적 평가(counter-factual test)가 가능하다. “이 기업 혹은 플랫폼이 향후 4년 동안 기술 개발을 멈춘다면 어떤 일이 발생할 것인가?”
- 경쟁영향 평가: 기존의 의도(purpose) 혹은 행위(conduct)에 따른 반경쟁 평가를 보완하여, 해당 분석단위의(특히 플랫폼 중심의) 사업 관행의 일관성(coherence)에 집중한다. 즉, 사업 관행이 생태계 전반의 장기적 생존이나 필요한 수준의 복원력이라는 관점에서 일관되는지를 평가한다. 예: 여우와 양치기 검정(fox vs. shepherd test: “이 플랫폼은 생태계에서 여우인가 양치기인가?”)

제 3 절 플랫폼에 대한 경쟁법상 조치의 문제[18)]

1. 도입

가. 시정조치의 관점에서 바라본 경쟁법 집행의 현 주소

경쟁법상 시정조치는 법 집행의 성공 여부를 결정짓는 집행시스템의 핵심 부분이다. 그럼에도 불구하고 '과징금' 분야를 제외하고는 학계로부터 큰 관심을 받지 못해왔다. 디지털 대전환이 일어나고 있는 현 시점에 그 실효성을 두고 논란이 일고 있는 시장지배적지위의 남용행위에 대한 시정조치의 경우에 더욱 그러하다.[19)] 실무상으로도 대부분의 시간과 역량은 위법성 가설(경쟁침해이론)의 입증에 투입되고, 시정조치는 조사와 심의를 마무리하는 단계에 이르러서야 고려하는 것이 통례다. 시정조치의 집행이 관련시장에 미친 효과에 관한 사후적인 검토 또한 거의 전무하다시피하다.[20)] 시정조치의 관점에서 바라본 우리나라 경쟁법 집행의 현 주소는 '용두사미(龍頭蛇尾)'라 할 수 있다.

불행이도 시정조치에 대한 이러한 서자(庶子) 취급은 디지털 시대에도 계속될 조짐을 보이고 있다. 최근 검색 알고리즘을 문제 삼은 공정거래위원회(이하 "공정위")의 네이버 쇼핑 사건의 경우를 살펴보자. 오늘날 플랫폼 경제에서 데이터가 혈류라면 알고리즘은 그 신경망에 해당한다(고학수 외, 2021). 따라서 플랫폼에 대한 시정조치는 (특히 행태적 조치의

18) 해당 절은 본 연구의 자문위원 임용 교수가 작성한 원고이다.

19) 해외의 경우도 사정이 크게 다르지 않다. U.S. Dep't of Justice, Competition and Monopoly: Single-Firm Conduct Under Section 2 of the Sherman Act 143 (2008) ("[n]otwithstanding their importance, the study of remedies has been somewhat neglected"); Gregory J. Werden, Remedies for Exclusionary Conduct Should Protect and Preserve the Competitive Process, 76 Antitrust L. J. 65, 70 (2009); Spencer W. Waller, The Past, Present, and Future of Monopolization Remedies, 76 Antitrust L. J. 11 (2009) ("[a] well understood theory of remedies in monopolization and abuse of dominance cases does not exist at present in either the case law or the academic literature and may not even be possible"); William E. Kovacic, Designing Antitrust Remedies for Dominant Firm Misconduct, 31(4) Conn. L. Rev. 1285, 1286 (1999).

20) 외국의 연구로는 John Kwoka, Mergers, Merger Control and Remedies – A Retrospective Analysis of U.S. Policy (2015) 참조.

경우) 플랫폼이 운용하는 알고리즘 시스템에 직접적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 그런데 알고리즘에 관한 현재까지의 논의는 대부분 '알고리즘 담합(algorithmic collusion)'의 발현 가능성 또는 '자기우대(self-preferencing)'로 인한 차별적 취급이라는 현상적 결과에 초점이 맞춰져 있었다. 반면, 그러한 우려에 대한 시정조치시 발생할 수 있는 기술, 법리 및 집행 관련 이슈에 관한 구체적인 분석은 찾아보기 어렵다. 네이버 쇼핑 사건의 경우에도 196페이지에 달하는 의결서에서 네이버의 검색 알고리즘을 대상으로 발령한 시정조치(과징금 부분 제외)에 관한 공정위의 설시는 아래의 단 두 줄에 불과하다.

> "피심인의 위 2. 가. 행위의 경우 실효적인 시정을 위하여 법 제5조 및 제24조에 따라 시정명령을 부과하고..."[21]

규제당국이 치밀한 분석을 수행했으나 미처 의결서에 담지 않은 경우라고 선해하더라도 역시 문제다. 시장 내에서 알고리즘의 개발과 작동과 대한 국가의 개입은 아직 실무적 경험과 데이터가 부족한 관계로 사후 검증과 개선이 반드시 필요한 작업인데, 조치의 디자인과 기대효과에 관한 아무런 설명 없이 조치를 발령하는 것은 이러한 개선 과정에 방해가 된다. 디지털 대전환의 시기에 맞춰 경쟁법상 시정조치 에 관한 태도의 근본적인 전환이 필요한 상황이다.

나. 플랫폼을 둘러싼 개로운 시정조치 논의

소위 '빅테크(big tech)'에 관하여 경쟁법 집행이 제 역할을 하지 못했다는 반성 하에 보다 실효성이 있는 조치를 모색하기 위한 노력이 세계 각국에서 펼쳐지고 있다.[22] 유럽연

---

21) 공정위, 네이버(주)[쇼핑 부문]의 시장지배적지위 남용행위 등에 대한 건 의결 제2021-027호(2021.1.27.), 제470항 참조. 위 설시는 의결서의 첫 페이지에 나오는 시정조치 주문의 길이보다도 짧다. 관련 주문의 문구는 다음과 같다: "피심인은 피심인의 비교쇼핑 서비스 검색결과에서 자신의 오픈마켓서비스를 이용하는 사업자의 상품이 상위에 노출되기 유리하도록 부당하게 검색 알고리즘을 설계하고 적용하는 행위를 다시 하여서는 아니 된다."

22) 그러한 반성적 인식이 실질에 부합하는지는 논란의 대상이다. 특히 우리나라의 경우 디지털 경제에 대한 본격적인 경쟁법 집행을 이제 막 시작한 단계여서, 현 시점에서 기존 경쟁법으로는 적절한 규율이 어렵다고 단정할 수 있는지 의문이다. 물론 디지털 경제에 맞춰 기존 경쟁법 시스템과 이론을 개선하기 위한 입법·행정적 노력이 아예

합(EU)의 디지털시장법안이나[23] 미국 상원의 클로부샤(Klobuchar) 의원 이 공동 대표발의한 법안[24] 등이 그 예다.

그런데 새롭게 논의되고 있는 조치들을 살펴보면 그 실질이 경쟁법 집행의 종래 방식인 사후규제라기보다는 통신이나 금융과 같은 전통적인 규제산업에서 주로 활용되었던 중립성 규제나 사업범위 제한(line of business restriction, 이하 "LOBR") 등 사전규제에 보다 가까운 모습을 띄고 있다. 시장 규제를 위한 도구로서 경쟁법이 타 규제와 차별화되었던 가장 주요한 특질은 일률적인 규율을 지양하고 구체적인 사실에 근거한 사안 맞춤형(tailored) 개입을 지향했다는 점이다. 즉, 입법·행정 권력으로 시장의 경계를 긋고 그 안의 작동을 직접 조율하기 보다는, 법의 작용을 시장 원리에 최대한 부종시키면서 시장의 정상적인 작동을 촉진하는 지원책으로서의 정체성을 견지해온 것이다. 이런 점에 비추어 디지털 플랫폼에 관한 최근의 시정조치 논의들은 경쟁법의 전통적인 역할과 방식에 대한 변화를 의미한다. 아래 제2절에서는 디지털 플랫폼 규제책으로서 관심을 모으고 있는 사업범위 제한 조치에 관하여 보다 구체적으로 살펴보면서 이러한 변화의 시도에 대해 생각해 보고자 한다.

2. 플랫폼 규제책으로서의 사업범위 제한(LOBR)

가. 경쟁법 조치로 거론되는 LOBR

LOBR이 디지털 플랫폼에 관한 경쟁법 조치로 이론적인 논의에 머물러 있다가[25] 입법 차원에서 본격적으로 거론되기 시작한 것은 작년 미국 하원의 다수당 반독점 보고서에서 언급되면서부터다.[26] 미국에서는 올해 'Small Business Rising'이라는 중소기업 단체가 아마존

불필요하다는 것은 아니다.

23) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act), COM(2020) 842(2020. 12. 15.).

24) The Competition and Antitrust Law Enforcement Act (S. 225) (2021. 2. 4.).

25) Lina Khan, *The Separation of Platforms and Commerce*, 119 Colum. L. Rev. 973 (2019) 외.

26) Majority Staff Report and Recommendations of the Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, Investigation of Competition in Digital Markets (2020.10), p. 379 ("… Subcommittee staff recommends

(Amazon)으로 하여금 자체 브랜드로 입점업체인 자신들과 경쟁하지 못하도록 하는 입법 청원 활동을 개시하였다(Ryan Tracy, 2021. 4. 6). 이는 실질적으로 아마존의 e커머스 플랫폼(marketplace)과 자체 브랜드 사업을 분리시켜달라는 청원으로 볼 수 있는데, LOBR 관련 입법 요구가 현실화되고 있는 것이다.

1) LOBR의 의의와 형태

LOBR은 기업이 수행할 수 있는 사업의 범위를 사전적 또는 사후적으로 획정하거나 제한하는 조치다(OECD, 2020). 주로 전통적인 규제산업에서 사전규제책으로 활용되어왔으나,[27] 경쟁법상으로도 기업결합 사건에서 개별적으로 분리조치가 발령되거나 사업범위를 실질적으로 제한하는 조치가 내려진 바 있다. LOBR은 규제기관의 행정조치의 일환으로 발령될 수 있지만, 입법적 조치를 통해서도 부과될 수 있다.

광의의 LOBR은 개념적으로 구조적(structural) 제한과 행태적(behavioral) 제한을 모두 포함한다. 기업 분리(legal separation)와 같은 구조적인 제한 외에도 기업 내부적으로 회계(accounting)나 의사결정 과정을 독립적으로 운영하는 형태의 행태적인 제한이 있을 수 있다. 그런데, 제한의 형태(구조적 v. 행태적)보다 그 실질을 파악하는 것이 중요하다. 수행가능한 사업의 범위를 진입 또는 수행 금지를 통해 직접적으로 제한할 수도 있지만, 영업방식이나 내용 등에 대한 간접적인 제한을 통해서도 사실상 이와 유사한 효과를 달성할 수 있기 때문이다.[28]

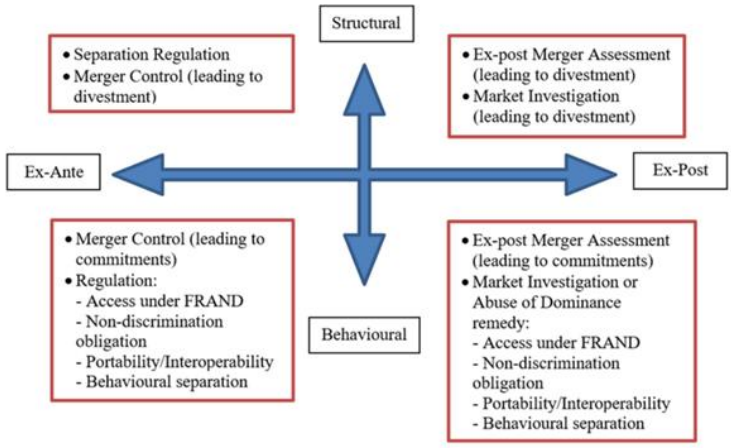
---

that Congress consider Legislation that draws on two mainstay tools of the antimonopoly toolkit: structural separation and *line of business restrictions*.". 우리나라에서도 LOBR를 내용으로 하는 입법이 논의 중이다(서울경제 2021. 10. 31.자 기사, https://www.sedaily.com/NewsView/22SYFFL36T).

27) OECD(2001), Recommendation of the Council concerning Structural Separation in Regulated Industries, C(2001)78/FINAL (Apr. 26, 2001). 금산분리 규제가 대표적인 예다.

28) 예를 들어 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 "공정거래법")상 부당지원 규제가 경우에 따라서는 사업자의 수직적 통합 내지 인수합병의 유인을 약화시킬 수 있는바, 이는 실질적으로 사업범위를 제한하는 것과 같은 결과를 가져올 수 있다.

〔그림 3－3〕 LOBR의 유형 분류



자료: OECD(2021)

2) LOBR의 정책적 목표

LOBR은 규제산업에서 경제시스템의 안정(리스크의 전이 방지) 등 순수한 경쟁촉진 외의 정책적 목표를 염두에 두고 부과되기도 했는데, 그러한 경쟁 외적 목표 중 하나가 이해상충(conflict of interest)의 방지 내지 그로 인한 폐단의 완화다.[29] 앞서 살펴본 아마존에 대한 청원의 경우에도 핵심 주장 중 하나가 아마존이 입점업체를 거래상대방으로 하는 플랫폼을 운영하면서 동시에 플랫폼 위에서 직접 입점업체와 경쟁하는 이중적 지위를 가지는 것은 마치 심판이 선수로도 뛰는 격이어서 부당하다는 것이다. 오늘날 디지털 광고 시장에서 광고주(advertiser)와 콘텐츠 제공자(publisher)를 연결하는 전 과정을 서비스하는 소위 'full-stack' 애드 테크에 대한 규제 주장의 근간에도 이러한 이해상충의 우려가 포함되어 있다. 이는 디지털 플랫폼들이 범위의 경제(economies of scope)를 달성하는 한편 빠르게 진화하는 시장 환경 속에서 언제 어디서 나타날지 모르는 새로운 혁신의 파고에 대응하기 위해 디지털 콩글로머리트(digital conglomerate)화하는 과정에서 자연스럽게 불거

29) LOBR의 또다른 정책적 목표로 사업분서 내지 계열사간 금융지원 등을 통한 지배력의 확장(연장) 방지, 다양성(diversity)의 촉진, 경제력 집중의 방지, 그리고 행정효율성의 극대화 등이 거론되고 있다(Lina Khan, 2019)

진 이슈이기도 한데, LOBR 조치의 유일한(내지 주요한) 부과 근거가 경쟁촉진이 아닐 수 있음을 보여준다. 이런 점 때문에 LOBR 조치가 필요하다고 판단되는 경우에도 특별 산업 규제가 아닌 경쟁법을 통해 부과하는 것이 적절한지에 대한 의문이 생길 수 있다. 유념할 것은 LOBR을 공정거래법상의 조치로 검토하고 부과할 경우에는 "공정하고 자유로운 경쟁의 촉진"이라는 법의 목적(동법 제1조)에 부합하도록 조치 내용과 기한이 정해질 필요가 있다는 점이다. 이런 점에서 공정거래법은 LOBR 조치의 발령 근거가 될 수도 있지만 동시에 그 범위와 내용에 대한 한계(법적 통제)로도 작용할 수 있는 것이다.

나. 경쟁법상 LOBR 조치시 고려사항

1) 공정거래법상 허용 여부

현 공정거래법 하에서 LOBR의 대표적 유형이라고 할 수 있는 사후적인 기업분할 조치는 주식매각 조치가 가능한 기업결합 사건 외에는 허용되지 않는다는 견해가 일반적이다(김형배, 2019). 이러한 견해를 따르더라도 현행법 제5조 등을 포함한 시정조치 관련 조항을 살펴보면 공정위는 "기타 시정을 위한 필요한 조치"를 명할 수 있고, 실무상 공정위가 이러한 제반 조치의 형태와 내용에 있어 상당한 재량을 가지고 있는 것으로 해석되고 있다.[30] 그에 따라 공정위는 구체적인 사건에서 개별 계약조항의 삭제와 수정, 거래 개시 또는 재개, 거래상대방에 대한 FRAND 거래, 가격 인상폭의 제한 등의 다양한 작위 또는 부작위 명령을 발령해오고 있다. 형식적 또는 실질적으로 기업 해체 내지 사업 철수를 강제하거나 시장의 진입 자체를 금지하는 등의 조치가 아니라면, 적어도 이론적으로는 현행법 하에서도 위법을 시정하고 경쟁을 보호할 목적으로 기업 내에서 부서간 정보의 교환을 제한하거나 회계 분리와 같은 기능적 분할을 하는 등 다양한 형태와 내용의 LOBR 조치가 가능하다.[31] 다만 이 경우에도 조치는 수범 기업의 입장에서 법적·사실적으로 이행가능해야 하고, 그 요구하는 바가 명확하고 구체적이어야 하며, 위법행위의 시정에 필요할 뿐만 아니라 해당 위법행위의 내용과 정도에도 비례해야 한다.[32] 따라서 형식적으로는 LOBR 조치가 거래 형태나 조건을 변경하는 것이어서 기업 분할 조치에 이르지 않더라도, 대상 기

30) 서울고등법원 2009.11.12. 선고 2009누5635 판결 외.

31) 공정위가 시장지배적 지위의 남용을 이유로 기업의 분할을 내용으로 하는 LOBR 조치를 발령하기 위해서는 별도의 입법이 필요하다는 것이 대체적인 견해다.

32) 대법원 2009.5.28. 선고 2007두24616 판결 외.

업의 영업을 덜 제한하는 방식과 내용의 조치로도 의도하는 효과를 달성할 수 있다면 그러한 LOBR 조치는 위법하게 될 것이다.

2) 디지털 플랫폼과 LOBR

현 LOBR 논의는 주지하는 바와 같이 사업 유형으로서의 '온라인 플랫폼'을 집어서 문제 삼고 있다. LOBR 조치가 필요한 대표적인 경우로 거론되는 e커머스 시장만 보더라도 그보다 집중도가 더 높은 산업을 쉽게 찾아볼 수 있음에도 유독 해당 시장의 플랫폼 기업에 대해 분할조치 등이 필요하다는 목소리가 높다. 이러한 주장의 근거 논리는 대체로 다음과 같이 요약할 수 있다.

> 온라인 플랫폼이 활동하는 시장은 데이터를 기반으로 한 '네트워크 효과(network effects)' 때문에 '쏠림현상(tipping)'이 발생하고, 이로 인해 시장은 '승자독식(winner-takes-all)'의 성질을 가지게 되며 그 결과 '독점시장'이 되고, 플랫폼의 이러한 공고한 독점력을 제어하기 위해 비상한 조치가 필요하다(플랫폼 → 네트워크 효과 → 승자독식 → 독점 → 비상조치).

그런데 위와 같이 플랫폼을 하나의 유형으로서 '특별취급'해야 한다는 주장에 대해 허점이 많다는 비판도 있다. 우선 플랫폼 시장이 구조적으로 승자독식이라는 명제는 성립하지 않는다고 지적한다(Hovenkamp, 2021). 플랫폼 산업에 대한 실증적인 연구가 축적되면서 네트워크 효과가 존재한다고 하여 쏠림현상이 당연히 일어나지 않고, 승자가 시장의 대부분을 석권하더라도 그러한 선점효과가 생각했던 것만큼 공고하지 않다는 것이다(S. Evans et el, 2016). 또한, 오늘날 '플랫폼'이라는 용어가 워낙 다양한 산업과 비즈니스 모델을 포괄하는 의미로 사용되고 있어 플랫폼 일반에 관하여 네트워크 효과의 존재와 그로 인한 결과를 논하는 것은 오류의 가능성이 크다는 지적이 있다(Hovenkamp, 2021). 플랫폼의 종류와 형태만큼이나 그 경쟁 방법과 양상도 다양하여 성급한 일반화를 해서는 안 된다는 것이다.

LOBR의 부과 근거 논리 외에도 조치 자체의 비용과 실효성에 대해서도 잘 살펴볼 필요가 있다. 먼저 LOBR를 수위(분리 정도)의 관점에서 생각해보면(약한 단계에서 강한 단계로), 크게 (i) 기업 내 기능 분리, (ii) 기업(집단) 내 개체 분리, 그리고 (iii) 시장 진입의 금지로 나눌 수 있다. 그런데, 시장 진입 자체를 금지하는 것은 경쟁의 소실을 직접적으로 초

래할 뿐만 아니라 데이터 기반의 디지털 경제에서 그 중요성이 확인된 범위의 경제(economies of scope) 나아가 혁신의 달성을 가로막는 단점이 있다. 종래 경쟁법 분야에서 기업 분할과 같은 구조적 조치를 부과하는 것에 대해 신중한 입장을 취했던 것과 맥락이 닿아 있다. 그에 반해 사업자의 시장 진입은 허용하되 내부적으로 기능적인 분리를 도모하는 것에 대해서는 무엇보다 실효성에 대한 의구심이 제기된다. 방화벽(firewall) 등을 통해 인력과 정보의 흐름을 차단하려고 노력하더라도 같은 개체 내에 자리를 잡고 있는 한 오늘날 빅테크에 대해 반경쟁적인 행태로 지적되고 있는 자사우대, 멀티호밍의 제한, 데이터 유용 등의 행위가 단절될 것이라고 기대하기 어렵다는 것이다. 그렇다고 그 중간 단계인 기업 내 개체 분리(별도 법인으로 분리)도 완벽한 해결책이라고 보기 어렵다. 물적분할 또는 인적분할을 통해 특정 사업단위를 별도의 법인으로 분리하더라도 계열사로 있는 한 위에서 언급한 우려되는 행위들을 할 유인이 온전히 차단되지 못하는 것이다.[33] 결국 개체 분리와 같은 구조적 형태의 LOBR를 부과하더라도 사후적으로 계열사에 대한 우대 금지와 같은 행태적인 규제를 함께 부과해야 한다는 결론에 이른다.

이러한 결론은 구조적 형태의 LOBR가 행태적 조치와 비교할 때 집행비용이 낮다는 일반적인 인식의 타당성에 의문을 품게 만든다. LOBR를 통해 구조적인 조치를 취하더라도 결국 행태적 규제를 어떠한 형태로든 계속할 수밖에 없다면 비용이 상대적으로 절감된다고 보기 어렵기 때문이다. 이와 관련하여 미국의 AT&T 사건 등 구조적 조치가 내려졌던 사안에서 예상과 달리 집행 비용이 상당했다는 지적도 참고할 필요가 있다(Noah, 2019). 나아가 LOBR의 비용 문제는 부과 이후의 단계에 국한되지 않는다. LOBR를 부과하기 위해서는 우선 그러한 조치를 취할 정도의 규제 대상인지(예를 들어 소위 "gatekeeper"에 해당하는지), 분리가 필요한 사업 단위의 범위와 경계가 어떻게 획정되어야 하는지, 사후적으로 관리 감독해야 하는 구체적인 행위는 무엇인지 등 조치를 부과하기 전에 해결해야 하는 선결문제의 판단비용도 만만치 않다. 결국 LOBR가 다른 조치에 비해 비용상 이점이 있을 것이라는 가정은 허상(虛像)일 수 있는 것이다.

---

33) LOBR의 적극적인 활용을 주장하는 측에서도 이러한 유인 차단의 한계를 인정하고 있다(Lina Khan, 2019, pp. 1084-5). 한편 방지하고자 하는 행위들이 반드시 경쟁제한의 목적으로만 자행되지 않고 효율성 제고와 같은 친경쟁적인 목적으로 행해질 수 있는 관계로 반경쟁적인 유인만 차단하는 것이 타당할 텐데 그 구분 또한 쉽지 않다.

요컨대 수행이 가능한 사업의 내용과 범위를 제한하는 LOBR가 빅테크, 나아가 디지털 플랫폼 사업자 일반이 자행할지 모르는 경쟁제한 행위에 대한 실효적인 조치로서 기능하기 위해서는 앞서 지적한 문제들을 포함하여 조치의 발령 요건과 근거, 발령할 조치의 구체적인 디자인, 발령 후 조치의 이행 단계에서의 관리와 병과될 다른 조치와의 조화를 포함하여 단계별로 상당한 연구와 검토가 필요하다.[34]

3. 플랫폼의 알고리즘 기반 행위에 대한 시정 조치

가. 디지털 대전환을 맞이한 경쟁법의 새로운 도전

오늘날 자사우대 등 문제되고 있는 플랫폼 사업자의 행위들은 거의 예외 없이 알고리즘을 통해 구현되거나 그 의사결정 등의 과정에 알고리즘이 개입하고 있다. 그러다보니 그러한 행위에 대한 조치는 결국 그 기반에 있는 사업자의 알고리즘(의 개발, 훈련 및 운용)에 대한 조치로서의 실질을 가지게 된다. 디지털 경제의 도래가 경쟁법상 시정조치와 관련하여 새롭게 던져준 하나의 도전은 이러한 플랫폼 사업자들의 알고리즘 기반 행위에 대해 실효적인 조치를 고안하고 그 이행을 확보하는 문제다(Yong Lim, 2021).

최근 경쟁법상의 집행과 별개로 플랫폼의 알고리즘 운용을 직접적으로 규제하고자 하는 움직임도 있다. 그 대표적인 사례가 올해 초 중국 정부가 공개한 알고리즘 기반 추천 서비스에 대한 가이드라인이다(Xinhua, 2022.1.4). 이러한 중국의 움직임에 대해 규제 분야에서의 혁신을 보여주고 있다는 긍정적인 평가도 있지만 동시에 그러한 규제로 인해 불확실성이 증폭될 것이라는 우려도 있다(Yang, 2021. 10. 5). 발표된 규정이 핵심적인 사회주의 가치의 고양 등을 목적으로 삼고 있고(제1조), 규제 대상이 되는 사업자들에 대해 주류의 가치를 지향할 것과 추천한 콘텐츠를 통해 긍정적인 에너지를 창출하기 위해 노력할 것과 같은 추상적이고 모호한 의무들을 부과하고 있기 때문이다(제6조). 그런데, 위와 같은 불확실성은 경쟁법상 시정조치를 부과할 때에도 동일하게 발생할 수 있다. 아래에서는 네이버 쇼핑 사건을 소재로 이러한 문제점에 대해 더 자세히 살펴보고자 한다.

---

34) LOBR의 활용을 지지하면서도 조치에 수반되는 비용 등에 관한 신중한 검토와 연구가 필요하다는 지적으로 Lina Khan, 2019, p. 1091 등 참조.

나. 조치의 명확성과 구체성 - 오래된 원칙, 새로운 요구

시장의 변동성과 계속되는 거래 행태의 진화 때문에 경쟁법상 시정조치의 실효성 유지를 위해서는 어느 정도의 포괄성과 추상성은 불가피한 것으로 이해되고 있다(권오승·서정, 2018). 그렇다 하더라도 시정조치는 적어도 조치를 부과 받은 사업자의 입장에서는 이행해야 하는 시정조치의 내용이 무엇이고, 공정위 스스로도 이행을 확보하고 점검해야 할 내용이 무엇인지 알 수 있도록 명확하고 구체적이어야 함이 원칙이다.[35] 이러한 원칙을 위반한 시정조치는 위법한 행정처분에 해당한다.[36] 조치에 관한 이러한 명확성과 구체성의 요청은 디지털 시대가 개막되기 전부터 확립되어 온 오래된 원칙이다.

그런데, 사업자의 알고리즘 기반 행위에 대해 조치가 내려질 경우 이와 같은 명확성과 구체성의 요청이 종래와 다른 의미를 내포할 수 있다. 공정위가 네이버 쇼핑 사건에서 내렸던 알고리즘 관련 시정조치의 문구를 다시 살펴보자.

> "피심인은 피심인의 비교쇼핑서비스 검색결과에서 자신의 오픈마켓서비스를 이용하는 사업자의 상품이 상위에 노출되기 유리하도록 부당하게 검색 알고리즘을 설계하고 적용하는 행위를 다시 하여서는 아니 된다."

위와 같이 장래에 대해 일정한 행위를 못하도록 금지하는 조치를 '향후 위반행위 금지명령'으로 분류한다(권오승·서정, 2018).[37] 실무적으로는 위반행위 중지명령과 함께 가장 일반적으로 활용되는 유형 중 하나다(권오승·서정, 2018). 공정거래법의 시정조치 관련 규정에는 공정위가 부과할 수 있는 조치의 형태로 "행위의 중지"가 포함되어 있으나,[38] 더 나아가 장래에 대해서도 일정한 행위를 금지하는 예방적 목적의 시정조치가 허용되는지에 대

35) 공정거래위원회 시정조치 운영지침 V.1.다. 참조.

36) 대법원 2007.1.12. 선고 2004두7146 판결 등.

37) 공정위의 시정조치 운영지침은 이러한 유형을 "행위금지명령"이라고 말한다(지침 Ⅶ.1.나. 참조).

38) 예를 들어 시장지배적 지위의 남용에 대해 명할 수 있는 조치를 규정하고 있는 공정거래법 제5조(전면개정법 제7조 제1항)는 "공정거래위원회는 제3조의 2(시장지배적지위의 남용금지)의 규정에 위반하는 행위가 있을 때에는 당해 시장지배적사업자에 대하여 가격의 인하, 당해 행위의 중지, 시정명령을 받은 사실의 공표 기타 시정을 위한 필요한 조치를 명할 수 있다"고 규정하고 있다.

해서는 법에 명확하게 규정되어 있지 않다. 대법원은 공정위가 가까운 장래에 반복될 우려가 있는 위반행위와 동일한 유형의 행위에 대해 반복금지를 명할 수 있다고 확인해 줌으로써 이러한 조치 유형의 적법성도 인정하였다.[39] 향후 위반행위 금지명령은 법에서 정한 "그 밖에 필요한 시정조치"에 해당할 수 있는 것으로 해석되는 것이다.[40]

향후 위반행위 금지명령이 공정거래법상 가능한 조치 유형 중 하나로 인정되는 것과 별개로 해당 조치가 명확성과 구체성의 요청을 충족해야 함은 당연하다. 그런데, 실무상 명확성과 구체성의 충족 여부는 결국 시정조치의 해석을 통해 판별되고, 이를 위해 시정조치의 문구 자체는 물론 관련 법령과 의결서의 이유 등을 종합적으로 고려하게 된다.[41] 그렇다면 네이버 쇼핑 사건의 시정조치가 금지하는 "부당하게 검색 알고리즘을 설계하고 적용하는 행위"는 구체적으로 어떤 행위를 말하는 것일까?

네이버 쇼핑 사건의 시정조치가 위반행위의 중지명령이 아닌 향후 위반행위의 금지명령의 형태를 띄게 되었던 이유는 공정위의 의결 시점에 이르러서는 공정위가 문제 삼았던 행위가 모두 이미 종료 내지 중단되었기 때문이다. 이 점에 비추어 시정조치가 장래에 금지하는 것은 의결서에서 구체적으로 문제 삼은 네이버의 (크게 다섯 가지) 행태라고 해석하는 것도 가능하다. 하지만 공정위의 실제 의도는 시정조치를 통해 의결서상에 나타난 네이버의 과거 행태만을 문제삼기보다는 검색결과에서 네이버의 서비스를 이용하는 업체의 상품이 상단에 노출되기 유리하도록 알고리즘을 조정 내지 변경하는 방식의 '자사우대' 행위 일반을 포섭하려고 했던 것으로 보인다. 다만, 형식적으로 자사우대 행위라고 하여 무조건 위법한 것은 아니고, 알고리즘의 변경 결과 정상적으로 네이버 서비스를 이용하는 업체의 상품들이 상단에 더 노출될 수 있기 때문에 시정조치도 그러한 조정 내지 변경을 "부당하게" 하지 말 것을 명하고 있다. 결국 시정조치가 금지하는 알고리즘의 설계와 적용이 무엇인지를 해석함에 있어 부당성 판단이 핵심인 것이다.

---

39) 대법원 2003.3.20. 선고 2001두5347 전원합의체 판결("시정명령 제도를 둔 취지에 비추어 시정명령의 내용은 과거의 위반행위에 대한 중지는 물론 가까운 장래에 반복될 우려가 있는 동일한 유형의 행위의 반복금지까지 명할 수는 있는 것으로 해석함이 상당하다").

40) 공정거래법 제5조(전면개정법 제7조 제1항) 등 참조.

41) 대법원 2013.11.14. 선고 2012두19298 판결; 대법원 2007.1.12. 선고 2004두7146 판결; 서울고등법원 2014.6.13. 선고 2012누27994 판결 등 참조.

디지털 시대가 본격적으로 도래하기 전에도 공정위의 시정조치가 피심인에 대해 일정한 행위를 "부당하게" 하는 것을 금지하는 경우가 종종 있었다.[42] 그리고 그러한 조건의 부기가 그 자체로 명확성과 구체성의 원칙을 위배한다고 판단된 경우는 아직 없는 것으로 알고 있다. 네이버 쇼핑 사건의 시정조치도 이런 점에서 다를 바 없다고 생각할 수 있다. 그러나 알고리즘의 설계와 적용을 부당하게 하지 않는 것이 무엇인지 더 자세하게 살펴보면 문제가 그와 같이 간단치 않다.

자사우대 행위는 사업자 자신의 서비스나 상품을 경쟁관계에 있는 타사의 것과 비교하여 보다 유리하도록 거래조건 등을 설정하는 일종의 차별(discrimination) 행위라고 할 수 있다. 알고리즘의 경우도 적용 대상 등에 대한 차별적 취급이 문제되고 있고, 인공지능 분야에서는 이를 알고리즘의 '공정성(fairness)' 이슈로 논의하는 것이 보통이다. 알고리즘의 적용 결과 경쟁법의 관점에서 부당한 자사우대가 초래된다면 알고리즘이 기술적으로 공정하지 못하다고 평가받을 수 있는 것이다.

그런데 업적주의, 기회 균등, 결과적 평등을 포함하여 공정성의 기준이 다양한 것처럼 머신러닝 기술로 알고리즘의 공정성을 구현함에 있어서도 그에 상응하는 다양한 지표들이 존재한다.[43] 문제는 현재의 기술 수준으로는 알고리즘 기반 시스템이 위 지표들을 (허용되는 오류율 내에서) 개별적으로 각기 충족하도록 만들 수는 있지만, 일반적으로 둘 이상의 지표를 동시에 충족하도록 만드는 것은 기술적으로 불가능할 수 있다는 것이다(Jon Kleinberg, 2016).[44] 현실 사회에서도 다양한 공정성의 기준을 동시에 모두 완벽하게 만족시키는 것은 불가능하기 때문에, 결정권자는 보통 서로 충돌하는 가치나 이익간의 형량을 통해 합리적인 결과를 도출하기 위해 노력한다. 그와 달리 아직까지 알고리즘 기반의 시

---

42) 예를 들어 공정위 1986.5.28.자 의결 제86-46호; 공정위 2001.4.12.자 의결 제2001-068호 (2001경촉0389) 등 참조.

43) 대표적인 공정성 지표의 몇 가지 예로는 아래 참조:
독립성: $P(R = + \mid A = a) = P(R = + \mid A = b),\ \forall a,b \in A$
분리성: $P(R = + \mid Y = y,\ A = a) = P(R = + \mid Y = y,\ A = b),\ \forall\ a,b \in A,\ y \in \{+,-\}$
충분성: $P(Y = + \mid R = r,\ A = a) = P(Y = + \mid R = r,\ A = b),\ \forall a,b \in A,\ r \in \{+,-\}$

44) 이것을 머신러닝의 불가능성 정리(impossibility theorem)라고 부르기도 한다(Kailash Karthik Saravanakumar, The Impossibility Theorem of Machine Fairness: A Causal Perspective (2020), https://arxiv.org/abs/2007.06024).

스템은 기술적으로 이러한 트레이드 오프(trade-off)를 적정하게(즉, 사회적인 관점에서 수용 가능한 수준으로) 수행하지 못한다. 결과적으로 알고리즘의 공정성을 달성하기 위해 아무리 노력하더라도 적어도 어느 한 기준에서는 불공정하다는 평가를 받을 수밖에 없는 것이고, 경쟁법상 알고리즘을 "부당하게" 운용하지 않을 것을 요구받은 경우에도 상황은 마찬가지다.

경쟁법상 시정조치의 실질적인 내용이 알고리즘의 설계와 적용에 있어 공정할 것을 요구한다면, 조치가 명확하고 구체적이어야 한다는 요구는 어떤 의미를 가질까? 구체적 사건과 상황별로 다를 수 있겠으나, 공정위가 기술적으로 달성 가능한 복수의 공정성 지표 중 어느 것을 우선적으로 충족할 것인지 정하고 피심인 또한 그러한 선택을 알 수 있도록 명해야만 명확성과 구체성의 원칙을 충족하는 경우도 있을 것이다. 그와 달리 기술적인 문제라는 이유로 피심인에게 구체적인 지표의 선택을 만연히 맡긴 뒤 사후적으로 다른 지표 또는 기준의 관점에서는 공정하지 못하다는 이유로 문제 삼는다면 집행의 적정성은 물론이고 적법성 또한 결여되었다고 보아야 할 것이다. 혹자는 공정위를 포함한 규제 당국에 대해 그러한 기술적인 문제까지 판단하고 결정할 것을 요구하는 것이 과연 현실적인지 의문을 가질지도 모르겠다. 그러나 기술적인 이해나 역량(전문인력 등)의 부족이 명확성과 구체성의 요구를 제대로 충족하지 못한 것에 대한 항변이 될 수는 없을 것이다. 결국 플랫폼의 알고리즘 기반 행위에 대해 실효적인 조치를 고안하고 집행하기 위해서는 전문인력 채용, 내부 교육 강화, 사건처리 과정의 현대화 등 공정위의 역량 확충이 시급하며, 사안에 따라서는 시정조치의 선택과 고안 과정에서도 피심인에게 보다 적극적인 역할을 부여함으로써 필요한 리소스의 제약을 보완하는 방안도 고려할 필요가 있다.

제4장 플랫폼 시장 경쟁 이슈 사례 분석

제1절 프라이버시와 경쟁법 이슈[45)]

1. 서 론

최근 온라인 플랫폼을 포함하여 디지털 경제가 급속도로 발전하면서 다양한 사업모델과 관련된 경쟁법적 이슈가 등장하고 있다. 예를 들어 인공지능 발전과 관련하여 데이터의 중요성이 강조되고 있는데(임용·정해빈·고학수, 2019), 데이터 자체를 필수설비(essential facility) 또는 독점적 재화로 이해하고 데이터 접근 또는 거래거절을 시장지배적 지위남용 행위의 배제행위로 이해하는 경우가 있다(황태희 외, 2019). 또한 프라이버시 침해와 관련된 착취남용의 문제도 경쟁법의 대상으로 논의되고 있다(최요섭, 2021). 특히 독일 페이스북 사건을 시작으로 프라이버시 또는 개인정보 침해가 경쟁법 상 착취남용에 해당하는지에 대한 연구가 국내외에서 활발하게 진행되고 있다. 이 연구는 플랫폼의 데이터 수집과 관련하여 프라이버시 또는 개인정보 침해가 경쟁법에서 금지하는 시장지배적 지위남용행위 중에 착취남용에 해당하는지에 대해서 논의하고 위법성 판단기준을 고려하는 것을 목적으로 한다.

프라이버시 관련 경쟁법 및 경쟁정책을 논의하기 위해 먼저 착취남용에 대한 이해가 필요하다. 무엇보다 시장지배적 지위남용에 대한 유형분류를 통해 경쟁법 위반 판단기준을 고려하고 이를 발전시킬 필요가 있다. 따라서 이 글에서 최근 프라이버시 관련 경쟁법과 경쟁정책 이슈를 논의하기 위해 가격남용 중심의 착취남용 판례법의 발전 및 문제점을 논의하고, 유럽연합의 페이스북 사건과 디지털시장법안(Digital Markets Act: DMA)에서 규제하려는 프라이버시 관련 착취남용을 분석·평가하도록 한다. 최근 전 세계적으로 이슈가 되고 있는 타겟팅 광고(또는 맞춤형 광고)와 관련하여 플랫폼의 프라이버시 보호정책이 경

45) 해당 절은 본 연구의 자문위원 최요섭 교수가 작성한 원고이다.

쟁법 상 배제남용으로 고려되고 있다.

사업자의 프라이버시 보호 관련 사업모델에 대한 경쟁법의 적용은 착취남용규제와 배제남용규제 사이의 충돌 혹은 개인정보보호법과 경쟁법 충돌의 문제가 될 수 있다. 따라서 경쟁법이 추구하는 다양한 가치의 충돌 문제를 프라이버시 관련 경쟁정책과 연관지어 논의하는 것은 의미가 있다. 플랫폼 사업자의 프라이버시 보호정책이 경쟁법 상 착취남용의 비난을 회피할 수 있으나 배제남용으로 규제될 수 있기 때문에 경쟁법 집행의 목적 상 개인정보보호법과 충돌이 발생할 수 있다. 마지막 부분에서는 향후 프라이버시 관련 경쟁법의 발전에 대해서 논의하면서 결론을 맺도록 한다.

2. 최근 프라이버시 관련 경쟁법과 경쟁정책의 배경

가. 시장지배적 지위남용의 유형분류

정부규제의 중요한 내용으로 시장실패 문제해결을 위한 규제가 있으며, 시장실패 중 가장 중요한 주제가 시장에서의 독점이라고 할 수 있다. 또한 독점의 문제 중에서 중요한 부분은 가격남용(excessive pricing)이며, 전통적으로 독점의 폐해를 판단하기 위해 상품과 서비스의 높은 가격을 규제 대상으로 논의하기도 한다. 예를 들어 독점 가격 또는 높은 가격 자체를 독점력(market power) 또는 시장지배적 지위를 판단하는 요소로 이해하면서, 동시에 독점 또는 시장지배적 사업자의 착취남용(exploitative abuse)으로 규제하기도 한다. 따라서 전통적인 경쟁법의 기초에는 재화의 가격이 중요한 규제의 목적과 대상이 되기도 한다. 가격남용 중심의 착취남용을 논의하기 위해서 우선 시장지배적 지위남용의 유형을 이해하는 것이 필요하다.

시장지배적 지위남용을 보통 두 가지의 유형으로 분류할 수 있는데, 서론에서 언급한 착취남용과 배제남용으로 구분할 수 있다. 학자에 따라 시장지배적 지위남용을 착취남용, 차별남용 그리고 배제남용으로 분류하거나, 그 외에 다양한 유형으로 구분하기도 한다. 그러나 우리나라를 포함하여 유럽연합 경쟁법의 영향을 받은 대부분의 아시아 국가에서는 시장지배적 지위남용을 보통 착취남용과 배제남용으로 구분하며, 미국의 경우 착취남용을 규제하지 않고 배제남용만을 금지하고 있다. 우리나라 공정거래법에서는 시장지배적 지위남용의 금지로서 착취남용과 배제남용을 금지하고 있으며, 이와 별도로 불공정거래행위를

금지한다. 착취남용은 시장지배적 지위를 이용하여 과도한 독점적 이익을 실현하여 거래상대방 또는 소비자 이익을 침해하는 것으로 이해되고 있으며, 배제남용은 경쟁사를 시장에서 배제하는 방법으로 자신의 시장지배적 지위를 형성·유지 또는 강화하는 것으로 이해된다(권오승·서정, 2018).

상당수의 나라에서 착취남용 또는 가격남용을 경쟁법 실체규정에 포함하여 규제하고 있지만, 전 세계적으로 착취남용으로서의 가격남용금지 사례를 찾아보기 어렵다. 특히 미국에서는 높은 가격이 경쟁을 유인하는 요소로 이해되고 있어서 이를 규제하지 않고 있다. 유럽연합과 우리나라의 경우 가격남용을 증명하기 위해 복잡한 경제분석이 필요하거나 위법성 판단기준을 설정하는 것이 중요한데, 위법성 판단기준 또는 경쟁제한성 증명책임 때문에 실질적으로는 관련 사례를 찾아보기 어렵다. 그럼에도 불구하고 유럽연합을 중심으로 가격남용 관련 판례가 존재하고 있으며, 이를 기준으로 프라이버시 관련 착취남용을 논의하는 것은 의미가 있다.

유럽연합 기능조약(Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU) 제102조 제a호에서는 불공정한 가격(또는 가격남용)을 금지하고 있다. 이와 유사하게 우리나라 공정거래법 제3조의2 제1항 제1호에서 부당한 가격결정을 금지하고 있으며, 제2호에서 부당한 출고조절을 금지하고 있다. 또한 동조 동항 제5호 후단에서는 부당한 소비자이익의 저해를 착취남용에 포함하여 규제하고 있다(권오승·서정, 2019). 우리나라에서는 부당한 가격결정과 관련된 대법원 판결이 있지만,[46] 위 사건에서 공동의 시장지배력(collective dominance)을 입증하지 못하여 가격남용에 대한 판단이 제대로 이루어지지 않았다. 이와 반대로 유럽연합에서는 몇몇 중요한 판결이 있었는데, 경쟁당국이 시장지배적 지위남용 사건에서 패소한 사건임에도 유럽법원(Court of Justice of the European Union: CJEU)이 가격남용의 기준을 마련했다는 측면에서 중요한 판례법이 있다. 따라서 유럽연합의 가격남용 관련 판례를 살펴봄으로써 착취남용에 대해 이해하고 이를 플랫폼 관련 프라이버시 분야에서 논의할 수 있다.

나. 착취남용 관련 판례: 유럽연합을 중심으로

유럽연합 기능조약 제102조 제a호는 시장지배적 사업자가 직간접적으로 불공정한 구매

46) 대법원 2005.12.9. 선고 2003두6283 판결.

또는 판매가격을 부과하거나 불공정한 조건을 부과하는 행위를 금지하고 있다(Yo Sop Choi, 2021). 이러한 내용은 질서자유주의(ordoliberalism)를 기반으로 '특별한 의무(special responsibility)'를 강조하는 공정성(fairness)에 근거를 둔다(Yo Sop Choi, 2021). 경쟁법의 목적이 경제적 효율성을 포함하여 사회정치적 목적을 포함하는 경우 공정성을 강조한다(Rex Ahdar, 2020). 따라서 시장지배적 사업자에게 부과하는 특별한 의무의 개념은 위에서 언급한 가격남용에서의 불공정과 관련이 있다.

불공정한 가격 관련 기능조약 제102조의 위법성을 판단하는 중요한 요소는 관련 재화의 경제적 가치(economic value)라고 할 수 있다. 이러한 기준이 제시되었던 중요한 판례는 United Brands 사건이었는데,[47] 이 사건에서 Chiquita가 독일을 포함한 몇몇 회원국 사업자에게 공급했던 바나나 상품가격이 구매력이 낮은 그 외 회원국 사업자에게 부과한 공급가격보다 높았던 것이 문제가 되었다. 위 사건에서 시장지배적 사업자의 공급가격이 가치에 비해 과도한지(excessive)가 중요한 쟁점이 되었다(Yo Sop Choi, 2021).

유럽법원은 경쟁당국이 불공정가격 관련 기능조약 제102조 위반에 대한 충분한 증거를 제시하지 못했다고 판단하였다. 법원은 특정한 상황에서는 가격남용이 기능조약 제102조 위반이 될 수 있다고 판시하면서 위법성 판단기준을 제시하였다. 특히, 수익 및 비용구조 분석이 중요한 기준으로 논의되었다. 유럽법원은 두 단계의 심사기준을 제시하였는데, 먼저 상품에 대한 공급가격이 과도한지, 그리고 가격 자체가 부당하거나 다른 경쟁상품과 비교하여 사업자의 상품공급가격이 부당한지가 중요한 기준이 되었다. 따라서 유럽연합 판례법을 살펴보면 기능조약 제102조 위반을 판단하기 위해서는 상품의 경제적 가치 측정이 필요하며 수익 자체만으로 위법성을 판단할 수는 없다(Yo Sop Choi, 2021)

다. 착취남용규제의 문제점과 경쟁법 상 프라이버시 보호의 이슈

우리나라와 유럽연합 경쟁법은 착취남용을 규제하고 있지만 실무적으로 이를 적용하는 것은 쉽지 않다. 위에서 기술한 바와 같이 경제적 가치를 측정하고 이를 다른 유사 상품가격과 비교하는 것이 실질적으로 어렵기 때문이다. 유럽법원 Advocate General이었던 Wahl은 AKKA/LAA 사건[48]에서 자유롭고 경쟁적인 시장의 환경에서는 가격남용을 금지할 필요

47) Case 27/76, *United Brands v Commission EU:C:1978:22.*

48) Case C-177/16, *AKKA/LAA EU:C:2017:286.*

가 없다는 의견을 제시하였다. Wahl은 시장진입장벽이 미비한 시장에서는 높은 가격이 오히려 시장진입을 유인한다고 설명하였다(Ariel Ezrachi, 2018). 그 외에도 경쟁당국과 법원이 가격남용 또는 착취남용을 금지하거나 규제하는 것에는 여러 문제점이 있다. 우선 지나치게 가격남용을 금지하게 되면 자칫 시장지배적 지위 자체를 금지하는 경우가 발생할 수 있으며, 경쟁당국과 법원이 가격규제기관(price regulators)으로 인식될 수 있다. 또한 혁신이 필요한 신경제분야에서 투자가 필요한 경우, 가격에 대한 규제는 관련 분야의 역동적 효율성에 부정적인 영향을 줄 수가 있다(최요섭, 2021).

따라서 가격남용 금지와 관련하여 과도한 규제 또는 1종오류(over-deterrence or Type I error)의 문제점을 회피하기 위해서는 유럽 판례법에서 논의된 바와 같이 경제분석이 필요하다. 그러나 유럽을 중심으로 논의되고 있는 프라이버시 관련 착취남용의 경우, 경제분석보다는 행위 자체를 기준으로 위법성 판단이 이루어질 수 있다. 따라서 프라이버시 침해 관련 시장지배적 지위남용금지가 준당연위법이나 행태주의 방법으로 적용될 수 있으며, 이는 역동적 또는 파괴적 혁신이 중요한 플랫폼 분야에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 또한 기존 개인정보보호법 또는 데이터보호법과 중복 또는 집행에서의 충돌이 발생할 수 있다. 무엇보다 프라이버시와 같은 비가격경쟁을 제한하는 것에 대한 위법성 판단기준이 문제가 될 수 있으므로(이호영, 2018), 착취남용으로 이해되는 프라이버시 침해를 논의하기 위해서는 위법성 판단기준을 마련하는 것이 중요하다.

3. 유럽연합의 프라이버시 관련 정책 및 최근 사건

가. 독일 페이스북 사건

2015년 디지털단일시장전략(Digital Single Market Strategy: DSMS)이 시작된 이후 유럽집행위원회(European Commission)는 디지털 산업 중 플랫폼 분야에서의 경쟁법 역할을 강조하고 있다. 최근 데이터 경제와 관련하여 프라이버시가 경쟁법 이슈로 논의되고 있으며, 이는 기존 일반데이터보호법(General Data Protection Regulation: GDPR)과 중복되고 집행에서 충돌이 발생할 수 있으므로 두 법체계 사이의 조화를 논의하기도 한다(European Commission, 2021). 그러나 유럽법원은 개인정보보호에 대한 내용이 경쟁법의 대상이 되지 않는다고 판시한 바가 있다.[49] 또한 경쟁법과 개인정보보호법의 목적이 상이하기 때문에

경쟁법을 프라이버시 침해 사건에 적용하기 어렵다는 의견이 있다(주진열, 2019). 위의 의견에도 불구하고 유럽연합에서는 최근 독일 페이스북 사건(Bundeskartellamt, 2019)을 포함하여 구글 프라이버시 샌드박스(Privacy Sandbox)(CMA, 2021)에 대한 경쟁법의 적용 논의가 지속적으로 이루어지고 있다. 유럽연합에서는 소비자의 데이터에 대한 보호의무를 준수하지 않는 경우, 경쟁법 위반 가능성이 있다는 의견이 있다. 이러한 내용의 근거는 다양한 요소를 포함하는 경쟁침해이론(theory of harm)이 있으며,[50] 프라이버시 관련 경쟁침해이론의 배경에는 독일 페이스북 사건이 있다.

독일 경쟁당국(Bundeskartellamt)은 페이스북이 사용자의 데이터를 수집·이용 및 결합하는 행위가 시장지배적 지위남용 중 착취남용으로 판단하고, 페이스북이 설정한 불공정 약관에 의해 데이터가 수집되는 것을 금지하는 결정을 하였다. 독일 경쟁당국은 사용자의 적절한 동의가 없는 상황에서 과도하게 개인정보가 수집되어 사용되었으며, 페이스북의 GDPR 위반이 경쟁법 위반이 된다고 판단하였다. 독일 경쟁당국은 (1) 페이스북이 소유한 왓츠앱과 인스타그램에서의 개인정보를 이용자의 동의가 없는 경우 페이스북이 수집한 개인정보와 결합할 수 없도록 하였고, (2) 이용자 동의가 없는 경우에 제3의 웹사이트에서 개인정보를 수집하여 이를 페이스북 계정과 결합하는 것도 금지하였다(심재한, 2021).

독일 페이스북 사건은 유럽을 포함하여 전 세계적으로 논의가 이루어지고 있다. 위 사건은 2021년 7월 현재 뒤셀도르프 고등법원의 선결적 판결(preliminary ruling) 신청으로 유럽법원에 계류 중이다.[51] 따라서 향후 유럽법원의 판단에 따라 프라이버시 보호가 경쟁법과 경쟁정책이 보호하려는 소비자후생에 포함될 수 있는지 결정될 것으로 보인다.

나. 유럽의 디지털 관련 규제정책과 디지털시장법안

실질적으로 착취남용 또는 가격남용을 규제하기 어려운 현실에서 경쟁법 상 관련 규정을 유지하는 데에는 여러 가지 이유가 있다. 특히 착취남용규정을 유지하는 가장 중요한

49) Case C-238/05, Asnef-Equifax EU:C:2006:734.

50) 경쟁침해이론은 사업자의 행위가 경쟁에 부정적인 영향을 미치는 경우를 포함하며, 경쟁제한적 봉쇄, 시장지배력 전이, 시장진입장벽이론 등을 포함한다(홍대식, 2019; 고학수, 2019, 193~197면)

51) Case C-319/20, Request for a preliminary ruling from the Bundesgerichtshof(Germany) on 15 July 2020, OJ C 359.

이유는 소비자후생에 직접적인 영향을 주는 행위가 착취남용이며 이는 공정경쟁의 가치와 관련이 있기 때문이다(최요섭, 2021). 예를 들어 2020년 12월 발표된 유럽연합 디지털시장법안의 실체규정에 독일 페이스북 사건을 반영한 부분을 포함하고 있다. 법안 제5조 제a호는 핵심 플랫폼 서비스 제공으로 획득한 데이터를 다른 서비스 또는 제3자 서비스를 통해 획득한 데이터와 결합하는 행위를 금지하고 있다. 이러한 규제내용은 게이트키퍼(gatekeeper)로 지정된 플랫폼 사업자가 대체서비스가 존재하지 않는 상황에서 소비자 또는 이용자에게 불공정한 내용의 동의를 요구하는 행위와 과도하게 개인정보를 수집 및 이용하는 행위를 착취남용으로 이해하는 것에 그 바탕을 두고 있다(Inge Graef, 2018).

독일 페이스북 사건에서 경쟁당국은 개인의 데이터 관련 통제력 상실에 중점을 두었으며(심재한, 2021), 이와 관련된 남용행위에 대해서 개인정보보호법이 아닌 경쟁법으로 규제가 가능하다고 주장하였다. 그러나 뒤셀도르프 고등법원은 착취남용 사건에서도 시장에서의 경쟁을 저해하는 효과의 증명을 요구하였다. 반면 독일 연방대법원은 페이스북 이용자들이 개별화된 서비스의 선택권에 중심을 두고 착취남용을 판단한 것으로 보인다. 다시 말해, 다양한 정도의 데이터를 수집하는 다양한 서비스가 페이스북 사건에서는 불가능했다는 점을 강조하였다(심재한, 2021). 무엇보다 최근 개인정보 수집과 관련된 기술의 발전은 소비자가 자신의 정보수집 및 이용을 제한하거나 거부하는 것이 실질적으로 어렵다는 의견이 독일 연방대법원 판단에 반영된 것으로 보인다(안정민·최경진, 2017).

4. 프라이버시 관련 경쟁법의 발전에 대한 제언

가. 프라이버시 샌드박스 관련 착취남용규제와 배제남용규제의 충돌

최근 국내외에서 맞춤형 광고와 프라이버시 침해의 문제가 규제의 대상이 되고 있다. 우리나라의 경우, 맞춤형 광고와 관련하여 여러 기관에서 중복적인 규제를 하고 있다. 예를 들어, 온라인 플랫폼의 맞춤형 광고와 관련하여 정보통신망법 제22조 제1항에서 개인정보 수집·이용 및 목적, 수집하는 개인정보 항목, 그리고 개인정보의 보유와 이용 기간을 이용자에게 알리고 동의를 받도록 방송통신위원회가 규제하고 있다(안정민·최경진, 2017). 또한 이용자의 개인정보를 제3자에게 제공하기 위한 동의와 관련하여 동법 제24조의2 제1항이 규율하고 있다. 2020년 11월에 페이스북이 정보통신망법 제24조의2를 위반하여 개인

정보보호위원회는 67억원의 과징금을 부과하였다.[52]

무엇보다 맞춤형 광고와 관련하여 소수 플랫폼에게 정보가 집중되는 것에 대한 문제도 제기되고 있다(김종윤 외, 2020). 예를 들어 구글의 프라이버시 샌드박스 정책이 경쟁법 상 배제남용에 해당된다는 의견이 있으며, 이와 관련된 경쟁법 위반 조사가 이슈가 되고 있다. 구글이 제3자 쿠키와 모바일 광고 식별자를 통한 이용자 트레킹을 금지 또는 억제하는 프라이버시 정책변경과 관련하여 유럽연합 경쟁당국을 포함하여 많은 나라에서 조사가 이루어지고 있다(류시원, 2021). 구글의 프라이버시 보호 강화정책은 유럽 GDPR에 근거한 것인데, 관련 규정을 과도하게 해석하여 프라이버시 증진정책이 만들어졌으며, 이러한 내용이 경쟁자를 배제한다는 논의로 이어지게 되었다. 다시 말해 프라이버시 보호 수준을 높이는 경우, 경쟁자가 배제될 수 있다는 역설적인(privacy protection paradox) 상황이 발생하게 되었다. 따라서 경쟁법 상 프라이버시 보호와 관련하여 착취남용규제와 배제남용규제의 목적 사이에 충돌이 발생할 수 있고, 경쟁법과 개인정보보호법 사이의 충돌도 가능하다(Mark MacCarthy, 2021.6.23.일자).

지속적인 프라이버시 보호에 대한 정책과 소비자의 관심이 증대되면서 구글(프라이버시 샌드박스)과 애플(App Tracking Transparency: ATT)은 프라이버시 보호를 위한 정책을 강화하고 있다. 구글의 경우, 2019년에 크롬 브라우저에서 제3자 쿠키 지원을 중단하고 대체 기술을 제공한다는 계획을 밝혔으며 2023년 말에는 제3자 쿠키 지원이 중단되는 것으로 예정되어 있다(Mark MacCarthy, 2021. 6. 23.일자). 구글의 경우 제3자 쿠키가 없어도 크롬을 이용하여 충분히 이용자의 데이터를 수집할 수 있으므로, 프라이버시 샌드박스는 경쟁사의 데이터 수집을 약화시키는 프라이버시 보호 정책으로 이해될 수 있다. 이러한 이유로 유럽연합 경쟁당국과 영국 경쟁당국은 광고테크(ad tech) 시장에서 경쟁사를 배제하는 방법으로 지배력을 강화시킬 수 있는 프라이버시 보호 정책에 대해 경쟁법 위반을 조사중이다(European Commisssion, 2021).

구글 프라이버시 샌드박스의 경우와 같이 프라이버시 관련 경쟁제한성을 판단하는 데 의미 있는 의견이 있다. 비가격경쟁의 측면에서의 프라이버시를 고려한다면, (1) 사업자간 프라이버시 보호의 측면에서 경쟁관계에 있고, (2) 관련시장에서 프라이버시 보호와 관

52) 개인정보보호위원회 심의·의결 제2020-006-008호, 2018조일0001, 2020.11.25.

련하여 우월적인 서비스를 제공하며, (3) 경쟁사가 프라이버시 보호정책의 변화나 증진과 같은 방법이 시장지배적 사업자의 프라이버시 보호정책에 필적할 수 없는 경우에(이호영, 2018) 시장지배적 사업자의 프라이버시 보호 정책은 경쟁자를 배제할 수 있을 것이다.

나. 경쟁법 상 프라이버시 관련 착취남용 위법성 판단기준

플랫폼 관련 남용행위에 대한 논의가 지속적으로 이루어지는 상황에서 시장지배적 지위 남용행위의 유형화와 위법성 판단기준 정립이 필요한 시점이 되었다. 유럽연합을 중심으로 플랫폼 관련 시장지배적 지위남용 사건이 지속적으로 증가하고 있으며, 페이스북 사건을 중심으로 프라이버시 관련 착취남용도 논의되고 있다. 우선 가격남용규제 관련 문제점을 살펴보고 이를 프라이버시 관련 착취남용 위법성 판단기준에 적용하는 것이 필요하다. 착취남용과 관련하여 실무적인 어려움을 근거로 가격남용규제에 대해 반대하는 주요한 의견은 다음과 같다. 첫째, 높은 가격은 시장진입을 유인하기 때문에 가격 자체를 규제하는 것은 경쟁을 제한하는 것이 될 수 있다. 둘째, 지나친 가격규제는 성공의 위험이 많은 혁신분야에서의 투자를 저해할 수 있다. 셋째, 가격남용을 판단하기 위한 해당 상품의 경제적 가치기준을 설정하는 것은 실무적으로 거의 불가능하다. 이러한 문제점은 프라이버시 침해 관련 착취남용에서도 유사하게 논의될 수가 있다(최요섭, 2021). 특히 프라이버시가 경쟁의 비가격 요소로 이해되는 경우(이문지, 2018), 가격남용에 대한 경쟁법 적용을 대칭적으로 적용할 수 있을 것이다.

첫째, 개인정보보호정책은 경쟁사가 시장에 진입하는데 유인이 될 수 있다. 특히 위에서 언급한 프라이버시 샌드박스의 내용과 같이 신규사업자가 경쟁사보다 개인정보를 보호하는 정책을 자율규제를 통해 수립한다면, 시장진입에 유리할 수 있다. 둘째, 지나친 데이터 수집과 프로세스를 규제하는 경우에 오히려 플랫폼 분야에서의 혁신을 저해할 수 있다. 셋째, 특정 수준의 프라이버시 침해가 착취남용에 해당하는지 기준을 설정하는 것이 쉬운 일은 아니다. 프라이버시 보호의 수준과 관련하여 서비스의 품질 또는 소비자의 선택으로 유형화할 수 있으나, 이러한 요소들은 상당히 주관적이기 때문에 경제적으로 측정이 불가능하다(황태희, 2019). 따라서 소비자후생 관련 프라이버시 보호 논의를 위해서는 아래와 같은 기준이 필요할 수 있다.

첫째, 시장지배적 사업자의 추정을 근거로 프라이버시 침해를 남용행위로 판단하고 시

장지배적 지위가 존재하지 않는 경우에는 개인정보보호법에 의해 규제되어야 한다. 따라서 플랫폼 사업자 중 거대 플랫폼 사업자에 한정하여 프라이버시 침해를 경쟁법으로 금지할 수 있을 것이다. 둘째, 착취남용으로의 프라이버시침해는 그 자체만으로 금지할 수 없고, 당해 행위가 배제남용의 결과로 발생한 경우에 누적남용(cumulative abuse)의 기준으로 규제가 가능하도록 해야 한다. 셋째, 경쟁적인 시장상황에서의 데이터 수집과 프로세스의 과정이 아닌 독점적인 상황(소비자가 다른 대체 서비스로 전환이 어려운 싱글호밍의 상황)에서 프라이버시 침해가 이루어진 경우에만 경쟁법 적용이 가능하도록 기준을 마련해야 한다(최요섭, 2021).

5. 결 론

최근 유럽 인텔사건에서 논의된 바와 같이,[53] 시장지배적 지위에 대한 특별한 의무를 강조하는 유럽연합 판례법에서도 경쟁의 장점(competition on the merit)을 통해 증진될 수 있는 가격, 선택, 품질 및 혁신을 포함하는 소비자후생이 경쟁제한성을 판단하는 중요한 요소가 되고 있다. 프라이버시가 소비자후생의 한 요소로 포함되어야 한다는 의견에는 개인정보보호 관련 품질이나 이와 관련된 소비자의 선택에 중점을 두고 있는 것으로 보인다. 프라이버시보호가 소비자후생 관련 품질, 선택 및 혁신의 척도라고 설명하는 경우도 있다(이호영, 2018). 그러나 프라이버시 자체가 소비자후생의 한 요소가 될 수 있다. 특히 플랫폼 경제에서의 착취남용을 판단하는 기준은 경쟁의 장점 또는 경쟁의 과정을 중심으로 프라이버시 침해를 종합적으로 고려되어야 한다(최요섭, 2021).

경쟁법에서 논의되는 공정한 가격(또는 경쟁가격)은 완전경쟁시장에서 형성된 가격을 의미하는데, 데이터의 경우 이를 실질적으로 그 가치를 환산하는 것은 쉬운 일이 아니다. 프라이버시 관련 경제분석을 통한 위법성 판단기준이 부재한 상황에서 프라이버시 침해에 대해서 경쟁법을 적용하게 되면 준당연위법의 방법으로 플랫폼 사업자의 활동을 규제하게 될 것이다. 따라서 1종오류의 문제를 해결하기 위해서 경쟁제한성 판단기준을 설정하는 것이 중요하다. 무엇보다 대다수의 소비자는 플랫폼의 무료서비스를 원하면서 동시에 강력한 개인정보보호를 기대한다. 그러나 이러한 소비자의 요구를 모두 충족시키는 것은 현

53) Case C-413/14 P, *Intel v Commission ECLI:EU:C:2017:632.*

실적으로 어렵다. 따라서 최소한의 프라이버시 보호를 통해 역동적 효율성을 증진시켜 플랫폼 분야의 발전을 유도하는 것이 중요하다(최요섭, 2021).

결론적으로 시장지배적 사업자와 효율적으로 동등한 경쟁자(equally efficient competitor)가 시장에 진입할 수 있는 상황에서 프라이버시 침해가 발생했다면 경쟁법이 아닌 개인정보보호법으로 규제해야 한다. 우리나라를 포함하여 많은 나라에서 별도의 개인정보보호법과 규제기관을 만들고 있는 상황에서, 개인정보보호법 위반사건에 대한 지나친 경쟁법의 적용은 프라이버시 보호에 의미 있는 기여를 할 수 없다는 의견이 있다(이호영, 2018). 또한 프라이버시 관련 착취남용을 규제하기 위해서 비교형량의 방법으로 위법성을 판단해야 한다(최요섭, 2021).

제 2 절 특정 인앱결제 강제 금지 제도의 효과[54)]

1. 서 론

2021년 10월 전기통신사업법이 인앱결제 관련 내용이 새롭게 추가되어 시행되었다. 방송통신위원회의 2021년 8월 31일자 보도자료에 의하면 전기통신사업법의 신설조항들(이른바 구글 갑질 방지법)은 다음과 같다.

〈표 4－1〉 전기통신사업법의 신설조항

조항	내용
제22조의9 (앱 마켓사업자의 의무 및 실태조사)	① 앱 마켓사업자는 모바일콘텐츠 등의 결제 및 환불에 관한 사항을 이용약관에 명시하는 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 이용자의 피해를 예방하고 이용자의 권익을 보호하여야 한다. ② 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 모바일콘텐츠 등의 거래를 중개하는 공간(이하 “앱 마켓”이라 한다)에 모바일콘텐츠 등을 등록·판매하기 위하여 제공하는 자(이하 “모바일콘텐츠 등 제공사업자”라 한다)의 보호 등을 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 앱 마켓사업자의 앱 마켓 운영에 관한 실태조사를 실시할 수 있다.

54) 해당 절은 본 연구의 자문위원 이경원 교수가 작성한 원고이다.

조항	내용
제45조의2 (통신분쟁조정위원회 설치 및 구성)	① 6. 앱 마켓에서의 이용요금 결제, 결제 취소 또는 환급에 관한 분쟁
제50조(금지행위)	① 전기통신사업자(제9호부터 제11호까지의 경우에는 앱 마켓사업자로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)는----. 9. 앱 마켓사업자가 모바일콘텐츠 등의 거래를 중개함에 있어 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 모바일콘텐츠 등 제공사업자에게 특정한 결제방식을 강제하는 행위 10. 앱 마켓사업자가 모바일콘텐츠 등의 심사를 부당하게 지연하는 행위 11. 앱 마켓사업자가 앱 마켓에서 모바일콘텐츠 등을 부당하게 삭제하는 행위

출처: 방송통신위원회(2021. 8. 31.)

이와 같은 법 조항이 신설된 이유는 구글이 2020년에 2021년 7월부터 인앱결제 수수료 인상과 인앱결제 강제 규정을 도입하겠다고 예고하면서 이에 대해 국내외 콘텐츠 업계의 반발을 반영하기 위함으로 이해된다. 본 법의 핵심은 앱 마켓 운영자가 특정 인앱결제 방식을 강제하는 것을 금지하는 것이다.

구글과 애플의 인앱결제 관련 정책 변화는 아래의 표와 같다.

〈표 4－2〉 앱마켓 운영자의 인앱결제 관련 정책 변화

	구글	애플
시행시기	2021. 7. 1	2021. 1
인앱결제 수수료 (year 기준)	애초에 게임만 수수료부과, 그 외 무료 및 외부결제 허용 → 매출 $1백만까지: 15% 매출 $1백만 초과분: 30%	30% → 수익금 $1백만까지: 15% 수익금 $1백만 초과분: 30% 수익금 $1백만 이상: 30%
인앱결제 강제 대상	디지털 아이템, 정기결제서비스, 유료 앱, 클라우드 서비스	좌동
인앱결제 불허용	실제 상품/서비스 거래 신용카드/공과금 고지서 도박 등	좌동

	구글	애플
금지사항	Google Play 결제 시스템 이외의 결제 수단으로 사용자 유도	AppStore결제 시스템 이외의 결제 수단으로 사용자 유도
앱마켓역할	앱 유통/품질 및 안정성 보증	좌동

자료: Google의 Play Console 고객센터, URL: https://developer.apple.com/kr

애플의 경우, 처음부터 수수료를 30%로 설정하였으며, 최근 연간 수익금이 100만 달러 미만의 사업자에 대해서는 수수료를 15%로 낮추었다. 이와 반대로, 구글은 게임앱을 제외한 콘텐츠 사업자들에 대해 수수료를 부과하지 않았지만, 이들에게도 게임앱에 적용하였던 수수료를 확장하여 적용하기 시작한 것이다.

한편, 방송통신위원회는 구글과 애플에게 본 법 집행 이전에 사업자들의 자율 개선을 촉구하기 위해 본 법 준수를 위한 이행계획서 제출을 요구하였고, 이들은 이행계획서를 제출하였으나 방송통신위원회는 10월 17일 이를 반려하였다. 그런데 11월 5일 구글은 신규 이행계획서를 통해 한국에만 국한하여 개발자가 앱 안에서 제3자의 결제방식을 사용할 수 있도록 하고, 제3자 결제방식을 사용할 때 인앱결제 수수료보다 4% 낮은 수수료를 부과하기로 하였다(장가람, 2021. 11. 5).

앱 마켓의 인앱결제 관련 이슈는 주요국들을 대상으로 논의가 진행되고 있고, 법 제정 또는 소송 등을 통해 논의가 격화되고 있다. 이 절에서는 개정된 전기통신사업법의 특정 인앱결제 강제 금지 조항의 효과에 대해 논의한다.

2. 해외사례

앱마켓 사업자들의 수수료 및 자사 인앱결제 강제 행위에 대한 이슈는 비단 우리나라만에 국한된 것은 아니다. 유럽과 미국에서도 관련 첨예한 논쟁이나 정책적 개입이 현재에도 진행되고 있다.

먼저, 스웨덴 기업인 음원 스트리밍 서비스 업체인 스포티파이는 2019년 애플의 앱스토어 정책이 자사 음원 서비스인 애플뮤직에 유리하게 작용하고 있음을 주장하였고, 유럽연합위원회(European Commission)는 이에 대해 2년간 조사를 통해 애플뮤직의 경쟁 사업자들에게 30%의 인앱결제 수수료라는 앱스토어 정책이 결국 이용자에게 전가되어 이용자가

상대적으로 저렴한 음악 스트리밍 서비스를 선택할 기회를 제한하여 반독점법을 위반하였다는 의견을 제출하였다(조양준, 2021. 9. 2.).[55] 이는 유럽연합위원회가 애플에 대해 반독점법을 적용한 최초의 사례이다.

2021년 8월 11일 미국 상원의회에서 오픈 앱마켓 법이 발의되었다. 이 법안은 우리나라의 개정된 전기통신사업법과 유사하게 특정 인앱결제 강제 금지 조항을 포함하고 있고, 이와 더하여 제3의 앱마켓 허용, 제3자 결제수단 안내 가능, 자사 앱 우대 금지 등을 포함하고 있다. 우리나라의 전기통신사업법은 과학기술정보통신부와 방송통신위원회가 주관하도록 하고 있으나, 오픈 앱마켓 법안은 경쟁당국인 FTC와 DoJ가 관할하도록 하고 있다.

2021년 9월 애플은 일본의 공정거래위원회의 앱스토어에 대한 반독점법 위반 여부에 대한 조사 이후 기존의 앱마켓 정책의 변화를 예고하였다. 그 내용은 2022년 초부터 '리더앱'에 대해 앱 안에 외부 결제안내링크 표시 허용을 표명하였다. 여기서 리더앱이란 구독형 서비스 앱을 의미한다. 이는 애플의 기존 자신의 앱스토어에서 자사 인앱결제만을 강제하는 정책의 변화를 보여준 최초의 사례이다.

전 세계적으로 가장 주목받는 이슈로는 게임 플랫폼 제공자인 에픽게임즈가 애플을 상대로 소송을 진행한 케이스일 것이다. 2020년 8월 에픽게임즈가 자체 결제시스템 구축으로 인해 애플의 앱스토어 정책을 위반하였다는 이유로 앱스토어에서 퇴출되어 고소를 진행하였다. 그런데 2021년 9월 미국 연방법원은 애플의 반독점법 위반이 아니라는 판결을 내렸다. 이에 따라 에픽게임즈는 항소를 준비하고 있다. 이 판결의 핵심은 애플이 반독점법을 위반할 만큼의 지위를 갖지 않고, 이에 따라 애플의 행위는 반독점법 위반에는 적용하기 어렵다는 것이다.

3. 앱마켓 사업자의 가격설정에 대한 이해

여기서는 앱마켓 사업자가 독점인 상황에서 가격을 설정하는 방식에 대해 논의한다. 앱마켓 사업자는 전형적인 양면사업모델 사업자이다. 양면사업모델이란 서로 연결을 필요로 하는 서로 다른 그룹을 연결시켜 주고 그에 대해 대가를 취하는 사업을 의미한다. 앱마켓

55) 2021년 스포티파이와 애플뮤직의 글로벌 유료가입자 수는 각각 1억 6,500만 명과 7,800만 명으로 알려져 있다.

의 경우 앱을 이용하고자 하는 이용자와 앱개발자를 연결시켜주는 통로이다. 앱개발자들은 앱마켓의 도움 없이 독자적으로 자신의 홈페이지 등을 통해 앱이용자와 연결을 시도할 수 있다. 하지만, 앱이용자들이 앱개발자와 연결할 수 있는 통로를 모르는 경우 앱개발자들은 앱이용자에게 접근하기 어렵다. 반면, 앱개발자들을 앱이용자에게 소개하고 이용할 수 있게 하는 앱마켓이 있다면, 앱개발자들은 자신의 홈페이지 등을 통해 앱이용자들에게 접근하기 위해 소요되는 비용보다 훨씬 적은 비용으로 접근할 수 있다. 이에 따라 앱개발자들은 앱마켓을 이용할 유인을 갖는 것이다.

앱이용자와 앱개발자들을 연결시켜 주는 앱마켓이 각 그룹에게 어떻게 가격을 부과하는지에 대한 이해가 필요하다. 우선 앱마켓은 앱이용자와 앱개발자들을 연결시켜줌으로써 간접적 네트워크 효과를 유발한다는 점을 주목할 필요가 있다, 간접적 네트워크 효과란 한 이용자 그룹의 효용이 다른 이용자 그룹의 이용자 수 또는 이용량이 많을수록 그 이용자 그룹의 이용자의 효용이 높아지는 특성을 의미한다. 이와 같이, 간접적 네트워크 효과가 지배적인 양면사업모델 사업 방식을 채택하는 앱마켓 사업자가 각 이용자 그룹과 앱개발자 그룹에게 제시하는 가격결정 방식은 무엇일까?

경제학에서 제시하는 이론에 의하면 독점 앱마켓 사업자가 앱이용자 그룹 또는 앱개발자 그룹에게 부과하는 가격설정 방식은 동일하다. 식(1)은 대표적으로 앱개발자에게 적용되는 표현이다.[56]

앱개발자에 대한 가격(앱마켓 관점)
= 한계비용 + 마크업 -(앱이용자 그룹을 유치하는 데에 대한 보상)(1)

식(1)에 의하면, 앱개발자들이 앱마켓을 이용하려면, 앱개발자들에게 서비스 제공에 소요되는 비용을 보전해주고, 이에 더하여 앱마켓 운영자가 앱마켓을 운영하므로써 얻는 마크업도 보장해주는 반면, 앱마켓이 하나의 앱개발자를 더 유치하므로써 간접적 네트워크 효과에 의해 앱이용자를 더 유치하므로써 얻게 되는 수입의 일부를 보전하기 위한 항목으로 구성되어 있다. 달리 말하면, 양(+)의 간접적 네트워크 효과로 인해 특정 이용자 그룹에 대해 부과하는 가격은 인하될 가능성이 있다.

56) <부록 1> 참조

식(1)은 독점 앱마켓 운영자 관점에서 설정하는 가격 수준을 말한다. 앱마켓 운영자 관점뿐만 아니라 앱마켓을 이용하는 앱이용자 및 앱개발의 이해관계를 모두 아우르는 사회적 관점에서 앱마켓 이용수수료 수준에 대해 논의한다.

앱마켓의 사회적 가치는 앱마켓을 이용하므로써 얻는 편익에서 앱마켓 서비스 제공을 위한 비용을 뺀 것으로 간략히 적용할 수 있다. 앱이용자와 앱개발자 간, 앱이용자와 앱마켓 운영자 간, 앱개발자와 앱마켓 운영자 간의 거래에서 발생되는 금전적인 부분은 지출과 수입이 서로 상쇄되므로 앱마켓의 사회적 가치에 포함되지 않는다. 앱마켓의 사회적 가치를 극대화하는 주체를 사회적 설계자(social planner)라 부르자. 앱마켓처럼 사회적 설계자가 앱이용자와 앱개발자에게 부과하는 가격은 동일한 방식을 적용하는데, 식(2)는 대표적으로 앱개발자에게 부과하는 가격설정 방식이다.[57]

앱개발자에 대한 가격(사회적 설계자 관점) = 한계비용 -(앱이용자 그룹을 유치하는 데에 대한 보상)(2)

단면시장에서는 간접적 네트워크 효과가 존재하지 않는다. 이 경우 사회후생은 $p=c$의 조건을 따르는 거래량을 통해 극대화된다. 하지만 간접적 네트워크 효과가 존재하는 양면시장에서 사회후생 극대화 달성을 위해서는 $p=c$의 조건이 성립되지 않는다. 사회적 설계자의 관점에서도 독점 앱마켓 운영자의 관점처럼 한 면에서 이용자 확보가 다른 면의 이용자 유인을 통해 추가적으로 얻게 되는 사회적 가치를 고려하여 이에 대한 보상이 필요하다. 따라서 한 면의 가격은 한계비용보다 낮게 설정될 것이 요구된다.

독점 앱마켓의 가격 결정방식인 식(1)과 사회적 설계자의 가격 결정방식인 식(2)를 비교하면, 두 가지가 논의된다. 첫째, 식(1)에서는 마크업이 있으나 식(2)에서는 마크업이 없다. 이는 독점 앱마켓의 이윤을 얻기 위한 통로가 마크업에 있음을 의미한다. 둘째, 앞서 논의한 한 면의 이용자 확보에 따른 다른 면 이용자를 통해 발생되는 추가적 가치를 내재화하기 위해 보상이 필요한 점은 독점 앱마켓 관점이나 사회적 설계자 관점이나 동일하다는 것이다. 독점 앱마켓도 가능한 거래가 많이 일어나게 하도록 즉, 양면의 이용자들이 on board하도록 유인하는 것이 이윤극대화에 부합하며, 이는 사회적 설계자의 유인과도 일치

57) <부록 2> 참조

하는 것이다. 이는 독점 앱마켓의 관점이 사회적 설계자 관점과 어느 정도 일치함을 보여준다.

앱마켓의 가격설정 방식인 식(1)은 시간의 흐름을 고려하지 않는 한 번에 가격이 결정됨을 보여주고 있지만, 이를 시간의 흐름을 고려하여 해석하면 다음과 같다. 앱마켓은 과거에 식(2)와 같은 맥락으로 앱이용자 및 앱개발자 확보를 위해(앱이용자 그룹을 유치하는 데에 대한 보상)을 강조하여 사회적 설계자 관점과 일치하는 가격 설정 방식을 강조하였다면, 최근 앱마켓의 가격설정 변화는(앱이용자 그룹을 유치하는 데에 대한 보상) 부분 보다는 마크업을 강조하여 본격적으로 이윤극대화를 추구하는 것으로 이해된다. 앱이용자 그룹에 대한 가격은 여전히(앱개발자 그룹을 유치하는 데에 대한 보상) 부분이 강조되고 있는 상황이어서 마크업이 고려되지 않은 것으로 이해된다.

앱마켓 시장에서 사회후생 극대화를 달성하기 위해 앱마켓 운영자에게 식(2)로 표현되는 가격설정 방식을 요구할 수는 없다. 그 이유는 양(+)의 간접적 네트워크 효과가 존재하는 경우 식(2)에서 가격은 항상 한계비용보다 작기 때문에 식(2)의 가격을 앱마켓 운영자에게 요구하면 앱마켓 운영자는 항상 손해를 보게 되어, 앱마켓 시장 자체가 붕괴될 수 있기 때문이다. 이는 앱마켓 시장이 존재하려면 앱마켓 운영자에게 마크업을 용인하여야 함을 의미한다.

마크업 수준은 앱마켓 운영자와 앱이용자나 앱개발자 간의 협상력(bargaining power) 수준에 의해 결정된다. 앱마켓 운영자의 협상력이 높으면 예를 들어 앱개발자에게 부과하는 가격은 높은 수준에서 결정되며 반대로 앱개발자의 협상력이 높으면 가격은 낮은 수준으로 결정된다. 최근 협상력을 어느 정도 갖춘 개발자들이 등장하여 앱마켓 운영자에 대해 마크업 수준을 낮추려는 움직임이 관측되고 있다. 예를 들어, 에픽게임즈와 같이 애플 앱스토어 정책에 반기를 드는 것은 앱개발자의 협상력이 높아졌음을 의미한다. 또한 최근 각국 정부도 앱마켓 운영자에 대한 반독점법 위반 여부 조사 등을 통해 앱개발자의 협상력 제고에 힘을 실어주고 있다.

앱마켓 운영자에 대한 마크업 수준을 어느 정도로 인정하여야 사회적으로 바람직할 것인가에 대한 질문에 대한 답은 명확하지 않다. 달리 말하면, 정부가 앱마켓 시장에 대해 가격규제를 어떻게 설정하여야 하는가에 대한 답을 찾는 것은 무척 어렵다.

첫째, 식(2)에서 본 바와 같이 마크업이(앱이용자 그룹을 유치하는 데에 대한 보상)보다

작게 설정되면 가격은 한계비용보다 낮아 앱마켓 운영자는 항상 손해를 보게 되어 앱마켓 시장 자체가 붕괴되는 사회적으로 바람직하지 않은 상황이 초래되는 문제가 발생된다.

둘째, 마크업을(앱이용자 그룹을 유치하는 데에 대한 보상) 수준과 일치하도록 설정되는 경우를 고려할 수 있다. 그러면 앱마켓 운영자는 가격설정을 통해 한계비용 수준을 벌충할 수 있어 손해를 보지 않게 된다. 이를 통해 앱마켓 시장 붕괴의 문제를 해소할 수 있다. 그런데 이러한 가격규제는 앱마켓 운영자가 예를 들어 서비스 품질 제고를 위한 투자를 집행할 때 이에 대한 투자수익을 회수할 수 없어 서비스 품질 제고 유인을 약화시키는 사회적으로 바람직하지 않은 결과도 유도한다. 따라서 앱마켓의 서비스 품질 제고 유인을 고려한다면 마크업은 마크업이(앱이용자 그룹을 유치하는 데에 대한 보상)보다 높게 설정되어야 할 것이다.

4. 특정 인앱결제 강제 금지 제도의 효과 분석

앞서 논의한 바와 같이 정부의 직접적인 가격규제가 실현되기 어렵기 때문에 “특정 인앱결제 강제 금지”라는 인앱결제 관련 전기통신사업법 개정이 적용된 것으로 풀이된다. 본 법의 개정이 시행된 이유는 구글이 자신의 앱마켓인 구글 플레이에서 앱개발자에 대한 수수료 인상과 인앱결제 강제를 동시에 추진하였기 때문이다. 즉, “수수료 인상 + 인앱결제 강제” 두 가지 이슈가 동시에 유발되었다. 그런데 본 법의 개정은 인앱결제 강제를 제한하기 위한 것이며 수수료 인상에는 직접적인 규제를 도입한 것은 아니다.

앱마켓 운영자의 앱개발자에 대한 인앱결제 강제가 반독점법 위반 사항인가에 대한 논쟁이 가능하다. 인앱결제 강제의 공정경쟁 이슈로는 앱마켓과 인앱결제가 결합된 서비스로 볼 것인지의 끼워팔기 이슈와 인앱결제 강제를 타 결제방식을 배제하는 배타적 거래로 볼 것인지에 대한 논쟁이 가능하다. 그런데 본 법 개정으로 당분간 해당 논쟁은 소멸된 것으로 보인다.

그렇다면 구글이 최근 앱개발자에 대한 수수료 수준으로 30%로 인상한 것이 부당한 인상인지에 대한 논의가 필요하다. 앞서 3절에서 논의한 바와 같이 이는 앱마켓이 부과하는 가격에서 마크업 수준과 관련이 있다. 본 법의 개정이 수수료 수준에 영향을 미칠 수 있을 것인지가 관전이다. “특정 인앱결제 강제 금지” 제도로 앱마켓 운영자에게 자사의 인앱결

제시스템 외에 타 사업자의 인앱결제시스템 또는 제3자의 결제시스템(PG)이 허용되거나 외부로 안내가 가능하게 되었다.

“특정 인앱결제 강제 금지” 제도가 기대하는 효과는 다음과 같을 것이다. 본 법의 개정 과정에서 어떤 효과를 기대할 것인지에 대한 직접적인 언급은 없으나, 방송통신위원회의 관련 보도자료(2021. 8. 31)의 내용을 인용하면 “모바일 콘텐츠 개발자들은 독점적 빅테크 기업의 특정한 결제방식 강제로 인해 콘텐츠 창작자의 정당한 수익과 일자리가 빼앗길 위기에 있다며 이를 막아줄 것을 강하게 요구”한 점을 반영한 것으로 보인다. 즉, 앱마켓 운영자의 마크업 수준을 낮추기 위함을 본 제도 도입의 목적인 것으로 풀이된다. 보다 구체적으로, 앱개발자의 앱 상에서 이루어지는 결제시장이 경쟁적이 되어, 앱개발자들의 결제방식 선택에 대한 선택지가 많아지고, 결제 수수료가 상대적으로 저렴한 PG를 이용하면, 앱개발자가 앱이용자에게 부과하는 가격으로 전가되지 않아, 앱개발자와 앱이용자 모두의 후생 증가를 기대하여 본 제도가 도입된 것으로 해석된다.

그렇다면 본 제도의 도입이 기대하는 바와 같이 앱마켓 운영자가 앱개발자에게 부과하는 수수료 수준을 낮출 수 있는가에 대해 검토가 필요하다. 이에 대해 시나리오별로 살펴본다.

앱마켓 운영자가 제공하는 인앱결제는 i) 앱개발자가 앱이용자에게 과금할 수 있게 하는 앱마켓이 제공하는 서비스, ii) 앱마켓 운영자가 앱개발자에게 수수료를 부과하여 수입을 얻는 통로라는 두 가지 특성을 가지고 있다. 한편, 앱마켓은 인앱결제 방식 이외에도 앱개발자로부터 얻는 수익이 두 가지 더 있다. 하나는 앱마켓 등록비이며, 다른 하나는 유료앱 판매수수료이다. 등록비의 경우, 애플은 $99, 구글은 $25, 원스토어 및 갤럭시스토어는 무료이다. 유료앱판매수수료의 경우 애플 및 구글은 30%, 원스토어는 20% 수준으로 알려져 있다. 인앱결제 수수료에 대해서는 자체 결제시스템을 이용하는 경우 애플 및 구글은 30%, 원스토어는 20%를 부과하고, 제3자의 결제시스템(PG; 신용카드, 계좌이체, 휴대폰결제)을 이용을 허용하는 원스토어의 경우 5%를 부과하고 있다. 앱개발자에 대한 앱마켓의 수입원별 매출 비중(2020년 기준)은 다음 표와 같다. 인앱결제를 통한 앱마켓의 수익은 50% 수준이며, 유료판매나 광고를 통한 수익도 각각 30%와 20% 수준으로 상당한 비중을 보이고 있다.

〈표 4－3〉 앱개발자에 대한 앱마켓의 수입원별 매출 비중(2020년 기준)

인앱결제	유료판매	광고
50.1%	30.1%	19.8%

자료: 한국모바일산업협회(2021.2)

[효과 시나리오 1]

본 제도를 통해 오히려 PG사의 수수료 인상을 가져올 수 있다. 가격경쟁은 “전략적 보완”이라는 특성이 있다. 즉, 상대방이 가격을 올리면 나도 가격을 올리는 것이 이윤극대화에 부합한다.[58] 인앱결제는 앱개발자가 앱이용자에게 과금할수 있는 기능도 제공하므로, 이는 인앱결제가 다른 결제방식에 비해 더 높은 수준의 서비스로 이해될 수 있다. 이에 따라 앱마켓 운영자는 PG사 보다 더 높은 수수료를 부과할 수 있다. 본 제도 하에서도 앱마켓 운영자가 예고한 30%을 고수한다면, 전략적 보완의 특성에 의해 PG사나 비지배적 앱마켓도 이전보다 높은 수수료를 요구할 수 있다. 이상의 논의는 본 제도 도입으로 인앱결제 수수료 인하를 기대하였다면 그러한 기대는 달성되기 어려움을 의미한다.

[효과 시나리오 2]

앱마켓 운영자는 입앱결제 수수료를 기존과 수준으로 유지하는 대신 다른 수입원에 대한 인상을 통해 수익을 확보할 수 있다. 예를 들어, 등록비를 인상할 수 있다. 앱마켓 등록시 한 번만 부과되는 등록비를 등록유지비 명목으로 연도별로 부과할 가능성도 있다. 그

58) 서로 어느 정도 대체관계가 있는 제품을 제공하는 기업 A와 B가 가격경쟁을 하고 있다고 하자. 그리고 기업 A가 가격을 20만큼 인상한다고 하자. 이에 따라 기업 A의 이전 소비자의 일부가 기업 B로 이동할 수 있다. 예를 들어, 100명이 기업 A로부터 기업 B로 이동했다고 하자. 그러면 기업 B는 기존의 가격을 유지하는 것보다 예를 들어 10만큼 가격을 인상하는 것이 더 이익이다. 왜냐하면, 기업 A가 20만큼 가격을 인상하고 기업 B가 10만큼 인상하였기 때문에 기업 B의 기존 소비자는 기업 A로 굳이 이동할 필요가 없어 기업 B 입장에서 기존 고객을 유지하는 반면 더 높은 가격을 부과한다. 또한 기업 A가 20만큼 가격을 인상하여 100명이 기업 B로 이동했는데 기업 B의 10만큼 가격 인상으로 다시 기업 A로 이동하는 소비자가 있을 수 있으나 100명 모두 이동하는 것이 아니라 일부만 이동할 수 있다. 이에 따라 기업 B의 이윤은 가격인상을 통해 더 늘어나게 된다. 가격경쟁에서 이러한 전략적 대응을 “전략적 보완”이라 부른다.

리고 등록유지비나 등록비에 대해 앱개발자들의 전년도 매출액을 기준으로 가격차별 시행도 가능할 수 있다. 이 논의는 본 제도 도입이 인앱결제 수수료에 국한하여 영향을 줄 수는 있지만, 앱마켓 운영자의 다른 수입원 수준에는 영향을 끼치기 어려움을 의미한다.

[효과 시나리오 3]

본 제도 하에서 앱마켓 운영자의 인앱결제 시스템 외에 제3의 결제방식인 PG사를 통한 결제 또는 안내도 가능한데, 앱마켓 운영자는 PG사를 통한 결제에 대해 수수료를 인상할 수 있다. 실제로 원스토어는 PG사를 통한 결제에 대해 5%를 과금하고 있다. 앱개발자가 PG사를 통해 결제할 때 총 수수료는(5% + 결제수수료) 수준이다. 한편, 앱개발자가 원스토어 인앱결제를 이용할 때 수수료 20%이다. 원스토어는 앱개발자가 원스토어의 인앱결제를 이용하건 PG사의 결제시스템을 이용하건 큰 차이가 없도록 PG사 결제에 대한 수수료 수준을 설정하는 것으로 풀이된다. 현재 구글과 애플이 인앱결제를 강제하여 PG사를 통한 결제에 수수료를 부과하기 않고 있으나, 본 제도에 의해 PG사 결제를 허용한다면 이를 통한 결제에 대해 구글과 애플은 수수료를 부과할 수 있고, 원스토어의 전략과 마찬가지로 구글과 애플의 자체 인앱결제 시스템 이용이나 PG사를 통한 이용이나 전반적인 수수료 수준은 큰 차이가 나지 않도록 설정할 수 있다. 이 경우 PG사의 인앱결제 시장에서 경쟁력은 악화될 수 있다.

[효과 시나리오 4]

본 제도 도입은 안드로이드 OS 상에 존재하는 구글 이외의 앱마켓의 경쟁력을 악화시킬 수 있다. 최근 원스토어의 국내에서 점유율 상승은 구글에 비해 낮은 수수료 전략에 의한 것으로 이해된다. 원스토어가 보유한 이용자 수는 구글의 구글플레이가 보유한 이용자 수에 비해 현저히 낮으며, 이는 앱개발자에게 원스토어의 서비스 품질이 구글플레이에 비해 상대적으로 낮은 품질의 서비스를 제공하는 것으로 볼 수 있다. 상대적으로 품질이 낮은 기업은 가격을 낮추어 대응하는 것이 이윤극대화에 부합하는데, 원스토어의 수수료 수준이 20%로 구글플레이의 수수료 수준 30%보다 낮게 설정한 것은 서비스 품질이 낮은 상황에서 적절한 대응 전략이라고 이해된다. 그런데 구글 앱마켓에서 자사 인앱결제 강제가 금지되어 PG사를 통한 결제가 활성화되어 앱개발자들이 구글의 인앱결제 서비스를 활용하지 않고 상대적으로 저렴한 PG사를 통해 결제를 활용한다면, 다른 조건이 일정할 때 구

글 앱마켓을 통한 앱개발자의 수수료가 낮아진다. 그렇다면 원스토어는 현재 20% 수준의 수수료 수준을 더 낮추는 방향으로 대응하여야 할 것이며, 이는 원스토어의 수익을 훼손하여 원스토어의 가격경쟁력을 약화시킨다. 이는 더 나아가 안드로이드 OS 상에서 구글 플레이 이외에 제3의 앱마켓 성장으로 그간 미약하나마 앱마켓 시장에서 구축되어 온 경쟁체제가 붕괴될 수 있음을 의미한다.

5. 결 론

"특정 인앱결제강제 금지" 제도는 앱마켓 운영자가 부과하는 수수료 수준에 대해 가격규제 등 직접적인 정부 개입하기 어려우므로 고안된 방안일 것으로 추측된다. 방송통신위원회의 보도자료를 통해 알 수 있듯이, 본 제도 도입은 마크업 수준을 높여 이윤극대화를 추구하려는 앱마켓 운영자의 의지를 약화시키려는 목적에 있다.

그런데 앱마켓 운영자는 인앱결제수수료 외에도 등록비, 유료앱판매수수료, 광고 등 과금할수 있는 항목들이 있으며, 이러한 항목들에 대해서는 본문에서 4가지 시나리오를 통해 분석한 바와 같이 본 제도가 영향력 있는 효과를 끼치지 않을 것으로 사료된다. 특히, 본 제도 하에서도 지배적 앱마켓 운영자인 구글 플레이의 수수료 수준이 인하되지 않는다면, 오히려 향후 PG사의 수수료 뿐만 아니라 비지배적인 앱마켓의 수수료도 인상되어 전반적인 수수료 수준이 인상될 수 있다.

이는 결국 본 제도 도입으로 수수료 또는 과금 수준의 이슈가 여전히 해결되지 않고, 향후 다시 등장할 수 있음을 의미한다.

본 제도는 전 세계적으로 이슈가 되는 인앱결제 수수료 수준과 인앱결제 강제를 다루기 위함이다. 그런데 인앱결제 관련 본질에 대한 이해 부족으로 그 효과를 기대하기 어렵다. 특정 제도 도입을 위해서는 해당 제도를 통해 해결하기 위한 내용에 대해 본질적 이해가 선행되어야 할 것이다.

〈부록 1〉

독점 플랫폼은 앱이용자 그룹 X와 앱개발자 그룹 Y를 연결시켜주는 서비스를 제공한다. 독점 플랫폼이 양면의 이용자들에게 제공하는 서비스 수준은 $v>0$로 동일하다. 독점

플랫폼이 이용자 그룹 $i \in \{X, Y\}$에 서비스를 제공하기 위해 한계비용 $c_i \geq 0$를 지출한다. 독점 플랫폼은 식(3)과 같이 이윤극대화 목적으로 각 이용자 그룹의 이용량 q_X와 q_Y를 결정한다.

$$\max_{q_A, q_B} \sum_{i \neq j \in \{X, Y\}} [p_i(q_i, q_j) - c_i] q_i \tag{3}$$

독점 플랫폼이 직면하는 이용자 그룹 i의 역수요함수를 $p_i(q_i, q_j) = v_i + \alpha_i q_j - q_i$로 표현하자. $\alpha_i > 0$는 이용자 그룹 i의 이용자가 이용자 그룹 j의 이용량 1단위로부터 얻는 편익으로 간접적 네트워크 효과의 크기를 나타낸다.

이용자 그룹 i로부터 독점 플랫폼이 얻는 한계수입은 $MR_i = p_i + \frac{dp_i}{dq_i} q_i + \frac{dp_j}{dq_i} q_j$이다. 이용자 그룹 i에 서비스 제공을 위한 한계비용은 c_i이다. 독점 플랫폼은 각 이용자 그룹으로부터 얻는 한계수입과 한계비용이 일치하도록 각 이용자 그룹에게 제공하는 이용량을 결정한다. 이에 따라, 독점 플랫폼이 이용자 그룹 i에 부과하는 가격 p_i는 식(4)로 얻어진다.

$$p_i = c_i - \frac{dp_i}{dq_i} q_i - \frac{dp_j}{dq_i} q_j = c_i + q_i - \alpha_j q_j \tag{4}$$

식(4)가 본문 식(1)을 표현한 것이다. c_i는 한계비용, $-\frac{dp_i}{dq_i} q_i$은 마크업, $-\frac{dp_j}{dq_i} q_j$은 앱이용자 그룹을 유치하는 데에 대한 보상을 의미한다.

〈부록 2〉

앱마켓이 앱이용자 그룹 X와 앱개발자 그룹 Y에게 각각 서비스를 제공하는 시장에서 사회후생은 식(5)로 표현된다.

$$SW(q_i, q_j) = \sum_{i \neq j \in \{X, Y\}} \left[\int_0^{q_i} p_i(q_i, q_j) dq_i - c_i q_i \right] \tag{5}$$

이용자 그룹 i에 서비스 제공을 통해 얻는 사회적 한계편익(social marginal benefit)은 $MB_i = p_i + \frac{dp_j}{dq_i} q_j$이고, 한계비용은 c_i이므로, 사회적 설계자는 이들이 서로 일치하도록 각

이용자 그룹에서 이용량을 결정한다. 이를 반영한 이용자 그룹 i에서 가격은 식(6)으로 표현된다.

$$p_i = c_i - \frac{dp_j}{dq_i} q_j = c_i - \alpha_j q_j \tag{6}$$

식(6)이 본문에서 식(2)를 표현한 것이다.

제 3 절 데이터, 플랫폼, 프라이버시[59)]

1. 서 론

한때 기술혁신 아이콘으로 찬사받았던 Google, Apple, Facebook, Amazon, 이른바 'GAFA'(Microsoft를 포함할 때는 GAFAM) 또는 '빅테크'라고 통칭하면서, 데이터 독점 악덕 기업으로 비난하는 것이 유행처럼 확산되고 있다.[60)] 최근 미국 FTC 위원장으로 임명된 Lina Khan은 시민단체에서 Amazon 저격수 역할을 했던 활동가였고, 연방법무부 반독점국장으로 임명된 Jonathan Kanter는 Google 저격수를 자처하던 변호사였다. 미국 빅테크를 유럽 침략 괴물로 보는 유럽의 반감은 더 이상 설명을 필요하지 않을 만큼 크다. 최근 중국 공산당은 정치적 이유로 알리바바 등 플랫폼 대기업 단속에 나섰다. 일본도, 한국도 정

59) 해당 절은 본 연구의 자문위원 주진열 교수가 작성한 원고이다.

60) GAFA/빅테크를 비난하는 문헌은 일일이 열거할 수 없을 정도로 많다. 후기 마르크스주의 또는 사회주의 관점에서 GAFA는 본질적으로 부도덕한 착취기업이고 지구환경 파괴와 인간성 말살에 일조한다는 비난으로는 Srnicek(2017), Merchant(2019) 참조. 경쟁법상 경쟁보호(소비자후생기준) 원칙에 따르면 데이터 독점기업을 제재할 수 없으므로 합리의 원칙을 폐기해야 한다는 주장으로는 Wu(2018), Khan(2018), Hawley(2021) 참조. 언론종사자/언론학자/경영학자의 GAFA에 대한 비난으로는 Hindman(2018), 니혼게이자이신문 데이터경제취재반(2020), 라나 포루하(2020), Galoway(2020), Zuboff (2020) 참조. 개인정보/데이터 독점 관념을 긍정한 국내 사례로는, 강준모/조성은/선지원/오정숙/정원준/이동진/권헌영/전주용/손승우(2019), pp. 27-8("플랫폼 경제에서는 서비스가 이루어지는 과정에서 데이터가 특정한 플랫폼에 집중되면서 경쟁의 양상이 점차 독점화될 수 있다...해당 플랫폼의 독점력이 강화된다."); 정상조(2021), p. 157("개인정보 독점, 민주주의를 위협하다"); KISDI 영상보고서(2020).

도의 차이만 있을 뿐 각종 명목으로 플랫폼 대기업 규제를 위한 각종 입법을 마련 중에 있다. 한국의 경우 최근 카카오, 쿠팡, 요기요 등이 데이터 독점이라는 비난을 받은 바 있고, 정부 부처 장관은 벌써부터 메타버스(metaverse) 독점 우려를 나타내기도 하였다.[61]

GAFA(M) 또는 플랫폼 대기업에 대한 각양각색의 비난 이유 중에는 빅데이터에 대한 시장지배력을 남용하여 프라이버시를 저해/침해한다는 주장이 있는데, 이러한 프라이버시 침해에 대항하기 위해서는 개인데이터 재산권 또는 완벽한 통제권이 인정되어야 한다는 주장도 있다. 전자는 경쟁법 영역이고 후자는 민사법이나 데이터보호법 영역이라는 차이가 있으나, 이들 모두 플랫폼 대기업이 타겟이라는 공통점이 있다. 이들 주장이 타당한지 갑론을박이 있는데, 일단 사용되는 용어들(독점, 시장지배력, 개인정보, 데이터, 빅데이터, 프라이버시)이 극히 모호하기 때문에 논의의 정확성을 위해서는 가장 기본적인 문제들, 예컨대, 빅데이터가 무엇인지, 빅데이터에 대한 시장지배력이 형성될 수 있는지, 빅데이터가 개인정보와 같은 것인지, 개인데이터 또는 개인정보가 프라이버시와 같은 것인지, 개인데이터에 재산권을 부여하는 것 자체가 가능한지, 프라이버시로부터 어떻게 빅데이터에 대한 완벽한 이용통제권이 도출될 수 있는지 등이 선결적으로 검토되어야 한다. 이하에서는 정보, 데이터, 빅데이터, 프라이버시 문제를 개괄하고(2), 개인데이터 프라이버시에 대한 시장지배력 남용 주장(3), 정보주체의 데이터 재산권론 및 완벽한 이용통제권(4) 주장이 타당한지에 대해 살펴본다.

2. 플랫폼, 데이터, 프라이버시

가. 플랫폼 기업과 개인데이터

1) 정보와 데이터

학계·산업계는 물론이고 보통 사람들의 일상생활에서도 정보(information)와 데이터(data)라는 용어가 무수히 많이 쓰이고 있으나, 정확하게 무엇이 정보·데이터인지에 대한 일의적 개념 정의는 없다.[62] 정보와 데이터를 같은 의미로 쓰는 경우가 많지만, 양자를 구

61) 비경합적 데이터의 독점이 불가능한 것처럼 가상현실을 의미하는 메타버스 독점도 당연히 불가능하다. 가상현실이 어떻게 독점될 수 있는가?

62) 정보의 통상적 의미는 '어떤 상황, 사람, 사건, 기타 사항에 관한 사실(facts about a

별해서 쓰는 경우도 있다. 예컨대 1990년대에는 정보기술(IT)/정보과학/정보경제학/정보법학처럼 '정보'가 널리 쓰였으나, 2000년대부터는 빅데이터/데이터기술/데이터과학/데이터경제학/데이터법학처럼 '데이터'가 널리 쓰이고 있다. 비슷한 맥락에서 서구권에서는 '개인정보 보호'보다 '데이터 보호'가 널리 쓰이고 있으며, 실제로 개인데이터 보호에 관한 법을 '데이터보호법'이라고 통칭하는 경우가 많다.

데이터과학(data science) 문헌들을 보면 알 수 있듯이 학자들도 정보나 데이터에 대한 엄밀한 개념 정의를 내리지 않고 해당 용어를 바로 쓰고 있다('지식'이라는 단어를 쓸 때 별다른 개념 정의 없이 쓰는 경우와 비슷하다). 정보경제학에서는 정보를 "디지털화할 수 있는 모든 것(anything that can be digitalized)"[63]이라고 하는데(Shapiro·Varian, 1999), 이에 따르면 디지털 데이터로 전환할 수 있는 모든 것이 정보이다. 이에 비해 "데이터는 현실세계 또는 속성·특성을 나타내는 것으로 이해되는 경우가 많으며 자연 상태에서 중립적·객관적이며 사전분석적인 것으로 취급되는 액면 가치로 받아들여지나, 실제로는 기술적·경제적·윤리적·시간적으로 구조화된 개념"이라는 견해(Hans-Heinrich Trute, 2017)도 있다. 즉 데이터 자체가 중요한 것이 아니라 거기에 콘텐츠로 담겨 있는 구체적인 정보나 지식이 중요하다는 것이다. 이처럼 정보와 데이터가 서로 구별되기도 하고 같은 의미로 쓰이기도 하는 이유는 다음과 같다.

예컨대, 개인 X가 자신의 체중, 혈압을 누구에게도 말하지 않고 자신만 알고 있다면 이는 정보일 뿐, 데이터라고 할 수는 없다. 이에 비해 X가 건강관리 앱에 연동시킨 스마트 시계를 착용하여 생성된 실시간 심박수·혈압 정보가 해당 앱을 통해 서버에 디지털화되어 데이터로 저장되면, X의 심박수·혈압라는 정보를 담은 데이터가 된다. 이처럼 데이터에는 정보가 담겨져 있으므로(정보가 담긴) 데이터를 단순히 '정보'라고만 칭해도 틀린 것은 아니다. 그러나 '데이터로 저장되기 이전의 原 정보'는 아직 데이터가 아니라는 점에서, 정보와 데이터는 구별될 수 있다.

---

situation, person, event, etc.)'로서 극히 광범위 개념이다. 따라서 정보를 일의적 개념으로 정의하는 것은 불가능하다. 이처럼 정보라는 용어 자체가 워낙 광범위한 개념이기 때문에, 정보를 컴퓨터로 전산 처리하여 어떤 매체에 저장한 디지털 데이터(digital data) 역시 일의적으로 정의하기 어려운 극히 광범위한 개념이다.

63) 이러한 정의에 의하면, 야구경기 스코어, 책, 데이터베이스, 잡지, 영화, 음악, 웹사이트 등 모든 것이 '정보'다.

한편 종이 등 기타 유체물에만 기록되고 디지털화되지 않은 데이터도 물론 데이터이지만, 경쟁법 또는 프라이버시 차원에서 문제되는 데이터는 플랫폼 기업이 보유한 '디지털화된 데이터'이다(이하에서 별다른 언급 없이 '데이터'라고 할 때는 '디지털화된 데이터'를 의미하고, '정보'라고 할 때는 디지털화된 데이터가 되기 이전의 原 상태의 정보를 의미한다). 기업 입장에서는 '개인정보를 수집해서 개인데이터로 만드는 것'인데, 서구권 데이터보호법상 용어도 이와 같다. 이러한 용례에 따라, '데이터 수집·저장·처리'를 보다 정확하게 말하면 '수집한 정보를 디지털화해서 데이터로 저장·처리'하는 것이다. 다만 데이터기술 차원에서는 '데이터 수집·저장·처리·분석'이 관용어로 되어 있다.

2) 개인정보와 개인데이터

일반적 의미의 개인정보(personal information)란 개인식별정보(personally identifiable information), 즉 '살아 있는 자연인을 식별할 수 있는 정보'를 의미한다. 예컨대, 성명, 주소, 얼굴, 음성, 지문, 홍채, 유전자, 신분증 번호, 은행계좌, 신용카드 번호, 이메일 주소, 위치정보, 온라인 쿠키 ID, 온라인 광고 식별자, 의료 기록, 쇼핑 기록, 신용 기록 등이 단독으로 또는 다른 정보와 결합하면 개인식별정보가 될 수 있다. 즉 어떤 개인에 관한 정보 그 자체가 개인식별정보는 아니고 프라이버시도 아니다. 예를 들어, A가 소유한 스마트폰의 온라인 광고 식별자 번호가 "2939XHFS34949ADKFK394"라고 할 때 이 정보가 A의 몸무게 정보와 결합하더라도 개인식별정보가 될 수 없다. 또는 A와 같은 이름이 수 십명 있다면, "2939XHFS34949"를 A의 이름 정보와 결합시키더라도 개인식별정보가 될 수 없다. 이처럼 개인 A에 관한 정보가 다른 정보와 어떻게 결합하면 A를 식별할 수 있는지가 불분명한 경우가 많으므로, 개인에 관한 어떤 정보가 개인식별정보인지 정확하게 특정하기란 사실상 불가능하다. 이 때문에 개인식별정보를 줄여서 개인정보라고 할 때 보통 사람들이 막연히 생각하는 것보다 개인정보의 범위를 특정하기가 쉽지 않은 것이다.

개인정보를 담은 데이터를 의미하는 개인데이터(personal data)도 위와 같은 이유로 정확한 범위 특정이 불가능하다. 한편 개인데이터를 보호하는 법 차원에서 관련 법률의 목적상 개인정보·데이터를 정의하는 방식은 국가마다 약간씩 차이가 있다.[64] 일반적으로 데

64) 한국 개인정보보호법 제2조 제1호는 다음과 같이 규정하고 있다: "개인정보란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 정보를 말한다.

이터보호법은 '개인데이터'를 보호하는 법인데, 개인을 생략하고 '데이터보호법'이라고만 하는 경우가 많다. 그러나 엄밀히 말하자면, ① '개인정보 보호'는 데이터가 아닌 상태의 개인정보도 보호하는 것이고, ② '(개인)데이터 보호'는 '(개인)정보가 담긴 데이터'를 보호하는 것이므로, 양자는 구별된다. 이 때문에 서구권에서는 개인데이터를 적용 대상으로 하는 법을 '데이터보호법'이라고 한다.(물론 데이터보호법도 데이터 자체가 아니라 거기에 담긴 개인정보를 보호하기 위한 것이다.) 대표적인 예가 2018년 EU의 일반데이터보호법(General Data Protection Regulation, 'GDPR')이다. 미국의 경우 2018년 캘리포니아 소비자프라이버시보호법(Consumer Privacy Act),[65] 2023년 발효 예정인 버지니아 소비자데이터보호법(Consumer Data Protection Act)이 일반적 성격의 데이터보호법에 해당한다. 이들 법에서는 개인정보와 개인데이터를 구별해서 쓰고 있다.

이에 비해 한국에서는 정보와 데이터를 구별하지 않고, 데이터를 '정보'라고만 하는 경우가 많다. 개인정보보호법을 보더라도 개인데이터에 관한 것이 대부분인데, 데이터라는 용어는 등장하지 않고, 정보라는 용어만 사용되고 있다. 공정위의 「기업결합 심사지침」도 '데이터'를 '정보'로만 칭하고 있다.

한편 자산 가치 측면에서 볼 때, 정보주체가 생성한 原개인정보는 기업이 개인 동의를 얻어 수집한 개인정보에 인력·자산을 투입하여 구축한 빅데이터와 동일한 것이 아니다. 原개인정보는 프라이버시와 관련될 수 있으나 재산권 대상은 아니다. 이에 비해 빅데이터는 AI기술도 포함하므로 기업의 영업자산으로 인정받고 있다.

가. 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보

나. 해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 정보. 이 경우 쉽게 결합할 수 있는지 여부는 다른 정보의 입수 가능성 등 개인을 알아보는 데 소요되는 시간, 비용, 기술 등을 합리적으로 고려하여야 한다.

다. 가목 또는 나목을 제1호의2에 따라 가명처리함으로써 원래의 상태로 복원하기 위한 추가 정보의 사용·결합 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없는 정보(이하 "가명정보"라 한다)."

65) 개인데이터 보호와 데이터로 되기 이전의 原개인정보 보호 둘 다 다루고 있으므로, 데이터보호법과 개인정보보호법의 성격이 동시에 있다.

3) 데이터 기반 의사결정

개인데이터는 그 자체가 상업적 가치를 갖고 있는 것은 아니다. 기업이 아무리 많은 고객정보 테이터를 보유하고 있다고 하더라도, 이를 분석하여 적절하게 사업에 활용하지 않으면, 데이터 자체는 아무런 가치가 없다. 일반적으로 정보를 수집하여 데이터로 만드는 이유는 데이터에 담긴 정보를 분석하여 새로운 정보·지식을 습득하여 의사결정에 활용하기 위한 것이고, 이를 위해서는 마치 땅에서 가치 있는 광물을 채굴하듯이 데이터에서 가치를 채굴해야 한다는 의미로 데이터 마이닝(data mining)이라고 한다. 예컨대, '고혈압을 낮출려면 체중을 줄여야 하는지'를 알기 위해 개인 1,000명의 키, 체중, 혈압 데이터를 통계분석 기법인 회귀분석(regression) 처리한 결과, '① 체중을 키로 나눈 수치과 ② 혈압 수치 사이에(+)의 상관관계가 있다'는 결과가 도출되면, 그 결과는 '새로운 가치 있는 정보'가 된다. 이러한 데이터 마이닝을 통해 얻어낸 정보는 프라이버시 문제와 거의 무관하다.

데이터 마이닝을 위해서는 앞서 언급한 것처럼 인력·자산이 투입되어야 하는데, 그 목적은 물론 사업에 필요한 의사결정을 하기 위한 것이다. 데이터 마이닝을 거쳐 새로 얻은 정보·지식을 이용한 의사결정을 데이터 기반 의사결정(data-driven decision)이라고 한다. 그러나 이러한 의사결정이 항상 성공적인 사업결과를 보장하지는 않는데, 빅데이터를 활용해도 마찬가지다.

간단한 예를 들면, 소비행태에 관한 빅데이터를 회귀분석이라는 데이터 마이닝을 통해 '특정 시즌에는 특정 상품의 수요량이 증가한다'는 가치 있는 정보를 얻을 수 있고, 이에 기반하여 CEO '해당 시즌에 해당 상품의 출고량을 늘려야 한다'는 사업상의 의사결정을 할 수 있다. 그러나 출고량을 늘리기 위해 직원에게 추가 임금을 지불하고 노동 시간을 늘릴 것인지, 아니면 생산설비를 늘릴 것인지 등을 다시 결정해야 한다. 만약 둘 다 어렵다면, 출고량을 늘리는 대신 단순히 가격을 올리는 의사결정을 할 수도 있다.

좀 더 복잡한 예를 들면, 이동통신회사 CEO가 '고객 이탈을 방지하기 위해 이탈 가능성이 높은 고객에게만 요금을 얼마나 특별히 할인해 주어야 하는지'를 알고 싶다고 하자. 이를 위해서는 과거에 이탈한 고객 빅데이터를 분석하여, 이로부터 어떤 공통된 '패턴'을 찾을 수 있어야 한다. 이러한 패턴이 확인되면, 현재 고객 중에서 해당 패턴에 맞는 특정 집단이 이탈할 가능성이 높다고 예측할 수 있다. 그렇다면 이들에게 요금을 얼마나 특별히 할인해주면 이탈을 방지할 수 있는가? 이에 관해서는 실제 데이터가 없으므로, 여러 가지

가정에 입각하여 분석한 결과 요금을 20% 정도 인하하면 이탈 가능성이 높은 고객들 중에서 이탈을 90% 정도 방지할 수 있다는 예측이 나왔다고 하자. 이러한 예측은 의사결정 참고 자료일 뿐이므로, CEO는 기업의 전반적인 상황을 고려하여 특별 할인 폭으로 20%를 결정할 수도 있고, 25%를 결정할 수도 있고, 15%로 결정할 수도 있다. CEO가 위의 예측을 믿고 20% 인하 혜택을 결정한 결과, 해당 고객집단 중에서 70%는 이탈하지 않았지만, 30%는 이탈했다고 하자. 그렇다면 데이터 활용에도 불구하고 30%가 이탈하였으므로 성공적인 의사결정이라고 하기는 어렵다. 다음 해에는 CEO가 25% 특별 인하를 결정한 결과 90%가 이탈하지 않았다고 하자. 그렇다면 '어떤 패턴을 가진 이탈 가능성이 높은 고객 집단은 25% 할인 혜택을 주면 90% 정도가 이탈하지 않는다'는 새로운 지식을 얻게 되는 것이다. 그러나 시장 상황은 급변할 수 있기 때문에 이러한 지식에 기반한 의사결정이 항상 성공하리라는 보장은 없다.

위의 가상 사례에서 알 수 있듯이, 기업이 개인데이터를 포함한 빅데이터를 활용하는 이유는 사업상의 의사결정을 위한 것이고, 빅데이터 활용이 반드시 성공적인 사업활동을 보장하는 것은 아니다. 여하튼 의사결정을 위해 빅데이터를 분석하여 도출한 지식('특정 시즌에는 특정 상품의 수요량이 증가한다' 또는 '어떤 패턴을 가진 고객은 다른 회사 서비스로 이탈할 가능성이 높다')은 개인데이터로부터 얻어낸 것은 맞지만, 개인정보·데이터와 동일한 것이 아니고 반드시 프라이버시 문제를 초래하는 것도 아니다.

개인정보 여부를 불문하고 모든 정보는 그 속성상 다수에 의해 동시에 활용될 수 있으며 소멸되지 않는다는 특징이 있다. 즉 A가 어떤 정보를 최초로 수집하여 활용하고 있다고 하더라도, B, C, D 등도 동일한 정보를 수집하여 동시에 활용할 수 있다. 정보주체도 어떤 정보를 A에게 제공함과 동시에 B, C, D에게도 제공할 수 있다. 이를 '정보의 비경합성/비배제성'(non-rivaly, non-excludability)이라고 한다. 비경합성/비배제성은 모든 정보의 공통된 특징이므로, 개인정보도 비경합성/비배제성이라는 속성을 갖는다. 예컨대, 개인 X가 자신의 정보(예컨대, 이름, 전화번호, 주소)를 복수의 플랫폼 기업과 복수의 일반 기업에게 제공하였다고 하자. 즉 X가 온라인 서점에서 책을 구매하고, 오프라인 백화점에서 은행 제휴 신용카드를 발급받아 백화점 상품을 구매하고, 온라인 플랫폼 쇼핑몰에서 신발을 구매하면서, 이들 기업에게 개인정보 이용에 동의하면, 관련 기업들 모두가 X의 개인정보를 처리한 데이터를 보유할 수 있다. 이처럼 누구든 개인데이터를 배타적으로 취득·활용하는

것은 애당초 불가능하므로, 정보에 대한 민법상 배타적 소유권도 상상하기 어렵다.

나. 빅데이터 개념과 관련한 혼란

1) 빅데이터의 다의성

빅데이터라는 용어는 학술문헌에서도 널리 쓰이고 있지만, 빅데이터에 대한 일의적이고 명확한 개념 정의는 없다. 학자들 사이에서도, 혹자는 빅데이터는 '공기'와 같은 것이므로 독점이나 시장지배력은 불가능하다고 하고, 혹자는 빅데이터는 '원유'와 같은 것이어서 발굴한 기업의 자산이라고 하고, 혹자는 '원유'와 같은 것이라면 독점이나 시장지배력도 가능하며 정보주체에게 정당한 대가를 지불해야 한다고 한다. 이처럼 빅데이터에 대한 관념이 다르면, 관련 논의 방향도 달라질 수밖에 없다.

데이터기술 학계는 ① 기존의 전통적인 데이터기술[66]로 처리할 수 없는 대규모의 정형·반정형·비정형 데이터 또는 ② 이러한 데이터를 처리할 수 있는 새로운 데이터기술을 모두 포괄하여 '빅데이터'라고 칭하기도 한다. 이러한 정의에 의하면 머신러닝과 같은 AI기술도 빅데이터에 포함된다. 이처럼 빅데이터는 전통적 기술로 처리할 수 없는 데이터와 이를 처리할 수 있는 새로운 기술의 총체를 대략적으로 지칭하는 용어로 등장하였기 때문에, 애당초 명확한 개념 정의를 기대하기란 어렵다.

예컨대, 혹자는 3V, 즉 「① 대용량(Volume)[67], ② 실시간에 가깝게 생성되는 빠른 속도(Velocity)[68], ③ 정형(예컨대, 수치)뿐 아니라 비정형(예컨대, 손글씨, 대화, 음성, 사진) 정보를 포함한 다양성(Variety)[69]」이라는 3개 요소를 가진 데이터를 빅데이터라고 하고, 혹자는 '3V'에 ④ 가치(Value) 요소를 더한 '4V' 데이터를 빅데이터라고 하고, 혹자는 4V에 ⑤ 진실성(Velacity)[70] 요소를 더한 '5V' 데이터를 빅데이터라고 한다. 이외에도 시각화(Visualization)

66) 데이터 처리를 위한 컴퓨터 하드웨어 및 소프트웨어 기술을 의미한다.

67) 일반적으로 대용량이라고 함은 테라바이트(Terabyte: 10의 12승 바이트) 또는 페타바이트(Petabyte: 10의 15승 바이트) 이상을 말한다.

68) 예컨대, 실시간으로 생성되는 스마트폰 이용자의 위치 정보, 인터넷 접속 정보처럼 데이터가 빠른 속도로 생성됨을 의미한다.

69) 전통적인 데이터 처리 기술로 쉽게 처리할 수 있는 정형적 데이터(예컨대, 숫자) 뿐 아니라, 기존의 기술로 처리하기 어려운 반정형 또는 비정형적 데이터(예컨대, 사람 얼굴, 손으로 쓴 글씨, 오디오, 비디오)가 혼합된 데이터를 의미한다.

요소를 5V에 더한 6V 데이터, 7V 데이터를 빅데이터라고 하는 경우도 있다. 한편 진실성, 시각화 등의 요소는 결국 '가치'를 위한 것이므로, 4V 데이터를 빅데이터라고 해도 큰 무리는 없어 보인다. 여하튼 빅데이터라고 하기 위해서는 최소한 3V 특징은 가져야 한다는 점에는 공감대는 형성된 것으로 보인다.

빅데이터를 어떤 V 데이터로 칭하든, 기업이 활용하는 빅데이터에는 개인데이터도 있고, 비식별데이터(그 자체로는 개인식별이 안되지만 추후에 개인데이터로 전환될 수도 있는 데이터)도 있고, 익명데이터(개인데이터에서 유래하였으나 개인식별이 완전히 불가능한 데이터)도 있다. 따라서 빅데이터를 개인데이터와 동일시할 수는 없다. 특히 기업의 영업자산으로서 빅데이터에는 AI 기술 등 데이터기술도 포함되어 있으므로, 분석되기 이전의 原개인정보나 개인데이터와는 다르다.

결국 '빅데이터'라고만 하면 어떤 데이터를 의미하는지가 분명하지 않기 때문에, 빅데이터라고만 언급하면서 법적 논의를 진행하면 그 방향이 달라질 수 있다. 예컨대, 빅데이터를 ① 3V 개인정보의 의미로 쓰는 경우와 ② 3V 개인정보에 인력·자산을 투입하여 새로 생성한 '4V 개인데이터, 비식별/익명데이터'와 관련 AI 기술까지 포함하는 의미로 쓰는 경우, 빅데이터에 대한 논의 방향이 완전히 달라진다. 위 ① 의 경우 빅데이터는 법적 의미에서 누구의 '소유' 대상도 아니고 비배제성·비배타성을 가지므로 개인 동의만 얻으면 누구나 동시에 수집할 수 있고, 사업 활용이 없으므로, 경쟁법 차원에서 어떠한 문제가 발생할 여지가 없다. ②의 경우 빅데이터는 기업의 영업자산으로 인정되고 제3자의 접근을 거절할 수 있고, 빅데이터에 포함된 익명데이터는 프라이버시 문제가 없고, 개인데이터 역시 동의 범위 내에서 활용되는 경우 원칙적으로 프라이버시 문제가 없다. 빅데이터를 위 ①이라고 할 때는 경쟁법은 물론이고 어떠한 법적 쟁점도 없지만, 빅데이터를 위 ②라고 할 때는 경쟁법상 필수설비에 해당하는지 여부, 빅데이터로부터 시장지배력이 형성되는지 여부가 논의될 수 있다.

2) 경쟁법 논의에서 빅데이터

경쟁법 차원에서 논의되고 있는 빅데이터는 주로 플랫폼 기업이 이용자로부터 수집한 각종 정보를 여러 가지 IT 기술을 통해 수집·저장·처리하여 사업에 활용하는 것으로서 거

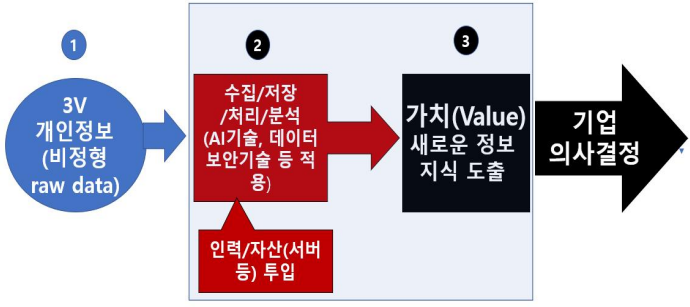
70) 즉 부정확한 데이터는 제외한 데이터이다.

래상품이 아님은 분명하다. 이러한 의미의 빅데이터는 개인정보·데이터와 분명히 구별된다.[71] 예시를 들어 설명하면 다음과 같다.

인터넷과 연결된 스마트 기기를 통해 3V 개인정보/데이터가 무한정 생성되고 있으나, 사업 목적으로 데이터 활용을 위해서는 정보를 '수집'부터 해야 하고, 그 다음 이를 저장·처리하는 작업이 선행되어야 한다. 아무리 개인정보가 실시간으로 많이 생성되어도 '수집 기술'이 없으면, 데이터가 될 수 없다(태양광이 무한정이라도 이를 수집할 기술이 없으면 태양광 전기가 불가능한 것처럼, 스마트 기기에서 아무리 3V 개인정보/데이터가 무한정 생성되어도 이를 수집할 기술이 없으면 빅데이터는 불가능하다). 3V 개인정보/데이터를 "수집하여 저장하기 전까지는" 개인정보에 해당할 뿐 경쟁법 차원에서 문제될 수 있는 '데이터'가 아니다. 위와 같은 3V 개인정보는 그 자체로서 어떤 가치를 갖고 있는 것도 아니다.[72]

3V 개인정보의 수집·저장·처리·분석이라는 긴 과정을 거쳐 종국적으로 사업 의사결정에 활용될 수 있는 새로운 정보/지식을 창출하는 가치(Value) 있는 데이터가 4V 데이터, 즉 빅데이터가 될 수 있다([그림 4-1] 참조).

〔그림 4-1〕 3V 빅데이터(①)와 4V 빅데이터(②+③) 차이

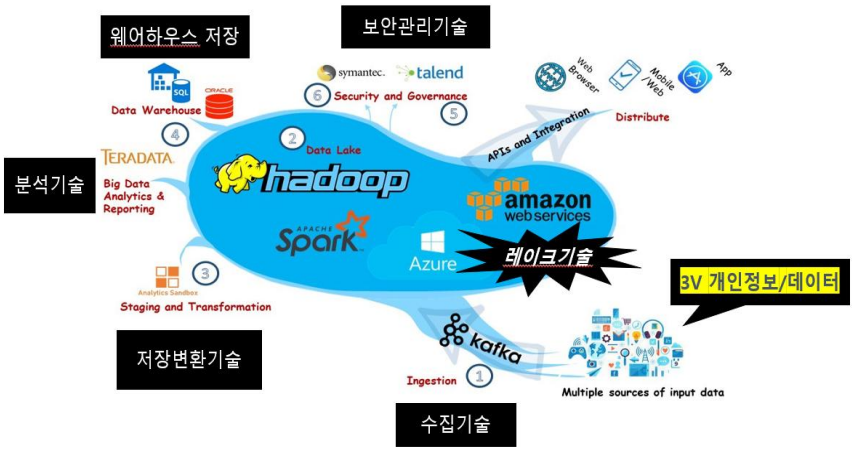


71) 예컨대, 스마트폰을 통해 1년간 수집한 1억 명의 위치정보가 있다고 하더라도, 분석되지 않은 위치정보는 아무런 가치가 없다. 이용자에게 무료서비스를 제공하는데 필요하거나 수익을 얻는데 필요한 빅데이터를 구축하기 위해서는, 위치정보를 네이비게이션 지도와 결합시키거나, 광고비를 낼 수 있는 음식점이나 호텔 등의 정보와 결합시켜야 한다.

72) 예컨대, 누군가가 어떤 개인 X의 자신의 위치정보나 웹사이트 방문 정보를 금전적 가치를 지불하고 X로부터 구매하지 않는 이상 해당 정보의 가격은 '0'이다.

최근에는 위 그림에서 ①, ②, ③을 합쳐 '데이터레이크'(Datalake)라고 칭하기도 하는데(아래 그림 참조), 처리·분석이 되지 않은 3V 개인데이터만 뒤엉켜 있어 가치가 없거나 극히 떨어지는 상태를 '데이터 늪'(Data swamp)이라고 한다.

〔그림 4-2〕 데이터 레이크



데이터기술[73] 차원에서는 분석되기 이전인 3V 개인정보·데이터도 얼마든지 빅데이터라고 할 수 있지만[74], 경쟁법 차원에서 논할만한 쟁점이 없다. 경쟁법 차원에서 필수설비·요소, 진입장벽, 데이터 목적 기업결합을 논할 수 있는 빅데이터는 '4V 빅데이터라는 기업자산'으로 한정될 수밖에 없다.

---

73) 데이터기술은 결국 알고리즘의 작업 논리인데, 간단한 사칙연산 수식일 수도 있고, 미적분, 선형대수, 통계, 확률에 관한 고등 수식일 수도 있다. 이러한 수식이 컴퓨터 언어로 변환되어 컴퓨터 소프트웨어에 탑재되어 데이터를 분석한다. 이러한 알고리즘은 개발 의도나 이용 목적에 따라 (i) 빅데이터 머신러닝처럼 다양한 확률 함수를 이용하여 자기학습 능력(어떤 목적 함수 극대화 과정에서 오류가 발생할 경우 알고리즘이 그러한 오류를 스스로 수정할 수 있는 능력)이 있는 것도 있고, (ii) 단순 선형 함수처럼 자기학습 능력이 없는 것도 있다.

74) 예컨대, 스마트폰 앱 사용 과정에서 생성되는 3V 개인정보는 이미 디지털화되어 있으므로 3V 빅데이터라고 할 수 있다.

데이터기술[75] 차원에서는 3V 개인정보를 얼마든지 빅데이터라고 할 수 있지만, 경쟁법 차원에서 독점·시장지배력과 관련하여 아무런 쟁점이 없다. 여러 가지 단계를 거쳐 사업에 실제로 활용되는 4V 데이터가 되어야, 비로소 경쟁법 차원에서 논할 수 있는 빅데이터라고 할 수 있다.

따라서 경쟁법 분석의 목적상 빅데이터란 기업자산으로서 판매용 아닌 4V 데이터 자산을 의미한다. 기업이 빅데이터 자산을 활용하여 새로 도출한 정보/지식을 판매한 경우, 빅데이터 자산을 판매한 것은 아니다. 빅데이터 자산에는 특허·저작권·영업비밀이 포함되어 있을 수 있으므로, 빅데이터 자산이 개인정보·데이터와 같은 것도 아니다.

다. 개인데이터와 프라이버시의 구별

개인데이터 보호와 프라이버시 보호는 전자가 후자보다 넓은 개념으로서 양자는 서로 같은 문제가 아님에도 불구하고, 후자 개념을 확장시켜 전자를 정당화시키려는 경향이 있다.[76] 이 때문에 법적 차원에서 프라이버시 개념 자체가 극히 불분명해지는 부작용이 나타나고 있다.

프라이버시 권리란 일반적으로 '사생활의 비밀'을 타인(정부 포함)으로부터 침해받지 않을 권리이고, 원래는 19세기 후반 서구권에서 유명인의 결혼식, 사교파티 등 사생활을 신문사들이 당사자들 몰래 취재하여 가쉽 거리로 보도하면서 촉발된 것이다. 1890년 Warren과 Brandeis의 "The Right to Privacy"라는 제목의 논문이 커먼로 관점에서 불법행위 차원이 아니라 프라이버시 자체에 근거한 금지청구권을 처음으로 주장한 것으로 평가받고 있다. 한국 판례는 "사람은 자신의 사생활의 비밀에 관한 사항을 함부로 타인에게 공개당하

75) 데이터기술은 결국 알고리즘의 작업 논리인데, 간단한 사칙연산 수식일 수도 있고, 미적분, 선형대수, 통계, 확률에 관한 고등 수식일 수도 있다. 이러한 수식이 컴퓨터 언어로 변환되어 컴퓨터 소프트웨어에 탑재되어 데이터를 분석한다. 이러한 알고리즘은 개발 의도나 이용 목적에 따라 (i) 빅데이터 머신러닝처럼 다양한 확률 함수를 이용하여 자기학습 능력(어떤 목적 함수 극대화 과정에서 오류가 발생할 경우 알고리즘이 그러한 오류를 스스로 수정할 수 있는 능력)이 있는 것도 있고, (ii) 단순 선형 함수처럼 자기학습 능력이 없는 것도 있다.

76) 예컨대 정상조(2021), p. 151("인터넷상에서는 중요한 개인정보를 적극적으로 제공해야만 서비스를 이용할 수 있다...모든 가전이 인터넷으로 연결된 21세기에, 우리의 프라이버시는 더 이상 소극적인 개념에 머물 수만은 없다.")

지 아니할 법적 이익을 가진다고 할 것이므로, 개인의 사생활의 비밀에 관한 사항은 그것이 공공의 이해와 관련되어 공중의 정당한 관심의 대상이 되는 사항이 아닌 한, 비밀로서 보호되어야 한다."라는 입장인데,[77] 프라이버시의 범위가 어디까지 인지는 침묵하고 있다.

미국에서는 19세기 후반부터 프라이버시의 범위가 지속적으로 확장되기는 하였으나,[78] 지금도 어느 범위까지가 프라이버시인지는 분명하지 않다. 다만 스스로 공공장소에 나가거나 사생활 공개에 동의하면 그 범위에서는 프라이버시 문제가 없다는 점은 분명하다. 일반대중에게 사생활을 스스로 공개(즉 프라이버시 포기)함으로써 돈을 벌 수는 있지만, 프라이버시 권리는 재산권이 아니므로 양도·매매 대상이 될 수 없다.

한편 개인정보·데이터라는 용어는 프라이버시를 떠올리게 하지만 프라이버시와 항상 관련이 있는 것은 아니다. 예컨대, 개인 X의 이름은 개인정보가 맞지만, 이름은 원래 공개적으로 호칭되는 것이므로 누군가가 개인 X의 이름을 공개적으로 부른다고 해서 X의 프라이버시가 침해되는 것은 당연히 아니다. 또한 X의 키가 170cm라는 개인정보가 공개된다고 해서 X의 프라이버시가 침해되는 것은 아니다.

원칙적으로 약관 동의 범위 내에서 개인데이터의 적법한 수집·저장·처리·이용에는 프라버이시 문제가 없다. 캘리포니아 소비자프라이버시보호법에서도 언급되었듯이,[79] 개인데이터와 관련한 프라이버시 문제는 외부 해킹이나 내부자에 의한 '무단유출(unauthorized disclosure)'이라는 사고가 있을 때 발생할 수 있다. 물론 기업이 정보주체의 동의 없이 개

77) 대법원 2013. 6. 27. 선고 2012다31628 판결. 관련 법령 설시 부분은 다음과 같다. "헌법 제10조 제1문은 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.", 헌법 제17조는 "모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.", 헌법 제17조, 제21조 제4항은 "언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다."고 규정하고 있고, 형법 제316조, 제317조에는 개인의 사생활의 비밀과 평온을 보호하기 위하여 일정한 개인의 비밀을 침해하거나 누설하는 행위를 처벌하는 규정을 두고 있다."

78) 특히 미국에서 프라이버시 확장에 대한 상세한 설명으로는 다음 참조.

79) Sec. 2(f): "The unauthorized disclosure of personal information and the loss of privacy can have devastating effects for individuals, ranging from financial fraud, identity theft, and unnecessary costs to personal time and finances, to destruction of property, harassment, reputational damage, emotional stress, and even potential physical harm."

인데이터를 제3자에게 매도하는 경우도 무단유출이고, 이러한 행위는 이미 제재 대상이다. 개인데이터와 관련한 프라이버시 불안감은 개인데이터가 '무단유출'되면 프라이버시가 공개되어 침해될 수 있기 때문이며, 이러한 이유로 '데이터보안'이 프라이버시 보호 차원에서도 강조되는 것이다. 약관 동의를 벗어난 개인데이터 이용은 이미 제재 대상이므로, 약관 동위 범위에서 개인데이터가 활용되는 한 개인데이터와 관련한 프라이버시는 데이터보안 문제로 접근하는 것이 타당하다(Tapscott, 2015).[80]

다른 한편 개인은 프라이버시와 무관하게 자신의 개인데이터가 공개되거나 활용되는 것을 원하지 않을 수도 있으며, 이와 관련하여 개인데이터보호법이 필요할 수 있다. 그럼에도 불구하고 개인데이터 활용 규제를 '프라이버시 보호'라는 차원에서 정당화하고 있기 때문에(예컨대, 캘리포니아 소비자프라이버시법) 개인데이터와 프라이버시 문제에서 혼란이 야기되고 있다.

3. 프라이버시에 대한 시장지배력 남용 주장에 대한 검토

가. SSNDQ 테스트의 불가능성

일각에서는 빅데이터가 개인데이터라는 전제에서, 빅데이터를 프라이버시와 연결시켜 데이터 독점력 남용으로 이미 프라이버시가 위협받고 있고,[81] 정보주체에게 정당한 가격이 지불되지 않고 있다는 결론을 도출한다. 이러한 주장은 빅데이터를 프라이버시와 연결

80) 프라이버시 사고를 방지하기 위한 보안 기술의 최근 동향에 대해서는 다음 참조. Stallings(2019).

81) 예컨대, Robert H. Lande, The Microsoft-Yahoo Merger: Yes, Privacy is an Antitrust Concern, FTC: Watch, No. 714(2008); University of Baltimore School of Law Legal Studies Research Paper No. 2008-06. https://ssrn.com/ abstract=1121934; European Data Protection Supervisor, Privacy and competitiveness in the age of big data: The interplay between data protection, competition law and consumer protection in the Digital Economy(March 2014); Keith Waehrer, Online Services and the Analysis of Competitive Merger Effects in Privacy Protections and Other Quality Dimensions(July 8, 2016). https://ssrn.com/abstract=2701927; Economides, Nicholas & Ioannis Lianos, "Privacy and Antitrust in Digital Platforms," NET Institute Working Paper # 21-01(January 2021).

시키고, 이를 다시 시장지배력 남용 문제로 다루기 위해, 플랫폼 기업의 시장지배력을 가격인상력이 아니라 '경쟁수준의 프라이버시 보호 수준보다 낮은 보호 수준을 설정할 수 있는 능력'을 시장지배력이라고 전제한다. 이러한 전제에서 프라이버시 보호를 무료서비스의 경쟁요소로 보고, 이른바 SSNDQ(Small but significant and non-transitory decrease in quality), 즉 '가상의 독점기업이 상당기간 동안 프라이버시 보호라는 품질 수준을 유의미한 수준으로 낮출 경우 개인이용자의 이탈 가능성'이라는 개념을 이용하면 관련시장을 정할 수 있다고 한다.

SSND'Q' 개념은 추상적 차원에서는 그럴듯하게 보이지만, 이를 실행할 수 있는 구체적인 테스트 방법이 없다는 문제가 있다. 프라이버시 보호라는 품질 차원에서 SSNDQ 테스트가 가능하기 위해서는, 개인이용자가 각종 플랫폼 약관들을 일일이 비교해서, 어떤 플랫폼의 프라이버시 보호 수준이 유의미하게 낮을 때 다른 플랫폼을 이용할 수 있어야 한다. 그런데 어느 정도가 '유의미'하게 낮은 보호 수준인가? SSNDQ 개념은 이 문제부터 해결하지 못한다.

현실에서 개인이용자는 약관 확인을 하지 않고 바로 무료서비스를 이용하는 경우가 많다. 예컨대, 검색서비스의 경우, 개인이용자가 네이버의 약관, 다음의 약관, 네이트의 약관, Google의 약관, Bing의 약관을 모두 비교하며 읽어보고, 프라이버시 보호 수준이 최고로 높다고 판단되는 검색서비스를 이용하지는 않는다. 설령 모든 검색서비스의 약관을 확인한다고 하더라도 약관 내용이 모두 비슷하기 때문에 어떤 플랫폼의 프라이버시 보호 수준이 다른 플랫폼보다 유의미하게 더 높다고 판단할 수도 없다. 오히려 현실에서는 플랫폼 대기업일수록 개인데이터 무단유출 사고를 방지하기 위해 데이터 보안에 많은 투자와 노력을 하고 있으며, 개인이용자를 많이 확보하고 있다는 이유로 프라이버시 보호 수준을 의도적으로 낮춘다는 것은 상상하기 어렵다. 따라서 SSNDQ 테스트로 프라이버시 보호라는 관련시장을 정한다는 것은 애당초 불가능한 일이다.

SSNDQ는 프라이버시를 상품으로 전제하고 있는데, 프라이버시는 인격권으로서 어떤 의미에서도 거래상품이 될 수 없다. 거래상품 시장을 전제로 한 경쟁법은 거래상품이 아닌 프라이버시 보호 문제에 적용될 수 없다. 예컨대, 거래상품인 승용차에서 충돌 안전도를 따로 떼어내어 거래상품으로 볼 수는 없으므로, 충돌 안전도에 대한 시장지배력이 성립될 수 없는 것과 같다.

나. 약관 동의의 진정성 문제

플랫폼 대기업이든 중소기업이든 약관에서 이미 고지한 바에 따라 개인정보를 이용하면 프라이버시 침해라고 할 수 없다(Bibas, 1994). 그런데 현실에서 대부분의 개인이용자가 약관 확인 없이 서비스를 이용하기 때문에 진정한 동의가 없다는 주장이 있다(Ira S. Rubinstein, 2013).

독일 Facebook 사건에서 이용자의 약관 동의는 진정한 동의가 아니라 강제된 동의라는 전제에서 시장지배력 남용이 문제되었지만, 이용자가 약관 확인이 번거로워서 확인하지 않은 것을 두고 어떻게 동의의 진정성이 없다고 할 수 있는지 의문이며, 약관 동의의 진정성 문제가 어떻게 시장지배력 문제라는 것인지 의문이다. 이 때문에 독일 경쟁당국이 경쟁법의 적용 한계를 넘었다는 평가도 있다(Lexology, 2019. 4. 15). 일본 리쿠나비 사건(대졸 취업 준비생의 사퇴율 예측 데이터를 일반 기업에게 판매(니혼게자이 경제취재반, 2020)에서 알 수 있듯이 진정한 약관 동의 문제는 플랫폼 기업 문제가 아니다.

개인정보 활용의 범위·방식을 이해하기 위해서는 데이터기술에 대한 이해도 필요하다면, 플랫폼 기업이 데이터기술을 아무리 자세히 설명하더라도, 복잡한 기술 용어를 알고 싶어 하지 않는 경우가 대부분인 개인이용자가 얼마나 약관 내용을 완벽하게 이해할 수 있겠는가? 데이터기술 전문가만 진정한 동의를 할 수 있다는 것인가? 이러한 문제는 플랫폼뿐 아니라 온라인 비대면 거래를 이용하는 일반 기업에도 해당된다.

다. 프라이버시와 비가격경쟁요소 문제

일각에서는 프라이버시 보호를 플랫폼 서비스의 비가격 경쟁요소라고 하면서, 진정한 동의가 없는 개인정보 활용은 프라이버시 보호를 저해하는 시장지배력 남용에 해당된다고 주장하는데, 이는 다음과 같은 이유로 타당하지 않다.

플랫폼 기업이 이용자에게 제공하는 무료서비스의 일차적인 경쟁요소는 해당 서비스의 품질이다. 예를 들어 검색서비스를 제공하는 기업이 다수 있다고 할 때, 각 기업이 경쟁자보다 더 많은 개인이용자를 유인하기 위해서는 무엇보다도 검색 정확도를 두고 경쟁해야 한다. 검색서비스가 아무리 무료라고 하더라도, 정확도가 높지 않으면 개인이용자로부터 외면받기 때문에, 기업들로서는 일차적으로 검색 품질을 높이기 위한 경쟁을 해야 한다. 물론 플랫폼 대기업은 개인데이터 무단 유출로 인한 프라이버시 사고를 방지하기 위해 데

이터 보안에 많은 자원을 투자하고 있는데, 데이터 보안은 무단 유출로 인한 프라이버시 침해 사고 자체를 방지하기 위한 것이지, 개인이용자를 더 많이 확보하기 위한 경쟁에서 비롯된 것이라고 보기는 어렵다.

DuckDuckGo의 경우 프라이버시 보호를 강조하기 위하여 한국에서 "사용자를 추적하지 않는 검색 엔진"이라는 광고를 내며 개인정보를 수집하거나 공유하지 않는다고 강조하는데, 검색 정확도가 떨어져 한국에서는 여전히 네이버, Google, 다음이 많이 이용된다(trend logger, 2021).[82] 단 2021년 1월 현재 미국에서 DuckDuckGo 이용율은 2018년 기준 0.99%(statcounter, 2021)에서 2020년 기준 2.16%로 상승하였는데, 이는 Yahoo!(2.59%)와 비슷한 수준이다(statcounter, 2021).

프라이버시 보호 수준이 플랫폼 무료서비스의 여러 가지 경쟁요소 중에서 하나가 될 수 있다고 하더라도, 이미 약관 동의가 있는 개인데이터 활용의 범위가 넓다고 해서, 진정한 동의가 없음을 전제하고 프라이버시 보호가 저해되었다는 이유로 시장지배력 남용이라고 하는 것은 타당하지 않다. 예컨대, 승용차의 경쟁요소에는 가격과 성능(출력, 연비)이라는 주요 경쟁요소 외에도, 외부 디자인, 내부 인테리어, 각종 편의장비, 애프터서비스 기간 등 여러 가지 경쟁요소가 있다. 어떤 제조사가 자동차의 연비는 향상시켰지만 내부 인테리어 품질을 낮추었다고 해서 시장지배력 남용이라고 할 수 없는 것과 같다.

4. 개인데이터 재산권론 및 완벽한 통제권 주장에 대한 검토

가. 개관

정보·데이터의 보유 또는 소유라는 용례가 일상에서 널리 쓰이지만, 정보·데이터에 대한 민법상 소유권(ownership)이 인정된다는 의미는 아니다. 이는 '지식 보유·소유'라는 말이 널리 쓰인다고 해서, 지식에 대한 민법상 소유권이 인정되는 것이 아닌 것과 같다. 실제로 오늘날 전 세계에서 정보·데이터 자체에 대해 민법상 소유권을 인정하는 국가는 존재하지 않는다. 법률에 따라 지식재산(예컨대, 영업비밀[83]/특허권/저작권) 요건을 충족하

82) 2020년 검색엔진 웹사이트 방문 기준으로 한국에서 네이버 이용율은 59 %, Google 32.69%, 다음 6.27 %, Bing 0.9%, 줌 0.78 %, 이고, DuckDuckGo는 통계에 잡히지 않을 정도로 미미하다. URL: http://trend.logger.co.kr/trendForward.tsp.

는 어떤 지식'이 컴퓨터에 저장되어 데이터로 된 경우, 그 지식이 지식재산으로 보호되는 것이, 그 지식을 '0과 1'로 코딩한 디지털 형태로 저장하고 있는 데이터 자체가 지식재산은 아니다.

한편 기업이 보유한 빅데이터(데이터베이스)는 이미 해당 기업의 자산으로 인정되고 있고, 그 가치는 천차만별일 수 있다.[84] 예컨대, 빅데이터 자산만 다른 기업에게 매각될 수도 있고, 이는 영업자산 매각에 해당되므로 경쟁법상 기업결합 심사대상이 될 수 있다. 즉 플랫폼 기업이든 일반 기업이든 이미 약관 동의를 얻어 적법하게 수집한 개인정보에 인력·자산을 투입하여 상업적 가치가 있는 빅데이터 자산으로 만든 경우에는(정보주체와 무관하게) 당연히 해당 기업의 자산으로 인정된다.

기업의 빅데이터가 영업자산으로서 거래대상이 될 수 있고, 빅데이터가 저장된 서버 등 유체물에 대해서는 당연히 소유권이 인정되지만, 그렇다고 해서 '데이터 자체'에 대한 소유권이 인정된다는 의미는 아니다. 따라서 빅데이터가 자산이므로 개인데이터 자체에 대한 소유권도 인정될 수 있다는 주장은 타당하지 않다.

현행법이 아닌 입법론적 차원에서 보더라도 정보·데이터의 비경합성·비배제성 때문에 정보·데이터 자체에 배타적 소유권을 인정하는 것은 불가능하다. 개인정보를 생성한 '정보주체'라고 할지라도(프라이버시 권리나 데이터보호법에 따른 권리는 별론) 개인정보와 개인데이터에 대한 '소유권'을 가질 수는 없다. 예컨대, 기업 A가 개인의 동의를 얻어 수집한 개인정보를 데이터베이스에 저장한 경우, 해당 데이터베이스는 이미 법적 보호 대상이다. 따라서 제3자는 A의 동의 없이 해당 데이터베이스에 접근하여 개인데이터를 수집할 수 없다.

물론 제3자도 개인 동의를 얻어 A가 수집한 것과 동일한 개인정보를 수집하여 데이터베이스를 구축할 수 있다. 즉 A는 자신이 먼저 개인의 동의를 얻어 정보를 수집했다면 이유로, 제3자가 같은 방식으로 정보를 수집하는 것을 막을 수 없다. 제3자가 A가 이미 수집한 것과 동일한 정보를 이용하여 데이터베이스를 구축했다고 하더라도, A가 보유한 데이터가 없어지는 것도 아니다.

---

83) 영업비밀도 넓은 의미에서 지식재산(intellecutal property)에 해당된다.

84) 2012년 페이스북이 적자 상태인 인스타그램(직원 수 13명)을 10억 달러에 인수한 것은 인스타그램이 보유한 3천만 명의 회원과 빅데이터라는 영업자산의 잠재적 가치를 높게 평가했기 때문이다.

개인정보도 당연히 비배제성·비배타성을 가지므로, 약관 동의를 얻은 기업이라면 누구나 동일한 개인정보를 동시에 수집할 수 있으므로, 개인정보는 애당초 누군가의 '소유' 대상이 될 수 없다. 물론 개인데이터를 저장한 유체물은 당연히 소유권의 대상이다. 그러나 데이터는 무한정으로 복사·배포가 가능하기 때문에, 데이터 자체에 대한 배타적 소유권 인정은 불가능하다.

그럼에도 불구하고 데이터독점론 맥락에서, 즉 데이터를 부당하게 독점한 플랫폼 대기업에 대항하기 위해서는, 정보주체인 개인이용자에게 개인데이터에 대한 소유권(ownership)을 인정하거나 지식재산권에 유사한 라이선스 권리를 부여해야 한다는 주장이 있다. 실제로 2019년 미국에서는 상원의원 John Kennedy가 「Own Your Own Data Act」라는 법안을 발의하였다. 다만 이 법원은 정보주체의 데이터 소유권을 선언적으로 인정하면서도, 구체적 적용 범위를 소셜미디어 플랫폼 기업으로만 제한하고 실제 권리 내용도 라이선스권으로 제한하고, 법집행기관을 FTC로 특정하였다.[85] 미국에서 민법상 소유권 대상의 범위는 각 주의 커먼로에 따라 결정되고, 연방의회 입법 관할 사항이 아니므로, 연방의회가 정보주체의 데이터 소유권을 인정하는 법률을 제정할 수는 없다. 따라서 「Own Your Own Data Act」법안도 소셜미디어에게 개인이용자와 정보이용 라이선스 계약 의무를 부과하는 정도이다.

유럽의 경우 민법상 소유권 대상의 범위는 EU 개별 회원국의 국내 사항이므로, EU 차원에서 정보주체의 데이터 소유권에 관한 논의는 없다. 현재까지는 EU 개별 회원국 차원에서 정보주체의 데이터 소유권을 인정한 법률은 없어 보인다.

2020년 한국에서는 조정훈 의원 등이 일정한 정보를 소유권 대상인 물건으로 인정하는

85) https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/806. 이 법안에 따르면, 개인은 자신이 인터넷에서 생성한 데이터에 대해 FTC법 제5조에 따라 배타적인 재산권을 갖고(Each individual owns and has an exclusive property right in the data that an individual generates on the internet under section 5 of the Federal Trade Commission Act.), 특히 소셜미디어 기업은 개인정보 데이터 이용을 위해 개인이 계정을 만드는 단계에서 라이선스 계약을 체결해야 하고(Each social media company shall... require that each user, during the registration of an account, knowingly and willfully enter into a licensing agreement...in which the user agrees to license the user's data to the social media company...), FTC가 법집행권한을 갖는다.

민법 일부개정법률안(이하 '2020년 민법개정안')을 발의하였다(민법을 개정하여 정보를 소유권 대상으로 하려는 시도는 전 세계에서 유일한 것으로 보인다). 위 주장은 결국 '정보주체가 자신의 정보 또는 이를 저장한 데이터에 대해 재산권'을 가져야 한다는 것인데, 이의 타당성 여부는 이하에서 검토한다.

나. 정보·데이터 물건/소유권론의 문제점

1) 개인정보·데이터 Property Rule 이론

정보주체가 자신이 생성한 개인데이터에 대해 소유권이나 유사 재산권을 가져야 한다는 주장이 민법 차원에서 논의되고 있으나, 원래는 프라이버시 분야에서 유래된 것이다. 정보주체가 개인정보에 대해 소유권(ownership)을 가져야 한다는 대표적인 주장은 레싱(Lessing)의 저서「Code 2.0」에서 발견된다. 이 책에서 레싱(Lessing)은 개인정보의 유통과 함께 동시에 프라이버시를 보호하기 위해서는 정부가 'Liability rule'을 적용하여 일률적으로 개인정보 수집을 규제하는 것보다는 'Property rule'을 적용하여 개인이 자율적으로 결정하도록 하는 것이 낫다고 하였다Calabresi & Melamed, 1972).

Liability rule과 Property rule은 법경제학 분야 용어로서, Liability rule은 타인에 대한 가해 행위를 일률적으로 금지하는 것을 의미한다. 이에 비해 Property rule은 금지 없이 피해자와 가해자 사이에 거래가 가능하다면 거래로 해결하는 것을 의미하는데, 거래비용이 너무 높으면 자발적 거래가 불가능하므로, 거래비용이 없거나 낮은 경우를 상정한다.

법경제학에서는 위의 두 가지 원칙을 설명하기 위해 오염 물질 배출 문제라는 가상의 사례를 가장 많이 이용한다. 예컨대, 강 상류에서 오염 물질을 배출하는 공장으로 인해 강 하류에서 피해를 입는 농장주가 있다고 하자. Liability Rule을 적용하면, 농장주를 보호하기 위해 오염 물질 배출을 금지해야 하므로, 해당 공장은 문을 닫거나 다른 곳으로 이전해야 한다. Property rule을 적용하면, 농장주는 '깨끗한 강물'에 대한 소유권을 갖는다고 상정하면 공장의 오염 물질 배출로 자신의 재산이 침해된다. 농장주가 공장주와 협상하여 침해된 재산, 즉 '깨끗하지 않은 강물'에 대한 보상을 받는 것을 조건으로 오염 물질 배출에 동의하면, 공장주는 농장주에게 보상을 계속 제공하고 공장을 계속 가동할 수 있다. 이러한 사례는 Liability Rule과 Property rule이 어떻게 다른지를 설명하기 위한 가상의 예시일 뿐, 현실에서 농장주가 '깨끗한 강물'에 대해 소유권을 갖는 것도 아니고, 공장주가 피해자에 보상만 하면 마음대로 오염 물질을 배출할 수 있다는 것은 아니다.

레싱(Lessing)의 주장은 개인정보/프라이버시에 Property rule을 적용하여 마치 '소유권'(ownership)이 있는 것처럼 취급하면, 개인이 아무렇게나 정보를 쉽게 제공하지 않고 이를 재산처럼 가치 있게 인식하여 스스로 적정한 수준으로 제공한다는 것이다(Lessig, 2005). 이러한 제안은 일견 타당해 보이지만, 다음과 같은 이유로 동의하기 어렵다. 앞서 언급한 것처럼 Property rule은 피해자와 가해자 사이의 자발적 거래를 전제로 한 것인데, 레싱(Lessing)은 프라이버시와 관련하여 개인정보 이용에 동의한 개인을 피해자로, 개인정보 이용 기업을 가해자로 전제한 것이다. 그러나 개인정보 이용약관에 근거하여 적법하게 정보를 이용하는 기업은 프라이버시 침해 가해자가 아니고, 개인정보 제공자도 피해자가 아니다. 따라서 개인정보 이용 약관에 따라 형성되는 기업과 개인 사이에는 애당초 Liability rule이든 Property rule이든 적용할 이유가 전혀 없다. 일반적으로 사람들이 개인정보 이용약관을 일일이 읽지 않는다고 해서 자신의 프라이버시를 가치를 모르고 여기고 '무분별하게' 개인정보 제공에 동의한다는 레싱(Lessing)의 관점도 적절하지 않다. 결국 프라이버시 보호를 위해 개인데이터에 소유권을 부여하자는 주장(Tai, 2018)은 타당성이 없다(Kerry·Morros, 2019).

여하튼 레싱(Lessing)이 말한 개인정보·데이터/프라이버시 소유권이란 법경제학상 Property rule을 의미할 뿐, 실제로 정보주체의 배타적 소유권이 인정되어야 한다는 의미가 전혀 아니다. 개인정보·데이터/프라이버시 보호를 위해 '소유권'을 인정해야 한다는 주장은 Property rule의 의미를 오해한 것으로 볼 수 있다.

2) 2020년 한국 민법개정안

조정훈의원 등은 "암호화 등 과학적 기술을 이용하거나 법률로 정보의 이용을 제한하는 방법으로, 특정성·배타성·독립성이 확보(된) 정보에 한해서, 정보를 물건으로 인정"하고, "제98조 중 "電氣 其他 管理할 수 있는 自然力을"를 "電氣 其他 管理할 수 있는 自然力, 법률 또는 기술에 의해 배타적 지배권과 독립성이 확보된 정보로 한다"는 민법개정안을 발의하였다.

위와 같은 개정안은 소유권 대상인 물건 개념에 일정한 정보·데이터를 포함시키는 것인데, 민법은 일반법이므로 개인, 기업, 비영리단체는 물론 정부에 대해서도 적용되는 것이다. 즉 원래는 '정보주체의 데이터 소유권'을 인정한다는 취지이나, 민법을 개정하게 되

면 기업은 물론이고 정부의 데이터 소유권도 인정될 수밖에 없다.

먼저 2020년 민법개정안의 제안이유에 나타난 주요 논거를 보면 다음과 같다.

"형태론적 층위의 정보 중 법적인 보호의 필요성이 높은 정보는 '유체물과 동등한 수준으로 관리가 가능한 데이터'임. 이런 정보는 그 성질이 민법의 '물건'과 유사하여, 물건의 규정을 적용시킬 수 있음. 유체물과 동등한 수준의 배타적 정보는 ① 누군가 데이터를 사용·수익하면 필연적으로 다른 사람의 사용·수익 가능성이 감소하고(경합성), ② 다른 사람이 데이터를 사용・수익하는 것을 배제할 수 있는 방법이 있고(배제성), ③ 특정한 타인의 행위에 의존하지 않고 존재(존립성)할 수 있다는 세 가지의 특성이 있음."

"블록체인 기술의 보급으로, 특정한 자의 행위에 의존하지 않더라도 데이터의 배타적 지배가 가능하게 되어, 경합성・배제성・존립성을 모두 만족하는 데이터가 보편적으로 활용되기 시작했음"

그러나 제2절에서 살펴본 것처럼 정보는 동시에 누구에게도 제공될 수 있기 때문에 배타성·배제성 자체가 없다. 배타성·배제성 있는 정보란 애당초 존재하지 않기 때문에, 배타성·배제성을 전제로 하여 민법상 물건이 될 수 있는 정보란 상상하기 어렵다. 물론 법률상 지식재산권 요건에 해당하는 지식이 담겨진 데이터의 경우 해당 내용에 지식재산권이 인정되지만, 그렇다고 해서 그 지식이 민법상 물건이 될 수는 없다.

2020년 민법개정안은 블록체인 기술 덕분으로 경합성·배제성이 있는 데이터가 있으므로 이를 물건으로 인정할 수 있다는 것인데, 여기서 '데이터'가 구체적으로 어떤 데이터를 의미하는 것인지 분명하지 않지만, 비트코인 등 이른바 암호화폐(cryptocurrency)는 '디지털 암호기술'일 뿐 물건도 아니고 화폐도 아니다. 비트코인의 경우 생성 한도가 2100만 개로 제한된 '디지털 암호'에 사람들이 경제적 가치를 부여하고 거래하는 것일 뿐, "동력"이 아니므로 형법상 재물도 아니다.[86] 따라서 타인의 컴퓨터에 저장된 이른바 암호화폐를 탈

86) 단 대법원은 피고인이 음란물유포 인터넷사이트를 운영하면서 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 위반(음란물유포)죄와 도박개장방조죄에 의하여 비트코인을 취득한 사안에서, 피고인의 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 위반(음란물유포)죄와 도박개장방조죄는 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률

취하면(온라인 게임 아이템을 탈취하는 것처럼) 컴퓨터등 사용사기죄(형법 제347조의2)에 해당될 수는 있어도 절도죄가 될 수는 없다.

다른 한편 2020년 민법개정안은 제안이유에서 정보 소유권의 논거로서 '타인의 예금통장을 무단사용하여 예금을 인출한 후 바로 예금통장을 반환하였다 하더라도, 예금통장 자체가 가지는 예금액 증명기능의 경제적 가치에 대한 영득 의사를 인정할 수 있으므로 절도죄가 성립한다'는 대법원 판결(대법원 2010. 5. 27. 선고 2009도9008 판결)을 인용하였다. 이 판결가 인정한 "예금액 증명기능의 경제적 가치에 대한 영득 의사"가 과연 타당한지 여부는 별론,[87] 해당 판례는 형법상 절도죄 처벌에 국한된 것이다. 위 판결은 정보·데이터에 대한 일반 소유권을 인정할 수 있는 근거가 될 수 없다.

현행 민법상 물건 개념에 "전기 기타 관리할 수 있는 자연력"이 포함되고, 형법상 재물 개념에 "관리할 수 있는 동력"이 포함된 배경에는 전기 절도 사건 때문인데, 정보·데이터는 당연히 자연력도 아니고 동력도 아니므로 민법상 물건이나 형법상 재물이 될 수 없다. 따라서 정보주체든 기업이든 누구든 '데이터 자체'에 대해 민법상 소유권을 주장하는 것은 불가능하다.

국내 학계에서도 입법론 또는 해석론 차원에서 정보·데이터를 물건 개념에 포섭시켜 소유권 대상이 될 수 있도록 해야 한다는 주장(최경진, 2019; 배대헌, 2003)이 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 정보·데이터의 비배제성/비배타성/공시방법 부재 등으로 인해 입법론적 차원에서 보더라도 소유권 부여 자체가 불가능하다.

개인정보가 실제로 거래 대상이 될 수 있으므로 소유권 대상이 될 수 있다는 주장도 있지만, 이는 '거래 대상'과 '배타적 소유권 대상'을 혼동한 것이다. 소유권 대상은 거래 대상

에 정한 중대범죄에 해당하며, 비트코인을 '범죄수익 몰수 대상인 재물'로 인정한 바 있다. 이 판결은 암호화폐를 범죄수익 몰수 대상인 재물로 인정한 것이지, 형법상 절도죄 대상인 재물로 인정한 것은 아니다.

87) "이 사건 통장 자체가 가지는 예금액 증명기능의 경제적 가치는 피고인이 이 사건 통장을 무단사용하여 예금 1,000만 원을 인출함으로써 상당한 정도로 소모되었다고 할 수 있으므로, 피고인이 그 사용 후 바로 이 사건 통장을 제자리에 갖다 놓았다 하더라도 그 소모된 가치에 대한 불법영득의 의사가 인정된다." 위 사안의 경우 무단인출액에 대한 절도죄 인정으로 충분하고, 무단인출 후 반환한 예금통장은 이른바 '사용절도'에 해당될 뿐 '예금액 증명'이라는 정보에 대한 절도는 불가능하다.

이 될 수 있지만, 반대로 거래 대상이 될 수 있는 것이라고 소유권 대상이 될 수 있는 것은 아니다. 예컨대, 시장조사전문회사가 특정 소비자 집단의 성향을 파악하기 위해 설문지를 작성하면 기념품을 준다거나, 보험회사가 일정 범위의 개인정보 제공에 동의하면 쿠폰을 준다고 할 때, 여기에 응하여 개인정보를 제공하는 사람도 있을 것이다. 그러나 어떤 대가를 받고 개인정보를 거래할 수 있는지와 개인정보에 소유권을 부여할 수 있는지는 전혀 다른 차원의 문제다. 예컨대, 미용 서비스는 당연히 거래 대상이 될 수 있지만, 그렇다고 해서 미용사가 자신의 미용 서비스에 소유권을 갖고 있기 때문에 거래할 수 있는 것이 아니다(입법론 차원에서 보더라도 미용사에게 미용 서비스 소유권을 부여하는 것은 불가능하다). 따라서 실제로 개인정보가(+) 가격으로 거래될 수 있으므로, 정보주체가 개인정보에 소유권을 가질 수 있다는 주장은 타당하지 않다.

3) 정보주체의 지식재산권 유사권리(라이선스권)론

앞서 살펴본 것처럼 정보·데이터에 대한 물건성과 소유권 성립은 불가능하다. 그렇다면 정보주체에게 소유권은 아니더라도 지식재산권과 유사한 권리를 부여해야 한다는 주장은 타당한가? 이러한 주장은 기업이 보유한 정보·데이터에 지식재산권이 인정되므로, 정보주체에게도 자신의 개인정보에 대한 지식재산권과 유사한 권리를 인정할 수 있고, 기업이 개인정보를 수집하기 전에 개인이용자와 별도의 라이선스 계약을 체결해야 한다는 것이다.

그러나 기업이 보유한 정보·데이터라고 해서 무조건 지식재산권이 인정되는 것은 당연히 아니다. 즉 데이터 자체가 지식재산권 대상이라고는 할 수 없고, '데이터에 지식재산권 요건을 갖춘 어떤 지식을 담은 내용이 있을 때 그 내용이 지식재산권의 대상'이 되는 것이다. 예컨대, 컴퓨터 파일에 담긴 창작 소설 내용이 저작권 대상이지, 워드프로세서를 거쳐 코딩 형태로 저장하고 있는 데이터 형식이 창작 소설 저작권 대상이 아니다. 소프트웨어도 컴퓨터프로그램 보호법 제2조의 컴퓨터프로그램저작물, 즉 "특정한 결과를 얻기 위하여 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치 안에서 직접 또는 간접으로 사용되는 일련의 지시·명령으로 표현된 창작물"로서 저작권 대상이지만, 단순히 데이터라서가 아니라 창작성이 있기 때문에 특별히 보호되는 것이다. 따라서 '정보·데이터가 컴퓨터프로그램저작물이 될 수 있기 때문에, 개인정보·데이터도 정보주체의 재산권 대상이 될 수 있다'는 주장은 타당하지 않다.

정보주체가 플랫폼 서비스를 무료로 이용하면서 인터넷에서 생성하는 개인정보, 예컨대, 검색기록/쿠키 등은 창작물이 전혀 아니므로 지식재산권 요건을 충족시키지 못한다는 점은 너무나 명백하다. 창작물이 아닌 개인정보를 생성한 정보주체에게 지식재산권을 인정할 수 없음은 당연한 결론이다. 그렇다면 기업이 종전처럼 약관을 통해 개인정보 활용 동의를 얻는 것 외에, 별도로 지식재산권 유사권리를 전제로 라이선스 계약을 체결해야 할 합리적 근거가 없다.

4) 소결

개인정보보호법이나 데이터보호법상 개인데이터 보호 문제는 별론, 개인정보·데이터는 물건/자연력/동력이 아니므로 기업이든 정보주체든 누구든 민법상 소유권을 가질 수 없다. 법률상 지식재산권 요건을 충족하지 못하는 개인정보·데이터에 대해 지식재산권이나 이와 유사한 재산권을 부여하는 것은 불가능하다. 설령 정보주체 재산권론이 프라이버시 보호를 위한 것이라고 선해하더라도, 프라이버시는 재산권과 무관한 일신전속권이라는 점에서, 이 역시 설득력 있는 주장은 아니다.

그럼에도 불구하고 정보주체 재산권론은 일반 대중에게 '직관적인 호소력'을 갖기 때문에, 약관 동의와 무관하게, 플랫폼 기업이 적법하게 보유한 빅데이터에 대한 정보주체의 '통제권' 확대라는 방향으로 나갈 수 있다. 이 문제에 대해서는 이하에서 살펴본다.

다. 정보주체의 완벽한 이용·통제권 문제

1) MyData 운동

인터넷 프라이버시 운동의 일종인 MyData 운동은 기업이 보유한 개인데이터에 대한 정보주체의 완벽한 이용·통제권을 주장하고 있다. 관련 시민단체인 MyData Global[88]은 데이터보호법은 프라이버시 측면을 소극적으로 보호하는 데 그친다고 하면서, 정보주체는 데이터보호법 수준을 넘어서 개인데이터에 대해 완벽한 이용·통제권을 가져야 한다고 선언하였다.[89] 이러한 주장은 현재 한국에서 실시되고 있는 데이터 3법에 따라 실행되고 있

88) 40여개국에 걸쳐 기관회원과 개인회원이 있고, 한국에는 MyData Korea 지부가 있다.

89) MyDat Golobal Declaration, https://mydata.org/declaration. 예컨대, 기업이 보유한 〈개인데이터에 접근하여 직접 자신의 컴퓨터에 다운로드할 수 있고 전송〉도 할 수 있도록 하는 데이터 접근·이용권, 〈개인데이터에 기반을 둔 의사결정이 어떻게 어떤 근거

는 좁은 의미의 마이데이터 사업을 훨씬 넘어서고, EU의 GDPR, 캘리포니아 소비자프라이버시법도 넘어서는 것이다. MyData 운동도 빅테크에 대항한다는 입장이나, 여하튼 이들 주장은 개인데이터를 보유한 일반 기업, 학교, 정부기관에게도 적용된다는 점에 유의해야 한다.

2) 프라이버시로부터 완벽한 이용·통제권이 도출되는지 여부

MyData 운동은 완벽한 이용권이 일신전속적 프라이버시 권리로부터 도출된다고 주장하는데,[90] 이러한 주장이 타당하기 위해서는 프라이버시 권리에 완벽한 이용권이 이미 포함되어 있어야 한다. 그러나 전자에는 후자가 포함되어 있지 않다.

한편 데이터보호법상 인정되는 정보주체의 권리는 프라이버시 권리로부터 도출되는 것이 아니라, 입법으로 창설된 권리이다. 즉 데이터보호법이 개인데이터의 부적절한 관리나 부당 이용으로 인한 '프라이버시 침해 우려'를 반영하여 정보주체에게 부여한 일정한 권리가 프라이버시 권리로부터 직접 도출된 내용은 아님에 유의할 필요가 있다. 예컨대, EU의 GDPR에 규정된 "개인데이터 처리와 관련한 자연인 보호는 기본권(the protection of natural persons in relation to the processing of personal data is a fundamental right)", EU 기능조약의 "개인데이터 보호권"(Right to the protection of personal data")라는 표현에 프라이버시 권리라는 직접적인 표현은 없다.

물론 프라이버시 권리는 재산권이 아니므로 양도·매매 대상이 될 수 없지만, 계약을 통한 사생활 공개로 인해 상대방이 적법하게 갖게 된 권리에 대해서 프라이버시 권리를 내세워 완벽한 통제권을 주장할 수는 없다. 예컨대, 개인이 사생활 내용을 TV 방송사의 예능 프로그램에 공개하고 출연비를 받고 방송사는 저작권을 갖는 계약을 체결했다고 하자. 개

로 일어나는지>에 대한 알 권리 등.

90) MyData 주장은 개인데이터와 프라이버시를 동일하게 취급하고 있지만, 모든 개인정보가 프라이버시는 아니다. 예컨대, 사람의 이름은 개인정보이지만, 이름 자체가 사생활 비밀이라고 할 수는 없다. X가 Y의 동의 없이 Y 이름을 제3자에게 알려 주었다고 해서, Y의 프라이버시를 무조건 침해되었다는 볼 수는 없다. 물론 Y가 이미 X에게 자기 이름을 누구에게도 알려주지 말라고 요구한 경우에는 익명성 자체가 프라이버시로 보호받을 수 있는지는 논란의 여지가 있다. 같은 맥락에서 개인데이터가 프라이버시와 동일하다고 볼 수는 없다.

인이 TV 방송사 프로그램에 사생활을 공개하고 출연비를 받았다고 해서 '프라이버시 권리를 판매'한 것은 물론 아니고, 사생활을 스스로 공개했기 때문에 그 부분에 대해서는 프라이버시 문제가 없을 뿐, 일신전속적 프라이버시 권리는 여전히 개인이 갖고 있다. 그렇다고 해서 프라이버시 권리를 주장하며 계약에 따라 TV 방송사에게 저작권이 인정되는 프로그램에 대해 '완벽한 이용·통제권'을 주장할 수 없다. 이와 같은 이유로, 정보주체가 이미 동의한 결과 기업이 적법 보유하고 있는 개인데이터에 대해서 프라이버시 권리를 이유로 완벽한 이용·통제권을 주장할 수는 없다. MyData 운동의 주장처럼 데이터보호법에 완벽한 이용·통제권이 규정되면, 기업의 영업비밀과 충돌 문제는 별론으로 하더라도[91] 데이터 산업 발전이 불가능해질 수도 있다.

5. 결 론

프라이버시가 중요하다는 것은 누구나 알고 있고, 개인데이터가 무단 유출되면 프라이버시 차원에서 문제가 발생할 수 있다는 점도 누구나 알고 있다. 개인데이터와 프라이버시 문제는 플랫폼 대기업에만 국한되는 것이 아니라 일반기업은 물론이고 병원이나 학교 또는 정부 등 개인데이터를 보유한 모든 주체에 대해 적용되는 일반적 문제이다. 실제로 최근 세브란스 등 유명 대학병원의 환자 정보가 제약사로 유출된 사건이 있었다. 만약 플랫폼 대기업이 개인데이터 보안을 소홀히 하여 프라이버시 침해 사고가 발생하였거나 불공정 약관으로 개인데이터를 활용하였다면 비례 원칙에 입각한 제재가 있으면 충분하다. 플랫폼 대기업을 무조건 규제할 명분으로 개인정보와 프라이버시라는 일반적인 문제를 시장지배력 남용이라는 특수한 문제로 억지로 연결 짓는 것은 어떠한 실익도 없이 해당 산업 성장만 가로 막을 뿐이다. 개인정보와 프라이버시 문제는 시장지배력 남용이나 플랫폼 대기업 규제가 아니라 데이터 보안과 일반적 프라이버시 이론에 따라 순리대로 접근하는 것이 타당하다.

---

91) 예컨대, 개인데이터가 포함된 빅데이터에서 어떤 방법을 사용하여 새로운 정보·지식을 추출·활용하여 의사결정을 하는지를 알 권리가 있다는 주장은 영업비밀과 충돌될 수 있다.

제5장 플랫폼 시장 경쟁 정책 사례 분석

제1절 유럽 연합[92)]

1. 서 론

디지털 경제에서의 플랫폼 시장은 전 세계적으로 지난 10년 동안 급속도로 성장하였으며, 플랫폼 사업모델과 관련하여 다양한 경쟁법 이슈들이 등장하였다. 유럽연합(EU)의 경우 일찍부터 온라인 플랫폼 관련 경쟁정책을 설정하고 적극적으로 경쟁법을 적용하였다. 유럽연합 경쟁법은 미국 독점금지법과는 그 목적과 판례법의 내용에서 다른 배경을 가지고 발전하였다. 또한 디지털 경제 및 플랫폼 경쟁정책에서도 상당한 차이점을 보여주고 있다. 유럽연합 경쟁법은 1930년대 독일에서 시작한 질서자유주의(ordoliberalism)를 배경으로 사회적 시장경제(social market economy)의 가치를 반영하였으며, 이는 전형적인 행태주의적 접근방법(form-based approach) 중심의 판례법 발전에 영향을 주었다(Alison Jones et el., 2019). 특히 공정경쟁을 중심으로 다양한 사회정치적 목적을 경쟁법과 경쟁정책에 포함하여 소비자후생 중심의 미국 독점금지법의 목적과 다른 형태를 갖는 경우가 많았다. 이러한 법의 목적에서의 차이가 디지털 시장에서 유럽연합 경쟁당국의 적극적인 경쟁법 집행뿐만 아니라 사전규제 방식의 플랫폼 관련 경쟁법안 논의에도 영향을 주었다.

지난 몇 년 동안 유럽연합 경쟁법과 경쟁정책의 내용에서 상당한 변화가 있었다. 유럽 경쟁당국인 유럽집행위원회(European Commission)는 경제분석을 요구하는 효과주의 접근방법(effects-based approach)에서 행태주의로 경쟁법 집행을 전환한 반면, 유럽법원(Court of Justice of the European Union: CJEU)의 경우 오히려 행태주의에서 효과주의로 경쟁법 해석의 접근방법에 변화가 있었다. 이러한 접근방법의 변화는 보다 엄격한 경제분석을 요구하는 판례법으로 발전하게 되었다(Choi, 2020). 유럽집행위원회는 디지털 경제에서의 대

92) 해당 절은 본 연구의 자문위원 최요섭 교수가 작성한 원고이다.

규모 플랫폼 사업자(super platform), 특히 미국 플랫폼 사업자(Google, Apple, Facebook, Amazon: GAFA)에 대한 시장지배적 지위남용금지 위반을 조사하면서, 사전규제의 방식으로 새로운 경쟁법을 도입하려는 모습을 보이고 있다(Yo Sop Choi, 2021). 유럽집행위원회의 사전규제 논의의 배경에는 최근 유럽법원의 효과주의 접근방법과 이를 회피하려는 경쟁당국의 입법전략이 있다고 볼 수 있다.

우리나라 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 '공정거래법')과 유사한 배경과 목적을 가지고 있는 유럽연합 경쟁법의 최근 발전과 디지털 경제 관련 다양한 입법을 비판적으로 평가하는 것은 향후 우리나라 경쟁법 및 경쟁정책과 관련하여 도움이 될 수 있다. 따라서 '제1절 유럽연합'에서는 유럽연합의 경쟁법 일반에 대해서 살펴보고, 2020년 12월 발의된 디지털시장법률안(Digital Markets Act: DMA)의 실체규정을 분석하여 향후 플랫폼 관련 경쟁법과 경쟁정책 발전을 위해 제언하도록 한다(Giorgio Monti, 2021).

2. 디지털 경제 관련 유럽연합의 경쟁법과 경쟁정책 일반

가. 유럽연합의 디지털 단일시장(Digital Single Market: DSM)

1) 유럽연합 단일시장 관련 정책 규제의 내용과 발전

플랫폼 관련 유럽연합 경쟁법을 이해하기 위해, 먼저 유럽연합의 디지털 단일시장전략(DSM Strategy)을 살펴볼 필요가 있다. 유럽단일시장(Single Market) 또는 역내시장(Internal Market)은 유럽통합과 관련하여 가장 기본이 되는 유럽연합의 중요한 가치와 목적이다. 시장통합을 위한 유럽연합 경제법(economic law)은 크게 두 개의 부분으로 구분될 수 있다. 첫째, 자유로운 상품, 서비스, 노동 및 자본을 보장하는 네 개의 자유이동(four freedoms)은 관세와 같이 역내 무역을 저해하는 공적인 제한(public restraint to trade)을 금지한다. 둘째, 경쟁법과 경쟁정책은 보이콧 카르텔과 같이 역내 무역을 저해하는 사적 제한(private restraint to trade)을 금지한다. 따라서 유럽연합 경제법은 디지털 분야에서 플랫폼 서비스의 자유로운 역내 이동을 보장하면서, 역내시장에서의 자유롭고 공정한 경쟁을 보호한다. 특히 시장통합 이슈와 같이 다양한 사회정치적 가치를 경쟁법의 목적에 포함한다.

유럽연합에서는 1960년대부터 시장통합과 관련된 다양한 판례가 등장하기 시작했으며 GSK 사건에서도 유럽연합 경쟁법의 독특한 법의 목적을 보여주는 판결이 있었다.[93] 따라

서 고전학파 중심의 자유방임과 자유무역을 유럽연합통합을 위한 중요한 가치로 인정하면서, 동시에 질서자유주의 및 사회적 시장경제의 이념을 시장통합정책에 포함하여 사회정치적 목적을 가진 다양한 입법을 가능하게 하였다.[94] 예를 들어 1990년대 중후반 미국 시카고학파의 영향을 받아, 행태주의 접근방법에서 효과주의 접근방법으로 변화하면서 경제분석 중심의 법률을 도입하였다. 기업결합법률[95]의 개정을 포함하여 유럽연합이 채택한 다양한 일괄적용제외법률(Block Exemption Regulations)은 수평 및 수직적 합의에서의 경쟁제한성을 판단하는데 시장점유율이 중요한 요소가 되었다. 일괄적용제외법률은 경제분석을 통해 적용면제를 보장하는 파격적인 입법이라 할 수 있다.

2) 유럽연합의 디지털 단일시장정책 및 플랫폼 규제의 배경과 발전

유럽연합법의 중요한 특징은 성문법의 배경이라 할 수 있다. 유럽연합의 최초 여섯 개 회원국은 성문법체계를 가지고 있었으며, 이러한 회원국 법체계의 배경을 중심으로 경쟁법을 포함한 유럽연합법은 법적확실성과 예측가능성의 장점을 중심으로 발전하였다. 위에서 기술한 일괄적용제외법률도 경쟁법 관련 다양한 경제분석의 요구를 반영하여 법적확실성 및 예측가능성을 높이기 위해 도입된 법률이다. 이러한 유럽연합 경쟁법의 특징은 디지털 단일시장전략을 배경으로 하는 디지털 경제 및 플랫폼 시장 규제에서도 찾아 볼 수 있다.

2018년 발효된 일반데이터보호에 관한 법률(General Data Protection Regulation: 이하 GDPR)[96]이나 2020년 발효된 온라인 플랫폼 공정화에 관한 법률[97]이 디지털 단일시장전략

93) Case C-501/06 P, GlaxoSmithKline Services Unlimited v Commission [2009] ECR I-9291. 관련하여, [Ariel Ezrachi(2018). EU Competition Law: An Analytical Guide to the Leading Cases. 6th edn, Hart, pp. 106-107] 참고.

94) 유럽조약(Treaty on the European Union) 제3조는 유럽연합의 가치에 대해서 명시하고 있는데, 특히 동조 제3항에서 고도의 경쟁적인 사회적 시장경제(a highly competitive social market economy)를 강조하고 있다.

95) Council Regulation(EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings(the EU Merger Regulation), OJ L24/1.

96) Regulation(EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC(General Data

을 기본으로 하는 플랫폼 및 디지털 규제의 중요한 예라고 할 수 있다. 특히, 2020년 논의되었던 디지털서비스법안(Digital Services Act: DSA)과 디지털시장법안(DMA)은 역내시장의 발전을 보장하고 다양한 플랫폼 관련 문제들을 규제하기 위한 입법안이다. 또한 2021년 4월 발표된 인공지능법안의 경우, 2018년부터 유럽연합에서 지속적으로 논의한 알고리즘의 비차별 또는 편향성 규제 논의를 바탕으로 하고 있다. 위의 플랫폼 시장 관련 입법의 내용은 디지털 단일시장전략을 중심으로 발전하고 있으며, 네 개의 주요 정책목표가 관련 규제의 핵심이고 그 내용은 다음과 같다.

〈표 5－1〉 디지털 단일시장전략의 주요 정책목표와 내용

정책목표	정책내용
사람을 위한 기술 (Technology that works for people)	사람들의 삶에 변화를 줄 수 있는 기술의 발전과 유럽의 가치를 보장하는 기술을 생성하는 경쟁적 경제
공정하고 경쟁적인 디지털 경제 (A fair and competitive digital economy)	모든 규모의 사업자들이 분야와 상관없이 동등한 조건에서 경쟁하면서 디지털 기술을 사용함으로써, 생산성을 높이고 세계시장에서 경쟁력을 갖추는 동시에 소비자의 권리를 보장
개방되고 민주적이며 지속가능한 디지털 사회 (An open, democratic and sustainable digital society)	시민들이 행동하며 상호 교류함에 있어서 권한을 갖고 온오프라인에서 제공하는 데이터가 신뢰할 만한 환경에서 보호되고, 유럽의 방법으로 디지털 트랜스포메이션을 통해 민주적 가치, 기본권의 보장, 지속가능하고 기후중립적이며 자원효율적인 경제를 보장
세계적인 디지털 리더로서의 유럽 (Europe as a global digital player)	유럽연합이 새로 등장하는 기술과 관련하여 국제기준을 설정하고, 무역 및 투자와 관련하여 가장 개방된 지역으로서의 지위를 유지함과 동시에 유럽연합 시장에서 활동하는 사업자의 경우 유럽법을 받아들이고 준수하게 하는 전략

출처: EU Commission(2021)

Protection Regulation), OJ L119/1.

97) Regulation(EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council on promoting fairness and transparency for business users of intermediation services, OJ L186/57.

〈표 5-1〉에서 논의하는 주요 정책 내용 중에 플랫폼 정책 및 규제와 관련하여 유럽연합의 목표는 기본권을 포함하는 사회정치적 목적, 단일시장의 발전을 위한 경쟁력, 그리고 공정하고 경쟁적인 디지털 경제로 해석할 수 있다. 특히, '공정하고 경쟁적인 디지털 경제'에서는 디지털 또는 플랫폼 분야에서 공정경쟁 또는 공정경제를 목표로 중소기업의 보호와 소비자후생 및 효율성까지 폭넓은 정책목표를 포함하는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 내용은 플랫폼 관련 시장지배적 지위남용규제의 배경이 되며, 세부적인 내용은 아래와 같다.

나. 유럽연합의 경쟁법 상 시장지배적 지위남용금지의 배경과 발전

1) 유럽연합 경쟁법과 경쟁정책

최근 디지털 경제 관련 온라인 플랫폼 규제의 중심에는 시장지배적 지위남용규제가 있다. 따라서 유럽연합 경쟁법의 일반적인 내용을 이해하고 시장지배적 지위남용금지에 대해서 논의할 필요가 있다. 우선, 유럽연합 경쟁법은 세 개의 주요한 실체규정을 가지고 있다. 기능조약(Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU) 제101조는 경쟁제한적 합의를 금지하고 있으며, 제102조는 시장지배적 지위남용을 금지하고 있다. 또한 기업결합법률을 통해 기업결합을 사전에 규제하고 있다. 특히, 기업결합규제와 관련하여 유럽연합 규제당국과 각 회원국의 경쟁당국의 관할권 문제를 규정하고 있는데, 이는 최근 논의되고 있는 디지털시장법률안에서의 관할권 이슈와 비교할 수 있다. 그 외의 경쟁조항은 기능조약 제106조에서의 회원국 정부의 독점 공공기업(국가독점)에 대한 규제와 기능조약 제109조 이하에서의 정부보조금 규제(국제경제법의 규제 내용과 유사)가 기업결합법률과 유사하게 사전규제의 형식으로 인가제도를 통해 집행이 되고 있다.

앞서 설명한 일괄적용제외법률 및 다양한 디지털 경제 관련 법률과 법안들을 살펴보면, 유럽연합 경쟁법은 사후규제와 사전규제의 내용을 다양하게 포함하고 있다. 무엇보다 유럽시장통합과 관련하여 회원국 사이에서의 법률의 수렴화와 통일이 필요했으며, 이러한 목적을 달성하기 위해 적극적으로 분야별 통일된 법률을 도입하면서 발전하였다. 유럽연합의 역내시장이 지속적으로 확장하고 있는 상황에서 기존 인가제도 및 사후규제의 방식에 한계를 느낀 경쟁당국은 법적확실성과 집행비용의 절감을 목적으로 플랫폼 시장에서도 다양한 입법을 논의하고 있는 것으로 보인다.

2) 시장지배적 지위남용금지 판례법의 발전

기능조약 제102조는 역내시장의 전체 또는 부분에서 지배적 지위를 가진 하나 또는 그 이상의 사업자(공동의 시장지배적 지위를 포함)가 회원국 간의 거래에 부정적인 영향을 줄 수 있는 남용행위를 금지하고 있다. 기능조약 제102조가 금지하는 행위의 내용은 예시규정(non-exhaustive list)으로 불공정한 가격 또는 거래조건, 구매자에게 불리한 생산·판매·기술의 제한, 거래상대방을 경쟁상 불리하게 하는 차별적 취급, 끼워팔기 등 다양한 남용행위를 포함한다. 우리나라 공정거래법와 유사하게 유럽연합 경쟁법은 시장지배적 사업자의 착취남용과 배제남용을 금지하고 있으며, 착취남용의 경우 대체적으로 가격남용(excessive pricing)을 포함하며, 최근 프라이버시침해도 착취남용에 포함시켜 경쟁법의 대상이 된다는 의견이 있다(Inge Graef, 2018).

착취남용에서의 가격남용과 관련하여 United Brands와 Helsingborg 사건이 있는데, 법원은 가격남용의 위반을 판단하기 위해 당해 상품 또는 서비스의 경제적 가치(economic value)에 대한 적절한 가격기준 증명을 요구하였다. 이러한 경제분석 관련 증명의 요구는 경쟁당국이 실질적으로 착취남용을 규제하는데 실질적인 어려움이 되고 있다. 최근 애플사의 인앱결제 관련 유럽집행위원회의 조사는 이러한 문제를 인식하여 가격남용보다는 배제남용을 중심으로 기능조약 제102조 위반 조사가 이루어지고 있는 것으로 보인다(European Commission, 2021). 유럽에서는 가격남용뿐만 아니라 프라이버시침해와 관련된 행위도 착취남용에 포함된다는 논의도 진행중이다. 독일 경쟁당국(Bundeskartellamt)은 페이스북이 와츠앱(WhatsApp)과 인스타그램(Instagram) 사용자의 개인정보를 이용자의 적절한 동의 없이 결합한 행위에 대해서 독일 경쟁법 위반으로 판단하였으며, 2021년 6월 현재 선결적 판결(preliminary ruling)로 유럽법원에 계류중이다.[98] 위의 페이스북의 행위는 GDPR을 위반한 내용인데, 이러한 행위가 경쟁법 상 시장지배적 지위남용에 해당하는지, 특히 착취남용에 해당하는지가 쟁점이 되고 있다. 따라서 유럽법원의 판단에 따라 새로운 형태의 착취남용으로 프라이버시침해가 포함될 가능성이 있다.

미국 및 다른 나라의 경쟁법과 유사하게 유럽연합 경쟁법 상 시장지배적 지위남용금지

98) Case C-319/20, Request for a preliminary ruling from the Bundesgerichtshof (Germany) on 15 July 2020, OJ C 359.

는 배제남용규제를 중심으로 법리가 발전하였다. 배제남용은 약탈적 가격, 배타적 거래, 리베이트, 거래거절, 끼워팔기 등이 있는데, 최근 Intel[99] 및 MEO[100]판결에서 유럽법원은 행태주의보다는 효과주의 중심의 증명책임을 요구하였다. 특히, MEO 사건에서 유럽법원은 차별적 행위 자체만으로 시장지배적 지위남용으로 볼 수 없다고 판시하였다. Intel 사건을 포함하여 배제남용과 관련된 최근 법원의 엄격한 경제분석 요구는 위에서 기술한 디지털 시장법안의 도입을 가져왔으며, 법안의 실체규정의 대부분은 현재 법원에 계류중이거나 현재 조사가 진행중인 사건을 중심으로 규제하는 내용을 포함하고 있다(Monti, 2021). 따라서 최근 판례와 입법의 내용을 살펴보면 유럽집행위원회의 행태주의로 회귀를 보여주고 있으며, 법원은 오히려 효과주의 중심으로 발전하고 있다(Choi, 2020). 특히 최근 조사가 이루어지고 있는 사건이나 이미 과징금을 부과한 GAFA 사건과 관련하여 유럽법원의 판단에 따라 향후 디지털 경제에서의 플랫폼 규제 방향을 예측할 수 있을 것이다.

3) 플랫폼 시장 관련 유럽연합 경쟁법 이슈

온라인 플랫폼 관련 경쟁법 적용의 어려움은 다면시장 또는 다면플랫폼의 특징과 관련이 있다. 시장지배적 지위남용규제와 관련하여 위법성 판단의 가장 중요한 단계가 수요대체가능성을 심사하는 것인데, 무료로 서비스를 공급하는 플랫폼 사업자의 경우 SSNIP (small but significant non-transitory increase in price) 테스트 및 가상독점자 테스트 (hypothetical monopolist test)의 방법으로 관련 시장을 획정하는 것이 불가능하다. 기존의 경제분석이 다면시장에서 적용하기 어렵기 때문에 대체할 수 있는 SSNDQ(small but significant non-transitory decrease in quality) 테스트 등이 논의되고 있으나, 품질을 기준으로 수요대체성을 판단하는 것에는 한계가 있다(Choi, 2020).

그 외에도 유럽연합에서 플랫폼 시장에서의 경쟁법 적용을 어렵게 하는 여러 가지 문제가 존재한다. 우선 디지털 경제와 전통적 산업분야와 많은 차이점이 있다. 예를 들어, 플랫폼 사업에서는 운송비용 및 거래비용이 전통산업의 경우보다 상당히 절감된다. 지식중심의 플랫폼 또는 디지털 경제에서 높은 고정비용과 낮은 증분비용(incremental cost)으로 인해 플랫폼 사업자는 상당한 수익을 얻을 수 있다. 이러한 내용은 시장을 위한 경쟁

99) Case C-413/14 P, Intel v Commission EU:C:2017:632.

100) Case C-525/16, MEO EU:C:2018:270.

(competition for the market)으로 이어지기도 하지만 쏠림효과(tipping effect) 또는 승자독식(winner takes all)의 결과를 가져오기도 한다(Andrew I. Gavil et el., 2017). 또한 네트워크효과 중심의 플랫폼 사업모델은 무료서비스를 소비자에게 제공함으로써 디지털 데이터 획득을 가능하게 한다.

이러한 플랫폼 시장에서의 특징은 기능조약 제102조 집행과 관련하여 여러 문제점을 가져왔는데 이를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 유럽에서 디지털 또는 플랫폼 시장에서 상당한 시장력의 증가와 이에 대한 우려를 가져왔다. 둘째, 다른 전통 산업분야와 달리 기능조약 제101조의 적용이 불가능한 사건들이 등장하였다. 일반적으로 경쟁당국이 기능조약 제101조와 제102조를 선택적으로 적용할 수 있으나, 플랫폼 시장의 경우 시장지배적 지위남용과 같은 단일행위(unilateral conduct)에 대한 규제만 가능한 경우가 대부분이다. 셋째, 실질적인 사전규제가 어렵기 때문에 사후규제에만 의존할 수밖에 없다. 기업결합규제 또는 보조금규제와 같이 사전규제의 경험이 많은 유럽연합 경쟁당국의 입장에서 사후규제가 어려운 현실을 감안할 때 새로운 입법을 통한 사전규제를 논의하게 만들었다. 넷째, 착취남용과 관련하여 위법성 판단에서 경제적 가치 기준이 중요한데 플랫폼 관련 남용 판단에서 실질적으로 기능조약 제102조를 적용하는 것이 상당히 어렵다. 다섯째, 유럽연합에서 기능조약 제102조는 규제의 성격을 많이 갖는데, 플랫폼 분야에서는 충분히 규제하기 어렵다는 문제가 논의되고 있다(Robert O'Donoghue et el., 2020).

3. 최근 디지털 분야에서의 유럽연합 경쟁법의 입법내용

가. 유럽연합의 최근 플랫폼 시장의 사전규제에 대한 논의

1) 유럽연합의 플랫폼 관련 규제의 배경[101]

2015년부터 진행된 디지털 단일시장 정책과 전략은 시장통합 및 시장경쟁을 중심으로

101) 2020년 6월 법안 논의와 관련하여, [Meredith Broadbent(2020). "The Digital Services Act, the Digital Markets Act, and the New Competition Tool: European Initiatives to Hobble U.S. Tech Companies"(CSIS, November 2020) <https://www.csis.org/analysis/digital-services-act-digital-markets-act-and-new-competition-tool>(2021. 6. 18. 접속)] 참고.

공정경제를 목표로 진행되고 있다.[102] 이러한 배경을 바탕으로 2020년 유럽집행위원회는 디지털서비스법안과 디지털시장법안을 제안하였다. 패키지 형태의 플랫폼 규제인 위 법안은 디지털 분야에서의 '경합적이고 공정한(contestable and fair)' 시장을 보장하는 것을 목적으로 하였다. 특히 플랫폼 독점사업자가 중소기업이나 소비자에게 불공정한 조건으로 거래하는 것에 대한 규제가 주요 내용이다. 위의 법안은 2020년 6월 제시되었으며 동년 12월 발표된 디지털시장법은 '디지털 분야에서의 경합적이고 공정한 시장을 위한 법률(Regulation on contestable and fair markets in the digital sector)'로 명칭이 확정되었다. 2020년 6월에 플랫폼 분야에서의 경쟁제한성과 관련된 세 개의 주요한 이슈가 있었는데, (i) 불공정한 행위, (ii) 시장구조의 문제, (iii) 파편화되고 비효과적인 경쟁법 집행(회원국의 경쟁법 집행과 관련)이 주요한 정책의제였다. 위의 패키지 법안이 도입된다면 대규모 플랫폼 사업자에게 새로운 의무를 부과할 수 있으며, 당시 논의되었던 다양한 사업자 행위를 규제할 수 있을 것으로 예상하였다. 또한 위 법안은 소위, 디지털 게이트키퍼(gatekeeper)에 대한 규제를 폭넓게 포함할 것이라고 예상되었다(European Commission, 2020).

앞서 설명한 디지털 경제 관련 다양한 법률과 법안들은 데이터보호 또는 인공지능규제인 반면, 2020년 발표된 디지털서비스법안과 디지털시장법안은 플랫폼 시장에서의 거래 또는 플랫폼에 대한 직접규제에 해당된다(이상윤, 2020). 디지털서비스법안의 경우 주로 플랫폼의 전자상거래에 대한 규율을 포함하고 있으며, 디지털시장법안이 경쟁법과 관련하여 사전규제의 내용을 가지고 있다. 2020년 6월 디지털서비스법안 및 새로운 경쟁의 툴(new competition tool: NCT)은 12월 두 개의 법안으로 통합적인 규제안으로 발전되었으며 2022년 중반까지 법안 통과를 목표로 하고 있다. 위 법안은 플랫폼 규제와 관련하여 획기적인(game-changing) 법안으로 인식되고 있다(Choi, 2020).

2) 디지털시장법안의 내용 일반

최근 신경제 또는 디지털 경제분야 경쟁법 사건에서 경제분석을 포함한 높은 수준의 증명책임이 경쟁당국에게 집행과 관련하여 큰 부담이 되었으며, 이는 디지털시장법안의 입법배경이 된다. 또한 양면시장에서의 관련시장획정의 어려움과 플랫폼 사업자의 새로운

102) 예를 들어, 경쟁법의 목적에 효율성보다는 시장통합이 더 중요하다는 판례가 있다. Joined cases 56 and 58/64, Consten and Grundig v Commission [1966] ECR 299.

형태의 남용행위(예: 자사선호행위)의 위법성 판단의 어려움이 기능조약 제102조 집행에 상당한 장애로 인식되었다. 플랫폼 규제와 관련하여 적절한 경제이론이 부족한 상황에서 유럽 집행위원회의 접근이 행태주의로 발전하였는데, 효과적인 규제를 위해 독점 플랫폼을 사전에 지정하고 경우에 따라 기업분할도 가능하게 하는 입법을 목표로 하였다. 강력한 구조적 시정명령을 포함하는 디지털시장법안의 내용은 영국 시장조사(Market Investigation) 또는 미국 셔면법과 유사하다고 할 수 있다. 그러나 유럽 법안은 '핵심 플랫폼 서비스(core platform service)'를 제공하는 게이트키퍼의 '거래상 우월적 지위(superior bargaining position)'에 대한 규제가 중심이라는 점에서 차이가 있다.

2020년 6월에 발표된 최초 패키지 법안은 경합, 공정, 혁신 및 시장진입과 같은 목적을 포함하여 '공익'과 같은 넓은 개념의 사회정치적 목표를 지향하고 있었다. 따라서 효율성보다는 사회정치적 목적을 중점에 두고 있으며, 사전적 규제를 통해 공정하고 경합적인 플랫폼 시장을 보장하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 내용은 기존 경쟁법의 목적에 보충적이면서 다양한 목적을 포함하는 것으로 이해할 수 있다.[103] 디지털시장법안의 세 가지 주요 목적은 (i) 디지털 시장에서의 경합성 보장, (ii) B2B 관계에서의 공정성 보장, (iii) 유럽에서의 통합된 규제를 보장하여 역내시장을 강화하는 것이다.

디지털시장법안 논의의 핵심은 플랫폼 관련 시장력의 문제이다. 특히 상당한 데이터의 획득, 기술자산에 대한 접근, 새로운 시장으로의 확대 및 시장력 전이, 경쟁사의 사업인수, 재정적 영향력에 대한 문제를 게이트키퍼 지정의 방법으로 규제하여 기존 양면시장에서의 시장획정 어려움을 회피하려는 의도로 이해할 수 있다. 이러한 지정의 방법으로 규제하는 경우 시장력 추정복멸의 책임이 사업자에게 전이되므로 보다 쉽게 플랫폼 시장을 규제할 수 있게 된다. 위 법안을 통해 사전규제의 대상이 될 수 있는 대부분의 사업자는 미국의 플랫폼이라고 할 수 있다(Choi, 2020). 지나친 사전규제가 관련 분야 또는 산업에 부정적인 영향을 미칠 수 있음에도 불구하고 유럽에서는 관련 분야에 대한 투자가 적은 상황에서 정치적으로 크게 문제가 되지 않는 것으로 보인다. 그러나 우리나라는 유럽과 디지털 경제와 관련된 환경이 다르다. 따라서 유럽연합의 최근 입법논의와 유사한 형태의 입법이 이루어지는 경우, 우리나라 플랫폼 사업자에 대한 역차별이 이루어질 수 있다(최계영,

103) 디지털시장법안 Protocol(10).

2021).

3) 소결: 디지털시장법안의 핵심 내용과 비판

제안된 법안은 향후 일반입법절차(ordinary legislative procedure)를 통해 유럽의회(European Parliament)와 이사회(Council)에 의해 검토된 후 최종 입법이 결정될 예정이다. 적용대상은 디지털 관련 핵심 게이트키퍼 플랫폼이며 역외적용이 가능하다. 법안의 실체규정인 제5조에서 주로 불공정한 행위를 금지하는데, 플랫폼 간 개인정보의 결합, 폭넓은 MFN(Most Favoured Nation) 조항, 사용자의 비공개 데이터를 경쟁에 이용, 기존 선탑재한 앱을 삭제하는 것에 대한 제한, 노출 순위 관련 자사선호행위 등을 금지한다. 또한 제6조는 게이트키퍼에게 특정한 의무를 부과하는데, 상호호환, 데이터접근, 데이터이동, 광고서비스 관련 투명성 등이 이에 포함된다. 재제조치로는 위 실체규정을 이행하지 않았을 경우 전 세계 매출액의 10%까지 과징금을 부과할 수 있으며(최은진·강지원, 2021), 이행강제금으로 매출액의 최대 5%까지 부과할 수 있다. 위반의 내용에 따라 각 회원국에서 사적 소송도 가능하다.

디지털시장법안의 문제점은 공익의 목적에 있다. 공익이라는 의미 자체가 모호한 상황에서 경쟁법의 주요 목적인 경쟁(또는 경쟁의 과정)을 보호한다는 의미보다 폭넓게 이해될 수 있기 때문에 지나친 사전규제로 인해 경쟁의 장점을 저해할 수 있다. 또한 기존 유통분야에서 전형적인 게이트키퍼가 빠르게 디지털 게이트키퍼로 대체되고 있는 상황에서 지나친 사전규제는 관련 분야의 혁신을 저해할 수 있다. 게다가 시장지배적 지위추정이 제대로 이루어지지 않은 상태에서 게이트키퍼를 지정하는 경우, 정치적 목적에 따라 상당수의 외국 플랫폼 사업자를 규제할 수 있다. 따라서 유럽연합 경쟁법 상 강력한 시장지배력(super dominance: 높은 시장점유율을 근거로 함)에 대한 특별한 의무(special responsibility) 부과의 의미가 시장지배적 지위 추정 없이 게이트키퍼의 사전지정 방식으로 광범위하게 규제할 수 있게 된다. 무엇보다 구조적 시정조치가 가능하여 결국 앞에서 기술한 전통적 질서자유주의 가치에서 벗어나 정부의 지나친 시장개입을 가능하게 하여 개인의 경제적 자유를 침해할 수도 있을 것이다(Christina Caffarra et el., 2021; CERRE, 2021).

디지털시장법안이 통과되어 집행이 이루어지게 된다면, 빠르게 진화하는 플랫폼 시장에서 맞춤형 규제를 할 수 있다는 장점이 있지만, 시장획정 및 경제분석이 불필요하고 경쟁

당국이 상당한 재량권을 갖게 되어 플랫폼 시장에서의 경쟁을 왜곡할 수 있다. 유럽에서는 일반적으로 규제를 선호하는 측면이 있다(Carugati, 2020). 또한 유럽연합이 경제규제와 관련하여 도입한 입법안은 경쟁 이외에 다양한 사회정치적 목적을 포함하며, 유럽 차원의 중소기업 보호를 중점으로 하고 있다. 따라서 최종소비자 혹은 소비자후생에 대한 고려가 입법안에서 부족한 측면이 있다. 무엇보다 모든 플랫폼 행위에 대한 규제가 가능해지며(catch-all provision), 법안의 금지조항이 준당연위법(quasi-per se illegal)의 성격을 가질 수 있다. 법안은 두 단계 심사를 중심으로 규제의 틀을 구성하였는데, 게이트키퍼의 설정 또는 지정과 특정 행위에 대한 금지이다. 이러한 규제의 틀은 전형적인 행태주의 접근으로 정당화사유에 대한 고려가 부족하다는 문제점이 있다(Monti, 2021).[104]

4. 디지털시장법안에 대한 분석과 비판[105]

가. 게이트키퍼의 지정과 관할권의 문제[106]

1) 게이트키퍼 규제 일반

법안 제1조는 집행기관의 설정을 규정하고 있으며, 관련하여 유럽집행위원회가 관련 법안의 관할권을 갖는다(European Commission, 2020). 현재 유럽연합 경쟁법을 회원국 집행기관이 적용할 수 있기 때문에 디지털시장법에 대한 독점적 관할권을 유럽연합이 담당할 시에는 향후 회원국과 충돌이 있을 수 있다. 예를 들어 2021년 1월 19일 발효된 독일 개정 경쟁법을 통해 폭넓게 플랫폼 사업자에 대한 규제가 가능하기 때문에 디지털시장법안이 발효될 경우 독일 경쟁법과 중복되거나 충돌이 발생할 수 있다. 물론 회원국 정부가 시장조사 개시를 요청하는 방식으로 회원국의 요구가 반영될 수 있으나(Giorgio Monti, 2021),

104) 그러나 디지털시장법안이 행태주의적 접근방법이 아니라는 의견도 있다.

105) 디지털시장법안의 번역 및 평가 관련 보고서는 다음과 같다. 김현수·전성호(2020). "유럽연합 디지털시장법안(Digital Markets Act) 주요 내용 및 시사점" 『KISDI Premium Report』(2020. 12. 21.); 최계영(2021). "유럽디지털시장법안(Digital Market Act: DMA) 주요 쟁점 분석" 『KISDI Premium Report』(2021. 1. 18.).

106) Yo Sop Choi(2020), Competition Courts in the Digital Economy as Institutional Actors from Competition Law and Policy Perspectives. 강원법학, 제61권, 518-519면. 내용을 재구성 하였다.

실제 회원국 경쟁법의 적용과 관련하여 제한이 있다는 측면에서 한계가 존재한다. 법안 제1조 제5항에서 회원국이 자국 소비자를 보호하거나 불공정한 행위에 대응하기 위해 게이트키퍼 지위와 관련 없는 경우에 플랫폼 사업자에 대한 규제가 가능하지만, 이러한 규정은 관할권을 구분함에 있어 상당히 모호하다고 할 수 있다. 법안 제1조 제6항에서 유럽연합 경쟁법의 적용 및 게이트키퍼를 제외한 사업자에 대한 회원국 경쟁법 적용을 금지하는 것은 아니라고 규정하고 있으나, 역시 향후 개별 회원국 경쟁법 상 시장지배적 지위남용규정과 중복되거나 충돌할 가능성은 있다.

법안에 따르면 핵심 플랫폼 서비스 제공자, 즉 게이트키퍼에게 부과된 의무를 게이트키퍼 지정 후 6개월 이내에 준수해야 하며, 유럽집행위원회가 매우 제한된 조건으로 특정 의무조항에 대한 유예 또는 면제할 수 있도록 하였다. 적용제외의 조건은 제9조에서 기술하고 있는데, 공중도덕, 보건 및 안보와 같은 공익의 보장을 포함한다. 관련된 내용은 이미 유럽법의 판례법을 통해 기준이 만들어진 상황이므로, 관련 규정의 해석은 어렵지 않을 것으로 보인다.

법의 집행과 관련하여 제5장은 중지명령, 동의의결, 지속적인 위반의 경우 행태적 또는 구조적 시정조치를 부과할 수 있게 하였다. 제12조에서 게이트키퍼가 다른 핵심 플랫폼 서비스 제공자 또는 다른 디지털 분야 서비스 제공자를 인수합병할 경우 기존 기업결합법률 또는 회원국 기업결합 관련 법률의 적용을 받지 않더라도, 관련 기업결합 내용을 사전에 신고하도록 하였다. 다만 관련 규정이 게이트키퍼의 기업결합 자체를 금지하는 것은 아니다. 법안 제13조는 게이트키퍼가 지정된 경우 6개월 이내에 소비자 프로파일링 기술에 대한 자체적 감사(audit) 검토 내용을 유럽집행위원회에 제출해야 하며, 매년 이를 업데이트해서 제출하도록 하였다.

2) 사전규제 방식의 게이트키퍼 지정과 평가

핵심 플랫폼 서비스 관련 일반 정의는 제2조에서 기술하고 있다. 이에 해당하는 분야는 온라인 중개 서비스를 포함하여 검색엔진, 오픈마켓(online marketplace), 소셜네트워크, 비디오 공유 플랫폼, 개인 간 통신 서비스(messaging and chat apps), 운영체제(OS), 클라우드 컴퓨팅 서비스, 그 외 플랫폼이 제공하는 광고 서비스 플랫폼 등(ad networks and exchanges), 폭넓게 포함하고 있다. 다만 넷플릭스와 같은 VOD는 제외될 것으로 예상하는데, 이는 다면시장의 특징이 두드러지지 않기 때문이다. 그러나 추후 최종 법안이 만들어

지고 집행되는 내용에 따라 규제의 범위가 현재의 해석과 다르게 될 수 있다.

법안 제3조에서 게이트키퍼를 지정하고 있는데 정량분석(quantitative) 중심의 사전규제의 형식을 가지고 있다. 세부적인 내용은 아래와 같다(김현수·전성호, 2020).

(i) 역내시장에서 상당한 정도의 영향력이 있는 경우: 지난 3개 회계연도를 근거로 유럽경제지역(EEA: EU + EFTA)에서 연간 매출액이 65억 유로(79억 달러) 이상 또는 평균 시가총액 또는 가치가 회계연도 상 최소 650억 유로(790억 달러)이면서, 27개 회원국 중 최소 세 개의 회원국에서 핵심 플랫폼 서비스를 제공하는 경우(유럽연합 기업결합법률에서 매출액 및 공급지역(회원국) 관련 관할권 지정과 유사하며, 이는 'one-stop-shop'의 원칙으로 유럽연합이 관할권을 갖게 되는 원칙과 동일)

(ii) 사업이용자(business user)의 최종이용자(end user)의 접근 관련 중요한 통로의 역할을 하는 경우: 지난 회계연도에서 월 4천5백만 명 이상의 유럽 최종이용자를 대상으로 서비스를 제공하는 플랫폼 사용자의 경우

(iii) 견고하고 지속적인 지위: 견고하고 지속적인 지위를 갖거나 가질 것으로 예상되는 경우로서, 지난 3개 회계연도 동안(ii)의 기준을 충족한 경우

위의 기준 이외에도 유럽집행위원회가 시장조사를 통해 지정할 수도 있다. 핵심 플랫폼 서비스 제공자는 위 추정 기준을 충족하는지 스스로 확인(사업자의 책임)해야 하며, 관련 정보를 3개월 이내에 유럽집행위원회에 신고해야 한다. 따라서 앞에서 설명한 기업결합법률의 내용과 유사하게 사전신고의 방식으로 신고해야 하며, 유럽집행위원회는 플랫폼 사업자의 신고에 근거하여 60일 이내에 문지기로 지정할 수 있다. 앞에서 설명한 기준 이외에 시장진입장벽, 멀티호밍 등을 근거로 게이트키퍼 추정이 복멸될 수 있다(제3조 제4항). 또한 제3조에서 고려하고 있는 핵심 플랫폼 서비스에 해당되지 않더라도 유럽집행위원회가 다음과 같은 내용을 고려하여 향후 지정이 가능하다. 아래의 기준은 정성(qualitative) 분석 중심의 내용으로 이해할 수 있다(제3조 제6항).

(i) 핵심 플랫폼 서비스 제공자의 시가총액을 포함한 사업규모, 운영 및 지위

(ii) 핵심 플랫폼 서비스에 의존하는 사업이용자의 수와 최종이용자의 수

(iii) 네트워크효과 및 데이터 기반 장점으로 인한 진입장벽 유무(개인 및 비개인 데이터 접근을 포함)

(iv) 서비스 제공 사업자가 가지고 있는 데이터 기반의 장점

(v) 규모의 경제 및 범위의 경제

(vi) 사업이용자 및 최종이용자의 고착효과(lock-in effect)

(vii) 기타 시장의 구조적 특성

유럽집행위원회는 위임입법을 통해 앞에서 설명한 지정 기준을 수정할 수 있고 게이트키퍼 지정과 관련하여 주기적으로(적어도 2년에 한 번) 검토하여 지속적으로 규정을 개정할 수 있도록 했다(제3조 제5항 및 제4조 제2항).

디지털시장법안의 게이트키퍼 지정의 내용을 평가하면, 우선 상당한 정도의 시장력을 가진 게이트키퍼로 판단 및 지정하는 방법론에 유럽연합 전체 인구의 10%에 해당하는 최종사용자의 숫자를 고려한다는 것이 특징이다(디지털서비스법안도 동일). 이러한 기준은 경제분석이 없는 일반 정의로 실질적인 규제 근거가 부족하다. 일반적으로 시장점유율을 근거로 사업자의 시장력을 판단하는데 위의 기준은 주로 매출액과 사용자 수를 고려하여 판단하도록 되어 있다. 이러한 기준의 가장 큰 문제점은 플랫폼 사업자의 매출액이 지정기준 이하의 경우에도 인구 10% 기준을 중심으로 지정이 가능하게 되는데, 대체적으로 멀티호밍이 많이 발생하는 플랫폼 시장에서 경제분석 없는 기준은 경쟁을 왜곡하거나 혁신을 저해할 수 있다는 점이 문제가 된다.

특히, 게이트키퍼 지정을 근거로 영국 경쟁당국의 시장조사와 유사한 방식으로 규제가 가능하다는 것도 중요한 문제가 된다. 시장조사를 근거로 정량 심사를 통해 확인하지 못한 게이트키퍼를 새로 지정하거나, 반대로 기존 게이트키퍼를 재평가하여 지정 철회 또는 추정을 복멸할 수 있도록 하였다. 시장조사를 통해 핵심 플랫폼 서비스에 포함이 가능한 다른 서비스를 확인하거나, 핵심 플랫폼 서비스의 경합성제한행위 및 불공정행위 관련 새로운 사업활동에 대한 내용을 심사하여 이를 추가적인 규제 내용으로 포함시킬 수 있도록 하였다. 또한 관련 규정을 준수하게 하도록 행태적 또는 구조적 시정명령을 부과할 수 있도록 하였다. 또한 일반입법절차가 아닌 위임입법(delegated act)의 방법을 통해 의무 및 금지규정 추가를 위한 개정이 가능하도록 하여 유럽집행위원회의 재량권을 상당히 강화했다는 점에서 문제가 있다.

나. 디지털시장법안의 실체규정[107]

1) 법안 제5조: 경합성제한 및 불공정행위의 금지

법안 제5조는 경합성제한행위 및 불공정행위에 대한 금지를 폭넓게 포함하고 있으며, 그 내용은 아래와 같다.

(a) 핵심 플랫폼 서비스로부터 획득한 개인 데이터 또는 정보를 게이트키퍼가 제공하는 다른 서비스 또는 제3자 서비스로 수집한 개인정보와 결합하거나, 최종이용자에게 선택이 보장되고 동의가 이루어지지 않은 상황에서 게이트키퍼의 다른 서비스에 로그인하도록 하는 행위를 금지(소위, 데이터결합 금지로서 GDPR 및 독일 페이스북 사건이 관련 있음)

(b) 사업이용자가 게이트키퍼의 온라인 중개서비스를 통해 제공되는 것과 다른 가격 및 조건으로 제3자 온라인 중개서비스를 통해 최종이용자에게 동일한 상품 또는 서비스를 제공하도록 허용할 것(넓은 MFN조항 금지: 유럽에서의 호텔예약 및 애플 e-book 사건을 참고)

(c) 사업이용자가 핵심 플랫폼 서비스를 통해 확보한 최종이용자에게 상품을 홍보하도록 허용하고, 해당 목적을 달성하기 위해 게이트키퍼의 핵심 플랫폼 서비스를 이용하는지 여부와 상관없이 계약을 체결할 수 있도록 허용할 것(anti-steering 행위의 금지로서 미국 AMEX 판결의 내용의 문제를 인식하여 사전에 이를 금지하려는 목적으로 이해가능). 또한 최종이용자가 핵심 플랫폼 서비스를 통해 사업이용자의 소프트웨어 앱을 통해 콘텐츠와 구독 등에 접근하고 사용할 수 있도록 허용할 것(MS, IMS Health 사건을 참고할 수 있음: 필수설비이론을 중심으로 상호호환성 및 특별한 상황의 원칙(exceptional circumstances)의 내용을 반영. 특히 최근 애플 앱스토어의 사건이 배경)

(d) 사업이용자가 게이트키퍼의 행위와 관련하여 경쟁당국에 문제를 제기하는 것을 막거나 제한하는 것을 금지

(e) 사업이용자가 게이트키퍼의 핵심 플랫폼 서비스를 통해 제공하는 서비스에 대해서

107) Yo Sop Choi(2020), Competition Courts in the Digital Economy as Institutional Actors from Competition Law and Policy Perspectives. 강원법학, 제61권, 518-519면. 내용을 재구성 하였다.

게이트키퍼의 신원확인 서비스를 이용·제공 및 상호호환(운용)하도록 요구하는 것을 금지(ID서비스 관련 끼워팔기를 금지)

(f) 사업이용자 또는 최종이용자에게 문지기의 핵심 플랫폼 서비스에 접근·가입 및 등록을 조건으로 법 제3조 게이트키퍼로 지정된 핵심 플랫폼 서비스 또는 제3조 제2항 제b호의 추정 기준을 충족하는 다른 핵심 플랫폼 서비스에 접근·가입 및 등록하도록 요구하는 것을 금지(끼워팔기 금지(no cross-tying): 구글 안드로이드 사건이 배경)

(g) 광고주와 퍼블리셔가 요청하는 경우, 광고주가 지급한 가격과 퍼블리셔에게 지급한 보수에 관한 정보를 제공할 것(구글 AdSense 사건이 배경)

2) 제6조: 핵심 플랫폼 관련 특정 의무 행위

(a) 사업이용자 및 최종이용자의 활동을 통해 생성되거나 그들이 제공하는 공개되지 않은 데이터를 사업이용자와의 경쟁에 사용하는 것을 금지(아마존 marketplace 사건이 배경)

(b) 운영체제 및 단말기에 필수적이며, 기술적으로는 제3자에 의해 독립형 기반으로 제공될 수 없는 소프트웨어 앱에 대해서는 게이트키퍼가 삭제를 제한할 수 있도록 허용되지만, 그 이외에는 최종이용자가 핵심 플랫폼 서비스에 사전 설치된 소프트웨어 앱을 삭제할 수 있도록 허용할 것(구글 안드로이드 사건이 배경)

(c) 게이트키퍼의 운영체제를 이용하거나 상호운용하는 제3자의 소프트웨어 앱 또는 스토어의 설치 및 효과적인 이용을 허용하고, 해당 소프트웨어 앱 또는 스토어를 게이트키퍼의 핵심 플랫폼 서비스 이외의 방법으로 접근할 수 있도록 허용해야 함(side loading: 애플 앱스토어 조사가 배경)

(d) 제3자의 유사한 서비스 및 상품과 비교하여 게이트키퍼 자신 또는 동일한 기업집단에 속하는 제3자에 의해 제공되는 서비스 및 상품의 노출 순위를 유리하게 하여 차별취급해서는 안 되며, 공정하고 비차별적인 조건을 적용해야 함(fair and non- discriminatory: FRAND의 내용과 유사하며 MEO 사건 및 구글 쇼핑과 아마존 Buy Box 사건이 배경이 됨)

(e) 최종이용자가 게이트키퍼의 운영체제를 사용하면서, 최종이용자의 인터넷 접속 사업자 선택에 관한 내용을 포함하여, 다양한 소프트웨어 앱 및 서비스 간에 전환과 가입하는 기능을 기술적으로 제한하는 것을 금지(소비자의 선택 제한 금지(no lock-in) 또는 역동적 쏠림(tipping dynamic)을 방지하려는 목적)

(f) 사업이용자와 보조 서비스 제공사업자가 게이트키퍼의 보조 서비스를 제공하는데 사용되는 운영체제, 하드웨어 또는 소프트웨어 기능에 접근하고 상호운용할 수 있도록 허용해야 함(MS 사건 및 필수설비 판례를 참고한 것으로 보이며, 경쟁자와 거래해야 하는 의무를 부과)

(g) 광고주 및 퍼블리셔가 요청하는 경우, 게이트키퍼의 성과 측정 도구에 대한 접근 및 광고주 및 퍼블리셔가 광고 인벤토리(ad inventory)에 대한 독립적인 검증을 수행하는데 필요한 정보를 무료로 제공해야 함

(h) 사업이용자 또는 최종이용자의 활동을 통해 생성된 데이터의 효과적인 이동을 보장하고, 특히 최종이용자에게 지속적이고 실시간의 데이터 접근을 포함하여 GDPR에 따라 데이터 이동을 용이하게 하는 방법을 제공해야 함(개인정보보호 및 데이터 소유권과 관련이 있으며 GDPR 제20의 내용과 유사)

(i) 사업이용자의 핵심 플랫폼 서비스 이용 및 최종이용자의 상업이용자의 상품 및 서비스 이용 과정에서 제공되거나 생성된 통합 또는 비통합 데이터에 대해서 사업이용자 또는 사업이용자가 승인한 제3자에게 효과적이고 고품질의 지속적 그리고 실시간의 접근과 사용을 무료로 제공할 것

(j) 제3자의 온라인 검색엔진 사업자가 요청하는 경우, 게이트키퍼의 온라인 검색엔진 상에서 최종이용자가 생성한 무료 및 유료 검색과 관련된 순위, 쿼리, 클릭 및 뷰데이터(view data)에 공정하고 합리적이며 비차별적 조건(FRAND)으로 접근할 수 있도록 허용해야 함

(k) 문지기로 지정된 소프트웨어 앱스토어에 대한 사업이용자의 접근과 관련하여 공정하고 비차별적인 일반 조건을 적용할 것

다. 디지털시장법안의 문제점과 비판

위의 실체규정을 살펴보면, 기존 경쟁법의 판례법으로 해결할 수 있는 경쟁제한 행위들을 금지조항에 포함하거나 참고한 내용이 존재한다. 이러한 사전규제는 혁신 관련 플랫폼 시장에 전반적으로 부정적인 영향을 줄 수 있다. 특히 기존 경쟁법 판례를 통해 관련 분야와 행위의 해석 및 관련 법리의 발전이 필요한데, 이러한 내용을 고려하지 않고 사전규제의 방식으로 금지하려는 입법 의도가 있다. 또한 데이터 보호 관련 규정과 경쟁법과의 관

계가 명확하지 않은 상태에서 두 규정이 중복 또는 충돌할 수 있는 규정을 포함한다는 점에 문제가 있다.

특히 제5조와 제6조의 규제내용 구분이 명확하지 않은데, 정리되지 않은 열거식 규제의 특징을 가지고 있다. 제6조의 경우 주로 데이터 보호를 중심으로 규제하고 있으며 이는 추후 GDPR과 중복될 수 있을 것으로 보인다. 최근 구글의 시장지배적 지위 남용에 대한 유럽집행위원회의 세 개의 위반 결정을 중심으로 규제하려는 목적이 있는 것으로 보이며, 유럽 1심법원(General Court)에 계류중인 사건에 대해 경쟁당국이 향후 패소하더라도 유리하게 규제하기 위한 선제적 규범으로 이해할 수 있다. 예를 들어 자사선호행위의 경우, 현재까지 유럽연합 경쟁법 판례를 통해 구분된 시장지배적 지위남용행위에 포함되지 않기 때문에 새로운 입법을 통해 규제하려는 경향이 있다. 또한 법안은 특정 사업자에 대한 지정과 규제를 목적으로 하기 때문에 향후 시장을 위한 경쟁(competition for the market)과 혁신을 저해할 수 있다. 필수설비와 관련하여 특별한 경우(exceptional circumstances), 즉 새로운 상품의 생산을 저해하는 행위에 대한 증명 의무를 회피하는 조항들이 법안에 다수 포함되어 있다. 이러한 내용은 미국 Trinko 판결[108]과는 상이한 내용이며, 지나치고 폭넓게 다양한 사업자 행위를 규제하려는 입법의도로 평가할 수 있다.

디지털시장법안은 경쟁법을 사문화시키는 결과를 낳을 수 있다. 법안이 경쟁법에 보충적인 법률이라고 강조하지만, 실제 내용을 살펴보면 경쟁법의 효과적인 집행을 대체하는 규정이 대부분이다(Giorgio Monti, 2021). 또한 경쟁당국의 재량권이 상당히 많아지며, 경쟁법을 적용할 필요 없이 디지털시장법의 규제 범위에 다양한 행위를 포함하는 방식으로 사전규제를 할 수 있다. 결국 경쟁당국이 디지털시장법을 초강력 법률처럼 이용하여 친경쟁적 행위까지 규제하게 되면 전형적인 1종오류의 문제가 발생할 수 있다. 따라서 속박효과(straitjacket effect)로 인한 효율성 및 혁신의 저해가 발생할 수 있으며(Yo Sop Choi, 2020), 기업의 다양한 사업활동을 준당연위법의 방식으로 규제할 수 있게 된다. 전 세계적으로 위와 같은 법안은 없었으며, 향후 많은 비판과 논의가 있을 것으로 예상된다. 디지털시장법안은 지속적으로 변화하는 플랫폼 분야에 특별법과 같은 형식으로 행정 및 집행비용을 줄일 수 있다는 긍정이 있으나, 그 외에는 부정적인 영향이 상당할 것으로 예상된다.

108) Verizon v. Trinko, 540 U.S. 398(2004).

5. 결론: 향후 디지털 경제에서의 경쟁법과 경쟁정책의 미래

플랫폼 시장에서의 경쟁제한성에 대한 문제가 논의되면서 유럽집행위원회는 사전규제 방식의 디지털시장법안을 발표하고 입법을 추진중에 있다. 위 법안은 게이트키퍼 및 핵심 플랫폼 서비스가 주요한 규제 내용이 된다. 특히 시장조사를 통한 게이트키퍼 지정 등이 가능하여 경제분석 또는 정량분석이 아닌 정성분석을 기준으로 쉽게 플랫폼 사업자를 규제할 수 있도록 지나친 재량권을 부여한다는 것은 상당한 문제가 된다. 구조적 시정명령과 위임입법은 경제분석이 없는 상황에서 다양한 사업자 활동을 규제할 수 있으며 준당연위법으로 판단하여 전 세계 매출액의 10%까지 과징금을 부여할 수 있도록 하였다. 특히 집행과 관련하여 알고리즘에 대한 접근 등 확장된 조사권한을 부여한 것은 지나친 조사권한의 확대로 이해할 수 있다. 전체적으로 상당히 공격적인 사전규제의 내용으로 평가할 수 있으며, 대체적으로 미국 플랫폼을 대상으로 규제하려는 모습으로 보인다(Yo Sop Choi, 2020).

유럽연합의 디지털시장법안의 의한 규제는 다양한 문제점을 발생시킬 수 있다. 디지털 경제 또는 플랫폼 시장에서의 경쟁정책 및 규제에서는 전통적 시장에서의 가격이 아닌 혁신이 논의의 중심이 되어야 한다. 플랫폼 관련 파괴적 혁신이 중요하며, 플랫폼 시장에서의 성급한 시장개입은 정부실패를 발생시킬 수 있다. 특히 각각의 플랫폼 사업모델은 규모의 경제, 직간접 네트워크효과, 멀티호밍 가능성과 관련하여 상당한 차이가 있을 수 있다. 따라서 플랫폼 시장에서 다양하고 상이한 사업모델과 전략이 존재하는데 광고중심, 거래중심, 운영체제중심 등의 다양한 형태의 사업모델을 일반적으로 규제하는 것은 문제가 있다.

플랫폼 시장과 디지털 경제에서 유럽의 상황은 우리나라의 상황과 같을 수 없기 때문에 같은 규제를 도입하기 어렵다. 또한 플랫폼 시장에서 언제, 어떻게 의미 있는 혁신이 발생하고, 언제 잠재적 시장진입이 기존 사업자에게 영향을 줄 수 있는지 예측하기 어렵다. 따라서 디지털시장법안에서 논의하는 규제방식은 향후 플랫폼 규제와 관련하여 글로벌 기준이 되기 어려울 것이다. 경쟁법의 역사적 발전을 살펴보면 사전규제가 아닌 사후규제의 방식으로 발전했으며, 유연한 방식으로 새로운 시장 또는 분야에서 규제가 필요한 경우 관련 규정을 적용하였다. 지나친 플랫폼 사전규제는 디지털 경쟁의 본질을 무시하여 역동적 경쟁 또는 효율성을 저해할 수 있다. 급변하는 플랫폼 시장의 발전을 고려한다면, 유연한 경쟁법의 개정과 적용이 필요하다. 그럼에도 불구하고 유럽연합의 디지털시장법안의

논의가 중요한 이유는 넓은 의미의 소비자후생을 간접적으로 포함한다는 것이다. 소비자후생은 가격, 품질, 선택과 혁신을 포함하고 있는데, 최근 프라이버시까지 논의 중에 있다. 따라서 향후 경쟁법에서 논의하는 소비자후생의 범위를 디지털 경제에서의 프라이버시까지 포함하는 것으로 고려한다면 디지털시장법의 규율 내용을 참고할 수 있을 것이다(Yo Sop Choi, 2020).

제2절 미 국[109]

미국에서도 디지털 시장을 입법을 통해서 규제하려는 움직임이 활발하다. 우선 2021년 6월 11일, 미국 하원 반독점소위원회 소속 의원들은 4 건의 디지털 플랫폼 관련 법안을 미 하원에 발의하였다.[110] 이 법안들은 "강한 온라인 경제: 기회, 혁신, 선택"("A Stronger Online Economy: Opportunity, Innovation, Choice")이라는 의제 하에 발의되었으며, 법안들(이하 "하원법안")의 내용은 2020년에 발간된 하원 반독점소위원회의 디지털 시장 내 경쟁에 관한 참모진 하원보고서(Investigation of Competition in Digital Markets Majority Staff Report 이하 "하원보고서")[111]의 입법제안을 반영하고 있다. 한편 미국 상원 법사위원회 경쟁법 소위원회의 의장을 맡고 있는 에이미 클로버샤(Amy Klobuchar)의원은 미국의 경쟁법을 정비하고 현대화할 목적으로 2021 경쟁 및 반트러스트법 집행 개정안(Competition and Antitrust Law Enforcement Reform Act of 2021, 이하 "CALERA개정안")을 2021년 2월 4일 미 상원에 대표 발의하였다.[112] 아래에서는 하원법안과 CALERA개정안의 발의 배경과 주요

109) 해당 절은 본 연구의 자문위원 남수진 교수가 작성한 원고이다.

110) 디지털 플랫폼 관련 하원법안은 1) 미국 온라인 혁신 및 선택법("American Innovation and Choice Online Act"), 2) 플랫폼 경쟁 및 기회법("Platform Competition and Opportunity Act"), 3) 플랫폼 독점 종료법("Ending Platform Monopolies Act") 4) 서비스 전환 및 호환성 활성화 및 경쟁 강화법("Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching (ACCESS) Act") 이다.

111) U.S. House of Representatives, 116th Cong., Report On Investigation Of Competition In Digital Markets: Majority Staff Report And Recommendations (2020), https://perma.cc/l63x-lwkf

112) 추가적으로 2021년 10월 18일 에미이 클로버샤 의원은 디지털 플랫폼을 규제할 목적

내용을 분석해보고자 한다.[113]

1. 하원법안

가. 하원법안의 발의 배경

하원법안의 배경이 된 하원보고서는 현재 미국에서는 플랫폼사업자들(구글, 아마존, 페이스북, 애플)의 독점 현상이 심각하며, 경쟁을 복원하기 위해서 다양한 입법이 필요하다고 주장하고 있다. 보고서는 기존 경쟁법의 개정과 함께 시장지배적 플랫폼 사업자들을 겨냥한 특별 법령의 도입을 주장하고 있다. 기존 경쟁법 개정 제안은 (i) 시장력이 있는 기업의 기업결합인 경우 반경쟁성을 추정해야 한다, (ii) 초기 및 잠재적 경쟁자의 인수를 금지해야 한다, (iii) 거래 거절 및 약탈적 가격책정에 관한 기존의 판례를 뒤집어야 한다, (iv) 위법성을 판단하는데 관련 시장 획정이 필요하지 않다는 것을 명확히 해야 한다는 등의 주장을 펴고 있다.

나아가서 하원보고서는 특정 플랫폼 사업자들을 대상으로 하는 디지털 경제에 특화된 다양한 법령-플랫폼 사업의 구조적 분리, 차별 및 자기 선호 금지, 상호운용성 보장 등-의 도입을 주장하고 있다. 그러나 하원보고서의 모든 내용이 하원법안에 반영된 것은 아니며, 하원법안은 일반적인 경쟁법 개정안이 아닌, 플랫폼 사업자들만을 대상으로 하는 입법제안을 반영하고 있다.

나. 하원법안의 주요 내용

1) 대상 플랫폼의 지정

우선 하원법안은 DOJ 혹은 FTC가 대상 플랫폼("Covered Platform")[114]을 지정하도록 하여, 법안의 다양한 내용이 지정된 플랫폼 기업에만 적용되도록 하고 있다. 하원법안에서

으로 미국 온라인 혁신 및 선택법("American Innovation and Choice Online Act")을 미 상원에 대표발의 하였는데, 이 법은 같은 이름을 가진 하원법안과 내용이 대동소이하기 때문에 따로 분석하지는 않는다.

113) 이 절의 미국 법안 번역 및 분석 내용은 남수진 교수가 연구자로 참여한 공정거래위원회의 용역 보고서의 일부 내용을 기준으로 작성되었다.

114) "기업결합 신고료 현대화법"은 일반적인 기업결합 신고료를 인상하는 법안으로 대상 플랫폼을 지정하지 않고 있다.

대상 플랫폼은 다음과 같은 조건을 충족한 플랫폼 사업자를 뜻한다.

(1) 대상 플랫폼 지정 시점이나 이전 12개월 동안 아무 때나, 혹은 법 위반을 주장하는 소장이 제출되기 이전 12개월 아무 때나, 미국 기반 월간 활성 일반 사용자가 최소 5천만 명이 되거나, 미국 기반 월간 활성 기업 사용자("business user")가 10만명이 되며,
(2) 대상 플랫폼 지정 시점이나 이전 2년 동안 아무 때나, 혹은 법 위반을 주장하는 소장이 제출되기 이전 2년 동안 아무 때나, 연간 순 매출액 또는 시가 총액이 6000억달러($600 billion)보다 큰 기업이 플랫폼을 소유하거나 통제하며,
(3) 상품 혹은 서비스를 판매하거나 공급할 때에 결정적("critical") 거래 파트너인 경우 (즉, 기업 사용자의 일반 사용자 접근을 제한하거나 방해할 수 있거나 기업사용자가 효과적으로 고객을 응대하는 데에 필요한 도구 또는 서비스에 대한 접근을 제한하거나 방해할 수 있는 힘을 가진 경우)

2) 플랫폼 사업의 구조적 분리

하원보고서는 플랫폼 사업자가 (i) 플랫폼을 이용하는 어플리케이션의 사용 정보를 수집하여 자체 경쟁 어플리케이션 개발에 사용한다거나, (ii) 플랫폼의 독점적 지위를 이용하여 별개의 사업에 영향력을 펼치고 유리한 조건으로 거래를 한다거나, (iii) 사업군의 통합을 통해 불법적인 끼워팔기를 하고 있거나, (iv) 독점적 지위가 있는 사업군에서 경쟁보다 높은 수준(supra-competitive)의 이익을 남겨 다른 사업을 보조하는 등의 행위를 하고 있다고 진단하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 하원보고서는 플랫폼 사업자들을 구조적으로 분리하여 플랫폼 사업과 플랫폼을 이용하는 입점 업체 등의 이용자가 경쟁하는 시장이 분리되도록 하거나(structural separation), 특정 사업영역을 배제시키는 (line of business restriction) 입법을 하는 것을 제안하고 있다.

이를 반영하여, 하원법안 중 플랫폼 독점 종료법("Ending Platform Monopolies Act")은 대상 플랫폼 사업자는 경쟁당국에 의하여 지정되는 즉시 다음과 같은 사업을 소유(own) 혹은 지배(control)하거나, 다음과 같은 사업 관련하여 경쟁적으로 민감한 정보를 접근할 수 있거나, 전략적인 결정을 할 수 있는 권리를 가지면 안된다고 명시하고 있다.

(1) 대상 플랫폼을 이용하여 제품 또는 서비스의 판매 또는 제공을 하는 사업
(2) 대상 플랫폼에 접근하기 위해서 혹은 플랫폼에서의 우선적 지위(preferred status) 혹

은 배치(preferred placement)를 위해서 구매하거나 사용해야하는 제품 혹은 서비스 관련 사업

(3) 자사 서비스를 우대하거나 경쟁자를 차별하고자하는 인센티브가 생기는 사업으로 이해 충돌(conflict of interest)을 불러일으키는 사업

"플랫폼 독점 종료법"은 실질적으로 지정이 되는 즉시 특정 사업을 영위하지 못하게 하는 법으로 기존 사업을 분리함은 물론, 새로운 사업을 시작하지 못하게 하고 있다고 해석할 수 있다. 이 법안은 하원의 일부 공화당의원의 지지를 받고 있지만,다른 공화당 의원들은 이런 법안에 강력하게 반대하는 의견을 피력하였다. 이들이 하원보고서에 대응하여 발표한 "제 3의 길" 보고서("하원소수보고서")를 보면 대규모 IT기업의 구조적 분리를 강요하는 입법은 불필요하며 이 제안은 대규모 IT 기업들을 해체(break-up)하려는 계획으로 찬성할 수 없고, 기존의 경쟁법을 통해서 경쟁을 복원해야 한다고 주장하고 있다.[115]

3) 차별 및 자기선호(self-preferencing)행위의 반경쟁성 추정

하원보고서는 시장지배적 플랫폼 사업자들이 경쟁사업자들을 차별하고, 자체 상품 혹은 서비스를 선호하고 있는 경우가 빈번하다고 진단하였다. 플랫폼 사업자들의 차별 및 자기선호 행위 때문에 관련 기업들은 직원들을 해고하거나, 새로운 상품을 개발하는 데에 사용되어야 할 자원을 플랫폼사업자에게 제공하는 광고 등의 비용으로 사용하며, 필요한 투자를 받지 못하는 일이 벌어지고 있다고 보고하고 있다. 따라서 다수 보고서는 차별금지법령을 새롭게 도입하는 것을 제안하고 있는데, 이 법령에서는 플랫폼사업자들이 차별 없이 모두에게 동등한 가격을 부과하고 동등한 접근("access")을 제공해야 한다는 내용이 들어가야 한다고 주장하고 있다.

이러한 내용을 반영하여 하원법안 중 미국 온라인 선택 및 혁신법("American Choice and Innovation Online Act")은 대상 플랫폼은 다음과 같은 차별행위를 금지하고 있다.

---

115) Ken Buck, "The Third Way: Antitrust Enforcement in Big Tech," available at https://buck.house.gov/sites/buck.house.gov/files/wysiwyg_uploaded/Buck%20Report.pdf (Oct 6, 2020). 이 법안은 공화당의 란스 구든(Lance Gooden, R-Tex)의원이 지지하고 있으나 구든 의원은 반독점소위원회 소속이 아니다.

(1) 대상 플랫폼 자사의 제품, 서비스 혹은 사업을 우대하는 행위

(2) 자사의 제품, 서비스 및 사업에 비하여 다른 사업자의 제품 혹은 서비스를 불리하게 하거나 배제하는 행위

(3) 비슷한 상황의 기업 사용자(business users)를 차별하는 행위

(4) 자사 서비스 안에서는 상호운용을 가능하게 한 서비스를 다른 사업자들에게는 상호운용을 제한하는 행위, 우선적 지위 등을 보장받는 조건으로 자사의 다른 서비스구매를 강제하는 행위, 기업사용자의 제품 혹은 서비스를 통하여 얻어진 데이터를 사용하여 자사 제품 혹은 서비스 판매에 사용하는 행위, 이러한 데이터를 기업사용자가 사용하거나 이동하지 못하도록 하는 행위, 기본(default)으로 탑재된 제품이나 서비스를 지우거나 바꾸는 것을 제한하는 행위, 하이퍼링크 제공을 막는 행위, 검색 결과에 자사 제품 혹은 서비스를 우대하는 행위 등의 기타행위

그러나 대상 플랫폼 사업자가 경쟁제한적인 효과가 없다는 것을 증명하거나 개인정보보호 혹은 다른 법률의 준수를 위해 필요한 조치라는 것을 증명하여 적극적 항변(affirmative defense)이 가능하게 하였다.

이 법의 내용도 하원소수보고서에서 비판을 받고 있다.[116] 하원소수보고서에 따르면 이러한 법령은 IT시장의 혁신과 기업의 창의성을 저해하여 문제가 된다고 하고 있다. 특별히 IT 시장은 기업들이 소비자의 수요에 맞게 빠르게 대응해야 하는데, 정부가 나서서 규칙을 정하도록 하는 이런 법령은 시장의 혁신과 자본 획득에 해가 된다고 하고 있다.

4) 상호운용성 및 데이터 이동성

하원보고서는 IT시장의 특징인 네트워크 효과(network effects), 높은 전환 비용(switching costs) 그리고 높은 진입 장벽 등으로 인해서 한 사업자에게 집중이 되는 쏠림(tipping) 현상이 나타나고 있어서, 새롭게 진입하는 기업들이 경쟁에 참여하기 위해서는 기존 플랫폼 사업자의 상호운용성(interoperability) 및 데이터 이동성을 법령으로 강제해야 한다고 주장하고 있다. 보고서는 페이스북의 예를 들으면서, 특히 SNS 시장과 같은 경우 현재 페이스

116) 이 법안 또한 공화당의 란스 구든(Lance Gooden, R-Tex)의원이 지지하고 있으나 구든 의원은 반독점소위원회 소속이 아니다.

북이 시장지배적인 지위를 유지하고 있지만, 상호운용이 가능하다면 다른 SNS 서비스를 이용하러 할 때 발생하는 전환 비용을 낮출 수 있고 시장 진입을 유도할 수 있다고 주장하고 있다. 나아가서 플랫폼 사업자들의 사용자 데이터가 새로운 기업들의 시장 진입을 어렵게 할 뿐만 아니라 사용자가 다른 업체의 서비스로 전환하는 것을 어렵게 하고 있기 때문에 플랫폼 사업자들에게 사용자 데이터의 이동성을 법령으로 요구해야 한다고 하고 있다.

이러한 내용을 반영하여 서비스 전환 및 호환성 활성화 및 경쟁 강화법("Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching (ACCESS) Act")은 다음과 같이 데이터 이동성을 보장해야할 의무를 부과하고 있다.

대상 플랫폼은 데이터를 일반 사용자 혹은 기업 사용자(business user)에게 안전하게 전송할 수 있도록 제 3자가 접근 가능한 투명한(transparent) 인터페이스 (애플리케이션 프로그래밍 인터페이스 포함)를 유지해야하며, 이러한 인터페이스는 구조화(structured)되고 일반적(commonly used)이며 기계 판독(machine readable)이 가능한 형태이어야 한다. 또한 FTC는 대상 플랫폼 관련하여 기술위원회를 소집하고 그 위원회의 제안을 고려하여 각 대상 플랫폼 별 상호운용성 기준을 정해야 하는데, 대상 플랫폼의 인터페이스는 그 기준에 부합하여야 한다.

또한 이 법은 다음과 같이 상호운용성의 의무를 부과하고 있다.

> 대상 플랫폼은 경쟁 사업 또는 잠재적 경쟁 사업과의 상호 운용성을 용이하게 하고 유지하기 위해 제 3자가 접근 가능한 투명한(transparent) 인터페이스(애플리케이션 프로그래밍 인터페이스 포함)를 유지해야한다. 또한 FTC는 대상 플랫폼 관련하여 기술위원회를 소집하고 그 위원회의 제안을 고려하여 각 대상 플랫폼 별 상호운용성 기준을 정해야 하는데, 대상 플랫폼의 인터페이스는 그 기준에 부합하여야 한다.

하원소수보고서도 대체적으로 상호운용성과 데이터 이동성의 필요성을 인정하고 있다. 그러나 최소한으로 기존 법률을 개정하는 선에서 해야 하며, 특별히 법령의 표현을 명확하게 하여 인터넷기반 기업들이 공공사업체와 같이 규제되지 않도록 하고, 이러한 법령이 망 중립성(net neutrality)법령처럼 되지 않아야 한다고 주장하고 있다.

5) 디지털 플랫폼의 모든 기업결합의 반경쟁성 추정

CALERA 개정안에서는 대규모기업들의 기업결합 중 거래액이 적정 기준선을 넘어야만

반경쟁성을 추정하도록 되어 있는데, 하원보고서는 시장지배적인 대규모 디지털 플랫폼이면 모든 기업결합의 반경쟁성을 추정할 수 있도록 개정해야한다고 주장하고 있다. 이를 반영하여 2021 플랫폼 경쟁 및 기회법("Platform Competition and Opportunity Act of 2021")은 대상 플랫폼은 직접적으로나 간접적으로 다른 기업의 주식이나 자산을 인수하는 것을 금지 하고 있다. 다만 대상 플랫폼이 다음을 입증 할 수 있다면 예외적으로 허용가능하다고 하고 있다.

(1) 기존 클레이튼법 적용이 제외되는 기업 결합인 경우
(2) 인수대상 주식 혹은 자산이 대상 플랫폼 혹은 플랫폼 사업자와 경쟁하지 않거나, 대상 플랫폼의 초기의(nascent) 혹은 잠재적(potential) 경쟁자가 아니거나, 대상 플랫폼 혹은 플랫폼 사업자가 플랫폼에서 제공하는 제품 혹은 서비스 관련 시장 지위를 강화 혹은 유지시키지 않는 경우

그러나 하원 소수보고서에 따르면, 많은 신생 기업(start-up)들은 좋은 어플리케이션을 만들어 이를 대규모 IT 회사에 판매할 계획을 가지고 있는데, 예외 없이 모든 기업결합의 반경쟁성을 추정하는 규칙을 도입하는 것은 벤처사업 투자를 줄어들게 하는 등 바람직하지 않은 결과를 초래할 가능성이 있으므로, 잠재적 경쟁(potential competition) 원리를 통해서 기업결합을 규제하는 방법이 더 적합할 것이라고 주장하고 있다.

6) 새로운 집행 및 구제수단 도입

나아가서 하원법안은 새로운 민사범칙금(civil penalty) 제도를 도입하고 있다. 현행 법 아래에서는 금전적인 구제 방법이 경쟁법 위반 행위에 적용되지 않고 있다. 그러나 개정안은 위반 회사의 전년도 미국 내 총 수익의 15% 또는 위반 회사의 위반 행위가 겨냥한 사업영역 또는 이에 영향을 받는 사업영역 내의 위반 행위 기간 중 발생한 미국 내 총 수익의 30%를 초과하지 않는 선에서의 민사범칙금 제도를 도입하고 있다. 또한 FTC내 디지털 시장국 신설하고자 한다. 보다 구체적으로, FTC 의장이 디지털 시장국의 국장을 선임하고 국장은 의장에게 직접 보고 하도록 하고 있다. 경쟁국 (bureau of competition), 소비자보호국(bureau of consumer protection), 경제국(bureau of economics)에 더해 디지털 시장국을 신설한다는 것은 디지털 시장 관련 업무와 규제를 비중 있게 다루어야 한다는 입법 의지를 보여주고 있다.

2. CALERA 개정안

가. CALERA개정안 발의 배경

유럽의 DMA 혹은 DSA와는 다르게, CALERA 개정안은 IT기업 혹은 디지털 경제에 한정되지 않는 일반적인 경쟁법 개정안이다. 미국에서도 대규모 IT 기업들의 시장집중력 문제가 경쟁법 관계자들의 주요 화두이기는 하지만, 미국에서는 디지털 산업분야를 넘어서서 경쟁법의 궁극적인 목적 및 역할이 무엇인지에 관한 개괄적인 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 구체적으로는, 시카고학파를 주축으로 지난 30년간 발달해온 "소비자 후생" 중심의 경쟁법 집행이 계속 되어야 하는 지, 아니면 경쟁법이 더욱더 다양한 정치적 및 사회적인 목적들도 고려해야 하는 지에 대한 논의가 이루어지고 있다. 개정안은 경쟁법은 소비자 후생("Consumer Welfare")의 보호를 넘어서는 다양한 목적이 있다고 주장하고 있다. 경쟁법은 재화 및 서비스의 가격을 낮추고 질을 좋게 하는 기존의 "소비자 후생" 관련 목적 말고도, (i) 중소기업의 성장, (ii) 경제적 불평등의 축소, (iii) 혁신 및 일자리 창출, (iv) 인종차별의 감소,[117] (v) 정치적 힘의 집중 예방 및 미국 민주주의 보호 등의 역할도 있다고 하고 있다. 또한 개정안은 기존 미국 경쟁법 해석에서 널리 받아들여졌다고 하는 경제학적 관행 및 가정들을 거론하며, 이러한 가정들이 부정확한 가정들이라고 주장하고 있다.

나. CALERA 법안의 주요 내용

1) 기업결합 시 반경쟁성 평가 기준 완화

CALERA개정안은 클레이튼법 제7조 기업결합의 반경쟁성 평가 기준을 완화하는 내용을 담고 있다. 현행 제7조는 "경쟁을 상당히 감소시키는 효과가 있을 수 있는"("effect may be substantially to lessens competition") 기업결합을 금지하고 있으나, CALERA개정안은 "경쟁

117) 발의안의 정확한 표현은 시장지배력은 특별히 "역사적으로 낙오된 커뮤니티"에 악영향을 끼친다"("the presence of exercise of market power makes it more difficult for people…with particularly damaging effects on historically-disadvantaged communities") 이지만, 최근 미국에서는 경쟁법이 인종차별주의에 맞서는 역할을 해야한다는 주장을 하는 학자들이 나타나기 시작했으며, 이런 논의가 발의안의 배경이 되고 있다고 추측할 수 있다(CALERA개정안 SEC 2, (a)(5)). See e.g., Davis, Josh Paul, Antitrust As Antiracism: Antitrust as a Partial Cure for Systemic Racism (and Other Systemic 'ISMS') (March 30, 2021). Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3816202.

을 실질적으로 악화시킴을 감지할 수 있을 정도의 위험"("create an appreciable risk of materially lessening competition")이라는 새로운 금지 기준을 제시하고 있다.

개정안의 발의 이유를 살펴보면, 현재 미국 사법부가 반경쟁적 영향이 거의 확실하게 ("near certainty") 입증되어야만 기업결합을 금지하고 있으며, 이는 문제가 있다고 평가하고 있다. 따라서 이러한 개정을 통하여 경쟁감소의 "감지할 정도"의 가능성만으로도 기업결합을 금지할 수 있도록 하는 입법부의 의도를 명확하게 하려는 취지로 해석할 수 있다.

이러한 기준 완화는 대규모 IT 기업들의 인수합병을 견제하려는 목적이 있다고 볼 수 있다. 클로버샤 의원은 개정 취지를 설명하면서, 기업들이 초기("nascent") 혹은 잠재적("potential") 경쟁자를 인수함으로 경쟁과 혁신의 저하가 올 수 있다고 주장하며, 특별히 시장에서 새로운 기술 혹은 혁신적인 비지니스 모델 등으로 기존의 틀을 파괴하는 독보적인("maverick") 기업을 인수함으로 경쟁에 큰 해가 된다고 하고 있다.

2) 기업결합 시 반경쟁성 입증 책임 전가

CALERA개정안은 또한 클레이튼법 제7조의 공적집행 시-즉, 미국 연방 혹은 주 경쟁당국(DOJ, FTC, state AG)의 기업결합사건인 경우-반경쟁성의 입증 책임을 기업결합 당사자들에게 전가하고 있다. 구체적으로, 개정안은 공적집행인 경우에 한정하여, 기업결합이 나열된 조건에 해당하기만 하면 반경쟁성을 추정하게 하고 있다. 반경쟁성이 추정될 경우 기업결합 당사자들은 해당 기업결합이 "실질적으로 경쟁을 악화시킬 감지할 정도의 위험" ("[the merger does not] create an appreciable risk of materially lessening competition")이 없다는 것을 입증해야만 위법성 판단에서 벗어날 수 있다. 기존에는 공적집행 및 사적집행 관련 없이 기업결합을 금지하려는 자가 반경쟁성을 입증해야 했다.

개정안에서 반경쟁성이 추정되는 기업결합은 다음과 같다:

(1) 기업결합이 관련 시장에서의 시장집중도를 현저하게 증가하는 경우("significantly increases market concentration in any relevant market");
(2) 기업결합 당사자 중 어느 하나의 시장점유율이 50%가 넘거나 관련시장에서의 시장력이 현저하며("significant market power") 인수하는 상대가 현재 혹은 잠재적 경쟁자일 경우;
(3) 기업결합 당사자들이 관련시장에서 경쟁하고 있으며, 결합 당사자 중 어느 하나가

관련시장에서의 공동행위를 예방하거나 제한하는 역할을 하고 있는 경우;

(4) 기업결합을 통해서 인수하는 회사가 시장력("market power")을 행사할 수 있게 되거나, 경쟁자들의 공동 행위("coordinated interaction")의 가능성을 높이는 경우;

(5) 그리고 기업결합의 가치가 50억 달러($5 billion)가 넘거나, 당사자 중 어느 하나가 자산, 순 연간 매출 또는 시가 총액이 1000억달러($100 billion)가 넘고 기업결합의 가치가 5000만달러($50million) 가 넘는 경우이다.

그러나 이러한 입증 책임을 전가가 클레이튼법 집행에 어떠한 실질적인 영향이 있을 지는 불분명하다(Gleklen et al, 2021). 위 조건에 해당한다는 것을 먼저 정부 측에서 입증해야 반경쟁성 추정이 가능하고, 이러한 조건들은 이미 기존 법리에서도 반경쟁성을 입증하는데 고려되는 점들이기 때문에 입증 책임을 전가하는 의미가 크지 않을 수 있다고 해석될 수 있다.

개정안에서는 (5)에서 당사자 중 어느 하나가 자산, 시가 총액이 1000억달러($100 billion)가 넘고 기업결합의 가치가 5000만달러($50million) 가 넘는 경우에는 반경쟁성이 추정되도록 하고 있는데, 이를 통해서 대규모 IT 기업들의 인수 건에 반경쟁성을 추정하게 될 수 있다. 인수대상 가치가 5000만달러($50 million)라는 비교적 낮은 기준을 제시하기 때문에, 대규모 IT 기업들의 중요 인수거래는 (5)에 해당될 것이다. 최근 많이 비판을 받고 있는 페이스북의 와츠앱 혹은 인스타그램 인수 건 등도 (5)법이 당시에 적용되었다면 반경쟁성이 추정되었을 수 있다.

개정안의 새로운 기준은 공적집행시에만 적용이 되며 사적집행 시 기존의 반경쟁성 평가 기준이 적용되도록 하고 있다.

3) 배제 행위 (Exclusionary Conduct) 조항 추가

CALERA 개정안은 기존 클레이튼법에 반경쟁적인 배제 행위를 금지하는 조항을 새롭게 추가하고 있다. 구체적으로, 개정안은 "경쟁을 저하시킬 위험이 감지 가능한 정도인 배제 행위"(exclusionary conduct that presents an appreciable risk of harming competition")를 금지하고 있다. 배제 행위란 (i) 현재 혹은 잠재 경쟁자를 현저하게 불리하게하는 행위("materially disadvantages … actual or potential competitors"), 또는 (ii) 현재 혹은 잠재적 경쟁자의 경쟁할 능력이나 인센티브를 배제하거나 제한할 경향이 있는 행위를("tends to

foreclose or limit the ability or incentive of … actual or potential competitors to compete")를 뜻한다.

또한 개정안은 시장지배적인 기업인 경우, 배제 행위의 반경쟁성 입증 책임을 기업에 전가하고 있다. 구체적으로, 시장 점유율이 50%가 넘거나 "상당한 시장지배력"("significant market power")이 있는 기업일 경우 반경쟁성은 추정된다. 해당 기업은 위법성 판단을 피하기 위해서는 증거의 우월("preponderance of evidence") 기준으로 "배제 행위의 뚜렷한 친경쟁적 효과가 배제 행위로 인한 반경쟁적 효과를 제거한다"[118]는 증거를 제시하거나, 최근 시장 진입 혹은 확장 사례로 인하여 배제 행위의 반경쟁적 효과가 상쇄되었다는 증거를 제시하거나, 아니면 경쟁을 감소시키는 감지 가능할 정도의 위험이 존재하지 않는다는 증거를 제시하여야 한다.[119]

개정안은 배제 행위가 어떠한 행위를 포함하는지에 대한 구체적인 언급은 없지만 기존 미국 경쟁법의 확립된 법리를 번복하는 내용을 포함하고 있다. 무엇보다도 배제 행위를 입증할 때 기존 사법부의 판결로 요구되는 다음과 같은 요건들을 입증할 필요가 없다고 명시하고 있다.

- ○ 미국 연방대법원의 단독거래거절(unilateral refusal to deal)법리: 기존 Aspen Skiing/ Trinko판결에 의하면 반경쟁적 단독거래거절 행위가 성립되려면 과거 거래 관계가 존재해야 하며, 이러한 관계가 종료되었다는 것을 입증하거나, 다른 거래상대방들과는 거래를 유지하면서 특정 상대방에게만 거래 거절을 하였음을 입증해야하는데,[120] 이러한 요건을 입증할 필요가 없다고 명시 하고 있다.
- ○ 미국 연방대법원의 약탈적 가격책정(predatory pricing) 법리: 기존 Brooke Group 판결에 의하면 약탈적 가격책정행위가 성립되기 위해서는 기업이 "비용보다 낮은 가격"("below any measure of costs to the defendant")으로 제품 혹은 서비스를 제공하

118) "[D]istinct procompetitive benefits of the exclusionary conduct in the relevant market eliminate the risk of harming competition presented by the exclusionary conduct."

119) 앞서 살펴본 기업결합관련 조항과는 다르게, 배제 행위 관련 입증책임의 전가는 공적 집행 및 사적집행 구분없이 모두 적용이 된다.

120) Verizon Communications Inc. v. Law Offices of Curtis V. Trinko, LLP, 540 U.S. 398 (2004); Aspen Skiing Co. v. Aspen Highlands Skiing Corp., 472 U.S. 585 (1985).

였고, 기업이 가격을 낮게 측정하면서 입은 손실을 회수하였거나 회수할 가능성이 있거나, 기업의 행위가 반경쟁적인 목적을 제외하면 경제적 이치에 맞지 않는다("no economic sense")는 것을 입증해야 하는데,[121] 이러한 요건을 입증할 필요가 없다고 하고 있다.

○ 미국 연방대법원의 양면시장 (two-sided platform)관련 법리: 기존 American Express 판결에 따르면 양면시장에서의 반경쟁적 효과를 판단함에 있어서 반경쟁적인 효과가 양쪽에서 각각 입증되어야 하는데,[122] 이러한 요건을 각각 입증할 필요가 없다고 하고 있다.

CALERA 개정안의 배제 행위 조항은 오랜 기간 동안 확립되어진 미국 경쟁법의 근본적인 원리들을 다각도로 뒤집고 있다. 우선, 개정안은 배제 행위를 (i) 경쟁자를 불리하게 하는 행위 혹은 (ii) 경쟁자를 경쟁에서 배제하는 행위라고 정의를 하고 있다. 기존 미국의 경쟁법리에 따르면 기업들이 격렬하게 경쟁하면서 경쟁자를 불리하게 하거나 시장에서 퇴출시키는 행위는 자연스러운 현상이며 위법하지 않은 행위라고 판단하여 왔다. 그런데 개정안은 이러한 원칙과는 달리 경쟁자를 불리하게 하거나 배제하는 행위를 위법행위로 규정하고 있다.

또한 개정안은 사법부가 기존 Trinko, Brooke Group 등의 사례를 통해 오랜 시간동안 확립한 거래거절, 약탈적 가격행위의 판례와 비교적 최근에 판결된 American Express 판례를 입법을 통해서 뒤집으려는 시도를 하고 있다. 우선 클로버샤 의원은 저서에서 Brooke Group 판결을 비판하면서, Brooke Group 사건의 약탈적 가격행위 성립 요건들이 특별히 대규모 IT기업들에 적용하기 어렵다고 한다. Brooke Group 사건에서 미국 연방대법원은 약탈적 가격으로 상품이나 용역을 팔아서 생긴 손해를 회수("recoup")할 수 있음을 입증해야 한다고 판단하였는데, 클로버샤 의원은 이러한 요건은 입증하기가 거의 불가능하기 때문에 약탈적 가격행위는 실질적으로 적용 불가능한 법리가 되어버렸다고 주장한다 (Klobuchar, 2021). 그리고 이러한 요건이 아마존 및 다른 대규모 IT 기업들의 반경쟁적 약탈적 가격행위에 경쟁법을 적용하기 어렵게 만들기 때문에 개정이 필요하다고 주장한다.

---

121) Brooke Group Ltd. v. Brown & Williamson Tobacco Corp., 509 U.S. 209 (1993).

122) Ohio v. American Express Co., 138 S. Ct. 2274, 585 U.S. ___ (2018).

클로버샤 의원은 저서에서 약탈적 가격남용 행위는 기존 법리 중 첫번째 요건-즉, 가격이 비용보다 낮다는 요건 -만 충족하면, 회수 가능성을 입증하지 못하여도 위법하다고 판단할 수 있는 것이 보다 바람직하다고 주장하고 있다(Klobuchar, 2021).

나아가서 Trinko 사건의 거래거절 법리 및 관련 필수 설비(essential facilities)에 관한 법리도 최근 미국의 대규모 IT 기업과 관련이 있는 것이라고 해석 가능하다. 하원보고서는 디지털 시장의 경쟁을 촉구하기 위해서 기존 Trinko 와 Linkline[123]등의 판례를 뒤집어야 한다는 주장을 펼치고 있다. 구체적으로, 대규모 IT 기업들이 게이트키퍼(gatekeeper) 로서 거래 상대방에게 필수적인 상품 혹은 서비스를 제공하고 있는데, 접근을 실질적으로 막거나 위협을 가하면서 더 유리한 조건 혹은 가격을 강요하는 사례들이 있다고 지적하고 있다. 기존 반경쟁적인 거래 거절 및 필수 설비 법리가 입증을 어렵게 한 Trinko 및 Linkline 과 같은 판례를 뒤집어야 한다고 주장하고 있다. CALERA 개정안도 이러한 배경에서 작성되었을 것이라고 추측가능하다.

American Express 사건도 양면 시장 및 플랫폼에 관한 판결로, IT 및 디지털 시장과 연관성이 높은 사건이다. AMEX 는 신용카드 가맹점과의 계약서에 자신들보다 수수료율이 낮은 경쟁사의 카드를 권유하는 행위를 금지하는 조항("anti-steering provision")을 삽입하였는데, 미국 DOJ와 17개 주정부는 이러한 조항이 카드가맹점 시장에서의 경쟁을 제한하여 수수료율을 높이는 결과를 초래하였으므로 셔먼법 제1조 위반이라고 소송을 제기하였다. 2018년 미국 연방대법원은 경쟁제한성의 입증이 불충분하다고 판단한 항소법원의 판결을 확정하였는데, 이는 플랫폼과 같은 양면시장도 결국 단일시장이기 때문에, 반경쟁적 효과가 가맹점 측, 또 카드사용자 측 양쪽에 각각 따로 입증되어야 한다고 판결하고 있다. 이 사건은 미국 내에서 경제학원리에 기반하지 않은 잘못된 판결이라고 거센 비판을 받고 있으며(Herbert Hovenkamp, 2019; John B. Kirkwood, 2019-2020), 클로버샤 또한 그의 저서에서 이 사건이 플랫폼 사업자를 대상으로 경쟁법을 집행하는 것을 불필요하게 어렵게 한 판결이라고 평가하고 있다(Klobuchar, 2021). 즉, CALERA 개정안의 기존 판례 뒤집기는 대규모 IT 기업들을 겨냥한 정책이라고 해석할 수 있다.

123) Verizon Commc'ns Inc. v. Law Offices of Curtis v. Trinko, LLP, 540 U.S. 398 (2004); Pacific Bell Telephone Co. v. LinkLine Commc'ns, Inc., 555 U.S. 438 (2009).

4) 관련 시장 획정의 생략

CALERA 개정안은 앞으로 경쟁법을 적용할 때, 법령에서 관련시장의 획정을 명시적으로 요구하는 경우를 제외하고는 관련시장을 획정할 필요가 없다고 규정하고 있다. 구체적으로 "관련 시장, 시장 집중도, 혹은 시장점유율"과 같은 개념이 법령에 명시적으로 언급되는 경우를 제외하고서는 관련 시장을 획정할 필요가 없는 것이다. 이는 실질적으로, 셔먼법 제1조, 제2조, 그리고 클레이튼법 제7조에 적용이 되어, 관련 시장 획정을 생략할 수 있게 하고 있다. 나아가서 개정안은 반경쟁적인 효과가 법률의 기준에 따라 충분히 입증될 경우, 법원 및 연방거래위원회 에서는 관련 시장의 정의를 요구할 수 없다고 분명히 하고 있다.

이 조항 역시 최근 American Express 판결에서 플랫폼사업자를 대상으로 관련 시장 획정에 어려움을 겪었던 경험이 반영된 것으로 보인다. 양면 시장 등 시장 획정이 어려운 사건에서 시장 획정 없이도 반경쟁적 효과만으로 위법성을 입증할 수 있게 하려는 의도로 해석 될 수 있다.

5) 구매자 독점("monopsony")의 추가

CALERA 법안은 클레이튼법 제7조에 독점("monopoly")이라는 단어가 언급될 때마다 구매자 독점("monopsony")이라는 단어를 추가하도록 하고 있다. 즉, 제7조는 기업결합이 독점적 지위를 만드는 경향이 있는("tend to create a monopoly") 경우 금지하도록 되어있는데, 여기에 구매자 독점을 만드는 경향이 있는 경우에도 금지하도록 명시한 것이다. 그러나 기존 판례에서 이미 클레이튼법 제7조는 구매자 독점("monopsony")을 포함하는 것으로 평가되고 있어, 실질적으로 개정안으로 인하여 기존 법리와 달라지는 것이 없다는 평가이다.

클로버샤 의원은 그의 저서에서, 구매자독점은 특히 IT 업계에서 많은 문제가 되고 있다고 주장하고 있다(Klobuchar, 2021). 그는 대규모 IT 기업들은 상품, 서비스 및 노하우의 시장 지배적인 구매자로서 직원들의 임금, 공급 업체 및 사업파트너에게 지불하는 가격 및 조건을 마음대로 정할 수 있는 엄청난 힘을 사용해왔다고 하는 보고서를 인용하며, 제7조에 구매자독점이라는 단어를 추가함으로써, 기업결합이 직원들 혹은 공급업체에게 해를 끼치는 경우에도 금지 될 수 있다는 명확한 메시지를 전달하기 위한 것이라고 주장하고 있다(Klobuchar, 2021). 저서에서 인용하고 있는 보고서에서는 구글, 페이스북, 아마존과

같은 대규모 IT 기업들은 기존 경쟁법이 주로 다뤄온 하류시장에서의 경쟁저하보다 시장의 유일한 구매자로서 상류(upstream) 시장에서의 경쟁을 저하시키는 행위를 해왔다고 주장하고 있다(Thales Teixeira, 2020. 1. 11). 예를 들어, 아마존의 온라인 마켓에 상품을 공급하는 공급업체들은 아마존에게 90일동안 대금 지급을 보류할 수 있는 단독 재량(sold discretion)을 주는 계약조항을 받아들여야만 하는데, 이러한 행위가 구매자독점의 폐해라고 주장하고 있다(Thales Teixeira, 2020. 1. 11). 따라서 개정안은 구매자독점의 지위를 만드는 경향이 있는 기업결합을 금지하는 명시적 문구를 법령에 포함해야 한다는 내용을 명확히 담고 있다.

6) 구제(remedy), 행정 및 절차 관련 조항

CALERA 개정안은 기존 경쟁법의 구제방법이 법 위반을 충분히 억제하지 못하기 때문에, 경쟁법 위반 시 민사범칙금(civil penalty)을 새로 도입하려고 하고 있다. 개정안은 기존 구제 방법으로는 금지 명령과 사적 집행을 통한 배상이 있으나,[124] 이로써는 위법행위가 충분히 억제되지 않으므로 위법행위 시 (i) 지난해 해당 기업의 미국 매출액의15%와 (ii) 위법기간 동안의 위법행위와 관련한 매출액의 30% 중 더 큰 액수까지 과징할 수 있도록 되어 있다. 과징금은 위법행위를 억제하는 것에 효과적일 수 있으나, 위법행위와 합법행위의 경계가 모호한 분야에서는 합법적인 경제활동도 억제할 수 있는 부작용을 초래할 수 있다는 비판을 받고 있다(Gleklen et al, 2021).

CALERA 개정안은 나아가서 경쟁법의 공격적인 집행을 위해 기존 연방거래위원회와 법무부반독점국의 예산을 두 배로 늘리고 있으며,[125] FTC안에 경쟁옹호사무소 (Office of the Competition Advocate)를 만들어 연방 정부의 다른 기관들에 경쟁정책과 관련한 제안을 할 수 있게 함은 물론, 소환(subpoena)권한을 주어 경쟁 정책 관련 정보를 수집하고 보고서를 작성할 수 있게 하고 있다. 또 사무소 안에 데이터센터(Data Center)를 설치하여 시장 관련 정보를 수집하고 시장분석과(Division of Market Analysis)를 만들어 시장을 조사할 수

124) AMG Capital Management LLC v. FTC 사건에서 연방대법원은 FTC법의 13(b)의 "injunction"의 의미는 Equitable monetary remedies, 즉, 환수(restitution) 혹은 회복(disgorgement)을 포함하지 않는다고 판단하였다.

125) 2022년 예산을 DOJ 의 반독점국에는 $484.5 million (2021년 $188.5 million 대비)의 예산을, FTC 에는 $651million (2021년 $330.2대비)예산을 책정하고 있다.

있도록 하고 있다.

3. 미국 디지털 플랫폼 법안의 평가

위에서 살펴본 법안들은 현 보고서 작성 시점(2022년 1월) 계류 중이다. 디지털 플랫폼을 규제하고자 하는 강한 정치적 모멘텀을 배경으로 미국 내에서는 위 법안들에 관하여 많은 논의가 이루어지고 있다. 한편 바이든 대통령은 2021년 7월 9일 "미국 경제에서의 경쟁 촉진을 위한 행정명령"(Executive Order on Promoting Competition in the American Economy")을 발표하였는데 "소수의 지배적인 인터넷 플랫폼들은 그들의 힘을 이용해 시장 진입자들을 배제하고, 독점 이익을 창출하며, 자신들의 이익을 위해 이용할 수 있는 사적인 개인정보를 수집하고 있다"고 비판하며 이러한 법안들의 취지 및 필요성에 대해서 공감하고 있음을 알리고 있다.

그러나 미국 내에서는 위 법안들에 대한 비판적인 시각도 공존하고 있다. 미국 정치권에서는 대체적으로 온라인 플랫폼 규제의 전반적인 취지에 관해서는 이의가 없으나, 각 법안의 범위 및 구제적인 내용이 적절한지에 대한 의문은 강하게 제기되고 있다. 하원법안은 특히 미국 온라인 플랫폼 기업들의 근원지인 미국 캘리포니아주의 의원들로부터 강력한 비판을 받고 있으며,[126] 위에서 살펴보았듯이 일부 공화당 위원들도 법안의 일부 내용에 관련하여 강력하게 비판을 하고 있다.

또한 일부 공화당 의원들은 CALERA 법안과 같이 기존 경쟁법의 소비자후생(consumer welfare)기준을 뒤집으려는 입법 시도는 동의할 수 없다고 분명하게 하고 있다.[127] 이들은 소비자후생 기준은 경쟁법의 정책의 수익자는 소비자임을 보장하고, 임의적 기준이 아니

126) LOFGREN, ISSA, SWALWELL, MCCLINTOCK, CORREA ISSUE BIPARTISAN STATEMENT FOLLOWING JUDICIARY COMMITTEE MARKUP OF TECH ANTITRUST BILLS, https://swalwell.house.gov/media-center/press-releases/lofgren-issa-swalwell-mcclintock-correa-issue-bipartisan-statement

127) Mike Lee, Press Releases, Sen. Lee Sets Senate Republican Antitrust Agenda for 117th Congress, available at https://www.lee.senate.gov/public/index.cfm/2021/2/sen-lee-sets-senate-republican-antitrust-agenda-for-117th-congress (FEb 16, 2021).

라 구체적으로 소비자 후생 효과를 따져보는 집행 기준을 제시하고 있어서 중요하고 유용하다고 하고 있다. 무엇보다 사법부가 개인적인 정치 신념에 따라서 경쟁법을 임의로 해석하는 것을 막는 중요한 역할을 하고 있다고 주장한다. 고로 경쟁 회복의 필요성에 대해서는 공감하지만 기존의 소비자 후생 기준을 제대로 집행할 수 있도록 하는 정도의 개정이 바람직하며, 기존의 기준을 뒤집게 되면 엄청난 혼란을 초래할 것이라고 주장하고 있다.

따라서 위에서 살펴본 하원 법안 및 CALERA법안의 내용을 미국의 온라인 플랫폼 입법 방향으로 그대로 받아들이기에는 적절하지 않으며 이러한 법안들이 결과적으로 어떠한 모습으로 의회를 통과하여 법이 될지는 불확실한 상황이 계속되고 있다.

제 3 절 프랑스[128)]

1. 개 관

프랑스의 경우, 「디지털 공화국을 위한 2016. 10. 7.자 제2016-1321호 법률(LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique)」(이하 "디지털 공화국법")에서 최초로 온라인 플랫폼에 대한 정의규정을 신설하고 온라인 플랫폼 운영자에게 일정한 의무를 부과하였으며, 이 밖에도 소비자보호에 관한 유럽 지침(Directive)의 국내 수용, 차량공유 서비스 OTT 서비스와 관련한 단편적인 규율들이 마련되었다. 이와 동시에 프랑스는 「디지털시장법(Digital Markets Act)」(안)(이하 'DMA')의 제안 과정에 적극적으로 관여하였으며, 최근에는 DMA 규율의 강화와 더불어 DMA가 2021년에 유럽의회에서 통과되어야 함을 공식적으로 역설하기도 하였다.

이하에서는 「디지털 공화국법」을 비롯한 프랑스 내 온라인 플랫폼 관련 입법 동향에 대해 살펴보고(아래 2.항), 이후 DMA를 비롯하여 온라인 플랫폼 규제에 관한 프랑스 내부의 논의에 대해 살펴보기로 한다(아래 3.항).

128) 해당 절은 본 연구의 자문위원 이승민 교수가 작성한 원고이다.

2. 플랫폼 관련 입법 동향

가.「디지털 공화국법」

1) 개요

「디지털 공화국법」은 제1편부터 제4편까지 총 113개의 조항으로 구성된 상당히 방대한 법안이다. 이 중 해외 영토에 관한 제4편(제110조 내지 제113조)을 제외한 총 109개의 조항이 실질적 의미를 갖는 것인데, 제1편 "데이터 및 지식의 유통"(제1조 내지 제39조), 제2편 "디지털 사회에서의 권리 보호"(제40조 내지 제68조), 제3편 "디지털에 대한 접근"(제69조 내지 제109조)으로 구성되어 있으며, 각 조항은 기존 법전(Code)의 일부 조항을 수정·변경하거나, 기존 법전에 새로운 조항을 추가하는 형식을 취하고 있다.

제1편은 다시 제1장 "데이터경제"(제1조 내지 제29조), 제2장 "지식경제"(제30조 내지 제39조)로 구성되는데, 제1장은「대중과 행정의 관계에 관한 법전(Code des relations entrel le public et l'administration)」의 일부를 개정하는 것으로서 공공데이터에 대한 개방 등 공공기관의 정보공개 및 관리에 관한 내용이 주를 이루고, 제2장은 지식산업 진흥에 관한 규정들로 구성되어 있어서 온라인 플랫폼 규제와 특별한 연관성이 있는 것은 아니다. 제3편도 디지털 커버리지의 전국 확대, 전자인증 및 간편결제서비스 도입, 온라인 도박 규제 및 온라인 게임 대회에 대한 규율, 취약 계층의 디지털 접근 지원 등에 관한 내용을 담고 있어서 온라인 플랫폼 규제와는 거리가 있다.

온라인 플랫폼과 관련하여 중요한 의미를 갖는 것은 제2편이다. 제2편은 제1장 "개방된 환경(Environnement ouvert)"(제40조 내지 제53조), 제2장 "온라인에서의 사생활 보호"(제54조 내지 제68조)로 구성되는데, 제2장은 개인정보보호에 관한 것이어서 온라인 플랫폼 규제와 특별한 연관이 있는 것은 아니고, 제1장, 특히 제3절이 온라인 플랫폼에 대한 직접적인 내용을 담고 있다. 그러므로 이하에서는 제1장의 내용에 대해 자세히 살펴보기로 한다.

2) 온라인 플랫폼 관련 규제 내용

「디지털 공화국법」 제2편은 제1절 "인터넷 중립성"(제40조 내지 제47조), 제2절 "데이터의 이동 및 회수"(제48조), 제3절 "플랫폼의 공정성 및 소비자 정보"(제49조 내지 제53조)로 구성되어 있다. 이 중 제3절이 온라인 플랫폼을 직접적으로 다루고 있는 것이지만, 제1절과 제2절의 일부 내용도 온라인 플랫폼과 일정한 연관성이 있으므로 이하에서는 제1절부

터 차례대로 그 내용을 소개한다.

제1절은 주로 「우편·전기통신법전(Code des postes et des communications électroniques)」의 내용을 수정하는 규정들로 이루어져 있는데, 특히 「디지털 공화국법」 제40조는 「우편·전기통신법전」L.32-1조 Ⅱ.[129]에 " 5 bis("L.33-1조 I. q.에서 정하는 인터넷의 중립성")를 추가하여 인터넷 중립성을 전기통신 담당 장관 및 우편·전기통신·간행물배포규제청(l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse; ARCEP)의 임무에 명시적으로 포함시켰고, L.33-1조 I.[130]에 q).를 신설하여 "EU 2015/2120 규칙[131]에서 정하는 개방된 인터넷에 대한 접근을 보장하기 위한 인터넷 중립성"을 인터넷서비스 제공자의 의무에 포함시켰다.

제2절은 「소비법전(Code de la consommation)」의 일부를 개정하고 있는데, 참고로 「소비법전」의 내용은 재정경제부(Le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance) 산하 경쟁·소비자보호·부정방지총국(Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes; DGCCRF)이 주무부서로 관장하고 있다.

제2절의 경우, 제48조에서 「소비법전」 L.224-42-1조, L.224-42-2조, L.224-42-3조, L.224-42-4조, L.242-20조를 신설하고 있는데, L.224-42-1조는 전기통신서비스 제공자의 번호이동 지연 등에 관한 손해배상책임, L.224-42-2조는 전기통신서비스 또는 단말기의 결합상품 이용계약 체결시의 소비자보호, L.224-42-3조는 전기통신서비스 또는 인터넷서비스 제공자의 이용계약 체결 전 정보제공의무, L.242-20조는 위반시 금전제재에 대해 규정하고 있다. 특기할 것은 L.224-42-4조인데, 이 조항은 인터넷 서비스('인터넷 접속 서비스') 또는 유무선 통신 서비스('개인간 통신서비스')의 가격 등 비교 서비스를 제공하는 온라인 플랫폼 운영자에 대해 일정한 공정성·투명성 의무를 부과하고 있다.[132] 비록 그 적용대상이

---

129) "전기통신 담당 장관 및 우편·전기통신·간행물배포규제청은 각자의 권한 범위 내에서 객관적이고 투명한 조건 하에 다음 목적들을 달성하기 위하여 비례에 맞는 합리적인 조치들을 취한다."

130) "개방된 망의 설치·이용, 공공에 대한 전기통신서비스의 제공은 다음 원칙들을 준수하는 한 허용된다."

131) Regulation(EU) 2015/2120 laying down measures concerning open internet access.

132) 이 외에, 「디지털 공화국법」 제53조는 「소비법전」 L.224-30조를 개정하여 인터넷 서비스와 유무선 통신 서비스 제공자의 소비자에 대한 고지의무를 강화하고 있다("I. 인

상당히 제한적이기는 하지만 그 내용은 주목할 만한 것이므로 이하에서 해당 조문 전체를 소개한다.

L.111-7조의 온라인 플랫폼 운영자로서 최종 이용자에게 인터넷 접속 또는 개인간 통신서비스(공중에 대해 부여된 번호의 사용 여부 불문)의 가격, 서비스 요금제, 제공되는 서비스의 최소 품질에 관한 비교 및 평가 도구(outil)를 무상으로 제공하는 자는 경쟁 및 소비 담당 행정관청으로부터 이러한 도구의 인증을 받을 수 있다.

이러한 비교 도구가 인증받기 위해서는 다음 사항들을 충족해야 한다:

1° 서비스 제공자의 운영계획과 독립적일 것
2° 소유자 및 운영자를 분명히 밝힐 것
3° 투명하고 객관적인 비교기준을 사용할 것
4° 분명하고 일의적인 언어를 사용할 것
5° 구체적이고 실제적인 정보를 제공하고 업데이트 일자를 밝힐 것
6° 인터넷 접속 또는 공중에 대한 개인간 통신서비스를 제공하는 모든 사업자에게 개방될 것. 또한, 비교 도구는 시장의 중요한 부분을 차지하는 일체의 상품을 제공하는 모두 포함하고, 만약 제시된 정보가 시장 전체를 인식하지 못한 것이라면 비교 결과를 제시하기 전에 이러한 점을 분명히 언급할 것
7° 부정확한 정보에 대한 효율적인 신고 절차를 마련할 것
8° 소비자가 제공되는 가격, 서비스의 요금제 및 품질을 비교할 수 있도록 할 것

인증에 관한 세부사항은 국가소비위원회(Conseil national de la consommation)의 의견을 청취한 후, 소비 담당 장관의 아레떼로 정한다.
첫 번째 항에 언급된 운영자는 소비자가 독립적인 비교 도구를 통해 정보를 활용할 수 있도록, 인터넷 접속 또는 공중에 대한 개인간 통신서비스제공자가 공개한 정보를 개방된 데이터 포맷으로 무상으로 사용할 권리가 있다.

터넷 접속 또는 공중에 대한 개인간 통신서비스가 또는 일정 기간 또는 일정 사용량을 기준으로 과금되는 경우, 서비스 제공자는 소비자에게 해당 서비스 각각에 대한 이용을 감독하고 관리할 수 있도록 하는 기능을 무상으로 제공해야 한다. 이러한 기능은 특히 소비자가 선택한 제공방식에서 해당 서비스, 그리고 필요한 경우 요금제 이외의 소비 또는 부가서비스에 관한 이용량 또는 이용기간을 적시함으로써 소비자에게 사용 정도를 알려주는 것이어야 한다.

II. 서비스 제공자는 자신이 제공하는 전기통신서비스에 포함된 서비스가 완전히 소진되었을 때 소비자에게 통지한다. 또한, 서비스 제공자는 자신이 제공하는 전기통신서비스에 포함된 소비 상한이 도달하기 전에 같은 방식으로 소비자에게 통지한다. 이러한 통지방식에 관한 세부사항은 국가소비위원회의 의견을 청취한 후, 소비 담당 장관의 아레떼로 정한다.").

제3절에서는 본격적으로 온라인 플랫폼의 공정성에 대해 다루고 있는데, 주로 「소비법전」을 개정하는 내용이고, 숙박공유 플랫폼과 관련하여 「관광법전(Code du tourisme)」을 일부 개정하는 내용도 포함되어 있다.

우선, 「디지털 공화국법」 제49조는 온라인 정보제공 사업자와 전자상거래업자의 정확하고 투명한 정보 제공을 요구하던 「소비법전」 L.111-7조를 전면 개정하고, 온라인 정보제공 사업자에만 적용되던 기존의 L.111-6조는 삭제하였는데, L.111-7조에서는 온라인 플랫폼 운영자를 적극적으로 정의하고, 이에 대해 진실성·명확성·투명성의 관점에서 일정한 의무를 부여하고 있는 것에 주목할 만하다. 개정된 L.111-7조의 전체 내용은 다음과 같다.

I. 다음 사항들을 공중에 직업적으로(à titre professionnel)[133] 유상 또는 무상으로 제공하는 자연인 또는 법인은 온라인 플랫폼 운영자에 해당한다:

1° 제3자가 온라인으로 제공하는 콘텐츠, 재화 또는 서비스를 정보처리 알고리듬을 통해 분류 또는 등록(référencement)[134]하는 것

2° 재화 판매, 서비스 제공, 콘텐츠·재화·서비스의 교환 또는 공유를 위하여 여러 당사자를 매개시키는 것

II. 모든 온라인 플랫폼 운영자는 다음과 관련하여 소비자에게 진실하고 명확하며 투명한 정보를 제공해야 한다.

1° 운영자가 제시하는 중개서비스에 관한 일반적인 이용조건(이용약관), 해당 서비스를 통해 접근할 수 있는 콘텐츠·재화·서비스의 등록, 분류, 삭제의 방식(modalité)

2° 온라인에서 제공·게시되는 콘텐츠·재화·서비스의의 분류 또는 등록에 영향을 미치는 계약관계, 투자관계 또는 대가 지급 여부

3° 소비자와 직업적 또는 비직업적 관계를 갖게 되는 광고주의 자격, 당사자들의 민사상 및 세무상 권리의무

본 조항의 구체적인 적용조건은 온라인 플랫폼 운영자의 활동의 성질을 고려하여 데크레(Décret)로 정한다.

위 데크레에서는 가격, 재화 및 서비스의 특성을 비교하는 정보를 직업적으로 제공하는 모든 온라인 플랫폼 운영자가 소비자들에게 제공해야 하는 비교의 요소들(éléments)에 관한 정보 및 「디지털 경제에서의 신뢰에 관한 2004. 6. 21.자 제2004-575호 법률(LOI n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique)」[135] 제20조[136]에 따라 소비자에게 제공되는 공개사항들에 대해 구체적으로 정한다.

또한, 위 데크레에서는 어떤 서비스의 직업적 제공자, 판매자 또는 공급자가 소비자와 연결되는 경우, 온라인 플랫폼 운영자가 이들이 소비자에게 L.221-5조 및 L.221-6조에 따른 정보를 제공할 수 있도록 하는 공간을 제공하는 조건에 대해 정한다.

---

133) 최창수, "디지털 플랫폼에 대한 주요국 규제체계의 비교법 연구 – 독점규제법을 중심

그리고「디지털 공화국법」제49조는「소비법전」L.131-4조도 개정하고 있는데, 내용은 후술할 L.111-7-2조 위반에 대해서도 L.111-7조 위반과 동일한 금전제재(자연인은 75,000 유로 이하의 금전제재, 법인은 375,000 유로 이하의 금전제재)를 부과하는 것이다.

한편,「디지털 공화국법」제50조는「소비법전」L.111-7-1조, L.111-7-2조를 각 신설하였는데, L.111-7-1조에서는 일정 규모 이상의 온라인 플랫폼 운영자에게 모범 사례를 소비자들에게 제시하고, 법을 위반한 온라인 플랫폼 운영자의 목록을 공개하는 내용을 담고 있다. L.111-7-1조 및 L.111-7-2조의 전체 내용은 다음과 같다.

〈L.111-7-1조〉

데크레로 정한 기준 이상의 접속자 수를 초과하는 온라인 플랫폼 운영자는 소비자들에게 L.111-7조에서 정한 진실성, 명확성, 투명성 의무를 강화하기 위한 모범 사례들(bonne pratiques)을 고안하여 소비자들에게 전파해야 한다.
관할 행정관청은 전조 I.에 언급된 온라인 플랫폼 운영자의 행위를 평가하고 비교하기 위해 L.511-6조에 정한 조건에 따라 조사를 시행할 수 있다. 이를 위하여 관할 행정관청은 운영자로부터 이러한 임무 수행을 위하여 필요한 정보를 수집할 수 있다. 관할 행정관청은 이러한 평가 및 비교의 결과를 정기적으로 배포하고, L.111-7조에 정해진 의무를 준수하지 않는 온라인 플랫폼 사업자의 목록을 공개한다.

〈L.111-7-1조〉

「디지털 경제에서의 신뢰에 관한 2004. 6. 21.자 제2004-575호 법률」제19조[137]에서 정한 정보 제공의무 및 본 법전 L.111-7조 및 L.111-7-1조에 저촉되지 않는 범위 내에서, 온라인에서 소비자로부터 비롯되는 의견을 수집, 변경, 배포하는 활동을 주로 또는 부수적으로 하는 모든 자연인 또는 법인은 온라인으로 게시된 의견들의 공표 및 처리 방식에 관하여 이용자들에게 진실되고 명확하며 투명한 정보를 제공해야 한다.

이 밖에,「디지털 공화국법」제51조는「관광법전」L.324-1-1조, L.324-2조, L.324-2-1조

으로", 저스티스, 제177호(2020. 4.), 342면에서는 "à titre professionnel"이 "전문적으로"라고 번역되어 있으나, 이는 영업 또는 직업으로 행하는 것을 의미하는 것으로 보임.

134) 검색엔진에서 검색될 수 있도록 인터넷 사이트로 등록하는 것(Action d'inscrire un site internet dans un moteur de recherche)을 의미한다.
https://www.seo.fr/definition/comprendre-referencement.

135) 제2편(제14조 내지 제27조)에서 전자상거래에 관해 규율하고 있다.

136) 광고의 명확성 및 광고주의 명확한 표시 의무에 관한 조항이다.

137) 판매자 정보 제공 등에 관한 조항이다.

를 각 개정하여 모든 단기 숙박 서비스에 대해 사전신고의무를 부과하고 위반시 제재규정을 신설하였는데, 관광산업에 대한 의존도가 높은 프랑스에서 Airbnb와 같은 단기 숙박 서비스가 조세 회피 수단으로 악용되고 있다는 비판에 따른 개정으로 보인다.

나.「경제 및 조세 영역에서 유럽연합법의 여러 수용규정을 도입하는 2020. 12. 3.자 제2020-1508호 법률(LOI n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière)」

이 법률은 기존의 유럽 지침들을 프랑스 국내적으로 수용하기 위하여 제정된 것이다. 제1장은 "소비자 보호에 관한 규정들"(제1조 내지 제6조)로 이루어져 있는데, 디지털 콘텐츠 및 디지털 서비스 공급계약의 특정 측면에 관한 EU 2019/770 지침[138], 상품 판매계약의 특정 측면에 관한 EU 2019/771 지침[139]을 프랑스 국내적으로 수용하기 위한 것으로서, 구체적으로는「소비법전」을 개정하여 부당한 지역적 제한(blocage géographique injustifié)[140]에 대한 금지 및 제재규정을 신설하고 있다. 다만, 이러한 금지 및 제재규정은 금융, 전기통신, 운송, 노동 알선, 보건, 시청각, 베팅(jeux d'argent), 사회보장 주거, 경호(sécurité privée), 공증인 및 집행관의 서비스에는 적용되지 않는다는 점도 동시에 규정하고 있다.

위 법률 제3장은 "기업간 관계에서의 불공정거래행위에 대한 투쟁 및 형평과 투명성에 관한 규정"(제9조), 즉 수직적 제한에 관한 규정을 담고 있는데, 농업 및 식품 유통망 B2B 관계에서의 불공정거래행위에 관한 EU 2019/633 지침[141]을 프랑스 국내법으로 수용한 것

138) Directive(EU) 2019/770 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content and digital services.

139) Directive(EU) 2019/771 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the sale of goods, amending Regulation(EU) 2017/2394 and Directive 2009/22/EC, and repealing Directive 1999/44/EC.

140) 인터넷 사이트에서 소비자의 거주지에 따라 차별취급을 하는 행위를 의미한다.

141) Directive(EU) 2019/633 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on unfair trading practices in business-to-business relationships in the agricultural and food supply chain. 이 지침의 내용에 대한 상세한 분석은 박세환, "대

이다. 구체적으로는 「상법전(Code de commerce)」 L.442-1조에 과도한 위약벌 부과, 일방적 대금 감액 등 대형 유통업자의 수직적 제한에 대한 금지행위 규정(Ⅰ° 3)과 「EU P2B 규칙」[142]에서 말하는 온라인 중개서비스 사업자의 행위로 인하여 야기된 손해에 대한 배상책임 규정(Ⅲ.)을 신설하고 있다. 또한, 「상법전」 L.470-1조를 개정하여, 모든 사업자에게 「EU P2B 규칙」의 준수의무를 부과하고, 이에 위반되는 모든 행위 및 계약을 중단 및 삭제하는 내용의 시정명령과 그 불이행에 대한 이행강제금을 도입하였다.

다. 「개인의 개별적 대중교통 제공 영역에서의 규제, 책임화, 간소화에 관한 2016. 12. 29.자 제2016-1920호 법률(LOI n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes)」

차량공유 플랫폼의 경우, 위 법률에 따라 「상법전」 L.420-2-2조에 따른 금지행위 규정이 신설되었는데, 이에 따라 승용차를 이용하여 개별적으로 대중교통을 제공하거나 일시적으로 집단 운송을 제공하도록 하는 개인, 즉 "Voiture de transport avec chauffeur"(이하 'VTC') 서비스를 제공하는 자[143]가 복수의 중개자(플랫폼)와 계약을 맺거나, 중개자 없이 직접 영리 목적으로 서비스를 제공하거나, 중개계약을 맺은 자 이외의 자에 대한 광고를 차량에 부착하거나 그러할 가능성을 금지 또는 실질적으로 제한하는 것을 목적으로 하거나 그러한 효과를 지니는 협정, 공동행위, 단독행위는 금지된다. 즉, 배타적 계약 체결 자체가 금지(interdiction per se)되는데, 이는 경쟁법 측면에서는 상당한 논란거리가 되고 있다(Malaurie-Vignal, 2020).

형유통사업자의 상거래행위를 특별히 규제하는 입법 방식과 적용범위에 대한 비교연구 - 프랑스 상법, EU directive와 대규모유통업법", 상사법연구, 제38권 제2호(2019. 8.), 422-429면 참조.

142) Regulation(EU) 2019/1150 of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services.

143) 프랑스에서는 Uber 등 차량공유 서비스에 관한 사회적 논란 끝에, 2016년에 VTC 서비스를 제공하는 개인들에게 기존의 택시 면허보다 완화된 형태의 등록제가 도입되었다. VTC 소지자는 콜 영업만 할 수 있고, 주정차공간이 한정되는 등 택시에 비해 운행 측면에서 더 강한 제한을 받는다. VTC 서비스에 관한 자세한 내용은 온명근, "프랑스 차량공유 시장의 전개 및 쟁점", 국제노동브리프, 2019년 7월호, 61-68면 참조.

라. OTT 서비스 규제

DMA와는 다른 맥락이기는 하지만 온라인 플랫폼 규제와 관련하여 살펴볼 필요가 있는 것이 OTT 서비스 규제이다. 프랑스에서 특기할 만한 제도로는 비디오 판매세[144]와 영상물지원기금(Fonds de soutien audiovisuel; FSA)을 둘 수 있다.

먼저, 프랑스의 비디오 판매세는 1993년부터 도입된 것인데, 2004년에 VOD도 부과대상에 포함되었다. 이후, 2014년부터 해외 사업자(Netflix, Amazon, Itunes, Disney+ 등)가 부과대상에 포함되면서 소위 '넷플릭스세'('taxe Netflix')로 불렸으며, 2016년부터는 무료 플랫폼(YouTube, Twitch, DailyMotion 등)도 부과대상에 포함되면서 '유튜브세'('taxe YouTube') 라는 별칭이 붙었다. '넷플릭스세'와 '유튜브세'는 그 부과의 세부사항을 정한 2017. 9. 20. 자 제2017-1364호 데크레가 2017. 9. 21. 공포되면서 2018. 1. 1.부터 시행되었다.

참고로, 동영상 서비스에 관한 세금은 비디오 판매세 외에 「영화동영상법전(code du cinéma et de l'image animée)」 L.115-1조 내지 L.115-5조의 영화관 입장세[145], L.115-6조 내지 L.115-13조의 텔레비전 서비스세[146]가 있는데, 비디오 판매세는「세법전(Code général des impôts)」 제1609조 sexdecies B. I.에 그 근거를 두고 있다는 점이 특색이다. 비디오 판매세는 영화관 입장세, 텔레비전 서비스세와 통합 국립영화영상센터(Centre national du cinéma et de l'image animée; CNC)에서 관리하고 있으며(아래 표 참조), 그 재원과 상관없이 교차 활용되고 있다(정두남, 2020).

144) Taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels.

145) Taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques.

146) Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision.

〈표 5－2〉 CNC의 수입(2018년/2019년(안)

(단위: 100만 유로)

수입	산정기준	'18년 예상	'19년 예상
영화관 입장세 (TSA: Taxe sur les entrees en salle de cinema)	영화관 입장료 수입의 10.7%	141.5(21%)	145.5(21.4$)
텔레비전서비스세 (TST: Taxe sur les service de television)	광고매출, 수신료매출, 유료방송 가입료 매출 등 총 1,100만 유로를 초과하는 매출의 5.7%	512.02(75.7%)	510.25(75.2%)
비디오판매세 (TSV: Taxe sur les ventes de video)	VOD 유통매출의 2%	19.97(2.9%)	22.75(3.4%)
기타		3.05(0.4%)	0.05(0.0%)
종합		676.53(100%)	678.56(100%)

출처: 정두남(2020).

한편, 영상물지원기금은 OTT 서비스의 공적 기능을 강화하고, 문화 정체성 및 다양성을 보호하기 위한 측면에서 OTT 사업자가 콘텐츠 제작에 대해 재정적으로 기여할 의무가 있다는 측면에서 논의되고 있다. 이와 관련하여 프랑스 문화부(Ministère de la Culture)는 2019. 1. 제작비 쿼터제 도입 계획을 발표하였는데, 이에 따르면 해외 OTT 사업자는 프랑스 내 수익의 25%를 프랑스 영상콘텐츠 제작에 투자할 의무를 부담하게 된다(정두남, 2020). 프랑스의 전(前) 문화부장관 Franck Riester는 2020. 2. 해외 OTT 사업자에 대한 제작비 쿼터(25%)를 부과하는 내용의 「디지털 시대 방송통신 및 문화주권에 관한 법률안」(le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique)을 하원에 제출하였으며, 아직 통과되지는 않은 상태이다.

3. 온라인 플랫폼 규제 관련 논의

가. 경쟁법적 측면

프랑스에서도 대형 플랫폼 운영자들의 남용행위에 대한 우려가 다양하게 제기되고 있다. 경쟁법적 측면에서는 새로운 산업경제에서는 배제남용이 착취남용보다 위법성이 더

심각하다면서, 디지털 플랫폼 기업들의 영향력이 증대하고 있음에도 불구하고 기존의 경쟁법 수단으로는 이에 대응하기에 충분하지 않으므로 시장 경쟁을 회복하기 위해 경쟁법이 진화해야 한다는 지적이 제기되고 있다(Malaurie-Vignal, 2020). 이와 더불어 행동강령, 컴플라이언스(mise en conformité), 일정 유형의 데이터에 대한 의무적 접근 허용, 오픈 스탠다드(open standard) 개발 등 사전규제가 논의되고 있다(Malaurie-Vignal, 2020).

우선, 컴플라이언스와 관련하여, Marie-Anne Frison-Roche는 디지털 전환 및 전기통신 담당 차관인 Cédric O에게 제출한 보고서에서 미국의 Compliance Law를 모델로 한 '컴플라이언스법'(Droit de la compliance)을 도입하여, 주요 플랫폼 운영자가 정부가 개인의 보호를 위해 정한 핵심적인 공익상 원칙들을 구현하도록 하자고 주장한바 있다(Marie-Anne Frison-Roche, 2019).

또한, 2019년에 영국 재무장관(Chancellor of the Exchequer)에 제출된 『Unlocking digital competition』(이하 'Furman 보고서')와 같은 해 유럽연합에 제출된 『Competition policy for the digital era』(이하 'Crémer 보고서')[147]는 프랑스 내에서도 기존 경쟁법 집행에 대한 논의를 촉발시켰다. Furman 보고서는 ① 단일 디지털 시장의 창설과 같은 제도적 변화, ② 사전규제(행동강령, 일정 유형의 데이터에 대한 의무적 접근 허용, 오픈 스탠다드) 도입, ③ 기업결합심사 강화를 제안한 반면, Crémer 보고서는 사전규제나 기업결합심사 강화보다는 경쟁당국이 특정 단독행위의 경쟁제한성 입증에 대한 심사기준의 변경(경쟁제한성 추정)을 강조하고 있는데(Michael Cousin, 2019), 다만 Furman 보고서의 제안에 대해서는 ① 기존 경쟁정책의 급격한 변화를 야기한다는 문제점과 더불어, ② 규제대상을 어떻게 특정할 것인지, 경쟁당국이 조사하여 제재하는 데 전혀 어려움이 없는 가장 명백한 문제들만을 사전규제 대상으로 삼는 것은 아닌지 등의 의문이 제기될 수 있고(Michael Cousin, 2019), Crémer 보고서의 제안의 경우에도 ① 플랫폼 운영자가 어느 정도로 강력해야 경쟁제한성을 추정할 수 있는 것인지, ② 관련시장 개념에서 출발해야 하는지 생태계(écosystème) 개념에서 출발해야 하는지, ③ 어느 정도의 상호운용성(interopérabilité)이 있어야 한다는 것인지, ④ 어떤 경우에 데이터가 필수적인 것이 되는지 등의 문제가 제기될

147) Jacques Crémer/Yves-Alexandre de Montjoye/Heike Schweitzer, 『Competition policy for the digital era』, Publications Office of the European Union, 2019.

수 있다고 지적된다(Michael Cousin, 2019).

나. DMA에 대한 반응

1) 프랑스 정부의 반응

DMA와 DSA가 제안된 직후, 프랑스 경제부장관 Bruno Le Maire, 유럽외교 담당 차관 Clément Beaune, 디지털 전환 및 전기통신 담당 차관 Cédric O는 2020. 12. 15. 이들 법안을 매우 환영하는 보도자료를 배포하였다.[148] 이 보도자료에서 Bruno Le Maire는 "DSA와 DMA는 규율된(régulé) 디지털 세계를 구축하고자 하는 유럽의 의지를 보여준다. 디지털 플랫폼들은 자신들의 책임을 이행해야 한다. 목표는 분명하다. 유럽의 시민들에게 온라인에서의 안전을 보장하고 일체의 남용행위로부터 이들을 보호하는 것이다."라고 하였고, Clément Beaune는 "온라인 공간은 규율된 공간이어야 한다. 인터넷은 법도 없고 권리도 없는 공간일 수 없다. 유럽이 제안하는 수준은 실효적인 것이고, 우리의 이익과 가치를 보호하기 위해 적절한 정도의 것이다. 2022년 상반기에 프랑스가 유럽연합 이사회의 의장이 되는 것은 우리가 그토록 필요로 하는 이 규칙들이 결실을 맺는 기회가 될 것이다."라고 하였으며, Cédric O는 "유럽의 DSA-DMA 제안은 향후 20년을 위한 규제체계를 정하는 것이어야 한다. 구조를 형성하는 행위자들은 자신들의 실제 시장지배력에 상응하는 책임을 져야 한다. 이들은 자신들의 실제 경제력과 무관한 인위적인 보호 규정 뒤에 숨어서는 안 된다." 라는 견해를 피력하였다. 위 보도자료의 주요 내용은 다음과 같다.

148) Gouvernement de la République française, Communiqué de presse, "Digital Services Act et Digital Markets Act", °N 494, 2020. 12. 15.

- 위 2가지 법안은 EU가 대형 디지털 플랫폼의 책임을 사회적 측면(불법 또는 유해 정보의 배포에 대한 투쟁), 경제 및 경쟁적 측면(디지털 시장의 혁신 및 경쟁 유지, 대형 사업자와 그 상대방 간 거래관계의 형평 및 공정 유지)에서 새로운 규제체계를 통해 강화한 것임.
- 프랑스 정부는 법안의 시행을 위한 작업에 적극적으로 관여하고 다른 회원국들의 열성적 참여를 호소할 것이며, 2022년 초까지 위 법안들이 채택되도록 하는 것이 목표임.
- 이러한 유럽의 움직임은 이 주제에 대해 집행위원회와 함께 약 2년간 작업한 프랑스 정부의 강력한 정책적 기대에 응답하는 것임. 유럽은 자유방임주의 모델이나 감시와 통제 모델과 구별되는, 유럽 고유의 가치에 충실한 고유의 모델을 장려해야 함. 유럽은 경쟁이 보존되고세계에 참조가 될 수 있는 과감하고 지속 가능한 규제방식을 구축해야 함. 위 법안들은 디지털 전환 우리 기업들을 뒷받침하고, 우리 기업들이 대규모로 날마다 투자하고 있는 디지털 전환에 있어 우리 시민들 모두를 뒷받침하는 것이어야 함.
- 전자상거래 지침 제정 후 20년이 지난 지금, 우리들(Bruno Le Maire, Clément Beaune, Cédric O)은 오늘 제시된 조문들이 온라인 플랫폼의 무책임함을 종식시키기 위한 강력한 야망을 담고 있는 것이라는 점에 기쁘게 생각함. DMA는 가장 큰 사업자들을 대상으로 비대칭적인 가중적 의무 체계에 기반하고 있음. DSA는 디지털 플랫폼들이 불법적이거나 위험하거나 위조된 콘텐츠 및 제품의 배포로 인하여 그 이용자들에게 초래되는 주요 위험들에 대해 책임을 지도록 하는 것임.
- 다가올 협상에서, 프랑스는 DMA의 메커니즘이 비즈니스 모델의 지속적인 발전에 대해 충분히 기민하고 유연하게 작동하고 신속히 대응할 수 있도록 각별한 주의를 기울일 것임. DSA와 관련하여서는 조문이 감독 메커니즘에 있어 회원국 전체의 적절한 협력을 보장할 수 있도록 노력할 것임.

한편, Bruno Le Maire, Cédric O는 2021. 5. 27. 브뤼셀에서 개최된 경쟁자문회의(Conseil Compétitivité; COMPET)[149]에서 독일 경제에너지부 장관 Peter Altmaier, 네덜란드 경제 및 환경정책 차관 Mona Keijzer와 함께 DMA 강화를 제안하였는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.[150]

149) 영문 명칭은 "Competitive Council"이다.

150) Ministère de l'économie, des finances et de la relance, Communiqué de presse, "Bruno Le Maire et Cédric O s'accordent avec leurs homologues néerlandais et allemand pour renforcer le Digital Markets Act", 2021. 5. 28.

• DMA의 적용범위는 가장 중요한 사업자들로 한정되어야 하며, 특히 사일로(silo) 효과를 지닌 생태계를 향유하는 사업자들을 대상으로 해야 함.
(영문 설명자료[151]) DMA안의 양적 기준으로는 10여개 플랫폼 사업자가 포함될 수 있으므로 이를 더 축소할 것을 제안.
• DMA는 유럽 경쟁법에 저촉되는 것이 아닌, 유럽 경쟁법과 시너지를 창출해야 함.
(영문 설명자료) DMA와 경쟁법의 관계를 분명히 하고, 상호보완적으로 시너지를 창출할 수 있도록 합리적으로 조율되어야 한다고 제안.
• DMA는 상호보완적 관점에서 디지털 거인들에 대한 회원국 국내 규범과 유럽 규범의 유기적 연결을 보장해야 함.
(영문 설명자료) 회원국 입법과 유럽 입법은 게이트키퍼의 행위로 인한 시장 봉쇄와 불공정 이슈를 상호보완적으로 다루어야 하며, 이러한 입법들이 상호간에 효력을 저해해서는 안 됨. 디지털 경제가 복잡하고 다층적이어서 회원국별 특수성이 다양하게 나타날 수 있으므로, 회원국들은 게이트키퍼의 단독행위에 적용될 수 있는 경쟁법을 포함한 회원국 국내 규범을 여전히 정하고 집행할 수 있어야 하며, DMA는 회원국에 충분하고 명확한 재량을 부여하여 국내법 규범 및 그에 따른 집행을 허용할 것을 제안.
• DMA 규정들은 규제자가 부여된 권한들을 지속적으로 행사할 수 있도록 유연해야 하고, 맞춤형 구제수단을 허용해야 함.
(영문 설명자료) DMA 제10조(게이트키퍼 의무 업데이트)가 일정한 유연성을 보장하고 있는 것은 환영하지만, 이것만으로는 게이트키퍼의 신속하게 변하는 행동 패턴을 충분히 억제할 수 없기 때문에 비즈니스 모델의 이질성과 시장의 역동성에 맞는 완전한 맞춤형 개입으로 한 걸음 더 나아갈 것을 제안. 이로써 제5조(게이트키퍼의 의무) 및 제6조(추후 구체화될 수 있는 게이트키퍼의 의무)를 보완할 수 있다고 설명.
• 회원국들은 디지털 시장의 새로운 행위들에 적응할 수 있도록 DMA 조문을 신속하게 업데이트하는 조치를 취할 수 있어야 함.
(영문 설명자료) DMA는 디지털 시장의 급격한 변화에 발맞추기 위하여 시장조사를 통한 규칙 업데이트에 관한 내용을 포함한 것은 환영할 만하지만, 회원국과 집행위원회의 신속하고 능동적인 협력 체계를 규정해야 하며, 절차적으로는 회원국이 제15조의 시장조사(게이트키퍼 지정을 위한 시장조사)뿐만 아니라 제16조(체계적 비합치에 관한 시장조사) 및 제17조(새로운 서비스 및 행위에 대한 시장조사)의 시장조사도 요청할 수 있어야 함.
• 모든 회원국 관할 관청의 협력을 통해 유럽의 모든 자원을 동원해야 DMA가 실효적으로 적용될 수 있음.
(영문 설명자료) 이를 위해 회원국의 관청들이 더 많은 역할을 해야 하며, 특히 경쟁법 집행에서 충분한 집행능력과 시장규제, 데이터 분석, IT 전문가 확보 이상의 전문성을 갖출 것을

151) 같은 보도자료에 첨부된 "Strengthening the Digital Markets Act and Its Enforcement"를 의미한다. 이하 같다.

제안하고 있음. 아울러, DMA가 경쟁정책과 가깝기 때문에, 회원국 경쟁당국과의 조율 및 협력 필요성을 강조하고 있으며, 게이트키퍼에 대한 사적 집행도 법적으로 허용된다는 점을 명시할 것을 제안.

- 약탈적 합병과 그것이 혁신에 미치는 영향을 제한하기 위해 기업결합에 각별한 주의를 기울여야 함.

(영문 설명자료) DMA 제12조를 개정하며, 게이트키퍼가 매출액은 낮지만 가치가 높은 기업을 합병하려는 경우를 기업결합심사 대상에 명확히 포함시키고, 잠재적인 약탈적 합병에 대해 실효적으로 대처할 수 있는 실질적 심사기준을 마련할 것을 제안하면서, 이러한 변경이 DMA 채택 일정을 지연시켜서는 안 된다고 설명.

2) 전문가들의 반응

현재까지 DSA, DMA에 대한 프랑스 내 전문가들의 평가를 문헌을 통해 심도 있게 확인하기는 쉽지 않다. 다만, 최근 프랑스의 유명 법률저널인 『Village de la Justice』에서 Sabine Marcellin(DLGA Société d'avocats의 사이버보안 및 디지털 법 파트너 변호사) 및 Frans Imbert-Vier(사이버보안전략 자문업체인 Ubcom 대표)를 인터뷰한 적이 있는데, DMA와 DSA에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있으며, 특히 이를 디지털 주권의 관점에서 바라보는 것이 흥미롭다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

- DSA, DMA는 GDPR과 같이 소비자 보호를 강화하기 위해 유럽의 입법적 단일화를 추구하면서 역외적용을 규정하는 등의 움직임의 연장선상으로 볼 수 있으며(S. Marcellin, 2021), 유럽의 디지털 주권 회복 전략의 측면이라는 점에서 기존의 방향에서 전혀 벗어나 있지 않음(Frans Imbert-Vier, 2021). 다만, 지침 (Directive)이 아닌 규칙(Règlement) 형식을 취하고 있고, 2000년대 이후 특히 미국을 중심으로 급성장한 디지털 시장에서 디지털 거인들을 관리하면서 창의적인 신생 기업들의 출현을 촉진하려는 것으로서 패러다임의 변화가 있는 것은 분명함(S. Marcellin, 2021).

- DMA는 경쟁법 규율을 바탕으로 이루어진 것이지만, 경쟁법 집행의 비효율성을 극복하고 기업의 해체와 같은 금전제재 이외의 수단까지 가능하다는 점에서 매우 새로운 것임(S. Marcellin, 2021). 또한, GAFAM은 개방된 시스템, 상호운용성 보장과 같은 의무를 지기 때문에 유럽의 신생 기업 입장에서는 도움이 될 것임(Frans Imbert-Vier, 2021)

- DMA, DSA는 아직 의회 통과의 관문이 남아 있고, 플랫폼들의 로비력이 강력한 상황에서 위 법안들은 매우 야심찬 계획이지만(S. Marcellin, 2021), 유럽 입장에서는 디지털 주권을 회복하기 위해서는 다른 선택지가 없을 것으로 생각됨(Frans Imbert-Vier,). 다만, 유럽은 이처럼 역동적이고 강력하며 야심찬 계획을 운영해 본 적이 없다는 점에서 야심찬 계획임은 분명하고, 또한 27개 회원국을 설득해야 하고 많은 행정적, 외교적 노력이 필요한 것은 사실임(Frans Imbert-Vier, 2021).

제 4 절 중 국[152]

1. 중국의 플랫폼 규제 동향

가. 배경

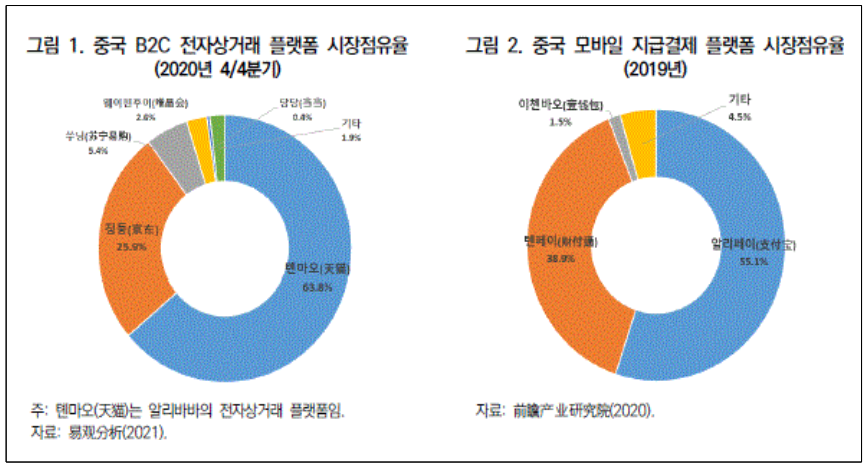
최근 중국 정부는 중국 내 온라인 플랫폼 업계의 독점 및 불공정경쟁 행위를 규제하기 위한 조치를 잇달아 발표하였다. 중국 정부는 2020년 하반기부터 플랫폼 경제 영역의 공정한 시장질서 유지를 제도화하기 위한 정책을 발표하는 동시에, 관련 업계를 대상으로 독점 및 불공정경쟁 행위에 대한 규제를 본격화해왔다. 특히 국무원 반독점위원회가 2021년 2월 온라인 플랫폼에 대한 관리감독을 강화하기 위한 가이드라인(国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南, 플랫폼 경제 분야 반독점지침)을 발표하고 즉시 시행한 이후 정부당국의 규제조치가 매우 구체화되고 있다.

그동안 중국 정부는 온라인 플랫폼을 기반으로 한 새로운 비즈니스의 발전을 장려하고 규제를 최소화해왔다. 또한 코로나19의 영향으로 플랫폼의 영향력과 규모가 더욱 확대되는 동시에 소수의 대형 IT 기업들이 중국의 플랫폼 업계를 장악하게 되었다. 바이두, 알리바바, 텐센트, 징둥 등 대형 IT 기업들이 전자상거래, 모바일 결제 등 디지털 경제 대부분의 영역에서 독과점 체제를 구축하면서 시장지배적 지위 구조를 형성하였다(김영선, 2021).[153]

152) 해당 절은 본 연구의 자문위원 정혜련 교수가 작성한 원고이다.

153) BAT(바이두, 알리바바, 텐센트) 등 중국 대표 IT 기업들은 먼저 검색 엔진, 전자상거래, 메신저 서비스와 같은 주력사업 분야에서 시장을 선점한 뒤 절대적 영향력을 가진 자사의 플랫폼과 대규모 고객 데이터를 기반으로 독점적인 온라인 비즈니스 생태계를 구축하고 점차 다양한 분야로 사업을 확장하였다. 특히 알리바바와 텐센트는 전자상거래 및 메신저 플랫폼과 자체적인 지급결제 서비스를 기반으로 송금, 지급결제, 소액대출, 신용평가, 자산운용, 보험 등 중국 내 금융 서비스 분야까지 장악하였다.

〔그림 5－3〕 중국의 플랫폼 시장 점유율



시장자원이 특정 플랫폼에 과도하게 집중됨에 따라 자사 플랫폼을 보유한 대형 IT 기업의 독과점 형성 및 부당한 관행이 만연해졌으며 자사 플랫폼을 보유한 대형 IT 기업의 경쟁사 플랫폼 배제·데이터 독점·가격 사기·검색결과 조작·소비자 권익 침해 등의 행위가 빈번하게 발생하였다. 이에 중국 정부는 대형 IT 기업이 플랫폼 생태계를 독점하여 공정한 시장경쟁 질서를 저해하고 있다고 판단함에 따라 관리감독의 필요성과 규제 강화 의지를 강조하고 있다(김영선, 2021).[154]

나. 독점 및 불공정행위 규제조치

중국 정부는 현행법의 한계를 보완하고 플랫폼 경제의 특수성을 반영하여 온라인 플랫폼 기업에 대한 구체적인 관리감독의 방향성을 수립하고 있다(노가희 외, 2021.09.25.일자). 2008년부터 시행된 현행 반독점법을 비롯하여 기존의 경쟁법 관련 소관 법률로도 인터넷 사업자를 규제할 수는 있으나, 디지털 경제 시대에 인터넷을 기반으로 출현한 새로운 비즈니스의 독점 및 불공정행위를 규제할 법적 근거를 구체적으로 마련하고 있다(김영선, 2021). 2020년부터 최근까지 관계 부처 및 기관은 반독점법 개정 추진과 함께 전자지급결

154) 시진핑 정부는 2020년 12월 개최된 중앙경제공작회의에서 2021년의 8대 중점임무 중 하나로 '반(反)독점 강화 및 자본의 무질서한 확장 방지'를 제시하였다.

제, 전자상거래 등 플랫폼 경제의 대표적인 분야에 대한 관리감독 방안을 포함하는 구체적인 정책을 발표하였다(채민선, 2021. 7. 2).

〈표 5－3〉 중국의 인터넷/플랫폼 경제 분야 독점 및 불공정행위 규제 관련 정책

발표 시기	문건명	주요 내용
2020. 1. 2	「반독점법」 수정초안(의견수렴안) (《反垄断法》修订草案公开征求意见稿)	– 인터넷 분야의 사업도 독점행위 규제 대상이 될 수 있음을 명확히 함. – 인터넷 영역 사업자의 시장지배적 지위를 인정함에 있어 △ 네트워크 효과 △ 규모의 경제 △ 자물쇠 효과 △ 관련 데이터 장악·처리 능력 등의 요소를 고려해야 한다는 조항을 신설
2021. 1. 20	「비은행지급결제회사 조례」(의견수렴안) (非银行支付机构条例征求意见稿))	– 온라인·모바일 결제시장에서의 시장지배적 지위 인정기준과 반독점 조사대상 기준을 명시 – 중국 내 전자지급결제 시장에서 하나의 온라인·모바일 결제플랫폼 사업자의 시장점유율이 50%인 경우; 두 개의 플랫폼 사업자의 시장점유율 합계가 3분의 2에 해당하는 경우; 세 개의 플랫폼 사업자의 시장점유율 합계가 4분의 3에 해당하는 경우
2021. 1. 31	「높은 표준의 시장체제 건설 행동방안 (建设高标准市场体系行动方案)」	– △ 지재권 보호 강화 △ 반독점 및 반부정당경쟁 법집행 강화(플랫폼 경제와 공유경제 등 새로운 업태와 관련된 분야의 반독점 및 반부정당경쟁 규제 강화) △ 플랫폼 경제의 규범화 및 플랫폼 기업에 대한 관리감독 강화
2021. 2. 7	「플랫폼 경제 분야에 관한 반독점 지침 (关于平台经济领域的反垄断指南)」	– 2020년 11월, 동 '지침'에 대한 의견수렴안 발표 이후 공개, 의견수렴 과정을 거쳐 최종 발표 및 즉시 시행 – 독점적 지위에 기반을 둔 플랫폼 업계의 부당행위를 제재하기 위해 플랫폼 경제의 특징을 반영한 세부규정이 제시 – △ 플랫폼 업계 사업자의 시장점유율 판단기준 세분화 △ '양자택일(二选一)' 강요 또는 빅데이터·알고리즘에 기반한 경쟁 제한행위 금지 △ 가변이익실체(VIE) 구조를 가진 기업결합을 반독점 조사 범위에 포함하는 등의 조치 명시

발표 시기	문건명	주요 내용
2021. 3. 15	「온라인거래 감독관리 방법 (网络交易监督管理办法)」	– 2020년 10월, 동 '방법'에 대한 의견수렴안 발표 이후 공개, 의견수렴 과정을 거쳐 발표, 2021년 5월 1일부터 시행 – 중국 내에서 온라인 네트워크를 통한 상품 판매 또는 서비스 제공과 관련된 경영활동에 적용 – △ SNS, 라이브 생방송 등 온라인거래 플랫폼을 운영하는 온라인 거래 경영자(网络交易经营者)의 의무사항 명시 △ 온라인거래 경영자의 시장주체 등록 의무화 △ 정보 공시의무 △ 소비자 개인정보 보호 의무 △ 허위 거래, 사용자 평가 조작, 허위 마케팅, 조회 수 조작 등의 부당한 경쟁행위 금지 △ 플랫폼 내 사업자에 대한 불합리한 간섭 금지 등 명시
2021. 4. 22	「인민법원 지적재산권 사법보호 규획 (人民法院知识产权司法保护规划 (2021-2025年))」	– 반독점 및 반부정당경쟁 관련 재판 강화, 각종 독점 및 부당한 경쟁행위의 규제 명확화, 공정한 경쟁질서 보호와 관련된 계획 포함 – 특히 향후 5년간 인터넷 영역의 독점 분쟁을 합리적으로 처리하는 한편, 플랫폼 경제 관련 반독점 재판 규칙을 마련하고자 함.
2021. 8. 17	「인터넷 부정경쟁 행위 금지 규정(의견수렴안) (禁止网络不正当竞争行为规定 (公开征求意见稿))」[155]	– 인터넷 플랫폼 내 부정행위 관련 금지 내용 △ 인터넷 플랫폼에서의 라이브 커머스 중 제품에 대한 거짓 정보 제공 및 오해의 소지가 있는 광고를 진행하는 행위 △ 플랫폼 내 거래액 및 좋아요 평가 율 조작, 좋지 못한 평가를 은닉하는 행위 △ 댓글 부대를 통해 거짓정보 유포 및 댓글을 조작하는 행위 △ 데이터, 알고리즘 등의 기술을 사용해 이용자들의 선택에 영향을 주는 행위 – 인터넷 플랫폼 경영자(사업자)에 대한 부정행위 관련 금지 내용 △ 타 경쟁업체의 이미지를 실추시키거나 경쟁 상품을 의도적으로 비하하는 행위 △ 경쟁업체의 상품에 대한 거짓 정보 유포 및 유해성 언급 △ 경영자의 동의 없이 상품에 링크 및 키워드 삽입 또는 목표하는 사이트로 자동으로 이동하게 하는 행위 △ 데이터, 알고리즘 등 기술을 사용해 플랫폼 간의 거래 기회를 줄이고 플랫폼의 '양자택일'을 하도록 하는 행위

155) 「인터넷 부정경쟁 행위 금지 규정(의견수렴안)」의 의견 제출 마감일은 2021년 9월 15일이다. 국가시장감독관리총국(SAMR)의 동법 의견 수렴안은 다음 주소에서 확인할 수 있다. (http://www.samr.gov.cn/hd/zjdc/202108/t20210817_333683.html,

발표 시기	문건명	주요 내용
2021. 8. 27	「인터넷 정보 서비스 알고리즘 추천 관리 규정((의견 요청)초안) 互联网信息服务算法推荐管理规定（征求意见稿）)」[156]	– 인터넷 사업자가 고객에 상품과 서비스를 추천하는 경우 알고리즘을 규제하기 위한 초안 발표 – 알고리즘 추천 서비스를 이용하여 국가안보 위협, 경제·사회질서 방해 및 타인의 정당한 권익 침해 행위 등은 금지된다(제6조). – 알고리즘 추천 서비스 제공자는 이용자의 특징에 맞는 서비스를 제공해야 한다. 알고리즘 추천 방식을 거부하는 이용자를 위해 해당 서비스를 거부할 수 있는 장치를 마련해야 하고, 이용자가 서비스를 거부하면 즉시 관련 서비스를 중단해야 한다(제15조). – 미성년자를 대상으로 하는 알고리즘은 미성년자의 특성에 적합한 서비스를 제공하여야 한다(제16조). – 알고리즘 서비스 운영자는 소비자에게 상품을 판매하거나 서비스를 제공할 때 소비자의 정당한 권익을 보호하여야 하며 알고리즘을 통하여 습득한 소비자의 기호 및 거래 습관에 대한 데이터를 악용하여 거래 가격 등의 불합리한 거래 조건을 제시하여서는 안된다(제18조).

출처: 김영선·박민숙(2021)

특히 시장총국은 2021년 2월「플랫폼 경제 분야에 관한 반독점 지침」을 발표했는데, 이는「반독점법」수정초안 발표 이후 플랫폼 경제의 특수성을 종합적으로 반영하여 반독점 규제방안을 구체화했다는 점에서 주목할 필요가 있다. 동 '지침'은 총 6장 24조로 구성되어 있으며 △ 플랫폼 경제의 개념 정의 △ 관련 시장 획정 기준 △ 독점협의 유형 △ 시장지배적 지위 남용행위에 대한 판단 근거 △ 기업결합 신고 기준 등을 명시하였다. 그중에서

http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zlk/202108/t20210817_434871.html)

156)「인터넷 부정경쟁 행위 금지 규정((의견 요청)초안)의 의견 제출 마감일은 2021년 9월 26일이다. 다음 웹사이트에서 초안을 확인할 수 있다, (http://www.cac.gov.cn/2021-08/27/c_1631652502874117.htm)인터넷정보판공실(CAC)은 개인정보 보호를 위한 대책의 일환이라고 설명했지만 인터넷 플랫폼 운영 기업을 겨냥한 규제라는 지적이 대체적이다. 동영상 서비스 틱톡을 운영하는 바이트댄스와 중국 최대 게임 기업 텐센트(騰迅·텅쉰) 등 대부분 중국 빅테크 기업들이 알고리즘 추천 방식을 사용하고 있기 때문이다. (https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/cmmrcNews/cmmrcNewsDetail.do?pageIndex=1&nIndex=64777&sSiteid=2)

도 플랫폼 업계 사업자의 시장점유율 판단기준 세분화, '양자택일(二选一)'[157] 강요 또는 빅데이터·알고리즘에 기반한 경쟁 제한행위 금지, 가변이익실체(VIE)[158] 구조를 가진 기업결합을 반독점 조사 범위에 포함하는 등의 조치가 핵심이다(김영선, 2021).

이 밖에도 중국 당국은 각 분야를 대표하는 플랫폼 기업의 경영진을 소환하여 면담(约谈)을 실시하거나 행정지도회를 개최하여 기업의 독점 및 불공정행위를 집중적으로 단속하고 있다(노가희 외, 2021. 9. 25.일자). 소환 면담의 목적은 플랫폼 기업의 대표를 소집하여 관련 업계의 공정한 경쟁질서 확립을 강조하고, 기업의 자체적인 조사 및 점검을 통한 시정조치를 요구하는 것이다(노가희 외, 2021. 9. 25.자). 특히 2021년 4월 13일 시장총국 외 관계 기관은 바이두(百度), 디디(滴滴), 징둥(京东), 메이퇀(美团) 등 34개 플랫폼 기업을 소집하여 향후 '양자택일(二选一)' 강요 등 위법행위 적발 시 엄중하게 처벌하겠다고 경고

---

157) 김영선, 2021. '양자택일(二选一)'은 자사 플랫폼 내 업체가 경쟁사 플랫폼에 입점하지 못하도록 강요하는 일종의 거래 제한행위를 의미하는 용어임. 특히 전자상거래 시장의 경우 거대 인터넷 기업의 '양자택일(二选一)' 강요행위가 정상적인 시장경쟁을 방해하고 시장 통제력을 더욱 강화한다는 비난을 받아왔다. 일례로 2015년 중국 내 2위 전자상거래 기업인 징동은 업계 1위인 알리바바가 판매상에게 자사의 플랫폼을 제외한 플랫폼에 동시 입점할 수 없도록 강요한 것을 고발한 사례가 있다.

158) 민성기, "샤오미의 상장과 시사점", 2018. '가변이익실체(VIE: Variable Interest Entities)'는 회계상의 개념으로, VIE 구조는 중국기업의 해외상장 또는 해외자금 조달 목적과 외국기업이 중국 내 외국인투자 제한 업종에 진출하는 방법으로 활용된다. 알리바바, 텐센트, 바이두 등 중국의 IT 분야 대기업은 주로 VIE 모델을 통해 역외특수목적회사를 설립하고, 이를 해외주식시장에 상장함으로써 자금을 유치해왔다.
가변이익실체란 에론사의 회계부정 사태 이후 기업회계의 투명성을 높이기 위하여 미국 재무회계기준위원회에서 FIN46 규정을 출범하면서 도입한 개념이다. 중국 기업들이 외국 자본의 투자를 받기 위해서 우회적으로 활용했던 구조로서, 현재 미국에 상장되어 있는 여러 중국 기업들은 모두 가변이익실체를 적용하고 있다. 중국은 법적으로 인터넷 기업은 외국인이 지배할 수 없게 되어있기 때문에, 중국 기업들이 해외자금을 투자받기 위해서는 해외(케이만 군도, 버진아일랜드 등)에 A라는 페이퍼컴퍼니(특수목적법인, SPE)를 만들고 A사가 중국 내에 100% 지분을 보유한 자회사 B를 만들게 된다. 그러면 자회사 B는 현지기업(WFOE)에 대출을 하고 대신 지분을 담보로 잡고 콜옵션을 행사하는 계약을 하는 가변이익실체(VIE)구조를 통하여 해당 기업을 지배하게 된다. 즉, 중국 기업은 투자금 확보 및 불법행위 문제 없이 해외 우회 상장 및 해외 투자 유치를 목적으로 VIE를 활용한다.
(https://blog.naver.com/junong1985/222454189927)

하며, 각 기업에 한 달 이내에 자발적으로 개선할 것을 요구하였다. 이에 4월 14~16일까지 시장총국 홈페이지에 해당 기업들이 제출한 '준법경영서약서(依法合规经营承诺)'가 공개되었다.

다. 최근 행정처분 사례

2020년 12월 이후 현재까지 반독점법, 반부정당경쟁법 등에 근거한 11건의 규제 사례는 기업결합 위법 실시, 부당한 가격행위, 부당한 경쟁행위, 시장지배적 지위 남용행위로 유형화될 수 있다(박제현, 2020).[159] 처벌 대상 기업은 대부분 바이두, 알리바바, 텐센트 등 대형 IT 기업의 자회사이거나 투자 관계사이다. 특히 시장총국은 2021년 4월 10일 알리바바(阿里巴巴)에 반독점법 위반 사례 중 역대 최대 벌금 규모인 182억 2,800억 위안(약 3조원)을 부과하였다. 처벌 사유는 알리바바가 2015년 이후 시장지배적 지위를 남용하여 중국 내 온라인 소매 플랫폼 서비스 시장에서 자사 플랫폼 내 업체가 경쟁사 플랫폼에 입점하지 못하도록 강요하는 거래 제한행위(양자택일(二选一)) 등을 지속해왔기 때문이다. 이에 알리바바는 당국의 결정을 받아들이겠다는 입장을 즉시 밝혔으며, 향후 플랫폼 진입장벽 완화, 판매상의 비용 절감 등을 위한 조치를 취하겠다고 선언하였다.

159) i) 기업결합 위법 실시: 기업결합 신고 의무는 법상 강행규정이며, 미신고 기업결합은 '기업결합이 규정한 신고기준에 도달했으나 경영자가 반독점법의 규정에 의거 사전에 시장총국에 신고하지 않고 위법하게 실시한 집중'을 의미한다. ii) 부당한 가격행위: 가격 담합행위, 부당 염매행위(덤핑판매), 가격 선동행위, 가격 기만행위(허위 또는 사람을 오인하게 하는 가격 수단을 이용하여 소비자 또는 다른 경영자를 기만하여 그와 거래하도록 하는 행위), 가격 차별행위 등이 해당된다. iii) 부당한 경쟁행위: '경영자가 생산 경영활동 중에 「반부정당경쟁법」의 규정을 위반하여 시장의 경쟁 질서를 어지럽히고, 다른 경영자 또는 소비자의 합법적인 권익을 침해하는 행위'를 의미한다. iv) 시장지배적 지위 남용행위: 「반독점법」은 시장지배적 지위 남용행위에 대한 명확한 개념을 정의하고 있지 않으나, 학계에서는 일반적으로 '시장지배적 지위를 지니는 기업이 그 시장지배적 지위를 불합리하게 이용하여 일정한 거래영역에서 실질적으로 경쟁을 제한함으로써 공공의 이익을 위배하고 소비자 이익을 현저하게 침해하며, 자유롭고 공정한 시장의 경쟁질서를 훼손하여 응당 반독점법의 규제를 받는 행위'를 의미한다.

〈표 5－4〉 최근 중국 내 온라인 플랫폼 기업에 대한 독점 및 불공정행위 규제 사례

규제 유형	발표 시기	대상 기업	행정처벌 근거
기업결합 위법 실시	20. 12. 14	알리바바인베스트먼트(阿里巴巴投资), 위에원그룹(阅文集团), 펑차오 네트워크(丰巢网络)	– 사전 신고하지 않고 위법한 기업결합을 시행 –「반독점법」 제48조, 제49조에 의거하여 처벌 결정, 각각 벌금 50만 위안 부과
	21. 3. 12	인타이상예(银泰商业), 텐센트(腾讯), 바이두(百度) 등 12개 기업	– 기업결합을 위법 실시한 10건의 사례와 관련된 12개 기업에 대해「반독점법」 제48조, 제49조에 의거하여 처벌 결정, 각각 벌금 50만 위안 부과
	21. 3. 22, 21. 4. 28	텐센트(腾讯) 외	– 기업결합을 위법 실시한 9건의 사례와 관련된 기업에「반독점법」 제48조, 제49조에 의거하여 행정처분 결정, 각각 벌금 50만 위안 부과
부당한 가격행위	20. 12. 30	징둥(京东), 톈마오(天猫), 웨이핀후이(唯品会)	– 전자상거래 업체들이 '광군절(双十一)' 전후로 가격을 먼저 인상한 후 할인하는 행위, 허위 판촉, 거래 유도 등을 시행 –「가격법」 제40조,「가격위법행위 행정처벌규정」 제7조에 의거하여 처벌 결정, 각각 벌금 50만 위안 부과
	21. 3. 3	청신요쉔(橙心优选), 둬둬마이차이(多多买菜), 메이퇀요쉔(美团优选), 스후이퇀(十荟团), 스샹후이(食享会	– 지역 공동구매 플랫폼 업체들의 경쟁사업자를 배제하거나 시장을 독점하기 위한 덤핑 판매행위, 허위 또는 사람을 오인하게 하는 가격수단을 이용한 가격 기만행위 –「가격법」 제14조 제2항과 제4항의 규정 위반 – 청신요쉔, 둬둬마이차이, 메이퇀요쉔, 스후이퇀에 각각 150만 위안; 스샹후이는 벌금 50만 위안 부과
	21. 4. 30	어러머(饿了么)	– 상하이시 푸퉈구(普陀区) 시장감독관리국, 배달음식 주문 및 심부름 대행 플랫폼에 대해 벌금 50만 위안 부과 – 허위 또는 사람을 오인하게 하는 가격수단을 이용한 가격 기만행위

규제 유형	발표 시기	대상 기업	행정처벌 근거
부당한 가격행위	21. 5. 27	스후이퇀(十荟团)	– 시장감독관리총국은 3월 3일 해당 업체에 대해 행정 처분을 내렸으나 저가 덤핑, 가격 사기행위가 여전히 존재한다고 판단 – 150만 위안의 벌금 부과, 해당 플랫폼의 장쑤(江苏) 지역 3일간 영업정지 명령
부당한 경쟁행위	21. 2. 8	웨이핀후이(唯品会)	– 경쟁우위와 거래기회를 얻기 위해 당사와 타사에서 판매되는 브랜드 경영자의 정보를 취득, 각종 기술수단을 부적절하게 활용하여 브랜드 운영자의 판매 채널을 제한하는 등 기타 방해행위 –「반부정당경쟁법」 제12조 규정 위반, 300만 위안 벌금 부과
	21. 5. 10	줘예방(作业帮), 위안푸다오(猿辅导)	– 베이징시 시장감독관리국, 두 온라인 교육 플랫폼의 허위 또는 오도성 상업 홍보 행위, 허위 또는 사람을 오인하게 하는 가격수단을 이용한 가격 기만행위에 대해 각각 250만 위안 벌금 부과
시장지배적 지위남용 행위	20. 12. 25	Sherpa's(食派士)	– 상하이시 시장감독관리국, 음식 배달 서비스 업체의 시장지배적 지위 남용행위를 이유로 행정처분 결정, 약 116만 위안의 벌금 부과
시장지배적 지위 남용행위	21. 4. 10	알리바바(阿里巴巴)[160]	– '20년 12월, 알리바바의 독점행위 혐의에 대한 조사 착수 – 조사 결과 플랫폼 입점 업체에 자사 플랫폼 선택을 강요하고 경쟁사 플랫폼을 배제한 혐의('양자택일'을 강요하여 거래 제한) –「반독점법」 제47조, 제49조 규정에 따라 처벌 결정 △위법행위 중지 명령 △ 약 3조 원의 과징금 부과 △공정한 경쟁을 위한 엄격한 책임 이행 등 요구 – 역대 최대 과징금 규모(2019년도 중국 내 매출액의 4%에 해당)

160) 알리바바의 시장지배적 지위 남용행위에 관하여 구체적인 내용은 다음 주소에서 확인할 수 있다.
(https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=169912) 본 결정은 중국 역사상 최대의 과징금 부과 결정이라는 점 외에도, '양자택일'의 금지에서 시사

라. 「플랫폼 경제 분야에 관한 반독점 지침」의 주요 내용

1) 플랫폼과 플랫폼 사업자에 관한 정의: EU·미국·일본·우리나라의 정의규정 비교

〈표 5－5〉 중국의 「플랫폼 지침」 제1장 총칙의 제2조

플랫폼(平台): 본 '지침'에서 플랫폼은 인터넷 플랫폼을 의미하며, 네트워크 정보기술을 통해 상호 의존적인 양자 또는 다자 주체가 특정 사업자가 제공하는 규칙에 따라 상호작용함으로써 공동으로 가치를 창출할 수 있도록 하는 비즈니스 조직의 형태
플랫폼 사업자(平台经营者): 자연인, 법인 및 기타 시장주체에게 경영 장소(사업장), 거래 알선(매칭), 정보 교환 등 인터넷 플랫폼 서비스를 제공하는 경영자
플랫폼 내 사업자(平台内经营者): 인터넷 플랫폼에서 상품이나 서비스(이하 '상품'으로 통칭)를 제공하는 사업자, 플랫폼 사업자는 플랫폼을 운영함과 동시에 플랫폼을 통해 직접 상품을 제공할 수도 있음.
플랫폼 경제 분야 사업자(平台经济领域经营者): 플랫폼 사업자, 플랫폼 내 사업자 및 기타 플랫폼 경제에 참여하는 사업자를 포함

점이 있다. '양자택일'은 2021. 2. 7.부터 시행된 「플랫폼 경제 분야에 관한 반독점 지침」에 도입된 개념이다. 플랫폼이 우월한 지위와 입점업체들의 의존성을 이용하여 부당한 수단으로 입점업체로 하여금 다른 경쟁사와 거래하지 못하도록 강요하는 것을 의미한다. '양자택일'은 중국 「반독점법」 제17조 제1항의 제4목의 시장지배적 지위의 사업자가 '정당한 이유없이 거래 상대방을 제한'하는 금지행위에 해당한다. 따라서 '양자택일'은 플랫폼 반독점 지침에서 규정하고 있는 금지행위이기는 하지만, 이는 시장지배적 지위의 사업자가 '거래 상대방을 제한'하는 것으로 플랫폼 영역이 아닌 기타 시장지배적 사업자에게도 적용된다. 동법은 시장지배적 지위의 사업자에 대해 (i) 불공정 고가 판매, 불공정 저가 매입, (ii) 원가보다 낮은 가격의 판매, (iii) 거래 거절, (iv) 끼워팔기 또는 불합리한 거래 부가, (v) 차별적 대우 등의 행위도 제한한다.

〈표 5－6〉 플랫폼 관련 개념에 관한 각국 법제 비교표

중국의 「플랫폼 지침」	ELI의 「모델법[161]」	미국의 「플랫폼독점종식 법률[162]」	일본의 「특정플랫폼 공정화법[163]」	우리나라의 「공정거래법 개정안[164]」
플랫폼(平台)	platform	online platform covered platform	デジタルプラットフォーム(디지털 플랫폼) 特定デジタルプラットフォーム(특정 디지털 플랫폼)	온라인 플랫폼
플랫폼 사업자 (平台经营者)	platform operator	covered platform operator	デジタルプラットフォーム提供者(디지털 플랫폼 제공자) 特定デジタルプラットフォーム提供者(특정 디지털 플랫폼 제공자)	온라인 플랫폼 운영사업자
플랫폼 내 사업자(平台内经营者)	supplier	business user/covered platform operator	商品等提供利用者 (상품등 제공이용자)	온라인 플랫폼 이용사업자
	customer		一般利用者 (일반 이용자)	
플랫폼 경제 분야 사업자(平台经济领域经营者)				

161) Article 2: Definitions
For the purpose of these rules:
a) 'platform' means an information society service which provides one or more of the services set out in paragraph(2) of Article 1.
b) 'platform operator' means a trader who operates a platform;
c) 'customer' means any natural or legal person who uses a platform for searching for or obtaining goods, services or digital content;
d) 'supplier' means any natural or legal person who uses a platform for marketing goods, services or digital content to customers, or who has been suggested to customers by a platform;

162) (g) Definitions.—In this section:
(2) BUSINESS USER.—The term "Business User" means a person that utilizes or plans

to utilize the covered platform for the sale or provision of products or services.

(4) COVERED PLATFORM.—The term "covered platform" means an online platform—

(A) that has been designated as a "covered platform" under section 2(d); or

(B) that—(후략)

(5) COVERED PLATFORM OPERATOR.—The term "covered platform operator" means a person that owns or controls a covered platform.

(9) BUSINESS USER.—The term "business user" means a person that utilizes or plans to utilize the covered platform for the sale or provision of products or services.

(10) ONLINE PLATFORM.—The term "online platform" means a website, online or mobile application, operating system, digital assistant, or online service that—

(A) enables a user to generate content that can be viewed by other users on the platform or to interact with other content on the platform;

(B) facilitates the offering, sale, purchase, payment, or shipping of goods or services, including software applications, between and among consumers or businesses not controlled by the platform; or

(C) enables user searches or queries that access or display a large volume of information.

163) (定義)

第二条　この法律において「デジタルプラットフォーム」とは、多数の者が利用することを予定して電子計算機を用いた情報処理により構築した場であって、当該場において商品、役務又は権利（以下「商品等」という。）を提供しようとする者の当該商品等に係る情報を表示することを常態とするもの（次の各号のいずれかに掲げる関係を利用したものに限る。）を、多数の者にインターネットその他の高度情報通信ネットワーク（放送法（昭和二十五年法律第百三十二号）第二条第一号に規定する放送に用いられるものを除く。）を通じて提供する役務をいう。

一　当該役務を利用して商品等を提供しようとする者（以下この号及び次号において「提供者」という。）の増加に伴い、当該商品等の提供を受けようとする者（以下この号において「被提供者」という。）の便益が著しく増進され、これにより被提供者が増加し、その増加に伴い提供者の便益が著しく増進され、これにより提供者が更に増加する関係

二　当該役務を利用する者（提供者を除く。以下この号において同じ。）の増加に伴い、他の当該役務を利用する者の便益が著しく増進され、これにより当該役務を利用する者が更に増加するとともに、その増加に伴い提供者の便益も著しく増進され、これにより提供者も増加する関係

2　この法律において「利用者」とは、デジタルプラットフォームを利用する者をいう。

위의 비교표를 봤을 때, 정의규정의 차이는 있지만 플랫폼, 플랫폼운영사업자, 플랫폼이용사업자로 크게 분류하는 것은 동일한 것으로 보인다. 플랫폼은 양면시장으로서 플랫폼이용사업자 그룹의 반대 그룹을 구성하는 플랫폼이용소비자에 관한 정의는 ELI의 모델법과 일본에서만 확인된다. 중국 플랫폼 지침의 플랫폼 경제 분야 사업자(平台经济领域经营者)라는 정의는 중국에서만 확인된다.

플랫폼을 규모에 따라 다르게 구분하여 정의하는 입법형태는 EU의 DSA와 DMA, 미국, 일본에서 나타난다(정혜련, 2021). EU의 DSA는 인터넷 등에서 중개서비스 업자가 불법한 정보 등에 대한 일정한 행위를 하는 경우, 불법행위 책임을 부담하게 하는 것을 주요 골자로 하고 있다. DSA에서 주목할 만한 점은 '대규모 온라인플랫폼(Very large online platforms)'[165]은 디지털 시장의 영향력이 크기 때문에 이에 대한 위험성을 높게 두어 보다

---

3 この法律において「商品等提供利用者」とは、デジタルプラットフォームを商品等を提供する目的で利用する者をいう。

4 この法律において「一般利用者」とは、商品等提供利用者以外の利用者をいう。

5 この法律において「デジタルプラットフォーム提供者」とは、デジタルプラットフォームを単独で又は

共同して提供する事業者をいう。

6 この法律において「特定デジタルプラットフォーム」とは、第四条第一項の規定により指定されたデジ

タルプラットフォーム提供者（以下「特定デジタルプラットフォーム提供者」という。）の当該指定に係るデジタルプラットフォームをいう。

164) 공정거래위원회, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 전면개정안」, 2021. 2.
제1장 총칙 제2조

4. "온라인 플랫폼"이란 둘 이상의 집단의 이용자들 간에 재화등의 거래, 정보 교환 등 상호작용을 목적으로 하는 인터넷 홈페이지, 모바일 응용프로그램 및 이에 준하는 전자적 시스템을 말한다.

6. "온라인 플랫폼 운영사업자"란 온라인 플랫폼 서비스를 제공하는 사업자를 말한다.

7. "온라인 플랫폼 이용사업자"란 온라인 플랫폼을 통하여 재화등의 정보를 소비자에게 제공하거나 재화등을 거래하는 방법으로 비대면 전자상거래를 하는 사업자를 말한다.

165) 대규모 온라인플랫폼 업자는 EU내 월평균 활동이용자 수가 4500만명 이상인 경우에 해당되며, 이 조건은 일정 시간 이후 EU 전체 인구의 10% 이내에서 조정이 가능하다(DSA 제25조)

엄격한 규제를 두고 있는 점이다. 또한 DMA의 적용 대상은 "게이트키퍼(gatekeeper)"로 한정된다. DMA는 '게이트키퍼'에 대한 기준을 제시하는데, 이에 해당하는 플랫폼은 집행위원회의 결정으로 '게이트키퍼'로 지정되고 강력한 법적 의무를 부담하게 된다. 게이트키퍼에 관한 기준은 위에서 설명하였으므로 생략하고자 한다(정혜련, 2021).

또한 「플랫폼독점종식법률」을 비롯한 미국의 4개의 법안[166]은 온라인플랫폼을 'online platform'과 'covered platform'으로 구분하고 있다는 점에서 특기할만하다. 'coverd platform'은 인플레이션에 따라 조정된 연간 순매출액 또는 시가총액이 6000억 달러 이상이고 미국에 기반을 둔 월간 이용자가 최소 5000만 명 이상 또는 미국에 기반을 둔 월간 이용사업자가 최소 10만 이상 등 기준을 만족하는 대형 플랫폼을 말한다. 미국이 최근에 제안한 5개의 법안이 2020년 10월 6일, 미국 하원의 반독점 소위원회가 Amazon.com과 Apple, Google, Facebook 등, 미국의 대표적 IT 플랫폼 기업 4개사(GAFA)의 반독점법 위반 혐의에 대한 16개월간의 조사 끝에 제출한 보고서를 토대로 하고 있으며, 또한 미국은 Google과 Apple을 규제 대상으로 한 「The Open App Markets Act(2021. 8. 11.)」을 내놓은 점을 미루어 봤을 때 미국의 법안이 'covered platform'을 따로 구분한 이유는 GAFA를 핀셋 규제하려는 움직임으로 해석된다.

일본의 「특정플랫폼공정화법」 또한 온라인플랫폼을 '디지털 플랫폼(デジタルプラットフォーム)'과 '특정 디지털 플랫폼(特定デジタルプラットフォーム)'으로 구분하여 규정하고 있다. '특정 디지털 플랫폼'의 지정에 관해서는 동법 제4조에서 정하고 있고, 구체적으로는 하위법령인 「특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 제고에 관한 법률 제4조 제1항의 사업의 구분 및 규모를 정하는 정령(特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向

166) 미국에서는 2021년 6월 11일에는 미 하원 법제사법위원회 산하 반독점 소위원회가 민주당과 공화당 공동으로 GAFA 규제를 위한 반독점 패키지 법안 「더욱 강력한 온라인 경제: 기회, 혁신, 선택(A Stronger Online Economy: Opportunity, Innovation, Choice)」을 발의하였고, 6월 25일 법제사법위원회를 통과하였다. 이 반독점 패키지 법안을 구성하는 총 5개 개별 법안 중 4개는 테크 대기업의 독과점을 강력하게 규제하는 내용을 포함하고 있다. 네 개의 법안으로는 'Ending Platform Monopolies Act', 'Platform Competition and Opportunity Act', 'American Choice and Innovation Online Act', 'Augmenting Compatiility and Competition by Enabling Service Switching Act'가 있다.

上に関する法律第四条第一項の事業の区分及び規模を定める政令)」에서 규정하고 있다. 정령에서는 "1. 물건 판매 종합 온라인 쇼핑몰 중 3,000억 엔 이상의 국내 매출액, 2. 앱 스토어 중 2,000억 엔 이상의 국내 매출액[167]"을 가지는 플랫폼을 '특정 디지털 플랫폼'으로 규정하고 있다. 이에 경제산업성은 2021년 4월 1일 동법의 규제 대상이 되는 사업자를 지정하였다.[168] 물건 판매 종합 온라인 쇼핑몰 운영 사업자로는 '아마존 재팬', '라쿠텐 시장', 'Yahoo! 쇼핑'을, 앱스토어 사업자로는 애플의 'App store'와 구글의 'Google Play 스토어'를 지정하였다. 일본 또한 아마존, 라쿠텐, 야후, 애플, 구글 등 초대형 플랫폼에 대해서 핀셋 규제를 하려는 움직임이다.

〈표 5－7〉 초대형 플랫폼 핀셋규제에 관한 각국의 입법

EU	DSA, DMA
미국	'Ending Platform Monopolies Act', 'Platform Competition and Opportunity Act', 'American Choice and Innovation Online Act', 'Augmenting Compatiility and Competition by Enabling Service Switching Act', The Open App Markets Act'
일본	특정플랫폼공정화법

167) 경제산업성 보도자료, "「특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 제고에 관한 법률 제 4 조 제 1 항의 사업의 구분 및 규모를 정하는 정령」및 「특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 제고에 관한 법률의 시행 기일을 정하는 정령」이 각의 결정되었습니다" https://www.meti.go.jp/press/2020/01/20210126002/20210126002.html
新法の規律対象となる「特定デジタルプラットフォーム提供者」を指定するための事業の区分及び規模として、以下のとおり定めています。
1. 物販総合オンラインモール
3,000億円以上の国内売上額
2. アプリストア
2,000億円以上の国内売上額

168) 경제산업성 보도자료, "특정디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 제고에 관한 법률의 규제 대상이 되는 사업자를 지정했습니다."
https://www.meti.go.jp/press/2021/04/20210401003/20210401003.html

우리나라 또한 초대형 플랫폼 기업에 대한 핀셋규제의 움직임은 나타나고 있다. 2021년 1월, 공정거래위원회는 '온라인 플랫폼 중개사업자'에 대한 규제를 담은 「온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률」 제정안(이하 '온라인플랫폼 공정화법안')을 발표하였다. '온라인플랫폼 공정화법안'에서 규제의 대상이 되는 '온라인 플랫폼 중개사업자'는 "1. 국내 온라인 플랫폼 이용사업자에게 제공한 온라인 플랫폼 중개서비스에 따른 총매출액이 100억원 이상인 사업자", "2. 국내 온라인 플랫폼 이용사업자에게 제공한 온라인 플랫폼 중개서비스를 통하여 해당 온라인 플랫폼 이용사업자가 국내 소비자에게 판매한 재화 또는 용역의 총판매금액이 1천억원 이상인 사업자"로 지정하고 있다. 또한 국회는 2021년 8월 31일, 본회의에서 구글의 인앱결제 의무화[169]를 법으로 금지하는 「전기통신사업법」 개정안을 통과시켰다. 한편 한상혁 방송통신위원장은 2021년 9월 15일, 인터넷 상생발전 협의회에서 카카오와 네이버를 비롯한 온라인 플랫폼 기업에 대한 핀셋 규제와 책임은 필요하다고 밝히며, 카카오와 네이버 등 온라인 플랫폼에 대한 규제 움직임에 대해 방통위와 과기부가 협력해서 해당 업종에 특화된 새로운 법제를 마련하고 있다고 설명했다(염혜원, 2021. 9. 15). 이렇게 우리나라도 초대형 플랫폼 기업에 대한 세계적인 규제에 발맞춰 법제를 마련하고 있다.

중국의 「플랫폼 지침」은 플랫폼 사업자에 관해서 역할에 따라 분류하고 있는데, 이는 유럽 ELI의 모델법, 일본학계, 2021년 우리나라의 공정거래위원회가 입법예고한 전자상거래법 개정안의 플랫폼 사업자 분류방법과 비슷한 형식을 띠고 있다. 이에 관해 아래의 표로 정리하였다.

169) 2020년 6월, 구글은 게임 앱에만 적용되던 인앱 결제 의무화와 결제 금액의 30%를 받던 수수료 방침을 모든 앱으로 넓힌다고 밝혔다. 이에 앱 개발사들은 30% 수수료는 앱 생태계를 파괴하는 수준이라며 강하게 반발해왔다(최민영, 2021. 8. 31),

〈표 5－8〉 각국의 플랫폼 사업자 분류 방법

ELI의 모델법[170]	일본	중국	우리나라[171]	예시
a) 고객이 플랫폼 운영자가 제어하는 디지털 환경에서 공급자와 물품·서비스 또는 디지털콘텐츠를 제공하기 위한 계약을 체결할 수 있도록 하는 플랫폼	장소 대여형	경영장소 (사업자)	거래중개형: 재화등의 거래를 중개하는 온라인플랫폼 서비스를 제공하는 사업자	오픈마켓, 앱마켓
b) 공급자에게 플랫폼 운영자가 제어하는 디지털 환경에서 광고를 게시할 수 있도록 하여 공급자에게 연락하고 플랫폼 외부에서 계약을 체결하기 위하여 고객이 검색할 수 있는 플랫폼	정보 제공형	거래알선 (매칭)	연결수단 제공형: 재화등의 거래를 위한 연결수단을 제공하는 온라인플랫폼 서비스를 제공하는 사업자	가격비교사이트
c) 고객에게 비교 또는 기타 자문 서비스를 제공하고, 물품·서비스 또는 디지털콘텐츠의 적절한 공급자를 식별하며, 고객을 이러한 공급자의 웹사이트로 안내하거나 연락처 정보를 제공하는 플랫폼	거래 관여형	정보교환	정보교환 매개형: 재화등에 관한 정보교환을 매개하는 온라인플랫폼 서비스를 제공하는 사업자	블로그, 카페

중국의 '플랫폼지침'은 여러 국가의 플랫폼 규제법의 정의규정을 연구하여 이를 반영한 것으로 보인다. 하지만 유럽, 일본, 우리나라가 온라인플랫폼 운영사업자를 이렇게 구분한 이유는 운영사업자가 제공하는 서비스의 성격에 따라 그 의무를 차등적으로 적용시키기 위함이었다. 하지만 중국의 '플랫폼지침'은 운영사업자를 분류하기만 했을 뿐, 차등적으로 의무를 부과하려는 조항은 보이지 않는다.

170) ELI(European Law Institute)의 「Model rules on Online Platforms」(이하 모델법) 제1조 제2항

171) 공정거래위원회(2021. 2.), 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 전면개정안」 설명자료, 4면 참고.

2) 플랫폼 경제분야 반독점지침의 주요 내용

(1) 플랫폼 경제에서의 관련시장 획정

중국의 반독점법 개정안 제12조는 관련시장 획정에 관해 규정하고 있으며 동법의 하위 법령인 '관련시장 지침'은 반독점법 제12조에 근거하여 관련시장 획정에 관해 자세히 규정하고 있다. 이에 대한 설명은 위에서 설명한 바가 있다. 하지만 2009년에 제정된 '관련시장 지침'은 최근 중국에서 발생한 온라인 플랫폼의 시장지배적 지위 남용 사건에 관해서 당해 사건의 관련시장을 획정하는 데 한계가 있는 것으로 평가되었다. '관련시장 지침'은 전통적인 시장의 형태인 단면시장을 가정해 두고 있지만 온라인플랫폼 경제는 양면시장이라는 특성을 가지고 있기 때문에 '관련시장 지침'을 통해서만 온라인 플랫폼의 시장을 획정하기에는 한계가 있기 때문이다.

자세히 설명하자면, 양면시장에서는 한 측면의 이용자가 얻는 효용은 다른 측면의 이용자수 또는 소비량에 직접적 영향을 받는데, 이를 '교차 네트워크 외부성(跨边网路效应, cross network externality)'이라고 한다. 이와 같은 양면시장의 특징으로 인하여 전통적인 단면시장에서 고안된 관련시장획정 방법인 '대체성 분석'과 '가상적 독점사업자 검정'을 양면시장에 직접 적용하는 것에 한계가 있다. 왜냐하면, 관련시장을 획정하는 일반적인 방법의 경우 시장과 다른 시장이 연관되어 있지 않다고 가정해 두지만, 양면시장의 경우 양면의 이용자 사이의 거래 성사에 있어서 상품 또는 용역이 상호 의존적이거나 보완적인 상태에 놓이기 때문이다.

이와 같이 단면시장의 관련시장을 확정하는 방법을 양면시장에 적용하는 것에 분명한 한계가 있기 때문에, 2021년 2월 7일부터 시행 중인 '플랫폼지침'은 관련시장의 획정에 있어서 유연한 태도를 취하고 있다. 플랫폼 경제에는 다면의 주체가 존재하고, 업무 유형이 복잡하며, 경쟁 동태가 다변하기 때문에 플랫폼 경제영역에서 관련시장 획정은 '반독점법'과 '관련시장 지침'에서 정한 일반원칙을 적용하고, 동시에 플랫폼 경제의 특징을 고려하여 특정 사건의 상황에 따라 구체적인 분석을 해야 한다(「플랫폼지침」 제4조)고 하여 시장획정의 기본원칙을 규정하고 있다.75) 「플랫폼지침」에서도 관련시장을 획정하는 방법으로서 여전히 대체성 분석을 기본 방법으로 상정하고 있는데, 우선 관련상품시장 획정에 있어서 플랫폼의 기능·영업장식·이용자 집단·다면시장·오프라인 거래 등 요소들을 고려하여 수요대체성 분석을 진행할 수 있으며, 공급대체성 분석의 경우 시장진입·기술장벽·간

접적 네트워크 효과 등의 요소들을 고려해야 함을 명시하고 있다(「플랫폼지침」 제4조의 1).

「플랫폼 지침」
제4조 관련 시장확정
플랫폼 경제는 업무 유형이 복잡하고 경쟁이 다변화된 분야이므로 관련 상품시장과 지역시장을 획정할 때 '반독점법'과 '국무부 반독점위원회의 관련시장 획정에 관한 지침'이 정한 일반 원칙을 따르되 플랫폼 경제의 특성을 고려해 사안별로 구체화할 필요가 있다.

1) 관련 상품시장
플랫폼 경제 분야에서 관련 상품시장을 획정하는 기본 방법은 대체효과 분석이다. 개별 사례에서 관련 상품 시장을 획정할 때 플랫폼 기능, 비즈니스 모델, 응용 시나리오, 사용자 그룹, 다면 시장, 오프라인 거래 및 기타 요인을 기반으로 수요대체 분석을 수행할 수 있다. 경영자의 행위에 대한 공급 대체의 경쟁 제약이 수요 대체와 유사한 경우 시장진입, 기술장벽, 네트워크효과, 경계를 넘어서는 경쟁 등 공급대체 분석을 할 수 있다. 구체적으로 각 관련 상품 시장의 상호 관계와 영향을 고려하여 플랫폼 일면 상품에 근거해 관련 상품 시장을 획정할 수 있고, 플랫폼이 취급하는 다면 상품에 근거해 각각 복수의 관련 상품 시장을 획정할 수 있다. 플랫폼의 교차 플랫폼 네트워크 효과가 플랫폼 사업자에게 충분한 경쟁 제약을 제공할 수 있을 때, 관련 상품 시장을 전체적으로 획정할 수 있다.

---

(2) 시장지배적 지위의 유형 세분화

'시장 지배적 지위'에 대한 정의를 어떻게 규정하느냐는 기업의 시장 지배적 지위 남용 행위를 판단하는 출발점이다. 2008년 발표된 '반독점법'은 시장 지배적 지위를 판단할 때 "관련 시장 내 시장 점유율 및 경쟁 상황, 판매시장 또는 원재료 구매시장 통제능력, 재력 및 기술 조건 등을 고려해야 한다."고 명시했다. 그러나 인터넷 분야의 경우 단순히 시장 점유율과 경쟁 상황 등으로 시장 지배적 지위를 판단하기는 어렵다. 이에 따라 플랫폼 반독점법에는 인터넷 분야의 시장 지배적 지위를 판단할 때 고려해야 할 요소로 △네트워크 효과(Network effect), △자물쇠 효과(Lock-in effect), △규모의 경제, △관련 데이터 장악 및 처리 능력 등의 조항을 신설했다. 플랫폼 반독점법 초안은 이를 기초로 플랫폼의 시장 지배적 지위를 판단할 때 고려해야 하는 요소를 세분화했으며, 주요 내용은 <표 5-9>과 같다.

〈표 5－9〉 시장지배적 지위를 판단하는 요소

시장 지배적 지위를 판단하는 요소(제11조)	주요 조항 내용
플랫폼의 시장 점유율 및 관련 시장의 경쟁 상황	① 플랫폼 서비스의 이용자 수·조회 수·사용시간 등 각종 지표와 시장 점유율 지속기간 등을 고려해 플랫폼의 시장 점유율을 산정 ② 플랫폼의 규모 등을 고려해 시장 경쟁 상황을 분석
플랫폼의 시장 통제 능력	전·후방시장통제능력,시장진입을방해할수있는능력,비즈니스 모델의 네트워크 효과 등을 고려
플랫폼의 재력 및 기술 조건	플랫폼의 투자자 상황·자산규모, 수익 및 투자유치 능력, 기술혁신 및 응용 능력, 지식재산권 보유·관련 데이터 장악 및 처리 능력 등을 고려
기타 플랫폼이 해당 플랫폼과의 거래에 대한 의존도	기타 플랫폼과 해당 플랫폼 간 거래 관계·거래량·거래 지속기간·자물쇠 효과·이용자 충성도 등을 고려
기타 플랫폼의 관련 시장 진입 난이도	플랫폼 규모의 효과, 자금 투입 규모, 기술 장벽, 데이터 획득 비용, 이용자 습관 등을 고려
기 타	플랫폼 경제의 특성을 토대로 플랫폼이 시장 지배적 지위를 갖는 기타 요소를 고려

(3) 시장 지배적 지위 남용에 대한 규제 강화

플랫폼 반독점법은 '양자택일(二选一)', '끼워 팔기(搭售)', '빅데이터를 통한 기존 고객에게 바가지 씌우기(大数据杀熟)' 등 인터넷 대기업들의 지배적인 시장 지위를 남용하는 행태를 구체적으로 명시하고 이를 규제 대상에 포함했다. 플랫폼 반독점법 초안에 명시된 시장 지배적 지위 남용행위는 "불공정 가격 행위, 원가 미만 판매, 거래 제한 및 거절, 끼워 팔기 또는 불합리한 거래조건 추가, 차별대우" 등이다. 그동안 소비자와 소상공인으로부터 지적을 받은 인터넷 대기업의 전형적인 폐단들이다. 그 중 '양자택일' 행위는 납품업체에 단독 플랫폼에만 유통하게끔 계약을 체결하는 것을 말한다. 전자상거래 시장에서 빈번히 발생하고 있다. 예를 들어 판매자가 알리바바와 징둥에 동시 입점을 원한다고 하더라도, 두 플랫폼 중 하나를 양자택일해 한쪽에만 입점하도록 강요받는 행위이다. 특히 11월 11일 중국 최대 쇼핑 행사인 '광군제(光棍节)' 등 주요 이벤트 기간 매출을 높이기 위해 이러한 '양자택일' 행위가 기승을 부려 왔으며, 소상공인 및 소비자의 권익을 해친다는 지

적이 꾸준히 제기됐다.

플랫폼 반독점법 초안은 시장 지배적 지위를 가진 플랫폼이 거래 상대자에게 정당한 사유 없이 차별대우하는 행위를 시장 지배적 지위 남용행위의 일종으로 포함했다(제17조). 지위력 남용을 판단하는 요소로는 "빅데이터·알고리즘에 기반에 거래조건이 동일한 거래 상대자의 재무 능력, 소비 취향, 사용 습관 등에 따라 차별적인 거래 가격이나 거래 조건을 제시하는 행위" 등이 포함된다. 플랫폼이 동일한 상품이나 서비스에 대해 기존 고객에게 신규 고객보다 더 비싼 가격을 설정해 차별대우하는 행위를 '빅데이터로 기존 고객에게 바가지 씌우기(大数据杀熟)'라고 속칭하고 있다. 2020년 9월 중국 중앙방송국(CCTV)의 보도에 따르면 온라인 여행 플랫폼이 동일한 상품 혹은 서비스가 동일한 조건에 대해 소비자에 따라 가격을 차별적으로 설정한 행위가 포착됐다. 2020년 12월 배달 앱 메이투안 와이마이(美团外卖)는 동일한 상품 주문에 대해 비회원보다 회원 가격을 더 높게 설정해 소비자들로부터 비난을 받은 바 있다.

〈표 5－10〉 중국의 시장지배적 지위 남용 행위 규정

시장 지배적 지위 남용 행위 유형	주요내용
불공정 가격행위(제12조)	시장 지배적 지위를 가진 플랫폼이 시장 지배적 지위를 남용해 불공정하게 고가에 상품을 판매하거나, 저가에 상품을 구매하는 행위를 지칭. 불공정 가격행위 여부를 판단하는 요소는 ① 타 플랫폼에서 판매하는 동종 상품 또는 비교 가능한 상품의 가격에 비해 현저히 높거나 낮은 경우 ② 원가가 안정적인 상황에서 플랫폼이 비정상적인 폭으로 판매가격을 인상하거나 구매가격을 인하하는 경우
원가 미만 판매(제13조)	시장 지배적 지위를 가진 플랫폼 경영자가 시장 지배적 지위를 남용해 정당한 이유 없이 원가 미만의 가격으로 상품을 판매함으로써 시장 경쟁을 배척·제한하는 행위를 지칭
거래 거절 (제14조)	시장 지배적 지위를 가진 플랫폼 경영자가 시장 지배적 지위를 남용해 정당한 이유 없이 거래 상대자와의 거래를 거절하고, 시장 경쟁을 배척·제한하는 행위를 지칭. 거래 거절 여부를 판단하는 요소는 ① 거래 상대자와의 현행 거래 정지·지연·중단, ② 거래 상대자와 신규 거래 거절, ③ 플랫폼 규칙, 알고리즘, 기술, 트래픽 배분 등에 제한 및 방해를 설정하여거래상대자의거래 제한, ④ 플랫폼 경제분야 필수시설을 통제하는 경영자가 거래 상대자와 합리적인 조건의 거래를 거절 등

시장 지배적 지위 남용 행위 유형	주요내용
거래 제한 (제15조)	시장 지배적 지위를 가진 플랫폼 경영자가 시장 지배적 지위를 남용해 정당한 이유 없이 거래 상대자와의 거래를 제한하고, 시장 경쟁을 배척·제한하는 행위를 지칭. 거래 제한 여부를 판단하는 요소는 ① 거래 상대자에게 경쟁성 플랫폼 간 '양자택일' 또는 기타 동일 효과의 행위를 요구, ② 거래 상대자에게 자사와 독점 거래로 제한, ③ 거래 상대자에게 자사가 지정한 경영자와의 거래만을 요구, ④ 거래 상대자에게 특정 경영자와의 거래를 금지 요구 등
끼워 팔기 또는 불합리한 거래조건 추가(제16조)	시장 지배적 지위를 가진 플랫폼 경영자가 시장 지배적 지위를 남용해 정당한 이유 없이 끼워팔기 또는 불합리한 거래조건을 추가하고, 시장 경쟁을 배척·제한하는 행위를 지칭. 끼워 팔기 또는 불합리한 거래조건 추가 여부를 판단하는 요소는 ① 특정 격식의 조항, 팝업창, 필수단계등거래상대자가선택·수정·거절이불가한방식을이용해다른상품을끼워판매, ② 트래픽 제한, 기술 장애 등 징벌적 조치로 거래 상대자에게 기타 상품을 수락하도록 강요, ③ 거래 가격 이외에 불합리한 비용을 추가 징수, ④ 이용자 정보 강제 수집 또는 거래와 무관한 거래조건 추가 등
차별대우 (제17조)	시장 지배적 지위를 가진 플랫폼 경영자가 시장 지배적 지위를 남용해 정당한 이유 없이 거래조건이 동일한 상대자를 차별대우하고, 시장 경쟁을 배척·제한하는 행위를 지칭. 차별대우 여부를 판단하는 요소는 ① 빅데이터와 알고리즘을 토대로 거래 상대자의 거래 능력, 소비 취향, 이용습관 등에 따라 차별적인 거래 가격 또는 기타 거래조건을 적용, ② 빅데이터와 알고리즘을 토대로 기존 고객과 신규 고객에 대해 차별적인 거래 가격 또는 기타 거래조건을 적용, ③ 차별적인 기준·규칙·알고리즘 사용, ④ 차별적인 결제조건·거래방식 사용

(4) 알고리즘 담합 규제

일반적으로 독점 행위는 경영자 간 서면·구두 등의 형식으로 진행되었기 때문에 당국이 이러한 불공정 행위를 포착하기 용이했다. 반면 디지털 경제에서는 경영자가 빅데이터, 알고리즘 등 과학기술을 이용해 시장경쟁을 배척·제한 등 불공정 행위를 진행하기 때문에 당국이 이를 적시에 발견하고 규제하기가 어렵다.

플랫폼 반독점법 초안 제2장은 플랫폼 경제 분야의 독점협의를 "플랫폼·플랫폼 내 경영자가 경쟁을 배척·제한하는 협의, 기타 담합행위를 결정하는 행위"라고 지칭했다. 구체적

으로, "경쟁 관계를 맺은 플랫폼이 ① 가격, 판매량 등 민감한 정보를 수집 또는 교환, ② 기술 수단을 이용한 의도적인 커넥션, ③ 데이터 및 알고리즘을 이용한 담합 행위, ④ 협력에 유리한 기타 방식 등을 통해 가격 고정, 시장 분할, 판매(생산)량 제한, 신기술(제품) 제한, 거래 공동 제재 등" 독점협의 행위를 세분화했다. 이 밖에 기술 수단을 이용해 가격을 자동 설정하거나, 데이터 및 알고리즘으로 가격을 직·간접적으로 제한, 기술 수단·데이터·알고리즘 등을 이용해 기타 거래 조건을 제한하거나 시장 경쟁을 배척·제한하는 행위 등도 독점협의 행위로 규정했다.

「플랫폼 지침」 제2장
제5조 독점협의의 형식
플랫폼 경제 분야 독점협의는 경영자 간 경쟁을 배제·제한하는 협의, 결정 또는 기타 협동 행위를 말한다. 합의·결정은 서면 또는 구두로 이루어질 수 있다. 기타 협동 행위란 경영자가 명확한 합의나 결정을 하지는 않았지만 데이터, 알고리즘, 플랫폼 규칙 또는 기타 방식을 통해 실질적으로 일치된 행위가 존재하는 것으로, 경영자의 독립적 의사표시에 기초한 가격동조 등 병행행위는 이에 속하지 않는다.

다. 「인터넷 부정경쟁행위 금지 규정」의 주요 내용 요약[172]

1) 제정 목적

해당 규정은 총 7장 40조로 구성되어 있으며 제정목적과 주요내용은 다음과 같다. 인터넷 산업의 부정경쟁행위를 제지 및 예방하고 공정한 경쟁의 시장 질서를 유지하며 경영자와 소비자의 합법적인 권익을 보호함으로써 디지털 경제 규범의 지속가능하고 건전한 발전을 촉진하기 위해 「반부정당경쟁법(反不正当竞争法)」, 「전자상거래법(电子商务法)」, 「행정처벌법(行政处罚法)」 등의 법률에 근거하여 제정되었다(제1조).

2) 주요 내용

제1장(총칙)은 규정의 입법취지와 기본원칙을 확정하고 인터넷 부정경쟁행위에 대한 법

---

172) 다음의 웹사이트를 참고하여 작성:
https://www.kiip.re.kr/board/trend/view.do?bd_gb=trend&bd_cd=1&bd_item=0&po_no=20663.
동 초안의 원문은 다음의 웹사이트를 참조:
http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zlk/202108/t20210817_434868.html

집행 기관, 부처 간 협력, 사회 공동관리(社会共治), 경영자의 의무 등을 명시한다. 모든 조직과 개인은 온라인 부정경쟁 행위의 혐의에 대하여 시장 감독 부서에 신고할 권리가 있으며 해당 부서는 보고를 받은 후 즉시 처리하여야 한다(제5조). 플랫폼 운영자는 플랫폼 내 경쟁 행위에 대한 지침과 기준을 제공해야 하며, 플랫폼 운영자가 규정 위반 소지를 발견한 경우 법률에 따라 필요한 조치를 취하여야 한다(제6조).

제2장(인터넷경쟁행위 일반규범)은 반부정당경쟁법 제12조 제1항과 부정경쟁행위 유형을 결합하여 인터넷 부정경쟁행위의 새로운 표현인 인터넷상 혼동(제7조), 허위선전(제8조), 허위거래(제9조), 비방(제10·11조) 등의 행위를 요약, 열거 및 세분화하였다.

제3장(기술적인 수단을 이용한 방해 등의 부정경쟁행위 금지)은 반부정당경쟁법 제12조 제2항 제1호에 규정되어 있는 부정경쟁행위, 즉 트래픽 도용(제13조), 방해 및 간섭(제14·15조), 악의적인 비호환(제16조) 등을 중점적으로 보완하였다.

제4장(기술적인 수단을 이용한 기타 인터넷 부정경쟁행위)은 반부정당경쟁법 제12조 제2항 제4호에 해당하는 새로운 부정경쟁행위의 유형을 나열하고, 구매조작(刷单)[173](제17조), 광고차단(제18조), 양자택일(二选一)[174](제19조), 데이터 수집(数据爬取)(제20조), 데이터를 이용한 가격차별(数据杀熟) 행위(제21조) 등을 규제하며 기술적인 수단을 이용하여 경쟁자의 사업 방해 금지에 대한 일반조항(제22조)을 두고 있다.

제5장(감독 및 검사)은 인터넷 부정경쟁행위에 대한 관할 원칙 등 절차적 내용을 명시해 새로 개정된 '시장감독관리 행정처분 절차규정(市场监督管理行政处罚程序规定)'과 연계하고, 인터넷 부정경쟁 사건 수사 과정에서의 경영자 협업 의무를 명확히 하였다.

제6장(법적책임)은 인터넷 부정경쟁행위에 대한 법적책임을 구체적으로 명시하고, 2021년 1월 개정된 행정처벌법과 연계하여 위법소득 몰수 규정을 강화하였다. 규정을 위반한

---

173) 중국 발음으로는 '솨단'이며 인터넷 업체에서 가짜 고객을 고용해 허위로 상품을 구매하는 방식으로 쇼핑몰의 판매량과 평점을 조작해 고객을 유인하는 행위를 의미하였다(참고: 중국 전문가 포럼 https://csf.kiep.go.kr/issueInfoView.es?article_id=32687&mid=a20200000000).

174) 알리바바 등과 같은 대형 온라인 쇼핑몰이 입점 업체에게 입점 상품을 타 플랫폼에서는 판매하지 못하게 하는 행위를 말한다(참고: 중국 전문가 포럼 https://csf.kiep.go.kr/newsView.es?article_id=41240&mid=a20100000000).

경영자는 일반적으로 반부정당경쟁법에 의하여 처벌되며 시장지배적 지위를 남용한 경우에는 반독점법에 의하여 처벌된다(제38조). 경영자가 규정 위반을 통해 불법소득을 취한 경우 행정처벌법 제28조에 의하여 몰수한다(제39조).

제7장 부칙에 의하여 규정은 2021년부터 시행된다.

2. 중국 반독점법

중국의 경쟁법은 반독점법(中华人民共和国反垄断法, 중화인민공화국 독점방지법)과 가격법(中华人民共和国价格法, 중화인민공화국 가격법) 그리고 반부정당경쟁법(反不正當競爭法, 중화인민공화국 부정경쟁방지법)의 3개 법제로 구성되어 있다. 반독점법은 시장지배적지위의 남용, 독점적 협정(카르텔), 경쟁제한적 경영자집중(기업결합), 행정독점 등을 규제하고 있다. 가격법은 가격과 관련한 부당한 행위를, 그리고 반부정당경쟁법은 불공정거래행위를 규제하고 있다. 반독점법은 보편적인 경쟁법(general competition law)으로서 전체가 경쟁법적인 내용으로 이루어져 있다. 이에 비해 가격법은 가격활동에 대한 정부의 포괄적인 개입을, 그리고 반부정당경쟁법은 부정경쟁행위 방지를 기본 목적으로 하는 법인데, 그 속에 일부 경쟁법적인 내용이 포함되어 있다.

중국의 경쟁법 집행기능은 3개의 기관에 분산되어 있었다. 반독점위원회의 총괄조정하에 국가발전개혁위원회는 가격과 관련한 반독점행위를, 공상행정관리총국은 가격 이외의 반독점행위를, 그리고 상무부(商務部)는 기업결합 규제기능을 각각 담당하고 있었다(이재형, 2016). 그러나 국무원 조직개편에 따라 2018년 4월 국가시장감독관리총국(SAMR: State Administration for Market Regulation)이 국무원 직속기구로 정식 설립되었다.

〈표 5－11〉 중국의 3대 경쟁법

	반독점법	가격법	반부정당경쟁법
시행 시기	2008년 8월 1일	1998년 5월 1일	1993년 12월 1일
규제 행위	① 독점협의 ② 시장지배적 지위 남용 ③ 기업결합 ④ 행정권 남용을 통한 경쟁의 배제, 제한 행위	가격담합, 폭리도모, 법규에서 금지하는 기타 불공정 가격 행위 등	타인의 등록상표 모방, 뇌물공여 행위, 허위홍보/광고 행위, 부당경품 판매, 상업비밀 침해 행위 등

출처: 김영선·박민숙(2020)

〈표 5－12〉 반경쟁적 행위 유형별 소관 법률

	반독점법	가격법	반부정당경쟁법
시장지배적지위 남용	O	O	
기업결합	O		
독점적 협정(카르텔)	O	O	
불공정거래행위			O
행정독점	O		O

출처: 이재형(2016)

가. 중국 경쟁법의 구조

1978년 11기 중국공산당 제3차 중앙위원회 전체회의에서 개혁개방 정책을 채택한 이후로 중국의 경제는 매년 10% 이상의 고성장을 지속하고 있다(김인식, 2007). 하지만 이러한 고성장은 필연적으로 제 문제들을 발생시켰는데, 그 중 시장독점의 문제는 중국 경제의 주요한 화두 중의 하나이다. 또한 개혁개방의 심화와 WTO 가입을 계기로 다국적 기업들이 진출하면서 시장의 과점 및 독점의 경향은 더욱 심화되고 있으며, 이에 따라 중국 정부는 반독점법의 제정에 박차를 가하여 왔다(김인식, 2007). '중화인민공화국 반독점법'; 이하 '반독점법'이라 한다)은 이런 중국 정부의 노력선상에 있는 것으로 비교적 오랜 논의를 거쳐 2007년 8월 30일 제10대 인민대표자대회 29차 회의에서 통과하여 2008년 8월 1일부로 시행하게 되었다(김인식, 2007). 반독점법은 경제헌법으로도 불리는 바, 특정 반경쟁적 행위에 대해 여러 경쟁법을 적용할 수 있는 경우, 반독점법을 가장 우선하여 적용하는 경향

이 강하다. 반독점법과 가격법 그리고 반부정당경쟁법의 관할이 서로 중복되는 회색지대가 존재하고 있는데, 이 경우 처벌수위가 가장 높은 반독점법에 의해 제재가 이루어지는 것이 최근의 경향이다(이재형, 2016).

'반부정당경쟁법'은 8차 전국인민대표자대회 상무위원회 제3차 회의 심의를 거쳐 1993년 9월 2일 통과되어 1993년 12월 1일부터 시행되었다(김인식, 2007). '반독점법'과 '반부정당경쟁법'의 차이점은 다음과 같이 정리할 수 있다(김인식, 2007). 첫째, '반부정당경쟁법'의 보호대상은 권리의 침해를 당한 당사자이나, '반독점법'은 자유, 공정경쟁의 시장질서보호를 목적으로 한다. 둘째, '반부정당경쟁법'은 공법적 규제가 있기도 하지만, 주로 민사적 구제수단에 의하나, '반독점법'은 주로 금지, 허가 등 행정적 제제를 통한다. 셋째, '반부정당경쟁법'의 규제의 표준은 신의성실의 상업도덕이나, '반독점법'은 시장지배력 지위의 인정여부, 기업 합병이 시장구조에 미치는 영향 등을 판단할 때와 같이 경제, 통계 등의 기술적 요소를 표준으로 삼는 경우가 많다. 넷째, '반부정당경쟁법'은 신의성실의 원칙을 위반하는지 여부가 중요한 표준이 되어 예외조항이 존재할 수 없지만, '반독점법'은 적용제외 제도가 존재한다.

'부정당경쟁금지법'에서 제제하는 행위의 유형은 ① 허위표지를 사용하여 거래하는 행위(타 기업의 상표, 기업명칭, 성명 등의 위조 및 모방행위), ② 공공기업의 경쟁제한행위, ③ 행정권을 남용하여 경쟁을 제한하는 행위, ④ 상업뇌물행위, ⑤ 허위홍보행위, ⑥ 상업비밀 침해행위, ⑦ 부당하게 원가 이하로 판매하여 경쟁자를 배제하는 행위, ⑧ 끼워팔기와 불합리한 거래조건을 부가하는 행위, ⑨ 부정당한 경품제공을 통한 판매행위, ⑩ 상업신용훼손행위(허위의 사실을 유포하여 경쟁 상대방의 상업신용, 상품의 명성을 훼손하는 행위), ⑪ 결탁 입찰행위를 규정하고 있다(김인식, 2007).

'가격법'은 '반독점법'과 밀접한 관련을 갖고 있다고 하기에는 무리가 있으나 가격결정과 관련하여 경영자의 다음의 부정당가격행위를 금지하고 있다. 이를 열거하면 ① 상호 결탁하여 시장 가격을 조작, 기타 경영자 및 소비자의 합법권익에 손해를 끼치는 행위, ② 신선상품, 계절성상품, 재고상품 등의 적법한 가격인하를 제외한 경쟁상대방을 배척하거나 독점시장을 형성하기 위하여 원가를 낮추는 덤핑으로써 정상적인 생산경영질서를 교란시켜 국가이익 또는 다른 경영자의 합법이익에 손해를 끼치는 행위, ③ 가격상승 소식을 날조, 유포하여 가격을 교란시키거나 상품가격을 지나치게 높이는 행위, ④ 허위 또는 타인

이 오해할 수 있는 가격수단을 이용하거나 소비자 또는 다른 경영자를 기망하여 거래하는 행위, ⑤ 동일한 상품 및 서비스를 제공하면서 같은 거래조건의 경영자의 가격을 차별하는 행위, ⑥ 등급을 높이거나 낮추는 등의 수단을 통하여 상품을 구매, 판매 또는 서비스의 가격을 높이거나 낮추는 행위, ⑦ 법률, 법규를 위반하는 규정으로 폭리를 취하는 행위, ⑧ 법률, 행정법규가 금지하는 기타 부정당 가격행위(가격법 제14조)이다(김인식, 2007).

나. 반독점법의 제정·개정 배경

중국의 개혁·개방 정책에 따라 '사회주의 시장경제'라는 새로운 패러다임 하에 자본주의적 요소들이 도입되었고 민간기업이 시장을 독과점할 수 있는 형태로 시장이 재편되는 움직임이 보이자 중국 정부에서도 독점행위에 대한 규제의 필요성을 절실히 느끼게 되었으며, 그 결과 1994년부터 장기간에 걸친 논의를 거쳐 독점을 규제하는 법률인 반독점법을 2007년 8월 30일 공포하여 2008년 8월 1일부터 시행하게 되었다(김도현, 2021).

그러나 현행 반독점법의 한계로 경쟁정책 및 제도의 미비, 위법행위에 대한 낮은 제재수준, 법 집행의 투명성 및 예측가능성 부족 등이 지적되어 왔다(김영선·박인숙, 2020). 특히 현행법은 아날로그 시대의 산업구조하에서 제정된 법률로, 디지털경제 시대에 발달한 인터넷 기반 비즈니스의 독점 및 불공정행위를 규제할 법적 근거가 부족한 측면이 있었다(김영선·박인숙, 2020). 또한 국가발전개혁위원회((国家发展和改革委员会) 이하 '발개위'라 함), 국가공상총국, 상무부 3개의 부서에 분산되어 관할되었던 법제도를 재정비하기 위하여, 2018년 국무원 직속기구인 국가시장감독관리총국(SAMR: State Administration for Market Regulation)이 통일적이고 일관된 법집행을 전담하는 기구로 설립되었다.

한편 2012년 중국 인터넷 보안업체 '치후360(奇虎360)'은 QQ 사용자들에게 자사의 백신 프로그램 사용을 제한한 '텐센트(腾讯)'가 시장지배적 지위를 남용하여 독점구조를 형성했다는 이유로 제소하는 사례[175]가 발생하였다(김영선·박인숙, 2020). 이는 중국 인터넷 업

175) 북경치후(Qihoo, 奇虎)과학기술유한회사(이하 '치후회사'라고 함)가 텐센트(QQ, 腾讯)과학기술(深圳)유한회사(이하 '텐센트회사'라고 함)와 심천시텐센트컴퓨터시스템유한회사(이하 '텐센트컴퓨터회사'라고함)(이하 이 두 텐센트회사와 텐센트컴퓨터회사를 "텐센트회사"로 함)가 인스턴트 통신 소프트웨어와 서비스 관련시장에서 시장지배적 지위를 차지하고, 이 두 텐센트회사가 정당한 이유없이 지배적 지위를 남용하고 거래를 제한한다고 광동성 고등인민법원에게 소송을 제기하여 치후회사는 텐센트회사

계 최초의 반독점 관련 법적 분쟁사례이며, 이로써 전자상거래 시장에서의 시장지배적 지위 남용행위를 적극적으로 규율해야 한다는 목소리가 높아졌다(김영선 ·박인숙, 2020). 이러한 배경 하에 중국 당국은 2015년부터 본격적으로 현행「반독점법」개정을 위한 검토작업을 시작했으며, 현재까지 법·제도 정비를 위한 정책적 조치를 단계적으로 추진해왔고 2020년 1월 2일 중국 국가시장감독관리총국은「반독점법」수정초안(의견수렴안, 이하 '수정초안')을 발표하고, 1월 31일까지 공개 의견수렴 과정을 진행함으로써 11년 만에 개정작업에 착수하였다(김영선·박인숙, 2020).

다. 반독점법의 주요 내용

기존의 중국 반독점법은 총 8장 57조로 구성되어 있으며 제1장 총칙, 제2장 독점협의, 제3장 시장지배적 지위의 남용, 제4장 경영자집중, 제5장 행정권 남용에 의한 경쟁 배제·제한, 제6장 위법혐의에 대한 조사, 제7장 법률책임, 제8장 부칙의 구조로 규정되어 있다. 하지만 이번 개정안은 총 8장 64조로 구성, 제6장의 표제를 위법행위 혐의에 대한 조사로 변경되었다. 중국 반독점법은 반경쟁행위의 유형을 3가지로 구분하여 독점협의, 시장지배적 지위의 남용, 사업자집중으로 규율하고 있다(법무무, 2010).[176] 우리나라 공정거래법의

가 즉시 시장재배적 지위의 독점행위 남용을 중단하고, 치후회사에게 경제적 손실 1.5억 위안을 연대 배상하도록 청구한 사건이다. 광동성 인민고등법원은 본안 관련 상품시장은 종합적 인스턴트 통신 서비스 시장을 상당히 초과하였고, 관련지역 시장은 전 세계시장으로 되어야할 것으로 인정하였고, 텐센트회사는 관련시장에서 지배지위를 가지 않았다고 판단하였으며, 치후회사는 본안 관련상품시장에 대한 잘못된 획정을 하였기 때문에 관련 제공되는 증거가 텐센트회사 등이 관련상품 시장에서 독점지위를 차지하고 있다는 것을 증명하기에 부족하여 치후회사의 소송은 살실과 법률의거가 부족하고 성립이 불가능할 것으로 판단하고 소송청구를 기각하였다. 치후회사는 불복하여 상소하였고, 최고인민법원은 경제적 분석방법을 이용하여 재차 본안 관련시장 범위를 획정하였고, 독점행위의 실제 또는 가능성의 경쟁효과 고려를 통해 본 안은 현재의 증거를 기초로 하여 텐센트회사 등이 반독점법에서 금지하는 거래 제한과 끼워팔기 행위를 실시하였다고 인정하기에 부족하므로 상고를 기각하고 원심을 유지하였다.

176) 중화인민공화국반독점법, 제3조 본 법에서 규정한 독점행위는 다음의 행위를 포함한다.
① 사업자의 독점협의
② 사업자의 시장지배적 지위 남용
③ 경쟁을 배제하거나 제한할 수 있는 효과를 발생하거나 효과를 발생시킬 가능성이

경우 규제의 대상이 되는 사업자의 단독행위를 시장지배적 지위의 남용과 불공정거래행위로 나누어 이중적 규제구조를 취함으로써 해석 및 적용상의 문제점들이 존재한다는 입법론적인 비판이 있는 점을 감안할 때 중국 반독점법의 위와 같은 간결한 구조는 일응 진일보한 입법례라고 할 수 있을 것이다(홍영복, 2010).

'독점협의'란 사업자 간에 경쟁을 배제하거나 제한하기 위해 행하는 협의 또는 합의를 말한다(홍영복, 2010). 독점규제 관련법규 탄생의 가장 큰 이유인 카르텔을 비롯하여 강학상 부당공동행위, 재판매가격유지행위 등에 이르기 위한 각종 협의를 통칭하는 개념이다(양천, 2011).

'시장지배적 지위의 남용'은 우리나라 공정거래법 강학상의 시장지배적 지위남용과 동일한 개념으로 특정한 시장에서 가격 또는 공급량 등을 결정할 수 있는 사업자가 자신의 결정력을 남용하는 것을 의미한다(법무부, 2010).

'경영자집중'은 기업결합을 의미한다. 반독점법은 모든 사업자집중이 독점행위에 해당하는 것이 아니라 경쟁을 배제하거나 제한할 수 있는 효과를 발생하거나 효과를 발생시킬 가능성이 있는 사업자집중만이 독점행위에 해당한다고 정의하고 있다(법무부, 2010).

〈표 5－13〉 반독점법(수정초안, 의견수렴본)의 체계

제1장 총칙	－ 반독점법의 입법취지, 관련시장 획정, 역외조항 등을 규정 － 제1조~ 제13조
제2장 독점협의	－ 사업자 간에 경쟁을 배제하거나 제한하기 위해 행하는 협의 또는 합의를 규제 － 제14조~제19조
제3장 시장지배적 지위의 남용	－ 특정한 시장에서 가격 또는 공급량 등을 결정할 수 있는 사업자가 자신의 결정력을 남용하는 것을 규제(법무부, 2010) － 제20조~제22조
제4장 경영자집중	기업결합 규제 － 제23조~제36조
제5조 행정권력 남용 경쟁배제·제한	－ 행정기관 또는 공공사무 관리기능을 가지고 있는 조직에 의한 시장경쟁을 해하는 행위 규제(법무부, 2010) － 제37조~제42조

있는 사업자집중

제6장 위법혐의 행위에 대한 조사	– 반독점법집행기구의 조사에 관해 규율 – 제43조~제52조
제7장 법률책임	– 독점협의, 시장지배적 지위 남용행위, 경영자집중에 관해서 동 법을 위반한 경우의 행정적·민사적·형법적 책임을 규율 – 제53조~제61조
제8장 부칙	– 제62조~제64조

반독점법에서 특기할만한 점은 제5장에서 행정권 남용에 의한 경쟁 배제·제한을 규정하고 있다는 것이다. 이는 사회주의 체제를 유지하고 있음에 따라 행정기관 또는 공공사무 관리기능을 가지고 있는 조직에 의한 시장경쟁을 해하는 행위, 즉 소위 '행정성 독점행위'를 막겠다는 중국 입법기구의 의지로 보이며 중국 반독점법의 독특한 시도라고 할 수 있을 것이다(법무부, 2010).

중국 반독점법 개정안은 크게 인터넷(플랫폼) 기반 산업의 경쟁 특성을 반영하고(박영선·박민숙, 2020), 기업결합 심사제도를 개선했으며, 법 위반 행위에 대한 제재수준을 대폭 강화하였다. 다양한 부분이 개정되었지만, 본문에서는 특히 온라인 플랫폼 사업에 영향을 줄 가능성이 있는 기존 조항뿐만 아니라 개정 조항을 중점적으로 다루고자 한다.

1) 제1장 총칙

(1) 제1조 반독점법의 입법취지

현행 반독점법 제1조 "독점행위 방지·제지, 시장의 공정경쟁 보호, 경제운영의 효율 제고, 소비자 이익과 사회 공공이익 수호, 사회주의 시장경제의 건강한 발전을 촉진하기 위해 본 법을 제정한다."라는 제정 목적 부분에서 "혁신 장려"를 추가하여 공정한 시장경쟁이 보장되는 환경에서의 혁신활동을 강조하였다(박영선·박민숙, 2020).

반독점법(현행)	반독점법(수정초안, 의견수렴본)
제1조 독점행위를 방지·제지하고 시장의 공정경쟁을 보호하며 경제운행의 효율을 높이고 소비자이익과 사회공공이익을 수호하고 사회주의시장경제의 건강한 발전을 촉진하기 위하여 본 법을 제정한다.	제1조 ---------- ---------보호하며 혁신을 장려하고------ ---------- ---------- ----------.

(2) 제2조 역외조항: EU의 DMA와 우리나라 온플법 그리고 공정거래법 개정안 비교

반독점법(수정초안, 의견수렴본)
제2조 중화인민공화국 경내에서의 경제활동 중 독점행위에 대하여 이 법을 적용한다. 중화인민공화국 경외에서의 독점행위로서 경내시장의 경쟁을 배제하거나 제한하는 영향을 발생시킬 경우 이 법을 적용한다.

〈표 5－14〉 EU의 DMA와 우리나라의 역외조항

EU의 DMA[177] Chapter 1 Article 1 Subject-matter and scope	우리나라의 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안	우리나라의 공정거래법 개정안
2. This Regulation shall apply to core platform services provided or offered by gatekeepers to business users established in the Union or end users established or located in the Union, irrespective of the place of establishment or residence of the gatekeepers and irrespective of the law otherwise applicable to the provision of service.	제3조(적용범위) 이 법은 국내 온라인 플랫폼 이용사업자와 국내 소비자 간 재화 또는 용역의 거래 개시를 중개하는 온라인 플랫폼 중개거래에 대하여 적용한다.[178]	제2조의2(국외행위에 대한 적용) 이 법은 국외에서 이루어진 행위라도 국내시장에 영향을 미치는 경우에는 적용한다.

반독점법 제2조는 그 적용범위를 규정하고 있다. 2조는 중국 국내에서의 독점행위뿐 아니라 국외에서의 행위 또한 중국 국내시장에 영향을 미치는 경우 규율하겠다는 것을 명시적으로 확인하는 내용의 규정이라고 할 수 있으며(법무부, 2010) EU의 DMA 그리고 우리나라 온플법과 공정거래법과 동일한 내용이다.

177) REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on contestable and fair markets in the digital sector(Digital Markets Act)

178) 공정거래위원회,「온라인플랫폼 공정화법」국무회의 통과, 보도자료, 2021

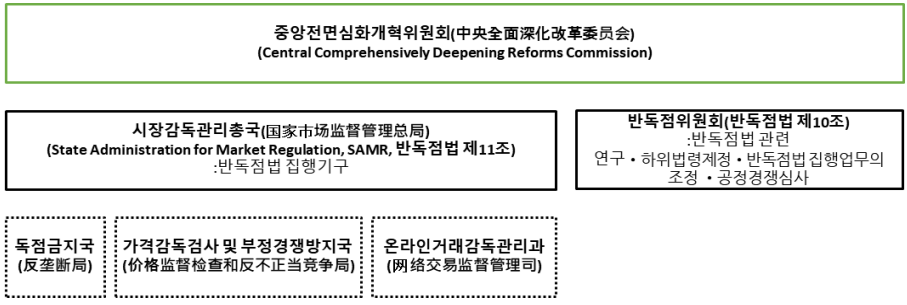
(3) 제10조와 제11조 반독점법 관련 국가기구 및 체계

반독점법(현행)	반독점법(수정초안, 의견수렴본)
제9조 국무원은 반독점위원회를 설립하여 반독점업무의 조직·협조·지도하고 아래의 직책을 수행하도록 한다: (1) 경쟁정책과 관련된 연구 및 입안; (2) 시장의 총체적인 경쟁상황 조사·평가의 조직 및 평가보고서 발표; (3) 반독점지침 제정·반포; (4) 반독점 행정 법집행 업무의 조정; (5) 국무원이 규정한 기타 직책. 국무원 반독점위원회의 구성과 업무규칙은 국무원이 규정한다.	제10조 ---------- ---------- ----------. (1) (현행과 같음) (2) (현행과 같음) (3) (현행과 같음) (4) 반독점 행정 법집행 업무의 조정 및 공정경쟁심사 업무; (5) (현행과 같음) (현행과 같음)
제10조 국무원이 규정한 반독점 법집행 직책을 담당하는 기구(이하 국무원 반독점법집행기구라고 통칭한다)는 본 법의 규정에 따라 반독점 법집행업무를 담당한다. 국무원 반독점법집행기구는 업무의 수요에 따라 성·자치구·직할시 인민정부의 상응한 기구에 위임하여 본 법의 규정에 따라 관련 반독점 법집행업무을 담당하도록 할 수 있다.	제11조 국무원 시장감독관리부서는 본 법의 규정에 따라 반독점 법집행업무를 담당한다(이하 국무원 반독점법집행기구). 국무원 반독점법집행기구는 업무의 수요에 따라 파견기구를 설립하거나---- ---------- ---------- ----------

반독점법 집행 기구가 국가발전개혁위원회((国家发展和改革委员会) 이하 '발개위'라 함), 국가공상총국, 상무부 3개의 부서로 분산되었던 것을 2018년 국무원 직속기구인 국가시장감독관리총국(SAMR: State Administration for Market Regulation)을 설립하여 통일적이고 일관된 법집행을 전담하는 기구로 통합하였다. 이를 반독점법 수정초안에서도 반영한 것으로 보인다. '중앙전면심화개혁위원회(中央全面深化改革委员会, Central Comprehensively Deepening Reforms Commission)'는 연구·하위법령제정·반독점 집행 업무의 조정·공정경쟁 심사 업무를 전담하는 '반독점위원회(반독점법 수정초안 제10조)'와 집행기구인 '시장감독관리총국(国家市场监督管理总局, State Administration for Market Regulation, SAMR, 반

독점법 수정초안 제11조)'를 두고 있다. 또한 '시장감독관리총국'은 반독점법 수정초안 제11조에 의거하여 "수요에 따라 파견기구를 설립"하여 '독점금지국(反垄断局)', '가격감독검사 및 부정경쟁방지국(价格监督检查和反不正当竞争局)', '온라인거래감독관리과(网络交易监督管理司)'를 두고 있다.

〔그림 5－4〕 반독점법 관련 국가기관 체계



(4) 제12조 관련시장 획정

개정안에서 변경된 내용은 없지만 총칙의 제12조 후단은 시장지배적 지위 남용을 판단하는 논리의 출발점인 "관련시장획정"과 직접적으로 관련된 조항이므로 자세히 살펴보고자 한다. 또한 반독점법의 제12조에 근거하여 2009년에 제정된 「관련시장획정에 관한 가이드라인」을 검토하고 온라인플랫폼의 양면시장이라는 특성을 고려하여 최근에 제정된 「플랫폼 경제 분야에 관한 반독점 지침」을 간단하게 소개하고 자세한 내용은 이후에 후술하고자 한다.

제12조 본 법에서 말하는 경영자라함은 상품생산, 경영에 종사하거나 서비스를 제공하는 자연인, 법인과 기타 조직을 말한다.
본 법에서 말하는 관련시장이라 함은 경영자가 일정한 시기 내에 특정상품 또는 서비스(이하 "상품"이라 통칭)에 대하여 경쟁을 진행하는 상품범위 또는 지역범위를 말한다.

반독점법 제12조 후단은 관련시장의 정의를 위와 같이 하고 있다. 관련시장(relevant market)의 획정은 독점을 규제하는 법률에 있어 큰 의미를 지닌다(법무부, 2010). 독점규제의 대상인 경쟁행위는 모두 일정한 시장범위 내에서 발생하는 것인 바 관련시장에 대한

획정은 경영자 경쟁의 시장범위를 명확히 하는 과정이다(법무부, 2010). 따라서 관련시장에 대한 획정은 경쟁행위에 대한 분석 진행의 전제인 한편 반독점법 집행의 중요한 절차이기 때문이다(陳晨, 2016). 반독점법이 규율하고 있는 독점협의, 시장지배적 지위의 남용, 기업결합 등은 모두 관련시장 획정 문제가 언급될 수밖에 없는 것이다.

과학적이고 합리적으로 관련시장을 획정하는 것은 경쟁자와 잠재된 경쟁자를 식별하고 사업자의 시장점유율과 시장집중률를 판정하며, 경영자의 시장지위를 인정하고, 경영자의 행위의 시장경쟁에 대한 영향을 분석하며, 경영자행위의 위법 여부 및 위법의 경우 부담해야 하는 법률 책임을 판단하는 등 핵심적인 문제에 있어 중요한 작용을 한다. 그러므로 관련 시장의 획정은 통상적으로 경쟁행위에 대한 분석의 출발점이며 반독점법 집행 업무의 중요 단계이다(陳晨, 2016).

반독점법 자체에서는 관련시장의 정의로 '사업자가 일정기간 내에 특정 상품 또는 서비스로 경쟁하는 상품의 범위와 지역의 범위'라고 하여 '일정기간', '특정상품(서비스)', '지역범위'의 세 가지 요소를 들고 있다(법무부, 2010). 반독점법은 관련시장 획정이 중요성을 충분히 인식하여 관련 시장의 범위 획정을 위해 「관련시장 획정에 관한 지침」(이하에서는 '관련시장 지침'이라고 한다)이라는 하위 법규로 상세히 규율하고 있다(법무부, 2010).

'관련시장 지침'의 제1장 총칙에서는 관련시장을 획정하는 효과를 먼저 설명하고(제2조), 관련시장 중에서 관련 상품 시장(거래시장)과 관련 지리적 시장(거래지역)을 각각 정의하고 있다(제3조)(陳晨, 2016). 제2장에서는 관련시장 획정의 근거로 상품 또는 지역의 대체가능성을 판단하기 위한 수요대체성(제5조)과 공급대체성(제6조)에 대하여 규정하고 있는데, 관련시장을 획정할 때 먼저 수요대체분석을 하고, 필요할 경우 공급대체분석도 하여야 한다고 규정하고 있다(陳晨, 2016).

나아가 '관련시장 지침' 제3장은 관련시장 획정의 구체적인 방법을 마련하고 있는데, 관련 상품 시장과 관련 지리적 시장을 획정할 때 고려하여야 할 세부적인 요소들을 각각 제8조와 제9조에 열거하고 있다(법무법인 율촌, 2009).

마지막으로 '관련시장 지침' 제4장은 '가상적 독점사업자 테스트'(hypothetical monopolist test)[179]에 관한 규정을 두어 수요대체성 여부를 따지는 기준으로서 이른바 'SSNIP 테스트

179) 가정 독점자 측정은 관련시장 획정의 분석방법으로서 미국의 수평결합가이드라인(Mergers Guidelines, 1992)에 따라 사용하고 있는 SSNIP(small but significant and

'(Small but Significant and Non-transitory Increase in Price)를 도입하였다(陳晨, 2011).

〈표 5－15〉 관련시장 획정에 관한 지침

제1장 총칙	제1조 지침의 목적 및 근거 － 제2조 관련시장 획정의 작용 － 제3조 관련 시장의 의미
제2장 관련시장획정의 기본근거	－ 제4조 대체성 분석 － 제5조 수요대체 － 제6조 공급대체
제3장 관련시장획정의 일반적 방법	－ 제7조 관련시장획정 방법의 개괄적 설명 － 제8조 관련상품시장 획정 고려 주요요소 － 제9조 관련지역시장 획정 고려 주요요소
제4장 가상적독점사업자 테스트 방법론에 관한 설명	－ 제10조 가상적독점사업자 테스트의 기본 방법론 － 제11조 가상적독점사업자 테스트의 몇 가지 실제문제

중국은 이와 같이 외국에서 시장획정과 관련되어 논의되고 있는 여러 방법들을 연구한 후 이를 중국의 현실에 맞추어 '관련시장 지침'을 통해 정리하고 있는 것으로 보인다(법무부, 2010).

한편 최근 플랫폼을 기반으로 한 전자상거래가 급성장하면서 플랫폼 경제의 독점 행위를 규제할 필요가 더욱 커지게 되었다. 하지만 전통적인 단면시장에 기반을 둔 '관련시장 지침'은 양면시장과 그에 따른 네트워크 효과, 자물쇠 효과 등 다양한 특성을 가진 플랫폼 경제에서 관련시장을 획정하기에는 한계가 있었다. 이에 중국 국가시장감독관리총국(SAMR)은 2021년 2월, 인터넷(플랫폼) 기업의 독점 행위에 대한 규제 내용을 담은 「플랫폼 경제분야반독점지침」(关于平台经济领域的反垄断指南, 이후 '플랫폼지침'이라 한다)을 발표했다. '플랫폼지침'은 플랫폼 경제의 관련시장을 획정하는 방법에 대해 설명하고 있는바,

---

nontransitory in price) 테스트 개념을 기본적으로 차용하고 있다. SSNIP 테스트는 임의로 시장범위를 획정하여 그 시장에 독점사업자가 있다고 가정하고 이 때 '작지만 의미 있고 일시적이지 않은 가격인상'을 한 경우, 예를 들면 가격을 5% 인상한 경우 많은 소비자들이 다른 상품을 구매하지 아니하고 또 신규사업자가 진입하지 않는다면 그 시장획정이 제대로 이루어지는 것으로 판단하는 방법으로 수평적 기업결합의 경우 각국의 보편적 지침으로 사용되고 있다.

이는 '플랫폼경제분야반독점지침'에서 자세히 다루고자 한다.

2) 제2장 독점협의

'독점협의'란 사업자 간에 경쟁을 배제하거나 제한하기 위해 행하는 협의 또는 합의를 말한다(법무부, 2010). 즉 카르텔을 비롯하여 강학상 부당공동행위, 재판매가격유지행위 등에 이르기 위한 각종 협의를 통칭하는 개념이다(양천, 2012). 독점협의는 반독점법 제2장에서 규정하고 있는데, 제15조의 수평적 독점협의, 제16조의 수직적 독점협의, 제18조의 독점협의의 적용제외, 제19조의 사업자단체(组织行业)의 독점협의가 그 주요 내용이다. 또한 제46조에는 반독점위반 독점협의에 대한 시정조치 및 행정과징금을 정하고 있다. 제2장과 관련하여 이번 반독점법 개정안에서 주목할 부분은 경영자간 독점협의 금지조항과 경영자의 독점협의 조직·방조 금지조항의 신설이다.

(1) 제14·15·17·18조: 미국의 셔먼법과 EU의 TFEU 비교

반독점법 수정초안의 제17조에는 "다른 경영자가 독점협의를 하도록 조직·방조하는 것을 금지한다."가 신설되었다. 이는 독점협의의 수범자 범위를 확대한 것으로 이해될 수 있다. 그러나 미국의 셔먼법 제1조는 독점협의에 관한 폭넓은 규정을 하고 있지 않다는 점에서 반독점법 수정초안 제17조는 특기할만하다.

카르텔은 '명시적' 합의의 경우와 '묵시적' 합의의 경우로 나누어 그 양상을 파악하는 것이 일반적이다(조혜신, 2019). 셔먼법 제1조는 "Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce...is declared to be illegal"라고 규정하여 카르텔을 금지하면서 "Every person who shall make any contract or engage in any combination or conspiracy hereby declared to be illegal shall be deemed guilty of a felony, and, on conviction thereof, shall be punished by fine"라고 명시하여 불법으로 규정되는 결합이나 공모에 계약하거나 관여하는 어느 누구나 유죄로 간주하고 있는데, 이는 입법자 및 법 적용자들에게 있어서 묵시적 합의는 셔먼법에서 금지행위의 범위 밖에 존재하는 것이라고 해석된다(조혜신, 2019). 그러나 반독점법 수정초안 제17조는 독점협의를 조직·방조하는 것 까지 규제하고 있다는 점에서 카르텔의 '묵시적' 합의 경우도 규제하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 5－16〉 반독점법 수정초안

반독점법(현행)	반독점법(수정초안, 의견수렴본)
〈신 설〉	제14조 경영자간에 독점협의를 달성하는 것을 금지한다. 본법에서 독점협의라 함은 경쟁을 배제·제한하는 협의·결정 또는 협동행위를 말한다
제13조 경쟁관계가 있는 경영자가 아래의 독점협의를 달성하는 것을 금지한다: (1) 상품의 가격을 고정하거나 변경; (2) 상품의 생산량 또는 판매량 제한; (3) 판매시장 또는 원재료구매시장 분할; (4) 신기술·신설비의 구매 제한 또는 신기술·신제품의 개발 제한; (5) 연합하여 거래를 배제; (6) 국무원 반독점법집행기구가 인정하는 기타 독점협의. 본법에서 독점협의라 함은 경쟁을 배제·제한하는 협의·결정 또는 기타 협동행위를 말한다.	제15조 ----------: (1) (현행과 같음) (2) (현행과 같음) (3) ----------구매시장----; (4) ----------획득----------; (5) (현행과 같음) (6) (현행과 같음) 〈삭 제〉
〈신 설〉	제17조 경영자가 다른 경영자가 독점협의를 달성하도록 조직·방조하는 것을 금지한다.
제15조 경영자가 자신이 달성한 협의가 다음 각호의 1에 해당함을 증명할 수 있는 경우, 본 법 제13조·제14조의 규정의 적용하지 아니한다: (1) 기술 개선·신제품 연구개발을 위한 경우; (2) 제품의 품질제고·원가절감·효율증진을 위해 제품의 규격·기준을 통일하거나 전문화 분업을 실시하는 경우; (3) 중소경영자의 경영효율을 높이고 중소경영자의 경쟁력을 강화하기 위한 경우; (4) 에너지 절약·환경 보호·재난구조 등 사회 공공이익을 실현하기 위한 경우; (5) 불경기로 인한 판매량의 중대한 하락이나 현저한 과잉생산을 완화시키기 위한 경우; (6) 대외무역과 대외경제합작 중의 정당한 이익을 보장하기 위한 경우; (7) 법률 및 국무원이 규정한 기타 상황.	제18조 ----------독점협의----------제15조·제16조·제17조----------: (1)～(7) (현행과 같음)

미국의 Sherman Antitrust Act 제1조
Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several States, or with foreign nations, is declared to be illegal. Every person who shall make any contract or engage in any combination or conspiracy hereby declared to be illegal shall be deemed guilty of a felony, and, on conviction thereof, shall be punished by fine not exceeding $100,000,000 if a corporation, or, if any other person, $1,000,000, or by imprisonment not exceeding 10 years, or by both said punishments, in the discretion of the court.

또한 현행 중국의 반독점법은 카르텔의 '원칙'과 '예외'를 두어 카르텔에 행정적 제재를 두는 EU의 TFEU의 입법형식을 채택했다는 점에서 카르텔의 '원칙'만을 고수하고 카르텔에 대해 형사적 제재를 두고 있는 미국의 셔먼법과는 다른 입장을 취하고 있는 것으로 보인다. 하지만 반독점법 수정초안에 카르텔을 형사적 책임을 묻는 조항이 신설되면서 카르텔에 대한 중국이 법정책적 인식에 변화가 있음을 시사했다.

EU의 TFEU의 제101조
1. The following shall be prohibited as incompatible with the internal market: all agreements between undertakings, decisions by associations of undertakings and concerted practices which may affect trade between Member States and which have as their object or effect the prevention, restriction or distortion of competition within the internal market, and in particular those which: (a) directly or indirectly fix purchase or selling prices or any other trading conditions; (b) limit or control production, markets, technical development, or investment; (c) share markets or sources of supply; (d) apply dissimilar conditions to equivalent transactions with other trading parties, thereby placing them at a competitive disadvantage; (e) make the conclusion of contracts subject to acceptance by the other parties of supplementary obligations which, by their nature or according to commercial usage, have no connection with the subject of such contracts. 3. The provisions of paragraph 1 may, however, be declared inapplicable in the case of: – any agreement or category of agreements between undertakings, – any decision or category of decisions by associations of undertakings,

EU의 TFEU의 제101조

– any concerted practice or category of concerted practices,

which contributes to improving the production or distribution of goods or to promoting technical or economic progress, while allowing consumers a fair share of the resulting benefit, and which does not:

(a) impose on the undertakings concerned restrictions which are not indispensable to the attainment of these objectives;

(b) afford such undertakings the possibility of eliminating competition in respect of a substantial part of the products in question.

1989년 Trans-Missouri Freight Association 사건[180]에서 미국 연방대법원은 가격고정협정과 같은 카르텔에 대하여 고정가격의 '합리성(reasonableness)' 여부와 무관하게 위법으로 판단하였다. 즉 카르텔의 입증에 있어서 공무의 증거, 이를테면 합의의 존재가 추정될 수 있는 대면회의, 서신교환, 전화, 이메일 증거에 의존하게 되고, 가격고정의 경제적 기제는 고려하지 않는 것이다. 다시 말해 셔먼법은 '공모 중심의 접근방식'을 취하는데 그 실행 여부나 실행 결과를 고려하지 않는 '합의' 위주의 구성요건, 예외적 허용의 여지가 없는 금지를 하고 있는 것이다. 이러한 법 해석은 EU의 'Treaty on the Functioning of the European Union(이하 TFEU)'의 제101조가 '원칙'과 '예외'를 두어 따로 규정하고 있는 것과는 현저히 다르다.

EU의 TFEU의 제101조 제1항은 "회원국간의 거래에 영향을 미칠 수 있고, 공동시장 내에서 경쟁을 방해, 제한 또는 왜곡하는 목적 또는 효과를 갖는 사업자 간의 모든 합의, 사업자 단체에 의한 결정 및 동조적 행위"를 금지한다. 이에 동조 제3항은 "상품의 생산 또는 유통을 향상시키거나 기술 또는 경제적 진보를 촉진하는데 기여하면서, 소비자에게 그 결과적 이익의 정당하게 귀속되는[181]" 합의 등은 일정한 요건 하에 금지되지 않는다(조혜신, 2019). 즉 경쟁제한적 합의가 존재한다고 하더라도 그것이 금지되어야 한다는 결론에 당연

180) United States v. Trans-Missouri Freight Association, 166 U.S. 290(1897); United States v. Joint Traffic Association, 171 U.S. 505(1898) 등.

181) 위의 표에서 밑줄 친 "which contributes to improving the production or distribution of goods or to promoting technical or economic progress, while allowing consumers a fair share of the resulting benefit"

히 도달하는 것은 아니고, 그것이 경제적으로 정당화될 여지가 얼마든지 인정될 수 있는 것이다. 중국의 반독점법 수정초안 제15조와 제16조는 각각 수평적 독점협의와 수직적 독점협의에 관한 '원칙'을 규정하고 제18조에서 '예외'를 규정을 두고 있는데, 이는 EU의 TFEU 제101조 법문구조를 따온 것으로 보인다.[182] 결론적으로 중국의 반독점법 수정초안은 미국의 셔먼법과는 다르게 카르텔(독점협의)의 '묵시적 합의'도 규제하며, EU의 TFEU의 입법구조를 따라 카르텔의 '원칙'과 '예외'를 규정하는 방식을 채택하여 '협의'의 존재 여부와 그 협의의 '경제적 효과'까지 모두 고려하는 것으로 보인다.

한편 일반적으로 경쟁법의 집행 체계 내지 수단으로서 행정적 제재, 형사적 제재, 민사적 제재의 세 가지 틀이 널리 받아들여지고 있다. 이 세 차원의 제재 각각이 해당 위법행위에 대해서 일정한 함의를 내포하고 있는데, 즉 특정 위법행위를 행정적 금지의 대상으로 볼 것이냐, 형사적 범죄행위로 볼 것이냐, 민사적 불법행위로서 손해보전의 대상으로 볼 것이냐에 따라 해당 위법행위의 법정책적 인식을 볼 수 있다.

미국의 셔먼법 제1조는 불법으로 규정되는 결합이나 공모에 계약하거나 관여하는 어느 누구나 중죄(felony)를 범한 것으로 간주하고 벌금 또는 징역형을 부과할 수 있도록 규정하여 카르텔을 형사적 범죄행위로 포섭하는 태도를 취하고 있다. 또한 위에서 본 바와 같이 미국의 셔먼법은 거래 혹은 경쟁을 제한하는 합의를 예외 없이 금지하는 태도를 보았을 때, 미국 셔먼법은 카르텔에 대해 다분히 단호하고 강력한 입장을 보이고 있는 것으로 보인다.

반면 EU의 TFEU는 카르텔에 대해서 합의의 존재 여부뿐만 아니라 합의의 경제적 효과

182) 또한 중국의 반독점법 제15조는 수평적 독점협의에 관한 규정하면서 각호로 구체적으로 명시하고 있다. 여기서 제1, 2, 3, 4호 또한 EU의 TFEU를 따온 것으로 보인다. 반독점법 제14조의 제1항은 가격고정행위, 제2항은 생산량 또는 판매량 제한 행위, 제3항은 판매시장 또는 구매시장 분할행위를, 제4호는 신기술·신설비의 구매·개발 제한 행위에 관해 구체적으로 규정하고 있다. TFEU의 제101조의 제1항 또한 (a)는 "directly or indirectly fix purchase or selling prices or any other trading conditions"라고 규정하여 가격고정행위를, (b)는 "limit or control production, markets, technical development, or investment"라고 규정하여 생산, 시장, 기술개발 또는 투자를 제한 통제하는 행위를,(c)는 "share markets or sources of supply"라고 규정하여 마켓 또는 원료공급을 나누는 행위를 구체적으로 금지하고 있다. 반독점법 수정초안의 제14조 제3호는 "원재료구매시장"을 "구매시장"으로 개정되면서 EU의 TFEU 제101조의(c)의 "sources of supply"를 그대로 따른 것을 약간 바꾼 것으로 보인다.

〈표 5－17〉 TFEU 수정초안(의견수렴본)

반독점법(현행)	반독점법(수정초안, 의견수렴본)
제46조 경영자가 본 법의 규정을 위반하여 독점협의를 달성하고 실시한 경우, 반독점법 집행기구는 위법행위를 중지하도록 명하고, 위법소득을 몰수함과 동시에 직년년도 매출액의 1% 이상 10% 이하의 과징금을 부과할 수 있다; 〈신 설〉 달성된 독점협의를 아직 실시하지 아니한 경우, 50만 위안 이하의 벌금을 부과할 수 있다.	제53조 ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------직전년도의 매출액이 없는 경영자 또는 5000만 위안----------.
〈신 설〉	경영자의 독점협의 달성을 조직·방조한 경우, 전항의 규정을 적용한다.
경영자가 반독점법집행기구에 주동적으로 독점협의 달성의 관련 상황을 보고하고 동시에 중요한 증거를 제공한 경우, 반독점법 집행기구는 상황을 감안하여 당해 경영자에 대한 처벌을 감경하거나 면제할 수 있다.	(현행과 같음)
업계협회가 본 법의 규정을 위반하여 업계협회의 경영자가 독점협의를 달성하도록 조직한 경우, 반독점법집행기구는 50만 위안 이하의 과징금을 부과 할 수 있다; 상황이 엄중한 경우, 사회단체등기관리기관은 법에 따라 등기를 취소할 수 있다.	---------- ----경영자가---------- ----------, 반독점법집행기구는 위법행위 중지를 명하고, 500만 위안---------- ---------- ----------.
제50조 경영자가 독점행위를 실시하여 타인에게 손해를 초래한 경우, 법에 따라 민사책임을 진다. 〈신 설〉	제57조 ---------- ---------- ----------. 범죄를 구성하는 경우 법에 따라 형사책임을 추궁한다.

를 기초로 하여 합의의 위법성을 판단하는 입법적 태도를 취하고 있다. 한편 카르텔에 대해 부과되는 제재 측면에서는 EU 차원에서 부과되는 제재는 행정적 제재로서 구조적 및 행태적 시정조치와 과징금이 주를 이루고, EU에서 경쟁위원회가 부과하는 제재로서의 과징금은 형벌적 성격을 갖지 않는다는 점[183]에서 카르텔에 대해 미국의 셔먼법에 비해 상대

183) Council Regulation(EC) No 1/2003, Article 23(7).

적으로 유한 태도를 취하고 있는 것으로 평가된다(조혜신, 2019).

중국 현행 반독점법은 각종 독점행위에 대한 벌금 규정을 두고 있다는 점에서 카르텔에 대해 형사적 범죄행위로 보고 있지 않다고 평가할 수 없겠으나, 현행 반독점법의 주요 문제점이 낮은 제재수준이라고 지적된 만큼 카르텔에 대해 비교적 유한 태도를 취하고 있었던 것으로 보인다. 또한 현행 반독점법 제52조 제3문에서 독점행위에 대한 조사를 방해하는 행위(조사거절·방해행위·직권남용 등)가 범죄를 구성하는 경우에만 형사책임을 묻고 있기 때문에, 반독점법에서는 카르텔 행위에 대한 형사적 처벌 규정을 두지 않고 있었다. 하지만 반독점법 수정초안은 독점협의에 대해 50만 위안에서 500만 위안으로 벌금을 상향하고, 제57조에서 독점협의, 시장지배적 지위 남용, 경영자 집중을 비롯한 모든 독점행위에 대한 형사 처벌의 근거를 마련하면서 중국이 반독점 행위에 대한 법정책적 인식의 변화가 있음을 시사했다. 즉 반독점법 수정초안은 카르텔을 행정적 처분의 대상으로 보는 EU의 방식에 카르텔을 형법적 범죄로 보는 미국 셔먼법의 방식을 추가한 것으로 보인다.

3) 제3장 시장지배적 지위의 남용

최근 들어 중국에서 발생한 "인터넷쇼핑몰대전(电商大战)[184]" 영역 내의 "양자 택일(二选一)[185]"문제는 인터넷 산업에서의 독점 문제를 더욱 고조시켰다. 2014년 인터넷 사업자 티엔미아오(天猫)에 의한 시장지배적 지위 남용 사건에서 현행 반독점법 제18조 및 제19조에 따른 시장지배적 지위의 정의 및 남용 판단기준의 한계가 드러났다. 이에 온라인 사업자에 대한 시장지배적 지위 여부를 판단함에 있어 인터넷 영역의 특성을 고려하도록 하는 제21조 제7항이 신설됨으로써 인터넷 분야의 사업도 규제 대상이 될 수 있도록 명확히 하였다(김영선·박민숙, 2020). 시장지배적 지위의 인정요소를 규정하고 있는 기존의 반독점법 제18조가 9조 14조 17조가 새로이 신설되면서 21조로 밀려나고 제7항을 새로이 신설한 것이다. 위에서 언급했듯이 2021년 4월 10일, 중국 국가시장감독관리총국은 알리바바에게

184) 알리바바가 두 개의 거점 전략(본사가 있는 항저우 외에 북방시장을 겨냥해 베이징을 두 번째 거점으로 삼는다는 전략)을 통해 알리바바는 쑤닝의 전략적 합작을 통해 시장지배적 지위를 통해 하위 기업들을 몰살한 사건.

185) 특정 사이트에 출점한 사업자가 다른 경쟁 사이트에서 상품을 판매하는 것을 막으려고 독점 제휴계약 체결을 강요하는 이른바 '배타조건부거래행위'를 뜻한다.

시장지배적 지위를 남용했다는 이유(양자택일)로 182억 위안(약 3조 1천억 원)의 과징금을 부과한 사례를 보았을 때, 최근 중국 플랫폼 경제에서 시장지배적 지위 남용을 적극적으로 규제하고 있는 것으로 보인다. 이에 반독점법이 시장지배적 지위를 어떻게 규정하고 있는지, 남용행위는 무엇을 규정하고 있는지, 최근 개정안은 어떠한 내용을 추가했는지 구체적으로 살펴보고자 한다.

1) 제20조 금지되는 시장지배적 지위의 남용 행위

시장지배적 지위란 관련시장에 있어 상품가격, 수량 등을 통제하거나 다른 기업이 시장에 진입하는 것을 제한할 수 있는 능력을 가지고 있는 상태라고 할 수 있다(양천, 2012). 중국 반독점법 개정안 제20조 후단에서 시장지배적 지위의 개념에 대하여 직접 정의를 내리고 있다. 동법에 따르면 시장지배적 지위란 '관련시장에서 상품의 가격, 수량 또는 기타 거래조건을 통제할 수 있거나 다른 사업자의 관련시장 진출을 저지 또는 시장진출에 영향을 미칠 수 있는 능력이 있는 시장에서의 지위'이다(법무부, 2010). 결국 시장지배적 지위를 가지고 있는지 여부를 결정하는데 있어서도 관련시장의 획정이 중요한 개념요소가 되는바, 관련시장의 획정에 있어 가장 중요한 개념은 '상품'과 '지역'으로, 일반적으로 관련시장을 획정하는 순서는 먼저 상품을 확정한 후 지역범위 대한 고려를 통해 최종적인 '관련시장'의 범위를 결정하는 것으로 이해되고 있다(법무부, 2010). 관련시장에 대하여는 위의 반독점법 1장 총칙에서 설명하였고, 이후 '플랫폼지침'에서도 설명할 것으로, 자세한 내용은 생략하도록 한다.

중국 반독점법 개정안 제20조에서는 금지되는 시장지배적 지위의 남용 행위를 구체적으로 나열하고 있다. 반독점법에서 규정하고 있는 시장지배적 지위의 남용행위는 주로 '가격'과 '거래'의 통제와 관련된 것이다(법무부, 2010). 여기서 특기할 만한 것은 우리나라의 공정거래법이 규정하고 있는 '소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위'(공정거래법 제3조의2 제1항 제5호) 등이 규정되어 있지 않은 점이다(법무부, 2010).

반독점법(현행)	반독점법(수정초안, 의견수렴본)
제17조 시장지배적 지위를 가지고 있는 경영자가 아래의 시장지배적 지위 남용 행위를 하는 것을 금지한다:	제20조 ----------
(1) 불공정한 높은 가격으로 상품을 판매하거나 불공정한 낮은 가격으로 상품을 구매;	(1)~(5) (현행과 같음)
(2) 정당한 이유 없이 원가보다 낮은 가격으로 상품을 판매; (3) 정당한 이유 없이 거래 상대방과의 거래를 거절; (4) 정당한 이유 없이 거래 상대방에게 자신과만 거래하거나 자기가 지정한 경영자와만 거래하도록 제한; (5) 정당한 이유 없이 상품을 끼워팔거나 거래시 불합리한 거래조건을 부가	
(6) 정당한 이유 없이 조건이 동일한 거래상대방에게 거래가격 등 거래조건에 대하여 차별 대우;	(6) ----------거래 상대방-----
(7) 국무원 반독점법집행기구가 인정하는 기타 시장지배적 지위 남용행위.	(7) (현행과 같음)
본 법에서 시장지배적 지위라 함은 경영자가 관련시장 내에서 상품 가격·수량 또는 기타 거래조건을 통제하거나 다른 경영자의 시장진입을 저해하거나 영향을 미칠 수 있는 능력이 있는 시장지위를 말한다.	(현행과 같음)

한편 중국 반독점법 개정안은 기존의 반독점법 제17조 제6항 “정당한 이유 없이 조건이 동일한 거래상대방에게 거래가격 등 거래조건에 대하여 차별 대우를 실시하는 행위”에서 “조건이 동일한”이라는 단어를 삭제하여 조건의 동일 여부를 막론하고 시장지배적 지위를 남용하는 것을 금지하도록 확대 적용하였다.

최근 중국당국은 ‘알리바바의 양자택일 강요’ 행위에 대하여 알리바바가 경쟁 플랫폼 내 입·개점 금지 및 프로모션 활동 참가 제한 등의 방식을 통해 플랫폼 내 입점업체 경영자가 알리바바와만 거래하도록 제한하고, 다양한 상벌 조치를 통해 이와 같은 행위를 보장함으로써 「반독점법」 제17조 제1항 제4호를 위반하여 “정당한 이유 없이 거래상대방이 본

인만을 상대로 거래할 수 있도록" 한 행위는 시장지배적지위 남용에 해당한다고 판단하였다.

(2) 제21조 시장지배적 지위의 인정 요소: EU의 DMA와 일본의 특정플랫폼공정화법 비교

중국 반독점법에서는 우리나라 공정거래법과는 달리 법 자체에서 각 사업자가 시장지배적 지위를 가지고 있는지를 결정하는 데 필요한 인정 요소를 직접 규정하고 있다(법무부, 2010). 기존의 반독점법은 시장지배적 지위의 인정요소로 5항까지 총 다섯 가지를 규정하고 있었고 제6항에서 포괄적인 의미의 '기타요소'를 들어 그때그때 관련시장의 상황에 따라 시장지배적 지위를 인정할 수 있도록 하는 조항을 규정하고 있었다(법무부, 2010). 하지만 중국은 유동적으로 적용할 수 있도록 하는 포괄 조항인 6항이 있음에도 불구하고 인터넷과 온라인플랫폼의 시장에서 시장지배적 지위를 인정하기 위한 요소로 인터넷과 온라인플랫폼의 특성을 반영한 신설조항 제7항을 추가하였다(김영선·박민숙, 2020). 이에 개정안을 통해 제7항에 "인터넷 영역의 경영자가 시장지배적 지위에 있는 것으로 인정함에 있어 네트워크 효과, 규모의 경제, 고착 효과, 관련 데이터 장악 및 처리능력 등의 요소를 고려해야 한다"고 신설하였다(「수정초안」 제21조 제7항). 이는 온라인 사업자에 대한 시장지배적 지위 여부를 판단함에 있어 인터넷 영역의 특성을 고려하도록 하는 규정으로, 2019년 9월 1일부터 시행된 하부규정인 「시장지배적 지위 남용행위 금지 잠행규정(禁止滥用市场支配地位行为暂行规定)」 제11조를 통하여 이미 적용되어 오던 것이다. 시감총국은 반독점법 개정안이 아직 시행되지 않은 상태에서 알리바바의 양자택일 사안에 관해 심리하였지만, '잠행규정'을 통해 이미 시행되고 있었기 때문에 이를 근거로 알리바바가 시장지배적 지위에 있다고 판단하였다.

반독점법(현행)	반독점법(수정초안, 의견수렴본)
제18조 경영자가 시장지배적 지위가 있는 것으로 인정함에 있어서는 아래의 요소에 의해야 한다:	제21조 (현행과 같음)
(1) 당해 경영자의 관련시장 시장점유율 및 관련시장의 경쟁상황; (2) 당해 경영자의 판매시장 또는 원재료구매시장 통제 능력; (3) 당해 경영자의 경제력 및 기술조건; (4) 다른 경영자의 당해 경영자에 대한 거래상 의존도; (5) 다른 경영자의 관련시장 진입 난이도; (6) 당해 경영자의 시장지배적 지위를 인정하는 것과 관련이 있는 기타 요소.	(1)~(6) (현행과 같음)
〈신 설〉	인터넷 영역의 경영자가 시장지배적 지위가 있는 것으로 인정함에 있어서는 네트워크 효과·규모의 경제·고정효과(lock-in effect)·관련 데이터 장악 및 처리 능력 등의 요소도 고려하여야 한다.

DMA의 적용 대상은 "게이트키퍼(gatekeeper)"로 한정된다. '게이트키퍼'란 "핵심적 플랫폼 서비스들(core platform services)[186]을 제공하는 사업자들"로 정의된다(Art.2(1)). DMA에서 가장 중요한 부분은 어떤 플랫폼을 '게이트키퍼'라고 볼 것이냐이다. 핵심 플랫폼 서비스를 제공하는 사업자가 게이트키퍼로 판단되고 집행위원회의 결정으로 지정(delegate)이 되면 그는 시장지배적 사업자의 특별책임 이상으로 DMA 규칙이 부과하는 강력한 법적 의무들을 부담하게 되기 때문에 구체적으로 어떤 요소들이 기준으로 제시되고 있는지는 이번 DMA의 핵심이라고 볼 수 있다.

186) '핵심적 플랫폼 서비스란 8개 서비스(온라인 중개 서비스, 검색 엔진, 소셜 네트워크, 영상 플랫폼, 개인 간 커뮤니케이션 서비스(전화번호 등에 기반한 서비스 제외), 운영체제, 클라우드 컴퓨팅 서비스 등)를 말한다(Art.2(2)(a)-(h))

EU의 DMA Art. 3(6)

The Commission may identify as a gatekeeper, in accordance with the procedure laid down in Article 15, any provider of core platform services that meets each of the requirements of paragraph 1, but does not satisfy each of the thresholds of paragraph 2, or has presented sufficiently substantiated arguments in accordance with paragraph 4.
For that purpose, the Commission shall take into account the following elements:
(a) the size, including turnover and market capitalisation, operations and position of the provider of core platform services;
(b) the number of business users depending on the core platform service to reach end users and the number of end users;
(c) entry barriers derived from network effects and data driven advantages, in particular in relation to the provider's access to and collection of personal and non-personal data or analytics capabilities;
(d) scale and scope effects the provider benefits from, including with regard to data;
(e) business user or end user lock-in;
(f) other structural market characteristics.
In conducting its assessment, the Commission shall take into account foreseeable developments of these elements.

DMA의 게이트키퍼 판단 기준은 다음 세 가지다(Art.3(1)). 첫째, 역내 시장에서의 상당한 영향력(a significant impact on the internal market)이 있을 것(Art.3(1)(a)), 둘째, 플랫폼 이용업체들이 최종이용자들에게 닿는 중요한 관문(important gateway for business users to reach end users)으로서 기능하는 핵심적 플랫폼 서비스를 운영할 것(Art.3(1)(b)), 그리고 셋째, 그 운영하는 서비스와 관련하여 확고하고 견고한(entrenched and durable) 지위를 갖고 있거나 가까운 장래에 이러한 지위를 누릴 것으로 예견될(foreseeable) 것(Art.3(1)(c)) 등이다(이상윤, 2020).

사업자가 위 기준을 모두 충족하는 경우 그는 집행위원회에 의해 게이트키퍼로 지정된다(이상윤, 2020). DMA는 위 세 가지 기준이 구체적으로 언제, 어떻게 충족되는지에 대해서도 규정하고 있는데, 세 가지의 정량적 기준[187]을 만족하는 경우 위 기준에 충족하는 것

187) DMA에서 제시하고 있는 정량적 기준은 최소 3개 이상 회원국에서 활동하면서, 유럽경제권역(EEA)에서의 최근 3개 사업연도 동안의 연매출액이 65억 유로 이상 또는 직전 사업연도를 기준으로 시가총액이 평균 650억 유로 이상인 경우(또는 그에 상당하는 가치가 인정되는 경우)(Art.3(1)(a) and Art.3(2)(a)), 연합 내에서 월간 활성 최종이

으로 추정(rebuttable presumption)한다(Art.3(2)).

다만 사업자는 충분히 신빙성 있는 주장(sufficiently substantiated arguments)으로 자신이(위 정량 지표는 충족하지만 실질적으로) 제3조 제1항의 게이트키퍼 기준에 부합하지 않는다는 점을 보여 위 추정을 번복시킬 수 있다(Art.3(4))(이상윤, 2020). 다만 이때(경쟁법과 달리) 효율성 효과는 고려 대상이 아니라는 점에 주의할 필요가 있다(recital 23)).

추정 기준에 부합하지 않거나 추정이 번복된 경우라 하더라도 사업자가 게이트키퍼로 지정될 가능성에서 완전히 벗어나는 것은 아니다. DMA 초안은 이 경우 집행위원회는 제15조에 규정된 시장조사(MI) 절차에 따라 해당 사업자를 게이트키퍼로 판단하고 지정할 수 있도록 하고 있으며(Art.3(6) and Art.3(4), recital(23)), 이때 집행위원회는 게이트키퍼 판단을 위해서 해당 사업자의 사업 규모, 이용자 수, 진입장벽, 사업자(플랫폼)가 데이터 등으로부터 얻는 이득의 규모와 범위, 이용자들의 고착(lock-in) 정도, 기타 시장의 구조적 특징들을 고려해야 한다고 규정하고 있다(Art.3(6)(a)-(f) and recital 25)(이상윤, 2020a).

중국의 반독점법 수정초안 제21조는 DMA의 제3조 제6항 제a-f호가 규정하고 있는 해당 사업자의 사업 규모, 핵심플랫폼 서비스에 의존하는 이용사업자의 수와 고객의 수, 네트워크 효과와 데이터 수집 특성에 따른 이득으로부터 발생하는 진입장벽, 데이터로부터 얻는 이익의 규모와 범위, 이용사업자와 고객들의 고착(lock-in)효과 등을 반영한 것으로 보인다.

용자(monthly active end users) 수가 4천 5백만 명 이상 그리고 직전 사업연도 기준으로 연간 활성 이용업체(yearly active business users) 수가 10,000개사 이상인 경우(Art.3(1)(b) and Art.3(2)(b)), 위 두 번째 요건이 최근 3개 사업연도 동안 계속하여 충족되는 경우(Art.3(1)(c) and Art.3(2)(c))이다.
사업자들은 위 세 가지 정량적 기준에 자신이 해당하는 경우 3개월 내에 집행위원회에 신고(notify)하고 관련 정보를 직접 제출해야 하며(Art.3(3)) 이러한 정보를 제출받은 집행위원회는 60일 내에 해당 사업자를 게이트키퍼로 지정한다(Art.3(4)).

일본의 특정플랫폼공정화법[188]

第二条　この法律において「デジタルプラットフォーム」とは 、多数の者が利用することを予定して電子計算機を用いた情報処理により構築した場であって 、当該場において商品 、役務又は権利（以下「商品等」という 。）を提供しようとする者の当該商品等に係る情報を表示することを常態とするもの（次の各号のいずれかに掲げる関係を利用したものに限る 。）を 、多数の者にインターネットその他の高度情報通信ネットワーク（放送法（昭和二十五年法律第百三十二号）第二条第一号に規定する放送に用いられるものを除く 。）を通じて提供する役務をいう 。一当　該役務を利用して商品等を提供しようとする者（以下この号及び次号において「提供者」という 。）の増加に伴い 、当該商品等の提供を受けようとする者（以下この号において「被提供者」という 。）の便益が著しく増進され 、これにより被提供者が増加し 、その増加に伴い提供者の便益が著しく増進され 、これにより提供者が更に増加する関係二当該役務を利用する者（提供者を除く 。以下この号において同じ 。）の増加に伴い 、他の当該役務を利用する者の便益が著しく増進され 、これにより当該役務を利用する者が更に増加するとともに 、その増加に伴い提供者の便益も著しく増進され 、これにより提供者も増加する関係

일본의 '特定プラットフォームの透明性法(이하 특정플랫폼공정화법)'은 제2조 제1호에서 디지털 플랫폼에 대해 ⅰ) 디지털기술을 사용하여 상품 등을 제공하는 이용사업자와 소비자를 연결하는 장소(양면시장)의 제공 ⅱ) 인터넷을 이용한 제공 ⅲ) 네트워크 효과를 이용한 서비스라는 3가지 요건을 갖춘 것으로 규정한다(박경미, 2020). 제2조 본문에서 디지털 플랫폼을 "컴퓨터를 이용한 정보처리에 의해 구축한 장"이라고 하여 일차적으로 인터넷을 이용한 서비스를 말하고, 동시에 '상품등 제공이용자'[189]가 제공하는 상품 등[190]에 관한 정보를 표시하는 자라고 규정하여 구체적으로 동조 제1호에서는 "해당 서비스를 이용하여 상품 등을 제공하고자 하는 자(이하 '제공자')"와 "해당 상품 등을 제공받고자 하는 자

188) 2019년 아베 내각은 '성장전략 팔로업(成長戦略フォローアップ)'에 디지털 플랫폼 투명화·공정화 법제정을 포함시켜 각의 결정을 하였고, 이에 내각에 '디지털시장 경쟁본부(デジタル市場競争本部)'를 설치하면서 정책방향 협의체인 '디지털시장 경쟁회의'와 실무협의체인 '디지털시장 경쟁회의 워킹그룹'을 발족하여 법안 검토를 진행하였다. 마침내 경제산업성은 2020년 5월 27일에 '특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률'(特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律)을 발표하였다.

189) 特定プラットフォームの透明性法(특정플랫폼공정화법) 第2条4項, この法律において「一般利用者」とは 、商品等提供利用者以外の利用者をいう 。

190) '상품 등'이란 상품, 업무 또는 권리 등을 포함한다.

(이하 '피제공자')를 구분하여 제공자의 수가 증가함에 따라 피제공자의 편익이 증진되고, 이에 피제공자의 수가 증가함에 따라 제공자의 편익이 증진되어, 이에 제공자의 수가 증가하는 관계라고 규정하여 양면시장과 네트워크 효과를 모두 고려한 것으로 보인다. 일본은 EU와 중국과는 다르게 규모의 경제와 락인(lock-in) 효과에 대해 규정하고 있지 않다는 점에서 차이가 있다.

4) 제4장 경영자집중

경영자집중은 중국 반독점법상의 개념으로 우리나라의 '기업결합'에 해당한다. 우리나라 공정거래법은 제3장에서 '기업결합의 제한 및 경제력집중의 억제'라는 제목하에 기업간의 결합 및 이에 따른 경제력의 집중으로 인한 시장경쟁의 훼손을 규제하고 있으나, 중국 반독점법에서는 제4장에서 '경영자집중'이라는 제목하에 기업간의 결합이 일정한 요건을 구성하는 경우 해당 정부부처에 기업결합을 신고하고 이에 대한 심사를 거쳐 승인 내지 불승인 결정에 따라 기업결합을 실시할 수 있도록 규제하고 있음에 그치고 우리나라 공정거래법에서 규율하는 지주회사 등의 행위제한, 상호출자의 금지, 출자총액의 제한, 계열회사에 대한 채무보증의 금지, 대규모 내부거래의 이사회 의결 및 공시 등에 대하여는 별도의 규정을 두지 아니하고 있다.[191]

(1) 제23조 경영자집중의 개념

'지배권(控制权)'에 대한 개념을 명확히 하기 위해 개정안 제23조 하단에 "전항에서 지배권이라 함은 경영자가 직접 또는 간접적으로, 단독 또는 공동으로 기타 경영자의 생산 경영 활동이나 기타 중대한 결정에 대해 결정적 영향을 미칠 수 있는 권리가 있거나 있을 수 있는 경우 또는 결정적 영향을 미치는 실제 상태를 말한다."를 신설하여 지배권에 대한 정의를 명확히 하였다. 즉, 일시적인 지배권이 아니라 한 기업의 행위와 발전전략에 영향을 미칠 수 있는 장기적 가능성을 뜻하는 것이다.

---

191) 독점규제 및 공정거래에 관한법률, 위키문헌, 우리 모두의 도서관, https://ko.wikisource.org/wiki/%EB%8F%85%EC%A0%90%EA%B7%9C%EC%A0%9C_%EB%B0%8F_%EA%B3%B5%EC%A0%95%EA%B1%B0%EB%9E%98%EC%97%90_%EA%B4%80%ED%95%9C_%EB%B2%95%EB%A5%A0

반독점법(현행)	반독점법(수정초안, 의견수렴본)
제20조 경영자집중이라 함은 아래의 경우를 말한다: (1) 경영자 합병; (2) 경영자가 지분 또는 자산 취득의 방식을 통해 다른 경영자에 대한 지배권을 취득; (3) 경영자가 계약 등의 방식을 통해 다른 경영자에 대한 지배권을 취득하거나 다른 경영자에 대해 결정적 영향을 미칠 수 있는 경우.	제23조 ----------: (1)~(2) (현행과 같음) (3) ----------취득.
〈신 설〉	전항에서 지배권이라 함은 경영자가 직접 또는 간접적으로 단독 또는 공동으로 다른 경영자의 생산 경영활동이나 기타 중대한 결정에 대해 결정적 영향을 미치는 권리를 보유했거나 보유가능한 경우 또는 결정적 영향을 미치는 실제 상태를 말한다.

3. 중국 소비자보호법

가. 중국 반독점법 내 소비자권익보호[192]

중국「반독점법」내 소비자권익보호를 위한 법률규제 현황은 크게 세 가지로 분류된다.

첫째,「반부정당경쟁법」및「반독점법」이다.「반부정당경쟁법」제6조는 '공기업 혹은 기타 독점지위를 구비한 경영자는 지정한 경영자의 제품을 타인이 구매하는 것에 한정되면 아니 되며, 그럼으로써 기타 경영자의 공정한 경쟁을 배척한다.'고 규정하였다. 제23조는 '공기업이나 기타 법에 따라 독점지위를 구비한 경영자가, 지정한 경영자의 제품을 타인이 구매하는 것을 한정함으로써 기타 경영자의 공정경쟁을 배제하며, 성급 혹은 구가 설치된 시의 감독감찰부문이 위법행위 정지명령을 내려야만 하고, 구체적 정황에 따라 5만 위안 이상 20만 위안 이하의 벌금에 처할 수 있다.'고 규정하였다. 지정된 경영자가 이를 근거로 하여 품질이 낮지만 가격이 높은 제품을 구매하거나 비용을 몰수하는 경우 감독감찰부문은 불법소득을 몰수해야만 하며, 정황을 참조하여 불법소득의 1배 이상 3배 이하의 벌금

192) 김종우(2018), '중국경제법의 이해', p.293-301. 참고하였다.

의 처벌 조항도 규정하였다. 「반독점법」 제6조는 '시장지배적 지위를 구비한 경영자는 법에 따라 경영해야 하며, 신의를 성실히 하고 규율을 엄격하게 하며, 사회 공중의 감독을 받고 통제지위를 이용하거나 독점적으로 소비자 지위에 손해를 가하면 안 된다.'고 명시하였다.

둘째, 국가공상행정관리국이 1993년 반포한 「공기업 경쟁제한행위 금지에 관한 규정」 제4조에 공기업의 경쟁제한에 대한 유형들이 열거되어 있다. 제8조 규정에 따르면 '공기업과 지정된 경영자의 불법행위로 인해 손해를 입은 이용자, 소비자는 「반부정당경쟁법」 제20조 규정에 근거하여 인민법원에 제소할 수 있고, 손해배상을 청구할 수 있다.' 그러나 이 규정은 실무적으로 모호한 규정이 있는 것 외에 주체의 권위 제정이 부족한 문제가 있다.

셋째, 각종 자연독점분야의 특별법인 「전력법」, 「철도법」, 「항공법」, 「우전법」 등에 소비자보호규정이 있다. 그러나 이러한 법률들의 반포가 상당히 오래전에 진행되어 최근 중국 공기업 자연독점에 부합하지 않는 점도 존재한다. 이러한 법률의 목적은 주로 국가 기초시설의 안전보장에 있으며, 산업 내 각 주체의 행위를 규율하기 위함이 아니다.

나. 중국 전자상거래법

중국은 1993년 10월 31일 소비자보호의 공익적 목적을 달성하기 위하여 「소비자권익보호법(消费者权益保护法)」을 기본법으로 제정하였으며, 현재 국무원 직속기관인 '국가시장감독관리총국(国家市场监督管理总局)'이 소비자정책 및 행정을 총괄하고 있다. 중국 「소비자권익보호법」은 현재까지 두 차례(2009년 8월 27일, 2013년 10월 25일) 개정되었고, 총 8장(총칙·소비자의 권리·사업자의 의무·국가의 소비자의 합법적 권익에 대한 보장·소비자 조직·분쟁의 해결·법적 책임·부칙) 63개 조문으로 구성되어 있다.

정보통신기술의 발달에 따른 환경변화를 반영하기 위해 중국은 현행 「소비자권익보호법」내에 신유형 소비자거래 방식에 대한 규정을 신설하는 등 소비자법제를 정비하였다. 2013년 10월 25일 「소비자권익보호법」을 개정하면서 '신유형 소비자거래에 대한 청약철회 규정 및 사업자의 정보제공의무 규정'과 '전자상거래 플랫폼(网络交易平台)에서의 배상책임 규정' 등을 신설하였다.

동법 제28조는 신유형 소비자거래에서 사업자의 정보제공의무를 규정하여 인터넷·텔레비전·전화·통신판매 등의 방법으로 상품 또는 서비스를 제공하는 사업자 및 증권·보험·

은행 등 금융서비스를 제공하는 사업자는 소비자에 대하여 영업소재지·연락처·상품 또는 서비스의 수량과 품질·가격 또는 비용·이행시기와 방법·안전상 주의사항과 위험의 경고·애프터서비스·민사책임 등의 정보를 제공하여야 한다.

동법 제44조 제1항 제1문은 전자상거래 플랫폼에서의 배상책임자를 규정하여 소비자가 전자상거래 플랫폼을 이용하여 상품을 구매 또는 서비스를 제공받는 과정에서 그의 합법적인 권익을 침해받은 때에는 판매자나 서비스제공자를 상대로 배상을 요구할 수 있다.

동항 제2문에 의하면 플랫폼 사업자가 판매자 또는 서비스제공자의 실제 명칭·주소 및 유효한 연락처를 제공할 수 없는 경우에 소비자는 플랫폼 사업자에 대하여도 배상을 요구할 수도 있으며, 플랫폼 사업자가 소비자에게 유리한 승낙(承诺)을 한 경우에는 그 승낙에 따라야 한다.

동항 제3문에 의하면 플랫폼 사업자는 소비자에게 배상 후에 판매자 또는 서비스제공자를 상대로 구상(追偿)권을 행사할 수 있다. 동조 제2항에 의하면 특히, 플랫폼 사업자가 판매자 또는 서비스제공자가 그의 플랫폼을 이용하여 소비자의 합법적인 권익을 침해한다는 것을 알았거나 알 수 있었음에도 필요한 조치를 취하지 않은 경우에는 법에 따라 해당 판매자 또는 서비스제공자와 함께 연대책임을 부담하여야 한다(임종천, 2020).

이후 2017년 중국은 거래액이 290조 위안을 초과하며 세계최대 규모의 전자상거래 시장이 되었다. 그러자 중국 정부는 그간 축적된 경험을 토대로 지적재산권 위반 및 사기 등에 의한 소비자 피해 등의 부작용을 방지하고, 전자상거래경영자 등에 대한 관리 강화를 목적으로 하여 전자상거래를 포괄적으로 규율하는 기본법안의 마련을 추진하였다. 그리하여 2018년 8월 31일 5년간 4차에 걸친 심의를 거친 끝에 「중화인민공화국전자상거래법(中华人民共和国电子商务法)」(이하 '중국전자상거래법'이라한다)이 전국인민대표대회상무위원회를 통과하여 제정 공포되고, 2019년 1월 1일부터 시행되었다(김나현, 2019).

중국 「전자상거래법」은 총 7장(총칙·전자상거래 사업자·전자상거래 계약의 체결과 이행·전자상거래 분쟁의 해결·전자상거래의 촉진·법적 책임·부칙) 89개 조문으로 구성되어 있다.

특히 동법 제9조 제1항 후단에서는 사업자의 종류를 규정하여 전자상거래 사업자에는 전자상거래 플랫폼 사업자(e-commerce platform business), 플랫폼 내 사업자(in-platform business), 스스로 개설한 웹사이트·기타 네트워크를 이용하여 상품을 판매하거나 또는 서비스를 제공하는 전자상거래 사업자를 포함한다. 구체적으로 전자상거래 플랫폼 사업자

(电子商务平台经营者)란 전자상거래에서 거래의 쌍방 또는 다자를 위하여 온라인 영업장소·중개거래·정보공표 등의 서비스를 제공하는 거래의 쌍방 또는 다자와 독립하여 거래활동을 제공하는 법인 또는 비법인 조직을 말한다(동법 제9조 제2항). 플랫폼 내 사업자(平台内经营者)란 전자상거래 플랫폼을 이용하여 상품을 판매하거나 서비스를 제공하는 전자상거래 사업자를 말한다(동법 제9조 제3항). 기타 전자상거래 사업자란 최근 들어, 중국에 '웨이상(微商, 모바일 인터넷에서 사회관계망 소프트웨어를 이용하는 전자상거래)'과 같은 새로운 상거래 영역이 등장하면서 위조 제품의 판매 등 위법행위가 지속적으로 발생하자, 동법의 제정으로 스스로 개설한 웹사이트·기타 네트워크를 이용하여 상품을 판매 또는 서비스를 제공하는 사업자 등을 아우르는 개념이다.

〈표 5－18〉 전자상거래법상 사업자의 의무 및 책임

전자상거래 사업자의 일반적 책임	플랫폼 사업자의 책임
등기 및 납세의 의무(제10조, 제11조 제1항)	플랫폼 내 사업자에 대한 신원정보 등의 요구 및 관리(제27조): 플랫폼 사업자는 플랫폼 내에서 상품을 판매하거나 또는 서비스를 제공하고자 신청하는 사업자에게 신분·주소지·연락처·행정허가 등의 정보를 요구하고, 이들에 대한 정기적 조사 등을 하여야 함
정보공시(제15조): 전자상거래 사업자는 자신의 홈페이지 눈에 띄는 위치에 영업허가정보·영업과 관련된 행정허가정보·등기 불요시 해당 상황 등의 정보 또는 이와 같은 정보의 링크표시를 계속하여 공시하여야 함	거래안전보장 조치 의무(제30조): 플랫폼 사업자는 기술적 조치와 기타 필요한 조치를 채택하여 네트워크 안전 및 안정적 운용을 확보하는 등 전자상거래의 안전을 보장하여야 함
소비자에 대한 알권리 보장(제17조): 전자상거래 사업자는 상품 또는 서비스 정보를 전면·사실·정확·즉시 공개하여 소비자의 알권리와 선택권을 보장하여야 하며, 허위거래·이용자 평가 조작 등의 방식으로 허위 또는 오해를 유발하는 상업적 선전을 하여 소비자를 기만·오도할 수 없음	플랫폼 서비스 합의[193]·거래규칙[194]의 제정(제32조) 플랫폼 사업자는 공개·공평·공정의 원칙을 준수하여 플랫폼 서비스 합의(协议)와 거래규칙을 제정하고, 상품과 서비스의 품질 보장·소비자권익 보호·개인정보 보호 등의 권리와 의무를 명확하게 하여야 함

193) 플랫폼 서비스 합의란 전자상거래 플랫폼에서 규정된 데이터 정보의 발송·전송 및 처리 방식을 통해 플랫폼 사용자에게 서비스하는 것에 관한 합의로서, 정보서비스 계약에 속한다.

전자상거래 사업자의 일반적 책임	플랫폼 사업자의 책임
소비자에게 제공하는 검색결과 및 광고 발송(제18조 제1항): 전자상거래 사업자가 소비자의 기호·소비습관 등 특징에 따라 상품 또는 서비스의 검색결과를 제공하는 때에는 해당 소비자 개인을 식별할 수 없도록 제공하는 방식으로, 소비자의 합법적인 권익을 존중 및 평등하게 보호하여야 함	플랫폼 서비스 합의·거래규칙을 통한 제한 금지(제35조): 플랫폼 사업자는 서비스 합의·거래규칙 및 기술 등의 수단을 이용하여 플랫폼 내 사업자에게 플랫폼에서의 거래 활동에 대한 불합리한 제한 등을 할 수 없음
끼워팔기(제19조): 전자상거래 사업자가 상품 또는 서비스를 끼워팔기 하는 경우에는 눈에 띄는 방법으로 소비자의 주의를 환기시켜야 하며, 끼워파는 상품 또는 서비스를 디폴트 옵션(default option)항목으로 할 수 없음	플랫폼 사업자의 자기영업(自营) 시 준수사항(제37조): 플랫폼 사업자가 자신의 플랫폼에서 자기영업을 하는 때에는 눈에 띄는 방식으로 자기영업과 플랫폼 내 사업자의 업무를 구분하여 소비자가 오인하지 않도록 하여야 하며, 자기영업에 대하여 민사책임을 부담함
이용자 개인정보의 합법적 처리(제23조 이하): 전자상거래 사업자가 이용자의 개인정보를 수집·사용하는 때에는 개인정보의 보호와 관련된 법률·행정 법규의 규정을 준수하여야 함	플랫폼 내 사업자와 연대책임 부담(제38조 제1항): 플랫폼 사업자가 플랫폼 내 사업자가 판매하는 상품 또는 제공하는 서비스가 신체·재산의 안전 요구에 부합하지 않거나 또는 기타 소비자의 합법적인 권익을 침해하는 행위임을 알았거나 알 수 있었음에도 필요한 조치를 취하지 않은 때에는, 법에 따라 플랫폼 내 사업자와 함께 연대책임을 부담함
	상응하는 책임의 부담(제38조 제2항): 소비자의 생명·건강과 관계되는 상품 또는 서비스에 대하여, 플랫폼 사업자가 플랫폼 내 사업자에 대한 자격심사 의무를 다하지 않거나 또는 소비자에 대한 안전보장 의무를 다하지 않아 소비자에게 손해를 야기한 때에는 법에 따라 그에 상응하는 책임을 부담함
	검색결과 공개 등(제40조 전단): 플랫폼 사업자는 상품이나 서비스의 가격·판매량·신용 등에 근거하여 다양한 방식으로 소비자에게 상품 또는 서비스에 대한 검색결과를 공개하여야 함[195]

194) 플랫폼 거래규칙이란 전자상거래 플랫폼이 법에 따라 제정한 것으로, 규범화된 네트워크 거래 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 각종의 제도를 말하며, 주로 약관의 형식으로 존재한다.

195) 가격경쟁 순위를 매기는 상품 또는 서비스에 대해서는 “광고”임을 명시하여야 함(동

전자상거래 사업자의 일반적 책임	플랫폼 사업자의 책임
	지식재산권의 보호(제41조): 플랫폼 사업자는 지식재산권 보호 규칙을 제정하고, 권리자와의 협력을 강화하여 법에 따라 지식재산권을 보호하여야 함
	지식재산권 침해자와의 연대책임(제45조 전단): 플랫폼 사업자가 플랫폼 내 사업자의 지식재산권 침해사실을 알았거나 알 수 있었을 때에는 삭제·차단·링크의 차단·거래 및 서비스의 중지 등 필요한 조치를 취해야 함[196]

1) 사업자의 일반적 책임

조항	의무	내용
제10조	등기	– 전자상거래 경영자는 반드시 법에 의거하여 시장주체등기를 해야함 – 제외 대상: 가내에서 생산하는 농부산물 및 가내수공업제품의 개인적 판매, 개인이 자신의 기능을 이용하여 법에 따른 허가가 불필요한 편의제공 노무활동 및 소액거래활동에 종사하는 것, 법률·행정법규에 따라 등기가 불필요한 경우
제11조	납세	전자상거래경영자는 반드시 납세의무를 이행해야 하며, 법에 의거하여 세수우대를 누림
제15조	정보공시	전자상거래 경영자는 반드시 그 첫 페이지의 현저한 위치에 영업면허정보·경영업무와 관련된 행정허가 정보·본 법 제10조에 의거하여 시장주체등기가 불필요한 경우에 속한다는 등의 정보를 지속적으로 공시하거나, 상술한 정보의 링크를 표시
제17조	소비자의 알권리 보장	전자상거래 경영자는 상품이나 서비스 정보를 전면적으로, 정확하게, 그리고 적시에 알려, 소비자의 알 권리와 선택권을 보장해야 한다. 전자상거래 경영자는 허위거래, 평가조작 등의 방법으로 허위 또는 오인을 유발하는 상업적 홍보 수단으로 소비자를 기만하거나 오인하도록 해서는 아니 된다.

법 제40조 후단)

196) 필요한 조치를 취하지 않은 경우에는 침해자와 함께 연대책임을 부담한다(동법 제45조 후단)

조항	의무	내용	
제18조 제1항	소비자에게 제공하는 검색결과 및 광고 발송	전자상거래 경영자가 소비자의 기호, 소비습관 등의 특징에 근거하여 소비자에게 상품이나 서비스의 검색결과를 제공하는 경우에는 소비자에게 그 개인의 특징에 초점을 두지 않은 다른 선택 항목도 동시에 제공하여, 소비자의 합법적인 권익을 존중하고 평등하게 보호해야 한다.	
제19조	끼워팔기	– 전자상거래 경영자가 상품이나 서비스를 끼워 팔 때는 현저한 방식으로 소비자에게 주의를 요청해야 함 – 끼워 팔 상품이나 서비스를 묵인 동의하는 선택 항목(Default Option)으로 해서는 아니 된다.	
제23조 이하	개인정보의 합법적 처리	제23조	법률 및 행정법규의 개인정보보호 관련 규정 준수
		제24조	– 이용자의 정보조회·정정·삭제 및 이용자 말소의 방식·절차 명시 – 이용자의 정보조회·정정·삭제 및 이용자 말소에 대해 불합리한 조건 설정 금지 이용자의 정보조회나 정정·삭제 신청을 받은 경우에는 신분을 확인 한 후 즉시 응할 것(법률 및 행정법규의 규정 또는 쌍방의 약정에 따라 보존하는 경우에는 그 규정에 따름)
		제25조	– 관련 주관부서가 법률·행정법규의 규정에 따라 전자상거래 경영자에게 전자상거래 데이터에 관한 정보의 제공을 요구하는 경우 반드시 제공 – 관련 주관부서는 전자상거래 경영자가 제공하는 데이터 정보의 안전을 보호하기 위해 필요한 조치를 취해야 하며, 개인정보·사생활 또는 상업적 비밀에 대해 엄격히 보호해야 함
		제26조	전자상거래 경영자가 국경을 넘는 전자상거래에 종사하는 경우에는 수출입 감독 관리에 관한 법률 및 행정법규와 국가 관련규정을 준수해야 함

2) 전자상거래 플랫폼 사업자의 책임

조항	의무	내용
제27조	플랫폼 내 사업자에 대한 신원정보 등의 요구 및 관리	– 플랫폼에 진입하여 상품을 판매하거나 서비스를 제공하려고 신청하는 경영자에게, 신분·주소·연락처·행정허가 등의 진실된 정보를 요구하고, 검사·등기를 진행하고, 등기파일을 작성하고, 정기적으로 검사하고 업데이트해야 함
제30조	거래안정보장 조치의무	– 기술적인 조치 및 기타 필요한 조치를 취하여 인터넷의 안전 및 안정적 운행을 보장해야 함 – 사이버 범죄를 예방하고, 사이버 안전 사건에 효과적으로 대응하여 전자상거래 안전을 보장해야 함 인터넷 안전사건에 대한 응급대비책을 세워야 하며, 인터넷 안전사건 발생 시 즉시 응급대비책을 개시하고 상응하는 보완조치를 취하고 관련부서에 보고해야 함
제32조	플랫폼 서비스 합의·거래규칙의 제정	– 공개·공평·공정의 원칙에 따라 플랫폼 서비스 협정 및 거래규칙을 제정하고, 플랫폼 진입과 퇴출·상품 및 서비스의 품질보장·소비자 권익보호·개인정보보호 등의 권리와 의무를 명확히 해야 함
제35조	플랫폼 서비스 합의·거래규칙을 통한 제한 금지	– 서비스 협약·거래규칙 및 기술 등의 수단을 이용하여, 플랫폼 내 경영자의 플랫폼 내에서의 거래·거래가격·기타 경영자와의 거래 등에 대해 불합리한 제한을 가하거나 불합리한 조건을 부과해서는 아니 됨 – 플랫폼 내 경영자에게 불합리한 비용을 부과해서는 아니 된다.
제37조	플랫폼 사업자의 자기영업(自营) 시 준수사항	– 전자상거래 플랫폼 경영자가 그 플랫폼에서 자신이 경영하는 자체 영업업무를 전개하는 경우, 자체영업 업무와 플랫폼 내 경영자가 진행하는 업무를 현저한 방식으로 구분하여야 하며, 소비자를 오도해서는 아니 됨 자체영업 업무로 표시하는 업무에 대해, 법에 의거하여 상품판매자 또는 서비스 제공자로서의 민사책임을 짐
제38조 제1항	플랫폼 내 사업자와 연대책임 부담	– 플랫폼 내 경영자가 판매하는 상품이나 제공하는 서비스가 인체·재산의 안전보장 요구에 부합하지 않거나, 기타 소비자의 합법적 권익을 침해하는 행위가 있음을 알았거나 알았어야 할 때, 필요한 조치를 취하지 않은 경우에는 법에 따라 해당 플랫폼 내 경영자와 연대책임을 짐

조항	의무	내용
제38조 제2항	상응하는 책임의 부담	– 소비자의 생명·건강과 관련된 상품이나 서비스에 대해서, 전자상거래 플랫폼 경영자가 플랫폼 내 경영자의 자질·자격에 대한 심사의무를 다하지 않거나, 소비자에 대해 안전보장의무를 다하지 않아 소비자의 피해를 초래한 경우에는 법에 따라 상응하는 책임을 져야 함
제40조	검색결과 공개 등	– 전자상거래 플랫폼 경영자는 상품이나 서비스의 가격·판매량·신용 등에 근거하여 다양한 방식으로 소비자에게 상품이나 서비스의 검색결과를 제시해야 함 – 가격순서를 배열하는 상품 또는 서비스에 대해서는 “광고”라고 명시해야 함
제41조	지식재산권의 보호	– 지적재산권 보호규칙을 제정하여, 지적재산권 권리인과의 협력을 강화하고, 법에 의거하여 지적재산권을 보호해야 함
제45조	지식재산권 침해자와의 연대책임	– 플랫폼 내 경영자의 지적재산권 침해를 알았거나 당연히 알았어야 하는 경우, 삭제·차폐·접속차단·거래 및 서비스 중지 등의 필요한 조치를 취해야 함 필요한 조치를 취하지 않은 경우 권리침해자와 함께 연대책임을 짐

다. 중국의 데이터보호 관련 법률과 플랫폼 규제

1) 데이터보호 입법 관련 중국의 동향

중국은 여러 입법을 통해 국경을 넘는 데이터 이전을 규제하는 등 주권을 행사하기 위한 노력을 가속화함으로써 데이터의 자유로운 이동이라는 국제적 추세에 반하는 독자적 노선을 걷고 있다. 그 이면에는 내수시장 활성화와 글로벌 데이터경제 주도권을 선점하여 세계 최강대국이 되기 위한 기술경쟁력 확보와 기술안보라는 중요 요소가 자리잡고 있다고 볼 수 있다.

중국의 데이터주권 담론은 원칙적으로 데이터의 초국적 이동을 제한하는 입장이다. 이는 국가 차원의 권위로서 ‘법정치적 국권’에서 비롯된다. 즉, 공익을 해치는 데이터를 검열·통제하고 중국에서 수집한 데이터의 국외 유출을 규제하는 것은 주권국가의 당연한 권리라는 것이다. 중국의 데이터 관련 법률은 사이버 공간을 통제하는 데 집중되어 있다(강달천, 2021).

국가보안법(2015년, 중국 최초의 국가보안에 관한 기본법)

- 사이버공간 주권의 개념을 명확히 하여 국가 주권이 사이버공간에도 미치며 타국이 간섭할 수 없다고 하였다.

네트워크 안전법('17년 시행)
데이터 안전법('20년 7월 초안 발표)
개인정보보호법('20년 10월 초안 발표)

2) 네트워크 안전법

2017년 6월, 네트워크 보안을 보장하고, 네트워크 공간 주권과 국가안보, 사회공공이익을 수호하고 공민, 법인과 기타 조직의 합법적인 권익을 보호하면서 경제사회 정보화의 건전한 발전을 촉진하기 위해 「네트워크안전법」을 제정하였다(법 제1조).

「네트워크안전법」은 우리나라의 「개인정보보호법」에 해당하는 내용도 포괄한다. 「네트워크안전법」은 EU의 개인정보보호 규정(GDPR: General Data Protection Regulation, 2018.05.25. 시행)을 모델로 개인정보보호 관련 규정을 제정했다. 따라서 여러 개인정보와 데이터 보안을 다뤄 다른 분야의 법적 근거가 된다. 최초의 데이터 거래소인 귀이양 빅데이터거래소의 설립, 가명정보를 활용한 거래가 그 예시이다. 「네트워크안전법」이 네트워크 보안, 개인정보보호뿐만 아니라 여러 분야에 영향을 주기 때문에 중국의 여러 주요 기관이 법 집행에 관여하고 있다. 현재 중앙 네트워크안전·정보화위원회 판공실의 주관 하에 공안부, 국무원 공업정보화부, 중국 정보기술 보안평가센터(CNITSEC), 중국 인증인가관리감독위원회(CNCA) 등의 중국 주요 기관들이 「네트워크안전법」을 시행하고 있다(손승우·이열음·유나은, 2019).

(1) 규제의 대상

적용 대상(제2조)	“중화인민공화국 경내에서의 네트워크 구축, 운영, 유지와 사용 및 네트워크 안전의 감독 관리”이다. 즉, 중국 내에 네트워크를 보유한 사업자는 모두 대상이 된다(정태인·김주영·김원, 2017).
핵심정보 인프라시설 사업자, 핵심 정보 인프라 시설 안전 보호 의무(제31조, 제34조)	제31조 - 공공통신과 정보서비스·에너지·교통·수리·금융·공공서비스·전자정부 등 중요 산업과 영역에서 일단 파괴, 기능 상실, 데이터 유출이 발생하면 국가 안전, 국가 경제, 국민 생활, 공공이익에 중대한 손상을 줄 수 있는 핵심 정보 인프라 시설에 대하여, 네트워크 안전 등급 보호 제도에 기초하여, 중점 보호 실행. 핵심 정보 인프라 시설의 구체적인 범위와 안전 보호 방법은 국무원이 제정한다고 정의하고 있다. 2016년 6월에 발표한 “국가 네트워크 보안 검사 운영 지침(国家网络安全检查操作指南)”에 핵심 정보 인프라에 대한 내용이 포함되어 있다. 이 지침은 법 제정 전에 만들어진 것인데, 국무원에서 핵심 정보 인프라 시설의 구체적인 범위와 안전 보호 방법 제정 시, 참고할 것으로 예상된다. 제34조 - 전문 안전 관리 기구 설치, 안전 관리 책임자 지정, 안전 배경 심사/네트워크 안전 교육, 기술 교육, 기능 평가 진행/주요 시스템 및 데이터베이스의 재난 대비 백업/네트워크 안전 사건 비상 매뉴얼 제정, 정기 훈련(정태인·김주영·김원, 2017)
개인정보와 중요 데이터	“개인정보”(个人信息)는 “전자 또는 다른 방식으로 기록되는 단독 또는 기타 정보와 결합하여 자연인의 개인 신분을 식별할 수 있는 각종 정보로 이름, 출생일, 신분증번호, 개인생물식별정보, 주소, 전화번호 등을 포함한다”(제76조). 중요 데이터(重要数据)는 ① 핵 시설, 화학 바이오, 국방 군사공업, 인구 건강분야 대형 프로젝트, 해양 환경 관련 민감한 지리 정보 데이터를 포함하는 자료 ② 핵심정보 인프라시설의 네트워크 안전정보 ③ 기타 국가 안보 및 사회 공공 이익에 영향을 미치는 정보이다.

(2) 플랫폼 규제 관련 주요 내용 요약

핵심정보 인프라사업자의 데이터 보호 의무: 핵심정보 인프라사업자는 중국 역내에서 운영 중 수집하고 생성된 개인정보와 중요 데이터는 반드시 중국 역내에 저장해야 한다. 업무의 필요에 의해 해외에서 저장 또는 해외 기관 또는 개인에게 제공해야 할 경우 국가 네트워크 정보기관이 국무원의 관련 부처와 함께 제정한 방법에 따라 보안평가를 진행해야 한다(제37조). 이는 국내 또는 국외 기업 등 여부과 관계없이 핵심정보 인프라사업자가 중국 역내에 개인정보 등을 저장하기 위해서는 서버를 중국 역내에 위치시켜야 하고, 외

국으로 정보를 이전해야 할 경우에는 중국 정부의 보안평가, 즉 검열을 거쳐야 함을 의미한다.

(3) 적용 사례

① 개인정보의 불법수집, 불법사용에 관한 APP 집중 단속

2019년 1월부터 *중앙왕신판(网信办), 공신부, 공안부, 시장감독관리총국 4개 부처는 개인정보보호 강화를 위한 전국적인 개인정보의 불법수집 및 사용에 관한 APP 단속을 집중 시행했다. 이번 단속기간은 총 12개월로, 온라인 기업과 플랫폼을 상대로 이렇게 장기간 단속을 진행하기는 처음이다.(* 중앙왕신판: 国家互联网信息办公室의 약칭으로, '11년 설립된 중국정부의 인터넷정보 관련 정책수립 및 지도, 감독기관)

6월 11일까지 APP 전문 단속반에 접수된 5,500여건의 의심사례를 근거로 300여개의 APP에 대해 엄격한 평가를 진행했다. 그 중 사용자가 많고 문제가 비교적 엄중한 30여개의 APP에 대해 시정통보를 내렸으며, 즉시 시정을 하지 않은 P사 등 3개 업체에 대해 추가 면담을 진행하고 최종 시정명령을 내리기도 하였다.

② 상하이 왕신(网信) 위원회 회의 개최

금년 2월, 상하이 리창(李强) 당서기 주재로 열린 '상하이시 네트워크 안전 및 정보화위원회 회의'에서는 시진핑 총서기의 "네트워크 강국"의 사상을 철저하게 관철하고 네트워크 보안을 탄탄하게 구축하여 중국 창립 70주년을 성공적으로 맞이하자는 내용이 골자였다.

현재 상하이시 왕신판(网信办)의 경우 공안국과 통신관리국 등 해당 집행기관을 동원하여 네트워크 안전검사를 대폭 강화 중에 있으며, 1분기까지 11,888개 사이트를 모니터링하여 안전사고 발생 리스크가 높은 133개 업체를 대상으로 별도의 안전통보를 진행하였다.

③ 전국적인 인터넷 사이트 보안에 관한 집중 단속 실시

최근 중앙 왕신판(网信办)은 공안부, 시장감독관리총국과 연합하여 전국적인 인터넷 사이트 보안에 관한 집중 단속을 실시하고 있으며, 집중 단속기간은 올해 5월부터 12월까지이다. 이번 단속의 주요 특징은 사이버 보안의무를 이행하지 아니하거나 보안사건이 발생한 사이트 운영자에 대한 처벌수위를 높이는 등 사이트의 보안관리에 대한 수준을 전폭적으로 강화하도록 촉구하는 데 목적을 두고 있다.

통신관리국과 공안기관은 네트워크 안전법에 근거하여 네트워크 보안의무를 잘 수행하지 못하거나 사이트 변조, 대량 개인정보 유출, 백도어 삽입 등 네트워크 안전에 취약한

사이트, 그리고 개인정보의 불법수집 및 판매 사이트에 대해 해당 내용의 경중에 따라 휴업, 사이트 폐쇄, 비안(등록허가) 취소 등 행정처벌을 가하고 있으며 해당기업의 처벌 내용을 국가기업신용정보 공식 사이트에 공시하고 있다.

2019년 4월, 텐진시에 소재한 B사의 경우 네트워크 안전법을 위반하여 해당 사이트의 임시폐쇄 조치와 더불어 30만 위안의 벌금 등 행정처벌을 받기도 하였다. 이것이 바로 중국 네트워크 안전법 실시 이래 최고의 이슈가 되었던 "블랙홀" 사건이다.

해당 사건은 4월 10일, 인류 역사상 처음으로 관측된 블랙홀 사진의 공개 이튿날, 텐진시 소재 대형 사진저작물 공급업체인 B사가 블랙홀 이미지에 자사 저작권 표시를 해서 사이트에 공개하면서 시작되었다. "블랙홀" 뿐만 아니라 많은 브랜드 기업의 로고, 심지어 중국의 국기, 국장 이미지마저 사이트 내에서 저작권이 표시가 되어 유료 판매가 되고 있는 것이 확인되어 논란을 일으켰다. 이 사건으로 인해 해당 기업은 연속으로 주가가 폭락하였으며, 거래 중지로 3일만에 50억 위안의 시가총액이 증발되었다(신판수, 2020).

(4) 평가

「네트워크 안전법」은 인터넷 검열, 중국 역내 데이터 저장, 국외 이전 시 보안평가 수행 의무 등 강력한 국가 주도적 보안정책이 내포되어 있어서 실제로는 강력한 국가의 간섭하에, 외국 기업에 대한 접근을 제한함으로써, 국내 시장 활성화를 통해 글로벌 기술경쟁력을 확보하고, 인터넷 검열 등을 통해 중국식 사회주의 국가 체체를 유지하기 위한 것으로 이해된다.

3) 데이터 안전법 초안

2020년 7월 3일 중국 전국인민대표대회(全国人民代表大会)(이하 '전인대') 웹사이트를 통해 공식적으로 발표된 「데이터안전법(초안)(中华人民共和国数据安全法)(草案)」(이하 '「(초안)」')은 총 7장, 51개 조항으로 구성되어 있으며, 데이터 안전과 발전, 데이터 안전 제도, 데이터 안전보호의무, 행정 데이터 안전과 개방, 법률 책임 등의 내용을 포함하고 있다. 「데이터안전법」은 중국 데이터 안전보호의 기본법으로서 정식 시행 후 국가 데이터 안전보호 법률체계의 중요한 부분이 될 것으로 예상된다. 하지만 공개된 「(초안)」의 데이터 안전보호를 위한 중점 제도 관련 조항이 대부분 기본적인 원칙만을 규정하고 구체적인 판단기준 제공이 미흡하기 때문에 시행 이후 혼란을 야기할 수 있다는 우려가 있다. 또한, 중

국 역외 데이터 활동에 대해서 도 「데이터안전법」이 적용될 수 있음을 명시하였으며, 타국의 차별적 조치에 대해서는 보복 조치를 할 수 있도록 규정하였기 때문에, 데이터 안보와 관련한 국가 간 긴장관계 악화의 우려도 존재한다(이상우, 2021).

(1) 적용 대상 및 범위

데이터 안전법은 중화인민공화국 경내(境內, 경내라 함은 홍콩, 마카오, 대만을 제외한 중국 대륙을 의미하며, 이하 동일하다)에서의 데이터 처리 활동 및 그 보안에 대한 관리감독에 대해서 규정하고 있다(데이터 안전법 제2조). 나아가 중화인민공화국 경외에서의 데이터 처리 활동이 중화인민공화국의 국가안전, 공공이익 또는 공민, 조직의 합법적인 권익을 침해하는 경우에는 데이터 보안법에 따라 법적 책임을 부담하도록 규정하여 데이터 보안법의 경외적용 가능성에 대해서도 규정하고 있다(데이터 안전법 제2조)(법무법인(유) 세종, 2021. 7. 27.일자).

(2) 플랫폼 관련 규제

데이터 등급별 보호	국가는 ① 데이터가 경제사회 발전의 중요 정도, 그리고 ② 데이터의 무단 변경, 파괴, 유출되거나 불법취득, 불법이용 되었을 경우에 국가안전, 공공이익 또는 공민, 조직의 권익에 초래하는 침해 정도를 고려하여 데이터에 대한 유형별·등급별 보호를 실행하여야 한다. 그리고 각 지역 정부와 관련 부서는 중점 보호대상 리스트를 작성하고 이에 대한 특별 보호를 수행해야 한다(제19조). 중국은 이 등급제의 리스트화 및 중점 보호를 통해 보다 확고한 규제를 시행할 것으로 보인다.
중요 데이터 취급자의 의무	중요 데이터 취급자는 책임있는 데이터 보안 담당자를 두고 관리기관을 설치해야 하며(제25조), 데이터 활동에 대해 정기적 위험성 평가를 실시하고 유관 기관에 보고해야 한다(제28조). 이 법안은 "중요 데이터"에 대해 명시적 규정을 두고 있지 않다.
온라인 데이터 처리 서비스 제공자의 자격 허가제	온라인 데이터 처리 등의 서비스 제공자는 법에 따라 주관 부서에 업무 허가를 받거나 등록해야 한다(제31조). 즉 온라인에서 데이터를 처리하여 서비스를 제공하는 자는 당국의 허가를 받고 등록해야만 해당 서비스를 제공할 수 있다.
데이터 국외 이전 시 당국에 보고 및 허가	중국 역내의 데이터에 대해 국외의 법집행 기구로부터 이전해 줄 것을 요구받은 유관조직, 개인은 유관 주관에 보고하고 허가를 받아야만 제공할 수 있다(제33조).

4) 개인정보보호법

(1) 개요

2010년 10월 중국은 중국 최초의 개인정보 보호를 규율하는 「개인정보보호법」안을 공개하였다. 국제 데이터 경제 시장에서의 주도권을 확보할 필요성이 증대하고, GDPR 등 서양의 플랫폼 규제에 견줄 수 있는 개인정보 보호 수준의 마련이 촉구됨에 따라, 그리고 자국민 개인정보 보호를 위한 일반법 제정 요구의 확대가 법 제정의 중요한 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다.

법안 제1조에서 "개인정보의 자유로운 이전을 보장하고 개인정보를 합리적으로 이용하고자 한다"라고 목적을 밝힘으로써 국제 흐름에 부합하려는 의미를 담고 있다. 그리고 개인정보 주체의 권익보호, 개인정보의 자유로운 유통과 촉진, 국제규범과 표준의 상호인정 등에 대해서도 명시하고 있어 국제적인 흐름에도 부합한다는 점에서 의미가 있다. 그러나 규정들의 내용을 세부적으로 살펴보면, 중국이 엄격한 국가주도적 통제와 데이터 보호주의를 단행하고 있음을 알 수 있다.

(2) 개인정보보호법 담당 부처

중국은 단일 개인정보보호 감독기구를 두고 있지 않으며, 관련 부서에서 개인정보보호법과 각 유관 법률에 따라 개인정보와 관련 업무를 각자 집행하는 체계로 이루어져 있다.

〈표 5－19〉 중국의 개인정보보호법 담당 부처

담당 부처	담당 업무
국가인터넷판공실	인터넷 상의 전반적인 콘텐츠에 대해 감독, 관리 등의 업무를 담당
공업화정보부	정보통신 관련 데이터 보호업무
공안부	데이터 안전, 네트워크 위반에 대한 치안업무
국가시장감독국	소비자의 개인정보 감독

(3) 플랫폼 규제 관련 내용

보다 상세한 중국의 플랫폼 규제 관련 내용은 다음과 같다.

〈표 5－20〉 중국의 플랫폼 규제 관련 구분 및 내용

구분	내용
적용 범위	국내에 거주하는 자연인의 개인정보를 처리하는 국내 및 국외에 위치한 개인정보처리자(기관, 개인)에게 적용된다. 이 경우 중국 외에서 국내 자연인의 개인정보를 처리하고, ① 국내 자연인에게 상품 또는 서비스를 제공하는 목적, ② 국내 자연인의 행위를 분석, 평가, ③ 법률 및 행정법규상 규정된 기타 사항 등 3개 사항 중 한 가지에 해당한다면 이 법의 적용 대상인 개인정보처리자에 포함된다(제3조).[197]
개인정보 처리의 합법성 요건	① 개인의 동의를 받은 경우 ② 개인을 일방 당사자로 하는 계약 체결 또는 이행에 필요한 경우 ③ 법적 직무 또는 법적 의무 이행을 위해 필요한 경우 ④ 돌발적인 공공보건사고에 대응하거나 응급한 상황에서 자연인의 생명 건강 및 자산안전 보호를 위해 필요한 경우 ⑤ 공공익익을 위한 신문 보도, 여론 모니터링 행위 등 합리적인 범위 내에서 개인정보를 처리하는 경우[198] ⑥ 법률, 행정법규에서 규정하는 기타 사항
동의와 고지	개인정보처리자는 사전에 분명한 방식과 언어로 고지사항26)을 고지하여야 하며, 이는 공개, 열람 및 보관이 용이하여야 한다(제18조). 또한 정보처리 대상이 14세미만 미성년자임을 알고 있거나 알아야 하는 경우 보호자의 동의를 받아야 한다(제15조). 국가기관도 이 법안의 적용대상이 된다(제35조).
자동의사결정 결과의 투명성	개인정보처리자는 개인정보를 이용하여 자동의사결정을 수행할 경우에 투명성 등 결과의 공정성, 합리성을 보장해야 한다. 이 경우 정보주체는 자동의사결정이 자신에게 중대한 영향을 미친다고 판단할 경우 설명요구권을 가지며, 자동의사결정만을 통한 의사결정을 거부할 권리를 가진다(제25조).
민감정보의 처리 제한	민감정보 처리 시에는 정보주체의 별도의 동의를 얻어야 한다(제30조). 동의획득 시에는 제18조의 고지사항(처리자의 신분, 연락처, 처리목적 등) 이외에 민감정보 처리 필요성 및 개인에게 미치는 영향도 고지하여야 한다(제31조)

197) “기타 사항”에서 외국 또는 외국 기업에 대한 강제력을 보다 폭넓게 확장할 수 있는 여지를 두어 GDPR보다 더 강한 규제가 가능할 것으로 예상할 수 있다.

198) 공공이익을 위한 ‘여론에 대한 모니터링 행위’에 대해서도 그 처리의 적법성을 인정하고 있어 중국의 인터넷 검열에 의한 개인정보 처리가 합법적으로 인정될 수도 있다는 점은 중국 국민에 대한 검열과 통제를 명시하고 있음을 의미한다.

구분	내용
개인정보의 국외 이전 제한 및 개인정보 국내 보존 의무 등	개인정보처리자가 업무상 필요하여 중국 역외로 개인정보를 제공하려는 경우에는 최소 다음의 조건 중 어느 하나의 조건을 충족해야 한다(제38조). ① 이 법 제40조 규정에 근거하여 국가 네트워크 정보 부처의 안전성 평가 통과 ② 국가 네트워크 정보 부처 규정에 근거하여 전문기관의 개인정보 보호 인증 진행 ③ 국외에서 개인정보를 이전받는 자와 계약을 체결하여 양측의 권리와 의무를 약정하고 개인정보 처리 행위가 이 법에서 규정하는 개인 정보 보호 표준에 부합하는 의무를 부과 ④ 법률, 행정법규 또는 국가 네트워크 정보 부처에서 규정한 기타 조건에 따른 경우[199][200]
개인정보보호책임자 지정·공개 및 관련부처에의 신고 의무	개인정보 처리 수량이 국가 네트워크 정보부처에서 정한 기준에 달한 개인정보처리자에게는 별도로 개인정보 보호책임자를 지정하여 개인정보 처리 관리·감독하여야 할 책임을 부여하고 있다. 아울러 해당 책임자의 이름, 연락처 등 공개 및 개인정보보호 전담부처에 신고하여야 할 의무도 부과하고 있다(제51조).
개인정보 보호조치 의무	개인정보처리자는 처리목적, 방식, 정보의 유형, 초래할 수 있는 결과, 발생가능한 안전성 위험 등을 종합적으로 고려하여 법적 규정에 부합해야 하며, 개인정보가 무단으로 열람, 노출, 절취, 변경, 삭제 등의 안전문제가 발생하지 않도록 다음의 보호조치들을 취해야 한다(제50조제1항). ① 내부 관리 제도 및 운영 규정 마련 ② 개인정보를 등급별로 구분 및 관리 ③ 암호화, 비식별화 등 상응하는 보안 기술 조치
개인정보 보호조치 의무	④ 운영권한을 합리적 확정 및 종사자에 대한 정기적 보안 교육 및 훈련 실시 ⑤ 개인정보 안전 사고 응급조치 방안을 수립 및 실시 ⑥ 법률, 행정법규에서 규정한 기타 조치

199) 한편, 일반 개인정보처리자와 달리, 핵심정보 인프라사업자와 개인정보처리 수량이 국가 네트워크 정보부처가 정한 기준에 해당하는 개인정보처리자는 개인정보를 반드시 중국 역내에 보존해야 하고, 이 개인정보를 중국 역외로 이전하려면 국가 네트워크 정보부처로부터 안전성 평가를 통과하여야 한다(제40조).

200) 또한, 국제 사법 공조 또는 행정상 협조 요청으로 중국 역외에 개인정보를 제공해야 하는 경우, 법에 근거하여 해당 주관 부처에 비준을 신청해야 한다. 중국이 체결하였거나 참가하는 국제 협약, 국제 협정 중에 중국 역외로의 개인정보 이전 관련 규정이 있는 경우에는 그 규정에 따른다(제41조).

구분	내용
사전 위험평가 실시 및 기록 등 의무	개인정보처리자는, ① 민감정보 처리, ② 개인정보를 이용한 자동 의사 결정, ③ 개인정보 처리 위탁, 제3자에게 개인정보 제공, 개인정보 공개, ④ 개인정보 국외 이전, ⑤ 개인에게 중대한 영향을 미치는 기타 개인정보 처리 행위 등의 경우에는 사전 위험평가29)를 실시하고, 이를 기록·보존(최소 3년)하여야 한다(제54조).[201]

4. 소 결

플랫폼은 한 국가에 한해서 국한되는 개념이 아니라, 국경의 벽을 허물고 인터넷이라는 수단을 통하여 그 영향력은 상상을 초월할 정도의 빠른 속도로 전세계로 뻗어나가고 있다. 다시 말해서, 소위 Google, Amazon, Alibaba 등과 같은 시장지배적 지위에 있는 대규모 온라인 플랫폼의 경우에는 전 세계를 상대로 경제활동의 이익을 극대화하고 있다. 이러한 측면에서 플랫폼에 대한 규제의 논의는 한 국가만의 것으로 국한되어서는 안 되며, 특정의 공통점과 고도의 필요성 그리고 정당성을 통하여 규제를 모색해야 할 것이다. 그러나 아직까지는 EU, 미국, 중국 등 대륙 및 국가별로 플랫폼에 대한 규제 정책을 전개하고 있는 것이 현실이다. EU의 일반개인정보보호법(GDPR), 디지털서비스법(DSA) 그리고 디지털시장법(DMA)를 바탕으로 데이터, 알고리즘 규제 및 플랫폼에 대한 개념 정의와 의무 조항 신설 등을 통해 플랫폼 규제의 출발을 알렸다면 이후 미국에서는 소비자의 데이터(개인정보) 보호의 측면에서 주(State)법 차원의 캘리포니아주 소비자프라이버시법(CCPA), 프라이버시권리법(CPRA) 그리고 버지니아주 소비자정보보호법(VCDPA)의 법률이 제정되었다. 최근에는 미국에서도 플랫폼에 대한 규제가 강화되고 있는 추세인데 이는 플랫폼 규제 패키지 법안으로서 플랫폼독점종식법, 플랫폼경쟁및기회법, 미국선택및혁신온라인법, 서비스전환허용에따른호환성및경쟁증진법, 합병신청수수료현대화법, 주반독점집행지법 등의 법안 발의를 통해 확인할 수 있다. 플랫폼 규제 강화 추세는 EU, 미국뿐만 아니라 중국에서도 활발하게 진행되고 있으며 앞서 서술한 내용들이 이와 관련된 것이다. 각 법마다 거래 규모나 매출 금액 등을 통해 설정하는 적용대상의 요건, 규제의 구체적인 방식 및 제재

201) 해당 규정은 중국의 통치체제 유지라는 입장에서는 개인정보 국외 이전에 대한 보안평가 등 직접적 국가통제 전 단계의 자율적 규제에 해당하는 것으로 이해할 수 있다.

규정에 차이가 있으나 공통적으로 플랫폼의 반독점 및 불공정거래행위 규제의 측면과 소비자 및 정보주체의 데이터(개인정보) 보호의 측면의 두 축을 기반으로 접근하고 있는 것으로 확인된다.

다만 온라인 플랫폼은 경제학적으로는 단일시장이 아닌 양면 또는 다면시장에 걸쳐 시장지배력을 행사하며 이러한 경제적 측면뿐만 아니라 일반 시민의 일상생활, 사회문화적 측면 등 그 영향력은 측정하기가 불가능할 정도로 포괄적이다. 이에 따라 우리나라의 전자상거래법, 개인정보보호법의 개정, 온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률의 제정 움직임 그리고 플랫폼 규제와 관련된 법률의 제정에 있어서 일률적이고 편의주의적인 접근이 아닌, 다양한 측면을 고려한 개별적인 접근, 온라인 플랫폼 시장의 자율적인 접근 규제를 유도하는 것이 적절하다. 특히 미국이나 중국과 다르게 우리나라는 아직 대규모 온라인 플랫폼 기업을 보유하고 있지 않거나 적은 것이 현실이기에 우리나라 플랫폼 기업에 역차별이 발생하지 않게 해야 하며 플랫폼 생태계 성장이 저해되지 않도록 해야 할 것이다. 따라서 개인정보 및 소비자로서의 권리를 높은 수준으로 보호함과 동시에 거래플랫폼 사업자가 혁신적 활동을 하고 경쟁할 수 있는 시장환경을 마련해야 하는 어려운 임무가 입법자에게 부여되고 있다. 이를 위하여 시장의 투명성과 확실성을 높이는 한편, 개별적으로 발생하는 문제를 구체적으로 대응하는 한도에서 입법이 이루어지는 것이 필요하다. 이러한 문제중심적 해결방법을 우리나라의 정책 설계에 도입하기 위해서는 위 서술한 중국의 플랫폼 규제 정책 등 다른 나라에서는 플랫폼에 대하여 어떠한 규제 방법을 통해 접근하고 있는지 참고하여 연구되어야 할 것이다.

제5절 영 국

1. 영국 플랫폼 규제 동향

가. 새로운 디지털 규제 체제 논의

1) 배경

영국 경쟁당국인 Competition and Markets Authority(이하 “CMA”)는 2020년 7월 온라인 플랫폼과 디지털 광고에 대한 시장조사 시행 이후, 디지털과 온라인 서비스에 관하여 규

율할 수 있는 행동강령(code of conduct)[202]을 집행하고, 실제적으로 집행할 수 있는 기관인 Digital Markets Unit(이하 "DMU") 설립의 필요성을 제기하였다. 이후 영국은 2021년 4월 새로운 디지털 규제체계 내에서 관련 시장 상황에 대한 주기적인 감독 업무를 강화하기 위하여 CMA 내 하위 독립 기관인 DMU가 설립되었다.

CMA는 2019년 디지털 경제 체제 내에서 경쟁을 효과적으로 보장하기 위하여 우선적으로 요구되는 전략목표를 분석한 보고서 "Policy Paper"를 발간하였다. 동 전략 보고서는 기존 전통적인 경쟁법에 따른 소비자와 반독점 집행 및 기업결합 분석 틀에 대한 변화의 필요성을 인식하고, 데이터와 알고리즘에 대한 기술적인 이해와 능력을 향상시킬 수 있는 전문가 단체로 구성된 새로운 팀의 창설 요구, 온라인 플랫폼과 디지털 광고 시장평가 개시, 디지털 시장 내 기업결합 가이드라인 검토, DMU 창설에 따른 세부적 정책사안 등에 대하여 다룬 바 있다.

이러한 전략목표들은 2021년 2월 다시 활기를 띠면서 2021년 3월 CMA, Ofcom, ICO 사이의 정보교류를 위한 협의 채널을 담당하게 되는 Digital Regulation Cooperation Forum (이하 "DRCF")의 공동 방침에 대한 사안을 발표하게 된다.[203] CMA가 2019년 발표한 디지털 시장전략보고서에서 "경쟁"은 디지털 기업들에게 혁신을 보장해야 하는 주된 수단으로서, 시장에서 새로운 진입을 도와 시장독점을 막고 소비자들의 권리를 보호하여 더욱더 좋은 서비스와 재화를 받도록 보장하는 것으로 정의 내리고 있다.

경쟁당국은 일련의 보고서에서 다루어진 근본적인 시장특징을 구체적으로 이해해야 한다고 도입부에서 설명하고 있다. 이처럼, 디지털시장에서 경쟁당국의 주된 정책목표는 경쟁을 통하여 소비자이익을 촉진하고, 디지털 변화가 계속적으로 이루어져 상당한 수준의 혁신을 도달하여 이에 따른 혜택이 제공될 수 있는 것인가에 달려 있다.

CMA의 디지털시장전략은 알고리즘 사용과 개인에 따라 맞춰진 가격책정에 대한 정책

202) EU 집행위원회가 채택하는 연성규범(soft law) 수단 중 하나로서 행동강령(code of conduct)은 행위를 규율하기 위한 목적으로 수범자의 행위에 자연스럽게 영향을 줄 의도를 가진다. 이러한 법규범은 외부적인 행위를 주시하기 위하여 일시적으로 입법 대안적인 규범적인 기능을 수행하는 일반적인 성질을 지닌다.

203) UK Competition Law Newsletter(01 Apr 2021), UK regulators announce first workplan for digital markets.

연구보고서 발간, 디지털시장에서 적용되는 집행수단들을 비교조사, 경쟁과 소비자 집행 사례, 온라인 영역별 기업결합평가 등의 수단을 다른 기관들의 집행수단들과 통일하고, 강력한 협업체계를 구성하여 더욱 효과적인 집행방안을 마련하도록 요구하고 있다. CMA는 동 보고서에서 5가지 전략적 목표를 설정하고 있다.

① 현재 보유하고 있는 수단을 효율적, 실효적으로 활용(consumer and antitrust enforcement, merger assessment), ② 디지털비지니스 모델의 기회와 위험을 이해하여 전문지식과 역량 제고(online platforms and digital advertising market study), ③ 디지털경제에서 요구되는 집행수단을 제안 및 채택(online platforms and digital advertising market study, review merger regime, reform proposals), ④ 디지털시장의 새로운 규제구조를 위한 요구와 선택안들을 정부에게 권유(online platforms and digital advertising market study, policy input to government on digital markets unit), ⑤ 데이터 이동권과 같은 디지털 중심의 미래에 적용가능한 구제책(online platforms and digital advertising market study, policy input to government on digital markets unit) 등을 고려한다.

이러한 5가지 전략목표는 CMA가 발표한 보고서와 권고안을 기준으로 추진하며, 기관 외부적으로는 Data, Technology and Analytics Unit(이하 "DaTA") 설립하여 CMA의 알고리즘과 데이터에 대한 기술적 이해와 역량을 제고하도록 지원한다. DaTA는 데이터공학, 데이터과학, 데이터와 기술에 대한 시장정보 전문가팀으로 구성하여 데이터 및 알고리즘 사용 기업에 대한 이해를 돕고, 인공지능기술, 머신러닝의 사용, 크고 작은 데이터집합의 수집·분석·결론 도출에 대한 업무를 담당한다.

Furman Report의 Strategic Recommendation D에서 언급된 부분으로 인공지능과 관련한 감시와 이에 대하여 취약한 소비자와 소비자 이익을 저해하는 반경쟁적인 행위를 차단하도록 한다. DaTA는 이와 관련한 정책연구를 수행하여 DMU에게 요구되는 기술적인 개선안을 마련하는데 기여하도록 한다. CMA의 시장평가(market study)는 실제적인 법적효과를 나타내지는 않지만 시장의 문제를 파악하고, 이를 대처하기 위한 규제개입의 권고로 자연스럽게 넘어간다는 점을 살펴볼 수 있다.

플랫폼 기업에 의하여 높아진 진입장벽을 시정할 조치로서 이러한 행위를 연성규범의 형태로 규제할 경우에 CMA의 규제개입에 대한 성질은 상당히 복잡한 상태로 나타날 것이다. 따라서 앞으로 제정될 행동강령에 어떠한 법 일반원칙들을 내포하여 그 내용을 명확

하게 규율할 것인가에 대하여 고민하고 있는 것으로 보인다(Digital Competition Expert Panel, 2019).

2) 정책 목표

UK 내에서 규제논의는 법안의 정비를 통하여 규제기관들에게 새롭게 부여된 권한과 관할권에 대한 기관 포지션에 따른 온라인 피해를 어떻게 대응할 것인가에 맞춰져 있었다. 특히, 다양한 형태로 수면 위에 떠오르는 아동보호, 보안(security), 허위정보의 문제들이 법적, 사회적으로 바람직한 행위 기준에 부합하는가에 대한 판단이 전제될 수밖에 없다.

Ofcom은 2019년 Addressing Harmful Online Content라는 Discussion Paper를 통하여 온라인 유해 콘텐츠 또는 행위의 주요사안, 자체적인 기준평가방식, 복잡한 사안에 대한 규제공백 등을 분석하여 정부에게 규제기관의 입장과 새로운 입법안에 대한 의도를 제안한 바 있다. 온라인 피해 사안들의 복잡성은 경제적, 사회적, 기본권에 대한 법리적인 영역에서 추론적인 접근이 근본적으로 달리 이루어진다는 점에서 나타난다. UK는 2019년 이후 온라인과 디지털 시장에 대한 규제를 적극적으로 수행하는 입장을 취하면서, DMU의 설립 결정이 그 핵심적인 요지에 해당한다 볼 수 있겠다.

DMU는 CMA의 "그림자 형식(shadow form)"으로 업무를 수행하게 되며, EU Digital Markets Act의 입법안이 온라인 플랫폼의 "gatekeeper" 역할에 대하여 중점적으로 규제를 이행한다는 입장에 대응하고 영국은 독자적인 플랫폼 규제의 집행을 발전시키기 위하여 독립적인 감시기관을 설립하여 이러한 역할을 맡기도록 한다. DMU의 설립은 2020년 CMA의 온라인플랫폼에 대한 시장조사에 대한 최종보고서(Online platforms and digital advertising market study)의 권고안을 정부가 채택함에 따라 이루어졌다.

CMA의 보고서에 담긴 권고안은 디지털경제전문가 패널들을 주재한 Jason Furman 교수가 2019년 3월 발표한 보고서(이하 "Furman Review")의 권고안들과 상당 부분 연장선상에서 마련되었다. CMA는 다음과 같은 권고안을 제시한 바 있다.

① 전략적 시장지위(Strategic Market Status, 이하 "SMS")를 지정하여 디지털광고를 통하여 플랫폼 재원을 마련하는 행위 통제를 위한 행동강령(Code of Conduct)을 마련하고 집행, ② DMU를 설립하여 SMS를 지정하는 업무를 수행하고 입법에서 규정된 목적범위 내에서 행동강령을 소개·유지, 구체적인 지침을 제시, ③ DMU의 필수적인 권한범위는 적시에

행동강령에서 요구된 원칙들을 집행할 수 있는 권한과 변화되는 시장조건에 대응하여 원칙들을 개정할 수 있는 권한(예컨대, 금전적 패널티 변경·부과·중지와 관련한 구체적 행위에 대하여 지시할 권한 등) 부여, ④ DMU의 규제개입에서 도입된 추가적인 권한은 데이터에 대한 이용자 통제권, 상호운용성(interoperability), 데이터에 대한 진입과 분리 권한을 포함하여 데이터와 관련한 규제권한을 지니며, 이용자 선택에 대한 개입, 디폴트 개입(다수의 기기나 브라우저를 통하여 디폴트 옵션을 수행할 수 있는 능력 제한), 운영 또는 소유에 대한 분리 개입 등이 있다.

정부는 CMA의 처음 3가지 권고안에는 지지를 표명하였음에도 마지막 새로운 행동강령의 집행 권한 이외의 추가적인 권한 도입의 권고에 대해서는 계속적인 분석작업을 통하여 적절한 수준을 판단해야 한다는 신중한 입장을 보였다. 정부는 Furman 보고서가 발표된 이후에 2020년 3월에 Digital Markets Taskforce(이하 "DMT")를 설립하였다. 동 기관은 2021년 초반 공청회를 거쳐 하반기에 만들어질 행동강령의 가능한 설계안과 이행, SMS 플랫폼에 대한 지정기준에 대한 조언을 제공하는 역할을 지닌다.

CMA의 시장평가는 디지털광고를 통하여 재원을 마련하는 온라인플랫폼이 소비자대면시장(consumer-facing markets)에서 보유하고 있는 시장력 출처(sources)와 수준을 측정하고, 플랫폼사업자의 데이터 사용에 대한 소비자의 적절한 통제 수준, 디지털광고 시장에서 투명성 결여, 이해의 갈등, 시장력의 전이(leveraging)가 경쟁을 약화하는가에 관한 분석이 이루어졌다. Furman Review 이후, CMA는 디지털광고시장의 여러 특성[204]들이 시장쏠림을 야기하여 승자독식 현상을 만들 수 있다고 결론내렸다.

CMA는 페이스북이 소셜미디어와 광고표시 시장에서 상당한 시장력을 보유하고 있고, 구글이 일반검색 시장과 검색광고(search advertising)에서 상당한 시장력이 존재한다는 사실을 수행된 시장평가를 통하여 뒷받침하였다. CMA는 2019년 영국 디지털광고에서 지출된 140억여 파운드의 80%를 구글과 페이스북이 차지했다는 증거를 통하여 관련 시장에서 "경쟁"이 결여되어 소비자와 사업자에게 피해를 야기하였다고 판단하였다.

---

204) 디지털광고시장의 특성들로는 플랫폼이용자의 수가 많을수록 이용자 혜택이 증가하는 네트워크효과, 플랫폼의 성공에 있어서 데이터의 사용과 중요성이 커진다는 점, 범위와 규모의 경제가 성립, 이용자행태와 디폴트 권한, 보완적인 재화와 서비스의 생태계 역할을 포함한다.

이러한 피해에 대하여 CMA는 혁신이 감소[205]되었고, 재화와 서비스에 대한 높은 가격을 유도[206]하고, 품질을 감소[207], 소비자 통제를 결여[208]하도록 하여 광범위한 사회적 피해를 야기한다고 보았다.

나. 논의 내용

1) 전략적시장지위(SMS) 지정과 행동강령(Code of Conduct) 집행

CMA는 DMU의 설립을 제안하였고, DMU를 통하여 전략적시장지위(SMS)를 지정할 수 있는 법적근거와 권한을 부여받는다. DMU는 전략적시장지위로 지정된 사업자를 행동강령을 집행·감독할 수 있으며, 경쟁촉진적인 개입(Pro-competitive interventions)을 시행하게 된다.[209] 전략적시장지위 평가기준은 적어도 하나의 행위에서 상당하고 견고한 시장력을 보유하고 있고 이러한 시장력이 기업에게 전략적인 지위를 제공하고 있어야만 한다. 이외에도, 해당 기업의 행위가 매우 상당한 크기와 규모를 통해 달성되는가를 고려한다.

해당 기업이 소비자에게 매우 중요한 관문(gateway) 기능을 하는가, 기업의 행위가 자신

---

205) CMA의 보고서는 구글과 페이스북에 대한 경쟁압력의 결여는 혁신감소를 가져오며, 소비자에게 새롭고, 가치있는 서비스 개발을 저해한다고 보았다. CMA의 혁신 감소에 대한 우려의 근거로는 새로운 혁신적인 기업에 대한 신규진입이 기존사업자의 자체적인 행위로 억제될 수 있다고 보았다.

206) 동 보고서는 페이스북의 이용자 1인당 평균수익이 경쟁자와 비교하여 10배 이상에 달하며, 영국내 구글의 데스크탑과 모바일 검색광고가격은 주요 경쟁자인 Bing과 동일기준에서 비교해볼 때 30~40% 더 높게 나타난다고 설명하고 있다. 이러한 분석은 영국내 구글과 페이스북이 얻는 이익이 투자자에게 공정한 보상을 제공하기 위하여 요구되는 수준 이상의 수익으로 측정된다고 보았다.

207) 동 보고서는 디지털플랫폼에서 이용자에게 노출되는 광고의 수는 증가하고 있으며, 페이스북에서 한시간 기준으로 보여지는 광고들은 2016년 40~50에서 2019년 50~60 수준으로 증가하였다고 설명한다. 구글 역시 검색어에 따라오는 연관검색결과 상단에 나타나는 최대 광고 수가 증가하였다.

208) 보고서는 디지털광고시장에서 더 많은 경쟁자가 존재할수록 데이터 수집과 사용에 대한 이용자의 통제권한이 증가할 수 있다고 보았다. CMA는 소셜미디어의 약관이 주로 "take it or leave it"과 같은 특징을 나타냄에 따라 많은 이용자들이 서비스 사용을 위해서 플랫폼에 자신의 데이터를 공유할 수밖에 없다는 점을 지적하고 있다.

209) DMU는 행동강령(Code of Conduct)과 경쟁촉진적인 개입(Pro-Competitive interventions)이라는 두 가지 집행수단을 보유하게 된다.

의 시장력을 더욱더 견고하게 하거나 보호하기 위하여 사용되는 행위인가, 다른 행위영역으로 확장하기 위하여 자신의 시장력을 확장하는 것인가, 기업이 행위를 통하여 게임의 규칙을 판별할 목적으로 사용하였는가 등을 고려할 수 있다. 영국 정부는 전략적시장지위 지정에 대한 평가 기준을 증거기준의 평가에 따른 질적·양적 기준을 모두 고려하고 있으며, 개입의 우선순위를 매기기 위하여 기업의 전세계 또는 영국 내 매출액, 네트워크 효과, 진입·비용 장벽, 규모와 범위의 경제에 따른 행위 특성을 고려할 수 있다. 정부는 처리기간을 6개월 협의 후에 9개월 지정처리를 도입할 것인가를 고려하고 있다(Policy Paper, 2020).

전략적시장지위 기업은 DMU가 집행하는 행동강령을 준수하게 하여 해당기업의 행위를 관리한다. 행동강령은 법적구속력이 없는 법규범의 형식으로 법적구속력을 지닌 일련의 원칙들을 혼합하여 공정거래(fair trading), 선택의 개방성(open choices), 신뢰와 투명성(trust and transparency)이라는 3가지 핵심적인 목적을 담아 마련하도록 한다. 정부는 앞에서 언급된 목적들은 입법형식으로 규정하고 DMU가 입법원칙들을 근거로 하여 기업에게 부여할 구체적인 법적구속력을 지닌 요건들을 발전시켜서 높은 수준의 법원칙으로 규율될 수 있도록 한다. 또한 DMU는 6개월의 절차기한을 가능하도록 하여 잠정적, 최종적 집행명령을 시행할 수 있는 권한을 지닌다.

정부는 행동강령과 병행하여 경쟁촉진적인 개입권한을 DMU에게 부여할 것을 제안한 바 있다. 이러한 권한은 DMU가 점진적·비례적·일관적 방식으로 구제책을 시행할 수 있는 유연성을 지닌다. DMU가 지니는 광범위한 재량권의 개입기준은 경쟁을 저해하는 효과가 존재하는가에 있으며 이는 현행 시장조사체계와 동일한 기준이 적용된다.

2) 협의체제의 구축

DMU를 통한 디지털시장에 대한 강력한 집행체제의 제안 하에, ICO, CMA, Ofcom은 디지털과 온라인 서비스에 대한 조화로운 규제와 규제기관들 간의 발전된 협의체계를 보장하기 위하여 DRCF를 창설하였다. 2021년 4월 Financial Conduct Authority(“이하 FCA”) 역시 가입되었다. DRCF는 다음과 같은 정책목표를 지닌다.

① 규제와 다른 집행수단들이 디지털생태계를 발전적이고 일관되게 이행될 수 있도록 하고 정책영역을 넘어 이용자 이익을 극대화할 수 있는 효율적, 실효적 결과를 창출하도

록 공개적인 담화와 작업을 용이하게 하여 규제의 일관성이 진전될 수 있도록 협력한다.

② 규제접근방식에 대하여 공지하여 해결책을 발전시키고, 디지털분야에서 나타나는 새로운 정책과제를 살펴볼 수 있는 포럼 내 전문가 단체의 활용을 통해 규제정책결정을 공지한다.

③ 디지털 시장에서 구성원 모두 실효적인 기능수행에 요구되는 기술, 전문지식, 수단을 보유할 수 있도록 지식과 자원을 공동관리하여 규제역량을 강화한다.

④ 규제기관 소관 정책분야의 실효성을 보장하고 전략을 교환하기 위하여 향후 디지털 트랜드의 이해를 서로 공유·개발하여 미래발전을 예측한다.

⑤ 규제기관은 혁신의 관점에서 접근하여 지식·경험 등을 공유하여 혁신을 촉진하도록 한다.

⑥ 디지털 시장의 규제접근에서 정보교환과 모범관행(best practice)을 공유하여 국제적인 협약을 강화한다.

DRCF는 디지털 시장의 규제접근에 관한 모범관행(best practice)과 정보를 공유할 수 있는 국제적인 규약단체를 촉진할 목적으로 형성되었다. ICO, CMA, Ofcom은 2021-2022 워크플랜(Digital Regulation Cooperation Forum: Plan of work for 2021 to 2022)을 통하여 강력한 운영관계를 성립하는 동시에, 주요한 온라인 규제사안들에 대하여 더욱 밀접하게 운용하고 기관들의 자원·경험·노하우 등을 공유하면서 협의체계의 성질이나 한계를 강화할 수 있는 방안을 강구한다. 매년마다 이러한 결과를 보고하여 발간하도록 한다.

DRCF 워크플랜은 각 기관들이 온라인과 디지털과 관련하여 새로운 권한들이[210] 부여되고, 이들의 규제접근방식을 보조하고 협의할 수 있는 방안에 대한 윤곽설정의 필요성, 기술·산업 발전을 위한 전략, 공동 규제접근,[211] 기술·역량 증가 등 주요 영역에 대한 우선적인 대응방안을 논의하고 있다. DRCF는 규제기관들 간의 협력관계를 더욱 발전시키고, 부

210) 2020년 하반기 Ofcom은 영국에서 설립된 영상고유플랫폼(video-sharing platforms)에 대한 규제권한을 갖도록 하는 입법안이 발의되었고, ICO의 Age-Appropriate Design Code는 2021년 9월부터 시행되었다.

211) DRCF의 공동전략안은 디자인프레임워크(design frameworks), 알고리즘처리(algorithmic processing(artificial intelligence or AI), 디지털광고기술(digital advertising technologies), 단대단 암호화(end-to-end encryption)와 같은 4가지 영역을 중점으로 마련되었다.

처들 간의 협약을 효과적으로 설계하면서 명확성을 확보하는 방안을 모색한다. 영국은 유해한 온라인 서비스에 대한 아동보호 규정인 Age-Appropriate Design Code와 경쟁법과 데이터보호 규제 간의 관계, 그리고 영상공유플랫폼(video-sharing platforms, 이하 "VSPs")과 온라인 침해(online harms) 간의 관계를 어떻게 조화로운 규제방식으로 접근할 것인가에 대한 문제를 상당히 중요한 우선순위로 놓고 있다.

DRCF 형태를 통한 거버넌스 구축은 경쟁, 데이터, 콘텐츠, 소비자 현안들이 복잡하게 얽혀 작용하게 될 때, 일관적인 규제 방안이 부족하다는 인식에서부터 출발하였다고 볼 수 있다. 2018년 Data Protection Act에 따라 개인정보의 안정성을 유지하고, UK 일반보호규정(General Data Protection Regulation)에 관한 규제관할권을 지닌 ICO는 온라인 서비스에 대한 아동보호를 위하여 15가지 기준들을 규정한 Age Appropriate Design Code의 감독과 광고기술(ad tech)에 대한 조사권한을 지닌다. CMA는 2020년 7월에 발간한 디지털광고 시장평가에서 정부에게 DMU를 신설하여 기술을 보유한 기업의 시장력과 경쟁증진에 대한 분석을 전담하도록 권고한 바 있다.

2021년 1월 CMA는 타사 쿠키의 사용 없이 온라인광고를 수월하게 만드는 Privacy Sandbox에 대한 구글의 제안[212]이 구글의 시장력을 강화할 것인가에 대한 조사를 개시한 바 있다. 2020년 11월 이후부터 UK를 기반으로 한 VSPs는 유해한 콘텐츠로부터 이용자를 보호하기 위한 새로운 규정을 준수하도록 법안이 마련되었고, Ofcom은 이에 대한 규제권한을 지닌다. Ofcom은 다른 규제기관들 중에서도 기업들이 이용자들의 온라인 안전성에 대한 책임을 확보하도록 정부에게 새로운 주의의무(duty of care)[213]를 요구할 수 있는 기관으로 선택된 바 있다. FCA는 핀테크 규제와 개방형금융결제(open banking)에 대한 새로운 정책을 이끌고, 정교한 광고기술을 통해 유인된 사람들에게 온라인 신용(online credit)과 대출 서비스를 무리하게 강제하는 것에 대하여 감독 권한을 지닌다.

이와 같이, 다수의 규제기관들이 디지털과 관련한 모든 사안에서 중복된 관할권을 지니게 되었다. DRCF는 의사결정을 위한 거버넌스 모형이 아닌 기관들 간 디지털규제 성질이

212) Press release(8 January 2021), CMA to investigate Google's 'Privacy Sandbox' browser changes.

213) Newsletter(15 December 2020), Ofcom, Ofcom to regulate harmful content online.

나 수단들을 근거로 한 전문적·기술적인 사안들을 상호교환하고, 기술개발 및 규제에서 나타나는 공백을 전략적으로 대응하기 위한 정보공유형 거버넌스 모델로 볼 수 있다. 이러한 비공식적인 거버넌스 모형에 대한 명확성과 투명성을 확보하기 위하여 온라인 규제에 관한 단계별 공동 프로젝트 수행이 수월하도록 양해각서(Memoranda of Understanding, 이하 "MoU")를 마련하여 이행하도록 하고 있다.

DRCF의 2011/2022 워크플랜은 Ofcom, CMA, ICO의 공동규제의 넓은 범위와 규모를 설정하기 위한 로드맵을 제시한다. 동 워크플랜은 DRCF의 정보공유에 대한 협조의 방식과 시기에 대한 투명성을 부여하고, DRCF의 계속적인 발전을 위하여 온라인 규제에 대한 협력 목표와 다자간에 가능한 공동프로젝트의 실현을 보장할 수 있는 MoU 양자간 협약에 대하여 평가하고, 디지털 규제협조체계를 지원하기 위하여 요구되는 조치들에 대하여 정부지원을 요청하며, 효과적인 공동작업의 실행을 위하여 안전한 IT 시스템 공유, DRCF을 위한 사무국 설립과 같은 시스템적인 지원 등을 명시하고 있다(Policy Paper, 2020).

디지털 경제에서 영국이 주도하고자 하는 DRCF를 통한 정책목표는 규제의 일관성(coherent), 정보·지식·경험에 대한 공지(informed), 타 규제기관의 정책적인 접근에 대한 상호 간 대응(responsive)을 달성하고자 한다. DRCF를 통한 협력체계는 온라인 규제 사안들이 발생하는 영역을 구분하고, 이와 관련한 정책목표, 규제의무, 규제기관별 기능 등에 따라 수반되어야만 하는 전문적인 식견과 기술들을 설명하고 있다.

① 산업과 기술개발을 위하여 전략적 대응

ⓐ 디자인 프레임워크(Design frameworks)

디지털서비스는 소비자 스스로 서비스를 다루고 자체적으로 설계하고자 하는 의도를 지원하는 특징을 지닌다. 따라서 이러한 디자인 프레임워크는 기업들에게 온라인서비스에 대한 설계 단계에서 프라이버시 일정 기준을 충족할 수 있는 인터페이스의 설계를 요구하는 규제접근방식을 취할 수 있다. 온라인서비스의 설계 시작 단계에서 개인데이터의 수집, 효과적인 사용방식, 선택에 대한 공지를 통하여 이용자의 이해를 돕는 방식의 제작을 고려할 수 있다.

영국의 General Date Protection Regulation(GDPR)은 데이터처리자(data controllers)에게 데이터보호원칙과 개인의 권리에 대한 안전조치를 실효적으로 이행하기 위한 적절한 기술

적, 조직적 조치들을 마련하도록 요구하고 있다. 이를 "Data Protection by Design and Default"라고 일컫는다. 데이터처리자는 설계단계에서 개인데이터 처리활동에 대한 데이터 보호 조치를 통합하여 온라인서비스와 상품 등을 개발할 의무를 지닌다(ICO, 2018).

Online Harms White Paper에 대한 정부의 답변서(Online Harms White Paper: Full government response to the consultation)에서, 온라인 안전성(online safety)에 관한 입법에 앞서 디자인 프레임워크에 대한 자발적인 안전성(voluntary Safety by Design Framework) 개발을 약속한 바 있다. 앞서 설명한 디자인 프레임워크는 기업들에게 더욱더 안전한 온라인 상품과 서비스 제작의 방법에 대한 자율적인 규율 원칙들과 실무적인 방침을 명확하게 규정하게 된다. 동 프레임워크는 현행 설계단계에서 이루어지는 데이터보호에 담겨 있는 법적의무와 설계원칙에 따른 안전성과 연결되어 스타트업 기업들이 상품 또는 서비스 개발단계에서 포함되어야 하는 안전성과 프라이버시 요건들을 쉽게 파악할 수 있도록 한다.

디자인프레임워크에 해당하는 여러 업무영역에서 관련될 수 있는 부처 별(CMA, ICO, Ofcom) 소관업무는 다음과 같다. 현행 데이터보호에 따른 온라인 서비스의 설계요건을 보완하고, 플랫폼사업자가 취약한 소비자를 보호하고 소비자선택을 지원할 수 있는 "choice architecture"를 공평하고, 명료하면서 확실하게 방식으로 설계(fairness by design)[214]할 수 있도록 요구한다.

(b) 알고리즘 처리(Algorithmic processing)

알고리즘 처리와 인공지능(artificial intelligence)은 많은 디지털 상품과 온라인 서비스들의 핵심을 차지하며, 기업의 효율성과 유효성에 상당한 이득을 가져오게 한다. 알고리즘의 사용은 맞춤화된 가격과 선별된 콘텐츠를 제공하여 이용자의 시간과 비용을 절감시킨다. 알고리즘은 상품 범위를 제한하여 이용자가 보는 콘텐츠를 제공, 변경 또는 제한시킨다. 알고리즘 시스템은 상당히 복잡하고 정교하게 만들어지기 때문에 복합적인 영역에서 투명하지 않게 운영될 수 있다. 데이터가 본래 제공되는 의도에서 벗어나서 사용되는 것인가와, 프라이버시가 얼마나 보호되고 있는가에 대한 문제에 있어서 알고리즘이 개인에게 어

214) EU General Data Protection Regulation 제25조에서 명시하는 Privacy by design과 유사한 개념으로 플랫폼은 개인데이터의 사용에 대하여 공지하여 이용자의 선택권 능력을 최대한 보장하도록 한다.

떠한 영향을 미치는가에 대한 정확한 평가가 어렵다.

CMA는 경쟁과 소비자에 대한 잠재적인 알고리즘의 효과에 대한 보고서 계획을 게시한 바 있으며, 이러한 작업은 ICO가 인공지능에 의한 의사결정에 대한 설명과 Ofcom의 온라인콘텐츠조정관리(online content moderation)에서의 인공지능 활용에 대한 작업을 추가적으로 수행한 바 있다. 알고리즘의 편향성(algorithmic bias)에 대한 "공정성"이라는 규범적인 프레임을 갖도록 하기 위해서는 규제수준의 정도와 모범관행에 대한 사회 전반적인 합의가 이루어져야 하며, 이는 규제기관들 간의 높은 수준의 협력을 요구한다고 보았다(CDEI, 2020). 데이터보호와 인공지능에 대한 ICO의 가이던스와 AI auditing framework는 이러한 알고리즘과 공정성에 대한 논의가 이루어질 것으로 보이며, FCA 또한 관련 소관영역에서 Alan Turing Institute와 함께 인공지능의 투명성을 고려한 작업(AI transparency in financial services)을 수행한다.

(c) 디지털 광고기술(Digital advertising technologies)

디지털 광고기술은 온라인광고를 표적화하고 개인 맞춤화하여 제공하도록 하는 데 사용된다. 광고를 통한 재원을 확보하는 비즈니스 모델은 이용자가 많은 유형의 서비스를 무료로 사용할 수 있도록 한다. 2020년 3월 정부는 온라인광고가 어떻게 규제되고 있는가에 대한 증거를 요청하였다.[215] 2020년 7월 CMA는 온라인플랫폼과 디지털광고에 대한 시장평가 보고서를 발표하였고, 이러한 시장에서 경쟁이 작동하지 않음에 따라 사회 전반에 상당한 피해를 야기할 수 있다고 판단하였다. 이어서 CMA는 구글의 시장조사를 착수하였고, ICO는 광고기술의 실시간입찰(real-time bidding)산업과 데이터보호로 확인되는 이슈들에 관한 작업을 계속 진행하였다.

광고를 통하여 자금을 마련하는 비즈니스모델과 온라인콘텐츠 공급에는 긴밀한 연관관계가 존재하며 이러한 모델에 대한 이해에는 Ofcom이 향후 담당하게 될 온라인 안전성이 중요한 요소로 작용한다. 이에 따라, 디지털광고 영역(광고수익 비지니스 모델 포함)은 개인의 권리와의 상호적 관계와, 소비자 피해 발생에 대한 잠재적인 가능성을 포함하여 통합적인 관점에서 정책목표를 발전시켜야 한다. 미래 산업개발에 대한 평가를 제공할 수 있도록 데이터수집, 데이터보호, 온라인안전성, 미디어다원성(media plurality), 전체시장을

215) UK Government(March 2020), Online Advertising - Call for Evidence.

위한 경쟁(competition for market), 디지털광고를 통해 수익을 창출하는 서비스 등의 분석을 기반으로 한 통합적인 관점에 따른 프레임워크 개발이 요구된다. 이를 위하여 규제기관들 전반에 걸친 워크숍을 개최하여 새로운 비즈니스 모델에 대한 이해와 기존 전문지식을 공유하도록 한다.

(d) 단대단 암호화(End-to-end encryption)

온라인 서비스에서 암호화 기술의 비중은 증가하고 있으며 온라인메세징 서비스에서 단대단 암호화는 송신자와 수신자에 한하여만 콘텐츠를 볼 수 있게 한다. 이는 높은 수준의 사용자에 대한 안전성과 프라이버시 보호를 제공하지만 서비스를 사용하는 방식에 대한 투명성과 감시 가능성을 낮춘다. 단대단 암호화 기술은 다양한 서비스에 대한 상호운용성을 감소시킬 수 있어 서비스들 간의 소비자의 전환능력에 영향을 주어 유효경쟁과 혁신을 감소시킬 수 있다.

단대단 암호화와 관련한 이슈들에 대하여 ICO는 프라이버시 이슈와, Ofcom은 온라인메세징과 통화를 중점으로 작업에 착수하였으며, 정부와 이해관계인들은 중요한 교차적인 사안들에 대한 조사를 시작하였다. 디지털서비스에서 단대단 암호화를 함축한 사안에서 CMA, ICO, Ofcom은 현행·향후 정책 목표에서 공동작업에 대한 우선 영역을 지정하고 단대단 암호와 관련한 다각적인 관점을 갖기 위하여 공동워크숍 개최 및 워크숍 결과물에 대한 요약물을 발간하는 등의 접근방식을 취한다.

② 공동규제접근

(a) 데이터 보호와 경쟁규제(Data protection and competition regulation)

CMA는 온라인플랫폼과 디지털광고에 대한 시장평가를 수행한 이후에 데이터보호와 경쟁촉진적인 조치들 간의 상호관계성에 대한 이해가 필요하다고 지적한 바 있다. 이후 ICO, CMA는 공동으로 이러한 사안에 대한 작업을 수행하였다. 2021년 1월 CMA는 구글이 타사 쿠키를 제거하고 크롬브라우저의 다른 기능들을 변화하겠다는 제안에 공식적인 경쟁조사를 개시하였다. 구글의 이러한 정책변화를 Privacy Sandbox로 통칭하여 불리운다. 크롬브라우저에 타사 쿠키를 제거하고 이용자의 사생활 보호의 명목으로 다른 기능들과 표적화된 광고를 위한 새로운 수단들을 탑재하고자 하였다.

CMA의 경쟁조사는 프라이버시와 경쟁 간의 교차적인 사안으로 보고 있으며, 타사 쿠키

는 온라인과 디지털광고에서 효과적인 광고를 타겟으로 하는 비즈니스를 지원하고, 이용자에게 신문과 같이 무료 온라인 콘텐츠 제공을 위한 재원을 마련한다. 그러나 이러한 타사 쿠키의 사용을 프라이버시 관점에서 살펴보면 웹상에서 이용자의 행동을 추적하게 하여 다수의 이용자에게 불편감을 느끼도록 한다.

DRCF는 향후 제기될 수 있는 경쟁과 소비자 프라이버시에 대한 균형점을 찾고 현행 규제활동에 대한 보완점을 마련하도록 한다. 디지털광고에 대한 경쟁유지 문제가 데이터보호 규제와 이용자 프라이버시 촉진에 대한 사안과 결합되어 있는 구글의 Privacy Sandbox 사례에 대한 발전상황을 서로 협력적으로 공지·합의·평가하기 위한 지속적인 공동작업을 수행하도록 한다. 디지털시장에서 경쟁과 데이터보호에 대한 관계에 대하여 고찰하는 의견들에 대한 공유 보고서를 발간하고, DRCF에게 공지하여 현재 부처별 다른 정책목적에서 야기되는 긴장감을 극복하고 시너지효과를 높일 수 있는 확실한 방안을 마련한다.

(b) 아동보호 규정과 영상공유플랫폼 및 온라인 안전의 규제(The Children's Code and the regulation of video-sharing platforms and online safety)

디지털과 온라인서비스에 대한 아동보호의 새로운 보호규정인 ICO의 Age-Appropriate Design Code는 1년간의 전환기간과 함께 2020년 9월 2일부터 시행되었다. 아동보호규정은 개인데이터가 아동에게 노출되는 콘텐츠로 이동할 경우에 관련 서비스는 아동의 권리와 자유를 보호할 책임을 인식하고 행동하도록 요구한다(CMA, 2020).

2020년 11월 1일부터 시행된 VSPs 관련 규제는 Ofcom을 통하여 감독되며, 영상공유플랫폼 사업자는 제공되는 콘텐츠에서 18세 미만의 아동 및 청소년을 보호하고 신체적·정신적·도덕적 성장을 해칠 수 있는 내용에 대하여 적절한 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다. Ofcom은 현행 영상공유플랫폼 규정을 대체하는 온라인안전성 관련 규정의 개정에 따라 향후 온라인 안전성에 대한 규제체제 속에서 서비스를 이용하는 아동을 보호하기 위한 조치를 이행해야 하는 기업들을 감독할 것으로 예상된다(Ofcom, 2020).

2018년 이후 ICO와 Ofcom은 공동으로 인터넷 사용자와 관련한 사안에 대한 연구, 아동보호를 포함한 온라인피해에 대한 경험을 교환하는 작업(Internet users' concerns about and experience of potential online) 등을 진행해왔다. 현재·미래에 예상되는 규제방식의 운용에 대한 실효성을 확보하고, 새로운 규제방식에 대한 역할의 명확성과 일관성을 보장

해야 하는 새로운 책임을 상호협력을 통하여 구축한다. 아동보호를 포함한 인터넷 사용의 자유와 안전성을 보장해야 할 뿐만 아니라, 해당 사업자에게 규제를 효과적으로 준수하도록 명확한 지침을 제공해야 할 역할을 지닌다. 이러한 새로운 체계에 대한 규제 중복과 차이점의 이해를 돕기 위하여 이해관계인들의 의견을 구하고, 제기되는 사안에 대한 공동지침의 필요성과 영역에 대한 평가를 수행하도록 한다. 이외에도 규제접근방식에 대한 운용화 문제와 데이터보호, 영상공유플랫폼 각각의 규제체계에 대한 평가를 협조를 통하여 수행한다.

(c) 보다 넓은 규제 환경에서의 상호작용(Interactions in the wider digital regulation landscape)

DRCF는 CMA, ICO, Ofcom의 현재, 향후 규제 소관 업무에 따른 규제정책 이해관계의 중복이 상당히 높게 나타난다는 점을 인식한 이후 도입된 바 있다. 온라인 금융과 관련한 사안들이 증가함에 따라 FCA도 가입이 진행되었다. FCA 이외에도 디지털 사안에서 규제당국의 소관업무 영역이 확장될 경우에 DRCF의 회원은 적절한 수준에서 확장될 것이 예상된다. 디지털 사안에 대한 상호적인 규제환경 조성은 부처별 규제와 디지털서비스에 대한 상호적 이익에 대한 충분한 협의를 거쳐서 상호적 행위에 대한 사안들을 평가하는 접근방식을 취할 것이 예상된다.

③ 기술·역량 강화

규제기관별 역할의 차이에도 불구하고, 공동의 새로운 기술과 전문지식이 요구되며 이에 대한 역량 강화는 관련 영역에서 더욱더 효율적인 협조체계를 성립시킬 수 있다. DRCF는 알고리즘과 인공지능 의사결정 및 상업거래, 데이터 저장과 공유, 소프트웨어 개발 및 상호운용성, 디지털서비스 사용경험 등과 같은 공동의 디지털 트랜드와 실무에 대응할 수 있도록 준비될 필요가 있다.

(a) DRCF의 회원과 다른 조직 구성원들을 UK Regulator's Network 아래 실무단(Working Group)을 구성, 파견하여 디지털 규제에 요구되는 역할과 기술에 따른 파견근무를 지원, (b) DRCF 회원 전반에 물리적 팀들을 배치하여 협력적 문화를 양성하도록 지원, (c) 전문가를 통한 전문지식 및 자원들을 공유할 수 있는 허브를 설립하여 개발, (d) 규제기관 전문가팀에 필요한 데이터과학자, 전문기술자 등에 관한 채용이 효과적으로 이루어질 수 있도

록 공동채용계획을 통하여 채용기회 등을 제공한다.

2. 협력지원을 위한 주요 메커니즘

DRCF 워크플랜은 규제기관들 간의 협력 지원을 위한 DRCF의 주된 조치들에 대하여 ① 적절한 정보공유 지원, ② 규제기관들의 의무 범위 내 규제 일관성과 협조체계 편입, ③ 투명성과 책무성에 대한 메커니즘을 제시하고 있다(Policy Paper, 2021).[216]

가. 적절한 정보공유 지원

DRCF는 규제기관들 간의 정보공유에 대한 관문 역할을 하여 미래 예상되는 규제협약에 적합하게 온라인 사업자별로 규제기관이 적절하게 기능별로 지원을 수행할 수 있도록 한다. 규제 협조를 최대한 실현하기 위해서 교차적인 업무가 요구될 때마다 기관들이 보유한 여타 정보들과 데이터 교환이 수월해야 한다. 정보 관련인의 적법한 이익을 보호하고 비밀이 보장되어야 하는 정보의 처리에 대하여 관련인을 안심시켜야 한다. 정보공유에 대한 법적위험을 최소화하고 불확실성을 제거하도록 한다. 규제기관 간의 정책사안들에 대한 이해를 공유하여 개발하는 것이 용이하도록 한다. 관련 규제기관 간의 행정처리에 대한 협조 수단을 포함하여 디지털 규제기관들의 협력목표를 지원하는 새로운 수단을 뒷받침하도록 한다.

관련 정보의 공유를 위해서 규제기관들은 교차적인 사안 또는 공동의 전문분야에 대하여 공동으로 작업해야 한다. 동 워크플랜에 따르면 MoU는 디지털 규제에 대한 새로운 책임과 다자간 공동프로젝트 가능성, 온라인 규제 조정에 대한 목표 등을 반영하여 업데이트할 계획을 세운다. 그러나 MoU는 규제기관들 간의 자발적인 합의 형태로서 규제기관들과 이해당사자들의 관계를 명확히 할 의도를 지닌다. 따라서 정보공유는 기본적인 법적체계를 변화시키지는 않는다.

전략적인 프로젝트와 구체적인 규제행위에 대한 공동작업의 가능성을 최대화하여 혁신적이고, 영향력이 강한 결과물을 도출하기 위해서는 정보공유에 대한 조항에 대한 개정이

216) 이하 내용들은 Policy Paper(4 May 2021), Digital Regulation Cooperation Forum: Embedding Coherence and Cooperation in the Fabric of Digital Regulators 부분을 요약, 정리하였다.

요구될 수 있다. 현행 Enterprise Act Part 9의 공공기관이 사업자의 정보공개에 대한 일반 제한 요건을 개정하여 ICO, Ofcom, DMU의 관련 기능에 대하여 열거하고, 디지털 규제사안에 대한 협조목적에 한하여 정보에 대한 게이트웨이 역할을 추가하거나, 교차적인 공동 규제체계를 지원하기 위한 정보공유 게이트웨이 조항에 대한 입법적 추가 개정의 필요성이 제기되고 있다. 정부는 특히, 공개된 정보와 비공개 정보의 처리에 대한 적절한 통제를 행사하여 관련 이해당사자들의 적법한 이익을 보호하도록 한다.

나. 규제기관들의 의무 범위에 규제 일관성과 협조체계 편입

CMA, ICO, Ofcom 목적은 경쟁촉진, 통신서비스 규제, 데이터 권리 보호와 같은 영역을 아우른다. 워크플랜은 CMA의 구글 Privacy Sandbox 조사가 데이터보호와 경쟁이 연결된 사안이라는 점을 지적하면서, 현행법에서 규정된 프레임워크가 디지털 규제기관의 효과적인 협력과 일관적인 해결책을 강구할 수 있는 능력을 방해할 위험이 존재한다고 보았다. 향후 디지털서비스에 대한 규제목적을 확실히 하기 위하여 법에서 정한 프레임워크에 협력 목적을 포함하는 것이 적절하다고 보고 있다. 이는 디지털 규제기관이 우선으로 해야 하는 디지털정책 사안의 연결관계를 확인하고 표면화하여 설명할 수 있도록 한다. 이러한 목적 달성을 위하여 협력하는 데 적절한 메커니즘을 마련하는 권한을 실어줄 수 있다. 디지털 규제기관이 지니는 의무는 다음과 같다.

1) 추가적 의무의 조정(Aligned supplementary duties)

CMA, ICO, Ofcom의 의무는 광범위한 정책목표와 소비자(CMA), 소비자와 시민(Ofcom), 데이터대상자(ICO)에 대한 이익들을 고려해야 하는 대상 범위가 규제기관별로 상이하게 부여된다. 따라서 규제기관 각각 기능별 목적과 대상 범위를 반영해야만 한다. CMA의 의무는 경제 전반에 경쟁촉진의 역할에 따른 의무를 반영하며, ICO는 개인의 정보에 관한 권리를 옹호하는 역할에 따른 의무를 지닌다. 새롭게 부여될 기관별 추가적 의무는 현재의 기능과 의무에 따른 규제기관별 영역에 지나친 영향이 가해지지 않도록 주의해야 한다. DMT는 새롭게 신설되는 DMU의 의무에 대하여 정부에 자문하는 역할을 지닌다.

DMT는 DMU가 경쟁촉진을 위한 행위를 처리하게 될 때, 시민의 데이터권리를 동시에 다룰 수 있으므로 단순히 경쟁과 관련된 의무를 나타내는 것보다는 “경쟁과 혁신에 따른 소비자와 시민의 이익을 촉진하기 위한 의무”를 부과하는 체계를 제안한 바 있다. Ofcom

의 주요 의무는 "시민과 소비자의 이익을 촉진하기 위한 의무"가 어떻게 통신서비스 이용자와 사회 전체에 영향을 미칠 수 있는 다양한 정책목적과 연결될 수 있는가에 대한 유용한 사례들을 제공하는 데 있다. Ofcom은 통신서비스 제공자들 간의 유효경쟁을 보장하는 것과 같은 다양한 정책목적을 고려하고, 다수 기업들이 영국의 다양한 시청자들에게 어필할 수 있는 수준의 TV와 라디오 프로그램을 제공할 수 있도록 하는 데 있다.

2) 자문을 구할 의무(Duties to consult)

규제기관 간 자문요청의 투명성과 실효성을 얻기 위하여 정부는 규제기관에게 정책결정과 관련한 전문지식이나 기술을 보유한 기관에 자문을 구하도록 하는 구체적인 의무와 이에 따른 혜택의 제공을 고려한다. 경쟁촉진적인 조치를 시행하는 경쟁당국이 데이터보호와 상호관련성을 지닌 사안을 다루게 될 때, 새로운 행위를 고려하는 부분에 대한 영향평가를 착수해야만 하는 법적의무를 지니게 된다. 또한 관련 사안에 대하여 자문을 구하는 일반적인 의무를 부담한다. 이러한 밀접한 작업은 DRCF를 통하여 규제정책 전반에 걸쳐 다양한 사안들을 지원하도록 한다.

3) 협력할 의무(Duties to cooperate)

새롭게 추가되는 규제기관별 의무는 자문요청에 대한 일반적 의무와 결합하여 디지털규제기관들이 공식적으로 서로 조언을 요청하고 적절한 대응을 통하여 사안들을 처리하게 한다. 이러한 형식적인 자문에 따른 협조방식에서 벗어나서 적합한 정보와 조언에 대한 공유와 요청이 요구되어야 한다. 금융분야에서 규제당국이 입법 요건 속에 협력체계에 대한 명시적인 의무를 포함시킨 경우를 고려해볼 수 있다.[217]

앞에서 언급된 새로운 의무들은 신중하게 고려하여 의도하지 않은 결과를 초래하지 않도록 한다. 새로운 의무 또는 목적들 사이의 일관성은 보장되어야 하며, 관련 규제기관들에 대한 현행 입법 프레임워크와의 갈등이나 모호한 점이 없도록 해야 한다. 아울러, 규제기관에 의시결정 시간에 영향을 미치거나 과도한 부담을 야기하지 않도록 한다. 규제기관이 일차적으로 부여된 목적범위를 벗어나서 기관별로 명시된 기능에 따른 행위와 집행수

217) Section 3q Co-operation by FCA with Bank of England, Section 13D Duty of FCA and PRA to ensure co-ordinated exercise of functions, Duties to cooperate included in the Financial Services and Markets Act 2000.

단의 범위를 확장시킬 의도를 지니지는 않는다. 디지털 규제기관의 일차적인 관할권 영역을 더 넓게 고려해야 할 경우, 투명성의 원칙에 따른 의무를 부담한다.

Ofcom은 다양한 일반의무들 사이에 서로 갈등을 초래하게 되는 중요한 사안에 대하여, 갈등의 성질, 해결을 위한 판단 방식, 그러한 방식으로 해결하고자 하는 판단 이유에 대한 설명을 공개하여 갈등을 해결할 수 있는 권한을 갖는다.[218] 디지털 규제기관에게 중요한 사안에 대한 갈등에 대하여 이와 유사한 투명성원칙을 부담시킬 수 있다.

다. 투명성과 책무성

규제기관이 독립적인 정책결정과정에서 발생할 수 있는 추가적인 위험을 방지하고, 투명성원칙을 확보하기 위하여 Ofcom과 같이 관련 기능을 수행할 때 정부가 명시한 전략적 우선순위를 고려하여 처리할 의무[219]를 고려할 수 있다. 디지털규제 협력의 바람직한 범위에 대한 정부의 관점을 명시적으로 담아내고, 규제소관별 사안들에 대한 규제기관들 간의 상호행위의 시기와 방법 등을 분명하게 규정하여 상호 간 협력체계에 대한 투명성과 책무성을 강화할 수 있다.

3. 시사점

규제기관 각자 구체적인 위임요건이나 이행해야만 하는 목적범위가 달리 부여되어 있음에도 불구하고, 디지털 사안에 대한 규제에 있어서 팽팽한 긴장감이 나타날 수 있다. 예를 들어 경쟁법에서 데이터가 혁신과 소비자후생 증진을 위한 도구로서 공유되거나 활용되어야 한다고 볼 수 있는 반면, 개인정보의 측면에서는 제한될 수 있다. 개인의 사생활 보호와 타겟이 된 이용자의 추적을 금지할 수 있는 새로운 디지털 광고수단으로서 제안된 구글의 Privacy Sandbox 사례와 같이 동일 사안에서 개인정보 또는 사생활 보호와 경쟁 관련 문제들은 각각의 관점에서의 측면에 따라 그 중요성을 달리 지니게 된다.

영국의 경우, 개인정보와 관련한 관할권을 지닌 ICO가 CMA와 협조하여 구글의 정책에 대하여 직접적으로 관여한다. 온라인상의 피해는 경제적·사회적 침해를 모두 포함하여 그

218) UK Government, The Communications Act 2003, Section 3: General Duties of Ofcom.
219) UK Government, The Communications Act 2003, 2A Statement of Strategic Priorities.

속성을 파악하기 상당히 복잡하고, 경쟁의 보장과 이용자 이익의 보호는 디지털 경제에서 나타나는 독특한 특징들과 효과에 따라 경쟁법 수단을 통하여 효과적으로 집행하기 어렵다고 판단하였다.

CMA의 시장조사(market investigation) 권한은 CMA가 보유한 강력한 집행수단임에도 불구하고 경쟁법을 구체적으로 위반하지 않은 한 그 기능이 제대로 이행될 수 있는 것인가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 따라서 CMA는 기존의 집행수단의 한계를 인식하고, 온라인 플랫폼과 디지털광고에 대한 최종보고서를 발표한 것으로 보인다. CMA는 동 보고서에서 영국의 디지털 플랫폼에 적용될 수 있는 사전규제에 대한 워크플랜과 원칙들을 자체적으로 명시하고, 사후집행의 규제공백을 보완하기 위하여 사전규제 노선으로 이동하는 입장을 취하고 있다.

그렇지만, 규제기관의 입장에서 사후규제의 공백을 사전규제로 보완하여 반경쟁적인 행위를 사전에 차단하고자 하지만 규제를 받는 수범자의 입장에서 사전규제에서 부과하는 의무부담과 사후규제에서 이루어지는 침익적인 제재의 총합은 공정하고, 균형적인 수준에서 상호적으로 합의된 수준에서 조절될 필요성이 요구된다.

CMA는 디지털시장의 집행에 대한 독립기관인 DMU를 배후에 설립하여 행동강령과 같은 연성규범과 경쟁법을 각각 집행하게 되며, DMU는 사후규제에 필수적으로 요구되는 조사권한도 지닌다. 결국, CMA는 경쟁당국 단독으로 디지털 사안에서 나타나는 복잡한 교차적인 문제들을 해결할 수 없다는 현실적인 이해를 인식하고, DRCF를 통한 거버넌스 구축안을 마련하도록 하였다. 이처럼 영국은 규제기관의 특징적인 기능들을 조정하여 공동규제 거버넌스 체계를 설립·실현시키고 있다.[220]

---

220) 영국의 공동관할권은 1984년 이후 British Telecom이 민영화되면서 시작되었다. Ofcom의 전신인 Oftel은 통신시장의 모든 경쟁권한을 갖길 원했으나 1973년 Fair Trading Act의 조항에 따라 Oftel은 OFT와 함께 경쟁권한에 대한 공동관할권을 지니게 되었다. 1984년 Telecommunications Act에 따라 Oftel 역시 유효경쟁 촉진과 유지에 대한 의무를 갖게 되었으나, 이러한 의무는 이용자의 이익의 촉진이 보다 강조되었다. 이후 Monopolies and Mergers Commission(MMC)이 독점, 기업결합, 반경쟁적인 행위의 소송을 전담하면서 규제기관과 경쟁당국은 경쟁촉진에 대한 직접적인 권한을 가지게 되었다. 1986년 가스분야에서 공식적인 공동관할권이 존재하지 않은 상태에서 비공식적인 공동관할권이 실무적으로 중요성이 부각되었다. Ofgas는 경쟁정책

게이트키퍼[221]라는 개념은 EU 통신법 체계에서 발생하는 병목현상과 유사할 수 있으며,[222] 전략적시장지위의 지정은 정부가 독점한 설비를 보유하고 있는 기간통신사업자를 SMP로 사전적으로 지정하여 일정 의무를 부과하고 있는 사전적 규제모형과 유사하다고 볼 수 있다. 규제기관과 수범자의 중재적인 방식을 취하고 있는 행동강령에 대한 채택은 EU 집행위원회가 시장상황에 유연하게 대처하기 위하여 활용하고 있는 연성규범적인 집행수단과 일견 유사하다. 집행위원회의 연성규범의 제정과 적용은 집행위원회 내부적인

의 수단을 사용할 수 있는 공식적인 권한이 주어지지 않았기 때문에, 경쟁당국인 OFT와의 협조를 통해 경쟁역할을 수행하게 되었다. 이러한 시기를 거치면서 영국은 현재까지 공식적, 비공식적인 공동관할권에 대한 뚜렷한 구별을 지니게 되었다. 규제당국이 경쟁당국과 공동관할권을 공유하게 될 때, 기관실무의 독립성을 어떻게 유지해야 하는가에 대한 고민이 이루어져 왔다. The Enterprise and Regulatory Reform Act 2013은 공동관할권 협정에 관한 조항을 규정하여 규제기관들은 경쟁당국과 양해각서를 작성하여 동의해야 하며, 다양한 유형의 사건에 대하여 CMA와 규제기관들은 정보와 인적자원을 공유하도록 하였다. 경쟁과 관련한 사안에서 규제기관이 해당 사안을 먼저 조사하였을지라도 CMA가 우선적인 법적권한을 지니며, 이러한 공동관할권한의 사용에 대하여 CMA는 매년 보고서를 발간해야 할 의무를 부담하였다. 규제영역별로 경쟁에 대한 결과를 적절하게 평가하기 위하여 진입장벽, 가격감소, 전환비용의 증가와 같은 증거들이 요구된다. Jon Stern(2014), The Use of Competition Powers by Sector Regulators – the Origins, Experience and Potential Future of the UK's Concurrency Arrangements, CCRP Working Paper No 27.

221) DSA는 게이트기퍼 지정 판단기준으로 상당한 영향력(significant impact on the internal market), 최종이용자의 중요한 관문으로 기능(important gateway for business users to reach end users), 운영 서비스와 관련한 확고하고 견고한(entrenched and durable) 지위를 갖거나 예견될 것을 요건으로 한다. 유럽 통신법의 기간통신사업자에 대한 SMP 지정기준과 경쟁법의 시장지배적지위에 대한 판단기준들과 비교해볼 때 플랫폼의 관문 기능에 대한 지정요건은 물리적 설비의 독점을 통하여 저해되는 기본권적인 접근 및 혜택들을 공적 의무 부여 및 개입을 통하여 조정하는 것과 경쟁을 원활하게 만들어 상당한 혁신을 유발하여 궁극적으로 이러한 혁신의 이익을 소비자에게 제공하도록 하는 사전, 사후 규제적인 부분들이 혼재되어 있다고 여겨진다.

222) 온라인플랫폼 사업자의 필수적인 데이터 독점은 통신정책에서 필수설비에 대한 규제를 설명하기 위한 병목현상으로 개념이 정립될 수 있어서 경쟁법에서 전통적인 시장지배적지위에 대한 기준에 대한 변화가 요구될 수 있다.

의사결정을 위한 위원회를 구성하여 자체적인 법규범의 기준과 거버넌스를 갖추고 있다.

영국의 경우, DRCF는 규제기관들이 모여서 공동의 의사를 결정하기 위한 공식적인 수직 형태의 거버넌스가 아니라 실제적인 규제이행을 위하여 정보를 교환하여 조율점을 찾기 위한 협력 형태로 발전될 것으로 보인다. 이에 따라, DRCF의 규제절차에 대한 담론은 공개적으로 이루어지지 않을 수 있고, 결국 이러한 부분들은 높은 수준의 법원칙을 통하여 자체적으로 규율될 수밖에 없을 것이다.

행동강령에 포함되어야 하는 원칙들에 대하여, Furman 보고서는 행동강령의 설계에 있어서 핵심적인 원칙들을 중심으로 규정되어야 한다고 설명하고 있다. 연성규범이 원칙을 통하여 규율될 경우, 모든 이해당사자들의 대립되는 권리들의 균형점에 대한 확실성을 제공할 수 있고, 시장과 거래관행의 변화에 따른 규정의 개정 요구를 지속적으로 유연하게 보장할 수 있다. 빠르게 변화하는 시장에서 기업 비즈니스모델에 있어 혁신이 중요한 요건을 차지하는 경우 개정에 빠르게 동의할 수 있는 유연성이 유지되어야 한다고 지적하였다. 그러나 이러한 원칙들은 경쟁과 소비자 이익에 대한 안전을 보장할 기준에 필요 이상으로 영향을 주면 안 되고, 동 규정의 설계에 있어서 의도하지 않은 결과 역시 일부 고려해야 한다고 지적한 바 있다(Furman et el, 2019).

규제기관 간의 관료적인 갈등과 충돌을 제거하기 위한 노력은 각 규제기관에서 이루어지는 의사결정을 규율하는 법원칙들을 통하여 이루어져야 한다. 나아가 기관들 사이에서 규제관할권 적용을 위하여 탄력적으로 활용되는 "공정성"과 같이 현재까지 모호하게 정의된 개념의 원칙 위주로 정립·발전시킬 수 있을 것이다. 본래 경쟁법의 주된 정책목표는 경쟁의 촉진과 이에 따른 효율성의 증진에 있다. 시장 내 경쟁의 촉진을 통해 발생되는 혁신은 궁극적으로 사회 전반에 걸친 소비자 이익과 직접적으로 연결될 수 있다. 이에 따라, 디지털시장에서 발생되는 경쟁 관련 이슈와 결합되는 데이터 보호, 개인의 권리 침해의 복잡한 문제들에 관한 경쟁법의 개입 근거를 "공정성"의 개념[223]을 통하여 합리적으로 조

223) 법의 일반원칙들과 결합하여 절차적인 측면에서 규범적인 법 개념 정립이 지속적으로 개발되어왔던 투명성의 원칙과 비교해볼 때, 공정성에 대한 규범성의 정의가 크게 정립되지 않았다고 여겨진다. 영국 내 규제기관과 경쟁당국 간의 "경쟁"의 집행 권한과 관련한 기관들 간 관할권 보유 문제는 경쟁당국이 항상 우위를 차지하여 온 것으로 보인다. 그러나 디지털 시장에서 나타나는 경제적·사회적·인권적인 이슈들 간의

율될 필요성이 요구된다.

이제까지 경쟁법의 공정성의 개념이 “경쟁”과 “효율성”을 뒷받침하기 위한 규범적인 요소로서 탄력적으로 적용되어왔다면, 디지털 시장에서 제기되는 사전규제와 사후규제의 혼합적인 디지털 규제프레임워크의 논의는 곧, 사전규제에 따른 의무이행과 사후규제에 따른 조치 대상에 대한 총량의 범위가 수범자의 혁신을 저해하지 않는 선상에서 부처별 협력체계를 통해 유연하게 조정되어 개발되어야 할 것이다.

복잡하게 얽혀 있는 문제들에 대한 규제 대응 방식은 과거와는 다른 양상이 보여질 것으로 예상된다. 경쟁법 집행이 이제까지 “경쟁”을 “공정성” 개념과 결합하여 경쟁질서 확립 위주로 진행되어왔던 것이라면, 앞으로는 중복적인 사안에 대응하는 정부부처들의 협조·조정 방식에 있어서 “공정한” 규제 환경에 대한 조성 및 구축 방안의 마련에 중점을 두어야 할 것으로 여겨진다.

제6장 경쟁 정책 및 프레임 워크 도출

제1절 경쟁정책

1. 디지털 시장의 해외 규제접근 방향

유럽연합의 경쟁법은 독일의 질서자유주의(ordoliberalism)에 따른 사회적 시장경제(social market economy) 가치를 포함한다. 유럽단일시장 형성은 유럽통합과 관련하여 가장 기본이 되는 유럽연합의 가치와 목적을 지닌다. 이러한 기본 목표는 공정경쟁을 중심으로 한 다양한 사회정치적 목적을 경쟁법과 경쟁정책에 반영하는 방식으로 발달되어왔다. 유럽연합의 법 목적과 가치를 포함한 기존 경쟁정책의 내용은 디지털 시장에서 새롭게 논의되고 있는 플랫폼 관련한 경쟁법 집행 방향에도 적용된다. 유럽연합은 디지털 분야에서 플랫폼 서비스의 자유로운 역내 이동을 보장하고 공정하고 자유로운 경쟁을 보호를 내용으로 한 규제전략을 구체화한다.

유럽 집행위원회는 디지털 분야에서 “경합가능성”과 “공정성”이라는 가치를 통하여 디지털 역내시장을 규율할 수 있는 디지털서비스법안(DSA)와 디지털시장법안(DMA)의 입법을 추진하고 있다. 동 법안들은 플랫폼의 전자상거래에 대한 규율과 경쟁법 집행에 대한 사전규제 형식을 도입하여 “효율성”보다는 “공익”을 중심으로 한 사회정치적 목적을 실현하고자 한다. 공익성에 기초한 경합, 공정, 혁신과 같은 가치들은 기존 경쟁법의 목적들을 보충하여 폭넓은 범위의 목적들을 아우른다. 디지털 시장에서 달성하고자 하는 공익의 다양한 목적들의 구체적인 의미가 명확하게 정의되지 않은 상태에서 기존 집행방식에 따른 경쟁의 장점을 유지하면서 사전규제 형태로 공익성과 혁신을 모두 증진할 수 있는가에 관한 논의에 있어 더욱 신중한 분석이 요구될 수 있다.

미국의 경우, 그동안 기존 경쟁법이 추구해온 소비자가 낮은 가격의 질 좋은 재화와 서비스를 구입 가능하도록 하는 소비자후생(consumer welfare)의 목적의 집행체계를 변경하여 다양한 경제적, 사회적 가치들을 반영한 목적들을 적극적으로 해석하고 집행해야 한다

는 의견을 담은 경쟁정책 개정안이 논의되고 있다. 미국 경쟁법은 자유시장에 대한 신뢰를 바탕으로 자유경쟁을 보호하기 위한 절제된 규제를 기본원칙으로 유지해왔다. 그러나 디지털 산업분야를 넘어서서 경쟁법의 궁극적인 목적과 역할이 무엇인가에 관한 논의는 기존 시카고학파를 중심으로 발전해 온 경쟁법의 경제학적 분석의 틀을 바꾸려는 움직임으로 이어지고 있다.

구체적인 소비자 후생효과를 분석으로 한 집행기준들은 경쟁법 집행의 명확성과 예측가능성을 보장해왔으나, 이러한 기준들을 변경하여 경쟁을 통한 중소기업의 성장, 경제적 불평등의 감소, 혁신 및 일자리 창출, 인종차별 감소, 정치적인 힘의 집중 예방 및 미국 민주주의 보호 등과 같은 다양한 경제적, 사회적 기준들을 폭넓게 적용하게 될 때 경쟁법의 목적과 한계가 불분명해지게 된다는 문제를 지닐 수 있다. 이처럼 경쟁법이 기존 추구해 온 기본원칙들을 바꾸고 사회정치적 목적들을 경쟁정책에 반영하는 이유로는 전통적인 방식으로 이루어져 온 경제분석틀을 통하여 반경쟁적인 행위의 효과를 입증하기 어렵다는 점에 있다.

이러한 법적안정성은 경쟁당국의 경쟁법 집행에서 예상되는 효과에 대한 수범자의 예견가능성의 확보와 법집행 과정에서 적용되는 집행수단과 법해석의 일관성을 유지하여 규제대상자의 형평성을 보장한다는 측면에서 법의 일반원칙에 따른 높은 수준의 원칙의 보장은 상당히 중요한 의미를 지닌다. 유럽 경쟁법의 집행수단 적용의 한계는 기능조약 제102조에서 규정하는 불공정한 가격 또는 거래조건, 구매자에게 불리한 생산, 판매, 기술의 제한, 거래상대방을 경쟁상 불리하게 하는 차별적 취급, 끼워팔기와 같은 다양한 남용행위를 경제분석을 통한 증명하도록 하는 기존 위법성 판단방식이 디지털 시장에서 곧바로 적용되기 어렵다는 점에 있다.

유럽 경쟁법에서 적용하는 착취남용과 배제남용 금지의 경우 배제남용은 약탈적 가격, 배타적 거래, 리베이트, 거래거절, 끼워팔기 등으로 법원은 효과주의 중심의 증명책임을 요구한다. 착취남용은 대부분 가격남용을 포함하지만 경쟁당국은 문제되는 상품 또는 서비스에 대한 경제적 가치에 대한 적절한 가격기준을 제시하기 상당히 난해한 면을 지닌다. 가격남용 이외에도 프라이버시와 데이터보호에 대한 문제들이 경쟁 관련 이슈들과 복합적으로 얽혀 표면화됨에 따라 플랫폼 사업자의 개인정보 이용자의 적절한 동의 없이 이루어지는 경쟁제한적인 행위를 단순히 시장지배적지위 사업자의 지위를 적용하여 착취남용이

라는 판단범위에 포함시켜 규제할 수 있는가에 대한 논란이 야기된다.

디지털 시장에서 전통적인 경쟁법 집행 방식에 따른 적용의 어려움은 다면플랫폼의 특징과 이에 따르는 특징적인 효과로 인하여 기존 방식에 따른 관련시장 획정이 불가능하고, 기존 경제분석이 다면시장의 적용에 대한 어려움으로 이를 대체할 수 있는 테스트들도 논의되고 있으나 이 또한 분명한 한계를 지닌다. 그 외에도 플랫폼 사업에서는 전통적인 시장에서 발생하는 운송 및 거래비용에 비하여 그 비용면에서 상당히 절감되고, 플랫폼 사업자는 상당한 수익을 얻게 된다.

이러한 플랫폼 사업자를 위주로 소비자가 형성됨에 따라 시장의 쏠림이 이루어지게 되고, 해당 플랫폼을 사용하는 소비자의 의존성은 더욱 높아지게 된다. 많은 소비자를 보유하고 있는 플랫폼 사업자는 광범위한 사용자 데이터 확보가 용이하고 이는 곧, 데이터 중심의 서비스 제공을 가능하도록 하여 신규 사업자에 비해 시장 내 우위적인 지위를 갖게 된다. 결국, 하나의 활동에 대한 확고한 우위적인 지위는 다른 인접영역으로 전이될 수 있기 때문에 유럽은 디지털 시장에서 상당한 시장력의 증가에 대한 우려를 나타내고 있다.

미국 역시 IT 분야에서 기업결합 금지와 관련한 개정안이 진행중이며, 개정취지에 대하여 기업들이 초기 또는 잠재적 경쟁자를 인수함에 따라 경쟁과 혁신이 저하될 수 있다고 보고 있으며, 특히 시장에서 새로운 기술이나 혁신적인 비즈니스 모델이 나타나 기존의 틀을 파괴하는 독보적 기업들을 인수하는 것이 경쟁에 큰 해가 된다는 입장을 나타낸다. 미국은 기존 클레이튼법에 반경쟁적인 배제행위를 금지하는 조항을 새롭게 추가하고 있으며, 시장지배적 기업의 경우 배제행위에 대한 반경쟁성 입증책임을 기업에게 전가하도록 고려하고 있다.

미국은 오랫동안 유지해왔던 경쟁을 보호하는 경쟁법 원칙에서부터 경쟁자 보호에 초점을 두는 경쟁원칙으로 노선을 변경하게 된다. 기업들이 경쟁하면서 경쟁자를 불리하게 하거나 퇴출시키는 행위를 자연스러운 경쟁원리로 보았던 과거와는 달리, 미국은 경쟁자를 불리하게 하거나 배제하는 행위를 위법행위로 규정하는 개정안을 추진하고 있다. 유럽연합이 디지털 시장에서 시장획정의 어려움을 표명한 것과 유사하게 미국 역시 시장획정의 어려움으로 인하여 경쟁법을 적용할 때 법령에서 관련시장의 획정을 명시적으로 요구하는 경우를 제외하고는 관련시장 획정을 생략하는 방식으로 입법개정안을 추진 중에 있다.

앞에서 설명한 유럽의 경우 기존 경쟁법 집행 목적에 공익적인 성격을 강조하여 새로운

법안을 발의하여 사전규제적인 부분을 강화하는 입장을 취하고 있는 데 반해, 미국의 경우 기존 유지해왔던 경쟁법 원칙을 대폭 개정하여 디지털 시장을 적극적으로 규제하는 노선으로 변경하고 있다는 점을 살펴볼 수 있다. 미국은 일반적인 경쟁법의 개정뿐만 아니라 특정 플랫폼 사업자들을 대상으로 하는 디지털 경제에 특화된 다양한 법령, 즉 플랫폼 사업의 구조적 분리, 차별 및 자기선호 금지, 상호운용성 보장 등에 대한 도입 역시 주장하고 있다.

하원보고서[224]는 플랫폼 시장의 특징인 네트워크 효과, 높은 전환비용, 높은 진입장벽 등으로 인하여 한 사업자에게 집중이 되는 쏠림현상이 나타나고, 새롭게 진입하는 기업들이 경쟁에 참여하기 위해서는 기존 플랫폼 사업자의 상호운용성(interoperability)과 데이터 이동성을 법령으로 강제해야 한다는 논의를 다루고 있다. 플랫폼 사업자들의 사용자 데이터가 새로운 기업들의 시장진입을 어렵게 할 뿐만 아니라, 사용자가 다른 업체의 서비스로 전환하는 것을 어렵도록 하기 때문에 플랫폼 사업자에게 사용자 데이터이동성을 법령으로 요구해야 한다는 내용을 다룬다.

프랑스에서도 플랫폼 사업자에 대한 남용행위에 대한 우려가 논의되고 있다. 디지털플랫폼 기업들의 영향력이 증대되고 있음에도 불구하고 기존 경쟁법 수단으로는 대응하기가 충분하지 않기 때문에 시장경쟁을 회복하기 위해서는 경쟁법이 진화해야 한다고 지적하고 있다. 더 나아가 행동강령, 컴플라이언스, 일정 유형의 데이터에 대한 의무적 접근 허용, 오픈스탠다드 개발과 같은 사전규제 도입이 논의되고 있다. 컴플라이언스를 도입하여 주요 플랫폼 운영자가 개인 데이터를 보호하도록 정부를 통해 공익성을 중심으로 한 핵심적인 원칙들을 구현하자는 주장이 논의되고 있다. Furman 보고서[225]는 프랑스 내 경쟁법 집행에 대한 논의를 촉발시키는 계기를 제공하였다.

Furman 보고서는 단일 디지털 시장의 설립과 같은 제도적 변화, 사전규제 도입, 기업결합심사 강화를 제안한 바 있다. Crémer 보고서[226]는 사전규제나 기업결합심사 강화보다는 경쟁당국이 특정 단독행위의 경쟁제한성 입증에 대한 심사기준의 변경을 강조한 바 있다.

---

224) Ken Buck, The Third Way: Antitrust Enforcement in Big Tech, 2020.

225) Report of the Digital Competition Expert Panel(March 2019), Unlocking digital competition.

226) Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye, Heike Schweitzer, Competition policy for the digital era, European Commission, 2019.

Furman 보고서의 제안에 대해서 기존 경쟁정책의 급격한 변화를 야기한다는 문제점과, 규제대상을 어떻게 특정할 것인지, 경쟁당국이 조사하여 제재하는 데 전혀 어렵지 않은 문제들 위주로 사전규제가 이루어지는 것은 아닌지에 대한 의문을 제기한 바 있다. 이와 더불어, 플랫폼 운영자의 경쟁제한성 추정 기준과, 시장획정 개념의 문제와 상호운용성 의무 부과 여부, 데이터 필수의 상황에 대한 문제가 제기될 수 있다고 보았다.

유럽연합이 디지털플랫폼 사업자의 책임을 불법 또는 유해정보 배포와 관련한 사회적 측면, 디지털 시장의 혁신과 경쟁 유지, 사업자와 거래상대방 관계의 형평성과 공정성 유지와 같은 경제·경쟁적 측면을 모두 적용할 수 있는 새로운 규제 패러다임을 제시하는 법안을 추진하고 있다. 이러한 법안 형성의 의도는 유럽연합의 고유한 가치에 충실할 수 있는 고유한 규제모델을 구축하여 디지털 전환에 대한 회원국의 기업과 시민들을 보호하는 데 있다고 볼 수 있다. 유럽연합의 독자적인 규제모형을 구축하고 유럽 경쟁법과 유기적으로 연결될 수 있는 디지털 관련 법안의 추진은 유럽 법규범과 회원국 법규범 간의 상호관계성을 확보하고 상호보완적인 협력의 구축 방안을 제안하고 있다.

디지털시장법안의 게이트키퍼 행위 규제는 시장봉쇄와 불공정 이슈들을 상호보완적으로 접근해야 하며, 게이트키퍼의 신속하게 변하는 행동패턴을 사전규제를 통하여 충분히 억제할 수 없기 때문에 시장의 역동성에 맞는 유연성과 맞춤형 개입에 대한 제안이 논의된다. 더 나아가 회원국과 집행위원회의 신속하고 능동적인 협력체계를 규정해야 하며 절차적인 요건들을 보완하여 게이트키퍼 지정을 위한 시장조사 이외에도 디지털 시장의 새로운 행위에 대한 시장조사 요청 권한도 고려되고 있다.

디지털시장법안의 실효성을 확보하기 위하여 경쟁법 집행의 충분한 집행능력과 시장규제, 데이터 분석, 기술전문가 집단 확보 등과 같이 회원국 차원에서 활용가능한 자원을 총체적으로 이용하여 유럽연합 차원의 디지털 단일시장 형성에 주력하도록 하고 있다. 디지털시장법안, 디지털서비스법안, 데이터보호에 관한 규정(General Data Protection Regulation)과 같이 소비자 보호를 강화하기 위한 유럽입법의 단일화를 추구하고, 유럽의 디지털 주권회복 전략의 측면에서 경쟁법 집행의 비효율성을 극복할 것을 제안하고 있다.

Furman 보고서 이후 프랑스 경쟁법 집행에 대한 논의가 가열된 것과 유사하게 영국 경쟁당국 역시 Furman 보고서 내용을 일부 반영한 전략보고서를 제출하게 된다. 영국 경쟁당국은 동 보고서에서 디지털 시장에 적합한 전략적인 목표들을 설정하고 알고리즘 사용

과 개인에 맞춤화된 가격책정과 관련한 정책연구보고서 발간, 디지털시장에서 사용되는 집행수단들의 비교조사, 경쟁과 소비자 집행사례분석, 온라인 영역별 기업결합평가 등을 다른 규제기관들에서 보유하는 집행수단들과 통일화하고 강력한 협업체계의 구성을 통한 효과적인 집행방안에 대한 필요성을 제안한 바 있다.

영국은 광고시장에 대한 온라인플랫폼 시장평가에 따른 결과를 기반으로 디지털 시장과 관련한 독립적인 조사·감독기관인 Digital Market Unit(DMU) 설립을 제안하게 된다. DMU는 전략적시장지위(Strategic Market Status) 사업자를 지정하여 행동강령(Code of Conduct)을 통해 시장력을 지닌 플랫폼 사업자의 행위를 사전적으로 규율하도록 제안하고 있다. 또한 DMU는 전략적시장지위 사업자를 지정하는 업무를 맡게 되며, 입법에서 규정된 목적 범위 내에서 행동강령의 구체적인 내용을 제시하고, 실제적으로 시장에서 이러한 집행이 이루어지도록 감독하는 권한을 지니게 된다.

DMU의 필수적인 권한 범위는 적시에 행동강령에서 요구된 원칙들을 집행할 수 있는 권한과 변화되는 시장 조건에 대응하여 원칙들을 개정할 수 있는 권한을 지니게 된다. 예컨대, 금전적 패널티 변경·부과·중지와 관련한 구체적 행위에 대하여 지시할 권한이 부여될 수 있다. 그 외에도 DMU의 규제개입에서 도입된 추가적인 권한으로는 데이터에 대한 이용자 통제권, 상호운용성, 데이터에 대한 진입과 분리 권한을 포함하여 데이터와 관련한 규제권한이 고려되고 있다. 또한 이용자 선택에 대한 개입과 디폴트 개입 및 운영·소유에 대한 분리 개입 등에 대한 추가적인 권한에 논의도 이루어지고 있다.

영국은 프랑스에서 이미 제안된 강력한 협업체제에 대하여 정부공유형 거버넌스 모델을 제시하여 디지털 경제에 적합한 지속가능한 협력모델을 제시하고 있다. DMU를 통한 디지털 시장에 대한 강력한 집행체제에 따라 경쟁당국과 규제기관들은 디지털과 온라인 서비스에 대한 조화로운 규제와 높은 수준의 정보교환을 가능하도록 하는 협의 거버넌스 형태인 Digital Regulation Cooperation Forum(DRCF) 신설을 제안하였다. 디지털 시장 내 규제기관들의 거버넌스 모델은 규제와 다른 집행수단들이 디지털생태계를 발전적이고 일관되게 이행될 수 있도록 하고, 정책영역을 넘어 이용자 이익을 극대화할 수 있는 효율적, 실효적 결과를 창출하도록 공개적인 담화와 작업을 용이하게 하여 규제의 일관성이 진전될 수 있도록 협력하는 데 그 목적을 지닌다.

아울러, 규제접근방식에 대하여 논의를 활발하게 하여 발전적인 해결책을 제시할 수 있

도록 하고, 디지털 분야에서 새롭게 나타나는 정책과제를 논의함에 있어서 전문가 단체의 이용과 같은 각각의 기관들이 보유한 자원의 적극적인 활용이 가능하게 한다. 디지털 시장의 규제와 관련한 지식과 자원을 공동관리하여 규제역량을 강화시킬 수 있다. 이뿐만 아니라, 규제기관 소관 정책분야의 실효성을 보장하고, 규제전략을 상호교환하여 혁신을 촉진하게 하는 미래지향적인 규제 접근방식에 대한 이해와 접근을 수월하게 한다. 디지털 시장의 규제에 관한 전문적인 정보 및 모범관행(best practice)에 대한 상호교환을 원활하게 하여 국내외적인 디지털 규제 협력을 강화하도록 한다. DRCF는 의사결정을 위한 거버넌스 모형이 아닌 기관 간 디지털 규제 성질이나 수단들을 근거로 한 전문적·기술적인 사안들을 상호 교환 가능하게 한다.

이는 기술 개발 및 규제에서 나타나는 공백을 전략적으로 대응하기 위한 정보공유형 거버넌스 모델로 볼 수 있다. 이러한 거버넌스 모형에 대한 명확성과 투명성을 확보하기 위하여 온라인 규제에 관한 단계별 공동프로젝트 수행이 수월하도록 양해각서(Memoranda of Understanding)를 마련하여 이행하도록 구상하고 있다. 영국은 DRCF의 2011/2022 워크플랜(Digital Regulation Cooperation Forum: Plan of work for 2021 to 2022)을 발표하여 규제기관들과 경쟁당국 간의 공동 규제의 범위와 규모를 명확히 예상할 수 있도록 하는 로드맵을 제시하고 있다. 동 워크플랜은 DRCF의 정보공유에 대한 협조의 방식과 시기에 대한 투명성을 부여한다.

DRCF의 지속가능한 시행을 위하여 온라인 규제에 대한 협력목표와 다자간에 가능한 공동프로젝트의 실현을 보장할 수 있는 양해각서를 통해 협약의 내용을 평가하도록 요구된다. 디지털 규제 협조체계를 지원하기 위해 요구되는 조치들을 마련하고, 정부 지원 요청이 가능하도록 한다. 동 제도을 통한 효과적인 공동작업의 시행을 위하여 안전한 IT 시스템 공유 및 사무국 설립과 같은 시스템적인 지원 등 역시 명시하고 있다. 규제기관별 역할의 차이에도 불구하고, 공동의 새로운 기술과 전문지식이 요구되며 이에 대한 역량강화는 관련 영역에서 더욱더 효율적인 협조체계를 성립시킬 수 있다.

DRCF는 규제기관들 간의 정보공유에 대한 관문 역할을 하여 미래 예상되는 규제협약에 적합하게 온라인 사업자별로 규제기관이 적절하게 기능별로 지원을 수행할 수 있도록 한다. 규제 협조를 최대한 실현하기 위해서 중복적인 업무가 발생 될 때마다 기관들은 상호간 보유한 여타 정보들과 데이터 교환 등이 수월하도록 이루어져야 한다. 아울러, 정보공

유에 대한 법적위험을 최소화하고 불확실성을 제거해야 할 기타 수단의 강구도 제안된다. 관련 규제기관 간의 행정처리에 대한 협조 수단 역시 포함하여 디지털 관련 규제기관들의 협력목표를 지원하는 새로운 수단을 강구하여 이러한 거버넌스 모델의 원활한 시행을 뒷받침하도록 한다.

2. 디지털 시장 경쟁규제 패러다임의 변화 필요성

디지털 시장에서 온라인플랫폼 사업자의 시장력에 기반한 남용행위는 거래의 공정성 저해와 같은 경제적인 성질의 경쟁당국의 규제목표와 소비자 개인정보 관련한 권리보호, 상품 또는 서비스에 대한 소비자 선택과 관련한 사업자 행위의 프로세스 및 전문기술에 탑재된 투명성 결여, 책무성 문제와 같은 사회적인 성질의 정부 정책목표를 모두 포함하게 된다. 온라인플랫폼에 탑재된 기술의 발달로 인하여 야기되는 혁신과 이에 따른 다양한 범주의 서비스 탄생은 공정경쟁과 이용자보호를 위한 새로운 입법안의 움직임을 야기하는 동시에, 기존 규제 패러다임에서 분류된 규제관할권에 대한 소관 부처 간의 첨예한 대립과 충돌이 예상된다.

IT 기술의 융합으로 인하여 창출되는 서비스 다양성은 집행 당국이 문제 사안에 따라 복합적으로 얽혀 있는 서비스들의 특징에 대한 개념을 분류하고, 해당 서비스들이 시장경쟁에 미치는 영향과 효과를 다면적, 다층적인 기준으로 조사 하여 판단을 내려야 한다는 어려움에 직면하게 한다. 앞서 살펴보았듯이 기존 미국의 경쟁정책의 개선 움직임이 그동안 소비자후생 중심의 경제적 효율성 관점에 따라 규제를 최소화하는 입장을 유지해왔던 것과는 상반되게, 일부 디지털 기업의 시장력 확대를 반경쟁적인 행위의 발생 가능성을 증가시킨다고 간주하여 시장력의 근원적인 시장구조 문제를 해소하기 위한 능동적인 조치를 이행하는 구조주의적인 관점에 더욱더 초점이 맞춰져 있다는 것을 볼 수 있었다.

디지털 경제에 기반한 온라인플랫폼 시장은 온라인 상에서 이용자와 공급자를 매개 수익을 창출하는 비즈니스 기반으로 한 양면시장을 형성하며, 이러한 양면시장은 직·간접적인 네트워크 효과를 발생시킨다. 즉, 플랫폼에 참여하는 이용자의 수가 증가할수록 이에 따른 가치가 증가하게 된다. Stigler 보고서[227]는 이용자가 싱글호밍을 이용하는 경우 이용

227) Stigler Center(2019), Stigler Committee on Digital Platforms: Final Report,

자는 다른 플랫폼으로 전환하는 데 높은 전환비용이 발생하고 이렇게 싱글호밍 환경을 형성하거나 유지할 수 있는 디지털 사업자가 병목력(bottlenexk-Macht)을 가진다고 보았다. 일반적으로 플랫폼 사업자는 낮은 진입장벽을 갖는다고 보고 있지만 이용자의 멀티호밍을 제한하고 플랫폼 전환비용을 높여서 쏠림현상을 통해 자사의 플랫폼에 이용자들을 고착시키기 위하여 다양한 전략을 구상하게 된다.

이러한 Stigler 보고서에서 설명한 병목력은 Furman 보고서에서 제안한 시장에서 전략적인 지위를 보유한 사업자의 시장통제와 장악 능력에 대한 기준과 비교할 수 있다. 이용자가 멀티호밍으로 전환하지 못하고 싱글호밍에 고착하도록 통제할 수 있는 병목력을 지닌 사업자 또는 플랫폼 순위 조작이나 이용자 접근을 전략적으로 통제할 수 있는 전략적 시장지위를 가진 사업자는 공통적으로 데이터를 수집·축적·가공의 전반적인 절차에서 영향력을 행사하고 있다는 점에서 데이터 접근과 이동 가능성에 대한 중요성은 확대된다.

플랫폼 사업자는 혁신적인 콘텐츠 창출이나 다양한 서비스 제공을 위해서 이용자 정보에 대한 활용이 매우 주요한 비즈니스 전략을 차지하게 된다. 따라서 확고한 기술적인 전략을 갖는 디지털 사업자는 이용자 정보제공을 담보로 한 무료서비스의 제공이 가능하게 되고, 축적된 데이터를 기반으로 기업은 서비스의 향상과 신규 다양한 서비스 공급이 가능하여 기존의 시장력은 더욱더 견고해진다. 이처럼, 데이터는 디지털 시장을 구성하는 기업에게 사업 운용 및 전략을 위한 매우 중요한 사업적 가치를 지닌다.

데이터의 중요성이 높아진 가운데, 데이터의 집중은 병목(bottleneck) 현상을 유발하는 필수설비(essential facility)에 비유되어 혁신을 저해하는 부정적인 효과를 가져올 수 있다. 데이터의 이러한 중요성을 인정하고 온라인플랫폼의 독과점의 구조적인 문제를 해소하기 위해서, 유럽연합과 미국 등의 경쟁정책은 시장지배력을 지닌 디지털 기업의 서비스와 제품을 다른 기업과 호환되도록 강제화하여 개방적인 디지털 환경 조성에 주력하고 있다. 상호운용성과 데이터이동성을 강제하여 기업과 소비자 진입에 대한 시장지배력을 보유한 기업의 통제를 약화하고, 전환비용을 감소하도록 하는 규제내용을 포함한다. 이러한 개방적인 규제체계의 설계와 규제환경 조성은 이용자 선택에 대한 기본적인 정보를 보호하고 다양한 서비스 선택을 보장한다는 점에서 소비자 후생을 증진한다.

전통적인 경쟁법의 집행에 있어서 선행되는 시장획정 기준은 양면시장이라는 플랫폼 시장의 특성상 적용이 상당히 어려울 수밖에 없다. 시장지배력을 지닌 IT 기업이 전략적인

방식으로 이용자 선택을 제한하여 소비자 효용을 감소시키는 행위에 대한 제재가 필요하게 된다. 이용자 선택권을 제한하거나 이용자의 부담이 증가하였는가에 대한 적절한 규제가 시행되어야 할 뿐만 아니라, 이용자 보호의 측면 이외에도 데이터보호와 프라이버시, 유해 콘텐츠에 따른 온라인 피해 문제 등에 대한 규제 근거와 방향성에 대한 논의가 요구된다.

이처럼 데이터와 온라인을 통한 이용자 침해 문제가 증가하면서 기존 규제 패러다임에 대한 변화의 필요성이 제기되었고, 경쟁당국과 규제기관들이 갖는 다양한 정책목표들이 디지털 전환의 시대적 흐름에 적합한 규제 거버넌스의 변화 필요성을 시사하게 된다. 전통적인 규제관할권의 대상과 범위를 벗어나 소관 부처의 정책과 규정을 조정할 필요성이 제기될 수 있다. 혁신적인 규제접근방식을 마련하기 위하여 디지털 경제의 난해하고 복잡한 사안들에 대한 부처간 상호연결성을 강화하고 새로운 트렌드와 현안에 대하여 빠르게 이해하고 영향력을 광범위하게 행사할 수 있는 유연한 규제체계 모델 마련에 대한 접근이 요구된다.

제 2 절 프레임워크 도출을 위한 제언

1. 온라인 플랫폼 관련 현 규제의 문제점

가. 기존 규제의 틀

현행 국내법 체계 내에서는 '온라인 플랫폼'으로 명명하고 있는 법적인 정의가 별도로 존재하지는 않는다.

현행 법 체계 내에서 온라인 플랫폼은 전기통신사업법 상 부가통신서비스에 해당하며, 처음 '부가통신'이 등장한 이후 현재까지 기간통신과 부가통신의 이원적 역무를 구분한 규제체계가 유지되어 왔다. '부가통신역무'란 기간통신역무 외의 전기통신역무를 말하며, 규제가 없는 것은 아니지만 상대적으로 자유로운 규제 영역에 포섭되어 있다. 최근 2020년에 전기통신사업법 개정으로 불법촬영물 등 유통방지, 서비스 안정성 확보, 실태조사 규정 등 새로운 규제가 신설되고 강화되었지만 기간통신역무와는 근본적으로 규제 강도가 상당한 차이를 보인다. 기간통신사업자에 대한 규제는 설비보유, 시장지배력 등을 기준으로 규

제가 완화되고 있지만 여전히 기간통신사업자 규제 중심의 법체계가 유지되고 있다.

부가통신사업자는 신고에 의해서 시장에 진입하도록 하는 진입규제 외에는 전기통신사업법에 근거한 규제는 거의 전무하다고 볼 수 있으며, 경쟁 행위와 관련해서는 금지행위의 일부 조항 외에 일반 공정거래법의 적용을 받고 있다. 이원화된 법체계 속에서 부가통신역무는 제도로부터 자유로운 비즈니스 환경 속에서 사업권을 유지해 왔다고 볼 수 있다.

〈표 6－1〉 공정경쟁 관련 전기통신사업법 상 기간/부가통신 규제 비교

규제 종류		기간통신사업자	부가통신사업자
시장 진입	진입규제	등록/신고	신고/등록(특수)
	변경규제	등록	신고/등록(특수)
	겸업규제	승인	-
	양수양도/합병규제	인가/신고	신고
	외국인 지분 제한	49%	-
	휴업/폐업	승인/신고	신고
요금	요금	이용약관신고에 포함	신고(특수)
	이용약관의 신고	△	×
금지행위		○	○

2021년 11월 국회에 계류 중인 온라인 플랫폼 관련 법안이 8개에 이른다. 공정거래위원회가 추진 중인 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안」은 '온라인 플랫폼'을 '재화 또는 용역의 거래와 관련된 둘 이상 이용자 간의 상호작용을 위하여 정보통신설비를 이용하여 설정된 전자적 시스템'으로 정의하고 있다. 온라인 플랫폼 중개서비스는 온라인 플랫폼을 통하여 재화 또는 용역에 관한 정보제공, 소비자의 청약 접수 등 온라인 플랫폼 이용사업자와 소비자 간 재화 등의 거래의 개시를 알선하는 서비스를 일컫는다. 이러한 서비스를 온라인 플랫폼 중개서비스업자와 계약을 체결하여 제공받는 사업자를 온라인 플랫폼 이용사업자로 명명하고 있다.

방송통신위원회가 추진 중인 「온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률안」은 '온라인 플랫폼'을 이용자 간에 의사소통 및 정보 교환, 재화·용역 또는 디지털콘텐츠(이하 "콘텐츠 등"이라 한다)의 거래 등 상호작용을 매개하기 위해 전기통신설비와 컴퓨터 및 컴퓨터의

이용기술을 활용하여 정보를 수집·가공·저장·검색·송신 또는 수신하는 정보통신체제로 규정하였다. 동 법률안에서 '온라인 플랫폼 서비스'는 온라인 플랫폼을 통해 이용자 간에 의사소통, 정보 교환 등을 매개하거나 콘텐츠 등의 거래를 중개하는 서비스(온라인 플랫폼 이용사업자를 대리하여 이용자와 계약을 체결하는 서비스를 포함)로 정의내리고 있다.「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 전면 개정안에서는 '온라인 플랫폼'은 둘 이상의 집단의 이용자들 간에 재화 등의 거래, 정보 교환 등 상호작용을 목적으로 하는 인터넷 홈페이지, 모바일 응용프로그램 및 이에 준하는 전자적 시스템으로 규정하고 '온라인 플랫폼 서비스'를 온라인플랫폼 운영사업자, 온라인플랫폼이용사업자, 자체 인터넷사이트 사업자로 구분하고 있다. 이 가운데 온라인 플랫폼 운영사업자는 거래방식 및 관여도에 따라 정보 교환 매개, 연결수단 제공, 중개 유형의 플랫폼으로 구분하고 규제 내용도 달리 정하고 있다. 규제 기관들이 경쟁하듯 발의한 인터넷 플랫폼 규제 법안들은 '온라인 플랫폼'을 규정하고 있는 정의 조항에서부터 충돌하며 혼선을 초래하고 있다. 기존의 공정거래법, 전자상거래법, 대규모유통업법 등은 거래당사자 중심의 법규범으로 거래 중개자의 문제를 해결할 수 없는 한계를 이들 법으로 해소하고자 한 것이다. 온라인플랫폼공정화법안과 전자상거래소비자보호법 개정안은 중개자로서의 온라인 플랫폼을 통해 일어나는 B2B 거래와 B2C 거래를 규율하려는 것이고, 온라인 플랫폼 이용자 보호 법안은 중개자로서의 온라인 플랫폼을 통해 일어나는 거래와 촉진자로서의 온라인 플랫폼을 통해 일어나는 B2B와 B2C 간 상호작용을 포괄하여 하나의 온라인 플랫폼 이용자보호법으로 규율하려는 것이다. 이 법안들 간 규제 영역이 명확하게 구분되지 않기 때문에 중복규제의 가능성은 항시 내재하고 있다.

온라인 플랫폼 서비스는 4차 산업기술과 결합하고 분화하면서 특정 제조나 서비스 업종에 한정되지 않고 전 산업에 걸쳐 융합되면서 온라인 플랫폼을 중심으로 산업 전반이 재편되는 양상을 보이고 있다. 이에 온라인 플랫폼 및 관련 서비스에 대한 정부 정책도 개별 산업 정책뿐 아니라 경쟁 및 소비자 정책, 과학기술 및 방송통신정책, 개인정보, 지적재산권 정책 등에 이르는 분야의 정책에까지 영향을 미치고 있다(이금노, 2021). 온라인 플랫폼 서비스가 전 방위적으로 확산되면서 다양한 정책 이슈들이 등장하고 있고, 기존에 단편적으로 특정 산업에 한정하여 대응하던 정책은 한계에 도달했음을 목격하고 있다. 현재 온라인 플랫폼을 규제하기 위한 법안들도 국회에서 계류 중이며, 다양한 한계점들을 보여주

고 있다. 이에 온라인 플랫폼 규제 프레임을 마련하기 위해 현 법체계에서의 한계점을 짚고 넘어갈 필요가 있다.

나. 기존 필수설비/필수요소 관점에서의 규제 당위성 부족

기존 통신에 대한 규제적 접근은 물적 인프라인 통신망을 중심으로 기간산업적 접근이 기본 규제 프레임이었다. 통신은 기간산업으로서 필수재적 성격을 지니기 때문에 통신에 대해서는 보편적 권리와 통신수요에 대하여 초점이 맞춰져 있었다. 통신망에 대한 접근권 보장을 위해 병목현상을 일으키는 필수설비에 대한 규제를 시행하는 것이 기본적인 입장이었다. 하지만 온라인 플랫폼으로 통신 시장 전반이 재편되고, 과거 필수 인프라였던 통신망이 아닌 데이터가 기존 생산요소보다 중요한 핵심자원으로 부상하면서 시장의 패러다임이 변하고 있다. 온라인 플랫폼에 대한 다양한 이슈들은 게이트키퍼로서 플랫폼의 영향력 확대에 대한 우려에서 기인한다(최계영 외, 2020). 필수적인 자산이 데이터로 변하면서 온라인 플랫폼이 데이터를 독점하게 되면 데이터 중심의 병목현상이 발생하게 된다. 디지털 경제에서는 '데이터'의 규모와 범위가 시장지배력을 부여하고 경쟁자들에 대한 진입장벽을 형성할 수 있다는 주장이 강한 설득력을 얻고 있다(최창수, 2020, p. 345 재인용)

한편 특정 온라인 플랫폼이 데이터에 대한 통제권을 가지고 있다는 점에서 시장지배력을 보유하고 있다든지 그러한 관련 시장에는 높은 진입장벽이 존재한다고 보는 입장과 상반되는 의견도 존재한다.

데이터를 필수설비 또는 병목설비로 주장하는 의견도 있지만 이용자들은 다양한 플랫폼을 동시에 이용 가능해서, 이미 시장경쟁력을 확보한 사업자가 대규모 이용자를 확보하고 데이터를 수집하여 이용하고 있다고 하더라도 후발사업자 역시 경쟁력 있는 서비스를 제공하게 되면 이용자들은 양쪽 플랫폼을 모두 이용하거나, 플랫폼을 전환함으로써 자사의 플랫폼을 통해 이용자 확보 및 데이터 수집이 가능하다는 것이다(김현경, 2021). 데이터 자체는 플랫폼 사업을 위한 필수 요소이지만, 각각의 데이터를 보유가능하므로 독점성, 재생불가능성 요건에 해당된다고 보기는 어렵다는 주장도 있다. 이런 관점에서 데이터는 필수설비라고 보기 어려운 측면이 있다. 그러나 현실적으로는 플랫폼의 네트워크 효과에 의해 특정 사업자에 이용자들이 고착화된 경우 신규 진입한 소규모 플랫폼사업자들이 이용자를 새로 모집하고 자사의 데이터를 확보하는 데는 여전히 어려움이 있다. 혁신이론의 관점에

서 가장 혁신적인 기업이 시장을 독점하고 새로운 혁신기업에 의해 독점기업은 언제든 바뀔 수 있다고 보고 있으나, 플랫폼의 경우 이용자들의 멀티호밍이 가능함에도 국내 검색시장과 메신저시장 등을 고려했을 때 여전히 의문이 존재하는 것은 간과할 수 없는 부분이다(방정미, 2020).

데이터를 단순히 온라인 플랫폼 시장에서 필수설비(essential facilities)로 간주하는 데는 이견이 있을 수 있지만, 시장지배력을 보유한 사업자가 다른 경쟁자들을 배제하는 행위(exclusionary conduct)를 가능하게 하는 수단이 된다는 점에서는 다수의 의견이 지지한다(최창수, 2020).

온라인 플랫폼 시장은 고도의 혁신성으로 인해 일시적인 독점적 시장 형성이 문제가 되지 않는다고 보았지만 현 Big Tech 사업자들이 자사의 독점적 지위 유지를 위해 전략적 M&A를 통한 경쟁자 배제, 데이터 독점, 영역 확장을 거듭해 오면서 기존 규제프레임워크의 한계를 인식하게 된다는 점은 분명한 부분이다.

다. 규제 대상의 모호성 및 포괄적 해석

온라인 플랫폼은 부가통신사업에 관한 법적 정의에 근거하더라도 특정한 범주가 존재하지 않고, 기술 발전으로 서비스 혁신이 거듭될수록 부가통신사업은 더욱 정형화되고 구획화되기 어렵다. 결국 온라인 플랫폼 서비스의 다양성, 동태적 변화, 서비스 간 융합으로 인해 경쟁의 성격과 범위를 특정하는 데도 한계가 따른다. 다양한 서비스를 동시에 제공함에 따라 공급대체성 뿐만 아니라 수요대체성도 판단하기 어렵고 기존 공정위의 시장지배적 사업자 판단 기준조차 적용하기가 어려운 한계를 내포하고 있다.

온라인 플랫폼을 중심으로 부가통신서비스에 관한 불공정거래, 계약의 불투명성 등에 대한 문제가 지속적으로 반복되고 있는 상황에서 실무적 차원의 규제 적용 대상 및 범위 마련이 선결되어야 한다는 요구의 목소리도 높다. 나아가 시장획정 등을 통해 규제 대상의 유형화가 필요한데, 그 방식과 기준에 대해서 이견이 존재한다. 일례로 규제 대상인 시장별로 네트워크 효과가 차이를 보이는데, 소셜 네트워크 서비스는 네트워크 효과가 상대적으로 큰 반면, 상거래나 클라우드 서비스와 같은 경우에는 시장경쟁이 활발해 동일한 잣대로 규제하는 것이 타당한지에 대한 반론도 제기된 바 있다(최계영, 2021). 뿐만 아니라 특정 플랫폼의 문제가 전체 플랫폼의 문제로 확대 해석될 우려가 있기 때문에 이를 해소

하기 위해서는 사전에 규제 대상으로서 플랫폼에 대한 규정이 명확해야 할 뿐 아니라 법의 적용이 포괄적으로 이루어지지 않도록 하기 위한 법적 근거가 요구된다(이승민, 2021).

라. 행위의 위법성 판단을 위한 기준의 한계

정부의 정책적 개입을 위해서는 온라인 플랫폼의 양면시장적 특성에 대한 이해가 필요하며 관련 시장 획정 문제가 선결되어야 한다. 시장 획정은 수범자 확정과도 연관되어 있지만 기존의 시장획정 방식을 온라인 플랫폼에 적용할 경우 다양한 문제 발생 소지가 있다. 경제력 또는 시장에서의 힘에 대한 판단뿐 아니라 양면시장적 특성인 멀티호밍도 플랫폼 간 대체성을 판단하는 데 제약요소로 작용한다.

무엇보다 규제대상으로서 온라인 플랫폼을 확정하고, 시장에 상당한 영향력을 가지고 불공정한 행위를 행하고 있는 온라인 플랫폼 사업자가 있다면, 기본적으로 양면시장에서의 관련시장 획정 문제가 해결되어야 행위의 위법성 판단이 가능하다. EU 등에서 전통적인 단면시장의 시장획정 방법(SSNIP Test) 적용은 문제가 있음을 지적하였는데, 이는 양면시장에서의 가격탄력성과 교차탄력성이 단면시장에서의 대체성만으로 판단될 수 없기 때문이다. 무료시장에서의 관련 시장 획정 문제도 마찬가지이다. 플랫폼이 네트워크 효과를 증대시키기 위해 소비자에게 무료 서비스를 제공하고 대신 광고에 노출시키는 수익 메커니즘을 사용하고 있기 때문에, 무료시장에서의 가격탄력성 산출이 어렵다. 경쟁법 적용 제외라는 견해와 무료 서비스가 광고나 소비자의 개인정보 비용의 증가로 경쟁법 적용이 가능하다는 견해가 대립하고 있다.

또 다른 측에서는 온라인 플랫폼 사업자의 규모가 확대됨에 따라 규모 자체를 규제하거나 사전규제를 강화하려는데, 또 다른 측에서는 과거에도 기존 경쟁법 틀을 개선해서 대응이 가능했기 때문에 사전규제는 바람직하지 않다는 주장이 병존한다. 하지만 사전 규제 및 사후 규제의 문제를 떠나 행위의 불공정성을 판단하기 위해서 필요한 시장지배력 추정 규정에서부터 한계에 봉착해 있다.

뿐만 아니라 시장지배력 판단을 위한 진입장벽 판단의 문제도 있다. 소비자의 멀티호밍은 일반적으로 진입장벽을 낮추는 효과가 있지만, 이것이 플랫폼 간 대체성을 의미하는 것은 아니기 때문에 면밀한 검토가 필요하다. 공급자간 유효경쟁이 존재할 경우 쏠림현상이 존재할지라도 소비자 후생이 개선되기 때문에 플랫폼 내 소비자와 공급자 모두의 멀티

호밍 환경 조성이 필요하다고 강조하기도 한다(박양신·신위뢰, 2020).

디지털기술의 발전에 따라 온라인 플랫폼 시장의 성장과 확장 가능성을 예단하기는 쉽지 않다. 플랫폼기업의 시장지배적지위에 따른 불공정거래에는 엄격한 정책집행 원칙과 더불어 신시장을 창출하고 있는 플랫폼기업의 혁신 및 창업을 촉진함으로써 포용적 성장을 위한 경쟁적인 시장환경 조성 정책도 함께 고려할 필요가 있다(박양신·신위뢰, 2020).

마. 불공정행위 입증의 문제

온라인 플랫폼 사업자가 경쟁에 미치는 부정적 영향을 식별해야 행위의 위법성에 대한 예측을 토대로 규제 프레임워크를 제안할 수 있다. 온라인 플랫폼 사업자의 데이터 독점과 관련해서 데이터 우위에 있는 사업자의 행위가 데이터 관련 시장에서 데이터에 대한 접근을 봉쇄하여 데이터 혁신 또는 데이터에 기반을 둔 새로운 상품 또는 서비스의 출현을 저해하는지에 대한 판단이 먼저 이루어져야 한다. 온라인 플랫폼에 대한 사전 규제가 정당성을 확보하기 위해서는 온라인 플랫폼의 승자독식 또는 쏠림(tipping) 현상으로 인해 시장이 정상적으로 작동하지 않고 있음을 실증적으로 입증되어야 하지만, 데이터 입수에 필요한 시장조사가 아직 수행되지 못했다(김현경, 2021).

온라인 플랫폼은 빠르게 변화하는 소비자 니즈에 맞게 기민한 대응이 필요하고, 글로벌 플랫폼 사업자와의 국경 없는 경쟁이 벌어지고 있으며, 양면시장의 성격을 가지고 있어 네트워크 효과가 중요하다. 이러한 특성을 고려하지 않고, 기존의 기간통신사업에 준하는 규제를 적용하게 되면 빠르게 변화하는 소비자 니즈에 대한 대응과 혁신을 저해할 수 있고, 상대적으로 법적 구속력이 떨어지는 글로벌 사업자 대비 국내 플랫폼 사업자의 경쟁력 약화를 초래할 수 있으며, 규제로 인해 영세한 기업의 성장에 오히려 불이익을 제공하게 될 수도 있다(아산나눔재단, 2020).

기존 규제의 다양한 문제들로 인해 온라인 플랫폼 경쟁정책은 새로운 접근법으로 규제의 프레임워크가 마련되어야 한다는 요구가 높은 반면 하나로 수렴된 공통 의견을 도출하는 것 역시 쉽지 않다.

기존에 물리적 설비인 네트워크 중심으로 규제하던 통신시장의 규제 체계에서 데이터와 이용자 중심의 규제 패러다임 변화가 요구된다. 시장지배적 사업자가 뚜렷한 분야에서는 공정한 경쟁 및 이용자 보호를 보장하되, 아직 혁신이 활발하지 못한 분야에서는 디지털

플랫폼의 시장 진입 및 혁신을 촉진하고 규제 유예(forbearance)의 접근법을 취해야 한다는 의견도 있다(최계영 외, 2020). 과거에는 산업의 발전 및 활성화를 위해 물리적 인프라 확대가 주요 정책적 목표였다면 이제는 혁신적 서비스의 발굴과 지속 성장을 정책적 목표로 온라인 플랫폼을 중심으로 생태계의 패러다임 전환이 급격하게 진행되고 있다.

규제기관은 개별적인 문제에 천착하기보다 여러 분야를 거시적이고 총체적인 안목에서 조망하고 시장 변화에 적응하는 방식으로 해결할 수 있는 방안 모색이 요원하다. 혁신적인 규제접근법(규제 샌드박스, 협업 규제접근법)을 마련하기 위한 규제 프로세스 및 접근법 변화가 필요하다.

국가 경제 전반에 걸쳐 ICT 융합과 상호 연결속도가 더욱 가속화됨에 따라 새로운 이슈에 대한 광범위한 영향력을 행사해야 하는 상황들과 직면하고 있다. 따라서 온라인 플랫폼을 중심으로 산업 전반이 융합되어 가는 현상에 주목하고 포괄적이고 협력적인 규제를 위한 체계 마련이 필요하다. 하지만 최근 온라인 플랫폼 불공정 행위에 대한 규제기관 간 협력적 규제 모델보다는 규제 영역을 분리하는 것으로 형태로 결정이 돼 중복 규제 등의 논란은 해결되기 어려울 것으로 예측된다. 그럼에도 불구하고 부처간 온라인 플랫폼에 관한 거시적인 프레임워크를 공동으로 설정하여 최종적인 지향점을 동일한 방향으로 설정하는 것이 더욱 중요한 과업이 될 수 있다.

온라인 플랫폼 중심의 데이터 집중 현상이 중요한 이슈로 부각되면서 과거 필수설비 규제 프레임워크 등의 적용 가능성도 배제할 수 없지만, 사전규제를 완화하고 사후규제를 강화하는 방향을 설정하면서 총량규제의 원칙을 유지하려는 입장도 있다. 디지털 경제 시대에 부합하는 방향인지에 대한 부분에 있어서 재고의 여지가 있다.

온라인 플랫폼에 대해 사전규제를 포함하여 규제강화 논의가 세계 각국에서도 주요 정책 사안으로 관련법 제정에서부터 다양한 지침 및 시장 조사가 이루어지고 있다. 온라인 플랫폼 생태계는 예측할 수 없을 정도로 변화의 속도가 빠르고, 양면, 다면 시장의 속성은 전통적인 관점에서의 시장지배력을 보유했다고, 이러한 영향력을 이용한 불공정행위에 해당하는 것이라고 판단할 수 있을지에 대한 문제 등 '경쟁' 상황 및 '경쟁 행위'를 바라보는 시각에서부터 점검이 필요해 보인다. 뿐만 아니라 정부의 역할 역시 어떤 거버넌스 체계를 채택할 것인가에 대한 고민이 선행되어야 할 것이다. 이러한 논의의 시작으로서 프레임워크 도출을 위해 다음의 요소들을 고려해 볼 필요가 있음을 제안한다.

2. 프레임워크 도출을 위해 고려해야 할 요소에 대한 제언

가. 플랫폼 경쟁정책 및 규제 대상으로서 수범자[228]의 범주 명확화

비규제 대상이었던 온라인 플랫폼(부가통신서비스)의 영향력이 확대되면서 경쟁적 병목 현상을 초래, 불공정거래행위(담합, 시장지배력 전이와 자사우대 행위, 프라이버시, 가격차별 등) 및 계약의 투명성 관련 이슈들이 지속적으로 제기되어 왔다. 새롭게 융합된 형태 및 인접 또는 전 산업 분야로의 온라인 플랫폼 서비스의 확산으로 다양한 유형의 온라인 플랫폼이 등장하였다. 이에 기존의 기간통신/부가통신과 같은 이원적 역무 구분의 한계점이 노출되고 있다. 수범자로서 온라인 플랫폼의 경계가 모호할 뿐 아니라 유형에 따라 각기 다른 형태의 공정경쟁 저해 행위, 이용자 이익 침해 행위가 발생하고, 경쟁의 양상도 경쟁의 상호작용으로 경쟁 구도 및 역학관계, 제반 개념(경쟁, 경쟁요소 등)들이 변함에 따라 수범자를 규정짓기 위해서는 더욱 복잡하고 정치한 기준들이 요구된다. 또한 특정 플랫폼의 문제가 일반화되어 과잉규제를 넘어 시장 경쟁의 왜곡, 자율성과 창의성 훼손을 가져올 수도 있다(이승민, 2021). 현재 각 정부부처에서 추진하고 있는 온라인 플랫폼 관련 법에서 '온라인 플랫폼'에 대한 법적 정의를 규정하고 있으나 상이한 개념규정으로 사업자의 혼선을 초래할 여지 역시 내재하고 있다. 또한 온라인 플랫폼은 다양한 비즈니스 모델을 구사하며, 타 글로벌 플랫폼뿐 아니라 인접 서비스 영역으로 확장됨에 따라 새로운 경쟁 영역을 개척하는 동시에 시장력의 전이라는 우려가 상존한다. 이때 시장력(시장지배력) 전이 문제는 온라인 패러다임의 전환 양상을 어떤 시각으로 해석하느냐에 따라 달리 해석될 수 있다. 시장지배적 사업자의 착취남용 행위로 지적하는 행위들 역시 입증의 한계가 있지만, 착취남용 행위로 해석되지 않을 수도 있다. 시장력(시장지배력)을 자원의 효율적 재분배 또는 다른 시장으로의 이용자 잉여 전이와 같이 소비자/이용자 입장에서의 새로운 해석이 가능할 수 있다. 이에 시장력 판단 기준에 대한 재검토가 필요하다.

▶ (1단계) 규제 대상자(수범자)의 범주

현재 정부 각 부처별로 추진 중인 온라인 플랫폼 관련법에서 적시하고 있는 온라인 플랫폼에 대한 정의가 상이한데, 해당 법안들로 향후 온라인 플랫폼 규제 대상의 혼선 문제

228) 경쟁과 혁신의 저해 또는 저해할 우려가 있는 대상

는 발생하지 않을 것인가에 대한 검토가 필요하다. 규제 대상자에 대한 법적 예측 가능성을 떨어뜨리는 문제는 법의 존립 자체를 위태롭게 만들 수 있기 때문이다. 반대로 전자상거래법 전면개정안의 경우는 온라인 플랫폼에 대한 법적 정의가 필요한 규정인가 라는 근본적인 문제제기도 있다. 기존 법으로도 규제가 가능할 뿐만 아니라 온라인 플랫폼의 영역은 지속적으로 확장되고 변하는 가운데 시장 자체가 예측불가능하고 불확정성을 내재하고 있기 때문에 규정 자체가 정책 집행의 걸림돌로 작용할 개연성도 배제할 수 없기 때문이다. 온라인 플랫폼 관련법들 간 규제 대상자(수범자)에 대한 혼선과 충돌을 최소화하기 위한 조정 과정이 선행되어야 할 것이다.

▶ (2단계) 규제 대상자 지정

세계 각국은 규제 대상자(수범자)를 지정하는 경향이 두드러진데, 국내 역시 이러한 지정제도가 필요한가에 대한 논의가 필요하다. 온라인 플랫폼 시장의 역동성을 고려하면 지정 대상이 되어야 할 수범자가 지속적으로 변동될 가능성도 배제할 수 없기에 법적 안정성을 담보하기 어려운 측면도 있을 것으로 예측된다. 한편 온라인 플랫폼 시장이 소수의 기업에 의해 시장이 독점 및 고착화될 가능성이 크다고 가정하면 지정된 수범자의 변동이 크지 않을 수도 있다. 온라인 플랫폼 시장에 대한 예측이 쉽지 않은 상황에서 시장에 대한 실태조사가 선행되어야 하겠지만, 수범자가 변동될 가능성에 대한 보조적 장치로서 수범자 지정기간 등 실무적 차원에서의 법집행 가능성 및 실효성에 대한 고민도 병행되어야 할 필요가 있다.

▶ (3단계) 규제대상자 지정 여부 및 규제 목적에 따른 시장지배력 또는 영향력 판단기준의 현실화 및 세분화

세계 각국은 자국의 상황에 맞게 시장지배력 또는 영향력 판단 기준을 규정하고 있다. 재무지표로는 매출, 시가총액, 이용자당 광고 수익, R&D 투자 등, 운용지표로는 시장점유율, MAU, Time spent, 브랜드 인지도, 특허 점유율, 경쟁지표로는 진입장벽, 경쟁강도, 시장봉쇄력 등을 고려한다. 국내 역시 시장을 모니터링하면서 특정 온라인 플랫폼 사업자의 불공정행위의 가능성 및 시장에서의 독점력 또는 영향력을 토대로 한 타 영역으로의 전이 가능성, 소비자 편익 저해 가능성 등을 평가하고 진단하기 위한 기준들에 대한 실증적인 테스트 과정이 필요할 것이다. 이 과정은 향후 시장의 경쟁구도에 대한 평가와 재조정, 정

책적 우선순위 판단을 위한 합리적 형량(balancing)을 위한 근간이 되기 때문에 무엇보다 신중히 검토되어야 할 필요가 있다.

[수범자로서 온라인 플랫폼 지정]

▶ (유럽) DSA 대규모 온라인 플랫폼 서비스: EU에서 4,500만 명(유럽연합 전체인구 10%) 이상의 월간 활동 이용자 보유, 인구 대비 5% 증감이 있을 때 유럽 연합 전체 인구의 10% 재조정

▶ (유럽) DMA 게이트키퍼: 상당한 영향력, 중요한 관문으로 기능하는 핵심적 플랫폼 서비스, 확보하고 견고한 지위를 갖고 있거나 누릴 것으로 예상
※ 세 가지 요건의 추정 기준
(1) 3개 이상 회원국에서 활동하고 유럽경제권역에서 최근 3개연도 동안 연매출액 약 65억 유로 이상 또는 직전 사업연도 기준 시가총액 평균 650억 유로 이상
(2) 연합 내 월간 활성 최종이용자 수가 4천 5백만 명 이상이고, 직전 사업연도 기준 연간 활성 이용업체 수가 10,000개 사 이상인 경우
(3) 두 번째 요건이 최근 3개 사업연도 동안 계속 충족되는 경우

▶ (미국) 지정플랫폼(Covered platform)
(1) 위원회나 법무부에 의해 지배적 플랫폼으로 지정되는 시점, 또는 법률위반 혐의에 대하 고소 제기되는 시점을 기준으로 12개월 내
– 미국 기반 월간 활동 이용자 수 5천만 이상
– 미국 기반 월간 이용업체 수가 10만 이상
(2) 위원회나 법무부에 의해 지배적 플랫폼으로 지정되는 시점, 또는 고소되는 시점을 기준으로 2년 중, 연간 순매출액 또는 시가총액이 6천억 달러 이상인 자가 소유하거나 지배하는 경우
(3) 온라인 플랫폼 또는 직접적으로 연관되어 서비스나 물건을 제공하거나 판매하는 중요 거래 파트너인 경우
※ 시장획정 등의 전통적인 절차가 복잡하고 어려운 과정이기 때문이다. 신속한 규제 적용을 위해 플랫폼 반독점 규제대상에 포함되는(covered) 플랫폼을 사전에 지정하고 특별한 사정이 없는 한 10년간 유지

▶ (영국) 전략적 시장지위(Strategic Market Status)를 갖춘 디지털 기업: 최소한 하나의 활동에 있어서 실질적이고(substantial) 확고한(entrenched) 시장지배력을 행사하는 기업체를 SMS로 지정, 이때 기업체의 모든 활동이 아닌 특정 활동에 초점을 맞춰서 평가

나. 플랫폼의 불공정 경쟁과 혁신적 경쟁 간 경계에서의 프레임워크 전환

디지털 전환에 따른 온라인 플랫폼의 가치사슬은 수평적·수직적 경쟁 관계의 공존으로

새롭게 재편되며, 경쟁 관계에서도 다양한 자원(예: 데이터 등)을 활용한 경쟁 우위 요소의 협상력이 혁신적 경쟁에 미치는 영향을 새로운 시각에서 접근할 필요가 있음을 시사한다.

온라인 플랫폼 상의 경쟁은 양면시장적 속성과 서비스의 결합, 유통 창구의 다양화로 인해 복잡성(complexity)이 가중되고 경합성이 증대되는 반면, '경쟁적 병목 현상'은 '경쟁'의 속성 자체를 변화시키고 있다. 경쟁시장 쪽의 경쟁제한이 독점시장 쪽의 경쟁촉진을 유발할 수도 있고 플랫폼의 독점력 행사가 경쟁시장 쪽 구매자의 후생을 증진시킬 수도 있다. 이처럼 플랫폼 경제에서 구조-행위-성과 패러다임에 존재하는 다양한 피드백 효과는 경쟁 구조에 따른 경쟁 과정과 경쟁성과에 대한 판단이 상반될 수도 있기 때문에 섣부른 규제 개입이 소비자 후생을 저해할 수도 있다. 하지만 Wait and See의 대상으로 간주하다가 지나친 독점적 지대가 형성되어 규제개입의 타이밍을 놓칠 수도 있다는 의견도 있다.

플랫폼 상에서는 반경쟁적 대 친경쟁적 행위, 불공정 경쟁 대 혁신적 경쟁 등 양가적 현상이 병존하기 때문에 소비자 후생도 언제든지 뒤바뀐 결과를 초래할 수 있다. 동일한 행위에 대해 상이한 판단과 해석이 존재하므로, 경쟁과정과 경쟁성과에서 '경쟁제한'이 가지는 의미와 '착한(공생할 수 있는) 경쟁', '공정한 경쟁' 등 기존에 합법적 또는 불법적 시장행위에 대한 규정을 재점검해 볼 필요가 있다.

플랫폼 경쟁의 규칙(rule)이 변하고 있고, 공정하고 혁신친화적 플랫폼 비즈니스 환경 조성을 위해 플랫폼과 이용자 간 관계에 주목하면서, 새로운 형태의 경쟁 행위들이 어떻게 규정되느냐에 따라 규제 프레임워크도 달라질 수 있기 때문이다. 수평/수직적 경쟁이 공존하는 가운데 온라인 플랫폼 경쟁 시장의 모니터링이 필수적인 정책 수행 요건으로 강조되는 이유이기도 하다. 나아가 온라인 플랫폼 시장의 경쟁상황 판단을 근거로 사전규제 및 사후규제의 필요성과 정당성에 대한 점검이 필요한 이유이기도 하다.

사전 규제는 혁신 저해 가능성이 있기 때문에 경쟁 행위의 특성을 모니터링 해야 한다는 의견이 지속적으로 제기되어 왔고, 경쟁 결과에 기반한 사후 규제는 기본적으로 시장에 대한 판단을 근거로 한다. 온라인 플랫폼 상 수평 및 수직적 경쟁의 상호 작용을 보다 정확하게 보여주는 새로운 매핑 도구가 개발되어 시장을 지속적으로 모니터링할 수 있어야 함은 분명한 시대적 과제로 사료된다.

온라인 플랫폼 규제방법에 대한 상이한 의견들이 공존함에도 불구하고 온라인 플랫폼 시장의 전반적인 실태에 대해 실증적이고 과학적인 조사·분석을 시행할 필요가 있음에

대해서는 공통적으로 수렴되는 의견 중 하나이다.

국내의 경우 특정 분야 플랫폼에 대한 사전규제는 일부 도입되어 있고, DMA와 같이 주요 디지털 플랫폼을 모두 포괄하는 사전규제 도입에는 전기통신사업 등 관련 법제도를 전면적으로 개정해야 하므로 신중한 접근이 필요하다는 의견도 있다(최계영, 2021).

앞서 규제대상으로서의 수범자 범주에 대한 논의의 연장선상에서 플랫폼 특성에 따라 다양한 불공정 문제가 양산되는 경향을 발견할 수 있다. 플랫폼의 네트워크 효과와 쏠림(tipping)현상, 데이터 독점에서 기인하는 시장 독점, 시장지배력 전이와 자사우대 행위, 프라이버시, 개인정보 침해 등 플랫폼의 유형과 사업모델에 따라 다양한 경쟁 이슈들이 당면과제이다. 이를 해결하기 위해 잠재적 위험이 현저하고 플랫폼에 특유한 불공정 행위에 대해 특정 유형 또는 특정(규모의) 플랫폼을 염두에 둔 선별적 제도 도입의 가능성도 고려해 볼 수 있다. 플랫폼 시장의 역동성과 서비스의 진화 양상, 플랫폼 특성을 고려한 정책수단과 규제 프레임워크의 큐레이션화, 다각화를 구상해 볼 수 있다. 플랫폼 생태계 내의 가치 창출과 배분을 위한 조정 규칙의 생성, 진화 과정에서의 플랫폼 운영자와 이용자 간의 이해관계의 차이와 갈등 조정 방식이 플랫폼의 유형 또는 시장 지위 단계별로 다양하게 진화하고 있기 때문이다. 자칫 특정 유형의 플랫폼에서만 발생하는 거래 양태임에도 불구하고 전체 플랫폼으로 확대 적용될 경우 온라인 플랫폼 시장의 자율성과 창의성을 훼손하게 될 수 있다는 점을 감안하면 맞춤형 규제 패러다임의 필요성이 더욱 정당화된다.

규제 프레임워크의 큐레이션화, 다각화를 추진하기 위해서는 먼저 규제의 필요성이 명백한 대상부터 단계적·맞춤형으로 설계될 필요가 있다. 시간적 범위를 한정하여 잠정적 규제, 일몰제와 같은 방식도 고민해 볼 수 있으며, 자율규제를 통한 혁신친화적이고 유연한 규제 방식도 적극 고려해 볼 수 있다. 규제를 하더라도 사후규제를 보충적으로 활용하고, 규제기관과 경쟁기관 간 중복규제는 반드시 피할 수 있도록 규제를 설계해야 한다는 의견도 주목할 만하다(이승민, 2021).

또한 정책의 우선순위를 결정해 현 제도 하에서 규제 가능한 것부터 규제해 나가는 방법도 고려해 볼 수 있다. 규제는 사회적 반가치가 증대하고 해가 발생할 경우 원상회복이 어려운 분야부터 추진하는 것이 규제의 정당성을 확보할 수 있기 때문이다(이성민, 2021). 이러한 일련의 과정은 규제에 대한 예측 가능성을 높일 수 있을 뿐 아니라 정책적 개입에 대한 시그널링을 통해 불공정한 행위를 할 가능성이 있는 경제주체로 하여금 경쟁과 이용

자 보호를 배려하는 사업모델과 수단을 자발적으로 선택하도록 유도할 수 있다.

▶ (4단계) 프레임워크의 전환: 잠재적 위험이 현저하고 플랫폼에 특유한 불공정 행위에 대해 특정 유형 또는 특정(규모의) 플랫폼을 타겟팅하여 선별적으로 제도를 추진하는 단계별 맞춤형 규제의 도입, 규제 프레임워크의 큐레이션화 추진

규제 프레임워크의 큐레이션화, 다각화 방식이 플랫폼 생태계의 복잡성과 동태적 역량을 고려한 플랫폼의 유형화를 통해 맞춤형 규제가 가능하다는 점에서 플랫폼 혁신 저해 요소를 완화 및 해소하는 데 기여할 수 있을 것이다. 하지만 복수의 정부 부처들 간 규제 관할의 중복 및 경합의 문제를 확대 재생산하게 될 우려도 존재한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 규제 협력 모델을 통한 정책적 우선순위 결정 과정을 시스템화하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 일련의 과정을 시스템화하여 구축하게 되면 정부와 민간 협력의 공동 규제의 제도적 기반과 시장 모니터링(실태조사)을 통해 수집한 데이터 기반의 참여적 정책 수립 과정이 내재화가 가능할 것이다.

▶ (최우선 과제) 거버넌스의 확립

새로운 규제 패러다임을 도입하기 위해서 최우선적으로는 온라인 플랫폼의 지속가능한 혁신 도모를 위해 거버넌스가 수립되어야 할 것이다. 먼저 온라인 플랫폼 거버넌스의 작동 기제에 따라 강행법규를 통한 정보의 직접 규율, 사회적 책임 등 필요성에 따라 기업의 자율규제, 둘 사이에 있는 연성법(soft law)적 규율로도 분류가 가능하다(이금노, 2021).

정부 당국이 온라인 플랫폼 서비스의 종류 및 상호작용 단계에 따라 세세하게 사전 규율하는 것은 한계가 있어 연성 규제나 기업의 자율규제도 필요하며, 경쟁 및 소비자 정책은 상호 통합 및 보완적으로 지원하는 것이 효율적이라고 보기도 한다.

다수의 학자들은 온라인 플랫폼에 대한 규제 거버넌스로서 연성법적(soft law) 공동규제(co-regulation), 진화형 협력모델, 통합모델 등을 제안한다. 이러한 모델들이 정책 이슈에 유연하면서도 규제 관할 문제로 인한 갈등 해소에 기여할 수 있을 것이라고 보기 때문이다. 하지만 현재 국내 상황의 경우 현재 관할 부처들이 각자 규제 영역을 분리하여 관할할 것임을 밝힌바, 그동안을 관행을 볼 때 협력모델, 통합모델과 같은 유기적인 공동 규제 모델을 기대하기 어려울 가능성이 높아 대안에 대한 논의가 필요해 보인다. 특히 특정 온라인 플랫폼의 문제를 일반화하여 사전적이고 경성적인 규제를 일률적으로 적용하고, 나

아가 규제기관 간의 규제권한을 두고 경쟁을 벌이는 상황이 지속될 것에 대한 우려가 크다(이승민, 2021).

한편, 영국 등 일부 국가들은 디지털 경제시대에 플랫폼의 경쟁 제한적 행위를 적합하게 규제하는데 전문성을 가진 전담기구를 이미 설치했거나 설치하려는 절차를 진행하고 있다. 독점규제당국 내에 특별한 디지털 전담팀을 신설·운영하기도 하지만 독점규제당국 내부의 기존의 인력이 디지털 전담팀 업무를 담당하는 것에 불과할 것이라고 보는 의견도 있다(최창수, 2020).

2019년 12월 World Economic Forum 보고서는 각 국에 창설될 신생 부처가 수행해야 할 특별한 6가지 직무를 제안함

(1) 전략적으로 시장에서의 지위를 보유한 기업에 대한 '행동규범'을 확립하고 이를 준수하도록 함
(2) 개방형 표준으로 개인 데이터 이동성과 시스템을 개선함
(3) 데이터에 대한 접근권한이 진입장벽에 해당하는 경우 데이터 개방성을 증대함
(4) 데이터 기반 시장에서 경쟁 촉진적 조건들을 마련함
(5) 디지털 사용 과부하로 전체 시스템 효율의 저하를 초래하는 현상을 의미하는 소위 '디지털 병목현상(Digital Bottleneck)'을 고려하여 기업결합 계획을 심사함
(6) 디지털 시장에서 데이터 수집 및 개발활동을 모니터링 함

전 국가적 차원으로 디지털 경제를 위한 미래지향적인 신규 법률이나 제도를 마련하고 이를 전담할 별도의 신생기관을 마련할 필요가 있다는 것이다(최창수, 2020). 아직 정부 내 디지털 전환 추진과 관련하여 거버넌스와 관계 부처 간 관계 정립이 아직 결정되지 않은 상황에서 통합 또는 분산 모델 등의 향방을 단정 지을 수는 없지만 신생기관의 설립에 대한 논의는 함께 고려해 볼 수는 있을 것이다.

또한 거버넌스 정립에 있어서 거버넌스가 지향하는 목표와 방향이 분명하게 설정되어야 한다. 통상 우리의 거버넌스 문제는 의사결정권 분할의 문제로 인한 중복규제, 규제 관할권 분쟁 등이 지속적으로 재생산되는 문제가 지적되어왔다. 온라인 플랫폼의 굿 거버넌스는 사업자 역할에 따른 적정 책임을 부여하고 관련 사업자 및 소비자 등의 이해관계자 참여로 투명한 통제력이 발휘되는 생태계 구축으로 보는데, 현실적으로는 어떤 사업자에게 적정 책임을 부여하고 투명한 통제력을 요구할 것인가가 주요 논의의 대상이 될 수 있을 것이다.

(1) 온라인 상에서의 거래나 콘텐츠의 유통 과정에서 플랫폼이 수행하는 기능별 영역에서 발생하는 문제의 해결 또는 완화 목적의 규율
(2) 시장지배적 지위의 남용이나 수수료 문제와 같이 플랫폼 시장 집중 등의 구조적 문제로 인해 발생하는 문제의 규율
(3) 어린이 등 특정 계층의 취약성을 보완하거나 개인정보 및 안전 등의 소비자 기본권의 확보 및 강화를 위한 규율

출처: 이금노(2021).

온라인 플랫폼의 굿거버넌스를 의사결정권의 '분할', 이해관계자 '참여', 게이트키핑이나 프로세스, 가격결정정책에서의 '통제성', 불공정 행위 등에 대한 '책임성', '효율성 및 효과성' 차원으로 접근하기도 하는데, 이러한 판단 역시 온라인 플랫폼의 역동성을 고려하면 쉽지 않을 것이다.

디지털 전환 시대 거버넌스의 재정립을 위해서는 보다 상위의 규범가치가 마련되어야 할 필요가 있으며 일례로 혁신적 경쟁 도모 및 소비자 후생 증진(이용자 권익 보호)을 고려해 볼 수 있을 것이다. 이러한 거버넌스 규범 하에서 온라인 플랫폼 상의 디지털 아키텍처(Digital Architecture) 설계는 사업모델과 서비스가 이용자 선택의 개방성과 투명성을 증진하는 방향으로 유도되도록 하는 정책적 자율규제 수단으로 활용될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

〔국내 문헌〕

강준모·조성은·선지원·오정숙·정원준·이동진·권헌영·전주용·손승우(2019),『데이터 소유권에 관한 법·제도 정책 연구』, 정보통신정책연구원.

고학수·임용·박상철(2021. 9), “유럽연합 인공지능법안의 개요 및 대응방안”, 서울대 인공지능정책 이니셔티브, 《DAIG》 2호, 22면.

고학수·정해빈·박도현(2019), “인공지능과 차별”,《저스티스》, (171), 199-277.

공정거래위원회(2021. 1. 25) 보도자료, “온라인플랫폼공정화법 국무회의 통과”, URL: https://www.ftc.go.kr/www/selectReportUserView.do?key=10&report_data_no=8925

_____(2021. 2.), “전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 전면개정안”, 설명자료.

과학기술정보통신부 보도자료(2021. 12. 29), “데이터 댐이 이끈 데이터산업 시장, 2020년 2019년 대비 18.7% 성장한 20조원 달성”. URL: https://www.msit.go.kr/bbs/view.do?sCode=user&bbsSeqNo=94&nttSeqNo=3181237

구진경·박문수(2016), “플랫폼 서비스 활성요인과 정책적 시사점”.《ISSUE PAPER》, 산업연구원.

권오승·서정(2018),『독점규제법 – 이론과 실무』. 경기도: 法文社,

김건우(2017),『알고리즘으로 움직이는 경제, 디지털 카르텔 가능성 커진다』. LG경제연구원, 2, 14.

김나현(2017), “중국 전자상거래법에 관한 소고”,《중앙법학》, 21(1), 329-366.

김민정(2019), “플랫폼 시장의 경쟁 이슈에 대한 연구: 검색 순위를 중심으로”,《정책연구》, 2019-05,. 한국개발연구원.

김병수(2021. 1. 26), “온택트 시대 유통·배송 플랫폼 박빙”,《매일경제》 URL: https://www.mk.co.kr/news/culture/view/2021/01/84912/

김성옥(2020), “중국 인터넷플랫폼 기업의 현황 및 성장전략”,《한중Zine INChinaBrief》, Vol.308, 인천연구원.

김성욱·권대식·강일·조우송(2021. 5. 4.), “중국 반독점 조사당국 알리바바에 역대급 과징금 부과”,《법률신문》, URL: https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=169912

김성환·남재현·홍대식(2020),『해외 경쟁법 집행 관련 최신 사례 연구』, 공정거래위원회 연구용역보고서.

김영선(2021), “중국의 온라인 플랫폼 업계 규제 동향과 시사점”,《세계경제포커스》, 4(34). 1-14.

_____(2021. 4. 30.), “中, 온라인 플랫폼 기업에 대한 반독점 규제 본격 추진”,《KIEP 동향세미나 자료》, URL: https://csf.kiep.go.kr/issueInfoView.es?article_id=42066&board_id=21&mid=a20200000000&search_option=&search_keyword=&search_year=&search_month=&currentPage=1&pageCnt=10)

김영선·박민숙(2020), “중국 반독점법 개정안의 주요 내용과 평가”,《세계경제포커스》, 20(10), 1-19.

김윤지(2021),『OTT산업과 K콘텐츠 수출: K드라마·K무비를 중심으로』, K뉴딜 산업 INSIGHT 보고서-1, 한국수출입은행 해외경제연구소.

김인식(2007), “중국 ‘반독점법’의 주요 내용”,《최신외국법제정보》, (6), 한국법제연구원.

김종우(2018),『중국경제법의 이해』. 부산: 산지니.

김종윤·김병필·전병곤·윤성로·이병영·이선구·고학수(2020), “국내 모바일 앱 이용자 정보 수집 현황 및 법적 쟁점-ADID 를 중심으로”,《저스티스》, (180), 442-486.

김현경(2021), “온라인 플랫폼 규제법안에 대한 비판적 고찰”, (한국인터넷기업협회 ICT정책세미나 Ⅱ). URL: http://www.kinternet.org/policy/data/view/48

김현수(2011),『인터넷 포털의 양면시장성에 관한 경쟁법적 연구』, 고려대학교 대학원 박사학위논문.

김현수·전성호(2020), “유럽연합 디지털시장법안 (Digital Markets Act) 주요 내용 및 시사점”,《현안연구》, 2020(2), 1-23.

김형배(2019),『공정거래법의 이론과 실제』, 삼일.

남상준·조은진(2020), “디지털 플랫폼 규제 현황 및 전망: 공정경쟁과 미디어 중심으로”, 《ETRI Insight》(2020-14), 1~77, 한국전자통신연구원.

남상준·조은진·변재호·여인갑(2019), “디지털 플랫폼과 인공지능 알고리즘 관련 공정경쟁 이슈 검토”,《ETRI INSIGHT REPORT》, 21, 1~10, 한국전자통신연구원.

노가희·유효정·신성은·김채은·박영민·김예림·박희상·장유정·김한솔·정서영(2021. 9. 25.), “중국의 강력한 온라인 규제, 빠른 대처가 기회를 만든다”,《데일리차이나》 URL : http://www.dailychina.co.kr/3062

노승욱(2021. 5. 12), “배달앱 전쟁 2라운드...너도나도 단건 배달로 ‘쩐의 전쟁’ 맞불”,《매일경제》, URL: https://www.mk.co.kr/news/business/view/2021/05/458459/

니혼게이자이신문 데이터경제취재반 (2020),『데이터프라이버시』, 전선영 역, 머스트리드북.

라나 포루하 (2020),『돈비이블, 사악해진 빅테크 그 이후』, 김현정 역, 세종서적.

류시원(2021), “기업의 프라이버시 증진 활동의 경쟁법 쟁점: 탐색적 고찰”.《고려법학》, 제101호, 113~160.

목광수(2020), “빅데이터의 소유권과 분배 정의론 -기본소득을 중심으로-”,《철학·사상·문화》, (33), 158-182.

민병준·구제경·송재용(2020), “넷플릭스의 경쟁 전략: 네트워크 효과, 콘텐츠 재판매, 오리지널 콘텐츠의 전략적 조합”.《전략경영연구》, 23(2). 25-45.

민성기(2018),『샤오미의 상장과 시사점』.

박경미(2020), “디지털 플랫폼 투명화·공정화 법제의 동향과 전망: EU, 일본, 우리나라 법제의 주요 내용과 평가에 대한 비교법적 검토”.《고려법학》, 99, 195-235.

박세환(2019), “대형유통사업자의 상거래행위를 특별히 규제하는 입법 방식과 적용범위에 대한 비교연구-프랑스 상법, EU directive 와 대규모유통업법”,《상사법연구》, 38(2), 393-445.

박양신·신위뢰(2020), 디지털경제의 특성과 경쟁정책 방향: 온라인 플랫폼과 알고리즘 담합을 중심으로,《Research Brief》, 14, 1~12, 경제·인문사회연구회 포용성장연구단.

박양신·신위뢰·강민지(2017),『모바일 플랫폼 도입으로 인한 시장구조의 변화분석 : 양면시장을 중심으로』. 연구보고서, 2017-849, 산업연구원.

박유리(2021), “온라인 플랫폼의 부상과 정책적 시사점”,《KISDI Premium Report》.

박은정(2020),『음식 배달 플랫폼의 교차 보조 전략과 플랫폼 흡수 전략의 비교』. 부경대학교 대학원 국내석사학위논문.

박제현(2020),『중국경쟁법』. 서울: 박영사

방정미(2020). “데이터 경제 활성화를 위한 필수요소법리의 재검토”.《경제규제와 법》, 13(1), 96-115.

배대헌(2003), “거래대상으로서 디지털 정보와 “물건”개념 확대에 관한 검토”.《상사판례연구》, 14(0), 301-353.

백대열(2020), “데이터 물권법 시론(試論) - 암호화폐를 비롯한 유체물-동등 데이터를 중심으로 - ”,《민사법학》, 제90호, 105-159.

법무법인 율촌(2009. 7), “율촌 해외투자 뉴스레터”, URL: https://www.yulchon.com/mail/200907/overseas/yulchon_overseasinvestment_newsletter_20090715.pdf

법무법인(유) 세종(2021. 7. 27), “중국 데이터 보안법 제정과 시사점”, <법무법인(유) 세종 뉴스레터>, URL: https://www.shinkim.com/kor/media/newsletter/1559

법무부(2010), “Investment & business guide - 해외진출 우리기업을 위한 사례중심 현지법령해설서: 중국”.

삼성증권(2020),『글로벌 플랫폼 바이블』. SAMSUNG RESEARCH REPORT.

삼정KPMG연구원(2019), “플랫폼 비즈니스의 성공 전략”,《Samjong INSIGHT》, 통권 제67호.

_____(2021), “디지털 구독경제 트렌드와 비즈니스 기회”,《Samjong INSIGHT》, 통권 제75호.

설진아 · 최은경(2018), “GAFA 의 플랫폼 전략과 네트워크 효과 유형 분석”.《방송통신연구》, 104-140.

성수영(2020. 9. 28). “외국도 플랫폼 규제 있지만 ... 한국이 가장 가혹”,《한국경제》, URL: https://www.hankyung.com/economy/article/2020092807291

손승우 · 이열음 · 유나은(2019), “중국 ‘네트워크안전법’상 보안등급제도에 대한 비판적 검토”,《법학연구》, 22(3), 77-108.

송민정(2010), “플랫폼흡수 사례로 본 미디어플랫폼전략 연구: 플랫폼흡수(Platform Envelopment) 이론을 토대로”.《사이버커뮤니케이션학보》, 27(2), 45-89.

신판수(2021. 6. 3.), “중국 네트워크 안전법 적발사례와 우리 기업의 참고사항(2)”,《kotra해외시장뉴스》,
URL: https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/8/globalBbsDataView.do?setIdx=246&dataIdx=182480

신현규(2020. 7. 14). “GAFA는 21세기판 강도귀족…美 IT공룡 분할여론 커진다”.《매일경제》, URL:https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2020/07/721647/

심재한 (2021), 플랫폼 사업자의 개인정보 수집에 대한 경쟁법 적용문제 -Facebook 사건에 대한 독일 고등법원 결정을 중심으로-.《경영법률》, 31(2), 77-111.

아산나눔재단(2020),『2020 스타트업코리아』, 온라인 정책 제안 발표회 최종보고서. URL: https://asan-nanum.org/reference/publications/?p_id=59

안정민·최경진 (2017). “맞춤형 광고와 개인정보보호: 미국 사례와의 비교를 중심으로”.《미국헌법연구》, 28(3), 111-149.

양천(2011), “중국 반독점법과 한국 공정거래법 비교: 시장지배적지위 남용금지를 중심으로, 전북대학교 법학연구소”,《법학연구》, 33.

양천(2012),『中國 反獨占法과 韓國 公正去來法 比較: 市場支配的地位 濫用禁止를 中心으로』, 전남대학교 대학원 국내석사학위논문.

염혜원(2021. 9. 25.), “방통위원장 ‘온라인 플랫폼 기업 핀셋 규제 필요’”,《연합뉴스》,
URL: https://www.ytn.co.kr/_ln/0102_202109151529482702

온명근(2019), “프랑스 차량공유 시장의 전개 및 쟁점”,《국제노동브리프》, 한국노동연구원. 2019년 7월호, 61-68.

유선실·이상오·홍동표(1999). “디지털경제에서의 기업전략.”《정보통신정책》 11 .5 (1999): 1- 60. 정보통신정책연구원

유영상(2020), “데이터 경제 시대의 새로운 공정경쟁 이슈”,《ETRI Insight》(2020-13), 1~43, 한국전자통신연구원.

이경선·김성옥(2021). “AI도입·확산의 저해 요인 분석 및 정책적 시사점”,《KISDI Premium Report》(21-03), 1~32.

이광석(2020),『디지털의 배신: 플랫폼 자본주의와 테크놀로지의 유혹』. 인물과 사상사.

이금노(2021). “온라인 플랫폼 거버넌스 논의 동향: 경쟁 및 소비자정책을 중심으로”.《소비자정책동향》 제116호. 1~25.

이명호(2020),『디지털경제의 개념, 특징 및 쟁점이슈』. 디지털화에 따른 경제사회 변화와 대응전략 1, 한국개발연구원.

이문지(2018), “디지털시대의 빅데이터와 경쟁법”,《경영법률》, 28(2), 91-127.

이상우(2021), “중국 데이터안전법의 주요내용과 시사점: 데이터 안전보호를 위한 중점 제도를 중심으로”.《중국지식네트워크》, 17, 451-501.

이상윤(2020), 유럽연합의 플랫폼 규제 동향- “Digital Services Act”와 “New Competition Tool”.《외법논집》, 44(3), 301-333.

_____(2020. 12. 23.),『:[유럽연합 경쟁법 동향 시리즈21] 디지털 시장법(Digital Market Act) 초안의 주요 내용과 의의』, 고려대학교 혁신경쟁규제법 센터.
URL: https://www.icr.re.kr/blank-clrv/report21/dma

이승민(2021), “온라인 플랫폼에 대한 합리적 규제 방안”,《행정법연구》, (64), 127-156.

이재형(2016), “중국 반독점법의 집행 강화와 우리의 대응”. [KDI]《KDI FOCUS》, 제67호.

이호영(2012),『비수평결합 심사기준 개선방안 연구』. 공정거래위원회 용역보고서

_____(2018), “빅데이터의 경쟁법적 함의에 관한 연구”.《법경제학연구》, 15(3).

임용·이수진·이혜승(2020), “온라인 플랫폼의 규제-글로벌 현황과 트랜드 분석”,《DAIG》, 창간호, 서울대학교 인공지능정책 이니셔티브.

임용·정해빈·고학수(2019),『인공지능과 시장경쟁: 데이터에 대한 규율을 중심으로』. 한국경제포럼, 12(3), 35-58.

임종천(2020), “중국「전자상거래법」의 주요내용과 시사점 -소비자 보호와 사업자 책임을 중심으로-”,《소비자정책동향》, (111), 1-29.

장가람(2021. 11. 5.). “‘인앱결제 따르겠다’ 수긍한 구글… 애플만 남았다”,《아이뉴스24》,
URL: https://www.inews24.com/view/1419350

장경영·오정석(2013), “주식회사 카카오의 플랫폼 전략에 대한 연구”.《벤처창업연구》, 8(4), 49-56.

장주봉·김현준·배건호·변동훈(2018),『환경변화에 따른 부가통신사업자 사후규제 개편방

안 연구』. 방송통신위원회 용역보고서.

전남혁(2021. 6. 8.), “숙박 플랫폼은 웃었다... 코로나 타격에도 오히려 성장세”,《동아일보》.
URL: https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20210607/107315904/1

전성훈·이상승·김상택(2002),『네트워크 효과가 시장구조에 미치는 영향과 경쟁정책』, 정보통신정책연구원, 연구보고서 02-13.

전이슬(2021), “소프트웨어와 융합하는 전자상거래 시장 동향”,《SW산업동향》, 14-23. 소프트웨어정책연구소.

전익진·안재현·김도훈(2016), “플랫폼 비즈니스에서의 승자독식 현상에 영향을 미치는 서비스 특성”. 《경영과학》, 33(4), 33-49.

정두남(2020). “OTT 시대 방송통신발전기금 제도 개선 방안-기금 부과 대상 확대 방안을 중심으로”,《방송문화》, (422), 164-187.

정보통신정책연구원(2020), “마이데이터, 개인이 데이터 유통을 주도한다?!”, [영상]. URL: https://www.youtube.com/watch?v=HHWtPepmVcU.

정상조(2021),『인공지능, 법에게 미래를 묻다』. 서울: 사회평론.

정우영·강영기(2019),『플랫폼 경제의 공정거래 구현을 위한 입법방향 모색(지능정보사회 경제법 연구)』. 한국정보화진흥원.

정준화·박소영(2021). “디지털 시대를 위한 D.N.A(data, network, AI) 정책의 현황과 과제”,《이슈와 논점》, 1~4.

정태인·김주영·김원(2017). “중국 네트워크 안전법 동향”,《Review of KIISC》, 27(3), 54-62.

조성익(2020), “플랫폼의 독점력과 경쟁정책: 경쟁적 병목 상황을 중심으로”,《KDI Focus》, 제103호, 1~8.

조양준(2021. 9. 2.), “월가 예상보다 2배... 유튜브 뮤직, 유료 가입자 5,000만명 모았다”,《서울경제》, URL: https://www.sedaily.com/NewsView/22RB45LM62

조혜신(2019), “경쟁법상 부당한 공동행위의 형사처벌에 따르는 법리적 쟁점”,《경쟁법연구》, 39, 266-299.

주진열(2019), “디지털 플랫폼 사업자의 빅데이터와 관련한 시장지배력 및 프라이버시 문

제에 대한 고찰",《경쟁법연구》, 39, 159-202.

陳晨(2011),『中國 反壟斷法上 市場支配的 地位의 濫用行為 規制에 관한 硏究.』명지대학교 대학원 국내석사학위논문.

채민선(2021. 7. 2.), "중국, 온라인 플랫폼 기업 시장독점 규제 강화",《중기이코노미》, URL: http://www.junggi.co.kr/article/articleView.html?no=27142

최경진(2019),『데이터와 사법상의 권리, 그리고 데이터 소유권(Data Ownership)』, 고학수·임용(편), 데이터오너쉽: 내 정보는 누구의 것인가?, 서울: 박영사, 110-115.

_____(2019),『데이터와 사법상의 권리, 그리고 데이터 소유권(Data Ownership)』, 고학수·임용 (편), 데이터오너십. 서울: 박영사.

최계영(2020a), "디지털 플랫폼의 경제학 Ⅰ: 빅데이터 AI 시대 디지털 시장의 경쟁 이슈",《KISDI Premium Report》(20-01), 1~43, 정보통신정책연구원.

_____(2020b), "디지털 플랫폼의 경제학 Ⅱ: 빅데이터 AI 시대 디지털 시장의 규제 이슈",《KISDI Premium Report》(20-02), 1~35, 정보통신정책연구원.

_____(2021), "유럽디지털시장법안(Digital Market Act: DMA) 주요 쟁점 분석",《KISDI Premium Report》.

최무이·최재운·김정민·전이슬(2020), 2020년 소프트웨어산업 전망,《Research Report》, 소프트웨어정책연구소.

최민영(2021. 8. 31.). "'구글 인앱결제 방지법' 국회 본회의 통과...세계 첫 입법규제",《한겨레》, URL: https://www.hani.co.kr/arti/economy/it/1009944.html

최요섭(2021), "디지털 경제에서의 경쟁법 상 착취남용규제: 비교법적 방법으로",《법학논고》, 제74집, 389-420.

최진응(2021), "글로벌 OTT의 진입에 대응한 국내 미디어산업 발전 과제",《이슈와논점》, 제1840호, 국회입법조사처.

최창수(2020), "디지털 플랫폼에 대한 주요국 규제체계의 비교법 연구-독점규제법을 중심으로",《저스티스》, (177), 325-354.

한국개발연구원(2014),『플랫폼 시장의 경쟁 이슈와 정책과제』, 공정거래위원회 용역과제 보고서

한국데이터산업진흥원(2020), "IMF 데이터 경제학의 주요 내용 및 시사점",《데이터산업 동

향 이슈 브리프》, 제1호, 1~20.

한국모바일산업협회(2021.2),『구글 수수료 정책 변화에 따른 기업현황 및 대응 방안 조사 결과보고서』.

한국지능정보화진흥원(2019),『플랫폼 경제의 공정거래 구현을 위한 입법방향 모색』, 지능정보사회 경제법 연구, 한국정보화진흥원.

한국지능정보화진흥원(2020), "포스트 코로나 시대 디지털 플랫폼 변화 전망",《IT & Future Strategy》.

한은석(2020), "영국의 디지털 시장 경쟁촉진 정책 고찰-Unlocking Digital Competition, UK Digital Competition Expert Panel Report를 중심으로",《공정거래 이슈브리핑》, 2019-제2호, 한국공정거래조정원.

홍대식(2016), "ICT 산업의 도전과 경쟁법의 대응". URL: http://icle.sogang.ac.kr/blog_post/24

_____(2017), "최근 공정거래법상 기업결합 심결례 분석",《경쟁법연구》, 35, 62-112.

_____(2018), "4차 산업혁명 시대의 공정성 개념에 대한 단상"
URL: http://icle.sogang.ac.kr/blog_post/32

_____(2019),『데이터 소유권(Ownership)을 둘러싼 법적 쟁점과 경쟁법 원칙의 적용』. 고학수·임용 (편), 데이터오너십. 서울: 박영사.

_____(2020),『데이터 독점 관련 경쟁법 이슈 연구』, 법경제분석그룹(LEG) 연구보고서, 한국공정거래조정원.

_____(2020),『유럽연합의 디지털 플랫폼 정책 동향 분석과 시사점: 경쟁정책을 중심으로』. 자문보고서, 1~36.

_____(2020), "인공지능 기술과 유료방송 미디어 규제에 대한 도전".《언론정보연구》, 57(3), 81-121.

홍동표·유선실·이상오(1999). ""디지털경제에서의 기업전략: 정보가전(Information Appliance)을 중심으로". 정보통신정책 ISSUE, 통권113호, 1~60. 정보통신정책연구원

홍동표·전성훈·이상승·김상택(2002),『네트워크 효과가 시장구조에 미치는 영향과 경쟁정책』, 연구보고 02-13, 정보통신정책연구원.

홍영복(2010),『국제거래의 공정성 실현에 관한 연구: 불공정거래행위 규제를 중심으로』. 서경대학교 대학원 국내석사학위논문.

황태희·김민기·조혜신·윤성훈(2019), “빅데이터와 경쟁정책: 국내 온라인 비즈니스 분야 시장 현황 분석을 중심으로”.《정보통신정책연구》, 26(3), 101-124.

Hans-Heinrich Trute·이성엽(2017), 독일과 EU 에서 Industry 4.0: 소유권과 접근권 사이의 데이터 주도 경제에서 데이터. 경제규제와 법, 10(2), 193-207.

Parker, Geoffrey., Van Alstyne, Marshall., & Choudary, Sangeet Paul.(2017), 이현경(역). 〈플랫폼 레볼루션〉. 서울: 부키.

Yo Sop Choi(2020), “Competition Courts in the Digital Economy as Institutional Actors from Competition Law and Policy Perspectives”.《강원법학》, 61, 515-548.

(2021). “A Critical Review of the EU's Digital Markets Act: Possible Impacts on the Digital Economy.”《법학논문집》, 45(1), p. 247.

(2021). “A Critical Review of the EU's Digital Markets Act-Possible Impacts on the Digital Economy”.《법학논문집》, 45(1), 245-272.

中华人民共和国价格法(중화인민공화국 가격법), URL: https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgslInfoReadPage.do?1=1&searchPageRowCnt=10&A=A&AST_SEQ=1086&searchType=all&CTS_SEQ=2541&ETC=195#:~:text=%EC%9B%90%EB%AC%B8%EB%B3%B8-,%EC%9A%94%EC%95%BD%EB%B3%B8,%EC%9B%94%2029%EC%9D%BC%20%EC%A0%9C%EC%A0%95%EB%90%98%EC%97%88%EB%8B%A4.

中华人民共和国反垄断法(중화인민공화국 독점방지법(반독점법), URL: https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgslInfoReadPage.do?1=1&searchPageRowCnt=10&A=A&AST_SEQ=53&searchType=all&CTS_SEQ=2640&ETC=81

中华人民共和国反不正当竞争法(중화인민공화국 부정경쟁방지법), URL: https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgslInfoReadPage.do?1=1&searchPageRowCnt=10&A=A&AST_SEQ=1086&searchType=all&searchNtnl=CN&searchNtnlCls=1&searchText=%EB%B6%80%EC%A0%95%EA%B2%BD%EC%9F%81&CTS_SEQ=44310&pageIndex=1&ETC=1

中华人民共和国消费者权益保护法(소비자권익보호법), URL: https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgslInfoReadPage.do?A=A&searchType=all&searchT

ext=%25EC%2586%258C%25EB%25B9%2584%25EC%259E%2590%25EA%25B6%258C%25EC%259D%25B5%25EB%25B3%25B4%25ED%2598%25B8&searchPageRowCnt=10&searchNtnlCls=1&searchNtnl=CN&pageIndex=1&CTS_SEQ=44311&AST_SEQ=1086

国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南(플랫폼 경제 분야 반독점지침), URL: https://overseas.mofa.go.kr/cn-ko/brd/m_23085/view.do?seq=1344178&srchFr=&amp%3BsrchTo=&amp%3BsrchWord=&amp%3BsrchTp=&amp%3Bmulti_itm_seq=0&amp%3Bitm_seq_1=0&amp%3Bitm_seq_2=0&amp%3Bcompany_cd=&amp%3Bcompany_nm=&page=1

〔해외 문헌〕

Abowd, J. M., McKinney, K. L., and Zhao, N. L. (2018). Earnings inequality and mobility trends in the United States: Nationally representative estimates from longitudinally linked employer-employee data. *Journal of Labor Economics*, 36(S1), S183-S300.

Ahdar, R. (2020). *The Evolution of Competition Law in New Zealand.* Oxford University Press.

Alison Jones, Brenda Sufrin, and Niamh Dunne(2019) *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials.* 7th edn, Oxford University Press.

AMG Capital Management, LLC v. FTC, No. 19-508, slip op. (Apr. 22, 2021)

Amy Klobuchar(2021), *Antitrust: Taking on Monopoly Power from the Gilded Age to the Digital Age at 162*, Knopf, New York.

Andrew I. Gavil, William E. Kovacic, Jonathan B. Baker, and Joshua D. Wright(2017). *Antitrust Law in Perspective: Cases, Concepts, and Problems in Competition Policy.* 3rd edn, West, p. 1099.

Ariel Ezrachi(2018). *EU Competition Law: An Analytical Guide to the Leading Cases*(6th edn), Hart.

Australian Competition & Consumer Commission(ACCC)(2019). *Digital Platforms Inquiry,* Final Report.

Bastani, Aaron(2019), *Fully Automated Luxury Communism: A Manifasto.* Verso Books.

Bibas, Steven (1994), "A Contractual Approach to Data Privacy," 17 Harvard Journal of Law and Public Policy 591.

Bibas, Steven (1994), Contractual Approach to Data Privacy, *A. Harv. JL & Pub. Pol'y,* 17, 591.

Boerding, A., Culik, N., Doepke, C., Hoeren, T., Juelicher, T., Roettgen, C., Schoenfeld, M. V. (2018), Data Ownership - A Property Rights Approach from a European Perspective, *J. Civ. L. Stud.,* 11, 323.

British Academ, Royal society, techUK(2018), *Data ownership, rights and controls: Reaching a common understanding.* Retrieved from https://royalsociety.org/~/media/policy/projects/data-governance/data-ownership-rights-and-controls-October-2018.pdf

British Academy et al. (2018), Data ownership, rights and controls: Reaching a common understanding.

Broadbent, Meredith (2020). "The Digital Services Act, the Digital Markets Act, and the New Competition Tool: European Initiatives to Hobble U.S. Tech Companies" (CSIS, November 2020) <https://www.csis.org/analysis/digital-services-act-digital-markets-act-and-new-competition-tool>

Bundeskartellamt(2019), Bundeskartellamt prohibits Facebook from combining user data from different sources. Retrieved from https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/2019/07_02_2019_Facebook.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Business, Chicago(2019), US House of Representatives Sub-Committee on Antitrust, Investigation of Competition in Digital Markets,

Caffarra, Christina and Fiona S. Morton(2021. 1. 5.), The European Commission Digital Markets Act: A translation Retrived from https://voxeu.org/article/european-commission-digital-markets-act-translation>

Calabresi, Guido., A.D. Melamed(1972), Property rules, liability rules, and inalienability: one view of the cathedral. *Harvard law review,* 1089-1128.

Carugati, C. (2020). The New Competition Tool: An Analysis of the Policy Options and Institutional Set-Up (discussion paper, 2 December 2020). Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3737996

CDEI(2020), Review into Bias in Algorithmic Decision-Making. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/957259/Review_into_bias_in_algorithmic_decision-making.pdf

Cennamo, C., & Santaló, J.(2015), How to avoid platform traps. *MIT Sloan Management Review*, 57(1), 12.

Cennamo, C., Ozalp, H., and Kretschmer, T. (2018), Platform architecture and quality trade-offs of multihoming complements. *Information Systems Research,* 29(2), 461-478.

CERRE (2021. 1). The European proposal for a Digital Markets Act: A first assessment. URL: https://cerre.eu/publications/the-european-proposal-for-a-digital-markets-act- a-first-assessment/

Chen, M. J., & Miller, D. (2015), Reconceptualizing competitive dynamics: A multidimensional framework. *Strategic management journal,* 36(5), 758-775.

Christian D'Chunha(2018). *Straw men and Iron Man: Antitrust, freedom and privacy in the digital society, Concurrences* (New 2018 English Edition)

Christina Caffarra, Fiona S. Morton(2021). The European Commission Digital Markets Act: A translation. Vox. eu.(5 January 2021), Retrieved from https://voxeu.org/article/european-commission-digital-markets-act-translation

Christophe Carugati (2020). The New Competition Tool: An analysis of the policy options and institutional set-up (discussion paper, 2 December 2020). URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3737996

CMA(2019), Online platforms and digital advertising market study. Retrieved from https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study

____(2021), Investigation into Google's Privacy Sandbox browser changes. Retrieved from https://www.gov.uk/cma-cases/investigation-into-googles-privacy-sandbox-browser-changes

____(2021), News Story, CMA to have key oversight role over Google's planned removal of third-party cookies, Retrieved from https://www.gov.uk/government/news/cma-to-have-key-oversight-role-over-google-s-planned-removal-of-third-party-cookies

Commission 'Competition Law 4.0'(2020), A New Competition Framework for the Digital Economy, Federal Ministry for Economic Affairs and Energy. Retrieved from https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/Wirtschaft/a-new-competition-framework-for-the-digital-economy.html

Cordes-Berszinn, P. (2013). *Dynamic capabilities: How organisational structures affect knowledge processes.* Springer.

Crémer, J., de Montjoye, Y. A., & Schweitzer, H. (2019). *Competition Policy For The Digital Era.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Cusumano, M. A., & Gawer, A. (2002). The elements of platform leadership. *MIT Sloan management review,* 43(3), 51.

D'Chunha, Christian (2018), Straw men and Iron Man: Antitrust, freedom and privacy in the digital society, *Concurrences,* 24-27.

Davis, Josh Paul(2021), Antitrust As Antiracism: Antitrust as a Partial Cure for Systemic Racism(and Other Systemic 'ISMS'). *The Antitrust Bulletin,* 66(3), 359-383.

De Streel, A., Liebhaberg, B., Fletcher, A., Feasey, R., Krämer, J., & Monti, G.(2021). The European Proposal for a Digital Markets Act: A First Assessment. CERRE Report, Retrieved from https://cerre.eu/publications/the-european-proposal-for-a-digital-markets-act-a-first-assessment

Devlin, A., Jacobs, M.(2010). Antitrust error. *Wm. & Mary L. Rev.*, 52, 75.

Directive(EU) 2019/633 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019

on unfair trading practices in business-to-business relationships in the agricultural and food supply chain.

Directive(EU) 2019/770 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content and digital services.

Directive(EU) 2019/771 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the sale of goods, amending Regulation(EU) 2017/2394

Eric A. Posner(2021. 5. 21.), "Senator Klobuchar's Antitrust Bill Doesn't Go Far Enough,", <ProMarket>, URL: https://promarket.org/2021/03/22/senator-klobuchars-antitrust-bill-doesnt-go-far-enough/

European Commission(2020). Press Release, Antitrust: Commission consults stakeholders on a possible new competition tool.
URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_977

_____(2020). Press Release, Digital Markets Act: Ensuring fair and open digital markets.
URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_2349

_____(2020. 12. 15). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608116887159&uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN

_____(2021). Press Release, "Europe fit for the Digital Age: Commission proposes new rules and actions for excellence and trust in Artificial Intelligence" (21 April 2021) <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1682>

_____(2020). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets

Act)

European Commission(2020. 12. 15.). Press Release, Digital Markets Act: Ensuring fair and open digital markets

URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_2349

_____(2020. 6. 2). Press Release, Antitrust: Commission consults stakeholders on a possible new competition tool.

URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_977

_____(2021. 4. 21.). Press Release, Europe fit for the Digital Age: Commission proposes new rules and actions for excellence and trust in Artificial Intelligence. URL:https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1682

_____(2021. 4. 30), Press Release, Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Apple on App Store rules for music streaming providers.

URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2061

_____(2021. 6. 22.), Press Release, Antitrust: Commission opens investigation into possible anticompetitive conduct buy Google in the online advertising technology sector.

URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/vi/ip_21_3143

_____, 'The European Digital Strategy'

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/content/european-digital-strategy>

_____, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Promoting Fairness and Transparency for Business Users of Online Intermediation Services, COM(2018) 238 final 2018/0112 (COD)

Evans, D. S., & Schmalensee, R.(2016). *Matchmakers: The new economics of multisided platforms.* Harvard Business Review Press.

Ezrachi, A., & Stucke, M. E.(2017). Artificial intelligence & collusion: When computers inhibit competition. *U. Ill. L. Rev.,* 1775.

Ezrachi, Ariel (2018). *EU Competition Law: An Analytical Guide to the Leading Cases,* 6th edn, Hart.

FCA(2020. 10. 27), Data analytics and artificial intelligence.
URL: https://www.fca.org.uk/firms/data-analytics-artificial-intelligence-ai

Filistrucchi, L., Geradin, D., Van Damme, E., & Affeldt, P. (2014). Market definition in two-sided markets: Theory and practice. *Journal of Competition Law & Economics,* 10(2), 293-339.

Fransman, M. (2010). *The new ICT ecosystem: Implications for policy and regulation.* Cambridge University Press.

Furman, J., Coyle, D., Fletcher, A., McAuley, D., & Marsden, P.(2019). Unlocking digital competition: Report of the digital competition expert panel. UK government publication, HM Treasury.

Galloway, Scott.(2020), *Post Corona: From Crisis to Opportunity,* Portfolio.

Gavil, Andrew I., William E. Kovacic, Jonathan B. Baker, and Joshua D. Wright (2017). *Antitrust Law in Perspective*, 3rd edn, West.

Gawer, A., and Cusumano, M. A. (2002). *Platform Ecosystems.* Boston, MA: Harvard Business School Press.

Giorgio Monti(2021). The Digital Markets Act-Institutional Design and Suggestions for Improvement. discussion paper.
URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3797730

Gouvernement de la République française, Communiqué de presse(2020. 12. 15), Digital Services Act et Digital Markets Act,°N 494,

Graef, Inge (2018). "When Data Evolves into Market Power – Data Concentration and Data Abuse under Competition Law" in Martin Moore and Damian Tambini (eds), *Digital Dominance: The Power of Google, Amazon, Facebook, and Apple,* Oxford University Press, pp. 71-97.

Greenstein, S. (2020). The fox and shepherd problem. *IEEE Annals of the History of Computing,* 40(6), 86-88.

Hawley, Josh (2021), *The Tranny of Big Tech,* Regnery Publishing.

Herbert Hovenkamp(2019). Platforms and the Rule of Reason: The American Express

Case, *1 COLUM. BUS. L.* Review.

Herbert Hovenkamp(2021), *Antitrust and Platform Monopoly*, Yale L.J. 130

Hindman, Mathew(2018), *The Internet Trap.* Princeton University Press.

Hovenkamp, Herbert(1999) *Federal Antitrust Policy*, West Group.

_____(2021). Antitrust and Platform Monopoly. *Yale L.J.* 130, p. 2001

ICO(May 2018), Data protection by design and default.

Igo, Sarah E.(2018), *The Known Citizen: A History of Privacy in Modern America,* Havard University Press.

Ira S. Rubinstein(2013), Big Data: The End of Privacy or a New Beginning?, *International Data Privacy Law,* Vol. 3, No. 2(2013), 74-86

John B. Kirkwood(2019-2020). Antitrust and Two-Sided Platforms: The Failure of American Express, *41 Cardozo L. Review.*

Jon Kleinberg, Sendhil Mullainathan & Manish Raghavan, Inherent Trade-Offs in the Fair Determination of Risk Scores (2016), https://arxiv.org/abs/1609.05807.

Jonathan Gleklen , C. Scott Lent, Gregory M. Louer , Wilson D. Mudge and Monique N. Boyce(2021. 5. 1), "Analysis of the Proposed Competition and Antitrust Law Enforcement Reform Act of 2021", <Mondaq>, URL: https://www.mondaq.com/unitedstates/antitrust-eu-competition/1041218/analysis-of-the-proposed-competition-and-antitrust-law-enforcement-reform-act-of-2021

Jones, Alison, Brenda Sufrin, and Niamh Dunne (2019). *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials* (7th edn, Oxford University Press)

Jones, Alison, Brenda Sufrin, and Niamh Dunne(2019). *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials,* 7th edn, Oxford University Press.

Katz, M. L., Shapiro, C. (1985). Network externalities, competition, and compatibility. *The American economic review,* 75(3), 424-440.

Ken Buck(2020), T*he Third Way: Antitrust Enforcement in Big Tech.* udiciary Committee Subcommittee on Antitrust, Commercial, and Administrative Law.

Kerry, C. F., & Morris, J. B.(2019). *Why data ownership is the wrong approach to*

protecting privacy. Brookings.

Kerry, Cameron K. & John B. Morros (2019), "Why data ownership is the wrong approach to protecting privacy," Brookings.

Khan, L.(2018). The new Brandeis movement: America's antimonopoly debate. *Journal of European Competition Law & Practice,* 9(3), 131-132.

_____(2019). The separation of platforms and commerce. *Columbia Law Review,* 119(4), 973-1098.

Khan, Lina (2018), "The New Brandeis Movement: America's Antimonopoly Debate," Journal of European Competition Law & Practice, Vol. 9 No. 3.

Kovacic, William E. (1999), Designing antitrust remedies for dominant firm misconduct. *Conn. L. Rev.,* 31, 1285.

Kwoka, J.(2014). *Mergers, merger control, and remedies: A retrospective analysis of US policy.* Mit Press.

Lanier, Jaron (2013), *Who owns the future?.* Simon and Schuster.

Lawson, B (2001). Developing innovation capability in organisations: a dynamic capabilities approach. *International journal of innovation management,* 5(03), 377-400.

Lessig, Lawrence(2010), *Code 2.0,* SohoBooks.

MacCarthy, Mark(2021. 6. 23.), "Controversy over Google's Privacy Sandbox shows need for an industry regulator", <BOOKINGS>, URL: https://www.brookings.edu/blog/techtank/2021/06/23/controversy-over-googles-privacy-sandbox-shows-need-for-an-industry-regulator/

Majority Staff Report and Recommendations of the Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary(2020). Investigation of Competition in Digital Markets.

Marie Malaurie-Vignal(2020), *Droit de la concurrence interne et européen,* 8e éd.

Marie-Anne., Frison-Roche(2019. 4.), L'Apport du droit de la compliance à la gouvernance d'internet,

Mark MacCarthy(2021. 6. 23), "Controversy over Google's Privacy Sandbox shows need for

an industry regulator", <BOOKINGS>, URL: https://www.brookings.edu/blog/techtank/2021/06/23/controversy-over-googles-privacy-sandbox-shows-need-for-an-industry-regulator/

Matthew Hunt(2019.4.15.), German competition authority pushes the boundaries of abuse of dominance with infringement finding on online data collection. <Bristows>, URL: https://www.bristows.com/viewpoint/articles/german-competition-authority-pushes-the-boundaries-of-abuse-of-dominance-with-infringement-finding-on-online-data-collection/

Merchant, Brian(2019), "How Google, Microsoft, and Big Tech Are Automating the Climate Crisis," Gizomo. URL: https://gizmodo.com/how-google-microsoft-and-big-tech-are-automating-the-1832790799.

Meredith Broadbent(2020). *The Digital Services Act, the Digital Markets Act, and the New Competition Tool.: European Initiatives to Hobble U.S. Tech Companies.* (CSIS, November 2020), Retrieved from https://www.csis.org/analysis/digital-services-act-digital-markets-act-and-new-competition-tool

Michael Cousin(2019. 4. 29), "Concurrence dans l'économie digitale: à qui doit profiter le doute sur la nocivité d'un comportement ou d'une concentration?", <Actualités du droit, Woltes Kluwer>, URL: https://www.actualitesdudroit.fr/browse/affaires/droit-economique/21371/concurrence-dans-l-economie-digitale-a-qui-doit-profiter-le-doute-sur-la-nocivite-d-un-comportement-ou-d-une-concentration

Ministère de l'économie, des finances et de la relance(2021. 5. 28.), Communiqué de presse, "Bruno Le Maire et Cédric O s'accordent avec leurs homologues néerlandais et allemand pour renforcer le Digital Markets Act", https://www.tendancehotellerie.fr/articles-breves/communique-de-presse/15585-article/bruno-le-maire-et-cedric-o-s-accordent-avec-leurs-homologues-neerlandais-et-allemand-pour-renforcer-le-digital-markets-act

Monti, Giorgio(2021). The Digital Markets Act: Institutional Design and Suggestions for Improvement(discussion paper, 5 March 2021). Retrived from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3797730

Moore, J. F. (1993). Predators and prey: a new ecology of competition. *Harvard business review,* 71(3), 75-86.

Newsletter(15 December 2020), Ofcom to regulate harmful content online, Ofcom.

Noah Joshua Phillips(2019. 4. 30), We Need to Talk: Toward a Serious Conversation about Breakups, Prepared Remarks of Commissioner, U.S. Federal Trade Commission. URL: https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/1517972/phillis_-_we_need_to_talk_0519.pdf

O'Donoghue, Robert and Jorge Padilla (2020). *The Law and Economics of Article 102 TFEU*, 3rd edn, Hart.

OECD(2001). Recommendation of the Council concerning Structural Separation in Regulated Industries. C(2001)78/FINAL

_____(2020). Line of Business Restrictions – Background Note. DAF/COMP/WP2(2020)1

Ofcom and ICO(June 2020), Internet users' concerns about and experience of potential online.

Ofcom(December 2020), Ofcom to regulate harmful content online.

Petit, Nicolas and and Teece, David J.(2020), Taking Ecosystems Competition Seriously in the Digital Economy: A (Preliminary) Dynamic Competition Capabilities Perspective. OECD Report DAF/COMP/WD(2020)90.

Phillips, Noah J.(2019). We Need to Talk: Toward a Serious Conversation about Breakups. Prepared Remarks of Commissioner, U.S. Federal Trade Commission

Policy Paper(2019. 6.), The CMA's Digital Markets Strategy.

_____(2020), Government Response to the CMAs market study into online platforms and digital advertising.

_____(2021. 5. 10), Digital Regulation Cooperation Forum: Plan of work for 2021 to

2022.

Policy Paper(2020. 10.), Digital Regulation Cooperation Forum: Embedding Coherence and Cooperation in the Fabric of Digital Regulators.

_____(2019. 6.), The CMA's Digital Markets Strategy, https://www.gov.uk/government/publications/competition-and-markets-authoritys-digital-markets-strategy/the-cmas-digital-markets-strategy

Press Release(8 January 2021), CMA to investigate Google's 'Privacy Sandbox' browser changes.

PwC(2021), Global Top 100 companies – March 2021. URL: https://www.pwc.com/gx/en/services/audit-assurance/publications/global-top-100-companies.html

Rex Ahdar(2020), *The Evolution of Competition Law in New Zealand*, Oxford University Press.

Richard M. Steuer(2019). Incipiency. *Loyola Consumer Law Review.* 31.

Rochet, J. C., & Tirole, J. (2006). Two-sided markets: a progress report. *The RAND journal of economics*, 37(3), 645-667.

Robert O'Donoghue and Jorge Padilla(2020). The Law and Economics of Article 102 TFEU, 3rd edn, Hart.

Rubinstein, Ira S. (2013), Big Data: The End of Privacy or a New Beginning?, International *Data Privacy Law,* Vol. 3, No. 2, 74-86.

Ryan Tracy(2021. 4. 6), Amazon is the Target of Small-Business Antitrust Campaign, 〈WSJ〉, URL: https://www.wsj.com/articles/merchant-groups-target-amazon-in-new-political-campaign-11617701401

Sabine Marcellin(2021. 7. 2), DSA et DMA, les nouveaux jalons de la stratégie de régulation de l'espace numérique européen", Propos recueillis par A. Dorange, Rédaction du Village de la Justice

Scassa, Teres(2018), *Data Ownership*, CIGI Papers No. 187.

Shanahan, Murray(2015), *The Technological Singularity*, The MIT Press.

Shapiro, Carl & Hal R. Varian (1999), Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy, *Harvard Business Review Press.*

_____ (1999), Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy, Harvard Business Review Press.

Shuen, A.(2008). *Web 2.0: A Strategy Guide: Business Thinking and Strategies behind Successful Web 2.0 Implementations.* O'Reilly Media.

Srnicek, Nick(2017), *Platform Capitalism,* Polity.

Stallings, William (2019), Information Privacy Engineering and Privacy by Design: Understanding Privacy Threats, Technology, and Regulations Based on Standards and Best Practices, Addison-Wesley Professional.

Statcounter(2021). URL: http://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all/united-states-of-america#m o nthly-201801-201812

_____(2021), URL: https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all/north-america#desktop +mo bile+tablet+ console_search_engine-na-%20monthly-bar.

Stephanie Yang(2021. 10. 5.), China Leaps Ahead in Effort to Rein In Algorithms, <WSJ>, URL: https://www.wsj.com/articles/china-leaps-ahead-in-effort-to-rein-in-algorithms-11633408289.

Stern, J. (2014). The Use of Competition Powers by Sector Regulators-The Origins, Experience and Potential Future of the UK's Concurrency Arrangements.

Stigler Center(2019), Stigler Committee on Digital Platforms: Final Report.

Tai, Eric Tjon Tjin (2018), Data Ownership and Consumer Protection, 7 J. Eur. Consumer & Mkt. L. 136.

Tapscott, Don (2015), *The Digital Economy,* McGrawHill.

Teece, D. J. (2012a). Dynamic capabilities: Routines versus entrepreneurial action. *Journal of Management Studies,* 49(8), 1395-1401.

_____ (2012b). Next-generation competition: New concepts for understanding how

innovation shapes competition and policy in the digital economy. *Journal of Law, Economics, & Policy,* 9(1), 97-118.

Teece, D. J. (2012c). *Strategy, Innovation and the Theory of the Firm.* Edward Elgar Publishing.

_____ (2018a). Business models and dynamic capabilities. *Long Range Planning,* 51(1), 40-49.

_____ (2018b). Profiting from innovation in the digital economy: Enabling technologies, standards, and licensing models in the wireless world. *Research Policy,* 47(8), 1367-1387.

_____ (2018c). Dynamic capabilities as (workable) management systems theory. *Journal of Management & Organization,* 24(3), 359-368.

_____ (2019). Strategic renewal and dynamic capabilities: managing uncertainty, irreversibilities, and congruence. *Strategic Renewal*

Teece, D. J. (2020). Innovation, governance, and capabilities: implications for competition policy: A Tribute to Nobel Laureate Oliver Williamson by his Colleague and Mentee David J. Teece. *Industrial and Corporate Change,* 29(5), 1075-1099.

Teece, D. J., Pisano, G., and Shuen, A.(1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533.

Thales Teixeira(2020. 1. 11.), Big Tech's Power is in Monopsony, Medium.com. available at https://medium.com/@thalesumich/big-techs-power-is-in-monopsony-c1d7a07210ea

Thomas G. Krattenmaker, Lande, R. H., Salop, S. C.(2087), Monopoly Power and Market Power in antitrust law. *Georgetown Law Journal,* 241, 248.

Tsujimoto, M., Kajikawa, Y., Tomita, J., and Matsumoto, Y. (2018). A review of the ecosystem concept: Towards coherent ecosystem design. T*echnological Forecasting and Social Change,* 136, 49-58.

Turing Institute(2020.2), AI transparency in financial services.

U.S. House of Representatives, 116th Cong., Report On Investigation Of Competition In Digital Markets: Majority Staff Report And Recommendations(2020),

https://perma.cc/l63x-lwkf

UK Competition Law Newsletter(2021.4.1.), UK regulators announce first workplan for digital markets.

UK Government(2020. 5), Online Advertising - Call for Evidence.

_____(2020. 12), Online Harms White Paper: Full government response to the consultation.

US Department of Justice.(2008). Competition and Monopoly: Single-Firm Conduct under Section 2 of the Sherman Act.

Van Alstyne, M. W., Parker, G. G., and Choudary, S. P. (2016). Pipelines, platforms, and the new rules of strategy. *Harvard Business Review,* 94(4), 54-62.

Waller, Spencer W. (2009), The Past, Present, and Future of Monopolization Remedies. *Antitrust L. J.* 76, p. 11

Wareham, J., Fox, P. B., and Cano Giner, J. L. (2014). Technology ecosystem governance. *Organization Science,* 25(4), 1195-1215.

Warren, Samuel & Louis D. Brandeis (1890), The Right to Privacy, 4 *Harvard Law Review* 193.

Washington Center for Equitable Growth, "Restoring Competition in the United States: A vision for antitrust enforcement for the next administration and Congress," *8(Nov 19, 2020) available at https://equitablegrowth.org/research-paper/restoring-competition-in-the-united-states/

Werden, Gregory J. (2009). Remedies for Exclusionary Conduct Should Protect and Preserve the Competitive Process. *Antitrust L.J.* 76, p. 65

Wheeler, B. C. (2002). NEBIC: A dynamic capabilities theory for assessing net-enablement. *Information Systems Research.* 13(2), 125-146.

Wu, Tim (2018), *The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age*, Columbia Global Report.

Xinhua(2022.1.4.), China to implement new regulation on algorithm recommendation

services, ◇, URL: http://english.www.gov.cn/news/topnews/202201/04/content_WS61d3f8fbc6d09c94e48a31d1.html.

Yong Lim(2021. 9), Antitrust Remedies for Algorithm-driven Conduct in Korea: The NAVER Shopping Case, Working Paper.

Zahra, S (2006). Entrepreneurship and dynamic capabilities: a review, model and research agenda. *Journal of Management Studies*. 43(4), 917-955.

Zuboff, Shoshana (2020), *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power,* PublicAffairs.

● 저 자 소 개 ●

홍 대 식

- 서울대 법과대학 사법학 졸업
- 서울대 법과대학 경제법 석사
- 서울대 법과대학 경제법 박사
- 현 서강대학교 ICT법경제연구소 소장

심 연 우

- 한국방송통신대 법학과 졸업
- 서강대 법학과 경제법 석사
- Tilburg대학교 유럽법 LL.M.
- 현 서강대학교 ICT법경제연구소 선임연구원

채 정 화

- 부산대 독어독문학과 졸업
- 이화여대 언론홍보영상학과 석사
- 이화여대 언론홍보영상학과 박사
- 현 서강대학교 ICT법경제연구소 책임연구원

김 유 례

- 서경대학교 연극영화학부 졸업
- 이화여대 언론홍보영상학과 석사
- 현 서강대학교 ICT법경제연구소 연구원

방송통신정책연구 2021-0-00008

정책연구 21-17-13

플랫폼 경제의 발전을 위한 경쟁 정책
(Competition pollicy for the development of the platform economy)

2021년 12월 일 인쇄

2021년 12월 일 발행

발행인 과학기술정보통신부 장관

발행처 과학기술정보통신부

세종 가름로 194 세종파이낸스센터

Homepage: www.msit.go.kr

인 쇄 인 성 문 화