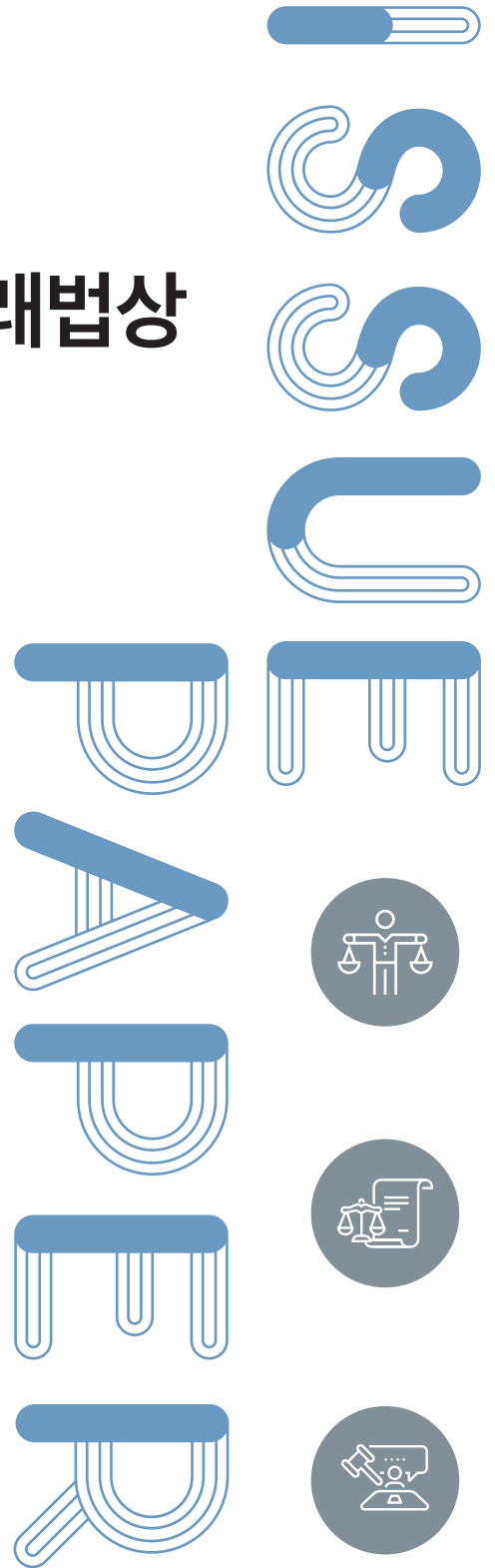


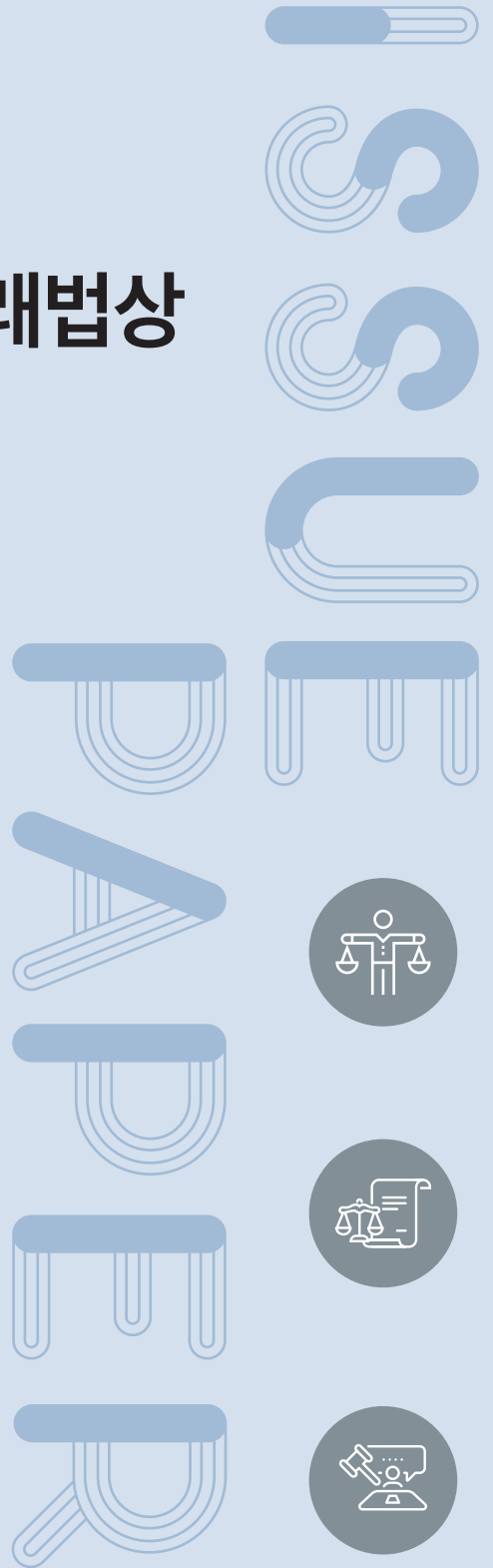
# 디지털 경제에서의 공정거래법상 시장지배적 지위 남용금지 규정에 대한 입법평가

김윤정



# 디지털 경제에서의 공정거래법상 시장지배적 지위 남용금지 규정에 대한 입법평가

김윤정(한국법제연구원 연구위원·법학박사)



# CONTENTS

---

ISSUE  
PAPER

## 요약문

4p

## 입법평가의 필요성

Chapter

1

9p

## 입법평가의 주요쟁점

Chapter

2

- 14 1. 공정거래법상 시장지배적지위  
남용금지 규정의 내용 및 체계
- 16 2. 디지털 경제에서 나타나는  
시장지배적 플랫폼의 특징과 문제점
- 20 3. 디지털 경제에서 나타나는  
착취남용의 문제

13p

## 해외의 입법적 대처

Chapter

3

- 23 1. EU
- 27 2. 독일
- 29 3. 영국
- 33 4. 미국
- 37 5. 일본

22p

## 현행 공정거래법상 규정에 대한사후적 입법평가

Chapter

4

- 41 1. 디지털 경제에서 공정거래법상  
시장지배적지위 남용금지 규정의  
효과성 평가
- 46 2. 디지털 경제에서 공정거래법상  
시장지배적지위 남용금지 규정의  
체계성 평가

40p

## 개선방안

Chapter

5

- 51 1. 시장지배력의 유형과 강도에  
따른 3단계 규제체계 마련
- 54 2. 디지털 경제의 착취남용에 대응할 수  
있도록 규정의 신설 또는 보완
- 54 3. 단계별 규제체계에 따른 시정조치  
수단의 보완
- 56 4. 경쟁당국 내 디지털 시장 전담부서의 마련

49p

## 참고문헌

57p

# 디지털 경제에서의 공정거래법상 시장지배적 지위 남용금지 규정에 대한 입법평가

김윤정<sup>1)</sup>

## 요약문

- 최근 우리나라를 포함한 글로벌 시장에서 소수의 시장지배적 플랫폼 사업자가 경제의 주요 부문을 주도하는 디지털 경제 현상이 나타나고 있음
  - 디지털 경제에서는 플랫폼 사업자들이 시장에서 구축한 확고한 힘(entrenched positions of market power)을 통해 시장실패를 일으키고 있으므로 기존 경쟁법 규정만으로는 플랫폼 시장에서 일어나는 경쟁 문제들에 대해 충분히 대처하는 데 효과성이 부족하다는 문제가 제기되고 있음
  - 이러한 문제의식하에 공정거래법이 제정된 지 40여 년 동안 그 체계를 그대로 유지하고 있는 제5조(시장지배적지위의 남용금지) 규정이 과연 디지털 경제의 시장지배적 플랫폼 사업자에 대해서도 적절한 규범으로서 역할을 할 수 있는지 사후적 입법평가를 실시할 필요가 있음
- 해외에서는 디지털 경제의 독과점 문제를 해결하기 위해 기존의 경쟁법 규범으로는 미흡하다는 인식 하에 발빠르게 입법적으로 대처하고 있음
  - EU는 온라인중개서비스와 온라인검색엔진을 이용하여 비즈니스를 하는 온라인 플랫폼 이용사업자를 보호하기 위해 6월에 「온라인중개서비스의 투명성 및 공정성 확보 규칙」(EU 2019/1150)을 제정하였지만, 플랫폼 사업자의 지배력 남용행위에 대한 규제는 다루고 있지 않다는 문제가 있음
    - 이에 2020년 12월 EU 집행위원회는 디지털 시장의 시장지배적 사업자인 GAFA(Google,

1) 한국법제연구원 연구위원, 법학박사

Apple, Facebook, Amazon) 등에 대해 특별한 의무를 부과하는 「디지털시장법(Digital Markets Act)」(안)을 제안하였음. 2021년 12월 15일 수정의결된 EU 의회안에서는 집행위원회가 제안한 게이트키퍼 지정대상 서비스의 범위를 넓히고 지정요건을 강화하는 한편 게이트키퍼의 의무를 추가하였고 기업결합 금지조치를 신설하였을 뿐만 아니라 제재수준을 강화하였음

- EU 디지털시장법(안)은 2022년 EU 이사회 순회의장국을 맡는 프랑스가 집행위원회 및 의회와 3자 협의(trilogues)를 진행한 이후 최종 확정될 예정임

• 2021년 1월 18일 독일 의회는 제10차 경쟁제한방지법(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen : GWB) 개정안을 통과시켰음

- 시장지배적 플랫폼 사업자에 대해 경쟁제한방지법(GWB)상 기존의 남용 규정을 적용하기 위해서는 개별 관련 시장에서 시장지배적 플랫폼 사업자의 시장지배력이 존재함을 증명할 필요가 있는데, 이러한 절차로 인해 플랫폼 사업자가 시장 집중을 야기하거나 다른 시장으로 지배력 전이를 할 경우 경쟁당국이 적시에 개입하기 어려운 문제가 있음

- 이 경우 생태계가 난공불락으로 견고해져 경쟁을 구조적으로 그리고 영구적으로 손상시킬 우려가 있으므로, 독일은 경쟁제한방지법 제19a조를 신설하여 경쟁에 있어서 압도적이면서도 시장 간 경계를 뛰어넘는 중요성을 갖는 시장지배적 사업자에 대해서는 사업자 지정절차와 금지행위 유형을 추가하고 입증책임을 전환하였음

• 영국은 2021년 7월 시장지배적 플랫폼 사업자를 효과적으로 규제하기 위한 새로운 경쟁정책 체계로서 「디지털 시장을 위한 새로운 경쟁촉진 체계(A new pro-competition regime for digital markets)」(안)을 마련하고 2021년 10월 1일 의견수렴 절차를 마무리하였으며, 조속한 시일 내에 입법안을 마련하여 의회의 승인을 거칠 예정임

- 시장경쟁청 내에 설치될 디지털 시장부서(Digital Markets Unit: DMU)의 주도로, 전략적 시장지위(Strategic Market Status: SMS)가 있는 사업자에 대한 i) 행동강령(Code of conduct), ii) 경쟁촉진적 개입(Pro-competitive interventions), iii) 기업결합 규칙(Merger rules) 개혁이라는 3가지 체계를 신설하는 것을 골자로 함

• 미국 하원 반독점소위원회는 디지털 경제에서의 경쟁회복 · 반독점법 강화 · 법집행 활성화 등의 권고사항을 제시하는 내용의 『디지털 시장 경쟁에 관한 조사보고서(Investigation of Competition in Digital Markets)』를 2020년 10월 6일에 발표하였음

- 그 후속조치로서 민주당과 공화당 의원들은 「더 강한 온라인 경제: 기회, 혁신, 선택(A Stronger Online Economy: Opportunity, Innovation, Choice)」이라는 입법 의제 하에 플랫폼 반독점 5개 패키지 법안을 2021년 6월 11일에 양당 공동으로 발의하였으며, 이 법안은 6월 23일과 24일에 걸쳐 하원 법제사법위원회를 통과하였음

- 일본에서는 플랫폼 거래의 투명성과 공정성 향상을 위해 거래조건 등에 대한 정보공개와 운영상황 보고·평가 및 평가결과 공표 등이 필요하다는 판단에 따라, 디지털 플랫폼 중 그 사업의 규모가 일정 규모 이상인 특정 디지털 플랫폼에 대해 공시의무를 부과하는 「특정디지털플랫폼의 투명성과 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 제정하여 2020년 6월 3일에 공포했음

● 디지털 경제에서 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 규정의 효과성 평가

- 시장지배력 고착화와 다부문 시장을 동시에 지배하는 사업자의 출현 등 시장의 구조적 변화에 적극적으로 대응하지 못하는 문제점
  - 현행 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 규정은 남용행위가 발생한 이후에야 비로소 경쟁당국이 개입하여 위법성을 시정하는 방식의 규제이다 보니, 시장지배력이 고착화되어 발생하는 시장의 구조적 변화에 적극적이면서도 선제적으로 대응하지 못하는 문제가 있음
  - 또한, 디지털 경제에서는 자신의 사업활동을 언제든지 새로운 시장이나 분야로 확장할 수 있는 자원과 전략적 지위를 점할 수 있는 사업자까지도 규제대상으로 포섭하여 문제발생시 조기의 개입을 하도록 할 필요가 있지만, 개별시장에 존재하는 사업자를 대상으로 하는 현행 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 규정으로는 이러한 개입이 가능하지 않다는 문제가 있음
- 플랫폼의 '사적 규제자로서의 지위'에 의해 강화되는 시장지배력의 판단기준 부재
  - 시장지배적 플랫폼이 '사적 규제자로서의 지위'를 통해 자신의 시장지배력을 더욱 공고히 할 수 있음에도 불구하고, 시장지배적 사업자 판단기준에 관한 현행 공정거래법 제2조제3호 규정과 공정거래위원회 고시 「시장지배적지위 남용행위 심사기준」은 디지털 경제에서 플랫폼이 시장을 운영하는 지위로부터 강화되는 시장지배력에 대한 판단기준을 다루고 있지 못한 문제가 있음
- 복잡한 조사절차로 인한 신속한 시장개입의 어려움
  - 현행 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 규정은 사건이 일단 발생한 후 상세한 조사절차를 거쳐 시장지배적지위와 남용행위의 입증 및 사업자의 항변에 대한 대응과정 등으로 이루어진 복잡한 심의절차를 진행한 후에야 비로소 경쟁당국인 공정거래위원회가 개입을 할 수 있는 방식이다 보니 해외 경쟁당국의 남용금지 규정과 마찬가지로 집행에 오랜 시간이 걸려 신속하고 효과적인 대처가 어렵다는 문제가 있음
- 빠르고 효과적인 개입을 위한 시정조치 수단의 부재
  - 현행 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 규정의 시정조치에 임시조치, 구조적 시정조치, 데이터의 접근가능성 부과 등과 같은 적극적 시정조치가 포함될 수 있는지는 의문임

● 디지털 경제에서 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 규정의 체계성 평가

- 디지털 경제의 착취남용을 규제함에 있어서 방해(배제)남용 중심의 기존 규제체계로 인한 한계
  - 디지털 경제에서 매우 중요한 착취남용 유형인 '이용자의 데이터 접근권 또는 통제권 침해'에 대해서는 제5호 후단의 "소비자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 행위"로 규제하기 어려운 문제가 있음
- 경쟁의 위기와 경쟁의 부재 등 단계별 시장지배력에 따른 규제체계 부재
  - 현행 공정거래법상 규정은 시장지배적 사업자가 경쟁사업자의 잔존하는 경쟁을 제한하는 '경쟁의 위기' 상황을 전제로 남용행위 규제체계가 구성되어 있으므로, 디지털 경제에서 시장지배적 사업자가 시장을 장악하여 다른 사업자들의 경쟁이 이루어지지 않는 '경쟁의 부재' 상황에는 효과적으로 대응하지 못하는 문제가 있음

● 개선방안

- 디지털 경제가 우리에게 주는 편리함과 혜택은 혁신으로부터 나오는 것이며 이러한 혁신은 경쟁의 압력이 유지될 때에만 지속적으로 이루어질 수 있으므로, 디지털 경제에서 혁신이 지속될 수 있도록 시장지배적 플랫폼의 지배력을 강화하고 확장시키는 행위와 파괴적이면서도 보완적인 혁신의 가능성과 유인을 감소시키는 행위를 효과적으로 금지하는 규제체계를 설계할 필요가 있음
- 시장지배력의 유형과 강도에 따른 3단계 규제체계 마련
  - 첫 번째 단계로서, 거래상대방에 대해 우월적 지위를 가진 플랫폼 사업자의 경우, 현재 국회에 계류되어 있는 「온라인 플랫폼 공정화법」(안)이 적절한 규제수준으로 구성되어 있으므로, 조속히 통과될 필요가 있음
  - 두 번째 단계인 일반적인 시장지배적 플랫폼 사업자의 경우, 디지털 경제에서 나타날 수 있는 다양한 착취남용 행위에 효과적으로 대응하기 위해 공정거래법에 새로운 행위유형을 추가할 필요가 있으며, 공정거래법에 디지털 경제의 특성을 살린 시장지배력 판단기준을 마련할 필요가 있음
  - 세 번째 단계로서, i) 특정한 디지털 시장에서 현저하고 고착화된 시장지배력을 가진 플랫폼 사업자, 또는 ii) 새로운 시장으로 자신의 지배력을 확장하여 다부문에서 강력한 생태계를 형성하는 플랫폼 사업자에 대해서는, 공정거래법에 별도의 규정을 신설하여 이러한 사업자를 판단하기 위한 새로운 기준을 명시하고 일정기간 그 지위를 지정한 후 특별한 규제를 적용할 필요가 있음
- 디지털 경제의 착취남용에 대응할 수 있도록 규정의 신설 또는 보완



- 디지털 경제에서 매우 중요한 착취남용 유형인 ‘이용자의 데이터 접근권 또는 통제권 침해’와 관련해서도 플랫폼을 규제할 수 있도록 공정거래법 제5조제1항을 개정하여 행위유형을 신설하거나 제5조제1항제5호 후단의 “소비자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 행위” 규정을 개정함으로써 그 적용범위를 확장시킬 필요가 있음
- 단계별 규제체계에 따른 시정조치 수단의 보완
  - 디지털 경제에서는 시장지배력이 고착화되는 강한 경향성을 미리 차단하기 위해 일정기간 동안 선제적으로 개입하는 ‘임시적 조치’가 신설될 필요가 있으며, 경우에 따라서는 이용자의 자유로운 접근 허용, 데이터 수집 최소화 의무, 데이터 접근성의 허용이나 데이터 이동성 및 상호운용성의 요구 등의 ‘적극적인 시정조치’뿐만 아니라 사업부문 매각과 같은 ‘구조적 시정조치’가 가능하도록 할 필요가 있음
- 경쟁당국 내 디지털 시장 전담부서의 마련
  - 특별한 규제의 대상이 되는 플랫폼 사업자의 판단 및 지정, 사업자의 의무이행 감시, 임시적·적극적·구조적 시정조치의 부과 등을 위해서는 공정거래위원회 내에 디지털 시장 전담부서를 마련할 필요가 있음

# Chapter

---



## 입법평가의 필요성

---

# 입법평가의 필요성

- 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 ‘공정거래법’)은 1980년 12월 31일 제정되고 1981년 4월 1일부터 시행되었음
  - 공정거래법의 입법목적을 규정하고 있는 제1조는 “이 법은 사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다”고 규정하고 있음
  - 이처럼 공정거래법 제1조는 ‘시장지배적지위의 남용’과 ‘과도한 경제력의 집중 방지’, ‘부당한 공동행위’ 및 ‘불공정거래행위’에 대한 규제를 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하기 위한 가장 중요한 규제수단으로 규정하고 있음
- 현행 공정거래법은 2020년 12월 29일 전부개정된 것으로서 총 15장으로 구성되어 있지만<sup>2)</sup> 그중 실체법적 내용은 제2장부터 제7장에서 규정되어 있음. 특히 <제2장 시장지배적지위의 남용금지>

## 2) 현행 공정거래법(2020.12.29. 전부개정)의 구성

- 제1장 총칙
- 제2장 시장지배적지위의 남용금지
- 제3장 기업결합의 제한
- 제4장 경제력집중의 억제
- 제5장 부당한 공동행위의 제한
- 제6장 불공정거래행위, 재판매가격유지행위 및 특수관계인에 대한 부당한 이익제공의 금지
- 제7장 사업자단체
- 제8장 전담기구
- 제9장 한국공정거래조정원의 설립 및 분쟁조정
- 제10장 조사 등의 절차
- 제11장 과징금 부과 및 징수 등
- 제12장 금지청구 및 손해배상
- 제13장 적용 제외
- 제14장 보칙
- 제15장 벌칙

부분은 기업결합의 제한(제3장) 및 부당한 공동행위의 제한(제5장)과 함께 경쟁법의 본질을 이루는 것으로 가장 중요한 규정이라 할 수 있음

- 공정거래법은 1981년 4월 1일부터 시행된 이래 지금까지 70차례 이상 일부 개정이 이루어졌고 1990년 1월 13일과 2020년 12월 29일에는 전면 개정이 이루어졌으나, 제5조(시장지배적지위의 남용금지) 규정은 그 구조와 본질적인 내용이 크게 바뀌지 않고 그대로 유지되고 있음

- 최근 우리나라를 포함한 글로벌 시장에서 소수의 시장지배적 플랫폼 사업자가 경제의 주요 부문을 주도하는 디지털 경제 현상이 나타나고 있음

- 디지털 경제는 전세계적으로 11.5조 USD, 세계 GDP의 15.5%를 차지하는 것으로 추정될 정도로 매우 큰 규모에 이르렀음<sup>3)</sup>

- 구글(Google), 아마존(Amazon), 페이스북(Facebook), 애플(Apple) 등 시장지배적 플랫폼 회사들이 시장에서 중개 플랫폼이자 서비스 및 재화의 주요 공급자로서 등장하면서, 디지털 경제의 집중화된 구조가 야기하는 잠재적인 경제적 피해에 대한 관심이 전세계적으로 높아지고 있음<sup>4)</sup>

- 디지털 경제의 집중화된 시장구조와 문제점은 우리나라에서도 마찬가지로 나타나고 있음

- 우리나라에서도 네이버(Naver), 카카오(Kakao) 등과 같은 국내 플랫폼 사업자뿐만 아니라 구글(Google), 아마존(Amazon), 페이스북(Facebook), 애플(Apple) 등과 같은 해외 플랫폼 사업자들이 다양한 부문에서 시장지배적 지위를 점하고 있으며 이에 기초한 남용행위를 하는 경우가 빈번하게 나타나고 있음<sup>5)</sup>

- 디지털 경제에서는 플랫폼 사업자들이 시장에서 구축한 확고한 힘(entrenched positions of market power)을 통해 시장실패를 일으키고 있는데, 이러한 시장실패로 인해 기존의 경쟁법 규정만으로는 플랫폼 시장에서 일어나는 경쟁 문제들에 대해 충분히 대처하는 데 효과성이 부족하다는 문제가 제기되고 있음<sup>6)</sup>

- 이러한 문제의식 하에 공정거래법이 제정된 지 40여 년 동안 그 체계를 그대로 유지하고 있는 제5조(시장지배적지위의 남용금지) 규정이 과연 디지털 경제의 시장지배적 플랫폼 사업자에 대해서도 적절한 규범으로서 역할을 할 수 있는지 사후적 입법평가를 실시함으로써 변화하는 디지털 경제에 대처할 필요가 있음

- 그러므로 다음에서는 입법평가의 주요쟁점으로서 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 규정의 내용과 체계를 분석하고 디지털 경제의 특징과 문제점을 검토한 후 디지털 경제에서 나타나는

3) OECD, *Ex ante regulation in digital markets - Background Note*, DAF/COMP 15, 2021.11.19. p.5, para.1.

4) OECD (2021), p.5, para.1.

5) 공정거래위원회 의결 제2021-019호 2021.1.20. 2018서감0345 (네이버(주)[부동산부문]의 시장지배적지위 남용행위 등에 대한 건); 공정거래위원회 의결 제2021-021호 2021.1.25. 2018서경0449 (네이버(주)[동영상부문]의 부당한 고객유인행위에 대한 건); 공정거래위원회 의결 제2021-027호 2021.1.27. 2018서감2521 (네이버(주)[동영상부문]의 부당한 고객유인행위에 대한 건)

6) OECD (2021), p.8, para.10.

착취남용의 문제를 살펴보기로 함. 이를 해결하기 위해 해외에서는 디지털 경제의 시장지배적 플랫폼 사업자에 대해 어떻게 입법적으로 대처하는지 검토한 후 현행 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 규정에 대한 사후적 입법평가<sup>7)</sup>를 실시하고 그에 따른 개선방안을 제시하기로 함

7) 입법평가는 일반적으로 (i) 규율대안에 기초하여 장래를 향하여 그 규율대안을 평가하는 절차로서의 사전적 입법평가, (ii) 법 형식에 맞게 작성된 법률초안에 기초하여 장래를 향하여 그 법률초안의 결과를 평가하는 절차로서의 병행적 입법평가, (iii) 현재 적용되고 있는 실정법에 기초하여 과거와 현재를 비교하고 그 효과 및 영향을 평가하는 절차로서의 사후적 입법평가로 분류되고 있다. Carl Böhrer & Götz Konzendorf, 『입법평가입문: 법률, 법규명령, 행정규칙』, 한국법제연구원, 2007, 2-3면; 박영도, 『입법학입문』, 한국법제연구원, 2008.

# Chapter

---



## 입법평가의 주요쟁점

- 14      1. 공정거래법상 시장지배적지위  
            남용금지 규정의 내용 및 체계
  - 16      2. 디지털 경제에서 나타나는  
            시장지배적 플랫폼의  
            특징과 문제점
  - 20      3. 디지털 경제에서 나타나는  
            착취남용의 문제
-

## 1. 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 규정의 내용 및 체계

### 1) 시장지배적지위 남용금지 규정의 내용

- 현행 공정거래법 제5조(시장지배적지위의 남용금지)는 시장지배적 사업자로 하여금 i) 상품의 가격이나 용역의 대가를 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위(제1호), ii) 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위(제2호), iii) 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위(제3호), iv) 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위(제4호), v) 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 행위(제5호)를 금지함

공정거래법 제5조(시장지배적지위의 남용금지) ① 시장지배적사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “남용행위”라 한다)를 해서는 아니 된다.

1. 상품의 가격이나 용역의 대가(이하 “가격”이라 한다)를 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위
  2. 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위
  3. 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위
  4. 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위
  5. 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 행위
- ② 남용행위의 유형 및 기준은 대통령령으로 정한다.

- 공정거래법 제5조제2항에 따르면 남용행위의 유형 및 기준은 대통령령으로 정함. 그리하여 공정거래법 시행령 제9조는 법 제5조제1항 각호 남용행위의 유형 또는 기준을 구체적으로 규정하고 있음
- 공정거래법 시행령 제9조제6항에 따라 시장지배적지위 남용행위의 세부적인 유형 및 기준에 관하여 필요한 사항은 공정거래위원회 고시로 규정하고 있는데, 「시장지배적지위 남용행위 심사 기준<sup>8)</sup>」이 바로 그것임

8) 공정거래위원회고시 제2021-18호, 2021.12.30, 일부개정.

## 2) 시장지배적지위 남용금지 규정의 체계

- 공정거래법상 시장지배적 지위의 남용행위가 성립하기 위해서는, 우선 시장지배력을 가진 사업자 즉 시장지배적 사업자가 존재하여야 하고 다음으로 그러한 사업자가 공정거래법 제5조제1항의 각호에서 규정하고 있는 남용행위를 하여야 함
- 시장지배적 사업자의 존재
  - 시장지배적 사업자라 함은 시장지배력을 가지고 있는 사업자를 의미함
- 남용행위의 존재(공정거래법 제5조제1항의 각호에서 규정)
  - 공정거래법 제5조제1항에서 규정하는 시장지배적지위 남용행위의 유형은 그 위법성의 성격에 따라 '착취남용'과 '방해남용'(또는 배제남용)으로 분류될 수 있음<sup>9)</sup>
    - 착취남용(exploitation abuse)이란 시장지배적 사업자와 거래하는 상대방에 미치는 피해를 말하며, 방해남용(impediment abuse) 또는 배제남용(exclusionary abuse)이란 시장지배적 사업자의 경쟁자인 다른 사업자에게 미치는 피해를 말함<sup>10)</sup>
  - 착취남용은 시장지배적 사업자가 가격을 경쟁적 시장의 가격 수준 이상으로 올리거나 거래상대방인 공급자나 수요자가 경쟁적 시장에의 조건보다 더 좋은 조건을 시장지배적 사업자에게 제공하도록 강요하는 것을 말하며, 시장지배적 사업자가 자신의 힘을 남용하여 경쟁과정(competitive process)을 왜곡하는 것임<sup>11)</sup>
    - 착취남용은 거래상대방 또는 소비자를 대상으로 하여 경쟁가격에 비해 과도하게 높은 가격을 설정(excessive pricing)하거나 이와 동일한 효과를 내기 위해 산출량을 감소(output reduction)시키는 행위, 고객 사이의 가격을 차별(price discrimination)하여 소비자잉여를 착취하는 행위 또는 공급자에게 낮은 가격을 지불(low pricing)하는 행위 등의 행위유형으로 나타나게 됨<sup>12)</sup>
    - 착취남용은 공정거래법 제5조제1항에서 i) 상품의 가격이나 용역의 대가를 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위(제1호),<sup>13)</sup> ii) 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위(제2호),<sup>14)</sup> iii) 소비자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 행위(제5호 후단)<sup>15)</sup> 등으로 규율할 수 있음

9) 착취남용(Ausbeutungsmißbrauch)과 방해남용(Behinderungsmißbrauch)은 독일 경쟁제한방지법(GWB : Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen)의 기초 개념의 구조를 분석함에 있어서 사용되는 개념임. David J. Gerber, "Abuse of Economic Power", *Tulane Law Review*, vol.62, 1987, p.74.

10) David J. Gerber (1987), p.74.

11) *Ibid.*

12) World Bank, OECD, *A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy*, 1999, p.76.

13) 과도하게 높거나 낮은 가격 설정, 가격차별을 통한 소비자잉여 착취행위 등

14) 산출량을 감소시키는 행위 등

15) 소비자선택권 침해행위 등



- 방해남용 또는 배제남용은 시장지배적 사업자가 그 힘을 남용하여 경쟁을 억압함으로써 경쟁자에게 피해를 입히고 경쟁의 과정을 왜곡하는 것임<sup>16)</sup>
  - 방해남용 또는 배제남용은 일반적으로 다른 경쟁사업자를 대상으로 하여 경쟁을 제한하기 위한 거래거절(refusing to deal), 경쟁사업자의 시장진입비용 상승시키기(raising competitors' costs of entering a market), 이윤압착(margin squeeze), 약탈적 가격설정(predatory pricing), 끼워팔기(tying), 배타조건부 거래, 차별적 취급(discrimination) 등의 행위유형으로 나타나게 됨
  - 방해남용은 공정거래법 제5조제1항에서 i) 상품의 가격이나 용역의 대가를 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위(제1호),<sup>17)</sup> ii) 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위(제3호),<sup>18)</sup> iii) 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위(제4호),<sup>19)</sup> iv) 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하는 행위(제5호 전단) 등으로 규율할 수 있음<sup>20)</sup>

## 2. 디지털 경제에서 나타나는 시장지배적 플랫폼의 특징과 문제점

- 다음에서는 디지털 경제에서 나타나는 시장지배적 플랫폼의 특징과 문제점을, EU와 독일, 미국, 일본에서 플랫폼 사업자에 대한 특별한 입법과 관련하여 발간한 보고서의 내용을 중심으로 살펴보고자 함

### < EU >

- EU에서는 게이트키퍼 역할을 하는 대규모 온라인 플랫폼 사업자에 대한 특별한 규제를 담고 있는 「디지털시장법(Digital Markets Act)」(안<sup>21)</sup>)을 2020년에 발의하면서 디지털 경제에서 나타나는 시장지배적 플랫폼의 특징과 문제점을 다음과 같이 기술하고 있음
  - 디지털 서비스는 이용자들에게 혁신을 가져왔고 소비자의 선택권을 향상시켰으며 산업의 효율성과 경쟁을 촉진하였지만, 수많은 중소 온라인 플랫폼 사업자가 존재함에도 소수의 대규모 온라인 플랫폼이 시장의 대부분을 점유하고 있다는 문제가 있음<sup>22)</sup>
  - 시장지배적 플랫폼은 플랫폼 생태계에 깊숙이 박힌 강력한 네트워크 효과를 통해 성장해왔으며, 최종이용자와 사업상 이용자 간 수많은 거래를 매개하고 최종이용자의 정보를 광범위하게 추적 및

16) David J. Gerber (1987), p.77; World Bank, OECD (1999), p.76.

17) 약탈적 가격설정 등

18) 거래거절, 끼워팔기 등

19) 배타조건부거래 등

20) 경쟁자의 시장진입비용 상승시키기, 이윤압착, 차별적 취급 등

21) European Commission, 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 final, 2020.12.15.

22) Proposal for Digital Markets Act (2020), p.1.

- 분석하는 게이트키퍼(gatekeeper) 역할을 통해 공고한 지위를 지속적으로 유지하고 있음<sup>23)</sup>
- 이러한 지위는 시장지배적 플랫폼이 핵심 플랫폼 서비스를 중심으로 기업집단 생태계 (conglomerate ecosystems)를 형성하고 기존의 진입장벽을 강화한 결과로 나타난 것임<sup>24)</sup>
  - 이와 같이 게이트키퍼는 디지털 시장에 대단한 영향력을 미치고 있고 디지털 시장에 대한 접근을 통제하고 있으며 디지털 시장에 깊이 침투하여 수많은 사업상 이용자들을 게이트키퍼에게 의존하도록 함으로써 그 지위를 이용해 때로는 불공정거래행위를 하고 있을 뿐만 아니라, 핵심(Core) 플랫폼 서비스의 경쟁에도 부정적 영향을 미치고 있음<sup>25)</sup>
    - 디지털 분야에서 불공정거래행위(unfair practices) 발생과 경쟁의 감소(weak contestability)로 인해 높은 가격과 낮은 품질이 나타날 수 있으며 소비자 선택권이 줄어들고 혁신에 부정적 영향이 초래될 수 있음<sup>26)</sup>
  - 디지털 시장에 있어서 온라인 플랫폼은 사회적으로나 경제적으로나 중요한 역할을 하고 있으므로, 디지털 분야에서 발생하는 불공정거래행위와 경쟁 감소의 문제는 매우 중요하게 다루어져야 함<sup>27)</sup>
    - 그러나 기존의 경쟁법은 게이트키퍼 역할을 하는 시장지배적 플랫폼의 불공정거래행위에 효과적으로 대처할 수 없는 구조를 가지고 있는데, 실제로 남용행위가 발생한 이후에야 조사절차를 거쳐 규제 개입 여부를 결정하게 되므로 남용행위의 규제에 시간이 오래 걸리기 때문임<sup>28)</sup>

## < 독일 >

- 독일 연방경제에너지부가 2018년 설립한 '경쟁법 4.0 위원회(Kommission Wettbewerbsrecht 4.0)'는 2019년 『디지털 경제를 위한 새로운 경쟁체계(a new competition framework for the digital economy)』<sup>29)</sup>라는 보고서를 발간하였고 이 보고서는 2021년 독일 경쟁제한방지법(GWB) 제10차 개정의 배경이 되었음. 이 보고서에서는 디지털 경제에서 나타나는 시장지배적 플랫폼의 특징과 문제점을 다음과 같이 기술하고 있음
  - 디지털 경제에서는 플랫폼에 기반한 사업모델과 여러 시장에 걸친 디지털 생태계가 게임 체인저로 등장하고 있음. 디지털 경제는 서로 다른 측면의 상호작용을 특징으로 하므로 새로운 시장지배적 사업자가 출현하여 그 힘이 지속될 수 있도록 강화하고 다른 시장으로의 확장을 도모하고 있음<sup>30)</sup>

23) Ibid.

24) Ibid.

25) Ibid.

26) Ibid.

27) Ibid.

28) Proposal for Digital Markets Act (2020), pp.3-4.

29) Commission 'Competition Law 4.0', a new competition framework for the digital economy, Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi), 2019.

30) Commission 'Competition Law 4.0'(2019), p.4.

- 그러므로 디지털 경제의 시장지배적 사업자에게 경쟁압력이 유지되도록 해야 하며 혁신과 경쟁을 방해하거나 다른 시장으로 지배력을 이전하지 않도록 금지할 필요가 있음<sup>31)</sup>
- 디지털 경제에서 혁신을 보호하고 소비자 선택권을 강화하는 것은 유효 경쟁의 핵심이라 할 것이므로 EU와 회원국은 경쟁법을 디지털 경제의 변화에 맞추어 발전시킬 필요가 있으며, 경쟁제한적 행위에 보다 빠르게 대처하기 위해 경쟁법 집행 체계를 개선할 필요가 있음<sup>32)</sup>
- EU 경쟁법 체계는 경쟁법의 근본적 원칙을 손상시키지 않으면서도 새로운 변화에 대응할 필요가 있음. 특히 소비자가 자신의 데이터를 통제할 수 있는 권한이 부여되어야 하며, 시장지배적 플랫폼에 관한 분명한 행위 원칙이 도입될 필요가 있음<sup>33)</sup>

## < 미국 >

- 미국 하원 반독점소위원회는 2020년 10월 디지털 경제에서의 경쟁회복·반독점법 강화·법집행 활성화 등을 권고하는 『디지털 시장의 경쟁에 관한 조사 보고서(Investigation of Competition in Digital Markets)』<sup>34)</sup>를 발표하였고, 이 보고서는 2021년 6월 미국 하원에서 민주당·공화당이 함께 「플랫폼 반독점 5개 패키지 법」(안)을 발의한 배경이 되었음
- 이 보고서에서는 구글(Google), 아마존(Amazon), 페이스북(Facebook), 애플(Apple)과 같은 시장지배적 플랫폼이 디지털 경제와 민주주의에 미치는 영향력과 문제점을 다음과 같이 지적하고 있음<sup>35)</sup>
  - 첫째, 유통의 핵심 채널로서 게이트키퍼의 역할을 하고 있는 시장지배적 플랫폼은 시장에 대한 접근을 통제함으로써 막강한 힘을 발휘하고 있을 뿐만 아니라 과도한 요금과 강압적인 계약조건을 부과하고 이용자들의 가치 있는 데이터를 추출해 내고 있음<sup>36)</sup>
  - 둘째, 각 플랫폼은 게이트키퍼의 지위를 이용하여 그들의 시장지배력을 유지하고 있으며, 디지털 시대의 기반구조를 통제함으로써 잠재적 경쟁자를 감시하고 경쟁의 위협을 차단하고 있음<sup>37)</sup>
  - 마지막으로, 각 플랫폼은 중재자로서의 역할을 남용하여 그들의 시장지배력을 강화하며 확장하고 있음. 각 플랫폼은 그 시장지배적 지위를 강화하기 위해 자사우대, 약탈가격설정, 배제적 행위 등을 함으로써 그 힘을 남용하고 있음<sup>38)</sup>
- 시장지배적 플랫폼은 시장을 운영하는 동시에 그 시장 안에서 다른 사업자들과 경쟁을 하고 있음. 시장을 운영하는 그들의 지위로 인해 시장지배적 플랫폼은 경쟁자에 대한 규칙을 설정할 수 있고

31) Ibid.

32) Ibid.

33) Ibid.

34) Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, *Investigation of Competition in Digital Markets - Majority Staff Report and Recommendations*, U.S. House of Representatives, 2020.

35) Subcommittee on Antitrust (2020), p.6.

36) Ibid.

37) Ibid.

38) Ibid.

다른 이들에게 책임질 필요 없는 그들만의 유사 규제를 만들어 낼 수 있음<sup>39)</sup>

- 이와 같은 시장지배적 플랫폼의 상당하고 지속적인(significant and durable) 시장지배력은 사회적 비용을 초래함. 즉 시장지배적 플랫폼은 시장지배력을 행사하여 기업가정신을 파괴하고 온라인의 사생활을 침해하며 자유롭고 다양한 언론을 손상시킴으로써 혁신을 저해하고 소비자 선택권을 침해하며 민주주의를 약화시킴<sup>40)</sup>

• 반독점소위원회는 기존의 반독점법 체계와 경쟁정책 및 현재의 집행 수준이 디지털 시장에서 나타나는 시장지배력과 반경쟁적 행위에 대처하는 데 과연 적합한지 재검토하였음<sup>41)</sup>

- 경제적 자유의 현장으로서 반독점법(the antitrust laws)은 자유롭고 공정한 시장의 뼈대 역할을 하고 있지만, 독점사업자가 우리의 경제와 민주주의를 통제하는 일이 없도록 과거에 의회가 법을 제정하였던 것과 같이, 오늘날 의회는 디지털 시대라는 새로운 도전에 직면하여 반독점법을 오늘과 미래의 상황에 적합하게 현대화할 필요가 있음<sup>42)</sup>

- 의회는 경쟁당국이 공격적이면서도 공정하게 법을 집행할 수 있도록 보장해 줄 필요가 있음. 반독점소위원회는 시장지배적 플랫폼에 대한 조사를 진행하면서 경쟁당국이 중요한 사건들에서 독점사업자의 경쟁제한행위와 시장지배력 남용행위를 저지하는 데 실패하였다는 사실을 발견하였으므로, 강력한 경쟁당국의 조치가 절실한 상황임<sup>43)</sup>

## < 일본 >

- 일본에서는 매출액 총액, 이용자 수, 사업규모가 일정 수준 이상인 '특정디지털플랫폼'의 투명성 및 공정성의 향상을 위해 「특정디지털플랫폼의 투명성과 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 제정하기 위한 워킹그룹 회의를 3차례 진행하였음. 그 논의내용을 정리한 2019년 보고서 『거래 환경의 투명성·공정성 확보를 위한 원칙의 정비방식에 관한 대안(取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション)』<sup>44)</sup>에서 디지털 경제에서 나타나는 시장지배적 플랫폼의 특징과 문제점을 다음과 같이 지적하고 있음
  - ① 네트워크 효과가 작동하는 양면 시장에서는 네트워크의 규모가 클수록 이용자(사업자·소비자)의 편익이 높아지므로, 선행주자로서 필요한 거래량(critical mass)을 먼저 달성한 자가 후발 경쟁사에 대해 우위성을 획득하여 그 지위를 지속할 수 있음<sup>45)</sup>

39) Subcommittee on Antitrust (2020), pp.6-7.

40) Subcommittee on Antitrust (2020), p.7.

41) Subcommittee on Antitrust (2020), p.6.

42) Subcommittee on Antitrust (2020), p.7.

43) *Ibid.*

44) 経済産業省·公正取引委員会·総務省, 「取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション」, デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備に関する検討会, 2019.5.21.

45) 経済産業省·公正取引委員会·総務省 (2019), 2면.

- 온라인 서비스는 생산 비용이 낮고 규모의 경제가 계속 유지되는 경향이 있으므로, 디지털 경제에서는 시장지배적 플랫폼 사업자에게로 집중이 생겨 과점·독점이 발생하기 쉬움<sup>46)</sup>
- ② 디지털 경제에서는 네트워크 효과에 따른 선행자의 우위성과 데이터 집적·활용이 서비스 향상에 미치는 영향으로 인해 플랫폼 이용자가 다른 후발기업으로 거래처를 바꾸려는 경우 전환 비용과 고정화(lock-in) 효과가 작동하여 과점·독점이 유지되기 쉬움<sup>47)</sup>
- ③ 유력한 플랫폼 사업자에 대한 이용자(사업자·소비자)의 '의존도 증가'와, 거래 및 이용자 정보가 플랫폼 사업자에게 집적되어 발생하는 '정보의 우위성'이 플랫폼의 이용자에 대한 협상력의 우위를 강화하는 구조를 형성함<sup>48)</sup>
- ④ 플랫폼은 양면 시장의 수급을 연결하는 장이라 할 수 있지만 그 설계·운영·관리는 민간 영리기업인 플랫폼 사업자가 담당하고 있고 특히 플랫폼의 설계·운영·관리는 본질적으로 조작가능성이나 불투명성이 높다는 점이 지적되고 있음<sup>49)</sup>
  - 이러한 '조작가능성' 및 '불투명성'과 이미 '정보의 우위성'으로 인해 이용자(사업자·소비자) 및 제3자(규제당국)가 플랫폼의 문제점을 입증하는 것은 매우 어렵다고 할 수 있음<sup>50)</sup>

### 3. 디지털 경제에서 나타나는 착취남용의 문제

- 디지털 경제에서는 공정성(fairness)과 불평등(inequality)에 대한 관심이 증가하고 있으며,<sup>51)</sup> 착취남용에 대한 우려도 증가하고 있음
  - 지금까지 경쟁법의 관심은 착취남용보다는 방해남용에 더 큰 초점을 두었으므로<sup>52)</sup> 착취남용은 전통적인 경쟁법 집행에 있어서는 큰 관심의 대상이 아니었으나, 디지털 경제에서는 '가격차별' 또는 '과도한 가격설정'이나 '진열비용 요구' 등 착취남용에 대한 관심이 증가하고 있음<sup>53)</sup>
  - 디지털 경제에서 발생하는 남용행위 중 가장 대표적인 것으로 유사한 소비자 집단에 대해 동일한 상품의 가격을 다르게 부과하는 가격차별(price discrimination)을 들 수 있음
    - 디지털 경제의 가격차별은 온라인 플랫폼 사업자들이 광범위한 개인정보의 수집과 가격결정 알고리즘의 사용을 통해 어떠한 고객이 과거의 쇼핑 습관에서 얼마의 가격을 지불하였는지를

46) 經濟産業省·公正取引委員会·総務省 (2019), 2면.

47) 經濟産業省·公正取引委員会·総務省 (2019), 2면.

48) 經濟産業省·公正取引委員会·総務省 (2019), 2-3면.

49) 經濟産業省·公正取引委員会·総務省, 「デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備に関する中間論点整理(案)」, デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備に関する検討会, 2018.11.5, 5-6면; 經濟産業省·公正取引委員会·総務省 (2019), 3면.

50) 經濟産業省·公正取引委員会·総務省 (2019), 3면.

51) OECD, *Implications of E-commerce for Competition Policy - Background Note*, DAF/COMP (2018) 3, 2019.2.21, p.38, para.145.

52) David J. Gerber (1987), p.74.

53) OECD (2019), p.38, para.145.

관찰한 후 그 지불의사를 분석하여 그 고객에게 특화된 가격을 부과하는 것을 말함<sup>54)</sup>

- 디지털 경제에서도 일반산업과 마찬가지로 그 상품의 가치와 비교했을 때 과도하게 높은 가격을 고객에게 불공정하게 부과하는 과도한 가격설정(excessive pricing)이 문제될 수 있음
  - 디지털 경제에서는 활발한 소매가격 경쟁이 이루어지고 있으므로 과도한 가격설정이 심각한 문제가 될 수 있다고 생각하기 쉽지 않지만, 경쟁이 무르익고 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자가 탄생한 후에는 과도한 가격설정으로 인한 착취남용이 문제될 수 있음<sup>55)</sup>
- 디지털 경제에서는 소비자뿐만 아니라 대규모 온라인 소매업자와 거래하는 중소 공급업자에게도 구매독점(monopsony buying power)의 측면에서 착취의 문제가 발생할 수 있음
  - 특히 공급업자들은 자신의 상품이 온라인 소매업자의 플랫폼에 계속 진열되도록 하기 위해서 진열비용(slotting allowances), 유지비용(pay-to-stay), 검색리스트 비용(listing fees), 리베이트(reverse-fixed payments) 등과 같은 비용을 지불하도록 요구받고 있기 때문에, 이러한 온라인 플랫폼 입점비용(access payments)이 과다함을 주장하고 있음<sup>56)</sup>
  - 특정한 온라인 플랫폼에 입점하는 것이 공급업자 간 경쟁에서 필수적인 것으로 여겨지는 경우에는 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자들이 입점사업자들에게 매우 높은 수수료를 징수하는 것이 불공정하거나 착취적인 행위로 간주될 수 있음<sup>57)</sup>
- 디지털 경제에서는 이용자가 자신의 데이터에 대한 접근권 또는 통제권을 갖도록 하는 문제가 매우 중요하며 시장지배적 플랫폼 사업자가 이용자의 데이터 접근권 또는 통제권을 침해하는 것은 착취남용에 해당함
  - 영국의 디지털 시장 TF는 플랫폼의 시장지배력이 이용자에게 미치는 피해를 언급하고 있는데, 이는 착취남용과 관련된 문제임
    - 경쟁이 활발한 시장이라면 이용자들은 그들의 인터넷 서비스 접속에 관한 정보를 플랫폼 사업자에게 그렇게 많이 제공할 필요가 없을 것이며, 자신들의 데이터를 더 잘 통제할 수 있고 더 많은 보호를 받을 수 있을 뿐만 아니라, 플랫폼 사업자에게 자신의 데이터를 제공하는 경우 그에 관해 보상도 제대로 받을 수 있을 것임. 그러나, 시장지배적 플랫폼에 대해서는 이용자들이 더 높은 가격을 지불해야 하며 혁신과 소비자 선택권도 감소할 수밖에 없음<sup>58)</sup>

54) OECD (2019), p.38, para.146.

55) OECD (2019), pp.38-39, para.147.

56) OECD (2019), p.39, para.148.

57) "Amazon Japan raided by JFTC on suspicions of abuse of dominance," *MLex Market Insight*, published 15 March 2018. <https://mlexmarketinsight.com/insights-center/editors-picks/antitrust/asia/amazon-japan-raided-by-jftc-on-suspicions-of-abuse-of-dominance>; OECD (2019), p.39, para.149.

58) Competition and Markets Authority (CMA), *Advice of the Digital Markets Taskforce: A new pro-competition regime for digital markets*, CMA 135, 2020, p.18, para.2.8. [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5f5ce7567e90e07562f98286c/Digital\\_Taskforce\\_-\\_Advice.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5f5ce7567e90e07562f98286c/Digital_Taskforce_-_Advice.pdf); OECD (2021), p.9, para.17.

# Chapter

---

# 3



## 해외의 입법적 대처

23	1. EU
27	2. 독일
29	3. 영국
33	4. 미국
37	5. 일본

---

## 해외의 입법적 대처

### 1. EU<sup>59)</sup>

- EU는 온라인중개서비스와 온라인검색엔진을 이용하여 비즈니스를 하는 온라인 플랫폼 이용사업자를 보호하기 위해 2019년 6월에 「온라인중개서비스의 사업상 이용자를 위한 투명성과 공정성 확보 규칙(Regulation on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services)」<sup>60)</sup>(EU 2019/1150)(이하 「온라인중개서비스의 투명성 및 공정성 확보 규칙」)을 제정하였음<sup>61)</sup>
  - 온라인중개서비스 제공 사업자라면 누구나 소규모 기업이 아닌 한 본 규칙의 모든 규정을 준수해야 하고,<sup>62)</sup> 소규모 기업인 경우에는 본 규칙 제11조(내부 불만처리 시스템) 제5항에 의해 불만처리 시스템 구축 의무가 면제되며 제12조(중재) 제7항에 의해 이용약관에 중재인을 지정할 의무가 면제됨
  - 「온라인중개서비스의 투명성 및 공정성 확보 규칙」은 온라인중개서비스 제공 사업자의 규모와 무관하게 일반적으로 적용되는 규정이며, 시장지배적 플랫폼 사업자의 지배력 남용행위에 대한 규제는 다루고 있지 않음
- 이에 2020년 12월 EU 집행위원회는 디지털 시장의 시장지배적 사업자인 GAFA(Google, Apple, Facebook, Amazon) 등에 대해 특별한 의무를 부과하는 「디지털시장법(Digital Markets Act)」(안)을 EU 의회와 EU 이사회에 제안하였음

59) 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자에 대한 EU의 입법적 대처에 관한 내용은 필자가 저술한 다음 복챗터의 내용을 수정·보완하여 재수록한 것임. 김윤정, “시장지배적 온라인 플랫폼 사업자에 대한 해외 입법 동향과 시사점”, 『디지털시대의 정책과 통상전략』, 정책기획위원회, 2022.2.28, 201-213면.

60) Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services, OJ 2019, L 186/57.

61) EU 「온라인중개서비스의 투명성 및 공정성 확보 규칙」의 전체 내용에 관해서는 김윤정, 『전자상거래소비자보호법 전부개정안의 사전적 입법평가』, 한국법제연구원, 2019, p.291의 부록Ⅷ을 참조할 것.

62) European Commission, *Questions and Answers - Establishing a Fair, Trusted and Innovation Driven Ecosystem in the Online Platform Economy*, 2020.7.9., p.9.



- (제안배경) EU 집행위원회는 지금까지 디지털 시장에서의 공정경쟁 환경을 조성하기 위해 구글 등 게이트키퍼(Gatekeeper)에 대한 경쟁법 집행을 강화해 왔지만, 사후적인 경쟁법 집행의 속성상 위법성 해소에 장기간의 시간이 소요되는 한계를 인식하고 시장지배력을 보유한 제한된 수의 대규모 온라인 플랫폼에 대해 사전규제 방식을 도입한 것임<sup>63)</sup>
  - 「디지털시장법」(안)의 전문(recital) (10)에서는 “이 법의 규제는 시장에서 왜곡 없는 경쟁의 보호를 보장하는 기존 경쟁법상 목표를 보완하기 위한 것이지만 그것과는 차별화된다. 이 법의 규제는 … (중략) … 현재의 게이트키퍼가 실제로 경쟁제한적 행위를 하거나 또는 그럴 가능성이 있는지와 무관하게 적용된다. 그러므로 이 규제는 기존 경쟁법과는 별개의 법적 목적을 추구하는 것이며, 기존 경쟁법의 적용에 영향을 주지 않는다”고 기술하고 있음<sup>64)</sup>
- (적용대상) 본 법안은 EU 역내의 사업상 이용자 또는 최종이용자에게 제공하는 핵심(Core) 플랫폼 서비스를 제공하는 게이트키퍼에게 적용되며, 게이트키퍼의 설립지 또는 사무소 소재지와는 무관하게 적용됨
  - (게이트키퍼 지정대상) 다음 네 가지 요건을 모두 충족하는 플랫폼을 게이트키퍼 플랫폼으로 정의하며, 해당 플랫폼 사업자의 반증이 없는 한 해당 플랫폼 사업자는 게이트키퍼로 추정됨
    - ◎ ① 핵심(Core) 플랫폼 서비스<sup>65)</sup> 사업자일 것(제2조제1항, 2항)
    - ◎ ② EU 단일시장에 상당한(significant) 영향을 미치는 플랫폼 사업자<sup>66)</sup>일 것(제3조제1항)
    - ◎ ③ 상업적 이용자(business user)가 최종소비자(end user)에 도달하기 위한 게이트웨이 역할을 수행하는 플랫폼 사업자<sup>67)</sup>일 것(제3조제1항)
    - ◎ ④ 확고하게 구축되고 지속성 있는 지위를 현재 확보하고 있거나 가까운 미래에 그러한 지위를 획득할 것으로 예상되는 플랫폼 사업자<sup>68)</sup>일 것(제3조제1항)
  - 만약 위의 요건들이 충족되지 않더라도, EU 집행위원회는 시장조사(market investigation)를 개시하여 해당 사업자의 특수한 사정을 평가함으로써 게이트키퍼로 지정할지 여부를 결정할 수 있음
- (EU 집행위원회안) 2020년 12월에 제출된 EU 집행위원회안의 경우, 게이트키퍼의 지정요건과

63) OECD (Competition Committee), *Ex ante regulation in digital markets - Background Note*, DAF/COMP(2021)15, 2021.11.19.

64) European Commission, 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 final, 2020.12.15., p.10, Recital (10)

65) 1) 온라인 중개서비스, 2) 온라인 검색엔진 서비스, 3) 온라인 소셜 네트워킹 서비스, 4) 비디오 공유 플랫폼 서비스, 5) 번호무관 개인간 커뮤니케이션 서비스, 6) 운영 시스템, 7) 클라우드 컴퓨팅 서비스, 8) 광고 서비스

66) 최근 3년간 유럽경제지역(EEA) 내에서 65억 유로 이상의 연매출을 기록하였거나 최근 1년간 기업의 평균 시가총액 또는 공정시장가액이 650억 유로 이상으로서 3개 이상의 회원국에서 코어 플랫폼 서비스를 제공하는 사업자는 동 요건을 충족한 것으로 추정(제3조제2항)

67) 최근 1년간 EU내 최종 소비자 수가 월평균 45백만 이상이고, EU내 설립된 상업적 사용자 수가 연간 10,000개 이상인 플랫폼 사업자는 동 요건을 충족한 것으로 추정(제3조제2항)

68) 최근 3년동안 매년 위 ③의 요건을 충족하는 플랫폼 사업자는 동 요건을 충족한 것으로 추정(제3조제2항)

지정절차, 게이트키퍼가 스스로 이행해야 하는 의무사항, 금전적 제재와 시정조치의 내용 등을 규정하였음(아래 <표 1> 참조)

- EU 집행위원회안에서는 ‘게이트키퍼가 스스로 이행해야 하는 의무사항’으로서, i) 핵심(Core) 플랫폼 서비스에서 수집된 개인정보와 다른 수단을 통해 수집된 개인정보를 결합하지 말 것, ii) 상업적 사용자가 게이트키퍼 플랫폼에서 판매하는 조건과 다른 조건으로 제3의 플랫폼 서비스에서 동일한 상품을 판매할 수 있도록 허용할 것 등을 규정하였음
- EU 집행위원회안에서는 ‘EU 집행위원회와 게이트키퍼 간 협의가 필요할 수 있는 의무사항’으로서, ① 상업적 사용자가 제공하였거나 상업적 사용자의 활동을 통해 얻어진 데이터를 상업적 사용자와 경쟁하는데 사용하지 말 것, ② 게이트키퍼의 상품 또는 서비스를 제3자가 제공하는 상품 또는 서비스에 비해 노출 순서에서 우대하지 말 것(소위 ‘자사우대행위 금지’), ③ 최종 소비자가 게이트키퍼의 운영 시스템을 사용해서 접근될 수 있는 소프트웨어 애플리케이션 및 서비스들 간에 이동(switch)하지 못하도록 제한하거나 여러 개의 애플리케이션 및 서비스들에 동시에 가입하지 못하도록 제한하지 말 것(소위 ‘멀티호밍제한 금지’) 등을 규정하였음

- (EU 이사회 수정안) EU 회원국 경쟁당국의 수정의견 제의를 받아들여 2021년 11월 25일 합의에 도달한 EU 이사회 수정안의 경우, 게이트키퍼 지정요건 충족 여부 통보기한과 지정기한을 단축하는 등 절차를 개선하고, 게이트키퍼의 주요 의무사항과 회원국 경쟁당국의 역할 등을 추가하였음(아래 <표 1> 참조)

- EU 이사회 수정안에서는 ‘게이트키퍼의 주요 의무사항’으로서, 집행위원회가 제안한 게이트키퍼의 의무인 자사우대행위 금지 및 멀티호밍제한 금지 등 이외에도 최종 사용자가 서비스 사용을 중단할 권리를 추가하였으며, 또한 게이트키퍼가 의무이행에 대해 집행위원회에 대화(dialogue)를 요청할 경우 집행위원회에게 대화 개시에 대한 재량권을 부여하였음
- EU 이사회 수정안에서는 그 외에도 ‘회원국 경쟁당국의 역할’을 강화하여 회원국의 경쟁당국에게 직권 조사권한을 부여하고, EU 집행위원회에게 유럽경쟁당국네트워크(ECN)<sup>69)</sup>를 통해 회원국 경쟁당국과 협력하도록 의무를 부과하고 있음<sup>70)</sup>

- (EU 의회수정안) EU 이사회 수정안에 대한 유럽의회 상임위원회의 수정의견을 반영해 2021년 12월 15일 수정의결된 EU 의회안의 경우, 집행위원회가 제안한 게이트키퍼 지정대상 서비스의 범위를 넓히고 지정요건을 강화하는 한편 게이트키퍼의 의무를 추가하였고 기업결합 금지조치를 신설하였을 뿐만 아니라 제재수준을 강화하였음(아래 <표 1> 참조)

- ‘게이트키퍼 지정대상’인 핵심(core) 플랫폼 서비스의 범위를 넓혀, 웹 브라우저, 가상 비서, 스마트

69) ECN(European Competition Network)는 유럽 내 일관적인 경쟁법 집행을 위한 협력체로서 EU 경쟁총국 및 27개국 경쟁당국이 참여하고 있음

70) EU 집행위원회가 정식으로 사건조사에 착수할 경우 회원국 경쟁당국은 동일한 사건에 대해 새롭게 조사를 개시하거나 이미 진행 중인 조사의 종결을 할 수 없고, 회원국 경쟁당국이 자국 경쟁법에 근거하여 게이트키퍼를 조사할 경우 사전 또는 직후에 집행위원회 및 다른 회원국 경쟁당국에게 통보해야 함

TV 등 3개 분야를 추가하였음

- ‘게이트키퍼 의무사항’으로 입점업체가 게이트키퍼의 플랫폼에 판매하고 있는 조건과 다른 조건으로 자체 사이트에서 상품·서비스를 판매할 수 있도록 허용하게 하고(협회의 MFN 금지), 게이트키퍼가 이용자의 명시적인 동의 없이 맞춤형 광고에 활용할 목적으로 개인정보를 결합하는 행위를 금지하였음
  - 게이트키퍼의 번호무관 메신저, SNS와 타사 서비스 간 상호운용을 허용하도록 하였으며, 이용자가 플랫폼 서비스를 최초로 사용하는 시점부터 기본 설정값(default settings)을 변경할 수 있도록 하였음
- 산업분야와 관계없이 모든 기업결합에 대해 사전 신고의무를 부과하였으며, 반복적인 법위반행위 발생 시 일정기간 기업결합 금지조치를 부과할 수 있도록 하였음
- 제재수준을 강화하여 과징금의 최소 부과규모를 연매출액의 최소 4% 이상으로 설정하는 동시에 최대 부과한도를 2배 상향하여 연매출액의 최대 20%까지 과징금을 부과할 수 있도록 하였음

표 1 EU 집행위원회안, 이사회 수정안, 의회 수정안의 비교

구분	집행위안	이사회 수정안	의회 수정안	
게이트키퍼 지정요건	대상 (핵심 플랫폼 서비스)	온라인 중개, 검색, SNS, 번호무관 메신저, 광고 등 총 8개	-	웹 브라우저, 가상 비서, 스마트 TV 등 3개 추가
	연간매출액 (EU내)	65억 유로 이상 (약 8.7조 원)	-	80억 유로 이상 (약 10조 원)
	시가 총액	650억 유로 이상 (약 87조 원)	-	800억 유로 이상 (약 100조 원)
	이용자 수	월간 활성이용자 4500만명 이상	-	(이용자수 기준 삭제)
게이트키퍼 지정절차	통보기한	3개월 이내	2개월 이내	-
	지정기한	통보일로부터 60일	통보일로부터 45일	-
	산정방법	-	핵심플랫폼 서비스별로 별도 규정	-
	재검토주기	최소 2년	최소 4년	-
	고려요소	기업규모 등 6개 요소	기업집단 구조 및 수직적 통합요소 추가	-
주요 의무사항	자사우대행위 및 멀티호밍제한 금지 등	(추가) 이용자의 서비스 사용 중단 허용의무 등	(추가) 이용자 동의 없는 맞춤형 광고 금지, 게이트키퍼와 다른 조건으로 자체 사이트 판매 허용 등	
금전적 제재	기준	최근 5년 내 3회 위반 시	-	최근 10년 내 2회 위반 시
	규모	연매출액의 최대 10% 이내	-	연매출액의 최소 4% 이상 최대 20% 이내
시정조치	행태적, 구조적 시정조치 가능	-	-	행태적, 구조적 시정조치 가능
기업결합 사전신고 의무 및 금지조치	-	-	-	모든 기업결합의 사전 신고의무, 반복적인 법위반행위 발생 시 일정기간 기업결합 금지조치
회원국 경쟁당국 역할	-	회원국 경쟁당국에게 직권조사 권한 부여, 유럽경쟁네트워크 (ECN)를 통한 집행위와 협력	-	전문가 그룹을 통한 집행위와의 협력, 집행위 조사지원 및 정보공유 등

- 2022년 상반기에 EU 이사회 순회의장국을 맡는 프랑스가 이사회 일반합의 내용을 토대로 집행위원회 및 의회와 ‘3자 협의(trilogues)’를 진행할 예정이므로, EU 디지털시장법(안)은 3자 협의 이후 최종 확정될 예정임

## 2. 독일<sup>71)</sup>

- 2021년 1월 18일 독일 의회는 압도적 시장지배력을 보유한 시장지배적 플랫폼에게 특별한 의무를 부과하고 독일 경쟁당국인 연방카르텔청(Bundeskartellamt)의 규제 권한을 강화하기 위해 제10차 경쟁제한방지법(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen : GWB) 개정안을 통과시켰으며, 이 법률은 2021년 1월 19일부터 시행되고 있음
  - (개정배경) 시장지배적 플랫폼 사업자에 대해 경쟁제한방지법(GWB)상 기존의 남용 규정을 적용하기 위해서는 개별 관련 시장에서 시장지배적 플랫폼 사업자의 시장지배력이 존재함을 증명할 필요가 있는데, 이러한 절차로 인해 플랫폼 사업자가 시장 집중을 야기하거나 다른 시장으로 지배력 전이를 할 경우 경쟁당국이 적시에 개입하기 어려운 문제가 있음<sup>72)</sup>
    - 이 경우 생태계가 난공불락으로 견고해져 경쟁을 구조적으로 그리고 영구적으로 손상시킬 우려가 있으므로, 기존의 남용 규정으로는 경쟁의 회복이 어려운 문제가 있음. 이에 독일은 경쟁제한방지법을 개정하여 기존의 남용 규정을 보충하기 위한 새로운 규정(제19a조)을 신설한 것임<sup>73)</sup>
  - (적용대상) 경쟁제한방지법 제19a조의 적용대상은 경쟁에 있어서 압도적이면서도 시장 간 경계를 뛰어넘는 중요성을 갖는 시장지배적 사업자임
- 연방카르텔청은 제18조제3a항<sup>74)</sup>의 의미 내에 해당하는 시장에서 상당한 규모로 사업을 수행하는 사업자가 경쟁에 있어서 압도적이면서도 시장 간 경계를 뛰어넘는 중요성을 갖는다고 확인하는 처분을 할 수 있는데(제19a조제1항제1문), 이를 ‘수범자 지정’ 절차라고 함
  - 수범자 지정 절차에서는 1) 하나 이상의 시장에서의 시장지배적 지위, 2) 자금력 또는 다른 자원에

71) 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자에 대한 독일의 입법적 대처에 관한 내용은 필자가 저술한 다음 복채터의 내용을 수정·보완하여 재수록한 것임. 김윤정, “시장지배적 온라인 플랫폼 사업자에 대한 해외 입법 동향과 시사점”, 『디지털시대의 정책과 통상전략』, 정책기획위원회, 2022.2.28, 214-217면.

72) Thomas Weck, “Germany’s Legislative Reform for Competition in Digital Markets: GWB - Digitalisierungsgesetz”, 서울대 인공지능정책 이니셔티브(SAPI) 웨비나, 2021.3.11, 6면.

73) *Ibid.*

74) 독일 경쟁제한방지법 제18조(시장지배력)

(3a) 다면시장과 네트워크에서 사업자의 시장 지위를 평가할 때 다음 사항을 고려한다.

1. 직접적 및 간접적 네트워크 효과
2. 여러 서비스의 동시 이용 및 이용자의 전환비용
3. 네트워크 효과와 관련하여 발생하는 사업자의 규모의 경제
4. 경쟁 관련 데이터에 대한 사업자의 접근
5. 혁신에 따른 경쟁 압력

대한 접근, 3) 수직적 통합 및 기타 관련 시장에서의 활동, 4) 경쟁 관련 데이터에 대한 접근, 5) 공급 및 판매시장에 대한 제3자의 접근에 있어서 해당 사업자 활동의 중요성과 제3자의 사업활동에 미치는 영향을 고려해야 함(제19a조제1항제2문)

- 수범자 지정 처분의 존속력은 5년으로 제한됨(제19a조제1항제3문)

- 경쟁에 있어서 압도적이면서도 시장 간 경계를 뛰어넘는 중요성을 갖는 시장지배적 사업자(수범자)의 행위 규제 내용

- 연방카르텔청은 수범자에 대하여 다음과 같은 행위를 금지할 수 있음(GWB 제19a조제2항)

- 1. 공급 및 판매시장에 대한 접근을 증가함에 있어서, 자사 상품을 경쟁사업자의 상품보다 유리하도록 취급하는 행위<sup>75)</sup>
  - 2. 사업자의 활동이 시장 접근을 위해 중요성을 가지는 구매시장 또는 판매시장에서, 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 조치를 취하는 행위<sup>76)</sup>
  - 3. 해당 사업자가 현재 시장지배적 지위에 있지는 않지만 빠르게 그 지위를 확장할 수 있는 시장에서 경쟁사업자를 직접적 또는 간접적으로 방해하는 행위<sup>77)</sup>
  - 4. 사업자가 수집한, 경쟁에 있어서 중요한 데이터 처리를 통해 시장 진입장벽을 형성하거나 뚜렷하게 상승시키거나 기타 방법으로 다른 사업자를 방해하는 행위, 또는 그러한 데이터 처리를 허용하도록 거래조건을 요구하는 행위<sup>78)</sup>
  - 5. 상품 또는 서비스의 상호운용성 및 데이터 이동성을 거부하거나 어렵게 하여 경쟁을 방해하는 행위
  - 6. 다른 사업자에게 제공되거나 위임된 서비스의 범위, 품질 또는 성과에 대해 정보를 불충분하게 제공하거나 기타의 방식을 통해 다른 사업자로 하여금 그 서비스의 가치 평가를 어렵게 하는 행위
  - 7. 다른 사업자의 상품을 처리함에 있어 요구의 이유에 비례하지 않는 부적절한 이익을 요구하는 행위<sup>79)</sup>
- 다만, 해당 행위가 객관적으로 정당화되는 경우에는 적용되지 않으며 이에 대한 제시 및 입증의

75) 특히, a) 자사 상품의 게시를 우대하는 행위, b) 자사 상품을 장치에 배타적으로 미리 설치해두거나 기타의 방식으로 장치와 통합하는 행위

76) 특히, a) 자사 상품의 배타적 사전 설치 또는 통합이 이루어지도록 조치를 취하는 행위, b) 다른 사업자가 상품을 광고하거나 자사가 제공하는 채널 이외의 다른 채널을 통해 구매자에게 접근하는 것을 방해하거나 어렵게 하는 행위

77) 특히, a) 이용자에게 충분한 선택권을 주지 않고, 사업자가 제공하는 상품의 이용에 불필요한 다른 상품의 이용을 자동적으로 연결시키는 행위, b) 다른 상품을 사용하는 조건으로 해당 상품을 사용할 수 있게 하는 행위

78) 특히, a) 다른 서비스로부터 얻은 데이터에 대해 사업자 또는 제3자의 데이터 처리에 동의하는 조건으로만 이용자가 서비스를 이용할 수 있도록 하면서, 이용자에게 데이터 처리 여부, 방법 및 목적에 대한 충분한 선택권을 주지 않은 경우, b) 다른 사업자로 부터 얻은, 경쟁에 있어서 중요한 데이터를 해당 사업자에 대한 서비스 제공 이외의 목적으로 처리하면서, 해당 사업자에게 데이터 처리 여부, 방법 및 목적에 대한 충분한 선택권을 주지 않은 경우

79) 특히, a) 상품의 게시에 반드시 필요하다고 할 수 없는 데이터나 권리의 이전을 요구하는 행위, b) 상품 게시의 목적에 합리적으로 요구되지 않는 데이터나 권리의 이전을 조건으로 상품 게시의 품질을 결정하는 행위

책임은 기업에게 있음(GWB 제19a조제2항제2문)

- 경쟁에 있어서 압도적이면서도 시장 간 경계를 뛰어넘는 중요성을 갖는 시장지배적 사업자(수범자)의 지정(제19a조제1항)과 그에 대한 행위규제(제19a조제2항)는 결합하여 한번에 할 수 있음(GWB 제19a조제2항제4문)
  - 그러나 수범자의 지정과 행위규제는 원칙적으로 독립적인 처분이어서 이의신청도 각 처분에 대해 가능함<sup>80)</sup>
  - 제1항의 수범자 지정이 사업자의 경쟁제한적 행위에 대한 구체적 우려나 혐의 없이 예비적으로 이루어지는 것은 아니므로, 연방카르텔청은 제2항의 위반 여부를 판단함에 있어서 제1항에 따른 지위 인정 여부를 동시에 결정할 수 있음<sup>81)</sup>
- 경쟁제한방지법 제19a조는 기존의 남용 규정인 제19조(시장지배력을 가진 사업자의 금지행위)와 제20조(상대적 또는 우월적 시장지배력을 갖는 사업자의 금지행위)에 영향을 미치지 않음(GWB 제19a조제3항)
  - 어떤 사업자에 대해 제19a조가 적용되는 경우에 기존의 남용 규정인 제19조(시장지배력을 가진 사업자의 금지행위) 또는 제20조(상대적 또는 우월적 시장지배력을 갖는 사업자의 금지행위) 역시 적용될 수 있음

### 3. 영국

- 영국은 2021년 7월 시장지배적 플랫폼 사업자를 효과적으로 규제하기 위한 새로운 경쟁정책 체계로서 「디지털 시장을 위한 새로운 경쟁촉진 체계(A new pro-competition regime for digital markets)」<sup>82)</sup> (안)을 마련하고 2021년 10월 1일 의견수렴 절차를 마무리하였으며, 조속한 시일 내에 입법안을 마련하여 의회의 승인을 거칠 예정임
  - (제안배경) 디지털 경제에서 몇몇 시장지배적 플랫폼의 유례없는 힘의 집중현상은 혁신과 성장을 저해하고 있음. 이러한 현상은 되돌리기 어렵고, 높은 가격을 초래하며, 사업자들에게는 진입장벽으로, 소비자들에게는 선택의 제한으로 이어질 수 있음<sup>83)</sup>
    - 경쟁은 디지털 경제의 잠재력을 발현하기 위한 관건이며, 사업자들간 경쟁이 활발한 생동하는 디지털 경제는 혁신을 촉진하고 생산성을 향상시키고 낮은 가격과 다양한 선택, 더 질 높은 서비스를 소비자들에게 제공할 것이므로,<sup>84)</sup> 영국은 디지털 시장에 대하여 세계를 선도하는

80) BT-Drs. 19/25868, S.121; 유영국, “GAFA 등 디지털 콘체른에 대한 독일 경쟁제한방지법상 남용감독 강화와 그 시사점”, 『상사판례연구(제34권제3호)』, 2021.9.30, pp. 304-305에서 재인용.

81) 위의 글.

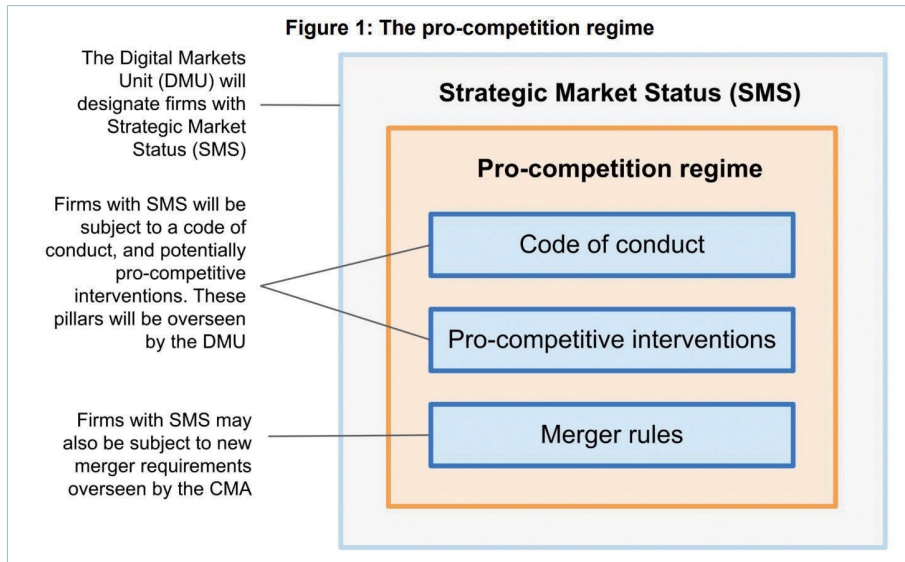
82) UK, *A new pro-competition regime for digital markets*, 2021.7.

83) UK (2021), p.7, para.2.

84) UK (2021), p.7, para.3.

경쟁촉진 체계를 새롭게 확립하고 빠르게 변화하는 디지털 시장의 도전에 대응하려고 하는 것임<sup>85)</sup>

- (적용대상) 전략적 시장 지위(Strategic Market Status: SMS)가 있는 사업자
- 영국의 「디지털 시장을 위한 새로운 경쟁촉진 체계」는 시장경쟁청 내에 설치될 디지털 시장부서(Digital Markets Unit: DMU)의 주도로, 전략적 시장지위가 있는 사업자에 대한 i) 행동강령(Code of conduct), ii) 경쟁촉진적 개입(Pro-competitive interventions), iii) 기업결합 규칙(Merger rules) 개혁이라는 3가지 체계를 신설하는 것을 골자로 함



출처 : UK, *A new pro-competition regime for digital markets*, 2021.7, p.13.

- (디지털 시장부서의 신설) 디지털 시장을 위한 경쟁촉진 체계를 집행할 디지털 시장부서(DMU)를 신설하여 전략적 시장지위가 있는 사업자를 지정하고, 이러한 사업자들이 의무적으로 준수해야 할 행동강령을 감독하며, 경쟁촉진을 위한 정부개입을 집행하도록 함<sup>86)</sup>
  - 디지털 시장부서는 시장경쟁청(Competition and Markets Authority: CMA) 내에 설치될 것이며, 시장경쟁청의 기존 경쟁법적 전문성을 활용하면서도 다른 한편으로는 미래지향적인 경쟁촉진 체계 도입을 위해 특별한 역량들을 발전시켜나갈 것임<sup>87)</sup>
    - 디지털 시장부서는 법령상 경쟁촉진 체계의 빠른 확립을 지원하기 위해 2021년 4월 법령에 근거가 없이 이미 설립되었음

85) UK (2021), p.7, para.4.

86) UK (2021), p.13, para.23.

87) UK (2021), p.13, para.24.

- (전략적 시장지위) 디지털 시장부서는 전략적 시장지위가 있는 사업자를 지정할 때 해당 사업자가 적어도 한 가지 이상의 활동영역에서 전략적인 위치를 차지할 수 있을 만큼의 현저하고 확고하게 구축된 시장력(substantial and entrenched market power)이 있는지를 평가하여야 함<sup>88)</sup>
  - 다양한 영역에서 활동하는 전략적 시장지위가 있는 사업자들이 일부 영역에서는 현저하고 확고하게 구축된 시장력이 있는 반면, 그 외 영역에서는 그렇지 않은 경우가 있음. 디지털 시장부서는 해당 사업자의 모든 활동영역이 아닌, 특정한 영역에서의 활동과 관련하여 전략적 시장지위가 있는지 판단함으로써 사업자들에게 불필요한 부담을 주지 않아야 함<sup>89)</sup>
  - 현저한 시장력(substantial market power)을 전략적 시장지위의 지정 요건에 포함시켜 유효 경쟁에 직면한 사업자들이 지정되는 것을 방지하도록 함. 디지털 기업들은 그 규모가 거대하거나, 많은 이용자들을 보유하고 있지만, 그 자체로 경쟁의 문제를 야기하는 것은 아니기 때문임<sup>90)</sup>
    - 그러나, 사업자의 시장력이 확고하게 구축된(entrenched market power) 경우, 즉 일단 시장력이 상당기간 지속되고 중단기적으로 경쟁에 의해 시장력의 감소가 전혀 예상되지 않는 경우에는 상당한 우려가 있음. 일단 시장력이 확고하게 구축되면, 경쟁이 도입될 가능성이 거의 없으므로 전략적 시장지위의 지정이 정당화됨<sup>91)</sup>
  - 현저하고 확고하게 구축된 시장력이 전략적 시장지위 지정을 위한 필요조건이지만, 그것만으로는 충분치 않으며, 특정 기업이 전략적 시장지위를 가진 사업자로 지정되기 위해서는 그 사업자의 현저하고 확고하게 구축된 시장력이 그 사업자에게 전략적인 지위를 제공하여야 함, 즉, 시장력의 효과가 특별히 널리 퍼지고 의미있어야 함<sup>92)</sup>
  - 현저하고 확고하게 구축된 시장력이 있는 그 어떤 디지털 기업이라도 착취적 또는 배제적 행위로 인해 시장에 해를 끼칠 수 있는 가능성이 있는데, 많은 경우에는 기존의 경쟁법으로 이를 해결하는 것이 더 효율적임. 그러므로 현저하고 확고하게 구축된 시장력이 있는 모든 디지털 기업을 이러한 체계에 포함시키는 것은 적절하지 않음<sup>93)</sup>
  - 디지털 시장부서는 특정 사업자가 전략적 지위를 가지고 있는지 여부를 판단할 때 다음의 4가지 요소를 고려하여야 함<sup>94)</sup>
    - ① 그 사업자가 특정 영역에서 의미 있는 크기나 규모를 확보했는지, 즉, 어떤 상품이 매우 높은 비율의 인구에 의해 주기적으로 이용되거나, 그 상품으로 인해 촉진된 거래규모가 큰 경우

88) UK (2021), p.19, para.50.

89) UK (2021), p.19, para.51.

90) UK (2021), pp.21-22, para.62.

91) UK (2021), p.22, para.64.

92) UK (2021), p.22, para.66.

93) UK (2021), p.22, para.67.

94) UK (2021), pp.22-23, para.68.



- ② 그 사업자가 다양한 범주의 기업들이 소비자들에게 접근하기 위한 중요한 접근 포인트인지, 그 활동영역이 다양한 범주의 기업들에게 중요한 투입요소인지
  - ③ 그 사업자가 자신의 시장력을 더 확고하게 구축하거나 보호하기 위해 그 활동을 이용할 수 있는지 또는 다른 활동영역으로 확장하기 위해 활용할 수 있는지
  - ④ 그 사업자가 자신의 생태계 이용자들을 위한 게임의 규칙을 결정하고, 더 큰 시장에서 기업 이용자들을 위한 관행을 정하기 위해 그 활동을 이용할 수 있는지
- (행동강령) 전략적 시장지위를 가진 사업자에 대해 향후 입법을 통해 적용될 수 있는 행동강령의 원칙들은 다음과 같으며, 이는 예시적인 것에 불과함<sup>95)</sup>
    - ※ ① 공정거래(Fair Trade),<sup>96)</sup> ② 개방된 선택(Open Choices),<sup>97)</sup> ③ 신뢰와 투명성(Trust and Transparency)<sup>98)</sup>
  - (경쟁촉진적 개입) 행동강령은 전략적 시장지위로부터 초래되는 해를 방지하기 위한 것인 반면, 경쟁촉진적 개입은 디지털 시장부서가 특정 기업의 현저하고 확고하게 구축된 시장력의 근본원인을 해결하기 위한 조치를 실행하도록 하는 것임<sup>99)</sup>
    - 예컨대, 행동강령을 통해 '전략적 시장지위를 가진 사업자가 제3자의 핵심 데이터에 대한 접근권을 갑자기 제한하는 행위'에 대해 시정하라고는 할 수 있을 것이나, 행동강령을 통해 사전에 매우 새로운 상호운용성(interoperability)을 도입하라고 요구할 수는 없음<sup>100)</sup>
      - 마찬가지로, 행동강령은 전략적 시장지위를 가진 사업자가 부당하게 자사 서비스를 유리하게 대우하는 것을 금지할 수 있지만, 그러한 자사 우대행위의 근본 유인을 제거하기 위해 기능적인 분리 조치를 고려한다면 이는 경쟁촉진적 개입을 통해서만 가능한 것임<sup>101)</sup>
  - (기업결합 제도 개혁) 영국의 현행 기업결합 신고제도는 자율적 신고에 기반하고 있으며,<sup>102)</sup>

95) UK (2021), p.31, figure.4.

96) i) 공정하고 합리적인 조건에 따라 거래할 것; ii) 특정 이용자에 대해 부당하게 차별적인 조건이나 정책을 적용하지 말 것; iii) 이용자들이 사업자의 서비스를 이용하는 방식을 불합리하게 제한하지 않을 것

97) i) 자사 서비스를 우대하거나, 자신의 시장력을 확고하게 구축하는 방식으로 경쟁과정에 부당하게 영향을 미치지 말 것; ii) 이용자들에게 부정적인 영향을 미치는 방식으로 서비스를 끼워팔거나 묶어 팔지 말 것; iii) 제3자 서비스와의 상호운용성이 제한되어 이용자들에게 부정적인 영향을 미치는 경우 상호운용성 지원을 위한 조치를 취할 것; iv) 경쟁사업자나 경쟁사업자 서비스 이용자들에게 부당한 제한을 가하지 않을 것; v) 전략적 시장지위가 있는 것으로 지정된 사업자의 다양한 활동 중 전략적 시장지위와 무관한 활동이라도, 전략적 시장지위로 지정된 활동영역의 지배력 확장에 영향을 미치는 변화를 가하지 않을 것, 단 소비자에게 이익이 되는 경우는 예외임

98) i) 명확하고 관련성 있고, 정확하고 접근가능한 정보를 이용자들에게 제공할 것; ii) 이용자들에게 실질적 영향을 미칠 수 있는 변화에 대해서 사전에 공정하게 주의를 주고 설명할 것; iii) 이용자들이 합리적이고 효과적인 결정을 할 수 있도록 초기설정과 선택화면이 제시되어야 하고, 이러한 선택이 이용자들의 이익에 부합할 수 있도록 할 것

99) UK (2021), p.34, para.105.

100) UK (2021), p.34, para.106.

101) *Ibid.*

102) 다음의 2가지 요건을 충족하는 경우 영국 시장경쟁청에게 기업결합 심사권한이 있음 ① 두 기업이 더 이상 구분될 수 없으며, ② 타깃 기업의 영국내 매출이 GBP 70백만 이상이거나, 결합당사 회사들이 영국 내에서 특정 재화와 서비스의 25% 이상을 공급

시장경쟁청은 최근 디지털 사건들의 경험을 반영하여 기업결합 가이드라인을 업데이트하였지만, 이것만으로 전략적 시장지위를 가진 사업자의 기업결합을 효과적으로 통제할 수 있는지는 확실하지 않음<sup>103)</sup>

- 그리하여 전략적 시장지위를 가진 사업자의 기업결합 제도를 개혁하기 위한 다음 4가지 안이 제시되고 있음<sup>104)</sup>
  - ① 전략적 시장지위를 가진 것으로 지정된 기업들의 경우 기업결합 완성 이전에 모든 기업결합 계획을 신고하도록 하는 방안
  - ② 전략적 시장지위를 가진 것으로 지정된 기업들의 경우 위 2가지 요건에 거래금액 및 영국과의 관련성(nexus) 요건 추가
  - ③ 전략적 시장지위를 가진 것으로 지정된 기업들에 의한 규모가 큰 기업결합에 대해 전부 의무적인 기업결합 심사를 거치도록 하는 방안
  - ④ 2단계 심사에서 활용되는 가능성 요건(probability threshold)을 개정함으로써 시장경쟁청이 기업결합에 개입할 수 있는 기준을 완화

#### 4. 미국<sup>105)</sup>

- 미국 하원 법제사법위원회 산하 반독점·상사·행정법소위원회(이하 ‘반독점소위원회’)는 디지털 경제에서의 경쟁회복·반독점법 강화·법집행 활성화 등의 권고사항을 제시하는 내용의 『디지털 시장 경쟁에 관한 조사보고서(Investigation of Competition in Digital Markets)』(이하 ‘조사보고서’)<sup>106)</sup>를 2020년 10월 6일에 발표하였음. 민주당과 공화당 의원들은 후속 조치로서 「더 강한 온라인 경제: 기회, 혁신, 선택(A Stronger Online Economy: Opportunity, Innovation, Choice)」이라는 입법 의제 하에 플랫폼 반독점 5개 패키지 법안을 2021년 6월 11일에 양당 공동으로 발의하였으며, 6월 23일과 24일에 걸쳐 하원 법제사법위원회를 통과하였음
  - 플랫폼 반독점 5개 패키지 법안의 구성
    - ① 온라인에서의 선택과 혁신법(American Choice and Innovation Online Act)(안)

또는 구매하면서 기업결합으로 그 비율이 증가된 경우. 이와 같은 2가지 요건이 충족되면 시장경쟁청은 해당 기업결합이 경쟁을 실질적으로 제한할 현실적인 가능성이 있는지를 간단히 심사하고(제1단계 심사), 가능성이 있다고 판단되면 해당 기업결합이 경쟁을 실질적으로 감소시켰는지 또는 경쟁을 실질적으로 감소시킬 상당한 개연성이 있는지를 심사하게 됨(제2단계 심사). UK (2021), p.47, para.170.

103) UK (2021), p.48, para.172.

104) UK (2021), pp.48-49, para.174.

105) 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자에 대한 미국의 입법적 대처에 관한 내용은 필자가 저술한 다음 북챗터의 내용을 수정·보완하여 재수록한 것임. 김윤정, “시장지배적 온라인 플랫폼 사업자에 대한 해외 입법 동향과 시사점”, 『디지털시대의 정책과 통상전략』, 정책기획위원회, 2022.2.28, 218-225면.

106) Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, *Investigation of Competition in Digital Markets - Majority Staff Report and Recommendations*, U.S. House of Representatives, 2020.

- ② 플랫폼 경쟁과 기회법(Platform Competition and Opportunity Act)(안)
- ③ 플랫폼 독점 종식법(Ending Platform Monopolies Act)(안)
- ④ 서비스 전환 지원을 통한 호환성과 경쟁 촉진법(Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching (ACCESS) Act)(안)
- ⑤ 기업결합 신고 수수료 현대화법(Merger Filing Fee Modernization Act)(안)
- (제안배경) 미국 하원 반독점소위원회의 조사보고서는 진입장벽과 시장집중도가 매우 높은 디지털 시장의 특성상 게이트키퍼(Gatekeeper) 역할을 하는 시장지배적 플랫폼이 지배력을 남용하여 혁신을 저해하고 소비자의 선택권을 제한하며 언론의 기능을 훼손하는 등 사회적 비용을 증가시킨다고 분석함
  - 시장지배적 플랫폼이 소셜네트워크 · 검색광고 · 전자상거래 · 앱마켓 시장 등에서의 지배력을 바탕으로 경쟁제한적 기업결합, 자사우대행위 등을 통해 경쟁을 제한하고 지배력을 유지 · 강화하는 것을 규제하고자 제안함
- (적용대상) 각 법안의 적용대상은 공통적으로 대상플랫폼(Covered Platform)임
  - ‘대상플랫폼’이란, i) 이용자(users)가 월 5천만 명 이상이거나, 사업상 이용자(business users)가 월 10만 명 이상인면서, ii) 연매출액 또는 시가총액이 6천억 달러 이상인 경우로서, iii) 경쟁당국인 법무부(DOJ) 또는 연방거래위원회(FTC)가 문서로 ‘지정’하고 공개한 온라인 플랫폼을 말함
  - 현재 위 ‘대상플랫폼’ 요건을 모두 충족하는 사업자는 구글 · 아마존 · 페이스북 · 애플 등 이른바 GAFA로 불리는 ‘4대 빅테크 기업’임. DOJ 또는 FTC가 그 지정을 해지하지 않는 한 대상플랫폼에 대한 지배 또는 소유권의 변화 여부와 상관없이 지정의 효과는 10년 동안 적용됨
- 「온라인에서의 선택과 혁신법(American Choice and Innovation Online Act)」(안)
  - 이 법안은 대상플랫폼 사업자가 플랫폼을 이용하여 자사제품에 특혜를 제공하거나 사업상 이용자들을 차별하는 행위를 금지함
    - ‘금지행위’로서, i) 자사제품에 혜택을 제공하거나, ii) 제3자의 제품을 배제하거나 자사제품에 비해 불이익을 제공하는 행위, 또는 iii) 유사한 위치에 있는 사업상 이용자들 간에 차별 취급하는 행위를 위법으로 규정하고(제2조제a항), 구체적으로 금지되는 행위 유형을 규정함(제2조제b항)<sup>107)</sup>

107) 「온라인에서의 선택과 혁신법(American Choice and Innovation Online Act)」(안) 제2조제b항

- 1) 대상플랫폼 사업자의 재화 · 용역에서 사용할 수 있는 플랫폼, 운영체제, 기기 및 소프트웨어 기능에 사업상 이용자가 접근하거나 호환할 수 있는 가능성을 제한하거나 방해하는 행위(제2조제b항제1호)
- 2) 대상플랫폼 사업자가 자신의 재화 · 용역의 구매 또는 사용을 조건으로 대상플랫폼에 대한 접근 또는 대상플랫폼에서 선호되는 상태나 위치를 제공하는 행위(제2조제b항제2호)
- 3) 사업상 이용자의 재화 · 용역을 통해 플랫폼에서 획득하거나 생성된 사업상 이용자와 그 고객의 비공개 데이터를 대상플랫폼 사업자가 자신의 재화 · 용역을 제공하거나 지원하기 위해 사용하는 행위(제2조제b항제3호)
- 4) 사업상 이용자가 자신의 재화 · 용역을 통해 플랫폼에서 획득하거나 생성된 사업상 이용자와 그 고객의 비공개 데이터에 대해 사업상 이용자의 접근을 제한하거나 방해(예: 사업상 이용자가 다른 시스템 · 앱으로 데이터를 이동하는 것을 계약상 또는 기술적으로 제한)하는 행위(제2조제b항제4호)
- 5) 이용자가 대상플랫폼에 선택재된 앱을 삭제하지 못하도록 하거나 대상플랫폼 사업자가 제공하는 재화 · 용역으로 이용자를 유인하기 위한 기본설정을 변경하는 것을 제한하거나 방해하는 행위(제2조제b항제5호)

- 그러나, 대상플랫폼 사업자가 금지행위에 대해 경쟁제한 효과가 없거나 개인정보 보호 등 정당화 사유가 있음을 명백하고 확실한 증거를 통해 입증한 경우에는 예외적으로 이러한 행위들이 허용되는데(제2조제c항), 이는 입증책임을 대상플랫폼 사업자에게 전환한 것임
- 구조적 시정조치로서, 대상플랫폼 사업자가 자신의 사업부문과 경쟁관계에 있는 사업자와의 이해충돌(conflict of interest)로 인해 금지행위를 한 경우에 법원은 '사업부문 매각(divestiture)'을 명할 수 있음(제2조제f항)
- 비상조치로서, 대상플랫폼 사업자의 법 위반행위가 충분히 의심되고 경쟁사업자가 피해를 입을 가능성이 입증되는 경우 연방거래위원회 · 법무부 반독점차관보 · 주(州) 법무부 장관 등은 법원에 최대 120일 동안 '임시중지명령(temporary injunction)'을 청구할 수 있음(제2조제g항)
- 법 집행 담당부서로서, 법 시행일로부터 180일 내에 법 집행을 담당하기 위해 연방거래위원회 내 디지털시장국(Bureau of Digital Markets)을 신설함(제4조)
- 「플랫폼 경쟁과 기회법(Platform Competition and Opportunity Act)」(안)
  - 이 법안은 대상플랫폼 사업자가 인수합병 시 경쟁제한성이 없음을 스스로 입증하도록 하여 잠재적 경쟁사업자에 대한 인수합병을 제한함
  - '금지행위'로서, 대상플랫폼 사업자가 거래 또는 거래에 영향을 미치는 활동에 종사하는 사업자의 주식, 자본 또는 자산의 전부 또는 일부를 직 · 간접적으로 취득 · 인수하는 행위를 위법으로 규정하고(제2조제a항), 다만 대상플랫폼 사업자가 인수합병이 경쟁제한성 없음을 명백하고 확실한 증거를 통해 입증한 경우에는 예외적으로 허용함(제2조제b항).
    - 대상플랫폼 사업자에게로 입증책임을 전환한 것으로, 대상플랫폼 사업자는 i) 피인수자가 재화 · 용역의 공급 · 판매<sup>108)</sup>와 관련하여 자신과 실제적 · 잠재적으로 경쟁관계에 있지 않거나, ii) 해당 인수합병으로 인해 재화 · 용역의 공급 · 판매와 관련하여 대상플랫폼의 시장지배력이 유지 · 강화되지 않음을 입증해야 함
- 「플랫폼 독점 종식법(Ending Platform Monopolies Act)」(안)
  - 이 법안은 대상플랫폼 사업자가 대상플랫폼 이외의 사업부문에서 수혜적 이익을 소유(own), 지배(control) 또는 보유(have)하는 것을 위법으로 규정하고 있음(제2조)

- 6) 사업상 이용자가 대상플랫폼에서 이용자에게 정보를 제공하거나 링크를 제공하는 것을 제한하거나 방해하는 행위(제2조제b항제6호)
- 7) 대상플랫폼에서 제공하는 검색결과 또는 순위에서, 대상플랫폼 사업자의 재화 · 용역을 다른 사업상 이용자보다 우대하는 행위(제2조제b항제7호)
- 8) 사업상 이용자의 재화 · 용역에 대한 가격 책정을 방해하거나 제한하는 행위(제2조제b항제8호)
- 9) 사업상 이용자 또는 그 고객이 다른 재화 · 용역과 연결하거나 호환하는 것을 제한하거나 방해하는 행위(제2조제b항제9호)
- 10) 연방법 또는 주(州)법에 실질적 · 잠재적으로 위반되는 행위에 대해 법 집행기관에 문제를 제기하는 사업상 이용자 또는 이용자에 대해 보복하는 행위(제2조제b항제9호)

108) 「플랫폼 경쟁과 기회법(Platform Competition and Opportunity Act)」(안)에 따르면, '재화 · 용역의 공급 · 판매에 관한 경쟁'에는 이용자의 관심을 끌기 위한 경쟁도 포함하며(제2조제c항), 대상플랫폼 사업자로 하여금 더 많은 데이터에 접근할 수 있게 하는 인수합병은 대상플랫폼의 시장지배력을 유지 · 강화한다고 본다(제2조제d항).

- 금지되는 ‘수혜적 이익(beneficial interest)’으로서, i) 대상플랫폼 사업자가 재화·용역의 공급·판매를 위해 대상플랫폼을 활용하는 것, ii) 대상플랫폼 사업자가 사업상 이용자에게 자신의 재화·용역의 구매 또는 사용을 조건으로 대상플랫폼에 대한 접근 또는 대상플랫폼에서 선호되는 상태 또는 위치를 제공하는 것, iii) 대상플랫폼 사업자가 이해상충을 일으키는 것을 규정하고 있음(제2조제a항)
- 구체적인 ‘이해상충(conflict of interest) 유형’으로 대상플랫폼 사업자가 1) 플랫폼 외에 다른 영업부문을 소유 또는 지배<sup>109)</sup>하면서, 2) 이를 통해 자사 상품을 경쟁사업자보다 우대하거나 경쟁사업자를 배제하거나 불이익을 제공하는 등 이와 같은 행위를 할 수 있는 동기와 능력을 갖게 되는 경우를 규정하고 있음(제2조제b항)
- 위반시에는 연방거래위원회법(FTC법) 제5조의 불공정한 경쟁방식에 해당하는 것으로 봄(제3조)
- 대상플랫폼 사업자의 임직원은 종전 관계사의 임직원을 겸할 수 없으며, 만약 임직원 겸직금지에 해당하는 경우 대상플랫폼 지정일로부터 60일이 경과하면 신속하게 그 직무를 중단하여야 함(제4조)
- 「서비스 전환 지원을 통한 호환성과 경쟁 촉진법(Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching (ACCESS) Act)」(안)
  - 이 법안은 플랫폼 이용자가 자신의 데이터를 다른 플랫폼으로 쉽게 이동하고 호환될 수 있도록 보장하며, FTC가 정한 표준을 위반한 경우 연방거래위원회법(FTC법) 제5조의 불공정한 경쟁방식에 해당하는 것으로 봄(제2조)
  - ‘데이터 이동성(portability) 보장 의무’로서, 대상플랫폼 사업자는 FTC가 정한 표준에 따라 이용자가 직접, 또는 이용자의 동의하에 사업상 이용자가 데이터를 안전하게 이동할 수 있도록 제3자가 접근할 수 있는, 투명한 인터페이스(상호작용기능, API 포함)를 유지하여야 함(제3조)
  - ‘데이터 상호운용성(interoperability) 보장 의무’로서, 대상플랫폼 사업자는 FTC가 정한 표준에 따라
    - ① (잠재적) 경쟁사업자와 호환성을 촉진·유지할 수 있도록 제3자가 접근할 수 있는, 투명한 인터페이스를 제공하여야 하며(제4조제c항),<sup>110)</sup>
    - ② (잠재적) 경쟁사업자의 데이터 접근 과정에서 발생할 수 있는 위험에 대비하기 위해 개인정보보호 및 보안 기준을 마련하여야 함(제4조제d항)
  - ‘데이터 수집 최소화 의무’로서 대상플랫폼 사업자는 사업상 이용자가 획득한 이용자의 데이터를 호환성 인터페이스를 통해 수집·활용·공유하여서는 안 되고, 사업상 이용자도 대상플랫폼에서 이용자의 데이터를 수집·활용·공유하는 것이 금지됨(제4조제f항)

109) 「플랫폼 독점 종식법(Ending Platform Monopolies Act)」(안)에 따르면, 대상플랫폼 사업자가 플랫폼 외에 다른 사업부문을 지배(control)한다고 판단하기 위해서는 주식·자산 등의 지분이 25% 이상이어야 한다(제5조제4항).

110) 「서비스 전환 지원을 통한 호환성과 경쟁 촉진법(Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching (ACCESS) Act)」(안)에 따르면, 대상플랫폼이 호환성에 영향을 주는 인터페이스를 변경하려면, 개인정보보호 및 보안에 관한 취약점 보완을 위한 경우를 제외하고는 반드시 FTC의 승인을 받아야 하며, (잠재적) 경쟁사업자에게 고지하여야 한다(제4조제e항).

- 다만, 개인정보 보호 및 데이터 보안·호환성 유지를 위한 경우에는 예외적으로 허용됨
- 자문기구로서, 연방거래위원회(FTC)에 기술위원회(Technical Committee)를 신설함(제7조)
- 비상조치로서, 대상플랫폼 사업자의 법 위반행위가 충분히 의심되고 경쟁사업자가 피해를 입을 가능성이 입증되는 경우 FTC는 법원에 최대 120일 동안 임시중지명령(temporary injunction)을 청구할 수 있음(제9조제b항(1))
- 「기업결합 신고 수수료 현대화법(Merger Filing Fee Modernization Act)」(안)
  - 이 법안은 반독점법 집행을 촉진하고 경쟁을 보호하며 반독점법 집행 예산을 확보하기 위해 대상플랫폼 사업자가 기업결합 신고시 내야 하는 심사 수수료를 조정함
  - 기업결합 규모가 10억 달러 미만인 경우 심사수수료를 인하하되(최고 25만 달러), 10억 달러 이상인 경우 최고 225만 달러를 부과함(제2조)
    - 경쟁당국인 법무부(DOJ) 반독점국 및 연방거래위원회(FTC)의 2022년도 예산을 전년보다 상향하여 각각 252백만 달러(약 2,800억 원) 및 418백만 달러(약 4,700억 원)로 책정함(제3조)

## 5. 일본

- 일본에서는 플랫폼 거래의 투명성과 공정성 향상을 위해 거래조건 등에 대한 정보공개와 운영상황 보고·평가 및 평가결과 공표 등이 필요하다는 판단에 따라, 「특정디지털플랫폼의 투명성과 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)」(이하 「특정디지털플랫폼법」)을 제정하여 2020년 6월 3일에 공포했음<sup>111)</sup>
  - (제정배경) 일본 공정거래위원회는 디지털 플랫폼의 거래관행 등에 관한 실태조사를 실시하여 2019년 10월에 결과를 발표하였는데, 온라인몰과 앱 스토어 모두에서 시장지배적 플랫폼이 입점사업자에 대한 불이익한 내용이 포함된 규약을 일방적으로 변경하거나, 입점 또는 상품게시를 거절하거나, 또는 고액의 수수료를 부과하는 등의 문제점이 지적되었음<sup>112)</sup>
    - 또한, 총무성의 2019년 9월 조사 결과, 온라인 쇼핑몰 입점사업자들의 80%가 플랫폼이 고착화(lock-in)되어 있다는 사실을 지적하고 플랫폼 환승을 원활하게 할 수 있는 구조를 원하였으며, 이를 위해 데이터의 취득·이전에 관한 거래조건 명확화 및 플랫폼과의 협의체 마련 등이 필요하다고 응답하였으므로,<sup>113)</sup> 이에 일본에서는 시장지배적 플랫폼에 대한 공시규제, 조치규제, 감독규제를 적용하는 「특정디지털플랫폼법」을 제정하게 된 것임

111) 経済産業省, “本法律案の趣旨”, 「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案」が閣議決定されました, 2020.2.18. <https://www.meti.go.jp/press/2019/02/20200218001/20200218001.html>

112) 薄井 薊実, “デジタル・プラットフォームのルールの整備—競争政策の観点から—”, 『立法と調査 (No. 422)』, 参議院常任委員会調査室・特別調査室, 2020.4, 6면; 강영기, “일본의 특정디지털플랫폼 법제 주요 내용”, 『최신외국법제정보 2020 제4호』, 한국법제연구원, 2020.10.15, 110-111면에서 재인용.

113) 薄井 薊実 (2020), 6면; 강영기 (2020), 111면에서 재인용.

- (적용범위) 이 법의 적용대상은 ‘특정디지털플랫폼 제공자’임
  - 디지털 플랫폼 중 그 사업의 규모가 당해 디지털 플랫폼의 상품 등 매출액 총액, 이용자 수, 기타 당해 사업의 규모를 나타내는 지표에 의해 정령으로 정하는 규모 이상인 플랫폼을 ‘특정디지털플랫폼(特定デジタルプラットフォーム)’이라 하며, 경제산업장관은 이러한 특정디지털플랫폼의 제공자를 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성의 향상에 노력할 필요가 있는 자로 지정함(제4조제1항)

- 공시규제

- 특정디지털플랫폼 제공자는 이용자의 이해 증진을 도모할 수 있도록 경제산업성령에서 정하는 방법에 따라 특정디지털플랫폼 이용조건을 공개해야 함(제5조제1항)
  - ‘상품 등 제공 이용자’(입점사업자)에 대해 공시해야 하는 거래조건과 ‘일반 이용자’(소비자)에 대해 공시해야 하는 제공조건을 구분하여 규정함(제5조제2항)
  - 그중 ‘상품 등 제공 이용자’에 대해 공시해야 하는 거래조건은 다음과 같음(제5조제2항제1호)
    - ◎ i) 특정디지털플랫폼 제공 거절시 거절 여부를 판단하기 위한 기준
    - ◎ ii) 상품 등 제공 이용자에 대하여 특정디지털플랫폼 제공자가 지정하는 상품이나 권리 구입을 요구하거나 또는 특정디지털플랫폼 제공자가 지정하는 다른 서비스의 유상 제공을 받도록 요구하는 경우 그 내용 및 이유
    - ◎ iii) 일반 이용자가 검색을 통해 찾는 상품 등에 관한 정보와 그 외 상품 등에 관한 정보에 우선순위를 붙여 표시하는 경우 당해 순위를 결정하는 데 사용되는 주요 사항(광고비용 기타 금전의 지급이 당해 순위에 영향을 미칠 수 있는 경우에는 그 취지를 포함)
    - ◎ iv) 특정디지털플랫폼 제공자가 상품 등 제공 데이터(상품 등 매출액 추이에 관한 데이터, 기타 상품 등에 관한 데이터)를 취득하거나 사용하는 경우 제공 데이터의 내용 및 그 취득 또는 사용에 관한 조건
    - ◎ v) 상품 등 제공 이용자가 특정디지털플랫폼 제공자가 보유한 데이터를 취득할 수 있는지 여부 또는 특정디지털플랫폼 제공자가 상품 등 제공 데이터를 다른 자에게 제공할 수 있는지 여부, 그리고 제공 가능한 경우 제공 데이터의 내용 및 취득 또는 제공에 관한 방법 및 조건
    - ◎ vi) 상품 등 제공 이용자가 당해 특정디지털플랫폼 제공자에 대해서 불만의 신청 또는 협의의 신청을 하기 위한 방법
    - ◎ vii) 그 외, 상품 등 제공 이용자에 대한 특정디지털플랫폼의 제공조건 중 공개하는 것이 특히 필요한 것으로 경제산업성령에서 정하는 사항

- 조치규제

- 특정디지털플랫폼 제공자는 상품 등 제공 이용자 간의 거래 관계에서 상호이해의 촉진을 도모하기 위해 필요한 조치를 강구하여야 하고(제7조제1항), 경제산업대신은 특정디지털플랫폼 제공자가 강구해야 할 조치에 관한 지침을 정해야 함(제7조제2항). 지침에 들어가야 할 사항은 다음과

같음(제7조제3항)

- 특정디지털플랫폼 제공자와 상품 등 제공 이용자 간의 거래 관계에서 상호이해 촉진을 도모하기 위해 필요한 조치에 관한 사항(제1호)
- 상품 등 제공 이용자에 대한 특정디지털플랫폼의 제공이 공정하게 이루어지도록 하기 위해 필요한 체제 및 절차 정비에 관한 사항(제2호)
- 특정디지털플랫폼에 대한 상품 등 제공 이용자의 불만처리 및 특정디지털플랫폼 제공자와 상품 등 제공 이용자 간 분쟁해결을 위해 필요한 체제 및 절차의 정비에 관한 사항(제3호)
- 특정디지털플랫폼 제공자가 상품 등 제공 이용자 기타 관계자와 긴밀한 연락을 하도록 국내에서 필요한 업무를 관리하는 자를 선임하는 것에 관한 사항(제4호)
- 전 각 호에 열거하는 것 외에, 특정디지털플랫폼 제공자가 상품 등 제공 이용자의 의견 기타 사정을 충분히 고려하는데 필요한 조치에 관한 사항(제5호)
- 경제산업대신은 특정디지털플랫폼의 투명성 및 공정성을 저해하는 행위가 있고, 그 사실이 독점금지법 제19조의 규정을 위반하고 있다고 인정하는 때에는 공정거래위원회에 대해 적당한 조치를 취할 것을 요구할 수 있음. 다만, 다음에 해당하는 때에는 당해 요구를 해야 함(제13조)
  - 당해 행위가 다수의 상품 등 제공 이용자에 대하여 행해지고 있다고 인정되는 때(제1호)
  - 당해 행위에 의해 상품 등 제공 이용자가 받는 불이익의 정도가 크다고 인정되는 때(제2호)
  - 전2호에 해당하는 것 외에 특정디지털플랫폼의 투명성 및 공정성을 저해하는 중대한 사실이 있다고 인정되는 때(제3호)

● 감독규제

- 특정디지털플랫폼 제공자는 매년 경제산업성령에서 정하는 바에 따라 다음 각 호에 열거하는 사항을 기재한 보고서를 경제산업대신에게 제출하여야 함(제9조제1항)
  - 특정디지털플랫폼 사업의 개요에 관한 사항(제1호)
  - 특정디지털플랫폼에 대한 불만처리 및 분쟁의 해결에 관한 사항(제2호)
  - 제5조 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 공시 상황에 관한 사항(제3호)
  - 제7조 제1항의 규정에 따라 취한 조치에 관한 사항(제4호)
  - 전3호에 열거하는 사항에 대해 스스로 실시한 평가에 관한 사항(제5호)



# 4



## 현행 공정거래법상 규정에 대한 사후적 입법평가

- 41 1. 디지털 경제에서 공정거래법상  
시장지배적지위 남용금지 규정의  
효과성 평가
- 46 2. 디지털 경제에서 공정거래법상  
시장지배적지위 남용금지 규정의  
체계성 평가

## 1. 디지털 경제에서 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 규정의 효과성 평가

### 1) 시장지배력 고착화와 다부문 시장을 동시에 지배하는 사업자의 출현 등 시장의 구조적 변화에 적극적으로 대응하지 못하는 문제점

- 디지털 경제에서 시장지배적 플랫폼은 쓸림현상과 고착화 등을 통해 시장 구조에 자신의 시장지배력을 확고하게 구축하고 있으며, 새로운 시장으로 자신의 지배력을 확장하여 강력한 생태계를 형성하고 있음
  - 우선, 디지털 경제에서 시장지배적 플랫폼은 시장의 쓸림(tipping)현상 등을 통해 강력한 시장지배력을 형성하여 시장 구조에 자신의 시장지배력을 확고하게 구축하고(entrench) 있음
    - 디지털 경제에서는 ① 매우 낮은 한계 비용과 매우 큰 규모의 경제가 존재하고, ② 극단적인 수준의 직접적·간접적 네트워크 효과로 인해 시장지배적 플랫폼이 보유한 많은 수의 기존 이용자들이 더 많은 이용자들을 끌어들이기 쉬우며, ③ 데이터에 의한 피드백 고리가 네트워크 효과를 더욱 강력하게 만들고 있을 뿐만 아니라, ④ 데이터가 중대한 투입요소로 작용하면서 상당한 수준의 범위의 경제가 나타나고, ⑤ 대기업집단 효과(conglomerate effect)가 존재하고 있음<sup>114)</sup>
    - 이러한 현상은 소비자들의 행동 편향과 싱글 호밍(single-homing)하는 경향에 의해 더욱 강화되고 있음<sup>115)</sup>
    - 이와 같은 특징들은 디지털 경제에서 승자가 모든 것을 가져가도록 하고 소수의 시장지배적 플랫폼을 중심으로 시장이 집중되게 만들고 있음<sup>116)</sup>

114) Bourreau, M., *Some Economics of Digital Ecosystems - Note by Marc Bourreau for the OECD Hearing on Competition Economics of Digital Ecosystems, 2020*; Benelux competition authorities, *Joint memorandum of the Belgian, Dutch and Luxembourg competition authorities on challenges faced by competition authorities in the digital world*, 2019. [https://www.belgiancompetition.be/sites/default/files/content/download/files/bma\\_acm\\_cdld/joint\\_memorandum\\_191002.pdf](https://www.belgiancompetition.be/sites/default/files/content/download/files/bma_acm_cdld/joint_memorandum_191002.pdf); OECD (2021), p.8, para.12.

115) OECD (2021), p.8, para.13.

116) OECD (2021), p.8, para.14.

- 시장지배적 플랫폼이 가진 규모의 경제와 범위의 경제 및 네트워크 효과 등과 같은 경제학적 특성은 그들의 시장지배력을 확고하게 구축하는 데 큰 도움이 되며, 이는 다른 기업들이 경쟁하거나 심지어는 진입하는 것조차 어렵게 만들고 있음<sup>117)</sup>
- 시장지배적 플랫폼은 수직적 통합 등을 통해 새로운 시장으로 자신의 지배력을 확장하여 강력한 생태계(powerful ecosystem)를 형성하고 있음<sup>118)</sup>
  - 플랫폼이 주요 투입요소와 자본력, 많은 수의 이용자들을 보유하고 있다면 한 시장에서의 시장지배력을 지렛대로 삼아 다른 시장으로 이전시킬 수 있으며, 이러한 시장지배력 전이 전략은 다른 회사들을 인수하고 그들의 사업 주변에 견고한 참호를 만드는 방식으로 이루어짐<sup>119)</sup>
  - 시장지배력을 지렛대로 활용한다는 것은 게이트키퍼 플랫폼들이 강력한 서비스 생태계를 만들 수 있다는 것을 의미하고, 이용자들은 이 생태계에 새로운 서비스가 추가될 때마다 높은 전한 비용으로 인해 고착화(locked-in)되므로,<sup>120)</sup> 일정한 경우 경쟁에 미치는 피해는 회복불가능한 상황까지 이르게 됨<sup>121)</sup>
- (공정거래법 규정의 효과성 평가) 현행 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 규정은 시장지배적지위를 가진 사업자가 그 지위를 남용하는 행위가 발생한 이후에야 비로소 경쟁당국이 개입하여 위법성을 시정하는 방식의 남용규제이다 보니, 이와 같이 시장지배력이 고착화되어 발생하는 시장의 구조적 변화에 적극적이면서도 선제적으로 대응하지 못하는 문제가 있음
- 또한, 디지털 경제에서는 개별시장에 존재하는 시장지배적 사업자 이외에도 자신의 사업활동을 언제든지 새로운 시장이나 분야로 확장할 수 있는 자원과 전략적 지위를 점할 수 있는 사업자까지도 규제대상으로 포섭하여 문제발생시 조기의 개입을 하도록 할 필요가 있지만,<sup>122)</sup> 개별시장에 존재하는 사업자를 대상으로 하는 현행 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 규정으로는 이러한 개입이 가능하지 않다는 문제가 있음

## 2) 플랫폼의 '사적 규제자로서의 지위'에 의해 강화되는 시장지배력의 판단기준 부재

- 디지털 경제에서 시장지배적 플랫폼은 이들이 점유하고 있는 위치의 중심성으로 인해 플랫폼들은 기업들과 소비자들이 디지털 시장에 접근하기 위한 통로(gateway)이자 문지기(gatekeeper)로

117) OECD (2021), p.17, para.58.

118) Fletcher, A., "Digital competition policy: Are ecosystems different? - Background note for the OECD Hearing on Competition Economics of Digital Ecosystems", 2020. <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-economics-of-digital-ecosystems.htm>; OECD (2021), p.17, para.58.

119) OECD (2021), pp.8-9, para.14.

120) Bourreau (2020); Benelux competition authorities (2019)

121) OECD (2021), p.9, para.15.

122) BMWi, RefE der 10. GWB-Novelle; 유영국, "온라인 플랫폼 관련 독일 경쟁제한방지법 개정과 그 적용", 경제사회노동위원회 간담회 발제문, 2022.2.10, 37면에서 재인용.

작동하고 있다 보니, 많은 경우 플랫폼 운영자이자 그들 자신의 상품과 서비스를 판매하는 경쟁자로서 ‘이중적 역할’을 수행하고 있음<sup>123)</sup>

- 게이트키퍼 플랫폼이 시장에 대해 갖는 영향력과 협상력은 이들이 일종의 ‘사적 규제자(private regulator)’로서 민주적 통제와 시장 규율 그 어디에도 구속받지 않고 시장의 규칙을 세울 수 있다는 것을 의미함<sup>124)</sup>

- 예를 들어 시장지배적 플랫폼들은 소비자들이 불투명한 약관에 동의해야만 자신의 서비스를 이용할 수 있도록 할 수 있는데, 플랫폼은 이러한 규칙들을 통해 이용자들의 멀티호밍이나 다른 서비스로의 이용 전환을 방해함으로써 플랫폼 자신의 지위를 공고히 할 수 있음<sup>125)</sup>

- 시장지배적 플랫폼이 시장을 운영하는 동시에 그 시장 안에서 다른 사업자들과 경쟁을 하는 이중적 지위의 위험성은 2021년 미국에서 「플랫폼 반독점 5개 패키지 법」(안)을 발의한 배경이 된 중요한 이유 중 하나라고 할 수 있음

- 미국 하원 반독점소위원회의 『디지털 시장의 경쟁에 관한 조사 보고서(Investigation of Competition in Digital Markets)』(2020.10)에서는 시장을 운영하는 지위로 인해 시장지배적 플랫폼은 경쟁자에 대한 규칙을 설정할 수 있고 다른 이들에게는 책임질 필요 없는 그들만의 유사 규제를 만들어 낼 수 있다고 지적하고 있음<sup>126)</sup>

- (공정거래법 규정의 효과성 평가) 시장지배적 플랫폼이 ‘사적규제자로서의 지위’를 통해 자신의 시장지배력을 더욱 공고히 할 수 있음에도 불구하고, 시장지배적 사업자 판단기준에 관한 현행 공정거래법 제2조제3호 규정과 공정거래위원회 고시 「시장지배적지위 남용행위 심사기준」<sup>127)</sup>은 디지털 경제에서 플랫폼이 시장을 운영하는 지위로부터 강화되는 시장지배력에 대한 판단기준을 다루고 있지 못한 문제가 있음<sup>128)</sup>

123) Cabral, L. et al., *The EU Digital Markets Act - A report from a Panel of Economic Experts*, 2021. <http://dx.doi.org/doi:10.2760/139337>; OECD (2021), p.5, para.2.

124) OECD (2021), p.9, para.16.

125) Takigawa, T. “Super platforms, big data, and competition law: the Japanese approach in contrast with the USA and EU”, *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol.9, 2021, pp. 289-312, <http://dx.doi.org/10.1093/jaenfo/jnaa053>; OECD (2021), p.9, para.16.

126) Subcommittee on Antitrust (2020). pp.6-7.

127) 공정거래위원회 고시 제2021-18호, 2021.12.30. 일부개정.

128) 공정거래법 제2조제3호는 ‘시장지배적 사업자’를 “일정한 거래분야의 공급자나 수요자로서 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격, 수량, 품질 기타의 거래조건을 결정, 유지 또는 변경할 수 있는 시장지위를 가진 사업자”라고 하면서, “시장지배적 사업자를 판단할 때에는 시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모 등을 종합적으로 고려한다”고 규정하고 있음

공정거래위원회 고시 「시장지배적지위 남용행위 심사기준」에 의하면 당해 사업자가 시장지배적 사업자인지 여부는 시장점유율, 진입장벽의 존재여부 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모 이외에도 경쟁사업자간의 공동행위의 가능성, 유사품 및 인접시장의 존재, 시장봉쇄력, 자금력 등을 종합적으로 고려하여 판단함. 그리고 시장지배적 사업자인지 여부를 판단하는 기타 고려요소로서 i) 사업자가 거래선을 당해 사업자로부터 다른 사업자에게로 변경할 수 있는 가능성, ii) 시장경쟁에 영향을 미치는 당해 사업자의 신기술 개발, iii) 산업재산권 보유여부 등을 제시하고 있음

### 3) 복잡한 조사절차로 인한 신속한 시장개입의 어려움

- EU에서는 Google Shopping (2017),<sup>129)</sup> Google Android (2018)<sup>130)</sup> 사건 등에서와 같이 시장지배적 플랫폼의 남용행위를 규제함에 있어서 경쟁당국이 개입하기 전에 수행하는 조사절차와 분석절차 및 사업자의 항변에 대한 대응 등으로 인해 사건처리에 시간이 정말 많이 소요되는 문제가 지적되고 있음<sup>131)</sup>
  - 2020년 시장지배적지위 남용행위 사건을 기준으로 할 때, EU의 경우 평균 조사기간은 1,267일이 소요되었으며,<sup>132)</sup> 프랑스의 경우 2,373일,<sup>133)</sup> 영국의 경우 2년 반에서 3년 정도,<sup>134)</sup> 독일의 경우 1년 정도,<sup>135)</sup> 캐나다의 경우 362일,<sup>136)</sup> 호주의 경우 343일이 소요되었음<sup>137)</sup>
    - 빠르게 변화하는 디지털 경제에서 이와 같은 기존의 경쟁법 집행은 지나치게 복잡하고, 너무 느리고, 그리고 때로는 (매우 특정한 위반행위에만 관련된다는 점에서) 너무 협소하다는 문제가 있으므로,<sup>138)</sup> 간단하고 신속하며 포괄적인 규제체계에 대한 요청이 증가하고 있음
  - 이러한 이유로 EU에서는 시장지배적 플랫폼 사업자에 대해 선제적이면서도 신속한 개입이 가능하도록 특별한 규제를 담고 있는 「디지털시장법(Digital Markets Act)」(안)을 2020년에 별도로

129) Commission decision of 27 June 2017 in Case AT.39740 - Google Search (Shopping).

130) Commission decision of 18 July 2018 in Case AT.40099 - Google Android.

131) Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye, Heike Schweitzer, *Competition Policy for the digital era*, European Commission (Directorate-General for Competition), 2019, p.125.

132) EU의 경우 최장 기간이 걸린 사건은 2,593일을 기록했음. European Union's Directorate-General for Competition, "Rating Enforcement 2021", *Global Competition Review*, 2021.9.13. <https://globalcompetitionreview.com/survey/rating-enforcement/2021/article/european-unions-directorate-general-competition>

133) 프랑스의 경우 최장 기간이 걸린 사건은 5,148일을 기록했음. France's Competition Authority, "Rating Enforcement 2021", *Global Competition Review*, 2021.9.13. <https://globalcompetitionreview.com/survey/rating-enforcement/2021/article/frances-competition-authority>

134) 영국의 경우 최장 기간이 걸린 사건은 1,855일을 기록했음. United Kingdom's Competition and Markets Authority, "Rating Enforcement 2021", *Global Competition Review*, 2021.9.13. <https://globalcompetitionreview.com/survey/rating-enforcement/2021/article/united-kingdoms-competition-and-markets-authority>

135) Germany's Federal Cartel Office, "Rating Enforcement 2021", *Global Competition Review*, 2021.9.13. <https://globalcompetitionreview.com/survey/rating-enforcement/2021/article/germanys-federal-cartel-office>

136) 캐나다의 경우 최장 기간이 걸린 사건은 946일을 기록했음. Canada's Competition Bureau, "Rating Enforcement 2021", *Global Competition Review*, 2021.9.13. <https://globalcompetitionreview.com/survey/rating-enforcement/2021/article/canadas-competition-bureau>

137) Australia's Competition and Consumer Commission, "Rating Enforcement 2021", *Global Competition Review*, 2021.9.13. <https://globalcompetitionreview.com/survey/rating-enforcement/2021/article/australias-competition-and-consumer-commission>

138) Budzinski, O. and J. Mendelsohn, "Regulating Big Tech: From Competition Policy to Sector Regulation?", *Ilmenau Economics Discussion Papers*, Vol. 27/154, 2021; Furman, J. et al., *Unlocking digital competition. Report of the Digital Competition Expert Panel ('Furman Review')*, HM Treasury, 2019; Stigler Committee, *Stigler Committee on Digital Platforms*, Final Report, September 2019, <https://research.chicogobooth.edu/stigler/media/news/committee-on-digital-platforms-final-report>; CERRE, *Digital Markets Act: Making economic regulation of platforms fit for the digital age*, 2020; OECD (2021), p.10, para.22.

발의하였고, 미국에서는 신속하면서도 포괄적 규제가 가능하도록 기존의 반독점법을 보완하는 「플랫폼 반독점 5개 패키지 법(안)을 2021년에 발의하였음

- 특히 2021년 1월에 이루어진 독일 경쟁제한방지법(GWB) 제10차 개정에서는 개별 관련 시장에서 시장지배적 플랫폼 사업자의 시장지배력이 존재함을 증명해야 하는 기존의 남용행위 절차로 인해 플랫폼 사업자가 시장 집중을 야기하거나 다른 시장으로 지배력 전이를 할 경우 경쟁의 회복이 어려운 문제를 보완하기 위해 경쟁당국의 적시 개입이 가능하도록 새로운 규정(제19a조)을 신설하였음<sup>139)</sup>은 앞에서 살펴본 바와 같음

- (공정거래법 규정의 효과성 평가) 현행 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 규정 역시 사건이 일단 발생한 후 상세한 조사절차를 거쳐 시장지배적지위와 남용행위의 입증 및 사업자의 항변에 대한 대응과정 등으로 이루어진 복잡한 심의절차를 진행한 후에야 비로소 경쟁당국인 공정거래위원회가 개입을 할 수 있는 방식이다 보니 해외 경쟁당국의 남용금지 규정과 마찬가지로 집행에 오랜 시간이 걸려 신속하고 효과적인 대처가 어렵다는 문제가 있음
  - 공정거래위원회의 경우 최근 5년간 평균 사건처리기간이 직권인지 사건의 경우 225일, 신고 사건의 경우 352일이 걸리는 문제가 지적된 바 있음<sup>140)</sup>
    - 이는 EU(평균 1,267일), 프랑스(평균 2,373일), 영국(평균 2년 반에서 3년), 독일(평균 1년), 캐나다(평균 362일) 등 해외 경쟁당국과 비교하면 그리 긴 시간은 아니라고 할 수 있음
    - 그럼에도 불구하고 빠르게 변화하는 디지털 경제에서 시장지배적 사업자에게 시장의 급격한 쓸림현상이 발생할 경우 현행 공정거래법상 남용금지 규정으로는 절차가 너무 복잡하고 집행이 지연되는 문제가 있음

표 2 공정거래위원회 사건 평균 조사기간<sup>141)</sup>

	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	평균 ('17~'20)
직권인지 사건	-	198일	222일	241일	250일	225일
신고 사건	308일	336일	318일	342일	437일	352일
<b>합계</b>	<b>-</b>	<b>239일</b>	<b>265일</b>	<b>288일</b>	<b>315일</b>	<b>274일</b>

출처: 윤창현 의원실, 매일경제 기사(2021.9.29.)에서 재인용.

139) Thomas Weck (2021), 6면.

140) 매일경제, “플랫폼 규율 키 잡을 공정위…사건 하나당 평균 1년 걸려 처리”, 2021.9.29. <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2021/09/926722/>

141) 「사건처리 3.0.」(‘16.2.4. 사건절차규칙 개정) 시행에 따라 2016년 이후부터는 현장조사 개시 전 사건을 반드시 등록하도록 하여 2017년 이후 처리된 사건의 평균 조사기간이 대폭 증가하였음 (2016년에 접수된 사건은 일반적으로 2017년 이후에 처리됨)

#### 4) 빠르고 효과적인 개입을 위한 시정조치 수단의 부재

- 역동적인 디지털 경제에서는 시장지배적 사업자에게로 시장이 쏠리는 강한 경향성<sup>142)</sup>으로 인해 경쟁사업자 입장에서는 전통적인 경쟁정책의 시정조치가 경쟁을 보호하기에는 덜 효과적이라고 생각되며, 경쟁을 유지하거나 회복하는데 필요한 시정방법도 결여<sup>143)</sup>되어 있다는 지적이 있음<sup>144)</sup>
  - 다른 모든 경쟁자들이 이미 시장에서 배제된 경우라면 시장지배적 사업자에 대한 제재는 더 이상 소용이 없기 때문에 디지털 경제에서는 미래에 보다 신속히 대응할 수 있어야 하고 잠정적 조치 등을 통하여 조기에 시장지배력 남용을 방지할 수 있어야 함<sup>145)</sup>
  - 디지털 경제에서는 플랫폼 시장에서 일어나는 경쟁 문제들에 충분히 대처하는데 있어서 기존 경쟁법의 시정조치는 효과성이 부족할 수 있음. 대규모 플랫폼 사업자의 시장지배력이 너무도 공고하여 신규진입자가 이를 몰아내기는 어려우므로 강력한 경쟁정책의 집행이 요구되기도 함<sup>146)</sup>
  - 데이터 경제에서 혁신은 데이터의 접근가능성에서 비롯됨. 데이터 시장이 잘 작동하고 활성화될 수 있으려면 데이터 분야에서 친경쟁적인 협력이 있는 경우에 가능한 것이므로, 효과적인 경쟁과 혁신을 방해하는 데이터 병목(data bottlenecks)을 깨뜨리기 위해 데이터 접근이 가능하도록 의무를 부과하는 것이 때로는 필요함<sup>147)</sup>
- (공정거래법 규정의 효과성 평가) 현행 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 규정의 시정조치는 가격의 인하, 해당 행위의 중지, 시정명령을 받은 사실의 공표 또는 그 밖에 필요한 시정조치(제7조)가 있는데, 여기에 임시조치, 구조적 시정조치, 데이터의 접근가능성 부과 등과 같은 적극적 시정조치가 포함될 수 있는지는 의문임

## 2. 디지털 경제에서 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 규정의 체계성 평가

### 1) 디지털 경제의 착취남용을 규제함에 있어서 방해(배제)남용 중심의 기존 규제체계로 인한 한계

- 디지털 경제에서는 착취남용에 대한 관심이 높아지고 있음. 디지털 경제에서 발생할 수 있는 착취남용의 유형으로는 앞에서 언급한 가격차별, 과도한 가격설정, 진열비용 요구 이외에도 이용자의 데이터 접근권 또는 통제권 침해를 들 수 있음

142) European Commission, *Communication - Shaping Europe's digital future*, COM(2020) 67 final 8, 2020.

143) Monti, G., "The Digital Markets Act - Institutional Design and Suggestions for Improvement", *SSRN Electronic Journal*, 2021. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3797730>.

144) OECD (2021), p.10, para.22.

145) BMWi, RefE der 10. GWB-Novelle; 유영국 (2022), 11면에서 재인용.

146) Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye, Heike Schweitzer (2019), p.8

147) Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye, Heike Schweitzer (2019), p.127

- 디지털 경제에서 시장지배적 플랫폼의 착취남용행위의 대표적 사례로 2017년 독일 경쟁당국인 연방카르텔청의 페이스북(Facebook) 사건을 들 수 있는데,<sup>148)</sup> 이는 이용자의 데이터 통제권을 침해한 행위와 관련된 것임

- 독일 연방카르텔청은 2017년 12월 시장지배적 지위를 남용하여 소셜네트워크 시장에서 오인을 야기하는 이용자 정보 거래 조건을 부당한 혐의로 페이스북에게 심사보고서(preliminary assessment)를 송부하였음. 연방카르텔청은 이용자들이 제3의 웹사이트들을 이용하면서 발생하는 모든 종류의 정보를 페이스북이 축적하고 이를 해당 이용자의 페이스북 계정과 합쳐지도록 허용해야 자신의 소셜네트워크를 이용할 수 있도록 함으로써 시장지배적 지위를 남용했다고 판단했음.<sup>149)</sup> 연방카르텔청은 시장지배적 사업자인 페이스북이 계약상대방인 이용자에게 개인정보의 광범위한 이용 동의를 계약조건으로 부과하는 것은 독일 경쟁제한방지법 하에서 착취남용에 해당한다고 보았음<sup>150)</sup>

- 디지털 경제에서 착취남용은 공정성의 개념과 밀접한 관련이 있음
  - 공정성과 공정경쟁의 보호는 디지털 경제에서 시장지배적 플랫폼을 특별히 규제하는 거의 모든 입법(EU DMA(안), 독일 GWB, 미국의 5개 패키지법(안), 일본의 특정디지털플랫폼법 등)에서 중심이 되고 있는 개념이라 할 수 있으며, 이들 입법은 시장지배적 플랫폼에 대해 공정성 조건을 부과함으로써 착취남용 행위를 규제하고 있음<sup>151)</sup>
- (공정거래법 규정의 체계성 평가) 현행 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 규정은 방해(배제) 남용 중심의 규제체계로 구성되어 있다는 점에서 디지털 경제에서 나타나는 착취남용 행위를 규제하는 데 한계가 있음
  - 시장지배적 사업자의 남용행위를 금지하고 있는 공정거래법 제5조제1항의 각 호 행위유형 중 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위(제3호), 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위(제4호), 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하는 행위(제5호 전단)는 모두 방해(배제)남용과 관련된 것이며, 남용행위 유형을 구체화하고 있는 공정거래법 시행령 제9조 각항의 규정과 공정거래위원회 고시 「시장지배적지위 남용행위 심사기준」 역시 방해(배제)남용에 더욱 초점을 두어 규정하고 있음

148) 박세민, “공정거래법상 착취남용의 재고-유럽에서의 최근 사례를 중심으로”, 『사법(vol.1, 통권 46호)』, 사법발전재단, 2018, pp.336-337 내용을 요약함.

149) Bundeskartellamt, “Preliminary assessment in Facebook proceeding: Facebook’s collection and use of data from third-party sources is abusive”, Press Release, 2017.12.19, [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/2017/19\\_12\\_2017\\_Facebook.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/2017/19_12_2017_Facebook.pdf?__blob=publicationFile&v=3); 박세민 (2018), p.337, 각주 32번 재인용.

150) Bundeskartellamt, “Background information on the Facebook proceeding”, 2017.12.19, [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Diskussions\\_Hintergrundpapiere/2017/Hintergrundpapier\\_Facebook.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Diskussions_Hintergrundpapiere/2017/Hintergrundpapier_Facebook.pdf?__blob=publicationFile&v=6); 박세민 (2018), p.337, 각주 33번 재인용.

151) OECD (2021), p.15, para.42-43.



- 디지털 경제에서 발생할 수 있는 착취남용 유형 중 가격차별, 과도한 가격설정이나 진열비용 요구 등은 공정거래법 제5조제1항제1호의 “상품의 가격이나 용역의 대가를 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위”를 통해 규제할 수 있겠지만, 디지털 경제에서 매우 중요한 착취남용 유형인 ‘이용자의 데이터 접근권 또는 통제권 침해’에 대해서는 제5호 후단의 “소비자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 행위”로 규제하기 어려운 문제가 있음
  - 시장지배적 사업자의 거래상대방이 소비자가 아니라 입점사업자 등 ‘사업상 이용자’인 경우에는 ‘소비자의 이익’을 보호법익으로 하는 제5호 후단의 보호대상이 될 수는 없기 때문이며, 이는 중대한 법의 흠결이라 할 수 있음<sup>152)</sup>

## 2) 경쟁의 위기와 경쟁의 부재 등 단계별 시장지배력에 따른 규제체계의 부재

- 디지털 경제에서 경쟁과 관련하여 발생할 수 있는 상황은 시장지배적 플랫폼이 다른 사업자의 경쟁을 제한하는 ‘경쟁의 위기’ 외에도 시장지배적 플랫폼이 시장 전반에 걸친 난공불락의 생태계를 구축하여 경쟁이 이루어지지 않는 ‘경쟁의 부재’가 존재할 수 있음<sup>153)</sup>
  - 그리하여 EU, 독일, 영국, 미국, 일본 등 해외 주요국에서는 기존 경쟁법이 ‘경쟁의 위기’만을 전제로 하고 있는 한계를 인식하고 ‘경쟁의 부재’ 상황에서 시장을 장악한 시장지배적 플랫폼의 공고한 시장지배력을 특별히 규제하기 위해 기존 경쟁법을 보완하는 별도의 입법을 마련한 것임
  - 그중 EU의 디지털시장법(안)이나 독일 경쟁제한방지법 제19a조는 시장 내 경쟁(competition in the market)과 시장형성을 위한 경쟁(competition for the market) 모두를 지원하고 있음. 디지털 경제 특유의 승자가 모든 것을 가져가는 시장의 동학과 높은 진입장벽으로 인해 사업자들은 시장 내 경쟁보다는 시장형성을 위한 경쟁을 하는 경향이 있지만, 시장지배적 플랫폼의 데이터에 접근할 수 있도록 하는 조치 등 시장 내 경쟁을 위한 조치들도 필요한 경우가 있기 때문임<sup>154)</sup>
- (공정거래법 규정의 체계성 평가) 현행 공정거래법상 규정은 시장지배적 사업자가 경쟁사업자의 잔존하는 경쟁을 제한하는 ‘경쟁의 위기’ 상황을 전제로 남용행위 규제체계가 구성되어 있으므로, 디지털 경제에서 시장지배적 사업자가 시장을 장악하여 다른 사업자들의 경쟁이 이루어지지 않는 ‘경쟁의 부재’ 상황에는 효과적으로 대응하지 못하는 문제가 있음

152) 사업상 이용자의 데이터 접근권 또는 통제권에 대한 플랫폼의 침해에 관해서는 이를 경쟁제한적인 행위로 보아 배제남용으로 규제할 수 있으므로 이와 관련한 착취남용 규정이 새로이 마련되어야 할 필요는 없다는 견해도 있을 수 있겠으나, 플랫폼의 입점사업자가 플랫폼과 경쟁적인 지위에 있지 않는 경우에는 이러한 침해행위를 경쟁제한적 행위로 의율할 수 없다는 점을 주의해야 함. 예를 들어 소상공인에 해당하는 입점사업자는 경쟁을 보호받기 위해서가 아니라 자신의 데이터에 대한 접근권과 통제권을 보호받기 위해서 시장지배적 사업자의 남용행위로 인한 침해를 주장할 수 있는데, 이 경우에는 배제남용(경쟁제한적 행위)이 아니라 착취남용의 문제로 다루어야 함

153) Thomas Weck (2021), 5면.

154) OECD (2021), p.12, para.33.

# Chapter

---

# 5



## 개선방안

- 51 1. 시장지배력의 유형과 강도에 따른  
3단계 규제체계 마련
  - 54 2. 디지털 경제의 착취남용에 대응할  
수 있도록 규정의 신설 또는 보완
  - 54 3. 단계별 규제체계에 따른  
시정조치 수단의 보완
  - 56 4. 경쟁당국 내 디지털 시장  
전담부서의 마련
-

- 디지털 경제가 우리에게 주는 편리함과 혜택은 혁신으로부터 나오는 것이며, 이러한 혁신은 경쟁의 압력이 유지될 때에만 지속적으로 이루어질 수 있음
  - 그리하여 독일은 역동적인 디지털 경제에서 새로운 사업자가 성과와 경쟁적 수단을 통해 시장점유율과 고객을 두고 시장지배적 사업자와 활발하게 경쟁할 수 있도록 EU 회원국 중에서는 가장 먼저 입법을 완료하여 2021년 경쟁제한방지법(GWB) 제10차 개정을 하였고, 이는 시장지배적 플랫폼의 방해적 행위(Behinderungspraktiken)가 혁신의 출현을 저해하지 않도록 하기 위한 것이었음<sup>155)</sup>
  - 그러므로, 디지털 경제에서 혁신이 지속될 수 있도록 시장지배적 플랫폼의 지배력을 강화하고 확장시키는 행위와 파괴적이면서도 보완적인 혁신의 가능성과 유인을 감소시키는 행위를 효과적으로 금지하는 규제체계를 설계할 필요가 있음<sup>156)</sup>
    - 혹자는 이러한 규제가 플랫폼의 혁신을 저해하므로 바람직하지 않다고 주장하지만, 혁신의 영향을 정교하게 계산하고 균형을 맞추는 시도는 큰 의미가 없으며 이용자의 혜택을 위해 경쟁압력이 유지되도록 보장하는 것이야말로 안전하면서도 ‘친혁신적인 경쟁정책’이라 할 수 있음<sup>157)</sup>
    - 디지털 시장에서 경쟁이 유지되는 경우야 기존 사업자와 신규 진입자 모두에게서 혁신을 증진시킬 가능성이 높으므로,<sup>158)</sup> 경쟁을 촉진시키고자 개입하는 것은 혁신을 증진시킨다고 할 수 있음<sup>159)</sup>
  - 이에 다음에서는 입법평가 결과를 토대로 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 규정을 개선하고 보완할 수 있는 방안을 제시하고자 함

155) BMWi, RefE der 10. GWB-Novelle; 유영국 (2022), 37면에서 재인용.

156) Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye, Heike Schweitzer (2019), p.127.

157) *Ibid.*

158) OECD (2021), p.21, para.77.

159) OECD (2021), p.20, para.75.

## 1. 시장지배력의 유형과 강도에 따른 3단계 규제체계 마련

- 디지털 경제에서 플랫폼 사업자는 거래상 지위와 시장지배력의 유형 및 강도에 따라 다음의 3단계로 분류될 수 있을 것임
  - i) 거래상대방에 대해 우월적 지위를 가진 플랫폼 사업자, ii) 일반적인 시장지배력을 가진 플랫폼 사업자, iii) 특정한 디지털 시장에서 현저하고 고착화된 시장지배력을 가진 플랫폼 사업자, 또는 새로운 디지털 시장으로 자신의 지배력을 확장하여 다부문에서 강력한 생태계를 형성한 플랫폼 사업자가 바로 그것임
  - 플랫폼 사업자가 보유한 힘의 단계에 따라 시장과 거래상대방 또는 경쟁사업자에게 미치는 영향이 다르므로 서로 다른 규제체계가 적용될 필요가 있음
- 첫 번째 단계로서, 거래상대방에 대해 우월적 지위를 가진 플랫폼 사업자의 경우, 현재 국회 정무위원회에 계류되어 있는 「온라인 플랫폼 공정화법」(안)<sup>160)161)</sup>이 적절한 규제수준으로 구성되어 있으므로, 조속히 통과될 필요가 있음
  - 「온라인 플랫폼 공정화법」(안)의 세부내용은 개별 법안별로 서로 차이가 있지만 크게 두 가지 주요 부분으로 구성되어 있는데, i) 필수기재사항을 명시한 계약서 교부의무<sup>162)</sup>와 ii) 불공정거래행위 금지규정이 바로 그것임<sup>163)</sup>
  - 특히 필수기재사항을 명시한 계약서 교부의무의 경우, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」, 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」, 「대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률」, 「대리점거래의 공정화에 관한 법률」 등 소위 '거래 공정화법'의 특징적 내용이라 할 수 있음
    - 이러한 의무는 플랫폼 거래의 '투명성'을 담보하기 위한 것으로서, EU의 「온라인중개서비스의 투명성 및 공정성 확보 규칙」(2019) 및 일본 「특정디지털플랫폼법」(2020)에서 요구하는 플랫폼 약관의 필수기재사항과 그 맥락을 같이하는 것임
    - 플랫폼들이 실시간 결정을 내릴 수 있도록 해주는 자동화된 알고리즘은 소비자들과 기업

160) 국회에 제출된 각 법안마다 조금씩 제명이 다르므로, 통칭하여 「온라인 플랫폼 공정화법」(안)이라고 부르기로 함.

161) 송갑석 의원안(2020.7.13.), 김병욱 의원안(2021.1.25.), 민형배 의원안(2021.1.27.), 정부안(2021.1.28.), 배진교 의원안(2021.3.8.), 성일종 의원안(2021.3.15.), 민병덕 의원안(2021.4.20.)

162) 개별 법안별로 필수기재사항 내용과 개수에는 다소 차이가 있지만, 정부안을 기준으로 할 때 최소 6개의 필수기재사항을 기재할 필요가 있음.

1. 중개거래계약의 기간, 변경, 갱신 및 해지 등에 관한 사항
2. 온라인 플랫폼 중개서비스의 내용, 기간 및 대가 등에 관한 사항
3. 온라인 플랫폼 중개서비스의 개시, 제한, 중지 및 변경 등에 관한 사항
4. 거래되는 재화 또는 용역의 반품, 교환 및 환불 등에 관한 사항
5. 거래되는 재화 또는 용역이 온라인 플랫폼에 노출되는 순서, 형태 및 기준 등에 관한 사항
6. 거래과정상 발생한 손해의 분담 기준에 관한 사항
7. 그 밖에 중개거래계약 당사자의 권리·의무에 관한 사항으로서 공정거래위원회가 정하여 고시하는 사항

163) 그 외 모든 법안이 소상공인 입점사업자에 대한 기습적 약관변경 방지를 위해 '계약내용 변경 등 사전통지 의무'를 규정하고 있음.

이용자들이 플랫폼의 결정 방식에 문제를 제기하기 어렵게 만들고 있을 뿐만 아니라, 플랫폼을 이용하는 기업과 소비자들은 해당 플랫폼의 서비스 제공방식에 관한 지식과 충분한 정보가 있어야만 다른 플랫폼을 사용할지 여부에 대해 결정을 내릴 수 있으므로,<sup>164)</sup> 「온라인 플랫폼 공정화법」(안)이 추구하는 플랫폼 거래의 투명성은 매우 중요한 의미가 있음

- 두 번째 단계인 일반적인 시장지배적 플랫폼 사업자의 경우, 기존 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 규정의 적용대상이 될 수 있을 것이지만, 디지털 경제의 특성을 반영하기 위해 공정거래법상 규정은 개선될 필요가 있음
  - 우선, 디지털 경제에서 나타날 수 있는 다양한 착취남용 행위에 효과적으로 대응하기 위해 공정거래법에 새로운 행위유형을 추가할 필요가 있음
  - 다음으로, 공정거래법에 디지털 경제의 특성을 살린 시장지배력 판단기준을 마련할 필요가 있음
    - 공정거래위원회는 플랫폼 분야의 특성을 고려한 시장획정 방법과 시장지배력 평가 기준 등을 제시하기 위해 「온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위 및 불공정거래행위에 대한 심사지침」 제정안을 마련하여 2022년 1월 6일부터 26일까지 행정예고를 실시하였는데, 이는 현재까지 누적된 온라인 플랫폼 분야의 법 집행 사례를 토대로 현행 공정거래법에서 규정하고 있는 경쟁제한행위의 심사기준을 구체화한 것임<sup>165)</sup>
    - 그러나 ‘시장지배적사업자’ 개념을 정의하고 있는 공정거래법 제2조제3호에서는 디지털 경제와 플랫폼의 특성을 반영한 시장지배력 판단기준이 제시되어 있지 못하므로, 공정거래법에서 직접 이러한 특성을 반영하여 규정할 필요가 있음
    - 이 경우 데이터 경제에서의 일반적인 시장지배력 판단기준 중 하나로 ‘경쟁과 관련된 데이터에 대한 접근’을 제시하고 있는 독일 경쟁제한방지법(GWB) 제18조제3항과, 특히 다면시장과 네트워크에서 사업자의 시장지위를 평가할 때 ‘경쟁과 관련된 데이터에 대한 접근’을 고려하도록 규정하고 있는 GWB 제18조제3a항을 참고할 필요가 있음
    - 또한, 공급 및 판매 시장에 대한 접근에 있어서 해당 사업자가 제공하는 ‘중개서비스의 중요성’을 시장지배력 판단기준으로 고려하도록 하고 있는 GWB 제18조제3b항 역시 참고할 필요가 있음
- 세 번째 단계로서, i) 특정한 디지털 시장에서 현저하고 고착화된 시장지배력을 가진 플랫폼 사업자, 또는 ii) 새로운 시장으로 자신의 지배력을 확장하여 다부문에서 강력한 생태계를 형성하는 플랫폼 사업자에 대해서는, 공정거래법에 별도의 규정을 신설하여 이러한 사업자를 판단하기 위한 새로운 기준을 명시하고 일정기간 그 지위를 지정한 후 특별한 규제를 적용할 필요가 있음
  - 이와 같은 경우는 시장에 경쟁이 거의 존재하지 않는 상황이어서(경쟁의 부재) 경쟁의 위기를 전제로 하는 기존의 시장지배적지위 남용금지 규정만으로는 역부족이므로 시장지배력을 강화하고

164) CERRE, *Making the Digital Markets Act more resilient and effective*, 2021; OECD (2021), p.45, para.167.

165) 공정거래위원회 시장감시국 시장감시총괄과, “플랫폼 분야의 경쟁제한행위 예방을 위한 심사지침 마련”, 공정거래위원회 보도자료, 2022.1.6.

확장시키는 행위에 대해 효과적으로 통제할 수 있는 별도의 규정을 신설할 필요가 있는 것임

- 특별한 규제의 적용이 필요한 플랫폼 사업자인지 여부를 판단하는 기준
  - 먼저, 이와 같은 시장지배력을 가진 플랫폼 사업자인지 여부를 판단함에 있어서는 2021년 7월에 영국에서 발표한 「디지털 시장을 위한 새로운 경쟁촉진 체계(A new pro-competition regime for digital markets)」에서 제시한 ‘전략적 시장 지위(Strategic Market Status)’를 가진 사업자의 판단기준 이외에도 독일 경쟁제한방지법(GWB) 제18조제3a항 및 제3b항과 제19a조제1항 등의 기준을 복합적으로 참고할 수 있을 것임
  - ① 해당 플랫폼 사업자가 특정 영역에서 의미 있는 크기나 규모를 확보했는지, 즉, 어떤 상품이 매우 높은 비율의 인구에 의해 주기적으로 이용되거나, 그 상품으로 인해 촉진된 거래규모가 큰 경우
  - ② 해당 플랫폼 사업자가 다양한 범주의 기업들이 소비자들에게 접근하기 위한 중요한 접근 포인트인지, 그 활동영역이 다양한 범주의 기업들에게 중요한 투입요소인지 (중개서비스의 중요성)
  - ③ 해당 플랫폼 사업자가 자신의 시장력을 확고하게 구축하거나 보호하기 위해 그 활동을 이용할 수 있는지 또는 다른 활동영역으로 확장하기 위해 활용할 수 있는지 (수직적 통합 및 기타 상호연계된 시장에서의 활동)
  - ④ 해당 플랫폼 사업자가 자신의 생태계 이용자들을 위한 게임의 규칙을 결정하고, 더 큰 시장에서 기업 이용자들을 위한 관행을 정하기 위해 그 활동을 이용할 수 있는지 (사적 규제자로서의 지위)
  - ⑤ 해당 플랫폼의 경쟁과 관련된 데이터 접근성
- 특별한 규제를 적용받는 플랫폼 사업자 지위의 지정
  - EU, 독일, 영국, 미국, 일본의 입법례와 마찬가지로, 공정거래위원회가 특별한 규제를 적용받는 사업자의 지위를 사전에 지정함으로써 플랫폼 사업자의 법적 안정성과 예측가능성을 제고할 필요가 있음
  - 이러한 지위는 일정기간 동안만 유효하며 공정거래위원회는 주기적으로 그 지위의 유지 여부를 재검토할 필요가 있음
- 특별한 규제의 부과방법
  - 시장점유율이나 SSNIP 테스트와 같은 표준적인 경제 분석과 전통적인 경쟁법적 분석방법은 디지털 경제에서 고착화된 시장지배력을 가진 플랫폼 사업자가 시장지배력을 강화하고 확장함에 있어서 신속하고 효과적으로 대처하기 어려우므로,<sup>166)</sup> 공정거래위원회가 이러한 사업자에 대해 적극적이고 선제적으로 대처할 수 있도록 강화된 규제방식을 도입할 필요가 있음<sup>167)</sup>
  - 그러나, EU의 디지털시장법(안)과 같이 사전규제를 적용하는 방식은 그 지위가 지정되는

166) OECD (2021). p.11, para.28.

167) Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye, Heike Schweitzer (2019), p.126.

순간부터 거의 반자동적으로 플랫폼 사업자에게 의무가 부과되므로 사업자는 효율성 향변이나 경쟁제한 효과가 없음을 입증하여 자신의 행위를 정당화할 수 없다는 점에서 매우 경직적이며,<sup>168)</sup> 전통적인 통신설비 규제방식과 유사한 공익설비 규제(public utility regulation)의 사전규제 방식은 피규제자로부터 포획될 위험이 있으므로 그 위험성이 너무 크다는 문제가 있음<sup>169)</sup>

- 그러므로, 독일이나 미국의 입법례와 같이 플랫폼 사업자에게 입증책임을 전환하는 방식을 도입함으로써 경쟁당국으로 하여금 신속하게 대처할 수 있도록 할 필요가 있으며, 이 경우 플랫폼 사업자는 자신의 행위가 정당화된다는 입증을 통해 규제에서 벗어날 수 있을 것임

## 2. 디지털 경제의 착취남용에 대응할 수 있도록 규정의 신설 또는 보완

- 디지털 경제에서 나타날 수 있는 다양한 착취남용 행위에 효과적으로 대응하기 위해 공정거래법에 새로운 행위유형을 추가할 필요가 있음
  - 독일 경쟁제한방지법(GWB) 제20조제1a항은 상대적 또는 우월적 시장지배력을 갖는 사업자의 금지행위를 판단함에 있어서 “사업자 간 종속성은 어떤 사업자의 사업활동이 다른 사업자가 통제하는 데이터에 대한 접근에 의존하고 있기 때문에 발생할 수 있다”고 하면서 “데이터에 대한 접근거부는 불공정한 장애가 될 수 있다”고 규정하고 있음
    - 이러한 측면에서 볼 때 디지털 경제에서 매우 중요한 착취남용 유형인 ‘이용자의 데이터 접근권 또는 통제권 침해’와 관련해서도 플랫폼을 규제할 수 있도록 공정거래법 제5조제1항을 개정하여 행위유형을 신설하거나 제5조제1항제5호 후단의 “소비자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 행위” 규정을 개정함으로써 그 적용범위를 확장시킬 필요가 있음

## 3. 단계별 규제체계에 따른 시정조치 수단의 보완

- 위에서 분류한 세 번째 단계의 시장지배력, 즉 i) 특정한 디지털 시장에서 현저하고 고착화된 시장지배력을 가진 플랫폼 사업자, 또는 ii) 새로운 시장으로 자신의 지배력을 확장하여 다부문에서 강력한 생태계를 형성하는 플랫폼 사업자의 경우에는 기존의 시정조치 방법만으로는 경쟁을 회복하는 데 역부족이라고 할 수 있음
  - 먼저, 공정거래법 제7조에서 규정하는 기존의 시정조치는 공정거래위원회가 이를 집행함에 있어서 지나치게 복잡하고 너무 느리기 때문에 디지털 경제에서 시장지배력이 고착화되는 강한 경향성을 미리 차단하기 위해 독일이나 미국의 입법례와 같이 일정기간 동안 선제적으로 개입하는 ‘임시적 조치’가 신설될 필요가 있음
    - 시장지배력이 고착화되기 전에 조기에 이를 방지하지 못하여 다른 모든 경쟁자들이 이미

168) Chirico, F., “Digital Markets Act: A Regulatory Perspective”, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2021. <https://doi.org/10.1093/jecp/lpab058>; OECD (2021). pp.29-30, para.107.

169) Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye, Heike Schweitzer (2019), p.126.

시장에서 배제된 경우라면 시장지배력에 대한 제재는 더 이상 소용이 없기 때문에<sup>170)</sup> 독일 경쟁제한방지법(GWB) 제32a조에서는 임시적 조치를 신설하였음

- 다만, 미국 「온라인에서의 선택과 혁신법(American Choice and Innovation Online Act)」(안) 제2조제항에서와 같이 플랫폼 사업자의 법 위반행위가 충분히 의심되고 경쟁사업자가 피해를 입을 가능성이 입증되는 경우에 한정하는 등 '임시적 조치'의 개입요건을 엄격히 설정할 필요가 있음

• 다음으로, 공정거래법상 기존의 시정조치는 가격인하 명령 외에 해당 행위의 중지, 시정명령을 받은 사실의 공표 등으로 사실상 소극적인 조치에 불과하여 데이터 경제에서의 남용행위를 시정하기에는 효과적이지 않으므로, 경우에 따라서는 이용자의 자유로운 접근 허용, 데이터 수집 최소화 의무, 데이터 접근성의 허용이나 데이터 이동성 및 상호운용성의 요구 등과 같이 '적극적인 시정조치'가 가능하도록 할 필요가 있음

- 특히 데이터 경제에서 자유로운 이용자 접근을 가능케 하는 것은 플랫폼 시장에서 경쟁적 제약으로 작동하는 싱글호밍을 타파하고 멀티호밍을 활성화하여 경쟁을 달성할 수 있으며,<sup>171)</sup> 데이터 이동성 및 상호운용성은 진입장벽을 낮추기 위한 중요한 조치가 될 수 있음<sup>172)</sup>

• 마지막으로, 공정거래법상 기존의 시정조치는 매우 특정한 위반행위에만 관련된다는 점에서 너무 협소할 뿐만 아니라 다부문에 시장지배력을 확장하는 사업자에 대해 효과적인 경쟁을 보호하기에는 역부족이므로,<sup>173)</sup> 일정한 경우에는 EU 또는 미국의 입법례와 마찬가지로 엄격한 요건 하에 '구조적 시정조치'를 도입할 필요가 있음

- EU 디지털시장법(안) 제16조는 게이트키퍼 사업자가 의무를 반복적으로 위반하고 게이트키퍼 지위가 강화·확대된 경우에는 동일한 효과를 갖는 행태적 조치가 존재하지 않거나 행태적 조치가 가능하다고 하더라도 구조적 조치보다 게이트키퍼에 더 큰 부담이 된다면 '구조적 시정조치'(예: 사업·자산·지식재산권·브랜드 매각 등)를 부과할 수 있도록 하고 있음

- 미국 「온라인에서의 선택과 혁신법(American Choice and Innovation Online Act)」(안) 제2조제항은 플랫폼과 입점 사업자 간 이해상충을 막기 위해 '구조적 시정조치'를 도입하고 있는데, 대상플랫폼 사업자가 자신의 사업부문과 경쟁관계에 있는 사업자와의 이해충돌(conflict of interest)로 인해 금지행위를 한 경우에 법원은 '사업부문 매각(divestiture)'을 명할 수 있음

170) BMWi, RefE der 10. GWB-Novelle; 유영국 (2022), 11면에서 재인용.

171) Schnitzer, M. et al., "International coherence in digital platform regulation: an economic perspective on the US and EU proposals", *Digital Regulation Project*, Policy Discussion Paper No.5, 2021; OECD, *Data Portability, Interoperability and Digital Platform Competition*, 2021; Alexiadis, P. and A. de Streel, "Designing an EU Intervention Standard for Digital Platforms", *EUI Working Papers*, Research Paper No. 2020/14, 2020. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3544694](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3544694); OECD (2021), p.18, para.60.

172) CERRE, *The role of data for digital markets contestability - Case studies and data access remedies*, 2020; OECD (2021), p.18, para.60.

173) OECD (2021), p.10, para.22.



#### 4. 경쟁당국 내 디지털 시장 전담부서의 마련

- 특별한 규제의 대상이 되는 플랫폼 사업자의 판단 및 지정, 사업자의 의무이행 감시, 임시적·적극적·구조적 시정조치의 부과 등을 위해서는 영국 시장경쟁청(Competition and Markets Authority: CMA) 내 신설된 디지털 시장부서(Digital Markets Unit: DMU)를 참고하여 경쟁당국인 공정거래위원회 내에 디지털 시장 전담부서를 마련할 필요가 있음
- 디지털 시장 전담부서는 기존 경쟁법적 전문성을 활용하면서도 미래지향적인 경쟁촉진 체계 도입에 필요한 특별한 역량들을 발전시켜나가기 위해 디지털 시장을 지속적으로 모니터링할 권한을 가지고 데이터 독점에 관한 해결책과 소비자 선택의 범위를 확대할 수 있는 방안을 모색하는 등 새로운 규제체제를 집행할 수 있는 다양한 권한을 부여받을 필요가 있음



## 참고문헌

---

# 참고문헌

---

## [국내 문헌]

- 강영기, “일본의 특정디지털플랫폼 법제 주요 내용”, 『최신외국법제정보 2020 제4호』, 한국법제연구원, 2020.10.15.
- 공정거래위원회 시장감시국 시장감시총괄과, “플랫폼 분야의 경쟁제한행위 예방을 위한 심사지침 마련”, 공정거래위원회 보도자료, 2022.1.6.
- 김윤정, 『전자상거래소비자보호법 전부개정안의 사전적 입법평가』, 한국법제연구원, 2019.
- 김윤정, “시장지배적 온라인 플랫폼 사업자에 대한 해외 입법 동향과 시사점”, 『디지털시대의 정책과 통상전략』, 정책기획위원회, 2022.2.28
- 박세민, “공정거래법상 착취남용의 재고-유럽에서의 최근 사례를 중심으로”, 『사법(vol.1, 통권 46호)』, 사법발전재단, 2018.
- 박영도, 『입법학입문』, 한국법제연구원, 2008.
- 유영국, “GAFA 등 디지털 콘체른에 대한 독일 경쟁제한방지법상 남용감독 강화와 그 시사점”, 『상사판례연구(제34권제3호)』, 2021.9.30.
- 유영국, “온라인 플랫폼 관련 독일 경쟁제한방지법 개정과 그 적용”, 경제사회노동위원회 간담회 발제문, 2022.2.10.
- Carl Böhret & Götz Konzendorf, 『입법평가입문: 법률, 법규명령, 행정규칙』, 한국법제연구원, 2007.

## [해외 문헌]

- Alexiadis, P. and A. de Streel, “Designing an EU Intervention Standard for Digital Platforms”, *EUI Working Papers*, Research Paper No. 2020/14, 2020. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3544694](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3544694)
- “Amazon Japan raided by JFTC on suspicions of abuse of dominance,” *MLex Market Insight*, published 15 March 2018. <https://mlexmarketinsight.com/insights-center/editors-picks/antitrust/asia/amazon-japan-raided-by-jftc-on-suspicions-of-abuse-of-dominance>
- Australia’s Competition and Consumer Commission, “Rating Enforcement 2021”, *Global Competition Review*, 2021.9.13. <https://globalcompetitionreview.com/survey/rating-enforcement/2021/article/australias-competition-and-consumer-commission>

- Benelux competition authorities, *Joint memorandum of the Belgian, Dutch and Luxembourg competition authorities on challenges faced by competition authorities in the digital world*, 2019. [https://www.belgiancompetition.be/sites/default/files/content/download/files/bma\\_acm\\_cdcl.joint\\_memorandum\\_191002.pdf](https://www.belgiancompetition.be/sites/default/files/content/download/files/bma_acm_cdcl.joint_memorandum_191002.pdf)
- Bourreau, M., *Some Economics of Digital Ecosystems – Note by Marc Bourreau for the OECD Hearing on Competition Economics of Digital Ecosystems*, 2020.
- BMWi, RefE der 10. GWB-Novelle.
- BT-Drs. 19/25868.
- Budzinski, O. and J. Mendelsohn, “Regulating Big Tech: From Competition Policy to Sector Regulation?”, *Ilmenau Economics Discussion Papers*, Vol. 27/154, 2021.
- Bundeskartellamt, “Background information on the Facebook proceeding”, 2017.12.19, [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Diskussions\\_Hintergrundpapiere/2017/Hintergrundpapier\\_Facebook.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Diskussions_Hintergrundpapiere/2017/Hintergrundpapier_Facebook.pdf?__blob=publicationFile&v=6)
- Bundeskartellamt, “Preliminary assessment in Facebook proceeding: Facebook's collection and use of data from third-party sources is abusive”, Press Release, 2017.12.19, [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/2017/19\\_12\\_2017\\_Facebook.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/2017/19_12_2017_Facebook.pdf?__blob=publicationFile&v=3)
- CERRE, *Digital Markets Act: Making economic regulation of platforms fit for the digital age*, 2020.
- Cabral, L. et al., *The EU Digital Markets Act - A report from a Panel of Economic Experts*, 2021. <http://dx.doi.org/doi:10.2760/139337>
- Canada's Competition Bureau, “Rating Enforcement 2021”, *Global Competition Review*, 2021.9.13. <https://globalcompetitionreview.com/survey/rating-enforcement/2021/article/canadas-competition-bureau>
- CERRE, *Making the Digital Markets Act more resilient and effective*, 2021.
- CERRE, *The role of data for digital markets contestability - Case studies and data access remedies*, 2020.
- Chirico, F., “Digital Markets Act: A Regulatory Perspective”, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2021. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpab058>
- Commission ‘Competition Law 4.0’, *a new competition framework for the digital economy*, Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi), 2019.
- Competition and Markets Authority (CMA), *Advice of the Digital Markets Taskforce: A new pro-competition regime for digital markets*, CMA 135, 2020. [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fce7567e90e07562f98286c/Digital\\_Taskforce\\_-\\_Advice.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fce7567e90e07562f98286c/Digital_Taskforce_-_Advice.pdf).
- David J. Gerber, “Abuse of Economic Power”, *Tulane Law Review*, vol.62, 1987.

- European Commission, *Communication - Shaping Europe's digital future*, COM(2020) 67 final 8, 2020.
- European Commission, *Questions and Answers – Establishing a Fair, Trusted and Innovation Driven Ecosystem in the Online Platform Economy*, 2020.7.9.
- European Union's Directorate-General for Competition, "Rating Enforcement 2021", *Global Competition Review*, 2021.9.13. <https://globalcompetitionreview.com/survey/rating-enforcement/2021/article/european-unions-directorate-general-competition>
- Fletcher, A., "Digital competition policy: Are ecosystems different? - Background note for the OECD Hearing on Competition Economics of Digital Ecosystems", 2020. <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-economics-of-digital-ecosystems.htm>
- France's Competition Authority, "Rating Enforcement 2021", *Global Competition Review*, 2021.9.13. <https://globalcompetitionreview.com/survey/rating-enforcement/2021/article/frances-competition-authority>
- Furman, J. et al., *Unlocking digital competition. Report of the Digital Competition Expert Panel (Furman Review)*, HM Treasury, 2019.
- Germany's Federal Cartel Office, "Rating Enforcement 2021", *Global Competition Review*, 2021.9.13. <https://globalcompetitionreview.com/survey/rating-enforcement/2021/article/germanys-federal-cartel-office>
- Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye, Heike Schweitzer, *Competition Policy for the digital era*, European Commission (Directorate-General for Competition), 2019.
- Monti, G., "The Digital Markets Act – Institutional Design and Suggestions for Improvement", *SSRN Electronic Journal*, 2021. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3797730>
- OECD, *Data Portability, Interoperability and Digital Platform Competition*, 2021.
- OECD (Competition Committee), *Ex ante regulation in digital markets – Background Note*, DAF/COMP(2021)15, 2021.11.19.
- OECD, *Ex ante regulation in digital markets – Background Note*, DAF/COMP 15, 2021.11.19.
- OECD, *Implications of E-commerce for Competition Policy - Background Note*, DAF/COMP (2018) 3, 2019.2.21.
- Schnitzer, M. et al., "International coherence in digital platform regulation: an economic perspective on the US and EU proposals", *Digital Regulation Project*, Policy Discussion Paper No.5, 2021.
- Stigler Committee, *Stigler Committee on Digital Platforms*, Final Report, September 2019, <https://research.chicogobooth.edu/stigler/media/news/committee-on-digital-platforms-final-report>
- Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, *Investigation of Competition in Digital Markets - Majority Staff Report and*

*Recommendations*, U.S. House of Representatives, 2020.

- Takigawa, T. "Super platforms, big data, and competition law: the Japanese approach in contrast with the USA and EU", *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol.9, 2021. <http://dx.doi.org/10.1093/jaenfo/jnaa053>
- Thomas Weck, "Germany's Legislative Reform for Competition in Digital Markets: GWB – Digitalisierungsgesetz", 서울대 인공지능정책 이니셔티브(SAPI) 웨비나, 2021.3.11.
- UK, *A new pro-competition regime for digital markets*, 2021.7.
- United Kingdom's Competition and Markets Authority, "Rating Enforcement 2021", *Global Competition Review*, 2021.9.13. <https://globalcompetitionreview.com/survey/rating-enforcement/2021/article/united-kingdoms-competition-and-markets-authority>
- World Bank, OECD, *A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy*, 1999.
- 經濟産業省・公正取引委員会・総務省, 『取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション』, デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する検討会, 2019.5.21.
- 經濟産業省・公正取引委員会・総務省, 『デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する中間論点整理(案)』, デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する検討会, 2018.11.5.
- 經濟産業省, "本法律案の趣旨", 「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案」が閣議決定されました, 2020.2.18. <https://www.meti.go.jp/press/2019/02/20200218001/20200218001.html>
- 薄井蕨実, "デジタル・プラットフォームのルールの整備—競争政策の観点から—", 『立法と調査(No. 422)』, 参議院常任委員会調査室・特別調査室, 2020.4.

## [국내 법령, 판례, 심결례 등]

- 공정거래위원회 고시 제2021-18호, 2021.12.30, 일부개정.
- 공정거래위원회 의결 제2021-019호 2021.1.20. 2018서감0345 (네이버(주)[부동산부문]의 시장지배적지위 남용행위 등에 대한 건)
- 공정거래위원회 의결 제2021-021호 2021.1.25. 2018서경0449 (네이버(주)[동영상부문]의 부당한 고객유인행위에 대한 건)
- 공정거래위원회 의결 제2021-027호 2021.1.27. 2018서감2521 (네이버(주)[동영상부문]의 부당한 고객유인행위에 대한 건)

## [해외 법령, 판례, 심결례 등]

- Commission decision of 27 June 2017 in Case AT.39740 – Google Search (Shopping).
- Commission decision of 18 July 2018 in Case AT.40099 – Google Android.
- European Commission, 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 final, 2020.12.15.
- Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services, OJ 2019, L 186/57.

## [신문기사]

- 매일경제, “플랫폼 규율 키 잡을 공정위…사건 하나당 평균 1년 걸려 처리”, 2021.9.29. <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2021/09/926722/>

입법평가 ISSUE PAPER 22-14-①

## 디지털 경제에서의 공정거래법상 시장지배적 지위 남용금지 규정에 대한 입법평가

발행일 2022년 3월 31일

발행인 김계홍

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)

T. 044. 861. 0300 | F. 044. 868. 9913

등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

- 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
- 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.



# 디지털 경제에서의 공정거래법상 시장지배적 지위 남용금지 규정에 대한 입법평가

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)  
T. 044. 861. 0300 F. 044. 868. 9913

