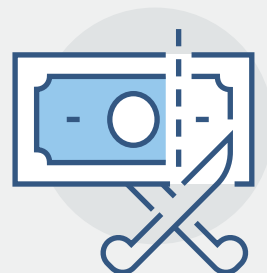
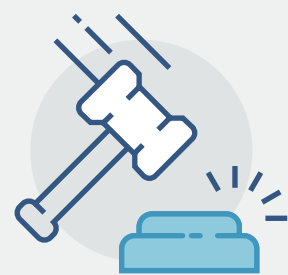


2022 플랫폼규제연구모임

플랫폼 규제 연구 보고서



2022 플랫폼규제연구모임

플랫폼 규제 연구 보고서

< 목 차 >

요 약 8

제1장 연구배경 및 목적 23

제2장 유럽연합 27

 I. EU 온라인 플랫폼 경제·사회적 효과 28
 (가천대 경영학부 전성민 교수)

 1. 서론 28

 2. 본론 30

 3. 시사점과 제언 35

 II. 디지털시장법안(DMA)의 개관과 전망 36
 (경상국립대 법학과 박신욱 교수)

 1. 서론 36

 2. 유럽연합의 입법과정 37

 3. 디지털시장법안의 배경과 주요내용 41

 4. 디지털시장법안에 대한 평가 46

 III. 유럽연합 디지털서비스법안(DSA)와 온라인 플랫폼의 규모별 차등규제 47
 (경기대 법학과 김세준 교수)

 1. 서론 47

 2. 유럽연합 디지털서비스법안에서 온라인 플랫폼의 차등 규율 48

 3. 검토 및 비판 56

 4. 시사점과 제언 59

제3장 미국 61

 I. 미국의 온라인플랫폼 규제입법동향 62
 (경찰대 법학과 정혜련 교수)

 1. 서론 62

 2. 온라인 시장의 혁신 및 선택에 관한 법(American Innovation and Choice Online Act) 개정 63

 3. 자기우대행위에 관한 논쟁 69

 4. 데이터 이동성(portability)과 상호운용성(interoperation) 논쟁 79

 5. 효율성 항변(affirmative defense) 87

 6. 오픈 앱 마켓 법(The Open App Market Act) 개정 89

 II. 미국 플랫폼 관련 법안 모순과 국내 시사점 93
 (한양대 경영대학 파이낸스경영학과 강형구 교수)

 1. 서론 93

 2. 거래상대방(Critical trading partner) 94

 3. 이해관계충돌과 자사우대(Conflict of interest and self-preferencing) 97

 4. 이동성(Portability) 100

 5. 인수합병(M&A) 103

 6. 내부자본시장과 다각화 전략 관점에서의 시사점(Implications from diversification and internal capital market view) 104

 7. 상호운용성(Interoperability) 105

 8. 시사점과 제언 108

제4장 한국 111

I. 온라인플랫폼 규제 관련 입법안 분석 112

(부산대 법학전문대학원 서희석 교수)

1. P2B 규제관련 입법안 112

2. P2C 규제관련 입법안(전자상거래법 전부개정안) 127

II. 온라인플랫폼사업자의 법적 책임과 한계 136

(경희대 법무대학원 최민식 교수)

1. 서론 136

2. 온라인플랫폼의 개념 138

3. 온라인플랫폼사업자의 법적 책임에 대한 검토 146

4. 시사점과 제언 152

참고문헌 153

<표 차례>

[표 1] 온라인플랫폼 특성 31

[표 2] 온라인플랫폼의 경제적 영향 32

[표 3] 온라인플랫폼의 고용 및 사회조직에의 영향 33

[표 4] DSA에서의 온라인 플랫폼의 규모에 따르는 의무와 책임 55

[표 5] AICOA와 DMA의 정량적 요건의 비교 67

[표 6] 온라인플랫폼 중개거래 공정화법안 발의현황 112

[표 7] 전자상거래법 전부개정안 국회 제출현황 128

[표 8] 온라인 플랫폼 서비스의 유형과 예시 129

[표 9] 온라인 플랫폼 운영사업자의 의무와 책임 130

[표 10] 온라인플랫폼 분류 139

[표 11] 온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안에서 온라인플랫폼의 정의 비교 144

[표 12] 전자상거래법 개정안의 적용 대상 사업자 분류 151

<그림 차례>

[그림 1] 온라인플랫폼 지역별 분포 29

[그림 2] 빅테크 기업의 M&A 32

[그림 3] 규정과 지침의 빈도 38

[그림 4] 일반적 입법절차 39

[그림 5] 유럽과 미국의 단계별 자금조달 현황 58

[그림 6] 데이터 이동성과 상호운용성 81

[그림 7] 시장디자인(market design)의 선구자들 107

[그림 8] 시가총액 기준 세계 10대 기업 137

요약

1. 연구배경 및 목적

■ EU, 미국 등은 온라인플랫폼에 대한 다양한 규제입법 시도 중

○ (EU) EU 집행위원회는 역내시장에서 미국과 중국에 뒤처지고 있는 EU 디지털 경쟁력을 회복하고자 디지털시장법안(DMA: Digital Markets Act)과 디지털서비스법안(DSA: Digital Services Act)을 EU 회원국에 구속력 가지는 규칙(Regulation/Verordnung)으로 제정할 것을 제안

- 온라인 플랫폼 환경에서의 게이트키퍼(gatekeeper)와 참여 기업(business user)간 공정경쟁 도모를 위해 거대 글로벌 온라인 플랫폼 사업자들을 강력하게 규제하는 디지털시장법안을 제안
- EU 집행위원회는 온라인상 불법 콘텐츠 삭제, 이용자 기본권 보호, 사업자의 책임 조정을 내용으로 하는 디지털서비스법안을 제안

○ (미국) 소수의 빅테크에 경제력이 집중되는 현상에 대응하기 위하여 적극적인 플랫폼 규율을 내용으로 하는 플랫폼 반독점법안 발의

- GAFAM(Google, Apple, Facebook(現 Meta), Amazon, Microsoft) 등 글로벌 온라인 플랫폼 기업이 검색엔진과 온라인 검색 광고, 사회관계망, 소매시장 등에서 독점력 행사
- 온라인 시장의 혁신 및 선택에 관한 법(American Choice and Innovation Online Act), 플랫폼 독점 종식에 관한 법(Ending Platform Monopolies Act), 경쟁 및 호환 촉진을 위한 서비스 전환 지원법(Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act 또는 ACCESS Act), 플랫폼 경쟁 및 기회에 관한 법(Platform Competition and Opportunity Act) 등 발의

■ 해외 동향에 따라 국내에서도 인터넷 플랫폼 기업에 대한 강한 규제 움직임이 있어왔으며, 해외와 다른 국내 입법 환경과 디지털 생태계에 미칠 경제적 영향을 분석할 필요 있음

○ 각 국가마다의 특수한 배경과 입법 목적, 경제적 효과 등에 대해 면밀한 검토가 없을 경우 국내 온라인 플랫폼 비즈니스에 악영향 미칠 우려 있음

2. EU(유럽연합)

(1) 온라인 플랫폼 규제입법동향

1) 도입

■ EU, 디지털 시대의 다양한 문제에 대한 대응 노력으로서의 플랫폼 규제를 시도함(DMA, DSA)

○ 개인정보법 영역의 GDPR, 지식재산영역에서의 저작권지침, 소비자계약(B2C) 영역에서의 물품매매지침과 디지털지침 등 빠르게 입법적 대응 노력

○ 유사한 맥락에서 온라인 플랫폼 투명성 제고 및 공정한 시장 조성을 위해 디지털시장법안(DMA: Digital Markets Act)과 디지털서비스법안(DSA: Digital Services Act)을 제안

- 특히, EU 내에서 디지털 서비스를 제공하는 사업자에게 통일된 행위규칙을 정함으로써 플랫폼 경제에 대하여 새로운 규제체계를 마련하기 위함

2) 디지털시장법안

■ 입법목적은 표준화된 행동의무를 도입하여 시장독점적 지위를 가지고 있는 플랫폼 서비스 제공자들과 다른 플랫폼 서비스 제공자들이 경쟁할 수 있는 구도를 조성하는 데 있음

○ 근본적으로 사전적 규제를 통해 인프라가 없거나 적은 플랫폼 서비스 제공자의 결핍을 보충하기 위함

■ 수범대상은 게이트키퍼(gatekeeper)로 지정된 ‘핵심플랫폼서비스제공자’로서, 이들은 제5조 및 제6조 의무를 이행하여야 함

○ 게이트키퍼로 지정된 ‘핵심플랫폼서비스제공자’란, 법안에 한정적으로 열거되어 있는 8개 서비스를 제공하는 플랫폼 서비스 제공자를 말함(제2조)

- 8개 서비스: 온라인중개서비스, 검색엔진, 소셜네트워크, 영상 공유플랫폼, 전화번호 등에 기반을 두

지 않은 개인 간 커뮤니케이션서비스, 운영체제, 클라우드 컴퓨팅서비스, 이상에서 언급된 플랫폼서비스 제공자가 운영하는 광고

○ ‘게이트키퍼’란, 역내 시장에서 최소 3개 이상 국가에서 활동하고, 최근 3개년도 안에 65억 유로 이상의 매출을 기록하는 경우 등 상당한 영향력을 행사하고, 최종이용자와 닿는 핵심 플랫폼이며, 확고하고 견고한 지위를 갖는 등 3개 기준을 모두 충족하는 경우임

○ 게이트키퍼로 지정될 경우, 법안 제5조에서 부과하고 있는 의무 이외에도 제6조에 해당하는 의무를 이행해야 함

- (제5조) 다른 경로로 수집한 개인 데이터를 이용자의 실질적 동의 없이 결합시키는 행위 금지, 동일 상품/서비스를 다른 가격/조건으로 제공하는 행위의 허용 등 8개 의무 부과
- (제6조) 플랫폼 서비스를 제공하는 동시에 플랫폼 이용사업자들과 경쟁하는 경우, 플랫폼 이용사업자의 최종사용자 활동 및 플랫폼 이용사업자들의 거래를 통해 생성되거나 이들이 제공한 비공개 정보를 이용하는 행위의 금지 등 11개 의무 부과

3) 디지털서비스법안

■ 법안은 2020년 12월 15일 EU 집행위원회가 EU 규칙으로 제안하고, 2022년 7월 5일 EU 의회가 채택한 법안임

■ 입법목적은 안전한 온라인 환경을 보장하기 위해 중개서비스(intermediary service) 제공자로 하여금 책임감있고 성실한 행위를 하도록 촉진하여 EU 시민과 그 밖의 당사자가 기본권 특히, 표현과 정보의 자유를 자유롭게 행사할 수 있도록 하기 위함에 있음

■ 법안은 디지털 서비스 제공자에게 디지털 서비스의 성격과 규모에 따른 차등적인 주의의무를 부과함으로써, 디지털 서비스가 불법적인 행위에 오용되지 않고 서비스 제공자의 책임감있는 운영을 기하고 있음(제3장)

○ 수범대상은 네 가지 유형(중개 서비스 제공자, 호스팅 서비스 제공자, 온라인 플랫폼, 대규모 온라인 플랫폼)으로서, 그 중 ‘온라인 플랫폼’을 규모에 따라 다시 세 가지 형태로 구분하여 이들 각각에 해당하는 의무를 별도로 규정하고 있음

- 1) ‘소기업이나 소상공인으로 분류되는 ‘온라인 플랫폼 서비스 제공자’란, ① 50명 미만을 고용하고 연간 매출액 또는 연간 대차대조표 합계액이 1천만 유로를 초과하지 않는 기업(소기업), 10명 미만을 고용하고 연간 매출액 또는 연간 대차대조표 합계액이 2백만 유로를 초과하지 않는 기업(소상공인)을

말함. ② 이들에게는 호스팅 서비스 사업자와 동일한 수준의 의무만을 부과

- 2) ‘일반적인 온라인플랫폼’이란, ① 소기업 기준을 초과하면서 동시에 대규모 온라인플랫폼에 속하지 않는 온라인플랫폼을 말함. ② 이들에게는 소기업이나 소상공인으로 분류되는 온라인 플랫폼의 의무사항은 물론, 불만 대응 및 구제시스템 구축, 법원 외 분쟁해결, 판매자의 신원 확인 및 부적합 판매자의 서비스 제공 중단 의무 등을 부과

- 3) ‘대규모 온라인플랫폼’이란, 유럽연합 내 월평균 활동하는 이용자 수가 4,500만 명 이상인 온라인 플랫폼을 말함(이 조건은 향후 유럽연합 전체 인구의 10% 이내에서 조정 가능함). ② 이들에게는 전술한 모든 의무규정에 더하여 위험 평가 및 완화 조치 의무, 관청 및 연구자의 데이터 공유 등 가장 많은 의무규정을 적용

(2) 온라인 플랫폼 관련법안의 모순과 국내 시사점

■ 디지털시장법안에 대해서는 플랫폼 서비스 제공자에 대한 과도한 제한 및 구성국가들의 입법권한 침해 가능성, 서비스의 정의와 제재방식 등에 대한 비판이 존재함

○ 빅테크인 GAFAM(Google, Amazon, Apple, Facebook(現 Meta), Microsoft)을 규제하려는 법안의 입법취지에 비추어 볼 때, 지금의 게이트키퍼 선정기준을 보다 높여야 한다는 비판의 목소리가 있음

○ 규칙(Regulation/Verordnung)의 활용이 높아지는 현 상황은 구성국가들의 입법권한을 침해할 가능성이 높음

○ 온라인 플랫폼 서비스 유형의 다양화·다각화로 인해 서비스를 정의하고 서비스 간 경계를 구분하는 것이 사실상 불가능함

■ 플랫폼의 규모와 위험성 간 상관관계가 입증되지 않았음에도 규모에 따른 차등적 규제를 가하는 디지털서비스법안은 플랫폼 성장의 장벽이 될 우려가 있음

○ 디지털서비스법안의 핵심은 규모에 따라 플랫폼을 차등적으로 구분하여 그 중 게이트키퍼로 판단되는 플랫폼을 선별하고, 이에 별도의 특정 규제를 가하는 것에 있음

○ 불법 콘텐츠 또는 기타 규제대상이 되는 행위들이 소규모에서보다 대규모 플랫폼에서 더욱 만연하다고 확신할 수 없음

○ 플랫폼의 사업확장, 초대형 플랫폼으로서의 승인이 곧 다른 규제환경에 진입하는 것을 의미하게 된다면, 후기 단계의 플랫폼에 대한 투자를 위축시킬 위험이 있으며 이는 곧 플랫폼 성장을 가로막을 수 있음

○ 유럽의 파편화된 단일시장, 공통언어지역이 아니라는 점 등은 기업의 성장과 확장성을 가로막는 장벽으로 작용하고 있는데, 이러한 환경에 이미 노출된 채 더 많은 규제와 제한을 부과하는 것은 기존에 존재하고 있는 장벽을 더욱 두텁게 할 것임

■ (시사점) 국내 플랫폼 규제 논의에서의 EU 법안 검토는 각 국가의 규제 도입 배경 및 시장 환경 등을 고려하여 신중하게 해야함

○ EU 플랫폼 규제 도입 배경과 목적은 ‘글로벌 플랫폼이 EU에 미치는 사회·경제적 영향을 조절하기 위함’에 있음

○ 국내에서는 소위, ‘네카라쿠배당토’(네이버, 카카오, 라인, 쿠팡, 배달의민족, 당근마켓, 토스)와 스타트업들이 혁신을 이끌어가고 있기는 하지만, 앱마켓, 동영상 유통 및 검색 시장 등에서 ‘글로벌 플랫폼’이 자국 플랫폼보다 높은 시장점유율을 확보하고 있는 것이 현실임

○ 따라서 국내 플랫폼 규제 방향을 설계함에 있어서도 EU처럼 글로벌 플랫폼이 국내 모든 시장을 장악하는 것에 대한 대비책을 마련할 필요가 있음

○ 플랫폼이 가져다주는 사회·경제적 효과를 고려하면서 국내 이용자에 대한 보호는 물론 스타 플랫폼을 육성하는 정책이 마련되어야 할 것임

3. 미국

(1) 온라인플랫폼 규제입법동향

■ 미국에서도 소위, GAFAM(Google, Apple, Facebook(現 Meta), Amazon, Microsoft)과 같은 글로벌 빅테크 기업의 영향력이 방대해짐에 따라 주요 플랫폼 기업에 경제력이 집중되는 것을 견제하려는 강력한 움직임이 나타나고 있음

- 최근 바이든 정부의 행보와 미국 의회가 발의한 여러 반독점법안 등을 통해 글로벌 빅테크 기업에 대한 미국의 제재 방향성 및 규제 움직임을 확인할 수 있음

■ 대표적인 미국 온라인플랫폼 규제 입법안은 다음과 같음

○ 온라인 시장의 혁신 및 선택에 관한 법(American Innovation and Choice Online Act)

○ 플랫폼 독점 종식에 관한 법(Ending Platform Monopolies Act)

○ 경쟁 및 호환 촉진을 위한 서비스 전환 지원 법(ACCESS Act: Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act)

○ 플랫폼 경쟁 및 기회에 관한 법(Platform Competition and Opportunity Act)

○ 합병 신청 수수료 현대화 법(Merger Filing Fee Modernizing)

○ 오픈 앱마켓법(Open App Markets Act)

■ 온라인 시장의 혁신 및 선택에 관한 법(American Innovation and Choice Online Act)은 이용사업자의 자기위대행위 금지 및 데이터 상호운용성 강제 규정 등을 두고 있음

○ 법안에서 정의하고 있는 ‘이용사업자’(business user)란, 지정플랫폼(covered platform)을 운영하는 자 또는 운영하는 자에 의해 지배(control)되는 자를 포함하여 상품 또는 서비스의 광고, 판매, 제공을 목적으로 지정플랫폼을 사용하는 자임

- ‘지정플랫폼’(covered platform)이란, 플랫폼의 상장 여부에 따라 기준이 달리 적용됨. ‘상장회사’는 미국 연간 순매출액과 평균 시가총액(2년 기간 중 180일 동안의 평균 시가 총액이 5억 5천만 달러) 등을 기준으로, ‘비상장회사’는 직전 회계연도의 수익을 기준으로 하되, 전 세계 월간 사용자 수를 지정플랫폼의 지정 기준에 추가함

- 상장 여부에 따라 규제의 정도를 달리 규정하고 있는 본 법안은 ‘게이트키퍼’라는 단일한 기준을 제시하는 EU 디지털시장법안(DMA)과는 차이가 있음. 특히, 전 세계 월간 사용자 수를 고려한다는 것은 본 법안의 적용범위를 단순 미국 소재의 플랫폼 기업에 국한하는 것이 아닌, 중국, EU 등을 소재로 하는 플랫폼 기업도 대상으로 삼겠다는 의지로 해석되고 있음

○ 국가 보안에 명백하게 위협한 자, 중화인민공화국 또는 다른 적국(foreign adversary)의 정부에 의해 지배되는 자의 경우에는 이용사업자의 예외가 되는 자에 해당함

○ ‘자기우대행위 금지’ 규정은 “플랫폼 운영자가 자신의 플랫폼 상에서 자신의 상품·서비스 등을 다른 이용사업자의 상품·서비스보다 우대하여 경쟁을 현저히 훼손하는 행위를 금지”하는 것임

○ ‘데이터 상호운용성 강제’ 규정은 “이용사업자가 지정플랫폼에 제공하는 상품·서비스와 경쟁의 대상이 되는 지정플랫폼 자사의 상품·서비스·사업이 사용할 수 있는 동일한 플랫폼, 운영체제 또는 하드웨어·소프트웨어 기능에 대해서 이용사업자가 접근하거나 상호운용(interoperate)할 수 있는 능력을 현저하게 제한·방해하거나 불합리하게 지연시키는 행위를 금지”하는 것임

■ 플랫폼 독점 종식에 관한 법(Ending Platform Monopolies Act)은 플랫폼에서 플랫폼 운영자가 소유한 사업을 우대하고 플랫폼 운영자의 경쟁자 혹은 잠재적 경쟁자의 사업에 불이익을 주는 행위를 금지함

■ 경쟁 및 호환 촉진을 위한 서비스 전환 지원 법(ACCESS Act: Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act)은 플랫폼이 고객의 요구에 따라 이용사업자(business user)에게 자신에 대한 데이터를 합리적인 방식으로 전달할 수 있는 기술(API, machine-readable format, etc.)을 제공하여야 함

■ 플랫폼 경쟁 및 기회에 관한 법(Platform Competition and Opportunity Act)은 플랫폼 기업이 경쟁자, 잠재적인 경쟁자, 직접적으로 관련된(directly related)영역에서 자신의 지배력을 강화시킬 수 있는 대상 등을 인수하지 못하도록 함

■ 합병 신청 수수료 현대화 법(Merger Filing Fee Modernizing)은 대규모 합병에 대한 신청 수수료를 크게 인상하는 내용을 규정함

■ 오픈 앱마켓법(Open App Markets Act)은 앱스토어가 자사의 인앱결제 시스템을 사용하도록 요구하는 행위를 금지하고 있음

(2) 온라인 플랫폼 관련 법안의 모순과 국내 시사점

■ 온라인 시장의 혁신 및 선택에 관한 법(American Innovation and Choice Online Act)의 ‘자기우대행위 금지’, ‘데이터 상호운용성 강제’ 규정 등에 대해서는 여전히 논란이 있으며, 애초 빅테크를 규제하기 위한 입법 취지를 고려할 때에도 빅테크 기업이 아닌 기업들 또한 규제대상에 포함될 수 있는 불확실성을 안고 있음

○ 법안의 ‘자기우대행위 금지’ 규정에 대해 학계에서는 사업자가 자기 자신을 우대하는 행위가 경쟁법상 위법한 행위가 될 수 있는지에 대해 여전히 논란이 되고 있음

○ ‘데이터상호 운용성 강제’ 규정은 이용사업자의 데이터 이동권 보장에서 더 나아가 상호운용권까지 보장하여야 하는 것으로서 논란의 여지가 있음

- 악의적인 이용사업자(business user)가 데이터의 보안과 프라이버시를 침해할 가능성이 있으며 이는 결국, 소비자로 하여금 플랫폼에 대한 불신을 초래함

- 상호운용성 확보조치는 디지털 플랫폼의 네트워크 효과와 관련된 시장의 진입 장벽을 낮추고 멀티호밍을 가능하게 하여 경쟁성을 회복할 수 있는 방안이 될 수 있으나, 디지털 플랫폼 또는 생태계의 발전 저하, 저작권법과의 충돌, 기술적 문제 등과 관련하여 상호운용성 조치에 실질적 한계가 존재함

■ 플랫폼 독점 종식에 관한 법(Ending Platform Monopolies Act) § 2(b)에서 정의하고 있는 ‘이해관계충돌’(conflict of interest) 개념은 자사 제품이나 사업에 대한 우대(Self-preferencing)와 유사하며 이를 국내에 적용하기 위해서는 보다 신중할 필요가 있음

○ 법안에서의 ‘이해관계충돌’ 개념은 본래 경제학에서의 ‘이해관계충돌’ 개념과는 큰 차이가 있어서 국내법에 이를 도입할 경우, 개념을 명확히 할 필요가 있음

○ ‘이해관계충돌’ 개념의 국내 적용 시, 미국 법안의 규제 대상이 되는 빅테크 기업들과

국내 기업들 간 차이를 고려하는 것이 선행되어야 함

- 국내 플랫폼 기업에 해당 법안의 이해관계자들의 내용을 무차별적으로 적용할 경우 소비자 피해는 물론, 이미 플랫폼의 플랫폼(platform of platform)¹으로서 구조적인 경쟁우위를 확보하고 있는 빅테크 기업과의 경쟁에서 밀려날 수밖에 없음

■ 경쟁 및 호환 촉진을 위한 서비스 전환 지원 법(ACCESS Act: Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act)의 ‘Data portability’(데이터 이동성) 관련 규정은 국내 도입에 있어서 신중할 필요가 있음

○ ‘Data portability’(데이터 이동성)의 경우, 시장진입의 장벽으로 작용해 기존 기업들의 경쟁우위를 강화하고 새로운 혁신 기업의 출현을 제한할 우려가 있음

○ 법안의 규제 대상 플랫폼을 단순히 규모가 아닌 경쟁 상황, 더 근본적으로는 산업구조를 고려하여 선정하여야 할 필요가 있음

■ 플랫폼 경쟁 및 기회에 관한 법(Platform Competition and Opportunity Act)은 다음과 같은 점에서 비판을 받고 있음

○ 법안은 지정플랫폼(CP)이 지배력을 강화시킬 수 있는 대상 등을 인수하지 못하게 하고 있으나, 이는 경영전략 이론과 정면으로 배치됨

* 대상: 경쟁자, 잠재적 경쟁자, 직접적으로 관련된(directly related) 영역에서 CP의 지배력을 강화시킬 수 있는 자

- 법안은 CP의 인수합병을 통한 비관련 다각화는 허용하되, 관련 다각화를 금지하는 것으로 해석될 수 있는데, 이는 관련 다각화를 강조하는 경영전략 이론과 배치됨

- 시장-조직 하이브리드, 조직의 조직(organization of organizations), 메타조직(meta-organization)으로 규정되는 플랫폼 사업자의 직접적인 관련성을 정의하기 어렵기 때문에 관련, 비관련 다각화 인수합병을 정의하는 것이 어려움

○ 미국과 달리, 한국의 경우 국익차원에서 인수합병을 장려해야 함

- 플랫폼의 플랫폼(platform of platform) 분야에 있어서 경쟁력이 없는 국내 기업들은 유기적 성장으

로만 해당 분야에서 경쟁력을 쌓기는 어렵고, 다른 기업들과의 전략적 제휴나 인수합병이 필수임

- 따라서 국내 플랫폼의 구조적 한계를 극복할 수 있는 핵심역량과 자산을 확대하는 관련 다각화 인수합병을 오히려 적극 장려하는 것이 바람직함.

- 플랫폼 기업과의 인수합병은 창업 생태계에서 회수시장에 미치는 영향도 고려해야함

■ 미국 플랫폼 관련 법안들은 경제·경영학적 관점에서 많은 모순과 문제점을 안고 있기 때문에 이를 그대로 국내에 적용하기보다는 국내 상황에 대한 면밀한 고려가 필요함

¹ 예컨대, 앱스토어, 운영체제, 클라우드 등과 같이 업스트림을 장악하고 있는 분야를 플랫폼의 플랫폼(platform of platform)이라 할 수 있음.

4. 한국

(1) 온라인 플랫폼 규제입법안 비판

■ 「온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률안」(방통위안, 전해숙 의원안)은 플랫폼과 입점업체의 거래관계뿐만 아니라 플랫폼과 소비자 관계까지 규제대상에 포함시킨 포괄적 규제법안으로서, 중복 규제 우려 및 플랫폼 사업자에 대한 광범위한 배상책임 부과 문제 등이 있음

○ 법안의 입법목적은 온라인 플랫폼 서비스 시장에서의 거래질서의 확립(공정성, 투명성)과 이용자(이용사업자, 이용자)의 권익보호에 있음

○ 법안에서 금지행위로 열거된 많은 사항들이 이미 사적자치에 따라 규율가능한 사안이거나 채무불이행, 불법행위의 일반원칙 등 민사 일반법리에 따라 해결이 가능함

○ 설령, 규제의 필요성이 인정된다고 해도 규제의 기준이 포괄적이고 애매하여 법률로 성립하기 위해서는 보다 명확한 기준 설정이 요구됨

- ‘정당한’ 사유없이, ‘적정한 수익배분’, ‘부당하게’ 차별적으로 등

○ 플랫폼 사업자와 소비자 간의 관계를 규율하는 부분에서 왜 플랫폼 사업자가 입점업체와 연대배상책임을 부담해야하는지에 대한 근거가 명확하지 않음

○ 손해배상책임 규정에서도 플랫폼 사업자가 책임을 부담해야하는 범위가 광범위할 뿐만 아니라(이 법 위반행위 전체) 전기통신사업법 제33조를 준용한다는 것의 의미도 불분명함

■ 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안」(공정위안)은 플랫폼 사업자와 입점업체 간 거래에 있어서 플랫폼 사업자가 지켜야할 의무에 대해 규정한 법으로서, 온라인 플랫폼 거래의 실상을 반영하지 못하는 등 실효성 문제가 있음

○ 법안의 입법목적은 플랫폼과 입점업체 간 거래의 공정성 확립을 통한 중개자와 판매자 지위의 대등성(평등성) 확보에 있음

○ 온라인 플랫폼 중개사업자가 중개거래계약서에 기재하여야 하는 사항인 ‘온라인 플랫폼에 노출되는 순서, 형태 및 기준 등에 관한 사항’ 및 ‘거래과정상 발생한 손해의 부담 기준에

관한 사항’ 등의 경우, 전자는 기업의 영업기밀이라 할 수 있는 알고리즘 공개를 의미하는 것으로 해석될 여지가 있고 후자는 손해분담의 의미가 명확하지 않다는 문제가 있음

○ 온라인 플랫폼 중개사업자는 계약해지 등에서의 사전통지의무를 부담하게 되는데 이는 계약의 투명성과 공정성 확보에 일정 정도 기여할 수 있다고 평가되나, 의무위반의 효력을 무효로 하는 것은 지나치다고 생각됨

- 온라인 플랫폼 중개사업자가 온라인 플랫폼 이용사업자와 체결한 중개거래계약을 해지하려는 경우 해지 예정일의 30일 전까지 온라인 플랫폼 이용사업자에게 그 이유를 알려야 함(제1항)

- 온라인 플랫폼 중개사업자가 중개거래계약을 변경하려는 경우에는 온라인 플랫폼 이용사업자에게 그 이유 및 내용을 미리 알려야 함(제2항)

- 온라인 플랫폼 중개사업자가 온라인 플랫폼 이용사업자에게 제공하는 온라인 플랫폼 중개서비스를 제한하거나 중지하려는 경우 제한 또는 중지 예정일의 7일 전까지 온라인 플랫폼 이용사업자에게 그 이유 및 내용을 알려야 함(제4항)

- 가령 10일 전에 통지라면, 무효로 해석됨

○ 법안이 금지하고 있는 불공정거래행위(부당한 구입강제, 이익제공의 강요, 손해의 전가, 불이익 조건의 설정 또는 변경, 경영간섭행위 등)는 그 의미가 명확하지 않거나 또는 플랫폼 거래의 사업모델에 부합하지 않는다는 근본적인 문제를 안고 있음

- 거래과정에서 발생한 손해가 무엇인지? ‘불이익’의 의미가 무엇인지? 플랫폼 사업자가 이용사업자의 경영활동에 간섭하는 경우로 어떤 사례가 있을 수 있는지 등 명확하지 않음

■ 「공정위 전자상거래법 전부개정 입법예고안」은 플랫폼과 소비자 관계에 관한 포괄적인 규제입법으로서, 규제대상 범위를 과도하게 확장시킬 뿐만 아니라 기존 규율체계에 부합하지 않는 문제가 있음

○ 법안은 전자상거래를 넘는 범주까지도 온라인 플랫폼 서비스의 개념으로 확장하고 있는데, 이는 전자상거래법의 규율범위를 혼동시키고 온라인 플랫폼의 책임설정을 더욱 복잡하게 만드는 요인이 됨

- 정보교환매개형플랫폼(SNS 플랫폼 등)을 온라인 플랫폼 개념에 포섭하거나, 온라인 플랫폼 서비스에 부수하여 이루어지는 결제 및 배송지원, 고객 관리 등의 서비스를 제공하는 자도 온라인 플랫폼 운영사업자에 포함되도록 정의하고 있음

○ 현행법상의 ‘고지의무’를 삭제하고, 그 자리에 쿠팡의 사업모델을 염두에 둔 규정을 배치한 것은 판매와 중개의 준별을 전제로 하는 현행법의 기본적 규율체계에 반할 소지가 있음

- 현재 쿠팡과 같은 직매입 사업모델이 플랫폼 사업모델 전체를 대표한다고는 볼 수 없는 상황에서, 고지의무를 삭제하고 그 자리에 직매입 사업모델에 관한 조문을 두어 이를 대체하는 것은 플랫폼 운영자를 판매자와 같은 법적 지위로 보거나 플랫폼 운영자에게 판매자의 귀책사유로 인한 소비자의 손해에 대해 연대배상책임을 부과하는 근거로 해석될 여지가 있음

○ 플랫폼의 책임 강화의 일환으로 플랫폼 사업자에게 판매자와의 연대배상책임을 부과하도록 하는 것 또한 판매와 중개를 준별하고 있는 현행법의 기본적 규율체계에 부합하지 않고, 그 이론적 근거 또한 명확하지 않음

■ 「유동수 의원안」은 공정위 입법예고안을 기본적으로 유지하되 이에 일부 수정을 가한 법안으로서, 공정위 입법예고안과는 달리 고지의무 삭제를 철회하고 판매와 중개의 준별을 전제로하는 현행법의 기본적 규율체계를 유지하고는 있으나 여전히 플랫폼 책임을 과도하게 부과하고 있음

○ 플랫폼 책임 강화를 위하여 판매자 귀책에 의한 소비자 손해일지라도 원칙적으로는 플랫폼 운영자가 손해배상책임을 지는 것으로 해석하고 있음(공정위 입법예고안과 동일)

- “온라인 플랫폼 운영사업자가 중개서비스를 제공하는 경우 온라인 플랫폼 이용사업자와 소비자 사이의 거래에 있어 청약의 접수, 대금수령, 결제, 대금환급 등 대통령령으로 정하는 중요 업무를 수행하는 때에는 해당 업무 수행과 관련하여 소비자에게 발생한 손해에 대하여 배상할 책임을 진다”(안 제 26조)고 규정하고 있음. 이 때 ‘업무 수행과 관련하여’라는 표현은 소비자에게 발생한 손해와 청약접수 등과의 관련성만 인정되면 (판매자 귀책에 의한 손해일지라도) 원칙적으로는 플랫폼 운영자가 손해배상책임을 지는 것으로 해석될 수 있음

(2) 시사점

■ (비판) 국내 온라인 플랫폼 규제 입법안은 플랫폼 생태계와 사업모델에 대한 충분한 이해 없이 설계된 법안으로서 플랫폼 사업자에 대한 과도한 책임을 부여하는 강력한 규제임

○ 플랫폼 생태계와 그 사업 모델에 대한 충분한 이해 없이 플랫폼 운영자를 마치 자사물을 운영하는 판매자와 같이 규제하려 함

- 플랫폼 운영자는 상품의 판매자와 소비자 간 거래를 가능하게 하는 기술적 수단인 플랫폼 시스템을 제공하여 시장을 조성하는 역할을 하는 사업자임
- 플랫폼 시장에서의 상품의 판매는 원칙적으로 플랫폼에 입점한 개개의 판매자들을 통해 이루어짐

○ 온라인 플랫폼 규제 입법안은 플랫폼 운영자를 사실상 판매자로 간주하여, 소비자 손해에 대한 판매자와의 연대배상책임을 부과하고 있음

- 현행 「전자상거래법」에서는 판매자와 중개자의 개념적 준별을 전제로 판매자 정보의 사전제공의무, 소비자 분쟁의 해결을 위한 조치의무 등을 규정하고 있는데, 이러한 규제체계는 소비자 보호를 위해 세계 어느 나라의 그것보다 강력하고 실효적임

○ 해외 입법안에 대한 정확한 이해없이 그대로 받아들여 플랫폼 산업 전반에 대한 강력한 규제를 시도하고 있음

- EU의 디지털서비스법안이나 디지털시장법안의 경우, 미국의 거대 플랫폼을 견제함으로써 EU 자국 플랫폼 기업의 경쟁력을 확보하기 위한 것이 주된 입법 목적임
- 미국의 여러 입법안들도 경쟁법적 측면에서 거대 플랫폼의 경제력 집중에 대한 견제와 플랫폼 사업자에 의한 자기우대행위의 금지 등을 규제하기 위함

■ (제언) 바람직한 플랫폼 규제는 플랫폼 생태계와 사업모델에 대한 충분한 이해를 바탕으로 국내 시장상황 및 입법현황 등을 면밀히 고려한 것이어야 함

○ 플랫폼 생태계와 그 사업모델에 대한 충분한 이해가 전제되어야 함

- 플랫폼 시장은 양면 네트워크 효과의 영향을 받는 양면시장으로서, 원칙적으로 플랫폼 운영자는 플랫폼 시장을 조성하고 이를 운영하는 자로 단면시장인 자사물을 운영하는 판매자가 아님

○ 국내 시장상황과 입법 현황에 기반한 규제가 추진되어야 함

- 플랫폼을 이용하는 입점업체와 소비자가 느끼는 문제의식이 무엇인지에 관해 객관적 시각에서의 면밀한 조사와 분석 작업이 선행될 필요가 있음
- 기존 규율체계를 종합적으로 검토하면서 현 상황에서 규제가 필요한 영역이 무엇인지를 설정해야 함

○ 과도한 행정규제 보다는 균형잡힌 규제수단이 선택되어야 함

- 플랫폼 운영자는 플랫폼 시장의 운영을 위한 규칙을 형성하고 거래질서를 유지, 관리하는 자임
플랫폼 시장의 운영은 기본적으로 사적자치에 기반하는 것으로서, 사적자치를 보완하고 이용자 보호를 위한 규제의 필요성이 있으나, 지나친 행정규제는 플랫폼 시장의 발전을 위해 지양해야함
- 여러 규제수단 중 현재 논의가 진행되고 있는 자율규제가 적절한 수단이 될 수 있으며, 자율규제가 잘 작동할 수 있도록 사업자가 주체가 될 수 있는 분위기를 조성하는 것이 중요함



제1장

연구배경 및 목적

최근 EU, 미국 등에서는 온라인플랫폼에 대해 다양한 규제 입법이 시도되고 있다. 미국은 GAFA(Google, Apple, Facebook(Meta), Amazon)와 같은 빅테크 기업에 대해 반독점법 적용을 위한 강한 규제 움직임을 보이고 있으며 특히, EU의 Digital Services Act(이하, “DSA”), Digital Markets Act(이하, “DMA”) 법제는 국내 「온라인플랫폼 공정화 법안」, 「전자상거래법 개정안」 등에 이미 지대한 영향을 미치고 있다.

2021년 10월, 전 세계 시가총액 상위 10대 기업 중 글로벌 온라인 플랫폼 기업은 이른바, GAFAM(Google, Apple, Facebook(Meta), Amazon, Microsoft) 등으로 Tencent를 제외하면 전부 미국 기업이라는 결과가 도출되었다. 이에 EU에서는 역내시장에서 미국과 중국에 뒤처지고 있는 EU 디지털 경쟁력을 회복시키고자 소위, 시장전략의 일환으로 DSA, DMA가 나오게 된 것이다. 2020년 12월 15일, EU 집행위원회는 디지털서비스법 패키지의 일환으로 온라인상 불법 콘텐츠 삭제, 이용자 기본권 보호, 사업자의 책임 조정을 내용으로 하는 DSA를 EU 회원국에 직접적인 구속력을 가지는 “규칙(regulation)” 형식으로 제정할 것을 제안하는 한편, 온라인 플랫폼 환경에서의 게이트키퍼(gatekeeper)와 참여 기업(business user)간 공정경쟁 도모를 위해 거대 글로벌 온라인 플랫폼 사업자들을 강력하게 규제하는 DMA를 구속력있는 규칙(regulation)의 형식으로 제안하기에 이르렀다.

한편, 미국에서도 소수의 빅테크에 경제력이 집중되는 현상에 대응하기 위하여 적극적인 플랫폼 규율을 내용으로 하는 플랫폼 반독점법안이 발의되었다. 그간 미국 내 GAFA 기업의 경제력 집중은 오랜 기간동안 꾸준히 진행되어왔는데 특히, Google은 일반 검색엔진과 온라인 검색 광고, Apple은 모바일 운영 체제와 앱스토어, Facebook(Meta)은 사회관계망, Amazon은 온라인 소매시장에서 독점력을 가져왔다(미국 하원 반독점소위원회(2020)) 이에, 미국에서는 온라인 시장 선택과 혁신 법률(American Choice and Innovation Online Act), 플랫폼 독점 종식 법률(Ending Platform Monopolies Act), 서비스 전환 활성화를 통한 경쟁과 호환성 증진 법률(Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act 또는 ACCESS Act), 플랫폼 경쟁과 기회 법률(Platform Competition and Opportunity Act) 등이 발의된 상황이다.

국내 상황도 이와 다르지 않다. 국내 정치권에서도 인터넷 플랫폼 규제의 필요성을 역설하며 그 근거로 인터넷 플랫폼 기업에 대해 강한 규제 움직임을 보이고 있는 유럽과 미국의 상황을 강조하고 있다. 그러나 이보다 선행되어야 할 것은 유럽과 미국이 어떠한 배경에서 플랫폼 규제 입법을 추진하였는지, 그로인한 경제적 효과는 어떠한지 등 각 국가마다의 특수한 배경과 상황, 입법목적 및 경제적 효과 등에 대한 면밀한 검토이다. 만약, 이러한 과정을 생략한 채 EU, 미국의 규제입법이 국내 입법안에 잘못 도입되는 경우 스타트업 등 국내 온라인플랫폼 비즈니스에 악영향을 미칠 우려가 있기 때문에 신중을 기할 필요가 있다. 따라서 최근 EU와 미국에서 제안된 플랫폼 규제 정책이 국내 온라인플랫폼 비즈니스에 미칠 영향에 대한 연구는 물론, 국내 온라인플랫폼 규제를 주요 골자로 하고 있는 정부입법안 및 의원입법안 검토를 통하여 국내 디지털 생태계 전반에 미칠 영향을 분석하고자 한다.



제2장 유럽연합

I. EU 온라인 플랫폼 경제·사회적 효과²

1. 서론

(1) 유럽의 플랫폼 규제 현황

가. EU 플랫폼 규제 입법 현황

유럽연합 집행위원회(European Commission)는 플랫폼을 규제하기 위해 디지털시장법(Digital Markets Act, DMA) 및 디지털서비스법(Digital Services Act, DSA)을 입법 중에 있다. DMA는 플랫폼회사가 독점적 지위를 가지고 자사 서비스를 우대할 수 없도록 한다. 플랫폼회사가 이를 어기면 매출 10%를 벌금으로 내게 하거나 기업을 강제로 분할할 수 있다. DSA는 불법·유해콘텐츠, 제3자 콘텐츠에 대해 플랫폼의 책임을 부과한다.

나. EU 규제 규정

- 유럽 위원회는 2018년에 온라인 플랫폼 경제 연구조직을 설립
- 2019년에 EU는 새로운 EU 규정인 P2B(Platform-to-Business) 규정을 도입
- 2020년 12월, 유럽연합 집행위원회는 새로운 입법 과제인 디지털 서비스 법안 ‘규제 패키지’의 일환으로 새로운 디지털 시장법(DMA) 및 새로운 디지털 서비스법(DSA)에 대한 제안을 발표

○ 주요 이슈

- 전통적인 독점 금지 분석 및 도구의 한계- 데이터 축적으로 인한 사생활 침해 및 경쟁 부문별 규제에 대한 플랫폼의 체계적인 회피
- 불법적이고 유해한 온라인 콘텐츠
- 플랫폼이 노동시장에 미치는 영향

○ 협력 경제를 위한 유럽 의제(2016)

- ‘노동자’에 대한 EU 정의를 제시
- 플랫폼이 단순한 중개자가 아닌 서비스 제공자 플랫폼에 적용
- 투명하고 예측 가능한 근로 조건에 관한 지침: 사회적 보호에 접근하는 데 어려움을 겪는 비정규직 근로자의 문제를 해결

○ 규제 권고사항

- 경쟁에 대한 규제

- 게이트 키퍼 플랫폼에 대한 규제 프레임워크 수립
- 자유 경쟁 강화
- 합병 통제를 위한 규칙 강화
- 중개 공정성 확보
- 개인정보 보호 선택 권리 보장
- 자율규제 / 제도적 규제 결합

○ 노동 규제

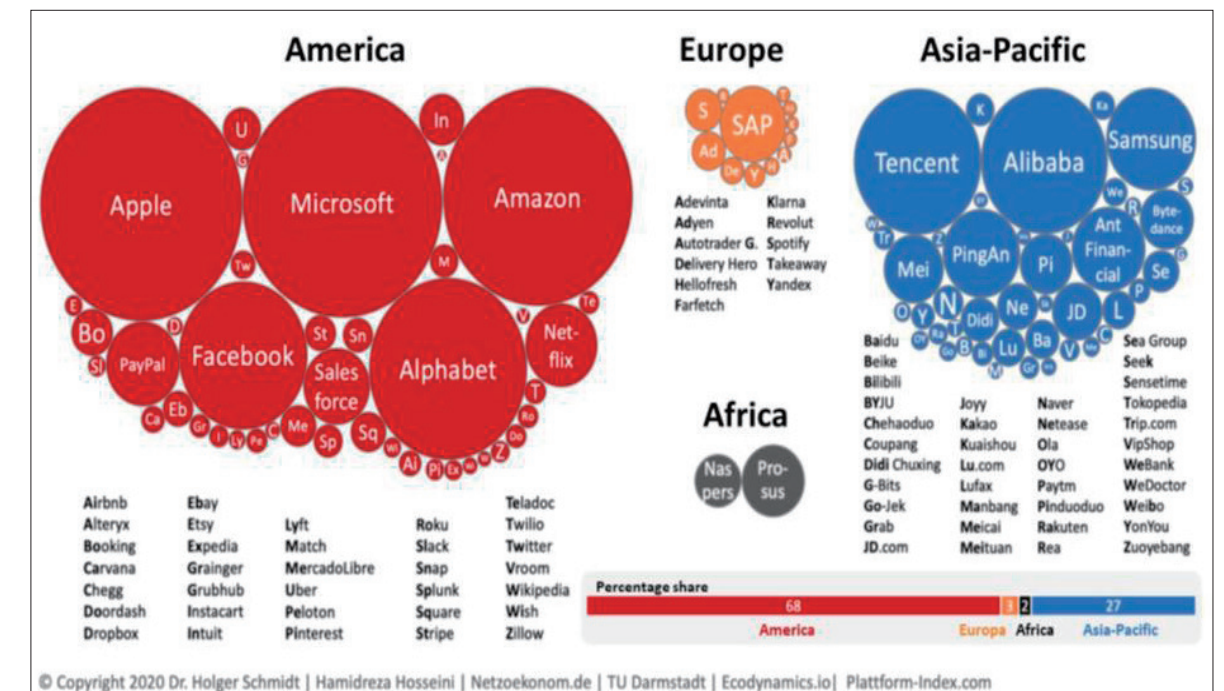
- 근로자 재정의
- 최저임금
- 직원 데이터에 대한 인권 강화
- 플랫폼 노동조합 지원

○ 사회적 위험 및 환경 지속가능성

- 환경친화적 모빌리티로의 전환
- 플랫폼 근로자에 대한 COVID-19 지원

(2) 유럽의 온라인플랫폼 현황

[그림 1] 온라인플랫폼 지역별 분포



² * 전성민(가천대학교 경영학부 교수)

유럽의회 온라인플랫폼 보고서는 온라인플랫폼을 ‘둘 이상 이용자 사이에서 인터넷을 통해 상호작용을 촉진하는 디지털 서비스’로 정의했다. 유럽 자체 플랫폼 수는 매우 적고 구글, 아마존, 페이스북 등과 같이 미국에서 시작된 글로벌 플랫폼을 지칭한다. 플랫폼인덱스 발표에 따르면 플랫폼 중 유럽 플랫폼은 전세계 플랫폼의 3% 수준으로 미국 68%, 아시아 27%에 비해 현저히 낮은 수준이다. 우리나라에 이름을 알린 유럽 플랫폼은 배달의민족을 인수한 딜리버리히어로, 음악서비스 스포티파이, 러시아 검색엔진 야ндекс 정도이다(Gawer & Srnicek, 2021).

2. 본론

(1) 연구문헌 검토

온라인플랫폼의 분류는 연구 문헌 상 다양한 형태로 이뤄지고 있다. EU 보고서에서는 다음과 같이 분류하였다.

- ▷ Ad-supported Internet search (Google, Baidu)
- ▷ Social media (e.g., Facebook, WeChat, Twitter, Microsoft LinkedIn) Ad-supported general social media: Facebook, WeChat Ad-supported microblogging: Twitter Ad-supported photo/video sharing: Instagram, Flickr, TikTok, YouTube
- ▷ App stores (Apple App Store, Google Play, Amazon Appstore for Android)
- ▷ Third-party business-to-businesses (B2Bs) (Alibaba)
- ▷ Third-party business-to-consumer (B2Cs) (Amazon Marketplace, MercadoLibre Classifieds, Rakuten, Tmall)
- ▷ Ad-supported music streaming (Deezer, Spotify)
- ▷ Ad-supported print media (National Geographic, ParisMatch)
- ▷ C2Cs (Consumer-to-consumer platforms) (MercadoLibre, Taobao)
- ▷ Maps (Baidu Maps, Bing Maps, Google Maps)
- ▷ Repositories for scholarly research (SSRN)~ Labour freelancing/crowdsourcing (Freelancer, Amazon Mechanical Turk, Ikea/TaskRabbit, Upwork)
- ▷ Crowdsourcing Competitive (TopCoder) Non-competitive (Google Waze)
- ▷ Food delivery (Deliveroo, UberEats)
- ▷ Language education (Duolingo)
- ▷ Gaming (Amazon Twitch, Huya)
- ▷ Fintech, including Currency exchange platforms (CurrencyFair), crowdfunding (Indiegogo, Kickstarter) Mobile payments (AliPay, PayPal, WeChat Pay) Online brokers (Fidelity, RobinHood, SaxoBank)
- ▷ Transportation On-demand ride services (Uber, Lyft, Kapten) Long-distance car-pooling (BlablaCar)
- ▷ Travel booking Rental cars, air flights and hotels (Booking.com, Expedia, Opodo)

- Cruises (Vacationstogo.com) Short-term rentals (Airbnb, Atraveo, Homeaway)
- ▷ Mobile payments (WeChat Pay, AliPay)
- ▷ Dating (Meetic, Tinder, Grindr)

EU온라인플랫폼 경제, 사회적 영향 보고서를 작성한 서레이대학 가워 교수와 킹스칼리지의 서르닉 교수는 글로벌 플랫폼이 온라인 거래와 혁신을 촉진하고 구직에 어려움을 겪는 사람들에게 일자리를 쉽게 구할 수 있도록 한다는 장점은 인정했다(Gawer & Srnicek, 2021). 그러나 글로벌 플랫폼이 유럽에서 서비스하면서 취득한 상당규모의 데이터를 계속 축적한다는 점을 우려했다. 특히 유럽 청소년들이 온라인에서 어떤 행동을 하는지에 대해 글로벌 플랫폼이 많은 정보를 취득하게 돼 알고리즘을 이용하는 것을 막아야 한다고 주장한다. 유럽 청소년들이 유해콘텐츠에 노출되고 미국식 사고방식이나 소비패턴을 갖게 되지 않도록 규제해야 한다는 것이다.

[표 1] 온라인플랫폼 특성

- 플랫폼, '온라인 플랫폼' 및 '디지털 플랫폼'이라는 용어를 혼용
- 온라인 플랫폼의 정의: 두 개 이상의 구별되지만 상호 의존적인 사용자 집합(기업 또는 개인) 간에 인터넷을 통해 상호 작용을 촉진하는 디지털 서비스
- 온라인 플랫폼의 예: 온라인 마켓플레이스, 앱 스토어, 검색 엔진, 소셜 미디어 및 협력 경제를 위한 플랫폼
- 온라인 플랫폼 가치 창출의 경제, 비즈니스 및 거버넌스 특성: 규모와 범위의 경제, 승자독식의 독점적 지위로 이어질 수 있는 네트워크 효과, 플랫폼 측면에서 교차 보조금을 포함하는 비즈니스 모델, 퍼베이시브 데이터 생성, 데이터 캡처 및 생태계의 사실 규제 기관으로 작용
- 온라인 플랫폼은 교환/거래를 촉진하고 혁신을 촉진함으로써 가치를 창출
- 디지털 기술의 낮은 검색 비용을 활용하여 전 세계적으로 연결된 사용자 간의 효율적인 일치를 생성할 수 있는 구조를 제공
- 플랫폼은 또한 낮은 검색 비용과 낮은 복제 및 검증 비용을 통해 거래의 효율성을 높임
- 디지털 플랫폼은 또한 소프트웨어 개발자와 같은 제3자 회사가 엄청난 양의 보완 제품 또는 서비스를 구축할 수 있도록 하여 혁신을 촉진함

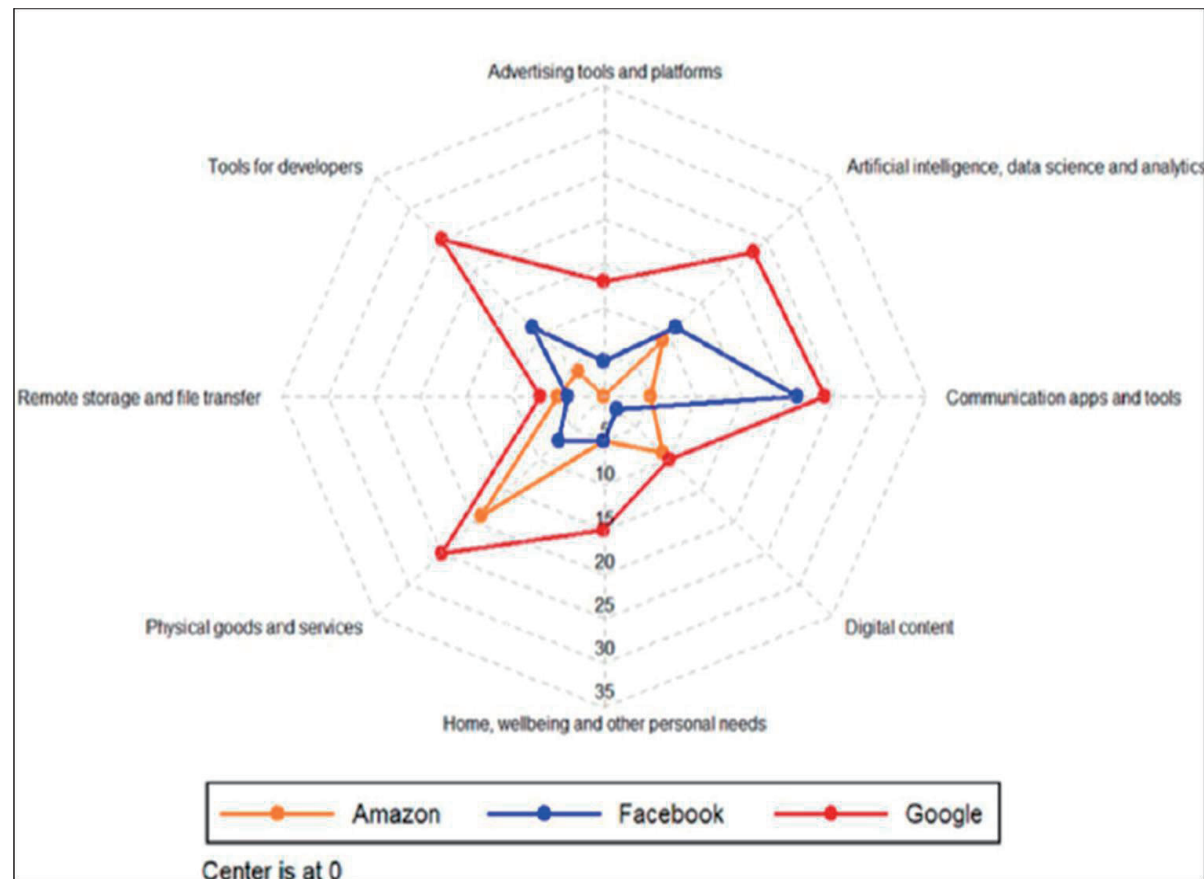
(2) 글로벌 플랫폼의 지배력 남용 이슈

경쟁 관점에서도 유럽 플랫폼이 성장하지 못하도록 글로벌 플랫폼이 독점적 지위를 남용해 자사 서비스를 우선적으로 소개하는 등 불공정 위험이 있다는 점을 지적했다. 실제로 2017년 구글이 시장지배력을 남용했다는 이유로 유럽연합은 24억유로의 벌금을 부과했다. 구글은 유럽의 여러 소규모 쇼핑비교 사이트들보다 구글 쇼핑서비스를 우선적으로 표시했다. EU는 구글의 이런 행위가 유럽 내 온라인 플랫폼 출현 및 성장을 저해한다고 보고 규제정책을 추진한 것으로 이해할 수 있다.

[표 2] 온라인플랫폼의 경제적 영향

- 디지털 플랫폼은 디지털 경제에서 가치를 창출
- 플랫폼 서비스는 사용자에게 무료로 제공되는 동시에 소비자에게 상당한 혜택을 제공
- 디지털 상품은 현재 국내총생산(GDP) 측정에 포함되지 않는 많은 양의 소비자 후생을 창출한다는 측면에서 소비자 잉여가 적절한 척도
- 소비자들이 검색 엔진과 디지털 지도에 수천 달러의 가치를 인정
- 플랫폼 기업도 연구 개발에 막대한 투자를 하고 있음 Amazon, Alphabet(Google의 모회사), Microsoft 및 Apple은 R&D 투자 규모 상위 10개 기업 중 기업, 소비자 및 사회에 상당한 기여
- Apple의 iOS, Google의 Android와 같은 혁신 플랫폼은 새로운 애플리케이션에서 혁신하는 수백만 명의 애플리케이션 개발자에게 비즈니스 기회를 제공하여 앱 스토어를 통해 전 세계적으로 배포할 수 있는 앱 개발을 촉진
- 코로나19 팬데믹 기간 동안 플랫폼의 일상화 심화
- 플랫폼의 권력 남용 사례: 반경쟁 관행, 사용자 데이터의 대량 확보, 불법 또는 유해 콘텐츠

[그림 2] 빅테크 기업의 M&A



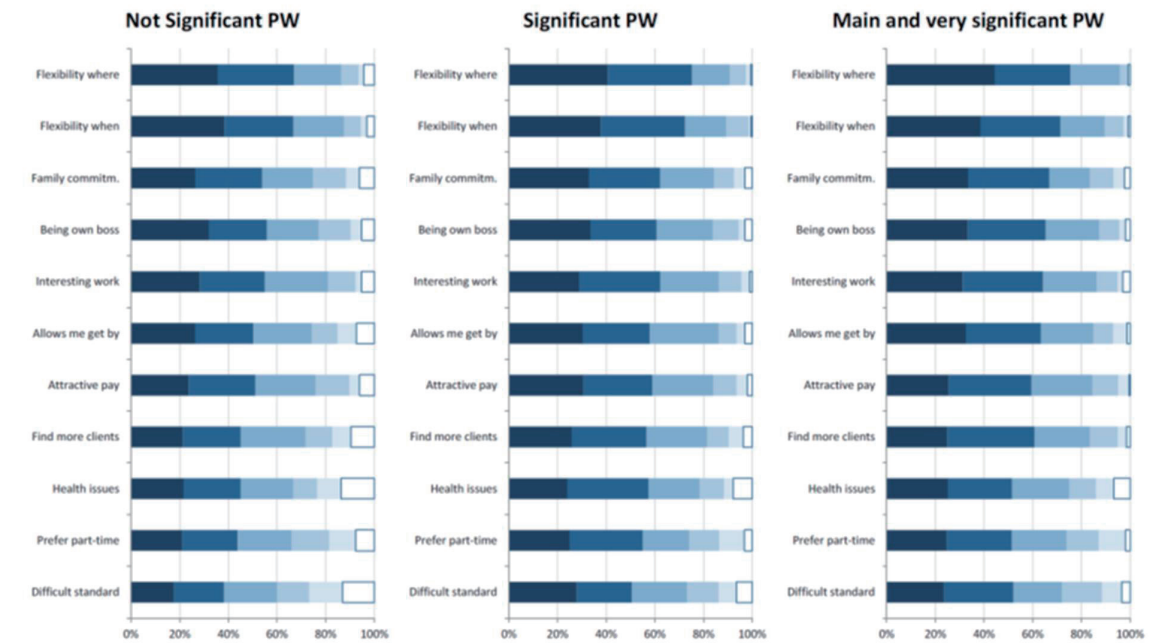
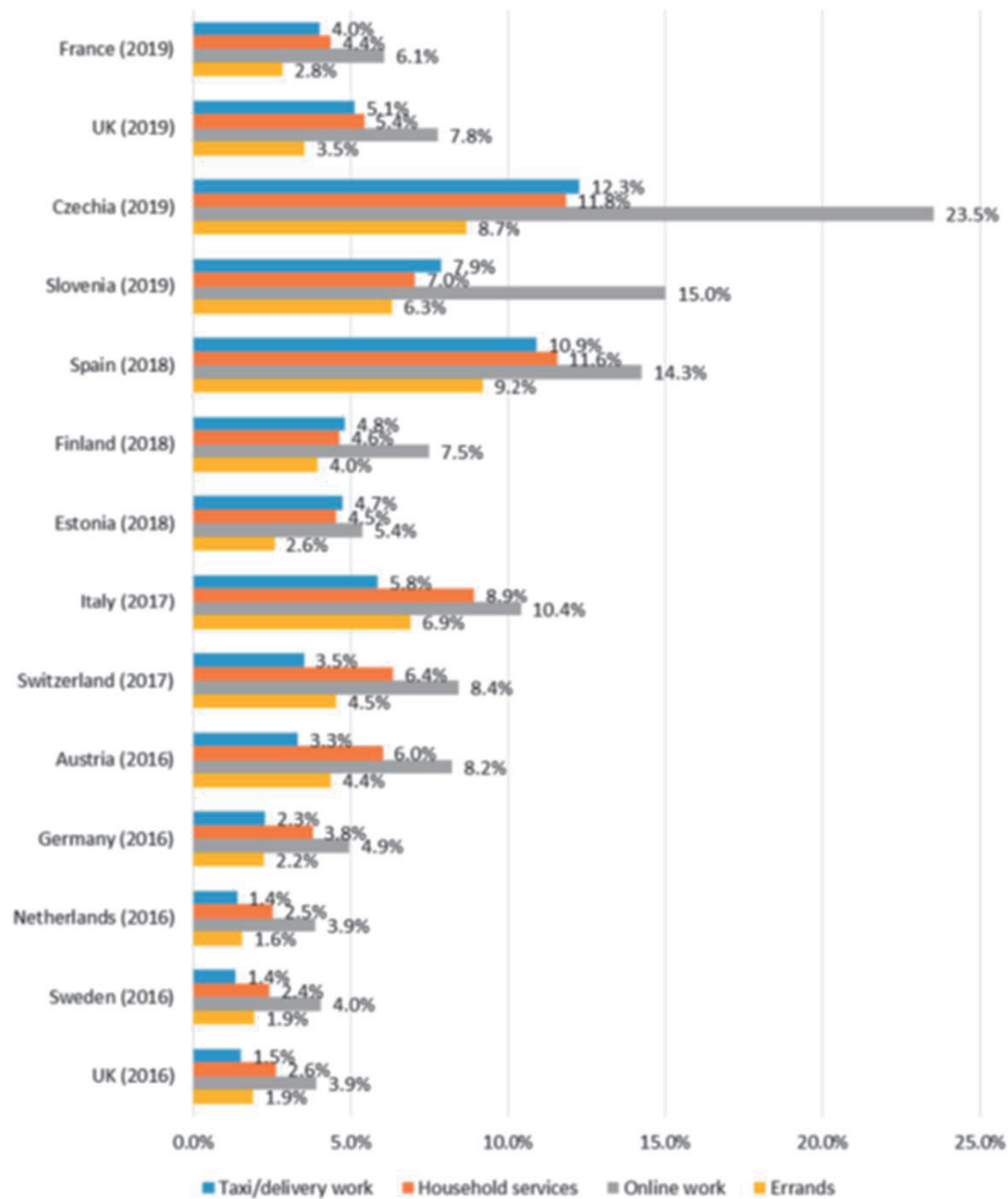
(3) 플랫폼 노동 이슈

노동문제에 대해서도 글로벌 플랫폼은 유럽 노동조합과 마찰을 빚고 있다. 유럽에서는 노동자, 기업 간 갈등에 대해 표준고용계약 등과 같은 장치를 통해 정부가 적극적으로 개입한다. 하지만 글로벌 플랫폼은 노동문제를 미국식으로 접근해 보통 비정규 고용관계를 맺고 상황에 따라 쉽게 해고한다. 글로벌 플랫폼은 첨단기술을 활용해 노동자들의 업무를 모니터링하고 사업변화의 위험을 거의 개별 근로자에게 전가한다. 게다가 플랫폼은 한곳에 모여 작업하지 않기 때문에 노동자간 단체 의사소통이 어려워 노동조합을 조직화하기도 어렵다.

[표 3] 온라인플랫폼의 고용 및 사회조직에의 영향

- 플랫폼 경제에서는 신규 직업 등장 (1) 주문형 작업 :청소, 승차 공유, 배달, 관리, 유지 관리 등 오프라인 노동(2) 클라우드 워크 : 대면보다도 가상 제공 → 단기 작업에 중점(Geek Economy), 비정규직('독립 계약자', '자영업자' 등), 적은 임금
- 긍정론: 플랫폼이 구직에 어려움을 겪을 많은 사람들이 쉽게 일자리를 찾을 수 있게 해준다는 주장: 재택 근무 능력, 유연한 근무 시간, 낮은 진입 장벽, 무급 교육을 건너뛸 수 있는 능력 및 사회적 편견을 피할 수 있는 가능성
- 부정론: 비정규 고용 관계로 인해 호소나 해명 없이 해고
- 표준 고용 계약은 근로자, 기업, 정부 간의 위험 균형을 목표로 하는 반면 플랫폼 작업은 모니터링 기술 강화를 통해 위험을 거의 전적으로 개별 근로자에게 전가하며 노동자들을 노동조합과 같은 집단적 조직으로 조직하는 것이 어려움 (작업장 부재, 단체 의사소통 불가)

Proportion of Working Age Population Undertaking Different Types of Platform Work At Least Weekly



3. 시사점과 제언

최근 우리나라에서도 플랫폼 규제가 논의되면서 유럽에서 추진 중인 플랫폼 규제정책을 많이 참조한다. 그런데 위에서 본 바와 같이 유럽의 플랫폼 규제정책은 글로벌 플랫폼이 유럽에 미치는 경제·사회적 영향을 조절하기 위한 목적에서 추진되는 것이다. 우리나라는 국내 대표 플랫폼 ‘네카라쿠배당토’(네이버·카카오·라인·쿠팡·배달의민족·당근마켓·토스)와 스타트업들이 시장과 혁신을 주도한다. 플랫폼에 대해 선부른 규제를 실행하기 전에 국내와 글로벌 플랫폼이 미치는 경제·사회적 영향에 대한 연구가 절실하다.

무엇보다 플랫폼산업을 어떻게 육성할 것인가에 대해 국가적 관점에서 생각해볼 필요가 있다. 지금도 우리나라의 앱마켓, 동영상 유통 및 검색은 글로벌 플랫폼이 대부분 시장점유율을 확보했다. 유럽처럼 글로벌 플랫폼들이 모든 시장을 장악하는 시나리오 등에 대비한 계획이 필요하다. 유럽은 부킹닷컴과 같은 유럽 플랫폼에 대해 당분간 규제 없이 성장하도록 육성해야 한다는 이야기가 나올 정도다. 플랫폼의 경제·사회적 효과를 고려해 우리나라 소비자를 보호하는 동시에 스타 플랫폼을 육성하는 정책이 마련되어야 한다.

II. 디지털시장법안(DMA)의 개관과 전망³

1. 서론

다양한 정보가 디지털화되어가고 있는 현 시점에서 유럽연합은 가장 빠른 입법적 대응을 하고 있다. 이러한 대응은 여러 측면에서 확인되는데, 개인정보법 영역에서의 GDPR⁴을 필두로 지식재산영역에서의 저작권지침⁵, 소비자계약(B2C) 영역에서의 물품매매지침⁶과 디지털지침⁷이 대표적이다. 이러한 지침들은 유럽의 역내시장 내에서의 개인정보, 저작권 및 소비자보호라는 일정한 목적을 달성하기 위하여 온라인에서 일어나는 여러 현상에 대해 직·간접적인 틀(Rahmenbedingung)을 제공하고 있다. 그러나 온라인을 통한 거래의 양태는 다양한 형태로 발전하고 있으며, 이에 따라 이전에는 예상하지 못했던 갈등도 등장하고 있다. 예를 들어 B2B(Business-to-Business) 혹은 P2B(Platform-to-Business) 거래의 활성화로 인한 갈등이 그것이다. 물품매매지침과 디지털지침으로 대표되는 사법영역에서의 대응이 사업자와 소비자 간의 대등성을 확보하기 위한 것이라면, 기본적으로 온라인 플랫폼 투명성 및 공정화를 위한 규정⁸, DSA(Digital Services Act),⁹와 DMA(Digital Markets Act)¹⁰는 플랫폼에서 일어나는 사업자 간의 대등성을 확보하기 위한 노력으로 평가할 수 있는 것이다. 이러한 대응은 유럽집행위원회(Europäische Kommission)의 연구결과에서도 그 필요성이 확인되는데, 이에 따르면 사업자의 46%가 온라인 플랫폼에서의 문제를 경험하고 있으며, 21%는 이러한 문제를 상시적으로 겪고 있다고 응답하고 있다. 더욱이 플랫폼에서의 검색결과가 사업자의 매출에 상당한 영향을 미칠 수 있기 때문에 이에 따른 입법적 대응이 고려되는 것이다.¹¹ 이하에서는 DMA를 이해하기 위한 기초단계로 유럽연합의 구조와 입법과정을 살펴보고, 어떠한 방식으로 DMA가 구성되어 있는지에 대해 확인한 후 우리에게 주

는 시사점을 확인해보도록 한다.

2. 유럽연합의 입법과정

(1) EU의 구조

EU는 유럽에 위치한 27개의 구성국가들간의 정치 및 경제 통합체이며, 사람, 상품, 자본 및 서비스가 역내 시장에서 자유롭게 이동하는 것을 궁극적인 목표로 삼고 있다. EU에는 다수의 기구들이 존재하는데, 입법과정에서 역할을 하는 기구들은 대표적으로 유럽이사회(Europäischer Rat), 각료이사회(Rat der Europäischen Union), 유럽집행위원회 및 유럽의회(Europäisches Parlament)이다. 유럽이사회는 유럽정상회의(EU-Gipfel)로도 불리는데, 유럽연합의 구성국가들의 국가원수 또는 수상, 유럽이사회 의장 등으로 구성된 조직이다. 유럽이사회는 입법권한을 갖고 있지 않지만 정치적인 결단을 하게 되고, 이는 EU의 지침 등으로 현실화되기 때문에 유럽연합의 전반적인 발전방향과 우선순위를 정하게 된다. 각료이사회는 기존의 유럽석탄철강공동체(ECSC), 유럽경제공동체(EEC) 및 유럽원자력공동체(Euratom)의 세 기구가 1992년 마스트리히트조약(Vertrag von Maastricht)에 따라 통폐합되면서 설치된 조직으로, 유럽의회와 함께 입법권을 행사하고 예산을 수립하는데 사실상 상원의 기능을 수행하고 있다. 유럽집행위원회는 행정부의 역할을 하는 기관으로 예산안을 집행하고, 유럽연합의 외교적 대표권을 행사하며, 구성국가들이 의무를 이행하지 않는 경우 제소권을 행사할 수 있을 뿐만 아니라 경제영역과 같은 특정분야의 정책이나 법안제안에 대한 독점권을 가지고 있다. 유럽의회는 일반적으로 하원의 역할을 수행한다고 볼 수 있지만, 개별국가의 의회와는 달리 단독으로 입법의 기능을 수행하지 않는다. 그렇기 때문에 일반적으로 유럽이사회가 대략적인 제안을 하면, 유럽위원회가 법안을 제출하고, 유럽의회와 각료이사회가 서명하여 발효시키는 방식으로 법규범을 제정한다.¹²

(2) EU 법규범의 체계와 입법과정

EU법의 체계를 보면, 최상위 법규범(Primäres Unionsrecht)으로 EU조약(EUV)¹³과 EU기능조약(AEUV)¹⁴을 들 수 있는데, EU조약은 EU의 구성원칙, EU의 법인격, 주요기관의 구성과 역할, 회원국의 권리 의무, 공동 외교안보 정책 등에 관하여 규정하고 있으며, EU기능조약은 EU조약을 구체화한 것으로 EU의 역할과 정책, 운영에 관한 내용을 포함하고 있다. 하위법규범(Sekundäres Unionsrecht)으로는 규정(Regulation), 지침(Directive) 및 결정(Decision)이 언급된다. 규정은 그 자체로 일반적·직접적으로 적용되기 때문에 이를 위한 구성국가들의 자국법화가 필요하지 않다. 더욱이 구성국가들은 규정의 일부 조항에 대하여 효력발생의 유보를 둔다든가 규정의 내용 중에서 자신의 국가에 유리한 내용만이 효력을 지니도록 하는 등의 예외를 둘 수 없다. 이와 달리 지침은 특정한 목적을 달성하기 위해 정해

³ * 박신욱(경상국립대학교 법학과 교수)

⁴ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1ff.).

⁵ Richtlinie (EU) 2019/790 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinien 96/9/EG und 2001/29/EG (ABl. L130 vom 17. Mai 2019, S. 92ff.).

⁶ Richtlinie (EU) 2019/771 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte des Warenkaufs, zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinie 2009/22/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 1999/44/EG (ABl. L 136 vom 22.5.2019, S. 28ff.).

⁷ Richtlinie (EU) 2019/770 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte der Bereitstellung digitaler Inhalte und digitaler Dienstleistungen (ABl. L 136 vom 22.5.2019, S. 1ff.).

⁸ Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten (ABl. L 186, 11. Juli 2019, S. 57 ff.).

⁹ Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG.

¹⁰ Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor.

¹¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_19_1169 (2022년 6월 15일 검색).

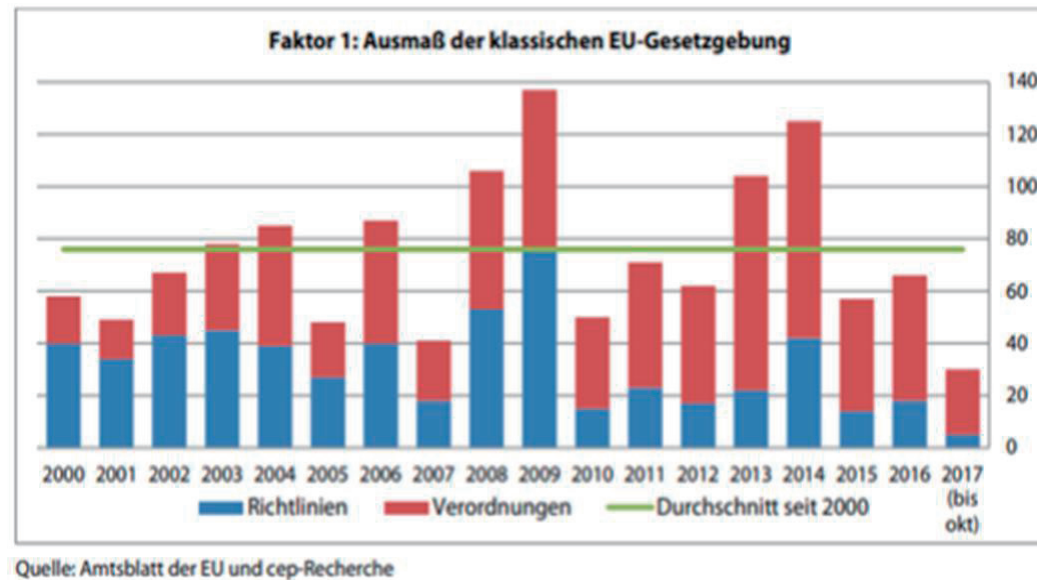
¹² Matthias Herdegen, Europarecht, 13. Aufl., München, S. 90ff.

¹³ Vertrag über die Europäische Union (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 13ff.).

¹⁴ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47ff.).

진 기간 내에 입법화하는 별도의 절차가 필요하다. 결정은 규정과 마찬가지로 그 대상자에 대하여 직접 구속력이 있으나 규정과 달리 개별적으로 행해진다는 특징이 확인된다.¹⁵ 최근 EU법의 입법과정에서 규정의 비율이 점차로 확대되고 있다.

[그림 3] 규정과 지침의 빈도

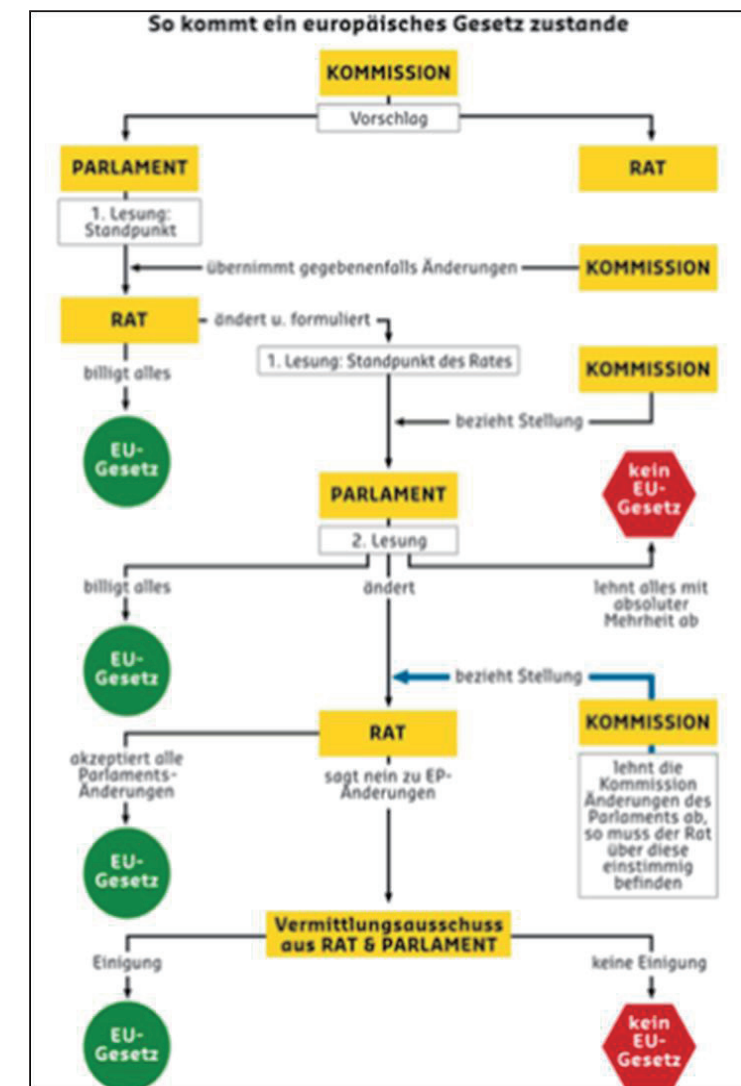


위의 <그림 4>는 유럽연합에서 규정과 지침의 빈도를 보여주고 있는데, 2009년 이후 지속적으로 규정의 비율이 높아지고 있다.¹⁶ 규정이 갖는 특징으로 인해 유럽연합의 구성국가들은 동일한 법규범의 체계로 편입되고 있다고 볼 수 있다. 지침의 경우 자국법화의 과정에서 구성국가들은 자신의 특수성을 고려할 수 있지만 규정의 경우에는 그렇지 못하기 때문이다.

<그림 5>는 유럽연합의 일반입법절차(Ordentliche Gesetzgebungsverfahren)를 보여주고 있다(Art. 294 AEUV).¹⁷ 일반입법절차의 과정은 단계별 독회(Lesung)의 과정으로 구분할 수 있다. 제1독회의 과정에서는 제출된 입법안에 대해서 유럽의회가 의견을 표명하고 이에 대해 각료이사회가 동의할 하면 법률안은 채택된다. 각료이사회가 유럽의회의 의견에 동의하지 않는 경우, 각료이사회는 자신의 의견을 채택한 후 그 이유와 함께 이를 유럽의회에 통지하여 제2독회로 진입하기 된다. 제2독회에서는 각료이사회가 자신의 의견을 통지한 후 3개월 이내에 유럽의회가 다수결에 의해 각료이사회

의 의견에 동의하면 각료이사회가 제시한 입법안 채택하게 된다. 또는 유럽의회 의원의 다수결을 통한 각료이사회 의견 거부하게 되면 입법안은 폐기된다. 또 다른 선택지가 존재하는데, 유럽의회가 의원의 다수결에 의해 새로운 개정안을 제시하게 되면, 각료이사회는 3개월 내로 가중다수결에 의한 그 개정안이 채택된다. 각료이사회가 유럽의회의 개정안 거부하거나 3개월 도과되는 경우에는 조정(Vermittlungsausschuss)단계로 진입하게 된다.

[그림 4] 일반적 입법절차



유럽의회 및 각료이사회가 파견한 구성원으로 조직된 조정위원회는 최장 6주 간 공동안의 도출을 시도하며, 이때에는 유럽집행위원회도 참여하게 된다. 공동안 도출에 실패하게 되면 법률안은 최종적으로 폐기되지만, 조정위원회의 운영을 통해 유럽의회 측 구성원의 다수결 및 이사회 측 구성원의 가중

¹⁵ Matthias Herdegen, S. 145ff.

¹⁶ https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/EU-Indikator/cepStudie_Jaehrlicher_EU-Indikator_2017.pdf (2022년 6월 15일 검색).

¹⁷ <https://www.europarl.europa.eu/germany/de/europ%C3%A4isches-parlament/ordentliches-gesetzgebungsverfahren> (2022년 6월 15일 검색).

다수결을 통해 공동안을 도출하는 경우 제3독회 돌입하게 된다. 제3독회가 시작 후 6주 내에 유럽의회
의 다수결 및 이사회의 가중다수결을 통해 공동안에 합의가 이루어지면 입법안이 채택되지만, 6주 내
에 합의가 이루어지지 않는 경우에는 최종적으로 폐기된다.¹⁸ 통계에 따르면, 1999년부터 2004년까지
는 법률안의 33%가 제1독회에서 처리되었고, 2004년부터 2009년까지는 72%가, 2009년부터 2013년
까지는 81%의 법률안이 제1독회에서 처리되었다.¹⁹

EU조약과 EU기능조약에서 규정하는 구체적인 사안에 대해서 특별입법절차(Besondere
Gesetzgebungsverfahren)를 통한 입법과정이 이루어질 수 있다. 입법절차에서 유럽의회와 각료이사
회 간의 공동결정을 통해 입법적 행위가 채택되는 것과는 달리 특별입법절차의 경우에는 각료이사회의
참여 하에 유럽의회가 입법적 행위를 채택하거나 그 반대의 경우로 절차가 진행된다. 특별입법절차
는 다시 동의절차(Zustimmungsverfahren)와 협의절차(Konsultationsverfahren)로 구분된다. 협의절차
는 유럽집행위원회가 법안을 제출하게 되면, 유럽의회의 의견을 구한 후 각료이사회가 최종결정을 하
는 구조를 말한다. 협력절차에서는 유럽집행위원회가 법안을 제출한 후, 각료이사회가 제안된 법안을
유럽의회에 발송하여 1차 의견을 구한 후 각료이사회가 이를 채택하여 공동입장을 유럽의회에 다시 제
출하고, 유럽의회가 묵인, 환부거부, 개정안 제출의 방식으로 의견을 표명하면, 각료이사회가 법안의결
혹은 개정안 채택 또는 거부의 방식을 취할 수 있게 된다. 동의절차(Zustimmungsverfahren)는 유럽집
행위원회가 법안을 제출한 후, 각료이사회가 제안된 법률안을 유럽의회에 발송하여 동의를 얻은 후 법안
을 최종적으로 의결하게 된다. 유럽의회는 동의를 함에 있어 법률안을 변경할 수 없다는 특징이 있다.

DMA는 소위 “3자 협상(Trilog)”의 방식을 택하고 있다. 이 과정에서는 유럽의회와 각료이사회 그리
고 유럽집행위원회가 동등하게 함께 법률안을 처리하게 된다. 특히 유럽집행위원회는 정치적으로 중
립적인 위치에서 중재의 역할을 맡게 된다. 원칙적으로 공식적인 3자 협상은 각료이사회가 유럽의회의
제2독회 과정에서 제안한 개정안에 동의하지 않은 경우 조정단계에서 진행되는 것이지만, “비공식적
3자 협상(informeller Trilog)”은 제1독회 중 또는 제2독회의 진행에 앞서 이루어지기 때문에 비공식적
3자 협상의 과정은 매우 빠르게 이루어진다는 특징이 있다. 이러한 비공식적 절차는 각료이사회와 유
럽의회 사이의 협상에 매우 많은 시간이 소요된다는 점에서 최근 빈번히 활용되고 있으며 DMA의 입
법과정도 이 과정을 거치고 있는 것이다.²⁰ 앞서 살펴본 바와 같이 최근 들어 제1독회에서 법률안이 처
리되는 비율이 급속도로 높아진 이유도 이러한 까닭으로 보인다. 문제는 비공식적 3자 협상은 협상의
내용이 대중에게 공개되지 않는다는 점에 있다. 원칙적으로 3자 협상도 EU조약 제13조에 따라 대중으
로부터 수용되어야 하며, 대중에게 정보를 제공해야 함에도 이러한 과정이 생략된 채로 이루어진다는
문제는 지속적으로 제기되어 왔다.²¹

3. 디지털시장법안의 배경과 주요내용

(1) 제안의 배경

DMA의 공식 명칭은 “디지털 영역에서의 경쟁이 가능하고 공정한 시장에 관한 유럽의회 및 유럽이
사회의 규정안(Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE
COUNCIL on contestable and fair markets in the digital sector)”이다. 2020년 12월 15일 유럽집행위
원회는 DSA와 DMA라는 두 가지 법률의 초안을 제안하는 디지털 서비스법 패키지를 발표하였다. 이
법률안들은 승자독식(winner takes all)이라는 특징을 가지고 있는 유럽 내 고도로 집중된 디지털 시장
을 경쟁이 가능하고 공정한 디지털 시장을 조성하는데 그 목표를 두고 있다. 특히 유럽연합 내에서 디
지탈 서비스를 제공하는 사업자에게 통일된 행위규칙을 정함으로써 플랫폼 경제에 대하여 새로운 규
제체계를 마련하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 후에 자세히 소개하겠지만 이러한 제안이 입법되면 온
라인 “게이트키퍼(gatekeeper)” 역할을 담당하는 플랫폼 뿐만 아니라, 대부분의 디지털 서비스 사업자와
이들의 상업적 이용자 및 고객에게 중대한 영향을 미칠 것으로 이해된다. 제안 초기에는 2023년까지
는 시행될 것이라는 전망이 있었지만, 최근에는 비공식적 3자 협상으로 인해 2022년 중반에 발효될
수 있다는 전망도 제기되고 있다. 중요한 것은 이러한 제안이 결국 Big Tech로 통칭되는 GAFAM(google,
amazon, facebook, apple, Microsoft)를 겨냥한 법률안으로 평가된다는 것이다.²² DMA 79번째 고려이
유(Erwägungsgründe)에는 다음과 같은 제안의 이유를 제시하고 있다.

“이 규정의 목적은 최종사용자를 위한 혁신, 디지털 제품 및 서비스의 고품질, 공정하고 경쟁력 있는
가격, 고품질 및 선택권을 확보하기 위하여 일반적으로는 경쟁이 가능하고 공정한 디지털 영역을 보장
함과 동시에 특히 경쟁이 가능하고 공정한 핵심 플랫폼 서비스를 보장하는 것이다.”

결국 소비자를 보호하겠다는 목적을 천명하고 있는 DMA 79번째 고려이유에도 불구하고, DMA의
내용 중에는 소비자와 관련된 내용은 존재하지 않는 비판도 의미있게 지적되고 있다.²³

(2) DMA의 구조

DMA는 다음과 같이 총 6개의 장과 39개의 조문으로 구성되어 있으며, 핵심적인 내용은 제3장에 집
중되어 있다.

제1장(대상, 적용범위 및 정의규정) - 제1조(대상 및 적용범위), 제2조(정의규정)

¹⁸ Matthias Herdegen, S. 180ff.

¹⁹ <https://www.wiki.de-de.nina.az/Trilog.html> (2022년 6월 15일 검색).

²⁰ <https://emr-sb.de/rueckblick-und-vod-webinar-dma-vor-dem-trilog-vom-18-januar-2022/> (2022년 6월 15일 검색).

²¹ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/59978> (2022년 6월 15일 검색).

²² Nico Gielen/Steffen Uphues, Digital Markets Act und Digital Services Act – Regulierung von Markt- und Meinungsmacht durch die Europäische Union, EuZW 2021, S. 627ff; Boris P. Paal/Lea Katharina Kumkar, Wettbewerbsschutz in der Digitalwirtschaft, NJW 2021, S. 809ff.; Florian Flamme, Schutz der Meinungsvielfalt im digitalen Raum, MMR 2021, S. 770ff; Rupprecht Podszun, Should Gatekeepers Be Allowed to Combine Data? Ideas for Art. 5(a) of the Draft Digital Markets Act, GRUR Int. 2022, S. 197ff.

²³ Rupprecht Podszun, The Digital Markets Act: What’s in it for Consumers?, EuCML 2022, S. 1ff.

제2장(게이트키퍼) - 제3조(게이트키퍼의 지정), 제4조(게이트키퍼의 상황에 대한 검사)

제3장(게이트키퍼의 불공정하거나 분쟁가능성을 제한하는 관행) - 제5조(게이트키퍼의 의무), 제6조(게이트키퍼에 대한 추가적 의무부과가능성), 제7조(게이트키퍼에 의한 의무준수), 제8조(의무이행의 유보), 제9조(공익을 위한 불가피한 사유로 인한 의무의 면제), 제10조(게이트키퍼의 의무에 대한 업데이트), 제11조(탈법행위의 금지), 제12조(합병의 경우 보고의무), 제13조(감독의무)

제4장(시장조사) - 제14조(시장조사의 착수), 제15조(게이트키퍼 지정을 위한 시장조사), 제16조(의무 불이행시 시장조사), 제17조(새로운 서비스 및 관행에 대한 시장조사)

제5장(조사, 집행 및 모니터링 권한) - 제18조(절차의 개시), 제19조(정보의 요구), 제20조(청문 및 진술의 수용권한), 제21조(현장점검의 권한), 제22조(잠정조치), 제23조(의무이행에 대한 약정), 제24조(의무이행 및 조치에 따른 모니터링), 제25조(위반행위의 인정과 중지명령), 제26조(과태료), 제27조(강제금), 제28조(제재의 시효), 제29조(제재 이행을 위한 시효), 제30조(의견 개진의 권리 및 파일을 조사할 권리), 제31조(비밀준수), 제32조(디지털 시장 자문위원회), 제33조(시장조사 개시요청)

제6장(일반조항) - 제34조(결정의 공개), 제35조(유럽법원을 통한 재량권 검토), 제36조(시행규정), 제37조(권한의 위임), 제38조(평가), 제39조(발효)

가장 먼저 확인해야 하는 것은 누가 DMA의 적용대상인가라는 점이다. 이는 DMA 제2조에서 적시되어 있는데, 이에 따르면 DMA의 적용대상자는 게이트키퍼(gatekeeper)로 지정된 핵심플랫폼서비스제공자(Betreiber zentraler Plattformdienste/provider of core platform services)를 말하며, 핵심플랫폼서비스란 현재 DMA에 한정적으로 열거되어 있는 8개 서비스를 제공하는 플랫폼서비스제공자를 말한다. 여기에는 온라인중개서비스(a호), 검색엔진(b호), 소셜네트워크(c호), 영상 공유플랫폼(d호), 전화번호 등에 기반을 두지 않은 개인 간 커뮤니케이션서비스(e호), 운영체제(f호), 클라우드 컴퓨팅서비스(g호) 및 a호부터 g호까지 언급된 플랫폼서비스제공자가 운영하는 광고(h호)가 포함된다. 대부분의 플랫폼서비스 제공자는 그 범주가 명확하지만, 운영체제가 무엇인지 분명하지 않을 수 있다. 그러나 정의 조항을 통해 이를 명백히 하고 있는데, 이에 따르면 운영체제란 하드웨어 또는 소프트웨어의 기본적인 기능을 제어하고 소프트웨어의 이행을 가능하게 하는 시스템소프트웨어를 의미한다. 이렇게 DMA가 적용의 내용을 열거주의를 통해 확정하고 있지만, 범위가 상당히 광범위하고, 이러한 범위는 향후 시장 조사를 통해 더 확장될 수 있기 때문에(DMA 제17조), 서비스의 종류 그 자체가 중요한 것으로 이해되지 않는다. DMA에서 제안하고 있는 게이트키퍼의 판단 기준은 다음 세 가지이다.

- 역내시장에서의 상당한 영향력(a significant impact on the internal market)이 있을 것(Nr. 1)

- 플랫폼이용사업자들이 최종이용자들에게 닿는 중요한 관문(important gateway for business users to reach end users)으로서 기능하는 핵심적 플랫폼 서비스를 운영할 것(Nr. 2)

- 운영하는 서비스와 관련하여 확고하고 견고한(entrenched and durable) 지위를 갖고 있거나 가까운 장래에 이러한 지위를 누릴 것으로 예견될(foreseeable) 것(Nr. 3)

사업자가 위 기준을 모두 충족하는 경우 그는 유럽집행위원회에 의해 게이트키퍼로 지정되게 된다. 역내시장에서의 상당한 영향력은 다음과 같은 기준으로 판단하게 된다(DMA 제3조 제2항).

- 최소 3개 이상 구성국가 내에서 활동하면서, 유럽경제지역(EEA)에서의 최근 3개 사업연도 동안의 연매출액이 65억 유로 이상(≒ 8조 9천억원) 또는 직전 사업연도를 기준으로 시가총액이 평균 650억 유로 이상(≒ 88조 2천억원)인 경우 또는 그에 상당하는 가치가 인정되는 경우

- EEA는 유럽 공동체(EC)와 유럽자유무역연합(EFTA)이 유럽의 경제 통합을 위해 구성된 경제 블록으로 EU 구성국가와 아이슬란드, 리히텐슈타인 및 노르웨이가 포함된 유럽시장

플랫폼이용사업자들이 최종이용자들에게 닿는 중요한 관문으로서 기능하는 핵심적 플랫폼 서비스를 운영할 것(Nr. 2)이라는 의미는 유럽연합 내에서 월간 활성 최종이용자(monthly active end users) 수가 4천 5백만 명 이상(= DSA의 대규모 온라인 플랫폼의 기준)이고, 직전 사업연도 기준으로 연간 활성 이용사업자(yearly active business users) 수가 10,000개사 이상인 경우에 인정된다.

운영하는 서비스와 관련하여 확고하고 견고한 지위를 갖고 있거나 가까운 장래에 이러한 지위를 누릴 것으로 예견될 것(Nr. 3)이라는 의미는 위 두 번째 요건이 최근 3개 사업연도 동안 계속하여 충족되는 경우에 긍정된다.

사업자들은 DMA 제3조 제2항의 기준에 해당하는 경우 3개월 내에 유럽집행위원회에 신고(notify)하고 관련 정보를 직접 제출하여야 한다(DMA 제3조 제3항) 다만 이러한 정보를 제공하지 않더라도 유럽집행위원회는 사업자를 게이트키퍼로 지정할 수 있다는 점은 유럽집행위원회의 영향력이 절대적이라는 것을 의미한다. 정보를 제출받은 유럽집행위원회는 60일 내에 해당 사업자를 게이트키퍼로 지정하게 되는데(DMA 제3조 제4항), 다만 사업자는 자신이 위 정량 지표는 충족하지만 실질적으로 DMA 제3조 제1항의 게이트키퍼 기준에 부합하지 않는다는 점을 명확히 입증하여 위 추정을 번복시킬 수는 있다. 이러한 판단을 하는 경우 유럽집행위원회는 게이트키퍼 판단을 위해서 해당 사업자의 사업규모, 이용자 수, 진입장벽, 사업자가 데이터 등으로부터 얻는 이득의 규모와 범위, 이용자들의 고착(lock-in) 정도, 기타 시장의 구조적 특징들을 고려하게 된다(DMA 제3조 제6항) 그러나 추정 기준에 부합하지 않거나 추정이 번복된 경우라 하더라도 사업자가 게이트키퍼로 지정될 가능성에서 완전히 벗어나는 것은 아닌데, 왜냐하면 유럽집행위원회는 DMA 제15조에 규정된 시장조사 절차에 따라 해당 사업자를 게이트키퍼로 판단하고 지정할 수 있도록 하고 있기 때문이다. 이렇게 게이트키퍼로 지정되게 되면 다음의 의무를 부담하게 된다(DMA 제5조).

- 이용자의 실질적 동의(opt-in) 없이 서로 다른 경로를 통해 수집한 개인 데이터를 결합시키는 행

위 금지(a호)

- 플랫폼 이용사업자가 게이트키퍼 이외의 다른 온라인중개서비스를 통하여 동일한 상품 또는 서비스를 다른 가격 또는 다른 조건으로 제공하는 행위를 허용(b호)

- 플랫폼 이용사업자가 게이트키퍼 플랫폼의 최종이용자들에게 직접 판촉할 수 있도록 하고, 최종이용자들이 게이트키퍼의 플랫폼 또는 다른 방식으로 계약을 체결하게 하고, 만일 최종이용자가 플랫폼 이용사업자가 제공한 상품 또는 서비스를 게이트키퍼의 플랫폼을 이용하지 않고 취득한 경우에도 최종이용자가 게이트키퍼의 플랫폼을 통해 플랫폼 이용사업자가 제공한 소프트웨어 응용프로그램을 사용하여 콘텐츠 등에 접근 및 사용할 수 있도록 허용(c호)²⁴

- 게이트키퍼의 관행과 관련된 문제들을 이용사업자가 관할 당국에 보고하는 것을 방지하거나 제한하는 행위 금지(d호)

- 플랫폼 이용사업자들에게 게이트키퍼가 자신의 플랫폼을 통해 제공하는 서비스와 관련하여 게이트키퍼의 플랫폼에서 사용되는 ID 사용을 제안하거나 상호운영하도록 요구하는 행위 금지(e호)

- 게이트키퍼가 자신의 핵심 서비스에 접근하기 위한 조건으로 플랫폼 이용사업자나 최종이용자에게 다른 핵심 플랫폼 서비스에 등록하도록 강요하는 행위 금지(f호)

- 광고 서비스를 제공하는 게이트키퍼는 광고주와 퍼블리셔들의 요청이 있는 경우 가격과 보상 관련 정보를 제공(g호)

추가적으로 게이트키퍼에게는 다음과 같은 의미가 부과되는데, 이러한 의무의 부과는 자유권적 측면과 비밀유지와 관련하여 플랫폼서비스제공자를 과도하게 제한하는 것이 아닌가라는 비판에 직면할 수 밖에 없다(DMA 제6조 제1항).

- 게이트키퍼가 플랫폼 서비스를 제공하는 동시에 플랫폼 이용사업자들과 경쟁하는 경우, 플랫폼 이용사업자의 최종사용자 활동 및 플랫폼 이용사업자들의 거래를 통해 생성되거나 게이트키퍼의 플랫폼 이용사업자 및 플랫폼 이용사업자의 최종사용자가 제공한 비공개 정보를 이용하는 행위의 금지(a호)

- 최종이용자가 플랫폼 서비스에 사전 설치된 응용 프로그램을 삭제할 수 있도록 허용(b호)

- 최종이용자가 게이트키퍼의 운용시스템에서 사용하거나 상호 운용할 수 있는 제3자의 소프트웨어

응용 프로그램, 제3자에 의해 운영되는 스토어 등을 게이트키퍼의 운용시스템에 설치 또는 효과적으로 이용하거나 게이트키퍼의 플랫폼 이외의 다른 수단에 의해서도 접근할 수 있도록 허용(c호)

- 랭킹 순위를 결정함에 있어서 게이트키퍼 스스로 또는 제3자에 의해 제공되는 서비스 및 제품이 제3자가 제공하는 유사한 서비스 및 제품보다 우대하는 것을 금지하며, 랭킹은 공정하고 차별 없는 조건으로 결정되어야 함(d호)

- 게이트키퍼의 운용시스템을 통해 접근 가능한 다양한 소프트웨어 응용 프로그램 및 서비스 사이에서 최종이용자가 선택하고 구독하는 것을 기술적인 방식으로 제한하는 행위(e호)

- 플랫폼 이용사업자 및 부가서비스 제공자(z.B. 결제서비스)에게 게이트키퍼가 부가서비스를 제공함에 있어 사용하는 동일한 운용시스템, 하드웨어 또는 소프트웨어 기능에 접근하게 하고 상호 운영하도록 함(f호)

- 광고주와 퍼블리셔들의 요청이 있는 경우, 게이트키퍼의 실적 측정을 위한 도구에 대한 접근권한과 인벤토리에(ad inventory)대한 자체 검사를 수행하는데 필요한 정보를 제공하도록 함(g호)

- 플랫폼 이용사업자와 또는 최종이용자의 활동을 통해 생성된 정보의 이동을 실효성 있게 보장하고 특히 최종이용자에 의한 정보의 이동을 용이하게 하는 도구의 제공(h호)

- 플랫폼 이용사업자 및 플랫폼 이용사업자가 승인한 제3자에게 게이트키퍼의 플랫폼 서비스 이용과 관련하여 발생한 정보에 대한 효과적이고, 우수한 품질의, 계속적이고 실시간적인 접근과 이용을 무료로 보장; 개인정보의 경우에는 직접적으로 최종이용자에 의한 제품 또는 서비스의 이용과 관련이 있는 한도에서 이러한 제품 또는 서비스가 게이트키퍼의 플랫폼을 통해 플랫폼 이용사업자가 제공하였고, 최종이용자가 정보교환에 대해 동의를 한 경우에 가능(i호)

- 검색엔진을 운영하는 제3자가 요청하는 경우, 게이트키퍼가 제공하는 검색엔진에서 최종이용자에 의해 생성된 무료와 유료 검색결과와 관련된 랭킹, 검색, 클릭 그리고 데이터 보기(Anzeigedaten)에 대한 공정하고 합리적이며 비차별적인 접근의 제공(j호)

- 앱스토어에 플랫폼 이용사업자가 접근할 수 있도록 공정하고 비차별적인 약관을 적용(k호)

이와 같이 게이트키퍼는 DMA 제5조와 제6조의 의무를 이행해야 하며, DMA 제17조에 따른 시장조사 후 이를 기초로 한 유럽집행위원회에 의한 게이트키퍼의 의무에 대한 업데이트(DMA 제10조)가 가능하기 때문에 게이트키퍼에 대한 의무는 향후 예측할 수 없는 상황에 빠질 수 있게 된다. 더욱이 게이트키퍼가 DMA 제5조 및 제6조 위반하게 되면 유럽집행위원회는 DMA 제25조(불이행)에 근거하여 위반사실을 확정하여 결정하고, 이에 따른 과태료 및 강제금(DMA 제27조)의 처분을 받게 된다. 경우

²⁴ 예를 들어 앱스토어를 통해 앱을 배포한 후 자사 사이트에서만 콘텐츠를 판매하거나 자사 사이트로 유도하는 행위를 계약으로 제한하는 것을 금지하는 것으로 이해된다.

에 따라 집행위원회는 규제방식에 대해 지정할 수 있지만, DMA에서는 의무이행을 유보(DMA 제8조)하거나 공익을 위한 불가피한 사유로 인한 의무의 면제(DMA 제9조)를 가능하게 하고 있다.

확인한 바와 같이 유럽집행위원회는 막대한 권한을 갖고 있는데, 추가적으로 플랫폼서비스제공자가 게이트 키퍼로 지정될만한지 여부 등을 결정하기 위한 조사권한(DMA 제15조)도 가지게 된다. 더욱이 시장조사에 의해 게이트키퍼가 시스템적으로 DMA 제5조, 제6조의 의무를 해태하고 있는 것을 확인하고, 이에 의해 게이트키퍼로의 지위가 더욱 강화되고 있는 경우, 유럽집행위원회는 게이트키퍼에 대하여 행위 교정조치(verhaltensbezogene Abhilfemaßnahme) 또는 구조적 조치(strukturelle Abhilfemaßnahmen)를 할 것을 명할 수 있게 된다(DMA 제16조 제1항). 다만 이는 조직에 대한 구조적 조치는 대체적인 행위 교정조치가 없거나 또는 대체적인 행위 교정조치 보다 과중한 것으로 되는 경우에 한정된다(DMA 제16조 제2항). 5년 이내에 3회 이상 의무위반이 있는 경우 시스템적으로 의무를 해태한 것으로 본다(DMA 제16조 제3항). 추가적으로 유럽집행위원회는 플랫폼의 경쟁력을 제한하거나 불공정한 데도 불구하고 규정(Verordnung)으로 효과적으로 대처할 수 없는 행위를 찾기 위해서도 조사를 할 수 있게 된다(DMA 제17조). 더욱이 유럽집행위원회는 게이트키퍼의 의무준수부과를 위한 조치(DMA 제1조)를 도입하기 위한 목적, 위반행위의 인정과 중지명령(DMA 제25조)을 발하기 위한 목적, 과태료 부과(DMA 제26조)의 목적으로 유럽집행위원회는 조사권한을 갖게 되며, 이를 위해 필요한 정보를 요청할 수도 있게 된다.

4. 디지털시장법안에 대한 평가

DMA에 대한 가장 핵심적인 비판은 플랫폼서비스제공자에게 필요한 것이 과연 무엇인가에 대한 논의로부터 시작된다.²⁵

DMA는 표준화된 행동의무를 도입하여 시장독점적 지위를 가지고 있는 플랫폼서비스제공자들과 다른 플랫폼서비스제공자들이 경쟁할 수 있는 구도를 만들기 위한 근본적인 목적을 가지고 있다. 다시 말하면, DMA 제5조와 제6조는 경쟁업체의 위법행위에 대한 제재를 규율하는 것이 아니고, 사전적 규제를 통해 인프라가 없거나 적은 플랫폼서비스제공자의 결핍을 보충하는데 목표가 있는 것으로 파악된다는 것이다. 그렇기 때문에 DMA는 시작부터 경쟁법적 도구가 아니라 다른 규제의 목적을 가지고 있는 법률이라고 볼 수 있다. 더욱이 DMA의 근거는 EU기능조약 제103조(EU 경쟁규칙의 시행)가 아니고, 제114조(EU 역내시장의 실현)이다. 그렇기 때문에 만일 DMA가 경쟁법으로서의 기능에 목표를 갖추기 위해서는 입법근거가 EU기능조약 Art. 103가 되어야 하며, 이에 따라 입법의 과정 역시 EU기능조약 Art. 352이 적용되어야 하는데, 이러한 입법절차가 지켜질 수 있는지에 대한 의문이 제기되고 있다.

²⁵ Nico Gielen/Steffen Uphues, Digital Markets Act und Digital Services Act, EuZW 2021, 627; Boris P. Paal/Lea Katharina Kumkar, Wettbewerbsschutz in der Digitalwirtschaft, NJW 2021, 809.

물론 검색을 통한 결과값은 더 이상 단순한 정보의 제공에 그치지 않고 제품 및 서비스의 판매와 직결되기 때문에 어느 정도 이러한 규제에 대한 합리적 이유를 찾을 있을 것이다. 다만 게이트키퍼를 선정함에 있어 기준이 매우 낮게 잡혀있는 것은 아닌가에 대한 의견이 있다. 빅테크(Big Tech)인 GAFAM(Alphabet (Google), Amazon, Apple, and Meta (Facebook), Microsoft)이 규제의 목적이라면 더 높은 기준값을 설정해야 한다는 것이다.²⁶

규정(Verordnung)을 이용한 입법은 구성국가들의 입법권한을 침해할 가능성이 높으며, 규정의 활용이 높아지는 현 상황에 대한 일반적인 비판도 존재한다.²⁷ 이와 더불어 규제개념의 모호성은 기술의 발전으로 인하여 더욱 더 심화될 것이고, 많은 유형의 서비스를 정의하는 것과 이들 서비스 간의 경계를 구분하는 것은 사실상 불가능한 수준에 이르렀다는 점을 DMA는 간과한 것이 아닌가라는 주장도 합리적이다. 또한 표현의 자유와 다양성을 보호하기 위한 조치와 상치될 가능성이 존재 제재수단 중 강제매각은 가능한 것인지에 대한 의문의 제기 나아가 이러한 제재수단이 과연 소비자의 이익에 부합하는지에 대한 의문의 제기 역시 합리적인 주장으로 보아야 한다.²⁸

III. 유럽연합 디지털서비스법안(DSA)과 온라인 플랫폼의

규모별 차등규제²⁹

1. 서론

2020년 12월 15일 유럽연합 집행위원회에서는 온라인상의 불법 콘텐츠 삭제, 이용자의 기본권 보호, 사업자의 책임 조정 등을 내용으로 하는 디지털서비스법안(Digital Services Act, 이하 'DSA'라 함)³⁰을 규칙(Regulation)으로서 제안(Proposal)하였다.³¹ 그리고 이 제안은 2022년 4월 23일 유럽의회(European Parliament)와 회원국 간의 정치적 합의(political agreement)에 도달하였다.

DSA는 이후 유럽의회와 유럽연합이사회의 최종적인 공식승인 절차만을 남겨두고 있다. 채택되면 유럽연합 전 지역에 직접 효력을 가지며, 발효 후 15개월 또는 2024년 1월 1일 중 더 늦은 날로부터 시

²⁶ Nico Gielen/Steffen Uphues, S. 627ff.

²⁷ Matthias C. Kettmann/Wolfgang Schulz/Martin Fertmann, Anspruch und Wirklichkeit der Plattformregulierung, ZRP 2021, S. 138ff.

²⁸ Fabian Seip/Matthias Berberich/Hengeler Mueller, Der Entwurf des Digital Markets Act, GRUR-Prax 2021, S. 44ff.

²⁹ * 김세준(경기대학교 법학과 교수)

³⁰ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC, European Commission 2020/0361.

³¹ 김현수/전성호, 유럽연합 디지털서비스법안(Digital Services Act)의 주요 내용 및 시사점, KISDI Premium Report 20-11, 정보통신정책연구원, 2020, 4면.

행된다. 다만 대규모 온라인 플랫폼과 대규모 온라인 검색엔진에 대해서는 더 일찍, 즉 그 지정 후 4개월이 경과한 날로부터 적용된다.³²

Ursula von der Leyen 유럽연합집행위원회(European Commission) 위원장은 DSA에 대한 정치적 합의에 관해 다음과 같이 언급했다. “DSA는 유럽연합의 모든 온라인 서비스에 대한 기본 규칙을 업그레이드한다. 이는 온라인 환경을 안전한 공간으로 만들어주며, 이로써 표현의 자유와 디지털 비즈니스의 기회를 보호하도록 할 것이다. 또한 오프라인에서 불법인 것은 온라인에서도 불법이어야 한다는 원칙에 실질적인 효과를 준다. 그리고 규모가 클수록 온라인 플랫폼의 책임도 커진다. 2022년 3월 정치적 합의를 도출한 디지털시장법(DMA)을 보완하는 오늘의 합의는 모든 유럽인, 모든 EU 기업 및 국제적 거래상대방들에게 강력한 신호를 보낼 것이다.”³³

DSA에서는 규칙이 적용되는 대상을 크게 네 가지 유형으로 차등적으로 설정하고 각각에 해당하는 의무규정을 별도로 두고 있다. 특히 온라인 플랫폼 역시 그 규모에 따라 세 가지 형태로 구분하고 있으므로 우리 플랫폼 관련 법제에서도 비교검토대상으로서의 중요성이 크다고 할 수 있다. 그러므로 본고에서는 DSA에서 각 온라인 플랫폼에 어떠한 의무를 부과하고 있는지, 특히 그 규모별로 각각 살펴보고자 한다. 또한 DSA에 관해 일부 제기될 수 있는 비판적 입장 역시 소개하고자 한다. 이로써 유럽연합의 상황과 우리의 상황에 차이가 있음을 확인하고 그에 따라 적절한 규율체계를 마련하는데 기여할 수 있을 것으로 본다.

2. 유럽연합 디지털서비스법안에서 온라인 플랫폼의 차등 규율³⁴

(1) 기본취지

DSA는 안전한 온라인 환경을 보장하기 위하여 중개 서비스(intermediary service)³⁵ 제공자로 하여금 책임감 있고 성실한 행위를 하도록 촉진하여 유럽연합 시민과 그 밖의 당사자가 기본권, 특히 표현과 정보의 자유를 자유롭게 행사할 수 있도록 한다. 그럼에도 불구하고 이 법안의 주요 특징은 규칙을 이와 같은 목표를 달성하는데 필요한 부분으로 엄격히 제한하는데 있다.³⁶ 이에 따라 DSA는 소위 비

례의 원칙(Proportionality)에 입각하여 규정되어 있으며 이는 다음과 같은 특성으로 나타난다.

디지털 서비스가 불법적인 행위에 오용되지 않고 서비스 제공자가 책임감 있는 운영을 하도록 하기 위하여, DSA는 서비스의 성격과 규모에 따라 각기 다른 유형의 디지털 서비스 제공자에게 비대칭적인 상당주의의무(due diligence obligations)를 설정한다. 이와 같은 접근방식은 특정한 문제들이 나타나는 영역에 한하여 그것만을 범주로 다루며, 동시에 그 범주의 문제들과 무관한 공급자들에게는 과도한 부담을 주지 않는다. 가령 특정한 범위에서의 실질적 의무는 공개토론 및 거래를 촉진하는 중심적이고 체계적인 역할을 하게 된 대규모 온라인 플랫폼(very large online platforms)의 범위로 제한되기도 한다. 의무에 대한 비례성 그리고 국경을 초월하는 디지털 서비스의 특성을 고려하여, DSA는 대규모 온라인 플랫폼에 대한 유럽연합 수준의 감독을 강화함으로써 회원국 전체의 협력 메커니즘을 도입하고자 한다. 반면에 매우 소규모의 제공자는 의무가 완전히 면제된다.³⁷

이와 관련하여 상당주의의무가 해당 중개서비스의 유형과 성격에 맞게 적용되는 것이 가장 핵심적이다. 따라서 DSA는 모든 중개 서비스 제공자에게 적용되는 기본적인 의무와 호스팅서비스 제공자, 특히 온라인 플랫폼 및 대규모 온라인 플랫폼에 대한 추가적인 의무를 별도로 규정한다. 중개 서비스 제공자는 서비스의 성격과 규모를 고려하여 이러한 다양한 범주에 속하게 되는 한, 이 규정에서 적용받는 의무를 모두 준수해야 한다. 합리적이고 비임의적인 것으로서 이와 같은 조화로운 주의의무는 서비스를 제공받는 자의 정당한 이익 보호, 불법적인 관행 처리 및 온라인에서의 기본권 보호와 같이 확인된 공공정책적 문제를 해결하기 위해 필요하다고 보는 것이 DSA의 기본 취지라고 할 수 있다.³⁸

(2) 의무규정의 개요

우선 기본적인 상당주의의무는 중개 서비스 제공자에 대하여 적용되며, 규모를 불문하고 중개 서비스 제공자에게 요구되는 의무는 모든 온라인 플랫폼에도 적용된다. 온라인 플랫폼은 모두 중개 서비스 제공자에 해당하기 때문이다. 우선 중개 서비스와 온라인 플랫폼에 대한 DSA의 정의규정은 다음과 같다.

중개 서비스는 정보를 통신망을 통해 전송하거나 통신망 접근권을 제공하는 단순전달자, 정보를 효율적으로 전송하기 위한 캐싱서비스, 이용자가 제공하는 정보의 저장 및 요청에 따라 구성된 호스팅서비스 중 하나를 말한다.³⁹ 그리고 온라인 플랫폼(online platform)은 서비스를 제공받는 자의 요청에 따라 정보를 저장하고 정보를 대중에게 배포하는 호스팅 서비스 제공자이다. 다만 다른 서비스의 사소하고 순수하게 부수적인 기능만을 수행하면서 객관적이고 기술적인 이유로 그 기능 없이는 다른 서비스를 사용할 수 없으며, 해당 기능을 다른 서비스에 통합하는 것이 이 규정의 적용 가능성을 우회하는 수단

³² European Commission - Press release, Digital Services Act: Commission welcomes political agreement on rules ensuring a safe and accountable online environment, 23. 4. 2022.

³³ European Commission - Press release, Digital Services Act: Commission welcomes political agreement on rules ensuring a safe and accountable online environment, 23. 4. 2022.

³⁴ 이에 관하여 더욱 자세한 내용 및 전자상거래법과의 비교 등에 관해서는, 김세준, “전자상거래법에서 온라인 플랫폼의 규모 등에 따른 차등적 규율 가능성 - 유럽연합 DSA와의 비교를 중심으로 -”, 「소비자법연구」 제7권 제3호, 한국소비자법학회, 2021 참고.

³⁵ ‘intermediary’는 현행 전자상거래법이나 전부개정안에서 말하는 ‘중개’와 의미상 동일하지는 않으며, 거래의 중개를 포함하는 ‘매개’또는 ‘중계’등의 의미에 더욱 가깝다고 볼 수도 있다. 다만 ‘중개’로 번역하는 것이 DSA의 취지를 가장 잘 전달할 수 있을 것이라는 점, 그리고 DSA를 소개하고 있는 국내문헌들에서도 이미 ‘중개’라는 표현을 사용하고 있으므로 혼동을 방지할 필요가 있다는 점에서 ‘중개’로 번역하고자 한다. 같은 취지로, 이병준, “유럽연합 디지털 서비스법을 통한 플랫폼 규제 - 디지털 서비스법 초안의 주요내용과 입법방향을 중심으로 -”, 「소비자법연구」 제7권 제2호, 한국소비자법학회, 2021, 185면.

³⁶ DSA 입법이유, p.6.

³⁷ DSA 입법이유, p.6.

³⁸ DSA 입법이유 (35), p.25.

³⁹ DSA 제2조 (f)호.

이 아닌 경우는 제외된다.⁴⁰

아래에서는 호스팅 서비스 제공자 및 온라인 플랫폼을 비롯한 모든 중개 서비스 제공자에게 공통적으로 적용되는 의무규정, 호스팅 서비스 제공자와 온라인 플랫폼에 적용되는 의무규정, 온라인 플랫폼에만 적용되는 의무규정을 각각의 순서에 따라 살펴보고자 한다.

가. 중개 서비스 제공자

상당주의의무는 중개 서비스에 부과되고 있는 주의의무를 포함한 각종 의무에 관한 규정을 의미한다. 주의의무 규정의 목적은 유럽연합 역내 시장의 기능을 강화하면서, 동시에 온라인 환경의 안정성과 투명성을 확보하고자 하는 것에 있다. DSA는 이와 같은 목적달성을 위해 명확하면서도 균형성 있고 통일적인 중개서비스 사업자에 관한 주의의무를 제3장(투명하고 안전한 온라인 환경을 위한 상당한 주의의무)에서 규정하고 있다. 구체적으로 이 주의의무 규정들은 다음을 목적으로 한다 : 소수·취약이용자를 포함하는 서비스 이용자의 안전 및 신뢰 확보, 헌법에 규정된 기본권의 보호, 서비스 제공자들의 신뢰성 확보, 이용자 및 다른 관련 당사자들의 권한 강화, 관련 행정당국의 감독권 확립 등 공공성의 실현 보장.⁴¹

구체적으로는 제10조부터 제13조까지 4개의 조항으로 규정하고 있다. 세부내용은 아래와 같으며, 이 네 가지 의무는 모든 중개 서비스 제공자가 부담하는 의무이다.

첫째, 연락창구(Points of contact) 구축의무이다. 이에 따라 중개서비스 제공자는 회원국의 규제당국, 유럽연합 집행위원회 및 이사회와 연락할 수 있는 창구를 구축해야 한다.⁴²

둘째, 법률 대리인(Legal representatives)의 지정의무이다. 유럽연합 내에 소재하지 않으면서 유럽연합 역내에서 서비스를 제공하는 중개 서비스 제공자는 서비스를 제공하는 회원국에 법률 대리인을 서면으로 지정해야 한다. 법률 대리인은 중개 서비스 제공자가 규칙을 준수하지 않은 경우 그 의무위반에 대한 책임을 부담한다.⁴³ 이는 유럽연합 외에서 설립된 디지털 서비스 제공자가 유럽연합 내에서 서비스를 제공하는 것에 관해 효과적인 감독 및 필요한 경우의 집행을 보장하기 위한 규정이다.⁴⁴

셋째, 약관에 관한 의무이다. 이용자가 제공한 정보의 이용에 대한 제한 또는 변경권한을 중개 서비스 제공자의 약관에 유보하고 있는 경우, 중개 서비스 제공자는 이용자에게 해당 내용에 대한 정보를 제공하여야 한다. 이때 정보에는 알고리즘에 의한 의사결정과 이용후기를 포함하여 콘텐츠의 조정

(moderation)을 위해 사용되는 정책·절차·조치·수단에 대한 정보가 포함되어야 한다. 또한 약관의 내용은 명확하고 모호하지 않게 작성되어야 하고 쉽게 접근할 수 있는 형태로 제공되어야 한다.⁴⁵

넷째, 투명성 보고의무(Transparency reporting obligations)이다. 중개 서비스 제공자는 연 1회 이상 모든 콘텐츠의 조정에 관해 보고할 의무가 있다.⁴⁶ 보고사항에는 약관에 근거하여 삭제 또는 접근 제한된 정보에 관한 내용도 포함된다.⁴⁷

나. 호스팅 서비스 제공자

호스팅 서비스 제공자는 앞선 중개 서비스 제공자에게 부과된 의무에 더하여 다음 두 가지의 의무를 더 부담한다.

첫째, 통지 및 조치 메커니즘(Notice and action mechanisms)을 구축할 의무이다. 호스팅 서비스 제공자는 개인이나 단체가 불법적인 콘텐츠로 여기는 특정 항목이 서비스에 포함되어 있음을 그들에게 알리는 메커니즘을 구축해야 한다. 그리고 개인이나 단체는 불법적인 콘텐츠로 여기는 이유를 설명해야 한다. 여기서 통지란 불법적인 콘텐츠의 제거 또는 비활성화 조치를 요구하는 자의 요청을 말하며, 조치란 그에 상응하여 불법 콘텐츠의 제거 또는 비활성화에 관해 호스팅 서비스 제공자의 결정에 따라 내려진 행위를 말한다.⁴⁸ 이와 같이 통지한 경우 호스팅 서비스 제공자가 인지한 것으로 간주한다. 호스팅 서비스 제공자는 통지한 정보에 대한 결정내용을 지체 없이 알리고 이의절차에 대한 정보를 제공해야 한다.⁴⁹

둘째, 이유설명(Statement of reasons)의무이다. 위 통지에 따라 호스팅 서비스 제공자가 불법적인 콘텐츠를 제거하거나 비활성화하기로 결정한 경우 호스팅 서비스 제공자는 표현의 자유를 보장하기 위한 조치로서 그 콘텐츠를 제공한 자에게 해당 결정, 결정의 이유 및 결정에 이의를 제기할 수 있다는 점을 설명하여야 한다. 또한 내부의 이의처리시스템, 대체적 분쟁해결절차 및 사법적 구제수단을 포함한 구체절차에 관한 정보 역시 제공해야 한다.⁵⁰

다. 온라인 플랫폼 서비스 제공자

1) 온라인 플랫폼 서비스 제공자의 유형

⁴⁰ DSA 제2조 (h)호.

⁴¹ DSA 입법이유 (34), p.25; 이병준, 앞의 논문, 188면.

⁴² DSA 제10조.

⁴³ DSA 제11조.

⁴⁴ DSA 입법이유, p.6.

⁴⁵ DSA 제12조.

⁴⁶ DSA 제13조.

⁴⁷ 이병준, 앞의 논문, 191면.

⁴⁸ 이병준, 앞의 논문, 192면.

⁴⁹ DSA 제14조.

⁵⁰ DSA 제15조.

의무규정에 관하여 DSA는 온라인 플랫폼 서비스 제공자를 크게 세 가지 범주로 나누고 있다.

첫째, 유럽연합 지침 2003/361/EC에 의해 소상공인이나 소기업⁵¹으로 분류되는 온라인 플랫폼 서비스 제공자는 상당주의의무의 적용을 제외한다. 즉 온라인 플랫폼에 추가적인 의무가 부과됨으로써 소상공인이나 소기업에 부당하게 과도한 행정비용 등의 부담을 부과하지 않도록 DSA는 소상공인이나 소기업에 대해서는 온라인 플랫폼에 대한 규정을 적용하지 않는다.⁵² 소상공인과 소기업이 그 범위와 영향력에서 대규모 온라인 플랫폼과 유사한 정도의 규모에 이를 때까지 온라인 플랫폼에 대한 규정은 적용되지 아니한다. 그러나 소상공인과 소기업이 적용제외 되었다고 하여 이러한 기업이 해당 규정들에 의하여 부과되는 의무들을 자율적으로 준수하는 것을 금지하는 것은 물론 아니다. 이와 같은 자율적 의무준수를 통해 소상공인과 소기업이 중·대형 온라인 플랫폼으로 성장하는 것도 기대할 수 있다.⁵³

둘째, 위와 같이 소상공인이나 소기업으로 분류되지 않는 온라인 플랫폼 서비스 제공자에게는 원칙적으로 DSA에서 규정하는 상당주의의무가 모두 적용된다.

셋째, 해당 온라인 플랫폼 내에서 유럽연합 내 월평균 활동이용자 수가 4,500만 명 이상인 경우에는 대규모 온라인 플랫폼으로 정의하며, 이와 같은 대규모 온라인 플랫폼에는 추가적인 의무규정이 적용된다.

2) 온라인 플랫폼 서비스 제공자의 의무

위 둘째 유형에 해당하는 온라인 플랫폼 서비스 제공자에게는 다음 8가지의 의무가 추가적으로 부과된다.

첫째, 온라인 플랫폼은 이용자가 무료로 이용할 수 있는 내부 불만처리 시스템을 구축해야 한다.⁵⁴ 즉 온라인 플랫폼에서는 ‘자체적인’ 불만처리 시스템을 서비스 이용자에게 제공해야 하며 동시에 이 시스템은 접근이 쉽고 신속하면서 공정한 결과로 이어질 수 있어야 한다.

둘째, 대체적 분쟁해결절차를 통해 분쟁을 해결할 수 있도록 해야 한다. 즉 내부 불만처리 시스템에 의해 분쟁을 해결할 수 없는 경우 이용자는 대체적 분쟁해결절차를 선택할 수 있으며, 온라인 플랫폼은 그 선택에 따라야 한다.⁵⁵ 즉 온라인 플랫폼은 내부적 불만처리 시스템 이외에 법정 밖에 존재하는 독

립성, 수단, 전문지식 등을 갖춘 인증기관에 의한 대체적 분쟁해결 가능성을 통하여 공정하고 신속하며 비용에서도 효율적인 분쟁을 해결할 수 있는 기회를 부여하는 규정을 마련해야 한다. 이와 같은 대체적 분쟁해결 수단은 법원을 통한 사법적 구제에 보완적 기능을 담당하며, 법원을 통한 구제 가능성에 영향을 미쳐서는 안 된다.

셋째, 신뢰할 수 있는 신고자(trusted flaggers)에 대한 우선순위 부여의무로서, 온라인 플랫폼은 신뢰할 수 있는 신고자에 의한 통지가 있는 경우 그 신고가 우선적으로 처리될 수 있도록 기술적·조직적으로 조치하여야 한다.⁵⁶ 이때 신뢰할 수 있는 신고자는 공공기관, 비정부기관 내지 준공공기관 등이 해당될 수 있다.

넷째, 온라인 플랫폼은 명백한 불법콘텐츠를 빈번히 제공하는 이용자에게 일정 기간의 사전 경고 후 서비스 제공을 중단하도록 해야 하는, 부정이용행위에 대한 조치의무를 부담한다.⁵⁷ 투명성을 위하여 온라인 플랫폼은 약관에 명확하고 자세하게 부정한 이용행위를 판단함에 있어서 고려될 수 있는 사실과 정황들 그리고 중단의 기간을 정해야 한다. 또한 온라인 플랫폼이 내린 중단조치에 대하여 이용자의 구제신청이 가능해야 한다.

다섯째, 온라인 플랫폼은 사람의 생명·안전에 위협이 되는 범죄 의심 정보를 발견한 경우 사법기관에 즉시 신고해야 한다.⁵⁸

여섯째, 온라인 플랫폼은 판매자의 신원을 확인하여 적합하지 않은 경우 서비스 제공을 중단해야 한다.⁵⁹ 다만 본 규정의 신설로 인하여 온라인 플랫폼에게 상당한 행정적 부담이 요구될 것으로 예상되기도 한다. DSA는 소비자보호를 목적으로 온라인 플랫폼의 신원확인 의무를 도입하면서도 합리적 선상에서 온라인 플랫폼의 의무와 책임을 한정하려고 하는 노력을 하고 있는 것으로 평가받고 있지만,⁶⁰ 이러한 의무부과가 실제로 소비자보호를 위하여 많은 기여를 할 수 있는지는 향후 면밀한 관찰이 필요하다. 한편에서 다소 조심스럽게 평가하는 입장도 있다.⁶¹

일곱째, 중개 서비스 제공자의 투명성 보고의무에 추가된 의무가 부과된다. 즉 제18조에 의해 제출된 분쟁해결 횟수·결과·절차완료 평균시간, 제20조에 의한 부정사용에 대한 조치 횟수, 콘텐츠 조정을 위한 자동화 수단의 사용 등을 추가로 보고해야 한다.⁶²

⁵¹ 소기업(small enterprise)은 50명 미만을 고용하고 연간 매출액 또는 연간 대차대조표 합계액이 1천만 유로를 초과하지 않는 기업, 소상공인(microenterprise)은 10명 미만을 고용하고 연간 매출액 또는 연간 대차대조표 합계액이 2백만 유로를 초과하지 않는 기업을 말한다.

⁵² DSA 제16조.

⁵³ 이병준, 앞의 논문, 193면.

⁵⁴ DSA 제17조.

⁵⁵ DSA 제18조.

⁵⁶ DSA 제19조.

⁵⁷ DSA 제20조.

⁵⁸ DSA 제21조.

⁵⁹ DSA 제22조.

⁶⁰ Spindler, Der Vorschlag für ein neues Haftungsregime für Internetprovider – der EU-Digital Services Act, GRUR, 2021, 653.

⁶¹ Busch, Der Digital Services Act: Ein neuer Rechtsrahmen für den Online-Handel?, ZdiW 2021.

⁶² DSA 제23조.

여덟째, 온라인 광고에 대한 투명성 의무도 부과된다. 즉 해당 정보가 광고라는 사실, 광고주, 해당 광고가 노출되는 이용자를 결정하는데 사용된 주요 매개변수에 대한 의미 있는 정보를 명확히 실시간으로 확인할 수 있도록 해야 한다.⁶³

라. 대규모 온라인 플랫폼 서비스 제공자

대규모 온라인 플랫폼 서비스 제공자에 대해서는 앞선 의무들에 더하여 아래의 의무들이 추가적으로 부과된다.

첫째, 대규모 온라인 플랫폼 서비스 제공자는 위험 평가 및 완화 조치 의무를 부담한다. 즉 서비스 기능 및 이용에 따르는 상당한 시스템위험을 연 1회 이상 식별·분석·평가해야 하며, 이에 따라 식별된 특정 시스템위험에 맞는 조치를 이행해야 한다.⁶⁴

둘째, 자체 비용으로 연 1회 이상 규정준수에 대한 독립적인 감사를 받을 의무가 있다.⁶⁵

셋째, 추천시스템에 사용되는 주요 매개변수 및 이용자가 주요 매개변수를 변경하거나 영향을 줄 수 있는 옵션을 약관에 명확하고 이해하기 쉽게 명시해야 할 의무가 있다.⁶⁶

넷째, 앞선 온라인 플랫폼에 요구되는 온라인 광고의 투명성 의무에 더하여 추가적 의무가 부과된다. 즉 광고가 마지막으로 노출된 후 1년까지 광고의 내용, 광고주, 광고 노출 기간, 광고가 특정 이용자에게 노출되도록 의도되었는지 여부 및 그 경우 사용된 주요 매개변수, 광고에 노출된 총 이용자 수 등을 저장하고 공개적으로 열람할 수 있도록 해야 한다.⁶⁷

다섯째, 대규모 온라인 플랫폼은 조정기관 또는 집행위원회에 DSA의 준수를 모니터링하고 평가하기 위한 목적으로 데이터에 대한 접근 권한을 제공해야 할 의무가 있다.⁶⁸

여섯째, 대규모 온라인 플랫폼은 DSA의 준수 여부를 모니터링 할 수 있는 책임자를 지정해야 한다.⁶⁹

일곱째, 앞선 온라인 플랫폼에 요구되는 투명성 보고의무에 더하여 추가적인 의무가 부과된다. 즉 콘

63 DSA 제24조.

64 DSA 제26조, 제27조.

65 DSA 제28조.

66 DSA 제29조.

67 DSA 제30조.

68 DSA 제31조.

69 DSA 제32조.

텐츠 조정에 관한 보고서를 공표할 의무가 강화되며, 감사보고서 등의 공표 의무가 추가된다.⁷⁰

마. 정리

위에서 각각 나누어 살펴본 온라인 플랫폼의 의무와 책임을 정리하면 다음 표와 같다.

[표 4] DSA에서의 온라인 플랫폼의 규모에 따르는 의무와 책임

	중개 서비스	호스팅 서비스	온라인 플랫폼	대규모 온라인 플랫폼
투명성 보고	○	○	○	○
기본권을 고려한 이용약관	○	○	○	○
명령에 따른 국내 관청의 협력	○	○	○	○
연락담당자, 필요한 경우 법적 대리인	○	○	○	○
통지 및 조치, 이용자 정보 제공 의무		○	○	○
불만 대응 및 구제 시스템, 법원 외 분쟁해결			○	○
신뢰할 수 있는 신고자			○	○
남용 통지 조치 및 대응 통지			○	○
판매자의 신원 확인 정보 수집			○	○
이용자에 대한 온라인 광고의 투명성			○	○
범죄 신고			○	○
위험 관리 및 준법감시인				○
외부 위험 감사 및 공공책임				○
추천 시스템의 투명성 및 정보 접근 시 이용자 선택권				○
관청 및 연구자의 데이터 공유				○
행동 강령				○
위기 대응 시 협력				○

출처 : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en(최종접속일: 2022. 6. 16.).

70 DSA 제33조.

(3) DSA상 온라인 플랫폼의 규모를 구분하는 기준

전자상거래법의 일부 규정을 온라인 플랫폼의 규모에 따라 차등적으로 적용하는 경우에는 그 규모를 어떠한 기준으로 구분할 것인지에 관해서도 검토가 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 DSA에서는 온라인 플랫폼을 규모에 따라 크게 세 가지로 나누어 규율하는데, 그 기준은 다음과 같다.

첫째, 소상공인이나 소기업으로 분류되는 온라인 플랫폼 서비스 제공자는 다음 두 가지 기준에 따른다. 소기업(small enterprise)은 50명 미만을 고용하고 연간 매출액 또는 연간 대차대조표 합계액이 1천만 유로를 초과하지 않는 기업을 말하며,⁷¹ 소상공인(microenterprise)⁷²은 10명 미만을 고용하고 연간 매출액 또는 연간 대차대조표 합계액이 2백만 유로를 초과하지 않는 기업을 말한다.⁷³

둘째, 일반적인 온라인 플랫폼은 위의 소기업 기준을 초과하면서 동시에 아래의 대규모 온라인 플랫폼에 속하지 않는 온라인 플랫폼에 해당한다.

셋째, 대규모 온라인 플랫폼(very large online platform)은 유럽연합 내 월평균 활동하는 이용자 수가 4,500만 명 이상인 경우에 해당되며, 이 조건은 향후 유럽연합 전체 인구의 10% 이내에서 조정 가능하다.⁷⁴

3. 검토 및 비판

유럽연합 내의 실무나 학계 등에서는 DSA에 관해 전반적으로 긍정적인 입장이지만, 그럼에도 불구하고 일부 비판론이 제기되는 경우가 있다. 대표적으로 ECIPE(European Centre for International Political Economy)의 Director인 Fredrik Erixon이 작성한 보고서⁷⁵를 소개하면 다음과 같다.

(1) 플랫폼 규모에 따른 구분방식에 대한 근본적 의문⁷⁶

DSA는 규모에 따라 다양한 유형의 플랫폼을 구분하려고 시도하며, 이러한 구분에 사용되는 주요

기준은 플랫폼 또는 회사의 규모이다. 그리고 이 규모는 이용자의 수에 의해 결정된다. 이러한 관점은 DSA의 자매규정인 DMA(디지털시장법)에서도 나타난다. 이러한 접근방식은 규모에 따라 플랫폼을 차등적으로 구분한 후 그 중 “게이트키퍼”로 판단되는 플랫폼을 선별하고 별도의 특정한 규제를 가하는 것이 핵심이다. 그러나 이러한 방식에 대해서는 일정한 비판이 가능하다.

규제에 노출되는 방식에서 대기업과 중소기업을 구분하는 것은 때때로 자연스러운 것으로 받아들여 지지만, 사실 불법 콘텐츠 또는 기타 규제대상이 되는 행위들이 소규모에서보다 대규모, 더 나아가 초대형 플랫폼에서 더욱 만연하다고 확신할 수는 없다. 즉 현실적으로 플랫폼 간에는 다양한 측면의 편차가 존재하고, 어떠한 범주의 온라인플랫폼이 다른 범주의 플랫폼과 반드시 동일한 문제에 노출되지는 않는다. 이렇게 보면 크기는 위험성을 결정하는 주요 요인이 아니다.

(2) 성장에 대한 새로운 장벽의 등장⁷⁷

플랫폼 사이에 규모에 따른 규제격차를 만들어냄으로써 이와 같은 규제시스템이 플랫폼 성장의 장벽이 될 위험이 있다. 단지 극히 일부의 플랫폼만이 초대형 플랫폼이 되고자 할 것이고, 그에 따라 더욱 큰 규제-재정적 위험에 노출될 것이다. 실질적으로 투자자들이 플랫폼의 사업확장, 특히 초대형 플랫폼으로서의 승인이 곧 다른 규제환경에 진입하는 것을 의미한다면 그러한 후기단계에 투자하는 경향이 대폭 축소될 위험이 존재한다.

이러한 위험을 과소평가해서는 안 된다. 플랫폼 간의 규제적 차별화가 플랫폼에서 상당한 수의 사용자를 제거해야 한다는 것을 의미한다면, 어떤 투자자도 새로운 플랫폼을 매우 크게 만드는 데 상당한 자본을 투입하지 않을 것이다.

유럽의 경우 문제는 재정에 관한 것이다. 즉 자본시장의 조건이 유럽에서 확장의 동기를 부여할 정도로 충분히 좋은가? 특히 유럽국가들은 이미 디지털 기업가정신의 벤처캐피탈 자금조달을 따라잡기 위해 고군분투하고 있으며, 유럽과 미국의 격차는 초기단계의 자금조달보다 후기단계의 자금조달에서 더욱 벌어질 것이다. 1995년 이후로, 미국은 스타트업을 위한 벤처캐피탈에 약 1조 2천억 달러를 투자한 것으로 추산되는데, 유럽은 약 2천억 달러로 6배 가량 차이가 있다. 최근 몇 년 간 유럽이 미국을 조금씩 따라잡고 있는 것은 사실이지만, 격차는 여전히 큰 폭으로 존재한다. 더욱이 그 격차는 성장의 후기단계 자금조달에서 훨씬 더 심각해진다([그림] 참고) 유럽은 특히 기업의 성장단계에 대한 자금조달을 따라잡고 있으나, 후기단계에서는 미국과 아시아의 벤처캐피탈에 훨씬 더 많이 의존한다. 유럽 기업을 위한 더 일반적인 경로인 후기단계 자금조달의 유형은 IPO이다.

⁷¹ Annex to Recommendation 2003/361/EC 제2조 제2호.

⁷² ‘microenterprise’를 직역하면 ‘초소기업’에 해당하지만, 가능하면 우리법제와 비교할 수 있는 개념을 통해 설명하고자 ‘소상공인’으로 번역하였다. 그러나 ‘microenterprise’의 기준이 우리 「소상공인기본법」상 소상공인 기준과 완전히 동일하지는 않다는 점은 유의하여야 한다. DSA는 근로자 수를 10명 미만으로 일률적으로 명시하고 있고 그 외에 매출액 기준에도 해당할 것을 요구하고 있으나, 우리의 경우 소상공인은 「중소기업기본법」 제2조 제2항에 따른 소기업 중 상시 근로자 수가 10명 미만이고 동시에 업종별 상시 근로자 수가 광업·제조업·건설업 및 운수업의 경우 10명 미만, 그 외 업종의 경우 5명 미만인 자를 말한다고 하여(「소상공인기본법」 제2조 제1항 및 「소상공인기본법 시행령」 제3조 제1항), 업종별로 각기 다른 상시 근로자 수에 의해서만 판단하고 있다.

⁷³ Annex to Recommendation 2003/361/EC 제2조 제3호.

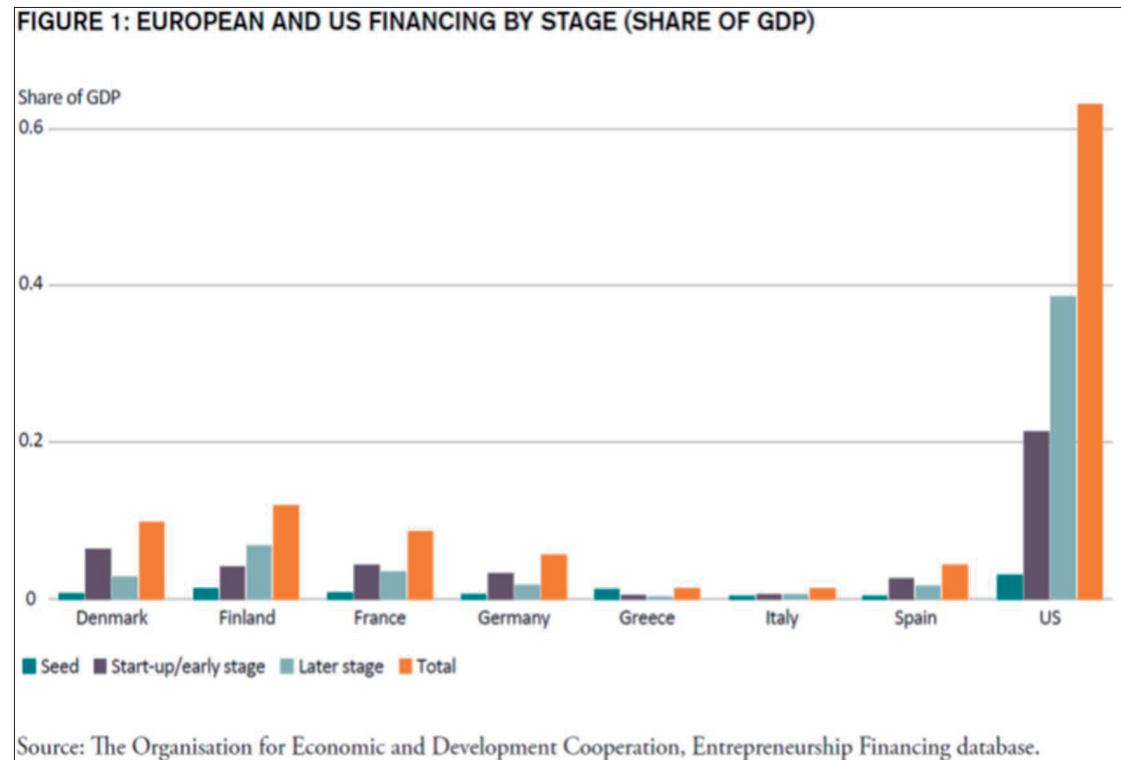
⁷⁴ DSA 제25조.

⁷⁵ Erixon, “Too Big to Care” or “Too Big to Share”: The Digital Services Act and the Consequences of Reforming Intermediary Liability Rules, ECIPE, 2021.

⁷⁶ ibid., p.6.

⁷⁷ Erixon, op.cit., p.9.

[그림 5] 유럽과 미국의 단계별 자금조달 현황



플랫폼의 규모에 기초한 규제환경은 다양한 방식으로 확장단계에 영향을 미친다.

첫째, 유럽의 자본시장 규제, 특히 연기금과 같은 대규모 기관투자자에 대한 규제로 인해 후기단계의 벤처캐피탈 투자에 사용할 수 있는 자본풀을 확대하는 것이 어려워진다.

둘째, 시장제한(특히 서비스 분야)이 미국이나 호주와 같은 다른 선진국보다 일반적으로 더 높으며, 이러한 제한은 시장에의 진입장벽을 높인다.

중요한 것은, 이와 같은 경쟁감소적 시장규정은 사업의 이탈률에 직접적인 영향을 미치며, 유럽에서 기업가정신에 따른 프로젝트와 새로운 비즈니스모델을 성장시키고 확장하는 것에 장애가 된다는 점이다.

(3) 정리⁷⁸

후기단계의 자금조달에는 일반적으로 새로운 국가나 지역으로 사업을 확장하기 위한 투자가 포함되

기 때문에 유럽의 파편화된 단일시장은 도움이 되지 못한다. 또한 유럽은 쉽게 성장할 수 있는 공통언어지역이 아니기 때문에 확실한 성장과 확장성을 가로막는 장벽은 분명한 단점으로 작용한다. 이러한 상황에서 하나의 단일시장이라는 개념과 오히려 거리가 먼 유럽연합 차원의 시장정책이 추가된 것이다. 즉 이러한 단점의 위에 또다시, 상당한 수의 이용자가 있는 초대형 플랫폼을 더 많은 규제와 제한에 노출시키는 새로운 디지털서비스법을 추가한 것이다. 이러한 규제는 이미 존재하는 성장장벽을 더욱 악화시키는 결과가 된다는 점을 유의해야 한다. 실제로 성장단계의 소규모 플랫폼의 경우 이러한 규제가 이미 영향을 미치고 있을 가능성도 있다.

4. 시사점과 제언

DSA는 거래관계에만 적용되지 않고, 시장의 공정성 측면에서 유럽연합 집행위원회 및 회원국의 규제당국이 플랫폼 서비스를 포함한 디지털 시장에 직접 개입하거나 규제하는 것을 목적으로 한다.⁷⁹ 이러한 측면은 전자상거래법보다 오히려 현재 국회에 제출되어 있는 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(이하 ‘플랫폼공정화법안’이라 함)」의 목적과 유사하다.⁸⁰ 즉 입법목표를 ‘공정’에 두고 있는 점에 대해서는 양자가 유사한 지향점을 가지고 있는 것으로 평가된다.⁸¹ 이는 DSA 또는 플랫폼 공정화법안과 전자상거래법의 입법목적과 성격, 그리고 방향성이 다르다는 의미로서, 공정성을 달성하기 위한 전제인 대규모 온라인 플랫폼(또는 일정 규모 이상의 온라인 플랫폼 요건) 개념을 적어도 전자상거래법의 관점, 혹은 B2C 차원에서는 취할 필요가 없다는 결론으로 이어진다.

특히 DSA는 온라인 플랫폼에 관한 유럽연합 시장상황의 특수성이 상당수 반영되어 있는바, 이는 우리의 시장상황과 차이가 있다. 유럽연합은 소위 GAFA를 견제하여 기울어진 운동장을 평평하게 함으로써 역내 중소기업체의 보호 및 활성화하기 위한 구체적인 목표를 설정하고 있다. 이에 반해 우리의 경우는 이미 국내에 규모를 갖춘 온라인 플랫폼 사업자가 다수 존재하고 있으므로 완전히 동일한 방법을 택할 수는 없으며, 다른 접근방법이 필요하기도 하다.⁸² DSA는 일반적인 온라인 플랫폼에 부과되는 의무에 더하여 대규모 온라인 플랫폼을 별도로 규제하고자 하므로, 그러한 특별한 규제목적이 분명한 근거로서 존재하여야 하기 때문이다.

⁷⁹ 이재호, EU 디지털서비스법과 국내 소비자법의 시사점, 소비자정책동향 제111호, 한국소비자원, 2021, 1면.

⁸⁰ 법안의 제안이유는 다음과 같다. “최근 온라인 플랫폼 거래시장의 급격한 성장으로 온라인 플랫폼 제공사업자의 경제적 지위가 강화되면서 영세 소상공인이 대부분인 온라인 플랫폼 이용사업자에 대한 불공정거래행위 등이 지속적으로 발생하고 있으나, 현행의 공정거래제도로는 이러한 불공정거래행위 등에 대한 효과적인 대응이 어려움에 따라 온라인 플랫폼 중개거래계약서 교부의무, 온라인 플랫폼 중개사업자의 불공정거래행위 기준, 사업자 간 분쟁해결제도, 위반행위에 대한 공정거래위원회의 조사·처리 및 온라인 플랫폼 중개사업자의 손해배상책임 등에 관한 사항을 정하여 공정한 온라인 플랫폼 중개거래 질서를 위한 제도적 기반을 마련하려는 것임.”

⁸¹ 이재호, 앞의 보고서, 5면.

⁸² 이상윤, “유럽연합의 플랫폼 규제 동향 - “Digital Services Act”와 “New Competition Tool”-”, 「외법논집」 제44권 제3호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2020, 326면; 이재호, 앞의 보고서, 5-6면.

⁷⁸ Erixon, op.cit., p.10.



제3장 미국

I. 미국의 온라인플랫폼 규제입법동향⁸³

1. 서론

GAFA(Google, Apple, Facebook, Amazon)라 불리는 빅테크(Big Tech) 플랫폼이 자신의 시장지배력을 바탕으로 시장을 통제하는 게이트키퍼로서의 지위를 지키기 위해 경쟁위협을 차단하고 혁신을 위축시키며 소비자의 선택권을 제한하고 있다는 비판이 거세지자 지난 2021년 6월 11일 미 하원에서 GAFA를 겨냥한 5개 반독점 법안이 발의되었다.

미 하원 반독점소위는 2020년 10월 16개월간의 4개 빅테크 기업 조사를 토대로 반독점 보고서를 발표하였다.⁸⁴ 바이든 정부는 최근 아마존 규제를 강력하게 주장해온 리나 칸 컬럼비아 로스쿨 교수를 미국연방거래위원회(Federal Trade commission, 이하 FTC) 위원장으로 임명하였다. 초대형 온라인플랫폼 기업을 규제하려는 강력한 움직임이 미국에서 시작되고 있는 것이다.

예컨대 2021년 12월, FTC는 엔비디아와 ARM의 인수를 막기 위해 소송을 제기하였고, 엔비디아는 ARM의 인수를 포기하였고,⁸⁵ 아마존 저격수라고 불렸던 리나 칸 FTC 위원장은 아마존의 반독점 행위를 조사할 것을 지시하였다.⁸⁶ 또한 2022년 1월, FTC는 메타가 인스타그램, 왓츠앱 등을 인수하여 부당하게 경쟁을 제한했다는 혐의로 소송을 제기하였고 미연방법원은 이를 받아들였다.⁸⁷ 그리고 2022년 1월 25일, FTC는 록히드마틴의 에어로켓 로켓다인 홀딩스 인수에 대해 고소하였다.⁸⁸

2022년 1월 20일, 미 상원 법사위원회는 5개 반독점 법안 중 하나인 「American Innovation and Choice Online Act」를 개정안을 제출할 것을 명령하며 찬성 16, 반대 6으로 가결하였고, 2022년 3월 2일 개정안이 제출되었다. 또한 2022년 2월 3일, 미 상원 법사위원회는 「Open App Markets Act」를

⁸³ 정해련(경찰대학교 법학과 부교수)

⁸⁴ 2020년 10월 6일, 미국 하원의 반독점 소위원회(The House Judiciary Committee's Antitrust Subcommittee)는 Amazon.com과 Apple, Google, Facebook 등, 미국의 대표적인 IT 플랫폼 기업 4개사(소위 GAFA)의 반독점법 위반 혐의에 대해 16개월간의 조사 끝에 449페이지의 보고서("디지털 시장에서의 경쟁상황에 대한 조사 보고서")와 법률 권고안을 발표하였다. 동 보고서는 위 4개 사업자가 시장을 통제하는 게이트키퍼에 해당하며, 이들은 경쟁위협을 차단하고자 자신의 시장지배력을 남용하여 혁신을 위축시키고 소비자의 선택권을 제한하였으며, 나아가 민주주의에 위해가 된다고 비난하였다. 이 보고서를 토대로 5개 법안이 발의되었다. 최난실현, "플랫폼 경제에서의 경쟁법 집행-해외 경쟁당국의 집행사

⁸⁵ https://biz.chosun.com/international/international_economy/2022/02/08/T3MZH26MPRBZFGVK6XR2ZGKOFQ/

⁸⁶ David McLaughlin, Dina Bass, and Naomi Nix, "Amazon Cloud Unit Draws Antitrust Scrutiny From Khan's FTC", Bloomberg, December, 23, 2021.

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-12-22/amazon-cloud-unit-draws-fresh-antitrust-scrutiny-from-khan-s-ftc>

⁸⁷ Cecilia Kang, "A Facebook antitrust suit can move forward, a judge says, in a win for the F.T.C.", New York Times, Jan. 11, 2022

⁸⁸ FTC, "FTC Sues to Block Lockheed Martin Corporation's \$4.4 Billion Vertical Acquisition of Aerojet Rocketdyne Holdings Inc.", January 25, 2022

<https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2022/01/ftc-sues-block-lockheed-martin-corporations-44-billion-vertical-acquisition-aerojet-rocketdyne>

개정안을 제출할 것을 명령하며 가결하였고, 2022년 2월 17일 개정안이 제출되었다.

이에 대해 Apple을 비롯한 빅테크 플랫폼이 반발하면서 여러 가지 쟁점을 불러오고 있다. 본고에서 「American Innovation and Choice Online Act」와 「Open App Markets Act」의 여러 쟁점을 확인해보고 개정안에서 변경된 점은 무엇인지 확인해보고자 한다.

2. 온라인 시장의 혁신 및 선택에 관한 법(American Innovation and Choice Online Act)⁸⁹ 개정

(1) 이용사업자(Business user)에 관한 정의 규정 개정

American Innovation and Choice Online Act (introduced in Senate October 18, 2021)	American Innovation and Choice Online Act(March 2, 2022 amendment)
(2) BUSINESS USER.—The term "Business User" means a person that utilizes or is likely to utilize the covered platform for the sale or provision of products or services, including such persons that are operating a covered platform or are controlled by a covered platform operator.	(2) BUSINESS USER.—The term "business user"— (A) means a person that uses or is likely to use a covered platform for the advertising, sale, or provision of products or services, including such persons that are operating a covered platform or are controlled by a covered platform operator; and (B) does not include a person that— (i) is a clear national security risk; or (ii) is controlled by the Government of the People's Republic of China or the government of another foreign adversary.

본 개정안에서 이용사업자(business user)란 "지정플랫폼(covered platform, 이하 CP)을 운영하는 자 또는 운영하는 자에 의해 지배(control)되는 자를 포함하여 상품 또는 서비스의 광고, 판매, 제공을 목적으로 CP를 사용하는 자"이다. 이에 대한 개정으로 변경된 점은 지정플랫폼(covered platform, 이하 CP)을 "활용(utilize)"하는 자에서 "사용(use)"하는 자로 변경, 광고(advertising)를 목적으로 CP를 이용하는 자를 포함 그리고 예외규정의 도입이다.

우선 '활용'을 '사용'으로 변경한 이유는 문언적 오류를 수정하려는 의도로 보인다. 활용(utilize)이란 본 용도에 맞지 않는 목적을 위해 사용하는 것을 포괄하는 뜻이다.⁹⁰ 예를 들어 '나는 문을 고정시키기 위해 삼을 활용(utilize)했다'라는 표현이 옳은 것이다.

본 법안에서 이용사업자는 상품 또는 서비스의 광고, 판매, 제공을 '목적'으로 하는 자이다. 이미 '목

⁸⁹ 원문 출처: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2992/text>

⁹⁰ "Utilize is the preferred term for making use of something that wasn't intended for the purpose or for extracting maximum value." <https://theagrammargeekblog.wordpress.com/2019/12/30/use-vs-utilize-and-leverage-too/>

적’을 정하고 CP를 ‘사용’하는 자인 것이다. 만약 CP를 ‘활용(utllize)’하는 자로 정의한다면 법안에서 명시한 광고, 판매, 제공의 목적뿐만 아니라 다른 목적을 가지고 CP를 사용하는 자도 포괄하게 된다. 이는 법문언상 명확성의 원칙에서 어긋난다. 따라서 본 법안의 취지에 맞게 ‘활용’에서 ‘사용’으로 변경한 것으로 보인다.

이는 곧 핵심 거래 파트너의 개념 범주를 축소하는 결과를 가져온다고 할 수 있겠으며 본 법안의 수범 대상 축소로 연결될 것이다. 즉, 동 조항에 use의 목적으로서 ‘for the advertising, sale, or provision of products or services’를 명시함으로써 use의 개념이 포괄하는 범위를 어디까지 인정할 것인지, 그 한계에 대하여 명확히 (축소)설정하였다고 해석된다. 반면 utilize의 불명확한 법적 개념은 그것에 대한 법원의 해석이 축적되기까지 오랜 기간과 동시에 수범 대상으로서 지정플랫폼들의 지속적(과도한) 소송 비용을 초래했을 것이다. 따라서 utilize에서 use로의 변경은 반독점법의 적용 범위를 미세하게 축소하는 대신에 더 강력한 규제의 명확성과 신속성에서 더 나아가 지정플랫폼의 소송 비용 절감도 기대할 수 있다.

기존안은 이용사업자에서 ‘광고’를 목적으로 CP를 이용하는 자는 문언에 적시하지 않았지만, 본 개정안에서 이를 적시하였다. David S. Evans는 플랫폼 사업자를 세 가지 유형으로 구분하는데, ① 시장조성자형(Market-Makers): 쇼핑몰과 같이 양면의 이용자 간의 거래가 형성될 수 있는 공간을 조성하는 유형, ② 청중조성자형(Audience-Makers): 신문, 무료 방송, 잡지, 인터넷 포털, SNS와 같이 정보와 콘텐츠를 제공함으로써 청중을 모집하고 광고주로 하여금 청중을 대상으로 광고를 제공하는 공간을 조성하는 유형, ③ 수요조정자형(Demand-Coordiators): 운영체제나 신용카드 결제시스템과 같이 상품이나 서비스를 제공하고 이를 수요하는 이용자와 사업자를 결합하고 조정함으로써 양면 간의 간접적 네트워크 효과를 창출하는 공간을 조성하는 유형이 그것이다.⁹¹ 개정안에서는 위와 같은 분류체계에서 ② 청중조성자형을 추가한 것으로 평가할 수 있다. 본 법안은 이용사업자를 CP로부터 보호하는 것을 골자로 하는바, 이용사업자의 정의 규정을 넓혀 본 법안에 의해 보호되는 이용사업자를 확대하고자 한 것이다.

이용사업자에 대한 예외규정을 둔 것 또한 주목할 만하다. (i) 국가 보안에 명백하게 위협한 자, (ii) 중화인민공화국 또는 다른 적국(foreign adversary)의 정부에 의해 지배되는 자를 이용사업자의 예외로 한다.⁹² 중국을 견제한다는 것을 전면으로 내세우면서 중국의 이용사업자가 본 법안을 통해 보호되는 것을 막고, 본 법안이 CP가 중국의 이용사업자에게 데이터 접근을 허용하거나 서비스를 상호운용

⁹¹ David S. Evans, “The Antitrust Economics of Multi-Sided Platform Markets”, Yale Journal on Regulation, Vol. 20, 2003, pp. 334-336.
⁹² (8)FOREIGN ADVERSARY.—The term “foreign adversary”has the meaning given the term in section 8(c) of the Secure and Trusted Communications Networks Act of 2019 (47 U.S.C. 1607(c)).
동법에서 Foreign adversary는 Secure and Trusted Communications Networks Act of 2019의 정의를 따른다고 하였고 아래가 Foreign adversary의 정의이다.
Foreign adversary.—The term “foreign adversary”means any foreign government or foreign nongovernment person engaged in a long-term pattern or serious instances of conduct significantly adverse to the national security of the United States or security and safety of United States persons.

(inter-operate)하는 것을 막기 위한 것으로 평가된다.⁹³

(2) 지정플랫폼(Covered platform)에 관한 정의 규정 개정

American Innovation and Choice Online Act(March 2, 2022 amendment)	
(A)	section 3(d)에 의거하여 Covered Platform(이하 CP)로 지정된 온라인 플랫폼
(B) 상장회사인 경우 (Publicly Traded Company) ⁹³	section 3(d)에 의거하여 CP로 지정되기 전 12개월 동안 또는 본법 위반 혐의에 대한 기소 제기 전 12개월 동안 중 어느 시점이라도 적어도 다음 사항을 만족하여야 한다. ① 미국 내 월간 사용자 수(monthly active users)가 5,000만 명 이상이거나 ② 이용사업자(monthly active business users) 수가 10만 개 이상인 온라인 플랫폼
	section 3(d)에 의거하여 CP로 지정되기 전 2년 동안 또는 본법 위반 혐의에 대한 기소 제기 전 2년 동안 적어도 다음 사항을 만족하여야 한다. ① 어느 시점이라도 미국 연간 순매출액이 5억5천만 달러 이상인 자가 소유·통제하거나 ② 2년 기간 중 180일 동안 평균 시가총액이 5억5천만 달러 이상인 플랫폼
	section 3(d)에 의거하여 CP로 지정되기 전 12개월 동안 또는 본법 위반 혐의에 대한 기소 제기 전 12개월 동안 중 어느 시점에서 전 세계 월간 사용자(worldwide monthly active users)가 1억명 이상인 온라인 플랫폼
	온라인 플랫폼에서 판매 또는 제공되는 제품과 서비스의 핵심 거래상대방(critical trading partner)인 경우
(C) 비상장회사인 경우 (non- publicly traded company)	section 3(d)에 의거하여 CP로 지정되기 전 12개월 동안 또는 본법 위반 혐의에 대한 기소 제기 전 12개월 동안 중 어느 시점이라도 적어도 다음 사항을 만족하여야 한다. ① 미국 내 월간 사용자 수(monthly active users)가 5,000만 명 이상이거나 ② 이용사업자(monthly active business users) 수가 10만 개 이상인 온라인 플랫폼
	section 3(d)에 의거하여 CP로 지정되기 전 2년 동안 또는 본법 위반 혐의에 대한 기소 제기 전 2년 동안 어느 시점이라도 직전 회계연도의 이자, 세금, 감가상각 및 상각 전 수익이 300억 달러 이상인 자가 소유 또는 통제하는 경우
	section 3(d)에 의거하여 CP로 지정되기 전 12개월 동안 또는 본법 위반 혐의에 대한 기소 제기 전 12개월 동안 중 어느 시점에서 전 세계 월간 사용자(worldwide monthly active users)가 1억명 이상인 온라인 플랫폼
	온라인 플랫폼에서 판매 또는 제공되는 제품과 서비스의 핵심 거래상대방(critical trading partner)인 경우

⁹³ Lauren Feiner, “Senate committee votes to advance major tech antitrust bill”, CNBC, 2022.01.20.
<https://www.cnbc.com/2022/01/20/senate-committee-votes-to-advance-major-tech-antitrust-bill.html>
⁹⁴ (10)PUBLICLY TRADED COMPANY.—The term “publicly traded company”—
(A) means any company whose principal class of shares—
(i) is listed on a stock exchange; and
(ii) can be readily purchased or sold by the public; and
(B) includes all subsidiaries of a company descried in subparagraph (A).
개정안에서 Publicly Traded Company에 대한 정의를 내리고 있다. 상장기업이라 번역하였다.

개정안의 covered platform 정의 규정에서 눈에 띄게 변화된 점은 상장회사(publicly traded company)와 비상장회사로 온라인 플랫폼을 구분하여 기준을 달리 정하고 있다는 점이다.

구체적으로 상장회사에서는 미국 연간 순매출액과 평균 시가총액 등을 기준으로 정하고 있는 반면, 비상장회사에서는 직전 회계연도의 수익을 기준으로 하고 있다.

그리고 개정안의 상장회사의 시가총액 기준에서 기존안과 차이가 보였는데, 기존안은 CP로 지정되기 전 2년 동안 또는 본법에 의해 기소가 제기되기 전 2년 동안 어느 한 시점이라도 시가총액이 5억5천만 달러 이상인 경우 CP로 정의되었으나, 개정안에서는 2년 기간 중 180일 동안의 평균 시가총액이 5억5천만 달러 이상인 경우로 변경되었다. 개정안에서 기존안보다 시가총액 기준을 좁힌 것으로 보인다.

또한 개정안에서 상장회사, 비상장회사 모두 전 세계 월간 사용자 수를 CP 지정 기준에 추가했다는 점에서 주목할 만하다.

DMA에서는 MI평가 기준과 비교하여 플랫폼을 지정하는 세부적 방법을 언급하지 않았는데 비상장 기업 기준을 추가한 것으로 보아 시장 전체의 반독점법 집행을 목적으로 한 것으로 사료된다.

핵심거래상대방(critical trading partner)에 관한 기준에 있어서 찬반논의가 미국 내에서도 상당히 많다는 점도 주목할 만하다.

개정안에서는 상장 여부에 따라 규제의 정도를 구체화하였으며 상장회사의 경우 (ii-III) 시가총액의 기간의 기준이 ‘2년 동안 어느 시점에서든지’에서 ‘2년 동안 180일 기간의 평균’으로 변경되었다. 이는 곧 시가총액이라는 변수의 기준으로서 저량(stock)보다는 유량(flow)을 차용한 것으로서 단순히 기존안에 따라 2년 동안 기준에 부합하는 특정 시점을 고르는 방법이 경쟁법 집행에 유리하다고 생각할 것은 아니다. 지정플랫폼은 곧 시장지배적지위를 인정하는 것과 다름없는데 이러한 지위의 형성이 한 시점보다는 한 기간 동안 이루어졌다는 접근이 규제의 합리성에 부합한다고 생각된다.

해당 정의 규정에 어떠한 기업들이 수범 대상으로서 지정될지는 아직 불확실하다. 예를 들어 활성 플랫폼 사용자를 구성하는 요소는 아직 구체적으로 논의되지 않고 있다. 본 법안은 애플, 메타(페이스북), 구글, 아마존, 마이크로소프트 등의 빅테크 기업에 대한 규제에서 출발하였지만 이 밖에도 식료품, 전문 서비스, 농업 분야의 민간 기업들이 온라인 플랫폼을 운영한다면 금융 및 이용자 기준에 부합하여 수범 대상이 될 가능성도 배제할 수는 없다. 특히 시가총액의 변동(증가)과 최근 전반 사업과 사업체가 온라인으로 그 운영 범위를 확장하고 있다는 점을 고려하면, 결제 서비스 제공자(payment providers) 등의 다른 대기업들도 그 수범 대상이 될 가능성이 높다. 이것이 과연 본 법안의 발의 취지인지에 대하여는 의문이다.

본 법안에서 핵심거래상대방을 요건으로 하는 지정플랫폼은 EU 집행위원회가 2020년 12월에 발

표한 디지털시장법안(DMA)에서도 특정 규모 기준을 넘어서는 플랫폼 사업자를 수범대상으로 추정(presume)하는 게이트키퍼(gatekeeper)의 개념에 대응하여 도출된 개념이라고 해석된다. 특히 DMA의 게이트키퍼 판단 기준으로는 정성적 요건(Article.3 (1))과 정량적 요건의 추정(rebuttable presumption)(Article.3 (2))이 있으며 핵심거래상대방(critical trading partner)의 개념은 곧 본 법안의 지정플랫폼 판단 기준의 정성적 요건으로서 작용한다. 특히 단순히 정량적 요건만을 설정하게 된다면 수범 가능성이 있는 플랫폼 또는 수범 대상인 플랫폼이 정량적 요건에 미치지 않도록 설계하는 등 악용의 우려가 있기 때문에 정성적 요건은 필요하다.

차이점으로는 게이트키퍼라는 단일적 기준을 제시하는 DMA에 비교하여 본 법안의 경우 상장 여부에 따라 그 규제의 정도를 달리한다는 점이며 정량적 요건 중 하나로서 전세계 기반 활동 이용자 수를 고려한다는 점이다. 특히 후자의 경우는 본 법안의 적용 범위가 단순히 미국 소재의 플랫폼 기업에 국한하는 것이 아닌 중국, EU 등을 소재로 하는 플랫폼 기업도 대상으로 삼겠다는 의지로 해석된다.

[표 5] AICOA와 DMA의 정량적 요건의 비교

AICOA (상장회사의 경우)	DMA(개정안) ⁹⁴ (괄호 안은 기존안)
① FTC 및 DOJ에 의한 지정 또는 법 위반 행위에 대한 소가 제기되기 직전 2년 동안 언제든지 해당 플랫폼을 소유하거나 지배하고 있는 자의 연간 순매출액 혹은 자본금이 5,500억 미국 달러를 초과하거나, 직전 2년 동안 180일 기간의 평균 시가총액이 5,500 억 미국 달러를 초과하거나, 직전 12개월 직전 언제든지 전 세계를 기반으로 한 활동 이용자(worldwide monthly active users)가 적어도 10억 명이어야 하며	① 최소 3개 이상 회원국에서 활동하면서, 유럽경제권역(EEA)에서의 최근 3개 사업연도 동안의 연매출액이 80(65)억 유로 ⁹⁵ 이상 또는 직전 사업연도를 기준으로 시가총액이 평균 800(650)억 유로 ⁹⁶ 이상인 경우 또는 그에 상당하는 가치가 인정되는 경우
② 해당 플랫폼의 미국을 기반으로 한 활동 이용자(monthly active users)가 적어도 5,000만 명이어야 하거나 활동 이용 사업자가 적어도 10만 명이어야 하고	② EEA 내에서(유럽 내에서) 월간 활성 이용자 수가 4,500만명 이상 그리고 직전 사업연도 기준으로 연간 활성 이용업체 수가 10,000개 이상인 경우
	③ 위 두 번째 요건이 최근 2(3)개 사업연도 동안 계속하여 충족되는 경우

(3) 불법행위에 관한 정의 규정 개정

⁹⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0499_EN.html

⁹⁶ 87억 미국 달러

⁹⁷ 873억 미국 달러

⁹⁸ 위 법률의 한글 번역은 법무법인 지평, [온라인플랫폼 특집] 세계 경쟁당국의 온라인플랫폼 규제현황

(1) - 美 하원, 빅테크(Big-Tech)플랫폼 강력규제 5개 법안 발의에 따른. http://www.jipyong.com/kr/board/news_view.php?seq=10415

American Innovation and Choice Online Act(March 2, 2022 amendment) Section 3. UNLAWFUL CONDUCT ⁹⁷
(1) CP 자신의 상품 서비스 우대하여 경쟁을 현저히 훼손하는 행위
(2) 다른 이용사업자의 상품 서비스의 능력(ability)에 제한을 주어 경쟁을 현저히 훼손하는 행위
(3) 서로 유사한 지위(similarly situated)에 있는 이용사업자들을 차별 대우(discriminate)하여 경쟁을 현저히 훼손하는 행위
(4) 이용사업자가 CP에 제공하는 상품·서비스와 경쟁의 대상이 되는 CP 자사의 상품·서비스·사업이 사용할 수 있는 동일한 플랫폼, 운영체제 또는 하드웨어·소프트웨어 기능에 대해서 이용사업자가 접근하거나 상호운용(inter-operate)할 수 있는 능력을 현저하게 제한·방해거나 불합리하게 지연시키는 행위
(5) CP가 제공하는 상품·서비스의 구매 또는 사용을 조건으로 CP에 접근하거나 CP에서 우대배치 행위
(6) 이용사업자의 활동을 통해 CP에서 생성되는 비공개데이터(nonpublic data) 또는 이용사업자가 제공하는 상품·서비스를 통해 CP사용자와 상호작용하여 CP에서 생성되는 비공개데이터 또는 이용사업자가 CP에 제공하는 상품·서비스와 경쟁의 대상이 되는 CP 자사의 상품·서비스를 제공함으로써 CP에서 생성되는 비공개데이터를 사용하는 행위
(7) 계약상 또는 기술상의 제한을 설정하여 이용사업자가 이용사업자의 데이터를 다른 시스템 또는 응용 프로그램으로의 이동성(portability)을 막는 것과 같이, 이용사업자가 활동함으로써 CP에 생성된 데이터 또는 이용사업자 자신의 상품·서비스를 통해 CP사용자와 상호작용함으로써 CP에 생성된 데이터에 대해 이용사업자로 하여금 접근하는 것을 현저하게(materially) 제한·방해하는 행위
(8) CP 사용자들이 CP에 사전에 설치된 소프트웨어 등을 제거하거나 또는 CP로의 접속을 유도하는 디폴트 설정을 변경하는 것을 현저하게 제한 또는 방해하는 행위
그러나 다음의 경우 제외한다
(A) CP의 보안과 기능에 관한 경우
(B) 데이터가 CP 또는 다른 이용사업자로부터 중화인민공화국이나 또는 적국의 정부로 이동하는 것을 막는 경우
(9) 검색, 랭킹 등을 포함한 CP사용자를 위해 CP가 제공하는 인터페이스와 관련하여, CP 자신의 제품·서비스·사업을 다른 사업자에 비해 더 우대하는 행위
(10) 관련 법령의 위반에 대해 신고한 이용사업자 또는 사용자에게 보복하는 행위

개정안의 불법행위에 관한 규정에서 주목할 점은 (1)과 (2) 조항의 수정과 (8)의 (B)항의 추가이다.

구체적으로 개정안은 기존안의 (1)은 불공정하게(unfairly) 우대하는 행위, (2)는 불공정하게(unfairly) 제한하는 행위에서 각각 ‘불공정하게(unfairly)’를 삭제하여 규제의 범위를 넓혔다.

또한 (8)의 (B)를 추가하여, ‘중화인민공화국 또는 적국의 정부’로 데이터가 이동하는 것을 막으려는

행위는 불법행위 (8)의 예외규정을 둔 것을 미루어 보아, 외국 기업 특히 중국의 빅테크 기업을 견제하려는 태도로 보인다. 즉 업계에서 이 법안이 미국 국내 기업에게만 적용되며 외국 기업들이 국내 주요 플랫폼과 데이터를 공유하는 것에 대한 우려를 표한 것을 받아들인 것으로 보인다.^{99 100}

3. 자기우대행위에 관한 논쟁

(1) 개설

본법에서 금지하고 있는 자기우대 행위란 “CPO가 자신의 플랫폼 상에서 자신의 상품·서비스 등을 다른 이용사업자의 상품·서비스 보다 우대하여 경쟁을 현저히 훼손하는 행위”¹⁰¹를 말한다. 하지만 사업자가 자기 자신을 우대하는 행위가 경쟁법상 위법한 행위가 될 수 있는지에 대한 논쟁이 학계에서 진행 중이다. ‘자기 자신을 우대하는 행위’ 자체를 독자적인 위법행위로 규율해야 한다는 논의는 미국 FTC의 Google’s Search Practices In the Matter of Google Inc.사건(이하 구글 검색편향 사건)¹⁰²과 EU집행위원회의 Google Search(Shopping) 사건(이하 구글쇼핑 사건)¹⁰³을 기점으로 본격화되었다.

(2) 구글의 자기우대행위에 대한 EU 집행위원회와 미국 FTC의 엇갈린 결정

1) 미국 FTC 결정

가. 사건 개요

구글은 2007년 5월, ‘Universal Search’를 출시하였다. Universal Search는 사용자의 검색어에 담긴 의도(intent)를 파악하여 사용자가 원하는 답을 Google Images, News, Shopping(2012년 Google Shopping으로 개명), Maps, Finance, Youtube 등 Google 자사의 특화 검색 서비스들을 사용자가 검색한 결과(query) 상단에 위치시키고 나머지 일반 검색 결과는 하단에 위치시키는 알고리즘이다.¹⁰⁴ Universal Search는 사용자의 검색 의도에 맞춰서 사용자가 원하는 검색 결과를 제공함으로써 사용자의 편익을 제고하였지만, 상업적 성격이 짙은 검색(쇼핑 등)의 경우 구글이 자사의 서비스를 ‘우대(play

⁹⁹ Kent Walker, “The harmful consequences of Congress’s anti-tech bills”, Public Policy, Jan 18, 2022, <https://blog.google/outreach-initiatives/public-policy/the-harmful-consequences-of-congress-anti-tech-bills/>

¹⁰⁰ Zachary Basu, Margaret Harding McGill, “Ex-intel officials claim antitrust could hurt U.S. in China tech race”, Axios, September 15, 2021, <https://www.axios.com/china-antitrust-big-tech-national-security-d0fb2141-aefc-407c-97ef-8da09cb54b55.html>

¹⁰¹ preference the products, services, or lines of business of the covered platform operator over those of another business user on the covered platform in a manner that would materially harm competition

¹⁰² Statement of the Federal Trade Commission Regarding Google’s Search Practices In the Matter of Google Inc. FTC File Number 111-0163 January 3, 2013

¹⁰³ Google Search (Shopping), Case AT.39740 (2017).

¹⁰⁴ 이상승, “Google의 ”검색 편향“관련 FTC의 조사에 관한 범경제학적 분석”, 한국산업조직학회, 産業組織研究, Vol.22 No.4 [2014], 95-96쪽.

favorites)’하는 경우가 반경쟁적 효과를 발생시킬 수 있다는 점이 지적되었다. 이에 2013년 1월, 미국 FTC는 이러한 구글의 자기우대행위에 대한 조사를 진행하였고 19개월 간의 조사 끝에 무혐의 처분을 내렸다.

나. competition on the merits 접근

FTC 보고서의 요지는 구글의 Universal Search로 인해 구글의 경쟁사가 매출을 손해보았지만 이러한 경쟁에 의한 역효과(adverse effects)는 반독점법이 장려하는 ‘competition on the merits’와 경쟁 과정에서 발생하는 보통의 부수적인 산물(common byproduct)에 불과하다는 것이다¹⁰⁵. competition on the merits가 무엇인지, 어떤 행위가 competition on the merits에 부합하는지에 관하여 국내외에서 확립된 이론이나 법리를 찾기는 어려우나,¹⁰⁶ FTC가 말하는 competition on the merits가 수직 기업결합의 효율성 증대 효과를 수용한 것이라는 국내에서의 논의를 살펴보고자 한다.¹⁰⁷

수직 기업결합이란 최종 소비자와의 근접 정도에 따라 “상류(upstream)”기업과 “하류(downstream)”기업으로 구분하고 하류기업과 상류기업이 결합하여 시장경쟁에 미치는 효과를 분석하는 도구의 개념이다. 여기서 말하는 상류와 하류의 개념은 기업의 가치를 분석하여 기업을 위계적으로 분류하는 기준이 아니라, 기업이 참여하고 있는 시장을 확정하는 개념이다. 온라인 플랫폼을 이용하는 소비자는 몇 개의 시장을 거치고 각각의 시장에 해당하는 온라인 플랫폼을 단계별로 이용하여 최종 소비를 한다. 예컨대 소비자는 여행정보를 검색하기 위해 Google과 Bing과 같은 범용적인 검색 플랫폼이 경쟁하는 “상류”시장을 거쳐서, Expedia/야놀자 등과 같은 가격비교 플랫폼이 경쟁하는 “하류”시장에서 최종 소비를 한다. 즉 각 시장은 최종 소비자와의 근접 정도에 따라 계층적·단계적 구조를 형성하고 있는 것이다. 상류기업과 하류기업이 수직 기업결합을 하는 경우, 경쟁제한 효과를 평가하기 위해서는 그 중 한 기업이 최소한 하나의 시장에서 지배적 지위에 있는지 여부를 분석하여야 한다. 범용적인 검색 서비스를 제공하는 Google은 상류 시장에 속하는데, Google이 하류시장에 속하는 자사의 가격비교 서비스를 수직결합한 것이 문제된 것이다. competition on the merits가 적시된 FTC의 보고서 2쪽을 미루어 봤을 때, FTC는 Google의 수직 결합이 발생시킨 경쟁제한 효과와 소비자의 이익과 효율성 증대 효과를 비교형량하여 평가한 것으로 생각된다.

2) EU 집행위원회 결정

가. 사건개요

¹⁰⁵ While some of Google’s rivals may have lost sales due to an improvement in Google’s product, these types of adverse effects on particular competitors from vigorous rivalry are a common byproduct of “competition on the merits” and the competitive process that the law encourages. (위와 같은 FTC 보고서, 2쪽)

¹⁰⁶ 이봉의, “디지털플랫폼의 자사 서비스 우선에 대한 경쟁법의 쟁점-Monopoly Leverage와 Equal Treatment를 중심으로-”, 연세법학연구, Vol. 30 No.3, 2020, 382쪽.

¹⁰⁷ 이상승, 위와 같은 논문, 117쪽.

구글의 검색 결과(query)는 ‘일반 검색 결과(Generic search results)’, ‘온라인 검색 광고 결과(Online search advertising results)’ 그리고 ‘특화 검색결과(Specialised search results)’로 구분된다. ‘특화 검색 결과’는 구글의 자사서비스(예컨대, GoogleShopping, Google Finance, Google Flights, Google Video 등)을 하나의 카테고리로 묶어서 매력적인 그래픽 형식으로 ‘일반 검색 결과’보다 상단에 위치시킴으로써 마치 ‘특별화(specialised)’된 것으로 묘사되어 검색 결과에 노출된다.¹⁰⁸ 여기서 구글이 자사의 Google Shopping을 다른 경쟁사의 비교쇼핑서비스보다 우대하는 행위가 문제가 되었다. 이는 2011년에 도입된 구글의 ‘Panda 알고리즘’에 의해 이루어졌고, 이에 따라 타 경쟁사의 비교쇼핑서비스는 구글 검색 결과에서 강등(demoted)되었다.¹⁰⁹ 실제로 다른 경쟁사의 비교쇼핑서비스의 visibility index와 trigger rates는 Panda가 도입된 시점부터 급격하게 감소하였고,¹¹⁰ 노출순위가 하락하고 일반검색결과에서 4페이지 또는 그 뒤로 노출순위가 강등되었으며 구글의 자사서비스처럼 추가적인 이미지나 정보로 표시되지도 않았다.¹¹¹ 이를 근거로 EU 집행위원회는 2017년 6월, 구글 자사의 비교쇼핑서비스를 타사의 서비스보다 자기우대한 것은 「유럽 연합의 기능에 관한 조약(Treaty on the Functioning of the European Union)(이하 TFEU)」 제102조와 EEA 조약의 제54조를 위반한 것이라고 결정하였다.

나. 레버리지 이론(leverage theory)적 접근

레버리징(leveraging, 지배력의 전이)이란 “하나의 상품시장에서 독점력을 가지고 있는 사업자가 이를 이용하여 자신이 독점적 지배력을 가지고 있지 않은, 다시 말해서 유효경쟁이 지배하고 있는 다른 상품시장에서 경쟁상 우위를 누리려는 행위(leveraging conduct)” 또는 “하나의 상품시장에서 누리고 있는 독점력을 이용하여 다른 시장까지 독점화하는 효과(leverage effect)”를 가리키는 의미로 쓰이고 있다.¹¹² 다시 말해 하나의 시장에서 시장지배적 지위를 갖고 있는 사업자가 그 시장지배력을 지렛대(leverage) 삼아 그 지배력을 인접시장에 전이하여 인접시장에서 지배력을 가지려는 행위라고 할 수 있다.

EU 집행위원회는 “한 시장에서의 지배적인 지위를 이용하여 인접한(adjacent) 시장이면서 별개인(separate) 시장에 확장하려는 행위는 TFEU 제102조와 EEA조약 제54조에 의해 금지”된다고 하였다.¹¹³ 이는 위에서 살펴본 레버리지 이론의 일반론을 언급하는 것으로,¹¹⁴ 레버리지 이론에 기반하여 구글의 자기우대행위를 위법한 것으로 판단한 것이다. 이러한 자기우대행위는 기존에 반독점법이 규제하고 있던 ‘거래거절’, ‘거래조건차별’ 등과 다른 카테고리, 즉 독자적인 위법행위로 인정하는 것이다. 하지만 자기우대행위를 뒷받침하는 레버리지 이론은 한가지 가정이 전제되어야 하는데, EU 집행위원회는 이 한가지 가정을 제대로 평가하지 않거나 도외시한 것으로 보인다. 그 한 가지 가정이란 사

¹⁰⁸ Google Search (Shopping), op. cit., paras. 23-25.

¹⁰⁹ Google Search (Shopping), op. cit., paras. 356-358.

¹¹⁰ Google Search (Shopping), op. cit., paras. 361-367.

¹¹¹ Google Search (Shopping), op. cit., paras. 370-371.

¹¹² 이봉의, 위와 같은 논문, 374쪽.

¹¹³ Google Search (Shopping), op. cit., paras. 334.

¹¹⁴ 장품, 박상진, “플랫폼 사업자의 자기우대 규제-EU 구글쇼핑 사건을 중심으로”, 법무법인 지평, 「플랫폼 경쟁법」, 2021, 60쪽.

업자가 시장지배적지위를 가진 1차 시장(위에서 언급한 상류-upstream-시장)이 ‘필수설비(Essential Facilities)’이어야 한다는 것이다.

다. 필수설비이론(Essential Facilities Doctrine)

자기우대행위 즉 타사업자의 서비스를 ‘차별’하여 자신의 서비스를 우대하는 행위가 위법한 행위로 인정되기 위해서는 특정 사업자로 하여금 다른 경쟁사업자에게 동등하게 대우해야 할 의무 혹은 비차별의무가 전제되어야 한다. 하지만 일반적으로 사업자가 다른 경쟁사업자에게 동등하게 대우해야 할 의무는 없다. 왜냐하면 사업자가 경쟁사업자와의 경쟁에서 우위를 점하기 위해서 ‘자기우대’를 하는 것은 일반적인 비즈니스 관행이며 경쟁의 자연스러운 부산물이기 때문이다.¹¹⁵ 따라서 특정 사업자에게 다른 경쟁사업자를 동등하게 대우해야 할 의무가 생기는 경우는 특정 사업자가 시장지배적사업자이고, 획정된 관련시장이 타사업자의 상품 또는 서비스의 생산에 ‘필수적인 요소’인 경우이다. 이는 필수설비이론(Essential Facilities Doctrine)으로 설명하는데, 필수설비이론의 발상지인 미국에서 필수설비이론은 대체로 “중요한 시설의 소유자는 경우에 따라 제3자에게 그 시설을 개방해 주어야 할 의무가 있으며, 이를 거절하는 경우 셔먼법 제2조에 위반될 수 있다”라는 것을 의미한다.¹¹⁶

우리나라 대법원은 “필수설비적 성격을 가진 시설의 보유자들에게 경쟁상대방도 그 시설을 이용할 수 있도록 강제하는 것은 그 거래분야에서의 공정한 경쟁을 촉진하고 그러한 시설에 대한 불필요한 중복투자를 방지하여 소비자후생을 기하고 국민경제의 균형 있는 발전을 도모하고자 함에 있는 것이므로 이러한 시설은 그 독점적 이익이 배제된 적정한 가격에 이용할 수 있도록 해 줄 필요가 있기 때문이다”라고 밝히고 있다.¹¹⁷

레버리지 이론은 2개의 시장을 전제하는데 하나는 ‘필수설비’를 제공하는 시장이 1차 시장(상류시장, upstream)이고 다른 하나는 최종사용자에게 서비스를 제공하는 2차시장(하류시장, downstream)이다. 보통 2차시장은 1차시장과 종속적인 관계를 가지는데, 왜냐하면 레버리지 이론에 의하여 “1차시장에서의 독점력이 2차시장으로 이전되어 2차시장에서의 독점력이 유지되기 때문”이다.¹¹⁸ 이렇게 레버리지 이론은 1차시장이 ‘필수설비’일 경우에만 타당성을 갖는 것이다.

라. EU 집행위원회의 결정에 관한 평가

¹¹⁵ Aurelien Portuese, “Please, Help Yourself: Toward a Taxonomy of Self-Preferencing”, Information Technology & Innovation Foundation, October 25, 2021.

<https://itif.org/publications/2021/10/25/please-help-yourself-toward-taxonomy-self-preferencing#:~:text=The%20current%20antitrust,media%20attention,55>

¹¹⁶ 신동권, 『독점규제법 제3판』, 박영사, 2020, 161쪽.

¹¹⁷ 대법원 2005. 8. 19. 선고 2003두5709 판결

¹¹⁸ 신동권, 위와 같은 책, 164쪽.

구글은 EU집행위원회의 주장에 대해서 다음과 같이 항변하였다. ① 구글 자사의 검색서비스가 Bronner 사건¹¹⁹의 법리가 요구하는 ‘필수설비’ 요건을 만족하고 있지 않다는 점, ② EU 집행위원회가 문제로 삼고 있는 구글의 행위는 TFEU의 제102조가 나열하고 있는 남용행위의 법적 틀(legal framework)과 일관되지 않다는 점 다시 말해 구글의 문제행위가 동조가 나열하고 있는 ‘거래거절’, ‘거래조건차별’ 등에 해당하지 않는다는 점, ③ 구글의 행위는 competition on the merits에 해당한다는 점이다.¹²⁰ EU집행위원회는 이 모두를 받아들이지 않았는데, 그 이유는 다음과 같다.

㉠ 하나의 시장지배적지위를 사용하여 다른 인접시장에 시장지배적지위를 확장해나가는 행위를 남용이라고 본 사안¹²¹을 찾아볼 수 있기 때문에 구글의 문제 행위는 동조에서 나열하는 위법행위에 포함되고 그러한 행위는 competition on the merits에 해당하지 않는다는 점, ㉡ 구글이 한 행위는 다른 경쟁 쇼핑서비스에게 일반검색결과와 페이지의 일정량을 접근할 수 있게 하는 수동적인 거절행위(passive refusal)가 아니라 자사의 쇼핑서비스를 다른 경쟁 쇼핑서비스보다 우호적인(favourable) 위치에 게시하는 적극적인 행위(active behaviour)이라는 점, ㉢ Bronner 사건의 기준이 본 사안에 적용될 수 없는 이유는 Bronner 사건에서는 “시장지배적지위를 가진 사업자가 다른 경쟁사에게 자산(asset)을 제공하거나 다른 경쟁사와 계약을 체결함”으로써 시장지배적지위 남용행위를 끝낼 수 있었지만, 구글의 행위는 시장지배적지위를 가진 사업자가 다른 경쟁사에게 시설을 제공하거나 다른 경쟁사와 계약을 체결하더라도 시장지배적지위 남용행위를 끝내는 것이 아니기 때문인 점 즉 구글에게 ‘거래의무’가 발생하는 것이 아닌 점 등을 들었다.¹²²

구글 측의 ① 항변은 EU 집행위원회의 ㉢으로, ②와 ③ 항변은 EU 집행위원회의 ㉠과 ㉡으로 반박한 것이다. 그러나 구글 측의 항변에 대한 EU 집행위원회의 반박은 다음과 같은 문제점이 있다. 우선 구글 측의 ① 항변에 대한 EU 집행위원회의 ㉢ 반박의 전제는 구글쇼핑 사건과 Bronner 사건은 본질적인 차이가 있기 때문에 Bronner사건의 엄격한 ‘필수설비’ 법리를 구글쇼핑 사건에 적용할 수 없다는 것이다. EU 집행위원회의 설명처럼 Bronner 사건의 경우 시장지배적지위를 가진 사업자가 다른 경쟁사업자의 거래요청을 거절, 즉 ‘거래거절’을 하여 위법의 소지가 있었고, 이러한 위법의 소지는 시장지배적지위를 가진 사업자가 다른 경쟁사업자와 거래를 받아들이면 즉 ‘거래의무’를 수행하면 없어지는 것

¹¹⁹ Oscar Bronner GmbH v. Mediaprint Zeitungs et al., Case C-7/97[1998] ECR I -7791

“OscarBronner사건 판결은 ECJ가 필수설비 이론을 적용하기 위한 요건을 명시적으로 제시한 중요 판결이다. 즉, 동 판결에서 ECJ는 필수설비이론이 적용되기 위한 요건으로서 (1)당해 설비에 대한 실재적 또는 잠재적 대안이 존재하지 않고 복제하는 것도 불가능할 것(필수불가결성), (2)당해 설비에 대한 접근거절이 관련된 시장에서 접근을 요청한 측의 모든 경쟁을 배제할 것, (3)설비에의 접근거절을 객관적으로 정당화할 사유가 존재하지 않을 것 등 3가지를 제시하였다.”(이호영, 황태희, 오성은, 「EU의 경쟁법 판례 분석」, 한양대학교 법학연구소, 공정거래위원회 제출 보고서, 2008, 91쪽.)

¹²⁰ Google Search (Shopping), op. cit., paras. 644-647.

¹²¹ Case 311/84, Centre belge d'études de marché- Télémarketing (CBEM) v SA Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion (CLT) and Information publicitéBenelux (IPB), EU:C:1985:394, paragraph 27; Case C-333/94 P, Tetra Pak v Commission, EU:C:1996:436, paragraph 25; Case T228/97, Irish Sugar plc v Commission, EU:T:1999:246, paragraph 166; Case T-201/04, Microsoft v Commission, EU:T:2007:289, paragraph 1344.

¹²² Google Search (Shopping), op. cit., paras. 648-652.

이지만,¹²³ 구글쇼핑 사건은 구글이 다른 쇼핑서비스 경쟁사업자와의 거래를 거절한 것이 아니기 때문에 위법행위를 종식시키기 위해 ‘거래의무’가 발생하는 것은 아니다. 하지만 시장지배적지위를 가진 사업자의 경쟁사업자에 대한 ‘거래의무’ 유무가 Bronner 사건과 구글쇼핑 사건을 대별하는 본질적인 차이라고 보기에는 문제가 있다. 왜냐하면 Bronner 사건과 같이 우대의 정도가 강한 거래거절에는 시장지배적지위를 가진 사업자가 ‘거래의무’가 있기 때문에 엄격한 ‘필수설비’ 요건을 만족해야 하고 따라서 이러한 요건에 한해서 시장지배적지위를 가진 사업자 행위가 위법하다고 인정되는 반면, 구글쇼핑 사건에서는 구글의 자사서비스에 대한 검색결과 게시방법에 있어서의 우대행위가 Bronner 사건의 거래거절보다 우대의 정도가 약함에도 불구하고 구글에게는 ‘거래의무’가 없기 때문에 엄격한 ‘필수설비’ 요건이 적용될 여지가 없고 따라서 위법성 인정범위가 넓어지게 되는 모순되는 결과가 발생하기 때문이다.¹²⁴ 다시 말해 구글의 우대행위가 Bronner 사건의 거래거절보다 우대의 정도가 약함에도 불구하고 위법행위가 될 가능성이 거래거절을 한 것보다 더 높다는 부당한 결과가 나오는 것이다.

또한 구글 측의 ②와 ③ 항변에 대해 EU 집행위원회는 ㉠과 ㉡으로 반박하는데, EU 집행위원회의 ㉠ 반박은 한계가 있다. EU 집행위원회의 ㉡반박은 자기우대 규제의 근거로 인용된 선례를 제시하며 TFEU 제102조의 법적 틀(legal framework)과 일관됨을 증명하려 하였다. 하지만 Nicolo Zingales에 따르면 이러한 선례들은 구글쇼핑사건과 상당한 차이가 있었다.¹²⁵ 또한 EU 집행위원회는 ‘필수설비이론’을 배제했기 때문에 시장지배적 사업자에게 다른 경쟁사업자에 대하여 동등하게 대우해야 할 의무를 도출시킬 근거를 제시해야 하는데, EU 집행위원회는 그 근거로 ‘특별한 책임(special responsibility)’을 제시하였다.¹²⁶ 그러나 특별한 책임 또한 비판의 여지가 있다.

마. 특별한 책임(special responsibility)

EU 집행위원회는 본 사건에서 “시장지배적 사업자는 competition on the merits의 범위를 벗어나는 행위를 함으로써 시장의 왜곡되지 않은 진정한 경쟁을 훼손해서는 안되는 **특별한 책임**을 진다. 왜곡되

지 않은 경쟁 시스템은 오직 다양한 경제 관계자(economic operators)에게 참여의 평등을 확보함으로써 보장될 수 있다.”라고 판시하였다. 또한 EU 집행위원회는 TFEU의 제102조¹²⁷와 EEA의 제54조가 시장지배적 사업자의 이러한 남용행위를 규제하고 있다고 하였다. EU 집행위원회는 TFEU 제102조와 EEA 제54조에 대해 자세히 설명하는데, 규율된 남용행위 유형들은 예시조항이며 철저한 열거조항이 아니며¹²⁸, 여러 판례를 종합해보았을 때 EU 집행위원회는 본조항의 적용을 위해 피심인의 남용의도(abusive intent)의 존재를 밝힐 의무가 없고¹²⁹, 시장지배적 사업자의 행위의 효과와 관련해서 본 조항은 시장지배적 사업자의 행위가 경쟁을 제한하는 경향(tends to restrict)이 있거나 또는 경쟁을 제한할 수 있는 경우 그 제한의 효과가 달성되었는지 여부와 관계없이 그러한 행위를 금지한다¹³⁰고 밝혔다.

이러한 ‘특별한 책임’은 유럽사법재판소(Court of Justice of the European Union, 이하 CJEU)의 1983년 ‘Michelin 사건’에서 최초로 사용되었다.¹³¹ Michelin 사건은 특별한 책임에 대해서 “지배적 지위를 가진 사업은 그것 자체로 비난의 대상은 되지 않지만, 그것의 지배적 지위가 발생한 이유와 상관없이, 유럽경제공동체(Common Market)에 있는 왜곡되지 않은 진정한 경쟁을 훼손시켜서는 안될 **특별한 책임(special responsibility)**을 가진다는 것을 의미한다”¹³²라고 판시하였다. 즉 특별한 책임이란 시장지배적 사업자가 왜곡되지 않은 진정한 경쟁을 침해하지 않을 의무를 진다는 것이다.¹³³ 이후에 특별한 책임은 수많은 EU 집행위원회 결정에서 폭넓게 적용되어 왔으며,¹³⁴ 확립된 법리로 인정되

¹²⁷ Article 102

Any abuse by one or more undertakings of a dominant position within the internal market or in a substantial part of it shall be prohibited as incompatible with the internal market in so far as it may affect trade between Member States.

Such abuse may, in particular, consist in:

(a) directly or indirectly imposing unfair purchase or selling prices or other unfair trading conditions;

(b) limiting production, markets or technical development to the prejudice of consumers;

(c) applying dissimilar conditions to equivalent transactions with other trading parties, thereby placing them at a competitive disadvantage;

(d) making 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.

¹²⁸ Google Search (Shopping), op. cit., paras. 335.

¹²⁹ Google Search (Shopping), op. cit., paras. 338.

¹³⁰ Google Search (Shopping), op. cit., paras. 339.

¹³¹ Peter Alexiadis & Alexandre de Streel, “Designing an EU Intervention Standard for Digital Platforms”, European University Institute, Robert Schuman centre for Advanced Studies, EUI Working Paper RSCAS 2020/14, pp. 2.

¹³² C-322/81, Michelin v. Commission EU:C:1983:313, at paragraph 57, “A finding that an undertaking has a dominant position is not in itself a recrimination but simply means that, irrespective of the reasons for which it has such a dominant position, the undertaking concerned has a special responsibility not to allow its conduct to impair genuine undistorted competition in the Common Market.”

¹³³ 봉의, 위와 같은 논문, 380쪽.

¹³⁴ Peter Alexiadis & Alexandre de Streel, 위와 같은 논문, pp. 2.; Case 322/81 NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin v Commission Judgment of 9 November 1983, ECLI:EU:C:1983:313, para 57. See also Case T-228/97 Irish Sugar Plc v Commission Judgment of 7 October 1999, ECLI:EU:T:1999:246, para 112; Case T-203/01 Manufacture française des pneumatiques Michelin v Commission Judgment of 30 September 2003, ECLI:EU:T:2003:250, para 55; Case T-219/99 British Airways plc v Commission Judgment of 17 December 2003, ECLI:EU:T:2003:343, para 242; Case C-202/07 P France Télécom v Commission Judgment of 2 April 2009, ECLI:EU:C:2009:214, para 105; Case C-457/10 P AstraZeneca AB and AstraZeneca plc v Commission Judgment of 6 December 2012, ECLI:EU:C:2012:770, para 134; Case C-209/10 Post Danmark A/S v Konkurrencerådet Judgment of 27 March 2012, EU:C:2012:172, para 23; Case C-23/14 Post Danmark A/S v Konkurrencerådet Judgment of 6 October 2015, ECLI:EU:C:2015:651,

¹²³ “Bronner는 Der Stand라는 일간신문을 발행하고 있었고(오스트리아 일간신문시장에서 발행부수 기준으로 3.6%, 광고수입 기준으로 6%의 점유율을 가짐), Mediaprint는 오스트리아에서 Neue Kronen Zeitung과 Kurier 두 신문을 발행하고 있었다(양자는 발행부수 기준으로 46.8%, 광고수입 기준으로 42%의 점유율을 가짐). Mediaprint는 오스트리아의 일간신문 중 유일하게 전국적인 배달망을 갖추고 있었는데, Mediaprint와 경쟁관계에 있던 Bronner가 신문 가정배달망(homedelivery scheme)을 자신에게 개방해줄 것을 요청하였으나 이를 거절하였다. Bronner는 오스트리아법원에 소송을 제기하여 Mediaprint의 위 행위는 신문 가정배달시장에서의 지배적 지위를 남용한 것으로서 합리적인 대가를 지급받고 자신이 발행하는 역시 위 배달망에 포함시켜줄 것을 청구하였다.”(공정거래위원회, 위와 같은 보고서, 91-92쪽.)

¹²⁴ Pablo Ibáñez Colomo, “Self-Preferencing: Yet Another Epithet in Need of Limiting Principles”, Forthcoming in (2020) 43 World Competition, 2020, pp. 30.

¹²⁵ 자세한 내용은 Nicolo Zingales, “Antitrust intent in an age of algorithmic nudging”, Journal of Antitrust Enforcement, Vol 7, Issue 3, 2019, pp. 402-403 참고.

¹²⁶ Google Search (Shopping), op. cit., paras. 331. “Dominant undertaking have a special responsibility not to impair, by conduct falling outside the scope of competition on the merits, genuine undistorted competition in the internal market. A system of undistorted competition can be guaranteed only if equality of opportunity is secured as between the various economic operators. The scope of the special responsibility of the dominant undertaking has to be considered in light of the specific circumstances of the case.”

었다.¹³⁵ 학계는 이러한 특별한 책임을 TFEU 제102조와 시장지배적 디지털 플랫폼 사업자의 디지털 지배(digital dominance) 가능성에서 도출하고 있다.

벨기에 Liège 대학의 Nicolas Petit은 유럽 제1심법원 법원장이었던 Bo Vesterdorf의 자기우대행위에 대해 비판한 논문¹³⁶에 반박하여 TFEU 제102조에서 필수설비론보다 완화된 요건에서도 비차별의무를 도출할 수 있다고 주장하였다.¹³⁷

Wolf Sauter은 TFEU 제102조에서 특별한 책임을 도출하고 ‘주의의무(duty of care)’¹³⁸까지 논의를 이어가는데, 주의의무란 온라인 시장에서 시장지배적 사업자에게는 침해를 삼가야 하는 소극적 의무일 뿐만 아니라 그러한 침해가 일어나지 않도록 적극적으로 조치를 취해야 할 의무를 말한다.¹³⁹ 이러한 주의의무는 온라인 시장에서 플랫폼의 네트워크 효과, 선점효과에 따른 디지털 시장지배(digital dominance)와, 개인정보수탁자의 의무(Information fiduciaries)¹⁴⁰에서 도출된다고 한다.

Peter Alexiadis와 Alexandre de Streel은 디지털 플랫폼의 다면적 특성과 최종 소비자(end consumers)에 대한 착취적(exploitation) 특성에 주목하면서 특별한 책임의 적용 여부는 ‘bottleneck’과 ‘digital gatekeeper’에 대한 차이에서 비롯된다고 본다.¹⁴¹ bottleneck은 경쟁정책의 전통보다는 규제의 전통과 연관이 깊고, 이는 ‘필수시설’의 동의어로 사용될 여지가 높다. 그러나 digital gatekeeper는 ‘필수시설’이라는 전통적 이론과는 구분되는 개념으로 시장지배적 기업의 인프라시설에 대한 접근을 의무화해야 하는지 여부를 결정하는 데 사용되는 일반적인 반독점 표준으로 기능하는 개념이다. 즉 digital gatekeeper 개념은 필수설비론에 비해 그 엄격성이 덜한 법적 기준이 된다는 것이다. 따라서 특별한 책임의 원칙은 디지털 플랫폼이 digital gatekeeper이라는 역할을 할 수 있다는 생각에 근거하고

있는 것이다.

그러나 EU판례들은 특별한 책임을 구체화하지 않았으며 폭넓은 해석의 여지(open textured)를 남겨둔 채, 경쟁법 판례에서 반복적으로 사용하였다¹⁴². 이러한 특별한 책임의 해석상 모호성 때문에 학계에서 이러한 특별한 책임은 경제적으로나 규범적으로 과도하다는 비판이 지적되곤 했다.¹⁴³ 또한 특수한 책임 그 자체로 타 경쟁사업자에 대한 비차별의무가 당연히 도출된다고 보기 어렵고, Peter Alexiadis와 Alexandre de Streel의 gatekeeper와 그에 따른 특별한 책임에 관한 논의는 엄격한 법리적 해석이라기 보다는 필수설비론을 회피하기 위한 정책적·정치적·사상적 이념으로 보는 것이 타당할 것이다.¹⁴⁴

(3) 미국의 자기우대행위에 대한 논의

레버리지 이론은 자기우대행위를 규제하는 데 이론적 배경이 되고 레버리지 이론은 필수설비론을 전제로 한다. 필수설비론은 1912년 미국연방대법원의 ‘Terminal Railroad 사건’¹⁴⁵에서 출발한다.¹⁴⁶ 이 이론은 하급심에서 종종 사용되었고,¹⁴⁷ 1983년 ‘MCI 사건’¹⁴⁸에서 연방항소법원은 필수설비론의 자세한 적용기준을 밝히기도 하였다.¹⁴⁹ 그러나 2004년 ‘Trinko 사건’¹⁵⁰에서 연방대법원은 필수설비론에 대한 부정적인 견해를 밝힌 바가 있다.¹⁵¹ 미국에서 최초로 필수설비론을 제시하였고 유럽은 이를 받아들였으며 우리나라도 수입을 하였지만, 미 연방대법원은 끝내 이를 수용하지 않았다. 한편 EU 판례에서 사용된 특별한 책임 법리는 미국 판례에서 찾아볼 수 없었다.

¹⁴² Wolf Sauter, 위와 같은 논문, pp. 410.

¹⁴³ Eduardo Aguilera Valdivia, “The Scope of the ‘Special Responsibility’ upon Vertically Integrated Dominant Firms after the Google Shopping Case: Is there a Duty to Treat Rivals Equally and Refrain from Favouring Own Related Business?”, World Competition 41, no.1, 2018, pp. 46; 이봉의, 위와 같은 논문, 384면에서 재인용.

¹⁴⁴ 또한 시장지배적사업자의 특별책임론의 대표자인 Nicolas Petit은 “시장지배적사업자는 도자기 가게 안의 코끼리이다”라고 표현하였다. (Nicolas Petit, ‘Droit européen de la concurrence’, Montchrestien, 2013, p. 306.) 이는 “코끼리는 덩치가 매우 크고 힘이 유난히 세기 때문에 자신의 꼬리를 살짝 흔들기만 해도 충격에 약한 도자기들이 대거 박살날 수 있으므로 도자기 가게 안에 들어간 코끼리는 특별히 조심해서 행동해야 한다는 취지이다.”(박세환, “온라인 검색광고 중개플랫폼의 시장지배적 지위 남용행위 규제-EU 구글 AdSense 사건을 중심으로-”, 상사법 연구 제40권, 제1호, 2021, 296면.)

¹⁴⁵ Terminal Railroad, 224 U.S.383, 32S. Ct 507(1912).

¹⁴⁶ 신동권, 위와 같은 책, 162쪽. 1902년 Terminal Railroad는 기업결합을 통해 철도역사, 교량, 터널 그리고 세인트루이스와 서 세인트루이스사이의 선박교통망을 완전 장악하였고, 지리적 이유로 다른 대체시설은 불가능하였다. 이에 1905년 연방검사는 기소하였고 1912년 연방대법원은 Terminal Railroad의 기업결합은 「셔먼법」 제1조에 위반된다고 판시하였다.

¹⁴⁷ Keith N. Hylton, “Antitrust Law: Economic Theory & Common Law Evolution 207”, 2003.; 권재열, “필수설비이론의 동향에 관한 비교법적 검토-미국의 주요 사건을 중심으로-”, 比較私法, Vol. 14 No. 3, 2007, 2면에서 재인용.

¹⁴⁸ MCI Communications Corp. v. AT&T Co., 708 F.2d, 1132(7th Cir. 1983).

¹⁴⁹ 신동권, 위와 같은 책, 162쪽.

¹⁵⁰ Verizon Communication Inc. v. Law Offices of Curtis V. Trinko, LLP., 540 U.S.398(2004). “The Court’s conclusion would not change even if it considered to be established law the “essential facilities” doctrine crafted by some lower courts. The indispensable requirement for invoking that doctrine is the unavailability of access to the “essential facilities”; where access exists, as it does here by virtue of the 1996 Act, the doctrine serves no purpose.”

¹⁵¹ 신동권, 위와 같은 책, 162쪽.

para 71.

¹³⁵ Herz, Martin and Vedder Hans H. B, A Commentary on Article 102 TFEU (May 30, 2017), paras. 34. Forthcoming, Blanke, H.-J., Mangiameli, St., The Treaty on the Functioning of the European Union, A Commentary, in preparation, Berlin, Springer Verlag, Available at SSRN:

https://ssrn.com/abstract=2977195 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2977195

¹³⁶ Bo Vesterdorf, “Theories of self-preferencing and duty to deal—two sides of the same coin”, Competition Law & Policy Debate, Volume 1, 2015.

¹³⁷ 자세한 내용은 Nicolas Petit, “Theories of Self-Preferencing Under Article 102 TFEU: A Reply to Bo Vesterdorf”, Competition Law & Policy Debate 1 CLPD, 2015을 참고.

¹³⁸ 과실에 의한 불법행위에 관한 보통법(common law)에서 주의의무는 법적으로 주의해야 할 책임(legal duty of care)이 있는 측이 그 책임을 다하지 않은 것으로, 그 주의의무는 피해가 예측될 수 있었는가, 당사자와 근접성이 있었는가 그 주의의무가 공정하고 합리적인가에 따라 결정된다.(Wolf Sauter, “A duty of care to prevent online exploitation of consumers? Digital dominance and special responsibility in EU competition law”, Journal of Antitrust Enforcement, Oxford University Press, 2020, pp. 419.)

¹³⁹ Wolf Sauter, 위와 같은 논문, pp. 412.

¹⁴⁰ Wolf Sauter은 변호사, 의사 등 고객으로부터 특권적인 개인정보를 받기 때문에 발생하는 고객에 대한 주의의무와 충성의무를 이와 비슷하게 고객의 개인정보를 수탁하는 온라인 플랫폼에게도 적용해야 한다는 미국의 논의를 인용하고 있다. 요약하면 온라인플랫폼의 정보수탁자 의무는 근본적인 정보의 비대칭적 지위(fundamentally asymmetric data position)와 GDPR의 엄격한 개인정보 보호 규정에서 비롯된다고 주장한다.(Wolf sauter, 위와 같은 논문, pp. 421.)

¹⁴¹ Peter Alexiadis & Alexandre de Streel, 위와 같은 논문, pp. 4-6.

한편 학계에서도 자기우대행위에 대해서 부정적인 견해가 대다수인 것으로 보인다. 주요 논거는 다음과 같다. 첫째 플랫폼이 자사 플랫폼에 대한 투자 유인을 저해한다는 것이다. 플랫폼은 자신의 플랫폼의 가치를 극대화하려는 유인을 갖는데, 저렴하고 고품질의 자신의 상품을 우대함으로써 전체 사용자의 수를 증가시킴으로써 플랫폼의 가치를 극대화할 수 있다는 것이다.¹⁵² 이로써 플랫폼은 자신의 플랫폼에 지속적으로 투자할 유인을 갖게 된다. 또한 플랫폼 자사 서비스의 선택재형(pre-installed) 자기우대행위 또한 플랫폼에 투자 유인을 가져올 수 있다고 한다. 예를 들어 구글의 안드로이드 운영체제는 구글에 직접적인 수입요인이 되지는 않지만 Google Search와 같은 안드로이드 선택재 서비스를 통해 많은 사람들이 이를 이용하고 이것이 구글에게 안드로이드 운영체제에 대한 투자 유인이 된다는 것이다.¹⁵³

둘째 플랫폼의 부당한 위험부담 증가와 중복·과잉투자 우려이다. 플랫폼에 의존하는 이용사업자들 또한 사업의 위험을 감수해야 하고 플랫폼에 전적으로 의존하는 이용사업자의 비즈니스 모델로부터 플랫폼이 이용사업자를 보호하는 것은 플랫폼의 과도한 위험 부담이며 비효율적인 과잉 투자를 불러올 수 있다는 것이다.¹⁵⁴

셋째 자기우대행위가 혁신을 방해한다는 것은 명확한 근거에 입각하지 않은 추측에 불과하고 지금까지의 연구는 오히려 그 반대에 가깝다는 주장이다. 페이스북과 인스타그램의 합병은 사진촬영 애플리케이션에 대한 이용자의 인식을 제고하고 따라서 애플리케이션 개발자에게 이익을 주었다는 연구,¹⁵⁵ 구글의 안드로이드 기반의 사진촬영 애플리케이션 사업에 뛰어든 것은 해당 사업에 이용자들의 관심과 수요를 끌어올렸다는 연구,¹⁵⁶ 콘솔(console) 회사가 제작하여 제공한 비디오 게임이 흥행하여 콘솔 기기의 수요를 증가시켜 결과적으로 비디오 게임 개발자들이 1위 게임들의 경쟁에도 불구하고 수익을 증진시켰다는 연구¹⁵⁷ 등이 그 예가 된다. 또한 아마존이 이용사업자와의 경쟁을 훼손시켰다고 주장했던 Feng Zhu는 아마존의 사업 진입은 더 많은 이용자를 회원으로 모집할 수 있었고, 팽창된 이용자들은 제3의 판매자에게 플랫폼에 진입할 유인을 제공해주어 장기적 시각으로 봤을 때 소비자들에게 아마존의 시장 확장이 어떤 영향을 주는지는 명백하지 않다고 입장을 바꾸기도 하였다.¹⁵⁹

¹⁵² Sam Bowman & Geoffrey Manne, “Self-Preferencing: building an ecosystem”, International Center for Law&Economics, July 2020.

¹⁵³ Sam Bowman & Geoffrey Manne, 위와 같은 보고서.

¹⁵⁴ Geoffrey A. Manne, “Invited Statement of Geoffrey A. Manne on House Judiciary Investigation Into Competition in digital Markets: Correcting common Misperceptions About the State of Antitrust Law and Enforcement”, International Center for Law&Economics, April 2020, pp. 9.

¹⁵⁵ Zhuoxin Li, Ashish Agarwal, “Platform Integration and Demand Spillovers in Complementary Markets: Evidence from Facebook’s Integration of Instagram”, Management Science 63(10), 2016, pp. 3438-3458.

¹⁵⁶ Jens Foerderer, Thomas Kude, Sunil Mithas, Armin Heinzl, “Does Platform Owner’s Entry Crowd Out Innovation? Evidence from Google Photos”, Information Systems Research 29(2), 2018, pp. 444-460.

¹⁵⁷ Carmelo Cennamo, Yuan Gu, Feng Zhu, “Value Co-Creation and Capture in the Creative Industry: The U.S. Home Video Game Market”, working paper.

¹⁵⁸ Feng Zhu, Qihong Liu, “Competing with complementors: An empirical look at Amazon.com”, Strategic Management Journal, Vol. 39, Issue 10, pp. 2618-2642.

¹⁵⁹ Feng Zhu, “Friends of foes? Examining platform owners’ entry into complementors’ spaces”, Journal of Economics & Management

(4) 소결

시장지배적 사업자는 관련 시장이 ‘필수설비’인 경우에 제3자에게 이를 개방해 줄 의무를 가진다. 이에 근거하여 시장지배적 사업자가 1차 시장에서 시장지배력을 가지고 그 시장이 필수설비인 경우 그 시장지배력으로 지렛대로 삼아 2차 시장에 전이하여 2차 시장에서도 시장지배력을 가지려는 행위를 하는 것은 규제의 대상이 될 여지가 있다. 다만 시장지배적 사업자의 행위가 competition on the merits에 해당하는 경우 그것은 규제될 수 없다. 그러나 EU 집행위원회는 Google Shopping 사건에서 필수설비원칙을 인정하지 않고, 특별한 책임을 끌고 와서 시장지배적 사업자의 타 경쟁사업자에 대한 비차별 의무를 도출한다. 이러한 특별한 책임론은 EU판례법에서 확립된 법리로 인정되었지만, 미국의 판례는 필수설비원칙에 의한 레버리징뿐만 아니라 특별한 책임론도 인정하지 않는 것으로 보인다.

한편 American Innovation and Choice Online Act의 sec.3. (1)의 자기우대 행위는 CP가 자신의 플랫폼에서 자신의 상품·서비스를 우대하여 경쟁을 현저히 훼손하는 행위는 금지하고 있다. 이는 ‘자기 자신을 우대하는 행위’ 자체를 독자적인 위법행위로 규정함으로써 자기우대 행위에 대하여 필수설비론 평가를 원천적으로 배제한다. 동법의 이러한 태도는 EU집행위원회의 ‘특별책임론’을 받아들인 것으로 평가할 수 있다. 하지만 위에서 검토하였듯이 특별책임론은 해석상 모호성이 짙으며, 경제적으로나 규범적으로 과도하고, 일률적인 자기선호 금지는 혁신과 경쟁을 방해하고 소비자의 이익을 감소할 수 있다.¹⁶⁰ 또한 미국의 학계는 플랫폼이 자사 플랫폼에 대한 투자유인 감소, 플랫폼의 부당한 위험부담 증가와 과잉·중복 투자 우려, 그리고 경험적인 증거와 연구의 부족 등을 근거로 자기우대행위에 대해 부정적인 입장을 보이고 있다. 또한 특별한 책임론이 경쟁법 상 자리를 잡은 EU와 달리 특별한 책임론에 대한 판례가 전무한 미국에서 이를 받아들일 만한 판례법상 근거는 없다. 하지만 이를 받아들여 실정법으로 옮기려고 한 바이든 행정부와 미국 의회의 시도에서 CP에 대한 근본적인 불신과 법정책적 인식의 변화를 읽을 수 있다.

4. 데이터 이동성(portability)과 상호운용성(interoperation) 논쟁

(1) 데이터 이동성과 상호운용성의 개념

OECD에 따르면 데이터 이동성(portability)이란 “자연인 또는 법인이 자신과 관련된 데이터를 정보처리자(data holder)로 하여금 구조화(structured), 일반적으로 사용되며 기계에서 읽을 수 있는 형식(machine-readable format)으로 개인 또는 특정 제3자에게 임시 또는 연속적으로 전송할 수 있도록 요

Strategy, Vol. 28, Issue 1, p. 23-28.

¹⁶⁰ Aurelien Portuese, “Please, Help Yourself: Toward a Taxonomy of Self-Preferencing”, Information Technology & Innovation Foundation, October 25, 2021.

<https://itif.org/publications/2021/10/25/please-help-yourself-toward-taxonomy-self-preferencing#:~:text=The%20current%20antitrust,media%20attention,55>

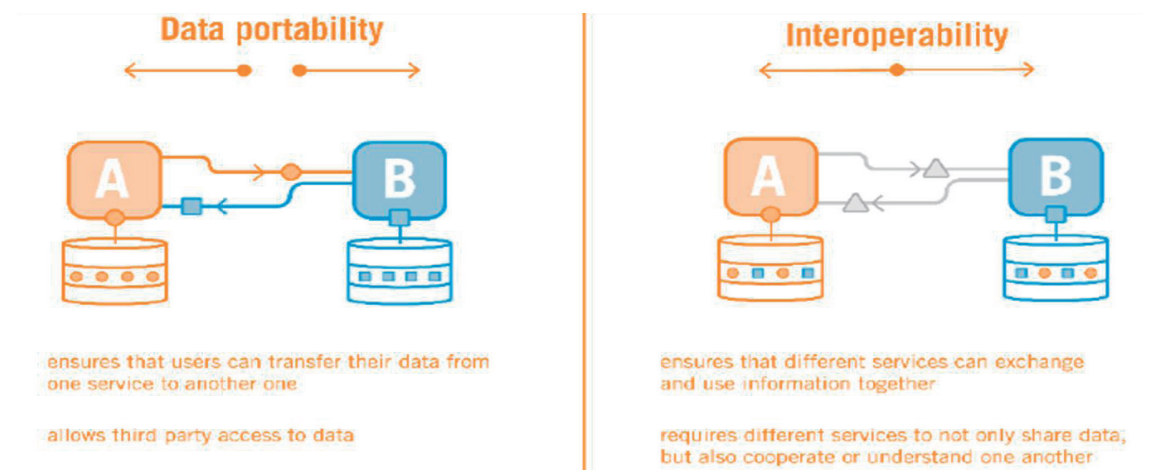
구할 수 있는 능력”을 말한다.¹⁶¹ 한편 「EU 개인정보보호규정(General Data Protection Regulation, 이하 GDPR)」 제20조는 데이터 이동권(right to data portability)에 대해서 “개인정보주체는 개인정보처리자에게 제공한 본인에 관련된 개인정보를 체계적이고, 통상적으로 사용되며 기계 판독이 가능한 형식으로 수령할 권리가 있으며, 개인정보를 제공 받은 개인정보처리자로부터 방해받지 않고 다른 개인정보처리자에게 해당 개인정보를 이전할 권리를 가진다”라고 밝히고 있다.¹⁶²

‘제29조 정보보호작업반’이 채택한 「데이터이동권 가이드라인(Guidelines on the right to data portability, 이하 가이드라인)」은 데이터 이동권에 대해 크게 네 가지 요소를 밝히고 있다.¹⁶³ 첫째 개인정보 수령권이다. 데이터이동권은 자신의 개인정보를 정보처리자(data controller)로부터 수령할 수 있는 권리이다. 이것이 필요한 이유는 이 권리를 통해 자신의 개인정보를 관리하고 재사용하기 용이하게 하기 위함이다.¹⁶⁴ 둘째 방해 없이(without hindrance) 특정 정보처리자로부터 다른 정보처리자로 개인정보를 전송할 수 있는 권리이다. 즉 정보주체가 데이터를 얻고 재사용하는 것뿐만 아니라 다른 서비스 제공자에게 자신의 데이터를 전송할 수 있는 권리를 말한다. 이러한 권리는 데이터가 하나의 정보처리자에게 고착되는 락인(lock-in)현상을 막고, 정보주체의 지배 아래 안전을 유지하면서 정보처리자들 사이에서 혁신과 개인정보교환의 기회를 제고하는 것을 추구한다.¹⁶⁵ 셋째 정보주체의 통제권(controlship)이다. 정보처리자는 정보주체의 데이터 이동권 요청에 따라 개인정보를 전송해 주기 때문에, 데이터를 이전해 준 정보처리자는 이전 받은 정보처리자의 개인정보보호법을 준수할 것에 대해 보장할 책임이 없다. 또한 정보처리자는 정보주체의 데이터이동권 행사를 위해 기술적 및 조직적인 조치를 할 의무가 있다.¹⁶⁶ 넷째 데이터이동권은 정보주체의 다른 권리(접근권, 삭제권 등)의 행사를 제약하지 않는다.¹⁶⁷

OECD에 따르면 데이터 상호운용성(interoperability)이란 다른 디지털 서비스가 서로 함께 작동하고 커뮤니케이션할 수 있는 능력을 말한다. 이는 사용자가 복수의 서비스를 기능적으로 상호보충할 수 있게끔 한다.¹⁶⁸ 예를 들어 WhatsApp을 사용하는 사용자가 Signal을 사용하는 이용자에게 메시지를

보낼 수 있는 것이다.¹⁶⁹ 데이터 이동성과 상호운용성은 비슷하지만 명백히 다르다. 사용자가 두 개의 다른 서비스에서 데이터를 주고 받기 위해서는 데이터가 두 서비스 모두에서 충분히 상호운용되어야 한다는 점에서 데이터 이동성은 상호운용성을 어느 정도 요구한다.¹⁷⁰ 두 개념의 차이는 다음과 같은 예시로 확인할 수 있다. 데이터 이동성은 사용자로 하여금 Gmail에서 Outlook.com으로 자신의 메시지 내역을 이동할 수 있게 하지만, 상호운용성은 Gmail에서 Outlook.com으로 메시지를 보낼 수 있게 하는 것이다.¹⁷¹

[그림 6] 데이터 이동성과 상호운용성



출처 : Daniel Castro, 위와 같은 논문, pp. 11.

GDPR은 데이터 상호운용성에 대해서 따로 규정을 두어 구체적으로 명시하고 있지는 않다. 그러나 GDPR의 ‘설명 68번(recital 68)’에서 상호운용에 대해서 다음과 같이 언급한다. “자동수단을 통해 개인정보가 처리되는 경우, 정보주체 본인의 개인정보에 대한 통제권을 더욱 강화하기 위해 정보주체는 정보처리자는 본인의 정보처리자에게 제공한 본인의 개인정보를 조직적이고 상용화된, 기계판독 및 상호호환(상호운용)이 가능한 형식(interoperable format)으로 수령 받도록 허용되거나 이를 또 다른 관리자에게 이전할 수 있어야 한다. 개인정보 이전(data portability)을 가능하게 하는 상호호환(상호운용)적인 포맷(interoperable format)을 개발하도록 장려되어야 한다.”, 그러나 “본인의 개인정보 수령 또는 이전하는 정보주체의 권리가 정보처리자가 기술적으로 양립 가능한(technically compatible) 처리 시스템을 채택 또는 유지하도록 하는 의무를 생성해서는 안된다.”¹⁷² 즉 정보주체의 데이터 이동권의 원활한 행사를 위해 정보처리자가 상호운용 가능한 형식을 개발하도록 장려해야 하지만, 이를 의무로

¹⁶¹ OECD, “Data portability, interoperability and digital platform competition, OECD Competition Committee Discussion Paper”, 2021, pp.10. “The term data portability refers in this paper to the “the ability (sometimes described as a right) of a natural or legal person to request that a data holder transfer to the person, or to a specific third party, data concerning that person in a structured, commonly used and machine-readable format on an ad-hoc or continuous basis””

¹⁶² KISA GDPR 대응지원 센터, GDPR 번역문.

1. The data subject shall have the right to receive the personal data concerning him or her, which he or she has provided to a controller, in a structured, commonly used and machine-readable format and have the right to transmit those data to another controller without hindrance from the controller to which the personal data have been provided,

<https://gdpr.kisa.or.kr/gdpr/static/gdprProvision.do>

¹⁶³ Article 29 Data Protection Working Party, “Guidelines on the right to data portability”, WP 242 rev.01, As last revised and adopted on 5 April, 2017, pp.4-8.

¹⁶⁴ 위와 같은 가이드라인, pp. 4-5.

¹⁶⁵ 위와 같은 가이드라인, pp. 5.

¹⁶⁶ 위와 같은 가이드라인, pp. 6-7.

¹⁶⁷ 위와 같은 가이드라인, pp. 7.

¹⁶⁸ OECD, 위와 같은 보고서, pp. 12.

¹⁶⁹ OECD는 수직적(vertical) 상호운용성과 수평적(horizontal) 상호운용성으로 구분하는데, 위와 같은 예는 수평적 상호운용성으로, 경쟁 서비스끼리 커뮤니케이션할 수 있는 디지털 서비스 능력을 말한다.

¹⁷⁰ Daniel Castro, “Improving consumer Welfare with Data Portability”, Center For Data Innovation, 2021, pp. 11.

¹⁷¹ Daniel Castro, 위와 같은 논문, pp. 11.

¹⁷² KISA GDPR 대응지원 센터, GDPR 번역문.

강제해서는 안된다는 것이다.

이에 ‘가이드라인’은 설명 68번에 대해 “정보처리자는 데이터 이동성을 가능하게 하는 상호운용 가능한 형식을 개발하도록 권장하지만 정보처리자가 기술적으로 상호운용되는 처리 시스템을 채택하거나 유지할 의무를 발생시키지 않는다”라고 다시 한번 밝히고 있다.¹⁷³ 그러나 데이터 이동권은 정보주체로 하여금 방해 없이 정보처리자간의 데이터 이동을 허용하기 때문에 그 방해를 줄이기 위해 정보 전달 비용을 부과해서는 안되며,¹⁷⁴ 데이터의 상호운용성과 접근을 용이하게 하기 위해 API¹⁷⁵를 설치할 수 있다.¹⁷⁶

(2) CP사업자의 비공개데이터 사용금지 규정

AICOA 법안의 Section 3. UNLAWFUL CONDUCT (6) 금지조항은 “이용사업자의 활동을 통해 CP에서 생성되는 비공개데이터(nonpublic data) 또는 이용사업자가 제공하는 상품·서비스를 통해 CP 사용자와 상호작용하여 CP에서 생성되는 비공개데이터 또는 이용사업자가 CP에 제공하는 상품·서비스와 경쟁의 대상이 되는 CP 자사의 상품·서비스를 제공함으로써 CP에서 생성되는 비공개데이터를 사용하는 행위”를 금지하고 있다. 우선 여기서 문제가 되는 것은 CP사업자가 자신의 CP에서 생성되는 비공개데이터를 사용하는 것을 금지하는 것이 타당한가이다.

미 상원 법사위원회 위원장인 Amy Klobuchar은 Amazon이 이용사업자로부터 얻은 비공개데이터를 이용하여 이용사업자의 복제품을 만들어 경쟁하고 소규모 혁신자를 경쟁에서 방출하고 있다고 주장하며 본 법안의 통과 필요성을 주장하였다.¹⁷⁷ 즉 대형쇼핑플랫폼이 입점한 소규모 이용사업자의 활동을 통해 생성된 정보를 사용하여 자신의 상품·서비스 제공에 이용하는 것을 막는 것이다. 이러한 주장은 ‘소비자의 후생’의 관점으로 바라본 것이 아니라, 온라인 플랫폼과 이용사업자 사이의 ‘공정한 경쟁’의 관점으로 바라본 것으로 평가할 수 있다. 이에 대해 획득한 데이터를 가지고 더 저렴하고 양질의 상품을 소비자에게 제공할 수 있다면 이는 소비자에게 이익이 된다는 점을 도외시한 것이라는 고전적인 비판이 있다.¹⁷⁸ 이러한 관점은 시카고 학파의 소비자후생 관점에 기반하여 competition on the merits에 해당하는 경우 타경쟁사업자가 경쟁에서 제외되더라도 소비자의 이익에 부합한다면 이는 경쟁의 부산

물에 불과하다는 입장의 연속이라고 할 수 있다.

(3) 이용사업자의 데이터 이동권 방해 금지 규정

(7) 금지조항은 CP가 “계약상 또는 기술상의 제한을 설정하여 이용사업자가 이용사업자의 데이터를 다른 시스템 또는 응용 프로그램으로의 이동성(portability)을 막는 것과 같이, 이용사업자가 활동함으로써 CP에 생성된 데이터 또는 이용사업자 자신의 상품·서비스를 통해 CP사용자와 상호작용함으로써 CP에 생성된 데이터에 대해 이용사업자로 하여금 접근하는 것을 현저하게(materially) 제한·방해하는 행위”를 금지한다. 즉 CP가 이용사업자의 데이터 이동성(portability)을 제한하는 행위를 금지하는 것이다.

이 규정은 사용자나 이용사업자가 자신들의 데이터에 접근하고 정보주체의 지배하에 이를 다른 이용사업자나 정보처리자에게 전송하는 것을 CP가 방해할 수 없게 한다는 점에서 비판의 여지는 없다.¹⁷⁹ 이는 위에서 GDPR의 정보이동권 논의에서 살펴보았듯이, 데이터의 고착효과(lock-in)를 막고 데이터의 원활한 흐름을 통해 혁신의 기회 제고를 통해 소비자 후생을 증진시킬 수 있다.

(4) 데이터 상호운용성 강제 규정

(4) 금지조항은 “이용사업자가 CP에 제공하는 상품·서비스와 경쟁의 대상이 되는 CP 자사의 상품·서비스·사업이 사용할 수 있는 동일한 플랫폼, 운영체제 또는 하드웨어·소프트웨어 기능에 대해서 이용사업자가 접근하거나 상호운용(interoperate)할 수 있는 능력을 현저하게 제한·방해하거나 불합리하게 지연시키는 행위”를 금지한다. 즉 이는 (7) 규정의 이용사업자의 데이터 이동권 보장에서 더 나아가 상호운용권까지 보장하여야 한다. 그러나 이는 논란의 여지가 있다.

데이터 보안에 관한 문제: 악의적인 이용사업자가 데이터의 보안과 프라이버시를 침해하고 결국 소비자는 플랫폼에 대한 불신¹⁸⁰

네트워크 효과로 빅테크 기업에 더 많은 사용자가 쏠리고 그에 따른 고착효과로 빅테크 기업은 독점에 이르게 됨. 상호운용성은 락인효과를 없앨 수 있음¹⁸¹

그러나 플랫폼 사이의 경쟁을 측정하는 지표를 오직 활성이용자수(active users)로만 하는 것은 문제가 있음. 왜냐하면 sns를 비롯한 다양한 플랫폼에서 사용자 유치를 위한 경쟁은제로섬 게임이 아니기

¹⁷³ 위와 같은 가이드라인, pp. 5.

¹⁷⁴ 위와 같은 가이드라인, pp. 15.

¹⁷⁵ Application Programming Interface(API)는 정보처리자가 서로 다른 시스템과 응용프로그램이 서로 연결하고 작업할 수 있도록 하는 응용프로그램 또는 웹사이트의 인터페이스를 의미한다.

¹⁷⁶ 위와 같은 가이드라인, pp. 19.

¹⁷⁷ “Klobuchar Leads Bipartisan Group of Colleagues on the Senate Floor in Series of Speeches on the Need to Stop Big Tech Self-Preferencing”, Amy Klobuchar 홈페이지,

<https://www.klobuchar.senate.gov/public/index.cfm/news-releases?ID=F8D1DF1E-2E44-473C-8F80-2F16CD021B20>

¹⁷⁸ Daniel Castro, “How the American Innovation and choice Online Act Would Impact Business Use of Data on Online Platform”, Center For Data Innovation, Jan 12, 2022, <https://datainnovation.org/2022/01/how-the-american-innovation-and-choice-online-act-would-impact-business-use-of-data-on-online-platforms/>

¹⁷⁹ Daniel Castro, 위와 같은 보고서.

¹⁸⁰ Jeffrey Westling, Juan Londoño, “The Effect of Congressional Antitrust Legislation on Consumers”, American Action Forum, Jan 18, 2022,

<https://www.americanactionforum.org/insight/the-effect-of-congressional-antitrust-legislation-on-consumers/>

¹⁸¹ Alex Petros, “Why We Can’t Be Friends: We Need Interoperability in Digital Markets”, Public Knowledge, February 23, 2021.

때문이다. 다른 플랫폼에 가입하기 위해 기존에 가입한 플랫폼 계정을 비활성할 필요가 없으며, 한 명의 사용자가 여러 플랫폼을 이용하는 것은 일반적이기 때문. 사용자 수는 플랫폼 간의 경쟁을 측정하는 첫 번째 계층의 지표가 될 수 있지만 사용자 수만으로 플랫폼 고유의 특성과 복잡성을 고려하지 못한다.¹⁸²

가. 데이터 이동성(Data portability)과 상호운용성(Interoperability)의 개념 정의

데이터 이동성(Data portability)은 ‘자연인 또는 법인이 데이터 보유자가 해당 개인 또는 특정 제3자에게 해당 개인과 관련된 데이터를 체계화된, 일반적으로 사용되는 그리고 기계로 읽어지는 형식으로 임시 또는 연속적으로 전송할 것을 요구할 수 있는 능력 또는 권리’로 정의된다. 데이터 이동성은 서비스 제공업체 간의 대규모 데이터 전송보다는 사용자의 요청 또는 요구에 따른 데이터 전송에 중점을 두는 개념이다. 예를 들어 경쟁법 적용에 따른 고객 관련 대규모 데이터 집합(set) 전송의 공급에 대한 거부는 데이터 이동성에 대한 거부 아니다.

데이터 이동성은 제공되는 데이터의 범위(the scope of data to be provided), 제공되는 데이터의 형식(the format of the data to be provided) 그리고 데이터가 제공되는 방식(the mechanism through which data is provided)에 따라 다양하게 분류될 수 있다. 데이터가 제공되는 방식과 관련하여 정보주체의 요구에 따라 일회적으로 제공될 수 있으며 정보 관리자가 구축한 연속적인 데이터 흐름 속에서 제공될 수도 있을 것이다. 후자의 경우에는 송신 플랫폼과 수신 플랫폼 사이 어느 정도의 상호운용성이 확보될 것이 전제된다.¹⁸³

상호운용성(Interoperability)은 ‘서로 다른 디지털 서비스가 함께 작동하고 서로 통신할 수 있는 능력’으로 정의된다. 이러한 상호연결을 통해 사용자는 다양한 서비스의 결합을 통해 상호보완적 기능을 누릴 수 있게 된다. 예를 들어, 이메일로 받은 사진이 사용자의 온라인 사진 저장 서비스 또는 클라우드에 자동으로 추가되는 경우에는 이메일 플랫폼과 클라우드 플랫폼 사이의 상호운용성이 확보된 것이다. 상호운용성은 수직적 또는 수평적으로 분류된다.

수직적 상호운용성(VERTICAL Interoperability)은 상류 서비스 제공업체에 의하여 데이터, 콘텐츠 또는 기능이 통합되는 디지털 서비스의 능력이다. 예를 들어, 전자상거래 플랫폼과 수직적 상호운용성을 갖춘 소셜 미디어 플랫폼은 사용자가 구매한 내역을 원활히 공유하고 동일한 내지는 유사한 상품의 구매로 연결될 수 있도록 할 수 있다. 수직적 상호운용성을 통해 사용자는 단일 서비스 공급업체를 선택하지 아니하여도 다양한 디지털 플랫폼, 제품 및 서비스의 조합을 선택할 수 있다.¹⁸⁴

수평적 상호운용성(Horizontal Interoperability)은 경쟁 서비스와 통신할 수 있는 디지털 서비스의 능력을 의미한다. 서로 다른 메신저 앱의 사용자들이 동일 앱을 사용하지 아니하여도 서로 직접 통신할 수 있는 경우가 그 예이다. 수평적 상호운용성은 해당 특정 시장에서는 중요한 역할을 하는 동시에 그 이외의 시장에서는 직접적 영향력/지배력은 약소하다. 현시점을 기준으로 서로 다른 이메일 플랫폼(국제 유명 이메일 플랫폼 구글 이메일 @gmail.com과 국내 유명 이메일 플랫폼 네이버 @naver.com) 사이에서는 서로 소통 내지 통신이 원활하며 가능하지만 아직까지 왓츠앱, 페이스북 메신저, 텔레그램, 카카오톡 등과 같은 서로 다른 인스턴트 메신저 플랫폼의 사용자들은 타 플랫폼 사용자와 통신이 불가능하다. 그러나 해당 법안의 조항에 따르면 이와 같은 영역에서까지 상호운용성이 보장되어야 할 것이다.

데이터 이동권(Data portability)은 GDPR의 8가지 기본적 권리 중 하나로서 플랫폼에 데이터를 제공하더라도 그 데이터는 다른 플랫폼에 전송할 수 있는 등 여전히 본인의 권리임이 규정되어 있다. 데이터 이동권은 프라이버시 보호의 목적은 물론, 본인의 데이터 소유권 또는 프라이버시적 가치를 벗어나, 만약 다른 서비스 제공업체에 본인의 데이터를 전송할 수 있다면 거래비용이 감소한다는 측면에서 경쟁법적 의미가 있다.¹⁸⁵ 다만 데이터 이동권은 네트워크가 아닌 개별 데이터의 전송을 의미하는 반면 상호운용성은 서로 다른 플랫폼 사이에서 개별 데이터로 구성되는 데이터 집합, 그리고 이 데이터 집합으로 구성되는 데이터 네트워크 자체의 실시간적 상호연결을 전제로 한다.

나. 상호운용성의 경쟁법적 의미 경제학적 효과/판례 및 법적 해석/경쟁법 기대 효과

일반적으로 기업/사업체는 타 기업과 함께 작동하거나 상호연결될 것이 법적으로 의무화되지는 않는다. 이에 대한 한계로서 ‘필수설비 이론(essential facilities doctrine)’은 상당한 지배력을 가진 기업이 해당 시장 또는 산업 내에서 병목(bottlenecks)현상을 초래하는 시장 진입의 장애물로서 작동하는 위법한 독점 주체인 경우 적용된다. 미국 연방대법원의 Aspen Skiing case (1985)를 제외하고는 법원의 논리로 이용되지 않는, 사실상 폐기된 이론이다.

반독점법에 따른 ‘끼워팔기(tying)’의 적용을 통해 디지털 플랫폼에서의 상호운용성 확보를 의무화할 수 있을지도 문제된다. 디지털 플랫폼의 맥락에서 끼워팔기는 동일한 서비스 제공업체가 제공하는 서로 다른 두 가지 서비스를 함께 이용해야 하며, 기능적 경쟁 관계에 있는 서로 다른 제공업체에 의하여 서비스가 제공되는 경우에는 해당하지 않는다.¹⁸⁶ 끼워팔기는 마이크로소프트사의 윈도우와 윈도우 서버 간의 기술적 상호연결에 대한 반독점 조사에서 문제되었다(Microsoft Corp. v Commission of the European Communities 2007).¹⁸⁷ 공개적, 투명성 있는 제3자 집단에게 제공되는 API가 다른 플랫폼 운영자에 의하여 활용될 수 있는 것은 물론, 동일한 제공업체에 의한 서로 다른 서비스는 사적

¹⁸² Juan Londoño, “Is Interoperability Needed to Address Antitrust Concerns?”, American Action Forum, April 15, 2021.

<https://www.americanactionforum.org/insight/is-interoperability-needed-to-address-antitrust-concerns/>

¹⁸³ Cr  mer, J., Y. de Montjoye and H. Schweitzer (2019), Competition policy for the digital era, <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>.

¹⁸⁴ Brown, I. (2020), Interoperability as a Tool for Competition Regulation, <https://doi.org/10.31228/osf.io/fbvxd>.

¹⁸⁵ Chris Riley (2020) Unpacking interoperability in competition, Journal of Cyber Policy, 5:1, 94-106, DOI: 10.1080/23738871.2020.1740754

¹⁸⁶ Sharma, C. 2020. “Concentrated Digital Markets, Restrictive APIs, and the Fight for Internet Interoperability.”The University of Memphis Law Review (forthcoming). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3400980.

¹⁸⁷ Microsoft Corp. v Commission of the European Communities. 2007. T-201/04.

API(제3자에게는 제공되지 않는 상호운용성 인터페이스)를 통해 연결될 수 있다. 따라서 상호운용성은 반독점법의 역사적 배경 및 기존 경쟁법 적용의 영역에서는 그 근거나 논리를 찾아볼 수 없다.¹⁸⁸

수평적 상호운용성의 경우, 서로 다른 서비스의 상호결합을 통해 락인효과로 인한 네트워크효과 감소에 대한 해결방안인 동시에 티핑 효과 저지를 통해 독점 시장 형성을 방지할 수 있다¹⁸⁹는 측면에서 친경쟁적 효과가 있다.

다만 수직적 상호운용성의 경우 특정 시장에서의 시장지배력이 다른 유형의 시장으로 전이될 수 있다는 우려로 인하여 경쟁법적으로 더 주목을 받는다. 특히 시장지배적 지위의 디지털 플랫폼은 다른 플랫폼이나 이용자를 상대로 상호운용성 제한을 통해(예를 들면, API의 제한적 공개) 동일 시장 내 경쟁자를 제거하거나 다른 시장으로 시장지배력을 전이할 수 있다. 따라서 상호운용성 확보 조치는 디지털 플랫폼의 네트워크 효과와 관련된 시장의 진입 장벽을 낮추고 멀티호밍(multi-homing)을 가능하게 하여 경쟁성을 회복할 수 있는 방안이다.

다. 상호운용성 확보의 한계

상호운용성 확보는 주요 플랫폼 또는 그 플랫폼을 담고 있는 하나의 시장/생태계의 혁신을 억제하며 시장지배적 지위의 플랫폼에 대한 부담이 신규 진입 플랫폼 또는 플랫폼 내 입점업체 및 이용자 등에겐 전이될 수 있는 부작용을 초래하며 이용자가 다른 플랫폼으로 전환할 경향성이 낮다면 그 효과를 기대할 수 없을 수도 있다. 특히 디지털 플랫폼 또는 생태계는 그 발전 속도가 빠르기 때문에 상호운용성 조치는 모든 플랫폼들에 요구한다면 생태계 자체의 발전 속도를 저해한다. 이밖에도 플랫폼의 유형에 따라 요구되는 상호운용성의 개념이나 범위도 달라질 수 있다는 점에서 상호운용성의 확보는 실질적인 한계가 여러모로 예상된다.

기술적으로 상호운용성 확보를 위해서는 그 본질적 구성요소로서 API에 대한 공개 내지는 이를 위한 리버스 엔지니어링이 가능하여야 할 것인데 이에 대하여는 저작권법과 충돌할 우려가 있다.

상호운용성을 구현하기 위해서는 디지털 플랫폼 사이 통신과 상호작용을 가능하게 하는 공통의 표준 기술 인터페이스를 필요로 하며, 이것은 웹 서비스나 응용 프로그램 프로그래밍 인터페이스(API)에 의해 제공된다. 이에 따라 플랫폼 간 상호운용성 확보를 위해서는 타 플랫폼의 API가 공유되어야 할 것인데 API를 비롯한 기타 표준은 공개/개방될 수도 반대로 제3자에 의한 접근이 제한될 수도 있다. API는 소프트웨어 구성요소가 어떻게 통신하는지, 그리고 어떤 데이터가 어떤 형식으로 공유될 것인지를 규

정하여 특정 플랫폼의 본질적 메커니즘 내지 기업비밀에 해당할 수 있기 때문이다.¹⁹⁰

API의 공개를 통해 특정 플랫폼은 방대한 데이터의 축적, 다양한 서비스의 유치 그리고 이용자의 증가를 누릴 수 있는 동시에 플랫폼의 전면적 API 공개는 하류 기업 또는 경쟁자의 혁신 내지 성장(Clayton Christensen's theory of disruptive innovation, Bower and Christensen 1995)¹⁹¹으로 이어질 수 있기에 API는 제한적으로 공개되는 것이 일반적이다.

최근 거대 플랫폼의 API 규정과 관련된 반경쟁성 혐의가 지속적으로 제기되었지만 플랫폼의 보안 내지 프라이버시 보호 등의 명목 하에서 합리화되었으며 플랫폼의 API 규정 변경에 따른 경제적 또는 사회적 후생의 변화 그리고 이를 통한 반경쟁성 증명은 어려운 것이 현실이다.¹⁹²

법적으로 상호운용성 확보를 의무화한다면 상호운용성 확보를 어디까지 요구할 것인지 즉, 상호운용성의 범위, 형식 또는 빈도의 결정이 문제될 것이다. 이밖에도 EU의 경우 가이아-X를 통한 데이터 주권 확보 동향, 중국의 경우 국가주도 데이터 공공화 동향, 미국의 경우 본 법안과 같이 데이터 이동권 내지 상호운용성 확보 의무화 등 현재 세계적으로 상호운용성에 대하여 경제법적 법안이나 정책이 일치하지 않고 있으며 이에 대한 부담은 플랫폼에, 그리고 더 내려가서는 입점업체와 이용자에게 전이될 것이다.

5. 효율성 항변(affirmative defense)

효율성항변(affirmative defense) 규정은 본법에서 규정한 금지행위가 좁게 조정(narrowly tailored)되고 걸치레가 아니며(non-pretextual), 동시에 아래에 열거한 항들 중 하나라도 만족한다는 것을 증거의 우위에 의해 입증하는 경우 허용될 수 있다는 것을 의미한다.

또한 효율성항변 규정은 동법의 sec 3. (a) 금지행위에 열거된 금지행위 10가지를 두 카테고리로 구분하여 다르게 규정하고 있는데, (1) 자기우대 행위, (2) 경쟁업자에 대한 제한 행위, (3) 차별대우 행위를 하나의 카테고리로 나머지 (4)~(10) 금지행위는 다른 카테고리로 구분하고 있다.

¹⁸⁸ Chris Riley (2020) Unpacking interoperability in competition, Journal of Cyber Policy, 5:1, 94-106, DOI: 10.1080/23738871.2020.1740754

¹⁸⁹ Fletcher, A. (2020), Digital competition policy: Are ecosystems different?, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2020\)96/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2020)96/en/pdf).

¹⁹⁰ Gal, M. and D. Rubinfeld (2019), "Data Standardization", New York University Law Review, Vol. 94, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3326377

¹⁹¹ ower, J. L., and C. M. Christensen, 1995, "Disruptive Technologies: Catching the Wave," Harvard Business Review, January, <https://hbr.org/1995/01/disruptive-technologies-catching-the-wave>.

¹⁹² Feld, H. 2018. "Part III: Cost of Exclusion as a Proxy for Dominance in Digital Platform Regulation," Public Knowledge, July 19. <https://www.publicknowledge.org/blog/part-iii-cost-of-exclusion-as-a-proxy-for-dominance-in-digital-platform-regulation/>.

American Innovation and Choice Online Act (introduced in Senate October 18, 2021)	American Innovation and Choice Online Act (March 2, 2022 amendment)
(1) IN GENERAL.—Subsection (a) shall not apply if the defendant establishes by a preponderance of the evidence that the conduct described in subsections (a) was narrowly tailored, was nonpretextual, and was necessary to— (A) prevent a violation of, or comply with, Federal or State law; (B) protect safety, user privacy, the security of non—public data, or the security of the covered platform; or (C) maintain or enhance the core functionality of the covered platform. (2) UNLAWFUL CONDUCT.—Subsection (b) shall not apply if the defendant establishes by a preponderance of the evidence that the conduct described in subsection (b)— (A) has not resulted in and would not result in material harm to the competitive process by restricting or impeding legitimate activity by business users; or (B) was narrowly tailored, could not be achieved through less discriminatory means, was nonpretextual, and was necessary to— (i) prevent a violation of, or comply with, Federal or State law; (ii) protect safety, user privacy, the security of non—public data, or the security of the covered platform; or (iii) maintain or enhance the core functionality of the covered platform.	(1) IN GENERAL.—It shall be an affirmative defense to an action under paragraph (1), (2), or (3) of subsection (a) if the defendant establishes by a preponderance of the evidence that the conduct was narrowly tailored, nonpretextual, and reasonably necessary to— (A) prevent a violation of, or comply with, Federal or State law; (B) protect safety, user privacy, the security of nonpublic data, or the security of the covered platform; or (C) maintain or substantially enhance the core functionality of the covered platform. (2) OTHER UNLAWFUL CONDUCT.—It shall be an affirmative defense to an action under paragraph (4), (5), (6), (7), (8), (9), or (10) of subsection (a) if the defendant establishes by a preponderance of the evidence that the conduct— (A) has not resulted in and would not result in material harm to competition; or (B) was narrowly tailored, could not be achieved through less discriminatory means, was nonpretextual, and was reasonably necessary to— (i) prevent a violation of, or comply with, Federal or State law; (ii) protect safety, user privacy, the security of non—public data, or the security of the covered platform; or (iii) maintain or substantially enhance the core functionality of the covered platform.

기존안에서 조건들을 만족한다는 것을 증거의 우위에 의해 입증하는 경우 ‘본법을 적용하지 않는다 (shall not apply)’라고 규정하였지만 개정안에서는 ‘shall not apply’를 삭제하고 조건들을 만족한다는 것을 증거의 우위에 의해 입증하는 경우 ‘그것은 적극방어이다(It shall be an affirmative defense)’라고 변경하였다.

또한 변화된 점은 만족시켜야 할 조건 중 기존안의 ‘CP의 핵심 기능을 향상시키는 것’을 증명할 경우

를 ‘CP의 핵심 기능을 현저하게(substantially) 향상시키는 것’을 증명하는 것으로 개정하여 CP의 적극 방어 인정 범위를 좁게 하였다.

6. 오픈 앱 마켓 법(The Open App Market Act) 개정¹⁹³

(1) 법안의 내용 요약과 쟁점

2021년 8월 11일 상원에서 「The Open App Market Act」이 발의되었고, 8월 13일 하원에서도 동일한 법안을 발의하였고,¹⁹⁴ 2022년 2월 17일 개정안이 제출되었다. 개정안의 핵심적인 내용은 다음 표와 같다.

구분	조항	내용
수범자	SEC. 2. DEFINITIONS.	Covered company(이하 CC)를 수범자로 한다 Covered company란 미국 내 사용자가 5,000만이 넘는 앱스토어 ¹⁹⁴ 를 소유하거나 지배하는 자를 말한다.
적용의무	SEC. 3. PROTECTING A COMPETITIVE APP MARKET	CC는 다음과 같은 행위들이 금지된다 앱스토어에 대한 사용조건으로 개발자에게 CC 자신의 인앱결제 시스템을 사용하도록 요구하는 행위 타 앱스토어의 이용약관보다 가격조건이 유리하도록 약관을 요구하는 행위 앱개발자의 앱이용자에 대한 정당한 비즈니스 커뮤니케이션을 제한하는 행위
		정보의 처리 상호운용(Interoperability)에 관한 규정 CC는 이용자가 기본으로 설치되어 있는 앱이나 앱스토어를 숨기거나 삭제하고 제3자의 앱이나 제3자의 앱스토어를 설치할 수 있게 하여야 한다
		검색의 자기우대(Self—preferencing in search)에 관한 규정 특정 앱에 대해 불합리한 우대·랭킹으로 차별하는 행위 등 CC는 자신이 운영하는 시스템에 사용자가 쉽게 접근할 수 있는 수단을 허용·제공해야 한다
	SEC. 4. PROTECTING THE SECURITY AND PRIVACY OF USERS.	면책규정 CC의 행위가 다음의 조건에 해당하는 경우 본법에 위반되지 아니한다 사용자의 개인정보보호, 보안 또는 디지털 안전 스팸 또는 사기를 예방 등 면책규정에 관한 입증책임 CC는 면책조건에 해당함을 다음의 조건에 부합하는 증거의 우위에 의해 증명해야 한다

¹⁹³ 원문 출처: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2710/text>
¹⁹⁴ S.2710, Judiciary Committee(Richard Blumental, Marsha Blackburn, Amy Klobuchar); H.R.5017, Energy and Commerce Committee(Henry C. Hank Jr. Johnson, Ken Buck, David N. Cicilline).
¹⁹⁵ (2) APP STORE.—The term “App Store” means a publicly available website, software application, or other electronic service that distributes Apps from third-party developers to users of a computer, a mobile device, or any other general purpose computing device.

이 법이 수범자로 하고 있는 CC는 미국 내 사용자가 5,000만이 넘는 앱스토어를 소유·지배하고 있는 자를 말한다.

이는 각각 약 200만 개와 350만 개의 앱을 보유하고 있으며 2021년에 1,330억 달러의 모바일 앱 판매를 한 Apple과 Google 앱스토어를 겨냥하고 있다.¹⁹⁶

본 법안에 대한 논쟁

① sideloading에 관한 문제

Apple 측: Apple이 본 법안에 의해 사용자의 제3자 앱스토어 설치를 허용하게 된다면 제3자 앱스토어에 포함된 악성앱을 아이폰 사용자가 설치할 수 있게 된다.¹⁹⁷ 또한 기존에는 소규모 개발자들이 신뢰할 수 있는 마켓에 올려서 사용자들에게 판매할 수 있지만, 이 법이 통과된다면 소규모 개발자가 개발한 앱이 신뢰할 수 없는 마켓이나 어디에서든 구할 수 있게 되며 이는 소규모 개발자에게 손해가 된다.¹⁹⁸

② 앱 시장에서 충분한 경쟁이 존재

항공기 제조업체인 Boeing과 Airbus처럼 애플의 앱스토어와 구글의 구글플레이는 서로 치열한 경쟁이 있으며, 60만 개의 앱을 보유하고 있는 윈도우 스토어와 46만 개의 앱을 보유하고 있는 아마존도 충분한 경쟁자가 되고 있다.¹⁹⁹

다음으로 본 법안의 개정안에서 변경된 점을 검토하고자 한다.

(2) In-App Payment System 정의 규정 개정

The Open App Market Act (introduced in Senate August 11, 2021)	The Open App Market Act (March 2, 2022 amendment)
IN-APP PAYMENT SYSTEM.—The term “In-App Payment System” means an application, service, or user interface to process the payments from users of an App.	IN-APP PAYMENT SYSTEM.—The term “in-app payment system” means an application, service, or user interface to manage billing or process the payments from users of an app.

개정안은 기존안에 ‘manage billing’을 추가하여 앱 이용자의 대금을 관리하는 경우도 포괄하였다.

(3) 정당한 비즈니스 커뮤니케이션(Legitimate Business Communications) 방해에 관한 규정 개정

The Open App Market Act (introduced in Senate August 11, 2021)	The Open App Market Act (March 2, 2022 amendment)
Interference With Legitimate Business Communications.—A Covered Company shall not impose restrictions on communications of developers with the users of the App through an App or direct outreach to a user concerning legitimate business offers, such as pricing terms and product or service offerings.	Interference With Legitimate Business Communications.—A covered company shall not impose restrictions on communications of developers with the users of an app of the developer through the app or direct outreach to a user concerning legitimate business offers, such as pricing terms and product or service offerings. Nothing in this subsection shall prohibit a covered company from providing a user the option to offer consent prior to the collection and sharing of the data of the user by an app.

본 조항은 앱개발자의 앱사용자에 대한 정당한 비즈니스 제공(legitimate business offer)과 관련한 앱 개발자와 앱사용자의 커뮤니케이션을 제한하는 행위를 금지한다.

개정안은 앱에 의해 데이터가 수집되고 공유되기 이전에 앱사용자로 하여금 이에 대해 동의를 구하는 옵션을 제공하는 것을 금지하지 않는다는 것을 추가하였다.

(4) 사용자의 프라이버시와 보안 보호에 관한 면책규정의 구체화

The Open App Market Act (March 2, 2022 amendment)
PRIVACY AND SECURITY PROTECTIONS.—In paragraph (1), the term “necessary to achieve user privacy, security, or digital safety” includes— (A) allowing an end user to opt in, and providing information regarding the reasonable risks, prior to enabling installation of the third-party apps or app stores; (B) removing malicious or fraudulent apps or app stores from an end user device; (C) providing an end user with the technical means to verify the authenticity and origin of third-party apps or app stores; and (D) providing an end user with option to limit the collection sharing of the data of the user with third-party apps or app stores.

¹⁹⁶ Tom Romanoff, “Analyzing the Open App Markets Act”, Bipartisan Policy Center, Feb 02, 2022, <https://bipartisanpolicy.org/explainer/analyzing-the-open-app-markets-act/>
¹⁹⁷ “Apple presses U.S. lawmakers on dangers of ‘sideloading’ apps allowed by bill”, Reuters, March 5, 2022, https://www.reuters.com/technology/apple-presses-us-lawmakers-dangers-sideloading-apps-allowed-by-bill-2022-03-04/?utm_source=reddit.com
¹⁹⁸ John Porter, “iPhone apps as regulatory pressure mounts”, The verge, Jun 23, 2021, <https://www.theverge.com/2021/6/23/22546771/apple-side-loading-security-risk-report-regulatory-pressure>
¹⁹⁹ Tom Romanoff, 위와 같은 보고서.

개정안에는 위와 같은 조항이 추가되었다.

추가된 조항은 CC가 사용자의 ‘프라이버시나 보안 또는 디지털 안전을 위해 한 행위’ 등이 금지행위에 해당되는 경우 본법의 위반으로 보지 않는다는 면책규정인 SEC. 4. (a)의 (1)을 보완한 것이다.

추가된 조항은 ‘프라이버시나 보안 또는 디지털 안전을 위해 한 행위’를 구체적으로 나열하고 있다.

(A) 최종사용자(end user)가 제3자의 앱이나 앱스토어를 설치하기 이전에 합리적인 위험에 관해서 사전동의(opt-in) 또는 정보제공을 하는 경우

(B) 최종사용자의 디바이스(device)에서 악성 또는 사기성 앱 또는 앱스토어를 제거하는 경우

(C) 최종사용자에게 제3자의 앱 또는 앱스토어의 진위 및 출처를 검증하는 기술적인 수단을 제공하는 경우

(D) 최종사용자에게 제3자의 앱 또는 앱스토어와의 사용자 데이터 수집 공유를 제한하는 옵션을 제공하는 경우

(5) CC의 면책조건 해당 여부에 대한 입증책임 완화

The Open App Market Act (introduced in Senate August 11, 2021)	The Open App Market Act (March 2, 2022 amendment)
Requirements.—Section (a) shall only apply if the Covered Company establishes by clear and convincing evidence that the action described is— (1) applied on a demonstrably consistent basis to Apps of the Covered Company or its business partners and to other Apps; (2) not used as a pretext to exclude, or impose unnecessary or discriminatory terms on, third-party Apps, In-App Payment Systems, or App Stores; and (3) narrowly tailored and could not be achieved through a less discriminatory and technically possible means.	Requirements.—Subsection (a) shall only apply if the covered company establishes by a preponderance of the evidence that the action described in that subsection is— (1) applied on a demonstrably consistent basis to— (A) apps of the covered company or its business partners; and (B) other apps; (2) not used as a pretext to exclude, or impose unnecessary or discriminatory terms on, third-party apps, in-app payment systems, or app stores; and (3) narrowly tailored and could not be achieved through a less discriminatory and technically possible means.

CC의 행위가 사용자의 개인정보보호, 보안, 디지털 안전, 스팸, 사기를 예방, 지적재산권 보호 등에 해당하는 경우 본법에 위반되지 아니한다는 면책조항을 두고 있다(Sec. 4. (a) (1))

위 조항은 CC는 면책조건에 해당한다는 것에 대한 입증책임의 정도를 규정하고 있다.

기존 안은 명백하고 확실한 증거(clear and convincing evidence)에 의해 입증해야 한다고 규정하였으나 개정안에서는 증거의 우위(preponderance of the evidence)에 의해 입증해야 한다고 변경하였다. CC의 면책규정에 대한 입증책임을 다소 줄인 것으로 해석된다.

II. 미국 플랫폼 관련 법안 모순과 국내 시사점²⁰⁰

1. 서론

플랫폼의 가장 큰 특징은 안정적인 핵심 (stable core)과 이질적인 보완재 공급자간 (complementors)의 상호의존성, 그리고 여기에서 파생적으로 거래되는 재화나 서비스 들이다(Baldwin & Clark, 2000). 플랫폼은 여러 분야에 존재하면서 시장과 사업의 성격을 모두 갖는다.

첫째, 플랫폼은 시장의 기능을 수행한다. 거래를 원활히 하는 장소를 제공한다는 점에서 시장과 비슷하다. 그러나 플랫폼은 시장보다 훨씬 더 적극적인 역할을 수행하는데 예를 들어 중개자 (go-between)의 기능을 수행하고 수요와 공급에 개입하고 관리한다.

둘째, 플랫폼은 그 자체가 시장과 같은 인프라를 넘어서 사업적 성격을 갖는다. 플랫폼을 경영하는 주체가 있고 통제권을 행사한다. 그러나 플랫폼의 규모나 특히 범위를 플랫폼 자체가 온전히 제어 (control)할 수 없다는 점에서 일반 사업과 다르다.

셋째, 플랫폼의 가치는 플랫폼에서 생산되는 재화나 서비스를 통해서 결정되는 것은 물론 플랫폼을 둘러싼 생태계 (ecosystem)에 의해서도 결정된다. 따라서 플랫폼 운영자는 플랫폼 기술적/경제적 특성에 기반한 시장전략과 함께 지속가능한 플랫폼 생태계 발전을 위하여 이해관계자들을 포섭하는 비시장적 전략도 필요하다.

이러한 측면에서 플랫폼은 시장-조직 하이브리드, 조직의 조직 (organization of organizations), 메타조직 (meta-organization)으로 규정된다 (Kretschmer et al., 2020). 이는 규제기관 등 이해관계자 입장에서 중요할 수 있다. 플랫폼 자체를 하나의 회사나 조직으로 보고 이를 규제의 대상으로 삼는 것도, 아니면 플랫폼을 하나의 시장으로 보고 접근하는 것도 그 한계가 있기 때문이다. 뿐만 아니라 플랫폼간의 경쟁과 플랫폼내의 경쟁을 모두 고려해야 한다.

본 논문은 위와 같은 플랫폼의 본질적인 특성에 집중하여 미국 플랫폼 관련 법안의 주요 쟁점을 분석한다. 그리고 이에 대한 국내 시사점을 제시한다. 본 논문에서 분석하는 미국 플랫폼 관련 법안은 다음과 같다.

200 * 강형구(한양대학교 경영대학 파이낸스경영학과)

- 미국 온라인 시장 선택과 혁신 법률 (American Choice and Innovation Online Act)
- 플랫폼 독점 종식 법률 (Ending Platform Monopolies Act)
- 서비스 전환 활성화를 통한 경쟁과 호환성 촉진 법률 (Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act – ACCESS Act)
- 플랫폼 경쟁과 기회 법률 (Platform Competition and Opportunity Act)
- 합병 신청 수수료 현대화법 (Merger Filing Fee Modernizing Act)

이하 섹션은 위 쟁점별로 구성된다

2. 거래상대방(Critical trading partner)

Platform Competition and Opportunity Act § 3(f)에 의하면 규제대상 플랫폼은 규모 뿐만 아니라 critical trading partner 해당 여부에 의해서도 결정된다.²⁰¹ Critical trading partner가 무엇을 의미하는지 다음을 참고하자.

(7) CRITICAL TRADING PARTNER. – The term “critical trading partner” means an entity that has the ability to restrict or impede –

(A) the access of a business user to its users or customers; or

(B) the access of a business user to a tool or service that it needs to effectively serve its users or customers.

Critical trading partner 존재 여부로 규제 대상 플랫폼을 정하면 다음의 문제가 있다. 첫째, 플랫폼은 보유한 데이터나 리소스를 공유할 유인이 줄어든다. 나중에 이를 다시 회수할 수 있는 권한을 포기하지 않으면 규제 대상이 되기 때문이다. 플랫폼의 critical trading partner가 되는 계약은 가치가 클 수 있다.

둘째, 계약의 효율성을 감소시킨다. 만약에 플랫폼에 속한 데이터 등 각종 자원을 언제 어떻게 접근하고 사용할 수 있는지 모든 상황이나 시나리오에 대한 조건에 따라 정의할 수 있는 (state contingent contracting) 완전계약 (complete contract)가 가능하다면 아무런 문제가 발생하지 않을 것이다. 그러나 계약비용 (contracting cost)이 존재하는 현실에서 이는 가능하지도 바람직하지도 않다.

이에 따라 모든 가능한 상황이나 시나리오에 따라 계약을 체결하는 대신 의사결정 권한을 배분하는 방식으로 계약이 체결된다. 이는 불완전계약 이론 (incomplete contracting)의 핵심적인 직관이다. 즉 상황에 따라 의사결정권한 배분에 기초한 critical trading partner가 되는 계약이 체결될 가능성이 높아진다. 따라서 단지 상대방을 플랫폼의 리소스에 차단하거나 사용이 어렵게 할 수 있다는 이유만으로 critical trading partner로 지정하고 규제 대상으로 삼는 것은 불완전계약이론과 같은 주류 경제학의 성

과를 제대로 반영하고 있지 못하다는 판단을 배제할 수 없다.

특히 American Innovation and Choice Online Act²⁰² § 3(5) 부분에서 UNLAWFUL CONDUCT를 정의하는 다음 부분을 보자.

condition access to the covered platform or preferred status or placement on the covered platform on the purchase or use of other products or services offered by the covered platform operator that are not part of or intrinsic to the covered platform;

위 내용은 불완전계약이론에 정면으로 위배되는 주장으로 간주될 수 있다. Intrinsic의 의미도 모호하다. 불완전계약의 문제를 해결하는 방법은 의사결정권한의 배분 (Aghion & Bolton, 1992; Hart & Moore, 1999)이나 아예 법원 등 사법시스템의 판단을 활용(Choi & Triantis, 2008)하는 것이다. 여기서 플랫폼이 권한을 행사하는 기반이나 방식에는 인프라에 대한 접근 (API, SDK 등), 핵심 정보의 제공 (예: 고객 정보), 피드백, 자의적인 보상 (discretionary reward), 행위에 대한 규율 등이 있다는 점이 중요하다.

더욱이 해당 규정들을 공격적으로 해석한다면 정밀한 conditional access contract를 체결할 수도 없고, 이를 대신하는 권한을 위임하는 불완전계약도 사용할 수 없다고 볼 수도 있다. 이는 거래비용을 극대화하고 경제적 효율성을 가히 포기하는 규제라고 봐야 한다.

(이하 불완전계약에 관한 2016년 노벨상 수상에 관한 정보 참고).



²⁰¹ <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3826/text>

²⁰² <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2992/text>

“Modern economies are held together by innumerable contracts. The new theoretical tools created by Hart and Holmström are valuable to the understanding of real-life contracts and institutions, as well as potential pitfalls in contract design.”

In the mid-1980s, Oliver Hart made fundamental contributions to a new branch of contract theory that deals with the important case of incomplete contracts. Because it is impossible for a contract to specify every eventuality, this branch of the theory spells out optimal allocations of control rights: which party to the contract should be entitled to make decisions in which circumstances? Hart’s findings on incomplete contracts have shed new light on the ownership and control of businesses and have had a vast impact on several fields of economics, as well as political science and law. His research provides us with new theoretical tools for studying questions such as which kinds of companies should merge, the proper mix of debt and equity financing, and when institutions such as schools or prisons ought to be privately or publicly owned.

<https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2016/press-release/>

특히 Hart는 불완전계약 이론의 선구자로 모든 상황 (every eventuality)에 대하여 계약을 체결하는 것이 불가능하므로 의사결정권 최적배분 (optimal allocation of control rights)을 통해서 그 계약의 불완전성을 해결하는 방향으로 현실적인 계약과 제도가 형성되어 왔다는 점을 주목하고 이를 바탕으로 경제학, 정치학, 법학 등에 큰 영향을 미치는 이론을 정립했다. 불완전계약의 정의는 다음과 같다.

“An incomplete contract has gaps, missing provisions, and ambiguities and has to be completed (by renegotiation or by the courts) with strictly positive probability in some states of the world.” (Hart, 1995)

불완전계약 이론은 회사이론(the theory of firm) (Coase, 1937)과도 밀접하게 관련되어 있다. 모든 가능한 조건(contingency)별로 계약을 작성할 수 있다면 회사라는 조직을 만들어서 거래를 내재화할 필요가 없다. 그 대신 필요할 때마다 독립적인 계약자들과 유연하게 계약을 체결하면서 대응하면 된다. 회사가 존재하는 이유는 현실의 계약이 불완전할 수 밖에 없고 자산에 대한 소유권을 가진 회사가 의사결정권을 행사하는 것이 계약의 불완전성을 해결하는 방안이 될 수 있기 때문이다. 회사가 너무 무겁고 유연성이 떨어질 경우 이를 협약 등 계약으로 해결하게 된다. 불완전계약이론은 생태계의 중요성이 증가하면서 더욱 각광받고 있다.

불완전계약 이론은 Hart & Moore (1999) 등에 의하여 구체화되었고, Hart, Grossman, Moore 등은 물론 후속 연구자들에 의하여 크게 발전했다 (Nöldeke & Schmidt, 1995, 1998). 특히 금융 계약과 관련해서도 중요한 이론 논문들이 등장했고 (Aghion & Bolton, 1992; Dewatripont & Tirole, 1994), 이는 계량적으로 검증되며 현실 설명력을 인정받았다(Kaplan & Strömberg, 2003).

3. 이해관계충돌과 자사우대(Conflict of interest and self-preferencing)

Ending Platform Monopolies Act § 2(b)²⁰³에서는 Covered Platform의 이익충돌을 다음과 같이 정의하고 있다.

(1) a covered platform operator owns or controls a line of business, other than the covered platform; and

(2) the covered platform’s ownership or control of that line of business creates the incentive and ability for the covered platform to—

(A) advantage the covered platform operator’s own products, services, or lines of business on the covered platform over those of a competing business or a business that constitutes nascent or potential competition to the covered platform operator; or

(B) exclude from, or disadvantage, the products, services, or lines of business on the covered platform of a competing business or a business that constitutes nascent or potential competition to the covered platform operator.

경제학에서는 이해관계충돌(conflict of interest)을 주인-대리인 관계(principal-agent problem)로 정의하는 경향이 있다. 그러나 Ending Platform Monopolies Act에서 정의하는 이해관계충돌은 이와 상당히 다르다. 여기서는 플랫폼에서 플랫폼 운영자가 소유한 사업을 우대하고 플랫폼 운영자의 경쟁자(잠재적 경쟁자 포함)의 사업에 불이익을 주는 행위를 의미한다. 즉 자사 제품이나 사업에 대한 우대(self-preferencing)를 이해관계의 충돌로 정의한다. 사실상 경제학과 해당 법안에서의 conflict of interest는 완전히 다른 개념이므로 혼동하지 않는 것이 중요하고 국내 법에서 도입하더라도 이 부분을 명확히 해야 엉뚱한 방향으로 규제가 발전하지 않을 것이다.

이와 관련 법안에서 말하는 소위 conflict of interest는 American Innovation and Choice Online Act²⁰⁴ § 3(1) 부분에서 UNLAWFUL CONDUCT를 정의하는 다음 부분과 논리적으로 관련된다.

(1) preference the products, services, or lines of business of the covered platform operator over those of another business user on the covered platform in a manner that would materially harm competition²⁰⁵;

그렇다면 규제대상으로 정의된 플랫폼의 self-preferencing은 unlawful conduct나 소위 conflict of

²⁰³ <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3825/text>

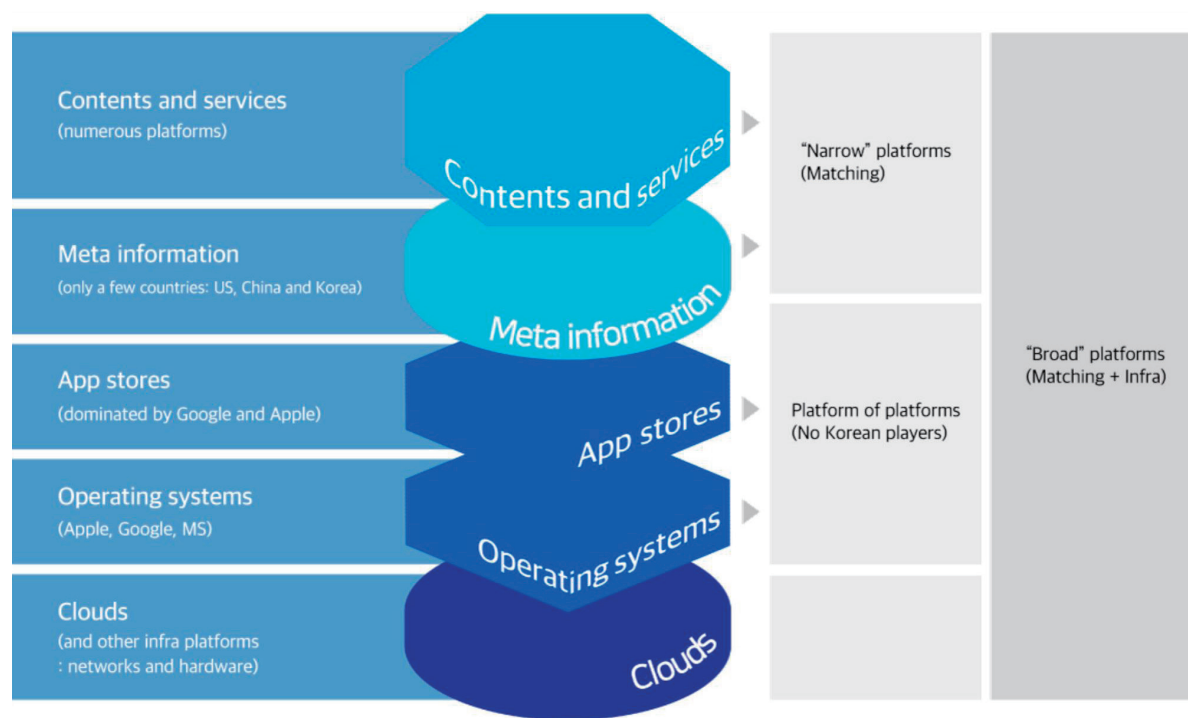
²⁰⁴ <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2992/text>

²⁰⁵ 경쟁에 관한 전략문헌의 관점 (예: competitive advantage)에서 materially harm competition과 같은 표현은 경제의 효율성과 혁신을 장려하는 기업의 본질적 활동(예: 통합전략)을 저해할 수 있다는 논쟁의 소지가 있다.

interest로 간주하는 것이 올바른지를 판단할 필요가 있다. 이와 관련된 다양한 연구들은 반드시 그렇다고 판단할 수 없다는 것을 보여주고 있다 (Asker, 2016; Foerderer et al., 2018; Hortaçsu & Syverson, 2007; Lafontaine & Slade, 2007).

사실 self-preferencing은 선택재 프로그램, 넷플릭스 오리지널과 같은 private-label products 형태로 오랫동안 존재해왔으며 vertical integration의 특수한 형태로 볼 수 있다. United States v. Microsoft와 같은 고전적인 사례들도 존재한다. Vertical integration 이나 private-label products에 대한 규제는 사회적 후생에서 바람직하지 않다는 연구가 대다수다. 전자의 경우 hold-up problem 등을 고려할때, 후자의 경우 브랜드 파워가 없는 경쟁자의 진입을 유도하는 경쟁촉진 등의 효과 때문이다. 이는 나중에 자세히 논의한다.

한편 self-preferencing을 한국에 적용할 때는 특히 유의해야 한다. 이는 platform of platforms와 관련이 있기 때문이다. 국내 플랫폼들은 contents and services 영역에 집중되어 있을 뿐 platform of platforms 영역에 매우 취약하다. Platform of platforms 관련 아래 그림을 참고하자.²⁰⁶



업스트림을 장악하고 있는 Platform of platforms 들은 다운스트림에 있는 플랫폼이나 서비스에서도 강점을 가지는 경우가 많다. 그리고 이는 해당 platform of platforms 들의 vertical integration 더 좁게

는 self-preferencing 때문이다.

아이폰이나 안드로이드 폰을 사용하면 자연스럽게 구글이나 애플의 각종 금융, 앱, 플랫폼과 서비스를 사용하게 된다. 이는 플랫폼 위계에서 구조적인 잇점 (예: 사용자 경험, 기술)이 존재할 수 밖에 없기 때문이다. 참고로 American Innovation and Choice Online Act²⁰⁷에서도 플랫폼의 플랫폼인 운영체제(operating system)를 아래와 같이 언급하고 있으나 다른 플랫폼과 병렬적으로 논의할 뿐 구조적인 특징을 언급하지 않고 있으며 클라우드 컴퓨팅 서비스가 이에 해당하는지도 모호하다.

(9)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, advertising, sale, purchase, payment, or shipping of products or services, including software applications, between and among consumers or businesses not controlled by the platform operator; or

(C) enables user searches or queries that access or display a large volume of information.

이렇게 vertically integrated되어 있는 강력한 platform of platforms 들에 국내 플랫폼이 경쟁력을 가지고 대항할 수 있는 방법은 무엇일까? 역시 vertical integration이 중요할 수 밖에 없다. 따라서 구조적인 불이익은 있으나 비교우위가 있다고 볼 수 있는 사용자 접점에서 데이터를 확보하고 이를 바탕으로 contents and services 영역에서 vertical integration을 수행하는 것이 platform of platforms에 대항하는 유용한 전략이 될 수 있다.

한편 구조적인 이점이 부재하는 국내 플랫폼들의 경우 다운스트림에서의 적절한 마진없이 플랫폼의 경쟁력을 유지하기 어려울 수 있다. 플랫폼의 대표적인 수익모델이 광고인데 이는 페이스북의 사례에서 보듯이 앱스토어나 플레이스토어 등의 정책에 크게 영향을 받을 수 있다. 결제 시스템의 경우도 비슷하다. 결국 어느 정도의 self-preferencing을 통한 자체역량이나 현금 확보가 없이는 경쟁력있는 플랫폼을 유지하는 것 자체에 지장이 생길 가능성을 배제할 수 없다. 뿐만 아니라 플랫폼을 활용한 혁신적인 private-label products 등장을 지연시키면서 장기적인 혁신역량을 훼손할 수 있다. 넷플릭스에게 넷플릭스 오리지널에 대한 self-preferencing을 금지하면 어떻게 될까? 구글워크스페이스의 광범위한 자사앱 사용을 금지한다면?

마지막으로 self preferencing은 소비자는 물론 소상공인들에게 도움을 줄 수 있다. 특히 플랫폼이나 유통업체의 PB 상품은 중간 유통단계를 대폭 줄이고 마케팅과 홍보에 들어가는 비용을 없앴으로써, 고객에게는 비용절감 효과를, 제조사에게는 대기업 브랜드와 경쟁할 수 있도록 한다. 브랜드가 차별화

²⁰⁶ 강형구, 강창모, 전성민, “온라인 플랫폼의 분류 프레임워크: 국내 플랫폼 사례연구를 중심으로”, 정보시스템연구 제31권1호, 한국정보시스템학회, 2002. 59-90p

²⁰⁷ <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2992/text>

는 경쟁제한적인 목적이 있고 그것이 브랜딩의 목표임을 생각하면 이는 당연하다.

예를 들어 쿠팡에서 팔리는 PB 브랜드 이불이 치킨 한 마리 값인 2만원 근처에 팔기도 하는데, 기존의 브랜드 상품이라면 불가능할 수 있다. 이는 가격에 민감한 소비자들에게 큰 도움이 될 수 있다. 이런 사회적 가치 때문에 해외 유수의 유통업체들도 다양한 PB제품군을 늘리는 추세이며, 제대로 활용된다면 PB 비즈니스는 소비자와 플랫폼과 중소기업 등 3자가 모두 공유가치를 누릴 수 있는 프레임이 제공된다.

해외진출도 마찬가지다. 예를 들어 대만에서도 쿠팡 PB 상품들이 수출되므로 쿠팡이라는 브랜드의 우산을 쓰고 한국 중소기업 제품들이 대만에서도 브랜드의 약점을 극복하고 잘 팔릴 수 있다. 네이버 쇼핑의 일본진출 등에도 PB가 중요한 역할을 할 수 있다. (다만 네이버쇼핑의 경우 쿠팡과 경쟁해야 하므로 self-preferencing의 규제를 오히려 반길지도 모른다. 그러나 네이버도 멀리보면 self-preferencing, vertical integration을 고려할 날이 올 것이다. 특히 금융에서 그러한 사례가 먼저 등장할 가능성이 높다).

소상공인 입장에서 사실 브랜드보다 더 중요한 문제는 네트워크 경제와 데이터다. 쿠팡의 사례를 다시 예로 들면 소상공인이 대만에 진출할때 대만 소비자와 시장에 대한 데이터를 개별적으로 구축하고 데이터에 기반한 개인화 알고리즘이나 상품 등을 디자인하는 것이 어렵고 비효율적이다. Cold start 문제를 가진 네트워크 효과를 기대하기는 더 어렵다. 이 경우 플랫폼 PB 상품 플랫폼과 데이터 관련 시스템에 편승하는 것도 방법이 될 수 있다. 모든 기업들이 각자 브랜드로 경쟁하는 것은 사회적으로 비효율적이다. 브랜드가 아닌 다른 방식으로 경쟁하고 싶은 기업들도 많을 것이다. 이들에게 플랫폼의 self-preferencing은 이용할 만한 가치가 있을 수 있다.

4. 이동성(Portability)

데이터 공유를 강제하는 정책이 사회후생을 증가시키려면 시장에서 경쟁이 충분히 약하고 압도적인 플랫폼이 존재하는 경우다. 이미 경쟁이 치열한 경우는 스스로 데이터를 축적하는 것보다 경쟁사가 축적한 데이터를 구입하고 학습에 집중하는 것이 더 효과적일 수 있기 때문이다. 이는 소비자 후생의 손실을 가져온다. 고객의 데이터를 수집하기 위해서는 고객에게 매력적인 서비스를 미끼로 제공해야 하는데, 이러한 인센티브를 파괴하기 때문이다.

이와 관련 ACCESS 법안²⁰⁸에서는 데이터 이동성 (‘portability’)에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다.

A covered platform shall maintain a set of transparent, third-party-accessible interfaces (including application programming interfaces) to enable the secure transfer of data to a user, or with the affirmative consent of a user, to a business user at the direction of a user, in a structured, commonly used, and machine-readable format that complies with the standards issued pursuant to section 6(c).

즉 규제를 받는 플랫폼 (CP: covered platform)은 고객의 요구에 따라 사업적이용자(business user)에게 자신에 대한 데이터를 합리적인 방식으로 전달할 수 있는 기술 (API, machine-readable format, etc.)을 제공해야 한다. 그런데 법안에서 규제대상플랫폼은 단순히 규모로 규정하며 다음 중 하나에 해당하는 경우다.

- 50,000,000 United States-based monthly active users
- 100,000 United States-based monthly active business users
- Net annual sales, or a market capitalization greater than \$600,000,000,000
- Critical trading partner

그렇다면 이러한 규제는 소기의 성과를 달성하지 못할 가능성이 크다. 단순히 규제대상의 규모가 아닌 경쟁, 더 근본적으로 산업구조를 고려하여 규제대상을 선정해야 한다. 특히 다음 사항을 고려해야 한다.

- 규제대상 플랫폼이 고객에게 매력적인 서비스를 제공하며 데이터를 계속 축적할 유인이 존재하는가?
- 경쟁자들이 매력적인 서비스를 제공하여 데이터를 축적할 유인이 있는가?
- 강력한 현재 혹은 잠재적 경쟁자가 존재하는가?

위 질문에 대한 대답이 하나라도 긍정적인 경우 데이터 이동성 (portability)을 강요하는 법안은 소기의 성과를 거두지 못할 가능성이 크다.

첫째의 경우 규제대상 플랫폼이 더이상 매력적인 서비스를 제공하지 않을 것이고, 둘째의 경우 경쟁자들이 매력적인 서비스를 제공하지 않고 선두업체의 데이터만 흡수하려 할 것이고, 셋째의 경우 경쟁자에게 넘어갈 중요한 자산과 이를 확보하기 위한 서비스를 모두 폐기할 것이다. 경쟁자가 있으면 규제가 불필요하기도 하다.

다음으로 위와 같은 규제에 대하여 규제대상 플랫폼은 어떠한 방식으로 반응하여 해당 규제를 무력화할 수 있는가? 이는 향후 국가안보, 미국-중국과의 경쟁과도 관련되는 내용이므로 자세히 살펴보자. 이동성 요건의 대상이 되는 데이터의 정의는 다음과 같다.

“linked, or reasonably linkable, to a specific user, user device, or customer”

²⁰⁸ Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act - ACCESS
<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3849/text>

즉 특정 사용자나 사용자가 사용하는 기기에 합리적으로 연관을 시킬 수 있는 경우이다. 그리고 다음 특성을 가지는 데이터는 이동요건에서 제외한다.

“proprietary data that does not pertain to the user or a user device of the covered platform”

플랫폼의 지적 재산이나 분석이 반영되고 사용자나 기기와 직접적인 연관이 없는 데이터는 이동요건에 해당되지 않는다. 그렇다면 플랫폼은 다음과 같은 방식으로 규제를 극복할 수 있다.

- 함수화 (functioning)
- 끼워넣기 (embedding)

첫째는 함수화다. 경쟁자에게 데이터가 이전될 수 있다면 굳이 이를 저장하여 비용을 지불하며 서비스를 향상시킬 유인이 줄어든다. 그렇지만 사업 본연의 경쟁력을 위해서 데이터가 꼭 필요하다면? 이 경우 데이터를 저장하는 대신 수학적 함수를 저장하면 된다. 예를 들어 $[y, x]$ 형식의 데이터가 있다고 하자. 여기서 $[y, x]$ 는 모두 벡터이며 y 는 회사의 지적자산, x 는 잠재적으로 공유를 해야 하는 고객 데이터라고 하자. 이 경우 회사는 $x = f(y; z)$ 또는 더 일반적으로 $0 = F(y, x; z)$ (implicit function) 형식의 MSE (mean squared error)가 0에 가까운 함수를 추정 후 x 를 버리면 된다. 향후 데이터가 필요한 경우 추정해 놓은 함수를 이용해서 x 를 시뮬레이션하면 그만이다. 참고로 위 식에서 z 는 통제변수다.

위와 같은 회사의 규제회피 전략이 잘 작동한다면 규제자체가 상당한 효력을 잃을 가능성이 높다. 그리고 위와 같은 회피방안은 어렵지도 않다. 따라서 국내에서 만약 데이터 이동성에 대한 규제를 설계한다면 앞서 언급한 문제점이 발생하지 않도록 상당한 주의를 기울여야 할 것이다.

둘째는 임베딩이다. 데이터를 회사의 지적자산과 연관시켜서 축적하고, 그 시스템내에서만 가치를 가지도록 수집하고 처리하는 것이다. 판도라(pandora)는 음악 스트리밍 서비스다. 판도라는 음악을 450여개의 특성(attributes)에 대한 값으로 정의한다. 이는 Music Genome Project라는 트레이드마크로 지적재산화 되어 있다. 사용자가 음악을 듣고 그 선호를 표시하면 판도라 지적자산과 연계된 모형에 의하여 개인화된 음악 스테이션을 생성하게 된다. 이러한 상황에서 어쩔 수 없이 판도라가 음악에 대한 고객의 선호 데이터를 공개하더라도 경쟁사는 데이터로부터 배울 수 있는 것이 많지 않을 수 있다. 데이터 자체가 판도라만 보유한 지적재산과 결합해서 가치를 가지는 종류 또는 형태로만 수집하면 되기 때문이다.

이에 더하여 애플뮤직이나 스포티파이의 경우 사용자간의 데이터 교류가 일어나는 네트워크 구조와 변화를 반영하여 음악을 추천한다. 이렇게 되면 모든 사용자간 네트워크 데이터를 통채로 습득하지 않는 한 경쟁력있는 서비스를 구축하기 어렵다. 이러한 상황에서 데이터 소유권이 회사가 아니라 개인에게 있다면 경쟁사는 각 개인을 설득하고 또 이를 연결해야 하는데 이는 매우 어렵다. 극단적으로 사용자가 데이터 이전을 결정하게 한다면 이미 네트워크 구조를 학습해버리고 이를 내부의 지적자산에 임

베딩한 기존 업체에게 유리한 구조 혹은 진입 장벽이 될 수도 있다. 이는 오히려 경쟁 제한적이다.

5. 인수합병(M&A)

이미 충분히 데이터를 축적한 기업도 데이터를 소유한 다른 기업을 인수할 유인이 존재한다. 특히 피인수기업이 직접적인 경쟁자가 아니라도 유인이 존재할 수 있다. 기존 회사의 경우 잠재적인 경쟁자가 데이터를 획득하고 이를 학습하여 경쟁자가 등장하는 것을 막기 위해서다.

이와 관련 Platform Competition and Opportunity Act²⁰⁹는 CP가 경쟁자, 잠재적인 경쟁자, 직접적으로 관련된 (directly related) 영역에서 CP의 지배력을 강화시킬 수 있는 대상 등을 인수하지 못하게 하고 있다.

SEC. 2. UNLAWFUL ACQUISITIONS.

...

(D) enhance or increase the covered platform's or covered platform operator's ability to maintain its market position with respect to the sale or provision of any product or service offered on or directly related to the covered platform.

그런데 여기에는 몇가지 문제가 있다. 첫째, 관련 규제는 관련성에 대한 문제다. CP의 인수합병을 통한 비관련 다각화는 허용하되 관련 다각화를 금지하는 것으로 해석될 수 있는데 이는 관련 다각화를 강조하는 경영전략 이론과 정면으로 배치된다.

둘째, 시장-조직 하이브리드, 조직의 조직 (organization of organizations), 메타조직 (meta-organization)으로 규정 (Kretschmer et al., 2020)되는 플랫폼 사업자에게 직접적인 관련성을 정의하기가 애매하다. 다양한 산업에 걸쳐 있는 시장 특성을 갖춘 플랫폼과 다른 조직과의 관련성을 어떻게 측정할 것인가?

사실 관련 다각화와 비관련 다각화는 플랫폼이 아니더라도 구분이 애매하다. 경제학자들의 연구결과에 의하면 산업분류 자체가 연속적(continuous) (Hoberg & Phillips, 2016)이다. 따라서, 주식시장 등에서 회사분류에 의해서 편의상 설정한 산업 분류를 적용하여 같은 산업간 거래라 하여 관련 다각화 인수합병이거나 단지 산업이 다르다고 하여 비관련 다각화 인수합병이라고 말할 수도 없다.

다각화 관련 RBV (자원기반이론, Resource-based view)는 경영학의 대표적인 이론이다(Barney, 1991, 2001; Barney & Arikan, 2001; Conner & Prahalad, 1996; Dierickx & Cool, 1989; Mahoney & Pandian, 1992; Peteraf, 1993). 자원기반이론은 지속적인 경쟁우위 (sustainable competitive

²⁰⁹ <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3826/text>

advantage)를 창출할 수 있는 조직 경쟁력의 원천에 관한 이론이다. 해당 원천을 리소스(resource)라고 부른다. 자원기반이론은 동적역량 (dynamic capabilities), 핵심역량 (core competence), 지식기반이론 (knowledge-based view) 등으로 확장되었다.

RBV에 의하면 관련 다각화란 기업이 자신의 경쟁력의 원천인 리소스를 확장하는 경우 혹은 기존 리소스의 가치를 증가시킬 수 있도록 추가적인 보완적인 리소스를 확보하려는 경우에 발생한다. 그리고 이러한 행위는 기업이 성장을 위해서 반드시 추구해야만 한다.

경영학적 관점에서 직접적인 관련성이 있는 인수합병을 판단하기 위해서는 인수기업과 피인수기업의 리소스를 파악하고 이들이 무슨 관련이 있고, 인수기업의 경쟁력 있는 리소스가 확대되는지 여부 등이 중요하다. 그러나 리소스는 time compression diseconomies, asset mass efficiencies, inter-connectedness, asset erosion, causal ambiguity 등의 문제(Dierickx & Cool, 1989)로 외부에서 파악하기는 특히 힘들다. 그런데 여기에 다하여 그 자체가 하나의 생태계이며 산업의 특성까지도 가지는 플랫폼의 거래라면 이러한 관련, 비관련 다각화 인수합병을 정의하는 것은 더욱 어려울 것이다.

마지막으로 한국의 경우 플랫폼 산업의 구조가 미국과 다르므로 국내 플랫폼의 구조적인 한계를 극복할 수 있는 핵심 역량과 자산을 확대하는 관련 다각화 인수합병을 오히려 적극 장려해야 한다. 앱스토어, 운영체제, 클라우드 등의 분야를 플랫폼의 플랫폼이라고 한다면 이 부분에서 국내 기업들은 경쟁력이 없다. 그러나 플랫폼의 플랫폼은 인터넷 산업에 대한 막대한 영향을 미치고 있다. 국내 플랫폼 기업들이 유기적 성장(organic growth)으로만 해당 분야에서 경쟁력을 쌓기는 불가능하고 다른 기업과의 전략적 제휴나 인수합병이 필수다. 특히 메타버스 산업에서 구조적인 경쟁력을 가지기 위해서는 국익 차원에서 플랫폼의 플랫폼에 대한 육성과 진출이 필요하고 이와 관련된 인수합병을 장려해야 한다.

예를 들어 MAS (Monetary Authority of Singapore)는 창업국가 관점에서 다음 4가지 foundational digital infrastructure 영역을 정의하고 이 부분에 대한 전략적인 지원을 하고 있다: (1) digital identity, (2) authorization and consent, (3) payments interoperability, and (4) data exchange. 금융허브 싱가포르 답게 위 4가지 영역은 모두 디지털 거래 및 금융 플랫폼과 관련된 분야이다. 그리고 금융은 경제의 운영체제로서 플랫폼의 플랫폼이라고 볼 수 있고, Web3에서는 블록체인에 연계된 분산금융이 운영체제의 역할을 하고 있다. 따라서 싱가포르도 플랫폼의 플랫폼에 역량을 집중하는 셈이다. 우리도 이를 참고로 하여 국내 기업이 글로벌 경쟁을 할 수 있는 역량을 가지도록 해야 한다. 그리고 이러한 인수합병을 장려해야 한다.

한편 한국은 인수합병 등 IPO이외의 회수시장이 발달하지 않은 상태다. 따라서 플랫폼기업과의 인수합병은 창업 생태계에서 회수시장에 미치는 영향도 고려해야 할 것이다. 플랫폼 기업의 인수합병관련 국내 기업의 시사점은 별도로 고려할 필요가 있는데 이는 아래에서 논의한다.

6. 내부자본시장과 다각화 전략 관점에서의 시사점(Implications from

diversification and internal capital market view)

자본시장(external capital market)이 발달하지 않았을때 기업들은 내부자본시장 (internal capital market)을 만들어 대응할 수 있다. 그래서 재벌이나 대기업집단 (business group) 등의 시스템이 발전하게 되었다. 노동시장도 마찬가지였다. 인적 자본이 약하고 노동시장이 발달하지 않은 상황에서 재벌의 내부노동시장은 큰 역할을 했다. 이러한 내부시장은 가격과 같은 시장 메커니즘이 아닌 소유권에 근거한 권위와 명령으로 자원배분이 이루어지는 경향이 있다. 마찬가지로 데이터 등 무형자산의 거래비용이 외부시장에서 높을때 기업들은 내부시장 형성으로 대응하게 된다. 특히 플랫폼의 인수합병 전략은 이러한 측면에서 이해할 수 있다.

데이터시장 (external data market)이 잘 작동하게 하는 방법은 학술적으로도 알려지지도 않고 있다. 다만 많은 연구에 의하면 데이터시장은 시장실패 (market failure)가 많다. 학자들에 따라 제대로된 데이터 시장이 존재하는지도 의견이 분분하다. 이러한 상황에서 기업이 경쟁력을 가지기 위해서는 내부 데이터시장 (internal data market)을 만들어 대응할 필요가 있다. 카카오 같은 “MZ세대 재벌”의 등장은 이러한 측면에서 이해할 수 있다. 특히 최근에는 데이터가 자본이나 노동보다 중요한 생산요소라고 알려져 있다.

만약 서구에서 100년전에 록펠러, 스탠다드오일 등 대기업 집단을 해체하는 것을 보고 우리나라에서 삼성이나 현대 등을 해체했다면 지금 한국경제는 과연 더 나아졌을까? 서구에서 구글, 아마존, 알리바바 등 대기업 집단을 강력히 규제하고 인수합병을 제한하기 시작하는 것을 참고하여 우리나라가 플랫폼 기업의 인수합병을 규제하면 10-20년 후 한국경제는 더 나아질까? 사실 구글, 애플, 아마존, 알리바바 등 빅테크 기업들은 이미 인수합병을 충분히 활용하여 국내 기업들과는 비교도 안되는 규모와 경쟁력, 구조적인 파워를 가진점도 고려해야 할 것이다. 메타버스 시대를 앞두고 인수합병을 더욱 공격적으로 하고 있다.

한편 국내 데이터시장이 규제 등의 이유로 특히 거래비용이 높다는 점도 고려해야 한다. 따라서 규제기관 입장에서는 플랫폼의 인수합병 규제보다 거래비용과 장벽이 낮은 데이터 시장을 디자인하는 것이 먼저다. 데이터 관련 내부시장과 외부시장을 모두 막으면 디지털 경제에서 아무런 승산이 없다. Platform Competition and Opportunity Act를 무비판적으로 적용하면 사다리 걷어차기가 될 것이다. 플랫폼 인수합병에 대한 전략적인 규제와 진흥이 요구된다.

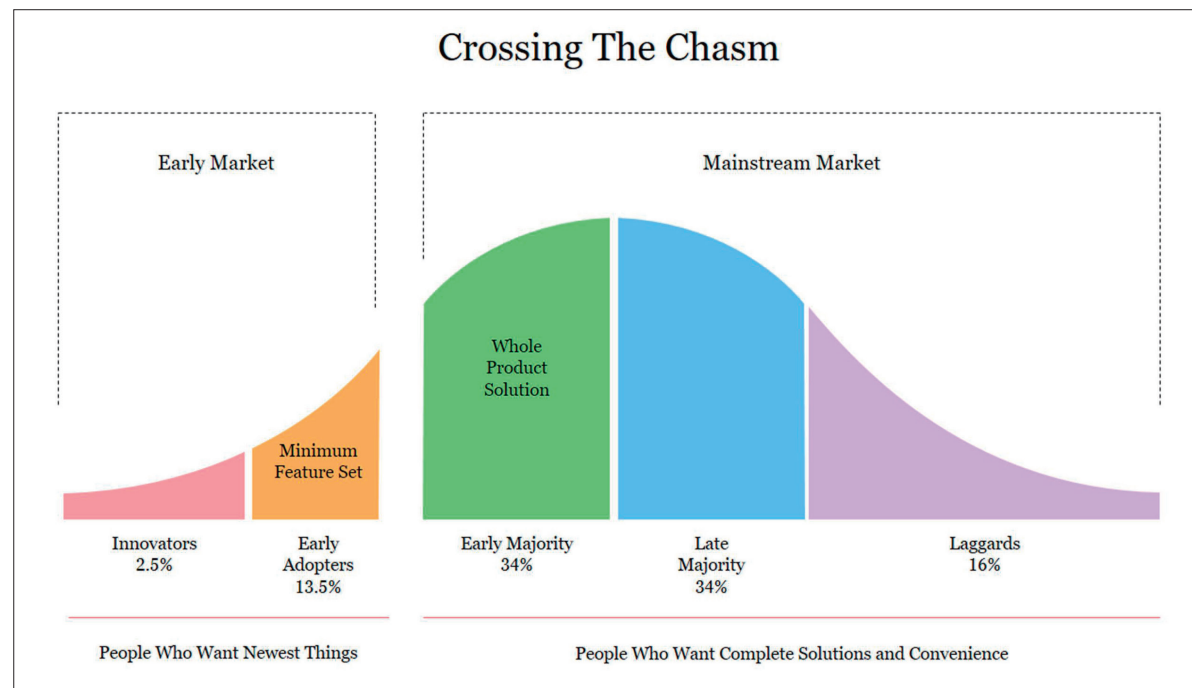
7. 상호운용성(Interoperability)

ACCESS § 4(a)에서는 interoperability에 관한 내용은 다음과 같다.

(a) In General.—A covered platform shall maintain a set of transparent, third-party-accessible interfaces (including application programming interfaces) to facilitate and maintain interoperability

with a competing business or a potential competing business that complies with the standards issued pursuant to section 6(c).

플랫폼간 경쟁에서는 상호운용성(interoperability), 개방성(openness)와 관련해서 이해관계자들에게 어떤 경우에도 비난을 받을 수 있다. 상호운용성이나 개방성이 너무 낮을 경우 사회전체적인 비효율을 야기한다던가, 책임이 부족하다는 비난을 받을 수 있다. 개방성이 매우 높은 경우 서비스의 질을 담보할 수 없으므로 technology innovators나 엔지니어들은 좋아할지 모르나 고객만족도가 낮아지고 crossing-the-chasm (Moore & McKenna, 1999)이 어려워질 수 있다. 최종소비자는 개방이나 폐쇄, 혹은 분산이나 중앙집중에 신경쓸 이유가 없다. 애플보고 안드로이드처럼 운영체제를 개방하라고 하면 이견 있을까?



그렇다고 플랫폼이 인위적으로 등급을 부여하며 접근성을 조절하면 역시 critical trading partners, condition access 등에 걸려서 곤란해질 수 있다.

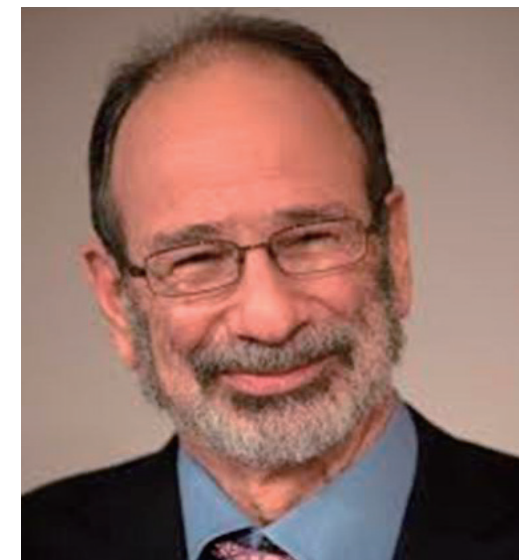
그럼에도 상호운용성에 대한 요구와 불만은 규제당국의 개입명분이 되고 있다. 그러나 개방성, 폐쇄된 플랫폼 생태계, 상호운용성에 대한 규제는 본질적으로 플랫폼의 근본적인 비즈니스 모형이라고 할 수 있는 매칭에 대한 규제라고 볼 수 있다. 과학적인 시장디자인 (Roth, 2015) 관점에서 탐색과 매칭을 효율화, 신뢰와 보안의 문제를 해결할 수 있는 기술을 제공, 사용자와 보완재 공급자를 어떻게 매칭시킬 것인지 알고리즘은 플랫폼의 중요한 역량이며 전략이다. 여기에 답이 있는 것처럼 정해 놓고 이를 강요하는 것은 곤란하다. 이태원 클럽에 들어와서 내부의 고객들과 액세스할 수 있는지 여부는 클럽이

게이트에서 대체로 결정하는게 옳을 수 있다.

특히 참여자 선택, 멤버십의 기준 및 제한 규정 등을 어떻게 설정할 것인지가 문제가 된다. 지나치게 플랫폼을 공개할 경우 이질적인 다수의 참여자들로 인하여 협업구조 디자인이 어려워지고 조직화에 비용이 발생하게 될 것이다(Boudreau, 2017). 물론 참여자들의 숫자가 초기에 많을 수록 혁신과 가치있는 거래가 발생할 가능성도 커진다. 게다가 이질적인 서비스가 제공될수록 이질적인 사용자와 매칭을 할 수 있는 차별화된 서비스를 제공할 여지도 커진다. 핵심은 여기에서 어떻게 균형을 찾을 것인가이다.

여기에는 매칭 좀 더 일반적으로 시장디자인에 관한 진지한 고려가 필요하며 이에 대한 결정을 플랫폼이 하는 것이 바람직하다. 플랫폼 비즈니스 모델 그 자체이기 때문이다. 플랫폼은 다양성과 규모에서 발생하는 장점과 단점 사이에서 균형을 잘 맞추고, 뛰어난 플랫폼은 기술과 시장디자인으로 이를 오히려 기회로 만들 수 있을 것이다. 이는 사회전체적으로 후생을 높일 수 있다.

[그림 7] 시장디자인(market design)의 선구자들



Alvin E. Roth
(2012 Nobel laureate)



Paul R. Milgrom
(2020 Nobel laureate)

규제기관이 우버나 에어비앤비의 경우 모듈방식으로 유연하게 참여자를 끌어들이 수 있도록 강제하면 어떻게 될까? 애플의 앱스토어를 완벽하게 공개하여 윈스토어, 플레이 스토어와 interoperability를 갖도록 강제하면? 모듈이 유연할 수록 참여자들의 질(quality)의 격차가 심해지고 이는 플랫폼의 이익은 물론 업계의 표준에 미달하여 정당성과 존재이유에도 도전이 될 수 있다.

한편 interoperability를 조건에 따라 부여하거나 거부하는 방안이 계약의 불완전성을 해소하는 전략이 될 수 있다. 이는 앞서 논의한 불완전계약 이론과 연관되므로 자세한 설명은 생략한다.

8. 시사점과 제언

본 논문에서는 미국 플랫폼 관련 주요 쟁점과 이에 대한 국내 시사점을 분석했다. 논문이 주목한 주요 쟁점은 다음과 같다: Critical trading partner, Conflict of interest and self-preferencing, Portability, M&A, Implications from diversification and internal capital market view, Interoperability. 본 논문에 언급하는 미국 플랫폼 관련 법안들은 다음과 같다. 미국 온라인 시장 선택과 혁신 법률 (American Choice and Innovation Online Act), 플랫폼 독점 종식 법률 (Ending Platform Monopolies Act), 서비스 전환 활성화를 통한 경쟁과 호환성 촉진 법률 (Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act - ACCESS Act), 플랫폼 경쟁과 기회 법률 (Platform Competition and Opportunity Act), 합병 신청 수수료 현대화법 (Merger Filing Fee Modernizing Act).

미국 플랫폼 관련 법안들은 경제/경영학적 관점에서 볼때 많은 모순과 문제점을 포함하고 있다. 특히 국내에 적용될때 국내 상황을 고려하지 않는다면 국내 디지털 산업 발전에 상당한 부정적인 효과가 예상된다. 관련 법안들의 주요 쟁점들은 주류 경제학의 이론과 대립되는 부분이 많다. 거래비용 이론 (transaction cost economics), 불완전계약이론 (incomplete contract theory), 기업 다각화 이론 (corporate diversification), 자원기반관점 (resource-based view), 시장디자인 (market design), 기업이론 (firm theory) 등이 그 예이다. 그리고 미국 법안들을 국내에서 적용하려 한다면 규제 대상이 되는 빅테크 기업들과 국내 기업들간 구조적인 차이점을 고려할 필요가 있다.

예를 들어 critical trading partner 개념의 경우 국내에서는 플랫폼간 구조적인 차이를 고려하여 적용할 필요가 있다. 법안의 conflict of interest 개념은 경제학의 해당 개념과 큰 차이가 있어서 이에 대한 별도의 설명이 필요하다. 법안의 conflict of interest는 self-preferencing에 가까운데 이를 국내 플랫폼 기업에 무차별적으로 적용할 경우 소비자 피해는 물론 이미 self-preferencing을 완성하고 구조적인 경쟁우위를 확보하고 있는 빅테크 기업과의 힘든 경쟁이 예상된다. Data portability의 경우 그 의도와 달리 오히려 새로운 혁신적인 기업의 출현을 제한하고 이미 데이터 기반 학습과 네트워크 효과를 누리는 기업들의 경쟁우위를 오히려 강화할 수 있다. M&A의 경우도 4차산업혁명시대의 핵심적인 자산인 데이터나 무형자산을 근거로한 관련 다각화의 경우 오히려 장려할 필요가 있다. 최근의 플랫폼 기업들의 M&A는 마치 문어발 경영, 경쟁제한적 요소가 있는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 이를 resource-based view 관점에서 과학적으로 판단하여 관련 정책을 제시해야 할 것이다. Interoperability의 경우도 그 의도와 달리 오히려 경쟁제한적으로 작동하고 특히 기업들의 비즈니스모델혁신 (BMI: business model innovation)을 저해할 수 있다.



제4장 한국

I . 온라인플랫폼 규제 관련 입법안 분석²¹⁰

1. P2B 규제관련 입법안

[표 6] “온라인플랫폼 중개거래 공정화”에 관한 관련 법안의 발의현황

제안일	법안명	대표발의
2021-04-20	온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안	민병덕의원
2021-03-15	온라인 플랫폼 중개서비스 이용거래의 공정화에 관한 법률안	성일종의원
2021-03-08	온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안	배진교의원
2021-01-28	온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안	공정위안
2021-01-27	온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안	민형배의원
2021-01-25	온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안	김병욱의원
2020-12-11	온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률안	전혜숙의원
2020-07-13	온라인플랫폼 통신판매중개거래의 공정화에 관한 법률안	송갑석의원

출처 : 국회 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)

(1) 온라인플랫폼 이용자보호법안(전혜숙의원안=방통위안)

- 제1장 총칙
- 제2장 온라인 플랫폼 공정경쟁 환경 조성
 - 제1절 총칙
 - 제2절 대규모 온라인 플랫폼 사업자의 의무
- 제3장 온라인 플랫폼 이용자의 권익 보호
- 제4장 분쟁의 조정 등
- 제5장 방송통신위원회의 사건처리절차 등

가. 제1장 총칙

210 * 서희석(부산대학교 법학전문대학원 교수)

1) 입법목적 등

전혜숙의원안(이하 “본 법안”이라고도 함)은 그 제안이유로서, “플랫폼의 공정 경쟁 또는 이용자 이의 저해행위가 다양화·다원화되고 있지만 현행 전기통신사업법 규제체계는 네트워크 위주의 협소한 시각을 벗어나지 못하여 플랫폼 서비스 시장의 공정 경쟁 환경을 조성하고 이용자 이익을 보호하는데 한계가 있다”는 점을 들고 있다.

이러한 배경 하에 본 법안은 그 입법목적으로서 “온라인 플랫폼 서비스 시장에서의 거래질서의 확립(공정성, 투명성)”과 “이용자(이용사업자, 이용자) 권익 보호”를 들고 있다(1조). 여기서 이용자에는 이용사업자와 이용자가 모두 포함되는 것으로 설정되어 있다. 따라서 본 법안의 규제대상은 온라인 플랫폼 사업자와 이용자간의 거래관계(계약관계)라고 할 수 있고, 여기에는 이른바 P2B(플랫폼과 이용사업자)관계와 P2C(플랫폼과 이용자)관계가 모두 포함되는 것으로 이해된다.

2) 개념 정의

전혜숙의원안에서 사용되는 용어의 개념 정의는 다음과 같다. 아울러 각 개념 정의 밑에 그 특징을 간략히 적시하기로 한다.

① **온라인 플랫폼**: 이용자 간에 의사 소통 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 정보통신체제

☞ (이용자 간) 상호작용을 매개하는 전자적 시스템. 재화·용역 등의 거래뿐만 아니라 의사소통이나 정보교환을 매개하는 경우까지를 염두에 둔 포괄적 정의규정

② **온라인 플랫폼 서비스**: 온라인 플랫폼을 통해 이용자 간에 의사 소통, 정보 교환 등을 매개하거나 콘텐츠 등의 거래를 중개하는 서비스(온라인 플랫폼 이용사업자를 대리하여 이용자와 계약을 체결하는 서비스를 포함)

☞ 의사소통 매개, 정보교환 매개, 거래 중개

☞ 이용사업자를 대리하여 이용자와 계약을 체결하는 서비스: 온라인 플랫폼 사업자를 이용사업자(판매자)의 대리인으로 이해?

③ **대규모 온라인 플랫폼 사업자**: 온라인 플랫폼 사업자(온라인 플랫폼 서비스를 제공하는 사업자) 중에 매출액, 온라인 플랫폼 서비스를 통해 이루어진 거래금액, 이용자수, 이용집중도, 거래의존도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 온라인 플랫폼 사업자

☞ 온라인 플랫폼사업자의 규제를 거래규모에 따라 차등화할 것을 예정 3) 다른 법률과의 관계 온라인 플랫폼 사업자의 온라인 플랫폼 서비스 제공의 경우 「전기통신사업법」 제50조(금지행위) 제1항²¹¹에 우선하여 적용된다(4조). 따라서 본 법안은 전기통신사업법의 특별법에 해당한다. 나. 제2장 온라인 플랫폼 공정경쟁 환경 조성 = P2B 규율 <제1절 총칙> 1) 거래기준 권고 = 표준적 계약내용의 작성 · 권장(7조) 방송통신위원회는 아래 표와 같이 최저 13개 항목의 계약내용을 개별 · 구체적으로 정하는 기준을 제정하여 사용을 권장할 수 있다.	211 제50조(금지행위) ① 전기통신사업자(제9호부터 제11호까지의 경우에는 앱 마켓사업자로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하여서는 아니 된다. <개정 2016.1.27, 2018.12.11, 2020.6.9, 2021.9.14> 1. 설비등의 제공 · 공동활용 · 공동이용 · 상호접속 · 공동사용 · 도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위 2. 설비등의 제공 · 공동활용 · 공동이용 · 상호접속 · 공동사용 · 도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 협정 체결을 부당하게 거부하거나 체결된 협정을 정당한 사유 없이 이행하지 아니하는 행위 3. 설비등의 제공 · 공동활용 · 공동이용 · 상호접속 · 공동사용 · 도매제공 또는 정보의 제공 등으로 알게 된 다른 전기통신사업자의 정보 등을 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위 4. 비용이나 수익을 부당하게 분류하여 전기통신서비스의 이용요금이나 설비등의 제공 · 공동활용 · 공동이용 · 상호접속 · 공동사용 · 도매제공 또는 정보의 제공 등의 대가 등을 산정하는 행위 5. 이용약관(제28조제1항에 따라 신고한 이용약관만을 말한다)과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위 5의 2. 전기통신사업자가 이용자에게 이용요금, 약정 조건, 요금할인 등의 중요한 사항을 설명 또는 고지하지 아니하거나 거짓으로 설명 또는 고지하는 행위 6. 설비등의 제공 · 공동활용 · 공동이용 · 상호접속 · 공동사용 · 도매제공 또는 정보 제공의 대가를 공급비용에 비하여 부당하게 높게 결정 · 유지하는 행위 7. 「전파법」에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 전기통신의무를 이용하여 디지털콘텐츠를 제공하기 위한 거래에서 적절한 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위 8. 통신단말장치의 기능을 구현하는 데 필수적이지 아니한 소프트웨어의 삭제 또는 삭제에 준하는 조치를 부당하게 제한하는 행위 및 다른 소프트웨어의 설치를 부당하게 제한하는 소프트웨어를 설치 · 운용하거나 이를 제안하는 행위 9. 앱 마켓사업자가 모바일콘텐츠 등의 거래를 중개할 때 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
114	===== 1. 계약 기간, 계약 갱신 절차, 계약내용 변경 사유 및 절차, 계약해지 사유 및 절차 2. 수수료, 광고비(광고대행의 경우를 포함한다) 등 온라인 플랫폼 사업자에게 지급하는 일체의 금전 기타 경제적 이익(이하 “경제적 이익”이라 한다) 산정의 기준 및 절차 3. 온라인 플랫폼 서비스의 개시, 제한, 정지의 기준 및 절차 4. 판매상품의 반품, 환불, 교환 등의 기준 및 절차 5. 판매대금의 정산 방식 및 정산대금 지급 절차, 방식, 시기 6. 온라인 플랫폼 이용사업자가 직접 또는 다른 온라인 플랫폼을 이용하여 정보 또는 콘텐츠 등을 제공하는 것을 제한하는지 여부 및 그 내용 7. 온라인 플랫폼 이용사업자의 콘텐츠 등의 가격, 거래조건, 다양성 등 결정에 관한 관여 또는 제한 여부 및 그 내용 8. 판매촉진행사의 실시 기준, 절차 및 비용분담에 관한 사항 9. 판매과정에서 발생한 손해에 대한 부담 기준 10. 온라인 플랫폼 이용사업자가 제공하는 정보가 온라인 플랫폼에서 이용자에게 노출되는 방식 및 노출 순서 결정 시 주요 고려요소 및 상대적 중요도 등 노출 순서의 결정 기준 11. 자신이 직접 제공하거나 자신의 계열회사 또는 자신이 영업활동을 통제하는 회사를 통해 제공하는 정보 또는 콘텐츠 등과 다른 온라인 플랫폼 이용사업자가 제공하는 정보 또는 콘텐츠 등을 다르게 취급하는지 여부 및 그 내용과 기준 12. 이용자가 온라인 플랫폼을 이용하는 과정에서 생성된 정보를 온라인 플랫폼 이용사업자가 제공받을 수 있는지 여부, 제공 가능한 정보의 범위, 제공 방식 및 조건 13. 온라인 플랫폼 서비스 이용을 위해 다른 서비스를 이용해야 하거나, 특정 상품 또는 용역을 구입해야 하는 경우 이에 대한 내용 14. 그 밖에 계약 당사자의 권리 · 의무에 관한 사항으로 대통령령으로 정하는 사항 ===== 2) 서비스 제한 등 사전통지의무(8조) 온라인 플랫폼 사업자가 온라인 플랫폼 이용사업자에게 서비스를 제한하거나 계약을 해지하는 등의 행위를 하려는 경우 사전에 통지의무를 부담한다. ① 제공 서비스를 제한 또는 중단하려는 경우 최소 3일 이전에 통지 ② 계약내용을 변경하려는 경우 최소 15일 이전에 통지 ③ 계약을 해지하려는 경우 최소 30일 이전에 통지 3) 판매 · 정산 관련 정보제공의무(9조) 온라인 플랫폼 사업자는 온라인 플랫폼 이용사업자에게 환불사유, 온라인 플랫폼 사업자에게 지급하는 경제적 이익의 세부 정산내역 등 판매 · 정산 관련 정보를 제공하여야 한다. 제4장 한국 115

☞ 환불 → 누가 누구에게(플랫폼사업자가 이용사업자에게? 이용사업자가 이용자에게)? ‘환불’은 보통의 경우 재화등의 판매와 관련되는 용어임(플랫폼에서 재화등의 판매는 이용사업자를 통해 이루어짐)

4) 부당한 정보 이용 금지 등(제10조)

온라인 플랫폼 사업자는 이용자가 온라인 플랫폼을 이용하는 과정에서 생성된 정보를 자신의 영업활동에 부당하게 이용하거나 제3자로 하여금 부당하게 이용하도록 하여서는 아니 된다.

☞ 부당한 이용의 정의와 기준이 무엇인지 명확하지 아니함

<제2절 대규모 온라인 플랫폼 사업자의 의무>

1) 노출 기준의 공개(11조)

대규모 온라인 플랫폼 사업자는 검색결과, 추천 등을 결정하는 요소 등 콘텐츠 등의 노출 방식 및 노출 순서를 결정하는 기준을 공개하여야 한다(1항). 대규모 온라인 플랫폼 사업자는 제1항의 기준 중 개입화된 기준의 적용 여부 및 내용과 범위 등을 이용자가 선택할 수 있도록 하여야 한다(2항).

☞ 제1항 및 제2항에 따른 구체적인 내용과 범위 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함

2) 서비스 제공 거부사유 등 통지(12조)

대규모 온라인 플랫폼 사업자는 온라인 플랫폼 이용사업자로부터 서비스 이용요청(청약)을 받은 경우 30일 이내에 그 수락(승낙) 여부 또는 수락거부의 구체적 사유를 통지하여야 한다.

3) 대규모 온라인 플랫폼 사업자의 금지행위(13조)

대규모 온라인 플랫폼 사업자는 온라인 플랫폼 이용사업자에게 공정하고 투명한 거래 또는 이용자의 권익을 해지거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하거나 이를 방조하여서는 아니 된다(1항).

- =====
1. 정당한 사유 없이 계약을 이행하지 아니하거나 계약과 다르게 서비스를 제공하는 행위

2. 서비스 이용을 정당한 사유 없이 거부·지연하거나 제한하는 행위

3. 이용사업자에게 정당한 사유 없이 불리한 조건으로 계약을 체결하거나 변경하는 행위

4. 서비스 이용 중에 발생한 비용, 손해 등 부담을 부당하게 부과하는 행위

5. 적정한 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위

6. 같거나 유사한 정보 또는 콘텐츠 등을 부당하게 차별적으로 취급하는 행위

7. 정당한 사유 없이 자신이 직접 제공하거나 자신의 계열회사 또는 자신이 영업활동을 통제하는 회사를 통해 제공하는 정보 또는 콘텐츠 등을 차별적으로 취급하는 행위

8. 정당한 사유 없이 거래상대방을 제한하는 행위

9. 정당한 사유 없이 다른 서비스를 이용하게 하거나 특정 콘텐츠 등을 구입하도록 하는 행위

10. 정당한 사유 없이 자신에게 가장 유리한 조건으로 제공하도록 하는 행위

11. 그 밖에 온라인 플랫폼 이용사업자에게 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위
- =====

금지행위의 유형 및 기준은 대통령령으로 정한다(2항). 금지행위에 관한 제1항은 15조1항(온라인 플랫폼 사업자의 금지행위)에 우선 적용된다(3항).

☞ 많은 경우 사적자치에 따라 규율될 사안이거나, 채무불이행 또는 불법행위의 일반적 원칙으로 해결이 가능한 내용들임.

☞ 설사 규제가 필요하다 하더라도 규제의 기준이 너무 애매하여(정당성, 적정성, 부당성 등) 구체성을 결하고 있음.

☞ 금지행위에 관하여 민사 일반법리로 해결하기 어려운 특칙을 설정하고자 하였다면 규제의 내용이 나 기준을 보다 명확하게 설정할 필요가 있음.

다. 제3장 온라인 플랫폼 이용자의 권익 보호 = P2C 규율

1) 서비스별 이용약관의 신고·보완(14조)

① **이용약관의 신고 및 확인제도**: 온라인 플랫폼 사업자는 이용자에게 제공하려는 온라인 플랫폼 서비스에 관하여 그 서비스별로 이용약관을 정하여 방송통신위원회에 신고(변경신고를 포함)하여야 한다(1항). 이용약관에 포함할 사항은 대통령령으로 정하며 이용약관에 누락사항이 있을 경우 방송통신위원회는 그 보완을 요구하여야 한다(3항). 이용약관의 신고 및 보완에 대해서 방송통신위원회는 신고 확인증을 발급하여야 한다(2항).

☞ 신고의 법적 의미 = 인가(내용 사전통제)?, 형식적 접수?

☞ 온라인 플랫폼 사업이라는 이유로 다양한 비즈니스모델이 존재하는 플랫폼 이용약관을 방송통신 위원회에 신고하도록 하는 것이 적절하고 타당한 규제인지?

② **표준약관제도**: 방송통신위원회는 이용자의 권익을 보호하기 위하여 온라인 플랫폼 서비스 이용에 관한 표준약관을 마련하여 온라인 플랫폼 사업자 및 사업자단체에 사용을 권장할 수 있다(5항).

☞ 약관규제법상 표준약관제도와 중복 여부가 문제될 수 있음

③ **이용약관 변경의 소급효 금지**: 계약기간 중에 이용약관이 이용자에게 불리하게 변경된 경우에는 해당 약관의 내용은 소급하여 적용되지 아니한다(4항).

☞ 이용자에게 불리하다는 요건은 지나치게 포괄적인 반면, 그 효과는 약관변경의 장래효를 인정하도록 명확하게 설정되어 있음.

☞ 약관규제의 일반법리에 의할 때 불리하게 변경된 계약내용의 소급적용을 위해서는 상대방 당사자의 명시적 합의(동의)가 필요하다고 해석됨. 따라서 상대방 당사자의 명시적 합의 없이 변경된 계약내용은 약관으로 편입된다고 할 수 없는바, 제4항의 추가가 이용자 보호를 위하여 특별한 의미를 가진다고 할 수 없음. 오히려 제4항은 이용자의 합의 없이 이루어진 이용자에게 불리한 계약내용 변경의 장래효를 인정하는 근거로 해석될 여지도 있다는 점에서 바람직스럽지 않음. 그 경우(장래효)에도 당사자의 합의는 필요하기 때문임.

2) 온라인 플랫폼 사업자의 금지행위(15조)

온라인 플랫폼 사업자는 공정하고 투명한 거래 또는 이용자의 권익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하거나 이를 방조하여서는 아니 된다(1항). 금지행위의 유형 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(2항).

1. 이용약관과 다르게 온라인 플랫폼 서비스를 제공하는 행위
2. 정당한 사유 없이 서비스의 가입 · 이용을 제한 또는 중단하는 행위
3. 이용자의 의사를 확인하지 않거나 법령 또는 이용약관에서 정한 절차를 위반하여 계약을 체결하는 행위
4. 이용자에게 서비스 이용 조건 및 서비스 내용 등 중요한 사항을 설명 또는 고지하지 아니하거나 거짓으로 또는 과장하여 설명 또는 고지하는 행위

5. 계약기간 중에 계약조건을 변경하려는 경우 이용자에게 그 변경사항을 사전에 설명 또는 고지하지 않는 행위
6. 서비스 이용이 제한 또는 중단되었다는 사실을 이용자에게 즉시 설명 또는 고지하지 않는 행위
7. 부당하게 광고와 광고가 아닌 정보를 명확하게 구분하지 않고 제공하거나 허위 · 과장 · 기만하는 내용을 포함하여 이용자를 오인하게 하는 행위
8. 서비스 이용 중에 발생한 비용, 손해 등 부담을 부당하게 부과하는 행위
9. 이용자에게 부당하게 차별적인 조건으로 서비스를 제공하는 행위
10. 정당한 사유 없이 계약의 취소 · 해제 · 해지를 거부 · 지연하거나 제한하는 행위

☞ 많은 경우 채무불이행 또는 불법행위 등의 민사 일반법리로 해결이 가능한 내용들이고, 설사 규제가 필요하다 하더라도 기존의 법령(전자상거래법, 표시광고법, 약관규제법 등)과의 중복규제가 문제될 수도 있다고 생각됨.

온라인 플랫폼 사업자는 이용자의 제1항 각 호의 행위로 인하여 피해가 발생하는 것을 방지하기 위하여 대통령령으로 정하는 사항을 이행하지 아니한 경우에는 이용사업자와 연대하여 배상할 책임을 진다(3항).

☞ 요건의 불명확성: “이용자의” 행위에 따른 피해의 방지? “이용자에게” 발생하는 피해의 방지? / 연대배상책임이라는 엄격한 효과규정을 정하면서 그 요건을 대통령령으로 정한다는 것은 위임입법의 한계를 넘는 것일 뿐만 아니라, 단지 대통령령으로 정하는 사항의 위반만을 책임발생의 요건으로 정하고 있다는 점(무과실책임인가?)에서 민사책임론의 관점에서는 받아들이기 어려운 구조임.

☞ 왜 이용사업자와의 연대배상책임인가?: 여기서의 금지행위는 온라인 플랫폼 사업자와 이용자간의 관계(P2C관계)를 규율하기 위한 것임. 그럼에도 불구하고 왜 온라인 플랫폼 사업자가 이용사업자와 연대배상책임을 부담하여야 하는지가 명확하지 않음. 민사책임을 새롭게 설정하기 위해서는 귀책의 근거가 무엇인지가 명확하여야 수범자들을 설득할 수가 있고, 그 경우에도 귀책사유(고의 또는 과실)가 존재하는 경우에만 책임을 물을 수 있다는 것이 민사책임의 대원칙임. 15조3항에서 규율하고자 하는 연대배상책임은 귀책의 근거가 무엇인지도 명확하지 아니하며(“피해발생의 방지”를 위한 법정책임인가?)²¹² 더욱이 ‘연대배상책임’의 근거와 요건도 명확하지 아니한 문제가 있음.

3) 데이터의 전송요구(16조)

이용자(온라인 플랫폼 이용사업자는 제외)는 온라인 플랫폼 사업자에 대하여 온라인 플랫폼 서비스

²¹² 연대배상책임은 손해배상책임을 연대하여 부담한다는 것으로서 ‘피해구제’를 직접적인 목적으로 하는 것이지 ‘피해예방’을 직접적인 목적으로 하는 것이라 할 수 없음.

를 이용하는 과정에서 생성된 「지능정보화기본법」 제2조제4호나목에 따른 데이터 중 대통령령으로 정하는 데이터를 본인 또는 제3자에게 전송하여 줄 것을 요구할 수 있다(1항).

제1항에 따라 이용자로부터 정보의 전송요구를 받은 온라인 플랫폼 사업자는 지체 없이 컴퓨터 등 정보처리장치로 처리가 가능한 형태로 전송하여야 한다(2항). 전송요구 방법 및 절차, 전송방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(3항).

4) 결제 · 환불 등(17조)

온라인 플랫폼 사업자는 결제 및 환불과 관련하여 이용약관에 명시하는 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 이용자의 피해를 예방하고 이용자의 권익을 보호하여야 한다.

5) 손해배상책임(18조)

온라인 플랫폼 사업자가 이 법을 위반하여 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 그 손해에 대하여 배상 책임을 진다(1항). 손해배상의 내용 및 절차 등은 전기통신사업법 33조²¹³를 준용한다(2항)

☞ 대단히 광범위한 손해배상책임의 발생요건: 법 위반행위로 인한 손해 발생 모두를 책임발생의 요건으로 포섭하고 있음.

☞ 전기통신사업법을 준용하는 것의 의미가 불명확함: 손해배상의 ‘내용’은 요건을 의미하는 것인가? 전기통신사업법은 “전기통신역무의 중단”에 따른 손해발생을 가장 중요한 책임발생요건으로 정하고 있다는 점에서 이것이 “이 법 위반”에 따른 손해발생을 온라인 플랫폼 사업자의 책임발생요건으로 정하고 있는 본법안에 어떻게 준용될 수 있다는 것인지가 명확하지 않음. 전기통신사업법 제33조 제1항의 단서규정만을 준용하겠다는 취지인가?

라. 평가

전혜숙의원안에 대하여는 크게 다음과 같은 세 가지 관점에서의 평가가 가능할 것으로 본다.

첫째, 온라인 플랫폼의 정의에서 중개형 플랫폼 외에도 의사소통(SNS)이나 정보교환 대개형 플랫폼

213 제33조(손해배상) ① 전기통신사업자는 다음 각 호의 경우에는 이용자에게 배상을 하여야 한다. 다만, 그 손해가 불가항력으로 인하여 발생한 경우 또는 그 손해의 발생이 이용자의 고의나 과실로 인한 경우에는 그 배상책임이 경감되거나 면제된다.

1. 전기통신역무의 제공이 중단되는 등 전기통신역무의 제공과 관련하여 이용자에게 손해를 입힌 경우
2. 제32조제1항에 따른 의견이나 불만의 원인이 되는 사유의 발생 및 이의 처리 지연과 관련하여 이용자에게 손해를 입힌 경우
② 전기통신사업자는 전기통신역무의 제공이 중단된 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 이용자에게 전기통신역무의 제공이 중단된 사실과 손해배상의 기준·절차 등을 알려야 한다.

을 포괄하고 있고, P2B관계뿐만 아니라 P2C관계도 규제의 대상에 포괄하고 있다는 점에서 “플랫폼에 대한 포괄적 규제”를 염두에 둔 법안이라고 이해할 수 있다.

둘째, 본 법안은 공정위 소관의 두 가지 법안 즉 ‘온라인 플랫폼 중개거래 공정화법안’(공정위안)과 ‘전자상거래법안’의 내용을 포괄하는 방통위 버전이라 할 수 있다. 두 기관 모두 규제기관으로서 온라인 플랫폼 사업자를 규제의 범위에 포함시키고자 한다는 점에서 규제중복을 해결해야 하는 문제가 있다.

셋째, 규제내용이 포괄적이고 애매한 표현이 다수 포함되어 있어 법률로 성립하기 위해서는 면밀한 검토와 보완이 필요하다고 생각된다. 특히 연대배상책임 및 손해배상책임 등 민사책임에 관한 규정과 금지행위에 관한 규정은 시장에 미치는 파급력이 크에도 불구하고 그 요건설정이 명확하지 아니한 문제가 있다.

(2) 온라인 플랫폼 중개거래 공정화법안(공정위안)

제1장 총칙
제2장 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화
제3장 분쟁의 조정
제4장 공정거래위원회의 사건처리 및 조치
제5장 보칙
제6장 벌칙

가. 제1장 총칙

1) 입법목적

공정위안은 그 제안이유로서 “최근 온라인 플랫폼 거래시장의 급격한 성장으로 온라인 플랫폼 제공 사업자의 경제적 지위가 강화되면서 영세 소상공인이 대부분인 온라인 플랫폼 이용사업자에 대한 불공정거래행위 등이 지속적으로 발생하고 있으나, 현행의 공정거래제도로는 이러한 불공정거래행위 등에 대한 효과적인 대응이 어렵다”는 점을 들고 있다.

이와 같은 이유에서 작성되어 국회에 제출된 공정위안은 “공정한 온라인 플랫폼 중개거래질서를 확립하여 온라인 플랫폼 중개사업자와 온라인 플랫폼 이용사업자가 대등한 지위에서 균형 있게 발전할 수 있도록 함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지”한다는 점을 그 입법목적으로 들고 있다(1조).

요컨대 법 법안은 “P2B거래의 공정성 확립을 통한 중개자와 판매자 지위의 대등성(평등성) 확보”를 입법목적으로 하는 것이다.

2) 개념 정의

① **온라인 플랫폼**: 재화 또는 용역(일정한 시설을 이용하거나 용역을 제공받을 수 있는 권리를 포함한다. 이하 같다)의 거래와 관련된 둘 이상 이용자 간의 상호작용을 위하여 정보통신설비를 이용하여 설정된 전자적 시스템으로서 대통령령으로 정하는 것

☞ 재화 등의 거래에 관한 이용자 간 상호작용을 위한 전자적 시스템 → 거래시스템으로 정의

② **온라인 플랫폼 중개서비스**: 온라인 플랫폼 중개사업자가 온라인 플랫폼 이용사업자와 소비자 간의 거래 개시를 중개하는 서비스로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것

가. 다음의 사항이 함께 결합된 서비스 ☞ 연결수단제공형 플랫폼(다나와 등)

1) 재화 또는 용역에 대한 정보 제공

2) 대통령령으로 정하는 온라인 플랫폼 이용사업자와의 연결수단 제공

나. 재화 또는 용역에 대한 청약의 접수 ☞ 거래관여형 플랫폼(오픈마켓)

다. 가목 또는 나목에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스

라. 가목부터 다목까지의 규정에 따른 서비스에 부수하여 이루어지는 광고, 결제, 배송지원 및 고객관리 등의 서비스 ☞ 부수적 서비스 플랫폼?

3) 규제대상(적용범위)

① **온라인 플랫폼 중개거래**: 국내 온라인 플랫폼 이용사업자(판매자)와 국내 소비자 간 재화등의 거래 개시를 중개하는 온라인 플랫폼 중개거래에 대하여 적용된다(3조)

② **온라인 플랫폼 중개사업자**: 온라인 플랫폼 이용사업자와 온라인 플랫폼 중개거래에 관한 계약(이하 “중개거래계약”이라 한다)을 체결하여 온라인 플랫폼 중개서비스를 제공하는 사업자로서 다음 규요건을 충족하는 사업자를 말하며(2조3호), 아울러 역외사업자도 포함한다.

i) 규모요건: 총매출액 100억원 이상인 사업자 중에서 대통령령으로 정하는 사업자 또는 총판매금

액 1,000억원 이상인 사업자 중에서 대통령령으로 정하는 사업자(2조3호)

ii) 역외적용: 온라인 플랫폼 중개사업자의 주된 사무소의 소재지 또는 설립 당시의 준거법률은 무방 ☞ 해외 플랫폼운영자도 국내 이용자간의 거래를 중개하는 한 규제대상에 포함

4) 다른 법률과의 관계(4조)

온라인 플랫폼 중개거래에 관하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제45조(불공정거래행위의 금지) 제1항 제6호(거래상지위 남용행위=자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위)를 적용하지 아니한다.

☞ 법의 성격: 공정거래법의 특별법

☞ 규제방식의 특징

i) **사전 규제**: 계약서 교부의무 + 계약의 해지·변경 등에 관한 사전통지의무 = 투명성 확보

ii) **사후 규제**: 온라인 플랫폼 중개거래에서 “거래상지위 남용행위”에 관한 공정거래법의 특별법 = 공정성 확보

나. 제2장 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화

1) 신의성실의 원칙(5조)

온라인 플랫폼 중개사업자와 온라인 플랫폼 이용사업자는 중개거래계약에 따른 각자의 거래상 의무를 신의에 따라 성실하게 이행하여야 한다.

2) 중개거래계약서 교부의무(6조)

온라인 플랫폼 중개사업자는 온라인 플랫폼 이용사업자와 중개거래계약을 체결한 때에는 지체 없이 온라인 플랫폼 중개거래계약서를 온라인 플랫폼 이용사업자에게 서면(전자문서를 포함)으로 교부하여야 한다. 이때 계약서에 포함되어야 할 사항은 다음과 같다(1항).

=====

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 손해**의 분담 기준에 관한 사항
7. 그 밖에 중개거래계약 당사자의 권리·의무에 관한 사항으로서 공정거래위원회가 정하여 고시하는 사항

☞ 제6호 거래과정상 발생한 손해의 분담 기준: 누구에게 발생한 손해를 분담하여야 한다는 의미인지? (계약 당사자간의 손해? 이용사업자와 거래한 소비자에게 발생한 손해?)

중개거래계약서에는 온라인 플랫폼 중개사업자와 온라인 플랫폼 이용사업자가 각각 서명(전자서명을 포함) 또는 기명날인을 하거나 대통령령으로 정하는 확인 조치를 하여야 한다(2항). 제1항 및 제2항에 따른 중개거래계약서의 기재사항, 중개거래계약의 방법·절차 및 서명·기명날인 등에 필요한 사항은 공정거래위원회가 정하여 고시한다(3항).

공정거래위원회는 공정한 온라인 플랫폼 중개거래 질서를 확립하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 온라인 플랫폼 중개거래에 관한 표준계약서를 마련하여 그 사용을 권장할 수 있다.

3) 중개거래계약의 해지·변경 등에 대한 사전통지의무(7조)

온라인 플랫폼 중개사업자가 온라인 플랫폼 이용사업자와 체결한 **중개거래계약을 해지**하려는 경우: 해지 예정일의 30일 전까지 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 이유를 온라인 플랫폼 이용사업자에게 알려야 한다(1항). 온라인 플랫폼 중개사업자가 온라인 플랫폼 이용사업자와 체결한 **중개거래계약을 변경**하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 이유 및 내용을 온라인 플랫폼 이용사업자에게 미리 알려야 한다(2항). 온라인 플랫폼 중개사업자가 중개거래계약에 따라 온라인 플랫폼 이용사업자에게 제공하는 온라인 플랫폼 **중개서비스를 제한하거나 중지**하려는 경우에는 **제한 또는 중지 예정일의 7일 전까지** 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 이유 및 내용을 온라인 플랫폼 이용사업자에게 알려야 한다. 제1항 또는 제2항에 따른 절차를 거치지 아니한 중개거래계약의 해지 또는 변경은 그 효력이 없다(4항).

☞ 의무위반의 효력을 무효로 하는 것은 지나친 것은 아닌지? : 가령 10일 전에 해지 통지=무효 → 30일 후에 해지로서 효력 발생

4) 서류보관(8조)

온라인 플랫폼 중개사업자는 온라인 플랫폼 이용사업자와의 중개거래계약이 종료된 날부터 5년간 온라인 플랫폼 중개거래에 관하여 대통령령으로 정하는 서류를 보관하여야 한다.

5) 불공정거래행위의 금지 = 거래상 지위 남용행위의 금지(9조)

온라인 플랫폼 중개사업자는 자신의 거래상 지위를 부당하게 이용하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 다른 사업자로 하여금 이를 하도록 하여서는 아니 된다(1항).

- ① 온라인 플랫폼 이용사업자가 구입할 의사가 없는 재화 또는 용역을 구입하도록 강제하는 행위 <부당한 구입강제>
- ② 온라인 플랫폼 이용사업자에게 자기를 위하여 금전·물품·용역, 그 밖의 경제상 이익을 제공하도록 강요하는 행위 <이익제공의 강요>
- ③ 온라인 플랫폼 이용사업자에게 **거래과정에서 발생한 손해**를 떠넘기는 행위 <손해전가>
- ④ 온라인 플랫폼 이용사업자에게 불이익이 되도록 거래조건을 설정 또는 변경하거나 그 이행과정에서 불이익을 주는 행위 <불이익조건의 설정 또는 변경>
- ⑤ 온라인 플랫폼 이용사업자의 경영활동을 간섭하는 행위 <경영간섭>

불공정거래행위의 세부 유형 또는 그 기준 등은 대통령령으로 정한다(2항). 아울러 제1항은 온라인 플랫폼 중개사업자가 온라인 플랫폼 이용사업자에 대하여 “거래상 우월적 지위”에 있다고 인정되는 경우에만 적용한다. 이 경우 거래상 우월적 지위 여부에 대한 판단 기준은 공정거래위원회가 정하여 고시한다(9조3항).²¹⁴

☞ 거래상 지위의 남용행위의 특칙으로 규정된 5가지 행위에 대하여는 다음과 같은 해석론상의 의문이 있다.

① **부당한 구입강제**: 플랫폼의 BM(사업모델)에 부합하는 것인지? (기본적으로 플랫폼은 재화등의 판매자가 아님)

② **이익제공의 강요**: 자기(온라인 플랫폼 사업자)에게 금전·물품·용역, 그 밖의 경제상 이익을 제공하도록 강요한다는 것이 무슨 의미인지 불명확함

③ **손해의 전가**: 거래과정에서 발생한 손해가 무엇인지 애매함. 플랫폼 사업자가 판매자와 기본적으로

²¹⁴ 공정위가 우월적 지위 여부에 대한 판단 기준을 정할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다(9조3항).

1. 온라인 플랫폼 중개거래 시장의 구조 및 현황
2. 온라인 플랫폼 중개거래의 이용 형태, 특성 및 빈도
3. 온라인 플랫폼 중개사업자와 온라인 플랫폼 이용사업자의 사업능력 수준 및 그 격차
4. 온라인 플랫폼 이용사업자의 온라인 플랫폼 중개거래에 대한 의존도
5. 온라인 플랫폼 중개거래의 대상이 되는 재화 또는 용역의 수량 및 특성
6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지의 규정에 따른 사항에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 사항

로 연대배상책임을 부담하는 경우(전상법안)를 상정하는 것인지?

④ 불이익 조건의 설정 또는 변경: ‘불이익’의 의미가 무엇인지 너무 추상적이고 광범위함

⑤ 경영간섭행위: 플랫폼 사업자가 이용사업자의 경영활동에 간섭하는 경우로서 어떤 사례가 있을 수 있는지 명확하지 않음.

☞ 대부분 플랫폼의 BM을 정확히 이해한 위에 설정된 것이라고 보기 어려운 내용이라고 생각되며, 세부유형이나 기준을 대통령령에서 구체화한다 하더라도 어느 정도나 구체화가 가능할지 의문이다.

☞ 공정거래법의 특별법이라는 법의 성격에 비추어볼 때 제9조는 법 자체의 존재이유(=입법필요성)와도 관련되는 중요한 규정이라는 점에서 문제이다.

☞ 비교법적으로 EU와 일본의 경우 공정위안과 같은 형태의 금지규정(사후규제)은 존재하지 않는다(민사적인 규제를 기본으로 함).

6) 보복조치의 금지(10조)

온라인 플랫폼 중개사업자는 온라인 플랫폼 이용사업자가 분쟁조정 신청, 공정위에의 신고, 공정위(서면심태)조사에 대한 협조가 있다는 이유로 중개거래계약의 불리한 변경, 온라인 플랫폼 중개서비스의 정지·제한 또는 중개거래계약의 이행과정에서 불이익을 주는 행위 등 중개거래계약에서 보복조치를 하여서는 아니된다.

7) 협약 체결의 권장(제11조)

공정거래위원회는 온라인 플랫폼 중개사업자와 온라인 플랫폼 이용사업자 간 상호 지원 및 공동 협력 등을 약속하는 협약을 체결하도록 권장할 수 있다(1항). 제1항에 따른 협약을 체결하는 경우 공정거래위원회는 그 이행을 독려하기 위하여 필요한 지원시책을 마련하여 시행할 수 있다(2항).

8) 손해배상책임(제30조)

온라인 플랫폼 중개사업자는 이 법을 위반하여 온라인 플랫폼 이용사업자에게 손해를 입힌 경우 그 손해에 대하여 배상책임을 진다. 다만, 온라인 플랫폼 중개사업자가 고의 또는 과실이 없음을 입증한 경우에는 그러하지 아니하다(1항).

법원은 제9조를 위반한 행위로 인한 손해배상청구소송에서 당사자의 신청에 따라 상대방 당사자에게 해당 손해의 증명 또는 손해액의 산정에 필요한 자료의 제출을 명할 수 있다(2항). 다만, 그 자료의

소지자가 자료의 제출을 거절할 정당한 이유가 있으면 그러하지 아니하다. 법원은 당사자가 정당한 이유 없이 자료제출명령에 따르지 아니한 경우 자료의 기재에 대한 상대방의 주장을 진실한 것으로 인정할 수 있다(5항).

☞ 책임발생의 요건: 법 위반행위로 인한 플랫폼 이용사업자의 손해의 발생 + 귀책사유(고의 또는 과실) 입증책임의 전환(플랫폼 사업자가 귀책사유 없음을 입증)

☞ 자료제출명령제도: 법원에 상대방 당사자에 대하여 손해의 증명 또는 손해액의 산정에 필요한 자료의 제출을 명할 수 있도록 신청할 수 있도록 하고 당사자가 정당한 이유 없이 자료제출명령에 따르지 아니한 경우 자료의 기재에 대한 상대방의 주장을 진실한 것으로 인정할 수 있도록 함.

☞ 손해배상책임의 인정과 관련하여 온라인 플랫폼 이용사업자에게 유리하도록 책임발생의 요건을 완화하고 아울러 손해의 증명과 손해액 산정에 있어서 증명책임의 부담을 완화하는 제도설정을 제안하는 것임. 제도 자체의 취지는 긍정할 수 있으나, 무엇보다 “이 법 위반행위”가 플랫폼의 비즈니스 모델을 적절히 반영한 내용이 될 수 있도록 하는 것이 전제조건이라고 생각됨.

다. 평가

공정위안에 대하여는 대체적으로 다음과 같은 평가가 가능할 것으로 생각된다.

첫째, 공정위안은 P2B 계약관계의 공정성을 확보하기 위한 민사특별법인 동시에 플랫폼의 입점업체(판매자)에 대한 플랫폼 사업자의 “거래상지위 남용행위”를 규제하기 위한 공정거래법의 특별법이라고 할 수 있다.

둘째, 계약서교부의무와 계약해지 등에서의 사전통지의무는 민사규제로서 계약의 투명성과 공정성 확보에 어느 정도 기여할 수 있는 내용이지만, 일부 내용의 경우 의미가 불명확한 것이 있고, 또한 지나친 규제로서 그 효력을 다소 완화할 필요가 있는 것도 있다고 생각된다.

셋째, 거래상지위 남용행위에 관한 공정거래법의 특별규정은 대부분 의미가 불분명하거나 플랫폼거래의 BM과 부합하지 않는 내용으로 이루어져 있다고 생각된다. 이것은 본법안을 민사규제 중심인 EU나 일본과 달리 공정거래법의 특별법으로 제정할 필요성에 대한 근본적인 의문으로 연결된다.

2. P2C 규제관련 입법안(전자상거래법 전부개정안)

[표 7] 전자상거래법 전부개정안 국회 제출현황

제안일	법안명	대표발의
2021-08-18	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 전부개정법률안	유동수의원
2021-06-25	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 전부개정법률안	이정문의원
2021-06-10	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 전부개정법률안	김병욱의원
2021-05-25	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 전부개정법률안	전재수의원
2021-03-30	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 전부개정법률안	윤관석의원

출처 : 국회 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)

(1) 전자상거래법의 전부개정을 둘러싼 최근 논의의 현황

논의 현황을 공정위의 전자상거래법 전부개정안 입법예고를 기준으로 하여 시간적 순서에 따라 정리하면 다음과 같다.

① 2021.3.5. 공정거래위원회가 “전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 전부개정법률안”을 입법예고하였다(이하 “입법예고안”).

② 공정위 입법예고안에 대하여는 업계와 학계를 중심으로 거래의 실상과 법체계의 정합성을 고려하지 않고 플랫폼운영자에게 무분별한 책임을 부과한 입법안이라는 반대의견이 강하게 제시되었다.

③ 이에 대해 공정위는 업계로부터 추천을 받은 연구자를 포함한 TF를 구성하여 입법예고안의 문제점을 검토(5월)하는 등 반대의견을 수용한 정부안을 작성하기 위한 작업을 진행하였다.

④ 한편 공정위가 입법예고안을 제출한 이후 정부안 제출이 실현되지 않고 있는 상황에서, 윤관석 의원안(3.30), 전재수 의원안(5.25), 김병욱 의원안(6.10), 이정문 의원안(6.25), 유동수 의원안(8.18) 등 공정위 입법예고안의 기본적 체계를 그대로 유지한 채로 일부 내용만을 미수정하는 형태의 의원입법형식의 전부개정안(공정위 입법예고안의 미수정 버전)이 속속 국회에 제출되었다.

⑤ 공정위는 (그 이유는 명확하게 알려지지 아니하였으나) 이후 정부안의 제출을 포기하였고, 시장에서는 유동수 의원안을 사실상의 공정위 대체입법안으로 평가하고 있다.

아래에서는 논의를 촉발시킨 계기가 된 “공정위 입법예고안”과 그 수정버전으로 사실상의 공정위 대체입법안으로 평가받고 있는 “유동수 의원안”의 특징 및 문제점을 분석해보기로 한다.

(2) 공정위 입법예고안의 특징 및 문제점

가. 온라인플랫폼 개념의 통일화와 유형화

1) 입법취지

입법예고안은 현행법상 플랫폼운영자에 해당하는 용어인 ‘통신판매중개자’ 개념을 ‘온라인 플랫폼 운영사업자’라는 개념으로 대체한 후 이를 “온라인 플랫폼 서비스를 제공하는 사업자”로 통일적으로 정의하고 있다.

입법예고안은 ‘온라인 플랫폼 운영사업자’(=플랫폼운영자)가 제공하는 ‘온라인 플랫폼 서비스’의 유형을 다음과 같이 구분하고 있다.

[표 8] 온라인 플랫폼 서비스의 유형과 예시

온라인 플랫폼 서비스 유형	플랫폼(예시)
① 재화등에 관한 정보교환을 매개하는 서비스(정보교환매개)	정보교환매개형 플랫폼(=전자게시판서비스제공자)
② 재화등의 거래를 위한 연결수단을 제공하는 서비스(연결수단제공)	연결수단제공형 플랫폼(가격비교사이트)
③ 재화등의 거래를 중개하는 서비스(중개) * 개인간 전자상거래를 중개하는 서비스	중개형 플랫폼(오픈마켓) * 개인간 중개형 플랫폼(C2C플랫폼)

출처: 입법예고안 제2조 제5호 및 공정위 입법예고안 설명자료 4면을 참조하여 작성

또한 ①부터 ③까지의 서비스에 부수하여 이루어지는 결제 및 배송지원, 고객 관리 등의 서비스도 온라인 플랫폼 서비스의 일종으로 분류하고 있다.

온라인 플랫폼 서비스 중 어느 하나의 유형의 서비스를 제공하는 사업자는 “온라인 플랫폼 서비스 제공자”(=플랫폼운영자)로 정의된다.

2) 분석 및 문제점

그러나 이러한 온라인플랫폼 개념의 설정과 유형화가 적절 · 필요한 것인지 의문이다.

먼저 ①(정보교환매개형 플랫폼)은 전자상거래를 목적으로 하는 플랫폼(=전자상거래 플랫폼)이 아니

라는 점에서 이를 전자상거래법상 온라인플랫폼 개념에 포섭한 것은 문제이다. 전자상거래법상 온라인플랫폼은 ‘전자상거래 플랫폼’(협회의 플랫폼 개념)을 대상으로 하는 것이 타당하며, SNS 등의 커뮤니케이션 플랫폼에서 전자상거래가 (예외적·부수적으로) 이루어지는 경우는 특별한 경우로서 별도의 규율을 두면 충분하다고 생각된다(현행법 전자계시판서비스제공자에 관한 제9조의2 참조). 그럼에도 불구하고 전자상거래법이 전제로 하는 ‘협회의 플랫폼 개념’ 내지 전자상거래 플랫폼 유형을 포기하고 ①(=커뮤니케이션 플랫폼)이 포함되도록 보다 포괄적으로 온라인플랫폼 개념을 설정하는 것은 전자상거래법의 규율범위를 혼동하는 것일 뿐만 아니라 후술하는 바와 같이 규율대상의 체계화라는 이름 하에 온라인플랫폼의 책임설정을 더욱 복잡하게 만드는 요인이 될 뿐이라는 점에서 찬성하기 어렵다.

또한 “①부터 ③까지의 규정에 따른 서비스에 부수하여 이루어지는 결제 및 배송지원, 고객 관리 등의 서비스”를 제공하는 자도 (별도의 독자적인) 온라인 플랫폼 운영사업자에 포함되도록 정의되어 있는데, 그 취지를 이해하기 어렵다. 부수적인 서비스도 온라인 플랫폼 서비스(①~③)에 (부수적으로) 포함된다는 의미인지, 이들을 다른 온라인 플랫폼 운영사업자와 분리하여 별도의 온라인 플랫폼 운영사업자로 정의하고자 하는 취지인지가 명확하지 않다. 어느 경우이든 규제의 실익이 있는 것인지 의문이다.

나. 온라인 플랫폼 운영사업자의 유형별 의무와 책임의 부여

1) 입법취지

입법예고안은 온라인 플랫폼 운영사업자가 제공하는 서비스의 유형별로 의무와 책임을 설정하고 있다.

[표 9] 온라인 플랫폼 운영사업자의 의무와 책임

온라인 플랫폼 서비스	의무	책임(민사)	비고
①정보교환매개	분쟁해결의무(28조2항)		—
②연결수단제공	자신의 신원정보제공의무(24조1항)		○
	판매자의 신원정보제공의무(24조3항 후단)	연대배상책임(25조2항)	●
	분쟁해결의무(28조1항)		●

③중개	자신의 신원정보제공의무(24조1항)		—
	고지의무	연대배상책임	×
		통신판매업자인 통신판매중개자의 책임	×
	지위 검유자의 구분표시의무(24조2항)	연대배상책임(25조1항)	●
	판매자의 신원정보제공의무(24조3항 전단)	연대배상책임(25조2항)	—
	거래관여 중요업무 내용의 제공의무(24조4항)		●
		자신명의 표시·광고 등에 대한 연대배상책임(25조3항)	●
		중요업무 관련 손해에 대한 연대배상 책임(25조4항)	●
	거래관여형 통신판매중개업자의 보충적 이행의무(26조)	보충적 책임(26조)	—
④개인간 중개	분쟁해결의무(28조)		—
	자신의 신원정보제공의무(24조1항)		—
	판매자의 신원정보제공 및 분쟁시 소비자への 제공의무(29조1항)	연대배상책임(29조2항)	△

(주) ×: 삭제 —:유지 △:변형 ○:명확히 하기 위한 것 ●:신설

2) 분석 및 문제점

‘온라인 플랫폼 운영사업자’를 ‘온라인 플랫폼 서비스’를 제공하는 사업자로 통일적으로 정의하면서도 다시 서비스 유형별로 의무와 책임 내용에 차등을 두고 있어서 규율체계가 현행법보다 훨씬 복잡해지는 문제가 있다.

가령 입법예고안은 “온라인 플랫폼 운영사업자는 자신이 운영하는 온라인 플랫폼을 통하여 재화등의 거래를 중개(②)하거나 재화등의 거래를 위한 연결수단을 제공(③)하는 경우~~~의 책임을 진다”와 같이 규정하고 있다. 이러한 규율체계이기 때문에 책임을 부담하는 플랫폼운영자(수범자)가 6개 범주—①, ②, ③, ④, ②또는 ③, 인접지역 거래를 하는 온라인 플랫폼 운영사업자—로 확대하게 된다.

온라인 플랫폼 운영사업자(플랫폼운영자) 개념을 “온라인 플랫폼 서비스를 제공하는 사업자”로 통일하여(개념의 통일화) 규율체계를 체계화하고자 하였으나, 책임설정은 다시 플랫폼 서비스의 유형별로 이루어지기 때문에(규율체계의 분화), 개념을 통일하는 취지가 전혀 발휘되지 않고 오히려 규율체계가 현행법보다 훨씬 복잡해지는 문제가 발생하고 있는 것이다.

다. 고지의무의 삭제와 ‘쿠팡모델’의 전면배치

1) 입법취지

현행법상 고지의무를 삭제하고 그 자리에 쿠팡의 비즈니스모델을 염두에 둔 규정을 배치하고 있다.

현행 전자상거래법상 (계약당사자가 아니라는 사실의) 고지의무(현행 20조1항)에 관한 규정은 신원정보제공의무(현행 20조2항)와 함께 판매계약의 당사자확정의 법리의 한 축을 이루는 것으로, 플랫폼의 책임에 관한 첫 번째 조문에 해당한다. 입법예고안은 이 의무규정을 삭제하고 그 자리에 플랫폼이 재화등을 직매입하여 판매하는 경우(이른바 쿠팡모델)에 관한 규율을 새롭게 둘 것을 제안하고 있다.²¹⁵

플랫폼이 재화등을 직매입하여 소비자에게 판매하는 경우는 판매자로서 행위하는 것이기 때문에 판매자로서 책임을 부담한다는 데에 異論이 있을 수 없다. 다만 중개자와 판매자의 지위의 혼동이 있을 수 있기 때문에 소비자보호라는 관점에서 그 구분을 명확히 하기 위한 규율을 설정하고자 하는 것이 입법예고안의 입법취지이다.

2) 분석 및 문제점

그러나, 이러한 조치는 플랫폼의 비즈니스모델과 시장상황을 고려하지 않은 채 쿠팡모델(플랫폼이 재화등을 직매입하여 판매하는 비즈니스모델)을 전면에 내세우는 것이어서 현행법의 기본적 규율체계(판매와 중개의 준별)와 배치될 가능성이 있다는 점에서 문제이다.

전자상거래법은 플랫폼거래에 대하여 판매와 중개를 준별하고 판매자와 중개자의 지위 혼동을 막기 위해 판매계약의 당사자확정의 법리(고지의무와 신원정보제공의무)로 대응하는 체계를 유지해왔다. 그런데 플랫폼이 재화등을 직매입하여 판매하는 경우 중개자와 판매자의 지위의 혼동이 있을 수 있기 때문에 소비자보호라는 관점에서 그 구분을 명확히 하기 위한 규율의 설정은 필요하다. 그러나 현재 그러한 직매입 비즈니스(쿠팡모델)가 플랫폼 비즈니스의 전체를 대변한다거나 그 대표격이라고 할 수는 없는 것이어서, 플랫폼책임의 첫 번째 조문이자 계약당사자확정의 법리의 한 축인 고지의무를 삭제하고 그 자리에 직매입 비즈니스에 관한 조문(24조2항)을 두어 이를 대체하는 것은 그 입법취지와는 달리 대단히 부적절한 것이 될 수 있다.

이것은 판매와 중개의 준별을 전제로 하는 현행법의 기본적 규율체계와는 달리 양자의 융합을 전제로 한 비즈니스모델을 전면에 내세우는 것이어서 플랫폼운영자를 판매자와 같은 법적 지위로 보거나

플랫폼운영자에게 판매자의 귀책사유로 인한 소비자의 손해에 대해 연대배상책임을 부과하는 근거로 해석할 여지가 생기게 되기 때문이다.

이와 같은 점을 근거로 업계에서는 입법예고안이 입법될 경우 현행 플랫폼 비즈니스의 재편으로 연결되어 결국 자금력이 뒷받침된 한 두 개의 대규모 운영자만 살아남게 될 것으로 진단하고 있다. 이것은 현재 소비자가 오픈마켓 등 전자상거래 플랫폼을 통해 얻고 있는 편의 내지 후생(판매자간 경쟁을 통한 저렴한 재화등의 선택가능성)이 외적 변수(legal risk)에 의해 상실될 수도 있다는 것을 의미하는 것이다.

라. 플랫폼책임의 강화(=연대배상책임)와 그 귀책근거로서의 외관책임론

1) 입법취지

입법예고안은 플랫폼운영자에게 판매자와의 연대배상책임이라는 엄격한 책임을 부과함으로써 소비자를 보호하고자 하는 것을 입법의 가장 중요한 목적으로 두고 있다.

“온라인 플랫폼 운영사업자(=플랫폼운영자)가 온라인 플랫폼 이용사업자(=판매자)와 소비자 사이의 거래에 있어 청약의 접수, 대금수령, 결제, 대금환급 등 대통령령으로 정하는 중요 업무를 수행하는 때에는 해당 업무와 관련하여 소비자에게 발생한 손해에 대하여 온라인 플랫폼 이용사업자와 연대하여 배상할 책임을 진다. 다만, 온라인 플랫폼 운영사업자가 고의 또는 과실이 없음을 증명하는 경우에는 그러하지 아니하다.”(입법예고안 제25조 제4항) 이것은 플랫폼운영자가 청약의 접수, 대금수령, 결제, 대금환급 등의 중요업무를 수행한다면 그 자체만으로도 원칙적으로 해당 업무와 관련한 소비자 손해에 대하여 판매자와 연대배상의 책임을 부담한다는 취지이다.

공정위는 이러한 책임강화의 근거로서 이른바 ‘외관책임의 법리’를 들고 있다. 즉 공정위는 “플랫폼 사업자가 거래과정의 중요업무(청약의 접수, 결제, 대금수령, 대금환급 등)를 직접 수행하는 과정에서 해당업무와 관련하여 소비자 손해 발생시” 외관책임(연대배상책임)을 부여할 필요가 있다면서 “현재는 플랫폼사업자의 고의·과실로 손해가 발생시 소비자는 주채무자(입점업체)에게 손해배상(채무불이행)을 청구하고 있으며(입점업체는 플랫폼사업자에 구상), 플랫폼 사업자에게 불법행위 손해배상청구를 하기 위해서는 플랫폼 사업자의 고의·과실을 입증해야 하는바, 입법예고안은 소비자가 플랫폼사업자에게 직접 손해배상 청구하는 것이 용이하도록 입증책임을 전환”한 것이라고 설명하고 있다(입법예고안 설명자료 46면).

2) 분석 및 문제점

그러나 연대배상책임을 설정하는 근거를 외관책임 법리로 설명할 수 있을지 의문일 뿐만 아니라, 공정위가 설명하는 입증책임 전환의 논리에도 심각한 오류가 있다고 생각된다.

²¹⁵ “온라인 플랫폼 운영사업자는 자신이 운영하는 온라인 플랫폼을 통하여 재화등의 거래가 중개되는 경우 자신이 직접 제공하는 재화등과 온라인 플랫폼 이용사업자가 제공하는 재화등을 구분하여 표시하여야 한다.”(안 제24조 제2항).

외관책임 법리는 고의 또는 과실(=귀책사유)로 사실에 반하는 외관을 형성한 자는 그 외관을 신뢰하여 거래한 자에게 그 거래관계로부터 발생하는 일정한 책임을 부담한다는 법리이다. 대표적인 외관책임 법리인 상법상 ‘명의대여자책임’(24조)은 자기의 성명이나 상호를 타인이 사용하는 것을 허락함으로써(=귀책사유) 자기를 영업주로 오인케 하는 외관을 형성하게 한 명의대여자에게 명의차용자와의 연대책임을 부여하는 것이다.

그런데 입법예고안은 플랫폼거래에서 무엇이 ‘외관’이고 어느 경우에 플랫폼운영자에 ‘귀책사유’가 존재하는지에 대한 별도의 기준을 요건으로 제시하지 않고 있을 뿐만 아니라, 플랫폼책임을 강화하는 근거로 외관책임 법리가 제시된 이론적 배경에 대하여도 명확한 설명을 하지 않고 있다.

생각건대 입법예고안을 선행하면 플랫폼운영자의 중요업무의 수행 자체를 판매자로서의 ‘외관’ 형성으로 보고 아울러 그에 대해 플랫폼운영자에게 (당연히) ‘귀책사유’가 있다고 보아 판매자와의 연대배상책임을 부여하겠다는 취지로 이해된다. 그러나 외관책임의 취지를 이와 같이 선행할 수 있다 하더라도, 이것은 결국 플랫폼운영자가 중요업무를 수행하는 것 자체에 대하여 기본적으로 판매자와의 연대배상책임이 발생한다는 것(중요업무 수행 = 연대배상책임)을 설명하는 것일 뿐, 플랫폼거래에서 계약 체결이나 대금결제 등 중요업무의 수행이 왜 판매자로서의 외관 형성으로 해석되는지에 대한 근거가 될 수는 없다.

입법예고안에 의하면, 계약의 체결과 대금결제와 같은 중요업무가 시스템을 통해 간편하게 이루어지도록 설계된 현행 오픈마켓의 비즈니스 모델을 전제로 할 경우, 플랫폼운영자는 자신의 중요업무(=비즈니스)를 수행했다는 이유만으로 기본적으로 판매자와 연대배상책임을 부담하는 것으로 해석하게 될 것이다. 이것은 플랫폼운영자가 쿠팡모형을 채택하였다는 등의 특별한 사유가 없는 한 판매와 중개를 준별하고 있는 현행법의 기본적 규율체계에 정면으로 반하는 것이라고 하지 않을 수 없다(또는 현행법의 기본적 규율체계에 수정을 가하겠다는 뜻인가?).

또한 공정위의 입증책임 전환에 관한 설명(하선부분) 내지 현실인식에는 심각한 오류가 있다. 플랫폼사업자의 고의·과실(=귀책사유)로 손해가 발생한 경우에 과연 입점업체(판매자)가 소비자에게 손해배상을 먼저 하고 플랫폼사업자에게 구상권을 행사하는 것이 가능한지(실제로 그러한 예가 존재하는지),²¹⁶ 또한 위와 같은 상황(플랫폼사업자에게 귀책사유가 존재하는 경우)에서 소비자가 입증책임의 부담 때문에 플랫폼사업자에게 손해배상책임을 직접 청구하는 것이 불가능한 것인지(소비자는 플랫폼운영자와 플랫폼이용계약을 체결한 것이기 때문에 플랫폼운영자에게 채무불이행책임을 물을 수 있으며 이 경우 귀책사유가 존재하지 않는다는 입증책임은 채무자인 플랫폼운영자가 부담함) 묻지 않을 수 없다.

²¹⁶ 또한 입점업체가 ‘주채무자’로 표현되어 있는 것도 의문이다. 주채무자가 자신의 채무를 이행한 경우에 구상의 문제가 발생하는가?

나아가 궁극적으로 플랫폼사업자의 귀책사유로 손해가 발생하였다면 그것은 (연대배상책임 운운할 필요도 없이) 플랫폼사업자의 고유한 (계약상) 손해배상책임으로 귀속되는 것일 텐데 왜 플랫폼사업자에게 판매자와의 연대배상책임을 부과하고 이것을 입증책임의 전환의 논리와 결부시킬 필요가 있는 것인지도 납득할 수 없다.

결론적으로 플랫폼운영자에게 외관책임으로서의 연대배상책임을 부과하는 것은 플랫폼운영자의 중요업무 수행이 판매자로서의 외관을 형성하는 것으로 해석할 수 있는 근거를 제시하지 못하는 한 판매와 중개를 준별하고 있는 현행법의 기본적 규율체계에 정면으로 반하는 것이라 하지 않을 수 없다. 또한 입증책임의 전환의 논리가 위와 같은 결론을 뒤집을만한 이론적 근거가 될 수도 없다.

(3) 유동수의원안의 특징 및 문제점

가. 공정위 입법예고안의 4가지 특징 중 가와 나를 기본적으로 유지함.

‘온라인 플랫폼 운영사업자’ 개념을 설정한 후 이를 “온라인 플랫폼 서비스를 제공하는 사업자”로 정의하고, 온라인 플랫폼 서비스로 4가지 유형의 서비스를 포함하도록 정의하고 있다(중개, 연결수단제공, 전자게시판서비스(정보교환매개), 부수적 서비스). [☞] 온라인플랫폼 개념의 통일화와 유형화

각 온라인 플랫폼 운영사업자가 제공하는 서비스 유형별로 의무와 책임을 설정하고 있다. [☞] 서비스 유형별 책임설정의 분화

나. 공정위 입법예고안과 달리 고지의무 삭제를 철회함으로써 현행법의 기본적 규율체계(판매와 중개의 준별)를 유지하고 있으나, 플랫폼책임을 강화에 관한 규율내용은 공정위 입법예고안을 기본적으로 답습하고 있음.

유동수의원안은 플랫폼책임을 강화에 관하여 다음과 같이 규정한다. 즉 “온라인 플랫폼 운영사업자가 중개서비스를 제공하는 경우 온라인 플랫폼 이용사업자와 소비자 사이의 거래에 있어 청약의 접수, 대금수령, 결제, 대금환급 등 대통령령으로 정하는 중요 업무를 수행하는 때에는 해당 업무 수행과 관련하여 소비자에게 발생한 손해에 대하여 배상할 책임을 진다.”(안 제26조)

위 책임규정은 공정위 입법예고안 제25조 제4항(중요업무 수행 온라인 플랫폼 운영사업자의 연대배상책임)을 온라인 플랫폼 운영사업자의 ‘고유한’ 과실책임으로 재편한 것이다(25조에서 26조로 조문을 바꾼 것은 책임의 성질변화를 반영한 것임).

그러나 “업무 수행과 관련하여”라는 표현은 소비자에게 발생한 손해와 청약접수 등과의 관련성만 인정되면 (판매자 귀책에 의한 손해의 경우에도) 원칙적으로 플랫폼운영자가 손해배상책임을 지는 것으로 해석하게 될 것이라는 점에서 공정위 입법예고안과의 근본적인 차이를 발견할 수 없고, ‘고유한 책

임’이라는 애초의 취지에도 부합하는 것인지 의문이 든다.²¹⁷

II. 온라인플랫폼사업자의 법적 책임과 한계²¹⁸

1. 서론

정보통신기술의 발달로 기존 거래 체계는 온라인플랫폼을 중심으로 하는 디지털경제 체계로 변화하고 있다. 특히 코로나19 팬데믹에 따른 비대면 거래의 폭발적 증가는 스마트폰으로 가속화되어 온 온라인플랫폼 경제를 더욱 확대하고 있다. 오프라인에서 온라인으로 상품 소비나 콘텐츠 이용이 이동함에 따라 온라인플랫폼에 입점한 업체들이나 소비자는 온라인플랫폼사업자에 대한 의존 또한 강해지고 있다.

온라인플랫폼은 네트워크 효과와 인공지능 시대에 필수적인 데이터수집이라는 이점을 동시에 가지고 있으며, 거래상대방에 대한 지배력을 증가시킬 가능성이 있으므로 온라인플랫폼사업자에 대해 기존의 온라인서비스제공자나 정보통신서비스제공자를 대상으로 적용하는 ‘통지 후 조치(Notice & Takedown)’ 규율체계나 사후규제 체계를 개편하여 새로운 체계를 정립해야 한다는 요구가 지속되고 있다.

이에 따라 국내외에서 온라인플랫폼을 기반으로 하는 비대면 온라인시장의 공정하고 투명한 거래 질서를 확립하고 소비자(이용자) 보호를 위한 새로운 법률을 제정하거나 기존 법률을 개정하여 사전규제 방식으로 온라인플랫폼사업자를 규율하는 다양한 입법안을 마련하고 있다.

유럽연합(EU)은 온라인플랫폼사업자와 입점업체 간의 거래조건 공정화를 위한 약관 통제, 투명성 강화를 위한 정보공개, 중소판매업체들에 대한 실효성 있는 피해구제 수단의 확보 등을 목적으로 “온라인 플랫폼 시장의 공정성 및 투명성 강화를 위한 2019년 이사회 규칙”을 제정하였고,²¹⁹ “디지털시장법안(DMA)”과 온라인상의 불법 콘텐츠 삭제, 이용자의 기본권 보호, 사업자의 책임 조정을 내용으로 하는 “디지털서비스법안(DSA)”을 EU 회원국에 직접적인 구속력을 가지는 규칙(regulation) 형식으로 제안하였다. 이 법안들은 모든 디지털서비스 이용자의 권리가 보장되는 더 안전한 디지털 시장을

형성하고, 역내에 평평한 운동장(Level Playing Field)을 조성하여 관련 산업의 혁신, 성장 그리고 EU의 경쟁력을 확보하는 것이 주된 목적이다.²²⁰

[그림 8]과 같이 2022년 4월 기준 시가총액 세계 10대 기업 중 5곳이 온라인플랫폼사업자이고 DMA와 DSA의 실질적인 대상은 소위 GAFA(Google, Amazon, Facebook, Apple)등 미국의 주요 온라인플랫폼사업자들이 될 것이며, EU는 SAP 등 극히 일부 기업이 해당할 것으로 전망된다.²²¹

[그림 8] 시가총액 기준 세계 10대 기업

Rank	Name	Market Cap	Price	Today	Price (30 days)	Country
1	Apple AAPL	\$2.640 T	\$161.79	-2.78%		USA
2	Saudi Aramco 2222.SR	\$2.291 T	\$11.47	-0.92%		S. Arabia
3	Microsoft MSFT	\$2.054 T	\$274.03	-2.41%		USA
4	Alphabet (Google) GOOG	\$1.581 T	\$2,392	-4.26%		USA
5	Amazon AMZN	\$1.468 T	\$2,887	-2.66%		USA
6	Tesla TSLA	\$1.038 T	\$1,005	-0.37%		USA
7	Berkshire Hathaway BRK.A	\$742.76 B	\$505,440	-2.01%		USA
8	Meta (Facebook) FB	\$526.37 B	\$184.11	-2.11%		USA
9	TSMC TSM	\$496.17 B	\$95.68	-2.03%		Taiwan
10	UnitedHealth UNH	\$490.15 B	\$520.94	-3.07%		USA
11	NVIDIA NVDA	\$486.31 B	\$195.15	-3.31%		USA
12	Johnson & Johnson JNJ	\$477.38 B	\$181.54	-0.99%		USA

출처 : <https://companiesmarketcap.com/> 2022.4.25 기준

2022년 7월 5일 유럽연합 의회(Parliament)에서 디지털 서비스 법안과 디지털 시장 법안을 통과하였으며,²²² 유럽연합 이사회(Council)가 공식적으로 DSA와 DMA 도입을 9월에 의결하면(형식적 절차) 유럽연합 공보에 실리게 되고 이때부터 20일 이후에 발효된다. 두 법안은 규정(regulation)으로서

²¹⁷ 인과관계를 명확하게 하기 위하여 “업무 수행과 관련하여”를 (전제수 의원안과 같이) “업무로 인하여”로 수정할 필요가 있다. 이와 같이 수정할 경우 동 조항은 온라인 플랫폼 운영사업자의 시스템 유지·관리의무에 따른 시스템상 하자로 인한 ‘고유한’책임귀속의 근거규정으로 기능하게 될 것으로 해석된다.

²¹⁸ * 최민식(경희대학교 법무대학원 교수)

²¹⁹ 「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」
전문은 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1150&from=EN>

²²⁰ The Digital Services Act package in Policy “Shaping Euurope’s digital future”
[<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>]

²²¹ Economist, ‘The EU unveils its plan to rein in big tech’, 2020, 12, 15.
[<https://www.economist.com/business/2020/12/15/the-eu-unveils-its-plan-to-rein-in-big-tech>]

²²² DSA는 찬성 539표, 반대 54표, 기권 30표로 통과되었고 DMA는 찬성 588표, 반대 11표, 기권 31표로 통과되었다.

유럽연합 전체에 직접 적용되고 발효된 이후 2024년 1월 1일 또는 15개월 이후 중 먼저 도래하는 것을 기준으로 적용된다. 대규모 온라인플랫폼과 대규모 온라인 검색엔진과 관련된 DSA는 유럽연합 집행 위원회에 의해 지정된 이후 4개월 이후에 적용될 것이다. 게이트키퍼 플랫폼들은 새로운 의무를 이행 하도록 지정받은 이후 최대 6개월이 지나야 DMA 적용받게 된다.²²³

일본에서도 온라인플랫폼사업자가 입점업체의 동의 없이 약관을 변경하여 수수료를 인상하는 행위 또는 입점업체에게 강제로 이유 없는 반품을 받도록 하는 행위 등과 관련한 문제점이 지속적으로 발생함에 따라 「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(특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률)」을 제정하여, 온라인플랫폼사업자가 입점업체 등에게 해당 플랫폼을 제공하는 경우 공개하여야 할 정보 항목 의무를 부과하고 있다.²²⁴

우리나라에서는 2022년 6월 현재 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안」 등 온라인시장의 공정거래를 위하여 온라인플랫폼사업자를 규율하는 8개의 의원입법안(송갑석의원안, 전해숙의원안, 김병욱의원안, 민형배의원안, 배진교의원안, 성일종의의원안, 민병덕의원안, 윤두현의원안)과²²⁵ 1개의 정부안(공정거래위원회)이 발의되어 있다. 또한 전자상거래 소비자보호를 위한 「전자상거래 등에 서의 소비자보호에 관한 법률 개정안」으로 3개의 의원입법안(김병욱의원안, 전재수의의원안, 윤관석의원안)이 발의되어 있다(표3 참조).

이하 일본의 온라인플랫폼 관련 법률 및 우리나라의 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안」 및 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 전부개정법률안」에서 규정하고 있는 온라인플랫폼사업자의 법적 책임과 그 한계에 대한 주요 논점을 소개하고자 한다.²²⁶

2. 온라인플랫폼의 개념

(1) 온라인플랫폼의 유형과 특징

온라인플랫폼은 온라인상 중개시스템으로 이해되고 있기에 그 유형에 대한 체계적인 분류체계가 확립되어 있지 않다. 온라인, 디지털 비즈니스의 다양한 변화와 특징으로 온라인플랫폼에 대해 실질적인

유형분류가 어려울 수 있으나,²²⁷ 현실을 반영한 유형분류를 시도해 볼 수는 있을 것이다.

기존 연구에 제시된 온라인플랫폼 유형으로는 사업 특성에 따라 분류하는 형태로 <표 9>와 같이 온라인플랫폼 이용 단계에 따라 분류하는 형태로 인터넷서비스제공, 소프트웨어 플랫폼, 검색 및 포털, 참여형 네트워크 플랫폼, 전자상거래 플랫폼, 결제 및 금융 관련 플랫폼으로 분류할 수 있다.²²⁸

이러한 분류체계는 중분류와 소분류 체계로 세분화할 경우에 그 차이가 분명해지지만 온라인플랫폼의 영업적 방법 등 이익을 얻는 구조에서 다른 특징이 발견된다. 이러한 이익 구조를 구체적으로 밝히거나 제시할 것을 요구하는 형태로 규제가 이루어질 경우, 시장에 기업의 영업 비밀을 공개하는 상황이 초래될 수 있다는 점에서 규제 저항이 예상된다. 한편으로는 불공정행위를 하는 온라인플랫폼사업자에 대해 적절한 규제가 없다면, 혁신적인 사업 아이템을 갖춘 스타트업 등 새로운 기업의 출현 및 성장을 막는 요인이 될 수도 있다.²²⁹

[표 10] 온라인플랫폼 분류

대분류	중분류	소분류
인터넷 서비스 제공	유선	
	무선	
소프트웨어 플랫폼	OS	PC
		모바일
	웹브라우저	PC
		모바일
검색 및 포털	검색(가격비교포함)	
	포털	
참여형 네트워크 플랫폼	소셜플랫폼	SNS
		인스턴트 메시지
		미디어
	커뮤니티 서비스	

223 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220701IPR34364/digital-services-landmark-rules-adopted-for-as-afer-open-online-environment>

224 <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/201/pdf/s0802010232010.pdf>

225 전해숙의원안(온라인 플랫폼 이용자보호에 관한 법률안)은 전기통신사업법 규제체계가 네트워크 위주이므로 플랫폼 서비스 시장의 공정경쟁 환경 조성과 이용자 이익 보호를 취지로 방송통신위원회의 규제권한을 온라인 플랫폼 전반으로 확대하고 있고, 정부안 및 송갑석의원안 등 8개 법안은 거래 공정화라는 명목으로 공정위의 규제권한을 확대하고 있어 규제기관 간에 규제관할을 두고 충돌 현상까지 발생하고 있다, 이승민, “온라인 플랫폼에 대한 합리적 규제 방안”, 행정법연구 제64호, 행정법이론실무학회, 2021.3, 129면 참조.

226 현재 이 글에서는 신고 등 진입규제에 대해서는 논의하지 않는다.

227 김영국, “『온라인플랫폼공정화법』 입법안에 관한 법정책 소고”, 법과정책연구 제21집 제1호, 한국법정책학회, 2020.3, 412~413면.

228 이근노 · 서중희 · 정영훈, “온라인플랫폼 기반 소비자거래에서의 소비자문제 연구”, 한국소비자원, 2016.12, 95~96면.

229 김영국, 앞의 글, 413면.

대분류	중분류	소분류
전자상거래 플랫폼	재화	
	문화/여가	문화
		여행
	공유경제 및 C2C	숙박
		운송
		재화 및 서비스
		금융
		C2C거래
	O2O	외식 배달
		부동산 및 전문서비스
		교통 및 운송
		기타(청소, 주차 등)
	디지털콘텐츠	전자책
		동영상
		음악
		앱마켓
		게임(메타버스 등)
결제 및 금융	결제 중개	PG, VAN
	핀테크	간편결제
		전자지갑

출처 : 이금노 · 서종희 · 정영훈, “온라인플랫폼 기반 소비자거래에서의 소비자문제 연구”, 한국소비자원, 2016.12. , 95~96면 <표 3-1> 수정.

(2) 현행 법률에서 (온라인)플랫폼의 정의

현행 법률에서 그 뜻은 각각 다르나 명시적으로 플랫폼이라는 용어를 사용하고 있는 법률은 「건축법」, 「환경친화적 선박의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」, 「게임산업진흥에 관한 법률」, 「공간정보산업 진흥법」, 「국가통합교통체계효율화법」, 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」, 「국가지식정보 연계 및 활용 촉진에 관한 법률」, 「여객자동차 운수사업법」, 「온라인투자연계금융업 및 이용자 보호에 관한 법률」, 「고용보험법」, 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 등이 있다. 이처럼 플랫폼이나 온라인 플랫폼이라는 용어는 오프라인 시설물, 정보 제공 체계, 온라인 중개업무 등에 사용되는 등 법률용어로써 널리 사용되고 있다.

가. 오프라인 시설물

플랫폼은 철도나 궤도의 선로 부지(敷地)에 있는 시설(「건축법」 제3조제2호다목)이나²³⁰ 해양에서 사용하는 선박 중 고정식·부유식 시추선 등(「환경친화적 선박의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」 제2조제1호나목,²³¹ 「해양환경관리법」 제2조제16호)²³²을 의미한다.

나. 정보 제공 체계

정보 제공 체계를 의미하는 플랫폼 개념은 게임물 이용을 위한 것으로서 정보처리 능력을 가진 전자적 장치 또는 체계로서 ‘정보통신 플랫폼(「게임산업진흥에 관한 법률」 제21조의4제3항)²³³, 국가에서 보유하고 있는 공개 가능한 공간정보를 국민이 자유롭게 활용할 수 있도록 다양한 방법을 제공하는 공간정보체계로서 ‘공간정보오픈플랫폼(「공간정보산업 진흥법」 제2조제8호)²³⁴, 교통 데이터의 연계·융합 분석을 위한 시스템인 ‘교통빅데이터플랫폼(「국가통합교통체계효율화법」 제17조의2제1항)²³⁵, 공공기관에서 생성되는 데이터를 공동으로 활용하기 위한 ‘데이터통합관리 플랫폼(「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」 제8조제1항)²³⁶, 국가지식정보를 통합·연계하여 국민에게 정보통신망을 통하여 서비스하는 시스템을 말하는 ‘통합플랫폼(「국가지식정보 연계 및 활용 촉진에 관한 법률」 제2조제3호)²³⁷ 등으로 규정되어 있다.

다. 온라인 중개 업무

여객자동차 분야에서 온라인 중개를 의미하는 플랫폼으로 여객의 운송과 관련한 다른 사람의 수요에

²³⁰ 제3조(적용 제외) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물에는 이 법을 적용하지 아니한다.
2. 철도나 궤도의 선로 부지(敷地)에 있는 다음 각 목의 시설
다. 플랫폼
²³¹ 제2조(정의) 1. “선박”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.
나. 해양수산부령으로 정하는 고정식·부유식 시추선 및 플랫폼
²³² 제2조(정의) 16. “선박”이라 함은 수상(水上) 또는 수중(水中)에서 항해용으로 사용하거나 사용될 수 있는 것(선외기를 장착한 것을 포함한다) 및 해양수산부령이 정하는 고정식·부유식 시추선 및 플랫폼을 말한다
²³³ 제21조의4(자체등급분류의 효력) ③ 정보통신 플랫폼(게임물 이용을 위한 것으로서 정보처리 능력을 가진 전자적 장치 또는 체계를 말한다)의 변경을 위하여 게임물의 내용수정이 이루어진 경우 등급의 변경을 요하지 아니할 정도에 한하여 제21조의3제1항제1호에 따른 등급분류의 효력을 유지한다. 다만, 청소년게임제공업과 일반게임제공업에 제공되는 게임물의 경우는 제외한다.
²³⁴ 제2조(정의) 8. “공간정보오픈플랫폼”이란 국가에서 보유하고 있는 공개 가능한 공간정보를 국민이 자유롭게 활용할 수 있도록 다양한 방법을 제공하는 공간정보체계를 말한다.
²³⁵ 제17조의2(교통빅데이터플랫폼의 구축·운영) ① 국토교통부장관은 중앙행정기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관(이하 “중앙행정기관등”이라 한다)의 장이 구축한 데이터베이스 및 시스템을 활용하여 교통빅데이터플랫폼(데이터의 연계·융합 분석을 위한 시스템을 말한다. 이하 같다)을 구축·운영할 수 있다.
²³⁶ 제8조(데이터의 등록 등) ① 공공기관의 장은 다음 각 호의 분야와 관련하여 공동활용할 필요가 있다고 인정하는 데이터(제11조 제1항 각 호에 해당하는 데이터는 제외한다)를 제18조에 따른 데이터통합관리 플랫폼(이하 “데이터통합관리 플랫폼”이라 한다)에 등록할 수 있다.
²³⁷ 제2조(정의) 3. “통합플랫폼”이란 국가지식정보를 통합·연계하여 국민에게 정보통신망을 통하여 서비스하는 시스템을 말한다.

응하여 이동통신단말장치, 인터넷 홈페이지 등에서 사용되는 응용프로그램인 운송플랫폼을 제공하는 사업인 ‘여객자동차운송플랫폼사업(「여객자동차 운수사업법」 제2조제7호)²³⁸을 규정하고 있으며, 이를 여객자동차플랫폼운송사업, 여객자동차플랫폼운송가맹사업, 여객자동차플랫폼운송중개사업으로 구분하고 있다.²³⁹

온라인투자 관련 온라인 중개분야에서 온라인투자연계금융업자가 연계대출계약 및 연계투자계약의 체결, 연계대출채권 및 원리금수취권의 관리, 각종 정보 공시 등 온라인투자연계금융업의 제반 업무에 이용하는 인터넷 홈페이지, 모바일 응용프로그램 및 이에 준하는 전자적 시스템을 ‘온라인플랫폼(「온라인투자연계금융업 및 이용자 보호에 관한 법률」 제2조)’으로 규정하고 있다.²⁴⁰

노무제공 관련 사업의 사업주가 노무제공자와 노무제공사업의 사업주에 관련된 자료 및 정보를 수집·관리하여 이를 전자정보 형태로 기록하고 처리하는 시스템을 ‘노무제공플랫폼(「고용보험법」 제77조의7)’으로 규정하고 있다.

이외 법상 별도 정의는 없으나 온라인 공동 판매를 위한 ‘소상공인 온라인 공동 판매 플랫폼’ 구축지원에 대해 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」²⁴¹에서 규정하고 있다.

(3) 법률안에서 온라인플랫폼과 온라인플랫폼사업자의 정의

가. 온라인플랫폼 통신판매중개거래의 공정화에 관한 법률안(송갑석의원안)

안 제2조는 재화 등의 판매 중개를 목적으로 정보제공, 소비자의 청약접수 및 판매 등을 할 수 있도록 하는 인터넷 홈페이지 등을 온라인플랫폼²⁴²으로(제1호), 온라인플랫폼의 이용을 허락하여 거래 당

²³⁸ 제2조제7호 “여객자동차운송플랫폼사업”이란 여객의 운송과 관련한 다른 사람의 수요에 응하여 이동통신단말장치, 인터넷 홈페이지 등에서 사용되는 응용프로그램(이하 “운송플랫폼”이라 한다)을 제공하는 사업을 말한다.

²³⁹ 제49조의2(여객자동차운송플랫폼사업의 종류) 여객자동차운송플랫폼사업의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 여객자동차플랫폼운송사업: 운송플랫폼과 자동차를 확보(자동차대여사업자의 대여사업용 자동차를 임차한 경우를 포함하며, 이 경우 제34조제1항은 적용하지 아니한다)하여 다른 사람의 수요에 응하여 유상으로 여객을 운송(운송플랫폼을 통해 여객과 운송계약을 체결하는 경우에 한정한다)하거나 운송에 부가되는 서비스를 제공하는 사업

2. 여객자동차플랫폼운송가맹사업: 운송플랫폼을 확보하여 다른 사람의 수요에 응하여 제49조의11에 따른 소속 여객자동차플랫폼 운송가맹점에 의뢰하여 여객을 운송하게 하거나 운송에 부가되는 서비스를 제공하는 사업

3. 여객자동차플랫폼운송중개사업: 다른 사람의 수요에 응하여 운송플랫폼을 통하여 자동차를 사용한 여객운송을 중개하는 사업

²⁴⁰ 제2조제8호 “온라인플랫폼”이란 온라인투자연계금융업자가 연계대출계약 및 연계투자계약의 체결, 연계대출채권 및 원리금수취권의 관리, 각종 정보 공시 등 제5조에 따라 등록된 온라인투자연계금융업의 제반 업무에 이용하는 인터넷 홈페이지, 모바일 응용프로그램 및 이에 준하는 전자적 시스템을 말한다.

²⁴¹ 제9조(소상공인의 경영안정 등 지원) 중소벤처기업부장관은 소상공인의 경영안정과 성장을 지원하기 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 사업을 할 수 있다.

4. 소상공인 온라인 공동 판매 플랫폼 구축 지원

²⁴² 일반적으로 온라인플랫폼(Online Platform)은 ‘온라인’과 정거장이라는 의미의 ‘플랫폼’이 결합된 단어로, 온라인 공간상에 다양한 그룹들이 모이는 공간을 의미하며 인터넷 등 정보통신기술을 이용하여 온라인상에서 시·공간적 제약없이 사람들이 모일 수 있기

사자 간의 전자상거래를 알선하는 행위를 온라인플랫폼 통신판매중개²⁴³로(제2호), 직전 연도 전자상거래 규모가 1천억원 이상인 오픈마켓 사업자 등을 온라인판매중개업자로(제3호), 오픈마켓 상의 판매자 등을 온라인판매업자(제4호)로 정의하고 있다.

안 제2조제1호에서 “온라인플랫폼”을 정의하면서 중개목적, 재화등의 정보제공, 청약접수 및 판매 등을 할 수 있는 전자적 시스템을 요건으로 하고 있는데,²⁴⁴ 이 규정을 열거규정으로 해석하는 경우 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률(이하 전자상거래법)」상 통신판매중개업자인 오픈마켓이나 배달앱 외에 기존 자기책임하에 재화등을 판매하는 통신판매업자인 온라인 소áll�물, SNS를 이용한 공동구매형식인 소셜커머스 및 광고수단 제공 등 단순 정보제공 방법으로 전자상거래를 알선하는 가격비교사이트는 적용범위에서 제외되므로 EU 온라인플랫폼 규칙과 같이 시장상황 및 제정안의 규율목적 등을 함께 고려하여 법 적용대상의 범위를 명확히 규정할 필요가 있다.²⁴⁵

안 제2조제3호에서 규정하는 “온라인판매중개업자”는 온라인플랫폼사업자를 의미하며 직전 연도 전자상거래 규모가 1천억원 이상인 온라인판매중개업자만을 법 적용 대상으로 하고 있는데, 이는 소규모 오픈마켓 사업자들은 법 적용대상에서 제외되도록 하여 법 제정이 신규 통신판매중개업자가 온라인플랫폼 시장에 진입하는데 장벽으로 작용하는 것을 방지할 수 있도록 한다는 점에서 타당한 것으로 보이나, 1천억원 이상의 전자상거래 규모와 관련하여 대형 오픈마켓들은 판매중개 외에 납품업체들로부터 직매입하여 자기책임하에 재화등을 판매하는 경우도 많은데, 이 경우 대규모유통업법에 따른 매출액에 포함되면서 같은 법에 따른 전자상거래 매출액에도 포함되게 되므로 이 매출액은 온라인플랫폼의 전자상거래 규모에서 제외하는 방안에 대해 검토가 필요하다.²⁴⁶

때문에 이를 활용하여 다양한 사업모델이 개발됨에 따라 경제적으로 중요한 의미를 갖게 된다. 박관훈, “온라인 플랫폼사업자와 상거래법제”, 기업법연구 제32권제1호, 한국기업법학회, 2018.3.

²⁴³ 전자상거래법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “전자상거래”란 전자거래(「전자문서 및 전자거래 기본법」 제2조제5호에 따른 전자거래를 말한다. 이하 같다)의 방법으로 상행위(商行為)를 하는 것을 말한다.

2. “통신판매”란 우편·전기통신, 그 밖에 총리령으로 정하는 방법으로 재화 또는 용역(일정한 시설을 이용하거나 용역을 제공받을 수 있는 권리를 포함한다. 이하 같다)의 판매에 관한 정보를 제공하고 소비자의 청약을 받아 재화 또는 용역(이하 “재화등”이라 한다)을 판매하는 것을 말한다. 다만, 「방통법」에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 전화권유판매는 통신판매의 범위에서 제외한다

4. “통신판매중개”란 사이버몰(컴퓨터 등과 정보통신설비를 이용하여 재화등을 거래할 수 있도록 설정된 가상의 영업장을 말한다. 이하 같다)의 이용을 허락하거나 그 밖에 총리령으로 정하는 방법으로 거래 당사자 간의 통신판매를 알선하는 행위를 말한다.

²⁴⁴ 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “온라인플랫폼”이란 재화 또는 용역(이하 “재화등”이라 한다)의 판매를 중개할 목적으로 재화등의 정보 제공, 소비자(「소비자기본법」 제2조제1호에 따른 소비자)를 말한다. 이하 같다)의 청약 접수 및 판매 등을 할 수 있도록 하는 인터넷 홈페이지, 모바일 응용프로그램 및 이에 준하는 전자적 시스템을 말한다.

²⁴⁵ European Commission, Questions and Answers – EU negotiators agree to set up new European rules to improve fairness of online platforms’ trading practices, Fact Sheet, 14 February 2019.

EU의 「온라인플랫폼 규칙」은 앱스토어, 가격비교사이트 뿐만 아니라 SNS, 검색엔진 역시 등 규칙의 대상으로 하여 규율 범위가 넓은 편이다. 강지원, “EU의 온라인 플랫폼 시장 불공정거래행위 규율 강화”, 외국입법 동향과 분석 제22호, 국회입법조사처. 2020.1.8, 7면.

²⁴⁶ 김원모, “온라인플랫폼 통신판매중개거래의 공정화에 관한 법률안(송갑석의원 대표발의) 검토보고”, 국회정무위원회, 2020.9, 15면.

나. 온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(정부안, 배진교의원안, 김병욱의원안, 민형배의원안, 성일종의의원안, 민병덕의원안)

이 법률안들에서는 온라인플랫폼에 대해 재화 또는 용역(일정한 시설을 이용하거나 용역을 제공받을 수 있는 권리를 포함)의 거래, 정보 제공 등을 목적으로 하는 전자적 시스템으로, 정부안과 배진교의원안에서는 온라인 플랫폼의 종류를 대통령령으로 정하도록 하고, 김병욱의원안, 민형배의원안, 성일종의의원안, 민병덕의원안은 인터넷 홈페이지, 모바일 응용프로그램 및 이에 준하는 전자적 시스템으로 규정하고 있다. 정부안과 배진교의원안은 인터넷과 모바일 외의 새로운 방식의 온라인플랫폼 등장가능성 등을 고려하여 온라인플랫폼 종류를 대통령령으로 위임하고 있으나,²⁴⁷ 예측가능성이 떨어질 수 있다는 단점이 존재한다.

[표 11] 온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안에서 온라인플랫폼의 정의 비교

정부안/배진교의원안	김병욱의원안	민형배의원안	성일종의의원안	민병덕의원안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “온라인 플랫폼”이란 재화 또는 용역(일정한 시설을 이용하거나 용역을 제공받을 수 있는 권리를 포함한다. 이하 같다)의 거래와 관련된 둘 이상 이용자 간의 상호작용을 위하여 정보통신설비를 이용하여 설정된 전자적 시스템으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “온라인 플랫폼”이란 재화 또는 용역(일정한 시설을 이용하거나 용역을 제공받을 수 있는 권리를 포함한다. 이하 같다)의 거래, 정보 교환 등 상호작용을 목적으로 하는 인터넷 홈페이지, 모바일 응용프로그램 및 이에 준하는 전자적 시스템을 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “온라인 플랫폼”이란 재화 또는 용역(일정한 시설을 이용하거나 용역을 제공받을 수 있는 권리를 포함한다. 이하 같다)의 거래·정보 제공 등을 목적으로 하는 인터넷 홈페이지, 모바일 응용프로그램 및 이에 준하는 전자적 시스템을 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “온라인 플랫폼”이란 둘 이상의 이용자 간에 재화 또는 용역(일정한 시설을 이용하거나 용역을 제공받을 수 있는 권리를 포함한다. 이하 같다)의 거래, 정보 교환 등 상호작용을 목적으로 하는 인터넷 홈페이지, 모바일 응용프로그램 및 이에 준하는 전자적 시스템을 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “온라인 플랫폼”이란 둘 이상 집단의 이용자들 간에 재화 또는 용역(일정한 시설을 이용하거나 용역을 제공받을 수 있는 권리를 포함한다. 이하 같다)의 거래, 정보 교환 등 상호작용을 목적으로 하는 인터넷 홈페이지, 모바일 응용프로그램 및 이에 준하는 전자적 시스템을 말한다.

법 적용 대상인 “온라인플랫폼중개사업자(온라인플랫폼사업자)”를 매출액 또는 중개서비스를 통한 총 판매금액이 일정 규모 이상인 사업자로 규정하고 있는 정부안 및 김병욱의원안의 경우, 중개서비스 총 매출액(수수료, 광고비 등 합계액)이 100억원 이상인 사업자 중 대통령령으로 정하는 사업자 또는 중개서비스를 통한 총 판매금액이 1천억원 이상인 사업자 중 대통령령으로 정하는 사업자로, 민형배의

²⁴⁷ 김원모, “온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(김병욱의원안, 민형배의원안, 정부안) 검토보고: 국회정무위원회, 2021.2, 29면.

원안은 매출액 100억원 이내 또는 판매금액 1천억원 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액 이상의 사업자로 중개사업자를 규정하여 규모요건에 일부 차이가 존재한다.

소규모 온라인플랫폼사업자의 경우 상대적으로 입점업체에 대한 불공정행위 우려가 적고, 사업초기 단계에 있는 스타트업에게도 법을 적용하도록 하는 경우 산업 혁신을 저해할 우려가 있다는 점, 신규 업체의 온라인플랫폼 시장에서의 진입장벽으로 작용하는 것은 적절하지 않다는 점 등을 고려하면 일정 규모 이상의 사업자를 법 적용대상으로 규정하는 것이 더욱 바람직할 것으로 보이며, 구체적인 규모요건의 금액은 충분한 실태조사 등을 바탕으로 해당 범위에 포함되는 중개사업자의 수, 시장 상황 등을 고려하여 정할 필요가 있다.²⁴⁸

다. 온라인플랫폼 이용자보호에 관한 법률안(전혜숙의원안)

안 제2조제1호에서 온라인플랫폼을 이용자 간에 콘텐츠 등의 거래 등 상호작용을 매개하기 위해 전기통신설비와 컴퓨터 및 컴퓨터의 이용기술을 활용하여 정보를 수집·가공·저장·검색·송신 또는 수신하는 정보통신체제로 정의하고 있다. 이러한 온라인플랫폼을 통해 이용자 간에 의사 소통, 정보 교환 등을 매개하거나 콘텐츠 등의 거래를 중개하는 서비스를 “온라인플랫폼서비스”로 정의하고 온라인플랫폼서비스를 제공하는 사업자를 온라인플랫폼사업자로 정의하고 있다.²⁴⁹ 온라인플랫폼에 대한 광범위한 정의는 포괄적인 규제로 작용할 가능성이 존재하므로 인터넷 산업 발전에 커다란 장애 요소로 작용할 수 있고, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 등 타 법률과 중복으로 적용되는 문제가 발생할 우려가 있으며, 규제기관이 민간 사업자의 거래조건에 대해 사전적으로 개입할 가능성을 열어주는 규제가 될 수 있다는 견해가 있다.²⁵⁰

라. 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 전부개정법률안(윤관석의원안, 전재수의의원안)

두 안은 모두 온라인플랫폼을 둘 이상의 집단의 이용자들 간에 재화등의 거래, 정보 교환 등 상호작용을 목적으로 하는 인터넷 홈페이지, 모바일 응용프로그램 및 이에 준하는 전자적 시스템으로 정의하고 있으며(제2조제4호), 이는 온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안에서 규정하고 있는 온라인플랫폼의 정의에서 ‘일정한 시설을 이용하거나 용역을 제공받을 수 있는 권리’를 제외하고는 거의 유

²⁴⁸ 김원모, 앞의 검토보고: 국회정무위원회, 2021.2, 33면.
²⁴⁹ 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. “온라인 플랫폼”이란 이용자 간에 의사 소통 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 정보통신체제를 말한다.
2. “온라인 플랫폼 서비스”란 온라인 플랫폼을 통해 이용자 간에 의사 소통, 정보 교환 등을 매개하거나 콘텐츠 등의 거래를 중개하는 서비스(온라인 플랫폼 이용사업자를 대리하여 이용자와 계약을 체결하는 서비스를 포함한다)를 말한다.
3. “온라인 플랫폼 사업자”란 온라인 플랫폼 서비스를 제공하는 사업자를 말한다.
²⁵⁰ 조기열, “온라인 플랫폼 이용자보호에 관한 법률안 검토보고”, 국회과학기술정보방송통신위원회, 2021.2, 7~8면.

사하다.

온라인플랫폼사업자에 대해 윤관석의원안은 온라인플랫폼을 이용하여 정보교환, 연결수단 제공, 청약접수, 계약체결 등의 서비스를 제공하는 사업자인 온라인플랫폼운영사업자를 정의하고 있다²⁵¹. 전재수의원안은 게시판 이용 비대면 전자상거래 서비스, 정보제공 및 연결수단 제공서비스, 재화등 거래중개 서비스, 결제 등 온라인플랫폼서비스를 제공하는 사업자를 온라인플랫폼운영사업자로 정의하고 있다.²⁵²

3. 온라인플랫폼사업자의 법적 책임에 대한 검토

(1) 일본

가. 온라인플랫폼 규제 방식

일본 “특정 디지털플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률(이하 ‘일본 플랫폼공정화법’)”은 온라인플랫폼사업자인 특정 디지털플랫폼제공자가 투명성과 공정성을 향상하기 위한 노력을 자율적·적극적으로 수행하고, 국가의 관여나 규제는 필요 최소한에 그치는 것을 그 기본이념으로 삼고 있으며(제3조), 규제의 큰 틀을 법률로 정하면서도 세부적인 부분은 사업자의 자율적인 노력에 맡기는 정부와 민간의 ‘공동규제’ 방식을 취하고 있다.

나. 적용 대상

일본 플랫폼공정화법의 적용대상인 디지털플랫폼제공자(온라인플랫폼사업자)는 매출액, 이용자 수

²⁵¹ 제2조제5호 “온라인 플랫폼 서비스”란 온라인 플랫폼을 통하여 이루어지는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 서비스를 말한다.

가. 온라인 플랫폼 이용사업자와 소비자 간에 재화등에 관한 정보 교환을 매개하는 서비스

나. 온라인 플랫폼 이용사업자에게 재화등의 판매를 위한 일정한 기능을 온라인 플랫폼 내에서 제공하고 그와 관련된 일정한 대가를 받으며 대통령령으로 정하는 방법으로 소비자와 온라인 플랫폼 이용사업자간에 재화등의 거래를 위한 연결수단을 제공하는 서비스

다. 온라인 플랫폼 이용사업자에게 인터넷 등 가상의 영업장을 제공하거나 온라인 플랫폼 이용사업자를 대신하여 소비자의 청약접수를 받거나 계약을 체결하는 방법으로 재화등의 거래를 중개하는 서비스

라. 가목부터 다목까지의 규정에 따른 서비스에 부수하여 이루어지는 결제 및 배송지원, 고객 관리 등의 서비스

제6호 “온라인 플랫폼 운영사업자”란 온라인 플랫폼 서비스를 제공하는 사업자를 말한다.

²⁵² 제2조제5호, “온라인 플랫폼 서비스”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 서비스를 말한다.

가. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제3호의 정보통신서비스 제공자가 운영하는 같은 항 제9호의 게시판 등을 이용하여 비대면 전자상거래가 이루어지 경우 해당 서비스

나. 온라인 플랫폼 이용사업자의 재화등에 관한 정보를 온라인 플랫폼 내에서 제공하고 대통령령으로 정하는 방법으로 소비자와 온라인 플랫폼 이용사업자간에 재화등의 거래를 위한 연결수단을 제공하는 서비스

다. 온라인 플랫폼을 통하여 온라인 플랫폼 이용사업자에게 인터넷 등 가상의 영업장을 제공하거나 온라인 플랫폼 이용사업자를 대신하여 소비자의 청약접수를 받거나 계약을 체결하는 방법으로 재화등의 거래를 중개하는 서비스

라. 가목부터 다목까지의 규정에 따른 서비스에 부수하여 이루어지는 결제 및 배송지원, 고객 관리 등의 서비스

6. “온라인 플랫폼 운영사업자”란 온라인 플랫폼 서비스를 제공하는 사업자를 말한다.

등 여러 요소를 고려하여 규제대상 사업자의 범위를 정하고 있으며(제4조제1항), “특정 디지털 플랫폼 공정화법 제4조제1항의 사업의 구분 및 규모를 정하는 정령”에 따라 물건 판매 종합 온라인쇼핑몰은 일본내 매출액이 3000억 엔 이상 사업자, 앱스토어는 일본내 매출액이 2000억 엔 이상 사업자가 규제대상인 특정 디지털플랫폼제공자에 해당한다.²⁵³ 규모에서 보더라도 일본의 경우 우리나라에서 논의되고 있는 것보다 훨씬 그 규제대상이 제한적이며, 특정 플랫폼제공자 지정이 필요 최소한도 내에서 이루어져야 한다는 점을 다시 한 번 강조하고 있다(제4조제3호).

다. 정보 공개 의무화 및 행정조치

일본 플랫폼공정화법은 특정 디지털플랫폼제공자에게 이용자에 대하여 플랫폼을 제공하는 조건 공개할 의무를 부과하고 있고, 이용자가 쉽게 이해할 수 있도록 경제산업성령으로 정하는 방법으로 이를 공개하여야 하며(제5조제1항). 이용자 유형에 따라 어떠한 제공조건을 공개하여야 하는지도 구체적으로 정하고 있다(제5조제2항).

상품 등 제공이용자에 대해서는 ① 특정 디지털플랫폼 제공을 거절하는 경우의 판단 기준 ② 특정 디지털플랫폼 제공과 더불어 다른 유상 서비스(특정 결제수단이나 커뮤니케이션 툴 등)의 이용 등을 요청하는 경우에는 그 내용 및 이유, ③ 검색 표시 순위 결정에 이용되는 주요 사항(상품 가격이나 소비자 후기 등이 해당되며, 알고리즘의 공개 아님) ④ 특정 디지털플랫폼제공자가 취득·사용하는 상품 등 제공 데이터의 내용(상품 매출의 추이 등) 및 취득·사용 조건, ⑤ 이용사업자에 의한 상품 등 제공 데이터의 취득 및 제3자에 대한 제공 가부(可否)와 그 내용, 방법, 조건, ⑥ 이용사업자가 고충 상담이나 협의의 신청을 하기 위한 방법(상담 창구, 처리 과정 등) ⑦ 그밖에 특정 디지털플랫폼 제공조건 중 특히 공개하여야 하는 것으로서 경제산업성령으로 정하는 사항 등이다(제5조제2항제1호).

일반이용자에 대해서는 위 ③에 해당하는 사항 및 특정 플랫폼 제공자가 상품 등 구입 데이터를 취득·사용하는 경우에 그 내용 및 그 취득·사용의 조건, 그 밖에 제공조건 중 특히 공개가 필요하다고 경제산업성령으로 정하는 사항을 공개하여야 한다(제5조제2항제2호). 특정 디지털플랫폼제공자가 위와 같은 내용을 공개하지 않는 경우에는 시정권고 대상이 되고 위 시정권고에 따르지 않는 경우에는 시정명령을 받을 수 있고(제6조제1항, 제4항). 이러한 시정명령에 따르지 않는 경우에는 해당 디지털플랫폼제공자(온라인플랫폼사업자)에 대해서 100만 엔 이하의 벌금을 부과한다(제23조).

라. 자율적인 절차, 체제 정비

제7조 및 제8조에서는 특정 디지털플랫폼제공자가 경제산업대신이 정하는 지침에 따라 절차 및 체

²⁵³ 2021.4.1. 특정 디지털플랫폼제공자로 온라인몰은 아마존일본, 라쿠텐, 야후쇼핑이 지정되었고, 앱스토어는 애플앱스토어, 구글 플레이스토어가 지정되었다. 일본 경제산업성 2021.4.1. 보도자료 참고.
[https://www.meti.go.jp/press/2021/04/20210401003/20210401003.html]

제를 정비해야 한다고 규정하고 있다. 경제산업대신이 지침에서 정하는 사항은 ① 특정 디지털 플랫폼 제공자와 이용사업자 간 거래에서 상호 이해 촉진을 도모하는 데 필요한 조치(거래 거부 판단 기준의 정비 등), ② 거래의 공정함을 확보하기 위한 체제와 절차의 정비(이용사업자의 문의에 대한 매뉴얼 정비 등), ③ 고충 처리, 분쟁 처리 체제 등의 정비(고충대응창구의 설치 등), ④ 이용사업자 등과 긴밀한 연락을 취하기 위한 대리인의 선임(국내대리인 등의 대응 체제 정비 등) ⑤ 그 밖에 특정 디지털플랫폼 제공자가 이용사업자의 의견이나 사정을 충분히 고려하는 데 필요한 조치(약관을 대폭변경할 경우의 설명회 개최 등) 등이다.

경제산업대신은 특정 디지털플랫폼제공자가 이용사업자와의 상호 이해의 촉진을 도모하기 위해 강구해야 할 조치의 시행에 관해 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 권고할 수 있고, 권고한 경우에는 공표하여야 한다. 이는 제5조 및 제6조와 같이 시정명령을 할 수 있는 것과 비교되는 점이다.

마. 운영 상황의 보고와 모니터링·평가 등

특정 디지털플랫폼제공자는 매년 경제산업성령으로 정하는 바에 따라 특정 디지털플랫폼의 사업개요, 특정 디지털플랫폼에 관한 고충 처리 및 분쟁의 해결에 관한 사항 등을 기재한 보고서를 경제산업대신에게 제출하여야 하고, 경제산업대신은 위와 같이 제출된 보고서에 대하여 방침 등에 기초하여 특정 플랫폼의 투명성 및 공정성에 관한 평가를 진행하여야 한다(제9조). 이러한 보고서 를 제출하지 아니한 경우 또는 기재할 사항을 기재하지 아니하거나 허위로 기재한 보고서를 제출한 경우 등에는 50만 엔의 벌금을 부과한다(제24조).

경제산업대신은 특정 디지털플랫폼의 투명성 및 공정성을 저해하는 행위가 있었고, 그 사실이 일본 공정거래법 제19조(불공정한 거래 방법의 금지)에 위반한다고 인정할 때는 공정거래위원회에 적절한 조치를 할 것을 요구할 수 있다. 다만 특정 사업자뿐 아니라 이용사업자에게 그러한 사실이 행해지는 경우 등에는 적절한 조치를 할 것을 요구할 수 있다(제13조).

바. 검토

이 법은 디지털플랫폼의 비대화 및 권력의 남용을 방지하고 서비스 제공자 등의 이용자가 안심하고 이용할 수 있는 제도를 정비하는 것에 의의를 둔다. 제3조의 기본이념에 따르면 온라인플랫폼사업자의 자율성을 중시하고 국가의 관여를 필요 최소한으로 하고 있다. 또한 특정 디지털플랫폼제공자가 경제산업대신에게 제출하는 보고서에는 체제 정비나 대처에 대한 평가를 기재하여야 하는데, 이 평가는 제3조에 의한 평가가 아닌 자기평가로 온라인플랫폼사업자의 자율성을 보장해주고 있다.²⁵⁴

²⁵⁴ 한국법령정보원, “일본 「특정 디지털 플랫폼 거래 투명화 법」 고찰”, 2020.2, 10면에서는 오히려 이러한 이유로 실효성에 의문을 제기하고 있다.

(2) 우리나라

가. 온라인플랫폼 공정화 법안 검토

공정거래위원회가 마련한 「온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안」(이하 ‘온라인플랫폼 공정화 법안’) 이외에도 국회에는 비슷한 내용의 의원 발의안이 다수 제출되었다. 온라인플랫폼 규제의 소관부처가 공정거래위원회가 될지, 방송통신위원회가 될지도 미지수이나, 법안 내용은 대동소이하다. 온라인플랫폼 사업자가 거래상 지위를 남용하여 온라인플랫폼을 이용하는 ‘입점업체’의 이익을 저해하고 궁극적으로 소비자 이익을 침해하지 않도록 하는 데 입법목적이 있다. OECD에서는 이에 대해 구체적으로 온라인플랫폼사업자의 이윤짜내기(margin squeeze), 무단 무임승차(forced free-riding), 차별적 인한 지배력 전이(discriminatory leveraging), 착취행위(exploitative practices) 가능성을 지적하였다.²⁵⁵

온라인플랫폼 공정화 법안 중 공정거래위원회안 제2조제5호는 “온라인 플랫폼 중개 서비스”를 “온라인 플랫폼 중개사업자가 온라인 플랫폼 이용사업자와 소비자 간의 거래 개시를 중개”하는 서비스로서 “재화 또는 용역에 대한 정보 제공” 또는 “대통령령으로 정하는 온라인 플랫폼 이용사업자와의 연결수단 제공”(가목), “재화 또는 용역에 대한 청약의 접수”(나목), “가목 또는 나목에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스”(다목), “가목부터 다목까지의 규정에 따른 서비스에 부수하여 이루어지는 광고, 결제, 배송지원 및 고객관리 등의 서비스”(라목) 중 어느 하나에 해당하는 경우로 정의하고 있다.

적용대상인 온라인플랫폼사업자는 ① 온라인플랫폼을 통하여 ② 이용사업자와 소비자 간 거래 개시를 중개하는 서비스를 제공하는 사업자로서 ③ 연간 매출액 또는 판매금액이 직전 사업연도에 해당 중개서비스 총매출액이 100억 원 이상이고, 재화 용역의 총판매금액(거래금액)이 1천억 원 이상인 사업자 중에서 대통령령으로 정한다(제2조제1호부터 제4호까지).²⁵⁶

온라인플랫폼사업자(온라인플랫폼 중개서비스업자)가 온라인플랫폼 이용사업자에게 거래조건을 투명하게 공개하여 분쟁을 미연에 방지하도록 검색결과 노출순서·형태·기준 등 주요 항목을 필수적으로 기재한 계약서를 교부해야 하는 의무를 부담한다(제6조), 계약서의 내용은 ① 중개거래계약의 기간, 변경, 갱신 및 해지, ② 온라인플랫폼 중개서비스의 내용, 기간 및 대가, ③ 중개서비스의 개시, 제한, 중지, 변경, ④ 거래되는 재화 또는 용역의 반품, 교환 및 환불, ⑤ 거래되는 재화 또는 용역이 온라인플랫폼에 노출되는 순서, 형태 및 기준, ⑥ 거래과정상 발생하는 손해의 분담기준, ⑦ 중개거래계약 당사자의 권리와 의무에 관한 사항으로 공정거래위원회가 고시하는 사항이다.

²⁵⁵ OECD, Implications of E-commerce for Competition Policy – Background Note [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2018)3/en/pdf]

²⁵⁶ 오픈마켓, 앱마켓, 배달·숙박·승차 중개 등 앱(App) 서비스, 가격비교사이트, 부동산·중고차 정보제공사이트 등이 모두 적용 대상이 될 수 있으나, 직접 판매주체가 되는 온라인쇼핑몰, 거래가 수반되지 않는 SNS, 중고거래 C2C플랫폼은 적용되지 않는다.

이러한 의무 부과 방식은 하도급법과 대규모유통업법의 방식을 차용한 것으로 보이며, 초기 공정거래위원회 법안에서는 계약서 필수 기재사항이 현재 법안보다 두 배 정도 많았으나, 사업자의 사업전략과 영업비밀 공개를 과도하게 강요한다는 비판으로 범위가 대폭 축소되었다. 다만 거래되는 재화 또는 용역이 온라인플랫폼에 노출되는 순서, 형태, 기준에 관한 사항, 이른바 ‘검색노출순위 결정기준’은 논란의 여지가 있다. 검색노출순위를 결정하는 알고리즘은 온라인플랫폼 중개사업자의 핵심적인 영업노하우이자 서비스 경쟁수단이므로 공개를 강요하는 것은 과도하다는 반발이 있다. 특히 검색알고리즘은 온라인플랫폼 중개서비스업자가 시행착오를 거쳐 얻은 데이터 분석기술과 투자의 결과물이기도 하므로, 전면 공개되면 무임승차는 물론 검색알고리즘의 메커니즘을 악용하여 검색과 노출순서를 인위적으로 조작하는 어뷰징(abusing) 문제도 발생할 우려가 있다²⁵⁷.

공정거래위원회 법안의 온라인플랫폼사업자에 대한 규제는 기존의 유통 거래에 관한 거래공정화 특별법과 유사한 형태로 되어 있다. 특히 정부주도의 표준계약서, 공정거래협약 등의 제도가 온라인플랫폼 환경에 부합하는지 의문이다. 이는 EU나 일본의 온라인플랫폼 관련 법률이 내부적인 불만처리시스템, 행동규약, 자율적 조정 등과 같이 정부와 산업 간의 협력적 규제(co-regulation) 모델에 기초한 제도를 두고 있는 점과도 비교되는 점이다.²⁵⁸

나. 전자상거래 소비자보호법 개정안 검토

공정거래위원회는 2021. 3. 5. ‘전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률’(이하 “전자상거래법”) 전부개정안을 2021. 3. 5.부터 2021. 4. 14.까지 입법예고하였으며, 개정안은 지난 2002년 제정된 이후 최초의 전면 개정으로, 최근 온라인플랫폼을 중심으로 재편된 거래구조 및 시장상황의 변화를 반영하여 기존의 규제 체계를 전면적으로 개편하고 있다.²⁵⁹

개정안은 법 적용대상 사업자를 1) 온라인 플랫폼 운영사업자, 2) 온라인플랫폼 이용사업자, 3) 자체 인터넷사이트 사업자로 구분하여 차별화된 규율을 적용하는 한편, 온라인플랫폼 운영사업자 역시 거래 방식 및 관여도에 따라 ① 정보 교환 매개, ② 연결수단 제공, ③ 중개 유형의 플랫폼으로 구분하고 책임범위를 달리 정하고 있다.

[표 12] 전자상거래법 개정안의 적용 대상 사업자 분류

구분		대표유형
온라인플랫폼운영사업자	정보교환매개	SNS, C2C중고마켓
	연결수단제공	가격비교사이트, SNS쇼핑 등
	중개	오픈마켓, 숙박앱, 배달앱, 앱마켓 등
온라인판매사업자	온라인 플랫폼 이용사업자	오픈마켓 입점 업체, 블로그 · 카페 등 SNS플랫폼 이용 판매 사업자 등
	자체인터넷 사이트 사업자	자신이 직접 운영하는 인터넷사이트 앱 등으로 재화등을 판매하는 사업자

출처 : 대한민국 정책브리핑, 전자상거래 소비자보호법 전부개정안 입법예고, 2021.

3.7. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156439706>

개정안 제24조에서 직매입상품과 중개거래를 구분하여 중개 유형 온라인플랫폼운영사업자로 하여금 직매입 상품과 중개거래 상품을 분리하여 표시하고, 청약의 접수, 대금수령, 결제, 대금환급, 배송 등 일부 업무를 수행할 경우 그 내용을 소비자에게 제공하도록 규정하였다. 이는 최근 중개거래와 직매입을 혼용하는 플랫폼이 증가하고 있음에도, 구분이 되지 않아 소비자가 중개거래 상품을 직매입 상품으로 오인하고 구매할 가능성이 있고 플랫폼사업자가 광고제공, 청약접수, 대금수령 및 결제, 배송 등 거래과정에서 일부 업무를 수행하는 경우가 있음에도 관련 정보제공이 충분하지 않았던 점을 해결하기 위한 것이다. 그리고 중개 유형 온라인플랫폼운영사업자가 직매입거래와 중개거래를 구분하여 표시하지 않는 경우에는 온라인플랫폼이용사업자의 고의 또는 과실로 소비자에게 발생한 손해에 대하여 온라인플랫폼이용사업자와 연대하여 배상할 책임을 지도록 규정하였다.

개정안 제25조에서 온라인플랫폼운영사업자 책임을 강화하여 플랫폼 이용사업자의 고의·과실로 소비자 손해가 발생하였지만, 중개 유형의 온라인플랫폼운영사업자가 자신의 명의로 재화를 표시, 광고, 공급 또는 계약서를 교부하는 경우나 온라인플랫폼운영사업자가 거래과정에서 청약접수, 대금수령, 결제, 대금환급 등 중요 업무를 직접 수행하면서 온라인플랫폼운영사업자의 고의·과실로 손해가 발생한 경우에는 이용사업자와 연대하여 책임을 지도록 규정하였다.

현행 전자상거래법은 원칙적으로 통신판매중개자가 통신판매의 당사자가 아니라는 사실을 고지함으로써 면책될 수 있다고 규정하고 있으나, 개정안은 이러한 고지에도 불구하고 중개 유형 온라인플랫폼운영사업자가 자신이 거래당사자인 것처럼 소비자 오인을 초래했거나 자신이 수행하는 역할과 관련하여 소비자에게 피해를 주면 온라인플랫폼이용사업자와 연대책임을 지도록 규정하여 그 책임의 범위

²⁵⁷ 법무법인 지평, “[온라인플랫폼 특집] 온라인플랫폼 공정화법의 주요 쟁점, 2021.6.9.

[http://www.jipyong.com/kr/board/news_view.php?seq=10373&page=1&value=&type=&nownum=1]

²⁵⁸ 홍대식, “온라인 플랫폼과 공정경제 정책”, 법학연구 제31권제1호, 연세대학교 법학연구원, 2021.3, 340면.

²⁵⁹ 윤관석의원안, 전재수의원 발의 전자상거래법 전면개정법률안도 공정거래위원회 입법예고안과 거의 동일한 내용을 규정하고 있으므로 이하 입법예고안을 중심으로 검토하고자 한다.

를 확대하고 있으며 소비자가 온라인플랫폼운영사업자에게 직접 손해배상을 청구하는 것이 용이하도록 온라인플랫폼운영사업자의 고의·과실에 대한 입증책임을 전환하였다(안 제25조제4항).

4. 시사점과 제언

온라인플랫폼은 ① 특별한 진입장벽이 없는 경우가 많은 점, ② 서비스의 경계 및 경쟁관계의 식별이 어려운 점, ③ 대부분의 온라인플랫폼사업자가 2종류 이상의 유형이 결합된 서비스를 제공하고 있는 점에서 특징을 가지고 있다. 이러한 특징에 따라 온라인플랫폼 유형분류도 어렵고 복합적인 방식으로 사업을 영위하는 온라인플랫폼사업자가 많다는 점에서 온라인플랫폼사업자에 대한 책임 부과를 합리적이고 형평성 있게 할 수 있을지에 대한 의문이 남는다.

온라인플랫폼은 전 산업영역과 관련되는 만큼 입법안에서 경쟁적으로 온라인플랫폼사업자에 대한 책임을 강화하거나 여러 부처의 중복규제가 지양되어야 한다. 그리고 온라인플랫폼은 그 특성에 따라 국경을 넘어 재화와 서비스의 거래가 이루어지므로 영토 기반에서 벗어나 글로벌 경쟁상황이 고려되어야 한다.

유럽의 온라인플랫폼 규제는 EU 내 유력한 온라인플랫폼사업자 거의 없는 상황을 반영하고 있어, 우리와는 상황이 다르다는 점을 염두에 두어야 한다. 국내 온라인플랫폼사업자들은 글로벌 수준에서 규모 및 경쟁력이 전반적으로 열세에 있고 빅데이터 축적 수준과 활용에 있어서도 상대적으로 불리하다. 또한 상거래, 금융 등 국내 온라인플랫폼사업자들이 최근 활발히 진출하고 있는 분야는 시장 경쟁의 초기 단계이므로 책임 확대가 오히려 해당 분야의 성장을 막는 요인이 될 수 있을 것이다.²⁶⁰

온라인플랫폼 책임확대는 온라인플랫폼사업자와 경쟁에서 위협을 느끼는 기존 산업이나 기업의 이해관계를 보호하기 위한 논리로 남용되지 않는 것이 중요하다. 온라인 환경에서 게이트키퍼로써 온라인플랫폼의 긍정적 측면을 고려하여야 하며, 이를 위한 실증적 평가가 뒷받침되어야 과잉책임의 위험을 피할 수 있을 것이다.

특정 분야에서 시장지배력이 확실하게 실증되는 온라인플랫폼사업자에 대해서는 불공정경쟁 행위를 감시하고 책임을 부과하는 사후 규제 및 자율규제를 통하여 다수의 이해관계자 충돌을 방지하고 한 쪽에 일방적으로 유리한 시장환경이 조성되지 않도록 하여야 한다. 이를 위해서는 규제와 진흥 간 균형과 국내외 사업자 간 형평성도 고려해야 할 것이다.

²⁶⁰ 황태호, “규제 대상 플랫폼, EU 10개, 일본 5개, 한국 80개”, 동아일보, 2021.4.27., [https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20210426/106623996/1]

참고문헌

제2장 유럽연합

I. EU 온라인 플랫폼 경제·사회적 효과

- Ajunwa, Ifeoma, Kate Crawford, & Jason Schultz. (2017). Limitless Worker Surveillance. *California Law Review*, 105(3), 735–776.
- Allen & Overy. (2020, December 17). Global Antitrust: Digital Markets Act. <https://www.allenoverly.com/en-gb/global/news-and-insights/publications/digital-markets-act-ec-publishes-details-of-proposed-competition-rules-for-gatekeeper-digital-platforms>.
- Argentesi, Elena, Paolo Buccirossi, Emilio Calvano, Tomaso Duso, Alessia Marrazzo, & Salvatore Nava. (2019). The Lear report: Ex-post Assessment of Merger Control Decisions in Digital Markets. Prepared by Lear for the UK Competition and Market Authority. https://www.learlab.com/wp-content/uploads/2019/06/CMA_past_digital_mergers_GOV.UK_version-1.pdf.
- Axel, G., Joe, L. (2020). Mergers in the Digital Economy. *CESifo Working Paper*, 8056, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3529012>.
- Baker, Jonathan B., Joseph Farrell, Andrew I. Gavil, Martin S. Gaynor, Michael Kades, Michael L. Katz, Gene Kimmelman, A. Douglas Melamed, Nancy L. Rose, Steven C. Salop, Fiona M. Scott Morton, & Carl Shapiro. (2020). *Joint Response to the House Judiciary Committee on the State of Antitrust Law and Implications for Protecting Competition in Digital Markets*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3632532.
- Bednarowicz, Bart ł omiej (2019). Delivering on the European Pillar of Social Rights: The New Directive on Transparent and Predictable Working Conditions in the European Union. *Industrial Law Journal* 48(4): 604–623.
- Beerepoot, Niels. (2019, July 10). *Digital Labour Platforms as Winner-Takes-All Markets: Implications for Fair Work Standards*. *Development Implications of Digital Economies (DIODE) Strategic Research Network* (blog), <https://diode.network/2019/07/10/digital-labour-platforms-as-winner-takes-all-markets-implications-for-fair-work-standards/>.
- Berg, Janine, Marianne Furrer, Ellie Harmon, Uma Rani, & Michael ‘Six’ Silberman. (2018). *Digital Labour Platforms and the Future of Work: Towards Decent Work in the Online World*. Geneva: International Labour Organization.
- Brotten Nicholas, Michael Dworsky, & David Powell. (2019). How Do Alternative Work Arrangements Affect Income Risk After Workplace Injury?. *NBER Working Paper Series*, 25989. <https://doi.org/10.3386/w25989>.
- Brynjolfsson, Erik, Felix Eggers, and Avinash Gannamaneni. (2018). Measuring welfare with

- massive online choice experiments: A brief introduction. *In AEA Papers and Proceedings*, 108, 473–476. <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/120171/pandp.20181035.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Brynjolfsson, Erik, Avinash Collis, and Felix Eggers. (2019). Using massive online choice experiments to measure changes in well-being. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116(15): 7250–7255. <https://www.pnas.org/content/pnas/116/15/7250.full.pdf>.
- CERRE (Centre on Regulation in Europe). Feasey & Kramer. (2019, October). *Report: Implementing Effective Remedies for Anti-competitive Intermediation Bias on Vertically Integrated Platforms*. https://www.cerre.eu/sites/cerre/files/cerre_intermediationbiasremedies_report.pdf.
- Charles, Julien, Isabelle Ferreras, and Auriane Lamine. (2020). *A Freelancers' Cooperative as a Case of Democratic Institutional Experimentation for Better Work: A Case Study of SMart-Belgium*. Transfer: European Review of Labour and Research.
- Cherry, Miriam A., & Antonio Aloisi. (2016). 'Dependent Contractors' in the Gig Economy: A Comparative Approach. *American University Law Review*, 66(3), 635–689.
- Crouch, Colin. (2019). *Will the Gig Economy Prevail?*. Cambridge: Polity.
- Cusumano, Michael A., Annabelle Gawer, & David B. Yoffie. (2019). *The Business of Platforms: Strategy in the Age of Digital Competition, Innovation, and Power*. Harper Business.
- Cusumano, Michael A., Annabelle Gawer, & David B. Yoffie. (2021). *Digital Platforms and Self-Regulation: Lessons from Historical Examples, Industrial and Corporate Change*.
- Dazzi, Davide. (2019). Gig Economy in Europe. *Italian Labour Law E-Journal* 12(2), 67–122.
- Dills, Angela, & Sean Mulholland. (2018). Ride-Sharing, Fatal Crashes, and Crime. *Southern Economic Journal* 84(4), 965–991.
- Drahokoupil, Jan, & Brian Fabo. (2016). *The Platform Economy and the Disruption of the Employment Relationship*. Brussels: European Trade Union Institute.
- Edelman, Benjamin G. (2017). *Uber Can't Be Fixed. It's Time for Regulators to Shut It Down*. Harvard Business Review. <https://hbr.org/2017/06/uber-cant-be-fixed-its-time-for-regulators-to-shut-it-down>.
- Edelman, Benjamin, Michael Luca, & Dan Svirsky. (2017). Racial Discrimination in the Sharing Economy: Evidence from a Field Experiment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(2), 1–22.
- Espinoza, Javier. (2020, February 12). *Google Stands Firm in Its Appeal Against € 2.4bn Shopping Fine*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/a5c0a64c-4d9a-11ea-95a0-43d18ec715f5>.
- Ettlinger, Nancy. (2017). Paradoxes, Problems and Potentialities of Online Work Platforms. *Work Organisation, Labour & Globalisation*, 11(2), 21–38.
- European Commission. (2016). *A European Agenda for the Collaborative Economy*. <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/vto/policy/european-agenda-collaborative-economy>.
- Evans, Davis S., & Richard Schmalensee. (2016). *Matchmakers: The New Economics of Multi-Sided Platforms*. Harvard Business Review Press.
- Evans, Peter, & Annabelle Gawer. (2016). *The Rise of the Platform Enterprise: A Global Survey*. The Emerging Platform Economy Series No. 1, The Center for Global Enterprise. <https://www.thecge.net/archived-papers/the-rise-of-the-platform-enterprise-a-global-survey/>
- Fabo, Brian, Jovana Karanovic, & Katerina Dukova. (2017). In Search of an Adequate European Policy Response to the Platform Economy. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 23(2), 163–175.
- Garin Andrew, Emilie Jackson, Dmitri K. Koustas, & Carl McPherson. (2020). Is New Platform Work Different from Other Freelancing?. *AEA Papers and Proceedings*, 110, 157–161. <https://doi.org/10.1257/pandp.20201039>.
- Gawer, Annabelle. (2020). 'Digital Platforms' Boundaries: The Interplay of Firm Scope, Platform Sides, and Digital Interfaces. Long Range Planning. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2020.102045>.
- Gawer, Annabelle, & Nick Srnicek. (2021). *Online platforms: Economic and societal effects*.
- Goldfarb, Avi, & Catherine Tucker. (2019). Digital Economics. *Journal of Economic Literature*, 57(1), 3–43. <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jel.20171452>.
- Gray, Mary L., & Siddharth Suri. (2019). *Ghost Work: How to Stop Silicon Valley from Building a New Global Underclass*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt USA.
- Hagiu, Andrei. (2012). *Software Platforms*. In *The Oxford Handbook of the Digital Economy* (Eds. M. Peitz, J. Waldfoegel), 59–82. Oxford and New York: Oxford University Press.
- HM Government. (2018). *The Experiences of Individuals in the Gig Economy*. London: Department for Business, Energy and Industrial Strategy.
- Hoang, Lyn, Grant Blank, & Anabel Quan-Haase. (2020). The Winners and the Losers of the Platform Economy: Who Participates?. *Information, Communication & Society*, 23(5), 681–700.
- Katz, Michael L., & Carl Shapiro. (1985). Network externalities, competition, and compatibility. *The American Economic Review*, 75(3), 424–440.
- Khan, Lina M. (2016). Amazon's antitrust paradox. *Yale Law Journal*, 126, 710.
- Parker, Geoffrey G., & Marshall W. Van Alstyne. (2005). Two-sided network effects: A theory of information product design. *Management Science*, 51(10), 1494–1504.
- Shibata, Saori. (2020). Gig Work and the Discourse of Autonomy: Fictitious Freedom in Japan's Digital Economy. *New Political Economy*, 25(4), 535–551.
- Sundararajan, Arun. (2017). *The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*. Cambridge: MIT Press.
- Yoo, Youngjin, Richard J. Boland, Kalle Lyytinen, & Ann Majchrzak. (2009). Organizing for innovation in the digitized world. *Organization Science*, 20(1), 278–279.
- Zuboff, Shoshana. (2015). Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization. *Journal of Information Technology*, 30(1), 75–89.

II. 디지털시장법안(DMA)의 개관과 전망

- Boris P. Paal, Lea Katharina Kumkar. (2021). *Wettbewerbsschutz in der Digitalwirtschaft*. NJW.
- Fabian Seip, Matthias Berberich, Hengeler Mueller. (2021). *Der Entwurf des Digital Markets Act*. GRUR-Prax.
- Florian Flamme. (2021). *Schutz der Meinungsvielfalt im digitalen Raum*. MMR.
- Matthias C. Kettemann, Wolfgang Schulz, & Martin Fertmann. (2021). *Anspruch und Wirklichkeit der Plattformregulierung*. ZRP.
- Matthias Herdegen. *Europarecht*, 13. Aufl., München, S.
- Nico Gielen, Steffen Uphues. (2021). *Digital Markets Act und Digital Services Act*. EuZW.
- Nico Gielen, Steffen Uphues. (2021). *Digital Markets Act und Digital Services Act - Regulierung von Markt- und Meinungsmacht durch die Europäische Union*. EuZW. Boris P.
- Paal, Lea Katharina Kumkar. (2021). *Wettbewerbsschutz in der Digitalwirtschaft*. NJW.
- Richtlinie (EU). (2019). 770 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte der Bereitstellung digitaler Inhalte und digitaler Dienstleistungen (ABl. L 136 vom 22.5.2019, S.).
- Richtlinie (EU). (2019). 771 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte des Warenkaufs, zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinie 2009/22/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 1999/44/EG (ABl. L 136 vom 22.5.2019, S.).
- Richtlinie (EU). (2019). 790 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinien 96/9/EG und 2001/29/EG (ABl. L130 vom 17. Mai 2019, S.).
- Rupprecht Podszun. (2022). *Should Gatekeepers Be Allowed to Combine Data? Ideas for Art. 5(a) of the Draft Digital Markets Act*, GRUR Int.
- Rupprecht Podszun. (2022). *The Digital Markets Act: What's in it for Consumers?*. EuCML.
- Verordnung (EU). (2016). 679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S.).
- Verordnung (EU). (2019). 1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten (ABl. L 186, 11. Juli 2019, S.).
- Vertrag über die Europäische Union. (2012). (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S.).
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2012). (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S.).
- Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der

Richtlinie 2000/31/EG.

Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor.

[Website]

EU-Indikator[Website]. (2022, June 15). https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/EU-Indikator/cepStudie_Jaehrlicher_EU-Indikator_2017.pdf

Ordentliches Gesetzgebungsverfahren[Website]. (2022, June 15). <https://www.europarl.europa.eu/germany/de/europ%C3%A4isches-parlament/ordentliches-gesetzgebungsverfahren>.

Trilog[Website]. (2022, June 15). <https://www.wiki.de-de.nina.az/Trilog.html>.

RÜCKBLICK UND VOD: WEBINAR „DMA VOR DEM TRILOG“ VOM 18. JANUAR 2022[Website]. (2022, June 15). <https://emr-sb.de/rueckblick-und-vod-webinar-dma-vor-dem-trilog-vom-18-januar-2022/>

Letter to the Council of the EU opening the European Ombudsman's own-initiative inquiry OI/8/2015/FOR concerning transparency of trilogues[Website]. (2022, June 15). <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/59978>

Questions and Answers – EU negotiators agree to set up new European rules to improve fairness of online platforms' trading practices[Website]. (2022, June 15). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_19_1169.

III. 유럽연합 디지털서비스법안(DSA)와 온라인 플랫폼의 규모별 차등규제

- 김세준. (2021). 전자상거래법에서 온라인 플랫폼의 규모 등에 따른 차등적 규율 가능성 – 유럽연합 DSA와의 비교를 중심으로 -. 소비자법연구(한국소비자법학회), 7(3).
- 김현수, 전성호. (2020). 유럽연합 디지털서비스법안(Digital Services Act)의 주요 내용 및 시사점. KISDI Premium Report(정보통신정책연구원), 20(11).
- 이병준. (2021). 유럽연합 디지털 서비스법을 통한 플랫폼 규제 – 디지털 서비스법 초안의 주요내용과 입법방향을 중심으로 -. 소비자법연구(한국소비자법학회), 7(2).
- 이상윤. (2020). 유럽연합의 플랫폼 규제 동향 – “Digital Services Act”와 “New Competition Tool”. 외법논집(한국외국어대학교법학연구소), 44(3).
- 이재호. (2021). EU 디지털서비스법과 국내 소비자법의 시사점. 소비자정책동향(한국소비자원), 111.
- Busch. (2021). *Der Digital Services Act: Ein neuer Rechtsrahmen für den Online-Handel?*. ZdiW.
- Erixon. (2021). *“Too Big to Care”or “Too Big to Share”: The Digital Services Act and the Consequences of Reforming Intermediary Liability Rules*. ECIPE.
- European Commission. (2022, April 23). Press release, *Digital Services Act: Commission welcomes political agreement on rules ensuring a safe and accountable online environment*.
- Spindler. (2021). *Der Vorschlag für ein neues Haftungsregime für Internetprovider – der EU-Digital Services*

Act. GRUR.

The Digital Services Act: ensuring a safe and accountable online environment[Website]. (2022, June 16). https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en

제3장 미국

1. 미국의 온라인플랫폼 규제입법동향

- 권재열. (2007). 필수설비이론의 동향에 관한 비교법적 검토-미국의 주요 사건을 중심으로-, 比較私法, 14(3), 2.
- 박세환. (2021). 온라인 검색광고 중개플랫폼의 시장지배적 지위 남용행위 규제-EU 구글 AdSense 사건을 중심으로-, 상사법 연구, 40(1), 296.
- 신동권. (2020). 독점규제법(제3판, 161). 박영사.
- 이봉의. (2020). 디지털플랫폼의 자사 서비스 우선에 대한 경쟁법의 쟁점-Monopoly Leverage와 Equal Treatment를 중심으로-. 연세법학 연구, 30(3), 382.
- 이상승. (2014). Google의 “검색 편향”관련 FTC의 조사에 관한 법경제학적 분석. 産業組織研究(한국 산업조직학회), 22(4), 95-96.
- 이호영, 황태희, 오성은. (2008). EU의 경쟁법 판례 분석, 공정거래위원회 제출 보고서(한양대학교법학 연구소). 91.
- 장품, 박상진. (2021). 플랫폼 사업자의 자기우대 규제-EU 구글쇼핑 사건을 중심으로. 플랫폼 경쟁법 (법무법인 지평). 60.
- 최난설현. 플랫폼 경제에서의 경쟁법 집행-해외 경쟁당국의 집행사례를 중심으로-. 제58회 고려대학교 기술법정책센터 세미나 플랫폼의 혁신과 규제 포럼 발제 1.
- Alex Petros. (2021, February 23). *Why We Cant'Be Friends: We Need Interoperability in Digital Markets*. Public Knowledge. <https://publicknowledge.org/why-we-cant-be-friends-we-need-interoperability-in-digital-markets/>
- Amy Klobuchar. (2021, November 3). *Klobuchar Leads Bipartisan Group of Colleagues on the Senate Floor in Series of Speeches on the Need to Stop Big Tech Self-Preferencing*. <https://www.klobuchar.senate.gov/public/index.cfm/news-releases?ID=F8D1DF1E-2E44-473C-8F80-2F16CD021B20>.
- Article 29 Data Protection Working Party. (2017). *Guidelines on the right to data portability*. WP 242 rev.01, As last revised and adopted on 5 April, 4-8. https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-51/wp242_en_40852.pdf
- Aurelien Portuese. (2021, October 25). *Please, Help Yourself: Toward a Taxonomy of Self-Preferencing*.

Information Technology & Innovation Foundation. <https://itif.org/publications/2021/10/25/please-help-yourself-toward-taxonomy-self-preferencing#:~:text=The%20current%20antitrust,media%20attention.55>

Bo Vesterdorf. (2015). Theories of self-preferencing and duty to deal-two sides of the same coin. *Competition Law & Policy Debate*, 1.

Bower, J. L., and C. M. Christensen. (1995). Disruptive Technologies: Catching theWave. *Harvard Business Review*, January. <https://hbr.org/1995/01/disruptive-technologies-catching-the-wave>.

Brown, I. (2020). *Interoperability as a Tool for Competition Regulation*. <https://doi.org/10.31228/osf.io/fbvxd>.

Carmelo Cennamo, Yuan Gu, & Feng Zhu. (2016). *Value Co-Creation and Capture in the Creative Industry: The U.S. Home Video Game Market*. working paper.

Cecilia Kang. (2022, Jan 11). *A Facebook antitrust suit can move forward, a judge says, in a win for the F.T.C.*. New York Times. <https://www.nytimes.com/2022/01/11/technology/facebook-antitrust-ftc.html>

Chris Riley. (2020). Unpacking interoperability in competition. *Journal of Cyber Policy*, 5(1), 94-106, DOI: 10.1080/23738871.2020.1740754

Cr mer, J., Y. de Montjoye, & H. Schweitzer. (2019). *Competition policy for the digital era*. <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>.

Daniel Castro. (2022, Jan 12), *How the American Innovation and choice Online Act Would Impact Business Use of Data on Online Platform*. Center For Data Innovation. <https://datainnovation.org/2022/01/how-the-american-innovation-and-choice-online-act-would-impact-business-use-of-data-on-online-platforms/>

Daniel Castro. (2021). Improving consumer Welfare with Data Portability. *Center For Data Innovation*, 11.

David S. Evans. (2003). The Antitrust Economics of Multi-Sided Platform Markets. *Yale Journal on Regulation*, 20, 334-336.

David McLaughlin, Dina Bass, and Naomi Nix. (2021, Dec 23). *Amazon Cloud Unit Draws Antitrust Scrutiny From Khan's FTC*. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-12-22/amazon-cloud-unit-draws-fresh-antitrust-scrutiny-from-khan-s-ftc>

Eduardo Aguilera Valdivia. (2018). The Scope of the ‘Special Responsibility’ upon Vertically Integrated Dominant Firms after the Google Shopping Case: Is there a Duty to Treat Rivals Equally and Refrain from Favouring Own Related Business?. *World Competition* 41(1).

Herz, Martin and Vedder Hans H. B, A Commentary on Article 102 TFEU. (2017, May 30), *paras. 34. Forthcoming*. Blanke, H.-J., Mangiameli, St., *The Treaty on the Functioning of the European Union*. A Commentary, in preparation, Berlin, Springer Verlag. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2977195> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2977195>.

Lauren Feiner. (2022, January 20). *Senate committee votes to advance major tech antitrust bill*. CNBC.

- <https://www.cnn.com/2022/01/20/senate-committee-votes-to-advance-major-tech-antitrust-bill.html>.
- Feld, H. (2018, July 19). *Part III: Cost of Exclusion as a Proxy for Dominance in Digital Platform Regulation*. Public Knowledge. <https://www.publicknowledge.org/blog/part-iii-cost-of-exclusion-as-a-proxy-for-dominance-in-digital-platform-regulation/>. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2710/text>.
- Feng Zhu. (2018). Friends of foes? Examining platform owners' entry into complementors' spaces. *Journal of Economics & Management Strategy*, 28(1), 23–28.
- Feng Zhu, Qihong Liu. (2018). Competing with complementors: An empirical look at Amazon.com. *Strategic Management Journal*, 39(10), 2618–2642.
- Fletcher, A. (2020). *Digital competition policy: Are ecosystems different?*. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2020\)96/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2020)96/en/pdf).
- FTC. (2022, January 25). *FTC Sues to Block Lockheed Martin Corporation's \$4.4 Billion Vertical Acquisition of Aerojet Rocketdyne Holdings Inc.*. <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2022/01/ftc-sues-block-lockheed-martin-corporations-44-billion-vertical-acquisition-aerojet-rocketdyne>
- Gal, M. and D. Rubinfeld. (2019). Data Standardization. *New York University Law Review*, 94. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3326377
- Geoffrey A. Manne. (2020). Invited Statement of Geoffrey A. Manne on House Judiciary Investigation Into Competition in digital Markets: Correcting common Misperceptions About the State of Antitrust Law and Enforcement. *International Center for Law & Economics*, April, 9.
- Jens Foerderer, Thomas Kude, Sunil Mithas, & Armin Heinzl. (2018). Does Platform Owner's Entry Crowd Out Innovation? Evidence from Google Photos. *Information Systems Research*, 29(2), 444–460.
- Jeffrey Westling, Juan Londoño. (2018, Jan 18). *The Effect of Congressional Antitrust Legislation on Consumers*. American Action Forum. <https://www.americanactionforum.org/insight/the-effect-of-congressional-antitrust-legislation-on-consumers/>
- John Porter. (2021, Jun 23). *iPhone apps as regulatory pressure mounts*. The Verge. <https://www.theverge.com/2021/6/23/22546771/apple-side-loading-security-risk-report-regulatory-pressure>.
- Juan Londoño. (2021, April 15). *Is Interoperability Needed to Address Antitrust Concerns?*. American Action Forum. <https://www.americanactionforum.org/insight/is-interoperability-needed-to-address-antitrust-concerns/>
- Keith N. Hylton. (2003). *Antitrust Law: Economic Theory & Common Law Evolution* 207.
- Kent Walker. (2022, Jan 18). *The harmful consequences of Congress's anti-tech bills*. Public Policy. <https://blog.google/outreach-initiatives/public-policy/the-harmful-consequences-of-congresss-anti-tech-bills/>.
- Nicolas Petit. (2013). *Droit européen de la concurrence*. Montchrestien, 306.
- Nicolas Petit. (2015). Theories of Self-Preferencing Under Article 102 TFEU: A Reply to Bo Vesterdorf. *Competition Law & Policy Debate* 1. CLPD.
- Nicolo Zingales. (2019). Antitrust intent in an age of algorithmic nudging. *Journal of Antitrust Enforcement*, 7(3), 402–403.
- OECD. (2021). *Data portability, interoperability and digital platform competition*. OECD Competition Committee Discussion Paper, 10.
- Pablo Ibáñez Colomo. (2020). *Self-Preferencing: Yet Another Epithet in Need of Limiting Principles*. Forthcoming in (2020) 43 World Competition, 30.
- Peter Alexiadis, Alexandre de Streel. (2020). Designing an EU Intervention Standard for Digital Platforms. European University Institute, Robert Schuman centre for Advanced Studies. *EUI Working Paper RSCAS 2020(14)*, 2.
- Sam Bowman, Geoffrey Manne. (2020). Self-Preferencing: building an ecosystem. *International Center for Law & Economics*, July.
- Sharma, C. (2020). *Concentrated Digital Markets, Restrictive APIs, and the Fight for Internet Interoperability*. The University of Memphis Law Review (forthcoming). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3400980.
- Tom Romanoff. (2022, Feb 02). *Analyzing the Open App Markets Act*. Bipartisan Policy Center. <https://bipartisanpolicy.org/explainer/analyzing-the-open-app-markets-act/>.
- Wolf Sauter. (2020). A duty of care to prevent online exploitation of consumers? Digital dominance and special responsibility in EU competition law. *Journal of Antitrust Enforcement* (Oxford University Press), 419.
- Zachary Basu, Margaret Harding McGill. (2021, Sep 15). *Ex-intel officials claim antitrust could hurt U.S. in China tech race*, Axios. <https://www.axios.com/china-antitrust-big-tech-national-security-d0fb2141-aefe-407c-97ef-8da09cb54b55.html>.
- Zhuoxin Li, Ashish Agarwal. (2016). Platform Integration and Demand Spillovers in Complementary Markets: Evidence from Facebook's Integration of Instagram. *Management Science*, 63(10), 3438–3458.
- [Website]
- 세계 경쟁당국의 온라인플랫폼 규제현황 (1) - 美 하원, 빅테크(Big-Tech)플랫폼 강력규제 5개 법안 발의[Website]. http://www.jipyong.com/kr/board/news_view.php?seq=10415
- American Innovation and Choice Online Act*[Website]. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2992/text>
- Apple presses U.S. lawmakers on dangers of 'sideloading' apps allowed by bill*. (2022, March 5). https://www.reuters.com/technology/apple-presses-us-lawmakers-dangers-sideloading-apps-allowed-by-bill-2022-03-04/?utm_source=reddit.com
- GDPR 번역문[Website]. (2022, Sep 17). <https://gdpr.kisa.or.kr/gdpr/static/gdprProvision.do>

Use vs. Utilize (and Leverage, Too)[Website]. <https://theagrammargeekblog.wordpress.com/2019/12/30/use-vs-utilize-and-leverage-too>

European Parliament[Website]. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0499_EN.html

II. 미국 플랫폼 관련 법안 모순과 국내 시사점

강형구, 강창모, 전성민. (2022). 온라인 플랫폼의 분류 프레임워크 : 국내 플랫폼 사례연구를 중심으로, 정보시스템연구(한국정보시스템학회), 31(1), 59-90.

Aghion, P., & Bolton, P. (1992). An Incomplete Contracts Approach to Financial Contracting. *The Review of Economic Studies*, 59(3), 473-494. <https://doi.org/10.2307/2297860>

Asker, J. (2016). Diagnosing foreclosure due to exclusive dealing. *The Journal of Industrial Economics*, 64(3), 375-410.

Barney, J. B. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99-120.

Barney, J. B. (2001). Resource-based theories of competitive advantage: A ten-year retrospective on the resource-based view. *Journal of Management*, 27(6), 643-650.

Barney, J. B., & Arikan, A. M. (2001). The resource-based view: Origins and implications. *The Blackwell Handbook of Strategic Management*, 5, 124-188.

Boudreau, K. J. (2017). Platform Boundary Choices & Governance: Opening-Up While Still Coordinating and Orchestrating. *Entrepreneurship, Innovation and Platforms*. AGJ Furman, BS Silverman, S. Stern, *Emerald Publishing Limited*, 37, 227-297.

Choi, A., & Triantis, G. (2008). Completing Contracts in the Shadow of Costly Verification. *The Journal of Legal Studies*, 37(2), 503-534. <https://doi.org/10.1086/589665>

Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405. <https://doi.org/10.2307/2626876>

Conner, K. R., & Prahalad, C. K. (1996). A resource-based theory of the firm: Knowledge versus opportunism. *Organization Science*, 7(5), 477-501.

Dewatripont, M., & Tirole, J. (1994). A theory of debt and equity: Diversity of securities and manager-shareholder congruence. *The Quarterly Journal of Economics*, 109(4), 1027-1054.

Dierickx, I., & Cool, K. (1989). Asset Stock Accumulation and Sustainability of Competitive Advantage. *Management Science*, 35(12), 1504-1511. JSTOR.

Foerderer, J., Kude, T., Mithas, S., & Heinzl, A. (2018). Does platform owner's entry crowd out innovation? Evidence from Google photos. *Information Systems Research*, 29(2), 444-460.

Hart, O. (1995). *Firms, Contracts, and Financial Structure*. Clarendon Press.

Hart, O., & Moore, J. (1999). Foundations of incomplete contracts. *The Review of Economic Studies*,

66(1), 115-138.

Hoberg, G., & Phillips, G. (2016). Text-Based Network Industries and Endogenous Product Differentiation. *Journal of Political Economy*, 124(5), 1423-1465. <https://doi.org/10.1086/688176>

Hortaçsu, A., & Syverson, C. (2007). Cementing relationships: Vertical integration, foreclosure, productivity, and prices. *Journal of Political Economy*, 115(2), 250-301.

Kaplan, S. N., & Strömberg, P. (2003). Financial contracting theory meets the real world: An empirical analysis of venture capital contracts. *The Review of Economic Studies*, 70(2), 281-315.

Kretschmer, T., Leiponen, A., Schilling, M., & Vasudeva, G. (2020). Platform ecosystems as meta-organizations: Implications for platform strategies. *Strategic Management Journal*, n/a(n/a). <https://doi.org/10.1002/smj.3250>

Lafontaine, F., & Slade, M. (2007). Vertical integration and firm boundaries: The evidence. *Journal of Economic Literature*, 45(3), 629-685.

Mahoney, J. T., & Pandian, J. R. (1992). The resource-based view within the conversation of strategic management. *Strategic Management Journal*, 13(5), 363-380.

Moore, G. A., & McKenna, R. (1999). *Crossing the chasm*.

Nöldeke, G., & Schmidt, K. M. (1995). Option contracts and renegotiation: A solution to the hold-up problem. *The RAND Journal of Economics*, 163-179.

Nöldeke, G., & Schmidt, K. M. (1998). Sequential investments and options to own. *The Rand Journal of Economics*, 633-653.

Peteraf, M. A. (1993). The cornerstones of competitive advantage: A resource-based view. *Strategic Management Journal*, 14(3), 179-191.

Roth, A. E. (2015). *Who Gets What-And Why: The New Economics of Matchmaking and Market Design*. Houghton Mifflin Harcourt.

제4장 한국

II. 온라인플랫폼사업자의 법적 책임과 한계

강지원. (2020). EU의 온라인 플랫폼 시장 불공정거래행위 규율 강화. 외국입법 동향과 분석(국회입법조사처), 22.

곽관훈. (2018). 온라인 플랫폼사업자와 상거래법제. 기업법연구, 32(1)

김영국. (2020). 온라인플랫폼공정화법 입법안에 관한 법정책 소고. 법과정책연구(한국법정학회), 21(1).

김원모. (2020). 온라인플랫폼 통신판매증개거래의 공정화에 관한 법률안(송갑석의원 대표발의) 검토보고. 국회정무위원회.

- 김원모. (2021). 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(김병욱의원안, 민형배의원안, 정부안) 검토보고. 국회정무위원회.
- 법무법인 지평. (2021, 6. 9.). [온라인플랫폼 특집] 온라인플랫폼 공정화법의 주요 쟁점. http://www.jipyong.com/kr/board/news_view.php?seq=10373&page=1&value=&type=&nownum=1.
- 이금노·서종화·정영훈. (2016). 온라인플랫폼 기반 소비자거래에서의 소비자문제 연구. 한국소비자원.
- 이승민. (2021). 온라인 플랫폼에 대한 합리적 규제 방안. 행정법연구(행정이론실무학회), 64.
- 조기열. (2021). 온라인 플랫폼 이용자보호에 관한 법률안 검토보고. 국회과학기술정보방송통신위원회.
- 최계영. (2021). 유럽연합 디지털 시장 법안 (Digital Market Act : DMA) 주요 쟁점 분석. KISDI Premium Report(정보통신정책연구원), 21(2).
- 한국법령정보원. (2020). 일본「특정 디지털 플랫폼 거래 투명화 법」 고찰.
- 황태호. (2021, 4. 27.). 규제 대상 플랫폼, EU 10개, 일본 5개, 한국 80개. 동아일보. <https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20210426/106623996/1>
- 홍대식. (2021). 온라인 플랫폼과 공정경제 정책. 법학연구(법학연구원), 31(1).
- Economist. (2020, Dec 15). *The EU unveils its plan to rein in big tech*. <https://www.economist.com/business/2020/12/15/the-eu-unveils-its-plan-to-rein-in-big-tech>
- European Commission. (2019, Feb 14). *Digital Single Market: EU negotiators agree to set up new European rules to improve fairness of online platforms' trading practices*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1168The Digital Services Act package[Website]. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>
- European Commission. (2019, Feb 14). *Questions and Answers – EU negotiators agree to set up new European rules to improve fairness of online platforms' trading practices*.
- European Commission. (2016 June). *The use of online marketplaces and search engines by SMEs*. Flash Eurobarometer No. 439(Report). https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-24/fl_439_en_16137.pdf
- OECD. (2019). *Implications of E-commerce for Competition Policy – Background Note*. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2018\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2018)3/en/pdf)
- Silvia Amaro. (2020, Dec 15). *EU announces sweeping new rules that could force breakups and hefty fines for Big Tech*. <https://www.cnbc.com/2020/12/15/digital-markets-act-eus-new-rules-on-big-tech.html> [Website]
- Digital Services: landmark rules adopted for a safer, open online environment*[Website]. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220701IPR34364/digital-services-landmark-rules-adopted-for-a-safer-open-online-environment>
- 「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」の規制対象となる事業者を指定しました[Website]. <https://www.meti.go.jp/press/2021/04/20210401003/20210401003.html>
- 法律第三十八号[Website]. <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/201/pdf/s0802010232010.pdf>

플랫폼 규제 연구 보고서

저자 | 스타트업얼라이언스 플랫폼규제연구모임

- 서희석 교수(부산대 법학전문대학원)
- 최민식 교수(경희대 법무대학원)
- 강형구 교수(한양대 경영대학 파이낸스경영학과)
- 김세준 교수(경기대 법학과)
- 박신욱 교수(경상국립대 법학과)
- 전성민 교수(가천대 경영학부)
- 정혜련 교수(경찰대 법학과)

발행 | 2022.10.11

ISBN | 979-11-973844-4-8(93360)
