

스타트업얼라이언스
아젠다세미나 2024

플랫폼 규제 법안과 디지털 경제의 미래 토론회

2024.1.31.(수) 10:00~12:00

스타트업얼라이언스 &Space

주관



STARTUP
ALLIANCE



Digital
Economy Forum

[발제 1]

한국형 디지털 플랫폼 규제론에 대한
비판과 대안

김현경 교수
(서울과학기술대학교)

한국의 최근 디지털 플랫폼 규제추진에 대한 비판과 대안

김현정*

【목 차】

I. 서론	
II. 한국의 디지털 플랫폼 규제 시도 경과와 비판	3. 사전규제로써 “경제규제”의 부적절 4. 기타
1. 뉴노멀법	
2. 온라인플랫폼 공정화법	IV. 디지털 플랫폼 규제방향
3. 자율규제	1. 한국의 시장 상황
4. 플랫폼 경쟁촉진법(가칭) : EU DMA 벤치마킹	2. 「전기통신사업법」을 “기간통신사업법”으로 재정의
III. DMA式 규제의 한계	3. 「(가칭)디지털 플랫폼 지원 및 경쟁 촉진을 위한 특별 법」 마련
1. 현황 분석 미흡	
2. “게이트키퍼” 지정의 경직성·불 명확성	V. 결론

I. 서론

우리나라의 디지털 플랫폼 시장 상황은 다른 나라와 다른 양상을 보이고 있다. 해외 공룡의 집산지라고 할 수 있는 유럽과 자국 보호주의로 뭉쳐 도종 공룡을 키운 중국시장에 비하면 우리나라의 디지털 플랫폼 시장은 해외공룡과 자국 기업이 경쟁적으로 양립 중이다. 미국, 중국, 한국 플랫폼의 각축장이라고 할 수 있다. 각 국가는 자국 시장의 융성을 꾀하는 규제정책을 도모할 수밖에 없다. 유럽은 해외 공룡에 의해 점령당한 플랫폼 시장에 대하여 당연히 엄격한 규제를 통해 자국의 권위를 세우면서 그나마 어떻게든 자국 기업의 생성을 꾀하고자 할 것이다. 한편 중국은 강력한 자국 기업 보호주의로 플랫폼 시장의 융성을 맞보았으나, 이는 충분한 내수 규모와 공산주의 경제를 표방하는 중국이나 가능한 모델이다. 일본 역시 라쿠텐이라는 자국 기업이 존재하나 대부분 글로벌 공룡에 의해 시장이 지배되고 있는바, 일본 고유의 ‘행정지도’문화를 감안한 자율 독려 정책을 채택한 것은 충분히 이해할만하다. 미국은 플랫폼 기업에 대한 초강수 규제 패키지법(안)을 추진하는 듯 보였으나 글로벌 공룡 플랫폼을 보유한 국가답게 이러한 법안은 모두 폐기되었고 생성형 AI등 차세대 디지털 혁신 서비스를 선도적으로 출시하고 있다. 이렇듯 각 나라는 자국의 이익에 부합하게 규제정책을 추진 중이며, 상당 부분 납득할 만하다. 그러나 우리나라의 규제정책은

* 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 교수, 법학박사

본고는 2024년 1월 31일 세미나 발표를 위한 작성된 것으로 논문으로써 완결성이 부족합니다. 따라서 추후 수정, 보완 후 학술지에 게재할 때까지 일체의 인용을 금합니다.

일관성을 상실한 채 최근 10년간 정치적 상황에 부화뇌동하며 갈피를 못 잡고 있는 듯 보인다. 2017년 플랫폼 서비스를 기간통신산업이나 방송산업처럼 규제하려는 일명 「뉴노멀법」이 적극 추진되었으나, 전문가·학계 그리고 정부의 논리적 반대가 수용되어 무산되었다. 이후 2020년 및 2021년에는 플랫폼 산업을 “대규모유통사업자”처럼 규제하려는 「온라인플랫폼 공정화법」이 또 다시 고개를 들어 업계를 혼란에 빠뜨렸다. 그러나 다행히 디지털 플랫폼에 대한 ‘자율규제’ 의지를 보여온 이번 정부의 정책 전환으로 2023년은 그나마 플랫폼 자율규제 추진의 모델을 형성하기 위한 시발점이 되었다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 시도가 본격적으로 지펴지기도 전에 정부는 또다시 2023년 「플랫폼 공정경쟁 촉진법(가칭)」이라는 초강수를 들고 나왔다. 일정 규모의 플랫폼 기업을 사전에 지정해서 자사우대, 끼워팔기 등 일정한 행위들을 미리 규제하겠다는 것이다. 그 근거로 유럽의 DMA등 플랫폼 시장 규제법을 제시하고 있다. 이는 각 국의 시장환경이 다름을 고려하지 못한 이유가 크다.

올해 국내 이용자 1위 모바일 플랫폼이 카카오에서 유튜브로 바뀐다고 한다.²⁾ 이미 국내 모바일 애플리케이션(앱) 월간 총사용 시간에서 유튜브는 부동의 1위를 차지하고 있으며, 카카오는 2위, 네이버는 3위다.³⁾ 중국 전자상거래 기업 핀둬둬(拼多多)의 자회사인 온라인 쇼핑 플랫폼 '테무'(Temu)는 2023년 10~12월 3개월 연속으로 신규 설치 앱 1위에 올랐다고 한다. 대통령도 언급한 대표적 문제기업 “카카오”가 더 이상 국내에서 얼마만큼 사회적 영향력을 발휘할 수 있을지 의문이다. 우리나라 디지털 플랫폼 시장은 이제 미국, 중국의 각축장일 뿐만 아니라 공정위, 기재부, 방통위 등의 규제 각축장이 되고 있다. 인터넷에 기반한 경제가 국가경쟁력에 미치는 영향이 지대한 만큼 플랫폼 시장의 경쟁력에 영향을 미치는 규제는 신중해야 한다.

따라서 본 고에서는 우리나라 디지털 플랫폼 규제 경과를 분석하고 「플랫폼 공정경쟁 촉진법(가칭)」의 벤치마킹 대상인 DMA에 대한 비판적 분석을 근거로 “한국형 디지털 플랫폼 규제방향”을 제안해 보고자 한다.

II. 한국형 디지털 플랫폼 규제 시도 경과와 비판

1. 뉴노멀법(2017년) : 기간통신사업자처럼 규제

가. 입법배경 및 주요내용

2017년 당시 국회는 플랫폼 사업자에 대하여 사회적 책임을 강화해야 한다는 전제하에 각종 경제적·사회적 의무를 부과하는 「전기통신사업법 일부개정법률안」, 「방송통신발전 기본법 개정안」, 「정보통신망법 일부개정법률안」 등을 추진 중이었는데, 인터넷 시대의 새로운 규범의 창설이라는 의미에서 이러한 법안을 “뉴노멀법”이라 칭하였다.

당시 국회에 제출된 플랫폼 법안의 특징은 두가지로 요약될 수 있는데 i)첫째, 기간통신사업자의

2) 연합뉴스(2024-01-03), “올해 국내 이용자 1위 모바일 플랫폼 바뀐다…카톡→유튜브” (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240103022800017?input=1195m>, 2024.1.4. 최종확인)

3) 지난달 국내에서 모바일로 유튜브를 본 총사용 시간은 약 16억2천897만 시간으로, 2위 카톡(5억945만 시간)과 3위 네이버(3억2천415만 시간)의 각각 3배, 5배가 넘는 수준이라고 한다.

규제원리를 차용하는 것(분담금부과, 경쟁상황평가, 회계정리의무), ii) 둘째, 언론사 유사 역할을 강조함으로 인한 행위규제를 강화(모니터링의무, 공익광고의무 등)하는 것 등이었다.

<뉴노멀법안 주요내용>

- 플랫폼 사업자를 분담금 징수(방송통신발전기금)의 대상으로 추가 : 「방송통신발전기본법 개정안」(김성태 대표발의안⁴⁾ 및 박대출 대표발의안⁵⁾)
- 플랫폼 사업자를 경쟁상황평가 대상으로 추가 : 「전기통신사업법 개정안」(오세정 대표발의안⁶⁾ 및 김성태 대표발의안⁷⁾)
- 플랫폼 사업자를 회계정리의무 부과대상으로 추가 : 「전기통신사업법 개정안」(김성태 대표발의안⁸⁾)
- 플랫폼 사업자에게 “상시 모니터링 의무” 부과 : 「정보통신망법 일부개정법률안」(김성태 대표발의안⁹⁾)

나. 검토 및 추진경과

법안은 다음과 같은 측면에서 강한 비판에 직면하였다.¹⁰⁾ 우선 방송통신발전기금의 충당을 위한 분담금을 플랫폼사업자에게 부과하는 개정안은 헌법상 ‘평등의 원칙’과 ‘비례성 원칙’ 위반으로 위헌적 요소가 크다는 분석이다. 평등의 원칙 위반 관련 분담금 부담주체 즉 방송·기간통신사업자와 사업의 동질성이 인정되지 않으므로 의무자집단의 동질성이 인정된다고 볼 수 없으며, 또한 의무자집단의 동질성이 인정되는 외국사업자에 대하여 집행을 담보할 수 없으므로 합리적 이유 없는 차별에 해당된다는 지적이다. 따라서 부담금을 통하여 수행하고자 하는 특정한 경제적·사회적 과제와 특별히 객관적으로 밀접한 관련성이 없으므로 ‘수단의 적절성’이 인정되지 않으며, 침해되는 해당 플랫폼사업자의 재산권보다 달성하고자 하는 공익이 더 우월하다고 할 수 없으므로 ‘침해의 최소성 및 법익의 균형성’ 역시 인정된다고 보기 곤란하므로 비례의 원칙 위반 소지도 지적되었다.

또한 특수한 유형의 부가통신사업자를 신설하여 이들에게 경쟁상황평가, 회계정리보고의무를 부과하는 것은 「전기통신사업법」상 해당 제도의 도입 취지에 부합하지 않다는 비판을 받았다. 회계정리보고의무, 경쟁상황평가 등의 제도는 기간통신사업이 가지는 고유한 특성을 반영하여 수립된 제도인데 전혀 다른 부가통신사업자에게 동일한 의무를 부과하는 것은 ‘동일서비스 동일규제’ 원칙에 위배될 소지가 있으며 회계정리의무와 관련하여서는 필요최소한의 조사원칙에도 위배될 수 있고, 영업 비밀 및 헌법 제15조의 영업의 자유 침해의 우려 역시 크다는 의견도 제시되었다. 한편 경쟁상황평가의 도입 취지는 정부의 인허가를 통해 공공적 필수재로서 제한된 자원에 대한 사

4) 의안번호 9822(2017. 10. 10.).

5) 의안번호 7074(2017. 5. 30.).

6) 의안번호 7471(2017. 6. 19).

7) 의안번호 8670(2017. 8. 24).

8) 의안번호 8670(2017. 8. 24).

9) 의안번호 9837(2017. 10. 11.).

10) 김현경, 플랫폼 사업자 규제법안에 대한 비파적 검토, 법조, 2018.4 (Vol728); 김현경, “국내·외 플랫폼 사업자 공평규제를 위한 제언”, 성균관법학 (제29권 제3호), (2017. 9).; 이병준, “인터넷 포털의 사회적 책임강화를 위한 입법(안)과 그 문제점: 검색서비스사업자로서의 지위를 중심으로”, 인터넷 법률 (44호), (2008. 10).

용 권한을 부여받은 기간통신사업자들이 그러한 독점적 지위를 활용하여 시장에서의 경쟁을 왜곡하는 것을 막기 위한 것인데 이를 일부 플랫폼사업자에게 적용하는 것은 애초 기간통신사업에 대하여 도입한 취지나 목적에 부합하지 않다는 지적이었다. 그밖에 플랫폼 사업자에게 상시 모니터링의무를 부과한 「정보통신망법 개정안」 역시 ‘침해의 최소화’와 ‘법익의 균형성’ 요건을 충족하지 못해 헌법상 “비례성 원칙”에 위배 되어 민주주의의 근간이 되는 중요한 헌법적 가치인 표현의 자유의 제한을 정당화하기 어렵다는 비판이 제기되었다.

무엇보다도 모든 신설규제(안)들은 ‘탈영토성’·‘글로벌성’이라는 플랫폼서비스의 특성을 반영하지 못하고 있다고 지적이 많았다. 개정안들이 규제를 부과하고자 하는 부가통신서비스는 이미 시장에서 상당한 영향력을 가지고 있는 해외사업자들에 의해서도 널리 제공되고 있으나 제안된 규제들이 이들에게 집행되지 못하고 국내 사업자에게만 적용될 경우 결국 우리 국회가 우리 기업에게만 불리한 경쟁 저해적 시장을 앞장서서 형성하는 결과 초래할 것이라는 것이다. 결국 법안은 국회를 통과하지 못하고 임기만료로 폐기되었다.

2. 온라인플랫폼 공정화법 : “대규모유통사업자”처럼 규제(공정위)

가. 입법배경 및 주요내용

2020년 및 2021년에 걸쳐 온라인 플랫폼 서비스에 대한 강력한 규제법안을 추진하였다. 송갑석 의원이 대표발의 한 「온라인 플랫폼 통신판매중개거래의 공정화에 관한 법률안」,¹¹⁾ 공정거래위원회가 국회에 제출한 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안」¹²⁾, 그리고 전해숙의원이 대표발의 한 「온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률안」¹³⁾이 대표적이다. 이 법안들은 플랫폼 사업자를 ‘갑’으로 전제하고, 이들에게 ‘대규모유통사업자’에 준하는 의무를 부과하며, 계약 표준화, 거래기준 준수 등 정부의 적극적 개입을 담고 있다.

주요 내용을 살펴보면 첫째, 적용대상을 광범위하게 규정하고 있다. 우선 온라인플랫폼 중개서비스에 대하여는 소비자와 이용사업자간 거래의 개시를 알선하는 서비스를 의미한다고 규정하고 있으나, “온라인 플랫폼 중개서비스 등”에 대하여 이러한 알선뿐 아니라 이에 부수해서 이루어지는 광고, 결제 및 배송 지원, 고객관리 등 각종 부가 서비스를 포함시킴으로서 실질적으로 온라인 플랫폼을 통해 이루어지는 모든 거래와 관련된 직간접 행위를 모두 수범대상으로 하고 있다. 특히 “온라인 플랫폼 이용사업자”를 온라인 플랫폼 중개서비스업자와 계약을 체결하여 “온라인 플랫폼 중개서비스 등”을 제공받는 사업자로 규정함으로써 실질적으로 이용사업자와 관련된 거래행위에 대한 사항은 모두 이 법의 적용을 받게 된다. 그리고 적용범위에 있어서 “준거 법률에 관계 없이”라고 규정함으로써 국내 이용사업자와 소비자의 거래 개시를 알선하는 외국사업자에게도 적용됨을 규정하고 있다. 따라서 당시 국내 스타트업 40개 사가 미국 아마존의 혁신 제품 전용 프리미엄 마케팅 플랫폼 ‘아마존 런치패드’에 입점 업체로 선정되었음에 비추어 볼 때, 아마존 역시 이 법의

11) 의안번호 2101835.(2020. 7. 13)

12) 의안번호 2107743(2021. 1. 28)

13) 2020. 12. 11. 이 법안은 그 내용에 비추어 보면 사실상 공정위가 주요 관할인 위 법안들에 대한 대항입법으로서 방송통신위원회가 주된 관할이다.

적용대상이 된다.¹⁴⁾ 또한, 사전에 일정 규모의 사업자를 지정하고 이들을 사전규제의 대상으로 규정하고 있다. 직전사업년도 매출액 100억원 또는 중개거래금액 1,000억원 이상인 사업자 중 대통령령으로 정하는 사업자에게 적용된다고 규정함으로써 이들의 서비스 속성과 관련 없이 일정 규모의 사업자를 일종의 게이트키퍼로 간주한 것이다. 둘째, 거래에 대한 사전규제의 내용을 담고 있다. 서면계약서 제공의무, 계약 내용 법정화, 계약 변경 사전통지의무, 중개서비스 제한 또는 중지에 대한 내용 및 이유의 사전통지의무 등이다. 셋째, 위반행위에 대한 사건처리에 대한 특칙을 규정하고 있다. 서면실태조사, 동의의결 등에 대하여 규정하고 있으며 특히, 손해배상책임과 관련하여 온라인 플랫폼 중개서비스업자가 고의 또는 과실이 없음을 입증한 경우에는 배상책임의 면책을 규정함으로써 고의, 과실의 입증책임을 중개서비스업자에게 전환하고 있다.

나. 검토 및 추진경과

당시 법안 추진에 대한 학계·산업계의 반대와 적용의 실효성에 대한 문제도 제기되었다. 이어 윤석열 정부가 입각하면서 디지털 플랫폼에 대한 공적 규제 대신 이른바 ‘자율규제’ 정책을 채택하면서 해당 법안의 추진은 중단되었다.

3. 자율규제 : 경쟁영역 중심의 자율규제 논의의 한계

정부는 2022년 8월 '플랫폼 민간 자율기구'를 출범하였고 4개 분과(갑을, 소비자·이용자, 데이터·인공지능(AI), 혁신공유·민관협력(거버넌스))에서 각각 현안이 되는 안건을 논의하였다.

< 플랫폼 자율기구 분과별 발표 내용 >

분과	발표 내용	세부 내용
갑을	열린시장(오픈마켓) 분야 자율규제 방안	· 입점계약 관행 및 분쟁처리 절차 개선, 상생 및 입점업체 부담 완화 방안 등
소비자·이용자	열린시장(오픈마켓) 소비자 집단피해 신속대응 방안	· 사기쇼핑몰 등으로 인한 소비자 피해의 확산 방지를 위한 선제적 대응 방안
데이터·인공지능(AI)	플랫폼 검색·추천서비스 투명성 제고를 위한 자율규제 원칙	· 검색·추천 기준 주요 변수 공개 등 의무 및 이행점검 등 실효성 확보방안 규정
혁신공유·민관협력(거버넌스)	플랫폼의 사회가치 제고를 위한 8대원칙 이행 선언	· 포용성 강화, 사회문제 대응, 신뢰구축, 안정성 제고 등 주요원칙과 기업별 사례

* 출처 : 과학기술정보통신부, 보도자료(2023.5.11.) “플랫폼 자율규제 방안 발표회 개최”

그러나 이러한 자율규제 정책은 첫째, 아젠다 선정에 있어서 합의점 도출의 한계, 둘째, 자율규제로 적절한 사안과 그렇지 못한 사안의 식별 곤란, 셋째, 정부의 역할 불분명 등으로 그 한계를

14) 전자신문, 무협 "韓 스타트업 40개사 '아마존 런치패드' 신규 입점", 2021.2.21., <https://www.etnews.com/20210221000048> [최종확인 2023.1.22.]

노출하게 되었다.

일례로 입점업체와 오픈마켓간의 수수료 문제는 사인간 거래의 가격결정의 문제인데, 사적자치의 본질적 부분에 해당됨에도 불구하고 이를 자율규제의 안건으로 논의하는 것이 적절한가의 문제 등이다. 유사하게 독과점·불공정 거래 역시 법 집행의 문제이지, 자율규제의 안건으로는 부적절하다는 지적 등이다.

그럼에도 불구하고 1년 반 정도 실제 이해관계자들이 서로 첨예한 이슈에 대하여 자율적으로 합의 도출하기 위한 논의의 장을 마련했다는 것과 향후 의제 설정의 방향에 대한 시사점을 제공했다는 데 의의를 찾을 수 있다.

더불어 방송통신위원회와 과학기술정보통신부는 플랫폼 자율규제의 법적 근거를 마련하고 이를 확산하여 민생문제에 신속·적극 대응하기 위한 「전기통신사업법」 일부개정안을 추진하였다.¹⁵⁾

4. 플랫폼 경쟁촉진법(가칭): EU DMA 벤치마킹

윤석열 정부는 앞서 언급한 바와 같이 출범과 동시에 디지털 플랫폼에 대한 자율규제 정책을 추진하고자 하였다. 그러나 최근 자율규제 모델을 채택한지 근 2년도 채 되지 않았는데 입장을 선회하여 ‘공식석상에서 카카오의 독과점 행태를 직접 비판하는 등’¹⁶⁾ 공정위가 추진하려는 플랫폼 경쟁촉진법(안)을 지지하는 방향으로 돌아섰다. 2024.1.15. 현 시점에서 법안의 내용이 공개되지는 않았으나, 주요 발표 내용을 보면 첫째, 구체적인 연매출액과 시장 점유율, 이용자 규모 등을 기준으로 ‘지배적 플랫폼 사업자’를 미리 지정해 사전 규제하는 것을 기본 내용으로 한다. 공정위는 이러한 사전 규제의 정량적 기준으로 연매출이 국내총생산(GDP)의 0.075% 이상이면서 이용자 수 750만명 이상 또는 연매출이 GDP의 0.025% 이상이면서 시장 점유율 75% 이상인 플랫폼 기업이면 사전 규제가 가능하다는 방안을 검토 중이다.¹⁷⁾ 둘째, 지배적 플랫폼 사업자에 대해 그간 공정거래법 집행 과정에서 시장에 끼치는 폐해가 큰 것으로 나타났던 끼워팔기·자사우대·최혜요구 대우·멀티호밍 등을 제한하는 것이 핵심이다.

결국 이러한 규제모델의 근거로 EU의 DMA를 제시하고 있으며 일종의 ‘게이트키퍼(Gatekeeper)’와 유사한 특정 규모의 사업자를 지정하여 사전 규제하는 것이 주요 내용이니 만큼 DMA의 상당 부분을 수용하려 하는 것으로 보인다. 이하(III.)에서는 DMA의 문제점을 검토함으로써 아직 검증되지 못한 해외 규제의 수용이 우리 시장에 미칠 부정적 영향을 예측해 보고자 한다.

III. DMA式 규제의 한계

15) 동 법안은 2023년 11월 14일 국무회의에서 의결되었다.

16) 조선일보(2023.11.1.), “尹, 독과점 비판하자... 카카오 “택시 수수료 체계 전면 개편””, https://www.chosun.com/economy/tech_it/2023/11/01/C4HMZNXPKRH2PFDWOU4UMVHMTY/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news (2024.1.23.확인)

17) 조선일보(2024.1.12.), “‘플랫폼법’ 윤곽... 외국 기업 규제 못하고, 국내 유니콘 뒷발만 잡을수도” https://www.chosun.com/economy/tech_it/2024/01/12/FOGMLZOPYFAS5A7KQ4HBU53QYY/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news (2024.1.22. 확인)

한편 공정위에서 제시한 사전 규제의 정량적 기준이, 통계 및 분석, 연구를 통해 도출된 기준이 아니라, 국내에서 활동하고 있는 구글, 메타, 네이버, 카카오, 쿠팡을 포괄하는 것을 전제로 하여 설정된 기준이라는 의심도 제기된다.

1. 현황 분석 미흡

1) 디지털 플랫폼 시장 속성에 대한 분석 미흡

통상 전통적 시장에서 시장지배력은 경쟁저해적이며 경쟁과 양립할 수 없음을 전제로 규제의 근거가 된다. 그러나 “디지털 부문의 시장 지배력은 비디지털 부문과 그 기원이 같지 않고, 소비자 후생 측면에서 반드시 부정적인 결과를 초래하는 것도 아니며, 시장을 위한 활발한 경쟁과 양립할 수 있다”는 견해도 유력하다.¹⁸⁾

또한 플랫폼 생태계를 “네트워크 효과로 인한 승자독식”이라고 일률적으로 단정지어서는 안된다. “규모가 관심을 낳고, 관심이 다시 규모를 낳아 승자독식 시장으로 이어진다”는 관념 혹은 “네트워크 효과는 지배적 기업에게 후발주자가 진입할 수 없는 중요한 이점을 제공한다”는 생각을 넘어서는 것이 필요하다.¹⁹⁾ 후발주자가 반드시 불리하다는 생각에 대한 반증은 이미 사례를 통해 충분하다. 시장 점유율 70%에 달했던 초기 모바일 운영체제 심비안의 파산과 2014년부터 2017년까지 3년 동안 폭발적으로 성장한 스마트헬스 분야의 후발주자 IBM 왓슨을 등이다. 왓슨은 자동화·간소화된 온보딩 프로세스와 53개 파트너로 구성된 생태계를 구축한 덕분에 성장세를 이룰 수 있었다. 그러나 최근 2022년 IBM이 닥터 왓슨을 중심으로 하는 의료 인공지능 사업부 '왓슨 헬스'를 포기하고 매각을 결정한 것으로 파악됐다. 즉 초기 진입과 성공이 장기적·지속적 성공이나 지배력을 보장할 수 있는 것은 아니다. 기술혁신과 이용자의 수요가 진화함에 따라 이용자는 지배적 사업자에 락인(Lock-in)되기 보다는 혁신적 서비스를 제공하는 후발주자로 이동한다. 즉 후발주자도 시장에서 선점할 수 있다.²⁰⁾ 페이스북과 틱톡을 보더라도 페이스북은 짧은 동영상 제작에 있어 효율적인 기술을 개발하지 못했기 때문에 초기 우위를 점한 것만으로는 틱톡의 성장에 맞서기에는 충분하지 않았다.

2) 실증적 조사 미흡

DMA는 이러한 “핵심 플랫폼 서비스”의 공통적인 특징으로 극심한 규모의 경제, 매우 강력한 네트워크 효과, 서비스의 다면성을 통해 많은 비즈니스 사용자와 최종 사용자를 연결하는 능력, 비즈니스 사용자와 최종 사용자 모두의 상당한 의존성, 락인 효과(Lock-in effect), 멀티호밍 하지 않

18) Bruno Jullien, Wilfried Sand-Zantman, The Economics of Platforms: A Theory Guide for Competition Policy, July 2020 available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3502964 (2024.1.22확인). 본 연구에서는 “대부분의 디지털 시장에서 진입 비용이 적다는 점을 감안할 때, 시장이 기울어지기 쉬운 경우에도 네트워크 효과에 대한 이질적인 인식을 악용하여 틈새 시장에 진입할 수 있는 가능성이 있다. 예를 들어, 소셜 네트워크는 소규모 사용자 집단에 집중할 수 있다. 단기적으로 지배적인 대형 네트워크에 대한 위협은 없지만, 이러한 소규모 틈새 경쟁자들은 미래의 도전자가 될 가능성이 있기 때문에 기존 사업자에 대한 역동적인 경쟁 압력을 유지할 것이다.” 고 함으로서 시장지배력이 디지털 플랫폼 경제에서 경쟁촉진과 양립하지 못한다는 점에 반대한다.

19) Michael G. Jacobides, Nikolaus Lang, and Konrad von Szczepanski, What Does a Successful Digital Ecosystem Look Like? Boston Consulting Group, 26 June 2019

20) 위 사례에서 왓슨의 성공 요인은 강력한 사용자 기반(시장 점유율 1위), 다른 산업 분야의 전문성을 제공하는 수많은 파트너(예를 들어 아마존은 67개의 핵심 파트너를 보유하고 있으며, 이는이커머스 동종업체의 약 2배에 달하는 수치로 물류까지 아우르고 있습니다) 등으로 파악될 수 있다.

음, 수직적 통합 그리고 데이터 기반 이점 등을 제시하고 있다.²¹⁾ 그러나 DMA(또는 영향 평가서)는 최종 사용자가 멀티호밍을 하지 않고 플랫폼 간에 전환하지 않는다는(즉, 고정되어 있다는) 입장을 뒷받침하는 구체적인 경험적 또는 기타 증거를 제공하지 못하였으며, 영향평가를 위한 지원 연구 역시 9명의 소비자를 대상으로 연구를 수행한 것으로 보인다.²²⁾ 반면 10개국 11,000명 이상의 온라인 플랫폼 사용자를 대상으로 실증적 설문 조사를 수행한 연구 결과에 의하면, 사용자에게 질문한 모든 플랫폼에 대해 조사 대상 국가마다 평균적으로 멀티호밍이 존재하며, 적지 않은 비율의 사용자가 지난 2년 동안 플랫폼 전환을 결정했다고 응답하고 있다.²³⁾

특히 이커머스 플랫폼은 독과점 경향이 발생한다고 보기 어렵다. 미국의 경우 아마존의 점유율은 약 40%로 추정되며,²⁴⁾ 중국의 경우도 알리바바의 점유율은 지속적으로 감소하여 현재 48%(2021년 62%에서 급감)를 기록하고 있는 반면, JD.com과 핀둬둬가 점유율을 크게 높였고 쿠팡 이서우와 도우인이 그 뒤를 잇고 있다.²⁵⁾ 일본의 경우도 각각 상위 3개 이커머스 사업자의 점유율 즉 아마존 26.0%(또는 26.6%), 라쿠텐 17.4%(또는 26.8%), 야후 쇼핑 6.7%(또는 7.9%)로 발표된바 있다.²⁶⁾

2. “게이트키퍼” 지정의 경직성·불명확성

1) 게이트키퍼 설정 배경과 요건

EU는 관련 시장을 정의하거나 시장 지배력을 평가하거나 특정 관행이 경쟁을 제한할 수 있다는 사실을 입증하는 부담을 감수할 필요 없이 과거에 조사했던 일부 관행을 금지하기 위하여 '핵심 플랫폼 서비스'(검색, 중개, SNS, 동영상 공유 플랫폼, 운영 체제, 메신저, 가상비서, 웹브라우저, 클라우드 컴퓨팅, 광고) 제공자에 해당되는 '게이트키퍼'에게 몇몇 의무와 금지행위를 부과하고 있

21) Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (이하 “DMA”), Recital (2)

22) European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Sunderland, J., Herrera, F., Esteves, S. et al., Digital Markets Act - Impact assessment support study - Annexes, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/230813> available at <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2a69fd2a-3e8a-11eb-b27b-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-302800024> (2024.1.22.확인) p. 480 et seq.

23) P. Akman, “A Web of Paradoxes: Empirical Evidence on Online Platform Users and Implications for Competition and Regulation in Digital Markets” (2022) Virginia Law & Business Review (forthcoming) available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3835280 (2024.1.22.확인)

24) House DM Report, p 15 (“Although Amazon is frequently described as controlling about 40% of U.S. online retail sales, this market share is likely understated, and estimates of about 50% or higher are more credible.”)

25) Financial Times (30 November 2021), Alibaba faces new crocodiles in the Yangtze; Nikkei Asia (19 December 2020), China rethinks the Jack Ma model.

26) JFTC, Report Regarding Trade Practices on Digital Platforms (Business-to-Business transactions on online retail platform and app store) (October 2019), p 16, Available at <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/October/191031Report.pdf> (2024.1.22.확인).

다.

DMA는 핵심 플랫폼 서비스 제공사업자가 "게이트키퍼"로 지정되는 기준을 설정하는 구조를 채택하고 있으며, 그 기준은 i)정량적 지표에 기반한 추정 또는 ii)정량적 기준이 충족되지 않거나 해당 플랫폼이 추정에 이의를 제기하는 경우 별도의 절차("시장 조사")를 거치게 된다.²⁷⁾ 후자의 경우, 핵심플랫폼 서비스 제공자는 "(a) 내부 시장에 중대한 영향을 미치고, (b) 비즈니스 사용자가 최종 사용자에게 도달하는 데 중요한 관문 역할을 하는 핵심 플랫폼 서비스를 운영하며, (c) 사업 운영에서 확고하고 지속적인 지위를 누리고 있거나 가까운 장래에 그러한 지위를 누릴 것으로 예상되는 경우" 게이트키퍼로 지정된다.²⁸⁾ 그러나 "내부 시장에 대한 중대한 영향", "(중요한) 관문", 현재 또는 "예측 가능한", "확고하고 지속적인 지위"라는 개념은 모두 해석과 설명이 필요한데, DMA에는 이러한 개념에 대한 구체적 정의가 없다. 일각에서는 이에 대하여 이러한 조건이 "상당히 유동적"이므로 실제로는 위원회가 게이트키퍼를 지정할 수 있는 충분한 재량권을 부여하게 됨을 의미하며 이와 관련하여 법적 명확성을 훼손될 수 있다고 지적하고 있다.²⁹⁾ 결국 DMA는 "i)매출액/시가총액/시장 가치 및 최소 3개 회원국에서의 핵심 플랫폼 서비스 제공, ii) 활성 사용자 수, iii)플랫폼이 이러한 지표를 충족한 기간"이라는 정량적 지표를 충족하였을 때 "객관적 요건"을 충족한다고 가정(또는 결정)하고 있다. 이러한 게이트키퍼의 지정에 대하여는 다양한 문제점이 제기되고 있다. 그 내용은 다음에서 후술한다.

2) '확고하고 지속적 지위'의 비현실성

우선 현재 또는 '가까운 장래에' '확고하고 지속적인 지위'를 가진 핵심 서비스를 제공하는 플랫폼에 대한 규제가 적절한지 의문이다. "확고하고 지속적인 지위"라는 추정의 근거가 되는 정량적 요소(예: EU 내 매출액 또는 지난 3년 동안의 활성 최종 사용자 또는 비즈니스 사용자 수)가 그러한 기간 이후에도 확고하고 지속적인 지위를 유지할지 여부는 너무나 불명확하기 때문이다.

일례로 경쟁당국 조차도 Facebook과 Instagram의 합병 당시 Instagram이 주요 소셜 네트워크로 성장한 속도를 예측할 수 없었다. 2012년 페이스북이 인스타그램(3천만 명의 팔로워를 보유한 사진 애플리케이션)을 10억 달러에 인수하였고³⁰⁾ 당시 영국 공정거래청(OFT; Office of Fair Trading)의 조사가 이루어졌는데, OFT는 결정문에서 "카메라 및 사진 편집 앱 공급에 있어 Instagram의 비교적 강력한 몇몇의 경쟁자가 존재하고 있으며, 현재로서는 이러한 경쟁자가 Facebook의 새로운 앱보다 Instagram에 더 강력한 제약 요인으로 작용하는 것으로 보인다. 대다수의 제3자는 사진 앱이 독립적으로 광고주에게 매력적이지 않고 소셜네트워크의 보완재라고 생각하는 것으로 나타났다. 따라서 OFT는 이번 거래(Facebook과 Instagram의 합병)로 인해 사진 앱 공급에 있어 경쟁이 실질적으로 감소할 가능성이 현실적으로 존재하지 않는다고 판단한다"라고 언급한 바 있다. 또한 왓츠앱과 인스타그램의 인수에 대하여 FTC는 인수 당시 해당 인수에 대해 경

27) DMA Article 3 paragraph 1, 2, 8

28) DMA Article 3 paragraph 8, Article 17

29) C. Fernández, "A New Kid on the Block: How Will Competition Law Get Along with the DMA?" (2021) 12 (4) Journal of European Competition Law and Practice, p.271.

30) 현재 Instagram은 10억 명 이상의 팔로워를 보유하고 있으며 Facebook은 20억 명 이상의 팔로워를 보유하고 있다.

쟁법상 문제가 없다고 판단하고 인수를 허가하였다. 그러나 합병 후 5년이 채 지나지 않아 Instagram의 활성 사용자 수는 5억 명을 넘어섰고, Facebook에 이어 세계에서 두 번째로 인기 있는 소셜 미디어 네트워크가 되었으며(YouTube 제외), Instagram의 광고주 수는 100만 명 이상으로 증가하였다. 즉 Instagram은 최고의 소셜 미디어 플랫폼으로 등극하게 된 것이다.³¹⁾

유사하게 2005년 MySpace가 NewsCorp에 인수되었을 때 "전 세계 수백만 명의 청소년들이 매일 몇 시간씩 온라인에서 MySpace를 사용"했으니³²⁾ 2004년 12월에 만들어진 Facebook은 3년 만에 주요 경쟁자가 되었고, Facebook 창업 5년 만에(즉, 2009년 12월) 소셜 네트워킹 시장에서 MySpace의 점유율은 66%에서 30%로 떨어졌으며, 2009년 마이스페이스는 1억 달러의 손실을 입었다. Facebook은 창업 5년 만인 2009년에 주요 라이벌인 MySpace를 능가했다.

만약 DMA가 2005년에 시행되었다면 MySpace는 확고하고 견고한 위치를 차지했을 게이트키퍼로 지정되었겠지만 인수된 지 4~5년 만에 사라진 것으로 볼 때 3년간의 지위가 향후에도 확고하고 지속적인 지위로 이어질지에 대하여는 너무나 불명확하다. 이처럼 플랫폼이 시장에서 확고한 위치를 차지하고 있는지 평가하는 것은 특히 어렵고, '견고한' 확고한 위치로 보이지만 실제로는 매우 빠르게 그러한 위치는 무너질 수 있다. DMA의 게이트키퍼 지정은 생태계 간의 경쟁은 파괴적 혁신과 시장을 위한 생태계 간의 싸움을 통해 이뤄진다는 점을 간과한 것으로 이러한 상황에서 과거는 미래를 제대로 예측할 수 없다.³³⁾

3) 데이터 결합 제한

'게이트키퍼'에 부과할 의무 중 일부는 생태계의 기능을 오해한 것으로, 공정성 또는 생태계 내 경쟁 보호라는 명목으로 생태계의 경쟁이나 혁신을 실제로 제한할 수 있다는 비판³⁴⁾을 주목할 필요가 있다.

일례로 게이트키퍼로 하여금 다른 출처(게이트키퍼가 제공하는 다른 서비스도 포함)에서 수집된 데이터와 핵심 플랫폼 서비스로부터 처리된 개인정보를 결합할 수 없도록 하는 것은 플랫폼이 소비자에게 더 나은 가치 제안을 할 수 있도록 서비스를 향상을 위해 사용하는 것을 제한하게 된다. 이러한 제한으로 인해 사용자를 위한 생태계의 가치를 증가시키는 것이 어려워질 수 있다. 사용자에게 제공되는 앱 서비스의 품질 향상을 가능하게 하는 인공지능의 학습에 사용되는 데이터가 현격히 줄어들 수 있다. 소비자가 자신의 데이터를 제공한 서비스가 아닌 다른 서비스에 자신의 데이터가 사용되는 것을 반대할 권리를 가져야 한다는 주장이 타당하다고 하더라도, 게이트키퍼 핵심 서비스의 데이터와 다른 서비스의 데이터를 결합하는 것 자체를 금지하는 것은 해당 서비스가 제공하는 서비스의 품질과 이용자 후생을 제한할 가능성이 매우 높다.

31) 현재 디지털 플랫폼에서의 인스타그램과 왓츠앱의 위치를 보고 당시 인수나 반경쟁적인 독점이라고 주장하는 것은 결과론적인 해석에 불과할 뿐이다.

32) Matthew Graham, The rise and fall of MySpace, Financial Times Magazine, 4 December 4 2009

33) Jenny, Frederic, Competition Law and Digital Ecosystems: Learning To Walk Before We Run (April 4, 2021). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3776274> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3776274> p.40

34) *Id.*, p.40

4) 상호운용성 의무

'게이트키퍼'로 간주되는 플랫폼에 부과되는 비대칭 데이터 공유 규제 또는 상호운용성 의무³⁵⁾는 소규모 경쟁업체가 서비스 품질을 업그레이드하고 규모의 열세를 극복하거나 독립 서비스 제공업체가 플랫폼 자체와 경쟁하여 플랫폼 사용자에게 서비스를 제공할 수 있도록 허용할 수 있다. 그러나 이러한 의무는 플랫폼이 데이터를 축적하려는 유인을 감소시키고 소비자에게 제공되는 서비스의 품질과 혁신에 해로운 영향을 미칠 수도 있다.

즉 상호운용성 의무는 플랫폼 간의 동질성을 높일 수 있지만, 획일적인 표준과 인터페이스가 사용되면 기업은 이러한 표준과 상호운용성 요건을 준수해야 하기 때문에 자체적인 제품과 서비스를 개발할 수 있는 가능성이 제한된다. 이로 인해 혁신의 범위가 제한되고 제품 차별화를 통해 특정 소비자 선호를 충족시킬 수 있는 기회가 제한된다. 상호운용성이 높아지면 상호 보완적인 제품에 대한 혁신과 경쟁이 촉진될 수 있지만, 표준 및 인터페이스 자체에 대한 혁신과 경쟁이 줄어들 수 있으며, 이는 자연 독과점(모든 부정적인 결과를 초래할 수 있음)의 특성을 가질 수 있다. 또한, 보완 제품에 대한 제품 및 플랫폼의 개방은 다른 기업이 제공하는 보완 제품의 상호운용성, 품질 및 안전성을 면밀히 모니터링하지 않을 경우 소비자에게 더 큰 위험을 초래할 수 있다. 디지털 경제에서는 일반적으로 상호 연결성이 높을수록 신뢰성, 보안 및 개인정보 보호와 관련된 위험이 높아질 수 있다. 이러한 (잠재적으로 큰) 상호운용성 비용을 고려할 때, 정책 목표는 완전한 상호운용성 또는 최대 상호운용성이 아니라 혜택과 비용의 균형을 맞추는 최적의 상호운용성 수준이 될 필요가 있다.³⁶⁾ 오히려 EU 경쟁법 역시 TFEU 제102조의 프레임워크에서 "상호운용성을 의무화하는 필수 설비 원칙에 계속 집중하기보다는 지배적 기업이 만든 일방적인 상호운용성 솔루션의 장애를 극복하기 위한 실행 가능한 테스트를 개발하는 것이 더 나을 수 있다"고 권고하고 있다. 미국의 경우도 상호운용성 강제는 일방적인 거래 거부에 대한 대법원의 강제 거래금지 판례와 충돌할 소지가 있다.³⁷⁾ 페이스북이 타사에게 상당한 수준의 상호운용성을 제공하다가 중단한 사건 역시,³⁸⁾ 미국 대법원 판례는 기업이 더 이상 수익성이 없을 때 거래를 중단할 수 있기 때문에 "선개방 후폐쇄 방식(an opened-first-closed-later scheme)의 비난으로 이어지지는 않을 것이다.

무엇보다도 이러한 상호운용성 의무는 페이스북과는 달리 아마존 등 전자상거래 플랫폼에 적용될 이유가 없다. 전자상거래기업은 경쟁 플랫폼에 상호운용성을 제공할 이유가 거의 없기 때문이다.³⁹⁾

35) Article 6(Obligations for gatekeepers susceptible of being further specified under Article 8), 제7항

36) Dr. Wolfgang Kerber, Prof. Dr. Heike Schweitzer "Interoperability in the Digital Economy" Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law, 2017

37) Verizon Communications Inc., v. Law Offices of Curtis Trinko, LLP., 124 S. Ct. 872 (2004); Pacific Bell Telephone Co. v. Linkline Communications, Inc., 129 S.Ct. 1109 (2009)

38) FTC Amended Complaint Facebook, p 3 ("The company supplemented this anticompetitive spending spree with an opened-first-closed-later scheme that helped cement its monopoly by further thwarting nascent rivals.").

39) Toshiaki Takigawa, "What Should We Do about E-Commerce Platform Giants? -The Antitrust and Regulatory Approaches in the US, EU, China, and Japan (March 3, 2022). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4048459> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4048459> (2024.1.12.확인) p.12

5) 데이터 이동(data portability) 의무

데이터로 인한 락인효과(lock-in effect)를 완화시키기 위해 데이터 이동성을 보장하는 것이 효과적이라고 하나, 이에 대한 실증적 자료는 미흡하다. 즉 이론적으로는 설득력이 있을지 몰라도, 경쟁업체가 실제로 이동된 데이터를 사용하여 경쟁 플랫폼을 만들거나 성장시킬 수 있는지 여부를 조사한 사례는 거의 없다.⁴⁰⁾ 많은 대형 플랫폼에서 수년 동안 사용자들이 자신의 데이터를 내보낼 수 있도록 허용해 왔음에도 불구하고 이렇게 이동된 데이터를 기반으로 한 경쟁 제품은 발견되지 않았기 때문이다. 예를 들어, Facebook은 현재의 경쟁 문제가 불거지기 이전인 2010년부터 사용자가 자신의 데이터를 다운로드할 수 있도록 허용하였다. 그럼에도 불구하고 여전히 경쟁자는 나타나지 않았다. 결국 규제당국은 경쟁업체가 이동된 데이터를 사용하여 혁신적인 제품과 서비스를 구축할 수 있다고 가정해서는 안되며, 오히려 데이터 이동성에 지나치게 의존하면 대형 플랫폼 문제를 해결할 수 있는 더 효과적인 방법에 소홀할 수 있다.⁴¹⁾

6) 지정의 실효성

플랫폼이 정량적 추정의 충족에 대하여 이의를 제기할 경우, 즉 방어권을 행사할 경우 게이트키퍼의 결정을 지연시킬 수 있다. 플랫폼은 추정을 반박하기 위해 “충분히 입증된 주장”을 해야 위원회가 지정 결정을 위한 시장 조사를 실시할 수 있는데, 무엇이 “충분히 입증된 주장”으로 간주되는지(그렇지 않은지)도 불분명하다. DMA 리사이트(23)은 플랫폼이 추정을 반박하기 위해 입증하는 논거를 평가할 때 위원회는 “게이트키퍼의 구성 요건과 직접적으로 관련된 요소, 즉 실제 또는 예측 가능한 확고하고 지속적인 지위를 가지고 내부 시장에서 상당한 영향력을 가진 사업자가 운영하는 중요한 게이트웨이인지 여부만 고려해야 한다”고 언급하고 있는데, 이는 DMA 제3조 1항에 규정된 “게이트키퍼”의 정의를 단순히 반복하고 있을 뿐이다. 즉 무엇이 “충분히 입증된 주장”으로 간주되는지(그렇지 않은지) 불분명하다. 또한 플랫폼이 제시한 논거가 “충분히 입증되지 않았거나” 추정을 반박하지 못했다고 판단하는 위원회 결정은 사법부의 검토를 거쳐야 하므로 절차가 길어질 수 있다. 즉 플랫폼이 추정에 대하여 반박하기 위하여 “충분히 입증된 주장”과 법적 이의를 자주(?) 제기할 경우 실제 추정을 통한 게이트키퍼의 지정 역시 그 실효성이 담보될지는 지켜볼 문제다.⁴²⁾

3. 사전규제로써 “경제규제”의 부적절

40) Gabriel Nicholas and Michael Weinberg “Data Portability and Platform Competition: Is User Data Exported From Facebook Actually Useful to Competitors?”, Engelberg Center on Innovation Law and Policy, New York University, November 2019

41) *Id*

42) P. Akman, Regulating Competition in Digital Platform Markets: A Critical Assessment of the Framework and Approach of the EU Digital Markets Act, (forthcoming) (2022) European Law Review, p.8

가. 경제규제(사전규제)와 경쟁법규제(사후규제)

사전규제로써 경제규제와 사후규제로써 경쟁법 모두 시장 실패 또는 시장 지배력과 같은 문제를 다루지만, 그들은 시장개입에 있어서 각각 다른 형태의 방식으로 개입한다.⁴³⁾

1) 경제규제는 일반적으로 특정 영역(a particular sector)의 시장 실패를 해결하기 위해 수행되는데 그 방법은 "특정 영역에 대하여 시장의 자유를 국가가 주도하여 적극적이고 강압적으로 변경하거나 훼손하는 방식"을 포함한다. 반면 사후규제로써 경쟁법은 기업의 특정 형태의 반경쟁적 행위를 금지함으로써 시장 메커니즘의 작동을 강화하고자 한다.⁴⁴⁾ 따라서 사전적 경제 규제가 규범적이고 시장 행위자에게 적극적 작위 의무(즉, 특정 행위의 이행 요구)를 부과하는 반면, 경쟁법은 특정 행위를 금지하고 소극적 부작위 의무(즉, 특정 행위의 금지)를 부과하게 된다.⁴⁵⁾

2) 사전규제는 일반적으로 "시장 실패의 발생을 방지하기 위해 구조적 틀을 만드는" 매우 전형적인 '특정' 영역에 대한 정부 개입 메커니즘으로 인식된다.⁴⁶⁾ 이러한 규제는 일반적으로 다양한 기업의 의사 결정을 직접적으로 제한하며, 이러한 규제에 의해 통제되는 세 가지 주요 의사 결정 변수는 주로 '가격, 수량 그리고 기업의 수(즉, 진입 및 퇴출)'이다.⁴⁷⁾ 반면, 경쟁법은 일반적으로 특정 영역으로 제한하지 않고 시장 전반에 걸쳐 사후적으로 적용되며, 경쟁 문제나 반경쟁적 행위가 발생하면 사안별(case-by-case)로 적용된다.⁴⁸⁾

3) 사전규제의 장점은 사후에 적용되는 경쟁법 규정으로 해결하기 어려운 시장의 구조적 문제를 해결할 수 있다는 것이다. 그러나 이러한 사전규제는 집행을 위해 적용대상 등 규제의 명확성이 확보되어야 하고, 빠르게 변화하는 시장에서는 이러한 명확성을 확보하기 어렵기 때문에 그 실효성이 의문시될 수 있다. 본질적으로 역동적이고 빠르게 변화하는 시장에서 이러한 사전규제는 비효율적일 수 있다.⁴⁹⁾ 한편 경쟁법에 의한 사후규제의 장점은 실제 시장 행위자, 관련 관행 및 법률을 적용하여 특정 관행의 경제적 효과를 사례별로 충분히 분석할 수 있다는 점이다. 특히 이러한 분석은 해당 행위에 의해 발생한 효율성을 고려하여 해당 행위가 궁극적으로 경쟁에 해로운지 여부를 사실에 근거하여 결정하게 된다. 이러한 사례별 분석에 기반한 사후적 경쟁법 적용은 특정 행위와 그 행위가 경쟁, 고객 등에 미치는 영향에 대한 실제 평가가 수반되지 않는 사전 규제보다 향후의 유사한 행위에 대하여도 더 정확한 평가와 분석으로 이어질 수 있다. 그리고 경쟁법 규정은 그 적용영역이 특정영역이 아닌 일반영역으로 광범위하고 유연하기 때문에 특정 규제의무가 적

43) N. Dunne, Competition Law and Economic Regulation: Making and Managing Markets (CUP, 2015). p.3; OECD, Competition Enforcement and Regulatory Alternatives, OECD Competition Committee Discussion Paper (2021), <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-enforcement-and-regulatory-alternatives-2021.pdf>, p.4

44) Dunne, *supra* note 43 p.3.; W. Kip Viscusi, J.E. Harrington, Jr and J.M. Vernon, Economics of Regulation and Antitrust (4th ed MIT Press, 2005) p.357

45) Dunne, *supra* note 43 p.45; OECD, *supra* note 43, p.8.

46) Dunne, *supra* note 43 p.43.

47) Kip Viscusi, Harrington and Vernon, *supra* note 44, p.358.

48) Dunne, *supra* note 43 pp.43-44.

49) Dunne, *supra* note 43 pp.43-44.

용되기 어려운 새로운 시장의 새로운 관행에도 광범위하게 적용될 수 있다. 반면 역동적 시장에서 사후규제 즉 경쟁법의 단점은 그 집행에 상당한 시간이 소요될 수 있다는 점이다. 더욱이 표준화된 경쟁법은 시장의 진입, 확장, 퇴출 등 시장의 구조적 문제를 다룰 수 없다는 것이다.⁵⁰⁾

나. 디지털 플랫폼의 사전규제 부적절성

1) “디지털”은 동일한 규제로 일률적 범위를 확정할 수 있는 특정 영역으로 보기 곤란

DMA는 사전규제를 표방하고 있음에도 불구하고 이러한 사전규제의 속성에 부합하지 않는다. 우선 DMA는 특정 영역에 적용되지 않는다. 오히려 DMA는 특정 기업에 적용된다. 즉, DMA의 규제 범위는 기업이 사업을 영위하는 "특정 영역"이 아니라 특정 기업의 규모와 경제적 중요성(즉, "게이트키퍼"로서의 자격을 부여하는 특성)에 기반한다. DMA의 범위에 속하는 "핵심 플랫폼 서비스" 제공자는 모두 디지털 서비스 제공자이지만, 이들을 경제의 동일한 "특정 영역"에서 운영한다고 볼 수 없다. "디지털"은 별개의 특정 경제 영역(부문)이 아니다. 영국 DCMS 역시⁵¹⁾ "디지털 시장"이라는 용어가 "경제의 모든 부문에서 기업의 디지털 기술 채택률이 증가함에 따라 정의하기 어렵다"고 언급하고 있다.⁵²⁾

농업에서 운송, 보건에 이르기까지 다양한 경제 분야에서 디지털 기술을 활용하고 있다. 특정 '부문'을 생각해 본다면, 예를 들어 특정한 영역별 규제가 적용되는 전기, 가스 등 설비(utilities)와 비교해 볼 수 있다. 그러나 이러한 비교는 디지털 서비스의 역동적이고 이질적인 특성을 간과한 것이다. 따라서 설비(유틸리티)에 적용되는 영역별 접근 방식이 디지털 서비스에도 적용하는 것은 디지털 서비스가 가지는 역동성·변화성·광범위성을 지나치게 단순화하거나 과소평가하는 것이다.

다. 수범자의 동질성이 인정되기 곤란

또한 실제로 DMA가 인식하는 '핵심 플랫폼 서비스'와 이러한 서비스를 제공하는 사업자는 비즈니스 모델과 기술적 관점(예: 온라인 마켓플레이스 vs 운영 체제 또는 온라인 검색 엔진)에서 서로 크게 다르다.⁵³⁾ 예를 들어, 특정 생산 수준에서 보다 경쟁적인 성과를 달성하기 위해 특정 전력 공급 수준에 있는 모든 사업자에게 일련의 규제를 적용하는 전통적인 사전 경제 규제⁵⁴⁾와 달리,

50) 경쟁법 조사에 걸리는 기간의 문제를 설명하기 위해 대표성이 있다고 볼 수는 없지만, 흔히 거론되는 사례는 조사 개시부터 침해 결정 채택까지 거의 7년이 걸린 Google 검색(쇼핑)이다. 그러나 이 사건의 경우 여러 차례의 합의와 두 차례의 이의제기 진술 등을 통해 협상이 진행되었기 때문에 평균적인 집행 절차 기간을 대표한다고 보기는 어렵다. Akman, [supra note](#) p.18

51) Department for Digital, Culture, Media & Sport and Department for Business, Energy & Industrial Strategy (UK) "A new pro-competition regime for digital markets", Consultation Document, July 2021, [106], [178], p. 7

52) 한편 "디지털 부문"이 유엔 표준 산업분류(SIC)를 사용하여 OECD에 의해 별개의 부문으로 분류되고 있으나, "디지털 부문"의 정의에는 "컴퓨터 및 통신 장비 수리", "통신", "컴퓨터 및 전자제품 도매" 등 여러 하위 부문이 포함되어 있는데, 이들 중 어느 것도 DMA의 규제 범위와 관련이 없다"

53) Akman, [Regulating Competition in Digital Platform Markets: A Critical Assessment of the Framework and Approach of the EU Digital Markets Act, \(forthcoming\) \(2022\) European Law Review](#), p.19

54) 실제 영역별 사전 규제가 궁극적으로 관련 시장에서 효과적인 경쟁을 달성하고 경쟁 조건을 확립하

DMA는 서로 경쟁적 또는 상업적 관계가 없는 여러 사업자에게 적용되며, 다양한 시장과 공급망에 걸쳐 적용되게 된다. 이러한 DMA의 특징은 DMA가 전통적으로 이해되는 경제규제의 속성인 특정 영역별 규제라고 보기 어려우며 어떤 시장에 대한 특정 법인의 상대적 중요도에 따라 규제한다는 점에서 비대칭적 기업 규제에 더 가깝다고 볼 수 있다. "기업 규제"는 "행위 규제"와 대비될 수 있는데, 전자는 법인에 적용(예: 등록, 라이선스 발급 등)되고 후자는 활동에 적용(예: 법인의 지위와 무관)된다. 이러한 구분은 특정 서비스를 제공하기 위해 라이선스가 필요한 금융 서비스와 같은 특정 영역에서 특히 중요하다.⁵⁵⁾ 그러나 DMA는 은행이나 기타 금융기관에 대한 규제처럼 특정 시장의 안정성을 보장하기 위한 목적으로 특정 유형이나 사업 분야를 규제하려는 것이 아니라는 점에서 기존의 법인 기반 규제와도 다르다. "게이트키퍼"와 같은 사업 분야는 존재하지 않는다.

즉 DMA는 독자적(독특한) 규제접근방식에 해당된다고 볼 수 있다. 우선 사전규제인 경제규제를 표방하고 있으나, 경제규제의 속성인 "특정 영역"에 제한되는 규제가 아니며, 서로 다른 시장에 속하는 기업들에 대하여 그러한 기업의 특정 활동들을 규제하는 "기업 규제"방식을 표방하고 있지만 그러한 기업들은 특정 영역에 공통적으로 속하는 것이 아니므로 서로 이질적이다. 이러한 독특한 규제 방식으로써 DMA는 행동 규범의 마련을 통해 "기업 규제"와 "행위 규제"를 혼합하여, 기존의 규제체계와는 다른 특정 기업에 적용되는 별도의 경쟁법 프레임워크를 설립하는 것에 가깝다고 보는 견해도 있다.⁵⁶⁾

라. 이질적인 것을 동일하게 규제하는 오류

실제 규제의 일관성 관점에서 볼 때, DMA의 가장 중요한 점은 대상이 되는 게이트키퍼는 비즈니스 모델, 기술, 사용자, 제품/서비스 등이 서로 다르다는 점이다. 즉 DMA는 규제대상이 되는 핵심 플랫폼 서비스의 서로 다른 속성을 고려하지 못하고 있다.⁵⁷⁾ 플랫폼에서 이루어진 예약에 대

는 것을 목표로 하며, 그러한 목표를 달성한 이후에는 철회된다는 점에서 DMA는 그러한 특별 영역을 규제하는 사전규제와는 다르다. P. Ibanez Colomo, "The Draft Digital Markets Act: A Legal and Institutional Analysis" (2021) 12 (7) Journal of European Competition Law & Practice 561, 570. ; A. Ogus, Regulation: Legal Form and Economic Theory (Hart Publishing, 2004) p.5 는 "경제 규제의 주요 기능은 ... 자연 독점과 관련하여 경쟁의 대안을 제공하는 것"이라는 언급은 디지털 경제를 자연독점으로 파악하는 가가 먼저 고민되어야 함을 시사한다고 볼 수 있다.

55) F. Restoy, "Fintech regulation: how to achieve a level playing field", Financial Stability Institute, Occasional Paper No 17, February 2021, available at <https://www.bis.org/fsi/fsipapers17.pdf>. (2024.1.22.확인)

56) "DMA의 경쟁정책에의 밀접성"에 대하여는 France, Germany and the Netherlands "Friends of an effective Digital Markets Act, Non-Paper: Strengthening the Digital Markets Act and Its Enforcement", 27 May 2021, available at <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2021/05/27/strengthening-the-digital-marketsact-and-its-enforcement> 참조; European Competition Network, "Joint Paper of the Heads of the National Competition Authorities of the European Union: How National Competition Agencies Can Strengthen the DMA", 2021, [15]에서는 "... DMA 제안은 위원회를 포함한 다양한 유럽 경쟁 당국의 경쟁법 사례와 부문별 문의에서 제공한 증거를 바탕으로 구축되었다..."고 언급하고 있다. 또한 N. Petit, "The Proposed Digital Markets Act (DMA): A Legal and Policy Review" (2021) 12 (7) Journal of European Competition Law & Practice 529, 529에서는 DMA가 "본질적으로 영역별 경쟁법"임을 언급하고 있다.

57) C. Cennamo and D. Daniel Sokol, "Can the EU Regulate Platforms Without Stifling

한 수수료로 보수를 받는 온라인 여행사 게이트키퍼는 플랫폼의 광고로 보수를 받는 검색 엔진 게이트키퍼와는 매우 다른 비즈니스다. 온라인 여행사는 플랫폼에 숙소를 등록하기 위해 호텔과 계약을 체결하지만, 검색 엔진과 검색엔진의 결과에 링크가 표시되는 웹사이트 소유자 사이에는 일반적으로 그러한 계약과 무관하다. 온라인 여행사와 호텔, 검색 엔진과 웹사이트 소유자 간의 법적 관계의 성격도 근본적으로 다르다.⁵⁸⁾ 이처럼 모든 유형의 핵심 플랫폼 서비스와 게이트키퍼에 무차별적으로 적용되는 단일 규칙은 비즈니스적으로나 법적으로 타당하지 않으며, 모든 서비스와 게이트키퍼에 동일하게 적용될 가능성도 낮다.

DMA 적용 대상이 되는 '게이트키퍼'를 선정하기 위해 통일된 정량적 지표를 채택하고 있으나, 디지털 플랫폼은 분야별로 큰 차이가 있다. 일례로 아마존은 구글이나 페이스북과는 질적으로 다르다. 실제 미국, 중국, 일본의 주요 이커머스 사업자들의 시장 점유율을 보면 페이스북이나 구글과는 극명한 대조를 이루며 독과점 경향이 나타나지 않고 있다. 이는 이커머스가 결코 자연 독점이 아니라 활발한 경쟁을 하고 있다는 것을 보여주며 따라서 이커머스를 이러한 획일적 틀 속에서 사전적으로 금지하는 것은 과도한 규제로 혁신의 역동성을 저해하게 된다.⁵⁹⁾

즉 디지털 플랫폼은 획일적이지 않으며, 각 플랫폼 분야마다 고유한 특성을 가지고 있다. 일례로 페이스북, 알리바바, 우버는 규모 경제와 네트워크 외부효과가 각각 매우 다르기 때문에 집중화 경향도 서로 다르다. 이커머스 플랫폼 영역에서는 중국과 일본이 아마존이나 알리바바의 강세에도 불구하고 다수의 플랫폼을 보유하고 있는 반면, 소셜 네트워크 영역에서는 페이스북이 지배적이다. 구글이 구글+로 이 분야(소셜 네트워크)에 진출하려다 실패한 것이 대표적이다. DMA에서 구상하는 것처럼 판매량과 같은 정량적 지표로 추정되는 모든 '게이트키퍼' 플랫폼에 사전에 획일화된 동일 규제를 적용하는 것은 타당하지 않다.⁶⁰⁾

4. 기타

1) 규제포획이론의 현실화 우려

기업이 이미 규제에서 요구하는 기술을 보유하고 있거나 그러한 기술을 개발하는 데 유리한 위치에 있다면 해당 기업에는 비용이 부과되지 않고 대신 규제가 경쟁사의 비용을 증가시킨다.⁶¹⁾ 이러한 규제가 과연 경쟁을 촉진시킬 수 있을지 신중한 접근이 필요하다. 일례로 GDPR이 시행된 지

Innovation?" Harvard Business Review, 1 March 2021, available at <https://hbr.org/2021/03/can-the-eu-regulate-platforms-without-stifling-innovation>. p.122;

58) P. Akman, "Online Platforms, Agency, and Competition Law: Mind the Gap" (2019) 43 (2) Fordham International Law Journal 209, 275-295; P. Akman, "The Theory of Abuse in Google Search: A Positive and Normative Assessment under EU Competition Law" [2017] (2) Journal of Law, Technology & Policy 301, 330-332.

59) Toshiaki Takigawa, "What Should We Do about E-Commerce Platform Giants? -The Antitrust and Regulatory Approaches in the US, EU, China, and Japan (March 3, 2022). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4048459> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4048459> (2024.1.12.확인) p.6

60) *Id* p.3

61) Bruce Yandle, 'Bootleggers and Baptists in the theory of regulation' in David Levi-Faur (ed.), Handbook on the Politics of Regulation (Edward Elgar 2011), pp.28-29.

3년이 지나고 휴대폰 소프트웨어에 개인정보 보호에 초점을 맞춘 업데이트를 배포하면서 애플과 구글은 '세계 최대의 개인정보 보호 규제 기관'이라는 타이틀을 얻게 된 바 있다.⁶²⁾ 또한 규제기관은 자신의 역할을 수행하는데 필요한 정보를 얻기 위해 피규제자에게 의존하는 경우가 많으며, 피규제자가 규제기관의 유일한 고객이 된다.⁶³⁾ 이러한 규제포획이론이 근래의 플랫폼 규제에 그대로 적용될 경우 결국 경쟁을 촉진시키는 것이 아니라 경쟁을 저해하고 현재의 시장의 지배적 구조를 더 공고히 하는데 기여하게 될 것이다.

2) 반경쟁행위에 대한 재검토

앞서 언급한 Facebook과 Instagram의 합병을 통해서 보았을 때 저커버그는 “생태계가 동일한 서비스 조합을 제공하는 정면 승부보다는 핵심 플랫폼의 다양한 측면 간의 상호작용을 통해 사용자의 가치를 극대화하기 위해 상호 보완적인 차별화된 서비스 조합을 제공함으로써 경쟁한다는 점”을 인식한 것이라고 볼 수 있다. 즉 모바일 사용자에게는 사진공유 앱이 성공적인 소셜 미디어 플랫폼이 되기 위한 서비스 조합의 중요 핵심 요소가 될 수 있음을 간파한 것이다. 소셜 미디어 사용자의 상당수가 개인용 컴퓨터에서 휴대폰으로 이동함에 따라 지금까지 소셜 미디어 서비스에서 중요하지 않았던 요소를 통합한 새로운 서비스가 큰 성공을 거둘 수 있다고 본 것이다. 이는 생태계 간에 역동적인 경쟁이 진화하고 있는 상황에서 의미가 있다고 볼 수 있다.⁶⁴⁾ 즉 디지털 생태계에서 지배적 사업자가 있다는 것은 원만한 경쟁이 이루어지지 못하고 있다는 지표가 아니라, 이러한 지배적 사업자는 오히려 경쟁의 결과라고 보는 것이 더 적절할 수 있다. 이렇게 볼 때 디지털 생태계에서 지배적 사업자는 더 매력적인 커뮤니케이션 서비스의 조합을 제공하는 다른 생태계에 의해 지속적으로 위협받을 수 있다. 결국 이러한 생태계 간의 경쟁은 시장점유율이 아니라 시장을 위한 경쟁이라는 점을 시사한다고 볼 수 있다.⁶⁵⁾

반면 당시 OFT는 합병 당시의 소셜 미디어 시장과 합병 당시의 사진 앱 시장을 그대로(그리고 그대로 유지될 것으로 가정하여) 살펴본 결과, 사진 애플리케이션 시장에는 Instagram의 경쟁자가 존재하고 소셜 미디어 시장에는 Facebook의 경쟁자가 존재한다는 결론을 내렸다. 또한 디지털 사진 애플리케이션 자체가 단기간에 소셜 미디어가 될 가능성은 낮다고 결론지었다. 기존 시장에 대한 경쟁 제한적 관점에서 생각했기 때문에 OFT는 해당 인수가 사진 애플리케이션 기능과 다른 사용자 간의 커뮤니케이션 기능을 결합한 혁신적인 소셜 미디어 제품의 출현으로 소셜 미디어의 비

62) Mark Scott and Vincent Manancourt, 'Google and Apple are the world's biggest privacy regulators' Politico (Brussels, 27 April 2021) <<https://www.politico.eu/article/google-apple-privacy-regulators-gdpr-floc/>> (2024.1.12.확인)

63) 이와 관련하여 Zingales는 경제학자들의 사례를 제시한다. 학술시장에서 독점 데이터에 대한 접근은 경쟁이 치열하므로 이러한 데이터에 접근하기 위해 경제학자들은 그 데이터를 통제하는 산업계나 정치 권력에 부응하려는 인센티브를 갖게 된다. Luigi Zingales, 'Preventing Economists' Capture' in Daniel Carpenter and David A. Moss (eds.) Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit it (CUP 2013), pp.124-125

64) 저커버그는 당시 상황과 관련하여 “이번 인수가 이루어지지 않는다면 사진 공유 애플리케이션과 사용자 간 커뮤니케이션 기능을 갖춘 인스타그램이 페이스북을 밀어내고 지배적인 소셜 미디어가 될 수 있다”고 언급한 바 있다. Jenny, Frederic, Competition Law and Digital Ecosystems: Learning To Walk Before We Run (April 4, 2021). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3776274> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3776274> (2024.1.12.확인) p.32

65) *Id* p.32

즈니스 모델이 변화할 수 있다는 것을 간과한 것이다.

최근 이커머스 영역에서 발생하고 있는 현상도 주목할만하다. 최근 중국에서는 상품 구매 및 보관에서 발생하는 재고 위험을 감수하는 독특한 비즈니스 모델을 갖춘 JD.com⁶⁶⁾ 이 알리바바를 제치고 점유율을 높였고, 소셜 네트워크를 영리하게 활용한 핀둬둬도 눈에 띄게 점유율을 높이고 있다.⁶⁷⁾ 또한 콰이쇼우와 더우인으로 대표되는 중국의 대표적인 짧은 동영상 공유 플랫폼이 이커머스 영역으로 확장하면서 쇼핑을 엔터테인먼트의 한 형태로 전환하고 있다.⁶⁸⁾

디지털 생태계 간의 경쟁을 평가할 때 반독점 및 인수합병의 판단 방식을 수정해야 한다고 해서 경쟁의 근본적 목표인 소비자 후생 보호를 부인하는 것은 당연히 아닐 것이다. 즉 대규모 디지털 생태계의 시장지배적 남용으로부터 소비자를 보호해야 한다는 데는 이견이 없다. 다만 서비스를 제공받는 플랫폼 이용자에 대한 소비자 후생을 어떻게 정의할 수 있는지 신뢰성 있게 평가할 수 있어야 하며, 친경쟁적 행위(거래)와 반경쟁적 행위(거래)를 구분할 수 있어야 한다.⁶⁹⁾

IV. 한국형 디지털 플랫폼 규제방향의 제안

1. 한국의 시장 상황

가. 시장점유율

“인터넷트렌드”에 의하면 2024년 1.20 기준 검색엔진 점유율은 네이버 58.2%, 구글 31.78%, 다음 4.51%, MSbing 2.63%인 것으로 나타났다. 23년 1월1일부터 24년 1월 14일까지의 기간내 변화를 보면 네이버는 5.63% 낮아졌으며 구글은 3.34%, 빙은 0.63% 증가했다.



출처 : 인터넷트렌드, <http://www.internettrend.co.kr/trendForward.tsp> (2024.1)

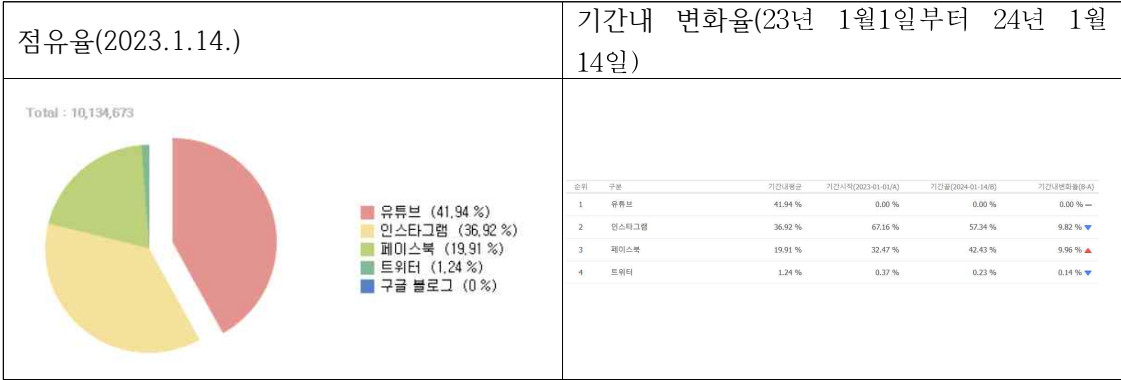
66) GMA, Top Difference Between Taobao, Tmall & JD.com? (9 March 2021), available at <https://marketingtochina.com/e-commerce-in-china-know-your-marketplaces/> (2024.1.12.확인)

67) Wu Zhao et al., How to Maintain the Sustainable Development of a Business Platform: A Case Study of Pinduoduo Social Commerce Platform in China (12 November 2019), available at <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/22/6337/htm> (accessed 1 March 2022).

68) Financial Times (30 November 2021), Alibaba faces new crocodiles in the Yangtze.

69) Id., p.34

SNS 점유율은 유튜브 41.94%, 인스타그램 36.92%, 페이스북 19.91% 트위터 1.24%인 것으로 나타났다. 23년 1월1일부터 24년 1월 14일까지의 기간내 변화를 보면 유튜브는 변동 없으며, 인스타그램은 9.82% 낮아지고, 페이스북은 9.96% 높아진 것으로 나타났다.



출처 : 인터넷트렌드, <http://www.internettrend.co.kr/trendForward.tsp> (2024.1)

나. 혁신 기업의 진입/투자

중소벤처기업부에 의하면 고금리·고물가·고환율등 복합 위기로 2022년 벤처투자는 전년 대비 11.9% 감소하였으나 다만 미국(△30.9%), 이스라엘(△40.7%) 등에 비해 상대적으로 양호한 것으로 보고 있다.

2022년 한국 유니콘 기업으로 등록된 기업은 CB Insights 기준 14개, 중소기업벤처부 기준 22개로 역대 최다를 기록했다. 2021년 18개였던 국내 유니콘 기업은 2022년 7곳이 추가되어 25개사로 이 중 3곳이 상장과 M&A로 졸업하면서 2023년 상반기 기준 국내 유니콘 기업은 총 22개를 기록했다. 이를 통해 한국은 2022년 말 기준 유니콘 기업을 10개 이상 보유한 국가가 되었다(미국 △488개 △중국 170개 △인도 55개 △영국 37개 △독일 25개 △이스라엘 21개 △프랑스 20개 △캐나다 16개 △브라질 15개 △한국 14개 순, CB Insights기준).

< 국내 기업가치 1조원 돌파 이력기업 및 현재 유니콘기업 현황 >

기업명	분야	CB Insights	현재 유니콘기업	비고
옐로모바일	모바일	○	○	-
엘앤피코스메틱	화장품	○	○	-
비바리퍼블리카	핀테크	○	○	-
야놀자	O2O서비스	○	○	-
위메프	전자상거래	○	○	-
지피클럽	화장품	○	○	-
무신사	전자상거래	○	○	-
컬리	신선식품 배송	○	○	-
직방	부동산중개	○	○	-
버킷플레이스	전자상거래	○	○	-
리디	콘텐츠 플랫폼	○	○	-
아이지에이웬스	빅데이터 플랫폼	○	○	'22년 신규
메가존클라우드	클라우드 서비스	○	○	'22년 신규
트릿지	데이터 및 무역 플랫폼	○	○	'22년 신규
두나무	핀테크	x	○	-
A사(기업명 비공개)	도·소매업	x	○	-
당근마켓	전자상거래	x	○	-
빗썸코리아	핀테크	x	○	-
여기어때컴퍼니	O2O서비스	x	○	'22년 신규
오아시스	신선식품 새벽배송	x	○	'22년 신규
시프트업	모바일 게임 개발	x	○	'22년 신규
한국신용데이터	소상공인 전문 SaaS	x	○	'22년 신규
우아한 형제들	O2O서비스	△	x	M&A
에이프로젠	바이오	x	x	M&A, '22년 졸업
티몬	소셜커머스	x	x	M&A, '22년 졸업
C게임즈	게임	△	x	IPO(코스피)
쿠팡	전자상거래	△	x	IPO(美, NYSE)
크래프톤	게임	△	x	IPO(코스피)
하이브	엔터테인먼트	x	x	IPO(코스피)
카카오게임즈	게임	x	x	IPO(코스닥)
더블유게임즈	게임	x	x	IPO(코스피)
필어비스	게임	x	x	IPO(코스닥)
잇츠한불	화장품	x	x	IPO(코스피)
쏘카	카셰어링	x	x	IPO(코스피), '22년 졸업
34개		14개	22개	-

※ (참고) △ : 과거 CB Insights에 유니콘기업으로 등재됐으나 제외된 기업

라. 해외기업과 토종기업 간 경쟁

국내 디지털 플랫폼 시장은 검색, 이커머스, 동영상, SNS등 서비스별로 각각 차이가 있지만 유럽, 중국, 미국, 일본 등과는 다른 양상을 보이고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 중국은 해외기업의 서비스 제공을 제한하며 자국기업을 주요 서비스 제공자로 양성한 유형이라고 할 수 있다. 미국은 혁신기술과 자본력을 바탕으로 자국 서비스가 대세를 이루고 있다. 반면 유럽은 해외 공룡기업이 시장의 주된 플레이어로 작용하고 있으며, 일본은 라쿠텐이라는 제2사업자가 있지만 대부분 해외 공룡이 시장을 선점하고 있다. 반면 우리나라는 네이버·카카오·쿠팡·배달의민족 등 국내 서비스가 시장에서 상당한 점유율을 차지하고 있지만 구글·페이스북(인스타그램)·틱톡 등 해외 서비스와 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 글로벌 플랫폼과 자국에서 경쟁관계에 있는 거의 유일한 경우라고 볼 수 있다.

종합하면 우리나라의 대표적 디지털 서비스를 보면, 특정 기업이 지배력을 보유하고 있다고 보기 어려우며, 3-5개 기업이 상호 치열하게 경쟁하고 있다. 지속적으로 혁신 기업(당근마켓, 여기어때, 빗썸 등)이 시장에 진입, 등장하고 있다. 멀티호밍이 이루어지지 않고 있다는 실증적 증거도 없다. 무엇보다도 해외 공룡과 치열하게 경쟁하고 있다.⁷⁰⁾

70) 다만 이는 정부의 공식 조사결과가 아닌 특정 조사 결과(인터넷트렌드)를 인용했다는 점에서 통계의

이러한 우리의 상황에 DMA式 규제를 도입하는 것은 타당하지 않다. DMA는 강력한 네트워크 효과로 인한 신규 혁신기업의 진입 곤란, 反 멀티호밍, 강력한 락인효과 등을 전제로 도입된 규제다. 그러나 현재 우리나라의 상황은 유럽의 시장과 다르며, 오히려 DMA式 규제를 도입할 경우 투자 저해, 해외 기업의 지배력 강세 등으로 인해 유럽시장처럼 전락할 수 있다. 이하에서는 우리 시장에 적합한 규제방향을 제안해 보고자 한다.

2. 「전기통신사업법」을 「기간통신사업법」으로 개편

1) 「전기통신사업법」의 법적 성격의 한계 : 기간통신사업자 규제법

우선 「전기통신사업법」의 태생적 특성에 비추어 볼 때, 현재의 디지털 플랫폼을 전제한 법률이라 볼 수 없다. 즉 전기통신사업법의 입법과정을 보면, 전형적인 기간통신사업을 규율하기 위한 법임을 알 수 있다. 「전기통신사업법」의 전신이라고 할 수 있는 1983년 제정된 공중전기통신사업법⁷¹⁾은 전보, 가입전화, 위탁자동집단전화, 가입전산, 정보통신을 공중전기통신으로 규율한 것으로 인터넷이 보편화 되기 전의 유선 전화 중심의 통신규제법이라고 할 수 있다. 1991년 전부 개정된 「전기통신사업법」에 의하면⁷²⁾ 처음으로 부가통신사업을 규정하고 있다. 전기통신사업은 전기통신회선설비를 설치하고 전기통신역무를 제공하는 기간통신사업과 기간통신사업자로부터 전기통신회선설비를 임차하여 전기통신역무를 제공하는 부가통신사업으로 구분하고, 기간통신사업은 제공하는 전기통신역무가 기술적·지역적으로 제한된 것인지의 여부에 따라 일반통신사업 및 특정통신사업으로 세분하였다. 그리고 기간통신사업인 일반통신사업과 특정통신사업에 대하여 구체적으로 규정하고 있다. 반면 부가통신사업에 대하여는 "기간통신사업자로부터 전기통신회선설비를 임차하여 전기통신역무를 제공하는"것으로 규정한 바 작금의 디지털 플랫폼을 상정할 수 없으며, 전기통신사업법 자체가 기간통신사업의 설비규제를 주된 내용으로 한 것임을 알 수 있다. 이후의 제개정연혁을 보더라도 대부분 기간통신사업을 위한 설비규제 중심으로 규정되어 있다.

2) 이질적인 것을 동일한 법에서 규율하는 오류 시정 : 설비기반 규제의 전이

디지털 플랫폼의 주된 소관 법률이 「전기통신사업법」이다 보니, 기간통신사업자에 대한 설비기반 규제를 속성이 다른 디지털플랫폼에 적용하려는 시도가 왕왕 발생하게 되었다.

앞서 뉴노멀법의 방송통신발전기금 부과, 경쟁상황평가, 회계분석보고 등이 대표적이다. 이는 디지털 플랫폼 산업이 융성하기 전에는 시도되지 않았으나, 디지털 경제가 발전하면서 동일법 내에 규정되어 있는 기간통신사업자에 대한 의무를 ‘전기통신사업’이라는 동일한 틀에 확장하여 적용하려는 잘못된 시도가 반복되어서는 안 될 것이다. 속성이 다른 것을 하나의 법에서 규율함으로써 설비규제방식이 디지털 플랫폼에 전이되는 오류를 막을 필요가 있다.

신뢰성에 한계가 있다.

71) 시행 1984. 9. 1. 법률 제3686호, 1983. 12. 30., 제정

72) [시행 1991. 12. 11.] [법률 제4394호, 1991. 8. 10., 전부개정]

3) 디지털 플랫폼 생태계의 안정적 정책추진 기반 정립 필요

디지털 플랫폼 생태계가 국가경제에 있어서 중요한 비중을 차지하게 된 만큼 안정적 정책추진을 위한 법적 기반이 필요하다. 이러한 안정적 정책추진 기반이 부재하여 지난 10년간 디지털 플랫폼 정책은 규제와 비규제, 자율규제의 혼란 속에서 디지털 플랫폼의 본질적 속성이 무시된 채 기간통신사업이나 대규모유통사업 등 잘못된 위치에 설 위험을 경험하였다.

이러한 상황변화를 반영하여 「전기통신사업법」의 ‘부가통신사업’에 대한 부분을 전부 삭제 후 「(가칭) 디지털 플랫폼 지원 및 경쟁촉진을 위한 특별법」으로 이관하되, 그대로 옮기는 것이 아니라 법의 필요성, 실효성 등에 대하여 추가 검토 후 내용을 수정, 보완하여 이관한다.

3. 「(가칭)디지털 플랫폼 진흥법」 마련

가. 기본원칙

디지털 플랫폼 생태계의 특성을 반영하여 안정적 정책추진을 위한 입법의 마련이 필요하다. 특히 이러한 입법은 디지털 속성을 고려하여 다음과 같은 기본원칙이 반영되어야 할 것이다.

우선 첫째, 혁신의 창출을 위해 사전규제는 지양되어야 한다는 원칙이다. 시장의 빠른 변화와 이동성 및 역동성에 비추어 볼 때 사전규제는 서비스를 특정 규제의 틀 안에 가두어 혁신을 저해하게 된다. 디지털 서비스의 경우 시장의 수요 및 기술발전에 따라 계속 진화되며 발전하기 때문에 정형화되지 않으며 실체를 특정하기 어렵다.⁷³⁾ 관련 기술의 발전, 기업의 혁신 및 산업생태계의 역동성 등으로 혁신이 매우 빠르게 나타나며 서비스 간 융합으로 인해 경쟁의 실체를 파악하거나 및 불공정행위 등의 판단이 쉽지 않다.⁷⁴⁾ 또한 앞서 살펴본 바와 같이 이용자는 혁신적 서비스를 향해 이동하며, 특히 시장의 진입장벽이 낮아 시장점유율의 변동이 매우 유동적이거나 큰 경우가 많다. 실제로 네트워크 효과가 심각한 고착효과의 문제를 야기한 바가 있는지 의심스러우며 네트워크 효과로 인한 고착이 실현되는 경우는 매우 드물다고 보는 학자도 있다.⁷⁵⁾ 특히 최근 들어 급 성장하고 있는 기술혁신에 비추어 볼 때 다면적 플랫폼의 경우에는 동태적 경쟁이 작용하고 있고 빠른 속도로 변화하고 있어서 기존의 시장점유율이 높은 기업도 잠재적 진입기업과 실질적인 경쟁을 하면서 시장 확보를 위한 경쟁(competition for market)이 끊임없이 일어나고 있기 때문에 항상 더 효율적인 새로운 플랫폼이 기존 플랫폼을 대체할 수 있는 극단적인 경합시장이라 한다.⁷⁶⁾

73) 인터넷 포털의 경우, 처음에는 검색 서비스를 주로 제공하였으나 이제는 날씨, 지도 등의 다양한 부가 서비스와 게임, 상거래 등을 직접 제공한다. 대표적인 동영상 서비스 제공 서비스인 YouTube도 이제는 검색 및 실시간 방송 서비스를 제공하고 있고, 서비스의 범위도 지속적으로 변화하고 있다.

74) 김현경. (2019). 스타트업 혁신·경쟁 저해 규제에 대한 비판 -「전기통신사업법」상 실태조사 규정을 중심으로. 4차산업혁명시대 스타트업 혁신을 위한 규제개혁토론회 자료집, 신용현의원실. 19쪽

75) Katz, M. L., Shapiro, C. (1985). Network externalities, competition, and compatibility. *The American economic review*, 75(3), 424-440. 참조

76) Bernardo Caillaud and Bruno Jullien.(2001). Chicken and egg: Competing matchmakers. Available at SSRN 278562.; 황창식. (2009). 다면적 플랫폼 사업자에 대한 공정 거래규제. 정보법학, 13, 116쪽

따라서 이러한 시장의 특성상 우리나라 디지털 플랫폼 기업의 경쟁력을 제고하기 위해서는 사전규제는 지양되어야 한다.

둘째, 글로벌 경쟁력 증진 원칙이다. 플랫폼을 기반으로 하는 디지털 서비스는 각종 재화나 서비스 매개가 인터넷이라는 가상의 공간에서 이루어지므로 서비스의 경계 역시 탈영토성(un-territoriality)을 전제로 한다. 따라서 시장의 범위를 지역적 범위로 제한하기 곤란하며, 글로벌 경쟁성을 띠게 된다. 따라서 국경에 기반하여 규제 설정과 집행을 전제 하고 있는 규범체계를 그대로 디지털 서비스에 적용하는 것은 규범 집행의 실효성에 의문에 제기하게 만든다. 다시 말해 디지털 서비스의 탈영토성으로 인해 영토를 기준으로 시민과 국가를 연계하여 법규의 적용을 결정하는 기존 기준이 그대로 적용되기 힘들다.⁷⁷⁾ 따라서 실효성이 의심되는 ‘역외적용’ 규범과 갈라파고스적 규제를 지양하고 모든 시장의 탈국경성을 감안하여 글로벌 경쟁력 증진에 기여하도록 설계되어야 한다.

셋째, 협력적 거버넌스의 설계 원칙이다. 행정조직의 결정에 앞서서 해당 행정업무가 확정되어야 하므로 디지털 혁신과 관련된 정책추진 주체를 결정함에 있어서 우선 업무영역이 확정되어야 한다. 그러나 디지털 혁신 업무영역은 기술에 연동되는 특성을 지닌바 지속적으로 기술이 발전, 변화하기 때문에 그 업무영역이 고정적이지 않다. 또한 그 범위가 거의 전 부처의 영역에 걸쳐있기 때문에 여타 업무와 같이 단일 부처가 업무를 독점적으로 관장하기 어렵다. 즉 새로운 기술이 끊임 없이 출현하고 정보기술의 융합에 따라 새로운 업무 영역들이 계속 창출되기 때문에 기존의 업무 분장 기준에 따라 관할 부처를 정하기가 매우 어렵다.⁷⁸⁾ 디지털 혁신의 기반이 되는 플랫폼의 군집시장(Cluster Markets)에서도 나타난다. 인터넷 관련 시장에서는 하나의 사업자가 여러 서비스를 동시에 제공하는 사례가 많다. 이용자들은 특정 포털에 접속해 정보를 검색하고 소통하며 지도, 쇼핑, 커뮤니티 서비스 등을 이용한다. 따라서 플랫폼 정책 및 규제와 관련하여 모든 정부 부처가 관여되며, 기존의 전통산업과 경쟁상황에 대한 갈등 요인을 내포하게 된다. Airbnb, Uber 등이 기존의 숙박, 택시 산업과 겪는 갈등은 이러한 특성이 드러난 대표적 사례이다. 그러므로 디지털 플랫폼 정책 추진을 위해서는 협력적 정책추진 거버넌스가 설계되어야 한다. 또한 앞서 언급한 빠른 이동·변화성과 혁신 기술 수용성을 감안할 때 “전문성에 기반한 변화관리”를 실현할 수 있는 거버넌스의 설계도 중요하다.

넷째, 이용자(혹은 소비자) 후생의 증진이다. 앞서 언급하였듯이 “통상 전통적 시장에서 시장지배력은 경쟁저해적이며 경쟁과 양립할 수 없음”을 전제로 규제의 근거가 된다. 그러나 디지털 부문의 시장 지배력은 비디지털 부문과 그 기원이 같지 않고, 소비자 후생 측면에서 반드시 부정적인 결과를 초래하는 것도 아니며, 시장을 위한 활발한 경쟁과 양립할 수 있다.⁷⁹⁾ 데이터 결합의

77) 김현경. (2017). 국내·외 플랫폼 사업자 공평규제를 위한 제언. 성균관법학, 29(3), 75-109쪽.

78) 정충식, 국가정보화 이론 및 추진체계 정립방안, 한국행정학회 동계학술대회 자료집, 2008. 5면

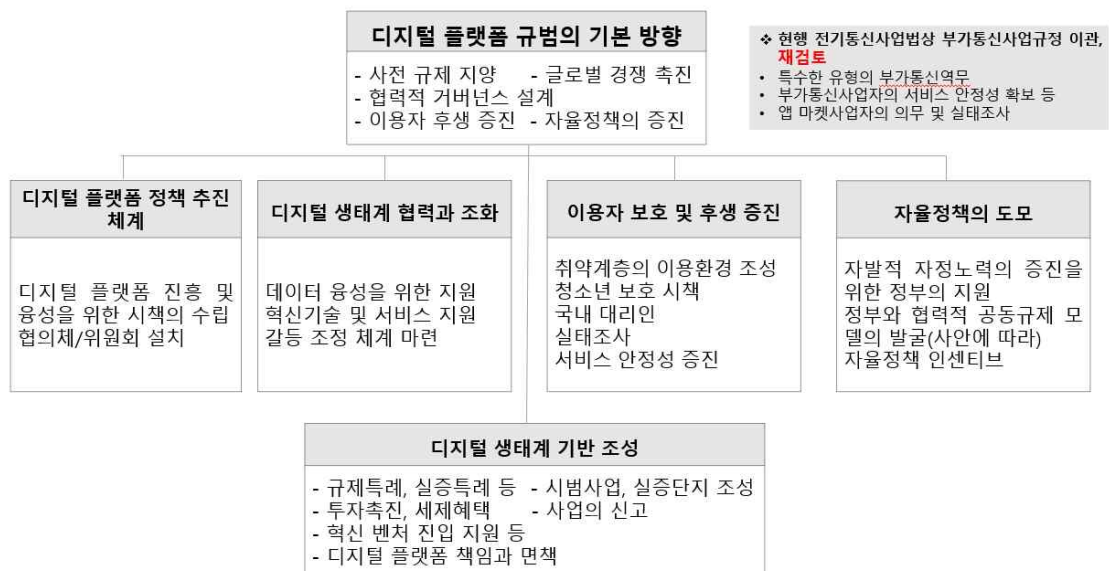
79) Bruno Jullien, Wilfried Sand-Zantman, The Economics of Platforms: A Theory Guide for Competition Policy, July 2020 available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3502964 (accessed on January 14 2021). 본 연구에서는 "대부분의 디지털 시장에서 진입 비용이 적다는 점을 감안할 때, 시장이 기울어지기 쉬운 경우에도 네트워크 효과에 대한 이질적인 인식을 악용하여 틈새 시장에 진입할 수 있는 가능성이 있다. 예를 들어, 소셜 네트워크는 소규모 사용자 집단에 집중할 수 있다. 단기적으로 지배적인 대형 네트워크에 대한 위협은 없지만, 이러한 소규모 틈새 경쟁자들은 미래의 도전자가 될 가능성이 있기 때문에 기존 사업자에 대한 역동적인 경쟁 압력을 유지할 것이다." 고 함으로서 시장지배력이 디지털 플랫폼 경제에서 경쟁촉진과 양립하지 못한다는 점에 반대한다.

제한, 상호운용성 의무 등도 소비자 후생 측면에서 검토될 필요가 있다. 또한 디지털 플랫폼 기반 서비스는 비용을 지불하는 소비자 후생과 차별화된 무료 서비스 이용자 후생에 대한 내용도 검토될 필요가 있다.

다섯째, 적극적 자율정책의 증진 원칙이다. 자율규제에 적합한 영역의 특징에 대하여 “추상적인 리스크는 존재하지만, 구체적인 리스크가 명확히 드러나지 않는 분야, 민간 주도의 자율적인 기술 발전이 중요한 분야, 시장 행위자의 기술에 대한 지식과 전문성이 규제 입안자·집행자보다 월등한 분야, 인터넷과 표현의 자유 등 자율성 보장을 통해 수호해야 하는 가치가 존재하는 경우” 등을 지적하는 견해가 있다.⁸⁰⁾ 혹은 자율규제의 장점이 잘 작동할 수 있는 영역이어야 하므로 문제해결의 신속성과 유연성이 중요한 영역이 자율규제가 적절한 영역으로 제안될 수 있다. 모두 타당한 지적이다. 그러나 가장 핵심은 행정(정부)규제가 적용되어서는 안 되거나 부적절한 영역이 자율규제의 영역이라는 것이다. 디지털 플랫폼 분야에서 그동안 제안된 행정(정부)규제에 대하여는 그 필요성과 정당성에 많은 의심이 있었고, 그러한 의심을 능가할만한 공적 개입의 정당성, 즉 공익적 가치가 증명되지 못하였다. 그렇기 때문에 민간의 사적 자치의 존중이라는 시장의 기본원칙이 적용되어 그러한 ‘사적 자치’의 연장선에서 자율규제가 논의되는 것이다.⁸¹⁾ 온라인 플랫폼 기업 스스로 또는 자율규제기구를 통해 해결해야 하는 의제가 명확히 설정되고, 그러한 의제 해결을 위한 자율적 체계를 만들어 나갈 수 있도록 정책적 지원 등 정부가 역할을 규정하는 것이 필요하다.

나. 주요 내용

앞의 기본원칙을 반영하여 「(가칭)디지털 플랫폼 진흥법」에 규정될 주요 내용을 제안하면 다음 그림과 같다.



80) 선지원, “규제 방법의 진화로서 자율규제의 실질화를 위한 연구”, 행정법연구(제64호), (2021. 3.), 110-113면.

81) 김현경, 온라인플랫폼 ‘자율규제기구’의 적합 유형에 대한 검토, 법조 제71권 제6호(통권 제756호), 법조협회 2022. 12. 28. 7~61면

V. 결론

궁극적으로 광범위한 사업영역의 디지털 플랫폼 사업자를 동일한 기준으로 사전규제 대상으로 일률적으로 지정하는 것은 몇 가지 근본적 의문을 제기하게 된다.

우선 이러한 규제 방식은 디지털로 유발된 경쟁 문제를 전반적으로 해결하기 위한 것이 아니라 소수의 초대형 플랫폼이 제기하는 문제 중 일부에 국한하여 제기한 것이며, 이에 대한 명확한 근거도 제시하지 못하고 있다. 따라서 「플랫폼 공정경쟁 촉진법(가칭)」이 이러한 DMA를 표방하고자 한다면 그러한 법안은 디지털 분야 전반의 경쟁과 혁신을 촉진하려는 의욕보다는 이러한 대형 플랫폼에 대항하려는 정치적 의도에 의해 추진되는 것이라는 추측을 피하기 어렵다.⁸²⁾

다음으로 디지털 생태계의 특징(생태계 내 특징 및 생태계 간 특징)을 간과하고 있다. 특히 핵심 플랫폼이 자신이 제공하는 서비스와 제3자 보완자가 제공하는 서비스 간의 상호보완적 관계를 통해 서로 이질적인 것 같은 생태계 간의 경쟁을 촉진하는데 기여할 수 있다는 점을 간과하고 있다.

그리고 이용자(소비자)의 후생은 뒤로 한 채 특정 규모의 기업에 대한 문제점에 모든 원인을 전가하고 있다. 생태계의 핵심 플랫폼이 알고리즘을 훈련하는 데 사용할 수 있는 데이터에 대한 접근을 제한하면 이용자(소비자)에게 제공하는 서비스의 품질이 저하되는 바람직하지 않은 결과를 초래할 수 있다. 플랫폼의 상호운용성과 관련된 장단점과 데이터 이동성의 한계 역시 충분히 고려하지 못한 것으로 생각된다. 또한 생태계 간의 경쟁은 기존 시장에서의 기업 간 시장 점유율 경쟁이 아니라 파괴적 혁신을 통한 시장 경쟁이라는 사실 등을 고려하지 못하고 있다.

경제적 포퓰리즘 또는 이데올로기의 정치적 압력에 영향을 받은, 비효율적이며 경쟁이나 혁신을 제한할 수 있는 잘못된 결정을 내리는 위험은 피해야 한다. 이를 피할 수 있는 유일한 방법은 경쟁법 집행과 디지털 서비스 규제 환경 설계가 분석적이고 관련성이 높으며 예측 가능한 근거를 바탕으로 이루어질 수 있도록 철저한 연구와 조사를 전제로 규범을 설계하는 것이다.

82) Jenny, Frederic, Competition Law and Digital Ecosystems: Learning To Walk Before We Run (April 4, 2021). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3776274> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3776274> p.42

[발제 2]

**플랫폼 공정경쟁 촉진법이
스타트업 생태계에 미치는 영향**

**전성민 교수
(가천대학교)**

플랫폼 공정경쟁 촉진법이 스타트업 생태계에 미치는 영향

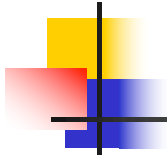
2024. 1.

가천대학교 교수 전성민
전 한국벤처창업학회장

Dilbert



Source: <https://twitter.com/BillMew/status/1033623692889219072/photo/1>



Agenda

- 플랫폼 공정경쟁 촉진법
- 연구문헌 검토
- 스타트업 생태계에 미치는 영향
- 토론

3



혁신 생태계와 '플랫폼 공정경쟁 촉진법'

플랫폼 경쟁촉진법 주요 내용

'지배적 플랫폼 사업자' 지정

매출액, 이용자 수, 시장점유율 등 종합적으로
고려해 시장별로 지배적 사업자 사전 지정
※ 포털의 네이버, 메신저의 카카오톡 등 사전 지정 예상

부당행위 금지

자사 우대, 멀티호밍 제한* 등 부당행위 금지
* 자사 플랫폼 이용자에게 경쟁플랫폼 이용을 제한
반칙행위를 했어도 사업자가 정당한 이유 입증 시
금지 대상에서 제외
경쟁제한성이 없거나 소비자 후생 증대효과 있는 경우 등
부당행위 발생 시 시정명령, 과징금 등 부과

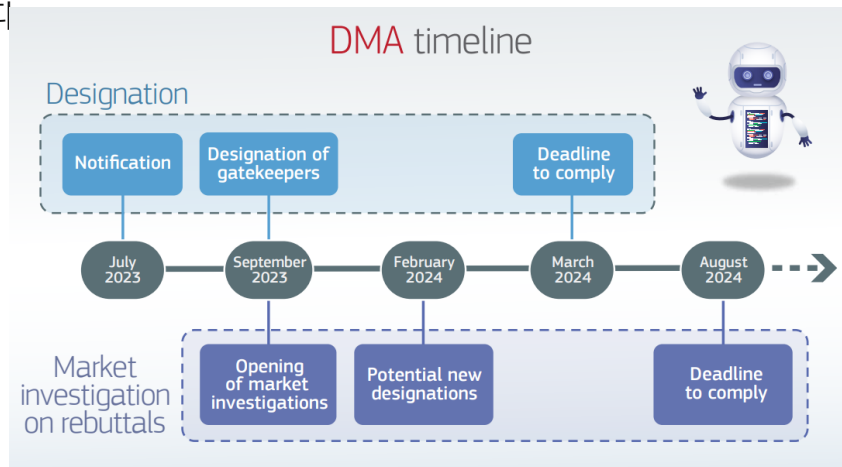
 연합뉴스

자료: 공정거래위원회

- 대형 플랫폼 사업자들을 대상
- 국내 플랫폼 시장의 점유율 집중으로 인해 경쟁이 제한되고 소비자 후생이 저해된다는 가정
- 혐오 표현 확산, 개인정보 침해 등 사회적 문제를 야기한다는 비판

혁신 생태계와 '플랫폼 공정경쟁 촉진법'

플랫폼 공정경쟁 촉진법은 시장별로 지배적 플랫폼 사업자를 지정하고, 플랫폼에 책임과 의무를 부과하는 것이다. 또 사전규제 성격을 띠는 점에서 유럽연합(EU)의 디지털 시장법(DMA)과 유사하다. EU의 DMA는 미국 빅테크 기업 중심의 글로벌 플랫폼을 규제하기 위해 만든 법으로, 작년 5월 적용이 시작되어 법안 도입 효과가 명확하지 않은 규제이다.



5

혁신 생태계와 '플랫폼 공정경쟁 촉진법'

연구 질문

- 플랫폼 규제는 스타트업 혁신 생태계에 어떤 영향을 미칠 것인가?

경제 한경 Geeks

어설픈 규제는 어떻게 스타트업 혁신 생태계를 파괴하는가 [각스]

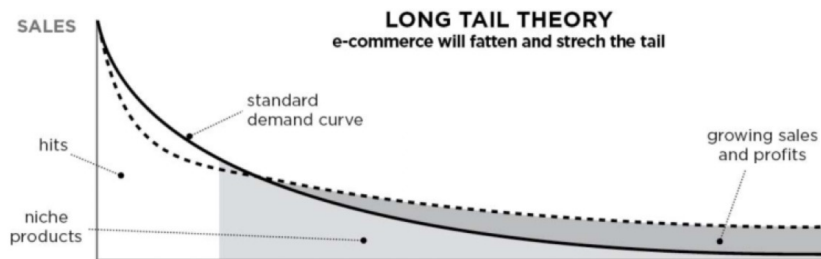


<https://www.hankyung.com/article/202306073464i>

6

Literature Review

- 접근성 향상: 플랫폼은 오프라인 매장을 갖추지 않은 소상공인들에게도 온라인으로 판매할 수 있는 기회를 제공합니다.
- 홍보 효과 극대화: 플랫폼은 다양한 마케팅 기능을 제공하여 소상공인들의 상품을 홍보하는 데 도움을 줍니다.
- 거래 편의성 향상: 플랫폼은 결제, 배송, 고객 응대 등 거래를 위한 다양한 기능을 제공하여 소상공인들의 업무 효율을 높여줍니다.



7

Literature Review

- 플랫폼 규제 효과

HARMING COMPETITION AND CONSUMERS UNDER THE GUISE OF PROTECTING PRIVACY: AN ANALYSIS OF APPLE'S iOS 14 POLICY UPDATES

D. Daniel Sokol† & Feng Zhu††

Apple's iOS 14 update represents an anti-competitive strategy disguised as a privacy-protecting measure. Apple now prohibits non-Apple apps from using information essential to providing relevant, personalized advertising without explicit user opt-in. And users may opt in only after they are shown an ominous and misleading prompt about "tracking," one that Apple's own apps and services need not display, because consumers are automatically "opted in" to Apple's own tracking. Apple's policy will have the pernicious effects of enhancing the dominance of iOS among mobile operating systems (OSs) and the dominance of its own apps and services within the iOS ecosystem, while reducing consumer choice and devastating the free-app ecosystem.

8

Literature Review

- 플랫폼의 오픈 이노베이션

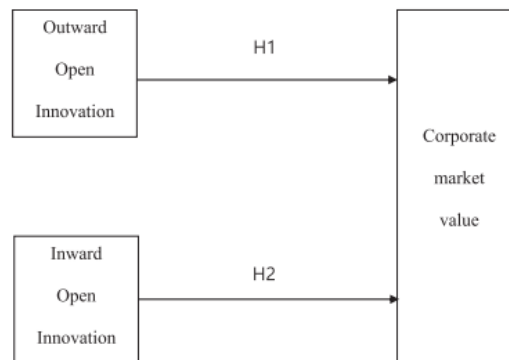
TECHNOLOGY ANALYSIS & STRATEGIC MANAGEMENT
2022, VOL. 34, NO. 3, 322–334
<https://doi.org/10.1080/09537325.2021.1896699>

 **Routledge**
Taylor & Francis Group

 Check for updates

The impact of a platform company's open innovation activities on its firm value: in the perspective of the venture ecosystem

Young Keun Choi^a, Jisun Lim^b and Seongmin Jeon ^c



9

스타트업 생태계에 미치는 영향

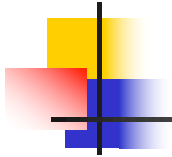
 **pandora.tv**

 **YouTube**

예전에 인터넷 동영상 서비스 시장에서 유튜브보다 국내 스타트업 판도라TV가 앞서가던 시절이 있었다. 정부 당국에서 불법 영상에 대한 규제를 시작하면서 온라인 플랫폼이 책임을 지게 되었다. 그 결과, 영상을 올리던 사람들이 유튜브로 옮겨갔다. 서버가 해외에 있던 유튜브는 규제가 적용되지 않았기 때문이다. 곧 소비자들도 유튜브로 옮겨갔고 판도라TV는 몰락했다.

→ 벤처캐피탈 투자에의 영향?

10



스타트업 생태계에 미치는 영향

카카오T의 독점적 지위?

구분	서비스 유형
타입 1 플랫폼 운송사업	플랫폼 사업자가 직접 차량을 확보하여 유상운송. 택시면허 없이 서비스 운영 가능. 다만 국토부 허가 필요. - 코엑터스(100대), 파파모빌리티(100대), 레인포컴퍼니(220대) 운영
타입 2 플랫폼 가맹사업	플랫폼 사업자가 택시를 가맹점으로 확보하여 유상운송. -카카오모빌리티 '카카오T 블루', 우티 '우티택시' 등
타입 3 플랫폼 중개사업	중개 플랫폼(앱 등 응용프로그램)을 통해 운송 중개 서비스 제공. - '카카오T' 앱 일반호출, '우티' 앱 일반택시 등

▲출처=국토교통부 보도자료

Newsmin.co.kr

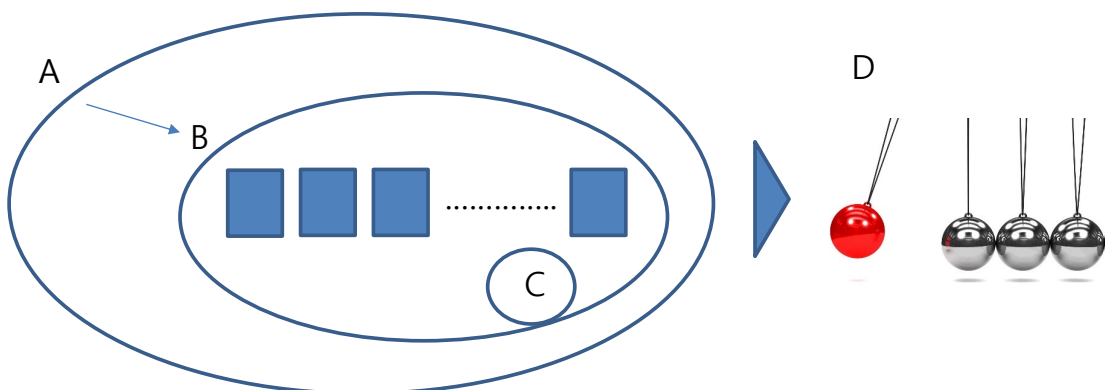
11



스타트업 생태계에 미치는 영향

• 직접적 효과 추정 방법

- A. 법안 도입 및 개정이 적용될 온라인 쇼핑몰 시장 거래액 추정
- B. 직접적인 매출 감소 규모 추정
- C. 직접적인 비용 증가 규모 추정
- D. 산업 파급효과 추정

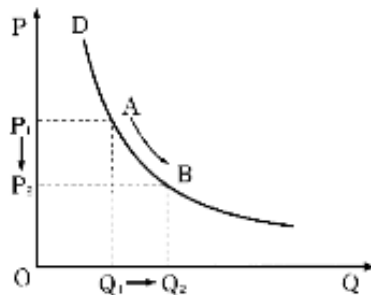


12

스타트업 생태계에 미치는 영향

• 경제적 파급 효과 추정의 방법

- A. 법안 도입 및 개정에 따른 중소입점업체 및 영세상인에 대한 플랫폼 입점 제한 영향 분석
- B. 법안 도입 및 개정으로 인한 수수료 인상 효과 및 이로 인한 상품 가격 전이로 소비자 잉여 감소 추정
- C. SEO(Search Engine Optimization) 비용 증가 시뮬레이션

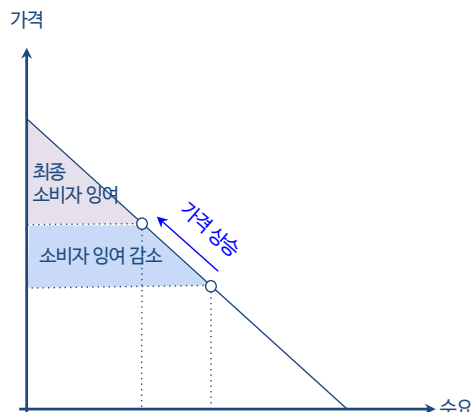


13

스타트업 생태계에 미치는 영향

소비자 잉여 변화 추정

: 가격이 높아질수록 소비자 잉여는 감소하며, 가격 및 판매량 변동과 수요 가격 탄력성으로 소비자 잉여 변화 계산 가능



소비자 잉여 변화 계산식

$$CV = \frac{p_1x_1 - p_0x_0}{1+\alpha}$$

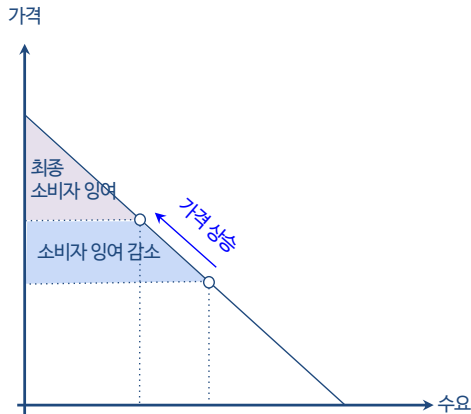
- CV 소비자 잉여 변화
- p_1x_1 가격 인상 후 가격 × 가격 인상 후 판매량
- p_0x_0 가격 인상 전 가격 × 가격 인상 전 판매량
- α : 수요 가격 탄력성

14

스타트업 생태계에 미치는 영향

소비자 잉여 변화 추정

: 가격이 높아질수록 소비자 잉여는 감소하며, 가격 및 판매량 변동과 수요 가격 탄력성으로 소비자 잉여 변화 계산 가능



소비자 잉여 변화 계산식

$$CV = \frac{p_1x_1 - p_0x_0}{1+\alpha}$$

- CV 소비자 잉여 변화
- p_1x_1 가격 인상 후 가격 × 가격 인상 후 판매량
- p_0x_0 가격 인상 전 가격 × 가격 인상 전 판매량
- α : 수요 가격 탄력성

출처: BRYNJOLFSSON, Erik; HU, Yu; SMITH, Michael D. Consumer surplus in the digital economy: Estimating the value of increased product variety at online booksellers. *Management science*, 2003, 49,11: 1580-1596.

15

스타트업 생태계에 미치는 영향

수수료 인상 효과 및 이로 인한 상품 가격 전이로 소비자 잉여 감소 추정 1.1조 ~ 2.2조

※ 계산식: $-\left[\frac{(1+\alpha)(1+\alpha \cdot \beta)-1}{(1+\alpha)}\right] \cdot A$. 온라인 쇼핑 플랫폼 시장 거래액
= (하한) -0.0126 * 83.6조, (상한) -0.0263 * 83.6조

㉠ 수요 가격 탄력성 -1.33으로 가정

- 상품 가격 변화에 따른 수요량 변화를 나타내는 '수요 가격 탄력성'을 활용하여 소비자 잉여 변화 추정
- Kemper, Jan(2018)는, 유럽 6개국 200만 건 이상의 온라인 패션 판매 데이터를 분석하여 온라인 패션 판매의 수요 가격 탄력성을 -1.33으로 계산
- 패션은 국내 온라인 쇼핑 중 가장 많은 거래액 비중을 차지하는 카테고리^{주1}로 국내 온라인 쇼핑 수요 가격 탄력성을 대표하기 알맞으며, 국내 소비자와 유럽 소비자의 소비 성향이 유사한 것으로 가정

㉢ 비용 증가 및 매출 하락에 따른 플랫폼 수수료 증가율 1.2% ~ 2.4%

- 플랫폼 운영사업자는 플랫폼 지배력을 바탕으로 직접적인 비용 증가 및 매출 하락분을 이용수수료에 반영하고, 플랫폼 이용사업자는 이용수수료 증가분을 소비자 가격으로 전가^{주2}하는 것으로 가정
- 계산식: B.매출 감소분 + C.비용 증가분 = A.플랫폼 거래액 * (상승전 수수료 - 상승후 수수료)
- 21년 추정액: (하한) 1조+124.7억 = 83.6조 * 수수료 상승율
(상한) 2조+124.7억 = 83.6조 * 수수료 상승율

출처: Kemper, Jan. CROSS-CULTURAL DIFFERENCES IN ONLINE PRICE ELASTICITY. Association for Information Systems AIS Electronic Library. ECIS 2018.

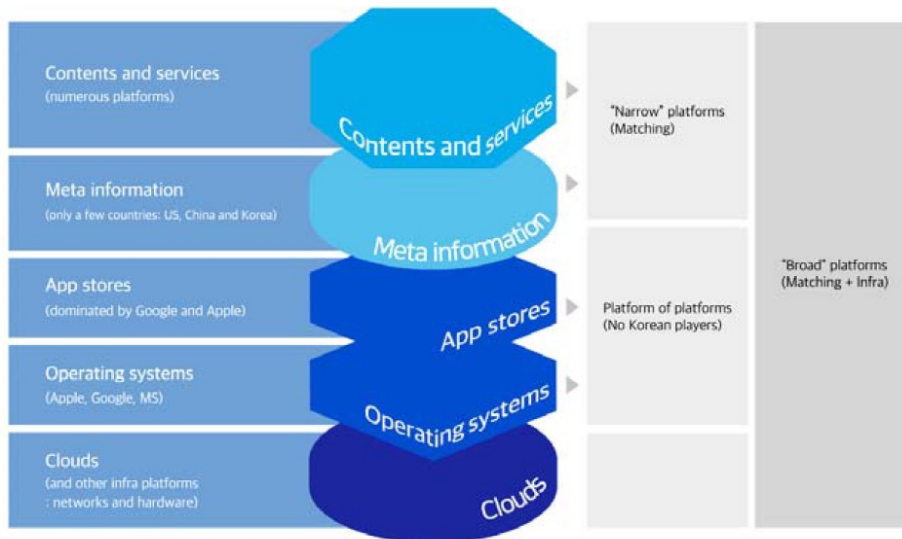
주1: 2020년 연간 온라인 쇼핑 동향(통계청)에 따르면 패션 카테고리의 거래액이 전체 거래액 중 28.2%로 가장 높은 비중 차지

주2: 온라인 거래 실태조사(2021, 경기도, 한국 유통 학회)에 따르면 포털 이용 업체의 52%, 오픈마켓 이용 업체의 51.3%가 플랫폼 이용 비용 증가분을 소비자 가격으로 전가하고 있다고 응답

16

스타트업 생태계에 미치는 영향

플랫폼 분류

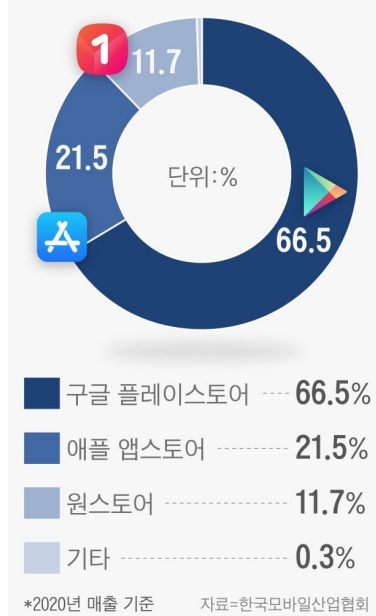


출처: 강형구, 강창모, & 전성민. (2022). 온라인 플랫폼의 분류 프레임워크: 국내 플랫폼 사례연구를 중심으로. 정보시스템연구, 31(1), 59-90.

17

스타트업 생태계에 미치는 영향

국내 앱마켓 점유율



인앱결제 강제 금지법

: 구글, 애플 등 '애플리케이션 마켓'(앱마켓)을 운영하는 기업의 특정한 결제 방식 강요 행위를 금지하는 법

→ 구글의 새 정책을 보면 예전에는 구글의 30% 수수료에 신용카드, 전자결제대행(PG) 수수료가 포함되는 개념이었는데, 제3자 결제 이용 시 적용되는 26% 수수료는 구글이 26%를 가져가고 PG, 신용카드 수수료를 추가로 내게 돼 앱 사업자가 내는 수수료가 최대 36%까지 올라간다

18

정부의 플랫폼 공정경쟁 촉진법 제정은 대형 플랫폼의 독과점과 사회적 책임 문제에 대한 우려를 해소하기 위한 것으로 이해된다. 그러나 사전 규제 방식의 한계와 온라인 시장의 특성을 고려할 때, 규제의 효과에 대한 신중한 검토가 필요하다.

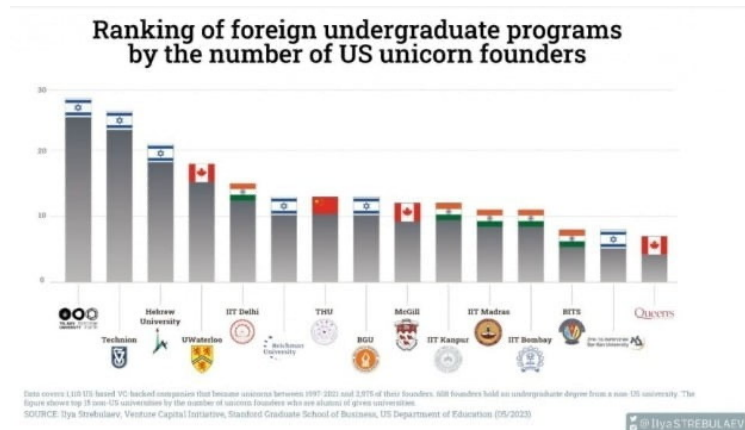
우선, 사전 규제 방식은 혁신과 성장을 저해할 수 있다는 우려가 있다. 온라인 플랫폼은 고객 피드백에 기초하여 지속적으로 개선되는 서비스이기 때문에, 사전에 법으로 규정된 방식대로 서비스해야 한다면 신규 서비스 개발이 어려워질 수 있다. 또한, 규제로 인해 경쟁이 제한될 경우 소비자 선택권이 줄어들고 소비자 후생이 저해될 수 있다.

온라인 시장의 변화는 빠르고 예측하기 어렵다는 점에서, 사전 규제가 현실에 맞는 효과를 발휘하기 어려울 수 있다. 온라인 시장은 기술 발전과 소비자 요구의 변화에 따라 빠르게 변화하고 있다. 따라서, 사전에 모든 상황을 고려하여 규제를 마련하기는 어렵다.

- 규제의 목적과 목표를 명확히 하고, 규제의 범위와 수준을 합리적으로 설정해야 한다.
- 규제로 인해 혁신과 성장이 저해되지 않도록, 규제의 예외 규정이나 유연한 적용 방식을 마련해야 한다.
- 온라인 시장의 변화를 면밀히 모니터링하고, 필요에 따라 규제를 조정할 수 있는 장치를 마련해야 한다.

결론 및 토론

타다 사태 이후에도 지속적으로 생겨나는 디지털 분야 규제는 스타트업들의 성장을 가로막고 있다. AI를 비롯한 디지털 기술 혁신으로 비즈니스뿐만 아니라 사회 전반에 빠른 변화가 일어나고 있다. 이런 변화에 대응하기 위해서는 혁신적인 기업들이 필요하지만, 한국은 기술 친화적인 지역만큼 혁신적이지 못하다는 지적이 나온다.



21

smjeon@gachon.ac.kr

Thank you

감사합니다 धन्यवाद

