

플랫폼 경제의 독점화를 저지하는 중국

송 빙완 교수

중국 인민대학교

2021.4.15. 서울대학교 인공지능정책 이니셔티브(SAPI)

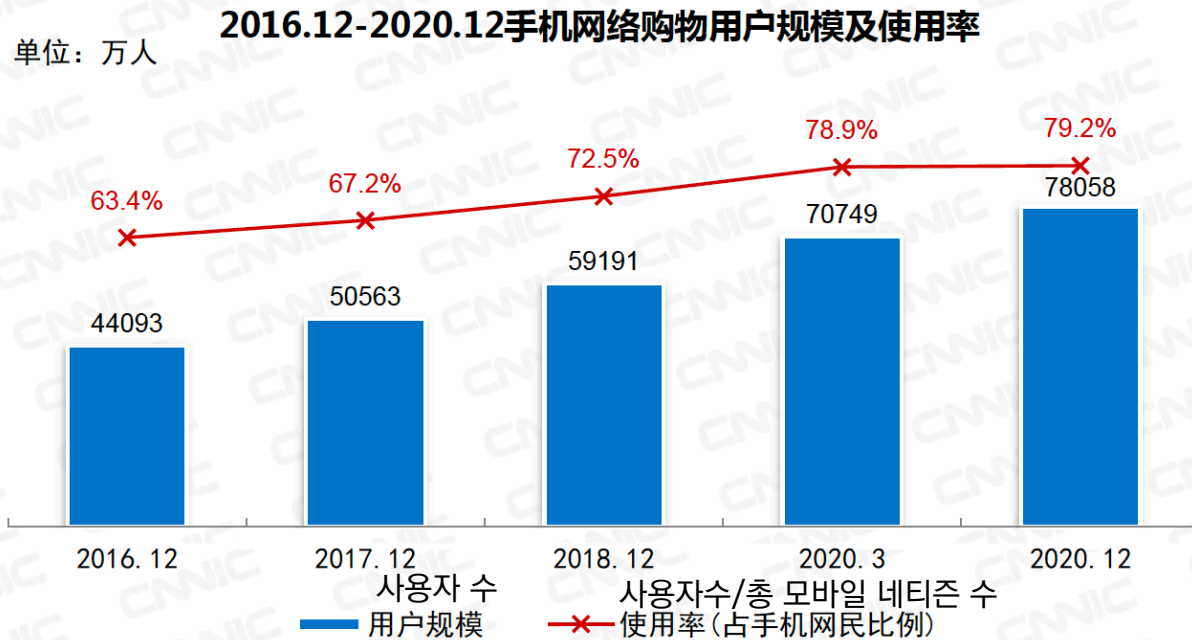
- 배경
- 지침(Guideline)의 개관
- 지침의 주요 내용
- 최근의 알리바바 사례

배경

- 산업적 배경
- 규제적 배경
- 중요 계류 중인 사안

산업적 배경

2016년 12월부터 2020년 12월까지의 모바일 전자상거래 어플 사용자의 수 변화 (단위 : 만 명)

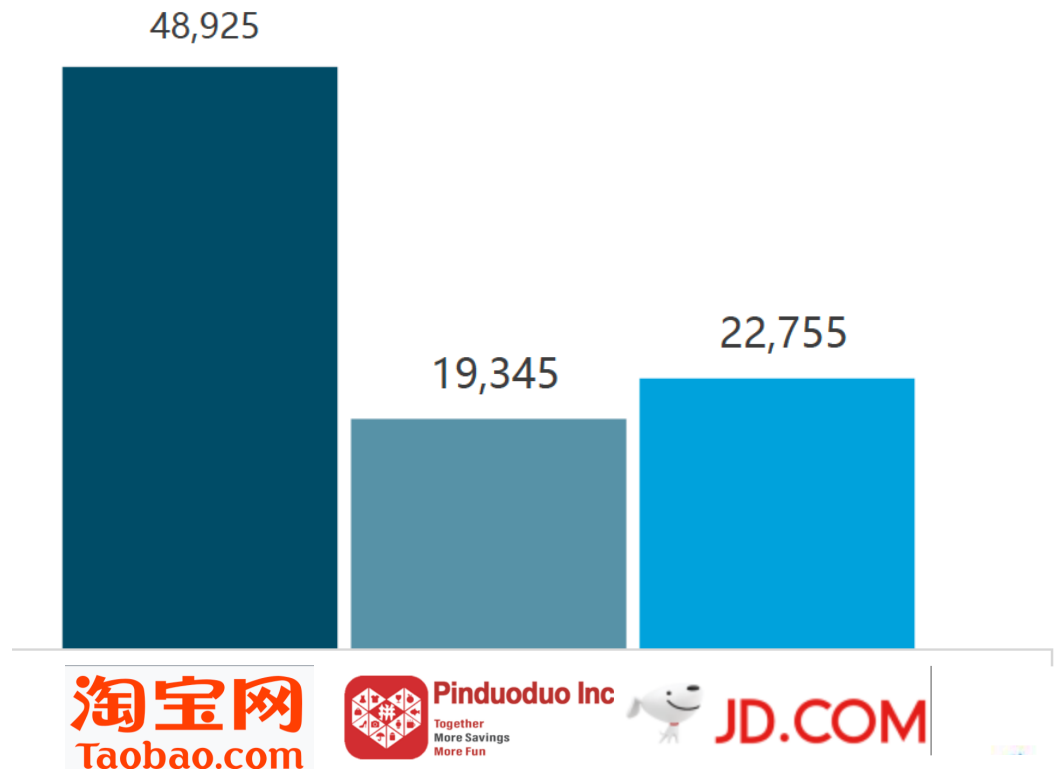


来源：CNIC 中国互联网络发展状况统计调查 2020.12

Source: The 47th Statistical Report on Internet Development in China by China Internet Network Information Center

2020年2月 TOP3电商平台月活用户数 (万)

2020년 2월 중국 상위 3 전자상거래 플랫폼의 모바일 전자상거래 어플 사용자의 수 통계 (단위 : 만 명)



Source: Fastsata

중요 계류 중인 사안


京东诉天猫及阿里滥用市场支配地位 “二选一” 第一案将开庭

仇飞/法治周末
2020-11-26 18:17

被称为“二选一”第一案的京东诉天猫及阿里巴

11月24日至11月26日，北京市高级人民法院对

2017年11月28日，京东向北京高院针对天猫、张阿里滥用了在中国大陆B2C网上零售平台市场市场支配

2017年  高院
诉，应以阿里滥用市场支配地位为由确定地域管辖。
2018年12月17日，北京高院作出管辖权异议一
不服，于2018年12月29日向最高人民法院提起上诉。
理后认为，北京高院对这起滥用市场支配地位纠纷案享有管辖权，驳回阿

双11前，格兰仕诉天猫涉嫌滥

分享到:

2019-11-05 16:27:50 字号: A- A A+

最后更新: 2019-11-05 16:30:04

导读

观察者网第一时间联系天猫，但截至发稿，天猫方面仍未搜索到格兰仕品牌的相关商品。



(观察者网讯文/口坊 编辑/尹折) 今年618前
影响正常销售，双方
况通报称，已于2019
于2019年11月4日得到

北京知识产权法院 民事案件受理通知书

(2021)京73民初189号

北京微播视界科技有限公司、北京字节跳动科技有限公司:

关于你方诉被告: 深圳市腾讯计算机系统有限公司、腾讯科技(深圳)有限公司、腾讯科技(北京)有限公司、北京力天无限网络技术有限公司滥用市场支配地位纠纷一案,经审查,符合《中华人民共和国民事诉讼法》的相关规定,本院已经决定立案受理。



규제적 배경

"플랫폼 경제 규범의 건강한 발전 촉진에 관한 국무원 판공청 지도의견" (2019.8.1.)

- I. 시장 진입 여건의 개선 및 최적화와 기업의 준법 비용을 낮추고자 함
- II. 규범의 이념과 방식을 혁신하고, 포용적이며 신중한 규제를 시행하고자 함

3. **공정 경쟁**을 중시하는 시장 질서를 유지한다.

중국 **국가시장감독관리총국(SAMS)**이 온라인 거래에 대한 감독에 관련된 조항을 수립·운영하는 주체임과 동시에 불법행위를 조사하고 처벌하는 책임 주체로, 제한된 거래 및 인터넷 분야에서의 시장지배적지위 남용을 통한 불공정 경쟁, 엄격하게 금지되는 플랫폼이 일방적으로 서비스 배제 계약을 체결하는 등과 같은 행위를 규제하여 플랫폼 경제 내의 시장 참여자들이 공정하게 경쟁할 수 있도록 함.

시장의 가격 질서를 유지하며, 인터넷 분야에서의 가격 위반의 특징에 부합하는 규범적 조치를 수립하고, 플랫폼 및 플랫폼 운영주체의 가격 결정, 가격 인상 및 기타 행위 등을 표준화하고, 기업으로 하여금 법과 규칙을 준수하여 운영하도록 함.

규제적 배경

중앙 경제 공작 회의(2020.12.):

2021년 중점과제 중,

6. 반독점의 강화 및 자본의 무질서한 확장의 방지



지침(Guideline)의 개관

중국의 반독점법 및 관련 법령

법률 : 반독점법 (2008.8.1)

사법 해석 : 최고인민법원의 “독점행위로 인한 민사분쟁사건 심리 시 법률 응용 문제에 관한 규정” (2021.1.1)

하부 규정(Departmental Regulations) :

- 독점협의행위금지 임시규정(SAMR, 2019.9.1)
- 시장지배적지위 남용행위 금지 임시규정(SAMR, 2019.9.1)
- 경영자집중(기업결합)심사 임시규정(SAMR, 2020.12.1)
- 행정권력남용 경쟁배제·제한행위 제지 임시규정(SAMR, 2019.9.1)

반독점법 (2008.8.1)

제9조 국무원은 반독점위원회를 설치하고, 위원회는 다음의 직책을 담당한다:

1. 경쟁과 관련된 정책의 연구 및 입안;
2. 시장의 전체적인 경쟁상황을 조사·평가 및 평가보고서의 발표;
3. 반독점지침의 제정 및 공포;
4. 반독점법 행정집행업무의 협조; 및
5. 기타 국무원이 규정하는 직책

반독점위원회의 구성 및 절차 규정은 국무원이 정한다.

지침(Guideline)의 개관

중국의 반독점법 및 관련 법령

지침:

- 국무원 반독점위원회의 관련시장 정의에 관한 지침(2009.5.24)
- 국무원 반독점위원회의 자동차 산업 반독점 지침(2019.1.4)
- 국무원 반독점위원회의 지적재산권 산업 반독점 지침(2019.1.4)
- 국무원 반독점위원회의 수평독점협의 사건에의 리니언시 제도 적용 지침(2019.1.4)
- 국무원 반독점위원회의 반독점 사안에서의 기업의 이행약속에 대한 지침(2019.1.4)
- 사업 운영자를 위한 반독점 준법 지침(2020.9.11)
- 국무원 반독점위원회의 플랫폼 경제에 대한 반독점 지침(2021.2.7)

중요 자료:

공정경쟁심사제도 시행 세칙(2017.10.23)

지침(Guideline)의 개관

제1장 총칙 - 제1-4조

제2장 독점 혐의 - 제5-10조

제3장 시장지배적지위의 남용 - 제11-17조

제4장 경영자집중(기업결합) - 제18-21조

제5장 행정권력 남용 경쟁배제 또는 제한 - 제22-23조

제6장 보충 규정 - 제24조

지침(Guideline)의 개관

제1조 지침의 목적 및 근거

본 지침은 플랫폼 경제 분야에서 **독점행위를 예방 및 억제하고, 공정 시장 경쟁을 보호하며, 플랫폼 경제의 규범적이고 질서 있는 혁신과 발전을 촉진하고, 소비자의 이익과 공공의 이익을 보호하기 위하여** “중화인민공화국 반독점법(이하 반독점법)” 및 기타 법률에 따라 제정되었다.

제3조 기본원칙

1. 공정 시장 경쟁을 보호
2. 법에 따라 과학적이고 효과적인 감독관리 실시
3. 혁신과 창의력의 활력을 장려
4. 모든 당사자의 정당한 이익을 보호

지침의 주요내용

시장 확정

1. 일반적으로 요구됨 (특정 사안에서 “관련 시장을 정의하지 않고, 독점적인 행위 여부를 결정할 수 있다”는 내용은 최종안에서 삭제)
2. 사안별 분석 원칙
3. 관련 상품시장에 있어서는 대체 분석 방식(substitution method)을 기본으로 함

고려되어야 할 사항의 열거:

수요대체 분석은 플랫폼 기능, 비즈니스 모델, 응용 시나리오, 사용자 그룹, 다면 시장 및 오프라인 거래와 같은 요소들을 기반으로 수행될 수 있다; 경영주체의 행위에 대한 공급대체에 대한 경쟁의 제약이 수요대체로 인하여 야기되는 것과 유사할 경우에는 공급대체 분석이 가능하고, 이 경우 시장진입, 기술장벽, 네트워크 효과, 경계를 넘나드는 경쟁 등의 분석 시행이 가능하다.

지침의 주요내용

시장 확정

4. 다면시장의 정의를 허용

관련상품시장은 플랫폼의 일면 상품에 근거하여 확정될 수 있고; 다면 관련 상품 시장 역시 플랫폼이 취급하는 다면 상품에 근거하여 정의될 수 있고, 이러한 관련 상품 시장 사이의 관계 및 영향이 고려될 수 있다. 플랫폼의 교차 플랫폼 네트워크 효과가 플랫폼 사업자에게 충분한 경쟁 제약을 야기할 수 있는 경우에는 관련 상품 시장이 해당 플랫폼 전체에 기반하여 확정될 수 있다.

지침의 주요내용

독점 협의

1. 데이터, 알고리즘, 플랫폼 규정 또는 기타 방식을 통하여 체결/행하여지는 독점 협의에 중점을 두고 있다.
2. 지침은 허브-앤-스포크(hub-and-spoke) 합의를 분석

허브-앤-스포크(hub-and-spoke) 합의가 반독점법 제13조 및 14조에 의하여 규율되는 독점 협의에 해당하는지 여부를 분석하기 위하여, 다음의 요소들이 고려될 수 있다: 경쟁관계에 있는 플랫폼 기반 운영자 간 기술적인 수단, 플랫폼 규정, 데이터, 알고리즘 기타 다른 방법에 관한 합의에 이르고 이를 시행했는지 여부, 즉 이를 통하여 관련 시장에서 경쟁을 제거 또는 제한하려고 하였는지 여부

지침의 주요내용

시장지배적지위의 남용

1. 필수설비이론

제14조 거래거절

플랫폼 경제 분야의 시장지배적지위에 있는 경영자가, 정당한 이유없이, 그 지위를 남용하여 거래 상대방과의 거래를 거절하여 시장 경쟁을 제거 또는 제한할 수 있다. 거래 거절을 구성하는지 여부를 분석할 때 다음의 요소들을 고려할 수 있다:

5. 플랫폼 경제 분야에서 **필수설비를 통제**하는 경영자가 거래 상대방과 합리적인 조건으로 거래할 것을 거절하였는지 여부

관련 플랫폼이 필수설비인지 판단함에 있어, 일반적으로 해당 플랫폼의 데이터 점유 상황, 다른 플랫폼의 대체 가능성, 사용가능한 잠재적 플랫폼의 존재, 경쟁 플랫폼의 개발 가능성, 거래 상대방의 해당 플랫폼에 대한 의존도, 플랫폼의 개방이 해당 플랫폼 경영자에게 미칠 영향 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

지침의 주요내용

시장지배적지위의 남용

2. 거래제한 (제15조)

거래제한은 거래 상대방과의 서면 합의, 전화, 구두 또는 그 어떠한 형태의 합의로 행하여질 수 있고, 플랫폼 규정, 데이터, 알고리즘, 기술 등의 제한 또는 장애를 통해 이루어질 수 있다.

거래제한을 구성하는 행위인지 여부를 분석함에 있어, 다음의 두 상황을 고려하여야 한다:

1. 플랫폼 경영자에 의한 거래차단, 검색력의 하락, 트래픽 제한, 기술적 장애, 보증금의 공제와 같은 징벌적인 조치를 통한 제한행위의 경우, 시장경쟁 및 소비자 이익에 직접적인 해를 야기하므로, 일반적으로 거래제한에 해당하는 것으로 판단될 수 있다. 또한,
2. 플랫폼 경영자에 의한 보조금, 할인, 유리한 제안 및 트래픽 자원의 지원과 같은 인센티브를 통한 제한은 플랫폼 기반 경영자와 소비자 및 전반적인 사회후생에 긍정적인 영향을 미칠 수 있지만, 경쟁을 제거 또는 제한함에 명백한 영향을 미친다는 것이 증명될 경우, 이는 거래를 제한하는 행위를 구성할 수 있다.

3. 차별취급 (제17조)

플랫폼 경제 분야에서 시장지배적지위의 경영자는 거래 상대방을 정당한 이유없이 거래 조건이 동일한 거래 상대방과 차별취급함으로써 그 시장지배적지위를 남용하여 시장경쟁을 제거 또는 제한할 수 있다. 차별취급을 구성하는 행위인지 여부를 분석함에 있어, 다음의 요소들이 고려될 수 있다:

1. 빅데이터와 알고리즘에 근거하여 거래 상대방의 지불능력, 소비선호, 사용 습관 등에 따라 차별적 거래 가격 또는 기타 거래 조건을 다르게 시행하는지 여부;
2. 차별적인 기준, 규정, 알고리즘을 시행하는지 여부; 및
3. 차별적인 지불조건과 거래 방식을 시행하는지 여부.

동일한 조건이라 함은, 거래상대방 간 거래 안전, 거래 비용, 신용 상태, 거래 단계, 거래 기간 등에서 거래에 실질적으로 영향을 미치는 차이가 없는 것을 의미한다. 거래과정에서 플랫폼이 취득한 거래상대방의 개인 정보, 거래 내역, 개별 선호도, 소비 습관 등의 차이는 거래 상대방이 동일한 조건을 가지고 있는지 여부 판단에 영향을 미치지 않는다.

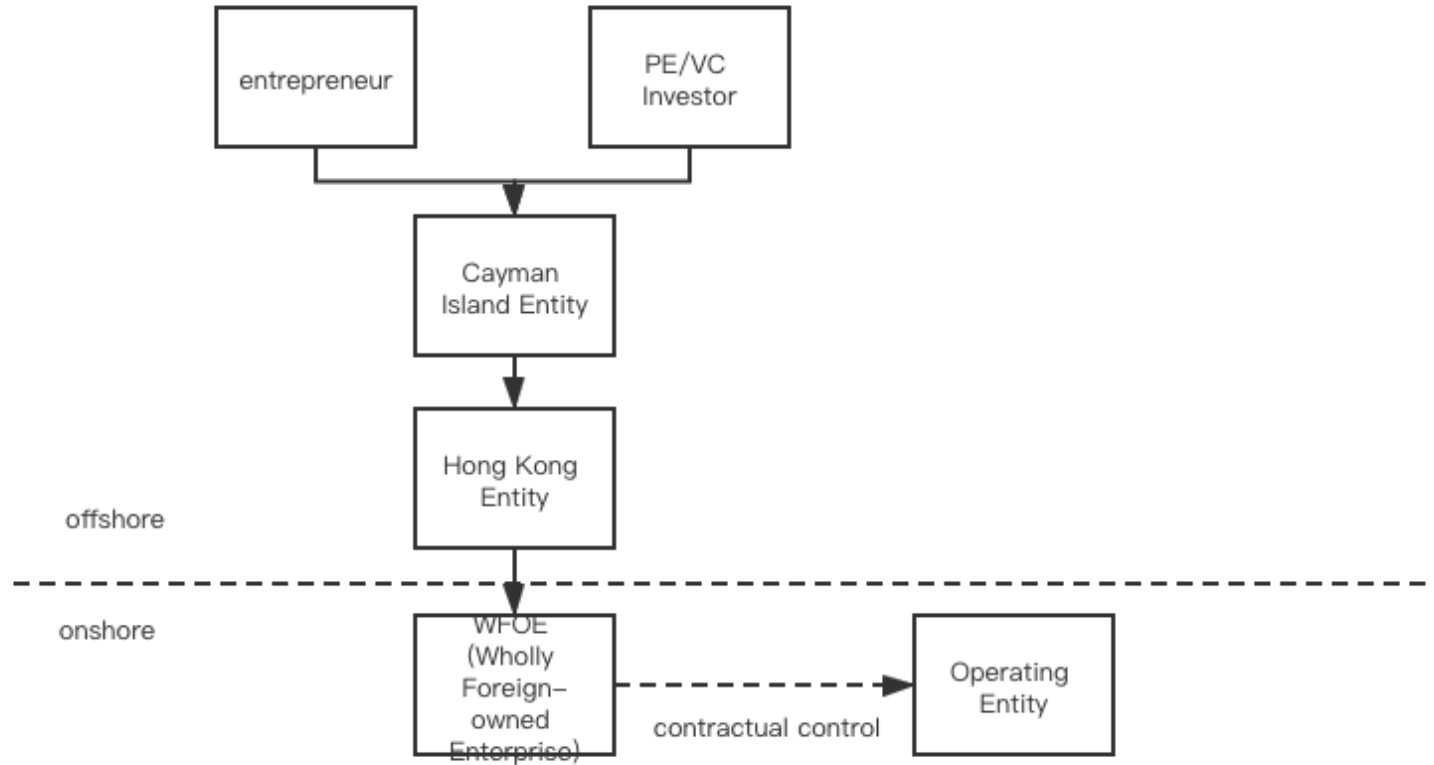
지침의 주요내용

경영자 집중

1. 기업결합 심사 하의 VIE(Variable Interest Entity, 변동지분실체) 구조
2. 규제주체의 주동 조사
3. 구조적 & 행태적 구제조치

1. 기업결합 심사 하의 VIE(Variable Interest Entity, 변동지분실체) 구조

전형적인 VIE 구조



2. 규제주체의 주동 조사

Article 19 국무원 산하 반독점법 집행기구의 주동 조사

‘경영자집중 신고기준에 관한 국무원의 규정’ 제4조에 따른 신고기준에 도달하지 못하지만, 수집된 사실과 증거에 비추어 해당 경영자집중이 경쟁을 제거 또는 제한할 효과를 갖거나 가질 가능성이 있는 경우에는 반독점법 집행기구가 법에 따라 조사를 진행한다.

경영자는 신고 기준에 달하지 못하는 경영자집중에 관하여 국무원 반독점법 집행기구에 스스로 신고할 수 있다.

국무원 산하 반독점법 집행기구는 플랫폼 경제 분야에서 경영자집중의 일방당사자가 스타트업 또는 신흥 플랫폼인 경우, 경영자집중에 참여하는 경영자의 매출이 무료 또는 저가 방식을 채택하여 상대적으로 낮고, 관련시장은 상대적으로 높게 집중되어 있으며, 참여 경쟁자의 수가 적은 플랫폼일 경우 신중한 주의를 기울이도록 한다. 경영자집중 신고 기준에는 미달하나, 경쟁의 효과를 제거 또는 제한할 수 있는 경영자집중의 경우, 국무원 산하 반독점법 집행기구는 법에 따라 조사하여 처리한다.

3. 구조적 및 행태적 구제조치

제21조 구제조치

경영자집중이 경쟁의 효과를 제거하거나 제한할 것으로 보이는 경우, 국무원 산하 반독점법 집행기구는 반독점법 제28조에 따른 결정을 한다. 해당 경영자집중이 금지되지 않는 경우, 국무원 산하 반독점법 집행기구는 다음 각 유형의 제한적인 조건을 부과할 수 있다:

1. 유형 자산의 매각, 지식재산권, 기술, 데이터, 기타 그와 동등한 무형 자산의 매각과 같은 **구조적 조건**;
2. 네트워크, 데이터, 플랫폼 기타 인프라의 개방, 핵심 기술의 라이선스 부여, 배타적 합의의 종료, 플랫폼 규정 또는 알고리즘의 수정 혹은 플랫폼의 상호운용성 수준을 저하시키지 않겠다는 약속 등의 행태적 조건;
및
3. **구조적 조건과 행태적 조건이 결합된 종합적인 조건.**

최근 사례 : 알리바바의 시장지배적지위 남용 사례

公 告

今天，我们收到《国家市场监督管理总局行政处罚决定书》，对此处罚，我们诚恳接受，坚决服从。我们将强化依法经营，进一步加强合规体系建设，立足创新发展，更好履行社会责任。

阿里巴巴集团

2021年4月10日



”처벌을 겸허히 수용하며 결정에 따르도록 할 것입니다. 최선을 다하여 법을 준수하여 운영할 것이며, 준법 시스템 강화를 지속하여 혁신을 통한 성장에 기반을 두어 사회에 대한 책임을 다할 것입니다.”

최근 사례 : 알리바바의 시장지배적지위 남용 사례

I. 시장 정의 :

상품 시장 : 온라인 소매 플랫폼 서비스 시장 (대체 분석)

지리적 시장 : 중국 (대체 분석)

II. 시장지배적지위

1. Alibaba의 시장점유율 (수익과 판매량에 기초하여 판단)
2. **관련시장이 얼마나 집중되어 있는지**
3. Alibaba의 시장 통제력
4. Alibaba의 재정 및 기술적 조건
5. Alibaba에 대한 다른 운영자의 거래 의존도(네트워크 효과, **lock-in effect**, 브랜딩, 전환비용)
6. 시장의 진입이 얼마나 어려운지 여부
7. **관계된 시장에서 Alibaba가 갖는 우월성(유통, 지불수단, 클라우드 컴퓨팅)**

III. 시장지배적지위 남용

IV. 경쟁의 제거 또는 제한

최근 사례 : 알리바바의 시장지배적지위 남용 사례

향후 가능한 방향

- 국가시장관리총국의 행정적 지도
(The Administrative Guidance Letter from SAMR) (지속적으로 주목)

Thank you!