

Global Platform Regulation Webinar Series: Japan

디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상과 반독점 법

Seoul National University AI Policy Initiative (SAPI)

4 June 2021

Masako Wakui, Kyoto University, Japan

일본 공정거래위원회(JFTC) 보고서 (surveys)

- 디지털 광고에 관한 최종 보고서(2021.2.17)
- 2020.6.12
- 디지털 광고에 관한 중간 보고서(2020.4.28)
- 핀테크 활용 금융 서비스의 향상을 위한 경쟁 정책과 관련된 이슈(2020.4.21)
- 교환가능지점에 관한 보고서(*kyotsu point service*)2020.3.18.
- 디지털 플랫폼의 거래 행위에 관한 보고서(온라인 소매 플랫폼 및 앱스토어에서의 B-2-B거래) (2019.10.31)
- 디지털 플랫폼의 거래 행위에 관한 중간 보고서(2019.4.17)
- 전자상거래 소비자에 관한 보고서(2019.1.29)

일본 공정거래위원회(JFTC) 보고서 (surveys)

- 알고리즘/인공지능과 경쟁 정책에 관한 보고서(2021.3.31)
- 경쟁 정책 연구 센터(CPRC)의 기업연합(Business Alliances)에 관한 연구반 보고서 (2019.7.10)

[- 연구활동, 정책 수립] 디지털 플랫폼 사업자와 관련된 거래 환경 개선을 위한 연구반 (Study Group)은 일본 경제산업성(METI) 장관과 일본 총무성(MIC) 장관과 함께 논의

- CPRC의 데이터와 경쟁 정책 연구반 보고서(2017.6.6)

입법

- 반독점법

Antimonopoly Act (AMA)

- 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률

Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms (TFDPA)

- 개인정보보호에 관한 법

Act on the Protection of Personal Information

반독점법 AMA

- 불합리한 거래 제한 Unreasonable restraint of trade
 - : 정지 명령, 행정 과징금, 형벌
- 사적 독점 Private monopolisation
 - : 정지 명령, 행정 과징금
- 불공정 거래 Unfair trade practices (우월적 지위 남용행위(ASBS)도 포함)
 - : 정지 명령, (일부) 행정 과징금

사적 독점(Private Monopolisation)

요건:

- 다른 사업자의 영업 활동을 배제 또는 통제
- 경쟁에의 본질적 제한

(= 시장력의 형성, 유지 또는 증대) (Δ MP)

참고:

- 미국 독점화를 모델로(Sherman Act Section 2)
- 이는 지배적지위/시장력을 남용하는 행위가 아님
- 착취적 남용행위는 본 조항으로 규율되지 않음

불공정거래행위(Unfair Trade Practices)

- 허위 표기와 우월적 지위 남용행위를 포함한 다양한 행위
- 넓게는 사적 독점을 방지
- 대부분의 사안에서 경쟁을 약화시키기 위하여 배제 또는 기타의 방법을 의미
- 우월적 지위 남용행위 규제는 별개의 독립된 규제
- 사적 독점 ≠ 우월적 지위 남용행위의 심화된 유형

우월적 지위 남용행위 ASBS


- “우월적 지위” 는 지배적지위 또는 시장력임을 요하지 않음
- 보통 B-2-B 거래이나, B-2-C 관계에도 적용될 수 있음
- 협상력(bargaining power)의 “남용행위”
 - 일반적으로 거래 약관을 일방적으로 변경하는 행위
 - 흔히, 지급을 요구하고 고용인을 파견
 - 높은 가격을 부과할 수 있으며, 과도한 데이터를 수집할 수 있는 등

JFTC 사례


- *Amazon* 동의의결 2020.9.10 [ASBP]
- *Rakuten (배송료)* 긴급 임시 명령 2020.2.28. (2020.3.10.철회) [ASBP]
- *Rakuten Travel* 동의의결 2019.4.11. [동등성 조항]
- *Airbnb* 사안은 자발적 조치를 통하여 해결 2018.10.10 [배타조건부 거래]
- *Minnano Pet Online* 자발적 조치를 통하여 해결 2018.5.23 [배타조건부 거래]
- *Amazon (eBook)* 2017.8.15 [동등성 조항]
- *Amazon (marketplace)* 2017.6.1 [동등성 조항]

Headquarters for Digital Market Competition

Documents:


[Sep 27, 2019] [Establishment of Headquarters for Digital Market Competition](#)
[\(PDF:126KB\)](#) 

[Oct 4, 2019] [Five issues on Digital Market Competition Council](#) (PDF:139KB) 

[Dec 17, 2019] [Approaches to a bill on improving transparency of transactions of digital platform operators](#) (PDF:96KB) 


Public Comments [Japanese]: <https://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=060112181&Mode=3> 

[Dec 17, 2019] [Digital advertising market \[Points to be considered further\]](#)
[\(PDF:148KB\)](#) 

Public Comments [Japanese]: <https://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=060112182&Mode=3> 

[Feb 18, 2020] [Summary of a Bill on Improving Transparency and Fairness of Specified Digital Platforms](#) (PDF:166KB) 

Relevant documents [Japanese]:

<https://www.meti.go.jp/press/2019/02/20200218001/20200218001.html> 

디지털 시장 경쟁 본부

본부장: 내각 관방(Cabinet Secretary)

부본부장: 경제재생산 장관

구성원:

- 과학기술담당상(Minister),
- 사이버보안본부상(Minister),
- 특임(소비자 및 식품 안전)상(Minister) [소비자당국],
- 특임(JFTC관련 사항)상(Minister),
- 특임(개인정보보호위원회 관련)상(Minister),
- 총무사(MIC), 및
- 경제산업상(METI)

Issues to address in coming months

On October 4, “Digital Market Competition Council” determined to address the **five issues** in coming months.

Amendments to Guidelines to Application of the Antimonopoly Act concerning Review of Business Combination

Revision of the Act on the Protection of Personal Information

Consideration of a Bill on improving transparency of transactions of digital platform operators

Competition Assessment on digital markets
- Digital Advertising Market

Guidelines concerning Abuse of a Superior Bargaining Position in transactions between digital platform operators and consumers

Headquarters
for Digital
Market
Competition
4 Oct 2019

Interim report regarding trade practices on digital platforms

April 17th, 2019

Japan Fair Trade Commission

The Japan Fair Trade Commission (JFTC) has published an interim report regarding trade practices on digital platforms as attached. This report stems from a fact-finding survey regarding trade practices on digital platforms which has been launched since this January and includes the results of three specific surveys regarding trade practices on online retail platform, practices on app store and users (consumers) of digital platforms.

The JFTC will conduct further fact-finding survey including the sectors in which the surveys mentioned above have already been launched, in order to understand the situation surrounding trade practices on digital platforms and organize our thoughts on the Anti-Monopoly Act and competition policy in Japan.

특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 제고에 관한 법률

TFDPA 배경: 플랫폼 비즈니스(P2B)

온라인 쇼핑몰

총: 9 조 JPY

사업자 사용자 수: 990,000

“그 의존도로 인하여 서비스를 이용할 수 밖에 없는 사업자 비율”

Store A: 77% Store B: 64%

(From METI, Outline of TFDP Bill (18 Feb 2020) < <https://www.meti.go.jp/press/2019/02/20200218001/20200218001-1.pdf> >

특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 제고에 관한 법률

TFDPA 배경: 플랫폼 비즈니스(P2B)

앱 스토어

총 : 1.7 조 JPY

사업자 사용자 수 : 700,000 이상 (한 주요 회사 포함)

“그 의존도로 인하여 서비스를 이용할 수 밖에 없는 사업자 비율”

Mall A: 51% Mall B: 47%

(From METI, Outline of TFDP Bill (18 Feb 2020) < <https://www.meti.go.jp/press/2019/02/20200218001/20200218001-1.pdf> >

특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 제고에 관한 법률 TFDPA 플랫폼 사용자에게 관한 우려

(일방적인 약관의 변경)

- 수수료 인상, 새로운 지불 시스템 도입, 부당한 수익을 수용할 것을 강제 등
- 서비스를 계속 이용하기 위해서는 그러한 조건을 수용해야

(자기 우대)

- 자사 또는 관련 있는 기업에 대한 우대 - 순위, 대금 지급 방식, 수수료 등

(제3자 데이터의 직접 판매)

- 플랫폼은 자신의 상품을 판매하기 위하여 제3당사자의 거래 데이터를 사용
- 플랫폼은 제3당사자로부터 사용자 정보를 얻고 이를 자신의 어플리케이션 홍보에 사용

(MFN 조항)

- 자신의 물에서 판매되는 가격보다 더 낮은 가격으로 다른 물에서 판매할 수 없도록 요구

TFDPA: “Key points”

“근본 철학”:

- “디지털 플랫폼 제공자로부터 **최소한으로 필요한** 이행약속과 규제의 집행만”
- “**공동규제**” 접근을 통해 법으로 일반 체계를 규정하고 세부 내용은 사업자의 자율적인 노력에 위임

규제 대상이 되는 주체: **특정 디지털 플랫폼 사업자**

“**법에서는 특정 디지털 플랫폼 사업자에게 거래 약관과 그 외 정보를 공개할 것을 요구,** 자율적인 방법으로 절차와 시스템을 개발하여 매 회계년도에 자신들이 수행한 조치와 사업에 관한 보고서에 자체평가보고서를 첨부하여 제출”

TFDPA: “Key points”

“정부가 담당해야 하는 역할”

본 법에서는 행정주체 (METI Minister) 에게 현재의 플랫폼 운영이 매 년 제출되는 보고서에 부합하는지 여부를 검토하고, 보고서의 개요와 평가결과는 공개한다. 검토에 있어서, 행정주체가 학계 전문가, 소비자, 고객 등과 인터뷰를 수행하도록 하고 이해관계인의 문제제기를 장려하여 상호 이해를 돕도록 한다.

“법에서는 경제산업상(METI Minister)에게 JFTC가 반독점법(AMA)에 따른 적절한 조치를 취할 것을 요구” .

TFDPA: 특정 디지털 플랫폼 사업자

상품 판매 온라인 쇼핑몰

Amazon.co.jp Rakuten Ichiba Yahoo! Shopping

앱 스토어

App Store Google Play Store

METI, Designation of Digital Platform Providers Subject to Specific Regulations Under the Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms (1 April 2021) < https://www.meti.go.jp/english/press/2021/0401_001.html >

Roles that specified digital platform providers should play

Disclosure of information, e.g., terms and conditions

Specified digital platform providers are required to **disclose terms and conditions** to users and send a **prior notification of changes in such conditions** to them. This requirement aims to improve the transparency of trading.

[Examples of items to be disclosed]

- ✓ Prior notice of detailed changes in terms and conditions and reasons therefor
- ✓ Details of requests by the digital platform providers for customers to use additional paid services and reasons therefor
- ✓ Scope of data use
- ✓ Reasons for rejecting or stopping customers from placing their products on platforms
- ✓ Basic matters that determine search ranking

[Administrative measures and penalties]

- ✓ Issuance of recommendations and publications to improve improper practices
- ✓ Execution of cease and desist orders only when no correction is seen in such practices
- ✓ Imposition of penalties on violators of the orders

Voluntary development of procedures and systems

Specified digital platform providers are required to take necessary measures in accordance with **the guidelines** under the Act and **develop fair procedures and systems**.

[Examples of details of the guidelines]

- ✓ Development of procedures and systems to secure fairness of the platform
- ✓ Development of systems for addressing complaints and settling disputes
- ✓ Development of systems for closely communicating with stakeholders (choosing administrators in Japan)
- ✓ Building of frameworks for understanding conditions that customers are facing

[Administrative measure]

- ✓ Issuance of recommendations and publications to providers to improve their practices in cases where such actions are necessary to ensure that platform providers appropriately and effectively carry out certain measures

Report on the current situation of platform operation

Details of the report

- (1) Outline of business
- (2) Current situation of addressing complaints
- (3) Current situation of information disclosure
- (4) Current situation of voluntary development of procedures and systems
- (5) Results of self-assessment

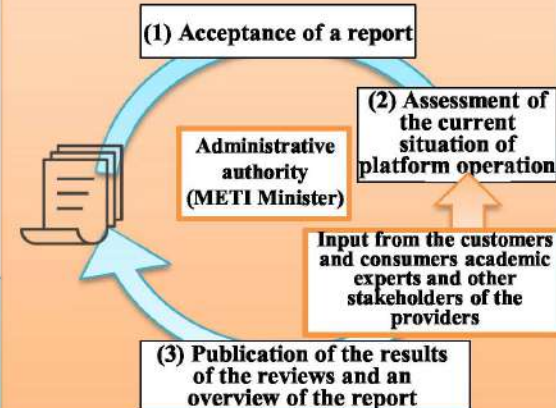
Note: Penalties may be imposed if a provider fails to submit a report or complete descriptions of required items

Voluntary actions to improve transparency and fairness in trading based on the results of the reviews

Roles of the administrative authorities

Implementation of reviews (assessment)

The administrative authority in charge is required to implement **reviews** of the current situation of specified digital platform providers' operation **with input from academic experts, customers and consumers of the providers, and other stakeholders** and to publicize the results of the reviews.



Request the JFTC to execute measures

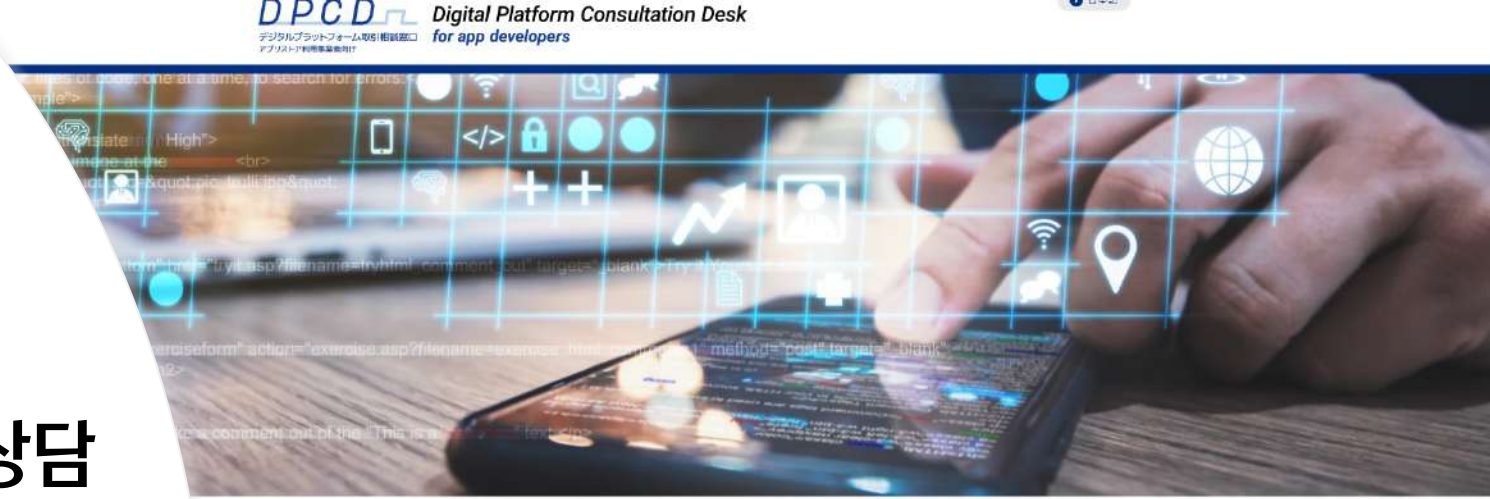
The METI Minister is authorized to request the JFTC to take appropriate measures under the Antimonopoly Act if it is found that digital platform provider may be involved in any cases which are suspected of being violations of the Antimonopoly Act.

TFDPA: 디지털 플랫폼 문의/상담

(온라인 쇼핑몰 내 입점 상인 /
어플리케이션 개발자)

Mall: Japan Direct Marketing Association
<https://www.online-mall.meti.go.jp/>

App: Mobile Content Forum <https://www.app-developers.meti.go.jp/en/>



As an initiative related to the Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms, which takes necessary measures to ensure transparency and fairness in transactions between digital platform operators and digital platform users, we have established a consultation service to provide consultation to businesses using digital platforms and support them in resolving their issues.

pm, 1:00pm–5:00pm

(Sundays and public holidays)

[app-developers.meti.go.jp](https://www.app-developers.meti.go.jp)

the name of your business, the name of the app, the matters you wish to
related to platforms), and your reply address (name of the person in charge and e-



TFDPA: Teethless (Useless)?

- 경제산업상(METI Minister)의 JFTC에 대한 요청
- 반독점법(AMA)에 따른 평가(assessment)
- 디지털 플랫폼에 대한 반독점법(AMA)/JFTC 적 접근

- Hints? JFTC Reports (Slides #2 & #3)
- 현재까지의 JFTC 집행 기록
- 반독점법의 디지털 분야에 대한 집행 관련 이슈
- 추가 입법이 필요한지?

여전히 남아있는 논의

- 검색 엔진 (Search engines)
- 온라인 광고 (Online advertisements)

사실 관계 확인 & 보고서

- JFTC, Final Report Regarding Digital Advertising (17 February 2021)
- Headquarters for Digital Market Competition, Evaluation of Competition in the Digital Advertising Market: Final Report (27 April 2021)

또 다른 국면: Platform to Consumers (P2C)

- JFTC, 디지털 플랫폼 사업자와 개인정보 등을 제공하는 소비자와의 거래에서 우월적 지위의 남용에 관한 반독점법상의 지침, 2019.12.17

Guidelines Concerning Abuse of a Superior Bargaining Position in Transactions between Digital Platform Operators and Consumers that Provide Personal Information, etc. (17 December 2019)

[〈https://www.jftc.go.jp/en/legislation_gls/imonopoly_guidelines_files/191217DPconsumerGL.pdf〉](https://www.jftc.go.jp/en/legislation_gls/imonopoly_guidelines_files/191217DPconsumerGL.pdf)

- 소비자청(Consumer Affairs Agency), 연구반 보고서: 디지털 플랫폼 기업이 중개한 소비자의 거래, 2021.2.1 [Japanese only]

[〈https://www.caa.go.jp/about_us/about/plans_and_status/digital_platform/assets/consumer_system_cms101_210201_01.pdf〉](https://www.caa.go.jp/about_us/about/plans_and_status/digital_platform/assets/consumer_system_cms101_210201_01.pdf)

- 개인정보보호위원회의 활동

[〈https://www.ppc.go.jp/en/〉](https://www.ppc.go.jp/en/)