

[2] 최근 주요 규제 분석 : EU, 독일, 호주, 미 캘리포니아, 일본

I. 들어가는 말

II. 디지털 분야의 규제에 관한 유럽연합(EU)제안

III. 디지털 분야를 품은 독일의 개정 경쟁제한방지법(GWB)

IV. 플랫폼 경제의 독점화를 저지하는 중국

V. 뉴스 미디어 분야를 겨냥한 호주

VI. 프라이버시 분야를 선도하는 미국 캘리포니아 주

VII. 디지털 플랫폼의 투명성과 공정성에 초점을 맞춘 일본



이혜승
SAPI 연구팀



디지털 분야의 규제에 관한 유럽연합의 제안: Digital Services Act & Digital Markets Act

발표자: Johan Vandromme (김장 법률사무소,
前 유럽연합 베이징 및 서울 대표)

사회자: 임용(서울대 법학전문대학원)

2021.3.11.



디지털 분야를 품은 독일의 개정 경쟁제한방지법: GWB-Digitalisierungsgesetz

발표자: Thomas Weck(독일 독점위원회)

사회자: 임용(서울대 법학전문대학원)

2021.3.11.



플랫폼 경제의 독점화를 저지하는 중국: 关于平台经济领域的反垄断指南

발표자: Bingwan Xiong (중국 인민대학교 교수)

사회자: 임용(서울대 법학전문대학원)

2021.4.14.



프라이버시 분야를 선도하는 미국 캘리포니아주: California Privacy Laws

발표자: Lisa Kim (미국 캘리포니아 주 검사)

사회자: 임용(서울대 법학전문대학원)

2021.5.13.



뉴스 미디어 분야를 겨냥한 호주: News Media Bargaining Code

발표자: Baskaran Balasingham
(Utrecht University 교수)

사회자: 임용(서울대 법학전문대학원)

2021.5.13.



디지털 플랫폼의 투명성과 공정성에 초점을 맞춘 일본: 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

발표자: Masako Wakui (일본 교토 대학 교수)

사회자: 임용(서울대 법학전문대학원)

2021.6.4.

I. 들어가는 말

데이터와 디지털 기술이 사회경제의 기반이자 산업 경쟁력의 원천이 되면서 시장에서 온라인 플랫폼의 역할과 그 영향력이 커지고 있다. 이에 발맞춰 전세계적으로 온라인 플랫폼의 법적 규제 논의가 활발하게 전개되고 있다. 서울대학교 인공지능정책 이니셔티브(SAPI)는 DAIG 특별기획 「플랫폼 전성시대(Platform Proliferation)」의 일환으로 올 해 3월부터 6월까지 EU, 독일, 중국, 미국, 호주 그리고 일본의 해외 전문가들로부터 각국의 최근 주요 규제에 관하여 직접 듣는 웨비나 시리즈를 마련하였다.

위 ‘해외 전문가로부터 듣는 글로벌 플랫폼 규제의 분석’ 시리즈는 총 4회에 걸쳐 진행되었다. 첫 웨비나(2021.3.11)에서는 작년 말 유럽연합(EU)에서 제안된 「디지털 서비스 법안」과 「디지털 시장 법안」에 관하여 요한 반드롬(Johan Vandromme) 고문으로부터, 그리고 ‘디지털화법(Digitalisierungsgesetz)’이라고도 불리는 독일 「경제제한방지법 10차 개정」에 관하여는 토마스 베크(Thomas Weck) 박사로부터 각각 분석을 듣는 시간을 가졌다.

두 번째 웨비나(2021.4.15)에서는 빙완 쑹(Bingwang Xiong) 교수로부터 최근 중국에서 발표된 「플랫폼 경제분야 반독점지침」에 대하여 들었고, 세 번째 웨비나(2021.5.13)에서는 리사 김(Lisa Kim) 주 검사로부터 「캘리포니아 소비자 프라이버시법 2018」과 「캘리포니아 프라이버시 권리에 관한 법 2020」에 관하여, 바스카란 발라징함(Baskaran Balasingham) 교수로부터 호주의 「뉴스 미디어와 디지털 플랫폼의 의무 협상 규정」에 관하여 각각 들을 수 있었다. 마지막 네 번째 웨비나(2021.6.4)에서는 일본의 「특정 디지털 플랫폼 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률」에 대해 마사코 와쿠이(Masako Wakui)교수의 분석을 듣는 것으로 시리즈를 마무리 하였다. 아래는 규제별 분석 내용을 요약 및 정리한 것이다.

II. 디지털 분야의 규제에 관한 유럽연합(EU)제안¹⁾

1. 규제 제한의 배경

작년 말 유럽연합(EU)이 「디지털 서비스 법안(Digital Services Act, 이하 ‘DSA’)」과 「디지털 시장 법안(Digital Markets Act, 이하 ‘DMA’)」를 제안한 배경에는 기존의 경쟁법 규제로는 디지털 시장에서 문제를 일으키고 있는 거대 플랫폼의 행위를 저지하기 어렵다는 인식이 자리잡고 있다(‘집행의 간극(enforcement gap)’ 존재). 또 유럽 내 공정하고 개방된 단일 시장을 형성하고, 2000년에 제정된 EU 「전자상거래에 관한 지침」²⁾을 현대화하려는 의도 역시 포함되어 있다.

1) 발표자인 요한 반드롬(Johan Vandromme)은 유럽집행위원회 공정경쟁총국(EC, DG-Comp)(2001-2006)과 유럽연합 베이징, 서울의 대표를 거쳐 현재 김 장 법률사무소의 고문으로 재직 중이다.

2) Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (‘Directive on electronic commerce’).

2. 디지털 서비스 법안 (Proposal for a Digital Services Act)

DSA는 EU 지역에 온라인을 통하여 제공되는 디지털 서비스에 대한 규제를 목적으로 하는 법안이다. DSA는 온라인 중개 서비스(online intermediary service) 등과 같은 디지털 경제의 새로운 서비스 등에 관한 정의 조항³⁾을 비롯하여, 유럽 전역을 아우르는 새로운 통일 규범을 도입하고자 하였다. 특히, 이용자의 권익 보호를 위하여 위조되거나 저작권을 침해하는 불법 디지털 상품이나 콘텐츠 등에 대한 삭제 의무,⁴⁾ 온라인 광고가 이용자에게 노출되는 알고리즘 등에 대한 광범위한 투명성 조치 의무⁵⁾ 등 대규모 온라인 플랫폼에 대해 보다 강화된 규범을 정립한 것으로 평가할 수 있다.⁶⁾

DSA는 제3장에서 투명하고 안전한 온라인 환경 조성을 위하여 서비스 제공 주체에게 적용되는 준수 의무를 규정하고 있는데, 그 내용은 온라인 플랫폼 사업자가 제공하는 서비스의 성격에 따라 다르다. 모든 중개 서비스(intermediary service) 플랫폼에게 적용되는 의무로는 유럽디지털서비스위원회(European Board for Digital Services, 이하 ‘EBDS’) 또는 각 회원국의 관할 당국 및 유럽집행위원회와 원활한 소통이 이루어질 수 있는 접촉 창구를 구축할 의무를 들 수 있다. 대규모 온라인 플랫폼의 경우 불법 콘텐츠에 대한 감독의무는 물론이고 EU 시민의 기본권(표현의 자유, 차별금지, 사생활의 존중 등) 행사에 있어 플랫폼 서비스가 갖는 구조적 리스크(systemic risks)에 대한 평가를 이행할 의무 등을 추가적으로 부담하고 있다.⁷⁾

기업이 DSA를 위반할 경우 그 정도와 지속 기간 등에 따라 당해 기업의 전년도 총 매출의 6%까지 과징금이 부과될 수 있다.⁸⁾ 또한 유럽집행위원회(European Commission)는 DSA에 근거하여 이행강제금(periodic payments)⁹⁾ 혹은 가처분(interim measure)을 명할 수 있고,¹⁰⁾ 온라인 플랫폼 기업에 대해 자체 조사도 할 수 있다.¹¹⁾ DSA가 시행될 경우 디지털 플랫폼 서비스 사업자에게는 DSA 하의 의무를 준수하기 위한 준법비용(cost for compliance)이 발생할 것이다. 최근 국내 플랫폼 기업들 중에는 유럽 기업과 협력하여 사업의 영역을 확장하는 사례들도 있는데 입법이 국내 기업에게도 직간접적인 영향을 줄 것으로 예상된다.

3. 디지털 시장 법안 (Proposal for a Digital Markets Act)

「디지털 시장 법안(Digital Markets Act, 이하 ‘DMA’)」은 EU의 경쟁법인 유럽연합기능조약(TFEU) 제101조, 102조를 보완하면서도 그와 구별되는 입법 목적 - ‘게이트키퍼(gatekeeper)가 존재하는 시장에서의 경쟁 보호」¹²⁾ - 을 가진다. DMA는 지침(Directive)이 아닌 유럽연합 규칙(Regulation)으로 제안되었기에 발효되면 국내 적용을 위한 EU 각 회원국의 별도 수용 절차 없이 바로 집행력

3) 법안 제2조 제항 이하 참조.

4) 법안 제8조(Orders to act against illegal content) 참조.

5) 법안 제3장 제10조 이하 참조.

6) 법안 전문, 12면 참조.

7) 법안 제4장 이하 내용 참조.

8) 법안 제59조 제1항 참조.

9) 법안 제60조 참조.

10) 법안 제55조 참조.

11) 법안 제50조 이하 참조.

12) 법안 전문 (10)항 참조.

을 갖는다. EU는 디지털 시장에 대한 통일된 규제를 추구하고 있기 때문에 법안 제1조에서 각 회원국이 게이트키퍼 플랫폼에게 DMA에서 정하지 않는 의무를 국내법으로 추가할 수 없다고 명시하고 있다.¹³⁾

DMA는 모든 온라인 플랫폼이 아닌 ‘게이트키퍼 지위를 갖는 플랫폼’에에만 적용되는 규정으로, 이중 심사(double test)¹⁴⁾를 통해 게이트키퍼로 분류된 플랫폼 사업자에게 적용하는 새로운 사전 규제(ex ante rule)를 도입한 것이다. DMA에 따르면 ‘핵심 플랫폼 서비스(core platform services)¹⁵⁾’를 제공하는 게이트키퍼 플랫폼은 일정한 의무를 준수하여야 하고 특정 행위가 금지된다. 이 경우에도 사후 규제인 경쟁법의 적용이 배제되지 않는다. DMA 하에서 게이트키퍼 플랫폼에게 부과되는 의무는 그 규모(size), 이용자 수 그리고 시장에 미치는 영향(impact)을 고려한 특별 책임(special responsibility)에 근거를 두고 있다. TFEU 제102조도 시장지배적 사업자의 특별 책임을 근거로 하지만, DMA상의 게이트키퍼는 지배적 지위(dominance) 여부를 논하지 않는다는 점에서 차이가 있다. 즉, 시장 점유율(market share)이나 지배력(dominance) 등과 같이 경쟁법상 전통적인 개념 요건들이 게이트키퍼 해당 여부를 판단함에 있어 고려되지 않는 것이다.¹⁶⁾

DMA의 핵심 규정 중 하나인 제5조에서는 별도의 추가 조치 없이 게이트키퍼들이 준수해야 하는(self executing) 의무 및 금지행위를 열거하고 있다. 주요 의무로는 최혜국대우(Most-Favoured Nation, 이하 ‘MFN’) 조항의 금지,¹⁷⁾ 플랫폼에서 사업을 영위하는 비즈니스 이용자에 대한 데이터 접근성 향상 의무¹⁸⁾ 및 광고주 또는 퍼블리셔가 지불한 비용 정보 제공 의무¹⁹⁾ 등이 포함되고, 금지 행위로는 일정한 개인정보 결합 행위,²⁰⁾ 플랫폼의 비즈니스 사용자에게 신원 확인 서비스의 사용 또는 상호운용 요구 등을 하는 행위²¹⁾ 등이 열거되어 있다.

제6조에서는 추후 더 구체화될 수 있는 11가지 의무 및 금지행위를 규정하고 있는데,²²⁾ 각각의 내용이 유럽집행위원회의 글로벌 플랫폼 기업에 대한 집행 방향과 관련되어 있다. 예를 들어 제6조 제1항 제(a)호에서는 핵심 플랫폼 서비스 제공자가 자신의 플랫폼상에서 영업을 하는 비즈니스 이용자의 활동을 통해 지득한 비공개 데이터를 당해 비즈니스 이용자와 경쟁을 하는 데 이용하는 행위를 금지하고 있는 바, 이는 현재 유럽집행위원회가 조사중인 Amazon 사건에서 문제되는 행위와 관련되어 있다. 또한 Google Search (Shopping) 사건의 영향을 받은 것으로 보이는 제6조 제1항 제(d)호에서는 자기우대(self-preferencing) 행위를 금지하고 있다.

EU가 디지털 경제의 새로운 규제 수단으로 제안하였으나 명시적으로 채택되지는 않았던 ‘New Competition Tool’의 내용 중 일부가 DMA에 편입된 것으로 평가받고 있다. 그 내용은 게이트키퍼의 지정 또는 게이트키퍼가 구조적으로(systematically) DMA상의 의무/금지사항을 위반하는지 여부에 관하여 유럽집행위원회가 갖는 시장 조사 권한(제15조 및 제16조) 등이다.²³⁾

13)
법안 제1조 5항 참조.

14)
게이트키퍼 여부를 판단하기 위한 기준으로 질적 기준(qualitative criteria)과 양적 기준(quantitative criteria)이 있다. 질적 기준에는 (1) 역내 시장(EU)에 상당한 영향력을 미치고 있고, (2) 사업주체가 최종 사용자에게 도달하는 데 중요한 관문(gateway)을 운영하며, (3) 그 운영을 함에 있어 견고하고 지속적인 지위를 누리고 있거나 누릴 것으로 예상되는 경우가 포함된다.

이러한 질적 기준이 충족된 것으로 추정할 수 있는 양적 기준으로는 (1) 지난 세 회계연도에 걸쳐 연간 65억 유로 이상의 거래액을 달성하였는지 여부 또는 직전 회계연도 평균 시가 총액 또는 공정 시장 가치가 650억 유로 이상인지 여부, (2) EU 내 활성 이용자 수가 월 4,500만명 이상 또는 지난 회계연도 기준 EU 내 활성 비즈니스 이용자 수가 연 10,000명 이상인지 여부, (3) 지난 세 회계연도에 걸쳐 위 기준들을 매년 충족하였는지 여부도 포함된다. 월 사용자 수 4,500만 명이라는 숫자는 대략 EU 전체 이용자의 10%에 상응하는 수준이라고 한다.

15)
DMA에서는 핵심 플랫폼 서비스의 범위로 온라인 중개 서비스(online intermediation services), 온라인 검색 엔진(online search engines), 온라인 소셜 네트워킹 서비스(online social networking services), 동영상 공유 플랫폼 서비스(video-sharing platform services), 번호와 관계없이 이루어지는 개인간 커뮤니케이션 서비스(number-independent interpersonal communication services), 운영체제(operating systems), 클라우드 컴퓨팅 서비스(cloud computing services), 광고 서비스(advertising services)를 명시하고 있다(법안 제2조 2항). 또한 유럽집행위원회는 핵심 플랫폼 서비스를 추가할 권한을 가지고 있다.

16)
DMA 논의 과정에서 필수설비 이론을 적용하는 견해도 있었으나, 게이트키퍼에 해당하되 기반 하연 지배력의 증명 없이 일정한 의무를 부과하려는 입장이 우세하여 현재의 DMA 모습으로 형성되었다.

17)
법안 제5조 (b) 참조.

18)
법안 제5조 (c) 참조.

19)
법안 제5조 (g) 참조.

20)
법안 제5조 (a) 참조.

21)
법안 제5조 (e) 참조.

22)
법안 제6조(Obligations for gatekeepers susceptible of being further specified) 참조.

23)
게이트키퍼의 합병 또는 인수를 통한 경쟁력의 집중(concentration)이 있는 경우에는 이를 유럽집행위원회에 알리도록 한 법안 제12조에서 게이트키퍼의 행위 전반에 대해 파악하고자 하는 유럽집행위원회의 의지를 확인할 수 있다.

24)
발표자인 토마스 베크(Thomas Weck) 박사는 독일 독점위원회(Monopolkommission) 수석연구원(Lead Analyst)이며, 동 위원회 내에서 금융서비스(Financial Services)/경쟁법 집행(Competition law enforcement)/디지털 시장(Digital Markets) 분야를 담당하고 있다.

25)
예를 들어, GAFAM(Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft)과 같이 사용자 의존도가 높은 플랫폼 기업은 자신의 인프라를 통해 시장에 영향을 미칠 수 있을 뿐만 아니라, 직·간접적인 네트워크 효과를 인하여 그 영향력 또한 크다고 볼 수 있다.

26)
독일어 원문은 다음과 같다: Unternehmen mit übergreifender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb.

27)
베크 박사는 플랫폼을 겨냥한 새로운 규제 사후적(post-infringement) 규제 수단에 한정되는 것으로 규정되어 있지는 않다고 지적하였다.

28)
독일 연방카르텔청이 Oculus의 플랫폼 및 단말기에서 페이스북(Facebook) 계정의 사용을 의무화한 행위가 가상현실(virtual reality) 상품 시장과 소셜 미디어 시장 모두에서 경쟁을 저해할 수 있다고 보고 2021.1.28. 조사에 착수한 사건이다(Bundeskartellamt, Bundeskartellamt überprüft die Verknüpfung von Oculus mit dem Facebook-Netzwerk, 10. Dec. 2020). (URL: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemittelungen/2020/09_12_2020_Facebook-Oculus.html, 최종접속 2021.5.22).

29)
경쟁제한방지법(GWB) 제19a조 제1항 참조.

III. 디지털 분야를 품은 독일의 개정 경쟁제한방지법(GWB)²⁴⁾

1. 디지털 생태계에서의 경쟁 문제

유럽의 관점에서 디지털 플랫폼과 관련하여 경쟁법상 우려되는 두 가지의 시나리오가 있다. 첫째는 쏠림 현상(tipping)을 동반한 ‘경쟁의 위기(Risk of Competition)’ 시나리오고, 두 번째는 시장 전반에 걸쳐 난공불락의 생태계를 구축한 플랫폼으로 인한 ‘경쟁의 부재(Lack of Competition)’ 시나리오다. 아마존(Amazon)과 같은 기업이 2차 진입장벽을 구축하여 경쟁자를 배제하거나 인접 시장으로 시장력을 전이하는 행위라든가, 구글(Google)이 안드로이드 운영체제(OS)에 앱 스토어나 유튜브와 같은 어플리케이션을 선택재하여 출시하는 행위 등이 구체적인 예로 거론되었다.

독일의 경우에도 디지털 생태계에서 영향력을 형성하는 관련 요소로 ‘사용자의 의존성(user dependence)’ 과 ‘시장에 진입하기 위한 잠재적 경쟁의 가능성’을 고려하고 있다. 즉, 플랫폼에 대한 사용자의 잠재적 경쟁자가 출현하는 것이 어려울 경우 반경쟁성 문제가 발생할 수 있다고 보는 것이다.²⁵⁾ 그런데 디지털 시장에서 앞서 언급한 시나리오들에 대해 기존 경쟁법을 적용하는 것에 어려움과 한계가 있다는 인식이 있었다. 특히 디지털 기업으로 인한 반경쟁성이 특정 시장에 한정하여 발생하고 있지 않은데, 이처럼 개별 시장을 넘어서서 경쟁법적 문제가 발생할 경우에 대한 논의가 필요하다고 본 것이다. 예를 들어, 개정 전 경쟁법 하에서는 지배력의 존재가 입증되어야 해서 규제 당국의 적시 개입이 어렵고, 그 결과 경쟁에 대한 구조적이고도 영구적인 손상이 가해질 염려가 있다는 것이다.

2. 독일 경쟁제한방지법의 개정

독일은 이러한 한계를 극복하기 위하여 독일 경쟁제한방지법(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen)을 보완하기로 결정하였다. 먼저, 경쟁제한방지법(GWB) 제20조 제3a항에서 우월적 거래 지위의 남용 금지 범위를 플랫폼에 까지 확장하는 방안을 택하여 ‘경쟁의 위기’ 상황을 해결하고자 하였다. 두 번째로 법 제19a조를 추가하여 디지털 시장에서 ‘결정적 시장교차적 지배력을 가진(paramount cross-market significance)²⁶⁾ 플랫폼의 반경쟁적 행위를 새롭게 규제하면서 기존의 남용 규제 조항과 새로운 규정이 병행적으로 적용되도록 하였다.²⁷⁾

개정법 시행 이후 첫 집행 사례인 Oculus 사건²⁸⁾을 보면 개정법 제19a조와 EU의 DMA간에 긴장 또는 충돌 가능성이 보인다. 개정법은 제19a조의 대상이 되는 ‘결정적 시장교차적 지배력’을 가진 사업자를 정의하는 규정을 별도로 두고 있지 않다. 그 판단은 전통적인 지배력 심사에 준하여 결정될 것으로 보이고, 심사 주체도 독일 연방카르텔청(Bundeskartellamt)이다.²⁹⁾ 연방의회(Bundestag) 내 위원회의 보고서에 따르면, 여기에 해당하는 사업자는 ‘광범위한 시장

전반에 걸쳐 다수의 기업 영업 활동에 상당한 영향력을 행사할 뿐만 아니라 다른 기업의 시장 내 활동 또한 통제하고 네트워크 효과와 우월한 데이터 접근성 등에서 비롯되는 이점으로 인하여 단기간에 다른 시장 또한 독점할 구체적인 위험이 있는 기업'이라 설명하고 있다.³⁰⁾

디지털 시장에서 활동하는 플랫폼의 모든 특성이 법 제19a조에 반영되었다 보기는 어렵다. 자기우대를 금지하는 내용 및 정보의 비대칭성과 관련하여 그 심사 및 판단의 기준이 기존의 경쟁법을 넘어서는 것이어서 법문상으로는 아직 해결되지 않은 부분도 있다. 자기우대 행위의 경우에는 EC의 *Google Search (Shopping)* 사례가 있어서 모호성이 어느 정도 해소되었으나, 플랫폼이 제공하는 정보 서비스의 품질을 평가하는 데 여전히 어려움이 있고, 기존 법해석을 그대로 적용하는 것에 대해서도 의문이 제기되고 있다. 또한 연방카르텔청(Bundeskartellamt)의 *Facebook* 사건 이후 데이터의 공유(data sharing)와 프라이버시 관련된 반경쟁행위에 대한 논의가 있지만, 개인정보에 대해서는 개정된 법에서 직접 규정하고 있지 않다.³¹⁾

특기할 만한 점 하나는 개정법에서 독일의 독점위원회가 플랫폼 경제에서 새로운 자문기구로서 재판부를 조력하는 역할을 수행하도록 한 것이다.³²⁾ 독점위원회는 법률에 의하여 설치된 독립된 전문기구로서,³³⁾ 경쟁정책과 경쟁 분야의 입법 및 법규에 관한 전문 의견을 독일 정부 및 입법주체에 제시하는 역할을 수행하는 기관이다.

3. 향후 EU법과의 조화

DMA는 개별적인 사안에서의 평가 없이 '게이트키퍼'를 지정하고 의무를 부과하지만, 독일의 개정법 제19a조에서는 사업자의 '결정적인 시장교차적 지배력'을 구체적 사안에서 개별적으로 판단하도록 하는 등 차이가 있다. 뿐만 아니라 독일 개정법에서는 기존의 남용 규제 체계를 유지하고 있어 기업의 효율성 향변이 가능하지만, EU의 DMA에서는 효율성에 근거한 정당화사유를 규정하지 않고 있다. 이와 같이 TFEU 제102조 및 DMA등의 EU 규정과 독일 개정법간의 관계는 향후 더 논의가 필요한 사항이다. 이와 관련하여 독일 독점위원회가 어떤 역할을 수행할지도 주목할 필요가 있다.

IV. 플랫폼 경제의 독점화를 저지하는 중국³⁴⁾

1. 중국 플랫폼 경제와 반독점 규제

최근 중국의 플랫폼 분야에서는 소위 '과두(oligarch)' 플랫폼의 급성장이 나타나고 있다. 예를 들어 온라인 소매 시장에서는 지난 4년간 모바일 전자 상거래 어플 이용자 수가 4억 4,093만 명에서 7억 8,058만명³⁵⁾으로 크게 증가한 반면, 서비스는 타오바오(Taobao), 징둥(JD.com), 핀두오두오(Pinduoduo) 단 세 기업만이 제공하고 있다.

30)

Deutscher Bundestag, Ausschuss für Wirtschaft und Energie, „Ausschussdrucksache 19(9)926(neu)“, (12. Jan.2021).

31)

만일 플랫폼의 개인정보가 영업 비밀(trade secret)에 해당할 경우, 이를 다루는 EU의 영업비밀 지침(Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on the protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure)이 적용된다.

32)

경쟁제한방지법(GWB) 제 73조 제5항, 제 75조 제5항에서는 연방대법원(Bundesgerichtshof)이 독점위원회의 의견을 들을 수 있다고 규정하고 있다.

33)

경쟁제한방지법(GWB) 제44조 참조.

34)

발표자인 Bingwan Xiong 교수는 중국 인민대학교 법과대학에서 프라이버시 법, 전자상거래 및 비교법을 가르치고 있으며, 인민대학교 법과 기술 기관(Renmin University Institute of Law and Technology)의 플랫폼 거버넌스 센터장(Director of Center of Platform Governance)을 역임하고 있다.

35)

중국 전체 인터넷 이용자의 77%에 해당하는 수치이다.

36)

알리바바(Alibaba)의 전자상거래 플랫폼이다.

37)

틱톡(TikTok)의 모회사이다.

38)

바이트댄스는 텐센트(Tencent)의 메신저 앱인 위챗(WeChat)에서 틱톡(TikTok)의 동영상을 공유를 차단하는 행위는 시장지배적 지위를 남용하는 것이라고 주장하였다.

39)

國務院辦公廳關於促進平台經濟規範健康發展的指導意見, Guiding Opinions of the General Office of the State Council on Promoting the Well-regulated and Sound Development of the Platform Economy, 2019.08.01.

40)

中華人民共和國反壟斷法, 2008.8.1.

41)

禁止壟斷協議暫行規定, 2019.09.01, SAMR.

42)

禁止濫用市場支配地位行為暫行規定, 2019.09.01, SAMR.

43)

經營者集中審查暫行規定, 2020.12.01, SAMR.

44)

制止濫用行政權力排除、限制競爭行為暫行規定, 2019.09.01, SAMR.

45)

반독점위원회의 반독점지침 제정 및 공포할 권리에 관하여는 반독점법 제9조 참조.

소수 플랫폼 기업에게 집중된 시장 구조 하에서 관련 기업들의 반독점행위가 문제되고 있고, 중국 규제 당국의 조사가 진행 중이다. 작년 12월에는 우버(Uber)와 디디(DIDI) 간 합병에 대해 일부 택시 회사들이 중국의 국가시장감독관리총국(国家市场监督管理总局, State Administration for Market Regulation, 이하 'SAMR')에 문제를 제기하였고, 징둥은 티몰(Tmall)³⁶⁾이 시장력을 남용했다는 이유로 2017. 12월 법원에 티몰을 제소하여 현재 법적 분쟁 중이다. 2021년에는 바이트댄스(ByteDance)³⁷⁾가 중국 최대 인스턴트 메시징 서비스 플랫폼인 텐센트(Tencent)를 반독점법 위반을 이유로 제소하기도 했다.³⁸⁾

이러한 배경에서 중국 당국은 2019년 '플랫폼 경제 규범의 건강한 발전 촉진에 관한 국무원 관공청 지도의견'³⁹⁾을 발표하고 "공정경쟁"이 중시되는 시장질서를 유지하기 위하여 SAMR을 온라인 거래에 대한 감독 규범을 수립·운영할 책임 주체로 명시하여 플랫폼 경제의 참여자들이 공정하게 경쟁할 수 있도록 불공정한 플랫폼 기업의 행위를 규제하고자 하였다.

이후 2020. 12월 중앙경제공작회의(中央經濟工作會議, Central Economic Work Conference)에서 국가의 2021년 중점과제 중 '반독점의 강화 및 자본의 무질서한 확장을 방지'할 것에 의견을 모으고, 중국 국무원 반독점위원회(反壟斷委員會)가 '플랫폼 경제 분야 반독점지침(关于平台经济领域的反壟斷指南)'을 2021. 2월 확정 시행하였다.

중국의 반독점 규제 체계를 살펴보면 법률인 「반독점법」⁴⁰⁾과 그 하위규범인 「독점협의행위금지 임시규정」,⁴¹⁾ 「시장지배적지위 남용행위 금지 임시규정」,⁴²⁾ 「경영자집중(기업결합)심사 임시규정」,⁴³⁾ 「행정권력남용 경쟁배제·제한행위 금지 임시규정」⁴⁴⁾이 있고, 반독점위원회가 마련하는 반독점지침(反壟斷指南)들이 있다.⁴⁵⁾ 반독점지침은 구체적인 산업분야에서 반독점 규제 적용을 위한 실무 방침⁴⁶⁾으로, 2021.2.7. 발표된 「플랫폼 경제 분야 반독점지침」에서는 총 6장⁴⁷⁾의 내용에 디지털 플랫폼 경제의 특성을 반영한 반독점법 집행 실무 지침을 담고 있다.

2. 플랫폼 경제 분야 반독점지침의 개관

「플랫폼 경제 분야 반독점지침」⁴⁸⁾은 제3조에서 (1) 공정 시장 경쟁을 보호하고, (2) 법에 따른 과학적이고 효과적인 감독관리를 실시하며, (3) 혁신과 창의력을 장려, (4) 모든 당사자의 정당한 이익을 보호한다는 기본원칙을 우선 열거하고 있다. 제1조에서는 '플랫폼 경제의 질서 있는 혁신과 발전을 촉진'하기 위한 지침이라고 그 목적을 분명히 하면서, 시장획정(market definition)에도 플랫폼 경제의 특성을 반영하고 있다. 지침 초안에서는 만일 증거가 충분하다거나 확정이 매우 어려울 경우 시장 획정을 건너뛴 수 있도록 하였으나, 최종 수립된 지침에서는 관련 시장을 정의하는 기존의 접근을 유지하기로 하였다.

수요대체 분석을 통해 관련상품시장을 정의할 때에는 '플랫폼의 기능, 비즈니스 모델, 다면 시장 및 오프라인 거래' 등의 요소를 고려하고, 공급대체 분석

일 경우에는 '시장진입, 기술장벽, 네트워크 효과' 등의 요소를 고려하여 분석하도록 지침에서 제공한다. 특히 '플랫폼이 취급하는 다면 상품에 근거해 각각 복수의 관련상품시장을 확정할 수 있다'⁴⁹⁾ 고 규정하여 관련시장 정의에 플랫폼 시장의 다면성에 대한 고려도 반영되었음을 확인할 수 있다.

3. 플랫폼 경제 분야 반독점지침의 세부 내용 — 시장지배적지위 남용행위

플랫폼 분야에서 시장지배적 사업자의 거래거절 행위를 규제하기 위하여 필수설비이론(essential facility doctrine)이 새로이 채택되었다. 지침 제14조에 따르면 플랫폼 경제에서 필수설비를 통제하는 사업자가 거래를 거절할 경우, 관련된 플랫폼이 필수설비인지 판단하고 데이터 점유 상황 및 거래하고자 하는 상대방의 해당 플랫폼에 대한 의존도 등을 종합적으로 고려하여 당해 행위의 위법성을 판단한다.

지침 제15조에서는 시장지배적지위를 갖는 사업자의 배타조건부 거래행위(exclusive dealing)를 대상으로 하고 있는데, 최근 중국 내 플랫폼 기업들이 전속적 거래조건(예: 플랫폼 중 양자택일)을 포함하여 계약하는 사례가 있어 지침에서 상세하게 규정하고 있다. 플랫폼을 운영하는 사업자가 전속적 거래조건의 이행을 확실히 하기 위하여 징벌적 조치(예: 입점 사업자의 거래를 차단, 트래픽을 제한 등)를 취하거나 인센티브(예: 보조금 지급, 할인 혜택 등)를 제공할 경우에도, 만일 그 목적이 경쟁을 제거 또는 제한하기 위함이 명백할 경우에는 제15 조상의 거래제한에 해당된다.

지침 제17조는 플랫폼 사업자가 정당한 이유 없이 거래상대방을 차별 취급하여 시장의 경쟁을 제한하는 것을 막기 위한 규정이다. 특히 티켓 예약, 여행 상품 전자상거래 플랫폼에서 기존 고객에게 신규 고객보다 더 높은 가격을 지불하게 하는 행위, 할인 쿠폰의 지급 행위⁵⁰⁾ 등의 반경쟁성을 지적한다. 고객을 차별하는 행위를 분석할 때에는 '빅데이터, 알고리즘에 기초하여 거래 상대방의 지불능력, 소비 선호도, 사용습관 등에 따라 차별적으로 대우하는 행위'⁵¹⁾ 에 해당하는지 등의 요소를 고려한다. 그 밖에도 「전자상거래법」 제18조에서 규정하는 의무⁵²⁾ 외에 디지털 플랫폼 사업자가 기술적 요소를 활용하여 차별하는 행위가 어떤 것인지에 대하여 규정하고 있다.

4. 플랫폼 경제 분야 반독점지침의 세부 내용 — 경영자집중(기업결합) 규제

경영자집중 관련 규정에서는 세 가지의 중요한 변화가 있었다. 첫번째는 중국 디지털 플랫폼 기업의 보편적인 형태가 된 VIE(변동지분실체) 구조와 관련된 것이다. 이전까지는 VIE 구조의 기업결합시 신고 또는 심사 고려 대상인지 여부가 불명확하였는데, 본 지침에서는 VIE 구조의 기업결합도 신고 대상이라고 명시하고 있다. 2020.7.16. SAMR은 Shanghai Mingcha Zhegang Management

46)

2009년부터 국무원 반독점위원회는 「관련시장 정의에 관한 지침」(2009), 「자동차 산업 반독점 지침」(2019), 「지적재산권 산업 반독점 지침」(2019), 「수평독점혐의사건에의 리니언 시 제도 적용 지침」(2019), 「반독점 사안에서의 기업의 이행약속에 대한 지침」(2019), 「사업 운영자를 위한 반독점 준법 지침」(2020) 등을 제정하였다.

47)

본 지침은 제1장 총칙(제1-4조), 제2장 독점혐의(제5-10조), 제3장 시장지배적지위의 남용(제11-17조), 제4장 경영자집중(기업결합)(제18-21조), 제5장 행정권력 남용 경쟁배제 또는 제한(제22-23조), 제6장 부호 규정(제24조)으로 구성되어 있다.

48)

본 지침은 EU의 DMA와 같이 특정 플랫폼에만 적용되는 것이 아니라 모든 플랫폼에 적용되는 것으로 보인다.

49)

지침 제4조 1항 참조(… 在个案中界定相关商品市场时,可以基于平台功能、商业模式、应用场景、用户群体、多边市场、线下交易等因素进行需求替代分析; 当供给替代对经营者行为产生的竞争约束类似于需求替代时,可以基于市场进入、技术壁垒、网络效应、锁定效应、转移成本、跨界竞争等因素考虑供给替代分析.)

50)

지침 제17조는 플랫폼이 특정 소비자에게만 할인 쿠폰을 제공하는 이벤트 등을 통해 고객을 차별하는 경우에 대해 규정하고 있다. 소비자를 달리 취급하는 것이 전적으로 무작위(randomly)일 경우에는 문제되지 않을 수 있지만, 전략적으로 경쟁을 제한하기 위하여 소비자를 차별하는 것은 제17조에 위배될 수 있다.

51)

지침 제17조 1항 참조.

52)

동법(中华人民共和国电子商务法) 제18조 전문에서는 소비자의 취미, 소비 습관 또는 기타 다른 요소에 의하여 소비자의 상품 또는 서비스 검색 결과를 제공할 경우 해당 전자상거래 사업자는 소비자에게 그러한 식별가능한 요소의 대상이 되지 않을 수 있는 선택(옵션)을 제공하여야 하고 소비자의 적법한 권리와 이해관계를 존중하고 보호할 의무를 규정하고 있다.

53)

지침 제19조 참조.

54)

데이터 접근을 개방하는 행태적 조치의 경우에 개인정보보호 문제가 야기될 수 있는데, 이 경우 피해를 최소화하기 위하여 개인정보보호 대상이 되는 데이터는 분리하는 조치가 고려될 수 있다.

55)

플랫폼 기타 인프라를 개방할 때 디지털 기업의 경우 특허 보호가 문제될 수 있고, 특허의 라이선싱이 조건으로 부과될 경우 적정 가격이 어느 수준이 되어야 할지에 관하여 추후 논의가 필요하다.

56)

지침 제21조에서 정하는 규제조치의 유형은 다음과 같다.
(1) 유형 자산의 매각, 지식재산권, 기술, 데이터 또는 관련 권리 및 이익과 같은 무형 자산의 매각과 같은 구조적 조건;
(2) 네트워크나 데이터, 플랫폼 등 기반 인프라 개방, 핵심기술 라이선스, 배타적 협정 종료, 플랫폼 규칙 또는 알고리즘 수정, 플랫폼의 상호운용성 수준을 저하시키지 않겠다는 약속 등의 행태적 조건;
(3) 구조적 조건과 행태적 조건이 결합된 종합적 조건

57)

중국 당국은 「행정처벌법(中华人民共和国行政处罚法)」 제6조에 따라 처벌 시 교육이 수반되어야 하므로 행정지침서를 송부하였다. 해당 행정지침서는 플랫폼 기업의 주체적인 책임을 이행하고 내부통제와 법규 준수의 컴플라이언스 관리를 강화하며, 공정 경쟁을 수호하고, 플랫폼에 입점한 판매자와 소비자의 합법적인 권리를 보호하는 등 전면적인 관리를 시행할 것을 요구하고 있으며 향후 3년 동안 SAMR에 컴플라이언스 내부 보고서를 제출할 의무를 포함하고 있다.

58)

송 교수는 이러한 형태의 규제에 대해 '문제해결적(problematic) 접근의 성격을 갖는다고 평가하였다.'

Consulting Co., Ltd.와 Huansheng Information Technology (Shanghai) Co., Ltd.의 합작회사 설립을 심사하면서 처음으로 VIE 구조의 기업결합에 대한 무조건부 승인 결정을 하였다.

두 번째 변화는 반독점법상 합병 심사 또는 신고의 기준에 달하지 못하는 기업결합의 경우에도 수집된 사실 등에 비추어 관련 결합이 반경쟁적일 수 있는 경우에는 반독점법 집행기구가 법에 따라 조사를 할 수 있다는 것이다.⁵³⁾ 종래 매출액은 크지 않지만 시장에 큰 영향을 미칠 수 있는 구체적인 비즈니스 모델(예: 스타트업 또는 신규 플랫폼)에 대한 논쟁이 있어 왔기에 이를 보완하는 내용을 마련한 것이다.

마지막 변화는 지침 제21조의 시정조치에 관한 것이다. 그동안 중국에서는 행태적 시정조치를 선호하였으나 본 지침에서 구조적 시정조치(structural remedy)가 포함되었다. 즉, 기업결합으로 인해 시장에서 경쟁이 제한되거나 제한될 것으로 판단되는 경우 반독점법 집행기구는 결합승인의 조건으로 자산의 매각과 같은 구조적 조치를 부과할 수 있고, 디지털 경제의 특성을 반영하여 '네트워크, 데이터'⁵⁴⁾ 또는 플랫폼 기타 인프라의 개방⁵⁵⁾ 또한 행태적 규제조치로 부과할 수 있게 되었다.⁵⁶⁾

5. 최근 집행 사례 및 향후 중국 당국의 방향

SAMR은 자사 플랫폼에 입점한 판매자가 다른 플랫폼을 사용할 경우 해당 판매자를 차단한 알리바바의 행위에 대하여, 2021.4.10. 시장지배적지위를 남용하여 경쟁을 제한한다는 이유로 과징금을 부과하였다. '중국 국내 온라인 소매 플랫폼 서비스 시장(online retail platform service market)'에서 지배적 지위를 갖는 알리바바는 자신의 플랫폼에 입점한 소매상인에 대해 자사의 플랫폼과 경쟁사 플랫폼 중 하나를 선택(양자택일)할 것을 요구하였고, 경쟁 플랫폼에서 판매하거나 할인행사를 제공하는 것을 금지하며 여러 상벌조치(데이터, 알고리즘 등)를 활용하여 위 알리바바의 요구가 잘 이행되고 있는지 확인하였다.

SAMR은 알리바바의 행위는 중국 「반독점법」 제17조 제1절 제4항에서 금지하는 '정당한 이유 없이 독점적으로 거래할 것을 요구'하는 행위에 해당하고, 이러한 행위를 통해 시장력을 강화 및 유지하였다고 판단하였다. 이에 법 제47조 및 제49조에 따른 행정처벌결정으로 문제된 위법행위의 중단과 2019년 중국 내 매출액의 4%에 해당하는 182억2800만 위안의 과징금 부과와 함께 알리바바가 준수할 "행정지침서"⁵⁷⁾ 를 송부하였다. SAMR은 지속적으로 알리바바 그룹과 긴밀하게 소통하면서 플랫폼 분야 공정 경쟁을 위하여 행정지침서 내용 준수 여부를 지속적으로 감독할 예정이다.

중국 당국은 앞으로도 위 알리바바 사례와 같이 SAMR의 행정지도(administrative guidance) 형태의 '비정형적 개입(soft intervention)'을 통해 플랫폼 공정 경쟁을 확립하고자 시도할 수 있어 그러한 규제 방식의 활용과 발전에 주목할 필요가 있다.⁵⁸⁾

V. 뉴스 미디어 분야를 겨냥한 호주⁵⁹⁾

1. 호주 내 뉴스 미디어와 디지털 플랫폼

디지털 플랫폼을 통하여 전달되는 뉴스와 정보가 증가하고 광고의 모습 또한 기존의 지면 또는 방송 광고에서 다양한 디지털 광고 형태 - 디스플레이 광고, 배너 광고 등 - 로 변화하였다. 호주 디지털 광고 시장에서는 구글과 페이스북 두 디지털 플랫폼 기업이 지배적 지위에 있으며,⁶⁰⁾ 이 기업들은 검색 엔진 또는 소셜 미디어 서비스를 제공하면서 ‘뉴스 추천(referral)’ 기능을 통해 뉴스 콘텐츠 제공 주체, 시청자 그리고 광고주 사이에 자리 잡았다. 그 결과 시청자에게 뉴스 콘텐츠를 전달하고자 하는 뉴스 미디어 사업자는 이들의 플랫폼에 의존하게 되었고,⁶¹⁾ 디지털 플랫폼 기업이 뉴스 미디어 산업 전반에 걸쳐 갖는 협상력이 더욱 증대되었다.

또한, 대형 디지털 플랫폼 기업은 이용자로부터 수집한 데이터와 알고리즘을 활용하여 개별 이용자에게 맞춤형 광고를 노출하는 기술을 통해 광고시장에서 유리한 지위를 갖게 되었고 광고 수입의 상당부분이 기존 신문방송 매체에 서 디지털 플랫폼으로 이전되는 데 큰 역할을 하였다. 그러나 디지털 플랫폼 기업은 뉴스 콘텐츠를 자신의 플랫폼에 게시하여 얻는 이익과는 별개로 ‘양질의 뉴스 콘텐츠 제작 및 생산’을 자신의 핵심 사업 역량 요소로 고려하지는 않는다.⁶²⁾

광고 수익이 디지털 플랫폼으로 이전하면서, 지난 10년간 100여 곳의 호주 신문사가 폐업하고 전체 신문사 수의 15%가 감소하였으며, 지역 뉴스가 생산되지 않는 ‘뉴스 사막(news deserts)’의 범위가 증가하고 있다. 또 기존 뉴스 미디어 사업자가 감소하면서 저널리스트와 같은 전문 인력 또한 줄어들고 있으며, 이로 인해 미디어의 공익 보도 역량 부족, 뉴스의 질 저하 등과 같은 문제가 나타나고 있고, 사회적으로는 가짜뉴스(fake news), 오정보(misinformation)와 허위 정보(disinformation) 등으로 인한 우려가 커지고 있다.

2. 호주의 뉴스 미디어 산업에 대한 규제 변화

호주 사회는 어느 특정 개인 또는 기업이 공중의 토론(public debate)을 지배해서는 안된다는 사회적 합의에 도달하여, 규제를 통해 미디어의 다원성(media plurality)을 보호하고자 하였다. 미디어 다원성과 문화적 다양성 증진을 위한 방송을 목적으로 하던 기존의 「방송 서비스 법(Broadcasting Services Act 1992)」을 개정하여 사전 규제를 폐지하고, 「경쟁 및 소비자 법(Competition and Consumer Act)」을 통해서 미디어 사업의 소유(media ownership)를 직접 규율하는 접근으로 변화하였다. 이후 2017년 미디어 사업 소유권을 규제하는 ‘75% 규칙’ 및 ‘2/3 규칙’⁶³⁾의 완화를 비롯하여 미디어 산업에 대한 직접적인 규제가 사라지고 점차 경쟁법에 포섭되었으며, 최근에는 경쟁법적 관점에서 뉴스 미디어 사업자를 ‘사업자’로, 뉴스 시청자를 ‘소비자’로 보고 있다.

뉴스 미디어 사업자는 뉴스 콘텐츠 전달을 위해 디지털 플랫폼 기업에 의

59)

발표자 바스카란 발랑징함(Baskaran Balasingham) 교수는 네덜란드 Utrecht University 법과대학 교수이다.

60)

통계에 따르면 호주 뉴스 사이트 방문자의 32%가 구글을 통하여 유입되고, 구글은 호주 내 검색 광고 시장에서 96%를 차지하고 있다. 페이스북의 경우 방문자의 18%가 유입되고, 자회사인 인스타그램(Instagram)과 함께 온라인 디스플레이 광고(online display advertising)의 51%를 차지하고 있다.

61)

뉴스 추천 기능이 디지털 플랫폼에게 새로운 핵심 비즈니스 모델이 되고 디지털 플랫폼이 뉴스 콘텐츠의 주요 유통 경로(distribution channel)이 되면서, 뉴스 사업자에게 디지털 플랫폼이 필수불가결한 존재가 되었다.

62)

이는 뉴스 콘텐츠의 제작이 디지털 플랫폼들의 핵심 사업에 해당하지 않아 투자 유인이 없기 때문이다. 디지털 플랫폼들은 공익 기여에 관한 논의보다는 이용자들이 뉴스와 정보를 접하는 통로를 통제할 수 있는 능력과 이용자들의 관심사 및 편향성을 분석할 능력을 통하여 이용자의 선택을 이끌어낼 수 있는 역량에 더 집중한다.

63)

75% 규칙에 의하면 특정 한 개인 또는 하나의 기업이 전체 인구의 75%에 도달할 수 있는 TV 채널 사업권을 독점할 수 없게 제한하는 규정이고, 2/3 규칙은 하나의 허가 받은 지역에서 1인이 두 개 이상의 규제되는 미디어 플랫폼을 통제할 수 없도록 제한하는 규정이다.

64)

ACCC, Digital Platforms Inquiry (2019), 138면 참조.

65)

DPI, 280면 참조.

66)

온라인 플랫폼에서 유통되는 다양한 콘텐츠 또는 정보 중에서 ‘뉴스’ 콘텐츠만 보호하는 정책적 타당성과 관련하여 발라징함 교수는 호주의 뉴스 미디어 협상법이 다양한 정보 중에서도 민주주의 실현과 정치 및 사회를 위하여 그 사실 여부가 중요하다고 인정되어 해당 정보의 사실 여부를 확인하고 검증(verification)하는 데 시간과 노력, 전문성 그리고 인력이 투입되어야 하는 정보를 보호 대상으로 삼고 있는 배경을 지적하였다.

67)

호주 경쟁법원의 호주 경쟁법원의 Re Queensland Co-operative Milling Association Ltd (1976) 사건에서 제시된 기준으로, 구조-성과-행위 패러다임으로부터 파생된 흐름을 통해 분석하고 ‘구경제(old economy)’ 산업의 전형으로 볼 수 있다. QCMA 접근에서는 다섯 요소를 통해 시장 구조를 심사하는데, ① 시장 집중도(판매자 수와 규모), ② 진입장벽의 높이 또는 확장, ③ 상품의 차별성, ④ 수직적 통합의 특성 및 그 내용, ⑤ 기업 간의 협의등을 고려하여 심사한다.

68)

DPI, 58면 참조.

69)

초안 내용에 따르면, (1) 지배적으로 ‘핵심 뉴스(core news)’를 생산하고 이를 온라인에 게시하는 사업자, (2) 전문 편집 기준(professional editorial standards)에 부합하는 사업자, (3) 자신의 뉴스 보도에 있어서 독립적인 편집을 유지하는 사업자, (4) 호주 시청자에 대한 제공을 목적으로 호주에서 주로 운영하는 사업자, (5) 연간 수입이 최소 \$150,000인 경우 이에 해당한다.

존하지만, 그와 동시에 광고 수익을 두고 경쟁하는 관계에 있다. 호주 경쟁소비자 위원회(Australian Competition and Consumer Commission, 이하 ‘ACCC’)는 호주 「경쟁소비자법(Competition and Consumer Act, 이하 ‘CCA’)」의 목표와 체계는 디지털 시장의 이슈를 다루기에 충분하다고 보아 뉴스 미디어 사업자와 디지털 플랫폼 간의 경쟁을 규율하기 위하여 경쟁법을 적용하고자 하였다.⁶⁴⁾

이후 ACCC는 2019. 7월 공개한 디지털 플랫폼 최종 보고서(Digital Platforms Inquiry, 이하 ‘DPI’)에서 뉴스 미디어 사업자와 디지털 플랫폼 간 관계를 조정하기 위한 협상 법안을 마련할 것을 권고하였고, 호주 의회는 이를 수용하여 ‘뉴스 미디어와 디지털 플랫폼의 의무 협상 규정(News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code)’을 CCA에 산입하고자 하였다.

3. 뉴스 미디어와 디지털 플랫폼 간 경쟁에 대한 CCA의 적용

호주의 뉴스 미디어 산업에 대한 규제의 변화와 CCA의 적용과 관련하여 두 가지 주요 논의가 제기되었는데, 그것은 (1) CCA가 추구하는 목표가 뉴스 미디어 분야에도 적용될 수 있는지와 (2) 지금의 CCA 분석 체계가 디지털 플랫폼의 시장력을 판단하는 수단으로서 충분한 역할을 수행할 수 있는지 여부다.

우선, CCA는 ‘소비자 후생의 보호’를 목표로 삼고, Section 46에서 시장력 남용을 금지하면서 소비자의 편익을 위한 경쟁 과정의 보호를 목표로 하고 있다. 이에 미디어의 다양성을 보장하는 것이 소비자 후생 보호에 해당하는 것인지 여부에 대하여 ACCC는 공익 저널리즘(public interest journalism)은 민주주의의 원활한 기능을 위하여 중요하고,⁶⁵⁾ 소비자 후생을 위하여 공익 저널리즘이 보호되어야 한다고 보고 있다.⁶⁶⁾

디지털 플랫폼의 시장력 분석에 관하여는, ACCC는 DPI에서 기존의 호주 경쟁법원(Competition Tribunal)이 제시한 ‘QCMA’ 접근⁶⁷⁾에 따르면서도, 다섯 QCMA 요소에 동태적 요소와 구조적 요소를 추가적으로 고려하여 시장에 미치는 영향력을 분석하고자 한다. 즉, 동태적(dynamic) 경쟁을 파악하고, 구조적 진입장벽 분석에 추가적으로 ‘네트워크 효과’와 ‘규모 및 범위의 경제’의 전략적 진입장벽을 고려한다. ACCC의 DPI 접근에 따라, 구글은 ‘온라인 검색 및 검색 광고’에서 상당한 시장력(substantial market power)을 갖고, 페이스북은 ‘소셜 미디어 서비스 및 디스플레이 광고’에서 상당한 시장력이 인정되며 구글과 페이스북 두 기업 모두 ‘뉴스 추천 시장’에서 상당한 시장력이 있다고 판단하였다.⁶⁸⁾

4. 뉴스 미디어와 디지털 플랫폼 의무 협상 규정 (“News Media Bargaining Code”)

ACCC는 입법 초안(Draft News Media Bargaining Code)에서 법에서 정하는 기준을 충족하는 뉴스 미디어 사업자⁶⁹⁾는 개별적으로 혹은 공동으로, 디지털 플랫폼에서 공유되는 뉴스 콘텐츠에 대한 보상(remuneration)을 협상할 수

있도록 하여 영세 또는 지역뉴스 미디어 사업자의 재정 상황 개선을 통해 공익 저널리즘을 보호하고자 하였다.⁷⁰⁾

또한 디지털 플랫폼들은 뉴스 미디어 사업자에게 추천 트래픽에 실질적으로 영향을 미칠 수 있거나 뉴스 순위에 영향을 미칠 수 있는 등의 알고리즘의 변화가 있을 때에는 최소 28일 전 이를 고지하여야 하고, 호주 재무부(Treasurer)가 지명하는 디지털 플랫폼은 이와 같은 협상에 응해야 한다는 내용으로 구성되었다.

그러나 구글과 페이스북은 위 초안 내용에 대하여 강하게 반발하였고, 호주 내 서비스를 중단하겠다는 반대의견을 공개적으로 발표하기도 했다. 이후 초안은 수정을 거쳐 2021. 3월 재무부가 협상의무가 있는 디지털 플랫폼 기업을 지정하기에 앞서 해당 디지털 플랫폼이 호주 뉴스 미디어 사업자에게 상당히 불균형한 협상력을 가지고 있는지 여부를 반드시 고려하여야 한다는 등의 내용이 포함되어 초안과 비교하여 다소 완화된 모습으로 채택되었다.

한편 수혜자인 뉴스 미디어 사업자의 '범위'에 관해서도 논란이 있을 수 있는데, 초안에서는 디지털 플랫폼 사업자가 서로 다른 뉴스 미디어 사업자들을 차별할 수 없고 모든 뉴스 미디어 사업자를 동등하게 대우하여야 한다고 함으로써, 디지털 플랫폼 사업자가 어느 대형 뉴스 미디어 사업자와 협상을 타결할 경우 그 내용이 다른 중소규모 뉴스 미디어 사업자에게도 적용되도록 규정하고 있었다. 그런데, 최종안에서는 이와 같은 내용이 삭제되었다.⁷¹⁾ 동 규정은 시장력 보유 여부에 기초한 사후적 규제라기보다는 협상력(bargaining power)에 기초한 사전적 규제에 해당하며, 경쟁법보다는 행정 규제와 더 유사하다고 지적되고 있다.

미디어 분야의 규제 완화로 경쟁법의 역할이 더욱 중요해지고 있는 현재 CCA가 앞으로 디지털 플랫폼 시장에서 소비자의 후생을 증진하고 미디어의 다원성과 경쟁 과정의 보호를 조화롭게 만들어가는데 어떻게 기여할지 살펴볼 필요가 있다. 특히 동 규정의 채택 후 현재까지 협상의무를 가지는 것으로 지정된 디지털 플랫폼이 없는 상황이어서 실제 시장에 어떤 영향을 줄지 지켜보아야 하는 상황이다.

VI. 프라이버시 분야를 선도하는 미국 캘리포니아 주⁷²⁾

1. 미국 및 캘리포니아의 프라이버시 관련 법률 체계 및 CCPA의 배경

미국 내 높은 인구 밀도와 전세계 5위의 경제 규모를 가지고 있고 실리콘 밸리 지역의 기업 중심으로 첨단 기술 분야를 선도하고 있는 캘리포니아 주(州)는 소비자의 프라이버시 보호의 중요성을 인식하여 디지털 플랫폼 상 개인정보 보호를 위한 법적 체계를 구축해나가고 있다.

미국의 경우 연방 차원의 통합적인 프라이버시법은 존재하지 않으며, 특

70)

유럽에서는 뉴스 미디어 사업자의 저작권 등 지적재산권 강화를 통해 해결하고자 하는 반면, 호주는 협상을 강제하는 방식으로 서로 다르게 접근하는 것으로 보인다. 두 지역 모두 결국에는 '디지털 플랫폼이 갖는 협상력'에 관한 문제를 인식하고 뉴스 미디어 사업자와 디지털 플랫폼 사업자 간의 힘이 차이가 근본적인 문제라는 것을 인정하는 데에 의견이 일치하고 있는 것으로 보인다.

71)

차별금지 내용이 삭제 됨에 따라, 구글과 같은 지배적 디지털 플랫폼 사업자가 대형 뉴스 미디어 사업자에게만 콘텐츠에 대한 보상을 하고 협상력이 없는 소규모 뉴스 미디어 사업자에게는 정당한 보상을 하지 않을 수 있다는 우려가 제기되고 있다.

72)

발표자 리사 킴(Lisa Kim)은 미국 캘리포니아 주 검사(Deputy Attorney General)로서 프라이버시 집행 및 소비자 보호국을 담당하고 있다.

73)

「연방거래위원회법(Federal Trade Commission Act) 제5장, 「그램-리치-블라일리 법(Gramm-Leach-Bliley Act), 「의료보험의 양도 및 책임에 관한 법(Health Insurance Portability and Accountability Act), 「아동 온라인 프라이버시 보호법(Children's Online Privacy Protection Rule), 「공정신용조사법(Fair Credit Reporting Act)」 등 참조.

74)

주민 발의안 원문은 <https://oag.ca.gov/system/files/initiatives/pdfs/17-0039%20%28Consumer%20Privacy%20V2%29.pdf>(최종접속 2021. 5. 22.) 참조.

75)

CCPA §1798.140(o)(1) 참조.

76)

CCPA §1798.100 참조.

정 분야 또는 산업에서 프라이버시를 보호하는 법⁷³⁾과 개별 주(State) 법률이 있는 실정이다. 캘리포니아 주의 경우에는 2003년에 처음으로 데이터 유출(data breach)을 신고하는 제도를 마련한 후, 최근 「캘리포니아 소비자 프라이버시 법(California Consumer Privacy Act of 2018, 이하 'CCPA')」 및 「캘리포니아 프라이버시 권리에 관한 법(California Privacy Rights Act of 2020, 이하 'CPRA')」을 입법하면서 프라이버시 보호를 위해 꾸준히 노력하고 있다.

2004년 도입된 「캘리포니아 온라인 프라이버시 보호법(California Online Privacy Protection Act)」은 프라이버시 정책을 제정한 첫 번째 법률로서, 영업 목적으로 어떠한 정보가 수집되는지 등을 이용자에게 사전 고지하고 그에 대한 이용자의 동의를 받도록 하는 '고지와 동의 체계(notice and consent framework)'를 도입하였다. 그러나 이런 고지와 동의 체계는 이용자들이 고지되는 프라이버시 정책을 꼼꼼히 읽지 않는 것이 보통이기에 실질적인 체계가 되지 못한다는 한계가 존재하였다.

CCPA는 디지털 기업이 수집하는 광범위한 소비자 개인정보와 개별 소비자에 대한 기업의 강한 영향력에 대한 우려에서 비롯된 주민 발의(ballot initiative)⁷⁴⁾에서 시작되었다. 이후 2018년 Cambridge Analytica 사건으로 발의안에 대한 관심이 급증하면서 60만 명 이상의 서명을 받아 캘리포니아 주의회(Assembly)와 상원(Senate)이 2018년 CCPA를 통과시키면서 도입되었다.

2. CCPA의 주요 내용

우선, CCPA의 정의 규정⁷⁵⁾은 현재 적용되는 개인정보 보호 규범 중에서도 가장 상세하다. 동 규정에 따르면 개인을 식별할 수 있는 정보와 소비자 개인의 구매 내역, 서비스 내역 등을 포함하는 거래 관련 정보, 생체정보, 브라우징 또는 검색 기록과 같은 네트워크 활동 정보는 물론 소비자 선호, 성향 등을 위한 식별 정보 등까지 개인정보에 해당한다.

사업자는 ① 연간 총 매출액이 \$25,000,000을 초과하거나, ② 50,000건 이상의 소비자, 가계(household), 또는 기기(device)의 개인정보를 받는 주체가거나, ③ 소비자 개인정보를 판매하는 수익이 연간 매출의 50%이상에 해당할 경우 CCPA의 적용 대상이 된다. 대부분의 플랫폼 관련 사업자가 여기에 포함된다 고 볼 수 있다.

CCPA의 시행으로, 사업자는 개인정보를 '수집할 당시 또는 그 전에' 반드시 소비자에게 어떤 개인정보의 범주가 수집되고 어떤 목적으로 수집되는지 고지하여야 하며, 그 외 추가적인 목적을 위한 개인정보 수집 또는 사용이 불가능하다. 이때 소비자가 자신의 개인정보가 판매되는 것을 원치 않을 경우 그 의사를 표시할 수 있도록 사업자는 'Do Not Sell/Do Not Share My Personal Information(나의 개인 정보를 판매/공유하지 말 것)'을 표기한 소비자 의사표시 링크를 제공하여야 한다.

소비자의 알 권리(right to know)⁷⁶⁾는 새로 도입된 권리로, 사업자는 소

비자에게 자신이 수집한 (지난 12개월간) 개인정보의 범주,⁷⁷⁾ 출처, 개인정보를 수집 또는 판매하기 위한 사업상의 목적,⁷⁸⁾ 개인정보가 공유되는 제3자의 범주 등을 적극적으로 공개할 의무를 부담한다. 이와 별개로 소비자가 사업자 서버 및 서비스 공급자에게 자신의 개인정보를 삭제할 것을 요청하는 권리도 채택되었는데,⁷⁹⁾ 사업자는 법에 명시된 예외적 상황⁸⁰⁾ 을 제외하고 소비자의 삭제 요청이 있으면 이에 따라야 한다.

CCPA의 소비자 거부(opt-out)권⁸¹⁾은 소비자가 자신의 개인정보를 제3자에게 판매하지 않을 것을 선택할 수 있는 권리다. CCPA는 ‘판매(sale)’의 대가가 반드시 금전적 대가여야 하는 것은 아니고, 보다 넓은 의미의 ‘기타 가치 있는 대가(other valuable consideration)’도 가능하여 사업자가 소비자의 개인정보를 이전하고 얻을 수 있는 가치 있는 대가를 포함한다고 규정하고 있다. 단, 16세 미만의 미성년자의 경우⁸²⁾에는 거부권이 아니라 적극적인 승인(opt-in) 의사표시를 해야 해당 주체의 개인정보를 판매할 수 있다고 규정하여 해당 미성년자들을 더 두텁게 보호하고 있다.

또한 서비스 평등권⁸³⁾을 통하여 소비자가 CCPA에서 보장되는 권리를 행사하였다는 이유로 차별을 받지 않도록 보호한다. 특히, 사업자가 소비자에게 상품·서비스 제공을 거부하거나, 이를 제공하면서 다른 소비자와 차별되는 품질 또는 요금 조건에서 제공하는 것을 금지한다. 다만, 이 경우에도 소비자가 제공한 데이터에 근거하여 소비자에게 제공되는 가치와 ‘합리적으로 관련된’ 때에는 차별적 취급이 금지되지 않는다.⁸⁴⁾

3. CPRA의 주용 내용

CPRA에서는 CCPA보다 개인정보 보호를 더욱 강화하고자 추가적으로 ① 거부(opt-out) 권의 범위를 데이터 공유(data sharing)로 확장, ② 부정확한 정보의 수정권, ③ ‘민감 개인정보(sensitive personal information)’의 사용을 제한할 권리, ④ ‘데이터 최소화(data minimization)’ 원칙 및 목적의 제한 원칙을 규정, ⑤ 민감 개인정보에 대한 추가의무 부과를 규정하고 있다. 특히 민감 개인정보는 CPRA에 새롭게 도입된 개념으로, 구체적으로 어떠한 정보가 민감 개인정보에 해당하는지 명시하여 그 이용 및 공개를 제한하는 등 엄격하게 보호하고 있다.

그리고 캘리포니아 주민의 개인정보 보호를 강화하고 플랫폼 사업자의 의무 준수를 감독하기 위하여 캘리포니아 주 개인정보 보호 감독기구(California Privacy Protection Agency, 이하 ‘CalPPA’)를 신설하고, 주 법무장관으로부터 법집행 권한을 이전 받을 법적 근거를 마련하였다. CalPPA는 미국 최초의 소비자 개인정보 보호법 집행 기구로 사안에 대한 조사, 행정처분 등의 권한이 부여되며, 감독기구의 집행은 CPRA와 「캘리포니아 행정절차법」에 의하여 이루어진다. CPRA는 2022.6.1. 채택되어 2023.1.1.부터 시행될 예정이어서 CCPA가 먼저 집행된다.

77) CCPA §1798.110(c) 참조.

78) CCPA §1798.100(b) 참조.

79) CCPA §1798.105(a) 참조. 삭제 조치를 구체적으로 어떻게 이행할지와 관련하여 사업자의 저장 장치 또는 컴퓨터 서버 등에서 개인정보를 삭제하는 것을 의미하는 것으로 일용 이해되고 있으나 실제 집행을 통해서 확인이 필요하다.

80) 그 예로는 상품 및 서비스 제공을 위한 경우, 계약 이행에 필요한 경우, 보안사고/사기의 예방, 디버깅(debugging), 언론의 자유, 소비자의 합리적인 기대에 일치하는 내부 용도로만 사용하기 위함 등을 들 수 있다.

81) CCPA §1798.120(a) 참조.

82) 연방법에서 보호하는 아동의 권리는 13세를 기준으로 하는데 캘리포니아 주에서 개인정보 보호를 강화하는 기준으로 16세를 삼은 것에 대하여, Kim 검사는 그 이유를 명문으로 확인할 수 없지만 소셜 미디어 및 온라인 콘텐츠 플랫폼 등을 가장 활발하게 이용하는 세대가 십대 청소년이라는 사실이 영향을 미쳤을 것이라 설명하였다.

83) CCPA §1798.125(a)(1) 참조.

84) CCPA §1798.125(a)(2) 후단(‘if that difference is reasonably related to the value provided to the business by the consumer’s data’) 참조.

85) 캘리포니아 내 소비자에게 서비스를 제공하고 자 하는 기업이라면 CCPA의 준수가 요구되기에, 동 법률은 전세계의 많은 플랫폼 사업자에게 영향을 직접 줄 것으로 예상된다.

86) 발표자인 마사코 와쿠이(Masako Wakui) 교수는 일본 교토대학교 법과대학 교수로, 현재 경쟁법을 강의하고 있으며 일본 경쟁법 교과서를 포함한 다양한 저술활동을 하고 있다. 일본 공정거래위원회의 경쟁정책 수석연구원, 디지털 경쟁정책 연구위원으로도 활동하고 있다.

87) 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(경제산업성 2020.6.3. 공포)은 총4장, 25개 조항 및 부칙으로 구성되어 있다.

88) 일본 공정거래위원회, Interim report regarding trade practices on digital platforms, 2019.4.17.

89) 일본 공정거래위원회, Report regarding trade practices on digital platforms(Business-to-Business transactions on online retail platform and app store), 2019.10.31.(URL: https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/October/191031Report.pdf, 최종접속 2021.6.5.)

90) 일본 공정거래위원회, Interim Report Regarding Digital Advertising, 2020.4.28.(URL: https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2020/April/20092901.pdf, 최종접속 2021.6.5.)

91) 일본 공정거래위원회, Final Report Regarding Digital Advertising(Fact-finding Survey Report on Digital Platform Operators’ Trade Practices), 2021.2.7.(URL: https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2021/February/210217004pdf.pdf, 최종접속 2021.6.5.)

92) 競争政策研究センター, 일본 공정거래위원회 내 연구센터, https://www.jftc.go.jp/cprc/center/index.html(최종접속 2021.6.5.)

93) 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律, 2019.6.26. 개정.

94) 個人情報保護に関する法律, 2020.6월 개정.

95) 일본 독점금지법 제7조의2 제4항에 따르면 사적 독점행위에 해당할 경우 공정거래위원회는 판매액의 100분의6 액수에 해당하는 금액의 과징금 납부 명령하기에 일반적으로 판매액의 1%에 해당하는 과징금이 부과되는 불공정 거래행위보다 중한 행위로 고려된다.

캘리포니아 주를 시작으로 다른 주에서도 디지털 경제 하에서의 소비자 개인정보의 보호를 위한 움직임이 본격화되고 있고, 캘리포니아가 주도한 프라이버시 규범 체계가 미국 내 사업자들의 정책 변화를 이끌어내고 있다.⁸⁵⁾ 향후 미국 연방 차원에서 프라이버시 규범의 필요성에 공감하고 보호하는 방향으로 합의가 이루어질 지 살펴보아야 할 것이다.

VII. 디지털 플랫폼의 투명성과 공정성에 초점을 맞춘 일본⁸⁶⁾

1. 디지털 플랫폼 규제를 위한 제도 정비

지난 2020.6.3. 일본에서는 「특정 디지털 플랫폼 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률」(이하 ‘디지털 플랫폼법’⁸⁷⁾) 이 공포되어, 거대 디지털 플랫폼의 우월적 지위 남용 행위를 규제하고 거래의 투명성 확보, 개인정보를 이용한 플랫폼의 남용 행위를 막기 위한 법적 제도를 마련하였다.

디지털 플랫폼법이 제정되기 전 일본 공정거래위원회(JFTC)와 경제산업성(經濟産業省)은 지속적으로 디지털 플랫폼 사업자에 대한 규제를 논의하였다. 공정거래위원회는 ‘전자상거래 소비자에 관한 보고서(2019.1.29.)’와 ‘디지털 플랫폼의 거래 행위에 관한 중간보고서(2019.4.17.)’⁸⁸⁾ 및 ‘최종 보고서(온라인 소매 플랫폼 및 앱스토어에서의 B2B거래, 2019.10.31.)’⁸⁹⁾ ‘디지털 광고에 의한 중간 보고서(2020.4.28.)’⁹⁰⁾ 및 ‘최종 보고서(2021.2.7.)’⁹¹⁾ 등을 통해 일본 시장에서 이루어지는 디지털 플랫폼 사업자 행위를 파악하고자 하였다.

또 위 보고서들을 기반으로 공정거래위원회 내 연구반 또는 연구센터에 의한 보고서인 ‘경쟁 정책 연구 센터(CPRC)⁹²⁾의 데이터와 경쟁 정책 연구반 보고서(2017.6.6.)’, ‘기업연합(Business Alliances)에 관한 연구반 보고서(2019.7.10.)’ 및 ‘알고리즘/인공지능과 경쟁 정책에 관한 보고서(2021.3.31.)’ 등이 발표되었으며, 일본 정부는 디지털 플랫폼의 거래 행위와 그에 대한 경쟁 정책에 관한 연구를 지속적으로 수행해 왔다.

이러한 제도적 정비를 통해 현재 일본에서 디지털 플랫폼에게 적용 가능한 법률은 「독점금지법」,⁹³⁾ 디지털 플랫폼법, 그리고 「개인정보보호에 관한 법」⁹⁴⁾ 이 있다. 이 중 전통적인 경쟁법에 해당하는 독점금지법에서는 (1) 담합을 의미하는 부당한 거래 제한행위 중 수평적 담합행위, (2) 다른 사업자를 배제하거나 지배함으로써 경쟁을 제한하는 사적독점행위,⁹⁵⁾ 그리고 (3) 우월적 지위의 남용을 포함한 불공정 거래행위를 규율하고 있다.

2. 디지털 플랫폼과 우월적 지위의 남용행위 (Abuse of Superior Bargaining Power)

일본 독점금지법에 의하면 거래 당사자 중 일방이 불공정한 조건을 부과하는 것만으로는 사적독점 행위에 해당하지 않는다. 그러므로 독일의 *Facebook*

사안과 같이, 디지털 플랫폼이 일본 시장 내 독점적 지위를 이용하여 데이터를 초과 수집하기만 했다면 일본법상 사적독점 행위 금지 조항이 적용될 수 없다.

그러나 우월적 지위 남용행위(ASBP)는 협상력을 남용하는 행위로, 주로 거래 약관/조건(특히 가격)을 일방적으로 변경하는 행위, 우월적 거래 지위에 있는 기업이 거래 상대 기업에게 소속 직원을 자신의 회사에 파견하여 무상으로 노동력을 제공하도록 하는 일련의 행위가 여기에 해당하고, 이때 경쟁자를 '배제'하는 효과가 발생할 것을 요하지 않는다. 또한 '우월적 지위'는 지배적 지위 또는 시장력의 존재를 요하지 않고, 일반적으로는 사업자간 거래(B2B 거래)에서 이루어지는 남용행위를 다루지만 소비자에 대한 거래관계(B2C 관계)에도 적용될 수 있다. 실무에서는 우월한 협상력 여부를 판단함에 있어 일률적인 기준 없이 사안과 산업 분야별로 시장 점유율을 유연하게 고려하고 있으나, 불공정한 거래 조건을 부과하는 주체가 누구인지 등을 확인하는 방법을 통하여 거래 당사자 중 누가 더 우월한 지위에 있는지 판단한다.

최근 일본 공정거래위원회의 아마존 조사에서도 아마존이 정당한 이유 없이 높은 수수료를 부과한 행위가 문제되었고, 또 다른 온라인 쇼핑몰인 라쿠텐(Rakuten)에 대한 조사에서는 라쿠텐이 일방적으로 배송비를 높게 결정한 행위가 문제되었다. 그 외에도 에어비앤비(Airbnb) 등과 같은 디지털 플랫폼의 거래 조건 또는 약관 등과 관련하여 배타조건부 거래 또는 최혜국대우(MFN) 조항을 문제 삼은 바 있다.⁹⁶⁾

3. 디지털 플랫폼법의 주요 내용

디지털 서비스와 관련된 이슈가 부상하면서 일본 내각 관방은 2019년에 '디지털 시장 경쟁 본부(Headquarters for Digital Market Competition)⁹⁷⁾를 설치하여 디지털 시장에 대해 논의하며 디지털 플랫폼법의 초안을 준비하였다.

디지털 플랫폼법은 ① 온라인 쇼핑몰에 입점하여 상품 또는 서비스를 판매하는 사업자가 당해 쇼핑몰에 의존하는 정도와 ② 앱을 개발하여 이용자에게 판매, 배포하는 개발자 등이 앱 스토어에 의존하는 정도가 매우 높은 현상을 지적하면서, 그로 인해 우려되는 디지털 플랫폼의 행위 유형 네 가지를 구분하였다.

첫째는 일방적인 약관/조건 변경 행위로, 수수료를 인상하거나 새로운 지불 시스템을 도입 또는 부당한 수익 배분 조건을 수용할 것을 강제하는 행위다. 두 번째는 자기우대(self preferencing) 행위로, 자신이 소유한 기업 또는 관련이 있는 기업을 순위, 대금 지급 방식, 수수료율 등에서 다른 입점 기업보다 우대하는 행위다. 세 번째는 제3자 데이터의 직접 판매 행위로, 디지털 플랫폼이 자신의 상품을 판매함에 있어 제3자의 거래 데이터를 활용하거나, 제3자로부터 사용자 정보를 얻어 이를 자신의 앱 홍보에 활용하는 행위가 이에 해당한다. 마지막으로 최혜국대우(MFN) 조항을 요구하는 행위로, 자신의 쇼핑몰, 앱 스토어에서 판매되는 가격보다 낮은 가격으로 다른 플랫폼에서 판매하지 않을 것을 요구하는 행위다.

98) 규제의 필요성은 인정되지만 과도한 규제는 피해야 한다는 방침에 따르는 것이다. 왜냐하면 과다한 규제는 정보의 비대칭성을 해소하는 등의 손익을 하는 중소기업의 플랫폼이 많기에 규제 당국이 신중한 입장을 취한 것이라고 지적하였다.

99) 일본 경제산업성(METI), Designation of Digital Platform Providers Subject to Specific Regulations Under the Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms, 2021.4.21. (URL: https://www.meti.go.jp/english/press/2021/0401_001.html, 최종접속 2021.6.5.). 경제산업성의 지정은 정기적으로 이루어지기 보다는, '특정 디지털 플랫폼 사업자' 기준에 부합하면 수시로 지정하는 것으로 보인다. 앱 스토어 분야는 애플과 구글이 양분하고 있어 가까운 시일 내 새로운 지정이 있기는 어려워 보이나, 온라인 쇼핑몰의 경우 그 가능성을 배제할 수 없다.

100) 관련 운영은 민간 영역에서 담당하고 있는데, 시작된 지 두 달 정도 밖에 지나지 않아 그 유용성 등에 대해 판단하기 어렵다. 구체적으로 어떤 역할을 할 지 모색하고 있는 단계로서 일본 정부는 중재의 역할과 중소기업의 사업자에게 조력을 제공할 수 있는 톨로(help line)가 될 것을 기대하고 있는 것으로 보인다.

96) 다만 이상의 사안들은 모두 조사 과정에서 해당 디지털 플랫폼 사업자들이 자신의 행위를 시정하여 조사가 종결되면서 외부에 공개된 결정문이 존재하지 않는다.

97) 일본 경제산업성, 과학기술담당장, 총무성을 비롯하여 공정거래 관련 사항을 담당하는 부처와 개인정보 보호를 담당하는 부처 등이 구성원으로 논의에 참여하였다. 디지털 시장 경쟁 본부가 다루는 다섯 가지 주요 현안은 (1) 기업결합 심사에 관한 독점금지법 가이드라인의 개정, (2) 디지털 플랫폼 사업자의 거래 행위의 투명성 증진을 위한 법안 논의, (3) 디지털 플랫폼 사업자와 소비자 간 거래에 있어서의 우월적 지위 남용행위 관련 가이드라인 준비, (4) 개인정보 보호법의 개정, (5) 디지털 시장에서 경쟁의 평가 - 디지털 광고 시장 분석이다.

디지털 플랫폼법의 근본 철학은 최소한으로 필요한 범위에서만 개입하는 것을 원칙⁹⁸⁾으로 하며, 디지털 플랫폼 사업자의 이행 약속을 기초로 규제를 집행한다. 이 원칙에 따라 EU의 P2B Regulation과 달리 특정 디지털 플랫폼 사업자만 수범 대상으로 하고 있으며, 2021.4.21. 일본 경제산업성은 온라인 쇼핑몰 중에서는 아마존재팬(Amazon.co.jp), 라쿠텐(Rakuten Ichiba) 그리고 야후 쇼핑(Yahoo! Shopping)을, 앱 스토어 중에서는 애플의 앱스토어(App Store)와 구글의 플레이 스토어(Google Play Store)를 디지털 플랫폼법 적용 사업자로 지정하였다.⁹⁹⁾

그 밖에도 디지털 플랫폼 사업자와 거래하는 주체를 위한 상담/문의 데스크(consultation desk)¹⁰⁰⁾를 마련하도록 하고 있는데, 온라인 쇼핑 플랫폼에 입점한 판매 주체 또는 앱 개발자 등에 디지털 플랫폼의 행위에 관한 상담을 제공하는 것을 목적으로 한다. 디지털 플랫폼법은 지난 4월에 시행되었기 때문에 규제의 실효성 여부를 판단하기에는 이르지만, 일본 정부는 해당 법이 디지털 시장에 실질적인 영향을 줄 수 있을 것으로 기대하고 있다.