



온라인 플랫폼의 실효적 규제를 위한 입법 방식의 재검토

- 공정거래법 개정 중심의 단계적·유기적 입법 방식으로 접근 -

유영국

- 01 I. 들어가며
- 02 II. 온라인 플랫폼 규제에 관한 상반된 시각과 입법적 접근 방향
- 05 III. 온라인 플랫폼 규제의 국내외 입법 동향 개관
- 10 IV. 시사점: 법률 제·개정 논의의 전제와 구체적 입법 방향 제언

□ 경쟁 관점의 온라인 플랫폼 규제를 위한 입법적 재검토가 요구됨

- 온라인 플랫폼 규제들 마련을 두고 3년 가까이 입법적 결론을 내리지 못한 상황에서, 갑을관계 문제를 넘어 온라인 플랫폼의 독과점 문제를 포함한 종합적 고려와 시정 요구가 부각됨으로써 관련 입법 논의가 다시 활발해지고 있는 만큼, ‘경쟁의 관점’에서 온라인 플랫폼에 대한 실효적 법·정책 마련의 기본 방향과 그 방식을 구체화하기 위한 ‘입법적 재검토’가 요구됨

□ 새로운 규제들 마련을 위한 입법적 접근 방향 설정이 중요함

- 새로운 규제들 마련을 위한 입법 방향을 설정함에 있어서 ① ‘Online Platform’에 대한 긍정적 기대와 ‘Big’에 대한 경쟁 관점의 우려, ② 개별 거래관계와 시장 구조적 관점에서의 동시적 접근, ③ 디지털 경제에서 기존 규범체계의 유효한 작동 여부 확인과 개선 방향, ④ 실체법 및 절차법적 차원의 병행적 대응 필요 등에 대한 고려가 요구됨

□ 공정거래법 개정 중심의 단계적·유기적 입법 방식의 고려가 필요함

- 온라인 플랫폼 시장에서의 ‘남용규제’ 부분을 공정거래법 개정으로 반영하고 심사지침 등 예규 등을 통해 그에 관한 해석 적용 방향을 구체적으로 제시하도록 하는 방안이 고려될 수 있음. 이때 독일 경쟁제한방지법(GWB) 제9차 내지 제10차 개정 과정에서 보여진 ‘남용감독 규정의 개선을 위한 단계적·유기적인 입법 추진’ 방식은 물론 실체·절차법적 주요 내용의 참고는 유의미할 것임
- 거래상 지위에 따른 ‘갑을관계’ 문제에 대하여는 기존의 온라인 플랫폼 공경화법 제정 논의를 이어갈 것인지 또는 공정거래법 제45조 등 기존 법령 적용을 전제로 관련 심사지침 등의 제정을 통해 이를 탄력적으로 보완할 것인지 등에 관한 논의가 필요함



I. 들어가며

온라인 플랫폼 시장의 ‘빅테크’(Big-Tech) 기업에 대한 규제 필요성이 제기된 후 지난 몇 년간 국내외를 막론하고 경쟁법적 논의의 초점은 디지털 경제로의 전환에 따른 규범적 대응을 위한 새로운 규제틀(regulatory framework) 마련에 맞추어져 왔다. 현재까지도 그러한 경향에 큰 변화는 없어 보이나, 그간 주목받아왔던 미국의 이른바 ‘온라인 플랫폼에 대한 반독점 패키지 법안’이 2023.1.3. 상원에서 폐기됨으로써¹⁾ 플랫폼 규제에 관한 치열한 논의에 이은 주요국의 입법적 결론은 서로 다른 방향으로 흐르게 되었다.

물론, 온라인 플랫폼을 둘러싼 우리나라의 입법적 대응이 EU나 미국의 상반된 결론 중 하나의 연장선상에 머물러야 하는 것은 아니다.²⁾ 그럼에도 불구하고 그와 같은 결론에 이르게 된 상황적 배경을 확인할 필요는 있다. 이를 토대로 우리 시장환경에 적합한 경쟁법·정책의 개선 방향을 조망하고 기존 규범체계와 조화 방식의 도출 역시 기대할 수 있기 때문이다.

다만, 규범적 대응 맥락에서 보면 우리나라에서의 입법 논의와 노력이 부족했다고 단언할 수는 없다. 잘 알려진 바와 같이 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률」(이하 ‘온라인 플랫폼 공정화법’ 또는 ‘공정화법’) 등 관련 법률 제정 추진 과정에서 부각된 관할권을 둘러싼 부처간 이견 조율에도 불구하고 여전히 입법적 결론을 내지 못하고 있기는 하나, 그 과정에서 온라인 플랫폼 규제에 대한 다양한 시각과 견해가 구체적으로 드러날 수 있었다는 점만큼은 긍정적이라 할 수 있다.

이처럼 온라인 플랫폼 규제틀 마련을 두고 공정화법 제정이 추진된 후 3년 가까이 입법적 결론을 내리지 못한 현 상황에서, 불공정거래행위 규제를 넘어 온라인 플랫폼의 독과점 문제를 포함한 종합적 고려와 시정 요구가 부각됨으로써 관련 입법 논의가 다시 활발해지고 있는 만큼, ‘경쟁의 관점’에서 온라인 플랫폼에 대한 실효적 법·정책 마련의 기본 방향과 그 방식을 구체화하기 위한 ‘입법적 재검토’가 요구된다.

이에 온라인 플랫폼 규제에 관한 상반된 시각과 국내외의 입법 경과를 간략히 정리하고, 관련 법률 제·개정을 둘러싼 쟁점을 검토함으로써 입법 방향을 조망해 보고자 한다.

1) 패키지 법안 중 「기업결합 신고비용 현대화 법률」(Merger Filing Fee Modernization Act)만 2022.12. 의회를 통과하였으며, 향후 Big-Tech에 대한 경쟁법적 규제에 어려움이 가중될 수 있다는 예상도 나오고 있다(TNR, Big Tech Is Winning the Antitrust War on Capitol Hill, 2023.3.14.): “With Republicans in control of the House, the tech giants appear likely to evade stricter regulations yet again.”

2) GAFA로 대표되는 Big-Tech에 대한 반독점규제 입법이 교착상태에 빠진 미국에 비하여 EU는 이러한 거대 플랫폼 기업을 상대로 이어온 기존의 절차에 더해 잠재적으로 새로운 절차 개시가 예상되고 있다. S&P Global - Market Intelligence, Big Tech unlikely to face major US legislation in 2023, but EU threats loom, 2023.1.12.: “After successfully lobbying against two federal antitrust bills that stalled in the U.S. last year, Big Tech companies such as Amazon.com Inc. and Meta Platforms Inc. are turning their attention to potential regulatory threats in Europe in 2023.”

II. 온라인 플랫폼 규제에 관한 상반된 시각과 입법적 접근 방향

디지털 경제로의 전환 과정에서 우리 시장상황과 특성이 고려된 규범체계 마련의 필요성은 거듭 강조되지만, 이를 구현하기 위한 입법적 과제 해결은 또 다른 차원의 난제일 수밖에 없다. 그리고 앞서 지적한 바와 같이 현시점에서 이러한 당면 과제 해결의 단초는 온라인 플랫폼 규제를 둘러싼 상반된 시각과 접근 방식에 대한 ‘재검토’에 있어야 할 것이다. 해외의 입법 경과에 비추어 다소 지체된 감은 있으나 규제를 선도적으로 입법화하는 것이 능사가 아닐 뿐만 아니라 보다 신중한 접근이 필요한 우리의 경쟁상황이 고려될 필요가 있기 때문이다.³⁾

이러한 맥락에서 새로운 규제를 마련에 대한 상반된 시각과 입법을 위한 접근 방향 설정에 있어서 고려할 요소를 제시하고자 한다.

1. ‘Online Platform’에 대한 긍정적 기대와 ‘Big’에 대한 경쟁관점의 우려

‘교차 네트워크효과’ 및 ‘규모의 경제’ 등은 온라인 플랫폼의 긍정적 효과에 대한 기대를 보여주는 대표적 특성으로⁴⁾ 규제 회의론의 주요한 근거로 제시되는 동시에 경쟁제한적 효과와 비교형량의 대상으로서 또한 중요한 의미를 가진다. 다만, 온라인 플랫폼의 이러한 긍정적 측면에도 불구하고 독과점적 시장 구조의 형성·고착 내지 불공정한 거래 관행 등에 따른 문제들이 노정되면서 이를 해결하기 위한 규제를 마련에 공감대가 형성되어 왔다.

잘 알려진 바와 같이 ‘시장독점’은 경쟁법·정책의 핵심적 우려 중 하나이다. 하지만 이때의 우려는 온라인 플랫폼 내지 데이터에 기반한 테크기업에 기대하는 혁신과 사회적 기대를 부인한 채 부정적 측면만을 부각함으로써 비롯된 것은 아니다. 즉, 모든 플랫폼 기업에 대한 규제 가능성을 전제한 것이 아니라 시장경쟁의 구조적 왜곡이 가능한 정도에 이르는 ‘Big’ 즉 ‘거대’ 기

3) 이와 관련하여 유영국, “GAFA 등 디지털 콘체른(Digitalkonzerne)에 대한 독일 경쟁제한방지법(GWB)상 남용감독 강화와 그 시사점 - 개정 GWB 제19a조 및 제73조 제5항 등을 중심으로”, 「상사판례연구」 제34권 제3호, 한국상사판례연구회, 2022, 320면: “기존 경쟁법 체계의 상당한 변화가 예상되는 제·개정에 있어서 개별 국가가 직면한 시장·거래환경에 대한 고려가 반드시 전제되어야 한다. 이는 산업정책적 고려가 경쟁법·정책적 고려에 우선하여야 한다는 것이 아니며, 새롭게 형성되었거나 형성되고 있는 시장의 특성에 대한 면밀한 조사와 이해가 전제된 규제 체계 마련이 무엇보다 중요하다는 것이다. 우리의 경우 좁은 국내시장에도 불구하고 GAFA의 주요 사업분야에서 실질적 경쟁이 가능한 사업자가 활동하고 있다는 점 등은 다른 나라와 비교되는 경쟁상황으로 볼 여지가 있다.”

4) 공정위, “온라인 플랫폼 독과점 심사지침 제정·시행”, 2023.1.12. 보도자료, 4면.

교차 네트워크 효과	온라인 플랫폼을 이용하는 특정 집단 이용자 수 증가가 해당 플랫폼을 이용하는 다른 집단 이용자들의 편익에 영향을 미침
규모의 경제	고정비용이 크고 이용자 수 증가에 따른 추가비용은 매우 적어, 이용자 수가 증가할수록 평균 비용이 현저하게 낮아짐
데이터의 중요성	데이터가 생산, 물류, 판촉 등 사업 전 영역에 활용되어, 사업자의 데이터 수집·보유·활용 능력이 경쟁력을 좌우

업에 대한 경쟁법적 감독(wettbewerbsrechtliche Aufsicht) 요구라는 맥락에서 본다면, 이를 완전히 새로운 차원의 규제 요구로 볼 수도 없다.

물론, 당국이 시장에 적극 개입하는 것은 지양되어야 한다는 점에 이의를 제기할 수 없을 것이다. 다만, 혁신과 성장을 위해서라면 시장의 정상적 작동을 가능케 하는 토대로서 경쟁메커니즘 유지를 위한 법정정책적 노력이 보류될 수도 있어야 한다는 시각에도 수긍이 쉽지만은 않다.

2. 개별 거래관계와 시장 구조적 관점에서의 동시적 접근 요구

온라인 플랫폼은 그 속성상 개별 거래관계에서 거래상 우월적 지위를 점하는 것이 상대적으로 용이할 수 있으며, 그 규모에 따라서는 다면적 시장의 경쟁을 구조적으로 제한할 우려가 있다. 이러한 이유로 온라인 플랫폼 (경쟁)규제를 위한 입법 논의에 있어서 개별 거래관계와 함께 시장구조적 관점의 동시적 접근이 이루어질 필요가 있다.

거래상 우월적 지위로 인한 전자의 우려는 개별 거래에 있어서 온라인 플랫폼에 대한 이용자의 이른바 ‘종속성’(Abhängigkeit)에 기반한 다양한 유형의 불공정거래행위 발생에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 예를 들면 입점업체의 입장에서 온라인 플랫폼을 통한 거래의 매출의존도가 상당히 고유의 의미한 대체 가능 플랫폼을 찾기 어려운 상황이라면 거래개시부터 종료에 이르는 과정 전반에서 불합리한 거래조건을 받아들여야만 하는 경우가 예상될 수 있다. 물론, 이러한 거래상 지위에 따른 문제 상황이 비단 온라인 플랫폼을 중심으로 한 거래에 국한된 것은 아닐지라도 디지털 경제로의 전환에 따른 온라인 거래의 보편·필수화 경향이 강화되는 현실에 비추어 볼 때 보다 체계적인 법·정책적 대응 요구가 설득력을 얻을 수 있다.

한편, 후자의 우려는 복잡하게 연결된 다면적 시장을 구조화하고 그 안에서 게이트키퍼 내지 규칙설정자로서 역할하는 거대 온라인 플랫폼 사업자가 기존 시장의 경계를 넘어 시장지배력을 확장함으로써 경쟁을 왜곡할 수 있다는 점에 기초한다. 이는 디지털 경제에서의 플랫폼 독점에 따른 폐해로서 혁신과 경쟁을 방해하는 새로운 유형의 남용행위를 규제하고 플랫폼을 통한 다른 시장으로의 지배력 전이를 방지함으로써 유효경쟁을 보호⁵⁾하기 위한 입법적 대응으로서 시장지배적 플랫폼에 대한 행위규칙(Verhaltensregeln) 마련과 법집행 강화의 현실적 근거가 될 수 있다.

5) 거대 온라인 플랫폼에 대한 남용감독의 입법적 근거를 마련하고 적극적 집행이 이루어지고 있는 독일의 경우 새로운 규범체계, 소위 “디지털 경제를 위한 새로운 경쟁프레임” 도입에 관한 집중적 논의를 위해 경쟁법 4.0 위원회(Kommission Wettbewerbsrecht 4.0)는 구성한 바 있으며, 동 위원회는 데이터 경제, 플랫폼 기반 비즈니스 모델의 확산, 시장간 경계를 넘어서는(marktübergreifend) 디지털 생태계의 증대되는 중요성은 기존 시장의 판도를 근본적으로 바꿀 수 있는 ‘디지털 경제의 게임체인저’로서의 의미를 가진다고 지적하면서 이에 대한 규범적 대응 필요성을 강조한 바 있다. Kommission Wettbewerbsrecht 4.0, Ein neuer Wettbewerbsrechtsrahmen für Digitalwirtschaft, 2019.9., S. 12-26; 유영국, 「디지털 시대, 독일 경쟁법 4.0 위원회의 역할과 그 시사점」, 「공정거래 이슈브리핑」, 2020-3, 한국공정거래조정원, 2020, 6면.

이른바 단독행위규제로 일컬어지는 남용규제와 불공정거래행위 규제는 서로 무관한 경쟁법·정책적 영역으로 볼 수 없을 뿐만 아니라 상호적 효과를 기대할 수 있는 만큼 입법과 그 집행에 있어서 양자에 대한 동시적 고려와 접근이 중요하다는 점을 유념할 필요가 있다.

3. 디지털 경제에서 기존 규범체계의 유효한 작동 여부 확인과 개선 방향 고려

위와 같은 맥락에서 시장변화에 따른 경쟁규범적 대응의 실효성이 담보되기 위해서는 기존 규범체계가 변화하는 시장환경에서도 그 기능을 다 할 수 있는지에 대한 면밀한 검토의 선행이 필수적이다.⁶⁾ 즉, 온라인 플랫폼의 속성과 기존 거래형태와의 차이를 염두에 두더라도 기존 규제체계, 특히 남용규제를 비롯한 기업결합규제 등 경쟁규범의 핵심적 부문에 관한 이론과 실무가 여전히 유효할 수 있는지 여부를 확인하는 과정은 새로운 규범체계 마련을 위한 필요조건이 되어야 한다.

그 과정에서 경쟁규범의 어느 부문에 집중하여 규범체계를 개선할 것인지, 기존 법률과의 정합성을 고려할 때 새로운 법률 제정 또는 기존 법률의 개정 중 어떤 방식이 보다 실효적인지 등에 관한 적절한 해답에 접근할 수 있을 것이다. 이는 단순히 개별법 하나를 제·개정한다는 차원을 넘어 디지털 경제에 대한 경쟁법적 대응의 기본 방향을 설정하는 의미를 가지는 동시에 후속 입법의 일관성과 체계 정합성을 제고할 수 있는 토대로서 함의를 가진다.

4. 실체법 및 절차법적 차원의 병행적 대응 필요

이상에서 설명한 규범적 대응은 온라인 플랫폼 내지 데이터 기반 사업모델 중심의 디지털 경제의 현상을 실체법상 반영하는 데 그쳐서는 곤란하다. 물론 플랫폼 사업자의 관련시장 내 지위 등에 대한 판단 과정을 개별 사안 마다 거치지 않고 수범자로 사전에 지정할 수 있는 실체법적 근거를 마련하는 입법 경향을 보이면서, 실체법 규정으로부터 절차 신속화의 효과를 간접적으로 기대할 수 있게 되었다.

하지만 이와 같은 실체법 규정의 절차적 차원의 긍정적 기대에 더하여 경쟁침해 내지 소비자 피해에 보다 신속하고 효과적으로 대응하기 위한 절차법적 개선이 함께 고려될 필요가 있다.

6) 이와 관련하여 「온라인 플랫폼시장 독점규제 및 공정거래에 관한 기본법안」(배진교 의원 대표발의, 의안번호: 2118166)에 대한 검토보고서(2023.2., 11면)에 따르면 “제정안의 입법 필요성과 관련하여 소관 부처인 공정거래위원회는 거대 플랫폼 사업자의 독과점 남용행위 등을 규율하여 공정한 경쟁기반을 확립하려는 목적에는 공감하면서도, 현행 「공정거래법」 규율만으로 불충분한지에 대한 연구 및 논의 선행이 필요하다는 입장”을 밝힌 바 있다.

Ⅲ. 온라인 플랫폼 규제의 국내외 입법 동향 개관

1. 해외의 온라인 플랫폼에 대한 규제 입법 동향: EU, 미국, 독일, 일본을 중심으로

국내에서도 이론·실무적 관점의 검토가 상당 부분 이루어진 EU, 미국, 독일, 일본의 온라인 플랫폼 규제를 위한 법률 등의 제정 경과와 주요 내용을 정리하면 아래와 같다. 우리의 관련 법률 제정 논의과정에서도 앞서 마련된 해외 법제가 참고된 바 있으며,⁷⁾ 적용 대상 사업자 지정에 이은 의무 부과 및 금지행위 규정 등에 있어서 구조적 유사점을 확인할 수 있다.⁸⁾

표 1 | 해외 주요국의 온라인 플랫폼 규제 관련 입법 경과

구분	관련 규범의 주요 내용
EU ⁹⁾	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「온라인 플랫폼 공정성·투명성 규정」(Regulation 2019/1150, '20.7. 시행)을 통해 온라인 플랫폼을 이용하는 중소기업자를 위해 예측가능하고 투명한 온라인 거래환경을 조성하고 효과적인 분쟁해결시스템 마련 <ul style="list-style-type: none"> - platform과 business user간 관계(P2B) 규율 / 온라인 중개서비스 제공자 등의 개념 범위 명시 ○ EU 역내 디지털 시장의 경쟁 보장과 소수 빅테크 기업의 시장지배력 남용 방지를 위하여 「디지털 시장법」(Digital Market Act, DMA / '23.5. 시행)을 통해 '게이트키퍼'를 지정하여 상호운용성 확보· 데이터 이동권 보장, 시장지배력 남용행위 금지 의무 등 규정 <ul style="list-style-type: none"> - '게이트키퍼'는 매출액 75억 유로 이상, 글로벌 시장 자산가치 750억 유로 이상, 4.5천만 명 이상 이용자 수 등 요건 해당 사업자 ○ 온라인 소비자의 기본권 보호를 위해 「디지털 서비스법」(Digital Services Act, DSA / '24.2. 시행)에서 온라인 플랫폼, 대규모 온라인 플랫폼 등을 규정하여 불법콘텐츠 삭제, 이용자 정보 제공, 알고리즘에 대한 광범위한 투명성 향상 의무 등 규정
미국 ¹⁰⁾	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이른바 「더 강한 온라인 경제: 기회, 혁신, 선택」(A Stronger Online Economy: Opportunity, Innovation, Choice)로 불리는 패키지 법률안은 적용 대상으로서 'covered platform'에 대해 아래 [표]

7) 일본의 '특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률'은 공정위가 2020.9. 입법 예고한 「온라인 중개거래의 공정화에 관한 법률」 제정안 마련 과정에서 온라인 플랫폼 관련 해외 입법례로 참고된 바 있다. 공정위, "온라인플랫폼 공정화법 제정안 입법예고 - 디지털 생태계에서의 공정거래 및 상생협력 기반 마련 본격화", 2020.9.29. 보도자료 참조.

8) 각 법률 등의 구체적 내용 설명은 생략하고 관련한 선행연구를 각주에 표기하는 것으로 같음한다.

9) EU의 온라인 플랫폼 관련 새로운 규범체계 마련의 배경에 관하여는 유영국, "국내외 온라인 플랫폼 관련 주요 경쟁당국 동향 및 경쟁법적 시사점", 「공정거래기분연구」 2020-3호, 한국공정거래조정원, 2021, 25-35면.

10) 장영신·강구상, "미국의 경쟁정책 및 플랫폼 독점규제 입법 동향과 시사점", 「오늘의 세계경제」 제21권 제16호, 대외경제정책연구원, 2021.8.19.; 양용현·이화령, "미국의 플랫폼 반독점법안 도입과 시사점", 「KDI Focus」 통권 제109호, 한국개발연구원, 2021.8.12.; 강일·김규식, "미국 등 해외 온라인 플랫폼 규제 입법 동향 및 시사점", 법률신문, 2023.1.16. 참조.

11) 유영국, "독일 경쟁제한방지법 제10차 개정(안)의 주요 내용과 독점규제법상 시사점", 「경쟁법연구」 제42권, 한국경쟁법학회, 2020, 216-255면; 유영국, 앞의 글, 「상사판례연구」 제34권 제3호, 289-330면.

12) 독일 연방카르텔청의 GWB 제19조의a 적용에 관한 일련의 사건에 대하여는 이하 페이지 참조:

https://www.bundeskartellamt.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Servicesuche_Formular.html;jsessionid=70B51A3FA710D4ED1889FF31F65397B2.2_cid381?nn=3591512&resourceId=3593652&input_=3591512&pageLocale=de&templateQueryString=19a&submit=Suchen

13) 디지털 경제에 대한 일본의 경쟁법적 대응 경과 및 당해 법률 번역본 등 자세한 설명은 유영국, 앞의 보고서, 51-81면, [별첨1] 및 [별첨2].

	<p>에서 제시한 의무를 부담하도록 하는 동시에 금지행위를 규정</p> <ul style="list-style-type: none"> - ‘covered platform’은 온라인 플랫폼 중 ① 미국 내 월간 사용자 수 5천만 명 이상 또는 사업자 수 10만 이상, ② 플랫폼 소유 또는 지배하는 개인 또는 법인의 연간 매출 또는 시가총액이 6천억 달러 초과, ③ 플랫폼에서 판매 또는 제공되는 상품과 서비스의 핵심 거래상대방(critical trading partner)인 플랫폼 사업자를 말함 <p>○ 다만, 2023.1.3. 의회 회기 종료 시까지 이하의 법안 ① ~ ④ 및 OAMA(The Open App Market Act) 등 주요 법안을 통과시키지 않기로 결정하였으며 계류되어 있던 관련 법안들이 모두 폐기됨</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="2" style="background-color: #e6f2ff;">A Stronger Online Economy: Opportunity, Innovation, Choice</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">①</td> <td> <p>「플랫폼 독점 종식에 관한 법률」 (Ending Platform Monopolies Act)</p> <p>온라인 플랫폼 사업자가 자신의 플랫폼을 통해 자신의 상품 또는 서비스를 판매하거나 자신의 플랫폼을 이용하는 다른 사업자의 소유·지배를 금지함으로써 이해충돌을 방지</p> </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">②</td> <td> <p>「미국 온라인에서의 혁신 및 선택에 관한 법률」 (American Innovation and Choice Online Act)</p> <p>온라인 플랫폼 사업자가 자사 상품 또는 서비스 등을 다른 사업자에 비하여 우대하거나 다른 사업자의 상품 또는 서비스 등에 대하여 불이익을 제공하는 행위를 금지</p> </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">③</td> <td> <p>「플랫폼의 경쟁 및 기회에 관한 법률」 (Platform Competition and Opportunity Act)</p> <p>온라인 플랫폼 사업자가 인수하고자 하는 기업이 해당 온라인 플랫폼 사업자와 경쟁관계에 있거나 경쟁 가능성이 있는 경우에 당해 기업결합은 반경쟁적인 것으로 추정</p> </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">④</td> <td> <p>「경쟁 및 호환 촉진을 위한 서비스 전환 지원 법률」 (Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act)</p> <p>온라인 플랫폼 사업자는 고객이 자신 또는 다른 사업자에게 데이터를 이동시키는 것을 허용하도록 의무화</p> </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">⑤</td> <td> <p>「기업인수합병 신청비용 현대화에 관한 법률」 (Merger Filing Fee Modernization Act)</p> <p>기업결합 신고비용을 최대 225만 달러까지 상향(온라인 플랫폼 사업자에 대한 직접적 규제는 아님)</p> </td> </tr> </tbody> </table>	A Stronger Online Economy: Opportunity, Innovation, Choice		①	<p>「플랫폼 독점 종식에 관한 법률」 (Ending Platform Monopolies Act)</p> <p>온라인 플랫폼 사업자가 자신의 플랫폼을 통해 자신의 상품 또는 서비스를 판매하거나 자신의 플랫폼을 이용하는 다른 사업자의 소유·지배를 금지함으로써 이해충돌을 방지</p>	②	<p>「미국 온라인에서의 혁신 및 선택에 관한 법률」 (American Innovation and Choice Online Act)</p> <p>온라인 플랫폼 사업자가 자사 상품 또는 서비스 등을 다른 사업자에 비하여 우대하거나 다른 사업자의 상품 또는 서비스 등에 대하여 불이익을 제공하는 행위를 금지</p>	③	<p>「플랫폼의 경쟁 및 기회에 관한 법률」 (Platform Competition and Opportunity Act)</p> <p>온라인 플랫폼 사업자가 인수하고자 하는 기업이 해당 온라인 플랫폼 사업자와 경쟁관계에 있거나 경쟁 가능성이 있는 경우에 당해 기업결합은 반경쟁적인 것으로 추정</p>	④	<p>「경쟁 및 호환 촉진을 위한 서비스 전환 지원 법률」 (Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act)</p> <p>온라인 플랫폼 사업자는 고객이 자신 또는 다른 사업자에게 데이터를 이동시키는 것을 허용하도록 의무화</p>	⑤	<p>「기업인수합병 신청비용 현대화에 관한 법률」 (Merger Filing Fee Modernization Act)</p> <p>기업결합 신고비용을 최대 225만 달러까지 상향(온라인 플랫폼 사업자에 대한 직접적 규제는 아님)</p>
A Stronger Online Economy: Opportunity, Innovation, Choice													
①	<p>「플랫폼 독점 종식에 관한 법률」 (Ending Platform Monopolies Act)</p> <p>온라인 플랫폼 사업자가 자신의 플랫폼을 통해 자신의 상품 또는 서비스를 판매하거나 자신의 플랫폼을 이용하는 다른 사업자의 소유·지배를 금지함으로써 이해충돌을 방지</p>												
②	<p>「미국 온라인에서의 혁신 및 선택에 관한 법률」 (American Innovation and Choice Online Act)</p> <p>온라인 플랫폼 사업자가 자사 상품 또는 서비스 등을 다른 사업자에 비하여 우대하거나 다른 사업자의 상품 또는 서비스 등에 대하여 불이익을 제공하는 행위를 금지</p>												
③	<p>「플랫폼의 경쟁 및 기회에 관한 법률」 (Platform Competition and Opportunity Act)</p> <p>온라인 플랫폼 사업자가 인수하고자 하는 기업이 해당 온라인 플랫폼 사업자와 경쟁관계에 있거나 경쟁 가능성이 있는 경우에 당해 기업결합은 반경쟁적인 것으로 추정</p>												
④	<p>「경쟁 및 호환 촉진을 위한 서비스 전환 지원 법률」 (Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act)</p> <p>온라인 플랫폼 사업자는 고객이 자신 또는 다른 사업자에게 데이터를 이동시키는 것을 허용하도록 의무화</p>												
⑤	<p>「기업인수합병 신청비용 현대화에 관한 법률」 (Merger Filing Fee Modernization Act)</p> <p>기업결합 신고비용을 최대 225만 달러까지 상향(온라인 플랫폼 사업자에 대한 직접적 규제는 아님)</p>												
독일 ¹¹⁾	<p>○ 경제의 디지털화 확대 대응을 위한 경쟁제한방지법(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB) 제9차(17) 및 제10차(21.1. 시행 - ‘GWB-디지털화법’) 개정을 통해 남용감독 및 기업결합통제 규정과 함께 절차법 규정을 전면적으로 개선</p> <p>○ 무상 제공 급부의 시장확정 대상 포섭, 다면시장의 시장지배력 표시 추가, ‘경쟁에 있어서 우월적이며 시장의 경계를 넘어 중요한 의미를 가지는’(überragende marktübergreifende Bedeutungen für Wettbewerb, ÜMB) 사업자를 경쟁당국이 처분을 통해 지정하고 의무 및 금지행위 등을 구체적으로 규정(제19조의a)</p> <ul style="list-style-type: none"> - GWB 제19조의a 수범사업자 지정에 있어서 ① 하나 또는 그 이상의 시장에서의 시장지배적 지위, ② 자금력이나 그밖에 다른 자원에 대한 접근권, ③ 수직적 통합 그리고 기타 상호적으로 연결된 시장에서의 활동, ④ 경쟁 관련 데이터에 대한 접근, ⑤ 제3자의 공급 또는 판매시장 접근에 있어서 당해 사업자 활동의 중요성과 그에 따른 제3자의 사업활동에 미치는 영향 등을 고려 - 이에 따른 지정 처분의 효력은 5년으로 제한되며, 금지행위 위반 여부의 판단 이전에도 이의제기 가능 <p>○ 디지털 경제의 절차 신속화를 위해 제19조a 관련 사안에 한하여 1심 관할권을 대법원에 부여(심급의 집중)</p> <p>○ 독일은 GWB 제10차 개정 이후 Facebook, Google, Amazon, Apple은 물론 Microsoft에 대하여 GWB 제19조의a를 적극적으로 적용하고 있음¹²⁾</p>												

일본 ¹³⁾	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률」(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, '20.6. 제정) <ul style="list-style-type: none"> - 특정 디지털 플랫폼을 지정함에 있어서, 경제산업대신은 디지털 플랫폼 중 디지털 플랫폼에 의해 제공되는 장과 관련한 정령(政令)으로 정하는 사업의 구분별로 그 사업의 규모가 해당 디지털 플랫폼에 있어서의 상품 등의 매출액 총액, 이용자수 기타 해당 사업의 규모를 나타내는 지표에 의해 정령으로 정하는 규모 이상인 것을 제공하는 디지털 플랫폼 제공자를 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성의 자주적인 향상에 특히 필요한 자로서 지정함(법 제4조 제1항) - ① 특정 디지털 플랫폼의 제공을 하지 않게 되었을 경우, ② 특정 디지털 플랫폼의 사업 규모가 제4조 제1항의 정령으로 정하는 규모에 미치지 못하여 해당 규모 이상이 되지 않는다고 인정될 경우 지정의 취소 신청이 가능하도록 하고 있음(법 제11조) - 이렇게 지정된 사업자에 대하여 동법 제5조 내지 제10조에서 제공조건 제시, 상호간 이익증진을 위한 조치, 연 단위 보고서 제출 등의 의무를 규정함 ○ 「디지털 플랫폼 사업자의 개인정보 등을 제공하는 소비자와의 거래에 있어서 우월적 지위 남용에 대한 대응 방침」(デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方) <ul style="list-style-type: none"> - 동 방침은 그 명칭에서 보는 바와 같이 디지털 플랫폼 기반 사업모델 확산에 따른 데이터 관련 문제 발생 우려에 따라 마련됨 - 동 방침은 사업자간 어떤 거래 조건으로 거래할지 여부는 기본적으로 거래 당사자 간 자율적 판단에 맡겨야 한다는 점을 확인하면서도, '사업자와 소비자'의 거래에 있어서는 '소비자와 사업자 사이의 정보의 질과 양 등 교섭력 격차'(소비자계약법 제1조)가 존재하기 때문에 소비자는 사업자와의 거래에 있어서 거래조건이 일방적으로 불리할 수 있다는 점을 우월적 지위 남용규제(優越的地位の濫用規制)의 배경으로 밝힘 - 동 방침은 '디지털 플랫폼', '디지털 플랫폼 사업자', '개인정보', '개인데이터' 및 '소비자'에 관하여 그 개념을 규정하고, 개인정보 등의 부당한 취득 및 이용 등을 규제함
-------------------	--

이처럼 해외 주요국의 관련 법률 역시 개별 거래관계에서의 불공정거래 관행에만 집중하기 보다는 경쟁관계를 전제로 비롯될 수 있는 새로운 유형의 남용문제 해결에 무게를 두면서, 수범자 범위를 정하기 위한 일정한 기준을 제시하거나 경우에 따라서는 이러한 사업자를 지정하는 등 'all'이 아닌 'big'에 대한 독과점 규제에 초점을 맞추고 있다. 다만, 기존 경쟁규범에 디지털 경제의 특성을 반영할 것인지 아니면 새로운 별도의 규범을 마련할 것인지 등의 입법 방식은 해당 국가의 법체계와 상황이 고려되면서 그 양상을 달리하고 있다.

2. 국내의 온라인 플랫폼에 대한 규제 입법 동향

이른바 '온라인 플랫폼 공평화법' 제정 추진이 결정되고 정부는 2021.1.28. 법률안을 국회에 제출하였으나,¹⁴⁾ 온라인 플랫폼에 대한 새로운 규제틀 마련을 두고 3년 가까이 관련 논의가

14) 이와 관련하여 홍대식, "온라인 플랫폼 중개거래 공평화법의 입법 과제 및 정비", 「경쟁저널」 제205호, 한국공정경쟁연학회, 2020.11., 8-20면; 이정란, "온라인플랫폼 공평화법 제정안에 대한 검토", 「경쟁법연구」 제43권, 한국경쟁법학회, 2021, 60-96면 참조..

이어지면서¹⁵⁾ 정부안을 포함한 12개 제정안이 최근까지 발의되어 정무위원회에 계류 중('23.4.21. 기준)이다.¹⁶⁾

이처럼 새로운 법률 제정의 담보상태가 이어져 오던 중 2022.10.15. 카카오톡 데이터센터 화재 사건을 계기로 불공정거래행위 규제에 초점을 맞추었던 기존 논의의 한계를 넘어 독과점 문제를 포함한 온라인 플랫폼 시장 전반에 대한 경쟁법적 고려와 시정 필요성이 부각되면서 관련 입법 논의가 다시 활발해지고 있다.

이와 같은 맥락에서 현재 3건의 법률 제정안이 발의된 상황으로, 당해 법률안들은 온라인 플랫폼을 중심으로 한 시장의 독과점화가 급속히 진행되면서 발생하는 새로운 남용행위 유형에 주목하고 이를 감독하기 위한 새로운 규범 마련이 요구된다는 공통된 시각을 전제하고 있다.

표 2 | 온라인 플랫폼 시장의 독과점 문제 등에 초점을 둔 법률제정안

의안번호 (제안일자)	의안명 (제안자)	제정 이유 및 주요 조문	심사 진행상태
2118166 (‘22-11-08)	온라인 플랫폼시장 독점규제 및 공정거래에 관한 기본법안 (배진교의원등12인)	온라인 플랫폼 시장을 정의하고 온라인 플랫폼 사업자에 대한 의무사항을 규정하여, 온라인 플랫폼 시장의 건전한 환경을 조성하고, 국민경제의 발전을 도모하고자 함 제2조(정의) 제2호 “시장지배적 플랫폼”, 제4호 “시장지배적 플랫폼 중개사업자”, 제9호 “지배”, 제12조 “데이터” 등 제4조(시장지배적 플랫폼 중개사업자의 지정과 철회) 제5조(시장지배적 플랫폼 중개사업자의 지위 승계) 제7조(부당한 기업인수합병의 금지) 제8조(이해충돌행위의 금지) 제9조(겸임 등 금지) 제10조(차별적 취급행위의 금지) 제11조(그 밖의 차별적 취급행위) 제12조(이용자 정보의 이용사업자로의 이전의무) 제13조(플랫폼시장감독국의 설치 등) 등	소관위 심사
2120047 (‘23-02-16)	온라인 플랫폼시장 독점규제 및 공정거래에 관한 법률안 (이동주의의원등16인)	플랫폼 독과점시장 방지를 위한 세계적인 입법 추세에 발맞 추어 온라인 플랫폼 시장의 공정거래 질서를 확립하고 독과점 폐해를 예방하는 제도를 마련하고자 함 제2조(정의) 제3호 “핵심플랫폼서비스 사업자”, 제11호 “시장지배적 플랫폼사업자” 제3조(적용범위) 제5조(핵심플랫폼서비스 신고) 제6조(시장지배적 플랫폼사업자의 지정 및 지정해제 등)	소관위 심사

15) 온라인 플랫폼 공정한 경쟁을 둘러싼 논의와 제정안의 구체적 내용과 그 비교에 관하여는 이미 많은 연구와 검토가 이루어진 만큼 그에 관한 설명은 동 보고서에서 다루지 않기로 함. 그 경과에 관하여는 이승민, “한국에서의 온라인 플랫폼 규제의 현황과 쟁점”, 『경제규제와 법』 제15권 제1호, 서울대학교 공익산업법센터, 2022, 100-101면; 유영국, “온라인 플랫폼 중개거래 공정화에 관한 법률」의 입법 동향”, 『경제규제와 법』 제14권 제1호, 서울대학교 공익법센터, 2021, 188면 이하. 한편, 온라인 플랫폼 공정한 경쟁 등 플랫폼을 대상으로 한 새로운 규제 도입에 대한 문제점에 관하여 권남훈, “[ET시론] 플랫폼 자율규제를 위한 과제”, 2022.7.15. 전자신문 기사 참조.

16) 한편 온라인 플랫폼의 ‘이용자보호’ 법률안으로는 과학기술방송통신위원회에 1건(전혜숙의원안), 정무위원회에 1건(윤두현의원안)의 법안이 계류 중이다.

		제8조(금지행위) 제9조(이해충돌의 방지) 제12조(개인정보 보호를 위한 조치의무) 제13조(기업결합 신고) 제14조(시장지배적 플랫폼사업자 지정을 위한 시장조사) 내지 제16조(시장조사의 개시 등) 제17조(위반행위의 조사 등) 제21조(임시중지명령) 제22조(동의의결) 제26조(온라인플랫폼부문자문위원회) 등	
2121273 (‘23-02-16)	온라인플랫폼시장의 독점규제 및 공정거래에 관한 법률안 (백혜련의원등10인)	온라인플랫폼시장에서 시장지배적 지위의 남용행위 및 불공정한 중개거래행위를 규제하고 독과점 폐해를 예방하는 법을 제정함으로써 온라인플랫폼시장의 공정성 및 경쟁력을 높이고 이용자를 보호하여 궁극적으로는 국민경제 발전에 이바지하고자 함. 제2조(정의) 제15호 “시장지배적 플랫폼 사업자”란 제6조 제1항 또는 제3항에 따라 시장지배적 플랫폼 사업자 지정을 받은 온라인플랫폼 사업자, 제16호 “온라인플랫폼 중개 거래”, 제17호 “온라인플랫폼 중개사업자” 등 제3조(적용범위) 제5조(온라인플랫폼 사업자 신고 등) 제6조(시장지배적 플랫폼 사업자 지정 등) 제8조(시장지배적 플랫폼 사업자 지위의 승계) 제10조(시장지배적지위 남용 금지) 제11조(부당한 차별 금지) 제14조(개인정보 보호를 위한 조치의무) 제15조(기업결합 신고 및 심사) 제16조(잠정적 시장지배적 플랫폼 사업자에 대한 적용 배제) 제17조(시장지배적 플랫폼 사업자 지정을 위한 시장조사) 제20조(신의성실의 원칙) 제21조(중개거래계약서 기재사항 및 교부 등) 제22조(중개거래계약 해지 등의 사전통지) 제24조(불공정거래행위의 금지) 제26조(협약 체결의 권장) 제29조(분쟁조정협의회의 설치 및 구성) 등	소관위 심사

※ 자료: 의안정보시스템 2023.4.19. 기준

위 법률안들은 시장지배적 플랫폼 (중개)사업자 개념을 정의하면서 그에 해당할 수 있는 규모 등 기준을 제시하고, 당해 사업자 지정 및 그 지정에 대한 철회 또는 해제 가능성을 명시하고 있다. 또한 수범 대상 사업자로 지정된 플랫폼에 대하여 남용행위규제와 기업결합규제에 초점을 맞추어 의무와 금지행위를 구체적으로 규정하는 한편 공정위의 사건처리절차와 조직에 관한 사항을 별도로 규정하고 있다. 다만, 각 법안의 구조와 구체적 내용에 있어서 일정한 차이와 특징을 확인할 수 있다.¹⁷⁾

17) 그 예로 배진교 의원은 ‘데이터’의 개념을 명시적으로 규정하고 있으며, 이동주 의원은 ‘시장조사’에 관한 내용을 별도의 장으로 자세히 규정

IV. 시사점: 법률 제·개정 논의의 전제와 구체적 입법 방향 등 제언

1. 법률 제·개정 논의의 전제 : ① 경쟁규제와 혁신·성장의 관계에 대한 균형적 시각 + ② 기존 규범체계의 작동 가능성 확인

온라인 플랫폼 내지 데이터 기반 사업모델의 확산에 따른 설득력 있는 규제방안 마련이라는 관점에서 관련 법률 제·개정 논의는 다음 두 가지 전제가 요구된다.¹⁸⁾

무엇보다도, 경쟁규제와 혁신·성장의 관계를 대결이 아닌 균형적 시각에서 온라인 플랫폼 규제 논의가 이루어져야 할 것이다. 온라인 플랫폼 기업 내지 당해 산업적 관점에서 디지털 경제로의 전환은 ‘혁신과 성장의 기회’로 받아들여질 수 있는 반면 경쟁당국의 관점에서는 기존 규범체계의 작동 가능성 확인 요구에 따른 ‘새로운 규제를 마련을 위한 법·정책적 환경변화’로 받아들여질 수 있기 때문이다.

그렇지만 이러한 상대적 관점이, 시장의 경쟁메커니즘 유지와 공정성 확보를 위한 경쟁규범 체계 마련은 혁신과 성장을 저해할 뿐이라는 오해를 불러일으켜서는 곤란하다. 따라서 양자에 대한 균형적 접근이 반드시 전제되어야 함은 물론 입법 과정에서 예상되는 어려움에도 불구하고 산업정책적 고려를 포함한 상반된 입장을 조율하기 위한 지속적 논의와 설득이 무엇보다 중요할 것이다. 이러한 맥락에서 시장참여자 모두에게 기회이자 도전 과제로서 의미를 가지는 ‘온라인 플랫폼 중심의 디지털화에 어떤 원칙을 가지고 대응할 것인가’라는 근본적 의문이 새로운 규제를 마련 논의에 토대가 되어야 할 것이다.

아울러, 앞서 II. 3.에서 지적한 바와 같이 이러한 새로운 규제틀 마련의 선결 과제는 ‘온라인 플랫폼 내지 데이터 중심의 디지털 경제에 있어서 기존 규범체계가 충분히 작동 가능할 수 있는지 여부’에 대한 다각적 검토가 되어야 한다. 이는 관련 법률의 제·개정 방향과 수준을 정하기 위한 필수적인 과정으로, 그 검토 결과에 따른 제·개정을 통해 보다 정합성 있는 규범체계 마련을 기대할 수 있기 때문이다.

결국, 빅테크 기업이 주도하고 있는 시장에서 발생될 수 있는 구조적 경쟁문제 해결에 있어서 모범으로서 공정거래법이 여전히 유효하게 적용될 수 있는 부분을 확인하고, 새로운 규정 마련이 요구되는 부분이 정확히 어디이며, 기존 법령과 조화를 유지하며 새로운 규범체계를 마련할 수 있는 방안에 관한 검토가 반드시 선행되어야 한다.

하고 있다. 그리고 백혜련 의원안의 경우 남용규제를 위한 규정에 더하여 ‘온라인 플랫폼 중개거래의 공정화’ 관련 내용을 제3장에 담고 있다.
18) 유영국, “플랫폼 독과점 완화를 위한 현실적 입법 방안 모색 정책세미나”, 강병원·최승재 의원실 공동주최, 토론문(미공간), 2023.2.9.

2. 기존 규범체계 개정 및 새로운 법률 제정의 선택적 고려

가. 경쟁 관점의 종합적 접근과 법률 제·개정 방식에 따른 기대 효과

주지한 바와 같이 디지털 경제로의 급격한 전환은 법규범체계 전반에 대한 변화와 대응을 요구하고 있으며, 경쟁규범에 있어서 특히 그러하다. 다만, 여기서 경쟁 관련 규범의 입법적 대응은 독과점, 담합, 불공정거래행위 또는 기업결합 등 어느 한 부분에만 초점을 맞추어 이루어져서는 곤란하다. 이는 디지털 경제의 양상이 개별 거래를 넘어 시장구조의 근본적 변화를 이끄는 현상적 이유와 경쟁법상 각 규제방식은 서로 무관하게 작동할 수 없다는 규범적 이유에 따른 것이다. 따라서 기존 규범체계의 개정은 물론 온라인 플랫폼 시장을 둘러싼 법률 제정 논의는 경쟁 관점(aus Wettbewerbssicht)의 종합적 접근에 기초하여야 한다.

결국, 온라인 플랫폼 독과점 및 신유형 불공정거래행위에 대한 기존 법체계와 정책수단을 통한 효과적 대응의 한계가 드러나는 현 상황에서 이를 개선하기 위한 ‘보완적 입법’이 요구되며, ‘온라인 플랫폼 시장 규제를 위한 새로운 법률 제정’과 ‘공정거래법 개정’ 등 몇 가지 입법 방향이 제시될 수 있다. 다만, 그에 따른 기대 효과에 일정한 차이는 예상된다.

표 3 | 온라인 플랫폼 규제를 위한 관련 법률 제·개정 등 방식과 그 기대 효과

구분	상반된 기대 효과의 주요 내용	
별도 법률 제정	<ul style="list-style-type: none"> - 온라인 플랫폼에 초점을 둔 경쟁 규범 마련 의의 - 규제 근거 명확화로 수범자의 예측가능성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 규범체계와의 조화 및 정합성 문제 발생 우려
공정거래법 개정	<ul style="list-style-type: none"> - 디지털 경제 전반의 변화에 대한 모범으로서 공정거래법 차원의 대응 고려 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 전부개정 수준의 ‘공정거래법-디지털화’ 필요로 개정 부담이 커질 우려
공정거래법 개정 + 별도 법률 제정	<ul style="list-style-type: none"> - 공정거래법 상에 온라인 플랫폼 구조 및 특성 등 기본 개념의 반영 가능 - 단독행위(독과점 + 불공정거래행위) 규제에 대한 균형적 고려 가능 - 단계적 또는 동시적 입법 추진으로 법체계 정합성 고려 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 공정거래법 개정의 범위와 수준에 대한 판단 결과에 따라 개별 법률 제정 여부 등이 고려될 수 있는 만큼 그에 대한 종합적 판단이 어려울 수 있음
비고	<ul style="list-style-type: none"> - 입법 방식과 무관하게 이해관계의 상충 등 제·개정 부담은 있음 - 자율규제가 적절한 분야에 대한 명확한 구분과 법적 규제와 상호보완성 제고의 중요성 등에 대한 지속적 설득이 전제되어야 함 - 범정부 정책협의체가 운영 중에 있으나 어느 입법 방식을 취하든 온라인 플랫폼 규제의 소관을 두고 부침이 발생할 우려는 있음 	

나. ‘남용규제’ 관련 : 공정거래법 개정의 불가피성과 그 방향

이상의 관련 법률 제·개정 방식 중 새로운 규제 법률 마련을 선택하거나 현재와 같이 공정위가 예규로서 「온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위에 대한 심사지침」(이하 ‘심사지침’¹⁹⁾)을 제정·시행하였더라도 디지털 경제로의 전환에 직면한 핵심적 경쟁규범이자 모범으로서 공정거래법 자체의 개정은 고려되어야 한다.

온라인 플랫폼 시장에 초점을 맞춘 별도의 법률을 제정하더라도 온라인 플랫폼 내지 데이터 경제의 기본적 속성을 반영하기 위한 공정거래법 개정을 고려할 수 있다. 예를 들면, 공정거래법 제2조 제4호에 양면 내지 다면시장 구조와 그 특성 등을 일정한 거래분야 개념에 직접 반영하고, 동조 제3호 및 제6조에 시장지배력 보유 여부의 판단을 위한 기존의 표지에 더하여 경쟁 관련 데이터에 대한 접근이나 증개력 등 추가적 표지를 마련하는 방식으로 중요 개념 규정의 보완이 우선 고려할 수 있을 것이다.

한편, 공정위 심사지침이 시장지배적 지위의 남용을 금지하는 공정거래법 제5조 위반 여부를 심사함에 있어 적용되는 점을 고려할 때, 당초 심사지침 초안에 포함되어 있던 동법 제45조(불공정거래행위 금지) 관련 내용을 어떻게 보완할 수 있을지 고민해야 한다. 그리고 이러한 고민의 출발점은 ‘온라인 플랫폼 중개거래의 공정화법’ 제정과 현 정부의 ‘자율규제’ 기초의 접점을 찾는 데 있을 것이다.

다. ‘불공정거래행위 규제’ 관련 : 기본 규범체계와 자율규제의 상호보완성 강화 고려

온라인 플랫폼 규제를 위한 ‘기본규범 제정’ 추진 논의가 진행되는 중 자율규제 및 필요 최소한의 제도적 장치 마련이라는 정부 기초가 제시되면서 온라인 플랫폼 ‘자율규제’를 위한 방안이 주목받게 되었다. 이에 따라 법·정책적 관점에서 양자의 상호보완성 강화를 위한 입법적 고려가 요구되고 있다.

자율규제에 대한 일관된 개념 정의는 쉽지 않지만, ‘정부에 의한 규제를 대신하여 사업자가 사업활동으로서 자신의 행위를 스스로 규율’하도록 하는 측면에서 다양한 유형과 수준의 규제 구현될 수 있다는 점은 분명해 보인다.²⁰⁾ 이러한 맥락에서 자율규제는 규칙의 설정, 그 준수 여부에 대한 감독과 제재 등 일련의 과정에서 정부 또는 사업자의 역할 정도에 따라 유형적 구분이 가능하며,²¹⁾ 그에 따라 자율규제의 작동 방식과 기대 효과를 달리할 수 있다.

19) 공정위 예규 제418호 「온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위에 대한 심사지침」, 2023.1.12. 제정·시행.

20) 온라인 플랫폼에 대한 자율규제 논의 전반에 관하여는 이승민, “온라인 플랫폼과 자율규제 논의의 기초”, 「경제규제와 법」 제15권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2022.11., 42-67면 참조.

21) 이승민, 앞의 글, 2022.11., 47면 이하: “자율규제의 참여자 구조 집행방법 규범 유형 등에 따라 다양한 분류가 가능함을 인정하고 있고, 자율규제의 유형 분류는 그 분류 목적에 따라 달라질 수밖에 없기 때문에 현존하는 여러 형태의 자율규제를 특정 유형론에 맞추어 일률적으로 설명하는

다만, 정부의 정책 기조와 별개로 우리나라의 온라인 플랫폼 시장 내지 당해 분야의 거래 양상 등에 비추어 자율규제로의 규제 패러다임 전환 시도 자체가 적절한 것인지, 만약 그렇다면 어떤 유형의 자율규제가 보다 실효적일 것인지 등에 관한 심도있는 사전 분석이 전제되었는지는 의문이다. 또한, 규제 주체의 관점에서 볼 때 정부에서 민간으로 그 무게 중심의 이동이 단시간 내에 용이하게 이루어질 수 있는지에 관한 의문이 제기될 수 있다. 실제로 관련 법정책의 수립·집행에 있어서 경쟁당국을 포함한 정부의 역할이 강조되어온 우리나라의 규제 환경에 비추어 보면 민간주도의 순수한 자율규제체계의 구축·작동을 기대하기는 어려워 보인다.

이러한 문제 제기와 회의적 시각으로부터 자율규제가 실효적으로 작동할 수 있는 분야(예를 들면, B2B 내지 B2C 거래 분야)를 명확히 한정하는 동시에 법적 규제와의 상호보완성을 제고할 수 있는 방안 도출이 요구된다.

3. 입법 방향 제언 : 공정거래법 개정 중심의 단계적·유기적 입법 방식

온라인 플랫폼 (시장) 규제를 위한 다수의 법률안이 발의되고 공정위의 심사지침이 제정된 상황에서 어떤 방향의 입법이 적절할 것인지에 관하여는 다양한 견해가 존재할 것이고, 그마다의 설득력 있는 근거가 제시될 수 있다.

다만, 앞서 언급한 바와 같이 온라인 내지 데이터 기반 사업모델의 보편화는 사업자의 행태는 물론 시장구조의 근본적 변화를 야기하는 만큼 개별 거래관계에 대한 규율에만 초점을 맞추기 보다는 시장 전반에 대한 규범체계를 정비하는 차원에서 공정거래법 개정이 불가피한 점을 고려할 필요가 있다.

이에 기존의 논의와 추진 경과에 더하여 아래와 같은 ‘공정거래법 개정 중심의 단계적이며 유기적인 입법 방식’의 적용을 고려해 볼만 하다.

가. 온라인 플랫폼 시장에서의 ‘남용규제’ 부분을 공정거래법 개정으로 반영하고 심사지침 등 예규 등을 통해 그에 관한 해석·적용 방향을 구체적으로 제시하도록 하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

이때 독일 경쟁제한방지법(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB) 제9차 내지 제10차 과정에서 보여진 ‘남용감독 규정의 개선을 위한 단계적이고 유기적인 입법 추진’ 방식은 물론 실체·절차법적 주요 내용에 대한 참고가 유의미할 것이다.

것은 바람직하지 않다. [...]”; K·internet, “왜 자율규제인가?”, 「Digital Economy View」 Vol. 1, 2022.8., 6-9면(표 1-1, 1-2) 참조.

이와 관련하여 선행 보고서에서 지적한 바와 같이,²²⁾ 플랫폼 내지 데이터에 기반한 시장지배적 사업자를 대상으로 한 경쟁법 적용, 특히 남용감독의 방식과 수준, 그 관할권에 관한 상반된 입장이 여전히 존재하는 우리의 현 상황에서, GWB의 개정 과정은 개정법의 내용적 설득력에 더하여 절차적 신뢰를 제공하게 됨으로써, 새로운 규제체계 도입에 따른 불필요한 논쟁을 줄일 수 있음을 시사한다.²³⁾

표 4 | 남용감독의 2단계 체계와 GWB 제9차 및 제10차 개정의 관계적 함의

남용감독 체계 일반	1 단계 관련시장획정 및 시장지배력 보유 여부 판단	2 단계 남용행위 여부 판단
	관련 주요 개정 내용 GWB 제9차 개정 - 제로 가격 급부의 시장획정 대상 포섭(§ 18 (2a)) - 다면시장 내지 네트워크산업에서의 시장 지배력 보유 여부 판단 표지 추가 규정(§ 18 (3a))	GWB 제10차 개정 - 경쟁에 있어서 우월적이며 시장의 경계를 넘어서 중요한 의미를 가지는 사업자의 지정 기준 및 유효 기간 등 규정(§ 19a (1)) - 동조 제1항에 따라 지정된 사업자의 상세한 금지행위 규정(§ 19a (2))
관계적 함의	- 플랫폼의 구조적 속성을 관련시장 개념에 포섭 - 플랫폼 사업자의 시장지배력 보유 여부의 판단을 위한 표지와 입법적 근거 마련	단계적 유기적 입법 과정 - 규제 대상 사업자의 지정 등 시장지배적 플랫폼 사업자에 대한 특별한 규제틀 마련 - 시장지배적 플랫폼 사업자의 금지행위를 매우 구체적으로 명시 - 관련 사안의 신속한 절차 보장을 위한 절차법적 보완 병행

나. 거래상 지위에 따른 소위 ‘갑을관계’ 문제에 대하여는 기존의 온라인 플랫폼 공정화법 제정 논의를 이어갈 것인지 또는 공정거래법 제45조 등 기존 법령 적용을 전제로 관련 심사지침 등의 제정을 통해 이를 탄력적으로 보완할 것인지 등에 관한 검토가 필요하다.

어느 경우를 취하더라도 앞서 설명한 자율규제의 실효성에 대한 판단은 병행되어야 할 것이고, 후자에 의한 경우라면 이미 발의된 공정화법 제정안의 내용을 하위 규범에 어떻게 반영할 것인지에 대한 추가적 고민이 요구된다.

22) 유영국, “디지털 경제로의 전환에 따른 독일의 경쟁법적 대응과 시사점”, 「외국 입법·정책 분석」 제23호, 국회입법조사처, 2022.6.14.
 23) 유영국, 앞의 보고서, 6-7면(표 2).

참고문헌

- //////
- * 강일·김규식, “미국 등 해외 온라인 플랫폼 규제 입법 동향 및 시사점”, 법률신문, 2023.
 - * 양용현·이화령, “미국의 플랫폼 반독점법안 도입과 시사점”, 「KDI Focus」 통권 제109호, 한국개발연구원, 2021.
 - * 유영국, “디지털 경제로의 전환에 따른 독일의 경쟁법적 대응과 시사점”, 「외국 입법·정책 분석」 제23호, 국회입법조사처, 2022.6.14.
 - * _____, “플랫폼 독과점 완화를 위한 현실적 입법 방안 모색 정책세미나”, 강병원·최승재 의원실 공동주최, 토론문(미공간), 2023.
 - * _____, “GAFA 등 디지털 콘체른(Digitalkonzerne)에 대한 독일 경쟁제한방지법(GWB)상 남용감독 강화와 그 시사점 - 개정 GWB 제19a조 및 제73조 제5항 등을 중심으로”, 「상사판례연구」 제34권 제3호, 한국상사판례연구회, 2022.
 - * _____, “국내외 온라인 플랫폼 관련 주요 경쟁당국 동향 및 경쟁법적 시사점”, 「공정거래기본연구」 2020-3호, 한국공정거래조정원, 2021.
 - * _____, “온라인 플랫폼 중개거래 공정화에 관한 법률의 입법 동향”, 「경제규제와 법」 제14권 제1호, 서울대학교 공익법센터, 2021.
 - * _____, “디지털 시대, 독일 경쟁법 4.0 위원회의 역할과 그 시사점”, 「공정거래 이슈브리핑」 2020-3, 한국공정거래조정원, 2020.
 - * _____, “독일 경쟁제한방지법 제10차 개정(안)의 주요 내용과 독점규제법상 시사점”, 「경쟁법연구」 제42권, 한국경쟁법학회, 2020.
 - * 이승민, “한국에서의 온라인 플랫폼 규제의 현황과 쟁점”, 「경제규제와 법」 제15권 제1호, 서울대학교 공익산업법센터, 2022.
 - * _____, “온라인 플랫폼과 자율규제 논의의 기초”, 「경제규제와 법」 제15권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2022.
 - * 이정란, “온라인플랫폼 공정화법 제정안에 대한 검토”, 「경쟁법연구」 제43권, 한국경쟁법학회, 2021.
 - * 장영신·강구상, “미국의 경쟁정책 및 플랫폼 독점규제 입법 동향과 시사점”, 「오늘의 세계경제」 제21권 제16호, 대외경제정책연구원, 2021.
 - * 홍대식, “온라인 플랫폼 중개거래 공정화법의 입법 과제 및 정비”, 「경쟁저널」 제205호, 한국공정경쟁연합회, 2020.
 - * 권남훈, “[ET시론] 플랫폼 자율규제를 위한 과제”, 2022.7.15. 전자신문 기사.
 - * 공정위, “온라인 플랫폼 독과점 심사지침 제정·시행”, 2023.1.12. 보도자료.
 - * _____, “온라인플랫폼 공정화법 제정안 입법예고 - 디지털 생태계에서의 공정거래 및 상생협력 기반 마련 본격화”, 2020.9.29. 보도자료.
 - * K·internet, “왜 자율규제인가?”, 「Digital Economy View」 Vol. 1, 2022.

- * Kommission Wettbewerbsrecht 4.0, Ein neuer Wettbewerbsrechtsrahmen für Digitalwirtschaft, 2019.9.
- * S&P Global – Market Intelligence, Big Tech unlikely to face major US legislation in 2023, but EU threats loom, 2023.1.12.
- * TNR, Big Tech Is Winning the Antitrust War on Capitol Hill, 2023.3.14.

R E P O R T · L I S T

NARS 현안분석 발간 일람

호수	제목	발간일	호수
제287호	재난 상황에서 개인정보 보호의 향후 과제	2023.04.26.	제268호
제286호	형법상 정상참작감경의 문제점과 개선방향	2023.03.31.	제267호
제285호	피의자 신상정보공개제도의 현황·존폐·보완 검토	2023.03.30.	제266호
제284호	가정폭력 목격 아동 보호 입법 과제: 인천 남동구 아동학대 사망사건에 대한 반추와 각성	2023.02.24.	제265호
제283호	「'18-'22 방위산업발전 기본계획」의 쟁점 및 과제 ③ - 국방 R&D 역량의 강화	2023.1.25.	제264호
제282호	최근 부동산시장 동향 및 리스크 요인과 정책과제	2023.1.16.	제263호
제281호	이주민예술인에 대한 정책현황과 향후 과제	2022.12.30.	제262호
제280호	고유가에 따른 물가 대응 정책 동향 및 향후 과제	2022.12.30.	제261호
제279호	「'18-'22 방위산업발전 기본계획」의 쟁점 및 과제 ② - 방위산업의 발전적 생태계 조성	2022.12.30.	제260호
제278호	기후위기 취약계층 보호정책 개선 방안	2022.12.30.	제259호
제277호	모병제 도입 및 징병제 재도입 국가 비교 분석 -유럽의 사례 분석과 시사점-	2022.12.30.	제258호
제276호	정보보호 공시 의무화의 의의와 향후 과제	2022.12.29.	제257호
제275호	국회 의사절차 개혁과 입법기간의 변화: 제18대 국회와 제19대 국회 비교	2022.12.29.	제256호
제274호	에너지 안보·탄소중립을 위한 원자력 산업의 역할과 과제 - 에너지 정책 방향 검토와 에너지 산업 전망을 중심으로	2022.12.29.	제255호
제273호	형사사법영역에서의 인공지능 활용의 쟁점과 과제	2022.12.29.	제254호
제272호	공무집행방해죄 관련 입법적 개선방안	2022.12.29.	제253호
제271호	한국전력공사 영업손실 현황분석과 개선과제	2022.12.28.	제252호
제270호	가상자산과 관련한 공직 부패의 우려와 개선과제	2022.12.27.	제251호

호수	제목	발간일	집필진
제269호	공무원연금 지급정지제도의 쟁점과 개선방안	2022.12.20.	임준배
제268호	다중운집 행사 안전관리의 문제점 및 향후 과제	2022.12.20.	배재현 이송림
제267호	독일연방기본법의 개정 사례와 시사점	2022.12.15.	김선화
제266호	일본의 대미 공공외교 전략의 변화와 시사점: 하와이주(洲) 사례를 중심으로	2022.12.12.	박명희
제265호	국가교육위원회 출범의 의미와 과제	2022.11.28.	이덕난 유지연
제264호	지방자치단체 청년고용정책의 현황과 시사점	2022.11.7.	윤성원
제263호	과학기술 국제협력 현황과 개선방향 국제공동연구 감소와 국제협력 총괄 규범 문제를 중심으로	2022.10.20.	권성훈
제262호	코로나19 팬데믹 이후 영화생태계 회복을 위한 정책 개선과제	2022.10.4.	김지민 배성희
제261호	도심 집중호우 피해예방 및 대응방안	2022.9.16.	배재현 김진수
제260호	자사고와 외고 · 국제고 개편 정책의 쟁점 및 과제	2022.8.30.	이덕난
제259호	독일 중진협회의회의의 구성 및 운영과 우리 국회에 대한 시사점	2022.8.19.	전진영
제258호	우크라이나 전쟁과 대서양 동맹의 미래	2022.8.16.	심성은
제257호	납품단가 현실화를 위한 제도적 기반 마련의 방향과 과제 -납품단가 연동제 도입 논의를 중심으로-	2022.7.25.	유영국
제256호	2022년 프랑스 총선 정당체계의 재편과 국정운영 변화 전망	2022.7.22.	오창룡
제255호	권력적 행정조사의 쟁점 및 개선 과제	2022.7.20.	이재영
제254호	데이터 거래 활성화를 위한 거래소 · 거래사 · 크롤링의 현황과 개선과제	2022.7.6.	정준화 박소영
제253호	혁신조달의 현황과 개선과제	2022.6.14.	허라운 박인환
제252호	물적분할 및 자회사 상장에 따른 소액주주 보호 방안	2022.6.2.	류호연 이수환

호수	제목	발간일	집필진
제251호	가족 다양성의 현실과 정책 과제: 비친족 친밀한 관계의 가족 인정 필요성	2022.5.19.	허민숙
제250호	장애인 평생교육 현황과 과제	2022.5.18.	조인식
제249호	주요국의 가상자산 소득과세 제도 현황과 시사점	2022.5.12.	임재범
제248호	CPTPP 가입 추진에 따른 위생 및 식물위생조치(SPS)상의 쟁점과 과제	2022.5.3.	김규호
제247호	초·중·고교 사교육비 변화 추이 분석 및 향후 과제	2022.4.28.	이덕난 유지연
제246호	인체유래 폐기물 재활용 쟁점과 과제	2022.4.6.	김주경 김경민
제245호	코로나19 시기의 가족 돌봄 팬데믹 상황에서의 일·생활 균형의 조건과 과제	2022.3.10.	허민숙
제244호	미일안보협력 사례로 본 바이든 행정부의 동맹정책	2022.3.8.	김도희
제243호	성폭력범죄 미성년 피해자의 영상진술 특례규정 위헌결정과 입법개선과제	2022.2.28.	김선화 박혜림
제242호	해외 영 케어러(young carer)지원 제도와 시사점 가족돌봄청소년 지원 및 고립 예방을 위한 과제	2022.2.22.	허민숙
제241호	가정폭력 접근금지명령 이행 강화 방안: 가해자 GPS 추적제도 도입을 위한 시론	2022.1.28.	허민숙
제240호	도심지 지반침하의 원인과 대책	2022.1.13.	김진수
제239호	영국과 일본의 법안사전심사제 현황과 시사점	2021.12.31.	최정인 김유정
제238호	산업활성화를 위한 지식재산 가치평가(감정) 개선과제	2021.12.31.	박재영
제237호	디지털 시대 정부혁신의 주요 과제	2021.12.31.	최정민

호수	제목	발간일	집필진
제236호	'18-'22 방위산업발전 기본계획의 쟁점 및 과제 ① - 방위산업발전 기본계획 개관	2021.12.31.	김도희
제235호	민간자격제도의 현황과 개선과제	2021.12.30.	조인식
제234호	다국적 기업의 국제적 활동과 디지털세 및 글로벌 최저한세 도입의 시사점	2021.12.30.	임재범
제233호	「공휴일에 관한 법률」제정의 의의와 향후 과제	2021.12.30.	한경석 한인상
제232호	과학기술분야 계획조정체계 현황과 개선과제	2021.12.29.	권성훈 김나정
제231호	성평등 추진체계의 국내외 현황과 과제	2021.12.28.	전윤정
제230호	제53차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 분석	2021.12.23.	김도희
제229호	「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」제정의 의의 및 향후 과제	2021.12.22.	류영아
제228호	형사사법 신뢰회복을 위한 국민참여재판의 과제	2021.12.21.	김광현
제227호	동물의 법적 지위에 관한 입법례 및 시사점	2021.12.15.	이재영
제226호	건강보험료 부과체계의 형평성 및 공정성 제고를 위한 개선방향	2021.12.13.	문심명
제225호	「주민조례발안에 관한 법률」주요 내용과 향후 과제	2021.12.10.	하혜영
제224호	유럽 차별금지법제와 시사점	2021.11.24.	김선화
제223호	육아휴직 소득대체율의 효과 : 남성 육아휴직 사용의 조건과 과제	2021.11.18.	허민숙
제222호	아동 등 생애주기 단계별 정책대상 연령정의의 문제점과 개선방향	2021.11.17.	박선권
제221호	해외주요국의 워드코로나(With Corona) 시행 전후의 양태와 한국에의 시사점	2021.11.16.	박상운
제220호	소년사법제도 개선에 관한 기존 논의와 새로운 방향	2021.11.10.	김진태
제219호	물류창고 화재사고와 소방안전 강화방안	2021.11.08.	배재현 김예성
제218호	물가 상방 리스크 요인의 주요 내용 및 쟁점	2021.11.03.	황인욱

호수	제목	발간일	집필진
제217호	장애인 건강관리사업 현황과 개선방안	2021.11.02.	박진우
제216호	청년 주거정책의 현황과 개선과제	2021.11.01.	김강산
제215호	육아 패널티의 현실, 육아휴직 사용권 보장을 위한 개선 과제	2021.10.29.	허민숙
제214호	주요국의 재난지원금 지급사례와 분석	2021.10.26.	김준현 박인환
제213호	일수벌금제(日收罰金制)의 현황 및 쟁점사항	2021.10.22.	박혜림
제212호	전자장치 부착제도의 현황과 개선방안	2021.10.19.	김광현
제211호	부양의무를 이행하지 않은 상속인의 상속배제에 관한 입법 쟁점	2021.10.05.	김성호
제210호	농업 부문 최종에너지 소비 현황 및 향후 과제	2021.10.01.	김규호 유재국 장영주
제209호	가상자산 강제집행 논의의 현황과 시사점	2021.09.30.	류호연
제208호	경제위기 시 산업구조개혁 정책의 경과와 시사점	2021.09.17.	전은경
제207호	재정 조기집행 제도의 현황과 개선과제	2021.08.26.	박인환
제206호	바이든 정부의 대북정책과 한반도 평화프로세스 전망	2021.08.05.	이승현 이승열 김도희
제205호	「형법」상 친족상도례 조항의 개정 검토	2021.07.06.	김광현
제204호	지방대학 신입생 총원 현황과 정책 및 입법과제	2021.06.29.	조인식
제203호	ABC 제도의 문제점과 개선과제	2021.06.22.	김여라
제202호	디지털 금융혁신 관련 입법·정책과제	2021.06.04.	이수환



NARS 현안분석 제288호
온라인 플랫폼의 실효적 규제를 위한
입법 방식의 재검토



국회입법조사처

NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 국회입법조사처

02-6788-4510

이 보고서 내용은 국회의 공식 입장이 아니라

국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

발간등록번호 31-9735045-001617-14

ISSN 2586-565X

