

2021 제3호

최신외국법제정보

Issue Brief on Foreign Laws

맞춤형 법제정보

- 멕시코 반부패 관련 법제 현황
- 칠레 반부패 관련 법제 현황
- 페루 반부패 관련 법제 현황

외국법제동향

- 이탈리아 COVID-19 관련 한시적 해고제한법의 주요 내용
- 유럽연합 「디지털 서비스법(안)」의 체계 및 주요 내용
- 중국 「온라인거래 감독관리방법」의 입법 배경 및 주요 내용
- 미국 디지털 플랫폼 규제 관련 입법동향
- 프랑스 보조생식 관련 「생명윤리법」의 입법동향



2021 제3호

최신외국법제정보

Issue Brief on Foreign Laws

미국 디지털 플랫폼 규제 관련 입법동향

김남우 | 법무법인 트리니티 외국(미국) 변호사, 법학박사

I. 들어가며

시장이 점차 디지털화되어감에 따라 경제현상이 복잡해지고 있을 뿐만 아니라 그 변화의 속도도 매우 빨라지고 있다. 그러한 경제적 변동 속에서 각 산업분야마다 새로이 거대한 기업이 나타나기 시작했다. 특히, 온라인 플랫폼 사업은 그러한 변화의 한 축을 이루고 있을 뿐만 아니라 많은 디지털 경제의 사업자들은 그러한 플랫폼 사업을 통하여 빠르게 성장하여 각 영역에서 지배적 지위를 갖게 되었는데, 미국의 경우 대표적 기업들이 Facebook, Amazon, Netflix, Alphabet(Google) 등이다.

이와 같이 새로운 경제적 변화 속에서 거대기업이 탄생할 때마다 논의되는 주제 중 하나가 경쟁법의 개혁, 변화이다. 즉, 거대기업의 탄생은 그러한 거대기업을 통해서 사업을 하는 중소기업 혹은 사업자들을 필연적으로 만들어 내고 그러한 거대기업에 의존하여 거대기업과 경쟁하며 사업활동을 영위하는 사업자들은 필연적인 거래상 지위의 열위로 인한 불만을 쏟아내게 만든다. 1800년대 후반부터 미국에서 Standard Oil을 비롯하여 Trust를 통한 거대기업이 탄생했을 때에도 미국 연방의회는 그러한 거대기업으로 인해 시장에서 내몰린 경쟁사업자들의 호소에 1891년 Sherman Act를 제정하여 그러한 거대기업의 행위를 제한 또는 금지하려 하거나 심지어 구조적인 해체를 하려 했으나, 그 노력이 기대했던 효과를 못 거두자 1914년에는 Clayton Act와 Federal Trade Commission Act를 제정하여 법 위반의 가능성을 높이며 추가적인 연방 법집행기관(즉, U.S. Federal Trade Commission)을 설치하여 경쟁법의 집행을 강화하고자 했다. 1990년대에는 컴퓨터 운영체제 시장에서 Microsoft가 거대기업으로 성장했을 때 미국을 비롯한 전 세계가 또 한 번 경쟁법의 변화 또는 강화를 외쳤지만, 미국은 법 집행의 방향과 해석의 원칙에 큰 변화를 만들어 내지는 않았다.¹

¹ 물론 미국의 경쟁법이 전혀 변화 혹은 진화되어 오지 않은 것은 아니다. 즉, 초기부터 현재의 소비자후생증진이라는 목적을 가지고 있었다고는 할 수 없다. 미국도 1970년대 후반에 이르러서야 법의 해석이나 집행이 소비자 후생 증진 보다는 중소 경쟁사업자의 후생 증진이 우선적인 내용으로 이루어졌다. 1970년대 후반부터 그러한 방향을 견지하던 연방대법원의 판결이 변화되면서 전체적으로 경쟁사업자의 보호라는 정치적 목적이 아닌 소비자 보호 또는 경쟁과정의 보호라는 경제적 목표를 우선으로 하는 법 해석과 집행이 꾸준히 이루어져 오고 있다.

최근 이러한 거대기업에 대한 움직임이 다시 한번 시작되고 있는 것으로 보인다. 다양한 경제영역에서 새로운 온라인 플랫폼 거대사업자들이 탄생하게 됨에 따라 거래 관계에서 여러 문제가 발생하게 되고 그로 인해 상대적으로 경쟁 열위에 있는 사업자들의 목소리가 다시 입법자에게 전달되어 그러한 온라인 플랫폼 사업자들을 제어하기 위한 다양한 입법안들이 최근 나오고 있다.

아래에서 살펴보게 되는 디지털경제와 관련한 미국의 일련의 입법적·정책적 목소리는 지금까지 미국의 경쟁법의 기준이자 목표가 되어온 소비자 후생 기준(Consumer Welfare Standard)을 약화하거나 심지어 포기하도록 하고 있을 뿐만 아니라 관련된 미국 연방 대법원의 결정을 비롯하여 현대의 미국 경쟁법의 해석 및 집행 토대를 마련한 전례를 변경하고 있다. 또한 입증책임을 원고가 아닌 피고 측에 전환하여 많은 사업적 행위를 불법적으로 추정되도록 하고 있을 뿐만 아니라 거래 온라인 플랫폼 사업자 자체를 분할하거나 상품별로 분할하려는 시도를 하고 있으며 특정한 사업자가 포함되는 모든 기업결합을 금지하는 내용도 포함되어 있다. 즉, 상당히 급진적인 입법안이라고 할 수 있다.

이하에서는 이러한 최근의 입법안의 주요 내용과 그러한 입법적 및 정책적 노력에 대한 비판적 시각에 대해서 간략히 살펴보도록 하겠다.

II. 주요 입법안

최근 미국 의회는 대형 기술기업의 기술 산업 독점을 규제하기 위하여 현행 반독점법의 내용을 변화시키는 다양한 입법을 제안했다. 2021년 6월 11일 미국 하원이 소개한 주요한 입법안은 「플랫폼 반독점법(Platform Anti-Monopoly Act)」, 「플랫폼 독점 종식 법안(Ending Platform Monopolies Act)」,² 「미국 혁신 및 선택 온라인 법안(American Innovation and Choice Online Act)」, 「플랫폼 경쟁 및 기회 법안(Platform Competition and Opportunity Act)」, 「서비스 이동을 통한 호환성 및 경쟁 촉진 법안(Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act)」, 「기업결합 신고 비용 현대화 법안(Merger Filing Fee Modernization Act)」 등이다. 이는 미국 하원이 16개월간 Amazon, Apple, Facebook과 Google을 조사한 후 마련된 소위 입법 의제(Legislative Agenda), A Stronger Online Economy: Opportunity, Innovation, Choice의 일부이다.

미국 내에서 대형 기술기업의 사업구조의 개편 없이는 시장의 독점을 해소할 수 없다는 지적이 이어져 왔고, 이에 미국 하원 반독점 소위원회(Antitrust Subcommittee)는 Amazon, Apple, Facebook,

2 Ending Platform Monopolies Act of 2021, H.R. 3825, 117th Cong. (2021).

Alphabet(Google)의 사업전략을 16개월 동안 조사하여 이러한 입법안의 기초가 되는 보고서를 발간 하였다.³ 현재 각 법안들은 미국 하원의 법제사법위원회를 근소한 차이로 통과하였고, 하원 전체 통과를 앞둔 상태이다.⁴ 이하에서는 기업결합 신고 비용 현대화 법안을 제외한 나머지 법안들의 중요 내용을 개관해보도록 하겠다.

1. 법안의 적용을 받는 플랫폼

아래에서 개별적으로 살펴볼 입법안들에 의하면 법 적용을 받게 되는 플랫폼 사업자(covered platform)는 다음과 같은 요건을 갖추어야 하며, 이는 아래 소개하는 모든 법안에 공통으로 적용되는 개념이다.

즉, 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자는,

- 법 위반 행위에 대한 소가 제기되기 직전 12개월 동안 해당 플랫폼의 미국을 기반으로 한 활동 이용자가 적어도 50만 명이어야 하고,
- 법 위반 행위에 대한 소가 제기되기 직전 2년 동안 언제든지 해당 플랫폼을 소유하거나 지배하고 있는 자의 연간 순 매출액 혹은 자본금이 6천억 미국 달러를 초과해야 하며,
- 해당 플랫폼에서 판매되거나 해당 플랫폼과 직접 관련된 상품 또는 서비스의 제공 또는 판매와 관련하여 중요한 거래상대방(Critical Trading Partner)이어야 한다. 또한 중요한 거래상대방의 의미는 의존적인 사업자(Dependent Business)가 플랫폼 이용자 또는 고객에 대한 접근을 제한하거나 방해할 수 있는 능력을 가지고 있거나 독립적인 사업자가 플랫폼 이용자 고객에 대하여 효과적인 응대를 위해 필요한 도구 또는 서비스에 대한 접근을 제한하거나 방해할 수 있는 능력을 가진 경우를 의미한다. 의존적 사업자인 플랫폼을 이용하여 사업을 하는 사업자를 의미한다.

현재 시장의 사업자들 중에서 이러한 요건을 충족하는 사업자는 소위 Facebook, Alphabet (Google), Amazon 및 Apple만이 이에 해당한다.

이와 같은 요건을 충족하는 온라인 플랫폼 사업자들에 대하여 미국 연방거래위원회(Federal Trade Commission)와 법무부(Department of Justice)가 동 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자를 지정

3 U.S. Congress House of Representatives Committee on the Judiciary, Investigation of Competition in Digital Markets, available at https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf?utm_campaign=4493-519 (최종방문일: 2021년 7월 21일)

4 해당 입법안이 입법으로 되기까지 여전히 많은 절차가 남아 있다. 하원을 통과하더라도 상원의 논의와 수정을 거쳐 상원을 통과한 후 상/하원의 각기 다른 입법 수정안 사이에 협의를 거쳐 최종안이 결정되면 다시 상/하원으로 넘겨져 최종 통과를 하여야만 대통령의 공포를 거쳐 법률이 될 수 있다.

하도록 하고 있는데, 일단 지정이 이루어지면 10년간 해당 플랫폼을 소유하거나 지배하는 사업자가 변동되어도 관련 법 적용을 받도록 되어 있다. 지정된 플랫폼 사업자는 그 10년 기간 중간에 해당 지정의 취소를 신청할 수 있도록 되어 있는데, 이때에는 앞서 설명한 중요한 거래상대방이 더 이상 아님을 증명하여야 한다.

이와 같은 기본적인 적용 대상 플랫폼에 대하여 아래와 같이 각 입법안은 각기 다른 방향의 규제를 마련하고 있다.

2. 플랫폼 반독점법(Platform Anti-Monopoly Act)

동 법안은 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자의 다음과 같은 행위를 위법한 차별적 행위(Unlawful Discriminatory Conduct)로서 금지하고 있다.

- 의존적인 사업자가 플랫폼이나 플랫폼의 소프트웨어에 플랫폼 자신의 사업과 관련한 조건과 동일한 조건으로 접근할 수 없도록 제한하거나 방해하는 행위
- 플랫폼 사업자에 대한 접근에 조건을 부과하거나 플랫폼 사업자가 판매하는 다른 상품 또는 서비스의 구매 또는 이용에 대하여 플랫폼에게 유리한 내용을 조건으로 하는 행위
- 경쟁사업자에게는 제공되지 않는 플랫폼 사업자의 상품 또는 서비스를 지원하기 위해서 이용자/소비자의 데이터를 이용하는 행위
- 의존적인 사업자들이 법안의 적용을 받는 플랫폼에서 자신들의 행위 또는 고객의 행위로부터 발생한 상업적 데이터에 대한 접근을 제한하거나 방해하는 행위 또는 의존적인 사업자들이 플랫폼 사업자 통제 밖에 있는 시스템이나 어플리케이션으로 그러한 데이터를 효과적으로 이동시키는 것을 금지하기 위한 계약적 또는 기술적 제한을 부과하는 행위
- 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자의 이용자들이 플랫폼에 사전에 설치된 소프트웨어 어플리케이션을 제거하는 것을 제한 또는 방해하거나 플랫폼 이용자들을 플랫폼상에서 플랫폼 운영자가 판매하는 상품이나 서비스로 이용자들을 이동시키는 초기 세팅을 변경하는 것을 제한하거나 제한하는 행위
- 의존적 사업자들이 플랫폼상에서 혹은 플랫폼 외에서 사업적 거래를 용이하게 하기 위하여 플랫폼 이용자들에게 정보소통 또는 링크를 제공하는 것을 제한하거나 방해하는 행위
- 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자가 제공하는 검색 또는 랭킹 기능을 포함한 모든 이용자 인터페이스와 관련하여 플랫폼 사업자 자신의 상품, 서비스 등에 대해서 공정하고 비차별적 검색 또는 랭킹 시스템상에서 이루어진 결과보다 유리하게 처리되도록 하는 행위
- 의존적 사업자가 자신의 상품 또는 서비스에 대한 가격 결정을 방해하거나 제한하는 행위

- 의존적 사업자 또는 의존적 사업자의 이용자 또는 고객이 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자가 판매하는 상품 또는 서비스와 경쟁하는 모든 상품 또는 서비스와 연결 또는 호환되도록 하는 것을 제한하거나 방해하는 행위
- 의존적 사업자 또는 플랫폼 이용자의 법 위반행위에 대한 우려 제거에 대해서 보복하는 행위

동 법안은 이에 대해서 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자가 명백하고 확실한 증명(Clear and Convincing Evidence)의 방법으로 아래의 사항을 입증하는 경우 법 적용을 면제하고 있다.⁵

- 위와 같은 행위가 경쟁과정에 해가 되지 않는다는 사실
- 위와 같은 행위가 최소한의 방법으로 모색된 것이며 덜 차별적인 방법으로 성취될 수 없고, 핑계에 불과하지 않고, 법 준수와 위반을 예방하기 위한 목적 혹은 이용자의 프라이버시와 다른 비공개 데이터를 보호하기 위하여 필요한 것이었다는 것

추가적으로 위 금지행위 중 플랫폼 사업자에 대한 접근에 조건을 부과하거나 플랫폼 사업자가 판매하는 다른 상품 또는 서비스의 구매 또는 이용에 대하여 플랫폼에게 유리한 내용을 조건으로 하는 행위와 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자의 이용자들이 플랫폼에 사전에 설치된 소프트웨어 어플리케이션을 제거하는 것을 제한 또는 방해하거나 플랫폼 이용자들을 플랫폼상에서 플랫폼 운영자가 판매하는 상품이나 서비스로 이용자들을 이동시키는 초기 세팅을 변경하는 것을 제한하거나 제한하는 행위에 대해서는 명백하고 확실한 증명의 방법으로 최소한의 방법으로서 고안된 것이고, 덜 차별적인 방법으로 성취될 수 없으며 변명에 불과하지 않고 플랫폼의 핵심적 기능을 가능하게 하기 위해서 반드시 필요하다는 것을 입증하면 법 적용을 면제하고 있다. 즉, 필수불가결한 행위임을 입증해야만 그 정당함이 인정될 수 있다는 것이다.

한편, 동 법안은 위반행위에 대해서 다양한 제재수단을 마련하고 있다. 먼저 민사적 제재로서 미국 내 직전 사업연도 매출액 15% 혹은 불법행위 기간 동안 그러한 행위로 인해서 영향을 받거나 그러한 행위의 대상이 된 사업의 미국 내 매출액의 30% 중 큰 금액을 민사제재금으로 법원에서 부과할 수 있도록 하고 있다. 또한 미국 법무부 반독점국, 연방거래위원회 및 각 주의 검찰총장에게 주어진 기존 법상의 제재수단 외에 추가적으로 다음과 같은 제재수단을 법원을 통해 부과할 수 있도록 하고 있다.

5 '명백하고 확실한 증명방법'(Clear and Convincing Evidence)은 상당한 수준으로 그러한 가능성이 높다는 것을 입증해야 하는 입증책임을 부담하는 것으로 형사 사건에서 요구하는 합리적인 의심을 넘어서는 입증(beyond reasonable doubt)보다는 낮은 입증책임이나 민사 사건에서 일반적으로 요구되는 증거의 우월성(preponderance of evidence), 즉, 증거가 사실을 가능성이 51% 일 것을 요구하는 입증책임(standard of proof)에 비교해서 상당히 높은 입증책임이다. 따라서 온라인 플랫폼 사업자에게는 해당 기업결합이 동 법안의 적용을 받지 않는다는 것을 입증하는 것이 상당히 어렵게 된다는 것이다. 일반적으로 미국 경쟁관련 법률 위반과 관련된 민사사건에서 경쟁당국에게 요구되는 입증책임을 정도가 증거의 우월성이라는 점을 고려하면 사업자에게 더 높은 수준의 입증책임을 요구하고 있는 것이 동 법안이다.

- 부당이득반환(Restitution), 계약 철회(Contract Rescission) 및 재작성(Reformation), 환불(Refund), 반환(Return of Property)
- 불법이익환수(Disgorgement)⁶
- 보전처분(Injunctions)
- 사업 분할(Divestiture) 단, 사업 분할은 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자의 다양한 사업의 동시 운영과 관련된 해결할 수 없는 이해관계의 충돌로 발생된 것이라는 것이 밝혀지는 경우에만 가능

반복적인 위반 성향이 발견되는 경우에는 법원은 해당 플랫폼 사업자의 최고경영자로 하여금 위반행위에 대한 소장이 제출된 전후 12개월 동안 지급된 모든 급여 등 보상이 환수되도록 할 수 있다.

동 법안은 위에서 살펴본 바와 같이 Google이 자기에게 유리하도록 다양한 차별적 사업행위를 함에 따라 불거져 나온 문제를 입법적으로 해결하려는 시도이다.⁷ 즉, 플랫폼의 차별적 행위에 대한 규제가 목적인 법안이다.

3. 플랫폼 독점 종식 법안(Ending Platform Monopolies Act)

플랫폼 독점 종식 법안은 플랫폼 사업자가 해결 불가능한 이해관계의 충돌(Irreconcilable Conflict of Interest)을 야기하는 사업을 소유하거나 운영하는 것을 금지한다. 해결 불가능한 이해관계의 충돌은 플랫폼 사업자로 하여금 자신의 상품이나 서비스에 이익을 주거나 타사 상품이나 서비스에 불이익을 가하게 하는 등 상당한 유인이 발생하는 경우에 인정된다. 동 법안의 제2조제(b)항에 따르면, 이와 같은 해결 불가능한 이해관계의 충돌은 동 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자가 플랫폼 사업 이외에 다른 사업을 영위하면서 그러한 사업의 영위가 동 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자에게 상당한 인센티브를 주어 플랫폼 사업자의 상품이나 서비스가 해당 플랫폼을 이용하는 경쟁 또는 잠재적인 경쟁사업자에 비하여 우위를 갖게 하거나 그러한 경쟁 또는 잠재적 경쟁사업자의 상품 또는 서비스가 열위에 놓이거나 배제되도록 하는 경우 발생하게 되는 것이다.

예를 들어, Amazon의 사업모델을 근본적인 이해관계의 충돌을 가져오는 것으로 이해될 수 있다. 즉, 중소기업자들에게 Amazon은 온라인 시장에서 사업을 하기 위한 Gatekeeper의 역할을 할 뿐만 아니라 동일한 고객을 대상으로 자신의 상품과 서비스를 판매하는 강력한 경쟁자의 역할도 하기 때문

6 Restitution과 Disgorgement는 모두 형평법상의 구제수단으로 부당하게 취한 이익을 반환한다는 측면에서 유사하나 사안에 따라 그 반환 금액에 있어서 차이가 있을 수 있다. 전자의 경우는 법 위반으로 인해서 피해자에게 발생한 피해액에 상당하는 금액을 반환하는 것이고 후자의 경우는 법 위반으로 인해서 불법적으로 영득한 이익을 반환하는 것이다. 따라서, 경우에 따라 전자의 금액이 클 수도 있고 후자의 금액이 클 수도 있다.

7 미국은 연방거래위원회가 2012년 시작된 Google의 차별적 행위(검색편향, Search bias)에 대한 조사를 2013년에 이르러 문제를 삼지 않기로 한 결정을 한 적이 있다. https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/statement-commission-regarding-googles-search-practices/130103brillgooglesearchstmt.pdf (최종방문일: 2021년 7월 21일)

에 이해관계의 충돌이 있다는 것이다. 이 법안은 이러한 상황에서 Amazon으로 하여금 중소기업들과 경쟁을 하는 자신의 상품과 서비스 판매 자체가 금지된다.

동 법안 제3조에 따르면, 동 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자들은 플랫폼 사업 이외에 관련된 상품이나 서비스 판매 사업을 그러한 플랫폼 사업자로 지정된 후 2년 내에 종료되도록 강제되고 있다. 추가적으로 동 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자의 임직원은 과거에 플랫폼 사업자와 관련되어 해당 플랫폼에서 상품이나 서비스를 판매한 사업자의 임직원을 겸임하는 것을 금지하고 있다. 즉, 동 법안 제3조에 따라 사업자 간의 계열 관계가 해소되더라도 임직원 겸임을 통해서 관계되어 사업이 유지되는 것을 금지하는 것이다. 즉, 플랫폼 독점 종식 법안은 완전한 구조적인 분리를 가져오는 것이다. 다른 법안들은 해결 불가능한 이해관계의 충돌을 야기하는 사업을 소유 또는 운영하는 경우, 경쟁사는 사업자들에 대해서 Gatekeeper의 지위에서 차별적인 대우를 하지 말라는 일종의 행위적 조치를 요구하는 법률안이라면, 이 법은 그러한 행위의 강력한 금지를 위한 구조적 금지를 강제하고 있는 것이다.

해당 법안을 지지하는 입장에서는 행위적 금지를 요구하는 법안은 자기 상품 및 서비스 우대적인 행위를 감소시킬 것이지만 여전히 그러한 행위를 할 유인과 기회를 제공하기 때문에 그로 인한 경쟁제한성의 제거를 위한 근본적인 대책이 되지 못한다는 것이다. 또한, 그러한 구조적 금지 법안이 통과되지 않는다면 독점적 플랫폼 사업자들은 여전히 Gatekeeper의 시장지배적 지위에서 비롯된 시장력(Market Power)과 정보를 통해서 다른 사업분야로 그 시장력을 전이할 수 있는 지위에 있게 된다는 것이기 때문에 플랫폼 독점 종식 법이 여전히 절실한 입법이라고 주장하고 있다.

4. 미국 혁신 및 선택 온라인 법안(American Innovation and Choice Online Act)

미국 혁신 및 선택 온라인 법안은 플랫폼 사업자와 그러한 플랫폼에서 판매를 하고 다른 사업자 간의 관계에서 플랫폼 사업자가 자신과 경쟁하고 있는 다른 플랫폼 사업자와 비교하여 자신의 상품 또는 서비스에 대하여 상대적으로 우대적인/특혜적인 대우를 하는 것을 금지하는 법안이다. 예를 들면, 애플이 의도적으로 경쟁사업자의 소프트웨어에 대하여 불리하게 대우하거나 자신의 운영체제와 관련된 소프트웨어(애플리케이션)에 대하여 우대적 또는 특혜적인 대우를 하는 것을 금지하도록 하는 법안이다.

즉, 동 법안의 입법취지는 시장지배적 지위를 가진 온라인 플랫폼 사업자는 일종의 Gatekeeper로서 자신의 지위를 남용하여 자신들의 플랫폼에 의존하여 소비자에게 상품과 서비스를 판매하는 사업자들 중 승자와 패자를 마음대로 선택하고 있고 이로 인해 중소기업자들이 디지털경제에서 경쟁할 유인과 기회를 박탈당하고 있을 뿐만 아니라 소비자들로부터 의미 있는 선택권을 박탈하고 있기 때문에 동법의 입법제안은 매우 의미가 있다는 것이다.⁸

결과적으로 동 법안의 내용은 플랫폼 반독점법과 유사한 차별적 행위 규제 법안이라고 할 수 있다.

⁸ House Judiciary Committee Chairman Jerrold Nadler는 입법안 수정(markup) 절차 중 모두 연설문에서 이와 같은 입법 취지를 밝혔다. <https://judiciary.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=4620> (최종방문일: 2021년 7월 21일)

5. 플랫폼 경쟁 및 기회 법안(Platform Competition and Opportunity Act)

플랫폼 경쟁 및 기회 법안은 디지털 시장에서 경쟁과 경제적 기회를 증대한다는 목적으로 지배적 지위를 가진 온라인 플랫폼 사업자들의 기업결합을 「클레이튼 법(Clayton Act)」 위반으로 한다는 내용이다.⁹

동 법안 제2조에 따르면 「클레이튼 법」 제7조(15 U.S.C.18)를 위반하게 되는 ‘위법한 기업결합’(Unlawful Acquisition)은 다른 사업자의 주식 또는 지분의 일부 또는 전부를 취득하거나 자산의 일부 또는 전부를 취득하는 것이다. 다만, 동 법안 제2조제(b)항에 따르면 이러한 기업결합을 하더라도 플랫폼 사업자가 명백하고 확실한 증명(Clear and Convincing Evidence)의 방법으로 다음과 같은 사항을 입증하는 경우 법 적용 면제가 되도록 하고 있다.

- 해당 기업결합이 「클레이튼 법」 제7A조(c)항의 거래에 해당하는 경우¹⁰
- 기업결합의 대상이 되는 자산 또는 주식을 매도하는 사업자가 해당 플랫폼에 혹은 해당 플랫폼과 직접적으로 관련된 상품 판매 또는 서비스의 판매와 관련하여 해당 플랫폼 및 플랫폼 운영자와 경쟁하지 않는 경우 또는 잠재적 경쟁 위협을 제공하지 않는 경우, 해당 플랫폼 사업자의 시장지위를 강화하지 않는 경우 혹은 해당 플랫폼 사업자의 시장지위를 유지하도록 하지 않는 경우
- 해당 플랫폼 사업자나 그 플랫폼을 운영하는 사업자가 해당 플랫폼 또는 해당 플랫폼과 직접 관련된 상품 판매 또는 서비스의 판매와 관련하여 취득하는 자산 또는 주식을 취득하는 대상 사업자에게 잠재적인 경쟁위협이 되지 않는 경우

결론적으로 해당 법안은 일단 어느 정도 규모가 있는 온라인 플랫폼 사업자의 플랫폼 시장을 하나의 관련 시장으로 하여 해당 플랫폼 시장 내에서 온라인 플랫폼 사업자와 경쟁관계가 있는 사업자에 대한 기업결합을 경쟁 제한적인 기업결합으로 강하게 추정하는 듯한 태도의 입법안이다. 따라서 구조적인 제한을 가해 플랫폼 사업자의 규모가 커지는 것 자체를 금지하려고 하는 입법이라고 할 수 있다.

9 「클레이튼 법(Clayton Act, 15 U.S.C. §§ 8-11)」은 1914년에 제정된 법안으로 경쟁 제한적인 기업결합, 약탈적 가격과 가격차별을 금지하는 법률이다.

10 법 적용을 면제받는 거래(Exempt Transactions)로서 예를 들면, 통상적인 거래관계에서 발생하는 동산 또는 부동산의 양수도행위 등이 있다.

6. 서비스 이동을 통한 호환성 및 경쟁 촉진 법안(Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act)

서비스 이동을 위한 호환성 및 경쟁 촉진 법안은 법안의 이름 그대로 온라인상의 소비자와 사업자를 위하여 경쟁을 촉진하고 진입장벽을 낮추며, 교차비용을 줄이기 위한다(To promote competition, lower entry barriers, and reduce switching costs for consumers and businesses online)는 취지로 마련된 입법안이다. 해당 법안 제2조에 따르면, 동 법안에 따른 위법행위는 연방거래위원회 법 제5조(a)항(1)호의 불공정거래행위(Unfair Method of Competition)로 법 위반행위가 된다.¹¹

먼저 동 법안 제3조는 데이터의 이동성(Portability)에 대해서 규정하고 있다. 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자는 데이터를 플랫폼 이용자나 그 이용자의 동의하에 경쟁사업자 또는 잠재적 경쟁사업자에게 이용자의 지시에 따라 구조화되고 통상적으로 이용되며 기계적으로 읽을 수 있는 형태로 안전하게 이전할 수 있도록 투명하고 제3자가 접근이 가능한 인터페이스를 유지하여야 한다고 하고 있다. 또한 그러한 데이터를 수신한 경쟁 혹은 잠재적 경쟁사업자는 수신한 데이터를 합리적으로 안전하게 보관하고 해당 데이터 또는 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자의 정보시스템에 보안 위험을 초래하는 것을 피하기 위한 합리적인 장치를 마련해야 한다.

동 법안 제4조는 호환성(Interoperability)에 대해서 규정하고 있다. 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자는 경쟁 또는 잠재적 경쟁사업자와 기술적으로 호환가능한 통신을 유지하고 용이하게 하기 위하여 투명하고 제3자가 접근이 가능한 인터페이스를 유지해야 한다고 규정하고 있다. 또한 법안의 적용을 받는 사업자의 호환가능한 인터페이스에 접근하는 경쟁 또는 잠재적 경쟁사업자는 취득하고 가공하며 이전하는 이용자의 데이터를 합리적으로 안전하게 보관하고 해당 데이터 또는 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자의 정보시스템에 보안 위험을 초래하는 것을 피하기 위한 합리적인 장치를 마련해야 한다.

또한 동 법안 제4조는 이러한 호환성과 관련하여 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자에게 다음과 같은 의무를 부과하고 있다. 먼저, 플랫폼 사업자에게 경쟁 또는 잠재적 경쟁사업자와 호환가능한 인터페이스를 통한 호환성을 공정하고 비차별적인 조건으로 유지해야 한다는 의무를 부과하고 있다. 이와 관련하여 동 법안은 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자가 경쟁 또는 잠재적 경쟁사업자가 자신의 리소스에 대한 접근 요청과 관련하여 그 빈도, 성격, 양에 대한 기본적 기준을 정하고 그 기준을 넘어서는 요청에 대하여 합리적인 비용을 부과할 수 있도록 하고 있다. 또한 플랫폼 사업자는 공정하고 합리적이며 비차별적인 이용 예상치(Usage Expectations)를 제안할 수 있고 이를 넘어서는 접근에 대해서는 비용이나 벌금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 이에 관한 공지 의무를 플랫폼 사업자에게 부과하고 있다. 물론 플랫폼 사업자는 자신에게 닥칠 수 있는 위협을 처리하기 위해 합리적으로 필요한 정도로 경쟁 또는 잠재적 경쟁사업자의 접속에 대한 개인정보보호 및 보안에 관한 기준을 마련할

¹¹ 15 U.S.C. 45 (a)(1) (Unfair methods of competition in or affecting commerce, and unfair or deceptive acts or practices in or affecting commerce, are hereby declared unlawful).

수 있으며 이의 위반이 있는 경우 연방거래위원회에 의심되는 위반행위를 신고하도록 하고 있다. 또한 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자는 연방거래위원회에 신청하여 그 승인을 얻는 경우에만 호환성에 영향을 줄 수 있는 변경을 할 수 있도록 되어 있다. 둘째, 동 법안은 호환성과 관련하여 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자에게 기능적 동등성(Functional Equivalence)을 요구하고 있다. 즉, 자신의 상품 또는 서비스와 다른 상품 또는 서비스 사이에 호환성을 유지하고 있는 플랫폼 사업자는 경쟁 또는 잠재적 경쟁사업자에게 기능적으로 동등한 인터페이스를 제공할 의무가 있다. 또한 인터페이스 정보에 관한 의무를 부과하고 있는데, 경쟁 또는 잠재적 경쟁사업자에게 요청이 있는 경우 호환성 있는 인터페이스에 대한 접속에 관한 완전하고 정확한 문서를 제공할 의무 또한 부과하고 있다. 한편, 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자나 이와 경쟁 또는 잠재적 경쟁관계에 있는 사업자는 상대방으로부터 데이터 보안이나 호환성의 유지를 위해 필요한 경우를 제외하고 호환성 있는 인터페이스를 통해 이용자의 정보를 수집, 이용 또는 공유하는 것을 금지하고 있다.

한편, 동 법안은 상호성을 명시하고 있는데, 경쟁 또는 잠재적 경쟁사업자는 동 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자로부터 데이터를 전송받거나 호환성 인터페이스에 접속한 경우가 아니면 동 법안 및 연방거래위원회가 채택한 관련 규정을 준수하지 않아도 된다고 하여 법안의 적용을 받는 플랫폼 사업자와 어떤 형태의 데이터 전송이나 접속이 있는 경우에만 동일한 의무를 부과하도록 하고 있는 것이다.

III. 나가며¹²

무엇보다도 이와 같은 다양한 입법들은 기존의 미국의 경쟁법에 대한 접근방식과 상당한 괴리감이 있다. 즉, 기존의 미국의 경쟁법의 접근방식은 규제(Regulation)적인 방법보다는 사후적으로 법을 집행(Enforcement)하는 방법을 취하여 왔으나 최근 입법 제안의 내용은 규제적인 방식으로 마치 유럽 공동체의 경쟁에 대한 접근방식과 유사하다. 특히, 위에서 살펴본 법안의 내용은 유럽공동체가 제안한 Digital Markets Act와 다양한 면에서 유사점을 가지고 있다.¹³

12 미국의 경제학자, 법학자 및 실무자들은 반 플랫폼 입법안에 대해서 공동 성명서를 전달했는데, 그 성명서에서도 해당 입법안은 잘못된 방향을 가지고 있다는 점을 다양하게 비판했다. 동 성명서에서는 미국 경제는 디지털 경제를 포함하여 여전히 경쟁적이고 혁신적이고 소비자 이익에 부합하고 있다는 점, 시장의 집중도가 높아진 것은 경쟁이 강화되었기 때문이므로 집중도 완화를 위한 입법은 불필요하다는 점, 완화된 경쟁법 집행이 반드시 시장의 경쟁을 감소시킨 것은 아니라는 점, 현재의 경쟁법으로 시장의 경쟁을 보호하기에 충분하다는 점, 역사적으로 살펴볼 때 지금과 같은 입법적 접근은 소비자에게 피해를 준다는 점, 그리고 경쟁법의 개혁은 경제학적 발견, 실증 연구 등을 통해 법 집행을 향상시키는 것으로 이루어져야 한다는 점을 강조했다. https://gai.gmu.edu/wp-content/uploads/sites/27/2020/05/house_joint_antitrust_letter_20200514.pdf (최종방문일: 2021년 7월 21일)

13 유럽공동체의 Digital Markets Act는 입법 제안된 상태이고 유럽공동체의 입법절차에 따라 채택되면 유럽공동체 전역에 적용되게 된다. 기본적으로 동 법안은 제3자와 플랫폼사업자 간의 호환성, (플랫폼을 이용하는) 사업자들이 플랫폼을 사용하면서 발생된 데이터에 대한 접근성, (플랫폼을 이용하는) 사업자들의 플랫폼 밖에서 상품 판매 및 계약체결 등을 가능하게 하고, 플랫폼 사업자가 자신의 상품에 대해서 (플랫폼을 이용하는) 사업자들의 상품에 비하여 유리하게 대우하는 행위, 소비자가 플랫폼 밖에서 (플랫폼을 이용하는) 사업자와 연결되는 것을 금지하는 행위, 플랫폼에 사전 설치된 소프트웨어나 애플리케이션을 제거하는 것을 금지하는 행위 등을 금지하고 있다. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en (최종방문일: 2021년 7월 21일)

이와 같은 입법안에 대해서는 기존의 미국 경쟁법의 해석, 판례, 그리고 집행 사례 등에 비추어 볼 때 과연 소비자에게 이익이 되는 입법인지 의문이 든다. 미국 경쟁법은 기본적으로 소비자 후생의 증대를 목적으로 하고 있다. 미국의 경쟁법은 기본적으로 문제가 되는 행위가 소비자에게 해가 되는지를 입증하도록 요구하고 있다. 하지만, 위와 같은 법안들은 경쟁적인 폐해를 문제가 되는 행위가 경쟁사업자에게 미치는 영향으로 새롭게 정의를 하는 것으로 보인다. 이와 같이 경쟁사업자의 후생을 소비자 후생의 우위에 두는 것은 많은 경우 소비자 후생에 혜택이 되는 행위를 위법한 행위로 금지되게 되는 결과를 가져올 수 있다. 이는 소비자 후생에 도움이 되는 행위가 많은 경우에 경쟁사업자에게는 불리하게 작용하는 행위가 될 수 있기 때문이다. 그러나 위에서 살펴본 입법안들은 여러 가지 측면에서 소비자보다는 경쟁사업자를 보호하기 위한 법안으로 보인다. 먼저 입법안들은 온라인 플랫폼 사업자들을 단순히 다른 사업자들이 사업을 영위하기 위한 하나의 통로로 폄하하면서 그러한 플랫폼이 창출하는 소비자를 위한 가치를 무시하고 있는 것으로 보인다. 즉, 해당 플랫폼에 진입하는 사업자들의 품질을 관리하거나 플랫폼과 연계된 서비스를 제공하는 등 소비자에게 직접적인 혜택으로 작용하는 행위를 금지하고 있다.¹⁴

또한 동 법안들은 플랫폼 간의 경쟁을 전혀 고려하지 않고 있다. 플랫폼 간의 경쟁은 소비자에게 더 많은 혜택을 제공한다. 즉, 애플의 운영체제인 iOS와 구글의 운영체제인 Android 간의 경쟁은 입법안이 고려하고 있는 단순히 플랫폼 내에서의 경쟁보다 시장에 더 큰 혜택을 주는 중요한 경쟁의 모습이다. 법안들은 하나의 플랫폼을 별개의 관련시장으로 좁게 확정하여 마치 각각의 플랫폼 사업자가 독점력을 가진 것으로 해석하는 것으로 보인다. 이는 어쩌면 관련 시장을 지나치게 좁게 확정하여 나타나는 오류라고 할 수 있다.

마지막으로 이와 같은 법안들은 시장의 혁신을 저해하는 결과를 빚어올 수도 있다. 플랫폼과 같은 대기업들은 투자를 통해서 더 큰 수익을 창출할 수 있다고 생각되는 경우 거침없이 해당 사업을 인수하는 것이 통상적이다. 한편, 스타트업 기업의 투자자들은 그러한 인수합병을 통해서 시장에서 보상을 받고 투자회수를 할 수 있어야 하는데 동 입법안들은 이와 같은 방법을 제한하고 있다. 따라서 중국적으로는 스타트업 사업자들의 혁신적 사업에 대한 과감한 투자를 감소시키거나 가로막은 결과를 가져오게 되지 않을까 생각된다.

14 전자적 경우는 애플이나 구글이 자신의 앱스토어에 등재하고자 하는 애플리케이션에 대한 안전성 등에 대한 사전적 심사를 하는 행위가 예가 될 수 있을 것이고 후자의 경우는 애플이나 구글이 자신의 운영체제 안에서 효과적으로 연동되어 편리함을 제공할 수 있는 애플리케이션을 개발하여 배포하는 것이 그 예라고 할 수 있다.

참고문헌

- Ending Platform Monopolies Act of 2021, H.R. 3825, 117th Cong, 2021.
- European Commission, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en
- Federal Trade Commission, https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/statement-commission-regarding-googles-search-practices/130103brillgooglesearchstmt.pdf
- Global Antitrust Institute, https://gai.gmu.edu/wp-content/uploads/sites/27/2020/05/house_joint_antitrust_letter_20200514.pdf
- House Committee On The Judiciary, <https://judiciary.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=4620>
- House Committee On The Judiciary, https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf?utm_campaign=4493-519

KLRI

맞춤형 법제정보 신청 안내

한국법제연구원 글로벌법제전략팀은 정부부처, 공공기관 등을 대상으로 외국 법제 조사 신청을 받아, 조사결과를 무료로 제공하고 있습니다.

제공내용 정보

- 주요 국가(미국, 영국, 캐나다, 호주, 독일, 프랑스, 일본, 중국 등)법령의 제·개정 내용
 - 국내 현안에 대한 외국 법제 현황 및 내용
 - 정부 입법 정책 수립에 필요한 외국 법령 정보
 - 정부 부처 관련 업무에 대한 법령 정보
- ※ 개인적인 연구(예, 학위논문 작성) 관련 및 단순 법령은 제외되며, 내용이 지나치게 광범위하거나 모호한 범위의 정보제공은 불가능할 수 있습니다.

신청방법

- 한국법제연구원 홈페이지(www.klri.re.kr)를 통하여 신청을 받습니다.
⇒ 홈페이지 접속 → 하단의 수요자 맞춤 서비스 중 “맞춤형 외국법제정보 신청” Click (회원가입 후 로그인)
- 최신외국법제정보 담당자에게 메일로 신청하실 수 있습니다.
⇒ 신청메일주소 : foreignlaw@klri.re.kr
※ 신청시, 대상 국가 법령 및 제도의 명칭 등을 구체적으로 명시하여야 합니다.

접수 및 문의



TEL. (044) 861-0471 FAX. (044) 868-1947
E-Mail. foreignlaw@klri.re.kr www.klri.re.kr

배포

- 정기간행물 형식으로 발간되고 있으며, 정부부처, 공공기관 등에 배포 중입니다.
- 신청하시는 경우 ‘최신외국법제정보’를 무료로 보내드립니다.

미래혁신과 국민행복을
추구하는 글로벌 입법
연구 플랫폼
한국법제연구원



발행일 2021년 8월 31일 | 발행인 김계홍 | 발행처 한국법제연구원(www.klri.re.kr)

주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로15 한국법제연구원

TEL (044) 861-0300 | FAX (044) 868-9913

