

2020 제 4 호

최신외국법제정보

Issue Brief on Foreign Laws

◆ 맞춤형 법제정보

일 본 제품안전법제
미 국 표시·광고법제
중 국 기업활력법제

◆ 외국법제동향

대 만 「국민법관법」
호 주 「현금사용제한법」
미 국 「로비스트법」
일 본 특정 디지털 플랫폼 법제
일 본 학교복합화 시설법제

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE

최신외국법제정보

Issue Brief on Foreign Laws

국
회
리

일본의 특정 디지털 플랫폼 법제 주요 내용

강영기 | 고려대 금융법센터 연구교수, 법학박사

1. 들어가며

최근에 IT의 발전으로 디지털 플랫폼사업자의 존재감이 우리의 일상생활에서 점점 더 커져가는 가운데, 일본에서 거대 IT기업에 대한 규제법이라고 할 만한 입법이 있었다. 구글(Google)을 비롯한 거대 IT(정보기술) 기업의 거래투명화를 요구하는 「특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률(2020년 법률 제38호)」이 2020년 5월 27일 참의원 본회의에서 가결되어 성립되었으며 6월 3일 공포된 것이다. 거대 IT기업에 대해 통신판매 쇼핑몰 등에 입점하는 기업과 체결하는 계약조건의 공시, 변경 시 사전통지 등을 촉구하고 대응 상황을 국가에 보고하는 것을 의무화하는 것이 주된 내용이다. 이는 중소기업들이 정보의 보유량과 판매 능력에서 압도적인 힘을 가진 거대 IT기업으로부터 불리한 취급을 받는 일이 없도록 불투명한 거래 관행의 시정을 촉구하는 것이 목적으로 2021년 봄에는 시행될 것이라고 한다.¹⁾

이와 같은 거대 IT기업의 영향력이 점점 커지는 추세는 전 세계 대부분에 공통된 상황이고 우리나라의 경우도 예외가 아니다. 일본에서 거대 IT기업을 규제하는 것은 인터넷 쇼핑몰이 확산되는 가운데 특정 사이트에 의존하여 판매하는 출점자가 증가하고, 일방적으로 불리한 계약을 강요당하는 사례가 나타났기 때문이다. 거대 IT기업에게 출점자와 체결하는 계약의 내용을 공시하도록 하며, 특히 해외의 거대 IT기업과 일본의 출점자와의 문제가 방치되지 않도록 하기 위해 국내에서 창구가 될 담당자를 두도록 하는 등 출점자 보호가 강화되었기 때문에 거대 IT기업은 대응을 서두르지 않을 수 없다.²⁾

1 時事ドットコムニュース, “デジタル取引, “公正に 巨大IT規制法成立, 来春施行”, 2020. 5. 27., <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020052700150&g=pol>.

2 日本経済新聞, “ネット通販、出店者保護へかじ 規制法案を閣議決定”, 2020. 2. 18., https://www.nikkei.com/article/DGXMZ0557509-10Y0A210C2EE8000/?n_cid=DSREA001.

유럽연합(EU)의 거대 IT기업에 대한 규제에 이어 일본에서도 중소기업을 중심으로 규제의 요청이 높아지면서 정부가 법 정비에 착수한 것인데, 인터넷 쇼핑몰 및 애플리케이션 스토어를 운영하는 사업자에게 계약조건의 공시 및 계약 변경시의 사전통지가 의무화되어 거대 IT기업은 운영상황을 매년 일본정부에 보고하고, 그것을 일본정부가 평가·공표를 하게 된다.³⁾ 이번에 정비된 일본의 거대 IT기업의 규제에 관한 입법은 우리 입법의 정비에 참고할 만한 내용이라고 생각된다. 이하에서는 이러한 일본의 거대 IT기업 관련 법제 정비의 경위와 주요 내용에 대하여 살펴보고자 한다.

II. 특정 디지털 플랫폼 법제의 제정경위

1. 기하 및 기능분석(Geometric And Functional Analysis, GAFA) 규제 추진의 배경

미국의 거대 IT기업인 구글, 애플, 페이스북, 아마존 등 4개사는 시가총액 세계순위에서 상위 6위 이내에 들 정도로 각각의 디지털 시장을 견인하는 기업들로서 이들을 ‘기하 및 기능분석(Geometric And Functional Analysis, GAFA)’라고 부른다. 이들은 한편으로는 시대의 선구자라는 평가를 받지만, 2018년경부터 다양한 문제가 발생하자 각국은 경쟁적으로 기하 및 기능분석(GAFA)에 대한 규제를 검토하는 상황에 이른다. 일본에서 기하 및 기능분석(GAFA)에 대한 규제의 검토가 시작된 당시에는 ‘산업진흥’에 치중했지만, 소비자·사업자의 불안 및 불만을 고려하여 규제하려는 입장이 강화되고 있다. 현재는 ‘산업진흥’과 ‘폐해방지’의 양 측면을 추구하는 위치에 있다고 해도, 과거에 문제된 사례로 인해 폐해 방지의 관점을 강화하는 유럽 등과는 다소 차이가 있으며, 규제는 「독점금지법」의 운용 강화, 「독점금지법」을 보완하는 「디지털 플랫폼 투명화법」의 제정, 「개인정보보호법」의 개정, 「전기통신사업법(통신사업법)」의 개정을 4대 핵심으로 하여 추진되었다.⁴⁾

.....

3 日本經濟新聞, “取引実態を透明化 巨大IT規制法案、閣議決定 国へ報告義務”, 2020. 2. 18., <https://r.nikkei.com/article/DGXMZO55752680Y0A210C2AM1000?s=5>.

4 隅山正敏, “実例から読み解くGAFA規制”, SOMPO 未来研レポート Vol.76, SOMPO 未来研究所, 2020. 3, 20면.

일본에서는 '미래투자전략 2018(2018년 6월)'에서 '플랫폼형 비즈니스의 대두에 대응한 규칙 정비'를 표방한 것이 기하 및 기능분석(GAFA)에 대한 규제 관련 검토의 시작이었다. 경제산업성·공정거래위원회·총무성은 검토의 장으로서 동년 7월 '디지털 플랫폼을 둘러싼 거래환경 정비에 관한 검토회(이하 '검토회'라 한다.)'를 설치하였고, '중간논점정리(2018년 12월)'에서 실태조사의 실시, 전문조직의 설치를 제안하고, 규제의 목적을 '거래 관행 등의 투명성·공정성'으로 설정하였다. 실태조사는 '공정거래위원회(2019년 1월 개시)'가 담당하고, 전문조직으로서 '디지털 시장 경쟁본부(동년 9월 설치)'가 설치되었다. 검토회의 최종보고서(동년 5월)에서 「독점금지법」의 운용 강화를 기본으로 하면서 신법으로 이를 보완한다는 기본방침 하에, 경쟁본부가 그것을 구체화하도록 하였다. 검토회가 정한 기본방침중 「독점금지법」의 운용과 관련하여 공정거래위원회가 2019년 12월에 소비자 보호에 관한 지침을 수립하고, 기업매수 규제에 있어서도 기업결합 가이드라인을 개정하였다. 또한 신법 제정에 대해서는 2020년 2월에 「특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률안」으로서 각료회의에서 결정되었다. 한편, 개인정보 보호위원회는 정례적으로 「개인정보보호법」 개정을 위한 작업(3년마다 재검토)을 진행하였으며, 또한 총무성은 다른 부처와의 공동 작업과 병행하여 통신사업법의 개정 작업을 진행하였는데, 그 중에 디지털 플랫폼을 상정한 검토사항이 포함되어 있다.⁵⁾

2. 특정디지털 플랫폼 법률안의 검토 경위

2018년 6월에 각의에서 결정된 「미래투자전략 2018」에서 디지털 플랫폼에 관한 데이터의 이전이나 개방 등을 포함하여, 중소기업과 벤처기업을 포함한 공정하고 자유롭고 투명한 경쟁 환경의 정비 등을 도모하기 위해 2018년에 기본원칙을 정하고, 이에 따른 구체적 조치를 조속히 추진하기로 하였다. 이에 따라 경제산업성, 공정거래위원회 및 총무성에서, 거래환경검토회가 설치되고, 경쟁 정책, 정보 정책, 소비자 정책 등의 관점에서 검토가 진행된 결과, 2018년 12월 18일 '플랫폼형 비즈니스의 대두에 대응한 규칙 정비의 기본원칙(プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則)', 이하 '기본원칙'이라 한다.'이 수립되었다. 그 후, 기본원칙에 따라 검토회의 산하에 설치된 워킹그룹에서는 경쟁정책, 정보정책의 관점에서 상세한 검토가 이루어졌다. 경쟁정책과 관련하여 2019년 5월, '거래환경의 투명성·공정성 확보를 위한 규칙 정비에 관

5 隅山正敏, 상계 논문, 20면.

한 옵션⁶⁾이 공표되고, 이용자 및 사업자와의 관계에서 공정한 거래 관행을 실현하는 필요가 있다고 한 다음, 변화가 빠른 디지털 시장에서 혁신의 유지, 촉진과의 균형 잡힌 규칙 정비가 중요하다는 내용이 제시되었다.⁷⁾

또한, 규칙정비의 방향성과 관련하여 「독점금지법」의 적극적 운용을 중심으로 하는 것이 바람직하지만, 「독점금지법」에 따라 배제조치명령 및 과징금 납부명령을 부과하는 것은, 엄격한 사후규제의 집행이라는 특성상 신속하고 효과적인 구제 등에는 한계가 있기 때문에 동법의 신속하고 적절한 집행을 가능하게 하는 방안을 검토하는 동시에, 동법을 보완하여 디지털 시장의 투명성·공정성을 촉진하는 규율을 검토해야 한다는 내용이 제시되었다. 규제방법으로는 자율규제의 자주성·유연성을 살리면서 그 한계를 정부가 보완하는 ‘공동규제⁸⁾’를 검토하는 내용 등이 제안되었다.⁹⁾

3. 실태조사결과와 규제방향의 정리

기본원칙에서는 투명성 및 공정성을 실현하기 위한 출발점으로 하여, 대규모의 포괄적인 철저한 조사에 의한 거래실태의 파악을 추진하기로 하였다. 이를 반영하고 공정거래위원회, 총무성에서, 우선은 특히 문제점의 지적이 많은 온라인 쇼핑몰 및 애플리케이션 스토어를 대상으로 하여, 거래에 관한 「독점금지법」 및 경쟁정책상의 문제가 될 우려가 있는 거래관행 등의 유무와 데이터의 취급상황 등을 밝히기 위해 실태조사가 실시되었다.¹⁰⁾

우선, 공정거래위원회가 2019년 1월부터 디지털 플랫폼사업자의 거래관행 등에 관한 조사를 하고 동년 4월에 중간보고서를, 10월에 실태조사 보고서를 공표하였다. 실태조사 결과, 온라인 물에서의 사업자 간 거래와 앱 스토어에서의 사업자 간 거래 모두에서 이용사업자로부터 운영사업자(이하 ‘디지털 플랫폼 제공자’라 한다.)

6 經濟産業省·公正取引委員会·総務省, 「取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション」, 2019. 5. 21.

7 薄井藹実, “デジタル・プラットフォームのルールの整備—競争政策の観点から—”, 立法と調査 No. 422, 参议院常任委員会調査室・特別調査室, 2020. 4., 5면.

8 법률에서 추상적인 규범 및 원칙을 정하면서, 그 구체화에 있어서는 자율적 노력을 존중하는 형태가 공동규제의 전형이라고 한다. 經濟産業省·公正取引委員会·総務省, 「取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション」, 2019. 5. 21, 20면.

9 薄井藹実, 전계 논문, 5면.

10 薄井藹実, 상계 논문, 6면.

에 의한 불이익한 내용을 포함한 일방적인 규약의 변경이나 출점·출품의 거절, 고액의 수수료 등의 문제점이 지적되고 있다는 사실이 드러났다.¹¹⁾

실태조사 보고서에서는 이용사업자로부터 지적되고 있는 디지털 플랫폼 제공자의 행위를 ① 거래처에 불이익을 줄 수 있는 행위, ② 경쟁사업자를 배제할 수 있는 행위, ③ 거래처의 사업 활동을 제한할 수 있는 행위, ④ 공정성·투명성이 결핍될 우려가 있는 행위의 4가지로 분류한 후, ①부터 ③에 대해서는 어떤 경우에 독점금지법상의 문제가 되는지에 대해서 공정거래위원회의 인식이 제시되는 동시에, ④에 대해서는 디지털 플랫폼 제공자에 의한 자주적인 활동을 촉진하기위한 규칙을 법률로 정하는 것이 효과적이라는 견해가 제시되었다. 본 법률안의 정비는 이 중에서 ④에 해당하는 부분에 대응하려는 내용이다.¹²⁾

또한, 총무성이 디지털 플랫폼사업자의 데이터 취급 등에 대해서 2019년 9월에 조사를 실시한 결과, 온라인 쇼핑몰 출점자들이 플랫폼의 환승을 원활하게 할 수 있는 구조를 응답자의 80% 정도가 원할 만큼, 고정화(lock in) 효과가 있다는 사실이 지적되었다. 또한 이용사업자로부터는 플랫폼의 환승을 원활하게 할 수 있는 방법으로서 데이터의 취득·이전을 하고자 하는 경우의 취급조건의 명확화 및 이용 사업자가 디지털 플랫폼 제공자와 협의할 수 있는 장이 필요하다는 지적이 있었다.¹³⁾

한편, 공정거래위원회가 실시한 조사 결과와 외국의 동향 등을 반영하여 2019년 6월 각료회의에서 결정된 “성장전략 실행계획”에서 데이터 시장의 규칙 정비를 도모할 필요성이 제기됨에 따라 동년 9월에 내각관방장관을 본부장으로 하는 “디지털시장 경쟁본부”와 그 산하에 “디지털시장 경쟁회의”가 설치되었다. 동년 12월에는 동 회의에서 “디지털 플랫폼거래투명화 법안(가칭)의 방향성”이 제시되어 디지털 플랫폼 제공자와 이용사업자와의 거래환경의 개선을 도모하고, 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하기 위해, 특히 거래의 투명성·공정성을 높일 필요성이 큰 것을 “특정 디지털 플랫폼”으로 특정하고 주된 규율의 대상으로 하며, 규칙 정비에 대해서는 변화가 빠른 디지털 시장에서 혁신을 저해하지 않게 하도록 정보공시와 자율적인 거래환경의 개선을 촉진하는 규율을 마련하고, 국가가 정기적으로 모니터링을 하는 방식으로 하는 등의 방향성이 제시되었다. 이상과 같은 경위를 거쳐 본 법률안은 2020년 2월 18일에 각료회의에서 결정된 후, 같은 날 제201회 국회에 제출되었다.¹⁴⁾

■■■■■■■■

11 薄井藺実, 상계 논문, 6면.

12 薄井藺実, 상계 논문, 6면.

13 薄井藺実, 상계 논문, 7면.

14 薄井藺実, 상계 논문, 7면.

III. 특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성의 향상에 관한 법률의 주요 내용

1. 입법안의 취지

최근 디지털 플랫폼이 이용자의 시장 접근을 비약적으로 향상하고 중요한 역할을 담당하고 있다. 한편, 일부 시장에서는 규약의 변경이나 거래 거절의 이유가 나타나지 않는 등 거래의 투명성이 낮다는 점과 상품 등 제공 이용자의 합리적인 요청에 대응하는 절차·체제가 미흡하다는 점에 대한 우려가 지적되었다. 이러한 상황을 토대로 디지털 플랫폼 거래의 투명성과 공정성 향상을 도모하기 위하여 거래 조건 등의 정보 공시, 운영의 공정성 확보, 운영상황의 보고와 평가 및 평가결과의 공표 등의 필요한 조치를 마련하는 작업의 목적으로 추진된 것이 「디지털 플랫폼 투명화 법안」이라고 할 수 있다. 그런데 동 법률과 관련된 시책의 실시에 있어 디지털 플랫폼 제공자의 자주적이고 적극적인 대응을 토대로, 국가의 관여 등을 필요 최소한의 것으로 하여, 디지털 플랫폼 제공자와 상품 등 제공 이용자와의 거래관계에서 상호이해의 촉진을 도모한다는 것이 바탕에 깔려 있다.¹⁵⁾

2. 디지털 플랫폼 법안의 특징

디지털 세계에서 매매 등의 중개를 하는 디지털 플랫폼 제공자에 대한 규제는, 가장 먼저 유럽연합(EU) 그 거래를 투명하게 하려는 법 제도가 도입되었다. 이번에 일본에서도 「디지털 플랫폼 제공자에 대한 거래 투명화 법」의 제정이 이루어졌는데, 법은 「유럽연합(EU) 규칙」을 참고하고 있지만, 일본에 맞게 도입한 것이다. 이 법률은 일정 규모 이상의 것을 특정 디지털 플랫폼 제공자로 지정하고, 규제를 적용하는 것으로서 크게 공시규제, 조치규제, 감독규제로 나뉜다.

공시규제로서, 특정 디지털 플랫폼 제공자는 상품 등 제공 이용자(출점자)에 대해서, 거래를 거절하거나 이용해야 할 유사 서비스 등이 있는 경우에는 그 내용, 순위부여 방법 등에 대해 공시를 하여야 하며, 거래를 모두 거절하거나 거래 조건을 변경하는 경우에는 사전에 고지하여야 한다. 또한, 특정 디지털 플랫폼 제공자는 순위 산출방법 등 일정한 사항을 일반 이용자(구매자)에게 공시하여야 한다.

.....

15 經濟産業省, 「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案」が閣議決定されました, 2020. 2. 18., <https://www.meti.go.jp/press/2019/02/20200218001/20200218001.html>.

조치규제로서는, 특정 디지털 플랫폼 제공자가 상품 등 제공 이용자와의 상호이해를 위한 조치를 마련하도록 하였다. 긴밀한 협력을 하는 동시에 분쟁 해결을 위한 절차를 마련해야 하며, 이러한 조치가 이루어지지 않을 때에는 경제산업대신이 시정권고 등을 할 수 있다.

감독규제로서는 연도별로 특정 디지털 플랫폼 제공자가 경제산업대신에게 보고를 하고, 경제산업대신은 그 내용에 대해서 평가를 시행하게 된다. 또한, 필요에 따라 경제산업대신은 특정 디지털 플랫폼 제공자에 대해서 보고를 요구하거나 검사를 할 수 있다.

그런데 거대한 디지털 플랫폼 제공자는 해외기업에 많으므로 해외기업을 상정한 조문만으로는 대응이 어렵고, 디지털 플랫폼 제공자의 거래관행의 투명화·적정화를 위해서는 국제공조가 필요하게 될 것이다.

3. 법률안의 개요

(1) 규율의 대상은 디지털 플랫폼

본 법률안에서는 디지털 플랫폼에 대해서 ① 다수의 자가 이용하는 것을 예정하고 디지털기술을 이용하여 구축한 장(홈페이지 등)에서 상품 등 제공 이용자(이하 '이용사업자'라 한다.)와 일반 이용자 간의 거래 등을 연결하는 장(다면 시장)을 제공할 것, ② 네트워크 효과를 이용한 것일 것, ③ 인터넷 등을 통해 제공할 것 등의 3가지 요건을 충족하는 서비스로 정의하였다(제2조 제1항).¹⁶⁾ 동그라미 1에서 말하는 디지털 플랫폼이라는 것은, 다수의 자가 이용하는 것을 예정한 디지털의 장에서 상품 등을 제공하려고 하는 자(상품 등 제공 이용자, 출점자를 가리킨다.)의 상품 등의 정보를 표시하는 것을 항상 수행하는 서비스가 인터넷 등을 통해 제공되는 것을 말한다(법 제2조 제1항 본문). 동그라미 2에서 의미하는 네트워크 효과는, 상품 등 제공 이용자가 증가함으로써 편리성이 증가하고 게다가 상품 등 제공 이용자가 증가하는 관계에 있고, 또한 일반 이용자(구매자)가 증가하여 편리성이 증가함으로써 일반 이용자가 증가하는 관계에 있으며(이를 직접 네트워크 효과라 한다.), 동시에 이 2가지 효과가 상호 관련하여 상품

16 薄井 繭実, 전계 논문, 8면.

등 제품 이용자·일반 이용자 모두 증가하는(이를 간접 네트워크 효과라 한다.) 것이다(법 제2조 제1항 제1호, 제2호).¹⁷⁾

그중에서 특히 거래의 투명성·공정성을 높일 필요성이 큰 것을 정령으로 정하는 사업구분·규모의 요건에 따라 ‘특정 디지털 플랫폼’으로 지정하고 규율대상으로 한다(제4조 제1항). 정령에서 결정될 사업 구분·규모의 구체적 요건으로는 ① 대상이 될 사업 분야가 국민생활 및 국민경제에 미치는 영향의 크기, ② 해당 분야 일부의 디지털 플랫폼에 대한 이용의 집중도, ③ 거래의 실태 및 동향을 고려한 이용사업자 보호의 필요성, ④ 다른 규제 및 시책에서의 대응 상황, ⑤ 해당 분야 내에서 일정한 규모(매출, 이용자 수 등)가 있다고 인정될 것 등이 상정되고 있다. 대상이 되는 사업 분야는 현재 각종 조사에서 거래상의 문제점이 드러난 대형 온라인 몰, 앱 스토어가 상정된다. 또한, 본 법률안은 국내외의 특정 디지털 플랫폼 제공자를 동등한 규율대상으로 하기로 하고, 국내 사업자인지, 외국 사업자인지 아닌지, 회사 형태가 주식회사인지, 합동회사인지 등을 불문하고 규율의 대상으로 하기로 하였다.¹⁸⁾ 대체로 이러한 규제대상에는 라쿠텐 시장이나 Amazon, PayPay 몰, Google Play, Apple Store 등이 해당할 것으로 예상하고 있다.¹⁹⁾

규제대상과 관련하여 일본의 법이 「유럽연합(EU) 규칙」과 다른 것은 검색엔진을 규제대상으로 하고 있지는 않다는 점인데, 현시점에서 검색엔진 자체가 경제거래에 큰 영향을 직접적으로 미치고 있는 것은 아니라고 판단한 듯하다. 또한, 「유럽연합(EU) 규칙」이 출점자를 사업자(business user)로 한정하고 있는데 제2조 제2항 제b호, 일본의 법에서는 상품 등 제품 이용자로 정의하고 있으며(법 제5조), 사업으로서 판매를 하는 자로는 되어있지 않기 때문에, 프리마 앱 등 개인 매매를 중개하는 디지털 플랫폼도 규제대상이 될 수 있을 것으로 생각된다.²⁰⁾

주목할 만한 것은, 법안에 쌍방향 시장이라는 디지털 플랫폼의 성격에 대한 정의가 도입된 점이다. 이것은 소위 간접 네트워크 효과가 인정되는 시장으로 되어있는 것이다. 구체적으로는 디지털 플랫폼의 구매시장과 판매시장에서 이용자의 증가로 인해 시장의 편리성이 증가함으로써 이용자가 증가하고, 그 이용자와 거래를 하려

17 松澤 登, “デジタルプラットフォーム透明化法案の解説-EU 規制と比較しながら”, ニッセイ基礎研レター 2020-05-25, ニッセイ基礎研究所, 2020. 5. 2면.

18 薄井蘭実, 전계 논문, 8면.

19 松澤 登, 전계 논문, 2면.

20 松澤 登, 상계 논문, 3면.

는 상대방 측의 시장(구매시장에 대한 판매시장)의 이용자가 증가하는 효과가 인정되는 시장이다. 이러한 시장에서는 록인(lock-in) 효과가 생긴다. 록인 효과라고 하는 것은 상품 등 제공 이용자가 디지털 플랫폼에서의 거래를 반복함으로써 판로로서의 디지털 플랫폼에 대한 의존도가 높아지고, 쉽게 다른 채널로 바꿀 수 없게 되는 효과이다. 따라서 만일 디지털 플랫폼으로부터 부당한 요청이 있어도 거절할 수 없는 상황이 발생한다. 즉, 디지털 플랫폼의 정의 규정에 왜 디지털 플랫폼 제공자에 대한 규제가 필요해지는 것인지의 취지가 포함되어 있다고 할 수 있다.²¹⁾

(2) 정보공시

1) 제공조건의 공시

전술한 공정거래위원회의 실태조사 등에서 이용사업자로부터 일방적인 규약의 변경, 자사 상품과 경쟁하는 상품의 출품불인가, 검색·표시 기준의 불투명성, 상담 체제 및 분쟁해결 수단의 불비, 데이터의 취급에 관한 불투명성 등이 지적된 것을 반영하여, 본 법률안에서는 특정 디지털 플랫폼 제공자는 이용사업자 등에 대해서 특정 디지털 플랫폼을 제공하는 경우의 제공조건의 공시를 하도록 하였다(제5조 제1항). 이용사업자에 대한 제공조건의 구체적인 공시항목과 관련하여 ① 특정 디지털 플랫폼의 제공을 거절하는 경우의 판단기준, ② 특정 디지털 플랫폼 제공자가 지정한 다른 유료 서비스(특정 결제수단과 커뮤니케이션 도구 등)의 이용 등을 요청하는 경우에 그 내용·이유, ③ 검색 표시의 순위결정에 사용되는 주요 사항(상품 가격과 소비자에 의한 리뷰 수 등을 생각할 수 있다), ④ 특정 디지털 플랫폼 제공자가 취득·사용하는 상품 등 제공데이터의 내용(상품의 매출액 추이 등) 및 취득·사용 조건, ⑤ 이용사업자에 의한 상품 등 제공데이터의 취득·다른 사람에게에의 제공 여부와 그 내용, 방법, 조건, ⑥ 이용사업자가 불만의 신청과 협의의 신청을 하기 위한 방법, ⑦ 기타 특정 디지털 플랫폼의 제공조건 중 공시하는 것이 특히 필요한 것으로서 경제산업성령에서 정하는 사항으로 되어 있다(제5조 제2항).²²⁾

21 松澤 登, 상계 논문, 3면

22 薄井 彌実, 전계 논문, 9면

2) 특정행위를 하는 경우의 공시항목

디지털 플랫폼 제공자가 이용사업자에 대하여 다음의 행위, 즉 ① 제공조건에 의하지 아니하는 거래 실시의 요청(계약에 없는 작업 요청 등을 하는 것 등이 상정된다), ② 제공의 일부 거절, ③ 기타 이용사업자의 이익을 해칠 우려가 있기 때문에 공시하는 것이 특히 필요한 것으로서 경제산업성령으로 정하는 행위(지불유보 등이 상정된다.)를 하는 경우에는 그 내용 및 이유 등을 공시하도록 하였다(제5조 제3항). 또한, 특히 중요한 행위로 인정되는 행위, 즉, ① 제공조건 변경, ② 제공의 전부를 거절하는 경우에는 행위의 중요성을 감안하여 사전(행위일의 전날까지)에 그 내용이나 이유 등을 공시하도록 하였다(제5조 제4항). 위와 같은 1), 2)의 공시항목은 공정거래위원회가 실시한 실태조사에서 이용사업자로부터 지적된 사항 등을 토대로 마련된 것이라고 한다.²³⁾

3) 권고 및 명령

위의 제공조건 등이 공시되지 않은 경우에는, 경제산업대신은 행정조치로서 공시하도록 권고를 하고(제6조 제1항), 권고에 따르지 않는 경우에는 조치명령을 내릴 수 있으며(제6조 제4항), 권고나 조치명령을 한 경우에는 이를 공표하도록 하였다(제6조 제3항 및 제6항). 네트워크 효과는 마이너스 방향으로 작용하기도 하고, 한번 평판이 낮아지면 사업계속에 대한 악영향도 우려된다. 그래서 경제산업대신에 의한 공표를 함으로써 해당 디지털 플랫폼 제공자가 자율적인 판단에 따라 자사의 평판(Reputation)과 브랜드 이미지를 유지, 향상시키기 위한 노력을 할 것을 기대하는 것이라고 할 수 있다. 또한 이 명령에 따르지 아니한 경우에는 100만엔 이하의 벌금에 처하도록 하였다(제23조).²⁴⁾

이상과 같은 특정 디지털 플랫폼 제공자에 의한 공시의무는 「유럽연합(EU) 규칙」과 별로 차이는 없어 보이지만, 「유럽연합(EU) 규칙」에는 있으나 일본의 법에 규정되지 않은 항목이 있다. 그 하나는 최혜국 대우이다. 최혜국 대우란 상품 등 제공이용자가 특정 디지털 플랫폼에서의 판매가격을 다른 판로에서의 판매가격보다 낮은 가격으로 하도록 하는 것이다(「규칙」 제10조 제1항). 또한 차별화된 취급의 공시의무도 법에는 없다. 「유럽연합(EU) 규칙」에서는 디지털 플랫폼 제공자 자신 또는 관련회사가 제공하는 상품 등의 취급에 대해서, 일반적인 취급과 다른 것으로 하는 경우에는 그 취지와 근거 등을 공시하여야 한다(「규칙」 제7조 제1항)고 되어있다.

23 薄井蘭実, 상계 논문, 9면.

24 薄井蘭実, 상계논문, 10면.

현재 이들에 대한 정보는 보이지 않지만 시행령 등에서 공시항목으로 지정될 가능성은 있다.²⁵⁾

(3) 절차 및 체제의 정비

1) 해당 절차 및 체제의 정비

공정거래위원회가 실시한 실태조사에서는 출점 정지 등의 처분을 받은 경우에 상담을 해도 아무런 해결이 되지 않았다는 지적과, 특정 법원을 합의 관할법원으로 규정하고 있기 때문에 원격지에 있는 이용사업자는 재판을 제기할 수 없다는 지적이 있었다. 이러한 지적을 반영하여 본 법률에서는, 특정 디지털 플랫폼 제공자는 이용사업자와의 상호이해의 촉진을 도모하기 위해 필요한 조치를 강구하도록 하였다(제7조 제1항).²⁶⁾

구체적으로 어떤 조치를 취할지는 디지털 플랫폼 제공자에 있어서 판단되지만, 적절하고 유효한 조치의 실시를 위해 경제산업대신은 필요한 지침을 정하도록 되어있다(제7조 제2항). 또한, 본 법률안의 검토 과정에서는 거래 거절 등 이용사업자의 서비스 계속을 곤란하게 하는 것, 새로운 부담을 부과하는 등 이용사업자에 불이익이 되는 내용으로 계약을 일방적으로 변경하는 것, 계약에 없는 운용을 강요하는 것 등 일정한 거래상의 부당행위를 해서는 아니 된다는 규정(이른바 금지사항)을 정해야 하는지에 대해서도 검토하기로 되어 있었지만, 디지털 플랫폼이 새로운 혁신의 원천이 되는 점을 감안하여 그 혁신적인 노력을 저해할 우려가 있다는 이유에서 본 법률에는 규정되지 아니하였다.²⁷⁾

2) 권고

특정 디지털 플랫폼 제공자가 이용사업자와의 상호 이해의 촉진을 도모하기 위해 강구해야 할 조치의 실시에 관해, 특히 필요가 있다고 인정되는 경우에는 경제산업대신이 권고를 할 수 있고(제8조 제1항), 권고를 한 경우에는 이를 공표하도록 하였다(제8조 제2항). 이 점에서 전술한 제공조건 등의 공시에 관해서는 조치명령을 내

25 松澤 登, 전계논문, 6면.

26 薄井 隼実, 전계논문, 10면.

27 薄井 隼実, 상계논문, 11면.

릴 수 있다고 되어 있지만, 강구해야 할 조치에 관하여는 권고만으로 되어있다. 그 이유는 특정 디지털 플랫폼 제공자가 필요한 조치를 판단하고 자주적으로 임하는 것이 바람직하기 때문이라고 한다.²⁸⁾

이와 같은 특정 디지털 플랫폼 제공자에 의한 상호이해를 위해 강구해야 할 조치 규정은, 일본 특유의 제도로 보인다. 「유럽연합(EU) 규칙」에서는 충실한 분쟁해결제도(불만해결, 조정, 대표자에 의한 소송 제도)가 준비되어있는 반면, 원래 분쟁이 되지 않도록 상호이해를 촉진하는 취지의 구체적인 규정은 보이지 않는다. 상호이해에 관한 조치에 대해서는 행정이 지원(백업)하는 형태의 규정으로 되어있는데, 행정이 적극적으로 관여하는 규제의 모습은 일본 특유의 것으로 생각된다.²⁹⁾

(4) 운영상황의 보고와 모니터링

본 법률안의 검토과정에서 정보공시와 자율적인 거래환경의 개선을 촉진하는 규율을 마련하고, 정기적인 모니터링을 실시하는 ‘Pledge and Review’의 구조를 채용할 것이 제시되고 있었다. 이러한 생각을 반영하여 본 법률에서는 특정 디지털 플랫폼 제공자는 매년 「경제산업성령」에서 정하는 바에 따라 보고서를 경제산업대신에게 제출하도록 하였다. 보고서에 기재해야 할 사항으로는 ① 특정 디지털 플랫폼의 사업개요, ② 특정 디지털 플랫폼에 대한 불만처리 및 분쟁해결, ③ 제공조건 등의 정보공시상황, ④ 운영에서의 절차, 체제정비 상황, ⑤상기 ②~④의 사항에 대해 스스로 실시한 5개 평가항목이 규정되어있다(제9조 제1항).³⁰⁾

그리고 경제산업대신은 위 5개 항목에 대해서 보고서를 제출받은 때에는 당해 보고서의 내용 및 기타 경제산업대신이 파악하는 사실에 근거하여 평가를 실시하도록 하였다(제9조 제2항). 특정 디지털 플랫폼 제공자는 이 평가결과를 바탕으로 “사업의 투명성 및 공정성의 자율적인 향상에 노력해야 한다(제9조 제6항).”는 노력의 의무 규정하고 있지만, 보고서의 개요와 평가결과의 공표가 의무로 규정되어 있다는 점에서(제9조 제5항) 널리 일반 국민으로부터도 평가를 받는 것을 통해 투명성 및 공정성의 향상을 위한 자율적인 노력이 진행될 것으로 기대되고 있다.³¹⁾

.....

28 薄井藺実, 상계 논문, 11면.

29 松澤 登, 전계 논문, 6면.

30 薄井藺実, 전계 논문, 12면.

31 薄井藺実, 상계 논문, 12면.

(5) 경제산업대신에 대한 신청 및 보고징구, 현장검사

이용사업자 및 일반이용자는 특정 디지털 플랫폼 제공자가 강구해야 할 조치가 강구되어 있지 않다고 인정할 때에는 경제산업대신에게 그 취지를 전하고 적절한 조치를 취할 것을 요구할 수 있도록 하였다(제10조 제1항). 또한 경제산업대신은 특정 디지털 플랫폼 제공자의 지정 및 지정의 취소를 하기 위해 필요한 한도에서 디지털 플랫폼 제공자에 대해 사업 상황을 보고하게 하거나 직원에게 사업장 등에 들어가 장부 및 서류 등을 검사하게 할 수 있도록 하였다(제12조 제1항).³²⁾ 이러한 권한을 행사할 수 있는 것은 ① 특정 디지털 플랫폼 제공자의 지정(법 제4조 제1항) 및 지정 취소(규모가 정령으로 정하는 기준 미만이 되거나 사업정지에 의해 취소가 된다. 법 제11조)에 필요한 경우, ② 특정 디지털 플랫폼 제공자가 공시해야 할 사항을 공시하지 않았기 때문에 권고 등을 하는 경우(법 제6조 제1항, 제4항), ③ 상호이해를 위해 필요한 조치를 강구하여야 한다는 뜻의 권고를 하는 경우(법 제8조 제1항), 그리고 ④ 특정 디지털 플랫폼 제공자가 제10조에 따른 신청을 한 이용자에 대해 불이익한 취급을 한 경우에, 그 불이익한 취급을 중단할 것을 권고하는 경우(법 제10조 제3항)이다.

(6) 공정거래위원회와의 연계

특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성을 저해하는 행위가 있고, 그 사실이 독점금지법 제19조(불공정한 거래방법의 금지)의 규정에 위반되는 때에는, 경제산업대신은 공정거래위원회에 대해 적절한 조치를 취할 것을 요구할 수 있다(제13조). 또한, 당해 위반행위가 특정 사업자뿐만 아니라 많은 이용사업자에게 행해지고 있는 경우 등에는 적절한 조치를 취할 것을 요구하도록 하였다.³³⁾

32 薄井 隼実, 상계 논문, 12면.

33 薄井 隼実, 상계 논문, 12면.

(7) 기타

1) 자료제출의 요구

본 법률안에서 경제산업대신은 특정 디지털 플랫폼 제공자의 지정에 관한 정령의 제정 등에 필요한 한도에서 일반 디지털 플랫폼 제공자와 이용사업자에게 필요한 자료의 제출 및 설명을 요구할 수 있는 것으로 되어 있다(제15조 제1항). 또한 특정 디지털 플랫폼 제공자의 지정에 있어서는 매출액과 이용자 수 등 경제산업성령에서 정하는 사항을 경제산업대신에게 신고하도록 되어 있고(제4조 제2항), 당해 신고의무에 위반하여 신고를 하지 않는 등 악의적인 사업자에 대해서는 보고 징수 및 현장조사 등을 실시하는 것도 생각할 수 있으며, 이를 거부한 자는 50만엔 이하의 벌금에 처해지게 된다(제24조).³⁴⁾

2) 공시송달

본 법률은 외국사업자에도 동일하게 적용하게 되며, 외국사업자에 대한 실효성 확보수단으로서 공시송달의 규정이 마련되어 있다(제19조~제21조). 정보공시의무 등을 위반하고 있는 외국사업자에 대해서 행정처분 관련 서류의 송달이 이루어질 때 일본 국내에 당해 사업소의 거점이 없고, 문서수령 권한을 가진 대리인도 선임되지 않았으며, 영사송달(領事送達)에 의한 송달도 곤란한 상황이 발생할 수 있다. 이처럼 외국사업자에 대한 서류의 송달이 사실상 곤란한 경우에는 경제산업대신은 공시송달의 방법에 따라 서류를 송달할 수 있도록 하였다. 공시송달은 송달할 서류를 송달받을 자에게 언제든지 교부할 수 있다는 취지를 경제산업성의 게시판에 게시함으로써 실시하며, 공시송달은 게시를 시작한 날부터 2주간, 외국에서 해야 할 송달에 관하여는 6주년을 경과함으로써 효력이 발생하는 것으로 하고 있다.³⁵⁾

34 薄井藺実, 상계 논문, 12면.

35 薄井藺実, 상계 논문, 13면.

3) 시행기일

시행일은 공포일로부터 기산하여 1년을 넘지 않는 범위 내에서 정령으로 정하는 날로 되어있다(부칙 제1항). 또한 시행에 있어서는, 본 법률안에 관한 「정령 및 성령」의 정비가 필요하다.

IV. 종합 분석

본 법률안의 목적은 디지털 플랫폼 제공자와 이용사업자와의 거래환경을 정비하고, 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진을 통해 양자가 상생하고 나아가 국민생활의 향상, 국민경제의 발전에 기여하는 것에 있다고 이해되고 있다. 그런데, 비록 표면적인 목적은 독점금지법 위반의 방지로 되어 있지만, 사실상 시장에서 막대한 영향력을 가진 거대한 전자상거래기업을 규제하고, 그 거래 대상인 중소기업을 보호하려는 목적이 느껴진다. 실제로 대형 전자상거래기업이 우월적 지위를 가지고 있고, 소규모의 출점자들은 그 뜻에 따르지 않을 수 없는 상황이 독점 금지법에 저촉된다는 의심이 있어서 이러한 규제 법안이 제정되었다고 보는 것이 맞다.

본래 거래의 투명성 및 공정성은 사업자간에 저절로 담보되는 것이 가장 바람직한 모습이며, 외국의 동향도 고려하여 우리나라의 법제도가 디지털 플랫폼 제공자에 대한 비즈니스의 저해 요인이 되지 않도록 하는 것과 이용자 보호의 측면을 함께 도모하는 것이 중요하다. 현재 미국에서는 사회에 대한 영향력이 너무 커진 전자상거래 플랫폼 사업자에 대해 그 영향력을 억제하려는 움직임이 있고, 일본에서의 이번 법안도 비슷한 목적이 있다고 볼 수 있다.

현재 일본에서 고민하고 있는 부분으로 자칫 동 법률이 국내 디지털 플랫폼사업자에게만 엄격하게 적용되는 것에 대한 우려이다. 일본기업에 대해서만 규제가 강하다면 국제 경쟁력에 악영향을 미칠 수 있는데, 법조문을 보면 일본계 기업에만 현저하게 불리한 내용은 보이지 않지만, 감독권의 행사가 국내기업에 대해서는 집행하기 쉬워도, 해외기업에 대해서는 집행하기 어렵기 때문이다. 실제로 법적용에 있어서도 국내·외의 디지털 플랫폼 간의 평등한 경쟁조건이 확보되어야만 이러한 우려를 불식시킬 수 있다.

참고문헌

- 薄井藪実, “デジタル・プラットフォームのルールの整備—競争政策の観点から—”, 立法と調査 No. 422, 参議院常任委員会調査室・特別調査室, 2020. 4.
- 隅山正敏, “実例から読み解くGAFA規制”, SOMPO 未来研レポート Vol.76, SOMPO 未来研究所, 2020.3.
- 松澤 登, “デジタルプラットフォーム透明化法案の解説-EU 規制と比較しながら”, ニッセイ基礎研レター 2020-05-25, ニッセイ基礎研究所, 2020. 5.
- 時事ドットコムニュース, “デジタル取引、公正に 巨大IT規制法成立、来春施行”, 2020.5.27., <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020052700150&g=pol>.
- 日本経済新聞, “ネット通販、出店者保護へかじ 規制法案を閣議決定”, 2020. 2.18., https://www.nikkei.com/article/DGXMZO55750910Y0A210C2EE8000/?n_cid=DSREA001.
- 日本経済新聞, “取引実態を透明化 巨大IT規制法案、閣議決定 国へ報告義務”, 2020. 2.18., <https://r.nikkei.com/article/DGXMZO55752680Y0A210C2AM1000?s=5>.
- 経済産業省・公正取引委員会・総務省, 「取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション」, 2019. 5. 21.
- 経済産業省, “「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案」が閣議決定されました”, 2020. 2. 18., <https://www.meti.go.jp/press/2019/02/20200218001/20200218001.html>.

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 → 좌측 하단의 수요자 맞춤 서비스 중 “맞춤형 외국법제정보 신청하기 GO” 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) 861-0482
E-Mail. foreignlaw@klri.re.kr

FAX. (044) 868-9919
www.klri.re.kr

배포

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

ISSN 1976-0760



미래혁신과 국민행복을
추구하는 글로벌 입법
연구 플랫폼
한국법제연구원



발행일 2020년 10월 15일 | 발행인 김계홍 | 발행처 한국법제연구원 (www.klri.re.kr)

주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로15 한국법제연구원

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

