

〈컨슈머워치 좌담회〉

공정거래위원회의 플랫폼 규제와 산업발전, 소비자후생

공정거래위원회의 플랫폼 규제와 그에 따른 산업 발전 및 소비자 후생을 주제로 한 좌담회에 여러분을 초대합니다.

이번 좌담회는 공정거래위원회의 정책 방향을 이해하고, 플랫폼 산업의 공정한 경쟁을 촉진하며, 소비자 후생을 극대화하기 위한 다양한 의견을 나누는 자리입니다.

많은 참여 부탁드립니다.

2024.7.8 2PM 열림홀

패널

구태언 변호사 / 리걸테크산업협의회 회장

곽은경 컨슈머워치 사무총장

이병태 카이스트 경영공학부 교수 / 컨슈머워치 공동대표

이혁우 배재대학교 행정학과 교수

황인학 국민대학교 경제학과 겸임교수

해외 경쟁당국의 조사권한 오남용 사례 및 개선입법 논의 현황

법무법인 구태언 변호사

법무법인 린 / 테크 총괄

1. 미국

- 법무부(DOJ) 독점금지국(Antitrust Division)과 연방거래위원회(FTC)의 이원체제
- DOJ 독점금지국은 FTC와는 달리, 독자적인 처분권한이 없어 행정적인 처분이 아니라 법원에 민사소송이나 형사소송을 제기하여 법원의 판결에 따라 시정수단을 강구할 수밖에 없고, 소송제기 이전의 대비심구성 절차 및 소송제기 이후의 절차는 일반 민.형사소송과 거의 동일함¹
- 미국은 행정조사의 형사절차적 성격과 행정절차적 성격을 동시에 고려하여 **형사영장에서 요구되는 것보다 발부조건이 완화된 행정영장제도를 채택하고 있으며**, 개별산업영역의 특수성을 반영하여 특별규제산업*에 대해서는 영장주의의 적용을 배제하는 예외를 두고 있음²

*특별규제산업: “치밀하게 규제되는 산업(closely regulated industries)” 또는 “광범위하게 규제되는 산업(pervasively regulated business)”으로서, 산업과 관련된 시설 및 재산 등에 대한 프라이버시권의 보호기대가 낮거나 없다고 보고, 영장주의의 적용을 배제하는 예외 법리가 연방 대법원 판례를 통해 구체화되어 왔음

e.g. 주류 및 총기산업 등

¹ 이호영, [주요 선진국의 공정거래 사건처리절차 분석 및 시사점 검토.hwp](#), 공정거래위원회 2019

² 행정조사에 있어 적법절차 원칙의 준수 필요성에 관한 연구.pdf

- 그 외, 긴급한 상황인 경우, 공개된 지역에서의 검사인 경우, 사회보장수급자에 대한 조사인 경우, 조사 대상자의 동의를 있거나 행정조사에 대한 특별한 필요성이 인정되는 경우에도 예외가 적용됨

- 영장주의의 근거 법원은 연방수정헌법 제4조

Fourth Amendment

The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no Warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.

“부당한 수색, 체포, 압수로부터 신체, 가택, 서류 및 동산의 안전을 보장받는 사람의 권리를 침해 할 수 없다. 선서 또는 확약에 의하여 상당하다고 인정되는 이유가 있어 특별히 수색할 장소, 체포될 사람 또는 압수될 물품을 특정한 경우를 제외하고는 영장은 발부될 수 없다.”

- FTC의 사건처리 절차:



- FTC는 위원회의 승인(투표로 결정)을 받아 기업에 출두 및 자료제출을 명령하는 소환장(subpoena)을 발부받을 수 있고, 기업은 FTC에 소환장의 기각이나 수정을 요청할 수 있음
- 미국의 공정거래사건 조사절차는 우리나라에 비해 더 엄격해, 예비조사를 하는데도 연방거래위원회나 법무부 장관의 승인을 받아야 하고, FTC나 DOJ는 예비조사단계에서 강제조사권을 사용할 수 없음³

³ 이인권, 강제조사권의 한계와 대안03-01-02.pdf, p 8

〈표 6〉 공정위와 미국 FTC의 조사권 관련 장치 비교

	공정위	FTC
조사권 발동요건	<ul style="list-style-type: none"> ○ 포괄적, 구체적 기준없음 - 법 시행을 위해 필요 - 법 위반혐의가 있을 때 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구체적 기준있음 - 법 위반혐의가 충분 - 거래질서에 상당한 영향 초래 - 타기관 조사와 중복되지 않음
조사권 행사절차	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사건심사 착수 보고 - 사건명, 사건의 단서, 관계법조등 보고사항 개략적 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평가위원회의 강제조사권 사용 결 의 → 강제조사권 신청 → 위원회 승인 (투표로 결정)
조사의 거부수단	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부당한 조사와 거부수단 없음 ○ 조사거부시 과태료 부과 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원회에 기각, 수정 요구 ○ 행정제재 불가, 법원에 집행소송제 기
조사 수단	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현장 출입(조사)권 ○ 출석 및 진술요구권 ○ 자료제출 명련권 ○ 보고 요구 ○ 자료, 물건의 영치권 ○ 계좌추적권 ○ 전속고발권 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Subpoena : 구두진술 요청, 자료제 출 요청 ○ CD : 서면답변 요구, 자료제출 요 구 ○ Access Order : 사업장 출입, 자료 열람·복사

- 학계에서의 논의: 실제 경쟁당국의 조사권한 남용 사례라기보다는 강학상의 조사권한 남용
가능성 및 그 제재 방안을 논하는 수준으로 보임

e.g. Aram A. Gavoor, <Administrative Investigations> 2020⁴

Summary:

- 미국의 경쟁당국은 법무부(DOJ)의 독점금지국과 연방거래위원회(FTC)의 이원체계로
운영되고 있고, DOJ는 독자적인 처분 권한이 없어 법원에 소송을 제기하여 법원의 판결에
따른 시정조치를 구해야 하는 반면, FTC는 위원회의 승인을 받아 소환장(subpoena)을
발부받아 기업에 출석 및 자료제출을 명령할 수 있음

- 두 기관 모두 예비조사단계에서부터 연방거래위원회나 법무부 장관의 승인을 받아야 하는
등 우리나라에 비해 공정거래사건 조사절차가 더 엄격함

⁴ [Administrative Investigations.pdf](#)

- 미국 연방수정헌법 제4조에 규정된 영장주의가 행정조사에도 적용된다는 법리가 연방 대법원의 판례를 통해 구체화되어 왔으며, 다만 이러한 **행정영장제도**는 형사사건에서 요구되는 것보다 완화된 발부조건(상당한 이유 - probable cause - 요건 등)이 적용되며, “특별규제산업” 등에는 영장주의가 적용되지 않는 등 예외를 두고 있음

→ 이미 판례법을 통해 **행정영장주의**를 채택해오고 있고, 경쟁당국의 강제조사권한을 발동하기 위한 요건도 비교적 엄격하게 규정되어 있어, 경쟁당국의 조사권한 남용 및 이를 개선하기 위한 입법 논의는 활발하지 않음

→ 따라서, 미국의 사례가 우리나라 공정위의 조사권한 남용을 제재하기 위한 방안을 강구하는데 하나의 모델이 될 수 있을 것으로 보이며, 실제 이러한 행정영장주의를 우리나라에 도입하는 것에 대한 논의가 이루어지고 있음

e.g. 박현정 외, “행정영장제도 도입에 관한 연구” [용역보고서], 법원행정처 (2023. 1.)

2. EU

- antitrust enforcement / competition law investigations by EU Commission

- EU 경쟁법의 집행은 EU 집행위원회(EU Commission)의 경쟁총국(DGCOMP: Directorate-General for Competition)이 담당하고 있으며, 반독점 집행 또는 경쟁법에 따른 조사의 주요 근거 법원은 Treaty on the Functioning of the EU (TFEU) 제101조(경쟁제한적 합의 금지) 및 제102조(시장지배적지위 남용행위 금지)임

- 경쟁총국 조직도:

그림 2-3. EC 경쟁총국



자료: EU 경쟁총국, 조직도, https://ec.europa.eu/dgs/competition/directory/organi_en.pdf(검색일: 2020. 4. 10).

5

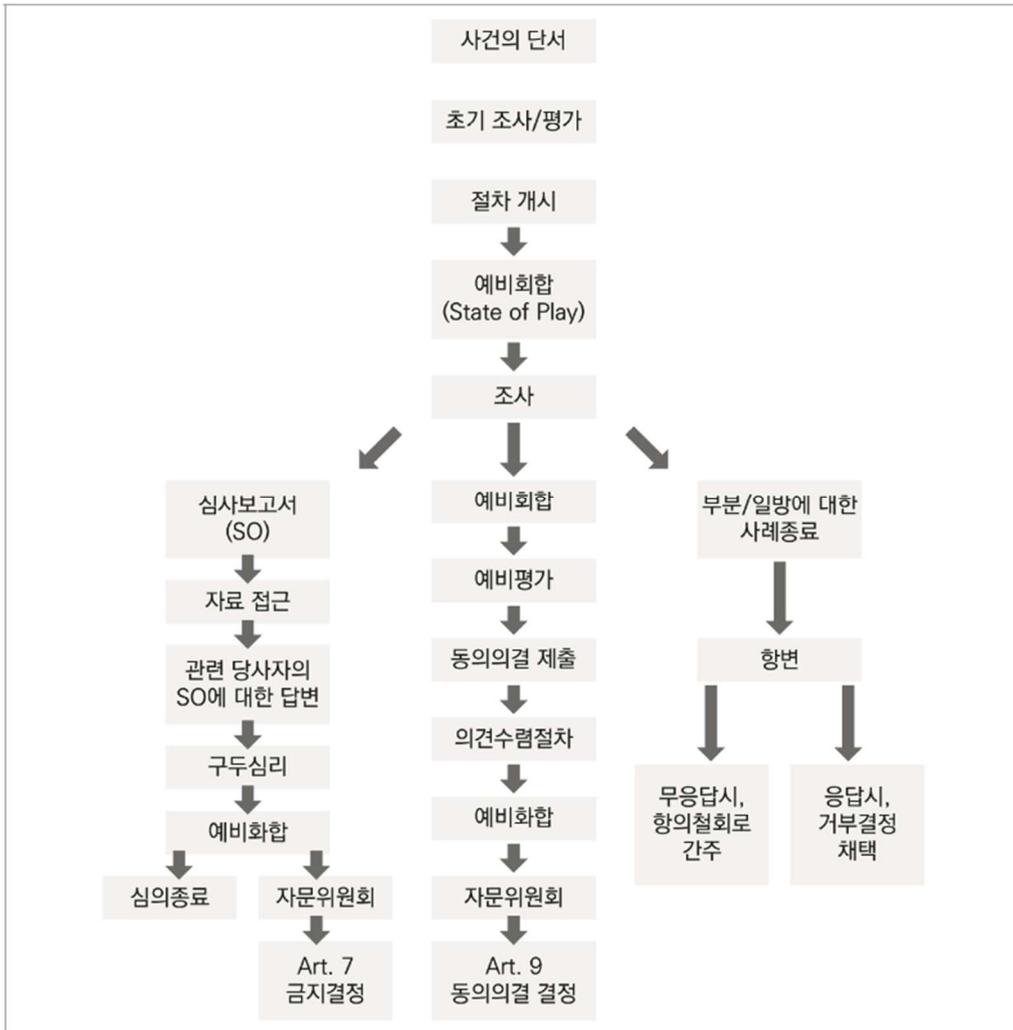
- 최근 반독점 집행이 증가하면서 절차상 피심인(defendants)의 권리 보장 등에 대한 이슈가 제기되고 있는 정도임⁶
- 또한, 집행위원회가 중앙집권적인 강력한 권한을 가지고 있어 유럽 단일시장에서 경쟁법 집행의 일관성을 제고한다는 긍정적인 효과가 있는 반면, 일부 회원국으로부터는 자국 기업에 대해 과도하게 엄격한 법집행이 이루어짐으로써 동태적 시장경쟁을 훼손하고 소비자 후생에 부정적 효과를 초래한다는 비판이 제기되기도 함⁷
- EU 경쟁정책 관련 사건처리절차:

⁵ 산업간 융복합 시대 미국과 EU의 경쟁 정책분석 [KIEP.pdf](#)

⁶ Wouter P. J. Wils, <EU Antitrust Enforcement - Law, Economics, History, Policy & Practice> , p 5 https://www.concurrences.com/IMG/pdf/antitrustenforce_demo.pdf?120969/0dd95f49b58c17fcf3c864b492b77c4aca44336c687cae0cf8c64e4918727809

⁷ 각주 5번 문서, p 44 에서 재인용

그림 2-4. EU 경쟁정책 관련 사건처리절차



자료: European Commission(2013b), p. 8.

- 미국과는 달리 EU는 경쟁과 소비자 보호라는 전통적인 경쟁법 목적 이외에 시장통합(single market / common market)이라는 사회/경제적 가치를 달성할 필요가 있었기 때문에 이러한 입법취지가 경쟁당국의 법집행 및 사법당국의 판결에 반영되어 미국과 EU의 경쟁법 규정이 상당히 유사함에도 불구하고 일부 사건에서는 시장지배적지위 남용행위의 위법성 등을 판단함에 있어 서로 다른 결론에 이르기도 함⁸

⁸ 각주 5번 문서, p 46

- 최근 주목할만한 사례로는, 메타가 이용자의 사전동의없이 개인정보를 사용해 광고에 활용한 것에 대해 독일의 반독점 규제당국인 연방카르텔청이 이를 금지하는 명령을 내렸고, 이에 대해 개인정보침해 문제에 경쟁당국이 관여하는 것은 권한 남용이라고 주장하며 메타가 제기한 소송에서 유럽사법재판소(ECJ)가 연방카르텔청 측의 손을 들어준 사례가 있음⁹
→ EU의 최고법원이 빅테크 기업의 개인정보 수집과 관련한 경쟁당국의 조사권한을 폭넓게 인정한 것으로 볼 수 있음

Summary:

- 경쟁당국의 행정조사와 관련한 논의는 대부분 조사과정에서의 피심인의 권리보장 등 일반적인 절차적 개선에 관한 논의 또는 최근에 제정된 디지털시장법(Digital Markets Act)에 따른 빅테크 기업에 대한 집행방안에 관한 논의임
- Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles [101] and [102 TFEU]에서 아래와 같이 조사권한을 명시하고 있고,

Article 20 (The Commission's powers of inspection)

1. In order to carry out the duties assigned to it by this Regulation, the Commission may conduct all necessary inspections of undertakings and associations of undertakings.
2. The officials and other accompanying persons authorised by the Commission to conduct an inspection are empowered:

⁹ [유럽 최고법원 "독 경쟁당국 메타 개인정보수집 저지 문제 없어" | 연합뉴스](#)

- (a) to enter any premises, land and means of transport of undertakings and associations of undertakings;
- (b) to examine the books and other records related to the business, irrespective of the medium on which they are stored;
- (c) to take or obtain in any form copies of or extracts from such books or records;
- (d) to seal any business premises and books or records for the period and to the extent necessary for the inspection;
- (e) to ask any representative or member of staff of the undertaking or association of undertakings for explanations on facts or documents relating to the subject matter and purpose of the inspection and to record the answers.

—
(한국어 번역)

제20조 (집행위원회의 조사 권한)

1. 이 규정에 따라 부여된 임무를 수행하기 위해, 집행위원회는 모든 필요한 기업 및 기업 협회에 대한 조사를 수행할 수 있다.
2. 집행위원회가 조사를 수행하도록 권한을 부여받은 공무원 및 동행인은 다음과 같은 권한을 가진다:
 - (a) 기업 및 기업 협회의 사업장, 토지, 운송수단에 출입할 수 있다.
 - (b) 저장 매체와 관계없이 사업과 관련된 장부 및 기타 기록을 검토할 수 있다.
 - (c) 그러한 장부나 기록의 사본 또는 발췌물을 어떤 형식으로든 작성하거나 획득할 수 있다.

(d) 조사에 필요한 기간 및 범위 내에서 사업장과 장부 또는 기록을 봉인할 수 있다.

(e) 기업이나 기업 협회의 대표자 또는 직원에게 조사 대상 및 목적과 관련된 사실이나 문서에 대한 설명을 요구하고 답변을 기록할 수 있다.

- 급습조사(dawn raids) 시에도, 조사를 수행하는 EC 직원은 written authorisation or decision 형태의 문서를 제시해야 하고, 이 문서는 조사대상, 조사목적, 불응시 penalties 를 명시해야 함

- 결정문(decision)도 조사날짜, EU 사법재판소에 항소할 수 있는 권리 등을 명시해야 하고, 유럽기능조약(EUTF) 제101조 및 제102조의 “심각한 위반”에 대한 “합리적인 의심”이 있는 경우, 기업 건물 외에 이사의 주택 등 확장된 구역까지 조사대상으로 포함될 수 있으나, 이 경우 영장(warrant) 등 해당 회원국의 사법당국의 허가가 있어야 함¹⁰

→ 미국의 행정영장주의와 유사한 개념을 이미 채택해 적용 중인 것으로 보임

- 또한 증거수집 시

① relevance of the document: 조사목적과 관련된 문서만을 수집할 수 있고,

② legal professional **privilege**: 변호사와 의뢰인 간에 교환된 통신내용은 특권으로 보호되며, 즉 수집대상에서 제외되며,

③ **privilege** against self-incrimination: 기업 관계자는 본인에게 불리한 진술은 하지 않을 권리를 가지는 등

경쟁당국의 조사 또는 증거수집 권한에 명시적으로 법적 제한을 두고 있음

¹⁰ [Quickguide Competition law investigations by the European Commission.pdf](#) pp 4-6

* **privilege** 로 보호되는 내용은 영미법상에서는 재판과정에서 일반적으로 증거능력이 부정되는데, EU에서도 동일하게 적용되는지는 더 확인해봐야 하나, 현재 우리나라에서 행정영장주의 제도 도입과 관련해 논의되고 있는 사항 중에서 행정조사로 취득한 자료가 소송상의 증거로 사용되기 위한 요건을 <행정조사기본법>에서 보완해야 한다는 주장도 있는 것을 고려하면, EU의 위와 같은 privilege 개념이 하나의 모델이 될 수 있을 것으로 보임

- 경쟁당국의 행정조사권한 남용으로 지적되는 최근 사례는 찾기 어렵고, 또한 이에 대한 학계의 논의는 미국의 경우와 마찬가지로 거의 찾을 수 없을 정도로 활발하지 않음. 그 이유는 미국의 경우와 마찬가지로 행정당국의 조사권한에 대한 명시적인 제한(영장 요구 등)을 두고 있기 때문인 것으로 보임

3. 결론 : 공정거래위원회의 권한 통제 방안

가. 문제점 : 공정거래위원회는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(공정거래법)에 따라 광범위한 독점적 권한을 보유하고 있으며, 아래와 같은 문제점이 반복적으로 지적되고 있음

- 전속고발권 문제

- 공정거래위원회의 전속고발권 독점으로 인해 중대한 법 위반 행위에도 불구하고 고발권이 행사되지 않으면 처벌이 어려워짐. 불법이 있음에도 고발을 하지 않음으로써 공정거래위원회와 대기업 간의 유착, 공정거래위원회 출신 전관의 특혜 등이 지적되고 있음

- 절차적 공정성 문제

- 공정거래위원회의 조사 및 처분 과정에서 법적 절차의 공정성이 결여된 경우가 많음.
변호인의 조력권 침해와 엄격한 사법적 통제 미비로 인해 피조사자의 권리가 충분히
보호되지 않고 있음

- 불복소송의 2심제 문제

- 공정거래위원회의 처분에 대한 불복소송이 2심제로 운영됨으로써, 1심 재판을 받을
기회를 잃고 헌법상 재판받을 권리가 침해됨

- 조사 및 의결 권한의 집중

- 공정거래위원회는 조사, 심의, 의결을 모두 담당함으로써 피조사자가 신뢰할 만한 결과를
도출하기 어려움. 조사와 심의 부서가 조직적으로 분리되지 않아 상호 영향을 배제할 수 없음

- 심사관이 작성한 서류가 중요한 자료가 되는데, 법원의 재판 절차와 달리 자료의
진정성립에 관한 규정이나 증거조사 절차가 미비함

나 : 개혁 방안¹¹¹²¹³

- 전속고발권 폐지

- 공정거래위원회의 전속고발권을 폐지하여 누구나 고발할 수 있도록 함으로써 권한 남용을
방지하고 공정한 법 집행을 보장

- 전속고발권 폐지를 통해 공정거래위원회의 독점적 권한을 제한하고, 법 집행의 투명성을
높일 수 있을 것으로 기대

¹¹ 22. 4. 15. 대한변호사협회, '행정조사에 대한 변호사의 조력권 강화 관련 세미나' 자료집

¹² 22. 2. 8. 대한변호사협회, 서울지방변호사회, "공정거래위원회 개혁방안 모색 토론회" 자료집

¹³ 23. 5. 12. 한국행정법학회, 한국형사소송법학회, 대한변호사협회, 법제처, 국회입법조사처
공동학술대회, '행정조사에 대한 사법적 통제' 자료집

- 불복소송의 3심제 전환

- 공정거래위원회의 처분에 대한 불복소송을 3심제로 전환하여 국민의 재판받을 권리를 보장하고 공정성을 확보 가능

- 현재의 2심제 불복제도는 헌법상 국민의 재판받을 권리를 침해한다는 지적이 있으며, 이를 3심제로 전환하여 1심 법원에서 충분한 사실심리가 이루어질 수 있도록 개선할 필요가 있음

- 조사 및 심의 권한의 분리

- 공정거래위원회의 조사·처분권과 심의·의결권을 분리하여 각 기관이 독립적으로 업무를 수행하도록 하여 처분결과에 신뢰 형성

- 조사와 심의를 분리함으로써, 권한의 집중을 방지하고 각 단계에서의 공정성을 확보

- 적법절차 강화

- 공정거래위원회의 조사 및 처분 과정에서 적법절차를 강화하고 변호인의 조력권을 보장하여 피조사자의 권리가 충분히 보호될 수 있도록 제도적 개선이 필요

- 조사 과정에서 변호인의 적극적인 참여를 보장하고, 절차적인 기준을 자세히 도입하고 이를 엄격히 준수하여 공정성을 확보

- 행정영장제도 도입

- 공정거래위원회의 조사 과정에서 행정영장제도를 도입하여, 영장을 발부받아야만 강제 조사를 수행할 수 있도록 함으로써 피조사자의 권리를 보호하고 조사 과정의 투명성과 정당성을 확보

- 행정영장제도의 도입으로 강제 조사 시 피조사자의 권리가 더욱 확실히 보호될 것이며, 조사의 정당성과 투명성이 강화될 것임

공정거래위원회의 무리한 제재로 인한 소비자 피해 커

곽은경 컨슈머워치 사무총장

1. 공정거래위원회에 대한 연도별 행정소송 제기율

- 공정위의 행정처분이 부당하다며 불복하는 비율이 지난 10년간 평균 22.5%를 기록하고 있음.
- 기업들이 소송으로 대응하는 것은 행정처분이 과도하거나 처분 자체가 부당하다고 보기 때문임.

<표 1> 공정위에 대한 연도별 행정소송 제기율(%)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
소송 제기율	21.0	17.8	20.3	20.2	24.2	22.1	24.8	27.6	28.3	19.1

*자료: 공정거래위원회 통계연보

2. 행정처분 확정연도 기준 소송 결과

- 행정처분 확정연도를 기준으로 2014년 ~ 2023년 사이 공정위의 승소 확률은 평균적으로 73.17% 수준, 패소율은 10.36%임.
- 공정위의 경우 2심제로, 공정의 전원회의가 1심의 역할을 하므로 여타 행정소송과 성격이 다름.

<표 2> 공정위 행정소송 연도별 결과

확정연도	소송결과			
	승소	일부승소	패소	소계
2014	91(78.4%)	9(7.8%)	16(13.8%)	116
2015	82(72.6%)	16(14.2%)	15(13.3%)	113
2016	138(75.4%)	22(12.0%)	23(12.6%)	183
2017	96(71.6%)	26(19.4%)	12(9.0%)	134
2018	88(70.4%)	28(22.4%)	9(7.2%)	125
2019	96(71.1%)	26(19.3%)	13(9.6%)	135
2020	43(69.4%)	13(21.0%)	6(9.7%)	62
2021	72(81.8%)	8(9.1%)	8(9.1%)	88
2022	56(70.9%)	16(20.3%)	7(8.9%)	79
2023	54(70.1%)	15(19.5%)	8(10.4%)	77
합계	816(73.17%)	179(16.5%)	117(10.36%)	1112

* 출처 : 공정거래위원회 2023년도 통계연보

3. 과징금 부과 및 환급 추이

- 2016년 ~ 2019년 사이 패소 등으로 인한 환급액은 전체 과징금의 46.50%에 달함. 2017년 쉐이크 건을 제외하는 경우 환급액은 58.64% 수준임.
- 같은 기간 패소율은 9.60%에 불과함.
- 패소율은 낮지만, 공정위가 과징금이 큰 규모의 소송에서 패소하고 있음을 의미함.
- 법원은 사건의 위법성과 규모에 비춰 공정위 처분이 비례와 형평의 원칙에 반한다고 판단될 때 과징금 처분을 취소하는 만큼, 공정위는 과징금 산정을 보다 신중하게 할 필요가 있음.
- 결국, 무리한 행정처분으로 불필요한 소송수행이 반복될 경우 예산낭비와 소비자의 피해를 초래함.

<표 3> 2016년 ~ 2020년 8월 과징금 수납현황

<단위: 백만원, %>

구분	환급 전 수납액	패소 등에 따른 환급액	결산상 수납액	과징금 대비 환급 비중	패소율	비고
2016	707,222	330,396	376,826	46.7%	12.6%	
2017 (쉐컴 제외)	1,409,771 (378,626)	251,347	1,158,181 (127,036)	17.8% (66.4%)	9.0%	쉐컴 과징금 1조 311억
2018	383,628	144,286	239,342	37.6%	7.2%	
2019	300,061	251,558	48,503	83.8%	9.6%	
2020.8	151,166	9,361	141,805	6.2%	9.7%	

※ 출처 : 국회예산정책처 2021년도 예산안 위원회별 분석(정무위원회)

4. 공정위 제재의 피해와 소비자 피해

- 공정위의 무리한 과징금과 부실한 조사로 인한 소송비용, 환급가산금이 연2.9% 등 혈세 낭비 우려가 있음.
- 최근, 대규모 과징금 관련 소송에서는 연이어 패소를 하고 있어 조사 및 판결 능력에도 문제가 있는 것으로 우려됨. 일본의 경우 공정위의 심판기능을 2014년 폐지했음. 우리도 이에 대한 고려가 필요함.
- 공정위 퇴직자들은 주로 공정위가 감시하던 대규모기업집단 또는 로펌에 취업을 하고 있어 전관예우의 논란에서도 자유롭지 못함.

- 공정위의 무리한 과징금 부과는 혈세 뿐 아니라 기업경영에도 큰 부담으로 작용하고 있음. 대상 기업은 최대 2년까지 조사를 받는다면, 대법원 판결이 날 때까지 담합을 시도한 기업이라는 이미지 실추도 감당해야 함.
- 과징금 외에도 시정조치 등으로 인해 당장 기업경영에 큰 타격을 입는 상황이며, 공정위를 상대로 승소하더라도 환급이자 일부 외에는 전혀 보상 받지 못함. 패소 시 환급이자 뿐 아니라 유무형의 영업상 불이익에 대한 보상도 고려해야 함.
- 공정위의 무리한 징계는 기업의 경쟁력을 떨어뜨리고, 이에 따른 소비자후생 감소로 이어짐.
- 과거 SK와 CJ헬로비전 수직결합을 공정위가 불허했는데, 최근 해외 OTT로 인해 국내 방송업계가 어려움을 겪고 있음. 당시의 판단이 적절했는가 반성할 필요가 있음.
- 공정위가 공정한 시장질서를 확보하고, 소비자들을 보호하기 위해서는 기업이 경쟁력을 확보하도록 유도하는 것이 바람직함.
- 소비자들은 관련부처가 제도로 유도하는 담합으로 피해를 보고 있음.
- 공정위는 최근 통신3사에 4조원이라는 역대급 규모의 과징금을 부과할 예정임. 방통위가 허용한 사항까지 징계를 하는 터라 논란이 되고 있음. 근본적인 원인은 단통법으로 통신3사의 담합을 강제한 것에 있음.
- 원유가격협상제도로 인해 세계에서 가장 비싼 우유를 먹고 있음. 낙농업계, 유가공업계, 정부가 모여서 원유가격을 협상한다는 것이야 말로 담합임.
- 최근 공정위가 추진하고 있는 플랫폼경쟁촉진법 또한 일부 정치세력의 주장과 동일해 소비자 피해 우려되므로 재고해야 함.
- 공정위는 공정거래법을 통해 기업에 징계를 하기 전에, 이 사안으로 소비자들이 어떤 피해를 입은 것인지 명확하게 규명을 할 필요가 있음.

공정위 쿠팡 제제 타당한가? 경영학 관점의 비판

KAIST 경영대학 이병태 교수

1. 공정위 제제의 개요

혐의: 쿠팡의 검색순위 (쿠팡랭킹) 조작 등을 통한 소비자 기반행위 제제, 과징금 (12 천 14 백억)부과, 법인 고발.

- 쿠팡과 PB 상품 판매 자회사 씨피엘비는 자기 상품의 판매를 늘리기 위하여 검색순위 알고리즘 조작 및 임직원의 구매후기 작성과 높은 별점 부여를 통해 쿠팡의 온라인 쇼핑몰에서 판매되고 있는 21 만개 입점업체의 중개상품보다 자기 상품만을 검색순위 상위에 올리는 위계행위를 하였다.
- 이로 인해 소비자들은 쿠팡의 상품이 입점업체의 상품보다 더 우수한 상품이라고 오인하여 쿠팡의 상품을 구매 선택하게 되는 등 쿠팡과 거래하도록 유인되었다. 쿠팡은 알고리즘을 이용하여 중개상품을 배제하고 자기 상품(직매입상품과, PB 상품)을 검색순위 상위에 고정 노출하였다.
- 소비자들은 이러한 상품이 인위적으로 상위에 고정 노출되었다는 사실을 모르기 때문에 다른 상품과 마찬가지로 판매량 등 객관적 데이터에 근거하여 상위에 배치된 것으로 오인할 가능성이 높다.
- 쿠팡은 구매후기 수와 평균 별점이 소비자의 상품 선택과 검색순위에 미치는 효과를 잘 알고 있는 스스로의 지위를 악용하여, PB 상품 출시 초기에 인지도가 낮거나 판매량이 적은 PB 상품에 대하여 인위적으로 구매후기 수, 평균 별점을 높이고 이를 통해 PB 상품의 검색순위를 상승시킴으로써 소비자 유인할 목적으로 임직원 바인을 실시하였다.

2. 공정위의 논리의 한계와 의문점

독점금지법의 정의

경쟁법이라고도 하는 독점금지법은 시장에서 공정한 경쟁을 촉진하고 유지하기 위해 고안된 법적 규정이다.

이 법은 독점, 가격 담합, 담합 및 소비자에게 해를 끼치고 혁신을 저해할 수 있는 기타 반경쟁적 관행을 방지하는 것을 목표로 한다.

독점금지법은 반경쟁적 행위를 금지하고, 시장지배력의 과도한 집중을 방지하기 위해 인수합병을 규제하며, 공정한 비즈니스 관행을 시행함으로써 경쟁을 장려하고자 함이다.

독점금지법의 주요 목표는 소비자 후생을 보호하고 기업을 위한 공평한 경쟁의 장을 보장하여 건전한 시장 역학을 촉진하고 경제적 효율성을 촉진하는 것으로 이해된다.

따라서 쿠팡의 행위가 반공정 행위인가를 판단하려면 쿠팡의 행위가 소비자 후생에 악영향을 미쳤거나 그런 효과가 나타날 행위였다는 것이 입증되어야 한다. 그리고 이러한 판단은 공정위가 말한 쿠팡의 자사 제품과 입점업체의 관계의 성격을 규명하여야 한다.

쿠팡 (온라인 마켓플레이스)의 사업 모형과 자사 브랜드의 취급 이유

쿠팡이라는 온라인 마켓플레이스는 당연히 쿠팡의 사유 재산이고 시장경제에서 이익을 추구하는 기업의 사유 자산이다. 기업은 자신의 자산을 활용해서 이익 극대화의 목표를 추구한다.

많은 유통업체가 그러하듯이 유통업체들은 흔히 자사 제품과 제3자 입점업체의 제품의 거래를 동시에 한다. 따라서 이러한 마켓플레이스는 입점업체의 제품 거래를 배제하고 자사의 제품만을 판매하는 것은 마켓플레이스의 사업 모형이 아니다.

- 자사 제품과 입점 업체의 제품 모두 거래가 활발하게 이루어져야 수익이 최대가 된다. 특히 대형 마켓플레이스의 유통점들이 그러하듯이 자사 제품의 비중은 전체 거래의 아주 작은 비중을 차지한다. 따라서 입점업체들을 희생시키는 것이 자사의 이익에 반드시 부합한다고 볼 수 없다.
- 자사의 제품의 비중이 높지 않은 이유는 그것을 키우는 것이 결코 마켓플레이스의 수익에 크게 도움이 되지 않기 때문이다. 전문성 없이 다양한 제품을 직접 조달하고 소비자의 반품이나 불만에 책임질 경우 효율성이 크게 떨어지기 때문이다.
- 자사제품 특히 PB 상품의 목적은 다양하다. 물론 소비자가 신뢰할 수 있는 대표적인 브랜드 상품들을 갖추어서 소비자들을 견인하거나 유명 경쟁 상품이 있지만 가격에 민감한 고객들을 위해 PB 상품으로 시장 분할을 통해 소비자들에게 더 많은 선택을 주어 거래를 높이겠다는 목적도 있다. 대표적인 성공 사례가 Costco의 Kirkland Signature의 PB

(Private Brand)상품이다. 통상 이 제품이 잘 알려진 기존 브랜드에 비해 20% 정도 싼 가격에 공급되는 것으로 알려져 있다. 품질이 일관되고 가성비 높은 믿을 만한 제품군이 있다는 것이 소비자들이 Costco 를 찾게 만드는 이유이고 이들의 유입이 다른 제품을 더 잘 팔리게 만드는 것이다. 우리는 이것을 망 효과 (Network Effect)라고 한다. 온라인 사업은 이 망효과가 오프라인보다 훨씬 크다. 그래서 2 위 업체가 잘 버텨내지 못한다.

- 개인 브랜드 상품은 일반적으로 타사 또는 계약 제조업체에서 제조하며 종종 다른 브랜드와 동일한 생산 라인에서 제조된다. 레이블만 다르거나 완전히 고유할 수도 있다. 프라이빗 브랜딩은 대규모 제조 시설, 디자이너, 품질 보증 인력 또는 전문 [공급망](#)에 대한 투자 없이 제품을 생산할 수 있는 비용 효율적인 방법이다. 외부 제조 도움을 이용해서 소매상인(마켓플레이스)는 우수한 제품 소비자 뿐만 아니라 비용에 민감한 쇼핑객 둘 다에게 호소하는 개인 상표 상품의 광범위를 제안할 수 있다.

여기서 우리가 주목해야 할 점은 PB 상품과 입점 업체의 상품이 병존한다고 해도 반드시 경쟁관계가 아닐 수 있고, 유통업체는 자사의 제품만을 팔아야 할 이유가 전혀 없다는 점이다. 예를 들어 이마트는 수 많은 업체의 라면을 팔고 있고, PB 상품인 자사 브랜드의 라면을 팔고 있다. 매장에 입점업체의 라면이 전시된 채로 PB 브랜드의 상품만 판매된다면 매장의 입점 라면의 장소는 낭비된 손실일 뿐이다. 마켓플레이스의 성공의 전제 조건은 소비자가 많이 찾아주어야 한다는 것이다. 그리고 소비자는 매우 다양하기 때문에 자신의 입맛과 가성비에 따라 선택을 하게 된다. PB 상품 때문에 더 많은 고객이 방문하고 입점 업체의 상품들이 차별화에 성공한다면 더 많은 소비자의 선택을 받게 된다. 따라서 같은 종류의 상품이 존재한다고 그것이 반드시 반드시 경쟁 관계라는 단순 논리는 유통업의 본질을 간과하고 지나치게 단순화한 오류를 공정위는 범하고 있다.

우리나라의 언론이나 정치인, 그리고 규제기관들이 흔히 빠지는 논리적 오류가 시장 경제의 거래를 착취나 지배력의 남용관계로 보는 것이다. 프랜차이즈 가맹 대리점을 체인 사업 본사가 늘 착취하고, 기업가들은 노동자들을 착취하고 지배력을 남용하고 있다는 발상이다. 프랜차이즈 본사가 가맹점의 수익을 무시하고 사업을 할 경우 그 가맹점들이 계속 남아 있을 이유가 없고 가맹점들이 떠나는 프랜차이즈 사업이 지속가능 성장이 가능할 리가 없다. 세상은 폰지사기로 지속가능한 사업은 존재하지 않는다.

자사 제품을 알고리즘을 상단에 배치하는 것은 반공정 행위인가?

공정위의 제제 사유의 핵심은 쿠팡의 대외적 발표와 달리 소비자들의 평점이 아니라 임직원들의 평점에 의해 자사 제품을 상단에 표시했다는 것이다. 우선

모든 유통업체는 다양한 이유로 자사의 영업 (이익)에 가장 기여를 크게 하는 제품을 소비자들의 선택을 받기에 유리한 곳에 배치한다. 이 배치의 결정을 모든 제품에게 동등한 기회를 주는 것이 아니다. 예를 들어 슈퍼마켓에서 계산대 앞에서 대기하는 시간이 가장 길고, 그 시간 가장 큰 이익을 취할 수 있는 상품 예를 들어 껌이나 냉장 음료들을 판매한다.

앞서 설명한 대로 PB 상품의 판매가 바로 경쟁 상품의 매출 손실이라는 보장이 절대로 없다. PB 상품의 평이 좋아서 보고 선택을 하지 않는 순간, 온라인 마켓플레이스는 바로 유사 제품을 추천한다. 이 경우 PB 상품은 경쟁 상품으로 주목을 견인하는 역할을 한 것이다.

공정위의 제제가 정당화하려면 소비자들이 이 왜곡되었다고 주장하는 정보에 의해 원하지 않는 상품을 구매해서 소비자 후생에 손실을 보았다는 것을 증명해야 한다. 소비자가 PB 상품을 많이 샀다는 것이 소비자 후생을 감소시켰다는 증거는 아니다.

공정위는 “PB 상품 출시 초 기에 인지도가 낮거나 판매량이 적은 PB 상품에 대하여 인위적으로” “PB 상품의 검색순위를 상승시킴으로써 소비자를 유인할 목적으로 임직원 바인을 실시하였다”

이는 PB 상품의 존재 가치를 부정하는 판단이다. 당연히 PB 상품은 기존 유명 브랜드가 아니어서 소비자들에게 알려져 있지 않은 것이다. 하지만 유통 회사가 PB 상품으로 전체 사업을 성공시키려면 품질 좋고 가성비 좋은 제품군을 발굴해서 소비자들에게 알려져 브랜드에 대한 신뢰를 구축해야 한다. 이는 PB 상품의 도입을 결정한 사업체라면 당연히 하여야 하는 일이다.

공정위는 쿠팡을 제제함에 있어서 소비자 후생이 침해 당했다는 어떤 증거도 제시하지 않고 있다. 공정위의 발표문은 그 가능성만을 주장하고 있다.

“소비자들은 이러한 상품이 인위적으로 상위에 고정 노출되었다는 사실을 모르기 때문에 다른 상품과 마찬가지로 판매량 등 객관적 데이터에 근거하여 상위에 배치된 것으로 오인할 가능성이 높다.”

소비자가 아니라 임직원의 평가라는 안내없이 댓글을 단 것 자체가 공정 거래법 위반이라고 하는 공정위와 제품 안내를 위한 정보 제공이었고 임직원의 평점이 일반 고객의 평점보다 낮았으니 정보 왜곡이 아니라는 쿠팡의 의견이 대립하고 있다.

쿠팡의 임직원 바인이 소비자들에게 직접 구매 소비자들이 단 댓글로 오인할 수 있도록 투명성이 결여되었다는 도덕적 비판은 가능할 것이다. 하지만 이것이

소비자 후생을 감소했다는 객관적 증거나 앞서 설명한 것과 같이 논리적 기반이 매우 취약한 상태의 제제라는 비판은 피할 수 없다.

3. 온라인 플랫폼 사업자 상품 노출 불공정 처벌 글로벌 추세인가?

어느 회사나 자사 제품을 잘 팔려고 노력하는 것은 당연하다. 오프라인의 상점, 예를들어 이마트가 매장의 눈에 잘 띄는 곳에 자사의 PB 상품을 두고 판다고 반공정 행위라고 할 사람들은 없다. 어떤 옷 가게가 디자이너인 주인이 자신의 제품을 윈도우에 전시하고 타사에서 들여온 제품을 안쪽에 걸어 둔다고 불공정 행위라고 할 수는 없다.

공정위는 EU와 미국의 온라인 독과점 규제의 움직임을 자신들의 쿠팡 규제의 합리적 행위임을 시사하고 있다. 우선 공정위가 예를 들고 있는 미국의 아마존 사례는 규제 당국의 제소일뿐 법원이 규제 당국의 의견을 받아들인 상황이 아니라서 공정위의 정당화 주장의 근거로는 부족하다.

또 한가지 우리가 주목해야 할 점은 EU가 아마존을 상대로 제기한 반공정 혐의에 대해 아마존의 시정 계획을 제시했고 EU의 공정거래 당국은 벌금없이 아마존의 개선 약속을 수용했다는 점이다. 쿠팡이 소비자 후생을 감소시키고 결과적으로 다른 입점 업체에 얼마나 손실을 키웠는지에 대한 손실 규모의 추정이나 근거도 없이 1400억원이라는 막대한 벌금을 부과했다는 사실이다.

미국의 역사적 선례로 American Airline 이 역사상 최초로 IBM의 도움을 받아서 항공권 온라인 예약 시스템을 시작한 것이 1960년이다. 여행사들의 사무실에 이 예약시스템 Sabre를 이용해서 항공권 예약이 가능하게 했다.

여행사들의 작은 사무실에 항공사마다 다른 터미널을 설치할 수도 없고 그것을 놓을 공간이나 인력도 없다 보니 다른 항공사들이 부탁해서 American Airline의 예약시스템에 수수료를 주고 자사의 항공권도 예매하도록 부탁했다.

American Airline은 이 시스템에 가능한 항공편을 검색할 때 제일 상단에 자사 비행기를 먼저 안내하고 없을 때 다른 항공사의 비행기를 탐색하게 했다.

경쟁사의 할인 프로그램을 의도적으로 노출하지 못하게 하는 등의 문제로 경쟁사들이 이를 반공정 행위에 대해 불평을 했고, 의회가 조사에 이르게 했다.

아메리칸 에어라인의 당시 CEO는 이 시스템을 개발한 의도가 자신들의 사업을 잘 하기 위해서이기 때문에 자사의 상품을 우선적으로 취급하는 것은 기업들이 해야 할 당연한 일이라고 주장했지만 결국 정부와 의회는 차별적 처우를 불법화했다.

아메리칸 에어라인과 달리 쿠팡은 독점 플랫폼이 아니다. 쿠팡이 아마존과 같은 독점적 지위도 아니다. 쿠팡은 우리나라의 오프라인 유통업체들이 병행 운영하는 온라인 몰과 수없이 많은 다양한 온라인 몰, 그리고 최근에 알리, 테무 등 중국 온라인 몰의 공습에 노출된 회사다. 입점 업체들은 쿠팡이 아니더라도 선택의 수단을 갖고 있다.

4. 갑질은 공정위가 한다

우리나라 기업에게 공정위의 진짜 문제는 기업의 경영판단을 지나치게 무시하고 경영에 함부로 규제의 칼을 들이댄다는 점이다.

공정위가 몇 년 전에 국회에 제출한 자료에 따르면 2015-2020 년 공정위의 다른 나라의 공정 거래 규제기관의 경쟁법 처리 현황은 다음과 같다.

국가	처리(조사) 건수	2023 년 GDP (단위 조달러), (한국 대비 경제 규모 배율)
한국	6,910	1,71
미 (법무부와 FTC)	230	27.36 (16)
EU	65	64.1 (37,5)
일본 (공정위인위원회)	140	4.21 (2.46)

이는 경제규모를 감안해서 한국의 공정위는 미국에 비해 480 배, EU에 비해 약 4000 배, 일본에 비해 116 배의 많은 반 공정 혐의를 처리하고 있다. 한국이 기업하기 얼마나 어려운 나라인지 이 통계만 봐도 자명하다.

그 근본적인 이유는 한국의 공정거래법은 소비자 후생을 최우선으로 하는 규제 기관이 아니라 사업자 간의 시장 배분과 대규모 기업 집단의 지배구조를 규제하겠다는 목표를 갖기 때문이다.

그로 인해 공정거래위원회는 사업자간의 지대추구의 로비 창구로 전락했고 이해집단이 정치적으로 활용하는 창구이거나 정권의 집권 철학을 추구하는 정치적 기구로 이용당하기도 한다.

공정위는 시장의 치킨 가격이 원가에 비해 너무 높다고 가격 통제의 역할을 자임하기도 하고, 가맹점 대리점의 거리 규제를 만들어 사업자간 담합을 조장하며 소비자 후생을 지킨다는 자신의 존립 근거를 부정하는 일을 자행하기도 했다. 이는 결과적으로 직영점만으로 운영하는 외국 기업을 지원하는 결과를 초래했다.

공정위의 본질적 기능을 정면으로 부정하는 정치권의 포퓰리즘에 의한 가격 담합과 통제에는 아무런 목소리도 내지 못하고 있다. 단말기 가격 담합과 할인을 통제한 단통법, 도서 정가제, 교복 정가제 등의 가격 담합 규제가 도입되고 타다 금지법, 우버 등 공유 경제 금지법, 구글 지도 불허, 대형 유통점 강제 휴무제 등 반경쟁 입법이 난무하는 이유도 공정위의 역할에 의문을 갖게 하는 이유다.

대규모 기업집단의 투자를 문어발 경영이라는 이론적 근거 없는 반기업 정서에 기인한 규제가 지속되고 있고, 투자자는 투자한 금액에 한해서 책임을 진다는 주식회사의 근본적 원리와 상법의 존재를 부정하는 대기업 집단에 대한 규제 권한이 이러한 비대한 공정위를 만들고 있다.

한국의 공정위는 한마디로 글로벌 기준에 없는 괴물적 존재이고 이해집단의 로비 창구로 타락한지 오래되었다.

국민을 기만한 공정위 해명 자료

공정위는 쿠광을 소비자를 댓글과 평점으로 기만한 위계를 했다고 징계했다. 공정위의 과도한 징계를 비판하는 언론 기사에 대해 공정위는 해명 자료를 제시하고 있다.

7월 2일 세계일보 <공정위 ‘아니면 말고’ 식 제재에 기업들 골병...혈세도 줄줄>에 대한 공정거래위원회의 입장을 통해 공정위의 10년간 과징금 환급액은 1조 4,000억원 수준이며, 행정소송을 거쳐 평균 4곳 중 1곳의 기업에게 과징금을 돌려주고 있고. 또한 공정위는 올해 주요 사건에서 줄줄이 패소하고 있다고 보도에 대해 공정위는 최근 5년간(2020년~2024년) 총 393건의 소송 중 357건(일부승소 포함)을 승소하여 행정소송 건수 기준으로도 90.8%의 승소율을 보이고 있다고 해명하고 있다.

이는 교묘한 통계 조작에 해당한다. 공정위가 제시한 최근 4년의 소송 중에 판결이 난 것은 47%에 불과하고 53% 소송이 계류 중이다. 반면 모든 소송이 종결된 2014-2017년 4년의 공정위 전부 승소율은 71%에 미치지 못한다. 일부 승소는 승소의 상대적 크기가 불분명하기 때문에 판단이 어렵다.

연도별 공정위 과징금 관련 소송 현황

(단위: 건, 소제기연도 기준)

연도	전부 승소	일부승소 ·패소	전부 패소	계류중
2014	82	18	18	-
2015	91	31	13	-
2016	74	19	4	-
2017	65	17	8	-
2018	95	15	12	2
2019	42	10	5	9
2020	63	8	-	8
2021	51	12	2	28
2022	27	4	-	62
2023	3	-	-	61
2024	-	-	-	35

5. 맺음말

쿠팡의 공정위 제제를 통해 우리가 해야 하는 질문은 무엇인가?

이처럼 글로벌 스탠다드를 벗어난 무소불위의 공정위를 두고 한국에서 사업하기가 얼마나 어려운가 하는 점이다.

디지털 경제는 글로벌 자연 독점기업을 양산하고 있고, 이에 따라 독점 (모노폴리) 기업에 대한 경계심은 강화되고 있다. 독점이라는 뱀의 꼬리가 국회의사당을 감고 있다고 표현으로 독점에 대한 정치적 사회적 압력은 커지고 있다.

우리는 더 좋은 사회를 위해 만약이라는 질문을 던진다. 만약 쿠팡이 PB 상품 마케팅을 적극적으로 하지 않으면이라는 질문을 하게된다. 공정위는 그것이 소비자와 다른 입점 업체들에게 좋다는 주장이다. 하지만 경제학과 경영학의 플랫폼 기업 전략 이론과 상품 이론들은 다른 가능성을 시사한다. 만약 다음에 우리가 던져야 하는 질문은 ‘하지만 또한 만약’ 이라는 질문을 던지는 것이다.

“만약 하지만 PB 상품을 적극적으로 소개하지 않으면” 소비자 후생은 어떻게 되는가라는 질문이 제시되어야 한다.

"하지만 또한 만약에?"라는 질문을 하지 못하는 것은 반독점 지지자들 사이에서도 만연하다. 오늘날 성공적인 대형 기업이 번창하는 것을 보면 종종 "아무도 현재의 승자와 경쟁하여 해당 산업의 가격을 낮추고 제품 품질을 높일 만큼의 활력을 가질 수 없다면 어떨까?"라는 질문이 생긴다. 이 질문을 하는 사람은 모두 현재 이 기업이 오늘날 가장 잘 서비스하는 고객을 위해 내일도 성공적으로 경쟁할 수 있는 수단을 고안하는 기업가적 창의성이 없는 사람들이다.

현재 우리나라에는 5천2백만 명이 살고 있으며 지구상에는 80억 명이 살고 있다. 현재 지배적 회사의 높은 이익과 오늘날의 큰 시장 점유율이 내일 이 많은 사람들 중 적어도 한 명을 자극하여 현재 지배적 주식회사가 소비자의 이익에 반하는 독점권을 오랫동안 행사하지 못하게 하는 새로운 성공적인 기업가적 대응책을 고안하게 할 가능성은 거의 100%이며 역사가 이를 증명해왔다. 정부 관료와 정치인이 시장에서 현재 지배적 주식회사에 대한 경쟁이 어떻게 성공적으로 평준화될 수 있을지 스스로 상상할 수 없다는 사실은 그러한 사람들이 기업가가 아니라는 현실을 증명할 뿐입니다. 불행히도 기업가적이고 경쟁적인 가능성을 상상할 수 없는 그들의 무능력은 현재 지배적 주식회사가 창의적인 시장 경쟁자에 의해서만 번창하고 징계를 받는 것보다 반독점법으로 공격받아야 한다는 증거로 오해 받고 있다.

현재 지배적인 주식회사에 반독점법을 적용하고자 하는 자들의 오만함 때문에 그들은 다음을 포함한 중요한 후속 질문을 하지 않는다.

- 하지만 이 회사가 소비자에 대해 갖는 지배력이 실제로는 기존 경쟁사가 소비자에게 제공하는 것보다 더 나은 서비스를 제공하는 이 회사의 독특한 기술과 결단력의 결과가 아닌가?
- 하지만 현재 지배적 기업에 대해 반독점법을 적용하면 미래 기업가들이 소비자를 만족시키는 데 있어 탁월해지려는 인센티브가 약해질 수도 있지 않을까?
- 하지만 지배적 기업에 대해 반독점법을 적용하면 미래의 기업가들이 소비자를 만족시키기 위해 최선을 다하는 것이 아니라 반독점 당국에 로비하여 반독점 소송으로 경쟁사를 제약함으로써 더 큰 시장 점유율을 추구하게 될 수도 있지 않을까?

자유시장경제학자들이 반공정 규제에 회의적인 이유는 하지만 만약에의 질문에 대한 역사적 답변이 규제가 대체적으로 부정적이기 때문이다.

다시 말하지만, 이런 질문을 한다고 해서 정답이 나올 것이라는 보장은 없다.
하지만 "만약에?"라고 질문한 후에 "하지만 또한 만약에?"라고 질문하지 못하면,
문제를 틀릴 가능성(실수를 극대화할 가능성)이 훨씬 높아진다.

01

플랫폼 규제 논점과 방향

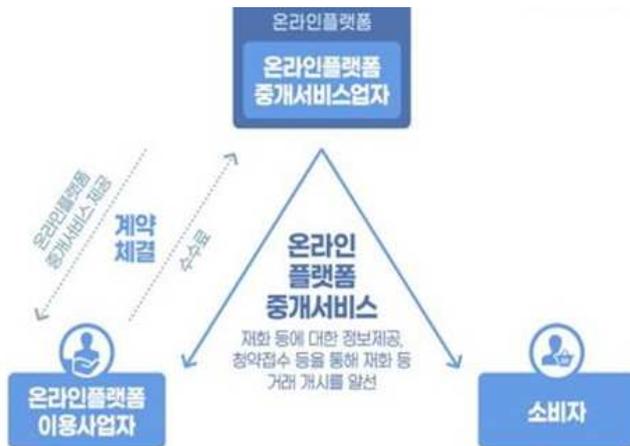
시장에 대한 이해

이혁우

배재대학교 행정학과 교수

컨슈머워치 발제

02



온라인 플랫폼의 정의

인터넷에서 서로 구분되지만 상호의존적인 사용자 집단 간의 거래, 상호작용을 촉진하는 디지털서비스(OECD, 2019)

온라인 플랫폼에서 사업자, 소비자는 재화와 서비스의 거래를 통해 가치를 생성, 온라인 플랫폼 제공자는 네트워크 효과의 극대화를 통해 플랫폼 경쟁력을 강화하여, 수수료나 광고 등을 통해 수익 창출

플랫폼 주요 이슈

온라인 플랫폼은 전통적인 거래 플랫폼을 급속히 대체하는 것으로 노동, 정보, 플랫폼 접근성 제고 등 무수한 이슈가 등장하고 있음

온라인 플랫폼은 생산자와 구매자의 거래정보를 획득, 이용함으로써 정보가 집중되고 이런 정보를 통해 더 우월한 사업전략의 수립이 가능하다는 점에서 플랫폼 제공자의 영향력이 강화되는 속성이 있음

경쟁측면에서 온라인 플랫폼의 네트워크 효과에 기인한 강력한 선점 효과와 이로 인한 독점화 진행은 플랫폼 이용자들 사이에 불공정 경쟁에 따른 수수료, 거래방법, 플랫폼이용계약의 공정성 등 시장 이슈를 유발하고 있음

온라인 플랫폼을 통한 거래가 활성화 되면서 소비자를 위한 이슈도 제기되고 있음. 특히 일회성 거래의 성격을 갖는 플랫폼 거래의 경우, 거래 시 정보비대칭에 따른 시장실패의 위험이 상대적으로 높음

온라인 플랫폼 기업이 플랫폼 이용 뿐만 아니라 플랫폼을 통해 서비스나 상품까지 거래하는 생산자로 기능할 경우, 플랫폼 내의 경제주체와의 불공정 거래 문제 등 유발

온라인 플랫폼에서는 시장지배력을 남용하여 이윤 압착(margin squeeze), 강제된 무임승차(forced free-riding), 착취적 행위(exploitative practices) 등을 하거나 할 가능성이 있다고 발표함(OECD, 2019)

한편, 산업적 측면에서는 온라인 플랫폼 분야는 신 산업의 대표, 핵심 분야로, 새로운 스타트업과 일자리의 출현에 따른 사회경제적 성장과 역동성을 추동하는 분야임

환경분석

온라인 플랫폼은 플랫폼 이용에 따른 거래비용(transaction cost)을 획기적으로 줄여줌으로써 빠른 시간 내 생산자, 서비스공급자, 구매자 모두를 포괄하는 양면시장(two-side market)이 되었음

양면 시장: 플랫폼에서 생산자와 구매자 모두가 고객이 되는 구조로, 이 두 경제주체 모두 플랫폼 이용에 따른 수수료를 지불, 생산자는 생산자끼리, 구매자는 구매자끼리 경쟁이 이루어지는 시장 / 단면시장: 판매자가 구매자만을 상대하는 시장 /

온라인 플랫폼의 경우, 판매와 구매 모두 인터넷을 통해 이루어진다는 점, 입점과 구매에 따른 마찰비용이 현저히 낮다는 점에서 거래비용을 획기적으로 낮추어 줌. 이런 낮은 거래비용은 거래를 급증시키는 요인이 됨

온라인플랫폼은 단일상품, 서비스 제공에서 모빌리티, 쇼핑, 금융, 대출 등이 복합적으로 이루어지는 생태계로 진화

온라인플랫폼 기술변화

동남아시아의 우버 '그랩' 은 핀테크로 진출, 차량공유서비스, 쇼핑, 예약, 보험가입, 대출 등 다양한 서비스를 제공 중

환경분석

온라인 플랫폼은 시장은 전통적 시장을 빠르게 잠식하고 있으며, 향후 그 영향력이 더욱 커질 것으로 전망

세계경제포럼(WEF, 2020)에서는 2025년 온라인플랫폼에 창출할 매출액은 60조 달러까지 증가, 전 세계 글로벌 기업 매출의 30%를 차지할 것으로 전망

<온라인플랫폼을 이용하기 시작한 이유(단위:%, n=978)>



온라인플랫폼 기술변화

출처: 중소벤처기업부(2021), 온라인 플랫폼 실태조사 결과보고서.

우리나라 주요 플랫폼 비즈니스

대/중/소분류와 사업자

대분류	중분류	소분류	대표사업자
인터넷 서비스 제공	유선		SK 브로드밴드, KT OLE, LG U+
	무선		SK, T, LG 등
소프트웨어 플랫폼	OS	PC	MS windows, Apples iOS 등
		모바일	구글, Android, 애플 iOS 등
	웹브라우저	PC	MS 익스플로러, 구글 크롬, 애플 사파리 등
검색 및 포털	검색계열 (가격비교 포함)		구글, 네이버, 다음, 다나와, 예누리 등
	포털		구글, 네이버, 다음
참여형 네트워크 플랫폼	소셜 플랫폼	소셜네트워크 서비스	페이스북, 트위터, 인스타그램, 카카오톡 등
		인스턴트 메시지	카카오톡, 라인, 위챗 등
		미디어 관련	youtube, 아프리카, 다음 TV 등
전자상거래 플랫폼	커뮤니티 서비스 플랫폼		인터넷 커뮤니티, 네이버 카페, linkedin 등
	재화		11번가, G마켓, 옥션, 인터파크, 이마트, 알리익스프레스 등
전자상거래 플랫폼	문화여가	문화	타겟팅크, 맥스무비 등
		여행	인터파크 투어, 프리이스트라인, 익스피디아, 스카이스캐너, 호텔스닷컴 등
		숙박	에어비엔비, 표자자 등
	공유경제 및 C2C	운송	우버, 리프트, 타플 등
		재화 및 서비스	테스크래빗, 열린옷장, 키플
		금융	키스다터, 텀블벅(라우드펀딩), 8퍼센트 등
		C2C 거래	중고나라, 헬로마켓, 기타 에스크로 시스템
	OOO	외식배달	배달의 민족, 배달통, 요기요 등
		부동산 및 전문서비스	부동산 직방, 다방 등
		교통 및 운송	렌터카 및 보험중개: 헬프미, 마이리얼트렌 등
카카오택시, T맵 택시, 미론, 카카오대리운전 등			
디지털콘텐츠	기타(정소, 주차, 세탁 등)	홈플러스, 아이파크, 세차왕, yep, 시립오피 등	
	ebook업계	북큐브, yes 24 알라딘, 교보문고, 네이버북스, 카카오세이지 등	
	동영상 제공	PPTV, 넷플릭스 등	
	음악제공	iTunes, 맥스뮤직, 카카오톡뮤직, 멜론 등	
결제 및 금융관련 플랫폼	앨마켓	구글 구글플레이, 애플 앱스토어, SK 원스토어, 이마트 앱스토어 등	
	결제중개	PG사, VAN 사	KG 이니시스, KCP, NICE 등
	간편결제	페이코, 페이하나우, 케이클, 삼성페이, 알리페이, 전자지갑	TOSS, 뱅크원렛카카오

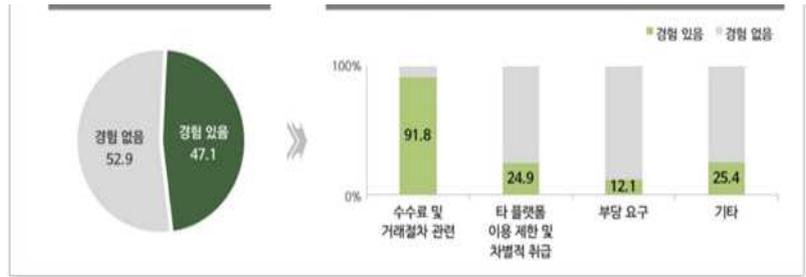
플랫폼 규제 이슈의 등장

시장개입 요구

온라인 플랫폼 제공자의 시장지배력 남용을 통한 부당, 불공정 거래의 발생가능성

온라인플랫폼 이용 시 플랫폼사로부터의 부당행위 경험이 47.1%, 수수료 수준 과다, 일방적 수수료 결정 등 수수료 및 거래절차 관련 규정에 대한 문제제기

<온라인플랫폼 이용 중 부당행위 경험(단위:%, n=978)>



출처: 중소기업벤처부(2021), 온라인 플랫폼 실태조사 결과보고서.

플랫폼 규제 이슈의 등장

시장개입 요구

온라인 플랫폼 거래에서 소비자 보호 문제로 플랫폼을 통해 거래된 제품의 품질에 대한 문제

중고거래 플랫폼 당근마켓에서 태블릿 PC를 구매한 A씨는 집에 돌아와 제품을 켜보고는 깜짝 놀랐다. 전원 버튼을 켜 부팅이 되는 것까지 눈으로 확인하고 판매자에게 돈을 지불했는데, 알고 보니 부팅만 무제한 반복되는 '벽돌 태블릿'이었던 것이다. 당근마켓 조사 결과 판매자는 계정을 돌려가며 고장 난 태블릿만 수십 대 가량 팔아온 것으로 밝혀졌다. 한국소비자원에 따르면 지난해 온라인과 모바일, 소셜커머스 등 전자상거래 사기로 인한 상담건수는 19만4549건으로 역대 최대를 기록했다. 2018년(16만 5909건)과 비교해서는 무려 17%나 늘어난 규모다.

출처: 당근마켓서 태블릿 샀더니 벽돌이 왔다(매일경제 2021.3.2.)

플랫폼 규제 이슈의 등장

시장개입 요구

온라인 플랫폼에 대한 시장경쟁 이슈로 플랫폼 취급 대상 물품 또는 서비스의 확대나 신규시장 진출에 따른 기존 시장과의 갈등, 플랫폼 업체의 자사 서비스 우대에 따른 경쟁 훼손 등

온라인 플랫폼의 주요 특징으로는 심판과 선수를 겸한다는 점이 꼽힌다. 이때 플랫폼은 스스로에게 유리한 규칙을 설정할 유인과 능력이 생긴다. 이른바 ‘자사 우대’다. 네이버가 자사 오픈마켓인 ‘스마트스토어’ 상품이 검색 결과에 먼저 노출되게 했다가 공정거래위원회의 제재를 받은 게 대표적 사례다.

출처: 심판이 선수로 뛰는 온라인플랫폼의 독점, 어떻게 풀까(한겨레, 2021.9.28.)

온라인플랫폼	기존산업과의 갈등양상
카카오	택시 호출, 꽃·간식·샐러드배달, 미용실예약 등 골목상권 침해이슈
배달의민족	중개수수료 관련 자영업자의 반발
쿠팡	판매자들 간 경쟁부추기는 ‘아이템 워너’나 ‘낮은 정산시스템’ 등 갈등
직방	온라인 비대면 서비스를 두고 공인중개업체와 갈등
로톡	법률서비스 광고, 중개 등과 관련해 변호사와 갈등

미국의 플랫폼 규제 현황

규제유보

온라인 플랫폼에 특화된 규제체계를 갖고 있지 않으며, 일반법과 소송을 통해 법원의 판례로 거래 규칙을 정해 왔음

연방거래위원회(FTC)와 법무부는 서면법, 클레이트법에 따라 독점, 시장불공정 행위, 경쟁제한 기업결합에 대응

법무부의 검색시장에 대한 구글 반독점 제소(2020.10), 미국 하원 법제사법위원회 산하 반독점 상사 행정소송위원회의 디지털시장에서의 쟁과 법집행에 관한 조사보고서(2020.10.)

미국 하원, 온라인 플랫폼 5개 규제법안 초당적 발의(2021.6.), 그러나 의회 회기 내 통과되지 못해 전부 자동 폐기(2023.1.)

미국 내 월간 활성화 수 5천만명 이상, 월간 이용업체 활성화 수 10만개 이상, 연간 매출액 또는 시가총액 6천억달러 이상, 초대형 기업에 해당)

법안	주요내용
플랫폼독점 종식법	• 온라인플랫폼사업자는 플랫폼 운영만을 해야 하며, 제화·용역을 판매하는 행위는 이해상충으로 불법으로 규정. 제화·용역을 판매하는 사업부문 지분 25%미만 보유. 이를 위반해 불법적 이해상충 발생 시 FTC 혹은 법무부는 기업분할, 사업부 강제매각 가능
플랫폼경쟁 및 기회법	• 지정플랫폼은 기업인수 합병이 경쟁제한성이 없음을 증명할 때만 예외적으로 다른 플랫폼 등의 인수가 가능함
온라인시장 선택과 혁신법	• 플랫폼사업자가 자사의 제품을 타업체보다 차별, 우대하는 행위를 불법으로 규정. 위반행위에 대해 경쟁당국은 법원승인 아래 긴급중지 명령 부과, 실행력을 높이기 위해 FTC 내에 디지털시장국(Bureau of Digital Markets)설치
서비스전환비용에 따른 호환성 및 경쟁증진법	• 플랫폼은 FTC가 정한 표준에 따라 데이터의 이동성과 호환성을 보장할 의무를 부과하고, 플랫폼과 이용업체들이 상업적인 목적으로 이용자 정보를 수집·활용·공유하는 것을 금지함
합병신청수수료 현대화법	• 10억 달러가 넘는 합병에 대한 수수료를 인상함

유럽의 플랫폼 규제 현황

적극 규제

온라인플랫폼의 불공정 행위, 시장진입제한과 같은 경쟁제한 행위, 이용자 정보를 활용한 시장지배력 강화에 적극 대응(월이용자, 4500만명 초과)

온라인플랫폼 시장의 공정화 및 투명성 강화를 위한 규칙 제정(2019.7), 시행(2020.7). 디지털서비스법, 디지털시장법 초안(2020.12), 시행(2024.1)

법안	주요내용
온라인플랫폼 시장의 공정성 및 투명성 강화를 위한 규칙	<ul style="list-style-type: none"> 1)플랫폼사업자의 이용약관 변경고지, 2)온라인플랫폼 사업자는 상품 혹은 서비스 제한 및 중단 시 사전고지 의무, 3)플랫폼사업자에 플랫폼 이용을 통해 생성된 정보에 접근할 수 있는 주체와 조건에 대한 정책수립의무 부과, 4)검색에 따른 상품이나 서비스 노출우선 순위 결정변수 고지, 5)온라인플랫폼의 자사제품 우대행위의 투명한 공개, 6)고객불만처리시스템 구축 및 분쟁해결절차 마련 등을 규정함
디지털 시장법	<ul style="list-style-type: none"> 온라인플랫폼 제공자의 시장지배적 위치를 활용해서 거래에서의 불공정해위에 적극적으로 대응하기 위한 것으로 플랫폼의 특정서비스 이용강제 금지, 플랫폼을 통해 얻어진 정보를 이용자의 동의 없이 활용해 다른 서비스와 결합금지, 이용자에게 플랫폼 서비스 내의 앱을 삭제권한 부여, 플랫폼에 특정한 서비스를 이용하지 않고도 앱마켓 접근허용, 온라인플랫폼 기업집단에 속하는 기업이 제공하는 상품·서비스에 대한 우대취급 금지 등을 규정함
디지털 서비스법	<ul style="list-style-type: none"> 불법·유해한 콘텐츠가 플랫폼에 유통되는 경우 이를 신속하게 제거할 수 있게 요구하며, 이를 준수하지 않은 경우 벌금을 부과하는 것을 정함. 이를 위해 온라인플랫폼 사업자는 콘텐츠 내용에 대한 관리절차를 마련하고 그 정보를 제공해야 하며, 온라인플랫폼에서 이루어지는 광고노출에 영향을 주는 변수에 대한 정보를 공개하는 등

한국의 플랫폼 규제 논의

잠정 보류

온라인플랫폼 공정화법 폐기 이후, 플랫폼공정경쟁촉진법 표류 중

온라인 플랫폼 공정화법 논란		
내용	법안	업계 주장
적용 범위	국내 소재지 플랫폼	국내 소비자 간 중개만 염두에 두고 있어 해외사업자의 국내외 중개 역차별
해당 기업	매출액 100억원 거래금액 중개거래 금액 1000억원	해외사업자의 경우 적용 범위 없음. 국내 플랫폼사업자 30여 곳 역차별 (네이버 다음 쿠팡 옥션 지마켓 11번가 배민 등)
서면 계약 의무화	중개거래계약서 의무화	온라인 플랫폼에 적절하지 않은 서면 계약. 자영업자 수십만 명에게 적용. 현재 약관으로 대체 가능 과잉 규제
알고리즘 순위	다른 온라인 플랫폼 등을 이용한 판매 차별 금지	경영상 판단에 따라 독점적 재화 판매 결정할 수 있어야

공정거래위원회가 신고된 온라인 플랫폼을 심사, 시장지배적 지위를 충족할 경우, 시장지배적 온라인 플랫폼으로 지정, 관리하고 4가지 금지행위 적용, 위반 시 기업에 입증책임 부여

플랫폼 공정경쟁 촉진법(가칭)상 4가지 금지행위

- 자사 우대** : 입점판매자와 소비자 사이의 거래를 중개하는 지배적 플랫폼이 자사 상품도 직접 판매하는 입점판매자의 지위를 검할 경우(이중적 지위)
- 끼워팔기** : A분야 서비스의 지배적 플랫폼이 자신이 지배력을 갖지 못한 B분야 서비스를 함께 구매하는 조건으로만 A분야 서비스를 판매하는 경우
- 멀티호밍 제한** : 입점판매자와 소비자 사이의 거래를 중개하는 지배적 플랫폼이 입점판매자들에 대해 자신 외의 경쟁플랫폼에 입점하는 것을 금지
- 최혜대우 강제** : 입점판매자와 소비자 사이의 거래를 중개하는 지배적 플랫폼이 입점판매자들에 대해 경쟁플랫폼 입점 시 자신과의 거래조건보다 더 유리하게 판매하는 것을 금지

공정거래위원회 자료

그래픽디자인: 최수아

09

한국의 플랫폼 규제 논의

재논의 시작?

- 대상:
거래규모가 큰 일부 온라인 플랫폼(총매출액 5천억원 혹은 총 판매금액 3조원 이상)
- 규제:
1. 해당 사업자가 영위하는 다른 사업과의 정보교류차단장치 설치 의무를 도입
 2. 온라인 플랫폼 중개사업자의 불공정거래행위 기준 도입
 - 1) 자신의 지위를 부당하게 이용한 불공정 거래행위 구체화
 - 2) 온라인 플랫폼 중개사업자가 이용사업자에 대해 거래상 우월적 지위에만 적용
→ 세부기준은 공정거래위원회가 정해 고시
 3. 사업자 간 분쟁해결제도: 한국공정거래조정원에 설치
 4. 위반행위에 대한 공정거래위원회의 조사·처리, 시정명령 및 과징금 부과
 5. 온라인 플랫폼 중개사업자의 손해배상책임 등에 관한 사항
 6. 공정거래위원회의 서명실태조사: 거래실태, 영업현황 등 자료제출 요구

10

다시 '시장'

시장에 대한 이해 필요성

완전한 시장은 없음. 시장은 언제나 균형을 찾아가는 동태적 효율이 벌어짐. 그러나 시장에서의 거래는 대부분 그런 거래가 있기 전에 비해 사회 전체 후생은 높임. 따라서 현재 시장이 완전하지 않다는 논의에 근거한 정부 개입은 타당하지 않음

시장 거래의 기본은 선택에 대한 자기책임의 원칙. 거래에서 선택 대안에 대한 탐색의 몫은 선택의 당사자에 있음. 다수 플랫폼이 경쟁하는 상황에서 플랫폼을 선택하고, 구매를 결정하는 것은 생산자와 구매자의 몫

독점, 불공정 경쟁 등 시장 이슈에 대한 일반법이 존재하며, 온라인플랫폼 역시 이런 일반법 적용을 받아야 함. 아울러 시장경쟁 이유는 개별적, 특수성을 가지기 때문에 재판을 통한 원칙 확립이 필요

시장 거래의 일반 관습적 원칙 외 정부가 정한 별도의 기준은 필연적으로 사회적 자원의 효율적 배분을 왜곡함. 이는 정부가 정한 기준으로 보호하려는 집단 혹은 의도한 목적달성에 오히려 부정적 영향도 가능

플랫폼 규제 방향

대전제

온라인 플랫폼 규제의 고려 사항	온라인 플랫폼 규제의 방향
<ul style="list-style-type: none"> • 온라인플랫폼에서의 부당, 불공정 경쟁 이슈는 유발가능성이 있음. 그러나 이들 이슈가 기존 공정거래법의 일반 규율과 별도로 이루어질 필요는 없음 • 시장 이슈 모두를 정부가 해결할 수 없음, 자율규제에 맡겨야 할 상당 영역이 존재함 • 유럽의 경우, 미국 등 빅테크 기업으로부터의 자국 보호, 그러나 우리나라는 국내 플랫폼이 주 대상 	<ul style="list-style-type: none"> • 자율규제 및 사후 규제를 통한 명확하게 확인된 불공정 사안에 대한 대응이 바람직함. 사전적, 과정적 규제는 최소화 혹은 일반법 규율에 맡겨야 함 • 온라인 플랫폼간 경쟁은 매우 치열, 전통시장에서의 소비자-구매자-시장 상호 고착 수준이 훨씬 낮음 • 국내 온라인 플랫폼이 세계시장에서 경쟁하는 상황이며, 이는 규제에 따른 역할별 요소를 고려해야 함을 의미

*일부 국가, 지역(유럽, 일본 등)의 경우 플랫폼 규제 이슈가 자국시장 보호 이슈와 연계되어 있음을 이해해야 함

참고

법안의 규제대상이 광범위하고 불명확하고, 기존 경쟁법과 별도로 온라인 플랫폼에 대한 추가 규제가 필요한지 여부에 대한 분석이 부족

온라인플랫폼에 대한 과도한 규제는 소산업의 성장 및 혁신에 의도치 않은 결과를 미칠 수 있어서 신중하게 접근해야 함

미 정부의 기존 관심사가 자국 온라인 플랫폼 기업에 대한 규제보다 대중 무역규제로 옮겨간 점(중국 틱톡 규제)

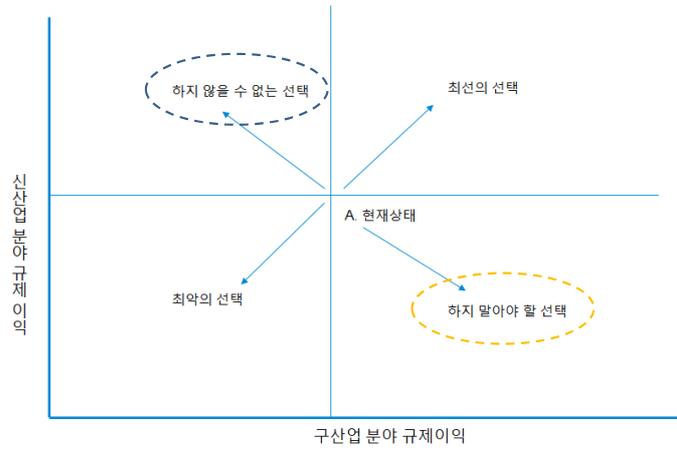
개인정보보호, 콘텐츠 규제, 사이버 보안 등 플랫폼에 대한 규제에서 어떤 우선순위를 가져가야 하는지에 대한 구체적인 목표, 방안이 있어서 민주당과 공화당 의견 조율 실패

미국의 온라인플랫폼 규제 철회 이유

출처: 법률신문, 2024.4.27.

참고

온라인플랫폼 진입 - 신규 사업 갈등



- 영국 엘리자베스 여왕 -> 1589년 양말 짜는 기계 개발한 윌리엄 리의 특허 거부
 - 그대의 발명품이 나의 가엾은 백성에게 무슨 짓을 할지 생각해 보오. 이런 기계를 만들면 백성이 일거리를 모두 빼앗기고 거지가 될 거 아니요
 - [D. Acemoglu, 국가는 왜 실패하는가]

감사합니다!

질문이 있으신가요?

공정거래위원회 플랫폼 규제와 산업발전, 소비자후생

황인학 국민대학교 경제학과 겸임교수

1. (온라인) 플랫폼 (산업)의 특성

- ① 개념: 온라인 기반의 양면 또는 다면 시장에서 이용자의 **거래비용을 절감(節減)**하는 편익을 제공함으로써 가치를 창출하는 사업모형 or 산업
- ② 특징
 - △ ICT → AI 기반의 기술 혁신: 미·중·EU 등 국가 단위 주도권 경쟁
 - △ 데이터가 중요하다: 개인정보 수집·이용 및 해외 이전
 - △ 양면시장 또는 다면적 특성: 시장획정의 문제
 - △ cross-network externality(교차 네트워크 외부효과) & IRS: 스펀 효과
- ③ 플랫폼 B/M 유형 (예시)
 - △ 광고 수익 기반 플랫폼: Google, Facebook, Naver 등
 - △ 거래 중개 플랫폼: Amazon, Naver, Uber, Airbnb 등
 - △ 운영체제(OS) 앱 마켓 플랫폼: iOS Appstore, Android Playstor 등

2. 국내외 현안 및 동향

(1) EU

- ① ‘디지털시장법(DMA)’ 제정(2022.11.1) 및 시행(2023.5.2.)
 - 일정 규모의 플랫폼 사업자를 ‘게이트키퍼’로 지정하여 규제
 - 6 gatekeepers: Google, Amazon, ByteDance(TikTok), Meta, Microsoft
- ② EU, 애플 ‘디지털시장법(DMA)’ 위반 잠정 결론 (2024.6.24)
 - 6월 24일, 애플 앱스토어 규정이 DMA를 위반했다는 예비조사 결과 발표
- ③ EU, MS ‘화상회의앱 끼워팔기’ 반독점법 위반 잠정 결론 (2024. 6.25)
 - EU 경쟁당국(6월 25일), MS의 ‘화상회의앱 끼워팔기’ 관행이 독점금지법 위반에 해당한다고 잠정 결론을 내리고 MS측에 예비조사 결과 발송

(2) 영국

- Digital Markets, Competition and Consumers Act (DMCCA, 2024.5.23)

(3) 미국

- 2021년 6월, 하원에서 대규모 플랫폼 GAFGA 겨냥, 5개 패키지 법안 발의

- 금년 초, 상원에서 5대 패키지 법안 대부분 폐기
- 플랫폼 자사우대에 대해 일반 검색에서 쇼핑이나 지역정보 등 자사의 수직검색 서비스를 우대하는 구글의 비교쇼핑 서비스 우대행위에 대해 미국 법원의 판결 또는 규제당국의 결정은 경쟁법 위반에 부정적 입장

(4) 한국

- ① 공정위, 「온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용 행위에 대한 심사지침」 제정·시행(2023.1.12.)
- ② 공정위, 플랫폼 공정경쟁촉진법(가칭) 제정 추진
 - 2023.11.1. 민생타운홀 미팅: 윤_ ‘플랫폼이 경쟁자를 다 없애고 시장을 완전히 장악해 독점한 후 가격을 인상하는 행태’ 는 시정이 필요하다.
 - 2023.12.19. 한기정 위원장, 대통령 주재의 국무회의에서 보고
 - 소수 핵심 플랫폼을 ‘지배적플랫폼사업자’ 로 지정하고
 - 자사우대, 멀티호밍 제한 등 플랫폼의 부당행위를 금지하는 내용
 - 플랫폼 사업자가 정당성을 입증하지 못하면 시정명령, 과징금 등 부과
 - 아직 지정 기준이 확정되진 않았으나 네이버, 카카오, 쿠팡 등이 유력
- ③ 공정위 “ ‘검색순위 조작’ 쿠팡에 과징금 1400억 원” (2024.6.13.)

공정위 보도자료에 조목조목 반박 내놓은 쿠팡		
공정위	쟁점	쿠팡
자기 상품을 중개 상품보다 검색 순위서 우선 노출을 제재	랭킹 조작	오프라인 매대 진열과 온라인 검색 순위는 차이 없어
해외도 온라인 플랫폼 사업자 상품 노출 제재하는 추세	해외 규제	전 세계 유례없는 상품 노출 '순서'를 제재한 조치
쿠팡은 심판이자 선수로 이중적 지위를 남용	PB 우대	PB 상품 우대는 업계 관행, 타 이커머스와 형평성 어긋나
검색 순위 조작 제재는 PB 제한 아님, 물가에 영향 없어	물가 영향	사실상 PB 규제, 유통사 PB는 고물가 시대 방파제 역할
이번 제재로 수많은 중소 입점 업체에 공정한 기회 제공	중소 업체	쿠팡 PB 상품 파트너 90%는 중소기업, 쿠팡 PB로 판로 개척

출처: 매경이코노미, 2024.6.21.

- ④ 국회 입법 동향, 민주당 온라인 플랫폼 독점규제 & 공정화법 제정 추진

3. 경쟁법상 주요 쟁점

- 공정위는 심사지침에서 온라인 플랫폼 분야에서 경쟁제한 우려가 있는 주요 행위 유형으로 ① 멀티호밍(multi-homing) 제한, ② 최혜대우(MFN: Most Favored Nation) 요구, ③자사우대(self-preferencing), ④끼워팔기를 규정

유형	주요 내용	주요 경쟁제한 효과
멀티호밍 제한	자사 온라인 플랫폼 이용자의 경쟁 온라인 플랫폼 이용을 직·간접적으로 방해	온라인 플랫폼 시장의 독점력을 유지 강화
최혜대우 요구	자사 온라인 플랫폼 상의 거래조건을 타 유통 채널대비 동등하거나 유리하게 적용하도록 요구	
자사우대	자사 온라인 플랫폼 상에서 자사 상품 또는 서비스를 경쟁사업자의 상품·서비스 대비 직·간접적인 우대	온라인 플랫폼 시장의 독점력을 지렛대(leverage)로 연관 시장까지 독점화
끼워팔기	온라인 플랫폼 서비스와 다른 상품 또는 서비스를 함께 거래하도록 강제	

- 심사지침 제정한 지 얼마되지 않았는데 왜 온라인 플랫폼 공정경쟁촉진법을 별도로 제정하려고 하는가에 대해 공정위는...
 - “플랫폼 사업 특성상 공정거래법상 시장지배적지위 남용행위를 판단하는 데 시간이 걸린다” 며 “소수 시장지배적 사업자를 정해놓고 (반칙행위를) 특정화할 경우, 법 집행 시간이 반 이상으로 줄어들 수 있다” 고 주장
- 정부가 추진하는 플랫폼 공정경쟁촉진법이 박주민 의원이 대표 발의한 ‘온라인 플랫폼 독점규제에 관한 법률안’ 과 비슷하다는 주장에 대해...
 - 공정위는 지정 기준과 제재 수위가 전혀 다르다는 입장: “위반행위 범위를 어떤 식으로 할지, 사전 지정을 어떤 요소를 가지고 볼 것인지 등에서 박주민 의원 안과 전혀 같지 않고 차이가 상당하다” 고 반박

4. 평가

- ① 규제 옹호론은 플랫폼 산업의 독과점적 구조와 경쟁제한 행위 우려
 - 온라인 플랫폼의 교차네트워크효과 및 IRS 특성으로 인해 플랫폼 산업은 독과점적 구조를 갖기 십상이고
 - 플랫폼 사업자가 정보 게이트키퍼(information gatekeeper)로 기능하면서 인접시장으로 자신의 시장지배력을 빠르게 전이할 수 있으며,
 - 플랫폼 사업자가 시장지배력을 기반으로 불공정한 거래조건의 부과 또는 과도한 이익의 요구 등 경쟁제한 행위 우려가 있음

- ② 독과점 구조와 플랫폼 고착효과, 시장지배력 전이 등 우려 요소가 있으나
 현시점에서 플랫폼은 동태적 효율이 중요한 ‘국가간 혁신경쟁의 상징’
- 플랫폼의 특성 때문에 독과점 구조 고착화에 대한 우려는 일견 이해가 되나 지금의 플랫폼 산업은 정태적 효율보다 동태적 효율이 중요한 시점
 - 슈페터(J. Schumpeter): ‘경쟁은 자원배분 효율 증진의 편익이 있고, 독과점은 신기술·신제품 혁신의 동태적 효율 증진의 편익이 있는데 전자보다는 후자가 더 중요하다.’
 - 더 나아가 이용자들이 여러 온라인 플랫폼을 병행 이용하는, 멀티 호밍(multi-homing)이 가능할 경우 플랫폼 고착효과가 크게 완화될 수 있음
 - 또한 플랫폼은 아직 성장 중이며, 독과점 지위의 사업자라도 혁신적 아이디어·기술 기반의 잠재적 경쟁자에 의해 대체될 가능성이 있는 분야임
- ③ 따라서 플랫폼 산업에서의 경쟁제한성 판단 및 제재는 (행정편의 중심의) 사전규제보다 합리 원칙(rule of reason)에 기초하는 것이 바람직해 보임
- Y가 제기한 predatory pricing hypothesis: ‘전략의 합리성’에 모순 내재
 - 시장지배력 전이 가설: 경쟁법 학계 내에서도 논란이 있고, 미국과 EU 경쟁당국이 상반된 입장을 갖고 있음에 유의할 필요
 - 사전규제: 행정 편의적 + 위법오류(false positive)/ 제1종 오류의 위험이 높고, 특히 혁신/기업가정신이 중요한 단계에서 사전규제의 부작용 우려
- ④ 기타: 정책 선택의 문제
- 정책/규제의 시공간적 정합성
 - 공간적 측면: 자승자박/역차별 규제의 지양_CS+PS의 사회후생적 접근
 - EU 정책은 외국 빅테크를 제어하려는 점에서 자승자박 규제가 아니나 우리의 사전 규제(안)은 토종 기업을 대상으로 하는 점에서 自繩自縛
 - 국가간 혁신 경쟁의 시대: 혁신이 중요한 산업에서 사전규제의 위험성
 - 선택의 문제(슈페터 인용문 재음미)
 - 산업발전과 소비자 후생이 반드시 동시 병행하지는 않는다!
 - 아무 것도 말자는 게 아니라...
 - multi-homing 제한, switching costs를 부당하게 높이는 전략을 제재
 - 「플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위에 대한 심사지침」에 의거, 지속적인 모니터링 및 남용 행위에 대한 엄중 제재