ITIF | INFORMATION TECHNOLOGY & INNOVATION FOUNDATION

# 한국이 새로운 디지털 플랫폼 법에 저항해야 하는 이유

릴라 노라 키스 I 2024년 12월

한국의 정책 입안자들은 유럽연합의 디지털 시장법에서 영감을 얻은 다양한 디지털 시장 조항을 검토하고 있습니다. 이들의 목표는 빅테크 기업의 반경쟁적 관행을 억제하는 것입니다. 그러나 제안된 개입은 부당하며 혁신을 저해하고 불확실한 시기에 미국과의 관계를 긴장시키며 중국에 대한 문을 열어줄 위험이 있습니다.

## 주요 내용

- 한국은 소규모 기업을 보호하는 것을 목표로 하지만 DMA 스타일의 조항은 필요하지 않습니다. 한국의 번성하는 디지털 시장은 실패의 조짐이 보이지 않으며, 공정거래위원회는 이미 반경쟁적 행위를 억제하기 위해 효과적으로 법을 집행하고 있습니다.
- 정책 입안자들은 자기 선호, 동조, 다중 호밍 제한, 최혜국대우(MFN) 조항과 같은 관행이 경쟁을 억압하고 소규모 경쟁업체에 피해를 준다고 주장합니다. 하지만 이러한 관행은 효율성을 높이고 무임승차를 방지하며 소비자에게 안전하고 고품질의 서비스를 제공하는 경우가 많습니다.
- EU-DMA의 규정을 모델로 한 개혁안은 혁신을 저해하고 비용을 증가시키며 사용자 혜택을 감소시킬 수 있습니다. 경쟁을 촉진하는 대신 소비자에게 피해를 주고 효율성을 저해할 위험이 있습니다.
- 일반적인 플랫폼 관행을 제한하는 한국의 개혁안은 미국과 한국의 대기업을 대상으로 혁신을 억제하고 소규모 경쟁업체를 면제하는 동시에 중국 기업이 그 공백을 채우도록 유도합니다.
- 미국 대선이 끝난 지금, 한국은 미국의 주요 기업에 피해를 주는 정책을 용인하지 않을 가능성이 높은 새 행정부의 반발을 감수해야 할 위험이 있습니다. 또한 DMA와 같은 개혁은 중국 기업에 더 강력한 발판을 제공함으로써 경제 및 안보 위험을 초래할 수 있습니다.
- 한국은 IT, 통신, 반도체, 방위 분야의 리더로서 미국의 지원에 의존하고 있습니다. 미국이 소외되면 한국의 지역 리더십이 약화되고 증가하는 안보 위협과 중국과의 경제 경쟁에 대응할 수 있는 능력이 약화됩니다.

## 콘텐츠

주요 내용 ..... 1
소개 ..... 3
정책 배경 ..... 3
정책 입안자들의 플랫폼 규제에 대한 다양한 근거 ..... 5
디지털 시장은 다르므로 새로운 규칙이 필요하다는 우려 ..... 5
플랫폼 고유의 관행이 경쟁사에게 불공정하다는 주장 ..... 6
소규모 기업을 보호해야 한다는 우려 ..... 13
소비자 대신 경쟁사를 보호하려는 충동 ..... 14
한국 디지털 플랫폼 법의 전반적인 문제점 ..... 15
제안된 개혁안은 소비자에게 피해를 줄 것입니다. ..... 15
제안된 개혁안은 혁신을 냉각시킬 것입니다. ..... 15
제안된 개혁은 규제 포착으로 이어질 수 있습니다. ..... 16
중국에 유리하게 작용할 수 있는 개혁안 ..... 16
규제가 한미 관계에 부정적인 영향을 미칠 수 있습니다. ..... 18
프로 혁신 공식을 위한 권장 사항 ..... 18
DMA 스타일 규칙 채택하지 않기(사전 또는 사후 모두 해당되지 않음) ..... 19
기존 법률을 사용하여 반독점 사건을 해결하고 다른 부문별 법률을 사용하여 비경쟁 문제를 처리하세요. ..... 19
기존 법률을 개정하되 제안된 방식은 아닙니다. ..... 19
결론 ..... 19
부록: 부록: 한국의 주요 디지털 공모전 제안서 ..... 21
각주 ..... 22

## 소개

지난 10년 동안 정책 입안자들, 특히 유럽연합의 정책 입안자들은 새로운 유형의 비즈니스 모델인 인터넷 플랫폼이 승자독식의 특성을 가지고 있기 때문에 경쟁 정책에 대한 근본적으로 새로운 접근 방식이 필요하다고 주장해 왔습니다.[1] 정책 입안자들에게 이러한 대기업은 처음에는 새로운 종류의 입법 및 규제 대응을 요구하는 새로운 종류의 이상한 종으로 보였습니다. 두 주장 모두 사실이 아닙니다.

브뤼셀은 이러한 방식으로 문제의 틀을 짜고 전례 없는(그리고 불필요한) 법안을 만드는 데 앞장섰습니다. 대형 온라인 플랫폼('게이트키퍼')에 대한 엄격한 사전 규제를 규정하는 디지털 시장법(DMA)을 통해 EU는 구글, 아마존, 애플, 페이스북, 마이크로소프트와 같은 미국 거대 기술 기업이 주장하는 시장 지배력에 부합하는 기준을 설정함으로써 대형 기술 기업에 초점을 맞추고 있습니다.[2] 유럽 의회의 DMA 보고관인 안드레아스 슈완은 외교적 유화를 위해 이 규제가 유럽 기업을 포함하도록 확대하기보다는 미국 상위 기업에 초점을 맞춰야 한다고 주장했습니다.[3]

유럽연합의 글로벌 규제 영향력인 '브뤼셀 효과'로 인해 한국을 비롯한 여러 국가는 디지털 시장에 적용되는 경쟁 정책을 재고하고 있습니다. DMA의 사전 조항은 위반 행위가 적발된 후에야 대응하는 기존의 사후 법 집행 방식에서 벗어나 반경쟁 행위가 발생하기 전에 게이트키퍼에게 선제적으로 조치를 부과함으로써 경쟁법 집행의 변화를 의미합니다. 그러나 이러한 개혁이 기존 경쟁 규정의 개정을 통해 이루어졌다고 하더라도 우려되는 행위의 상당수가 친소비자적이고 친혁신적이라는 점에서 문제가 있습니다. DMA는 나쁜 정책이며, 한국이 이를 모방하는 것 역시 비록 사후적으로 수정된 방식이라 하더라도 나쁜 정책이 될 것입니다.

이 보고서는 디지털 플랫폼에 대한 새로운 경쟁법을 제정하려는 한국의 우려에 초점을 맞추고 있습니다. 이 보고서는 이러한 개입의 필요성을 평가하고, 국내외 기술 산업에 의도하지 않은 잠재적 결과를 분석하며, 특히 한미 관계와 역내 중국 기업의 영향력 증가에 따른 지정학적 영향을 탐구합니다.

## 정책 배경

2024년 1월, 대한민국 국회 정무위원회는 19개의 디지털 플랫폼 관련 법안을 입법 안건으로 상정했으며, 각 법안에는 세 가지 공통된 목표가 있었습니다:

1. '지배적 사업자로 알려진 '게이트키퍼'를 식별합니다.
2. 반경쟁적 행위로 추정되는 행위 규제
3. 플랫폼이  중대한 변경 사항이 있을 경우 사전에 명확하게 고지하도록 하여 소비자 보호를 강화합니다.

이 보고서를 작성하는 현재, 이러한 전제 청구서 중 일부는 철회되었습니다.

이미 국회에 계류 중인 전속고발권 폐지 법안과 더불어, 강민국 의원은 지난 10월 28일 여당인 국민의당 의원 11명과 함께 '독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안'(일부개정법률안 4947)을 대표 발의했습니다. 법안은 지난 9월 공정거래위원회(이하 공정위)가 발표한 기존(사후) 법, 즉 MRFTA와 대규모유통업법( )의 개정 계획을 기반으로 합니다.[4] 이 법안은 특히 온라인 플랫폼에 적용되는 경쟁법을 강화하는 것을 목표로 합니다.[5] MRFTA는 일반적으로 독점적 관행을 방지하고, 반경쟁적 행위를 규제하며, 공정한 시장 경쟁을 보장하는 것을

목표로 합니다. 시장지배력 남용, 불공정 사업 관행, 경쟁 상황을 해칠 수 있는 인수합병 등을 다루고 있습니다.[6] 일부 개정 법률안은 공정위의 당초 의도와는 달리 대규모유통업법 개정에 대한 언급이 없습니다. 이 법은 대규모 유통업체의 불공정 행위로부터 소규모 유통업체와 납품업체를 보호하기 위한 법입니다[7]

EU의 게이트키퍼 지정과 유사하게, 공정위의 개정 전속고발권법은 세부 기준에 따라 플랫폼을 '지배적 온라인 플랫폼 사업자'로 분류하는 것을 목표로 하고 있습니다. 플랫폼 사업자는 해당 서비스 영역에서 시장 점유율이 60% 이상이고 3년 평균 월간 활성 사용자 수(MAU)가 1000만 명 이상인 경우 지배적 사업자로 추정됩니다. 또한 한 시장에서 상위 3개 사업자의 합산 시장 점유율이 85% 이상인 경우, 이 그룹 내에서 점유율 20% 이상과 MAU 2,000만 명을 보유한 사업자도 지배적 사업자로 추정됩니다. 단, 플랫폼 서비스 및 관련 상품의 총 매출액이 3조 원 미만(~$ 216만 명)인 사업자는 이러한 추정에서 제외됩니다. 지배적 플랫폼으로 지정된 사업자는 중개, 검색 엔진, 소셜 미디어, 동영상 스트리밍, 운영체제, 광고 등 6개 핵심 서비스 영역에서 반경쟁적 행위를 방지하기 위해 엄격한 규제를 받게 됩니다. 일부 수정 법안은 이러한 플랫폼이 몇 가지 일반적인 관행에 관여하는 것을 금지합니다:

- 자기 선호**:** 경쟁사 제품이나 서비스보다 자신의 제품이나 서비스를 선호하는 경우
- 묶음**/**번들링**:** 사용자에게 추가 제품 또는 서비스 구매를 요구합니다.
- 최혜국대우**(MFN)** 조항**:** 다른 플랫폼에서 제공하는 조건과 동등하거나 더 나은 조건을 의무화합니다.
- 멀티호밍 제한**:** 사용자가 경쟁 플랫폼을 사용하지 못하도록 막습니다.

**EU**의 게이트키퍼 지정과 유사하게**,** 공정위의 단통법 개정안은 세부 기준에 따라 플랫폼을 '지배적 온라인 플랫폼 사업자'로 분류하는 것을 목표로 하고 있습니다**.**

일부 개정 법안에 따르면, 지배적인 온라인 플랫폼 사업자는 소비자 후생 증대 또는 보안 요건을 입증하는 등 친경쟁적 정당성을 입증할 입증책임을 부담합니다. 이러한 입증이 없으면 해당 행위는 반경쟁적 행위로 추정되어 법적으로 금지됩니다. 이러한 접근 방식은 미국 독점금지법의 합리성 원칙 접근 방식과는 대조적으로, 당국은 기업이 친경쟁적 정당성을 제시하기 전에 먼저 해당 행위가 반경쟁적이라는 사실을 입증해야 합니다. 한국에서 이러한 요건이 없다는 것은 당국이 경쟁에 대한 피해를 입증할 필요 없이 플랫폼에 입증 책임을 전가한다는 점에서 논란의 여지가 있습니다.

일부 개정안은 사전적 접근 방식과 사후적 접근 방식을 절충한 것처럼 보이지만, DMA 방식(사전적 규제)에서 크게 벗어난 것은 아닙니다. 그 이유는 지배적 사업자 지정 및 경쟁제한적 행위(예: 자기 우대, 담합) 제한 등 DMA 유사법에서 문제가 되는 조항을 그대로 유지하고 있으며, 2024년 11월 현재 구글, Apple, 카카오, 네이버, 배민(직간접 매출 3조원 미만 또는 216만 달러 미만 플랫폼 제외 기준) 등 미국과 한국 기업을 부당하게 타깃으로 하고 있는 것으로 보이기 때문입니다.

일부 개정안은 윤 당선인 정부로부터 지지를 얻고 있는 것으로 보입니다. 더불어민주당(DP)을 비롯한 야당들은 계속해서 자체적인 전안법 초안을 작성하고 있습니다. 한국에서 사전 법안과 사후 법안이 동시에 발의되고, 두

법안 모두 국회를 통과할 가능성이 있는 것은 한국의 정책 방향에 대한 명확한 비전이 부족함을 드러내는 것입니다.

여러 법안을 검토 중인 한국은 입법 대안에 대한 고려 없이 디지털 플랫폼에 대한 엄격한 규정을 채택함으로써 유럽의 사례를 따르고 있는 것으로 보입니다. 예를 들어 싱가포르, 대만, 미국은 사전 예방적인 DMA 방식의 규제를 시행하지 않고 기존의 독점 금지법과 반경쟁적 관행에 대한 사후 집행에 의존하기로 결정했습니다. DMA는 디지털 플랫폼 문제를 해결하기 위한 하나의 솔루션일 뿐, 유일한 솔루션은 아닙니다

**한국의 19개 디지털 관련 법안을 종합해 보면 파편화되고 불명확한 정책 비전이 드러납니다.**

## 정책 입안자들의 플랫폼 규제에 대한 다양한 근거

한국(및 다른 관할권의) 디지털 경쟁 정책 제안의 실제 근거는 사전인지 사후인지에 관계없이 다양합니다. 법안들은 모두 반경쟁적 행위로 추정되는 행위를 겨냥하는 것처럼 보이지만, 그 방식은 약간 다릅니다. 디지털 경쟁 정책의 사전 개혁 또는 사후 개정에 대한 논의와 관계없이, 이러한 개혁의 근거로 제시된 근거는 증거에 기반한 정당성이 부족합니다.

### 디지털 시장은 다르므로 새로운 규칙이 필요하다는 우려

디지털 시장에서 더 엄격한 규제를 요구하는 것은 사용자가 추가될 때마다 플랫폼의 가치가 높아지는 강력한 네트워크 효과로 인해 대형 플랫폼이 시장을 독점할 수 있다는 우려와 가장 인기 있는 플랫폼이 거의 모든 사용자를 확보하는 '승자 독식' 현상에서 비롯되는 경우가 많습니다.[8] 그러나 디지털 시장이 고유하므로 별도의 규제 조치가 필요하다는 가정은 디지털 시장의 근본적인 역학을 잘못 반영하고 있습니다. 기존 시장과의 이러한 차이점이 새롭고 전면적인 규제 조치를 정당화한다고 잘못 가정하고 있습니다. 그러나 디지털 시장은 특히 시장 실패가 입증되지 않은 상황에서 별도의 규제가 필요할 정도로 본질적으로 다르지 않습니다. 오히려 반대입니다

- 규모는 디지털 시장의 특징이지 결함이 아닙니다. 네트워크 효과는 반경쟁적 우위가 아니라 디지털 경쟁의 자연스러운 일부로 보아야 합니다.[9]
- 디지털 시장은 단순한 규모 이상의 요소에 의해 형성되며, 기업은 더 나은 사용자 경험에 투자하여 소비자를 유치하고 유지함으로써 혁신과 선택을 촉진합니다. 사용자 참여를 위한 경쟁과 소비자 선호의 일시적인 특성은 디지털 시장을 역동적으로 유지합니다. 한국의 경우, 쿠팡과 네이버 같은 플랫폼은 규모를 확장하고 소비자의 관심을 사로잡아 성장과 경쟁력을 확보할 수 있었기 때문에 번창할 수 있었습니다
- 디지털 시장이 기존 시장과 다른지 여부와 관계없이, 시장 실패가 없는 한 새로운 규칙은 정당화될 수 없습니다. 시장 실패의 증거가 없는 경우, 관할권에서는 경제 규제를 채택해서는 안 됩니다. 시장 실패는 시장이 자원을 효율적으로 배분하는 데 반복적으로 실패하여 비효율을 초래하고 소비자에게 피해를 입힐 때 발생합니다. 시장 실패는 단기적인 혼란이나 일시적인 불균형보다는 지속적이고 반복적인 비효율을 반영해야 하므로 시간 요인은 시장 실패를 평가하는 데 매우 중요합니다. 시장이

단기간의 지배력이나 비효율성을 경험할 수 있지만, 경쟁의 역동성과 혁신이 시간이 지나면서 자연스럽게 해결된다면 이것만으로는 시장 실패로 간주되지 않습니다. 실제로 진정한 시장 실패는 시장의 힘에 의한 시정 없이 소비자 후생을 지속적으로 해치는 지속적이고 체계적인 문제를 필요로 합니다.

그러나 한국의 디지털 시장은 과도한 규제 개입 없이도 괄목할 만한 성장과 혁신, 경쟁력으로 번창하고 있습니다. 이커머스, 반도체, 인공지능(AI) 등 주요 분야에서는 삼성, SK하이닉스, LG 등 주요 기업들이 기술 강국으로서의 입지를 강화하면서 한국을 글로벌 기술 선도 국가로 이끌고 있습니다. 쿠팡, 네이버, G마켓과 같은 플랫폼도 번창하고 있으며, 정보통신기술 산업은 2023년 4분기 국내총생산(GDP)에 약 68조 원(약 486억 달러)을 기여할 것으로 예상됩니다.[10] 현재 한국의 효율적인 자원 배분을 위협하는 시장 실패의 징후는 보이지 않습니다

- 시장 실패가 발생하더라도 정책 입안자들은 특정 관행을 전면적으로 금지해서는 안 되며, 필요한 경우 표적화된 특정 개입에 집중해야 합니다. 디지털 시장은 역동적이고 빠르게 진화하며 빠른 혁신 주기에 따라 움직이기 때문에 과도한 규제는 특히 해롭습니다. 또한 지나치게 광범위하거나 제한적인 조치는 규정 준수에 대한 부담을 가중시켜 연구 개발에 투자할 자원을 빼앗아 혁신을 저해할 수 있습니다.[11] 또한 이러한 규제는 경쟁과 기술 발전으로 인해 기업이 자주 흥망성쇠하는 디지털 플랫폼에서 시장 지배력의 일시적인 특성을 고려하지 못하는 경우가 많습니다.[12] 광범위한 규제 개입은 일반적으로 기존 법률이나 약간의 외과적 규제 조정을 통해 해결할 수 있는 특정 시장 문제를 해결하는 데 효과적이지 않은 경우가 많습니다.
- 마지막으로 소비자 보호, 데이터 프라이버시, 불공정 거래 관행과 같은 문제는 한국의 현행 규제 프레임워크 내에서 관리할 수 있습니다. 예를 들어, 플랫폼의 규모에 따라 차별을 두는 광범위한 금지나 규제를 도입하는 것보다 특정 사건에 대응하기 위해 소비자 보호법을 개선하는 것이 더 적절할 수 있습니다.

한국은 먼저 특정 시장 문제를 파악하고 과잉 규제와 같은 의도하지 않은 결과를 피하기 위해 맞춤형 법적 구제책을 적용해야 합니다. 따라서 이러한 개입을 정당화할 만한 시장 실패의 증거가 불충분한 상황에서 새롭고 광범위한 규제는 사전 또는 사후 입법 상품으로 포장되더라도 부당하고 잠재적으로 해로울 수 있습니다.

### 플랫폼 고유의 관행이 경쟁사에게 불공정하다는 주장

EU 경쟁 당국은 온라인 플랫폼의 특정 관행이 본질적으로 경쟁업체에 불공정하며, 소비자 후생에 해롭지 않다고 주장해 왔습니다.[13] 한국 당국자들도 같은 우려를 제기하고 있는 것으로 보입니다.[14] 기존 법안과 일부 개정 법안 모두 자기 우대, 묶음 및 번들링, 최혜국 대우 조항, 멀티 호밍 제한을 비판하고 있습니다. 이러한 관행은 사전 법안과 사후 법안 모두에서 반경쟁적인 것으로 추정됩니다.

### 자체 선호도

자체 선호는 사악하게 들리지만, 단순히 소비자를 상대하는 기업이 자사 제품이나 서비스를 우선시하여 소비자에게 비용 절감, 서비스 제공 개선, 향상된 사용자 경험을 제공하는 것을 말합니다. 예를 들어, 플랫폼은

검색 결과 상단에 자사 제품을 홍보하거나 독점 서비스를 제공하여 더 나은 가격, 더 빠른 배송, 사용자 편의성 향상으로 이어질 수 있습니다. 기업이 생태계 내에서 혁신을 이룰 수 있도록 지원함으로써 자체 선호도는 종종 소비자의 선택과 만족을 촉진할 수 있습니다.[15]

자체 선호도는 새로운 것이 아닙니다. 식료품점은 종종 자사 브랜드를 소비자가 구매할 가능성이 가장 높은 진열대에 이상적인 높이에 배치합니다. 만약 이것이 반소비자적이라면 소비자는 다른 매장을 선택할 것입니다. 따라서 플랫폼의 자기 선호는 거의 항상 소비자 후생을 향상시킵니다.

한국에서는 규제 당국이 경쟁 정책 개혁안에서 자기 선호를 우려의 대상으로 제기했습니다. 대형 플랫폼이 자기 선호를 이용해 경쟁을 제한함으로써 소규모 경쟁업체에 불이익을 주고 시장 다양성을 감소시킬 수 있다는 것이 규제 당국의 주된 우려입니다

그러나 규제 당국은 경쟁사를 배제하고 소비자 후생을 해치는 경우에만 자기 선호에 초점을 맞춰야 합니다. 예를 들어, 주요 검색 회사는 검색 결과 상단에 자사 검색 결과를 제공할 수 있습니다. 이것이 소비자에게 명확하게 드러난다면 불공정한 것은 아닙니다. 동시에 대부분의 검색 회사는 경쟁업체가 페이지 상단의 공간을 광고라는 이름으로 구매할 수 있도록 허용합니다. 마지막으로, 알고리즘이 결정하는 '자연' 검색에 경쟁사의 결과가 표시될 수 있습니다. 검색 플랫폼이 경쟁사의 광고를 금지하지 않고 자연 검색에서 경쟁사의 순위를 의도적으로 떨어뜨리지 않는 한, 규제 당국이 우려할 이유는 없습니다.

---

**자체 선호는 사악하게 들리지만, 단순히 소비자를 대면하는 기업이 자체 제품이나 서비스를 우선시하여 소비자에게 비용 절감, 서비스 제공 개선, 향상된 사용자 경험을 제공하는 것을 의미합니다.**

---

자기 선호는 경우에 따라 소규모 사업자에게 불이익을 줄 수 있지만, 실제 문제는 일반적으로 상당한 소비자 혜택을 제공한다는 것입니다. 한국의 전안법안에서 제안된 것과 같이 자기 선호를 전면적으로 금지하는 것은 모든 자기 선호를 본질적으로 해로운 것으로 취급하여 이러한 이점을 억압할 위험이 있습니다. 이러한 광범위한 금지는 '오탐'을 초래하여 소비자 친화적인 관행과 잠재적으로 반경쟁적인 관행에 불이익을 줄 수 있습니다.[16] 모든 자기 선호가 본질적으로 경쟁을 해친다고 가정함으로써, 이러한 제한은 소비자 대신 경쟁자를 보호하는 데 초점을 맞추고 해당 행위가 명백히 소비자 이익에 부합하는 경우를 간과하게 됩니다.

또한, 사후 규제안에서 제시된 제한 사항과 같이 사전 요금제를 전면적으로 금지하는 것은 소비자에게 피해를 줄 수 있습니다. 특히 강력한 네트워크 효과와 빠른 혁신 주기로 인해 플랫폼이 서비스를 개선하고 맞춤화하도록 유도하는 디지털 시장에서 자기 추천은 효율적이고 경쟁 중립적인 전략인 경우가 많습니다. 셀프 추천에 엄격한 제한을 두면 경쟁과 혁신의 균형이 깨져 플랫폼이 사용자에게 혜택을 줄 수 있는 기능 개선에 투자하지 않을 수 있습니다.

이러한 요소를 고려할 때, 자기 선호에 대한 규제는 당국이 먼저 피해를 입증할 필요 없이 기업이 친경쟁적 정당성을 입증하는 데 초기 부담을 주는 전면적인 금지나 제한보다는 증거 기반 분석에 초점을 맞춰야 합니다. 규제 당국은 진정으로 경쟁을 해치는 관행과 소비자 후생을 지원하는 관행을 구분하여 과도한 규제로 인해 자기 선호의 혜택이 사라지지 않도록 할 수 있습니다.[17]

## 묶기 및 번들링

묶음과 번들링은 플랫폼에서 기본 상품의 판매를 추가 상품이나 서비스와 연계하는 관행을 말합니다. 묶음(하나의 제품 구매가 다른 별개의 제품 구매를 조건으로 하는 관행)과 번들링(두 개 이상의 제품을 패키지로 묶어 할인된 가격에 제공하는 것)은 편의성을 제공하고 거래 비용을 줄이며 때로는 전체 가격을 낮춤으로써 소비자에게 혜택을 줄 수 있습니다. 예를 들어, 플랫폼은 스토리지나 고객 지원과 같은 보완적인 서비스를 핵심 제품과 함께 번들로 제공하여 사용자 경험을 간소화하고 부가 가치를 제공할 수 있습니다.[18] 예를 들어, Apple은 독점 하드웨어(예: iPhone)와 iOS 및 기타 내장 애플리케이션을 번들링하여 기능, 보안 및 사용자 경험을 향상시킴으로써 성공을 거두었습니다.

묶음 및 번들링은 편의성을 제공하고 거래 비용을 줄이며 때로는 전체 가격을 낮춤으로써 소비자에게 혜택을 줄 수 있습니다.

한국의 규제 당국은 디지털 시장 경쟁의 틀 안에서 결합과 번들링을 우려의 대상으로 제기해 왔습니다. 규제 당국의 주된 우려는 지배적인 플랫폼이 이러한 관행을 통해 한 시장에서의 지위를 활용하여 다른 시장에서도 지배력을 확보함으로써 인접 시장의 경쟁자에게 진입 장벽을 조성할 수 있다는 것입니다. 대표적인 예로 유럽 연합에서 Microsoft를 상대로 제기된 일련의 반독점 소송이 있으며, 이 소송에서는 다양한 번들링 관행 사례를 다루었습니다. 사건 T-201/04에서 유럽 위원회는 Microsoft가 Windows 미디어 플레이어와 지배적인 Windows 운영 체제를 번들링하여 경쟁 제품을 배제하고 소비자 선택권을 제한함으로써 미디어 플레이어 시장의 경쟁을 저해했다고 판결했습니다.[19] 이와는 별도로 COMP/C-3/37.792 사건(사건 T-167/08에 따라 통보됨)에서 위원회는 Microsoft가 Internet Explorer와 Windows를 묶어 웹 브라우저 시장에서의 경쟁을 억제하여 소비자에게 대체 브라우저 옵션을 박탈했다고 판단했습니다([20]

이러한 관행의 특정 형태는 경쟁을 감소시킬 수 있지만, 결합 및 번들링은 소비자가 선호하는 효율적이고 통합된 서비스 옵션을 만들어 소비자 후생을 향상시키는 소비자에게 도움이 되는 경우가 많습니다. 결합 및 번들링에 대한 엄격한 제한은 오탐을 발생시킬 위험이 있으며, 그 결과 많은 결합 또는 번들링 관행이 제공하는 실질적인 효율성을 무시하고 소비자 후생보다 경쟁자 보호를 우선시하는 규제 접근 방식이 될 수 있습니다.[21] 디지털 경제는 빠른 혁신과 강력한 네트워크 효과로 번창하고 있으며, 통합 서비스 솔루션을 금지하면 플랫폼이 가치 있는 개선에 투자하지 못하게 되어 궁극적으로 혁신에 찬물을 끼얹는 결과를 초래할 수 있습니다. 결과적으로 소비자는 플랫폼이 발전할 수 있는 효율적이고 고품질의 서비스에 대한 접근성을 잃을 수 있습니다.

이러한 요소를 고려할 때, 결합 및 번들링에 대한 규제는 법안에 명시된 포괄적 금지나 당국이 먼저 피해를 입증할 필요 없이 대형 기술 기업의 관행을 통제하기 위해 도입한 제한보다는 증거 기반 분석에 초점을 맞춰야 합니다. 규제 당국은 진정으로 반경쟁적이고 소비자에게 해를 끼치는 관행과 소비자 후생을 증진하는 관행을 구분해야 합니다.

### 최혜국 조항

최혜국대우 조항은 플랫폼이 공급업체나 판매자에게 다른 플랫폼에 제공하는 것과 동일한 유리한 조건을 제공하도록 요구하는 계약을 말합니다. 이러한 조항은 플랫폼의 사용자에게 최상의 조건을 제공함으로써 소비자에게 혜택을 줄 수 있습니다. 플랫폼이 최혜국대우 조항을 활용하면 더 낮은 가격을 협상하거나 독점 계약을 확보할 수 있어 비용 절감, 품질 향상, 소비자 선택권 확대 등의 효과를 얻을 수 있습니다

한국에서는 규제 당국이 특히 지배적인 플랫폼에 대해 최혜국대우 조항을 우려하고 있습니다. 대형 플랫폼이 MFN 조항을 이용해 공급업체가 다른 플랫폼에 더 나은 조건을 제시하지 못하도록 하여 경쟁을 제한함으로써 소규모 업체나 신규 진입자가 차별화할 수 있는 기회를 제한할 수 있다는 것이 이들의 우려입니다.

그러나 이러한 우려는 과장된 것일 수 있습니다. 최혜국대우 조항은 경우에 따라 경쟁을 제한할 수 있지만, 소비자들에게 상당한 혜택을 제공하기도 합니다. 플랫폼은 가장 유리한 조건을 협상함으로써 소비자에게 더 낮은 가격과 향상된 가치를 전달할 수 있으며, 이는 시장 전반의 품질과 가격 경쟁을 촉진할 수 있습니다. 따라서 MFN 조항을 전면적으로 금지하는 것은 소비자 친화적인 관행에 불이익을 줄 위험이 있으며, 잠재적으로 반경쟁적일 수 있는 MFN의 유익한 사용이 제한되는 잘못된 포지티브가 발생할 수 있습니다. 이러한 접근 방식은 MFN  본질적으로 해롭다고 가정하여 실제로 소비자 후생을 향상시킬 수 있는 시나리오를 간과합니다.

**MFN 조항은 플랫폼 사용자에게 최상의 조건을 제공함으로써 소비자에게 혜택을 줄 수 있습니다.**

최혜국대우 조항을 금지하는 것은 소비자에게 해로울 수 있습니다. MFN 조항을 사용할 수 없는 플랫폼은 협상력을 잃을 수 있으며, 이는 소비자들에게 더 높은 가격, 더 적은 선택권 또는 더 낮은 품질의 상품으로 이어질 수 있습니다. 예를 들어, 온라인 예약 시장에서 공급자의 협상력이 더 큰 경우 MFN 조항은 경쟁 촉진 효과를 가져와 효율성과 소비자 후생을 향상시킬 수 있습니다.[22] MFN 조항은 무임승차를 방지하고 채널 간 일관된 가격을 보장함으로써 플랫폼이 더 나은 조건을 협상하고 가격, 선택권, 서비스 품질 개선을 통해 이러한 혜택을 소비자에게 전가할 수 있도록 합니다.[23] 또한 장기적인 소비자 관계에 많은 투자를 하는 플랫폼은 신규 진입자에게만 더 나은 조건을 제시하는 공급업체로부터 보호받을 수 있습니다. 이러한 보호는 공급업체가 특정 플랫폼에 선택적으로 혜택을 주는 것을 방지하기 때문에 공정한 경쟁을 유지하는 데 특히 중요합니다.

MFN 조항은 때때로 반경쟁적 효과를 가져올 수 있지만, 사전 금지안과 사후 프레임워크를 수정하는 일부 수정 법안의 제한으로 인해 그 자체로 금지하는 것은 그 사용으로 인해 발생할 수 있는 친소비자적 혜택을 간과하고 있습니다. 규제 당국은 최혜국대우가 진정으로 경쟁을 해치는 경우와 소비자 후생을 증진하는 경우를 구분하고, 이러한 관행을 평가할 때 합리성 원칙의 기준을 적용하여 해당 관행을 본질적으로 불법으로 간주하기보다는 관행의 친경쟁적 이익과 반경쟁적 효과를 비교 검토하여 구체적인 사실과 상황을 검토해야 합니다.

### 멀티 홈 제한

멀티호밍 제한이란 플랫폼이 사용자나 판매자가 자신의 플랫폼에서만 참여하도록 제한하여 여러 경쟁 플랫폼을 동시에 사용하지 못하도록 하는 정책을 말합니다. 이러한 제한은 네트워크 효과를 강화하고 사용자

가치를 높이며 플랫폼이 플랫폼별 개선에 투자하도록 장려함으로써 궁극적으로 소비자에게 혜택을 주는 친경쟁적인 목적을 달성할 수 있습니다. 예를 들어, 플랫폼은 구매자와 판매자 모두를 보유함으로써 특화된 기능을 개발하고, 거래 효율성을 개선하며, 더 나은 사용자 경험을 촉진하는 장기적인 성장 전략을 강화할 수 있습니다.[24] 예를 들어, Apple의 앱 스토어 정책은 인앱 구매를 결제 시스템을 통해서만 처리하도록 요구하는데, 이는 거래를 중앙 집중화하고 플랫폼 보안을 강화하며 생태계 개선에 대한 투자를 지원하는 관행입니다.

한국에서는 규제 당국이 제안한 경쟁 정책에서 멀티 호밍 제한에 대한 우려를 제기하며 이러한 제한이 소비자 선택을 부당하게 제한하고 소규모 경쟁업체의 시장 접근을 방해할 수 있다고 주장했습니다.

그러나 규제 당국의 우려는 과장된 것일 수 있습니다. 다중 호밍 제한은 이론적으로 시장 접근을 제한할 수 있지만, 플랫폼이 유사한 약속을 하지 않고도 플랫폼의 투자로부터 이익을 얻을 수 있는 경쟁업체의 무임승차를 줄이는 데 도움이 될 수도 있습니다. 이러한 무임승차 문제는 플랫폼이 혁신에 투자하는 것을 방해할 수 있는데, 경쟁업체가 플랫폼이 개발한 시장 점유율과 가치를 별다른 기여 없이 활용할 수 있기 때문입니다.[25] 멀티호밍을 제한함으로써 플랫폼은 사용자에게 직접적인 혜택을 제공하는 고품질의 차별화된 서비스를 유지할 수 있는 더 나은 입지를 확보할 수 있습니다[26]

---

멀티호밍 제한은 네트워크 효과를 강화하고 사용자 가치를 높이며 플랫폼이 궁극적으로 소비자에게 혜택을 주는 플랫폼별 개선에 투자하도록 장려함으로써 경쟁을 촉진하는 역할을 할 수 있습니다.

---

또한, 멀티호밍 제한을 광범위하게 금지하는 것은 소비자에게 피해를 줄 수 있습니다. 이러한 제한은 플랫폼이 일반적인 가격 경쟁이 아닌 고유한 기능에 집중할 수 있도록 하여 시장 차별화를 지원하고, 사용자에게 다양한 특화 옵션을 제공함으로써 소비자의 선택권과 만족도를 높일 수 있습니다. 멀티호밍 제한이 없다면 지배적인 플랫폼은 맞춤형 서비스에 투자할 인센티브가 줄어들어 소비자 선택권이 줄어들거나 품질이 낮은 솔루션이 제공될 수 있습니다

규제 당국은 다중 호밍 제한을 모두 불법으로 간주하는 대신 사례별로 경제적 영향을 신중하게 평가해야 합니다. 규제 당국은 진정으로 반경쟁적인 관행과 혁신과 소비자 후생을 지원하는 관행을 구분함으로써 플랫폼의 서비스 향상을 저해하지 않으면서 시장의 다양성을 촉진하는 균형 잡힌 접근 방식을 만들 수 있습니다.[27]

### 데이터 사용 제한

데이터 사용 제한은 대형 플랫폼이 자신의 주요 서비스와 플랫폼을 사용하는 다른 플랫폼과 경쟁하여 제공하는 다른 서비스 간에 사용자 데이터를 공유하지 못하도록 하는 조치입니다. 이러한 제한은 지배적인 플랫폼이 비공개 사용자 데이터를 활용하여 보조 서비스를 강화하는 것을 방지함으로써 경쟁 우위를 제한하여 시장 내 경쟁자들에게 공평한 경쟁의 장을 유지하는 것을 목표로 합니다. 또한 플랫폼 생태계 전반에서 데이터의 오용 가능성을 줄여 소비자의 개인정보를 보호하고자 합니다. 예를 들어, 최근 유럽위원회는 메타가 페이스북과 인스타그램의 비공개 광고 데이터를 사용하여 "자사의 분류 광고 서비스인 마켓플레이스에 부당한 이득을 취했다"는 혐의로 약 8억 유로(약 8억 4,050만 달러)의 벌금을 부과하면서 데이터 사용 제한이 사용자 개인정보를 보호하면서 반경쟁적 행위를 억제하는 데 목적이 있음을 강조했습니다.[28]

한국의 정책 입안자들은 대형 플랫폼의 데이터 공유 관행이 경쟁사와 소비자 프라이버시 모두에 잠재적으로 해로울 수 있다고 보고 데이터 사용 제한을 정책 입안 시 우려 사항으로 제기했습니다. 이들의 주된 우려는 제한이 없을 경우 플랫폼이 한 서비스에서 수집한 데이터를 다른 서비스에서 불공정한 이점을 얻기 위해 사용할 수 있다는 것입니다.

기업이 조직 외부에서 데이터를 공유하거나 집계된 데이터가 아닌 개별화된 데이터에 의존하는 경우 합법적인 개인정보 보호 문제가 발생할 수 있지만, 이러한 데이터 사용 제한은 혁신과 서비스 개선의 대가로 돌아올 수 있습니다. 서비스 간 데이터 공유를 통해 플랫폼은 사용자 경험을 개선하고, 서비스를 보다 효과적으로 맞춤화하며, 소비자에게 직접적인 혜택을 주는 기능을 도입할 수 있습니다. 예를 들어, 플랫폼은 데이터 인사이트를 사용하여 개인화된 추천, 간소화된 서비스 또는 강화된 보안을 제공함으로써 사용자에게 상당한 가치를 더할 수 있습니다.

기업이 데이터 공유를 조직 외부에서 수행하거나 집계된 데이터가 아닌 개별화된 데이터에 의존하는 경우 합법적인 개인정보 보호 문제가 발생할 수 있지만, 데이터 공유를 제한하면 혁신과 서비스 개선의 대가를 치를 수 있습니다.

실제로 데이터 공유 제한은 소비자보다는 경쟁업체에 더 많은 혜택을 주는 경우가 많아 이러한 정책의 진정한 목적에 의문이 제기됩니다. 소비자는 Facebook과 같은 플랫폼을 사용할 때 자발적으로 자신의 데이터와 관심을 플랫폼과 공유합니다. 이러한 데이터가 내부적으로 사용된다고 해서 소비자의 개인정보 보호 역학관계가 근본적으로 바뀌지는 않습니다. 경쟁 정책은 기존 사업자의 시장 지위를 유지하기 위한 것이 아니라 혁신과 효율성이 소비자에게 혜택을 주는 역동적인 환경을 조성하기 위한 것입니다. 데이터 공유를 제한하는 것은 실수로 실질적인 소비자 혜택을 제공하는 것보다 통합되지 않은 경쟁업체를 보호하는 것을 우선시할 수 있습니다. 이러한 접근 방식은 경쟁을 강화하기보다는 왜곡하고 소비자 후생보다는 경쟁사 후생에 초점을 맞출 위험이 있습니다. 마지막으로, 프라이버시 문제가 존재하는 경우 경쟁 정책을 대리로 사용하기보다는 전용 프라이버시 및 데이터 보호법을 통해 해결해야 합니다. 진정한 소비자 중심의 경쟁 정책은 인위적으로 특정 경쟁사를 다른 경쟁사보다 우대하는 것이 아니라 혁신을 촉진하고 선택권을 확대하며 더 나은 가치를 제공하는 데 초점을 맞춰야 합니다.

### 스티어링 방지 조항

끼워팔기 방지 규정은 대형 플랫폼이 사용자나 판매자가 대체 플랫폼으로 비즈니스를 유도하는 것을 제한하는 것을 금지하는 규정입니다. 이러한 규정은 지배적인 플랫폼이 사용자의 경쟁 서비스 참여 기회를 부당하게 제한하는 것을 방지하여 소비자의 선택권을 증진하기 위한 것입니다. 예를 들어, Apple의 앱 스토어 정책은 앱 개발자가 앱 스토어 외부의 대체 결제 시스템으로 사용자를 안내하는 것을 제한하며, 이러한 정책 은 안전하고 원활한 사용자 경험을 보장한다고 주장합니다. 비판자들은 이러한 제한이 경쟁을 제한주장하지만, 이러한 제한은 사기로부터 소비자를 보호하고 플랫폼의 신뢰성을 높여 궁극적으로 사용자 만족도를 높이고 소비자 신뢰를 유지하는 데 도움이 됩니다.

한국의 규제 당국은 디지털 시장 내 경쟁을 강화하기 위한 노력의 일환으로 안티스티어링을 문제점으로 파악하고 있습니다. 시장 지배력이 큰 플랫폼이 소비자 선택권을 제한하고 대체 플랫폼의 경쟁을 더 어렵게 만들기 위해 스티어링 관행을 사용할 수 있다는 것이 규제 당국의 주된 우려입니다.

하지만 이러한 우려는 과장된 것일 수 있습니다. 스티어링 방지 규정은 소비자의 선택권을 확대하는 것을 목표로 하지만, 플랫폼은 일관된 사용자 경험을 유지하고 개인화된 서비스를 제공하기 위한 방법으로 스티어링을 사용하는 경우가 많습니다. 플랫폼 내에서 사용자를 조정하면 사용자가 더 관련성 높은 기능에 액세스하도록 유도하여 사용자 만족도를 높이고 상호 작용을 간소화하며 서비스 품질을 향상시킬 수 있습니다. 사용자를 플랫폼 내에 머물도록 유도하면 플랫폼이 설정한 표준에 따라 민감한 사용자 데이터를 처리하고 외부 시스템과 관련된 위험을 최소화하는 데 도움이 되기 때문에 개인정보 보호 및 보안이 주요 명분이 되는 경우가 많습니다. 또한 많은 경우, 조정을 통해 플랫폼은 소비자에게 혜택을 주는 혁신적인 제품을 개발하고 투자할 수 있습니다.[29]

반스티어링 규칙은 지배적인 플랫폼이 경쟁 서비스에 대한 사용자의 참여 기회를 부당하게 제한하는 것을 방지하여 소비자 선택권을 증진하기 위한 것입니다.

운영 방식을 제한하면 사용자와의 상호작용을 관리하고 서비스를 효과적으로 맞춤화할 수 있는 플랫폼의 유연성이 감소하여 의도치 않게 소비자에게 피해를 줄 수 있습니다. 사용자를 통합 서비스로 안내하는 플랫폼의 기능을 제한하면 플랫폼이 이를 지원하는 생태계를 유지할 수 없다면 고유하거나 개인화된 기능에 투자할 의향이 줄어들 수 있으므로 혁신을 저해할 위험이 있습니다.

### 필수 상호 운용성

상호운용성 의무화에 따라 플랫폼은 자사 서비스와 다른 제공업체의 서비스 간의 원활한 커뮤니케이션을 보장해야 합니다.

한국의 규제 당국은 보다 개방적인 디지털 시장을 조성하기 위해 상호운용성을 규제 우선 순위로 삼고 있습니다. 상호운용성을 요구하면 지배적인 플랫폼이 사용자를 자사 생태계에 가두는 것을 방지할 수 있고, 잠재적으로 소규모 또는 새로운 경쟁자가 사용자를 유치하고 경쟁하는 것이 더 쉬워질 수 있다고 주장합니다.

그러나 이러한 주장은 몇 가지 주요 단점을 간과할 수 있습니다. 상호운용성은 유익할 수 있지만, 이를 의무화하는 것은 의도치 않게 기업을 현재의 기술 표준에 가두어 더 새롭고 혁신적인 솔루션의 개발을 방해할 수 있습니다. 기술 표준을 의무화하면 기존 기술이 고착화되어 우수한 대안의 개발이 억제될 수 있습니다. 플랫폼이 경직되고 미리 정해진 기술 표준에 얽매여 차별화와 시장 주도의 발전을 제한하면 경쟁이 줄어들고 혁신에 대한 동기를 잃을 수 있습니다.[30] 또한 강제 공유에 대한 우려는 기술 표준을 넘어 플랫폼이 독점 기술이나 데이터를 공유하도록 요구하면 혁신에 투자할 유인이 줄어들 수 있습니다. 또한 기업이 투자와 연구를 통해 얻은 경쟁 우위를 약화시키면서 '비법'을 공유하도록 강요하는 것은 본질적으로 불공정한 행위입니다.

이러한 점을 고려할 때, 상호운용성 의무화는 혁신을 저해하고 디지털 시장의 번영에 필수적인 경쟁 역학을 제한하지 않도록 신중하게 접근해야 합니다.

### 소규모 기업을 보호해야 한다는 우려

앞서 언급한 모든 우려는 사실 하나의 우려일 뿐입니다: 일부 규제 당국은 대형 플랫폼이 규모, 범위 또는 규모에 따라 이점을 가질 수 있어야 한다고 생각하지 않습니다. 특정 관행의 구체적인 우려와 메커니즘이 아니라 바로 이 점이 논쟁의 대상이 되고 있습니다. 그리고 이러한 우려는 경쟁 정책의 목표가 혁신을 통해 소비자를 돕는 것이 아니라 소규모 기업을 포함한 경쟁업체를 돕기 위해 경쟁을 촉진하는 것이어야 한다는 관점에 기반하고 있습니다. 그러나 목표는 후자가 되어야 합니다.

엄격한 규제를 옹호하는 사람들은 이러한 디지털 플랫폼을 경쟁에 대한 위협으로 간주하여 소규모 기업이 대형 플랫폼으로부터 보호받아야 한다고 주장합니다. 그러나 경쟁 정책의 주요 목표는 소비자를 보호하고 소비자 후생을 증진하는 것이지 개별 경쟁업체를 경쟁으로부터 보호하는 것이 아닙니다. 소비자 후생에 초점을 맞춘다는 것은 공정성을 위해 소규모 기업을 보호하는 것이 아니라 혁신, 효율성, 가격 인하를 촉진하는 경쟁 시장을 육성하는 것을 의미합니다. 혁신을 희생하여 소규모 기업을 보호하려는 규제 당국은 소비자 이익이나 전체 경제적 후생을 증진하지 못하는 결함이 있는 접근 방식을 채택할 위험이 있습니다.

이러한 모든 우려는 사실 하나의 우려일 뿐입니다: 일부 규제 당국은 대형 플랫폼이 규모, 범위 또는 규모에 따라 이점을 가질 수 있다고 생각하지 않습니다.

### 중소기업을 돕는 대형 플랫폼

실제로 대형 디지털 플랫폼은 중소기업에게 더 넓은 시장에 대한 접근성, 고객 참여를 위한 유용한 도구, 성장 장벽을 낮추는 등의 혜택을 제공함으로써 중소기업의 역량을 강화하는 경우가 많습니다. 예를 들어, 네이버나 쿠팡과 같은 플랫폼은 중소기업이 고객에게 다가갈 수 있는 중요한 관문 역할을 하며, 소규모 기업이 자체적으로 제공할 수 없는 서비스를 활용할 수 있게 해줍니다. 이러한 플랫폼은 수백만 명의 소비자와 연결함으로써 중소기업이 디지털 경제에서 더 효율적으로 확장하고 더 효과적으로 경쟁할 수 있도록 지원합니다.

### 한국에는 너무 많은 소규모 기업이 있습니다

한국은 중소기업 보호에 초점을 맞추다 보니 중요한 구조적 문제를 간과하고 있습니다: 한국에는 비생산적인 소규모 기업이 너무 많다는 것입니다. 한국은 수십 년간 재벌(가족 소유) 대기업이 주도한 성장의 결과로 발전한 '이중 경제'에서 잠재적 도전 과제에 대한 해답을 찾을 수 있다는 점을 인식해야 합니다. 이중 경제는 한쪽에는 효율적이고 글로벌 경쟁력을 갖춘 대기업이, 다른 한쪽에는 정체되고 비생산적인 중소기업과 서비스업이 존재합니다. 한국의 중소기업은 그 수에도 불구하고 대기업에 비해 생산성이 훨씬 낮으며, 중소기업의 노동 생산성은 대기업의 3분의 1 수준이고 서비스 부문 생산성은 제조업의 45%에 불과해 다른 경제협력개발기구(OECD) 국가에 비해 현저히 낮습니다([31]

이러한 경제적 이중성을 해결하기 위해 한국은 중소기업에 보조금을 지급하고 보호하는 정책에서 벗어나 모든 부문의 생산성 향상을 도모하는 데 집중해야 합니다. 비효율적인 중소기업을 보호하는 것은 전체 성장을

제한하고 한국의 생산성 격차를 다른 선진국과의 격차를 확대합니다. 비생산적인 기업을 지원하여 시장 왜곡을 야기하는 정책은 효율적인 기업의 성장을 방해합니다. 한국은 대기업 플랫폼을 제한하기보다는 중소기업을 포함한 모든 기업이 정보통신기술(ICT)을 도입하고 혁신할 수 있도록 장려해야 합니다. 디지털 혁신을 강조하고 성장의 장벽을 낮추면 성장을 억제하거나 기업 규모에만 집중하지 않고 혁신을 촉진하는 보다 생산적이고 경쟁력 있는 경제를 만들 수 있습니다. 이를 통해 한국은 경기 침체를 방지하고 글로벌 경쟁력을 유지할 수 있습니다.[32]

### 대형 기술 기업은 종종 일시적인 혁신의 원동력입니다.

규모와 힘의 관계를 잘못 해석하고 소규모 업체를 우선적으로 보호하는 것은 한국의 디지털 시장을 상당한 시장 지배력을 가진 것으로 추정되는 대형 기술 기업으로부터 보호하기 위해 규제 개입(사전이든 사후든)이 필요하다는 잘못된 주장으로 이어집니다. 그러나 이러한 접근 방식은 디지털 시장에서 이러한 영향력은 일시적인 경우가 많으며 혁신의 핵심 동력이 될 수 있다는 점을 간과하고 있습니다.[33] 전통적인 산업과 달리 디지털 시장은 역동적입니다. 새로운 기술과 혁신이 기존 시장, 산업, 경제 구조를 파괴하여 경제 성장을 이끄는 동시에 기존 기업을 대체하는 슘페터식 '창조적 파괴의 돌풍'의 형태로 경쟁이 이루어지는 경우가 많습니다.[34] 이 과정에서 기업들은 새롭고 혁신적인 제품을 출시하여 우위를 점하기 위해 경쟁하지만, 더 발전된 솔루션을 개발하는 경쟁업체에 밀려나면서 "도약 경쟁"이 벌어지기도 합니다.[35] 이러한 역동적인 시장에서 시장 지배력은 종종 건전한 경쟁의 결함이 아닌 특징입니다[36]

**경쟁 정책의 초점은 경쟁자를 보호하거나 추상적인 공정성 개념을 우선시하는 것이 아니라 소비자를 보호하고 혁신을 촉진하는 데 맞춰져야 합니다.**

### 소비자 대신 경쟁사를 보호하려는 충동

경쟁 정책은 경쟁자를 보호하거나 "공정성"과 같은 추상적인 개념을 강조하기보다는 소비자 후생을 증진하고 혁신을 촉진하는 데 초점을 맞춰야 합니다. 그러나 기존 법안과 일부 개정 법안 모두 디지털 시장에서의 공정성 증진을 개입의 목표로 언급하고 있습니다. 특히 공정위가 9월에 발표한 일부개정법률안 제안서에는 "플랫폼 사업자 간 공정한 경쟁을 촉진하고 TMON-WMP 사태의 재발을 방지"하기 위한 것( )이라고 명시되어 있습니다.[37]한국 기업 TMON과 위메이크프라이스(WMP)는 고객으로부터 호텔 예약 대금을 받고도 호텔 측에 대금을 지급하지 않아 고객이 결제한 숙박 시설을 이용하지 못하는 사태가 발생했습니다. 공정위에 따르면 이번 사건은 거래에 대한 통제권을 가진 강력한 플랫폼의 위험성을 강조한 사례입니다. 그러나 공정위는 디지털 플랫폼의 지배력을 해결하고 계약 상대방을 보호하기 위한 더 강력한 제도의 필요성을 강조하며, 지배적인 플랫폼이 경쟁자를 차단하거나 제거하기 위해 반경쟁적 행위를 하는 경우가 많기 때문에 TMON 및 WMP와 같은 문제가 발생한다고 주장합니다. 그러나 이는 경쟁 문제가 아니라 소비자 보호 문제입니다. 공정위의 논리에 따르면, 다수의 플레이어가 존재하는 시장에서 소규모 플랫폼이라면 TMON과 WMP가 호텔 결제에 실패해도 괜찮다는 것입니다. 이는 말이 안 됩니다. 이런 행위는 불공정하고 기만적이며 계약 위반에 해당하므로 경쟁 정책과는 별개로 다루어야 합니다. 공정위의 계획은 또한 플랫폼에 입점한 판매자와 같은 '경제적 취약 계층'을 보호하기 위해 디지털 경쟁 정책을 사용하려고 합니다. [38]이는 이전 섹션에서 언급한 한국의 중소기업에 대한 이중적 접근방식으로 거슬러 올라갑니다. 디지털 경쟁 규제는 규모 중립적이어야

하며, 경쟁자보다는 소비자에게 피해를 주는 나쁜 행위에 초점을 맞춰야 하므로 이는 결함이 있는 접근 방식입니다.

## 한국 디지털 플랫폼 법의 전반적인 문제점

### 제안된 개혁안은 소비자에게 피해를 줄 것입니다.

대형 플랫폼의 사업 관행을 제한하는 한국 디지털 플랫폼법(기존 법안과 일부 개정안)의 접근 방식은 가치 있는 서비스와 정보에 대한 소비자의 접근을 제한하여 소비자에게 피해를 줄 위험이 있습니다. 디지털 플랫폼은 소비자의 관심, 즉 '시선'을 끌기 위해 치열하게 경쟁하며, 이러한 경쟁은 본질적으로 혁신을 추구하고 더 나은 가치를 제공하도록 유도합니다. 플랫폼은 가치 있고 혁신적인 서비스를 제공하는 데 집중함으로써 검색 엔진, 리뷰 사이트, 소셜 미디어 등 소비자들이 점점 더 의존하는 다양한 리소스에 대한 액세스를 통해 사용자를 끌어들입니다. 소비자에게 지역 비즈니스에 대한 광범위한 리뷰와 추천에 대한 액세스를 제공하는 Google과 같은 플랫폼을 생각해 보세요. 규제 정책이 이러한 서비스에 대한 액세스를 제한하거나 기능을 제한하면 소비자는 정보에 입각한 선택을 하는 데 도움이 되는 정보에 대한 접근성이 떨어질 수 있습니다. 따라서 정책 입안자들이 이러한 필수 서비스에 대한 접근을 진정으로 제한하기를 원하는가라는 질문이 제기될 수 있습니다. 최상의 경험을 제공하기 위해 경쟁하는 플랫폼 간의 경쟁을 제한하는 것은 소비자들이 매일 소중히 여기고 사용하는 바로 그 서비스를 축소할 뿐이므로 소비자에게 도움이 되지 않습니다.

### 혁신에 찬물을 끼얹는 개혁안

한국에서 DMA와 유사한 규정을 시행할 경우 가장 즉각적인 위험 중 하나는 혁신에 대한 위축 효과를 간과하고 있다는 점입니다. 스타트업과 기존 기업 모두 경쟁을 촉진하는 비즈니스 관행에 대한 과도한 규제로 인해 상당한 영향을 받을 수 있습니다. 핵심적인 문제는 하이에크가 '지식 문제'라고 불렀던 것으로, 규제 당국이 경제 내에 분산되고 국지화된 지식을 완전히 파악할 수 없기 때문에 중앙 집중식 규제 개입이 의도하지 않은 결과를 초래하기 쉽다는 것입니다.[39] 특히 빠르게 진화하는 디지털 시장에서는 개입의 효과를 완전히 예측하기 어렵기 때문에 더욱 그렇습니다.

이러한 통찰력 부족은 특히 플랫폼 경쟁 촉진법(PCPA)과 같이 규제 당국이 미래 혁신에 미치는 영향을 충분히 파악하지 않은 채 엄격하고 미래 지향적인 규제를 설정해야 하는 사전 규제에서 문제가 됩니다. 예를 들어, 자기 선호와 같은 비즈니스 관행에 대한 사전 규제는 기업이 제품을 차별화하고 효과적으로 경쟁하는 능력을 제한할 수 있습니다. 기업은 자체 선호 또는 번들링을 실험함으로써 소비자의 요구를 충족시킬 수 있는 혁신적인 전략을 발견하고 궁극적으로 시장에 도움이 될 수 있습니다. 이러한 관행을 단속하기 위해 규제를 사용하면 이러한 발견 과정을 억압하고 합법적인 경쟁 촉진 행위를 위축시킬 위험이 있습니다.[40]

특히 스타트업은 시장 진입을 위해 혁신적인 비즈니스 모델과 유연한 전략에 의존하는 경우가 많습니다. 광범위한 제한은 실제로 경쟁력이 있고 유익한 관행이 반경쟁적인 것으로 (잘못) 분류되는 상황, 즉 오탐을 일으킬 위험이 있습니다. 이는 스타트업이 혁신적인 접근 방식을 채택하는 것을 방해하여 확장 및 경쟁을 어렵게 만들고 궁극적으로 시장 진입자 수 감소와 시장 역동성 감소로 이어질 수 있습니다

한국의 기술 발전을 주도하는 구글이나 쿠팡과 같은 대기업도 혁신 능력에 영향을 미칠 수 있는 규정 준수 부담에 직면할 수 있습니다. 물론 이러한 기업들은 소비자 경험과 복지를 개선하는 통합된 제품과 서비스를

제공하기 위해 번들링 및 자체 선호와 같은 관행에 종종 참여하기도 합니다. 지나치게 제한적인 규제는 경쟁 촉진 효과를 입증해야 하는 부담과 함께 이러한 기업들이 글로벌 무대에서 혁신과 경쟁력 모두에 중요한 전략을 추구하지 못하게 할 수 있습니다. 이는 자기 선호, 묶음 및 번들링, 다중 호밍 제한, MFN 조항 등 반경쟁적 관행으로 추정되는 행위가 친경쟁적 이익으로 정당화되지 않는 한 금지되어 혁신을 위축시키는 유사한 장벽을 만드는 사후 제도에서도 동일하게 적용됩니다.

이러한 규제와 금지는 실제 시장 실패를 겨냥하기보다는 기업이 지속적으로 진화하고 서로에게 도전할 수 있는 '창조적 파괴의 바람'이 불어오는 디지털 시장에 필수적인 경쟁과 혁신을 억압하는 것입니다. 경쟁 행위의 복잡성을 설명할 수 없는 획일적인 규제 프레임워크의 제약을 받지 않고 기업이 변화하는 상황에 자유롭게 적응할 수 있을 때 시장은 번성합니다.[41]

또한 이러한 법률에서 정한 낮은 기준치를 적용하는 것은 기업의 성장에 엄격한 장벽을 설정하여 궁극적으로 기업의 혁신 역량을 위축시키는 역할을 합니다. 매출, 시장 점유율, 직원 수 등의 기준에 따라 특정 규제가 시작되면 기업은 이러한 한계를 넘어서는 성장을 하지 못하게 되는 경우가 많습니다. 프랑스에서는 많은 기업이 더 엄격한 규제를 받게 되는 50명 기준을 넘지 않기 위해 일부러 직원 수를 49명으로 유지하는 경우가 많습니다.[42] 이러한 문턱 효과는 기업이 추가적인 규제 부담에 직면하는 대신 자체적으로 확장을 제한하는 것을 선택할 수 있기 때문에 성장에 '스트레이트 재킷'으로 작용할 수 있습니다. 혁신과 확장성이 필수적인 디지털 시장에서 이러한 제한은 성장 잠재력을 저해하고 역동적인 경쟁 환경에 기여할 수 있는 기업의 발전을 저해할 수 있습니다.

### 제안된 개혁은 규제 포착으로 이어질 수 있습니다.

규제 포획은 기존 기업이 규제 기관에 영향력을 행사하여 경쟁업체를 희생시킬 뿐만 아니라 소비자, 사회, 공익에 심각한 피해를 입히는 등 자신에게 유리한 규제를 만들 때 발생합니다. 사실 규제 포획은 사전 규제 제도에만 국한되지 않습니다. 특히 경쟁 당국의 재량권에 의존하는 사후 규제 제도에서도 유사한 위험에 노출될 수 있습니다. 이러한 경우 형식보다는 실질이 더 중요합니다. 규제 포획은 이론적인 위험일 뿐만 아니라 이미 다른 지역에서도 발생하고 있습니다. 예를 들어, Spotify는 EU에 로비를 통해 Apple에 엄격한 규정을 적용하도록 하는 데 성공했고, 이는 궁극적으로 한 회사를 다른 회사보다 우대함으로써 경쟁을 저해했습니다.[43] 한국에서도 비슷한 상황이 발생할 수 있으며, 이는 제안된 규정의 취지를 훼손할 수 있습니다.

### 중국에 유리할 수 있는 개혁안

한국에서 디지털 경쟁 정책 법안(사전 및 사후)에 대한 논쟁은 미국과 한국의 양국 관계를 약화시킬 뿐만 아니라 의도치 않게 중국에 이익을 가져다 줄 수 있습니다. 미국과 한국 기업의 경쟁력을 약화시킴으로써 중국 기업은 한국에서 영향력을 확대할 수 있습니다. 미국과 한국이 중국의 기술 및 경제적 지배력 확대에 대응하기 위해 공조해야 하는 이 시점에 규제 차이를 해결하기 위한 양국 간 참여가 무엇보다 중요합니다. 중국은 글로벌 기술 시장을 장악하기 위해 공격적으로 노력해 왔으며, 인공지능, 전자상거래, 디지털 인프라 등의 분야에서 상당한 진전을 이루었습니다. 이러한 맥락에서 미국과 한국 기업의 경쟁력이나 기존 파트너십을 약화시키는 규제 프레임워크는 중국의 승리로 이어질 것입니다[44]

알리바바, 테무, 틱톡과 같은 중국 기업들은 이미 한국 시장에서 입지를 넓혀가고 있습니다. 2024년 기준 알리익스프레스는 약 818만 MAU를 기록했고, 테뮤는 580만 MAU로 빠르게 성장했습니다.[45] 쿠팡과 같은 일부 한국 기업은 여전히 3,090만 MAU를 보유하고 있지만, 공정위가 추진하고 있는 엄격한 조항(예: 자기 선호 금지, 데이터 공유 제한, 새로운 투명성 요건)은 주로 미국 및 한국 기업과 같이 시장 점유율이 높은 대기업에 영향을 미치고 중국 경쟁업체가 이들의 빈자리를 채울 수 있게 될 것입니다. 예를 들어, 네이버와 같은 기업이 자체 서비스를 홍보하기 위해 자체 선호도를 활용할 수 없게 된다면, 중국 플랫폼은 한국 플랫폼이 더 이상 지배적 사업자로 지정되어 제공할 수 없는 통합 서비스를 제공함으로써 그 공백을 메울 수 있습니다. 마찬가지로, 쿠팡과 같은 한국의 이커머스 플랫폼이 새로운 데이터 공유 규정(또는 기타 제한 사항)으로 인해 어려움을 겪는다면 Temu와 같은 중국 기업이 보다 유연한 조건을 제시하여 사용자와 판매자를 끌어들일 수 있습니다. 이는 경제적 이익뿐만 아니라 중국에게도 전략적인 이점이 될 수 있습니다.

### 미국을 약화시킬 수 있는 리스크

한국과 미국은 동맹국입니다. 미국과 한국 기업 모두를 표적으로 삼는 것은 양국 관계를 뿐만 아니라 전략적 라이벌인 중국에 대한 미국의 입지를 직접적으로 약화시킵니다. 중국 기술 기업들이 한국 시장에서 더 강력한 발판을 마련함에 따라 기술 우위가 글로벌 파워 역학의 중요한 요소가 되고 있는 이 시기에 주요 지역 동맹국 중 하나에서 미국의 영향력이 더욱 약화될 수 있습니다. 미국과 한국은 강력한 경제적, 전략적 파트너십을 맺고 있지만 미국 기업에 불이익을 주는 규제 정책은 이러한 관계를 긴장시키고 중국에 더 많은 영향력을 줄 수 있습니다.

### 한국에서 중국의 영향력 확대에 따른 국가 안보 위험

미국과 한국은 가까운 동맹국으로서 중국의 영향력 확대와 기술 경쟁에 대응하는 데 있어 전략적 이해관계를 공유하고 있습니다. 주요 우려 사항으로는 미국과 한국 기업에 대한 중국의 지적 재산 도용, 일대일로 이니셔티브(차관을 통해 개발도상국의 통신 통제권을 확대하여 중국의 지배력과 거부권을 제공하는 것), BRICS(브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카공화국, 이란, 이집트, 에티오피아, 아랍에미리트), 희토류 추출 및 기술 공급망에서 중요한 발판을 마련하는 것 등이 있습니다. 중국이 군사 애플리케이션(예: AI, 초음속 및 커넥티드 차량)과 전기 자동차 배터리 생산, 클라우드 컴퓨팅 및 민감한 데이터에 대한 통제 분야에서 발전함에 따라 보안 위험이 제기되고 있습니다. 또한 북한과의 동맹과 남중국해에서의 공격적인 행동으로 대만과 필리핀을 위협하고 있어 이러한 증가하는 도전에 대한 한미 연합 대응의 시급성이 증폭되고 있습니다.

**한국의 디지털 시장에서 중국의 입지가 커지면서 미국과 한국 기업에 불이익을 주는 정책으로 인해 경제 및 국가 안보에 심각한 위협이 되고 있습니다.**

중국 기술 기업의 한국 진출은 이커머스, 통신, 디지털 플랫폼 등 주요 분야에서 한국에 심각한 보안 위험을 초래할 수 있습니다. 예를 들어, 알리바바나 틱톡과 같은 중국 기술 기업은 단순한 민간 기업이 아니라 중국 공산당(CCP)의 연장선으로 간주되는 경우가 많습니다. 이들은 잠재적으로 한국 사용자의 데이터를 수집하고 액세스하여 중국 공산당의 전략적 목적에 악용될 수 있습니다.[46] 예를 들어, 틱톡(바이트댄스 소유)은 중국 공산당과의 관계로 인해 이미 미국에서 보안 문제가 제기된 바 있습니다. 틱톡이 한국에서 영향력을 확대할 경우 한국에서도 비슷한 우려가 제기될 수 있습니다. 또한 알리바바와 같은 중국 이커머스 플랫폼의 존재는

중국이 한국의 소비자 행동, 시장 동향 및 기타 중요한 데이터에 대한 통찰력을 얻을 수 있게 해줍니다. 또한 알리바바의 클라우드 서비스와 디지털 결제 인프라는 아시아 전역에서 점점 더 많이 채택되고 있으며, 한국에서의 입지가 커지면서 더 많은 한국 기업과 소비자가 중요한 서비스에 대해 중국 기술에 의존할 수 있습니다. 중국 기업은 종종 중국 정부의 요청에 따라 정보를 중국 공산당과 공유해야 하는 법률에 따라 운영되기 때문에 이러한 의존도는 데이터 유출이나 스파이 활동 및 사이버 공격과 같은 위험에 한국이 노출될 수 있습니다. 마찬가지로, 중요한 프로필 정보를 포함하여 방대한 양의 사용자 데이터를 수집하는 틱톡과 같은 플랫폼은 한국 내에서 여론에 영향을 미치거나 정보 흐름(또는 선거)을 조작하는 데 활용될 수 있습니다.

### 규제가 한미 관계에 부정적인 영향을 미칠 수 있습니다.

한국은 군사적 보호를 위해 미국에 의존하고 있으며, 미국 시장에 대한 반도체, 전자제품, 자동차 수출은 폭발적인 경제 성장을 이끌었습니다. 한국은 동아시아의 중요한 투자 허브가 되었으며, 미국의 지원으로 반도체 및 제조업 분야에서 전 세계적으로 성장하고 있습니다. 그러나 이러한 규제 접근 방식은 미국 대선 직후 미국과의 마찰을 예고하고 있습니다. 한국은 이러한 새로운 규제가 미국 기업에 대한 보호주의적 접근 방식을 취하는 미국 새 행정부에 어떻게 받아들여질지 고려해야 하며, 이는 현재 강력한 양국 관계를 악화시키고 미러링 경제 보복을 불러올 수 있습니다. 이러한 규제는 중국의 기술 지배력에 대응하기 위한 한미 공동의 경쟁력을 의도치 않게 약화시킬 수 있습니다.

한국의 플랫폼 규제 의도에서 비롯된 주요 우려 중 하나는 특히 미국의 관점에서 볼 때 자국의 보호주의에 대한 인식입니다. 미국 관리와 기업들은 PCPA와 같은 기존 법률이 구글, 애플, 메타 등 미국의 거대 기술 기업을 불공정하게 겨냥하는 반면 국내 기업에는 이점을 제공한다는 우려를 표명해 왔습니다. 이러한 주장의 핵심은 이러한 규제가 외국 기업에 추가적인 부담을 부과함으로써 불균형적인 영향을 미쳐 한국의 디지털 시장에서 불공평한 경쟁의 장을 조성한다는 것입니다.

**미국 대선이 끝난 지금, 한국은 미국의 거대 기술 기업에 피해를 주는 정책을 용납하지 않을 새 행정부의 반발을 감수해야 할 위험이 있습니다.**

이러한 우려에 대응하여 캐롤 밀러 의원(공화당, 웨스트버지니아주)은 2024년 한미 디지털 무역 집행법(U.S.-Republic of Korea Digital Trade Enforcement Act)을 발의했습니다.[47] 이 법안은 한국에서 활동하는 미국 기업에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 무역 차별 및 보호주의 정책에 대한 미국의 광범위한 우려를 반영하여 디지털 시장 규제를 둘러싼 양국 간의 긴장이 고조되고 있음을 보여줍니다. 이러한 법안의 도입은 규제 분쟁의 잠재적 확대를 의미하며, 이는 광범위한 한미 파트너십에 부담을 줄 수 있습니다. 역사적으로 양국 간의 무역 관계가 견고했던 만큼 보복 조치의 가능성은 한국이 디지털 규제를 재고해야 할 또 하나의 이유를 제공합니다.

## 프로 혁신 공식을 위한 권장 사항

디지털 시장 규제의 미래를 고려할 때 혁신, 소비자 후생, 경제 성장을 우선시하는 신중하고 신중한 접근 방식을 채택하는 것이 필수적입니다. 한국의 번성하는 디지털 경제는 시장 실패의 징후를 보이지 않으며, 지나치게 엄격한 규제를 도입하면 혁신을 저해하고 사용자 경험에 영향을 미치며 경쟁에 해를 끼치고 한국의 글로벌

경쟁력을 약화시킬 수 있습니다. 다음은 친혁신적 규제 환경을 조성하기 위해 한국이 준수해야 할 주요 원칙입니다.

### DMA 스타일 규칙 채택하지 않기(사전 또는 사후 모두 해당되지 않음)

한국은 디지털 플랫폼에 적용되는 엄격한 규정을 성급하게 도입하는 대신 '관망하는 자세'로 접근해야 합니다. 디지털 경제는 끊임없이 진화하고 있으며, 섣부른 개입은 의도하지 않은 결과를 초래할 수 있습니다. 한국은 우선 시장을 모니터링하여 '지배적 사업자'의 반경쟁적 행위와 같은 문제가 실제로 발생하는지 여부를 확인해야 합니다. 플랫폼 규제는 공정성과 같은 모호한 개념이나 소비자 대신 소상공인 보호와 같은 이상주의적 근거가 아니라 명확한 경제 원칙과 시장 실패의 증거에 기반해야 합니다. 또한, 기술 기업이 소비자의 요구를 충족하기 위해 혁신함에 따라 시장의 힘은 종종 이러한 우려를 해결합니다. 시장 발전을 관찰하고 다른 관할권에서 학습함으로써 한국은 궁극적으로 득보다 실이 많은 규제를 피할 수 있습니다. 가정이 아닌 관찰된 시장 역학에 기반한 규제 접근법을 적용하면 한국은 혁신을 저해하고 소비자 선택을 제한하며 궁극적으로 소비자 후생을 해칠 수 있는 제약을 부과하는 것을 피할 수 있습니다.[48]

### 기존 법률을 사용하여 반독점 사건을 해결하고 다른 부문별 법률을 사용하여 비경쟁 문제를 처리하세요.

공정성, 데이터 프라이버시, 소비자 보호, 투명성 등 정책 입안자들이 디지털 시장 조항을 통해 해결하고자 하는 많은 문제들은 경쟁과 직접적으로 관련이 없습니다. 한국은 사전 법률로 광범위한 새로운 규제 프레임워크를 구현하거나 '지배적 사업자'에 대한 DMA 수준의 금지 및 임계치를 도입하는 대신 이러한 우려에 맞는 기존 법률과 규제 메커니즘을 활용해야 합니다. 예를 들어, 해당 사안에 따라 공정거래위원회와 같은 기관에서 이미 시행하고 있는 반독점법, 소비자 보호법, 데이터 프라이버시 규정을 통해 불공정 관행에 효과적으로 대처할 수 있습니다.[49] 이러한 도구를 활용하면 한국은 규제 환경을 전면 개편하지 않고도 특정 디지털 시장 문제를 해결하여 의도하지 않은 결과의 위험을 줄이고 디지털 경제의 번영을 지원할 수 있습니다.[50]

---

한국은 검증되지 않은 광범위한 규제 프레임워크를 도입하기보다는 기존의 독점 금지법과 표적화된 개입을 활용해야 합니다.

---

### 기존 법률을 개정하되 제안된 방식은 아닙니다.

시장 실패에 근거한 규제가 정당하다면 한국은 새로운 틀을 만들기보다는 기존 법률을 정비하는 데 집중해야 합니다. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안은 이론적으로는 좋은 출발점이 될 수 있지만, 그 조항들이 세밀하게 조정된 것이 아니라 기존 법률에 포장된 사후적 규제를 모방한 것에 불과하다. 개정이 필요하다면, 광범위한 규정을 도입하기보다는 특정 격차나 비효율성을 해결하기 위한 개정이 이루어져야 합니다

## 결론

한국은 규제 일변도의 경제 개혁을  안 됩니다. 현재 한국의 디지털 시장은 번성하고 경쟁적이며 혁신적이기 때문에 단통법과 같은 광범위한 선제적 규제 개입이나 사후 규제의 과감한 개혁을 정당화할 수 없으며, 사전 규제와 유사한 규제로 업데이트해야 합니다. 부당한 규제는 득보다 실이 많을 수 있습니다. 일반적으로 사전

규제와 사후 규제 모두 한국의 디지털 성공에 결정적인 역할을 해온 유연성과 역동성을 훼손할 위험이 있습니다.

이러한 개혁은 미국과의 관계, 동아시아의 기술 환경에서의 한국의 역할 등 한국의 광범위한 경제 및 무역 이익에도 부정적인 영향을 미칠 수 있습니다. 또한, 미중 간의 전략적 경쟁 속에서 디지털 규제에 대한 한국의 접근 방식은 지정학적으로 상당한 비중을 차지합니다. 한국은 미국과 한국의 기술 기업 모두에게 해를 끼치는 제한적인 규제 모델에 더욱 긴밀히 연계함으로써 의도치 않게 디지털 시장을 중국의 영향력 쪽으로 기울여 중국의 기술 지배력 확대에 대응하기 위한 미국과 한국의 공동 노력을 약화시킬 위험이 있습니다. 보다 신중한 규제 접근 방식은 미국과 한국의 강력한 경제 관계를 유지하는 동시에 동아시아의 핵심 기술 및 시장에 대한 중국의 지배력 확대를 해결하기 위한 지역 전략을 지원하는 데 도움이 될 것입니다.

## 부록: 부록: 한국의 주요 디지털 공모전 제안서

| 제안서 | 다루는 사례 | 유형 | 상태 |
|---|---|---|---|
| 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안(공정위안, 강민국 의원 대표발의로 국회에 제출) | ▪ 자체 선호도<br>▪ 묶기 및 번들링<br>▪ MFN 조항<br>▪ 멀티 호밍 | 전 게시물 | 한국 국회는 2024년에 이를 채택할 계획입니다. |
| 온라인 플랫폼 독점 규제법(김남근 의원 발의, 이하 PCPA) | ▪ 자체 선호도<br>▪ 묶기 및 번들링<br>▪ 멀티 호밍<br>▪ MFN 조항<br>▪ 안티스티어링 | 전전 | 한국 국회는 제22대 국회에서 여러 제안 중 이 법안을 검토하고 있습니다. |
| 온라인 플랫폼 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(박주민 의원 발의) | ▪ 자체 선호도<br>▪ 묶기 및 번들링<br>▪ 안티스티어링 | 전전 | 한국 국회는 제22대 국회에서 여러 제안 중 이 법안을 검토하고 있습니다. |
| 온라인 플랫폼 중개거래 공정화에 관한 법률(김남근 의원 발의) | ▪ 자체 선호도<br>▪ 불공정 계약 조건<br>▪ 계약을 임의로 해지하거나 변경하는 행위<br>▪ 불공정한 가격 책정 관행 | 전전 | 한국 국회는 제22대 국회에서 여러 제안 중 이 법안을 검토하고 있습니다. |
| 온라인 플랫폼 중개거래 공정화에 관한 법률(오기형 의원 대표발의) | ▪ 데이터 사용량 제한 | 전전 | 한국 국회는 제22대 국회에서 여러 제안 중 이 법안을 검토하고 있습니다. |
| 온라인 플랫폼 중개거래 공정화에 관한 법률(민형배 의원 대표발의) | ▪ 자체 선호도 | 전전 | 한국 국회는 제22대 국회에서 이 법안을 다른 법안들과 함께 검토하고 있습니다. |

## 감사

이 보고서를 작성하는 데 도움을 준 로버트 앳킨슨 박사와 조셉 코니글리오에게 감사의 말씀을 전합니다.

## 저자 소개

릴라 노라 키스 박사는 슘페터 경쟁 정책 프로젝트의 선임 정책 분석가입니다. 그녀는 혁신과 디지털 플랫폼에 중점을 두고 국제 경쟁법과 글로벌 기술 정책을 연구하고 있습니다.

## ITIF 소개

정보기술혁신재단(ITIF)은 501(c)(3)의 독립적인 비영리, 초당파적 연구 및 교육 기관으로, 세계 최고의 과학 및 기술 정책 싱크탱크로 거듭 인정받고 있습니다. 혁신을 가속화하고 생산성을 높여 성장, 기회, 발전을 촉진하는 정책 솔루션을 수립, 평가, 홍보하는 것을 사명으로 삼고 있습니다. 자세한 내용은 itif.org/about에서 확인하세요.

## 각주

1. 참조: 집행위원회가 유럽의회, 이사회, 유럽경제사회위원회 및 지역위원회에 보낸 커뮤니케이션, 유럽을 위한 디지털 단일 시장 전략, 2015년 5월 6일, COM (2015) 192 최종판; 집행위원회가 유럽의회, 이사회, 유럽경제사회위원회 및 지역위원회에 보낸 커뮤니케이션, 온라인 플랫폼과 디지털 단일 시장, 유럽의 기회와 도전, 2016년 5월 25일, COM (2016) 288 최종판.
2. 디지털 부문에서 경쟁 가능하고 공정한 시장에 관한 유럽 의회 및 유럽 이사회의 규정 (EU) 2022/1925와 (EU) 2019/1937 및 (EU) 2020/1828(디지털 시장법) 개정 지침,
3. 참조: Foo Yun Chee, "EU 기술 규정은 지배적인 기업만을 대상으로 해야 한다고 EU 의원은 말한다," *Reuters*, 2021년 6월 1일, https://www.reuters.com/technology/eu-tech-rules-should-only-target-dominant-companies-eu-lawmaker-says-2021-06-01/; Javier Espinoza 및 James Politi, "미국, EU에 반미 기술 정책에 대해 경고", *ARS Technica*, 2021년 6월 15일, https://arstechnica.com/tech-policy/2021/06/us-warns-eu-against-anti-american-tech-policy/?comments=1.
4. 공정거래위원회, "전자상거래 플랫폼 시장에서의 경쟁 촉진을 위한 입법적 접근", 2024년 9월 9일, https://www.ftc.go.kr/solution/skin/doc.html?fn=25922c592a80e1515f9d7526075bd338d184fa8cb3ea19f865dc47bb6a7b1473&rs=/fileupload/data/result/BBSMSTR_000000002402/.
5. 강민국 의원이 공정거래위원회와 국민의당을 대표해 발의한 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안, 의안번호 4947, 2024년 10월 28일,
6. MRFTA 지배력 남용 섹션의 영문 요약본: https://www.ftc.go.kr/eng/contents.do?key=3075 및 불공정 거래 관행 섹션을 참조하세요: 불공정 거래 관행 - 공정거래위원회, https://www.ftc.go.kr/eng/contents.do?key=3076.
7. 디지털 정책 알림: 대한민국: 대규모 유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률 개정안 발표, 2024년 10월 18일, https://digitalpolicyalert.org/event/23777-announced-amendments-to-the-fair-transactions-in-large-scale-retail-business-act-to-prevent-the-recurrence-of-non-settlement-incidents-and-to-restore-fairness-in-the-online-intermediary-market.
8. 주세페 콜란젤로, "디지털 플랫폼 규제 사례 평가", 글로벌 반독점 연구소: 디지털 경제에 관한 보고서, 섹션 III: 증거 기반 반독점, 2020,

9. John M. Yun, "디지털 시장의 네트워크 효과 및 플랫폼 개요", 글로벌 반독점 연구소, 디지털 경제에 관한 보고서, 섹션 I: 기초, 2020,

10. KOSIS, "정보통신기술(계절조정, 2015년 연율, 분기별),"kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT_200Y057&vw_cd=MT_ETITLE&list_id=L_301_A_A05_1_100&scrId=&language=en&seqNo=&lang_mode=en&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ETITLE&path=%252Feng%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do

11. Philippe Aghion, Antonin Bergeaud 및 John Van Reenen, "규제가 혁신에 미치는 영향", National Bureau of Economic Research, Working Paper 28381, January 2021, DOI 10.3386/w28381,

12. 오렐리엔 포르투세, "디지털 시장법: 혁신에 대한 규제의 승리"(ITIF, 2022년 8월 24일),

13. 일반 재판소는 문제의 관행이 소비자 선택권을 감소시킬 가능성이 높다고 주장한 사건 T-612/17, *Google 및 알파벳 대 위원회(Google 쇼핑)*, ECLI:EU:T:2021:763, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A62017TJ0612, 566 및 588항 판결을 참조하세요. 615항에서 일반 재판소는 "지배적 사업자의 남용적 배타적 행위에 대한 [102조 TFEU] 적용에 있어 위원회의 집행 우선순위에 관한 지침"을 언급하며, 사법재판소 및 일반 재판소의 수많은 사례를 참조합니다(특히 52항 이하 참조)." 이 지침에서 위원회는 예를 들어 묶음 또는 번들링이 일반적으로 고객에게 더 나은 제품이나 서비스를 더 비용 효율적인 방식으로 제공하기 위한 일반적인 관행이라고 언급하며 이러한 행위에 대해 언급합니다. 그러나 지배적 지위에 있는 사업자의 경우 이러한 관행이 시장을 잠식하고 경쟁업체의 반경쟁적 잠식으로 이어질 경우 소비자에게 피해를 줄 수 있다고 설명합니다.

14. 참조: 공정거래위원회 보도자료 "전자상거래 플랫폼 시장에서의 경쟁 촉진을 위한 입법적 접근", 2024년, 공정거래위원회 안을 토대로 일부개정법률안의 취지를 설명한 책자, https://ftc.go.kr/solution/skin/doc.html?fn=25922c592a80e1515f9d7526075bd338d184fa8cb3ea19f865dc47bb6a7b1473&rs=/fileupload/data/result/BBSMSTR_000000002402/; 플랫폼 법안의 취지는 여기에서 확인하실 수 있습니다: 박소정(세종), 이정수, "한국, 구글-애플 등 플랫폼 공룡 규제에 속도 낸다"*조선일보*, 2024,

15. 에밀리 페일러와 베로니카 포스탈, "자기 선호 알고리즘이 경쟁력이 있을 수 있을까?". *CPI 반독점 연대기*, 2023년 6월,

16. 조셉 코니글리오와 비라즈 메흐로트라, "유럽 연합 기능에 관한 조약 102조에 관한 유럽 위원회에 대한 의견"(ITIF, 2024년 11월 1일),

17. 주세페 콜란젤로, "반독점 금지: 자기 선호에 반대하는 EU의 사례", Law Econ Center, 2022,

18. 마이클 A. 샐린저와 데이비드 S. 에반스, "기업은 왜 묶고 묶이는가? 경쟁 시장의 증거와 담합법에 대한 시사점", *예일 규제 저널*,

19. 사건 T-201/04, 2007년 9월 17일 제1심 법원(대심판소) 판결, *Microsoft Corp. v. 유럽 공동체 집행위원회*, ECLI:EU:T:2007:289, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62004TJ0201; *미국 대 Microsoft Corp.* 공식 판결, 253 F.3d 34 (D.C. Cir. 2001), https://casetext.com/case/us-v-microsoft-corp-6.

20. EC 조약 제82조 및 EEA 협정 제54조에 따른 절차에 관한 2004년 5월 24일 위원회 결정, Microsoft Corporation에 대한 사건 COMP/C-3/37.792 - Microsoft, (문서 번호 C(2004) 900으로 통보된) COMP/C-3/37.792 - Microsoft); 사건 T-167/08, 2012년 6월 27일 일반법원(제2재판소) 판결, *Microsoft Corp. v. 집행위원회*, ECLI:EU:T:2012:323, https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=124434&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7821193.

21. 코니글리오와 메흐로트라, "유럽연합 기능에 관한 조약 102조에 관한 유럽연합 집행위원회에 대한 의견

22. Thomas Larrieu, "온라인 예약 시장에서 가장 선호되는 국가 조항", 워킹 페이퍼, 2019,

23. 조나단 베이커와 주디스 슈발리에, "최혜국 대우 조항의 경쟁적 결과", 디지털 커먼즈, 2013,

24. M. 암스트롱과 줄리안 라이트, "멀티홈과 독점 거래가 있는 양면 시장", Semantic Scholar, 2004, https://www.semanticscholar.org/paper/Two-sided-markets-with-multihoming-and-exclusive-Armstrong-Wright/a8a106df002e2370c4924e4250594b778e77e3bc; 브루노 줄리앙과 윌프리드 샌드-잔트만, "플랫폼의 경제학: 경쟁 정책을 위한 이론 가이드", 정보 경제 및 정책, 54권, 2021,

25. G. F. Mathewson과 R.A. Winter, "수직적 제약의 경제 이론", RAND 경제학 저널 15, 1, 1984, 27-38, https://doi.org/10.2307/3003667; B. Douglas Bernheim과 Michael D. Whinston, "독점 거래", *정치경제학 저널*, 106권 1호, 시카고 대학교 출판부, 1998, 64-103, https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/250003.

26. 다니엘 X. 발데라마, 브루스 G. 카메론, "양면 시장에서의 고객 충성도: 미국 승차 공유 시장의 라이더 멀티호밍," 운송 비즈니스 및 관리 연구, 47권, 2023,

27. 코니글리오와 메흐로트라, "유럽연합 기능에 관한 조약 102조에 관한 유럽연합 집행위원회에 대한 의견".

28. Fiona Jackson, "EU, Facebook 마켓플레이스 관행 및 광고 데이터 위반으로 메타에 8억 유로에 가까운 벌금 부과," Tech Republic, 2024년 11월 15일, https://www.techrepublic.com/article/eu-fines-meta-facebook-marketplace/; 유럽위원회, "유럽위원회, Facebook 마켓플레이스에 혜택을 주는 악의적인 관행으로 메타에 7억 9772만 유로 벌금 부과," 보도 자료, 2024년 11월 13일,

29. 다니엘 카스트로, "AI 혁신을 해치지 않는 규제를 위한 10가지 원칙"(ITIF, 2023년 2월 8일),

30. Ibid

31. 로버트 앳킨슨, "진짜 한국 혁신의 도전: 서비스와 중소기업"(한국전자산업진흥원, 2016),

32. Ibid

33. Joseph V. Coniglio 및 Lilla Nóra Kiss, "경쟁(수정) 법안 초안에 관한 케냐 경쟁 당국에 대한 의견"(ITIF, 2024년 6월 11일), https://itif.org/publications/2024/06/11/comments-to-kenyas-competition-authority-regarding-its-draft-competition-amendment/.

34. 조셉 A. 슘페터, *자본주의, 사회주의, 민주주의*(Harper & Brothers, 1942), 81.

35. 티모시 J. 머리스와 조셉 V. 코니글리오, *브룩 그룹이 합류한 것은 누구도 포기할 수 없다: 디지털 약탈 분석에 있어 가격-비용 및 회수 측면의 필요성*, 글로벌 반독점 연구소 디지털 경제 보고서 1328-29(2020. 11. 11.), http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3733758.

36. 조나단 클릭, "디지털 경제는 너무 집중되어 있는가?" 글로벌 반독점 연구소: 디지털 경제에 관한 보고서, 섹션 II: 디지털 경제의 경쟁 현황, 2020,

37. 공정거래위원회 보도자료, 2024년 9월 9일, 플랫폼 사업자 간 공정경쟁 촉진 및 TMON-WMP 사태 반복 방지를 위한 입법 방향 참조.

38. Ibid.

39. 프리드리히 하이에크, "사회에서 지식의 사용", 미국 경제 리뷰, 35권, 4호 (1945년 9월), 519-530. https://german.yale.edu/sites/default/files/hayek_-_the_use_of_knowledge_in_society.pdf.

40. 프리드리히 A. 하이에크, *경쟁의 의미, In: 개인주의와 경제 질서* (시카고, 시카고 대학 출판부, 1948), 92-106., https://competitionandappropriation.econ.ucla.edu/wp-content/uploads/sites/95/2018/06/HayekMeaningOfCompetition.pdf.

41. 프리드리히 하이에크, *법, 입법 및 자유, 1권: 규칙과 질서*(시카고: 시카고 대학 출판부, 1973), https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/L/bo26122880.html.

42. 루이스 가리카노, 클레어 렐라지, 존 반 리넨, "기업 규모 왜곡과 생산성 분포: 프랑스에서 본 증거," American Economic Review, 106권, 11호, 2016년 11월, 3439-79,

43. 유럽 위원회, 음악 스트리밍 제공업체에 대한 앱 스토어 규정 남용에 대한 애플에 대한 반독점 결정 채택에 대한 베스타게르 집행위원장의 발언, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_1309; 또한 참조: Spotify 뉴스룸, "유럽 위원회, Apple의 반경쟁적 행위는 불법이며 소비자에게 해를 끼친다고 확인," 2024, https://newsroom.spotify.com/2024-03-04/the-european-commission-confirms-apples-anti-competitive-behavior-is-illegal-and-harms-consumers/.

44. 로버트 앳킨슨, "중국의 첨단 기술 이득을 제한하기 위한 한-미 협력의 시간", *한국일보*, 2023년 7월 20일, https://www.koreatimes.co.kr/www/opinion/2023/07/784_355974.html.

45. 존 리, "중국 이커머스 대기업들이 한국 시장을 어떻게 파괴하고 있는가", Korea Pro, 2024년 5월 7일, https://koreapro.org/2024/05/how-chinese-e-commerce-giants-are-disrupting-the-south-korean-market/.

46. 카라 프레드릭, "틱톡 세대: 모든 주머니 속의 중국 공산당 관리," 헤리티지 재단, 2023, https://www.heritage.org/technology/report/tiktok-generation-ccp-official-every-pocket.

47. 미국-대한민국 디지털 무역 집행 법안, 2024, https://miller.house.gov/media/press-releases/miller-introduces-us-republic-korea-digital-trade-enforcement-act.

48. 하디 후알라, "EU, DMA 조사로 잘못된 방향으로 나아가고 있다"(ITIF, 2024년 5월 1일), https://itif.org/publications/2024/05/01/eu-steering-in-wrong-direction-with-dma-investigations/.

49. 시행 기록 중 일부를 참조하세요(디지털 및 기술):

    카카오 모빌리티 II (2024년 10월): 경쟁 가맹 택시 서비스에 민감한 실시간 데이터를 요구하고, 이를 준수하지 않을 경우 카카오의 택시 호출 플랫폼에 대한 접근을 차단(지배력 남용, UTP - ASBP)(명령, 벌금, 형사 고발)합니다.

    쿠팡(2024년 6월): 검색 알고리즘 및 리뷰를 조작하여 경쟁사 제품보다 자사 자체 브랜드 제품을 선호하도록 하는 행위(UTP - 기만) (명령, 벌금, 형사 고발).

    카카오/SM엔터테인먼트 (2024년 5월): 카카오가 자체 음악 스트리밍 플랫폼인 멜론에 SM의 음원을 유통하는 데 특혜를 준다는 우려(합병) (행위 구제 조치로 해소).

    카카오엔터테인먼트 (2023년 9월): 창작자(웹소설 공모전 수상자)와 계약하여 카카오에 2차적 저작물(UTP-ASBP) 작성 독점권 부여(명령, 과태료) (중기부 형사 고발 검토 중, 2024년 2월 기준).

    구글 플레이 스토어(2023년 4월): 한국 게임 개발사에게 구글플레이에만 게임을 출시하도록 독점 조건을 부과(시장지배적 지위 남용, UTP - 독점 거래) (시정명령, 과징금).

    카카오모빌리티 I (2023년 2월): 택시 호출 플랫폼에서 자사 소속 택시 기사에게 수익성이 높은 호출을 할당하는 방식으로 자사 소속 택시 기사에게 유리하게 배차(지배력 남용, UTP-차별 및 ASBP) (중기부 요청 시 명령, 과징금, 형사고발).

50. 위에 나열된 공정위 사건은 전부가 아닙니다. 한 보고서에 따르면 지난 10년간 구글(2건), 네이버(3건), 카카오(5건), 쿠팡(3건) 등 디지털 플랫폼 기업을 상대로 15건의 침해 사건을 처리한 것으로 나타났습니다(기사에는 규모가 작아 언급되지 않은 것으로 보입니다). 김세훈, "플랫폼 착취, '제재 부과까지 평균 3년'... 공정위, '플랫폼 착취'... 그 사이 시장 지배력 치솟아", *경향신문*. (2024. 10. 7) https://www.khan.co.kr/economy/market-trend/article/202410071425001.