

EU.독일식 사전규제 방식의 국내 도입 재검토

온라인 플랫폼 규제법안, 문제와 대안 모색 세미나

일 시 2025년 9월 5일 (금) 14:00

장 소 푸른홀(어반322 5층)

주 최 자유기업원

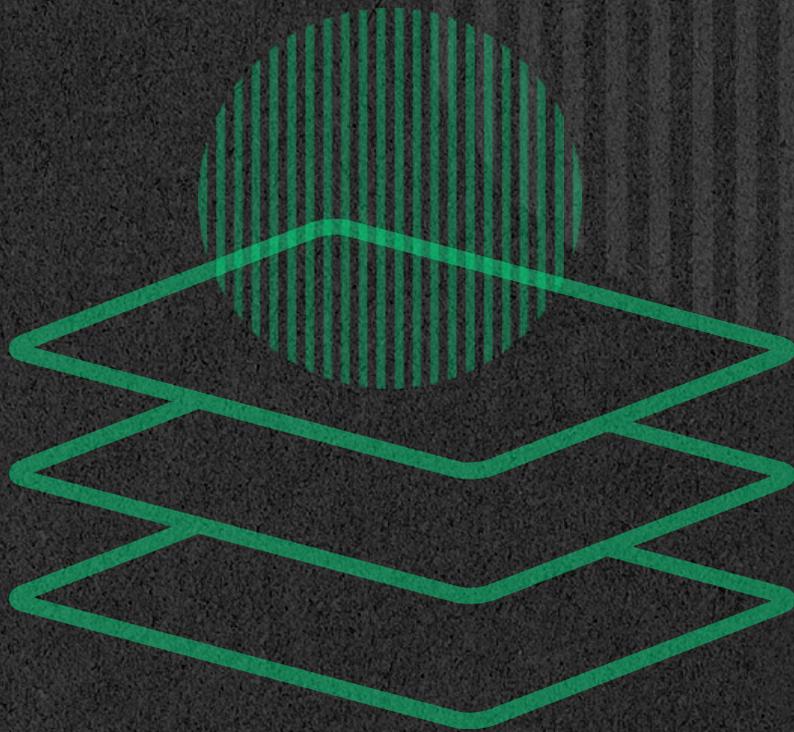
발 제 정회상 강원대 경제학과 교수

토 론 양지원 소프트웨어정책연구소 선임연구원

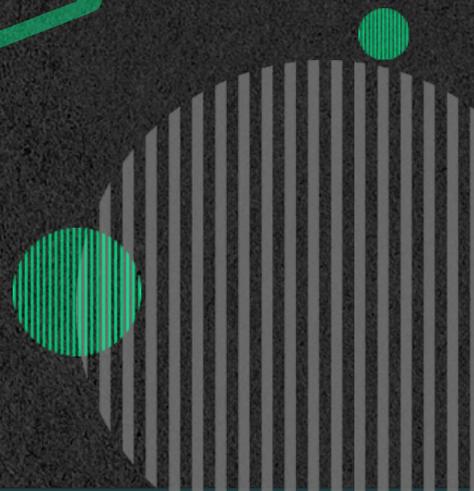
이기환 인천대 경제학과 교수

심우현 한국행정연구원 기획조정본부장

FNITNO



PLATFORM



CFE REPORT

CFE Report

2025. 8. 11.

플랫폼 규제 의 문제점 과 정책적 시사점

정희상

(강원대학교 경제학과 교수)



〈요 약〉

최근 발의된 플랫폼 규제 법안들은 독과점 플랫폼의 반경쟁행위를 보다 신속하게 제재하기 위해 (1) 시장점유율 등을 기준으로 영향력이 큰 플랫폼을 지배적 플랫폼으로 추정하거나 사전 지정하고, (2) 이들에 대해 자사우대, 끼워팔기, 멀티호밍 제한, 최혜대우 요구 등 4가지 반경쟁행위를 금지하며, (3) 그 정당성에 대한 입증책임을 지배적 플랫폼에 부과하고 있다.

이러한 규제 방식은 주로 미국 거대 플랫폼을 대상으로 한 EU의 디지털시장법(DMA)과 독일의 제10차 개정 경쟁제한방지법(GWB)을 참고한 것이다. 여기서 EU가 미국 거대 플랫폼을 게이트키퍼로 지정해 사전규제를 적용한 배경에는 자국 플랫폼 보호와 경쟁력 제고라는 정치·경제적 요인이 작용하고 있다. 그러나 한국 플랫폼 시장에서 미국 거대 플랫폼의 점유율은 높지 않고, 플랫폼 기업 간 경쟁도 치열하다. 또한 해외 사업자에 대한 경쟁법 집행에 제약이 있는 경우가 많아, 결과적으로 플랫폼 규제가 국내 기업에 집중될 가능성이 크다.

다음으로 양면시장(two-sided markets)에서 플랫폼의 지배력을 시장점유율로 측정하는 방법은 적절하지 않을 수 있다. 잘 알려진 바와 같이, 플랫폼은 한쪽 이용자 그룹으로부터 얻는 이윤을 늘리기 위해 다른 쪽 이용자 그룹에 한계비용 이하의 가격을 책정할 수 있다. 이 경우 양쪽 시장 모두에서 더 높은 시장점유율을 가진 플랫폼이 경쟁 플랫폼보다 오히려 낮은 이윤을 얻을 수 있다. 따라서 양면시장에서 플랫폼의 높은 시장점유율이 반드시 높은 시장지배력으로 이어지지 않는다.

한편, 4가지 금지행위는 경쟁을 촉진하여 소비자 후생을 증대시킬 수 있는 측면이 있어, 경쟁제한성이 명백하다고 보기 어렵다. 먼저, 플랫폼이 도매계약에서 높은 협상력을 가진 경우 자사우대(self-preferencing)는 자기상품 가격을 더 많이 인하하여 소비자잉여와 사회후생을 모두 증가시킬 수 있다. 또한 타 플랫폼과의 경쟁 상황에서 자기상품 우대와 서비스 품질 향상은 효과적인 경쟁 전략이 될 수 있다.

플랫폼은 끼워팔기(tying)를 통해 주요 서비스 시장의 지배력을 부가서비스 시장으로 전이할 수 있지만, 범위의 경제(economies of scope)로 인해 다양한 서비스를 통합적으로 제공함으로써 비용을 절감할 수도 있다. 또한 소비자들은 각 서

비스를 개별적으로 이용할 때보다 저렴한 비용으로 끼워팔기로 제공되는 서비스 묶음을 이용할 수 있다. 더욱이 끼워팔기를 통해 플랫폼이 개별 서비스 시장에 진출하면 해당 시장에서의 경쟁이 촉진될 수도 있다.

플랫폼의 한쪽 이용자들은 싱글호밍(single-homing)하고 다른 쪽 이용자들은 멀티호밍(multi-homing)하는 경쟁적 병목(competitive bottleneck) 상황에서, 플랫폼은 싱글호밍 이용자(소비자)를 확보하기 위해 치열하게 경쟁하는 반면, 멀티호밍 이용자(판매자)에 대해서는 독점력을 행사할 수 있다. 이러한 상황은 멀티호밍 이용자에게 불리하며, 만약 이들이 어느 정도 협상력을 가진다면 플랫폼도 불리해질 수 있다. 이를 해결하기 위해 플랫폼과 멀티호밍 이용자는 배타적 계약을 통해 멀티호밍을 제한할 유인이 있는데, 이 경우 플랫폼과 멀티호밍 이용자의 이윤은 증가할 수 있지만, 싱글호밍 시장에서의 경쟁은 완화되어 소비자 후생은 감소할 수 있다.

플랫폼 최혜대우(most favored nation) 요구란 판매자(입점업체)에게 자사 플랫폼에서의 거래조건을 다른 플랫폼에 비해 동등하거나 더 유리하게 적용하도록 요구하는 것을 말한다. 최혜대우 요구를 플랫폼과 판매자 간 가격담합이 아니라 플랫폼에 의한 불공정거래행위 또는 수직적 제한행위로 본다면, 해당 행위는 효율성 증대 효과를 가질 수도 있다. 예컨대 플랫폼 간 경쟁이 판매자 간 경쟁보다 치열한 경우, 최혜대우 요구는 플랫폼의 투자를 증대시켜 소비자 후생을 증가시킬 수 있다.

결론적으로, EU와 독일의 사전규제 방식을 그대로 반영한 법안은 한국 실정에 부합하지 않고, 합리적 근거도 부족하므로 재검토가 필요하다. 또한 4가지 금지행위는 경쟁제한성이 분명하지 않으므로, 공정위가 경쟁제한 효과를 입증한 경우에만 사후적으로 제재해야 한다. 만약 지배적 플랫폼의 반경쟁행위에 예외적으로 당연위법 원칙을 적용하려 한다면, 이에 대한 합리적 근거를 제시해야 할 것이다.

〈목 차〉

- I. 논의 배경 및 목적
 - II. 지배적 플랫폼 추정 및 문제점
 - III. 지배적 플랫폼 금지행위의 경쟁 효과
 - 1. 자사우대
 - 2. 끼워팔기
 - 3. 멀티호밍 제한
 - 4. 최혜대우 요구
 - IV. 정책적 시사점
- 참고 문헌

I 논의 배경 및 목적

- 최근 활발히 추진되고 있는 온라인 플랫폼 규제 입법은 입점업체와의 거래 공정성 확보와 시장지배적 플랫폼의 경쟁제한행위 규제에 중점을 두고 있음.
 - ▶ 2021년 1월 공정거래위원회(공정위)가 국무회의를 거쳐 제출한 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률」 제정안은 21대 국회에서 처리되지 않아 자동 폐기됨.
 - 제정안은 일정 규모 이상의 플랫폼 사업자에게 계약서 작성·교부 의무를 부과하고, 공정거래법상 불공정거래행위 금지 규정을 플랫폼 산업 특성에 맞게 구체화하여 적용하는 내용을 담고 있음.
 - 22대 국회에서 더불어민주당의 김남근 의원을 중심으로 입법 논의가 이루어지고 있음.
 - ▶ 2023년 1월 공정위는 「온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위에 대한 심사지침」을 제정하여 시행¹⁾
 - 심사지침은 플랫폼 사업자의 행위가 공정거래법상 시장지배적지위 남용행위에 해당하는지를 심사할 때 적용
 - 온라인 플랫폼 분야의 특성을 고려한 시장획정과 시장지배력 평가 기준 등을 제시
 - 경쟁제한 우려가 있는 주요 행위 유형으로 자사우대(self-preferencing), 끼워팔기(tying), 멀티호밍(multi-homing) 제한, 최혜대우(most favored nation, MFN) 요구를 규정
 - 유형별로 공정거래법상 적용 가능한 조항과 위법성 판단 시 고려 사항을 구체화함.
- 2023년 12월 공정위는 해외 입법례 등을 바탕으로 독과점 플랫폼의 반칙행위에 보다 신속하게 대응하기 위해 「(가칭)플랫폼 경쟁촉진법」 제정 계획을 발표²⁾
 - ▶ 시장 영향력이 큰 소수의 핵심 플랫폼을 지배적 플랫폼으로 사전 지정하고, 자사우대, 멀티호밍 제한 등 반칙행위를 금지하는 내용을 담고 있음.
 - ▶ 플랫폼이 반칙행위에 정당한 이유가 있었다는 사실을 증명하는 경우 금지 대상에서 제외

1) 공정위, 「온라인 플랫폼 독과점 심사지침 제정·시행」, 보도자료, 2023. 1. 12.

2) 공정위, 「민생 살리는 플랫폼 독과점 정책 추진」, 보도자료, 2023. 12. 19.

- ▶ 이는 EU와 독일의 사전규제 방식을 참고한 것임.
- 2024년 9월 공정위는 독과점 플랫폼의 반경쟁행위를 막기 위한 입법 방향을 발표하면서 기존 공정거래법을 개정하는 방식으로 정책 방향을 전환³⁾
 - ▶ 규제 대상은 시장 영향력이 큰 지배적 플랫폼이며, 당초 사전지정 방침에서 사후추정으로 변경
 - ▶ 지배적 플랫폼의 추정 요건은 현행 공정거래법상 시장지배적사업자 추정 기준보다 강화
 - ▶ 지배적 플랫폼의 영향력에 상응하는 강화된 입증책임을 부여하되, 경쟁제한성이 없는 경우 등에 대한 항변권은 충분히 보장
- 2024년 10월 국민의힘 강민국 의원이 지배적 플랫폼의 경쟁제한행위 규제를 위한 공정거래법 개정안을 대표 발의⁴⁾
 - ▶ 온라인 플랫폼 중개, 검색 엔진, 사회관계망, 동영상, 운영체제, 광고 등 6개 서비스 분야에서 시장점유율, 월평균 국내 활성 이용자 수 등 일정한 요건을 충족하는 경우 지배적 온라인 플랫폼 사업자로 추정
 - ▶ 지배적 플랫폼에 대해 자사우대, 끼워팔기, 멀티호밍 제한, 최혜대우 요구 등 4가지 반경쟁행위를 금지하고, 이들 금지행위에 정당한 이유가 있음을 지배적 플랫폼이 증명하도록 함.
 - ▶ 공정거래법 개정안은 더불어민주당 의원 발의 법안들보다 규제 강도가 낮아,⁵⁾ 향후 플랫폼 규제 입법의 최소 기준이 될 수 있음(이승민, 2025).
- 지배적 플랫폼을 사전 지정할지 또는 사후 추정할지에 대해서는 여야 법안 간 차이가 있지만, 4가지 반경쟁행위의 정당성에 대한 입증책임을 플랫폼에 부과한다는 점에서는 차이가 없음.
 - ▶ 예컨대 강민국 의원안은 사후추정제를, 김남근 의원안은 사전지정제를 주요 내용으로 함.
- 결국 국회에서 논의 중인 플랫폼 규제의 핵심은 시장점유율 등을 기준으로 지배적 플랫폼을 추정하거나 사전 지정하여 자사우대 등 금지행위의 경쟁제한성을 법률상 추정하는 데 있음.
 - ▶ EU와 독일의 사전규제 방식을 그대로 반영한 법안은 한국 실정에 부합하지 않음.

3) 공정위, 「플랫폼 공정경쟁 촉진 및 티몬·위메프 사태 재발방지를 위한 입법방향」, 보도자료, 2024. 9. 9.

4) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안」(강민국의원 대표발의, 2024. 10. 28.)

5) 예컨대, 「온라인 플랫폼 독점규제에 관한 법률안」(김남근의원 대표발의, 2024. 7. 5.)

- ▶ 플랫폼 양면시장에서 시장점유율로 시장지배력을 측정하는 것은 적절한 방법이 아닐 수 있음.
 - ▶ 경쟁제한성이 명백하지 않은 4가지 금지행위에 당연위법 원칙을 적용하는 것은 타당하지 않음.
- 본고는 지배적 플랫폼 규제 법안의 문제점을 지적하고, 이에 대한 정책적 시사점을 제시함.

II 지배적 플랫폼 추정 문제점

- 강민국 의원이 대표 발의한 공정거래법 개정안은 지배적 플랫폼 사업자의 추정 요건을 다음과 같이 규정
 - ▶ 일정한 온라인 플랫폼 서비스 분야에서 (1) 1개 사업자의 시장점유율이 직전 3년간 매년 60% 이상이고, 월평균 국내 활성 이용자 수가 직전 3년간 매년 1천만 명 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 수 이상이거나, (2) 3개 이하 사업자의 시장점유율의 합계가 직전 3년간 매년 85% 이상이고, (각 사업자의) 월평균 국내 활성 이용자 수가 직전 3년간 매년 2천만 명 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 수 이상인 경우
 - 다만, 해당 사업자가 제공하는 모든 온라인 플랫폼 서비스의 매출액 규모(계열회사의 매출액을 합산한 규모)가 3조 원 미만인 경우에는 제외

- 시장점유율을 기준으로 지배적 플랫폼을 추정하는 제도는 간주 규정처럼 운영될 가능성이 크며, 이 경우 사실상 사전지정제와 다를 바 없음.
 - ▶ 현행 공정거래법 제6조의 시장지배적사업자 추정 규정이 사실상 간주 규정처럼 운영되면서 시장점유율 요건이 시장지배적사업자 개념을 대체하는 실정(주진열, 2016)
 - ▶ 지배적 플랫폼 추정 규정에 양적 기준이 명시되어 있어 사실상 사전지정제와 다르지 않음(이승민, 2025).
 - 더욱이 지배적 플랫폼 추정제도는 금지행위 및 그 정당성에 대한 증명책임의 전환 규정과 연결되므로, 이는 경쟁법적 사후규제가 아니라 사전규제에 해당

- 시장지배력(market power)은 기업이 가격을 한계비용 이상으로 설정할 수 있는 능력을 의미하며, 일반적으로 가격과 한계비용의 차이인 마크업(mark-up)이나 시장점유율로 측정됨.
 - ▶ 마크업 또는 가격 대비 마크업 비율인 러너지수(Lerner index)는 시장지배력을 직접적으로 측정하고, (과점시장에서) 각 기업의 시장지배력은 자신의 시장점유율에 비례하므로 시장점유율은 시장지배력을 간접적으로 측정함.
 - 마크업이 높은 기업일수록 점유율이 높아져 시장지배력이 커짐.

- 플랫폼 양면시장(two-sided markets)에서는 시장점유율을 기준으로 시장지배력을 측정하는 것이 적절하지 않을 수 있음.

- ▶ 양면시장이란 교차 네트워크 효과(cross-network externalities)로 연결된 두 그룹 간 거래가 플랫폼을 통해 이루어지는 시장
 - 교차 네트워크 효과란 한 그룹의 효용이 서로 관련된 다른 그룹의 크기나 특성에 따라 달라지는 것을 말함.
 - ▶ 플랫폼은 한쪽 이용자 그룹으로부터 발생하는 이윤을 증가시키기 위해 다른 쪽 이용자 그룹에 한계비용 이하의 가격을 책정할 수 있음.
 - ▶ 이때, 양쪽 시장 모두에서 더 높은 시장점유율을 가진 플랫폼이 경쟁 플랫폼보다 오히려 낮은 이윤을 얻을 수 있음(Belleflamme et al., 2022).
 - ▶ 따라서 양면시장에서 플랫폼의 높은 시장점유율이 반드시 높은 시장지배력으로 이어지는 것은 아님.
- 한편, 공정위가 플랫폼 경쟁촉진법 제정을 추진하면서 참고한 해외 입법례는 독일의 제10차 경쟁제한방지법(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB) 개정과 EU의 디지털시장법(Digital Markets Act, DMA) 제정임.
 - ▶ 거대 온라인 플랫폼을 사전에 지정하여 자사우대 등 경쟁제한적 행위를 금지하기 위해 독일은 2021년 1월부터 제10차 개정 GWB를, EU는 2023년 5월부터 DMA를 각각 시행하고 있음.
 - 영국에서는 2024년 5월 디지털시장·경쟁 및 소비자법(Digital Markets, Competition and Consumers Act)이 제정되었고, 미국에서는 2023년 6월 온라인에서의 혁신 및 선택에 관한 법안(American Innovation and Choice Online Act)이 다시 발의됨.
 - EU의 DMA는 자국 플랫폼의 경쟁력 제고를 위해 (주로 미국 기업인) 거대 플랫폼을 게이트키퍼로 지정해 사전규제를 적용하는 제도임.
 - ▶ EU가 미국의 거대 플랫폼을 주요 대상으로 삼아 DMA라는 사전규제법을 제정한 배경에는 유럽 보호주의라는 정치·경제적 요인이 작용하고 있음(주진열, 2024).
 - 현재 Alphabet(Google), Amazon, Apple, ByteDance, Meta(Facebook), Microsoft, Booking 등 7개 기업이 게이트키퍼로 지정되어 있음.
 - 따라서 EU의 DMA를 한국 플랫폼 규제를 정당화하는 근거로 삼는 것은 적절하지 않음.
 - ▶ 국내 플랫폼 시장에서 미국 거대 플랫폼의 점유율은 네이버, 카카오, 쿠팡 등 국내 플랫폼 대기업보다 낮을 뿐만 아니라, 플랫폼 간 경쟁도 치열하므로 EU의 사전규제법을 참고하여 플랫폼 규제 입법을 추진하는 것은 적절하

지 않음.

- ▶ 더욱이 종래에도 여러 법률이 역외조항을 두어 해외 사업자를 규제 대상으로 하였으나, 실질적 집행으로 이어진 사례는 드물어 결과적으로 플랫폼 규제가 국내 기업에 집중될 우려가 있음.

III 지배적 플랫폼 금지행위의 경쟁 효과

- 플랫폼 규제 법안은 자사우대, 끼워팔기, 멀티호밍 제한, 최혜대우 요구를 경쟁제한적 행위로 규정하고, 이에 대해 당연위법 원칙을 적용
 - ▶ 지배적 플랫폼의 4가지 행위는 금지되며, 플랫폼이 그 정당성을 입증하지 못할 경우 위법으로 간주

- 그러나 4가지 금지행위가 경쟁에 미치는 영향은 분명하지 않으므로, 이들의 경쟁제한성을 법률상 추정하는 것은 타당하지 않음.
 - ▶ 가격담합과 같이 경쟁제한성이 명백한 경우에는 경쟁제한 효과에 대한 심사 없이 위법성이 인정되지만, 4가지 금지행위는 경쟁제한성이 명백하지 않을 뿐만 아니라 경쟁촉진(효율성 증대) 효과를 수반할 수도 있음.
 - ▶ 예컨대, 시장지배적 사업자의 자사우대 행위는 현행 공정거래법(제5조 제1항 제3호)에 따라 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해한 경우에만 위법으로 봄.
 - 즉, 자사우대의 경쟁제한성은 공정위가 입증해야 함.
 - ▶ 또한 사전규제적 성격을 갖는 기업결합 심사제도에서는 공정위가 경쟁제한성을 분석한 후 결합 승인 여부를 판단함.

- 아래에서는 플랫폼 규제 법안이 금지한 4가지 행위와 관련된 반독점 이슈를 살펴보고, 각 행위가 경쟁과 후생에 미치는 영향을 검토함.

1. 자사우대

- 이중적 지위(dual role)를 가진 플랫폼이 자신의 상품과 서비스를 제3자 판매자의 상품과 서비스보다 유리하게 취급하는 행위를 자사우대라고 함.
 - ▶ 판매자와 구매자 간 상품거래를 중개할 뿐만 아니라 자신의 상품을 직접 판매하기도 하는 플랫폼을 이중적 지위를 가지고 있다고 함.
 - 즉, 판매자와의 거래에서 중개계약(agency contract)과 도매계약(wholesale contract)을 병행 사용하는 플랫폼

- 2020년 10월 공정위는 네이버가 자사 상품·서비스(스마트 스토어 상품, 네이버TV 동영상)를 검색결과 상단에 노출되도록 알고리즘을 조정·변경한 행위에

대해 시정명령과 과징금을 부과⁶⁾

- ▶ 공정위는 네이버의 행위를 시장지배적지위 남용행위 중 다른 사업자의 사업 활동을 부당하게 방해한 행위(공정거래법 제5조 제1항 제3호) 또는 불공정 거래행위 중 부당한 고객 유인 행위(공정거래법 제45조 제1항 제4호)에 해당하는 것으로 판단

● 2024년 6월에는 쿠팡이 자기상품(직매입 및 PB상품)을 검색순위 상위에 노출 되도록 알고리즘을 조작한 행위에 대해 시정명령과 과징금을 부과⁷⁾

- ▶ 공정위는 쿠팡의 행위가 공정거래법 제45조 제1항 제4호의 부당한 고객 유인 금지 규정을 위반한 것으로 판단

● 플랫폼 자사우대의 후생 효과에 대한 이론적 연구 결과는 일치하지 않으며, 실증 연구는 아직 희소한 실정임.

- ▶ Hagi et al.(2022)과 Dendorfer(2024)는 자사우대가 각각 가격경쟁 완화와 이중마진(double marginalization) 증가를 통해 소비자잉여와 사회후생을 감소시킨다는 점을 보였음.
- ▶ 반면, Zenny(2022)는 자사우대가 수수료와 가격 인하를 유도해 소비자잉여를 증가시켰음을 보였고, 정희상(2025)은 도매가격 협상에서 플랫폼의 협상력이 충분히 높은 경우 자사우대가 자기상품 가격을 더 많이 하락시켜 소비자잉여와 사회후생을 모두 증가시켰음을 보였음.
- ▶ 플랫폼이 자기상품을 우대했다는 증거를 제시한 연구로는 Farronato et al.(2023)과 Chen and Tsai(2024)가 있지만, 자사우대가 소비자잉여와 사회후생에 미친 영향을 실증적으로 분석한 연구는 아직 존재하지 않음.

● 플랫폼은 수요가 많은 상품을 적은 상품보다 우대할 가능성이 높고, 타 플랫폼과 경쟁하는 상황에서 자기상품 우대와 서비스 품질 향상은 효과적인 경쟁 전략이 될 수 있음.

- ▶ 자사우대의 대상이 되는 상품은 플랫폼이 도매계약을 통해 판매자로부터 매입하여 소비자에게 직접 판매하는 상품이며, 이중적 지위의 플랫폼은 수요가 많은 상품의 판매자와 도매계약을 체결함(Zenny, 2020).
- ▶ 예컨대, 쿠팡은 직매입 및 PB상품을 우대하고, 이들 상품에 대해 로켓배송 서비스를 제공함으로써 경쟁력을 높이고 있음.

6) 공정위, 「부당하게 자사 서비스를 우선 노출한 네이버 쇼핑·동영상 제재」, 보도자료, 2020. 10. 6.

7) 공정위, 「쿠팡의 검색순위(“쿠팡랭킹”) 조작 등을 통한 소비자 기만행위 엄중 제재」, 보도자료, 2024. 6. 14.

- 한편, 대형마트가 자신의 PB상품을 눈에 잘 띄는 위치에 진열하는 행위에 대해 공정위가 경쟁제한 우려를 표명한 사례는 거의 없으며, 플랫폼의 자사우대가 경쟁법적으로 특별히 문제가 된다면 그 이유를 명확히 제시해야 함(권남훈, 2023).
 - ▶ 물론 대형마트는 판매하는 상품을 모두 직접 소유한다는 점에서 자기상품과 제3자 상품을 함께 취급하는 플랫폼과 차이가 있음.
 - ▶ 그러나 제3자 납품업체가 유리한 매대 위치를 확보하기 위해 판매장려금(slotting allowance)을 지급해야 한다는 점에서 대형마트의 PB상품 우대 또한 납품업체에 불리하게 작용⁸⁾

2. 끼워팔기

- 끼워팔기란 플랫폼이 이용자에게 자신의 주요 서비스와 다른 상품·서비스(부가서비스)를 함께 사용하도록 강제하는 행위를 말함.
 - ▶ 2023년 공정위의 심사지침에서 부가서비스 사용을 강제하는 경우뿐만 아니라 사실상 강제하는 효과가 있는 경우도 포함.
 - ▶ 또한 명목상 무료로 제공되는 부가서비스를 함께 이용하도록 강제하는 경우도 포함.
- 공정위는 Google의 유튜브 동영상 서비스와 유튜브 뮤직 서비스 간 끼워팔기가 공정거래법 위반에 해당하는지를 조사했고, 이에 대해 Google은 동의의결을 신청
 - ▶ 그동안 Google은 유튜브 동영상 서비스와 유튜브 뮤직 서비스가 결합된 유튜브프리미엄 상품과 유튜브 뮤직 단독 서비스인 유튜브뮤직프리미엄 상품만 판매했고, 유튜브 동영상 단독 상품은 판매하지 않았음.
 - ▶ 공정위는 이러한 행위가 소비자의 선택권을 제한하고, 국내 온라인 음악 서비스 시장에서의 공정한 경쟁을 제한한다고 판단
 - ▶ Google은 유튜브 동영상 단독 상품(유튜브프리미엄라이트)을 출시한다는 내용의 동의의결을 공정위에 신청했고, 공정위는 구글과 협의를 거쳐 마련한 잠정 동의의결안에 대해 2025년 7월 15일부터 8월 14일까지 관계 부처와 이해관계인 의견을 수렴할 예정⁹⁾

8) 대규모유통업법(제15조 제2항)은 합리적이라고 인정되는 범위 내에서 판매장려금을 허용하고 있음.

9) 공정위, 「공정위, 구글 잠정 동의의결안 의견수렴 절차 개시」, 보도자료, 2025. 7. 15.

- 거대 플랫폼들은 자신의 주력 사업을 기반으로 서비스 범위를 넓혀 플랫폼생태계(platform ecosystem)를 형성하고, 끼워팔기를 통해 플랫폼생태계를 확장함.
 - ▶ 예컨대, Amazon은 Amazon Prime 가입자들에게 무료배송, 스트리밍 콘텐츠, 전자책 대여 등의 서비스를 제공하며, 쿠팡은 와우 멤버십 가입자들에게 무료배송 및 반품, 동영상 스트리밍, 무료 음식배달 등의 서비스를 제공
- 플랫폼은 끼워팔기를 통해 주요 서비스 시장의 지배력을 부가서비스 시장으로 전이할 수 있음.
 - ▶ Khan(2017)은 다양한 서비스가 포함된 Amazon Prime의 주목적은 끼워팔기를 통해 플랫폼생태계를 구축하고 시장점유율을 높여 시장을 지배하는 것이라고 주장
- 그러나 범위의 경제(economies of scope)로 인해 플랫폼은 다양한 서비스를 통합적으로 제공함으로써 비용을 절감할 수 있음.
- 소비자들은 각 서비스를 개별적으로 이용할 때보다 저렴한 비용으로 플랫폼 멤버십 서비스(끼워팔기를 통해 제공되는 서비스 묶음)를 이용할 수 있음.
 - ▶ 플랫폼생태계에 진입한 소비자는 단일 계정과 결제 시스템을 통해 다양한 서비스를 더욱 편리하게 이용할 수 있음.
 - ▶ 물론 플랫폼은 저렴하고 혜택이 풍부한 멤버십 서비스를 제공하여 소비자 그룹을 확대하고, 교차 네트워크 효과에 따른 판매자 그룹 확대를 통해 이윤을 확보함.
- 또한 끼워팔기를 통해 플랫폼생태계가 확장되면서 플랫폼생태계 간 경쟁이 발생하여 개별 서비스 시장에서의 경쟁이 촉진될 수 있음(박민수·정필문, 2022).
 - ▶ 예컨대, Apple과 Amazon은 태블릿과 e-book 시장에서 경쟁 관계에 있음.
 - ▶ 단일 서비스 플랫폼과 다종 서비스 플랫폼 간 경쟁에서, 플랫폼생태계 확장은 경쟁을 활성화할 수 있음.
- 배달의민족과 요기요가 양분하던 배달앱 시장에 쿠팡(쿠팡이츠)이 진출하면서 경쟁이 크게 촉진됨.



3. 멀티호밍 제한

- 멀티호밍이란 플랫폼 이용자가 여러 플랫폼을 동시에 이용하는 것을 말하며, 멀티호밍 제한이란 플랫폼이 자사 이용자의 경쟁 플랫폼 이용을 제한하는 행위를 의미
- 2020년 9월 공정위는 네이버가 부동산 정보업체와 계약을 체결하면서 자사에 제공된 매물 정보를 제3자에게 제공하지 못하도록 한 행위에 대해 시정명령과 과징금을 부과¹⁰⁾
 - ▶ 공정위는 네이버의 행위가 멀티호밍을 방해한 것으로서, 시장지배적지위 남용행위 중 경쟁사업자 배제행위(공정거래법 제5조 제1항 제5호) 및 불공정거래행위 중 구속조건부 거래행위(공정거래법 제45조 제1항 제7호)에 해당한다고 판단
- 플랫폼의 한쪽 이용자들은 싱글호밍(single-homing)하고 다른 쪽 이용자들은 멀티호밍하는 상황을 경쟁적 병목(competitive bottleneck)이라고 함.
 - ▶ 경쟁적 병목 시장에서 교차 네트워크 효과를 크게 누리는 쪽이 멀티호밍을 하며, 여러 배달앱에 입점한 음식점을 예로 들 수 있음.
- 이러한 상황에서 플랫폼들은 싱글호밍 이용자(소비자)를 확보하기 위해 치열하게 경쟁하고, 멀티호밍 이용자(판매자)에 대해서는 독점력을 행사할 수 있음.
 - ▶ 싱글호밍 이용자를 많이 확보할수록 멀티호밍 이용자를 쉽게 확보할 수 있음.
 - 멀티호밍 이용자의 지불의사는 더 커지므로 이용료를 더 올릴 수 있음.
 - 싱글호밍 쪽 경쟁은 매우 치열해서 음(-)의 이용료가 책정될 수도 있음(예컨대 배달앱이 소비자에게 쿠폰 지급).
 - 플랫폼은 싱글호밍 이용자를 지렛대로 삼아 멀티호밍 시장에서 시장지배력을 행사
- 경쟁적 병목 상황은 멀티호밍 이용자에게 불리하며, 만약 이들이 어느 정도 협상력을 가진다면 플랫폼도 불리해질 수 있음.
- 이러한 상황을 해결하기 위해 플랫폼과 멀티호밍 이용자는 배타적 계약을 체결할 유인이 있음.

10) 공정위, 「네이버부동산의 경쟁사 배제행위 제재」, 보도자료, 2020. 9. 4.

- ▶ 즉, 플랫폼은 경쟁사보다 유리한 조건을 제시하여 멀티호밍 이용자와 배타적 계약을 체결할 수 있음.
- 배타적 계약을 통해 멀티호밍을 제한하면 플랫폼과 멀티호밍 이용자의 이윤은 증가할 수 있지만, 싱글호밍 시장에서는 경쟁이 완화되어 소비자 후생은 감소함(Belleflamme and Peitz, 2019).
 - ▶ 예컨대 OTT 플랫폼이 배타적 계약을 통해 독점 콘텐츠를 보유하면 구독자에게 더 높은 이용료를 부과할 수 있음.
- 따라서 경쟁당국의 목표가 소비자 후생 증대에 있다면 플랫폼의 멀티호밍 제한을 규제할 필요가 있으나, 판매자가 소상공인인 경우 이들의 이윤 증대 또한 간과할 수 없을 것임(조성익, 2020).

4. 최혜대우 요구

- 플랫폼 최혜대우 요구란 판매자(입점업체)에게 자사 플랫폼에서의 거래조건을 다른 유통채널에 비해 동등하거나 더 유리하게 적용하도록 요구하는 것을 말함.
 - ▶ 전통적인 최혜국대우(most-favored-nation, MFN) 조항이 판매자가 다른 소비자에게 더 낮은 가격으로 판매하지 않겠다고 약속하는 판매자와 소비자 간 합의라면, 플랫폼 최혜소비자대우(most-favored-customer, MFC) 조항은 판매자가 다른 플랫폼에서 더 낮은 가격으로 판매하지 않겠다고 약속하는 판매자와 플랫폼 간 합의
- 2020년 6월 공정위는 배달앱 요기요가 입점 음식점에 자사 앱보다 타 배달 앱에서 더 낮은 가격으로 판매하는 것을 금지한 행위에 대해 시정명령과 과징금을 부과¹¹⁾
- 또한 공정위는 2021년 3월 국내외 5개 호텔 예약 플랫폼이 자사보다 더 유리한 조건으로 다른 플랫폼에 객실을 제공하지 못하도록 한 조항을 시정하도록 했음.¹²⁾
- 최혜대우 요구에 대한 규제 논의에서 중요한 사항은 해당 행위를 플랫폼과 판

11) 공정위, 「다른 앱에서 더 싸게 못팔도록 ... 최저가 보장제 강요한 배달앱 요기요 제재」, 보도자료, 2020. 6. 2.

12) 공정위, 「5개 호텔 예약 플랫폼의 최혜국 대우 조항 시정」, 보도자료, 2021. 3. 15.

매자(입점업체) 간 가격담합으로 볼 것인지, 아니면 플랫폼에 의한 불공정거래 행위 또는 수직적 제한행위로 볼 것인지에 있음.

- 최혜대우 요구를 가격담합으로 본다면 합의의 증거를 바탕으로 부당한 공동행위에 해당하는지를 판단하면 되지만, 불공정거래행위나 수직적 제한행위로 볼 경우에는 경쟁제한 효과와 효율성 증대 효과를 함께 고려하여 위법성을 판단해야 함.
 - ▶ 2010년 Apple은 전자책 시장에 진출하면서 기존 wholesale 모델 대신 agency 모델과 MFC 조항을 도입했는데, 이에 대해 미국 법무부는 Apple과 5개 대형출판사가 전자책 가격을 올리기로 공모했다고 판단하여 이들을 고소함.¹³⁾
 - Apple 사건에서 법원은 agency 모델이나 MFC 조항 자체를 경쟁제한적인 것으로 보지 않았으며, 사건의 본질을 Apple이 주도한 가격담합으로 판단
 - ▶ 요기요 사건에서 공정위는 최혜대우 요구를 불공정거래행위 중 거래상 지위 남용 행위(공정거래법 제45조 제1항 제6호)에 해당하는 것으로 판단
 - 거래상 지위를 남용하고 음식점의 자유로운 가격 결정권을 제한하여 경영 활동에 간섭한 것으로 판단
 - ▶ 제조업체가 유통업체의 소매가격을 통제하는 재판매가격유지행위는, 미국 반독점법 초기에는 공동행위로 간주되어 당연위법으로 처리되었으나, 경제이론의 발전으로 소비자 후생 증대 가능성이 인정되면서 법원은 경쟁촉진 등 정당한 사유가 있는 경우 이를 허용하기 시작함.
- 또한 플랫폼의 최혜대우 요구가 소비자 후생을 증대시킬 수 있다는 이론적 연구도 제시되고 있는 만큼, 해당 행위의 경쟁제한성이 명백하다고 단정할 수 없음.
 - ▶ Maruyama and Zenryo(2020)는 플랫폼 간 경쟁이 (판매자 간 경쟁보다) 치열한 경우 MFC 조항은 플랫폼의 투자를 증가시키며, 이에 따라 소매가격이 상승하지만 수요도 증가하여 판매자 이윤과 소비자 후생이 증가함을 보임.
 - ▶ 정희상(2022)은 최혜대우 요구가 서비스 품질이 높은 플랫폼에 의해 사용되며, 이는 입점업체의 가격을 낮춰 이윤을 감소시키지만 소비자잉여는 증가시킴을 보임.

13) Wholesale 모델은 제조업체(출판사)가 도매가격을 책정하여 유통업체(Amazon, Apple 등)에 상품을 판매하면 유통업체가 소매가격을 책정하여 소비자에게 판매하는 방식이고, agency 모델은 제조업체가 소매가격을 책정하여 소비자에게 상품을 판매하고, 유통업체는 제조업체로부터 수수료를 받는 방식임.

IV 정책적 시사점

- EU와 독일의 입법례를 따라 지배적 플랫폼을 추정하거나 사전 지정하여 반경쟁 행위를 금지하는 방식은 한국 실정에 부합하지 않고, 합리적 근거도 부족하므로 재검토가 필요함.
 - ▶ 국내 플랫폼 시장에서 EU와 독일의 주요 규제 대상인 미국 거대 플랫폼의 점유율은 높지 않을 뿐만 아니라, 플랫폼 기업 간 경쟁도 치열
 - ▶ 해외 사업자에 대한 경쟁법 집행에 제약이 있는 경우가 많아, 결과적으로 플랫폼 규제가 국내 기업에 집중될 가능성이 큼.
 - ▶ 양면시장에서 플랫폼의 지배력을 시장점유율로 측정하는 방법은 적절하지 않을 수 있음.

- 플랫폼 규제 법안이 금지하는 자사우대, 끼워팔기, 멀티호밍 제한, 최혜대우 요구는 경쟁제한성이 명백하지 않으므로, 공정위가 경쟁제한 효과를 입증한 경우에만 사후적으로 제재해야 함.
 - ▶ 국회에 제출된 법안들은 지배적 플랫폼에 4가지 금지행위의 정당성 입증 책임을 부과하고 있으나, 이들 행위는 경쟁을 촉진하고 소비자 후생을 증대시키는 측면도 있어 당연위법 원칙의 적용은 타당하지 않음.
 - 4가지 금지행위는 현행 공정거래법상 시장지배적지위 남용금지 및 불공정거래행위 금지 규정으로도 규제할 수 있음.
 - ▶ 시장지배적지위 남용 사건에 관한 대법원 판례에서도 시장지배력과 경쟁제한성에 대한 증명책임은 공정위에 있음을 인정하고 있으므로, 플랫폼 반경쟁행위에 예외적으로 당연위법 원칙을 적용하려 한다면 이에 대한 합리적 근거를 제시해야 할 것임.
 - 4가지 금지행위의 경쟁제한성을 법률로 추정하는 입법은 공정위의 집행 편의를 위한 조치로 여겨질 수 있음(주진열, 2024).

참고 문헌

- 권남훈, 2023, “플랫폼의 자사우대 행위,” 『산업조직연구』, 제31권 제1호, 35-74.
- 박민수·정필문, 2022, “온라인플랫폼 규제정책에 대한 경제학적 검토,” 『산업조직연구』, 제30권 제2호, 1-47.
- 이승민, 2025, “온라인 플랫폼 규제를 위한 공정거래법 개정안의 문제점,” 『성균관법학』, 제37권 제1호, 127-181.
- 정희상, 2022, “플랫폼 최혜소비자 대우 조항의 후생 효과,” 『제도와 경제』, 제16권 제2호, 43-59.
- 정희상, 2025, “플랫폼의 협상력과 자사우대의 후생 효과,” 『규제연구』, 제34권 제1호, 147-163.
- 조성익, 2020, 「플랫폼의 독점력과 경쟁정책: 경쟁적 병목 상황을 중심으로」, KDI FOCUS, 제103호.
- 주진열, 2016, “독점규제법상 시장지배적 사업자 개념과 관련 문제,” 『경쟁법연구』, 제33권, 3-46.
- 주진열, 2024, “공정거래위원회 플랫폼규제법안의 문제점,” 『경제법연구』, 제23권 제1호, 3-35.
- Belleflamme, P., Peitz, M., 2019, “Platform Competition: Who Benefits from Multihoming?” *International Journal of Industrial Organization* 64, 1-26.
- Belleflamme, P., Peitz, M., Toulemonde, E., 2022, “The Tension between Market Shares and Profit under Platform Competition,” *International Journal of Industrial Organization* 81, 102807.
- Chen, N., Tsai, H.-T., 2024, “Steering via Algorithmic Recommendations,” *Rand Journal of Economics* 55, 501-518.
- Dendorfer, F., 2024, “First-Party Selling and Self-Preferencing,” *International Journal of Industrial Organization* 97, 103098.
- Farronato, C., Fradkin, A., MacKay, A., 2023, “Self-Preferencing at Amazon: Evidence from Search Rankings,” *AEA Papers and Proceedings* 113, 239-243.
- Hagiu, A., Teh, T.-H., Wright, J., 2022, “Should Platforms be Allowed to Sell on Their Own Marketplaces?” *Rand Journal*

of Economics 53, 297-327.

- Khan, L., 2017, “Amazon’s Antitrust Paradox,” Yale Law Journal 126, 710-805.
- Maruyama, M., Zenryo, Y., 2020, “Platform Most-Favored-Customer Clauses and Investment Incentives,” International Journal of Industrial Organization 70, 102617.
- Zenryo, Y., 2020, “Strategic Contracting and Hybrid Use of Agency and Wholesale Contracts in E-Commerce Platforms,” European Journal of Operational Research 281, 231-239.
- Zenryo, Y., 2022, “Platform Encroachment and Own-Content Bias,” Journal of Industrial Economics 70, 684-710.

토론문: “플랫폼 규제의 문제점과 정책적 시사점”

2025.09.05.

발표자: 정희상 (강원대)

토론자: 이기환 (이기환)

1. 발표문 요약

최근 국내에서는 온라인 플랫폼의 독과점으로 인한 반(反)경쟁 행위를 신속히 제재하고자 하는 입법 움직임이 활발하다. 2024년 하반기부터 정부와 국회에서 다수의 플랫폼 규제 법안이 발의되었으며, 특히 시장 영향력이 큰 플랫폼을 특정 기준으로 “지배적 플랫폼”으로 간주하거나 사전 지정한 뒤 이들에게 자사우대·끼워팔기·멀티호밍 제한·최혜대우 요구 등 4가지 반경쟁 행위를 포괄적으로 금지하고 그 행위의 정당성 입증책임을 플랫폼 사업자에게 부과하는 규제안이 제시되었다. 이러한 규제 형태는 EU의 디지털시장법(Digital Markets Act, DMA)과 독일 경쟁제한방지법 개정(GWB 10차 개정)에서 도입된 사전규제 방식을 참고한 것으로 평가된다. 입법 취지는 거대 플랫폼의 게이트키퍼 행위를 선제적으로 억제하여 시장 경쟁 질서를 보호하고자 함에 있다.

그러나 정희상 교수(2025)의 보고서에 따르면, 이러한 입법 시도에는 몇 가지 문제점이 지적된다. 첫째, EU와 달리 한국 시장의 구조를 고려하지 않은 규제라는 점이다. EU의 DMA는 자국 플랫폼 부재 속에서 미국 빅테크를 겨냥한 정치·경제적 배경에서 도입되었으나, 한국에서는 외국계 거대 플랫폼의 시장점유율이 높지 않고 국내 플랫폼 간 경쟁이 치열하여 해당 규제가 주로 국내 기업에 집중될 가능성이 크다. 둘째, 양면시장인 플랫폼의 특성을 간과하고 시장점유율 기준으로 지배력을 판단하는 점이다. 플랫폼은 한쪽 이용자 층을 늘리면 다른 쪽도 늘어나는 네트워크 효과가 있어, 단순 점유율로 시장지배적 지위를 평가하면 오판할 우려가 있다. 셋째, 사전 지정된 4대 금지행위 자체가 늘 경쟁제한적이라고 단정하기 어려움에도 불구하고 일률적 금지를 도입한 점이다. 보고서는 해당 행위들이 경우에 따라 경쟁 촉진이나 효율성 증대 효과를 가져올 수 있음을 지적하며, 이를 당연위법으로 취급하는 데 합리적 근거가 부족하다고 판단한다. 넷째, 입증책임의 전환으로 규제기관(공정거래위원회)이 아닌 기업이 무해성을 입증하도록 한 점은 공정거래법의 기본 원칙에 반하고 위헌 소지 및 과잉규제 우려가 있다는 지적이다. 이러한 문제점을 종합할 때, 보고서는 현행 공정거래법 틀 내에서 사후적으로 대응하는 것이 바람직하며, 성급한 별도 입법은 재고되어야 한다는 정책적 시사점을 제시한다.

2. 토의

2.1. 공정거래법을 통한 규율과 합리의 원칙(rule of reason) 적용의 타당성

발표자의 주장대로, 플랫폼의 반경쟁 행위를 억제함에 있어 별도 입법보다는 공정거래법의 유연한 해석과 적용을 통해 사후 규제하는 방향이 합리적이다. 이는 경제학 이론과 실증 연구에서 플랫폼 행위에 대한 일률적 금지의 위험성이 제기되고 있기 때문이다. 예컨대 자사우대(self-preferencing) 행위는 항상 소비자 후생을 감소시키는 것이 아니다. 플랫폼이 높은 협상력을 통해 자체 상품 가격을 인하할 경우 소비자잉여와 사회후생이 증가할 수 있으며, 치열한 경쟁 상황에서 자사 상품을 우대하며 서비스 품질을 향상하는 것은 소비자에게 이득이 되는 경쟁 전략일 수 있다. 마찬가지로 끼워팔기(tying) 역시 범위의 경제로 인해 여러 서비스를 통합 제공함으로써 비용 절감과 가격 인하를 이루어 소비자 후생을 증대시킬 가능성이 있고, 플랫폼이 신규 시장에 묶음으로 진출하면 오히려 해당 시장 경쟁을 촉진하는 측면도 있다. 최혜대우 요구(MFN 조항)의 경우에도, 이를 수직적 제한으로 본다면 플랫폼 간 경쟁이 판매자 간 경쟁보다 심한 상황에서 플랫폼의 투자 유인을 높여 소비자 후생을 늘릴 수 있다는 연구도 존재한다. 이처럼 사회후생이나 소비자 후생에 미치는 영향이 행위별로 혼재되어 있어 판단에 신중을 기해야 한다.

현재 학계의 컨센서스가 부족한 실정으로 플랫폼만을 대상으로 별도의 규제 제도를 신설해야 한다는 근거가 부족하다. 실제로 EU에서 DMA 입법의 이론적 토대가 된 Crémer 보고서에서도 플랫폼의 자사우대 행위를 당연위법이 아니라 효과 분석을 통해 남용 여부를 판단해야 한다고 권고(이승민, 2025)하고 있다. 미국 역시 아직까지 이러한 플랫폼 행위를 개별 반독점법 소송을 통해 케이스별로 규율하고 있다. 따라서 기업행위의 사회적 비용과 편익을 비교형량하는 “합리의 원칙(rule of reason)”이 타당하다. “당연위법주의(per se illegality)”를 채택하면 사회후생 감소와 산업 위축으로 이어질 수 있다. 비교형량 없는 규제는 가격 인상과 서비스 제한으로 소비자 잉여가 크게 줄어들 수 있음을 시사한다.

결국 입법자가 지향해야 할 규율 방식은, 경쟁제한 효과를 입증한 경우에만 사후 제재하는 공정거래법적 접근이며, 선부른 당연위법식 규제는 학술적 근거도 부족하고 소비자 이익에도 부정적 영향을 미칠 것이다.

2.2. 입증책임 전가와 과잉규제에 따른 부작용

현재 발의된 플랫폼 규제안들에 따라 금지행위의 위법성에 대한 입증책임을 기업 측에 부과하여, 플랫폼이 자기 행위의 정당성을 소명하도록 요구하고 있다.(정희상, 2025) 그러나 이러한 입증책임 전가는 전통적인 경쟁법 체계와 정당절차 원칙에 비추어 이례적이며, 과잉규제로 이어질 우려가 크다.

우선 법 집행의 부담을 정부 대신 기업에 지우면, 기업들은 합법적이고 효율적인 행위까지 위축시키거나 방어적 경영을 하게 되어 시장 활력이 저하될 수 있다. Crémer and et al. (2019)과 Oxera (2021)는 과도한(사전적) 규제에 기업의 부담·불확실성이 커질수록 합법적·효

윤적 행위까지 위축되고, 혁신 유인이 약화될 수 있다. 플랫폼 기업들은 새로운 서비스나 기능을 도입할 때마다 규제위반 혐의를 받지 않기 위해 보수적으로 움직일 것이며, 이는 결국 소비자 후생 감소와 산업 혁신 둔화로 귀결될 수 있다.

또한 입증책임 전가는 법적 분쟁 비용과 행정비용을 증가시켜 사회 전체적으로 규제비용을 높인다. 이러한 비용은 결국 소비자와 중소기업자에게 전가되어 사회적 후생 손실을 초래할 수 있다.

나아가 사법 및 집행 측면에서도 헌법적 권리(무죄추정 원칙)을 지나치게 우려가 있다. 한국 대법원은 시장지배적 지위 남용 사건에서 시장지배력과 경쟁제한성에 대한 증명책임은 공정거래위원회에 있다고 명확히 판시해왔다.(정희상, 2025) 그런데 플랫폼 규제안은 이를 뒤집어 기업이 무해성을 증명하도록 요구하므로, 기본 법 원리와 충돌하며 “헌법적 권리(무죄추정 등)”를 저해할 소지가 있다. 언론에 언급된 토론회 등에서는 “4가지 금지행위의 경쟁제한성을 법률로 추정하는 것은 공정위의 집행 편의를 위한 조치”에 불과하며 합리적 근거가 희박하다고 비판한다. 과도한 플랫폼 산업에 대한 규제는 장기적으로 경쟁법 집행의 신뢰성을 떨어뜨리고 기업들의 협조 동기를 감소시킬 위험이 있다. 입증책임을 정부에서 기업으로 돌리는 순간 오히려 경쟁당국의 견제·균형 기능이 약화되어, 무리한 제재가 남발될 가능성도 배제할 수 없다.

현실의 사례들은 굳이 입증책임을 전가하지 않고도 자발적 협조나 사후 규제로 문제를 해결할 수 있음을 보여준다. 국내 사례로, 공정거래위원회는 2020년 네이버가 쇼핑·동영상 검색 알고리즘을 조작해 자사 서비스를 우대하고 경쟁사 노출을 제한한 행위를 시장지배적 지위 남용 및 불공정거래로 판단해 시정명령과 총 267억 원의 과징금을 부과했다. 이 사건은 공정거래법상 지배적 지위 남용 조항으로도 자사우대 및 멀티호밍 제한 행위를 규율할 수 있음을 보여주며, 기업이 규제 당국과 협조하여 개선할 여지가 충분함을 시사한다. 다음으로, 2024년 공정거래위원회는 쿠팡이 자사 PB 및 직매입 상품을 검색 결과 상위에 인위적으로 노출시키고, 임직원 리뷰 조작을 통해 소비자를 오도한 행위에 대해 시정명령과 함께 총 1,628억 원의 과징금을 부과했다. 이는 국내 유통 분야 사상 최대 규모의 제재로, 쿠팡은 현재 일부 시정명령에 대해 행정소송을 제기하면서도 과징금 납부는 이행 중이다. 한국에서도 네이버(2020)의 검색 알고리즘 조정 및 쿠팡(2024)의 검색 랭킹 인위조정 사안에서, 로그·운영기록 등 내부 데이터가 핵심 증거로 활용되어 제재가 이뤄졌다. 입증책임을 경쟁당국에 있는 상황에서도 현재의 조사·소송 환경에서는 기업이 코드·알고리즘 관련 문서·데이터 제공 요구에 구조적으로 종속된다. 플랫폼 기업들은 기존 경쟁법 집행과 시장 압력만으로도 충분히 행태 변화를 모색하며, 굳이 가혹한 입증책임 전환 규정이 없어도 문제 해결이 가능하다. 오히려 입증책임 전가는 기업들의 자율적 시정 노력을 위축시키고, 규제당국과의 건설적인 협력 관계를 해칠 수 있다는 점에서 바람직하지 않다.

참고문헌

- 정희상 (2025). 플랫폼 규제의 문제점과 정책적 시사점, CFE Report, 자유기업원
- Crémer, J., de Montjoye, Y.-A., & Schweitzer, H. (2019). Competition Policy for the Digital Era. European Commission.
- Oxera. (2021). The Digital Markets Act and Incentives to Innovate.

플랫폼 규제의 문제점과 정책적 시사점 토론문

한국행정연구원 심우현

- 한국 플랫폼 규제는 해외 입법례의 기계적인 수용이 아니라 한국 플랫폼 시장의 특수성을 반영하여 이루어져야 함
 - 일률적인 사전규제 중심의 접근은 국내 플랫폼의 경쟁력 약화를 초래하여, 결과적으로 자국 플랫폼 산업만 옥죄는 결과를 일으킬 우려가 있음
 - 해외 플랫폼에 대한 규제의 실효성 부족으로 해외 플랫폼은 규제 공백 속에서 활동하고, 국내 기업만 강력한 규제를 받게 되는 역차별 발생 가능성 존재
 - 이는 결국 해외 플랫폼의 시장 지배 강화, 소비자·중소상공인 부담 증가로 이어질 수 있음
 - 별도의 「플랫폼법」 제정은 중복 규제 문제를 초래할 가능성이 있으며, 급격히 발전하는 플랫폼 시장에서의 유연한 대응력을 약화시켜 시장의 자율성을 심각하게 침해할 가능성이 있음
 - 「공정거래법», 「전자상거래법」 등 기존의 법령을 통해 플랫폼 규율이 가능하므로, 새로운 「플랫폼법」의 제정은 중복성, 비효율 등의 문제를 일으킬 수 있음
 - 이미 이전의 플랫폼 관련 입법 시도에서 확인된 바와 같이 사회적 합의에 기반하지 않은 입법은 오히려 시장의 갈등만을 초래할 수 있음
 - 산업 발전, 플랫폼·입점업체·소비자·플랫폼노동자 등 시장참여자 보호 및 이익 창출, 국내외 기업 간 역차별 방지와 같은 다양한 가치를 균형 있게 고려하지 않을 경우, 오히려 '정부실패'로 귀결될 수 있음

- 그간 정부는 플랫폼에 대한 합리적 규제생태계 조성을 위해 다양한 노력을 기울여 왔으나, 플랫폼 분야에 대한 이해 부족 등으로 인해 실질적인 성과는 저조한 상황임
 - '22년 출범한 플랫폼 민간 자율기구(갑을분과, 소비자·이용자 분과, 데이터·인공지능 분과, 혁신공유·거버넌스 분과)는 자율규제의 도입·활용을 위해 노력하고 있

으나, 공정위 등의 규제 도입 움직임, 도출된 상생안 적용에 대한 미온적 태도 등으로 효과 창출에 어려움 발생

- 새 정부는 국정과제 추진을 통해 플랫폼에 대한 규율 추진 예정
- 국정과제 64 ‘공정한 시장질서 확립’에서는 플랫폼의 불공정행위 근절을 통해 공정한 플랫폼 생태계 조성을 추진할 예정임
 - 소비자·입점업체 보호 및 불공정 관행 근절을 위한 온라인 플랫폼 규율체계의 마련, 계약 체결·변경·이행 등 거래 전 과정의 정보제공 확대, 입점업체의 수수료 부담을 경감, 단체 구성권을 통한 협상력 강화 등의 추진 예정
 - 이를 통해 공정한 플랫폼 생태계 구축 및 중소기업·소상공인의 공정경쟁 기회 보장
- 국정과제 67 ‘기술탈취 근절, 상생의 기업환경 조성’은 플랫폼 공정거래 환경 구축을 추진
 - 온라인 플랫폼 상생협력 제도화를 통해 상생 문화를 확산하고, 소비자와 상생을 위한 공공 배달앱 활성화 지원
- 이와 같이 국정과제와 실천과제는 플랫폼에 대한 공정한 생태계 조성을 천명하고 있으나, 구체적인 추진 방법은 아직 발표되지 않음

□ 합리적 플랫폼 규제생태계 조성을 위한 제언

- 현재 도입이 추진되고 있는 플랫폼 관련 규제는 지나친 사전규제 또는 해외 제도의 무비판적 수용이라는 비판에 직면해 있으며, 이러한 비판에 대응하기 위해 보다 유연한 규제 체계의 도입, 시장 효율성과 공정성의 조화, 소비자·사업자·플랫폼 기업 간 신뢰 구축 등의 추구 필요
- 정부는 플랫폼에 대한 원칙 중심 규제를 활용하여 과도한 사전규제가 아닌 최소한의 안전망을 확보하는 차원에서 규제의 기본 틀 마련 필요
 - 정부는 최소한의 원칙·목표를 제시하고 플랫폼 시장참여자가 그에 맞게 자율적으로 준수·이행하도록 하는 규제 방식 활용 필요 → 급변하는 플랫폼 시장에서

시장참여자의 유연성, 자율성, 책임성 등 확보 가능

- 플랫폼 분야의 특성을 고려하여 규제 수준·강도 조정 필요
 - 진입장벽과 경쟁 수준, 제품·서비스의 동질성·위해성·중요성 등을 고려하여 다양한 플랫폼 분야에 대한 규제 수준 결정
 - 각 플랫폼 분야에 대해 일률적인 기준·지침·규제를 적용하는 것은 시장의 다양성과 활성화를 저해할 우려가 있기 때문에, 자율규제 등 다양한 규제혁신 수단의 적용 고려 필요
 - 기존 규제를 적용하기 곤란한 경우 먼저 사업자들 간의 자율규제를 통해 시장을 관리하고, 자율규제 적용 결과를 바탕으로, 반드시 법으로 규제해야 하는 부분은 정부규제로 전환하되 자율규제를 통해서도 충분히 시장질서가 유지되는 부분은 자율규제를 유지하는 방안 고려
- 다층적·협력적 규제 거버넌스 체계 구축을 통한 투명성 및 책임성 강화 추진 필요
 - 정부가 규제 권한을 독점적으로 행사하기보다는 정부, 플랫폼 기업, 중소기업, 소비자 단체가 참여하는 다자적 협의체를 구성하여 권한 위임을 통해 규제의 실효성을 확보하고 불필요한 정부 개입의 축소 추진
 - 다층적·협력적 규제 거버넌스 체계 구축을 통해 플랫폼 산업 내 이해관계자의 책임성과 투명성을 강화하고, 이해관계자 간 신뢰를 구축할 수 있는 환경 조성
- 결론적으로 지속가능한 합리적 플랫폼 규제생태계 조성을 위해서는 정부 규제의 합리화, 자율규제의 적극적 활용, 투명성과 책임성 강화라는 세 축이 기반이 되어야 함

[자유기업원] 온라인 플랫폼 규제법안, 문제와 대안 모색 세미나 토론문

2025.09.05.

양지원(소프트웨어정책연구소 선임연구원, 행정학 박사)

□ 22대 의원입법 현황

- 2025년 8월 기준, 제22대 국회에는 총 18건의 법안이 발의(철회 1건 제외), 그 내용은 크게 세 가지 축으로 구분
 - ① 독점규제 중심 법안 - 일정 기준 이상의 기업을 시장지배적 플랫폼 사업자로 지정
 - ② 거래 공정화 중심 법안 - 플랫폼과 입점업체 간 거래관계 개선(계약서 작성 및 변경 사전통지, 불공정행위 유형 구체화(검색 순위 조작, 특정 결제 강제, 정산 지연 등 금지) 등)
 - ③ 혼합형 법안 - 독점규제와 거래공정화를 함께 담은 복합 규율
- 제안된 법안들은 전반적으로 DMA를 모델로 하면서도, 국내 플랫폼 산업의 현실과 정책적 요구를 반영해 조정된 형태

□ DMA가 디지털 산업에 미친 영향 평가

참고 : Yang, J. (2025). Unintended effects of Digital Market Act on new entry and investment. *Digital Policy, Regulation and Governance*.
<https://doi.org/10.1108/DPRG-03-2025-0080>

Purpose

This study aims to examine the unintended consequences of the Digital Markets Act (DMA). It focuses on the impact of the DMA on new entry and the investment environment in Europe, beyond the global Big Tech companies directly regulated by the law.

Design/methodology/approach

Using a difference-in-differences model, the analysis is based on a data set comprising 1,034 startup and investment records from 27 EU member countries spanning 2020–2024. This design enables a robust estimation of the DMA's causal effects on DMA-related industries.

Findings

Empirical analysis shows that the DMA negatively impacted market new entry and investment in DMA-related industries. Contrary to its original intent to promote competition, the DMA has reduced the attractiveness of startups and created a less favorable investment environment.

Originality/value

This study provides important insights into the unintended policy side effects of the DMA. It highlights the need for regulators to consider the broader impact on entrepreneurship and market dynamics.

- 분석결과, DMA는 DMA 관련 산업에서 시장 신규 진입과 투자 모두에 부정적인 영향을 미침
- 경쟁 촉진을 의도했던 본래 목적과 달리, DMA는 스타트업의 매력을 떨어뜨리고 투자 환경을 덜 우호적으로 만드는 결과를 낳음

* M&A계획 보고 의무화(DMA 제14조)

- DMA는 규제 대상 산업 내 투자 환경에도 부정적 영향을 줄 수 있음
- 많은 벤처캐피털(VC)과 기업형 벤처캐피털(CVC)은 스타트업 투자의 주요 엑시트 전략으로 M&A에 의존(Dushnitsky & Lenox, 2005)
- DMA의 주요 규제 대상은 대형 플랫폼 기업이지만, 초기 단계에서 투자자들은 규제 불확실성 때문에 관망 전략(wait-and-see approach)을 취할 수 있고, 이는 단기적으로 EU 내 기업에 대한 투자 감소로 이어질 수 있음

* 데이터 이동권 보장(제6조 제9항)¹⁾, 개인데이터 접근권 보장(제6조 제10항)²⁾

- 게이트키퍼들이 경쟁자들에게 데이터 접근을 제공하는 경우 더 엄격한 조건을 부과하거나 접근 경로를 더 강하게 통제하는 방식으로 대응
- 이는 신규 진입자가 핵심 데이터를 확보하는 데 있어 비용과 기술적 난이도를 높임
- 게이트키퍼가 형식적으로는 데이터 공유 의무를 준수하더라도 실제로는 공유 데이터의 활용 가능성과 가치를 제한함으로써 경쟁자에게 충분히 유효하지 못하게 만들 수 있음
- 이런 제약은 내부적으로 데이터 처리 능력을 보유한 대형 기술 기업에 유리하게 작용하는 반면, 시장 기반 접근에 의존하는 신규 기업에는 불리하게 작용

□ 한국에의 시사점

- 플랫폼 규제는 단순히 개별 기업의 사업 활동을 제약하는 수준을 넘어, 혁신 창출과 기업 가정을 위축시키고 신규 진입 기업의 성장 경로를 제한할 수 있음
- 장기적으로 시장 역동성과 경쟁 촉진 메커니즘을 약화시켜 산업 전반의 활력을 저해할 위험이 존재
- 정책 당국은 규제 설계 과정에서 공정성 확보와 혁신 촉진 사이의 균형을 정교하게 모색
- 규제가 스타트업·벤처 생태계와 노동·소비자 후생에 미치는 간접적이고 누적적인 효과까지 종합적으로 고려

1) 최종 이용자 또는 그가 승인한 제3자의 요청이 있을 경우, 최종 이용자가 생성한 데이터에 대한 이동권 보장

2) 플랫폼 이용사업자 및 그가 승인한 제3자가 요청하면, 핵심 플랫폼 서비스 이용 과정에서 생성된 개인정보를 포함한 집계/비집계 정보에 대한 실시간 고품질 접근 제공