

일본의 플랫폼 규제 동향 및 시사점

요약

- ▶ 그간 플랫폼에 관한 해외 규제 동향에 대한 검토는, 규제에 강경한 EU나 빅테크를 보유한 미국의 규제를 검토하는데 그침
- ▶ 국내 산업 환경과 지정학적 입장을 보다 다각적으로 고려하기 위하여, 현재 경쟁당국을 중심으로 규제 법안 논의가 이루어지고 있는 일본의 사례를 통해 함의를 얻고자 함
- ▶ 일본의 플랫폼 규제는 도출 과정과 내용에 있어 다음과 같은 지향점을 보임
 - 체계적이고 깊이 있는 준비 작업을 통해, 플랫폼 산업 규제의 명확한 방향성을 설정함
 - 국가의 개입을 최소화하고, 공동규제의 원칙 하에, 정부는 중재자로 역할함
 - 기업 혁신을 저해하지 않는 선에서 투명성을 확보하며, 이용자와 기업 간의 소통·협력할 수 있는 체계를 구축
- ▶ 일본의 법 제정 및 집행 과정에 담긴 일본 정부의 태도는 플랫폼 사업자와 이용자 모두에게 피해가 가지 않도록 노력한다는 점에서 국내 입법에 주는 함의가 큼

노재인 연구위원(jinoh@kinternet.org)

들어가며

- ▶ 최근 한국의 공정거래위원회는 (가칭)플랫폼 경쟁촉진법 제정을 추진하겠다고 밝혔지만, 구체적인 내용을 공개하지 않았고, 국내외 비판적 여론이 형성되며 법 제정을 전면 재검토 하겠다고 밝힘
 - 최근 플랫폼 경쟁촉진법(안)에 이르기까지 기간 우리나라의 플랫폼 규제안은 플랫폼 시장에 대한 구체적인 조사와 규제의 방향성이 불명확하다는 비판을 받아 왔으며, 국내외 다양한 경제적 역학관계를 고려하지 못하는 문제점을 여실히 드러냄
- ▶ 특히 우리나라 경쟁당국은 플랫폼과 관련한 국제 정세와 글로벌 역학관계를 고려하지 못하고 규제에 강경한 EU의 플랫폼 규제 내용을 벤치마킹하여 광범위한 사전규제 형태의 규제 방안만 고려하고 있음
 - 전문가들은 우리나라 규제당국을 중심으로 논의되었던 플랫폼 규제 법안들이 우리나라 경제 및 자국 플랫폼의 생태계 등을 고려하지 못한 법안이라고 평가하였음 (한국인터넷기업협회, 2024)
 - 특히, 미국 빅테크 기업들에 자국 시장을 잠식당하고 자국의 플랫폼을 보유하지 않은 EU의 법을 상황도 고려하지 않고 수용하고 있다는 점, 중국이나 미국이 자국 이익을 위한 규제 정책을 채택하고 있으나 이러한 고려가 이루어지지 않고 있다는 점 등을 비판적으로 지적(김현경, 2024)
- ▶ 본 글에서는 라쿠텐과 같은 자국 플랫폼 기업을 보유하고 있으며, 현재 경쟁당국을 중심으로 규제법안을 준비하고 있는 일본의 사례를 통해 우리나라 플랫폼 규제에 대한 함의를 얻고자 함

일본의 TFDPA

- ▶ | 제정 배경 | 2010년 후반, 세계 각국에서는 디지털 플랫폼 서비스 제공 기업의 운영 방식에 대한 논의가 시작되었고, 일본도 이러한 움직임에 동참하며 디지털 플랫폼을 제공하는 사업자의 혁신을 저해하지 않고 경제 전환을 도모할 수 있는 디지털 플랫폼 법을 수립(김잔디, 2021)
 - 2018년 일본의 경제산업성·공정거래위원회·총무성은 ‘디지털 플랫폼을 둘러싼 거래 환경 정비에 관한 검토회’를 공동으로 설립하고 디지털 시장의 거래 환경에 대한 조사 및 검토를 진행하였으며, 같은 해 12월 세 부처는 디지털 플랫폼 이용 환경 정비를 위한 제도나 집행방식에 대한 기본 방침과 대책을 정리한 ‘기본 원칙’을 수립
 - 이후, 2019년 공정거래위원회에서는 ‘디지털 플랫폼의 거래 관행 등에 관한 실태 조사’를 실시
 - 2019년 9월 내각에서는 디지털시장경쟁회의가 설치되었으며, 기본계획 및 실태 조사 결과 등을 토대로 ‘디지털 플랫폼 거래투명화법(가칭)의 방향성’에 대한 퍼블릭 코멘트(Public Comment)* 절차를 거쳐 법의 개요를 결정
 - 2020년 5월 「특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률(特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律)」(Act on

Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms, 이하 'TFDPA')이 제정됨

***퍼블릭 코멘트란?**

퍼블릭 코멘트(Public Comment)는 시민들이 시정 현안 등에 대한 입장을 밝히고 시장과 시의원은 의무적으로 이를 경청하는 제도로, 대중에게 영향을 미치는 문제에 대한 대중의 의견을 직접적으로 구하는 규제 과정 중 하나이다.

- ▶ | 제정 목적 및 기본 이념 | 해당 법은 특정 디지털 플랫폼 사업자에게 정보 공개, 투명성 및 공정성 평가를 위한 자료 제출 등을 의무화하여 플랫폼 사업자가 자발적이고 적극적으로 일본 경제 발전에 기여할 수 있도록 함

「특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률」

제1장 제1조(목적) 이 법은 최근의 정보통신기술 분야에 있어서의 기술혁신의 진전에 의해 데이터를 활용한 새로운 산업이 창출되어 세계적 규모로 사회경제구조의 변화가 생겨 디지털 플랫폼이 하는 역할 중요성이 증가하고 있는 가운데, 디지털 플랫폼 제공자의 자주성 및 자율성을 배려하면서, 상품 등 제공 이용자 등의 이익의 보호를 도모하는 것이 과제가 되고 있는 상황을 감안하여, 특정 디지털 플랫폼 제공자의 지정, 특정 디지털 플랫폼 제공자에 의한 제공조건 등의 개시, 특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성에 대한 평가 및 기타 조치를 강구함으로써 특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상 따라서 특정 디지털 플랫폼에 대한 공정하고 자유로운 경쟁 촉진을 통해 국민 생활의 향상과 국민 경제의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다.

제1장 제3조(기본이념) 디지털 플랫폼의 투명성과 공정성의 향상에 관한 시책은, 디지털 플랫폼이 이용자의 편의 증진에 기여해, 일본의 경제사회의 활력의 향상 및 지속적 발전에 중요한 역할을 하는 것임을 감안하여, 디지털 플랫폼 제공자가 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성의 향상을 위한 대처를 자발적이고 적극적으로 실시하는 것을 기본으로 하고, 국가의 관여 및 기타 규제를 최소화하여 디지털 플랫폼 제공자의 창의성이 충분히 발휘될 수 있도록 하고 디지털 플랫폼 제공자와 상품 등 제공 이용자와의 거래 관계에서의 상호 이해의 촉진을 도모하는 것을 기본으로 한다.

*출처: elaws.e-gov.go.jp (검색일: 2024.03.28.)

- ▶ | 적용 대상 | 플랫폼 중에서도 거래 투명성 및 공정성 향상의 필요가 높다고 판단되는 기업을 '특정 디지털 플랫폼 제공자'로 지정하고 일본 시장을 공략한 디지털 플랫폼 제공자라면 외국 사업자도 지정 대상이 될 수 있음
 - TFDPA에서는 온라인을 활용하고, 네트워크효과가 있으며 다면시장에 해당하는 특징을 갖는 것을 '디지털 플랫폼'으로 정의(제2조 제1항)
 - 이중 네트워크 효과의 경우, 온라인몰이나 앱스토어처럼 상품 제공자나 구매자 등의 다른 이용자 그룹 간의 네트워크 효과가 발생하는 경우와 광고 전송이 가능한

플랫폼에서 하나의 이용자 그룹의 내부에서 네트워크효과가 작동함과 동시에 그에 따른 다른 이용자 그룹(광고주)의 효용도 동시에 높아지는 경우로 분류함(박수영, 2023)

- 2021년 4월 TFDPA의 시행령이 시행되며 아마존, 라쿠텐, 야쿠, 애플, 아이튠즈, 구글이 '특정 디지털 플랫폼 제공자'로 지정됨

표 1. 특정 디지털 플랫폼 제공업체

사업범주	지정된 디지털 플랫폼	지정된 디지털 플랫폼 제공업체
종합 온라인 쇼핑몰	Amazon.co.jp	아마존 재팬 G.K
	라쿠텐 이치바	라쿠텐 그룹
	Yahoo! 쇼핑	LY 주식회사
앱 스토어	앱스토어	애플 Inc. 및 아이튠즈 K.K.
	Google Play 스토어	구글 LLC
디지털 광고 (미디어 통합형)	구글 검색 및 유튜브 웹사이트에 광고 게시	구글 LLC
	페이스북 및 인스타그램 웹사이트에 광고 게시	메타 플랫폼스, Inc.
	야후재팬, 라인, 패밀리 서비스 사이트에 광고 게재	LY 주식회사
디지털 광고 (광고-중개형)	미디어 소유자의 광고 공간에 광고 게시	구글 LLC

*출처: https://www.meti.go.jp/english/press/2024/0202_002.html

▶ | 법의 주요내용 | 해당 법은 공정성과 투명성을 법의 실현 가치로 하되 공동규제 방식을 통해 플랫폼을 기반으로 하는 경제 생태계가 상호 긍정적으로 순환할 수 있도록 하는 방안을 강구하고자 함

- (제공조건 등의 개시) 특정 디지털 플랫폼 제공자로 지정되면, 중요한 거래조건을 명확히 하고 충분히 제시하여 거래의 투명성을 높이도록 하였으며, 개시의 상황에 대해서는 추후 모니터링·리뷰의 평가대상이 되고, 일부 특별한 상황에 대한 개시 의무의 예외가 인정됨(법 제5조, 제6조)
- (상호이해 촉진 도모를 위해 필요한 조치의 실시) 절차적 측면에서 플랫폼제공자와 이용자 간의 공정성 확보를 위해 특정 디지털 플랫폼 제공자는 거래관계에 있어서 상호 이해의 촉진을 도모할 수 있는 조치를 강구해야 하지만, 구체적인 내용을 정부가 일률적으로 강제하지 않고, 특정 디지털 플랫폼 제공자가 판단할 수 있도록 가이드를 제시함(법 제7조, 제8조)
- (모니터링 리뷰) '공동규제'의 측면에서 거래 환경의 개선 사이클을 구조적으로 만들기 위한 방안으로, 특정 디지털 플랫폼 제공자는 경제산업대신에게 자주적·자율적 대책의 현황을 보고하고, 경제산업대신이 이를 평가하여 그 결과를 공표, 특정 디지털 플랫폼 제공자가 당해 평가결과를 토대로 대책을 향상시키기 위해 노력해야 함(법 제9조)

최근 규제 동향

- ▶ 2024년 2월 2일 일본 경제산업성에서 발표한 모니터링 보고서는, 플랫폼 사업자와 이용자 사이의 소통 과정을 확인할 수 있으나, 정부 중심의 공동 규제가 기업들의 업무 부담을 증가시킬 수 있음을 시사
 - 해당 보고서는 '특정 디지털 플랫폼 제공자'로 지정된 사업자들이 「특정 디지털 플랫폼 법」에서 규정하고 있는 사항에 따라 조치했던 사항과 이에 대한 이용자들의 피드백을 담고 있음
 - 보고서를 통해 정부는 사업자들이 자발적으로 시행한 다양한 개선 방안을 검토할 수 있으며, 정부도 향후 발전적 논의를 위해 해당 보고서를 활용할 가능성을 시사함
 - 보고서에서는 “작년 평가에서 개선이 요구된 사항에서 일부 개선이 이루어지지 않은 내용도 있어 이를 추후 과제로 다룰 것”이라고 밝혔으며, “디지털 플랫폼의 투명성과 공정성을 향상하여 이용자와 사업자, 사회 전반의 신뢰를 확보할 수 있을 것으로 보인다”고 언급함
 - 그러나 보고서 내용을 살펴보면, 정부의 규제를 따르기 위해 사업자들은 별도의 시스템을 구축하고, 업무 프로세스가 증가했다는 것을 쉽게 확인할 수 있으며 향후 기업들에 대한 정부의 지속적인 간섭과 제재 가능성도 예측할 수 있음
- ▶ 한편, 2023년 6월 일본 디지털시장 경쟁본부는 '모바일 생태계 경쟁 평가' 최종 보고서를 발표했으며, 모바일 생태계의 경쟁 활성화를 위한 의무사항을 담은 '타겟형 사전규제' 성격의 법률안 제정을 예고함(강일·김규식, 2023)
 - 해당 보고서는 모바일 OS 및 모바일 앱마켓에 관한 조사 결과로, 애플의 앱 추적 투명성(App Tracking Transparency) 정책의 경쟁 제한성, 앱마켓 외 대안적 채널을 통한 앱 배포(사이드로딩), 인앱 결제 등 모바일 생태계 전반에 걸친 경쟁법적 쟁점 사항을 심도 있게 다룸
 - 하지만, 해당 법안으로 규제하고자 하는 대상은 구글이나 애플과 같은 글로벌 빅테크 기업이며, 전방위적 사전규제 방식의 DMA(유럽)와 다르게, 총리 산하의 직속 기구를 설치하고 체계적인 조사 이후 이슈가 존재하는 분야를 선별하여 이에 대한 규제를 강화하는 '타겟 규제' 방식을 택할 것으로 예측됨

시사점

- ▶ 일본은 이슈에 즉각적으로 대응하기보다는 산업 관계자와 전문가들의 의견을 신중하게 경청하고, 체계적인 준비 과정을 통해 명확한 방향성을 기반으로 플랫폼 규제를 추진하고 있음을 확인함
 - 일본은 규제를 통해 기업의 비즈니스 모델에 직접적으로 관여하거나, 해결 방법을 세밀하게 획일적으로 제시하지 않고 있음
 - 문제 해결 과정 역시, 큰 방향성을 제시한 후 기업들이 자유롭게 방안을 강구할 수 있도록 하며, 각각의 방안이 어느 정도 효과를 내고 있는지 정부, 전문가, 산업 관계자 등이 상호 소통하며 문제를 해결하는 공동 규제의 거버넌스를 실천하고 있음

- ▶ 더욱이 일본 정부는 국가의 개입을 최소화하되, 시장의 공정 경쟁을 유지할 수 있는 방법을 찾아 개입함으로써 중재자로서의 역할을 함
- ▶ 기업의 혁신과 창의력을 제재하지 않는 선에서 투명성을 확보하고, 이용자와 기업이 소통하고 협력할 수 있는 체계를 구축함
 - TFDPA의 준비 과정과 진행 상황을 살펴볼 때, 일본은 플랫폼 기업 운영의 “투명성”을 강조하지만, 법에서 강조하고자 하는 투명성은 기술 공개와 같이 기업의 비즈니스 모델에 부정적 영향을 줄 수 있는 것이 아닌, 이용자 및 국민이 기업과 소통하고 문제를 자발적으로 해결할 수 있는 ‘문제 해결 과정의 투명성’을 의미한다고 해석됨
- ▶ 플랫폼 산업을 대하는 일본 정부의 태도는, 전문가들의 의견을 경청함과 동시에 자국 플랫폼 산업이 보다 긍정적으로 성장할 수 있는 기틀을 마련하는데 중점을 두고 있음
 - 앱스토어 등에 대한 일본의 최신 규제 움직임으로, 플랫폼 규제 강도가 높아질 것으로 예측하는 목소리가 있지만, TFDPA의 제정 과정에서 보인 일본 정부의 태도를 통해 이번 규제 움직임도 일본 자국의 플랫폼 산업에 직접적인 피해가 발생하지는 않을 것으로 예상됨
- ▶ 우리나라 공정거래위원회를 중심으로 논의되고 있는 플랫폼 규제 법안들의 상당수가 플랫폼 기업의 혁신을 저해한다는 전문가들의 의견이 존재하는 만큼, 플랫폼 산업과 플랫폼 이용자 모두에게 피해가 가지 않도록 하기 위한 일본의 규제 방향은 국내 입법에 주는 함의가 큼
- ▶ 그러나, 공동규제의 형태를 취한다 하더라도, 정부 중심의 규제는 민간 기업들의 업무 부담을 가중시킬 수 있음을 이해하고, 플랫폼 산업이 성장할 수 있는 유연한 접근 방법을 고민해야 함

참고문헌

- 김잔디 (2021). 일본 「디지털플랫폼법」의 주요 내용 및 최근 논의 동향. 한국법제연구원 최신외국법제정보, 2021 제2호.
- 김현경 (2024). 「플랫폼 경쟁촉진법(가칭)」 제정을 둘러싼 논란과 과제, KISO 저널 제54호.
- 박수영 (2023). 일본에서의 디지털플랫폼의 투명화와 소비자보호. 동북아법연구, 16(4), 57-89.
- 강일·김규식 (2023) [일본] 모바일 생태계 경쟁력 평가에 관한 디지털 시장 경쟁 본부 최종 보고서 발표. 법률신문 2023.06.28.일자. URL:<https://www.lawtimes.co.kr/LawFirm-NewsLetter/188788>
- 일본 경제산업성(2024) 特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性についての評価 (総合物販オンラインモール、アプリストア及びデジタル広告分野)
- 일본 법제처, elaws.e-gov.go.jp
- 박소정 (2024). 탈 많은 ‘플랫폼법’…日 등 아이아서도 입법 바람 불지만 韓은 ‘공회전’. 조선일보 2023.02.19.일자. URL: https://biz.chosun.com/policy/policy_sub/2024/02/19/N3KALME7RF G2DJEUFESZLIOFNY/
- 한국인터넷기업협회 (2024). 「2023 인터넷산업 규제백서」