

ZOOM
-IN영국 디지털시장에서의 전략적 시장지위
사업자 규제 동향 및 시사점

- 영국은 디지털시장에서 빅테크 기업의 독과점 문제 해결과 소비자 권리 강화를 목적으로 디지털시장·경쟁·소비자법을 제정
- 경쟁시장국에 의해 전략적 시장지위 사업자로 지정되면 행위요건, 친경쟁요건, 신고요건을 준수하여야 하며 위반시 제재를 받음
- 우리나라도 네이버, 카카오 등 빅테크 기업들의 금융진출이 증가하면서 빅테크 기업의 시장지배적지위가 구축되어 독과점 및 불공정 경쟁이 발생할 우려가 있어 디지털시장에서의 시장 지배적지위 사업자를 규제하기 위해 많은 법안이 발의된 상태
- 영국을 포함한 유럽, 미국 등 주요국에서도 디지털시장에서 시장 지배력을 가진 금융업 관련 빅테크 사업자에 대한 규제를 강화하고 있는 추세인 만큼, 추후 우리나라의 디지털 플랫폼 규제 관련 입법에 시사점이 될 수 있을 것으로 사료됨

- 영국은 2024년 5월 24일에 디지털시장에서의 독과점 문제 해결과 소비자 권리 강화를 목적으로 한 「디지털시장·경쟁·소비자법」(Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024: DMCCA)을 제정¹⁾
 - DMCCA는 디지털시장에서 ‘전략적 시장지위’(Strategic Market Status: SMS)²⁾를 가진 사업자를 지정하여 반경쟁적(antitrust competition) 행위를 규제
 - DMCCA의 핵심 목표는 전략적 시장지위를 보유한 대형 디지털 플랫폼 즉, 빅테크 기업의 독과점 문제를 통제하는데 중점을 두고 있음
 - DMCCA는 전략적 시장지위 사업자에게 공정한 경쟁을 보장하도록 구속력 있는 행동 강령(codes of conduct) 준수의무를 부과함으로써, 빅테크 기업의 독과점이 소비자와 소규모 경쟁자에게 막대한 영향력을 행사하여 시장경쟁을 제한하는 등의 문제를 해결하기 위해 설계한 법률
 - 이를 준수하지 않으면 상당한 제재를 받을 수 있어 시장지배력을 남용하려는 기업에 강력한 억제력을 제공

1) <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2024/13/contents> 2025년 1월 1일 시행

2) 전략적 시장지위(Strategic Market Status: SMS)는 EU의 디지털시장법(Digital Markets Act)의 게이트키퍼(gatekeeper)와 유사한 지위로, 게이트키퍼는 핵심 플랫폼 서비스를 제공하는 대형 디지털 플랫폼 사업자로 강력한 경제적 입지를 갖추고 있으며, 내부 시장에 중대한 영향을 미치고, 강력한 중개자 역할을 수행하기 때문에 대규모 사용자 기반을 많은 기업 간 연결을 해주는 역할을 하는 경우 지정됨. 지정된 게이트키퍼는 DMA상 의무사항과 금지사항을 준수하여야 하며, 위반시 과징금등의 제재가 취해짐

- 경쟁시장국(Competition and Markets Authority)에 강화된 권한을 부여하여 전략적 시장지위 사업자 지정요건을 충족하는지 직권으로 조사·지정하고(DMCCA 제2조~제18조), 전략적 시장지위 사업자는 법률에서 정한 ‘행위요건’(conduct requirements), 경쟁시장국이 제시하는 ‘친경쟁요건’(pro-competitive interventions), 기업결합에 대한 ‘신고요건’(reporting requirements)을 준수해야 함(DMCCA 제19조~제68조)

□ 경쟁시장국의 전략적 시장지위 사업자 지정요건

- 전략적 시장지위 사업자는 ‘디지털 활동’(digital activities)³⁾을 하면서 ‘영국과의 연관성’(link to the UK), ‘실질적이고 확고한 시장지배력’(substantial and entrenched market power)과 ‘중요한 전략적 지위’(position of strategic significance)를 갖추고, 12개월 간 디지털활동과 관련된 ‘전 세계 매출총액이 250억 파운드(약 44조 원)를 초과’하거나 ‘영국 내 매출총액이 10억 파운드(약 1조 8천억 원)를 초과’한 경우 전략적 시장지위 사업자로 지정(DMCCA 제4조~제6조)
 - (영국과의 연관성) 상당한 수(significant number)의 영국 이용자들이 관련 사업자의 디지털활동을 이용하고, 관련 사업자가 디지털활동과 연관되어 영국에서 사업을 하며, 관련 사업자의 디지털활동 또는 그 수행방식이 영국에 즉각적이고 실질적이며 예측가능한 영향을 미칠 가능성이 존재하는 경우를 의미
 - (시장지배력) 실질적이고 확고한 시장지배력은 경쟁시장국이 최소 5년 간 관련 사업자의 디지털시장에 대한 시장지배력을 예측하여 평가하며, 관련 사업자를 전략적 시장지위 사업자로 지정하지 않는 경우 예견되는 경쟁의 폐해, 디지털활동에 미칠 수 있는 영향을 고려
 - (전략적 지위) 디지털활동에서 상당한 크기와 규모를 달성하고 다수의 다른 사업자들이 관련 사업자의 디지털활동을 이용하며, 시장지배력이 해당 디지털활동 이외에 다른 활동에까지 확대되어 다른 사업자의 행동방식을 결정하거나 이에 상당한 영향을 미치는 경우 중요한 전략적 지위를 보유한 것으로 봄

□ DMCCA에서는 공정한 거래와 신뢰 및 투명성을 보장하기 위해 전략적 시장지위 사업자의 행위요건(conduct requirement)을 명시

- 허용되는 행위요건(DMCCA 제20조 제2항)
 - 공정하고 합리적인 조건으로 거래할 것
 - 사용자 또는 잠재적 사용자의 불만·분쟁처리를 위한 효과적인 절차를 갖출 것
 - 사용자 또는 잠재적 사용자에게 디지털 활동에 대한 명확하고 관련성이 있으며 정확하고 접근가능한 정보를 제공할 것

3) 디지털활동이란, 대가 여부와 관계없이 인터넷을 통한 서비스 제공, 디지털콘텐츠 제공 및 그 밖에 이러한 활동을 위해 수행하는 활동을 의미(DMCCA 제3조)

- 디지털활동과 관련된 변동사항을 사용자 또는 잠재적 사용자에게 사전에 통지·설명하고 실질적인 영향을 미칠 가능성이 있는 경우 변경할 것
- 사용자가 정보에 따른 효과적인 결정을 하기 위한 옵션 또는 기본설정(options, default settings)을 제시하여 효과적인 결정을 내릴 수 있도록 할 것

— 금지되는 행위요건(DMCCA 제20조 제3항)

- 사용자 또는 잠재적 사용자에게 차별적 용어(discriminatory terms), 조건, 정책을 요구하거나 특정 설명(certain descriptions)을 제공하는 행위
- 디지털활동과 관련된 자신의 지위, 관련 데이터에 대한 접근성을 이용하여 자사 제품을 더 유리하게 취급하는 행위
- 디지털활동과 관련하여 시장지배력을 실질적으로 높이거나 중요한 전략적 지위를 강화하는 행위
- 사용자 또는 잠재적 사용자에게 해당 사업의 다른 제품 중 하나 이상을 디지털 콘텐츠와 함께 사용하도록 요구하거나 인센티브를 제공하는 행위(끼워팔기, 결합판매)
- 상호운용성(interoperability), 디지털활동의 사용 여부 및 방법, 다른 사업자의 제품 사용을 제한하는 행위
- 데이터를 불공정하게 사용하는 행위

□ 전략적 시장지위 사업자의 불공정 경쟁행위로 인한 문제 발생을 방지하기 위해 경쟁시장국은 친경쟁요건을 부과(DMCCA 제46조~제55조)

- 경쟁시장국은 디지털활동과 관련된 요인(factor or combination of factors)이 디지털시장 경쟁에 부정적인 영향을 미치는 경우 부정적인 영향을 완화 또는 예방하기 위한 목적으로 ‘친경쟁적 개입’(PCI, pro-competitive interventions)을 실시할 수 있음
 - 시장독점 등 부정적인 영향을 제거하기 위해 데이터 독점 여부 개입, 소비자 선택 개입, 공정한 계약조건을 제공하는지 여부등을 조사하여 친경쟁적인 개입을 시도하고 효과를 검증
- 경쟁시장국은 PCI를 통해 디지털활동 등과 관련하여 일정한 시정조치를 부과하는 ‘친경쟁적 명령’(pro-competitive order)을 내리거나, 필요하다고 판단되는 조치를 권고하는 방식, 또는 이 두가지 방식을 모두 적용하는 결정을 할 수 있음

□ 전략적 시장지위 사업자는 기업간 합병 가능성(Duty to report possible mergers)이 있는 경우 이를 경쟁시장국에 신고하여야 함(DMCCA 제57조~68조)

- 합병으로 인해 전략적 시장지위 사업자가 취득하는 영국과 연관된 법인(UK-connected body corporate)의 주식·의결권의 보유지분이 15%, 25% 또는 50%의 임계값을 초과하여 취득하고, 적격 지위를 가지게 된 경우
- 합병을 위해 전략적 시장지위 사업자가 영국과 연관된 법인의 주식·의결권을 취득한 대가가 2천 5백만 파운드 이상인 경우

□ 경쟁시장국은 전략적 시장지위 사업자의 행위요건, 친경쟁요건, 신고요건 위반에 대해 제재를 부과할 수 있음

- 경쟁시장국은 경쟁요건 미준수시 정액(fixed amount) 또는 일일 요율(daily rate), 또는 정액과 일일 요율을 기준을 결합 적용하여 산정한 금액을 관련 사업자에 벌금으로 부과할 수 있음(DMCCA 제85조~102조)
 - 정액의 경우 해당 사업의 총 매출총액(total value of the worldwide turnover)의 최대 10%에 해당하는 금액을 벌금(civil penalties)으로 부과
 - 일일 요율을 기준으로 계산된 경우 일일 매출총액(total value of the daily worldwide turnover)의 최대 5%에 해당하는 금액을 벌금으로 부과
- DMCCA에서는 소비자 보호 규칙(consumer protection orders)위반에 대해서도 벌금을 부과할 수 있는 권한을 경쟁시장국에 부여(DMCCA 제151조~제179조)
 - 불공정한 상업 관행(unfair commercial practices), 구독 계약(subscription contracts), 소비자 저축제도(consumer savings schemes) 등 소비자 보호 규칙 위반의 경우 매출총액의 최대 10% 또는 300,000 파운드 중 더 높은 금액을 벌금 한도로 함
 - 경쟁시장국이 부과한 지시 위반 또는 심각한 행정적 위반의 경우에는 매출총액의 최대 5% 또는 150,000 파운드 중 더 높은 금액
 - 경쟁시장국에 실질적으로 허위 또는 오해의 소지가 있는 정보를 제공하는 경우, 법정 정보 고지 불이행의 경우 매출총액의 최대 1% 또는 30,000 파운드 중 더 높은 금액
- 소비자 보호 규칙 위반의 종범(accessory)인 개인에 대해서도 벌금 부과가 가능(DMCCA 제219조)
 - 위반에 대한 종범(accessory)은 이사나 고위관리자 등이 포함될 수 있지만, 특별한 관계에 있거나 위반행위를 동조 또는 방조한 사람으로 광범위하게 해석되기 때문에 다른 개인에게도 확대 적용될 수 있음
 - 경쟁시장국 지침 또는 명령 위반에 대해서는 최대 150,000 파운드의 정액 벌금 또는 일일 최대 15,000 파운드의 벌금, 경쟁조사국의 조사 권한을 위반한 경우 최대 30,000 파운드의 정액 벌금 또는 일일 최대 15,000파운드의 벌금 부과

□ 우리나라도 디지털시장에서의 ‘시장 지배적지위 사업자’ 즉, 지배적 플랫폼 사업자(독과점 사업자)를 사전 지정하고 위반행위를 규율하고자 온라인플랫폼 공정화법(가칭), 플랫폼 공정경쟁 촉진법(가칭), 전기통신사업법 개정안, 공정거래법 개정 등 다수의 법률안이 발의되었음

- 우리나라의 플랫폼 규제 입법 논의는 영국, EU, 미국 등 주요국처럼 강력한 빅테크 규제안보다는 거래상 우월적 지위의 남용을 막기 위한 온라인플랫폼 공정화법(가칭)을 중심으로 이뤄져 왔음

- 이는 디지털시장에서 GAFA(Google, Apple, Facebook, Amazone) 수준의 글로벌 국가대표기업(national champion)이 아직 없는 우리 현실상 혁신성장 지원론과 규제 시기상조론이 일각에서 제기되고 있는 데서도 기인⁴⁾

— 올해에만 온라인 플랫폼 규제에 관한 입법 발의안만 18개이고, 이 중 17개가 국회 계류 중⁵⁾

- 시장점유율, 매출액, 사용자 수, 네트워크 효과 등을 종합적으로 고려하여 지배적 사업자를 사전에 지정하며, 지정된 시장지배적지위 사업자의 부당행위에 대해 시정명령, 과징금 등의 조치 부과를 내용으로 함

— 공정거래위원회는 2025년 업무추진 계획에서 시장 영향력이 압도적인 거대 독과점 플랫폼의 반경쟁행위를 신속히 차단하기 위한 입법을 추진할 계획⁶⁾

- 공정위가 공정거래법을 개정하여 추진하는 플랫폼법에서는 플랫폼 시장을 좌우할 정도로 영향력이 큰 소수의 핵심 플랫폼운영자를 지배적 플랫폼 사업자로 사전 지정하고, 지정 기준은 플랫폼 산업의 혁신을 저해하지 않으면서 시장지배적지위 남용은 규율할 수 있는 방향으로 규정⁷⁾
- 시장지배적 지위를 가진 플랫폼 기업이 자사 우대, 끼워팔기, 멀티호밍(동시에 다수의 플랫폼을 이용하는 행위) 등 불공정 거래 행위를 규제하며, 플랫폼 운영자가 시장지배적지위 남용유형에 해당하는 행위를 하였으나 이에 정당한 이유가 있었다는 사실을 증명하는 경우에 한하여 금지 대상에서 제외
- 해외 플랫폼에 대해서도 소비자 기만행위 등에 대한 감시가 강화되며 위반에 대한 과태료 부과 등의 범위만 억지력 강화를 위한 제재체계도 개편을 내용으로 함

□ 네이버, 카카오 등 빅테크 기업들의 금융진출이 증가하면서 빅테크 기업의 영향력과 규모가 커지고 있어 시장지배적지위가 구축되어 독과점 및 불공정 경쟁이 발생할 우려가 있음

— 2024년 상반기 중 카카오페이 나 네이버페이 등 간편결제 서비스 이용규모(일평균)는 2,971만건, 9,392억원으로 전년동기 대비 각각 13.0%, 11.0% 증가하였고, 빅테크 전자금융업자가 간편결제 서비스 제공자 중 49.6%로 가장 높은 비중을 차지하고 있음⁸⁾

- 전자금융업자의 경우 선불금 기반 간편지급 이용비중이 지속적으로 확대될 것으로 예상됨 (2022년 상반기 31.2% → 2023년 상반기 32.6% → 2024년 상반기 33.7%)

— 실물카드가 아닌 모바일기기를 이용한 간편결제 서비스의 이용 비중이 확대되는 등 결제 행태가 변화되고 있음⁹⁾

4) 강지원, 2021, 『빅테크 규율 강화하는 미국과 EU』, 국회입법조사처 해외입법동향.

5) <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>

6) 공정거래위원회, 2025. 1. 2025년 주요업무 추진계획, 주요업무계획.

7) 안영철, 2024, 빅테크의 시장지배적지위 남용행위 규제에 관한 법적 쟁점과 개선 과제, 『경제법연구』 제23권 제3호.

8) 한국은행, 2024. 9. 23, 2024년 상반기중 전자지급서비스 이용현황, 보도자료.

9) 한국은행, 2024. 9. 27, 2024년 상반기중 국내 지급결제동향, 보도자료.

- 신용카드 사용에 있어서도 오프라인 결제시장에서의 모바일기기 등(실물카드 제외)을 이용한 지급규모(일평균 1.5조원)는 4.1% 증가한 반면, 실물카드를 이용한 지급규모는 3.4% 감소하면서 전체 이용규모 중 모바일기기 등을 이용한 지급 비중(52.1%)은 지속적으로 확대 추세
 - 간편결제 서비스 중 핀테크기업(ICT업체, 휴대폰제조사)이 제공하는 서비스를 이용한 비중은 69.0%로 확대된 반면, 카드사 이용 비중은 31.0%로 축소
 - 간편결제서비스 이용 규모(일평균)는 2971만건, 9,392억원으로 2023년도에 비해 각각 13%와 11%가 증가
 - 후불결제 서비스(BNPL)도 빅테크 기업 중심으로 가입자 약 300만명, 채권액 약 450억원 수준(2023년 6월 기준)으로 시장이 형성
- 이처럼 빅테크 기업의 금융산업 진출 규모가 커지면서 특정 플랫폼이 시장지배적지위를 갖게 되는 경우 독과점 및 불공정 경쟁이 발생할 우려가 있으므로 일정한 진입요건과 행위규제가 필요할 것으로 생각됨
- 빅테크 기업이 제공하는 금융서비스의 안정과 불공정거래행위 금지, 빅테크 기업과 입점 기업 간 공정경쟁 촉진 및 금융소비자 권익 보호, 빅테크 금융의 특성을 반영한 규제 기준도 고려할 필요가 있음

□ 영국을 포함한 유럽, 미국 등 주요국에서도 디지털시장에서 지배력을 가진 빅테크 사업자에 대한 규제를 강화하고 있는 추세인 만큼, 추후 우리나라의 시장지배적지위 사업자에 대한 규제를 내용으로 한 플랫폼 규제 관련 입법에 시사점이 될 수 있음

- 다만, 플랫폼 규제 관련 입법이 과도한 사전규제로 인해 플랫폼 시장의 위축을 초래할 것이라는 업계의 반발도 고려해야 하며, 글로벌 경쟁에서 국내 기업의 경쟁력을 약화시킬 수 있다는 우려도 있을 수 있음
- 빅테크 금융의 시장지배적 지위 남용행위는 기존의 전통적인 시장지배적 지위 남용행위와 달리 온라인플랫폼 상에서 발생한다는 점에서 행위유형, 규제방식 등을 판단하는 기준을 마련하는 것이 중요할 것으로 생각됨¹⁰⁾
- 빅테크의 금융서비스 제공에 대해 신용카드사나 다른 여신업종과의 동일기능-동일규제라는 규제 형평성 문제도 배제할 수 없으며, 독점적이고 지배적인 사업자의 부당행위로 인한 소비자 이익의 침해와 공정한 시장경쟁을 저해하는 측면도 고려하여야 합리적이고 적절한 규제가 가능할 것으로 생각됨

선임연구원 신경희

10) 김명아, 『빅테크 금융의 공정경쟁과 금융안정을 위한 법제연구』, 한국법제연구원 연구보고 24-05.