



트렌드리포트 01

중국 정부, '플랫폼 경제 분야의 반독점에 관한 법' 발표

1. 플랫폼 반독점법 초안 발표 배경

2. 플랫폼 반독점법 초안의 주요 내용

- 2.1. 시장 지배적 지위의 유형 세분화
- 2.2. VIE 구조의 사업자 규제 첫 명시
- 2.3. 시장 지배적 지위 남용에 대한 규제 강화
- 2.4. 알고리즘 담합 규제

3. 평가 및 전망

중국 정부, '플랫폼 반독점법 초안' 발표

요약문

2020년 11월 10일 중국 국가시장감독관리총국(国家市场监督管理总局)은 인터넷(플랫폼) 기업의 독점 행위에 대한 규제 내용을 담은 '플랫폼 경제 분야의 반독점에 관한 법'을 발표했다. 이번 지침은 2008년 입안된 '반독점법'을 기초로, 급성장한 플랫폼의 독점 행위를 규제할 세부적인 조항을 마련했다. 국가시장감독관리총국은 이번 지침을 통해 플랫폼의 시장 지배적 지위 유형을 세분화하고, 시장 지배적 지위 남용·알고리즘 담합 등 주요 독점 행위에 대한 규제를 강화했다. 아울러 플랫폼의 전형적인 지배구조인 VIE 구조의 사업자를 반독점 조사 대상에 처음으로 포함했다. 중국 정부는 플랫폼 반독점법 시행에 따라 단기적으로 인터넷 대기업들이 타격을 받을 수 있으나, 장기적으로 기업의 체질 개선, 건강한 산업 발전을 도모한다는 목적을 밝혔다.

1. 플랫폼 반독점법 발표 배경

2020년 11월 10일 중국 국가시장감독관리총국은 인터넷(플랫폼) 기업의 독점 행위에 대한 규제 내용을 담은 '플랫폼 경제 분야의 반독점에 관한 세부 법(关于平台经济领域的反垄断指南(征求意见稿), 이하 플랫폼 반독점법)'¹⁾을 발표했다.

1) 공개 의견수렴 기간은 2020년 11월 30일까지이며, 중국 법제 특성상 의견수렴 완료 후 큰 수정 사항 없이 법안이 시행되므로 의견수렴안이 초안에 해당함



해당 법은 2008년 입안된 ‘반독점법’을 기초로 총 6개의 장(章), 24개 조항으로 구성되었으며, 플랫폼 비즈니스의 독점 행위를 판단하는 근거를 세분화했다.

지난 10여 년간 중국 경제의 패러다임은 디지털로 변모했다. 바이두(Baidu), 알리바바(Alibaba), 텐센트(Tencent) 등 중국 IT 기업은 유통, 문화, 금융, 교통 등 사회 전반으로 비즈니스를 확장해 왔다. 인터넷 기반의 서비스들은 대중의 일상을 파고들며 편리한 생활과 다양한 문화를 창출했다. 하지만 소수의 기업이 시장 지배력을 남용할 우려가 커지며 독과점 문제가 수면위로 떠올랐다.

2008년에 입안된 ‘반독점법’은 디지털 경제가 현재처럼 발전하지 않은 시기에 제정되었기 때문에 인터넷 사업자의 시장 지배적 지위 남용 행위를 규제할 근거가 부족했다. 이에 따라 2020년 1월 2일 국가시장감독관리총국은 ‘플랫폼 반독점법’을 발표하며 ‘반독점법’ 시행 12년 만에 개정 작업에 착수했다. ‘플랫폼 반독점법’에는 인터넷 사업자가 독점 규제 대상에 포함됐다.

국가시장감독관리총국은 해당 법안의 목적은 “플랫폼 경제 분야의 독점 행위에 대한 예방 및 규제를 강화함으로써, 공정한 시장 경쟁과 소비자 이익 및 사회 공익을 보호하고 건강한 경제 발전을 촉진”하는 것이라 발표했다. 디지털 경제의 핵심으로 급성장한 플랫폼 경제 분야의 독점 행위를 중점 규제하기 위해 ‘반독점법’의 세부 법을 마련한 것이다.

2. 플랫폼 반독점법 주요 내용

2.1. 시장 지배적 지위의 유형 세분화

‘시장 지배적 지위’에 대한 정의를 어떻게 규정하느냐는 기업의 시장 지배적 지위 남용 행위를 판단하는 출발점이다. 2008년 발표된 ‘반독점법’은 시장 지배적 지위를 판단할 때 “관련 시장 내 시장 점유율 및 경쟁 상황, 판매시장 또는 원재료 구매시장 통제능력, 재력 및 기술 조건 등을 고려해야 한다.”고 명시했다.

그러나 인터넷 분야의 경우 단순히 시장 점유율과 경쟁 상황 등으로 시장 지배적 지위를 판단하기는 어렵다. 이에 따라 플랫폼 반독점법에는 인터넷 분야의 시장 지배적 지위를 판단할 때 고려해야 할 요소로 △네트워크 효과(Network effect)², △자물쇠 효과(Lock-in effect)³, △규모의 경제, △관련 데이터 장악 및 처리 능력 등의 조항을 신설했다.

플랫폼 반독점법 초안은 이를 기초로 플랫폼의 시장 지배적 지위를 판단할 때 고려해야 하는 요소를 세분화했으며, 주요 내용은 아래 도표와 같다.

표 1 '플랫폼 반독점법 초안' 중 시장 지배적 지위 관련 조항

분류	시장 지배적 지위를 판단하는 요소(제11조)	주요 조항 내용
1	플랫폼의 시장 점유율 및 관련 시장의 경쟁 상황	① 플랫폼 서비스의 이용자 수·조회 수·사용시간 등 각종 지표와 시장 점유율 지속기간 등을 고려해 플랫폼의 시장 점유율을 산정 ② 플랫폼의 규모 등을 고려해 시장 경쟁 상황을 분석
2	플랫폼의 시장 통제 능력	전·후방 시장 통제 능력, 시장 진입을 방해할 수 있는 능력, 비즈니스 모델의 네트워크 효과 등을 고려
3	플랫폼의 재력 및 기술 조건	플랫폼의 투자자 상황·자산규모, 수익 및 투자유치 능력, 기술혁신 및 응용 능력, 지식재산권 보유·관련 데이터 장악 및 처리 능력 등을 고려
4	기타 플랫폼이 해당 플랫폼과의 거래에 대한 의존도	기타 플랫폼과 해당 플랫폼 간 거래 관계·거래량·거래 지속기간·자물쇠 효과·이용자 충성도 등을 고려
5	기타 플랫폼의 관련 시장 진입 난이도	플랫폼 규모의 효과, 자금 투입 규모, 기술 장벽, 데이터 획득 비용, 이용자 습관 등을 고려
6	기타	플랫폼 경제의 특성을 토대로 플랫폼이 시장 지배적 지위를 갖는 기타 요소를 고려

출처: 국가시장감독관리총국(2020)

- 2) 어떤 사람의 수요가 다른 사람의 수요에 의해 영향을 받는 현상. 즉, 수요가 독립적이지 않고 타인의 소비와 연관되어 있음을 의미
- 3) 이전 비용(switching costs) 때문에 소비자가 기존 제품을 고수하는 행위를 의미



2.2. VIE 구조의 사업자 규제 첫 명시

플랫폼 반독점법은 “가변이익실체(Variable Interest Entities, 이하 VIE) 구조를 가진 기업결합⁴을 반독점 조사 범위에 포함한다(제18조).”고 명시하며 인터넷 대기업의 지배구조 재편에 대한 의지를 암시했다. VIE 구조란, 인터넷 기업이 면세지(tax haven)에 페이퍼 컴퍼니를 설립한 후 해외 증시에 상장해 자금을 조달하는 한편, 중국 내 비즈니스 라이선스를 보유한 기업과 관계 계약을 체결해 매출과 이익을 창출하는 방식을 의미한다. VIE 구조는 특정 산업에서 외자비율을 제한한 중국 법률을 피해 자금을 조달하거나, 중국에 설립된 기업의 해외 상장 시 각종 제한을 피하기 위한 목적이다.

중국 당국이 VIE 구조를 가진 기업의 독점 행위를 규제하겠다고 명시한 것은 이번이 처음이다. 아울러 “국무원이 규정한 신고 기준에 부합하는 VIE 구조의 기업결합 시, 국무원 산하 반독점 담당 기관에 사전 신고서를 제출해야 한다.”고 명시했다. 동이즈(董毅智) 상하이정책(上海正策) 로펌 변호사는 “VIE 구조를 가진 기업에 대한 규제는 중국 개념주(中概股)⁵ 또는 관련 기관의 기업이 포함되는데, 거의 모든 플랫폼이 포함된다고 볼 수 있다.”고 분석했다.

중국 인터넷 대기업들은 VIE 구조를 이용해 성장 발판을 마련할 수 있었다. 지난 20년 동안 알리바바, 넷이즈(Netease), 징둥(京东) 등 중국 주요 인터넷 대기업들은 VIE 구조를 통해 미국 증시에 상장한 후, 중국 유망 스타트업을 인수합병(M&A)하며 가파르게 성장했다. 중국 당국은 그동안 이 같은 행위에 제재·규제를 가한 적이 없었다. 인터넷 대기업들은 이러한 환경을 발판 삼아, 문어발식으로 사업을 거느릴 수 있었다.

4) 둘 이상의 기업이 장기적인 경쟁으로 이윤이 감소하고 적자 경영의 위기에 처했을 때 이러한 위험을 분산하고 경제적인 규모를 이루기 위하여 법적 계약에 따라 하나의 기업으로 합병하는 것으로, 주식·자산의 흡수 합병과 신설 합병이 있다.

5) 해외에 상장된 중국 등기의 기업 혹은 해외 등기이지만 중국 등기의 기업과 업무가 관련된 기업의 주식

중국 인터넷 대기업들은 코로나 팬데믹 여파에도 M&A 속도를 늦추지 않았다. 텐센트는 2020년 10월 자사의 온라인 게임 방송 플랫폼인 후야(虎牙)와 도우위(斗鱼)를 주식 교환 방식으로 합병하겠다는 계획을 발표했다. 시장조사기관 중국산업정보(中国产业信息)에 따르면 2020년 상반기 중국 온라인 게임 방송 플랫폼 시장에서 후야(45.9%)와 도우위(36.5%)의 점유율을 합치면 82.4%에 달한다.

중국 당국의 승인을 거쳐 2021년 상반기 합병 절차가 완료되면 시가총액 약 110억 달러, 가입자 3억 명 이상에 달하는 거대 온라인 게임 방송 플랫폼이 탄생한다. 이 외에도 텐센트는 2020년 게임 시장에서 약 200억 위안(약 3조 4천억 원, 약 15건)에 달하는 투자를 단행하며 중국 최대 게임 사업자로서 시장 지위를 더욱 강화할 계획이다.

2.3. 시장 지배적 지위 남용에 대한 규제 강화

플랫폼 반독점법은 '양자택일(二选一)', '끼워 팔기(搭售)', '빅데이터를 통한 기존 고객에게 바가지 씌우기(大数据杀熟)' 등 인터넷 대기업들의 지배적인 시장 지위를 남용하는 행태를 구체적으로 명시하고 이를 규제 대상에 포함했다. 플랫폼 반독점법 초안에 명시된 시장 지배적 지위 남용 행위는 “불공정 가격 행위, 원가 미만 판매, 거래 제한 및 거절, 끼워 팔기 또는 불합리한 거래조건 추가, 차별대우” 등이다. 그동안 소비자와 소상공인으로부터 지적을 받은 인터넷 대기업의 전형적인 폐단들이다.

그 중 '양자택일' 행위는 납품업체에 단독 플랫폼에만 유통하게끔 계약을 체결하는 것을 말한다. 전자상거래 시장에서 빈번히 발생하고 있다. 예를 들어 판매자가 알리바바와 징둥에 동시 입점을 원한다고 하더라도, 두 플랫폼 중 하나를 양자택일해 한쪽에만 입점하도록 강요받는 행위이다. 특히 11월 11일 중국 최대 쇼핑 행사인 '광군제(光棍节)' 등 주요 이벤트 기간 매출을 높이기 위해 이러한 '양자택일' 행위가 기승을 부려 왔으며, 소상공인 및 소비자의 권익을 해친다는 지적이 꾸준히 제기됐다.



이에 따라 중국 당국은 최근 대형 전자상거래 플랫폼의 ‘양자택일’ 행위에 대해 고삐를 죄고 있다. 2020년 10월 20일 국가시장감독관리총국이 발표한 ‘온라인 거래 감독관리 방법(의견수렴안) (网络交易监督管理办法(征求意见稿))’에서도 “판매자가 다수의 플랫폼을 스스로 선택하여 경영활동을 전개할 수 있다.”고 규정하며 판매자의 선택권을 보장했다. 2020년 12월 국가시장감독관리총국은 알리바바의 ‘양자택일’ 등 독점 행위 혐의를 조사 중이라고 밝혔다.

표 2 ‘플랫폼 반독점법 초안’ 중 시장 지배적 지위 남용 행위 관련 조항

시장 지배적 지위 남용 행위 유형	주요 내용
불공정 가격행위(제12조)	시장 지배적 지위를 가진 플랫폼이 시장 지배적 지위를 남용해 불공정하게 고가에 상품을 판매하거나, 저가에 상품을 구매하는 행위를 지칭. 불공정 가격행위 여부를 판단하는 요소는 ① 타 플랫폼에서 판매하는 동종 상품 또는 비교 가능한 상품의 가격에 비해 현저히 높거나 낮은 경우 ② 원가가 안정적인 상황에서 플랫폼이 비정상적인 폭으로 판매가격을 인상하거나 구매가격을 인하하는 경우
원가 미만 판매(제13조)	시장 지배적 지위를 가진 플랫폼 경영자가 시장 지배적 지위를 남용해 정당한 이유 없이 원가 미만의 가격으로 상품을 판매함으로써 시장 경쟁을 배척·제한하는 행위를 지칭
거래 거절(제14조)	시장 지배적 지위를 가진 플랫폼 경영자가 시장 지배적 지위를 남용해 정당한 이유 없이 거래 상대방과의 거래를 거절하고, 시장 경쟁을 배척·제한하는 행위를 지칭. 거래 거절 여부를 판단하는 요소는 ① 거래 상대방과의 현행 거래 정지·지연·중단, ② 거래 상대방과 신규 거래 거절, ③ 플랫폼 규칙, 알고리즘, 기술, 트래픽 배분 등에 제한 및 방해를 설정하여 거래 상대방의 거래 제한, ④ 플랫폼 경제 분야 필수 시설을 통제하는 경영자가 거래 상대방과 합리적인 조건의 거래를 거절 등
거래 제한(제15조)	시장 지배적 지위를 가진 플랫폼 경영자가 시장 지배적 지위를 남용해 정당한 이유 없이 거래 상대방과의 거래를 제한하고, 시장 경쟁을 배척·제한하는 행위를 지칭. 거래 제한 여부를 판단하는 요소는 ① 거래 상대방에게 경쟁성 플랫폼 간 ‘양자택일’ 또는 기타 동일 효과의 행위를 요구, ② 거래 상대방에게 자사와 독점 거래로 제한, ③ 거래 상대방에게 자사가 지정한 경영자와의 거래만을 요구, ④ 거래 상대방에게 특정 경영자와의 거래를 금지 요구 등
끼워 팔기 또는 불합리한 거래조건 추가(제16조)	시장 지배적 지위를 가진 플랫폼 경영자가 시장 지배적 지위를 남용해 정당한 이유 없이 끼워 팔기 또는 불합리한 거래조건을 추가하고, 시장 경쟁을 배척·제한하는 행위를 지칭. 끼워 팔기 또는 불합리한 거래조건 추가 여부를 판단하는 요소는 ① 특정 격식의 조항, 팝업 창, 필수 단계 등 거래 상대방이 선택·수정·거절이 불가능한 방식을 이용해 다른 상품을 끼워 판매, ② 트래픽 제한, 기술 장애 등 징벌적 조치로 거래 상대방에게 기타 상품을 수락하도록 강요, ③ 거래 가격 이외에 불합리한 비용을 추가 징수, ④ 이용자 정보 강제 수집 또는 거래와 무관한 거래조건 추가 등
차별대우(제17조)	시장 지배적 지위를 가진 플랫폼 경영자가 시장 지배적 지위를 남용해 정당한 이유 없이 거래 조건이 동일한 상대방을 차별대우하고, 시장 경쟁을 배척·제한하는 행위를 지칭. 차별대우 여부를 판단하는 요소는 ① 빅데이터와 알고리즘을 토대로 거래 상대방의 거래 능력, 소비 취향, 이용습관 등에 따라 차별적인 거래 가격 또는 기타 거래조건을 적용, ② 빅데이터와 알고리즘을 토대로 기존 고객과 신규 고객에 대해 차별적인 거래 가격 또는 기타 거래조건을 적용, ③ 차별적인 기준·규칙·알고리즘 사용, ④ 차별적인 결제조건·거래방식 사용

출처: 국가시장감독관리총국(2020)

플랫폼 반독점법 초안은 시장 지배적 지위를 가진 플랫폼이 거래 상대방에게 정당한 사유 없이 차별대우하는 행위를 시장 지배적 지위 남용 행위의 일종으로 포함했다(제17조). 지위력 남용을 판단하는 요소로는 “빅데이터·알고리즘에 기반에 거래조건이 동일한 거래 상대방의 재무 능력, 소비 취향, 사용 습관 등에 따라 차별적인 거래 가격이나 거래 조건을 제시하는 행위” 등이 포함된다.

플랫폼이 동일한 상품이나 서비스에 대해 기존 고객에게 신규 고객보다 더 비싼 가격을 설정해 차별대우하는 행위를 ‘빅데이터로 기존 고객에게 바가지 씌우기(大数据杀熟)’라고 속칭하고 있다. ‘빅데이터로 기존 고객에게 바가지 씌우기’는 2018년 중국 사회생활 분야 10대 유행어⁶로 선정될 정도로 사회적인 논란을 일으켰다. 2020년 9월 중국 중앙방송국(CCTV)의 보도에 따르면 온라인 여행 플랫폼이 동일한 상품 혹은 서비스가 동일한 조건에 대해 소비자에 따라 가격을 차별적으로 설정한 행위가 포착됐다. 2020년 12월 배달 앱 메이투안 와이마이(美团外卖)는 동일한 상품 주문에 대해 비회원보다 회원 가격을 더 높게 설정해 소비자들로부터 비난을 받은 바 있다.

덩즈송(邓志松) 베이징 다칭(北京大成) 법률사무소 변호사는 “플랫폼 반독점법 시행 후 소비자의 권익 보호 효과가 현저히 나타날 것”이라며, “일례로 많은 논쟁을 일으켰던 ‘양자택일’ 행위를 규제한다면 판매자가 다양한 플랫폼에서 양성(良性) 경쟁을 전개함으로써, 소비자에게 더 많은 혜택을 제공할 것으로 기대한다.”고 분석했다. 또한, 그는 “‘빅데이터로 기존 고객에게 바가지 씌우기’에 대한 규제 역시 플랫폼이 알고리즘과 기술로 소비자를 차별대우하는 행위를 방지함으로써, 소비자의 공평한 거래에 대한 권리를 효과적으로 보호할 수 있을 것이다.”라고 전망했다.

6) 국가언어자원감독및연구센터(国家语言资源监测与研究中心), 인민망(人民网), 상무인서관(商务印书馆), 텐센트 등이 공동 발표



2.4. 알고리즘 담합 규제

일반적으로 독점 행위는 경영자 간 서면·구두 등의 형식으로 진행되었기 때문에 당국이 이러한 불공정 행위를 포착하기 용이했다. 반면 디지털 경제에서는 경영자가 빅데이터, 알고리즘 등 과학기술을 이용해 시장경쟁을 배척·제한 등 불공정 행위를 진행하기 때문에 당국이 이를 적시에 발견하고 규제하기가 어렵다.

플랫폼 반독점법 초안 제2장은 플랫폼 경제 분야의 독점협의를 “플랫폼·플랫폼 내 경영자가 경쟁을 배척·제한하는 협의, 기타 담합행위를 결정하는 행위”라고 지칭했다. 구체적으로, “경쟁 관계를 맺은 플랫폼이 ①가격, 판매량 등 민감한 정보를 수집 또는 교환, ②기술 수단을 이용한 의도적인 커넥션, ③데이터 및 알고리즘을 이용한 담합 행위, ④협력에 유리한 기타 방식 등을 통해 가격 고정, 시장 분할, 판매(생산)량 제한, 신기술(제품) 제한, 거래 공동 제재 등” 독점협의 행위를 세분화했다.

이 밖에 기술 수단을 이용해 가격을 자동 설정하거나, 데이터 및 알고리즘으로 가격을 직·간접적으로 제한, 기술 수단·데이터·알고리즘 등을 이용해 기타 거래 조건을 제한하거나 시장 경쟁을 배척·제한하는 행위 등도 독점협의 행위로 규정했다.

3. 평가 및 전망

플랫폼 반독점법 초안은 플랫폼, 플랫폼 경제, 플랫폼 내 경영자 등 플랫폼 경제 분야 주요 개념에 대해 기본적인 틀을 확립했다는 데 의의가 있다. 시대 변화에 맞춰 플랫폼 경제 분야의 특성을 반영함으로써 기존 현행법의 한계를 보완하고, 플랫폼 경제 분야 법 집행의 효율성과 투명성 제고를 기대해 볼 수 있다.

향후 플랫폼 반독점법 시행에 따라 중국 당국의 인터넷 대기업에 대한 규제가 강화될 전망이다. 그동안 중국 인터넷 대기업들은 중국 정부의 느슨한 규제 하에 급성장할 수 있었다. 그러나 최근 이들이 수억 명에 달하는 이용자를 대거 포섭하면서 시장 독과점뿐만 아니라, 방대한 데이터 축적에 따른 데이터 오·남용 우려도 커진 상황이다. 저우샤오촨(周小川) 전 중국 중앙은행 행장은 2020년 11월 마카오에서 열린 '보아오 포럼(Boao Forum For Asia)'에서 "인터넷 대기업들이 데이터와 시장 점유율을 장악하고 있어 독점 상황을 형성하기 쉽고 공정한 경쟁을 저해하고 있다."라고 언급하며 인터넷 대기업의 독점 행위에 대해 경고성 메시지를 남긴 바 있다.

실제 중국 정부는 인터넷 대기업의 독과점 행위에 대한 규제 수위를 높이고 있다. 플랫폼 반독점법 초안이 발표되기 전인 2020년 11월 6일, 국가시장감독관리총국과 인터넷사무국(中央网信办), 국가세무총국(国家税务总局) 등 3개 부처는 중국 대형 플랫폼 기업 27곳을 소환해 '인터넷 경제 질서 규제에 관한 행정지도 회의'를 열고, 시장 지배적 지위 남용 및 독점협의 등 불공정 행위를 금지하도록 요구했다. 이날 회의에 소환된 기업은 바이두, 텐센트, 바이트 댄스(ByteDance), 징둥, 메이투안 등 유명 플랫폼 기업 대부분이 포함됐다.

현지 업계에서는 플랫폼 반독점법 시행에 따라 단기적으로 인터넷 대기업들이 직격탄을 받을 수 있으나, 장기적으로 기업의 체질 개선과 시장 경쟁력 제고로 이어질 것으로 기대한다. 플랫폼 반독점법 초안 발표 직후인 11월 10일 오후 홍콩 증시에 상장된 알리바바, 텐센트, 메이투안의 주가가 각각 5.1%, 4.42%, 10.5% 급락하기도 했다.

송지아(宋嘉) 중국 기계공업경영관리원 혁신센터(机械工业经研院创新中心) 주임은 "플랫폼 반독점법은 산업정책 법규로서 특정 인터넷 대기업들을 겨냥한 규정이 아니다."라며, "장기적으로 기업의 혁신과 합법적인 경영에 유리한 작용을 할 것"이라고 평가했다. 중국 핀테크 산업 전문가 마차오(马超)는 "전통 인터넷 대기업의 독과점 규제는 신생 기업이 탄생하고 성장할 수 있는 계기가 될 수 있다."며, "플랫폼의 경영 규범 확립에 따라 기업이 혁신에 주력해 경쟁력을 강화하고, 건강한 산업 발전 지속으로 이어질 것"이라고 전망했다.



REFERENCE

1. 중국 '반독점법' 개정안의 주요 내용과 평가', KIEP, 2020.3
2. '反垄断新规亮剑互联网巨头', 中华工商时报, 2020.11
3. '互联网反垄断监管进入新时代：《关于平台经济领域的反垄断指南》十大亮点解读', CHINA LAW INSIGHT, 2020.11
4. '平台经济反垄断指南即将出台 大数据杀熟、二选一纳入监管', 21世纪经济报道, 2020.11