

이 글은 『경쟁저널』 제228호(2025년 6월), 106–115면에 실린 글입니다. 편집 과정에서 일부 잘못 표기된 재참조 번호(예: “앞의 주 n”)만 바르게 수정하였으며, 그 외 내용은 모두 동일합니다.

일본 공정거래위원회의 구글 사건: 주요 내용과 의의*

교토대학교 법학연구과 박사후연구원(JSPS) || 이상윤

I. 서론

2025년 4월 15일, 일본 공정거래위원회(公正取引委員会, JFTC)는 구글(Google)에 대하여 독점금지법(独占禁止法)¹⁾ 위반을 확인하고 시정조치명령(排除措置命令)²⁾을 내렸다.³⁾ 이는 일본 경쟁당국이 이른바 ‘빅테크(Big Tech)⁴⁾’ 기업을 대상으로는 처음으로 법 위반을 확인하고 조치한 사례로서,⁵⁾ 일본이 다른 경쟁당국들의 움직임에 발맞추어 글로벌 거대 기업에 대하여 실질적인 경쟁법 규율에 나섰다는 상징적 사건으로 주목을 받았다.⁶⁾ 실제로, 이번 결정에서는 지난 2018년과 2022년 유럽연합(EU)의 구글 안드로이드 결정⁷⁾이나 2024년 미국 컬럼비아 지방법원의 결정에서

* 이 글은 필자가 2025년 4월 29일 ‘Wolters Kluwer’에 기고한 글을 바탕으로, 한국 독자들에게 맞추어 일부 내용을 보완하고 수정한 것이다. Sangyun Lee, 'On the Japan Fair Trade Commission's Google Decision: Some Early Reflections' *Kluwer Competition Law Blog* (Apr 29, 2025), <<https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2025/04/29/on-the-japan-fair-trade-commissions-google-decision-some-early-reflections>> 또는 <<https://ssrn.com/abstract=5241939>> (이하 모든 링크는 2025년 5월 31일 접속 확인).

- 1) 「사적독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률(私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」(이하 ‘독점금지법’이라 한다). 한국의 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 ‘공정거래법’이라 한다)에 대응한다.
- 2) 독점금지법 제20조 제1항. 일본어 ‘排除措置’를 그대로 직역하면 ‘배제조치’가 되지만, 이 글에서는 편의상 한국 독자들에게 익숙한 ‘시정조치’로 번역하도록 한다(사실 이 맥락에서 일본어의 ‘排除’는 ‘배제’보다는 그보다 강한 위법 상태의 ‘완전한 제거’라는 뜻을 갖는다). 마찬가지로 일본어의 ‘取引’도 ‘취引’이 아니라 한국 독자들에게 익숙한 ‘거래’로 한다.
- 3)公正取引委員会排除措置命令和7·4·15 (Google LLC 事件) (이하 ‘명령서’라 한다).
- 4) 구글, 애플(Apple), 마이크로소프트(Microsoft), 아마존(Amazon), 페이스북(Facebook or Meta) 등을 말한다.
- 5) Yukana Inoue, 'In a first, Japan issues cease-and-desist order against Google' *The Japan Times* (Apr 16, 2025). <<https://www.japantimes.co.jp/business/2025/04/16/companies/google-a-anti-monopoly-law>>.
- 6) 每日新聞 「論点：グーグルに排除命令」 2025年5月23日付. <<https://mainichi.jp/articles/20250523/ddm/004/070/003000c>>.
- 7) *Google Android* (Case AT.40099) Commission Decision C(2018) 4761 final [2018] OJ C402/19; Judgment of Sep 14, 2022, *Google and Alphabet v Commission (Google Android)*, T-604/18, EU:T:2022:541.

다루어진 내용들과 비슷한 내용들이 다루어졌으며⁸⁾ 마침 같은 시기인 4월 17일 미국 버지니아 동부지방법원의 결정이 나와⁹⁾ 일본 구글 사건은 이들과 함께 조명을 받기도 하였다.¹⁰⁾

p.106 / p.107

물론 잘 알려져 있듯이, 일본 공정거래위원회의 빅테크 기업들에 대한 경쟁법적 대응 자체가 처음인 것은 아니다. 멀리는 1998년 마이크로소프트 (끼워팔기) 사건 부터, 가깝게는 2021년 애플 (인앱 결제) 사건, 2024년 구글 (검색 엔진·광고 기술 제공 중단) 사건도 있었다.¹¹⁾ 그러나 이 사건들은 최근 플랫폼 규율 논의와는 거리가 먼 과거 사건들이거나, 최근 사건들이라도 모두 자발적 조치나 협약 절차로¹²⁾ 위법 확인 없이 종결된 사안들이라는 점에서 그 결이 달랐다.¹³⁾ 지금까지 일본 경쟁당국이 보여왔던 극히 신중한 집행 태도를 고려하면,¹⁴⁾ 이번 결정은 이전과는 달리, 특히 스마트폰법¹⁵⁾의 전면 시행(2025년 말)을 앞둔 시점에서 향후 일본 경쟁당국의 변화 가능성을 보여준 의미 있는 사건이었다고 본다.

아울러 이번 결정은 경쟁정책 관점에서 긍정적 방향 전환의 기대를 불러일으키는 것 이외에도, 현 제도의 모순 또는 한계와 제도적 비효율에 대한 우려 섞인 질문을

8) USA et al., v. Google LLC, 1:20-cv-03010, (D.D.C. Aug 05, 2024) ECF No. 1033.

9) USA et al., v. Google LLC, 1:23-cv-00108, (E.D. Va. Apr 17, 2025) ECF No. 1410.

10) Eden Spence, ‘A global roundup of antitrust action against Google’ *Lexology* (Apr 22, 2025). <https://www.lexology.com/pro/content/global-roundup-of-antitrust-action-against-google.pdf>.

11) 일본 공정거래위원회는 디지털 시장 사건들의 목록을 영문으로도 제공하고 있으므로 상세한 사건의 내용들은 이곳에서 확인할 수 있다. <https://www.jftc.go.jp/en/policy_enforcement/digital/index.html>. 마이크로소프트 사건에 관해서는, 예컨대 George Tibbits, 'Japan Issues Warning To Microsoft' CBS NEWS (Nov 20, 1998). <<https://www.cbsnews.com/news/japan-issues-warning-to-microsoft>>.

13) See, *e.g.*, Simon Vande Walle, ‘What has the JFTC accomplished in digital cases using the Antimonopoly Act?’ (Workshop on platform regulations, Kobe University, Feb 2, 2023). <https://www.simonvandewalle.eu/JFTC_enforcement_digital.pdf>.

14) 다만, 일본의 경쟁법 집행과 정책 시행의 양상도 시대에 따라 부침을 겪어 왔다는 점은 고려할 필요가 있다. 일본 독점금지법은 1947년 연합군정하에서 재벌 해체와 민주적 경제체제를 위하여 도입·운영되었고, 군정 이후 1953년 개정법을 기점으로 1970년대 후반까지 침체기를 겪기도 하였지만, 1990년대 그리고 2000년대처럼 관련 제도가 강화되는 시기도 있었다. 현재 일본 경쟁법은 2013년 개정 이후부터 크게 약화된 시기를 겪고 있다고 볼 수 있다. 여러 이유가 있겠지만, 무엇보다 당시 개정으로 일본 공정거래위원회 내부 심판 절차가 없어지고 실질적 증거 법칙(substantial evidence rule)이 폐기되면서, 경쟁법 사건도 일반 처분처럼 1심(도쿄지방법원)부터 철저히 사법 심사를 받게 된 점이 크게 작용하였을 것으로 보인다. Mel Marquis and Shingo Seryo, 'The 2013 Amendments to Japan's Anti-Monopoly Act Some History and a Preliminary Evaluation' *Competition Policy International* (Oct 2014); Masako Wakui, *Antimonopoly Law: Competition Law and Policy in Japan* (2nd Edn Oct. 2018), p.15 and p.33 *et seq.*

15) 「스마트폰에서 이용되는 특정 소프트웨어에 관련된 경쟁의 촉진에 관한 법률(スマートフォンにおいて利用される特定ソフトウェアに係る競争の促進に関する法律)」(이하 ‘스마트폰법’이라 한다). 일본 스마트폰법에 대한 자세한 설명은 다음 글들을 참고. 이상윤, ‘일본의 ‘스마트폰 소프트웨어 경쟁촉진법’ (2024. 8. 18.). <<https://brunch.co.kr/@lsangyun/66>>; Alba Ribera Martinez and S angyun Lee, ‘The Japanese Smartphone Act: Teaching Competition Law New Tricks’ *Kluwer Competition Law Blog* (Jul 2, 2024). <<https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2024/07/02/the-japanese-smartphone-act-teaching-competition-law-new-tricks/>>.

동시에 불러일으키는 것이기도 하였다. 예컨대, 일본 경쟁당국은 왜 사적독점(私的独占)¹⁶⁾이 아닌 불공정거래행위(不公正な取引方法) 규정¹⁷⁾을 선택하였는지, 그리고 불공정거래행위가 가능하였다면 왜 스마트폰법과 같은 경쟁규제(competition regulation)¹⁸⁾가 필요하였는지 등이 그러하다. 이러한 질문들은 단순히 일본의 상황을 넘어 좀 더 보편적인 맥락에서 효과적인 경쟁법·정책의 운용과 관련 제도의 설계를 위한 시사점을 주고 있으므로 함께 고민해 볼 가치가 있을 것으로 생각한다.

이와 같은 배경에서 이 글에서는 일본 공정거래위원회의 구글 사건 결정의 주요 내용을 소개하고, 그 법적 특징과 함의에 대하여 간단히 다뤄보고자 한다.

[p.107](#)/[p.108](#)

II. 구글 결정의 주요 내용

서론에서 언급한 것처럼, 이번 결정은 상당 부분 EU나 미국과 같은 다른 선진 경쟁당국 선례를 따른 것으로, 전에 없던 새로운 내용이 다루어진 것은 아니다.¹⁹⁾ 특히 이번 결정은 EU 집행위원회(European Commission)의 구글 안드로이드(Android) 결정과 높은 유사성을 보인다.

잘 알려져 있듯이²⁰⁾ EU 집행위원회는 2018년 구글이 ① 필수 앱인 플레이 스토어(Play Store)에 구글 검색과 크롬(Chrome) 웹브라우저를 선탑재 방식으로 끼워파

16) 독점금지법 제2조 제5항[동항은 사적독점을 배제(排除)형과 지배(支配)형으로 나누고 있다. 이 글에서 사적독점은 배제형만을 의미하며 지배형은 고려하지 않는다] 및 제3조 전단. 한국의 시장지배적 지위 남용 금지(배제 남용 유형) 규정에 대응한다(공정거래법 제2조 제3호 및 제5조 제3호, 제4호, 제5호 전단).

17) 독점금지법 제2조 제9항 및 제19조. 한국의 불공정거래행위 금지 규정에 대응(공정거래법 제45조). 일본어 ‘方法’에 특별한 의미가 있는 것은 아니므로 이 글에서는 편의상 ‘행위’로 번역한다. [p.107](#)/[p.108](#)

18) 경쟁법 집행(competition/antitrust enforcement)과 경제 규제(regulation)는 구별하여 쓰는 것이 바람직하다. Makan Delrahim, 'Assistant Attorney General Makan Delrahim Delivers Keynote Address at American Bar Association's Antitrust Fall Forum' (Nov 16, 2017). <<https://www.justice.gov/archives/opa/speech/assistant-attorney-general-makan-delrahim-delivers-keynote-address-american-bar>>. ("antitrust is law enforcement, it's not regulation. At its best, it supports reducing regulation, by encouraging competitive markets that, as a result, require less government intervention."). 다만 EU의 「디지털 시장법(Digital Markets Act)」이나 일본의 스마트폰법처럼 경쟁법이 규제처럼 도입·운용되는 예외적인 경우가 있다. 이 글에서는 이들에 한정하여 ‘경쟁규제(competition regulation)’라는 표현을 사용한다. 비슷한 용례로, Geoffrey A. Manne, Lazar Radicic, and Dirk Auer, 'Regulate for What A Closer Look at the Rationale and Goals of Digital Competition Regulations' (Apr 2025) 22(1) Berkeley Business Law Journal 201 ("Digital Competition Regulations").

19) 참신성 측면에서 본다면, 한국 공정거래위원회의 구글 안드로이드 사건(의결 제2021-329호)이 A FAs의 문제를 스마트폰뿐만 아니라 스마트 기기 전체로 확장하면서 더욱 두드러진 모습을 보였다. 공정거래위원회 정책 브리핑, ‘구글엘엘씨 등의 안드로이드 OS 관련 시장지배적 지위 남용행위 제재’ (2021. 9. 14). <<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156471070>>.

20) 예컨대, 이민희, “구글 안드로이드 사건에 대한 EU 일반법원 판결의 주요 내용과 시사점” 「경쟁저널」 제213호, 2022. 11.

는 모바일 앱 유통계약(Mobile Application Distribution Agreements, MADAs) ② 구글 검색만을 배타적으로 선점재하는 단말기 제조사들과 통신사들에 상당한 금전 대가를 제공한 수익배분계약(Revenue Sharing Agreements, RSAs), 그리고 단말기 제조사들의 안드로이드 대체 버전(Android forks) 개발이나 이용·판매를 방해한 패편화금지계약(Anti-Fragmentation Agreements, AFAs) 세 가지 행위로 시장지배적 지위를 남용했다고 결정하였다. 이러한 결정은 2022년 9월 EU 일반법원(EU General Court)으로부터 대체로 지지를 받았고(RSAs 부분 제외),²¹⁾ 현재 유럽사법 재판소(European Court of Justice)에서 상고심(C-738/22 P)^{p.108/p.109}이 진행 중이다.

일본의 구글 사건은 위 EU 일반법원 결정으로부터 약 1년 후인 2023년 8월부터 공식적으로 시작되었다. 일본 공정거래위원회는 MADAs와 RSAs를 중심으로 구글에 대한 조사에 착수하고, 동시에 제3자 의견과 정보를 수집한다고 발표하였다.²²⁾ 이는 결론이 나오기 전까지 조사 대상과 구체적인 혐의 내용 등을 공개하지 않았던 기존 관행에서 벗어나, 조사 초기부터 세부사항을 공개하고 외부에서 정보와 증거를 수집하는 방식을 처음 채택한 것으로 특기할 만한 부분이었다.²³⁾ 그리고 약 1년 반의 조사를 거친 후인 2025년 4월 15일, 일본 공정거래위원회는 아래 두 행위가 불공정거래행위로서 독점금지법 제19조를 위반한다고 결정하였다.

구체적으로 문제가 된 부분들은 아래와 같다.²⁴⁾

1) MADAs

안드로이드 스마트폰[구글 픽셀(Google Pixel)폰 제외]의 경우 ① 이용자들이 일반적으로 스토어 앱을 이용하여 앱을 다운로드하고 ② 구글 플레이 스토어는 안드로이드 이용자들이 가장 많이 이용하고 있으며 ③ 구글은 이용자들에게 이를 개별적으로 설치하는 방법을 제공하지 않기 때문에 구글 플레이 스토어 앱이 선점재(初期搭載)될 필요(必要)가 있는 상황에서,²⁵⁾ (안드로이드 스마

21) 앞의 주 7) 참고. 일반법원 결정(T-604/18)의 RSAs 관련 판단은 paras 800–802 참고. 구체적으로, 문제 행위가 적용된 범위(coverage)가 상당하지(significant) 않다는 점에 대한 지적은 paras 683–699, 동등효율 경쟁자(AEC) 테스트가 잘못 적용된 점에 대한 지적은 para 735 이하 참고. [p.108/p.109](#)

22) 다음 보도자료 참고: <<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2023/oct/231023ikenboshu.html>> 또는 <<https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2023/October/231023.html>>.

23) 일본 경쟁당국이 디지털 플랫폼 사업자들의 법 위반 혐의에 대하여 이러한 방식으로 대응한다는 방침은 2022년 6월 16일 발표한 “디지털화 등 사회경제의 변화에 대응한 경쟁정책의 적극적인 추진을 향하여(デジタル化等社会経済の変化に対応した競争政策の積極的な推進に向けて—アドボカシーとエンフォースメントの連携・強化—)”에서 예고된 바 있다. 이러한 움직임은 증거 확보 절차의 효율성뿐만 아니라 경쟁법 집행에 대한 사회적·정치적 지지 확보 차원에서 나온 것으로도 이해 할 수 있다.

24) 시기는 최소 2020년 2월 이후를 기준으로 하였다. 명령서, 8면. 다만, 과징금이 부과된 것은 아니어서 이번 결정에서는 큰 의미가 없었던 것으로 보인다.

25) 명령서, 5–6면.

트폰 제조사들에) 구글 플레이 스토어의 라이선스(license) 조건으로서, 구글 검색 선탑재 및 그 위젯(widget)과 아이콘(icon)(폴더 포함)의 초기 휴화면 배치, 크롬 역시 선탑재 및 그 아이콘(폴더 포함)의 휴화면 배치, 크롬의 구글 검색 기본 설정 변경 금지 등을 부과한 부분.²⁶⁾ (이러한 조건들은 복수의 검색 앱과 웹브라우저의 설치·이용과 크롬 내 복수의 검색 서비스 이용이 사실상 제약된 상황에서 문제시되었다.)²⁷⁾

[p.109](#)/[p.110](#)

2) RSAs

안드로이드 스마트폰(라이선스된 스마트폰) 제조사들 및 이동통신사업자에게 검색 광고 수익의 일부 지급을 조건으로, 다음과 같은 사항들의 전부 또는 일부 이행을 요구한 부분: ① 다른 검색 서비스 기능 구현이나 이들에 연결되는 기능 구현이 되지 않도록 하고 타 서비스의 이용 권유도 하지 않을 것, ② 모든 검색 기능을 구글 검색 서비스로 할 것, ③ 구글 검색 위젯을 초기 휴화면에 배치할 것, ④ 기본 웹브라우저를 크롬으로 설정하고 아이콘을 도크(dock)에 배치하며, 크롬의 구글 검색 선택이 변경 또는 변경 권유되지 않도록 할 것, ⑤ 탑재된 웹브라우저에서 구글 검색을 이용하는 설정 또는 이동통신사 홈페이지를 지정하는 설정이 되도록 할 것.²⁸⁾

이어 일본 공정거래위원회는, 일본에서 판매되는 전체 안드로이드 스마트폰의 최소 80%에서 MADAs에 따른 선탑재 등이 이루어졌고 라이선스된 안드로이드 스마트폰 중 50% 이상(過半)이 RSAs에 따른 수익 배분 대상이 되었다고 설명하면서²⁹⁾ 이로써 구글이 독점금지법 제19조를 위반했다고 판단하였다. 그리고 행위 중지와 함께 업무 집행 결정기관에 의한 관련 행위 중단 및 재발 방지 결의, 위반 사실 통지, 직원 교육, 컴플라이언스(compliance) 체계 정비, 그리고 독립된 제3자를 통한 이행 상황 감시 및 보고(향후 5년) 등을 명령하였다.³⁰⁾ 과징금은 부과되지 않았다.

한 가지 특기할 부분은, 일본 공정거래위원회가 위법 여부를 독점금지법 제3조의 사적독점이 아닌 제19조의 불공정거래행위로 판단한 점이었다. 불공정거래행위는 억지력이 높거나 파급효과가 큰 본격적 제재라기보다는 예방적 조치에 적합한 것으로 일부 불공정거래행위의 경우엔 과징금(課徵金)도 부과할 수가 없기에³¹⁾ 이와 같

26) 명령서, 8면.

27) 명령서, 7면 [p.109](#)/[p.110](#)

28) 명령서, 8~9면 [좀 더 구체적인 내용은 7~8면, 관련사실(関連事実) (7)-1 부분 참고].

29) 명령서, 9면. 이 사건 문제 행위(특히 RSAs)의 범위를 강조하는 것은 앞선 유럽의 실패 사례(일반법원 판결)를 의식한 것으로 생각된다. 앞의 주 21) 참고.

30) 명령서, 2~5면.

31) 독점금지법에 따라 금지되는 불공정거래행위에는 법으로 규정된 법정유형(法定類型) 불공정거래 행위[Art. 2(9)(i)~(v) (공동의 거래 거절, 계속적 부당염매, 재판매가격 유지, 계속적 차별 취급, 거

은 적용 법조의 선택에는 다소 의아한 부분이 있었다. / p.110 / p.111

그렇다면 왜 일본 공정거래위원회는 다른 경쟁당국들과 비슷한 경쟁 상의 문제를 제기하면서도 이들보다 훨씬 더 완화된 수준의 약한 제재를 선택한 것일까? 이러한 적용 법조의 선택이 갖는 특징과 함의에 대해서는 아래에서 살펴보도록 한다.

III. 구글 결정의 법적 특징과 함의

일본 공정거래위원회가 선택한 법조는 구체적으로 독점금지법 제19조 제9항 제6호에 따라 고시(告示)로 정해진 일반지정(一般指定) 불공정거래행위³²⁾ 중 하나인 구속조건부거래(拘束条件付取引) 금지 규정(제12항)이었다. 이 규정은 한국의 구속조건부거래 규정과는 달리,³³⁾ 배타조건부거래(제11항)에 속하지 않더라도 상대방과 거래하면서 그와 제3자의 거래 또는 그 밖의 다른 사업활동을 부당하게 구속하는 조건부거래행위를 폭넓게 금지한다.³⁴⁾ 따라서 이를 적용하면 상당히 넓은 범위의 구속적 행위들을 포섭할 수 있게 된다. 그러나 이는 본격적인 반독점 제재라기보다는 예방적 조치에 적합한 완화된 규율 수단이다. 과징금이 부과되지 않을 뿐만 아니라³⁵⁾ 해당 행위의 부당성(不当性)도 그렇게 해석되기 때문이다.

일본에서도 불공정거래행위의 부당성은 한국과 비슷하게³⁶⁾ 여러 의미로 이해된다.³⁷⁾ 그중에서도 일반지정 불공정거래행위로서 구속조건부거래의 부당성은 경쟁감쇄형(競争減殺型)으로 분류되며 ‘경쟁감쇄’는 완화된 수준(또는 초기 단계)의 경쟁제한성으로 이해된다.³⁸⁾ 경쟁감쇄형 불공정거래행위에 대해서는 사적독점과 달리 ‘일

래상 지위 남용(임원 선임 간접 제외)과 일본 공정거래위원회가 지정한 지정유형(指定類型) 불공정거래행위(일반지정 불공정거래행위) 두 종류가 있다(단, 신문 고시 등 특수지정은 논외), 과징금 부과는 오직 전자에 대해서만 가능하다. 정확하게 말하자면, 시정조치명령이 부과되면 ‘반드시’ 과징금이 부과되어야 한다(독점금지법 제20-2조부터 제20-6조까지의 규정 참고). 사적독점도 의무적 과징금 부과 대상이다(독점금지법 제7-2조 제1항). p.110 / p.111

32) 公正取引委員会告示第15号「不公正な取引方法」(1982年6月18日・最終改正2009年10月28日).

33) 한국 법에서 불공정거래행위로서 구속조건부거래는 배타조건부거래와 거래지역·거래상대방 제한 두 가지 유형에 한정된다. 공정거래법 시행령 제52조 별표 2 제7호.

34) “12. 법 제2조 제9항 제4호 또는 전항에 해당하는 행위 외에, 상대방과 그 거래의 상대방과의 거래 및 그 밖에 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건을 붙여 해당 상대방과 거래하는 것 (法第二条第九項第四号又は前項に該当する行為のほか、相手方とその取引の相手方との取引その他相手方の事業活動を不当に拘束する条件をつけて、当該相手方と取引すること).”

35) 앞의 주 31) 설명 참고.

36) 불공정거래행위 심사지침(공정거래위원회 예규 제477호, 2024. 12. 30., 일부개정, 시행), III. 1. 가. (2) ‘공정거래저해성의 의미’ 참고.

37) 한도율, “불공정거래행위 규제의 형성과 의의”, 「강원법학」 제35권, 2012, 90-93면 참고.

38) Wakui, *supra* note 15, 144-146. 한국 독자들에게는 새로운 내용이 아니지만 참고로 언급하자면, 불공정거래행위의 경쟁 감쇄는 미국 연방거래위원회법 제5조의 불공정한 경쟁 수단("unfair methods of competition" under Sec. 5 of the FTC Act)과 관련하여 논의되는 초기·맹아 단계의 경쟁법 위반(incipient violation) 이론이 가까운 비교 대상이 된다. United States Federal Trade

정한 거래분야에서의 실질적 경쟁제한³⁹⁾이 요구되지 않기에, 경쟁당국이나 원고로서는 관련시장 확정은 물론 시장지배력⁴⁰⁾의 형성·유지·강화를 증명하기 위한⁴¹⁾ 효과 분석도 수행할 필요가 없어지게 된다.

실제로 일본 경쟁당국은 이 사건에서 특별한 효과 분석을 수행하지 않았다. 명령서에는 당국이 구글의 MADAs가 효과적으로 시장을 봉쇄하였는지 또는 RSAs 같은 전략에 효율적 경쟁자들이 효과적으로 대응할 수 있었는지 등에 대하여 어떠한 검토를 하였는지에 대한 흔적이 거의 드러나지 않는다. 다만, 행위의 영향(影響) 부분에서 일본 안드로이드 스마트폰 중 선택자 등이 이루어진 스마트폰이 80%, 수익 배분 대상이 된 스마트폰이 50% 이상에 이른다고 짧게 서술되고 있을 뿐이다.⁴²⁾ 그 행간을 읽어보면 경쟁당국이 고려하였을 관련시장과 배제효과들이 어느 정도 추론되기는 하지만,⁴³⁾ 경쟁적 관계나 효과에 대한 분석이 이루어진 것은 아니었다.

이처럼 불공정거래행위는 사적독점의 경우라면 치열하게 제기되었을 시장지배력과 경쟁제한효과에 관한 의문과 다툼의 여지를 크게 줄이지만, 그 대가로 제재의 정당성(legitimacy)이나 파급효과 및 억지력 확보 측면을 희생시키는 특징을 갖는다. 물론, 무엇을 더 우선해야 좋을지는 현실 상황에 따라 정책당국이 재량껏 판단 할 부분이다. 그러나 문제는, 이번 사건에서 일본 경쟁당국이 내린 선택은 그동안 그토록 시장 실패를 강조하면서 경쟁규제인 스마트폰법 도입까지 추진하던 적극적인 모습과는 사뭇 달랐다는 데 있었다. 즉, 경쟁당국이 그동안 모바일 생태계의 독과점 문제와 공공의 이익을 위한 강력한 규율의 필요성을 강조해 왔으면서도, 정작 기회가 왔을 때는 오히려 문제의 실태를 가지고 심각성이 떨어져 보이게 만드는 완화된 제재를 선택하면서 모순적인 행태를 보였다는 데 문제가 있었다는 것이다.

Commission, 'Policy Statement Regarding the Scope of Unfair Methods of Competition Under Section 5 of the Federal Trade Commission Act Commission' File No. P221202 (Nov 10, 2022). [p.111](#)/[p.112](#)

39) 독점금지법 제2조 제5항("一定の取引分野における競争を実質的に制限すること").

40) 일본 최고재판소(最高裁判所)는 2010년 12월 17일 NTT동일본 사건(수직적 통합된 망사업자인 NTT동일본의 이윤 압착이 문제되었던 사건)에서 독점금지법 제2조 제5항의 사적독점(배제행위)에 해당하기 위해서는 문제 행위가 "시장지배력의 형성, 유지 내지 강화라고 하는 관점으로부터 보아 정상적인 경쟁 수단의 범위를 일탈하는 인위성을 가지는 것이며, 경쟁자의 시장 참가를 현저하게 곤란하게 하는 등의 효과를 가지는 것(市場支配力の形成, 維持ないし強化という観点からみて正常な競争手段の範囲を逸脱するような人為性を有するものであり, 競業者の…市場への参入を著しく困難にするなどの効果を持つもの)"이어야 한다고 판시하였고(最高裁判所平成22年12月17日判決·民集64巻8号2067頁) 이는 지금까지 사적독점 판단의 기준이 되고 있다.

41) 앞의 주 29).

42) 참고로, 최근 오사카 고등재판소(大阪高等裁判所)는 2024년 9월 12일, 에코리카(エコリカ) 대 캐논(キヤノン) 사건[프린터 사업자의 잉크 카트리지 IC칩 사양 변경이 끼워팔기(제10호), 거래 방해(제14호)로 문제 된 민사사건]에서, 관련시장의 확정이 꼭 필요한 것은 아니라고 확인하면서도 "일정한 거래 분야로서의 독립된 경쟁의 장을 관념할 수 있다(一定の取引分野としての独立した競争の場を觀念することはできる)"라고 하면서 특정 프린터 모델에 대응하는 잉크 카트리지 시장을 사실상 관련시장으로 보고 부당성 판단으로 나아가는 모습을 보였다. 宍戸 聖 「補完財の仕様変更が不公正な取引方法に当たらないとされた事例」 新・判例解説Watch經濟法No.99·2頁 (2025年5月2日) / [p.112](#)/[p.113](#)

이를 두고 일각에서는 집행효율성 측면에서 설명을 시도하는 모습이 나타난다. 예컨대, 와세다대학교(早稻田大学)의 나카자토 히로시(中里 浩) 교수는 이번 사안이 사적독점 금지 규정이 적용되었어야 할 사안이라고 지적하면서도, 당국이 불공정거래행위를 선택한 것은 빠른 시정조치를 우선하였기 때문이었을 수 있다고 설명하였다.⁴³⁾ 다른 전문가들도, 만약 해당 사안이 사적독점으로 다루어지고 과징금이 부과되면 법원에서의 다툼이 지나치게 길어질 수 있으므로 당국이 빠른 해결을 위하여 일반지정 불공정거래행위 규정을 적용한 것으로 분석하는 모습을 보였다.⁴⁴⁾ 그리고 실제로 이번 사건을 이끈 일본 공정거래위원회 상석심사전문관(上席審査専門官)인 나카지마 사이코(中島 菜子) 역시 언론과의 인터뷰에서, 사적독점이 아닌 불공정거래행위 규정을 선택한 이유는 ‘빠르고 효과적인 조치를 부과하는 게 중요’하였기 때문이라고 밝히기도 하였다.⁴⁵⁾

그러나 이러한 설명이 충분히 설득력이 있는지는 의문이다. 만일, 신속한 해결이 목표였고 불공정거래행위가 이를 가능하게 만드는 도구였다면, 일본 공정거래위원회는 지금보다 더 이른 시점에 문제가 불거졌을 때부터 충분히 제재에 나설 수 있었기 때문이다.⁴⁶⁾ 게다가 ‘신속한 문제 해결을 위해 사적독점이 아니라 불공정거래행위 규정을 선택하여 제재했다’라는 논리는 스마트폰법의 도입 근거와 상충하기도 한다. 예컨대, 일본 경쟁당국이 2023년 2월에 발표하였던 모바일 운영체제(OS) 보고서에서는, 모바일 생태계에서 발생하는 경쟁상의 문제들의 경우 시장획정과 경쟁 폐해 입증의 어려움, 기술적 복잡성과 전문성 등으로 독점금지법 집행에 ‘상당한 시간’이 걸리므로 보완적 수단이 필요하다는 주장이 제기되었다.⁴⁷⁾ 그리고 이러한 주장은 스마트폰법 도입의 주요 논거 중 하나가 되었다.⁴⁸⁾ 그러나 만약 이번 사건의 적용 법조 선택이 ‘신속한 해결을 위한 것’이었다고 본다면, 이는 애초부터 모바일 시장의 경쟁문제들이 사실 독점금지법의 틀 안에서도 신속하게 해결될 수 있었다는 뜻이 된다. 즉, 애초에 스마트폰법의 도입 논거는 타당하지 않으며, 해당 법은

43) Sachiko Sakamaki, 'Japan's order against Google prioritized timely action over monopolization charge' *MLex* (Apr 18, 2025). <<https://www.mlex.com/mlex/antitrust/articles/2327264/japan-s-order-against-google-prioritized-timely-action-over-monopolization-charge>>.

44) Charles McConnell, 'Japan hits Google with cease-and-desist over Android bundling' *Global Competition Review* (Apr 15, 2025). <<https://globalcompetitionreview.com/article/japan-hits-google-cease-and-desist-over-android-bundling>>.

45) Sakamaki, *supra* note 43.

46) 예컨대, 유럽은 이미 2015년 4월 공식 조사 절차를 개시하여 2016년 4월 심사보고서(Statement of Objections)를 발송하고 2018년 시장지배적 지위 남용 결정을 내렸고(앞의 주 7)), 한국 공정거래위원회도 2016년 조사에 착수하여 2021년 시장지배적 지위 남용으로 결정을 내렸다(앞의 주 19) 참고).

47) 公正取引委員会 『モバイルOS等に関する実態調査報告書』 2023年2月9日, 144頁。

48) 한국에서도 이러한 논리로 플랫폼을 대상으로 한 경쟁규제의 도입이 주장된다. 김세훈, “플랫폼 제재까지 평균 3년, 그사이에 ‘독점 완료’ 「경향신문」 (2024. 10. 8). <<https://www.khan.co.kr/article/202410080600035/>>.

관료들의 예산 극대화(budget-maximization) 전략 또는 EU의 규제를 설불리 따라간 모방적 동형화(mimetic isomorphism)에 따른 제도적 비효율의 한 사례일 뿐이라는 결론에 이르게 된다.⁴⁹⁾

이러한 분석과 결론을 그대로 받아들일 것이 아니라면, 이번 구글 결정에서의 문제는 집행의 효율성보다는 효과성 문제로 접근하는 것이 바람직하다고 본다. 즉, 일본 공정거래위원회가 불공정거래행위 규정을 선택한 것은, 기존의 사적독점 규정이 제대로 작동하지 않는 제도적인 제약조건 하에서 최대한 효과적인 독과점 문제 해결을 위하여 새로운 틀인 스마트폰법을 도입하는 한편, 동시에 불공정거래행위 금지 규정을 활용하여 시정조치에도 나선 것이라고 설명하는 편이 좀 더 타당한 설명일 수 있다는 것이다. 그리고 이러한 관점에서 문제를 살펴보아야 향후 제도 개선에 관한 더 의미 있는 접근도 가능하리라 생각한다.

그렇다면 왜 일본은 다른 선진 경쟁당국들과 달리 집행당국의 충분한 역량에도 불구하고,⁵⁰⁾ 특히 사적독점 규정을 제대로 활용하지 못하게 된 것일까?⁵¹⁾ 그 이유로는 공무원들의 실험적인 집행 시도를 어렵게 만드는 조직의 인센티브(incentive) 구조, 전문 인력이나 예산 확보의 어려움, 현재의 3심제 구조 속에서 강화된 법원의 보수적인 사법심사, 그리고 이러한 어려움들의 근본 원인 또는 가중요소로서 시장과 경쟁정책에 대한 사회적·정치적 지지 부족 등을 상정해 볼 수 있을 것 같다. 물론, 이들은 연구 가설 수준의 아이디어들에 불과하지만, 이처럼 일본 독점금지법의 집행 약화가 구조적이고 뿐만 아니라 깊은 장벽들에 가로막힌 결과가 아닐지 고민해 볼 가치는 있다. 만약 이러한 장벽들이 실재한다면, 스마트폰법 도입이나 이번 구글 결정과 같은 노력에도 불구하고, 앞으로 구글 사건의 항소심은 물론 이후 독점금지법이나 스마트폰법에 따라⁵²⁾ 전개될 경쟁당국의 집행 활동의 실효성은 계속해서 잠식

49) 물론, 이는 한국처럼 일본과 비슷한 경쟁법제를 두고 운용하면서도 ‘제재의 신속성’을 이유로 플랫폼 경쟁규제를 주장하는 여러 상황에 보편적으로 적용될 수 있을 것이다.

50) See, e.g., Global Competition Review, Rating Enforcement 2024. <<https://globalcompetitionreview.com/survey/rating-enforcement/2024>>.

51) 특히 한국과 비교할 때 일본 공정거래위원회의 법 집행이 전반적으로 높지 않은 수준이기는 하지만, 수평적 합의나 수직적 제한 영역에서까지 심각한 과소집행이 나타나는 것으로 보이지는 않는다. 다만, 사적독점 규정의 과소집행이 눈에 띄게 두드러진다. 필자가 파악하기로는, 일본 경쟁당국의 조치로 사적독점(배제형)으로 과징금(2009년 도입)이 부과된 사례는 2021년 마이나미(マイナミ) 결정이 유일하고, (배제형 사적독점에 대한 과징금 도입 전) 시정조치만 부과된 사례도 NTT동일본 사건과 일본음악저작권협회(JASRAC) 사건 2건 정도에 그치는 것으로 확인된다. Simon Van de Walle, 'Japanese Competition Law in a Nutshell' (Mar 2025). <<https://ssrn.com/abstract=5072330>>. pp.8-11.

52) 참고로 2025년 3월 31일, 일본 공정거래위원회는 애플과 아이튠즈, 그리고 구글을 스마트폰법 적용 대상인 특정 소프트웨어 사업자(特定ソフトウェア事業者)로 지정하였다. Japan Fair Trade Commission, 'Designation of Specified Software Operators under the Act on Promotion of Competition for Specified Smartphone Software' (Press release Mar 31, 2025). <<https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2025/March/250331.html>>.

될 가능성의 높기 때문이다./
p.114/p.115

이처럼 이번 구글 사건은 스마트폰법의 본격적인 시행을 앞둔 시점에서 일본 경쟁당국의 변화 가능성을 보여주는 의미 외에도, 이러한 변화에 장애가 될 구조적인 문제들, 우려 사항들을 함께 보여준다는 점에서도 중요한 의미가 있다고 생각한다.

IV. 결론

일본의 경쟁법에서 이번 구글 사건은 분명히 주목할 만한 사례이다. 이는 단지 일본 경쟁당국이 거대 테크 기업들의 독과점 문제에 대한 제재 강화 흐름에 함께 하였다는 뜻에서만은 아니다. 한발 더 나아가서, 이번 사건은 비록 시작일 수 있지만 일본 경쟁법 집행의 방향 전환에 대한 기대를 불러일으키면서도, 다른 한편으로는 제도적 배열이나 조직 설계 문제 또는 이를 넘어서 시장 및 경쟁정책에 대한 사회적·정치적 지지의 부재라는 뿐만 아니라 깊은 장벽들이 진전을 가로막고 있을 수 있음을 생각하게 하는 부분이 있다는 점에서도 큰 의의가 있다.

결론적으로, 이번 구글 사건은 기대와 우려의 교차점에 놓인 일본 경쟁법의 현주소를 잘 보여주는 사건이라고 말할 수 있을 것 같다. 그리고 이러한 함의는 일본뿐만 아니라 정부 내의 조직적·구조적 여건과 민주주의 사회·정치적 현실 등 여러 제약 속에서 경쟁법 집행과 정책 추진을 해나갈 수밖에 없는 한국 등 다른 경쟁당국들에도 고민해 볼 점들을 제공한다고 생각한다.