



## 해외 주요국의 거대 온라인 플랫폼 규제 동향 분석

최경진(가천대학교 법학과 교수)

디지털 플랫폼의 사회적·경제적 영향력이 커짐에 따라 부작용에 대한 우려도 커지고 있다. 디지털 플랫폼이 스스로 규칙을 정하는 룰 세터(rule-setter)로서의 역할을 함으로써 그 규칙이 공정인가에 대한 의문이 제기되기 시작했고, 여러 이해관계자들의 중심에서 다양한 활동을 연결하고 매개하는 과정에서 과연 공정한 중개자로서의 역할을 하고 있는가에 대한 의문도 제기 되고 있다. 이에 EU나 미국 등 주요국에서는 디지털 플랫폼의 부작용을 막고 온라인 생태계를 건전하게 유지할 수 있는 법제도적인 논의와 노력을 기울이고 있다. 이 글에서는 그 중에서도 전세계적으로 많은 관심을 불러일으켰고, 각국의 입법적 논의에 중요한 시사점을 제공하는 EU의 P2B 규정 및 DSA·DMA 패키지 법안과 미국의 6개 법안에 대하여 소개하였다.

## 1. 들어가며

2000년대 초반에는 검색 엔진이 인터넷으로 들어가는 관문으로서의 역할을 하면서 다양한 서비스를 연결하는 정도에 머물렀기 때문에 이용자나 시장에 대한 영향력은 제한적이었다. 검색 엔진을 통하여 다양한 온라인 서비스를 찾고 접속할 수 있는 점에서는 지금의 플랫폼과 다르지 않다. 그러나 지금은 단순히 검색 서비스만을 제공하면서 인터넷 향개의 관문 역할에만 머무르지 않고 검색이나 쇼핑 등 핵심 서비스를 바탕으로 거대한 플랫폼을 형성해가고 있다. 디지털 플랫폼은 그 자체가 하나의 시장이자 사회가 되어 가고 있는 것이다.

최근의 디지털 대전환(Digital Transformation)으로 사물인터넷(IoT)과 빅데이터(Big Data)가 확대되고 인공지능이 적용되어 더욱 스마트한 플랫폼으로 발전해가면서 디지털 플랫폼의 영향력은 더욱 커질 것으로 전망된다. 과거에는 검색 중심의 플랫폼이었다면, 이제는 검색, 미디어, 쇼핑, 결제, 소셜네트워킹뿐만 아니라 인공지능도 플랫폼화되고 있다. 모든 것이 플랫폼화되는 세상으로 변하고 있는 것이다.

이처럼 디지털 플랫폼의 사회적·경제적 영향력이 커짐에 따라 부작용에 대한 우려도 커지고 있다. 디지털 플랫폼이 스스로 규칙을 정하는 룰 세터(rule-setter)로서의 역할을 함으로써 그 규칙이 공정한가에 대한 의문이 제기되기 시작했고, 여러 이해관계자들의 중심에서 다양한 활동을 연결하고 매개하는 과정에서 과연 공정한 중개자로서의 역할을 하고 있는가에 대한 의문도 제기되고 있다. 뿐만 아니라 디지털 플랫폼이 처리하는 막대한 데이터에 대한 접근도 합리적으로 보장되어야 한다는 요구와 함께 개인정보나 프라이버시 보호를 목적으로 디지털 플랫폼이 개인정보의 이동성을 제한하는 것의 부당성도 제기되고 있다. 초대형 글로벌 플랫폼의 막대한 영향력으로 인한 부작용 우려도 함께 커지며 EU나 미국 등 주요국에서는 부작용을 방지하고 온라인 생태계를 건전하게 유지할 수 있는 법제도적인 논의와 노력을 기울이고 있다.

이 글에서는 그 중에서도 세계적으로 많은 관심을 불러일으켰고, 각국의 입법적 논의에 중요한 시사점을 제공하는 EU에서의 플랫폼 관련 규제 입법 동향과 함께 세계 디지털 플랫폼을 선도하는 미국에서의 입법 동향에 대하여 소개한다.

## 2. EU

전 세계 디지털 플랫폼에 대한 입법에 가장 적극적인 곳이 EU이다. EU는 이미 P2B 규정을 제정하여 시행하고 있고, 이에 머무르지 않고 ‘DSA 패키지(DSA package)’라고 하는 디지털 플랫폼 관련 패키지 법안을 제안하여 논의하고 있다. DSA 패키지는 디지털 서비스법(Digital Services Act)과 디지털 시장법(Digital Markets Act)을 통칭한다. 이 두 법안은 모든 디지털 서비스 이용자의 기본권이 보호되는 보다 안전한 디지털 공간 조성 and 유럽 단일 시장과 전 세계에서 혁신, 성장 및 경쟁력을 촉진하기 위한 공평한 경쟁의 장의 구축을 입법목적으로 한다.

### 2.1. P2B 규정 (P2B Regulation)

PSB 규정(P2B Regulation)의 정식명칭은 “온라인 매개 서비스의 이용사업자를 위한 공정성 및 투명성 증진에 관한 규정(Regulation(EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services)”으로서 2019년 6월 20일 제정되어 2020년 7월 12일부터 시행되었다. P2B Regulation은 온라인 매개 서비스의 이용사업자 또는 온라인 검색 엔진과 관련한 기업 웹사이트 이용자에 대한 적절한 투명성, 공정성, 효과적인 구제 가능성을 보장하기 위한 기준을 정립함으로써 EU역내 시장의 적정한 작동에 기여할 목적으로 제정되었다. P2B 규정이 입법에 이르게 된 배경을 살펴보면, 플랫폼의 일방적 계약조건 변경, 자의적인 목록 삭제나 계정 정지, 검색 순위에서의 문제점으로서 중소기업의 사업에 검색순위가 중대한 영향을 미치는 반면 온라인 플랫폼 순위 결정에 대한 예측 가능성과 책임성 결여, 플랫폼이 보유한 정보에 대한 접근의 제한, 플랫폼의 자사 경쟁 상품 및 서비스에 대한 부당한 지원, 효율적인 분쟁해결 절차의 결여 등과 같이 대부분 현대 디지털 경제 환경에서의 플랫폼의 지대한 영향력에 따른 부작용이 자리 잡고 있다.

P2B 규정의 적용대상은 온라인 매개 서비스(Online Intermediation Services)이며, 온라인 매개 서비스의 제공 기준, 순위, 차별화된 취급, 계약조건, 정보접근, 내부 민원 처리 시스템, 조정을 중심으로 규정하고 있다. 유의할 점은 P2B 규정은 직접 소비자보호를 규정하고 있지 않다는 점이다. 이 규정은 플랫폼과 그 이용사업자사이의 관계를 규율하는 법이다. 다만, P2B 사이의 공정성과 투명성 증진을 통해서 궁극적으로 소비자 보호에 기여하게 된다. 예를 들면, 내부 민원처리시스템이나 순위 투명성에 관한 조문은 소비자와의 분쟁해결이나 소비자에게 노출되는 정보의 순위와 관련되어서 규율함으로써 소비자보호와도 직결된다.

## 2.2. 디지털 서비스법(Digital Services Act)

DSA의 정식명칭은 “Digital Services Act: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a Single Market For Digital Services(Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC”이며, 2020년 12월 15일 제안되었다. DSA는 디지털서비스를 중개서비스, 호스팅서비스, 온라인 플랫폼, 초대형 온라인 플랫폼과 같이 4가지 유형으로 구분하여 단계별로 차등화된 규제를 담고 있다. 예를 들면, 투명성 보고 의무는 중개서비스부터 초대형 온라인 플랫폼에 이르기까지 모두 이행하여야 할 공통의 의무이지만, 범죄 행위 신고의무나 민원 및 구제 메커니즘과 법정 밖 분쟁해결에 대하여는 온라인 플랫폼과 초대형 온라인 플랫폼에만 의무로서 인정한다. DSA는 초대형 플랫폼의 고의 또는 과실에 의한 범위반시 직전 회계연도 매출액의 최대 6%에 달하는 과징금 부과하는 등 강력한 제재를 통하여 실효성 담보도 꾀하고 있다.

DSA가 규정한 새로운 의무의 가장 큰 효과는 불법 콘텐츠 제거 및 언론의 자유를 비롯한 온라인 이용자의 기본적 권리를 효과적으로 보호하기 위한 메커니즘 개선과 플랫폼에 대한 공적 감독이 강화된다는 점이다.

표 1 DSA가 규정하는 의무

Intermediary Services 제공자의 의무	중개 서비스	호스팅 서비스	온라인 플랫폼	초대형 온라인 플랫폼
투명성 보고(Transparency reporting)	○	○	○	○
기본권을 충분히 고려한 서비스 약관 (Requirements on terms of service due account of fundamental rights)	○	○	○	○
당국과의 협력 (Cooperation with national authorities following orders)	○	○	○	○
연락처 및 (필요시) 법적 대리 (Points of contact and, where necessary, legal representative)	○	○	○	○
통지 및 조치, 이용자에 대한 정보 제공의무 (Notice and action and obligation to provide information to users)		○	○	○
민원 및 구제 메커니즘과 법정 밖 분쟁 해결 (Complaint and redress mechanism and out of court dispute settlement)			○	○
Trusted flaggers			○	○
제3자 공급업체의 자격 점검 (Vetting credentials of third party suppliers ("KYBC" (Know your business customer))			○	○
온라인 광고의 이용자향 투명성 (User-facing transparency of online advertising)			○	○
범죄 행위 신고(Reporting criminal offences)			○	○
위험관리 의무 및 규정준수 책임자 (Risk management obligations and compliance officer)				○
외부 위험감사 및 공적 책임성(External risk auditing and public accountability)				○
추천시스템의 투명성 및 정보 접근을 위한 이용자 선택 (Transparency of recommender systems and user choice for access to information)				○
당국 및 조사자와의 데이터 공유 (Data sharing with authorities and researchers)				○
행동 강령(Codes of conduct)				○
위기 대응 협력(Crisis response cooperation)				○

### 2.3. 디지털 시장법(Digital Markets Act)

DMA의 정식 명칭은 “Digital Markets Act: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on contestable and fair markets in the digital sector(Digital Markets Act)”이며, 2020년 12월 15일 제안되었다. DMA는 대규모 온라인 플랫폼을 ‘게이트키퍼’로 설정하기 위한 엄격하고 한정된 객관적 기준을 정립함으로써 초대형 온라인 플랫폼과 관련한 문제를 해결하려는 목적으로 제정이 추진되고 있다. 핵심 플랫폼 서비스 제공자(provider of core platform services)가 DMA 제3조에서 규정하는 일정한 요건을 충족하는 경우에는 게이트키퍼로 지정되어야 한다. 즉, 주요 요건으로서 (1) 경제적 지위가 강하고 내부 시장에 상당한 영향을 미치며 여러 EU 국가에서 활동하여야 하며, (2) 강력한 중개 위치를 가지고 있어서, 대규모 이용자 기반으로 많은 비즈니스에 연결되어 있어야 하고, (3) 시장에서 확고하고 안정적인 위치를 보유하고 있거나 보유에 근접해야 하는데, 이는 시간이 지남에 따라 안정적이어야 한다.

핵심 플랫폼 서비스 제공자가 (1) 최소 3개 이상 회원국에서 온라인 검색·SNS 등 코어 플랫폼 서비스(Core Platform Service)를 운영하고, (2) 유럽내 연매출액 65억유로 이상 또는 평균 시가총액 650억 유로 이상인면서, (3) 1년간 월평균 이용자 수 4,500만 명 이상 및 이용사업자수 연간 1만개 이상인 경우에는 게이트키퍼로서의 요건을 충족하는 것으로 추정한다(DMA 제2조). DMA는 게이트키퍼의 의무(제5조)로서 자사와 타사 플랫폼에서 발생한 개인정보를 결합하지 말 것, 이용사업자가 자사 플랫폼에서 판매한 조건과 다른 조건으로 타사 플랫폼에서 상품 등을 판매할 수 있도록 할 것, 이용사업자가 자사 플랫폼에서 획득한 이용자에 대해 개별적으로 홍보·계약을 체결할 수 있도록 할 것, 이용사업자가 관계당국에 자사 플랫폼을 신고하는 것을 금지하지 말 것, 이용사업자에게 자사의 특정 서비스 사용을 요구하지 말 것, 이용사업자, 이용자가 자사의 특정 서비스에 가입·등록하기 위해 자사의 다른 서비스에 가입·등록하도록 요구하지 말 것 등을 규정한다.

DMA도 고의 또는 과실로 위반한 게이트키퍼에게 직전 회계연도 전체매출액의 10%를 초과하지 않는 범위 내에서 과징금을 부과할 수 있도록 하는 등 강력한 제재를 규정한다.

### 3. 미국

글로벌 플랫폼 시장을 선도하고 있는 미국에서도 거대 온라인 플랫폼의 폐해를 막기 위하여 여러 플랫폼 입법이 추진되고 있다. 특히 최근 2021년 6월에 플랫폼을 규제하기 위한 6개 법안이 하원 법사위를 통과하였다.

이들 법안은 2020년 10월 미국 하원 법사위 산하 ‘반독점, 상업, 및 행정법 소위원회’가 빅테크 기업 4곳(구글, 아마존, 페이스북, 애플)의 시장지배력과 해당 지배력의 남용 여부를 규명한 보고서 ‘Investigation of Competition in Digital Market’의 후속조치로 발의된 것이다.

**표 2** 미국 법안

법안	적용대상	경과		입법배경
Ending Platform Monopolies Act(2021)	Platform	2021.6.11. 발의	2021.6.23.~24. 하원 법사위 통과	2020년 10월 미국 하원 법사위원회 산하 ‘반독점, 상업 및 행정법 소위원회’가 빅테크 기업 4곳(구글, 아마존, 페이스북, 애플)의 시장지배력과 해당 지배력의 남용 여부를 규명한 보고서 ‘Investigation of Competition in Digital Market’의 후속조치로 발의됨
Platform Competition and Opportunity Act(2021)	Platform			
American Choice and Innovation Online Act(2021)	Platform			
Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act(ACCESS Act) (2021)	Platform			
Merger Filing Fee Modernizing Act(2021)	-	2021.5.21. 발의		
State Antitrust Enforcement Venue Act(2021)	-			

위 법안의 구체적인 적용대상은 웹사이트, 온라인 또는 모바일 애플리케이션, 운영 체제, 디지털 비서 또는 온라인 서비스로서 (1) 이용자가 플랫폼에서 다른 이용자가 볼 수 있는 콘텐츠를 생성하거나 플랫폼의 다른 콘텐츠와 상호 작용할 수 있도록 하는 것, (2) 플랫폼에 의해 통제되지 않는 소비자 또는 기업 간에 소프트웨어 애플리케이션을 포함한 재화 용역의 제공, 판매, 구매, 지불 또는 배송을 촉진하는 것, 또는 (3) 대량의 정보에 접근하거나 표시해서 사용자 검색 또는 문의를 가능하게 하는 것 중의 하나에 해당하는 서비스를 말한다. 그리고 (1) 인플레이션에 따라 조정된 연간 순매출액 또는 시가총액이 6,000억 달러 이상, (2) 미국에 기반을 둔 월간 이용자가 최소 5,000만 명 이상 또는 미국에 기반을 둔 월간 이용사업자 최소 10만 이상, (3) 온라인 플랫폼이 제공하거나 직접 관련된 제품이나 서비스의 판매나 제공을 위한 중대한 파트너인 경우에 적용대상이 된다. 다만, 이러한 적용대상 요건은 ‘합병신청 수수료 현대화법’과 ‘주 반독점 집행지법’에는 규정되어 있지 않다.

### 3.1. 플랫폼 독점 종식법

플랫폼 독점 종식법(Ending Platform Monopolies Act, H.R.3825)은 법안에서 지정하는 플랫폼 사업자(사실상 빅테크 기업 4곳)의 경우 플랫폼 운영 이외에 해당 플랫폼을 통한 재화 용역 판매 행위를 이해상충으로 규정한다. 이해상충을 해소하기 위하여 해당 사업 부문의 전략적 의사결정에 관여할 수 없도록 지분 25% 미만을 보유하도록 제한하고, 만일 해당 규정을 위반해 불법적 이해상충이 발생할 경우 미국 법무부 또는 경쟁당국(연방거래위원회)은 이들 기업을 분할하거나 해당 사업부를 강제 매각할 수 있는 권한을 가지도록 규정한다.



### 3.2. 플랫폼 경쟁 및 기회법

플랫폼 경쟁 및 기회법(Platform Competition and Opportunity Act, H.R.3826)은 지정 플랫폼 사업자가 상업 또는 상업에 영향을 미치는 활동에 종사하는 기업을 인수하는 것을 불법으로 규정하고, 지정 플랫폼 사업자의 잠재적 경쟁사업자 인수를 제한한다. 다만, 지정 플랫폼 사업자가 해당 인수 거래가 경쟁 제한적이지 않다는 점을 증거를 통해 입증할 경우 즉, 플랫폼 기업이 인수하려는 대상 플랫폼과 자사 사이에 경쟁관계가 성립하지 않는다는 점을 증명하는 경우에는 예외적으로 인수를 허용한다.

### 3.3. 미국 선택 및 혁신 온라인법

미국 선택 및 혁신 온라인법(American Choice and Innovation Online Act, H.R.3816)은 지정 플랫폼 사업자가 플랫폼 내에서 자사제품에 특혜를 제공하거나 경쟁사에 불이익을 주는 행위를 금지한다.

예를 들면, 시장에서 강력한 독점지배력을 행사하는 플랫폼 기업들이 자사 플랫폼 내에서 자사제품을 돋보이게 배치하거나 자사제품 구매를 용이하게 하기 위해 하이퍼링크를 제공하는 것이 그에 해당한다. 이를 위반한 때에는 민사 제재금을 부과할 수 있으며, 연방거래위원회 또는 법무부가 소송을 제기할 경우 법원은 보상, 계약 파기 및 개정, 환불, 재산 반환, 부당이득 환수 등을 부과할 수 있다. 민사제재금은 직전 회계연도 미국내 총수입의 15% 또는 불법행위 기간 동안 불법행위의 영향을 받거나 대상인 사업부문에서의 미국내 총수입의 30%의 범위 내에서 부과할 수 있다.

### 3.4. 서비스 전환 허용에 따른 호환성 및 경쟁 증진법 (ACCESS법)

서비스 전환 허용에 따른 호환성 및 경쟁 증진법 (ACCESS법, H.R.3849)은 지정 플랫폼 사업자가 개인정보와 플랫폼 이용내역 등과 같은 데이터 독점을 막고 플랫폼 간 정보 이동을 위해 데이터 표준을 준수하도록 규정함으로써 플랫폼 이용자가 좀 더 쉽게 서비스를 전환하도록 보장하는 것을 목적으로 한다. 이 법안에 따르면, 지정 플랫폼 사업자에게는 연방거래위원회가 설정하는 표준에 따른 데이터 이동성 보장 의무 (Portability Obligations)와 상호 호환성 보장 의무 (Interoperability Obligations)가 부과된다. 또한 지정 플랫폼 사업자와 이용사업자는 개인정보 보호와 보안 외의 목적으로 상호 호환성 인터페이스로부터 수집한 사용자 데이터를 수집, 활용, 공유할 수 없다. 이 법안을 위반한 때에는 민사 제재금을 부과할 수 있으며 연방거래위원회 또는 법무부가 소송을 제기할 경우 법원은 보상, 계약 파기 및 개정, 환불, 재산 반환, 부당이득 환수 등을 부과할 수 있다.

### 3.5. 합병신청 수수료 현대화법

합병신청 수수료 현대화법 (Merger Filing Fee Modernizing Act, H.R.3843)은 연방거래위원회와 법무부의 예산 확충을 위해 10억 달러가 넘는 합병에 대해 신청 수수료를 인상하는 것을 주된 내용으로 한다.

### 3.6. 주 반독점 집행지법

현행법에 따르면 미국이 제기한 반독점 집행 소송은 Judicial Panel on Multidistrict Litigation (JPML)에 따른 절차에 의하여 이전될 수 없기 때문에 연방정부는 관할을 선택하여 소송을 진행할 수 있다. 반면, 주에 의하여 제기된 반독점 집행 소송은 JPML 절차가 적용되기 때문에 기업이 선호하는 관할로 이전될 수 있는 문제가 있다.

주 반독점 집행지법(State Antitrust Enforcement Venue Act, H.R.3460)은 주 정부가 제기한 반독점 집행 소송에 대하여도 JPML 절차가 적용되지 않도록 하여 빅테크가 다른 관할로 이전시켜 부당하게 소송을 지연하거나 시민들에게 손해가 발생하지 않도록 하는 것을 목적으로 한다.

## 4. 마치며

디지털 플랫폼의 경제적·사회적 영향력이 커짐에 따라 부작용을 막기 위한 입법적 논의가 세계 주요국에서 활발하게 이루어지고 있다. 최근 우리나라에서도 디지털 플랫폼과 관련된 제정법안이 10건이나 국회에 발의되어 논의가 진행되고 있다. 디지털 플랫폼 규제와 관련한 EU와 미국의 최근 입법 경과를 보면, 주로 초대형 온라인 플랫폼의 독과점적 지위에 따른 문제점이나 정보 유통의 투명성 확보 등에 초점을 맞추고 있다. 우리가 디지털 플랫폼으로 인한 부작용을 막기 위한 법제도를 정비하는 과정에서 잊지 말아야 할 점은 디지털 플랫폼이 경제발전을 위한 혁신의 아이콘으로서 전체 경제에 도움이 되는 방향으로 발전하면서도 이용자의 편익과 권익을 증진하는데에도 도움이 될 수 있도록 법제도 환경을 정비하는 것이 입법의 목적이 되어야 한다는 점이다. 디지털 플랫폼이 야기한 경제적·사회적 문제를 정확히 파악하고, 이를 해결하는 데 꼭 필요한 범위 내에서 명확하고 예측 가능한 규제 중심으로 입법적 논의를 진행할 필요가 있다.

### REFERENCE .....

1. 최경진, “EU, 미국의 플랫폼 패키지 법안 - 주요 내용과 시사점 -”, 방송통신위원회 인터넷상생발전협의회자료집(2021.7.26.)
2. Observatory on the Online Platform Economy, Study on “Support to the observatory for the online platform economy”, 2021.5.
3. EPRS, Online platforms: Economic and societal effects, 2021.3.