

EU 디지털 플랫폼 규제 방향 분석: Digital Services Act Package

ETRI 지능화융합연구소 기술정책연구본부 산업제도연구실
남상준 연구원 • sjnam@etri.re.kr

디지털 플랫폼의 사회·경제적인 영향력이 커져감에 따라 관련 규제 논의가 활발하게 진행되고 있다. 대표적으로 최근 EU에서는 디지털 시대에 적합한 경쟁정책과 더불어 디지털 서비스 전반에 대한 수평적인 규제체계를 마련하는 것을 목적으로 Digital Services Act Package를 도입하기 위해 규제 개시 영향평가를 공개하고 공개 자문을 시작하였다. 본 고에서는 규제개시 영향평가 내용을 요약 정리하여 EU의 디지털 플랫폼에 대한 규제 방향을 살펴보고자 하였다.

세 개로 구성된 규제개시 영향평가 내용을 살펴보면, EU에서는 Digital Services Act Package를 통해 ① 게이트키퍼 역할을 하는 대형 디지털 플랫폼 사업자에 대한 사전규제를 도입하고, ② 디지털 시대 구조적인 경쟁 문제를 해결할 수 있는 새로운 경쟁법 상 규제수단을 마련하며, ③ 디지털 서비스 전반에 대한 책임을 명확히 하고 파편화된 관련 법들과 규제들을 조화시키고자 하는 것으로 보인다.

* 본 보고서의 내용은 연구자의 견해이며 ETRI의 공식 의견이 아님을 알려드립니다.

July 2020



EU 디지털 플랫폼 규제 방향 분석: Digital Services Act Package

들어가며

대형 디지털 플랫폼 사업자의 사회·경제적인 영향력이 커져감에 따라 디지털 플랫폼 사업자에 대한 규제 논의도 활발하게 진행되고 있다.

디지털 플랫폼 규제에 있어 가장 적극적인 지역 중 하나인 EU에서 최근 디지털 서비스 전반에 대한 수평적인 규제체계를 도입하는 것을 목적으로 한 Digital Services Act Package를 발표했다.

Google, Apple, Facebook, Amazon과 같은 대형 디지털 플랫폼 사업자들이 우리 사회와 경제에 미치는 영향은 점차 커져가고 있으며, 디지털 플랫폼의 특성상 규모의 경제와 네트워크 효과를 가지며 이를 바탕으로 이용자들에게 확보한 데이터와 수익을 서비스 개선에 사용함으로써 대형 디지털 플랫폼 사업자로 쏠림 현상이 발생하고 있다. 또한, 디지털 플랫폼을 통해 다양한 콘텐츠와 서비스, 게시물 등이 유통되고 있음에도 이에 대한 사업자들의 책임이 제한적이라는 부분도 이슈가 되고 있다.

특정 대형 디지털 플랫폼 사업자로의 쏠림 현상이나 디지털 플랫폼을 통해 유통되는 콘텐츠, 서비스에 대한 사업자의 제한적인 책임으로 인해 반경쟁 이슈, 혐오표현 및 불법적인 콘텐츠의 유통 문제 등 다양한 문제들이 발생함에 따라 이에 대한 규제 필요성이 점차 제기되고 있다. 이러한 규제 논의에 있어 가장 활발한 지역 중 하나는 EU라고 할 수 있다. EU에서는 그동안 GDPR(General Data Protection Regulation)을 포함하여 시청각미디어서비스 지침, 디지털 단일시장 저작권 지침 및 온라인 플랫폼 시장의 공정성 및 투명성 강화를 위한 2019년 EU 이사회 규칙 등 관련 지침과 규칙 제·개정이 활발하게 이루어져 왔다.

이러한 상황에서 2020년 6월 2일 EC(European Commission)에서는 디지털 시대에 적합한 경쟁정책과 더불어 디지털 서비스 전반에 대한 수평적인 규제체계를 마련하는 것을 목적으로 Digital Services Act Package(이하 DSA Package)를 도입하는 것에 대한 Inception Impact Assessment(규제개시 영향평가)를 공개하고, 공개 자문을 받기 시작했다[1]. 구체적인 내용들은 공개 자문 등의 과정을 통해 최종적으로 결정될 것이지만, 지금 시점에서 EC가 바라보는 디지털 서비스 및 디지털 플랫폼에 대한 규제 방향을 확인할 수 있다는 점에서 의미가 있을 것이다.

본 고에서는 이러한 관점에서 EC에서 최근 공개한 DSA Package에 대한 규제개시 영향평가를 바탕으로 어떠한 배경에서 DSA Package가 등장하였고, 이를 통해 달성하려고 하는 규제 목적이 무엇인지, 그리고 규제 목적 달성을 위해 어떠한 규제 옵션을 검토하고 있는지를 간략하게 정리하고 시사점을 제시해보고자 한다.

Digital Services Act Package 등장 배경

DSA Package에 대해 살펴보기에 앞서, 간략하게 현재 EU에서의 디지털 플랫폼 규제가 어떻게 이루어지고 있는지를 정리하고 DSA Package가 등장한 배경에 대해 소개해보고자 한다. EU의 디지털 플랫폼 규제 현황을 살펴보면, 디지털 플랫폼에서 제공하는 서비스나 콘텐츠의 특성 혹은 이슈가 되는 사항에 따라 각각 지침이나 규칙 등을 통해 규제하는 방식이라고 할 수 있다[2].



EU에서는 디지털 플랫폼에서 제공하는 서비스나 콘텐츠의 특성 혹은 이슈가 되는 사항에 따라 각각 지침이나 규칙 등을 제·개정하면서 디지털 플랫폼을 규제해왔다.

최근 개정되거나 제정된 지침이나 규칙들을 살펴보면 이러한 경향을 확인할 수 있다. 미디어와 관련해서 EU에서는 2018년 시청각미디어서비스 지침 개정을 통해 동영상 공유 플랫폼을 시청각미디어서비스 범위에 포함시키고, 플랫폼 서비스 제공사업자에게 폭력 및 증오 유발 콘텐츠를 제한해야 하는 의무 등을 부과할 수 있도록 하였다[3]. 또한, 2019년에는 EU 디지털 단일시장 저작권 지침을 제정하여 온라인에서의 언론 간행물에 대한 저작권자 수익 배분 및 저작권 침해 콘텐츠에 대한 사업자의 책임을 강화하였다[4]. 아울러, 2019년 말 온라인 플랫폼 시장의 공정성 및 투명성 강화를 위한 2019년 EU 이사회 규칙을 통과시켜, P2B(Platform to Business) 거래 관계에서 온라인 플랫폼 사업자에 대한 투명성과 공정성 의무를 부과하고 있다[5].

한편, EU에서 디지털 플랫폼 및 디지털 서비스와 가장 관련성이 높은 지침은 정보사회 서비스에 대해 수평적으로 적용되는 지침인 전자상거래 지침이라고 할 수 있다. 정보사회 서비스는 전자통신망을 통해서 개인적 요청에 따라 제공되는 모든 서비스를 의미한다. 그러나 전자상거래 지침은 2000년 제정 이후 개정되지 않아 현재의 디지털 서비스와 괴리되어 있다는 문제점도 있다. 또한, 전자상거래 지침의 기본 원칙이 디지털 서비스를 제공하는 사업자에 대한 책임을 제한하여 관련 시장을 활성화한다는 점을 고려하면, 디지털 서비스 제공사업자에 대한 책임을 명확하게 하려는 최근 EU의 규제 방향을 보았을 때 검토가 필요한 상황이라고 할 수 있다[6]. 이에 따라 기존의 전자상거래 지침을 디지털 경제 시대에 맞게 개정하고 디지털 서비스 전반에 대한 수평적인 규제체계를 마련하기 위한 목적으로 DSA Package가 등장하게 되었다고 할 수 있다.

하지만 EU에서 디지털 플랫폼과 가장 연관성이 높은 전자상거래 지침은 아직까지 개정되지 않은 상황이며, 이에 대한 개정을 포함하여 디지털 서비스 전반에 대한 수평적 규제체계 및 시장에서의 경쟁과 혁신을 보호하기 위해 EC에서는 DSA Package를 제안하였다.

EC 위원장인 Ursula von Leyen은 2019년 작성한 정책 가이드라인에서 DSA를 통해 디지털 플랫폼들과 서비스, 상품들에 대한 규칙과 책임을 개선하여 Digital Single Market을 완성할 것이라고 밝혔다[7]. 그리고 2020년 2월 19일에 발표된 “Shaping Europe’s Digital Future”에서는 대형 디지털 플랫폼 사업자 사전규제를 위한 DSA를 2020년 4분기까지 검토할 것이라고 언급했다[8]. 나아가 2020년 6월 2일 EC에서는 게이트키퍼 역할을 하는 대형 온라인 플랫폼(이하 게이트키퍼 플랫폼)¹⁾에 대한 새로운 사전규제 규칙과 디지털 서비스에 대한 책임을 명확하게 하는 규칙을 통해 디지털 서비스에 대한 법적 틀을 현대화하기 위한 목적으로 DSA Package를 제안하였다[1].

EC에서는 DSA Package에 대한 공개 자문을 시작하면서, 이를 위해 세 개의 규제개시 영향평가서를 발간하였다. 첫 번째는 게이트키퍼 플랫폼에 대한 사전규제 검토, 두 번째는 새로운 경쟁법 상 규제수단(New Competition Tool), 마지막은 EU 내부 시장에서의 디지털 서비스에 대한 책임 명확화이다[1]. 규제개시 영향평가서는 규제를 시행하려는 배경과 함께 기존 규제의 한계를 제시하며, 새로운 규제 옵션을 제시하고 있다. 그리고 이러한 규제 옵션에 따른 영향에 대해 제시하고 있다. 본 고에서는 규제 옵션에 따른 영향보다는 규제 시행의 배경과 기존 규제의 한계점, 그리고 이를 위해 어떠한 규제 옵션을 검토하고 있는지에 대한 내용을 중심으로 정리해보았다.

1) 게이트키퍼 역할을 수행하는 플랫폼이라는 의미는 이용자들이 정보를 얻거나 상품, 서비스 등을 구매 또는 이용, 판매하는데 있어서 특정 플랫폼을 거쳐야 하는 경우에, 이러한 플랫폼 사업자들이 문지기(게이트키퍼) 역할을 수행한다는 것을 의미한다.



Digital Services Act Package (1): 게이트키퍼 역할을 수행하는 대형 온라인 플랫폼에 대한 사전규제 검토[9]

대형 온라인 플랫폼 사업자들이 게이트키퍼 역할을 하게 됨에 따라 쏠림 현상이 발생하고 이로 인해 경쟁 저해 문제가 발생하고 있으나, 기존의 규제체계로는 효과적으로 대처하기 어려운 상황이다.

EU에서는 온라인 플랫폼을 통해 다양한 영역에서 효율성 증대 등의 혜택을 보고 있지만, 동시에 강한 네트워크 효과 등을 바탕으로 소수의 대형 온라인 플랫폼 사업자들이 게이트키퍼 역할을 하게 되면서 쏠림 현상이 발생하고 있다. 대형 온라인 플랫폼들은 많은 양의 데이터를 축적하고, 쉽게 다른 기술 자산들에 접근할 수 있으며, 원래 제공하던 서비스의 이점을 바탕으로 쉽게 다른 새로운 시장으로 확장하거나 경쟁사업자를 인수하는 등 경제력을 키워나가고 있다. 이러한 현상으로 인해 전통적인 사업자들이 소수의 제한된 온라인 플랫폼 사업자들에게만 의존하게 됨에 따라 협상력에 불균형이 발생할 수 있고, 혁신적인 디지털 기업이나 스타트업 기업들이 대형 온라인 플랫폼 사업자들의 거대한 생태계와 경쟁하는 것이 힘들어지게 됨에 따라 경쟁과 혁신이 저하되고 장기적으로 소비자와 기업의 선택권이 줄어들 가능성이 존재한다. 또한, 앞서 말한 것처럼 인접 시장에 비교적 쉽게 진출할 수 있는 특성으로 인해 이러한 시장에서 플랫폼으로의 쏠림이 발생하여 혁신과 소비자 선택권을 저해할 가능성이 존재한다.

하지만 이러한 문제들에 대해 기존의 규제체계로는 효과적으로 대형 온라인 플랫폼을 규제하기 어렵다. 대형 온라인 플랫폼들은 본질적으로 국경에 얽매이지 않고 EU 전역의 인구에게 서비스를 제공할 수 있기 때문에 회원국 개별로는 효과적으로 규제 목표를 달성하기 어렵다는 점에서 기존의 규제체계에서는 한계가 있다. 이에 따라 EC에서는 EU 차원에서 효과적이고 일관된 규제체계를 구현하고 실행하는 것을 목표로 하였다. 이러한 관점에서 규제 목표는 EU 디지털 단일 시장에서 온라인 플랫폼 생태계 전반에 공정한 거래 환경과 잠재적인 혁신 역량을 증가시키는 것이라고 밝혔다. 이를 위해 EC가 할 수 있는 기본적인 시나리오는 온라인 플랫폼 공정성 규칙을 포함하여 경쟁법 도구, GDPR 등 현재 온라인 플랫폼에 적용할 수 있는 규제 도구를 적용하고 시행하는 것에 중점을 두는 것이었다. 하지만 기존의 규제체계를 활용하는 기본적인 시나리오는 한계가 있기 때문에 이에 대한 대안으로 EC에서는 다음과 같은 규제 옵션들을 제안하였다.

이를 위해 EC에서는 DSA Package를 통해 온라인 플랫폼에 대한 공정성 규칙 강화 및 정보 수집 권한을 강화하는 것을 제안하였다.

첫 번째는 온라인 플랫폼 공정성 규칙 개정을 통한 규제 강화이다. 여기에는 기존의 투명성 의무에 더하여 자사 서비스 우대 행위나 데이터 접근 정책 및 불공정한 계약 조항 등과 같은 새롭게 등장할 수 있는 관행들을 함께 고려할 수 있는 규범적 규칙들이 포함될 수 있으며, 기존의 투명성 요구사항 및 감독, 집행을 강화할 수도 있다. 이러한 개정은 현재 적용되고 있는 조항에 대한 검토는 포함하고 있지 않으며, 식별된 특정 문제들을 고려하여 수평적으로 적용할 수 있는 추가 조항에 대한 부분이라고 할 수 있다.

두 번째는 게이트키퍼 플랫폼에 대한 정보 수집 권한을 강화하는 것이다. EU 수준의 전담 규제기관이 게이트키퍼 플랫폼에서 정보를 수집할 수 있도록 하는 수평적인 규칙들을 구상하고 있으며, 온라인 플랫폼이 정보 수집을 거절하는 경우에 이를 해결하기 위한 집행 권한에 대한 부분도 고려하고 있다.



또한, 대형 온라인 플랫폼 사업자에 대해 특정 불공정 거래 행위를 규정하고 금지하는 방식과 사업자에 따라 유연하게 사전규제 의무를 부과하는 방식 등을 제안하였다.

세 번째는 게이트키퍼 플랫폼을 위한 새롭고 유연한 사전규제체계를 도입하는 것이다. 게이트키퍼 플랫폼들을 EU 차원에서 감시하고 규제를 집행할 수 있는 새로운 사전규제 체계를 제공하려고 하며, 이를 통해 온라인 플랫폼 공정성 규칙에서 적용되는 수평적인 조항들을 보완할 것이다. 규제 대상이 되는 온라인 플랫폼 사업자들은 네트워크 효과의 수준, 이용자 수, 시장 전반에서 데이터를 활용할 수 있는 역량 등과 같은 일련의 명확한 기준에 기초하여 정해될 것이다. 이러한 사전규제체계 도입에 있어서 세부적으로는 다음과 같은 두 개의 옵션을 추가적으로 검토할 수 있다고 밝혔다. 하나는 특정 불공정 거래 행위에 대한 금지 혹은 제한을 하는 방식으로, 소위 블랙리스트 방식이라고 할 수 있다. 이는 사전규제를 도입하는데 있어서 특정한 불공정 거래행위에 대해 금지하거나 제한할 수 있도록 명확한 의무를 부과하는 것이다. 다른 하나는 사전 평가에 따라 필요하다고 판단되고 정당화될 수 있는 경우 블랙리스트 방식 외에 개별 이슈 및 기업에 따라 유연하게 규제를 적용하는 것이다. 플랫폼에 따라 개인정보 외 데이터에 대한 제공 의무, 개인 데이터 이동성 및 상호운용성에 대한 요구사항 등이 이러한 규제 조치에 포함될 수 있다. EC에서는 이러한 규제 방식을 통해 빠르게 변화하고 개별적으로 접근해야 하는 온라인 플랫폼 경제에서의 특정 현상에 대한 이슈들을 다룰 수 있을 것이라고 보았다.

Digital Services Act Package (2): 새로운 경쟁법 상 규제수단¹⁰⁾

현대 경제에서는 지배적이지 않은 사업자의 독점화 전략이나 지배적 사업자의 다수 인접 시장에 대한 레버리지 전략 등의 구조적인 경쟁 문제들이 존재하지만 기존의 경쟁법으로는 효과적으로 다루기 어려운 상황이다.

EC에서는 현대 경제에 적합한 경쟁정책과 규제를 마련하고 모든 영역에서의 경쟁정책 집행을 강화하기 위한 목적으로, 기존 EU 경쟁 규칙의 공백을 해결하고 시장 전반의 구조적인 경쟁 문제를 시의적절하고 효과적으로 중재할 수 있는 새로운 경쟁법 상 규제수단이 필요하다고 보았다. EU 경쟁법은 TFEU(Treaty of the Functioning of the European Union, EU 기능조약) 제101조에 의해 반경쟁 계약이나 공동행위 등을 규제하고, TFEU 제102조에 의해 시장지배력 남용 행위에 대한 부분을 규제하고 있다. 그러나 기존 경쟁법으로 다룰 수 없는 문제들(지배적이지 않은 사업자의 독점화 전략)이나 효과적으로 다루기 어려운 문제들(지배적 사업자의 다수 인접 시장에 대한 레버리지 전략)과 같은 구조적인 경쟁 문제들이 존재한다.

구조적인 경쟁 문제는 높은 가격과 낮은 품질, 적은 선택의 기회와 혁신 등 비효율적인 시장성과로 이어지는데, 이러한 구조적인 경쟁 문제는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 경쟁에 대한 구조적 위협인데, 이는 네트워크 효과, 멀티호밍의 부재 및 락인(lock-in) 효과 등과 같은 특성을 가진 시장에서 사업을 하는 기업의 행동이 경쟁에 위협이 되는 경우를 의미하며, 일반적으로 쏠림 현상이 발생하는 시장에 적용된다. 두 번째는 구조적인 경쟁 부족으로, 이는 시장이 잘 작동하지 않고 시장 구조로 인해 경쟁이 발생하지 않는 경우를 의미한다. 여기에는 높은 집중도와 진입장벽, 소비자 고착화, 데이터 및 데이터 수집에 대한 접근 제한의 특성을 통해 시장지배력을 가진 사업자의 특정 행동으로 인해 시장 실패가 나타나는 시장, 암묵적 담합 위험이 증가하는 과점 시장 구조(예시: 알고리즘 기반 솔루션으로 인해 투명성이 증가하여 상대 기업의 가격 정보를 쉽게 파악할 수 있게 됨에 따라 암묵적 담합을 하기 수월해지는 상황) 등이 이에 포함된다.



이에 EU 내부 시장에서 구조적 경쟁 문제를 해결하여 공정하고 왜곡되지 않은 경쟁을 보장함으로써 소비자에게 더 많은 선택과 혁신을 제공하고 더 낮은 가격과 높은 품질을 제공할 수 있도록 하는 것을 목표로 새로운 규제수단을 제안하였다. 이러한 맥락에서 EC가 할 수 있는 가장 기본적인 시나리오는 현재 EU 경쟁법 체계에서 개별 기업의 경쟁 관련 금지행위에 대해 사례별로 TFEU 제101조 및 제102조에 따라 시정조치를 취하는 것이다. 이에 따라 각 분야에서 조치를 수행할 수 있으나, TFEU 제101조 및 제102조와 관련하여 필요한 정보만을 요청할 수 있고, 개별적인 위반 행위 범위 밖에서 EC가 규제조치를 부과하는 것은 허용하지 않기 때문에 앞서 설명한 구조적 경쟁 문제를 효과적으로 해결할 수 없다.

EC에서는 구조적 경쟁 문제에 적용할 수 있는 규제수단 도입을 위해 산업(시장) 범위와 시장지배력 보유 여부를 기준으로 4개의 규제 옵션을 제시하였다.

이러한 문제 때문에 EC에서는 새로운 경쟁법 상 규제수단으로 다음과 같은 4가지 옵션을 제시하였다. 첫 번째 옵션은 지배력 기반 규제를 수평적인 범위로 적용하는 것으로, TFEU 제102조에 따른 침해 행위에 대한 사전 발견 없이 지배적 기업의 일방적인 행동으로 인해 발생하는 경쟁 문제를 해결하는 방식이다. 이는 기존 EU 경쟁 규칙과 마찬가지로 모든 경제 부문에 적용된다. 첫 번째 옵션을 통한 목적은 EC가 경쟁 당국과 긴밀히 협의하여 경쟁 문제를 파악하고 지배적 사업자가 성공적으로 경쟁사업자를 배제하거나 비용을 높이기 전에 개입할 수 있도록 하는 것이다. 두 번째 옵션은 지배력 기반 규제를 제한적인 범위로 적용하는 것이다. 첫 번째 옵션과의 차이점은 규제의 적용 범위를 앞에서 정의하였던 문제들과 관련된 특성들이 두드러진 부문이나 시장에 한정하는 것이다. 제한적인 범위에는 경쟁정책 목적 등으로 작성된 관련 보고서들을 통해 식별된 특정 디지털 관련 시장이나 지배력 확장 및 높은 진입장벽이 나타나는 시장들이 대상이 될 수 있다. 세 번째 옵션은 시장 구조 기반 규제를 수평적인 범위로 적용하는 것이다. 이는 EU 경쟁 규칙으로 해결할 수 없거나 효과적으로 해결하기 어려운 구조적 경쟁 문제에 대해 식별하고 해결할 수 있도록 하는 것으로, 앞 두 개의 옵션과 달리 지배적인 사업자에 국한되지 않는다. 세 번째 옵션의 규제 방식은 기존의 규제들과 유사하게 테스트를 통해 경쟁에 대한 구조적 위협이나 경쟁의 부재로 인해 내부 시장이 제대로 기능하지 못한다고 확인되는 경우 EC가 개입할 수 있도록 하며, EC는 이러한 규제수단을 통해 행태적, 구조적 시정조치를 취할 수 있다. 적용 범위는 첫 번째 옵션과 같다. 네 번째 옵션은 세 번째 옵션과 같이 시장 구조에 기반하여 적용하되 적용 범위를 두 번째 옵션과 마찬가지로 제한적인 범위로 적용하는 방식이다. 정리하면, EC에서는 구조적 경쟁 문제에 적용할 수 있는 규제수단을 도입는데 있어서 산업(시장) 범위에 따라 적용할 것인지, 그리고 시장지배력 보유 여부를 기준으로 적용할 것인지에 따라 4개의 규제 옵션을 제시하였다고 볼 수 있다.

EC에서는 이러한 규제 옵션들을 현재의 EU 경쟁법 상 규제수단들과 비교하여 실질적인 부가가치를 창출할 수 있을 것인지에 초점을 기울여 판단할 것이라고 밝혔다. 또한, 특히 가능한 규제조치 및 집행에 관련해서는 규제 옵션 간 시너지를 찾고 일관성을 보장하기 위해 현재 동시에 진행되고 있는 온라인 플랫폼에 대한 사전규제와 공동으로 규제 영향 등에 대한 분석이 이루어질 것이라고 언급하였다.



Digital Services Act Package (3): EU 내부 시장 심화와 디지털 서비스에 대한 책임 명확화^[11]

*EU의 전자상거래
지침은 디지털
서비스를 규제하는데
초석이 되어왔고 핵심
원칙들은 여전히
유효한 상황이지만,
디지털 혁신으로 인해
변화한 환경에서
디지털 서비스에 대한
새로운 수평적
규제체계가 필요한
상황이다.*

EC에서는 온라인 플랫폼을 포함하여 디지털 서비스에 대한 책임과 의무를 강화시키고 조화시킴으로써 디지털 서비스를 위한 내부 시장을 심화시키고²⁾, EU의 디지털 서비스에 대한 감시·감독을 강화하기 위해 규칙을 제정하거나 개정할 것이라고 밝혔다. 디지털 서비스에 대한 수평적인 법체계는 2000년 전자상거래 지침 제정 이후 변하지 않았는데, 이 지침은 국경 간 서비스 제공을 허용하는 기본적인 원칙들을 조화시키고 EU에서 디지털 서비스를 규제하는데 초석이 되어왔다.

그러나 디지털 혁신으로 인해 사회가 변화함에 따라 온라인에서 유통되는 모조품이나 불법적인 제품, 콘텐츠로 인한 피해, 디지털 서비스에 대한 시스템적인 남용이나 알고리즘 절차에 따른 허위정보의 확산 등 다양한 문제점들이 나타나고 있다. 이러한 문제들을 효과적으로 해결하고 내부 시장에서 점점 더 분열된 법적 환경이 출현하는 것을 피하기 위해 EC에서는 디지털 서비스의 책임과 의무를 정의하는 수평적인 규칙을 업데이트할 것이라고 밝혔다. 이러한 맥락에서 EC가 DSA를 통해 제안하는 우선 목표는 디지털 서비스에 대한 내부 시장을 강화하고 온라인 시민의 안전을 높이고 기본적인 권리를 보호하기 위해 디지털 서비스의 책임에 대해 명확하고 엄격하며 조화된 규칙을 마련하는 동시에 혁신과 성장, 경쟁을 촉진하기 위해 내부 시장이 효과적으로 기능할 수 있도록 강화하는 것이다.

기존의 전자상거래 지침은 ISP(Internet Service Provider)와 같은 인터넷 백본에서부터 웹 호스트, 클라우드 서비스 및 온라인 플랫폼과 같은 온라인 중개사업자를 아우르는 모든 정보사회서비스에 적용된다. 전자상거래 지침의 주요 목표는 디지털 혁신의 출현과 신속하고 효과적인 집행을 위한 프레임워크 조건 설정 및 단일 시장 강화, 제3자의 콘텐츠를 중개하는 서비스에 대해 특별조항을 통해 제3자의 요청에 의해 저장된 불법 콘텐츠에 대해서 사업자의 고의가 없는 경우 책임을 면제함으로써 내부 시장에서 효과적으로 기능할 수 있도록 하는 것, 높은 수준의 소비자 보호 및 디지털 서비스에 대한 투명성을 제공하여 신뢰를 강화하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 전자상거래 지침의 핵심 원칙들은 디지털 서비스 내부 시장의 초석이었으며, 수정이 필요한 부분도 존재하지만 20년이 지난 현재 시점에서 여전히 유효하다고 할 수 있다.

그러나 전자상거래의 증가와 온라인에서 정보를 자유롭게 공유할 수 있는 기회를 포함해 디지털 서비스의 빠르고 광범위한 개발은 디지털 혁신의 핵심이었고, 이로 인해 얻은 이점들도 많지만 동시에 디지털 서비스로 인해 발생하는 문제들도 전자상거래 지침이 제정되었던 20년 전과 비교하면 규모가 다르다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 EU 차원에서는 다양한 범위에서 특정 부문별, 혹은 목적에 따른 개입이 이루어지고는 있지만 상당한 격차와 법적 부담은 여전히 해소되지 못하고 있는 상황이다.

2) 내부 시장(Internal Market)은 EU 회원국 간 국경의 제약 없이 자유롭게 거래하고 활동할 수 있는 EU 내 단일 시장을 의미하며, 국경 간 제약 없이 디지털 서비스를 EU 내에서 자유롭게 거래하고 활용할 수 있는 시장을 구축하겠다는 의미로 해석할 수 있다.



디지털 서비스에 대한 회원국 간 서로 다른 규제 의무들로 인한 단일 시장 파편화, 디지털 서비스 전반에 대한 명확하게 정의된 책임과 모니터링 부족, 정보 비대칭성 등을 해결하기 위해 EC에서는 세 가지 옵션을 제안하였다.

EC에서 제안하는 규제 옵션은 크게 불법 콘텐츠 관련 수평적 규제, 전자상거래 지침의 규칙을 업데이트하여 현대화된 포괄적인 법체계 마련, 그리고 이러한 업데이트된 규칙들을 강화하고 조화시키는 것으로 정리할 수 있다.

또한, 불법상품이나 콘텐츠의 온라인 거래나 유포에 있어서 디지털 서비스의 역할이 증가함에 따라 회원국에 따라 서로 다른 규제 의무를 부과하고 다양한 집행 메커니즘이 있는 법들을 채택하면서 단일 시장의 파편화를 야기하고 있다.

EU 내에서의 조화된 규칙과 의무의 부재는 EU 시민들과 기업들에게 부정적인 영향을 미칠 수 있고, 디지털 서비스에 대한 법적 명확성과 확실성의 결여로 이어져 공공정책 달성의 효율성을 낮출 수 있다. 또한, 디지털 서비스에 대해 EU 차원에서 명확하게 정의된 책임이 없는 경우, 온라인에서 시민의 안전에 대한 보호 수준도 모든 수준에서 일관될 수 없다. 마지막으로 현재 법적 체계에서는 디지털 서비스에 대한 감시가 부족하며, 공공 당국뿐만 아니라 서비스와 사용자(시민과 기업) 사이에도 상당한 정보 비대칭성이 존재한다는 점도 문제가 된다.

이러한 문제들을 보완하기 위해 EC에서는 DSA Package를 통해 디지털 서비스에 대한 현대적인 법체계를 제공하고, 디지털 서비스 제공사업자가 서비스 이용에서 발생하는 위험을 완화하고 EU의 권리와 가치를 존중하며, 기본권을 보호하기 위해 책임감 있게 행동하도록 보장하고자 하였다. 이러한 맥락에서 EC가 수행할 수 있는 기본적인 시나리오는 기존 전자상거래 지침을 그대로 유지하며, 기존에 적용되고 있는 디지털 단일 시장에서의 저작권 지침이나 시청각미디어서비스 지침 등을 관리하는 것이다. 그러나 기존 규제체계를 유지하며 EU 차원에서의 추가적인 입법이 없게 된다면, 법적인 파편화는 증가할 가능성이 높고 국경 간 그리고 국제적 차원에서 볼 때 국가 차원에서의 조치들은 효과적으로 시민을 보호하지 못할 것이다. 이에 따라, EC에서는 다음과 같은 세 가지 옵션을 제안하였다.

첫 번째 옵션은 불법 콘텐츠 관련 권고안의 수평적 조항에 대해 법적 구속력을 부여하는 것이다. 이는 EU에서 설립된 전자상거래 지침 규제 범위에 기초할 것이며, 불법 제품이나 서비스의 판매, 이용자의 불법 콘텐츠, 그 외 기타 불법 활동에 대한 온라인 플랫폼의 책임을 명시하는 것이다.

두 번째 옵션은 전자상거래 지침의 주요 원칙을 유지하면서 전자상거래 지침의 규칙을 업데이트하고 현대화하는, 보다 포괄적인 법적 개입 체계를 마련하는 것이다. 디지털 서비스에 대한 책임 및 안전 관련 규칙을 명확하게 하고 개선하며, 특히 온라인 플랫폼 서비스와 관련된 불법 콘텐츠나 상품, 서비스에 대한 자발적 조치를 하는 것을 저해하는 요소를 제거하는 것을 포함한다. 특히, 온라인 플랫폼 서비스를 포함하여 다양한 책임을 명시하면서 일련의 구체적이고 구속력 있는 비례적인 의무를 조화시킬 것이다. 일반적으로 적용할 수 있는 기본적인 의무들 외에도 디지털 서비스의 유형이나 크기, 리스크 등에 따른 비대칭 규제와 더불어 위기 상황에서의 정당한 법 절차 요건과 협력할 수 있는 체계를 마련하고자 하는 것이다. 또한, 개인정보보호에 대한 권리와 의무를 넘어서 자동화된 콘텐츠 조정 및 추천 시스템, 온라인 광고 및 상업적인 커뮤니케이션에서의 알고리즘 시스템에 대한 책임을 보장하기 위한 투명성과 보고, 독립적인 감사 의무를 검토하는 것이다. 가장 효과적인 집행 방법을 식별하기 위한 관점에서, EU 외부에서 설립된 서비스를 포함하여 EU 단일 시장을 지향하는 모든 서비스로 이러한 조치들의 적용 범위를 확장할 수 있는 방법도 검토할 것이라고 밝혔다.



EC에서 제안하는 규제 옵션들은 디지털 서비스에 대한 수평적 규칙을 갱신함으로써 기존 규칙을 보완하는 방향이라고 할 수 있다.

세 번째 옵션은 앞서 언급하였던 첫 번째 옵션과 두 번째 옵션을 통해 업데이트 된 규칙들을 강화하는 것을 목표로 하며, 규칙과 절차에 대한 충분한 수준의 조화를 통해 EU 전체에 걸쳐 효과적인 디지털 서비스 거버넌스를 제공하는 것이다. Country-of-origin 원칙에 기초하여, 이러한 옵션은 디지털 서비스에 대한 국경 간 이슈에 대해 규제하고 감독할 수 있는 신속하고 효과적인 협력 절차를 포함해 각 회원국의 규제 당국이 온라인에서의 불법 콘텐츠나 상품, 서비스 문제를 처리할 수 있게 해준다. 이에 따라 디지털 서비스를 감독하는 공공 당국의 역량이 강화되게 되고, 여기에는 관할 구역에 구축된 서비스가 관련 의무를 준수하지 못하는 경우 효과적, 억제적 제재를 할 수 있는 적절한 권한 등이 포함될 것이다. 또한, 이는 잠재적으로 EU 수준에서 지원될 것이다.

EC는 제안하고 있는 세 개의 옵션에 대해 부문별 규정(디지털 단일 시장의 저작권 지침, 개정된 시청각미디어서비스 지침 등)과의 일관성은 물론 EU의 국제적 의무도 보장할 것이라고 언급하였다. 이러한 규제 개입은 최근 채택되거나 제안된 법률에 따라 확립된 규칙을 수정하는 것이 아니라 디지털 서비스에 대한 수평적 규칙을 갱신함으로써 기존의 규칙들을 보완하려는 것이라고 할 수 있다.

결언

EC에서는 DSA Package를 통해 디지털 서비스 전반에 대한 법적 불확실성을 줄이고, 스톱 현상이 발생하고 있는 대형 디지털 플랫폼에 대한 사전규제를 적용해 경쟁과 혁신, 소비자를 보호하려 한다고 볼 수 있다.

EC에서는 디지털 플랫폼이 EU 사회와 경제 전반에 미치는 영향이 커져가는 상황에서 특정 디지털 플랫폼 사업자로 스톱 현상이 발생함에 따라 나타나는 부정적인 문제들로부터 경쟁과 혁신, 소비자 등을 보호하고 디지털 서비스 시장을 활성화하기 위한 목적으로 DSA Package를 제안하였다. DSA Package는 크게 게이트키퍼 플랫폼 사업자에 대한 사전규제, 현대 경제에 적합한 새로운 경쟁법 상 규제수단, 디지털 서비스에 대한 수평적인 법체계 등 3개 부분으로 구성되어 있다.

게이트키퍼 역할을 하는 온라인 플랫폼 사업자에 대해서는 기존에 적용되던 투명성 의무 강화, EU 차원에서 플랫폼 사업자에 대한 정보 수집 권한 확보를 포함해서 금지행위 규정 및 개별 사업자에 대해 데이터 접근성이나 상호운용성 의무를 부과하는 등 사전규제 의무를 부과하는 방안들을 검토하고 있는 것으로 확인하였다. 새로운 경쟁법 상 규제수단 부분에서는 지배력을 보유하고 있는 사업자에 대해 보다 신속하게 규제조치를 할 수 있는 방안을 포함하여 구조적인 경쟁 문제가 발생하는 시장이나 분야에 대해서도 지배력과 무관하게 규제할 수 있는 방안 등을 각각 대안으로 제시하고 있다. 디지털 서비스에 대한 수평적인 법체계를 검토하는 부분에서는 불법 콘텐츠 등에 대한 플랫폼 사업자의 책임을 법제화하는 것, 전자상거래 지침을 개정하여 기존 원칙을 유지하면서 투명성과 사업자의 책임을 명확하게 하는 것, 그리고 이러한 내용들을 강화하고 조화시키는 것을 목표로 하고 있음을 확인하였다.

정리하면 EC에서는 DSA Package를 통해 전자상거래 지침을 현대 디지털 서비스에 맞게 개정하여 디지털 서비스에 대한 현대적인 수평적 법체계를 마련함으로써 기존에 적용되던 개별적인 지침이나 규칙을 보완하여 EU에서의 디지털 서비스 전반에 대한 법적 불확실성을 줄이고, 스톱 현상이 발생하고 있는 대형 디지털 플랫폼 사업자에 대해 사전규제를 적용함으로써 경쟁과 혁신, 소비자를 보호하려고 한다고 볼 수 있다.



국내에서도 디지털 플랫폼에 대한 규제 논의가 진행 중인 만큼 앞으로 관심을 가지고 EU의 DSA Package 관련 동향을 살펴볼 필요가 있다.

국내외적으로 디지털 플랫폼 사업자에 대한 책임과 의무를 강화하고, 지배력을 보유하거나 중개사업자로서 시장이나 사회에서의 영향력이 큰 플랫폼 사업자에 대해 사전규제를 적용하는 것이 타당한지에 대한 논의가 계속되고 있는 상황에서 디지털 플랫폼 사업자에 대한 책임과 의무를 강화하고 사전규제를 도입하려는 EU의 움직임은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 향후 공개 자문 과정 등을 거쳐 최종적으로 어떠한 논리와 근거들을 바탕으로 규제가 어떠한 수준으로 도입되는지에 따라 국내의 디지털 플랫폼 규제 논의에도 영향을 미칠 것으로 전망되는 만큼 앞으로 관심을 가지고 EU의 DSA Package 관련 동향을 살펴볼 필요가 있다.

참고문헌

- [1] European Commission 홈페이지, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_962
- [2] 이병준, 황원재, 박미영 (2018), 유럽연합 전자상거래 플랫폼 규제동향과 시사점, 외법논집 42권 3호, pp.1-38.
- [3] KISDI (2018), 유럽연합 시청각미디어서비스지침(원문 번역본), 해외방송조사자료①
- [4] 이원 (2019), 유럽연합 디지털 단일시장 저작권 지침의 개혁적 함의, 문화정책논총 제33권 2호, pp.27-51.
- [5] 강지원 (2020), EU의 온라인 플랫폼 시장 불공정거래행위 규율 강화, 외국입법 동향과 분석 제22호.
- [6] European Parliamentary Research Service (2020), Reform of the EU liability regime for online intermediaries – Background on the forthcoming digital services act
- [7] Von der Leyen, Ursula (2019), A Union that strives for more, My agenda for Europe, Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024
- [8] European Commission (2020), Shaping Europe’s Digital Future
- [9] European Commission (2020), Inception impact assessment – Ares(2020)2877647
- [10] European Commission (2020), Inception impact assessment – Ares(2020)2877634
- [11] European Commission (2020), Inception impact assessment – Ares(2020)2836155

본 보고서는 ETRI 기술정책연구본부 연구과제인 "디지털 융합 생태계하에서 통신규제정책 개선방안 연구"를 통해 작성된 결과물입니다.

본 저작물은 공공누리 제4유형: 출처표시+상업적이용금지+변경금지 조건에 따라 이용할 수 있습니다.

