

테크노크라시와 온라인 플랫폼 규제

- 브뤼셀부터 제나바까지 -

서종희 교수(연세대학교 법학전문대학원)

I. 들어가는 말

2019년부터 2022년까지 인터넷을 사용하는 전 세계 인구의 비율은 54%에서 66%로 증가했으며, 2022년에는 53억 명의 인터넷을 사용한다.¹⁾ 2022년 말 7개 주요 플랫폼의 총 가치는 11조 달러를 돌파했다.²⁾ 이러한 플랫폼은 특정 영역에서 강력한 시장 지위를 달성하였는데, 예를 들어, 구글은 2022년에 세계 인터넷 검색 시장의 90% 이상을 차지했다.³⁾ 페이스북은 전 세계 소셜 미디어 시장의 거의 70%를 차지했으며, Taobao와 Tmall(둘 다 알리바바 소유)은 2021년 총 상품 수량을 기준으로 한 가장 큰 온라인 마켓이며⁴⁾, 시장 자본화에 의해 Amazon은 선도적인 전자 상거래 플랫폼으로 남아 있다.⁵⁾ 국내법은 관할구역 내에서 적용되지만 데이터 중심 비즈니스 모델이기 때문에 디지털 플랫폼은 국경을 넘어 전 세계적으로 도달할 수 있는 경향이 있다(cross-border dimension). 소수의 대형 디지털 플랫폼의 지배력과 데이터에 대한 통제력은 상당한 경제력을 제공한다.⁶⁾ 이에 전자 상거래 및 디지털 플랫폼의 국경을 초월한 특성으로 인해 새로운 규제 및 집행 과제가 발생한다.

디지털 플랫폼의 광고주 자금 지원 비즈니스 모델은 데이터 가치 사슬 및 소비자 데이터 수익화에 의존한다. 대규모 수준의 데이터 수집, 스토리지, 처리 및 사용, 데이터 기반 네트워크 효과와 소비자 관성(consumer inertia) 및 전환 비용이 결합되어 플랫폼은 상당한 양의 데이터를 캡처할 수 있으며, 서비스를 개선하고 더 많은 사용자와 광고주를 유치하는 데 도움이 되는 피드백 루프를 생성할 수 있다. 글로벌

1) International Telecommunication Union, 2022, Measuring Digital Development: Facts and Figures 2022: see <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2022/11/24/ff22-internet-use>.

2) Tencent, Apple, Alibaba, Microsoft, Alphabet, Amazon and Meta. Market capitalization estimates were calculated by multiplying share number and price (as at 30 December 2022) listed on Yahoo Finance (<https://finance.yahoo.com/>).

3) <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share>.

4) <https://gs.statcounter.com/social-media-stats/all/worldwide/2022>.

5) https://www.statista.com/topics/4827/online-marketplaces/#topicHeader__wrapper.

6) European Commission, Expert Group for the Observatory on the Online Platform Economy, 2021, Final report: Uncovering blindspots in the policy debate on platform power.

디지털 플랫폼은 광고 시장에서 우위를 계속 공고히 하고 있다. 2022년까지 디지털 광고 지출은 전체 미디어 광고 지출의 60%에 이르며, 이는 2013년의 약 2배에 해당한다. 전체 디지털 광고 지출에서 상위 5개 디지털 플랫폼(Alibaba, Amazon, Facebook, Google 및Tencent)에 대한 것이 70%를 초과한다.⁷⁾

요컨대 21세기에 우리는 “다양한 경제 분야와 삶의 영역에서 플랫폼의 인프라, 경제 프로세스 및 정부 프레임워크의 침투“로 정의될 수 있는 세계적인 플랫폼화를 경험하고 있다.⁸⁾ 구매 및 미디어에서 운송에 이르기까지 디지털 플랫폼은 온라인 소비에서 점점 더 중요한 역할을 하고 있다. 이를 위해 정부는 온라인 플랫폼 시장의 소비자 보호 문제를 해결하기 위한 정책을 검토해야 할 것이다. 디지털 경제의 규제는 대부분의 국가들 사이에서 공통적인 과제이다. 이는 플랫폼에 의한 높은 수준의 혁신으로 인해 비즈니스 모델이 빠르게 변화하고 경쟁, 데이터 보호 및 개인 정보 보호와 같은 다른 정책 영역과의 중복이 증가하는 것과 관련이 있다. 이런 이유에서 다른 형태의 상거래에서 제공되는 수준 이상의 전자 상거래를 사용하는 소비자를 보호해야 한다는 유엔의 지침은 정당하며 이에 정책 입안자와 집행 기관의 지속적인 관심이 필요할 것이다. 디지털 경제의 성장은 소비자의 신뢰에 달려 있다.⁹⁾ 한 조사에 의하면 인터넷에 대한 불신이 만연함에 따라 전 세계의 소비자들이 예방 조치로서 온라인 구매를 지양한다고 한다.¹⁰⁾

1. 데이터 집중과 소비자 보호의 문제

대형 플랫폼들은 수집한 방대한 데이터를 가지고 ‘데이터 드리븐 마케팅(Data Driven Marketing)’ , 즉 ‘고객의 니즈, 동기, 행동에 대한 모든 데이터를 수집하고 분석한 뒤 적용’ 함으로써 점점 더 강대해지고 있다. 이러한 데이터 집중과 격차의 문제는 기업간의 경쟁 우위에 의한 불공정 행위에 그치지 않고, 빅데이터를 소유한 기업들이 소비자들의 선호도나 선택마저 지배할 수 있는 가능성도 있다. 구글, 페이스북 등 대형 플랫폼들은 우리의 데이터를 손쉽게 모으고 있고, 점점 더 많은 데이터가 쌓임에 따라 이러한 기업은 각 개인을 대신해 결정을 내리기 쉬운 환경마저

7) https://www.statista.com/topics/4827/online-marketplaces/#topicHeader_>_wrapper.

8) Poell T, Nieborg D and Van Dijck J, Platformisation, 8(4) Internet Policy Review, 1(2019).

9) UNCTAD와 국제 거버넌스 혁신 센터(the Centre for International Governance Innovation)가 공동으로 조사한 결과에 따르면-글로벌 디지털 경제 상황에서 소비자들이 주로 신뢰 부족으로 인해 온라인으로 상품이나 서비스를 구매하는 것을 자제하고 있다고 한다. Centre for International Governance Innovation-Ipsos, 2017, Global survey on Internet security and trust, available

at <https://www.cigionline.org/cigi-ipsos-global-survey-internet-security-and-trust>.

10) Ibid., 2019, Global survey on Internet security and trust. <https://unctad.org/pressmaterial/jointly-released-cigi-ipsos-internet-society-and-unctad>.

구축해 가고 있다. 이러한 이유에서 혹자는 온라인 플랫폼에 의한 테크노크라시를 우려한다.¹¹⁾ 이러한 우려를 방증하듯 전세계적으로 온라인 플랫폼에 대한 규제는 시대정신으로 받아들여지고 있는 듯하다. 우리나라는 온라인 플랫폼에 의한 지배가 다른 나라와 마찬가지로인가? 이를 규제하는 입법적 불비가 명백한가? 영향평가에 대한 진지한 고민을 할 시간적 여유가 없을 정도로 시급한가? 이러한 질문에 대한 진지한 고민이 필요한 시점이다.

2. 규제의 모습

EU위원회는 2020. 12. 15. DSA와 DMA를 규칙안으로서 공포하였고 EU의회에서 가결한 후 EU가맹국각료이사회와 EU의회·EU위원회로 구성된 회의에서의 토의를 거쳐 2022. 3. 24. DMA가, 2022. 4. 23. DSA가 각각 합의에 이르렀다. EU의 Thierry Breton(industry chief)는 알파벳 자회사 5개, 메타 사업부 2개, 마이크로소프트 사업부 2개, 트위터, 알리바바의 알리익스프레스, 잘란도 등 19개 온라인 플랫폼과 검색엔진을 VLOP로 분류했다. 브레튼은 DSA가 불법적이거나 안전하지 않은 제품의 EU 시장 진입을 해결하고, 부적절하거나 안전하지 않은 제품을 구매하는 것으로부터 어린이들을 보호하며, 전자 상거래 플랫폼에서 위조 상품을 사라지게 하는 효과가 있음을 강조한다. 또한 Breton은 “모든 플랫폼이 DSA를 브랜드 가치와 신뢰할 수 있는 사이트로서의 명성을 강화할 수 있는 기회로 보기를 권장하며, 우리의 방법론과 우리의 접근 방식이 차별적이지 않으며 전반적으로 공정한 경쟁의 장을 보장한다는 사실에 자신한다.”고 주장한다.¹²⁾

2023년 6월 27일 유럽 최대 온라인 패션 소매업체인 잘란도¹³⁾는 유럽연합(EU)의 새롭고 강력한 온라인 콘텐츠 규칙과 관련해 자신의 회사를 구글 및 메타 플랫폼과 동일한 범주에 포함시킨 것을 이유로 유럽연합(EU) 집행위원회를 상대로 소를 제기했다.¹⁴⁾ 즉 독일의 잘란도는 “유럽 위원회는 우리의 사용자 수를 잘못 해석했고

11) 테크노크라시는 기술(technology)과 관료(bureaucracy)의 합성어로, 전문적 지식이나 과학기술 등에 의한 지배를 의미한다. 과학기술의 영향과 역할이 비약적으로 증대하고 있는 현대사회에서는 과학적 지식·기술의 소유 자체가 ‘권력’에 중요한 접근 경로가 되므로, 이것을 소유하는 자가 사회를 관리·운영·조작할 수 있다는 주장이다. 20세기 초 진보적 운동을 통해 나타난 이 개념은 대공황시기였던 1930년대에 대중의 관심을 끌었다. 자본주의의 혼란, 부의 편재나 소비에 있어 비판적인 입장에서 분배의 공평, 공공의 복지가 유능한 기술자의 지도에 의해서 가능하다고 주장하였다. 테크노크라시 운동은 F. W. 테일러가 과학적 관리라는 개념을 도입하면서 시작되었고, H. L. 갠트, S. 베블런, H. 스크와 같은 저술가들에 의해 주장된 것이다.

12) DSA를 위반하면 기업은 전 세계 매출의 최대 6%에 해당하는 벌금을 물릴 수 있다.

13) Zalando는 17,000명 이상의 직원을 고용하고 있으며 여러 EU 국가에 지사를 두고 있는 독일의 소매업체입니다. 현재 DSA의 엄격한 체제 하에서 지정된 유일한 유럽 플랫폼이다. <https://www.euractiv.com/section/platforms/news/zalando-files-suit-against-commission-over-very-large-platform-designation/>

주로 소매업을 하는 우리의 비즈니스 모델을 이해하지 못하고 있다” 고 하면서 DSA의 라벨링 방법론¹⁵⁾에 이의를 제기하고 유럽 최고 법원인 룩셈부르크 소재 유럽연합 사법재판소에 소송을 제기했다.¹⁶⁾

한편 UNCTAD 사무국은 온라인 플랫폼 규제에 대한 제언을 권고하였으며, 영국은 2023년 4월 24일에 디지털 시장, 경쟁 및 소비자 법안 (Digital Markets, Competition and Consumers Bill, 이하 “법안“)을 발표했다. 또한 호주의 ACCC의 권고 또한 우리의 플랫폼 정책에 하나의 시사점을 줄 것으로 판단된다. 이에 이하에서는 DSA, UNCTAD 사무국 제언, 영국의 법안, ACCC의 권고안 등에 대해서 살펴본 후 우리의 플랫폼 규제에 있어 고려해야 할 시사점을 찾아보고자 한다.

II. 각국의 온라인 플랫폼은 동일한 비판을 받아야 하는가? 비즈니스 모델에 대한 평가 - 테그노 크라시에 대한 평가 -

플라톤이 지적했듯이, 위기의 시대에 당황하고 갈피를 잡지 못해 지적 마비에 빠진 평범한 시민들이 어려운 결정을 자기 몫이 아니라고 생각하고 일부 전문가들에게 그 결정을 넘겨주고 정치과정의 참여자라는 자신의 위치를 확보해 주는 권리와 자유를 포기하는 그 시점에 민주주의의 첫 번째 전제인 “일반 시민이 항상 색깔할 준비가 되어 있다” 는 무너지게 된다.

엔지니어들이 좋은 의도(선한 의도)로 코드를 만들었을지라도 어떠한 사회적인 문제가 드러나기 전까지 효율성에만 매달리게 된다면 우리사회는 디스토피아가 될 것이다.

최적화에 대한 집착이 정말 우리에게 정답인지에 대해서 진지한 고민을 해 볼 시점이다.

1. 효율성과 최적화가 항상 답은 아니다(?)

올더스 헉슬리가 <멋진 신세계(1946)>의 머리말에서 인용한 것처럼 “첨단기술의 시

14) Zalando는 4,500만 명 이상의 사용자를 보유하고 있기 때문에 디지털 서비스법(DSA)에 따라 매우 큰 온라인 플랫폼(VLOP)으로 분류되었다.

15) 대규모 온라인플랫폼 업자는 EU내 월평균 활동이용자 수가 4500만명 이상인 경우에 해당되며, 이 조건은 일정 시간 이후 EU 전체인구의 10% 이내에서 조정이 가능하다(Art. 25).

16)

<https://www.euractiv.com/section/platforms/news/zalando-files-suit-against-commission-over-very-large-platform-designation/> 질란도는 VLOP에 속하지 않는다고 주장하면서도(“We simply do not belong in the VLOP [very large online platform] category as defined by the DSA.”)다고 주장하면서도 DSA와 그것의 목표에 대해서는 지지한다는 입장을 표명하였다.

대에 효율적이지 않는 것은 성령(聖靈)에 대한 죄악이다.” 는 말은 21세기 디지털 시대, 인공지능 시대에 가장 어울리는 말이라 할 수 있다.

즉 우리시대의 삶에 지대한 영향을 끼치는 기술은 디지털 기술이다. 이는 우리생활의 모든 측면에서 전복시키거나 변화를 가져다 주었다. 요컨대 일과 여가, 가족, 시민권 등이 도처에 편재한 디지털 도구와 플랫폼에 의해 재편되었다. 데이터의 집중과 거대 플랫폼의 비즈니스 모델은 결과적으로 정부가 생각하지 못하였던 방식으로 일반 소비자를 감시하고 그 과정에서 큰 이익을 얻게 만든다. 특히 **비즈니스 모델을 통한 이익창출을 위해 플랫폼은 echo chamber effect(반향실 효과), 즉 밀폐된 반향실에 있는 것처럼 비슷한 사람들과 교류하고 자신의 신념에 부합하는 미디어만 접하면서 기존의 믿음을 더욱 강화시키는 효과를 이용하거나 filter bubble(필터 버블), 즉 사용자의 관심사에 맞춘 필터링으로 인해 편향된 정보에 갇히게 되는 현상을 이용한다.** 이는 결국 인터넷 생태계에서 혐오와 편협함으로 이끄는 유인이 된다. 새로운 기술은 양의 외부효과와 음의 외부효과를 모두 가진다. 우리 사회에 플랫폼의 외부효과가 더 크게 주목되는 이유는 무엇인가? 엔지니어의 사고방식이 투자자의 이윤추구 욕구와 만나면 그 결합은 규모에 대한 집착으로 이어지고 그 집착은 우리가 예상하지 못한 부작용(음의 외부효과)를 만들게 한다. 사회가 자정을 통해 감당할 수 있는 결과도 규모 확정을 통해 눈 깜짝할 사이에 감당할 수 없는 혼란으로 바뀌놓을 수 있게 한다. 그 경우에 정부의 규제 실패가 겹치면 사회는 매우 위험한 사회가 된다. 따라서 우리는 현재 시점에서 정확한 진단을 통해 디지털 기술의 진보가 필연의 수레바퀴가 되어 우리를 밟고 지나가게 하는 것을 저지해야 할 것이다. 거대한 플랫폼을 이용하기 위해 우리의 개인정보를 제공해야 하는 지금의 시점에 우리가 할 수 있는 것은 무엇인가? **기술의 영향은 우리가 새로운 기술을 어떻게 설계할 것인가? 기술과 어떻게 상호작용을 할 것인가? 기술을 지배하기 위해 어떤 규칙을 만들 것인가에 대한 답을 찾게 한다. 특히 기술을 지배하기 위한 규칙의 정립은 매우 중요하면서도 신중해야 하는 작업이라 할 수 있다.** 기술자들이 추구하는 최적화가 개인의 행복과 민주사회의 건전성을 지배할 수 있다는 점은 이하의 사업모델에서 확인할 수 있다.

(1) 페이스북의 사업모델이 가지는 문제

페이스북의 사업모델은 플랫폼에서 보내는 시간을 늘리게 하고, 우리 개인정보에 대한 접근권을 광고주와 정치 공작을 펼치는 사람들에게 넘겨 그들이 바라는 대로 우리 행동을 조작하고, 그런 조작으로 인한 부작용은 우리 개인의 삶과 민주 제도

가 고스란히 떠안게 된다.

(2) 유튜브 사업모델이 가지는 문제

유튜브의 추천시스템과 자동 재생 설정 기능은 사용자들이 플랫폼에서 동영상을 계속 시청하도록 하는 동시에 사람들을 반향실에 밀어 넣어 그들에게 더 많은 극단적인 콘텐츠를 제공해 사실과 신뢰에 의존하는 민주주의를 약화시킨다.

신생기술을 잘 아는 전문가들에 의한 통치(테크노크라시)가 필요한 시점인가? 플라톤이 말하는 철인왕의 조건, 아리스토텔레스가 추구한 통치자는 자신의 이익보다는 공익을 위해 일하는 통치자를 말하며, 그러한 자에게 통치권한을 부여하는 것이었다. 요컨대 철인은 진리를 이해하고 국가 전체의 집단적 이해관계에 균형을 맞출 기술을 갖춘자이다. 더 나아가 플랫폼 기업이 규제로부터 자유로운 오아시스를 추구하고 있는가? 그리고 정말 그래야 하는가? 아니다. 이미 국내법은 여러 가지 법률에 의해 플랫폼 운영자 등에게 책임을 부과하고 있으며, 소비자에 대한 기만 등에 대한 강한 처벌 등을 하고 있다. 입법적으로 부족한 부분은 있을 수 있으나 다른 나라에 비하여 플랫폼을 규제로부터 자유로운 오아시스에 두고 있지 않다. 플랫폼에 대한 규제를 하고 있지 않던 국가 등에서 일어나는 움직임에 대해 우리가 지나치게 예민하게 반응할 필요는 없다. 신중한 검토를 통해 향후 플랫폼 규제의 개선 방향을 모색해야 할 것이다.

2. 알고리즘과 최적화

알고리즘은 “뚜렷이 명시된 계산 문제를 해결하기 위한 도구”이다.¹⁷⁾ 알고리즘을 작성하는 인간에게 맡겨진 가장 중요한 과제는 주어진 문제를 엄청난 속도로 또는 가능한 한 적은 컴퓨터 메모리를 이용해서 해결하는 것이다. 그러나 “뚜렷하지 않은 과제”는 어떻게 해야 하는가?

최적화는 목표보다는 수단(방법)에 치중하게 하고 목표 또한 정량화를 위해 프록시(proxy)를 찾게 만든다. 인간의 삶이 항상 정량화가 가능한 것은 아니다. 결국 가치 있는 목적이 아니라 프록시가 지향점이 되어 지표가 목적이 되고 수단이 목적을 정당화하게 만든다(소위 굿하트의 법칙, Goodhart's Law). 그러나 우리에게는 수치화

17) Thomas H. Cormen et al., Introduction to Algorithms, 3rd Edition (The MIT Press), 2009. p. 5.

할 수 없는 무수히 많은 가치를 지켜야 하며 기술 또한 그 가치를 빛나게 할 의무가 있다.

미국의 거대플랫폼은 자신이 창출한 이익을 위해 로비를 통해 정치적 지배력을 획득하고 있다.¹⁸⁾ 로비의 성공의 전형적이 예가 미국 캘리포니아주 ‘AB5 법’에 대한 주민발의안이다. 차량 호출 서비스 업체 우버·리프트 등이 운전·배달기사를 자영업자가 아니라 노동자로 재분류하도록 한 미국 캘리포니아주 ‘AB5 법’의 적용을 빠져나갈 수 있게 됐다. 미 대선 투표와 함께 실시된 주민투표에서 우버·리프트 등 플랫폼 기업이 추진한 방안이 통과됐기 때문이다. 우버·리프트 등은 ‘AB5 법’에 반발, 운전·배달 기사를 자영업자로 간주하는 주민발의안¹⁹⁾을 냈다. 2000억원이 넘는 막대한 비용을 들인 홍보 캠페인을 진행한 결과 이 안이 통과됐고, 이들은 예전처럼 운전기사를 노동자가 아니라 자영업자로 분류할 수 있게 됐다.²⁰⁾ 부당하게 소수의 손에 집중되어 있는 경제적 힘은 민주주의에 위협이 된다. 디지털 플랫폼이 콘텐츠에 대한 통제권을 지고 있는 경우라면 더욱 더 그럴 것이다.²¹⁾ 그런데 이 이야기가 우리의 이야기인가?

3. 국내플랫폼에 대한 규제

영국의 철학자 이사야 벌린은 “Freedom for the wolves has often meant death to the sheep(늑대를 위한 자유는 종종 양에게는 죽음을 의미했다)”²²⁾고 말한다. 둘 다 가치있는 목표이지만, 동시에 전적으로 실현하는 것은 불가능하다면 우리는 선택을 해야 한다. 그것이 바로 중용일 것이다.

18) 미국은 입법로비가 합법적으로 가능하다. 2019년과 2020년 아마존과 페이스북은 다른 어떤 기업보다 정부로비에 많은 돈을 지출하였다. Ryan Tracy, Chad Day, and Anthony DeBarros, “Facebook and Amazon Boosted Lobbying Spending in 2020,” The Wall Street Journal(January 24, 2021), facebook-and-amazon-boosted-lobbying-spending-in-2020-11611500400.

19) 주민발의안 제22호는 앱 기반 배달·운전기사를 노동자가 아니라 자영업자로 간주해 이들에게 AB5법이 적용되지 않도록 막는 내용을 담고 있다. 대신 운전기사에게 최저임금의 120%를 보장하고, 하루 12시간을 넘는 초과노동을 제한하며 의료보조금, 사고 시 치료비 및 산재보험, 유족 사망보험금 등 혜택을 제공하는 내용도 담겨 있다.

20) 미 인터넷 매체 복스 등 외신은 4일 ‘주민발의안 제22호’가 통과됐다고 보도했다. 이날 오후 6시 현재 투표 결과를 보여주는 캘리포니아주 사이트를 보면 77%가량 개표가 진행됐으며 주민발의안 찬성이 58.3%, 반대가 41.7%였다. 미 인터넷 매체 복스 등 외신은 4일 ‘주민발의안 제22호’가 통과됐다고 보도했다. 이날 오후 6시 현재 투표 결과를 보여주는 캘리포니아주 사이트를 보면 77%가량 개표가 진행됐으며 주민발의안 찬성이 58.3%, 반대가 41.7%였다.

21) 이런 경우에 자율규제는 성공할 수 없다. Nancy Pelosi, “Unwarranted, concentrated economic power in the hands of a few is dangerous to democracy, especially when digital platforms control content. The era of self-regulation is over,” Twitter, June 3, 2019.

22) Berlin, Isaiah, The crooked timber of humanity: Chapters In the History of Ideas, Ed. Henry Hardy, 2nd ed., 2013, p. 12.

생각건대 국내 플랫폼에 대한 비판과 우려는 항상 전제가 페이스북이나 유튜브, 구글 등이다. 유럽이나 미국에서 이들의 지위는 시장을 지배하면서 정치적인 영향력을 강하게 행사하고 있다. 이들은 21세기 거대한 헤게모니를 가지는 기업이다.²³⁾ 그런데 우리의 플랫폼이 정말 통제가 안되거나 정치적 영향력을 통해 규제를 받지 않기 위한 로비활동을 하거나, 소비자 보호의 문제를 방관하거나 무책임한 태도를 보이는가? 자율규제가 실패하였다고 평가할 수 있을 만큼 우리 정부가 플랫폼에 대한 규제에 대해 무관심 하였는가? 과연 그러한가? 이후에 비교법적인 검토를 하겠으나 우리는 다른 나라에 비해 종래부터 기업에 대한 사회적 책임을 강조하고 우리 사회에 절대적인 지배력을 행사하는 플랫폼의 출현에 대한 포비아를 갖고 있지 않다. 구글이나 페이스북이 우리 사회에 미치는 부정적인 영향을 고려하여 규제를 시작하는 것보다는 유럽과 미국에서 한다는 점, 정치적으로 플랫폼 규제가 매우 좋은 화두가 될 수 있다는 점 등 다양한 이해관계가 결집하여 “플랫폼에 대한 규제”에 이목이 집중된 것이다.

국내 플랫폼이 그들의 이익을 양보하면서 소비자 보호를 위해 노력한 의지를 보이지 않는가? 중용을 모색할 만큼 우리 입법부나 규제기관이 힘을 상실하였는가? 우리 플랫폼이 공정한 경쟁을 보장하지 않는가? 국내 플랫폼과 국외 플랫폼에 대한 소비자 보호 등의 시장조사 등이 이루어 졌는가? 구글이나 페이스북, 유튜브 등의 국외 플랫폼에 대한 책임을 부과하고 그 집행을 할 수 있는 능력을 가지고 있는가? 그럴 의지를 가지고 있는가? 이에 대한 답변이 없다면 테크노크라시에 대한 방호벽으로서의 민주주의의 정당성도 약화될 것이다.

III. Digital Services Act, DSA(브뤼셀)

DSA는 적용대상을 단순 중개 서비스업(중개 서비스 제공자), 온라인플랫폼업 그리고 대규모 온라인플랫폼업으로 구분하고(Art. 2 Definitions (f), (h))²⁴⁾ 나열된 순서에 따라 누적하여 강화된 의무를 부과하고 있다. 법안의 주요 내용은 다음과 같다.

온라인 플랫폼 서비스 제공자는 규모에 따라 각기 상이한 의무를 규정한다.

먼저, 소상공인(micro-enterprise)²⁵⁾ 또는 소기업(small enterprise)²⁶⁾의 경우에는 온라

23) 페이스북의 ‘Supreme Court’는 플랫폼의 새로운 책임성과 투명성 기제를 만드는 중요한 출발이라 할 수 있다. 특히 도널드 트럼프의 계정을 무기한 정지시킨 페이스북의 결정에 대한 위원회의 판단을 주목할 필요가 있다. 이에 대해서는 국내 언론에서도 잘 소개되고 있다. <https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20210608/107319305/1>

24) 적용대상은 중개서비스업자, 온라인플랫폼업 그리고 대규모 온라인플랫폼업으로 나뉘며, 중개서비스업자는 단순전달(mere-conduit), 캐싱(caching) 서비스 및 호스팅 서비스(hosting)으로 구분한다.

25) 10명 미만을 고용하고 연간 매출액 또는 연간 대차대조표 합계액이 2백만 유로를 초과하지 않는 기업

인 플랫폼에 대한 규정을 적용하지 않으며, 이들을 제외한 온라인 플랫폼은 DSA에서 규정한 상당주의의무를 모두 적용받는다. 특히 대규모 온라인 플랫폼(VLOP)의 경우, 즉 해당 온라인 플랫폼 내에서 EU내 월평균 활동이용자 수가 4,500만 명 이상인 경우에는 별도의 추가적 의무를 부담한다. 즉 ① 위험 평가 및 완화 조치 의무(제34조, 제35조)²⁷⁾ 등의 의무를 부담한다.²⁸⁾ 기타의 의무에 대해서는 국내 문헌에서 초안을 중심으로 VLOP의 의무 등에 대해서는 소개가 잘 되어 있으므로²⁹⁾ 이하에서는 현재까지 논의가 잘 되지 않았던 위험관리 및 완화(제34조 및 제35조), 위기 대응 메커니즘 등(제36조)에 대해서만 소개하고자 한다.

1. 위험관리 및 위험완화(제34조 및 제35조)

DSA는 이러한 종류의 첫 번째로 매우 큰 온라인 플랫폼(VLOP)과 매우 큰 온라인 검색 엔진(VLOS)에 대해 “서비스의 알고리즘 시스템, 기능 및 사용을 포함한 설계”에서 발생하는 시스템 위험을 평가하도록 하는 새로운 의무를 도입하였다.

VLOP와 VLOS는 다음 사항을 다루는 광범위한 시스템 위험 목록을 포함하여 연간 위험 평가를 수행해야 합니다:

- 불법 콘텐츠의 유포;
- 실제 또는 예측 가능한 부정적 영향:
 - 기본권
 - 시민 담론, 선거 과정 및 공안에 관한 것;
 - 젠더 기반 폭력, 공중 보건 보호, 미성년자 그리고 그 사람의 신체적, 정신적 행복에 대한 심각한 부정적인 결과.

26) 50명 미만을 고용하고 연간 매출액 또는 연간 대차대조표 합계액이 1천만 유로를 초과하지 않는 기업

27) 초안에서는 제26조 내지 제27조에서 규정하였다.

28) DSA(Digital Services Act)는 시스템으로 야기하는 위험을 평가 및 완화하고 평가 및 조치에 대한 독립적인 감사를 받아야 한다.

29) 이병준, “유럽연합 디지털 서비스법을 통한 플랫폼 규제 - 디지털 서비스법 초안의 주요내용과 입법 방향을 중심으로 -”, 『소비자법연구』 제7권 제2호, 한국소비자법학회, 2021; 이상윤, “유럽연합의 플랫폼 규제 동향 - “Digital Services Act”와 “New Competition Tool” -”, 『외법논집』 제44권 제3호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2020; 이재호, “EU디지털 지침과 우리 소비자법의 개선”, 『소비자법연구』 제6권 제2호, 한국소비자법학회, 2020; 정신동, 법적 규제대상으로서 온라인 플랫폼의 유형에 관한 연구 - EU법과 2021년 전자상거래법 전부개정안의 분석을 중심으로 -, 유통법연구 제8권 제1호, 2021; 정신동, “투명성과 이용자 통제권 강화를 위한 온라인 맞춤형 광고의 규율: EU 디지털 서비스법안과 2021년 전자상거래법 전부개정안의 분석을 중심으로”, 소비자문제연구 제52권 제2호, 2021; 김세준, “전자상거래법에서 온라인 플랫폼의 규모 등에 따른 차등적 규율 가능성 - 유럽연합 DSA와의 비교를 중심으로 -”, 소비자법연구 제7권 제3호, 2021;

추천 시스템의 설계, 기간 및 조건, 광고 시스템 및 데이터 관련 관행을 포함한 특정 요소가 시스템 위험에 어떻게 영향을 미치는지 고려해야 한다. 평가는 붓과 가짜 계정의 사용이 이러한 위험에 어떻게 영향을 미치는지 분석하고 특정 지역적 또는 언어적 측면을 고려해야 한다.

DSA 본문에서 비즈니스 모델 중심 관행이 구체적으로 고려되지 않고 있지만, 법률은 광고 중심 비즈니스 모델이 VLOP 및 VLOS의 시스템 위험을 가중시키는 요인이라고 구체적으로 확인하고 있다. 요컨대 DSA는 다음을 포함하여 위험 완화 조치의 많은 예를 나열하고 있다.

- 추천 시스템 및 알고리즘 시스템 적용;
- 약관 및 이행 조정;
- 취약계층에 유리한 구체적인 보호조치 도입;
- 딥 페이크 표시;
- 통지 처리 속도 및 품질, 특정 종류의 불법 콘텐츠(예: 불법 혐오 발언 또는 사이버 폭력)에 대한 신속한 제거 또는 액세스 불능화를 포함하여 불법 콘텐츠에 대한 콘텐츠 조정 프로세스 적용;
- 신뢰할 수 있는 flaggers와의 협력 조정;
- 법정 밖 분쟁 해결 기관의 결정 이행.

즉 DSA는 설계, 추천 시스템을 포함한 알고리즘 시스템, 광고 시스템 및 데이터 관행과 같은 관련 요소가 위험 평가 및 완화 조치에 고려한다. 이는 tech giants가 혐오 발언, 허위 정보 또는 성별 기반 괴롭힘을 증폭시키는 독성 콘텐츠 형성 알고리즘의 사용에 대해 더 많은 책임을 져야 하며, 이러한 유해 콘텐츠의 확산을 방지하기 위해 추천 시스템의 기능과 설계를 조정해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 새로운 리스크 평가 및 완화 조항은 혁신적이며, Big Tech의 비즈니스 모델 및 설계 선택으로 인한 피해에 대응하는 데 큰 도움이 될 가능성이 있다.

참고로 기업 및 인권에 관한 UNGP(UN Guiding Principles on Business and Human Rights) 및 기타 국제 표준에 따라 기업은 모든 기업 활동 및 관계에 걸쳐 인권 실사를 수행해야 한다. 이는 식별 및 평가, 중단, 완화 및 방지, 추적 및 모니터링, 인권 위험 및 영향에 대한 커뮤니케이션 및 회계 처리 과정으로 이해된다.

OHCHR의 B-Tech 프로젝트에서 확인한 바와 같이, 기술 분야에서는 기업이 다음을 수행해야 한다.³⁰⁾

D) 비즈니스 모델 중심의 관행 및 관련 기술 설계가 인권 위협을 야기하거나 악화시키는 경우를 사전에 파악하고, ii) 기존 비즈니스 모델 내의 위협을 완화하거나 완전히 새로운 비즈니스 모델을 혁신함으로써 이러한 상황을 해결하기 위한 조치를 취해야 한다.

2. 위기대응 메커니즘(제36조) 및 위기 protocols(제48조)

DSA의 위기 대응 메커니즘은 유럽 위원회에 권한을 부여하고, VLOP 및 VLOS는 유럽 디지털 서비스 위원회의 권고에 따라 행동해야 한다. VLOP와 VLOS는 자사 서비스의 기능과 사용이 위기에 어떻게 기여하는지 여부와 방법을 평가해야 한다. 그들은 확인된 위협에 대한 방지, 제거 또는 제한하기 위해 구체적이고 효과적이며 비례적인 조치를 해야 하며, 그들은 확인된 위협과 조치에 대해 위원회에 보고해야 한다.

한편 가능한 위기 상황에서 VLOP와 VLOS의 측면에서 효과적인 조치를 보장하기 위해 유럽 디지털 서비스 위원회는 위원회에 자발적인 위기 프로토콜 작성을 시작할 것을 권고할 수 있다. 특히 공공 보안 또는 공중 보건에 영향을 미칠 수 있는 위기 상황을 해결하기 위해, VLOP, VLOS 및 해당되는 경우 다른 온라인 플랫폼 제공업체도 참여할 수 있으며, 유럽 위원회는 또한 회원국의 당국, 연합 기관, 시민 사회 조직 및 기타 관련 이해 관계자를 위기 프로토콜 작성에 참여시킬 수 있다.

DSA는 다음 조치 중 하나 이상이 이러한 자발적 위기 프로토콜의 일부가 되어야 한다고 설명한다;

- 회원국 당국, 연합 차원 또는 기타 관련 신뢰할 수 있는 기관이 제공하는 위기 상황에 대한 정보의 명백한(현저한) 표시;
- 온라인 플랫폼 제공자가 위기 관리를 책임지는 특정 창구(연락처)를 지정;
- 해당되는 경우, 위기 상황에 의해 만들어진 요구에 대한 불법 콘텐츠, 콘텐츠 조정 또는 시스템 리스크 완화를 전담하는 리소스(resources)의 채택.

모든 위기 프로토콜은 그들이 어떤 종류의 위기를 해결하는 것을 목표로 하고, 위기 프로토콜이 어떻게 활성화되어야 하며, 위기를 완화하기 위해 식별된 조치가 얼마나 오랫동안 이행되어야 하는지를 명확하게 명시해야 한다.

30) OHCHR, Addressing Business Model Related Human Rights Risks: A B-Tech Foundational Paper, July 2020, www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/B-Tech/B_Tech_Foundational_Paper.pdf.

IV. UNCTAD의 제언(제나라)

I. UNCTAD의 권고

디지털 시대의 가치 창출의 주요 원동력 중 하나는 소비자가 디지털 시장에 접근하는 데 중심이 된 “플랫폼화” 과정이다. 온라인 플랫폼의 맥락에서, 디지털 시장에서 신뢰를 구축하는 수단으로서, 즉 정보 및 광고, 교육, 제품 안전, 데이터 보호, 분쟁 해결, 플랫폼의 책임과 집행에 대한 규율에 대해 초점이 맞추어 진다. 유엔무역개발기구(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)³¹⁾ 사무국은 2023년 4월에 “온라인 플랫폼에서 향상된 소비자 보호 기능을 통해 디지털 시장에 대한 신뢰 구축”이라는 주제로 정책 입안자들을 위한 정책 권고안과 소비자 보호법 및 정책에 관한 정부 간 전문가 그룹의 7차 세션에서 논의할 제안된 질문과 함께 간단한 제언을 제시한다.³²⁾ 특히 UNCTAD는 다음과 같은 점을 고려하여 온라인 플랫폼에 대한 규제의 방향을 설정할 것을 권고한다.³³⁾

- (1) 온라인 플랫폼의 소비자 보호 강화를 통해 디지털 시장에서 소비자 신뢰를 높이는 가장 효과적인 방법은 무엇인가?
- (2) 플랫폼 경제에서 소비자 보호를 위한 보다 효과적인 규제 및 집행을 위해 필요한 것은 무엇인가?
- (3) 국제 협력이 온라인 플랫폼에서 소비자 보호를 강화하는 데 어떻게 기여할 수 있는가?

31) 1964년 당시 GATT의 범위 밖에서 개도국들의 특수한 무역문제를 해결하기 위해 UN총회산하의 상설기관으로 발족한 기구이다. 총 회원국은 195개 국가이며 우리나라는 1964년 3월 가입했다. UNCTAD는 개도국의 특수한 필요성을 고려하면서 국제경제 및 통상문제를 전반적으로 규율할 원칙 및 법규를 발전시켜나가는 역할을 수행해 왔다. 그러한 노력의 결실로 국제상품협정, 제한적 영업관행 규율을 위한 다자간에 합의된 원칙과 규범(약칭 The Set) 등이 제정되었다. 이러한 상품교역 문제 외에 UNCTAD는 금융, 기술이전, 운송, 경쟁정책 등 다양한 분야에서 개도국이 당면하고 있는 과제들에 대한 구체적인 해결방안을 모색해 오고 있다. 산하의 무역개발위원회(The Trade and Development Board)는 총회결정사항의 이행을 검토, 연구 및 보고를 행한다. 한편 무역개발위원회 산하에는 상품, 용역, 상품 교역위원회(Commission on Trade in Goods and Services, and Commodities), 투자기술, 재정문제위원회(commission on Investment, Technology and Related Financial Issues), 기업경영의 촉진 및 발전위원회(commission on Enterprise, Business Facilitation and Development)의 3개 위원회가 있으며, 그 밖에 경쟁법, 소비자보호법 및 정책(Consumer Protection Law and Policy)에 관한 전문가회의 등 10개의 전문가회의가 있다.

32) TD/B/C.I/CPLP/34,

33) TD/B/C.I/CPLP/34, para. 57.

(1) 유엔 소비자 보호 지침(the United Nations guidelines for consumer protection)

UNCTAD는 2015년 12월 22일 열린 총회의 소비자 보호에 관한 결의안 70/186에서, 전자 상거래(전자 상거래)가 “전 세계적으로 소비자에게 점점 더 관련성이 높아지고 있으며, 그것이 제공하는 기회는 소비자 복리를 촉진하는 컴퓨터, 휴대전화 및 연결된 장치를 사용하여 신흥 네트워크 기술을 기반으로 경제 개발과 성장을 촉진하는데 도움이 되도록 활용되어야 한다는 점을 확인하였다.

2015년에 개정된 유엔 소비자 보호 지침은 전자 상거래에 대한 특정 섹션을 포함하고 있으며 회원국들이 “투명하고 효과적인 소비자 보호 정책의 지속적인 개발을 통해 전자 상거래에 대한 소비자 신뢰를 향상시키기 위해 노력해야 하며, 다른 형태의 상업에서 제공되는 것 이상의 보호 수준을 보장해야 한다.” 고 권고한다.³⁴⁾ 취약한 소비자 신뢰에도 불구하고, UNCTAD의 추정치는 코로나 바이러스 질병(COVID-19) 대유행 기간 동안 특히 온라인 소매 판매에서 전자 상거래가 크게 성장했음을 보여준다. 상품 수입에서 정보통신기술(ICT) 제품이 차지하는 비중은 2019년 약 13%에서 2020년 거의 16%로 급증해 2000년 UNCTAD 기록이 시작된 이래 연간 최대 증가율로 기록되었다.³⁵⁾ 2019년에 인터넷 사용자의 53%가 온라인 쇼핑을 했는데, 66개국의 통계에 따르면 이 비율은 팬데믹이 시작된 후 60%로 증가했다고 한다.³⁶⁾ UNCTAD는 디지털 경제 보고서 2019에서 디지털 데이터와 “플랫폼화”가 디지털 시대의 가치 창출의 두 가지 주요 동인임을 강조했다.³⁷⁾

(2) UNCTAD 산하의 소비자보호법과 정책에 대한 전문가 그룹(Intergovernmental Group of Experts on Consumer Protection Law and Policy)의 논의

UNCTAD 총회가 “회원국, 기업, 소비자 및 그 대표자들이 전자상거래에서 효과적인 소비자 보호의 발전과 관련된 법률 및 관할권과 같은 특정 소비자 보호 문제에 특별한 관심을 기울여야 한다”고 고려했음에도 불구하고, 국제적인 협의와 협력을 통한 해결이 가장 효과적이며 “³⁸⁾, 여러 국가에 걸친 단편적이거나 호환되지 않는 규제와 국경을 초월한 집행은 디지털 경제, 특히 온라인 플랫폼에 대한 소비자 신뢰

34) A/RES/70/186, annex, para. 63.

35) UNCTAD, 2021, Impacts of the COVID-19 pandemic on trade in the digital economy, Technical note.

36) UNCTAD, 2022, COVID-19 boost to e-commerce sustained into 2021, new UNCTAD figures show, 25 April.

37) UNCTAD, 2019, Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture - Implications for Developing Countries (United Nations publication, Sales No. E.19.II.D.17, Geneva).

38) A/RES/70/186, fourteenth preambular paragraph.

를 저해하는 주요 과제가 될 것이다. 이러한 맥락에서, UNCTAD 산하의 전문가 그룹(Intergovernmental Group of Experts on Consumer Protection Law and Policy)은 6차 회의에서 UNCTAD 사무국에 온라인 플랫폼(TD/B/C)에 대한 소비자 보호 강화를 통한 디지털 시장에서의 신뢰 구축에 대한 7차 회의 보고서 및 연구를 준비할 것을 요청하였다.³⁹⁾ 이와 관련하여 사무국은 36개 회원국⁴⁰⁾, 2개 국제기구⁴¹⁾, 4개 비정부기구⁴²⁾ 및 4개 독립 전문가로부터 설문지를 회람하고 의견을 받았다.⁴³⁾ 이를 바탕으로 [전자 상거래의 소비자 보호에 관한] 비공식 UNCTAD 워킹그룹⁴⁴⁾은 오해의 소지가 있는 불공정한 관행, 소비자 교육 및 비즈니스 지침, 국경을 초월한 집행 협력에 대한 의견을 제공하였다.

이를 바탕으로 UNCTAD 사무국에서 제시한 의견은 정보 및 광고, 교육, 제품 안전, 데이터 보호, 분쟁 해결, 책임 및 책임 및 집행과 관련하여 디지털 시장에서 신뢰를 구축하는 수단으로서 온라인 플랫폼의 맥락에서 새롭게 부상하는 소비자 보호 문제에 대한 개요를 제공한다.⁴⁵⁾ 즉, 전자 상거래에서 소비자 보호⁴⁶⁾, 소비자 제품에 관한 안전⁴⁷⁾, 분쟁 해결⁴⁸⁾, 지속 가능한 소비를 위한 소비자 보호의 기여⁴⁹⁾, 디지털 경제에서의 소비자보호 및 경쟁 강화⁵⁰⁾, 그리고 금융 소비자 보호(금융 교육과 지식 함양)⁵¹⁾을 포함한다.

Bridgetown Councment of 2021에서는 확대되는 디지털 격차와 불균등한 디지털 전환 속도가 주요 글로벌 과제 중 하나로 확인되었다. 특히 document에는 “공정하고

39) TD/B/C.I/CPLP/32, chap. 1.

40) Argentina, Armenia, Australia, Azerbaijan, Bahrain, Bosnia and Herzegovina, Brazil, Bulgaria, Canada, Hong Kong (China), Colombia, El Salvador, Eswatini, Georgia, Japan, Kenya, Latvia, Mauritius, Mexico, Morocco, Myanmar, Nigeria, Panama, Paraguay, Peru, Philippines, Poland, Portugal, Spain, South Africa, Switzerland, Tunisia, Türkiye, United States of America, Uzbekistan and Zambia. 대한민국은 포함되지 않았다.

41) the West Africa Economic and Monetary Union and the East African Community Competition Authority.

42) Consumer Unity and Trust Society, International Network for Corporate Social Responsibility (Nigeria), Mumbai Grahak Panchayat-India and Noble Institution for Environmental Peace.

43) 소비자 보호를 위한 지침(the United Nations guidelines for consumer protection)에 의해 권고된 바와 같이, 회원국은 해당하는 경우 전자 상거래의 특수 기능을 수용하고 소비자와 기업이 디지털 시장에서 자신의 권리와 의무를 알고 있는지 확인하기 위해 기존 소비자 보호 정책을 검토해야 하기 때문이다.

44) UNCTAD 사무국은 2017년 제2차 문가 그룹 회의에서 전자상거래에서의 소비자 보호에 관한 워킹 그룹을 소집했다. TD/B/C.I/CPLP/9 and TD/B/C.I/CPLP/32.

45) TD/B/C.I/CPLP/34.

46) TD/B/C.I/CPLP/7.

47) TD/B/C.I/CPLP/12.

48) TD/B/C.I/CPLP/11.

49) TD/B/C.I/CPLP/17.

50) TD/RBP/CONF.9/4.

51) TD/B/C.I/CPLP/29.

견전하며 강력한 경쟁과 소비자 보호 정책 및 집행을 위해서는 모든 참가자들에게 견고하고 공정한 경쟁의 장을 유지하고 투명성을 강화하는 것이 기본이다... 경쟁 정책 개발 및 시행에 대한 지원 및 협력을 통한 효과적인 경쟁 보장, 시장의 강력한 소비자 보호와 결합된 경쟁 당국 간의 협력은 경제적 효율성을 촉진하여 소비자를 위해 더 안전하고 더 나은 제품을 저렴한 가격에 제공할 것이다.“라는 점을 확인할 수 있다.⁵²⁾

플랫폼이 소비자 생활에서 중요한 역할을 하지만, 그들과 직접적으로 관련된 정보가 거의 없다고 한다. 경제협력개발기구(OECD)의 조사에 따르면 많은 국가의 불만 사항 데이터는 특히 온라인 시장과 관련된 소비자 보호 문제를 식별할 수 있는 상세한 분석이 부족하다고 본다.⁵³⁾ UNCTAD 설문지 대상 국가들은 불만 사항 데이터 외에도 디지털 시장의 현재 문제를 더 잘 이해하기 위해 소비자 조사⁵⁴⁾, 시장 조사⁵⁵⁾ 및 온라인 스윕(sweeps⁵⁶⁾)을 사용했다. 단, 호주만이 플랫폼과 직접 관련된 시장 감시 이니셔티브를 보고했다.⁵⁷⁾

UNCTAD 설문 응답자들은 디지털 플랫폼과 관련된 몇 가지 주요 소비자 보호 문제를 보고했다. 상위에 랭크된 답변⁵⁸⁾에는 제품 또는 공급업체에 대한 허위 또는 불완전한 정보, 전자 상거래 규제 부재(부적절하거나 단편적인 규제), 부적절한 분쟁 해결, 데이터 보호, 제품 안전, 불공정 약관, 온라인 사기(fraud and scams)등이 포함된다. 특히 소비자들은 소셜 커머스과 관련된 많은 문제에 직면해 있다.⁵⁹⁾

이하에서는 UNCTAD 회원국들이 플랫폼 시장과 관련하여 파악한 몇 가지 새로운 문제, 특히 정보 및 광고, 제품 안전, 데이터 보호, 플랫폼 책임에 초점을 맞추고자 한다.

1. 정보와 광고(Information and advertising)

52) TD/541/Add.2, para. 56.

53) Organisation for Economic Co-operation and Development, 2022, The role of online marketplaces in protecting and empowering consumers: Country and business survey findings, OECD Digital Economy Papers, No. 329, OECD Publishing, Paris.

54) Hong Kong (China), Mexico and Peru.

55) Australia, India, Mexico and Switzerland.

56) Australia, Peru, European Union and OECD.

57) 호주는 디지털 플랫폼 문의 2019년판, 2020-2021년판 디지털 광고 서비스 문의, 지속적인 디지털 플랫폼 서비스 문의 등 디지털 플랫폼에 대한 시장 문의를 시작했다.

58) "해당 지역의 디지털 플랫폼과 관련된 주요 소비자 보호 문제는 무엇입니까?"라는 질문에 대한 응답이다.

59) Organisation for Economic Co-operation and Development, 2022, The role of online marketplaces in protecting and empowering consumers: Country and business survey findings, OECD Digital Economy Papers, No. 329, OECD Publishing, Paris.

(1) 정보접근

소비자는 개인의 희망과 필요에 따라 정보에 입각한 선택을 할 수 있도록 적절한 정보에 접근해야 하며⁶⁰⁾, 즉 정보를 이용할 수 있고 완전히 이해할 수 있어야 한다. 따라서 소비자가 기업에 쉽게 연락할 수 있도록 그 정보가 명확하고 적시에 제공되어야 하며 규제 당국과 법 집행 기관이 기업을 식별하고 위치를 파악할 수 있도록 해야 한다. 이 정보는 기업의 ID, 법적 이름 및 기업이 거래하는 이름, 주요 지리적 주소, 전화번호, 웹 사이트 및 전자 메일 주소 또는 기타 연락 수단, 정부 등록 및 라이선스 번호로 구성될 수 있다.⁶¹⁾ 또한 소비자는 기업이 제공하는 상품과 서비스 및 관련 약관에 관한 명확하고 시기적절한 정보에 접근할 수 있어야 한다.⁶²⁾

사업자는 불공정하지 않은 명확하고 간결하며 이해하기 쉬운 약관을 교부해야 한다.⁶³⁾ 온라인 플랫폼에서 정보에 대한 소비자의 권리는 디지털 격차의 맥락에서 접근할 수 있고 글을 아는 사람, 디지털 환경에서 소비자 취약성이 높아진 사람들의 관점에서 고려되어야 한다. UNCTAD는 최빈개도국의 5명 중 1명이 인터넷을 사용하고 있으며 대부분의 개발도상국에서는 현재 5% 미만의 인구가 온라인으로 상품이나 서비스를 구입하고 있다고 추정된다.⁶⁴⁾ 소비자가 직면한 다른 과제로는 특히 계약 조건에 관한 모바일 장치의 정보에 대한 접근이다. 이를 해결하기 위해 많은 국가에서 소비자 보호법이나 전자상거래법을 제정하거나 개정하였다. UNCTAD 세계 소비자 보호 지도(map)에 따르면, 106명의 응답자 중 92%가 소비자 보호법을 가지고 있으며, 그 중 60%가 전자 상거래를 명시적으로 다루고 있다.⁶⁵⁾ 소비자 보호법은 일반적으로 소비자의 정보 액세스와 관련된 불공정 행위를 금지하지만, 특히 개발도상국의 경우에는 빠르게 발전하는 플랫폼 경제를 따라잡아야 한다는 과제를 안고 있다.⁶⁶⁾

(2) 리뷰에 대한 통제

소비자는 플랫폼 시장에서 결정을 내리기 위해 [사업자] 등급(ratings)과 소비자 리뷰(consumer reviews)에 크게 의존한다.⁶⁷⁾

60) A/RES/70/186, annex, para. 5 (f).

61) A/RES/70/186, annex, para. 14 (b).

62) 4 A/RES/70/186, annex, para. 14 (c).

63) A/RES/70/186, annex, para. 14 (d).

64) UNCTAD, 2020, The COVID-19 crisis: Accentuating the need to bridge digital divides.

65)

<https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/consumer-protection-map>.

66) Argentina, India, Mauritius, Türkiye and Zambia 등.

OECD의 소비자 조사에 따르면 피어 플랫폼 시장(peer platform market)⁶⁸⁾의 소비자는 플랫폼을 이용한 공급자(판매자)를 신뢰하는 것보다 플랫폼을 더 신뢰하는 경향이 있다고 한다.⁶⁹⁾

2016년, 국제 소비자 보호 및 집행 네트워크(the International Consumer Protection and Enforcement Network, ICPEN)는 온라인 리뷰 및 보증, 즉 리뷰 관리자, 트레이더, 마케터 및 디지털 인플루언서에 대한 세 가지 업계 지침을 발표했다.⁷⁰⁾

2018년 국제 표준화 기구(the International Organization for Standardization, IOS)는 “온라인 소비자 검토 - 수집, 조정 및 출판에 대한 원칙 및 요구사항”이라는 제목의 표준을 발표했다(ISO 20488:2018). 하지만, 2021년 추정치에 따르면, 2020년에 플랫폼에서 발견된 리뷰의 거의 31%가 가짜로 의심된다.⁷¹⁾

프랑스 소비자법 L.111-7-2조에 의하면, 리뷰의 신뢰성에 대한 책임은 플랫폼[운영자]에게 있다.프랑스는 2022년 부정적 리뷰 삭제 또는 지연, 가짜 리뷰 허용 등 심각한 투명성 문제를 조사했다.⁷²⁾

인도에서는 플랫폼이 검토 관리자를 설정하여 검토를 조정하고 편향(Bias)을 걸러내고 사기적인 리뷰를 제한하도록 요구한다.⁷³⁾

온라인 플랫폼에서 등급 시스템이 핵심적인 신뢰 구축 메커니즘이지만, 소비자가 안전 요구사항, 효과적인 규제 및 감독 보증 등과 같이 상품 또는 서비스를 평가할 전문성이 없거나 관찰할 수 없는 경우 소비자 등급은 상품 또는 서비스의 특정한 측면을 잘 반영하지 못할 수 있다.⁷⁴⁾ 이를 해결하기 위해 엘살바도르 소비자 옴부즈맨은, 온라인 플랫폼에서 영업하는 소상공인 및 소상공인의 비즈니스 관행 개선을 목표로, 온라인 플랫폼에서 영업하는 기업에 대해 품질 스티커를 수여한다.⁷⁵⁾

(3) 광고와 리뷰의 구분을 위한 노력

67) OECD, 2017, Trust in peer platform markets: Consumer survey findings, OECD Digital Economy Papers No. 263, pp. 38-43.

68) OECD, 2016, Protecting consumers in peer platform markets: Exploring the issues, OECD Digital Economy Papers No. 253, p. 10. “Peer 플랫폼은 기술 또는 자산을 제공하는 제공자와 이를 요구하는 소비자 모두에게 서비스를 제공하는 양면 또는 심지어 다각적인 시장의 예”에 속한다.

69) Ibid.

70) <https://icpen.org/sites/default/files/2017-06/ICPEN-OREG-Guidelines%20for%20Review%20Administrators-JUN2016.pdf>.

71) <https://www.fakespot.com/2021holidayreport>.

72) France, General Directorate for Competition Policy, Consumer Affairs and Fraud Control, 2022, Avis en ligne : Attention aux faux commentaires !

73) India, 2022, Online consumer reviews principles and requirements for their collection moderation and publication (IS 19000:2022).

74) UNCTAD, 2021, Competition and Consumer Protection Policies for Inclusive Development in the Digital Era (United Nations publication, Geneva).

75) TD/B/C.I/CPLP/34, para. 19.

소비자에게 제품과 서비스를 홍보하고 판매하기 위해 소셜 미디어 플랫폼을 사용하는 경우에 많은 국가에서 소셜 커머스 광고에 의해 소비자가 오인할 수 있다는 우려를 제기하고 있다.⁷⁶⁾ 호주는 소셜 네트워킹 및 모바일 애플리케이션을 통한 스캠으로 인한 소비자 손실이 2020년과 2021년 사이에 거의 두 배로 증가했다고 보고했다.⁷⁷⁾ 예컨대 소비자들은 소셜 미디어 인플루언서들의 지지에 현혹될 수 있다. 2022년 멕시코 소비자들은 소셜 미디어 인플루언서들이 여행사와의 비즈니스 관계를 숨겼다는 이유로 고소했고, 결국 소비자는 예약된 여행을 취소했다.⁷⁸⁾

국제 소비자 보호 및 집행 네트워크의 디지털 인플루언서를 위한 지침⁷⁹⁾에서는 콘텐츠가 기업에 의한 지원을 받았는지 여부를 명확하게 공개하고, 콘텐츠와 관련될 수 있는 다른 상업적 관계에 대해 개방적이며, 시장, 비즈니스, 상품 및 서비스에 대한 진실한 견해를 제공할 것을 권장한다. 콜롬비아⁸⁰⁾, 페루⁸¹⁾, 폴란드⁸²⁾, 미국⁸³⁾은 소비자에게 정보가 명백하도록 적절한 공개를 하는 것이 인플루언서의 책임임을 상기시키는 조언을 발표했다. 라트비아는 또한 소비자들이 원치 않는 광고와 소셜 미디어 스캠을 받고 있다고 보고했다.⁸⁴⁾ 또한 소셜 미디어 및 기타 커뮤니케이션 플랫폼에 대한 잘못된 정보에 대한 우려가 증가하고 있어 플랫폼이 사회에 미치는 영향력에 대한 광범위한 문제가 제기되고 있다.⁸⁵⁾

2. 제품안전(Product safety)

비위험 제품에 대한 소비자의 권리는 온라인에서도 적용된다. 안전하지 않은 것으

76) TD/B/C.I/CPLP/34, para. 20.

77) Australia, Australian Competition and Consumer Commission, 2022, ACCC calls for new competition and consumer laws for digital platforms, 11 November.

78) El Ceo, 2022, Consumers go against travel agency and influencers, file complaint with Federal Consumer Protection Agency for 1.8 Mex\$, <https://elceo.com/negocios/consumidores-van-vs-agencia-de-viajes-e-influencers-meten-queja-ante-profeco-por-1-8-mdp/>

79) International Consumer Protection and Enforcement Network, 2016, Online reviews and endorsements: IPCEN guidelines for digital influencers.

80) Colombia, Superintendency of Industry and Trade, 2020, Guide to Good Practice in Advertising through Influencers.

81) Peru, National Consumer Protection Authority, 2019, Guide to Advertising for Influencers.

82) TD/B/C.I/CPLP/34, para. 20.

83) United States of America, Federal Trade Commission, 2019, Disclosures 101 for social media influencers.

84) TD/B/C.I/CPLP/34, para. 20.

85) <https://www.bakom.admin.ch/bakom/en/homepage/digital-switzerland-and-internet/digital-communication/social-media.html>.

로 알려진 소비재의 국경 간 유통을 방지하기 위해 다자간 합의된 공정한 원칙 및 제한적 사업 관행 통제에 대한 규칙 세트의 모든 측면을 검토하기 위해 제8차 유엔 회의에서 채택된 권고는⁸⁶⁾ 회원국간의 국제 무역에서 소비재의 안전성을 개선하는 것을 목표로 한다.⁸⁷⁾

온라인 플랫폼 시장과 관련하여 광범위한 온라인 시장의 개발도상국에 대한 국경을 초월한 도전과 소비자 안전 제품 우려에는 법적 및 제도적 프레임워크의 부적절성, 효과적인 제품 리콜 메커니즘의 부족, 라벨링 및 안전 경고의 부족 등이 포함된다.⁸⁸⁾

21개국을 대상으로 한 2021년 OECD의 조사에서는 시장에서 판매가 금지되었거나 리콜된 부적절한 제품이 판매가능한 상태로 남아 있거나 라벨링 및 안전 경고를 하지 않은 채 온라인에서 판매 가능한 상태로 남아 있다는 것을 확인하였다.⁸⁹⁾

미국은 웹 사이트에서 판매되는 제품의 규제 위반을 식별하고 책임 있는 회사와 제품의 제조업체 또는 수입업체를 식별하기 위한 조사를 수행하는 전자 상거래, 감시, 분석, 현장 및 집행 팀을 설립했다.⁹⁰⁾ 이 팀은 인터넷 리콜 감시 점검을 실시하여 리콜 효과를 확인하고 제조업체, 유통업체 및 소매업체의 리콜 준수 여부를 평가하며, 리콜된 제품이 사이트에서 판매될 때 e커머스 플랫폼에 통보하고 해당 제품을 판매 중지해야 한다고 조언한다.⁹¹⁾ 동남아시아 국가 연합(the Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)⁹²⁾, 유럽 연합(the European Union, EU)⁹³⁾, OECD(the Organisation for Economic Co-operation and Development)⁹⁴⁾ 및 미국 협회(the Organization of American States, OAS)⁹⁵⁾는 위험한 소비자 제품에 대한 온라인 안전 경고 및 리콜을 위한 온라인 플랫폼을 운영하고 있다.

초국가적 범위를 가진 플랫폼은 소비자 제품 안전 당국과 협력하여 플랫폼을 통해 판매되는 제품이 소비자의 안전을 보호해야 한다. 그러나 Consumers International에 의하면, 40%의 국가에서 국가 당국과 온라인 마켓플레이스 간에 제품 안전 협정이 없으며, 통보를 받으면 온라인 플랫폼이 안전하지 않은 제품을 제거하도록 하는 법적 또는 자발적 협정을 맺은 국가는 10% 미만이라고 한다.⁹⁶⁾ 호주⁹⁷⁾, 유럽연합 집

86) TD/RBP/CONF.9/9.

87) TD/B/C.I/CPLP/28.

88) TD/B/C.I/CPLP/12.

89) <https://www.oecd.org/digital/consumer/put-product-safety-first/>.

90) TD/B/C.I/CPLP/34, para. 27.

91) TD/B/C.I/CPLP/34, para. 27.

92) <https://aseanconsumer.org/product-alert>.

93) <https://ec.europa.eu/safety-gate-alerts/screen/webReport>.

94) <https://globalrecalls.oecd.org/>.

95) <https://www.oas.org/en/sedi/ddse/pages/index-6.asp>.

96) Consumers International, 2021, Guidelines for online product safety.

행위위원회⁹⁸⁾, 한국⁹⁹⁾은 플랫폼들이 제품 안전 공약에 서약하도록 하였다. 이를 통해 플랫폼은 위험한 제품을 제거하고, 해당 제품의 재상장을 방지하며, 정부 당국과 협력하고, 결과를 보고할 것을 약속한 것이다. OECD는 여러 국가에 걸쳐 최소한의 보호 기준을 장려하고 여러 국가에 걸쳐 운영되는 온라인 시장 및 제3자 판매자를 지원하기 위한 공약 간 일관성을 향상시키는 것을 목표로 이러한 공약에 대한 정책 지침을 개발했다.¹⁰⁰⁾

온라인 제품 안전에 대한 Consumers International의 지침¹⁰¹⁾에는 보다 더 안전한 디지털 환경을 구축하기 위한 정부 및 온라인 시장에 대한 권장 사항이 포함되어 있다. 온라인 플랫폼에서 제기되는 일반적인 문제는 정부 당국의 제품 안전 보고서에 때때로 중요한 정보를 누락하거나 관련 목록을 신속하게 제거할 수 없다는 것이다.¹⁰²⁾

3. 데이터 보호(Data protection)

소비자 데이터는 디지털 플랫폼이 작동하고 가치를 창출하는 방법에 있어 중심적인 역할을 한다. 플랫폼은 서비스를 제공하고 개선하기 위해 데이터에 의존한다. 그들은 새로운 제품과 서비스를 개발하거나 단순히 데이터를 다른 사람에게 판매하기 위해 디지털 인텔리전스를 도출할 수도 있다.

언급한 바와 같이 디지털 플랫폼은 광고 및 기타 사업 부문에서 수익을 얻으면서 소비자에게 저렴한 가격 또는 비용(무료로)으로 서비스를 제공하는 경우가 많은데, 이를 교차 보조금(cross-subsidization)이라고 한다. 이는 디지털 플랫폼이 많은 양의 소비자 데이터를 수집하고 이를 타겟 광고와 같은 형태로 수익화하기 때문에 데이터 기반 비즈니스 모델과도 연결된다.

플랫폼이 소비자에게 “무료“ 서비스를 제공할 때, 이는 전통적인 소비자 보호 원칙이 적용되는 방식에 약간의 모호성을 야기할 수 있다.¹⁰³⁾ 실제로 소비자들이 플랫폼

97) Australia, Australian Competition and Consumer Commission, 2021, Australian product safety pledge.

98) European Commission, 2021, Product safety pledge.

99) OECD, 2021, Communiqué on product safety pledges.

100) OECD, 2022, Policy guidance on consumer product safety pledges, OECD Digital Economy Papers No. 325.

101) Consumers International, 2021.

102) Organisation for Economic Co-operation and Development, 2022, The role of online marketplaces in protecting and empowering consumers: Country and business survey findings, OECD Digital Economy Papers, No. 329, OECD Publishing, Paris.

103) OECD, 2019, An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation, OECD Publishing, Paris.

이 제공하는 '무료' 서비스를 즐기는 것처럼 보이지만, 데이터를 넘겨주면서 '결제'를 하는 것이라 할 수 있다.¹⁰⁴⁾

유엔 지침은 기업이 개인 데이터의 수집 및 사용과 관련된 적절한 통제, 보안, 투명성 및 동의 메커니즘의 조합을 통해 소비자의 개인 정보를 보호하도록 요구한다.¹⁰⁵⁾ 하지만 호주는 최근 온라인 개인 메시징 서비스의 개인 정보 보호 정책을 검토한 결과 필요 이상의 개인 데이터를 수집하는 플랫폼이 많아 소비자가 무엇에 동의했는지 이해하지 못할 수 있다는 점을 지적하였다.¹⁰⁶⁾

많은 소비자가 플랫폼이 자신의 데이터를 수집, 사용 및 공유하는 방법을 알지 못하며 제한적으로 통제하고 있으며, 이는 정보 및 개인 정보에 대한 권리를 침해할 여지가 있다.¹⁰⁷⁾

2019년 국제 거버넌스 혁신 센터의 글로벌 설문조사 -Ipsos는 응답자의 78%가 온라인 개인 정보 보호에 대해 우려하고 있다는 것을 발견했다. 특히 소셜 미디어, 검색 엔진, 전자 상거래 및 온라인 बैं킹을 위한 디지털 플랫폼이 인터넷에서 불신의 주요 원인이었다.¹⁰⁸⁾

영국의 CMA는 디지털 플랫폼이 개인 정보 보호 설정에 대한 소비자의 참여를 제한하고 통제하기 위해 온라인 환경의 선택 아키텍처를 사용하는 경향이 있다는 것을 발견했다.¹⁰⁹⁾ 또한 한 연구(Audit studies)에서는 디지털 플랫폼이 사용하는 여러 알고리즘 시스템의 문제 행동을 밝혀냈다.¹¹⁰⁾

소셜 미디어 플랫폼은 개인화된 추천 알고리즘과 가변 보상을 사용하여 사용자의 주의력을 악용하여 유해한 중독과 정신 건강에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다는 점이 지적되었으며¹¹¹⁾, 이는 플랫폼 책임에 대한 논의로 이어진다.

홍콩 소비자 위원회(중국)의 최근 보고서에 의하면, 설문 응답자의 72%가 인공지능 알고리즘이 잘못되면 발생한 문제에 대해 아무도 책임을 지지 않는다고 점을 염려

104) TD/B/C.I/CPLP/34, para. 31.

105) TD/B/C.I/CPLP/34, para. 32.

106) Australian Competition and Consumer Commission, 2020, Digital Platform Services Inquiry, Interim report, p.5 and Office of the Australian Information Commissioner, 2020, Australian Community Attitudes to Privacy Survey, p. 6.

107) TD/B/C.I/CPLP/34, para. 33.

108) Centre for International Governance Innovation-Ipsos, 2019.

109) United Kingdom, Competition and Market Authority, 2020, Online platforms and digital advertising market study. Final report and ancillary materials available at <https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study#final-report>.

110) Bandy J, 2021, Problematic machine behaviour: A systematic literature review of algorithm audits. Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction, 5(CSCW1):1-34.

111) Rosenquist JN, Morton FMS and Weinstein SN, Addictive technology and its implications for antitrust enforcement, 101 North Carolina Law Review, 431(2021).

하였으며, 온라인 스토어에 의한 과도한 데이터 수집에 대해 걱정하였다.¹¹²⁾ UNCTAD의 보고에 의하면, 가입국가의 71%가 데이터 보호 및 개인 정보 보호 법률을 시행하고 있으며 80%가 사이버 범죄 법률을 제정했음을 보여준다.¹¹³⁾ 유럽 연합의 General Data Protection Regulation(GDPR, Regulation (EU) 2016/679)이 가장 포괄적이고 영향력 있는 개인 데이터 개인 정보 보호 및 보안 법률 중 하나이다.¹¹⁴⁾ 각국의 정보보호법은 개인에게 어떤 권리를 부여하는지에 따라 차이가 있지만, 일반적으로 개인 데이터에 액세스, 수정 및 삭제할 수 있는 권한과 특정 데이터 처리를 선택하거나 선택하지 않을 수 있는 권한을 부여한다. 일부 법률에는 데이터 이동성에 대한 권한과 완전히 자동화된 결정의 대상이 되지 않을 수 있는 권한도 부여한다.¹¹⁵⁾ 일반적으로 개인 데이터를 수집하고 사용하려면 사용자의 사전 동의가 필요하지만, 디지털 소비자가 데이터와 관련하여 “진정한 정보를 제공하고 의미 있는 선택“을 하는 것은 어렵다는 연구 결과가 나와 향후 설계 및 보완적인 규제 조치를 통해 더 나은 개인 정보 보호가 필요하다.¹¹⁶⁾ 방대한 양의 데이터 수집이 디지털 플랫폼에 상당한 시장 지배력을 제공함에 따라 경쟁 당국은 데이터 수집 및 사용과 관련된 시장 조사, 규제 및 시행에 적극적으로 참여하고 있다.¹¹⁷⁾

4. 온라인 플랫폼의 책임(Responsibility and liability of platforms)

플랫폼이 온라인 소비자 관계에서 중심성을 확보함에 따라 책임 및 책임 체계를 명확히 해야 한다는 목소리도 높아지고 있다. 예를 들어, 경쟁 분석에서 “핵심 플랫폼 서비스“를 제공하고 시장 지배력이 상당한 플랫폼은 기업과 소비자가 디지털 시장에 참여하기 위한 “필수 시설“ 또는 “게이트키퍼“로 간주될 수 있다. 소비자들은 협상력에서 불이익을 받고 불공정할 수 있는 플랫폼이 부과하는 약관을 받아들일 수밖에 없는데, 이를 유럽연합(EU) 2022/1925년 디지털시장법이 막으려는 것이다.¹¹⁸⁾

112) China, Hong Kong Consumer Council, 2022, Fostering Consumer Trust - Ethical Artificial Intelligence in E-commerce, available at https://www.consumer.org.hk/en/advocacy/studyreport/ai_in_ecommerce.

113) <https://unctad.org/page/data-protection-and-privacy-legislation-worldwide>.

114) 2018년 5월에 발효되었으며 유럽 연합의 모든 거주자를 대상으로 한다. TD/B/C.I/CPLP/34, para. 36.

115)

https://iapp.org/media/pdf/resource_center/global_comprehensive_privacy_law_mapping.pdf.

116) Keller P, 2022, After third party tracking: Regulating the harms of behavioural advertising through consumer data protection, Project report, King's College, London. Available at <https://ssrn.com/abstract=4115750>.

117) TD/B/C.I/CPLP/34, para. 37.

온라인 플랫폼은 공급자가 전문기업이거나 개인일 수 있기 때문에 소비자에게 추가적인 복잡성을 수반시킨다. 소비자법이 B2C 관계에만 적용되기 때문에, 소비자가 그것을 알지 못하더라도 P2P의 경우에는 소비자법에 의한 보호를 받을 수 없다.¹¹⁹⁾ 이로 인해 소비자 취약성이 높아지는 상황이 발생할 수 있다.¹²⁰⁾ 이를 감안하여 유럽연합 사법재판소는 “주요 소송에서 문제가 되는 것과 같은 상황에서 소비자가 쉽게 판매자가 될 수 있는 조건에 비추어 볼 때 P2P의 경우에도 강화된 보호를 제공할 필요가 있다. 따라서 판매자의 책임은... 소비자[구매자]에게 개인 판매자가 판매된 상품의 소유자로 믿게 한 [유인을 제공한] 중개인에게 부과될 수 있어야 한다.”고 보았다.¹²¹⁾

아르헨티나와 브라질은 일반적으로 플랫폼을 중개자로 간주하므로 공급자와 소비자 사이의 계약에서 소비자를 보호할 책임을 부담한다.¹²²⁾ 이는 정보, 광고, 제품 안전, 데이터 보호 및 분쟁 해결을 포함한 소비자 관계의 모든 측면으로 확장될 수 있다.¹²³⁾

UNCTAD가 권고한 바와 같이, 소비자 보호법과 정책은 기업의 법적 확실성을 보호하면서 소비자의 경제적 이익을 보호하기 위해 다양한 수준의 플랫폼 참여를 고려하고 그에 따라 소비자 보호 의무를 부여하는 것이 중요하다.¹²⁴⁾

OECD 조사에 참여한 온라인 플랫폼들은 일반적으로 전자 상거래의 성장으로 인한 변화를 반영하기 위해 소비자 보호 규정의 일부 개정에 반대하지 않는다.¹²⁵⁾ 그러나, 그들은 온라인 마켓플레이스의 유형을 구분하지 않고 제3자 판매자와 소비자 간의 거래에 대한 그들의 상이한 참여 수준을 고려하지 않는 규제에는 반대한다.¹²⁶⁾

118) TD/B/C.I/CPLP/34, para. 43.

119) TD/B/C.I/CPLP/34, para. 44.

120) TD/B/C.I/CPLP/34, para. 44.

121) Court of Justice of the European Union, *Sabrina Wathelet v. Garage Bietheres et Fils*, Case No. C-149/15, judgement, 9 November 2016, para. 41. 이 판결에 대한 분석은 추후에 학술지에 게재할 예정이다.

122) Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *Mercado Libre v. Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor*, Case No. EXP J-01- 00002957-9/2017-0, judgement, June 2018, available at <https://ijudicial.gob.ar/wp-content/uploads/2018/06/Mercado-LibreSRL-c-Direcci%C3%B3n-General-de-Defensa-y-Protecci%C3%B3n-al-Consumidor-s-RecursoDirecto-sobre-Resoluciones-de-Defensa-al-Consumidor.pdf>; Court of Justice of the State of Sao Paulo, *Mercado Libre v. Ministério Público do Estado de São Paulo*, Case No. 2014.0000254029, judgement, 29 April 2014, available at <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/5/art20140508-06.pdf>.

123) TD/B/C.I/CPLP/34, para. 45.

124) TD/RBP/CONF.9/4.

125) Organisation for Economic Co-operation and Development, 2022, *The role of online marketplaces in protecting and empowering consumers: Country and business survey findings*, OECD Digital Economy Papers, No. 329, OECD Publishing, Paris.

126) TD/B/C.I/CPLP/34, para. 46.

책임 체제에 대한 정보는 소비자가 정보에 입각한 선택을 하는 데 필수적이다. 정부와 온라인 플랫폼은 소비자와 제공자에게 그들의 권리와 의무를 확실히 알려야 한다. 온라인 플랫폼, 특히 B2C 관계를 효과적으로 통제하는 플랫폼은 소비자의 이익과 소비자 보호를 목표로 하는 책임을 충분히 고려해야 한다.¹²⁷⁾ 유럽 위원회는 소비자 보호 법률 및 정책 준수를 보여주는 온라인 플랫폼의 적극적인 의무와 책임으로 초점을 전환할 것을 요구한다.¹²⁸⁾ 네덜란드의 온라인 소비자 보호에 관한 지침은 온라인 아키텍처가 공정하고 기본설정이 소비자에게 유리한지 확인하도록 플랫폼에 요청한다.¹²⁹⁾ 한편 영국은 데이터 보호와 관련하여 전략적 시장 지위를 가진 플랫폼에 “설계에 의한 공정성”이라는 의무를 부과할 것을 권고했으며, 이는 책임 체제에 반영될 수 있다.¹³⁰⁾ 호주 ACCC의 디지털 플랫폼 서비스 조사에 대한 중간 보고서는 디지털 플랫폼에 대한 행동 강령을 개발하기 위한 “서비스별 코드 접근법”을 권고했다.¹³¹⁾ 콜롬비아 산업통상부 장관은 관광 서비스의 디지털 플랫폼에 특정 규제를 부과했다.¹³²⁾

5. UNCTAD 사무국의 제안

UNCTAD 분석과 회원국 및 관련 이해관계자들이 제공한 입력을 바탕으로 정책 입안자들이 온라인 플랫폼에서 향상된 소비자 보호를 통해 디지털 시장에서 신뢰를 구축하기 위한 일련의 정책 권고안을 다음과 같이 제안한다:¹³³⁾

(1) 온라인 플랫폼에서 소비자에게 현재 및 새롭게 대두되고 있는 과제를 더 잘 이해하기 위해 공개 상담, 시장 조사, 불만 데이터, 조사 및 감시를 통해 특정 정보를 수집할 것;

(2) 소비자가 제공자, 온라인 플랫폼, 제품 및 서비스의 정보를 이용할 수 있도록 보

127) A/RES/70/186, annex, para. 11 (b).

128) European Commission, Expert Group for the Observatory on the Online Platform Economy, 2021, p.17.

129) Kingdom of the Netherlands, Authority for Consumers and Markets, 2020, Guidelines. Protection of the Online Consumer: Boundaries of Online Persuasion, The Hague.

130) United Kingdom, Competition and Markets Authority, 2020, Online Platforms and Digital Advertising: Market Study Final Report, pp. 352-353.

131)

<https://www.accc.gov.au/focus-areas/inquiries-ongoing/digital-platform-services-inquiry-2020-25>.

132) TD/B/C.I/CPLP/34, para. 48.

133) TD/B/C.I/CPLP/34, para. 56.

장하고 약관이 적절하고 명확하며 시기적절하도록 할 것, 또한 소비자 리뷰가 진실하고 소셜 미디어 영향력자가 광고 및 홍보 규칙을 존중하는지 확인할 것;

(3) 취약계층 소비자의 니즈를 특별히 고려하여 온라인 플랫폼의 권리와 의무에 대한 소비자 교육 및 비즈니스 안내를 심화시킬 것;

(4) 자발적 약속을 통한 온라인 플랫폼에서의 소비자 제품 안전 우선순위 부여할 것; 감시 및 집행을 강화할 것;

(5) 온라인 플랫폼, 특히 데이터 수집, 수정, 취급 및 사용에서 데이터 보호를 우선할 것; 설계에 의한 데이터 보호를 장려할 것;

(6) 제3자 판매자와 소비자 간의 분쟁을 해결하는 동시에 소비자 정의 및 공적 온라인 분쟁 해결을 보장하기 위한 온라인 플랫폼 유인을 촉진시킬 것; 증거 기반 정책 수립 및 적절한 시장 감시를 보장하기 위해 온라인 분쟁 해결 제공자의 정기적이고 공개적인 보고를 요구할 것;

(7) 온라인 플랫폼에 대한 책임 및 책임 체제가 소비자의 이익과 플랫폼의 소비자 거래 참여 수준에 부합하는지 여부를 평가하고, 소비자와 제3자 판매자가 온라인 플랫폼에서 자신의 거래에 적용되는 책임 체제를 인지하고 있는지 확인할 것;

(8) 국경 간, 지역 및 국제 협력을 통해 온라인 플랫폼의 다크패턴(dark commercial patterns)을 저지하는 것을 우선시 할 것;

V. 영국의 Digital Markets, Competition and Consumers Bill

영국은 2023년 4월 24일에 디지털 시장, 경쟁 및 소비자 법안 (Digital Markets, Competition and Consumers Bill, 이하 “법안“)을 발표했다.¹³⁴⁾ 이 법안은 영국 경쟁

134) 위 법안은 영국의 하원과 상원에서 논의될 것이며, 2023년 가을 현재 의회 회기가 끝날 때까지 왕실 승인을 받고 법령집에 들어갈 가능성이 있다. <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-03/0294/220294.pdf>. 이 법안은 CMA의 디지털 시장 부서("DMU")에 법적 기반을 제공한다. DMU는 2021년 4월부터 존재했으며(shadow for), 법안에 의해 DMU는 CMA 내에서 디지털 부문 규제를 개발하고 시행하는 데 주도적인 역할을 할 것으로 예상된다. 2020년 1월 31일 23시부로 영국은 유럽 연합에서 정식으로 탈퇴하였다.

및 시장 당국(UK Competition & Markets Authority, 이하 “CMA“)의 소비자 보호 권한을 확대하고 영국 경쟁 체제를 위한 중대한 개혁을 도입하는 것 외에도 EU의 디지털 시장법(“DMA“)과 유사하게 급진적이고 새로운 디지털 부문 규제를 도입하였다.¹³⁵⁾

CMA는 “이 법안이 영국 소비자를 보호하는 방식과 디지털 시장이 영국 경제를 위해 작동하도록 보장하고 경제 성장, 투자 및 혁신을 지원하는 방식에서 분수령이 될 가능성이 있다”고 밝혔다.“ 이하에서는 법안이 영국의 디지털 시장 및 영국의 경쟁법 환경, 그리고 영국 소비자 보호법에 미치는 영향에 대해 간단하게 살펴보고자 한다.

1. 경쟁법적 측면

DMA와 유사하게 이 법안은 디지털 활동과 관련하여 전략적 시장 지위(Strategic Market Status, 이하 “SMS“)를 누리는 회사, 즉 소수의 최대 기술 참여자 그룹의 행위를 규제하고자 한다. 이들은 “실질적이고 확고한 시장 지배력(substantial and entrenched market power)” 과 “전략적 중요성의 지위(a position of strategic significance)” 를 향유하는 기업이다. 시장 지배력 등을 평가하기 위해서는 “상대적인 규모, 일상적인 비즈니스 또는 다른 사업의 중요한 운영에서 그들의 역할, 다른 사업의 운영 방식에 대한 영향력, 또는 다른 활동에 활용할 수 있는 그들의 능력 등” 을 고려해야 한다.

이러한 회사는 영국 내 그룹 매출이 10억 파운드를 초과하거나 전 세계 그룹 매출이 250억 파운드를 초과한다. 이것은 DMA의 EU의 “게이트키퍼(gatekeeper)” 개념을 반영한 것으로 평가된다.

이 법안에 의하면, CMA는 문제가 있는 행위 또는 시장 구조를 해결하기 위해 행위 요건 또는 친경쟁적 개입을 부과할 수 있는 권한을 부여한다. 행동 요구 사항은 개별 회사에 맞게 조정되며, CMA는 세 가지 목표(공정한 거래, 열린 선택 또는 신뢰 및 투명성) 중 하나와 관련되고 허용된 요구 사항 범주에 속하는 경우, 그 내용에 대해 특별한 광범위한 재량권을 부여받는다.¹³⁶⁾

135) 종전 법률의 한계에 대한 지적으로는 Commission Staff Working Document, A Digital Single Market for Europe: Analysis and Evidence, SWD(2015) 100, p 54.

136) 주로 Self-preferencing 및 Tying conduct에 대한 규제이다. 특히 전자는 플랫폼이 자사의 서비스를 이용해 제3자가 제공하는 제품과 서비스와 경쟁할 때 자사의 제품과 서비스를 우대하는 것을 의미하며, 후자는 디지털 플랫폼이 다른 서비스를 사용하는 조건으로 서비스에 액세스하는 경우를 의미한다.

Requirements obliging a firm to	Requirements preventing a firm from
공정하고 합리적인 약관으로 거래할 것	사용자별로 다른 약관 및 정책을 적용하는 것
불만 사항 및 분쟁 처리를 위한 효과적인 프로세스를 보유할 것	Self-preferencing
사용자에게 명확하고 정확한 접근가능한 정보를 제공할 것	해당 디지털 활동과 관련하여 시장 지배력 또는 지위를 실질적으로 향상시킬 가능성이 높은 방식으로 사업의 비지정 영역 (non-designated areas)에서 활동을 수행하는 것
변경되는 내용에 대한 사전통지 및 설명을 할 것	지정된 활동과 함께 광범위한 서비스를 사용하도록 장려하거나 요구하는 것
사용자에게 정보를 제공하고 효과적인 결정을 내릴 수 있는 방법으로 옵션 또는 기본 설정을 제공할 것	다른 회사가 제공하는 제품과 상호 작용하는 관련 활동의 가능성을 제한하는 것
	사용자가 관련 서비스 또는 디지털 콘텐츠를 사용할 수 있는지 여부 또는 방법을 제한하는 것
	불공정하게 데이터를 이용하는 것
	사용자가 경쟁사에서 제공하는 서비스나 디지털 콘텐츠를 사용하는 것을 제한하는 것

한편, CMA의 개입은 CMA가 영국의 사용자 또는 고객에 대한 해로운 영향을 포함한 '경쟁에 대한 부정적 영향'을 해결할 수 있도록 할 것이다. 이러한 맥락에서 CMA의 명령은 상호 운용성, 데이터 이동성 또는 소비자 선택을 촉진하는 일반적인 행동 의무에서부터 구조적 변화에 이르기까지 다양할 수 있습니다. 이러한 권한에 따라 CMA는 FCA와 같은 별도의 기관이 더 나은 위치에서 관련 조치를 취할 것을 권고할 수 있다.

또한 이 법안은 광범위한 조사 권한뿐만 아니라 정보 요청 또는 실질적인 요구 사항의 준수를 보장할 책임이 있는 고위 경영진에 대한 개인적 책임도 규정하고 있다. 개인이 조사를 수행할 수 있다고 의심하는 경우를 포함하여 제안된 정보 보존 의무는 기업이 실제로 준수하기 어려울 수 있다.

CMA가 반독점 조사, 합병 조사, 시장 조사 및 시장 조사에서 구제 조치 및 약속 위반에 대해 민사 처벌을 내릴 수 있는 새로운 권한을 포함하고 있다. 예컨대 특정 범주의 위반에 대해서 CMA는 기업의 지속적인 의무 미준수에 대해 매일 전 세계 매출액의 최대 5%의 벌금을 추가로 부과할 수 있다.

위 법안은 영국 소비자 보호 집행 체제의 근본적인 변화를 제안한다. 이를 통해 경

쟁 및 시장 당국(CMA)은 보다 신속하고 강력한 조사를 수행할 수 있는 권한과 유연성을 확보할 수 있다. 또한 불공정 행위를 규제하는 현행 영국 법률(Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008)을 대체할 예정이다.

2. 소비자보호법

이 법안은 소비자 보호법의 민사집행을 위한 두 가지 제도를 규정하고 있다. 즉, 법원 기반 제도와 CMA가 관리할 직접 집행 제도이다.

CMA는 의심되는 침해를 조사하고 정보 통지가 준수되었는지 여부를 결정할 수 있는 새로운 권한을 갖게 되며, 준수하지 않을 경우 벌금을 부과할 수 있다.

허위 또는 오해의 소지가 있는 정보를 제공하거나 요청된 정보를 파기 또는 변조하는 것은 정보 고지 사항을 준수하지 않는 것으로 간주한다.

영국 법원과 CMA는 영국 소비자법 위반에 대해 전 세계 연간 매출액의 최대 10%의 벌금을 부과할 권리가 있다.¹³⁷⁾

소비자와 정기구매(구독)계약(subscription contracts)을 제공하는 사업자는 다음의 의무를 수행해야 한다.¹³⁸⁾

- 소비자에게 더 명확한 사전 계약 정보 제공(도입 기간 중 및 이후의 비용, 계약에 따라 소비자가 책임질 최소 총 금액 및 소비자가 계약을 철회할 수 있는 방법 포함);
- 온라인으로 계약을 체결한 경우, 계약에 의해 사업자에 대한 지불 의무가 부과되고 있다는 소비자의 명시적인 승인을 얻을 것;
- 최초 가입 시, 도입 기간 이후 최초 갱신 시 및 연간(또는 더 긴 기간) 계약 갱신 시 계약을 • 철회할 수 있는 소비자의 14일 법적 권리를 보장할 것;¹³⁹⁾
- 소비자에게 무료 평가판 또는 저가 도입 기간이 끝나가고 있음을 상기시키고 계

137) 현재 CMA는 벌금을 직접 발행할 권한이 없으며 기업들에게 책임을 묻기 위해 법원을 거쳐야 한다. 한편 법안에서 부과할 수 있는 잠재적 벌금은 위반이 발생한 회원국에서 벌금이 연간 매출액의 최대 4 ~ 6%인 EU에서 최근 도입된 벌금보다 높다.

138) Digital Markets, Competition and Consumers BillPart 4-Consumer rights and disputes Chapter 2-Subscription contracts Duties of traders § 248ff.

139) 철회권에 대한 조항은 Digital Markets, Competition and Consumers BillPart 4-Consumer rights and disputes Chapter 2-Subscription contracts Cooling-off rights § 256ff. 참조.

약 자동 갱신 전에 이를 상기시킬 것;

- 소비자가 불필요한 절차 없이 쉽게 계약을 종료할 수 있도록 할 것 ‘
- 계약 종료 통지를 취소(철회)한 소비자에게 제공할 것

이외에도 위 법안에서 사업자의 의무로 포함되지 않았으나 향후에 논의가 될 것으로 예상되는 fake reviews와 관련된 금지사항은 다음과 같다.

- 가짜(허위) 리뷰 의뢰행위(commissioning fake reviews)
- 리뷰가 진짜인지 확인하기 위한 합리적인 조치를 취하지 않고 이를 게시하는 행위(posting reviews)
- 가짜 리뷰를 유도하는 광고행위(offering or advertising to submit, commission or facilitate fake reviews)

VI. 호주 ACCC의 권고

2020년 2월 10일, 호주 정부는 ACCC의 디지털 플랫폼 지사에 호주의 디지털 플랫폼 서비스 공급 시장과 경쟁 및 소비자에 미치는 영향에 대한 5년간의 조사를 실시하도록 지시했다. 본 보고서는 현재까지의 디지털 플랫폼 서비스 문의, 디지털 광고 서비스 문의(2020-2021) 및 디지털 플랫폼 문의(2017-2019) 과정에서 제기된 경쟁 및 소비자 문제와 디지털 플랫폼 서비스에 추가적인 조치가 적용되어야 하는지 여부를 중점적으로 다루고 있다. 이 보고서는 지침의 요구에 따라 2022년 9월 30일 재무부장관에게 제공되었다.¹⁴⁰⁾

ACCC는 디지털 플랫폼에서 호주 소비자, 소기업 및 경쟁업체에 이르는 다양한 피해를 해결하기 위한 새로운 조치를 권고했다. 특히 ACCC의 5년간의 디지털 플랫폼 서비스 조사의 5번째 보고서는 플랫폼이 다른 조치 중에서도 특히 사기, 유해 앱 및 가짜 리뷰와 싸우기 위한 의무적인 분쟁 해결 프로세스와 더 강력한 요구 사항의 대상이 될 것을 제안했다.

이 보고서는 또한 경쟁을 보호하고 촉진하기 위해 특정 플랫폼과 서비스에 대한 의

140) <https://www.accc.gov.au/system/files/Digital%20platform%20services%20inquiry.pdf>.

무적인 행동 강령을 제안했다. 특히 Cass-Gottlieb ACCC 회장은 다음과 같은 설명을 통해 플랫폼의 가져다 주는 위험을 주목하고 이를 해결해야 한다고 주장한다:

“호주의 디지털 플랫폼 확장이 호주 소비자와 기업에 많은 혜택을 가져다 줬다는 것을 알고 있다. 이러한 디지털 플랫폼 서비스의 확장은 또한 현재의 소비자 및 경쟁 법률이 항상 해결할 수 없는 위험을 초래했다. 우리의 분석을 통해 우리는 광범위하고 뿌리내리고 체계적인 디지털 플랫폼 서비스 전반에 걸쳐 소비자와 경쟁에 대한 피해를 확인했다.”라고 씨는 말했습니다. “디지털 플랫폼이 기업과 소비자 사이의 '게이트키퍼' 또는 '중개자'로서 차지하는 중요한 위치는 디지털 플랫폼이 경제 전반에 걸쳐 광범위한 영향력을 가지고 있다는 것을 의미하며, 이는 우리가 권장하는 개혁이 중요하다는 것을 방증한다.”

이 보고서는 디지털 플랫폼에 대한 소비자 및 경쟁사별 권장 사항 외에도 새로운 경제 전반의 불공정 거래 관행 금지에 대한 ACCC의 지지를 재차 강조한다.

ACCC와 다른 기관들은 취약성을 경험하는 소비자를 포함한 소비자를 대상으로 하는 디지털 플랫폼에 대한 사기가 상당히 지속적으로 증가하는 것에 주목한다.¹⁴¹⁾ 예컨대 소비자들은 앱 스토어에서 사용할 수 있는 부적절하고 사기적인 앱뿐만 아니라 가짜 리뷰와 리뷰 조작으로 인한 피해를 경험하고 있다. 캐스-고틀립은 “사기꾼과 피해자 사이에서 호스팅하거나 다른 방식으로 중개자 역할을 하는 디지털 플랫폼은 사기를 식별하고 중단하고 위해한 앱을 제거할 수 있는 고유한 위치에 있다,”라는 점을 강조한다.

ACCC의 보고서는 디지털 플랫폼이 다음을 수행하도록 요구하는 새로운 법률을 권고한다:

- 스캠, 유해 앱 및 가짜 리뷰를 보고하고 이러한 보고서에 대응하기 위한 사용자 친화적인 프로세스를 제공할 것

141) 특히 Cass-Gottlieb는 “소셜 네트워킹 및 모바일 앱을 통해 수행된 스캠위치에 보고된 손실은 2020년과 2021년 사이에 지난 1년 동안 거의 두 배가 되었으며, 2021년에는 9,200만 달러를 기록했다. 이는 디지털 플랫폼이 사용자가 사기를 당하는 것을 막기 위해 더 많은 조치를 취해야 한다는 것을 보여준다.” 캐스-고틀립 씨는 “검색, 소셜 미디어, 앱 스토어 및 온라인 마켓플레이스에 나타나는 것을 포함하여 서비스 등급과 리뷰를 특징으로 하는 플랫폼의 가짜 리뷰에 대한 더 많은 조치가 필요하다.”라고 언급한다. Scamwatch에 보고된 소셜 네트워킹 및 모바일 앱을 통해 수행된 스캠으로 인한 손실은 2020년(4,900만 달러)과 2021년(9,200만 달러) 사이에 거의 두 배로 증가했습니다. 피해자의 13%만이 Scamwatch에 사기를 신고하고 피해자 3명 중 1명은 누구에게도 사기를 신고하지 않는 낮은 수준의 보고 수준을 감안할 때 디지털 플랫폼에서 사기로 손실된 실제 금액은 훨씬 많을 것이다.

- 광고주, 앱 개발자 및 판매자와 같은 특정 비즈니스 사용자를 확인하여 스캠의 위험을 줄이도록 할 것
- 플랫폼에서 검토의 신뢰성을 평가하는 데 도움이 되는 중요한 정보를 온라인 검토의 독자에게 제공하는 검토 검증 프로세스를 게시할 것
- 스캠, 유해 앱 및 서비스에 대한 가짜 리뷰에 대한 보고서 및 이를 해결하기 위해 취한 조치를 취할 것
- 새로운 디지털 플랫폼 음부즈맨 제도의 설립을 통해 적절한 분쟁 해결책에 접근할 수 있도록 보장할 것

VII. 맺음말

기본적으로 온라인 플랫폼에 대한 규제에 있어 무엇보다도 먼저 생각해야 하는 것이 규제의 대상이라고 판단된다. 국내 온라인 플랫폼에 국한되는지 해외 온라인 플랫폼까지 포함할 것인지에 대한 진지한 고민이 필요하다. 국내 온라인 플랫폼 규제에 국한된다면 그 규제에 실효성은 전혀 없을 것이며, 오히려 국내 소비자가 해외 온라인 플랫폼을 이용함으로써 인하여 발생하는 피해구제 등에 있어 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 더욱이 국내 사업자 점유율이 지배적이지 않은 상황에서는 더 신중할 필요가 있다고 판단된다.

그 다음으로 정책적 목표를 설정함에 있어 국내 플랫폼 사업자 보호, 중소기업 등의 판매자 보호, 소비자의 보호라는 이익을 중용하는 것에 초점을 맞추어야 할 것이다. 특히나 플랫폼 규제의 필요성이 해외 플랫폼 사업자의 지배적인 지위에서 발생되었다면 더욱 더 주의를 해야 할 것이다. 해외 플랫폼에 대한 이용을 저지할 수 없는 국내의 환경을 고려하여 오히려 그 규제가 국내 플랫폼사업자에게만 가혹한 결과를 가져오고 그로 인한 반사적인 효과로서 국내 소비자 보호에 대한 규제의 어려움, 해외사업자의 독점적 지배로 인하여 중소기업들에 대한 가격전가, 그 가격전가가 최종적으로 소비자에 귀속되는 악순환을 우리는 명심해야 할 것이다.

이미 살펴본 것과 같이 전세계적으로 플랫폼에 대한 강한 규제를 지향하고 있다. EU는 플랫폼의 비즈니스 모델에 수반되는 프라이버시 및 개인정보침해와 같은 법

적이슈, 플랫폼을 단순히 중개자로 볼 것인지 아니면 계약책임 등(불법행위책임 포함)을 부과할 것인지 여부, 그리고 플랫폼시장의 과두적 구조를 해결하기 위해 플랫폼에 대한 새로운 규제 패러다임을 설정하는 데 EU는 주도적인 역할을 하고 있다. 그러나 EU의 규제는 첫째, 단일시장을 유지하기 위한 목적을 가지고 있다는 점, 둘째, 규제의 대상인 Google, Apple, Facebook, Amazon 및 Microsoft(GAFAM¹⁴²)이라는 점에서 우리가 바로 받아들이기에는 위험성을 가진다.

1. 미국에서의 논의가 주는 교훈

미국 역시 빅테크 기업의 독과점적 지위 남용을 우려해서 오랜 조사 활동을 거쳐 이른바 ‘디지털 시장의 경쟁조사 보고서’ (Investigation of Competition Digital Markets)를 발표했고, 이를 바탕으로 하원은 5개의 반독점 패키지법안을, 상원은 대형 앱마켓 사업자 규제 법안을 각각 발의했다. 하지만 발의된 법안 중 「기업결합 신고비용 현대화 법률」(Merger Filing Fee Modernization Act)만 통과됐고, 나머지는 입법이 불발됐다. 특히 EU DMA와 유사한 AICOA(The American Innovation and Choice Online Act), OAMA(The Open App Market Act), PCOA(Platform Competition and Opportunity Act) 등 플랫폼 규제입법은 의회의 회기 종료에 따라 자동폐기됐다. 기존 경쟁법과 소비자보호법과 별도로 디지털 플랫폼만을 특별히 규제해야 하는 당위성을 논증하는 작업이 선행되어야 한다. 우리는 지나치게 직관적인 판단과 유럽과 미국의 흐름을 지향하는 경향이 있다. 국내 플랫폼 경제의 선순환을 통한 소비자 보호의 가능성을 먼저 확인하기 위해서는 세금, 현행법이 가지는 의미와 한계, 그리고 피해사태의 원인에 대한 분석이 철저하게 이루어져야 할 것이다.

이러한 실증적인 분석이 전제되어야만 새로운 입법은 정당성을 확보할 것이고 수범자 또한 관용할 수 있을 것이다. 물론 자칫 플랫폼에 대한 규제가 산업의 혁신을 저해하고 소상공인들의 생존을 위협할 수도 있다는 비판도 있지만 이 또한 직관에 불고할 수 있으므로 양측 모두의 주장에 대한 철저한 검증이 필요하다.

2. 대만에서의 논의가 주는 교훈

대만은 EU의 규제의 모습은 중국 플랫폼의 영향력 하에 있는 대만에서는 적합하지 않다는 분석이 지배적이다.¹⁴³ 특히 자국의 산업에 미치게 될 영향, 국외 사업자와

142) 변경 전의 상호를 전제로 한다.

143) Kuo-Wei Wu, Shun-Ling Chen, Poren Chiang, “„Open with Caution“. How Taiwan Approaches Platform Governance in the Global Market and Geopolitics”, Perspectives on

의 역차별 문제, 상호운용성이 가능한지 여부¹⁴⁴⁾, 소비자의 이익을 위한 정책적인 결단이 장기적인 관점에서 가격전가가 이루어 질 수 있는지 여부 등을 고려하고 있다.¹⁴⁵⁾ 특히 사업자와 소비자는 계약을 체결하였다는 점에서 소비자 보호에만 초점을 맞출 것이라 아니라 당사자가 체결한 계약(약관)의 내용에도 주의를 기울일 필요가 있음을 강조한다.¹⁴⁶⁾ 그 계약의 내용을 최대한 존중하면서 현행법상의 내용통제 등을 통해 보호할 수 있는지에 대해서도 진지한 고민이 필요할 것이다.

3. 누구를 위한 규제인가?

산업에 대한 규제는 국민을 위한 보호, 특히 소비자보호를 목적으로 한다. 이런 측면에서 규제법이 목적의 정당성을 갖추는 것은 어렵지 않다. 다만 그 목적이 지나치게 정치적이거나 시류 편향적인 경우라면 신중할 필요가 있을 것이다.

전통적인 국가 작용이 아니라 다양한 규제기술을 통해 사적 영역을 규제하려고 하는 국가를 규제국가(regulatory state)로 이해하기도 한다.¹⁴⁷⁾ 특히 토이브너와 같은 체계이론가들은 규제의 트릴레마(regulatory trilemma)와 같은 개념을 사용하여 규제 국가에서의 행정규제가 청산대상이 될 수밖에 없다는 점을 강조한다.¹⁴⁸⁾ 기능적으로 분화된 현대사회는 정치체제로 포괄되지 않는 다양한 부분 사회(정치체계가 포섭할

Platform Regulation, 2021, p. 167 ff. 참고로 라틴 아메리카에서의 동향에 대해서는 Maria L. Vazquez, Maria Carolina Herrera Rubio, Alejandro Aréchiga Morales, “Thoughts on the Regulation of Content on Social Media in Latin America: Authors’ Rights, Limitations and Content Filtering”, Perspectives on Platform Regulation, 2021, p.233 ff.

144) Jörg Becker, Bernd Holznagel, Kilian Müller, “Interoperability of Messenger Services Possibilities for a Consumer-Friendly Approach”, Perspectives on Platform Regulation, 2021, p. 119 ff.; Sarah Hartmann, “Policy Developments in the USA to Address Platform Information Disorders”, Perspectives on Platform Regulation, 2021, p. 99 ff.

145) Siwal Ashwin, “Social Media Platform Regulation in India -A Special Reference to The Information Technology(Intermediary Guidelines and Digital Media Ethics Code)Rules 2021”, Perspectives on Platform Regulation, 2021, p. 215 ff.; Izumi Aizu, “Digital Platform Regulation in Japan - does the soft approach work?”, Perspectives on Platform Regulation, 2021, p. 187 ff.

146) Márten Schultz, “Six Problems with Facebook’s Oversight Board Not enough contract law too much human rights”, Perspectives on Platform Regulation, 2021, p. 154 ff.

147) M. Moran, The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-innovation (2003); G. Majone, ‘The Rise of the Regulator State in Western Europe,’ West European Politics, vol.17 (1994); M.Loughlin and C. Scott, ‘The Regulatory State,’ in P. Dunleavy, I. Holliday and G. Peele (eds.), Developments in British Politics, vol.5 (1997).

148) Gunther Teubner, ‘Juridification: Concepts, Aspects, Limits, Solutions’ in Gunther Teubner (ed) Juri- dification of Social Spheres: A Comparative Analysis in the Areas of Labor, Corporate, Antitrust, and Social Welfare Law (De Gruyter, 1987), p.19f.

수 없는 글로벌 사회 포함)로 구성되는데, 이들은 각자 고유한 기능의 유지를 위해 다른 체계를 끊임없이 규제한다(소위 견제와 균형 규제). 그리고 정치체계 역시 이러한 기능사회의 하나로서 작동한다. 이러한 상황에서 정치체계가 규제를 통해 특정한 의도를 가지고 다른 체계에 영향을 미치려고 한다면, 그 정치규제는 실패할 가능성이 점차 커지게 된다. 정치적 규제는 특정 시점에서 부분 사회의 작동에 대한 반작용이라고 볼 수 있다. 그런데 정치가 문제를 인지하고 그에 대하여 일정한 규제를 생산하는 사이에 문제는 규제대상이 되는 부분사회도 함께 진화한다는 점을 간과해서는 안된다. 다시 말해서 규제의 환경이 변화한다. 결국, 변화된 규제환경에서 정치 규제는 애초에 목적했던 바를 달성하지 못하게 되고, 정치 체계는 다시 새로운 규제를 준비해야 한다. 이러한 과정이 무한 반복이 되면서 규제는 정치적으로 더 강력한 메시지를 가지게 되고 법적으로는 그 효력이 강화된다. 하지만 강력한 형식적 법효력과 정치적 수사에도 불구하고 규제의 그 효과성과 효율성은 반감된다. 특히 그 규제가 자국에만 적용되는 경우에는 다른 국가와의 이질적인 체계로의 전환을 일으킬 것이며, 그 또한 변화되는 진화의 한 단면을 구성할 것이다.

규제의 실패는 크게 세 단계로 설명될 수 있다. 먼저 국가는 자신의 규제 권한을 스스로 과대평가해서 실제적인 정책 목적을 법을 통해 이루려고 한다. 법체계는 규범적 기대의 안정화라는 체계의 고유한 기능을 하지 못하고 정치의 정책을 실현하는 도구가 된다. 한편, 강력한 정치적 목표를 실현하기 위해서 정치체계는 법을 과잉 생산하여 부분사회들의 독자성을 통제하려고 한다. 그런데 가장 큰 문제는 오늘날 이러한 국가 중심적 통제가 잘 작동하지 못한다는 점이다. 물론 경제 체계를 비롯한 다양한 부분사회들은 국가의 정치적 결단을 정면으로 거부할 정도로 발달해 있지는 않다. 하지만 동시에 국가 역시 정치 주변에 존재하는 다양한 사회적 행위자들을 마음대로 통제하지 못한다. 규제 당국은 규제를 통해 사회적 행위자들이 국가가 설정한 특정한 방식으로 행동할 것으로 생각할 것이다. 하지만 기능적으로 분화된 현대 사회의 행위자들은 국가의 규제에 대하여 자신만의 방식으로 반응한다. 다시 말해 국가의 규제에 대하여 사회적 행위자들은 자신만의 방식으로 합리성을 추구함으로써 규제를 통해 국가가 기대하는 정책적 목표를 좌절시킨다. 이러한 실패를 경험한 정치체계는 더 많은 정책적 목표와 더 직접적인 규제으로 나아가게 된다. 이러한 과정(즉, 정책적 목표 설정 → 규제 실패 → 더 큰 정책적 목표 설정 → 규제의 실패)이 반복되면서 규제의 악순환은 점차 심각해진다. 플랫폼 규제에 있어서도 이러한 우를 범하지 않기 위하여 신중한 검토를 할 필요가 있다.¹⁴⁹⁾

149) 일본에서도 투명화법("특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률"), 독점금지법, 개인정보보호법, 프로바이더 책임제한법에 의해 과제 해결을 도모한다. 그렇지만, 향후 더욱 더 복잡해지고 다양화하는 플랫폼에 대해서, 일률적인 법정비에 의해 규제하는 것은 용이하지 않고, 또 급속한

4. 한국형 DSA를 위한 전제

각국의 플랫폼 규제정책은 각국의 시장에 대한 이해와 이노베이션 창출을 실현하는 것을 함께 고려한다. 자국의 산업성장과 정치적인 이유에 초점을 맞추어 규제의 모습이 달라지는 미국, 미국의 거대 플랫폼에 의해 발생하는 소비자보호 문제와 단일 시장을 유지하기 위한 유럽 및 서버, 데이터 주권을 중시하면서 국가에 의한 통일적인 데이터 시장을 확립하는 중국은 각각 다른 규제의 모습을 보인다.

이에 우리 또한 다른 국가의 온라인 플랫폼에 대한 규제를 참조는 하되 우리의 시장에 대한 이해와 현행법과 소비자보호법과의 체계정합성 등을 종합적으로 고려하여 입법의 방향을 모색해야 할 것이다.

상황 변화에 그 대응이 늦어질 가능성도 있다고 본다.