

DMA, 새로운 시장을 향한 정치적인 규제 시작 †

한국인터넷기업협회 디지털경제연구원

요약

- 지난 2023년 5월, 유럽연합(EU)에서 디지털 플랫폼 기업 중 일명 게이트키퍼(gatekeeper)로 지정된 규제 대상들에게 사전적 금지행위를 적용하도록 하는 디지털시장법(Digital Market Act)이 시행되었고, 이로 인한 플랫폼 시장의 변화가 시작되고 있는 상황
- 글로벌 플랫폼 전문가들은 EU가 미국의 빅테크를 견제할 자국 기업을 보유하지 못한 상황에서 경제 패권의 중심이 될 디지털 시장을 보호하기 위한 정치적 조치로 DMA가 제정되었다고 보고 있으며, 동시에 DMA가 혁신을 상당 부분 저해하여 여러 피해가 발생할 것이라는 우려를 내놓고 있음
- 자국 플랫폼 기업을 보유하고 있는 미국과 중국의 경우 자국 기업을 통해 세계 경제를 이끌기 위하여 플랫폼 규제 완화에 초점을 맞춘 변화가 시작되었으며, 대만의 경우도 플랫폼 산업 발전을 저해하지 않도록 사전규제를 지양하고 사례별로 경쟁법을 적용하고 있는 상황
- 세계 각국이 플랫폼 시장을 중심으로 경제 패권을 잡기 위한 정치적 움직임을 보이고 있음에도 우리나라는 EU의 DMA와 유사하게 자국 플랫폼의 성장과 혁신을 저해하는 플랫폼 규제 법안을 내놓는 상황임
- 우리나라는 세계적으로 유례없이 활발한 경쟁시장을 보유한 국가이므로, 혁신에 역행하는 방식의 규제를 무비판적으로 도입하기보다는, DMA의 규제 효과와 영향을 살펴보고 우리나라가 세계 플랫폼 시장에서 글로벌 경쟁력을 갖출 수 있는 방식을 찾아가는 것이 필요함

† 본 내용은 2023년 7월 10일 진행된 “온라인 플랫폼 규제 동향 세미나(1)”의 발제 내용을 토대로 작성되었습니다.

시작하며

- 세계적으로 디지털 플랫폼 시장에 대한 규제 논의가 합의점 없이 지속되고 있는 상황에서 지난 2023년 5월, 유럽연합(EU)에서 디지털 플랫폼을 대상으로 하는 디지털시장법(Digital Market Act, 이하 DMA)이 시행됨
- 우리나라의 공정거래위원회가 EU의 DMA와 유사한 온라인 플랫폼 규제 방안을 예고한 가운데, 국내외 플랫폼 전문가들은 유럽의 행보가 플랫폼 산업의 특성과 경제 추세를 제대로 이해하지 못하고 혁신에 역행한다고 지적함
- 더불어, 글로벌 플랫폼 전문가들은 EU가 미국의 빅테크를 견제할 자국 기업을 보유하지 못한 상황에서 경제 패권의 중심이 될 디지털 시장을 보호하기 위한 조치로 DMA가 빠르게 제정되었다고 보고 있음
- 최근 메타가 새로운 서비스를 유럽에 출시하는 것을 보류하는 등, 규제에 대한 기업의 적극적인 행보와 더불어 DMA의 규제 대상에 그간 제조업체로 인식되어 왔던 삼성이 포함되며 플랫폼 규제 논의에 다양한 변수가 생긴 상황
- 따라서 본 글에서 디지털시장법의 주요 내용과 한계, 플랫폼 산업의 글로벌 동향, 그리고 이러한 국제 환경 변화가 우리나라에 주는 시사점은 무엇인지 확인하고자 함

디지털시장법(Digital Markets Act)의 주요내용 및 현황

- EU의 디지털시장법(DMA)의 핵심은 유럽의 단일시장에서 미국 빅테크들로 인해 발생하는 반경쟁적 행위를 금지하겠다는 것이지만, 결과적으로는 자국 플랫폼 기업을 보호하겠다는 정치적 의도가 바탕이 됨
 - 2020년 12월 15일 EU집행위원회가 만든 DMA 초안은 이후 EU각료이사회와 EU의회의 수정을 거쳐 2022년 3월 24일 최종 합의됨(2022년 11월 1일 발효, 2023년 5월 1일 시행)
 - EU의 단일시장 전략(Digital Single Market Strategy)를 실천하고, 사후규제로 위법성 해소에 장시간이 소요되는 현행 경쟁법적 집행의 한계를 극복한다는 취지였으나, 자국 기업을 보호하고 미국의 빅테크 기업을 견제한다는 정치적 의도도 포함된 것으로 보고 있음
- DMA에서 제시한 개념요건과 정량적 요건을 갖추면 게이트키퍼(gatekeeper)로 규제 대상이 되며, 법에 명시된 금지행위 기준을 어길 시, 연간 매출의 최대 10%를 과징금으로 부과함
 - DMA는 4가지 요건을 모두 충족하는 플랫폼을 게이트키퍼로 지정하고 있으며, 게이트키퍼로 지정되면 DMA 제5조(Art, 5)와 제6조(Art, 6)에 제시된 의무를 지켜야 함

표 1 | 디지털시장법에서의 규제대상 요건

요건	추정기준
핵심 플랫폼 서비스 (Core Platform Services)	- 다음 중 하나를 제공하는 사업자일 것 · 온라인 중개서비스 · 온라인 검색 엔진 · 온라인 소셜 네트워킹 서비스 · 동영상 공유 플랫폼 서비스 · 전화번호와 관련 없는 개인 간 통신 서비스 · 운영체제(operating system) · 웹 브라우저 · 가상 비서 · 클라우드 컴퓨팅 서비스 · 위 서비스를 제공하는 핵심 플랫폼 사업자가 제공하는 온라인 광고 서비스
역내 시장에 상당한 영향력	- 최근 3년간 유럽경제지역(EEA) 내에서 75억 유로 이상의 연 매출을 거두었거나, 지난 회계연도 평균 시가총액 또는 이에 상응하는 공정시장가치(equivalent fair market value)가 750억 유로에 달하고 최소 3개 회원국에서 핵심 플랫폼 서비스를 제공할 경우
중요한 관문 역할	- 최근 1년간 EU 내 월간 활성 최종이용자가 4,500만 명 이상이고, EU 내 설립된 활성 이용사업자의 수가 연간 1만 개 이상인 플랫폼사업자
견고하고 지속가능한 지위	- 과거 3개 회계연도마다 앞의 기준이 충족될 경우

*출처: 최난설현 (2021, p76-77)

표 2 | 디지털시장법에서의 규제대상의 의무

Art. 5 (규제대상자의 필수 의무)
- (최종이용자에게 구체적인 선택권이 주어지고 동의한 경우가 아니라면) 게이트키퍼는 다음의 행위를 행해서는 안된다
① 게이트키퍼의 핵심플랫폼서비스를 이용하는 제3자의 서비스를 이용하는 최종이용자의 개인정보를 광고서비스 제공을 위한 목적으로 처리하거나, ② 핵심 플랫폼 서비스의 개인정보를 다른 핵심 플랫폼 서비스나 게이트키퍼가 제공하는 다른 서비스의 개인정보나 제3자 서비스의 개인정보와 결합하거나, ③ 게이트키퍼가 별도로 제공하는 서비스와 게이트키퍼의 핵심 플랫폼 서비스의 개인정보를 교차 이용하거나 또는 그 반대로 이용하거나, ④ 데이터 결합을 위하여 게이트키퍼의 다른 서비스를 이용하는 최종이용자를 서비스에 가입시키는 행위
- 게이트키퍼는 이용사업자가 게이트키퍼의 온라인 중개 서비스를 통해 제공되는 것과 동일한 재화 또는 용역을 다른 가격과 조건으로 제3자의 온라인 중개 서비스나 자체 온라인 판매 채널을 통해 최종이용자에게 제공하는 것을 제한해서는 안된다
- 게이트키퍼는 이용사업자가 핵심 플랫폼 서비스나 다른 경로를 통해 연결된 최종이용자에게 핵심 플랫폼 안에서 소통하고 상품을 홍보하거나 핵심 플랫폼 서비스를 이용하는지 여부와 관계없이 계약을 체결할 수 있도록 허용해야 한다
- 게이트키퍼는 최종이용자가 게이트키퍼의 핵심 플랫폼 서비스를 통해서나, 핵심 플랫폼 서비스를 이용하지 않고 이용사업자의 소프트웨어 애플리케이션을 통해 이용사업자로부터 획득한 콘텐츠, 구독, 기능 또는 기타 사항들에 접근하고 이용할 수 있도록 허용해야 한다

- 게이트키퍼는 이용사업자나 최종이용자가 게이트키퍼의 EU법이나 EU 회원국의 법 위반행위에 대해 법원을 포함한 규제당국에 게이트키퍼의 법 위반문제를 제기하는 것을 직·간접적으로 막거나 제한해서는 안된다
- 게이트키퍼는 게이트키퍼의 핵심 플랫폼 서비스를 통해 제공하는 서비스에 대해 게이트키퍼의 신원확인 서비스, 웹브라우저 엔진, 결제서비스 또는 인앱결제시스템을 비롯한 결제서비스 제공을 지원하는 기술 서비스를 이용하도록 최종이용자에게 요구하거나 이용사업자들에게 이용이나 상호운용(interoperate)하는 것을 요구해서는 안된다.
- 게이트키퍼는 이용사업자 또는 최종 이용자에게 게이트키퍼의 핵심 플랫폼 서비스의 이용·접근 또는 가입 조건으로 다른 핵심 플랫폼 서비스 가입 또는 등록을 요구해서는 안된다.
- 게이트키퍼는 광고주의 요청에 따라 온라인 광고 서비스를 제공하는 광고주 또는 광고주가 요청한 제3자에게 광고주가 게재한 각 광고에 대한 정보를 무료로 매일 제공해야 한다.
- 게이트키퍼는 퍼블리셔(publisher)의 요청에 따라 퍼블리셔 또는 퍼블리셔가 요청한 제3자에게 퍼블리셔 인벤토리에 표시되는 광고에 대한 정보를 무료로 매일 제공해야 한다.

*출처: 최남철현(2022, p78-81)

- 2023년 7월 EU는 알파벳, 아마존, 애플, 바이트댄스, 메타, 마이크로소프트, 삼성전자 등 7개 기업을 DMA에 적용되는 게이트키퍼 기준에 부합한다고 밝혔

 - DMA의 게이트키퍼 기준들은 플랫폼 기업이 아닌 자국 기업들에게 위협이 된다고 판단한 사안들과 매우 직접적으로 연관되어 있음
 - 주로 디바이스 판매에 주력하여 플랫폼 기업으로 인식되지 않았던 삼성전자가 게이트키퍼로 지정되었다는 점은 게이트키퍼의 판단 기준이 실제 글로벌 플랫폼 시장지배력을 반영하지 못함을 반증함

DMA와 글로벌 플랫폼 시장 동향

- 미국의 경우 DMA의 발의와 유사한 시기에 플랫폼에 대한 규제 움직임이 있었으나 경제 침체 등을 이유로 기존 발의된 법안들의 폐기 되었으며, 자국 플랫폼 규제보다는 중국을 견제하는 대중 무역규제에 관심을 보임
 - 미국에서 발의되었던 플랫폼 반독점 패키지는 자국의 정치적 환경과 경제적 불황이 맞물리며 회기 내 통과가 이루어지지 못함
 - 더욱이 각 당내에서도 플랫폼 규제의 효용에 대한 의견이 갈리고, 자국 기업에 대한 규제가 신중해야 한다는 목소리가 높아지며 과도한 규제가 소산업 성장과 혁신을 저해할 우려가 있다고 판단
 - 중국이 디지털 패권을 잡기 위한 적극적인 움직임을 보이면서, 미국 정부는 자국 플랫폼의 경쟁력을 유지하고 중국의 움직임을 견제하는 대중무역에 초점을 맞춤
- 대만은 플랫폼 시장 규제보다 경쟁 촉진을 원칙으로 하며, 자국 내 플랫폼 기업을 육성하겠다는 목표와 자국 상황에 맞춰 시장 경합성 확립에 중심을 두고, 신중한 플랫폼 규제 접근 태도를 취함

- 대만 경쟁당국인 공평교역위원회(Taiwan Fair Trade Commission; 이하 TFTC)는 지난 2022년 12월 디지털경제 경쟁 정책 백서(White Paper on Competition Policy in the Digital Economy)를 발행하고, 백서 내용을 불공정경쟁을 판단할 체크리스트로 활용함
 - EU의 DMA 대한 보수적인 입장을 취하며, 사전규제방식으로 주요 빅테크 규제하는 것이 자국 기업을 보호하는데 목적이 있을 뿐 경쟁 촉진이나 혁신 등에는 부정적일 수 있으며, 플랫폼 규제 필요성에 대해서는 심도있는 분석이 필요하기 때문에 시장규모가 작은 국가는 EU같은 방식과는 다른 접근방식이 필요하다고 보고 있음
- 중국의 경우, 2000년대 초에는 배타적 정책을 고수 하다가 2020년 12월 개최된 중앙경제공작회의를 통해 자국 플랫폼에 대한 규제 강화로 돌아서는 듯했으나, 2023년 플랫폼 기업에 대한 규제 완화 움직임을 보이고 있음
- 중국은 야후, 이베이, 아마존, 구글, 우버 등의 중국시장 진입을 차단하기 위하여 자국 기업에 유리한 배타적 정책으로 토종 플랫폼(바이두, 알리바바, 텐센트 등)을 키워냄
 - 2020년 말, 알리바바의 계열사 엔트그룹의 IPO 중단* 이후 자국 플랫폼에 대한 규제를 강화하는 듯 보였지만, 2023년 들어 중국 정부가 빅테크 기업에 대한 규제 완화 의사를 시사하고 있고 실제로 각 지방정부를 중심으로 플랫폼 경제 발전 지원책을 쏟아내고 있음
- * 2020년 11월 금융기술기업인 엔트그룹의 홍콩-상하이 증시 상장을 이틀 앞두고 '중대한 문제'를 이유로 무기한 연기함. 명확한 이유는 공개된 바 없지만, 엔트 그룹이 기존 금융업과 갈등을 빚는 상황에서 중국 당국의 강한 규제를 받게 되며 상장이 중단된 것으로 보고 있음
- 2023년 메타는 인스타그램의 스프레드를 새롭게 출시하였지만 규제 불확실성을 이유로 EU 국가들에서 출시를 보류하였고, 유럽 국민들은 서비스를 이용할 수 없는 직접적 피해가 발생함
- 메타는 규제의 불확실성을 이유로 EU 국가에서의 스프레드 출시를 보류하였고, EU 소비자들은 VPN**을 통해 스프레드에 우회접속하는 EU 이용자가 늘어났으며, 메타는 EU 이용자들이 우회 접속 하는 것을 차단하여 사실상 유럽 국가의 스프레드 사용이 불가능해짐
- ** VPN(Virtual Private Network)는 '가상 사설망'이라는 뜻으로, 개인이나 특정 기업이 사적 목적을 위해 전용 회선을 설치하고 사설 IP 주소를 부여하여 만든 통신망을 의미함
- DMA가 유럽의 취약한 로컬 플랫폼 생태계 특성을 고려하여 해외 빅테크를 규제한다고 하지만, 막상 유럽 각국의 자체 경쟁법 규정과 충돌할 가능성이 있어 EU 내에서의 수용성 역시 논란의 소지가 있음
- 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 체코, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등 경제적 의존(economic dependence)에 관한 각국의 국내법들이 존재하고 있지만, 모든 국가 법이 동일하지 않음
 - 실제로 독일과 이탈리아의 경우 자체 경쟁법이 플랫폼에 따라 다르게 적용되고 있어 광범위하게 적용되는 일반법 형태의 DMA와 각국의 경쟁법이 충돌될 가능성이 있어 EU 내에서도 혼란이 가중될 가능성이 높음

혁신에 역행하는 정치적 규제

- 유럽은 현재 미국으로부터 큰 무역 흑자를 얻고 있음에도 디지털 부분에서는 적자를 보고 있다는 점에서 DMA가 EU의 보호주의에서 나온 실질적인 자국 보호 정책이라고 해석할 수 있음
 - 그간 유럽은 자동차, 배터리 등 제조업 기반의 산업을 중심으로 성장해 왔고, 이렇게 생산된 제품은 미국을 주요 수출국으로 삼았지만, 미국의 IRA(인플레이션감축법) 시행 이후 유럽 기업들의 미국에 대한 직접 투자(미국에 생산 공장을 짓는 등)를 늘리고 있음
 - 디지털 부분에서는 미국의 빅테크를 견제 할 수 있을 만한 자국 플랫폼 기업이 없는 상황

- 더욱이 유럽 내에서 경쟁을 통해 시장실패가 발생하지 않은 상황에서, DMA는 시장실패의 보정을 위한 제정이 아닌, EU가 디지털 시장 규제의 리더라는 정치적 신호를 보내는 것으로 해석해야 함
 - 최근 추진되고 있는 EU의 많은 법 개정은 실제 문제가 발생해서 이를 보정하는 과정에서 이루어지는 것이 아니라, 변화가 필요하다는 느낌만으로 목표를 상정하고 법과 규제를 바꾸는, 사전적이고 목표지향적인 형태
 - 프랑스나 독일, 이탈리아 등 유럽 내의 각 국가에서 플랫폼 시장과 관련된 조사는 보편적으로 2년 이상의 시간이 걸렸으나 DMA의 경우 그보다 빠르게 조사가 진행되어 법안이 만들어졌으며, 이는 EU에서 빠른 시일 내에 효과적인 해결책을 제시하고자 명확한 조사 없이 서둘러 법을 만들었다고 볼 수 있음

- DMA는 모호한 규제로 실현이 어려운 지점이 많으며, 플랫폼의 생태계와 비즈니스 모델에 대한 고민이 산업을 일반화하는 오류를 범하고 있어 규제 실효성은 매우 낮은 상황
 - 플랫폼 생태계에서 데이터의 결합이나 서비스 간의 호환 등은 향후 플랫폼을 기반으로 한 디지털 혁신의 매우 중요한 부분임에도 이러한 부분에 대한 고려 없이 단순화된 잣대로 시장을 규제하고 있어 법으로 인한 직접적인 혁신 저해가 발생할 가능성이 높음
 - 유럽의 규제로 인해 기존 빅테크 기업의 서비스(혹은 제품) 수혜를 입는 기업들에 직접적인 피해가 예상되며 유럽 내부적으로도 플랫폼 산업에 상당한 위축을 가져올 것임
 - 뿐만 아니라 메타의 스톱 출시 보류와 같이 국경을 초월하는 플랫폼 경제 시대에 서비스 소외와 같은 직접적인 소비자 피해가 발생할 가능성이 더욱 높아질 것

한국에 주는 시사점

- DMA의 등장은 단순히 플랫폼 시장 질서를 확립하기 위함이 아니라 세계적 플랫폼 기업들을 견제하겠다는 EU의 선언으로 볼 수 있으며, 그만큼 플랫폼 기업이 세계 경제에 매우 중요한 역할로 부상했다는 것을 의미함
- 미국과 중국 등 세계적으로 자국 플랫폼 기업을 보유하고 있는 국가들은 자국의 기업이 세계적인 기업으로 성장하고 나아가 이를 통해 국가 경제를 견인할 수 있도록 하기 위해 최선의 노력을 다하고 있음
- 세계 각국이 플랫폼 시장을 중심으로 경제 패권을 잡기 위한 정치적 움직임을 보이고 있음에도 우리나라는 EU의 DMA와 유사하게 자국 플랫폼의 성장과 혁신을 저해하는 플랫폼 규제 법안을 내놓는 상황임
- 플랫폼 시장은 신성장동력으로서의 성장 가능성과 변화를 예측할 수 없고 각국의 경쟁력에 매우 직접적인 영향을 줄 수 있어 정부가 이를 조정하고자 하는 본능에 자극을 주기에 충분함
- 실제로 많은 국가가 자국 플랫폼 기업을 규제함으로써 신시장 조정 기능을 강화하기 위해 노력했지만, 결과적으로 경제 침체와 소비자 피해 증가가 발생하였으며, 최근 거의 모든 국가가 자국 플랫폼을 지키기 위한 정치적 정책을 시도함
- 우리나라는 전 세계적으로 유례없이 활발한 경쟁시장을 보유한 국가로 빅테크와의 경쟁에 뒤처지지 않는 시장을 보유하고 있음에도 국내 정치에 매몰된 시각으로 DMA와 같이 혁신에 뒤처진 규제를 그대로 도입하며 자국 시장 압박을 강화하고 있음
- 글로벌 플랫폼 전문가들의 목소리를 귀 기울여 DMA의 한계와 문제점을 직시하면서, 국내 정치 환경 뿐만 아니라 국제 정세를 고려한 현명한 결단이 필요한 때임

참고문헌

- 김지연 (2022). EU 디지털 시장법(Digital Markets Act)에 대한 분석과 독점규제 법 및 개인정보보호와의 관계에 관한 고찰. 법제연구, 62, 209-248.
- 김준연·박강민·신원규 (2021). 국제통상환경의 변화와 디지털 기술 패권 경쟁, 소프트웨어정책연구소 연구보고서 2021-001.
- 대외경제정책연구원 (2023). 중국, 빅테크 규제 완화하나. CSF(중국전문가포럼) 2월 월간특집.
- 서울경제 (2023). [시론] IRA가 촉발한 미-유럽 무역전쟁. 서울경제 2023.01.26.일자. [<https://www.sedaily.com/NewsView/29KMI33ZNN>]
- 유영국 (2022). 디지털 경제로의 전환에 따른 독일의 경쟁법적 대응과 시사점 - 공정거래법상 남용규제체계 개편 논의의 단초-. 외국 입법·정책 분석, 23호.
- 이민희 (2021). EU 디지털마켓법(안) (Digital Markets Act)의 주요 내용과 시사점.
- 최난설현 (2022) EU 디지털 시장법의 함의와 경쟁법의 역할. 선진상사법률연구, 100, 67-93.
- 한국인터넷기업협회(2022). 플랫폼 산업을 둘러싼 네거티브 썬 게임: 인터넷 동영상 서비스 콘텐츠 규제를 중심으로, 이슈페이퍼 22-8.
- 한국인터넷기업협회 (2023). 온라인플랫폼 규제 동향 국제세미나(I).
- 한국인터넷기업협회 (2023). 디지털경제전망(Digital Economy View) 5월호.
- EU (2023). Digital Markets Act(DMA) [https://digital-markets-act.ec.europa.eu/index_en]