

플랫폼 규제 의도하지 않은 결과

요약

한국인터넷기업협회
디지털경제연구원

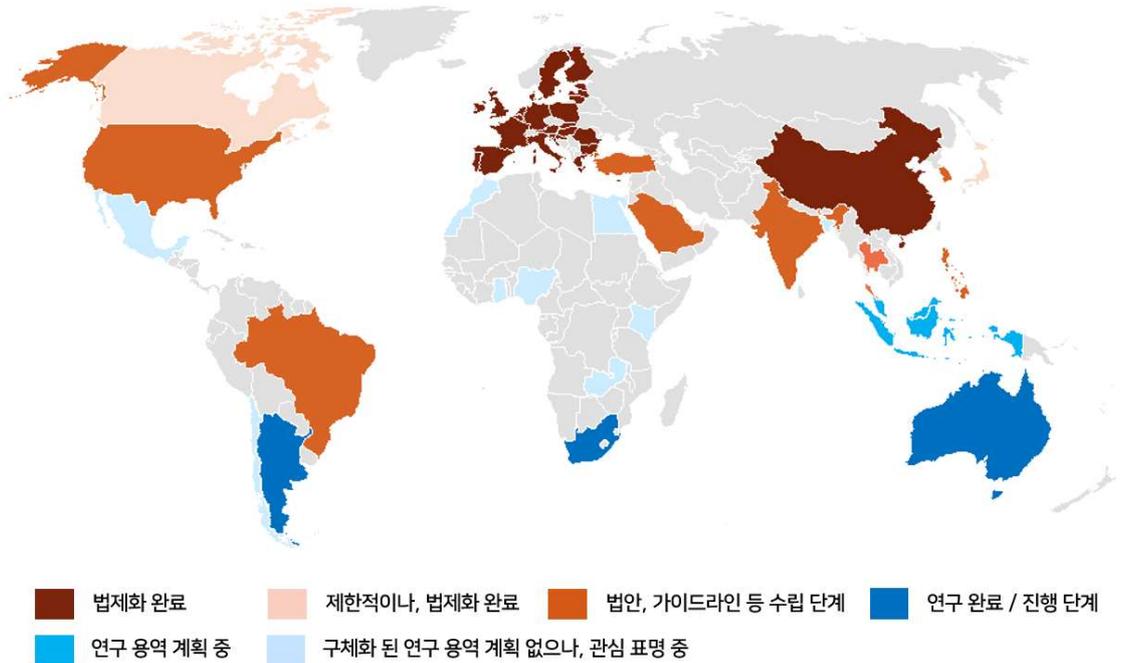
*본 내용은 2024년 8월 21일 '플랫폼 규제 의도하지 않은 결과 (Unintended Consequences of Digital Platform Regulation)' 국제세미나에서 발제된 내용을 바탕으로 작성되었습니다.

- ▶ EU의 디지털시장법(DMA)은 플랫폼 기업들이 유럽 내 서비스를 변경하거나 축소하게 하여 유럽 시장에 부정적인 영향을 미치고 있음
- ▶ 이러한 규제가 세계 주요국으로 확산되고 있으며, 한국에서도 유사한 플랫폼 규제 법안으로 등장함
- ▶ DMA 시행은 기업들의 규제 준수 비용을 높였고, EU 자국 기업 뿐만 아니라 미국의 중소기업들에도 영향을 주며 양 국가 경제에 부정적 결과를 초래함
- ▶ 또한, AI 서비스 등 최신 디지털 서비스의 유럽 출시 지연으로 인해 EU의 GDP 성장률 저하와 생산성 둔화가 우려되며, 이는 EU 자국 기업의 국제 경쟁력 및 수출 경쟁력 저하로 이어질 수 있음
- ▶ 한국은 ICT 수출 비중이 높은 디지털 기술 강국이기 때문에 DMA와 유사한 사전적 규제 시행 시 유럽보다 더 큰 위험을 초래할 수 있어, 자국 기업들의 경쟁력 강화와 국내 시장에서의 부정적 영향을 줄이기 위한 방안 모색이 필요함

서론

- ▶ 2024년 3월 EU의 디지털시장법(Digital Market Act, 이하 DMA) 시행으로 규제 대상인 일부 빅테크들이 유럽 내 서비스를 변경 혹은 축소하면서 유럽 시장에 부정적인 영향을 준다는 우려가 있으나, DMA의 사전지정 방식은 오히려 세계 주요국으로 확산되는 추세

〈그림 1〉 DMA와 유사한 규제의 글로벌 확대 추세



- ▶ 국내에서도 22대 국회 시작부터 쏟아진 플랫폼 규제 법안들이 DMA와 유사한 내용을 담고 있으며, 지금까지 혁신산업에 대한 사전규제 시도가 번번이 실패하였음에도* 여전히 같은 실수를 반복하게 될 우려가 있음

* 이슈페이퍼 24-1호 “디지털 산업, 과도한 사전규제의 한계”에서 산업 성장에 제동을 걸면서 정작 입법 목적이 된 문제들을 해결하지도 못한 대표적 사전규제 사례들(타다 금지, 대형마트 의무휴업, 단말기 유통, 게임 셋다운 등)을 정리하였음

- ▶ DMA 시행으로 인해 게이트키퍼로 지정된 빅테크 뿐만 아니라 시장 전반에서 변화가 일어나고 있으며, 국내에 DMA식 규제를 도입하기에 앞서 유럽 시장의 변화를 분석하고 국내 경제에 미칠 영향과 문제점에 대해 살펴볼 필요가 있음

EU의 DMA/DSA 시행에 따른 잠재적 손실¹⁾

- ▶ DMA와 DSA의 시행에 따라 미국 플랫폼 기업들은 약 220억~500억 달러 손실이 예상되며, 2021년 EU 매출 대비 최대 17%를 차지
 - 게이트키퍼의 규제 준수 비용을 인건비로 환산하면 34,000~70,000명의 일자리와 동등한 수준
 - DMA 준수를 위한 비용 지출로 인해 네트워크 효과 소실, 서비스 간 상호 연계 등 규모의 경제 효과 소실, 신규 서비스 개발에 데이터 적극 활용 불가 등의 부가비용이 발생

〈표 1〉 EU의 DMA와 DSA 시행에 따른 손실 시뮬레이션

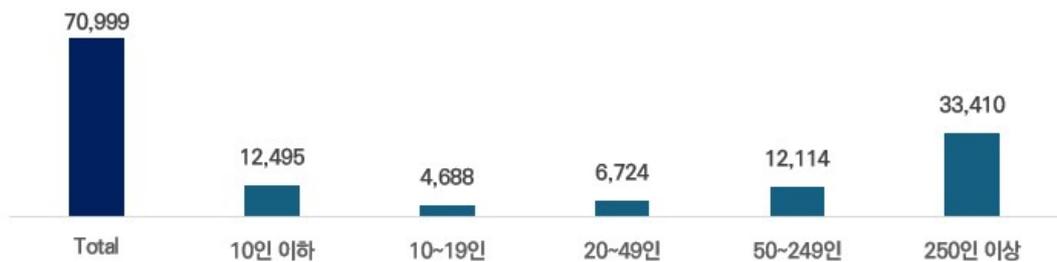
(단위 : 백만 달러)

구분		손실금액
EU 매출(2021)		291,056
잠재적 총 손실	하한범위(1%투자, DSA에 따른 벌금)	22,055 (7.6%)
	중간범위(1%투자, DMA에 따른 벌금)	27,568 (9.5%)
	상한범위(2%투자, DMA와 DSA 모두에 따른 벌금 10% 확률)	49,623 (17.0%)

- ▶ 게이트키퍼의 비용 증가는 플랫폼의 서비스를 이용해왔던 EU 사업체들의 디지털 서비스 비용 증가로 이어지며, 최대 710억 유로 추가 비용 발생
 - EU 기업의 65%는 “디지털 서비스 이용 비용의 5% 증대 시 인플레이션 및 공급망 지연보다 더 큰 경제적 손실로 이어질 것”이라고 응답

〈그림 2〉 DMA 도입으로 발생하는 EU 사업체 절대 비용 증가분 (디지털 서비스 비용 5% 증가 상정)

(단위 : 백만 유로)



- ▶ 게이트키퍼로 지정된 미국 기업의 서비스를 이용하는 미국 중소기업에도 추가 비용 발생 예상
 - EU의 DMA는 잠재적으로 미국의 전 세계 서비스 수출의 1~3% 감소시킬 것으로 예상

〈표 2〉 DMA 와 DSA로 인한 미국 디지털 서비스의 잠재적 수출 손실

	총 손실	전체 글로벌 서비스 수출 대비 비율	전체 글로벌 수출 대비 비율	미국 GDP 대비 비율
10% 손실 시	179억달러	-2.0%	-1.0%	-0.1%
25% 손실 시	448억달러	-5.1%	-2.6%	-0.2%
30% 손실 시	537억달러	-6.1%	-3.1%	-0.2%

1) 발제자 : Kati Suominen(CSIS 객원연구원, Nextrade Group 설립자 겸 CEO)
원제 : Implications of the European Union's DMA

- 미국 기업의 비용 부담은 결국 IT산업 전반으로 확산하여 미국 중소기업에서 450억 달러 규모의 비용이 증가, 낮은 ICT 투자로 인한 노동 생산성 및 총 생산성 감소 등으로 연결

〈그림 3〉 EU의 DMA/DSA 도입으로 인한 미국 기업의 비용 증가액

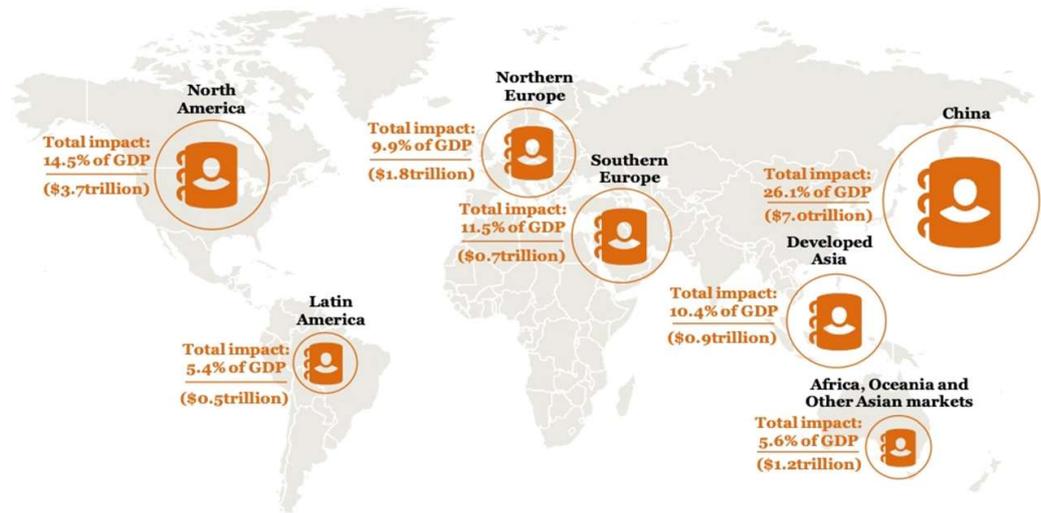


DMA가 유럽 경제 전반에 미친 영향과 한국에 주는 시사점²⁾

- ▶ DMA 시행으로 인해 EU 중소 사업체의 비용 부담이 가중되고 있으며, 최신 디지털 서비스의 유럽 출시가 지연되면서 유럽 내 이용자들의 서비스 접근성 저해로 이어질 우려
 - DMA 시행으로 게이트키퍼를 대상으로 복잡한 선제적 규제가 적용되어 규제 준수 비용 부담을 높이고, 법 집행상의 불확실성을 높임은 물론 사용자(개인/기업)에 대한 각종 디지털 서비스의 이용 효율을 저해
 - 규제 준수 비용, 규제 요건의 복잡성, 규제 미준수에 따른 막대한 벌금 등 잠재적 위험 증가로 인해 기술 기업이 AI 등 신규 서비스 출시를 유럽에 출시하는 것을 꺼리게 되는 결과 초래
- ▶ AI 서비스 등 최신 디지털 서비스의 유럽 출시 지연은 경쟁국 대비 GDP가 하락, 생산성 둔화, EU 자국 기업의 국제 경쟁력 및 수출 경쟁력 저하 초래
 - 2030년까지 AI를 통한 경제적 혜택은 13~15.7조 달러, EU에서는 2.5조 달러 이상일 것으로 예상되며*, DMA로 인한 AI 기술 개발 장벽은 유럽이 글로벌 AI 경쟁에서 뒤처지는 요인
 - * PwC(2017), McKinsey(2023) 보고서 참고
 - 최신 AI 서비스에 대한 접근성 저해로 인해 EU기업의 생산성이 감소되고, 나아가 EU 전체 GDP 성장을 저하를 초래
 - DMA를 통해 AI 서비스 출시를 1년이라도 지연 시 유럽은 수천억 유로의 경제적 손실을 입을 것으로 예상되며, 국제 경쟁자들에 비해 노동생산성이 2.8% 떨어질 수 있음

2) 발제자 : Trevor Wagener(CCIA 연구센터 소장 겸 수석 경제학자)
원제 : Costs of DMA Implementation to Europe and Implications for Korea

〈그림 4〉 시를 통한 지역별 경제적 혜택



- ▶ 한국은 자국 플랫폼을 보유한 디지털 기술 강국이라는 점에서 유럽보다 사전적 규제 시행에 따른 손실이 더 클 것이며, 유럽 등 주요국에 비해 AI 기술 및 서비스 지연 등 잠재적 위험에 더 취약함
 - 2021년 정보통신기술(ICT) 상품은 한국 전체 상품 수출의 약 29.2%를 차지하여 유럽 및 OECD 평균에 비해 수출 의존도가 매우 높음

〈그림 5〉 국가별 전체 수출 중 ICT 상품 수출 비중

(단위 : %)

구분	2011	2013	2015	2017	2019	2021
유럽	4.9	4.5	4.8	4.9	4.8	4.8
OECD	7.1	6.6	7.0	7.1	7.0	7.4
일본	9.2	8.6	8.5	8.4	8.0	8.6
미국	9.5	8.9	9.4	9.5	8.7	9.1
중국	26.8	27.4	26.6	27.1	26.5	25.5
한국	18.0	19.1	21.7	24.7	25.8	29.2

* World Bank, ICT goods exports

- ICT수출은 AI 서비스 접근성 저해로 인하여 가장 큰 영향을 받게 되는 업종이며, DMA에 기반한 정책을 시행할 경우 한국 수출은 AI 서비스의 출시 지연으로 인한 생산성과 혁신의 둔화에 약 6배 더 심각하게 노출될 수 있음
- ▶ 또한 DMA가 게이트키퍼를 규제하지만 실질적 피해는 소비자와 중소기업에 더 크게 작용
 - 많은 중소기업들은 제품 등 서비스를 소비자에 공급함에 있어 DMA로 인해 게이트키퍼로 지정된 기업이 제공하는 디지털 서비스를 이용
 - DMA 게이트키퍼 지정기업의 서비스를 규제하게 되면 이들 서비스를 바탕으로 생산되는 제품 등 서비스의 매력도를 저하시키는 물론, 중소기업이 최신 서비스를 이용할 기회를 박탈함

플랫폼의 혁신과 중소기업³⁾

- ▶ 플랫폼은 비즈니스와 소비자를 연결하고 비즈니스 간 상호작용을 촉진하여 다양한 규모의 기업들이 가치를 창출할 수 있는 매개체이며, 특히 중소기업에 더 큰 가치 창출의 기회를 제공
 - 중소기업은 플랫폼을 통해 자신들이 서비스가 제공될 수 있는 도달 범위를 확장하고, 기업의 운영을 간소화할 수 있음
 - 따라서 플랫폼에서는 작은 규모의 기업도 큰 규모의 오래된 기업들과도 효과적인 경쟁이 가능함
- ▶ 중국이 2021년 반독점 가이드라인 발표 후 중국 내 플랫폼 CVC기업 투자가 불안정 하락 추세를 보였으며, 전통적 반독점 집행을 통한 반독점법이 창업 및 벤처기업 등의 성장에 부정적 영향을 준다는 것을 확인
 - 2021년 2월, 중국에서 디지털 플랫폼 규제를 단행하였으며 이 규제의 목적도 경쟁을 촉진하는 것이었지만 실제로는 경쟁이 위축되고 시장 경쟁력이 약화됨

- 플랫폼 경쟁이 활성화될 거라는 중국 정부의 예상과 달리 규제가 시장의 위축을 야기(VC 감소, 신규 비즈니스 진입 감소, 공룡 테크 기업들에 대한 투자 감소 등)
 - 플랫폼 심사지침 영향을 받은 41개 산업과 영향을 받지 않은 127개 산업 등 총 168개 산업의 데이터를 분석한 결과, 중국 6대 플랫폼 기업의 벤처캐피털(CVC) 투자가 감소한 것으로 나타남
 - * 투자 건수는 26.7%, 새로 진입하는 스타트업 수는 18.7% 감소
 - 플랫폼 심사지침 시행 이전 1년 동안은 6대 플랫폼 기업의 CVC 투자가 월평균 20.8% 증가했으나 플랫폼 심사지침 시행 이후에는 이런 투자가 월평균 1.1% 감소로 전환
 - 플랫폼 심사지침 시행 이후 그 영향을 받은 플랫폼 및 산업의 시장 경쟁력이 약화했다는 뜻이며, 스타트업들은 플랫폼 심사지침 시행 영향을 받은 플랫폼과 비슷한 산업으로의 진출을 기피하고, 다른 산업으로의 진출을 선호하는 경향을 보임

자료) D. Daniel Sokol(2024), Antitrust Platform Regulation and Entrepreneurship: Evidence from China

- ▶ 엄격한 규제는 내수 산업의 위축으로 자국 기업 경쟁력 저하를 초래할 수 있으며, 한국에서도 사전규제 도입이 스타트업 및 기존 기술 기업의 글로벌 시장 경쟁우위를 박탈하는 처사일 것
 - 사전규제는 사업 비용을 증가시킬 수 있고, 이는 벤처 자본의 이탈을 가져오며, 플랫폼 주변에 조성된 벤처 창업 생태계를 교란하는 등 문제를 초래할 가능성 내포

3) 발제자 : Daniel Sokol(USC Gould School of Law / Marshall School of Business 교수)
원제 : Korea, Innovation, and SMEs

시사점

- ▶ EU DMA의 배경에 경쟁력 있는 자국 플랫폼 기업이 없는 환경에서 위협이 되는 경쟁자를 제약하고 자국 시장의 혜택을 늘리려는 의도가 있다고 흔히 언급되고 있으나, DMA 시행 이후 발생한 주요 경제지표의 하락은 EU의 입법 의도와는 거리가 있음을 보여줌
 - 규제는 단순히 대상 기업에만 영향을 주지 않으며, DMA의 시행으로 게이트키퍼로 지정된 기업에 부과된 비용이 결과적으로 그 기업의 서비스를 이용하던 EU 소재 중소기업체와 최종 이용자에게도 손실로 이어짐
- ▶ 유럽과 다르게 경쟁력 있는 플랫폼 기업들이 중소기업/스타트업과 상생하는 한국의 산업구조에서는, 규제로 인한 부정적인 결과가 더 다양한 분야에서 나타날 가능성이 큼
 - 국내 플랫폼 기업과 중소기업, 스타트업 생태계는 밀접하게 연결되어 상생하는 관계로(연합뉴스, 2024), 플랫폼기업의 약화가 중소기업, 스타트업 산업 약화로 이어질 우려가 더욱 큼
- ▶ 해외 각국의 규제 움직임은 우리나라에도 플랫폼 시장 규칙을 정립해야 한다는 압력으로 작용하고 있지만, EU의 사례처럼 단순히 '강한 규제'는 플랫폼 생태계의 연결구조 속에서 오히려 '의도하지 않은 결과'를 초래할 수 있음을 명심해야 함

참고문헌

- 연합뉴스(2024). 벤처기업협회 “플랫폼 경쟁촉진법 제정 반대... 혁신 위축”. 2024.1.24.일자
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240124028000030>
- D. Daniel Sokol(2024), Antitrust Platform Regulation and Entrepreneurship: Evidence from China
- McKinsey(2023), The economic potential of generative AI: The next productivity frontier
- PwC(2017), Economic Benefits of AI by 2030
- World Bank(2024), ICT goods exports(% of total goods exports),
<https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.ICTG.ZS.UN?locations=KR>