

[1] 온라인 플랫폼의 규제

— 글로벌 현황과 트렌드 분석

기획 취지 - 오늘날 데이터와 인공지능 거버넌스를 논할 때 온라인 플랫폼을 빼놓을 수 없다. 데이터와 알고리즘을 가장 활발하게 활용하고 있는 기업들의 비즈니스 모델이 플랫폼인 경우가 일반적이기 때문이다. 본 연재 시리즈는 온라인 플랫폼 비즈니스를 둘러싼 규제 논란과 쟁점들을 다각적으로 살펴봄으로써 혁신을 향한 경쟁을 촉진하기 위한 올바른 규제 방향을 모색해 보고자 한다.

I. 높아져가는 규제의 파고

II. 온라인 플랫폼 규제: 이슈와 트렌드

1. 주요 규제 이슈
2. 글로벌 규제 트렌드

III. 주요 국가별 규제의 검토

1. 우리나라
2. 유럽
3. 중국
4. 일본
5. 호주
6. 미국

IV. 결론 및 정책적 제언

SAPI 연구팀



임용
서울대학교
법학전문대학원
부교수



이수진
법무법인 태평양
변호사



이혜승
서울대학교 법학대학원
박사과정

남수진(한국외국어대학교 조교수) 신진식(서울대학교 법학전문대학원 석사과정) 양건호(서울대학교 법학전문대학원 석사과정)
진지홍(서울대학교 법학전문대학원 석사과정) 김재은(서울대학교 법학전문대학원 석사과정) 김찬근(하버드 로스쿨 J.D. 과정)

I. 높아져가는 규제외 파고

1)

디지털 경제의 플랫폼 비즈니스 모델은 그 광범위한 채택만큼이나 구체적인 형태, 수익 모델, 거래 방식, 고객군, 관련 분야 등의 측면에서 다양한 모습을 보이고 있다. 그렇기 때문에 규제 목적상 그 개념을 정의하는 작업이 간단치 않다. 우리나라 공정거래위원회(“공정위”)가 최근 입법 예고한 ‘온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률 제정안’은 ‘온라인 플랫폼’을 “둘 이상 집단의 이용자들 간에 재화 또는 용역(일정한 시설을 이용하거나 용역을 제공받을 수 있는 권리를 포함한다. 이하 같다)의 거래, 정보 교환 등 상호작용을 목적으로 하는 인터넷 홈페이지, 모바일 응용프로그램 및 이에 준하는 전자적 시스템”으로 정의하고 있다(법안 제2조 제1호). 온라인 플랫폼에 관한 경쟁법 학계의 정의로는 홍대식·최요섭, “온라인 플랫폼 관련 유럽연합 경쟁법과 경쟁정책: 온라인 플랫폼에 대한 규제 현황을 중심으로,” 법학연구 28권 2호, 2018, 173-174면 (“양면 혹은 다면시장과 네트워크 효과의 특징을 가지면서 서로 다른 계층의 그룹들을 연결시켜 주는 인터넷상의 플랫폼”) 참조.

2)

David S. Evans & Richard Schmalensee, *Matchmakers: The New Economics of Multisided Platforms*, Harvard Business Review Press, 2016, 18면.

3)

Geoffrey G. Parker, Marshall W. Van Alstyne & Sangeet Paul Choudary, *Platform Revolution*, Norton, 2016, 13면(플랫폼 비즈니스를 통해 농경, 통신 및 네트워크, 소비재, 교육, 에너지, 금융, 보건, 게임, 노동, 배송 및 미디어 등 다양한 산업이 변화되고 있다고 지적). 한편 유럽집행위원회에 따르면 EU에서는 이미 백만 개 이상의 사업자가 온라인 플랫폼들을 통해 물건 또는 서비스를 제공하고 있다고 한다(<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/online-platforms-digital-single-market>). 플랫폼 비즈니스가 디지털 경제의 성장에 얼마나 중요한 역할을 하고 있는지 엿볼 수 있는 수치다.

4)

The Guardian, 2018. 8. 2., Apple becomes world's first trillion dollar company. <https://www.theguardian.com/technology/2018/aug/02/apple-becomes-worlds-first-trillion-dollar-company>. 구글, 아마존, 페이스북, 애플, 마이크로소프트 등 소위 GAFAM 기업들도 구체적인 형태와 핵심 사업 내용에는 서로 차이가 있지만 모두 플랫폼 모델을 활용하고 있다고 말할 수 있다.

5)

NYTimes, 2018. 3. 17., How Trump Consultants Exploited the Facebook Data of Millions. <https://www.nytimes.com/2018/03/17/us/politics/cambridge-analytica-trump-campaign.html>.

오늘날의 디지털 경제에서 통상 ‘플랫폼’이라고 하면 상호의존성을 가지는 둘 또는 그 이상의 시장참여자 그룹을 효율적으로 연결시키는 사업 모델(business structure)을 말한다.¹⁾ 현대 사회가 디지털화되면서 플랫폼들이 시장에 넘쳐나고 있는 듯 보이지만, 실은 예전의 아날로그 시대에도 플랫폼은 존재하였다. 광고를 게재하는 잡지 사업이 그 대표적인 예다.²⁾ 그런데, 네트워크 및 모바일 기술의 비약적 발전에 따라 상시적이고 편재적인 연결성(connectivity)이 가능해지면서 플랫폼 기반의 사업 기회들이 폭발적으로 증가하였고,³⁾ 그 결과 플랫폼은 디지털 경제의 가장 주요한 비즈니스 모델의 하나로 확고하게 자리 잡았다. 오늘날 시장을 선도하는 기업 중에 플랫폼 비즈니스 기반인 경우를 쉽게 찾아볼 수 있다.⁴⁾ 바야흐로 플랫폼 전성시대다.

그런데, 시장 내에서 맹위를 떨치고 있는 플랫폼 비즈니스가 시장 밖에서는 각종 불만과 의구심의 대상이 되고 있다. 캠브리지 애널리티카(Cambridge Analytica) 사건으로 소셜 네트워킹 플랫폼을 통해 여론과 선거가 왜곡될 수 있다는 우려가 제기되었고,⁵⁾ 가짜뉴스나 혐오 발언 등이 근절되도록 플랫폼 사업자들이 유저들의 행태를 규율하라는 요구가 거세지고 있다.⁶⁾ e커머스나 검색 플랫폼에 대해서는 그 기반으로 비즈니스를 하는 개별 사업자가 부당한 대우나 차별을 받지 않도록 플랫폼이 중립성(neutrality)을 지켜야 하고 이러한 중립 의무가 플랫폼의 가치를 극대화하는 것보다 우선한다는 목소리가 나오고 있다.⁷⁾ 급기야는 대규모 온라인 플랫폼 사업자들이 디지털 경제를 왜곡하는 21세기의 새로운 트러스트(trust)라는 지적과⁸⁾ 함께 그 대책으로 기업분할(break up) 조치가 공공연하게 거론된 바도 있다.⁹⁾

정부의 시장에 대한 개입 요구는 항상 있어 왔지만, 근래 플랫폼을 둘러싼 규제 목소리는 각국 정부를 움직이는 데 성공하고 있는 것으로 보인다. 전 세계적으로 온라인 플랫폼을 규제하는 각종 법안과 정책적 제안들이 쏟아져 나오고 있다.¹⁰⁾ 디지털 경제를 두고 주요 국가들이 마치 규제 경쟁을 하고 있는 듯한 모습이다. 전성기를 맞이한 것은 실은 플랫폼이 아니라 그에 대한 규제라는 생각이 들 정도다. 이처럼 플랫폼 사업자들에 대한 입법적·행정적 통제가 강화되는 가운데, 거론되는 규제들의 타당성도 개별적으로 따져보아야 하겠지만, 그러한 조치들이 복합적으로 시장 경쟁에 미칠 영향에 대해서도 살펴볼 필요가 생겼다. 플랫폼 간의, 그리고 그러한 플랫폼 기반의 경쟁은 디지털 경제를 통해 우리가 누릴 혜택의 크기와 범위를 결정짓는 중요한 요인이기 때문이다.

본 연구진은 그 선행 작업으로 온라인 플랫폼에 대한 규제의 글로벌 현황을 파악해 보기로 했다. 디지털 시대의 온라인 플랫폼들이 국경을 넘나들며 경쟁하고 그에 대한 규제 역시 역외적용을 통해 국경을 넘어 집행되는 경우가 점차 늘어나고 있기 때문이다.¹¹⁾ 이를 위해 우리나라를 비롯하여 미국, 영국, EU, 독일, 프랑스, 중국, 일본, 호주의 9개 주요 국가 내지 지역의 관련 법령, 법안, 정책 문서와 보고서 등 80여개의 자료를 조사하였다. 이하에서는 그 결과를 요약 소개하고자 한다.

II. 온라인 플랫폼 규제: 이슈와 트렌드

1. 주요 규제 이슈

온라인 플랫폼에 대한 규제의 대상이 된 이슈는 매우 다양하지만, 크게는 아래 다섯 가지를 중심으로 논의가 전개되고 있다.

○ 프라이버시 및 데이터 보호(Privacy & Data protection)

프라이버시는 아날로그 시대에도 법적 보호의 대상이었지만, 디지털화된 개인정보의 수집과 프로파일링이 일상적으로 행해지고 있는 오늘날 개인정보의 안전한 활용과 보호는 중요한 현안이 되었다. 최근 규제의 경향을 살펴보면 정보 주체의 데이터에 대한 통제권을 강화하는 데 초점을 맞추고 있다.¹²⁾

○ 유해한 콘텐츠(Harmful content)

아동의 성착취물, 테러 교사, 소수자에 대한 혐오 발언 등 현행법에 저촉되거나 사회적으로 용인되기 어려운 콘텐츠가 플랫폼을 통해 제공될 경우, 해당 플랫폼이 그에 효과적으로 대응할 수 있도록 절차(예를 들어 신고제도) 등을 마련하고 일정한 경우에는 관련 콘텐츠를 적극적으로 제거할 의무를 부과하는 것 등이 규제 방안으로 모색되고 있다.

○ 반독점 및 공정거래(Antitrust & Fair competition)

디지털 경제의 출현이 가져온 시장의 변화에 대해 얘기할 때 자주 등장하는 화제가 바로 플랫폼을 기반으로 하는 '빅 테크(big tech)'의 등장이다. 시장력의 집중에 대한 대표적인 규제 도구가 바로 경쟁법이고, 빅 테크에 대해서도 경쟁법 집행이 주요 이슈로 부각된 상황이다. 현재 대규모 플랫폼에 의한 시장 경쟁의 왜곡을 견제하거나 시장 참여자간 불균형을 시정하면서 거래의 공정성을 확보하려는 각종 사전적·사후적 규제 방안들이 제시되고 있다. 이에는 관련시장 확정, 시장지배력 판단 기준, 기업결합 신고 요건 등 기존의 제도를 수정 보완하는 것도 있지만, 이를 넘어서서 거래 조건의 투명성 제고나 특정 사업자에 대한 금지행위 부과 등과 같은 새로운 내용들도 포함되어 있다.

○ 가짜뉴스와 민주주의(Fake news & Democracy)

사실이 아니거나 편향된 뉴스 콘텐츠가 소셜 네트워크 또는 미디어 플랫폼 등을 통해 전파되면서 여론에는 물론이고 선거 과정에까지 영향을 미쳐 민주주의 근간을 위협할 수도 있다는 우려 하에, 플랫폼 사업자로 하여금 그러한 오정보를 확인하고 표시하는 등의 의무를 부과하는 방안들이 모색되고 있다.

○ 소비자 보호(Consumer protection)

디지털 경제 하에서도 소비자의 자유로운 선택권의 보장과 권익 보호는 중요한 이슈다. 특히 온라인 플랫폼들이 서비스 제공 과정에서 알고리즘을 활용하는 경우가 일반화되면서 플랫폼 사업자의 알고리즘 사용 여부 및 적용에 대한 투명성(설명가능성) 제고, 알고리즘 기반의 의사결정에 대한 적절한 이의제기권의 보장 등에 대한 규제들이 채택되고 있다. 나아가 입점 업체의 행위에 대해 플랫폼

6)

WP, 2019. 9. 19., Facebook, Google and Twitter face fresh heat from Congress on harmful online content. <https://www.washingtonpost.com/technology/2019/09/18/facebook-google-twitter-face-fresh-heat-congress-harmful-online-content/>; DW.com, 2020. 2. 17., EU threatens tougher hate-speech rules after Facebook meeting. <https://www.dw.com/en/eu-threatens-tougher-hate-speech-rules-after-facebook-meeting/a-52410851>; 연합뉴스, 2020. 3. 5., 인권위원장 "포털 댓글 제한, 혐오표현 근절 위해 바람직". <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200305047300004?input=1195m>; 뉴스1, 2020. 3. 22., 네이버 학생 댓글 규제 먹혔다...댓글 작성자 '뚝'. <https://www.news1.kr/articles/?3881664>.

7)

중앙일보, 2017. 7. 12., '플랫폼 중립성' 논란 확산... "국내 포털도 규제 받아야" VS "EU의 미국 견제 수단일 뿐". <https://news.joins.com/article/21751844>; 서울경제, 2019. 10. 11., 조성욱, "온라인 플랫폼의 지위남용, 적극적 규제 필요". <https://www.sedaily.com/NewsView/1VPHCDYK1>; Bundeskartellamt, 2019. 7. 17., Bundeskartellamt obtains far-reaching improvements in the terms of business for sellers on Amazon's online marketplaces. https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemittelungen/2019/17_07_2019_Amazon.html?jssessionid=98F173CFCF40CBB4E-3AA149FF088832E.1_cid362.

8)

Fiona M. Schott Morton, 2019. 10. 14., Can Antitrust Enforcement Protect Digital Consumers? <https://insights.som.yale.edu/insights/can-antitrust-enforcement-protect-digital-consumers>.

9)

NYTimes, 2018. 3. 8., Elizabeth Warren Proposes Breaking Up Tech Giants Like Amazon and Facebook <https://www.nytimes.com/2019/03/08/us/politics/elizabeth-warren-amazon.html>.

10)

본고의 별첨 '주요국 플랫폼 규제 및 정책 자료 현황'에 수록된 다수의 정책 자료 및 규제 참조.

11)

우리나라에서 최근 입법예고된 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안」도 온라인 플랫폼 중개서비스업자의 설립 당시의 준거 법률이 국내법이 아니거나 주된 사무소 소재지가 국내에 있지 않더라도 적용 가능하다고 명시함으로써(제3조) 역외적용이 가능함을 분명히 하고 있다.

12)

데이터 이동권을 비롯하여 정보 주체인 개인의 '정보 주권'을 옹립하려고 하는 시도들이 이에 해당된다.

13)

이에는 별첨 '주요국 플랫폼 규제 및 정책 자료 현황' 리스트 중 각국에서 실제로 채택된 규제 외에 제안되어 현재 검토 중인 규제안들도 포함되나, 개별 국가에서 채택하지 않기로 결정된 경우(폐기)는 제외시켰다. 또한 규제나 안이 둘 이상의 이슈와 관련될 경우 해당되는 모든 이슈에 중복 집계했다. 한편 실질적인 규제 또는 안이 아닌 정책 자료나 보고서는 집계하지 않았다.

14)

그 예로 콘텐츠에 관련된 온라인 플랫폼의 면책을 다루고 있는 미국의 통신공위법(Communications Decency Act) 제230조에 대한 최근 개정 논의를 들 수 있다(별첨의 78항의 미 법무부 권고 등 참고).

15)

<그림1>의 '유럽' 지역에는 EU 외에 독일, 프랑스 및 영국의 규제들을 포함시켰다.

16)

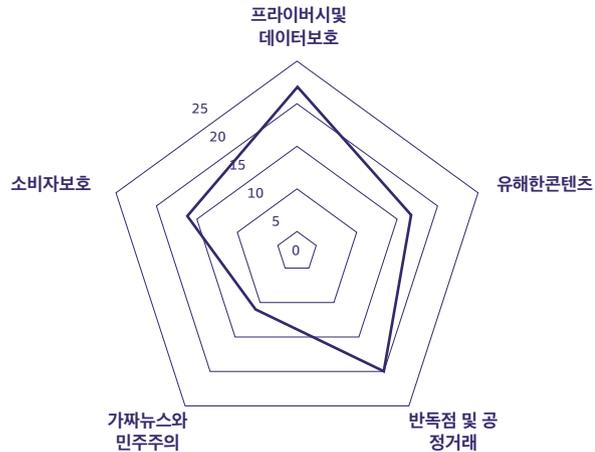
별첨의 77, 78, 80 및 81항 참조.

사업자도 일정한 경우 책임을 지도록 하는 등 플랫폼 생태계에 관한 관리 책임을 확장 강화하는 시도들도 보인다.

2. 글로벌 규제 트렌드

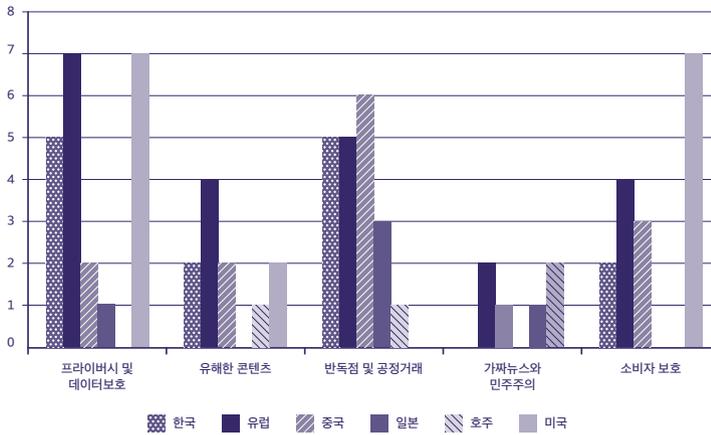
온라인 플랫폼에 대한 최근의 트렌드를 파악하기 위해 우리나라, 미국, 영국, EU, 독일, 프랑스, 중국, 일본 및 호주에서 2017년부터 현재(2020.11.25. 기준)까지 위 이슈별로 제안되었거나 채택된 규제들을 집계해 보았다.¹³⁾

먼저 이슈별로 집계한 결과를 살펴보면, <그림1>에서 볼 수 있듯이 규제가 '프라이버시 및 데이터 보호'(22개), '반독점 및 공정거래'(20개), '소비자 보호'(16개)의 세 가지 이슈에 집중되어 있고, '유해한 콘텐츠'(12개) 및 '가짜뉴스와 민주주의'(6개)가 그 뒤를 잇고 있다. 프라이버시, 경쟁 및 소비자 보호는 디지털 시대 이전에도 논의가 활발했던 정책 분야로서, 그에 대한 규제적 관심과 리소스가 자연스럽게 온라인 플랫폼으로 향한 것으로 볼 수 있다. 그에 비해 유해 콘텐츠나 가짜뉴스와 관련된 플랫폼의 책임과 의무는 비교적 최근에 들어서야 논의가 본격화된 경우여서 앞으로 그 비중과 내용이 확대될 가능성이 있다.¹⁴⁾



<그림1> 주요 규제 이슈별 분포

한편 국가나 지역별 규제 경향을 살펴보면 정책 보고서의 발간은 물론이고 규제의 입안과 법령의 제·개정 논의가 가장 활발한 지역은 유럽이다. <그림2>에서 보듯 규제 유형의 측면에서도 모든 이슈를 폭넓게 아우르는 모습을 보이고 있다.¹⁵⁾ 국가별 규제 현황이 서로 다른 것은 해당 국가에서 문제로 부각된 이슈에 차이가 있음을 보여준다. 대부분의 국가에서 반독점 및 공정거래와 관련한 새로운 온라인 플랫폼 규제를 검토 또는 채택하고 있는 것과 달리 미국은 아직 구체적인 규제안이 입안되거나 검토되고 있지 않다. 그렇다고 미국에서 온라인 플랫폼과 관련한 경쟁 이슈에 대해 무관심한 것은 아니다.¹⁶⁾ 상술할 바와 같이, 문제에 대한 접근에 있어 다른 나라와 차이를 보이고 있는 것이다.



<그림2> 주요 국가별 규제 현황

III. 주요 국가별 규제의 검토

1. 우리나라

현재까지 우리나라에서 제안되거나 채택된 온라인 플랫폼 규제는 ‘반독점 및 공정거래’, ‘프라이버시 및 데이터보호’, 그리고 ‘소비자 보호’에 집중되어 있으나, ‘유해한 콘텐츠’ 등 그 밖의 이슈에 대해서도 규제적 관심이 높아지고 있다.

17)

<표1>부터 <표7>까지 기재된 규제들은 국가별로 2017년부터 현재까지 주요 규제 이슈와 관련하여 제안되었거나 채택된 것들을 표시한 것이다(폐기된 법안은 제외). 본고 II.2. 항의 <그림 1> 및 <그림2>는 표에 기재된 규제들을 집계한 것이다.

프라이버시 및 데이터 보호	유해한 콘텐츠	반독점 및 공정거래	가짜뉴스와 민주주의	소비자 보호
데이터 3법 개정 (2020.8.5. 시행)	전기통신사업법 개정 (2020.12.10. 시행예정)	전기통신사업법 개정 (2020.12.10. 시행예정)	가짜뉴스 유통 방지에 관한 법률안 (2018.4.5. 발의, 폐기)	전기통신사업법 개정 (2020.12.10. 시행예정)
기업결합 심사기준 (2019.2.27. 시행)	정보통신망법 개정 (2020.12.10. 시행예정)	기업결합 심사기준 (2019.2.27. 시행)		전자상거래법 개정 추진 (2020.6.25. 발표)
데이터기본법 제정 (2021. 상반기 추진)		전기통신사업법 개정안 (2020.8. 발의)		
		온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률 제정 (2020.9.28. 입법예고)		
		온라인 플랫폼 분야 단독행위 심사 지침 제정 (2021.6. 추진)		

<표1> 우리나라의 온라인 플랫폼 규제 현황(2017~)¹⁷⁾

18)

공정위, 고시 제2019-1호(2019.2.27.), VI.5.항 참조. 심사기준은 정보자산을 "다양한 목적으로 수집되어 통합적으로 관리, 분석, 활용되는 정보의 집합"으로 정의하고 있는데(동 심사기준 II.11.항), 온라인 플랫폼 기업이 수집한 데이터 가 이에 포함될 것이다.

19)

공정위는 해당 TF 운영, 관련 심포지엄 개최 및 연구 용역 등을 통해 2021년 상반기에 '온라인 플랫폼 분야 심사지침'을 제정할 계획이다.

20)

공정위 보도자료, "공정위, 「온라인플랫폼 공정화법 제정안」 입법예고", 2020.9.28. 참조. 송갑석 의원 등 10인은 이와 별도로 2020년 7월 대표발의한 「온라인플랫폼 통신판매중개거래의 공정화에 관한 법률안」을 발의하였다. 동 법안은 ① 온라인 판매 중개 플랫폼의 검색 배열 순위 결정에 관한 주요 원칙 공개 및 준수, ② 수수료 부과기준 결정 또는 판매촉진행사 실시 시에 온라인 판매업자를 차별하는 행위 등에 대한 금지, ③ 공정위의 해당 법의 위반 사실에 대한 조사 및 시정명령 권한 부과 등을 주요 내용으로 하고 있다.

21)

법안 내용은 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_K2H0V0Q8B1T1U1U6P2U4N5S3G8Y1J6)에서 참조 가능하다.

아래에서는 국내의 온라인 플랫폼 규제와 관련된 법령을 이슈별로 살펴보고자 한다.

(1) '반독점 및 공정거래' 규제

공정위는 2019년 2월 『기업결합 심사기준』을 개정하면서 경쟁제한성 판단기준에 온라인 플랫폼 비즈니스의 중요한 사업자산 중 하나인 정보자산을 수반하는 M&A의 심사와 관련하여 고려해야 할 사항을 추가하였다.¹⁸⁾ 여기에는 ① 결함을 통하여 얻게 되는 정보자산이 다른 방법으로는 대체하기 곤란한지 여부, ② 해당 결합으로 인하여 결합당사회사(M&A를 하는 당사 기업들)가 경쟁사업자의 정보자산접근을 제한할 유인 및 능력이 증가하는지 여부, ③ 결합 이후 정보자산 접근 제한 등으로 인하여 경쟁에 부정적 효과가 발생할 것이 예상되는지 여부, ④ 결합당사회사가 정보자산의 수집·관리·분석·활용 등과 관련한 서비스의 품질을 저하시키는 등 비가격 경쟁을 저해할 가능성이 높아지는지 여부 등이 포함된다.

한편 공정위는 2020년 5월 온라인 플랫폼 분야 심사 지침 마련을 위한 민관합동 태스크 포스(task force)를 구성하였고,¹⁹⁾ 2021년 중에 지침을 제정할 계획을 가지고 있다. 이 지침에는 ① 플랫폼 분야의 시장 획정 방법, ② 시장지배력 및 경쟁제한성 판단 기준, ③ 자사우대·멀티호밍 차단·최혜국 대우 요구 등 새로운 행위 유형에 대한 위법성 판단 기준 등이 포함될 예정이다.

공정위는 이와 별도로 2020.9.28. 『온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안』을 입법예고 하였으며,²⁰⁾ 본 법안은 국내시장을 대상으로 영업하는 일정 규모 이상의 플랫폼 사업자에 대하여 ① 필수기재사항을 명시한 계약서 작성·교부의무, ② 계약내용변경 및 서비스 제한·중지·종료시 사전통지 의무 부과, ③ 기존 독점규제 및 공정거래에 관한 법률("공정거래법")상 거래상지위 남용행위 금지조항을 플랫폼 산업의 특성에 맞추어 구체화하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

한편 앱마켓들의 인앱결제 시스템 정책이 현안으로 떠오르면서 다수의 관련 법안이 발의되었다. 대표적으로 박성중 의원이 2020.8.11. 대표 발의한 『전기통신사업법 일부개정안』은 앱마켓 사업자가 모바일 콘텐츠 등의 거래를 중개함에 있어 ① 특정한 결제수단을 강제하는 행위 또는 ② 불합리하거나 차별적인 조건이나 제한을 부과하는 행위를 금지하는 조항을 신설하는 내용을 담고 있다.²¹⁾

(2) '소비자 보호' 규제

공정위는 현재 『전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률』("전자상거래법")의 개정을 추진하고 있다. 공정위가 2020년 6월 발표한 『디지털 공정경제 정책』에 따르면 온라인에서의 대표적인 소비자 피해 사례로는 소비자에게 불공정 약관을 제공하는 경우와 플랫폼이 청약의 접수나 결제 등에 관여하는 정도가 높고 있음에도 불구하고 제품 하자 등에 대하여 전자상거래법상 책임을 추궁하기

가 어려운 것 등을 들 수 있다. 이를 해결하기 위해 공정위는 ① 소비자의 손해에 대하여 플랫폼에게 입점 업체와의 연대 책임 부과, 소비자 위해 발생 시 공정위의 조치 이행, 분쟁해결 절차의 마련 촉구 등 플랫폼 사업자의 법적 책임을 강화하는 방향으로 전자상거래법을 개정하고, ② 배달 어플리케이션, 온라인 동영상 서비스(OTT), 전자책 등 소비자 민원이 빈번한 분야에서 사전통지 없는 계약 해지, 부당한 사업자 면책·환불·위약금 조항 등 불공정 약관 조항을 중점 점검하며, ③ 온라인 중고 거래 중개업, SNS 플랫폼 등에서 판매 의뢰자의 신원 정보 열람 방법 미제공, 소비자 피해 구제 신청 대행 장치 미비 등이 적발될 시 법 위반 여부를 조사할 계획이다.²²⁾

(3) ‘프라이버시 및 데이터 보호’ 규제

이른바 데이터 3법이라고 불리는 『개인정보 보호법』(“개인정보법”), 『정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률』(“정보통신망법”), 그리고 『신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률』(“신용정보법”)의 개정안이 올해 초 국회를 통과하여 2020.8.5. 시행되었다. 이번 개정법은 일정한 요건 하에 데이터 결합과 가명정보의 활용을 허용하는 등 데이터 이용의 활성화에 방점을 두고 있는 듯 보이지만 개인정보보호의 거버넌스 체제를 개인정보보호위원회 중심으로 통합·개편하고 신용정보와 관련하여 정보 주체인 개인의 데이터 이동권을 입법화하는 등 정보 주권을 강화하기 위한 내용도 담고 있다. 데이터의 안전한 활용이라는 정책적 목표를 표방한 개정법은 데이터 기반의 서비스를 제공하는 온라인 플랫폼들에 대해 대표적인 규제로 기능할 것으로 보인다.

앞서 III.1.가)1)에서 살펴본 바와 같이 개정 『기업결합 심사기준』은 공정위가 정보자산을 수반하는 M&A의 경쟁제한성 여부를 판단할 때 고려 사항 중 하나로 “결합당사회사가 정보자산의 수집·관리·분석·활용 등과 관련한 서비스의 품질을 저하시키는 등 비가격 경쟁을 저해할 가능성이 높아지는지 여부”를 살펴볼도록 규정하고 있다. 그런데, 정보자산의 수집과 활용 등과 관련된 품질에는 프라이버시의 보호가 포함된다고 해석할 수 있다. 따라서 온라인 플랫폼이 당사자인 기업결합을 통해 경쟁이 저해되고 그 결과 프라이버시의 보장이 실질적으로 약화되거나 프라이버시를 둘러싼 경쟁이 제한될 경우 반경쟁적 효과가 발생할 우려가 있다고 인정될 명시적인 근거가 개정 심사기준에 마련된 것으로 볼 수 있다.

가장 최근에는 데이터로부터 다양한 경제적 가치를 창출하고 데이터산업 발전의 기반을 조성한다는 목적으로 『데이터 기본법안』이 조승래 의원 등에 의해 발의 준비 중이다.²³⁾ 『데이터 기본법안』은 개정 신용정보법을 통해 신용정보와 관련하여 제한적으로 도입되었던 데이터 이동권을 정보 주체의 일반적인 권리로 확장 도입하는 내용을 포함하고 있다고 알려져 있다.

22)

공정위, 「디지털 공정경제 정책」, 2020.6.25., 3-5면 참조.

23)

뉴스시, 2020. 11. 24., ‘데이터 기본법’ 제정 공청회 25일 개최. https://newsis.com/view/?id=NISX20201124_0001245651&cid=13001&pId=13000.

24)

주요 내용으로는 ① 정보통신서비스 이용자는 가짜정보가 정보통신망에 유통되지 아니하도록 할 것, ② 정보통신서비스 제공자는 가짜정보에 대한 이용자의 삭제 요청을 처리하기 위한 절차를 마련할 것, ③ 가짜정보의 유통 등을 통하여 타인에게 손해를 입힌 자는 그 피해자에 대하여 손해배상의 책임을 질 것 등이 있다.

25)

영어의 ‘information’과 ‘endemic’의 합성어로, 잘못된 정보가 마치 전염병과 같이 빠르게 확산하여 사회에 혼란을 초래하는 현상을 지칭한다.

26)

동아일보, 2020. 8. 25., "가짜뉴스, 방역 방해-사회적 혼란 야기"...방통위, 엄정 대응 입장. <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20200825/102642719/1>.

27)

개정 『정보통신망법』은 정보통신서비스 제공자 중 일일 평균 이용자의 수, 매출액, 사업의 종류 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사업자가 사업체 내에서 아동·청소년성착취물 등의 유통을 방지하기 위한 책임자를 지정하도록 하고 있다(동법 제44조의9 및 제76조 제2항 제4호의4 신설). 개정 『전기통신사업법』은 부가통신사업자 등에게 아동·청소년 성착취물 등의 불법촬영물 등의 삭제·접속차단 등의 유통방지 조치의무와 기술적·관리적 조치의무를 부과하고, 불법촬영물 등의 삭제·접속차단 등의 조치를 의도적으로 취하지 아니한 자에게 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있다(동법 제22조의5 제1항, 제22조의5 제2항 및 제22조의6 신설).

(4) ‘가짜뉴스와 민주주의’ 및 ‘유해한 콘텐츠’ 규제

최근 가짜뉴스 방지를 위한 플랫폼의 역할이 다시 주목받고 있다. 『가짜뉴스 유통 방지에 관한 법률안』은 2018.4.15. 방송통신위원회(“방통위”)에 의해 발의되었다가 국회 임기 종료로 인하여 자동폐기 되었으나,²⁴⁾ 최근 COVID-19 관련 가짜뉴스가 횡행하자 ‘인포데믹(infodemic)’²⁵⁾ 대응을 위한 방안들이 다시 모색되고 있다. 대표적으로 방통위는 2020.8.21. COVID-19 가짜뉴스에 대한 엄정 대응을 예고하면서 ① 언론사에게 팩트체크 활성화를, ② 네이버와 다음 등 주요 포털사업자들에게 검증된 방역 정보와 보도를 쉽게 확인할 수 있는 방안을 마련할 것을 요청하는 한편, ③ 가짜뉴스를 방송통신심의위원회에 긴급 안전으로 상정하여 신속하게 심의한 뒤 삭제 또는 차단 조치하기로 하겠다고 발표하였다.²⁶⁾

한편 N번방 사건 등을 통해 디지털 공간에서의 범죄가 이슈화되면서, 플랫폼을 운영하는 사업자에게 불법적이거나 해로운 콘텐츠에 대해 책임을 부과하는 방향으로 관련 법령이 개정되었다. 이른바 ‘N번방 방지법’이라고 지칭되는 『정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률』 개정법 및 『전기통신사업법』 개정법은 각각 일정 규모 이상의 정보통신서비스 제공자와 부가통신사업자에 대해 불법촬영물의 유통을 방지할 의무 등을 부과하고 있다.²⁷⁾

2. 유럽

유럽의 경우 유럽연합(European Union; “EU”)과 개별 국가 모두에서 온라인 플랫폼 규제가 활발하게 추진되고 있다. EU 차원의 유니버설 규제(『디지털 서비스 법』 패키지)와 별개로 독일과 같은 개별 회원국에서 분야별(예를 들어 경쟁법) 규제를 적극적으로 모색하고 있다. 디지털 시대의 기술 전쟁에서 미국과 아시아에 뒤처졌다고 생각하는 EU가 기술 혁신 대신 규제 혁신을 택했다는 평가가 나올 정도다.

프라이버시 및 데이터 보호	유해한 콘텐츠	반독점 및 공정거래	가짜뉴스와 민주주의	소비자 보호
비개인정보의 자유로운 이동을 위한 규칙 (2018.12.18. 시행)	온라인 불법 콘텐츠의 효과적 처리를 위한 권고 (2018.3.1. 채택)	비개인정보의 자유로운 이동을 위한 규칙 (2018.12.18. 시행)	온라인 불법 콘텐츠의 효과적 처리를 위한 권고 (2018.3.1. 채택)	온라인 불법 콘텐츠의 효과적 처리를 위한 권고 (2018.3.1. 채택)
일반개인정보보호규정 (GDPR) (2018.5.25. 시행)	디지털 서비스 법 패키지 (2020년 4분기 입법예고)	디지털 서비스 법 패키지 (2020년 4분기 입법예고)		디지털 서비스 법 패키지 (2020년 4분기 입법예고)
	온라인 중개 서비스를 이용하는 사업자를 위한 공정성 및 투명성 촉진 규칙 (2020.7.12. 시행)			

<표2> EU의 온라인 플랫폼 규제 현황(2017~)

EU의 온라인 플랫폼에 대한 규제는 과거에 개인정보보호나 전자상거래에서의 소비자 보호의 맥락에서 주로 이루어져 왔다. 그러나 최근 몇 년간 유럽연합 집행위원회(European Commission; “EC”)는 시장에서 소수의 글로벌 플랫폼 사업자가 막대한 지배력을 행사한다고 우려하면서 그로부터 파생되는 경쟁법 이슈나 플랫폼 이용자(사업자와 소비자 모두 포함)의 보호를 위한 규제에 초점을 맞춰왔다.

유럽의 각국은 EU 차원의 규제책을 그냥 기다리기보다는 온라인 플랫폼과 관련하여 제기된 우려들을 개별적으로 분석하면서 그에 대응한 규제 체계의 개선을 적극적으로 모색하고 있다. 예를 들어 독일 연방경제에너지부(Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)는 2017.3.20. 「온라인 플랫폼 백서(White Paper on Digital Platforms)」를 발간하여 디지털 산업 시대에 대응한 정책적 목표 및 구체적 규제 방향을 제안하였다.²⁸⁾ 브렉시트(Brexit)를 앞두고 있는 영국의 경우 상원 커뮤니케이션위원회(House of Lords, Select Committee on Communications)이 2019.3.9. 「디지털 세계에서 규제(Regulating in a digital world)」 보고서를 통하여 디지털 환경을 규제하기 위한 새로운 접근방안 및 포괄적 전략의 마련을 촉구하였다.²⁹⁾

28)

동 백서는 구체적으로 공정 경쟁, 현대 정보 경제 발전, 민주주의적 디지털 문화 배양, 디지털 산업 관련 국가 역량 강화 등의 목표를 설정하고, 구체적인 방안으로써 불공정경쟁행위에 대한 당국의 조기 개입 수단 마련, 디지털 플랫폼에 대한 정보공개 의무 도입, 불법적 콘텐츠에 대한 플랫폼 사업자의 책임 강화, 디지털 산업에 대한 규제, 감독 기관의 신설 등이 필요하다는 입장을 취하고 있다.

29)

동 보고서는 구체적으로 디지털 플랫폼에 대한 기존의 자율적 규제방식은 실패하였음을 지적하고, 대규모 IT 기업들에 의한 데이터 오용과 같은 피해를 방지하는 등 디지털 환경을 규제하기 위한 규제체계 개선의 필요성을 주장하고 있다. 그 일환으로 데이터 기반 사업자들의 기업 결합에 대해 공익성 심사를 도입할 것을 촉구하고, 디지털 환경 규제를 위한 별도의 규제당국을 마련할 것을 권고하고 있다.

국가	프라이버시 및 데이터 보호	유해한 콘텐츠	반독점 및 공정거래	가짜뉴스와 민주주의	소비자 보호
독일	텔레미디어법 (2017.2.26. 시행)	소셜네트워크에서의 법집행 개선을 위한 법률(「페이스북법」) (2017.9.1. 시행)	경쟁제한방지법 10차개정안 (2020.9.9. 의회상정)		
	연방개인정보보호법 (2017.6.30. 시행)		경쟁제한방지법 9차개정 (2017.6.9. 시행)		
	GDPR 시행법 (2017.7.5. 시행)				
영국	통신법 (2004.6.22. 시행)				
	정보보호법 3차 개정 (2018.5.25. 시행)				
프랑스	데이터 보호법 (2018.5.13. 시행)	정보조작방지법 (2018.11.20. 시행)		정보조작방지법 (2018.11.20. 시행)	소비자법의 디지털 경제주체에의 적용을 위한 시행령 (2018.1.1. 시행)
	개인정보보안 가이드라인 (2018.4.4. 시행)				디지털경제의 신뢰를 위한 법률 개정 (2020.6.26. 시행)

<표3> 유럽 주요 국가의 온라인 플랫폼 규제 현황(2017~)

아래에서는 EU와 유럽 주요 국가의 온라인 플랫폼 규제와 관련된 법령을 이 슈별로 살펴보고자 한다.

(1) ‘프라이버시 및 데이터 보호’ 규제

1) EU

플랫폼 사업자는 유럽에 현지 영업소를 두거나 EU 회원국내 거주민을 대상으로 영업을 하는 경우 개인정보를 처리할 때 일반정보보호법(General Data Protection Regulation; “GDPR”)³⁰⁾을 준수해야 한다. GDPR에 따르면 플랫폼 사업자의 개인정보 처리는 적법해야 하며(제6조), 개인정보 처리와 관련한 충분한 설명을 토대로 정보 주체의 자유로운 의사에 기반한 명확한 동의를 받아야 한다(동법 제4조 제11항, 제7조, 전문 제32조, 제42조, 제43조). 또한 정보 주체의 자동화된 의사결정 및 프로파일링과 관련된 권리(동법 제22조)도 규정하여 알고리즘에 대한 규제도 가하고 있다.³¹⁾

한편 EC는 2020.2.19. 향후 5년간 EU 디지털 정책의 방향을 밝히는 세 개의 보고서³²⁾를 발표하였다. 그 중 「유럽 데이터 전략(A European Strategy for Data)」³³⁾에서 EC는 ‘유럽 단일 데이터 공간(single European data space)’라는 개념을 통해 개인정보를 안전하게 보호하고, 유럽 데이터 산업을 성장시키기 위한 방안들을 제시하였다. 특히 정보주체의 강력한 데이터 통제권 보장을 강조하면서 GDPR 제20조에 규정된 데이터 이동권(right to data portability)은 집적된 과거의 데이터를 획득할 권리에 초점을 두어 설계되었지만, 앞으로 ① 개인이 자신의 데이터에 계속적으로 접근할 권리 또는 ② 개인이 이용하는 복수의 기기 간 데이터 호환성을 요구할 수 있는 권리에 대해서도 보장이 이루어질 수 있도록 규정이 강화될 필요가 있다고 지적하였다.³⁴⁾

2) 유럽 주요 국가

개인정보 보호와 관련해서 프랑스를 비롯한 유럽 각국은 GDPR을 근간으로 기존의 개인정보 보호법을 개정하여 시행하고 있다. 이에 더해 독일은 특별법으로 『통신법(Telekommunikationsgesetz; “TKG”)』과 『텔레미디어법(Telemediengesetz; “TMG”)』을 두고 있다.

독일에서는 소셜미디어 플랫폼에 의해 생산된 정보가 TMG의 적용대상이 된다. 그에 따라 서비스 제공자는 법률 조항 또는 사용자의 동의가 있는 경우에만 개인 데이터를 수집·사용할 수 있고(동법 제12조 제1항), 사업자는 이용자에게 이용과정 초기에 수집 및 사용되는 개인정보의 종류와 범위·목적의 일반인이 이해할 수 있는 형식으로 고지하여야 한다(동법 제15조 제1항). 한편 TKG는 제7장에서 통신비밀(제1절), 데이터보호(제2절), 공공안전(제3절)을 규율함으로써 사업자들이 기술적 보호대책과 감시방법을 마련하도록 하고 있다. 동법 제109조 제

30)

GDPR은 EU 정보 주체의 개인정보 보호를 위해 2016. 4. 27. 제정되고 2018. 5. 25. 시행되었으며, 법적 구속력을 가진다(제99조). 정식 명칭은 ‘REGULATION (EU) 2016/679 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC’이다.

31)

프로파일링이란 ‘개인의 사적인 측면의 평가, 특히 업무 수행, 경제 상황, 건강, 취향 등의 분석이나 예측을 위한 모든 형태의 자동 처리’를 의미하는데, 정보 주체는 법적 효력을 초래하거나 이와 유사하게 본인에게 중대한 영향을 미치는 사항에 대하여 프로파일링 등 자동화된 처리에만 근거한 결정(automated individual decision-making, including profiling)의 적용을 받지 않을 권리를 가진다(동법 제4조 제4항, 제21조, 제22조).

32)

유럽의 디지털 미래(Shaping Europe’s Digital Future), 유럽 데이터 전략(A European Strategy for Data), 인공지능 백서(White Paper on Artificial Intelligence - A European Approach to Excellence and Trust).

33)

이 문서는 ‘커뮤니케이션(communication)’의 형태로 발표되었는 바, EC가 구체적인 입법에 나서기 전 각료이사회(Council of the European Union)와 유럽의회(European Parliament)로부터 정치적 공감대를 얻기 위해 발행하는 정책 문서의 성격을 가진다.

34)

EC, 유럽 데이터 전략, 20면.

1항에 따라 통신사업자는 개인정보 및 관련 기반시설에 대한 보안을 유지하기 위해 기술적, 관리적 조치를 취해야 할 의무를 진다.

(2) '유해한 콘텐츠' 규제

1) EU

EC는 2017.9.28. 「온라인 플랫폼의 책임성 강화를 위한 온라인 불법 콘텐츠 처리에 관한 보고서(Tackling Illegal Content Online Towards an enhanced responsibility of online platforms)」를 발표하였고, 이 보고서를 바탕으로 2018.3.1. 『온라인 불법 콘텐츠의 효과적 처리를 위한 권고(Commission Recommendation (EU) 2018/334 on Measures to Effectively Tackle Illegal Content Online)」를 발표하였다. 이 권고는 비록 법적 구속력은 없지만 콘텐츠의 관리에 대한 온라인 플랫폼의 책임을 강조하면서, 불법 콘텐츠를 효과적으로 제거하고 사전에 예방할 수 있는 방안을 제안하고 있다. 그에 따르면 온라인 플랫폼은, ① 불법 콘텐츠의 신고에 관하여 쉽고 투명한 절차와 규칙을 설정하고 이를 공개하여야 하며(동 권고 제5조-제8조), ② 콘텐츠 제공자에게 불법 콘텐츠를 제거한 사실을 통지하고, 이의를 제기할 기회를 부여하여야 하고(동 권고 제9조-13조), ③ 불법 콘텐츠를 보다 효율적으로 감지하고 제거하기 위한 사전예방 도구 및 기술을 가지고 있어야 하며, 특히 테러리즘, 불법적 혐오 표현, 아동 성적학대 자료, 또는 위조 상품 판매와 같이 맥락에 대한 분석 없이도 즉시 불법적인 것으로 간주될 수 있는 콘텐츠를 즉시 감지할 수 있는 도구를 갖추어야 하고(동 권고 제18조, 전문 제25조), ④ 자동화된 의사결정을 통해 불법 콘텐츠를 제거하는 경우, 인간의 의한 감독 및 검증을 포함한 보호 장치를 마련해야 한다(동 권고 제20조).

한편 EC는 새로운 기술과 비즈니스 모델의 등장에 따라 플랫폼 이용자들이 불법적 상품 및 콘텐츠와 관련된 새로운 형태의 리스크에 노출되고 있다고 보고 기존의 『전자상거래 지침(Directive on E-Commerce)」보다 더 강한 구속력을 가지는 규칙(Regulation)의 형태로 『디지털 서비스 법 패키지(Digital Services Act Package - Ex ante Regulatory Instrument of Very Large Online Platforms Acting as Gatekeepers)」를 도입할 계획임을 2020.6.2. 공식 발표하였다.³⁵⁾ EC는 위 일련의 법들을 통해 플랫폼 이용자들을 유해한 콘텐츠로부터 안전하게 보호하고 그들의 권리를 보장하기 위하여 플랫폼의 디지털 서비스 제공자의 책임을 명확히 할 예정임을 밝혔다.

2) 유럽 주요 국가

독일 『소셜네트워크에의 법집행 개선을 위한 법률(Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken)』은 소셜네트워크 서비스 내에서의 혐오 발언과 불법적인 게시물에 대한 사업자의 책임을 규정하고 있다.³⁶⁾ 소셜네트워크 서비스 사업자는 사용자가 올린 불법적인 게시물에 대해 신

35)

EC는 2020.6.30. 까지 영향평가(Impact Assessment)에 관한 85개의 피드백을 받았고, 2020.9.8. 까지 이해관계자의 의견을 수렴(Public Consultation)하였으며, 2020년 4/4분기까지 발의안을 발표하는 것을 목표로 하고 있다.

36)

동법은 2017.10.1. 발효되었으나, 위법한 콘텐츠에 대한 이의제기의 취급과 관련한 절차를 마련해야 하는 유예기간(3개월)을 거쳐 2018.1.1. 부터 본격적으로 시행되었다.

고하거나 불만을 접수할 수 있는 조직 및 기구를 만들어야 하며, 신고된 게시물 이 명백하게 위법적인 경우에는 신고가 들어온 이후 24시간 이내에 삭제하거나 게시물에 대한 접근을 금지시켜야 한다(동법 제3조 제2항 제2호). 사업자는 6개월마다 독일어로 보고서를 작성해 불법 게시물에 대한 신고 및 불만 접수 처리 결과를 공개해야 한다(동법 제2조 제1항).

(3) '반독점 및 공정거래' 규제

1) EU

EC는 2019.5.20. 「디지털 시대를 위한 경쟁법 정책(Competition Policy for the Digital Era)」이라는 보고서를 발표하였는데, 제4장에서 전자상거래 플랫폼에 대한 규제 방안을 제안하고 있다. 우선 플랫폼 간의 경쟁과 관련하여, ① 대규모 플랫폼이 신규 플랫폼의 이용자 모집을 방해하거나 불필요하게 사업 비용을 증가시키는 행위의 금지 ② 판매자가 다른 플랫폼이나 판매자 고유의 웹사이트에서 더 낮은 가격에 상품을 판매하지 못하도록 최혜국대우(MFN) 조항을 설정하는 행위의 금지, ③ 경쟁을 촉진하기 위해 멀티호밍(multihoming)과 플랫폼 전환(switching) 등이 가능하도록 해야 한다고 기술하고 있다. 또한 플랫폼 내에서의 경쟁과 관련하여, ① 플랫폼은 일종의 규제 기관으로서 판매자 간 경쟁이 자유롭고 공정할 수 있도록 규칙을 설계하여야 하고, ② 일부 판매자에게 독점적 지위를 보장(판매)해서는 안 되며, ③ 남용에 해당하는 자기우대 행위(self-preferencing)를 하지 말아야 한다고 기술하고 있다.

또한 EC는 유럽의 디지털 정책을 조망하는 「유럽의 디지털 미래」 보고서와 이에 대한 세부 정책의 성격을 갖는 「유럽 데이터 전략」 보고서에서 플랫폼에 대한 경쟁법상 규제와 관련하여 '공정하고 경쟁력 있는 경제'를 구축할 것을 강조하였다. 구체적으로 데이터 이동의 문지기(gatekeepers) 역할을 하는 소수의 대규모 플랫폼³⁷⁾의 시장에서의 지위(시스템적인 역할)과 그들의 데이터 독점으로부터 비롯되는 시장불균형을 지적하면서, ① 뒤쳐진 유럽 데이터 산업의 경쟁력 확보를 위하여, 2021년을 목표로 데이터 공유·이용 활성화를 위한 『데이터 법(Data Act)』의 도입과, ② 2020년을 목표로 대규모 플랫폼에 대한 경쟁법 영역 밖에서의 추가적인 사전 규제인 『디지털 서비스 법 패키지(Digital Services Act Package)』의 도입 계획을 각각 발표하였다. 모니터링 기구(Observatory of the Online Platforms Economy)를 통해 데이터의 집적과 협상력의 관계 및 대규모 플랫폼 사업자들의 데이터 이용과 공유 현황에 관해 분석하고, 이를 토대로 사전 규제를 도입할 예정이다.

한편 2020.7.12.부터 시행된 『온라인 플랫폼 시장의 공정성 및 투명성 강화를 위한 규칙(Regulation (EU) 2019/1150 on Promoting Fairness and Transparency for Business Users of Online Intermediation Services)』은 온라인 거래 생태계의 공정성과 투명성에 관한 직접적인 규제 시도의 대표적인 사례다.³⁸⁾ 그 주요

37)

동 보고서에서 직접 명시하지는 않지만, 'GAFA(Google, Amazon, Facebook, Apple)'라고 불리는 글로벌 플랫폼 사업자들을 사실상 지칭하는 것으로 해석되기도 한다(이상윤, "유럽연합 디지털 정책의 동향과 전망: '유럽의 디지털 미래' · '유럽 데이터 전략' · '인공지능 백서'의 주요 내용과 의의," 고려법학 제97호, 2020, 204면).

38)

이 규칙은 오픈마켓뿐만 아니라, 검색엔진, SNS 등 판매업자가 온라인으로 자사의 상품을 노출시킬 수 있는 온라인 플랫폼에 모두 적용이 된다.

내용으로는, ① 약관 변경 시 최소 15일 이전에 사전고지할 의무(동 규칙 제3조), ② 상품 공급의 제한·유보·중단 시 사전고지 및 이의제기 기회 부여 의무(동 규칙 제4조), ③ 검색 및 랭킹 알고리즘의 주요 변수 및 그 상대적 중요도를 공개할 의무(동 규칙 제5조), ④ 특정 판매자에 대한 차별대우의 근거를 약관에 명시할 의무(동 규칙 제7조), ⑤ 판매자에 대하여 최혜국대우(MFN) 조항을 설정할 경우 그 근거를 약관에 대외적으로 공개할 의무(동 규칙 제10조) 등을 들 수 있다.

2) 유럽 주요 국가

불공정경쟁에 대한 규제는 유럽에서 최근 가장 활발히 논의되고 있는 규제 분야 중 하나이다. 이와 관련해 독일에서는 2017년에 반경쟁행위를 규제하는 『경쟁제한방지법(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen)』의 9차 개정안이 이뤄졌고, 2020.9.9. 현재 10차 개정안이 의회에 상정되어 있는 상태이다. 9차 개정을 통해 독일의 경쟁제한방지법은 온라인 플랫폼 사업자의 특수한 성격을 고려하여 불공정경쟁행위를 규제할 수 있는 근거를 추가적으로 마련하였다. 우선 온라인 플랫폼 사업자의 시장 지위에 대한 평가 기준을 마련하였고(동법 제18조 제3a항),³⁹⁾ 재화나 용역이 무상으로 제공되는 경우도 ‘시장’으로 인정될 수 있다고 하여 플랫폼 사업자에 대한 규제 근거를 명시하였다(동법 제18조 제2a항). 또한 대규모 플랫폼의 기업인수를 규제하기 위해 국내 매출액이 크지 않더라도 기업인수금액 및 부채인수금액이 4억 유로를 초과하는 경우 기업결합의 신고대상이 된다고 규정하였다(동법 제35조 제1a항).

그 후 2020.1.24. 발의된 경쟁제한방지법 10차 개정안은 온라인 플랫폼 사업자와 관련한 공정경쟁의 문제를 보다 적극적으로 규율하고 있다. 개정안은 경쟁제한방지법 제18조 제3항을 수정하여 기업의 시장 지위를 판단함에 있어 데이터에 대한 접근 기회를 고려해야 한다고 규정하고 있고, 제18조 제3b항을 신설하여 플랫폼 시장에서 기업의 시장지위를 판단할 때 해당 시장에서의 점유율뿐만 아니라 중개력(intermediation power)을 고려하도록 하고 있다. 또한 데이터에 대한 접근과 관련하여 필수설비(essential facility) 이론을 기반으로 온라인 플랫폼 사업자가 객관적으로 정당화될 수 있는 이유가 없다면 데이터에 접근을 거절할 수 없도록 규정하고 있다(동 개정안 제19조 제2항 4호).

프랑스와 영국에서도 불공정경쟁 규제에 대한 논의가 활발히 이뤄지고 있다. 영국 재무부는 2018년 9월 디지털 경쟁 전문가 패널을 구성하고 온라인 플랫폼의 특징과 디지털 시장의 집중 현상, 경쟁축진 방안에 대해 보고서「디지털 경쟁의 해제(Unlocking digital competition)」⁴⁰⁾를, 영국 경쟁당국(Competition and Markets Authority)은 2020.7.1. 「온라인 플랫폼과 디지털 광고에 대한 시장 조사 최종 보고서(Online Platforms and Digital Advertising Market Study Final Report)」⁴¹⁾를 각각 발표하였다. 프랑스 경쟁위원회(L’Autorité de la Concurrence) 역시 2020.2.21. 「디지털 시장에서 공정 경쟁에 대한 법적 과제에 대해 논의하는 보고서

39)

해당 조항에 따라 마련된 플랫폼 사업자의 시장 지위의 판단 요소는 직간접적 네트워크 효과, 복수 서비스의 동시이용가능성 및 이용자의 플랫폼 전환 비용, 규모의 경제, 데이터에 대한 접근 기회, 혁신에 따른 경쟁의 압력 등이 포함된다.

40)

동 보고서는 네트워크 효과, 서비스의 무상 제공 등 온라인 플랫폼의 특수성을 검토한 뒤, 영국의 디지털 시장 전반이 구글, 페이스북, 아마존 등 대규모 플랫폼 기업에 집중되어 있다고 지적한다. 이어서 디지털 시장 집중 현상의 원인과 영향을 살피고, 경쟁 촉진 방안으로서 디지털 시장 전담 기관(Digital Market Unit)의 신설, 디지털 시장에서의 인수합병 규제 등을 제안하고 있다.

41)

동 보고서는 구글, 페이스북 등 대규모 플랫폼 사업자들이 경쟁자에 비해 더 나은 상품을 제공함으로써 성장해왔지만, 네트워크 효과, 규모의 경제, 사용자 데이터에 대한 배타적 접근 등을 바탕으로 시장 내 지배적인 지위를 구축하였으며 경쟁 약화로 혁신의 감소, 사용자 데이터의 과도한 수집, 상품 가격 상승 등 부정적 효과가 발생하였음을 지적하였다. 이어 이에 대한 규제안으로 정부는 디지털 시장 감독 기관을 설립해 불공정행위에 조기 개입해야 한다고 주장하고 있다.

42)

동 보고서는 시장 작동에 현저한 영향을 미칠 수 있는 지배적 플랫폼 사업으로서 ‘구조적 플랫폼(structuring platform)’을 정의하고 있다. 이어서 그에 대한 규제 개선안으로 시장지배력 및 필수설비(essential facility) 개념의 확대, 구조적 플랫폼의 인수합병 규제 등을 제시하고 있다.

(Contribution de l’Autorité de la concurrence au débat sur la politique de concurrence et les enjeux numériques)」를 통해 온라인 플랫폼 시장에서 불공정 경쟁이 발생할 가능성을 검토하고 규제 개선안을 제시하였다.⁴²⁾

(4) ‘가짜뉴스와 민주주의’ 규제

1) EU

EU 차원의 가짜뉴스에 대한 규제는 앞서 언급한 유해한 콘텐츠에 대한 규제에 포함되는 방식으로 시도되고 있다. 아울러 EC는 「유럽의 디지털 미래」 보고서에서 불법 콘텐츠와 잘못된 정보의 확산으로 인한 민주주의 위협 문제를 지적하였다.⁴³⁾ 그리고 그 규제 방안으로는 ① 『디지털 서비스 법 패키지』 도입을 통해 EU 차원에서 플랫폼의 콘텐츠 관리를 효과적으로 감독할 것, ② ‘보편적으로 통용가능한 전자신분증(eID)’을 도입하여 온라인 이용자들의 데이터 접근성을 높이고 플랫폼에 개인정보를 불필요하게 제공하지 않아도 되게 할 것, ③ 미디어의 자율과 다양성, 신뢰성을 제고하고 유럽 선거에 대한 외부의 개입을 차단하기 위해 ‘민주주의 액션 플랜(Democracy Action Plan)’을 마련할 것 등을 제시하였다.

2) 유럽 주요 국가

앞서 살펴본 독일의 『소셜네트워크에의 법집행 개선을 위한 법률』이 규율하는 불법적 콘텐츠는 독일 형법을 기준으로 정해진다(동법 제1조 3항).⁴⁴⁾ 불법적 콘텐츠 및 허위 정보가 대중을 선동하여 민주주의에 위협이 되는 경우, 동법에 따라 온라인 플랫폼 사업자는 그러한 정보를 플랫폼에서 삭제하고 확산을 막아야 할 책임이 있다.

프랑스의 『정보조작방지법률(LOI n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l’information)』은 선거와 관련하여 거짓 정보 배포 방지를 위한 플랫폼 사업자의 협력의무를 규정하고 있다. 그에 따라 온라인 플랫폼 사업자는 토론 과정에서 정보의 확산을 대가로 사례금을 지불하는 개인 또는 법인이 있다면 그에 대한 내용을 공개해야 한다(동법 제1조 제2항). 고등시청각위원회(Conseil supérieur de l’audiovisuel)는 공적 질서를 혼란스럽게 하거나 선거의 진실성을 침해할 수 있는 거짓 정보의 배포에 대처하기 위해 온라인 플랫폼 사업자로부터 필요한 정보를 수집하고 권고 처분을 내릴 수 있다(동법 제12조).

(5) ‘소비자 보호’ 규제

1) EU

EC는 2000.6.8. 소비자 보호를 목적으로 『전자상거래 지침(Directive on E-Commerce)』을 제정하여, 인터넷으로 전자적 거래를 가능하게 하는 온라인

43)

동 보고서에서 EC는 EU 디지털 정책의 세 가지 비전과 목표로 ① 인간을 위한 기술(Technology that Works for People), ② 공정하고 경쟁력 있는 경제(A Fair and Competitive Economy), ③ 개방된, 민주적인, 지속가능한 사회(An Open, Democratic and Sustainable Society)를 들었다.

44)

이에는 위헌조치 선전물 반포(독일 형법 제86조), 대중선동(동법 제130조), 모욕(동법 제185조) 및 비방(동법 제186조), 중상(동법 제187조) 등이 포함된다.

서비스 제공자의 설립(동 지침 제4조), 전자상거래 계약체결 전 사업자의 신원과 상품 및 거래조건에 관한 정보의 제공(동 지침 제6조), 계약체결 및 물품 주문 시 온라인 서비스 제공자의 처리 방법(동 지침 제9조, 제11조) 등을 규율해왔다.⁴⁵⁾ 또 2011.10.25. 제정된 『소비자권리 지침(Directive on Consumer Rights)』⁴⁶⁾ 역시 인터넷을 통한 물품과 서비스 구매 시 소비자를 보호하기 위한 내용을 보충적으로 규정하고 있다. 앞서 살펴본 대로 EC는 『디지털 서비스 법 패키지(Digital Services Act Package)』⁴⁷⁾ 도입 계획을 밝힌 바 있는데, 이 과정에서 판매자와 구매자를 연결하는 온라인 중개 플랫폼의 책임성을 강화하는 등 위 『전자상거래 지침』을 현대화하는 작업을 수행할 것이라고 예고하였다.

2) 유럽 주요 국가

프랑스는 『디지털공화국을 위한 법률(LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour la République numérique)』을 제정하여 온라인 플랫폼의 공정성 확보를 통한 소비자 보호도 추구하고 있다. 온라인 플랫폼 사업자는 자신이 제공하는 중개서비스의 일반적인 이용조건과 소비자의 권리 및 의무 등을 공정하고 명확하게 알려야 하며(동법 제49조), 프랑스 『소비자법』에 부합하는 운영지침을 마련하고 실시할 의무를 진다. 관할관청은 사업자의 운영지침 이행 수준을 평가, 비교하고 그 결과를 공표한다(동법 제50조). 온라인 플랫폼 운영자들의 소비자 보호를 위한 정보의 명확성·투명성·공정성에 대한 의무는 시행령을 통해 구체화되고 있다.⁴⁸⁾

한편 개정된 프랑스의 『디지털경제에서의 신뢰를 위한 법률(LOI n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la Confiance dans l'économie numérique)』은 인터넷 서비스를 통하여 이루어지는 전자상거래의 신뢰성을 강화하고, 이용자의 효율적인 보호를 꾀하고 있다. 동법은 기존의 온라인상의 표현의 자유를 제1장에서 규정하고 있으며, 확대되는 전자상거래 및 디지털 경제에서의 문제들을 다루는 조항들(동법 제14조 이하)을 포함하고 있다.

45)

규칙(regulation)이 아닌 지침(directive)의 형태로 되어 있어, 회원국을 법적으로 구속하지만 그 형식과 수단의 선택은 회원국에 유보되어 있다. 정식명칭은 'Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on Certain Legal Aspects of Information Society Services, in Particular Electronic Commerce, in the Internal Market'이다.

46)

동 지침의 정식명칭은 'Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council'이다.

47)

특히 동법에는 단순한 소비자 보호에 그치는 것이 아니라 플랫폼의 다른 한 면의 이용자인 판매자 보호를 위한 규제도 적극적으로 도입하고 있다.

48)

디지털 플랫폼 운영자의 정보 의무에 관한 시행령(Décret n° 2017-1434 du 29 septembre 2017 relatif aux obligations d'information des opérateurs de plateformes numériques). 한편 관련 시행령(Décret n° 2017-1435 du 29 septembre 2017 relatif à la fixation d'un seuil de connexion à partir duquel les opérateurs de plateformes en ligne élaborent et diffusent des bonnes pratiques pour renforcer la loyauté, la clarté et la transparence des informations transmises aux consommateurs)에서 소비자에 대해 위와 같은 의무를 지는 온라인 플랫폼 사업자를 원칙적으로 접속수(un seuil de connexion) 기준으로 정하고 있다.

3. 중국

중국은 앞서 살펴본 주요 규제 이슈의 모든 영역에서 온라인 플랫폼 규제가 이뤄지고 있다. 국무원(国务院), 국가시장감독관리총국(国家市场监督管理总局), 현급(县级) 이상 인민정부의 공상행정관리부서(工商行政管理部门) 등 여러 층위의 규제기관이 중층적으로 온라인 플랫폼에 대한 반독점 및 공정거래 규제를 주도하고 있으며, 네트워크 정보 콘텐츠의 생태계 관리나 네트워크 안전에 관하여도 규율하는 모습을 보이고 있다. 한편 국가의 데이터 주권을 보장하기 위한 규제도 확인되는데, 이는 중국의 온라인 플랫폼에 대한 규제의 특징 중 하나다.

프라이버시 및 데이터 보호	유해한 콘텐츠	반독점 및 공정거래	가짜뉴스와 민주주의	소비자 보호
네트워크 안전법 (2017.6.1. 시행)	네트워크 정보 콘텐츠 생태 관리 규정(2020.3.1. 시행)	반독점법 개정안 (2020.1.2. 의견청취 절차)	네트워크 정보 콘텐츠 생태 관리 규정(2020.3.1. 시행)	네트워크 안전법 (2017.6.1. 시행)
전자상거래법 (2019.1.1. 시행)	전자상거래법 (2019.1.1. 시행)	전자상거래법 (2019.1.1. 시행)		전자상거래법 (2019.1.1. 시행)
		플랫폼 경제 규범의 건강한 발전 촉진에 관한 지도의견 (2019.8.1. 시행)		플랫폼 경제 규범의 건강한 발전 촉진에 관한 지도의견 (2019.8.1. 시행)
		플랫폼 경제영역 반독점 지침 (2020.11.10. 의견청취 절차)		
		시장지배적지위 남용행위 금지 임시규정 (2019.9.1. 시행)		
		반부정당경쟁법 (2018.1.1. 시행)		

<표4> 중국의 온라인 플랫폼 규제 현황(2017~)

아래에서는 중국의 온라인 플랫폼 규제와 관련된 법령을 이슈별로 살펴보고자 한다.

(1) ‘프라이버시 및 데이터 보호’ 규제

『네트워크 안전법(网络安全法)』은 중국의 대표적인 네트워크 보안 규제로 개인정보 및 주요 데이터의 국외 이전에 관한 구체적인 사안을 규정하고 있다. 우선 네트워크 안전법은 안전등급을 그 중요도에 따라 5등급으로 나누고, 등급에 따라 인터넷 운영자에게 각기 다른 안전 관리 의무를 부과하고 있다(동법 제21조). 그리고 네트워크 운영자가 개인정보 수집·사용 시 합법·정당·필요 원칙을

준수하여 공개적으로 수집하고, 정보 주체의 동의를 획득해야 하며, 서비스와 무관한 개인정보를 수집하지 않아야 함을 규정하고 있다(동법 제41조). 특기할 만한 부분은 생산된 개인정보와 중요 데이터를 중국 국내에 저장할 것을 규정하고 있는 점이다(동법 제37조). 이는 개인정보 보호뿐만 아니라 자국의 데이터 주권을 고려한 규정으로 보인다.

(2) ‘반독점 및 공정거래’ 규제

중국은 2020.1.2. 인터넷 플랫폼 산업의 경쟁 특성을 반영한 『반독점법(反壟斷法) 수정초안』을 공개하였다. 이는 우선 온라인 사업자에 대한 시장지배적 지위 여부를 판단함에 있어 인터넷 영역의 특성(네트워크 효과, 고착 효과, 기술 특징, 시장 혁신, 관련 데이터 장악 및 처리 능력 등)을 고려할 것을 규정하고 있다(동법 제11조).

『시장지배적지위 남용행위 금지 임시규정(禁止濫用市場支配地位行為暫行規定)』에서도 인터넷 플랫폼 사업자의 시장지배적 지위 여부를 판단 기준을 구체적으로 제시하고 있는데, 세부 판단기준은 수정 초안과 대부분 일치한다.⁴⁹⁾

또한 가장 최근인 2020.11.10. 온라인 플랫폼 사업자에 대한 중국의 첫 반독점 가이드라인인 『플랫폼 경제영역 반독점 지침(關於平台經濟領域的反壟斷指南)』이 공개되었다. 동 지침의 특기할 만한 내용으로는 기술적인 수단 또는 알고리즘을 활용한 반경쟁적인 합의의 성립 가능성을 확인한 점과 온라인 플랫폼을 둘러싼 관련시장 획정의 어려움에 대응하여 일정한 경우에 관련시장의 획정 없이도 반경쟁적 행위의 존재를 인정할 수 있음을 밝힌 점 등을 들 수 있다.

(3) ‘유해한 콘텐츠’와 ‘가짜뉴스’ 규제

중국은 2020.3.1. 온라인 플랫폼 상의 위법하고 불량한 정보를 제거하기 위해 『네트워크 정보 콘텐츠 생태 관리 규정(網絡信息內容生態治理規定)』을 시행하였다. 네트워크 정보 콘텐츠의 생태계 관리라 함은 네트워크 정보 콘텐츠를 주요 관리 대상으로 하여, 네트워크 종합 관리 체계를 만들고, 깨끗한 네트워크 공간을 운영하며, 바람직한 네트워크 생태계를 구축하는 것을 목표로 위법하고 불량한 정보를 제거하는 등의 관련 활동을 의미한다(동법 제2조). 본 규정에 따라 온라인 플랫폼 사업자는 제작·복제·발표해서는 아니되는 정보들을 발견했을 경우 법에 따라 즉각 조치를 취하고 유관 부처에 보고해야 하며, 사업자가 이를 위반할 경우 국가인터넷정보판공실(國家互聯網信息辦公室)의 제재를 받게 된다.

(4) ‘소비자 보호’ 규제

2019.1.1. 시행된 『전자상거래법(電子商務法)』은 중국에서 최초로 전자상거래 전반에 관하여 종합적으로 규제하는 법률로서, 전자상거래 사업자 및 전자

49)

그 주요 내용을 살펴보면 인터넷 등 신경제업종 사업자의 시장지배적 지위를 인정함에 있어, 관련 산업의 경쟁 특성, 비즈니스 모델, 이용자 수, 네트워크 효과, 고착 효과, 기술 특성, 시장 혁신, 관련 데이터 장악 및 처리능력, 그리고 사업자가 관련 시장에서 가지는 시장지배력 등의 요소를 고려할 수 있다(동법 제11조). 또 다른 사업자의 관련시장 진입 난이도를 판단함에 있어, 시장진입, 필요한 자원을 확보하는 것의 어려움 정도, 구매와 판매 경로의 통제 상황, 자금 투입규모, 기술장벽, 브랜드 의존성, 이용자 전환비용, 소비습관 등의 요소를 고려할 수 있다(동법 제10조).

상거래 플랫폼 사업자의 의무에 관하여 규정하고 있다. 플랫폼 사업자가 특히 유념해야 할 조항은 플랫폼 사업자의 의무를 규정한 제37조와 제38조다. 이에 따르면, 플랫폼 사업자가 플랫폼 내 사업자가 판매하는 상품의 하자를 중과실로 알지 못하였거나 알았음에도 불구하고 필요한 조치를 취하지 않았을 경우 법에 따라 플랫폼 내 사업자와 연대책임을 부담한다(동법 제38조 제1항). 특히 소비자의 생명, 건강과 긴밀히 연계된 상품 또는 서비스와 관련하여는 그 책임을 강화하고 있다(동법 제38조 제2항). 또한 플랫폼 사업자가 자신의 플랫폼에서 직접 영업을 할 경우, 눈에 잘 띄는 위치에 자신의 영업과 플랫폼 내 다른 사업자의 영업을 구분할 수 있는 표기를 하여야 한다(동법 제37조).

4. 일본

일본의 경우 온라인 플랫폼에 대한 직접적인 규제는 ‘반독점 및 공정거래’ 이슈에 대체로 집중되어 있다. 일본 공정거래위원회(公正取引委員会)가 규제 논의에서 중요한 역할을 하고 있는 것으로 보인다.

프라이버시 및 데이터 보호	유해한 콘텐츠	반독점 및 공정거래	가짜뉴스와 민주주의	소비자 보호
디지털 플랫폼 사업자와 개인정보 등을 제공하는 소비자간의 거래에 있어서의 우월적 지위 남용에 관한 독점금지법상 기준 (2019.12.17. 시행)		디지털 플랫폼 사업자와 개인정보 등을 제공하는 소비자간의 거래에 있어서의 우월적 지위 남용에 관한 독점금지법상 기준 (2019.12.17. 시행)		
		특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률 (2020.6.3. 공포)		
		기업결합심사에 관한 독점금지법의 운용지침 개정 (2019.12.17. 시행)		

<표5> 일본의 온라인 플랫폼 규제 현황(2017~)

2020.6.3. 공포된 『특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률(特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律)』은 일본의 온라인 플랫폼 규제의 대표적인 사례다. 동법은 온라인 플랫폼 가운데 특히 거래의 투명성 및 공정성을 향상시킬 필요성이 높은 플랫폼을 제공하는 사업자를 ‘특정 디지털 플랫폼 제공자’로 지정하고, 이와 같이 지정된 사업자에 대해 계약 조건의 공개 및 변경 시 사전 통지 등의 투명성과 관련된 조치를 요구하고 있다. 지정 사업자들은 이러한 책임과 관련된 자체 평가를 포함한 보고서

를 경제산업대신에게 매년 제출하여야 한다.

2019.12.17. 시행된 『개정 기업결합심사에 관한 독점금지법의 운용지침(企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針)』은 기업결합 심사시 온라인 플랫폼 시장의 특징을 고려할 것을 명시하고 있다. 구체적으로 수평결합의 심사에서는 양면시장, 네트워크 효과, 전환비용 등을, 수직결합의 심사에서는 데이터 공급거절 우려 등 데이터와 관련한 경쟁제한성을 고려할 것을 규정하고 있다.

같은 날 시행된 『디지털 플랫폼사업자와 개인정보 등을 제공하는 소비자 간의 거래에 있어서의 우월적 지위남용에 관한 독점금지법상 기준(デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方)』은 온라인 플랫폼 사업자와 개인정보 등을 제공하는 소비자 간의 거래에 있어 어떠한 행위가 우월적 지위남용에 해당하는지를 밝히고 있다. 동 규정에 따르면 ① 개인정보 등의 부당한 취득과 ② 개인정보의 부당한 이용(이용목적 이외의 방식으로 개인정보를 이용하는 경우 등)은 우월적 지위남용에 해당된다.

5. 호주

호주는 2019년 6월 「디지털 플랫폼 조사 보고서(Digital Platforms Inquiry - Final Report)」를 발표하면서 온라인 플랫폼 규제 전반에 대한 본격적인 논의를 시작하였다. 아래에서 살펴볼듯 최근에는 디지털 플랫폼을 통한 뉴스 콘텐츠의 제공과 관련하여 제기된 문제들을 해결하기 위한 입법을 추진하고 있다.

프라이버시 및 데이터 보호	유해한 콘텐츠	반독점 및 공정거래	가짜뉴스와 민주주의	소비자 보호
	(혐오스러운 폭력 콘텐츠 공유를 막기 위한) 형법 개정 (2019.4.15. 시행)	뉴스 미디어와 디지털 플랫폼간의 필수 협상 코드 (2020.7.31. 초안 공개)	뉴스 미디어와 디지털 플랫폼간의 필수 협상 코드 (2020.7.31. 초안 공개)	

<표6> 호주의 온라인 플랫폼 규제 현황(2017~)

호주는 2019.4.15. 유해한 콘텐츠의 공유를 막기 위해 개정된 『형법(Criminal Code Amendment -Sharing of Abhorrent Violent Material - Act 2019)』을 시행하였다. 개정법이 규제하는 불법적인 폭력 콘텐츠는 ① 폭력 행위에 가담하거나 폭력 행위를 교사·방조한 자가 생산한 자료와 ② 테러 행위, 살해, 살해시도, 고문, 강간, 납치와 관련된 자료이다. 인터넷 서비스 제공자나 콘텐츠 서비스 제공자, 호스팅 서비스 제공자는 이러한 콘텐츠를 삭제하거나 그 게시를 중단하여야 하며, 이를 지키지 않을 경우 법인이나 개인에 형벌이 부과된다. 동법은 불법적인 폭력 콘텐츠에 대한 접근을 차단하지 않지만 해도 처벌의 대상이 된다는 점

에서 온라인 플랫폼 사업자에게 보다 높은 수준의 주의의무를 부과한 것이라고 할 수 있다.

한편 호주의 경쟁소비자위원회(Australian Competition & Consumer Commission; “ACCC”)는 정부의 요청에 따라 뉴스 미디어와 디지털 플랫폼간 협상력의 근본적인 불균형에 따른 문제를 시정하기 위해 『뉴스 미디어 협상 코드(news media bargaining code)』의 초안을 2020.7.31. 공개하고, 현재 입법을 추진 중이다. 호주 정부는 이러한 협상력의 불균형이 뉴스 미디어 사업자로 하여금 자신의 뉴스를 디지털 플랫폼 서비스에 포함시키기 위해 보다 불리한 조건을 수용할 수밖에 없도록 만들었고, 이러한 불균형을 시정하기 위해 개입하는 근거 중 하나로 정상적인 민주주의의 작동을 위해 강하고 독립적인 언론이 필요하다는 점을 지적하였다. 공개된 코드의 초안은 뉴스 미디어 사업자들이 구글 또는 페이스북의 서비스에 자신의 뉴스를 포함시키기 위한 가격을 정함에 있어 각 사업자와 공동 협상을 할 수 있도록 허용하고 있다. 또, 구글과 페이스북으로 하여금 랭킹 알고리즘 등의 변경이 있을 경우 그에 관한 사전 고지, 뉴스 콘텐츠의 원 출처에 대한 표시, 그리고 일반 사용자들의 뉴스 콘텐츠 소비와 관련하여 구글과 페이스북이 수집한 데이터의 제공 범위와 시기 등에 관하여 준수해야 하는 최소 기준(minimum standards)을 규정하고 있다.

6. 미국

프라이버시 및 데이터 보호	유해한 콘텐츠	반독점 및 공정거래	가짜뉴스와 민주주의	소비자 보호
캘리포니아 소비자 프라이버시법 (2020.1.1. 시행)	인터넷 검열에 대한 지원 종료 법안 (2019.7. 발의)		정직한 광고 법안 (2019.5.7. 발의)	캘리포니아 소비자 프라이버시법 (2020.1.1. 시행)
메사츄세츠 소비자 데이터 프라이버시 관련 법안 (2019.1.22. 발의)	온라인 검열 방지에 관한 행정명령 (2020.5.28. 발동)		온라인 검열 방지에 관한 행정명령 (2020.5.28. 발동)	메사츄세츠 소비자 데이터 프라이버시 관련 법안 (2019.1.22. 발의)
뉴욕 프라이버시 법안 (2019.5.9. 발의)	성매매 가능행위 방지법 및 주 및 피해자의 온라인 성매매 대항 지원법 (2018.4.11. 시행)			뉴욕 프라이버시 법안 (2019.5.9. 발의)
하와이 소비자 프라이버시 보호 법안 (2019.1.18. 발의)				하와이 소비자 프라이버시 보호 법안 (2019.1.18. 발의)
노스 다코다 프라이버시 법안 (2019.1.14. 발의)				노스 다코다 프라이버시 법안 (2019.1.14. 발의)
소비자의 온라인 프라이버시권에 관한 법안 (2019.11.26 발의)				소비자의 온라인 프라이버시권에 관한 법안 (2019.11.26 발의)

<표 7> 미국의 온라인 플랫폼 규제 현황(2017~)

미국의 경우 위 표를 살펴보면 ‘프라이버시 및 데이터 보호’와 ‘소비자 보호’ 이슈에 치중하고 있는 것처럼 보이고, 그나마도 연방 차원이 아닌 개별 주 차원에서 산발적으로 법안이 발의되고 있어 온라인 플랫폼과 관련된 문제나 규제에 대해 상대적으로 관심이 낮은 것처럼 읽힐 수 있다. 특히 다른 국가나 지역에서 규제의 초점이 되고 있는 ‘반독점 및 공정거래’ 이슈에 대한 연방 차원의 규제 법령이 구체적으로 제시된 것이 없어 더욱 그러한 인상을 받기 쉽다.

그러나, 미국의 경우에도 온라인 플랫폼과 관련하여 제기되는 사회적 문제 전반에 대한 논의들이 규제 당국 및 학계에서 활발히 진행되고 있다.⁵⁰⁾ 최근 2020.10.6. 미국 하원 법사위원회 산하의 반독점·상사·행정법 소위원회 의 민주당 스태프가 「디지털 시장의 경쟁에 관한 조사 보고서 초안(Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, Majority Staff Report and Recommendations, Investigation of Competition in Digital Markets)」을 발표하였고, 내년에 취임하는 새로운 정부의 정책과 입법에 어떤 영향을 미칠지에 관하여 관심이 높다.⁵¹⁾ 그리고 얼마 후인 2020.10.27. 미국 상원의 상사·과학·교통위원회에 소속된 민주당의 캔트웰 의원이 「로컬 저널리즘 보고서(Ranking Member Maria Cantwell, Committee on Commerce, Science, and Transportation, Local Journalism: America’s Most Trusted News Sources Threatened)」를 발표하고 디지털 시대의 뉴스 저널리즘과 관련하여 제기되고 있는 다양한 이슈와 대응 방안에 대한 관심을 촉구하였다.

특히 ‘반독점 및 공정거래’ 이슈와 관련하여 미국 법무부(Department of Justice, “DOJ”)와 연방거래위원회(Federal Trade Commission, “FTC”)는 최근 구글, 페이스북, 아마존 등에 대한 반독점 소송을 개시하거나 준비하고 있고, 주 정부들도 별도의 소를 제기하거나 연방 정부의 소송에 참가하는 모습을 보이고 있다.⁵²⁾ 미국의 경우에는 온라인 플랫폼에 관한 새로운 경쟁법적 규제 법안을 서둘러 준비하기보다는 경쟁당국의 위와 같은 반독점 소송 및 조사의 추이와 결과를 지켜보면서 대응을 구체화할 것으로 조심스럽게 예상한다.⁵³⁾

III. 결론 및 정책적 제언

앞서 살펴본 바와 같이 온라인 플랫폼에 대한 규제 요구와 관심은 국내외에서 공통적으로 나타나는 현상이지만 국가별로 들어가보면 규제에 대한 접근, 방식 및 내용 간에 차이를 보이고 있다. 이러한 규제 태도의 차이는 근본적으로는 국가나 지역 간에 디지털 시장환경과 정치적 상황의 차이에서 기인한다고 볼 수 있다. 따라서, 해외의 입법례들을 참고할 때 그러한 규제가 이루어진 맥락과 해당 국가의 시장 상황에 대한 정확한 이해와 고려가 수반되어야 한다.

규제 움직임이 활발한 유럽과 중국의 예를 들어보자. 중국의 경우 풍족한 내수시장을 기반으로 소비자들의 문화적 특성과 선호를 공략한 로컬 플랫폼들이

50)

학계 차원의 논의로는 시카고 대학의 2019.9.16. ‘스티글러 위원회 디지털 플랫폼 보고서(Stigler Committee on Digital Platforms: Final Report)’와 하버드 대학의 2020.8.20. ‘쇼렌스타인 센터 보고서(New Digital Realities: New Oversight Solutions in the U.S.)」를 들 수 있다.

51)

공화당 측에서는 보고서가 제기한 디지털 시장의 경쟁과 관련한 문제의식 자체를 다투기보다는 주로 그에 대한 시정 방안이 이견을 보인 것으로 보도되었다(WSJ, 2020. 10. 6., House Panel Says Big Tech Widens Monopoly Power. <https://www.wsj.com/articles/house-panel-calls-for-congress-to-break-up-tech-giants-11602016985>).

52)

CNBC, 2020. 10. 20., Google sued by DOJ in antitrust case over search dominance. <https://www.cnbcs.com/2020/10/20/doj-antitrust-lawsuit-against-google.html>; WSJ, 2020. 11. 30., Facebook, Google to Face New Antitrust Suits in U.S. <https://www.wsj.com/articles/facebook-google-to-face-new-antitrust-suits-in-u-s-11606742163>.

53)

최근 미 대선에서 승리한 민주당이 곧 있을 조지아주의 상원 결선투표에서도 모두 승리하여 미국 상원의 50석을 확보하는가 새로운 정부 하에서의 입법의 방향과 내용에 크게 영향을 미칠 것으로 관측되고 있다(WSJ, 2020. 11. 8., Georgia’s Two Runoff Races Become Focus for Senate Control. <https://www.wsj.com/articles/georgias-two-runoff-races-become-focus-for-senate-control-11604857077>).

54)

김성욱, 「중국 인터넷플랫폼 기업의 현황 및 성장전략」, 인천연구원, 2020.4.24. 참조.

55)

조선비즈, 「EU, “유럽 인터넷 플랫폼 만들자”… 非유럽 기업은 규제」(2015.4.15.), https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2015/04/15/2015041503552.html.

56)

『유럽의 디지털 미래』와 『유럽 데이터 전략』 보고 서들에서도 유럽 디지털 시장의 산업 경쟁력을 확보하는 방안을 마련할 필요성을 강조하고 있다.

57)

예컨대 전자상거래 영역에서 2018년 기준 시장점유율을 확인하면 유럽에서는 아마존(미국, 25%), 알리바바(중국, 14%), 이베이(미국, 8%)의 세 기업이 시장의 절반 가량을 점하고 있고, 글로벌 플랫폼 사업자의 점유율이 유럽 각국의 플랫폼 사업자의 점유율을 전부 합친 것보다도 높다고 한다(EC, 『The European Ecommerce Report 2018: relevant findings outlined』, 2018.7.2. 참조). 반면, 우리나라의 경우 전자상거래 영역에서 2020년 기준 점유율이 이베이 코리아(G마켓 19.7%, 옥션 10.8%), 쿠팡 24.6%, 11번가 15.9%, 네이버 8.3%, 위메프 7.9% 등 국내의 플랫폼 기업들이 서로 치열하게 경쟁하고 있다(닐슨코리아 자료 참조).

58)

이하의 내용은 임용, 정책 토론회 토론문, 『온라인 플랫폼 공정화법의 입법 과제 및 정비를 위한 정책 토론회』(김병욱 민형배 국회의원-한국 공정경쟁연합회 공동 주관) 자료집, 69-72면 (2020.11.16.)의 내용을 발췌 수정한 것이다.

큰 성장을 이루었고, 이를 통해 중국 고유의 특성을 갖춘 플랫폼 생태계를 조성했다는 평가를 받기도 한다.⁵⁴⁾ 그런데, 소위 BAT(Baidu, Alibaba, Tencent)로 상징되는 자국 고유의 플랫폼 기업들이 높은 시장 점유율을 보이는 배경에는 사회주의 시장경제 체제 하에서 정부의 적극적인 산업 육성 정책과 정부와 관련 업계 간의 특수한 조력관계가 자리잡고 있다는 지적이 있다.

유럽의 경우 시장에서 맹위를 떨치고 있는 글로벌 플랫폼 기업들에 도전할 수 있는 자국의 플랫폼 사업자를 찾기 어려운 상황에 관한 위기의식이 거저에 깔려 있다는 지적이 많다.⁵⁵⁾ 유럽 플랫폼 사업의 기회를 보호하기 위해 글로벌 플랫폼 사업자를 견제하고자 보다 폭넓고 강력한 규제 방안들을 강구하고 있다는 것이다.⁵⁶⁾ 특히 유럽의 경우 개별 국가 외에도 EU 차원에서의 규제 시도들이 함께 이루어지기 때문에 타 지역에 비해 규제 경험이 풍부할 뿐만 아니라 사회 문화적 특성이 유사한 인접 국가의 규제 경험과 노하우를 보다 쉽게 파악하고 흡수할 수 있다는 이점이 있다. 이는 온라인 플랫폼의 역할과 책임에 관한 구체적인 규제 시도들이 다른 지역에 비해 보다 적극적이고 발빠르게 행해지고 있는 이유 중 하나다. 우리나라에서 온라인 플랫폼 규제에 관하여 논할 때 규제 움직임이 가장 활발한 유럽이 자주 언급되는 것은 자연스러운 현상일지도 모르겠으나, 유럽 플랫폼 경제의 상황과 처지가 우리나라와는 차이가 있기 때문에 이에 대한 정책적 고려가 함께 이루어질 필요가 있다.⁵⁷⁾

한편, 근래에 들어 특정 사안이 사회적으로 주목을 받게 되면 국회와 정부가 문제를 신속하게 해결하기 위해 법의 제·개정 또는 새로운 규제를 곧바로 고려하는 경우를 자주 목격하게 된다.⁵⁸⁾ 이러한 민첩한 대응은 규제의 속도를 산업혁명에 비견되는 디지털 시장의 급속한 변화에 맞춘다는 장점이 있을 수 있지만(규제의 실효성 제고), 다른 한편으로는 현안 해결 위주의 개별 법 또는 규제들이 중첩적으로 누적되면서 혁신과 성장의 동력이 저해될 우려도 있다(규제 비용의 증가). 4차 산업혁명 시대에서 주요한 트렌드 중 하나는 기술과 서비스의 융복합으로 인해 시장 간의 경계가 허물어지고 새로운 비즈니스 모델과 분야가 태동하고 있다는 것이다. 이는 과거에 전통적인 산업과 시장의 경계를 기반으로 개별 주무관청에 배분되었던 규제 권한과 집행이 의도했던 것과 달리 수법 대상자에게 중첩적이고 누적적으로 이루어질 가능성이 높아지고 있음을 의미한다. 경우에 따라서는 규제의 중첩이 상호간의 충돌 내지 효과의 상쇄로 인해 규제 목적 달성의 실패로 이어질 가능성도 있다. 따라서, 온라인 플랫폼과 관련하여 제기되는 특정 이슈에 대응할 때에도 기존의 관련 규제를 개별적으로 보완, 강화 또는 추가할지를 검토하는 데 그치지 말고 전반적인 규제 시스템 하에서 이미 집행되고 있거나 추진되고 있는 다른 법령 및 규제와의 관계를 함께 체계적으로 검토할 필요가 있다.

예를 들어 입법예고된 『온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안』의 경우를 보더라도 중첩적인 규제의 가능성이 확인된다. 우선 오픈마켓과 같이 중개 기능을 수행하는 온라인 플랫폼의 경우 일반적으로 『전기통신사업법』의 ‘부가통신사업자’로 인정되는 것이 규제 실무이며, 최근 논란이 된 앱스토어 결제

시스템 문제도 『전기통신사업법』 개정 여부와 무관하게 동법 제50조의 금지행위로 규율 가능하다는 견해가 다양하게 제기된 상태다. 방통위는 나아가 동법 제50조의 금지행위의 세부기준을 고시한 「전기통신사업자간 불합리하거나 차별적인 조건 제한·부과의 부당한 행위 세부기준」 제2조를 개정하여 동법 50조를 통해 (부가) 전기통신사업자와 이용자 사이의 불공정행위를 규제 가능하도록 할 계획을 밝히기도 했다.⁵⁹⁾

이처럼 서로 다른 규제가 반드시 일치하지 않는 각자의 규제 목적을 가지고 둘 이상의 기관에 의해 중첩적, 누적적으로 집행될 가능성이 있는 경우, 개별 법령 내지 규제를 떼어 내서 독자적으로 그 효용과 실효성을 논의하는 데 그치는 것은 위험하다. 규제 당국의 포획을 방지할 필요가 있거나, 둘 이상의 규제 목표를 달성해야 하는 상황인데 필요한 전문성과 규제 경험이 서로 다른 규제 기관에 분산되어 있거나, 또는 규제의 실효성을 높이기 위해 중첩적인 규제가 요구되는 등의 경우에는 이와 같은 중첩적인 규제가 필요할 수 있다. 아울러 규제의 혁신도 필요한 상황에서는 다양한 규제 기관들이 각자의 전문성과 경험을 바탕으로 서로 다른 아이디어를 제시해 가며 규제 방안 간에 경쟁을 붙이는 것도 장점이 있을 수 있다. 그러나, 최종적으로 규제의 발령 여부를 결정하고 그 내용을 확정하기 전에 복수의 규제기관에 의한 서로 다른 규제들의 중첩적이고 누적적인 효과를 검토하여 필요한 조율을 선제적으로 하는 것이 반드시 필요하다.

마지막으로 수범자인 온라인 플랫폼 사업자의 관점에서는 글로벌 규제 논의와 흐름을 정확히 파악하고 적용이 예상되는 법령 및 정책에 맞추어 사업 전략, 시스템 및 조직구조 등의 개선을 이루어야 할 것이다. 예를 들어 기존의 규제가 개인 이용자 또는 소비자의 프라이버시 보호나 피해 구제와 같은 플랫폼-소비자 문제에 관심을 많이 보였다면, 최근에는 알고리즘의 변경 과정에서 특정 입점업체를 우대하는 것은 아닌지 혹은 플랫폼 자신의 상품 또는 서비스에 유리하게 경쟁 환경을 바꾸거나 조성한 것은 아닌지 등 플랫폼-사업자 문제로 초점이 옮겨가고 있음을 주지할 필요가 있다. 유해한 콘텐츠에 대한 온라인 플랫폼 사업자의 관리 책임 부과와 뉴스 콘텐츠를 둘러싼 경제적 이해관계에 대한 규제당국의 개입 움직임도 앞으로 주목할 규제 사항이라 하겠다.

59)

방통위, 2020년 제55차 위원회 결과 브리핑 자료(2020.10.14.) 참조.