

디지털 플랫폼 이용자 보호를 위한 법제정비방안

# 국외 디지털 플랫폼 경쟁현황 및

## 규제 추진 현황 진단 : 영국 규제 현황

심연우

---

# 목 차

---

1  
규제기관별 정책목표와 역할

3  
영국의 거버넌스 협력모델

2  
규제기관별 규제범위

4  
시 사 점

# 1.

## 규제기관별 정책목 표와 역할

CMA  
Ofcom  
ICO

# 1. 규제기관별 정책목표와 역할

## Competition and Markets Authority (CMA)

- CMA 정책목표는 경제전반의 경쟁촉진을 담당하며, 시장의 경쟁을 통해 혁신적인 신규 기업들의 시장 진입을 가능하도록 하고, 혁신으로 촉진되는 소비자 선택권과 이익을 보호: 소비자 선택과 이익 증진을 위해 가장 중요한 요건은 “경쟁”과 “혁신”으로 볼 수 있음

- CMA가 제안한 Digital Market Unit 주요 기능은 전략적시장지위(strategic market status) 지정, 행동강령(code of conduct) 집행, 데이터이동성(personal data mobility) 인정, 개방형표준시스템(open standards systems) 마련, 경쟁촉진을 위한 데이터개방성(data openness) 보장

# 1. 규제기관별 정책목표와 역할

## Office of Communications (Ofcom)

- CMA의 규제 범위가 소비자(consumers) 이익을 고려하는 것임에 반해, Ofcom이 고려해야 하는 규제 대상자는 소비자(consumers)와 시민(citizens)을 포함한 일반적인 소비자 개념보다 포괄적인 범위 포함
- Ofcom은 통신 서비스 이용자와 사회전반에 영향을 미치는 다양한 정책 목표들을 소비자·시민 이익을 증진시키는 데 유용한 적용 가능 사례들을 개발하여 제공하는 역할 담당
- 통신서비스 사업자 간의 유효경쟁 보장에 대한 정책 목적 고려, 광범위한 범주의 시청자를 만족시킬 수 있는 일정 수준의 TV, 라디오 프로그램 지원

# 1. 규제기관별 정책목표와 역할

---

## Information Commissioner's Office (ICO)

-ICO는 개인의 데이터에 관한 권리를 옹호하는 역할을 담당하고 그에 따른 의무를 부담

-새롭게 신설되는 DMU가 단순히 경쟁과 관련한 업무만을 담당하는 것만  
이 아니라, 시민의 데이터와 관련한 권리를 다룰 수 있기 때문에 데이터보호  
와 관련한 교차적인 규제 사안에서 ICO와 적절한 협력을 통한 의견 조율의  
필요성

# 2.

## 규제기관별 규제범위

Competition  
vs.  
Online Harms

## 2. 규제기관별 규제범위

---

### Competition vs. Online Harms

- DMU의 경쟁촉진개입(Pro-Competitive Interventions, PCIs) 유형으로 데이터 진입에 대한 소비자 통제 강화, 상호운용성(interoperability)과 공통의 기준을 마련하여 데이터이동성(data mobility) 지원, 소비자 선택에 영향을 줄 수 있는 온라인서비스 설계요건과 디폴트 권한에 대한 개입 등 데이터 관련 개입조치 등을 고려할 수 있음
- DMU의 행동강령 규율 원칙과 규제개입 내용은 디지털기업의 특정행위에 대한 경쟁 사안에 대한 이해와 구체적인 분석을 기반으로 설계 예상

## 2. 규제기관별 규제범위

---

### Competition vs. Online Harms

- Ofcom은 온라인 서비스에 대한 이용자의 안전성 확보와 개인의 온라인 피해 위험에 대한 적절한 시스템 마련을 위한 콘텐츠 위주의 프레임워크에 따른 기능을 수행

- Ofcom의 실무지침(code of practice)은 경제영향평가(economic impact assessment)를 통해 이용자 프라이버시에 대한 영향, 표현의 자유 및 기본권 침해에 대한 형량(balancing), 권리보호를 위한 안전지대(safeguard) 설정, 주의의무(duty of care)와 같은 규범적인 영역을 위주로 규율 시도

# 3.

## 영국의 거버넌스 협력모델

Evidence driven  
and Effectiveness,  
Transparency,  
Coherence

### 3. 영국의 거버넌스 협력모델

---

- 디지털시장에서 발생하는 잠재적인 중복규제 사안  
: Data, Privacy, Competition, Communications, Content
- 디지털 규제프레임워크에서 요구되는 핵심 원칙
  - a. Evidence driven and Effectiveness
  - b. Transparency
  - c. Coherence

# Evidence driven and Effectiveness

- 규제의 실효성
- 증거 기반 분석
- 피해의 예방, 처리를 위한 대응의 신속성

# a. Evidence driven and Effectiveness

## CMA 2019년 디지털시장전략보고서(Digital Markets Strategy)

- ① 기존 전통적 경쟁법에 의한 소비자와 반독점 집행, 기업결합 분석틀에 대한 변화의 필요성 인식 :
- 경쟁의 보장은 기업의 지속적인 혁신을 유도할 수 있는 주요 전제 조건
  - 신규진입자의 시장진입을 지원하여 소비자가 낮은 가격에 더 좋은 서비스와 재화를 구입할 수 있는 소비자 권리 증진 및 보장
  - CMA는 시장의 경쟁이 충분할 수 있도록 환경을 조성하고 소비자 이익을 보호하는 의무 부담
  - 경쟁 촉진은 혁신과 소비자 선택의 다양성을 유도하지만, 일부 디지털기업의 시장력이 신규진입을 방해하는 게이트키퍼(gatekeeper) 역할로 작용될 수 있음에 따라 시장구조적인 문제에 따른 경쟁 부재의 논리적 접근 가능, 통신법에서 주로 적용되는 사전규제(ex ante) 방식 고려

# a. Evidence driven and Effectiveness

## CMA 2019년 디지털시장전략보고서(Digital Markets Strategy)

- ② 데이터와 알고리즘에 대한 기술적인 이해와 능력을 제고할 수 있는 전문가들로 구성된 새로운 팀 신설 권고:
- 기관 외부에 Data, Technology and Analytics Unit (DaTA) 설립하여 CMA의 알고리즘과 데이터에 대한 기술적인 이해와 역량을 제고하도록 지원
  - 데이터공학, 데이터과학, 데이터와 기술에 대한 시장정보전문가팀을 구성하여 데이터 및 알고리즘 사용에 대한 사업의 이해를 돕고, 인공지능기술과 머신러닝 사용, 크고 작은 데이터집합의 수집·분석·결론을 도출하는 업무를 담당

# a. Evidence driven and Effectiveness

## CMA 2019년 디지털시장전략보고서(Digital Markets Strategy)

### ③ 온라인 플랫폼과 디지털 광고시장 시장평가(market study) 착수:

- Furman Report (Unlocking Digital Competition, 2019) Annex D, Recommendation E 에서 경쟁의 효율적인 작동과 소비자 피해(consumer harms)에 대한 CMA의 조사권한을 사용하여 디지털광고시장에서 이루어지는 전반적인 가치사슬(value chain)에 대한 시장평가 권고
- 디지털 비즈니스 모델의 기회와 위험을 이해하고 전문지식과 역량 강화
- 디지털 경제에서 요구되는 집행수단의 제안과 채택안 권고
- 정부에 디지털 시장의 새로운 규제구조를 위한 요구와 선택안들 권유
- 디지털 중심에서 적용가능한 시정조치안 권고

# a. Evidence driven and Effectiveness

## CMA 2019년 디지털시장전략보고서(Digital Markets Strategy)

### ④ Digital Market Unit (DMU) 신설 권고:

- Furman Report는 머신러닝알고리즘(machine learning algorithms) 사용과 인공지능 발달이 소비자 피해와 반경쟁적인 행위를 초래하지 않도록 감시 필요성에 대하여 언급
- CMA는 동 보고서 발표 후에 Online Platforms and Digital Advertising Market Study 를 착수하여 12개월 동안의 평가자료를 근거로 마련된 권고안들을 2020년 7월 제시
- CMA의 권고안은 Furman Report에서 제시된 권고안의 연장선상에서 마련된 것으로서 DMU를 설치하여 전략적시장지위(Strategic Market Status) 사업자를 지정하고, 행동강령(Code of Conduct)을 마련하여 집행 권고

# a. Evidence driven and Effectiveness

---

## Ofcom 2018년 Addressing Harmful Online Content

- 온라인을 통한 행위와 콘텐츠의 잠재적인 피해의 범위에 대한 기준 마련의 필요성 제안
- YouTube 와 같은 video-sharing platforms, 소셜미디어를 통한 소셜 네트워크를 기반으로 한 플랫폼, Google·Bing과 같은 다양한 정보를 검색할 수 있는 플랫폼을 통하여 배포되는 온라인 콘텐츠에 대한 규제공백의 문제점과 글로벌 입법환경에 따른 규제환경 조성의 필요성 제기
- 온라인 콘텐츠 게시에 대한 개인 표현의 자유와 보호에 대한 권리 형량의 이슈
- 온라인 콘텐츠에 따른 피해의 보호기준 설정에 대한 규제기관과 이용자의 예상범위 분석

# a. Evidence driven and Effectiveness

---

## Online Harms White Paper 와 Full Government Response to the Consultation (Dec, 2020)

- 온라인 이용자의 안전성(safety)에 대한 기업의 주의의무(duty of care) 이행, 유해 콘텐츠의 범위 설정, 아동에게 부적절한 콘텐츠 노출 예방, 온라인상 불법적인 행위를 제거할 수 있는 입법 방향을 제시할 의도로 마련
- Ofcom은 기업의 주의의무(duty of care) 이행에 대한 감독·집행 권한, 온라인 안전성을 향상시킬 수 있는 지도원리를 담은 행동강령(code of conduct) 등의 연성규범(soft law) 제정

# a. Evidence driven and Effectiveness

---

## Online Harms White Paper 와 Full Government Response to the Consultation (Dec, 2020)

- 동 백서에서 제시하는 규제프레임워크는 제공되는 서비스의 콘텐츠와 활동 영역에 따라 수범자 대상을 세분화(Category 1 or 2 services)하여 지정하고, 특정 유형의 기업들에게 추가적인 의무조치(publishing transparency reports) 부과
- Disinformation, Misinformation 역시 온라인 피해를 유발하는 사안들로 주의의무 영역에 포함

# Transparency

## b. Transparency

---

- CMA가 제시한 행동강령은 법적구속력을 지니지 않는 법규범의 형식이지만, 공정거래(fair trading), 선택의 개방성(open choice), 신뢰와 투명성(trust and transparency)이라는 3가지 핵심적인 목적들과 함께 높은 수준의 법적구속력을 지닌 원칙에 의해 규율될 것으로 예상
- 정부는 Furman Report 이후 Digital Markets Taskforce를 설립하여 앞으로 규정될 행동강령의 설계안을 마련, 실제적인 법규범의 집행, 전략적시장지위 사업자의 지정기준에 대한 조언, 새롭게 신설되는 DMU의 의무에 대한 정부의 자문역할 담당

## b. Transparency

---

### Design Frameworks

- 기업들에게 온라인서비스 설계 시작단계에서 프라이버시 보호를 위한 일정한 기준 충족하도록 요구
- 설계단계에서 요구되는 데이터 보호에 대한 법적의무와 온라인상 안전성 구축을 위한 적절한 조치 이행 결합
- 디자인프레임워크 개발을 위한 업무에서 요구되는 이용자 선택권 보호에 대한 공정성·명확성 확보를 위해 CMA, ICO, Ofcom의 협력적인 설계안 제시 및 보완 조치 요청

## b. Transparency

---

### Algorithmic Processing

알고리즘 시스템의 복합적인 활용은 데이터 사용 의도에 따른 적절성 평가 어려움,  
프라이버시 보호 문제와 같이 개인에게 미치는 영향의 정확한 평가 어려움

- CMA (경쟁과 소비자에 대한 잠재적인 알고리즘 효과 관련 작업)
- ICO (인공지능에 따른 의사결정 관련 작업)
- Ofcom (Online content moderation에서 인공지능 활용 관련 작업 수행)

알고리즘 편향성에 대한 문제해결을 위해 관련 업무부처 간의 높은 수준의 협력 요구

## b. Transparency

---

### Digital Advertising Technologies

**CMA** : 온라인 플랫폼과 광고시장 시장평가 보고서 발표를 통해 관련 시장에서 경쟁이 작동하지 않음에 따라 사회전반에 상당한 피해 예상 -> 구글 시장조사 개시(2021.1)

**ICO** : 광고기술(Ad Tech) 산업과 실시간입찰(Real-Time Bidding)에 대한 분석 시행:  
RTB 시스템의 복잡성은 개인의 민감한 정보를 명백한 동의 없이 광고에 접목시킬 우려가 있다고 보면서 향후 이와 관련한 개인 데이터 보호 이슈 표면화 우려

## b. Transparency

---

### End-to-End Encryption

- 높은 수준의 이용자 안전성과 프라이버시 보호를 제공하지만, 서비스 사용 방식에 대한 투명성과 감시 가능성 감소
- 다양한 서비스에 대한 상호운용성(interoperability) 감소
  - ▶ 서비스 간 소비자 전환능력에 영향, 경쟁과 혁신 감소
- 단대단 암호화와 관련한 동일 사안에서도 규제기관별 접근방식은 상이할 수 있음  
(ICO는 프라이버시 관련 이슈 위주로, Ofcom은 온라인메세징과 통화 이슈에 초점을 맞춤)

# Coherence

## c. Coherence

---

### 개인데이터 보호와 경쟁에 관한 규제 균형성 요구

- CMA는 온라인플랫폼과 디지털광고 시장평가 이후 데이터 보호와 경쟁촉진 정책 상호간의 관계성에 대한 이해가 필요하다는 점을 인식
- 디지털광고 시장에서 경쟁유지, 데이터보호 규제, 이용자 프라이버시 촉진 문제들이 상호 결합된 사안에서 “경쟁”과 “프라이버시”에 대한 균형점을 찾고, 현행 규제방식에 대한 보완점 강구:
  - ▶ 규제현황에 대한 상호적인 정보공유와 지속적인 공동작업을 수행할 수 있는 협력모델 마련에 대한 필요성 제기

## c. Coherence

---

### 온라인 안전성(online safety) 확보

- Ofcom의 온라인 콘텐츠 규제범위는 온라인 안전성 관련 대상으로 확대, 온라인 안전성 규제체계 속에 유해한 콘텐츠 노출에 대한 아동 보호에 대한 기업의 주의의무(duty of care) 감독 권한 역시 편입될 것으로 예상
- ICO 역시 디지털과 온라인서비스에 대한 아동보호에 관한 새로운 규정인 Age-Appropriate Design Code 시행:
  - ▶ 개인 데이터가 아동에게 노출되는 콘텐츠로 이동할 경우 관련 서비스 운영자는 아동의 권리와 자유를 보호할 책임을 인식하고, 행동할 것을 요구

## c. Coherence

---

### 온라인 안전성(online safety) 확보

- 아동보호를 포함한 인터넷 사용과 안전성 보장;
- 온라인 피해 관련 부처별 규제경험에 대한 상호교환;
- 해당 사업자의 규제 준수를 위한 명확한 지침 제공;
- 현재·미래에서 예상되는 규제 운용방식에 대한 실효성 확보;
- 규제방식에 대한 역할분담의 명확성과 일관성 보장을 위한 ICO와 Ofcom 간의 공동 작업 범위 설정;
- 소관 부처별 각각 규제체계에 대한 협조적인 평가 등 채택 필요성 제기

## c. Coherence

---

- CMA, Ofcom, ICO의 규제소관별 정책, 업무 사이 충돌 및 갈등과 규제 중복 문제:

**Digital Regulation Cooperation Forum (DRCF)**을 통한 정보공유형 협력체계 설립 권고

- 디지털 사안에 대한 상호적인 규제환경 조성의 필요성 인식: 부처별 규제와 디지털 서비스에 대한 상호적 이익에 대한 충분한 협의를 거쳐 상호적 행위에 관한 평가방식을 취할 것으로 예상

- 규제기관별 역할의 차이가 존재하나, 효율적인 협조체계 성립을 위해서 공동의 새로운 기술 및 전문지식 습득과 규제 역량 강화 요구

▶ 협력체계 내 필요한 역할과 기술에 따른 실무단 구성, 협력문화 양성을 위한 파견근무 배치, 자원 및 전문기술 공유를 위한 허브 설립·개발, 규제전문가팀 구성원 공동채용계획 등 제시

# c. Coherence

## Digital Regulation Cooperation Forum (DRCF)의 주요 메커니즘

### 1. 적절한 정보 공유 지원 모델

- ICO, CMA, Ofcom은 **2021-2022 워크플랜(Digital Regulation Cooperation Forum: Plan of Work for 2021 to 2022)**을 통하여 강력한 협조 운영관계 범위와 규모를 설정하는 동시에, 주요 온라인 규제 사안에 대한 규제기관들의 자원·경험·노하우 등을 상호간 공유할 수 있는 부처간 협약 (Memoranda of Understanding, MoU) 형태 마련·평가, DRCF를 통한 정보공유 협조방식 및 시기에 대한 투명성 부여, 현실적인 시스템 조치들에 대한 로드맵 제시

### 2. 새로운 협력체계 내 규제기관별 상이한 정책목적 조율 통해 규제일관성 확보

- 규제기관은 정책결정 전에 이와 관련한 전문지식이나 기술을 보유한 기관에게 자문을 구하도록 하는 구체적인 의무 부과:

▶ 예를 들어, 경쟁당국이 상호운용성이나 데이터 보호와 관련한 사안을 다룰 때, 새롭게 고려되는 행위에 대한 영향평가(impact assessment) 착수 의무와 중복된 규제 사안을 다루는 소관부처에 자문을 구해야 하는 의무를 부담

4.

시사점

## 4. 시사점

---

- 온라인상 피해는 경제적, 사회적 침해를 모두 포함하여 그 속성을 명확하게 파악하기 상당히 복잡함
- 경쟁의 보장과 이용자 이익 보호는 디지털 경제에서 나타나는 독특한 특징들과 효과에 의해 전통적인 경쟁법 수단을 통해 효과적으로 집행하기 어려움
- CMA는 경쟁당국 단독으로는 디지털 사안에서 나타나는 복잡한 문제들을 해결할 수 없다는 한계를 인식하고, DRCF를 통한 거버넌스 구축안을 제시
- 디지털과 관련하여 여러 이슈들이 복잡하게 얽혀 있는 사안과 관련하여 법적 구속력을 지니지 않는 법규범의 형식을 이용하여 공정성·투명성 확보를 위한 법원칙 규율 관련 접근 시도 가능

## 4. 시사점

---

CMA가 제안한 DMU를 통한 디지털기업의 규제조치들은

- ① “연성규범(**soft law**) 집행”을 통하여 유연하고 신속한 대응조치를 강구하고,
- ② 디지털기업의 사전적인 의무 부과에 앞서 행위 규율의 합법적인 근거자료로 작용되는 “엄격한 시장평가(**market study**)의 수행”과,
- ③ 디지털 규제에서 요구되는 주요 자료들에 대한 원활한 정보교환을 위한 허브 구축과 디지털 생태계의 발전을 위한 규제 일관성 및 이용자 이익 증진을 위한 “정보공유형 거버넌스(**DRCF**) 모델”의 제시를 통해 디지털 규제에서 야기될 수 있는 민주적 정당성 결여 문제를 보완할 수 있도록 함

감사합니다.