개인간 거래의 건전한 거래질서 확립을 위한

플랫폼 정책 연구

디지털서비스법(DSA)에 대한 연구

디지털서비스법(DSA)에 대한 연구[6)]

최요섭(한국외국어대학교 국제지역대학원)[7)]

1. 서론

최근 국경을 쉽게 통과하여 서비스를 제공하는 디지털 플랫폼과 플랫폼 사업 모델의 성장은 자유무역 및 규제 통합이라는 관점에서, 유럽연합 규제정책의 중요한 대상이 되고 있다. 특히, 2020년부터 논의되었던 「디지털시장법(Digital Markets Act」(이하, 'DMA')[8)]안과 「디지털서비스법(Digital Services Act)」(이하, 'DSA')[9)]안이 2022년 10월 유럽연합 입법기관에 의해 통과되어 동년 11월부터 발효되었다. DSA의 경우, 2024년 2월부터 각 회원국의 규제당국이 DSA의 실체규정을 적용하는 것으로 예정되어 있다(European Commission, 2023A). 유럽연합 디지털 입법의 배경에는 유럽집행위원회가 2015년부터 도입한 디지털 단일시장전략(Digital Single Market Strategy)이 있다(Buiten, p.6). 무엇보다, 기능조약[10)] 제26조에 근거한 역내 자유이동을 보장하기 위해서는, 불법콘텐츠, 허위정보, 그리고 이외의 다양한 종류의 사회적 리스크를 규제하는 회원국 법률들을 유럽연합 차원에서 통일하는 기준을 설정해야만 했다.[11)]

유럽연합의 디지털 단일시장전략 및 정책을 기반으로, 최근 도입되고 있는 일련의 디지털 법률들은 여러 가지 공통점을 가지고 있다. 첫째, 유럽시민의 기본권을 보장하기 위한 방법을 규제정책에 반영하였다. 둘째, 시장실패 중 중요한 부분이 되는 디지털 독점을 규제하는 목적을 포함하였다(Mazzucato et al.,

6) 이 연구는 한국언론진행재단의 지원을 받아 수행한 연구보고서(지정주제 연구보고서 2023-06 "EU 디지털서비스법의 뉴스미디어 분야 함의 분석")의 제2장의 내용을 수정·보완하였다.
7) 한국외국어대학교 국제지역대학원 교수.
8) Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) OJ L 265.
9) Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Sinle Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) OJ L 277.
10) Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU.
11) DSA 설명조항(preamble) (2).

2022). 예를 들어, DMA는 유효경쟁 및 공정한 시장(contestable and fair market)의 보장을 목적으로 하는데, 이는 혁신과도 밀접한 관련이 있다(Ezrachi & Stucke, 2022). 하지만 DMA와 DSA는 다른 디지털 법률과 중요한 차이점을 가지고 있다. GDPR과 인공지능법안, 그 외의 일반적인 유럽연합 법률들은 사후규제(ex post)를 기본으로 하고 있는 반면에, DMA와 DSA는 사전규제(ex ante)의 특징을 가지고 있다. 두 법률 모두 사전에 규제 대상이 되는 플랫폼, 즉 수범자를 법률에서 정한 조건에 따라 지정(designation)하고 지정된 플랫폼의 특정 행위를 금지(금지조항)하면서 플랫폼에게 실행의 의무까지 부과(의무조항)하고 있다.

DSA는 대형 플랫폼 및 검색엔진뿐만 아니라 상대적으로 규모가 작은 사업자가 이용자의 기본권을 침해할 수 있는 다양한 온라인 콘텐츠를 제한하도록 사전규제의 형식으로 플랫폼에게 의무를 부과하는 것을 목표로 한다. 이와 관련하여, DSA 제1조에서 법의 목적을 기술하고 있다. DSA 제1조 제1항은 중개서비스와 관련하여 유럽연합 역내시장의 적절한 기능을 보장하는 것을 법의 목적으로 한다고 선언하고 있다. 또한 유럽연합 차원의 통합된 규정을 설정하여, 보다 안전하고 예측가능하며 신뢰할 수 있는 온라인 환경을 조성할 수 있다고 설명한다.[12] DSA는 이러한 온라인 환경을 조성함으로써, 혁신뿐만 아니라 소비자보호 원칙과 기본권보장을 포함하는 「유럽기본권헌장(EU Charter of Fundamental Rights)」[13]의 기능을 가능하게 하는 것을 궁극적인 목적으로 한다. 유럽연합 입법기관은 유럽연합의 차원에서 일괄적으로 적용이 가능한 DSA를 설계함으로써, 사업자 또는 수범자에게 법적확실성과 예측가능성을 보장할 수 있다고 평가하고 있다.[14]

2. DSA의 입법 논의

미국 빅테크의 시장점유율이 빠르게 증가함에 따라, 유럽연합은 DSA와 DMA를 포함하는 디지털 입법 패키지를 2020년부터 논의하였다. 2020년 6월 유럽집행위원회는 DSA와 새로운 경쟁규제방법(New Competition Tool)의 도입을 목적으로 규제개시영향평가 및 공개의견수렴절차를 진행했으며(이상윤, 2020), 이후 규제영향에 대한 평가절차를 마쳤다. 앞서 설명한 바와 같이, DMA와 DSA는 대

12) DSA 설명조항(preamble) (3).
13) Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 326.
14) DSA 설명조항(preamble) (4).

규모 플랫폼을 규제하기 위한 목적으로 도입되었다. DMA는 연간 매출액과 유럽연합에서의 이용자수를 근거로 게이트키퍼를 지정하여 규제하는 것으로 되어 있다. DSA도 이와 유사하게 유럽연합 내의 플랫폼 서비스 이용자수를 근거로 규제하는 방법을 채택하고 있으며, 명칭은 게이트키퍼가 아닌 '대규모 온라인 플랫폼(Very Large Online Platform, 이하, 'VLOP')'과 '대규모 온라인 검색엔진(Very Large Online Search Engine, 이하, 'VLOSE')'으로 설정하고 있다. 다만 DMA와는 달리, DSA는 VLOP/VLOSE 이외의 모든 플랫폼을 규제하는 내용을 포함하고 있다. VLOP/VLOSE의 경우에, 소위 '원스톱 시스템(one stop shop)'에 의해 유럽연합 중앙정부인 유럽집행위원회가 관리하여 집행에서의 혼란 및 법 준수 비용을 줄이도록 하였다(Barczentewicz, 2021).

DSA 법안이 제안되고 통과되기까지의 가장 중요한 반대의견은 불법콘텐츠 획정 또는 정의의 문제였다. DSA는 유럽연합 차원에서 획일화된 불법콘텐츠의 범위를 획정하여 이를 금지하는 것이 아니라, 온라인상의 불법콘텐츠를 규제하는 '절차'를 설정하여 표현(언론)의 자유와 기본권의 보장을 법의 목적으로 하고 있다. DSA는 단순히 회원국의 통일된 법 집행 절차를 규제하고 있다. 따라서 27개의 회원국 규제기관과 사업자의 알고리즘에 의해서 많은 디지털 콘텐츠들이 검토 또는 검열될 가능성이 많으며, 이와 관련하여 문제점을 지적하는 경우가 있었다. 예를 들어, A 회원국의 시청자가 불법으로 인식하지 않는 콘텐츠가 B 회원국에서는 불법콘텐츠로 인식될 수 있는데, 이 경우에 B 회원국에서는 해당 콘텐츠가 금지될 가능성이 있다(Goswami, 2021; Frosio, 2022). 콘텐츠의 유해성 및 불법에 대한 정의와 범위가 회원국마다 상이하므로, DSA가 도입되어 특정 회원국 정부가 개인의 표현의 자유를 제한하는 용도로 이용될 수 있다는 우려가 있었다. 특히, 플랫폼이 콘텐츠 생성에 대해서 주요한 통제의 기능을 담당하게 될 경우에, 빅테크 플랫폼이 특정 콘텐츠를 제한하고 정치적 영향력을 강화시키는 데 이용될 수 있다는 우려가 존재한다(최요섭, 2022).

하지만 이러한 문제점보다는 유럽연합 차원에서의 디지털 규제가 시급한 문제로 논의되었다. DSA안 이전부터 유럽연합의 '디지털 입헌주의(digital constitutionalism)'의 형성과 발전을 위해 민주주의 과정에 부정적인 영향을 주는 불법콘텐츠와 언론사가 아니면서 언론보도로 꾸며 허위 정보를 유포하는 경우 등에 대한 규제를 논의했다. 특히, 회원국들이 디지털 규제들을 논의하면서, 다국적 플랫폼 기업의 책무를 강화하기 위해 '새로운 규제질서(new legal order)'의 제정이 필요하다는 의견이 많았다. 하지만 파편화된 회원국의 디지털 규제는 유럽연합 통합에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 유럽연합 차원

에서 디지털 헌법의 역할을 할 수 있는 DSA를 도입함으로써, 보다 수렴화된 법률을 모든 회원국에서 획일적으로 적용할 수 있게 하는 것이 중요한 입법목적으로 인식되었다(Ponce, 2020).

3. 유럽연합 디지털 규제의 배경 및 플랫폼 중개서비스에 대한 규제정책

DMA와 DSA는 유럽연합의 일반적인 법률과는 입법 발전의 측면에서 특이한 점이 있다. 유럽연합의 27개 회원국들 사이에서는 다양한 사회적·경제적 차이가 존재한다. 따라서 모든 분야의 규제 내용을 한 번에 일관된 법률로 통일하는 것이 거의 불가능하다. 따라서 로마조약 이후부터 유럽연합 입법기관은 전략적으로 '지침(Directive)'을 먼저 설정하여, 유럽연합 차원에서의 기준을 마련하는 방법을 이용했다. 지침에 따라 모든 회원국들이 관련 분야의 법을 도입하게 한 이후에 회원국들의 법률들이 어느 정도 수렴화가 이루어지게 되면, '법률(regulation)'을 통해서 통일된 규제내용을 유럽연합 모든 회원국이 적용하도록 하고 있다.[15] GDPR의 경우에도 해당 법률이 도입되기 전에 개인정보보호에 관한 지침을 설정하여, GDPR 이전부터 모든 회원국들이 일정 부분 수렴화가 이루어진 상태였다. 따라서 GDPR안이 통과된 이후에는 회원국들의 반발이 없었다. 하지만 DMA, DSA, 그리고 지금 유럽연합 입법기관에 계류 중인 인공지능법안의 경우, 지침의 단계를 거치지 않고 바로 법률로 도입되었거나 법률안이 논의되고 있다. 이러한 유럽연합 디지털 법률의 발전이 일반적인 경우는 아니며, 최근 디지털 경제에서의 폐해에 대해 유럽연합 입법기관이 빠르게 대처하기 위한 모습으로 보인다. 특히, 민주주의의 과정을 저해하는 허위정보의 문제와 유럽시민들의 기본권을 현저하게 침해하는 불법콘텐츠의 유통에 대한 문제의식 및 정책의제가 급진적인 DSA 도입의 배경이 된다. 또한 특정 이용자가 타깃이 되어 제공되는 정치 관련 맞춤형 광고 및 추천 알고리즘이 민주주의의 과정을 저해한다는 우려가 있었다(Marsden et al., 2022).

DSA는 VLOP와 VLOSE를 포함하여, 일반 플랫폼이 제공하는 중개서비스를 통해 불법콘텐츠가 유통되지 못하도록 플랫폼에게 의무를 부과하고 있다. 그러나 특정 정보가 대중에게 공개되는 내용이 부수적인 경우, 예를 들어 클라우드 컴퓨팅이나 웹호스팅서비스의 경우는 DSA의 규제대상이 되는 온라인 플랫폼으로

15) 기능조약 제288조에 의해, 유럽연합 입법기관은 구속력이 있는 이차법원(secondary legislation)을 채택할 수 있다. 법률 또는 규칙(regulation), 지침(directive), 명령(decision)이 이에 속한다.

고려되지 않는다. 따라서 유럽연합 이용자들에게 직접적으로 영향을 미치는 콘텐츠 전파에 대해서 규제하는 것이 DSA의 주요 실체규정의 내용이다. 무엇보다, DSA의 적용과 관련하여, 불법콘텐츠의 정의 또는 범위획정은 중요한 부분이다. 하지만 유럽연합법 차원에서 불법콘텐츠의 통일된 정의가 존재하는 것은 아니고, 유럽연합법상 회원국간 공통으로 규제해야 하는 불법콘텐츠도 있고, 개별 회원국법에 의해 규제되는 불법콘텐츠도 존재한다. DSA는 오프라인 환경에서 규제하는 내용을 반영하여 불법콘텐츠를 정의하고 있다. 위 정의의 내용이 상당히 범위가 넓은데, 불법콘텐츠, 상품, 서비스, 특정 행위와 관련된 정보 등을 광범위하게 포함한다.

DSA를 적용하기 위해 불법콘텐츠 형태의 획정이 중요한 것은 아니며, 불법혐오발언, 테러 관련 콘텐츠, 불법적인 차별 콘텐츠, 불법행위와 관련된 콘텐츠 등이 불법콘텐츠에 폭넓게 포함될 수 있다. 이는 입법자가 의도적으로 불법콘텐츠를 불분명하게 정의하여 광범위하게 법을 적용할 수 있도록 설정한 것으로 이해할 수 있다(Carvalho et al., 2021). 불법콘텐츠의 예로서, 미성년자 성착취 이미지 공유, 당사자의 동의 없는 개인 이미지의 불법공유, 온라인 스토킹, 상품의 허위판매, 소비자보호법을 위반하는 상품 및 서비스의 판매, 저작권으로 보호받는 내용을 동의 없이 사용, 숙박서비스 관련 불법 숙소제공, 살아있는 동물의 불법판매가 불법콘텐츠에 포함된다. 다만, 중요한 범죄의 증거가 되는 비디오 녹화는 녹취행위가 불법행위라는 이유만으로 불법콘텐츠로 고려되지는 않는다. 이때, 해당 내용의 녹화 및 전파가 법률상 위법하지 않는 경우에 DSA상 불법콘텐츠로 볼 수 없다.[16)]

4. DSA의 최근 VLOP/VLOSE 지정 및 실체규정의 내용: '2023년 4월의 지정'

DSA에서 정한 VLOP/VLOSE의 첫 번째 지정이 지난 2023년 4월 25일에 이루어졌다(European Commission, 2023B). 유럽집행위원회는 첫 지정에 따라 VLOP에 해당하는 사업자가 총 17개이며 VLOSE는 총 2개라고 설명하였다. VLOP로 지정된 기업은 주로 미국 사업자들이며, 알파벳순으로 Alibaba AliExpress, Amazon Store, Apple AppStore, Booking.com, Facebook, Google Play, Google Maps, Google Shopping, Instagram, LinkedIn, Pinterest, Snapchat, TikTok, Twitter, Wikipedia, YouTube, Zalando가 VLOP에 포함된다. 유럽집행위원회는 VLOSE로는 Bing과 Google Search를 지정하였다.

16) DSA 설명조항(preamble) (12).

DSA안이 통과되기 이전부터 많은 학자들이 예상했던 바와 같이, 구글과 메타와 같은 미국 빅테크 플랫폼의 대부분이 지정대상에 포함되었다. 특히, SNS를 포함한 콘텐츠 공유 플랫폼 서비스와 Amazon과 Alibaba AliExpress와 같은 전자상거래 플랫폼, 그리고 앱스토어 플랫폼이 이번 지정에 포함되었다. 또한 애드테크(ad tech) 관련 맞춤형 광고 행위도 DSA 실체규정에 포함이 되어 있기 때문에, 상당수의 매체사(publisher)들이 VLOP/VLOSE 지정에 포함되었다. 이번에 지정된 플랫폼 중에서 유럽 사업자로는 네덜란드 온라인 여행 숙박 플랫폼인 Booking.com(단, 모회사인 Booking Holdings는 미국회사임)과 독일 전자상거래 플랫폼인 Zalando가 유일하다.

이번 지정은 개별 플랫폼들이 2023년 2월 17일에 발표했던 자사 서비스의 이용자수에 대한 정보를 기반으로 확정되었으며, 4천5백만의 유럽연합 이용자가 사용하고 있는 플랫폼 서비스가 지정대상에 해당되었다. 위에서 지정된 플랫폼 사업자들은 지정된 날로부터 4개월 이내로 DSA의 실체규정에 포함된 새로운 의무들을 준수해야 한다. 유럽집행위원회는 법 집행의 목적이 미성년자를 포함한 온라인 이용자에게 권한을 부여하고 이용자를 보호하는 것이라고 설명하고 있다. 유럽집행위원회는 2023년 4월 발간한 VLOP/VLOSE의 지정의 공지를 통해, 발간일 이후 4개월 이내로 지정된 수범자들이 자신의 시스템 등을 개선하여 DSA의 실체규정 내용을 준수해야 한다고 설명하고 있다. 동시에 첫 번째 '연간 리스크 평가(annual risk assessment)'를 유럽집행위원회에 제출하도록 의무를 부과하고 있다. 리스크 평가의 내용에는 플랫폼이 어떻게 불법콘텐츠와 허위정보가 자사의 서비스를 통해 확산되는지에 대한 내용부터, 표현 및 언론의 자유에 영향을 주는지에 대해서 광범위하게 시스템 리스크를 확인, 분석, 완화하는 것을 포함한다. 유사하게, 젠더 기반(gender-based) 온라인 폭력이나 온라인에서의 미성년자 보호 및 당사자들의 정신건강에 영향을 주는 특정 리스크가 평가되어야 한다. 그리고 이러한 리스크를 완화하는 것을 플랫폼의 주의의무에 포함한다. 위의 리스크 완화 혹은 경감 계획은 외부의 독립된 감사(audit)와 유럽집행위원회의 관찰 대상이 된다.

유럽집행위원회는 '새로운 감독 구조(a new supervisory architecture)'에 대해서도 자세히 설명하고 있다. 무엇보다 DSA가 범유럽(pan-European)의 감독 체계를 통해 집행될 것이라고 선언하고 있다. 유럽집행위원회는 지정된 VLOP/VLOSE에 대해 감독할 권한을 갖게 된다. 그리고 DSA를 근거로 설립된 회원국의 DSA 집행기관인, '디지털 서비스 협력기관(Digital Services Coordinator)'과 밀접하게 협조하게 될 것이라고 설명한다. 회원국의 DSA 집행

기관은 사업 규모가 VLOP/VLOSE보다 작은 플랫폼과 검색엔진에 대한 규제를 집행해야 하며, 2024년 2월 17일까지 관련 기관이 창설되어야 한다. 따라서 해당 날짜까지 VLOP/VLOSE로 지정되지 않은 기타 플랫폼과 검색엔진은 플랫폼에게 부과된 DSA의 일반 의무조항을 준수해야 한다.

특히, VLOP/VLOSE는 DSA가 부과한 이용자 보호에 대한 실체규정의 내용을 준수해야 한다. 유럽집행위원회는 DSA를 효과적으로 집행하기 위해, 내부적·외부적으로 다영역(multidisciplinary)의 지식을 가지고 있는 전문가와의 협력을 추진하고 있다. 유럽집행위원회는 이러한 목적을 달성하기 위해, 최근 '알고리즘의 투명성을 위한 유럽센터(European Centre for Algorithmic Transparency: ECAT)'를 개설했다. 유럽집행위원회는 위 기구를 통해 VLOP/VLOSE의 리스크 평가 의무조항을 근거로 플랫폼의 알고리즘 시스템이 제대로 작동하는지 판단할 것으로 예상된다. 또한 유럽집행위원회는 모든 관련 분야의 전문가를 한 곳에 모을 수 있는 디지털 집행 생태계를 수립하고 있다. 마지막으로 유럽집행위원회는 VLOP/VLOSE의 지정 공지에서 연구자를 위한 데이터 접근의 내용을 설명하고 있다. 공지가 발행된 당일에 유럽집행위원회는 연구자를 위한 데이터 접근을 포함한 DSA 규정에 대해서 의견을 수렴한다고 선언하였다. 해당 의견수렴 사이트는 연구자가 VLOP의 데이터에 접근하여 향후 VLOP 서비스의 투명성과 책무성을 보장할 것이라고 설명하였다. 유럽집행위원회는 데이터 접근과 관련된 위임입법을 설정하기 위해, 특정 조건에 따라 데이터를 공유하고, 데이터 이용의 목적, 행위자의 권리와 이익을 고려한 관련 절차를 준수하고 필요한 경우에 독립적인 자문을 고려한다고 설명한다.[17]

유럽집행위원회는 이러한 데이터 접근을 통해 불법적인 증오발언과 같은 불법 콘텐츠, 허위정보의 확산과 같은 사회적 리스크, 그리고 이용자의 정신건강에 영향을 줄 수 있는 그 외의 사회적 리스크에 대해서 어떻게 플랫폼이 대처하는지 보다 확실히 관찰할 수 있다고 설명한다. DSA에 따라 선정된 조사연구자(vetted researcher)는 시스템 리스크에 대한 연구를 수행하기 위해 VLOP와 VLOSE의 데이터에 접근할 수 있게 될 것이며, 이용자의 콘텐츠 이용과 관련하여 플랫폼의 결정을 분석할 수 있을 것이다. 향후 유럽집행위원회는 대중의 의견을 수렴한 후 보다 수월하고, 현실적이고, 명확한 데이터 접근 절차를 설정하는 위임입

17) European Commission (2023C). Delegated Regulation on data access provided for in the Digital Services Act. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13817-Delegated-Regulation-on-data-access-provided-for-in-the-Digital-Services-Act_en (2024년 5월 1일 검색).

법을 제시할 것이며, 동시에 제도의 남용을 방지하는 적절한 장치도 포함할 것이라고 설명한다. 이러한 공개 의견수렴은 2023년 5월 25일까지 진행하였다. 조사연구자를 위한 데이터 접근에 대한 정책은 대규모 플랫폼의 데이터 독점 폐해에 대한 우려를 배경으로 한다. 특히, DMA에도 포함된 데이터 접근권 및 호환성 보장과 유사하게 DSA에서도 이용자들의 광고 및 추천 시스템 관련 알고리즘에 대한 접근과 더불어 제3자 독립 기관에 데이터 접근권을 보장하여 독점으로부터 발생할 수 있는 소비자후생 저해 및 시장실패를 해결하려는 것으로 보인다(Leistner, 2021).

5. DSA의 적용 대상(수범자) 및 의무조항

DSA의 제1부는 일반규정으로서, 법의 적용범위와 일반정의를 포함한다. 일반적으로 '단순전달(mere conduit)', '캐시(caching)', '호스팅(hosting)'서비스와 같이 중개서비스(intermediary service)를 제공하는 사업자가 DSA의 적용대상이 된다.[18] DSA 제3조는 특정 용어에 대한 정의를 포함하고 있으며, '중개서비스'에 대한 유형도 설명하고 있다. 먼저, '단순전달(mere conduit)'서비스는 해당 서비스를 이용하는 자(이하, 이용자)의 정보를 커뮤니케이션 네트워크를 통해 전송하거나 커뮤니케이션 네트워크에 접근을 포함하는 서비스를 말한다. 예를 들어, 인터넷 교환 지점(internet exchange points)이 이에 해당한다. 다음으로, '캐시(caching)'서비스는 자동, 중개, 일시저장과 관련된 서비스 이용자 정보를 커뮤니케이션 네트워크를 이용하여 전달하는 것을 포함한다. 이때, 이용자의 요구에 따라 보다 효율적으로 관련 정보를 전달하는 것이 유일한 목적으로 이루어지는 경우가 이에 포함된다. 예를 들어, 역방향 프록시(reverse proxy)가 이에 해당한다. 마지막으로, '호스팅(hosting)'서비스는 서비스 이용자의 요구에 따라 이용자의 정보를 저장하는 것을 포함한다. 예를 들어, 웹호스팅(web hosting)서비스가 이에 해당한다(이병준, 2021).

DSA 제3조는 불법콘텐츠에 대한 일반 내용을 포함하고 있다. 불법콘텐츠는 불법적인 상품 및 서비스의 판매 관련 정보를 말하며, 관련 정보가 유럽연합법 또는 유럽연합법에 합치된 회원국의 법률을 위반하는 내용을 포함한다. 이러한 정의는 유럽연합법으로 불법콘텐츠에 대한 내용을 열거하여 규제하는 방법이 아닌, 예시로 규정하여 회원국이 폭넓게 플랫폼을 규제하기 위한 것으로 이해된다. 디지털 서비스의 특징을 고려하여, DSA는 사업자의 설립 장소와 상관없이 유럽

18) DSA 설명조항(preamble) (5).

연합내의 이용자에게 서비스를 공급하는 사업자에게 적용된다. 이와 관련된 역외적용(extraterritorial application)의 원칙은 DSA 제2조에 기술되어 있다.[19] 유럽연합을 포함하여 우리나라에서도 경제규제와 관련된 경쟁법과 개인정보보호법이 일찍부터 역외적용의 법리를 포함하였다. 따라서 DSA와 DMA에서의 역외적용은 현대 경제규제의 측면에서 당연히 예상할 수 있는 부분이다. 특히,GDPR과 현재 유럽연합에서 논의 중인 인공지능법률안에도 역외적용 조항이 포함되어 있다.

DSA는 플랫폼 서비스의 이용자수를 기반으로 VLOP/VLOSE를 지정하고 특정한 의무를 부과하고 있다. DSA 제33조 제1항은 온라인 플랫폼과 온라인 검색엔진을 사용하는 매달 평균 서비스 이용자의 수가 4천5백만 명 이상일 경우에 VLOP와 VLOSE에 해당된다고 규정한다. 동조 제2항에서는 4천5백만 명이라는 이용자수 기준이 유럽연합 전체 인구의 10%에 해당하는 숫자라고 기술하고 있다. 또한 DSA는 소규모의 사업자에 대해서는 특정 의무조항으로부터 면제 또는 적용제외가 가능하도록 하고 있다. 이는 소규모 플랫폼의 시장진입장벽을 낮추어 관련 시장에서의 경쟁을 원활하게 하려는 목적으로 보인다. DSA 제19조는 연성법(soft law)인 2003/361/EC[20]에서 규정하고 있는 소규모기업(micro and small enterprises)의 구분에 따라, 온라인 플랫폼 및 VLOP/VLOSE에게 추가로 부과된 의무의 부담을 부여하지 않도록 소규모기업 플랫폼 기준을 설정하고 있다. 관련 연성법의 제2조는 직원의 수가 250명 미만이고 매출액이 5천만 유로 미만이며 대차 대조표상 4천3백만 유로 미만인 사업자를 소규모기업으로 분류하고 있다.

DSA의 적용대상의 유형을 정리하면 다음과 같다. 중개서비스는 단순전달, 캐시, 호스팅서비스를 포함한다. 호스팅서비스 제공자는 클라우드나 웹호스팅서비스 그리고 SNS를 제공하는 사업자를 포함한다. 이때, 중개서비스에서 호스팅서비스를 구분하여 따로 의무가 부과될 수 있다. DSA 제3조에 따라, 온라인 플랫폼은 호스팅서비스 중에서 이용자의 요청에 따라 관련 정보를 저장하거나 대중에게 배포하는 서비스를 제공하는 사업자를 말한다. 따라서 호스팅서비스 제공업자와 온라인 플랫폼을 구분하는 가장 중요한 차이는 저장된 정보를 대중에게 전파 또는 배포하는지에 대한 유무이다(이병준, 2021). 호스팅서비스 제공자는 정보를 단순 저장하는 반면에, 온라인 플랫폼은 대중에게 해당 정보 전달이 가능하게 한다(Buiten, 2021). 만일 해당 행위가 플랫폼의 다른 서비스 제공과 관

19) DSA 설명조항(preamble) (7)-(8).
20) Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (2003/361/EC) L 124/36.

련하여 부수적이거나 적게 영향을 주는 경우 또는 근본적인 서비스 작동과 관련하여 적게 영향을 주는 경우를 제외하고, 위의 서비스를 제공하는 사업자를 온라인 플랫폼으로 정의한다. 예를 들어, 온라인 마켓플레이스(오픈마켓), 앱스토어, SNS가 이에 해당한다. 앞서 설명한 바와 같이, 온라인 플랫폼 중에서도 유럽연합에서 이용자가 4천5백만 명인 경우에는 VLOP/VLOSE에 해당된다.

6. 플랫폼 규제 관련 국내 시사점

유럽연합의 입법기관은 최근 디지털 경제의 발전에 따른 시장의 실패에 대응하여, 다양한 디지털 법률을 도입하고 있다. 2022년에 법안이 통과되어 효력이 발생한 DSA에는 콘텐츠의 전달 등 중개역할을 담당하는 플랫폼에 대해 기본적인 의무를 부과하는 규제 내용을 담고 있다. DSA는 중개서비스의 유형, 규모, 행위에 따라 플랫폼에게 차등적으로 준수해야 하는 법적 의무를 부과한다는 특징이 있다.[21] DSA 제1조 제2항은 DSA가 역내시장에서 중개서비스 제공 행위와 관련하여 조화된(harmonised) 규정을 설정하며, 세부적인 내용으로 ① 중개서비스 제공자가 부담해야 하는 의무의 조건부 예외 설정, ② 중개서비스 제공자의 특정 유형에 따른 주의의무 부과, ③ DSA를 집행하기 위한 회원국 규제당국간의 협력과 협조를 포함한다고 선언한다. 무엇보다, DSA의 입법 목적을 실현하기 위해, 시장경쟁의 측면에서 조건부 적용제외의 이유와 의미를 중요하게 평가할 수 있다. 다시 말해, DSA에서 서비스의 규모 및 내용에 따른 사업자의 주의의무가 다르기 때문에, 이에 대한 세부적인 실체규정의 설정을 이해해야 한다.

DSA의 가장 중요한 목적은 신뢰 가능한 디지털 환경을 조성하여 이용자의 기본권을 보장하는 것에 있다. 그러나 지나치게 콘텐츠를 규제하는 경우, 이용자의 표현의 자유와 정보의 자유를 침해할 수도 있다.[22] 대규모 플랫폼에게 특정 의무를 부과하는 것이 온라인상 약자를 보호한다는 측면에서 중요한 의미를 갖지만, 반대로 이용자의 표현 등을 감시할 수 있도록 법제도를 설정한다는 측면에서 기본권의 가치들이 충돌할 여지가 있다. 다시 말해, DSA가 여러 가지 기본권의 가치의 충돌을 방지하고자 불법콘텐츠 심사절차 등을 마련했으나 플랫폼, 특히 알고리즘을 사용한 온라인 콘텐츠 검열의 문제를 완전히 해소시키지는 못할 수도 있다(Buiten, 2021).

무엇보다, 불법콘텐츠에 대한 유럽연합 차원의 통일된 정의가 DSA 적용과 관

21) DSA 설명조항(preamble) (41).
22) DSA 설명조항(preamble) (22).

련하여 매우 중요하다. 일반적으로 불법증오발언, 테러, 불법차별, 불법행위 관련 콘텐츠, 예를 들어 아동성적학대 이미지 공유, 동의 없는 개인 이미지 공유, 사이버 스토킹, 가짜 브랜드 상품 판매, 소비자법을 위반하는 불법행위 및 저작권을 침해하는 콘텐츠 사용 등이 규제 받는 콘텐츠라고 할 수 있다. 그러나 DSA는 범법행위, 지식재산권 위반 행위, 개인의 권리를 침해하는 행위 등 이용자의 불법행위별로 구분하여 플랫폼이 대응할 수 있도록 의무를 부과하지 않았다(Buiten, 2021). 주요한 이유는 27개의 회원국이 개별적으로 법을 집행하는 내용이 상이하기 때문일 것이다. DSA을 통한 불법콘텐츠 규제의 가장 큰 문제점은 어떤 콘텐츠 혹은 행위가 불법인지에 대해서 범위를 획정하지 않았다는 점이다. 따라서 회원국의 각 법률에 따라 불법콘텐츠 등의 범위가 획정되는데, 만일 특정 규제 내용이 회원국간 다른 경우, DSA의 적용이 파편화 된다는 문제점이 있다(Husovec & Laguna, 2022). DSA에서는 어떤 경우에 허위정보가 불법콘텐츠에 해당하는지 구분 혹은 정의하지 않고 있으며, 삭제와 관련해서도 상당히 조심스러운 방법으로 분쟁해결 및 조정절차를 설정하고 있다(Buiten, 2021). 이러한 규제 내용은 다양한 기본권의 충돌에 대해서 비교형량 할 수 있도록 장치를 마련했다는 점에서 의미가 있다(Busch & Mak, 2021). 따라서 우리나라에서도 허위정보와 관련해 플랫폼에게 의무를 부과할 때, 엄격한 절차를 통해 이를 해결할 수 있도록 자세한 규정을 설계해야 한다. 무엇보다, 언론 및 표현의 자유와 관련하여, 허위정보 콘텐츠가 불법콘텐츠인지 심사하는 문제는 항상 중요하게 다루어져야 할 부분이다.

현대 사회에서 디지털 플랫폼은 전통적인 미디어 콘텐츠 유통업체와 유사하게 다음과 같이 두 가지 의무를 부과해야 한다. 첫째, 콘텐츠를 생산한 크리에이터에게 해당 플랫폼에 접근을 가능하게 하는 동등한 또는 비차별의 기회를 부여하여 관련 분야에서 전체적인 다양성을 보장해야 한다. 둘째, 미디어의 다양한 콘텐츠를 소비자가 접근하도록 이용자의 권리를 보장해야 한다. 이때, 플랫폼을 이용하는 크리에이터와 소비자에게 투명하고 비차별적으로 서비스를 제공하여 중립성과 다양성을 보장해야 한다(Hartmann & Holznagel, 2022). 이러한 의무가 준수된다면, 플랫폼의 콘텐츠 통제로부터 발생할 수 있는 다양한 기본권 충돌의 문제를 해결할 수 있을 것이다. 우리나라의 경우, DSA의 규제와 유사한 내용이 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률, 전기통신사업법, 저작권법, 전자상거래법에 포함되어 있다. 국내 수범자들이 관련 규정을 쉽게 이해하고 준수하도록 유도하기 위해서, DSA를 참고하여 기존의 규정을 보완한 진화된 규제체계를 설정해야 한다. 따라서 현재의 파편화된 국내 법률들을 하나로 통일하면

서 각각의 행위별로 규율할 수 있도록 법률의 내용을 개선할 필요도 있을 것이다(최요섭, 2022).

<참고문헌>

국내문헌

이병준 (2021). 법체계 측면에서 유럽연합 디지털 서비스법과 플랫폼 규제의 특징. 『유통법연구』, 8권 1호, 43-79.

이상윤 (2020). 유럽연합의 플랫폼 규제 동향 - “Digital Services Act”와 “New Competition Tool”-. 『외법논집』, 44권 3호, 301-333.

최요섭 (2022). ‘The Digital Constitutionalism of the EU: The Digital Services Act and Its Implications for Korea’, 『EU연구』, 한국외대 EU연구소, 제64호, 415-447.

국외문헌

Barczentewicz, M. (2021). The Digital Services Act: Assessment and Recommendations. Available at SSRN 3874961. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3874961

Buiten, M. C. (2021). The Digital Services Act: From Intermediary Liability to Platform Regulation. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3876328

Busch, C., & Mak, V. (2021). Putting the Digital Services Act in Context: Bridging the Gap Between EU Consumer Law and Platform Regulation. Journal of European Consumer and Market Law, 10(3), 109-114.

Carvalho, J.M., Arga e Lima, F., & Farinha, M. (2021). Introduction to the Digital Services Act, Content Moderation and Consumer Protection. Revista de Direito e Tecnologia, 3(1), 71-104.

European Commission. (2023A). Shaping Europe’s digital future: The Digital Services Act Package. Retrieved from https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package

European Commission. (2023B). Press Release - Digital Services Act: Commission designates first set of Very Large Online Platforms and Search Engines (25 April 2023). Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2413

Ezrachi, A., & Stucke, M. E. (2022). How Big-Tech Barons Smash Innovation and

How to Strike Back. New York: Harper Collins.

Frosio, G. (2022). Platform Responsibility in the Digital Services Act: Constitutionalising, Regulating and Governing Private Ordering. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4236510

Goswami, M.V. (2021). Algorithms and Freedom of Expression. In Barfield, W. (Ed.), Cambridge Handbook of the Law of Algorithms (pp. 558-578), New York: Cambridge University Press.

Hartmann, S., & Holznagel, B. (2022). Reform Competition and Media Law: The German Approach. In Moore, M. & Tambini, D. (Eds.), Regulating Big Tech (pp. 35-54), New York: Oxford University Press.

Husovec, M., & Roche Laguna, I. (2022). Digital Services Act: A Short Primer. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4153796

Leistner, M. (2021). The Commission's Digital Markets and Services Package - New Rules for Big Tech and Big Data. GRUR International, 70(6), 515-516.

Marsden, et al. (2022). Responding to Disinformation: Ten Recommendations for Regulatory Action and Forbearance. In Moore, M. & Tambini, D. (Eds.), Regulating Big Tech (pp. 195-220), New York: Oxford University Press.

Mazzucato, M. et al. (2022). Reshaping Platform-Driven Digital Markets. In Moore, M. & Tambini, D. (Eds.), Regulating Big Tech (pp. 17-34), New York: Oxford University Press.

Ponce, A. (2020). The Digital Services Act Package: Reflections on the EU Commission's policy options. *ETUI Research Paper-Policy Brief*, 12. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3699389