

온라인플랫폼 규제 동향 국제세미나(II)

토론 3

오규성 변호사
(김·장 법률사무소)



온라인플랫폼 규제 동향 국제세미나(Ⅱ) 토론문

오규성 변호사 김·장 법률사무소

티볼트 슈레펠 교수님께서서는 정태적인 사전 규제의 문제점을 분석하시면서 그 대안으로서 Computational Antitrust라 할 수 있는, 사후적 규제 집행의 강화 내지 개선 방안들을 제시하셨습니다. 또한, 사후 규제가 아닌 사전 규제의 경우에도, 보다 유연한 적응형 사전 규제가 필요하다고 하시면서 이에 대한 구체적인 내용들을 설명하셨습니다. 이와 같은 교수님의 발표는, 디지털 경제의 핵심으로 급부상한 온라인플랫폼 기업들의 반경쟁적인 행위들을 저지하면서도 기업들의 '혁신' 유인을 저해하지 않는 균형잡힌 규제 방안에 대하여 고민하고 제시한다는 점에서, 전세계 어느 나라보다도 디지털 경제로의 전환에 앞서 있는 우리나라의 현 상황에서 더욱 시사하는 바가 크다고 생각합니다.

우리나라를 비롯하여 전세계적으로, 대형 온라인플랫폼 기업들에 대한 규제 방향에 대하여 다양한 논의가 있어 왔습니다. 기존의 경쟁법만으로는 온라인플랫폼 기업들의 반경쟁적인 행위들을 적시에 저지하기에 부족하기 때문에 보다 강력하고 신속한 규제를 가능케 하는 새로운 입법이 필요하다는 견해가 대두되었고, EU의 DMA는 이러한 견지에서 강력한 사전규제를 도입한 것이라 하겠습니다. 그러나 현재까지 EU 외에 온라인플랫폼 산업에 대한 사전 규제 방식의 입법을 실현한 국가는 없고, 아직까지 대다수의 국가들은 전면적인 규제 방향 전환에 대하여 신중한 입장을 견지하고 있다고 보입니다. 예컨대, 미국의 경우에도 DMA와 유사한 내용이 포함되었던 American Innovation and Choice Online Act("AICO")의 입법이 추진되기는 하였으나 결국 무산된 바 있고, 대만은 작년 말에 온라인플랫폼 규제에 대한 신중한 접근을 강조하는 디지털경제경쟁정책 백서를 발간 하였습니다. 일본 역시 특정디지털플랫폼거래투명화법에서 투명성 및 공정성의 관점에서 일부 정보 공개 및 이에 부수하는 의무만을 규정하는 방식으로 정부 개입을 최소화하는 방향의 입법만을 완료하였을 뿐 보다 포괄적인 플랫폼 규제 필요성에 대해서는 장기간 심층 검토를 진행 중인 것으로 알고 있습니다.

EU의 DMA에 대한 우려 내지 비판, 즉 시장에 미치는 영향에 대한 정밀한 분석 없이 여러 행위 유형을 사전에 금지함으로써 규제가 과도하고 경직적이어서 기업들의 혁신 유인을 저해한다는 등의 지적은 이미 여러 차례 제기된 바 있는 이상, 제가 따로 이 내용

을 자세히 논의할 실익은 크지 않을 듯합니다. 저는 그보다는, 교수님께서 말씀하신 내용, 즉 Computational Antitrust가 우리에게 주는 시사점 위주로 말씀드리고자 합니다.

우리의 국회 및 공정위는 디지털 경제의 핵심으로 급성장한 온라인플랫폼 기업들의 혁신 유인을 저해하지 않으면서도 반경쟁적 행위들을 저지할 수 있는 방안에 대하여 많은 고민을 하고 있는 것으로 알고 있습니다. 특히 최근에는 독과점 플랫폼 기업들의 반경쟁적인 행태를 '신속히' 제재하기 위해서는 DMA와 같은 사전규제 방식의 새로운 입법이 고려되고 있다는 일부 언론 보도도 있었습니다. 그러나 슈레펠 교수님 등께서 지적하신 바와 같이 경직된 사전규제는 기업들의 '혁신' 유인을 저해할 수 있는 위험이 큰 이상, 독과점 폐해를 조기 시정할 수 있는 현실적인 방안이 있다면 굳이 사전규제 방안을 택할 이유는 없다고 할 것입니다.

우리나라의 경우, 공정거래법은 미국이나 EU의 경쟁법과 달리 시장지배적 지위 남용 뿐만 아니라 불공정거래행위도 포괄적으로 규율하고 있으며 나아가 대규모유통업법 등 다양한 특별법까지 갖추고 있어 이미 촘촘한 규제 법제를 갖추고 있습니다. 또한, 그동안 공정위는 (비록 아직 다수의 사건들이 법원 재판 계속 중으로 법집행의 적법성이 확정된 상태는 아니지만) 구글, 애플, 네이버, 카카오, 쿠팡 등 다수의 국내외 유력 플랫폼 사업자들을 상대로 전세계 어느 경쟁당국보다도 적극적으로 경쟁법을 집행하여 왔습니다. 즉, 우리 나라의 경우 현행 법제상으로도 온라인플랫폼 사업자들에 대한 법집행에 규제 공백이 있다고 보기는 어렵습니다. 다만 온라인플랫폼과 같은 신산업 분야의 경우 디지털 기술과 관련한 경쟁 환경 및 경쟁 수단의 변화로 인하여 경쟁당국으로서 신속하고 효율적인 법집행에 어려움을 겪을 수도 있겠습니다. 그러나 이러한 현실적인 법집행의 난점을 이유로 사전규제 방안으로 나아간다는 것은 규제우선주의 내지 행정편의주의로서 본말이 전도된 것일 수 있습니다. 즉, 앞서 말씀드린 바와 같이 우리나라의 경우 이미 촘촘한 규제법제를 갖추고 있고 공정위 역시 기본적인 법집행 역량을 충분히 갖추고 있는 이상, 공정위가 기술 및 데이터 관련 역량과 전문성을 대폭 강화함으로써 온라인플랫폼 분야에 있어서도 법집행의 신속성과 적확성을 함께 도모하는 방안이 타당하고, 슈레펠 교수님께서 말씀하신 Computational Antitrust 역시 같은 취지라고 생각합니다.

디지털 시장에서 알고리즘, 인공지능, 데이터, 프라이버시 등 기술분야에 대한 선제적 연구를 통해 경쟁당국의 시장개입이 필요한 사안을 신속하게 판별하고 잠재적으로 발생 가능한 사건을 식별해내고 이에 상응하는 시정조치를 부과하는 등 효과적인 대응을 위해서는, 기술분야에 대한 경쟁당국의 내부 지식과 역량 축적이 필수적입니다. 공정위는 기

존에도 TF 활동 및 MOU 체결을 통해 외부 전문가들과 소통을 해왔지만, 기술변화의 속도와 정보의 양에 비추어 볼 때 사안별 협력에 국한된 전문가 참여방식은 한계가 있습니다. 또한 디지털 시장에서의 효과적인 법집행을 위해서는 기술전문가가 법률전문가 및 조사인력, 경제분석 전문가와 상호보완적으로 업무를 수행할 필요가 있습니다.

이와 관련하여, 최근 전세계 주요 경쟁당국을 중심으로 데이터 및 기술 관련 전문 조직을 구성하는 추세는 우리나라에도 시사하는 바가 큼니다. 대표적으로 영국 경쟁시장청(CMA)이 2019년 2월 ① 디지털 포렌식, ② 데이터 엔지니어링, ③ 데이터 사이언스, ④ 테크놀로지 인사이트, ⑤ 행동과학 허브의 총 5개 하위 팀으로 구성된 DaTA(Data, Technology and Analytics) 유닛을 설치하여 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 알고 있습니다. 위 유닛은 CMA 수석경제자문관실 소속으로 (2022년 기준) 위와 같은 5개 팀 50명의 직원으로 구성되어 있습니다. 위 유닛의 주된 기능으로는, ① 맞춤형 전문 데이터 지원 및 기술자문, ② 데이터 수집과 데이터 사이언스, ③ 데이터 기반 소프트웨어 개발을 통한 경쟁당국의 업무 효율성 증진, ④ 행동과학 지식 제공, ⑤ 잠재적 미래 이슈 탐색 및 사건 파이프라인 개발 등을 들 수 있습니다.

미국 연방거래위원회(FTC)도 2023년 2월 기술실(Office of Technology)을 신설하여 데이터 보안, 소프트웨어 엔지니어링, 데이터 과학, 디지털 시장, 인공 지능, 기계 학습을 포함한 다양한 전문 분야에 걸쳐 심층적인 전문 지식을 갖춘 중앙화되고 독립된 기술자 팀을 갖추었습니다. 프랑스, 독일, 캐나다, 오스트레일리아, 네덜란드 경쟁당국 등에서도 데이터 및 기술 관련 전문조직을 갖추었습니다.

요컨대, 온라인플랫폼 분야에 대한 경쟁법 집행에 어려움이 있다는 이유로 경직된 사전규제를 도입하기보다는, Computational Antitrust를 구현할 수 있도록 공정위에 기술 및 데이터 관련 인력과 자원을 대폭 확충하는 것이 디지털 경제시대에서 온라인플랫폼 분야에 대한 적확하면서도 신속한 법집행을 달성할 수 있는 타당한 방안이라 할 것입니다.

바르첸테비치 교수님께서서는 경쟁을 촉진하기 위한 상호운용성 관련 규정들이 갖는 프라이버시 및 데이터 보안 관련 문제점을 잘 설명해주셨으며, 경제적 목적의 사전규제에 있어서 개인정보나 보안 문제를 지나치게 쉽게 보거나 이미 해결된 것으로 접근하면 안 된다는 귀중한 시사점을 제시해주셨습니다.

DMA는 이용자의 데이터 이동성 문제에서 한 발 더 나아가 경쟁사업자와의 관계에서 경합성을 증대하기 위한 수평적 상호운용성 의무로서 인스턴트 메세징 서비스(번호를 사

용하지 아니하는 대인 통신서비스)간의 상호운용성 의무(제7조)를 규정하였으며, 디지털 생태계 가치사슬에서 수직적으로 관련된 서비스에 대한 봉쇄를 방지하고 시장진입을 촉진하기 위하여 게이트키퍼 자신이 제공하는 서비스 또는 하드웨어를 통해 이용할 수 있는 것과 동일한 하드웨어 및 소프트웨어 기능에 대해 다른 서비스 및 하드웨어를 제공하는 사업자들에 대하여 운영체제 또는 가상비서 등을 통한 상호운용성을 보장할 의무(제6조 제7호)를 규정하고 있습니다. 2023년 2월 27일 유럽 집행위원회가 개최한 메세징 서비스 간의 상호운용성에 대한 이해당사자 워크샵의 두 번째 세션에서 상호운용성의 기술적 측면과 관련하여 종단간(end-to-end) 암호화 및 서비스 보안 문제와 관련하여 개인정보 보호를 희생하지 않으면서 상호운용성을 달성할 수 있는 옵션 및 게이트키퍼가 개인정보 보호 및 보안의 무결성 유지를 위해 취할 수 있는 조치들에 대한 열띤 논의가 있었습니다. 게이트키퍼에게 API를 통한 접근을 보장하게 하거나 보안 규정의 표준화를 통해 상호운용성을 달성하는 방안에 대한 실용적인 아이디어들이 제시된 것은 고무적이지만, 실제 구현과정에서 바르첸테비치 교수님께서 지적해주신 바와 같이 효과적인 상호운용성 보장과 개인정보보호 및 보안 간의 상충문제가 발생할 우려가 있고 국가별 규제 수준의 차이에 따라 온라인플랫폼 생태계나 기술표준이 파편화될 가능성이 있다는 점도 신중하게 고려할 필요가 있을 것입니다.