

■ 논 단

EU 디지털 시장법의 함의와 경쟁법의 역할

최난설현

연세대학교 법학전문대학원 부교수, 법학박사

요 약 문

놀라운 속도로 EU의 입법기관들은 디지털 시장법(Digital Markets Act, DMA)의 입법을 추진하고 있다. EU집행위원회(European Commission), EU각료이사회(Council of the European Union) 및 EU의회(European Parliament)의 입법 의지는 매우 확고하다. 2020년 12월 15일, EU집행위원회가 디지털 '게이트키퍼(gatekeepers)' 역할을 하는 온라인 플랫폼의 특정 행위로 인하여 EU 역내시장(EU internal market)에서 발생하는 반경쟁적 효과를 해결하기 위해 제안한 DMA 초안은 이후 EU각료이사회와 EU의회가 집행위원회의 발의안에 대하여 몇 가지 수정안들을 내놓고 2022년 3월 24일 최종 합의에 이르렀으며, DMA 전문은 2022년 10월 12일, EU 관보에 게재되었으며, 2022년 11월 1일부터 발효된다.

EU집행위원회의 DMA 초안과 EU각료이사회 및 EU의회가 제안한 수정사항과 비교하면 초안에 실린 주요 접근 방식이나 핵심요소가 회원국과 EU의회에 의해 상당 부분 승인되었으며, EU각료이사회와 특히 EU의회에 의하여 수정되고 추가된 내용들을 살펴보면 다른 법률과는 달리 EU집행위원회가 처음 제안한 것보다 게이트키퍼에 대한 더 엄격한 입장을 취하는 방향으로 규제가 강화된 사실을 확인할 수 있다.

DMA는 게이트키퍼의 비즈니스 전략상의 재량을 제한하는 디지털 시장을 대상으로 한 새로운 규범을 도입하였다는데 의의가 있으며, 디지털 시장의 주요 관문을 제어하는 핵심 디지털 서비스의 중개자 역할을 하는 크고 지배적인 디지털 플랫폼을 규제하여 시장의 경쟁성(contestability)과 공정성(fairness)을 높인다는데 법의 목적이 있다.

DMA는 디지털 서비스법 등 여타의 디지털 경제를 대상으로 하여 도입이 유력시되는 EU 법제들 중 가장 빠르게 제정 작업이 완료되었다. EU의 DMA는 최초의 본격적인 거대 플랫폼 규제로서 규제의 설계와 각 규정의 내용, 경쟁당국의 법 집행 방안 등 모든 세부적인 사항들이 그 전례가 없는 내용으로서 앞으로 우리나라를 포함한 많은 국가의 관련 입법이나 제도 운용에 많은 참고가 될 것으로 보인다.

경쟁법과 상생법의 중간적인 성격을 지닌 DMA가 향후 디지털 경제에서 어떠한 역할을 할 것인가에 대하여 많은 기대와 전망이 상존한다. DMA 등이 제정된다고 해서 경쟁법의 역할이 축소된다고 볼 수 없으며, DMA와 경쟁법은 상호보완적인 관계에 있으므로

디지털 시장의 건전한 발전을 위하여 두 법 규정의 퍼즐이 유연하게 맞추어질 수 있도록 법 시행 이후의 집행의 방향성도 신중하게 조율되어야 할 것이다.

주제어 : 디지털 시장법, 핵심 플랫폼 서비스, 게이트키퍼, 경합성, 공정성, 최종이용자, 이용사업자

— <目 次> —

I. 머리말	IV. DMA 최종안에 대한 검토 및 평가
II. 디지털 시장에 대한 규제 움직임과 DMA의 제정	1. DMA 주요 규정에 대한 평가
III. DMA의 주요 내용	2. DMA가 우리나라 플랫폼 규제에 미칠 파급효과
1. DMA의 입법 취지 및 체계	V. 맺음말 - DMA와 경쟁법의 역할
2. DMA의 목적조항 및 적용 범위	
3. 주요 내용	

I. 머리말

디지털 기술은 예상을 뛰어넘는 속도로 나날이 발전하고 있으며, 비단 경제적 측면 뿐만 아니라 일상 깊숙이 자리 잡고 있다.¹⁾ 디지털 분야의 중요성이 커짐에 따라 거대 플랫폼사업자의 시장지배력 남용 문제와 불공정거래행위에 대한 규율 문제가 전 세계적으로 대두되었으며, 이에 더하여 소비자 보호 및 데이터 이동권 보장, 다양한 플랫폼에 게시된 정보에 대한 법적 책임 등의 문제에 대한 논의가 계속되고 있다. 거래 플랫폼 규제에 가장 적극적인 태도를 견지하고 있는 유럽연합(European Union, 이하 'EU')을 필두²⁾로 각국의 경쟁당국은 새로운 규제 방안 마련에 박차를 가하고 있다.

1) 세계은행에 따르면, 디지털 경제는 세계 GDP의 15.5%에 해당하며, 지난 15년 동안 세계 GDP보다 2.5배 빠르게 성장했다고 밝히고 있다. The World Bank, "Digital Development"(2022.4.20.), available at <<https://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/overview>>.

2) EU는 2020년 12월, 불법 콘텐츠의 유통 및 확산을 차단하고 소비자를 보호하기 위한 '디지털 서비스법'과 디지털 시장에서 영향력이 큰 플랫폼서비스 기업들의 반경쟁적 행위를 금지한 '디지털 시장법'을 동시에 발표하였다. 오현석, "EU 디지털시장 규제 연구: 디지털 시장법안과 관련 사례를 중심으로", 「홍익법학」 제23권 제2호(2022), 283면.

이와 같은 흐름에서 소수의 플랫폼사업자에 집중된 힘에서 야기되는 문제를 해결하고자 EU의 입법기관³⁾들은 「디지털 시장법」(Digital Markets Act, 이하 DMA)의 입법을 빠른 속도로 추진하였다. EU집행위원회(European Commission), EU각료이사회(Council of the European Union) 및 EU의회(European Parliament)의 입법 의지는 입법 추진 속도에서 미루어볼 수 있듯이 매우 확고하다.⁴⁾ 2020년 12월 15일, EU집행위원회가 디지털 ‘게이트키퍼(gatekeepers)’ 역할을 하는 온라인 플랫폼의 특정 행위로 인하여 EU 단일시장에서 발생하는 반경쟁적 효과를 해결하기 위해 제안한 DMA 초안은 이후 협의 과정에서 EU각료이사회와 EU의회가 집행위원회의 초안에 몇 가지 사항을 추가하는 수정안들을 내놓고 2022년 3월 24일 최종 합의⁵⁾에 이르렀으며, 약 7개월 후인 2022년 10월 12일,⁶⁾ DMA 전문은 EU 관보(the Official Journal of the EU)에 게재되었다.⁷⁾ DMA 법안은 2022년 11월 1일(공포 후 20일)에 발효되며,⁸⁾ EU집행위원회가 기업을 게이트키퍼로 지정하기 위한 통지 및 검토 절차(the notification and review process)가 6개월 후인 2023년 5월 1일부터 시작될 예정이다.⁹⁾

EU집행위원회의 DMA 초안과 EU각료이사회 및 EU의회가 제안한 수정안을 비교하면 초안에 실린 주요 접근 방식이나 핵심요소가 회원국들과 EU의회에 의해 상당 부분 승인되었음을 확인할 수 있다.¹⁰⁾ 특히 DMA의 수범자를 정하기 위한 게이트키퍼 지정제도와 규제되어야 하는 핵심 플랫폼 서비스(core platform services)의 대체적인 유형 및 게이트키퍼에게 (경쟁제한

-
- 3) EU의 입법절차를 살펴보면, 먼저 EU집행위원회에서 법안을 제안하여 EU의회와 EU각료이사회로 송부하며, 입법 과정에서 EU의회와 EU각료이사회는 상호 대등한 지위를 보유하는 가운데 서로 협의하여 법안을 최종 결정한다. 만약 EU의회와 EU각료이사회 간에 법안에 대한 의견이 조율되지 않으면 해당 법안은 통과되지 못하며, 이 과정에서 EU의회는 제안된 법안에 대한 거부권을 행사할 수 있다. 상세한 EU의 입법절차에 대해서는, 이재훈, “EU의 입법절차”, 『해외법제동향』, 제61권(2018), 52~53면 참조.
 - 4) 특히 EU각료이사회의 입장에서 신속한 DMA 입법의 필요성이 EU집행위원회의 초안을 기반으로 EU의회와의 신속한 합의를 도출하는데 기여하였다.
 - 5) European Commission, “Digital Markets Act: Commission welcomes political agreement on rules to ensure fair and open digital markets”, Press release(25 March 2022), available at <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1978>.
 - 6) DMA는 본 논문의 투고일 이후인 2022년 10월 12일에 EU 관보에 게재되었으며, 이에 본 논문의 DMA의 입법과정 및 최종 내용은 원래의 투고한 논문을 보완하여 관보를 통한 공개 내용을 최대한 반영한 것이다.
 - 7) Official Journal of the European Union, L 265(Document L:2022:265:TOC), 12 October 2022, available at <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2022:265:TOC>>.
 - 8) DMA는 관보게재 후 20일 후에 발효되고(Art. 39(1)), 발효 6개월 후에 시행된다(Art. 39(2)). 또한 2개월 동안 고시(Art. 3(3))하고, 고시 45일 후 게이트키퍼의 지정(Art. 3(4))이 이루어진다. 지정된 게이트키퍼는 6개월 후 DMA 적용을 받게 되므로(Art. 3(8)) DMA의 시행 후 실제 EU시장에 미치는 효과는 이르면 2024년에 나타날 것으로 전망된다.
 - 9) Bill Batchelor Frederic Depoortere Aurora Luoma Giorgio Motta Ingrid Vandenborre, “EU Digital Markets Act Enters Into Force on November 1, Creating New Regulatory Regime for Large Tech Platforms”(October 12, 2022), <<https://www.skadden.com/insights/publications/2022/10/eu-digital-markets-act-enters-into-force>>.
 - 10) Thorsten Käseberg, “The DMA - Taking Stock and Looking Ahead”, Journal of European Competition Law & Practice, Vol. 13, No. 1, 2022, p. 1.

효과를 입증할 필요 없이) 적용되는 구체적인 의무 규정들이 그러하다.¹¹⁾ 한편, 대체적인 법의 기본 골조와 주요 내용은 초안대로 유지되었으나, 수정안에 새로 추가된 내용을 살펴보면 EU 집행위원회가 처음 발의한 내용보다 EU각료이사회와 EU의회가 게이트키퍼 규제에 대하여 더욱 엄격한 입장을 취하였다는 점이 기존 EU 법률의 입법 과정과는 달리 눈에 띄는 점이다.¹²⁾

DMA는 게이트키퍼의 비즈니스 전략과 재량을 제한하는 새로운 규정을 EU에서 도입하였다는 데 의의가 있으며, 디지털 시장의 주요 관문을 제어하는 핵심 디지털 서비스에 집중된 힘에서 야기되는 불균형과 불공정성 문제를 규제하고, 특히 급박하게 변화하는 온라인 플랫폼 관련 반경쟁 문제를 해결하는데 기여할 것으로 기대되고 있다.¹³⁾

DMA는 「디지털 서비스법」(Digital Services Act, 이하 DSA), 「데이터법」(Data Act)¹⁴⁾ 등, 여타의 디지털 경제를 대상으로 하여 제정이 유력시되는 EU 법제들 중 가장 먼저 제정작업이 완료되었다. 우리나라의 경우 지난 3~4년 동안 여러 플랫폼 관련 법안들이 발의되어 국회에 제출되었으며,¹⁵⁾ 2022년 상반기 들어 플랫폼 규제의 방향성이 자율규제로 상황이 급변하였으나 EU 등 주요국의 플랫폼 규제 동향은 여전히 우리나라의 관련 법제나 집행기관 및 산업계의 관심의 대상이 되고 있다. 더욱이 EU의 DMA는 본격적인 거대 플랫폼 규제로서, 규범의 기본 설계와 각 규정의 내용, 법 집행 방안 등, 모든 세부적인 사항들이 그 전례가 없는 내용으로서 앞으로 우리나라를 비롯한 많은 국가의 관련 입법이나 제도 운용에 많은 참고가 될 것으로 보인다.

본 논문에서는 DMA의 내용 소개에 그치지 않고, DMA의 제정 배경이 된 디지털 시장에서 나타난 복합적인 플랫폼 이슈들과 DMA 주요 내용 및 그 시사점에 대하여 살펴보고, DMA와 경쟁법과의 관계 및 DMA 제정이 우리나라 디지털 시장 미칠 파급효과와 플랫폼 규제에 있어서의 경쟁법의 역할에 대하여 논의해 보기로 한다.

11) 한편, 일반조항을 추가하고, '경합성(contestability)'과 '공정성(fairness)'의 목표를 더 구체적인 원칙으로 두자는 학계의 제안은 EU의회와 EU각료이사회에 의하여 받아들여지지 않았다.

12) 초안에 대한 의견수렴 과정에서 빅테크들은 법안 개선을 위한 구체적인 제안보다는 DMA가 혁신을 저해하고 소비자에게 피해를 입히며, 프라이버시를 악화시킬 것이라는 등의 막연한 주장만 제시하였으며, 일부는 법을 무시하면서 오만한 모습을 보여 DMA는 처음 집행위원회가 발의한 내용보다 규제가 강화되었다. 김현수·강인규, "유럽연합 디지털시장법 합의안의 주요 내용 및 시사점", KISDI Perspectives, April 2022 No.1, 21면.

13) 최요섭, "A Critical Review of the EU's Digital Markets Act - Possible Impacts on the Digital Economy -", 법학논문집, 제45권 제1호(2021), 251면.

14) European Commission, "Data Act: Commission proposes measures for a fair and innovative data economy", Press release(23 February 2022), available at <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1113>.

15) 국내·외에서 다양한 온라인 플랫폼 관련 입법적 제안들이 제시되고 있는데, 우리나라의 경우 2020년 9월 공개된 「온라인 플랫폼 공정화법」, 제정 정부안 외에도 의안명에 '온라인 플랫폼'을 포함하는 관련 법률안이 9건 발의되어 있으며, 2020년 12월 전해숙 의원이 대표발의 한 「온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률」, 제정안이 국회에서 논의된 바 있다. 최난설현, "플랫폼에 대한 규제와 경쟁법적 접근", 플랫폼의 법과 정책, 박영사, 2022, 174면.

II. 디지털 시장에 대한 규제 움직임과 DMA의 제정

오늘날 온라인 플랫폼은 중요한 경제적 기능을 담당하고 있다. 플랫폼은 최종이용자 간의 상호작용을 원활하게 하고 플랫폼 이용사업자 간의 경쟁을 돕는다. 디지털 경제에는 다양성이 존재하며, 그간 많은 사업자들이 디지털 시장에 등장하여 새로운 사업모델을 보여주면서 성장해왔다. 그러나 빅테크 기업들이 등장하면서 온라인 플랫폼이 가져오는 소비자 후생 증가와 효율성 증진에도 불구하고 기술에 기반한 시장지배력을 바탕으로 오히려 혁신을 저해하고 소비자의 후생을 침해한다는 주장이 제기되었다.¹⁶⁾

실제로 디지털 생태계에서는 압도적인 시장력을 보유하는 지배적인 플랫폼을 보유하고자 하는 경향이 나타나고 있으며, 그 기저에는 네트워크 효과¹⁷⁾가 존재하는데, 네트워크 효과를 통하여 더 많은 최종이용자와 이용사업자가 확보되는 순환구조를 통하여 승자독식(winner-take-all)의 현상이 플랫폼 시장에 나타났기 때문이다.¹⁸⁾

또한, 공급 측면에서의 규모의 경제(economy of scale)도 지배적 플랫폼의 출현을 북돋웠다. 디지털 기반의 서비스는 시스템을 구축하고 서비스를 개발하는데 드는 고정비용이 매우 크지만, 일단 서비스가 시작되고 나면 이용자의 수가 늘어나더라도 추가적인 비용(한계생산비용)이 거의 발생하지 않으며,¹⁹⁾ 더 많은 이용자를 확보할수록 배송비용 등 소요비용은 절감되는 효과가 있다. 또한, 수직적 통합(vertical integration) 전략을 통하여 여러 관련 분야에 진출한 플랫폼사업자는 그 중 주력/핵심 서비스를 통하여 확보한 이용자들에게 자신이 영위하고 있는 다른 서비스를 제공하기 유리하므로 범위의 경제(economies of scope)도 달성하기 수월하다. 또한, 소수 플랫폼에의 데이터 집중현상도 시장의 진입장벽을 높이는데 기여하는데, 거대 플랫폼사업자는 변화가 빠른 혁신시장에서의 시장력을 유지하고자 그들의 사업적 영향력을 발휘하여 경쟁사업자가 데이터에 접근하는 것을 최대한 차단하고자 할 가능성이 있다.²⁰⁾ 아울러 데이터 관련 '이용자 피드백 순환구조'²¹⁾로 인하여 시장을 선점한 사업자가 확보한 많은 이용

16) 강준모, “플랫폼의 규제와 소비자 후생: 경쟁법의 판단기준은 달라져야 하는가?”, 플랫폼의 법과 정책, 박영사, 2022, 37면.

17) 직접 네트워크 효과는 공급자(기업)와 이용자 중 어느 한쪽에서의 참여자 증가가 같은 측면의 다른 참여자에게 효용을 증대시키고 참여자 증가를 불러일으키는 현상을 가리킨다. 직접 네트워크 효과는 주로 이용자 측면에서 일어나며, 간접 네트워크 효과는 공급자(기업)와 이용자 중 어느 한쪽에서의 참여자 증가가 다른 쪽 참여자의 효용성을 증대시키고 참여자 증가를 불러일으킨다. “플랫폼 비즈니스의 성공 전략”, Samjong INSIGHT Vol. 67, 삼정KPMG 경제연구원(2019), 8면.

18) 네트워크 효과는 소셜미디어나 커뮤니케이션 플랫폼에서는 직접적으로 나타나며, 온라인 쇼핑 플랫폼에서는 간접적으로 나타난다. Jonathan B. Baker, “The Role of Antitrust Law in Protecting and Fostering Online Platform Competition”, The Evolution of Antitrust in the Digital Era: Essays on Competition Policy” Vol. 2, Competition Policy International 2021, p. 12.

19) 강준모, 위의 논문, 38면.

20) 최난설현, “디지털 경제에서의 데이터 집중과 경쟁정책”, 데이터와 법, 박영사, 2021, 344면.

자들을 타깃으로 광고하고자 하는 광고주들이 몰려서 거대 플랫폼사업자는 수익을 얻으면서 동시에 자신의 시장력을 더욱 공고하게 할 수 있다.

이러한 상황에서 거대 플랫폼사업자의 등장과 초거대화는 플랫폼의 속성 및 디지털 경제에 내재하는 피할 수 없는 현실이며, 지배적인 플랫폼이 존재하는 시장에서 거대 플랫폼사업자는 때로는 현재의 경쟁사업자를 시장에서 축출하는 전략뿐만 아니라, 잠재적인 경쟁자의 시장진입을 방해하거나 시장에 막 등장한 신규사업자를 축출하기 위하여 다양한 전략²¹⁾을 구상·이행하고 있음이 몇몇 사례를 통하여 밝혀졌다.²²⁾ 물론 경쟁사업자의 배제가 일반적으로 반드시 경쟁에 해롭다고 단정할 수는 없으나, 최소한 지배적인 사업자가 존재하는 시장에서는 경쟁사업자가 등장할 가능성을 좁힌다는 것은 단지 그 경쟁사업자에게 위해가 될 뿐만 아니라 ‘경쟁’ 그 자체에 실질적인 위협이 될 것이다.

그렇다면 위와 같은 검토 하에 ‘어느 시장에 설사 지배적인 거대 플랫폼이 존재하더라도 해당 시장에 네트워크 효과나 이용자의 전환비용이 크지 않고 진입장벽이 낮다면 신규 플랫폼이 등장하거나 다른 경쟁 플랫폼이 그 시장에 살아남아서 경쟁을 할 수 있을 것’이라는 지금의 현실과 사뭇 다른 가정을 해 볼 수 있을 것이다. 또한, ‘만약 그 시장에서 데이터에 대한 접근이 자유롭고 데이터 이동성이 보장된다면 이용자의 전환비용이 낮아질 수 있으며, 상호운용성이 인정된다면 다수의 플랫폼이 네트워크 효과의 혜택을 나누어 가질 수 있을 것’이라는 논리적인 가정도 가능하다. 이러한 환경이라면 이용자의 플랫폼에 대한 선호나 선택도 분산될 수 있어서 다양한 플랫폼이 성공적으로 공존할 수 있을 것이기 때문이다.

아래의 목차 III에서 살펴볼 DMA의 체계나 주요 내용을 보면, DMA가 실제로 위에서 설명한 가정적 사고를 기초로 하여 입법자에 의하여 구상되고 설계되었을 가능성이 크다는 사실을 보여준다. DMA의 핵심 규정 대부분이 다수의 주요 디지털 부문에 빅테크 등 지배적인 플랫폼이 이미 확고하게 자리 잡은 현실을 바탕으로 기존에 조성된 네트워크 효과나 전환비용을 최대한 감소시키면서 진입장벽을 낮추기 위한 여러 의무사항을 규정하고, 배제적 행위를 금지하며, 데이터에 대한 접근을 자유롭게 하고, 상호운용성을 보장하도록 하는 내용으로 이루어져 있기 때문이다.

21) ‘이용자 피드백 순환구조’는 [대규모 이용자(user) 보유 → 데이터 보유 → 서비스 품질 향상 → 이용자 유인]의 순환구조를 가진다. 공정거래위원회, “[OECD] 빅데이터 라운드테이블”, 해외경쟁정책동향 제124호(2017. 1. 16.), 4~5면.

22) 거대 플랫폼사업자가 주로 채택하는 배제적 행위로는 예컨대, 배타조건부 거래나 최고우대조항 또는 상호운용이나 멀티호밍을 어렵게 하는 전략 등을 들 수 있다.

23) EU의 세 차례에 걸친 Google에 대한 제재와 Amazon 제재 사건, Facebook-WhatsApp 간의 기업결합 건 등이 이에 해당한다. 자세한 사례의 내용은, 이기중, 플랫폼 경쟁법, 삼영사, 2021, 63면 이하, 윤태영, “온라인플랫폼에서의 중소·벤처기업 보호를 위한 법적 과제 - 유럽연합에서의 거대 온라인플랫폼의 경쟁제한에 대비한 ‘디지털시장법 (Digital Markets Act)’ 제정 내용을 중심으로 -”, 『아주법학』 제15권 제3호(2021), 44면~51면.

III. DMA의 주요 내용

1. DMA의 입법 취지 및 체계

가. DMA의 입법 취지

디지털 서비스의 발전으로 새로운 커뮤니케이션, 쇼핑, 정보 접근 수단이 출현하였으나 동시에 불법상품, 허위정보, 불공정행위(unfair practices)의 발생의 우려가 높아짐에 따라 EU 집행위원회는 온라인상에서 모든 EU회원국의 시민들이 동일한 조건으로 재화와 서비스를 이용할 수 있도록 하는 ‘디지털 단일시장 전략(Digital Single Market Strategy)’²⁴⁾을 세우고, 디지털 경제 활성화를 주요 정책목표로 추진해왔다.²⁵⁾ 그간 EU집행위원회는 디지털 시장에서의 공정경쟁 환경(level playing field)을 위하여 빅테크 기업에 대한 경쟁법 집행을 강화하여 2017년부터 2019년까지 Google 사건 등 3건의 시장지배력 남용행위를 제재하여 총 82.5억 유로의 과징금을 부과한 바 있다.²⁶⁾ 그러나 사후규제의 속성상 위법성 해소에 장기간이 소요되는 현행 경쟁법 집행을 통한 해결의 한계를 인식하고 시장지배력을 보유한 소수의 거대 플랫폼에 대한 사전규제를 도입하기로 정책방향을 정하였다.²⁷⁾

EU집행위원회는 2020년 2월, ‘유럽의 디지털 미래 구축방안(Shaping Europe’s Digital Future)’을 발표하고,²⁸⁾ DSA)²⁹⁾ 제정 계획을 밝히면서 그 후속 절차로 2020년 6월부터 9월까지 DSA와 ‘새로운 경쟁법 규제수단(New Competition Tool)’³⁰⁾을 마련하여 공개 의견수렴 절

-
- 24) 디지털 단일시장 전략은 2015년 5월 6일에 채택되었으며 EU집행위원회의 10가지 우선 전략 중 하나이다. Eurostat, “What is the Digital Single Market about?”, Digital economy & society in the EU(2018), available at <<https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/ict/bloc-4.html>>.
- 25) 2016년에는 중소기업체들의 비즈니스 모델이 소수 플랫폼들에 대하여 의존적이라는 지적 등 플랫폼과 이용사업자 간의 거래에서의 공정성을 담보하기 위한 EU 차원의 분석이 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되었다. 정혜련, “각국의 디지털 정책과 입법 동향”, 데이터와 법, 박영사, 2021, 386면.
- 26) 공정거래위원회, “EU경쟁정책 및 입법동향”, 해외경쟁정책 제180호(2021.9.13.).
- 27) EU의 경우, DMA와 DSA 이전에도 온라인 플랫폼에 대한 규제시도가 있었는데, 2019년 6월, 「온라인 중개서비스의 이용사업자를 위한 공정성·투명성 규칙」(Regulation (EU) 2019/1150 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services)이 그것이다. 동 규정의 원문은 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019R1150>> 참조.
- 28) DMA의 내용은 ‘유럽의 디지털 미래 구축방안’에서 발표된 정책방향 및 주요 목표인 공정하고 경쟁력 있는 디지털 경제의 보장을 위한 EU집행위원회의 디지털 전략과 일치한다. 성준호, “메타버스시대 플랫폼사업자의 경쟁 제한적 행위에 대한 유럽연합의 규율- EU디지털시장법(안)에서의 게이트키퍼(gatekeeper)의 경쟁제한행위금지과 공정성 보장에 관하여”, 「재산법연구」, 제39권 제2호(2022), 132면.
- 29) DSA는 주로 디지털 서비스 제공자의 면책 요건과 투명하고 안전한 온라인 환경을 실현하기 위해 디지털 서비스 제공자에게 부과되는 의무를 규정하고 있으며, 중개서비스, 호스팅, 온라인 플랫폼, 거대 온라인 플랫폼 서비스 제공자에게 적용된다. 차성민, “EU 및 일본 디지털플랫폼 규제 현황과 정책적 함의”, 「한국비교정보학보(Korean Comparative Government Review)」, 제25권 제4호(2021), 55면.
- 30) 새로운 경쟁법 규제수단은 급격한 솔루션상이 존재하는 시장에서 발생하는 구조적인 경쟁이슈를 해소하기

차를 진행하였다. 이 과정에서 Margrethe Vestager EU 집행부위원장은 플랫폼 규제법안으로서 DMA와 DSA를 제정할 계획임을 발표하였으며,³¹⁾ EU 집행위원회는 2020년 12월 15일 DMA와 DSA의 초안(제정안)을 공개하였다. 이 중 DMA는 거대 플랫폼사업자에 대한 사전규제와 시장조사 권한을 규정하고 있으며, DSA는 불법/유해 상품이나 콘텐츠에 대응하기 위한 플랫폼의 책임 강화를 규정하였다.

이 중 DMA는 EU 단일시장에서 ‘게이트키퍼’ 역할을 하는 온라인 플랫폼의 반경쟁적 행위를 규율하기 위한 목적으로 발의되었는데,³²⁾ 게이트키퍼가 자사우대(self-preferencing)³³⁾를 하거나, 자신의 플랫폼을 사용하는 이용사용자가 최종이용자에게 접근하는 것을 차단하는 행위를 할 때 해당 이용사업자 또는 경쟁사업자의 서비스 제공을 방해하거나 혁신을 지연시킬 수 있기 때문이다. 또한, 게이트키퍼가 앱스토어에 이용에 불공정한 접근 조건을 부과하거나 다른 방법을 통한 애플리케이션 설치를 방해하는 등의 불공정행위를 할 경우 이용자는 더 많은 비용을 지불하거나 대체 서비스가 줄 수 있는 혜택을 사실상 박탈당할 수 있기 때문에 규제된다.

EU 집행위원회는 DMA 위반시 게이트키퍼의 전 세계 연간매출액의 10% 이내의 과징금(Art. 26)과 EU 집행위원회의 결정을 강제하기 위하여 연간매출액의 5%에 해당하는 이행강제금³⁴⁾을 부과할 수 있으며(Art. 27),³⁵⁾ 조직적인(systematic) 법 위반의 경우, 집행위원회는 시장조사를 실시하고³⁶⁾ 시장조사 결과 게이트키퍼가 자신의 지위를 유지·강화한 것으로 판명된 경우에는 그 위반행위에 비례하고 DMA의 준수를 보장하기 위하여 필요한 행태적 또는 구조적 시정조치를 부과할 수 있다(Art. 16).

위한 시장조사·시정조치 권한을 도입하여 DMA의 바탕이 되었다. 공정거래위원회, “EU 집행위, 디지털시장법 및 디지털서비스법 제정안 발표”, 해외경쟁정책동향 제177호(2021.1.27.), 1면.

31) European Commission, Speech by Executive Vice-President Margrethe Vestager: Building trust in technology (29 October 2020), available at <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/speech-executive-vice-president-margrethe-vestager-building-trust-technology_en>.

32) European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector(Digital Markets Act), COM/2020/842 final, available at <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN>>.

33) 자사우대란 일종의 차별적 행위로서 Google 쇼핑 사건을 통해서 세상에 알려지게 되었으며, 경쟁사업자에 대한 배제적 행위에 해당한다. Nicolas Petit, *Big Tech & the Digital Economy - the Monopoly Scenario*, Oxford University Press, 2020, p. 223.

34) 이행강제금은 사업자가 시정조치를 이행하지 않거나 EU 집행위원회의 조사에 협조하지 않는 경우 부과된다.

35) 사업자가 반복적으로 DMA를 위반하는 경우 연간매출액의 최대 20%까지 과징금을 부과할 수 있다.

36) DMA는 법에 명시된 의무가 디지털 시장의 끊임없이 진화하는 현실에서 준수되도록 보장하기 위하여 시장조사를 수행할 권한을 집행위원회에 부여한다(Art. 14 ~ Art. 17).

나. DMA의 체계

DMA는 총 6개 장(Chapter) 54개의 조문(Article)으로 구성되어 있다. 제1장에는 법의 목적, 적용 범위, 개념 정의를 담고 있으며, 제2장에는 게이트키퍼의 지정과 심사에 대하여 규정하고, 제3장은 경합성(contestability) 제한행위 및 불공정행위 관련 조항이며, 제4장은 시장조사 관련 당국의 권한을 규정하고, 제5장은 조사·집행·모니터링 및 제재의 내용이며, 제6장은 결정문 공개나 불복의 소 등을 규정하고 있다.

본 논문에서는 이 중 경쟁법과의 관계의 이해에 유의미한 조항으로 구성된 제1장부터 제3장까지의 내용을 소개한다.

2. DMA의 목적조항 및 적용 범위

DMA는 Art. 1(1)에서 법의 목적(subject matter)을 밝히고 있는데, “이 법의 목적은 비즈니스 사용자(business user) 및 최종 사용자(end user)의 이익을 위해 게이트키퍼가 있는 디지털 부문에서 모든 비즈니스와 경쟁적이며 공정한 시장(contestable and fair markets)³⁷⁾을 보장하는 조화로운 규칙을 마련함으로써 역내 시장의 적절한 기능에 기여하는 것”이라고 선언하고 있다.³⁸⁾ 또한, 법의 적용 범위와 관련하여 Art. 2(1)에서 “이 규정은 게이트키퍼의 설립이나 영업의 소재지와 관계없이, 게이트키퍼가 제공하는 서비스에 달리 적용되는 법률이 있더라도 게이트키퍼가 EU에서 설립된 비즈니스 사용자 또는 EU 설립 또는 위치하는 최종 사용자에게 제공하거나 제공하는 핵심 플랫폼 서비스(core platform services)에 적용”된다고 하고 있다.³⁹⁾

37) DMA에서 반복적으로 강조하고 있는 ‘경쟁적이고 공정한 시장’은 구체적으로 소수의 거대 플랫폼사업자가 지배하는 독과점 상태를 규제함으로써 새로운 사업자들이 출현할 수 있는 발판을 만드는 동시에 플랫폼 이용사업자들에게도 플랫폼 산업의 과실이 공정한 몫으로 돌아가도록 만들겠다는 EU집행위원회의 정책 목표를 집약한 것으로 볼 수 있다. 오현석, 앞의 논문, 296~297면

38) Art. 1의 원문은 다음과 같다. “The purpose of this Regulation is to contribute to the proper functioning of the internal market by laying down harmonised rules ensuring for all businesses, contestable and fair markets in the digital sector across the Union where gatekeepers are present, to the benefit of business users and end users.”

39) Art. 2의 원문은 다음과 같다. “This Regulation shall apply to core platform services provided or offered by gatekeepers to business users established in the Union or end users established or located in the Union, irrespective of the place of establishment or residence of the gatekeepers and irrespective of the law otherwise applicable to the provision of service.”

3. 주요 내용

가. 규제대상 - 게이트키퍼

DMA는 게이트키퍼를 규제대상으로 하며, 다음의 4가지 요건을 모두 충족하는 플랫폼을 게이트키퍼로 지정하고 있다.

- (1) 핵심 플랫폼 서비스(core platform services, 아래의 서비스들⁴⁰⁾ 중 하나를 제공하는 사업자일 것(Art. 2(1)(2))

- (a) 온라인 중개서비스(online intermediation services);
- (b) 온라인 검색 엔진(online search engines);
- (c) 온라인 소셜 네트워킹 서비스(online social networking services);
- (d) 동영상 공유 플랫폼 서비스(video-sharing platform services);
- (e) 전화번호와 관련 없는 개인 간 통신 서비스(number-independent interpersonal communications services);
- (f) 운영체제(operating systems);
- (g) 웹 브라우저(web browsers);
- (h) 가상 비서(virtual assistants);
- (i) 클라우드 컴퓨팅 서비스(cloud computing services);
- (j) 위의 (a)부터 (i)의 서비스를 제공하는 핵심 플랫폼사업자가 제공하는 온라인 광고 서비스(online advertising services, including any advertising networks, advertising exchanges and any other advertising intermediation services, provided by an undertaking that provides any of the core platform services listed in points (a) to (i))

- (2) 역내 시장(internal market)에 상당한 영향을 미치는 플랫폼사업자일 것(Art. 3(1)(a))

최근 3년간 유럽경제지역(EEA)내에서 75억 유로 이상의 연 매출을 거두었거나 지난 회계연도 평균 시가총액 또는 이에 상의하는 공정시장가치(equivalent fair market value)가 750억 유로에 달하고 최소 3개 회원국에서 핵심 플랫폼 서비스를 제공할 경우 역내 시장에 상당한 영향을 미치는 것으로 추정한다(Art. 3(2)(a)).⁴¹⁾

40) 이들 서비스의 정의는 EU의 여러 기준 법률에서 차용한 것인데, (a) 온라인 중개서비스는 Amazon과 같은 온라인 중개장터 또는 Apple AppStore나 Google의 Play Store 같은 앱스토어를 포함한다. 김지연, “EU 디지털 시장법(Digital Markets Act)에 대한 분석과 독점규제법 및 개인정보보호와의 관계에 관한 고찰”, 「법제연구」, 제22권(2022), 217~218면.

- (3) 이용사업자(business user)가 최종이용자(end user)에 도달하기 위한 중요한 관문(gateway)의 역할을 하는 핵심 플랫폼 서비스를 제공할 것(Art. 3(1)(b))

최근 1년간 EU 내 월간 활성 최종이용자가 4천 5백만 명 이상이고, EU 내 설립된 활성 이용사업자의 수가 연간 1만 개 이상인 플랫폼사업자는 최종이용자에게 도달하는 중요한 관문의 역할을 하는 것으로 추정된다(Art. 3(2)(b)).

- (4) 현재 견고하고(entrenched) 지속 가능(durable)한 지위를 보유하고 있거나 가까운 미래에 그러한 지위를 획득할 것으로 예상되는 플랫폼사업자일 것(Art. 3(1)(c)).⁴²⁾

나. 게이트키퍼의 지정

플랫폼 서비스를 제공하는 사업자가 Art. 2의 개념요건과 Art. 3(1)에서 정하는 정량적 요건을 모두 충족한 경우, 사업자측의 반대 입증에 없는 한 해당 플랫폼사업자는 게이트키퍼로 추정된다. 핵심 플랫폼 서비스 사업자는 정량적 요건을 충족하는지 스스로 평가하여, 정량적 요건을 충족할 경우 2개월 내에 지체없이 이를 관련 정보와 함께 집행위원회에 통지하여야 한다. 핵심 플랫폼 서비스 사업자가 기간 내에 EU집행위원회에 통지하지 않고 모든 관련 정보를 제공하지 못하는 경우 집행위원회는 이용 가능한 정보를 기초로 해당 사업자를 게이트키퍼로 지정할 수 있다. 또한 EU집행위원회는 요건을 충족하는 핵심 플랫폼 서비스 사업자를 사업자로 부터 정보를 수령한 후 45일(45 working days) 내에 게이트키퍼로 지정하여야 한다(Art. 3(4)).⁴³⁾

EU집행위원회는 사업자가 Art. 3(2)에서 정하는 정량적 요건을 충족하지 않으나 정성적 요건(Art. 3(1))은 충족하는 것으로 의심되는 경우, 또는 반대로 정량적 요건은 충족하나 사업자가 정성적 요건을 충족하지 못한다고 주장하는 경우, Art. 17(3)에서 규정하고 있는 시장조사(market investigation)를 개시하여 요건의 충족 여부를 평가할 수 있다. 이 과정에서 집행위원회는 해당 사업자의 '① 매출액·시가총액 등 사업 규모, 사업 및 시장 내 지위, ② 최종이용자에게 도달하기 위해 핵심 플랫폼 서비스를 이용하는 이용사업자의 수 및 최종이용자의 수, ③ 네트워크 효과와 데이터 기반 이점(사업자의 개인정보 또는 비개인정보에 대한 접근·저장·분

41) 당초 2020년 제안된 초안에서는 "최근 3개 연도에 EEA에서 연간 매출액 65억 유로 이상 또는 지난 1년간 시가총액 또는 이에 상응하는 공정시장가치가 650억 유로에 달하고 최소 3개 회원국에서 핵심 플랫폼 서비스를 제공할 경우 역내 시장에 상당한 영향을 미치는 것으로 추정한다"고 정하였으나, 최종 법안에서 본문과 같이 금액 기준을 상향하였다.

42) 과거 3개 회계연도마다 이 기준이 충족될 경우 견고하고 지속적인 지위를 보유한 것으로 추정된다(Art. 3(2)(b)).

43) 당초 초안에서는 60일 이내에 EU집행위원회가 해당 기업을 게이트키퍼로 지정한다고 하였으나 최종 법안에서 45일로 기간을 단축하였다.

석 능력), ④ EU 역외 활동을 포함하여 제공사업자가 누리는 데이터 등과 관련한 규모의 경제와 범위의 경제 효과(scale and scope effects), ⑤ 이용사업자와 최종이용자의 전환(switch)이나 멀티호밍(multi-homing) 능력을 감소시키는 행동 편향(behavioural bias)을 포함한 이용사업자 또는 최종이용자의 고착효과(lock-in effects), ⑥ 핵심 플랫폼 서비스를 제공하는 사업자가 서로 다른 소스의 데이터를 통합시키거나 시장지배력 전이(leverage its position)를 하기 위한 상호보조(cross subsidise) 등을 용이하게 하는 기업집단형 기업 구조(conglomerate corporate structure) 또는 수직적 통합(vertical integration), ⑦ 기타 사업 또는 서비스 구조적 특성 중 전부 또는 일부를 고려하여야 한다(Art. 3(8)).

아울러 EU집행위원회는 위의 평가를 하는 과정에서 디지털 분야에서 다른 핵심 플랫폼 서비스 제공사업자의 서비스나 다른 서비스와의 결합이나 데이터의 수집을 가능하게 하는 등의 예측가능한 사실이 예정되어 있는지를 함께 검토하여야 한다. 정량적 요건을 충족하지 않는 사업자라도 EU집행위원회의 조사에 불응하고 합리적인 기한 내에 조사에 응하여 의견을 제출하지 않는다면 집행위원회는 이용 가능한 사실을 기초로 하여 해당 사업자를 게이트키퍼로 지정할 수 있다(Art. 3(8)(g)). 게이트키퍼로 지정된 사업자는 결정일(designation decision)로부터 6개월 이내에 DMA에 규정된 게이트키퍼의 의무를 준수하여야 한다(Art. 3(10)).⁴⁴⁾

EU집행위원회는 게이트키퍼 지정 결정의 기초가 된 사실의 중대한 변화(substantial change)가 있거나, 지정 결정이 불완전하고 부정확하거나 사실이 아닌 정보에 기초하여 이루어진 경우에는 언제든지 신청에 의하여 또는 직권으로 지정을 변경 또는 반복할 수 있다(Art. 4(1)).⁴⁵⁾

다. 게이트키퍼의 금지행위(Practices of Gatekeepers that Limit Contestability or are Unfair)

(1) 게이트키퍼의 의무(Art. 5)⁴⁶⁾

가) (최종이용자에게 구체적인 선택권이 주어지고 동의한 경우가 아니라면⁴⁷⁾) 게이트키퍼는 다음의 행위를 행해서는 안 된다(Art. 5(2)).⁴⁸⁾

44) EU집행위원회는 게이트키퍼의 의무(Chapter III)를 이행해야 하는 게이트키퍼와 게이트키퍼의 핵심 플랫폼 서비스 목록을 공개하여야 한다(Art. 4(3)).

45) EU집행위원회는 지정된 게이트키퍼가 Art. 3에 규정된 요건을 충족하는지 여부를 최소 3년 마다 검토하고, 핵심 플랫폼 서비스를 제공하는 신규사업자가 게이트키퍼 요건을 충족하는지 여부를 매년 검토하여야 한다.

46) Art. 5에서 규정하는 의무는 필수 의무로서 10가지 의무가 규정되어 있다.

47) 게이트키퍼는 최종이용자가 동의를 거부하거나 철회한 경우에는 1년의 기간 내에 동일한 목적으로 동의 요청을 1회 이상 반복하여서는 안 된다(Art. 5(2)).

48) Art. 9에 의하여 의무의 면제는 원칙적으로 '공익적 이유로 인한 면제'만 가능하므로 게이트키퍼가 합리적으로

- ① 게이트키퍼의 핵심 플랫폼 서비스를 이용하는 제3자(third parties)의 서비스를 이용하는 최종이용자의 개인정보를 광고서비스 제공을 위한 목적으로 처리하거나,
- ② 핵심 플랫폼 서비스의 개인정보를 다른 핵심 플랫폼 서비스나 게이트키퍼가 제공하는 다른 서비스의 개인정보나 제3자 서비스의 개인정보와 결합하거나,
- ③ 게이트키퍼가 별도로 제공하는 서비스와 게이트키퍼의 핵심 플랫폼 서비스의 개인정보를 교차 이용하거나 또는 그 반대로 이용하거나,
- ④ 데이터 결합을 위하여 게이트키퍼의 다른 서비스를 이용하는 최종이용자를 서비스에 가입시키는 행위

위의 의무는 주로 게이트키퍼의 최종이용자의 개인정보 활용과 관련한 의무를 규정하고 있는데, 게이트키퍼가 최종이용자의 동의 없이 최종이용자의 개인정보를 수익을 얻을 목적(광고 서비스 제공을 위한 목적)으로 이용하거나, 수직적 통합을 통해 사업범위를 확장하기 위하여 다양한 방법으로 활용하는 행위를 규제하고 있다. 이와 같은 규제는 거대 플랫폼사업자들이 현재의 시장에서의 위치를 점하는 데 있어서 최종이용자의 데이터를 활용한 사업전략이 상당히 유효하였다는데 기반하며, 나아가 최근 다양한 사업 분야(서비스 영역)에 진출한 게이트키퍼가 그들이 영위하는 서비스에서 획득한 개인정보를 최종이용자의 동의 없이 서로 결합하거나 교차 이용하는 사례가 발견되면서 이에 대한 문제점이 지적되어 DMA에 반영된 것으로 보인다.

나) 게이트키퍼는 이용사업자가 게이트키퍼의 온라인 중개 서비스(online intermediation services)를 통해 제공되는 것과 동일한 재화 또는 용역을 다른 가격과 조건으로 제3자의 온라인 중개 서비스나 자체 온라인 판매채널을 통해 최종이용자에게 제공하는 것을 제한해서는 안 된다(Art. 5(3)).

이는 거대 플랫폼사업자들이 그들의 시장력 또는 거래상 지위를 이용하여 이용사업자들에게 배타조건부 거래 또는 최혜대우(Most Favored Nation, 이하 MFN)⁴⁹⁾를 요구하는 행위를 금지하고자 하는 것인데, 근래 최혜대우 조항을 활용하여 이용사업자 자신의 온라인 판매채널 뿐만 아니라 다른 온라인 중개서비스, 오프라인 판매채널 등을 포함한 모든 유통채널 간 경쟁

요청하는 경우, 또는 공중 보건이나 안보를 위한 경우에만 EU집행위원회가 자체적으로 Art. 5, Art 6 및 Art 6(a) 규정된 의무의 전부나 일부를 예외적으로 면제하는 결정을 내릴 수 있어서 사실상 게이트키퍼가 Art. 5에서 규정하는 필수 의무를 면제받기는 상당히 어렵다.

49) 최혜대우 요구를 위하여 일반적으로 '최고우대 조항(Most-Favoured Nation Clause, MFN)'이 사용되는데, 이는 널리 판매자(또는 구매자)가 거래상대방에 대하여 자신과 거래하는 모든 다른 구매자(또는 판매자)에 적용하는 가격 등의 거래조건과 동등하거나 더 유리한 거래조건을 적용하기로 하는 약정을 의미한다. Francisco Enrique González-Díaz·Matthew Bennett, "The law and economics of most-favoured nation clauses", *Competition Law & Policy Debate*, Vol. 1 Issue 3, 2015, p. 27.

을 제한하는 넓은 의미의 MFN(wide MFN)⁵⁰의 경쟁제한성이 높아 경쟁당국의 규제대상이 된 바 있어서⁵¹) 이 내용이 DMA에 반영된 것으로 보인다.

다) 게이트키퍼는 이용사업자가 핵심 플랫폼 서비스나 다른 경로를 통해 연결된 최종이용자에게 핵심 플랫폼 안팎에서 소통하고 상품을 홍보하거나 핵심 플랫폼 서비스를 이용하는지 여부와 관계없이 계약을 체결할 수 있도록 허용하여야 한다(Art. 5(4)).

라) 게이트키퍼는 최종이용자가 게이트키퍼의 핵심 플랫폼 서비스를 통해서나, 핵심 플랫폼 서비스를 이용하지 않고 이용사업자의 소프트웨어 애플리케이션을 통하여 이용사업자로부터 획득한 콘텐츠, 구독, 기능 또는 기타 사항들에 접근하고 이용할 수 있도록 허용하여야 한다 (Art. 5(5)).

이는 최종이용자의 서비스 접근권을 널리 허용할 의무를 게이트키퍼에게 부여한 것으로서, 핵심 플랫폼 서비스를 통하여 획득한 서비스 기능뿐만 아니라 핵심 플랫폼 서비스를 통하지 않고 이용사업자의 소프트웨어 애플리케이션을 통하여 획득한 콘텐츠, 구독, 기능 등 각종 서비스에 대해서도 최종이용자가 접근·이용하는데 아무런 제한이 없어야 함을 규정하여 결국 게이트키퍼가 자신의 플랫폼을 통하지 않았다고 하더라도 최종이용자의 서비스 접근을 차단하지 않아야 함을 규정하는 것으로 볼 수 있다.

마) 게이트키퍼는 이용사업자나 최종이용자가 게이트키퍼의 EU법이나 EU회원국의 법 위반 행위에 대하여 법원을 포함한 규제당국(relevant public authority)에 게이트키퍼의 법 위반 문제를 제기하는 것을 직·간접적으로 막거나 제한해서는 안 된다(Art. 5(6)).⁵²

바) 게이트키퍼는 게이트키퍼의 핵심 플랫폼 서비스를 통해 제공하는 서비스에 대해 게이트키퍼의 신원확인 서비스, 웹 브라우저 엔진, 결제서비스 또는 인앱결제시스템을 비롯한 결제서비스 제공을 지원하는 기술 서비스를 이용하도록 최종이용자에게 요구하거나 이용사업자들에게 이용이나 상호운용(interoperate)하는 것을 요구해서는 안 된다(Art. 5(7)).

최근 Apple, Google의 인앱결제 강제가 전 세계적으로 문제되어 각국의 규제당국이 이에

50) 넓은 의미의 MFN은 해당 플랫폼을 통하여 판매하는 가격을 다른 플랫폼을 비롯한 모든 유통채널을 통하여 판매하는 가격과 같거나 더 낮게 책정하기로 하는 약정을 말한다.

51) 최근 Amazon, Apple과 같은 eBook 플랫폼 서비스 사업자가 eBook 출판사와 체결한 MFN 약정과 Expedia, Booking.com, Agoda 등의 온라인 여행 서비스 제공 플랫폼사업자가 그들의 플랫폼을 이용하는 호텔과 체결한 약정 등이 문제된 바 있다.

52) 이와 같은 규정은 이용사업자와 게이트키퍼가 계약서에 법적 분쟁 해결조건을 명시할 권리를 침해하지 않는다 (Art. 5(6)).

대한 해결방안 마련에 고심하고 있는데,⁵³⁾ 자사 앱마켓 내에서의 결제 강요 및 수수료 문제가 지적되면서 DMA가 게이트키퍼의 인앱결제를 포함한 신원확인 서비스, 웹 브라우저 엔진, 결제서비스 이용 강제행위를 금지한 것으로 보인다.

사) 게이트키퍼는 이용사업자 또는 최종이용자에게 게이트키퍼의 핵심 플랫폼 서비스의 이용·접근 또는 가입 조건으로 다른 핵심 플랫폼 서비스에 가입 또는 등록을 요구해서는 안 된다(Art. 5(8)).

이는 게이트키퍼의 끼워팔기(tying)를 규제하는 규정으로 볼 수 있는데, 끼워팔기는 통상 거래절절보다는 비교적 낮은 경쟁제한성을 보이는 것으로 알려져 있으나, 끼워팔기 행위를 통하여 게이트키퍼의 핵심 플랫폼 서비스 시장에서의 영향력을 전이(leverage)하여 연관시장으로 지배력을 전이하거나 핵심 플랫폼 서비스의 지배력을 더욱 공고히 할 수 있어서 게이트키퍼의 끼워팔기를 직접적으로 규제하는 조문을 DMA에 둔 파악된다.

아) 게이트키퍼는 광고주(advertiser)의 요청에 따라 온라인 광고 서비스를 제공하는 광고주 또는 광고주가 요청한(request) 제3자에게 광고주가 게재한 각 광고에 대한 정보(information)⁵⁴⁾를 무료로 매일 제공해야 한다(Art. 5(9)).

자) 게이트키퍼는 퍼블리셔(publisher)⁵⁵⁾의 요청에 따라 퍼블리셔 또는 퍼블리셔가 요청한 제3자에게 퍼블리셔 인벤토리에 표시되는 광고에 대한 정보⁵⁶⁾를 무료로 매일 제공해야 한다(Art. 5(10)).

53) 우리나라도 Google과 Apple이 인앱결제를 강제할 수 없도록 하는 「전기통신사업법」이 2021년 9월 14일부터 시행 중이다. 동법에서는 앱 마켓사업자의 이용자 피해 예방 및 권익 보호 의무 부과하고(제22조의9 제1항), 앱 마켓 운영에 관한 실태조사를 실시할 수 있는 근거 마련하였으며(제22조의9 제2항), 이용요금 결제, 환급에 관한 분쟁이 통신분쟁 조정 대상에 포함하고(제45조의2 제1항 제6호), 특정한 결제방식을 강제하는 행위, 심사를 지연하거나 삭제하는 행위 등 앱 마켓 사업자의 금지행위 신설하였다(제50조 제1항 제9호~11호).

54) 이러한 정보(information)에는 ㉠ 게이트키퍼가 제공하는 광고 서비스에 대해 공제(deductions)와 추가요금(surcharges)을 포함하여 해당 광고주가 지불한 가격 및 수수료, ㉡ 퍼블리셔(publisher)의 동의를 얻어 모든 공제 및 추가 요금을 포함하여 퍼블리셔가 수령한 보수(remuneration), ㉢ 각각의 가격과 보수가 계산되는 기준. 일부 퍼블리셔가 정보 공유에 동의하지 않는 경우에는 광고주에게 관련 광고에 대해 공제 및 추가요금을 포함하여 해당 퍼블리셔가 받은 일 평균 보수에 대한 정보 등이 포함되어 있다.

55) 퍼블리셔(publisher)란 광고 지면을 제공하는 매체를 말한다.

56) 이러한 정보에는 ㉠ 게이트키퍼가 제공하는 광고 서비스에 대해 공제와 추가요금을 포함하여 해당 퍼블리셔가 받은 보수 및 수수료와 ㉡ 광고주의 동의를 받아 모든 공제 및 추가 요금을 포함하여 광고주가 지불한 가격, ㉢ 각각의 가격과 보수가 계산되는 기준 및 일부 광고주가 정보 공유에 동의하지 않는 경우에는 퍼블리셔에게 관련 광고에 대해 공제 및 추가요금을 포함하여 해당 광고주가 지불한 일 평균 가격에 대한 정보 등이 포함된다.

(2) 게이트키퍼의 부가적인 의무(Art. 6)

게이트키퍼의 부가적인 의무란 Art. 8에 의하여 구체화 되는 게이트키퍼 의무(obligations for gatekeepers susceptible of being further specified under Article 8)를 뜻하며, 게이트키퍼는 EU집행위원회와 협의하여 아래의 Art. 6 이하에서 규정하는 의무를 준수하여야 한다.

먼저, 게이트키퍼는 이용사업자가 이용사업자의 고객이 제공하거나 고객에 의하여 생성된 데이터를 포함하여 핵심 플랫폼 서비스를 이용하는 과정이나 핵심 플랫폼 서비스와 함께 제공되거나 이에 수반되어 제공되는 어떠한 비공개 데이터⁵⁷⁾라도 이용사업자와의 경쟁에 이용해서는 안 된다. 또한, 게이트키퍼의 기기나 운영체제의 기능에 필수적이거나 기술적으로 제3자에 의해 별도로 제공될 수 없는 소프트웨어 애플리케이션에 대해서는 게이트키퍼가 삭제를 제한할 수 있으나, 이러한 경우 외에는 최종이용자에게 게이트키퍼의 운영체제에 설치된 소프트웨어 애플리케이션을 쉽게 삭제할 수 있도록 하여야 한다.⁵⁸⁾

아울러 게이트키퍼는 게이트키퍼의 운영체제를 사용하거나 그와 상호운용되는 제3의 소프트웨어 애플리케이션 또는 애플리케이션 스토어의 설치하고 이용하는 것을 허용하여야 하며, 해당 소프트웨어 애플리케이션 또는 소프트웨어 애플리케이션 스토어에 게이트키퍼의 핵심 플랫폼 서비스 이외의 방법으로 접근할 수 있도록 허용해야 한다. 또한, 게이트키퍼는 다운로드한 제3의 소프트웨어 애플리케이션 또는 애플리케이션 스토어가 최종이용자에게 해당 애플리케이션 또는 애플리케이션 스토어를 기본값으로 설정하도록 유도하는 것을 방해하지 않아야 하며, 기술적으로 이러한 변경이 쉽게 수행될 수 있도록 해야 한다. 단, 게이트키퍼가 제공하는 하드웨어나 운영체제의 무결성(integrity)을 제3의 소프트웨어 애플리케이션 또는 애플리케이션 스토어가 훼손되지 않도록 적절한 조치를 취하는 것은 금지되지 않는다.

한편, 자사우대 문제와 관련하여 게이트키퍼는 제3자가 제공하는 유사한 재화나 용역과 비교하여 게이트키퍼 자신이 공급하는 재화나 용역의 노출 순위 등을 유리하게 취급해서는 안 되며, 노출 순위에 결정에 투명하고 공정하며 비차별적 조건을 적용해야 한다.

또한, 최종이용자의 전환비용을 감소시키기 위하여 최종이용자의 인터넷 서비스 선택에 관한 사항을 포함하여 최종이용자가 게이트키퍼의 핵심 플랫폼 서비스를 통해 접근하는 다른 소프트웨어 애플리케이션 및 서비스들 간에 이동(switch)하지 못하도록 제한하거나 여러 개의 애플리케이션 및 서비스들에 동시에 가입하지 못하도록 제한해서는 안 된다. 그리고 게이트키퍼

57) 여기서 비공개 데이터는 관련 핵심 플랫폼 서비스나 이에 부수하여 제공되거나 지원되는 서비스 상에서 클릭, 검색, 보이는 데이터 및 음성 데이터를 포함하여 이용사업자나 그들의 고객의 상업적 활동을 통하여 수집하거나 추출할 수 있는 모든 집적 또는 비집적 데이터를 포함한다.

58) 그동안 안드로이드 OS 기반의 스마트폰에는 Google 및 통신사의 요구에 따라 제조사가 관련 앱을 사전에 탑재하였는데, 안드로이드 스마트폰 시스템 영역에 설치된 상태로 출시되어 이용자가 삭제할 수 없었다. 이로 인해 선택제 앱 자체에 대한 업그레이드를 통해 앱이 자동으로 실행되어 램(RAM)을 차지하거나 스마트폰 전력을 소모하는 문제 등 이용자의 불편을 야기해 왔다. 오현석, 앞의 논문, 303면.

는 서비스 제공사업자와 하드웨어 제조사에게 게이트키퍼의 운영체제 또는 가상비서를 통해 접근하거나 통제하는 하드웨어·소프트웨어 기능과 효과적으로 상호운용을 하기 위하여 접근을 무료로 허용하여야 하며, 이용사업자와 핵심 플랫폼 서비스와 함께 제공되거나 이를 지원하는 서비스를 제공하는 경쟁사업자에 대해서도 효과적인 상호운용을 위한 접근을 무료로 허용하여야 한다.

디지털 시장에서의 데이터의 공유를 돕기 위하여 게이트키퍼는 광고주나 퍼블리셔 또는 이들이 승인한 제3자의 요청이 있는 경우, 게이트키퍼의 광고 효과를 측정할 수 있는 수단(performance measuring tools)에 대한 접근을 허용하고, 광고주나 퍼블리셔가 스스로 검증을 수행할 수 있도록 필요한 데이터를 무료로 제공하여야 한다. 또한, 게이트키퍼는 최종이용자 및 최종이용자로부터 허락받은 제3자가 요청하는 경우 최종이용자가 제공하거나 최종이용자에 의하여 생성된 데이터의 이동성을 무료로 보장하여야 한다.⁵⁹⁾ 이와 마찬가지로 이용사업자 및 이용사업자로부터 허락받은 제3자가 요청하는 경우 해당 이용사업자 또는 이용사업자와 거래하는 최종이용자가 제공되거나 서비스를 이용하는 과정에서 제공되거나 생성되는 개인정보⁶⁰⁾를 포함한 데이터에 대한 실시간 접근이나 이용을 무료로 허용하여야 한다. 또한, 제3의 온라인 검색엔진 제공사업자가 요청하는 경우 게이트키퍼 검색엔진의 노출 순위, 쿼리, 클릭 및 조회 데이터⁶¹⁾에 공정하고 합리적이며 비차별적인 조건으로 접근할 수 있도록 허용해야 한다. 또한, 소프트웨어 애플리케이션 스토어나 온라인 검색엔진 또는 온라인 소셜 네트워킹 서비스에 대한 공정하고 합리적이며 비차별적으로 이용사업자의 일반적 접근을 허용하여야 한다.

아울러 게이트키퍼는 핵심 플랫폼 서비스에 대한 일반적인 해지/탈퇴 조건을 지나치게 까다롭게 설정하지 않고, 그러한 해지/탈퇴 조건이 어려움 없이 가능하도록 보장해야 한다.

IV. DMA 최종안에 대한 검토 및 평가

1. DMA 주요 규정에 대한 평가

DMA는 규칙(regulation)의 형식으로 마련되었으므로 EU회원국에 직접 적용되는 효과가 있어서 그 효과 면에서는 여타의 규율의 방식보다 강력하다.

59) 데이터 이동성 보장을 위한 수단을 무료로 제공하는 것과 데이터에 대한 실시간 접근의 허용을 포함한다.

60) 단, 개인정보의 경우에는 이용사업자가 핵심 플랫폼 서비스를 통해 공급한 재화나 용역과 직접적인 관련이 있는 개인정보에 한정하여 최종이용자가 공유에 동의한 경우에만 접근이나 이용이 가능하다.

61) 단, 개인정보에 해당하는 쿼리, 클릭 및 조회 데이터에 대해서는 비식별화를 선행하여야 한다.

가. 게이트키퍼 지정의 자의성 문제

앞서 살펴본 바와 같이, DMA는 거대 플랫폼의 반경쟁적 행위를 규제하기 위해 비전통적인 접근 방식을 취하고 있다. 즉, DMA는 관련시장 확정 단계를 생략하고 사전적으로 적용대상 핵심 플랫폼 서비스를 지정하고 시장지배력의 양적 기준을 제시하는 방식을 취하고 있다.⁶²⁾ 따라서 EU집행위원회가 채택한 지정방식 즉, 게이트키퍼의 지정기준의 자의성 문제가 제기된다. 특히, 적용대상 핵심 플랫폼 서비스와 관련하여 DMA에서 나열하고 있는 여러 서비스는 대체로 현재 시점에서 빅테크가 운영하고 있는 서비스 분야를 모두 망라(온라인 중개서비스, 온라인 검색엔진, 온라인 소셜 네트워킹 서비스, 동영상 공유 플랫폼 서비스, 전화번호와 관련 없는 개인 간 통신 서비스, 운영체제, 웹 브라우저, 가상 비서, 클라우드 컴퓨팅 서비스, 기타 온라인 광고 서비스)하고 있는 것으로 보인다. 물론 법에서 나열하고 있는 서비스 유형 중 하나를 운영하고 있는 사업자라면 다른 3가지 요건을 충족한다는 전제 하에 게이트키퍼가 될 수 있으므로 유형을 어떻게 두느냐가 중요한 문제가 아니라고도 볼 수 있으나, 디지털 경제에서 영향력 있는 중요한 서비스의 유형을 정한 것이 아니라 빅테크의 사업분야를 꼽은 것이라면 자의적이라는 평가를 피할 수가 없을 것이다. 또한 ‘EU 단일시장에 상당한 영향을 미치는 플랫폼사업자일 것’의 요건과 관련해서도 이미 초안과 비교하여 연매출이나 시가총액 또는 공정 시장가액이 상향된 상태로 최종 법안이 확정되었음을 확인하였다. 그러나 게이트키퍼의 지정이 전체 DMA의 운영에 커다란 영향을 미치는 매우 중요한 단계이니 만큼 그 요건의 설정도 당연히 중대한 문제라 할 것인데, 게이트키퍼의 규모/영향력 기준을 정하는 금액 등의 정량요건이 초안 단계부터 각 시장에 미치는 효과를 정밀하게 측정할 결과치에 기초한 것이라기 보다는 수범자의 대략적인 범위를 설정하고 해당 잠재적인 수범자인 플랫폼사업자의 규모나 영향력을 반영하여 정해진 기준으로 여겨지고, 최종 법안에서 상향된 기준 또한 그와 같은 상향의 근거 등이 실증적으로 밝혀지지 않아 게이트키퍼의 지정부터 시장상황에 대한 합리적인 고려가 반영되었다고 보기 어려운 측면이 있다.

나. 게이트키퍼의 의무 조항 문제

게이트키퍼의 의무와 관련하여 DMA는 소비자 후생에 직접적인 영향을 미치는지 여부와 관계없이 플랫폼의 맥락에서 불공정하다고 판단되는 행위를 금지하고 있다.⁶³⁾ 예컨대, “게이

62) DMA는 시장확정, 그리고 확정된 시장에서의 매출액 비중이나 SSNIP 테스트 등 그동안 플랫폼 규제의 시행 측면에서 어려운 문제였던 시장지배적사업자의 판별을 규제대상 서비스의 명시(core platform services), 해당 시장에서의 매출 절대 액수나 시가총액, 이용자 수와 같은 양적 기준을 통하여 우회하였다. 최계영, “유럽연합 디지털 시장 법안(Digital Markets Act: DMA) 주요 쟁점 분석, KISDI Premium Report 21-02(2021), 12면.

63) Maureen K. Ohlhausen and John M. Talay, “Are Competition Officials Abandoning Competition Principles”, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2022, p. 7.

트키퍼는 노출 순위에서 자사의 서비스를 더욱 우호적으로 대우해서는 안 된다. ... 게이트키퍼는 이러한 노출 순위에 투명하고 공정하며 비차별적인 조건을 적용해야 한다”는 규정을 살펴보면, 이는 시장에 미치는 효과나 최종이용자인 소비자의 후생보다는 경쟁사업자에 공정한 기회 제공의 측면을 우선시하는 규정이라는 것을 알 수 있다.⁶⁴⁾ 또한, 그 밖의 의무조항, 특히 금지행위 규정의 상당수는 이미 게이트키퍼로 지정된 핵심 플랫폼 서비스 제공사업자의 행위이므로 별도의 효율성 증대효과 등을 고려하지 않고 ‘행위 그 자체로 위법하다’는 식의 내용을 취하고 있어서 사실상 절대적 금지행위로 받아들여진다.

그러나 디지털 경제에서 알고리즘이 적용되는 많은 영역의 경우에는 알고리즘이 ‘공정’의 의미를 제대로 이해할 수 없고, 알고리즘의 설계 및 실행 어느 단계에서든 인간의 설계가 관여되며, 반드시 불공정 내지 차별적 의도를 가지지 않더라도 ‘공정’이라는 가치는 사람에 따라 주관적으로 판단되거나 그 시기에 따라서도 다른 판단이 가능한 가치이므로, 완벽하게 ‘공정하고 비차별적’인 정책 및 조건을 설정하는 것이 쉽지 않을 수 있다. 또한, 입법자가 의도하고 추구한 ‘공정’과 사회가 요구하는 ‘공정’의 의미가 시간의 흐름에 따라, 또는 환경에 따라 다르게 읽혀질 수 있다. 결과적으로 누군가의 의심을 사는 결과가 발생하면 게이트키퍼는 알고리즘을 공개하여야 하거나, 설사 알고리즘을 공개하여도 ‘불공정하고 차별적’이라는 평가를 벗지 못할 수 있다.

다. 데이터 접근 및 이동성 보장 관련 문제

데이터 관련 의무규정과 데이터 접근 및 이동성 보장과 관련해서는 DMA는 먼저 게이트키퍼의 데이터 이용을 제한하고, 최종이용자 및 이용사업자의 본인 데이터에 대한 접근과 이동성 등을 보장하는 방식을 취하고 있다. 또한, 데이터와 관련해서는 게이트키퍼가 핵심 서비스 및 자신이 제공하는 다른 서비스 또는 제3의 서비스로부터 제공된 데이터를 결합하는 것을 금지하고 있는데, DMA의 규정처럼 최종이용자와 이용사업자의 본인 데이터에의 접근과 공유를 허용한다면 게이트키퍼가 보유하고 있는 이용사업자의 데이터를 스스로의 사업에 활용하지 못하도록 엄격하게 규율할 필요가 있는지에 대해서도 다시 한번 생각해 볼 필요가 있다. 물론 법문에서는 “이용사업자와의 경쟁에 사용해서는 안 된다”고 명시하고 있으므로 그 밖의 목적으로는 사용할 수 있는 것으로 해석될 수 있겠으나 (반드시 그 사업자와의 직접 경쟁이 아니더라도) 이용사업자의 거래 데이터를 활용하는 것은 해당 데이터가 이용사업자의 사업분야에 관련된 것이기 때문에 간접적으로라도 경쟁에 영향을 줄 여지가 있기 때문에 사실상 사용할 수

64) Carmelo Cennamo and Juan Santalo, “Value in Digital Platform: the Choice of Tradeoffs in the Digital Markets Act”, CPI Antitrust Chronicle, 2022, p. 6, Available at <<https://www.competitionpolicyinternational.com/value-in-digital-platforms-the-choice-of-tradeoffs-in-the-digital-markets-act/>>.

있는 용도가 제한적이다. 그렇다면 게이트키퍼는 플랫폼을 운영하면서 얻는 데이터를 자신의 사업활동에 활용할 수 없는 상황에 처할 수 있으며, 결과적으로 게이트키퍼로서는 단순한 데이터 저장소에 그치지 않고 데이터를 통하여 수익을 얻기 위하여 (본인은 해당 데이터를 사용하지 않으면서) '데이터의 중개 또는 판매'라는 새로운 수익확보 경로를 찾을 가능성이 있다. 이 경우 그 데이터를 다른 유사한 서비스를 제공하는 게이트키퍼가 구매한다면 결국 이용사업자가 느끼는 경쟁에 있어서의 불리함은 그대로 유지될 가능성이 있다.

한편, 데이터에 대한 접근권 및 이동성 보장과 관련하여 법문에 의하면 "게이트키퍼는 최종 사용자 및 최종이용자로부터 허락받은 제3자가 요청하는 경우 최종이용자가 제공하거나 최종이용자에 의하여 생성된 데이터의 이동성을 무료로 보장하여야 한다. 이와 마찬가지로 이용사업자 및 이용사업자로부터 허락받은 제3자가 요청하는 경우 해당 이용사업자 또는 이용사업자와 거래하는 최종이용자가 제공되거나 서비스를 이용하는 과정에서 제공되거나 생성되는 개인정보⁶⁵⁾를 포함한 데이터에 대한 실시간 접근이나 이용을 무료로 허용"하여야 한다. 그런데 여기서 왜 이동성을 '무료'로 보장해야 하는가에 대한 설명은 DMA의 어디에서도 찾을 수 없다. 수 많은 이용자를 보유한 게이트키퍼가 데이터를 안전하게 저장하고 저장한 데이터를 다시 안전하게 제3자에게 이동하는 것은 데이터센터 설치/임대 비용, 데이터저장소 관리 비용, 보안유지 비용, 전송료 등, 상당한 비용이 드는 과정이자 작업이다. 잘 생각해보면 DMA의 해당 규정은 이용사업자나 최종이용자의 데이터에 대한 일정 권리를 인정하여 그들이 요청하는 경우 이동성을 '보장'한다는 것이지, 그동안의 위법 상황을 해소하거나 과급하지 못했던 소위 데이터 보유세를 징수한다는 취지는 아닐 것인데, 민간 사업자인 게이트키퍼에게 데이터 접근·이동성을 무료로 보장하는 것은 지나친 의무 부과로 여겨진다. 아울러 단일 업권인 금융권 내의 데이터 이동과는 달리 다양한 산업군에 포진되어 있는 플랫폼사업자의 상황이나 데이터의 양, 종류 등을 고려할 때 데이터의 이동에 있어서는 게이트키퍼는 물론 데이터를 받는 자에게도 전송과정에서의 보안 및 정보 보호를 위하여 일정한 의무 내지 요건을 부과하는 것이 적절할 것이다.

2. DMA가 우리나라 플랫폼 규제에 미칠 파급효과

DMA는 빅테크를 비롯한 거대 플랫폼사업자에 의하여 발생된 경쟁저해행위를 규제하기 위하여 마련된 법제로서 사전규제를 통하여 게이트키퍼에게 각종 의무를 부여하여 시장이 경쟁 가능하고 공정한 상태로 유지되는 것을 목표로 한다. DMA는 규제의 설계 단계부터 그동안 디지털 시장에 대한 규율을 주로 경쟁당국의 사후집행 방식의 경쟁법 집행에 의지했던 종래의

65) 단, 개인정보의 경우에는 이용사업자가 핵심 플랫폼 서비스를 통해 공급한 재화나 용역과 직접적인 관련이 있는 개인정보에 한정하여 최종이용자가 공유에 동의한 경우에만 접근이나 이용이 가능하다.

방식에서 벗어났다는 점에서 큰 관심을 끌었으며, 본격적인 DMA 시행 이후의 상황에 대해서도 많은 기대와 궁금증을 불러일으키고 있다.

거대 플랫폼사업자에 의하여 디지털 시장에서 발생하는 경쟁제한 및 불공정행위의 문제는 비단 유럽에만 국한된 일은 아니며, 그렇다고 DMA가 전 세계적으로 플랫폼 규제의 표준으로서 역할을 할 것인지에 대해서는 아직 미지수이다. 미국의 경우, 2021년 바이든 행정부가 들어서면서 빅테크 플랫폼 규제를 위하여 5개의 패키지 법안이 발의되었으나 이후 최종 합의에 이르지 못한 채 다수의 법안이 폐기될 우려가 있는 상황이어서⁶⁶⁾ DMA가 EU 역외에 미칠 영향력을 논하기에는 아직 불확정한 부분이 많다.

우리나라에서도 최근 2~3년 동안 플랫폼 규제와 관련된 적극적인 입법 시도가 이루어졌다. 2020년 9월 공개된 「온라인 플랫폼 공정화법」 제정정부안⁶⁷⁾ 외에도 의안명에 온라인 플랫폼을 포함하는 관련 법률안이 8건 발의되어 있으며, 2020년 12월 전해숙의원이 대표발의한 「온라인 플랫폼 이용자보호에 관한 법률」안이 국회에서 논의된 바 있다.⁶⁸⁾ 또한, 공정거래위원회는 「온라인 플랫폼사업자의 시장지배적 지위 남용행위 및 불공정거래행위에 대한 심사지침」 제정안을 마련하여 2022년 1월에 행정예고를 실시하였으나 아직 시행하지 못한 상황이며, 2022년 3월 대선 이후에는 공정거래 분야 공약사항으로서 ‘온라인 플랫폼 자율규제 방안’이 제시되면서 플랫폼에 대한 규제법 마련보다는 자율규제 방식으로 정책방향이 대폭 전환되었다. 이와 같은 최근 정책의 흐름과 더불어, DMA와 같이 핵심 플랫폼 서비스를 제공하는 사업자를 게이트키퍼로 지정하여 사전규제하는 방식을 도입하는 것은 공정거래법, 전기통신사업법 등, 관련 법률의 대대적인 손질과 구조적 변경을 요하는 과정이므로, 현재 시점에서 EU의 DMA와 같은 법안이 우리나라에 제안되는 것은 현실적으로 어렵다고 볼 것이다.

또한, 우리나라의 경우 EU와는 달리 특정 플랫폼이 주요 디지털 시장을 독식하는 상황이 아직 뚜렷하게 발견되지 않았으며, 다만, 최혜대우 조항이나 자사우대와 같이 공정거래법으로 규율이 까다로운 유형의 불공정행위가 나타나 이러한 종류의 불공정행위의 문제도 자율규제로 해결할 수 있을지, 아니면 공정거래법의 일부개정이나 새로운 규제를 통해서라도 신유형의 경

66) 5개의 패키지 법안들 중에서 「온라인 혁신과 선택법(American Innovation and Choice Online Act)」은 2021년 10월 18일 상원에서 동반법안이 발의되었으며, 2022년 1월 20일 상원 법제사법위원회 통과 후 3월 2일 수정안이 보고되어 나머지 법안들보다 제정될 가능성이 높은 상황이다. 김현수·강인규, 앞의 자료, 24면.

67) 「온라인 플랫폼 공정화법」은 EU의 「온라인 중개서비스의 이용사업자를 위한 공정성·투명성 규칙」에서 상당한 영향을 받았으며, 플랫폼 사업자의 금지유형은 기존 공정거래법의 ‘거래상지위 남용행위’의 유형을 대부분 차용하여 플랫폼 시장에 맞게 조율하여 규정을 마련하였다.

68) 온라인 플랫폼 관련 법안의 규제 권한을 놓고 공정위와 방통위의 갈등이 장기화되면서 관련 논의가 이어지자 2021년 11월, 국회에 계류 중인 2개 법안의 최종안에 대하여 당정 협의를 통해 국회 정부위원회에 계류된 ‘온라인 플랫폼 공정화법(안)’과 과학기술정보방송통신위원회에서 심사 중인 ‘플랫폼 이용자보호법(안)’을 각각 통과시키되, 중복규제가 있는 조항을 조정하는 방안을 타진한 바 있다. 이 협의과정에서 나온 각 법(안)의 수정대안은 공정위와 방통위뿐만 아니라 과기정통부까지 합의한 내용을 담고 있는데, 그간 문제로 지적되었던 두 법(안)간 중복조항들에 대한 정리가 이루어졌다.

쟁제한행위를 엄격하게 제재해야 할지, 아직 뚜렷한 해답을 찾지 못하고 있다. 다만, 자율규제의 방식이든, 아니면 공정거래법 개정 등을 통한 규제방식이든 향후 우리나라 플랫폼 규제에 있어 DMA에서 규정한 법 위반행위 유형이나 판단기준, 법 집행의 방법 등이 많은 참고가 될 것으로 보인다.

V. 맺음말 - DMA와 경쟁법의 역할

디지털 경제의 발전에 따라 자사우대, 데이터에 대한 독점적 접근권, 네트워크 효과 및 높은 진입장벽을 형성하는 고착 효과, 수직적 통합 비즈니스 모델 및 약탈적 가격의 설정과 같이 거대 플랫폼사업자의 행위로 인해 기존 경쟁법으로는 해결할 수 없는 몇 가지 우려 상황이 발생하였다.

EU를 필두로 하여 주요 국가들은 DMA 및 DSA와 같은 일련의 디지털 법제 도입을 위한 입법 프로젝트를 시작했으며, 이와 같은 디지털 법제 구축의 움직임은 기존 경쟁법이 향후 몇 년 내에 완전히 변형되어야 할지도 모른다는 우려를 자아내고 있다. 그러나 DMA가 경쟁법의 완전한 변형을 가져올 수 있다는 우려는 적절하지 않은 것으로 보인다. 본 논문에서 살펴본 바와 같이 여러 지점에서 DMA는 경쟁법 집행을 보완하는 역할을 시도하고 있는데 즉, DMA는 기존 경쟁법에 의한 규율이 어려운 회색지대 문제를 해결하고, 플랫폼의 특성에 비추어 사후적 제재만으로는 효과적으로 해결할 수 없는 게이트키퍼의 불공정한 관행을 저지하고자 하는 내용을 위주로 구성되어 있다. 이러한 측면에서 DMA는 그 구조로서는 기존의 경쟁법 적용과 병행할 수 있다고 볼 것인데, 종래에도 사전규제와 사후규제의 혼용 방식은 통신이나 금융서비스와 같은 부문에서 이미 경험한 바 있으므로 각 법의 적용대상인 사업자⁶⁹⁾와 그들의 특정 행위 등을 잘 분별하면 (그 내용의 적정성 등, 각 규정에 대한 평가를 별론으로 하고) 법 체계적으로는 공존이 가능할 것이다.

또한, DMA의 집행과정에서도 어느 정도의 경쟁법적인 판단이나 과거 경쟁당국의 집행사례가 반영되거나 대단히 중요한 참고가 될 것이 예상되므로, DMA와 경쟁법은 여전히 매우 밀접한 관계에 있다고 볼 것이다. 다만, 규범의 성격 면에서는 DMA는 ‘경쟁법과 상생법의 중간적인 특성’을 지닌 점에서 경쟁법과 분명한 차이를 보이는데, 이는 DMA가 게이트키퍼의 의무 중 Don't 보다 'Do'를 강조(Art. 5⁷⁰⁾)의 내용 중 상당수)하고 있음에서 드러난다. 이를 통해 입

69) 플랫폼사업자와 이용사업자 간의 관계에서 발생한 문제에 대해서는 현행 경쟁법은 규모에 상관없이 어느 플랫폼사업자에도 적용되는 반면, DMA는 핵심 플랫폼 서비스를 제공하는 제한된 수의 게이트키퍼에만 적용된다는 점에서 법 수범자의 범위 즉, 법의 적용대상에 차이가 있다.

70) Art. 5에서는 게이트키퍼가 스스로 이행(self-executing)해야 하는 의무사항들을 규정하고 있다.

법자는 DMA를 통해 게이트키퍼에게 일정 행위를 하여 공정한 디지털 환경에 기여할 것을 요구하는 방식으로 배제적 행위를 예방함과 동시에 거래상대방인 이용사업자 내기 최종이용자와의 상생을 촉구하고 있음을 알 수 있다.

한편, 수범자인 거대 플랫폼사업자 입장에서는 비단 DMA 뿐만 아니라 지난 몇 년 동안 전 세계적으로 여러 새로운 규정이 발표되어, 기존에 없었던 규제의 방식과 규제의 엄격성으로 인해서 새로운 규제와 종전 규제 간의 퍼즐을 맞추고, 기존의 비즈니스 모델을 일부 수정해야 하는 과제를 안게 되었다. 특히 DMA은 전례 없는 규제의 방식이니만큼 개별 규정이 의미하는 바와 전체 법체계가 큰 그림으로 보여주는 바를 입법 취지에 맞게 이해하여야 할 것이다. 그러나 DMA도 경제규범이고, 게다가 흐름이 무척 빠르고 변화가 많은 디지털 경제 영역에 대한 규범이면서도 사전규제의 형식을 띠고 있기 때문에 지금의 형태가 변함없이 오랫동안 유지되기는 어려울 것이다. 그동안 경쟁법이 경제규범이자 정책법에 해당됨에도 불구하고 오래도록 그 기본 틀을 유지한 채 기능할 수 있었던 것은 경쟁법이 사후규제의 성격을 지녔기 때문이라고도 해석할 수 있는데, 사전적으로 모든 발생 가능한 상황을 예상하고 열거하여 수범자인 행위자가 해서는 안 되는 행위와 할 수 있는, 또는 해야 하는 의무사항을 설정하기보다는, 일련의 금지행위 유형을 두고 현실에서 어떠한 문제가 발생하였을 때 해당 행위에 적용 가능한 규정을 찾아내어 요건 충족 여부를 검토하는 방식이 보다 지속 가능할 수 있기 때문이다. 따라서 사전규제를 만들 때는 무엇보다 먼저 시장상황을 바탕으로 규율의 대상 및 규율하는 내용이 반드시 필요하고, 문제 해결에 적절한 수단인지 신중하게 검토할 필요가 있으며, 필요에 따라 규정이 계속 더해지면서 가지치기를 하여 범위를 확장하지 않도록 일몰 조항으로 설계하는 방식을 이용하는 것도 고려해볼 만하다. 또한, 규범을 주기적으로 재검토하여 시장의 변화에 따라 더 이상 존치할 의미를 잃은 조항이 있다면 규정을 축소 내지 삭제할 필요성도 있을 것이며, 새로운 규범을 추가하여 다른 규범 위에 두게 되면 사안에 따라 중복 적용의 문제가 발생할 수 있으므로, 법률이나 조항 간의 우열 내지 선후 관계를 법의 본격적인 시행 이전에 생각해 볼 필요가 있을 것이다.

본문에서 언급한 바와 같이, 우리나라의 경우 EU와는 달리 특정 플랫폼이 주요 디지털 시장을 독식하는 EU가 DMA를 제정한 배경이 된 상황이 아직 뚜렷하게 발견되지 않았으므로, 현재로서 DMA는 우리나라의 학계나 실무에서 참고할 수 있는 입법례에 그칠 것이다. 다만, 현행 공정거래법을 비롯한 플랫폼 규제로 규율이 쉽지 않은 불공정행위 등이 시장에 발생하고 있으므로 이러한 문제를 해결하기 위한 방안의 마련이 필요할 것인데, 현재 추진하고 있는 자율규제의 방식을 통한 플랫폼 규율 방법, 또는 그 밖의 법령 등을 통한 규제 방식 모두 그 방향설정에 있어서 규제의 효율성을 기하면서도 혁신과 시장의 성과를 해치지 않는 고도의 균형 감각을 발휘하여야 할 것이다. ☐

참 고 문 헌

□ 국내 문헌 및 기관 발행 자료

- 강준모, “플랫폼의 규제와 소비자 후생: 경쟁법의 판단기준은 달라져야 하는가?”, 플랫폼의 법과 정책, 박영사, 2022.
- 김지연, “EU 디지털 시장법(Digital Markets Act)에 대한 분석과 독점규제법 및 개인정보보호와의 관계에 관한 고찰”, 「법제연구」, 제22권, 2022.
- 김현수·강인규, “유럽연합 디지털시장법 합의안의 주요 내용 및 시사점”, KISDI Perspectives No.1., 2022.
- 성준호, “메타버스시대 플랫폼사업자의 경쟁 제한적 행위에 대한 유럽연합의 규율- EU디지털시장법(안)에서의 게이트키퍼(gatekeeper)의 경쟁제한행위금지과 공정정보장에 관하여”, 「재산법연구」, 제39권 제2호, 2022.
- 오현석, “EU 디지털시장 규제 연구: 디지털 시장법안과 관련 사례를 중심으로”, 「홍익법학」 제23권 제2호, 2022.
- 윤태영, “온라인플랫폼에서의 중소·벤처기업 보호를 위한 법적 과제 - 유럽연합에서의 거대 온라인플랫폼의 경쟁제한에 대비한 ‘디지털시장법 (Digital Markets Act)’ 제정 내용을 중심으로 -”, 「아주법학」 제15권 제3호, 2021.
- 이기중, 플랫폼 경쟁법, 삼영사, 2021.
- 이재훈, “EU의 입법절차”, 「해외법제동향」, 제61권, 2018.
- 정혜련, “각국의 디지털 정책과 입법 동향, 데이터와 법, 박영사, 2021.
- 차성민, “EU 및 일본 디지털플랫폼 규제 현황과 정책적 함의”, 「한국비교정보학보(Korean Comparative Government Review)」, 제25권 제4호, 2021.
- 최계영, “유럽연합 디지털 시장 법안(Digital Markets Act: DMA) 주요 쟁점 분석, KISDI Premium Report 21-02, 2021.
- 최난설현, “플랫폼에 대한 규제와 경쟁법적 접근”, 플랫폼의 법과 정책, 박영사, 2022.
- _____, “디지털 경제에서의 데이터 집중과 경쟁정책”, 데이터와 법, 박영사, 2021.
- 최요섭, “A Critical Review of the EU’s Digital Markets Act - Possible Impacts on the Digital Economy -”, 법학논문집, 제45권 제1호, 2021.
- 공정거래위원회, “EU집행위, 디지털시장법 및 디지털서비스법 제정안 발표”, 해외경쟁정책 동향 제177호(2021.1.27.).
- _____, “EU경쟁정책 및 입법동향”, 해외경쟁정책 제180호(2021.9.13.).

_____, “[OECD] 빅데이터 라운드테이블”, 해외경쟁정책동향 제124호(2017. 1. 16.).
“플랫폼 비즈니스의 성공 전략”, Samjong INSIGHT Vol. 67, 삼정KPMG 경제연구원(2019).

□ 해외 문헌 및 기관 발행 자료

Jonathan B. Baker, “The Role of Antitrust Law in Protecting and Fostering Online Platform Competition”, *The Evolution of Antitrust in the Digital Era: Essays on Competition Policy* Vol. 2, Competition Policy International, 2021.

Carmelo Cennamo and Juan Santalo, “Value in Digital Platform: the Choice of Tradeoffs in the Digital Markets Act”, *CPI Antitrust Chronicle*, 2022.

Francisco Enrique González-Díaz·Matthew Bennett, “The law and economics of most-favoured nation clauses”, *Competition Law & Policy Debate*, Vol. 1 Issue 3, 2015.

Thorsten Käseberg, “The DMA - Taking Stock and Looking Ahead”, *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 13, No. 1., 2022.

Maureen K. Ohlhausen and John M. Talay, “Are Competition Officials Abandoning Competition Principles”, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2022.

Nicolas Petit, *Big Tech & the Digital Economy - the Mologopoly Scenario*, Oxford University Press, 2020.

European Commission, Speech by Executive Vice-President Margrethe Vestager: Building trust in technology(29 October 2020).

European Commission, “Digital Markets Act: Commission welcomes political agreement on rules to ensure fair and open digital markets”, Press release(25 March 2022).

European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector(Digital Markets Act).

Eurostat, “What is the Digital Single Market about?”, *Digital economy & society in the EU*(2018).

The World Bank, “Digital Development”(2022.4.20.).

Abstract

Implications of EU Digital Markets Act and the Role of Competition Law

Choi, Nansulhun

Legislative bodies in the EU are rapidly enacting legislation on the Digital Markets Act (DMA). Regarding legislation of this Act, the will of the European authorities such as the European Commission, the Council of the European Union, and the European Parliament is firm. Online platforms' certain actions as digital 'gatekeepers' may have anti-competitive effects on the EU internal market. On December 15, 2020, the European Commission proposed a draft DMA to address these issues. Since then, several amendments to the Commission's proposal have been made by the EU Ministerial Council and the EU Parliament. Eventually, the final agreement was reached on March 24, 2022.

Given the comparison between the EU Commission's draft DMA and the amendments proposed by the EU Ministerial Council and the EU Parliament, it is recognized that the Member States and the EU Parliament have approved many key approaches or key elements adopted in the draft. Meanwhile, looking at the amendments and additions made by the EU Council of Ministers and the EU Parliament, unlike other laws, regulations have been strengthened by taking a more stringent stance on gatekeepers than those initially proposed by the EU Commission.

DMA is significant because it introduces a new norm for the digital market that limits the discretion of gatekeepers' business strategy. In addition, the purpose of the law is to promote market contestability and fairness by regulating large and dominant digital platforms that act as intermediaries for key digital services that control key gateways to digital markets.

DMA is considered the most rapidly enacted law among the EU legislations that are likely to be introduced for other digital economies. The EU's DMA is the first full-scale giant platform regulation, and all the details such as the design of the regulations, the

contents of each regulation, and the law enforcement plan of the competition authorities are unprecedented. Therefore, DMA is expected to be a great reference for the operation of related legislation and systems in many countries, including Korea.

In the Korean context, DMA has an intermediate characteristic between competition law and the so-called win-win law. There are many expectations and prospects about DMA's role in the future digital economy. Even if laws such as DMA are enacted, the role of competition law cannot be reduced. In addition, since DMA and competition laws are complementary to each other, the enforcement issues should be carefully coordinated so that the regulations of the two laws can be flexibly matched for the sound development of the digital market.

Key Words : Digital Markets Act, DMA, Core Platform Service, Gatekeeper, Contestability, Fairness, End User, Business User

