

EU 디지털마켓법(안)(Digital Markets Act)의 주요 내용과 시사점

법무법인 (유한) 지평 변호사 || 이민희*

I. 들어가며

2020년 12월 15일, 유럽연합 집행위원회(The European Commission, 이하 ‘EU 집행위원회’라 한다)는 디지털 플랫폼(digital platform)을 대상으로 하는 ‘Digital Market Act’[이하 ‘디지털마켓법(안)’이라 한다]를 제안하였다.¹⁾ EU 회원국에 대한 구속력을 가지는 규칙(regulation) 형식의 위 법(안)은, 거대 디지털 플랫폼 사업자에 대한 EU 집행위원회 규제에 새로운 전환을 예고한다.

디지털마켓법(안)은 기존 유럽연합 기능에 관한 조약(Treaty on the Functioning of the European Union, 이하 ‘TFEU’라 한다)의 경쟁법(Competition Law) 규정만으로는 거대 디지털 플랫폼 사업자들의 경쟁제한적 행위를 효과적으로 규제하기 어렵다는 판단에 따라 등장하였다. 구체적으로, EU 집행위원회의 개입이 적시에 이루어지기 위해서는 디지털 플랫폼의 특성을 반영한 별도의 법 제정을 통하여 위법 요건을 완화하고, 보다 적절한 시정조치가 가능하도록 할 필요가 있다는 인식을 배경으로 한다.²⁾

한국에서도 디지털 플랫폼을 대상으로 하는 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률」이 2021년 1월 26일 국무회의를 통과하여, 국회 정무위원회 심사 중에 있다. 미국 하원에서도 2021년 6월 11일 ‘플랫폼 독점 종식법(Ending Platform Monopolies Act)’ 등 거대 디지털 플랫폼 사업자를 규제하기 위한 5개 법안이 발의되었다.³⁾

이처럼 전 세계적으로 디지털 플랫폼 규제를 위하여 기존 법을 개정하거나 별도의 법을 제정하고 있는 상황에서, 그간 디지털 플랫폼 규제에 적극적이었던 EU 집행위원회의 디지털

* 이 글은 필자의 개인적 견해이며, 소속 법무법인의 입장을 대변하지 않는다.

1) 디지털마켓법(안)의 공식 명칭은 “Proposal for a Regulation on contestable and fair markets in the digital sector” (Digital Markets Act) COM(2020) 842 final이다. 디지털마켓법(안)은 유럽의회(European Parliament)와 각료이사회(the Council of the European Union)의 수정 및 검토 절차를 거쳐 2022년 중순 정도까지 입법되고, 2023년 시행될 것으로 보인다. EU 집행위원회는 디지털 플랫폼을 대상으로 하는 규제에 디지털마켓법(안)과 함께 ‘디지털 서비스법(Digital Service Act)’도 제안하였다. 위 디지털서비스법(안)은 온라인상의 불법적 콘텐츠 관리 등을 주요 의무로 부과하고 있다.

2) IbáñezColomo, Pablo, The Draft Digital Markets Act: A Legal and Institutional Analysis (February 22, 2021). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3790276or> <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3790276>

2 EU 디지털마켓법(안)의 주요 내용과 시사점

마켓법(안)을 살펴보는 것은, 그 변화의 흐름을 이해하고 향후 국내 플랫폼 규제 방향을 가늠하는데 큰 도움이 될 것이다.

이 글에서는 디지털마켓법(안)의 주요 내용과 관련 논의 및 그 시사점 등을 살펴본다.

II. 디지털마켓법(안)의 주요 내용

디지털마켓법(안)은 상당 부분 기존 EU 경쟁법 조항인 TFEU 제102조로도 규제 가능한 내용을 담고 있다. 다만, 디지털마켓법(안)은 TFEU 제102조와는 달리, 특정 의무 및 금지 행위를 규정함으로써 사전적 행위 규제(ex-ante regulation)로서 기능한다. 특히, TFEU는 경쟁제한적 행위가 발생해야 비로소 그에 대한 처분을 할 수 있는 것에 반하여, 디지털마켓법(안)은 플랫폼 사업자에게 구체적 의무를 부과함으로써 문제적 행위를 사전에 방지할 수 있다는 점에서 TFEU가 할 수 없었던 기능을 수행한다. 따라서 디지털마켓법(안)은 단순히 TFEU 제102조의 적용 및 집행 가능성을 높이는 것 이상의 역할을 할 것으로 보인다.⁴⁾

디지털마켓법(안)은 디지털 분야에서의 ‘공정(fairness)’과 ‘경쟁 가능성(contestability)’ 확보를 목표로 한다[제1(1)조]. 이는 거대 디지털 플랫폼 사업자들을 규제함으로써 새로운 사업자의 진입이 가능하도록 하고(contestability), 플랫폼을 이용하는 사용자들이 수집된 데이터 등 디지털 플랫폼 산업의 과실을 공정하게 이용(fairness)하도록 하겠다는 EU 집행위원회 의지를 보여준다.

디지털마켓법(안)은 그 적용 대상을 ‘게이트키퍼 플랫폼(gatekeeper platform)’으로 한정하고 있다. ‘게이트키퍼 플랫폼’이란, 핵심적 플랫폼 서비스(core platform services)⁵⁾를 제공하는 사업자들로서[제2(1)조], ① EU 시장에서 중대한 영향력과 경제적 지위를 가지고 다수의 EU 국가에서 활동하고 있으며 ② 다수의 사용자를 다수의 비즈니스에 연결시키는 지배적 중개자의 지위를 가지고 있고 ③ 시장에서의 지배적 지위가 장기간에 걸쳐 안정적으로

3) 구체적으로 ‘플랫폼의 경쟁 및 기회에 관한 법률(Platform Competition and Opportunity Act)’, ‘미국 온라인 시장의 혁신 및 선택에 관한 법률(American Innovation and Choice Online Act)’, ‘경쟁 및 호환 촉진을 위한 서비스 전환 지원에 관한 법률(Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act)’, ‘기업 인수합병 신청수수료 현대화에 관한 법률(Merger Filing Fee Modernizing Act)’을 포함한다. 미국에서는 독점규제법의 주요 목적을 소비자 보호에 두고, 디지털 플랫폼이 소비자의 후생을 증대한다는 점에서 이들을 적극적으로 규제하지 않았으나, 이러한 경향은 최근 크게 변화하고 있다.

4) Monti, Giorgio, *The Digital Markets Act - Institutional Design and Suggestions for Improvement*(February 22, 2021). TILEC Discussion Paper No. 2021-04, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3797730> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3797730>

5) 디지털마켓법(안)은 핵심적 플랫폼 서비스로 8가지 서비스/비즈니스 모델을 규정하고 있다. 온라인 중개 서비스, 검색 엔진, 소셜 네트워크, 영상 플랫폼, 개인간 커뮤니케이션 서비스, 운영체제, 클라우드 컴퓨팅 서비스 등을 포함한다[제2(2)조].

기획 II: 주요 국가의 플랫폼 산업 규제 동향

견고하게 형성된 경우에 인정된다[제3(1)조]. 위 각 요건 별 추정 기준 및 관련 지표를 정리하면 아래 표와 같다.

요건	추정 기준	정량적·정성적 지표
1. EU 시장에서의 중대한 영향력 및 경제적 지위	<ul style="list-style-type: none"> 최소 3개 이상 회원국에서 활동하면서, 유럽경제권역(EEA)에서의 최근 3개 사업연도 연매출액이 65억 유로 이상 또는 직전 사업연도 기준 시가총액이 평균 650억 유로 이상인 경우(또는 그에 상당하는 가치가 인정되는 경우)[제3(1)(a)조 및 제3(2)(a)조] 	<ul style="list-style-type: none"> - 매우 큰 매출액 - 매우 큰 시가총액 - 영업이익을 뛰어넘는 매우 큰 기업가치 - 높은 성장률
2. 중요한 중개자적 지위	<ul style="list-style-type: none"> EU 내에서 월간 적극적 최종 사용자(monthly active end users) 수가 4,500만 명 이상이고, 직전 사업연도 기준 연간 적극적 비즈니스 사용자(yearly active business users) 수가 10,000개 이상인 경우[제3(1)(b)조 및 제3(2)(b)조] 	<ul style="list-style-type: none"> - 최종 사용자의 수 - 비즈니스 사용자의 수 - 사용자 충성도
3. 안정적이고 견고한 지배적 지위	<ul style="list-style-type: none"> 위 2 요건이 최근 3개 사업연도 동안 계속하여 충족 되는 경우[제3(1)(c)조 및 제3(2)(c)조] 	<ul style="list-style-type: none"> - 네트워크 효과 유무 - 데이터 축적에 따른 이점 - 규모의 경제(데이터 포함) - 수직적 통합 여부

EU 집행위원회가 위 요건의 충족 여부를 판단하여 디지털마켓법(안)의 적용을 받는 게이트키퍼 플랫폼을 지정(delegate)하면, 해당 플랫폼 사업자는 디지털마켓법(안)에 따른 의무를 부담하게 된다.

게이트키퍼 플랫폼과 관련한 주요 경쟁제한 이슈는 ① 네트워크 효과, 데이터 집중 등으로 인하여 해당 플랫폼 시장의 진입장벽이 높아지는 문제와 ② 인접 산업 전반에 걸쳐 일부 게이트키퍼 플랫폼 사업자로의 경제력 집중 문제이다. 이를 해결하기 위하여, 디지털마켓법(안)은 크게 ① 게이트키퍼 플랫폼의 경쟁자들이 해당 시장에 진입할 수 있도록 하고 ② 게이트키퍼 플랫폼이 인접 시장으로 시장지배력을 확대하지 않도록 하는 것을 목적으로 한 사전적 규제 방안이라 볼 수 있다.⁶⁾

이러한 목적에 따라, 디지털마켓법(안)은 제5조 및 제6조에서 게이트키퍼 플랫폼의 주요 의무 사항을 규정하고 있다. 게이트키퍼 플랫폼에 직접 적용되는 구체적 의무 7가지를 블랙리스트(Black List)로, EU 집행위원회에 의하여 추후 더욱 구체화될 필요가 있는 의무 11개를 그레이리스트(Grey List)로 구분하고 있다. 해당 내용을 아래 표로 정리하였다.

6) 이와 관련하여, 디지털마켓법(안)은 현재 확인되는 게이트키퍼 플랫폼의 경쟁제한적 행위에 대한 우려를 반영하여 규정된 것으로서, 향후 게이트키퍼 플랫폼들의 행위가 변경될 경우 디지털마켓법(안)의 구체적 조항은 예상하지 못한 행위에 대해서는 적용하기 어렵다는 비판이 있다. 관련 내용은 이 글 'III. 디지털마켓법(안) 관련 논의' 이하에서 구체적으로 살펴본다.

2 EU 디지털마켓법(안)의 주요 내용과 시사점

구분	블랙리스트(Black List)	그레이리스트(Grey List)
<ul style="list-style-type: none"> 투명한 정보 제공 보장(광고 서비스 관련) 	<ul style="list-style-type: none"> 광고 서비스를 제공하는 게이트키퍼 플랫폼은 광고주와 퍼블리셔(publisher)의 요청이 있는 경우 가격 관련 정보 제공[제5(g)조] 	<ul style="list-style-type: none"> 광고 서비스를 제공하는 게이트키퍼 플랫폼은 광고주와 퍼블리셔의 요청이 있는 경우 무료로 필요한 정보를 제공[제6(1)(g)조]
<ul style="list-style-type: none"> 묶음판매 또는 자기우대를 통한 인접 시장 포섭 금지 	<ul style="list-style-type: none"> 플랫폼 비즈니스 사용자들에게 게이트키퍼 플랫폼 자신의 서비스를 이용하도록 강제하는 행위 금지[제5(e)조] 	<ul style="list-style-type: none"> 게이트키퍼 플랫폼이 핵심 플랫폼 서비스를 제공하는 동시에 플랫폼 비즈니스 사용자와 경쟁하는 경우(dual role) 비즈니스 사용자와의 거래에서 취득한 데이터를 게이트키퍼 플랫폼이 이용하는 행위 금지[제6(1)(a)조]
<ul style="list-style-type: none"> 플랫폼 및 데이터에의 접근 제한 금지 	<ul style="list-style-type: none"> 최종 사용자에게 자신의 다른 핵심 플랫폼 서비스에 등록하도록 강요하는 행위 금지[제5(f)조] 	<ul style="list-style-type: none"> 랭킹 순위 결정시, 게이트키퍼 플랫폼 자신이 제공하는 서비스·상품을 유사한 제3자의 서비스 및 상품보다 우대하는 것을 금지하고 공정하고 비차별적인 기준을 적용[제6(1)(d)조] 최종 사용자가 제3자의 응용 프로그램, 스토어 등을 게이트키퍼 플랫폼의 운영체제에 설치·이용하도록 허용하고, 게이트키퍼 플랫폼 외 다른 수단에 의해서도 접근 가능하도록 허용[제6(c)조] 게이트키퍼 플랫폼이 운영체제를 제공하는 동시에 디바이스를 제조하는 경우(dual role), 제3자도 관련 서비스를 제공할 수 있도록 기술호환성을 보장하고, 필요한 운영체제, 하드웨어, 또는 소프트웨어 등에 접근 가능하도록 보장[제6(1)(f)] 게이트키퍼 플랫폼의 비즈니스 사용자가 해당 플랫폼을 사용하는 과정에서 형성한 데이터에 대하여 접근권한을 보장하고, 개인 데이터에 대해서도 개인의 동의를 받아 확보할 수 있도록 허용[제6(1)(j)조] 게이트키퍼 플랫폼이 검색 서비스를 제공하는 경우, 최종 사용자의 검색과 관련하여 발생한 데이터를 경쟁사업자에게 공정하고, 합리적이고, 비차별적인 조건(FRAND)으로 접근하도록 제공[제6(1)(i)조]
<ul style="list-style-type: none"> 최종 사용자 및 비즈니스 사용자의 이동권 보장 	<ul style="list-style-type: none"> 비즈니스 사용자가 게이트키퍼 플랫폼 외 다른 유통 경로를 통하여 같은 상품·서비스를 더 유리한 조건에 제공하는 행위 허용[제5(b)조] 비즈니스 사용자가 게이트키퍼 플랫폼의 최종 사용자들에게 직접 접근할 수 있도록 하고, 최종 사용자들이 게이트키퍼 플랫폼의 핵심 플랫폼 서비스 밖에서 구독한 콘텐츠를 이용할 수 있도록 허용[제5(c)조] 	<ul style="list-style-type: none"> 최종 사용자가 핵심 플랫폼 서비스에 선택채된 소프트웨어 혹은 앱 등 응용 프로그램을 삭제할 수 있도록 허용[제6(1)(b)조] 최종 사용자의 응용 프로그램의 전환을 기술적으로 어렵게 하는 행위 금지[제6(1)(e)조] 비즈니스 사용자와 최종 사용자의 데이터 이동을 실효성 있게 보장하고, 최종 사용자의 데이터 이동권 행사를 촉진하기 위한 수단 제공[제6(1)(h)조]
<ul style="list-style-type: none"> 협의를 불공정 행위 금지 	<ul style="list-style-type: none"> 실질적 동의(opt-in) 없이 다른 경로를 통하여 수집한 개인 데이터를 결합시키는 행위 금지[제5(a)조] 게이트키퍼 플랫폼의 불공정행위에 대하여 비즈니스 사용자가 관련 경쟁당국에 신고하는 것 등을 막는 행위 금지[제5(d)조] 	<ul style="list-style-type: none"> 게이트키퍼 플랫폼이 앱 스토어 운영시, 비즈니스 사용자에게 가격 등 조건을 공정하고 비차별적인 조건으로 적용[제6(1)(k)조]

기획Ⅱ: 주요 국가의 플랫폼 산업 규제 동향



그 일부를 의무 유형별로 구분하여 예시하면 다음과 같다.

먼저, 행위 의무(do's)로 ① 비즈니스 사용자가 게이트키퍼 플랫폼 외 다른 유통 경로를 통하여 같은 상품·서비스를 더 유리한 조건에 제공하는 행위를 허용할 것 ② 최종 사용자가 제3자의 응용 프로그램, 스토어 등을 게이트키퍼 플랫폼의 운영체제에 설치·이용하도록 허용하고 게이트키퍼 플랫폼 외 다른 수단에 의해서도 접근할 수 있도록 할 것 ③ 게이트키퍼 플랫폼의 비즈니스 사용자가 해당 플랫폼을 사용하는 과정에서 형성한 데이터에 대하여 접근 권한을 줄 것 등을 규정하고 있다.

금지의무(don'ts)의 종류로서 ① 최종 사용자가 핵심 플랫폼 서비스에 선(先) 탑재된 소프트웨어 혹은 앱 등 응용 프로그램을 제거하지 못하도록 막아서는 안 되고 ② 플랫폼 비즈니스 사용자들에게 게이트키퍼 플랫폼 자신의 서비스를 이용하도록 강제하거나, 최종 사용자에게 게이트키퍼 플랫폼 자신의 다른 핵심 플랫폼 서비스에 등록하도록 강요하여서는 안 되며 ③ 랭킹 순위 결정시, 게이트키퍼 플랫폼 자신이 제공하는 서비스/상품을 유사한 제3자의 서비스/상품 보다 우대하여 취급해서는 안 된다고 규정한다.

제5조와 제6조의 행위 의무 및 금지 의무 외에도 게이트키퍼 플랫폼은 여러 의무들을 부담하게 되는데, 특히 기업결합 신고 의무의 내용이 주목할 만하다(제12조). 게이트키퍼 플랫폼은 다른 핵심적 플랫폼 제공 서비스 및 기타 디지털 분야 서비스를 인수할 경우, 기업결합 신고 대상 요건을 충족하는지 여부와 무관하게 기업결합규칙⁷⁾에 따라 사전 신고를 해야 한다. 이에 따르면, 게이트키퍼 플랫폼은 모든 디지털 분야 인수 합병에 대해서 신고 의무를 부담하게 된다.

게이트키퍼 플랫폼 사업자가 디지털마켓법(안)의 주요 의무 및 금지 사항을 준수하지 않을 경우, 해당 게이트키퍼 플랫폼의 전 세계 연매출액의 10%를 넘지 않는 과징금이 부과될 수 있으며, 전년도 일 평균 매출액의 5% 한도 내에서 이행강제금도 부과될 수 있다. 이외에도, 해당 비즈니스의 처분 등 행위적 혹은 구조적 시정조치가 부과될 수 있다(제26조 및 제27조). 한편, 법 위반 결정 전이라도 심각한 피해가 예상되는 경우에는 임시명령(interim measure)이 가능하며, 동의를결도 고려될 수 있다(제22조 및 제23조).

한편, 디지털마켓법(안)은 집행의 구체적 수단으로 시장조사(Market Investigation) 제도를 도입하고 있다. 시장조사 제도는 ① 게이트키퍼 플랫폼 사업자를 지정하기 위한 목적(제15조) ② 게이트키퍼 플랫폼 사업자에게 부과되는 의무 행위를 구체화하고 위반 행위를 적발하며, 이에 대한 행태적·구조적 조치를 하기 위한 목적(제16조) ③ 디지털마켓법(안) 적용이 필

7) Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation).

2 EU 디지털마켓법(안)의 주요 내용과 시사점

요한 핵심 플랫폼 서비스를 정의하고, 제5조 및 제6조에 규정할 새로운 의무를 찾기 위한 목적(제17조)을 갖는다. 디지털마켓법(안) 구체적 집행은 위 시장조사제도의 활용에 크게 영향을 받을 것으로 예상된다.

III. 디지털마켓법(안) 관련 논의

현재 학계 및 실무계에서는 디지털마켓법(안) 관련 이슈 논의가 활발하다. 먼저, 디지털마켓법(안)은 EU 회원국 개별 경쟁당국 차원의 개별적 규제를 원칙적으로 금지하고 있는데[제1(5)조], 이처럼 EU 집행위원회를 게이트키퍼 플랫폼 규제의 유일한 집행기관으로 하는 것이 적절한 지에 관한 지적이다. 이는 기업결합 승인과 관련하여, 일정 요건을 충족하는 경우에 오로지 EU 집행위원회만이 승인권한을 갖는 것과 유사하다.

EU 집행위원회에 유일한 권한을 주는 것은 다음과 같은 이유로 적절하다는 주장이 있다.⁸⁾ 첫째, 게이트키퍼 플랫폼은 대부분 전 세계적으로 운용되는 바, 동일한 게이트키퍼 플랫폼의 행위에 대하여 각국의 경쟁당국(National Regulatory Authorities)이 서로 다른 관점에서 접근할 경우에 상당한 혼란이 있을 수 있다. 둘째로, 게이트키퍼 플랫폼은 전 세계에서 같은 시스템으로 운영하면서 규모의 경제(economies of scale)를 실현하고 있다. 그런데 만약 각국의 경쟁당국이 각각 다른 시정조치를 할 경우에 기존 시스템으로 운영함에 따른 규모의 경제를 얻지 못하게 된다. 이는 기업 운영의 효율성 저하를 가져오고 관련 서비스 비용의 증가로 이어질 우려가 있다.

셋째, 게이트키퍼 플랫폼의 행위 하나하나를 감시하고 규제하는 일은 매우 많은 비용과 노력을 수반한다. 개별 경쟁당국에서 이를 효율적으로 하는 것은 거의 불가능하다. 넷째, 게이트키퍼 플랫폼 입장에서 다수의 경쟁당국을 상대하기 보다는, 하나의 경쟁당국에서 요구하는 법을 준수하는 것이 현실적이다. 마지막으로, 디지털마켓법(안)의 적용 대상이 되는 게이트키퍼 플랫폼의 수는 그렇게 많지 않을 것이므로, 하나의 집행당국이 디지털마켓법(안)을 집행하는 것은 어렵지 않을 것으로 보인다.

집행권한을 EU 집행위원회로 집중시키는 것은 게이트키퍼 플랫폼의 규모와 이들의 행위가 EU 전체 및 세계시장에 미치는 영향을 고려할 때 합리적이라고 판단된다. 다만, 디지털마켓에 대한 EU 집행위원회의 부담을 완화할 수 있도록, 각 회원국의 경쟁당국이 보다 많은

8) Monti, Giorgio, *The Digital Markets Act - Institutional Design and Suggestions for Improvement* (February 22, 2021). TILEC Discussion Paper No. 2021-04, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3797730> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3797730>

기획Ⅱ: 주요 국가의 플랫폼 산업 규제 동향

역할을 할 수 있는 방안을 모색하는 것이 바람직하다.⁹⁾

한편, ① 디지털마켓법(안) 서문(Recital) 제10조에서는 이 법이 경쟁법과 보완적 관계에 있기는 하나 그 목적이 다르다고 규정함으로써, 각 회원국이 디지털 플랫폼에 적용되는 다른 법을 마련할 수 있는 가능성을 열어 두고 있으며 ② 법원은 동일한 사안에 대하여 디지털마켓법(안) 외에 TFEU 제102조 및 개별 국가의 경쟁법을 적용할 수 있다는 점에서 탈집중화의 가능성이 존재한다.¹⁰⁾ 따라서 집행권한의 집중에 대한 우려는 크지 않은 것으로 생각된다.

다음 이슈로는, 디지털마켓법(안)이 현재까지 확인된 플랫폼 사업자들의 경쟁제한적 행위를 반영하여 마련된 것으로서, 향후 시장 상황이 변화할 경우는 그에 맞게 업데이트 하기 어려울 수 있다는 점이다. 디지털마켓법(안)의 주된 도입 목적은 게이트키퍼 플랫폼의 경쟁제한적 행위에 보다 빠르게 대처하기 위함이다. 그런데 EU 집행위원회가 디지털마켓법(안)의 서문 제33조에서 언급하고 있듯이, 디지털마켓법(안)의 행위 의무 및 금지 조항은 현재까지 EU 집행위원회의 경쟁법 위반 조사 및 집행 과정에서의 경험을 토대로 한 것이다. 따라서 새로운 행위가 경쟁제한적인 것으로 확인될 경우는 규정을 추가하고 변경해야 한다는 점에서, 향후에도 효과적으로 기능할 수 있을 지에 대한 의문이 있다. 디지털마켓은 끊임없이 변화하는 다이나믹하고 예측 불가능한 특성을 지니고 있기 때문이다.

현재의 디지털마켓법(안)이 예상하지 못한 경쟁제한적 행위가 발생할 경우, 이에 대해서도 빠르고 효과적으로 규제할 수 있도록 보완 방안이 필요하다. 먼저, 구체적인 의무 부과 및 행위 금지 조항이 보다 원칙에 근거한 내용에 의하여 완성되도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 구체적인 행위 조항의 내용에서 다소 벗어나는 행위에 대해서도 규제가 가능하도록 열어 두는 것이다.

이와 더불어, 새롭게 나타나는 경쟁제한적 행위가 있을 경우는 디지털마켓법(안)에 추가로 적시에 반영될 수 있도록 하는 메커니즘이 정립될 필요가 있다. 디지털마켓법(안)이 규정하지 않은 경쟁제한적 행위가 확인되면 EU 집행위원회 및 각국의 경쟁당국은 기존 경쟁법 조항을 활용하여 규제할 터인데, 이처럼 새로운 경쟁제한적 행위에 대한 위법 판단이 있을 경우는 디지털마켓법(안)에 바로 반영되도록 해야 할 것이다.

디지털마켓법(안)의 효율적 집행을 위하여 다양한 보완 방안도 논의되고 있다. 즉, ① 게이트키퍼 플랫폼에 부과되는 행위 의무가 디지털마켓법(안)의 목적과 구체적으로 연결되도록

9) de Stree, Alexandre and Larouche, Pierre, *The European Digital Markets Act Proposal: How to Improve a Regulatory Revolution*(May 12, 2021), mai 2021, Concurrences N° 2-2021, Art. N° 100432, pp. 46-63, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3844667>

10) Petit, Nicolas, *The Proposed Digital Markets Act (DMA): A Legal and Policy Review*(May 11, 2021), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3843497> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3843497>

2 EU 디지털마켓법(안)의 주요 내용과 시사점

각 의무 규정에 규제 목적에 관한 내용을 추가하고 ② 게이트키퍼 플랫폼이 앞으로 어떻게 디지털마켓법(안)의 각 조항을 준수할 것인지에 대하여 EU 집행위원회에 통보하도록 의무화하는 방안 등이 제시된다.¹¹⁾ 디지털마켓법(안)의 집행이 기존 경쟁법 수준을 넘어, 통신이나 에너지 등 특정 섹터(sector)에 대한 규제 및 집행에 준하도록 보완해야 한다는 주장도 있다.¹²⁾

IV. 디지털마켓법(안)의 시사점

디지털마켓법(안)은 기존 EU 경쟁법과는 구분되는 법으로서, 경쟁법 조항인 TFEU 제102 조와의 관계를 명확히 할 필요가 있다. 디지털마켓법(안) 서문 제10조에서는, 디지털마켓법(안)이 모든 산업에서 활동하는 기업들에게 적용되는 것이 아니라 게이트키퍼가 존재하는 특정 플랫폼 시장에 대한 것이라고 규정하고 있으며, 이는 TFEU 제102조와 규정의 목적 자체가 다르다는 것을 의미한다.

지금까지 EU 집행위원회는 디지털 플랫폼 사업자의 행위를 규제하기 위한 명시적 규정이거나 지침을 제정하는 대신, 기존 경쟁법을 적용하여 다양한 케이스(case)에 대한 집행을 시도하여 왔다.¹³⁾ 이러한 과거 경향과 달리 디지털마켓법(안)을 마련한 것과 관련하여, 기존 EU 경쟁법 체계와는 다른 완전한 구조적 변혁이라고 보는 입장과 기존 경쟁법을 구체화한 것일 뿐이라는 입장이 있다.¹⁴⁾ 이는 디지털마켓법(안)을 바라보는 관점과 기대되는 역할에 대한 상이한 시각을 보여주고 있다.

디지털마켓법(안)은 TFEU 제102조의 시장지배적 지위 남용 행위에 해당하는 행위들을 구체화하여 금지하는 형식으로 구성된 보완적 법률이라고 볼 수도 있으나, 기존과 달리 사전적 규제 방안(ex-ante regulation)이라는 점에서 구조적 변화라고 생각한다. 디지털마켓법(안)의 규정에 따라, 구체적으로 발생하는 경쟁제한적 효과 및 소비자 후생에 미치는 긍정적 효과와 상관없이 게이트키퍼 플랫폼 규제가 가능하게 된다. 특히, 사전적 규제 형식을 통하여 위법 여부에 대한 입증 책임이 EU 집행위원회에서 플랫폼 사업자에게로 전환되었다는 사실

11) Monti, Giorgio, Op. cit.

12) de Streeck, Alexandre and Larouche, Pierre, Op. cit.

13) 2019년 8월 2일 발표되어 2020년 7월 12일부터 적용된 'Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services'가 있기는 하나, 투명성에 관한 의무만을 규정하고 있고 위반 행위에 대한 벌칙 규정을 두고 있지 않아 한계가 있다.

14) Schweitzer, Heike, *The Art to Make Gatekeeper Positions Contestable and the Challenge to Know What is Fair: A Discussion of the Digital Markets Act Proposal*(April 30, 2021). Forthcoming, ZEuP 2021, Issue 3. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3837341>

기획Ⅱ: 주요 국가의 플랫폼 산업 규제 동향

은 위법성 판단 및 집행에 큰 영향을 준다.

디지털마켓법(안) 제5조 및 제6조에 규정된 게이트키퍼 플랫폼의 법적 의무는 기존 거대 디지털 플랫폼 사업자들의 비즈니스 모델에 큰 변화를 가져올 것이다. 디지털 시장에서 소규모 비즈니스 사용자들이 게이트키퍼 플랫폼에 의하여 좌지우지되지 않고, 주체적으로 비즈니스를 해 나갈 발판을 마련하려는 EU 집행위원회의 목표가 달성될 수도 있을 것이다.

그러나ダイナミク하게 변화하는 디지털 플랫폼 산업에 경직된 조항의 디지털마켓법(안)을 적용하는 것은 적절하지 않다는 우려 역시 존재한다.¹⁵⁾ 디지털마켓법(안)의 기초가 된 EU 집행위원회의 기존 케이스들에 대한 법원의 판단이 아직 모두 완료되지 않은 상황으로서, 각 행위의 위법성을 단정할 수 없다는 점에서 입법 시에 규정 내용에 보다 신중할 필요가 있다고 생각된다.

V. 마치며

전 세계 경쟁당국은 거대 디지털 플랫폼 사업자들을 효과적으로 규제하기 위한 방안이 필요하다는 점에 동의하고, 잇달아 법 개정 혹은 관련 법 도입을 검토하고 있다.

이러한 규제 목적의 유사성으로 인하여, 각 경쟁당국의 법안 도입 및 집행 방향은 상호 영향을 주고받는다. 전 세계적으로 활동하는 디지털 플랫폼들의 경우, 지리적 시장의 의미가 퇴색한다는 점도 경쟁당국간 영향과 협조를 강화시킨다. 다만, 각국은 자국의 디지털 시장 참여자를 보호하려는 의도 하에서, 해당 국가의 시장 상황에 따라 그 구체적 규정을 달리 할 수 있다.

거대 디지털 플랫폼의 시장지배적 지위 남용 행위는 규제되어야 마땅하다. 다만, 그러한 규제가 지나쳐서 디지털 플랫폼 시장의 혁신이나 사업자의 적법한 사업 활동을 저해하지 않도록 유의해야 한다는 주장도 설득력이 있다. 디지털 플랫폼의 비즈니스 모델이 가져오는 경쟁제한적 효과에 대해서는 아직 명확히 확인되지 않은 부분이 있으므로, 입법 및 집행 시에 경쟁법 체계 전체를 뒤흔드는 변화는 지양(止揚)해야 한다는 주장도 함께 살펴야 할 것이다.¹⁶⁾ 

15) Aurelien Portuese, *The Digital Markets Act: European Precautionary Antitrust*(May 24, 2021), Information technology & Innovation foundation, available at <https://itif.org/publications/2021/05/24/digital-markets-act-european-precautionary-antitrust>

16) 최창수, “디지털 플랫폼에 대한 주요국 규제 체계의 비교법 연구-독점규제법을 중심으로”, 저스티스 통권 제177호(2020. 4.), 325~354면.