

디지털 서비스법(Digital Services Acts)의 역할 및 입법 조치

: 유럽 디지털 권리단체*의 ‘올바른 플랫폼 규제’를 중심으로

안 현 진**

1. 개요

2020년 1월 29일 유럽 집행위원회(European Commission)는 ‘유럽 2020 전략(the European Commission’s Work Programme 2020)’내 디지털 단일시장(Digital Single Market) 추진과제로 올해 말까지 디지털 서비스법(Digital Services Act)의 도입을 발표했다. 디지털 서비스법은 기존 유럽 최초의 플랫폼 비즈니스 규제법인 ‘플랫폼 비즈니스 규제법(Platform to Business(“P2B”) Regulation)’¹⁾에서 더 나아가, 거대 온라인 플랫폼 기업들을 효과적으로 규제하기 위한 기준을 강화하기로 한 법안이다. 이는 투명성 및 공정성 보장, 소비자 보호, 인공지능 규칙 확립, 불법 온라인 콘텐츠에 관한 조치, 사전

* 유럽 디지털 권리단체(European Digital Rights, EDRI): 유럽 내 온라인 권리와 자유를 옹호하는 비정부단체

** 디지털경제사회연구본부 디지털혁신산업연구실 연구원, 043-531-4026, heytdmgh@kisdi.re.kr

1) ‘플랫폼 비즈니스 규제법(Platform to Business(“P2B”) Regulation): 온라인 중개서비스 비즈니스 사용자들을 위한 공정하고 투명한 서비스 생태계를 조장하기 위해 만들어진 유럽의 최초의 온라인플랫폼 기업의 통합적인 규제. 2018년 4월 26일 제정, 2019년 7월 발효되어 2020년 7월 12일 적용됨. Regulation 2019/1150 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services

규제 (ex-ante regulation)의 관한 내용을 포함하고 있다. 이를 통해 유럽 디지털 경제의 공평한 경쟁의 장(level playing field)을 마련하고 디지털 서비스 단일시장 강화, 디지털 플랫폼의 의무 및 안정성에 대한 법적 명확성을 제공하는 기준 제시자(standard-setter)의 역할을 제공하길 기대하고 있다.

현재까지는 초안 보고서, 규제개시영향평가서(Inception Impact Assessment, “IIA”)를 발표하고 공개 의견수렴 절차(Public consultation)를 진행하였다. 이에 맞춰 유럽 디지털 권리단체(European Digital Rights, “EDRi”)는 ‘올바른 플랫폼 규제(Platform Regulation Done Right)’인 포지션 페이퍼²⁾를 발간하여 거대 온라인 플랫폼을 규제하기 위한 디지털 서비스법의 역할과 디지털 서비스법에서 다뤄져야 할 입법 조치 (legislative measures)를 제안하였다. 본 고에서는 올해 말 디지털 서비스법안의 최종 도입에 앞서 유럽 디지털 권리단체가 제안한 주요 내용 들을 소개하고자 한다.

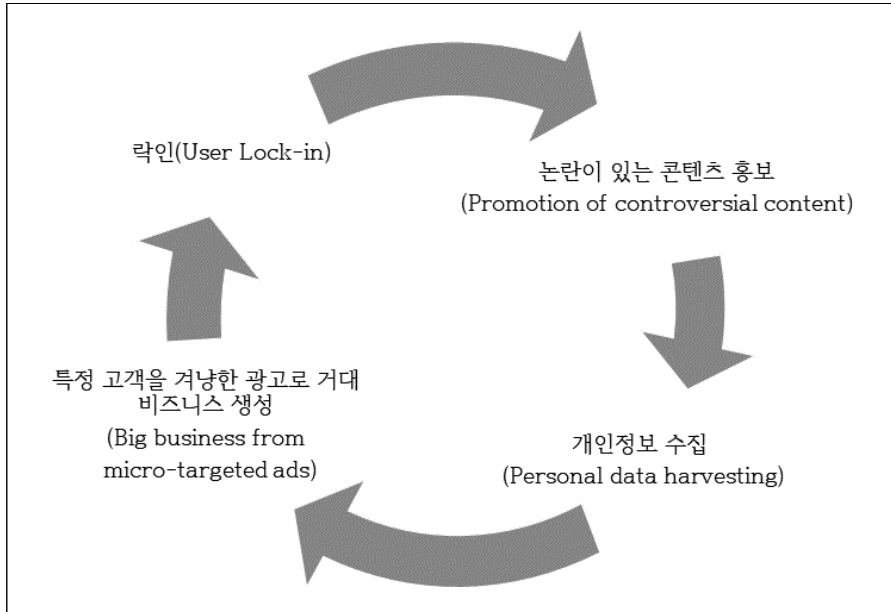
2. 조작형 비즈니스 모델(Manipulative Business Model)에서 디지털 서비스의 역할

거대 온라인플랫폼을 규제하기 위해서는 그들의 조작형 비즈니스 모델(manipulative business model)을 이해해야 한다. 최근 페이스북, 구글을 비롯한 많은 온라인 플랫폼 기업은 사용자들의 데이터를 기반으로 광고 비즈니스 모델을 구축하고 있다. 주로 사용자들이 관심 있어 할 자극적인 이슈가 담긴 콘텐츠가 상위에 게재되면 사용자의 콘텐츠 스크린 시간(screen time) 동안 얻어지는 데이터를 프로파일링 화³⁾한다. 이후 데이터를 기반으로 특정 고객을 겨냥할 수 있는 광고로 수익을 창출한다.

2) 포지션 페이퍼(position paper): 한 이슈 또는 분야에 대한 입장문

3) 데이터 프로파일링(data profiling): 기존 정보에 있던 데이터를 검토하고 통계 및 유용한 정보를 수집하는 과정

〈그림 1〉 조작형 비즈니스 모델의 인센티브 고리



자료: Platform Regulation Done Right(2020.04)를 참고하여 작성

조작형 비즈니스 모델은 특정 플랫폼 안에 사용자를 락인(lock-in)하고 기업의 통제 아래 강제로 임의적인 규정을 따라야 하는 중앙집중형(centralized) 및 상업화(commercialised)된 플랫폼 경제를 이룬다. 만약 이러한 인센티브 고리가 지속 된다면, 콘텐츠 삭제 또는 필터 법과 같은 규제가 도입되어도 불법 콘텐츠 확산으로 인한 피해를 막을 수 없게 될 것이다.

이에 현재 EU 경쟁법은 사후(ex-post) 조치로 시행되어 조작형 비즈니스 모델을 다루기에 집행 과정이 더딜 뿐만 아니라 유럽 집행위원회가 규제를 시행할 때에는 플랫폼 기업의 시장지배력 남용 피해가 이미 확대될 수 있다. 더욱이 높은 개발 및 운영비용을 요구하는 ‘저작권 업로드 필터(copyright upload filters)’, ‘테러 방지 콘텐츠 필터(anti-terrorism content filters)’, ‘허위정보 자율규제(disinformation self-regulation)’와 같은 EU의 규제 대응이 거대 온라인 플랫폼 기업들만 준수할 수 있는 규제 환경을 만들어

이들의 지배적인 위치를 더 크게 만들게 된다.

반면에, 디지털 서비스법은 사전 조치(ex-ante measures)의 도입으로 EU 경쟁법의 사후조치를 보완하고 조작형 비즈니스 모델이 지니는 시장지배력 남용행위에 관한 규제를 강화한다. 또한 기업들의 진입장벽을 낮춰 새로운 대체 서비스 및 비즈니스 모델과 함께 온라인 생태계의 다양성을 활성화할 수 있다. 이와 같은 디지털 서비스법의 도입 효과를 기대하기 위해 다음과 같은 입법 조치를 제안하였다.

3. 입법 조치(Legislative Measure) 제안

다가오는 디지털 서비스법의 도입은 유럽뿐 아니라 앞으로 전 세계 플랫폼 규제의 10년 양상을 결정하게 되는 기회가 될 것이라 보고 있다. 이를 위해 보고서는 개방성, 안정성, 책임 있는 플랫폼을 위해 다져야 할 초석들을 <표 1>과 같이 나열하였다.

<표 1> 개방성, 안정성, 책임 있는 플랫폼을 위한 주요 사항

1. 전자상거래지침(E-Commerce Directive)의 제한적 책임제도(limited liability) 보호 및 유지한다.
2. 거대 상업 플랫폼(commercial platform)이 사용자에게 불법 콘텐츠 물을 신고할 수 있도록 의무화한다.
3. 사용자들이 지배적 플랫폼을 상호운용(interoperable)할 수 있게 더 많은 선택권을 부여하도록 한다.
4. 거대 상업 플랫폼(commercial platforms)에게 엄격한 투명성 표준을 요구한다.
5. EU 회원국들에게 사용자와 플랫폼 기업 간 독립적인 콘텐츠 조정 분쟁 조정 해결 장치를 설립하도록 한다.
6. 온라인플랫폼의 이용약관이 사용자들에게 투명하고 이해 가능하며 공정하도록 보장한다.
7. 강력하고 독립적인 유럽 규제자들을 설립하여 디지털 서비스 법 준수를 감독하게 하는 권한을 부여한다.

자료: Platform Regulation Done Right(2020.04)를 참고하여 작성

위와 같은 사항을 보장하기 위해 어떤 법적 장치들이 디지털 서비스 법에 도입되어야 할지 세 가지 큰 틀로 구분하여 설명하였다.

(1) 중개업자를 위한 제한적 책임제도(Limited Liability Regime) 보장

구글, 페이스북과 같은 거대 온라인 플랫폼에서는 자체적인 모니터링을 통해 자사 서비스의 모든 콘텐츠 또는 행위를 통제하고 있다. 때문에, 기업의 과도한 콘텐츠 삭제나 무분별한 관리로 인해 사용자들의 표현의 자유가 저해되고 인권 침해의 사례들이 발생하고 있다. 기존 전자상거래지침에서는 제한적 책임 면제(limited liability exemption) 조항⁴⁾에 따라 불법적인 내용의 소지가 있는 콘텐츠 물에 대해 법적인 책임으로부터 온라인 중개업자들을 제한적으로 면제해왔다. 이는 온라인에 게재된 모든 콘텐츠를 플랫폼 기업들이 자율적으로 검사함으로써 인해 과도하게 콘텐츠가 삭제되거나 적법성(legality)을 판단하는 결정권자(arbiter)의 역할을 하는 것을 방지할 수 있다.

따라서 도입되는 디지털 서비스법에는 플랫폼 기업의 무분별한 검사를 방지하기 위해 전자상거래지침에서 명시하고 있는 ‘제한적 책임제도’를 유지하고 온라인 플랫폼 기업이 자체적인 모니터링 시스템을 구축하는 것을 의무화하지 않도록 해야 한다. 만약 자체적인 모니터링 시스템을 구축하게 될 경우엔 디지털 서비스법에 따라 유럽 데이터 보호법, 국제 표현의 자유 기준 및 EU 법을 준수하도록 규제자들의 감독과 관리를 포함하여야 한다.

(2) 강한 법적 의무 도입(Impose Strong Legal Obligations)

1) 지배적 플랫폼의 정보처리 상호운용 의무화

(Interoperability Obligations for Dominant Platforms)

거대 플랫폼이 사용자들을 플랫폼 안에 락인(lock-in) 시키기 위해 쓰는 기술적 방법의 하나는 플랫폼 간의 이동을 제한하는 인터페이스를 구축하거나 경쟁사들의 상호운용 서비스 개발을 막는 것이다. 페이스북 사용자들이 다른 소셜네트워크 플랫폼을 통해서 페이스

4) 전자상거래지침에서는 제12조 단순정보전송(mere conduit), 제13조 캐쉬 저장(caching), 제14조 호스팅(hosting)에 따라 유통된 불법 콘텐츠물에 대해서는 온라인 중개업자에게 법적 책임을 부여하지 않는 제한적 책임 면제(limited liability exemption)를 도입하여 중개업자들을 통한 정보가 자유롭게 전달되도록 하였다.

북 친구와 소통하거나 타임라인에 글을 게시할 수 없는 것과 같다. 이것이 일반적으로 자사의 인터페이스만 사용하게 하는 기업의 전략일 수 있지만, 강한 네트워크 효과(network effects)를 지닌 온라인 플랫폼에서 상호운용성의 부족은 모든 사용자가 특정 플랫폼만 이용하도록 하는 지배적인 플랫폼을 이룬다.

따라서 디지털 서비스법에서 정보처리 상호운용성 구축을 의무화하게 된다면 지배적 플랫폼이 사용자들을 특정 플랫폼 안에 가두는 불균형을 감소시킬 수 있을 것이다. 보고서는 최소 정보 상호운용성과 공동 표준을 통한 능동적 정보 상호운용의 도입을 통해 이를 확립할 수 있을 것이라 제안했다.

〈표 2〉 디지털 서비스법에서 도입될 수 있는 정보처리 상호운용성 의무화 종류

종류	① 최소 정보상호운용성 (Minimal interoperability)	② 공동 표준을 통한 능동적 정보상호운용성 (Active interoperability through common standards)
특징	<ul style="list-style-type: none"> 지배적 플랫폼의 인터페이스에 도킹하여 경쟁기업의 서비스를 이용하는 사용자들이 정보를 교환할 수 있도록 인터페이스 또는 응용프로그램 인터페이스(API)를 제공하는 것을 의무화 예) 트위터는 3자의 소프트웨어 또는 사이트를 통해서 게시물을 트윗할 수 있도록 API를 제공함 	<ul style="list-style-type: none"> 산업이 연대적으로 플랫폼 간의 콘텐츠를 전달할 수 있도록 개방형 표준(open standard) 및 프로토콜을 확립시켜 공동 소셜미디어 프로토콜 구축하도록 의무화 예) email 프로토콜 SMTP는 G-mail을 통해 핫메일, 야후 사용자에게 메일을 보낼 수 있음

자료: Platform Regulation Done Right(2020.04)를 참고하여 작성

두 가지 방법 모두 굳이 사용자가 지배적인 플랫폼에 가입하지 않고 다른 소셜네트워크 서비스를 통해 커뮤니티를 이용할 수 있어 사용자의 서비스 선택권을 더 확대할 수 있다는 장점이 있다. 또한 경쟁 플랫폼사가 API와 공통 프로토콜을 통해 지배적 플랫폼의 시스템 변화에 빠르게 적응하여 상호정보의 교환을 유지할 수 있다는 점에서 이들에게 공정한 경쟁의 장을 제공하고 새로운 서비스 시장을 창출 할 수 있다. 정보처리 상호운용성 구축이 전적인 대안은 아닐 수 있지만 유럽 시민들에게 인터넷 사용의 권한 및 자주권을 부여할 수 있을 것이다.

2) 통지 및 조치 절차 의무화(A Mandatory Notice-and-action (“N&A”)⁵⁾ Mechanism)

대부분의 플랫폼 기업들은 사용자의 기본권을 보장하도록 콘텐츠의 적법성을 판단할 수 있는 인센티브나 경험이 부족하다. 때문에 ‘차별 금지’, ‘혐오 발언 반대 운동’과 같은 모호한 공공정책의 목표들을 플랫폼 기업이 시행하도록 법적으로 압박을 가해선 안 된다. 투명성 보장과 인센티브가 없이 단순히 법 집행의 권한을 플랫폼 기업에 이관시키는 것만으로는 콘텐츠의 적법성 문제를 해결할 수 없기 때문이다. 이를 해결 할 수 있는 방법은 사용자와 플랫폼 기업 간 불법 소지가 있는 콘텐츠에 대해 투명하게 조치가 이루어질 수 있도록 ‘공개적 통지 및 조치 절차(publicly accessible N&A)’를 도입하는 것이다. 디지털 서비스법은 이를 의무화하여 <표 3>과 같이 이행하도록 할 수 있다.

<표 3> 투명성 있는 통지 및 조치 절차

<ul style="list-style-type: none"> • 플랫폼 기업이 문제 콘텐츠에 대해 조치를 하는 과정에 연락이 닿지 않는 상황을 제외하고는 콘텐츠 게시자 또는 계정 소유자에게 해당 콘텐츠의 개요, 조치 이유, 위반 항목에 관해 설명하도록 함 • 플랫폼 기업이 불법 콘텐츠 또는 행위에 대한 통지를 받았을 경우 중개업자의 서비스 이용약관 이전에 적용 법안에 근거하여 각 콘텐츠 또는 행위를 평가하도록 함 • 플랫폼 기업은 게시자가 반박 통지(counter-notice)를 사용하여 조치에 대한 이의를 제기하는 방법과 추가적으로 해결할 수 있는 방법을 설명해 주도록 함.

3) 공정하고 투명한 이용약관(Fair and Transparent Terms of Service)

플랫폼 기업은 법적 근거가 아닌 자사 서비스 이용약관에 따라 사용자의 표현의 자유를 저해하는 콘텐츠를 관리하고 있다. 그러나 이용약관에 유럽 연합 기본권 헌장을 거의 포함하고 있지 않기 때문에 종종 합법적이거나 유럽 인권법으로부터 보장된 온라인 콘텐츠들을 제한할 수가 있다. 따라서 유럽 규제기관은 디지털 서비스법에 따라 플랫폼 기업들이 다음과 같은 사항들을 보장할 수 있는 공정성하고 투명한 이용약관을 설립하도록 하여야 한다.

5) 통지 및 조치(notice-and-action, (“N&A”)): 불법적이거나 저작권 침해 소지가 있는 콘텐츠에 대해 콘텐츠물 권리자에 의해 통지되면 온라인 중개업자는 해당 콘텐츠물에 대해 삭제하거나 조치를 취하는 방법을 말함

〈표 4〉 플랫폼 기업의 이용약관 기반 가치

<ul style="list-style-type: none"> • 불법 콘텐츠물에 대한 조치(measure)가 투명하게 이루어져야 함 • 사용자에게 이용약관에 따라 규제를 가할 때는 통지 해주어야 함 • 균형 있는 콘텐츠 관리를 위해서 콘텐츠나 반복적으로 위반하는 사례가 있는 사용자 계정에 대해서만 조치를 가하도록 콘텐츠 관리 영향력을 축소 시켜야 함 • 명확하고 접근할 수 있고 이해 가능하며 모호하지 않은 이용약관을 서비스가 제공되는 모든 언어로 설립하여야 함
--

(3) 감독과 집행의 보장(Ensure Oversight and Enforcement)

유럽의 규제기관들은 디지털 서비스법의 규정 범위에 포함된 플랫폼 기업들의 규제 준수사항에 대한 모니터링 및 비 준수에 대한 벌금 부과를 시행해야 한다. 예를 들어 과도하게 삭제된 콘텐츠나 차단된 계정에 대해 사용자가 기존의 EU의 법정 기구를 통해 이의를 제기하는 전통적인 방법이 실용적이지 못하고 시간이 오래 걸리기 때문에 사용자가 지배적인 플랫폼 기업을 상대로 해결방안에 접근하도록 하려면 EU 회원국들이 독립적인 관할권으로 분쟁 해결기구를 조성하도록 요구해야 할 것이다.

4. 결어

유럽의 디지털 서비스법의 도입은 기존 전자상거래지침에서 규정하고 있지 않은 오늘날 온라인플랫폼의 문제점을 다루고 사전적 조치를 통해 사용자들의 기본권을 예방할 수 있게 한다. 유럽 디지털 권리단체는 중개업자를 위한 제한적 책임제도 보장, 강한 법정 의무 도입, 감독, 집행과 같은 입법 조치를 통해 거대 온라인플랫폼의 독점적 비즈니스로 인해 초래되는 독점적 행위 규제, 불법 콘텐츠 물 관리, 온라인 내 표현의 자유 저해, 규제 준수에 관한 문제점들을 다룰 수 있을 것이라 보고 있다.

한국의 경우, 공정거래위원회가 2021년 상반기까지 ‘온라인 플랫폼 중개 거래의 공정에 관한 법률’을 제정하겠다고 발표하였다. 국내 온라인 플랫폼 기업이 성장하고 있는

가운데 네이버, 카카오, 배달의 민족 등 공룡 IT 기업들의 독점적 행포를 규제하기 위함이다. 그러나 아직 요기요가 배달음식점의 최저가 보장제를 강요한 부분에 대한 과징금을 매긴 사례를 제외하고 국내 온라인 플랫폼 기업의 불공정행위에 대해 참고할 만한 뚜렷한 사례는 없어 이 과정에서 오히려 산업의 혁신을 저해하거나 역으로 국내 플랫폼 기업을 차별하는 법안이 되지는 않을까 하는 우려가 여전히 존재하고 있다.

반면에 디지털 서비스법은 구글, 페이스북과 같은 유럽 외 거대 플랫폼 기업을 타겟으로 자국 내 기업을 보호하고 유럽 시민들의 디지털 권리를 보장한다는 점에서 국내 플랫폼 규제에 시사하는 바가 있다. 국내 또한 유럽 디지털 권리단체의 ‘올바른 플랫폼 규제’에서 제시하고 있는 것과 같이 기존 경쟁법 및 규제법을 개선하고, 디지털 서비스법의 취지와 이를 통해 유럽 연합이 실현하고자 하는 가치를 이해하여 국내 사례에 맞는 플랫폼 규제 방안을 마련할 수 있는 논의가 계속되어야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 《조선비즈》(2020.6.25.) “배민·쿠팡·네이버 갑질 규제하는 ‘온라인 플랫폼법’ 만든다”
https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/06/25/2020062502515.html
- EDRi.(2020). “Platform Regulation Done Right”, April 9, 2020.
- Kuczerawy, Aleksandra, From ‘Notice and Take Down’ to ‘Notice and Stay Down’: Risks and Safeguards for Freedom of Expression (2018.12.19). Giancarlo Frosio (ed), The Oxford Handbook of Intermediary Liability Online, 2019, Forthcoming, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3305153>