

2024년 9월 13일

한국 공정거래위원회
대한민국 세종특별자치시
다솜 3로 95

과학기술정보통신부
대한민국 세종특별자치시
갈매로 477

산업통상자원부
대한민국 세종특별자치시
한누리대로 402

방송통신위원회
대한민국 경기도 과천시
관문로 47

중소벤처기업부
대한민국 세종특별자치시
어진동 가름로 180

당장: ACT | 앱 협회의 제안된 입법안, 온라인 플랫폼 독점 규제법(PMRA)에 대한 견해

ACT | 앱 협회는 한국과 전 세계의 중소기업 애플리케이션 개발자와 커넥티드 디바이스 회사를 대표합니다. 이러한 회사는 1,605조 원 이상의 글로벌 앱 경제를 주도하고 한국에서 약 50만 개의 일자리를 창출합니다. 앱 협회 회원은 스마트 기기의 연결성을 활용하여 소비자와 기업 사용 사례 전반에 새로운 효율성을 도입하고 디지털 경제 규제에 대한 예측 가능하고 공정한 접근 방식을 통해 성공을 이루고 새로운 일자리를 창출하는 혁신적인 솔루션을 개발합니다. 따라서 유럽 연합의 디지털 시장법(DMA)을 반영한 법인인 플랫폼 독점 규제법(PMRA)을 발전시키려는 한국 공정거래위원회(KFTC)의 제안은 앱 협회와 직접적인 관련이 있습니다. 아래에서 논의하는 것처럼 제안된 PMRA는 플랫폼 회사가 서로 경쟁하여 중소기업 개발자에게 저렴한 비용과 낮은 진입 장벽으로 고객에게 편재하고 안전한 액세스를 제공함으로써 한국의 디지털 경제를 훼손할 상당한 위험을 초래합니다. 사실, 많은 글로벌 ICT 기업들은 이미 높은 준수 비용, 복잡한 규제 요건, 새로 시행된 DMA에 따른 불이행에 대한 엄청난 벌금 위험 때문에 EU에서 새로운 기술 통합 서비스 출시를 포기하고 있습니다. 이는 EU 내 ICT 산업의 경쟁을 방해하고, ICT 산업 성장을 둔화시키고, 소비자가 최첨단 서비스에 접근할 수 없게 하는 등 부정적인 영향을 미칩니다. 게다가 제안된 PMRA가 제정된다면 한국의 무역 약속과 상충되어 한국의 국제 경쟁력을 훼손할 것입니다.

중소기업 디지털 경제 혁신가 커뮤니티에 있어서 플랫폼 기업들의 가치

앱 생태계의 역동적인 성장과 성공에 있어 가장 중요한 하나의 요소는 선별된 플랫폼, 즉 앱 스토어의 존재입니다. 신뢰할 수 있는 앱 스토어는 산업과 기업 전반에서 앱 사용 증가를 위해 필수적인 기반의 역할을 합니다. 세 가지 핵심적 속성이 소프트웨어 배포에서의 혁명을 이끌었습니다. 오늘날, 모바일, 데스크톱, 게임, 심지어 클라우드 컴퓨팅에 있어서 성공을 거둔

모든 플랫폼은 아래와 같은 특성을 제공해야 하며, 그렇지 않으면 시장에서 실패할 위험이 있습니다.

1. 간접비를 줄여주는 번들 서비스의 제공.
2. 즉각적이고 비용 효과적인 소비자 신뢰 메커니즘.
3. 글로벌 시장에 대한 비용 효과적 접근 능력.

개발자가 유통, 마케팅 등 다양한 서비스에 대해 플랫폼에 비용을 지급하는, 비공식적으로는 개발자 서비스 시장이라고 부를 수도 있는 플랫폼 생태계에서 반독점의 역할을 둘러싼 논쟁에서 문제가 되고 있는 중앙 시장 중 하나에서도 경쟁이 치열합니다. 물론, 앱 시장은 낮은 간접비 및 규정 준수 비용의 절감, 확립된 고객 신뢰, 빠른 시장 출시, 폭넓은 유통 및 시장 접근성 등을 통해 개발자가 실현하는 엄청난 가치를 제공합니다. 비용과 진입 장벽을 낮추면, 신생 앱 개발자와 기존 앱 개발자 모두가 성공점을 찾을 수 있습니다. 이러한 플랫폼은 앱 개발자가 전 세계 50억 명의 앱 사용자와 소통하고 가시성을 확보하는 동시에 소비자와 기업 사용자에게 서비스를 제공할 수 있는 중앙 집중식 프레임워크를 제공하여 역동적인 양면 시장을 대표합니다.

플랫폼의 안전과 보안은 개발자 서비스의 중요한 요소이기도 합니다. 플랫폼의 보안 기능은 플랫폼이 존재하게 된 그 이후의 과정에서 눈에 띄게 개선되었습니다. 기기의 잠금을 해제하려면 4 자리 비밀번호가 필요했지만, 이제 기기는 생체 인식 기반 인증이 가능하며, 플랫폼에서는 개발자도 이러한 인증 수단을 사용할 수 있으므로 개발자도 강화된 보안 조치의 혜택을 누릴 수 있습니다. 그러나 사이버 보안 전문가와 해커 간의 쫓고 쫓기는 게임은 결코 끝나지 않을 것이며, 보안은 위협에 대응하고 이를 극복하기 위해 계속 진화해야 합니다. 일부 플랫폼은 기기 보안을 제어하지 않지만, 개발자들은 플랫폼의 보안 기능이 모든 관련 하드웨어에서 원활하게 작동하고 모든 공격 벡터를 고려해줄 것을 원합니다. 플랫폼은 위협이 발생하는 위치에 관계없이, 플랫폼 전반에서 개발자를 보호할 수 있도록 위협 공유 및 수집 기능을 지속적으로 개선해야 합니다. 나아가, 중요한 보안 업데이트가 포함된 소프트웨어 업데이트를 신속하게 승인하고 배포하여 소비자는 물론 개발자, 클라이언트 및 사용자를 보호해야 합니다. 개인정보 보호에서도 마찬가지입니다. 앱 개발자들은 자신의 제품 및 서비스에 맞게 조정할 수 있는 플랫폼 수준에서의 개인정보 보호 제어를 강력히 원합니다. 이러한 제어의 유형과 특성은 플랫폼마다 다르며, 이런 차이 때문에 최종 사용자의 기대치와 개인정보 보호 위협과 함께 반복되는 옵션을 지속적으로 개선해야 합니다.

마찬가지로, 플랫폼은 소규모 개발자가 지적 재산(IP) 권리를 행사할 수 있도록 지원하는 데 있어서도 중요한 역할을 합니다. 당회의 회원 기업의 지적 재산은 창의성의 결실을 노릴 수 있는 대기업으로부터 보호할 수 있도록 함으로써 소규모 혁신 기업이 안고 있는 내재적 단점을 해소하는 데에 도움이 됩니다. 안타깝게도, 일부 회원사들은 불법 복제 콘텐츠를 판매하거나 이를 이용하여 플랫폼에서 광고 수익을 훔치는 데 성공적인 지적 재산 도둑의 희생양이 되고 있습니다. 광고 네트워크는 불법 복제 광고 수익 문제를 완화하는 데 도움이 되지만, 플랫폼 기업은 앱 스토어에 도난당한 콘텐츠가 있는지를 강력히 단속해야 합니다. 방대한 온라인 스토어에서는

플랫폼 기업이 불법 복제 콘텐츠로 의심되는 콘텐츠를 삭제해 달라는 정당한 요청을 검증하기가 어렵습니다. 그러나 앱 개발자 한 명이 그러한 문제를 해결하기 위해 법무팀이나 무역 협회의 도움을 받을 필요는 없습니다. 최근 몇 년 동안, 지적 재산 해결 절차가 전반적으로 개선되었으며, 이는 플랫폼이 개발자 경쟁을 위해 개선해야 하는 중요하고 수요가 많은 개발자 서비스입니다.

게이트키퍼를 규제하는 것이 제안된 법안의 주요 목적이라면, 명확하고 구체적인 정당성이 뒷받침되어야 합니다. 국회입법조사처가 발간한 2024 년판 '주요 플랫폼 사업자에 대한 규제 이슈 검토'라는 제목의 보고서는¹ 게이트키퍼 접근 방식에 대해 상당한 우려를 제기했습니다. 구체적으로, 사전 결정된 기준에 따라 특정 플랫폼 사업자를 미리 지정하는 것은 낙인 효과를 초래할 수 있으며, 불법 행위가 입증되기 전에 해당 회사를 잠재적으로 학대적인 회사로 낙인 찍는 효과가 있다고 주장했습니다. 또한 보고서는 빠르게 변화하는 플랫폼 시장에서 이러한 접근 방식은 플랫폼 사업자가 성장 기회를 포기하도록 유도하고, 플랫폼에 대한 내부 및 외부 투자를 감소시키며, 개인의 자율성을 존중하는 원칙과 상충될 수 있다고 지적했습니다.

게이트키퍼 규제는 비교적 새로운 개념이므로, 명확하게 정의된 규제 목적을 바탕으로 신중하게 설계하고 이행해야 합니다. 이러한 규제를 도입하기 전에 정책 입안자는 사용자와 소비자에게 미치는 이점과 잠재적인 부정적 영향을 모두 철저히 평가해야 합니다. 어떤 제안된 규제도 대한민국의 경쟁을 방해하거나 혁신을 저해하지 않는 것이 중요합니다.

이러한 규제로 인해 기존 플랫폼 시장이 현재 제공하는 다양한 혜택이 훼손될 수 있으며, 잠재적으로 경쟁이 제한될 수 있다는 위험이 있습니다. 온라인 플랫폼의 복잡한 특성을 고려하여 게이트키퍼 규제의 효과에 대한 포괄적인 검토가 필요합니다. 사기 방지, 개인정보 보호, 사용성 향상 등 소비자를 보호하는 온라인 플랫폼의 필수 기능을 규제가 저해하지 않도록 특별히 주의해야 합니다.

특히, 제안된 PMRA 가 다루고자 하는 자사우대 및 연계에 대한 우려와 관련하여, 자사우대 및 연계 관행은 수직적 통합의 경쟁친화적 사례가 될 가능성이 크므로 이를 포괄적으로 특성화하는 것은 피해야 합니다. 예를 들어, 지배적 지위를 확보하지 못한 온라인 플랫폼이 자사우대에 따르는 경우, 시장에는 파트너 회사가 선택할 수 있는 대체 경쟁 플랫폼이 여러 개 있을 가능성이 높기 때문에 이러한 행동이 경쟁에 상당한 피해를 끼친다고 주장하기는 어렵습니다. 또한, 연계에 대한 규제는 온라인 플랫폼 시장의 특수성을 제대로 고려하지 않습니다. 온라인 플랫폼 시장은 소비자의 요구를 충족하기 위해 제품과 서비스가 끊임없이 진화하는 역동적인 시장이며, 소비자는 종종 온라인 플랫폼이 제공하는 다양한 서비스를 하나의 제품이나 서비스로 봅니다. 정당한 근거 없이 온라인 플랫폼 서비스와 다른 상품/서비스를 이분화하고 둘 사이의 어떠한 연계도 불법적인 결합으로 간주하는 것은 비합리적입니다. 이를 포괄적으로 규제하면 소비자가 보다 통합된 온라인 플랫폼을 이용하지 못하게 되어 궁극적으로 소비자 선택권이 침해되므로 피해야 합니다.

¹ <https://www.nars.go.kr/report/view.do?cmsCode=CM0043&brdSeq=44067>

이러한 관행이 소비자에게 더 높은 효율성, 더 나은 품질, 또는 더 낮은 비용을 제공할 수 있고, 사용자가 다른 플랫폼으로 쉽게 전환할 수 있음으로써 반독점 문제가 최소화되는 경우 그러한 관행이 정부 명령을 통해 금지되지 않아야 한다는 점을 한국 정책 당국이 인식할 것을 강력히 촉구합니다. 스마트폰이 음악 플레이어, 카메라, 다중 모드 통신 기기라는 점을 고려할 때, 스마트 기기의 다른 측면에서 파생되는 가치를 인식하지 않고 이러한 기능 중 하나에 편협하게 초점을 맞춘 관점은 소비자의 경험 방식과 맞지 않습니다. 나아가 한국의 정책 입안자들은, 낮은 전환 비용으로 인해 소비자들이 플랫폼을 떠날 수 있다는 점 때문에, 자사우대가 소비자들에게 나쁜 영향을 미치는 사례는 경쟁에 의해 규율이 될 것을 기대해야 합니다. 다른 범주의 시장 활동과 마찬가지로, 자사우대에 대한 반독점 조사는 일반적으로 문제가 되는 회사가 시장 지배력을 가지고 있고 그 시장 지배력을 이용하여 경쟁을 해치고 소비자에게 피해를 주는 경우에만 적절합니다.

이용자의 싱글 호밍 경향이 클수록 온라인 플랫폼의 영향력이 커질 수 있다는 주장이 있지만, 싱글 호밍(또는 멀티 호밍) 현상 자체가 온라인 플랫폼의 시장 지배력을 나타내는 지표로 볼 수는 없습니다. 따라서 이러한 호밍 현상을 시장 지배력을 결정하는 요인으로 사용하는 것은 부적절합니다. 온라인 플랫폼 사업자의 싱글 호밍이나 멀티 호밍을 시장 지배력을 결정하는 기준으로 사용해야 한다는 명확한 증거는 없습니다. 예를 들어, 멀티 호밍 비용이 높을수록 플랫폼 간 경쟁이 더욱 치열해질 수 있으며, 이로 인해 한계 소비자에 대한 경쟁이 더욱 치열해질 수 있습니다. 이러한 경쟁은 잠재적인 시장 지배력 행사를 억제하는 데 충분한 효과를 미칠 수 있으므로, 시장 지배력을 결정하는 핵심 요소로 사용하기에 부적절합니다.

더욱이 최혜국(MFN) 요건을 경쟁을 방해하는 효과에 대해서만 평가하고 경쟁을 촉진하는 효과를 무시하는 것은 비합리적입니다. 온라인 플랫폼 이용자(즉, 앱 개발사)가 플랫폼에서 무임승차를 하는 것을 방지하고 온라인 플랫폼 시장의 효율성을 높이기 위해 플랫폼은 앱 개발사에게 자체 유통 채널과 동일하거나 더 유리한 가격을 플랫폼에서 설정하도록 요구할 수 있어야 합니다. 그렇지 않으면 앱 개발자는 자체 유통 채널을 통해 직접 거래에 대한 인센티브를 제공할 수 있으며, 이를 통해 플랫폼 수수료를 효과적으로 피하면서도 플랫폼의 사용자 기반과 서비스로부터 이익을 얻을 수 있습니다. 이런 형태의 무임승차를 그대로 둔다면 플랫폼에 대한 투자가 감소하고, 사용자 경험이 저하되며, 플랫폼 가치가 전반적으로 하락하게 될 수 있습니다. 궁극적으로 이러한 상황은 플랫폼에 의존하는 중소기업에는 피해를 주고, 자체 유통 채널을 유지할 수 있는 대규모 기업에만 이익을 주어 전반적인 시장 경쟁을 잠재적으로 감소시킬 가능성이 높습니다.

PMRA 를 발전시키기 전 추가 연구와 심의가 필요

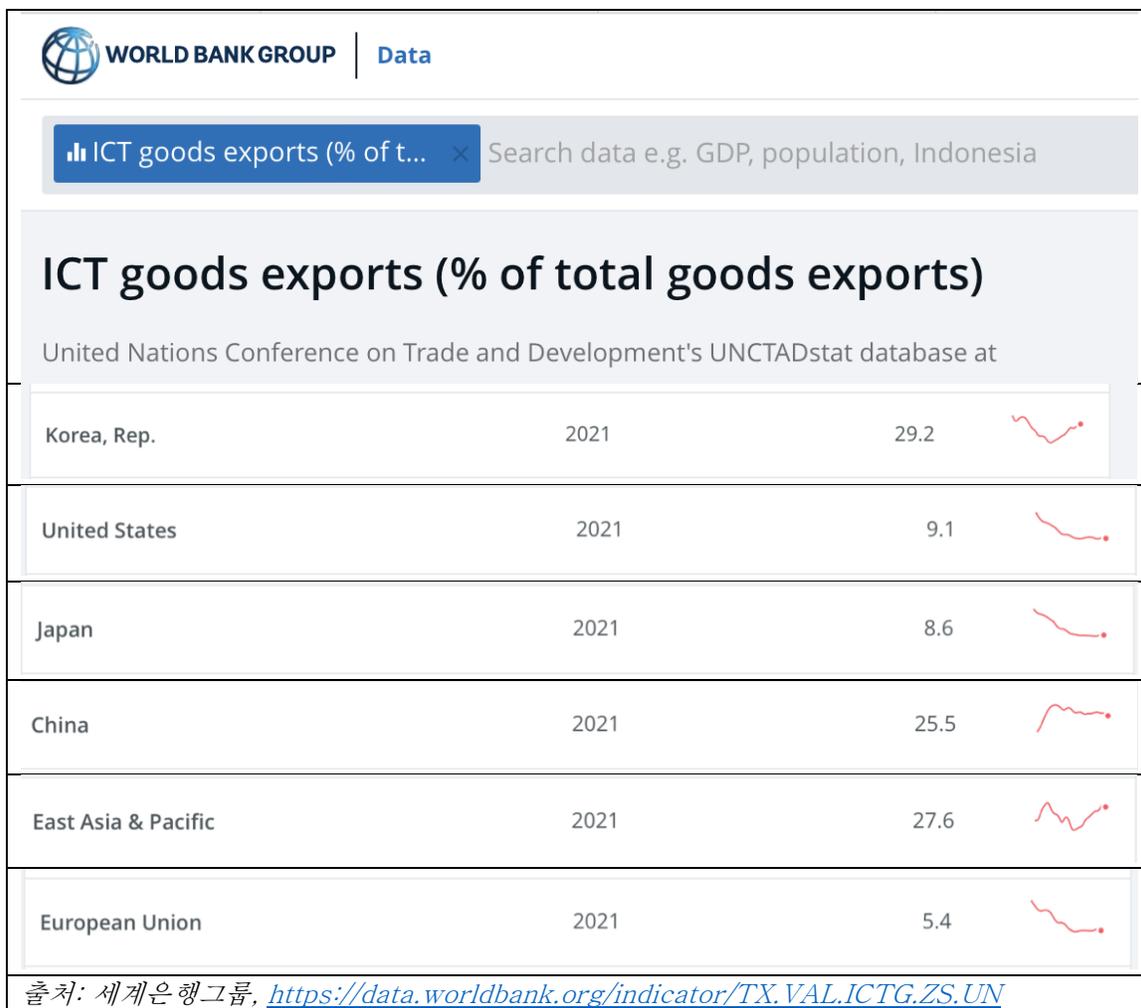
한국의 정책 입안자들은 제안된 PMRA 의 발전 여부를 고려할 때 위의 사항을 신중하게 고려하고, 디지털 경제 혁신에 영향을 미치는 한국 법률의 변경을 뒷받침할 강력한 증거 기반을 마련한 후 변경하는 것이 중요합니다. 디지털 경제 정책 변경의 기반은 첨단 사용 사례나 가설이 아니라 잘 정립되고 체계적인 피해 사례를 기반으로 해야 합니다. 현재, 한국 디지털 경제는 건전한 경쟁과 성장의 지표가 매우 견고하게 나타나고 있다는 점에서, 제안된 PMRA 를 발전시키는 것은 무책임한 일입니다. 특히, 국회입법조사처(NARS)의 보고서에 따르면 PMRA 의 채택에 부정적이며, 법안의 제안이 (1) 게이트키퍼 사전 지정의 합법성 측면, (2) 플랫폼 사업자 지정 기준의 부적절성 문제, (3) 일관성이 없고 불공정한 플랫폼 규제 정책, (4) 대한민국 플랫폼 생태계의 혁신 저해 가능성 등을 기반으로 우려를 제기하고 있습니다.²

또한, 공정거래법, 전기통신서비스법 등 한국의 기존 법률이 이미 디지털 경제에서 경쟁과 소비자 보호를 위한 수단을 제공하고 있는지, 그리고 제안된 PMRA 가 기존 법률과의 중복 규제를 피하기 위한 대체 수단을 검토하도록 한 행정규제기본법 제 7 조에 위반되는 것은 아닌지 등에 대해 충분한 검토가 이루어져야 할 것입니다.

2

<https://www.nars.go.kr/report/view.do?page=1&cmsCode=CM0043&categoryId=&searchType=&searchKeyword=&brdSeq=44067>.

또한, NARS 가 지적하듯이, 유럽연합의 DMA 는 의심할 여지없이 보호주의적인 반무역 조치이므로 한국 정책 입안자들은 이에 동조하는 것을 신중하게 생각하여 피해야 합니다. 또한, DMA 는 아직 완전히 구현되지 않았으며 국내외 디지털 상거래에 미치는 영향도 알려지지 않았습니다.



| 아시아 디지털 경쟁력 순위(64 개국 세계 순위) | | | |
|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| 1. 싱가포르(3 ^위) | 2 한국(6^위) | 3. 대만(9 ^위) | 4. 홍콩(10 ^위) |
| 5. 호주(16 ^위) | 6. 중국(19 ^위) | 7. 뉴질랜드(25 ^위) | 8 일본(32^위) |
| 9. 말레이시아(33 ^위) | 10. 태국(35 ^위) | 11 인도네시아(45 ^위) | 12 인도(49 ^위) |
| 13 필리핀(59 ^위) | 14 몽골(63 ^위) | | |

출처: 국제경영개발원(IMD), <https://www.msit.go.kr/bbs/view.do?sCode=user&bbsSeqNo=94&nttSeqNo=3183750>

세계은행의 국가별 ICT 상품 수출액에 대해 발표한 자료에 따르면, EU 의 최근 ICT 상품 수출액은 5.4%로 감소한 반면, 한국의 최근 ICT 상품 수출액은 29.2%로 증가했습니다. 또한 스위스 국제경영개발원(IMD)이 발표한 2023년 세계 디지털 경쟁력 순위에서 한국은 평가 대상 64 개국 중 6위를 차지해 전년보다 2계단 상승했습니다. 이와 대조적으로 일본은 세계 순위 32위를 차지했습니다. 평가 대상인 아시아 14 개국 중 한국은 2위, 일본은 8위를 차지했습니다. 이러한 순위는 한국의 ICT 분야의 강력한 글로벌 경쟁력을 보여줍니다. 한국이 전 세계적으로 ICT 분야에서 높은 경쟁력을 갖추고 있다는 점을 감안할 때, 한국이 EU 나 일본과 같은 보호무역적인 온라인 플랫폼 규제 정책을 도입할 입장이 아니라는 점을 염두에 두어야 합니다. 현재의 규제 환경 하에서도 국가의 디지털 경제는 번창하고 있으며, 지나치게 제한적인 조치를 도입하면 이러한 발전을 방해할 가능성이 있습니다.

한국의 정책 입안자들은 유럽연합의 보호주의적 디지털 경제 정책(현재까지 유럽연합을 디지털 경제 분야의 글로벌 리더십으로 끌어올리지 못하고 있음)을 반영하기 전에 DMA 의 이행 상황과 그 효과를 면밀히 추적해야 합니다. 대한민국은 초기의 역동적인 디지털 경제에 대한 다른 주요 관할권의 실험적 개입을 관찰할 수 있는 이점을 가지고 있으며, DMA 의 제정과 이행 과정에서 얻은 교훈을 바탕으로 기회를 충분히 활용해야 합니다. 그러한 근거만으로 제안된 PMRA 를 발전시키는 것은 바람직하지 않습니다. 이와 관련하여, 애플 협회는 미국 정책 입안자들은 DMA 에 부합하는 입법 제안을 거절했다는 점을 주시합니다. 세계적으로 온라인 플랫폼 기업이 압도적으로 많은 미국에서도, 온라인 플랫폼 기업만을 대상으로 불공정 거래 행위를 규제하는 제도는 전혀 도입되지 않았습니다.

마지막으로, 위에서 논의한 공공 정책 및 실현 가능성 문제 외에도, 한국 정책 입안자들은 제안된 PMRA 가 중요한 무역 협정에 따른 의무를 위반할 위험성은 없는지 신중하게 고려할 것을 촉구합니다. 여기에는 서비스 무역에 관한 일반 협정 제 16 조가 포함됩니다. 이 조항은 서비스 무역에 영향을 미치는 모든 규정이 "합리적이고 객관적이며 공평한 방식으로 관리"되도록 요구합니다. 또한 한미 자유무역협정의 투자 및 전자상거래 관련 장에서 한국이 체결한 여러 약속도 포함됩니다.

결론

위 내용을 근거로 하여, 앱 협회는 제안된 PMRA 의 철회를 요청합니다. 추가적인 관점과 데이터를 제공할 수 있는 기회를 환영하며, 이 중대한 제안에 대해 견해를 공유할 수 있는 기회를 주셔서 감사합니다.

안녕히 계십시오.



모건 리드(Morgan Reed)
협회장
ACT | 앱 협회

참조: 존경하는 김진표 국회의장

김영주 국회 부의장

정우택 국회 부의장

윤향홍, 국가정책위원회 위원장

최상목 부총리 겸 기획재정부 장관

박상철 국회조사처장