

2025 년 1 월 15 일

수신

우원식 국회의장

이학영 국회 부의장

강준헌 정무위 간사

이관후 국회입법조사처장

주호영 국회 부의장

윤한홍 국회 정무위 위원장

강민국 정무위 간사

제목: 온라인 플랫폼 규제에 대한 ACT | 앱협회의 견해

ACT | 앱협회는 대한민국과 전 세계 중소기업 어플리케이션(App) 개발자와 커넥티드 디바이스 회사를 대표하고 있습니다. 이들 기업은 1,605 조원 규모의 글로벌 앱 경제를 이끌고 있으며, 대한민국에서는 약 50 만 개의 일자리를 창출하고 있습니다. 앱협회 회원사들은 스마트 기기의 연결성을 활용하여 소비자와 기업의 다양한 사용 전반에서 새로운 효율성을 창출하는 혁신적인 솔루션을 개발하고 있습니다. 또한, 이들은 디지털 경제 규제에 대해 예측 가능하고 공정한 접근으로 시장에서 새로운 일자리를 창출하고 있습니다.

대한민국 국회는 유럽연합의 디지털시장법(DMA)과 유사한 규제 모델인 온라인 플랫폼 규제 법안이 상정되어 있습니다. 그러나 플랫폼경쟁촉진법 (PCPA)와 온라인 플랫폼독점규제법 (PMRA)에서 제시된 규제는 많은 회원사들에게 상당한 부담을 주며, 특히 소프트웨어 및 사물인터넷(IoT) 개발자들에게는 큰 영향을 미칠 수 있습니다. 이로 인해 한국의 비즈니스 개발 환경의 역동성이 저해되고, 한국 디지털 경제에 불필요한 복잡성이 추가될 위험이 있습니다. 글로벌 시장에서 한국의 온라인 디지털 생태계의 역동성을 고려하여, 보다 현실적이고 효과적인 자율규제 방안을 통해 한국의 플랫폼 시장과 앱 개발자들을 지원하는 방법을 검토해 주시기 바랍니다. 기업이 구체적인 현상이 발생하기 전에 예방적 차원에서 규제 요건을 자발적으로 설정하는 자율규제는 개인이나 단체가 합법적인 이익 추구를 위한 기본권을 행사하는 방식으로 이해되고 있습니다.

ACT | 앱협회는 **온라인 플랫폼 규제/법안**에 대해 의견을 제시하고자 합니다. 관련 법안 제정/개정시, 한국을 글로벌 혁신의 선두주자로 만든 온라인 디지털 시장의 발전을 저해하지 않으면서, 입증된 시장 지배력 남용에 효과적으로 대응할 수 있는 균형 잡힌 자율규제 접근을 취해주시기를 요청드립니다.

중소기업 디지털 경제 혁신 공동체에서 플랫폼 기업의 가치

ACT | 앱협회는 이전에 한국의 수많은 중소기업/개발자들이 안전하고 원활한 앱 배포를 가능하게 하는 디지털 시장의 역사와 역학관계를 설명한 바 있습니다.¹ 앱 생태계의 역동적인 성장과 성공에 있어 가장 중요한 하나의 요소는 조율되고 관리된 플랫폼, 즉 앱 스토어의 존재입니다. 신뢰할 수 있는 앱 스토어는 산업 전반에서 앱 사용 증가를 위한 필수적인 기반을 제공합니다. 성공적인 모바일, 데스크톱, 게임, 클라우드 컴퓨팅 플랫폼은 모두 다음과 같은 세 가지 핵심 특성을 제공하며, 이를 제공하지 못할 경우 시장에서 실패할 위험이 있습니다:

1. 경상비 절감을 위한 번들 서비스 제공.
2. 즉각적이고 비용 효과적인 소비자 신뢰 구축.
3. 글로벌 시장에 비용 효과적으로 접근할 수 있는 능력.

이 세 가지 요소는 디지털 경제의 핵심 동력으로 작용하며, 플랫폼 기업들이 중소기업과 소비자 모두에게 가치를 제공하는 중요한 방법입니다.

플랫폼 생태계 내에서 반독점 문제를 논의할 때 중요한 시장 중 하나가 바로 개발자들이 서비스하는 시장입니다. 개발자들은 앱 유통, 마케팅 등 다양한 서비스를 이용하기 위해 플랫폼에 수수료를 지불하며, 이 시장에서는 경쟁이 일어나고 있습니다.

앱 마켓은 개발자들에게 **경상비 절감, 각국 규정 준수 비용 절감, 확립된 고객 신뢰, 빠른 시장 출시, 광범위한 유통 및 시장 접근성** 등을 제공함으로써, 그들의 사업 성장에 중요한

¹ <https://actonline.org/wp-content/uploads/App-Association-Ltr-re-PMRA-13-Sept-2024-KR.pdf>.

역할을 합니다. 이러한 요소들은 개발자가 성공적으로 사업을 확장하는 데 필수적인 기반을 마련해줍니다.

비용과 진입 장벽을 낮추는 플랫폼은 신생 개발자와 기존 개발자 모두에게 기회를 제공하며, 이들이 성공할 수 있는 환경을 조성합니다. 또한, 이러한 플랫폼은 앱 개발자들에게 **전 세계 50 억 명의 앱 사용자와의 소통 및 가시성 확보**를 위한 중앙 집중화된 프레임워크를 제공하고, 소비자 및 기업 사용자에게도 서비스를 제공합니다. 이처럼 활기찬 양면 시장은 **디지털 경제의 중요한 동력으로 작용**합니다.

플랫폼의 보안은 개발자 서비스의 핵심 요소 중 하나입니다. 플랫폼의 보안 기능은 시간이 지남에 따라 눈에 띄게 개선되었습니다. 예를 들어, 과거에는 기기의 잠금을 해제하려면 4 자리 비밀번호만 있으면 되었지만, 이제는 생체 인식 기반 인증을 통해 보안이 강화되었습니다. 플랫폼은 이러한 인증 수단을 개발자에게도 제공하여, 개발자들도 강화된 보안 조치의 혜택을 누릴 수 있게 되었습니다.

하지만 사이버 보안 전문가와 해커 간의 치열한 싸움은 결코 끝나지 않으며, 보안은 위협에 대응하고 이를 극복하기 위해 계속해서 진화해야 합니다. 일부 플랫폼은 기기 보안을 완전히 통제하지 않지만, 개발자들은 플랫폼의 보안 기능이 관련 하드웨어에서 빈틈없이 작동하고, 플랫폼이 강력한 보안 조치를 제공할 것이라고 기대합니다.

따라서, 플랫폼은 보안 위협이 발생하는 위치, 국가와 관계없이, 전반적인 플랫폼에서 개발자를 보호할 수 있도록 **위협 공유 및 수집 능력**을 지속적으로 개선해야 합니다. 또한, 중요한 보안 업데이트가 포함된 소프트웨어 업데이트를 신속하게 승인하고 배치하여, 소비자뿐만 아니라 개발자와 그들의 고객, 사용자를 모두 보호해야 합니다.

개인정보 보호 통제도 마찬가지로 중요합니다. 앱 개발자들은 자신이 제공하는 서비스에 맞는 **강력한 개인정보 보호 통제**를 플랫폼 수준에서 원합니다. 이러한 통제의 유형과 특성은 플랫폼마다 다를 수 있으며, 이러한 다양성은 최종 사용자의 기대와 개인정보 보호 요구에 맞춰 지속적으로 개선되어야 합니다.

플랫폼은 소규모 개발자도 지식재산권(IP)을 행사할 수 있도록 지원하는 중요한 역할을 합니다. 저희 회원사들이 보유한 지식재산권은 작은 규모의 혁신 기업들이 겪는 근본적인 약점을 극복하는 데 도움을 줍니다. 이를 통해, 대기업들이 우리 회원사들의 혁신적인 기술과 아이디어를 부당하게 이용하는 것을 방지하고 있습니다.

과거 대비 **지식재산권 분쟁 해결 절차**가 개선되고 있습니다. 이는 개발자들이 가장 필요로 하고 중요하게 여기는 서비스 중 하나이기에, 플랫폼은 개발자들을 확보하고 지원하기 위해 이 부분을 지속적으로 발전시켜 나가야 할 것입니다.

시장 지배력 기준과 경쟁 영향에 대한 고려사항

공정거래위원회는 새로운 로드맵에서 온라인 플랫폼 사업자(일명 '게이트키퍼')의 시장 지배력에 대한 사후 추정을 위해 새로운 기준을 도입할 계획을 제안했습니다. 공정거래위원회가 다양한 이해관계자들과의 논의를 통해 유럽의 DMA 와 같은 '게이트키퍼' 사전 지정을 철회하고 사후 추정으로 변경하였지만 사후 추정 요건에 따라 기업의 우려는 여전히 남아있습니다. 한국의 온라인 시장은 EU 등 다른 지역과 많이 다르다는 점을 강조하고 싶습니다. 한국은 글로벌 기술 기업과 개발자들이 함께 공존하고 성장하는 **역동적인 디지털 환경**을 갖추고 있기 때문에, 이를 지속적으로 지원하기 위해 **자율규제 방안이 마련**되기를 바랍니다.

이러한 생태계를 유지하려면, 소규모 개발자들이 과도한 부담을 느끼지 않도록 기존 경쟁 환경을 왜곡하지 않는 유연한 규제가 필요합니다. 사전/사후 추정 규제는 비교적 새로운 개념인 만큼, 목적이 명확하게 정의되고 신중하게 설계되어야 합니다. 이를 도입하기에 앞서, 정책 입안자들은 기존 규제의 영향을 충분히 고려하고, 경쟁력 및 무역에 미칠 영향도 신중히 평가해야 합니다. 무엇보다 중요한 것은, 규제가 한국의 경쟁을 저해하거나 혁신을 막는 일이 없도록 하는 것입니다.

신생 시장과 발전하는 시장에서 **사전/사후규제**를 도입하는 온라인 플랫폼법 개정은 신중하게 접근해야 하며, 그 정당성이 명확하고 구체적으로 뒷받침되어야 합니다.

2024년 국회입법조사처의 “**지배적 플랫폼 사업자 규제 이슈 검토**” 보고서는 게이트키퍼 규제 방식에 대해 몇 가지 중요한 우려를 제기했습니다. 특히 문제로 지적된 부분은, 특정 기준을 설정한 뒤 해당 기준에 부합하는 플랫폼 사업자를 **지정**하는 방식입니다. 이는 해당 기업들이 실제로 불법 행위를 저지른 증거가 없음에도 불구하고, 잠재적 문제 기업으로 **낙인**을 찍는 결과를 초래할 수 있습니다. 보고서는 또한, 급변하는 플랫폼 시장에서 이런 방식이 플랫폼 사업자들의 성장 기회를 제한하고, **한국 내외부 투자를 위축**시키고, **사적 자율성 존중**의 원칙과 충돌할 수 있다고 경고했습니다.

소규모 기업 지원과 **성장**을 촉진하는 데 있어 기존 플랫폼의 역할은 선진국과 개발도상국을 포함한 여러 시장에서 매우 중요합니다. 온라인 플랫폼에 대한 규제를 논의할 때, 그 이점과 잠재적인 단점을 균형 있게 고려해야 합니다. 이러한 규제를 면밀히 검토할 필요가 있지만, 동시에 **사기 예방**, **개인정보 보호**, **사용성 향상** 등 소비자를 보호하는 온라인 플랫폼의 중요한 기능들이 방해받지 않도록 세심한 주의가 필요합니다.

따라서, 공정거래위원회가 **시장 지배력**에 관련된 규제를 논의하실 때, 한국의 **기업과 시장**에 미칠 잠재적인 부정적인 영향을 충분히 고려하여 자율 규제를 방안으로 논의해주시기를 촉구드립니다.

공정거래법 개정안(MRFTA)의 로드맵 범위에 대한 개선 및 명확화 필요

독점금지법 개정안의 로드맵에서 제시된 매출액과 시장 지배력 기준은 법이 공정하고 객관적으로 적용될 수 있도록 명확하게 정의되어야 합니다. 이는 디지털 시장에서 활동하는 모든 사람들에게 도움이 될 것입니다. 공정거래위원회의 제안에 따르면, 플랫폼 관련(직접 및 간접) 매출이 4조 원(약 30억 달러) 미만인 온라인 플랫폼 사업자는 시장 지배력 추정 대상에서 제외된다고 합니다. 그러나 ‘플랫폼 관련 매출’과 ‘간접 매출’의 범위, 그리고 국내 매출 적용 방식에 대해 구체적인 설명이 부족합니다. 만약 이 부분이 명확히 정의되지 않으면, 글로벌 플랫폼 사업자들이 규제 적용 여부를 예측하기 어려워질

수 있습니다. 이는 비용 절감, 신뢰성, 접근성을 중시하는 소규모 개발자들에게 불확실성을 초래할 수 있습니다. 따라서, 우리는 공정거래위원회가 국내외 사업자들이 규제를 정확히 이해하고 준수할 수 있도록 구체적이고 상세한 지침을 제공해, 투명하고 예측 가능한 규제 환경을 만들어주기를 촉구합니다.

금지행위에 대한 명확한 규칙 필요

공정거래위원회의 로드맵은 자사 우대, 끼워팔기(묶음 판매), 최혜대우(MFN), 멀티호밍 등 온라인 플랫폼 사업자의 시장 지배력 남용 유형에 대한 구체적인 세부사항을 제시하여, 개발자와 플랫폼 사업자 간의 기대치를 명확히 하는 데 도움이 될 수 있습니다. 그러나 소비자 선택을 증진하는 친경쟁적인 관행이 규제 대상에 포함될 수 있고, 실제로 포함된다면 이러한 관행들을 일괄적으로 규제하는 방식은 신중히 고려해야 합니다. 예를 들어, 여러 실행 가능한 플랫폼이 존재하는 시장에서는 자사 우대와 묶음 판매가 종종 소비자에게 더 나은 효율성과 품질을 제공할 수 있습니다.

또한, 끼워팔기 관련 규제는 소비자들의 다양한 요구를 충족시키기 위해 진화하는 제품과 서비스들을 반영해야 합니다. 온라인 플랫폼에서 소비자들이 여러 서비스를 통합된 경험으로 인식하는 특성을 고려하지 않으면, 이러한 규제가 실질적으로 시장의 특수성을 반영하지 못할 수 있습니다. 정당한 이유 없이 플랫폼 서비스를 다른 상품이나 서비스와 분리하고, 모든 연계를 불법적인 끼워팔기로 간주하는 것은 불합리합니다. MRFTA 로드맵에 따라 이러한 관행들을 규제하려는 시도는, 소비자들에게 더 나은 통합된 온라인 플랫폼 사용 경험을 제공하는 데 장애물이 될 수 있으며, 결국 소비자 선택의 폭을 좁히는 결과를 초래할 수 있습니다.

특히 반독점 문제를 최소화하며, 사용자들이 거의 또는 전혀 전환 비용을 지불하지 않는 상황에서 소규모 비즈니스 개발자와 그들이 서비스하는 소비자에게 더 큰 효율성, 품질 또는 낮은 비용을 제공하는 방식이 정부의 규제로 제한되어서는 안 됩니다. 이러한 방식은 소비자에게 실질적인 혜택을 제공하며, 시장의 혁신을 촉진하는 중요한 요소입니다.

예를 들어, 스마트폰은 이제 단순한 전화기를 넘어 음악 플레이어, 카메라, 다목적 통신 기기 등 여러 기능을 통합한 제품으로 자리잡고 있습니다. 만약 정부가 특정 기능에만 집중하고 다른 부가가치나 혁신적인 활용 측면을 간과한다면, 이는 소비자들이 스마트폰을 실제로 사용하는 방식과 맞지 않습니다. 따라서 스마트폰의 다양한 기능을 고려하지 않고 단일한 관점에서 제한을 두는 것은 시장의 발전과 소비자 경험에 부정적인 영향을 미칠 수 있습니다.

또한, 한국의 정책 입안자들은 디지털 시장의 치열한 경쟁 환경을 충분히 신뢰할 필요가 있습니다. 소비자들은 언제든지 다른 플랫폼으로 쉽게 이동할 수 있는 선택권을 가지고 있기 때문에, 기업들이 자사 우대를 남용하거나 불공정한 방식으로 경쟁을 제한하는 것이 어렵습니다. 경쟁은 자연스럽게 시장을 건강하게 유지하며, 소비자에게 더 나은 선택지를 제공합니다.

따라서 다른 산업과 마찬가지로 자사 우대에 대한 반독점 조사는 기업이 시장에서 불공정한 지배력을 행사하고, 그로 인해 경쟁을 해치거나 소비자에게 피해를 줄 때에만 정당화됩니다. 기업이 자사의 제품과 서비스를 통해 소비자에게 더 나은 가치를 제공하는 것은 경쟁을 촉진하는 긍정적인 요소로, 이를 방해하는 규제는 오히려 시장 발전에 역행할 수 있습니다.

국제 무역 및 한국의 무역 의무에 미치는 영향에 대한 신중한 고려

마지막으로, 위에서 논의한 공공 정책과 실현 가능성 문제 외에도, 한국의 정책 입안자들은 공정거래법 개정안(MRFTA)이 중요한 무역 협정에 따른 의무를 위반할 위험이 없는지 신중히 고려해야 합니다. 특히, **서비스 무역에 관한 일반협정(GATS) 제 16 조**는 서비스 무역에 영향을 미치는 모든 규제가 "합리적이고 객관적이며 공정한 방식으로 시행되어야 한다"고 명시하고 있습니다. 이는 한국이 국제적으로 맺은 무역 협정에 따라 규제가 자의적이지 않고 공정하게 적용되어야 한다는 원칙을 강조합니다.

한미 자유무역협정(FTA)에 포함된 여러 챕터에서도 한국은 투자와 전자상거래에 관련된 다양한 약속을 지키기로 했습니다. 이러한 약속들은 한국이 국제적으로 수행해야 할 의무를 포함하고 있으며, MRFTA 개정안이 이러한 의무들과 충돌하지 않도록 하는 것이 중요합니다.

따라서, 한국의 정책 입안자들은 새로운 법안이 국제 무역 규범과의 일관성을 유지할 수 있도록 세심한 검토가 필요합니다. 이는 한국이 국제 무역에서의 신뢰를 유지하고, 무역 파트너들과의 협력을 강화하는 데 중요한 요소가 될 것입니다.

결언

플랫폼이 제공하는 유연성과 접근성은 한국에서 소규모 기업의 성장과 지속 가능성에 매우 중요합니다. 이러한 플랫폼은 소규모 기업들이 운영비용을 절감하고 효과적인 유통 채널을 통해 글로벌 시장에서 경쟁할 수 있도록 돕습니다. 그러나, 이러한 생태계에 과도하게 제한적인 규제를 부과하면, 특히 플랫폼이 규제 준수 부담을 이유로 접근을 제한하거나 비용을 증가시킬 경우 이러한 장점들이 훼손될 위험이 있으며 이는 한국 디지털 경제에도 악영향을 미칠 수 있습니다.

저희는 공정거래위원회가 소규모 기업과 스타트업을 지원하는 경쟁적 환경을 유지하는 것을 우선시해야 한다고 믿습니다. MRFTA 개정안에 포함된 일부 추정 조항들은 온라인 플랫폼과 소규모 개발자 간의 현재 관계를 복잡하게 만들고, 경쟁법 집행에서의 효율성과 정확성 간의 균형을 위태롭게 할 수 있습니다. 시장 정의와 시장 실패가 불분명하고, 과잉 규제의 위험이 큰 상황에서, 경쟁과 혁신을 촉진하는 방향을 선택하는 것이 한국의 디지털 경쟁 정책에서 적합한 방향이 될 것입니다.

결과적으로, 온라인 플랫폼 법안은 오늘날의 초경쟁적인 앱 경제(App economy)에도 심각한 영향을 미칠 수 있는 잠재적 위험을 내포하고 있습니다. 과도한 규제 준수 요건은 기존 개발자와 사업자들의 경쟁 장벽을 더욱 강화하고, 소규모 개발자/사업자들의 비용

부담을 증가시키며, 운영상의 유연성을 저하시킬 수 있습니다. 해당 개정은 온라인 시장의 경쟁적 특성을 유지하기 위한 충분한 연구와 검토 후에 이루어져야 합니다.

ACT 협회는 한국 정부와 국회가 온라인 플랫폼 법안을 개정 시, 한국의 사업자들이 성장하고 일자리를 창출할 수 있도록 지원하는 자율 규제 방향으로 추진해 줄 것을 촉구합니다. 또한, 개정안이 한국의 활기찬 온라인 디지털 경제의 지속적인 혁신을 저해하지 않으면서도 경쟁의 공정성을 보장할 수 있도록, 다양한 이해관계자들의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 업계와 투명하고 지속적인 논의를 요청드립니다.

이 중요한 사안에 대해 저희의 입장을 공유할 수 있는 기회를 주셔서 감사합니다.

감사합니다.



모건 리드(Morgan Reed)
협회장
ACT | 앱협회