

EU DSA와 DMA : 입법 배경, 갈등 사례, 한국형 규제 도입 시사점

송해엽
국립군산대학교 미디어문화학부 교수

목차

- 1 EU DSA와 DMA의 도입배경
- 2 기술 규제의 어려움
- 3 기업 갈등과 규제 시행 쟁점
- 4 한국형 DSA와 DMA 고려사항

요약

EU의 디지털 서비스법(DSA)과 디지털 시장법(DMA)은 빅테크 기업의 시장 독과점과 불공정 경쟁을 방지하고, 이용자 보호를 강화하려는 목적에서 도입되었다. 하지만 기술 규제는 단순히 기술의 빠른 발전과 글로벌 기업의 확장으로 각국의 규제가 충돌하고, 규제의 불확실성이 혁신에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 애플, 메타, 구글은 EU의 디지털 규제로 인해 오히려 소비자 효용이 감소되는 역효과를 겪고 있다. 이를 참고해 국내 정부와 규제 당국은 한국형 DSA와 DMA 도입 시 국내 현실과 산업적 특성을 충분히 반영하는 규제안을 고민해야 할 것이다.

1. EU DSA와 DMA의 도입 배경

현재 주요 빅테크 기업의 경제규모는 전통 국가와 비교할 만하다. 예를 들면, 애플이나 마이크로소프트의 시가총액은 2024년 말 기준 3조 달러를 넘어선다. 3조 달러를 넘는 연간 GDP를 가진 국가는 미국, 중국, 일본, 독일, 인도, 영국, 프랑스 정도이다(IMF, 2024). 단순 경제적 수치뿐만이 아니다. 일상에서 개별 이용자는 빅테크 기업의 영향력에서 벗어나기 어렵다. 검색 엔진의 경우 국내는 네이버와 같은 토종 기업의 점유율이 더 높지만, 유럽은 구글의 점유율이 90%를 넘어선다(Statista, 2024a). 최근에는 단순 검색을 넘어 쇼핑, 금융, 여가, 문화생활 전반이 디지털을 기반으로 이루어지면서 기술 기업의 사회경제적 영향력은 더욱 커지고 있다.

이와 같은 상황에서 새로운 문제들이 기존 규제로 해결되기 어렵다는 인식이 확산되었다. 따라서 유럽의 규제 당국은 변화에 대응하기 위한 새로운 디지털 규제 정책 수립이 필요하다고 보았다. 2020년 EU 집행위원회는 디지털 서비스법(Digital Service Act, 'DSA')과 디지털 시장법(Digital Market Act, 'DMA')을 도입할 것이라고 예고했다. 당시 대형 플랫폼들이 '게이트키퍼(Gatekeeper)'로서 시장을 장악하고 독과점적 행위를 하고 있음을 언급하며, 자사 우대 정책, 상호운용성 제한, 데이터 남용을 통해 시장 경쟁을 억제하여 소비자에게 피해를 입힌다고 보았다(European Commission, 2020). 최종 채택된 법안은 2022년 말 발효되어 2023년 5월부터 적용되기 시작했다.

디지털 시장법(DMA)은 거대 플랫폼의 불공정 경쟁을 막기 위해 도입되었다. 법안에 따르면, 연간 매출액, 시가총액, 월간 활성 사용자 수 등 정량적 기준을 충족하는 기업이 '게이트키퍼'로 지정된다. 게이트키퍼로 지정된 기업은 자사 제품이나 서비스를 우선 노출하는 등 불공정한 자체 서비스 우대 행위를 중단하고, 제3자와의 상호운용성 및 데이터 이동성을 보장해야 한다. 또한, 이들 기업의 독점적 행태로 인한 시장 왜곡을 예방하기 위해, 위반 시 전 세계 매출의 최대 10~20%에 해당하는 과징금을 부과하는 강력한 제재 조치가 마련되었다. 즉, 독점을 방지하고 공정 경쟁을 촉진함으로써 빅테크 기업이 소비자와 소규모 경쟁자들에게 미치는 부정적 영향을 최소화하는 데 그 목적이 있다.

함께 도입된 디지털 서비스법(DSA)은 불법 콘텐츠와 유해 정보를 효과적으로 차단하며, 이용자 보호를 위한 투명성을 강화하는 데 중점을 두고 있다. 이 법안은 플랫폼이 불

법 콘텐츠 신고 체계를 구축하고, 콘텐츠 삭제 및 보류 절차를 명확히 할 것을 요구한다. 특히, 초대형 플랫폼(Very Large Online Platforms, VLOP)으로 지정된 사업자는 콘텐츠 추천 알고리즘의 작동 원리를 공개하고, 사용자의 데이터 보호를 강화하는 구체적 조치를 이행해야 한다. 위반 시에는 연간 전 세계 매출의 최대 6%에 달하는 과징금이 부과될 수 있어 플랫폼이 책임 있는 운영을 하도록 유도한다. 즉, 디지털 서비스법(DSA)은 허위 정보, 개인 정보 침해, 불투명한 콘텐츠 관리를 해결하는 것을 목표로 한다.

2. 기술 규제의 어려움

불과 몇십 년 전만 해도 기술 기업은 전통 산업에 비해 작은 규모였고, 일상에서 그 영향력이 미미했다. 예를 들면, 마이크로소프트는 대기업에 사무용 프로그램을 판매하는 작은 회사였다. 1990년대 인터넷이 도입되었을 때만 하더라도 개인용 컴퓨터의 보급은 크지 않았다. 반면 오늘날 스마트폰 이용자는 2024년 기준 48억 명으로 추정되고, 전 세계 인구 80억 명 중 66%에 해당하는 53억 5천만 명이 인터넷에 접속할 수 있다(Pelchen & Allen, 2024; Statista, 2024b). 이는 전체 산업 중 일부에 불과하던 기술이 사회 전체에서 중요한 역할을 차지하게 되었음을 의미한다. 문제는 모든 사람을 연결하는 기술이 나쁜 사람들까지 연결하는 결과를 가져왔고, 기존의 다양한 우려를 새로운 방식으로 증폭하고 전달하게 되었다는 점이다.

모든 사람을 연결하는 디지털 기술은 이용자 보호에서부터 국가 안보에 이르기까지 각국 정부가 기술 기업 규제를 고민하게 만들었다. 하지만 문제는 기술 규제가 단순하지 않다는 점이다. 그 이유를 살펴보면 첫째, 규제 목표 달성의 가능성 때문이다. 자동차를 더 안전하게 만들라는 것은 가능하지만, 사고가 나지 않는 자동차를 만들라고 요구할 수는 없다. 자동차 회사에 친환경 규제를 적용할 수는 있지만, 주차난 해결을 강제할 수는 없다. 여러 가지 문제 중 어떤 것은 불가능하고, 어떤 것은 절충이 필요하며, 어떤 것은 전혀 의도하지 않은 결과가 발생하게 된다.

둘째, 다양한 산업에서 규제가 오랜 기간에 걸쳐 만들어진 것과 달리, 디지털 기술은 빠르게 우리 삶에 필수로 자리 잡았다는 점이다. 안전벨트 의무화가 수십 년에 걸쳐 이루

어진 것에 반해, 기술 기업에 관한 규제는 더욱 빠른 문제 해결을 요구하는 상황이다.

셋째, 규제와 관련된 논쟁에서 정책 목표 간 상충하는 부분은 언제나 존재하기에 적절한 수준에서 절충안을 선택해야 한다. 이용자 보호를 위해 데이터 활용을 규제해야 한다는 의견과 기업의 경쟁력 강화를 위해 규제를 반대한다는 의견이 있을 수 있다. 따라서 특정 방향의 규제 목표를 달성하기 쉽지 않을 수 있다.

넷째, 과거에는 국가 내에서만 이루어지던 논쟁이 기술 기업의 전 세계적 성장에 따라 국가 간 충돌을 일으킬 수 있다. 예를 들면, 차량 공유 플랫폼에서 운전자가 고용된 노동자인지 아닌지는 국가에 따라 다를 수 있다. 이처럼 다양한 국가의 규제가 충돌하는 상황이 점차 많아지고 있다.

다섯째, 개별 기업은 다양한 규제를 따르기 위해 높은 비용을 투자해야 한다. 규제 정도에 따라 어떤 기업은 높은 규제 비용을 감당할 수 없게 되어, 산업에서 퇴출당하는 결과가 발생할 수도 있다. 규제는 혁신을 늦추는 퇴행적 세금이라는 말이 있는 이유이다.

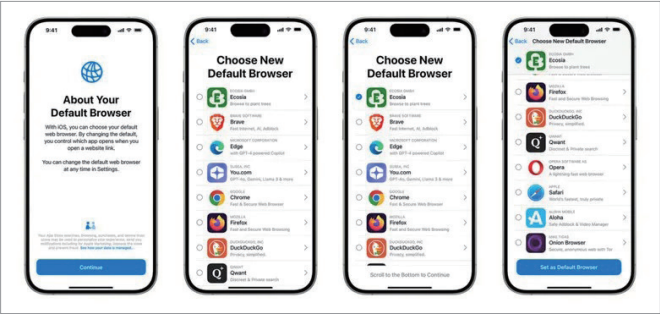
기술 규제가 단순하지 않음을 보여주는 사례는 많다. 그 중에서 대표적인 것은 유럽연합과 구글 쇼핑의 사례다. 본 건은 2004년에 발생한 행위와 관련해 2010년에 논의가 시작되었다. 수많은 기업이 생겨나고 합병하고 사라지는 동안 어떠한 결론도 내지 못한 채 2017년에 과징금 결정으로 마무리되었다. 규제 당국은 이러한 사례를 통해 빠른 대응의 중요성을 강조하며, 사후 규제보다는 사전 규제가 필요하다는 논지를 펼친다. 하지만 빠른 대응이 가지는 문제도 있다. 캘리포니아의 AB5(Assembly Bill 5)법은 우버 운전자를 정규 직원으로 만드는 것을 목표로 했지만, 모든 분야에서 프리랜서 직종이 법의 적용을 받게 되면서 자유 계약이 위축되고 프리랜서 활동 전반에 부정적 영향을 미쳤다.

3. 기업 갈등과 규제 시행 쟁점

유럽의 디지털 규제안은 빅테크 기업이 시장에서 불공정 행위를 하지 못하도록 막고, 이용자를 보호하려는 목적으로 도입됐다. 그럼에도 이와 같은 문제를 해결하기 위해 너무 구체적이지도 않으면서 너무 광범위하지도 않은 일반 규칙을 마련하는 게 간단한 일은 아니다. 규제가 시행된 이후, 빅테크 기업과 규제 당국 사이에서 구체적인 갈등 사례들이 드러

나고 있다. 이러한 갈등 사례들은 입법안 내 불명확한 규제 원칙과 집행 메커니즘이 혁신을 저해할 수 있을 뿐만 아니라, 전반적인 소비자 효용을 감소시킬 수도 있다는 점을 보여준다.

[그림 1] 애플이 공개한 iOS 웹 브라우저 선택화면



출처 : 애플

애플은 자사 운영체제인 iOS에서 사파리(Safari) 브라우저 이용자를 대상으로 브라우저 선택 화면을 강제 적용했다. 이 화면은 iOS 업데이트 후 사파리를 기본 브라우저로 설정한 모든 유럽연합 이용자에게 표시된다. 이용자는 11개 이상의 브라우저 옵션 중에서 새로운 기본 브라우저를 선택해야 한다. 또한 이 선택은 기기 단위로 적용되어, 이용자가 새 아이폰이나 아이패드로 기기를 교체할 때마다 브라우저를 다시 선택해야 한다(Gruber, 2024). 이러한 규제는 애플이 자사 브라우저인 사파리를 iOS에 기본 탑재하여 경쟁사 대비 우위를 점하는 문제를 해소하기 위한 것이지만, 실제로는 소비자에게 반복적인 선택을 강요하고 혼란을 초래하여 평소 익숙한 이용자 경험을 해치는 결과를 낳았다. 브라우저 선택 화면으로 인해 가장 이익을 얻는 것은 오히려 구글의 크롬이 될 것이라는 전망도 있다.

또한 애플은 유럽에서 자사의 새로운 인공지능 서비스인 애플 인텔리전스(Apple Intelligence) 기능을 출시하지 않겠다고 발표했다. 디지털 시장법과 데이터 보호 규정이 예상보다 더 큰 규제 불확실성을 초래하고 있어 제품 출시에 어려움이 있기 때문이라 밝혔다. 유럽 시장에서 예상되는 법적 변수를 고려했을 때 자칫 과도한 규제적 부담을 피할 수 없다고 판단한 것으로 해석할 수 있다. 애플 인텔리전스는 소프트웨어 업데이트를 통해 제

공되는 개인화된 AI 기능으로, 글로벌 시장에서 중요한 판매 포인트 중 하나로 기대 받았다. 하지만 강도 높은 규제로 인해 결국 소비자들은 기술을 체험할 기회를 박탈당했다. 규제에 비판적인 사람들은 유럽 디지털 규제안의 가장 큰 효과는 유럽 시장만 서비스 이용에서 제외되는 것이라고 말하기도 했다.

메타(Meta) 역시 애플과 비슷한 선택을 보이기도 했다. 메타는 최근 규제 불확실성을 이유로 차기 멀티모달 AI 모델과 향후 AI 모델들을 EU 고객에게 제공하지 않기로 결정했다(Fried, 2024). 메타는 유럽의 일반 데이터 보호 규정(GDPR)과 아직 확정되지 않은 AI법의 해석 문제로 인해 유럽 데이터로 모델을 훈련시키는 것이 어려워졌다고 설명한다. 실제로 메타는 공개 게시물을 활용해 AI 모델을 훈련시키려 했으나, EU 데이터 보호 당국의 지침에 따라 해당 작업을 중단했다. 이는 규제의 모호성과 해석 지연이 기술 혁신에 미치는 부정적 영향을 여실히 보여준다. 반면, 영국과 같이 규제 해석이 상대적으로 명확한 지역에서는 같은 모델이 곧 출시될 예정이라는 점에서 지역별 규제 환경의 불균형이 더욱 부각됐다.

구글은 비교 쇼핑 서비스를 자사에게 유리하게 표시한 문제로 EU 규제 기관의 조사를 받았다. 이에 따라 구글은 검색 결과에서 경쟁사와 공급업체 웹사이트가 동등하게 보이도록 알고리즘을 수정하고 새로운 포맷을 도입했다. 하지만 일부 호텔과 소규모 소매업체는 구글의 변화로 인해 트래픽이 감소했다고 불만을 표했다. 또한 구글은 독일, 벨기에, 에스토니아에서 일부 호텔 위치에 대한 지도 기능을 빼고, 전통적인 하이퍼링크 목록으로 검색 결과를 보여줄 계획을 밝혔지만, 규제를 준수하고자 이루어진 변화가 오히려 소비자에게 불편을 초래할 수 있다는 우려도 제기됐다(Chee, 2024). 이러한 사례는 경쟁 촉진이라는 규제 목표와는 다르게, 소비자 경험에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

이처럼 애플, 메타, 구글의 사례는 불분명한 규제 원칙이 혁신을 저해할 수 있을 뿐만 아니라, 정책 목표였던 이용자 복지 향상에도 실패할 수 있음을 보여준다. 이러한 갈등 사례들은 입법 당국이 향후 규제 원칙을 보다 명확하게 정의할 필요가 있음을 말해준다. 동시에 한국형 디지털 규제 모델 도입 시에도 단순 모방이 아닌, 국내 미디어 생태계와 특성을 충분히 반영한 명확한 기준 마련이 필요함을 알 수 있다.

4. 한국형 DSA와 DMA 고려사항

브뤼셀 효과(Brussels Effect)는 EU의 규제가 자연스럽게 국제 표준으로 자리 잡는 현상을 말한다. 즉, EU가 디지털 서비스법(DSA)과 디지털 시장법(DMA)을 통해 기술 기업의 불공정 행위를 규제하고 이용자 보호를 달성하려는 정책적 변화가 유럽 내에서만 국한되지 않고, 전 세계 시장에도 파급되어 글로벌 표준으로 확산될 것이라는 뜻이다. 국내에서도 유럽의 디지털 규제안과 유사한 방식으로 디지털 플랫폼과 서비스를 규제하려는 시도가 이루어지고 있다. 지난해 말 방송통신위원회도 해외 규제 동향을 면밀히 분석해 한국판 디지털 규제안을 마련하고 기존 정보통신망법을 개편하려는 의도를 밝혔다(전자신문, 2024.11.27). 하지만 국내 유사 법안을 도입하는 과정에서 고민해야 할 부분이 많다.

첫째, 명확한 기준 설정이다. 기존 정보통신망법과 EU의 디지털 서비스법(DSA)과 디지털 시장법(DMA) 사례를 참고하더라도 인터넷, 금융, 쇼핑, 여가, 문화 등 다양한 온라인 서비스에 포괄적으로 적용되면서도 각 분야의 특수성을 반영하는 세부 규정을 마련하기란 쉽지 않다.

둘째, 국내 사업자들만 높은 규제 준수 비용을 감당해야 할 가능성이다. 국내 토종 플랫폼과 달리 해외 기업은 규제 회피 수단을 통해 글로벌 경쟁력을 유지할 수 있다. 이러한 비대칭 규제로 인해 국내 기업은 중복 규제와 높은 준수 비용에 시달리며 혁신과 성장이 저해될 우려가 있다.

셋째, 강력한 규제가 무역 분쟁으로 번질 가능성도 고려해야 한다. 미국은 국내 플랫폼 규제와 관련해 미국의 무역 보복으로 이어질 수 있다는 우려를 국회에 전달하기도 했다(조선비즈, 2025.02.16). 유럽의 사례를 보더라도 대부분 규제 대상이 미국의 빅테크 기업이다.

가장 우려되는 부분은 혁신이 저해될 가능성이 크다는 점이다. 지난해 유럽은 경쟁력 약화를 진단하기 위한 보고서를 발간했다. 전(前) 유럽중앙은행 드라기 총재는 보고서에서 유럽연합의 의사 결정과정이 느리고 분산되어 있어, 거버넌스를 강화하고 규제 부담을 줄일 필요가 있음을 밝혔다(Draghi, 2024). 올해 초 유럽연합 집행위원회는 드라기 보고서, 랫타 보고서, 엔트워프 선언에서 제시된 권고안에 따라 기업의 과도한 행정 보고 의무를 덜어줄 수 있도록 규제체계를 대폭 단순화하고 디지털화를 확대하겠다고 밝혔다(European Commission, 2025). 유럽의 규제로 인해 다른 기업이 시장에 진입하기가 더 어려워지고, 결국 유럽 소비자는 더 적은 혁신을 제공받게 될 가능성이 크다는 평가도 있다.

국내 전통 미디어 사업자 입장에서도 마찬가지일 수 있다. 국내에서 논의되는 규제안이 전통 미디어와 비대칭 규제를 해결할 것이라고 생각할 수도 있지만, 전통 미디어 사업자가 디지털 시장에 진출하는 것을 방해하는 진입장벽으로 작동할 수도 있다. 이미 전통 방송사업자의 영역과 디지털 사업자의 경계는 모호해지고 있다. 예를 들어, 미국에서는 텔레비전이 유튜브를 시청하는 주요 기기가 되었으며, 스트리밍 시청시간에서도 1위를 차지했다. 그렇다면 텔레비전을 통해 시청하는 유튜브 광고는 디지털 광고인가? 기존 방송사업자가 자체 서비스를 통해 스트리밍 시장에 진출하는 상황에서 모호한 플랫폼 규제안은 전통 사업자의 시장 확대와 혁신을 가로막을 수도 있다. 따라서 정부와 규제 당국은 국내 현실과 산업적 특성을 충분히 반영하는 규제안을 고민해야 할 것이다.

참고문헌

- 전자신문 (2024.11.27.). "방통위 한국판 디지털서비스법(DSA) 만든다...온라인플랫폼 이용자보호 집중".
- 조선비즈 (2025.02.16.). "산업부 플랫폼법, 美무역 보복 유발할 수 있어... 국회에 우려 전달".
- Chee, F. Y. (2024). Google to tweak search results in Europe after rivals complained. Reuters, <https://www.reuters.com/technology/google-proposes-fresh-tweaks-search-results-europe-2024-11-26/>
- Draghi, M. (2024). The Future of European Competitiveness—A Competitiveness Strategy for Europe. https://commission.europa.eu/document/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en
- European Commission, (2020). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0842>
- European Commission. (2025). A competitiveness compass for the EU. https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en
- Fried, I. (2024). Scoop : Meta won't offer future multimodal AI models in EU. Axios. <https://www.axios.com/2024/07/17/meta-future-multimodal-ai-models-eu>
- Gruber, J. (2024). The iOS continental drift widens. Daring Fireball, https://daringfireball.net/2024/09/the_ios_continental_drift_widens
- IMF (August 2024). World Economic Outlook – GDP, current prices. https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/WEO_WORLD
- Pelchen, L. & Allen, S. (2024). Internet usage statistics in 2024. Forbes, <https://www.forbes.com/home-improvement/internet/internet-statistics/>
- Statista, (2024a). Leading search engines in Europe 2015–2024, by market share. <https://www.statista.com/statistics/1386805/search-engines-market-share-all-devices-europe/>
- Statista, (2024b). Number of smartphone users worldwide from 2014 to 2029 (in millions) [Graph]. In Statista. <https://www.statista.com/forecasts/1143723/smartphone-users-in-the-world>