

방통융합정책연구 KCC-2019-14

# 해외 인터넷 사업자 규제의 실효성 확보 를 위한 국제공조방안 연구

A Research of International Cooperation for  
Regulating Global Internet Service Providers

황용석/최경진/김기태/김세환/진승현

2019. 12

연구기관 : 한국언론학회



이 보고서는 2019년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신  
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해  
이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

## 제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『해외 인터넷 사업자 규제 실효성 확보를 위한 국제공조방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2019년 12월

연구기관 : 한국언론학회

총괄책임자 : 황용석(건국대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수)

참여연구원: 최경진(가천대학교 법학과 교수)

김기태(건국대학교 책임연구원)

김세환(건국대학교 DCRC 책임연구원)

연구보조원: 진승현(한양대학교 미디어커뮤니케이션학과 박사수료)

# 목 차

요약문 .....	vii
<b>제1장 서 론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	1
제2절 연구내용과 범위 .....	5
<b>제2장 국제협력 개념 및 타 부처 사례분석</b> .....	<b>6</b>
제1절 국제협력의 개념 .....	6
제2절 국제협력의 분야별 사례 .....	8
1. 수자원 분야 .....	8
2. 의료 및 보건 분야 .....	11
3. 농업 분야 .....	14
4. 교육 분야 .....	16
5. 기후 환경 분야 .....	17
6. 기상 및 국토 해양 분야 .....	19
제3절 국제협력의 일반적 전략 .....	20
<b>제3장 글로벌플랫폼사업자 규제 이슈</b> .....	<b>25</b>
제1절 글로벌플랫폼사업자 규제 관련 주요 쟁점 .....	25
1. 글로벌플랫폼사업자의 차별 및 공정경쟁 이슈 .....	25
2. 글로벌플랫폼사업자의 국내 망 이용대가 이슈 .....	32
3. 글로벌플랫폼사업자의 서비스품질과 이용자 이익침해행위 이슈 .....	37
4. 규제관할권 범위 밖 불법 유헬정보 규제 이슈 .....	40
제2절 해외 주요국 규제기관들의 규제 방향성 .....	45
1. 데이터 비즈니스 이해도 제고 및 감시체계 구축 .....	45
2. 비통상(개인정보, 경쟁훼손)에 대해 국내법 적극 집행 .....	46

3. Best Practice에 대한 연구 지속 추진 .....	47
제3절 해외 주요국의 글로벌플랫폼사업자 최신규제 사례분석 .....	49
1. 호주 경쟁소비자위원회의 디지털플랫폼사업자 조사 .....	49
2. 일본 총무성의 플랫폼사업자 거래 관행 규제 .....	61
3. 유럽의 아마존 공정거래법 위반 조사 .....	79
<b>제4장 해외 주요 규제기관의 국제협력사업 현황 .....</b>	<b>83</b>
제1절 BEREC의 국제협력 .....	83
1. 기구의 지위 .....	83
2. 기구의 주요 업무 .....	85
3. 국제협력 사업 .....	91
제2절 Ofcom의 국제협력 .....	94
1. 기구의 지위 .....	94
2. 기구의 주요 업무 .....	96
3. 글로벌플랫폼 사업자 관련 주요정책 .....	100
4. 국제협력 사업 .....	104
제3절 ARCEP의 국제협력 .....	106
1. 국제협력 개관 .....	106
2. 역내 다자간 국제협력 .....	107
3. 역외 다자간 국제협력 .....	109
4. 역내·외 양자 간 국제협력 .....	114
<b>제5장 글로벌플랫폼사업자 규제에 대한 해외전문가 인식 .....</b>	<b>116</b>
제1절 중요 규제 이슈에 대한 인식 .....	116
제2절 국제협력에 대한 인식 .....	119
<b>제6장 결론 .....</b>	<b>123</b>
제1절 글로벌플랫폼사업자 규제를 위한 국제협력 시사점 .....	123
제2절 글로벌플랫폼사업자 규제를 위한 국제협력 제언 .....	126

1. 글로벌플랫폼사업자에 대한 시장 조사 기능 강화와 외국 규제기관과 협업 .....	126
2. 글로벌플랫폼사업자의 국내 자율규제 준수 유도 및 협력적 공동규제체계 구축 .....	127
3. 글로벌플랫폼사업자에 대한 국제적 공동 대응을 위한 협의체 구축 및 운영 .....	128
4. 글로벌플랫폼사업자에 대한 국제적인 NGO와 협업체계 구축 .....	128
<b>참고문헌</b> .....	<b>130</b>

## 표 목 차

〈표 1-1〉 BEREC의 국제공조 방안 .....	4
〈표 2-1〉 KAFACI 조직별 역할분담 체계 .....	15
〈표 2-2〉 대외경제협력기금 분야별 지원실적 (기준일 2018년 12월말) .....	21
〈표 3-1〉 정보통신망법 제44조의 7 불법 정보의 종류 및 내용 .....	41
〈표 3-2〉 호주 경쟁소비자위원회 조사 경과 .....	50
〈표 3-3〉 호주 ACCC의 디지털플랫폼 자문서 주요 발견점과 23가지 권고 사항 .....	51
〈표 3-4〉 일본 정부의 플랫폼 사업자 거래 관행 규제 경과 .....	62
〈표 3-5〉 플랫폼사업자에 대한 규제정비 방향성 1: 독점사업자에 대한 규제 .....	66
〈표 3-6〉 플랫폼사업자에 대한 규제정비 방향성 2: 일반적인 업(業)규제 .....	67
〈표 3-7〉 플랫폼사업자에 대한 규제정비 방향성 3: 독점금지법에 의한 사후규제 .....	68
〈표 3-8〉 독점금지법 운용 측면에서 검토회가 제시한 규제 Option 5가지 .....	70
〈표 3-9〉 독점금지법 보완 차원의 제도 정립을 위한 3가지 관점 .....	73
〈표 3-10〉 검토회가 제시한 규제 프레임워크 3가지 .....	74
〈표 3-11〉 일본 검토회가 제안한 데이터 이전·개방 방법 3가지 .....	76
〈표 3-12〉 EU집행위원회의 아마존 반독점 조사 결정 경과 .....	80
〈표 4-1〉 Ofcom의 주요 통신 규제 .....	96
〈표 4-2〉 FRATEL 주요 회원국 및 규제기관 .....	110
〈표 4-3〉 RegNum 워크숍 과정 .....	111
〈표 4-4〉 EMERG 주요 회원국 및 규제기관 .....	114
〈표 5-1〉 EU, 일본, 미국의 법제 차이 .....	120

## 그림 목 차

[그림 1-1] 플랫폼사업자 사업모델 .....	2
[그림 2-1] 지속가능발전목표 달성을 위한 7가지 수단 블록 .....	8
[그림 2-2] 글로벌 물포럼 사이트가 제공하는 러닝 허브. 각종 데이터와 도구, 교육자료, 시각 자료 .....	10
[그림 2-3] 한국의 보건분야 국제개발협력 비율(2016) .....	11
[그림 2-4] 2019년 세계보건기구 홈페이지에 걸린 한국 의료활동 .....	13
[그림 3-1] 구글 글로벌 캐시 개요 .....	34
[그림 3-2] 방송통신위원회와 페이스북 간 행정소송 경과 .....	39
[그림 3-3] 호주 매체 및 디지털플랫폼 별 광고지출 추이 .....	56
[그림 3-4] 양면시장에서 발생하는 간접네트워크 효과 개념도 .....	63
[그림 4-1] 영국 방송통신규제위원회(Ofcom)의 구성 .....	95
[그림 4-2] ARCEP의 국제협력 네 가지 유형 .....	108



# 요 약 문

## 1. 서론

글로벌플랫폼사업자는 전 세계를 대상으로 운영된다. 진출 국가 중 일부를 제외하고 독과점을 형성하는 경우가 많으며, 이용자의 데이터를 이용하는 비즈니스 모델로 인해 여러 가지 영역에서 논란을 야기하고 있다.

글로벌플랫폼사업자로 인한 인터넷 생태계 내 문제를 해소하기 위해 개별 국가의 정부나 규제기관이 규제를 시도하지만, 개별 국가가 글로벌플랫폼사업자를 규제하기란 현실적으로 어렵다. 또한, 국내 규제 적용이 가능하더라도, 실제로 조사 및 제재의 실효성을 확보하기 어려운 게 사실이다. 이 경우 집행 국가와 국제공조를 통해 해결하거나, 글로벌플랫폼사업자의 동일 행위에 대한 특정 국가와 국제공조를 통해 집행 실효성을 강화해야 할 필요성이 제기된다.

이에 따라 이 연구는 개별 국가 차원에서 해외 주요국의 규제 동향을 살펴보고 이들 규제기관이 지닌 입장과 정책 방향 등을 이해함으로써 국내 규제기관이 이들 국가와 협력할 수 있는지를 검토하여, 이에 대한 기초자료를 제공하는 것을 목적으로 한다.

## 2. 국제협력 사업방안

수자원, 의료 및 보건, 농업, 국토 해양 등 국제협력이 활발하게 진행되는 분야의 사례를 종합해보면, 특정 이슈에 대응하기 위한 협업의 필요성은 점점 커지고 있다. 특히 신흥 산업국으로 급성장 중인 아시아 국가에 대한 국제협력의 요청도 날이 갈수록 증가하고 있다. 하지만 한국의 국제협력은 여러 분야에서 시스템이 제대로 정비되지 않은 상황이다. 국제협력이 양자 간 외교 관계에서 일회성 또는 개별 사업으로 추진되는 경우가 빈번하여 사업의 지속 가능성과 파급효과 산출에 어려움이 크다는 점도 주된 이유 중 하나로 지적된다. 현재의 국제협력 사업이 사업성과를 높일 수 있는 시스템을 제대로 구축하지 못했거나 통상정책 및 외교정책 등과 유기적으로 연계할 수 있는 전략과 비전이 취약하다는 것도 다

른 이유로 꼽힌다.

### 3. 글로벌플랫폼사업자 관련 주요 규제 이슈

글로벌플랫폼사업자가 국내에 캐시서버를 두지 않고 해외에서 서버를 운영하면서 국내 통신사의 국제망 비용은 증가하고, 품질은 저하되는 문제가 발생하고 있다. 트래픽 증가에 따른 문제를 통신사가 먼저 해결하고, 비용을 부담하지만, 현실적으로 글로벌플랫폼 사업자에게 이차적으로 비용 부담을 요구하기는 쉽지 않다. 참고로 페이스북은 현재 통신사와 계약을 맺고 일정 수준의 망 이용료를 내지만, 여전히 국내플랫폼사업자와 격차가 큰 편이다.

과세 체계를 악용한 조세회피도 주된 이슈이다. 글로벌플랫폼사업자는 세율이 높은 국가에서 거둔 수익에 대해, 조세협약을 이용해 세금 부담이 낮은 국가에 법인을 설립하여 그에 귀속시키는 방법으로 세금을 회피한다. 이에 따라 국내 대리인 제도와 임시 서비스 중지 제도가 논의 중이다.

규제관할권도 핵심 이슈 중 하나이다. 국경이 없는 서비스로 인해 한 국가의 규제관할권의 범위 밖에서 발생하는 불법 유해정보 유통방지의 어려움 증가하고 있다. 플랫폼사업자에 대한 행정규제는 사업자 스스로 이행하여야 하고 다른 제삼자가 임시조치를 대행하기 어려우므로 글로벌플랫폼사업자가 자발적으로 법적 의무를 준수하지 않으면 불법 정보 유통과 피해 방지에 어려움이 따를 수밖에 없다. 같은 서비스를 제공하지만, 역 외에 위치한 글로벌플랫폼사업자라는 이유로 법 적용 및 집행의 차별이 발생하면서 국내 사업자와의 형평성 문제가 끊임없이 제기되고 있고, 이에 따라 국내 사업자의 법 준수 의지를 저해시키는 문제가 발생하고 있다.

이에 대해 해외 주요국은 데이터 비즈니스 이해도를 높이고, 감시체계를 구축하는 한편, 개인정보와 경쟁 훼손과 같은 비통상 분야 규제 이슈에 대해 국내법을 적극적으로 집행하려는 움직임을 보이고 있다. 또한, 베스트 프랙티스에 대한 연구를 지속하여 국제적으로 통용되는 기준을 확립하기 위한 노력을 기울이고 있다.

주요국의 글로벌플랫폼사업자 관련 최신 규제를 살펴보면 다음과 같다. 호주 경쟁소비

자위원회는 보고서를 통해 디지털플랫폼사업자가 호주 내 잠재적 경쟁 영향을 줄 수 있는 합병을 할 경우 사전에 통보하고, 기본 검색엔진과 브라우저를 이용자가 설정할 수 있도록 권한을 부여하도록 경쟁소비자위원회에 사전 통지하는 것에 동의하며, 경쟁소비자위원회 내 디지털플랫폼에 특화된 산하 기관을 설립하여 디지털 플랫폼이 서비스를 제공하는 시장에서 문제를 사전에 조사, 모니터링, 집행하도록 하며, 동 산하 기관에 광고기술 서비스 공급 및 광고 및 미디어 에이전시가 제공하는 온라인 광고 서비스 공급 경쟁에 대한 질의권을 부여했으며, 글로벌플랫폼사업자는 디지털 플랫폼과 미디어 비즈니스 간의 관계를 관리하는 행동 규칙을 제출하는 동시에, 지역 저널리즘 생산을 지원하는 목적성 지원프로그램을 시행하고, 뉴스콘텐츠의 신뢰도와 취재원에 대하여 글로벌플랫폼사업자의 영향을 모니터링토록 추진하였다. 또한, 잘못된 정보를 차단하기 위한 디지털 플랫폼 강령을 제정하고, 글로벌플랫폼사업자에게 적용할 프라이버시 실행 강령의 제정을 추진하고 있다.

일본은 총무성, 경제산업성, 공정거래위원회가 공동으로 검토회를 조직하여 글로벌플랫폼사업자에 대한 규제 방향성을 정비하였다. 첫째, 디지털 플랫폼에 대해서는 진입 규제를 정하고, 그 안에서 감독을 강화하기보다는 오히려 경쟁 환경을 정비하여 플랫폼 간 경쟁을 통해 혁신을 촉진하는 것이 효용 극대화에 적절하다고 보았다. 둘째, 디지털 플랫폼에 대해 “업(業)”을 분류하여 일정한 공적 감독하에 둔과 동시에 사업자와 이용자 보호 등의 관점에서 행위 규제 방안을 마련해야 한다고 보았다. 플랫폼사업자 일반을 대상으로 하는 포괄적 “업” 규제를 새롭게 제정할 경우, 오히려 사업자와 이용자의 이익을 해칠 가능성이 존재하기 때문에 새로운 “업(業)” 규제에 대한 충분한 논의가 필요하다고 보았다. 셋째, 필수설비 규제나 업 규제보다는 독점금지법에 따른 규제방식이 타당하다고 판단하고 동 법에 기반한 효과적인 규제 방안을 모색하기로 했다.

EU는 플랫폼사업자이자 소매사업자인 전자상거래업체가 제삼의 사업자 데이터를 이용하는 행위에 대해 잠재적 경쟁 훼손 우려가 있는 행위로 결론짓고, 이에 대해 공식 조사가 필요하다고 판단했다. 글로벌플랫폼사업자 규제의 방향성을 가늠할 조사 내용을 살펴보면 첫째, 가장 중요한 쟁점이자 EU집행위원회가 입증해야 하는 부분으로 글로벌플랫폼사업자의 시장지배력 남용 여부이다. 둘째, 글로벌플랫폼사업자의 지배력을 확인한 후 EU집행위원회가 증명해야 하는 부분은 지배력으로 경쟁을 훼손했는지 즉, 피해를 가했는지 여부이다. 셋째, 글로벌플랫폼사업자의 시장지배력 남용행위를 입증하기 위해서 데이터 등 증거

를 확보하는 것이 필요하다고 보았다.

#### 4. 해외 주요국 규제기관의 국제협력

EU의 BEREC은 공동연구협력체 구성으로 국제협력을 위한 기초를 형성한다. 그리고 MOU 체결, 비디오 컨퍼런스를 포함한 국제 컨퍼런스 공동 개최, 각국 현지 방문으로 각국의 최신 동향과 국제적 규제정책의 변화를 깊이 있게 분석하고 있다.

영국 Ofcom은 국제협력 업무 전담 부서를 두고 방송통신 관련 국제논의에 적극적으로 참여하고 있다. 국제협력을 담당하는 부서는 주로 OECD 및 ITU와 같은 방송통신 관련 국제기구 및 국제논의에 활발히 참여한다. Ofcom은 EU의 다양한 방송통신 분야 이슈에 대한 컨퍼런스를 기획하고 해외 컨퍼런스 및 국제기구회의에 참여하는 등 규제논의를 활발히 한다. 이는 영국이 EU 규제 프레임워크 수용 등 수평적 규제체제를 도입하고, 이에 맞춰 조직 개편을 가장 먼저 한 방송통신규제 선진국이기 때문이다. 그러나 Ofcom이 추진하는 컨퍼런스는 EU로 참여자의 폭이 한정된 경우가 많다.

프랑스 ARCEP은 다자간 협의체를 통한 국제협력을 진행한다. BEREC을 비롯한 역내 다자간 협의체가 국제협력의 기본이며, FRATEL과 EMERG 같이 언어를 공유하거나, 지리적으로 근접한 역외 다자간 협의체를 통한 국제협력에도 적극적이다. 반면, 다자협의체 참여를 통한 국제협력에 비해 양자 간 직접 협력 방식은 크게 두드러지지 않는다. 기본적으로 ARCEP는 EU를 통한 국제협력을 우선시하기 때문에 양자 간 방식은 제한적이다. 또한, 텔레커뮤니케이션 분야의 규제와 관련해 양자 간 국제협력의 필요성이 제기되는 주요 대상은 동아시아, 인도, 브라질에 한정하는 것도 또 다른 이유이다. 미국과 중국은 시장 메커니즘과 규제방식이 프랑스와 상이해 국제협력을 통한 효과가 제한적이며, 나머지 지역은 기술발전 수준과 경제적 실익이 크지 않기 때문이다.

#### 5. 해외전문가 인식

글로벌플랫폼사업자 규제와 관련해 독일 전문가는 자율규제와 법적 타율규제의 결합을

효과적이고, 효율적 방안으로 제시했다. 하지만 혼합모델이 제대로 작동하려면 국가 규제 수준의 효과를 담보할 수 있어야 하는데, 글로벌플랫폼사업자에게 적용하기 쉽지 않으리라고 전망했다. 일본 전문가는 자발적 노력을 지켜본 후 충분치 않으면 어느 정도의 타율 규제가 불가피하다고 보았다. 하지만 규제 강화가 경쟁을 저하할 수 있으므로 글로벌플랫폼사업자와 공동으로 실효성을 극대화하는 방안을 검토해야 한다고 보았다.

국제협력과 관련해, 독일 전문가는 글로벌플랫폼사업자가 개별 정부에 비해 강력한 협상력을 지녔기 때문에 규제 목표를 효과적으로 달성하기 위해서 긴밀한 다자협력이 절실하다고 보았다. 하지만 국제협력이 성공하기 위해서는 모든 이해관계자, 그리고 글로벌플랫폼사업자의 근거지인 미국이 참여해야 한다고 보았다. 이것은 다자협력에서 규제 목표와 관련해 개별 정부의 기대와 국가적 특수성이 고려되지 않기 때문이며, 시간이 오래 걸리는 문제점도 지적했다. 일본 전문가는 글로벌플랫폼사업자를 둘러싼 문제가 발생하면, 적용되는 법 또는 문제의 책임소재가 불명확하여 분쟁의 소지가 다분하다고 지적하며, 국제협력으로 법제에 대한 정보공유가 기본적으로 필요하며, 나아가 비슷한 법리가 적용될 수 있는 부분에서는 공통된 법제의 마련을 국제협력으로 끌어내야 한다고 보았다.

한국과 국제협력에 대해, 독일 전문가는 한국과 독일은 기술, 교육, 사회 안전망 측면에서 강점을 지니지만, 글로벌 차원에서 운영되는 플랫폼과 이에 따른 경제적 헤게모니 경쟁에 관여할 여지가 거의 없다는 점에서 다자간 이니셔티브를 추진해야 한다고 보았다. 일본 전문가는 한일 입법관계자, 사업자, 전문가 등이 함께하는 연합체를 구성하여 지속적이고, 체계화된 방식으로 대안을 함께 마련하는 것이 필요하다고 보았다. 동시에 양국에서 글로벌플랫폼사업자에 대한 문제가 발생할 때 이를 원활히 해결할 수 있는 조직이 필요하다고 보았다. 양국의 협력과 조정을 기본 전제로 하는 국제협력 기관이 마련된다면, 양국 사이에서 최근 발생한 일련의 정치적 충돌에 영향을 받지 않으면서도, 이익은 극대화하는 방안을 강구할 수 있다고 전망했다.

## 6. 글로벌플랫폼사업자 규제를 위한 국제협력 방안

글로벌플랫폼사업자 규제를 위한 국제협력 방안으로 첫째, 글로벌플랫폼사업자에 대한

시장 조사 기능을 외국 규제기관과 협업하여 강화하고 둘째, 글로벌플랫폼사업자의 국내 자율규제 준수 및 협력적 공동규제체계 구축을 유도하고, 글로벌플랫폼사업자에 대한 국제적 공동 대응을 위한 협의체를 구축해 운영하며 넷째, 국제적 NGO와 협업체계 구축에 적극적으로 나서야 한다.

# 제 1 장 서 론

## 제1절 연구의 필요성 및 목적

플랫폼은 일정한 기술 표준과 거래 규칙을 부과함으로써, 둘 또는 그 이상의 서로 다른 유형의 고객들이 하나의 장에 모여 서로를 발견하고 가치를 교환하는 것을 원활하게 하는 중개자 또는 중개 매체(OECD, 2009)<sup>1)</sup>를 말한다.

광의의 개념으로 인식할 경우, 인터넷플랫폼이란 인터넷상에서 소프트웨어적으로 존재하고, 가입자를 모집하며, 가입자를 대상으로 영업하는 거의 모든 사업을 포함할 수 있다. 그리고 인터넷플랫폼을 운영하는 사업자가 플랫폼사업자이며 이 중에서 글로벌 규모의 기업을 글로벌플랫폼사업자로 지칭한다.

글로벌플랫폼사업자는 전 세계를 대상으로 운영된다. 진출 국가 중 일부를 제외하고 독과점을 형성하는 경우가 많으며, 이용자의 데이터를 이용하는 비즈니스 모델로 인해 여러 가지 영역에서 문제를 일으키고 있다([그림 1-1] 참조). 예를 들면, 독과점에 따른 관련 시장 내 경쟁 훼손 및 합병, 데이터 이용으로 인한 프라이버시 침해 및 이용자 보호 문제, 뉴스 및 미디어 서비스 제공 관련 미디어 다양성 보존 문제, 온라인광고서비스 확대에 따른 전통 미디어 사업자와 갈등 등이다.

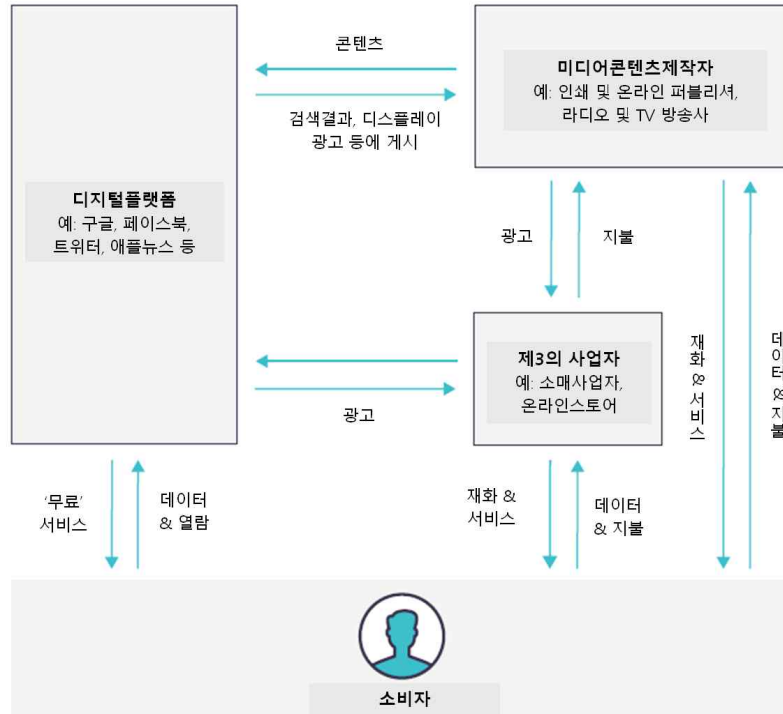
글로벌플랫폼사업자로 인한 인터넷 생태계 내 문제를 해소하기 위해 개별 국가의 정부나 규제기관이 규제를 시도하지만, 개별 국가가 글로벌플랫폼사업자를 규제하기란 현실적으로 어렵다는 시각이 많았다. 실제로 유명무실한 집행력으로 인해 실효성 논란이 제기되었다.

그러나 최근에 여러 국가가 자국법 집행 차원에서 규제를 시행하는 사례가 늘고 있고, 나아가 다수 국가가 공조하여 글로벌플랫폼사업자를 포함한 IT 기업에 대한 대응을 시도하고 있다. 한국에서도 같은 맥락에서 많은 논의가 오가는 중이다.

---

1) OECD(2009), Two-Sided Markets, Policy Roundtable, DAF/COMP 20.

[그림 1-1] 플랫폼사업자 사업모델



자료: ACCC, 2019<sup>2)</sup>

인터넷은 국내외 권역 구분이 모호하다. 이에 따라 국내 사업자는 국내법에 근거하여 각종 규제를 준수해야 하지만 구글, 페이스북, 넷플릭스 등 해외 사업자는 동일법의 적용을 직접 받지 않아 규제 적용의 형평성 논란이 끊임없이 제기되었다.

한국에서 국회, 언론, 인터넷서비스사업자(ISP)는 글로벌플랫폼사업자가 국내법에 따른 의무를 이행하지 않고 수익만 챙긴다고 지적하며, 통신사에 지급하는 망 이용료의 공개를 요구하고 있다. 프랑스에서도 프랑스 텔레콤(France Telecom)이 상호 무정산 관행을 유지 하던 트래픽 중계사 코젠트(Cogent)에게 트래픽 불균형에 따른 대가 지급을 요구하며 용

2) ACCC(2019), Digital Platforms Inquiry Final Report, 2019.6. p.61



량 증설을 거부하였고, 코젠트가 이의를 제기하였다. 이와 관련해, 프랑스 공정위와 법원은 프랑스테레콤의 조치가 적법하다고 판단했다.

콘텐츠 규제와 관련해서, 방송통신위원회는 텀블러(Tumblr)에 게재된 성매매 및 음란물에 대한 삭제제를 요청했으나, 텀블러는 '미국법의 규제를 받는 미국 기업'이라는 근거로 거부한 사례가 있다.

개인정보보호와 관련해서, 해킹 공격으로 기혼자 매칭 사이트인 애슐리 매디슨(Ashley Madison)의 이용자 개인정보가 유출되었을 때, 방송통신위원회를 비롯한 국내 규제기관의 집행력이 애슐리 매디슨에 미치지 못해 약 90만 명에 이르는 국내 이용자의 개인정보 노출에 대응하지 못한 사례가 있다.

이에 따라, 미국·EU 등 많은 국가가 공정거래법을 통한 역외적용을 규정하고 있다. 현재 역외적용은 국제법상 관할권 원칙을 위반하지 않는다는 게 주류 학설이다. 다만 통신법은 기간사업자에 대한 사전규제 등으로 해외에서도 역외적용 논의가 이루어지지 않는다. 미국은 판례를 중심으로 독점금지법, 증권거래법, 지식재산권법, 해외 부패행위방지법 등 역외적용을 광범위하게 적용하고 있으며, EU는 법원 판결을 통해 경쟁법 상 역외적용을 인정하며 개인정보보호법(GDPR) 등에서 명시적으로 규정하였다. 일본은 공정거래법을 역외적용하고 있으며, 개인정보보호법에서 명시적으로 규정하였다.

한편, 해외 사업자가 국내에 서버를 두지 않고 서비스를 제공할 경우 국내 규제를 회피할 수 있다는 역차별 문제가 제기되었다. 특히, 고정사업장 없이 국내에서 발생한 수익에 조세를 부과할 수 없다는 문제가 발생했다. 반면, 사업자의 불법행위가 국내에서 발생하였고, 해외 사업자에 대해 국내 규제를 직접 적용할 수 있다는 점에서 역외적용의 불필요성 견해도 존재한다. 그러나 이 경우에도 해외 사업자의 국내 규제 적용이 핵심 사안이다.

현재 주요국에서 글로벌플랫폼사업자에 대한 역외적용 시도가 꾸준히 보고되고 있다. 프랑스는 자국 내 글로벌플랫폼사업자의 광고 매출 3%를 과세하는 디지털세(稅)를 도입했으며, 영국은 디지털 판매의 2%에 대한 과세를 논의 중이고, 독일은 '독일 내 회사 혹은 지사가 없더라도' 영화분담금을 내도록 규정한 독일 영화진흥법을 두고 진행된 넷플릭스와 소송에서 승리하며 역외적용 방침을 분명히 했다. EU 차원에서도 역내 매출의 3%를 과세하는 방안을 추진하였다.

<표 1-1> BEREC의 국제공조 방안

대상국	연도	공조유형	공조방안
캐나다	2018	MOU	차세대 브로드밴드 개발, 소비자 보호 및 교육, 네트워크 중립성 및 오픈 인터넷, 트래픽 운영 방식 평가, 제로 레이팅
미국	2018	MOU	인터넷 규제 정책 분야의 상호이익을 위한 비구속적 매커니즘. 상대 국가의 법률과 규정에 근거하여 관련 서비스에 대한 기술 협력 및 정보교환, 양자 간 회의 세미나, 워크숍 개최
동유럽, 남미, 지중해/북아프리카	2017	다자간 고위급 회담	공통 관심사에 대한 공동선언 채택
인도, 칠레, 중국	매년	실무방문, 양자 회담	대상국 시장 모니터링, 공통 현안 논의

해외 사업자에 대한 국내 규제 적용이 가능하더라도, 실제로 조사 및 제재의 실효성을 확보하기 어려운 게 사실이다. 이 경우 집행 국가와 국제공조를 통해 해결하거나, 글로벌 플랫폼사업자의 동일 행위에 대한 특정 국가와 국제공조를 통해 집행 실효성을 강화해야 할 필요성이 제기된다. 이에 따라 주요국은 국제공조로 해당 사안을 해결하려는 적극적 행보를 보이고 있다. 예를 들어 EU의 인터넷 규제기관연합체인 BEREC(the Body of European Regulators for Electronic Communications)은 다양한 형태의 국제공조로 회원국의 관심사와 이해관계를 글로벌 차원으로 확대하고, 실효적 대안을 모색 중이다.

이에 이 연구는 개별 국가 차원에서 해외 주요국의 규제 동향을 살펴보고 이들 규제기관이 지닌 입장과 정책 방향 등을 이해함으로써 국내 규제기관이 이들 국가와 협력할 수 있는지를 검토하여, 이에 대한 기초자료를 제공하는 것을 목적으로 한다.

## 제 2 절 연구내용과 범위

이 연구는 첫째, 글로벌플랫폼사업자를 둘러싼 규제 이슈와 방향성을 살펴보고 이에 대한 주요국의 규제 사례를 분석하고 둘째, 주요국 규제기구의 국제협력사업을 고찰하고 셋째, 이에 대한 해외전문가 인터뷰를 진행하고 넷째, 유관 분야의 국제협력 사례를 분석하여 마지막으로 글로벌플랫폼사업자 규제를 위한 국제협력 방안을 제언하는 방식으로 구성되었다.

첫째, 글로벌플랫폼사업자 관련 주요국의 규제 이슈와 방향성, 그리고 이에 대한 사례를 분석하였다. 현재 글로벌플랫폼사업자와 관련해 망 이용료, 역차별 등 다양한 불공정 사례가 보고되었으며, 이에 따라 각국 규제기관이 적극적 대응에 나서고 있다. 이러한 측면에서 주요국의 글로벌플랫폼사업자 규제에 대한 실태 파악에 필요한 자료 수집과 분석에 초점을 맞추었다. 또한, 주요국에서 발생한 유사 사례에 대한 분석을 통해 공시적 접근을 시도하였다.

둘째, EU, 영국, 프랑스 등 주요국 규제기관 국제협력의 목적, 기능, 방식 등을 고찰하여 국내 규제기관에 적용 가능한 시사점을 확인하였다.

셋째, 한국과 유사한 상황에 놓여있는 독일과 일본의 현황을 살펴보고, 국제협력의 실효성을 담보하기 위한 두 나라 전문가의 심층 인터뷰를 진행하였다. 글로벌플랫폼사업자의 시장지배적 지위로 인해 양국이 처한 상황을 살펴보고, 글로벌플랫폼사업자 규제의 당위성과 이를 위한 국제협력의 필요성을 살펴보았다. 또한, 한국 사회에 대한 정책적 제언을 확인하였다.

넷째, 활발하게 국제협력이 진행되는 유관 분야의 사례를 분석하여, 글로벌플랫폼사업자 규제를 위한 바람직한 국제협력 방안을 모색하였다. 동시에 국제협력 메커니즘을 구축하기 위한 정책적 대응을 비교 분석하여 플랫폼 시장과 관련된 적합한 국제공조 방법론으로 살펴보았다.

## 제2장 국제협력 개념 및 타 부처 사례분석

### 제1절 국제협력의 개념

전 세계적으로 국가와 지역 간 상호의존성이 높아지고, 이해관계가 복잡해짐에 따라 국제협력의 중요성이 강조되고 있다. 국제협력이란 자본, 교역, 기술, 인력, 문화 등을 대상으로 국가 대 국가, 국가기관 대 국가기관, 국가기관 대 민간기업, 국가기관 대 NGO 등과 같이 다양한 형태의 교류를 총체적으로 지칭한다. 고도의 정치적 국제평화를 위한 협력도 광의의 국제협력에 속한다. 그러나 좁은 의미에서 국제협력은 경제적, 사회적 사항을 비롯한 문화적, 인도적, 기술적 사항에 관한 여러 국가 간 협력을 의미한다.

이러한 국제협력의 특징은 원조나 경제협력과 비교하여 평등한 관계를 중심으로 상호주의적이다. 또한 국제협력은 경제영역으로 협력 범위가 한정되지 않으며 다양한 분야에서 공조와 협업을 추구한다. 국제협력과 유사한 의미로 사용되는 용어로는 국제화 또는 국제개발협력 등이 있다. 국제화는 기관의 변화를 주로 의미하며 국제개발협력은 개도국 대상 협력사업을 뜻할 때 주로 사용되므로 국제협력이라는 말이 가장 포괄적 개념이라 할 수 있다.

국제협력 사업은 국제관계가 긴밀해진 19세기 후반부터 나타나기 시작했으며, 이후 국제협력을 위한 일반조약이 체결되면서 국제기구 등이 적극적으로 설립되었다. 대표적 국제기구로 유럽의 정치 및 경제 공동화를 목적으로 설립된 EU와 1989년 호주의 제안에 따라 한국, 미국, 일본, ASEAN 6개국 등 환태평양 12개국이 참여하는 아시아태평양경제협력체(APEC), 미국, 캐나다, 멕시코의 자유무역협정, 브라질, 아르헨티나, 우루과이, 파라과이 등 남미 4개국 공동시장인 MERCOSUR 등이 있다.

국제협력을 위한 패러다임은 과거 국가중심의 고전적 문제해결 패러다임에서 여러 국가가 협력하여 목표를 정하고 함께 수행하는 글로벌 거버넌스로 변화하고 있다. 디지털 시대를 맞아 지리적, 물리적 국경이 허물어지면서 글로벌 거버넌스의 필요성은 다방면에서 제기되고 있다. 하지만 글로벌 거버넌스에 대한 비판적 목소리도 동시에 커지고 있다. 글로벌 거버넌스는 다양한 행위자들 사이의 수평적 권한 분산에만 초점을 맞추다보니 국가

권력의 역할을 제대로 인식하지 못한다는 한계를 갖는다. 또한 글로벌 거버넌스는 실질적으로 강대국 중심의 배타적 집단을 위한 정치적 도구에 불과하다는 견해도 있다. 세계화가 진행되면서 다양한 행위자와 이해관계자가 등장하면서 소수 글로벌 사업자 및 국제기구들이 글로벌 거버넌스에 비대칭적 영향을 미치고 있는 것도 현실적 어려움을 더한다. 따라서 글로벌 거버넌스와 이를 위한 국제협력이 기존 프레임을 뛰어넘는 복잡한 양상으로 진행되면서 구체적 이슈에 대해 접근할 때는 보다 포괄적이고 거시적 안목과 분석이 필요한 시점이다.

국제협력은 다양한 분야에서 점차 필요성이 커지고 있다. 글로벌 경제체제에서 국가 간의 경쟁이 심화함에 따라 특정 분야에서 긴밀한 협력과 공조가 요구되거나, 특정 이슈에 대응하기 위한 협업의 필요성이 빈번하게 제기된다. 특히 신흥 산업국으로 급성장 중인 아시아 국가에 대한 국제협력의 요청도 날이 갈수록 증가하고 있다. 하지만 한국의 국제협력은 여러 분야에서 시스템이 제대로 정비되지 않은 상황이다. 국제협력이 양자 간 외교 관계에서 일회성 또는 개별 사업으로 추진되는 경우가 빈번하여 사업의 지속 가능성과 파급효과 산출에 어려움이 크다는 점도 주된 이유 중 하나로 지적된다. 현재의 국제협력 사업이 사업성과를 높일 수 있는 시스템을 제대로 구축하지 못했다거나 통상정책 및 외교정책 등과 유기적으로 연계할 수 있는 전략과 비전이 취약하다는 것도 다른 이유로 꼽힌다. 이러한 측면에서 타 분야에서 어떠한 형식과 방법으로 국제협력이 이루어지는지 살펴본다면 통신 분야의 국제협력 방안을 모색하는 데 도움이 될 수 있다. 이하에서는 분야별 국제협력 사례와 방법을 검토해본다.

## 제 2절 국제협력의 분야별 사례

이하에서 수자원, 의료 및 보건, 농업, 국토 해양 등 다양한 분야에서 정부가 다른 국가 및 국제기구와 협력한 사례를 살펴보기로 한다.

### 1. 수자원 분야

전 세계적으로 물을 공유하고 수자원을 합리적이고 공정하게 사용하기 위해 각국은 긴밀히 협력해왔다. 특히 수자원을 공유하는 국가와 지역 간 상호의존과 갈등이 고조되면서 수자원 분야는 국제공조가 절대적으로 필요한 분야로 인정된다.

[그림 2-1] 지속가능발전목표 달성을 위한 7가지 수단 블록<sup>3)</sup>



3) UN-Water (2015). Means of Implementation: A Focus on Sustainable Development Goals.

국제협력의 하나로 유엔 지속가능발전목표(UN Sustainable Development Goals, 2015)와 OECD 의회의 통합 물권고(OECD Council Recommendations on Water, 2016) 등이 발표되었고 전 세계적으로 수자원 분야의 관리를 위한 방향설정도 제안되었다. 지속 가능한 목표 달성을 위한 7가지 수단도 단계별로 정리되었다([그림 2-1] 참조).

3년마다 세계물위원회와 주최국이 개최하는 세계물포럼(World Water Council: WWC)과 스톡홀름 국제물연구소(Stockholm International Water Institute)가 매년 개최하는 스톡홀름 세계물주간(Stockholm World Water Week: SWWW) 등의 행사는 물 관리의 현안과 미래를 논의하는 대표적 국제회의로 자리매김하고 있다. OECD도 물 거버넌스 계획 논의를 위해 회원국과 파트너 기관들과 함께 연 2회의 정기회의 및 다수의 비정기회의를 개최한다.

특히 글로벌 협력 차원에서 OECD WGI(Water Governance Initiative)를 주목할 만하다. OECD WGI는 물 분야의 거버넌스를 지원하고 우수사례를 공유하기 위해 공공부문과 민간부문 및 비영리 단체가 연합하여 네트워크를 구성한 국제기구이다. OECD WGI는 여러 차례 회의를 통해 지표기반의 물 거버넌스 구축을 추진하고 있어 한국 정부에도 물 거버넌스와 관련된 데이터 조사, 지표체계 분석, 국내외 통계자료 수집 등에 대한 체계적인 준비가 필요하다는 것을 시사하였다. 그 결과 한국 정부도 이에 적극적으로 동참하여 WGI 보고서에 우수사례, 지표체계 개선 등에 있어 기여할 수 있는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있음이 제안되었다(김익재 등, 2018).

수자원 분야의 국제협력으로 한국은 2015년 제7차 ‘세계물포럼’을 “Water for OUR FUTURE”라는 주제로 대구에서 개최하였다. 한국의 세계물포럼에는 169개국을 대표하는 물 관련 정부 기관, 국제기구, NGO, 학계, 기업, 언론 매체 등 4,600여 명 이상이 400여 개의 회의 세션에 참석하여 역대 가장 큰 규모로 치러졌다. 또한, 물포럼에서 각국 정부, 지자체, 공공기관, 국제기구 및 기업 대표가 21건의 MOU를 체결하였으며, 각국 지도자들은 50여 건의 양자 간 및 다자간 회의를 개최하여 실질적으로 협력의 장을 제공하였다.

한국 물포럼은 세 가지 성명서를 채택하였으며 이후 국내에서도 장관 선언을 채택하였다. 8개 장관급 원탁회의는 기업, 시민사회, 학계 및 언론계의 대표들과 교류할 독특한 기회를 제공하였다. 포럼의 중요한 주제별 결과물인 16가지 주요 대주체에 관해서는 이행로드맵(IRs: Implementation Roadmaps)을 발표하였으며, 물포럼에서 수여되는 기본적인 상

외에도 '대구·경북 물상'을 추가하여 시상하였다. 또한, 물포럼 기간 대구에서 '물 엑스포'를 개최하였으며, 39개국의 1,015개의 부스가 설치되어 시민들의 호응을 얻은 바 있다.

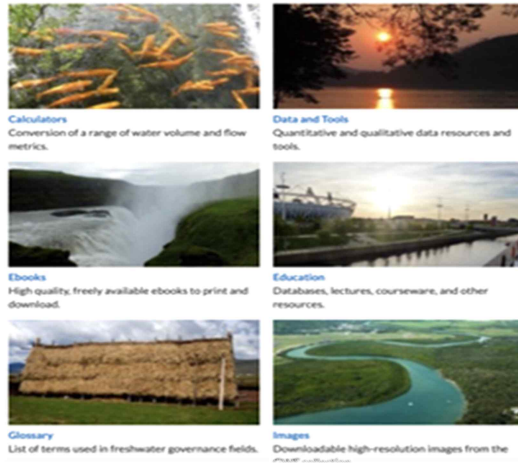
글로벌 물포럼은 웹사이트에서 '러닝 허브'를 제공하고 있다. 러닝 허브는 수자원에 대한 적극적 논의를 위해 기본적 자료를 제공하는데, 수자원의 양과 흐름을 측정하는 계산 도구와 데이터, 툴, 전자책, 강연자료, 데이터베이스, 용어집, 관련 이미지 등을 총괄적으로 제공하여 관련 국가뿐만 아니라 일반 이용자들이 수자원 관리에 대해 관심을 두고 정보를 얻을 수 있도록 하고 있다.

[그림 2-2] 글로벌 물포럼 사이트가 제공하는 러닝 허브.

각종 데이터와 도구, 교육자료, 시각 자료<sup>4)</sup>

### Learning Hub

As part of the Global Water Forum's aim to support open access education and capacity building, the site hosts links to a range of freely accessible resources including a glossary, images, calculators, as well as links to data and open access publications. They can be found under the headings below. Readers are invited to suggest additional resources for listing on these pages by contacting us at [editor@www.globalwaterforum.org](mailto:editor@www.globalwaterforum.org).



이러한 수자원 분야의 국제공조 노력은 각국이 공동 목표를 설정한 뒤 시행을 위해 국제적인 모니터링 수행을 약속하고 이를 위한 모니터링 원천데이터를 발표하는 것이 목표

4) [www.globalwaterforum.org/learning-hub/](http://www.globalwaterforum.org/learning-hub/)

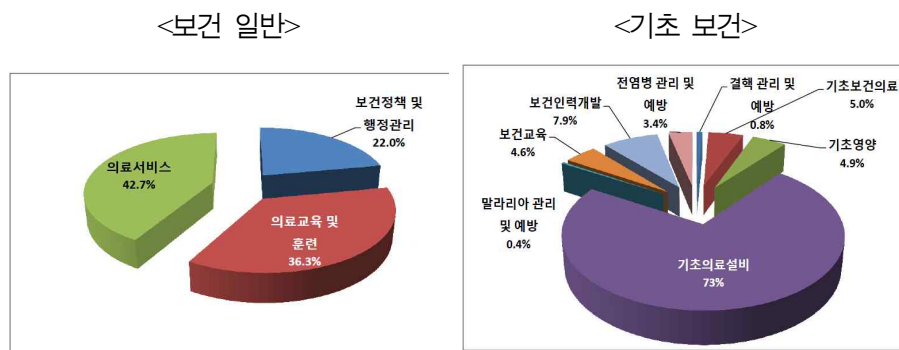


달성에 효과적임을 보여준다. 또한, 지속 가능한 발전 목표를 위해 각국이 정책을 공유하고 추진을 위한 동력을 제공할 수 있는 국제 이해관계자 네트워크를 구축할 필요가 있다. 이처럼 세계대회를 지속해서 개최하여 각국이 공동의 관심사를 논의하고 성명서와 MOU를 체결하면서 공조를 굳건히 하려는 노력도 효과적으로 판단된다.

## 2. 의료 및 보건 분야

의료보건 분야에서 국제협력 필요성은 전염병 등 한 국가 내에서 해결이 어려운 보건안보 문제의 증가, 저출산과 고령화, 소득 격차, 일자리 불안정성 증대 등 각국에서 공통으로 발생하는 사회적 위험에 대처하기 위해 많이 증가하고 있다. 그 결과 한국의 의료보건 분야 국제개발 협력 규모는 2010년 141.9백만 달러에서 2016년 234.7백만 달러로 약 1.7배 증가하였다.

[그림 2-3] 2016년 한국의 보건 분야 국제개발 협력 비율<sup>5)</sup>



그러나 지금까지 의료보건 분야의 국제협력은 사회보장협정, 고위급 회담 결과에 따른 협의 사항 이행, 수원국 공무원 연수훈련, 국제기구회의 참석 등 수동적 방식이 지배적이었다. 지금까지 의료, 보건 분야의 국제개발 협력의 구체적 형태는 주로 프로젝트 사업

5) ODA 코리아, [www.odakorea.go.kr](http://www.odakorea.go.kr).

(65.1%)이거나 연수사업(13.1%)에 그친다는 분석결과도 있었다. 따라서 더욱 장기적이고 적극적인 관점에서 새로운 국제협력사업 모델을 개발할 필요성이 꾸준히 지적되어왔다.

특히 전염병 관리를 위한 국제협력은 오래전부터 각국에서 진행됐다. 전염병에 대한 인접 국가들의 적극적 대처의 필요성은 19세기 중반 유럽에서 콜레라가 확산할 때부터 제기되었다. 당시 국가마다 공중위생의 기준이나 검역설비가 달라서 콜레라 확산을 제대로 저지하기 어려웠다. 따라서 서유럽 국가들은 국가 단위의 노력보다는 공동의 협력이 필요하다는 것을 인식하게 되었고 1851년 파리에서 개최된 국제위생회의(International Sanitary Conference: ISC)는 이러한 국가 간 공조가 의료보건 분야에서 가시화된 최초의 사례라고 평가받고 있다. 그러나 ISC는 실질적 성과를 얻지 못했는데, 검역 조치로 인해 무역량 감소를 우려한 회원국들이 이 협정에 대해 유보적 입장을 취하면서 전염병 확산 억제를 위한 본래의 목표를 달성하는데 소극적인 태도를 보였기 때문이다(민병원·진경인, 2014).

20세기에 들어 검역과 위생 체계가 개선되고 의학 기술이 발전하면서 전염병을 둘러싼 국제협력도 증가하면서 세계보건기구(World Health Organization, WHO)의 설립으로 이어졌다. 세계보건기구는 국제위생규칙을 제정하여 제한적 위생협약들을 통합하였고 제2차 세계대전 이후 건국된 신생 국가들을 회원국으로 포섭하는 등 국제적 공조를 가시적으로 추진하였다. 세계보건기구는 인류가 최고의 건강 수준에 도달하는 것을 목표로 삼고 중앙 검역소 업무, 연구자료 제공, 유행성 질병 및 전염병 대책 후원, 회원국의 공중보건 관련 행정 강화와 확장 지원 등을 주요업무로 삼고 있다. 주요기관으로 총회, 이사회, 사무국이 있는데 총회는 주요정책의 결정기관으로서 매년 회의를 개최한다. 이사회는 30여 명의 보건 전문가로 구성되며 3년마다 새로 선출한다. 사무국은 전 세계에 설치된 지역사무소와 분야별로 행정 요원들이 활동하고 있다. 1978년 세계보건기구는 알마아타 선언을 통해 지구촌의 모든 사람이 사회적, 경제적으로 바람직한 삶을 영위할 수 있는 건강을 누리게 하겠다는 “모두를 위한 건강”이라는 구호를 발표하였다. 한국은 1949년 제2차 로마 총회에서 가입하였다.

전염병의 위협은 여전히 현대사회에서도 위력적이다. 1980년대 에이즈의 등장과 2002년 급성호흡기증후군(SARS) 및 최근의 메르스 사태까지 전 지구적 전염병의 확산은 보건위생뿐만 아니라 경제적, 정치적 타격으로 받아들여지고 있다. 또한, 생명과학기술이 발전하면서 바이오 테러의 우려도 커지고 있다.

[그림 2-4] 2019년 세계보건기구 홈페이지에 걸린 한국 의료활동<sup>6)</sup>



국내의 의료보건 분야에서 국제협력 사업은 꾸준히 진행됐음에도, 다음과 같은 문제점이 있다고 지적되는데(김현경 등, 2018), 이는 다른 분야의 국제 협력사업에도 시사하는 바가 크다. 첫째, 국제협력 활동에 대한 이해와 공감대 부족이다. 국제협력 사업에 대한 당위성과 목적, 개념이 명확하게 세워지지 않은 상황에서 추진되면서 협력사업의 성과가 목표나 기대에 미치지 못하기도 하였다. 둘째, 사회개발영역에 대한 투자와 인식 부족이다. 협력사업이 보건복지부 주도하에 진행되면서 보건 분야에 치중하다 보니, 복지 분야는 도외시되는 경향이 있으며 사업영역 선정과 주체 선정에 있어서 장기적 관점을 제공하지 못하였다는 지적이 있다. 셋째, 국제협력 사업에 대한 경험 부족이다. 국제협력 개발사업에 대한 운영 경험이 부족하여 공여국-수원국 간의 인적교류로 우호적 관계를 형성하는 연수사업에만 치중하게 되었다. 결과적으로 연수사업에 참여한 공무원 네트워크가 지속해서 유지 및 활용되는데 한계가 있었으며, 연수사업의 내용이 실질적인 정책적 결과물로 이어지

6) www.who.int

지 못하였다. 넷째, 국제협력 연구기반이 제한적 발전에 그쳤다. 주요 선진국의 국제협력 활동에 대해 축적된 노하우 및 분야별 대응 사례를 공유하고 주요정책을 분석하여 공조 관계를 모색하기 위한 연구가 제한적으로 이루어졌다. 다섯째, 국제기구 및 국제사회 참여에 한국이 소극적 모습을 보였다. 한국이 세계보건기구 등 다자기구에 지원하는 분담금 수준이 상당한 규모임에도 불구하고, 소극적 대처로 인해 국제기구의 논의에 주도적으로 참여하지 못하는 경향이 있다. 지원금 규모에 비교하여 국제기구 인력파견, 정책 대화 등 협력 채널이 미흡하다는 것도 문제점으로 지적되었다. 연수단 및 방문단 초청과 같이 한국에서 저소득 국가를 대상으로 한국의 경험을 공유하는 사업은 많았으나, 국제기구나 국제사회에 능동적으로 참여하여 한국의 정책 및 제도 운용 경험을 공유하는 활동에는 소극적이었던 것도 문제점으로 지적된다.

### 3. 농업 분야

농업 분야는 지구 온난화와 엘니뇨 등의 기후변화, 국경을 초월하여 거래되는 농산물 국제시장의 변동, 각종 농업 관련 질병 퇴치 등 다양한 문제로 인해 세계적 이슈에 공동 대응을 해야 할 필요성이 강한 분야이다. 농업 분야에서 WTO, OECD, ASEAN 등 국제기구 및 지역 공동체와의 협력과 협상이 활발하게 이루어지고 있다(주성돈, 2016).

농업 분야의 국제협력사업은 크게 농업기술 협력사업과 해외농업 기술개발 지원사업으로 구분된다. 우선 국제 농업기술 협력사업은 국제기관과의 협력, 국가 간 협력, 북한농업 연구로 구분된다. 세부적으로는 국제 농업연구기관들과 협력, 국제 농업기술 개발사업 참여, 국외 상주 연구원 선발 및 파견제도 운용, 해외 농업연구기관과의 MOU 체결 및 연구원 교류 등으로 추진되고 있다. 해외농업 개발지원사업은 해외농업기술개발센터 운영, 아시아 농식품기술협력협의체(AFACI: Asia Food and Agriculture Cooperation Initiative), 한-아프리카 농식품기술협력협의체(KAFACI: Korea-Africa Food and Agriculture Cooperation Initiative) 운영 등으로 진행되고 있다.

국제협력과 관련하여 농업 분야에서는 농업진흥청의 해외농업기술협력사업(KOPIA)을 눈여겨볼 만하다. 2009년 시작되어 올해로 10주년을 맞이하는 해외농업기술협력사업은 3개 대륙별로 45개국과 함께 농식품기술협의체(FACI)사업을 진행해왔다. 특히 아시아 농식

품기술협력협의체와 한-아프리카 농식품기술협력협의체의 활동이 활발하다. 한-아프리카 농식품기술협력협의체는 아프리카 지역의 농업 생산성 향상을 목적으로 2010년 7월 출범한 다자간 협의체이다(이성우, 2016). 회원국은 아프리카의 20개 국가로서 회원국별 장관급 참여로 양해각서를 체결하여 아프리카 지역 내 농업기술협력사업의 중심축으로 자리매김하고 있다. 한-아프리카 농식품기술협력협의체 총회는 과학기술자문위원회와 사무국으로 구성되어 있다. 과학기술자문위원회는 5개 분야를 대표하는 15명 내외의 구성원으로 이루어져 있으며 중장기 전략 개발 및 신규사업계획서 검토를 담당한다. 조직별 역할분담 체계는 다음과 같다.7)

<표 2-1> KAFACI 조직별 역할분담 체계

조직	역할	비고
총회	KAFACI 정책결정 사업계획승인	농업부 차관 또는 연구기관장급으로 구성
집행이사회	사무국 활동 감독 및 자문 신규회원국 가입 승인 총회 개최지 선정	아프리카 5국, 한국, 사무총장으로 구성 *아프리카는 지역별 안배
과학기술자문위원회	중장기 전략 개발 신규 사업계획서 검토	5개 분야, 총 15명 내외로 구성
프로그램	분야별 사업 추진 신규사업 발굴	농업기초, 식량작물, 원예, 축산, 농촌지도 분야

또한, 회원국의 지도역량 강화를 위해 수 차례의 초청 연수를 진행하였다. 회원국의 실무진과 고위급 공무원을 초청하여 진행되는 연수 프로그램에서는 회원국별 프로젝트를 계획하고, 네트워크 형성 및 다자간 협력 진행 방식을 모색하는 거시적 측면에 중점을 두고 실시되었다.

AFACI 사업의 경우 아시아 농업기술정보 네트워크 구축사업을 시행하여 회원국 상호간의 연구개발 역량 제고와 농업정책 수립 지원을 목적으로 삼아왔다. 이를 위해 회원국

7) 이성우(2016). 한-아프리카 농식품기술협력협의체(KAFACI) 국제협력사업 성과 분석

에서 활용할 수 있는 다양한 책자 및 매체를 활용한 정보를 제공하고 농업기술 DB를 구축하여 회원국의 웹페이지와 연계한 뒤 단순한 농업 관련 정보뿐만 아니라 E-learning 시스템도 구축하여 교육에도 활용할 수 있도록 하였다(김운두, 2015).

농업 분야는 그동안 국가 내부의 지역적 이슈로 인식되는 경향이 강했다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 농업 분야에서도 활발한 국제공조가 이루어지고 있다. 또한, 이러한 국제공조는 단순히 한국의 농업기술 정보를 전달하는데 그치지 않고 교육과 시스템 구축, 장기적 네트워크 형성과 전략 개발에 기여함을 알 수 있다.

#### 4. 교육 분야

교육 분야의 국제협력에서 교류가 가장 활발하게 이루어져 왔다. 특히 인적교류 사업이 보편적 부분으로써, 가장 많은 인적교류가 이루어진 것은 학생 봉사활동이다. 이러한 봉사활동은 자체 재원으로 이루어지거나 외부 기업에서 진행하는 프로그램 등 다양한 형식으로 진행되고 있다.

각 기관에서 행하고 있는 교육 관련 국제협력 사업의 대부분은 정부나 공공기관의 지원을 통해 이루어진다. 교육부의 국제협력 사업은 2015년 기준으로 총 29개가 있으며 총 예산 규모는 2,263억 원에 달하였다. 교육부 소관 국제협력 사업 중에서 대표적 사업으로 재외동포 교육 지원사업(621.1억), 해외 초청 장학생사업(579.8억), 글로벌 박사양성사업(252.2억), 글로벌 인재양성사업(193.2억), 글로벌 교육교류사업(168.3억), 글로벌 현장학습 프로그램(101억), 글로벌 연구 네트워크 지원사업(66억) 등이 있다(장지순, 2014).

교육부 국제협력 사업 중에서 최근 증가하는 부분은 개발 협력사업이다. 새로운 협력사업 발굴 차원에서 진행되는 ODA 사업은 연구조사부터 시작하여 다양한 교류협력 사업으로 진행되고 있다. 교육 분야 ODA 사업 중에서 가장 비중이 큰 분야는 ICT와 연계된 사업으로써 대학 이러닝 지원사업, 이러닝 세계화 사업, 첨단교실 활용지원 사업 등이 있다.

교육 분야에서 한국연구재단도 국제협력 활동을 활발하게 행하고 있다. 한국연구재단은 전 분야를 아우르는 국가 기초연구지원시스템의 효율화 및 선진화를 목표로 한국과학재단, 한국학술진흥재단, 국제과학기술협력재단이 통합되어 2009년 출범한 연구관리 전문기관이다. 연구재단의 대표적 국제협력 사업은 연구개발의 과학 기술 국제화 사업이다. 이

사업은 글로벌 연구역량 강화, 국제화 기반 조성, 글로벌 협력 기반 조성, 국제공동연구기관 설립 및 운영, 기타 사업으로 나뉜다. 이 중 국제화 기반 조성 사업은 권역/국가 간 합의를 사업 수행으로 과학 기술 외교 능력을 강화하기 위해 추진되었다.

교육 분야의 국제협력사업을 검토해보면 다음과 같은 특징이 있다(장지순, 2015). 첫째, 교육 분야 국내 주요 기관의 국제협력에 있어 뚜렷한 목적이나 전략의 부족함이 드러난다. 협력 차원에서 예산에 따라 다양한 사업을 추진해왔다는 것이다. 따라서 국제협력 사업을 위한 사전 정보 공유 및 타당성 검토가 필요하다는 지적이 있다. 둘째, 부처 간 정보 공유를 통한 시너지 효과를 추구해야 한다. 교육 분야의 사업은 연구재단이 추진하는 협력사업, 각 부처에서 추진하는 사업, 개발 협력으로 추진하는 사업 등으로 분화되어 있어 대상 지역과 내용 등에 대해 부처 간의 적극적 협의가 필요하다는 것이다. 셋째, 개발 협력사업의 경우 협업을 통한 연계사업의 활성화가 필요하다는 제안도 있다.

## 5. 기후 환경 분야

기후 이슈는 지구 전체의 기후 및 환경에 대한 것이므로 국제협력의 필요성이 핵심적인 분야이다. 지구 전체의 이슈로써 기후라는 특징으로 인한 복잡성과 불확실성을 낮추기 위해 1992년 기후변화에 관한 국제연합기본협약(United Nations Framework Convention on Climate Change)이 뉴욕에서 체결되고 1994년 발효되었다. 이 조약이 다루는 중점적 과제는 산업혁명 이래 확대되고 있는 인류의 다양한 활동으로 인해 대기 중에 배출된 이산화탄소 등의 온실효과에 의한 지구 온난화가 기후에 미치는 영향이다. 이 조약은 지구 온난화에 의한 기후변화 문제의 존재를 인정하고 기후 시스템에 대해 위험한 인위적 간섭을 피하고자 대기 중 온실효과 가스 농도의 안정화를 궁극적 목적으로 한다. 안정화 수준은 생태계가 기후변화에 자연스럽게 적응하고 식량 생산에 위협받지 않으며 경제개발이 지속 가능한 상태로 진행할 수 있는 기간 내에 달성되도록 규정되어 있다.

기후변화 조약을 바탕으로 기후 분야에서의 국제협력은 다양한 방식으로 이루어지고 있다. 온실가스종합정보센터는 2010년 '국제 온실가스 감축 모형 컨퍼런스'를 개최하여 국내외 전문가를 초청했다. 컨퍼런스에서 온실가스 감축 분석모형 분야의 국제동향 공유 및 감축 분석모형 운영 관련 기술적 이슈에 대한 집중적 논의가 이루어졌다. 또한, 온실가스

감축 모형 국제 컨퍼런스는 2011년 3월 개발도상국 간 협력체인 '개발도상국 온실가스 분석모형 협력포럼'이 출발하는 토대가 되었다. 국제 컨퍼런스 개최가 국가 간 정보공유 및 의견교환에 실효성이 있음을 입증한 것이다. 이후에도 국제 컨퍼런스가 계속하여 추진되었으며, 컨퍼런스에서 글로벌 탄소 감축을 위한 시장 메커니즘 구축 등이 논의되었다(송기훈, 2013). 또한, 국제협력 사업 추진을 위해 잠재적 협력대상 국가에 대한 온실가스 감축과 관련된 정보를 수집하고 데이터베이스를 구축 관리할 필요성도 증대되었다. 이에 따라 '개발도상국 온실가스 정보 데이터베이스' 구축도 2011년부터 시행되었다. 이 사업은 온실가스 관련 정보공유 협력체계를 구축하고, 데이터베이스 지속적 업데이트 및 해외기관과 협력 확대를 목적으로 하고 있다.

한국환경공단은 환경산업을 새로운 수출동력 산업으로 육성하기 위해 국제협력 사업을 적극적으로 추진하고 있다. 한국환경공단의 해외환경사업 프로젝트로 '해외환경사업 개발 및 공공-민간 환경 파트너십 프로그램'이 있다. 프로그램은 진출 대상국 정부 및 유관 기관 등 네트워크를 구축하고 해외사업 관련 세미나 개최 및 조사연구를 시행한다. 또한, 사업의 사전 조사 및 사업협의를 하며 타당성 조사사업 및 사업 참여를 위한 컨소시엄을 구성한 바 있다. 한국환경공단은 국외 유관 기관 및 기업과 국제 환경협력 MOU 체결을 통해 효율적 해외사업을 수행하고 있으며, 국제환경전문가 육성 프로젝트의 목적으로 개발도상국의 정책입안자나 기술 인력을 한국으로 초청하는 환경 연수 및 선진기술 연수, 환경전문가 양성 사업을 벌이고 있다. 한편, 한국환경정책평가연구원은 환경과 관련된 정책 및 기술의 연구개발과 환경영향 평가의 전문성 및 공정성 제고를 위해 설립된 연구기관이다. 환경정책평가연구원도 해외 연구기관과 네트워크를 구축하여 협력하고 있으며, 기후변화 정책과 적용에 관한 국제협력 연구를 진행해왔다.

그러나 기후변화와 관련된 국제협력을 위해 다음과 같은 내용의 정책적 제언이 있다(강성진 등, 2015). 우선 기술혁신에 대한 정부 차원의 투자 강화가 필요하다. 내생적 성장이란이 대두되면서 신고전학파에서 도외시되었던 정부 역할이 강조되기 시작했다. 따라서 정부 차원에서 기후기술센터와 네트워크, 단기 및 장기적 기술혁신을 위한 정책 및 투자계획이 절실히 필요한 시점이다. 또한, 녹색성장의 안정적 제도화를 전담할 정부조직 신설을 비롯하여 거버넌스의 전반적 개선도 요구된다. 특히 한국의 녹색성장 정책 경험을 국제사회와 공유하기 위해 기존의 가교역할에 그치지 않고 한국이 적극적 역할을 제



안하였다. 이를 위해 녹색성장위원회와 지속가능발전위원회의 연계 및 위원회 간 위상 문제가 명확히 해결될 필요가 있다고 한다.

거버넌스 결정을 위해 유럽 경제사회위원회의 기능 및 역할을 참고할 것이 제안되었다. 유럽 경제사회위원회(European Economic and Social Committee: EESC)는 EU의 의사결정과정에서 이사회와 집행위원회를 보조하는 임무를 맡은 자문기구이다. EU 조약에 약정된 때에만 이사회와 집행위원회는 의무적으로 경제사회위원회에 자문을 요청해야 하며, 경제사회위원회는 고유의 이니셔티브로 의견을 내놓을 권한을 갖고 있기 때문에 EU의회나 집행기구에 막강한 자문역할을 해온 것으로 평가받고 있다. 따라서 녹색성장을 위한 여러 위원회의 체계와 권한을 분명히 할 필요가 있으며, 구심점 역할을 하는 위원회는 단순히 의견을 제공하는 것에 그치지 않고 일정 사안에 대해서 강력한 권고안을 내놓을 수 있으며 관련 부처는 그러한 권고안을 반드시 고려하도록 권한이 부여되어야 할 것이다.

정책의 성과지표 개발도 필요하다. 경제적 측면과 아울러 환경적으로도 녹색성장 정책의 효과에 대한 우려가 크기 때문에 실질적인 성과지표를 가지고 설득하는 과정이 필요하다. 따라서 녹색 및 비녹색 분야 무역 추이, 일자리 창출 효과에 관한 성과지표를 개발하고 지속해서 통계지표를 발표할 필요가 있다. 이러한 제안은 통신 등 기타 분야에서도 참고할만하다. 특히 통신사업의 경우 해외 사업자와의 관계에서 논란이 발생할 여지가 많은 만큼 구체적인 성과지표 및 통계지표를 통해 분쟁 해결의 실마리를 제공할 필요가 있다.

## 6. 기상 및 국토 해양 분야

국토 해양 관련 국제협력 업무는 국토해양부 산하 총 20개 부서에서 담당하고 있다. 특히 국제협력 업무를 전담해서 수행하고 있는 부서는 국제협력단, 해외건설과, 국제항공과 등이다. 각각의 주요업무는 다음과 같다.<sup>8)</sup> 첫째, 국제협력단은 다자간 협상, FTA 협상 총괄 등을 맡고 있다. 세부적으로는 WTO DDA 서비스협상(상품, 건설, 건축, 운송 등 서비스)이나 WTO GPA 협상(정부조달 관련)을 맡고 있으며 국토해양부 관련 법률협상도 총괄한다. 또한, 국토해양부 주요법령에 대한 영문화 사업도 담당하고 있다. 이 외에도 국제기구 업무를 총괄하는데 ASEAN 장관회의, APEC 교통실무그룹회의, OECD, UN(기후변화

---

8) 국토해양부 (2011). 국제협력 기본계획 수립을 위한 로드맵 연구.

협력, CSD, 인권이사회, 테러협약) 등과 관련된 업무 전반을 총괄한다. 양자 협력 대응 차원에서 정상회담, 장관회의, 경제공동위, 장관관 외빈면담 및 국경일 의전, 외국인 투자업무 총괄, 국토 해양 투자포럼, 국가인권기본 계획, 국토 해양 관리, 직원 영어교육 등을 맡고 있다. 국제회의자료나 영문서한 및 보도자료 번역과 외부인사를 위한 통번역도 담당한다. 둘째, 해외건설과는 경제공동위, 해외건설협회 지도 및 감독, 해외건설네트워크 지도 및 감독, 해외건설 DB 관리 해외건설 등 해외건설 업무를 총괄한다. 공적 개발원조 시장 개척을 위해 ODA 업무, 해외건설 포럼, 해외건설업체 시장 설명회, 고위급 수주지원단 파견계획 및 주요발주처 초청계획도 수립한다. 금융업무로서는 글로벌인프라펀드(GIF) 총괄 운영, GIF 신규타당성 조사, 산하기관 해외건설포럼 운영, 해외건설심의위원회 운영, 인력 양성, 시장개척자금, 중소기업 지원 등을 맡고 있다. 셋째, 국제항공과는 운항 관련 업무를 총괄하고 있으며 항공 관련 해외협정 및 국제기구 업무도 관리한다.

기상청은 국제협력을 위해 다자간 기상협력에 관한 사항, 양국 간 기상협력에 관한 사항 등을 수행하고 있다. 우선, 다자간 기상협력에 관한 사항은 국제기구 주관 회의 및 연수 참가, 국제회의 유치, 개최 및 지원, 국제기구 주관 기상 관련 사업의 참여 및 협력 지원 등을 담당하고 있다. 그 밖의 다자간 기상협력에 관한 사항 및 외국의 제도와 정책 수집 및 분석, 통계자료 및 기술 동향의 수집 및 분석도 제공하고 있다. 다음으로 양국 간 기상협력에 관한 사항은 관련 계획의 총괄, 조정 및 수행지원, 양국 간 기상사업에 관한 협력과 인력 및 정보의 교류, 관련 회의 개최 및 참가, 기타 국제협력 행정업무 등을 포함한다.

### 제3절 국제협력의 일반적 전략

국내의 대표적 대외협력 수행기관으로 해외 유상원조를 전담하는 한국수출입은행의 대외경제협력기금과 무상원조를 담당하는 한국국제협력단이 있다. 한국수출입은행은 수출입, 해외투자 및 해외자원개발 등 대외 경제협력에 필요한 금융을 제공하며 해외 협력의 큰 축을 담당하고 있다. 한국수출입은행의 주된 사업 중 하나는 경제적 지원을 통한 공적 개발원조이다. 공적 개발원조의 기원은 영국과 프랑스, 스페인 등 식민지 중주국들의 점령지 개발, 제2차 세계대전 이후 UN 산하의 경제협력기구와 원조 프로그램, 미국의 마샬플

랜과 공산권의 접경지역 국가들의 경제적 안정을 위한 대규모 지원에서 그 기원을 찾을 수 있다. 한국의 경우 해방 이후 원조를 받은 원조수원국의 입장에서 이제는 원조공여국으로 전환했고 이러한 점에서 한국의 원조이념은 선진 공여국들과는 뚜렷한 차이를 보인다. 선진국은 기존의 북남협력을 중심으로 하나 한국은 개도국과의 경제협력 및 국제교류를 중시하는 남남협력을 기본이념으로 삼고 있다. 따라서 지원대상도 다양한 분야를 골고루 지원하기보다, 경쟁력 있는 분야만 선점하여 집중 지원하고 있다.

대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF)은 개발도상국의 산업화 및 경제발전을 지원하고 한국과 이들 국가의 경제교류를 증진하기 위하여 1987년 설립된 정책기금이다. 이 기금은 1987년 설치된 이후 2017년 말까지 세계 54개국의 395개 개발사업에 대해 약 15조 9,008억 원의 자금을 지원하였다. 개발도상국을 대상으로 운용되는 기금이지만, 기금이 어느 부분에서 사용되었는지 살펴본다면 한국의 대외협력이 어느 부분에 중점을 두고 있는지 알 수 있다. 이하 [표 2]를 통해 한국수출입은행이 대외경제협력기금을 운용하여 지원실적을 낸 다양한 분야를 살펴볼 수 있다.

〈표 2-2〉 대외경제협력기금 분야별 지원실적 (2018년 12월 기준)

구분	승인액	개도국 차관										
		교통	통신	에너지	수자원, 위생	환경 보호	보건	교육	공공 행정	농수	기타	소계
1987	19,426	19,426		-	-	-	-	-	-	-	-	19,426
1990	23,775	10,370	3,790	-	-	-	-	-	-	-	8,997	23,157
1991	58,021	10,930	5,406	-	7,235	9,080	-	18,181	-	-	7,189	58,021
1992	71,594	-	43,899	-	11,600		4,123	10,994	-	-	-	70,616
1993	50,540	-	39,468	11,072	-	-	-	-	-	-	-	50,540
1994	80,711	26,483	8,249	31,497	-	-	-	8,082	-	-	6,400	80,711
1995	106,036	31,673	24,505	-	26,807	-	-	-	-	-	23,051	106,036
1996	302,662	106,016	77,087	66,696	9,739	-	18,020	-	8,171	16,933	-	302,662
1997	94,690	17,955	-	17,903	4,444	-	27,534	-	-	-	26,854	94,690
1998	107,802	44,178	16,114	14,044	-	-	22,668	-	-	10,798	-	107,802
1999	179,384	17,066	35,099	934	45,323	-	34,728	39,251	6,983	-	-	179,384
2000	242,325	63,582		74,936	43,274	6,638	53,894	-	-	-	-	242,325
2001	114,193	27,015	35,259	-	23,400	-	-	-	26,029	2,490	-	114,193
2002	116,618	80,388	-	-	-	-	-	36,230	-	-	-	116,618

2003	162,755	43,380	32,075	28,984	-	-	-	30,525	2,316	25,476	-	162,755
2004	222,155	33,469	14,534	-	82,151	-	19,543	40,226	32,232	-	-	222,155
2005	294,093	79,505	34,689	-	55,047	-	50,585	-	19,040	33,119	22,108	294,093
2006	363,643	102,339	37,831	-	87,131	-	-	59,318	77,024	-	-	363,643
2007	640,022	266,129	28,853	50,647	89,730	-	43,967	69,087	26,003	65,605	-	640,022
2008	967,582	330,060	42,845	96,698	253,354	-	166,094	43,471	-	-	35,060	967,582
2009	1,153,747	713,372	45,038	98,043	54,872	-	121,613	87,264	-	26,240	7,304	1,153,747
2010	1,220,428	394,157	28,117	189,741	229,401	-	62,464	172,487	122,938	21,123	-	1,220,428
2011	1,013,247	201,930	49,831	211,074	177,495	-	129,431	74,094	112,928	56,464	-	1,013,247
2012	1,146,282	280,520	-	55,230	231,647	33,209	146,831	-	164,090	234,755	-	1,146,282
2013	1,351,848	340,551	62,328	164,126	362,897	21,479	203,945	108,691	87,831	-	-	1,351,848
2014	1,378,360	844,338	-	-	200,855	11,187	191,961	14,459	63,614	51,947	-	1,378,360
2015	1,387,296	647,327	28,232	91,246	253,824	-	205,553	37,266	123,849	-	-	1,387,296
2016	1,389,232	516,441	86,145	94,159	274,740	-	73,403	214,934	30,491	96,096	2,823	1,389,232
2017	1,645,794	962,220	-	94,177	39,525	-	319,748	2,259	-	121,962	105,903	1,645,794
2018	1,948,926	561,434	56,464	538,392	-	67,757	194,881	182,592	118,162	172,780	56,464	1,948,926
총계	<b>17,853,187</b>	<b>6,772,255</b>	<b>835,858</b>	<b>1,929,600</b>	<b>2,564,491</b>	<b>149,349</b>	<b>2,090,986</b>	<b>1,249,410</b>	<b>1,021,701</b>	<b>935,788</b>	<b>302,153</b>	<b>17,851,591</b>
비중	-	37.9%	4.7%	10.8%	14.4%	0.8%	11.7%	7.0%	5.7%	5.2%	1.7%	100.0%

1987년부터 2018년까지 20여 년간의 지원실적을 살펴보면, 교통 분야가 37.9%로 가장 높았고 환경(14.4%), 교육(11.7%), 수자원 및 위생(10.8%) 등의 순이다. 유상원조 사업에서는 인프라 구축을 위해 투자 비용이 많이 투입되는 전통적 분야인 교통이나 환경에 상대적으로 많은 기금이 투입된 것이다. 반면, 통신 분야는 4.7%에 그쳐 상대적으로 해외 지원의 비중이 작았음을 알 수 있다. 향후 통신과 커뮤니케이션 부분의 기술 발전과 잠재적 성장 가능성을 고려할 때 국제협력을 위한 지속 가능 사업으로서 통신 부분의 중요성에 주목할 필요성이 있다고 판단된다. 특히 통신 및 커뮤니케이션 부분의 국제협력은 선진국과 교류도 중요하지만, 아세안의 잠재적 성장 가능성을 고려할 때 이들 국가와의 협력 및 지원개발도 반드시 염두에 두어야 할 것이다.

앞서 살펴본 것처럼 국제협력은 다양한 분야에서 이루어져 왔다. 지금까지 행해진 국제협력을 살펴보면 공통으로 제시할 수 있는 전략은 다음과 같다. 첫째, 효율적 국제협력 사업을 위한 추진체계 마련이 필요하다. 한 분야에서의 국제협력은 다양한 기관과 기업의 협조가 필요하다. 따라서 연관 있는 부서 간 커뮤니케이션이 원활하지 않거나, 창구가 모

호하거나 일원화되지 않는 경우 또는 기관 간 또는 부서 간 정보 공유가 되지 않는 경우가 다반사로 일어나고 있다. 또한, 재원 활용에서도 어떠한 사업에 어느 정도의 재원을 필요로 하는지 미리 특정하기 어려운 경우가 많다. 따라서 효율적 국제협력 사업을 위해서는 관련 정보를 통합 관리할 수 있는 담당 기관이나 부처의 확정 및 웹사이트나 데이터베이스 구축이 필요하다. 국제협력 사업 추진을 위한 해외거점 구축도 고려되어야 한다. 해외거점은 해외 협력 사업의 효과적인 추진을 위해 정보 공유 및 인적교류 차원에서 필수적이기 때문이다. 해외와 국내에 거주하는 담당자들의 원활한 커뮤니케이션을 위해서도 해외거점은 필수적이라 할 수 있다.

둘째, 인적교류를 위한 체계적 시스템 구축이 필요하다. 국제협력 사업 중에서 가장 활발한 부분은 인적교류이다. 인적교류의 경우, 공무원 연수나 교육뿐만 아니라 민간 차원에서도 유학생 교류 내지 해외 봉사 활동의 형태로 이루어지고 있다. 이러한 인적교류가 전문 인력양성을 위한 수단으로 활용되기 위해서는 개인의 이력 관리와 함께 국가 차원에서 인력풀을 만들 필요가 있다. 해외 교류를 위한 효율적 인사관리를 시행하는 한편, 교육 인력 및 파견 인력이 귀국해서도 관련 분야에서 실력을 발휘할 수 있도록 지원 시스템이 구축되어야 한다. 또한, 인적교류의 결과보고서가 형식적인 것에 그치지 않고 추후 국제협력에 도움이 될 수 있는 실질적 정보를 담을 수 있도록 품질관리가 되어야 한다. 이를 위해서는 보고서에 담겨야 할 기본적 내용과 포맷이 먼저 마련되어 있어야 할 것이다.

셋째, 민간과 연구기관과의 연계 및 협력이 필요하다. 다른 분야에서의 협력 과정 및 성과를 고려해볼 때 해외 협력을 공고히 하기 위해서 대학 및 연구기관의 기초연구가 바탕을 마련해야 한다. 해외 협력 시스템이 구축된 이후에는 민간 차원의 협조도 절실히 필요한 것으로 보인다. 연구 부문에서의 조사 분석 및 연구 시행은 국제협력 사업의 향방을 결정하는 데 큰 역할을 해왔다. 이러한 연구 결과를 토대로 정기적 학술대회나 세미나를 개최하는 것도 가능하며, 학술대회 개최를 통해 해외 석학이나 우수 인력과 교류하는 한편 국제협력의 성과를 해외에 알리는 계기로 활용할 수 있다. 수자원 분야의 세계 물포럼처럼 해외 공무원을 초청하고 민간 부스를 만들어서 국가 간 교류가 활발해지는 계기로 삼을 수도 있을 것이다. 민간은 해외 진출을 위한 경로를 모색하는 데 도움을 줄 수 있으며, 해외투자를 위한 재원을 확보하는데도 기여할 수 있다. 따라서 정부 차원의 일방적, 하향적 결정으로 해외 협력 사업을 추진하기보다는 연구기관과 민간 부분의 적극적 참여를 유

도해내는 것이 해외 협력에서 성공적 결과를 얻는데 효과적일 것이다.

넷째, 국제협력 활성화를 위한 법과 제도의 정비가 필요하다. 국제개발협력기본법에서 국제개발 협력 주관기관이 5년마다 각각 소관 분야의 국제개발 협력에 관한 기본계획안을 작성하여 실무위원회를 거친 후 위원회에 제출하도록 하고 있다(동법 제8조 제1항). 이 조항에 따르면 국제개발 협력에 관한 기본계획을 수립할 때는 국제개발 협력정책의 기본방향과 국제개발 협력의 규모 및 운용계획, 중점협력대상국에 대한 중기지원전략, 국제개발 협력의 제공 및 제공된 국제개발 협력의 활용과 관련한 투명성 증진을 위한 계획을 포함하도록 규정되어 있다(동조 제2항). 또한, 국제개발 협력 주관기관은 분야별 기본계획안 및 연간 국제개발 협력 종합시행계획안의 작성, 연간 국제개발 협력 종합시행계획의 이행 점검, 소관 분야의 기본계획 및 시행계획의 홍보 등의 역할과 기능을 수행하도록 규정되어 있다(동법 제10조). 이 법이 모든 국제협력 사업에 적용되는 것은 아니지만, 국제협력 사업계획 수립 시 이러한 내용을 고려할 필요성이 제기된다. 투명하고 효과적인 협력사업을 위하여 법률에 근거를 마련하는 것도 고려할 필요가 있을 것이다. 재정지원의 확실함과 투명성을 위하여 국제협력 사업의 재정에 관한 조항을 두는 것도 바람직할 것이다.

## 제3장 글로벌플랫폼사업자 규제 이슈

### 제1절 글로벌플랫폼사업자 규제 관련 주요 쟁점

#### 1. 글로벌플랫폼사업자의 차별 및 공정경쟁 이슈

최근 인터넷서비스사업자와 글로벌플랫폼사업자 사이에서 망 사용료를 놓고 분쟁이 심화되고 있다. 국내 시장에서 유튜브, 넷플릭스, 페이스북 등 글로벌플랫폼사업자의 영향력은 확대되고 있다. 그러나 글로벌플랫폼사업자는 막대한 트래픽을 유발하면서도 네이버, 카카오 등 국내플랫폼사업자들과 달리 망 사용료를 제대로 지불하지 않아 국내 기업에 대한 ‘역차별’이라는 논란이 제기되고 있다.

글로벌플랫폼사업자는 한국에 서버를 두지 않고, 대부분 한국 통신사에 캐시서버를 설치하여 서비스를 제공한다. 문제는 글로벌플랫폼사업자가 통신사에 내는 망 사용료가 국내플랫폼사업자에 비해 현저히 낮다는 점이다. 국내플랫폼사업자는 글로벌플랫폼사업자가 부담하지 않는 망 이용료까지 부담하기 때문에 콘텐츠 원가가 오르고, 이로 인해 공정한 경쟁을 할 수 없다고 주장한다.<sup>9)</sup>

##### 1) 최종이용자 차별

방송통신위원회는 ‘페이스북 접속경로 우회사건’과 관련하여 페이스북이 ‘이용자 이익 침해’를 했다고 판단하여 과징금을 부과하였다. 페이스북은 SK텔레콤과 LG유플러스 이용자에게 KT를 통해 접속하도록 했다. 그러나 KT와 계약 기간이 만료되지 않았음에도 불구하고 협이나 고지 없이 SK텔레콤 이용자의 접속경로는 홍콩으로, LG유플러스 이용자의 접속경로는 홍콩과 미국 등으로 우회하도록 임의로 변경하였다. 이러한 조치로 인해 해당 통신사를 이용하는 페이스북 이용자는 접속이 어렵거나 동영상 재생이 제대로 되지 않는 등 서비스 이용에 불편을 겪어야 했다. 해당 통신사 고객센터 및 온라인 커뮤니티 사이트

---

9) 맹하경(2019.08.31.), “내라vs못낸다...골 깊어지는 망사용료 갈등”, <한국일보>, (URL: [www.hankookilbo.com/News/Read/201908311019777787](http://www.hankookilbo.com/News/Read/201908311019777787), 마지막 방문일 2020.01.04.)

에 페이스북 접속 장애와 관련한 불만 및 문의가 계속 야기되었고 국내 통신사들은 추가 비용을 들여 해외 접속 용량을 증설해야만 했다. 2018년 방송통신위원회는 ‘정당한 사유 없이 전기통신 서비스의 가입 및 이용을 제한 또는 중단하는 행위’에 대해 전기통신사업법상 이용자 이익저해행위로서 금지행위를 이유로 페이스북에 과징금 3억 9,600만 원을 부과하였다. SNS 시장점유율 1위 사업자로서 국내 이용자가 많음에도 불구하고 접속경로를 임의로 변경하여 최종이용자의 이익을 침해하고 그 책임을 다하지 않았다는 것이 위법하다고 판단한 이유였다.<sup>10)</sup>

글로벌플랫폼사업자의 망 사용료에 대한 역차별 이슈와 관련하여 국내 통신사가 적극적으로 대응하지 못하는 이유는 글로벌플랫폼사업자가 국내에 캐시서버를 두지 않고 해외에서 서버를 운영하면 국내 통신사의 국제망 비용은 증가하고, 품질은 저하되는 문제가 발생하기 때문이다. 이러한 문제는 국내 통신사를 통해 접속하는 최종이용자의 불편으로 연결되므로 비용 부담이 발생하더라도 통신사들은 품질이 저하되지 않도록 투자한다.<sup>11)</sup>

## 2) 공정경쟁 및 규제상 차별

인터넷은 국경에 제한받지 않고 이용할 수 있는 서비스인 만큼 이를 규제할 관할권의 범위나 실효성에 대한 문제가 제기된다. 망 사용료에 대해서 국내 사업자는 국내법상의 각종 규제를 준수해야 하지만, 글로벌플랫폼사업자들은 국내 사업자와 비교하면 직접적인 법 적용을 받지 않아 규제로부터 자유롭다. 이로 인해 국내플랫폼사업자가 글로벌플랫폼사업자에 비해 경쟁력이 현저히 떨어지는 상황이 발생한다는 의견이 계속 제기되었다.<sup>12)</sup> 망 사용료 외에 조세 형평성도 국내 시장에서 글로벌플랫폼사업자와 국내플랫폼사업자 간 차별적 규제가 적용되는 문제로 제기된다.

글로벌플랫폼사업자는 글로벌 시장의 80% 이상을 차지하여 엄청난 수익을 창출하지만, 세금은 상대적으로 적게 부담한다. 국내플랫폼사업자는 수익에 대해 정당한 수준의 법인

---

10) 방송통신위원회 보도자료(2018.03.21.), “방통위, 페이스북의 접속 경로 임의변경으로 인한 이용자 이익저해 행위 제재 - 재발방지를 위한 업무처리절차 개선 명령, 과징금 부과 -” .

11) 방송통신위원회(2018.12), “인터넷 상생 발전 협의회 결과보고서”, 62쪽.

12) 방송통신위원회(2018.12), “인터넷 상생 발전 협의회 결과보고서”, 6쪽.



세를 내지만, 글로벌플랫폼사업자는 국내 시장에서 국내플랫폼사업자보다 훨씬 더 많은 수익을 창출하면서도 법인세를 내지 않는 조세 역차별이 제기되었다. 예컨대 구글은 2017년 국내에서 4조 9,722억 원에 이르는 매출을 거뒀음에도 불구하고 납부한 세금은 200억 원에 못 미친다. 글로벌플랫폼사업자가 국내 앱 마켓 시장에서 엄청난 수익을 냈음에도 불구하고 이에 대한 세금을 제대로 내는지 알기 어려운 것이 현실이고, 세금징수에도 어려움이 많다.

법인세는 고정사업장이 위치한 국가에 내는 것이 원칙이다. 국가 간 조세협약에 따라 이중과세를 막기 위해 사업장이 위치한 한쪽 국가에만 세금을 내도록 하는데, 글로벌플랫폼사업자가 이를 활용하여 세율이 높은 국가에서 수익을 거둔다. 반면, 조세협약을 이용해 세금 부담이 낮은 국가에 법인을 설립하여 그에 귀속시키는 방법으로 세금을 회피한다. 실제로 구글은 조세회피 지역인 버뮤다에 법인을 설립하여 전 세계에서 벌어들이는 막대한 수익에 대한 세금을 회피하고 있다.<sup>13)</sup>

망 사용료, 과세에 있어서 글로벌플랫폼사업자보다 국내플랫폼사업자가 더 큰 부담을 안고 있어 경쟁력이 떨어질 수밖에 없다. 예를 들어 국내플랫폼사업자는 고화질 동영상 서비스를 최종 이용자들에게 제공하기 위해서 높은 트래픽 비용을 부담해야 한다. 이는 고화질 동영상 서비스 사업 추진에 제약을 가한다. 네이버TV의 최고화질은 1,080P지만 유튜브는 2,160P까지 지원할 수 있는 이유가 이 때문이다. 네이버가 유튜브와 비슷한 화질을 지원하려면 4~5배의 비용을 추가로 부담해야 한다.<sup>14)</sup>

앞서 살펴본 바와 같이 글로벌플랫폼사업자는 해외에 서버를 두고 국내 통신사에게 비용을 부담시켜 국내에 캐시서버를 두더라도 망 사용료는 내지 않고 무료로 이용한다. 이에 대해 최근 페이스북이 SK브로드밴드와 LG유플러스에 전용망 확충을 요구하면서 글로벌플랫폼사업자의 망 사용료와 법인세 회피를 막아야 한다는 요구가 더욱 거세졌다. 이렇

---

13) 지민구·양사록(2018.01.10), “페북, 애플과 다른 행보…韓소통 적극 나선 까닭은”, <서울경제>(URL: [www.sedaily.com/NewsView/1RUDI5FMLQ](http://www.sedaily.com/NewsView/1RUDI5FMLQ), 마지막 방문일 2020.01.04.); 정종채(2019.10.13.), “[이코노미스트] 불붙는 디지털세 논란”, <중앙일보>, (URL: [news.joins.com/article/23602165](http://news.joins.com/article/23602165), 마지막 방문일 2020.01.04.).

14) 하세정, “디지털콘텐츠 시장의 공정경쟁 생태계 변화 및 전망”, 정보통신산업진흥원 이슈리포트 2018-제29호, 11쪽.

듯 글로벌플랫폼사업자의 망 사용료나 세금 회피로 인해 국내 통신사 또는 국내플랫폼사업자가 이들과 공정하게 경쟁하는 데 어려움을 겪고 있으며, 글로벌플랫폼사업자의 행태는 공정경쟁을 위반하며 시장 교란을 야기한다. 이러한 문제를 해결하기 위해 유럽을 중심으로 다양한 방법을 시도하고 있다.

앞서 서론에서 언급했듯이, 프랑스 통신사업자들은 구글이 프랑스에서 창출한 막대한 수익에 대한 정당한 대가를 지불하지 않는다는 문제를 제기했다. 그들은 망 사용료 과금 추징을 강력하게 제기하였고 프랑스 정부는 이러한 주장을 받아들였다. 결과적으로 구글은 프랑스 통신사업자 오랑지(Orange)의 네트워크를 사용함에 있어서 과도한 트래픽 증가에 따른 망 이용 대가를 내는 데 합의했다.<sup>15)</sup>

또한, 법인세 회피에 대응하기 위해 ‘구글세’ 도입이 본격적으로 논의되고 있다. ‘디지털세’로도 불리는 ‘구글세’는 미국계 글로벌플랫폼기업이 현지에서 발생한 매출액을 적게 신고하고 저세율 국가로 수익의 상당 부분을 이전하는 조세회피에 대응하는 방법으로써, 고정사업장 소재지와 상관없이 매출을 얻은 국가에 글로벌플랫폼사업자가 매출액 대비 일정 세율로 해당 국가에 조세를 납부하는 방식이다. 이는 일종의 소비세를 기업에 부과하는 것이며 법인세와 관련하여 새로운 국제규범이 정립되기 전까지 한시적으로 운용될 것으로 전망된다.<sup>16)</sup>

대표적으로 프랑스는 또한 구글, 아마존, 페이스북, 애플 등 미국계 글로벌플랫폼사업자를 상대로 연수익이 한화 9,900억 원 이상이며 프랑스 내에서 2,500만 유로(한화 330억 원 상당) 이상의 수익을 내는 글로벌플랫폼사업자에 대해 프랑스에서 벌어들인 연간 총 수익금의 3%를 디지털세로 부과하는 관련 법안을 2019년 7월에 최종 통과시켰다.<sup>17)</sup>

---

15) 방송통신연구부(2013.01), “Google의 프랑스 통신사 망 사용료 지불 사례를 통해 살펴본 망중립성 논쟁의 현주소”, 한국방송통신전파진흥원 연구보고서, 26-33쪽.

16) 김은경(2019), “디지털세(Digital Tax)의 현황 및 쟁점”, 경기연구원 이슈진단 No.387., 1쪽-6쪽.

17) 김용래, “佛, 글로벌 IT공룡 디지털세 도입 확정…美·佛 무역분쟁 우려”, <연합뉴스>, 2019.07. 11., (URL: [www.yna.co.kr/view/AKR20190711173000081?input=1195m](http://www.yna.co.kr/view/AKR20190711173000081?input=1195m), 마지막 방문일 2020.01.04.).

### 3) 국내 대리인 지정제<sup>18)</sup>

국내 대리인 지정제는 이용자 보호를 강화하는 차원에서 방송통신위원회가 법을 개정하였다. 이를 통해 글로벌플랫폼사업자도 국내 대리인을 지정, 개인정보 보호 책임자 역할과 자료 제출 등의 업무를 해야 한다. 국내 대리인 지정의무제도는 한국 내 이용자를 대상으로 정보통신서비스를 제공하는 사업자 중 국내에 주소 또는 영업소가 없는 사업자로서, 전년도 전체 매출액이 1조 원 이상인 자, 정보통신서비스 부문 전년도 매출액이 100억 원 이상인 자, 저장·관리되고 있는 일일 평균 이용자 수 100만 명 이상인 자로서 자료제출을 요구받은 자에게 적용된다(정보통신망법 제32조의5, 같은 법 시행령 제19조). 개정된 정보통신망법 시행에 따라 한국 내 영업소 없이 한국인을 대상으로 정보통신서비스를 제공하는 글로벌플랫폼사업자는 위의 요건을 충족할 경우 국내 대리인을 지정하여야 한다.

국내 대리인의 업무를 구체적으로 살펴보면 첫째, 국내 대리인은 GDPR에서 규정한 ‘대리인’과 유사하게 개인정보 관리책임자(CPO)로서 역할을 한다. 정보통신서비스 제공자의 개인정보보호 업무를 총괄하고, 개인정보보호 업무의 목적으로 개인정보보호 계획의 수립 및 시행, 개인정보처리 실태 및 관행의 정기적인 조사 및 개선 등의 업무를 수행하여야 하고, 또한, 개인정보보호 책임자는 이용자의 개인정보 관련 고충, 민원, 진정 등을 접수·처리하는 업무를 담당한다(정보통신망법 제27조). 따라서 국내 대리인은 글로벌플랫폼사업자의 국제 간 개인정보규약에 대한 이해를 바탕으로, 이와 차별화된 국내 법 또는 규제기관에 특수한 개인정보보호 규제의 관점에서 법 위반 사항이 없는지 전반적으로 점검하고, 법 위반 사항이 발견될 경우 수시로 본사에 보고하여 수정을 요청해야 하며, 아울러 한국 이용자의 고충 처리를 위한 업무를 수행해야 한다.

둘째, 국내 대리인은 개인정보의 분실·도난·유출과 같은 사고 발생 시, 이른 시일 안에 해당 사고의 원인, 사고 규모, 사후대처방안 등을 마련하여 규제기관(한국인터넷진흥원 및 방송통신위원회)에 신고하고, 정보 주체에 개별통지를 해야 한다. 이는 개인정보 유출 등으로 인한 2차 피해를 최소화하기 위한 규제인바, 국내 대리인은 통지·신고업무 처리의 과정에서 규제기관과 본사 사이의 원활한 의사소통을 도울 수 있어야 한다(법률신문, 201

---

18) 이하 국내 대리인 지정에 관한 내용은 방송통신위원회가 공개한 ‘국내대리인지정제도 안내서(2019. 03)’ 를 참조.

919).

셋째, 규제기관은 정보통신망법에 위반되는 사항을 발견하거나 혐의가 있음을 알게 된 경우, 정보통신망법 위반에 대한 신고를 받거나 민원이 접수된 경우, 이용자 정보의 안전성과 신뢰성 확보를 현저히 해치는 사건·사고 등이 발생하였거나 발생할 가능성이 있는 경우, 청소년 보호를 위한 시책 마련을 위하여 필요한 경우, 청소년 보호 책임자의 청소년 보호 업무 수행 여부를 확인하는 데 필요한 경우에 정보통신서비스 제공자에게 관계 물품·서류 등을 제출하게 할 수 있다(정보통신망법 제64조제1항). 즉 국내 대리인 제도를 통하여, 규제기관은 글로벌플랫폼사업자에 대한 행정조사를 수시로 개시할 수 있는 법적 권한을 갖게 되어, 국내 대리인에게 각종 자료제출을 요청할 수 있으므로, 국내 대리인은 글로벌플랫폼사업자와 국내 규제기관 간 원활한 소통을 가능케 하는 중요한 창구 기능을 할 것으로 보인다.

이처럼 국내 대리인 제도는 글로벌플랫폼사업자의 개인정보보호 법적 의무를 포괄적으로 수행해야 의무가 있는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 대리인 지정제도는 대리인의 책임과 의무 처벌범위에 관한 범위와 한계가 불명확하고, 대리인 지정에 있어 국제법상의 상호주의 원칙이 법 적용의 걸림돌로 작용할 여지가 있어 실제적인 효력에 있어 의문이 제기되기도 한다(ZDNet Korea, 2019).<sup>20)</sup>

#### 4) 임시 서비스 중지 제도

방송통신위원회와 과학기술정보통신부는 2019년 3월 7일, '2019년 주요업무 추진계획'에서 구글과 페이스북 등 글로벌플랫폼사업자를 대상으로 한 '임시 서비스 중지' 제도를 발표하였다. 방송통신위원회는 글로벌플랫폼사업자가 국내 이용자에게 불법행위로 피해사례가 발생하면, 당해 서비스를 임시로 정지할 수 있는 행정명령을 내리는 제도를 도입하였다. 예를 들어, 구글과 페이스북 등 플랫폼에서 불법 정보 등이 유통되어 국내 이용자에게 해를 끼치면, 정부는 우선 해당 플랫폼에 시정명령을 내린다. 시정명령 3회를 초과하면,

---

19) 강신욱, 장준영 (2019. 03 19), '국내대리인 지정제도 시행' . <법률신문>, (URL: <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=151766>, 마지막 방문일 2020.01.27.).

20) 백봉삼. (2019, 4 24). "안방에서도 '미운 오리 새끼' 전략한 인터넷 기업" . <ZDNet Korea>, (URL: [www.zdnet.co.kr/view/?no=20190415182111](http://www.zdnet.co.kr/view/?no=20190415182111), 마지막 방문일 2020.01.27.).

관계기관은 해당 글로벌플랫폼사업자에 서비스 중지를 명령할 수 있다. 이러한 임시 서비스 중지 제도는 글로벌플랫폼사업자와 국내플랫폼사업자 간 역차별을 해소하고, 이들에게도 국내 사업자의 책임을 동등하게 부여하는 취지이다.

실제 페이스북과 구글의 잇따른 대규모 개인정보 유출사태에 불안감이 커지고 있다. 대표적 사례가 2016년 케임브리지 애널리티카(Cambridge Analytica) 사건이다. 케임브리지 애널리티카는 케임브리지 대학교 심리학 연구조교인 알렉산더 코건(Alexander Kogan)에게 심리 퀴즈게임 앱 “Thisisyourdigitallife” 개발을 의뢰하고, 코건은 페이스북 오픈 API를 이용해서 앱 이용자 27만 명의 ‘동의’를 얻어 이들의 정보를 수집하였다. 페이스북은 오픈 그래프를 통해 해당 이용자의 정보만 제공하는 것이 아니라 그들의 친구 정보에 대한 접근권도 함께 제공하기 때문에, 코건은 27만 명뿐 아니라 이들의 페이스북 친구인 약 5천만 명에 이르는 이용자 정보를 페이스북으로부터 수집할 수 있었다. 이렇게 수집된 이용자 정보는 특정 기간에 이용자가 어떤 포스트를 올렸고, ‘좋아요’를 눌렀는지 등에 대한 정보를 포함하고, 5천만 명 이용자들이 쓴 댓글, 공유한 포스트, 위치정보 등도 포함하고 있다.

코건은 이 정보를 제삼자인 케임브리지 애널리티카에 전달했는데, 페이스북은 이 과정에서 제삼자에 전달된 데이터 삭제를 요청만 하고 확인하지 않았다. 케임브리지 애널리티카는 2016년 미국 대통령 선거에서 도널드 트럼프의 선거운동과 영국의 브렉시트 투표에 영향력을 미치기 위해 무단으로 해당 개인정보를 사용한 것이 이 사건의 전말이다<sup>21)</sup>. 글로벌플랫폼사업자에게 국내 이용자의 개인정보가 부지불식간에 대규모로 수집되는 현실에서 이용자의 프라이버시 보호 측면에서 서비스 이용 조치는 긍정적 영향을 끼칠 것으로 평가할 수 있다.

다만 현행 임시 서비스 중지 제도는 이렇게 세밀한 규정이 없어서 실효성에 의문을 나타내는 시각도 존재한다. 첫째, 시행 명령의 적용 범위와 요건이 명확하지 않다. 정보통신법 개정안에 따르면, 피해의 범위와 임시정지 요건에 관해서, “이용자의 개인정보 유출로 다수의 이용자에게 회복하기 어려운 피해가 퍼질 우려가 있을 때”라고만 명시할 뿐, 세밀

---

21) Lapowsky, I. (2018, April 4). Facebook exposed 87 million users to Cambridge Analytica.(URL: <https://www.wired.com/story/facebook-exposed-87-million-users-to-cambridge-analytica/>, 마지막 방문일 2020.01.27.).

한 규정을 제시하고 있지는 않다. 또한, 특정 피해가 발생하는 경우, 서비스 전체를 ‘셧다운’ 시키는 것인지, 혹은 불법 정보를 유통하거나, 프라이버시를 침해한 일부 서비스만을 중지시키는지에 대한 지침도 현재로선 법이나 행정명령 등으로 규정한 내용이 없다. 둘째, 임시 서비스 중지 제도는 ‘중복 규제’라는 지적이 있다. 예를 들어 아동음란물이나 불법 영상물 등과 같은 불법 정보 차단은 범죄수익은닉규제법과 같은 관련 법률로도 제재할 수 있다. 또한, 개인정보보호 역시 개인정보 보호법 등으로 규제할 수 있다. 셋째, 임시 서비스 중지 제도 시행의 원래 취지와 어긋나게 상대적으로 작은 규모의 국내 사업나 스타트업 등이 도리어 이 조치의 타깃이 될 수 있다는 지적이다. 앞서 언급했듯이, 서비스 중지 명령이 시행되기 위해서는 3번 연속으로 해당 플랫폼사업자가 시정명령을 위반해야 하는데 구글이나 페이스북과 같은 글로벌플랫폼사업자가 3번이나 시정명령을 위반하는 경우는 희박하기 때문이다. 게다가 전 세계를 대상으로 사업을 영위하는 글로벌플랫폼사업자에 비해 국내 사업자는 이러한 가이드라인 준수에 익숙하지 않아서, 글로벌플랫폼사업자보다 국내 영세 사업자에게 적용될 우려가 제기되고 있다. 이러한 의미에서 "임시조치는 사업자와 이용자 모두에게 피해를 줄 수 있으므로 엄격한 적용 기준을 갖춰야 한다"며 "불법성이 확실한 때에만 문제 콘텐츠만 차단하거나 일부 서비스만 차단하는 선의 조치가 현실적"이다.<sup>22)</sup>

## 2. 글로벌플랫폼사업자의 국내 망 이용대가 이슈

### 1) 주요 글로벌플랫폼사업자의 망 이용대가 부담

2019년 11월 SK브로드밴드는 넷플릭스와 망 사용료 갈등으로 중재·조정 건을 방송통신위원회에 신청했다. 웹 분석업체인 와이즈앱의 조사에 따르면 넷플릭스 이용자 수는 2018년 40만 명 수준에서 2019년 200만 명까지 대폭 증가하였고 이로 인해 접속 트래픽이 폭증하였다. SK브로드밴드가 이에 따른 비용 부담에 한계를 느끼며 넷플릭스도 비용을 분담해야 한다고 주장했다. 그러나 넷플릭스는 망 이용료를 내지 않는 조건으로 전 세계 1,000

22) 차현아(2019.0308.), ‘구글·페북 잡으려다 초가삼간 태우나…인터넷 서비스 ‘임시중지 명령’ 실효성 논란’, <IT조선>. (URL: [it.chosun.com/site/data/html\\_dir/2019/03/08/2019030802069.html](http://it.chosun.com/site/data/html_dir/2019/03/08/2019030802069.html), 마지막 방문일 2020.01.27.).

여 곳이 넘는 통신사업자와 협력사업을 하고 있으므로 비용 부담을 할 수 없다는 입장이다.<sup>23)</sup>

망 이용료를 둘러싼 국내 통신사와 글로벌플랫폼사업자 간 갈등은 이번이 처음이 아니다. 이미 언급한 바와 같이 방송통신위원회는 페이스북이 우회접속으로 이용자에게 불편을 준 상황에 대하여 과징금을 부과한 선례가 있다. 하지만 과징금 부과에 불복하여 페이스북이 제기한 소송의 1심 판결에서 페이스북이 승소하였다.

트래픽 증가에 따른 문제를 통신사가 해결하고, 비용을 부담하지만 현실적으로 글로벌 플랫폼 사업자에게 비용 부담을 요구하기는 쉽지 않다. 참고로 페이스북은 현재 통신사와 계약을 맺고 일정 수준의 망 이용료를 내지만, 여전히 국내플랫폼사업자와 격차가 큰 편이다.<sup>24)</sup>

사실, 유튜브가 페이스북보다 트래픽 양이 훨씬 더 많다. 하지만 국내 통신사는 페이스북보다 구글에게 망 이용료를 청구하기 어려운 상황이라고 말한다. 과거에 맺은 구글 글로벌 캐시(GGC) 서버 도입과 함께 맺은 계약 때문이다. 구글 글로벌 캐시 서버란 구글 본사 서버에 있는 내용 중 국내에서 구글 이용자가 자주 찾는 콘텐츠를 통신사의 데이터 센터에 설치되어 저장한다. 구글 글로벌 캐시 서버에 저장된 콘텐츠는 국내 망에 없는 콘텐츠를 해외 구글 서버에서 가져오는 형태인데 처음에는 국내 통신사가 보유하는 해외 회선 용량만으로도 국내 이용자에게 서비스 제공이 가능했지만, 유튜브 사용량이 급속도로 많아지면서 트래픽이 폭증하였다. 트래픽 폭증으로 사이트 접속 속도 저하라는 문제에 직면했고 국내 통신사 3사 중 상대적으로 해외 회선 용량이 부족했던 LG유플러스와 SK브로드밴드가 각각 2012년, 2013년에 구글 글로벌 캐시 서버를 도입했다. 뒤이어 KT도 2015년에 도입하였다. 문제는 도입 조건에 있었다. 통신사가 구글 서버를 들여오는 대신, 구글은 구글 글로벌 캐시 서버의 하드웨어, 소프트웨어 제공, 서버 운영만 하고 이 외에 일체의 비용(자사 데이터 센터 공간과 전기요금, 국내에서 발생하는 통신사 상호접속료 등)을 국내

---

23) 신희강(2019.12.05.), “글로벌CP 망 사용료 논란 재점화... 정부 가이드라인 주목”, <뉴데일리경제>, (URL: [m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=27014452&memberNo=41590412&vType=VERTICAL](https://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=27014452&memberNo=41590412&vType=VERTICAL)., 마지막방문일 2020.01.04.).

24) 안정상(2018), ‘페이스북 판결로 본 바람직한 이용자보호제도 마련을 위한 정책토론회 토론집’, 76쪽.

통신사가 부담한다. 쉽게 말해 구글에게 망 이용료를 요구하지 않는 불공정 계약을 체결한 셈이다. 물론 국내 통신사는 해외망 증설보다 구글 글로벌 캐시 서버 도입이 여러모로 유리했기 때문에 최선의 선택이라고 주장한다. 문제는 아프리카TV, 네이버 등 국내플랫폼 사업자들은 70~200억 원 상당의 망 이용료를 내지만 구글은 이 계약으로 국내사업자보다 훨씬 많은 트래픽을 유발하면서도 망 이용료는 사실상 부담하지 않는 역차별이 발생하는 점이다.<sup>25)</sup>

[그림 3-1] 구글 글로벌 캐시 개요



출처 : 아시아경제 뉴스 그림 재인용

## 2) 인터넷망 상호접속제도

국내 인터넷망 이용 대가는 인터넷서비스제공업체와 플랫폼사업자의 자율계약에 근거해 지불된다. 2016년 인터넷망 상호접속고시 개정안으로 국내플랫폼사업자가 부담해야 하는 망 이용료가 전반적으로 상승했지만 해외에 서버를 두고 있는 글로벌플랫폼사업자는 여전히 망 이용료를 내지 않거나 매우 낮은 수준의 이용료만을 지불하고 있어 이에 대한 갈등이 커졌다.

25) 명진규(2019.02.07.), “구글의 망 사용료 '무임승차' 딜레마...“받고 싶어도 못 받아요”, <아시아경제>, (URL: [www.asiae.co.kr/article/2019020715141283488](http://www.asiae.co.kr/article/2019020715141283488), 마지막 방문일 2020.01.04.).



상호접속고시는 2016년 인터넷서비스사업자 간 데이터 트래픽에 대하여 규모의 격차가 크지 않다는 이유로 비용을 정산하지 않는 무정산 원칙을 폐기하고 트래픽 사용량에 따라 상호정산하도록 개정되었다. 이는 트래픽 기반의 정산을 제도화하여 네트워크 투자를 구성하고, 사업자 간 경쟁을 촉진하며, 대용량 트래픽을 발생시키면서도 망 이용 대가를 부담하지 않는 글로벌플랫폼사업자에 대한 정책수단으로 작용할 것을 고려하였다.

플랫폼사업자는 상호접속고시의 개정으로 인하여 인터넷서비스사업자가 발신자 부담부분을 플랫폼사업자에게 전가하여 망 이용 대가의 인상을 요구함으로써, 망 이용료가 많이 증가했으며 여전히 망 사용료를 내지 않거나 최소한의 이용료만 내는 글로벌플랫폼사업과 차별이 여전히 크다고 주장하였다.

반면, 인터넷서비스사업자는 상호접속수익은 정산하고 나면 기존과 비슷한 수준이며 망 이용비용이 늘어난 것은 영상 소비가 늘어남에 따라 트래픽 사용량이 기하급수적으로 늘고 있는 상황에 당연한 수순이라는 입장을 견지함에 따라 갈등의 폭이 커지는 상황이다.

이에 따라 과학기술정보통신부는 2018년 12월 상호접속고시 개정안을 발표하였다.<sup>26)</sup> 개정안은 인터넷서비스사업자 간 트래픽 비율이 1:1.8 이하일 경우에 접속료를 상호정산하지 않도록 접속료 무정산 구간을 설정하여 통신사의 플랫폼사업자 유치경쟁을 촉진하고, 중소기업의 접속요율을 최대 30% 인하하여 접속비용의 부담을 완화했으며, 인터넷 시장의 투명성 확보를 위하여 접속통신요율 상한과 대형 통신사 간 트래픽 교환비율을 공개하고, 업계와 협의하여 망 이용대가 추이를 수집·공개하는 방안을 검토하도록 하였다.

과학기술정보통신부의 개선안은 인터넷서비스사업자와 플랫폼사업자 간 망 이용료를 둘러싼 갈등을 해소하기 위함이지만 갈등의 불씨는 여전히 남아 있으므로, 향후 수집된 데이터를 기반으로 한 지속적인 개선방안 마련이 필요할 것이다.

### 3) 공정한 인터넷망 이용계약에 관한 가이드라인

2019년 12월 26일 방송통신위원회는 ‘공정한 인터넷망 이용계약에 관한 가이드라인’을 제정, 발표하였다.<sup>27)</sup> 지속적으로 제기된 국내·외, 대·중소 사업자 간의 인터넷망 이용 계약

---

26) 과학기술정보통신부 보도자료(2019. 12. 20.), ‘인터넷망 상호접속제도 개선방안 마련’.

에 관한 차별 문제에 대하여 가이드라인을 제정함으로써 공정한 인터넷망 이용 질서를 확립하고자 함이다.

가이드라인은 총 5장 14개 조문으로 구성되며, 주요 내용으로 망 이용계약의 원칙과 절차, 불공정행위의 유형 및 인터넷서비스사업자와 플랫폼사업자의 이용자 보호 의무에 관한 규정 등이다.

먼저 4조에서 망 이용계약의 원칙으로 계약의 당사자가 신의성실의 원칙에 따라 협상하고, 우월적 지위를 이용하여 부당하게 상대방의 이익을 제한하지 않으며, 유사한 내용의 계약일 경우 계약 간 차별을 두지 않는 원칙을 두고 있다.

3장은 계약의 원칙을 위반하는 불공정행위 즉, 상대방의 권리를 부당하게 제한하는 행위의 유형을 열거하는데, 정당한 사유 없이 우월적 지위를 이용하여 특정 계약 내용만을 강요하거나 불합리한 사유를 들어 이용계약을 지연·거부하는 경우, 정당한 사유 없이 제삼자와의 인터넷망 이용계약을 체결하거나 거부할 것을 요구하는 경우를 말한다.

4장은 인터넷서비스사업자와 플랫폼사업자의 이용자 보호를 규정한다. 인터넷서비스사업자는 플랫폼사업자가 이용자에게 지속적이고 안정적인 서비스를 제공할 수 있도록 전기통신설비의 설치·운영에 필요한 조치를 하도록 의무로 하고, 플랫폼사업자 역시 이용자의 콘텐츠 이용에 현저히 부정적인 영향을 미칠 인터넷 트래픽의 경로 변경, 트래픽 급증 등의 관련 정보를 인터넷서비스사업자에 제공하도록 규정한다.

방송통신위원회는 망 이용계약에 대한 시장의 자율적 기능을 최대한 존중하되, 계약 과정에서 부당한 차별과 이용자 피해 방지에 초점을 맞춰 가이드라인을 마련했다며, 이해관계자 별로 우려 사항이 있으나 사업자, 시민단체 등과 지속해서 소통하여 운영할 계획이라고 밝혔다.

국내플랫폼사업자는 한국인터넷기업협회가 발표한 입장문을 통하여 '실효성을 담보할 수 없고, 국내 사업자에 대한 새로운 규제로 자리매김할 갈라파고스적 가이드라인'으로 '국내 사업자에게 과도한 의무를 부과함으로써 역차별을 가중시킬 것'이며, '문제는 통신사의 투명하지 못한 정보 공개로 인한 시장 왜곡과 통신망 투자비용을 CP에게 전가하기

---

27) 방송통신위원회 보도자료(2019.12.26.), '방통위, 과기정통부와 공동으로 「공정한 인터넷망 이용계약에 관한 가이드라인」 제정' .

위해 무리하게 도입한 상호정산방식의 인터넷 상호접속제도에 있는바, 이를 인정하고 조속히 관련 제도를 원상회복하여야 할 것'이라며 반대의견을 표출하였다.<sup>28)</sup>

가이드라인은 지속해서 이슈가 될 수 있는 망 이용대와 관련하여 인터넷서비스사업자와 플랫폼사업자 사이 분쟁 해결을 위한 최소한의 기준이 필요하다는 점에서 제정 의의를 찾기도 한다. 실제 SK브로드밴드와 넷플릭스 사이의 분쟁이 방송통신위원회에 재정 신청이 된 상태이다. 빠르게 변화하는 인터넷 시장에서 인터넷서비스사업자와 국내의 플랫폼사업자, 이용자 사이 이해관계의 조정, 최종 이용자의 보호와 함께 관련 산업의 발전을 위하여 다각적 검토를 통한 합리적 접근이 필요할 때이다.

### 3. 글로벌플랫폼사업자의 서비스품질과 이용자 이익침해행위 이슈

#### 1) 구글, 페이스북의 서비스품질 쟁점

같은 서비스를 제공하지만, 해외 사업자라는 이유로 법 적용 및 집행의 차별이 발생하면서 국내 사업자와의 형평성 문제가 끊임없이 제기되고 있고, 이에 따라 국내 사업자의 법 준수 의지를 저해시키는 문제가 발생하고 있다.<sup>29)</sup>

구글은 몇 년 전부터 망 사업 3사 IDC에 캐시서버를 두면서도 사용료를 내지 않았다. 또한, 망 이용료를 내지 않으면 계약에서 나오는 세금이 함께 증발한다. 그 외에도 공정위에서 유튜브의 이용약관 중 사업자가 이용자에게 통보하지 않고 콘텐츠나 계정을 삭제할 수 있도록 하는 조항과 회원 저작물에 대한 광범위한 이용 허락 조항, 부적절한 영상이 올라왔다고 판단될 경우 사전 통지 없이 해당 콘텐츠를 삭제하거나 계정을 종료하는 서비스에 대해 불공정약관이라고 판단하고 시정 권고하였다.<sup>30)</sup> 또한, 구글은 서비스 품질개선 목적으로 이용자 동의 없이 위치정보를 수집한 논란도 한 차례 있었다.<sup>31)</sup>

---

28) 한국인터넷기업협회(2019.12.05.), 공정하지 않은 인터넷망 이용계약에 관한 가이드라인 제정 반대 성명서, (URL: [www.kinternet.org/news/press/view/200](http://www.kinternet.org/news/press/view/200), 마지막 접속일 2020.01.03.)

29) 장준영, 박규홍, 이민영, 박창준, 최유리(2017), 행정규제 위반, 해외사업자에 대한 집행력 확보방안 연구, 방송통신위원회, 1쪽.

30) 이태훈(2019.03.14.), 구글 겨눈 공정위 “유튜브 불공정 약관 고쳐라”, <한국경제>, (URL: [www.hankyung.com/it/article/2019031463911](http://www.hankyung.com/it/article/2019031463911), 마지막 접속일 2020.01.04.).

페이스북의 경우, 2019년 3월 10시간이 넘는 초유의 서비스 장애가 일어났다. 하지만 계속해서 발생한 장애에 대해 뚜렷한 원인 규명을 하지 않고 있다. 페이스북 이용약관에 따르면 글로벌 서비스에 접속하는 서버 경로를 임의로 변경하고, 이용 품질이 나빠져도 책임을 회피할 수 있게 되어있다.<sup>32)</sup> 또한, 페이스북은 KT IDC에만 캐시서버를 두는데 이 비용 역시 무료로 가깝다고 알려져 있다.<sup>33)</sup>

## 2) 방송통신위원회와 페이스북 간 행정소송

2016년 미래창조과학부(現 과학기술정보통신부)에서 ‘전기통신설비의 상호접속기준’을 일부 개정하여 통신사끼리 망 이용료를 부담하지 않는 것을 폐기하고 종량제 방식의 상호 접속료를 내도록 하였다.

페이스북은 SK브로드밴드 및 LG유플러스와 망 이용료 협상이 결렬되자 2016년 12월부터 2017년 2월까지 세 차례에 걸쳐 SK브로드밴드와 LG유플러스 이용자의 일부 접속경로를 국내에서 홍콩·미국 등으로 변경하였고, 이에 따라 페이스북 트래픽 중 일부에서 병목현상이 발생하면서 이용자가 페이스북 접속 장애에 대한 불만을 토로하였다.<sup>34)</sup>

2017년 5월 페이스북 사태가 지속하자 방송통신위원회는 이용자 피해점검을 하였다. 이후 2018년 3월 방송통신위원회는 페이스북에 과징금 3억 9,600만원을 부과하였다. 이에 2018년 5월 13일 페이스북은 방송통신위원회를 상대로 행정소송 제기와 과징금 집행정지를 신청하였다. 2019년 8월 22일 서울행정법원에서 고의성이 인정되지 않음을 이유로 페이스북이 승소하였다. 이에 불복하여 방송통신위원회는 2019년 9월 6일 항소장을 제출하

---

31) 김민규(2017.11.23.), “구글, 이용자 동의 없이 위치정보 ‘수집’ 논란…IT업계 “해명 말고 증명 필요””, <스포츠서울>, (URL: [www.sportsseoul.com/news/read/574115#csid\\_x90f829715ab463480384b8bc0f4f2a3](http://www.sportsseoul.com/news/read/574115#csid_x90f829715ab463480384b8bc0f4f2a3), 마지막 접속일 2020.01.04.).

32) 이광영(2019.08.29.), 월레행사 페이스북 ‘장애’ 또 발생…통신사·CP, 망 안정화 위해 손잡아야, <IT 조선>, (URL: [it.chosun.com/site/data/html\\_dir/2019/08/29/2019082902277.html](http://it.chosun.com/site/data/html_dir/2019/08/29/2019082902277.html), 마지막 접속일 2020.01.04.).

33) 이상원(2018.10.30.), ‘망 사용료 전쟁’ IT 공룡 콧대 꺾을까, <시사IN>, (URL: <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=33038>, 마지막 접속일 2020.01.27.).

34) 정재우(2017.05.15.), SKB 인터넷서 유독 폐북 느린 이유는… ‘돈’ 때문?, <KBS NEWS>, (URL: [news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3480867](http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3480867), 마지막 접속일 2020.01.04.).

였고, 현재 소송이 진행 중이다. 더불어 2019년 12월 23일 과학기술정보통신부에서 인터넷 망 상호접속제도 개선방안을 발표하였고<sup>35)</sup>, 2020년 1월 27일부터 방송통신위원회가 제정한 ‘공정한 인터넷망 이용계약에 관한 가이드라인’이 시행될 예정이다.

[그림 3-2] 방송통신위원회와 페이스북 간 행정소송 경과



양 진영 간 행정소송의 쟁점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 페이스북의 접속경로 변경행위가 이용자 제한행위인지에 대해서다. 방송통신위원회는 전기통신사업자인 페이스북이 SK브로드밴드·LG유플러스와 망 이용 대가를 두고 갈등을 벌이는 와중에 접속경로를 맘대로 바꿔 약 10개월 동안 페이스북 이용자의 불편을 초래했고, 이는 전기통신사업법시행령 제42조 제1항에 해당하는 금지행위인 이용자 이익저해 행위라고 주장하였다. 이에 반해, 페이스북은 전 세계적으로 인터넷망 이용계약은 사적 영역에서 진행되는 게 일반적이며, 콘텐츠 제공사업자로서 인터넷 접속 품질에 대한 책임을 질 수 없다고 주장하였다.

이에 대해 법원은 페이스북의 접속경로 변경행위가 전기통신서비스의 이용을 지연하거나 이용에 불편을 초래한 행위에 해당할 뿐, 전기통신사업법 시행령 제42조 제1항에서 정한 ‘이용의 제한’에 해당한다고 볼 수 없다고 판단하였다.

둘째, 페이스북의 접속경로 변경행위가 이용자의 이익을 현저히 해치는 방식에 해당하

35) 과학기술정보통신부 보도자료(2019.12.23.), 인터넷망 상호접속제도 개선방안 마련, (URL: [www.msit.go.kr/web/msipContents/contentsView.do?catelD=mssw311&artId=2429175](http://www.msit.go.kr/web/msipContents/contentsView.do?catelD=mssw311&artId=2429175), 마지막 접속일 2020.01.04.).

는지 여부이다. 방송통신위원회는 페이스북 이용자의 응답속도가 2.4배 또는 4.5배 느려진 것은 현저한 수준이고, 이용 약관상 페이스북의 면책조항은 부당하다며 전기통신사업법 위반에 해당한다고 주장하였다. 이에 반해, 페이스북은 응답속도가 느려졌다고 해도 과도하지 않고, 자사 이용약관에 서비스 품질을 보장할 수 없다고 명시한 만큼 법 위반은 아니라고 반박했다.

이에 대해 법원은 페이스북의 접속 경로 변경행위가 이용자의 이익을 현저히 해치는 방식에 해당하는지는 인터넷망 등 전기통신서비스의 특성, 플랫폼사업자와 인터넷서비스사업자의 관계, 이용자의 불이익 정도 등을 종합적으로 고려하되, 객관적·실증적 근거에 의하여 구체적이면서도 개별적으로 판단해야 하고, 그 증명책임은 이 사건 처분의 적법성을 주장하는 방송통신위원회에 있으며, 페이스북의 접속 경로 변경으로 인터넷 응답속도의 저하, 인터넷망의 불안정성 증가, 병목현상 등이 발생하여 전기통신서비스의 이용이 지연되거나 이용에 불편을 초래하였음은 인정되나 페이스북의 접속 경로 변경행위가 이용자의 이익을 현저히 해치는 방식에 해당한다고 볼 수는 없다고 판단하였다.

법원은 국내 통신사와의 인터넷망 접속 관련 협상 과정에서 유리한 위치를 차지하고, IP 트랜짓 서비스 비용을 추가로 지급하지 않기 위하여 접속 경로를 변경했으며, 이로 인해 이용자에게 피해가 발생하여 제재의 필요가 절실하다하더라도, 추가적 입법으로 명확한 제재 수단을 마련하기에 앞서, 전기통신사업법 관련 조항의 문언적·체계적 해석의 범위를 벗어나면서까지 포섭범위를 확대할 수는 없다고 판결하였다.

#### **4. 규제관할권 범위 밖 불법 유해정보 규제 이슈**

불법 정보의 정의는 국가마다 다르며, 국가의 규제권 하에서만 그 불법성을 판단한다. 정보통신망법 제 44조에 따르면, 불법 정보는 실정법 즉, 형법, 성폭력처벌법, 청소년 보호법상의 불법 정보로 형사상 책임을 지는 정보로 제한하고 있다(<표 2-1> 참조).

〈표 3-1〉 정보통신망법 제44조의 7 불법 정보의 종류 및 내용

구분	주요내용
제1호(음란)	음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공연히 전시하는 내용의 정보
제2호(명예훼손)	사람을 비방할 목적으로 공연히 사실 또는 허위의 사실을 적시하여 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보
제3호(사이버스토킹)	공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하게 하는 내용의 정보
제4호(해킹, 바이러스 유포)	정당한 사유없이 정보통신시스템, 데이터 또는 프로그램 등을 훼손·멸실·변경·위조하거나 그 운용을 방해하는 내용의 정보
제5호(청소년유해매체물 표시의무 위반)	「청소년보호법」에 의한 청소년유해매체물로서 상대방의 연령확인, 표시의무 등 법령에 의한 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 정보
제6호(도박 등 사행행위)	법령에 의하여 금지되는 사행행위에 해당하는 내용의 정보
제7호(국가기밀 누설)	법령에 의하여 분류된 비밀 등 국가기밀을 누설하는 내용의 정보
제8호(국가보안법 위반) 제9호(범죄관련 정보)	국가보안법에서 금지하는 행위를 수행하는 내용의 정보 기타 범죄를 목적으로 하거나 교사 또는 방조하는 내용의 정보

유튜브나 넷플릭스와 같은 OTT나 VSP 등 범용인터넷망을 통한 스트리밍 서비스는 ‘정보통신망 이용촉진 및 정보 보호에 관한 법률(이하 망법)’과 영비법에 근거하여 방송통신심의위원회의 사후심의 대상이다. 불법 정보에 대한 심의와 규제체계의 법적 근거는 정보통신망법 제 3조에서 찾아볼 수 있는데, 정보통신서비스 제공자와 이용자 모두에게 정보통신망을 통한 불법 정보의 유통을 금지하는 책무를 부여하고 있다. 또한, 망법 제 44조의 236)와 337), 제44조의 738)에 따라 불법 정보의 삭제 및 처리 거부 등이 가능하다.

36) ① 정보통신망을 통하여 일반에게 공개를 목적으로 제공된 정보로 사생활 침해나 명예훼손 등 타인의 권리가 침해된 경우 그 침해를 받은 자는 해당 정보를 취급한 정보통신서비스 제공자에게 침해 사실을 소명하여 그 정보의 삭제 또는 반박내용의 게재(이하 “삭제 등”이라 한다)를 요청할 수 있다.

② 정보통신서비스 제공자는 제1항에 따른 해당 정보의 삭제 등을 요청받으면 지체

국내 규제관할권이 없는 해외사업자를 통한 불법 유해정보의 유통에 대해서는 예방적이고 임시적인 조치로서 접속차단 등의 기술적 조치가 가능하다. 인터넷 서비스는 매우 복잡한 소프트웨어적 통제가 이루어지므로 해당 사업자 외에 제삼자가 해당 시스템을 직접 통제하는 것이 사실상 불가능할 뿐만 아니라, 해외사업자의 인터넷 서비스에 대한 행정규제는 직접적 강제가 어려운 상황이다. 다시 말해, 시정 요구 및 명령 등 행정 제재가 용이하지 않은 해외사업자의 사이트를 통한 불법 정보의 국내 유입을 막는 방식으로, 국내 규

---

없이 삭제·임시조치 등의 필요한 조치를 하고 즉시 신청인 및 정보계제자에게 알려야 한다. 이 경우 정보통신서비스 제공자는 필요한 조치를 한 사실을 해당 게시판에 게시하는 등의 방법으로 이용자가 알 수 있도록 하여야 한다.

③ 정보통신서비스 제공자는 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 제42조에 따른 표시방법을 지키지 아니하는 청소년유해매체물이 게재되어 있거나 제42조의2에 따른 청소년 접근을 제한하는 조치 없이 청소년유해매체물을 광고하는 내용이 전시되어 있는 경우에는 지체 없이 그 내용을 삭제하여야 한다.

④ 정보통신서비스 제공자는 제1항에 따른 정보의 삭제요청에도 불구하고 권리의 침해 여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간에 다툼이 예상되는 경우에는 해당 정보에 대한 접근을 임시적으로 차단하는 조치(이하 "임시조치"라 한다)를 할 수 있다. 이 경우 임시조치의 기간은 30일 이내로 한다.

37) ① 정보통신서비스 제공자는 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 유통되는 정보가 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해한다고 인정되면 임의로 임시조치를 할 수 있다.

38) ② 방송통신위원회는 제1항제1호부터 제6호까지, 제6호의2 및 제6호의3의 정보에 대하여는 심의위원회의 심의를 거쳐 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자로 하여금 그 처리를 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있다. 다만, 제1항제2호 및 제3호에 따른 정보의 경우에는 해당 정보로 인하여 피해를 받은 자가 구체적으로 밝힌 의사에 반하여 그 처리의 거부·정지 또는 제한을 명할 수 없다.

③ 방송통신위원회는 제1항제7호부터 제9호까지의 정보가 다음 각 호의 모두에 해당하는 경우에는 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자에게 해당 정보의 처리를 거부·정지 또는 제한하도록 명하여야 한다.

1. 관계 중앙행정기관의 장의 요청[제1항제9호의 정보 중 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제14조에 따른 촬영물 또는 복제물(복제물의 복제물을 포함한다)에 대하여는 수사기관의 장의 요청을 포함한다]이 있었을 것

2. 제1호의 요청을 받은 날부터 7일 이내에 심의위원회의 심의를 거친 후 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제21조제4호에 따른 시정 요구를 하였을 것

3. 정보통신서비스 제공자나 게시판 관리·운영자가 시정 요구에 따르지 아니하였을 것



제관할권을 국내의 영토 내에서만 적용하는 방식을 채택하고 있다.

글로벌플랫폼사업자 규제에 있어 가장 문제가 되는 지점은 규제관할권 문제이다. 국경이 없는 서비스로 인해 한 국가의 규제관할권의 범위 밖에서 발생하는 불법 유헨정보 유통방지의 어려움 증가하고 있다. 플랫폼사업자에 대한 행정규제는 사업자 스스로 이행하여야 하고 다른 제삼자가 임시조치를 대행하기 어려우므로 글로벌플랫폼사업자가 자발적으로 법적 의무를 준수하지 않으면 불법 정보 유통과 피해 방지에 어려움이 따를 수밖에 없다.

방송통신위원회는 이에 대한 정책적 대응으로 신속한 심의를 위한 심의 절차 개선과 주요 공급망(웹사이트, SNS 운영자, 웹하드, 인터넷 방송 등)에 대한 점검을 강화하고, 관계부처 합동으로 행정 제재를 강화하고 있다. 웹하드와 필터링 사업자 간 유착관계 근절을 위해 방송통신위원회는 관계부처 합동으로 주식·지분 소유 금지, 성능평가를 통과한 필터링 기술만 적용하도록 등록요건 강화, 기술적 조치 미이행 시 징벌적 과징금 도입을 추진하고 있다. 이와 함께 규제기관의 행정권 행사에 대하여 자발적으로 협조를 지속해서 요청하고 있다.

그러나 이러한 규제 조치는 분명한 한계를 지닌다. 분당 400시간씩 업로드되는 동영상에 대한 기술적 대응의 한계를 들 수 있고, 불법 사이트의 의도적인 주소 변경행위에 대응한 통신 심의 및 차단조치의 신속성에 한계가 있을 수밖에 없다. 이용자들 또한 해외 VPN 프로그램이나 차단 우회 앱이나 VPN이 내장된 브라우저 등을 사용해 정부 규제를 무력화할 수 있다.

법적 측면에서도 불법 및 음란의 기준이 나라마다 달라서 글로벌플랫폼사업자의 서비스에 게시된 게시물이나 게시글을 개별적으로 필터링하거나 삭제를 강제할 수 없으며 국제공조를 통한 국내법 집행에 한계가 있을 수밖에 없다. 가령 서버가 설치된 국가에서 합법인 정보일 경우 국가 간 공조는 더욱더 어려우며, 일반적으로 국제공조를 통한 국내 법 집행은 신속한 대응이 거의 불가능하므로 현실적 대안으로 제한적이다.

따라서 글로벌플랫폼사업자 특성상 국내에서 불법이나 해외에서 불법이 아닌 영상물이나 유헨 콘텐츠가 해외 사이트나 서버를 거쳐 제공될 경우 역외사업자에 대해서 제재하는 것이 가능한 것인가 하는 문제가 발생한다. 이런 경우, 국내 사업자는 국내법상 존재하는 각종 규제에 즉각적인 제재를 받지만, 글로벌플랫폼사업자는 국내법 적용이 쉽지 않거나

의도적으로 법의 규제를 피하려고 해외에 서버를 두고 활동하는 경우가 발생한다. 따라서 국내 대리인이 부재하면서 개인 이용자가 동영상을 공유할 수 있는 개인 방송이나 동영상 공유 사이트에서 역차별 이슈가 보다 빈번하게 발생할 여지가 있다. 실제로 지난 5년간 방송통신심의위원회가 국내·외 포털과 SNS 등을 통해 유통되는 불법·유해정보에 대한 시정 요구(71만1434건) 건수 중에 텀블러가 11만 9,205건을 차지하고 있다. 이에 따라 국내에서 역외사업자에게 국내법을 적용할 수 있는지의 사법 관할권의 범위와 국내법 적용을 위한 조사 및 제재가 현실적으로 가능한지에 대한 논의 및 법제 마련의 필요성이 제기되고 있다.

글로벌플랫폼사업자에 대한 규제 적용을 위한 법제 마련 시도에 있어서 현행법에 역외 적용 조항을 신설하는 방안이 필요하다는 의견과 서비스 자체가 국내에서 이뤄지기 때문에 글로벌플랫폼사업자라고 해도 국내법 적용이 가능하다는 주장이 존재한다. 이를 뒷받침하는 조치로서 '국외에서 이뤄진 행위라도 국내에 영향을 미치는 경우에는 적용한다'는 역외적용조항이 포함된 정보통신망법 개정안이 발의(김경진 의원, 2018년 9월)되었고, 전기통신사업법에 국내 시장 또는 이용자에게 영향을 미치는 경우에 적용 가능하다는 역외 적용조항이 포함된 개정안이 2018년 12월 7일에 국회 본회의에서 의결되었다. 그러나 현실적으로 역외적용조항이 신설되더라도 실질적 규제력 강화에 크게 도움이 되지 못하는 상황이다. 글로벌플랫폼사업자의 국내 불법행위를 판단하는 데 법원의 최종 판단을 받아야 하고, 법 집행에 있어 해당 국가의 행정기관의 도움을 받아야 해서 국내법에 역외조항을 신설함으로써 기대되는 실질적 이익이 낮은 것이 현실이다.

## 제2절 해외 주요국 규제기관의 규제 방향성

### 1. 데이터 비즈니스 이해도 제고 및 감시체계 구축

호주 경쟁소비자위원회(Australian Competition and Consumer Commission, ACCC), 일본 경제산업성·총무성·공정거래위원회, EU의 EU집행위원회, 독일의 연방카르텔청(Bundeskartellamt) 등 해외 주요국 정부와 규제기관은 글로벌플랫폼사업자의 비즈니스 모델과 거래방식이 투명하지 않다는 공통된 문제의식을 가지고 있다.

구체적으로 살펴보면 첫째, 이용자에게 서비스를 제공하는 과정에서 이용자 데이터의 수집, 가공, 처리, 이용의 모든 과정이 불투명하여 이용자의 불안감이 크지만, 이에 대해 대항할 수 없다는 점이다. 둘째, 글로벌플랫폼사업자에게 광고를 구매하는 광고주 역시 투명하지 못한 거래방식으로 인해 광고효과, 광고 구매 적절성 등에 회의가 발생하였다. 셋째, 글로벌플랫폼사업자와 경쟁하는 제삼의 독립 기업들 역시 플랫폼사업자와 거래 과정이 불투명하여 경쟁사에 불이익을 감수하는 것으로 확인되었다.

하지만 각국 규제기관들 역시 글로벌플랫폼사업자의 사업운영방식에 대해 잘 모른다는 문제를 안고 있다. 호주 경쟁소비자위원회가 방대한 보고서를 작성하고 그 대안들을 마련한 것 중 글로벌플랫폼사업자를 모니터링할 전담 기관 설립을 권고한 것도 이와 같은 배경에서 나온 것이라고 할 수 있다. 독일의 연방카르텔청이 아마존에 대해 개정을 요청한 것 역시 거래 과정의 투명성 확보였고, 일본 정부가 개선하고자 하는 것도 GAFA<sup>39)</sup>로 표현되는 글로벌플랫폼사업자의 거래 과정 불투명성을 개선하고자 함이었다.

주요국 규제기관은 각각의 방식으로 데이터 비즈니스(또는 플랫폼 비즈니스) 이해도 제고 및 감시체계 구축을 추진하고 있다. 특히, 거래 과정의 투명성이 중요한 이유는 플랫폼과 애플리케이션이 수직적으로 통합될 때, 경쟁사 배제 또는 관계사 우대(또는 경쟁사 차별) 행위가 발생하여 경쟁 훼손이 발생하기 때문이다.

---

39) Google, Amazon, Facebook, Apple

## 2. 비통상(개인정보, 경쟁훼손)에 대해 국내법 적극 집행

개별 국가 차원에서 글로벌플랫폼사업자를 통제하기 쉽지 않은 게 사실이다. 그럼에도 불구하고 EU 회원국, 호주, 일본과 그 외 상당수 국가의 규제기관은 통상논란을 불러일으키는 사안이 아닌 개인정보보호, 시장지배력 남용행위 규제 등에 대해서 매우 적극적으로 법 집행을 하고 있다.

예를 들면, 호주의 디지털플랫폼조사(Digital Platform Inquiry) 보고서는 구글과 페이스북에 대해 시장지배력 남용행위에 대한 적극적 감시, 법 개정을 통한 수직적 통합 효과 축소, 남용행위에 대한 제재뿐 아니라 개인정보보호 관련 이용자의 권리 강화, 뉴스 미디어 사업자의 협상력 열위 복구 방안 등 23개의 권고 사항을 다루고 있다. 이는 규제기관의 글로벌플랫폼사업자에 대한 대응 의지가 매우 강력함을 알 수 있다.

EU집행위원회도 마찬가지다. 2017년 구글에 대한 제재에 이어 2019년 아마존의 시장지배력 남용행위 조사 역시 적극적으로 추진하고 있다. 더욱 주목할 점은 2019년 아마존에 대한 조사를 공식화하기 4년 전부터 관련 조사, 연구, 실증분석을 거듭해 오고 있다는 점이다.

일본은 범정부 차원의 노력을 하고 있다. 공정거래위원회는 물론 경제산업성과 총무성이 함께 참여하는 글로벌플랫폼사업자에 대한 규제 개혁은 경제부흥을 위한 범정부적 전략의 일환으로 이루어지는 특징을 가진다.

이외에도 2019년 1월 프랑스는 개인정보보호규정(General Data Protection Regulation) 위반으로 구글에 5천만 유로의 과징금을 부과했고<sup>40)</sup>, 룩셈부르크, 이탈리아, 오스트리아 규제기관은 지배력 남용 위반 혐의로 아마존을 조사하고 있다.<sup>41)</sup>

또한, 벨기에 법원은 페이스북에 대해 자국법을 적용하였다. 벨기에의 개인정보보호기관 BPC(Belgian Privacy Commission)는 2015년 6월, 페이스북이 쿠키(cookie)<sup>42)</sup>파일을 이

---

40) [www.theverge.com/2019/1/21/18191591/google-gdpr-fine-50-million-euros-data-consent-cnll](http://www.theverge.com/2019/1/21/18191591/google-gdpr-fine-50-million-euros-data-consent-cnll)

41) Friso Bostoan(2019), Amazon cases on the move: Bundeskartellamt closes proceedings while European Commission opens formal investigation, 2019.7.18. [coreblog.lexxion.eu/amazon-cases-on-the-move/](http://coreblog.lexxion.eu/amazon-cases-on-the-move/)

42) 쿠키(Cookie)는 웹사이트와 이용자의 컴퓨터를 매개해주는 정보를 담고 있는 파일을

용해, 비회원 이용자의 동의도 받지 않은 채 인터넷 활동을 추적 기록하는 것은 EU 및 벨기에의 개인정보보호 법규를 위배하는 것이라며 제소하였다. 벨기에 법원은 BPC의 심결<sup>43)</sup>을 지지하는 판결을 하고, 페이스북에 쿠키 및 플러그인(plugin)에 의한 비회원 개인정보 추적 중단을 명령하였다. 그리고 이를 위반할 경우 매일 25만 유로의 과징금을 부과하도록 결정하였다. 페이스북은 항소할 계획이지만 항소 전까지 법원의 명령을 준수하기로 하여 현재 비회원들에 대해 추적행위를 중단하였다.

결론적으로 해외 주요국 규제기관은 글로벌플랫폼사업자에 대해 매우 적극적인 규제 집행을 시도하고 있다. 더불어 이러한 노력은 과징금 부과에 그치는 것이 아니라 기존의 불법적 행위가 감소하고, 해당 국가의 법령을 준수하며, 규제 순응 모습을 보이는 등의 성과를 거두고 있는 것으로 나타났다.

### 3. Best Practice에 대한 연구 지속

해외 주요국 규제기관이 글로벌플랫폼사업자를 규제하면서 거치는 과정 중의 하나가 해외 사례 조사다. 즉 유사한 사안에 대해 다른 국가 규제기관은 어떻게 접근하여 문제를 풀어나가는지에 대한 연구가 이루어진다.

가령, 호주 경쟁소비자위원회는 구글과 페이스북의 시장지배력 남용행위, 개인정보보호, 미디어 산업 지원 등을 검토할 때 호주 내 시장과 제도 검토에 그치지 않고 EU 및 회원국 사례를 조사하여 참조하였다. 일본 역시 글로벌플랫폼사업자 규제 도입에 있어 EU 등 해외 주요국의 사례를 제시하고 있다.

개별 국가의 인터넷 환경은 차이가 있을지라도 글로벌플랫폼사업자를 규제하기 위해서

---

의미한다. 쿠키는 원래 이용자의 접속이나 정보소통을 원활하게 하려고 사용되었으나 그 이용이 확대되어 이용자가 온라인으로 어떤 제품을 샀는지, 어떤 분야에 관심이 많은가를 파악할 수 있어 웹사이트 운영자 측에서는 쿠키를 이용하여 타겟 마케팅으로도 사용한다. 페이스북은 트래킹 쿠키(tracking cookie)을 datr cookie라 칭한다. 출처: 보안뉴스, [정보보호법바로알기 7] 페이스북의 성장과 개인정보보호②, 2012.6.26.

43) BPC, Recommendation no. 04/2015 of 13 May 2015, Re: Own-initiative recommendation relating to 1) Facebook, 2) Internet and/or Facebook users as well as 3) users and providers of Facebook services, particularly plug-ins<sup>1</sup> (CO-AR-2015-003) (심결집)

는 타 국가의 규제 차원의 베스트 프랙티스(Best Practice)에 대한 연구를 지속해서 업데이트하는 게 중요하다.

베스트 프랙티스 연구는 개별 국가 주도로 이루어지지만, OECD와 같이 초국가 단위에서 참여하거나, 세계이동통신사업자협회(GSMA)와 같이 민간기업 중심으로 참여하는 경우, BEREC과 같이 경제구역 내 규제기관이 회원으로 참여하는 경우도 있다. 어느 경우이건 연구결과 및 의견을 공유하는 장을 마련하는 게 중요하다. 특히 피규제자가 글로벌 플랫폼사업자이기 때문에, 관련 기관들과 국제컨퍼런스 등의 이벤트로 공동대응하는 게 필요하다.

### 제3절 해외 주요국의 글로벌플랫폼사업자 최신규제 사례분석

#### 1. 호주 경쟁소비자위원회의 디지털플랫폼사업자 조사

##### 1) 배경

호주 재무부 장관 혼 스콧 모리슨(Hon Scott Morrison)의 지시로 호주경쟁소비자위원회는 글로벌플랫폼사업자에 대한 조사를 실시하여 방대한 보고서를 발표하였다. 당시 재무부 장관은 보도자료를 통해 이러한 지시를 내린 이유가 호주 미디어 산업 내 경쟁을 강화하고 지방 고용을 지원하기 위한 정책 추진의 일환임을 명시하였다.<sup>44)</sup> 이것은 글로벌플랫폼사업자 자체보다 이들 사업자가 미디어 및 광고 서비스 시장 내 경쟁 상황에 미치는 영향에 초점을 맞추고 조사했다.

호주 정부가 미디어 및 광고시장 내 경쟁 상황을 분석하고, 이해관계자로부터 방대한 조사를 실시한 배경에는 2017년 10월 호주 미디어 산업을 지원하고 지방 고용 확대를 목적으로 하는 미디어법 개혁안을 합의했기 때문이다.<sup>45)</sup> 의회가 통과시킨 미디어법 개혁안의 추진방안 중 하나가 미디어 시장에 많은 영향을 미치는 글로벌플랫폼사업자에 대한 조사였다.

호주 정부가 보도자료에서 밝힌 목적을 보면 “이번 자문이 호주 정부가 추진하는 방송 및 콘텐츠 개혁 패키지의 일부이며 동 패키지는 미디어 산업 강화 및 다양화, 지방 고용 지원”을 제시한 점에서 분명히 드러난다.

호주 정부는 글로벌플랫폼사업자가 기존 미디어 기업의 매출 감소의 원인이고, 온라인 뉴스 유통을 통해 기존 미디어를 어렵게 한다고 보았다. 실제 호주 정부가 경쟁소비자위

---

44) “The Turnbull Government is taking action to strengthen competition within Australia’s media industry, and support local jobs.” 출처: The Hon Scott Morrison media release(2017), ACCC to review digital platform services, 2017.12.4., (URL: [ministers.treasury.gov.au/ministers/scott-morrison-2015/media-releases/accc-review-digital-platform-services](http://ministers.treasury.gov.au/ministers/scott-morrison-2015/media-releases/accc-review-digital-platform-services)).

45) Mitch Fifield News(2019), Historic media reforms pass Parliament, 2017.10.19. (URL: [www.minister.communications.gov.au/minister/mitch-fifield/news/historic-media-reforms-pass-parliament](http://www.minister.communications.gov.au/minister/mitch-fifield/news/historic-media-reforms-pass-parliament)).

원회에게 검토를 요청한 항목을 보면 조사 목적이 더욱 분명해진다.<sup>46)</sup> 구체적으로 살펴보면 첫째, 저널리즘 콘텐츠 및 광고주의 제작자와의 상업적 거래에서 플랫폼 서비스 제공업체가 시장을 주도하는 정도 둘째, 뉴스 및 저널리즘 콘텐츠를 이용자에게 전함에 있어 선택의 수준과 품질에 대해 플랫폼사업자가 미치는 영향 셋째, 미디어 및 광고시장에 대한 글로벌플랫폼사업자의 영향 넷째, 혁신과 기술변화를 포함하여 미디어 및 광고시장의 경쟁에 장기적으로 미치는 영향 다섯째, 글로벌플랫폼사업자, 광고주, 이용자 간 정보 비대칭의 영향 및 미디어 및 광고시장에서의 경쟁에 대한 영향을 다루고 있다.

<표 3-2> 호주 경쟁소비자위원회 조사 경과

시점	내용
2017.10.	호주 의회, 미디어 개혁법 통과
2017.12.	호주 재무부가 경쟁소비자위원회에 온라인 검색 엔진, 소셜 미디어를 포함한 플랫폼사업자가 미디어 및 광고서비스 시장의 경쟁에 미치는 영향을 조사하라고 지시
2018.04.	경쟁소비자위원회 조사와 관련해 구글이 의견제출
2018.12.	경쟁소비자위원회의 1차 보고서 발표
2019.02.	1차 보고서에 대한 호주 각계의 의견수렴
2019.05	경쟁소비자위원회의 최종보고서 발표
2019.07	페이스북, 구글, 트위터 등이 경쟁소비자위원회 권고에 반대의견 제시

## 2) 주요 내용과 권고 사항

2019년 7월 호주 경쟁소비자위원회가 발표한 디지털플랫폼조사(Digital Platforms Inquiry) 보고서에서 제시한 주요 결과 및 권고 사항을 정리하면 다음과 같다.<sup>47)</sup>

46) The Hon Scott Morrison media release(2017), ACCC to review digital platform services, 2017.12.4., (URL: [ministers.treasury.gov.au/ministers/scott-morrison-2015/media-releases/accc-review-digital-platform-services](https://www.ministers.treasury.gov.au/ministers/scott-morrison-2015/media-releases/accc-review-digital-platform-services)).

47) ACCC (2019), Digital Platforms Inquiry Final Report, 2019.6.



<표 3-3> 호주 경쟁소비자위원회 디지털플랫폼조사보고서 주요 결과 및 권고 사항

구분	주요 결과	권고	
		권고 사항	주요 내용
제2장	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>구글 관련 시장 확정</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반검색서비스 공급시장(호주 내 MS 95%)</li> <li>- 검색광고서비스 공급시장(호주 내 검색 광고 매출 MS 95%)</li> <li>- 뉴스유통시장(구글, 뉴스 미디어사에 대해 높은 협상력 보유)</li> </ul> </li> <li>● <b>구글의 시장지배력 확인</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반검색서비스 및 검색광고시장 내 높은 진입 및 확장 장벽이 존재하고 데이터는 이 시장 형성에 결정적인 역할</li> <li>- 규모의 경제, 매출 비용, 구글의 브랜드 파워 등이 진입장벽 구축의 원천</li> <li>- 직·간접 네트워크 효과 존재하고, 구글의 다양한 서비스(검색, 지도, 유튜브, 지메일)를 통해 막대한 양의 데이터를 축적할 수 있는 역량 보유</li> <li>- 구글은 전략적 M&amp;A를 통해 경쟁사업자 제거하는 전략 구사</li> <li>- 호주 내 상당수 뉴스제공사들은 구글의 뉴스 리퍼럴(referral) 서비스에 의존 → 구글 구매 협상력이 높아지는 원인</li> </ul> </li> <li>● <b>페이스북 관련 시장 확정</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소셜미디어서비스 공급시장</li> </ul> </li> </ul>	합병법 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 경쟁 및 소비자법 2010(Competition and Consumer Act 2010, CCA) 제50(3)조를 다음 각 호 추가를 위해 개정                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- (j) 인수로 인해 잠재적 경쟁사업자가 시장에서 퇴출될 가능성;</li> <li>- (k) 데이터 및 기술을 포함한 자산의 본질과 중요성은 직접 또는 법인을 통해 취득</li> </ul> </li> </ul>
		합병사전통지	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 디지털플랫폼 대기업은 호주 내 잠재적 경쟁 영향을 줄 수 있는 합병 사건의 경우 경쟁소비자위원회에 사전 통지하는 것에 동의</li> </ul>

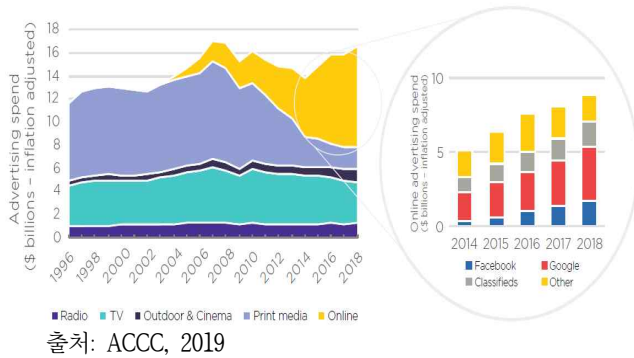
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 디스플레이광고서비스 공급시장</li> <li>- 뉴스유통시장(페이스북, 뉴스미디어사에 대해 높은 협상력 보유)</li> <li>● <b>페이스북의 시장지배력 확인</b></li> <li>- 가장 근접한 사업자 스냅챗 가입자의 세배 이상의 가입자 보유 → 네트워크 효과 막대, 이용자 데이터 축적에 매우 유리 → 진입 및 확장 장벽 형성</li> <li>- 대부분의 SNS 사업자가 디스플레이광고 시장 내 5% 이하의 MS를 보유하나 페이스북과 인스타그램의 MS 51%(ACCC의 추정)</li> <li>- 구글과 같이 뉴스미디어사의 SNS 의존도로 인해 상당한 협상력 보유</li> </ul>	<p>검색/브라우저 기본 설정 변경</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 구글은 안드로이드 단말기 이용자에게 유럽 내 안드로이드 이용자에게 배포된 것과 동일한 Option을 호주 내 이용자에게 제공할 것 즉 기본검색엔진과 브라우저를 이용자가 설정할 수 있도록 권한 부여할 것</li> </ul>
제3장	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>투명성 부족의 문제</b></li> <li>- 구글과 페이스북의 검색광고 및 디스플레이 광고 제공을 위한 알고리즘, 기타 요소에 관한 투명성 부족</li> <li>- 이로 인해 광고주는 자사 광고가 이용자에게 영향을 주는 요소가 무엇인지 알 수 없고, 구글과 페이스북이 관계사에 더 유리한 조건으로 운영하는지를 알 수 없음</li> <li>- 광고기술 공급사슬 상의 불투명성은 광고 기술서비스 제공사업자가 부과하는 가격들의 합과 그 공급자들이 유지하는 광고 지출의 비중이 다수의 광고주와 웹사이트(퍼블리셔, 광고공간을 제공하는 자를 의미)에게는 알려지지 않는 것을 의미</li> </ul>	<p>경쟁소비자위원회 산하 특별감시/조사/집행 기관 설립</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 경쟁소비자위원회 내 디지털플랫폼에 특화된 산하기관(Branch)을 설립하여 디지털 플랫폼이 서비스를 제공하는 시장에서 문제를 사전에 조사, 모니터링, 집행토록 함</li> </ul>
		<p>특별 감시/조사 기관에게 질의권(Inquiry) 부여</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 경쟁소비자위원회 내에 디지털 플랫폼에 특화된 산하 기관(Branch)은 광고기술 서비스 공급 및 광고 및 미디어 에이전시가 제공하는 온라인 광고 서비스 공급 경쟁에 대한 질의권 부여</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>자기 선호 및 반경쟁적 행위 위험</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구글과 페이스북은 자사의 관계사를 우대할 유인을 가지며(자기선호) 실제 투명하지 못한 알고리즘, 시장지배력을 이용하여 자사 관계사를 우대하거나 타 경쟁사를 차별할 수 있는 역량과 유인 보유</li> <li>- 실제 2017년 EU에서는 구글의 이런 행위로 인한 규제 사건(소위 Google Shopping case) 발생</li> <li>- 통상 사실상 독점사업자가 존재하는 경우 경쟁에 위해를 가할 위험 때문에 감독을 받기 마련</li> </ul> </li> <li>● <b>디지털플랫폼사업자가 온라인경제에 미치는 영향과 적극적인 감독 필요성</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구글과 페이스북과 같은 대형 디지털 플랫폼사업자는 온라인 경제에 미치는 영향이 큼</li> <li>- 이들이 보유한 시장력과 알고리즘의 불투명성은 온라인시장의 효율적인 자원배분에 위협</li> <li>- 특히 양사의 BM상의 불투명성은 현 법체계로서의 규제하기 어려운 측면이 있어 경쟁소비자위원회는 보다 적극적인 모니터링, 조사, 집행을 위한 보완책 고려</li> </ul> </li> </ul>		
---	--	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>광고기술공급사슬 및 광고/미디어 에이전시 운영에 대한 우려</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광고기술공급사슬 및 광고/미디어 에이전시 운영상의 불투명성과 복잡함으로 인해 광고주들은 광고 구매가 제값을 하는지 판단불가</li> <li>- 마찬가지로 이유로 디지털플랫폼 간 비교가 어려워 웹사이트 보유자 역시 광고판매사업자와의 계약이 효율적인 계약인지 판단 불가</li> </ul> </li> </ul>		
제4장	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>뉴스미디어사와 디지털플랫폼사간 규제 불균형</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양사의 뉴스 제공 사업모델은 유사하나 후자는 사실상 규제가 없어 규제불균형 문제 발생(낮은 규제 실효성, 경쟁 훼손의 문제)</li> </ul> </li> <li>● <b>뉴스미디어사와 디지털플랫폼사업자 양자는 상호 중요한 관계이나 전자가 후자에 대한 의존도가 더 높아 협상력은 후자가 월등함</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 뉴스미디어사의 디지털플랫폼사업자에 대한 의존도 상당</li> <li>- 뉴스미디어사의 트래픽 유발을 위해 구글의 역할이 매우 결정적. 만일 구글로 하여금 검색결과에 뉴스링크 제공을 못하게 한다면 뉴스미디어사의 매출 감소 위험 증가</li> <li>- 페이스북은 구글보다는 그 영향이 적지만 여전히 상당한 시장력을 보유</li> <li>- 뉴스미디어사가 생산하는 콘텐츠 역시 디지털플랫폼사업자에게는 중요</li> </ul> </li> </ul>	<p>뉴스미디어사와 디지털플랫폼사업자간 규제 균형</p> <hr/> <p>뉴스미디어사와 디지털플랫폼사업자간 협상력 불균형 해소를 위한 규칙 제안</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 미디어 비즈니스, 출판사, 방송사 및 디지털 플랫폼을 포함하여 호주의 콘텐츠 제작 또는 제공에 관련된 모든 기관의 효과적이고 일관된 규제 감독을 보장하기 위해 조화 된 미디어 규제 프레임 워크를 구현하는 프로세스 정립</li> <li>● 디지털 플랫폼사업자를 지정, 각각의 디지털플랫폼사업자는 디지털 플랫폼과 미디어 비즈니스 간의 관계를 관리하는 행동규칙(codes of conduct governing relationships between digital platforms and media businesses)을 제정하여 규제기관에 제출</li> </ul>
제5장	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>디지털화는 저작권 보호를 받는 콘텐츠 액세스를 더욱 편리하게 하였고, 디지털플랫폼사업자 역시 동 콘텐츠의 유통/세대에 중요함</b></li> </ul>	<p>저작권 관련 ACMA에 대한</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 디지털 플랫폼 상의 저작권 강제를 지원하기 위한 ACMA의 강제 게재 중지 규칙 제정</li> </ul>

	<p>기능 수행 중</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 디지털플랫폼 사업자들에 대해서도 저작권 침해를 금지하는 저작권법 준행을 보장토록 할 필요가 있음</li> <li>• 이를 위해서는 디지털플랫폼 상으로 유통되는 저작물에 대한 저작권 침해가 발생 시 적시에 게재 중지토록 하기 위한 규칙 제정 필요</li> </ul>	추가 의무 부여	
제6장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 호주 미디어 산업 붕괴와 저널리즘에 대한 과소 투자 위협 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 디지털화와 디지털플랫폼의 성장은 호주 뉴스 및 저널리즘 생산 부문에 긍정적/부정적 영향 모두 보임</li> <li>- 긍정적 영향: 뉴스 생산 및 배급 과정에서의 비용 절감, 잠재적 구독자 확산에 기여</li> <li>- 부정적 영향: 지난 20년간 온라인광고시장 성장과 함께 기존 전통매체의 광고매출 감소(신문 3단광고의 경우 2001년 20억 호주달러 → 2016년 2억 호주 달러) → 대신 디지털플랫폼사업자의 온라인광고로 광고비 지출 매체가 달라짐</li> </ul> </li> </ul>	공영방송사에 대한 안정적이고 적절한 기금조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적으로 상당한 편익을 양산하는 공익저널리즘의 과소 제공 문제를 해소하기 위해 공영방송사 ABC, SBS에 대한 안정적이고 적절한 재정지원 추진</li> </ul>
		지역 저널리즘 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 및 중소 퍼블리셔 고용 및 혁신 패키지(The Regional and Small Publishers Jobs and Innovation Package)를 지방정부 및 지방법원과 관련된 것을 포함하여 지역 저널리즘 생산을 지원하는 목적성 지원프로그램(targeted grants program)으로 대체</li> </ul>
		후원기반 저널리즘	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공익 목적의 저널리즘 생산을 실행 또는 지원하는 비영리조직을 위해 자선 목적이라는 새로운 범주</li> </ul>

[그림 3-3] 호주 매체 및 디지털플랫폼 별 광고지출 추이



- 센서스 조사에 따르면 2006~2016 중 호주 저널리즘 종사자가 9%, 전통 인쇄매체 저널리스트는 26% 감소(같은 기간 호주 인구 및 경기는 성장세였음) → 경쟁소비자위원회는 다양한 뉴스 전달방식의 활성화에도 불구하고 전문 저널리스트 감소를 우려
- 지역신문사 감소(2008~2018 사이 106개 폐업), 다양한 영역 보도감소(지방정부, 보건, 과학 등의 범주에 해당하는 뉴스 감소)

장려를 위해 세법 개정 추진	및 공제 가능한 지원 수령자 지위를 설정하는 세법 개정
공동체의 디지털 미디어 리터러시 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 디지털 미디어 리터러시 자원 및 훈련을 수행할 비정부 조직 설립을 위한 자원 마련, 인증 추진을 위한 정부 프로그램 정립</li> </ul>
학교 내 디지털미디어 리터러시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2020년으로 예정되어 있는 호주 교과과정 검토에서 호주 학교 내 디지털 미디어 리터러시 교육을 위한 접근방안 고려 포함</li> </ul>
디지털 플랫폼 영향 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 뉴스콘텐츠의 신뢰도, 취재원에 대하여 규제기관 ACMA로 하여금 디지털플랫폼의 영향을 모니터링토록 추진</li> </ul>
디지털 플랫폼 사업자의 강령	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 잘못된 정보를 차단하기 위한 디지털 플랫폼 강령(Digital Platforms Code) 제정</li> </ul>

	<p>등의 현상 등 다양한 유형의 저널리즘 과소 공급</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공익저널리즘의 과소 공급을 해소하기 위해 두 공영방송에 대한 재정 지원 고려</li> <li>- Australian Broadcasting Corporation (ABC)</li> <li>- Special Broadcasting Service Corporation (SBS)</li> <li>- 위기 상황에 있는 특정 범주의 저널리즘에 대해서는 지원을 위한 기금 마련 고려</li> <li>- 후원에 의한 저널리즘이 과소하게 제공되는 공익성 저널리즘에 상당한 기여를 하고 있음. 후원자들에 대한 세액공제를 실현한다면 후원을 활성화할 수 있을 것임</li> </ul> <p>● 뉴스 및 저널리즘 소비 관련 디지털플랫폼의 영향</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 디지털플랫폼 상에 신뢰도가 낮고 저급한 뉴스 유통으로 인한 위협 문제가 있고 그 위협을 처리한 수단에 대한 검토 수행</li> <li>- 독자를 오도하고 피해를 줄 수 있는 뉴스로 인한 위협을 처리하기 위해 디지털플랫폼사업자 강령 제정에 대한 고려</li> </ul>	제정	
제7장	<p>● 디지털플랫폼과 소비자 관계</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 디지털플랫폼의 서비스를 이용하는 소비자는 사실상 이용계약에 있어 선택의 여지가 없는 것이 현실</li> <li>- 특히 데이터 수집 및 이용 등의 통제 과정이 투명하지 못함</li> <li>- 결국 디지털플랫폼서비스 이용과정에서 소비자는 충분한 정보를 제공받지 못하며, 진정한 선택권이 주어지지 않는 것이 문제임</li> </ul>	프라이버시법 상의 소비자 보호 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 개인정보 정의 업데이트, 통지의무 강화, 동의의무 강화, 요청 수령 시 관련 사업자는 프라이버시법에 의거한 개인정보 삭제 즉시 시행, 법원 제소 전 소비자가 일정한 조치를 취할 수 있는 권한 도입 등을 포함한 프라이버시법 상의 소비자 보호 강화</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 또한 현행법 상 이용자 보호 및 효과적인 억제가 이루어지지 않고 있음</li> <li>- 프라이버시법 상의 보호 규정을 강화 필요</li> <li>- 2019.3.24. 호주 정부는 프라이버시법 개정을 통해 온라인프라이버시 보호를 위해 처벌규정을 강화한 바 있음</li> <li>- 이에 더하여 ACCC는 개인정보 정의 업데이트, 통지의무 강화, 동의의무 강화, 요청 수령 시 관련 사업자는 프라이버시법에 의거한 개인정보 삭제 즉시 시행, 법원 제소 전 소비자가 일정한 조치를 취할 수 있는 권한 도입 등을 제안</li> <li>- 호주정보위원회(Office of the Australian Information Commissioner)는 디지털플랫폼사업자들에게 적용할 데이터 수집 및 이용 관련하여 프라이버시 실행 강령(Privacy Code of Practice) 제정 필요 권고</li> <li>- 경쟁소비자위원회는 디지털플랫폼사업자와 소비자 또는 중소기업간 계약상의 불합리한 부분 개선을 통한 보다 강한 보호를 위해 호주소비자법 개정도 제안</li> </ul>	<p style="text-align: center;">호주 프라이버시법 대폭 개정</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 디지털 경제 시대에 맞춰 호주 프라이버시 법 대폭 개정 추진</li> </ul>
	<p style="text-align: center;">호주정보위원회, 디지털플랫폼사 업자들에게 적용할 프라이버시실행 강령 제정 추진</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 호주 이용자들로부터 개인정보를 수집하는 모든 디지털플랫폼사업자들에게 적용할 프라이버시 실행 강령 제정 추진</li> </ul>
	<p style="text-align: center;">심각한 프라이버시 침해에 해당하는 법적 불법행위</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 호주사업개혁위원회(the Australian Law Reform Commission, ALRC)가 권고한 바와 같이 프라이버시법 관할 내에서 제재되지 않는 심각한 프라이버시 침해 행위에 대한 법정 불법행위를 명시하고 이에 근거한 소비자의 소송사유 (cause of action) 제시</li> </ul>
	<p style="text-align: center;">불공정한</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경쟁소비자법 2010을 개정하여 불공정한 조건을</li> </ul>



		계약 약관 금지	담은 약관을 금지 추진
		불공정한 거래 행위 금지	• 경쟁소비자법 2010을 개정하여 불공정한 거래 관행 금지 추진
제8장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 디지털플랫폼 상의 신용 사기 및 기타 이슈 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2014~2018년 중 ACCC가 접수 받은 민원 중 소셜미디어를 통해 발생한 사기 범죄가 188% 증가하였고 그 금액도 165% 증가</li> <li>- 이러한 범죄 행위는 구글과 페이스북의 온라인광고를 포함하여 다양한 방식으로 발생</li> <li>- 이와 관련한 디지털플랫폼사업자의 분쟁처리제도가 필요</li> <li>- 디지털플랫폼 자체적으로 분쟁처리가 되지 않을 경우를 위해 옴브즈만 제도 도입 검토. 기존의 통신부문 옴브즈만을 활용하거나 별도의 옴브즈만 도입도 검토</li> </ul> </li> </ul>	디지털플랫폼사업자의 내부분쟁처리절차 준수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규제기관 ACMA가 제시하는 최소한의 기준에 맞춰 디지털플랫폼사업자 자체 분쟁처리제도 수립</li> <li>• 동 기준에는 가시성, 접근성, 대응성, 객관성, 정보수집의 기밀성의 의무가 포함되어야 함</li> </ul>
		옴브즈만 제도 도입	• 디지털 플랫폼 제공 업체와의 불만 및 분쟁을 해결하기 위한 옴부즈맨 제도 수립

출처: ACCC, 2019; 조대근, 2019 재구성

## 2. 일본 총무성의 플랫폼사업자 거래 관행 규제

### 1) 배경 및 경과

일본 정부의 플랫폼사업자 거래 관행 규제는 아베노믹스 추진 과정에서 수반된 규제 개혁의 일환이다. 2018년 6월 일본경제재생종합사무국 주도로 “미래투자전략 2018<sup>48)</sup>”를 작성했는데, 해당 보고서에서 규제개혁의 일환으로 “플랫폼형 비즈니스의 대두에 대응 한 규칙 정비”를 추진 과제로 제시하였고 이것을 구체화한 것이 플랫폼사업자 거래 관행 규제이다.

일본은 2013년부터 경제부흥을 위해 성장전략인 ‘재흥전략’을 시행했으며, 미래지향적 정책 실현을 위해 2017년부터 ‘미래투자전략’으로 개칭하여 추진하였다. 여기서 제시된 미래투자전략은 아베노믹스의 이른바 ‘세 번째 화살’<sup>49)</sup>인 민간투자를 촉진하는 성장전략의 최신판으로, 2018년에 ‘소사이어티 5.0과 데이터 구동형 사회로의 변화’라는 부제와 함께 발표되었다.<sup>50)</sup>

일본 정부 자료<sup>51)</sup>에 따르면 규제 및 제도 개혁의 일환으로 “플랫폼형 비즈니스의 대두에 대응 한 규칙 정비(プラットフォーム型ビジネスの台頭に對応したルール整備)”를 추진하기로 결정했는데, 이용자 이익을 보호하고 중소기업 등 혁신 주도자들에게 공정한 경쟁 참여 기회를 부여하기 위해서 과점화가 진행된 플랫폼시장에 대한 경쟁 환경 정비, 규제완화, 대규모 플랫폼사업자에 대한 사회적 책임 부여 등을 구체적 조치가 필요하다고 보았다.

---

48) 日本經濟再生綜合事務局, 未来投資戰略2018—「소사이어티 5.0」 「데이터驅動型社會」への變革—, 2018.6

49) 조경엽·허원제. (2014). 아베노믹스 평가와 시사점. 한국경제연구원 정책연구 2014-18.

50) 한국산업기술진흥원 산업기술정책센터 동향조사연구팀(2018.07.), 일본의 미래투자전략 2018, KIAT 산업정책브리프, 2018-7.

51) 2019.2.18.에 있었던 디지털 플랫폼을 둘러싼 거래 환경 정비에 관한 검토회(デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備に関する検討會), 중 제출된 “資料1 事務局提出資料”를 말한다.

〈표 3-4〉 일본 정부의 플랫폼 사업자 거래 관행 규제 경과

시점	내용
2018.06	일본경제재생종합사무국 주도로 <미래투자전략2018>를 작성하고, 규제개혁의 일환으로 “플랫폼형 비즈니스 대두에 대응한 규칙 정비”를 추진과제로 제시
2018.07	디지털 플랫폼의 거래 환경정비에 관한 검토회 출범
2018.11	검토회 주관으로 중간발표 및 이해관계자 의견수렴 진행
2018.12	검토회 공식 발표
2018.12	경제산업성, 공정거래위원회, 총무성이 규칙 정비의 기본 원칙 공표
2019.02	디지털 시장 규칙 정비 논의 및 성장 전략 실행 계획 발표
2019.04	경제산업성, 공정거래위원회, 총무성은 검토회를 조직하고 디지털플랫폼의 거래관행 투명성, 공정성 확보를 위한 규칙 정비, 데이터의 이전 및 개방 축진의 3가지 주요사항 보고
2019.05	플랫폼형 비즈니스의 대두화에 대응한 규칙 정비에 관한 옵션 공표

2) 플랫폼사업자 거래 관행 규제 주요 내용

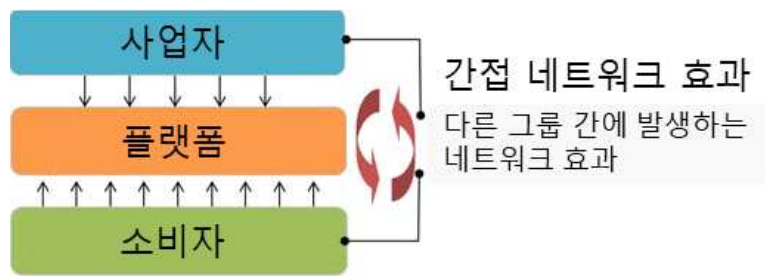
검토회는 플랫폼사업자<sup>52)</sup>의 거래관행에 대한 규제를 검토하면서 가장 먼저 디지털 플랫폼의 의미, 특성, 경향을 제시하였다. 첫째, 플랫폼사업자는 복수의 서로 다른 이용자가 존재하는 양면시장이다. 양면시장의 가장 큰 특징은 특정 이용자가 속해 있는 이용자 군 내에서 발생하는 직접 네트워크 효과뿐 아니라 상대 이용자 군의 규모에 의해서도 편익이 발생하는 간접네트워크 효과가 발생한다. 예를 들어, 플랫폼 이용자 수가 증가할수록 제품 서비스를 제공하는 사업자의 편익(더 많은 이용자에게 접근)이 증가한다.

둘째, 디지털 플랫폼은 양면 시장에 대량으로 흩어져있는 정보를 통합하고 구조화하여, 거래 매칭 기능을 향상하며 이용자에게 편익을 제공한다. 이러한 플랫폼 특성으로 인해 중소기업·벤처 등의 경우, 자본력과 지리적 요인에 의한 한계에도 불구하고, 글로벌 시장 진출이 가능하다. 때로는 폭발적인 성장으로 이어질 기회 포착이 가능하며 사업자의 경쟁

52) 일본 정부 문헌을 보면 플랫폼포머(プラットフォーム)라고 표기하고 있는 것이 플랫폼 사업자 즉 플랫폼(プラットフォーム)을 운영하는 자를 말한다. 따라서 본 연구에서는 플랫폼사업자와 플랫폼을 혼용하여 사용한다.

을 촉진하여 혁신을 가속화시키는 면이 있다. 이는 이용자에게 있어서도 많은 상품과 서비스를 선택할 수 있는 것은 물론, 플랫폼사업자가 거래의 신뢰성을 제공하는 측면이 있다.

[그림 3-4] 양면시장에서 발생하는 간접네트워크 효과 개념도



출처: 검토회, 2019<sup>53)</sup>

한편, 검토회는 ICT와 데이터를 활용하는 디지털플랫폼이 다음과 같은 몇 가지 특성 및 경향을 지닌다고 보았다.<sup>54)</sup> 첫째, 네트워크 효과로 플랫폼사업자의 독과점 가능성이 높다. 네트워크 효과가 작용하는 양면 시장에서 네트워크 규모가 클수록 이용자 편익이 높아진다. 따라서 먼저 임계치(Critical mass)를 달성한 사업자가 후발 경쟁 상대에게 우위를 확보하는 게 용이하다. 온라인서비스는 생산 비용이 낮고, 규모의 경제가 작용하는 경향을 보이는데 디지털 분야에서는 대형 플랫폼으로 독과점이 발생되기 쉬운 특성을 가진다.

둘째, 잠금효과(lock-in)로 독과점 경향이 있다. 플랫폼사업자는 비즈니스모델의 특성상 네트워크 효과에 따른 선행자 우위뿐만 아니라, 데이터의 집적·이용이 진전될수록 서비스 이용이 촉진되며, 이는 플랫폼이용자에게 플랫폼 변경에 따른 전환비용을 발생시킨다. 전환비용의 상승은 잠금 효과가 높아짐을 의미하고, 이용자가 다른 플랫폼사업자보다 현재 플랫폼사업자의 서비스에 머물 가능성이 높아져 결과적으로 독과점 유지 가능성이 높아짐을 의미한다.

53) 取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション(案), 2019.4.24.

54) 공정거래위원회 경쟁 정책 연구 센터 “데이터와 경쟁 정책에 관한 검토회 보고서”(2017년 6월)에서도 마찬가지로 지적·검토되었다.

셋째, 선발 플랫폼사업자의 정보 우위가 협상력 우위를 공고화한다. 시장 내 유력한 플랫폼사업자에 대한 이용자 의존도가 증가하고 거래 및 이용자 정보가 플랫폼에 쌓인다. 이러한 현상은 플랫폼사업자가 이용자에 대한 정보 우위성을 갖도록 하여 협상력의 우위성을 강화 및 공고화시키는 구조를 만든다.

넷째, 플랫폼사업자는 이용자 입장에서 투명성이 낮아 문제점을 입증하는 것이 쉽지 않다. 플랫폼은 양면시장의 수급을 연결하는 생태계이지만, 설계·운영·관리는 민간 영리 기업인 플랫폼사업자가 담당한다. 특히 디지털 시장의 플랫폼의 설계·운영·관리는 본질적으로 조작성이나 불투명성이 높아서<sup>55)</sup> 이용자 및 제3자(규제 등)의 측면에서 문제점을 입증하는데 어려움을 수반한다.

검토회는 플랫폼의 특징으로 인해 플랫폼시장이 독과점구조로 갈 가능성이 높다고 보았다. 플랫폼사업자의 시장지배력 보유 자체가 불법은 아니지만 시장 내에서 해당 지배력을 남용할 가능성이 있다고 보았다. 예를 들어 첫째, 경쟁사로 성장할 수 있는 중소기업자를 부당하게 배제하는 행위 둘째, B2C 플랫폼의 경우에 이용자에 대해서 다수를 확보하기 위해 치열한 서비스 경쟁을 벌이는 반면, 사업자 계층에 대해서는 그러한 ‘소비자를 위한’ 서비스의 부담을 과도하게 전가하거나 사업자에게 필요한 정보 공개를 충분히 행하지 않는 행위 셋째, 플랫폼을 이용하는 중소기업자 및 이용자에 대해 플랫폼사업자가 계약 조건이나 규칙의 일방적인 강요·변경, 서비스의 강요나 과도한 비용 부담, 심사 및 계정 정지 등에 관한 불명확성·불합리성, 데이터에의 액세스 제한 등을 하는 행위<sup>56)</sup>등이 해당한다. 이에

---

55) 디지털 플랫폼 관련 거래 환경 정비 검토회 “디지털 플랫폼 관련 거래 환경 정비 중간 논점 정리”, 5-6쪽 참조.

56) 이 부분에 대해서는 일본 경제산업성이 설문조사 등 관련 연구를 통해 일본 내 중소기업자들이 소수의 대형 플랫폼사업자의 거래 관행에 대해 상당한 불만을 가지고 있다는 점을 확인한 바 있다.

경제산업성(2016), “제4차 산업 혁명을 위한 횡단적 제도 연구회 보고서”, (URL: [www.meti.go.jp/press/2016/09/20160915001/20160915001-3.pdf](http://www.meti.go.jp/press/2016/09/20160915001/20160915001-3.pdf))

경제산업성(2018), “온라인 플랫폼과 사업자 간의 거래 관계에 관한 사업자를 위한 설문 조사”, (URL: [www.meti.go.jp/shingikai/mono\\_info\\_service/digital\\_platformer/pdf/003\\_01\\_00.pdf](http://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/digital_platformer/pdf/003_01_00.pdf)).

공정거래위원회(2019), “디지털 플랫폼의 거래 관행 등에 관한 실태 조사(중간보고)” (URL: [www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/apr/kyokusou/190417betten.pdf](http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/apr/kyokusou/190417betten.pdf)).

더하여 검토회는 현재 문제가 없더라도 이용자의 디지털플랫폼에 대한 의존도가 높아진 경우, 이용을 멈출 수 없다는 것을 이용하여 갑자기 요금을 인상을 하는 등 향후의 거래 조건을 일방적으로 변경할 우려에 대해서도 지적하고 있다.

검토회는 플랫폼사업자가 야기할 수 있는 불공정행위 및 거래 관행상의 부당함을 개선하기 위한 규제 도입을 검토하면서 기본 입장에 해당하는 규제 관점을 제시하고 있다. 디지털플랫폼은 이용자에 효율성이나 안전성 등 엄청난 혜택을 주며, 경제생활에서 필수 존재가 되고 있다. 이러한 디지털 플랫폼 경제가 더욱 발전하기 위해서 이용자와 관계는 물론 사업자와의 관계를 포함하여 각각의 이용자층 사이에서 공정한 거래 관행을 구축하고, 사회적 신뢰를 얻는 게 중요하다.

또한, 과도한 규제로 인해 새로운 혁신이 억제되는 현상을 야기해서는 안 된다. 디지털 플랫폼은 혁신 비즈니스나 시장을 계속 창출해 내는 디지털 이노베이션 주체이며 일본 경제에 있어서 매우 중요한 존재이다. 디지털 플랫폼 관련 비즈니스는 변화 속도가 빠르고, 혁신이 언제 어디에서 일어날지 예측하기 어렵다. 게다가 디지털플랫폼에는 다양한 서비스가 포함되어 있으며, 업종·업태가 광범위하다.

따라서 대응을 철저히 하고자 광범위하고 상세한 규정을 지향한다면 포괄적이고 개입적인 종류의 사전 규제와 유연성이 부족한 경직적 규제로 변질되어 혁신과 서비스의 품질 향상을 저해하고, 이용자·사업자 양방의 이익을 저하시킬 우려가 있다. 또한 규제 내용이 애매한 경우에 예측 가능성이 결여되어 혁신에 대한 위축 효과를 낳을 우려가 있다.

검토회는 이와 같은 고려 사항을 근거로 공정한 거래 관행 실현과 혁신유지 및 촉진, 균형 잡힌 규칙 정비를 진행시키는 게 무엇보다 중요하다고 언급했다. 더불어 검토회는 다음 사항들에 대한 관점도 감안하여 규제방안을 모색하도록 권고한다.

디지털플랫폼 이용자에 중소기업·벤처 등의 소규모 사업자도 다수 존재한다. 디지털플랫폼의 사회적, 경제적, 생활상의 중요성이 높아지면서 정보 격차와 협상력 격차가 있는 상황에서 이용자와 사업자가 반드시 합리적 선택만 하는 것은 아니다. 따라서 합리적 선택을 할 수 있도록 사전 예방 조치가 필요하다.

인터넷 서비스가 제공되는 디지털플랫폼은 해외에 주요 거점을 두고 서비스를 제공하는 글로벌플랫폼사업자가 다수 존재하므로, 규칙의 실효성 확보와 국내·외 동등한 위치를 실현하는 게 중요 과제이다. 규칙 정비에 있어서도 기민하게 대응하는 방식 및 다단계 규제

도입도 중요한 대안이 될 수 있다.

디지털플랫폼에 정보와 전문성이 편재하는 가운데, 디지털플랫폼이 이해관계자의 의견을 수렴하면서 자체적으로 구체적 대응을 진행하는 게 중요하다. 이외에도 디지털 플랫폼 스스로 규제기관 이해관계자에게 설명하고, 정보를 공개하며, 전문 조직에 의한 분석과 평가를 받는 것도 필요하다.

검토회는 앞서 규제 관점 등을 고려하여 세 가지 규칙 정비 방향성을 검토하였는데 그 중에서 독점금지법에 의한 사후규제 방안이 보다 적절하다고 결론지었다. 검토회가 고려한 세 가지 규제정비 방향성은 첫째, 독점 사업자에 대한 규제 둘째, 일반적인 “업(業)” 규제 셋째, 일반법에서의 독점 금지법(과 보완 규율)에 의한 규제이다.

가장 먼저, “독점사업자에 대한 규제”란 필수설비보유사업자에 대한 규제이다. 우리나라 전기통신사업법 상 필수설비보유사업자에 대한 의무나 책임을 부여하는 방식으로 이해할 수 있다.

<표 3-5> 플랫폼사업자에 대한 규제정비 방향성 1: 독점사업자에 대한 규제

구분	주요 내용
의미	선로·통신망·송전망 등 전통적 “필수설비”(Essential Facility) 운영자에게 면허제, 허가제 등 진입규제를 통해 일정한 범위 내에서의 독점이나 과점을 인정하는 대신, 가격 규제, 공급 의무, 사업의 휴·폐지 제도제한 등의 엄격한 규제 “필수 시설”의 특성을 감안하여 엄격한 규제를 부과함으로써 공정한 거래환경 실현에 강한 공적 컨트롤의 영향을 미치는 것이 가능
검토회의 평가	디지털 플랫폼에 대해서도 과점·독점이 진행되기 쉽고, 또는 대량의 데이터가 집적되는 등의 특징으로 인해 디지털 플랫폼 또는 대량의 데이터를 “필수설비”로 간주, 독점 사업자에 대한 규제와 동일 규제 실시 주장 있음 디지털 플랫폼에 전통적 “필수설비” 규제 <sup>57)</sup> 와 같은 엄격한 규제를 도입은 부적절 디지털 플랫폼 대부분은 자유 경쟁과 혁신에 의해 성장을 이룬 민간 사업자 → 기본적으로 정부의 보호·감독 하에서 발전한 전통적인 독점 사업자와는 그 성격이 상이 디지털 플랫폼에 대해서는 진입 규제를 정하고, 그 안에서 감독을 강화하기 보다는 오히려 경쟁 환경을 정비하여 디지털 플랫폼간의 경쟁을 통해 혁신을 촉진하는 것이 그 효용 극대화에 적절

출처: 검토회<sup>58)</sup>

“일반적인 업(業)규제”란 독점 사업으로 인정되지 않으나 경제적 이익과 생명·신체의 안전 보호 등 다양한 목적에 근거하여 일정한 유형의 “업(業)”으로 분류하여 특별 규정을 제정하는 규제 방식을 말한다.

〈표 3-6〉 플랫폼사업자에 대한 규제정비 방향성 2: 일반적인 업(業)규제

구분	주요 내용
의미	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 일반적인 업(業) 규제의 경우, 일반적으로 허가, 신고, 등록제 하에서 일정한 행위 의무·금지 의무와 체제 정비 의무 등이 부과되지만, 독점사업자에 대한 규제(허가제, 면허제 하에서 요금 등의 사업 근간을 직접 규제하는 것)와 비교하면 규제 수위가 낮음</li> </ul>
검토회의 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 디지털 플랫폼에 대해 “업(業)”을 분류하여 일정한 공적 감독 하에 둔과 동시에 사업자와 소비자 보호 등의 관점에서 행위 규제 방안을 마련해야 한다는 지적 있음</li> <li>● 디지털 플랫폼을 “업”으로 규제하는 것은 계속 검토 필요               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 디지털 플랫폼은 전통적인 도소매 거래 업(業)에 그치지 않고 여러 업종이 수평적이고 복합적으로 비즈니스를 실행. 다양한 비즈니스 모델이 포함되어 있고, 파괴적 혁신을 통해 새로운 BM을 동태적으로 창출</li> <li>- 유연한 개정이 어려운 법률의 형식으로 규제 대상으로 규정해야만 하는 “업(業)”을 특정하여 적절한 규제범위를 지속적으로 확보하는 것에는 일정한 한계 존재</li> <li>- 디지털 플랫폼 일반을 대상으로 하는 포괄적인 “업”규제를 새롭게 제정할 경우, 오히려 사업자와 소비자의 이익을 해칠 가능성(적극과오 위험). 따라서 새로운 “업(業)” 규제<sup>59)</sup>적인 접근 관련하여 향후 충분한 논의 필요</li> </ul> </li> </ul>

57) 다만 검토회는 디지털 플랫폼이 선로·통신망·송전망과 같이 복제 곤란한 전통적인 “필수설비”와는 다르다고 하면서도, 일부 거대화된 디지털 플랫폼은 사업자나 소비자에게 효율성과 안전성을 제공하고, 사회 경제 생활에 필수 불가결한 존재가 되어 가고 있는 것도 사실이라고 하면서 디지털 시대의 새로운 “필수 시설” 측면을 가진다는 관점 자체는 향후의 검토에 있어서 의미 있는 것이라고 할 수 있다고 부연 설명하고 있다.

58) 取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション(案), 2019.4.24.

59) 검토회는 이와 관련하여 디지털 플랫폼 “업(業)” 창설 여부는 차치하고, 기존의 개별



출처: 검토회, 2019<sup>60)</sup>

“독점금지법”에 의한 규제 접근법은 현행 공정거래법에 따른 사후규제 접근방식을 말하며 검토회는 이 법령을 기반으로 다양한 규제 옵션을 제시하였다.

<표 3-7> 플랫폼사업자에 대한 규제정비 방향성 3: 독점금지법에 의한 사후규제

구분	주요 내용
의미	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독점금지법(공정거래법)에 의한 규제는 현행법에 의거하여 플랫폼사업자 행위 발생 이후 사안별로 제재 여부를 결정하는 사후규제 방식을 말함</li> </ul>
검토회의 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독점금지법은 경쟁 제한적 행위 파악 후 규제하는 사후규제이며, 디지털 플랫폼에 특정하여 전반적으로 규제하는 업(業)규제와 달리 경쟁 제한의 우려가 있는 행위만을 대상으로 규제</li> <li>• 검토회는 필수설비 규제나 업 규제보다는 독점금지법에 의한 규제 방식이 타당하다고 판단하고 동 법에 기반한 효과적인 규제 방안을 모색하기로 결정하고 옵션 개발             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 디지털 플랫폼 관련 거래 환경의 특징(플랫폼을 통해 다수의 소규모 사업자가 상품·역무를 제공하고 있으며, 신속하고 효과적인 구제 필요 등)을 감안하면, 사후 규제인 독점금지법의 운용과 함께 전체적으로 공정한 경쟁 환경을 실현해 나가는 독점금지법을 보완하는 규율의 필요 여부 및 방침에 대해서도 검토</li> <li>- 유연한 개정이 어려운 법률의 형식으로 규제 대상으로 규정해야만 하는 “업(業)”을 특정하여 적절한 규제범위를 지속적으로 확보하는 것에는 일정한 한계 존재</li> <li>- 독점금지법을 신속하고 적절하게 적극적 운용하기 위한 방침이나 독점금지법을 보완하는 규율의 필요 여부 및 방침에 대해서도 궁극적으로 공정거래위원회의 거래 실태 조사의 자세한 결과(어떤 디지털플랫폼에서 어떤 행위가 확인된 것인지, 경쟁 정책 상 어떻게</li> </ul> </li> </ul>

업규제가 디지털플랫폼과 양면 시장의 구조·특성에 대해 유효하게 접근 가능한지의 여부, 규제의 합리적인 equal footing이 도모되고 있는지의 여부, 수평적인 운영방식이 가능한 디지털 플랫폼 특유의 성능 기준을 마련할 수 없는지 등 확인하고 필요한 검토를 실시해 나가는 것은 유의미하다고 부연 설명하고 있다.

60) 取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション(案), 2019.4.24.

---

평가되는지 등)를 근간으로 한 분석·검토가 필요하다고 판단  
출처: 검토회, 2019<sup>61)</sup>

---

검토회는 세 가지 규제 접근방법을 검토한 결과 독점금지법에 의한 사후규제 방안이 현재로서 가장 적절하다고 판단하였다. 보다 실천적인 사안으로 독점금지법을 이용하여 플랫폼사업자의 부당한 행위 및 거래관행을 효과적으로 규제하기 위해 독점금지법 운용과 보완이라는 두 가지 차원의 옵션을 제시했다.

검토회는 일본의 독점금지법에 대해 개략적인 소개를 하고 있다. 주요 내용을 정리하면 다음과 같다. 독점금지법은 업종·업태를 불문하고 적용되는 법이며, 그 요건은 폭넓게 부당한 행위를 파악할 수 있도록 추상적으로 규정한다. 예를 들어, “불공정거래법” 중 우월적 지위 남용(동법 제2조 제9항 제5호)는 “상대방에게 우월한 지위를 이용하여”나 “정상적인 상관습에 비추어 부당하게”라는 요건이 있다. 우월적 지위 남용을 포함한 불공정한 거래방법이나 사적 독점의 경우, 공정거래위원회는 배제 조치 명령을 할 뿐만 아니라 과징금 납부를 명령한다(동법 제3조, 제7조, 제7조의 2, 제19조부터 제20조의 6까지).

또한, 불공정한 거래방법이나 사적 독점에 의해 손해를 입은 자는 가해자의 고의 또는 과실을 주장 입증하고, 민사 손해 배상 청구가 가능하며(민법 제709조), 공정거래위원회의 배제 조치 명령 등이 확정된 경우에는 독점금지법 제25조에 따라 고의 또는 과실의 주장 입증은 필요로 하지 않고 민사 손해 배상 청구가 가능하다.

불공정한 거래방법에 의해 이익을 침해당하였거나, 침해당할 우려가 있는 자는 독점금지법 제24조에 따라 일정한 경우에 이익을 침해하는 또는 침해할 우려가 있는 사업자 등에 대하여 침해 정지 또는 예방 청구가 가능하다.

검토회는 플랫폼사업자의 거래 관행에 대해 독점금지법의 불공정한 거래 방법(우월적 지위 남용 등)과 사적독점 규제를 적용 할 여지가 있다고 평가하면서도 디지털플랫폼이 가지는 특징으로 인해 규제 집행에 있어 고려할 사항을 언급하고 있다.

첫째, 기술과 비즈니스의 변화가 심하고 경쟁 환경이 빈번하게 변하며, 소규모 사업자를

---

61) 取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション(案), 2019.4.24.

포함한 거래처가 다수 존재하고, 디지털플랫폼에 대한 의존도가 높아 보복 두려움으로 협력에 소극적인 사업자가 존재하는 이유로 심사의 어려움을 유발하여 시간이 많이 소요될 수 있다는 점이다.

둘째, 디지털플랫폼이 가지는 특징으로 인해 그 피해가 기존의 전통적 비즈니스모델에 비해 급증할 수 있다. 디지털플랫폼으로 다수 사업자가 다양한 거래를 할 수 있게 된 가운데, 개별 거래액은 크지 않지만 전체적으로 거래 규모가 크고, 불공정 거래 등의 영향이 매우 광범위(피해 “量”의 문제)하게 발생한다. 디지털플랫폼에 의존하는 중소기업 및 벤처 등에 있어서 거래를 그만두거나, 플랫폼과 사업자의 거래관계를 악화시킬 있는 위협을 감수하면서까지 장기간에 걸쳐 플랫폼과 싸우기가 곤란하며, 이른바 단념상태가 되어 불이익을 계속적으로 감수할 수밖에 없는 경우 다수(피해 “質”의 문제)이다.

또한 검토회는 독점금지법이 경쟁 훼손을 최소화하려는 것이 목적이기 때문에 개인정보 보호나 소비자보호와 같은 다른 관점에서 문제가 있는 행위에 대해서 독점금지법으로 대응할 수 없다는 한계를 지적하였다.

검토회는 총 5가지의 규제 옵션을 제시하면서 이것들이 반드시 상호배타적 선택은 아니며, 동시에 반드시 실시해야 하는 것도 아니라고 하여 적절한 선택지 중 하나임을 적시하고 있다. 아래 표에서 5가지 옵션에 대한 의미를 설명하고 있다.

<표 3-8> 독점금지법 운용 측면에서 검토회가 제시한 규제 옵션 5가지

Option	주요 내용
가이드라인	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 특정 사업 분야에서 확인되는 행위를 유형화하고, 경쟁 제한 효과 등을 미리 확인하고 검증하여, 불법이 될 가능성이 높은 활동을 가이드라인으로 명시 → 일정 행위를 미연에 방지하는 효과 기대</li> <li>● 일반적인 표현이 제시될 뿐 구속성은 없어 효과는 제한적</li> </ul>
특수지정 고시	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 독점금지법에 의거 일정한 행위를 불공정한 거래방법으로써 고시로 지정 가능(독점금지법 제2조 제9항 제6호 각주62).</li> <li>- 이 지정 중 “특정 사업 분야의 특정 거래 방법”에 관한 것이 특수 지정이며, 현재는 신문, 물류, 대규모 소매 등 3개 분야만 지정</li> <li>- 특수 지정 시, 공청회 개최 등의 절차 필요(독점금지법 제71조).</li> <li>- 특수 지정에서 지정된 행위 위반 시 배제 조치 명령의 대상이 되지만, 과징금 납부 명령 대상은 아님</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특수 지정은 지정된 행위가 있었다는 사실을 인정할 수 있다면, 불공정한 거래방법으로써 위법이 되도록 행위 요건보다 구체적으로 기재되는 경향 → 특수 지정은 신속한 집행에 기여</li> <li>• 법률의 수권 범위 내에서 어떠한 행위일 경우 해당행위가 사실로 존재하는 것만으로 위법으로 평가할 수 있는지, 어디까지 구체화하여 기술해야하는지 등의 검토 필요</li> <li>• 변화 또는 변경사항 있을 때마다 일정한 절차를 거쳐야 하는데 기술변화가 급격한 디지털플랫폼 관련 행위를 어떻게 시의 적절히 규정할 수 있을 지가 과제</li> </ul>
<p>확정 절차의 적극적 활용</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 확정 절차는 경쟁 문제 조기 시정, 공정거래위원회와 사업자가 협조적으로 문제를 해결해나가는 영역 확대에 기여하는 것(2018년 12월 도입) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 독점금지법 위반 혐의를 공정거래위원회와 사업자 간의 합의를 통해 해결하는 구조(독점금지법 제48조의 2 이하부터 제48조의 9까지).</li> </ul> </li> <li>• 이 절차에 따르면, 공정거래위원회가 독점금지법 위반 행위 인정을 할 필요 없이, 사업자에 의한 위반 피의 행위의 시정 촉구가 가능하므로 문제의 신속한 해결에 도움</li> </ul>
<p>사업자 단체 구성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 디지털 플랫폼에 의한 불공정거래가 만연한 배경에는 이들과 거래하는 소규모 사업자, 거래 의존도가 높은 사업자들이 보복이 두려워 대항할 수 없어 그러할 수 있음</li> <li>• 따라서 디지털 플랫폼을 이용하는 사업자를 조직화함으로써 사업자의 협상력을 강화 → 공정한 거래 환경의 실현 촉진이 가능해질 가능성 제고</li> <li>• 현실에서는 각 사업자들의 공통점이 적고 이해관계가 달라 조직화 될 수 있을지 여부는 지속 검토 필요</li> </ul>
<p>제40조 조사를 포함한 지속적인 시장 실태 조사 실시</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업자로부터의 고발이 곤란한 상황에서 공정거래위원회측이 적극적으로 실태 조사를 실시, 문제가 있는 행위를 능동적으로 파악하는 것이 바람직</li> <li>• 디지털 플랫폼이 제공하는 새로운 서비스가 생겨나고, 외연이 확대되고 있기 때문에 항상 최신정보를 입수하지 않으면 규제기관이 실태 판단을 잘못 할 수 있음</li> <li>• 따라서 필요 시 독점금지법 제40조의 규정에 의한 조사도 염두에 두면서 지속적으로 실태 조사를 실시하는 것도 대안 → 이를 통해 불법 행위의 견제와 신속한 직권인지에 의한 조사 및 해결 촉진 가능 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 모니터링 결과는 가이드라인 개정을 위한 기초자료로 활용 가능</li> </ul> </li> </ul>

출처: 검토회, 2019<sup>63)</sup>

독점금지법은 개별 사안에 대해, 조사 과정에서 사실관계를 파악하고 피조사자들의 경쟁 제한 효과를 심사하며, 의견청취를 거친 후, 추상적으로 규정된 요건에 맞춰 재량적 판단에 이르러 심의를 해야 하는 전 과정에서 상당한 시간을 필요로 한다. 이 때문에 디지털 플랫폼의 비즈니스에 의존하여 충분한 경영 자원이 없는 중소기업·벤처의 입장에서 보면 신속하고 실효적인 구제를 받지 못할 가능성이 존재한다.

앞서 언급했듯이, 디지털 플랫폼을 관련 불투명함은 불공정 거래 관행의 온상이 될 우려가 있지만, 사후규제 접근방법을 채택하고 있는 독점금지법은 투명성 실현을 도모하기 위한 명확화나 공시를 촉구할 수 있더라도 의무화는 기본적으로 곤란한 한계가 있다.

이러한 제도적 한계를 극복하기 위해 독점금지법의 신속하고 적절한 집행을 가능하게 하는 방안에 대한 검토와 함께 디지털 시장의 투명화·공정화를 촉진하는 규율의 필요 여부를 판단하여 전체적으로 공정한 경쟁 환경을 실현해 나가는 제도적 보완이 필요하다.

검토회는 독점금지법의 규율을 도입하더라도 규제에 의한 적극적 과실위험을 방지하고 혁신을 과도하게 억제하지 않도록 포괄적이고 개입적인 종류의 사전 규제가 아닌 다음 세 가지 관점에서 제도를 설계할 것을 권고하고 있다.

---

62) 독점 금지법 제2조 제9항

이 법에서 ‘불공정한 거래 방법 “이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

6 전 각 호에서 열거하는 것 이외에 다음의 어느 하나에 해당하는 행위로 공정한 경쟁을 저해할 우려가 있는 것 중, 공정거래위원회가 지정하는 것.

1. 부당하게 다른 사업자를 차별적으로 취급
2. 부당한 대가가 있는 거래
3. 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하거나 강제하는 것
4. 상대방의 사업 활동을 부당하게 구속하는 조건을 가진 거래
5. 자기의 거래상 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 것
6. 자기 또는 자기가 주주 또는 임원인 회사와 국내에서 경쟁 관계에 있는 다른 사업들과 그 거래 상대방과의 거래를 부당하게 방해하거나 해당 사업자가 회사인 경우, 그 회사의 주주 또는 임원을 회사의 불이익이 되는 행위를 하도록 부당유인하고 선동 혹은 강제하는 것

63) 取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション(案), 2019.4.24.

<표 3-9> 독점금지법 보완 차원의 제도 정립을 위한 3가지 관점

관점	주요 내용
독점금지법 위반의 미연 방지를 위한 규율	<ul style="list-style-type: none"> <li>구체적인 독점금지법 위반 행위를 행할 우려가 높은 경우에 이를 미연에 방지하는 효과(건제 효과)를 기대</li> <li>다음과 같은 행위에 대한 공개·명시의무 또는 행위의무·금지행위 등을 허용할지 여부가 향후 검토사항             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계약·이용 약관 및 운영 규칙의 변경 문제(충분한 사전 고지나 협의 없이 부담 증가를 일방적으로 강요받는 것)</li> <li>- 고객에게 반품·환불 문제(플랫폼 판단으로 반환 제품·환불이 이루어져 이유 여하를 불문하고 사업자의 부담이 되는 것)</li> <li>- 계정 정지, 심사 거절 문제(계정 정지 및 심사 거부에 대해 그 이유가 분명하지 아니하거나 자의적인 것)</li> <li>- 플랫폼 자사 서비스와의 충돌 문제(플랫폼 자신도 서비스를 제공하는 경우 해당 서비스에 대해 일정한 우대 취급을 하는 것)</li> </ul> </li> </ul>
이용자(특히 중소기업·벤처 기업 등)의 합리적인 선택을 촉구하기 위한 규율	<ul style="list-style-type: none"> <li>이용자의 자주적·합리적인 선택을 촉진하는 효과를 기대할 수 있는 중요한 거래 조건의 투명화 도모</li> <li>다음과 같은 행위에 대한 공개·명시의무 또는 행위의무·금지행위 등을 허용할지 여부가 향후 검토사항             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계약·이용 약관 및 심사 기준 등의 불명확함의 문제</li> <li>- 검색 결과·랭킹의 투명성 문제(매출을 크게 좌우하는 검색 결과의 표시 순서가 주로 어떠한 요소를 고려하여 정해지는지가 불분명한 점 등)</li> </ul> </li> </ul>
이용자(특히 중소기업·벤처 기업 등)의 전환비용을 낮추기 위한 규율	<ul style="list-style-type: none"> <li>디지털 플랫폼이 사업자에게 불이익을 강요하고, 사업자는 다른 플랫폼으로 전환 가능한 상황일 때 사업자는 대항력을 가짐             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업자의 대항력을 결정하는 것이 전환비용 수준. 전환비용이 높으면 사실상 전환을 포기하게 될 것임</li> </ul> </li> <li>다음과 같은 행위에 대한 공개·명시의무 또는 행위의무·금지행위 등을 허용할지 여부가 향후 검토사항             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 플랫폼이 보유한 데이터에 액세스하고 이용할 수 있는지에 관한 문제</li> </ul> </li> </ul>

출처: 검토회, 2019<sup>64)</sup>

검토회는 규제의 프레임워크 옵션으로 자율규제, 법규제, 공동규제 세 가지를 제시하였다. 어떤 옵션을 채택할지 여부는 자율성, 유연성, 효율성 사이의 균형 관계를 살펴보도록 권고한다.

64) 取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション(案), 2019.4.24.

<표 3-10> 검토회가 제시한 규제 프레임워크 3가지

관점	주요 내용
자율규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법률을 정하지 않고, 단독 또는 복수의 디지털 플랫폼에 의한 자율적인 노력에 맡기는 것</li> <li>• 자율성, 유연성이 높고, 혁신을 저해할 가능성은 낮다는 장점이 있으나 자율적인 대처가 이루어지지 않거나, 불충분한 경우에 법적인 강제를 작동할 수 없으며, 그 실효성은 법으로 담보되지 않는다는 단점도 있음</li> </ul>
법규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법률에 의해 디지털 플랫폼에 대한 공개·명시의무 또는 행위의무·금지행위 등을 부과하는 것</li> <li>• 신속한 인증 및 법 집행이 가능하며, 매우 높은 실효성을 확보할 수 있는 것이 장점이나 자율성·유연성 부족 문제도 있음</li> </ul>
공동규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자율 규제의 자율성·유연성을 살리면서 그 한계를 정부가 보완하는 것. 예를 들면, 법률에서 추상적 규범·원칙을 규정하면서 그 구체화에 있어서는 자발적인 노력을 존중하는 구조 - 경품표시법(부당 경품류 및 부당 표시 방지법)에 따른 공정 경쟁 규약이 그 예임</li> <li>• 해외에 주요 거점을 두고 서비스를 제공하는 디지털 플랫폼도 많다는 점을 감안하면, 공동 규제 틀에 있어서도 국제적인 규칙 설계에 임하는 것이 중요</li> </ul>

출처: 검토회(2019)

검토회는 플랫폼사업자 중 규제 대상으로 첫째, 매칭형 플랫폼 중 특히 B2C의 온라인 쇼핑몰 및 앱 스토어를 대상으로 하는 플랫폼 둘째, B2C의 매칭형 플랫폼 일반을 대상으로 하는 플랫폼 셋째, C2C 매칭형 플랫폼 일반을 대상으로 하는 플랫폼 넷째, 매칭형 플랫폼뿐만 아니라 비매칭형 플랫폼을 대상으로 하는 플랫폼을 고려하고 있다.

이들 모두를 규제대상으로 삼을 것인지 이 중 일정한 기준에 의해 구분하여 대상을 정할 것인지는 검토가 필요하다고 언급하고 있다. 다만 제한을 두지 않고 의무를 부과하면, 규모가 작은 플랫폼사업자에게 부담되고, 오히려 플랫폼 간 경쟁을 저해 할 우려가 있다는 부정적 의견을 제시하였다. 그리고 경제산업성과 공정거래위원회가 실시한 조사 결과를 감안하면, 현 시점에서 “매칭형 플랫폼 중 특히 B2C의 온라인 쇼핑몰 및 앱 스토어를 대상으로 하는 플랫폼”을 논의의 출발점으로써 검토를 진행하는 것도 좋은 방법이라는 입장을 제시하면서도 유연한 접근을 요구하고 있다.

검토회는 여러 옵션으로 정립된 규제를 위반하는 경우, 강제하는 방안으로 행정 처분 등의 행정 조치, 민사 소송, ADR 등의 민사 조치, 처벌 등의 형사 조치를 들고 있다. 그리고 규율 내용에 대해 일정한 자율성과 유연성을 확보해야 한다고 하더라도 규율을 위반한 경우 제재를 약하게 할 수 없으며, 실효성을 담보할 수 있는 정도의 조치가 필요하다고 권고한다.

국내에서도 많은 논쟁을 초래했던 해외에 본사를 둔 디지털 플랫폼에 대한 실효성 확보 방침(예를 들어, 대리인의 설치, 기타 일본 시장에 대응하는 체제 구축 의무 등)에 대해서도 검토하도록 하고 있다.

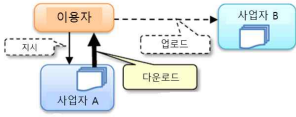
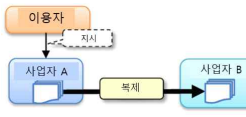
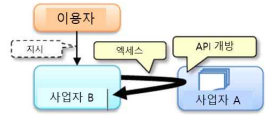
또한, 검토회는 디지털플랫폼사업자 역시 시장에서 선택받아야 하는 공급자인 만큼 이들에 대한 평가 정보를 시장에 충분히 제공하여 평가 결과에 반응하고 순응토록 해야 한다고 요구한다.

한편, 데이터 활용은 오늘날 경제에 직접 영향을 미친다. 따라서 데이터가 가지는 잠재적 가치를 최대한 활용하여 이용자 이익을 증가시켜 기업 경쟁력을 높인다. 또한, 데이터 가치를 극대화하기 위해서 데이터를 규정하지 말고, 다양한 서비스로 유통시키는 게 중요하다.

인터넷을 통해 유통되는 데이터는 디지털플랫폼으로 전달되며, 개인 데이터는 디지털 플랫폼에 수집, 축적되는 경향이 있다. 디지털플랫폼 그 데이터를 활용하여 서비스 향상을 도모하지만, 사회 전체로 보면 데이터를 둘러싼 경쟁 제한을 시도하고 그로 인하여 데이터 가치가 최대한 활용되지 않을 가능성이 커지며 이용자의 선택 기회가 보장되지 않는다는 우려가 있다.



<표 3-11> 일본 검토회가 제안한 데이터 이전·개방 방법 3가지

데이터 개시(다운로드)	데이터 직접 이전	데이터에의 액세스 (API 개방)
		
<p>※ 데이터를 다운로드한 이용자는 타사업자(B)에의 업로드(이전) 가능 이용자의 지시에 근거, 사업자(A)가 보유하는 데이터를 다운로드</p> <p>※ 해당 데이터 삭제나 이용 정지를 동반한 옵션 있음</p>	<p>이용자의 지시에 근거, 사업자(A)가 보유한 데이터를 사업자(B)에 복제</p> <p>※ 해당 데이터 삭제나 이용 정지를 동반한 옵션 있음</p>	<p>사업자(A)가 API개방하여, 이용자의 지시에 근거, 사업자(B)가 액세스</p>

출처: 검토회<sup>65)</sup>

이에 검토회는 디지털플랫폼에 통합된 데이터에 대해 안전성을 확보하면서 자유롭고 원활히 재사용할 수 있는 구조가 중요하다고 판단하여 데이터의 이전 및 개방을 위한 옵션을 제시하였다.

데이터 이전과 개방 방법을 일률적으로 규정할 수 있다. 그러나 방법마다 이용자 편의와 디지털플랫폼의 부담, 데이터 특성, 안전성 확보 등 다양한 논점이 가능하여 구체적인 방법을 미리 파악할 수 없다는 점에서 이용자가 데이터를 재사용할 수 있도록 하는 게 중요하다. 향후 구체적 서비스 내용, 데이터의 특성과 문제 등에 따라 적절한 방법을 함께 검토할 수도 있다.

검토회는 데이터 이전·개방 범위를 명시적으로 정하기보다는 다음 두 가지를 고려하여

65) 경제산업성(2019.05.21.), データの移転・開放等の在り方に関するオプション, (URL: [www.meti.go.jp/press/2019/05/20190521004/20190521004-3.pdf](http://www.meti.go.jp/press/2019/05/20190521004/20190521004-3.pdf)).

정하도록 권고한다. 하나는 “공정한 경쟁 환경의 정비” 관점에서 서비스에 관한 데이터 이전·개방을 인정하는 것으로, 잠재적 경쟁을 촉진하고 데이터를 활용한 다양한 서비스 창출 등 경쟁 활성화가 예상되는 경우이다. 다른 하나는 “경쟁 촉진을 위한 이용자의 선택 기회의 확보”의 관점에서 서비스에 관한 데이터의 이전·개방을 인정하는 것으로, 이용자에게 다른 대안이 제공되어 개인정보보호 및 보안 확보 등을 고려한 서비스 품질 경쟁의 활성화가 전망되는 경우이다.

검토회는 데이터 이전·개방 규칙 대상 사업자로 모든 디지털플랫폼을 규정하는 것에 대해 부정적 견해를 보였다. 네트워크 효과에 의한 시장지배력 강화, 매출 비용 규모로 인한 시장 진입의 곤란성, 디지털 플랫폼 투자 인센티브에 미치는 영향 등을 고려하여 제한하는 방안을 제시하였다. 구분 요소로 시장점유율을 제시했으나 유일한 방법은 아니다.

검토회는 “공정한 경쟁 환경의 정비”, 및 “경쟁 촉진을 위한 이용자의 선택 기회의 확보”의 관점에서 다음의 요소를 고려하여 종합적으로 판단하는 기준에 대해 검토를 권고하고 있다. 첫째, 디지털 플랫폼의 시장 지배력 유무로 예를 들어, 이용자 수(계정 수) 매출액 보유 정보의 종류·내용 등이다. 둘째, 디지털 플랫폼으로 인한 이용자의 점거 정도로 예를 들어, 전환 비용의 크기, 다른 사업자의 자주적 데이터의 이전·개방의 추진 상황 등이다. 셋째, 급변하는 시장이기 때문에 유연하고 신속하게 대응할 수 있는 구조를 만든다는 관점으로 예를 들면, 외국의 상황이나 사업자 동향 등이다.

이전·개방 대상이 되는 데이터의 종류가 이용자로부터 수집한 것이라면 개인 정보와 비개인 정보(디지털 콘텐츠 및 법인 데이터 등)를 구별할 필요가 없고, 널리 적용할 것을 권장했다. 또한, 서비스 범위에서 제시한 두 가지 관점에서 그 범위를 정하도록 권고했다.

서비스 제공자 자체 거래 실적 등 고객 데이터와 소비자에 의해 검토 등에 대해서는 타인의 개인 정보 및 개인 정보 보호에 유의하고 해외 사례도 참고하면서, 경쟁 촉진 관점에서 어떤 경우가 대상이 될 수 있는지를 포함하여 신중하게 검토하는 것이 필요하다고 언급했다.

또한 “투명성·공정성 확보 등을 위한 워킹그룹”에서도 데이터의 이전·개방에 대한 거래의 투명성·공정성의 관점에서 검토된 바 있는데, 중요한 것은 디지털플랫폼 서비스에 대해 서비스 공급자와 이용자의 양면에서 전환 비용을 낮춰가는 것이 경쟁 촉진에 기여한다는 점이다.

검토회는 이전 및 개방되는 데이터를 이용하는 이용자 범위는 개인·법인 서비스 제공자, 소비자의 구분 없이 폭넓게 적용하도록 권고했다. 이에 대한 규칙의 주요 내용을 살펴보면 첫째, 이전·개방에 대한 사용 조건의 명확화 및 표시 적정화이다. 협상력이 높은 플랫폼 사업자가 요구하는 대상과 취급조건으로 이루어질 가능성이 크기 때문에 데이터의 이전·개방에 대한 공정성을 확보하기 위해 적어도 데이터의 이전·개방의 대상과 취급조건의 명확화를 통한 투명성을 확보해야 한다.

둘째, 이전·개방에 대한 간편한 조작성의 확보이다. 데이터 이전·개방이 가능하더라도 실제로 활용되지 않으면 경쟁 촉진 및 이용자 보호에 기여하지 못하므로 이용자가 데이터를 간편하게 이전할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 예를 들어, 이용자가 데이터 이전을 결의했다 하더라도 그 페이지를 찾는 데 시간이 걸리거나 실행까지 다수의 클릭이 필요하다면 중간에 포기해 버릴 가능성이 크다. 따라서 데이터를 이용자가 임의로 재배치할 수 있도록 접근의 용이성과 간편한 조작성을 확보해야 한다.

셋째, 데이터 이전하기 전 안전성 확보이다. 데이터 이전·개방에 대한 안전성 및 신뢰성이 확보되지 않은 채 이루어질 때는 데이터의 유출 위험이 증가하여 데이터의 이전·개방이 제지될 수 있다. 따라서 API의 개방으로 이용자를 통하지 않고 이전하는 경우 데이터 안전성을 어떻게 확보할 것인가에 대해 검토해야 한다. 동시에 데이터 수령인의 체제 정비와 통신의 안전성에 대해서도 검토해야 한다.

넷째, 상호호환성을 확보해야 한다. 디지털 플랫폼에 의해 데이터 이전과 개방이 이루어졌다 하더라도 데이터의 상호운용성(interoperability)이 확보되지 않는 한 이전에 따른 경쟁 촉진 효과가 감소할 것이기 때문에 데이터의 상호운용성 확보 필요하다.

마지막으로 데이터 이전·개방에 따른 비용 부담을 검토해야 한다. 혁신과 서비스 향상을 위한 투자 인센티브를 과도하게 저해하지 않도록 플랫폼사업자와 이용자 간 비용 분담에 대해 방안을 도출해야 한다.

한편, 검토회는 규제 접근방법으로서 법규제, 자율규제, 공동규제를 소개하고 각각의 장단점을 논한다. 결론적으로는 공정한 경쟁 환경의 정비와 이용자의 선택 기회의 확보에 의한 경쟁 촉진의 관점에서 검토해야 한다는 원칙을 제시하고 있다. 다만 여기에 몇 가지 사항을 추가로 고려할 것을 권하고 있다. 첫째, 국내외 사업자 간 차별이 없도록 하고 해외 사업자에 대해 실효성을 담보하는 방안을 모색할 것 둘째, 공통의 전제로서 기술 발전

과 시장 경쟁 상황의 변화, 디지털 플랫폼에 의한 규칙의 운용 상황을 적시에 파악하기 위해 전문적인 관점에서 지속적으로 모니터링을 실시하는 체제를 정비할 것 셋째, 데이터 이전·개방 관련 이해관계자들의 분쟁 발생 시 원활히 처리할 수 있는 분쟁 처리 시스템을 구축할 것이다.

### 3. 유럽의 아마존 공정거래법 위반 조사

#### 1) 배경 및 경과

EU집행위원회가 아마존의 반경쟁적 행위 여부를 조사하겠다고 공식 발표한 날은 공교롭게도 우리의 공정거래위원회에 해당하는 독일 연방카르텔청이 아마존에 대한 반경쟁조사를 종료하겠다고 발표한 날(2019.7.17.)과 같다.

동일한 사업자에 대해 EU집행위원회와 독일 연방카르텔청이 조사하게 된 계기는 같은 배경을 가지고 있으나 조사 대상에 차이가 있다. 두 규제기관의 조사는 아마존의 비즈니스 모델이 수직적으로 통합되어 있어서 제삼자를 차별할 유인을 지니며, 실제 그러한 양상을 보였기 때문이다. 이를 소위 아마존의 '이중 역할(dual role)'이라고 칭한다. 하나는 제삼자의 판매자들이 거래할 수 있도록 하는 장(Marketplace)을 제공하는 플랫폼사업자 역할이고, 다른 하나는 자체 상품을 판매하려는 소매사업자 역할이다.

EU집행위원회와 독일 연방카르텔청은 아마존이 플랫폼과 소매판매가 수직적으로 통합되어 플랫폼사업자가 제삼자의 판매자를 차별하여 반경쟁적 행위를 할 가능성이 크다고 보았다. 그러나 두 규제기관은 조사 영역에서 차이를 보인다. 조사를 종결한 독일 연방카르텔청은 제삼의 판매자들과 거래하기 위해 체결하는 협정 조건의 개선에 집중했지만 EU집행위원회는 플랫폼 운영 및 제삼의 판매자와 이용자의 거래 과정에서 수집하는 이용자의 데이터를 활용한 지배력 남용행위에 초점을 두었다.<sup>66)</sup>

이와 관련해 EU집행위원회가 아마존에 대한 반독점 조사를 결정한 과정을 정리하면 다음과 같다.

---

66) Friso Bostoien(2019), Amazon cases on the move: Bundeskartellamt closes proceedings while European Commission opens formal investigation, 2019.7.18. (URL: [coreblog.lexion.eu/amazon-cases-on-the-move/](https://coreblog.lexion.eu/amazon-cases-on-the-move/)).

〈표 3-12〉 EU집행위원회의 아마존 반독점 조사 결정 경과

시점	내용
2017.05	EU집행위원회의 전자상거래 관련 조사보고서 발표
2018.09	EU집행위원회 반독점 규제수장이 아마존에 대한 내부조사 시사
2018.11	아마존 내 판매사업자가 독일 연방카르텔청에 지배력 남용을 이유로 아마존 제소
2019.07	아마존과 아마존 내 판매사업자 간 협정(Business Services Agreement) 개정으로 독일 연방카르텔청의 조사 종료 결정
2018.12	EU집행위원회는 아마존이 아마존 내 판매사업자의 데이터를 이용하는 것에 대해 EU반독점 위반 여부를 조사하겠다고 공식 발표

2) 주요 내용

EU집행위원회의 마르그레테 베스타게르(Margrethe Vestager) 집행위원이 아마존의 지배력남용행위 조사를 공식화한 배경에는 2015년부터 2017년까지 진행된 전자상거래에 관한 조사(Sector inquiry into e-commerce)에 따른 것이다.

2017년 발표된 최종보고서를 보면 “마켓플레이스(Marketplace)를 운영하는 사업자 중 가끔은 해당 플랫폼상에서 스스로가 소매사업자(retailer)로서 제삼의 판매자들과 직접 경쟁하는 경우가 있다. 제삼의 판매사업자로부터 플랫폼사업자에게로 제공되는, 또는 제삼자의 거래와 관련하여 플랫폼상에서 생성되는 경쟁에 민감한 데이터들을 플랫폼사업자이자 소매사업자인 사업자가 활용할 수 있다는 것이다.”<sup>67)</sup>

67) “Marketplace operators sometimes act as an online retailer on their platform in direct competition with third party sellers. Competitively sensitive data provided by third party sellers to marketplaces or generated on marketplaces in relation to third-party transactions (e.g. bestsellers, transactional prices and pricing plans, inventory levels, supplier data) could – absent any safeguards in place – be used in order to boost the retail activities of the marketplace operators at the expense of third party sellers.” (para 651) EC(2017), COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document Report from the Commission to the Council and the European Parliament Final report on the E-commerce Sector Inquiry {COM(2017) 229 final}, 2017.5.10.

EU집행위원회는 플랫폼사업자이자 소매사업자인 전자상거래업체가 제삼의 사업자 데이터를 이용하는 행위에 대해 잠재적 경쟁 훼손 우려가 있는 행위로 결론짓고, 아마존에 대해 공식 조사가 필요하다고 판단했다.<sup>68)</sup>

공식 조사 이후에도 아마존이 지닌 ‘이중 역할’에 대한 우려는 사라지지 않았다. 가령, 레인(Rain)이란 기업이 아마존에서 판매하던 노트북 스탠드(Laptopstand)의 반응이 좋아, 아마존은 해당 상품을 그대로 복제하여 원래 제품보다 저렴한 가격으로 판매하였다. 또한, 상품 목록상의 판매 위치 또한 원래 제품의 제조사보다 좋은 위치에 배치했다.<sup>69)</sup>

2017년 발표된 학술 논문에서도 플랫폼 내 사업자 데이터를 이용한 아마존의 반경쟁행위가 논의되었다.<sup>70)</sup> 연구자는 아마존이 수직적으로 통합되어 있어서 제삼의 판매자에게 전자상거래를 위한 인프라 즉, 플랫폼을 제공할 뿐 아니라 해당 인프라에 자사 상품을 직접 판매한다고 지적했다. 그러면서 아마존은 어떤 상품 공간에 진입해야 하는지를 알기 위해 플랫폼에서 수집한 막대한 데이터를 이용하고, 낮은 가격책정을 통해 경쟁사업자를 배제하는 행위를 해왔다고 분석했다.

마르그레테 베스타게르 집행위원은 아마존이 제삼의 판매자에게 제공하는 인프라 개선을 위해 데이터를 이용했다면 합법적이지만, 수직적으로 통합된 자사 소매 서비스를 위해 사용했다면 문제의 소지가 있다는 견해다. EU집행위원회가 제삼의 판매자들에게 보낸 질의서 주제를 중심으로 향후 조사 방향성을 추정해 보면 다음과 같다.

첫째, 가장 중요한 쟁점이자 EU집행위원회가 입증해야 하는 부분이 아마존의 시장지배력 남용 여부이다. 이를 위해 EU집행위원회는 아마존의 관련 시장을 확정하고 해당 관련 시장을 평가한 뒤, 아마존이 지배력 위치에 있는지를 규명해야 한다.

시장 확정의 문제는 아마존의 전자상거래 사이트가 양면 시장이기 때문에 이용자와 판

---

68) Friso Bostoan(2019), Amazon cases on the move: Bundeskartellamt closes proceedings while European Commission opens formal investigation, 2019.7.18.

(URL: <https://coreblog.lexxion.eu/amazon-cases-on-the-move/>).

69) 당시 이 사건을 보도한 Bloomberg 보도 내용에 따르면 Rain 사의 Laptopstand에 별점이 5점 만점에 댓글이 2,460개였다.(Spencer Soper(2016), Got a Hot Seller on Amazon? Prepare for E-Tailer to Make One Too, Bloomberg, 2016.4.20.)

70) Khan, L. M. (2016). Amazon's antitrust paradox. Yale LJ, 126, 710.

매자 간 간접 네트워크 외부효과가 발생할 수 있다는 점에 착안했다. 이에 따라 별개 시장으로 볼 것인지, 외부효과를 인정하여 하나의 연결된 시장으로 볼 것인지가 결정되어야 할 것이다. 참고로 독일 연방카르텔청은 후자를 선택하여 시장획정을 하였다. 문제는 그 시장에서 아마존의 시장점유율이 얼마였는지 공개되지 않았다.

둘째, 아마존의 지배력을 확인한 후 EU집행위원회가 증명해야 하는 부분은 지배력으로 경쟁을 훼손했는지 즉, 피해를 가했는지 여부이다. 과거 구글 쇼핑(Google Shopping) 사건에서도 알 수 있듯이, 플랫폼사업자가 자사 서비스를 선호하는 혹은 경쟁사업자를 배제하는 행위를 했는지 여부다. 현재 EU집행위원회는 아마존이 제삼의 경쟁사업자를 배제하고 혁신 및 이용자 선택을 제한했다고 보고 있으며, 아마존은 그렇지 않다고 반박하는 상황이다.

셋째, 아마존의 시장 지배력 남용 행위를 입증하기 위해서 데이터 등 증거를 확보하는 것이 필요하다. 이전 연구를 살펴보면 아마존의 비즈니스모델을 분석하여 이를 실증적으로 증명한 사례도 있다. 해당 연구에 따르면, “아마존이 제삼의 판매자와 정보상의 동등성에 다다르면, 규모의 이익을 이용하기 위해 플랫폼 모드에서 판매자 모드로 전환한다.”고 밝혔다.<sup>71)</sup> 그리고 아마존이 제삼의 판매자 상품 공간에 진입했을 때 영향을 실증 분석한 연구에 따르면, “아마존의 진입은 제삼의 판매자 성장에 상당한 악영향을 주는 반면 이용자의 상품 수효를 증가시키고 배송비용을 낮추는 효과가 있었다.”<sup>72)</sup>

이상의 연구와 조사로 아마존이 제삼의 판매자의 데이터를 이용하여 자사 소매서비스 제공에 전략적으로 이용했는지를 입증할 수 있는 증거확보가 필요하고 이에 초점을 두어 진행할 것으로 예상된다.

---

71) Hagiu, A., & Wright, J. (2014). Marketplace or reseller?. *Management Science*, 61(1), 184-203.

72) Zhu, F., & Liu, Q. (2018). Competing with complementors: An empirical look at Amazon. com. *Strategic Management Journal*, 39(10), 2618-2642.

## 제4장 해외 주요 규제기관의 국제협력사업 현황

### 제1절 BEREC의 국제협력

#### 1. 기구의 지위

EU집행위원회와 EU의회는 2009년 11월 25일, BEREC의 설립근거가 된 규정 (Regulation(EC) No 1211/2009)<sup>73)</sup>을 통과시켰다. 이 규정은 BEREC의 출범 배경으로 EU통신시장의 발전을 도모하기 위해서 회원국 간 EU 규제 프레임워크(EU Regulatory Framework)의 일관된 적용을 담보할 수 있는 단일한 규제기관이 필요하다는 공감대에 바탕을 두고 있다. 즉 BEREC은 각 회원국 규제기관(NRAs: National Regulatory Authorities)의 목적과 동일한 목적을 추구하면서, 회원국 간 EU 규제 프레임워크의 일관된 적용을 담보하여 EU통신시장 전체의 발전에 기여할 목적으로 창설되었다.

BEREC은 EU 회원국 간 의견교환의 장으로 기능하던 기존의 ERG(European Regulators' Group)를 대체하면서, 역내 디지털 단일시장의 구축을 위하여 회원국의 통신 관련 법령 제 . 개정 시 실질적 권한을 행사하고, 직접적 규제조건을 설정할 수 있는 권한까지 부여받았다. EU 회원국 간 국경을 넘나드는 문제에 대한 규제를 결정함에 있어 이견을 조율하고, 유럽 전체를 하나의 디지털 단일 시장으로 구축하기 위한 초국가적 규제기관으로서 주도적인 역할을 담당하게 되었다.

2010년 1월 28일, BEREC은 브뤼셀 임시본부에서 의장단 선출 및 주요 안건 구체화 등을 위한 첫 공식회의를 개최하면서 본격적인 활동에 들어갔다. 이를 통하여 BEREC의 조직 구성에 대한 토대가 마련되었으며, 빠른 시일 내에 유럽 전체를 하나의 디지털 시장으로 구축하기 위한 방법 등에 대한 논의가 이루어졌다.

---

73) EC (2009), Regulation(EC) No 1211/2009 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 Establishing the Body of European Regulators for Electronic Communications(BEREC) and the Office, OJ L 337, 2009. 12. 18.



BEREC은 27개 회원국 규제당국(NRAs)의 대표로 구성되는 이사회로 구성되며, 사무국이 이사회를 보조한다. 이사회 구성원들은 독립적으로 행동하며, 어떠한 정부나 EU집행위원회, 공적/사적 단체로부터 지시를 받아서 안 된다. EU집행위원회는 BEREC 회의에 입회인(observer)으로서 참석할 수 있다.

이사회회의 의장과 부의장은 이사회 구성원 중에서 선출하며, 1년 임기이다. 부의장으로 선출된 자는 1년 임기를 마친 후에 다음 해의 의장이 되며, 의장의 보조를 위하여 부의장을 추가로 선출할 수 있다. 이사회 전원이 참석하는 총회는 의장 주재 하에 1년에 최소 4회 이상 개최되어야 하며, 임시회의는 의장의 소집, EU집행위원회의 요청, 이사회 구성원 1/3 이상의 요구가 있는 경우에 개최된다.

회의에서의 의사결정은 대부분 2/3 다수결(two-thirds majority)에 의하나, EU집행위원회에 대하여 국가 규제기관이 내린 규제수단에 대한 의견을 표명할 경우에는 단순 다수결(simple majority)에 따른다. 정족수의 결정, 회의공지 기한, 투표 방법 등 BEREC의 운영과 관련한 상세한 내용은 이사회 절차규칙에 담겨 있다.

사무국은 별도의 법인격을 가지는 공동체 조직(community body)으로 구성된다. 사무국은 BEREC에 대하여 전문적이고 행정적인 지원을 제공하며, 의장의 사무를 보조하고, 회원국 규제기관으로부터 정보를 수집하고 전달 · 상호 교환하는 역할을 담당한다. 사무국 소재지는 EU집행위원회의 결정 사항이나, BEREC은 업무의 효율성을 위하여 역시 브뤼셀을 희망한다는 의사를 피력한 바 있다. 사무국은 운영위원회(Management Committee)와 행정관(Administrative Manager) 및 직원(Staff)으로 구성된다.

BEREC의 운영위원회는 27개 회원국에서 통신시장을 담당하는 규제기관의 장(head) 혹은 대표(representative) 1명과 EU집행위원회 대표 1명 등 총 28명으로 구성된다. 운영위원회의 구성원은 각자 1표의 의결권을 행사할 수 있으며, 표결방법 등은 이사회 관련 규정을 준용한다. 행정관과 직원의 선임도 운영위원회에서 담당한다. 운영위원회의 운영과 관련된 상세한 절차규정은 BEREC 사무국 운영위원회 절차규칙에 규정되어 있다.

행정관은 사무국의 장(head)으로서 운영위원회에 대하여 책임을 부담하며, 이사회와 운영위원회의 안전 준비를 보조한다. 행정관은 이사회와 운영위원회의 업무에 참여하나, 의결권은 가지지 못한다. 이 외에도 행정관은 매년 운영위원회의 차년도 사무국 업무계획 수립을 보조하는데, 차년도 업무계획안은 6월 30일까지 운영위원회에 제출해야 하고, 운영

위원회는 9월 30일까지 이를 채택하여야 한다. 행정관은 이사회의 지위 하에 사무국의 연간 업무계획의 시행을 감독하며, 운영위원회의 감독 하에 내부업무지침 등 필요한 조치를 채택할 수 있으며, 사무국의 예산 집행을 담당한다.

행정관은 자신의 업무를 수행함에 있어 어떠한 회원국이나 규제기관, EU집행위원회 혹은 제삼자로부터 지시를 받아서는 안 된다. 행정관은 공개경쟁을 거쳐 운영위원회에서 선임되는데, 선임에 앞서 후보자의 자질에 대하여 EU의회의 의견을 구할 수 있으나, 반드시 이에 구속되는 것은 아니다. 행정관의 임기는 3년이며, 1회에 한하여 3년 이내에서 연장이 가능하다.

사무국 직원의 구성에 대하여는 유럽공동체의 직원 선임 및 임명에 관한 규정(Council Regulation(EEC, Euratom, ECSC) No 259/6815))이 그대로 적용된다. 직원의 선임에 관하여 규정에서 부여하는 권한은 운영위원회의 부의장이 행사한다. 직원의 규모는 운영위원회 위원과 행정관의 제안에 따라 결정되며, 증원은 운영위원회의 만장일치 결정이 있을 경우에만 가능하다. 이 외에도 운영위원회는 필요할 경우 최대 3년의 기간 내 각 회원국에서 선출된 전문가를 임시 파견직으로 임명할 수 있다.

## 2. 기구의 주요 업무

BEREC은 시장획정, 시장지배적 사업자의 지정 및 규제의무 부과와 관련한 회원국 규제기관의 1차 결정에 대하여 의견을 제시하고, 관련 상품 및 서비스 시장에 대한 권고안에 대하여 자문을 제공하며, 회원국 규제기관의 요청에 따라 국경을 초월하는 분쟁을 중재하고, 통신시장에 대한 감독과 보고 및 연차보고서를 출간할 임무를 부여받았다. BEREC이 이러한 임무를 원활하게 수행할 수 있도록 EU집행위원회와 회원국 규제기관은 BEREC과 사무국이 요청하는 정보를 제공할 의무를 부담한다.

BEREC의 2019년도 역내 중점사업은 업무계획(안)을 보면 자세히 알 수 있다. BEREC이 차년도 업무계획(안)에 대한 의견 수렴 과정을 거치는 것은 BEREC의 수행 업무 중 하나로 업무계획을 수립함에 있어 관계기관의 자문을 받도록 규정한 BEREC 규정(BEREC Regulation) 제5조(Article 5)에 근거한다. 업무계획(안)은 업무계획이 실행되는 해의 전년도에 발표하는데 이는 기본적으로 유럽이 당면하고 있는 통신규제 현안에 대해 회원국들

이 일관된 대응체계를 마련하기 위한 연구 계획이라 할 수 있다.

BEREC의 2019년도 업무추진 계획은 크게 다음 3개 주제로 구성되어 있다. 첫째, EU 역내 통일된 망중립성 원칙의 강화 및 지속 방안 마련 둘째, 통신 서비스의 질적인 면에서의 통일된 기준 마련으로 보편적 서비스에 입각한 통신 서비스 이용자 권익 보호와 디지털 서비스 보급상의 장애 요인 모니터링 셋째, 차세대 네트워크 기술 진흥으로 고용량 네트워크 접근을 위한 기반 조성과 5G 기술을 비롯한 새로운 네트워크 기술 진흥이다.

첫 번째 주제와 관련하여, 2019년은 BEREC의 망중립성 관련 투명성 가이드라인이 발효된 지 1년이 되며 그간의 성과에 따라 2019년에는 세부적인 개선사항을 제시하였다. 2019년 2분기 이후에 의견을 수렴하고, 3분기에 개정된 가이드라인을 채택하였다. 또한 EU집행위원회와 함께 유럽의 유·무선사업자의 트래픽 관리 실태를 조사한 바 있는 BEREC은 그간 망중립성 논의가 어떻게 진전되었는지를 확인하기 위하여 트래픽 관리에 관한 2차 실태조사를 할 계획에 있다. 구체적인 BEREC의 망중립성 관련한 사업 사례는 다음 장에서 더 상세히 소개하도록 한다.

두 번째 주제와 관련하여, 지난 수년간 EU집행위원회는 보편적 서비스 지침 조항이 가지는 의미를 명확히 하려고 논의를 지속했는데, 이 과정에서 BEREC도 의견을 제출하였다. EU집행위원회의 논의가 진전되면 향후 보편적 서비스 지침의 특정 조항에 대한 권고안이 도출될 수 있어, BEREC은 해당 권고안이 마련될 때 의견을 제출할 예정이다. 또한 2019년도 업무계획에서 보편적 서비스 지침 제23a조에 따라 장애인을 지원하고, 장애인이 일반인과 동등한 액세스 및 선택을 할 수 있도록 적절한 조치를 취하게 한 요구사항에 대해 구체적 지침을 마련하는 것을 중요한 세부업무로 지정하고 있다. 이에 따라 BEREC은 각 규제기관의 전문가 및 관련 외부기관을 초청하여 워크숍에서 논의할 계획이다. 이와 관련해서도 아래 BEREC이 행하는 조사사업 사례를 다루는 장에서 더 자세히 설명하도록 한다.

1) 국내 규제기관에 의한 유럽 망 중립성 규칙의 이행을 위한 가이드라인(BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules)

EU는 망 중립성에 관련한 규제 목적을 통일성에 두었다. 회원국 간 통일성 있는 법적

규제를 목표로 전자통신 네트워크 산업 관련 조항을 내용으로 하는 접속지침(Access Directives)을 2002년 도입하였는데, 접속지침은 제 10조에서 망 접속 및 접근과 관련하여 비차별적의무를 부과하여 실질적 망 중립성 원칙을 밝힌 게 특징적이다. 하지만 이와 함께 도입된 기본지침(Framework Directives)은 망 중립성을 경쟁관계에서 분석 조망하여 망 중립성 관련 유럽 회원국 간의 법적 규제의 목적을 통일성에 두고 출발하였고, 기존지침의 경쟁 보장 성격은 기본지침 제 8조에서 회원국 규제기관에 효과적 경쟁을 보장하기 위한 규제 의무가 있음을 밝히는 점에서 극명히 드러난다. 즉 지침으로 가하고자 하는 규제가 통신 분야 경쟁에 원활히 이루어지도록, 그리하여 기술 개발과 산업 발전이 효율적으로 이루어지도록 하는 것이다.

기본지침에서 왜곡되지 않은 경쟁이 이루어지는 것을 보장할 의무를 회원국 규제기관에 부여하는 게 핵심이라면, 2009년 이루어진 EU의 규제체계 개편과정에서는 직접적으로 망 중립성에 대한 논의가 시작되었는데,<sup>74)</sup> 이전에 계속 취해왔던 공정 경쟁에 대한 강조와 중요성에 대한 인식은 지속적으로 유지하면서도, 공정 경쟁을 위해 이용자에 선택권, 혁신, 요금인하의 혜택을 제공하기 위해서 직접적 규제 개입으로 망 중립성 원칙을 지키겠다는 입장은 아니라는 점에서 규제기관이 직접 개입으로 망 중립성을 실현한 미국과 차이를 보였다.

하지만 EU가 간접 규제 원칙을 고수한 것은 아니어서, 2013년 EU의 망 중립성 규칙이라 불리는 개방인터넷 접속 규정(Open Internet Access Regulation)을 시작으로, 2014년 특수서비스(Specialised Service)를 허용하는 규칙 수정안을 제안하고, 2015년 11월 ‘개방인터넷 접속규정(OpenInternet Access Regulation)(Regulation (EU) 2015/2120)’이 제정되었다. EU 망 중립성 규정은 이용자가 인터넷과 정보에 접속, 유통, 서비스를 사용할 수 있는 권리를 규정하고, 인터넷 접속 서비스의 제공에 있어서도 차별, 제한, 간섭 없이 모든 트래픽을 동등하게 취급해야 함을 천명한다. 하지만 무조건적 평등을 보장하는 망 중립성 원칙이 아닌, 합리적인 트래픽 관리조치의 여지를 함께 뒀으로써, 제한적이거나 조건을 만족하는 경우 차별적 조치를 취할 수 있도록 근거를 두었다. 즉, 원칙적으로 망 중립성을 고

---

74) EC Information Society and Media, “Regulatory framework for electronic communication in the European Union,” December 2009.

수하지만, 규칙상 예외를 두어 차별적 조치를 취할 수 있는 경우를 둔 것으로, 일종의 완화된 망 중립성으로 이해할 수 있다.

이러한 움직임에 부응하여 BEREC은 망 중립성의 3원칙의 방법<sup>75)</sup>으로 회원국의 망 중립성을 보장할 수 있다고 하였다. BEREC은 EU ‘개방 인터넷 접속 규정’ 내용을 구체화한 국내 규제기관의 EU망 중립성 원칙 집행에 관한 BEREC 가이드라인(2016, 이하 BEREC 가이드라인)을 제정하였다<sup>76)</sup>.

BEREC 가이드라인은 개방 인터넷 접속 규칙의 구체적 이행 방안을 설명하는 내용으로, 인터넷 사업자는 상업적 이익이 아닌 서비스 품질 중심으로 투명하고 비차별적 인터넷 서비스를 제공해야 할 의무가 있으며, 모든 트래픽을 자사 송신자, 수신자, 콘텐츠, 애플리케이션이나 서비스, 단말 장비와 관계없이 차별, 제한, 간섭하지 말고 동등하게 취급하도록 규정하였다. 망 중립성에 관해서 비차별적 트래픽 처리가 차단이나 차별을 원천적으로 봉쇄하고, 평등하고 자유로운 인터넷 접속이 가능하도록 하는 것으로 해석할 수 있다.

BEREC 가이드라인의 망 중립성에 대한 원칙은 제로 레이팅에 대한 규정에서도 알 수 있다. BEREC 가이드라인은 인터넷 접속 서비스 사업자가 자사 서비스 등 특정 애플리케이션에 제로 레이팅을 적용하는 경우를 “최종 이용자 권리의 본질을 훼손하는 것” 또는 “최종 이용자의 선택권이 실질적으로 감소하는 것”으로 보고<sup>77)</sup>, 이와 같은 제로 레이팅이 EU ‘개방 인터넷 접속 규정’ 제3조 제3항 제3문 망 중립성 원칙에 위배하는 것으로 간주한다. 다만, 유사하지만 제로 레이팅과 구별하여야 할 경우로 특정 애플리케이션에 관한 트래픽이 우선적 트래픽 처리를 받지 않고 다른 트래픽 전송과 달리 가격이 책정되지 않는 경우, 최종 이용자의 권리를 제한하는 것으로 볼 수 없다. 이처럼 BEREC는 유럽연합의 ‘개방 인터넷 접속 규정’의 집행을 제시하는 기관으로, ‘개방 인터넷 접속 규정’에서 명시

---

75) 합리적인 조치가 되기 위해서는 투명하고 비차별적이면서 비례원칙을 충족해야 하고 상업적 교려가 아닌 특정 범주 트래픽 서비스 요건에 맞는 객관적이며 차별적인 기술 품질에 근거해야 한다. 단, 특정 콘텐츠의 감시나 필요 수준 이상 오래 유지되어서는 안 된다.

76) BEREC, BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules, BoR (16) 127, 2016.

77) BEREC Guidelines, p.11, para.36.

한 망 중립성을 보다 자세히 설명하고 각국의 이행과 입법을 촉구하는 역할을 한다.

2) 인터넷 망의 QoS 보장을 위한 가이드라인(Guidelines for Quality of Service in the scope of Net Neutrality)

BEREC의 인터넷 망의 QoS 보장을 위한 가이드라인에서 인터넷 서비스 사업자는 이용자가 받을 수 있는 서비스 제약에 대한 설명 의무를 가지는데 특히, 일반 인터넷 접속 서비스와 특수 서비스(Specialized Service)를 구분하여 정보를 제공하고, 이용자가 원하는 서비스를 선택할 수 있도록 해야 한다. 이는 “합리적 트래픽 관리조치”가 가능할 여지들 뿐 EU의 망 중립성 특징을 잘 보여주는 것으로 일반적인 보통의 인터넷 접속 서비스와 다른 특수 서비스를 제공하는 것이 가능하도록 규정하는데, 특수서비스는 다음과 같은 세 가지 특징을 가지며, 제공하기 위해서는 아래의 세 가지 조건을 모두 만족해야 한다. 첫째, 인터넷 접속 서비스 이외의 서비스 둘째, 특정 콘텐츠, 애플리케이션, 또는 서비스나 그 복합체에 맞게 최적화된 것 셋째, 최적화란 특정 수준의 품질 요건을 충족하기 위해 객관적으로 필요한 것으로서 일반적 인터넷 접속 서비스에 특수 서비스를 더하여 제공할 수 있는 만큼 충분한 망의 용량, 인터넷 접속 서비스의 대체물로 사용가능하거나 제공되지 않는 특수 서비스, 최종 이용자의 인터넷 접속 서비스의 이용 가능성이나 품질 손상 없는 특수 서비스를 제공시 충족해야 할 조건으로 제시하고 있다.

‘개방 인터넷 접속 규정’에서 제한적으로 허용된 특수 서비스는 BEREC 가이드라인을 통해 집행 가능하도록 구체화하여 제공되는데, 특수 서비스의 실례를 들어 보다 명확하게 가능한 영역을 설명하고 있다. 참고로 전문(BEREC Recitals) 16조<sup>78)</sup>와 17조<sup>79)</sup>에서 특수

---

78) 인터넷 접속 서비스 이외에, 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스 사업자의 일부가 인터넷 접속 서비스로는 보장하지 못하는 필요한 특정 품질수준으로 전자통신서비스를 제공할 수 있도록 하는 것에 대한 수요가 존재한다. 이와 같은 특정 수준의 품질은 예를 들어 공익에 부합하는 일부 서비스 또는 일부 새로운 사물통신서비스(machine-to-machine communications services)에서 요구된다. 그러므로 인터넷 접속 사업자와 콘텐츠, 애플리케이션 및 서비스 사업자를 포함한 공중 전자통신 사업자는 콘텐츠, 애플리케이션 또는 서비스의 특정 품질수준 요건을 충족하기 위해 최적화가 필요한 경우 인터넷 접속 서비스가 아니면서 특정 콘텐츠, 애플리케이션 또는 서비스나 그 복합체에 최적화된 서비스를 자유롭게 제공할 수 있어야 한다. 국내규제기관은 이러한 최적화가 단순히 비교

서비스에 관한 기준을 상세히 설명하고 있다.

망 중립성을 원칙으로 삼으면서도 엄격한 기준과 조건을 설정하고 효율적이고 고품질의 서비스가 꼭 필요한 곳에 가능하도록 규정을 두어 망 중립성을 일부 완화하는 EU의 정책

---

대상이 되는 콘텐츠, 애플리케이션 또는 서비스에 비해 인터넷 접속 서비스에 있어서 일반적 우선권을 보장함으로써 인터넷 접속 서비스에 적용되는 트래픽 관리조치 규정을 회피하기 위한 것이 아니라, 콘텐츠, 애플리케이션 또는 서비스의 하나 이상 특정된 핵심 특성을 보장하기 위해서 그리고 주어진 최종이용자의 요구에 부합하는 품질보장이 가능하도록 하기 위해서, 객관적으로 필요한 것이라는 사실과 어느 정도로 필요한 것인지에 관해 확인하여야 한다.

79) 이와 같은 별도 서비스의 제공이 최종이용자에 대한 인터넷 접속 서비스의 이용가능성이나 일반적 품질에 부정적 영향을 주는 것을 막기 위해, 충분한 제공용량보장될 필요가 있다. 그러므로 인터넷 접속 서비스 사업자를 포함한 공중에 대한 전자통신을 제공하는 사업자는 인터넷 접속 서비스에 인터넷 접속 서비스 사업자를 포함한 공중에 대한 전자통신을 제공하는 사업자는 인터넷 접속 서비스에 추가하여 다른 서비스 제공을 하기에 망 용량이 충분한 경우에만, 이와 같은 별도서비스를 제공하거나, 콘텐츠, 애플리케이션 또는 서비스를 제공하는 사업자와 이러한 별도 서비스를 용이하게 하기 위한 계약을 체결할 수 있다. 개방 인터넷을 보장하기 위한 이 규칙의 규정들은 인터넷 접속 서비스의 대체물로 이용되거나 제공될 수 있는 다른 서비스 수단에 의해 회피되어서는 안 된다. 그러나, 가상 사설망(VPN)과 같은 기업 서비스는, 그 인터넷 접속 제공이 이 규칙 제3조 제1항부터 제4항까지의 요건을 준수하는 한, 인터넷 접속을 제공할 수 있다는 사실만으로 인터넷 접속 서비스의 대체물로 간주되어서는 안 되며, 그러므로 이 규정들을 회피하는 것이라고 간주될 수는 없다. 인터넷 접속 서비스가 아닌 이 같은 서비스의 제공은 최종이용자의 인터넷 접속 서비스의 이용가능성과 일반적 품질을 손상시켜서는 안 된다. 이동통신망의 어떠한 주어진 전파 셀(radio cell)의 트래픽 양은 이용하는 최종이용자 수의 변화로 인해 예측하기가 더욱 힘들며, 이러한 이유로 최종이용자의 인터넷 접속 서비스 품질에 대한 영향이 예측할 수 없는 환경에서 발생할 수 있다. 인터넷 접속 서비스 이외 특수서비스의 부정적 영향의 총합이 회피불가능하고 소량이며 짧은 기간에 한정되어 발생하였다면, 이동통신망에서 최종이용자의 인터넷 접속 서비스의 일반적 품질이 손상을 입은 것으로 간주되어서는 안 된다. 국내규제기관은 전자통신 사업자가 그 요건을 준수하도록 해야 한다. 이러한 측면에서 국내 규제기관은 (지연(latency), 떨림(jitter), 패킷손실(packet loss) 등과 같은) 서비스품질의 평가 기준, 망 혼잡도의 수준과 영향, 실제 속도와 광고된 속도의 차이, 인터넷 접속 서비스 이외의 특수서비스와 비교되는 인터넷 접속 서비스의 성능 및 최종이용자가 인식한 품질 등을 분석함으로써 인터넷 접속 서비스의 이용가능성과 일반적 품질에 대한 영향을 평가해야 한다.

과 규범은 망의 공익성을 인정하고 공정경쟁을 보장하면서도 효율성과 효용성을 높이는 관리에 목표를 두는 것으로 해석할 수 있다.

### 3) 기타 사업

2017년 EU의회가 마련한 망 중립성 규제 측정 방법론 보고서(net neutrality regulatory assessment methodology report)에 따라 오픈소스, 소프트웨어, 레퍼런스 시스템의 세 가지 차원(dimensions)으로 구성된 척도를 개발 중이다. 또한 각국이 망 중립성 원칙을 제대로 이행하고 있는지를 모니터링하기 위해 신뢰도와 타당성을 갖춘 망 중립성 규제 적절성의 측정 방식을 개발 중이고 2019년 완성했다.

또한, 통신 서비스 계량적 정보의 정확도 측정 척도 (Measures to deal with fraud and misuse of numbers)를 개발하여 피크타임 시 속도와 업로드, 다운로드 속도, 그리고 IPTV 나 VoD를 다운받을 때 속도 등 통신서비스의 계량적 정보의 정확성을 측정할 통일된 기준을 마련하였다.

이외에도 장애인을 위한 서비스 접근성 이슈 해결을 위한 연구를 진행하고 있다. 2013년 벨기에 브뤼셀에서 열린 BEREC 접근성 워크숍에서 EU의 디지털 포용 정책(Digital inclusion policy) 프로젝트의 하위분과로서 장애인 통신 서비스 사용자를 위한 연구가 제안되었다. 이에 따라 장애인 접근성 통계, 인간행동학, 법제 표준화, 장애인을 위한 애플리케이션 개발, 장애인 미디어 리터러시 교육과정 등 다섯 가지 연구 모듈을 설정하고, 각 분야 전문가와 협업으로 수행하였다.

## 3. 국제협력 사업

국경 없는 인터넷 망을 통한 정보의 생산과 소비, 그러한 정보 생산 및 소비 행태를 이용한 기업 활동으로 인해 국제협력은 필수적이다. 이런 의미에서 오랜 기간 EU 역내 국가 간 통신 정책을 조율하고 미국, 캐나다, 남미 등 역외 국가들과 국제협력 경험이 있는 BEREC의 네트워크와 노하우는 글로벌플랫폼사업자 규제를 위한 국제공조 시스템을 구축하려는 국내 통신 규제기관에 큰 도움이 될 것으로 보인다.

예를 들어, BEREC과의 공동연구협력체(joint working groups) 구성을 통해 국제협력을



위한 기초작업으로서 통신 규제 관련 데이터의 표준화를 위한 준거를 마련하는데 기여할 것으로 보인다. 또한 MOU 체결 및 비디오 컨퍼런스를 포함한 국제 컨퍼런스 공동 개최로, 오랫동안 각국 현지방문을 통해 통신업계의 최신 동향과 국제적 규제 정책의 변화를 깊이 있게 분석해 온 BEREC의 경험과 정보를 공유하고 논의의 장을 마련할 필요가 있어 보인다. 이러한 사업을 추진하기 위해 2010년 설립 이후 BEREC이 추진해 온 국제협력 사업을 각 국가별로 간략하게 정리한다.<sup>80)</sup>

BEREC은 2011년부터 EU 회원국 이외 국가들과 국제협력 사업을 시작하였다. 미국과는 국제협력 사업 시작 초기부터 FCC(Federal Communications Commission)와 긴밀한 국제협력 관계를 유지해왔다.

사례로서 2011년 미국과 MOU를 체결하고, 2013년 갱신했으며, 국제 로밍 서비스 및 브로드밴드 스피드 측정의 표준화에 관한 의견을 교환하였다. 2013년에 실리콘 밸리의 IT기업들 및 대학연구기관과 만남을 통하여 사이버 보안과 클라우드 컴퓨팅에 대한 기술 동향을 살피고 EU와의 기술 교류 협력 방안을 논의하였다. 2016년에 미국 현지에서 세 번의 비디오 컨퍼런스를 개최하여 정책·제도적 측면에서 망 중립성, 차세대 이동통신 기술, IT 기술 융합, OTT 산업에 관한 양국 간 규제 제도간의 차이점을 비교 분석하였다.

BEREC은 남미 규제기구 연합 Regulatel과 출범 초기부터 긴밀한 국제 공조관계를 유지하였다. 2013년 Regulatel과 MOU 체결을 시작으로 현재까지 매년 BEREC과 Regulatel 간의 규제기구 정상회담(BEREC-Regulatel Summit)을 개최하여, 통신 관련 공공 정책 실행상의 난점과 서로의 경험과 사례 공유를 통하여 통신 정책 수립에 상호협력 관계를 유지하고 있다.

2017년 연례 정상회담에서는 로밍, 망 중립성, 통신 서비스 이용자 권익 보호 및 서비스 품질 관리(QoS)에 관한 공동 연구협력팀 구성에 합의, 현재까지 매년 연구 성과 발표회를 통하여 연구결과를 공유하고 정책에 반영하고 있다.

BEREC은 2014년 동유럽 국가<sup>81)</sup> 통신사업규제 협의회인 EaP(Eastern Partnership

---

80) 이하 상술하는 국제협력 사항은 BEREC이 매년 발간하는 BEREC annual reports(2011~2018)에 근거함.

81) 아르메니아, 아제르바이젠, 벨라루스, 조지아, 몰도바, 우크라이나

Group of Regulators)와 공동선언 채택으로 EU 비회원국과의 국제협력을 본격적으로 시작하였다. 공동선언 이후, 2014년 MOU(업무계약)을 체결하였고, 연례 통신기관 수장 간 회담 및 기술 워크숍을 가지기로 합의하였다.

한편, 2015년 바로셀로나에서 열린 BEREC-EaP-Regulatel 규제기관 정상 간 공동회의에서 '국제 텔레커뮤니케이션의 새로운 환경(Policies for telecoms in the new internet ecosystem)'을 구성하기 위한 공동선언을 발표하였다.

반면, BEREC의 아시아 국가와 국제협력은 활발하지 않은 편이다. BEREC과 MOU를 체결한 아시아 국가는 없고, 규제기관 정상회담이나 연구협력체, 공동으로 주최하는 국제 컨퍼런스도 없다.

물론, BEREC도 2014년부터 미국, 유럽, 남미를 벗어나 아시아 국가들로 협력관계를 확대하려고 시도 중이다. 아시아 지역 국가 중 가장 먼저 협력관계를 시작한 국가는 일본으로 2014년 일본 정보통신성을 방문하였는데, 구체적 성과보다 통신 산업 환경과 통신 정책 및 규제 제도간 차이를 확인하는 데 그쳤다. 2017년에 인도 통신규제부(TRAI, Telecom Regulatory Authority of India)를 방문하여 망 중립성, 모바일 시장과 모바일 산업 기반시설의 구조 변동에 따른 제반 문제에 대해 의견을 교환하였다.

주목할 만한 점은 최근의 중국·홍콩과 국제협력이다. 2019년 BEREC, EU의 중국·홍콩 현지 외교부, EU 통상위 집행부 위원들로 구성된 사절단이 CAICT(Academy for Information and Communications Technology), 차이나모바일과 화웨이 등 IT업체들, 홍콩 커뮤니케이션청(Office of the Communications Authority)의 책임자를 연달아 면담하였다.

한편, BEREC은 2018년 캐나다 방송통신위원회인 CRTC(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)를 방문하여, 망 중립성 원칙을 국제적으로 처음 확립한 캐나다와 MOU를 체결하였다. MOU에 따라 양 기관은 차세대 통신기술에 관한 정보교류, 5G 기술 도입에 따른 제도 정비, 이용자 보호, 망중립성 이슈, 오픈 인터넷 원칙 등 다섯 가지 이슈에 걸쳐 협력하기로 합의하였다. 또한 협력의 구체적 형태로 관련 규제 이슈에 대한 정례회의, 발표회나 비디오 컨퍼런스를 통한 각 기관의 규제 정책과 관련 연구결과 공유를 포함하기로 합의하였다.

기타 국제기구와 협력 사업으로 2015년 국제전기통신연합(ITU)의 통신 산업 정책 연구

분과인 ITU-T Study Group 3와 워크숍을 진행했다. 이 워크숍으로 국제로밍 서비스의 글로벌 전략 및 새로운 네트워크 기술의 성능, OoS와 QoE 등에 관해 폭넓은 의견을 교환하였다.

## 제 2 절 Ofcom의 국제협력

### 1. 기구의 지위

미국과 일본을 제외한 대부분 나라와 마찬가지로, 영국 또한 전통적으로 통신과 방송을 서로 다른 영역으로 보고, 서로 다른 규제기관에서 관련 분야에 대한 규제를 시행해 왔다. 과거 통신은 통신위원회(OFTEL; Office of Telecommunication)가 규제했고, 방송은 독립 텔레비전위원회(ITC)와 방송기준위원회(BSC) 두 기관이 규제해왔다.

통신위원회는 통신사업자에 대한 허가와 규제, 케이블TV 및 위성방송과 같은 사업자에 대한 시스템 면허 발급 업무를 담당하였다. 반면, 독립텔레비전위원회(ITC)는 총괄적인 방송 정책의 실시 및 상업방송국의 사업면허 부여 및 면허조건 준용여부 감독, 그리고 방송 분야의 공정경쟁 여부를 감독하였다. 방송기준위원회(BSC)는 영국 내 모든 방송 프로그램에 대한 시청자 불만을 처리하였다.

영국은 전통적으로 성문법보다는 관습법과 전통을 우선시하여, 정부조직 역시 이러한 특징을 그대로 드러내고 있는데 대부분 기관들이 서로 다른 법에 의해 설립, 운영되었다. 이로 인해 영국의 규제기관은 지나치게 세분화되어 있고, 복잡하다는 비판을 받아왔다. 대부분 규제기관이 설립 당시의 필요성에 따라 일관성 없이 설립되다보니, 현재의 커뮤니케이션 규제체제가 복잡하며, 업무 중복 등으로 효율적이지 못하다는 점이다.

예컨대, 미디어 공정 경쟁에 대해서 공정거래위원회와 통신위원회(혹은 독립텔레비전위원회)의 관할여부가 명확하지 않고, 방송 프로그램의 내용규제도 독립텔레비전위원회와 방송기준위원회의 업무가 명확히 구분된다고 보기 어렵다. 더구나 기존의 규제 체계가 산업 부문 간 엄격한 구분을 갖는 구 패러다임적인 성격을 갖고 있어서, 방송과 통신의 융합

이 급격히 진행되고 있는 상황에서 역할 중복 등으로 관련 분야 발전에 저해 요인이 되었다. 이에 따라 영국 정부는 기존의 5개 독립기관을 통합하여 2003년 Ofcom(Office of Communications)을 출범시켰다.

Ofcom은 이전의 5가지 규제기관을 포괄하는 통합 규제기관이다. 기존 방송기준위원회, 통신위원회, 라디오위원회, 무선통신청이 통합하여 커뮤니케이션 분야의 경제적 규제, 내용규제, 주파수 관련 업무까지 포괄하는 규제기관으로 재탄생했다.

[그림3-1] 영국 방송통신규제위원회(Ofcom)의 구성



Ofcom의 설립 근거인 커뮤니케이션법(Communication Act, 2003)에 의하면 Ofcom은 의장 1인, 수석이사 1인, 그리고 다수의 이사 및 비상임이사로 운영되며, 다수 위원들은 집합적으로 책임을 지고, 목표달성을 위해 정보를 공유하고, 협의하도록 되어 있다. Ofcom은 그림 3-1에서 알 수 있듯이, 기술 및 콘텐츠 관련 표준을 담당하는 콘텐츠 표준국, 방송통신 시장 정책을 담당하는 전략&시장 개발국, 방송통신 시장의 경쟁 촉진을 담당하는 경

쟁정책국, 주파수 계획을 담당하는 주파수 정책국 등 크게 7국으로 나뉘어 방송통신 업무를 담당하고 있다. Ofcom은 기업혁신부(BIS)와 문화미디어스포츠부(DCMS)로부터 독립성을 유지하며, 6명으로 구성된 Ofcom의 비상임위원은 기업혁신부와 문화스포츠부 장관이 공동으로 임명한다.

## 2. 기구의 주요 역무

Ofcom은 정부부처인 통상산업부(DTI), 문화미디어스포츠부와 정책과 규제를 분리시킨다는 원칙 아래 독립적으로 존재한다. Ofcom의 주요 역무는 한국의 방송통신위원회와 유사한데 주파수계획 및 할당, 고속데이터 서비스를 포함한 전자통신 규제, TV 및 라디오 서비스 규제, 방송 제공의 복수 경쟁 유지, 방송콘텐츠 규제, 불공정 및 개인정보 침해에 대한 보호를 포함하고 있다.

Ofcom은 EU가 2002년 발표한 방송통신 융합 및 그에 따른 산업변화 대응규제지침을 반영해 2003년 커뮤니케이션법을 제정하였다. 커뮤니케이션법 이전에는 각각 방송법(Broadcasting Act 1990)과 통신법(Telecommunication Act, 1984)을 적용했으나, 커뮤니케이션법은 방송과 통신의 구분 없이 단일 규제 프레임워크로 최소한의 규제원칙을 적용하고 있다. Ofcom의 주요 통신 규제 내용은 다음과 같다.

<표 4-1> Ofcom의 주요 통신 규제

시점	내용
접속	- 모든 통신사업자의 상호접속 의무 - 사업자 간 분쟁발생 시 Ofcom 개입 - 모든 통신사업자는 상호접속 표준계약 조건 공개 의무
소비자보호	- 사업자 서비스 등록을 위한 기본 의무 사항에 소비자 보호 포함
인터넷	- 커뮤니케이션법의 전자상거래규정 적용 - 기본적으로 자율규제 적용
VoIP	- 2016년 이후 VoIP를 일반 통신 서비스와 동등하게 규제 - 모든 통신사업자는 상호접속 의무
스팸메일	- 옵트인 적용
보편적 서비스 의무	- BT와 Kingston Communications에 보편적 서비스 의무 부과 - 보편적 서비스를 위한 사업자의 자율적 서비스 제공이 원칙
외국인 소유 제한	- 소유 제한 없음

특히 BT(British Telecom)는 영국 전역에 유선 네트워크를 보유한 최대 통신사업자로서 시장 지배적 사업자로 분류되어 Ofcom의 철저한 규제를 받아왔다. 커뮤니케이션법에 따라 BT는 모든 이용자에게 언제 어디서나 합리적인 요금으로 기본 통신 서비스를 제공해야 하는 보편적 서비스 제공 의무를 적용받고 있다.

한편 Ofcom은 방송 콘텐츠 규제 권한만 있으며 전자통신 콘텐츠 규제는 사업자의 자율 규제가 원칙이다. Ofcom 내 콘텐츠 표준국이 방송 콘텐츠 규제를 담당하며 방송규약(Broadcasting Codes)을 적용하고 있다. 커뮤니케이션법에 따른 방송 콘텐츠 규제는 크게 3부분으로 구성되어 있다. 첫째, Tier 1으로 모든 방송사에 적용되는 기본 콘텐츠 규제, 프로그램 콘텐츠의 표준, 광고 표준, 방송 규약 적용 둘째, Tier 2으로 공공방송<sup>82)</sup>에 적용, 방송사별 각각의 쿼터제 적용(독립 프로덕션, 지역 프로그램, 교육 프로그램 등) 셋째, Tier 3으로 공공방송에 적용, 자율규제 시스템에 따라 연간 프로그램 정책 및 보고서 출간 등이다.

#### 1) Ofcom의 망 중립성 관련 규제

Ofcom이 출범하기 전까지 초기의 망 중립성 사건들은 폐업을 목전에 둔 당시 통신규제 기구인 Oftel에 의해 무시되었다. Oftel은 광대역도입을 위한 가입자회선분화(Loop Unbundling) 문제로 여념이 없었다. 심지어 2007년 당시 Ofcom은 망 중립성은 미국이나 걱정할 문제라고 치부했다.

경제 불황과 금융서비스에 대한 솜방망이식 규제의 처참한 결과를 목도한 Ofcom 위원장 에드 리처드(Ed Richards)는 2009년 BBC방송에서 “나는 ‘솜방망이’ 규제기관이라는 표현을 좋아하지 않습니다. 우리는 반드시 개입해야 하는 경우가 아닌 한 개입하지 않으므로써 가능한 간섭을 하지 않으려고 노력합니다. 그러나 우리가 개입해야만 하고 그러한 개입이 공익을 위한 것이라면, 신속하고 효과적으로 개입할 의사가 있습니다”<sup>83)</sup>라고 말했다. 또한 2009년 3월 3일에 망 중립성과 광대역 서비스라는 구체적인 사안에 대하여 “우리

---

82) 커뮤니케이션법에서 공영방송인 BBC, channel4, S4C와 민영방송인 ITV, channel5, Teletext를 공공방송으로 정의.

83) Marsden, C. 92010) Net Neutrality, Bloombury Academics, pp. 161-162.

는 이용자 투명성 문제에 대하여 깊이 고민하고 있습니다. 이 문제는 이미 상당수 이용자들이 우리에게 제기한 문제입니다. 이러한 사실을 유념하여 최근 인터넷 서비스 사업자가 이용자들에게 광대역 속도와 제한에 관하여 더욱 명확한 정보를 제공하도록 행동강령(code of practice)을 발간했습니다.”

상기 내용은 2009년에 Ofcom 정책이 소비자 중심으로 전환되었음을 의미한다. 전술한 내용에는 Ofcom이 법에서 정한 책무를 온전히 준수하기 위하여 상당한 재조정을 하였다는 사실과 이용자·시민을 부양하기 위해 시장의 힘에 의존한 과거의 ‘숨방망이식’ 규제에 대한 반성이 반영되어있다.

Ofcom은 전문규제기관으로서 혼치 않게 당해 시민과 이용자를 대하는 방식에 있어서 충돌을 야기하는 결정을 내리는 경우에 이에 대한 정당화 사유를 제시해야 한다. Ofcom에 관한 법 제3조 제2항의 취지는 규제기관의 역할이 단순히 통신사업자 간 분쟁을 해결하는 경쟁심판소에 한정되는 것이 아니라 그보다 훨씬 더 포괄적이라는 점을 명백히 하려는 것이다. 제4조는 Ofcom의 임무에 공영 TV방송의 목적, 관련 시장에서의 경쟁, 효과적인 자율규제모델의 개발과 이용 및 촉진, 관련 시장에서의 투자와 혁신, 영국 전 지역에서 초고속 데이터 전송서비스의 제공 및 이용, 소비자 및 그 밖의 이용자 (보호) ‘증진의 바람직성(desirability)’을 포함하고 있다. 또한 Ofcom의 임무에 TV와 라디오 방송의 경우에 기준이 표현의 자유를 적절한 수준으로 가장 잘 보장하는 방식으로 적용되도록 보장할 필요성도 포함되어 있는데 아마도 이것은 방송에서 응답할 권리와 균형 잡힌 다양한 의견에 대한 권리를 포함 시키기 위한 취지로 이해된다. Ofcom은 이러한 목표들을 균형 있게 달성하기 위하여 협동규제방식의 규제를 확대하고 있다.

2015년 1월 Ofcom은 의견수렴을 위한 업무계획을 발표하였다. 업무계획에는 망 중립성이 다섯 번 언급되었으며 이는 EU집행위원회의 커뮤니케이션에 대한 대응 필요성에 의해 언급된 것이다. 2015년 11월 발간한 ‘Ofcom 인프라 보고서’는 분석 및 의무사항인 정부의 정책형성업무 지원 약속 등을 포함하였다. 2015년 4월 한 기술전문지는 Ofcom의 연간계획을 다룬 기사에서 “Ofcom은 [연간계획에서] 모든 인터넷 트래픽 패킷을 특정 프로토콜이나 서비스에 대하여 차별 없이 동일하게 처리하는 것, 유행어로 “망 중립성”이라 하는 것은 영국에서는 쟁점 사항이 아니라고 결정하였다”고 보고하였다.<sup>84)</sup> 2015년 7월 정부는 커뮤니케이션 정책 전략의 핵심을 담은 의견 수렴안을 발표하였다. 이 문서의 13-14쪽에서

영국 정부가 망 중립성 문제를 투명성과 전환을 통해 해결하려 한다는 것을 확인할 수 있다.

이러한 Ofcom의 소극적 입장은 적극적으로 망 중립성을 규제하라는 일련의 시민단체로 인해 변화를 겪고 있다. 영국 소비자단체인 컨슈머 포커스(Consumer Focus)는 트래픽 관리 정보에 대한 이용자 이해에 관한 보고서를 발간하고, “우리는 투명성 제고만으로 인터넷 개방성을 효과적으로 보호할 수 없으며 온라인상의 차별적 제한행위를 막을 수 없다는 결론에 도달했다. 우리의 연구에 따르면 이용자는 트래픽 관리행위에 대해 알지 못하며, 설사 서비스사업자의 웹사이트에서 트래픽 관리 제한 정보를 발견하더라도 그들은 P2P나 VoIP와 같은 친숙하지 못한 용어의 의미를 소화하지 못하는 것으로 조사되었다.”<sup>85)</sup> 이러한 문제의식에서 Ofcom 역시 이용자를 상대로 다단계적 설문조사를 실시하여 망 중립성이 이용자에게 중요한지 여부를 ‘망 중립성’이라는 용어를 사용하지 않고 조사하도록 하는 연구 과제를 위탁하였다. 63쪽에 달하는 보고서에서 망 중립성이라는 용어는 Ofcom이 2011년 발표한 망 중립성 기각 성명을 요약하기 위해 단 한 번 사용되었다. 보고서에는 FCC와 EU집행위원회가 선호하는 대안인 ‘오픈 인터넷’이라는 용어도 사용되지 않았다. 보고서는 ‘throttled’라는 용어도 단 한 번 가장 침해적인 행위를 설명하기 위해 사용되었다. 그러나 인터넷서비스 사업가 이용자 이익에 반하여 할 수 있는 행위를 이해하게 되자 이용자는 급격하게 우려를 나타내기 시작했다(동 보고서 31쪽). 트래픽 관리의 의미와 절차를 설명하자 35%의 응답자가 절차에 의해 영향을 받은 적이 있는 것 같다고 대답하였다. 예상 한대로(동 보고서 35쪽) “대부분 이용자들이 인터넷을 지원하는 기본 절차나 운영체계에 대해서 알지 못한다는 사실이 조사로 명확해졌다.” 정부와 Ofcom 그리고 산업계가 ‘트래픽 관리’의 함의를 공개적으로 설명하였다면, 이용자의 우려는 1%에서 35%로 증가했을 것이다. 이것은 공공에 대한 미디어 교육이 대대적으로 실패했다는 것을 의미한

---

84) Ray, Bill (2013) Net neutrality? We’ ve heard of it, says Ofcom. You want mobile Skype, choose your network with care, (URL: [http://www.theregister.co.uk/2013/04/02/ofcom\\_annual\\_plan/](http://www.theregister.co.uk/2013/04/02/ofcom_annual_plan/)).

85) Consumer Focus (2012) Lost on the broadband super highway, (URL: <http://www.consumerfocus.org.uk/publications/lost-on-thebroadband-super-highway-consumer-understanding-ofinformation-on-traffic-management>).



다. 조사보고서는 “이용자가 온라인 형태와 독립적인 제3자를 통해 정보를 제공받는 것을 선호한다”고 결론내렸다. 이 연구는 Ofcom이 정보획득자가 주도하는 광대역으로의 전환을 촉진하기 위한 사업을 실시하기로 결정한 계기가 되었다.<sup>86)</sup>

### 3. 글로벌플랫폼 사업자 관련 주요정책

#### 1) Ofcom의 ODPS(On-Demand programme service) 관련 정책 변화

영국은 인터넷 기반 동영상 서비스에 대한 정부의 규제 체계가 정립되기 이전부터 대형 사업자(주로 방송사업자로 구성된)를 중심으로 관련업계의 공통의 이익과 자율적 규율 환경이 마련되어 있었고, Ofcom은 새로운 산업 분야에 최소한 규제를 부과하기 위해 방송 서비스와 직접적으로 경쟁할 여력이 있다고 간주되는 유사방송서비스를 중심으로 규제체계를 조성해 나갔다. Ofcom은 이미 상당수 ODPS 회원사를 보유하고 있던 ATVOD를 공동규제기구로 지정하고, 신규 ODPS 사업자에 대해서 Ofcom이 제시하는 규제 대상 서비스 기준에 부합할 경우 스스로 신고하도록 독려하여 기본적으로 자율규제 특성에 기반한 규제체계를 정립하였다. 그러나 방송서비스와 ODPS의 유사성이 높아지고, ATVOD의 운영상 문제점 등으로 인해 공동규제체계가 제대로 작동하지 못하게 되었다. Ofcom은 ODPS에 대하여 단독규제체계로 전환, 규제 형식 및 절차적 측면에서 일부 방송서비스와 유사하게 접근하여 효율성을 높이고자 했으며, 규제 기준은 유지하였으나 실질적 규제대상의 범위는 다소 확장하였다.

그러나 ODPS에 대한 Ofcom의 전반적 규제 방향성의 변화는 명확하게 나타나지 않고 있다. 예를 들어 최근 Ofcom이 이해관계자의 의견 수렴을 위해 발행한 컨설팅 문서에 따르면, 방송프로그램에 시청각 장애인의 접근성을 보장할 수 있도록 자막, 수화, 오디오 설명 등의 삽입을 강제하는 반면 ODPS에는 어떠한 법적 의무가 부과되지 않는 점, 2017년 기준 90%의 시청각 장애인이 방송프로그램을 시청할 수 있는 한편 ODPS의 62%는 어떠

---

86) Ofcom(2013) Consumer research into the transparency of traffic management information provided by ISPs, Research Document Publication date: 4 September 2013, stakeholders.ofcom.org.uk/market-data-research/other/telecoms-research/traffic/The report of 7.4MB took 2 minutes to download on Virgin Broadband (based on BT Wholesale not fibre-coaxial hybrid) on Wifi at 10 pm on 9 September 2013.

한 관련 서비스를 하고 있지 않다는 점을 들어 ODPS에 시청각 장애인의 접근성을 강화할 법적 의무를 부과하는 방안을 검토 중이라고 밝혔다. 공동규제체계 아래에서 ATVOD에 단순히 시청각 장애인의 ODPS 접근성을 강화하는 의무를 부여하는 데 그친 것과는 차별적이다. 하지만 Ofcom은 ODPS 산업에 대해 진흥 필요성을 여전히 인식하고 있으며, 추후 의견수렴이 완료되고 관련 법규의 초안이 마련되면 ODPS 규제 원칙에 대한 방향성을 간접적으로나마 파악할 수 있을 것으로 예상된다. 이러한 Ofcom의 인터넷 동영상 서비스에 대한 정책 방향은 글로벌플랫폼사업자가 장악하고 있는 OTT 시장 규제에도 지향점을 제시하며, 현재 OTT를 포함한 통합방송법을 준비하고 있는 국내에 하나의 사례를 제시해 주고 있다.

## 2) Ofcom의 글로벌플랫폼사업자 규제 정책 동향

영국 정부는 디지털 경제의 급속한 진전과 함께 검색엔진, 포털, 소셜네트워크서비스, 가격비교 사이트, OTT 등 제반 온라인 플랫폼의 중요성이 커지는 현실에서, “경제성장, 혁신, 경쟁촉진의 동력”으로서 EU 디지털 단일시장을 추구하고 있다. 이와 동시에 네트워크 효과의 집중으로 인해 발생하는 거대 플랫폼의 시장지배력을 어떻게 제어해야 하는가에 대한 논의도 늘고 있다.

이러한 논의는 EU시장의 주요 온라인 플랫폼이 미국에 근거를 둔 글로벌플랫폼사업자에 의해 지배되고 있다는 점에서 두 가지 고민을 낳고 있다. 하나는 구글, 페이스북, 아마존 등 글로벌플랫폼사업자의 시장 지배력이 경쟁을 저해하는 부정적 효과를 지니는 지고, 다른 하나는 EU 디지털 단일시장을 촉진하여 EU의 부와 이용자 편의를 증대시킴에 있어서 플랫폼의 중요성이 커졌지만, 미국계 글로벌플랫폼사업자에 대한 의존도가 증가하고 있어서 이에 대응할 수 있는 경쟁력 있는 사업자를 어떻게 육성해야 하는 가로 요약된다. 이러한 고민에서 영국 정부와 Ofcom은 다양한 글로벌플랫폼사업자 규제방안을 시도하고 있다.

예컨대 영국 상원은 2015년 보고서 ‘Online Platforms and the Digital Single Market’를 통해, EU가 진정으로 글로벌한 디지털 플랫폼을 구축하는 데 실패한 점이 디지털 단일시장 형성에 부정적으로 작동하지만, 유니콘 기술기업의 육성에서 일정한 성취를 거두고 있음에 주목하고 있다. 그러면서 구글 등 지배적 사업자를 적절히 제어할 수 있는 규제를 통

해 시장의 부정성을 극복하는 동시에 자본투자의 부족, 인수합병에 대한 개입력 약화 등으로 유럽의 유니콘 기업이 미국계 글로벌플랫폼사업자에 의해 흡수되는 고질적 문제를 극복하기 위한 정책을 서둘러 수립해야한다고 지적하였다. 또한 EU는 구글, 애플 등 역외 기업이 EU 내 세제 허점을 악용하여 매출에 상응하는 수준의 세금을 회피하기 위한 여러 가지 수단을 사용하고 있음을 문제시하고, 지금까지 회피되어 왔던 세금 규모에 따라 적정 세금을 추징함은 물론, 시장 지배적 지위를 악용하는 불공정거래에 대해 벌금을 부과하는 등 적극적 노력을 기울이고 있다. 뿐만아니라, 이용자 보호 관점에서 개인정보의 유럽 외 유출을 막는 조치 및 개인정보 보호를 위한 플랫폼 투명성 확보를 위한 규제 등을 강화하고 있다.

이 과정에서 단순히 역외 기업을 타깃 규제하는 방식은 후진적이고 문제의 소지가 큰 까닭에, 역내 질서를 수평화(levelling field)하면서 이 질서 가역 내의 행위자를 막론하고 역내에서 동일하게 준수될 수 있도록 하는 것이 필요하다고 지적하였다.

이러한 문제의식을 적극적으로 검토한 정책적 조치 중 하나가 영국의 디지털 서비스세이다. 2018년 10월 30일 지디넷은 영국이 “2020년부터 주요 IT 기업들에게 디지털 서비스 세금을 부과하겠다”고 보도했다<sup>87)</sup>. 그리고 글로벌플랫폼사업자가 영국 조세체제의 지속성과 공정성에 위협이 된다는 영국 재무장관의 발언을 인용하기도 했다. 이는 2018년 EU의 회를 통과한 링크세를 골자로 하는 저작권법과 같은 취지를 가진 조치로서, 이 법이 최종 확정될 경우 구글, 페이스북과 같은 글로벌플랫폼사업자에게 엄청난 영향을 미칠 것으로 예상된다. “최종 확정되기까지 아직 많은 변수가 남아 있다”고 하면서도 “각종 콘텐츠를 링크할 경우 세금을 물리도록 하는 것이 핵심”이기 때문에 “링크세의 주 타깃은 구글”이라고 보도했다.

2018년 11월 3일 동아일보는 디지털세 도입과 관련하여 ‘번 만큼 세금을 내라’는 찬성 입장과 ‘기술 혁신에 악영향을 미친다’는 반대 입장을 함께 소개했다. 공정 과세를 주장하는 영국 스페인 프랑스 등 유럽 국가는 디지털세 부과에 적극적이며, 일본도 적극 검토 중인 반면에 글로벌 IT 기업을 유치한 아일랜드, 룩셈부르크 등의 국가들은 디지털세 도입에 반대한다고 보도했다.<sup>88)</sup>

---

87) [www.zdnet.co.kr/view/?no=20181030082221](http://www.zdnet.co.kr/view/?no=20181030082221)

다른 한편으로 미국계 글로벌플랫폼사업자의 지배력이 단지 경제적일 뿐만 아니라 우수한 유럽의 중소기업의 역량과 혁신을 위협하고 있으며, 이는 구대륙의 정체성과 문화에 대한 도전이라는 관점이 존재한다. 사이버 공간이 일부 기업에 의해 통제되는 것은 유럽의 문화적 가치를 침해하고, 문화적 다양성을 위협한다는 판단이다. 이와 관련해, 영국 아마존이 동물 학대를 이유로 푸아그라를 팔지 않겠다고 한 사례는 유럽의 문화를 미국적 가치로 판단한 것이라는 논란도 있다. 검색엔진의 정보 색인화는 중립적 행위가 아니라 경제적 기능에 따른 것으로 정보 개방성 역시 기업의 문화적 가치에 의해 결정된다. 구글의 비즈니스 활동은 매출액과 수익성을 올리는 것만이 아니라 이념을 전파하는 것이어서 글로벌플랫폼사업자를 규제해야한다는 관점이다.

마지막으로 글로벌플랫폼사업자의 데이터 독점이 문제시되면서, 2018년 새롭게 제정된 EU 개인 정보 보호법인 GDPR에서 정보주체에게 자신의 정보를 용이하게 다른 사업자로 이전할 수 있도록 하는 개인정보이동권을 명시적으로 보장하여, 일정부분 경쟁법적인 독점 사안에 대한 해결책을 제시하였다. 정보독점권이란 “정보주체는 컨트롤러에게 제공한 본인에 관련된 개인정보를 체계적이고, 통상적으로 사용되며 기계 관독이 가능한 형식으로 수령할 권리가 있으며, 개인정보를 제공받은 컨트롤러로부터 방해받지 않고 다른 컨트롤러에게 해당 개인정보를 이전할 권리를 가진다”는 조항이다. 외면적으로 개인정보자기 결정권 즉, 자신의 정보에 대한 통제권한을 확장시키는 차원의 문제로 해석할 수는 있으나, 보다 본질적으로 특정 정보주체의 개인정보가 다른 사업자에게 손쉽게 이동될 수 있는 기반을 마련함으로써, 정보 및 데이터 독점을 방지한다는 취지를 가진다.

정보이동권과 관련하여, 영국의 개인정보보호 감독기구인 ICO는 자신의 웹사이트에 GDPR 가이드를 제시하였다. 이 가이드에서 개인정보이동권 행사로 정보 주체는 자신의 목적을 위해 서로 다른 서비스에서 개인 정보를 확보/재사용할 수 있으며, 유용성에 지장을 받지 않으면서 안전한 방식으로 개인 정보를 손쉽게 이동, 복사 또는 전송할 수 있다고 설명하였다. 또한 개인정보이동권이 적용되는 경우에 대해서 정보주체가 컨트롤러에게 제공한 개인 정보인 경우, 개인의 동의에 의하거나 계약의 수행을 위해 처리가 이루어지는 경우, 자동화 방식으로 처리가 이루어지는 때 등 3가지 경우뿐이라고 설명하였다. 개인 정

---

88) news.donga.com/List/3/08/20181103/92709719/1

보 이동요청에 대해서는 부당하게 지체하지 않고 1개월 이내에 응답해야 하고, 조치를 취하지 않을 경우, 정보주체에게 그 이유를 설명하고, 정보주체가 즉시 또는 최대 1개월 이내에 감독 당국 및 사법 당국에 불만을 제기할 수 있는 권리가 있음을 알려야 한다고 명시하도록 권고하였다.

이러한 정책적 움직임은 2011년부터 운영한 마이데이터(MiData) 정책과 관련성을 가진다.<sup>89)</sup> 해당 정책은 영국 정부의 이용자 권한 부여 전략의 일환으로 운영되어 온 제도이다. 예를 들어, 고객(개인)은 자신의 거래내역을 MiData(마이데이터) 파일 형식으로 다운로드 받아 활용할 수 있다. MiData(마이데이터)는 개인의 거래정보를 휴대가능하고 안전하게 볼 수 있고, 접근가능하고 이용할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 이는 이용자가 데이터를 이용하여 더 나은 거래를 찾거나, 지출 습관을 이해하는데 도움이 되는 애플리케이션 및 서비스를 활용하도록 지원하는 것이다.

개인정보이동권을 실현하는 것은 국가중심적 사고라는 비판이 가해지고 있는 것도 사실이다. 그 이유는 개인의 동의를 기반으로 수집 및 처리되는 개인정보에 대하여 사업자에게 특정한 데이터 관리 및 유지 형식(포맷)을 요구하는 것이어서, 영업 수행의 자유를 일부 제약하기 때문이다. 이 규정은 데이터 독점으로 인한 개인정보 자기결정권의 제약 가능성, 신규 사업자의 시장 진입상의 문제점 등을 고려하여, 사업자의 영업수행의 자유라는 기본권을 제한하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 비판에도 불구하고, 기본적으로 개인정보 이동권은 데이터 독점을 방지하는 데 일정 부분 기여할 수 있다.

#### 4. 국제협력 사업

영국의 Ofcom은 국제협력 업무 전담 부서를 두고 방송통신관련 국제 논의에 적극적으로 참여하고 있다. 국제협력을 담당하는 부서는 주로 OECD 및 ITU와 같은 방송통신관련 국제기구 및 국제논의에 활발히 참여한다. Ofcom은 EU의 다양한 방송통신 분야 이슈에 대한 컨퍼런스를 기획하고 해외 컨퍼런스 및 국제기구회의에 참여하는 등 규제논의를 활발히 한다. 이는 영국이 EU 규제 프레임워크 수용 등 수평적 규제체제를 도입하고, 이에 맞춰 조직 개편을 가장 먼저 한 방송통신규제 선진국이기 때문이다. 그러나 Ofcom이 추진

---

89) [www.pcamidata.co.uk/](http://www.pcamidata.co.uk/)

하는 컨퍼런스는 EU로 참여자의 폭이 한정되어 있는 경우가 많다.

Ofcom은 다양한 규제이슈에 대해 세미나를 주기적으로 주최하여 외부 의견을 수집하고 전문성을 축적하고 있다. 이에 따라 해외 규제기관 뿐만 아니라 국내외 학계, 사업자 등 민간부문까지 참여의 문을 열어 심도 있고 다양한 논의를 통해 규제 전문성을 축적하고 있다. 다양한 사후규제 이슈에 대하여 전문성을 내부적 노력만으로 키우는데 분명 한계가 있다. 국내외 업계, 학계 및 전문가와 지속적으로 교류하여 전문성의 외연확대 및 축적을 시도한다. Ofcom의 이러한 노력은 중장기적으로 아주 바람직한 일이고 우리나라도 사전 검토와 준비를 거친 다른 국가의 규제기관이 참여하는 규제 관련 국제세미나의 주기적 개최가 필요하다.

### 제3절 ARCEP의 국제협력

#### 1. 국제협력 개관

ARCEP의 국제협력은 두 가지 축을 중심으로 이뤄진다. 하나는 EU 역내와 역외를 구분하는 지정학적 축이며, 다른 하나는 다자와 양자로 구분하는 협의구조 상의 축이다. 먼저 지정학적 축을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 프랑스는 EU정책에 영향을 받아 자국의 법률과 정책을 정비한다. 다시 말해, EU의 정책 프레임워크는 회원국 정책의 가이드라인으로 기능하기 때문에 프랑스가 관련 문제에 대한 국내 입법을 별도로 제정하더라도 EU 차원의 정책형성 목적성에서 벗어날 수 없다. 특히 EU가 2011년 4월 단일시장법(Single Market Act)을 제정한 이후, 텔레커뮤니케이션과 디지털 분야에 적용할 디지털단일시장전략(Digital Single Market Strategy for Europe)을 발표하면서 프랑스를 비롯한 EU 회원국에 대한 정책 영향력이 더욱 커졌다(김세환·황용석, 2019)<sup>90</sup>).

EU 차원의 영향력이 증대하면서, 다양한 정책적 층위에서 회원국 간 이견을 조정하고, 집행할 역내 협력의 필요성도 점차 커지고 있다. 역내 협력은 개별 국가 간 협력이라는 점에서 국제협력인 동시에, EU 단일 체제에 속한 회원국 간 협력이라는 점에서 국내 협력의 성격도 일부 지닌 특수성을 가진다. 이것은 EU가 국가 연합체인 동시에, 단일 국가 체제를 지향하는 점에서 기인한다. 이로 인해 ARCEP의 국제협력은 EU 역내와 역외에 따라 다른 방식으로 전개된다.

다자와 양자로 구분하는 협의 구조 차이 역시 EU라는 특수한 상황에 기인한다. 법률적 구속력을 수반하지 않는 한, 다자 협의는 양자 협의에 비해 방향성 제시 등 선언적 조치에 머무르는 경우가 일반적이다. 그러나 EU는 단일 체제를 지향하며 법률적 구속성을 지니고 있어서, EU 지침은 개별 회원국의 상위법으로 기능한다. 또한, 이를 실행하기 위해서 회원국 전원 동의를 획득해야 한다. 이에 따라 EU에서 회원국 전체가 참여하는 다자 협의는

---

90) 김세환·황용석 (2019). 가짜뉴스에 대한 한국과 EU의 비교정책 연구, <언론정책연구>, 56(2), 156-187.

개별 회원국 간 국제협력의 기본으로 자리한다. 개별 회원국은 EU 차원의 다자간 협의체를 구성하고, 해당 협의체의 결정을 다시 개별 회원국 정책 수립으로 환원하는 다양한 장치를 확보한다. 프랑스의 ARCEP도 EU 공식기구에 참여하거나, EU 차원의 다양한 다자 협의체에 참여하여 국제협력을 진행한다.

프랑스를 포함한 EU 회원국은 양자 협의를 통한 국제협력으로 MOU, 교육 및 벤치마크, 기술·경제·정책적 세미나 및 컨퍼런스를 활용하는 반면, 다자 협의는 EU 차원의 다양한 기구를 중심으로 운영된다. 예를 들어 독일의 텔레커뮤니케이션 규제기구인 연방네트워킹청(Bundesnetzagentur)은 국제협력의 핵심 대상으로 BEREC, IRG(Independent Regulators Group, 독립규제그룹), CEPT(European Conference of Postal and Telecommunication, 유럽우편전기통신주관청회의), RSPG(Radio Spectrum Policy Group, 전파스펙트럼정책그룹), RSC(Radio Spectrum Committee, 전파스펙트럼위원회) 등 EU의 다양한 다자간 규제협의체 활동을 국제협력 방식으로 채택하고 있다.<sup>91)</sup>

## 2. 역내 다자간 국제협력

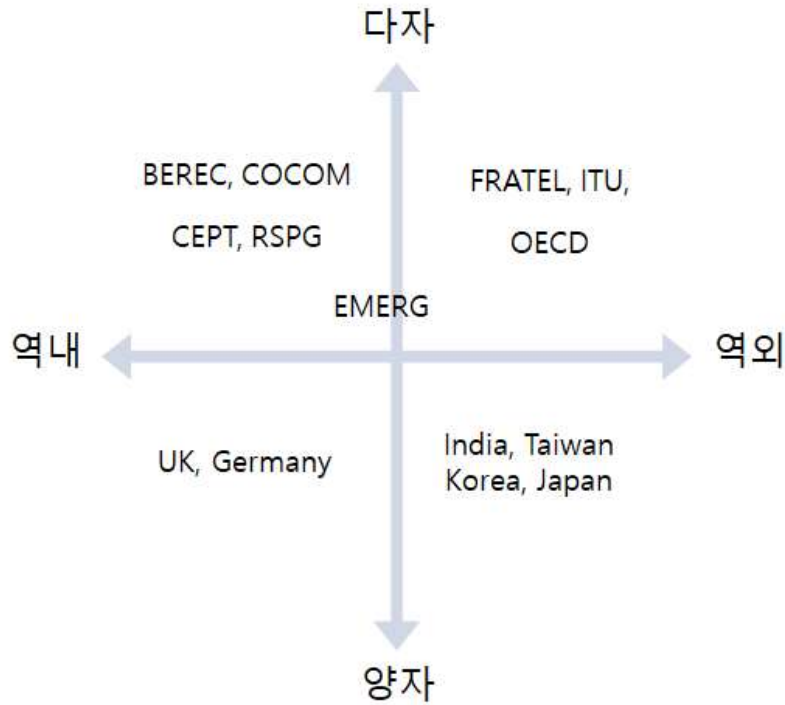
지정학(역내/역외)과 협의구조(다자/양자)의 두 가지 축을 중심으로 ARCEP의 국제협력을 구분하면 총 네 가지의 유형이 나타난다. 첫째는 EU 역내 다자협의체 중심의 국제협력이다. 역내 다자간 국제협력은 ARCEP을 포함한 EU 회원국 규제기구가 가장 많이 채택하는 유형이다. 현재 ARCEP가 참여하는 역내 다자간 국제협력을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

---

91) Bundesnetzagentur.de



[그림 3-2] ARCEP의 국제협력 네 가지 유형



ARCEP의 역내 다자간 국제협력의 핵심은 BEREC이다. ARCEP는 EU 회원국의 텔레커뮤니케이션 규제기구 연합체인 BEREC에 적극 참여하며 2017년에 의장국을, 2016년과 2018년에 부의장국을 역임했다. 현재 BEREC은 12개의 실무그룹으로 운영되는데, 이 가운데 ARCEP는 무선 네트워크와 시장경제 분석 그룹에 활발히 참여하고 있다.<sup>92)</sup>

COCOM(Communications Committee, 커뮤니케이션위원회)는 텔레커뮤니케이션 분야에서 EU의회와 집행위원회의 지침, 규정, 결정 실행을 자문하는 기구이다. COCOM에서 ARCEP는 프랑스를 대표하는 규제기구로 다자간 협회에 참여하여 프랑스 정부의 입장을 대변한다. 현재 5G를 비롯한 새로운 통신 기술에 대한 논의가 EU차원에서 본격화되고 있어 ARCEP의 활동도 점차 활발해지고 있다.<sup>93)</sup>

92) ARCEP (2019), L' Arcep et les marchés régulés: RAPPORT D' ACTIVITÉ 2019, p.60-61.

93) Ibid. p.61.

CEPT는 BEREC과 마찬가지로 텔레커뮤니케이션 분야의 EU 회원국 규제기구가 참여하는 기구이다. CEPT의 관할 범위는 우정과 텔레커뮤니케이션 분야로 나뉘는데, 텔레커뮤니케이션을 다루는 산하 위원회가 ECC(Electronic Communications Committee, 전자커뮤니케이션위원회)이다. ARCEP는 ECC의 여러 실무그룹에서 주파수 관리 및 엔지니어링을 위한 EU 차원의 논의에 참여하고 있다.<sup>94)</sup>

RSPG는 EU집행위원회의 결정에 따라 2002년 발족했다. 주파수 관련 정책을 조정하고, 새로운 주파수 대역의 개발과 사용을 관할한다. 또한 건전한 인터넷 거버넌스 구축을 위한 정책적 협의를 진행한다. 최근 ARCEP는 RSPG에 참여하며 망 중립성과 차세대 5G 모바일 네트워크 관련 사안에 집중하고 있다. 이에 따라 2018-2019년 RSPG의 5G 관련 프로그램에 적극적으로 참여했고, IoT와 관련된 프레임워크 형성에도 관심을 기울이고 있다.<sup>95)</sup>

다자간 협의체 이외에도 ARCEP는 EU의회와 집행위원회에서 프랑스의 이익을 대변하기 위한 국제협력을 진행한다. 현재 EU의회가 추진하는 망 접근성 규칙과 관리, 그리고 이용자 보호에 있어서 ARCEP는 다자간 협의로 새로운 안을 마련했으며, 인터넷 서비스의 공정성과 투명성을 높이기 위한 규제 도입 협상에 착수했다.

이외에도 ARCEP는 인터넷 서비스에 대한 데이터 규제 방식을 제안하고, EU 차원에서 플랫폼 기업을 모니터링 할 수 있도록 조치를 강구하며, 최종 단말기 선택 및 접근성에 투명성을 부여하여 혁신을 촉진하고, 이용자의 선택의 자유를 보장하는 방안을 제시했다.<sup>96)</sup>

### 3. 역외 다자간 국제협력

ARCEP의 두 번째 국제협력 유형은 역외 다자간 협의체이다. 이와 관련해 가장 대표적 사례가 FRATEL(Réseau francophone de la régulation des télécommunications)이다. FRATEL은 프랑스어를 사용하는 국가들의 텔레커뮤니케이션 규제기구 연합체이다. 2002년 ARCEP 주도로 설립된 FRATEL은 프랑스어를 자국어 혹은 공용어로 사용하는 40개 국가의 네트워크를 규제하고, 모니터링 한다.<sup>97)</sup>

---

94) Ibid. p.62.

95) Ibid. p.62-63.

96) Ibid. p.63.

〈표 4-2〉 FRATEL 주요 회원국 및 규제기관

회원국	참여 규제기관
벨기에	IBPT(Institut belge des services postaux et des télécommunications)
캐나다	CRTC(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)
이집트	NTRA(The National Telecom Regulatory Authority)
카메룬	ART(Agence de régulation des télécommunications)
베트남	NVTA(Viet Nam Telecommunications Authority)
태국	NBTC(National Broadcasting and Telecommunication Commission)
스위스	OfCom(Office fédéral de la communication)
세네갈	ARTP(Autorité de Régulation des télécommunications et des Poste)
모로코	ANCOM(L'Agence nationale de réglementation des télécommunications)
모나코	DDUN(Direction du Développement des Usages Numériques)

ARCEP는 FRATEL를 이끄는 3인의 운영위원회(의장 1인과 부의장 2인)에 꾸준히 참여하고 있다. 현 ARCEP 의장인 세바스찬 소리아노(Sébastien Soriano)도 2019년 FRATEL 위원장을 맡고 있다.

FRATEL의 회원국 간 협력사업 가운데 주목을 끄는 부분은 연례 총회와 디지털 규제(RegNum) 관련 석사 학위 과정이다. 먼저, 연례 총회는 운영위원회를 선발하여 구성한다. 또한 당해연도 보고서를 확정하고, 차년도 실행계획을 채택한다. 또한, 회원국 간 공통 관심사에 대한 연례 세미나를 개최한다. 참고로 2019년 세미나는 4월 2일과 3일 양일간 카메룬 두알라에서 ‘모바일 서비스 범위와 품질을 측정하기 위한 방법론 및 도구’를 주제로 개최되었으며, 총회는 10월 23일과 24일 양일간 루마니아 부카레스트에서 ‘모바일 서비스 범위와 품질 문제에 있어서 규제기관의 역할’을 주제로 개최되었다.<sup>98)</sup>

97) fratel.org.

98) Ibid.

<표 4-3> RegNum 워크숍 과정

세션	교육내용	주요 과목	교육장소
세션A	기술 분야와 법률 및 경제 분야의 차이를 줄이기 위한 토대 강화 과학자는 법과 경제 기본교육 법/경제학자는 정보통신 기술 기본교육	경제/경영 이론 규제 기초 독점 및 시장 구조	부르키나파소, 와가두구
세션B	규제의 제도적 측면(AAI, 국제 및 지역기관 측면의 영향) 시장진입, 서비스 품질, 시장예측 방법론(규제기능, 통계, 활동측정지표)	AAI, 기관, 규제수단 디지털 개발 경쟁당국의 역할과 수단	프랑스, 파리
세션C	인터넷과 OTT 인터넷 규제 문제 전자상거래와 전자정부 사이버 범죄 및 세금	인터넷 과세 전자정보 초고속망 규제	프랑스, 파리
세션D	사업자의 비즈니스 모델 재무이해관계자로서 규제	통화정책 신용, 저축 우정사업	코트디부아르, 아비장
세션E	도매시장 규제와 관련된 일련의 도구 규제에 따른 비용 분석(가격책정 등) 인프라 공유 및 규제영향 번들링을 포함한 투자 규모 비용분담 문제 및 시장설계	데이터 상호 연결 경매 메커니즘 라이선스 가격	부르키나파소, 와가두구
세션F	개인정보 보호 관련 분석 및 규제 도구 개인정보 경제	개인 정보 및 경쟁 개인 정보법 인터넷 중립성	프랑스, 파리
세션G	주파수 규제 관리, 주파수 할당 메커니즘 주파수 효율의 경제 분석 2차 주파수 시장 및 디지털 배당금 규제의 기술적 중립성 규제기관의 의사결정 메커니즘	주파수 제어 방법 주파수 관리 도구 희소 자원 및 로열티 귀속	부르키나파소, 와가두구
세션S	논문심사 25분씩 발표 및 토론(총 50분)		부르키나파소, 와가두구

디지털 규제 석사 학위 과정은 사하라 사막 이남에 위치한 프랑스어권 아프리카 국가들의 텔레커뮤니케이션 분야 전문가 양성 및 재교육을 목적으로 개설되었다. 2년 교육 과정의 수강 대상은 텔레커뮤니케이션 규제 담당 공무원, 디지털 경제 분야 기업인, 디지털 프

로젝트 담당자이며 텔레커뮤니케이션, 인터넷 및 콘텐츠, 전자금융, 주파수 관리 등 네 분야의 규제를 집중적으로 다룬다. 이에 따라 전자 통신 기기의 상호연결, 범용 서비스, 플랫폼과 콘텐츠 규제, 개인 정보 보호, 인터넷 금융과 재무를 포함한다.

디지털 규제 석사 학위 과정은 60시간의 강의와 8개의 세션으로 구성된다. 8개의 세션은 다시 7개의 워크숍 과정과 1개의 논문심사 과정으로 구분된다. 세션A와 B는 모든 학위 과정생이 수강해야 하는 기본 과정이다. 나머지 5개 세션 중 디지털 경제 및 전자 통신 규제 세션이 2개이고 인터넷 및 콘텐츠 규제 세션, 경제 및 개인정보 보호 세션, 금융 및 우정 세션이 각각 1개씩 개설되었다. 석사 학위를 취득하기 위해서 개설된 7개 세션 중 6개 세션을 이수해야 한다.

앞서 설명했듯이, ARCEP는 FRATEL 출범을 주도했고, 현재에도 의장국으로써 FRATEL을 이끌고 있다. FRATEL에 주목해야 할 부분은 전문 학위 과정을 공동으로 운영하며 텔레커뮤니케이션 분야의 규제를 위해 선제적으로 대응하는 점이다. 연례 총회와 세미나가 다자간 협의를 통한 현재의 국제협력을 의미한다면, 전문 학위 과정은 향후 발생 가능한 이슈에 공동으로 대처하기 위한 미래지향적 사전조치이다. 다자간 협의체에 참가한 국가들이 공동으로 교육기관을 설립하는 것은 이례적이면서도, 강력한 국제협력 사례이다. 이것은 FRATEL 회원국이 과거 프랑스 식민지였으며, 현재에도 프랑스어를 공용어로 채택하는 역사적, 문화적 배경이 있어서 가능한 국제협력 방식이다. 동시에 ARCEP가 텔레커뮤니케이션 분야에 있어서 제3세계 국가들을 위한 글로벌 의제설정 참여하여 국제협력을 이끌어낸 적극적 행보를 보였다는 점에서도 의미 있다.

이 밖에 역외 다자협의체를 통한 ARCEP의 국제협력 대상으로 ITU와 OECD 같은 글로벌 기구들이 있다. ITU는 유엔에서 운영하는 기구로 국제전기통신규칙을 정한다. 네트워크의 상호연결을 보장하고, 주파수 대역 할당을 관리하며, 위성의 지구 궤도 슬롯을 할당하는 등 기술 표준을 정한다. 또한 소외계층의 정보통신기술에 대한 접근성을 개선하는 역할을 담당한다. ARCEP는 ITU의 산하 위원회에서 수행하는 여러 프로젝트와 글로벌 규제기구의 연례 심포지엄에 참여하여 텔레커뮤니케이션 규정 및 디지털 기술에 대한 국제협력을 진행하고 있다.

OECD는 2년마다 디지털 경제 전망에 대한 벤치마크 보고서를 발행한다. ARCEP는 프랑스 정부, EU 사무국과 협력해 OECD 커뮤니케이션 정책 특히, 인프라와 서비스 정책에

적극적으로 참여하고 있다. 또한 텔레커뮤니케이션의 다양한 분야에서 작동하는 규제 기관과 OECD를 통한 국제협력을 전개하고 있다.

한편, 다자협약체를 통한 ARCEP의 국제협력에서 역내와 역외를 아우르는 대상도 존재한다. EMERG(European Mediterranean Regulators Group)는 EU와 지중해 연안국 간 파트너십의 일종으로, 해당 지역 텔레커뮤니케이션 규제기구 협의체이다. EMERG는 지중해 지역의 평화와 지속가능한 발전을 규정한 1995년 바르셀로나 선언에 기반하여 2008년 7월 몰타에서 시작했으며, EU집행위원회의 ‘텔레커뮤니케이션 프로젝트에 대한 새로운 방식(New Approaches to Telecommunications Project)’ 프로그램에서 재정 지원을 받고 있다.

EMERG는 현장을 통해 다자간 협의체로써 세 가지 핵심 목표를 밝혔다. 첫째, 텔레커뮤니케이션 분야 이슈에 대해 회원국 간 정기적 토론과 정보 교환을 위한 포럼 역할을 수행하고 둘째, EU의 규제 프레임워크와 회원국의 우수 사례를 발굴하고 확산하도록 지중해 지역의 텔레커뮤니케이션 발전 상황을 모니터링하며, 셋째, 국제적 규제기관의 네트워크 및 전문가와 협력을 촉진한다.

EMERG의 실제 운영은 산하 전문가 실무그룹이 담당한다. 실무그룹은 회원국 규제기관의 전문가로 구성되며, 다양한 주제에 걸쳐 보고서와 제안을 준비하는 업무를 수행한다. 현재 망 중립성, 국제로밍, EMERG 지속가능성, EU프레임워크 근접성 등 총 네 가지 이슈의 실무그룹이 운영 중이다. 그리고 실무그룹의 제안은 총회를 거쳐 수용여부가 결정된다.

EMERG 회원국은 BEREC 회원국 혹은 옵서버, 바르셀로나 선언에 따른 유럽-지중해 파트너십의 당사자로 국한하며, 현재 총 23개국이 참여하고 있다. ARCEP는 EMERG의 주도 국가로써 역내외 정책 조정과 계획 수립에 관여하고 있다. EMERG에는 프랑스어 국가 간 규제기구인 FRATEL 회원국이 다수 참여하고 있어서 ARCEP의 영향력이 높다. 또한 EU 규제 프레임워크를 지중해 국가로 확산하여 공통 기준을 확립하는 게 EMERG의 핵심 목표 중 하나이기 때문에 전문가 실무그룹, 총회, 세미나, 미팅 등 ARCEP가 주도하는 국제 협력이 다양하게 나타나고 있다.

〈표 4-4〉 EMERG 주요 회원국 및 규제기관

회원국	참여 규제기관
이집트	NTRA(National Telecommunications Regulatory Authority)
튀니지	INTT(Instance Nationale des Telecommunications de Tunisie)
모로코	ANRT(Agence Nationale de Reglementation des Telecommunications)
요르단	TRC(Telecommunications Regulation Commission)
레바논	TRA(Telecommunication Regulatory Authority)
팔레스타인	MITT(Ministry for Telecommunications and IT)
이스라엘	MOC(Ministry of Communication)
알제리	Arpce(Autorite de Regulation de la Poste et des Telecommunications)
리비아	General Authority for Communications and Informatics
보스니아	CRA(Communications Regulatory Agency)
이탈리아	AGCOM(Autorita per le Garanzie nelle Comunicazioni)
스페인	CNMC(Comision Nacional de los Mercados y la Competencia)
포르투갈	ANACOM(Autoridade Nacional de Comunicações)
몰타	MCA(Communications Authority)
프랑스	ARCEP(Autorite de des Communications electroniques et des Postes)
사이프러스	Commissioner of Telecommunications and Postal Regulation
그리스	EETT(Hellenic Telecommunicatons and Post Commission)
독일	Bundesnetzagentur
오스트리아	RTR(Rundfunk und Telekom Regulierungs)
슬로베니아	AKOS(Agency for Communication Networks and Services)

#### 4. 역내·외 양자 간 국제협력

다자협의체 참여를 통한 국제협력에 비해 양자 간 직접 협력 방식은 크게 두드러지지 않는다. 기본적으로 ARCEP는 EU를 통한 국제협력을 우선시하기 때문에 양자 간 방식은 제한적이다. 또한 텔레커뮤니케이션 분야의 규제와 관련해 양자 간 국제협력의 필요성이

제기되는 주요 대상은 동아시아, 인도, 브라질에 한정하는 것도 또 다른 이유이다. 미국과 중국은 시장 매커니즘과 규제 방식이 프랑스와 상이해 국제협력을 통한 효과가 제한적이며, 나머지 지역은 기술 발전 수준과 경제적 실익이 크지 않기 때문이다.

ARCEP의 양자 협력은 역내보다 역외 비중이 상대적으로 높은 편이다. 독일, 영국, 이탈리아 등 역내 국가와 국제협력은 EU를 비롯한 다양한 층위의 다자협의를 활용하기 때문에, 개별 국가를 특정하여 국제협력을 진행하는 경우는 많지 않다. 반면, 한국, 인도, 미국, 브라질 등 텔레커뮤니케이션 분야의 첨단기술을 보유하거나, 큰 시장을 보유한 국가와 양자협력은 특정 이슈에 한정하여 낮은 수준에서 진행되고 있다. 예를 들어 ARCEP는 2019년 초 한국의 규제기관인 방송통신위원회를 방문하여 5G 시대의 공정 환경 조성 및 이용자 보호를 위한 교류를 강화하기로 논의했다. 그러나 이러한 수준의 국제협력은 개별 국가 내 규제의 구속성을 담보하는 형태가 아니라, 단순 정보 교환을 위한 상호방문에 머무르기 때문에 국제협력으로 공통의 목적을 달성하는 데 한계를 보이고 있다.



## 제5장 글로벌플랫폼사업자 규제에 대한 해외전문가 인식

본 연구는 글로벌플랫폼사업자 규제와 관련된 주요국의 정책 동향과 의미를 살펴보고 실효성 높은 국제협력 방안을 도출하기 위해 해외전문가를 대상으로 인터뷰를 진행했다. 대상 국가는 비교적 큰 시장규모를 지닌 동시에, 국제적으로 관련 논의를 주도하고, 미국계 글로벌플랫폼사업자의 자국 시장지배력이 높은 독일(유럽)과 일본(아시아)을 선정했다.

독일 전문가는 현재 슈튜트가르트(Stuttgart)대에 재직 중인 R교수로 독일 커뮤니케이션 학회장을 역임한 미디어 정책 전문가이다. 일본 전문가는 현재 나고야(名古屋)대에 재직 중인 K교수로 한일 간 미디어 현황과 정책에 대해 양국에서 학술논문을 다수 발표한 전문가이다.

인터뷰는 2019년 11월 중순부터 12월 초까지 이메일로 진행되었다.

### 제1절 중요 규제 이슈에 대한 인식

독일의 글로벌플랫폼사업자 규제 논의는 경제적 측면과 정치적 측면으로 나뉘어 진행되고 있다. 경제적 측면의 논의는 유럽 광고시장에서 미국계 글로벌플랫폼사업자의 시장지배력과 경쟁력을 어떻게 제한할 것인지에 맞춰져 있다. 이를 통해 독일 및 유럽 사업자의 시장진입 기회를 보장하려고 한다. 이외에도 경제적 측면에서 세금이 주요한 역할을 담당한다. 독일 정부는 독일 현지에서 발생한 글로벌플랫폼사업자의 가치창출 부분에 대해 세금을 부과하는 방침을 세우고 있다.

정치적 측면에서 글로벌플랫폼사업자가 데이터 보호, 사생활 보호, 정치적 의견형성에 어떠한 역할을 해야 하는지가 규제논의의 핵심이다. 현재 이용자 데이터의 활용은 글로벌플랫폼사업자의 수익모델 중 가장 중요한 부분이다. 그러나 개인정보보호와 소비자 보호 등에 있어서 미국 기준은 유럽과 양립하기 어려운 부분이 상당수 존재한다. 가령 정치적 의견형성과 관련해 글로벌플랫폼사업자는 혐오표현에 적극적으로 대처하지 않으며, 가짜 뉴스로 대변되는 온라인허위조작정보의 주요 확산 통로로 기능한다는 점에서 독일과 유럽에서 비판적으로 평가받는다. 특히 나치즘이라는 역사적 과오로 인해 반유대주의 정서에

대해 책임 있는 행동을 추구하는 독일에서 더욱 비판적이다.

일본에서도 미국계 글로벌플랫폼사업자에 대해 규제를 강화하려는 움직임이 일어나고 있다. 그 배경에는 GDPR을 통해 글로벌플랫폼사업자에 대한 규제를 강화하는 유럽과 비교하여, 일본의 기존 법제와 운용 지침 하에서 새로운 사업형태에 대한 충분하고 적절한 규제가 불가능하다는 문제의식이 대두되었기 때문이다.

기존의 기업 구조를 파괴하여 발생하는 혁신의 효과가 막대하고, 이것이 특정 국가의 경제성장에 필요한 동력이 될 수 있다는 점을 고려해야 한다. 하지만 글로벌플랫폼사업자는 전통적 기업 구조와 다르기 때문에 기존 법률로 대응하는데 한계가 존재한다. 또한 법률이 제정되지 않은 영역에서도 많은 문제가 발생하고 있다.

일본이 특히 주목하는 것은 글로벌플랫폼사업자가 이용자의 데이터를 활용하는 수익구조를 지녔다는 점이다. 종래의 비즈니스는 스스로 생산하고 창조한 가치를 소재로 수익을 만들어내지만, 글로벌플랫폼사업자는 이용자를 비롯한 제삼자에게서 얻은 데이터와, 이것을 활용하여 형성된 고도화된 서비스를 제공한다. 일본 정부가 주목하는 이유가 여기에 있다.

한편, 독일은 글로벌플랫폼사업자에 대한 규제목표에 따라 상이한 전략을 채택하고 있다. 현재 독일 헌법상 미디어 정책은 연방정부가 아닌 각 주가 담당한다. 하지만 연방정부는 EU라는 상위 차원의 미디어 정책과 일관성을 유지해야 하는 어려움에 직면해 있다.

독일은 EU 규정에 따라 경쟁을 보장하기 위한 장치를 마련했다. 플랫폼의 크기에 따라 EU위원회는 글로벌플랫폼사업자에 막대한 벌금을 부여할 수 있는 장치를 마련했는데 독일 역시 이에 발맞춰 나가고 있다. 흥미로운 사실은 이 과정에서 독일과 달리 프랑스는 EU차원의 규제뿐만 아니라 자체적으로도 규제정책을 시행하고 있다. 하지만 데이터세에 대한 논의는 독일과 프랑스에서 비슷하게 논의되고 있다.

데이터보호 측면에서도 독일은 EU 규제와 맥락을 같이 하고 있다. EU지침에 의거해 독일 국내 법률을 글로벌플랫폼사업자에 적용한다. 소비자와 청소년보호에 대해서는 기존 아날로그텔레비전에 적용된 규제를 글로벌플랫폼사업자로 확대하려 한다.

혐오표현과 관련해 독일은 현행 형법을 적용한다. 여기에서 핵심은 집행에 달려 있다. 독일의 네트워크법(NetzDG)은 플랫폼을 보다 책임 있는 주체로 만들려는 독일 정부의 첫 번째 조치이다. 특히 보고 의무를 분명하게 확대하는 방안이 초점을 맞추고 있다. 반면, 온

라인허위조작정보와 관련해서 국가 차원의 규제에 신중을 가하고 있다. 독일 정부는 직접 규제보다는 독일 시민의 정치교육을 강화하고, 글로벌플랫폼사업자가 민주주의에 기여하도록 사회적 압력을 높이며, 연구 지원 및 정보 유출 방지를 위한 민간 이니셔티브에 비중을 두고 있다.

일본에서는 글로벌플랫폼사업자 규제정책에 대해 공정거래위원회가 주도하는 양상이다. 예를 들어 아마존 재팬의 독점금지법위반 사건에 대해 공정거래위원회가 제시한 개선을 플랫폼사업자가 받아들였다. 이후 공정거래위원회는 아마존 재팬으로부터 자발적 조치에 대한 보고를 받고 있다.

경제산업성은 개인 정보 수집, 축적, 활용 과정에서 발생할 수 있는 문제점과 개인 정보 활용을 통한 혁신 사이에서 정책적 고심을 거듭하고 있다. 이에 따라 경제산업성은 데이터 수집, 축적, 활용에 대한 경쟁 환경을 정비하고, 혁신을 촉진하기 위해 개인 정보의 경쟁력을 어떻게 평가하며, 개인 정보와 관련된 문제에 대한 예견 가능성을 향상하며, 개인 정보가 경쟁에 미치는 영향을 파악하기 위한 데이터 영향도, 축적 가능성, 활용 가능성의 세 가지 기준을 제시하였다.

글로벌플랫폼사업자 규제 방식과 관련해 독일 전문가는 자율규제와 법적 타율규제의 결합을 효과적이고, 효율적 방안으로 제시했다. 현재 경쟁법 분야는 법률에 근거한 EU경쟁 당국의 조치에 맞춰져 있다. 반면 청소년, 소비자, 데이터 보호 영역은 공동규제 모델이 순수한 국가 규제보다 효율적이라고 입증됐다. 자율규제가 적용되는 한 국가는 자체 규제를 포기하여 비용을 줄여야 한다.

하지만 이러한 모델이 제대로 작동하려면 국가 규제 수준의 효과를 담보할 수 있어야 하는데, 글로벌플랫폼사업자에게 적용하기 쉽지 않을 것으로 전망했다. 이외에도 표현의 자유 보호 차원에서 홀로코스트를 부정하고, 나치즘을 찬양하는 등 독일 형법이 정한 기준을 넘어서지 않는다면, 온라인허위조작정보와 혐오표현에 대해서도 자율규제를 적용하는 것이 필요하다고 보았다.

반면, 일본 전문가는 상이한 관점을 제시했다. 무료 시장은 네트워크 효과가 가장 중요한 역할을 담당하기 때문에, 시장을 선점한 기업이 독점에 따른 큰 이익을 거두기 쉬운 구조이다. 이러한 시장의 정책을 개별 정부가 담당하기는 쉽지 않다고 보았다.

현재 일본 국민의 80%는 '무료라면 이용하고 싶다'는 의향을 지녔으며, '글로벌플랫폼사

업자에 의해 개인정보가 수집되는 것은 어쩔 수 없다'고 응답한 비율도 60%를 넘어섰다. 다시 말해, 글로벌플랫폼사업자가 제공하는 서비스에 대해 자신이 무료로 제공한 개인정보의 대가로 인식하는 경향이 강한 것으로 풀이된다.

또한 많은 이용자가 이용 규약을 숙지하지 않으며, 숙지하더라도 이행하지 못하는 이용자가 과반을 넘는 상황에서 자율규제는 실효성에 한계를 지닌다고 보았다. 즉, 자발적 노력을 지켜본 후 충분치 않으면 어느 정도의 타율규제는 불가피하다고 보았다. 하지만 규제 강화가 경쟁을 저하할 수 있기 때문에 향후 글로벌플랫폼사업자와 공동으로 실효성을 극대화하는 방안을 검토해야 한다고 보았다.

## 제2절 국제협력에 대한 인식

독일 전문가는 글로벌플랫폼사업자 규제를 위해 국제협력이 반드시 필요하다고 인식했다. 글로벌플랫폼사업자는 개별 정부에 비해 강력한 협상력을 지녔기 때문에 규제 목표를 효과적으로 달성하기 위해서 긴밀한 다자협력이 절실하다고 보았다. 실제로 EU의 독점법, 데이터보호법, 세법이 이것을 잘 보여준다. 하지만 국제협력이 성공하기 위해서는 모든 이해관계자, 그리고 글로벌플랫폼사업자의 근거지인 미국이 참여해야 한다는 전제가 존재한다. 이것은 다자협력에서 규제목표와 관련해 개별 정부의 기대와 국가적 특수성이 고려되지 않기 때문이다. 이외에도 국제협력은 시간이 오래 걸리는 문제점도 지닌다.

이러한 한계에도 불구하고 독일 전문가는 다자협력이 개별 정부의 대책보다 우선해야 한다고 보았다. 개별 정부는 필요적으로 해당 시장의 시장 지배적 플랫폼과 밀접하게 연결되어 있으며, 특히 정보당국과 긴밀히 협력하여 대규모 이용자 데이터를 체계적으로 분석하는데 제한적일 수밖에 없다. 따라서 다자협력으로 글로벌플랫폼사업자와 관련된 문제를 해결하는 동시에, 그들이 AI와 빅데이터 분야에서 혁신을 불러일으키는 핵심 주체라는 사실을 고려해야 한다.

일본 전문가는 국제협력의 필요성을 일본 기업에 영향을 미치는 EU의 GDPR에서 찾고 있다. 예를 들어 일본 기업이 EU 역내에 현지 법인 및 지사를 보유한 경우, 현지 직원과

이용자의 개인 정보를 해당 지침에 따라 적절하게 처리해야 하고, 이를 위해서 지침이 정한대로 기본 정보 관리자 및 정보 처리 담당자를 배치해야 한다. 또한, 일본 국내에서 EU 역내 개인정보를 수집하고, 처리할 때에도 지침에 따라 시행해야 한다. 주소와 성명 등 단순 정보뿐만 아니라 IP 주소와 쿠키 정보 등 얻을 수 있는 개인정보의 처리에 관해서도 지침 대상이 된다. 이처럼 글로벌화가 상당히 진척된 분야에서는 특정 지역의 규제가 다른 지역까지 영향을 미친다.

또한, 각국의 법제가 다른 것도 국제협력의 필요성으로 제시된다. EU는 포괄적 체계를 취하지만, 미국은 문제가 발생했을 때, 각 상황에 따라 개별적으로 대응하는 방식이다. 이에 비해 일본은 EU와 미국의 중간적 대응법을 채택한다. 이것은 포괄적 제도와 업무 관련 법의 조합에 의한 대응이라고 볼 수 있다.

<표 5-1> EU, 일본, 미국의 법제 차이

	EU	일본	미국
결론	신뢰와 인권 중시	혁신과 신뢰의 균형	혁신에서 전환 모색
프라이버시	GDPR에서 상세한 룰과 거액의 제재금	개인정보보호법을 개정하여 활용과 보호의 균형을 확보	개인정보보호법은 없으며, 현재 제정 검토
경쟁 정책	GAFA에 대해 적극적 집행과 거액의 제재금	기업매수나 데이터 보호에 관한 가이드	지금까지 대응 없음
거래투명화	모든 플랫폼 기업을 대상으로 광범위하면서 상세한 룰을 정함	문제있는 분야의 거대기업에 한정된 자주성을 중시한 규율	투명화 등 가치관을 공유하면서도 특단의 조치 없음

이처럼 플랫폼 비즈니스는 글로벌화되는 반면, 적용 법률은 나라마다 다른 방식이어서 국경을 넘지 못한다. 이러한 상황에서 문제가 발생하면, 적용되는 법 또는 문제의 책임소재가 불명확하여 분쟁의 소지가 다분하다. 국제협력으로 법제에 대한 정보 공유가 기본적으로 필요하며, 나아가 비슷한 법리가 적용될 수 있는 부분에서는 공통된 법제의 마련을 국제협력으로 끌어내야 한다.

글로벌플랫폼사업자 규제를 위해 한국과 가능한 국제협력 방안에 대해서 독일 전문가는

양국이 구체적 강점과 역량을 공유해야 한다고 보았다. 한국과 독일은 수출중심의 산업국가로서 현재 비슷한 도전과 과제에 직면해 있다. 양국은 기술, 교육, 사회 안정망 측면에서 강점을 지니지만, 글로벌 차원에서 운영되는 플랫폼과 이에 따른 경제적 헤게모니 경쟁에 관여할 여지가 거의 없다. 따라서 한국과 독일은 다자간 이니셔티브를 추진해야 한다고 보았다.

아시아와 유럽의 주요 파트너로서 한국과 독일은 서로를 잘 보완할 수 있는 게 핵심이다. 민주주의와 안정된 시장경제를 운영하는 양국은 정치적 의견형성, 표현의 자유 보장, 시민의 디지털 주권 등에 있어서 공통의 가치를 추구하기 때문에 다자간 이니셔티브의 주도국이 될 수 있다. 글로벌플랫폼사업자를 규제하기 위한 이니셔티브 개발에서 양국은 시장, 미디어 시스템, 정치적 다양성을 규제에 적용할 수 있는 중요한 자원인 셈이다.

일본 전문가는 한국과 일본의 국제협력에 대해 두 가지 방안을 제시했다. 첫째, 글로벌플랫폼사업자에 대한 대응은 모든 국가가 안고 있는 공통의 문제이지만 한국과 일본의 경우 개인 정보, 독과점 등에 대해 법의식과 철학이 기본적으로 비슷하고, 인터넷 환경과 보급의 국가적 경험도 유사하다. 따라서 양국은 기본적으로 비슷한 이해방식을 채택하리라 전망했다. 그러면서 양국 입법관계자, 사업자, 전문가 등이 함께하는 연합체를 구성하여 지속적이고, 체계화된 방식으로 대안을 함께 마련하는 것이 필요하다고 보았다.

둘째, 양국에서 글로벌플랫폼사업자에 대한 문제가 발생할 때 이를 원활히 해결할 수 있는 조직이 필요하다고 보았다. 양국의 협력과 조정을 기본 전제로 하는 국제협력 기관이 마련된다면, 양국 사이에서 최근 발생한 일련의 정치적 충돌에 영향을 받지 않으면서도, 이익은 극대화하는 방안을 강구할 수 있다고 전망했다.

마지막으로 독일 전문가는 혁신적 국내 사업자가 글로벌플랫폼사업자 혹은 그 서비스를 대체할 수 있도록 자체 제품과 서비스에 대한 투자를 진행해야 한다고 한국 정부에 조언했다. 이래야만 한국 사회에서 글로벌플랫폼사업자의 지배력을 줄일 수 있다고 보았다.

이를 위해 무엇보다도 교육과 연구에 대한 투자가 선행되어야 한다. 동시에 국제 교류를 촉진하고, 창조적 사고를 가능케 하는 개방형 사회의 유지 및 확대가 중요하다고 보았다. 이외에도 한국은 스마트시티와 같이 글로벌플랫폼사업자가 기술적으로 지배하지 못하는 인프라를 개발해야 한다고 보았다. 이것은 경제와 사회 문제에 대해 기술에 기반하지 않은 솔루션을 체계적으로 모색한다는 의미이다.

일본 전문가는 일본의 사례에서 시사점을 찾아야 한다고 조언했다. 일본 정부의 규제는 중복 적용과 개념 모호성으로 비판을 받는다면, 실제로 일본 최대의 경제단체인 일본경제단체연합회(경단련)은 2019년 10월 일본 정부가 추진하는 글로벌플랫폼사업자 규제가 과도한 규제 강화이며, 디지털 분야의 혁신을 침해한다고 우려했다.

이것은 규제가 일본 경제계와 정부 간 의견 차이를 불러일으킨다고 볼 수 있다. 다양한 이해관계가 복잡하게 얽혀있기 때문에 규제 신설 혹은 강화는 상당한 연구와 준비 작업이 선행되어야 한다. 다양한 이해관계자들이 의견을 충분히 교환하여 규제 방향성을 먼저 정하는 것이 일본의 사례에 비추어 볼 때 가장 중요하며, 일관성 있게 지속적으로 추진할 수 있는 여러 기관의 협력이 뒷받침되어야 한다고 조언했다.

## 제6장 결론

### 제1절 글로벌플랫폼사업자 규제를 위한 국제협력 시사점

오늘날 인터넷 생태계를 지배하는 자는 글로벌플랫폼사업자이다. 구글, 페이스북, 애플, 아마존, 넷플릭스 등 소수의 글로벌플랫폼사업자는 뉴스 콘텐츠, 동영상, 이미지, 텍스트, 디바이스, 소프트웨어 등 디지털과 관련된 모든 분야에서 압도적 시장지배력을 유지하고 있다. 글로벌플랫폼사업자가 이용자의 편의를 획기적으로 개선하고, 플랫폼에서 거래되는 다양한 제화와 서비스에 대한 시장진입 장벽을 낮춤으로써 새로운 디지털 경제를 만들고 있다. 하지만, 이들은 몇몇 국가를 제외하고 독과점을 형성하며 경쟁 제한적 시장구조를 확립하였으며, 이용자의 데이터를 활용하는 비즈니스 모델로 인해 개인정보보호 및 프라이버시 침해와 같은 문제를 야기한다. 이외에도 뉴스 및 미디어 서비스의 다양성을 훼손하고, 온라인광고서비스 확대에 따른 전통적 미디어 사업자와 갈등을 빚고 있다.

이러한 문제점을 해소하기 위해 개별 국가 차원에서 규제를 시도하지만, 정부와 규제기관이 글로벌플랫폼사업자를 규제하는데 현실적 어려움이 많은 상황이다. 규제기관은 국내 법에 근거하여 각종 규제를 확립하지만 글로벌플랫폼사업자는 개별 국가 단위의 규제를 직접 받지 않기 때문이다. 예를 들어 개별 국가의 주요 주권 사항 중 하나인 조세체제와 관련하여, 글로벌플랫폼사업자가 개별 국가에 서버를 두지 않고 서비스를 제공할 경우, 고정사업장 없이 발생한 수익에 조세를 부과할 수 없다는 측면에서 과세 의무에서 벗어날 수 있다. 실제로 구글은 2017년 국내에서 5조 원에 육박하는 막대한 매출을 올렸지만, 납부한 세금은 200억 원에 못 미친다. 엄청난 수익을 냈음에도 불구하고 이에 대한 세금을 제대로 내는지 알기 어려운 것이 현실이고, 세금징수에도 어려움이 많다. 또한, 글로벌플랫폼사업자는 세율이 높은 국가에서 거둔 수익에 대해 조세협약을 이용해 세금 부담이 낮은 국가에 법인을 설립하여 그에 귀속시키는 방법으로 세금을 회피한다. 구글은 조세회피 지역인 버뮤다에 법인을 설립하였고, 애플은 EU에서 법인세율이 가장 낮은 아일랜드에 자회사를 세워 글로벌 수익에 대한 세금을 회피하고 있다.

국내플랫폼사업자에 대한 역차별도 개별 국가 차원에서 글로벌플랫폼사업자를 실효적



으로 규제할 수 없는 문제에서 비롯한다. 구글은 몇 년 전부터 망 사업 3사 IDC에 캐시서버를 두면서도 사용료를 내지 않았다. 망 이용료를 내지 않으면 계약에서 나오는 세금이 함께 사라진다. 페이스북은 10시간이 넘는 초유의 서비스 장애에도 불구하고, 계속해서 발생한 장애에 대해 뚜렷한 원인 규명을 하지 않고 있다. 페이스북 이용약관에 따르면 글로벌 서비스에 접속하는 서버 경로를 임의로 변경하고, 이용 품질이 나빠져도 책임을 회피할 수 있게 되어있다. 또한, 페이스북도 KT IDC에만 캐시서버를 두는데 이 비용 역시 무료로 가깝다고 알려져 있다. 막대한 망 이용료를 지불하고, 국내법이 규정한 다양한 기준을 준수하는 국내 사업자와 비교할 때, 제도적 사각지대에 위치함으로써 벌어들이는 글로벌플랫폼사업자의 이익이 막대하고, 이것이 고스란히 경쟁력 차이로 이어지고 있다.

불법 유해콘텐츠와 관련해서도 규제관할권의 문제가 존재한다. 국경이 없는 서비스로 인해 한 국가의 규제관할권의 범위 밖에서 발생하는 불법 유해정보 유통방지의 어려움 증가하고 있다. 플랫폼사업자에 대한 행정규제는 사업자 스스로 이행하여야 하고 다른 제삼자가 임시조치를 대행하기 어려우므로 글로벌플랫폼사업자가 자발적으로 법적 의무를 준수하지 않으면 불법 정보 유통과 피해 방지에 어려움이 따를 수밖에 없다. 또한, 국내에서 불법이나 해외에서 불법이 아닌 콘텐츠가 해외 사이트나 서버를 거쳐 제공될 경우 역외에 위치한 글로벌플랫폼사업자를 제재하는 것이 현실적으로 어려운 상황이다. 이런 경우, 국내 사업자는 국내법상 존재하는 각종 규제에 즉각적인 제재를 받지만, 글로벌플랫폼사업자는 국내법 적용이 쉽지 않거나 의도적으로 법의 규제를 피하려고 해외에 서버를 두는 경우가 발생한다.

이렇듯 개별 국가 차원에서 글로벌플랫폼사업자를 규제하는 것이 난망하자, EU를 중심으로 국제협력을 통한 문제 해결이 적극 추진하고 있다. 국가 간 단일 기준을 확립하여 규제관할권의 제약을 극복하고, 제도의 사각지대를 최소화하여 법 집행의 실효성을 높이고 있다. 구체적으로 살펴보면, 규제기관 간 국제협력을 통해 이용자 데이터를 활용한 글로벌플랫폼사업자의 비즈니스 모델에 대한 이해를 높이고, 이에 대한 모니터링 시스템을 구축하려고 시도한다. 이용자 데이터의 수집, 가공, 처리, 이용 등이 투명하게 진행되는지 살펴보고, 플랫폼을 통한 광고 집행에 있어서 불투명한 거래방식으로 자국 기업이 어떠한 불이익을 얼마나 감수하는지 면밀히 들여다보려 한다.

또한, 개인정보보호와 시장지배력 남용행위 규제 등 통상마찰을 피해갈 수 있는 사안에

대해서 국제협력을 통한 대응을 전개하고 있다. EU집행위원회는 구글과 아마존에 대해 시장지배력 남용행위에 대한 조사를 적극적으로 추진하고 있다. 이에 따라 EU회원국인 프랑스는 개인정보보호규정 위반으로 구글에 과징금을 부과했고, 룩셈부르크, 이탈리아, 오스트리아는 지배력 남용 혐의에 대해 아마존을 조사하고 있으며, 벨기에는 쿠키(cookie)파일을 이용해, 비회원 이용자의 동의도 받지 않은 채 인터넷 활동을 추적 기록하는 것은 EU 및 벨기에의 개인정보보호 법규를 위배하는 것이라며 페이스북을 제소하였다.

해외 주요국이 규제관할권의 문제를 극복하고, 실효성을 높이기 위해 국제협력을 선택하는 배경에는 이전 성공사례가 존재하기 때문이다. 국제협력이 가장 활발히 전개되는 유럽을 살펴보면, 역내 시장의 경쟁을 활성화하고, 자국 기업을 보호하기 위해 EU차원의 단일 규제 프레임워크를 적용할 국제협력을 전개하고 있다. EU는 다자간 협의라는 국제협력으로 국경을 넘나드는 문제에 대한 규제를 결정하면서 이견을 조율하고, 실효성을 높이고 있다.

예를 들어, EU 회원국 규제기관이 연합하여 출범한 BEREC은 초국가적 문제 해결을 위한 국제협력의 대표적 경우이다. BEREC은 글로벌플랫폼사업자에게 서비스 품질 중심으로 투명하고 차별 없이 서비스를 제공해야 할 의무를 부여하고, 모든 트래픽을 자사 송신자, 수신자, 콘텐츠, 애플리케이션이나 서비스, 단말 장비와 관계없이 차별, 제한, 간섭하지 말고 동등하게 취급하도록 감시하고 있다.

현재 BEREC은 역내 다자간 협의를 넘어서 캐나다, 남미 등 역외 국가들로 협력을 확대하고 있다. BEREC은 협력 당사국 규제기관과 공동연구협력체를 구성하여 통해 국제협력을 위한 기초 작업으로서 규제 관련 데이터의 표준화를 위한 준거를 마련하고 있다. 또한 MOU 체결 및 비디오 컨퍼런스를 포함한 국제 컨퍼런스 공동 개최, 협력 당사국 현지 방문으로 규제의 최신 동향과 변화를 지속해서 확인하고 있다. 예를 들어, BEREC은 2013년 남미 규제기구 연합 Regutel과 MOU 체결을 시작으로 현재까지 매년 규제기구 정상회담을 개최하여, 관련 정책 실행상의 난점과 서로의 경험을 공유하는 상호협력 관계를 유지하고 있다. 또한, 2014년 동유럽 국가 통신사업규제 협의회인 EaP와도 공동선언을 채택하여 EU 비회원국과의 국제협력을 본격적으로 시작하였다. 공동선언 이후, MOU(업무계약)을 체결하였고, 연례 통신기관 수장 간 회담 및 기술 워크숍을 진행하고 있다.

이렇듯 국제협력은 글로벌플랫폼사업자 규제를 위한 가장 현실적인 대안이다. 국제협력으로 글로벌플랫폼사업자에 대한 규제관할권 문제를 최소화하는 한편, 글로벌플랫폼사업자의 동일 행위에 대한 집행 실효성을 강화해야 할 필요성이 제기된다. 이에 따라 이 연구는 국내 규제기관인 방송통신위원회가 채택할 수 있는 국제협력 방안을 다음 장에서 제안하고자 한다.

## 제2절 글로벌플랫폼사업자 규제를 위한 국제협력 제언

### 1. 글로벌플랫폼사업자에 대한 시장 조사 기능 강화와 외국 규제기관과 협업

최근 국제적으로 논의가 활발하게 이루어지는 글로벌플랫폼사업자의 개인정보처리와 관련해서, 많은 관심을 끌고 있는 EU GDPR은 개인정보 국외이전과 관련한 국제협력을 강조하고 있다. 즉, GDPR은 개인정보의 국외이전에 관한 기준을 규정함과 함께, 개인정보 보호를 위한 국제협력을 규정하고 있다. 즉, 제3국 및 국제기관과 관련하여 집행위원회와 감독기관은 다음과 같은 국제협력 조치를 해야 한다. 첫째, 개인정보보호를 위한 법률 실행을 쉽게 하기 위한 효과적인 국제협력 장치를 개발하고 둘째, 개인정보와 기타 기본 권리 및 자유의 보호를 위한 안전 조치로 통지, 민원 공개, 조사 지원, 정보교환 등을 포함하여 개인정보보호를 위한 법률을 시행할 때 국제적인 상호 지원을 제공하고 셋째, 개인정보보호를 위한 법률 실행 시 국제협력을 위한 논의 및 활동에 이해 관계인들을 포함하며 넷째, 개인정보보호 법률 및 관행의 교환 및 문서화를 촉진하여야 한다.

GDPR이 규정한 것처럼 개인정보보호와 국제적으로 공통되는 관심 이슈에 대한 국제적인 공동 대응을 위해서 다른 국가와 협업이 절실히 필요하다. 특히, 글로벌플랫폼사업자와 관련된 이슈는 어느 한 국가에 특정한 이슈라기보다는 대부분 국가에 공통되는 공동의 이슈인 경우가 많아서 각국이 따로 대응하기보다는 협업을 통해서 논의하고 공동 대응을 통해서 효과적인 규제를 추진하는 것이 바람직하다.

이러한 공동 대응의 장점은 글로벌플랫폼사업자 입장에서도 단일 규제 체계처럼 작동할 수 있을 뿐만 아니라 국가별로 상이한 대응을 할 필요도 없고 통일된 기준에 따라서 중복 규제를 회피할 수 있는 장점도 있다. 글로벌플랫폼사업자에 대한 글로벌 스탠다드의 정립

은 국가 간 협업과 공동 대응을 통해서 달성될 수 있다. 구체적인 협업과 공동 대응의 방안으로 여러 국가에 걸쳐서 이루어지는 개인 정보 처리에 대하여 관련국 국민의 개인 정보를 침해하는지에 대하여 각국의 규제기관이 협업을 통하여 정보를 교환하고 조사 결과를 공유하고 공동으로 분석함으로써 개인정보 처리가 위법한지에 대한 판단의 정확성을 높이고, 해외에서 이루어지는 개인정보 처리에 대하여 실효성 있는 판단을 할 수 있게 된다.

글로벌플랫폼사업자의 개인 정보 이슈에 대한 국제적 대응 방식은 개인 정보에만 국한된 것은 아니고 글로벌플랫폼사업자가 국내 이용자에게 제공하는 글로벌플랫폼서비스 자체에 대하여도 동일하게 적용할 수 있다. 예를 들면, 글로벌플랫폼사업자가 제공하는 서비스와 관련한 불만이 제기되거나 국가 간 서비스 차별 등이 발생한 경우에 각국의 이용자를 보호하기 위하여 글로벌플랫폼사업자에 대한 이용자 이익 침해행위에 대하여 방송통신위원회와 각국의 규제기관이 협업을 통하여 정보를 교환하고 조사 결과를 공유하고 공동으로 분석함으로써 실제 위법한 행위를 했는지에 대한 판단의 정확성을 높이고, 글로벌플랫폼사업자가 국내에 제공하는 서비스에 대하여 실효성 있는 위법성 판단을 할 수 있게 된다. 이를 통하여 실제 과징금 등 규제를 부과하는 경우에 중국적인 집행력을 강화하고 담보할 수 있게 된다. 정확한 조사 결과는 결국 법원의 재판에서도 방송통신위원회가 승소할 수 있는 중요한 근거로 작용할 수 있다.

## 2. 글로벌플랫폼사업자의 국내 자율규제 준수 유도 및 협력적 공동규제체계 구축

글로벌플랫폼사업자에 대하여 강제적인 규제방식을 활용하기는 실제로 쉽지 않다. 오히려 이용자 이익의 증진을 모든 사업자의 사명이라고 이해하는 바탕 위에서 글로벌플랫폼사업자에게도 스스로 국내 이용자를 보호하기 위한 노력을 제고할 것을 촉구하고 유도하는 것이 실현 가능성이 크고, 바람직한 면도 있다. 이를 위하여 방송통신위원회는 글로벌플랫폼사업자가 국내 이용자를 보호해야 하는 사회적 책임이 있음을 이해시키고, 그 이행을 위하여 국내에 설정된 각종 자율규제를 준수하도록 유도하거나 방송통신위원회와 협력적 공동규제체계<sup>99)</sup>를 구축하도록 유도하는 것이 바람직하다. 예를 들면, 현재 방통위가 적

---

99) 협력적 공동규제체계의 개념에 대하여는 최경진, “인터넷과 자율규제”, 스포츠와법

극적으로 실행하고 있는 ‘전기통신사업자 이용자보호업무 평가’에 글로벌플랫폼사업자가 자발적으로 참여하도록 유도하고, 자체평가 및 외부점검평가를 통하여 국내 이용자 보호에 미흡한 사항을 스스로 보충할 수 있도록 유도하고 장려하는 것도 하나의 예가 될 수 있다.

방통위와 글로벌플랫폼 사업자를 포함한 민간이 함께 협력하여 개인정보보호 적합성 평가 기준을 마련하고 이를 개인정보보호 관련 법의 준수 여부 판단에 참조하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 다만, 이 경우에는 개인정보보호 관련 법에 개인정보 국외이전에 대한 규율체계 정비가 선행되어야 할 것이다.

### **3. 글로벌플랫폼사업자에 대한 국제적 공동 대응을 위한 협의체 구축 및 운영**

글로벌플랫폼사업자에 대하여 각국이 공동 대응을 하기 위해서 UN, APEC 등과 같은 기존의 국제기구에서 한국의 역할을 강화하는 것도 필요하지만, ICT분야의 선도국가이자 글로벌 시장에서 중요한 위치를 차지하는 우리나라의 위상에 맞게 한국 주도로 미국-EU-중국-일본 등을 아우르는 협력체계를 구축하는 것도 고려해야 한다. 특히 글로벌플랫폼사업자에 대한 규제나 국가 간 개인정보 이전에 대한 규율은 국내법의 강화보다 국제적인 공조가 더욱 효과적이고 실효성 있으므로 이러한 국제적인 공조체계의 마련은 매우 중요하고 시급하다. 이런 관점에서 한국 주도의 글로벌플랫폼 공동대응 협의기구를 창설하여 글로벌 스탠다드 정립에 적극적인 역할을 할 필요가 있다.

### **4. 글로벌플랫폼사업자에 대한 국제적인 NGO와의 협업체계 구축**

글로벌플랫폼사업자에 대한 해외 규제기관과의 협업이나 국제기구를 활용하는 방안도 의미 있지만, 국제적인 비정부 민간단체와의 협업도 중요하다. 국제사회에서 국제 민간단체는 정부가 하지 못하는 역할을 수행하는 때도 많다. 특히 국제적인 이용자보호단체와 협업은 정부 간 공동 대응을 보충하여 세밀하게 국내 이용자를 보호할 수 있는 유용한 수단이 될 수 있다. 무엇보다 정부 부문에서 파악하지 못하는 글로벌플랫폼사업자의 이용자

---

제16권 제2호(2013), 181-197면 참조.

이익저해행위 사례나 대응수단에 대한 공유를 통하여 국내에서 규제 실효성을 강화할 수 있고, 또한 해외 비영리 민간단체와 국내 민간단체와의 협업체계를 활용함으로써 방송통신위원회에 의한 규제집행력 한계를 보충할 수 있는 장점도 있다. 민간단체의 강제력에 한계가 있다는 점을 부인할 수 없지만, 민간단체의 여론 형성 능력이나 국제적인 비영리 민간단체들 사이의 연대를 통한 글로벌플랫폼사업자에 대한 공동대응능력은 정부가 발휘할 수 없는 또 다른 실질적 집행력의 수단이 될 수 있으므로 규제 수단의 다각화라는 측면에서 국제적인 비영리 민간단체와의 협업체계 구축은 병행해서 추진할 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

### 국내 문헌

- 강성진 등 (2015). 기후대응행동의 경제적 효과에 관한 보고서 작성을 위한 국제협력 프로젝트. 고려대학교 산학협력단.
- 김세환·황용석 (2019). 가짜뉴스에 대한 한국과 EU의 비교정책 연구. <언론정책연구>, 56(2), pp.156-187.
- 김윤두 (2015). 아시아농식품기술협력협의체(AFACI) 국제협력 사업성과 분석. 농촌진흥청.
- 김익재 등 (2018). 물 분야 국제협력 활성화 및 세계물포럼 대응 연구. 한국환경정책·평가연구원.
- 김현경 등 (2018). 보건복지부 국제협력사업 기본계획 수립을 위한 기초연구. 한국보건사회연구원.
- 국토연구원 (2011). 국제협력 기본계획 수립을 위한 로드맵 연구.
- 국토해양부 (2011). 국제협력 기본계획 수립을 위한 로드맵 연구.
- 민병원·진경인 (2014). 글로벌 보건거버넌스와 국제협력 메커니즘의 변화: 국제보건규칙 개정 사례를 중심으로. <국제·지역연구>, 23권 4호, pp.103-138.
- 방송통신연구부 (2013). “Google의 프랑스 통신사 망 사용료 지불 사례를 통해 살펴본 망 중립성 논쟁의 현주소”, 한국방송통신전파진흥원 연구보고서.
- 방송통신위원회 (2018). 인터넷 상생 발전 협의회 결과보고서.
- 송기훈 등 (2013). 온실가스종합정보센터 국제협력사업 발전 방안 마련. 한국환경산업기술원.
- 안정상 (2018). 페이스북 판결로 본 바람직한 이용자보호제도 마련을 위한 정책토론회 토론집, p.76.
- 이성우 (2016). 한-아프리카 농식품기술협력협의체(KAFACI) 국제협력사업 성과 분석. 농촌진흥청.
- 장지순 등 (2015). 교육분야 국제협력 현황 분석 및 전략적 대응 방안. 서울대학교 국제개발협력센터.

- 주성돈 (2016). 국제협력사업을 통한 농업기술수준 및 국제경쟁력 향상 효과 분석. 농업진흥청.
- 조경엽 · 허원제 (2014). 아베노믹스 평가와 시사점. 한국경제연구원 정책연구 2014-18
- 최경진 (2013). 인터넷과 자율규제. <스포츠와법>, 제16권 제2호(2013), pp.181-197.
- 하세정 (2019). 디지털콘텐츠 시장의 공정경쟁 생태계 변화 및 전망, <정보통신산업진흥원 이슈리포트>, 2018-제29호, p.11.
- 한국산업기술진흥원 산업기술정책센터 동향조사연구팀(2018). 일본의 미래투자전략 2018, <KIAT 산업정책브리프>, 2018-7.

#### 해외 문헌

- ACCC(2019), Digital Platforms Inquiry Final Report, 2019.6.
- ARCEP (2019), L' Arcep et les marchés régulés: RAPPORT D' ACTIVITÉ 2019.
- BPC, Recommendation no. 04/2015 of 13 May 2015, Re: Own-initiative recommendation relating to 1) Facebook, 2) Internet and/or Facebook users as well as 3) users and providers of Facebook services, particularly plug-ins1 (CO-AR-2015-003)
- Bundeskartellamt Press Release, Bundeskartellamt / E-Commerce Bundeskartellamt initiates abuse proceeding against Amazon, 2018.11.29.
- Douglas Busvine(2019), Amazon appeases German watchdog, but EU opens new probe, Reuters, 2019.7.17.
- EC Audiovisual Service, Press conference by Margrethe Vestager, Member of the EC, on Luxembourg McDonalds' State Aid case, 2018.9.19.
- EC(2017), COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document Report from the Commission to the Council and the European Parliament Final report on the E-commerce Sector Inquiry {COM(2017) 229 final}, 2017.5.10.
- EC Press Release, Antitrust: Commission opens investigation into possible anti-competitive conduct of Amazon, 2019.7.17.
- Fidler, D. P. (2002). Global Health Governance Overview of the Role of International Law



in Protecting and Promoting Global Public Health. Discussion Paper. Geneva: WHO.

Friso Bostoen(2019), Amazon cases on the move: Bundeskartellamt closes proceedings while European Commission opens formal investigation, 2019.7.18.

Hagi, A., & Wright, J. (2014). Marketplace or reseller?. *Management Science*, 61(1), 184-203.

Hon Scott Morrison media release(2017), ACCC to review digital platform services, 2017.12.4., <http://ministers.treasury.gov.au/ministers/scott-morrison-2015/media-releases/accc-review-digital-platform-services>

Khan, L. M. (2016). Amazon's antitrust paradox. *Yale LJ*, 126, 710.

OECD(2009), Two-Sided Markets, Policy Roundtable, DAF/COMP 20.

UN-Water (2015). Means of Implementation: A Focus on Sustainable Development Goals.

Zhu, F., & Liu, Q. (2018). Competing with complementors: An empirical look at Amazon.com. *Strategic Management Journal*, 39(10), 2618-2642.

日本経済再生総合事務局, 未来投資戦略2018—「소사이어티 5.0」 「データ駆動型社会」への変革—, 2018.6.

取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション(案), 2019.4.24.

#### 기사자료

강신욱, 장준영 (2019. 03 19), ‘국내대리인 지정제도 시행’. <법률신문>, (URL: <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=151766>, 마지막 방문일 2020.01.27.).

과학기술정보통신부 보도자료(2019.12.23.), 인터넷망 상호접속제도 개선방안 마련, (URL: [www.msit.go.kr/web/msipContents/contentsView.do?catelD=mssw311&artId=2429175](http://www.msit.go.kr/web/msipContents/contentsView.do?catelD=mssw311&artId=2429175), 마지막 접속일 2020.01.04.).

김민규(2017.11.23.), “구글, 이용자 동의 없이 위치정보 ‘수집’ 논란…IT업계 “해명 말고 증명 필요””, <스포츠서울>, (URL: [www.sportsseoul.com/news/read/574115#csid\\_x90f829715ab463480384b8bc0f4f2a3](http://www.sportsseoul.com/news/read/574115#csid_x90f829715ab463480384b8bc0f4f2a3), 마지막 접속일 2020.01.04.).

김용래, “佛, 글로벌 IT공룡 디지털세 도입 확정…美·佛 무역분쟁 우려”, <연합뉴스>, 2019.07. 11., (URL: [www.yna.co.kr/view/AKR20190711173000081?input=1195m](http://www.yna.co.kr/view/AKR20190711173000081?input=1195m), 마지막 방문일 2020.01.04.).

맹하경(2019.08.31.), “내라vs못낸다...콜 깊어지는 망사용료 갈등”, <한국일보>,  
 명진규(2019.02.07.), “구글의 망 사용료 '무임승차' 딜레마...“받고 싶어도 못 받아요” , <아시아경제>, (URL: [www.asiae.co.kr/article/2019020715141283488](http://www.asiae.co.kr/article/2019020715141283488), 마지막 방문일 2020.01.04.). (URL: [www.hankookilbo.com/News/Read/201908311019777787](http://www.hankookilbo.com/News/Read/201908311019777787), 마지막 방문일 2020.01.04.)

백봉삼. (2019, 4 24). “안방에서도 ‘미운 오리 새끼’ 전략한 인터넷 기업” . <ZDNet Korea>, (URL: [www.zdnet.co.kr/view/?no=20190415182111](http://www.zdnet.co.kr/view/?no=20190415182111), 마지막 방문일 2020.01.27.).

신희강(2019.12.05.), “글로벌CP 망 사용료 논란 재점화... 정부 가이드라인 주목” , <뉴데일리경제>, (URL: [m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=27014452&memberNo=41590412&vType=VERTICAL](http://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=27014452&memberNo=41590412&vType=VERTICAL)., 마지막방문일 2020.01.04.).

이광영(2019.08.29.), 월레행사 페이스북 ‘장애’ 또 발생...통신사·CP, 망 안정화 위해 손잡아야, <IT 조선>, (URL: [it.chosun.com/site/data/html\\_dir/2019/08/29/2019082902277.html](http://it.chosun.com/site/data/html_dir/2019/08/29/2019082902277.html), 마지막 접속일 2020.01.04.).

이상원(2018.10.30.), ‘망 사용료 전쟁’ IT 공룡 콧대 꺾을까, <시사IN>, (URL: <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=33038>, 마지막 접속일 2020.01.27.).

이태훈(2019.03.14.), 구글 겨눈 공정위 “유튜브 불공정 약관 고쳐라” , <한국경제>, (URL: [www.hankyung.com/it/article/2019031463911](http://www.hankyung.com/it/article/2019031463911), 마지막 접속일 2020.01.04.)

정재우(2017.05.15.), SKB 인터넷서 유독 폐복 느린 이유는... ‘돈’ 때문?, <KBS NEWS>, (URL: [news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3480867](http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3480867), 마지막 접속일 2020.01.04.).

정종채(2019.10.13.), “[이코노미스트] 불붙는 디지털세 논란” , <중앙일보>, (URL: [news.joins.com/article/23602165](http://news.joins.com/article/23602165), 마지막 방문일 2020.01.04.).

지민구·양사록(2018.01.10), “폐복, 애플과 다른 행보...韓소통 적극 나선 까닭은” , <서울경제>,(URL: [www.sedaily.com/NewsView/1RUDI5FMLQ](http://www.sedaily.com/NewsView/1RUDI5FMLQ), 마지막 방문일 2020.01.04.)

차현아(2019.0308.), ‘구글·페북 잡으려다 초가삼간 태우나…인터넷 서비스 ‘임시중지 명령’ 실효성 논란’, <IT조선>. (URL: [it.chosun.com/site/data/html\\_dir/2019/03/08/2019030802069.html](http://it.chosun.com/site/data/html_dir/2019/03/08/2019030802069.html), 마지막 방문일 2020.01.27.).

한국인터넷기업협회(2019.12.05.), 공정하지 않은 인터넷망 이용계약에 관한 가이드라인 제정 반대 성명서, (URL: [www.kinternet.org/news/press/view/200](http://www.kinternet.org/news/press/view/200), 마지막 접속일 2020.01.03.)

Lapowsky, I.(2018, April 4). Facebook exposed 87 million users to Cambridge Analytica.(URL: <https://www.wired.com/story/facebook-exposed-87-million-users-to-cambridge-analytica/>, 마지막 방문일 2020.01.27.).

● 저 자 소 개 ●

---

황 용 석

· 현 건국대학교 미디어커뮤니케이션학과  
교수

최 경 진

· 현 가천대학교 법학과 교수

김 기 태

· 현 건국대학교 책임연구원

김 세 환

· 현 건국대학교 DCRC 책임연구원

진 승 현

· 현 한양대학교 미디어커뮤니케이션학과  
박사수료

방통융합정책연구 KCC-2019-14

해외 인터넷 사업자 규제의 실효성 확보를 위한  
국제공조방안 연구

---

---

2019년 12월 일 인쇄

2019년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사

TEL: 02-2110-1323

Homepage: [www.kcc.go.kr](http://www.kcc.go.kr)

---