

# 국내·외 플랫폼 사업자 공평규제를 위한 제언

김현경\*

## 【목 차】

I. 문제의 제기	4. 개인정보 처리
II. 플랫폼 서비스의 속성과 공평규제	5. 과세
1. 플랫폼 서비스의 속성	6. 기타
2. 공평규제의 의의	IV. 국내·외사업자 공평규제를 위한 제언
III. 플랫폼 사업자 불공평 규제사례 분석	1. 경쟁 중립적 규제의 도입
1. 스톱(snippet)세	2. 규제 집행의 실효성
2. 지도데이터	3. 규제의 유연성확보
3. 망사용료	V. 결론

## 【국 문 요 약】

시장에서 경쟁이 왜곡되어 효율적 자원배분에 실패할 수 있으며 이러한 경우 규제는 공익에 부합하는 방향으로 설계됨으로서 정당화 된다. 규제는 시장의 경쟁이 공평하게 이루어지도록 공권력을 발동시키는 것이다. 인터넷을 기반으로 하는 플랫폼 서비스 시장은 탈영토성(un-territoriality)을 전제로 한다. 이러한 플랫폼 서비스의 특성과는 달리 법적 규제는 영토기반의 지역적 한계를 극복하지 못한다. 따라서 국내외 사업자가 동일한 서비스를 내국인에게 제공함에 있어서 국내 기업에만 집행되는 규제는 국내 기업에 대한 불공평 규제로 이어지며 결과적으로 국내 플랫폼 산업의 경쟁을 악화시킬 수 있다. 이는 공정한 경쟁을 저해함으로써 공익을 중국목적으로 하는 규제로서의 본질에 위배된다.

최근 뉴스사용료(일명 “스니펫세”), 지도데이터, 망사용료, 개인정보, 과세부과 등 국내·외 플랫폼 사업자 간 공평한 경쟁을 저해하는 규제에 의한 문제점이 지속적으로 제기되고 있는바, 우선 각 사안에 대하여 규제가 공평하게 적용되고 있는가를 분석하였다. 이러한 분석을 바탕으로 국내외 사업자 간 공평한 규제 설정

\* 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 조교수, 법학박사.

이 연구는 서울과학기술대학교 교내연구비의 지원으로 수행되었습니다.

의 방향으로 'i)경쟁 중립적 규제의 도입, ii)규제 집행의 실효성 확보, iii)규제의 유연성확보 수단 마련'을 제안하였다.

## I. 문제의 제기

'산업화는 늦었지만 정보화는 앞서가자'라는 슬로건 하에 정보화를 추진해온 지난 20년간 IT는 우리나라 경제발전을 이끄는 동력이 됐다. 90년대 이후 IT영역에서만큼은 우리나라가 선도하는 위치를 차지하게 되었으며, 2000년대 초반 벤처붐과 함께 국내 인터넷 기업들은 빠르게 성장하였다. 특히 플랫폼 서비스는 전 세계적으로도 우리나라의 독자적 브랜드를 가지고 있는 몇 안 되는 국가 중 하나이다. 그러나 어느 순간부터 공평하지 않은 규제로 이러한 상황이 흔들리고 있다.

시장조사기업 이마케터에 의하면, 구글이 지난해 미국 검색광고 시장에서 차지한 비중은 75.8%이며, 2018년에는 80%를 돌파할 전망이다. 또한 구글과 페이스북은 올해 각각 726억 9000만 달러, 337억 6000만 달러에 달하는 광고 수익을 올릴 것으로 예상되며, 이 둘의 수익을 합치면 미국에서는 단연코 독점이며, 전 세계 디지털 광고 지출의 무려 46.4%에 달한다. 우리는 이러한 수치에 대하여 단연코 '한국의 구글(?)'이라고 할 수 있는 네이버를 상기할 것이다. 그러나 구글의 시가총액(736조원)과 비교하면 네이버(29조원)는 경쟁 상대가 못된다. 네이버와 카카오 정도가 국내외에서 의미 있는 성과를 거두고 있다고 하지만, 구글이나 페이스북 등 글로벌 인터넷기업에 비하면 여전히 그 규모와 성과에 있어서 비교할 대상이 못된다.

지금은 국내사업자가 글로벌 플랫폼 시장에서 경쟁우위를 차지하기 위해 총력을 기울여야 할 시기이다. 이에 대한 국가의 중요한 역할은 단연코 '규제'이다. 국가가 적극적 혹은 주도적으로 이러한 기업들을 선도해 갈 수 있는 역할은 한계가 있다. 다만 플랫폼 서비스가 융성할 수 있도록 그 기반을 마련해 주어야 하며 가장 중요한 기반으로 작용하는 것이 '규제'이다. 그러나 최근 뉴스사용료, 지도데이터, 망사용료, 개인정보, 세금 등 동일한 플랫폼서비스 제공에 대하여 국내외 사업자에 대한 불공평한 규제집행으로 인해 플랫폼 산업의 공정한 경쟁을 저해한다는 문제점이 제기되고 있는바 이하에서는 사례별로 이를 분석하고 바람직한 국내외 사업자 공평규제 방향을 제안하고자 한다.

## II. 플랫폼 서비스의 속성과 공평규제

### 1. 플랫폼서비스의 속성 : 탈영토성

인터넷을 기반으로 하는 플랫폼 서비스는 데이터 혹은 콘텐츠를 주요 영업자산으로 하며, 서비스의 경계 역시 탈영토성(un-territoriality)을 전제로 한다. 따라서 영토 즉 국경에 기반 하여 규제의 설정과 집행을 전제 하고 있는 현재의 규범체계를 그대로 플랫폼 서비스에 적용하는 것은 규범의 집행을 불안정하게 만든다. 즉 플랫폼 서비스의 탈영토성은 영토를 기준으로 시민과 국가를 연계하여 법규의 적용을 결정하는 기준이 그대로 적용되기 힘들다.

현행의 규범체계에 비추어 볼 때 플랫폼서비스에 대한 규제의 대상은 ‘데이터·콘텐츠, 이용자, 플랫폼서비스사업자’이며 따라서 그 적용법규를 결정하는 요인 역시 ‘데이터·콘텐츠, 이용자, 플랫폼서비스사업자’라고 할 수 있다.

데이터·콘텐츠는 플랫폼서비스의 주요 영업자산이며<sup>1)</sup> 서비스 이용자의 권익에 중요한 영향을 미치게 된다. 데이터·콘텐츠를 둘러싼 주요 규제는 저작권, 개인정보, 영업비밀, 표현의 자유, 음란물 규제, 청소년유해매체물 규제 등이다. 통상 영토를 기반으로 하는 재산규범에 비추어 본다면 부동산이나 동산의 경우 그 소재지에 의해 관할 및 적용법규가 정해진다. 즉 현재의 규범(유체물 규범)은 규범대상의 위치 및 이동에 대하여 그러한 재산권자의 인지를 전제로 그의 의지를 존중한다. 그러나 데이터·콘텐츠의 이동성과 독립성은 이러한 데이터·콘텐츠의 소재지가 적용법을 결정한다는 전제에 중요한 의문을 제기한다. 프라이버시권 또는 증거에 접근하려는 법집행은 데이터·콘텐츠가 거의 실시간 무작위적으로 이동되고 있음에도 불구하고 특정시점에 데이터·콘텐츠가 어디에 있는지에 대하여만 초점을 맞추고 있다. 그러나 데이터·콘텐츠의 이동은 임의적이기 때문에 데이터·콘텐츠의 주체라 할 수 있는 데이터·콘텐츠 생성자 혹은 이용자가 데이터의 위치 및 이동에 대하여 인식할 수 없으며 기술적으로 특별한 조치를 취하지 않는 한 이들이 데이터·콘텐츠에 대하여 직접적으로 지배(관리)하는 것은 불가능에 가깝다. 그리고 데이터의 혼합적 성격으로 인해 법이 요구하는 바에 따라 데이터를 미세하게 조정해서 식별 및 위치에 기반 한 형태로 만드는 것이 거의 불가능하다. 다중

1) 페이스북의 주요 영업자산은 이용자의 프라이버시콘텐츠/개인정보이며, 유튜브의 주요 영업자산은 이용자들이 올린 동영상들이다.

송신(multi-communication transactions)의 문제가 없다 할지라도, 우리가 상호 연결된 글로벌한 네트워크 사회에 살고 있는 한 자국민과 외국인의 데이터는 불가피하게 섞여 있을 수밖에 없다.<sup>2)</sup> 또한 데이터의 ‘분할성’은 광대한 양의 데이터 저장 및 이용의 효율을 높일 수 있는 데이터의 중요한 속성이다.<sup>3)</sup> 그러나 이러한 데이터 분할성으로 인해 데이터 위치를 데이터 주체가 인지하는 것은 매우 곤란하며, 그 소재를 인지할 수 없으므로 권리주장은 더욱 어렵다. 데이터의 ‘분할성’을 존중하는 한 기존 유체물의 공간을 중심으로 한 분할에 대한 규범을 그대로 데이터에 적용하여 플랫폼서비스에 대한 관할 또는 적용법규를 정하는 것은 곤란하다. 적용법규를 명확히 하는 규범적 방법은 데이터 이동의 임의성이라는 속성에 제한을 가하는 것이다. 즉 데이터의 위치를 규정하는 서비스계약조건이나 입법 조치를 통해 특정 데이터는 반드시 특정 국가 혹은 지역 내에 보관하도록 조치를 취하는 것이다.<sup>4)</sup>

다음으로 규제의 적용대상으로서 ‘이용자’는 플랫폼서비스 내에서 데이터·콘텐츠를 생성하기도 하고, 이용하기도 한다. 때로는 콘텐츠에 대한 권리자로서 혹은 침해자로서, 표현의 자유의 주체로서, 명예훼손의 가해자로서 각종 규제와 밀접하게 관련된다. 그러나 이들은 이들이 생성하거나 이용하는 데이터 혹은 콘텐츠의 위치와 단절된다. 따라서 법 집행관이 이들의 스마트 폰, 컴퓨터 또는 기타 전자 장치를 찾은 경우에도 장치에 저장된 데이터가 실제로 보관되는 위치를 알 수 없는 경우가 종종 발생한다. 예를 들어 데이터를 찾고 있는 집행관이 그가 보고 있는 스마트폰의 데이터가 집행시점의 그 장소에 저장 되어 있다고 보아야 하는지, 클라우드에서 끌어온 것인지 알 수 없다. 데이터를 볼 수 있는 디바이스와 필요한 패스워드가 있는 경우에도 클라우드 덕분에 영토 내에 저장된 데이터에 접근하고 있는 것인지, 영토 밖의 데이터에 접근하고 있는 것인지 확신할 수 없다.<sup>5)</sup>

2) 데이터는 여러 사용자의 데이터와 섞일 수밖에 없으며 네트워크를 통과하는 통신은 종종 다중 통신송신으로 묶여진다. NSA조차도 현재 이러한 통신을 분리된 구성요소로 분리할 수 있는 기술적 역량이 부족하다고 한다. Memorandum Opinion, [Caption Redacted], [Docket No. Redacted], 2011 WL 10945618, at \*10 (FISA Ct. Oct. 3, 2011)<https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/NS-DC-0057-0002.pdf> (2017.4.10. 확인) at 31-41. 따라서 번들링된 통신 중 일부에 감시 대상인 외국인에 대한 부분이 속해 있다면, 정부는 그 통신 전체를 획득할 수밖에 없을 것이다.

3) 데이터 분할성(Data partitioning)은 단일 데이터베이스를 여러 부분으로 나누어 관리와 이용효율성을 높이고자 하는 것이다. 이러한 데이터 분할성은 또 다른 복잡성을 야기한다. 분할된 데이터베이스의 다양한 구성 요소는 여러 위치에 보유 될 수 있다.

4) 김현경, 데이터 속성과 국지화 규범의 법적 쟁점에 대한 고찰, 토지공법연구 제78집, 2017, 213-250면.

5) Riley v. California, 134 S. Ct. 2473, 2491, 2495 (2014).

그리고 법집행관이 데이터의 위치를 알아냈다고 할지라도 데이터 사용자의 위치를 알 수 있는 것은 아니다. 퍼레이드에서 폭발물을 원격으로 터뜨릴 계획을 기술한 이메일 작성자의 위치와 신원을 추적하고자 한다고 가정해 보자. 이를 추적하는 집행관은 이메일을 보낸 디바이스와 데이터를 연계시켜야 한다. 이를 위해 우선 디바이스의 위치를 확인한다. 그 다음 디바이스 사용자의 위치를 확인하여야 하는 데 실시간 추적이 없으면 디바이스의 사용자의 위치는 디바이스 자체의 위치와 다를 수 있다. 그 다음 디바이스 사용자의 신원을 확인하여야 한다. 법 집행을 목적으로 추상적 목표를 다룰 때 식별이 가능할 수도 있지만(어렵긴 하지만) 현재 감시 프로그램에서 수집되는 엄청난 양의 데이터로 인해 이러한 개별화된 분석을 수행하는 것은 거의 불가능하다.<sup>6)</sup> 한편, 익명화 도구를 사용하면 법 집행 기관 및 정보 요원 모두에게 식별 어려움이 발생한다. 이러한 식별은 반드시 데이터에만 존재하는 것은 아니다. FedEx가 수상해 보이는 포장물품을 조사한 결과, 코카인을 발견하였고 정부에 보고하여 수사관이 그 포장물품의 발신자를 추적한다고 가정해 보자. 아마도 발신자에게 보낼 수 있는 반송주소는 있지만 그러한 주소는 잘못되었거나 정확하지 않을 것이며, 하물며 발신주소가 없을 수도 있다. 이처럼 식별추적의 문제는 유체물에서도 어렵다. 그러나 방대한 양의 데이터와 익명화 도구들, 그리고 데이터를 전송함에 있어서 순회방식 등은 데이터의 이용자를 식별하는 것을 더 어렵게 만든다. 이러한 데이터와 이용자의 단절적/독립적 성격은 이용자의 소재를 기준으로 한 법 적용을 곤란하게 한다.

다음으로 플랫폼 서비스제공자 이다. 통상적으로 유체물에 대하여는 그 소유 또는 점유할 정당한 권한을 가지는 자가 그 유체물에 대하여 지배력을 행사하며 책임을 지도록 규범이 설정되어 있다. 그러나 현실적으로 플랫폼 서비스를 통해 제공되는 데이터·콘텐츠에 대하여는 그 데이터·콘텐츠를 창출, 이용하는 데이터 이용자가 아니라 플랫폼 서비스 제공자가 이러한 데이터·콘텐츠에 대한 지배(관리)력을 가지게 된다. 데이터·콘텐츠의 위치는 이용자의 소재지와 단절되며 데이터 위치에 대한 이용자의 인지가능성도 떨어지기 때문이다. 결국 플랫폼서비스 제공자가 이러한 데이터·콘텐츠 혹은 이용자에 대한 통제권을 가지게 된다. 이처럼 데이터·콘텐츠 및 이용자에 대한 통제력을 플랫폼 서비스 제공자가 보유하게 된다는 것은 몇 가지 중요한 규범적 문제를 발생시킨다. 우선, 플랫폼 서비스제공

6) William C. Banks, Programmatic Surveillance and FISA: Of Needles in Haystacks, 88 TEX. L. REV. 1633 (2010) at 1639, 1645.

자의 위치(그러한 재산의 위치가 아니라)가 잠재적으로 어떠한 법을 적용할 것인지를 결정할 수 있는 요인이 될 수 있다는 것이다. 예를 들어 MS는 미국에 소재하고 있기 때문에 정부는 MS의 통제 하에 있는 데이터의 생산을 데이터의 물리적 위치와 관계없이 강제할 수 있다. 데이터에 대한 플랫폼서비스제공자(MS)의 통제권은 영토 밖에 있는 데이터에 대한 정부의 입장을 조율할 수 있는 가능성을 제시한다고 볼 수 있다. 즉 데이터가 영토 밖에 있어서 법집행관의 접근이 불가능하다 할지라도, 정부는 플랫폼서비스제공자(MS)를 통하여 데이터를 조사하도록 할 수 있다.<sup>7)</sup>

이처럼 국가의 영토적 경계를 기준으로 적용법규를 정하고자 할 때, 플랫폼 사업자, 이용자, 데이터·콘텐츠의 위치는 모두 각각 다르다. 이러한 플랫폼 서비스의 특성은 적용 법규를 결정함에 있어서 기존의 영토기반의 관례에 따르기 곤란하다는 규범적 문제에 봉착하게 된다. 통상적으로 유체재산의 위치는 재산권자의 선택이며 그 유체물이 위치하고 있는 장소와 관련된다. 그러나 데이터·콘텐츠에 대하여는 소유자의 의도와 물건의 위치가 연계된다는 기본적 가정이 적용될 수 없다. 이용자는 그의 데이터가 특정 시점에 어디에 있는지 알 수 없으므로 데이터의 위치가 이용자에게 많은 의미가 있다고 주장하는 것이 어렵다. 따라서 특정 시점의 데이터 위치는 특정 위치에 대한 데이터 이용자의 유대를 잘 나타내지도 않을 뿐더러, 이용자의 관점에서 볼 때 적용해야 하는 규칙을 정하는 공정한 요인이라고 볼 수도 없다.<sup>8)</sup> 플랫폼서비스 제공자의 위치를 기준으로 규범을 적용하는 경우 데이터가 관할 영토 밖에 있어서 법집행관의 접근이 불가능하다 할지라도, 정부는 플랫폼서비스제공자를 통하여 데이터를 조사 할 수 있다. 이러한 경우 데이터·콘텐츠 이용자가 플랫폼서비스 제공자와 다른 위치에 있더라도 불가피하게 플랫폼서비스 제공자를 기준으로 설정된 법의 집행을 받게 된다. 따라서 각국은 자국의 플랫폼사업자를 중심으로 규제를 설정하게 된다. 즉 플랫폼사업자에게 ‘개인정보를 국내에 두어야 한다느니’, ‘유해매체물을 표시하라느니’, ‘특정 콘텐츠를 보이지 않게 조치하라느니’ 하는 규제를 시행하게 된다. 그러나 국내 사업자에 대한 이러한 규제는 플랫폼 서비스가 제공하는 데이터·콘텐츠의 이동성·독립성·분할

7) Brief for Appellant at 16, In re Warrant To Search a Certain E-mail Account Controlled & Maintained by Microsoft Corp., No. 14-2985-CV (2d Cir. Dec. 8, 2014) at 30-32. 본 결정문에 의하면 MS는 본질적으로 정부입찰을 수행하기 위해 정부의 요구에 따라야 하므로 정부의 대리인으로서 정부의 규율에 의해 활동한다고 한다.

8) Jennifer Daskal, the un-territoriality of data, the yale law journal 2015, pp.125-326.

성으로 인해 그 서비스 내용이 영토적 경계를 벗어나므로 국내사업자에 대한 규제만으로는 규제목적은 달성할 수 없다.

## 2. 공평규제의 의의

### 가. 사회제도 설계의 지도원리로서 ‘공평’

재화의 희소성으로 어떤 문제가 발생한 경우 이를 해결하는 방법으로 입법자가 법적 결정을 하게 된다. 희소한 재화의 배분에 대하여 분쟁이 일어나고 이러한 분쟁을 해결하는 과정에서 법이 필요하다. ‘공평’은 이러한 분쟁해결의 기준으로 중요한 의미를 지닌다. 공평이라 함은 사전적 의미로 치우침이 없음을 의미한다. 이러한 공평의 개념은 다양한 의미를 가지고 있는데 철학자들은 이를 주로 ‘정의’라고 해 왔다.<sup>9)</sup> 이에 반하여 우리 헌법재판소는 공평을 평등과 같은 개념으로 보고 있다.<sup>10)</sup>

공평은 같은 것은 같게, 다른 것은 다르게 취급하는 것을 말한다고 할 수 있다. 반면 평등과 대비하여 우리말로 평등은 ‘다른 것은 다르게 취급한다’는 내용을 담기 어려우므로 공평은 평등보다 더 넓은 의미를 가지는 것이라는 견해가 있다.<sup>11)</sup> 그러나 아리스토텔레스는 사회정의로서 평등개념은 사회적 가치를 전제로 하고 사회적 가치는 가치의 상대성이라는 문제에 봉착한다고 하였다.<sup>12)</sup> 이처럼 평등을 사회적 가치를 전제로 한 개념으로 본다면 이를 ‘공평’과 달리 볼 문제만은 아니라 본다.<sup>13)</sup> 불공평하게 비용을 부담한다는 것은 경제적으로 차별대우를 받는 것을 말하므로 이러한 경우 평등권을 침해함이 분명하다고 볼 수 있으며 평등과 공평 중 어느 쪽의 외연이 더 큰가에 대한 결론은 생각에 따라 달라질 수 있다.<sup>14)</sup>

### 나. ‘공평’규제의 실현

공평은 오늘날 사회제도 설계의 지도이념인 바,<sup>15)</sup> 규제는 책임원칙에 따라 사

9) 平井宣雄, 法政策學(法制度設計の理論と技法), 有斐閣, 1995, 93項.

10) 헌재 1999.11.25. 선고 98헌마55 결정.

11) ‘부자는 가난한 사람보다 세금을 더 내어야 공평하다’고 할 수 있지만 ‘부자는 가난한 사람보다 세금을 더 내어야 평등하다’고 할 수는 없다는 것이다. 조세연구방법론, (서울대학교)법학 제46권제2호, 서울대학교법학연구소, 2005, 50면.

12) 아리스토텔레스, 정치학(나중일 역), 삼성출판사, 1990, 9면.

13) ‘부자는 가난한 사람보다 세금을 더 내어야 실질적으로 평등하다’고 할 수 있다.

14) 구해동, 정책수단으로서 행정규제와 규제세, 조세법연구, 2008, 245-246면.

15) 이창희, 전계논문, 27면.



회적 비용을 이해관계자에게 부담시키는 사회제도로 ‘공평’이 기반이 되어야 한다. 따라서 공평이라는 사회제도 설계의 지도원리가 규제에 적용될 경우 다음이 반영되어야 한다.

우선 불합리하게 경쟁을 저해해서는 안 된다. ‘규제’라 함은 “행정주체가 사적 활동에 대하여 공익을 위해 필요한 행정목적 실현을 위하여 국민의 권리는 제한하거나 의무를 부과하는 방식으로 개입하는 것”을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 규제의 본질은 통상 ‘경쟁’에 대응·충돌관계에 있는 것으로 전제하고 논의를 전개하는 경우가 많다. ‘시장’과 ‘정부’를 대비시키면서 ‘시장’은 ‘경쟁’을 통해 ‘효율’을 추구하고, ‘정부’는 ‘규제’를 통해 ‘공익’을 추구한다는 것이다.<sup>16)</sup> 정부의 명령에 의해 경쟁을 대체하는 것을 규제의 본질로 파악하여 규제와 경쟁을 대립되는 개념으로 이해하는 입장이다.<sup>17)</sup> 이러한 견해에 의하면 정부규제를 철폐하고 시장기능에 의해 자원배분 내지 의사결정이 이루어지는 시스템을 선호하는 일명 “시장주의자”들과 이와는 반대로 시장기능을 불신하고 시장은 기업, 자본가, 부유층의 이익을 위한 것으로 파악하여 시장기능을 억제하고 시장에 대한 통제와 규제의 필요성을 강조하는 “규제주의자”, 또는 이들 두 입장과는 달리 규제와 경쟁을 선택이 아니라 조화의 문제로 인식하는 입장 등이 있게 된다. ‘규제’와 ‘경쟁’은 대립적 관계가 아니라 양자가 조화되어야 하는 관계로 보는 것이 규제의 궁극적 목적인 공익에 부합한다. 시장경쟁이 왜곡되어 효율적 자원배분에 실패할 수 있으며 이러한 경우 규제는 공익에 부합하는 방향으로 작동될 수 있고 이러한 규제는 시장과 대립이 아니라 조화되는 개념이다.<sup>18)</sup> 즉 규제는 시장의 경쟁이 공평하게 이루어지도록 공권력을 발동시키는 것이다.

행정규제, 세금 등의 형태로 나타나는 규제는 이처럼 궁극적으로 시장의 개입을 의미한다. 시장이 적절히 기능하면, 정부가 개입할 여지가 없으나, 시장이 제 역할을 못한다는 전제하에 정부 개입의 필요성이 제기되는 것이다. 예를 들어 완전경쟁이 존재하는 경우에 시장에 의한 자원배분은 효율적이나, 불완전 경쟁이 있는 경우에 시장에 의한 자원배분은 비효율적이다. 시장이 실패하지 않는다 하

16) 이원우, 규제개혁과 규제완화 : 올바른 규제정책 실현을 위한 법정정책의 모색, 저스티스 통권 제 106호, 한국법학원, 358면.

17) Alfred E. Kahn, 1 The Economics of Regulation : Principles and Institutions 20(1970), 이원우, 전게논문 재인용.

18) 줄고, ICT규제원칙에 기반한 온라인서비스 비대칭규제의 개선방안에 관한 연구, 성균관법학 제 26권 제3호, 2014, 487~521면.



더라도 시장은 규범적인 면에서 약점을 가지고 있다. 분배의 공평이나 경제규제 및 조정이라는 목적을 달성할 수 없기 때문이다. 결국 일정한 범위에서 정부가 개입할 수밖에 없다.<sup>19)</sup> 예를 들어 경제적으로 비슷하게 위치한 당사자들을 다르게 과세하는 것은(다른 요건은 동일하다고 가정하였을 때) 과세되어야 하는 행위에 대하여 비과세 하는 것을 의미한다. 이는 공평성을 잃은 것이며 이에 대한 정부의 재량이나 방치가 정당화될 수 없다. 이러한 재량이나 방치가 결국 사회적으로 불리한 집단들이 사회적 차별에 대항하게끔 한다.<sup>20)</sup> 따라서 경쟁을 저해하는 규제는 공평의 원리에 위배된다.

다음으로 동일한 사안에 대하여 규제의 집행이 차별적이어서는 안 된다. 규제의 집행으로 인해 수범자는 비용을 지불하게 된다. 공평하지 않은 비용부과는 비용부담자의 재산권을 침해할 소지가 있다. 비용부담자가 부담하지 않아야 할 비용을 부담하거나, 원래 부담하여야 할 비용보다 많이 부담하게 되면 그 부담자는 재산권을 침해받는다고 할 것이기 때문이다. 공평하지 않은 규제의 집행은 집행으로 인한 비용부담자의 자유권도 침해할 소지가 있다. 예를 들어 일정한 행위에 비용을 과도하게 부과하는 경우 당해 행위 내지는 직업에 대한 선택의 자유를 침해하는 것이 될 수 있다. 사회적 비용을 불공평하게 부과하면 비용부담자는 자유권을 침해받을 수 있다.<sup>21)</sup> 즉 재산권 및 자유권 보장의 측면에서 차별적 규제집행은 공평의 원리에 어긋난다. 결국 국내외 사업자에 대한 차별적 집행은 내국민에 대하여만 재산권과 자유권을 침해할 수 있다.

### Ⅲ. 플랫폼 사업자 불공평 규제사례 분석

#### 1. 스니펫(snippet)세

국내에서 네이버, 다음 등 플랫폼서비스를 통한 뉴스저작물의 구매는 유료로 이루어지고 있으며 네이버, 다음, 네이트, 야후코리아 등 4대 포털로부터 언론사가 받는 금액은 디지털뉴스콘텐츠 시장에서 매우 중요한 비중을 차지한다.<sup>22)</sup> 그

19) 구해동, 전계논문, 212-213면.

20) Joseph E. Stiglitz, Utilitarianism and Horizontal Equality : The Case for Random Taxation, Journal of Public Economics, Vol. 18, No. 1 (June 1982) pp. 1-33.

21) 구해동, 전계논문, 246면.

22) 포털의 뉴스 제공 비용과 언론사들의 인터넷 광고 규모는 관련 업계에서 매우 민감한 데이터로 평가하고 있는 사항이다. 국내 디지털 뉴스 콘텐츠 시장은 크게 포털의 뉴스 구매 시장, 증권사HTS(Home Trading System) 뉴스 판매 시장, 뉴스 저작권 신탁단체와 일반 판매대행사에서

러나 구글은 각종 언론사들의 기사 제목이 포함된 링크와 함께 처음 두 세 문장 정도의 기사 내용 일부(일명 ‘스니펫’<sup>23)</sup>를 미리 보여 주고 이용자가 링크를 클릭하면 해당 언론사의 웹사이트에 직접 연결 되도록 서비스 하고 있다. 이렇게 언론사의 뉴스를 활용해 제목과 기사 일부를 노출시켜 직접링크 방식으로 제공하는 자신들의 뉴스저작물 이용방식은 ‘공정이용’에 해당되며, 저작권사용료를 내지 않아도 된다는 정책을 고수하고 있다.<sup>24)</sup> 반면 뉴스저작권자인 언론사들은 구글의 뉴스서비스에 대하여 ‘콘텐츠를 아무런 대가 없이 도용하는 저작권 침해 사례’로 인식하고, 이러한 인식의 차이는 저작권 관련 법령개정, 소송 등으로 드러나고 있다.<sup>25)</sup> 여기서 ‘스니펫세’의 핵심은 두 세 문장의 기사 내용에 대한 저작권료를 부여하자는 것이다.<sup>26)</sup> 이에 대응하는 구글의 일관된 정책은 ‘저작권 사용료 합의’가 아닌, ‘종이 매체의 디지털 진화 지원’을 위한 펀드 조성 등 일명 협력적 관계설정이다.<sup>27)</sup> 이러한 합의를 통한 해결방식은 뉴스에 대한 정당한 이용료 지불이라는 저작권 제도에 근간을 두고 이루어지기 보다는 서로의 이해관계에 대한 일시적 봉합이라고 할 수 있다.

그러나 일부 관례는 저작권사용료 지급을 인정한 바 있고,<sup>28)</sup> 최근에는 유럽을

---

일반기업 및 기관에 뉴스 콘텐츠를 판매 시장, 그리고 개별 언론사가 일부 기업에 뉴스를 제공하거나 경제지를 중심으로 유료프리미엄 서비스를 제공하는 기타 뉴스 판매 시장 등으로 분류될 수 있으며, 특히 포털에 대한 의존도가 크다. 최민재·문철수, "디지털 뉴스 콘텐츠 시장과 저작권", 한국언론진흥재단 연구서 2012-01, 2012, 27~29면.

- 23) 스니펫(snippet)은 사전적으로 적은 양의 정보 혹은 정보의 일부를 의미한다.
- 24) 필자는 이미 이러한 이용은 공정이용에 해당되지 않는다는 견해를 피력한 바 있다. 공정이용에 의해 면책되는지 여부에 대하여는 소량의 부분만을 이용한 경우라도 저작물의 핵심적인 부분이라고 한다면, 그 이용은 공정이용에 해당되지 않을 수 있다. 구글뉴스에 드러나는 헤드라인과 2~3줄의 리딩기사는 그 기사내용 중 가장 핵심적으로 중요한 부분이며 창작에 가장 큰 노력이 들어가는 부분에 해당된다. 특히 독자의 주의를 끌고 그 기사의 나머지 부분의 내용이 무엇인지 설명하는 가장 기사의 핵심이라고 할 수 있음에 비추어 볼 때 공정이용에 의해 면책되는 경우로 인정하기에는 곤란하다. 김현경, 구글(Google)의 뉴스저작물 정책에 대한 고찰, 강원법학, 2016.
- 25) 독일, 스페인 등이 저작권 관련 법령의 개정을 통해 구글의 저작권료 지급을 시도하였고, AFP, 벨기에 언론협회인 Copiepresse 등이 2006년 구글을 상대로 관련 소송을 제기한 바 있다.
- 26) 구글세(Google Tax)가 다국적 IT기업의 독과점 및 조세회피 문제를 해결하기 위해 부과하는 세금과 이들이 사용하는 콘텐츠에 대해 부과하는 사용료를 통틀어 일컫는 말로 스니펫세는 구글세의 일부라고 할 수 있다.
- 27) 구글은 프랑스 종이 매체들의 디지털 사업 전환 이니셔티브를 지원한다는 내용으로 6,000만 유로(8,200만 달러) 규모의 이른바 ‘디지털 출판 혁신 펀드(Digital Publishing Innovation Fund)’를 조성하였다.
- 28) 벨기에 언론협회인 Copiepresse가 2006년 Google을 상대로 관련 소송을 제기한 사건에서 해당 소송에 대해 2007년 벨기에 법원은 언론사의 사전 허락 없이 Google News를 통해 기사를 노출시킬 수 없다며 Google에 패소 판결을 내린바 있다. Business Insider, ‘3 Charts Show How Google May Have Fixed Its Mobile Ad Problem’, 2013.1.22.

중심으로 스니펫세 논의가 진행되고 있다. 독일은 2013년 8월 ‘인접저작권법(Ancillary Copyright Law)’이 발효되어 검색엔진이 자신의 사이트에 언론사의 뉴스, 기사 등을 일부 이용하는 경우 저작권료를 보상하도록 규정하였다. 즉 신문기사 등의 콘텐츠는 발행 후 1년 동안은 별도 로열티 계약이 없는 한 페이지 공유가 불가능하다. 하지만, 초기 제안된 강력한 저작권 보호 규정에서 크게 후퇴하면서 최소한의 발췌와 뉴스 링크에 대해서는 사용료가 면제된다. 또한 1년 이내라도 원문 사이트 링크를 포함하며 간단한 문구나 매우 적은 분량의 발췌문만 노출시킬 경우에는 로열티 지급 의무를 적용하지 않도록 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 ‘간단한 문구’ 혹은 ‘매우 적은 분량의 발췌문’이 구체적으로 어느 정도의 분량인지에 대해서는 전혀 규정돼 있지 않다.<sup>29)</sup> 스페인도 독일의 영향을 받아 2014년 10월 28일 저작권법 개정을 통해 ‘스니펫세’를 도입하였다.<sup>30)</sup> 개정법에 따라 구글이 저작권료 지불 없이 신문과 잡지의 콘텐츠를 발췌하거나 링크할 경우 최고 60만 유로까지 벌금을 부과할 수 있다. 2015년부터 시행된 이법에 따르면, 스페인 신문사들은 구글뉴스나 야후뉴스 같은 포털 사이트에서 기사의 제목이나 기사 원문과 연결된 링크(link), 발췌된 기사가 게시될 때 월(月) 사용료를 청구할 수 있다.<sup>31)</sup> 이에 대하여 구글은 2014년 12월 16일부터 스페인에서 구글 뉴스 서비스를 중단하기로 결정하였다.<sup>32)</sup> 즉 구글은 ‘뉴스기사 서비스와 관련하여 저작권 사용료 적용 시, 해당 국가의 신문 전체를 뉴스 검색에서 제외시킬 것’이라는 입장을 꾸준히 견지해 왔고 실제로 뉴스저작물 사용료를 지급하도록 법을 개정한 스페인에 대해 직접 이러한 조치를 취한 것이다. 그러나 최근 EU집행위원회가 EU차원에서 스니펫세의 도입을 검토하고 있다고 공식적으로 밝히면서 개별 국가

29) 구글은 이 콘텐츠사용 유상화 조치에 강한 반대를 표명하고 “당신의 인터넷을 보호하라. 당신이 찾는 것을 볼 수 있게 하라”는 표어를 내걸고, 독일 국회의사당(Bundestag)의 결정에 반대하는 메일을 보내는 캠페인을 펼치기도 했다. 그러나 정부의 법안에는 액수와 주체 등 실질적 사항이 명시되지 않아 혼란을 빚고 있다(EKN 뉴스 유료저널, 2014. 2. 7자). 이후 악셀스프링거(Axel Springer)란 언론사가 ‘구글 뉴스에 자사 기사 사용을 중단시켰지만, 악셀스프링거 홈페이지 트래픽이 급감하자 결정을 번복하고 다시 뉴스를 제공한 바 있다.

30) 스페인 개정 저작권법 제32조 제2항.

31) [http://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2014/11/05/2014110500338.html](http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2014/11/05/2014110500338.html) (2016.8.9. 확인).

32) 결국 구글이 스페인에서 ‘구글뉴스’ 서비스를 중지시킨 후 스페인 언론사들의 평균 웹 트래픽이 대폭 감소했다. 웹 분석 전문 조사업체 차트비트(Charbeat)에 따르면 구글이 뉴스 서비스를 폐쇄시킨 후 50개의 언론사를 추려 트래픽을 조사한 결과, 평균 50%씩 웹트래픽 수치가 떨어졌다. 조쉬 슈워츠 차트비트 애널리스트는 “큰 규모의 언론부터 군소 언론까지 골고루 선정해 웹트래픽을 계산해 보니 구글뉴스가 있었던 때와는 확연하게 다른 트래픽 양을 볼 수 있었다”고 말했다(전자신문, 2014년 12월 17일자).

단위의 논의와는 또 다른 양상으로 논의가 진행될 가능성이 있음을 보여주고 있다.<sup>33)</sup>

사실 검색서비스 시장에서 구글의 막강한 영향력은 뉴스저작권자가 구글에 대하여 대등한 위치에서 공정하게 저작권사용료 협상에 임하는 것을 곤란하게 하고 있다. 질 높은 우수한 뉴스콘텐츠의 생성은 언론의 자유와 민주주의의 초석이 된다. 그러나 우수한 뉴스콘텐츠를 제작하려면 시간과 비용이 많이 들 수밖에 없다. 뉴스의 가치가 경시되고 뉴스콘텐츠 제작에 기울인 노력이 존중되지 않는다면 뉴스콘텐츠 제작에 대한 인적·물적 투자가 감소하게 된다. 이러한 투자 감소는 뉴스콘텐츠의 질적 저하를 초래하며 언론의 자유를 훼손하고 정보의 왜곡 또는 불균형을 가져올 수밖에 없다. 궁극적으로 민주주의의 후퇴로 이어지는 악순환 구조에 빠지게 된다. 따라서 국내사업자와 마찬가지로 구글의 뉴스저작물에 대한 이용료는 집행되어야 한다. 만약 네이버나 다음 등 국내 플랫폼서비스 사업자들도 구글과 동일한 뉴스서비스 형태로 제공하면서, 뉴스사용료를 더 이상 지불하지 않겠다고 서비스정책을 변경한다면 과연 구글과 동일하게 규제가 회피될지는 의문이다.

## 2. 지도데이터

지도(地圖)는 지구표면을 일정한 비율로 축소하여 기호나 문자로 평면에 나타낸 것을 말한다. 이러한 지도에 구축되는 데이터는 지형지물에 대한 지리정보를 제공할 뿐만 아니라, 행정, 도시계획, 교통, 통신, 군사 등 다양한 분야에서 주변 공간을 활용하기 위한 기초자료이며 동시에 증강현실(augmented reality<sup>34)</sup>, 자율주행자동차, 무인항공기(drone) 등과 같은 고부가가치 신산업의 개발 및 활용을 위한 필수자료이다.<sup>35)</sup> 최근 전 세계적으로 지리공간정보(geospatial intelligence)에 대한 연구, 개발, 활용이 활발히 이루어지고 있고, 종이지도의 2차원 지리정보를 제공하던 예전방식과 달리, 3차원의 디지털화 된 지도를 언제 어디서나 획득, 활용할 수 있는 시대를 맞이하고 있다.

우리나라는 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 근거하여 국가안보나 그밖에 국가의 중대한 이익을 해칠 우려가 있다고 인정되는 경우 등에는 기본측량성이나 기록을 사용할 수 없도록 규정하고 있다(제14조 3항). 또한 기본측

33) <https://next.ft.com/content/634c7e72-9e7f-11e5-b45d-4812f209f861> 2016.8.3. 확인.

34) 우리나라에서는 2016년 상반기 '포켓몬 고' 열풍으로 이 말이 회자됐다.

35) 국회입법조사처 발행 <이슈와 논점> 제 1197호(2016.8.23.).

량 성과 및 기록을 이용하여 지도 등을 판매, 배포할 경우에는 군사기지·군사시설 및 다른 법령에 따른 비공개사항과 같은 보안시설 등은 표시할 수 없다(제15조 제1항). 이에 따라 네이버나 다음 등 국내 포털사들이 제공하는 지도서비스에서는 이러한 비공개 보안시설은 삭제되어 있다. 그러나 구글이나 러시아의 안텍스(Yandex)는 우리나라의 이러한 비공개사항을 위성영상과 좌표를 지도서비스에서 이미 제공하고 있다. 국내 지도 사업자와 해외사업자간의 서비스 항목 및 품질의 차이가 발생하고 있다.

더 나아가 작년 6월 구글은 우리 정부에 5000분의 1축척의 한국지도에 대하여 블러링 등 보안처리 없이 원본을 반출 승인해 줄 것을 요청한 바 있다. 이에 대해 정부는 구글어스(Google Earth) 위성영상에서 한국의 보안시설을 삭제하는 조건으로 구글에 5000분의 1축척 지도 데이터를 반출하는 것을 검토한 바 있으나 구글은 한국서비스만을 위해 글로벌 영상정보를 수정하는 것은 어렵다는 입장을 고수하였다.<sup>36)</sup> 한국 구글어스맵에서는 블러 처리된 주요군사시설들이 구글어스 글로벌서비스에서는 선명하게 나타나는 바 구글코리아측은 왜 한국정부가 구글 영상지도 상의 기밀시설을 블러처리(필터링)해달라는지 모르겠다는 반응으로 대응한 바 있다.<sup>37)</sup> 즉 자신들은 수치지도 반출을 요청했는데 상관없는 구글어스 영상지도의 블러처리를 해달라는 한국정부의 요청은 받아들일 수 없다는 입장이다. 구글은 전 세계 국가에 동일하게 지도의 블러처리는 하지 않는다는 입장이지만, 이스라엘에 대하여는 1997년 ‘국가방위인증법’의 ‘이스라엘과 관련한 자세한 위성 사진의 수집 및 발표금지 조항’에 따라 이스라엘의 보안시설 등이 블러처리된 위성사진과 지도를 제공하고 있다. 중국과 이스라엘 등은 지도 데이터 해외반출을 명백히 금지하고 있으며, 특히 1대 5000지도는 보유하지 못한 국가가 대다수이고 이외 상당수 주요 선진국들도 보안처리가 된 지도만 제공하는 등 지도보안에 철저하므로, 지도 반출 논의를 무효화하자라는 주장도 제기됐다.<sup>38)</sup> 특히 구글은 당시 ‘무료반출’을 요청하였다.<sup>39)</sup> 그러나 미국의 경우 2만5천분의 1에 불과한 지도도

36) 국회입법조사처 발행 <이슈와 논점> 제 1197호(2016.8.23.). 이미 구글은 SKT로부터 지도를 제공받고 있다. 다만 SKT가 제공하는 지도는 국가안보를 해칠 우려가 있는 군사기지와 같은 보안시설은 지도에서 삭제하는 등의 가공을 거친 것으로, 현행 법령에서 규정하고 있는 보안상의 문제가 없음이 확인된 데이터이다.

37) 2016.8.8 국회 ‘구글의 지도반출요청에 대한 토론회’ (권범준 구글 지도서비스 프로덕트 매니저)

38) 2016.10.7 국회 미방위 국정감사, 국민의당 신용현 의원.

39) 구글은 현재 SK텔레콤을 통해 구글지도를 제공받고 있으나 이에 대한 대가는 실질적으로 국토지리정보원 지도(원도)를 가공한 부가 데이터 비용이며, 구글은 원도 제공자인 국토지리정보원

자국 내에서는 무료로 사용하지만, 외국 업체들에게는 유료로 제공하고 있다.<sup>40)</sup> 특히 구글이 반출을 요청한 우리나라의 5천분의 1지도는 막대한 예산이 투입되어 만들어진 것으로 정밀함과 향후 부가가치 면에서 매우 우수하다. 미국에서 구글이 자율주행차를 시험하는 도로정보는 2만 5천분의 1 지도인 것으로 알려져 있다. 사실 이 지도에 구글 위성영상을 결합해 사용할 경우 산업계에 미치는 파급력은 매우 클 것으로 예측된다. 구글은 반출 허가를 받는다면 해당지도를 가공해서 국내업체에게도 유료로 판매하겠다는 입장이다.<sup>41)</sup>

우리나라는 그동안 안보상의 이유로 지도데이터의 국외반출을 제한해왔다. 지도데이터의 국외반출에 관해서는 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에서 국토교통부장관의 허가 없이 각각 ‘기본측량성과’ 및 ‘공공측량성과’의 국외반출을 금지하고 있다(제16조 및 제21조). 다만 국토교통부장관이 국가안보와 관련된 사항에 대하여 ‘국외반출협의체’를 구성하여 국외로 반출하기로 한 경우는 제외한다. 협의체의 소집 및 회의 주재 등은 국토교통부장관에게서 권한을 위임받은 국토지리정보원장이 수행하게 된다. 국토지리정보원장은 국토지리정보원의 ‘공간정보 보안심의위원회’를 개최하여 협의체 소집여부를 결정하고 협의체에서는 ‘측량성과 국외반출 허가심사기준’에 근거하여 국가안보 및 국익에 미치는 영향 등을 검토한 후, 지도데이터의 국외반출 여부를 결정한다. 결국 우리 정부는 구글의 지도데이터 반출 요청을 거부하는 결정을 하였다.<sup>42)</sup>

앞에서 언급하였듯이 네이버나 다음 등 국내사들과 달리 구글이나 러시아의 안덱스(Yandex)는 국내법규에 의해 안보 등의 이유로 비공개사항으로 규정된 것을 위성을 통해 영상과 좌표를 지도서비스에서 이미 제공하고 있다. 뿐만 아니라 구글은 구글어를 통해 구글의 편향적 관점을 지도에 그대로 반영하고 있다. 구글 코리아 지도 서비스에서만 ‘독도’라고 표시될 뿐 일본과 해외에서는 ‘다케시마’나 ‘리앙쿠르’로 표기되고 있으며, 동해와 일본해를 국가별로 구분해 서비스하는 것에 대해서도 마찬가지다. 또한 이스라엘지도 양쪽에 있던 가자(Gaza)지구와 요르단 서안(Westbank)지구가 아예 표시조차 하지 않음으로서 팔레스타인(자치국가)을

에는 사용료를 내지 않아도 된다는 입장인 듯하다.

40) UN세계지형공간 정보운영위원회 자료, 2016.

41) 2016.08.08 국회토론회, 구글 지도담당매니저가 밝힌 바 있다.

42) 2015년 기준으로 지도반출을 제한하는 나라는 우리나라를 포함 중국 싱가포르 말레이시아 몽골 러시아 덴마크 아일랜드 그리스 터키 이란 코스타리카 페루 아프가니스탄 사우디아라비아 오만 모로코 알제리 튀니지 케냐 르완다 잠비아 부탄 브루나이 수리남 우크라이나 등 최소 16개국이다. (UN세계지형공간정보운영위원회 국제사진측량 및 원격탐사학회 2015년 조사).



구글지도에서 아예 삭제한 바 있다.

이러한 지도데이터 규제는 공평규제를 위한 기본원칙에 위배된다. 우선 지도데이터 규제는 국내 사업자에게만 제한된 정보만을 제공하도록 집행됨으로서 국내사업자는 외국사업자에 비해 그 서비스 및 품질이 저하된 지도서비스를 제공할 수밖에 없다. 반면 외국사업자에 대하여는 지도규제를 집행할 수 없으므로 국내사업자는 국내 이용자들을 대상으로 외국사업자와 동일한 서비스를 제공함에도 불구하고 경쟁자인 외국사업자에만 유리한 경쟁여건이 된다. 이는 결국 규제로 인해 경쟁이 저해되는 결과가 초래된다. 구글어스가 전 세계인들이 보편적으로 이용하는 거의 표준화된 지도서비스로 자리를 잡아가고 있음에 비추어 볼 때 이미 경쟁력이 구글쪽으로 기울었다고 해도 과언이 아니다. 국내 보안시설을 그대로, 명확히 보여주는 구글의 지도서비스에 대하여 내국 규제를 전혀 적용하지 못하고 있으므로 규제의 집행에 있어서도 공평성을 잃고 있다.

### 3. 망사용료

현재 네이버, 카카오 등 국내 업체는 연간 수 백 억 원 수준의 망사용료를 지불하고 있다.<sup>43)</sup> 반면, 구글 유튜브는 사용자가 많이 찾는 동영상 데이터를 국내 통신사 데이터 센터에 임시저장 할 수 있는 캐시서버를 제공받고도 망 사용료를 지불하지 않는다. 유튜브 서버가 해외에 있을 경우 국제 통신망 사용료를 내야하는 국내 통신사 입장에서 유튜브 캐시 서버가 국내에 있는 것이 유리하기 때문에 망사용료를 면제해주는 것이다. 최근 페이스북은 이 사실을 잘 알고 있기 때문에 당당하게 통신사에게 캐시 서버의 망 사용료를 무료로 해 달라고 요구하고 있는 것으로 보인다. 동일한 사유로 인터넷TV 업체인 트위치 등 외국 인터넷 업체들도 한국 통신사에게 이런 압박을 가해오고 있다. 덕분에 유튜브 등 국외 플랫폼사업자는 비용부담 없이 동영상 화질을 계속 높인 반면, 국내 동영상 업체들은 망 사용료 부담으로 인해 화질 개선에 소극적일 수밖에 없었으며, 결과적으로 유튜브와의 경쟁에서 열위에 설 수 밖에 없다.<sup>44)</sup> 현재 유튜브의 국내 동영상 서비스 점유율은 약 80%로, 나머지를 네이버, 카카오, 아프리카TV, 판도라TV 등 국내 업체들이 나눠 갖고 있다. 일례로 구글에서 발표한 자료에 따르면 싸이의 '강남스타

43) 필자가 정확한 망 사용료에 대하여 조사하고자 하였으나, 통신사들은 망 사용료 계약의 내용을 공개하지 않고 있는바 언론사 기사 등을 통한 추정치만 담을 수 있었다.

44) 김인성, 창작자의 나라, 홀로깨달음, 2017, 20~30면.



일'을 발표한 지 6개월 만에 12억 천 만 뷰를 달성함으로써 유튜브는 800만 달러의 광고매출을 얻었고 이 중 절반인 42억 원을 싸이 측에 지불했다고 한다. 유튜브는 동영상서비스에 필요한 모든 비용을 감당하고도 강남스타일 단 한 개의 영상으로 반년 만에 800만 달러의 수익을 얻은 것이다. 그러나 한국에서 서비스했다면 다른 부분은 제외하고 망 사용료만 생각해도 수익을 내는 것은 불가능하다는 분석이 있다. 현재 국내 통신사들은 초당 100MB 용량의 인터넷 전용회선을 사용할 때 한 달에 500만 원에서 700만 원 정도를 받는데 아마 강남스타일 다운로드 피크 타임에는 20,000MB이상의 속도가 필요하고, 이 정도 대역폭의 회선비용은 한 달에 10억 원이 넘는다. 따라서 12억 5천 뷰를 달성한 6개월 동안 강남스타일을 한국에서 서비스했다면 벌어들인 수익 800만 달러는 고스란히 전용회선 비용으로 나가게 된다.

뿐만 아니라 한국의 인터넷서비스에 외국 사용자들이 많이 접속하면 국제망 요금 발생하는데 이 요금은 국내 통신사가 국제망을 소유한 외국 통신사에게 지불해야 할 비용이므로 국내 통신사는 한국 인터넷 사이트에 외국 사용자가 과도하게 몰리지 않도록 강제로 속도제한을 걸어놓기도 한다.<sup>45)</sup>

한편 통신사의 데이터센터에 입주한 플랫폼 사업자는 통신사에 망 사용료 등 각종 요금을 내야 하지만 자체 데이터센터를 가지고 있으면 이러한 부분을 절감할 수 있다. 이러한 이유로 구글, 페이스북 등 전 세계적 서비스를 하고 있는 사업자들은 자체 데이터센터에서 '인터넷 익스체인지'<sup>46)</sup>로 직접 선을 끌고 오는 비용만 내면 망 사업자에게 접속료를 낼 필요가 없다. 실제 미국 내에서 구글과 같은 플랫폼 업체는 최소한의 망 유지비용 외에는 통신사에게 망 사용료를 내지 않는다. 오히려 여러 단계를 거쳐 구글에 접속하게 되는 중소 통신사들이 접속료를 줄이기 위해 자비로 구글에 직접 접속을 요청한다. 중소 통신사의 가입자들이 구글에 많이 접속하면 구글과 중소 통신사 사이에 있는 대형 통신사에게 접속료를 내야 하기 때문이다. 국내 인터넷 업체들도 성장하면서 자체 데이터센터 구축을 통해서 망 접속료를 줄이려고 하였으나, 통신사들(KT, SKT LGU+)이 직접접속을

45) 김인성, 전게서, 31면.

46) 인터넷 익스체인지 포인트(Internet eXchange Point, IX 또는 IXP)는 ISP(인터넷 서비스 제공자) 간의 인터넷 트래픽을 원활하게 소통시키기 위한 인터넷 연동 서비스로 ISP간의 상호접속을 목적으로 주요 IX NOC(네트워크 통합운영센터, Network Operations Center)에 각 공급자(ISP 등)가 회선을 끌어와서 공동으로 연동함으로써 회선 비용을 낮추면서 효율적인 ISP간 접속경로를 제공한다. 여러 ISP의 트래픽 양을 지켜보면서 한쪽이 너무 많거나 적게 흘러가지 않도록 조정하는 교통순경 역할을 한다고 볼 수 있다.(위키백과).

허용하지 않고 있어 결국 데이터센터 구축을 포기한 바 있다.<sup>47)</sup>

이처럼 구글 유튜브는 자국 내에서도 또한 국내 통신사에게 망사용료를 내지 않는 반면 네이버나 다음, 아프리카TV등 국내에 서버를 둔 국내업체들은 사용자 트래픽이 많아질수록 또 고화질을 위해 콘텐츠 용량이 커질수록 망사용료를 더 많이 지불해야 한다. 따라서 국내업체들은 망사용료 지출을 메우기 위해 15초 광고 도입 등 수익창출을 위한 장치를 넣어야 하나, 유튜브는 이러한 제약에서 자유롭기 때문에 사용자 친화적 서비스 제공이 가능하다. 따라서 더 많은 이용자를 확보할 수 있고 이는 결국 광고수익에 직결된다.<sup>48)</sup>

네이버·다음 등 국내 플랫폼사업자나 유튜브·페이스북 등 국외 플랫폼 사업자 모두 국내 이용자를 상대로 동일한 서비스를 제공하고 있는데, 국내 업체에게만 그 비용을 지불시키는 것은 마땅히 불공평 규제이다. 디지털 마케팅 전문회사 메조미디어가 최근 공개한 '2017 업종분석 리포트'의 종합 광고비 분석에 따르면 2016년 국내 동영상 광고비 부문에서는 유튜브가 1천 168억 원으로 추정돼 1위를 차지했다. 2위는 페이스북(1천 16억 원), 3위는 네이버(456억 원)였다. 이 조사대로라면 유튜브가 네이버보다 2.5배 가량 많은 매출을 거둔 셈이다. SBS, iMBC, KBS 등 지상파 3사의 동영상 광고수익을 모두 합친 206억 원보다 5배나 많다. 국내·외사업자에 대한 망사용료의 차별적 취급은 이처럼 동일한 국내 시장에서 국외사업자에게만 유리하게 작용할 수밖에 없으며 이는 정당한 이유 없이 경쟁을 저해하는 조치이다. 국내 통신사의 비싼 망사용료는 결국 국내 우수 콘텐츠의 해외 유출로 이어지고 플랫폼 사업자의 경쟁력 약화로 직결된다.

#### 4. 개인정보 처리

현재 「개인정보 보호법」상 개인정보의 국외 이전 시 예외 없이 이용자의 동

47) 실제 네이버는 춘천에 '각' 데이터센터를 지으며, 직접 접속을 통해 이익을 기대했으나, 통신사들이 직접 접속을 거부해서 네이버를 중소 망 사업자를 통해 겨우 서울의 서버들과 연결하여 사용하고 있다고 한다. 이 때문에 '각'을 반쪽 데이터센터로 운영중인 상태라고 한다. 김인성, 전계서, 83-84면.

48) 한편 IPTV라는 자체 동영상 즉 방송에 특화된 인터넷망을 구축한 통신사들은 '다음TV' 등 국내 콘텐츠 유통업체의 진입은 원천차단하면서, 자체 콘텐츠가 부족해지자 결국 '구글 유튜브', '넷플릭스' 등 해외 콘텐츠 업체에게 IPTV망을 개방하였다. 셋톱이 구글의 안드로이드 운영체제를 사용하므로 구글의 유튜브를 뺄 수 없게 된 이유도 있지만 해외 동영상 플랫폼인 넷플릭스의 막강한 경쟁력을 이길 수 없었기 때문이기도 하다. IPTV초기 국내업체가 자체 셋톱을 사용하여 인터넷 TV사업을 하려는 것을 막았을 뿐만 아니라, 통신사의 IPTV망을 활용하지 못하게 해서 경쟁력을 죽여 보리더니 결국 그 공백을 외국 인터넷TV업체에게 준 것이다. 김인성, 전계서, 67-70면.

의를 받도록 하고 있으나 해외 사업자에 대한 적용이 어려운 상황이다. 개인정보의 수집·이용 행위는 국내 서비스 제공자에 의해서 이루어지는 경우가 통상적이거나, 컴퓨터나 기기와 연계될 수 있는 정보의 경우에는 tracking file의 설치를 통해 전 세계 모든 웹사이트에서 수집될 수 있다. 또한 해외에서 국내 이용자를 주요 대상으로 서비스를 제공하는 경우도 증가하고 있다.

구글은 2012년 1월 24일 자사 60여개 서비스 사용자 정보를 통합 관리하는 새 개인정보 정책을 발표하였다.<sup>49)</sup> 이에 대하여 ‘빅브라더’문제로 논란이 거세게 일자<sup>50)</sup> 프랑스 정보보호청은 시행연기 및 관련 질의서를 송부했으며, 홍콩 개인정보보호청은 구글에 대한 추가조사에 착수했다. 우리나라의 방송통신위원회도 구글의 개인정보 취급방침이 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 “정보통신망법”이라 한다)의 개인정보보호 규정에 미흡할 수 있다고 본다면서 이를 개선하라는 권고조치를 내렸다. 방송통신위원회는 구글의 개인정보통합관리가 문제가 전혀 없는 것은 아니지만, 문제가 발생하지 않았고 이를 통제할 수 있는 국내법이 없기 때문에 장기적인 안목으로 개인정보보호를 위한 새로운 법제를 검토할 계획이라고 언급한 바 있다.<sup>51)</sup>

구글은 자사 지침을 통해 자사가 수집한 개인정보를 계열사와 신뢰하는 업체들에게 구글의 지침과 개인정보취급방침에 맞추어 개인정보를 제공한다고 명시하고 있다. 「개인정보 보호법」 및 「정보통신망법」은 개인정보를 제3자에게 제공하는 경우 개인정보를 제공받는 자와 제공받는 자의 개인정보 이용목적, 제공하는 개인정보 항목, 제공받는 자의 개인정보 보유 및 이용기간을 이용자에게 고지하고 동의하도록 규정하고 있는바, 구글의 내부 지침과 부합하지 않는다. 페이스북도 이와 유사한 규정을 두고 있다.

이렇게 국외사업자는 국내 사업자와 동일한 서비스로 국내시장에 내국민을 대상으로 서비스함에도 불구하고 국내법이 아닌 구글 또는 페이스북 자사의 지침만을 기준으로 한다. 따라서 국내의 엄격한 개인정보법제를 준수하여야 하는 국내

49) 3월 1일 변경된 개인정보 취급방침에서는“Google은 사용자가 아는 사람들과 쉽게 공유하도록 돕기 위한 목적 등으로, 하나의 서비스에 제공한 개인정보를 다른 Google 서비스의 정보(개인정보 포함)와 조합할 수 있습니다”라는 문구를 포함하고 있다.

50) 프랑스가 새로운 정책이 EU데이터보호법에 위배된다고 즉각적으로 주장하였고, 미국 디지털민주주의센터(The Center for Digital Democracy)가 항의서를 미국연방거래위원회에 제출했다고 한다. ; 또한 미국의 EFF(Electronic Frontier Foundation)도 마찬가지로 구글의 개인정보방침상 무엇이 구체적으로 변경되었고 그에 따른 문제점이 무엇인지에 대한 항의서를 작성하여 구글에 그 해명을 요구하였다.

51) 디지털데일리 2012년 4월 5일자 “구글, 개인정보취급방침 보완책 내놨지만… 문제점은 ‘여전’”.

사업자에게 있어서는 개인정보를 기반으로 하는 타겟 마케팅 등 기타 서비스에 있어서 경쟁열위에 있게 될 수밖에 없다.<sup>52)</sup> 결국 경쟁 중립적이지 아니라, 국내 업체에만 불리하게 작용하는 경쟁 저해적 규제를 시행하고 있는 것이다.

다만 최근 규제의 집행력과 관련하여 사법부에서 주목할 만한 판결을 내린바 있다. 국내 시민단체 6명이 구글이 위법하게 개인정보를 미국 정부에 제공할 가능성이 있다며 관련 개인정보 제공내역을 밝히라고 제기한 소송에서<sup>53)</sup> 구글과 국내법인인 구글코리아는 '서비스 약관에 의하면 한국법이 적용될 수 없고 서비스 주체가 아닌 국내법인은 책임이 없다'는 취지의 주장을 하였다. 1심에서는 구글코리아에 대한 청구는 받아들이지 않았다. 그러나 2심에서 재판부는 "당사자가 외국법을 적용하기로 합의했다 해도 국내 이용자의 정보통신망법에 근거한 권리행사를 금지하는 것은 소비자에게 부여되는 보호를 박탈하는 것"이라며 "관련 약관은 구글코리아가 서비스 제공 주체로 명시돼 있고 전기통신사업법에 따른 부가통신사업신고까지 한 사실에 비춰 구글본사는 물론, 구글코리아도 「정보통신망법」 상 정보통신서비스 제공자에 해당하며 구글본사가 「정보통신망법」 제30조 제4항에서 규정한 필요한 조치를 다하지 않았으며, 제3자에게 제공한 개인정보 현황을 공개하라"고 판시하였다.<sup>54)</sup>

## 5. 과세

조세를 절감하여 이익을 극대화하는 행위는 탈세(tax evasion), 조세회피(tax avoidance), 절세(tax saving)의 세 가지로 나눌 수 있다.<sup>55)</sup> 탈세는 의도적이며 비합법적인 수단을 이용하여 법률상의 납세의무를 경감시키거나 완전히 회피하는 행위로 조세범칙 행위이고, 절세는 법을 위반하지 않고 세법을 이용하여 합법적으로 조세를 회피하려는 행위이며, 조세회피는 절세와 탈세의 중간에 위치하는

52) 특히 우리나라의 경우 개인위치정보에 대하여 더 엄격한 특별법이 존재하고, 제3자 제공에 대하여 다른 나라에 비하여 더 엄격한 규율을 하고 있다.

53) 정보통신망법 제30조에 의하면 이용자는 정보통신서비스 제공자등에 대하여 본인에 관한 'i)정보통신서비스 제공자등이 가지고 있는 이용자의 개인정보, ii)정보통신서비스 제공자등이 이용자의 개인정보를 이용하거나 제3자에게 제공한 현황, iii)정보통신서비스 제공자등에게 개인정보 수집·이용·제공 등의 동의를 한 현황'에 대한 열람이나 제공을 요구할 수 있고 오류가 있는 경우에는 그 정정을 요구할 수 있다(제2항). 그리고 정보통신서비스 제공자등은 이러한 열람 또는 제공을 요구받으면 지체 없이 필요한 조치를 하여야 한다(제4항).

54) 서울고등법원 제4민사부 판결 사건번호 2015나2065729 손해배상(기) 등.

55) 반대현·송신근, 납세협력비용, 조세회피 및 조세공평성 간의 관계, 국제회계연구제54집, 2014년 4월, 241-259면.

개념으로써 비록 합법적인 수단에 의해 세부담을 경감시키지만 그 결과가 입법의도에 합치하지 않은 행위를 말한다. 조세회피는 조세수입의 감소를 초래하여 국가의 재정을 어렵게 한다. 또한 지하경제를 번창시켜 정부의 세무행정에 대한 신뢰도를 저하시키며, 조세부담의 불공평을 심화시켜 국민의 단결력을 저하시키고 소득재분배 효과를 교란시킨다. 뿐만 아니라 자원의 효율적 배분을 저하 시키고 부당한 이득을 얻은 사람이 정직하게 사는 사람보다 더 잘 살게 함으로써 정상적인 노동의욕을 저하시키며 사회전반에 불신풍조를 심화시키는 역기능을 초래한다.<sup>56)</sup>

그러나 최근 구글을 비롯한 글로벌 플랫폼서비스는 이러한 조세회피의 전형적 행태를 보이면서 국내사업자의 정상적인 사업의지 및 규제신뢰도를 약화시킨다.

구글과 관련된 세금문제는 부가가치세와 법인세로 나누어진다. 우선 부가가치세와 관련하여 국내 앱장터에 등록된 앱 매출의 10%가 부가세로 납부되나, 구글과 애플에서 판매되는 모바일 앱에 대한 부가세는 그동안 면제되어 왔다. 종전 전자적 용역에 대한 부가가치세는 국내 개발자가 공급하거나 해외 개발자가 국내 오픈마켓을 통해 공급하는 경우 과세되고 있으나, 해외 개발자가 해외 오픈마켓을 통하거나 직접 공급하는 경우에는 과세가 이루어지고 있지 않았다. 이에 경제협력개발기구(OECD)는 국제거래에 관련된 소비세 가이드라인을 마련하고자 노력하고 있다.<sup>57)</sup> 유럽연합에서도 경쟁중립저해의 문제에 대응하기 위해 2015년 1월 1일부터 “간편사업자등록(Mini One Stop Shop)”이라는 제도를 채택하여 소비지구 과세원칙을 적용하고 있다. 일본에서도 2015년 10월부터 국내외 사업자 간의 경쟁 조건의 공평성을 확보한다는 관점에서 국외 사업자가 국경을 넘어 전자서적·음악·광고의 전달 등과 같은 전자적 용역을 공급하는 경우 그 사업자에게 소비세를 부과하도록 하였다. 우리나라의 경우에도 2015년 7월부터 국내 개발자와 해외 개발자 간 과세형평을 높이기 위하여 국내소비자가 해외 오픈마켓 등에서 게임·음성·동영상 파일 또는 소프트웨어 등 전자적 용역<sup>58)</sup>을 구매하는 경우 해외

56) 윤말순·배익수, “중소기업의 조세회피성향에 관한 실증적 연구”, 세무회계연구 제19호, 2001, 90-108면.

57) OECD는 2014년 4월 “용역 및 무형자산에 대한 사업자간 국제거래(B2B)”에 관해 소비세 가이드라인(OECD, International VAT/GST Guidelines, 2014)을 마련하였다. 그리고 OECD에서는 “용역 및 무형자산에 대한 사업자와 소비자간 국제거래(B2C)”에 관한 소비세 가이드라인(OECD, Discussion Drafts for Public Consultation International VAT/GST Guidelines Guidelines on Place Taxation for Business-to-Consumer Supplies of Services and Intangibles Provisions on Supporting the Guidelines in Practice, 18 December 2014-20 February 2015)을 준비 중에 있다. OECD 가이드라인의 기본적 방향은 용역·무형자산의 거래가 국경을 넘는 경우, 다음의 사항을 준수하면서 소비지 과세원칙을 적용하도록 하고 있다.

오픈마켓 사업자가 간편사업자등록을 하여 부가가치세를 납부할 수 있도록 하였다(부가가치세법 제53조의2).<sup>59/60</sup> 그러나 과거의 부가가치세 회피에 대하여는 현재 어떠한 추정도 할 수 없다.

법인세와 관련하여서는 국내에서는 사업자의 모든 소득에서 필요경비 등을 제외한 금액인 '과세표준'의 22%를<sup>61</sup> 법인세로 책정한다. 하지만 구글·애플 등 해외 기업 가운데 상당수가 유한회사로 국내에 등록됐다. 유한회사는 외부감사나 공시 의무가 없어서 회계의 투명성을 담보할 수 없다. 또한 이들은 국내 매출을 세율이 낮은 다른 국가에서 발생한 것으로 회계를 처리한다. 구글의 경우 세율이 없거나 낮은 나라에 서류상으로만 존재하는 회사인 '페이퍼컴퍼니'를 설립하는 조세 피난처 방식으로 조세회피를 시도해 법인세를 회피해 왔다. 현재 알려진 조세 피난처는 약 60곳으로 추정되는데 그 중 한 곳인 아일랜드는 법인세율이 6.25%로 아주 낮다. 구글은 아일랜드에 자회사, 즉 '구글 아일랜드홀딩'을 설립하고 특허권, 저작권 등과 같은 권리를 모두 이 회사에 양도한다. 구글은 그 로열티 등을 높게 책정하는데 전 세계 이러한 구글의 수익은 구글 아일랜드홀딩으로 이전되므로 전 세계 여러 나라에 있는 구글 지사들은 현지에서 높은 수익을 창출 하더라도 그 수익은 로열티 등의 명목으로 '구글 아일랜드홀딩'으로 이전된다. 그러고 나면 현지에서 남는 수익이 별로 없다. 우리나라에서 구글이 벌어들인 수익의 경우도 마찬가지이다.

이미 안드로이드를 기반으로 한 모바일 플랫폼에 대한 구글의 지배력은 널리 알려진 바이다. 안드로이드폰에 합법적으로 서비스를 제공하기 위해선 어느 사업자나 구글 앱스토어인 '플레이스토어'에 등록해야 한다. 구글의 등록 기준과 관리

58) 국내에 이동통신단말장치 또는 컴퓨터 등을 통하여 구동되는 게임·음성·동영상 파일 또는 소프트웨어 등 대통령이 정하는 용역을 전자적 용역이라 한다. 이하에서는 전자적 용역으로 통일하여 사용한다.

59) 국내에 전자적 용역을 공급하는 국외사업자는 간편사업자등록을 하여야 한다. 이 경우 그 사업의 개시일부터 20일 이내에 대통령령으로 정하는 방법으로 간편사업자등록을 신청하여야 한다(부가가치세법 제53조의2 제3항). 간편사업자등록은 사업자가 국세정보통신망에 접속하여 사업자 및 대표자의 이름, 국외 사업자 등록관련 정보, 제공하는 전자적 용역의 종류 등을 입력하여 국세청장에게 간편사업자등록을 하여야 한다(같은 법 시행령 제96조의2 제2항). 간편사업자등록을 한 자에 대하여 국세청장은 간편사업자등록번호를 부여하고, 사업자(납세관리인이 있는 경우 납세관리인을 포함한다)에게 통지(정보통신망을 이용한 통지를 포함한다)하여야 한다(같은 법 시행령 제96조의2 제3항).

60) 기획재정부에 따르면 해외 오픈마켓이 공급하는 전자적 용역에 대한 부가가치세 과세로 연간 350억 원의 추가적인 세수가 발생할 것이라고 한다. 기획재정부위원회, 부가가치세법 일부개정법률안 심사보고서, 2014. 11. 11면.

61) 과세표준에 따라 10%, 20%, 22%로 세율이 적용된다.



원칙이 그래서 중요하다. 명확한 원칙과 기준이 없다면 얼마든지 경쟁 서비스에 막강한 영향력을 행사할 수 있는 위치에 있다.<sup>62)</sup> 이러한 상황에서 동일 서비스에 대해 국내사업자에 대하여만 과세를 해 왔다는 것은 이미 과세 자체가 충분히 경쟁저해적 요소를 가질 수밖에 없다. 과세 입법이 마련된다고 할지라도 과거의 경쟁저해적 요인을 상쇄할 수 있는 제도적 방안이 모색되지 않는 한 이미 출발선이 완전히 벌어진 상황에서 공정한 경쟁을 하라는 것과 같은 조치이다.

최근 국회에 글로벌 기업에 대한 실태과약을 할 수 있는 「전기통신사업법 개정안」을 발의된 바 있다.<sup>63)</sup> 인터넷 사업을 하는 부가통신사업자에게 경쟁 상황 평가를 실시하기 위해 과학기술정보통신부 장관이 부가통신사업자에게 이에 대한 자료를 제출하도록 요청하는 것이 골자다. 주요 대상은 구글, 페이스북, 블리자드, 넷플릭스, 네이버, 카카오 등의 국내외 부가통신사업 기업이다. 만약 자료제출 요청을 따르지 않거나 거짓된 내용이 있을 시에는 과태료 1천 만 원 이하를 부과한다. 그러나 이러한 조치는 매출액 공개 근거는 될 수 있으나, 직접적으로 법인세를 부과할 근거는 되지 못한다.

## 6. 기타

우리나라는 청소년 유해매체물에 대하여 사업자에게 각종 의무를 부담시키고 있으나<sup>64)</sup> 미국의 경우 기본적으로 헌법상 보장된 기본권으로서 표현의 자유를 최

62) 최근 구글은 ‘옥수수’, ‘티빙’, ‘푹’ 등 국내 OTT(Over the Top 인터넷동영상) 서비스 사업자들에게 “OTT 앱 서비스 내 성인 콘텐츠가 개발자 기준에 부적합하다”며 “정해진 기간 내 조치를 취하지 않을 경우 구글 플레이스토어에서 앱을 삭제할 후 있다”는 통보를 하였다. 구글은 문제 삼은 해당 게시물이 영상 포스터인지 콘텐츠 전체인지조차 제대로 고지하지 않았으며, 구글의 플레이무비에서 서비스되는 성인 영화 콘텐츠도 적지 않은데 다른 OTT 앱도 같은 기준을 적용하는지에 대한 의문이 제기된다. 업계의 한 관계자는 “국내 서비스되는 OTT 콘텐츠는 성인물의 경우 영상물등급위원회 심의를 거쳤고, 방송 콘텐츠 역시 사후 심의를 거친 콘텐츠인데 구글이 어떤 잣대로 문제 삼은 건지 모르겠다”며 “자의적 기준을 들이대 경쟁 서비스를 배척하려는 의도 아니냐”고 반발했다.[기자수첩]플랫폼 중립성 논란, 머니투데이 2017.6.9., <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2017060716044408185&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.naver.com> (2017.6.30. 확인).

63) 오세정 의원 발의안, 2017. 6. 19. 발의, 의안번호 7471.

64) 우리나라는 청소년 유해성 여부를 심의·의결하는 각 심의기관별로 「방송법」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」, 「게임산업진흥에 관한 법률」, 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」 등 개별법에 근거를 두고 있다. 특히 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률」은 유해정보로부터 청소년보호를 위한 시책 마련 등을 마련하도록 규정하고 있으며(제41조), 사업자는 청소년유해매체물임을 밝히는 표기 의무를 부담하고(제42조), 그밖에 유해매체물 광고금지(제42조의2), 일정 요건을 만족하는 기관에서 청소년보호를 담당하는 책임자를 지정하여 청소년보호를 담당(제42조의3), 영상 또는 음



대한 보호하기 위해 아동 포르노에 대한 규제 외에 대부분 자율규제 중심이라 할 수 있다.<sup>65)</sup> 국내 오픈마켓은 「정보통신망법」의 적용을 받기 때문에 청소년·이용자 보호 조치를 취하도록 규제하고 있으나, 구글, 애플 등 해외 모바일 오픈마켓은 성인콘텐츠 등을 제대로 걸러내지 않아 청소년 유해 애플리케이션 차단이 불가능한 현실이다.<sup>66)</sup> 또한 해외 오픈마켓에서는 '청소년 이용 불가'등급에 해당하는 게임물의 등급분류가 제대로 지켜지지 않고 있으며 콘텐츠 등급에 대한 설명이 상품소개 내용 중 최 하단에 위치하고 있어, 화면을 스크롤 해야 보이는 등 쉽게 식별하기가 어려운 상황이다. 또한 국내에서는 성인앱에 대해서는 「청소년보호법」 제13조에 의거 '청소년 유해표시'를 상품 페이지에 표시하거나 성인 게임은 모두 10금 표시를 해야 하나 해외 마켓에서는 이러한 표시가 이루어지지 않고 있다.<sup>67)68)</sup>

그밖에 이미 위헌결정이 되었지만, 과거 제한적 본인확인제로 인해<sup>69)</sup> 이용자들은 본인 확인이 필요 없는 유튜브로 대거 이동하였고, 그 결과 2008년 국내 시장 점유율 2%에 불과했던 유튜브는 2014년 동영상 유통 점유율 74%를 넘어서는 결과를 가져왔다.

---

항정보제공사업자의 보관의무를 지정하여 유해정보 제공자의 신원파악이 가능하도록 유도(제 43조)하는 등의 규정을 두고 있다.

- 65) 「아동온라인보호법」(Child Online Protection Act), 「아동인터넷보호법」(Children's Internet Protection Act), 「아동외설및포르노그래피방지법」(Child Obscenity and Pornography Prevention Act of 2003) 등이 대표적으로 아동을 불법정보로부터 보호하기 위한 법률임.
- 66) 구글 플레이, 애플 앱스토어를 이용하기 위해서는 각각 구글의 지메일 계정과 애플의 ID가 필요한데, 지메일 계정과 애플 ID를 생성하는 과정에서 연령정보를 입력하도록 돼 있지만, 이에 대한 인증절차가 없어 이용자가 허위로 입력해도 가입이 가능하다. 즉 해외 사업자의 오픈마켓에서는 본인확인 인증 기능이 없어 청소년이 성인 콘텐츠를 구입하거나 이용할 수 있다. 반면 티스토어, 올레마켓 등에서는 통신사 고객 정보 및 실명 인증을 통해 이용자의 연령 정보를 확인하고 있으며, 이를 활용해 성인 콘텐츠 이용 시 인증 절차를 엄격하게 수행하고 있다.
- 67) 애플의 경우 앱 등록시 개발자가 '임의'로 연령등급을 설정하여 등록신청을 할 수 있으며, 4+, 9+, 12+, 17+ 등 4단계의 연령등급을 부여하고 있고, 구글도 개발자의 자율성을 보장하기 위해 개발자가 즉각적으로 등록할 수 있기 때문에 짧게는 5분만에도 등록할 수 있으며, 자체 심의과정이 없어서 청소년의 음란물 접촉이 더 용이한 측면이 있다.
- 68) 해외·국내기업 동일한 규제로 역차별 해소 시급(디지털타임스 2013.12.3.).
- 69) 청구인 000는 인터넷게시판에 익명으로 댓글을 게시하였으나 정보통신망법에 의해 본인확인 절차를 거쳐야만 하므로 이는 헌법상 보장된 표현의 자유 침해라고 주장하며 헌법소원심판 청구(2010헌마47)하였고 인터넷 언론사인 '인터넷 00000'을 운영하는 청구인 00000은 방송통신위원회가 자신을 2010년도 본인확인조치의무 대상자로 공시하여 2010. 4. 1.부터 본인확인조치의무를 부담하게 되자, 이는 자신의 언론의 자유 등을 침해한다고 주장하면서 헌법소원심판 청구(2010헌마252)하였다.

#### IV. 국내·외사업자 공평규제를 위한 제언

최근의 규제개선을 위한 일련의 조치에서 보이듯이 규제라는 것이 일부러 비즈니스를 방해하거나 경쟁을 저해하기 위해 고안된 것은 아니다. 이용자 보호, 정보보안, 공정경쟁 등 공공에 이롭게 작용하기 위하여 규제가 만들어진 것이며 규제 내용은 각 국가의 문화적 차이, 국민의식, 경쟁상황, 영업 환경 등에 따라 차이가 발생할 수밖에 없다. 그러나 이러한 규제가 처음의도와 일관되게 반드시 긍정적으로 작용하지 않는다는 것은 우리가 앞서 살펴본 사례를 비롯한 다양한 경험에 근거해 볼 때 명확하다. 이러한 규제실패는 규제 자체의 오류에 기인한 경우도 있고, 규제 자체는 적절하지만 규제집행상의 문제로 발생하는 경우도 있다. 혹은 그 당시 그 환경에 적절한 규제였으나 현재 상황에서 부적절한 규제일 수도 있다(이는 넓게 이해할 경우 전자의 경우인 규제자체의 오류에 기인한 경우에 포함시킬 수 있다). 규제 자체가 문제인 경우라면 폐지 또는 개선을 통한 합리화가 필요하나, 집행상의 문제라면 규제 자체는 유지하되 그 집행상의 문제를 해결하여야 할 것이다.<sup>70)</sup>

특히 플랫폼 서비스의 경우 동일 서비스 제공에 대하여 국내·외 사업자 간 공평규제가 실현될 수 있도록 방안이 강구되어야 한다. 앞서 언급하였듯이 공평규제의 기본방향으로 우선, 경쟁을 제한하는 규제여서는 안 되며, 다음으로 규제의 집행력 확보가 중요하다. 따라서 이하에서는 이러한 원리를 고려하여 국내외 사업자의 공평규제를 위한 방안을 제안하고자 한다.

##### 1. 경쟁 중립적 규제의 도입

정책적 의미에서 볼 때 효율이란 희소한 재화가 낭비 없이 배분되어지는 것이라고 할 수 있다.<sup>71)</sup> 어떤 정책의 효율성을 비교함에 있어서 ‘중립성’은 중요한 요소이다.<sup>72)</sup> 중립성이란 일정한 목적을 수행하면서 시장기구의 작용을 방해해서는 안 되는 것을 말하는 것으로 완전히 중립적인 정책은 없고 어떤 정책이 더 중립적이냐 하는 비교를 할 수 있을 뿐이다.<sup>73)</sup>

70) 김현경, ICT규제원칙에 기반한 온라인서비스 비대칭규제의 개선방안에 관한 연구, 성균관법학 제26권제3호, 2014.9, 487-521면.

71) 平井宣雄, 法政策學(法制度設計の理論と技法), 有斐閣, 1995, 73項.

72) 이창희, 전개논문, 33면.

국내외 플랫폼 사업자에 대한 공평규제의 문제는 국내 사업자와 국외 사업자가 제공하는 사업의 경쟁관계에서 비롯된다. 이러한 국내외 사업자 사이의 경쟁을 둘러싼 갈등관계는 국내 사업자가 제공하는 재화나 용역이 국외 사업자가 제공하는 재화나 용역과 ‘동일’하거나 ‘대체’ 관계에 있다는 것이다. 네이버나 다음이 제공하는 동영상·지도·검색서비스와 구글 유튜브가 제공하는 동영상·뉴스·검색서비스 등이 대표적이다. 이러한 경우 국내사업자에게만 부담이 되는 규제가 있다면 이는 당연히 경쟁 제한적 규제에 해당될 수밖에 없다. 이러한 경우 우선 국내 사업자에 대한 기존 규제가 여전히 정당한지에 대하여 검토할 필요가 있다. 만약 근본적 검토를 통해 규제의 폐지 또는 수정이 필요하다면 국내 사업자에 대한 규제를 정비하여 외국 사업자와 동일한 경쟁조건을 창출해 주어야 할 것이다.

다음으로, 기존의 규제가 정당성이 유효하며, 여전히 필요하다고 인정된다면, 국외사업자에 대해서도 동일한 규제를 적용하여 집행될 수 있도록 하여야 한다. 그럴 수 없다면, 이는 경쟁 중립적 규제라 볼 수 없다. 다만 외국기업에 대한 규제의 적용과 집행이 곤란하다면, 국내 사업자가 부담하는 불합리한 경쟁조건을 상쇄할 수 있는 유인책을 국내사업자에게 제공함으로써 경쟁 중립적 규제가 되도록 보완하여야 한다.

예를 들어 지도데이터의 경우, 국내 사업자가 국가 주요 보안시설에 대한 불러처리를 조건으로 제공된다면, 외국의 서비스도 동일한 조건하에 제공되어야 한다. 이것이 불가능하다면 우선 현행의 국가주요 안보시설에 대한 불러처리 규제가 정당한지에 대한 논의를 우선적으로 검토하여야 한다. 정당하다면 구글이 제공하는 우리나라 지도서비스에 대하여 각종 기술적/관리적/정치적 방법을 동원하여 동일하게 불러처리를 하도록 하여야 한다(이스라엘의 예). 만약 불러처리의 정당성이 인정되지 않는다면 당연히 국내사업자에 대하여도 그러한 규제를 제거해 주어야 한다. 한편 그러한 규율의 정당성이 인정되나 어떠한 수단으로도 구글을 막을 수 없다면, 경쟁에서 그만큼 불이익을 당할 수밖에 없는 국내업체에 대하여 일정한 조건의 인센티브를 부여함으로써 그러한 불공정한 경쟁조건을 상쇄할 수 있는 수단을 마련하여야 한다.

법은 경쟁을 보호하여야 하나, ‘경쟁’보호를 위한 수단으로서 ‘경쟁자’ 즉 국내 사업자를 보호할 필요도 있다. 다만 이는 오직 ‘경쟁’이 온전히 보전되기 위함이다. ‘경쟁’ 자체를 보호하는 이유는 궁극적으로 소비자 효용을 극대화하여 국민경

73) 구해동, 전계논문, 225면.

제의 발전을 도모함이다. 일례로 중국은 미국의 인터넷산업 종속에서 벗어나기 위해 지난 20년간 자국기업에 유리한 정책을 추진해 왔다. 그간 중국 정부의 인터넷 정책은 외국 하드웨어와 소프트웨어를 국산으로 대체하는 데 초점을 맞추고 외산 운용체계나 네트워크 장비에 의존하지 않음으로써 외부 침입에 강력한 방어 기반을 갖추었다. 이러한 기술력을 바탕으로 중국의 바이두·알리바바·텐센트가 미국의 구글·아마존·페이스북 벤치마킹 수준을 뛰어넘어 양자 간 대칭구도를 형성했고, 화웨이·샤오미 등 자수성가형 성공사례도 잇따르고 있다.<sup>74)</sup>

## 2. 규제 집행의 실효성

규제는 집행가능 해야 규제로서의 존재의의가 인정된다. 법률상 규제는 주권에 기반 한 관할권에 근거하여 제정, 시행되는 것이다. 따라서 국가주권의 실현원리로서 입법·사법·집행관할이 모두 지켜져야 한다. 그러나 인터넷 자체는 네트워크의 일부가 손실되거나 통제되더라도 정보의 유통과 의사소통이 가능하도록 설계되어 있기 때문에 네트워크의 일부 영역에서 아무리 강한 통제력을 발휘하여도 전 세계적으로 구성되어있는 인터넷의 모든 정보를 통제할 수 없으며, 통제되는 영역에서도 얼마든지 우회하여 정보를 주고받을 수 있다. 즉 인위적으로 제한을 가하는 프로그램이나 기술을 적용하지 않은 순수 인터넷 환경에서 디지털 정보는 통신규약을 지키는 한 아무런 제한 없이 유통된다. 따라서 국경 없는 서비스가 가능하므로 영토 기반의 규제를 무력화 시킬 수 있다.<sup>75)</sup>

따라서 플랫폼사업자 규제의 경우 국내외 사업자에 대한 차별 없는 공평한 집행력 확보가 더욱 중요하다. 이러한 사항은 규제를 만들 당시부터 고민되어야 한다. 예를 들어 「행정규제 기본법」에서는 “중앙행정기관의 장이 규제를 신설·강화하고자 할 때 규제영향분석서를 작성”하고(법 제7조제1항), “입법예고시 규제영향분석서를 함께 공표”토록 규정(법 제7조제2항)하고 있는 바, 플랫폼 서비스에 대한 규제영향분석 시 국내외 사업자 차별요소에 대한 검토를 도입하는 것이다.<sup>76)</sup> 이러한 과정을 통해 만들어진 규제에 대하여는 엄격한 적용을 위한 방안을

74) 외산 소프트웨어에의 지나친 의존으로 생기는 위험성은 2008년 마이크로소프트가 윈도 운용체계 무단 사용을 막기 위해 해적 방지 프로그램을 보급하면서 부각됐다. 당시 소프트웨어 80%가 해적판이어서 마이크로소프트의 새 프로그램이 설치되자 컴퓨터 수백만대가 다운되는 큰 혼란이 발생한 적이 있다. 손영동, “[손영동의 사이버세상] <8>기반기술 국산화 주도하는 중국”, 전자신문 2015년 9월 1일자칼럼 참조.

75) Dan Burk, “Virtual Exit in the Global Information Economy”, 73 Chicago-Kent Law Review 943, 1998, pp. 961-972.

함께 강구하여야 한다. 따라서 외국 기업에 대한 규제 집행이 사실상 곤란한 경우에는 그러한 규제가 포기할 수 없는 중요한 가치를 지키기 위한 불가피한 것이 아닌 한 국내 기업에도 적용하지 않아야 한다. 플랫폼서비스에 대한 규제영향 평가를 할 때부터 국외 서비스 제공자에 대해서도 그 집행이 가능한지를 반드시 따져보아야 한다.<sup>76)</sup>

예를 들어 과세는 국가 재정의 근간이 된다. 따라서 조세회피는 국가의 재정을 어렵게 할 수 있으며 자원의 효율적 배분을 저하 시킨다. 뿐만 아니라 앞서 언급하였듯이 부당한 이득을 얻은 사람이 정직하게 사는 사람보다 더 잘 살게 함으로써 정상적인 노동의욕을 저하시키고 사회전반에 불신풍조를 심화시키는 역기능을 초래한다. 따라서 조세는 회피되어서는 안 되며 공정하게 집행되어야 한다. 특히 외국사업자가 동일한 사업을 국내에서 수행하면서도 세금회피로 득을 취하고 있다면 이는 강력한 입법적/사법적 조치가 필요한 부분이다. 현재 부가가치세뿐만 아니라 법인세 징수에 대한 입법적 근거와 징수를 위한 관리체계가 만들어져야 한다.

영국의 경우 다국적 기업의 조세회피를 막기 위해 자국에서 발생한 이익을 다른 나라로 이전할 경우 이전액의 25%에 해당하는 세금을 물리는 이른바 '구글세'를 지난 2015년에 처음 도입해 구글에 1억3천만 파운드(약 1천900억원)의 세금을 징수하였으며, 최근에는 이탈리아도 구글을 탈세 조사로 압박하면서 3억6천만 유로(약 3천800억원)의 세금을 부과했다. 또한 유럽연합집행위원회(EC)는 최근 7년 조사 끝에 구글의 쇼핑 검색 서비스가 반독점법을 위반했다는 결론을 내렸고 이에 따라 구글은 2016년 매출의 10%인 최대 90억 달러에 달하는 벌금을 부과할 수 있다고 밝힌 바 있다. 이에 앞서 지난 5월 유럽연합집행위원회(EC)는 공식 웹사이트를 통해 페이스북이 왓츠앱을 인수하는 과정에서 허위 정보를 전달한 사실에 대해 벌금 1억1천만유로를(약 1천350억원) 부과한다고 밝혔다.

76) 평가항목 중 '2-1. 규제대안의 검토' 시 '국제무역 및 투자규범과의 상충성'을 검토함에 있어서 '국내의 기업의 차별대우'를 기술하도록 되어있다. 그러나 이 부분의 검토는 국내기업이 차별을 받게 되는지에 대한 중점적 검토가 아니라, 해당 규제가 외국기업에 대한 차별로 이어짐으로서 WTO협정이나 FTA 등 국제거래관계에서 체결된 투자규범을 위반할 가능성이 있는지 검토하는 것이다. 즉 국제무역 및 투자규범을 위배함으로써 국제적 분쟁에 개입될 여지를 막으려는 것이다. 그밖에 '3-1. 규제의 적정성'에서 '규제문제의 심각성, 국내의 유사사례, 국제적 기준, 비례의 원칙 등에 비추어 적정한지 검토'하도록 제안하고 있으나, 이 역시 해당규제로 인하여 국내기업이 부당한 차별을 받을 수 있는지에 대한 검토를 반드시 요구하는 것은 아니다. 국무총리실, 규제영향분석서 작성지침, 2013.8. 12면.

77) 김민호, [매경의 창] 국내 인터넷기업 규제 역차별의 심각성, 매일경제 2017.2.2. <http://opinion.mk.co.kr/view.php?year=2017&no=77058> 2017.6.25. 확인).

이처럼 꼭 필요한 규제라면 국내외 사업자 구분 없이 엄격히 공평하게 집행됨이 마땅하다. 국외 사업자에 대한 집행의 실효성이 담보되지 않는 규제라면 규제 설정시부터 엄격히 그 당위성과 필요성에 대하여 재검토 하여야 하며, 그럼에도 불구하고 그 당위성과 필요성이 인정된다면 국내외 사업자 구분 없이 공평하게 집행되어야 한다.

### 3. 규제의 유연성 확보

국가주권에 의한 관할의 한계로 국외사업자에 대한 규제의 집행이 완전할 수 없다. 집행관할권의 한계로 인해 불가피하게 국내사업자에게만 적용할 수밖에 없는 규제라면 그러한 규제를 탄력적으로 적용하는 제도의 설계가 필요하다.

일국의 규범은 그 나라 고유의 사회문화적 관행과 경험에 기초해서 설계되고 수정·보완된다. 그런데 인터넷을 기반으로 하는 플랫폼 서비스는 본질적으로 일국의 상황만을 고려할 수 없다는 문제를 내포하고 있다. 서비스의 적용대상도 일국의 국민에 국한될 수 없다. 따라서 플랫폼서비스와 관련된 규제는 유연하고 개방적인 구조를 취하여야 한다. 국외에서 이미 보편화된 혹은 대중화된 서비스임에도 불구하고 현행 법령상의 기준이나 요건을 해당 서비스에 적용하는 것이 부적절한 경우라면 국제적 기준이나 원칙에 비추어 규제에 유연성을 부여할 필요가 있다.

예를 들어 청소년유해매체물의 경우 국내에서는 이를 규율하도록 되어있으나, 해외는 이를 자율적 영역에 맡기고 있다. 이러한 경우 유해매체물을 판단하는 기준과 범위에 있어서 국내외사업자의 차별적 요소가 최소화 될 수 있도록 해외의 자율적 규제기준에 부합하게 규율하는 융통성을 발휘할 필요가 있다. 게임의 강제적 섯다운제의 경우에도 법정대리인의 동의, 적용연령의 최소화, 적용시간의 축소 등을 통해 그 적용에 탄력을 부여하는 것이다.

혹은 국내에만 유일한 규제의 경우 일정한 조건하에 규제를 면제, 완화, 한시적 유예시키는 제도 등이 고려될 수 있다. 아직 국회를 통과되지는 않았지만, 현재 국회 계류되어 있는 「지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법안」<sup>78)</sup>에 의한 경우 지역별 특성에 맞는 지역전략산업의 육성을 위하여 규제특례가 적용되는 구역을 “규제프리존”이라 하고(안 제2조제2호), 규제프리존에서는 지역전략산업 및 이와 관련된 사업 등에 대하여 다른 법령에서 명시적으

78) 이학재의원 대표발의, 2016.5.30, 의안번호 26.



로 열거된 제한 또는 금지사항이 있는 경우를 제외하고는 이를 허용하는 것을 원칙으로 규정하고 있다(안 제4조제1항). 「국민행복과 일자리 창출·국가경쟁력 강화를 위한 규제개혁특별법안」의<sup>79)</sup> 경우에도 기술발전 및 융합, 경제적·사회적 여건의 변화 등으로 기존의 규제를 적용하기 곤란하거나 기존 규제를 적용하는 것이 불합리하다고 판단하는 국민과 기업은 규제개혁위원회에 규제의 면제, 완화, 한시적 적용유예 등을 요청할 수 있고 규제개혁위원회는 이를 심의하여 해당 규제의 소관 행정기관의 장에게 규제의 탄력적 적용을 권고하고, 권고를 받은 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 권고에 따른 조치를 취하고 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다(안 제29조). 또한 중요규제나 긴급규제에 대하여 규제개혁위원회는 그 규제의 신설 또는 강화를 철회하거나 원칙허용·예외금지 방식의 적용 및 규제의 개선(규제의 폐지·완화·적용방식의 변경·한시적 적용유예 등을 의미한다)을 권고할 수 있으며(안제16조) 이러한 권고의 실효성을 담보하기 위해 규제개혁위원회는 위원회의 권고를 이행하지 않는 중앙행정기관에 대한 직무감찰을 감사원장에게 요구할 수 있다(안 제47조).

이처럼 국내사업자에게만 적용, 집행되는 규제에 대하여는 규제의 면제, 완화, 한시적 적용유예 등 유연성을 부여하여 그 규제효과를 검증해 본 후 여부를 결정하는 제도적 방안이 검토될 수 있다.

## V. 결론

플랫폼 서비스는 인터넷이라는 공간을 기반으로 데이터 혹은 콘텐츠를 주요 영업자산으로 이루어진다. 그러나 이용자 혹은 데이터·콘텐츠에 대한 직접적 규제의 집행이 곤란하므로 대부분 플랫폼 사업자에 대한 규제를 통해 규제목적 달성하고자 한다. 그러나 플랫폼 서비스의 탈영토성으로 국내사업자에 대한 규제만으로는 규제목적 달성할 수 없다. 특히 ‘공평규제 원리’에 비추어 볼 때 플랫폼 사업자 규제는 첫째, 불합리하게 경쟁을 저해해서는 안 되며, 둘째, 규제의 집행에 불합리한 차별이 존재해서는 안 된다.

이러한 원칙에 비추어 보았을 때, 플랫폼 사업자가 제공하는 뉴스서비스에 대

79) 김광림의원 대표발의, 2016.5.30, 의안번호 15. 이 법은 규제개혁을 저출산·고령화 시대와 저성장기에 대응하고 경제의 토양에 새로운 활력을 불어넣기 위한 국정의 최우선 과제로 설정하고, 일자리 창출에 방해가 되는 규제혁파, 국가경쟁력 향상에 걸림돌이 되는 규제혁파, 국민 생활을 불편하게 하는 규제혁파를 실천하기 위해 기존의 「행정규제기본법」을 폐지하고 규제개혁을 최우선으로 하는 특별법을 제정하려는 것이다.



하여 국내업체만 저작권 사용료를 부과하는 것은 뉴스서비스의 경쟁을 저해하는 차별적 집행이다. 뉴스산업의 경쟁력 및 저작권 제도의 취지에 비추어 볼 때 마땅히 그 이용료가 인정되어야 하는 바, 입법을 통해 국외사업자에 대한 집행기준을 마련하여야 한다. 다음으로 지도서비스에 제공되는 규제는 국내사업자에게만 집행되고 있는바 역시 규제의 공평원칙에 어긋난다. 구글의 서비스에 대하여 규제 집행력을 가할 수 없다면 공정한 경쟁이 되기 위해 국내 업체에 그러한 불공정 경쟁에 상응하는 인센티브를 마련해 주어야 한다. 또한 망사용료는 직접적으로 규제를 통해 이루어지고 있지는 않지만 통신사에 의해 국내 플랫폼 사업자에게만 적용되는 부당·차별적 취급이다. 이로 인해 국내 플랫폼사업자가 외국 사업자에 비해 경쟁열위에 처할 수밖에 없으며 궁극적으로 국내 플랫폼 사업의 경쟁력에 미치는 부정적 영향이 지대하다. 이는 경쟁을 담당하는 기관(공정거래위원회 혹은 방송통신위원회)에 의해 적극적으로 시정이 이루어지거나 이러한 경쟁저해 조치를 금지하는 입법이 마련되어야 한다. 국외사업자에 대한 조세회피 역시 국내 사업자의 사업의욕 및 정상적인 노동의욕을 저하시키고 국가의 소득재분배에 미치는 해악이 크다. 입법을 통해 적극적 조세집행이 이루어져야 한다. 이러한 규제사례에 비추어 국내외 플랫폼 사업자 공평규제를 위한 방향으로 'i) 규제의 내용이 경쟁 중립적인 것, ii) 규제는 실효성 있게 집행 될 것, iii) 불가피하게 국내 사업자에게만 적용되는 규제의 경우 그 적용에 있어서 유연하고도 탄력적인 제도를 설계할 것'을 제안하였다.

구글은 이미 유럽, 미국 등 국제시장에서 독점적 지위를 확고히 하고 있으며, 오히려 국내시장에서 구글의 비독점 상황이 부자연스러울 정도다. 그러나 구글의 국제시장에서의 독점력이 국내시장으로 전이되지 않으리라는 것은 안일한 판단이다. 과거 구한말 일제의 철도, 광산 등 국내 핵심 산업 점령에 우리는 어떠한 저항도 할 수 없었다. 세금을 부과할 수도 없었고, 국내 사업자에게 우선권을 줄 수도 없었다. 그들은 오히려 우리의 근대화를 그들이 제공했다고 향변(?)하기 조차한다. 이러한 상황의 근본적 이유는 주권 상실이다. 현재 국제거래에 있어서 각종 조약 및 협정 등의 이유로 특별히 내국민을 보호하는 것이 곤란하다 할지라도, 명실공히 주권국가로서 내국민에게 오히려 불리한 규제를 국가가 주도한다는 것은 있을 수 없는 일이다. 외국기업의 압세에 국내기업을 적극적으로 보호는 못할

망정, 정부가 규제정책으로 외국기업의 경쟁우위를 돕는 것은 국내사업자에게도 국민에게도 쓸쓸함을 자아낼 수밖에 없다. 국가는 누구를 위해 규제라는 막강한 공권력을 행사하는지 다시 한 번 근본적으로 곱씹어 보아야 한다.

(논문투고일 : 2017.08.22., 심사개시일 : 2017.09.04., 게재확정일 : 2017.09.22.)



▶ 김 현 경

공정규제, 비대칭규제, 스니펫세, 지도데이터, 플랫폼서비스

## 【참 고 문 헌】

### I. 단행본

- 김성수, 개별행정법, 법문사, 2004.  
이원우, 경제규제법론, 홍문사, 2010.

### II. 논문

- 장영수, 「인터넷과 국제재판관할」, 인터넷과 법률 II, 2005.  
김대순, 「국가관할권 개념에 관한 소고」, 법학연구(연세대학교 법학연구소) 제5권, 1995, 2.  
김민호, 통신방송 융합 시대의 규제정책 조사 분석 및 효율적 조직의 운영방안 연구, 정보통신부, 2005.  
김민호 외 지식정보사회에서 행정법학의 새로운 패러다임 모색, 공법학연구 8권 3호, 2007.  
김성수, 개별행정법, 법문사, 2004.  
김재광, 규제와 법제개선 그리고 경제적 효과 - 규제품질 제고를 위한 규제 개선방안 -, 법제처·한국입법정책학회 공동세미나, 2012.  
김현경, 데이터 속성과 국지화 규범의 법적 쟁점에 대한 고찰, 토지공법연구 제 78집 2017년 5월  
\_\_\_\_\_, 기술혁신환경에서 프라이버시와 공권력의 충돌과 조화, 가천법학 제9권 제3호, 2016.9.  
\_\_\_\_\_, ICT규제원칙에 기반한 온라인서비스 비대칭규제의 개선방안에 관한 연구, 성균관법학 제26권제3호, 2014.9.  
윤재석, 유럽연합과 미국의 개인정보 이전 협약 (프라이버시 쉼드)과 국내 정책 방향, 정보보호학회논문지 26(5), 2016.10.  
조소영, 인터넷 주권과 통제에 관한 연구, 공법학연구 제12권 제4호, 2009.  
함인선, EU의 2016년 일반정보보호규칙(GDPR)의 제정과 그 시사점, 법학논총 36(3), 2016.9.  
허진성, 데이터 국지화((Data Localization) 정책의 세계적 흐름과 법적 함의, 언론과 법 제13권 제2호, 2014.  
이원우, 혁신과 규제- 상호 갈등관계의 법적 구조와 갈등해소를 위한 법리와 법

- 적 수단, 경제규제와 법, 9(2), 2016.
- \_\_\_\_\_, 규제개혁과 규제완화 : 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색, 저스티스 통권 제106호, 한국법학원.
- 최경진, “인터넷과 자율규제”, 스포츠와 법 제16권 제2호 통권 제35호, 2013. 5.  
, “미래 ICT 법제체계 개편방향”, 정보법학 제17권 제1호, 2013. 5.
- Alves Jr., Sergio, Internet Governance 2.0.1.4: The Internet Balkanization Fragmentation (June 29, 2014). Available at SSRN:  
<http://ssrn.com/abstract=2466222>
- Jack Goldsmith/Tim Wu, Who Controls the Internet? : Illusion of a Borderless World, Oxford University Press, 2006.
- Jennifer Daskal, the un-territoriality of data, the yale law journal 125: 326, 2015.
- Jeanette Seiffert, Weighing a Schengen zone for Europe’s Internet data  
<http://www.dw.de/weighing-a-schengen-zone-for-europes-internet-data/a-17443482>
- Joshua Bleiberg and Darrell M. West, How to Stop the Internet from Breaking Apart, Oct.6, 2014  
<http://www.brookings.edu/blogs/techtank/posts/2014/10/6-preventing-internet-balkanization>
- Better Regulation Task Force, Principles of Good Regulation(2003).
- Kenneth Anderson, Book Review: Squaring the Circle? Reconciling Sovereignty and Global Governance through Global Government Network, 118 Harvard Law Review 1255,1257, 2005.
- Neil Weinstock Netanel, “Cyberspace Self-Governance: A Skeptical View from Liberal Democratic Theory”, 88 California Law Review 395, 2000.
- Rolf H. Weber, Regulatory Models for the Online World, (Schulthess Juristische Medien AG), 2002.

**Abstract**

**A Study on fair regulation among domestic and foreign platform operators**

**Kim, Hyun Kyung**

Competition may be distorted in the market, resulting in failure to allocate resources efficiently. In this case, regulation should be designed in a way that is consistent with the public interest. Regulation is to invoke public power so that competition in the market is fair. The market for platform services based on the Internet is premised on un-territoriality. Unlike the characteristics of these platform services, legal regulations do not overcome territorial-based regional limitations. Thus, when domestic and foreign operators provide the same service to the Korean nationals, the regulation only applies to domestic companies, leading to unfair regulation on domestic companies, which may worsen competition in the domestic platform industry. This hinders fair competition, which is contrary to the nature of regulation aimed at the public interest.

In recent years, problems have arisen due to regulations that hinder fair competition between domestic and foreign platform operators in cases such as copyright fee for news contents(so-called "snippet"), map data, network fee, personal information and taxation. This study first analyzed whether the regulation is applied fairly to each of these issues. Based on these analyzes, the following suggestions were made in the direction of fair regulation among domestic and foreign operators ; i)Introduction of competition-neutral regulation, ii) Ensuring the effectiveness of regulatory enforcement, iii) Provide means to give flexibility of regulation.



---

▶ **Kim, Hyun Kyung**

Fair Regulation, Asymmetric Regulation, Snippet Tax, Map data, Platform Services.