방통융합정책연구 KCC-2018-22

글로벌 기업의 데이터 독점 관련 이슈와 대응방안 연구

(Regulation Data Monopolization of Global IT Corporations)

이상기/정준희/이정훈/심우민

2018. 12

연구기관 : 한국언론정보학회

방송통신위원회
Korea Communications Commission

이 보고서는 2018년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신 융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

목 차

제1장 서론 ····· 1
제1절 문제 인식 ····· 1
1. 데이터 경제의 부상과 데이터 주권의 소재 ····· 1
2. 데이터 경제의 명암: 과도한 데이터 지배력과 개인정보보호, 그리고 혁신산업 ····· 2

제2장 문제설정 ····· 4
제1절 국내외 디지털 경제 환경과 연구 동향 ····· 4
1. 해외 주요국의 규제 동향 소개 ····· 4
2. 외국 IT 기업의 데이터 독점 및 개인정보 이용 행태 비판 ····· 8
3. 외국 IT 기업에 대한 국내 규제 필요성 ····· 9
4. 외국 IT 기업에 대한 국내 규제의 찬반 의견 소개 ····· 10
5. 정부의 영리 목적 개인정보 활용 허용 움직임에 대한 우려와 비판 ····· 12
6. 디지털세 국내 도입 ····· 12
7. 기타 ····· 13

제3장 이론적 논의: 전통적 경쟁정책 기본틀의 유효성 점검 ····· 15
제1절 개요: 플랫폼 경제와 다면시장 ····· 15
1. 데이터주도형 경제의 단면: 주요 행위자 관점에서 ····· 15
2. 개념적 고찰: 데이터 개념의 광범위성과 모호성 ····· 16
3. 해외(특히, EU) 정책 사례의 시사점 ····· 17
4. 국내 연관 정책: ‘혁신성장’과 관련한 데이터(플랫폼) 경제 정책 ····· 18
제2절 데이터 경제학과 경쟁시장 정책의 재구성 ····· 19
1. 디지털 경제에서 데이터의 역할 ····· 20

····· 23
2. 시카고학파의 반트러스트(Anti-trust) 정책 논리 ····· 30
3. 아마존의 반트러스트 역설 ····· 39
4. 규제의 역설: 세계적 플랫폼 기업들과 한국의 플랫폼 기업들 ····· 45
5. 소비자 후생과 시장경쟁 정책 : 개인정보 '보호'와 '활용'의 균형 ····· 45

제4장 유럽연합의 디지털 단일시장 정책과 제도적 대응 ····· 47
제1절 디지털 단일시장 정책의 문제의식과 방향성 ····· 48
1. 맥락 ····· 48
2. 현황 ····· 48
3. 함의 ····· 49
제2절 유럽연합에서의 데이터 독점 위협 인식 ····· 49
1. 프랑스의 디지털 주권 개념 ····· 49
1) 디지털 주권의 개념에 관한 세 가지관점 ····· 50
2) 경제적 주권 ····· 53
3) 제도적 대응: 개인정보보호와 디지털 경쟁정책 ····· 63
(1) 프랑스: 온라인 플랫폼 관련 입법례 ····· 63
(2) 독일: 검색엔진에 대한 규제 시도 ····· 66

제5장 일본의 데이터 경제 환경과 제도적 대응 ····· 74
제1절 글로벌 데이터 경제와 일본 ····· 74
1. 정보 및 데이터의 법적 개념정의 ····· 74
1) 일본공정거래위원회의 데이터와 경쟁정책에 관한 검토회 보고서 ····· 74
(1) 주요 내용 ····· 74
(2) 주요 데이터의 수집 및 활용 사례 ····· 80
2. 일본과 세계의 데이터 관련 제도(『정보통신백서』) ····· 82
1) 법 정비 이후의 국내동향 ····· 82

(1) PDS, 정보은행, 데이터 거래 시장 ····· 82
(2) 오픈 데이터의 활용 ····· 84
제2절 제도적 대응: 개인정보보호법의 전후 맥락과 시사점 ····· 86
1. 일본 내각부정부광보실의 개인정보보호법의 개정에 관한 여론조사 ····· 86
1) 조사 개요 ····· 86
2) 설문 내용 ····· 87
2. 일본의 「개인정보의 보호에 관한 법률」의 주요 내용 ····· 95
1) 개인정보 개념의 명확화 ····· 95
(1) 명확화 ····· 95
(2) 개인정보의 개념 ····· 96
(3) 개인식별부호 ····· 97
(4) 신용정보 ····· 98
2) 민감정보(요배려 개인정보) ····· 99
3) 한국과의 차이점 ····· 100
제6장 데이터 독점 사안에 대한 입법정책적 대응방향 ····· 103
제1절 데이터에 대한 법적 개념정의와 규제방식 ····· 103
1. 정보 및 데이터의 법적 개념정의 ····· 103
1) 국가정보화 기본법 ····· 103
2) 공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률 ····· 104
3) 지식재산 기본법 및 저작권법 - 저작물 ····· 105
4) 개인정보 보호법 – 개인정보 ····· 106
5) 현행 법제의 데이터에 대한 접근방식 ····· 107
2. 개별 법제에서의 데이터 독점 문제 ····· 107
1) 데이터 독점에 대한 기존 접근방식 ····· 107
2) 권리 및 그 제한을 중심으로 한 대응 ····· 108

(1) 저작권법적 대응 ····· 108
(2) 개인정보 보호법제의 대응 ····· 109
제2절 개인정보 보호법제를 통한 대응 ····· 110
1. 데이터 독점에 대한 개인정보 보호법제의 대응 ····· 111
1) 개인정보자기결정권의 기능과 한계 ····· 111
2) EU의 GDPR ····· 112
(1) GDPR 개관 ····· 112
(2) 영토적 적용범위 ····· 113
(3) 대리인 지정제도 ····· 114
(4) 개인정보 국외이전 제한 ····· 115
(5) 개인정보 이동권 ····· 117
제3절 개인정보에 대한 경쟁법적 접근 ····· 120
Ⅰ. EU집행위원회의 개인정보(빅데이터)에 대한 경쟁법적 검토사례 ····· 120
1) Google과 DoubleClick 기업결합(2007년) ····· 121
2) Facebook과 Whatsapp 기업결합(2014년) ····· 122
3) Microsoft와 Linkedin 기업결합 ····· 123
2. 경쟁법과 개인정보보호의 상호접근 모색 ····· 124
1) 독일 및 프랑스 ····· 125
2) 영국 ····· 126
3) EU ····· 127
제4절 현행 정보통신법제 발전방향 ····· 131
Ⅰ. 단계적 접근전략의 필요성 ····· 131
1) 국제적인 규제 동향 분석과 선별적 수용 ····· 131
2) 국내외 사업자간 규제형평성 문제 ····· 133
2. 단계전략의 구현 방향 및 전망 ····· 134
1) 개인정보보호법상 대응 ····· 134

(1) 개인정보 국외이전 제한 ····· 134
(2) 개인정보 이동권 제도 도입 ····· 136
나. 개인정보에 관한 경쟁법적 대응 ····· 136
(1) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 ····· 136
(2) 전기통신사업법 ····· 138

제7장 결론 ····· 142
참 고 문 헌 ····· 143

표 목 차

<표 1> 데이터와 관련된 EU의 법적 체계 ····· 23
<표 2> 미국의 7대 데카콘 (2017년 12월 현재) 출처: 비즈니스 인사이더 ····· 26
<표 3> 데이터 관련 기업의 합병과 경쟁 관련 이슈 ····· 35
<표 4> 아마존의 대표 사업 분야 및 성과 ····· 41
<표 5> '아마존드' 충격에 휩싸인 미국 유통 업체 ····· 42
<표 6> 2006년 조사에서의 개인정보보호법에 대한 주지도 ····· 87
<표 7> 2003년 조사에서의 법률 제정에 대한 주지도 ····· 87
<표 8> Competition Law and Data의 주요내용 ····· 125
<표 9> The commercial use of consumer data의 주요내용 ····· 126
<표 10> EU EDPS 의견서의 주요내용 ····· 128

그 림 목 차

[그림 1] 플랫폼(데이터) 경제의 신뢰성 구축 ····· 16
[그림 2] 플랫폼 경제에서 시장경쟁정책 ····· 19
[그림 3] 구글의 지배구조 변화 ····· 20
[그림 4] 공짜경제 부상의 배경 (나준호, 2009, 132쪽) ····· 22
[그림 5] 한국 정부의 데이터 ····· 25
[그림 6] 오늘의 스타트업 뉴스 (2017. 2. 14). ····· 27
[그림 7] 2017년 중국 유니콘 기업 업종 분포 ····· 28
[그림 8] 배분적 비효율과 생산적 효율의 상충관계 ····· 33
[그림 9] 미국의 소득 수준별 아마존 프라임 가입가구 점유율 ····· 40
[그림 10] 아마존의 매출과 순이익 ····· 43
[그림 11] 개인정보보호법 개정에 대한 주지도 ····· 87
[그림 12] 개인정보 타인에게 제공 경험 여부 ····· 89
[그림 13] 개인정보에 대한 구분 ····· 91
[그림 14] 민감정보에 대한 인식 ····· 92
[그림 15] 규제 대상 제외 명부류에 대한 인식 ····· 93
[그림 16] 정부에 바라는 점 ····· 94

요약문

1. 제목

글로벌 기업의 데이터 독점 관련 이슈와 대응방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

디지털 경제의 급속한 진전과 함께 검색엔진, 포털, 소셜 네트워크 서비스, 가격비교 사이트, OTT 등 제반 온라인 플랫폼의 중요성에 대한 인식이 증대하고 있다. 이는 미국에 대응하는 단일 디지털 경제 블록을 구축하고자 하는 유럽연합의 경우에서도 마찬가지다. 이들은 온라인플랫폼이 "경제성장, 혁신, 경쟁촉진의 동력"으로 부상한 현실에 주목한다. 그러나 동시에, 온라인 플랫폼은 네트워크효과의 집중으로 인해 거대 플랫폼 중심으로 집적 및 집중되는 경향이 있기 때문에 이들의 시장지배력을 어떻게 제어해야 하는가에 대한 논의 역시 급증하고 있다. 이는 글로벌/로컬 시장의 주요 온라인 플랫폼과 이를 매개로 한 데이터 경제 환경이 미국에 근거를 둔 글로벌 플랫폼과 이들의 과도한 데이터 지배력에 의해 주도되고 있다는 점에 의해 몇 가지 고민을 낳는다. 이 연구의 기초를 이루는 질문은 다음과 같다.

- 구글, 애플, 페이스북, 아마존 등 미국에 근거를 둔 초국적 거대 플랫폼의 시장 지배력, 특히 데이터 독점에까지 이를 수 있는 '과도 지배력' 양상이 관련 시장에서의 경쟁을 저해하는 부정적 효과를 나타내고 있는가? 그 부정적 효과는 구체적으로 어떻게 드러나고 있는가?

- 거대 경제권역인 유럽과 일본 등지에서도 확인되듯 미국계 글로벌 플랫폼으로의 데이터 집적 및 집중 양상이 확대되고 이로써 이들 소수 거대 데이터 기업에 대한 의존도가 증가하고 있는 조건에서 어떤 제도적 대응이 마련되고 있는가? 글로벌 데이터 기업은 물론 자국 기업에 의한 과도한 데이터 지배력 형성을 제어하기 위한 제도적 장치는 어떻게 마련되어야 하는가?

- 개인정보의 부당한 활용을 막는 한편, 비식별정보의 개방적 활용을 통해 혁신산업을 육성할 수 있는 방안은 무엇인가? 이에 대응할 수 있는 경쟁력 있는 행위자를 어떻게 육성해야 하는가?

이에 관련하여, 유럽집행위원회와 유럽 회원국관련 기구는 유럽연합의 경쟁규제와 산업진흥 정책이 "디지털 단일시장의 유익을 극대화하기 위한 적정 수준의, 수행성을 갖춘, 초점화된 규제와 지원 정책"을 마련하는 것에 주의를 기울여야 한다고 천명하고 있다. 이와 비슷한 맥락에서, 유럽연합은 구글, 애플 등의 해외기업이 유럽 내의 세제 허점을 악용하여 유럽 내 매출에 상응하는 수준의 세금을 회피하기 위한여러 가지 수단을 사용하고 있음을 문제시하고, 지금까지 회피되어 왔던 세금 규모에 따라 적정 세금을 추징함은 물론, 시장지배적 지위를 악용하는 불공정거래에 대해 벌금을 부과하는 등의 적극적 노력을 기울이고 있다.

이를 위해, 무엇보다 이용자 보호의 관점에서개인정보의 유럽 외 유출을 막는 조치 및 개인정보 보호를 위한 플랫폼 투명성 확보 규제 등을 강화시키고 있다. 이 과정에서 단순히 '역외' 기업을 타깃 규제하는 방식은 후진적이고 문제의소지가 큰 까닭에, 역내의 질서를 수평화(levelling field)하면서 이 질서가 역내외 행위자를 막론하고 역내에서 동일하게 준수될 수 있도록 하는 것이 진정한 의미의 유럽 디지털 단일시장구축이라는 입장을 갖고 있다. 온라인 플랫폼의 집중 현상은 국내/역내시장의 문제인 동시에, 국내외/역내외 전체의 거시적인 시각에서 접근되어야 할 문제이기도 하다. 대규모 온라인 플랫폼의 존재는 이용자에게 이득과 손해의 양면적 가치를 갖고 있어서, 이득을 촉진하는 한편 손해를 제어하는 방식으로의 유연한 경쟁규제가 필요하다. 이를 위해서는 국내의 시장 규제 필요와 산업 육성 목적에 따라 만들어진 정책과 규제 기준이 국내외 온라인 플랫폼에게 균등하게 적용될 수 있도록 하는 한편, 규제를 회피할 수 있는 구멍을 최대한 막아야 할 것이다.

따라서 이 연구는 '디지털 경제와 과도한 데이터 지배력' 이슈를 중심으로 이를 적절히 문제화(problematize)하기 위한 학문적, 정책적, 규제적 틀을 수립하는 한편, 문제의

주요 양상을 추적하면서 이로부터 도출되는 제도적 대응 방향의 핵심 요소를 추출하고자 한다. 핵심적으로는 유럽연합의 디지털 단일시장 정책의 특성과 일본에서의 제도적 접근법 등을 살펴보고, 국내외 행위자를 대상으로 공정경쟁 촉진 및 이용자 보호 환경을 구축하기 위해 필요한 정책적 고려 영역, 행위자들의 대응 방향 등에 관련된 함의를 도출해보려 한다.

3. 연구의 구성 및 범위

위의 연구 목적에 의거하여 아래와 같은 네 개 범주의 검토를 수행할 것이다.

연구내용	연구범위
데이터 독점에 연관된 개념 및 논의 지형 검토	- 데이터 주도형 경제에 관련된 이론화
① 데이터 개념에 대한 정치경제학적 연구	- 데이터 독점, 데이터 주권 개념 점검
② 데이터 독점에 관련된 경쟁법적 접근	- 경쟁법과 개인정보보호법의 관계 검토
국내의 데이터 독점 위협과 관련 법제 점검	
① 국내외 기업에 의한 데이터 독점 위협 검토	- 글로벌 기업에 의한 데이터 독점 위협 - 국내 기업에 의한 데이터 독점 위협
② 데이터 독점을 다룰 수 있는 연관 법제 현황	- 데이터 독점에 연관된 기존 법령 체제
해외 주요국의 연관 사례, 대응 체제 분석	
① 미국, 유럽연합, 일본, 중국에서의 문제 인지	- 미국의 접근과 기타 권역의 접근 비교 - 문제 인지와 대응 사례 분석 및 유형화
② 각국 규제기구, 거버넌스, 연관법령, 대응 정책	- 경쟁법, 개인정보보호법의 변동 여부
데이터 주도형 경제의 가능성과 위험에 대한 대응	
① 경쟁력 확보, 혁신 촉진, 이용자 후생 확대 방안	- 적정 데이터 주권 개념 하에서, 개인정보의 자기통제권 보장, 이용자 보호, 사이버 안보, 공정경쟁 등의 규범 정비
② 데이터 주도형 경제에 부합하는 공정 거버넌스	- 법제, 규제기구, 정책 대안 검토

본격적인 연구와 분석은 크게 두 개의 트랙을 통해 진행된다. 한편에서는 국내에서 이미 발생하고 있거나 앞으로 발생할 가능성이 있는, 데이터 주도형 경제 속에서의 데

이터 독점 관련 문제와 개인정보 침해 위협의 사례를 점검하여 그것을 유형화한다. 그리고 이런 잠재적, 현재적 문제에 대응할 수 있는 적정 법제와 규제 시스템이 마련되어 있는지를 점검한다. 다른 한편에서는 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본, 중국 등 해외 주요국 규제기관과 연관 법령에 대한 포괄적 검토를 통해 데이터 주도형 경제를 관장하는 거버넌스 시스템의 현황을 점검하고 이들이 어떤 문제의식을 통해 어떤 해결방안을 마련해가고 있는지 조사할 것이다. 이를 위해서는 문제 인지 → 대응 프레임의 발동 → 개입 사례 → 문제 해결 혹은 기성 법제와 정책의 변동의 전반적 과정을 면밀히 검토하는 것이 필요할 터이다.

이와 같은 두 가지 트랙의 국내외 현황 검토를 통해, 국내 데이터 주도형 경제의 가능성을 촉진하는 한편, 국내외 거대 기업에 의한 데이터 독점 및 그로 인한 경쟁저해와 개인정보 침해 등의 위협이 발생할 경우 어떠한 법제에 바탕을 둔 규제수단을 어떻게

발동해야 하는지에 대한 정책적 제언을 제공하고자 한다. 다루고자 하는 주요 이슈에 대한 분석 프레임은 아래와 같은 주요 행위자 관계를 설정하여 수행되었으며, 이를 바탕으로 연구 이슈와 검토 지형을 매핑하였다.

4. 연구 내용 및 결과

(1) 디지털 경제에서 데이터의 역할

디지털경제에서 데이터는 '원유/화폐/지적재산권' 등으로 취급하고 있다. 즉, 양면시장의 수요 부문의 소비자 데이터를 분석하여 공급 부문의 재화 생산자에게 정보로 주어지면 이들은 이 정보를 기반으로 다양한 서비스나 제품을 개발할 수 있다.

소비자의 개인정보가 중요한 자산인 것만큼은 분명하다(Fraunhofer, 2016). 데이터가 기업 성장을 좌우하고, 기존 산업(농업·제조업 등)의 효율성을 높이면서 사회 전반에서 가치를 창출하고, 데이터 경제를 실현하고 있다. 이러한 상황에서 개인은 자신의 데이터를 관리하는 권리를 가지고 데이터 활용에서 자기결정권을 확대하기 위해 데이터 주권(data sovereignty)을 가질 필요가 있다.

미국은 개인에게 정보권리를 부여하는 '데이터 뉴딜' 정책을 제안했다. 정보(데이터)의 수집 대상이 되는 개인에게 유리한 방향으로 정보 소유권의 균형을 맞추고, 신체·재산의 권리처럼 개인에게 정보 권리를 부여해 시민·기업·정부 모두에게 이익이 돌아가도록 하는 정책이다. 이런 전제가 미국 '소비자 프라이버시 권리장전'이나 EU의 'GDPR'의 바탕이 됐다(한국정보화진흥원, 2018, 3쪽).

한국은 상대적으로 공공데이터가 매우 잘 축적된 나라인데, 이를 활용하여 디지털 경제의 마중물로 사용해야 한다는 주장도 있다. 특히, 보건의료·금융·행정·통신 등의 데이터 분야는 한국이 질적으로 경쟁력이 있다고 평가한다(황종성, 2017, 92쪽).

플랫폼은 인터넷을 기반으로 다양한 서비스를 제공하는 IT 시스템이다. 관련 서비스를 한데 모아 네트워크 효과를 창출하는 경영 전략이 축적된 곳이다. 데이터 분석 시스템은 초기 구축비용이 높지만, 분석을 위한 한계비용은 낮고, 데이터 수집량이 많을수록 정확한 분석이 가능하다. 이런 측면에서 디지털 경제에서 중국의 급성장은 인구수도 무시할 수 없었다. EU가 디지털 단일 시장을 구축하고, 회원국들 간에 정보를 자유롭게 거래하고자 하는 이유도 데이터의 축적을 위한 목적이 숨어 있다.

데이터 기반의 디지털 경제는 원자가 아니라 비트로 이루어진 정보재가 주된 상품이다. 이 상품의 중요한 속성은 '무료(free)'와 '완전성(perfect)'이다(McAfee & Brynjolfsson, 2017/2018, 170-171쪽). 이 때문에 시장지배력 판정이 어렵다. 무료로 상품이나 서비스를 제공하여, 가격에 대한 SSNIP 테스트조차 할 수 없기 때문이다.

착취적(exploitative) 가격차별 / 왜곡적(distortionary) 가격차별 / 배제적(exclusionary) 가격차별. 착취적 가격차별은 거의 없고, 왜곡적 가격차별 및 배제적 가격차별은 종종 발견된다. 아마존의 경우, 거래 기업의 정보를 파악하여, 유사한 제품을 낮은/비슷한 가격에 판매하여 기존 기업보다 더 많은 판매량을 보였던 경우가 있었다.

이미 특정 사업자들이 시장에서 위상을 공고히 하고 있는 가운데 새로운 사업자들이 혁신을 통해 플랫폼 비즈니스에 도전하는 것도 쉬운 일은 아니다. 데이터 독점이 지속적으로 이슈가 되어오고 있으나 이를 규제하기는 어렵다. 데이터 독점을 법·제도적으로 판단하기 어렵기 때문이다.

(2) 시카고학파의 반트러스트(Anti-trust) 정책 논리

1960년대까지만 하더라도 반트러스트(anti-trust)에 대한 정책은 하버드학파가 주도했다. 그런데 시카고학파는 연계 판매(tie-in sales), 재판매가격유지(resale price maintenance), 배타적 지역분할(exclusive territories), 약탈 가격(predatory price), 수직적 통합(vertical integration) 등에 대해 하버드학파와 대조적인 관점을 제시했다. 하버드학파는 독점 또는 과점에 대해 정부가 적극적으로 개입해야 한다는 입장을 보였지만 시카고학파는 독점 및 과점일지라도 효율적이라면 금지시킬 필요가 없다는 입장이다. 정부의 보호 없이 독점력이 장기간 유지된다면 그것은 효율에 의한 것이므로, 그들의 집중에 관해서도 특별한 경우를 제외하고는 정부가 기업이나 산업의 경제행위에 대한 간섭을 최소화 할 것을 요구했다. 1980년대부터 대부분의 반트러스트 정책은 시카고학파의 논리를 인용한다.

시카고학파는 반트러스트 정책의 목적을 '소비자 후생의 극대화'라고 단정한다. 소비자 후생의 극대화는 경제적 효율의 극대화이기도 하다. 생산비를 절감하는 것을 포함한 소비자의 후생을 증가시키는 모든 행위는 효율에 포함된다. 규모의 경제, 기능의 전문화, 경영기술, 자본획득 능력 등은 생산적 효율의 원천이다. 생산비 절감과 같은 정태

적 효율뿐만 아니라, 혁신과 같은 동태적 효율도 있다. 시장의 확장, 제품개발, 기술개발, 새로운 기회의 창출이라고 하는 혁신은 단기적으로는 비용만 유발할 수 있지만 시간이 지남에 따라 생산적 효율을 증대시키고, 배분적 효율을 제고시키는 형태로 나타날 수 있다. 따라서 기업행위가 경쟁을 통한 비용 최소화에 역행하는 측면이 있다 할지라도 동태적인 생산적 효율을 높이는 경우에는 그 행위가 금지되어서는 안 된다.

이러한 견해는 시장집중(market concentration)에 대해서도 관대하게 나타난다. 산업의 집중은 기술과 효율성에 의해 결정되고, 산업집중과 이윤율 사이에 양의 관계가 존재한다는 것은 높은 효율성이 존재함을 의미한다.

자본장벽으로도 일컬어지는 자본 소요량의 약탈적 사용은 독점기업이 잠재기업의 진입을 억제하기 위해 과도한 자본을 사용한다는 이론이다. 혹은 인위적인 노력을 하지 않는다 할지라도 자본 소요량 자체가 진입을 막는다는 것이다. 실리콘 밸리로 대표되는 미국 IT기업의 성장 과정에서도 투자자(기술금융자본)들의 영향력은 지대했다. 기대수익이 높다는 것은 높은 수익률을 구하는 자본에 매력으로 작용할 뿐 아니라, 어느 정도의 위험을 받아들이게 한다. GAFA도 마찬가지였다.

수평적 결합에 대해서도 시카고학파는 기업 내부의 역량에 의해 기업의 크기가 확대되는 내부성장(internal growth)과 다를 바가 없다고 주장한다. 60~70%까지의 시장점유율은 수평적 결합을 허용할 수 있는 범위라고 주장했다. 복합(conglomerate)결합조차 자본시장의 '불완전성'을 극복하는 여러 수단들 중의 하나로 본다(보크, 1978, 249-250쪽).

약탈가격도 경쟁자에게는 타격을 가할지 모르지만 소비자에게는 이득이 된다는 것이 포스너(1979)의 주장이다. 뎀세츠(1989)는 규제에 의한 진입장벽과 기업의 결합을 불법화하는 정책이 독점력을 획득하기 위한 수단으로 약탈가격의 사용을 촉진한다고 봤다.

연계(tie-in) 판매도 시카고학파에서는 효율 창출적이며, 판매자와 소비자 모두에게 이득을 주는 길이라고 주장했다. 미국의 연방대법원은 연계판매가 경쟁을 억압하는 수단이라는 입장이 강하다. 특히, 연계판매에 대한 반론은 독점력 이전 이론이다. 즉, 연계판매를 통해 주상품(tying product)이 원래 가지고 있었던 시장지배력이 종상품(tied product)에 이전 또는 확대 이전할 수 있다는 것이다.

종합적으로 시카고학파는 집중보다는 정부가 만든 진입장벽이 경쟁을 방해하고 인위적으로 시장을 집중시키기 때문에, 산업집중과 관련한 정책은 무엇보다 정부(규제)에 의

한 진입의 장벽을 제거하는 일에 모아져야 한다고 주장했다. 또한 집중은 대부분 효율에 의해 만들어지기 때문에 그것의 인위적 완화는 득보다 실이 크다고 봤다. 시카고학파에 있어서 경쟁은 과정(process) 중심적이다.

시카고학파의 주장은 1980년대 이후 미국에서 적극적으로 수용되어 오늘에 이르게 되었다. 기업결합 규제완화라는 지침은 여전하다. 시카고학파는 반트러스트 정책의 거의 유일한 기준으로 '소비자 후생(consumer welfare)'을 제시한다. 시카고학파는 소비자 후생을 가장 잘 돌볼 수 있는 제도가 시장이지 정부가 아니라는 점을 강조하고, 정부는 기업의 자유로운 활동을 보장하고 예외적인 경우에만 시장에 간섭하여야 하며, 그 또한 소비자 후생을 높이는 목적이어야 한다고 주장하고 있다.

(3) 아마존의 반트러스트 역설

북미와 유럽지역에서 파죽지세로 성장하며 시장을 장악하고 있는 아마존은 해마다 20%대의 높은 성장률을 기록하고 있다. 인터넷 서점의 영업 노하우를 축적한 아마존은 전자상거래 시장을 확장시켰다. 여기에서는 단순히 소비자와 생산자를 연결시켜주는 데 국한하지 않고, 유통(특히, 빠른 배송) 혁신을 도모했고 결과적으로 아마존 효과(Amazon Effect)를 창출했다.

시장의 경계를 허물며 사업 영역을 확장하고 있지만, 아마존의 이윤은 형편없이 낮다. 아마존의 지배가 이룩된 시장 영역에서도 아마존은 계속해서 (생산) 비용보다 낮은 (소비자) 가격을 유지하고, 이러한 가격 정책에 기반해서 더욱 거칠게 성장하고 있다. 이렇게 이윤보다 성장을 중요시하는 것은 아마존의 전략이기도 하다. 그리고 이런 아마존의 전략은 투자자들을 기쁘게 한다.

2014년 노벨경제학상 수상자 장 티롤(Jean Tirole)은 양면시장이론(Two-sided markets theory)에 기초해서 구글, 아마존과 같은 디지털 플랫폼 기업의 사업 영역 확장이 "소비자 후생"에 도움이 됨을 수리적으로 입증하면서 디지털 플랫폼 기업을 전통적인 반독점이론에 근거해서 규제해서는 안 된다고 주장했다.

리나 칸(Lina Khan) 플랫폼 기업에 대한 반독점정책을 비판적으로 분석하며, 이들을 규제할 수 있는 새로운 프레임을 제시하고 있다. 예컨대, 아마존의 시장구조, 아마존의 시장 행위, 아마존의 성과를 분석함으로써, '소비자가 아니라 투자자에게서 보상받는'

구조를 밝히고, 아마존의 시장 지배력이 중장기적으로 타 경쟁자 또는 타 시장행위자의 행위와 성과를 규정할 수 있는 '구조적 힘'을 가지고 있음을 주장하고 있다. 이 구조적 힘은 이윤보다 성장을 중시하기 때문에 시장의 지속가능성을 위협할 수 있다. 즉, '가격'이 아닌 '시장 구조'를 매개로 아마존의 규제 필요성을 역설했다.

그런데 '시장구조-행위-성과'에 초점을 맞추는 입장은 산업조직론 모델로서, 디지털 경제가 확산되기 시작한 1990년대부터 폐기되다시피 한 이론이다. 그러므로 불공 시장행위에 대한 보다 다양한 사례 수집이 요구되고, 네트워크 외부성의 직접적 효과뿐만 아니라, 간접적 효과에 대한 이해도 함께 고려해야 한다.

(4) 규제의 역설: 기존 산업을 보호할 것인가, 신규 산업을 육성할 것인가? 해외의 시장 지배적 기업과 국내의 시장 지배적 기업을 같은 잣대로 규제할 수 있는가?

데이터를 기반으로 한 신 산업군은 기존 산업군과 충돌할 수밖에 없다. 플랫폼이 결합하면 기존 업체는 위축된다. 플랫폼 사업자의 등장으로 가장 큰 타격을 입고 있는 기존 산업체들은 광고를 기반으로 한 신문, 잡지 등의 출판산업과 지상파 방송 등이다.

O2O 플랫폼은 성장 엔진이기도 하지만 유동성이 크다. 대기업(선도기업)과 스타트업의 관계에 있어 후자는 데이터 수집, 활용, 축적에 여러모로 불리하다.

법률은 본질적으로 기득권을 위한 것이다. 미래세대를 위해서라면 기득권을 보호하는 법률체계를 바꾸어야 한다.

국내와 일본/유럽의 차이? 상대적으로 작은 시장. 그러므로 유럽과 일본의 정책을 따라가면서, 미국의 GAFA에 대응할 필요가 있다.

(5) 소비자 후생과 시장경쟁 정책 : 개인정보 '보호'와 '활용'의 균형

플랫폼을 주축으로 O2O(online to offline 혹은 B2B2C) 서비스와 제품을 제공하는 양면 시장(다면 시장)에서 대부분의 소비자 가격은 0이다. 구글과 페이스북은 수억 명에 달하는 회원들의 이용 행태를 기록하고 분석해 '맞춤형 광고'를 제공한다. 많은 양의 검색어와 SNS 글들을 분석해 개인의 취향에 가장 최적화된 상품을 추천해주고 그 대가로 광고업체로부터 막대한 수익을 올린다. 아마존은 모든 고객의 구매 내역을 기록하고 분석해 고객별로 앞으로 구매 가능성이 높은 제품을 추천하고 미리 쿠폰을 제공하는 방

식으로 매출을 30% 이상 끌어올렸다.

개인정보를 '다른 정보와 결합해 식별이 가능한 정보'까지 포괄적으로 정의한 것은 지나친 규제로 빅데이터 산업 활성화에 걸림돌이다. AI는 이를 식별할 수 있기 때문에 개인정보를 엄격히 보호하되 일차적으로 개인을 특정할 수 없는 비식별 정보는 규제 대상에서 제외해야 한다. 즉, 개인정보 '보호'와 '활용'을 균형적으로 추구할 필요가 있다.

기술의 발달 속도를 국내의 법률 체계가 좇아가지 못하는 속도의 문제가 심각한다. 미국처럼 일단 관망(Wait and See)하다 문제가 발생할 때 개입하는 정책을 도입할 필요가 있다. 또한 '포지티브 규제체계'를 '네거티브 규제체계'로 바꿀 필요가 있다.

5. 정책적 활용 내용

○ 데이터 주도형 경제를 구성하는 이론적, 실천적 개념 목록 정비

-데이터 자산, 데이터 부가가치

-양면시장, 네트워크 효과, 잠금효과

-데이터 공정거래, 데이터 공유, 공공데이터, 데이터 이동성(data portability)

-디지털 주권, 데이터 주권

○ 데이터 독점에 관련된 해외 법령과 거버넌스 사례 분석

-미국의 경쟁당국과 개인정보 보호 규제기구의 데이터 독점에 관련된 대응 체제

-유럽연합의 역내외 데이터 독점 대응 체제와 디지털 단일시장 정책

-일본의 데이터 독과점 대응 거버넌스

○ 데이터 독과점을 다룰 수 있는 경쟁법 체제 정비

-데이터 독과점 판별 기준

-무료 서비스의 관련 시장 획정

-SSNIP 접근법의 보완, SSNDQ 접근법의 가능성 모색

○ 경쟁법과 개인정보 보호 법령, 프라이버시 관계성과 대응 방안

- 역차별 이슈에 대응하는 공정경쟁 환경 조성 방안(levelling playing field)
- 경쟁법 체제를 활용한 개인정보 보호 강화 방안
- 개인정보 보호 법령 및 프라이버시 관련 법령의 정비 방안

제1장 서론

제1절 문제 인식

1. 데이터 경제의 부상과 데이터 주권의 소재

디지털 경제의 급속한 진전과 함께 검색엔진, 포털, 소셜 네트워크 서비스, 가격비교사이트, OTT 등 제반 온라인 플랫폼의 중요성에 대한 인식이 증대하고 있다. 이는 미국에 대응하는 단일 디지털 경제 블록을 구축하고자 하는 유럽연합의 경우에서도 마찬가지다. 이들은 온라인플랫폼이 "경제성장, 혁신, 경쟁촉진의 동력"으로 부상한 현실에 주목한다. 그러나 동시에, 온라인 플랫폼은 네트워크효과의 집중으로 인해 거대 플랫폼 중심으로 집적 및 집중되는 경향이 있기 때문에 이들의 시장지배력을 어떻게 제어해야 하는가에 대한 논의 역시 급증하고 있다. 이는 글로벌/로컬 시장의 주요 온라인 플랫폼과 이를 매개로 한 데이터 경제 환경이 미국에 근거를 둔 글로벌 플랫폼과 이들의 과도한 데이터 지배력에 의해 주도되고 있다는 점에 의해 몇 가지 고민을 낳는다. 이 연구의 기초를 이루는 질문은 다음과 같다.

* 구글, 애플, 페이스북, 아마존 등 미국에 근거를 둔 초국적 거대 플랫폼의 시장 지배력, 특히 데이터 독점에까지 이를 수 있는 '과도 지배력' 양상이 관련 시장에서의 경쟁을 저해하는 부정적 효과를 나타내고 있는가? 그 부정적 효과는 구체적으로 어떻게 드러나고 있는가?

* 거대 경제권역인 유럽과 일본 등지에서도 확인되듯 미국계 글로벌 플랫폼으로의 데이터 집적 및 집중 양상이 확대되고 이로써 이들 소수 거대 데이터 기업에 대한 의존도가 증가하고 있는 조건에서 어떤 제도적 대응이 마련되고 있는가? 글로벌 데이터 기업은 물론 자국 기업에 의한 과도한 데이터 지배력 형성을 제어하기 위한 제도적 장치는 어떻게 마련되어야 하는가?

* 개인정보의 부당한 활용을 막는 한편, 비식별정보의 개방적 활용을 통해 혁신산업을 육성할 수 있는 방안은 무엇인가? 이에 대응할 수 있는 경쟁력 있는 행위자를 어떻게 육성해야 하는가?

이에 관련하여, 유럽집행위원회와 유럽 회원국관련 기구는 유럽연합의 경쟁규제와 산업진흥 정책이 "디지털 단일시장의 유익을 극대화하기 위한 적정 수준의, 수행성을 갖춘, 초점화된 규제와 지원 정책"을 마련하는 것에 주의를 기울여야 한다고 천명하고 있다. 이와 비슷한 맥락에서, 유럽연합은 구글, 애플 등의 해외기업이 유럽 내의 세제 허점을 악용하여 유럽 내 매출에 상응하는 수준의 세금을 회피하기 위한여러 가지 수단을 사용하고 있음을 문제시하고, 지금까지 회피되어 왔던 세금 규모에 따라 적정 세금을 추징함은 물론, 시장지배적 지위를 악용하는 불공정거래에 대해 벌금을 부과하는 등의 적극적 노력을 기울이고 있다.

2. 데이터 경제의 명암: 과도한 데이터 지배력과 개인정보보호, 그리고 혁신산업

이를 위해, 무엇보다 이용자 보호의 관점에서개인정보의 유럽 외 유출을 막는 조치 및 개인정보 보호를 위한 플랫폼 투명성 확보 규제 등을 강화시키고 있다. 이 과정에서 단순히 '역외' 기업을 타깃 규제하는 방식은 후진적이고 문제의소지가 큰 까닭에, 역내의 질서를 수평화(levelling field)하면서 이 질서가 역내외 행위자를 막론하고 역내에서 동일하게 준수될 수 있도록 하는 것이 진정한 의미의 유럽 디지털 단일시장구축이라는 입장을 갖고 있다. 온라인 플랫폼의 집중 현상은 국내/역내시장의 문제인 동시에, 국내외/역내외 전체의 거시적인 시각에서 접근되어야 할 문제이기도 하다. 대규모 온라인 플랫폼의 존재는 이용자에게 이득과 손해의 양면적 가치를 갖고 있어서, 이득을 촉진하는 한편 손해를 제어하는 방식으로의 유연한 경쟁규제가 필요하다. 이를 위해서는 국내의 시장 규제 필요와 산업 육성 목적에 따라 만들어진 정책과 규제 기준이 국내외 온라인 플랫폼에게 균등하게 적용될 수 있도록 하는 한편, 규제를 회피할 수 있는 구멍을 최대한 막아야 할 것이다.

따라서 이 연구는 '디지털 경제와 과도한 데이터 지배력' 이슈를 중심으로 이를 적절

히 문제화(problematize)하기 위한 학문적, 정책적, 규제적 틀을 수립하는 한편, 문제의 주요 양상을 추적하면서 이로부터 도출되는 제도적 대응 방향의 핵심 요소를 추출하고자 한다. 핵심적으로는 유럽연합의 디지털 단일시장 정책의 특성과 일본에서의 제도적 접근법 등을 살펴보고, 국내외 행위자를 대상으로 공정경쟁 촉진 및 이용자 보호 환경을 구축하기 위해 필요한 정책적 고려 영역, 행위자들의 대응 방향 등에 관련된 함의를 도출해보려 한다.

제2장 문제설정

제1절 국내외 디지털 경제 환경과 연구 동향

2017년부터 2018년까지 구글, 페이스북 등 글로벌 IT 기업의 '데이터 독점'과 '개인정보보호' 문제를 다룬 언론의 보도를 분석해 보았다. 이는 정밀한 계량 분석을 목적으로 한 것이 아니라 해당 이슈와 관련하여 국내 언론의 여론 지형이 어떻게 형성되어 있는지 알아보는 데 그 목적이 있다.

1. 해외 주요국의 규제 동향 소개

해외 주요국들이 글로벌 IT 기업의 데이터 독점 및 개인정보보호와 관련하여 최근 도입한 규제 정책을 국내에 소개하는 보도들이 양적으로는 가장 많았다. 그 중에서도 특히 EU의 규제 정책을 가장 비중있게 다루고 있는 것으로 분석되었다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

2018년 7월 19일 <SBS>는 "EU는 미국 거대 IT 기업 구글에 역대 최대 규모인 43억 4천만 유로, 우리 돈 5조 7천억 원의 과징금을 부과"했다는 내용의 보도를 하였는데, 뉴스에서 "구글이 안드로이드를 이용해 검색 엔진 시장에서 지배적 위치를 확고히 했으며, 이런 행위가 공정 경쟁을 해쳐 소비자들이 혜택을 누리는 것을 막았다"는 EU가 밝힌 과징금 부과 이유도 소개했다.[1)]

2018년 8월 30일 <아이뉴스24>는 "구글, 일차원적 악당이 될까"라는 제목으로 "유럽연합(EU)은 지난달 구글이 휴대폰 제조사에 자사 앱을 깔도록 강요해 소비자 선택을 제한했다며 5조원 과징금을 부과했다"는 뉴스를 보도했다. 아울러 "구글이 가지고 있는 기득권의 일부를 내려놓아야 한다"고 지적하며 "'올 더 머니'를 외치는 일차원적 악당"이 될지 구글의 선택이 주목된다고 말했다.[2)]

---

1) http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004853740

2018년 9월 13일 <지디넷>은 "'링크세'와 '업로드 필터' 도입을 골자로 하는 저작권법 초안이 유럽의회를 통과했다"며 이 법이 최종 확정될 경우 구글, 페이스북과 같은 플랫폼 사업자들에게 엄청난 영향을 미칠 것으로 예상된다고 밝혔다. "최종 확정되기까지는 아직 많은 변수가 남아 있다"고 하면서도 "각종 콘텐츠를 링크할 경우 세금을 물리도록 하는 것이 핵심"이기 때문에 "링크세의 주 타깃은 구글"이라고 보도했다.[3)]

계속해서 2018년 10월 30일 <지디넷>은 영국이 "2020년부터 주요 IT 기업들에게 '디지털 서비스' 세금을 부과하겠다"고 밝혔다며 외신을 인용해 보도했다. 그리고 디지털 플랫폼 사업자들이 영국 세금 체제의 지속성과 공정성에 위협이 되고 있다는 영국 재무상의 발언을 인용하기도 했다.[4)]

EU와 비교해서 IT 기업에 대한 규제에 적극적이지 않았던 미국 정부가 트럼프 대통령의 집권 이후 규제에 대해 보다 적극적인 자세를 보여주고 있는 점에 대해서도 꽤 많은 보도가 있었다.

<연합뉴스>는 2018년 8월 27일 뉴스를 통해 "지난 5월 유럽연합의 일반정보보호법 시행과 6월 캘리포니아주 의회가 통과시킨 사생활 보호법으로 데이터 수집과 공유에 포괄적 제한을 받게 된 거대 IT 기업들이 미 연방법 입법 과정에서는 매우 공격적 입장을 취하고 있다"고 외신을 인용해 보도했다. 그리고 "이들이 연방 사생활 보호법 개정 로비에 총력을 기울이는 것은 오는 2020년 발효될 예정인 캘리포니아주 의회의 사생활 보호법을 뒤집으려는 목적과 함께 개인 디지털 정보를 다루는 방식을 더 부드럽게 만들기 위한 것"이라는 외신의 분석도 함께 인용했다. 계속해서 "페이스북이나 구글 등 인터넷 회사들이 임의로 개인정보를 수집, 분석해 수익을 창출하는 온라인 광고를 기본 비즈니스 모델로 하면서 사생활 문제가 불거졌는데, 규제의 대상이 규제의 기준을 마련한다고 나선 것은 어불성설"이라는 미국 시민단체의 반대 목소리도 전했다.[5)]

2018년 9월 23일 <연합뉴스>는 블룸버그 통신을 인용하여 "SNS(소셜네트워크서비스)를

---

2) http://information.inews24.com/php/news_view.php?g_serial=1121481&g_menu=046101&n_favtab=7

3) http://www.zdnet.co.kr/view/?no=20180913143140

4) http://www.zdnet.co.kr/view/?no=20181030082221

5) https://www.yna.co.kr/view/AKR20180827118100009?input=1179m

비롯한 온라인 플랫폼을 겨냥해 반독점 여부 조사를 지시하는 내용을 담은 도널드 트럼프 대통령의 행정명령을 백악관이 준비 중"이라고 보도했다. 계속해서 "백악관이 작성한 행정명령 초안에는 구체적인 기업 이름이 적시되지는 않았지만, 구글과 페이스북, 트위터 등이 표적이 될 것"이며 "초안은 온라인 플랫폼들이 반독점법을 위반했는지에 대해 반독점 당국이 철저한 조사를 하도록 했다"고 보도했다. 그리고 "미국 사회에서 온라인 플랫폼이 중요한 역할을 하기 때문에 미국 시민이 지배적인 온라인 플랫폼의 반(反) 경쟁적 행위로부터 보호받는 것이 중요하다"는 초안의 내용을 소개했다.[6)]

2018년 11월 6일 <연합뉴스>는 외신과의 인터뷰를 인용하여 "도널드 트럼프 미국 대통령이 아마존과 구글, 페이스북 등 실리콘밸리 거대 기업들의 반독점법 위반 여부를 심각하게 조사하고 있다고 경고했다"고 보도했다.[7)]

해외 주요국의 규제 동향을 소개하는 보도의 마지막 유형은 EU와 미국, 그리고 일본 등 여러 국가의 규제 동향을 비교하는 것이다. EU나 미국, 일본 등에서 한국에서도 중요성을 가지는 규제 이슈가 발생했을 때 각 국의 대처 방식을 비교하고 한국에 가지는 의미를 짚어보는 보도가 여기에 해당한다.

2017년 6월 27일 <한국경제신문>은 김상조 공정거래위원장이 구글, 페이스북 등 글로벌 IT 기업의 데이터 수집·활용 과정에서 독점이 있었는지를 검토하겠다고 밝힌 것을 계기로 '데이터 독점 논란'과 관련하여 장문의 기사를 보도했다. 구글과 페이스북은 친구찾기와 위치검색 등 광범위한 데이터 확보를 통해 미국의 디지털 광고 시장 점유율의 절반을 차지하게 되었는데, EU와 일본에서는 이를 독점으로 간주한 반면 미국에서는 여전히 논쟁 중이라는 게 보도의 핵심이다. 구체적으로, EU는 페이스북의 데이터 업체 인수합병(M&A)에 대해서 상당한 액수의 벌금을 물도록 했으며, 지난 26일 구글에 대해서도 불공정 거래혐의로 24억유로(약 3조900억원)의 과징금을 부과하기도 했다고 보도했다. 이어서 "일본의 공정거래위원회도 지난달 말 시장 지배 기업이 부당하게 데이터를 모으거나 데이터를 축적한다면 독점금지법을 적용할 방침임을 분명히 했다"고 덧붙였다.[8)]

---

6) https://www.yna.co.kr/view/AKR20180923001100072?input=1179m

7) https://www.yna.co.kr/view/AKR20181106031900009?input=1179m

8) http://news.hankyung.com/article/2017062769101

2018년 9월 21일 <헤럴드경제>는 "'규제와의 전쟁... 전세계 정부와 싸운다"는 제목의 기사에서 "4차산업 혁명을 주도할 것으로 각광받던 미국 정보기술(IT) 기업들이 전례 없는 규제와 정치적 수난에 시달리고 있다"면서 EU와 일본, 그리고 미국의 규제 동향을 비교·소개하였다. EU는 이미 개인정보 역외 이전에 따르는 절차를 강화하는 '일반개인정보보호법(GDPR)'을 시행하고 있으며, EU 집행위원회는 글로벌 IT대기업의 디지털 매출에 대해 3%의 세율을 매기는 디지털세를 연내 도입할 전망이라고 보도했다. 계속해서, EU가 '디지털세'와 '저작권법'의 도입을 최종 확정지을 경우 페이스북과 구글 등에게 큰 타격을 줄 것으로 예상된다고 말했다. 한편, 아마존과 페이스북, 트위터 등은 "'반(反) 트럼프'로 낙인이 찍힌 탓"에 트럼프 행정부와도 마찰을 빚고 있으며, 아마존은 EU 뿐만 아니라 자국 내에서도 반독점법 적용 압박을 받고 있다고 보도했다.[9)]

2018년 11월 5일 <한국경제신문>은 "세계 각국이 구글, 애플, 페이스북, 아마존 등 글로벌 정보기술(IT)기업의 조세 회피와 불공정 거래를 해소하기 위한 압박에 나서고 있다"고 말했다. 이 기사는 계속해서 "영국이 이들 기업에 별도 세금을 매긴다고 발표한 데 이어 일본은 IT기업의 데이터 독점을 규제할 예정"이며 "앞서 유럽연합(EU)은 시장지배력 남용 혐의로 구글에 거액의 과징금을 부과"했지만 "비슷한 문제를 겪고 있는 국내에서는 별다른 조치가 없어 정부가 '뒷짐'만 지고 있다는 지적이 나온다"고 보도했다. 또한 "일본 정부는 5일 글로벌 IT기업인 구글, 애플, 페이스북, 아마존 등 일명 'GAFA'를 겨냥한 규제 방안을 발표했다"고 외신을 인용해 보도했다. 이어서 "일본 공정거래위원회는 글로벌 IT기업의 각종 데이터 과점이 공정 경쟁을 저해하는지 살펴볼 예정"이며 "법학, 경제학, 정보처리, 시스템공학 등 관련 전문가로 조직을 신설해 IT기업을 지속적으로 분석할 계획"이라고 말했다. 또 일본 정부는 "구글 등의 압도적인 시장 지배력과 계약의 불투명성 등으로 자국 내 거래 기업이 부당하게 불이익을 받을 우려가 있다는 지적에 따른 조치"로 "IT 대기업을 규제하기 위해 독점금지법에 새로운 규칙도 마련할 예정"이라고 보도했다.[10)]

---

9) http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20180921000202

10) http://news.hankyung.com/article/2018110526721

2. 외국 IT 기업의 데이터 독점 및 개인정보 이용 행태 비판

외국의 글로벌 IT 기업들이 보이는 데이터 독점 및 개인정보 이용 행태를 비판하는 보도도 적지 않았다. 국내 언론이 비판의 대상으로 삼았던 기업으로는 구글이 압도적으로 많았다. 구체적인 보도 사례들은 다음과 같다.

먼저, 2018년 8월 14일 <지디넷>은 "구글이 모바일 기기를 통해 이용자들의 위치를 추적해온 사실이 드러났다"며 "특히 '위치기록' 기능을 차단할 경우에도 계속 저장해 온 것으로 알려져 논란이 예상된다"고 외신 보도를 인용해 보도했다. 그리고 "구글의 위치 정보 추적은 여러 가지 문제를 야기시킬 가능성이 많다는 지적이 제기되고 있다"면서 "이용자들이 IT 회사들에게 데이터 사용에 동의할 때도 정확하게 어떤 부분에 동의했는지 잘 모르는 경우가 많다"는 외신의 비판을 인용하여 보도하기도 했다.[11)]

2018년 8월 23일에도 <지디넷>은 구글이 안드로이드 이용자의 위치 정보를 무단 추적한 사실이 드러난 가운데 "구글이 이용자들이 생각하는 것보다 훨씬 더 많은 데이터를 수집하고 있다는 사실이 추가 공개돼 논란이 커질 전망"이라며 관련 연구결과를 보도한 외신을 인용해 보도했다. 또 "크롬을 구동하는 안드로이드폰은 대기 상태에서도 위치정보를 하루 340회나 구글에 보낸다"는 보고서의 내용도 소개했다.[12)]

2018년 10월 22일 <중앙일보>는 "구글이 국내 정보기술(IT) 생태계를 교란한다는 비난 목소리가 커지고 있다"면서 구글의 자회사인 유튜브가 네이버 브이 라이브의 저작권 침해 신고 건 수가 12만 건이 넘었다는 네이버의 주장을 보도했다. 계속해서 <중앙일보>는 유튜브를 '동영상 갑'이라고 표현하면서, 국내 시장의 점유율이 86%에 달해 사실상 "독점" 기업이며 음원 저작권료도 국내업체보다 적게 내고 있지만 "상황이 이런데도 구글을 규제할 마땅한 방안이 없는 실정"이라고 비판했다.[13)]

구글에 대한 비판적 보도는 공정거래위원회가 구글코리아에 대해 현장조사를 실시한 시기를 전후해서 집중적으로 이루어졌다. 2018년 8월 26일 <한국경제신문>은 "공정거래위원회가 구글의 불공정 행위 의혹에 대해 조사에 들어갔지만 시장 독점을 해소하기엔 뒤늦

---

11) http://www.zdnet.co.kr/view/?no=20180814081119

12) http://www.zdnet.co.kr/view/?no=20180823094728

13) https://news.joins.com/article/23053458

은 조치라는 비판이 나오고 있다"고 보도했다. 공정거래위원회의 고강도 조사에도 불구하고 "이미 국내시장은 '구글 천하'"라며 과거에 공정거래위원회의 소극적인 행정을 비판하기도 했다.[14]

한편 2018년 8월 27일 <한겨레[15]>와 2018년 8월 28일 <경향신문>[16]은 공정거래위원회의 구글코리아 현장조사를 계기로 국내 관련업체들이 서로 협력하여 대응하는 사례를 보도하기도 했다.

2018년 8월 29일 <문화일보>는 '구글의 시장 지배력 남용에 대한 국내 업체들의 성토', '공정거래위원회의 구글코리아에 대한 고강도 현장조사', 그리고 'EU 등 세계 각국의 제재 움직임'을 '구글 천하를 겨누는 3개의 칼'로 표현하면서 "시장 지배적 지위를 누리는 '공룡 구글'에 대한 견제 목소리가 크다"고 보도했다.[17]

2018년 9월 5일 <주간경향>은 구글을 "글로벌 슈퍼 갑"으로 표현했다. 그리고 "EU가 구글이 안드로이드 OS로 시장 지배력을 남용했다며 과징금 43억4000만 유로를 부과했다면서 "구글에 대한 독과점 이슈가 전세계적으로 확산"되고 있다고 보도했다. "한국에서도 구글코리아는 이제 막대한 이익을 거두면서도 유한회사라는 이유로 재무정보 공개 대상에서 제외돼 역외탈세, 시장 독과점, 개인정보 침해 등 논란이 끊이지 않는 회사가 됐다"면서 '구글 플레이'에 대항하기 위한 국내 업체들의 노력을 소개하였다.[18]

3. 외국 IT 기업에 대한 국내 규제 필요성

외국의 글로벌 IT 기업을 국내법과 제도로 적절히 규제할 할 필요성을 제기하는 언론 보도는 국내 기업과의 형평성을 문제 삼으면서, 그로 인해 국내 기업이 역차별을 당하고 있다고 주장하는 경우가 많았다.

2018년 6월 21일 <동아일보>는 외국 IT 기업이 국내 법적 대리인을 두고 있지 않아 문제

---

14) http://news.hankyung.com/article/2018082683311
15) http://www.hani.co.kr/arti/economy/it/859385.html
16) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201808280600025
17) http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2018082901031721081001
18) http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&artid=201809031430251&code=114

가 발생해도 제재할 수가 없다면서 국내 기업이 역차별 받고 있다고 보도했다. “국내에서는 김성태 자유한국당 의원(비례대표) 등이 국내 대리인 지정 의무화 법안을 발의했지만 아직 상임위에 계류 중”이라면서 “이용자 보호를 위해서라도 해외 업체가 한국에서 법적 책임을 지도록 하는 장치가 절실하다”는 IT 업계 관계자의 말을 인용하여 보도했다.[19]

2018년 8월 29일 <이데일리>는 국내 대표적인 정보통신기술 협회 및 단체 15곳을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 전하면서, 인터넷·통신 분야의 규제 개선 과제로 “국내외 인터넷 기업 간 규제 역차별 해소”라고 응답한 경우가 가장 많았다고 보도했다. 그리고 “외국보다 강한 국내 규제는 국경없는 인공지능(AI) 시대 국내 기업만 불리하게 만들 것이란 우려도 크다”는 말도 덧붙였다.[20]

2018년 9월 21일 <동아일보>는 “그동안 가늠하기 어렵던 매출과 수익 증가 폭에 대한 업계 추정치가 예상보다 높게 나오면서 국내외 정보기술(IT) 기업 간 ‘기울어진 운동장’을 바로잡아야 한다는 논의”가 커지고 있다고 보도했다. 한국에서 연 5조원의 매출을 올리면서 내는 세금은 ‘푼돈’에 불과하다고 비판하고, “국내 기업과 해외 기업 간의 공평 과세 목소리”가 높다고 전했다.[21]

한편 2018년 9월 9일 <전자신문>은 노웅래 국회 과학기술정보방송통신위원회 위원장과의 인터뷰를 통해 글로벌 인터넷 기업과의 역차별 금지 논의가 시급하다고 보도했다. “글로벌 사업자가 규제 사각지대에서 시장을 확대하는 동안 국내 기업은 규제에 발목잡혀 불합리한 경쟁을 감수한다”는 노웅래 위원장의 인터뷰를 인용하며 이같이 말했다.[22]

4. 외국 IT 기업에 대한 국내 규제의 찬반 의견 소개

2017년 7월 7일 <한국경제신문>은 구글과 페이스북에 대한 데이터 독점 규제에 대해 김현경 교수와 이병태 교수의 찬반토론을 지상중계(紙上中繼)하였다. 보도를 통해 구글과 페북이스북의 디지털 광고 시장 점유율이 46%에 이르며, 글로벌 IT 기업의 시장 지배력의

---

19) http://news.donga.com/East/MainNews/3/all/20180620/90680424/1

20) http://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01348086619312240&mediaCodeNo=257

21) http://news.donga.com/List/3/08/20180920/92109261/1

22) http://www.etnews.com/20180907000227

국내 확대를 막음으로써 국내 기업을 보호하는 효과를 기대할 수 있다는 규제 찬성 논리와, 국내 검색 시장에서 구글은 후발주자일 뿐이고, 빅데이터는 특정기업 독점 힘들며, 미국과의 FTA 재협상 때 한국 정부에 대한 압박의 빌미가 될 수도 있다는 규제 반대 논리를 함께 소개하였다.[23)]

2018년 8월 26일 <경향신문>은 정부와 더불어민주당이 추진하고 있는 규제혁신 5법 이 "뜨거운 감자"가 되고 있다고 전하면서, 규제혁신을 들어 법안 통과를 주장하는 측의 의견과 개인정보보호를 들어 반대하는 의견을 모두 소개하고 있다. "이미 개인정보의 내용이 특정 개인과 관련된 정보인지를 알아볼 수 없게 '비식별화 조치'를 거친 정보라면 우려는 기우에 불과할 수 있다"는 주장과 "비식별화된 개인정보도 다른 경로로 수집한 개인정보와 조합시키는 과정을 거치면 데이터의 당사자를 알아낼 수 있는 재식별화 가능성도 갖기 때문에 문제"라는 주장을 함께 소개하기도 했다.[24)]

2018년 8월 27일 <국민일보>도 위의 <경향신문>과 비슷한 내용의 뉴스를 보도했다. 익명정보를 자유롭게 분석·이용할 수 있도록 하는 방안을 법제화할 예정이라며 안전성을 높이기 위해 금융보안원 등 전문기관의 평가를 거치도록 할 예정이라는 정부의 입장과 함께 "개인정보 감독기구 통합 등 안전장치 마련이 우선"이라는 정의당 추혜선 의원의 비판을 보도했다.[25)]

2018년 11월 3일 <동아일보>는 디지털세 도입과 관련하여 '번만큼 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 기업과 글로벌 IT 기업을 유치한 아일랜드, 룩셈부르크 등의 국가들은 디지털세 도입에 반대한다고 보도했다.[26)]

2018년 12월 9일 <전자신문>은 공정거래위원회가 '빅데이터 독점'이 발생하는 인수합병(M&A)을 불허하는 규정을 만드는 것과 관련해 과학기술정보통신부가 반대 의견을 낸 것을 계기로 정부 부처 간 이견과 함께 업계의 상반된 의견들도 정리하여 보도했다.[27)]

---

23) http://news.hankyung.com/article/2017070731131

24) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201808260938011

25) http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923998596&code=11151400&cp=nv/

26) http://news.donga.com/List/3/08/20181103/92709719/1

5. 정부의 영리 목적 개인정보 활용 허용 움직임에 대한 우려와 비판

한국 정부에서 데이터 산업을 전략적으로 육성하기 위해 개인정보의 활용도를 높이는 등의 규제 혁신 입장을 밝히자 이를 우려하거나, 해외 주요국의 규제 방향을 한국과 비교하는 보도가 이어졌다.

2018년 9월 23일 <뉴시스>는 EU와 일본의 익명정보 정책과 가명정보 정책을 소개했다. 보도를 통해 세계 주요국들은 데이터 산업 육성에 속도를 높이고 있다면서 데이터 산업을 키우기 위해서는 정부의 대응이 더욱 가속화돼야 한다는 지적이 이어지고 있다면서도 일부 시민단체들이 가명정보를 계속 결합했을 때 개인이 식별될 수 있고, 이를 기업이 악용할 수 있다며 우려의 목소리를 높이고 있는 상황도 함께 지적하고 있다.[28]

2018년 8월 21일 <경향신문>은 한국은 "보호냐 활용이냐는 이분법에 갇혀 있다"고 주장했다. 또 개인정보보호의 '컨트롤타워'도 부재한 상황에서 감독기구 일원화 문제가 급선무라고 비판했다. 하지만 개인정보 활용을 무조건 금지하는 것도 문제가 있으며 서비스 경쟁력을 갖추기 위해 어느 정도의 정보 활용은 불가피하다고 말했다. 결국 "가명정보를 둘러싼 논의는 다시 '개인정보자기결정권'으로 돌아와야 한다는 지적이 나온다"며 가명정보 3자 제공에 대한 개인의 동의가 가장 중요하다고 결론지었다.[29]

6. 디지털세 국내 도입

부가가치세법 개정과 맞물려서 디지털세 도입을 주요 내용으로 다룬 언론 보도가 있었다. 먼저, 2018년 9월 10일 <아시아경제>는 김성식 의원과 박선숙 의원이 개최한 디지털세 도입 정책 토론회 소식을 전하면서 "한국에서 글로벌 ICT기업들은 연간 수조원 가량의 매출을 올림에도 수익구조는 베일에 가려져 있"으며, 이런 "불투명한 구조는 과세를 어렵게 한다"고 말했다. 이어 "수익 있는 곳에 과세 있다는 기본조세원칙에 따라 디지털경제 시대에 맞는 '디지털세' 도입이 국내외에서 가시화하고 있다"고 보도했다. 아울러 "유럽연합(EU)은 연내 디지털세 도입을 목표로 법제화에 속도를 내고 있"으며 "EU

27) http://www.etnews.com/20181207000244

28) http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180920_0000424649

29) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201808212223005

에서 디지털 서비스세가 도입되면 글로벌 IT 기업들이 내야 할 세금은 연간 50억유로(약 6조6000억원)가량이 될 것으로 추산된다"고 EU의 동향도 전했다.[30]

2018년 11월 6일 <이데일리>는 구글·페이스북·아마존웹서비스(AWS)·에어비앤비 등의 '인터넷광고', '클라우드컴퓨팅 서비스', '공유경제 서비스', 'O2O서비스'의 수익에 부가가치세를 부과하는 「부가가치세법」 일부 개정 법률안이 발의됐다는 뉴스를 보도했다. 보도를 통해 "현재의 법체계는 사업장 소재 중심의 과세에만 머물고 있어 고정사업장이 없는 디지털 기업에 대해 제대로 과세를 못하고 있다"고 말하며 "이는 수익이 있음에도 과세를 하지 못하는 과세의 사각지대로 기존 산업과 디지털 산업의 격차를 더욱 벌어지게 만들고, 디지털 산업 내에서도 국내 기업과 해외 기업 사이에 공정한 시장경쟁이 이뤄지기 어렵게 만드는 요인이기도 하다"고 분석했다. 아울러 "국제적으로 OECD BEPS(Base Erosion and Profit Shifting, 소득이전을 통한 세원잠식) 등 디지털 기업의 과세 문제에 대해 공동대응을 위한 노력이 진행되고 있으나, 눈에 띄는 결과가 나타나지 않고 있어 국가별로 디지털세 논의가 진행되고 있는 상황"이라며 해외 동향도 전했다.[31]

부가가치세법 개정안이 국회 본회의를 통과하자 다시 한 번 관련 뉴스가 보도되었다. 2018년 12월 11일 <연합뉴스>는 박선숙 의원이 대표 발의한 부가가치세법 일부 개정 법률안의 국회 본회의를 통과 소식을 보도하며 "이번에 법이 통과됨으로써 디지털세 논의의 기초가 마련됐다"며 "디지털경제 시대의 길을 찾는 데 한 걸음 내디딘 것"이라는 박선숙 의원의 의견을 인터뷰로 전했다.[32]

7. 기타

그 밖에 게임 및 앱 시장에서 독점적 지위를 누리고 있는 구글과 애플의 영향력으로부터 벗어나려는 국내 업체들의 노력을 보도한 기사가 있었다. 2018년 8월 22일 <전자신문>은 "구글에만 의존하던 메이저 게임사들이 원스토어 같은 토종 게임 플랫폼에 게임 출시

---

30) http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2018091008161280249

31) http://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02210726619403096&mediaCodeNo=257

32) https://www.yna.co.kr/view/AKR20181211029700017?input=1179m

를 검토하고 있다"며 "삼성전자와 스마트폰에 대한 앱 선 탑재 논의도 시작했다"고 보도했다. 또 "삼성전자와 에픽게임즈가 갤럭시S7 이상 스마트폰에 모바일 슈팅게임 '포트나이트' 게임런처를 선 탑재하는 파트너십을 맺었다"면서 해외 사례를 소개하기도 했다.[33]

2018년 8월 28일 <경향신문>에서도 비슷한 뉴스가 보도되었다. "두 업체가 독점적 지위를 이용해 지나치게 높은 수수료를 받으면서 혁신을 가로막고 창작자(개발자)와 소비자 사이를 막아선 '세금 징수관'처럼 행동한다는 비판이 커지고 있다"며 넷플릭스와 삼성전자, 그리고 에픽게임스 등의 탈 애플·구글 움직임에 대해 보도했다.[34]

2018년 9월 22일 <한국일보>는 구글의 독점적 지위에 대해 보다 직접적으로 비판하는 내용의 뉴스를 보도했다. "독보적인 점유율을 자랑하는 안드로이드와 구글 어시스턴트를 앞세운 구글의 또 다른 무기는 앱 장터 '구글 플레이'"라며 "세계 스마트폰의 80%에 기본적으로 탑재된 구글플레이는 모바일 게임에 성패에 압도적인 영향을 미친다"고 말했다. 또 "전 영역에 걸쳐 구글의 영향력이 급속도로 높아지면서 플랫폼 독점에 대한 규제를 주장하는 목소리도 커지고 있다"는 우려의 목소리를 전하며 "막대한 규모의 수익을 벌어가면서도 정상적으로 세금을 내지 않고 있어 조치가 필요하다"는 국내 전문가의 인터뷰를 인용하기도 했다.[35]

---

33) http://www.etnews.com/20180822000300

34) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201808280600025

35) http://www.hankookilbo.com/News/Read/201809221680018497

제3장 이론적 논의: 전통적 경쟁정책 기본틀의 유효성 점검

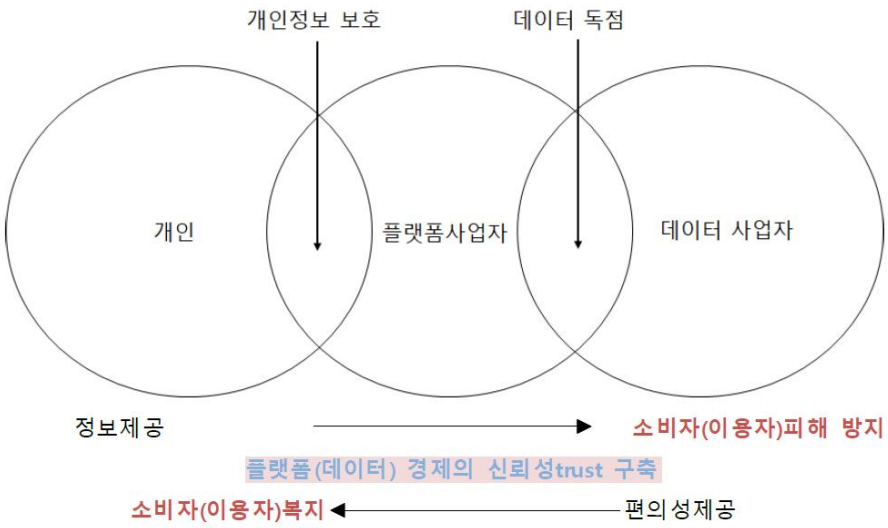
제1절 개요: 플랫폼 경제와 다면시장

1. 데이터주도형 경제의 단면: 주요 행위자 관점에서

개인은 '정보이용제공 동의서' 등의 프라이버시 보호 차원에서 마련된 규제 시스템을 믿고 '(비)자발적으로(?)' 사생활정보(성별, 나이, 주소 등)를 제공할 뿐만 아니라, 서비스 이용 과정에서 적극적으로 정보(위치정보, '좋아요' 등의 태도 표명, 맛집 등에 대한 평가)를 제공하는 측면도 있다. 그밖에도 금융정보라든지 신용카드 사용실태 등 개인이 인지하지 못하는 과정에서 개인의 정보/데이터가 플랫폼 기업에게 제공된다.

기업(플랫폼사업자, 데이터 활용 사업자)은 이와 같은 다양한 개인 정보/데이터를 바탕으로 더 나은 (고객 맞춤/편의성) 서비스를 제공할 수 있으며, 이를 기반으로 한 신종 서비스 사업을 펼칠 수도 있다(스타트업). 이 때문에 기업은 지속적으로 개인정보와 관련된 수많은 데이터를 축적할 수 있게 되었다. 그렇지만 개인정보가 원하지 않게 누출되거나 브로커broker, 제3자third party 등에 의해 부당하게 거래되고 있는 경우가 종종 발생한다.

[그림 5] 플랫폼(데이터) 경제의 신뢰성 구축



이들 삼자(개인, 플랫폼 사업자, 데이터사업자) 간의 관계에서 소비자보호(consumer protection: 개인 정보 비식별화/익명화), 데이터보호(data protection: 영업기밀 보호, 알고리즘 존중, 정확한 정보, 정보의 투명성 등), 경쟁(competition: 독점/집중 규제, 관련시장 획정, 독점적 기업의 시장 지배력 남용 금지, 부당거래 방지, 인수합병에 대한 판단) 등의 3대 정책 이슈가 도출될 수 있다. 【Privacy and competitiveness in the age of big data: The interplay between data protection, competition law and consumer protection in the Digital Economy, 2014】

2. 개념적 고찰: 데이터 개념의 광범위성과 모호성

데이터 경제와 관련된 정책 혹은 입법을 추진함에 있어서 데이터의 용처를 구분할 필요가 있다. 크게 보아 공적 영역(안보, 보건 등)과 사적 영역(지적 재산권, 사생활보호권리, 소비자 권리, 기업간 거래)으로 나눌 수 있고, 데이터 공유data sharing(금융, 교통, 생명과학, 우주개발, 에너지, 자동차, 식품, 항공서비스)와 같이 공(公)과 사(私)가 혼재된 영역이 존재한다. 【Data Ownership, 2017】

점점 비정형 데이터(non structured data; big data, IoT)의 비중이 커지고 있으며, 이를 처리하기 위한 기술로서의 인공 지능(AI)이 주목받고 있다. 이 영역에서는 '공유 정보'와 '기밀 정보'가 혼재해 있는 상태이다. 특히, 플랫폼/데이터 기업의 알고리즘을 개방할 것이냐, 보호할 것이냐가 논쟁중에 있다(ex. 네이버의 기사 배치, 페이스북의 가짜뉴스 파동 등). 데이터 경제는 온라인 플랫폼(구글, 페이스북)이 주도하는 측면이 강해 국내 시장과 세계 시장에서의 구분이 모호하다는 특성을 지닌다. 때문에 관련시장(relevant market) 획정과 함께, 국내법과 국제법의 이해상충을 정확히 파악해야 할 필요가 나선다. 아울러 영미법 전통과 대륙법 전통의 접근 방식이 상이하다는 점도 인식해야 함. 데이터 집적(서버) 장소가 어디에 위치하느냐에 따라 실제 서비스에 대한 규제 주체가 달라지는 문제도 있다.

☞'네이버'는 국내 플랫폼 시장에서는 지배적 사업자이지만 세계 시장에서의 점유율은 미미함. 국내의 스타트업과의 관계에서는 강력한 규제의 대상이 될 수 있지만 구글, 페이스북 등과 같은 세계적 기업과의 경쟁력 강화 측면에서는 보호의 대상이 될 수도 있음. 또한 네이버의 서버가 해외로 이전할 경우, 국내 사업자인지 해외 사업자인지 규명하기가 모호해질 수 있음. 구글의 위치기반 정보가 문제가 되었을 때도 국내 당국의 대처는 한계를 보였음.

데이터 서비스가 주로 '무료'로 제공되는 점에서 기존의 경쟁법 혹은 소비자보호법이 갖고 있는 한계(약탈적 가격predatory price의 판정 불가)를 인식해야 한다. 이 때문에 가격 규제보다 행위 규제(부당 거래, 차별 대우, 끼워 팔기 등)가 주로 이루어지고 있으며, 결과적으로 '事前的 규제'보다 '事後的 규제'가 효율적일 수 있다. 그러나 이것이 과연 국내법에서 실현 가능한가의 문제는 별도로 고찰될 필요가 있음은 물론이다. 한편 데이터 서비스 사업자들은 주로 '광고'를 통해 이익을 실현하고 있는데, 여기에 대한 투명한 정보 접근이 어렵다(영업기밀).

3. 해외(특히, EU) 정책 사례의 시사점

유럽 연합(EU)은 하나의 디지털 시장(Digital Single Market)을 구축하는 과정에서 소속 국가들의 상이한 규제 체제를 일원화시켜 나감으로써 국제 표준(global standard)의 규범(ex. GDPR)을 만들어 가고 있다. 아울러 세계 데이터 시장에서 차지하고 있는 비중이 적지 않아 미국의 글로벌 플랫폼 사업자(구글, 페이스북, 애플, 아마존 등)에 대한 규제가 실효를 거두는 측면도 강하다(예:. 구글세 google tax).

우리의 데이터 관련 법체계도 유럽 연합 기준에 맞추고, 이를 통해 미국의 글로벌 기업과 분쟁이 발생할 시 소송에 활용할 수 있음. 일본의 전략이기도 함. 아울러 공세 전략으로 유럽 연합의 '징벌적 과징금'과 같은 징수 근거를 마련할 필요도 있음.

4. 국내 연관 정책: '혁신성장'과 관련한 데이터(플랫폼) 경제 정책

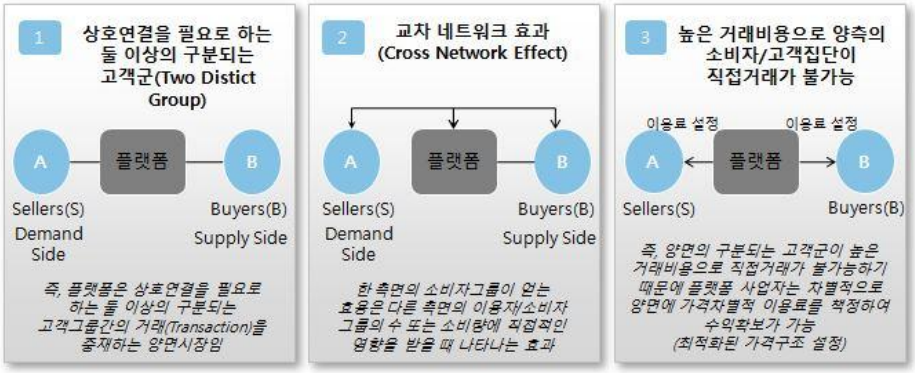
정부는 2018년 8월 13일 김동연 경제부총리 주재로 '혁신성장 관계 장관 회의'를 열고, 사회제도 혁신 등과 함께, 미래자동차, 에너지신산업, 초연결지능화, 핀테크 등 8대 선도사업을 선정, 플랫폼 구축과 규제완화를 통한 혁신환경 조성을 통해 '플랫폼 경제'를 조성하겠다고 했다. 아울러 데이터·블록체인·공유경제, AI, 수소경제 등에 전략적으로 투자하겠다고 밝혔다.

방송통신위원회도 이러한 정책 기조에 발맞춰 기존의 '이용자보호'에서 한 걸음 나아가 보다 적극적인 정책 방향으로 '이용자복지'를 표방하고(조직명 개편?), 플랫폼(데이터) 경제의 신뢰 기반을 확충하는 데 매진할 필요가 있다. 한편, 세계 시장 차원에서는 국내 이용자의 '프라이버시 보호'는 물론 '데이터 주권'을 수호하여야 할 것이다. 다만 데이터 주권을 지키는 정책이 이용자 및 사업자들을 '우물 안 개구리'나 '온실 속 화초'로 만드는 우를 범해서는 안 된다. 과거 산업사회에서 '내수용 상품'과 '수출용 상품'의 품질과 가격을 달리 하여 국내 소비자들이 상대적으로 피해를 본 경우(ex. 가전제품, 자동차 등)가 적지 않았다. 이를 기반으로 산업자본이 축적되고 짧은 시간에 경제개발에 성공하여 세계 11위의 경제 규모를 이루었지만, 데이터 경제는 국내와 국외가 구분되지 않는 '하나의 시장'임을 명심할 일이다. 데이터 경제에서는 애국심과 전혀 별개로 '사이버 망명'도 종종 이루어진다.

제2절 데이터 경제학과 경쟁시장 정책의 재구성

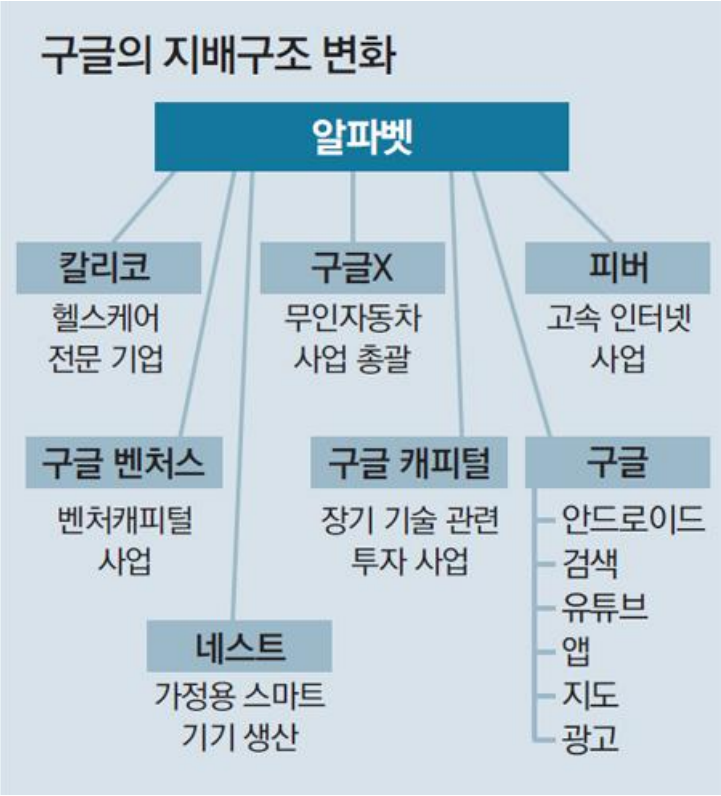
이용자들의 기본적인 개인정보(성, 나이, 지역, 직업 등)를 기반으로 각종 검색 기록, 온라인 쇼핑, 인터넷 브라우징, 쿠키 정보 등을 기반으로 하는 디지털 경제에서는 네트워크 외부효과[36]로 말미암아 승자 독식(winner-take-all)의 시장구조가 형성되는 경향을 보여왔다. 검색 엔진에서의 구글(Google), 사회 관계망 서비스의 페이스북(Facebook), 온라인 쇼핑의 아마존(Amazon) 등이 대표적인 사례다. 이들 플랫폼 사업자들은 양면 시장(two-sided market)을 구축한 후에는 이용자 그룹과 판매자 그룹을 오랫동안 붙잡아 두기 위해(되도록이면 Single Homing Platform이 되기 위해) 다양한 관련 기술기업을 M&A하면서 그 영향력을 확대시켜왔다(예컨대 아래의 구글 사례 참조). 인터넷이 세계로 연결된 만큼 이러한 영향력(market power)은 국내 시장을 넘어 세계 시장으로까지 확대되고 있는 중이다.

[그림 6] 플랫폼 경제에서 시장경쟁정책



36) 동일한 재화나 서비스를 이용하는 소비자 그룹의 규모 증가에 의해 효용이 증가하는 '직접적인 네트워크 효과'와 한 측면(supply side/user side: 양면 시장)의 소비자 그룹이 얻은 효용이 다른 측면의 이용자/소비자 그룹에 형향을 미치는 '교차 네트워크 효과(혹은 간접 네트워크 효과)'가 같이 작용한다.

[그림 7] 구글의 지배구조 변화



출처: 동아일보(2015. 8. 12.)

본 장에서는 먼저, 데이터가 디지털 경제에서 차지하는 함의를 파악하고, 디지털 경제의 주요 기업들이 시장지배력(M&A 등)을 키워오는데 있어 작동했던 '시카고학파'의 규제 논리를 살펴보고, 그 한계점과 새로운 논쟁점을 아마존 등의 사례를 근거로 제시하고자 한다. 나아가 국내 시장에서의 정책적 함의를 제안하고자 한다.

1. 디지털 경제에서 데이터의 역할

디지털경제에서 데이터를 어떻게 이해할 것인가? 일반적으로 데이터는 지식을 형성하는

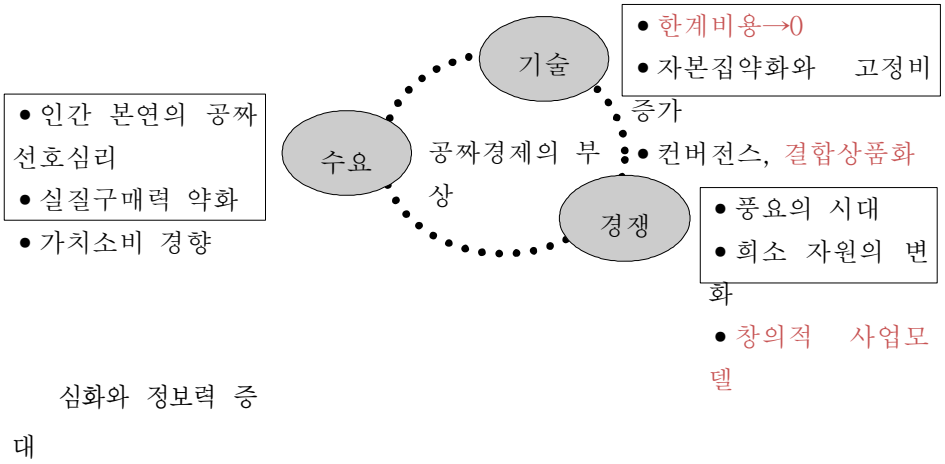
데 매우 중요한 역할을 한다. 우리는 데이터를 처리해서 정보(information)를 만들어내고, 정보로부터 지식(knowledge)을 생산할 수 있다. 그러므로 지식을 형성하기 위한 근본적인 원료가 데이터라고 할 수 있다. 이런 측면에서 디지털 경제에서는 데이터를 '원유/화폐/지적재산권' 등으로 취급하고 있다.[37] 즉, 양면시장의 수요 부문의 소비자 데이터를 분석하여 공급 부문의 재화 생산자에게 정보로 주어지면 이들은 이 정보를 기반으로 다양한 서비스나 제품을 개발할 수 있다. 예컨대 원유를 가공하여 휘발유, 경유, 등유, 아스팔트 등을 만드는 것처럼 다양한 형태의 상품(서비스, 제품, 콘텐츠)을 개발할 수 있다는 것이다. 또한 양면 시장에서 소비자들에게 공급되는 재화는 대개 무료인 경우가 많은데, "세상에 공짜 점심은 없는" 것처럼 암묵적으로 소비자들은 자신의 개인정보를 화폐처럼 지불하는 것으로 본다. 반면, <공짜경제학>을 지지하는 이들은 실제로 공짜인 재화가 등장했다고 주장한다(나준호, 2009; Anderson, 2009).[38]

---

37) 소비자보호위원이었던 쿠네바(Kuneva)는 2009년 3월 31일 '온라인 데이터 수집, 표적화, 프로파일링'이라는 라운드테이블에서 데이터를 21세기의 '새로운 원유(the new oil), 새로운 화폐(the new currency)'라고 지칭했다.

38) 크리스 앤더슨(Chris Anderson, 2009)는 공짜 사업의 유형을 공짜할증(free+premium=freemium), 광고후원(ad-sponsored), 교차보조(cross subsidies), 한계비용 제로(zero marginal cost), 노동 교환(labor exchange), 선물경제(gift economy) 등으로 분류했다. 인터넷 기반의 플랫폼 사업자들은 '광고후원(구글, 페이스북)' 및 '한계비용 제로(애플 및 안드로이드의 무료 앱 서비스)'를 통해 소비자들에게 무료 서비스를 제공할 수 있다. 아마존은 프라임 서비스 가입자들에게 연회비($99 및 다양한 할인 가격)를 받고 있기에 엄격한 의미에서 공짜는 아니지만 이용횟수에 상관없이 동일한 가격을 받고 있다는 점에서 공짜에 가깝다. 특히, 아마존은 '수익'보다 '시장 지배력(성장)' 확대를 주요한 기업 목표로 삼고 있기 때문에 0(zero) 가까운 서비스 가격을 고수하고 있다.

[그림 8] 공짜경제 부상의 배경 (나준호, 2009, 132쪽)



<표 3> 데이터와 관련된 EU의 법적 체계

데이터 공유 의무	운송		• Intelligent Transport System(ITS) Directive 2010/40/EU
	공간(위성)		• INSPIRE Directive 2007/2/EC
	금융		• PRIIPs Regulation No 1286/2014 • Solvency ⅡDirective 2009/138/EC • MiFID ⅡDirective 2014/65/EU • MiFIR Regulation (EU) No 600/2014
	생명 과학	환경	• Plant Protection Products Directive 2003/4/EC • Public Access to Environmental Information Directive 2003/4/EC
		제약	• Medical Products Directive 2001/83/EC
		화학 물질	• REACH Regulation (EC) No 107/2006
	에너지 & 전력		• Directive for Internal Market in Electricity 2009/72/EC • Directive for Internal Market in Natural Gas 2009/73/EC • Energy Labelling Directive 2010/30/EU • Energy Efficiency Directive 2012/27/EU
	자동차		• Vehicles Emissions Regulation (EC) No 715/2007 • Car Labelling Directive 1999/94/EC
	음식		• Food Information to Consumers Regulation (EU) No 1169/2011
	항공		• Advance Passenger Information Directive 2004/82/EC • Passenger Name Record Directive (EU) 2016/681
	공공부문		• Article 15 of the TFEU (on transparency) • Re-Use Directive 2003/98/EC
경쟁권 리와 의무	지배 & 필수설비		• Article 102 TFEU • Essential facilities doctrine and case law of the CJEU
	M&A		• Merger Regulation (EC) No 139/2004
	사업자들간 협약		• Article 101 TFEU • Regulation on Licensing agreements for the transfer of technology (EU) No 316/2014
개인적 권리	소비자 권리		• Proposal for a Directive on contracts for the supply of digital content
	Privacy	e-Privacy	• e-Privacy Directive 2002/58/EC
		GDPR	• General Data Protection Regulation (EU) 2016/679
소유권 관련 권리	영업 기밀		• Trade Secrets Directive (EU) 2016/943
	지적 재산권	DB권리	• Database Directive 96/9/EC
		저작권	• InfoSoc Directive 2001/29/EC

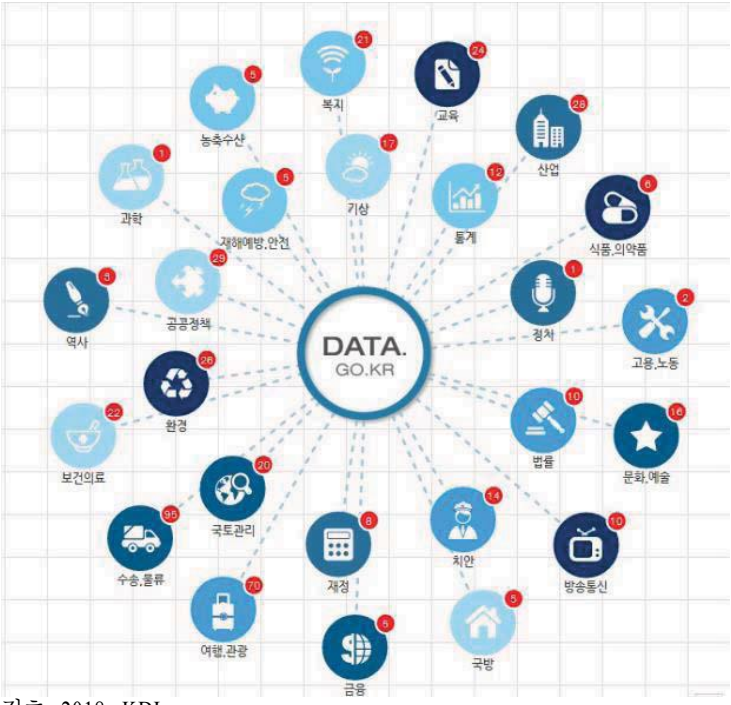
출처 : Ownership of Data,(2017), p.16.

이런 측면에서 미국은 개인에게 정보권리를 부여하는 '데이터 뉴딜' 정책을 제안했다. 정보(데이터)의 수집 대상이 되는 개인에게 유리한 방향으로 정보 소유권의 균형을 맞추고, 신체·재산의 권리처럼 개인에게 정보 권리를 부여해 시민·기업·정부 모두에게 이익이 돌아가도록 하는 정책이다. 무엇보다 불투명한 정보 활용이나 남용의 우려를 불식시키고, 어떤 정보가 수집·활용되는지 소비자에게 통지해 알게 하는 권리를 부여하는 것이 핵심이다. 데이터 뉴딜 정책은 소비자 신뢰를 쌓은 일이기 때문에 장기적으로는 기업에게도 커다란 가치를 부여할 것이다. 이런 전제가 미국 '소비자 프라이버시 권리장전'이나 EU의 'GDPR'의 바탕이 됐다(한국정보화진흥원, 2018, 3쪽).

한국은 상대적으로 공공데이터가 매우 잘 축적된 나라인데, 이를 활용하여 디지털 경제의 마중물로 사용해야 한다는 주장도 있다. 특히, 보건의료·금융·행정·통신 등의 데이터 분야는 한국이 질적으로 경쟁력이 있다고 평가한다(황종성, 2017, 92쪽). 일부 전문가들은 한국의 정부조직을 플랫폼처럼 운영해야 한다는 비전을 제시하기도 하는데, 아직은 요원한 실정인 것 같다. 예컨대 국토교통부는 2014년 8월 우버(Uber) 서비스를 여객자동차운수사업법(제81조 1항) 위반으로 규정했다.[39] 방송통신위원회도 우버가 고객의 스마트폰 위성위치시스템(GPS) 정보를 우버 운전기사들에게 제공하는 '위치 기반 서비스 사업자'임에도 관련 신고를 하지 않았다고 압박했다. 이 때문에 우버는 한국시장에서 2015년에 사실상 철수했다. 차량공유 서비스는 최근의 '카카오 카풀'에서도 논란이 됐다. 출퇴근 시간에 대한 모호한 해석 때문이었다.

39) 사업용 자동차가 아닌 자가용 자동차를 유상운송에 사용하거나 임대 또는 중개하는 것을 금한다. 다만 출퇴근 때 자가용을 함께 타는 경우는 예외적으로 허용한다.

[그림 9] 한국 정부의 데이터



출처 : 박정호, 2018, KDI

플랫폼은 인터넷을 기반으로 다양한 서비스를 제공하는 IT 시스템이다. 관련 서비스를 한데 모아 네트워크 효과를 창출하는 경영 전략이 축적된 곳이다. 플랫폼 전략은 대개 비슷한 절차를 밟는다. 우선 검색 서비스, 소셜 네트워킹 서비스, 메신저 서비스, 인공지능 서비스, 가상현실 서비스 등 편리하면서도 혁신적인 킬러 서비스를 제공해 소비자를 끌어모은다. 소비자들에 서비스를 제공하는 대신 데이터를 입수한다. 이 데이터를 분석해 소비자들의 패턴을 예측한다. 그 결과를 토대로 더 많은 소비자들을 끌어당길 새로운 서비스를 개발하고, 그럼으로써 관련 시장을 장악한다.

데이터 분석 시스템은 초기 구축비용이 높지만, 분석을 위한 한계비용은 낮고, 데이터 수집량이 많을수록 정확한 분석이 가능하다. 이런 측면에서 디지털 경제에서 중국의 급성장은 인구수도 무시할 수 없었다. EU가 디지털 단일 시장(Digital Single Market)을 구축하고, 회원국들 간에 정보를 자유롭게 거래하고자 하는 이유도 데이터의 축적을 위한 목적

이 숨어 있다.

국가 차원에서뿐만 아니라, 기업의 수준에서도 이용자가 많은 기업은 데이터를 활용해 맞춤형 서비스를 통해 더 많은 이용자를 확보할 수 있고, 정교한 서비스로 더 큰 수익을 얻을 수 있다. 페이스북은 2016년 미국 대통령 선거 당시 8,700만 명의 개인정보 유출로 2017년 내내 곤욕을 치렀지만 2018년 1분기 매출액은 오히려 2017년 같은 기간보다 49% 오른 120억 달러를 기록했다. 요즘 가장 주목받는 구글, 애플, 아마존, 페이스북 등은 인터넷 혁명을 주도한 4인방(Gang of Four)로 불리고 있다. 이들 4인방의 경쟁력은 플랫폼을 지배하고 있기 때문이다.

이들을 이어 최근 떠오르고 있는 실리콘밸리의 비상장 스타트업들은 다음과 같다. 이들은 유니콘(unicorn, 기업가치 10억 달러 이상)의 10배를 뛰어넘는 가치를 가졌다고 해서 데카콘(decacorn)으로 부르고 있다. 여기에서도 플랫폼 기업이 대세를 차지하고 있음을 확인할 수 있다.

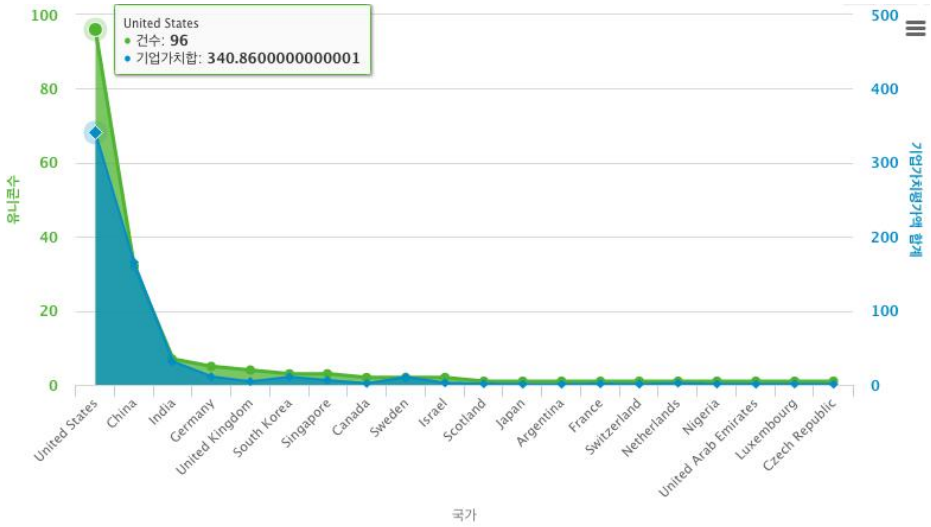
<표 4> 미국의 7대 데카콘 (2017년 12월 현재) 출처: 비즈니스 인사이더

기업	기업가치 (억 달러)	주요 서비스
우버(Uber)	680	차량 공유 서비스 플랫폼
에어비앤비(Airbnb)	310	숙소 공유 서비스 플랫폼
스페이스X(Space X)	211	민간 우주개발, 항공우주장비
위워크(WeWork)	210	사무실 공유 플랫폼
핀터레스트(Pinterest)	123	이미지 스크랩, 이미지 검색 플랫폼
새뭄드(Samumed)	120	줄기세포 기반의 퇴행성 질병 치료, 생명공학
드롭박스(Dropbox)	100	클라우드 컴퓨팅. 파일공유 플랫폼

그런데 한국에서는 데카콘은 고사하고 유니콘도 찾아보기 힘든 실정이다. 미국 경제 전문지 <포브스>는 2018년 1월 인터넷 기사에서 “한국 스타트업 업계는 2015년을 마지막으로 새로 떠오르는 유니콘이 없는 가뭄을 겪고 있다”고 지적했다. 이유는 여러 가지가 있겠지만 시장 진입과 성장을 저해하는 과도한 규제를 지적하지 않을 수 없다(구태언, 2018, 79쪽). 전 세계 유니콘 기업 중 상위 100개 기업의 비즈니스 모델은 핀테크 등 금융 분야가 17%, O2O 서비스 17%, 헬스케어 관련 서비스 9%를 차지하고 있다. 이중 상당수가 국내법으로는 합법 여부를 판단할 수 없는 사업들이다. 그리고 우리의 법체계는 기존 전통

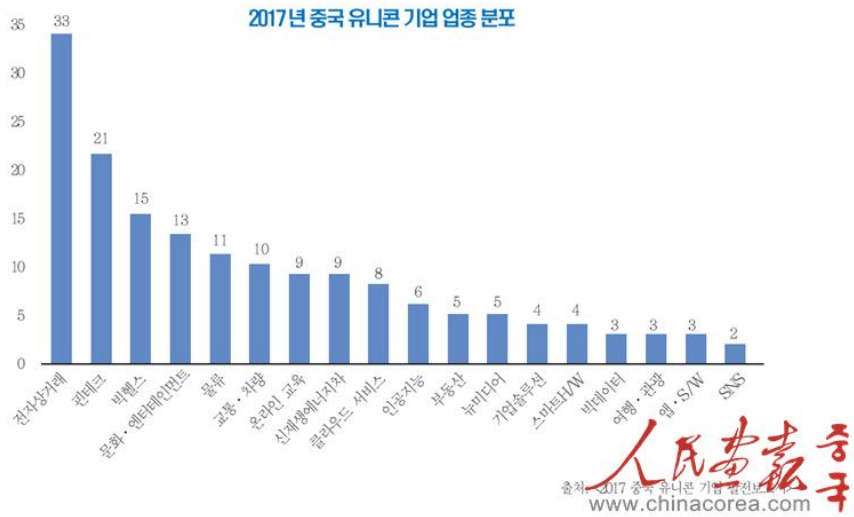
사업자의 손을 들어주는 경향이 강하다. 또 다른 장애 요인은 인허가 요건의 충족이다. 어느 산업 분야든 합법적인 영업행위를 하려면 법이 정한 인허가 요건을 충족해야 한다. 하지만 기존의 인허가 규정은 오프라인 산업 위주여서 동종 분야 인터넷 기업에는 불필요하거나 과도한 부담이 될 수 있다. 헤이딜러처럼 온라인으로 중고 자동차 거래를 중개하는 서비스 기업에게 기존 오프라인 사업자와 마찬가지로 일정 규모 이상의 주차장 보유를 의무화한 것이 전형적 예이다(구태언, 2018, 80쪽).

[그림 10] 오늘의 스타트업 뉴스 (2017. 2. 14).



출처 http://www.mimul.com/pebble/default/2016/06/09/1465451179845.html

[그림 11] 2017년 중국 유니콘 기업 업종 분포



출처: 인민화보

데이터 기반의 디지털 경제는 원자가 아니라 비트로 이루어진 정보재가 주된 상품이다. 이 상품의 중요한 속성은 '무료(free)'와 '완전성(perfect)'이다. 일단 무언가가 디지털화하면, 그것의 복사본은 공짜로 만들 수 있다. 완전성은 말 그대로 완전하다는 뜻이다. 디지털 사본은 어느 모로 봐도 디지털 원본과 똑같다. 정보재는 네트워크를 이용할 수 있게 되면 그 가치가 증가한다. 이것이 곧 '즉시성(instant)'이다. 네트워크를 이용하면 정보재는 무료이면서 완전한 사본을 거의 즉시, 이곳에서 저곳으로, 또는 한곳에서 여러 곳으로 유통할 수 있다(McAfee & Brynjolfsson, 2017/2018, 170-171쪽).

플랫폼이 결합하면 기존 업체는 위축된다.
크레이그리스트. 생활정보 웹 사이트. 신문과 잡지에 위협.
맞춤형 광고 플랫폼. 더블 클릭, 앱넥서스, 구글 애드센스. 신문과 잡지에 위협
(175쪽 사례)

왓츠앱. SMS 메시지를 몰아냄.

네트워크 효과는 ‘수요 측 규모의 경제’라고도 한다(McAfee & Brynjolfsson, 2017/2018, 177쪽).

AWS 179쪽. 저장공간, 데이터베이스, 처리 능력 -->개발자가 29만 명을 넘김. 아마존 총 매출액의 9%, 총영업이익의 절반 이상을 차지.

음반산업의 몰락. 180-186쪽

개방의 중요성 (203쪽-216쪽)

O2O 플랫폼의 성장 엔진, 유동성 (238-243쪽)

대기업/선도기업 vs. 스타트업의 관계

시장지배력 판정의 어려움. 무료로 상품이나 서비스를 제공. 가격에 있어 SSNIP 테스트를 할 수 없을 정도.

착취적(exploitative) 가격차별 : 시장 지배적 기업이 소비자들에게 더 높은 가격을 부과

왜곡적(distortionary) 가격차별 : 상방시장의 기업이 하방시장의 기업에게 다른 가격에 제품을 제공. 하방시장의 공정경쟁 저해.

배제적(exclusionary) 가격차별 : 경쟁기업의 고객에게 낮은 가격으로 제품을 공급하여 시장에서 경쟁자를 배제시키고자 하는 가격차별.

아마존의 경우, 아마존 전자시장에서 거래를 하는 기업의 정보를 파악하여, 유사한 제품을 낮은/비슷한 가격에 판매하여 기존 기업보다 더 많은 판매량을 보인 경우가 있었음. 요즘 인터넷이나 방송에서 인기 아이템으로 유명한 '귀가 움직이는 토끼 모자'도 원 개발자

는 별 다른 이익을 얻지 못하고, 토끼 모자를 만드는 공장이나 카피 상품이 오히려 이익의 대부분을 가져갔음. 지적 재산권/상표권 등을 미리 주지시키는 노력 필요.

"이미 특정 사업자들이 시장에서 위상을 공고히 하고 있는 가운데 새로운 사업자들이 혁신을 통해 플랫폼 비즈니스에 도전하는 것도 쉬운 일은 아니다. 데이터 독점이 지속적으로 이슈가 되어오고 있으나 이를 규제하기는 어렵다. 데이터 독점을 법·제도적으로 판단하기 어렵기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 이용자의 많은 정보를 가지고 있는 사업자가 반경쟁적인 시장행위를 하거나 이용자의 데이터를 악의적으로 활용할 수 있는 가능성은 언제나 존재한다(강정희, 2016). 플랫폼 시장은 시장획정이 어려울 뿐만 아니라 면허를 기반으로 하는 산업도 아니기 때문에 개입하기 어렵다. 유럽시장에서는 데이터 기업을 필수설비(carrier)로 보고 규제해야 한다는 주장이 지속되어 왔으나 필수설비로서의 요건을 갖추고 있다고 보기는 어렵다(Raspaud, 2014)" --노창희(2018, 81쪽) 데이터 기반 서비스의 부상이 미디어 이용에 미치는 영향. <KCA Media Issue & Trend, 02>

데이터를 기반으로 한 신 산업군은 기존 산업군과 충돌할 수밖에 없다.

2. 시카고학파의 반트러스트(Anti-trust) 정책 논리[40)]

1960년대까지만 하더라도 반트러스트(anti-trust)에 대한 정책은 하버드학파가 주도했다. 그런데 시카고학파는 연계 판매(tie-in sales), 재판매가격유지(resale price maintenance), 배타적 지역분할(exclusive territories), 약탈 가격(predatory price), 수직적 통합(vertical integration) 등에 대해 하버드학파와 대조적인 관점을 제시했다. 즉, 하버드학파는 이러한

40) 전용덕·손용엽(1994). 반트러스터 정책(93-177쪽). 자유주의경제학연구회, <시카고학파의 경제학: 자유, 시장 그리고 정부>, 서울: 민음사. 이후에 상술하겠지만 데이터를 활용한 기업의 성장에는 관련 기업의 인수·합병(M&A)도 포함된다. 이러한 기업결합에 대한 시장경쟁 정책논리 혹은 경쟁법의 법리(法理)에는 시카고학파의 이론이 절대적인 영향을 미쳤다. 최근 칸(Khan, 2016; 2018)이 시카고학파의 논리에 도전장을 내밀었다. 특히, 그녀는 미국 연방통상위원회(Federal Trade Commission)의 새로운 위원인 로힛 초프라(Rohit Chopra)의 법률 자문으로 임명됨으로써 더욱 주목을 받고 있다.

요소들이 독점 또는 과점을 유지하거나 독점력을 이전하는 수단이기 때문에 정부가 적극적으로 개입해야 한다는 입장을 보였다. 반면 시카고학파는 이런 것들이 부정적으로 보이는 측면이 있어도 효율적이라면 금지시킬 필요가 없다는 입장이었다. 한편, 하버드학파는 정부의 큰 도움 없이도 한 기업이나 산업이 독점력을 획득할 수 있다고 주장하고, 그들의 집중을 낮추도록 정부가 적극 개입할 것을 요구했다. 반면 시카고학파는 정부의 적극적인 도움 없이는 한 기업이나 산업이 독점력을 창출할 수 없다는 점을 강조하고, 만약 정부의 보호 없이 독점력이 장기간 유지된다면 그것은 효율에 의한 것이므로, 그들의 집중에 관해서도 특별한 경우를 제외하고는 정부가 기업이나 산업의 경제행위에 대한 간섭을 최소화 할 것을 요구했다. 상징적으로 1977년의 미 연방대법원의 지티이 실베니아(GTE Sylvania) 판결에서 시카고학파의 입장이 받아들여짐으로써, 이후의 정부 정책은 규제 완화로 돌아섰고, 1980년대의 레이거노믹스, 대처리즘과 같이 작은 정부를 신봉하는 신자유주의 정책이 지금껏 이어져오고 있다.

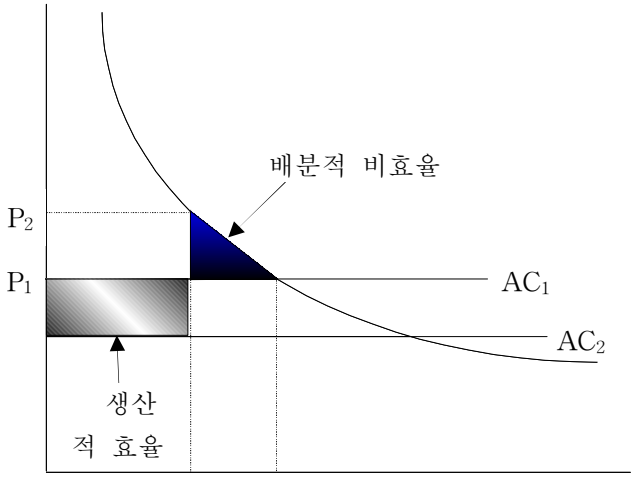
시카고학파는 반트러스트 정책의 목적을 '소비자 후생의 극대화'라고 단정한다. 소비자 후생의 극대화는 경제적 효율의 극대화이기도 하다. 생산비를 절감하는 것을 포함한 소비자의 후생을 증가시키는 모든 행위는 효율에 포함된다. 독점의 폐해(자중손실; deadweight loss)는 높은 가격이나 적은 생산량이 아니라 왜곡된 자원배분 또는 자원배분의 비효율이다. 규모의 경제, 기능의 전문화, 경영기술, 자본획득 능력 등은 생산적 효율의 원천이다. 생산비 절감과 같은 정태적 효율뿐만 아니라, 혁신과 같은 동태적 효율도 있다. 시장의 확장, 제품개발, 기술개발, 새로운 기회의 창출이라고 하는 혁신은 단기적으로는 비용만 유발할 수 있지만 시간이 지남에 따라 생산적 효율을 증대시키고, 배분적 효율을 제고시키는 형태로 나타날 수 있다. 따라서 기업행위가 경쟁을 통한 비용 최소화에 역행하는 측면이 있다 할지라도 동태적인 생산적 효율을 높이는 경우에는 그 행위가 금지되어서는 안 된다.

윌리엄슨(1968)은 '생산적 효율'과 '배분적 비효율'이 서로 상충(trade-off)하는 기업결합을 아래의 <그림>으로 설명했다. 그런데 보크(1978)는 이러한 상충관계가 언제나 존재하는 것은 아니며, 대부분의 기업결합과 가격차별은 가격의 하락으로 생산적 효율의 증대가 주로 나타날 뿐, 산출량의 감소는 없기 때문에 배분적 비효율은 잘 발생하지 않는다고 주장했다.

시카고학파는 자원의 이동이 자유로우면, 즉 인위적인 장벽이 없다면 산업의 구조가 비록 독점일지라도 자원배분 상태는 완전경쟁과 다르지 않다고 본다. 뎀세츠(1968)는 이를 응용하여, 공익사업처럼 규모의 경제가 있는 경우에 자연독점이 필연적일 수 있지만 완전경쟁의 형태인 '경매' 방식의 도입을 통해 자원배분의 효율을 구할 수 있다고 주장했다. 이와 같이 시카고학파는 효율이라는 가치의 증진은 기업수와 같은 구조보다 과정 중심(오스트리아학파의 경쟁 개념 수용)으로 파악한다.

이러한 견해는 시장집중(market concentration)에 대해서도 관대하게 나타난다. 산업의 집중은 기술과 효율성에 의해 결정되고, 산업집중과 이윤율 사이에 양의 관계가 존재한다는 것은 높은 효율성이 존재함을 의미한다. 보크와 보우먼(1965) 및 보크(1967)는 법률에 의해 산업구조의 집중도를 낮추는 것은 효율적인 기업을 해체하고 그 비용을 증가시킴으로써 오히려 소비자에게 해를 준다는 것을 밝혔다. 맥기(1971) 또한 높은 이윤이 지속적으로 유지되는 것은 독점적인가격보다 효율성에서 우위가 있기 때문이라는 것을 논증했다. 펠츠만(1977) 역시 집중률이 높으면 이윤이 증가하는데, 이는 가격 상승보다 효율성의 우위가 설명력이 더 크다고 했다. 비록 현존하는 기업이 독점이고, 그 가격이 독점 가격이라고 할지라도 현존의 가격이 가장 낮은 가격일 수 있다는 것이다. 온스테인(1972)도 이윤율이 기업의 집중도보다 기업의 성장률과 생산의 최소효율점과 관련이 있다는 것을 밝혔다.

[그림 12] 배분적 비효율과 생산적 효율의 상충관계



완전경쟁에서나 카르텔에서나 효율성이 우위인 기업의 이윤이 더 높다는 것이 시카고학파의 정설인데 반해, 산업조직론(구조적 패러다임)에서는 효율성의 우위가 높은 이윤과 관계있다는 사실을 외면했다. 뎀세츠(1974)는 집중도가 높은 산업의 기업을 규모별로 5개 집단으로 나누어 수익률과의 관계를 경험적으로 확인한 결과, 수익률과 집중도의 관계가 양이 아니라 오히려 기업의 규모와 수익률 간의 상관관계가 양으로 나타났음을 밝혔다. 펠츠만(1977)은 집중의 효율적 측면을 직접적으로 검증하였는데, 집중률이 높으면 이윤이 증가하는 까닭은 가격이 상승하기 때문이 아니라 가격이 비용의 감소보다 작은 폭으로 하락하기 때문이라고 했다.

한편, 시장 집중도를 낮추기 위해 신규 기업의 진입장벽을 제거하는 것이 경쟁 정책의 주요한 목표다. 베인(1956)은 진입장벽을 '잠재적인 진입자에 비해 기존의 판매자가 누리고 있는 모든 종류의 이점들로서, 그것은 기존의 판매자가 새로운 기업의 진입을 유발하지 않고서 가격을 경쟁수준 이상으로 높일 수 있는 정도'로 규정했다. 그런데 기존기업들이 설비와 기술면에서 우월하여 효율성이 높아 신규기업의 진입이 어렵다면 이것도 진입장벽으로 봐야 하는지 논란의 여지가 있다. 이에 따라 스티글러(1956)는 '진입장벽이란

어떤 산업에 진입하려고 하는 기업이 지불해야 하는 비용 가운데, 기존기업이 부담하지 않았던 것'으로 정의했다. 그리어(1984)에 의하면 진입장벽은 단위비용의 절대적인 차이, 규모의 경제, 자본소요량, 제품차별화 등으로 측정할 수 있다고 했다.

<표 5> 데이터 관련 기업의 합병과 경쟁 관련 이슈

사례	판결	역무	데이터 관련 경쟁 이슈
Google/ DoubleClick	2008. 3. 11.	온라인 광고	시장봉쇄(유효한 경쟁에 방해되는 중대한 결과) 효과 없음.
Microsoft/ Yahoo	2010 2. 18.	인터넷 검색과 광고	합병이 인터넷 검색 및 광고에서 경쟁을 증대시키리라 기대됨. MS가 구글에 강력한 경쟁자가 될 것을 기대함.
Telefonica UK/ Vodafone UK/ Everything Everywhere	2012. 9, 4.	데이터 분석	기업결합이 유효한 경쟁에 중대한 영향을 미치지 않음. 그러므로 더 다양한 기업들이 데이터에 접근함으로써, 데이터 분석 서비스에 경쟁을 유발할 수 있을 것임.
Publicis/ Omnicom	2014. 1. 9.		'빅 데이터'를 통해 광고주가 온라인 고객에게 보다 밀접한 서비스를 제공할 수 있을 것임. 빅 데이터를 분석하는 대안적인 공급자가 충분히 많은 상태임.
Facebook/ WhatsApp*	2014. 10. 3.	소비자 커뮤니케이션, 사회 네트워킹, 온라인 광고	WhatsApp 이용자 정보를 통해 페이스북이 타겟 광고에 보다 유용한 데이터를 수집할 수 있을 것임. 또한 합병이 경쟁과 관련한 논란을 야기시키지 않을 것임. 왜냐하면 광고를 목적으로 인터넷 이용자 데이터를 수집하는 업체들이 매우 많기 때문임.
Microsoft/ LinkedIn	2016. 12. 6.	PC운영체계, 생산 소프트웨어, CRM, 소프트웨어 솔루션, 전문적인 사회 네트워크, 온라인 커뮤니케이션, 온라인 광고	두 기업의 데이터 결합이 경쟁 관련 논란을 야기하지 않을 것임. ①두 기업은 합병 이전에 제3자에게 데이터를 제공할 면허를 갖고 있지 않았음. ②데이터의 결합이 진입장벽 이슈를 야기할 것으로 보이지 않음. ③두 기업은 온라인 광고시장 및 해당 시장 점유율에 있어 작은 기업(small market player)에 불과함.
Verizon/Yahoo	2016. 1 2 . 21	일반 검색, 온라인 광고, 데이터 분석, 소비자 커뮤니케이션	데이터 결합이 경쟁 관련 논란을 야기하지 않을 것임. 왜냐하면 관련 데이터들이 독특하고 유일한 성격의 것이 아니기 때문임.

* 2017년 5월 유럽위원회(European Commission)를 속인 죄로 1억 1,000만 유로(약 1,378억원)의 벌금형 판결. "페이스북과 왓츠앱 계정을 통해 동일 사용자를 안정적으로 매치시키는 것이 불가능하다"고 말했던 것이 거짓으로 판명되었기 때문이다. 이 때문에 합병 승인이 취소되지는 않았지만, 2018년 5월에 발효된 개인정보보호지침(GDPR)에 의하면, 두 사업자 데이터가 결합

하여 특정인을 정확하게 인식할 수 있으면 2,000만 유로 또는 전 세계 매출의 4%에 해당되는 벌금을 내어야 한다.
※출처 Graef, I.(2018). 83-84쪽.

흔히 진입장벽에 대한 규제는 제품차별화, 광고와 판촉, 자본소요량, 판매 대리점 제도 등에서 나타난다. 제품차별화는 신규기업들의 진입을 용이하게 하는 측면(차별화된 상품으로 시장 진입)도 있으므로 논외로 한다. 광고와 판촉에는 비용이 들게 마련이고, 이것을 회수하기 위해서는 가격을 높일 수밖에 없다. 만약 광고를 통해 소비자의 수요가 증가하고, 또 높은 가력에서도 소비가 줄어들지 않는다면 그것은 소비자의 효용이 증가했음을 의미한다. 따라서 광고의 증가는 진입장벽이 아니라 진입을 촉진하는 기능을 수행할 수도 있다. 실제로 새로운 브랜드의 등장은 광고가 활발할 때 이루어진다.

자본장벽으로도 일컬어지는 자본 소요량의 약탈적 사용은 독점기업이 잠재기업의 진입을 억제하기 위해 과도한 자본을 사용한다는 이론이다.[41] 혹은 인위적인 노력을 하지 않는다 할지라도 자본 소요량 자체가 진입을 막는다는 것이다.

판매대리점제도(dealership system)은 애초에 자동차 산업에 적용되는 사례였지만 월마트, 아마존 등에서도 시사점을 얻을 수 있다. 베인(1956)은 상품을 더 많이 파는 제조업자가 좋은 소매 판매점을 가지게 될 것이며, 좋은 소매점을 많이 가지고 있는 것은 다시금 판매에 유리하다고 봤다. 여기에서의 정책 시사점은 신규 제조업자가 기존의 대형 유통망으로 인해 판매상을 얻지 못했거나, 해당 대형 유통망(혹은 아마존)에 진입할 수 없었다는 것이 입증될 경우에, 시장봉쇄(market foreclosure)로 볼 수 있을 것이다. 그런데 많은 신규 제조업자들이 초기의 손해를 감수하고서라도 이들 유통망을 활용하려는 경향이 일반적이다. 무엇보다 중요한 것은 '좋은 제품'을 만드는 것이 일차적이다.

배제적 거래계약(exclusive dealing contract)은 한 기업이 다른 하나의 기업에서만 구매하기로 동의하는 것이며, 소요량 구매계약(requirements contract)은 판매자가 구매자의 특정 제품에 대한 소요량을 모두 공급하기로 하는 것이다. 이 둘은 수직적 결합[42]의 한 형태

41) 실리콘 밸리로 대표되는 미국 IT기업의 성장 과정에서도 투자자(기술금융자본)들의 영향력은 지대했다. 기대수익이 높다는 것은 높은 수익률을 구하는 자본에 매력으로 작용할 뿐 아니라, 어느 정도의 위험을 받아들이게 한다. GAFA도 마찬가지였다.

42) 시카고학파는 수직적 결합에 대해 상당히 관대하다. 즉, 수직적 결합은 어떤 경로로

로서 효율을 창출하고 산출량 제한을 가져오지 않는다. 그럼에도 불구하고 법원에서는 특히, 배제적 거래계약 행위를 경쟁제한으로 인식하고 있다. 그렇지만 구매자나 판매자가 가격을 달리 요구하지 않고, 공급원의 보장과 구매·판매 비용의 제거와 같은 효율을 제공한다면 경쟁제한과 달리 바라볼 필요도 있다.

수평적 결합에 대해서도 시카고학파는 기업 내부의 역량에 의해 기업의 크기가 확대되는 내부성장(internal growth)과 다를 바가 없다고 주장한다. 기업은 비용이 적게 드는 쪽을 택해서, 수평결합을 통해 확장을 하거나 또는 내부성장을 통해 시장점유율을 늘린다는 것이다. 그렇지만 내부성장이나 수평결합은 산업을 예전보다 더 집중적으로 만들기 때문에 산출량 제한에 따르는 자중손실을 유발할 수 있다. 따라서 수평적 결합을 무조건 경쟁위반으로 판단하기보다 자중손실과 효율증대를 비교하여, 그 상대적 크기에 따라 수평결합을 허용 혹은 금지해야 한다고 윌리엄슨(1968)은 강조한다. 보크(1978)는 윌리엄슨의 제안에 동의하지만 자중손실과 효율증대의 측정 자체가 어렵기 때문에 시장점유율을 기준으로 수평결합을 허용 또는 금지할 것을 제안했다. 60~70%까지의 시장점유율은 수평적 결합을 허용할 수 있는 범위라고 주장했다.

복합결합(conglomerate)이 불법이라는 경제이론은 일곱 가지로 대별된다(보크, 1978). 호주머니이론, 비용하락이론, 진입장벽 구축 이론, 소규모 기업 위축 이론, 상호거래의 기회이론, 잠재적 경쟁의 상실이론, 발판의 오류 이론 등이다. 보크는 여섯 번 째 것(잠재적 경

이루어지든 생산적 효율의 실현으로 본다. 첫째, 수직통합은 기술적인 이유 때문이다. 둘째, 수직통합을 통해 생산요소나 반제품의 품질을 통제하거나 필요한 시간에 적정한 양의 생산요소나 반제품을 공급함으로써 비용을 줄일 수 있다. 셋째, 정부의 규제나 통제로 인한 비용을 줄일 수 있다. 넷째, 수직통합은 산업의 각 단계간에 정보의 흐름을 원활하게 하여 판매 및 유통비용을 절약할 수 있게 한다. 다섯째, 수요독점(monopsony)이 있는 경우에 수직통합은 효율 창출적이다. 여섯째, 수직통합은 경영상의 규모의 경제를 달성할 수도 있다. 수직통합의 목적이 독점을 이전하거나, 독점력을 증대시키는 것이 아니라면, 비용절감이라는 목적이 주가 된다. 특히, 생산요소의 비율이 고정적일 때, 수직통합은 비용절약에 크게 도움이 된다. 물론 수직적 결합이 시장봉쇄, 가격차별, 가격압착(price squeeze) 등과 결부되면 경쟁을 제한하거나 자원배분을 왜곡한다고 보는 입장도 있다. 보크(1978)는 이러한 반론들조차 근거 없거나 오류에 빠져있다고 주장했다. 뎀세츠(1988)도 수직통합은 정보비용과 거래비용을 절약하기 위하여 발생한다는 것을 실증분석을 통해 밝혔다.

쟁의 상실)만이 타당할 수 있지만, 나머지는 잘못된 이론이라고 주장했다. 오히려 복합결합을 통해 다음과 같은 이점이 발생할 수 있다고 봤다. “실적이 부진한 회사들과 산업들을 부흥하게 하고, 적당주의 중역들을 대체하거나 또는 우수한 자료이용 체제나 더 효율적인 재무관리 체제의 확립을 통해 능력 있는 중역들을 도와줌으로써 경영효율을 제고하고, 산업간 기술 및 마케팅 노하우를 이전하게 하고, 연구 또는 유통을 조절하고, 경기변동을 타고 넘을 수 있는 능력을 향상시키며, 그리고 성공적인 중소규모 기업의 소유·경영자들에게 기업을 팔 수 잇는 시장을 제공해줌으로써 다른 사람들에게도 스스로의 사업을 장려하게 된다. 또한 복합결합은 추가적인 자금을 조달해야 하는 기업들에게 많은 자본을 제공해준다. 따라서 복합결합은 자본시장의 ‘불완전성’을 극복하는 여러 수단들 중의 하나다(보크, 1978, 249-250쪽).”

약탈가격은 피약탈자보다 약탈자에게 더 많은 비용을 부담시키기 때문에 ‘약탈’이라고 비난받는 행위는 오히려 경쟁적인 행위며, 그것은 경쟁자에게는 타격을 가할지 모르지만 소비자에게는 이득이 된다는 것이 포스너(1979)의 주장이다. 약탈자가 가격인하로 경쟁자들을 시장에서 몰아내고, 독점화로 말미암은 초과이윤을 얻기 위해 가격을 올리는 어떤 행위도 새로운 진입자를 초래할 것이기 때문에 약탈가격은 오랫동안 존립하지 못할 것으로 보았다. 심지어 뎀세츠(1989)는 규제에 의한 진입장벽과 기업의 결합을 불법화하는 정책이 독점력을 획득하기 위한 수단으로 약탈가격의 사용을 촉진한다고 봤다.

연계(tie-in) 판매도 시카고학파에서는 효율 창출적이며, 판매자와 소비자 모두에게 이득을 주는 길이라고 주장했다. 연계판매가 효율을 창출할 수 있는 길은 여러 가지다(커밍스 & 루더, 1979, 페터만, 1979). 예컨대 가격규제 회피, 가격차별, 규모의 경제, 기술적 상호의존성 또는 성가(goodwill) 보호 등이다. 이 외에도 위험분산을 통해 효율을 증진시키는 연계판매도 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 연방대법원은 연계판매가 경쟁을 억압하는 수단이라는 입장이 강하다. 특히, 연계판매에 대한 반론은 독점력 이전 이론이다. 즉, 연계판매를 통해 주상품(tying product)이 원래 가지고 있었던 시장지배력이 종상품(tied product)에 이전 또는 확대 이전할 수 있다는 것이다.

종합적으로 시카고학파는 집중보다는 정부가 만든 진입장벽이 경쟁을 방해하고 인위적으로 시장을 집중시키기 때문에, 산업집중과 관련한 정책은 무엇보다 정부(규제)에 의한 진입의 장벽을 제거하는 일에 모아져야 한다고 주장했다. 또한 집중은 대부분 효율에 의

해 만들어지기 때문에 그것의 인위적 완화는 득보다 실이 크다고 봤다. 시카고학파에 있어서 경쟁은 과정(process) 중심적이다. 반면 하버드학파는 한 산업의 구조가 먼저 그 산업 내의 기업들의 행동양태를 결정하고 나아가 그것은 산업의 성과를 결정한다고 하였다. 이때 한 산업의 구조란 산업내 기업의 수, 기업의 크기와 분산상태, 산업수요의 가격 탄력성, 진입장벽의 존재 유무 등이다. 정부는 소비자 후생을 증가시키기 위하여 시장에 개입할 수 있고, 기업 간 담합을 막고, 경쟁을 촉진시켜야 하며, 그 결과 산업의 집중이 완화될 수 있고, 소비자 후생이 증가한다는 것이다.

1960년에서 1980년까지 산업조직론 분야의 대부분 논쟁에서 하버드학파는 시카고학파에 패했다(스티글러, 1988). 그 결과 시카고학파의 주장은 1980년대 이후 미국에서 적극적으로 수용되어 오늘에 이르게 되었다. 그리하여 하버드학파의 접근에 기초한 구조주의적 규제에서 기업결합 규제완화라는 지침의 변경을 가져왔다. 약탈적 가격도 점점 회의적으로 여기게 되었고, 각종 수직적 제한을 이전보다 더 관대하게 처리하게 되는 등 반트러스트 정책의 변화를 가져왔다.

시카고학파는 반트러스트 정책의 거의 유일한 기준으로 '소비자 후생(consumer welfare)'을 제시한다. 소비자 후생을 제외한 어떤 다른 기준도 법의 일관성과 예측가능성을 파괴한다고 본다. 그들은 소비자 후생의 증진을 위하여 기업의 생산 활동의 효율(배분적 효율/생산적 효율)을 강조하고, 진입장벽 등과 같은 기존의 많은 이론들이 생산적 효율을 고려하지 않았기 때문에 잘못됐다고 주장한다. 시카고학파는 소비자 후생을 가장 잘 돌볼 수 있는 제도가 시장이지 정부가 아니라는 점을 강조하고, 정부는 기업의 자유로운 활동을 보장하고 예외적인 경우[43]에만 시장에 간섭하여야 하며, 그 또한 소비자 후생을 높이는 목적이어야 한다고 주장하고 있다.

3. 아마존의 반트러스트 역설[44]

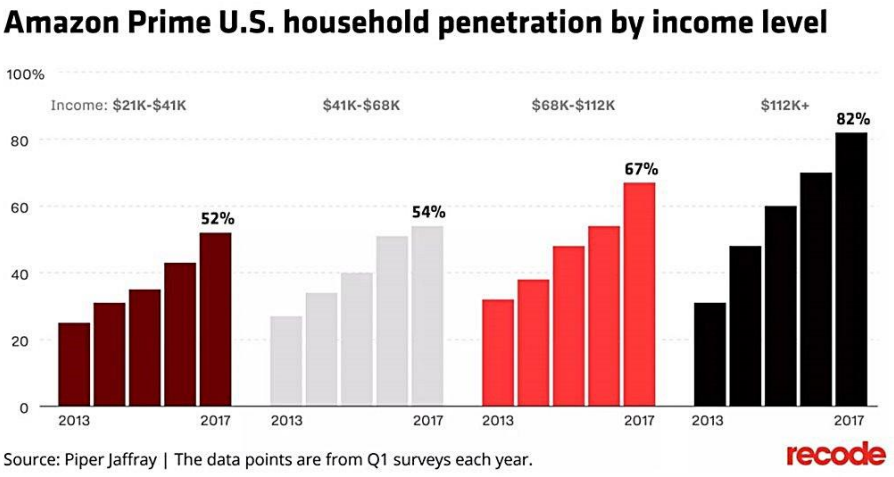
---

43) ①경쟁자들 또는 잠재적 경쟁자들이 가격을 고정하거나 또는 시장을 분할하기로 하는, 수평적 약정에 의한 경쟁 억압, ②매우 큰 시장 점유율을 갖게 되는 수평결합, ③경쟁자를 시장에서 몰아내고, 경쟁자의 진입을 막거나 지연시키며, 기존 경쟁자를 징벌하려고 하는 계획적 약탈.

44) Khan, Lina(2016). Amazon's Antirust Paradox. Yale Law Journal, 126(Issue 3), 710-805. Khan, Lina(2018). Amazon-An Infrastucture Service and It's Challenge to

북미와 유럽지역에서 파죽지세로 성장하며 시장을 장악하고 있는 아마존은 해마다 20%대의 높은 성장률을 기록하고 있다. 연회비에 기초한 아마존 프라임(Amazon Prime) 덕택에 소비자는 배송비 무료(free shipping)의 혜택을 만끽하고 있으며, 배송비를 감안하여 계산할 경우 아마존에서 판매되는 제품들은 대부분 가격 경쟁력이 있다.

[그림 13] 미국의 소득 수준별 아마존 프라임 가입가구 점유율



●아마존 CEO 제프 베조스는 “2018년 주주에게 보내는 편지”에서 아마존 프라임 유료 회원이 1억명 이상이라고 밝힘

●미국에서 아마존 프라임은 상대적으로 고소득층이 활발하게 사용하면서 불균형이 발생(2016년 기준 고소득 가구 60%이상, 저소득층은 40% 이하 가입)

●아마존은 이러한 불균형을 저소득층의 부담을 줄여주는 방법을 계속 도입해 해소 중(아마존 캐시 도입, 월간 회원제 도입, 정부 지원 대상자는 45% 할인 등)

●저소득층을 끌어들이는 노력의 결과 2017년 미국 유료 사용자 증가는 예년 수준을 뛰

Current Antitrust Law, (pp.98-129). In Moore, M. & Tambini, D.(eds.)(2018), *Digital Dominance: The Power of Google, Amazon, Facebook, and Apple*, Oxford University Press.

어넘어 크게 증가함

•2017년 조사 결과는 저소득층의 아마존 프라임 가입율도 50%대로 높아짐

아마존은 북미와 유럽시장에서 거대한 판매자가 되었고(시장 점유율: 2017년 기준 50% 전후), 강력한 배송 네트워크를 구축했다. 그 뿐만 아니라 구글의 아성을 위협하는 광고 플랫폼, 다시 말해 기업들의 마케팅 플랫폼(AWS: Amazon Web Service)으로 성장하고 있다. 아마존은 신용카드 서비스와 대출 서비스를 제공할 뿐 아니라, 스스로 대형 출판사가 되었고, 드라마와 영화를 제작하고 있으며, 다양한 패션 브랜드의 주인이며, 동시에 하드웨어 생산자이며 거대한 클라우드 서버를 제공하고 있다.

<표 6> 아마존의 대표 사업 분야 및 성과

전자상거래	미국 전자상거래 시장점유율 1위(38.1%) 아마존 프라임의 미국 시장 침투율 40~60% 아마존 프라임 세계 1억명 이상 가입자(2018년)
물류[45]	물류센터 50개, 보잉기 40대, 트럭 4,000대, 드론 배송
식료품	아마존+홀푸드=미국 식료품 5위 기업
패션	2021년 미국 소매의류 매출 1위 예측
클라우드컴퓨팅	미국 시장점유율 1위(41%)
인공지능	인공지능 스피커(알렉사Alexa) 시장점율 1위(70.6%)
엔터테인먼트	아카데미 3개 부문 석권, 아마존 비디오 프라임 가입자 6,000만명
제약·의료	헬스케어 회사 설립 추진. 미국 12개주에서 약국 면허
금융	6년간 2만 개 중소사업자 대상 대출 30억 달러(3조 2,000억원)
우주관광	2018년 일반인 대상 우주관광 추진. 2020년 달 착륙 화물우주선 발사 계획

인터넷 서점으로 출발했던 아마존은 기존의 오프라인 서점들 대부분을 문 닫게 만들었지만 정작 자신들은 2016년 11월 오프라인 서점(Amazon Books)을 오픈했다. 본사가 있는 시애틀을 포함해 샌디에이고와 맨해튼 등 2018년 7월 기준 15개 매장이 운영중이다(구태

45) 월마트와 비교.

언, 2018, 129쪽). 아마존북스의 가장 큰 특징은 온라인과 오프라인의 장점을 결합한 것이다. 아마존 프라임 고객은 오프라인에서도 온라인과 동일한 할인 가격으로 책을 구매할 수 있다. 구매한 책을 계산할 때 신청만 하면 무료배송도 가능하다. 아마존북스는 앞으로 오프라인 매장을 400개까지 늘릴 계획이다.

인터넷 서점의 영업 노하우를 축적한 아마존은 전자상거래 시장을 확장시켰다. 여기에서는 단순히 소비자와 생산자를 연결시켜주는 데 국한하지 않고, 유통(특히, 빠른 배송) 혁신[46]을 도모했고 결과적으로 아마존 효과(Amazon Effect)를 창출했다. 이는 ①아마존의 사업 확장으로 업계에 파급되는 효과를 이르는 말로, 아마존이 해당 분야에 진출한다는 소식만 들려도 해당 산업을 주도하는 기업들의 주가가 하락하고 투자자들이 패닉에 빠지는 현상을 뜻하는 말이다. ②유통 혁신으로 물가를 낮추고, 고용 인력을 감소시켜, 일국의 경제 성장률마저 하락시키는 것으로 나타났다.

<표 7> '아마존드' 충격에 휩싸인 미국 유통 업체

업체(업종)	주요내용
시어스(백화점)	2017년 매장 350여 개 폐점
메이시스(백화점)	2017년 매장 65개 폐점, 1만 명 감원
더 리미티드(여성의류)	오프라인 판매 사업 철수
토이저러스(장난감)	파산보호 신청
페이리스슈소스(신발)	파산보호 신청

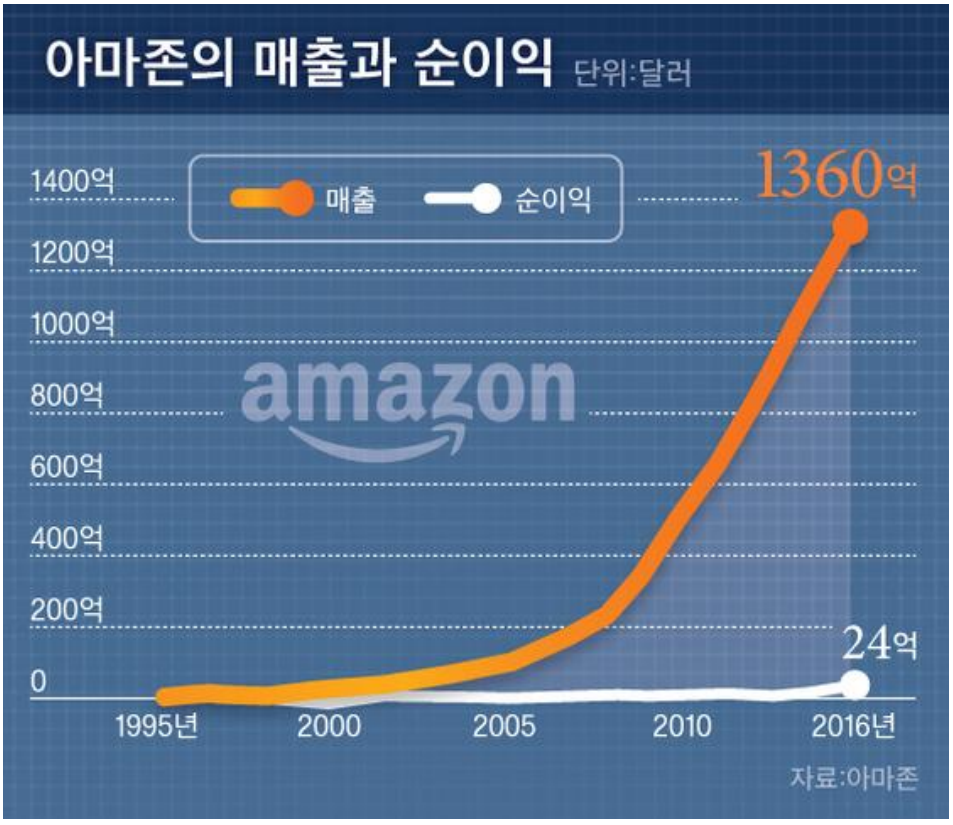
출처: 블룸버그통신, 구태언, 2018, 31쪽에서 재인용

이렇게 시장의 경계를 허물며 사업 영역을 확장하고 있지만, 아마존의 이윤은 형편없이 낮다. 아마존의 지배가 이룩된 시장 영역에서도 아마존은 계속해서 (생산) 비용보다 낮은 (소비자) 가격을 유지하고, 이러한 가격 정책에 기반해서 더욱 거칠게 성장하고 있다. 이렇

46) 아마존고(AmazonGo)는 무인 편의점으로, 줄 서는 것이 없고(No lines), 계산하는 것이 없으며(No checkouts), 계산대도 없는(No registers) 3무(無) 정책을 내세우고 있다. 소비자가 아마존고 앱을 켜면 QR코드가 뜬다. 그걸 출입구에 교통카드처럼 찍고 들어가서 원하는 상품을 집어 들고 그대로 나오면 된다. 물건을 집어 들면 수많은 카메라와 센서들이 알아서 그 물건을 가상의 장바구니에 넣고, 소비자가 매장을 빠져나간 후 5분쯤 지나면 자동결제를 하는 방식이다.

게 이윤보다 성장을 중요시하는 것은 아마존의 전략이기도 하다. 그리고 이런 아마존의 전략은 투자자들을 기쁘게 한다.

[그림 14] 아마존의 매출과 순이익



아마존을 전통적인 반독점금지법 또는 반독점정책으로 제어할 수 있을까? 아마존을 통제해야한다는 여론은 미국과 유럽 사회에서 어렵지 않게 만날 수 있다. 그렇데 통제 방법은 쉽지 않다. 그 이유는, 전통적인 반독점금지법이 '소비자 가격'에 집중했기 때문이다. 정확하게 표현하면 전통 시장 규제론자들이 "소비자 후생(consumer welfare)"에 매달려 왔기 때문이다.

2014년 노벨경제학상 수상자 장 티롤(Jean Tirole)은 "양면시장이론(Two-sided markets theory)"에 기초해서 구글, 아마존과 같은 디지털 플랫폼 기업의 사업 영역 확장이 소비

자 후생에 도움이 됨을 수리적으로 입증하면서 디지털 플랫폼 기업을 전통적인 반독점이론에 근거해서 규제해서는 안 된다고 주장했다.

이러한 주류적 입장에 반하는 논문이 2016년 말 발행되었다. 이 논문의 주인공은 현재 만 29세의 법학자인 리나 칸(Lina Khan)이다. 미국 예일대학교에서 법학 박사 학위를 받기 직전 그녀가 공개한 논문 "아마존의 반독점 역설(Amazon's Antitrust Paradox)"은 지금까지의 반독점정책을 비판적으로 분석하며 아마존을 규제할 수 있는 새로운 프레임을 제시하고 있다. 이 논문은 아마존의 시장구조, 아마존의 시장 행위, 아마존의 성과를 분석하고 있으며, '소비자가 아니라 투자자에게서 보상받는' 구조를 가진 아마존의 시장 지배력이 중장기적으로 타 경쟁자 또는 타 시장행위자의 행위와 성과를 규정할 수 있는 '구조적 힘'을 가지고 있음을 주장하고 있다. 이 구조적 힘은 이윤보다 성장을 중시하기 때문에 시장의 지속가능성을 위협할 수 있다. 즉, '가격'이 아닌 '시장 구조'를 매개로 아마존의 규제 필요성을 역설했다.

그런데 '시장구조-행위-성과'에 초점을 맞추는 입장은 산업조직론 모델로서, 디지털 경제가 확산되기 시작한 1990년대부터 폐기되다시피 한 이론이다. 왜냐하면 디지털로 인해 기존의 산업간 경계가 허물어졌고, 아울러 유럽연합의 등장과 같은 세계화의 영향으로 국내시장과 해외시장의 구분조차 모호한 상태에 빠졌기 때문이다. 따라서 시장구조 분석에는 관련시장(relevant market)의 획정이 우선되어야 한다.

규제의 방향 : 시장구조(Khan)?
불공정 시장행위 : 플랫폼과 기업들 간의 거래
네트워크 외부성 : 직접 효과, 간접 효과
지렛대 작용

소비자들이 아마존의 낮은 가격과 가격 할인에 기뻐하는 동안 아마존의 경쟁자들은 어

떤 심정일까? 아마존의 경쟁자를 어떻게 규정할 수 있을까?

4. 규제의 역설: 세계적 플랫폼 기업들과 한국의 플랫폼 기업들

Uber의 사업 철수. 택시 사업자들의 압력
원격의료 시장. 의사들의 반발.

규제의 포획설

법률은 기득권을 위한 것. 미래세대를 위한 법률은 없다. 미래세대를 위해서라면 기득권을 보호하는 법률체계를 바꾸어야 한다.

시장범위(국내 vs. 세계): digital single market
네이버(Line), 다음-카카오.
게임 포털?
국내와 일본/유럽의 차이? (상대적으로 작은 시장. 그러므로 유럽과 일본의 정책을 따라가면서, 미국의 GAFA에 대응할 필요!!)
구글세. non-sense

한중일 싱글 마켓??

개발자 / 검색|인터넷 / 모바일 / 애플리케이션
원스토어, 앱 유통 수수료 5%로 인하

5. 소비자 후생과 시장경쟁 정책 : 개인정보 '보호'와 '활용'의 균형

관망(Wait and See) 정책 : 미국

선 허용 후 규제 정책 : 중국

네거티브 규제 도입?

플랫폼을 주축으로 O2O(online to offline 혹은 B2B2C) 서비스와 제품을 제공하는 양면 시장(다면 시장)에서 대부분의 소비자 가격은 0이다. 아마존 프라임과 같이 월 혹은 연간 일정액의 회원비를 받는 경우도 있다.

구글과 페이스북은 수억 명에 달하는 회원들의 이용 행태를 기록하고 분석해 '맞춤형 광고'를 제공한다. 많은 양의 검색어와 SNS 글들을 분석해 개인의 취향에 가장 최적화된 상품을 추천해주고 그 대가로 광고업체로부터 막대한 수익을 올린다. 아마존은 모든 고객의 구매 내역을 기록하고 분석해 고객별로 앞으로 구매 가능성이 높은 제품을 추천하고 미리 쿠폰을 제공하는 방식으로 매출을 30% 이상 끌어올렸다(구태언, 2018, 117쪽). 118쪽 그림.

국내 기업들의 빅데이터 활용률은 글로벌 기업 평균의 20~30% 수준으로 추정한다. 가장 큰 걸림돌은 세계 최고 수준의 개인정보보호 제도 때문이다. 개인정보보호법 제2조 제1호에 따르면 개인정보는 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호, 영상 등을 통해 개인을 알아볼 수 있는 정보를 말한다. 해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합해 알아볼 수 있으면 역시 개인정보로 분류한다. (확인요) 또한 정보토신망법 제2조도 '개인정보'를 생존하는 개인에 관한 정보로서 성명과 주민등록번호 등에 의해 특정한 개인을 알아볼 수 있는 부호, 문자, 음성, 음향, 영상 등의 정보라고 정의한다. 그런데 이들 법이 개인을 특정할 수 없도록 처리한 비식별 정보까지 사전 동의 대상으로 규정하고 있다. 이러한 정보는 해당 정보 주체에게 일일이 사용 허락을 받아야 한다. 그런데 비식별 정보를 허락 받는다는 것은 언어적 모순이다. (연구진의 합의를 봐야 할 내용)

개인정보를 '다른 정보와 결합해 식별이 가능한 정보'까지 포괄적으로 정의한 것은 지나친 규제로 빅데이터 산업 활성화에 걸림돌이다. (AI는 이를 식별한다!!!?) 빅데이터 산

업이 발전한 국가들의 경우 개인정보는 엄격히 보호하되 개인을 특정할 수 없는 비식별 정보는 규제 대상에서 제외해 개인정보 '보호'와 '활용'을 균형적으로 추구하고 있다. 미국의료정보보호법(HIPAA, Health Insurance Portability and Accountability Act)은 개인의료정보는 엄격하게 관리하되 비식별 개인의료정보는 상업적으로 활용할 수 있도록 했다. 일본도 빅데이터 산업 활성화를 목표로 2017년 5월 개인정보보호법을 개정했다. 여기에서 '익명가공정보'라는 개념을 신설해 사전 동의 없이 활용 가능하도록 했다. 반면 유럽연합은 개인정보보호법(GDPR)에서 가명처리 정보를 규제 대상인 개인정보에 포함했다. 하지만 비식별 조치를 거친 익명정보는 규제에서 제외해 기업들이 활용할 수 있도록 하고 있다.

개인정보 관련법은 개인 식별력 여부와 관계없이 잠재적 결합 가능성만 있어도 개인정보로 정의하고 있다. 만약 이 정보를 상업적 용도로 사용하면 법률 위반이 되는 것이다. 그 결과 대기업이나 대형 플랫폼 사업자에게 데이터가 집중되고 스타트업들은 점점 데이터를 확보하기 어려워지는 '데이터 디바이드Data Divide' 현상이 확대되고 있다. 스타트업 입장에서 대기업과의 협업 없이는 데이터에 접근하는 것 자체가 사실상 불가능한 상황이다.

구태언의 제언(타당함??) 123-124쪽.

①비식별 정보를 광범위하게 개인정보로 인정하는 규정을 개선해야 한다. 보호가 필요한 개인정보는 개인을 식별할 수 있는 정보로 구체화하고, 비식별 정보는 상업적으로 활용될 수 있도록 법적 근거를 명확히 할 필요가 있다.

②비식별 정보에 대한 동의 조건을 없애야 한다. 개인을 특정할 수 있는 정보를 삭제한 비식별 정보는 개인에게 사전 동의를 받는 것 자체가 불가능하다.

서비스 산업경제의 원유라 일컫는 개인정보의 이용가치에 대한 숙고 없이 오로지 정보인권 차원에서 무조건적인 개인정보보호를 고집하는 것은 국가와 사회의 발전에 저해될 뿐이다.

제4장 유럽연합의 디지털 단일시장 정책과 제도적 대응

제1절 디지털 단일시장 정책의 문제의식과 방향성

1. 맥락

- 디지털 경제의 급속한 진전과 함께검색엔진, 포털, 소셜네트워크서비스, 가격비교 사이트, OTT 등의 제반 온라인 플랫폼의 중요성에 대한인식 증대
- “경제성장, 혁신, 경쟁촉진의 동력”으로서주목
- 동시에 네트워크 효과의 집중으로 인해발생하는 거대 플랫폼의 시장지배력을 어떻게 제어해야 하는가에 대한 논의 급증
- 이는 유럽 시장의 주요 온라인 플랫폼이미국에 근거를 둔 글로벌 플랫폼에 의해 지배되고 있다는 점에 의해 세 가지 고민을 낳음
- 구글, 페이스북, 아마존 등의 시장 지배력이 경쟁을 저해하는 부정적 효과를나타내고 있지 않은가?
- 유럽내 디지털단일시장을 촉진하여 유럽의부와 소비자 편의를 증대시킴에 있어 온라인 플랫폼의 중요성이 커지고 있음에도, 미국계 글로벌 플랫폼에대한 의존도가 증가하고 있다고 할 때 이에 대응할 수 있는 경쟁력 있는 행위자를 어떻게 육성해야 하는가?

2. 현황

- 이에 유럽집행위원회와 유럽 회원국관련 기구는 유럽연합의 경쟁규제와 산업진흥 정책이 디지털단일시장의 유익을 극대화하기 위한 적정 수준의, 수행성을갖춘, 초점화된 규제와 지원 정책을 마련해야 한다고 천명
- 예컨대 영국 상원은 2015년 보고서 <Online Platforms and the Digital Single Market>를 통해,
- 유럽이 진정으로 글로벌한 온라인 플랫폼을 구축하는 데 실패한 점이 디지털단일시장 형성에 부정적으로 작동하고 있지만
- 유니콘 기술기업의 육성에서 일정한 성취를 거두고 있음에 주목
- 구글 등의 지배적 행위자를 적절히제어할 수 있는 규제를 통해 시장의 부정성을 극복

하면서, 내부 자본투자의 부족, 인수합병에 대한 개입력 약화 등으로 인해 유럽의 유니콘 기업이 미국계 글로벌 온라인 플랫폼에 의해 흡수되는고질적인 문제를 극복하기 위한 '초점 정책'을 서둘러 수립해야한다고 봄

- 또 유럽연합은 구글, 애플 등의 해외기업이 유럽내의 세제 허점을 악용하여 유럽내 매출에 상응하는 수준의 세금을 회피하기 위한 여러가지 수단을 사용하고 있음을 문제시하고, 지금까지 회피되어 왔던 세금 규모에 따라 적정 세금을 추징함은물론, 시장지배적 지위를 악용하는 불공정거래에 대해 벌금을 부과하는 등의 적극적 노력을 기울이고 있음
- 이용자보호의 관점에서 개인정보의 유럽외 유출을 막는 조치 및 개인정보 보호를 위한 플랫폼 투명성 확보 규제 등을 강화시키고 있음
- 이 과정에서 단순히 '역외' 기업을 타깃 규제하는 방식은 후진적이고 문제의 소지가 큰 까닭에, 역내의 질서를 수평화(levelling field)하면서 이 질서가역내외 행위자를 막론하고 역내에서 동일하게 준수될 수 있도록 하는 것이 진정한 의미의 유럽 디지털 단일시장 구축이라는 입장을 갖고 있음.

3. 함의

온라인 플랫폼의 집중 현상은 국내/역내 시장의 문제이기도 하지만 국내외/역내외 전체의 거시적인 시각에서접근되어야 함. 대규모 온라인 플랫폼의 존재는 이용자에게 이득과 손해의 양면적 가치를 갖고 있어서, 이득을 촉진하는 한편 손해를 제어하는 방식으로의 유연한 경쟁규제가 필요하다는 것. 이를 위해서는 국내의 규제 필요와 육성 목적에 따라 균등한 기준이 만들어져서 국내외 행위자에게 공히 적용될수 있도록 하는 한편, 이를 회피할 수 있는 구멍을 최대한 막는 것이 최선.

제2절 유럽연합에서의 데이터 독점 위협 인식

1. 프랑스의 디지털 주권 개념

프랑스의 디지털 주권(souveraineté numérique) 개념은 2000년대 초반에 등장. 1960년대 핵억제와 관련해 등장한 정보 주권이라는 개념에서 비롯한 주권개념을 계승한 것으로 인터넷의 등장 이후 디지털화가 사회 구조에 완전히 정착하면서 사이버 공간의 중요성과 이에 대한 관리 문제가 정치화된 것. 초기 디지털 주권이라는 개념은 군의 사이버안보와 관련되어 사용되었으며 스노든 사건 이후 점차 공공 정책의 주요이슈로 부각되기 시작.

"디지털주권(souveraineté numérique)"이라는 표현이 처음으로 언급된 것은"디지털 네트워크와 주권"이라는 베르나르 벤아무(Bernard Benhamou)의 논문(Benhamou &Sorbier, 2006). 벤아무는 "기술이 정보의 접근을 용이하게 하기 때문에 기술역시 민주주의 계획에 의해 그 기반이 마련되어야 한다"고 주장. 벤아무는 이후 디지털 주권에 관한 문제제기 확산에 적극적으로 참여, 2014년 10월부터 디지털 주권 연구소(Institut de Souveraiteté Numérique) 사무총장으로 임명됨. 이와 동시에 프랑스 정부는 그에게 주권을 가진 클라우드 계획(Cloud souverain) 즉, 국내기반 클라우드 개설 임무를 맡김 (cf. 자국 클라우드 개설 시도).

2008년 10월 13일, Skyrock 사장 피에르 벨랑제(Pierre Bellanger)는< La Tribune >기사를 통해 "디지털주권"이라는 문구를 차용해 경제적 위기를 극복하는 방법은 새로운 기술과 인터넷을 통하는 것이라고 주장. 2011년 8월 30일, <Les Echos >기사를 통해 미국의 "제국주의"로 인해 프랑스의 디지털 주권은 방치되었으며, 이를 회복하기 위해서는 유럽 연합국과의 협력이 필요하다고 주장.

2014년 1월에는 "디지털주권(La souveraineté numérique)"이라는 단행본 발간: 정보통신 네트워크의 발달로 인한 경제적 문화적 쟁점에 대처하기 위해서 디지털 주권의 확립이 필요함을 주장. 디지털 주권이라는 표현은 디지털 공화국 법안의 의회 논의 과정에서 확산되기 시작: 프랑스 국민들에게 인터넷 상의 개인정보 유출의 심각성을 알리고 자국 산업 육성의 필요성을 설득하기 위한 것.

1) 디지털 주권의 개념에 관한 세 가지관점

디지털주권에 관한 논의는 디지털 공간에서 존재하는 국가의 역량에 대해 검토하는 것

이 주를 이룸. 디지털 주권을 가진다는 의미는 네트워크로 인해 나타나고 있는 현재의 변화에 영향을 받지 않는 것으로 전통적인 주권의 개념의 접근과는 달리 “사이버 공간에서 국가와 피통치자의 정체성, 전체, 존재를 보장하는 물리적 혹은 비물질적 전략적 요소들에 대한 통제”를 뜻함. 벤아무는 “경제적 관점에서 뿐만 아니라 사회적, 정치적 관점에서 기술을 자유자제로 구사할 수 있는 능력, 그리고 고유의 기술적 경로를 갖기를 결정하는 능력”이 디지털 주권의 쟁점으로 봄. 디지털 주권에 관한 쟁점은 이 세 가지 관점이 얽히어 있음: 국가의 안보와 관련된 디지털 주권, 경제적 관점의 디지털 주권, 문화적 관점의 디지털 주권.

- 국가안보 관련: 디지털 영역에서의 국가 주권의 핵심을 ‘안보’와 이를 위한 정보 보안에 두고 있는 정책 대응.

2009년 6월 17일, Bernard Carayon(UMP) 의원은 하원에서 디지털 주권에 대한 토론회를 개최. 내무부는 “사이버 안보에 대한 백서(Livre blanc sur la cybersécurité)”를발표. 2009년 7월,“사이버 안보에 대한 백서”를 바탕으로 정보체계의 보안에 대한 국가기관인 Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d’Information(ANSSI)가 탄생. 2012년 여름, 상원의원 Jean-Marie Bockel(UDI)은 사이버 안보에대한 정부 정책 부재에 관한 보고서 제출. 디지털 영역을 통한 국가 주권 침해 위험을 거론. 2013년 1월, 최고행정 재판소 꽁세이데타(Conseil d’Etat) Pierre Collin 위원과 회계감독관 Nicolas Colin은 꽁세이데타에 디지털 과세문제에 대한 보고서를 제출. 유럽당국에 “디지털 주권”이라는 설득 수단을 통해 아일랜드에 조세 망명 중인 미국 거대 인터넷 회사의 치열한 로비와 맞서 싸울 것을 권유.

특히 스노든 사건 후, 프랑스는 미국이 디지털 주권에 위협적이라고 인식하기 시작. 관련 규제의 부재로 적자생존의 논리가 지배적인 사이버 공간에서 미국은 자신들의 이익을 보호하기 위한 사이버공격 역량을 과시하고 미국의 리더쉽을 강화하는 것이 가능했으며, 이는 수 많은 나라의 디지털 주권에 대한 직접적인 위협임이 스노든 사건을 통해 입증됨.

정부차원의 개입과 사이버안보 예산 증액을 정당화하는 방법은 “위기의식”. 사이버안

보에 대한 논의는 사이버 방어(Cyber Defense)에서 사이버 공격 역량(Cyber Offense)에 관한 것으로 이전. 사이버 공간은 국제무대의 힘의 관계에서 결정인자가 되었고, 국가 수준의 디지털 보안에 만족하지 않고 공격 역량을 키우기 시작(예를 들면, 북한 사이버테러 군대 증원, 미국 Cybersecurity Bill). 프랑스에서는 오랫동안사이버 공격 능력에 투자한다는 것은 매우 민감한 문제였음. 처음으로 프랑스에서 공격적 디지털 역량을 인정(인지)한 문서는 2013년 국가안보에 대한 백서(Guehenno, 2013): "정보수집 역량과 결합한 정보통신의 공격적 역량은 사이버 안보 형세에 공헌함". 따라서 국가들은 정보통신 도구의 개발로 공격적이 될 수 있는데, 이는 디지털 상에서 사용가능한 공격력을 극대화하는 것. 핵무기의상용화로 국가간 물리적 충돌 가능성이 없어진 데다 사이버 무기에 대한 국제 조약, 인권 존중 원칙이 없는 상황에서 소위 강대국이라 불리는 국가들은 점점 더 사이버 영역에 투자하고 있으며, 디지털의 성장으로 인해 전쟁을 하는 방법이 재해석됨.

국가안보에 관한 2008년 백서(Mallet, 2008)에서디지털 주권에 대한 국방부의 역할: 사이버 안보를 국가적 당면 과제로 우선순위에 놓고 기존의 국가 안보에 덧붙임 è 2013년의 백서(Guehenno, 2013)에서는 정보통신 기술의 확산을 이유로 주권 유지뿐만 아니라 프랑스의 경제와 고용을 보호하기 위해서 안보 수준과 정보 체계 보호 수단을 매우 강화할 필요를 강조함. 국방부는 어려운 경제상황에도 불구하고 이에 상응하는 막대한 예산을 배정함으로써 디지털 주권 보호에 대한 정책적 의지를 내비침. 2014년2월 7일, 사이버안보 조약(Pacte Défense Cyber)을 내놓고 2014-2019년 기간 동안 10억유로 예산 배정 à 2015년4월, 올랑드 대통령은 이를 38억 유로로 증액. 상당한 부분이 사이버 역량 강화를 위해 투자될 것.

주권을 가진 기술이란 어디서든 신뢰할 수 있는 파트너를 통해 획득할 수 있으며, 자격이 있는 기업에 의해 또는 전문적인 국가 기관을 통해 프랑스에서 만들어진 것이어야 함. 국방부는 새로운 경제주체 즉, 중소기업, 중소산업 육성을 통해 이를 달성하고자 함. 프랑스 정보기관이 사용하는 암호 알고리즘은 브르따뉴 지방의 DGA lab이개발한 것. B2G 분야는 매우 특수화된 기술의 영역으로 틈새시장을 형성하고 있으며, 해외 기업은 입찰할 수 없음. 공공기관이나 민간기관 모두 신뢰할 수 있는 정보통신 기술이 필요하며, 소프트

웨어에서뿐만 아니라 하드웨어에서 역시 주권을 가진 기술 개발이필요함.

하지만 2013년 국방부는 2008년에 이어 Microsoft와 프랑스군의 정보통신 시스템 사용을 은밀하게 재계약함. 이탈리아의군과 경찰은 자유 소프트웨어를 선택한데 반해 프랑스군은 MS와의 계약이 필수불가결하고 논의할 여지가 없는 것이라고 표현해 논란을 빚음. 2014년 5월, 국방부의 정보통신 기기 제공업체로 IBM이 선정되면서 주권을 가진 기술의 필요성이 부각됨. 2015년 2월 Cisco와의 파트너쉽 체결: 프랑스가 여전히 외국 기업과의 동반 개발에 열려 있음을 의미한다는 해석과 프랑스가 여전히 디지털 주권을 확보할 의지가 없다고 보는 해석이 동시에 존재. 국가안보 관련 쟁점은 프랑스 정부가 프랑스의 디지털 생태계를 개발함으로써 관련 기술력을 수출하고자 하는 의지를 동반하고 있기 때문에 경제적 쟁점이기도 함.

2015년 1월 테러 이후 테러 위협을 감지하기 위해 2015년 정보수집에 관한 법(Loi sur le renseignement)이 통과됨. 이 법은 인터넷의 개방성과 자유에 대한 원칙을 존중하면서 감시를 강화하는 것을 목적으로 하고 있기는 하지만 미국의 Patriot Act와 유사한 모델을 채택 하면서 인터넷 사업자들에 대한 신뢰를 떨어뜨려 경제적 반향을 가져와 프랑스 시장에 재정적 손실을 가져올 수 있다는 점에서 비판 받고 있음.

2) 경제적 주권

글로벌디지털 생태계에서 유럽과 프랑스의 위치는? 국제시장의 경쟁자에 비해 뒤쳐진 국내 사업자들의 경쟁력 향상을위해 어떤 정책적 지원을 해야 하는가?

유럽은 인터넷 발달의 모든 전환점에서 지속적으로 지체되고 있는 상태. 1단계7-80년대, 초기 컴퓨터 하드웨어, 소프트웨어시장에서 IBM, Apple, MicroSoft에 뒤쳐짐. 2단계 90년대, 인터넷이 열어준 기회를 잡지 못함. 이후 Web 2.0으로 전환하는3단계 과정에서도 Google, Amazon, Apple 등에 밀림. 미국과의 격차는 계속 벌어지고 있으며, 물론 프랑스의 Blablacar, 룩셈부르크의 Skype, 스웨덴의 Sportify, 핀란드의 Rovio, 네덜란드의

Booking.com, 헝가리의 Prezi 등이 존재하지만 이들 서비스는 세분화된 시장에 고립된 시도로, 정책적 지원에 의한 것. 결국규제를 혁신에 우선시하는 유럽의 대처가 미국 기업으로 하여금 유럽 시장 정착을 용이하게 함. 4단계는 사물인터넷과 AI로 대표될 것이며 여전히 성장에 대한 희망이 남아있는 영역이며, 유럽차원에서 산업 진흥을 목표로 하고 있기 때문에 앞으로 다가올 미래에 대한 정책방향에 주목해야 할 것.

2013년 3월, 상원의원Catherine Morin-Desailly(UDI)는 "유럽연합, 디지털 세상의 식민지"라는 보고서 발표, 유럽 디지털 경제의 미국 종속성에 대한 문제를 제기. 이 보고서는 유럽연합의 디지털 아젠다가 이용 위주의 경제 개발을 목적으로 하고 있고, 이용자를 위한 인프라 확충의혜택은 결국 인터넷 글로벌 사업자에게 돌아가는 구조라는 점을 비판. 초기 정책설정이 미국 거대 기업을경계하는 방향으로 이루어졌기 때문에 유럽내 관련 산업에 대한 투자 위축, 악순환이 반복되는 것이며 유럽연합이 디지털 세계에서 "식민지"가 될 수도 있다고 표현.

2014년 5월, 하원의원 CorinneErhel(PS)과 Laure de la Raudière(UMP)프랑스 디지털 경제 성장에 대한 보고서(Erhel &Raudière, 2014): 프랑스와 유럽의 경제, 결국 디지털 주권을 희생시키는 미국 거대 인터넷 기업이 과세불균형을 고발.

디지털주권의 경제적 쟁점은 미국 사업자들의 시장 지배력에 관한 것. 인터넷 플랫폼의 경제적 특성 때문에 이미 GAFAMY가 장악하고 있는 디지털 시장에서 프랑스 기업이 정책적 지원 없이 주도권을 획득하는 것은 불가능하다는입장.

è디지털 경제 관련 정책적 쟁점은 크게 조세불균형 문제해결을 통한 역차별 해소와 국내기업에 대한 지원정책으로 가시화됨.

거대인터넷 기업은 유럽연합 회원국 간의 조세 격차에 따른 취약점을 파고 들었음.

더블 아이리쉬 더치 샌드위치 기법: 연합차원의 조세 최적화가 필요함.

(2017년9월, 프랑스와 독일, 이탈리아, 스페인의 재무장관들은 EU 의장국과 유럽연합집행위에 보낸 공동 서한에서이들 기업의 이익이 아닌, 매출을 기준으로 세금을 부과하는 EU차원의세제 개편안을 마련할 것을 촉구. 프랑스 재무장관 Bruno Le Maire제안, 독일,

이탈리아, 스페인 재무장관이 호응. 기업의 수익을 기준으로 한 세금이 아니라 매출액을 기준으로 평형세(equalization tax) 도입. 세율이 낮더라도 많은 세액을 부과할 수 있음. 세제 개편 법제화에 관해서는 27개연합국의 동의가 필요하기 때문에 시간이 걸릴 예정)

○ 문화적 주권 관련: 현재의 네트워크 성장은 어떻게 프랑스의 정체성, 나아가 유럽의 정체성에 위기인가?

ICT시장에서 미국 기업의 지배력이 단지 경제적일 뿐만 아니라 우수한 유럽의 중소기업의 역량과 혁신을 위협하고 있으며, 이는 구대륙의 정체성과 문화에 대한 도전이라는 관점. 사이버 공간이 일부 기업들에 의해 통제되는 것 è유럽의 문화적 가치 침해. 문화적 다양성에 대한 위협.

문화유산전파의 디지털화에 중심적인 역할을 하고 있는 미국의 거대 기업은 필요하다고 생각될 경우 정보를 삭제할 수 있으며,이는 기업의 문화에 따라 결정됨. 예컨대 페이스북은 나체 작품 이미지를 검열하고 있음(ex. Gustav Courbet의 L'Origine du Monde). 또애플은 Lucky Luke 만화에서 흑인에 대한 이미지가 좋지 않다는 이유에서 디지털 버전 상업화를 거절. 다른 한편, 영국 아마존은 동물 학대를 이유로 프와그라를 팔지 않겠다고 한 사례는 유럽의 문화를 미국적 가치로 판단하는 행동이라고 비판. 검색엔진의 정보 색인화는 중립적인 행위가 아니라 경제적 기능에 따른 것으로 정보의 개방성 역시 기업의 문화적 가치에 의해 결정됨. 구글의 사업 활동은 매출액과 수익성을 올리는 것만이 아니라 이념을 전파하는 것이기도 하다는 주장.

결과적으로 디지털 주권은 개인/기업/국가의 층위에서 개인정보에 관한문제, 국가 안보에 관한 문제, 디지털 기업의 공정 경쟁 환경에 관한 문제, 디지털 문화 정체성에 관한 문제 등 각기 다른 문제제기를 모두 포괄하는 주제. 이에 2014년 디지털공화국법 입법을 위한 CNNum(디지털 국가 위원회)의 자문 과정에서국가주권을 다지기위한 확고한 디지털 주권이 필요하다는 인식이 확산되기 시작했고, 디지털 주권을 되찾기 위한다양한 제안이 쏟아져 나왔음.

○ 디지털 주권의 산업적 요인: 담론에서 행동으로

디지털 주권의 산업적 요인에 관해서는 정책당국의 디지털 경제에 대한 이해가 필수적. 1990년대 디지털 혁신과 현재의 디지털 경제 사이에는 커다란 간극이 존재. 시장환경의 급격한 변화로 소수의 거대기업이 지배하고 있는 디지털 경제는 더 이상 가내수공업식 벤처가 성공할 수 있는 환경이 아님.

유럽산 구글을 만드는 것은 이미 구글이 세계 시장에서 지배적인 위치를 차지하고 있는 상황에서 무의미한 시도. 유럽이 만들어야 하는 것은 차세대 구글. 미국 기업들은 이미 무형 문화 산업의 핵심시장을 장악하고 있지만 다른 산업의 디지털 혁신에는 여전히 기회가 있음.

- 더 이상 GAFAMY와 동일한 영역에서 대항마를 키우겠다는 시도는 무의미 하며 IoT, 증강현실, AI 이후의 디지털산업 성장에 집중해 시장 주도권을 잡아야 한다는 주장.

유럽산 거대 기업의 출현을 위해서는 자금조달 문제가 중심에 있으며, 이는 정치적 결정으로 어느 정도 바로잡을 수 있을 것이라 주장. 때문에 경제적 지원이 산업적 정책으로 받아들여지고 있지 않는 것은 문제점.

- 공/민영 협력 하에 좀 더 공격적인 투자 유치가 필요할 것이라는 주장과 함께 여기저기 산재해 있는 진흥과 규제, 경제적 지원의 주체가 되는 기관들을 정리해야 할 필요성도 제기되고 있음.

데이터 보호와 관련해서는 개인정보 수집이 이용자를 도구화하는 수단으로만 보는것은 옳지 않으며, 따라서 규제 당국의 개입 역시 단순히 데이터 유출을 막는 것이 아니라 수집된 정보를 발전적인 방향으로 활용할 수 있는 방향으로 이루어져야 할 것.

- 네트워크 분열의 위험을 초래하지 않으면서 주목의 경제에 대응할 수 있어야 함. 국경을 닫아버리는 것이 아니라 데이터에 관한 이용자 주권을 보장하는 것이 중심이 되어야 함.

미국에서 혁신이 성공할 수 있었던 것은 지배적인 기업이 규제기관을 상대로 로비를하기에 유리한 위치에 있었기 때문

- 2017년1월, 전 통신규제청장 Benoît Loutrel이 Google의 로비스트로 이직한 사태는 미국 글로벌 인터넷 기업의 산업적 정책적 도전에 직면하기에 프랑스 정부가 얼마나 무능한지를 보여주는 사례

- 동시에 2011년 4월29일 창설된 공공 자문 기관인 디지털 국가 위원회(CNNum)가 영향력을 넓혀가고 있음.

단순히 기존의 보호무역주의에 기반을 둔 정책으로는 디지털 주권의 방어가 가능하지 않음.

조세개혁은 규제 도구 중 하나이긴 하지만 충분하지 않은 방법. 미시경제에 미칠 파급효과를 간과할 수 없음. 매출액에 대한 과세는 간접세 영역이며 결국 소비자가 부담하게 될 것.

- 세제개편에 관한 초국가적 진단과 합의가 필요함.

○ 자국 검색엔진 개설 시도

구글의 대항마가 될 유럽산 구글을 만들기 위한 시도. 쟈크 시락 정부의 의지로 시작한 공/민영 합작 R&D프로젝트 Quaero의 경우 멀티미디어 검색엔진을 상업화하지 못하고 종료됨. 두 번째 자국 검색엔진 개설 시도로 볼 수 있는 Qwant의 경우민간주도의 검색엔진 서비스로 이후 공적자금이 투자된 사례. 첫 번째 시도인 Quaero에 비해 상대적으로 성공적이라는 평가.

- Quaero

라틴어로"찾다(I seek)"의 의미를 가지고 있는 멀티미디어 검색엔진Quaero 프로젝트는 2004년 10월 26일 프랑스 경제부와 독일 경제부의 경제적 협력의 일환으로 시작한 R&D 프로그램. 쟈크 시락 대통령과 게르하르트 슈뢰더 대통령은 2005년 4월 프랑스-독일 각료회의에서 이 계획을 공식화함. 2006년 1월 독일 파트너사 DeutscheTelekom이 참여를

부분적으로 철회하면서 두 개의 프로젝트로 재구성 됨. 같은 해 12월, 독일 정부와 파트너사는 Theseus프로젝트로 명칭을 바꾸고 프랑스 참가사 콘소시엄은 Quaero 프로젝트로 다시 결성되면서 두 개의 프로젝트로 나누어짐.

정부는 산업혁신에이전시(Agence de l'innovation industrielle, AII)[4]을 통해 5년 간 1억 유로 상당을, 그리고 프랑스 텔레콤, Exalead, Technicolor 등이1억 유로 상당을 출자. 콘소시엄의 민영기업들은 정부출연연구기관과 국립대학 연구소와 협력해 연구 개발을 진행. 2008년 3월11일 유럽집행위원회는 경쟁위원회는 Quaero 프로젝트에 대한 프랑스의 공적 재정지원을 승인. 당시 가디언은 "쓸모없고 상황에 맞지 않는 국수주의의 노골적인 사례"라고 강하게 비판.

2013년 12월 31일, 공공기관과 32개 협력사가 5년간1억9800만유로 상당을 투자해 총 35개의 프로토타입을 탄생시킨 R&D 계획 Quaero는 공식적으로 종료됨. Quaero는 프랑스 최고 연구자들이 협력하여 일할 수 있었던 유일한 기회였으며, 연구계발 예산이 여러 개의 크고 작은 계획에 투자되었고, 참여했던 파트너사들이 기술적으로 성장하는 기회가 됨(SystranLink의 웹사이트 번역 서비스, Jouve의 eBook 디지털화 플랫폼, Orange Lab의 출연자 검색 기능을 탑재한 비디오 플레이어 개발 등의 성과). 그럼에도 Quaero 프로젝트는 유럽산 구글을 탄생시키지 못했음.

- Qwant

2011년 6월, 투자가Jean-Manuel Rozan, Patrick Constant가 Auchan(유통), Meetic(만남), PagesJaunes(전화번호부) 등과 같은 검색엔진 기능이 있는 사이트를 개발한 회사 Petrtimm을 통해, 그리고 컴퓨터 보안 전문가 Eric Leandri가 공동으로 설립. 2013년 2월 16일 공식적으로 서비스를 시작하면서 15개 국가에서 35개 국어로 베타 버전. 첫 번째 버전은 같은 해 7월 4일에 서비스를 시작. 초기에는 Bing이나 위키피디어와 유사한 검색 결과로 비판받음.

2014년 6월, AxelSpringer가 자본금의 20% 참여.

2015년 4월 14일, 두 번째 버전 서비스 시작(당시 디지털×경제×산업부 장관이었던 마크롱이 트윗 멘션으로 지지).

2015년 10월 5일, 저속 인터넷과 오래된 디바이스에 호환 가능한 Lite 버전을 공개(JavaScript, CSS3 등 리소스를 많이 차지하는 기술을 사용하지 않는 버전).

2015년 10월 28일, 유럽투자은행(EIB)은 유럽 서비스 확장을 위해 2500만 유로 투자를 결정.

2015년 12월 4일, Qwant Junior가 서비스를 시작.

2016년 5월, 사이트는방문자 수 2100만을 기록(50%는 프랑스, 30%는 독일).

2016년 6월 3일, Qwant Music 서비스 개시.

2016년 6월 4일, Mozilla Foundation과 파트너쉽 체결.

2017년 1월, Android와iOS 앱 개발, 6월, Fairphone과파트너쉽 체결.

2017년 3월, 예금공탁금고(CDC)의 자금 지원으로 Qwant가 Microsoft가 지원하는 알고리즘, 미디어랩, 새로운 기술 등을 갖추게 되었다는 언론보도가 있었음.

2017년 3월, OpenInternet project의 일원으로 유럽집행위원회에 구글을 반경쟁행위로 고소.

PrivacyShield 문제가 불거진 이후 Eric Leandri는 Qwant에는 이용자 추적 기능이 없으며, “인터넷의 스위스(윤리적인 검색엔진)”를 지향한다고 밝힘. Qwant는 세션 동안에만

쿠키를 저장하며 이후에는 즉각 삭제됨. 검색결과는 중립적이며 검색기록에 따라 개인화되지 않음. DuckDuckGo처럼 이용자 사생활 보호가 주요 목표. Qwant의 독창성은 일반 웹페이지, 상거래 사이트, 뉴스 사이트 외에도소셜 네트워크에서까지 검색 대상에 포함된다는 것. 2017년 초, Qwant는프랑스 검색시장 점유율은 1%, 수익은 CPC로 클릭당 0.44-0.88 € 사이.

○ 자국 클라우드 개설 시도

주권을 가진, 국내 기반 클라우드를 개발해야 한다는 생각은 2009년,니콜라 사르코지 대통령의 의지에서 시작됨. 정부는 국내 기술의 Cloud Computing Solution을 개발하기 위해 안드로메다(Andromède)라는 프로젝트를 개시. 국무총리실 산하 투자청(Commissariat général à l'investissement)에서운영하는 예산 프로그램 "미래투자계획(ProgrammeInvestissements d'avenir)"을 통해 공민영 합작으로 클라우드 컴퓨팅 솔루션 분야에서 Amazon Web Service를 대체할 수 있는 프랑스/유럽 대안을제시하는 것이 목적.

미래투자 프로그램을 통해 예금공탁금고(Caisse des dépôts et consignations, CDC)[7]가 자본금의 1/3에 해당하는 1조 5천만 유로를 투자해 최대주주로 프로젝트를 이끌어가고 민간 협력기업 Orange(Orange Business Services), Thales, Dassault Système이 참여하여 하나의 기업을 만들 예정이었으나 Orange와Dassault Système의불화로 무산.

처음 디지털 전문가들이 사르코지 정부에 클라우드에 투자를 요구했을 때에는 소프트웨어관련 혁신을 지원해 달라는 것이지 중국에서 만들어지는 기반 시설을 원했던 것은 아니었음. 하지만 정부가 투자한다고 발표한 이후 프랑스 대기업들이 몰려든 것. 실제로도 이 같은 프로젝트를 감당할 수 있는 기업은 대기업들 밖에 없었음. 때문에 이미 프랑스의 클라우드 기업인 OVH는 이 같은 프로젝트에 참여할 수 없었을 것.

2012년 5월에 올랑드 정부가 들어서고, 플뢰르 펠르랭이 중소기업 디지털 경제부 장관으로 임명되면서 이 계획을 멈추려고 했지만 행정상 절차가 막혀 있었고, 국무총리실은 지지하는 입장이었음. 결국 2012년 9월, 프랑스 정부의 사업자 선정 절차가 시작되고,

Cloudwatt과 Numergy라는 두 개의 콘소시엄이 만들어짐.

- Cloudwatt(Orange,Thales)
- Numergy(SFR,Dassault를 대신해Bull)

예금공탁금고(CDC)는각 사업에 7500만 유로를 투자할 것을 결정하면서 두 개의 회사를 설립. 클라우드 컴퓨팅 서비스의 성공이 규모의 경제에 의존적이라는 점에서 두 개의 서비스로 나누어진 계획이 성공할가능성은 절반이 된 셈.

시작 당시 Cloudwatt은 Orange가 44.4%를 Numergy는SFR이 47%를 소유하면서 통신업자가 최대주주. 예금공탁금고는 각각 33.3%와 33%를소유하면서 두 번째 최대주주가 됨. 보안 전문 기업인 Thales와Bull은 22.2%와 22%를소유. 2014년 계획 초기에 예상했던 4-5억 유로 상당의 매출과는 달리 Cloudwatt의 수익은 200만 유로 상당, Numergy는 600만 유로 정도.

2015년 1월 Orange와자회사인 Orange Cloud for Business가 Thales와 예금공탁금고의 지분을 사들임으로써 Cloudwatt의 100%를 소유하게 됨.

2016년 1월, SFR 역시예금공탁금고 소유 지분 33%와 Atos의 지분 20%를 사들임으로써 Numergy의 단일주주가 됨.

1999년 Xavier Niel[9]이빌려준 사옥과 설비로 서버 사업을 시작한 OVH의 경우 2010년 정부의 지원 없이 클라우드에 1000만유로를 투자해 2017년매출액 4억 2000만유로를 달성.

안드로메다 계획의 로드맵은 명확성이 부족했음에도정부의 전폭적인 지지를 받았지만 결국 사업자 간의 합의의 어려움으로 서비스는 두 개로 나누어짐. 실패의요인은 쟁점에 대한 몰이해, 정부의 디지털 문화와 운영 부족, 때를놓친 실행, 참여했던 대기업들의 관심 부족, 이미 존재했던 프랑스 클라우드 서비스에 대한 무관심 등으로 요약됨.

반세기 전 샤를 드골 대통령은 미국과 경쟁할 수 있는 정보과학 산업을 육성하기 위해 컴퓨터 산업 조성 계획(Plan Calcul)을 세웠지만, 실현되지 않았던 경험이 있음. 자국 검색

엔진, 자국 클라우드 서비스 계획 등, 정부 각료 회의실에서 나온 계획들은 모두 실패함. 디지털 산업에서의 프랑스 정부의 시도는 과거 에어버스의 사례처럼 정부가 주도해 기업을 키울 수 있는 구조가 아니라는 것을 입증하고 있음.

결과적으로 국내 클라우드 서비스 설립 시도는 디지털 주권에서 혁신과 경쟁력이라는 것이 정부 주도 하에 공포되거나 선언되어서 달성되는 것이 아니라 장기간 예측하고 준비되며 갖춰지는 것이라는 교훈을 잘 보여주는 또 하나의 사례로 남은 셈.

※ 2016년 1월, 디지털공화국 법안 준비 당시 디지털부 장관 악셀 르메르(Axelle Lemaire)는 프랑스산 OS를 만들 계획을 법안에 추가했지만, 이전의 경험(Quaero와 국내 클라우드)에 비추어 보았을 때, 무(無)에서 OS를 만들어 내는 것이 기술적 넌센스일 뿐만 아니라, IoT와 AI를 준비하는 시기에 성공여부도 불확실한 자국 OS를 만드는 시도는 자원 낭비일 뿐이라는 반대에 부딪힘. 프랑스산OS 계획의 타당성 여부를 검토하는 보고서가 법률 발효 후 3개월 안(2017년 초)에 제출될 예정이었지만 이후 소식 없음.

○ 프렌치 테크(French Tech)

프렌치 테크는 디지털 분야에서 프랑스의 우수성을 증진시키기 위한 목적으로 정부 주도 디지털 비즈니스 육성 정책으로 2013년 말 개시. 2015년 정부의 미래투자 예산(ProgrammeInvestissements d'avenir)에서 1500만 유로 출자, BPI(공공투자은행) 2억 유로 지원해 자금 조성, 연간 1000개 정도의 스타트업에 융자를 진행하는 프로그램. 디지털 벤처 진흥 계획 발표와 더불어 프랑스 정부는 전국 도시에 대한 지역경제 활성화 및 도시 환경 디지털화계획과 관련된 공모를 실시하여 지정 도시에 자금의 일부를 배분하였으며, 관련 시설의 설치 및 고용 촉진을 전개함

프렌치 테크는 스타트업 생태계를 위해 인증 받은도심지역에 부여하는 라벨이자 프랑스 혁신 기업에서 공통으로 사용하는 Visual Identity. 미래를그릴 수 있는 프랑스 산업이 없이는 디지털 주권도 없기 때문에 국내 스타트업 산업을 육성하겠다는 의지에서 시작했으며, 혁신과 투자에 유리한 생태계를 조성하는 것이 목적: 프랑스를 "혁신적 국가"로 비춰지

게 함으로써 정부 지원의 스타트업을 육성, 세계무대에서 프랑스 디지털 경제의 가시성을 확보하여 투자로 이어지게 하는 것.

- 기존의 기업들을 돋보이게 하고, 눈덩이 효과 만들어낼 것이라는 기대.

3) 제도적 대응: 개인정보보호와 디지털 경쟁정책

(1) 프랑스: 온라인 플랫폼 관련 입법례

○ 디지털 플랫폼 관련 입법 현황

-2015년 8월6일 마크롱법(la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques);

-2015년 예산법(la loi n° 2015-1785 du29 décembre2015 de finances pour 2016)

-2016년 8월8일 엘콤리법(la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisationdu dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels)

-2016년 10월7일 디지털공화국법(laloi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (dite"loi Lemaire");

-2016년 정예산법 (la loi definances rectificative pour 2016).

-이외에도 디지털 플랫폼에 적용가능한 법률적 장치는 소비자법(art. L 111-7 et s.), 조세법(art. 242 bis -art. 1649 quater A bis - art. 1731 ter), 세무절차법(art. 80 P - art. L 102 AD), 노동법 (art. L 7342-1 à L. 7342-6) 사회보장법(art. L114-19-1) 등에 산재해 있음.

○ 디지털공화국법

프랑스는 세계 최초로 온라인 크라우드 소싱을 활용해 입법을 추진하여 '디지털 공화국법'을 제정·공표.

- 프랑스의 디지털공화국법의 추진 배경

유럽연합집행위원회의 디지털 단일시장은 1. 온라인 상품 및 서비스에 대한 소비자/사업자의 접근, 2. 공정한 경쟁 환경 조성, 3. 디지털 성장잠재력의 극대화를 중심으로 구성. 프랑스의 디지털법은 이 같은 정책들에 대한 공론화를 촉진하고, 유럽연합이 구상하는 규제의 미래상을 예측하고 영감을 불어넣는 선구자적 역할을 수행함으로써 유럽연합이 가진 포부를 키우는데 기여하는 것이 목적. 프랑스는 디지털 기술을 자유, 평등, 박애라는 프랑스의 국가 철학을더욱 공고히 할 수 있게 하는 기회로 인식.

(자유) 데이터 및 지식의 확산
(평등) 디지털 사회에서의 개인 보호 지원
(박애) 디지털 기술에의 보편적 접근 확대를 강화

디지털시대를 맞아 프랑스가 데이터 및 지식 기반 경제로의 전환과 디지털 사회 전환을 위한 법적 토대 마련을 위해 '디지털공화국'법안 제정. 최초 법률안 초안은 다양한 분야의 전문가들과 정부의 싱크탱크로 구성된 입법제작실험실(law-making fab lab)에서 작성. 이후 자유로운 토론과 의견교환이 가능한 온라인 홈페이지를 열고 위 법률안 초안에 대한 시민들의 의견을 취합하여 법률안 초안을 수정.

- 법안의 주요 내용

유무선 THF구축의 촉진: 초고속 유무선 망의 구축을 촉진. 전국적 광섬유망을 설치하기 위한 2013년 국가 초고속 브로드밴드 계획(Plan FranceTrèsHaut Débit)의 연장선. 2018년부터 프랑스에서 판매되는 모든 단말기에IPv6 호환성 의무를 도입.

망중립성: 유럽연합의망중립성 정의 규정을 옮겨온 것. 오픈 인터넷(망의 중립성이라는 표현이 초기에 유럽연합 제안서 초안에 명시되다가 이후 오픈 인터넷 접근의 보장이라는

개념으로 대체됨)에관한 논의를 선호하는 유럽인들과는 달리 프랑스의 디지털법은 명시적으로 인터넷의 중립성을 언급. 디지털공화국 법은 유럽연합의 본래 문안을 의역하여 규정하지 않았음에도 불구하고, 인터넷 중립성의 개념을 유럽연합의 인터넷 오픈 액세스 개념과 동등한 것으로 이해. 프랑스가 채택한 정의규정은 프랑스에서 망중립성 원칙을 명시적으로 강화함과 동시에 유럽연합 차원에서 결정한 선택을 따르는 것을 가능하게 함. 우정통신규제청ARCEP에 망중립성 규칙의 준수와 구체적인 적용을 보장하는 임무를 부여.

플랫폼 공정성: 플랫폼사업자에 대하여 성실의 원칙(principle of loyalty)을 규정. 플랫폼사업자는 소비자에게 자신이 제공하는 중개서비스의 일반이용조건과 자신이 이용하는 참조(referencing), 분류 및 역참조(dereferening)의 조건에 대한 공정하고 명확하고 투명한 정보를 제공하여야 함. 또한 플랫폼사업자와 리스트에 포함된 사업자사이에 계약관계, 소유관계, 또는 보수관계가 존재하는 경우에 플랫폼사업자는 이러한 사실도 명확하게 알려야 함.

개인정보보호: 독일의 판례로부터 영감을 받아 개인정보의 소통 및 이용에 관한 자기결정권이라는 새로운 권리를 창설. 개인정보의자기결정권을 충실하게 보호하기 위하여 개인정보에 대한 명시적인 소유권을 인정하는 관점 대신 정보주체에게 자신의 개인정보에 대한 통제권한을 부여하는 관점을 채택. 보복 포르노에 대한 처벌, 전자서신의 비밀보장, 미성년자일 당시 수집된 개인정보의 즉시 삭제를 특별한 사유 없이도 구할 수 있는 특권을 규정. 디지털 사망의 법적 지위에 관한 규정. 정보주체의 사망 이후 인터넷에 게시된 개인정보의 처리에 관한 망인의 유언을 인터넷 서비스 제공사업자 또는 신뢰하는 제3자가 공유할 수 있는 권리가 부여. 경쟁과 경제의 관점에서 디지털법의 목표는 정보의 이전(data portability)을 촉진. 인터넷 서비스 제공사업자는사업자를 변경하고자 하는 이용자의 이용정보 회수를 용이하게 해 줄 의무를 가짐.

오픈 액세스와 저작권: 저작권이슈와 공공 정보의 법적 지위.

디지털 문화 융성: e-스포츠에 공식적인 지위 부여. 크라우드 펀딩. 공공부조(public

saving)를 위한 연합을 촉구하는 SMS캠페인의 활성화를 도모.

이슈들의 매우 광범위한 스펙트럼은 자연스럽게 입법자들을 규제기관의 권한을 상당히 강화하는 방향으로 이끌었음. 개인정보 보호규제를 담당하는 국가정보자유위원회CNIL의 경우 처벌 권한을 가지게 됨. 우정통신규제청(ARCEP)의 경우 권한의 범위(인터넷 중립성과 플랫폼 공정성 규제업무 담당)뿐만 아니라 처분 및 제재 권한도 확대·강화되었음.

(2) 독일: 검색엔진에 대한 규제 시도

○ 독일연방정부와 16개주정부는 정책협력위원회를 만들고, 이 위원회에서 2016년말 연방의회에 디지털융합에 따른 OTT규제방안에 대한 보고서를 보고했다.

- 이 위원회는 총 5개 분과로 구성되어있다. 각 분과의 역할은 다음과 같다.

① EU의 시청각미디어지침에 대한 후속 입법 분과 : AVMD에 대한 독일정부의 의견서에 대한 후속적인 이슈정리(원산지 표시 강화, 원산지 원칙 고수, 광고제한시간의 완화, 청소년보호와 혐오, 소비자보호의 기준 강화, 장애인 친화적인 매체환경 조성, 방송유사 영역에서의 '편집편성책무'의 구체화, 시청각 플랫폼에서의 미디어다양성 보호

② 미디어에서의 청소년보호 분과 : 연방과 주의 미디어영역에서의 청소년보호 협력강화를 위해 관련 법률 조정(일치화)과 보호규정 강화

③ 독과점과 다양성보호 분과 : KEK와 연방카르텔청의 협력강화를 위해 연방과 주의 관련 법률 조정(일치화), 미디어에이젠시와 애드블로커에 대한 독과점 및 여론다양성 침해 여부 조사 필요

④ 플랫폼 규제 분과

⑤ 인터미디어 분과

○이 위원회는 검색사업자에 대한 규제방안을 제안했다.

- 검색사업자는 단순한 정보검색을 넘어서 여론형성과정에 영향을 미칠 수 있는 검색알고리즘의 운용자로 볼 수 있다(2016년 현재 전 국민의 81.8%가 검색엔진을 이용하고 있으며, 이 가운데 97%가 구글이다. 전 국민의 39.9%는 검색엔진을 통해서 여론에 영향을 미칠 수 있는 정보를 정기적으로 이용하고 있다).

- 최근 검색사업자가 독자적으로 미디어사업에 진출하고 있다.

- 검색을 통해 누적된 데이터를 검색사업자가 이용자의 검색패턴과 취향분석을 통해 상업적으로 이용가능하고, 검색사업자가 운영하는 이커머스 플랫폼과 연결하는 시장독점 가능성도 존재한다.

- 인터넷에서의 검색의 중립성, 알고리즘의 편향 극복 등이 필요하다(현재 독일에서는 검색엔진이용률의 97%가 구글이 독점 중이다).

- 텔레미디어에 대한 규제권한이 있는 주미디어청이 검색서비스에 대한 규제권한 행사가 필요하다.

○ 연방-16개주협력위원회(Bund-Laender-Kommission)은 미디어컨퍼런스를 통해 '플랫폼규제연구반(AG Plattformregulierung)'이 제안한 방송텔레미디어국가협약에 '미디어플랫폼'에 대한 정의 신설과 여론형성에 영향을 미치는 미디어플랫폼에 대한 규제권한 부여를 논의중이다.

- 원칙적으로 미디어플랫폼은 이용자가 직간접적으로 비용을 지불하는 영상물을 유통하는 플랫폼으로 제한되어야 한다.

- 또한 규제는 차별금지와 투명성의 원칙을 기초로 여론형성에 영향을 줄 수 있는 영상물을 대상으로 해야 한다.

- 헌법적 근거는 독일기본법 제5조제1항으로 '표현의 자유'로 다양한 여론의 자유로운 형성을 보장하기 위한 조치라 하더라도, 국가권력의 지나친 개입에 대한 방어권을 고려한 입법이 필요하다.

○ 검색사업자에 대한 규제입법 추진 사항은 다음과 같다.

- 검색사업자에 대한 독자적인 정의 신설(등록 및 인허가에서 자유로운 영업의 자유 보장)하고, 여론다양성 제63조의 적용(제66조에 따라 여론에 영향을 주는 검색사업자는 검색사업자이용자평의회 설치 의무화, 연간 검색시장점유율 75%이상의 경우에는 제28조에서 정의한 방송채널소유 및 운영, 저널리즘과편집원칙에 따라 운영하는 텔레미디어의 소유와 인수금지하고 KVS위원회의 정기적인 관리 감독시킨다.

- 이를 위해 방송텔레미디어국가협약에 구체적으로 명문화한다.

① 검색엔진에서의 중립성 준수(제64조)

② 검색엔진의 알고리즘 조작 금지(제65조)

③ 검색엔진의 알고리즘의 중립성 등을 감독한 다양성이용자평의회 신설(제66조)

④ 검색엔진다양성위원회(KVS, Kommission zur Vielfaltsicherung im Bereich der Suchmaschinen) 신설(제67조)

- 현재 동 조항 신설은 입법을 위한 공청회 등을 거쳐 차기 방송텔레미디어국가협약에 명시될 예정이다.

○ 법안 신설 후 예상되는 변화

- 검색엔진을 운영하는 사업자는 다양성이용자평의회를 구성

- 동 위원회에 검색알고리즘을 공개하여 상시 감시감독을 받도록 의무화

- 검색엔진이 중립성 원칙을 준수하는지 감독하기 위해 주미디어청연합에 검색엔진다양성위원회(KVS)를 신설하여, 각 사별 다양성이용자평의회를 관리감독

- 방송텔레미디어국가협약을 위반하는 사업자에 대한 징벌조항 신설

○ 추진현황

- 현재까지 독일의 방송텔레미디어국가협약 개정은 이뤄지지 않고 있으며, 2017년 제20차 개정에서는 공영방송의 청소년대상 플랫폼 운영에 대한 규정(제11g조)와 공영방송의 광고시간 조항 중 스폰서링은 평일 20시이후와 일요일 및 공휴일은 스폰서링을 금지하며, 예외적으로 대형행사(스포츠 국가대표팀 경기나 국가적 행사)에서만 허용(제16조제6항)

지적재산권 보호 강화

○ 방송텔레미디어국가협약 이외에도 텔레서비스에 대한 규제강화를 목적으로 지적재산권 보호를 대폭 강화할 방침이다.

- 저작권 보호는 저작물과 관련하여 저작물 이용시 정신적 개인적 권리를 보호하기 위한 목적이 있으며, 인접저작권도 개인의 정신적 창작물에 대한 보호를 기초로 한다.

- 또한 저작권 보호의 사회적 관심은 정신적 창작의 진흥에 있다.

- 이러한 지적재산권에 대한 예외적 활용 원칙은 실효성 없는 지적재산권의 제한 철폐(실효성 없는 원론적 보장은 무의미)하고, 지식재생산과 보존을 위한 학교교육에서의 지적재산이용의 편의보장하며, 여론형성을 위해 필요한 언론보도를 목적으로 한 활용을 보장하고, 학술적 논의를 위한 (제한 없는) 인용을 허용하는 것이다.

○ 3단계심사 신설

- 3단계심사를 통해 지적재산권의 예외심사를 도입할 예정이다.

- 지적재산권의 예외적 활용은 특별규정을 통해 명시하고, 예외적 허용을 통한 사용이 일반적인 지적재산권의 가치화에 영향을 주지 않으면서, 예외적 허용의 경우에도 지적재산권이 무임원칙을 통해 침해받지 못하도록 할 예정이다(수수료의 최저보상이나 0%규정 등을 통해서, 원칙적으로 지적재산권의 귀속을 명시할 예정이다).

- 이때 신유형서비스, 특히 OTT의 경우 지적재산권/인접저작권 청구를 다음의 원칙에 따라 하도록 규제할 예정이다.

① 판매플랫폼(Verkaufsplattform) : 저작물을 저장하고 이를 이용자에게 직접 공급하여 수익을 창출하는 기업으로 텔레미디어법 제10조에 따라 지적재산권에 따른 과세 대상이며, 민법 제 276조와 텔레미디어법 제10조의 지적저작물의 인격권이 모호하고, 자동화를 통해 플랫폼사업자의 '직접적인 개입이 적다'(실질적으로 음원사업자가 판매플랫폼이 인지하지 못하는 상황에서 직접 해당 플랫폼에 음원을 올리고, 내린다 하더라도) 하더라도 지적재산권 보호에 따른 과세는 적용. 예: iTunes, Spoify, Netflix

* EU법원의 <GS Media/Sanoma>판결의 각 회원국 법령체계에 반영 여부는 아직 미정

② 인프라플랫폼(Infraplattform) : 직접적으로 저작물을 제공하지도 않을 뿐만 아니라, 저작물을 유통을 통해 수익을 얻지 못한다면, 과세대상이라 볼 수 없음. 이 경우에는 인프라플랫폼의 수익은 저장공간이나 전송속도의 차이를 통해 수익을 창출할 경우로 제한함

③ 혼성플랫폼(Mischplattform) : 대부분의 입법은 혼성플랫폼에 집중함

- UGC플랫폼 : UGC이 경우에는 이용자가 자신이 생산한 콘텐츠를 올리는 경우(User generated)보다 타인의 저작물을 이용자가 올리는 경우(User uproaded)가 문제로 콘텐츠 이용의 과정이 혼재되어 있음(이용자가 자신의 저작물이나 타인의 저작물을 탑재 -> 플랫폼에 콘텐츠 저장 -> 플랫폼이 콘텐츠 중계 -> 플랫폼의 자체 브랜드로 콘텐츠 제공 -> 플

랫폼을 통해 광고수익 등을 통해 가치창출 시작)

* 독일의 함부르크주최고법원과 뮌헨주최고법원은 YouTube판결에서 YouTube가 음악 서비스를 제공하는 온라인사업자이지만, 저작물의 공연으로 볼 수는 있지만 지적재산권을 직접적으로 침해했다고 보기 어렵다고 보았다. 독일 음원 및 저작권 사업자들은 이용자를 특정하기 어렵지만, 제공사업자는 명확히 특정할 수 있고, 플랫폼사업자가 광고 등을 통해서 수익을 창출하고 있고, 이용 당 광고수익이 발생하고 있는 바, 지적재산권을 지불하는 것이 정당하다는 주장이다. 결국 일반적인 판결과 달리 저작권자가 YouTube를 상대로 저작물에 대한 탑재를 금지하는 가처분을 신청할 경우에 탑재하지 않거나, 지역코드를 통해서 해당 저작권자의 권리를 보호(이용당 수익도 배분)하고 있다.

* 그러나 연방대법원은 Al Di Meola판결에서 저작권자의 동의나 인지 없이 제3자가 인터넷플랫폼에 무단으로 음악과 영상을 탑재하고, 자체적인 브랜드/상표권을 이용하여 수익을 창출할 경우에는 이를 지적재산권 위반으로 볼 수 있다고 판결했다. 이 판결은 함부르크와 뮌헨주최고법원의 판결과 차이가 있는데, Al Di Meola의 경우에는 미국인 가수1인의 저작물을 특정인이 무단으로 사용한 경우이고, YouTube는 플랫폼과 UGC, UUC제공자의 관계가 불특정 다수에 해당할 수 있다는 관점이다.

- 적극적인 인프라플랫폼 : 인프라플랫폼이지만, 콘텐츠제공에 중립적이지 않고, 적극적으로 콘텐츠 제공에 역할 하는 경우로 포털 등이 여기에 해당하며, 이 경우에는 지적재산권 보호 대상이다.

반구글 입법사례

○ 저작권법 강화 :

- 독일연방의회는 2016년 저작권법을 제87조f에서 제87조h까지 개정하여 검색창에서 '뉴스'(News/Nachrichten)'라고 검색했을 때, 노출되는 정보에 대한 저작인접권 보호 규정 마련. 동 법률의 보호대상은 정기간행물을 발행하는 발행인이다(제87조의 제1항 제1문). 이때 정기간행물이란 "저널리즘적 기준에 따라 작성한 기사를 편집과 기술적 과정을 통해 하나의 제호아래 편의에 따른 방식으로 정기적으로 발행하는 경우로, 이러한 정기간

행물은 전체적으로 편집기사의 형태를 띄어야 하며, 광고가 다수를 차지해서는 안된다". 제2항제2호에서는 저널리즘의 기준을 "정보매개와 의견형성, 흥미로운(오락적인) 기사" 라고 정하고 있다. 이는 보호대상 저작물을 광범위하게 보호하겠다는 의미가 포함된 것이다. 또한 편의에 따른 방식(auf beliebigen Traegern)은 정기간행물이 반드시 종이출판물일 필요는 없음을 의미한다. 단일한 제호로 정기적으로 저널리즘적 성과물을 끊임없이 제공하는 사업자는 모두 포함된다. 그러나 블로그나 뉴스큐레이션의 경우에는 여기에 포함되지 않는 경우가 있는데, 뉴스집적의 경우에는 저작인접권 보호대상에서 제외한다."정기간행물 발행인의 성과보호권"은 상업적으로 공공이 접근할 수 있는 경우에만 한정한다. 즉 비상업적으로 저작물을 제공할 경우에는 보호범위에 포함하지 않는다. 보호기간은 제87조g에 따라서 1년으로 한정하며, 1년후에는 저작인접권이 소멸된다.

- "정기간행물 발행인의 성과보호권"은 제87조g의 제4항 제1호에 따라서 비상업적인 검색제공자나 저작물을 상업적으로 제공하지 않는 사업자에게는 해당하지 않는다. 다만 정기간행물의 저작물(뉴스)을 상업적으로 제공할 경우에만 해당한다. 그러나 구글의 경우에는 검색창에 노출되는 정기간행물의 기사를 이용자가 검색하여 사용할 때 비용을 받지 않기 때문에 논란이 있을 수 있지만, 이 경우에 기사검색에 우선순위를 두거나 검색광고 등 다양한 방식으로 상업광고를 기사검색과정에서 노출하기 때문에, 결과적으로 저작물을 상업적으로 이용한다고 판단한다. 검색창은 일반적으로 특정한 검색단어를 입력했을 때, 검색어와 일치하는 내용을 보여주지만, 이때 개인별 이용유형을 분석하여 맞춤형 뉴스서비스(Pressespiegel)을 제공하기도 한다. 여기에 맞춤형 광고를 노출하기도 하는데, 이 경우에 개별 정기간핼물 저작자와 저작인접권자는 아무런 경제적 이익도 없이, 자사의 저작물의 성과를 도용당하게 된다. 이러한 이유로 검색창에서는 3-7개의 단어로 쓰인 정기간행물 기사의 제목정도만 노출시켜야 하며, 만일 '매우짧은문단'을 보여줄 경우에 2-4줄의 기사를 미리 보여주기(Snippet)형식으로 노출할 수 있다. 이 경우에 통상 1-2줄로 대략 10-15단어를 포함한다.

- 개정 저작권법 적용대상은 검색엔진이나 포털사이트는 정기간행물의 기사 노출시 '몇몇 단어(einzelne Woerter, 3-7단어)' 나 '매우 짧은문단(kleinste Textausschnitte)' 을 보여줄 수 있다. 여기서 '몇몇 단어'와 '매우 짧은문단'은 필요조건(A+B)가 아니라 충분조건(A 또는 B)로 둘 중 하나만 할 수 있다. 만일 둘 다 만족시키는 경우에는 저작

인접권 침해에 해당한다. '매우짧은'이란 비교급에서 가장 짧은 길이를 의미한다. 문장의 가장 짧은 길이를 입법자는 1-2줄로 보았고, 그 길이도 10-15단어로 한정했다. 그러나 이 경우에도 제목이 노출될 경우에는 '매우 짧은문단'은 설명이 될 수 있기 때문에 규제를 위한 충분조건으로 정의하고 있다. 다시 말해 정보의 존재는 알려주되, 절대로 정보의 내용을 공지하지 말아야 한다. 정보의 내용을 공지할 경우에는 반드시 저작권료를 지불해야 한다. 개정 저작권법 도입이후 구글은 2014년10월이후 독일어서비스에서 신문과 잡지기사의 노출분량을 대폭 줄이고 있다. 이에 대해 저작권법 개정에 반대하는 신문과 잡지 출판사들은 구글에게 자사의 기사를 '철회 가능한 조건으로 무료이용동의(widerrufliche Gratiseinwilligung)' 하였다.

○ 가짜뉴스방지법

- 독일 연방의회는 2016년 여러 차례에 걸쳐 공청회를 열어 가짜뉴스 문제를 해결하기 위한 입법을 시도했지만, 번번이 전문가들의 반대에 부딪쳐 진전이 없었다. 그러나 독일 연방 법무부는 2017년3월14일 '가짜뉴스와 혐오발언'을 규제할 목적으로 '사회적관계망에서의 법시행 강화를 위한 법(일명 네트워크시행법안, Netzwerkdurchsetzungsgesetz, NetzDG)'을 정부입법으로 마련하여 4월5일 연방내각 의결을 거쳐 연방의회에 제출했다.

- 네트워크시행법안 제1조1항은 법적용대상을 온라인공간에서 수익 창출 목적으로 이용자간 공개적 콘텐츠 교환을 가능케 하거나 게시할 수 있도록 제공하는 플랫폼을 운영하는 텔레미디어사업자로 명시하고 있다. 독일에서 텔레미디어사업자는 방송과 사적통신을 제외한 융합서비스 로 콘텐츠사업자와 플랫폼사업자를 모두 통칭하는 광범위한 개념이다. 네트워크시행법안에는 규제대상 사업자를 독일에 소재한 IP주소를 이용하는 접속자가 200만명 이상인 경우로 명시하고 있다. 접속자가 등록을 했든 등록하지 않았던 관계없이 규제한다. 이 규정이 적용되는 대상은 유튜브와 페이스북, 트위터는 물론 독일인들이 가장 많이 사용하는 이메일계정인 GMX를 비롯하여 채팅창인 Skype, WhatsApp, Filehoster, Dropbox, 구인구직사이트인 Xing과 LinkedIn 그리고 구애사이트인 Parship, Elitepartner, eDarling, LoveScout24등이다.

- 이러한 사이트는 독일내에 불만처리를 위한 고객센터를 설치해야하며, 사실 확인이 가능한 '명확히 위법적인 내용물(offensichtlich rechtswidrige Inhalten)'은 게시 24시간 내

에 삭제해야 하고, 그렇지 않은 내용물은 불만접수 7일 내에 삭제해야 한다. 만일 사업자가 법률을 위반할 경우에 최고 500만유로의 벌금이 부과된다. 네트워크시행법안 제3조2항의 6호와 7호는 플랫폼사업자는 위법적 내용물은 반드시 망에서 제거하거나 차단해야 하고, 또다시 게시자가 동일한 위법적 내용물이 게재될 경우에는 효과적인 제재방안을 내놓아야 한다. 또한 제3조2항의 4호는 증거수집목적으로 위법적 내용물을 저장해 두어야 한다. 그러나 가짜뉴스의 허위성을 판단할 '진실성위원회는 설치하지 않는다.

- 네트워크시행법안에서 정의한 명백한 위법사항은 형법에서 정하고 있는 내용으로 형법 제89a조의 내란음모, 제90b조 국가기관에 대한 반헌법적인 중상모략(명예훼손), 제91조 국가를 위해할 목적으로 한 중대한 폭력행위 조장, 제100a조 국가반역적 조작행위, 제129a조 테러단체구성, 제129b조 외국의 범죄 및 테러조직의 독일내 확산 및 연계, 제131조 폭력연출, 제184b조 어린이포르노그래피의 유포, 구매, 소지, 제184d조 방송과 텔레미디어를 통해 포르노그래피 전송, 텔레미디어를 통한 어린이 및 청소년포르노그래피의 이용 등이 포함된다.

- 2017년3월14일 청소년보호네트워크(Jugendschutz.net)가 발표한 자료에 따르면, 이용자가 신고한 유해내용물을 유튜브는 90%까지 삭제했지만, 페이스북은 39%, 트위터는 1% 수준에 머물렀다. 청소년보호네트워크는 총 540건의 형법위반 사항을 발견했는데, 이 가운데 형법제86a조인 반헌법적 이적단체와 제130조 민중선동과 관련한 내용이 많았다. 청소년보호네트워크는 이미 형법을 근거로 명백한 위법적 내용물에 대해서는 24시간, 48시간, 7일안에 삭제를 명령하고 있다. 그러나 새로운 네트워크시행법안은 플랫폼사업자가 능동적으로 삭제할 것을 명령하고 있고, 강력한 제재조항을 두고 있다.

- 동 법안은 입법이 완료되어 현재 시행중이다.

제5장 일본의 데이터 경제 환경과 제도적 대응

제1절 글로벌 데이터 경제와 일본

1. 정보 및 데이터의 법적 개념정의

1) 일본공정거래위원회의 데이터와 경쟁정책에 관한 검토회 보고서

(1) 주요 내용

기계학습에 관한 심층학습의 발달도 주목된다. 대량의 양질의 학습용 데이터를 준비하고, 그것을 심층학습기술을 이용하여 학습시킴으로써 사상에 관한 화상이나 음성 데이터를, 물건, 음으로 기계적이고 고정밀도의 식별, 분석을 행하고, 그러한 식별을 필요로하는 상품의 성능향상등에 이용하는 것이 가능해지고 있다.

지금까지의 기계학습과는 달리, 분류, 정리 등의 관점과 특징(특징량)을 인간이 정의할 필요가 없다는 점에서 특징적이다. 달리 말하자면, 기계학습에 의해서 성능향상등을 실현할 수 있는 상품의 범위는, 지금까지는 물건의 식별 등을 전제로 하지 않는, 인터넷 상에서 제공된 상품에 한정되어있었지만, 앞으로는 물건이나 음의 식별을 전제로 하는 실세계의 상품, 예를 들면 농업(수확등), 의료('진단'), 콜센터 등의 화상처리, 언어인식을 필요로 하는 업무, 특히 높은 식별정도가 요구되는 업무등에 확대될 가능성이 있다고 지적되고있다.

이 경우, 현재의 기술을 전제로 하면 대량의 데이터를 이용한 심층학습에 의해 얻어지는 학습완료모델이 상품의 '시각', '청각' 등에 관한 성능, 예를 들면 질병의 식별의 정밀도를 규정하는 것이 된다. 또한 해당성능은 더욱 대량의, 그리고 정확하게 분류가 된 '양질'의 데이터의 학습을 통해 향상되고, 심층학습, 기계학습의 기술 그 자체로 인해 좌우되는 정도는 작을 것이라는 지적이 있다. 또한, 이 학습완료모델은 고성능의 수확, 진단등을 실현하는 주요한 요소이며 생산설비로서의 측면이 있다. 또한, 학습완료모델의 내용은 블랙박스로 되어있으며 현시점에서는 제 삼자가 모방하는 것은 힘들다.

이러한 일련의 환경변화를 내려다보면, IoT등에 의해서 데이터의 대량생성, 수집, 집적

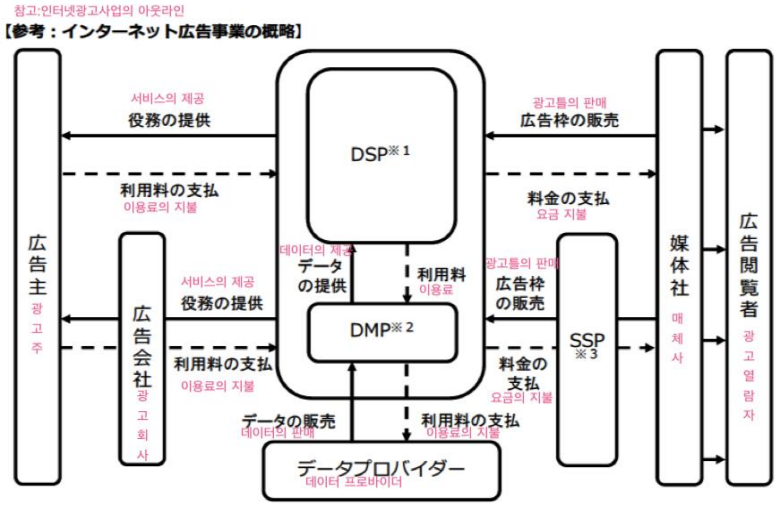
이 기술적, 경제적으로 쉬워진 점, 그리고 그 후 인공지능관련기술의 현저한 발달에 의해 데이터를 사업에 활용할 수 있는 확실성이 향상되며 그 범위도 확대되었다는 두 가지의 큰 기술적 변화가 나타났다. 그리고 여러가지 산업에 있어서 예를 들면 '제조업의 서비스화' 라는 비즈니스모델의 큰 전환이 일어나고있다고 생각되어진다. 이러한 상황에서 데이터의 획득경쟁이라고도 말할 수 있는 상황이 생기는 경우가 있다는 지적도 있다.

한편으로 데이터를 둘러싼 기본적인 특징은 변하지 않는 것으로 여겨진다. 데이터 중에서도, 퍼스널 데이터의 인터넷상의 서비스에의 이용에 있어서는 기존에 수집 및 이용 활용이 대규모로 진전되어있고, 또한 산업 데이터에 대해 앞으로 수집, 이용 활용이 발달할 것이 예상된다. 뒤에 기술할 4 에서는, 이들 데이터에 대해 검토회에 있어서 사업자로부터 제시된 프레젠테이션 및 사무국에서 행한 공청회 등을 참고로, 수집, 이용, 활용의 현상을 기재한다. 더불어 이들 데이터를 둘러싼 경쟁상의 주의점에 대해서도 기재한다.

인터넷상에서 수집가능한 데이터, 예를 들면 검색이력, 웹사이트 열람이력 등의 개인에 관련된 퍼스널 데이터는, 다수의 인터넷 광고사업자에 의해서 고객마다 그 시점에서의 취미, 관심에 연동한 행동타겟팅 광고를 효과적으로 행하기 위해 대규모로 수집되는 것과 함께, 인터넷 열람이력이라는 데이터 등 개인의 식별이 힘든 형태로 가공된 후 거래되는 것도 있다.

그 중에서도 SNS나 검색엔진 등의 '무료' 서비스를 소비자에게 제공하면서, 별도로 광고주로부터 수주받은 인터넷광고의 발신도 해당소비자에게 행하는 사업자는, 해당 '무료' 서비스나 네트워크효과를 유인으로, 대량의, 그리고 '양질'의 퍼스널 데이터를 수집하고 해당 데이터의 기계학습을 통해서 개별소비자의 흥미관심에 알맞은 타겟팅 기능, 추천기능의 개선에 이용함과 동시에 '무료'서비스의 기계향상에 이용하는 경우도 있다. 인터넷 광고시장은 일본에 있어서도 독점화가 진행되고 있다는 지적이 존재하지만, 이러한 퍼스널 데이터의 수집, 이용능력의 높은 수준도 이 배경에 있는 것이라 생각되어진다. 더욱이 이 '무료' 서비스에 있어서는 이용의 대가를 필요로하지 않는 것도 있으며, 가격경쟁이 아닌, 오로지 품질만에 의한 경쟁이 행해지고 있다.

[그림 1] 인터넷 광고 사업의 아웃라인



※1 DSP란, 광고주나 광고회사가 광고를 하기 위한 시스템으로, 게재면이나 가격, 타겟 등을 설정한 조건에 일치하는 광고인벤토리(광고재고)를 자동적으로 사서, 광고를 발신한다. 접속하는 여러 SSP나 애드 익스체인지의 광고재고를 실시간 입찰(RTB)에서 거래하고 광고 게재를 중앙에서 관리하고 조정할 수있다. (일반사단법인 일본 인터랙티브광고협회 '인터넷 광고의 기본실무 (인터넷 광고 기초용어집) 2016년도 판' 144 페이지). 또한 DSP사업자는 이러한 사업을 하는 자이다.

※2 DMP란 Data Management Platform의 약자. 자신과 외부의 다양한 데이터를 일차원적으로 관리하는 플랫폼이다. 집적된 데이터를 분석하여 광고게재 최적화 등에 활용된다. (일반사단법인 일본 인터랙티브 광고협회 '인터넷 광고의 기본실무 (인터넷광고 기초용어집) 2016년도판 '143항) 또한 DMP 사업자는 이러한 사업을 행하는 자이다.

※3 SSP(Supply Side Platform), 매체사가 광고 인벤토리의 판매 효율성과 수익의 극대화를 도모하기위한 시스템을 운영하는 SSP (Supply Side Platform)을 운영하는 사업자도 있다.

검토회에 있어서 의논이나 사무국이 행한 히어링 등에서는 이러한 퍼스널 데이터의 수집, 이용에 관련된 경쟁상의 주의에 대해 다음의 지적이 있었다.

· 현 상황에서는 디지털 플랫폼 사업자가 '무료' 서비스나 네트워크효과의 결과로서, 대량의 퍼스널데이터를 수집, 집적하고 있지만 신규참입자가 같은 형태의 데이터를 수집하는 것은 기술적으로 불가능한 것은 아니지만 경제적으로는 현실적이지 않다.

· 디지털 플랫폼사업자의 서비스가 유상이거나 무상인 것에 상관없이 시장지배력을 가

지고 다른 유사서비스에의 전환이 어려운(록 인 되어있다)상황에서는 반대로 해당 서비스에 관한 거래조건 또는 이용조건이 이용자에게 있어서 불이익으로 변경되었다 하더라도, 해당이용자는 해당서비스의 이용을 정지하는 것은 어려우며, 해당불이익을 감수할 수 밖에 없을 가능성이 있다.

· SNS등의 록 인 효과가 발생하는 서비스에 있어서는, 퍼스널 데이터의 포터빌리티가 확보되지 않으면 해당 서비스 시장에 관한 시장지배력이 유지되기 쉽다.

· 높은 점유율을 가진다고 생각되어지는 인터넷 광고사업자 중에서는 DMP사업을 행하며 미디어를 보유하고, 점유율이 높은 브라우저소프트나(스마트폰의) OS를 제공하는 경우가 있다. 이러한 사업자는 인터넷 광고사업의 측면에서는 경쟁자인 DMP사업자의 데이터의 입수경로(쿠키나 스마트폰의 광고 ID와같은 데이터의 입수에 필요한 기능을 포함한다.)의 상당부분을 관리하고있는 것이 되며, 경쟁의 관점에서 주의가 필요하다고 여겨진다. 예를 들면 DMP사업자가 실제로 쿠키를 이용하여 고객의 네트워크 열람이력 데이터를 수집했는가의 여부는 브라우저 소프트의 기능에 기초하기 때문에 브라우저 소프트를 제공하는 사업자가 쿠키의 이용규칙을 변경했을 경우, 데이터를 수집하는 것이 어려워지는 경우가 있다. 실제로 DMP사업자의 주된 데이터 수집수단인 서드 파티 쿠키도 웹사이트 운영자에 의한 퍼스트 파티 쿠키도 웹 열람 이력을 수집하는 점에서 다를 것 없음에도 불구하고, 전자에 있어서만 '프라이버시의 엄중'에 구실을 담아 핑계삼는 제한의 움직임이 있다는 지적이 존재한다.

· DSP사업자는, 스스로가 보유하는 데이터에 기반한 타겟팅에 기초하여, 적절한 미디어를 선택하고, 광고배신을 행하는 비즈니스모델을 구축하고있다. 한편으로 최근, 미디어의 보유자(해당보유자와 계약해서 광고 인벤토리를 관리하고 있는 자를 포함)가, 지금까지는 인정되고있던 DSP사업자에 의한 타겟팅을 인정하지 않고, 스스로가 별도로 행하는 타겟팅 업무와 일괄된 광고배신만을 인정하는 사례가 존재한다. 더욱이 미디어에 있어서도 이전에는 DSP사업자의 광고배신에도 개방되어있던 인기 사이트가, 해당 미디어 보유자의 의향에 의해 DSP사업자는 이용하지 못하게 된 사례도 존재한다.

더욱이 EU에서는, 개인데이터(일본의 개인정보보호법상의 개인정보에 해당) 에 관하여 GDPR(일반데이터보호규칙) 제 20조 '데이터 포터빌리티의 권리' 에 의해 해당개인데이터에 관련된 본인이 사업자에 대해 해당개인데이터를 그 지정하는 다른 사업자에의 이동

관리하는 것을 요청할 권리가 해당개인데이터에 관련된 개인에게 부여되고있다. 한편으로 일본의 개인정보보호법상에서는 그러한 권리가 인정되지않는 등 법제상의 차이가 보여진다.

기기, 인체, 토양 그 외 현실의 '유체물' 의 상황에 관한 극히 다양한 데이터가, 각종 센서에 의해서 리얼타임 처리(즉시 데이터를 처리하는 것) 또는 배치 처리(batch processing, 데이터를 정리해서 함께 처리하는 것)에 의해, 사업자에 의해 수집되고있다. 그 해석결과는 사업자등이 피드백하여, 에너지절약이나 수율의 향상 등 공장이나 점포운영의 효율화등에 쓰이는 사례나, 신상품의 개발이나 기존상품의 개선에 활용되는 사례가 존재한다. 그리고, 해당 데이터가 투입재인 서비스(예를 들면, 기기의 가동상태의 감시서비스) 에 이용되는 경우도 있다. 또한, 기계학습기술이나 심층학습기술에 있어서 일부 사업자는 사용중이지만, 현 시점에서는 그 이활용은 보급도중이다.

산업 데이터는, 예를 들면 그 발생원에 해당하는 기기의 가동 데이터에 대한 가동일시 등 해당기기의 가동의 전제가 되는 데이터가 없으면 제한된 사람 이외에는 이용가치가 적을 (상황 의존적) 수 있다. 또한 데이터에 금전적가치를 부여하는 것이 어렵거나 데이터의 소유자 자신이 데이터 컨트롤을 계속하고 싶은 등 다양한 상황하에, 산업 데이터의 거래는 활발하지 않다. 따라서 당사자의 의도에 비해서 필요 이상의 데이터에 의한 '둘러싸임'이 행해져, 데이터의 이용 및 활용이 진행되고 있지 않다는 지적이 있다.

이처럼 산업 데이터의 거래는 반드시 쉽지만은 않을 것 등을 배경으로, 여러 사업자 (경쟁 관계인 경우도, 그렇지 않은 경우도 존재)가 공동으로, 각종 지도 등 각 사업자에게 공통되는 기초적인 부분에 대한 데이터를 수집하고 이용하는 사례가 증가하고있다.

데이터의 집적 · 이용 및 활용에 대해 다수의 사업자가 클라우드 서비스 등 대량의 데이터를 집적하는 기술, 또는 기계 학습 등 데이터 분석 기술이 해당 클라우드에서 고객에게 제공되고있다. 또한 일부 사업자는 이미 화상이나 음성 인식, 자연언어처리 등의 심층학습 기능과 해당기능을 (PC의 OS처럼) 이용한 어플리케이션을 일반인에게 (유료 또는 무료로) 제공하고 있으며, 고객이 콜센터 업무와 의료 서비스에 활용하고있는 사례도 보인다.

이 같은 사례는 고객에게는 자기 부담으로 인공지능 관련 기술을 개발하거나 하드웨어

를 준비 할 필요없이, 첨단 인공지능 관련 기술의 이용을 포함한 데이터의 집적 · 분석을 저렴한 비용으로 효율적으로 실시 할 수있게 된다는 의미에서 경쟁을 촉진하는 것이라고 생각된다.

또한 미국에서는, 개인용 스마트 홈 서비스처럼 가전의 가동상태 등 산업 데이터와 온라인 개인 데이터를 모두 사용하는 서비스도 등장하는 등, 일본에서도 온라인 개인 데이터 및 산업 데이터가 연결되고 융합하여 다양한 서비스가 탄생 될 것으로 예상된다.

검토회에 있어서의 의논이나 사무국이 행한 사정 청취 등에서는, 이러한 산업 데이터를 둘러싼 경쟁상의 우려로, 다음의 지적이 있었다.

· 산업 데이터는 센서가 수집하는 것이 전제가 되는 경우가 많기 때문에, 데이터를 수집하는 경로가 한정되어, 그것이 시장 지배력의 형성으로 이어질 수 있다. 예를 들어, 산업 데이터를 수집하기 위해 필요한 센서는, 설치 개수가 기술적으로 또는 경제적으로 한정되는 경우가 있을 수 있다 (예를 들어, 인체의 맥박 등을 측정하는 센서). 또한 기차역 개찰구 통과 정보와 같이 데이터의 취득에 필요한 센서를 설치하는 것이 누구나 할 수 있는 것은 아니며, 어떠한 법적 지위 (※예를 들어, 철도 사업, 전력 사업, 가스 사업처럼 법정 독점으로 현재 또는 과거에 진입 규제가 있는 경우) 가 필요한 경우가있다.

· 심층학습에 필요한 희소성이 높은 데이터를 비롯하여, 높은 가치의 데이터에 있어서 제 삼자에 의한 부당한 수집이 이뤄질 가능성이 있고 실제로 이루어지고 있다는 지적이 있다. 예를 들어, 대기업이 중소기업과의 업무제휴등에 있어서 비밀유지계약을 체결한 후 업무제휴 등에 필요한 연구개발을 공동으로 실시한 후, 공동연구개발을 통해 얻은 데이터와 기술 및 업무 제휴 등을 통해 얻은 데이터와 기술의 모든 권리를 대기업에게 귀속시킬 것을 업무제휴 등의 계약을 체결하는 조건으로 하는 경우가 있다는 지적이 있다. 또한, 그뿐만 아니라 미래의 업무제휴 조건으로 대기업이 중소기업의 데이터를 자신들에게 귀속시킬 것을 요구하고, 해당 중소기업이 그에 따랐음에도 불구하고 결국 해당업무 제휴가 실행되지 않는 경우가 있다.

· 기기의 가동 상황의 실시간 데이터를 센서에 의해 수집하고, 그것을 투입 제품으로 이용하는 서비스, 예를 들면, 기기의 유지 보수 서비스와 건강관리 서비스 등에 대해 다른 사업자가 동일한 데이터를 기술적으로 또는 경제적 수집 할 수 없을 가능성이있다. 이 경

우 기존 해당외의 다른 사업자는 동종 기기의 유지 보수 서비스를 해당 기기 제조업체 등과는 별도로 독립적으로 제공하더라도, 그것이 어려워질 수있다. 이 결과 데이터를 이용한 포섭, 과점화로 이어질 우려가있는 것은 아닌가

· 개별 사업자의 공장, 콜센터, 의료진단 그 외 업무에 관한 데이터를 장기간 기계학습하고, 해당 업무에 최적화된 학습완료모델 (이하 'AI '라한다)에 대해서는 이용 전에 상당한 비용을 들여 자사의 데이터를 타사 ('AI'개발 기업)에 기계학습시킬 필요가 있고, 자사의 정보 시스템 혁신도 수반하며, 타사에 의한 'AI'의 모방은 곤란함 등의 사정이 있기 때문에 'AI'의 이용을 개시한 후 타사의 'AI'로 전환하는 것이 어려워지는 경우가 있다.

· 분석기술 등의 요소기술의 보유자가 그것을 유료 또는 무료로 고객들에게 제공하는 것은 해당 고객들이 데이터를 저렴하게 통합 · 분석 할 수 있다는 의미에서 경쟁 촉진적인 측면이 있는 반면, 해당 요소기술 보유자가 고객 기업의 데이터를 수집 가능해져 해당 소유자의 기술을 더욱 개선 할 수 있다는 측면도있다. 또한 해당 요소기술의 제공 조건으로 다른 요소기술 보유자와의 거래를 제한하는 등 경쟁 제한적인 조건이 첨부 될 것으로 우려된다.

(2) 주요 데이터의 수집 및 활용 사례

· 센서가 부착된 웨어러블 단말이나 속옷을 착용하는 것에 의해서 자세, 소비칼로리, 심박 등의 데이터를 수집. 수집한 데이터를 관리하고 자세 개선이나 어깨결림예방의 조언을 제공하는 등 건강 증진에 활용. [생체 데이터]

· 스마트폰용 앱과 웨어러블 단말 등을 통해 '생체데이터 (혈압, 심박수, 키, 체중, 체지방, 콜레스테롤 수치 HbA1c 등)', '행동, 습관 데이터 (운동, 식사, 수면, 투약 등)', '이벤트 데이터 (건강검진, 결혼, 출산, 통원 등)' 을 수집. 수집한 데이터를 분석하여 개인의 위험을 보다 상세하게 파악할 수 있으며, 생명보험 계약자 개인에 맞춘 보장 · 서비스의 제공과 생명보험료의 설정 등에 활용하는 것을 생각할 수 있다. [생체 데이터]

· 광산용 건설 기계에 센서를 설치하여 GPS (범지구위치결정시스템) 등으로, 가동상황의 원격감시 등을 위해, 위치정보나 차량내 네트워크에서 정보를 수집. 센서에서 수집한 각종 데이터를 현장에 전달하고, 수리비용 절감 및 가동률향상을 실현하는 한편, 자사기기

의 가동 데이터에 의해 건설수요가 증가할 지역의 예측이나, 고객의 실시간 가동상황에 의한 정확한 여신확보 등에 활용. [기기 데이터]

· 자동차에 센서를 설치하여, 차량의 위치와 속도, 주행상황 등의 데이터를 수집. 수집한 데이터를 기반으로 교통정보와 통계데이터 등을 가공 · 관리하고, 교통흐름개선 및 지도정보제공, 재해예방대책 등에 활용. [기기 데이터]

· 분전반에 전류 센서를 장착하고, 가전의 사용전류의 변화 등의 데이터를 수집. 각 가정의 가전 제품의 작동상황, 사용빈도, 소비전력 등을 파악하는 것으로 절전, 기기의 노후화 감지를 통해 화재의 발생을 예방하는 데 활용. 또한 가정에서의 행동정보는 마케팅정보로도 활용 가능하다. [기기 데이터]

· 네트워크에 연결된 센서에서 수집한 데이터를 분석하고, 분석결과를 활용하여 항공기 엔진, 화력 발전 전력, 의료, 철도, 석유 · 가스 등의 기기 · 설비의 고급 설계, 조작 · 제어 유지 보수에 활용. 구체적인 활동으로 140만 의료 기기, 28000대의 항공기 엔진에 1000만 센서를 장착하고, 매일 5000만건의 데이터를 축적 · 분석한다. 장비를 모니터링하고 이상을 감지, 유지 보수시기를 통지한다. 예를 들어, 어떤 항공사에서는 1000만 달러의 항공연료를 절약했다. 또한, 2017년에는 3000만 달러를 절약할 수 있다고 전망된다. 또한 기기 · 설비에 설치된 센서에서 수집된 데이터의 분석 · 이용에 의해 기기 · 설비의 고급 제어를 위한 클라우드 컴퓨터의 OS를 발표했다. 스스로 석유 · 가스, 전력, 물, 교통, 항공, 의료 등의 24분야를 위한 응용 프로그램을 제공하고 다른 업체가 사용할 수 있도록 OS를 오픈화. [기기 데이터]

· 2012년 2월에 개통한 '도쿄항 임해 도로'의 도쿄게이트브릿지에 대해 다수의 센서에서 다리의 변형과 진동을 상시 감지하여 다리의 손상상태를 데이터로 파악 가능. 다리를 통과하는 차량의 무게를 계산하여, 과적재를 원격 감시하고 다리에 부담이나 사고로 이어질 차량의 주행을 방지할 수 있다. [설비 데이터]

· 농장에 설치한 센서에서 온도 · 습도와 일사량, 토양의 온도와 수분량, 이산화탄소 등의 데이터를 수집. 수집 된 데이터를 관리하고 재배지도와 농사의 품질 관리 효율화에 활용. [기상 데이터]

· IoT를 활용하여 농업의 생산성 향상 및 노동력 절감을 도모하기 위해, 암소의 질 내에 센서를 유치하고 체온을 모니터링하여 분만의 징후를 감지하고 생산자의 휴대전화나 스마

트폰에 메일로 통지하는 서비스를 제공하는 사업자와 협력하여, 전국에 보급하고 전개. 지금까지 24시간 체재로 암소의 미세한 경과를 지켜보던 생산자의 부담을 대폭 경감. [생체 데이터]

· 마이크로소프트의 모션 센서인 Kinect를 활용하여 슈퍼 등 소매 분야에서, 쇼핑객의 행동을 분석. 진열대에서 어떤 제품에 고객이 도달 횟수가 많은지 등에 대해 실시간으로 감지하고, 히트 맵에 의한 시각화나 최적의 제품배치에 활용. [고객 행동 데이터]

2. 일본과 세계의 데이터 관련 제도(『정보통신백서』)

1) 법 정비 이후의 국내동향

일본의 데이터 유통에 관한 환경정비는 급속도로 발전하고 있다. 특히 최근 1년간의 동향을 살펴보면, 2017년 5월달에 개정개인정보보호법이 전면 시행되고, 2016년 12월에는 관민 데이터 활용 추진 기본법이 시행되었다. 이렇듯 제도의 기반이 다져짐에 따라 데이터 유통촉진을 향한 환경이 정비되고 있다.

(1) PDS, 정보은행, 데이터 거래 시장

① 내각관방 IT 종합 전략실에서의 검토

유무선 브로드밴드 네트워크의 정비나 스마트폰, Iot기기의 보급, AI(인공지능)의 발전에 의해 개인의 행동이력등을 포함한 방대한 데이터를 효율적으로 유통시키고 활용시키기 위한 기술 환경이 정비되고 있다. 법 제도면에서는, 개정 개인 정보 보호법에 의거한 익명가공 정보 제도의 도입에 의한 개인의 데이터 활용의 확대가 기대되고 있지만, 나아가서 개인의 데이터를 어떻게 안전하게 유통시킬 수 있는지, 또 개인에 상관 없는 산업 데이터 등의 유통을 어떻게 진행시킬 것 인가가 종합적인 데이터 유통 환경 정비의 과제이다.

내각 관방 IT 종합 전략실에서는, 그 일련의 과제들에 대응하기 위한 환경을 구축하기 위해 2016년 9월부터 [데이터 유통환경 정비 검토회]를 개최해, 해당 검토회에서 설립된 [AI,Iot시대의 데이터 활용 워킹 그룹]에 있어서 의 ①PDS(Personal Data Store), ②정보은행(정보이용 신용은행), ③데이터 거래시장이라는 새로운 데이터 유통의 방법에 대해 집중적으로 검토해 2017년 3월, 중간발표를 시행했다. 각각의 정의는 이하와 같다.

· PDS(Personal Data Store): 타 회사가 보유한 데이터의 집약을 포함해 개인이 의지를 가지고 스스로 데이터를 축적, 관리하기 위한 시스템이다. 제3자에의 제공에 관여하는 제어기능을 갖는다.

· 정보은행(정보이용 신용은행): 개인의 데이터 활용에 관한 계약에 의거해 PDS등의 시스템을 활용해서 개인의 데이터를 관리함과 동시에, 개인의 지시 또는 미리 지정한 조건에 기초해서 개인을 대신해 타당성을 판단 한 후, 데이터를 제3자에게 제공하는 사업.

· 데이터 거래시장: 데이터 보유자와 해당 데이터의 활용을 희망하는 사람을 중개하고, 매매 등의 거래를 가능하게 하는 시장.

정보은행은 관광이나 금융, 의료, 인적 자원등의 여러 분야에서 개인의 정보를 본인이 스스로 의지를 가지고 활용하는 것을 지원하고 그 편의를 본인에게 환원하는것에 따라 관민 데이터 활용추진 기본법 제 12조에 지정되어있는 [개인의 관여 하의 다양한 주체에 의한 관민 데이터의 적정한 활용]의 확대에 투자한다. 데이터 거래시장은, 정보은행에 축적된 개인의 데이터나 여러 기업이 보유한 산업 데이터등의 거래를 활성화 시킴과 함께, 기업과 분야를 뛰어넘은 데이터 유통의 기반이 될 수 있을 것이다.

② 총무성, 경제산업성의 검토

데이터 유통환경 정비 검토회에서의 검토 후, 2017년 2월에는 [총무성 정보 통신 심의회, 정보통신 정책부회, Iot정책위원회 기본전략 워킹그룹]에 의해 [데이터 거래시장등 서브 워킹그룹(SWG)]이 설치되어 2017년 6월에 총괄을 공표했다. SWG에서는 이후, 정보은행이 개인과의 데이터 활용에 관한 계약 등에 기초해 데이터 보유자를 대신해 제 3자 제공의 가능 여부를 판단해 실제 제공까지 실행한다고 밝혔다. 말하자면 정보신탁기능을 실현하며, 정보신탁기능의 신뢰성을 확보하기 위한 시스템이 필요하다는 인식 하에 경영의 안정성이나 보안체제, 데이터 제공자와의 계약내용등에 관련한 일정의 기준을 충족시킨 사업자를 인정하는 시스템에 대해 민간단체등이 임의의 인정제도를 구축하는 것이 바람직

하다고 결론짓고 있다.

이것에 기초해 2017년 11월부터, 총무성과 경제산업성의 합동 주최 하에 [정보 신탁 기능의 인정체제에 관한 검토회]가 개최되었다. 2018년 6월에는 정보신탁기능을 떠맡는 자의 인정기준, 보기가 되는 약관의 기재사항과 민간단체등에 의한 임의의 인정체제에 대한 지침이 공표되었다. 나아가서는 정보은행등을 통한 데이터 유통을 확대시켜가기 위해, 관민이 보유하는 개인정보를 재이용 하기 쉬운 디지털 형식으로 본인에게 환원하는 방법을 검토하거나, 한 서비스부터 다른 서비스로 이동과 보관이 가능하게 하는 [데이터 포터빌리티]에 관해서는 같은 2017년 11월부터 경제산업성과 총무성이 합동으로 [데이터 포터빌리티에 관한 조사검토회]를 개최해, 조사와 검토를 진행하고 있다.

③ 데이터 유통 촉진 협의회의 설립

데이터 거래시장의 형성에 관해서, 2017년 11월에 데이터 유통 비즈니스에 적극적으로 임하는 그룹 수십사에 의해 [데이터 유통 촉진 협의회]가 설립되어, 민간주도의 데이터 유통 사업자 인정 제도 구축을 시야에 넣은 움직임이 개시되고있다. 본 협의회에서는, 데이터 제공자와 이용자 쌍방이 안심할 수 있는 데이터 유통의 기반이 되는 사업자가 충족하는것이 바람직한 사항이나 구체적인 인정제도 운용 방법을 검토하기위해, [운용 기준 검토 위원회], [기술기준 위원회], [이용, 활용 촉진 위원회], [인정/감사위원회]의 4개의 위원회가 설립되어, 현재 산업계, 정부, 학식 경험자 등을 맞댄 의론이 진행되고 있다.

(2) 오픈 데이터의 활용

① 오픈 데이터의 기본방침의 책정

일본에서는 2012년 7월에 내각 관방 IT 종합전략본부가 책정한 [전자행정 오픈 데이터 전략] 등에 기초해, 정부나 독립 행정 법인, 지방공공단체, 공익기업등이 보유한 데이터의 공개와 재이용의 촉진을 향한 시책이 진행되어 오고 있다. 특히 관방 데이터 활용 촉진 기본법에 있어서 [국가 빛 지방 공공단체등이 보유하는 관민 데이터의 용이한 이용(제11조)]이 기본 시책으로서 인정됨에 따라, 2017년 5월에는 내각 관방 IT 종합전략본부가 이후의 오픈 데이터에 관한 시책의 기본방침을 정리한 [오픈 데이터 기본지침]이 공표되었다. 본

기본지침은 공공데이터에 있어서 오픈 데이터가 전제로서 정보시스템이나 업무프로세스 전체의 기획, 정비 및 운용을 행하는 [오픈 데이터 바이 디자인]의 생각의 기초해 정부기획과 입안의 근거가 되는 데이터를 포함, 각 정부단체가 보유하는 데이터는 전부 오픈데이터로서 공개하는 것, 각 정부단체의 웹사이트에 공개되는 데이터에 대해서는 정부표준이용규약을 적용해 공개 데이터의 이차이용을 적극적으로 추진하는 것, 기계판독에 알맞는 구조의 데이터형식으로 개재할 것 등의 원칙을 표시하고 있다.

② 관민의 대화에 의한 오픈 데이터 추진

또한 내각 관방 IT 정보 전략실 에서는, 앞서 서술한 [데이터 유통 환경 정비 검토회]하에 2016년 10월부터 [오픈데이터 워킹 그룹]을 설치해 각 정부단체의 시행추진이나 지방공공단체등의 오픈 데이터 시책의 지원에 힘써왔지만, 보다 민간의 니즈에 부응하는 오픈데이터의 발전을 위해 2018년 1월 부터는 [오픈 데이터 민간 라운드 테이블]을 개최하고, 공공 데이터의 활용을 희망하는 민간기업등과 공공 데이터를 보유하는 정부단체간의 대화를 시행하고 있다.

③ EU에서의 충분성인정과 일본의 개인정보보호법

EU의 데이터 보호법 제도는, 글로벌한 데이터 유통환경에 있어서의 EU시민의 개인 정보 보호의 증진을 위해 유럽 위원회로부터 개인정보의 [충분한 보호수준]을 갖는다는 인정, 즉 “충분성인정”을 받은 제3국 이외의 나라로 EU내부로부터의 개인 데이터 이전을 원칙적으로 금지하며 규제를 행해왔다. 충분성 인정을 받지 않은 제 3국으로 개인 데이터를 이전하기 위해서 기업 등은 구속적기업준칙(BCR)이나 표준계약조항(SCC)등 EU로부터 인정된 특별한 룰을 사용하거나 직접 허락을 얻지 않으면 안되며, 그 비용은 일본 기업이 국제적인 데이터 활용 비즈니스를 진행하는것에 있어서의 과제가 되어 왔다.

일본은 수년간 개인정보보호 위원회를 중심으로 일본과 EU간의 쌍방향 개인 데이터의 유통 틀의 구축을 목표로 여러 대응을 시행해 오고 있다. 2018년 초에는 GDPR에 기초하여 EU로부터의 정식 충분성인정을 얻기 위해 교섭이 진행되고 있다. 일본과 EU사이에서의 개인 데이터 이전을 포함한 국제거래는 크게 확대할 것으로 기대되고 있다.

한편 일본과 EU의 개인정보 보호규제에 차이가 존재하는 것을 비추어 보아, 그 차이를

채우기 위해 충분성인정에 의해 이전된 EU시민의 데이터를 일본 국내에서 사용시의 규정에 관련해 [EU지역 안에서 충분성인정에 의한 이전된 개인 데이터의 취급에 관한 가이드라인의 방향성에 대해서]가 개인 정보 보호 위원회로부터 공표되고있다. 또한 일본에서도 2017년 5월에 실행된 개정 개인 정보 보호법 제 24조에 의거해 외국에 있는 제3자에게 개인정보를 제공할 때의 규율이 도입된 참이지만, 개인 정보 보호 위원회는 EU로 부터의 충분성인정을 받음과 동시에 EU전체의 동시 조건에 기초한 [개인의 권리이익을 보호함에 있어서의 우리나라와 동등한 수준에 있는것이 인정되는 개인정보 보호에 관한 제도를 가지고있는 외국]으로서 지정하는 개인정보보호위원회규칙을 채택하는 방향성이 표시되고 있다.

제2절 제도적 대응: 개인정보보호법의 전후 맥락과 시사점

1. 일본 내각부정부광보실의 개인정보보호법의 개정에 관한 여론조사

1) 조사 개요

· 조사 대상: 전국 20세 이상의 일본국적을 가진 자 3,000명

· 유효 회수 수: 1,736명 (회수율 57.9 %)

· 조사 시기: 2015년 10월 1일 ~ 10월 11일(조사원에 의한 개별면접청취)

· 조사 목적: 개인정보 보호법의 개정에 관한 국민의식을 파악하고, 향후 시책에 참고

· 조사 항목: 개인정보 보호법 개정의 인지도
개인 정보의 범위
신중한 취급이 필요한 개인 정보의 범위
규제대상 명부류의 범위
정부에 바라는 점

· 조사 실적: '개인정보보호에 관한 여론조사' (2006년 9월 조사)
'개인정보보호에 관한 여론조사' (2003년 9월 조사)

2) 설문 내용

(1) 개인 정보 보호법 개정의 인지도

① 개인 정보 보호법 개정의 인지도

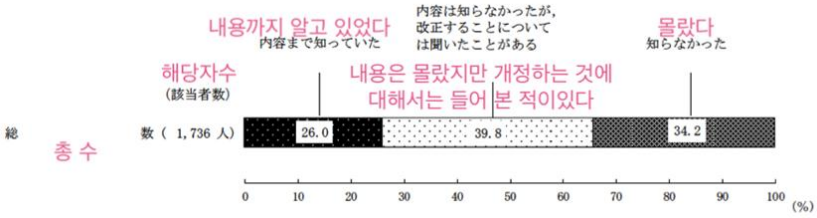
질문 1: 당신은 개인정보보호법 개정에 대해 알고 있었습니까? 이 중에서 하나만 답해 주세요.

· 내용까지 알고 있었다 26.0 %

· 내용은 몰랐지만 개정하는 것에 대해서는 들어 본 적이 있다 39.8 %

· 몰랐다 34.2 %

[그림 15] 개인정보보호법 개정에 대한 주지도



<표 8> 2006년 조사에서의 개인정보보호법에 대한 주지도

	알고 있다	모른다
2006년 9월 조사	79.9%	20.1%

<표 9> 2003년 조사에서의 법률 제정에 대한 주지도

	알고 있다	모른다
2003년 9월 조사	59.1%	40.9%

② 개인 정보의 범위

질문 2: 당신은 당신에 대한 이와 같은 정보를 친척이나 친구 등 당신을 잘 알고 있는 사람 이외의 타인에게 제공한 적이 있습니까?

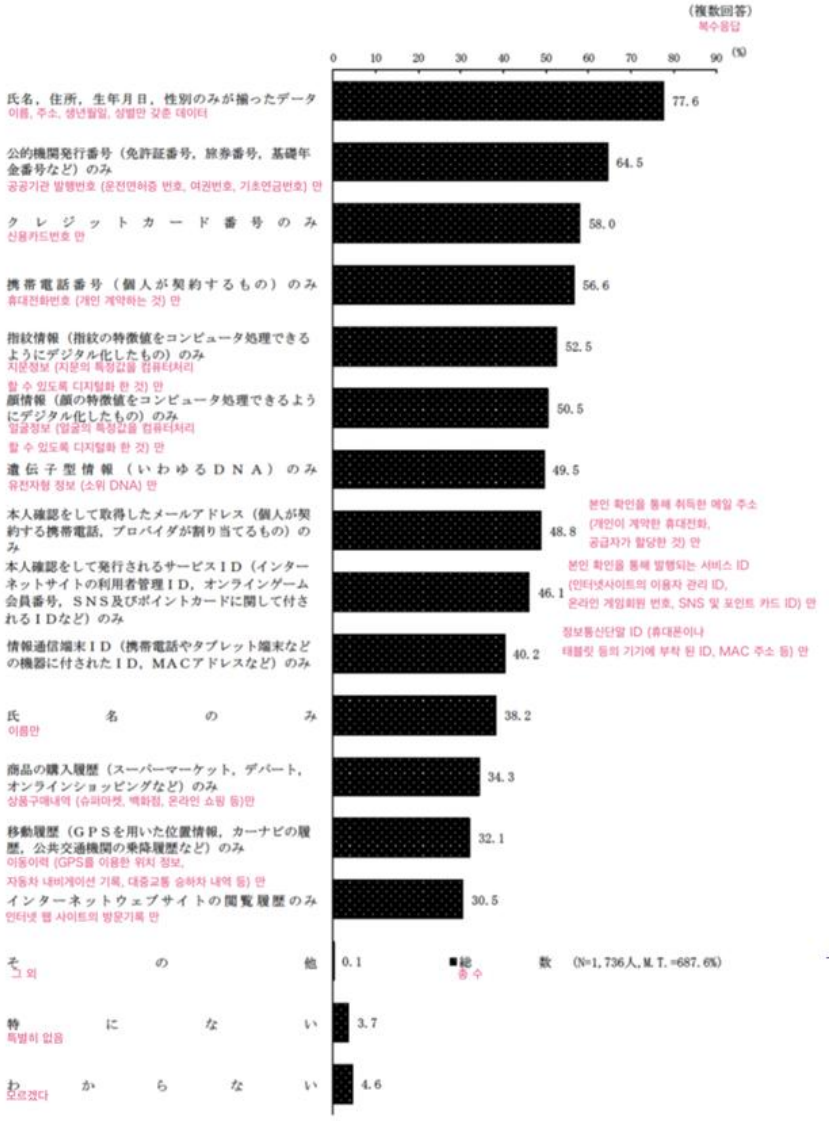
· 이름, 주소, 생년월일, 성별을 갖춘 데이터: 68.3 %
· 성명: 58.9 %
· 휴대전화번호 (개인이 계약한 것): 56.4 %
· 공적기관 발행번호 (운전면허증번호, 여권번호, 기초연금번호 등): 36.8 %
· 본인확인을 거쳐 취득한 메일 주소 (개인이 계약한 휴대전화, 공급자가 할당한 것): 33.2 %
· 신용카드 번호: 30.4 %
· 없다: 18.1 %

[그림 16] 개인정보 타인에게 제공 경험 여부

질문 3: 당신은 구체적으로 어떤 정보가 '개인정보'에 해당한다고 생각합니까?

· 성명, 주소, 생년월일, 성별 만 갖춘 데이터: 77.6 %
· 공적 기관 발행 번호 (면허 번호, 여권 번호, 기초 연금 번호)만: 64.5 %

[그림 17] 개인정보에 대한 구분



③ 신중한 취급이 필요한 개인 정보의 범위

질문 4: 당신은 구체적으로 어떤 정보가 ‘배려가 필요한 개인정보’에 해당된다고 생각합니까?

· 수입 기록 및 신용정보 (신용카드 발급시 또는 대출을 할 때 기업이 판단 재료로 하는 개인정보): 64.2 %

· 병력: 55.9 %

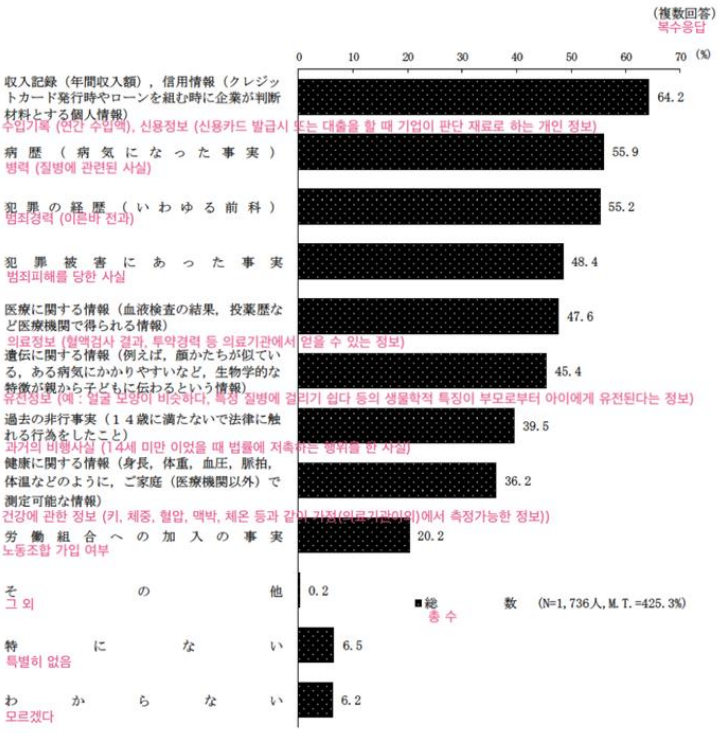
· 범죄경력: 55.2 %

· 범죄피해를 당한 사실: 48.4 %

· 의료정보: 47.6 %

· 유전정보: 45.4 %

[그림 18] 민감정보에 대한 인식



④ 규제대상 명부류의 범위

질문 5: 당신은 개인정보보호법의 규제 대상에서 제외될 수 있는 명부류로 어떤 것이 해당된다고 생각합니까?

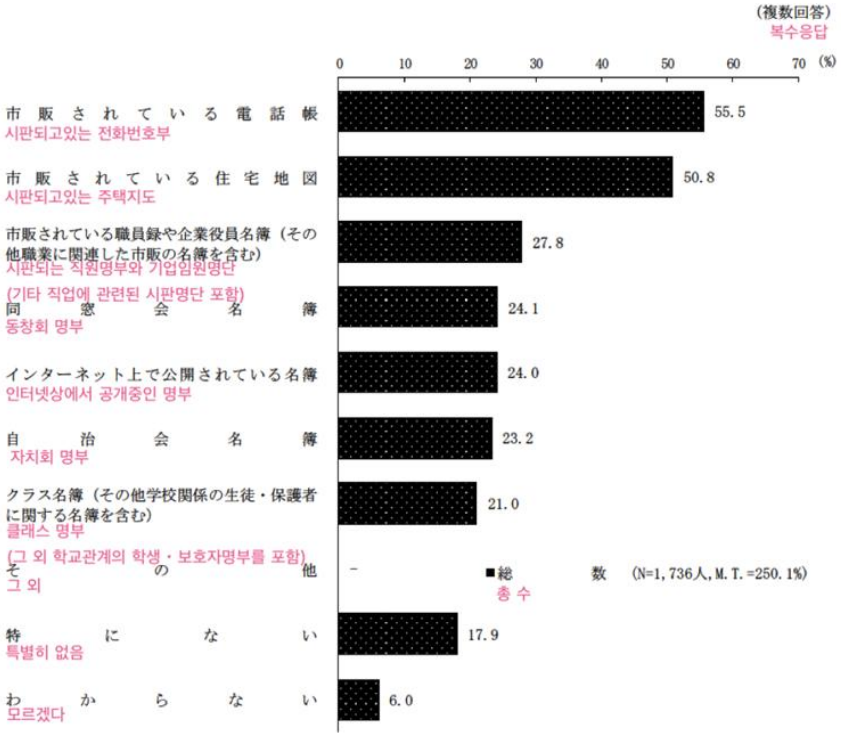
· 시판되고있는 전화번호부: 55.5 %

· 시판되고있는 주택지도: 50.8 %

· 시판되는 직원명부와 기업임원명단: 27.8 %

· 없다: 17.9 %

[그림 19] 규제 대상 제외 명부류에 대한 인식



⑤ 정부에 바라는 점

질문 6: 당신은 개인정보보호와 적절한 이용 및 활용에 대해 정부가 앞으로 어떤 것에 주력하면 좋겠다고 생각합니까?

· 개인정보에 관한 상담창구나 고충처리체제에 충실하기: 54.4 %

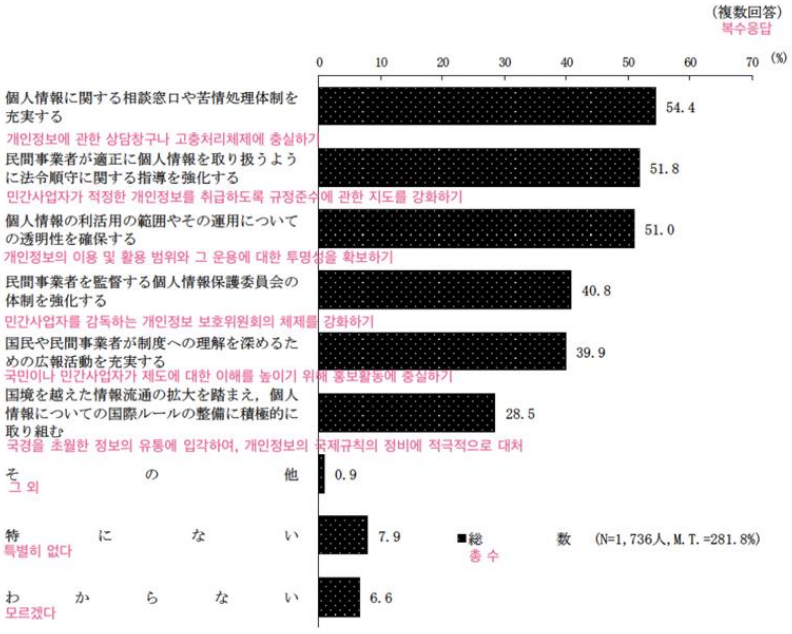
· 민간사업자가 적정한 개인정보를 취급하도록 규정준수에 관한 지도를 강화하기: 51.8 %

· 개인정보의 이용 및 활용 범위와 그 운용에 대한 투명성을 확보하기: 51.0 %

· 민간사업자를 감독하는 개인정보 보호위원회의 체제를 강화하기: 40.8 %

· 국민이나 민간사업자가 제도에 대한 이해를 높이기 위해 홍보활동에 충실하기: 39.9 %

[그림 20] 정부에 바라는 점



2. 일본의 「개인정보의 보호에 관한 법률」의 주요 내용[47)]

1) 개인정보 개념의 명확화

(1) 명확화

종래 일본의 개인정보의 개념에 대하여 개인정보에 해당하는지 알기 힘든 회식지대(Gray zone)를 해소해야 한다는 논의가 진행되었다. 예를 들어 기상데이터는 개인정보보호법에 적용이 되지 않는다. 그런데 정부나 기업에서 수집하고 사용하게 되는 데이터는 기상데이터 등 극소수의 데이터를 제외하면 대부분 개인정보이거나 개인정보가 될 가능성이 있는 정보여서 개인정보법제의 잠재적 적용대상이 되기 때문에 이에 대하여 명확화를 할 필요가 있었다.

일본의 개정 개인정보보호법(2015년 법률 제65호)에 의한 본법 개정에서 개인정보의 정의를 변경하고 개인식별부호가 포함된 것을 개인정보로서 명확화한 것은 다음의 이유 때문이다. 특정 개인을 식별할 수 있는가는 다른 정보와 쉽게 조합할 수 있는가도 고려하여 판단할 필요가 있지만, 이 판단은 각 사업자의 정보관리체제, 기술 등을 종합적으로 고려하여 행하기 때문에 동종의 정보라 하더라도 사업자로부터는 개인정보 해당성이 명확하지 않고, 이것이 퍼스널 데이터의 활용을 주저시키는 곤란함이 되고 있는 것으로서 개인정보의 범위의 명확화를 요구하는 목소리가 있다.

일본에서 퍼스널 데이터는 개인의 속성정보로, 이동·행동·구매이력 웨어러블기기로부터 수집된 개인정보를 포함한다. 따라서 퍼스널 데이터는 개인정보와 동일한 것으로 생각되지 쉽지만, 개인식별성이 없는 정보도 포함하고 있어 개인정보와는 다르다. 즉 단독으로 개인을 특정할 수 있는가 여부와 관계없이 개인과 관련지을 수 있는 정보를 퍼스널 데이터라고 하는 경우가 있다.

다른 한편, 소비자 측에서도 퍼스널 데이터의 범위가 개인정보로서 보호되고 있는가가 불명확하다는 불안이 높아지고 있다. 그래서 개인식별부호로서 정령으로 지정한 것에 대하여는 모자이크 어프로치를 행하지 않고, 개인정보로서 포섭하여 개인정보의 범위의 명

---

47) 『일본의 개인정보보보법제·정책분석에 관한 연구』 중 일부를 발췌하여 정리하였음.

확화를 도모한 것이다.

(2) 개인정보의 개념

일본 정부의 IT총합전략본부에서 열린 “퍼스널데이터에관한검토회”에서는 개인정보의 정의를 재검토할 필요성을 기초로 하였고, 더욱이 (i) 퍼스널 데이터의 활용실태의 변화와 (ii) 글로벌화에의 대응을 염두에 두고 있었다. (i)는 ICT의 급속한 진전에 따라 특정 개인을 식별하지 않고 한 명의 인간을 식별하는 식별자를 이용하여 방대한 퍼스널 데이터를 수집하여 이용되고(스마트 폰 및 휴대전화 등의 정보통신 단말 ID에 부수하여 어플리케이션의 다운로드 이력, 각종 사이트에서의 엑세스 이력 등이 수집되는 것이 그 예), 이러한 퍼스널 데이터는 어느 시점에서는 특정 개인을 식별할 수 없어도 다른 퍼스널 데이터와 쉽게 결합하고, 특정 개인이 식별되는 개연성이 높기 때문에 그 취급에 의하여서는 특정 개인이 식별될 우려가 있다는 인식에 근거한다. 무엇보다도 법안 정리의 최종 단계에서의 조정에 의하여 개인정보의 범위의 확대는 하지 않고 명확하게 하는데 그쳤기 때문에, 개인을 식별하는 것만으로 특정하지 않는 정보는 개인정보에 포함되지 않는다. (ii)는 기업활동의 글로벌화가 한층 진전되고 일본 기업과 외국 기업이 퍼스널 데이터를 주고받거나, 공유하거나 하는 필요성이 높아지고 있기 때문에 개인정보의 범위에 대하여 국제적 하모니제이션을 도모할 필요가 있다는 인식에 근거한다. 이 관점은 정령으로 개인식별부호를 정할 때 고려되어야 할 중요한 요소의 하나이다.

일본 개정 개인정보보호법에서는 개인정보의 개념을 다음과 같이 규정하고 있다. 개인정보란, 생존하는 개인에 관한 정보로서 당해 정보에 포함되어 있는 성명, 생년월일 및 그 밖의 기술(記述) 등32)에 의해 특정의 개인을 식별할 수 있는 것(다른 정보와 용이하게 대조하여 확인할 수 있고, 그로써 특정의 개인을 식별할 수 있도록 되어 있는 것을 포함, 일본 개인정보보호법 제2조 1항), 또는 개인식별부호가 포함된 것을 말한다(제2조 1항). 종래 구법의 규정에 “개인식별부호” 개념이 추가되었다.

구법에서와 같이 개인정보 정의 규정은 개인정보의 식별성 즉 “개인을 식별할 수 있는 것”의판단은 일반인을 기준으로 하고 용이조합성容易照合性), 즉 “다른 정보와 용이하게 대조하여 확인할 수 있고, 그에 의해 특정 개인을 식별할 수 있는 것이 되는 것”의 판

단은 해당정보를 취급하는사업자를 기준으로 한다. 식별가능성을 일반인의 판단능력의 기준으로 보는 이유는 개인정보 개념의 상대성을 인정하지 않기 때문이다. 용이조합성을 사업자의 기준으로 판단하는 이유는 사업자 별로 보유하고 있는 정보나 이를 관리하는 상황이 다를 수 있기 때문이다. 개정법은 이러한 종래 개념을 더욱 구체화한 것이다.

제1조 제1항의 "개인정보의 정의"는 행정기관개인정보보호법 제2조제2항 독립행정법인 등 개인정보보호법 제2조 제2항의 개인정보의 정의와 유사하지만, 2015년의 본 항의 개정에 의하여 본 항에 있어서 개인정보의 정의가 변화했기 때문에 행정기관 개인정보보호법, 독립 행정법인 등 개인정보보호에 있어서 개인정보의 정의에 대하여도 총무성에서 재검토의 검토가 이루어졌다. 그리고 종래 행정기관개인정보보호법에서는 식별성의 요건은 있었으나, 용이조합성의 요건을 두지 않았으므로, 동법 제2조 제1항에서도 "특정 개인을 식별할 수 있는 것(다른 정보와 조합할 수 있고 그에 의해 특정 개인을 식별할 수 있는 것을 포함한다)"고만 규정하였다. 개정 개인정보보호법에서와 같이 용이조합성을 규정하면 개인정보의 범위는 쉽게 조합하여 개인을 식별할 수 있는 것으로 한정되게 된다. 이것은 민간에서 개인정보를 사용할 때 그 자유를 배려한 것이라 할 수 있다. 이에 반하여 행정기관개인정보보호법에서는 용이조합성을 요구하지 않고 보다 엄격한 개인정보보호를 요구하고 있다.

(3) 개인식별부호

개인식별부호란, 특정 개인의 신체의 일부의 특징을 전자계산기의 용도에 이용하기 위하여 변환한 문자, 번호, 기호 및 그 밖의 부호로서, 해당 특정 개인을 식별할 수 있는 것, 또는 개인에게 제공되는 서비스의 이용 혹은 개인에게 판매되는 상품의 구입에 관련하여 할당되거나 또는 개인에게 발행된 카드 및 그 밖의 서류에 기재되거나 혹은 전자적 방식에 의해 기록된 문자, 번호, 기호 및 그 밖의 부호로서 그 이용자 혹은 구입자 또는 발행을 받은 자마다 달라지도록 할당되거나 또는 기재 혹은 기록됨으로써 특정 이용자 혹은 구입자 또는 발행을 받은 자를 식별할 수 있는 것 중에 어느 하나에 해당하는 문자, 번호, 기호 기타 부호 중 정령으로 정하는 것을 말한다(일본 개인정보보호법 제2조 제2항). 개인식별부호라고 해도 핸드폰 기기에 부여되는 단말기 ID나 개별 PC에 부여되는 IP주소 등은 개

인식별부호에 포함되지 않는다.

시행령에서는 개인식별부호로 “(가) 세포에서 채취된 디옥시리보핵산별칭DNA)을 구성하는 염기의 배열, (나) 머리의 골격 및 피부의 색 및 눈, 코, 입 기타 머리의 부위의 위치 및 형상에 따라 정한 용모, (다) 홍채의 표면의 기복에 따라 형성된 선상의 모양, (라) 발성 때 성대의 진동, 성문의 개폐 및 성도의 형상 및 그 변화, (마) 보행 때 자세 및 양팔의 동작, 보폭 그 외 보행의 양태, (바) 손바닥 또는 손등 또는 손가락의 피하 정맥 분기 및 끝점에 의해서 정해지는 그 정맥의 현상, (사) 지문 또는 손금, 여권번호, 기초연금번호, 면허증번호, 주민표코드, 마이넘버, 국민건강보호법의 피보험자증, 고령자의 의료 확인에 관한 법의 피보험자증, 간호보호법의 피보험자증” 등을 규정하고 있다. 여기서 “보행 때 자세 및 양팔의 동작 보폭 그 외 보행의 양태”도 추가하여빅데이터에서 비정형 데이터도 개인식별부호에 포함시켰다. 결국 이 규정을 통하여 개인식별부호도 개인정보 개념에 포함되었다. DNA와 생체정보를 포함하며 마이넘버, 운전면허증번호, 여권번호, 기초연금번호, 보험증번호 등은 그 개인을 식별할 수 있는데, 이러한 것들도 모두 개인정보에 포함된 것이다. 개인을 식별할 수 있는 것을 개인정보의 범위로 하고 있어 그 내용을 상대적으로 명확하게 한 것이 본 규정의 특징이다.

(4) 신용정보

일본에서 신용정보는 신용분야의 가이드라인, 개인정보보호법과 할부판매법의 적용을 받으며, 업계에서의 자주적 규제조치와 정보누설방지조치의 법제화가 검토되었다. 크레디트업계의 자주룰에서는 신용정보기관을 규율하고 있다. 크레디트 관련 신용정보 기관으로 할부판매법·대금업법지정신용정보기관인CIC(Credit Information Center)가 있다.

일본 전국은행협회는 개인정보보호법 제47조(인정 개인정보보호단체)에 근거하여 인정 개인정보보호단체로서 개인정보위원회로부터 인정을 받은 “전국은행개인정보협의회의 회원”이 된다. 전국은행개인정보보호협의회는“전국은행개인신용정보센터에 있어서의 개인정보보호지침(전국은행개인신용정보센터에 의한 개인신용정보의 보호와 이용에 관한 자주 규칙”을 제정한다.

따라서 한국에서 ‘신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률’이 개인정보 보호법에 특별

법으로 적용되는 것에 비하여(신용정보법 제3조의2, 개인정보 보호법 제6조), 일본에서는 개인정보보호법과 관련 업계의 자주 규칙이 우선 적용되는 것이 차이점이다.

2) 민감정보(요배려 개인정보)

외국 여러 나라에서 민감정보(sensitive information, 스웨덴, 영국, 오스트리아, 한국 등이 이와 같이 부름) 또는 특별 범주 데이터(special categories of data, EU의 개인 데이터 보호 지령, 프랑스, 독일 등)로 불리고 있는 것에 해당한다. 외국 여러 나라의 개인정보보호법 및 일본의 개인정보보호 조례에는 일반적으로 인종, 범죄력, 병력 등의 차별의 원인이 될 수 있는 필요 배려 개인정보에 대하여 특별 보호 조치를 정하고 있다. 주무 대신이 정한 개인정보보호 가이드라인에도 요배려 개인정보에 대하여 규정을 둘 것인가가 논의되었지만, 무엇이 요배려 개인정보에 해당하는가에 대하여 합의를 형성하는 것이 어렵다는 등을 이유로 개인정보의 성질, 내용에 의한 구별을 하지 않고 최저한의 규율을 정하고, 개별 법령 및 가이드라인에서 특별 조치를 강구할 것으로 했다.

즉, 개정 개인정보보호법 제2조 제3항에서는 민감 정보로 요배려 개인정보를 규정하고 있다. 일본 개인정보보호법이 규정하고 있는 민감정보 내용은 다음과 같다.

동법 시행령 제2조

1 신체장애, 지적장애, 정신장애(발달장애를 포함.) 그 외의 개인정보보호위원회에서 정하는 심신의 기능 장애가 있음.

2 본인에 대해서 의사 기타 의료에 관련한 직무에 종사하는 자(다음 호에 있어서 「의사 등」이라고 함.)에게 진행된 질병의 예방 및 조기발견을 위한 건강진단 그 외의 검사(동호에 있어서 「건강진단 등」이라고 함.)의 결과

3 건강진단 등의 결과에 기인, 혹은 질병, 부상 그 외의 신체의 변화를 이유로서, 본인에 대해서 의사 등에게 심신의 상태 개선을 위한 지도 또는 진료 또는 조제가 진행되는 것.

4 본인을 피의자 또는 피고인으로서 체포, 수색, 압류, 구류, 공소 제기 기타 형사사건에 관한 절차가 실시된 것.

5 본인을 소년법(1948년 법률 제168호) 제3조 제1항에서 규정하는 소년 또는 그 혐의자

로서 조사, 감호청구, 심판, 보호처분 기타 소년보호사건에 관한 절차가 실시된 것.

요배려 개인정보란, “본인의인종 신조 사회적신분 병역 범죄의경력 범죄로 인해 피해를 입은 사실 그 밖의 본인에 대한 부당한 차별, 편견 및 그 밖의 불이익이 생기지 않도록 그 취급에 특히 배려를 요하는 것으로써 정령에서 정하는 기술 등이 포함되는 개인정보를 말한다.” 세부적으로는 개정법 시행령 제2조에서 규정한 사항의 하나를 내용으로 하는 기술 등(본인의 병력 또는 범죄의 경력에 해당하는 것을 제외)으로 한다.

이러한 민감 정보에 대해서는 개인정보와 다른 특례를 인정할 수 있도록 하고 있다. 이 법 제6조는 “정부는 개인정보의 성질 및 이용방법에 비추어 개인의 권리이익의 보호를 도모하기 위하여 특히 그 적정한 취급의 엄격한 실시를 확보할 필요가 있는 개인정보에 대하여 보호를 위한 각별의 조치가 강구되도록 필요한 법제상의 조치 기타 조치를 강구한다.”고 정하고 있다. 중·참 양원의 부대 결의, 개인정보보호법 제7조의 규정에 근거한 각의 결정인 “개인정보의 보호에 관한 기본방침”에서는 특히 엄격한 보호조치가 필요하게 된 것은 의료, 정보통신, 금융의 3분야이다. 개정법을 통하여 요배려 개인정보를 취득할 때에는 본인의 동의를 원칙적으로 얻게 하였다(개정법 제17조제1항 단서).

3) 한국과의 차이점

한국 개인정보보호법에서는 개인정보를 다음과 같이 규정하고 있다.

한국 개인정보 보호법 제2조 (정의)

1. 개인정보란 살아있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른

정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)를 말한다

일본 개인정보보호법에서의 개인정보와 한국 개인정보보호법에서의 개인정보의 차이점은 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 일본 개인정보보호법에서는 개인정보에서 정보가 기록되는 형식에 대해 많은 분량을 할애하고 있다. 문서, 도화, 전자적 기록, 음성, 전자적 방식 등 개인정보가 기록되는 방식 등을 중요시한다. 이에 대하여 한국 개인정보 보호법에서는 그 형식에 대해서는 아무런 제한이 없다. 형식과 관계없이 개인을 알아볼 수 있는 것은 모두 개인정보로 본다. 법 규정 방식에서 한국이 훨씬 더 포괄적인 방식을 사용하고 있으며 일본의 구법과 가깝다. 앞으로 우리의 법에서도 개인정보의 개념을 보다 구체화하고 명확화 할 필요가 있다.

둘째, 개인정보 여부의 명확성과 관련하여 차이점은 물론 유사점도 존재한다. 일본의 개인정보의 개념은 구법에서부터 그 방식과 표시된 사항에 대해서 명확하게 기술하려고 노력하였다. 한국 개인정보는 '다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것'이 포함되는데, 이것은 일본의 개념에서 '다른 정보와 용이하게 조합되어 그것에 의하여 특정의 개인을 식별하는 것이 가능하게 되는 것을 포함한다'. 따라서 양국은 모두 용이조합성을 규정하고 있다.

그리고 한국의 개인정보보호법은 민감정보와 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다.

한국 개인정보 보호법 23조(민감정보의 처리 제한)

① 개인정보처리자는 사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활 등에 관한 정보, 그 밖에 정보주체의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 개인정보로서 대통령령으로 정하는 정보(이하 "민감정보"라 한다)를 처리하여서는 아니 된다.

개인정보보호법 시행령 18조(민감정보의 범위) 법 23조 1항 각 호 외의 부분 본문에서 "대통령령으로 정하는 정보"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 말한다.

1. 유전자 검사 등의 결과로 얻어진 유전 정보
2. 형의 실효 등에 관한 법률 제 2조 제5호에 따른 범죄 경력자료에 해당하는 정보

한국과 일본의 민감정보의 차이를 살펴보면, 첫째 한국에서는 노동조합 정당의 가입, 탈퇴 등 정치적 활동에 대한 것을 민감정보에 포함시키고 있다. 일본에서는 신조가 민감정보에 포함되는데, 이것은 한국의 사상, 신념과 유사한 것으로 보아야 하며, 정당 가입, 노동조합 가입 등이 민감정보에 포함되는 것으로 보기는 어렵다. 한국에서는 정치적 단체

가입이 민감정보에 해당한다는 특성이 존재한다.

둘째, 일본에서는 범죄 관련 정보는 모두 민감 정보에 해당한다. 범죄 경력 외에 그 절차상에서 발생하는 체포, 수색, 압류, 구류, 공소제기 등이 모두 민감 정보에 해당한다. 그런데 한국의 민감정보에서는 범죄 관련해서는 '형의 실효 등에 관한 법률 제2조 제5호에 따른 범죄 경력 자료'만 해당한다. 제2조 제5호는 벌금 이상의 형의 선고, 보호감호 등으로, 기본적으로 형의 선고와 관련된 사항들이다. 즉 형의 선고를 받지는 않았지만, 체포, 수색, 압류 등에 대한 사항은 공식적으로 민감정보에 해당하지 않는다.

셋째, 일본의 개인정보보호법에서는 신체장애, 지적장애, 정신장애 등 심신의 장애가 모두 민감정보에 해당한다. 건강진단 결과와 진료 등 의료 관련 정보가 모두 민감정보에 포함되어 있다. 한국에서는 이러한 건강 관련 사항들이 '건강'에 대한 것으로 포괄적으로 규정되어 있다. 어디까지가 건강과 관련된 사항인가에 대해 논란의 소지가 존재할 수 있다.

넷째, 한국의 민감정보에는 '성생활 등에 관한 정보'가 규정되어 있다. 하지만 일본에서는 성과 관련된 규정은 존재하지 않는다. 일본에서 성 관련 사항이 개인정보에 포함되지 않는 것은 아니며, 일본에서는 해당 사항이 '본인에 대한 부당한 차별 편견 및 그 밖의 불이익이 생기지 않도록 그 취급에 배려를 요하는 것'에 포함된다고 보아야 할 것이다. 한국에서는 '성생활'이 조문으로명확히 드러난다는 차이가 있다.

다섯째, 한국의 민감정보는 해석상 모호한 여지가 존재한다. 정보주체의 사생활을 '현저히 침해할 우려'가 있는 개인정보가 민감정보에 포함되는데, '현저히 침해할 우려'가 어느 정도인지 명확하게 객관적으로 인지하기 어렵다. 결국 이러한 표현은 법원에서 그 여부를 판단할 수밖에 없는데, 그만큼 불명확성이 존재한다고 볼 수 있다.

제6장 데이터 독점 사안에 대한 입법정책적 대응방향

제1절 데이터에 대한 법적 개념정의와 규제방식

1. 정보 및 데이터의 법적 개념정의

현재 정보(information) 또는 데이터(data)에 대한 포괄적인 개념정의를 제외하면, 법률적 차원에서 그 속성에 기반하여 모종의 법률효과에 관한 전제로서의 개념정의는 존재하지 않았다고 보는 것이 타당하다. 이러한 법적 개념정의 및 분류의 미비는 법적 흠결이라기보다는 이제까지 정보의 활용양상과 관련하여, 아직까지 논해야할 쟁점들이 많지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 실제 디지털 저작권과 개인정보의 경우에는 법적으로 규율해야할 필요성이 제기되어 왔기 때문에, 새로운 법적 권리관념이 탄생하였지만, 이러한 두 영역을 제외하면 굳이 법적 개념이나 권리를 설정할 필요가 없었던 것이다.

이러한 측면에서 소위 데이터 경제를 향한 국가 정책을 추진함에 있어서는 당연히 이 부분에 관심을 기울일 수밖에 없다. 데이터 자체가 시장 및 경제 운용의 원천이라는 인식은 있지만, 그에 관한 법적 취급방식에 대해서는 아직까지 구체화된 것이 없기 때문이다. 이에 더 나아가서, 데이터 독점이라는 연구 목적을 감안해 본다면, 데이터 자체에 대한 새로운 법적 개념 및 분류체계를 상정해야 할 필요가 있을 것으로 보인다. 그래야 독점에 대한 효과적인 입법적 대응을 수행할 수 있기 때문이다.

따라서 다음에서는 종래 우리 법제에서 데이터에 관해 어떻게 취급해 왔는지에 대해, 개별 법률상 규정들을 중심으로 살펴보기로 한다.

1) 국가정보화 기본법

정보에 대한 개념정의를 명확하게 두고 있는 법률에는 「국가정보화 기본법」이 있다. 이 법은 입법취지상 “국가정보화의 기본 방향과 관련 정책의 수립·추진에 필요한 사항을 규정함으로써 지속가능한 지식정보사회의 실현에 이바지하고 국민의 삶의 질을 높이는 것을 목적으로”(동법 제1조)한다. 따라서 이 법에서 규정하고 있는 정보의 개념정의는 특정

한 법률 효과를 상정한 것이라기보다는 포괄적으로 정책 대상을 설정하는 수준에 머무르고 있을 것이라는 점을 추론해 볼 수 있다.

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "정보"란 특정 목적을 위하여 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식을 말한다.

위 개념정의에서 볼 수 있듯, 부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등과 같은 일반적 예시를 열거하면서, 종국에는 '모든 종류의 자료 또는 지식'이라는 표현으로 그 범주를 상당히 확장하고 있다. 결국 이러한 개념정의는 정보의 개념정의는 법률적 속성이나 분류 기준으로 활용하는 데에는 한계가 있다.

2) 공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률

현행 법률 중 데이터에 대한 개념정의를 포함하고 있는 법률은「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」이다. 이법은 "공공기관이 보유·관리하는 데이터의 제공 및 그 이용 활성화에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 공공데이터에 대한 이용권을 보장하고, 공공데이터의 민간 활용을 통한 삶의 질 향상과 국민경제 발전에 이바지"(동법 제1조)한다는 목적을 가지고 있다. 이러한 견지에서, 이 법에서 정의하고 있는 데이터는 활용 영역이라는 특수성만 있을 뿐 그 이외의 법률적 효과를 의도한 것은 아니라는 점을 확인할 수 있다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "공공기관"이란 국가기관, 지방자치단체 및 「국가정보화 기본법」 제3조제10호에 따른 공공기관을 말한다.

2. "공공데이터"란 데이터베이스, 전자화된 파일 등 공공기관이 법령 등에서 정하는 목적을 위하여 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된 자료 또는 정보로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

가. 「전자정부법」 제2조제6호에 따른 행정정보

나. 「국가정보화 기본법」 제3조제1호에 따른 정보 중 공공기관이 생산한 정보

다. 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제20조제1항에 따른 전자기록물 중 대통령령으로 정하는 전자기록물

라. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보

위 법률은 데이터 일반에 대해 개념정의 하기보다는 '공공데이터'에 대해 개념정의하면서, "전자화된 파일 등 공공기관이 법령 등에서 정하는 목적을 위하여 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된 자료 또는 정보"라고 표현하고 있다. 사실 이렇게 보자면 생성 및 관리 주체가 공공기관이라는 특수성을 제외하고는 데이터라는 개념을 정립하기 위한 별도의 요건을 제시하고 있는 것은 아니라고 할 수 있다.

3) 지식재산 기본법 및 저작권법 - 저작물

그나마 정보 개념을 특정 법률 효과와 관련하여 개념정의 하고 있는 사례로는「지식재산 기본법」및「저작권법」이 있다.

우선「지식재산 기본법」은 동법 제1조에서 "이 법은 지식재산의 창출·보호 및 활용을 촉진하고 그 기반을 조성하기 위한 정부의 기본 정책과 추진 체계를 마련하여 우리 사회에서 지식재산의 가치가 최대한 발휘될 수 있도록 함으로써 국가의 경제·사회 및 문화 등의 발전과 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다"고 규정하고 있다. 즉 이 법은 직접적인 법률 효과를 마련하기 위한 것이라기보다는 정책 및 그 추진체계를 구축한다는 취지를 가지는 것이라고 할 수 있으며, 그런 의미에서 매우 포괄적인 지식재산의 범주를 설정하고 있다.

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "지식재산"이란 인간의 창조적 활동 또는 경험 등에 의하여 창출되거나 발견된 지식·정보·기술, 사상이나 감정의 표현, 영업이나 물건의 표시, 생물의 품종이나 유전자원(遺傳資源), 그 밖에 무형적인 것으로서 재산적 가치가 실현될 수 있는 것을 말한다.

3. "지식재산권"이란 법령 또는 조약 등에 따라 인정되거나 보호되는 지식재산에 관한 권리를 말한다.

이와 같은 개념정의는 사실상 재산권 설정의 객체가 될 수 있는 모든 정보를 포괄하는 것이라고 할 수 있을 것으로 보인다. 이러한 재산권적 성격을 법률에 근거하여 부여하고 있는 대표적인 법이 바로 「저작권법」이다. 이 법은 정보의 다양한 속성 중 재산권을 설정하기 위한 개념적 지표를 두고 있다고 볼 수 있겠다. 이러한 저작권으로 보호받는 객체를 동법에서는 저작물이라고 부른다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. "저작물"은 인간의 사상 또는 감정을 표현한 창작물을 말한다.
2. "저작자"는 저작물을 창작한 자를 말한다.

결국 모든 정보들을 저작물로 인정하는 것은 아니고, 인간의 사상 또는 감정을 표현한 창작물만을 저작권의 보호대상으로 하고 있는 특징이 있다. 즉 정보나 데이터라고 해서 그것에 재산으로서의 가치가 인정되는 것이 아니라, 창작물로서 평가받을 수 있는 것들만 재산권으로서 보호된다는 의미이다. 이러한 저작물 및 저작권 개념은 재산권으로서의 법적 효과를 가진다는 의미가 있겠다.

4) 개인정보 보호법 - 개인정보

또한 다양한 정보의 유형 중 특정 개념정의를 전제로 법적 보호를 부여하고 있는 것은 바로 「개인정보 보호법」이다. 물론 이와 유사한 개인정보 개념을 두고 있는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「위치정보의 보호 및 이용등에 관한 법률」, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 등도 개인정보를 개념정의 하고 있는 법률들이다. 다만 「개인정보 보호법」은 일반법으로서의 속성을 가지며, 이 법에서 정의하고 있는 개인정보 개념은 다음과 같다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. "개인정보"란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다

른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)를 말한다.

이에 의하면 다양한 정보들 중 특정 개인을 알아볼 수 있는 가능성을 가지는 정보를 개인정보라고 하여 그 개념적 범주를 설정하고 있다. 이러한 개인정보 개념은 특정한 정보주체(이용자)와 연관성을 가진다는 측면에서 앞서 언급한 저작권(재산권)과 그 성격상 혼선을 발생시키는 경향이 일부 있지만, 개인정보는 재산권의 측면이 아니라 인격권의 측면과 결합되어 있다는 특수성이 있다.

5) 현행 법제의 데이터에 대한 접근방식

이상에서 살펴본 바와 같이, 현행 법제는 국내외를 막론하고 데이터에 대한 별도의 규율체계를 정립하고 있지 못하다. 물론 저작물과 개인정보에 대해서는 특정한 요건을 설정하여 권리를 보호해 주는 체제를 취하고는 있지만, 그 이외의 절대다수의 정보 또는 데이터는 단지 사실적인 존재로서만 의미를 가지며, 이제까지 이에 대한 관심은 거의 없었다.

그러나 최근 빅데이터 분석 및 활용 기술이 급속하게 발전하면서, 저작물이나 개인정보 이외에도 특정 데이터 및 그 집합물이 경제적인 가치를 가질 수 있다는 인식이 확산되고 있다. 예를 들면 특정 데이터 그 자체는 별다른 경제적 가치를 가지지 않는 것이지만, 이에 대한 분석을 통해 사회적으로 유용성을 가지는 의미 또는 가치를 창출해 내는 경우가 있다. 따라서 데이터가 가지는 경제적, 사회적 가치를 재인식하고 있는 상황이다.

그럼에도 불구하고, 종래 법적 규범들은 이에 대해 별다른 규율 장치를 마련해 두지 못했고, 그 결과 몇몇 글로벌 IT 기업 및 거대 사업자들이 막대한 양의 데이터를 활용하기 시작했고, 기존 법체계 속에서 그러한 기업의 행위를 규율할 수 있는 논거를 찾아내지 못하고 있는 현실이 전개되고 있다. 물론 기업의 데이터 활용 그 자체가 문제시 된다고 보기는 어렵지만, 데이터의 집중이 종국에는 시장에서의 공정경쟁이나 소비자 후생에 미치는 영향에 대해 면밀하게 분석해 들어가야 할 필요성이 있는 것이다.

2. 개별 법제에서의 데이터 독점 문제

1) 데이터 독점에 대한 기존 접근방식

이상에서 살펴본 바와 같이, 정책적 차원에서의 정보 및 데이터에 관한 법률적 개념정의는 별다른 법률적 효과를 창설하고 있지는 않는다. 다만 저작물 및 개인정보의 경우에는 특정 주체의 권리의 객체로서 활용됨에 따라, 정보 및 데이터에 대한 일부 개념정의가 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 즉 현행 법제의 태도는 정보 및 데이터에 대한 특정 영역과 개념을 설정하여, 이에 대한 개인의 권리를 부여하고, 그 권리를 보장하기 위한 다양한 조치들을 관련법에 규정하는 방식을 취하고 있다.

그렇다면 이러한 정보 및 데이터에 대해서도 독점의 개념이 설정될 수 있을 것인가? 독점 등의 행위를 규율하는 목적을 가지는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따르면, 독점은 그 자체로 불법적인 것은 아니고, 다만 특정 사업자가 그러한 독(과)점으로 인하여 시장지배적 지위를 남용하여 공정한 거래행위나 건전한 시장경쟁을 저해하는 결과를 초래하는 경우에 문제시 되는 것이다. 그런데 이러한 독점이나 과점이 인정되기 위해서는 전통적으로 시장지배력에 이를 수 있는 모종의 배타성 관념이 전제될 필요가 있다. 그런 의미에서 재산권으로서의 성격을 가지는 정보 및 데이터의 경우에는 이를 인정하는 데 용이할 가능성이 높다. 이러한 재산권의 독과점적 현상이 결국 시장지배력의 남용까지 이르는 경우가 발생할 수 있는 것이다.

2) 권리 및 그 제한을 중심으로 한 대응

(1) 저작권법적 대응

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 근거한 독과점적 행위에 대한 평가 및 파단과는 별론으로, 「저작권법」상에는 이와 유사한 정보 독점의 문제를 해소하기 위한 제도적 장치를 두고 있다고 볼 수 있다. 이는 특히 저작재산권의 제한을 규정하고 있는 「저작권법」 제2관(제23조 내지 제38조) 및 제3관 저작재산권의 보호기간(제39조 내지 제44조) 등이 그것이다. 즉 배타성에 대한 제약을 통해 독점으로 인한 폐해를 방지하고자 하는 취지를 가진다. 특히 이러한 규정들 중 대표적인 것이 바로 공정이용 조항이다.

제35조의3(저작물의 공정한 이용) ① 제23조부터 제35조의2까지, 제101조의3부터 제101조의5까지의 경우 외에 저작물의 통상적인 이용 방법과 충돌하지 아니하고 저작자의 정당한 이익을 부당하게 해치지 아니하는 경우에는 저작물을 이용할 수 있다.

② 저작물 이용 행위가 제1항에 해당하는지를 판단할 때에는 다음 각 호의 사항등을 고려하여야 한다.

1. 이용의 목적 및 성격
2. 저작물의 종류 및 용도
3. 이용된 부분이 저작물 전체에서 차지하는 비중과 그 중요성
4. 저작물의 이용이 그 저작물의 현재 시장 또는 가치나 잠재적인 시장 또는 가치에 미치는 영향

이와 같이, 배타성을 가지는 재산권에 대해 이를 법률로써 제한하는 규정은 그 독점으로 인한 폐해를 방지할 수 있게 해 준다. 물론 이러한 규정에도 불구하고 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 근거하여 특정 사업자가 이러한 저작권법상의 권리를 남용하여 독과점적 지위를 인정받게 되는 경우에는 그에 대한 제한이 가능함은 물론이다.[48] 다만 이 규정은 그러한 독과점적 지위가 가지는 문제점에 착안하여 개인적인 권리 및 그 제한의 측면에서 문제점을 해소하기 위한 하나의 방식으로 이해할 수 있을 것으로 보인다.

(2) 개인정보 보호법제의 대응

저작물에 대해 저작권이 인정되는 바와 마찬가지로, 개인정보에 대해서도 개인정보자기결정권이 헌법 및 법률상 권리로 인정되고 있다. 그런데 이러한 개인정보자기결정권은 재산권적인 속성을 가지는 것이 아니라, 인격권으로서의 속성을 보유한다. 따라서 법률적 차원의 양도 개념을 전적으로 인정하여 당해 정보에 대한 권한을 누군가에게 독점적으로 부여하는 상황을 상정하기 어려운 정보이다.

따라서 개인정보에 대해서는 독점의 개념을 전제로 한 논의를 전개하는 데에는 한계가 있다. 특히 특정 사업자들이 개인정보를 수집하여 이를 서비스 목적으로 활용하는 경우에도, 정보주체는 또 다시 같은 정보를 다른 사업자에게 제공할 수 있기 때문에, 개인정보

48) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제59조(무체재산권의 행사행위) 이 법의 규정은 「저작권법」, 「특허법」, 「실용신안법」, 「디자인보호법」 또는 「상표법」에 의한 권리의 정당한 행사라고 인정되는 행위에 대하여는 적용하지 아니한다.

보호법제에서는 이러한 독점의 폐해에 대해서 인정하는 데 인색해 왔다고 볼 수 있다.

이상의 내용을 통해 확인할 수 있는 바와 같이, 전통적인 법제들은 정보 및 데이터에 대해 면밀한 개념이나 분류체계를 정립해 오지 못했다. 그 결과 현재 문제시 되고 있는 데이터 독점에 대한 대응에 있어 상당히 미온적일 수밖에 없는 상황이다. 물론 이러한 상황은 우리나라에서만 발생하는 것은 아니다. 다른 주요 국가들의 경우에도 마찬가지로 데이터 독점의 문제에 대응하기 위한 다양한 법제적인 시도들을 수행하고 있다.

그나마 정보 및 데이터의 개념정의에 입각한 대응체계를 가지고 있는 법제는 지식재산권 및 저작권 법제와 개인정보 보호법제라고 할 수 있다. 이중 「저작권법」은 기본적으로 무형의 정보에 대해 재산권을 설정하기 위한 개념을 전제로 특정 주체에게 독점적인 권리를 부요하고, 그 이면에서 그러한 독점으로 인해 발생할 수 있는 폐해를 방지하고자 하는 다수의 규정들을 두고 있다. 이는 정보의 비경쟁적 속성에 착안하고 있는 것이다.[49] 즉 특정 정보를 누군가 독점하는 것보다는 함께 이용하는 것이 사회적으로 더욱 큰 편익을 가져올 수 있다는 것이다. 또한 저작권 등 지식재산권은 배타적인 재산권으로서의 성격을 포함하고 있기 때문에, 이에 대한 경쟁법적 관점에서의 독점 문제를 다루는 데 용이한 측면이 있다. 즉 현행 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」을 통해 특정 사업자 등의 시장지배적 지위를 인정하는 근거로 이러한 지식재산권의 속성이 원용될 가능성이 높다.

그러나 개인정보 보호법제의 경우에는 상황이 좀 다르다. 기본적으로 인격권으로서의 속성을 가지는 것이기 때문에 특정 주체 또는 개인과의 견련성이 매우 강한 반면, 이에 대해 배타성을 인정하는 데에는 어려움이 있기 때문이다. 따라서 「저작권법」 등과 같이 공정이용 등 정보의 독점적 이용에 대한 폐해 방지 규정을 법제화 하는 데에도 어려움이 있고, 개인정보 관련 사안을 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 등을 통해 규율하는 데에도 법리상 어려움이 발생한다.

제2절 개인정보 보호법제를 통한 대응

49) 박준석, “지적재산권에서 바라본 개인정보 보호”, 고학수(편), 『개인정보 보호의 법과 정책』(박영사, 2016), 138면 이하.

1. 데이터 독점에 대한 개인정보 보호법제의 대응

1) 개인정보자기결정권의 기능과 한계

현재 문제시 되고 있는 데이터 독점의 문제는 종국적으로 막대한 양의 개인정보를 기반으로 다양한 유용성을 가지는 정보 서비스를 제공해 주는 글로벌 기업들과 관련성을 가진다. 가장 문제시 되는 것은 정보 서비스의 유용성으로 인하여, 특정 정보주체는 자신의 정보를 사업자에게 제공하지만, 그것을 활용하는 사업자 입장에서는 이를 통해 더욱 막강한 시장지위를 향유하게 되는 특성이 있기 때문이다.

그러나 개인정보 보호법제의 관점에서 볼 때, 특정 이용자는 자신이 동의하에 건네준 개인정보를 활용하는 사업자의 행태가 문제시 되는 경우 자신의 개인정보자기결정권을 행사하여 자신의 정보의 처리정지 및 삭제를 법률적으로 요구할 수 있다. 그러나 이러한 권리의 행사는 종국적으로 관련 사업자의 시장지위 남용 등에 대해 제동을 걸 수 없는 개인적 차원의 조치에 지나지 않는다. 그러나 현행 개인정보 보호법제들은 그 이상의 제재방법, 즉「저작권법」등에서 활용되고 있는 공정이용 조항과 같은 독점 제한 조치를 취하는 데에 어려움이 있다. 이는 앞서 설명한 바와 같이 개인정보는 재산권으로서의 배타성이 인정되기 어렵기 때문이라고 할 수 있다.

결국 개인정보 자기결정권을 중심으로 한 현행법상 대응체계는 글로벌 사업자 등의 정보독점 사안에 대응하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 이는 현실적으로 개인 정보주체의 입장에서 자신의 정보제공을 거절하기 힘든 상황이 더욱 더 전개되고 있다는 사실로부터 기인하는 것이다. 즉 특정 이용자가 개인정보를 제공하지 않는 경우 관련 서비스를 이용할 수 없는 상황이 발생할 수밖에 없고, 그렇게 되면 그 당사자의 사회적 삶에 어려움이 발생할 여지도 높아지기 때문이다. 하지만 경우에 따라서는 이는 특정 개인이 가지는 삶의 양식의 선택일 뿐이라고 평가받을 수도 있다.

따라서 대부분의 글로벌 IT사업자들을 보유하고 있는 미국을 제외한 대부분의 주요 국가들은 이러한 개인정보 규제의 문제를 데이터 독점과 연계하여 고민하기 시작했다. 크게 방향은 두 가지라고 할 수 있다. (ⅰ) 데이터 독점 기반 및 그 폐해를 제도적·행정적으로 제약하기 위해 개인정보 보호법제를 개선하는 것이다. (ⅱ) 종래 경쟁법적 관점에서 개인

정보와 관련한 사안에 독점규제 관련 조항을 적용할 수 있는 법리를 개발하는 것이다.

후자와 관련해서는 개인정보에 대한 경쟁법적 접근에 대해서는 절을 바꾸어 설명하고, 우선 이 절에서는 전자의 문제, 개인정보 보호법제의 개선과 관련하여 가장 급격한 변화를 보여주고 있는 EU의 GDPR을 중심으로 한 내용을 살펴보기로 한다.

2) EU의 GDPR

(1) GDPR 개관

유럽에서는 1950년의 유럽인권협약과 1981년의 유럽회의협약)에 이어, 1995년 EU 개인정보보호지침(Directive 95/46/EC)이 채택되었으며, 이는 이후 개인정보의 개념이나 그 보호기준에 관해 국제적으로 상당한 영향을 주고 있었다. EU는 미국 등과 함께 인터넷 산업의 경쟁적 차원을 고려하고 있는 것은 사실이지만, 대체적으로 최신의 기술적 발전 동향에 발맞추어 지속적으로 관련 규제를 강화시켜 나가고 있다. 이와 관련해서는 여러 관련 법들이 존재하지만, 비교적 최근에 EU 정보보호규칙(General Data Protection Regulation, 이하 GDPR)이 가장 대표적인 규제대응 사례라고 할 수 있다.

이러한 GDPR은 기본적으로 동의권과 관련한 엄격한 사전적 동의를 의미하는 Opt-in원칙의 채택, 개인정보처리자의 서비스 설계 및 초기 설정 단계에서의 프라이버시 보호조치 의무, 이용자의 프로파일링에 대한 거부권, 사업자의 다이렉트 마케팅 구분고지 의무, 잊혀질 권리, 통계목적 등을 위한 개인정보처리의 동의권 예외 등을 규정하고 있으며, 이러한 맥락에서 전반적으로는 정보주체의 개인정보자기결정권을 강화하는 맥락에 서 있다고 할 수 있다.

다만 이러한 GDPR상에는 글로벌 사업자들의 정보 및 데이터 독점의 문제를 규율하기 위한 다양한 제도적인 수단들 또한 포함되어 있다고 볼 수 있다. 우선 그것의 실효성을 별론으로 하더라도 관련 규정들을 소개하면 다음과 같다.

EU에서 글로벌 사업자들의 데이터 독점 문제를 우려하는 가장 큰 원인을 제공하고 있는 것은 미국에 기반을 둔 기업들이다. 이들이 EU 시민들에 대한 막대한 양의 데이터를 활용하고 있으면서도, 이러한 기업들에 대한 EU 국가들의 규제 권한이 실효성을 가지기 어렵다는 점에 대해 EU 국가들은 지속적으로 착안하고 있다. 이와 관련한 조항들을 제시

하면 다음과 같다.

(2) 영토적 적용범위

전통적인 법적 관할에 관한 통상적인 법리가 서버(server)의 위치를 근간으로 하고 있는 것과는 달리, 관련 서비스가 EU에서 이루어지는 경우 EU의 규정이 적용된다는 점을 원칙적인 영토적 적용범위로 포섭하고 있다.

제3조 영토의 범위

1. 본 규정은 유럽연합 역내의 컨트롤러 또는 프로세서의 사업장의 활동에 수반되는 개인정보의 처리에 적용되고, 이 때 해당 처리가 유럽연합 역내 또는 역외에서 이루어지는지 여부는 관계없다.

2. 본 규정은 개인정보의 처리가 다음 각 호와 관련되는 경우, 유럽연합 역내에 설립되지 않은 컨트롤러 또는 프로세서가 유럽연합 역내에 거주하는 정보주체의 개인정보를 처리할 때도 적용된다.

(a) 정보주체가 지불을 해야 하는지에 관계없이 유럽연합 역내의 정보주체에게 재화와 용역을 제공

(b) 유럽연합 역내에서 발생하는 정보주체의 행태를 모니터링

3. 본 규정은 유럽연합 역내에 설립되지 않았으나 국제 공법에 의해 회원국의 법률이 적용되는 장소에 설립된 정보주체가 개인정보를 처리하는 데 적용된다.

이러한 영토적 적용범위에 관한 규정은 상당한 파급력을 가지는 것이라고 할 수 있다. 일반적으로 법적 적용범위는 속지주의 원칙에 따른다. 즉 위법행위가 특정 지역에서 발생한 경우 통상적으로는 그 행위가 발생한 지역의 법이 적용된다는 원칙이다. 이러한 맥락에서 종래 인터넷 등을 통해 행해지는 위법행위에 대해서는 그러한 행위의 발생지를 통상적으로 서버가 위치하는 지역으로 보았다. 그러나 위와 같은 EU의 규정은 역내 이용자, 즉 정보주체들에게 영향을 미친다면 당연히 EU의 개인정보 보호법제가 적용된다는 점을 보여주고 있다는 점에서 상당한 의미를 가진다.

다만 이러한 규정이 모든 국가들에 있어 효과적인 것은 아니라고 할 수 있다. EU등가 같은 시장규모를 확보하고 있는 지역의 경우에는, 법 적용상의 원칙을 명확히 함으로써 역외 사업자들 또한 규제 범위에 있다는 점을 명확히 하는 의미를 가질 수 있다. 그러나 시장규모가 그다지 크지 않은 경우에는 별반 실효성이 없을 가능성이 높다.

(3) 대리인 지정제도

위와 같이 EU내에 존재하지 않는 개인정보관리자 및 처리자의 문제를 실효적으로 관할하기 위하여 관련 글로벌 사업자가 역내에 대리인을 지정토록 규정하고 있다. 이는 실제 EU역내에서 사업을 수행하고 있으면서도, 물리적인 위치가 역외 국가에 존재하는 경우, 이들에게 법 준수를 강제하는 데 한계가 있다는 점을 극복하고자 한 규정이라고 할 수 있다.

제27조 유럽연합 내에 설립되지 않은 컨트롤러 또는 프로세서의 대리인

1. 제3조(2)가 적용되는 경우, 컨트롤러 또는 프로세서는 유럽연합 역내 대리인을 서면으로 지정해야 한다.

2. 이 의무는 다음 각 호에 적용되지 않는다.

(a) 부정기적인 처리로서, 제9조(1)의 특별 범주의 개인정보의 처리 또는 제10조의 범죄경력 및 범죄행위에 관한 개인정보의 처리가 대규모로 이루어지지 않으며, 처리의 성격, 정황, 범위 및 목적을 고려할 시 자연인의 권리 및 자유에 위험을 초래할 가능성이 없는 경우

(b) 공공당국 또는 기관

3. 대리인은 정보주체가 거주하고, 재화 또는 용역의 제공과 관련하여 해당 정보주체의 개인정보가 처리되거나 행동이 모니터링 되는 회원국 중 한 곳에 설립되어야 한다.

4. 대리인은 컨트롤러 또는 프로세서에 의해 위임되며, 컨트롤러 또는 프로세서와 함께, 또는 이들을 대신하여 본 규정을 준수하기 위한 목적으로 처리와 관련한 모든 사안에 대해 감독기관 및 정보주체와 교섭해야 한다.

5. 컨트롤러 또는 프로세서의 대리인 지정은 컨트롤러 또는 프로세서 본인에게 제기될

수 있는 법적 조치를 침해하지 않아야 한다.

이러한 대리인 지정제도 또한 EU를 제외한 모든 국가에서 효과성을 가지기에는 한계가 있을 것으로 보인다. 그 이유는 국가마다 사업자 법제들이 차이가 있기 때문이다. 우선 위 영토적 적용범위에서 살펴본 바와 같이, 가장 큰 실효성 문제는 시장 규모와 관련성을 가지고 있다. 또한 국가별로 사업자 인허가 및 신고, 등록제도 등이 각기 다르기 때문에, 대리인 지정이 아니라 사업자 신고 등의 문제로 접근하는 것이 더욱 효과적인 경우가 있을 수 있다.

(4) 개인정보 국외이전 제한

개인정보를 국외로 이전하는 문제와 관련하여 다양한 제도적 검토 장치를 두었는데, 이는 GDPR이 제정되기 이전에도 EU가 견지해 왔던 태도이다. 이를 통해 실질적으로 EU역내 시민들의 개인정보자기결정권을 실질적으로 보장할 수 있는 기반을 제공함과 아울러, 자기 역내의 정보주권에 대한 실질적 권한을 EU 스스로가 행사할 수 있는 토대를 구축하였다. 주요한 조문들만 소개하면 다음과 같다.

제V장 제3국 및 국제기구로의 개인정보 이전

제44조 이전을 위한 통칙

현재 처리 중이거나 제3국 또는 국제기구로의 이전 후에 처리될 예정인 개인정보는 해당 제3국이나 국제기구로부터 기타 제3국이나 국제기구로 개인정보가 이전되는 경우 등 본 규정의 나머지 조문에 따라 컨트롤러나 프로세서가 본 장에 규정된 조건을 준수하는 경우에만 그 이전이 가능해야 한다. 본 장의 규정 일체는 본 규정을 통해 보증되는 개인의 보호 수준을 보장하기 위해 적용되어야 한다.

제45조 적정성 결정에 따른 이전

1. 제3국 또는 국제기구로의 개인정보 이전은 집행위원회가 제3국, 해당 제3국의 영토나

하나 이상의 지정 부문, 또는 국제기구가 적정한 보호수준을 보장한다고 결정한 경우 가능하다. 그러한 이전에는 어떤 특정한 승인이 요구되지 않는다.

제46조 적정한 안전조치에 의한 이전

1. 제45조(3)에 의거한 결정이 없을 경우, 컨트롤러나 프로세서는 적정한 안전조치를 제공한 경우에 한하여, 정보주체가 행사할 수 있는 권리와 유효한 법적 구제책이 제공되는 조건으로 제3국 또는 국제기구에 개인정보를 이전할 수 있다.

제47조 의무적 기업 규칙

1. 관할 감독기관은 제63조에 명시된 일관성 메커니즘에 따라 의무적 기업 규칙을 승인해야 한다. 단, 그 규칙이 다음 각 호를 전제로 해야 한다.

(a) 법적 구속력이 있으며 피고용인 등 공동 경제활동에 관여하는 사업체 집단 또는 기업 집단의 모든 구성원들에게 적용되고 그들에 의해 이행되는 경우

(b) 본인의 개인정보 처리와 관련하여 정보주체에게 명시적으로 구속력 있는 권리를 부여하는 경우

(c) 제2항의 요건을 충족시키는 경우

2. 제1항의 의무적 기업 규칙은 최소한 다음 각 호를 명시해야 한다.

(a) 공동 경제활동에 관여하는 사업체 집단이나 기업 집단 및 각 구성원의 구조와 연락처

(b) 개인정보의 범주, 처리 유형과 목적, 관련 정보주체의 유형 및 해당 제3국의 신원 확인 등의 정보 이전 또는 이전 건 일체

(c) 내외부적으로 법적 구속력이 있는 특성

(이하생략)

이상에서 확인할 수 있는 바와 같이, EU의 경우에는 원칙적으로 역내의 개인정보를 역외로 이전하는 데 있어서는 상당한 제약이 있다. 다만 제도적으로 보자면 다양한 방식으로 그 예외를 설정하고 있다. 이는 기본적으로 데이터 주권을 유지하기 위한 정책적 방향성을 보여주는 것이라고 할 수 있으며, 자기 역내의 이용자(시민)들의 프라이버시와 개인

정보를 보호하기 위한 방안이라고 할 수 있다.

(5) 개인정보 이동권

이상에서 살펴본 다른 규정들을 상당부분 글로벌 사업자들을 대상으로 하여 그에 대한 EU의 실질적인 통제권한을 확보하기 위한 주권적 측면에서의 조항이라고 할 수 있다. 그런데 GDPR에는 보다 직접적으로 데이터 독점을 대상으로 하는 규정이 도입되어 있다. 즉 정보주체에게 자신의 정보를 용이하게 다른 사업자로 이전할 수 있도록 하는 개인정보 이동권을 명시적으로 보장하여, 일정부분 경쟁법적인 독점 사안에 대한 해결책을 제시해보고자 한 것으로 볼 수 있다.

제20조 개인정보 이동권

1. 정보주체는 컨트롤러에게 제공한 본인에 관련된 개인정보를 체계적이고, 통상적으로 사용되며 기계 판독이 가능한 형식으로 수령할 권리가 있으며, 개인정보를 제공받은 컨트롤러로부터 방해 받지 않고 다른 컨트롤러에게 해당 개인정보를 이전할 권리를 가진다.

(a) 처리가 제6조(1)의 (a)호나 제9조(2)의 (a)호에 따른 동의나 제6조(1)의 (b)호에 따른 계약을 근거로 하는 경우

(b) 처리가 자동화된 수단으로 시행되는 경우

2. 제1항에 따른 본인의 개인정보 이동권을 행사하는 데 있어, 정보주체는 기술적으로 가능한 경우 해당 개인정보를 한 컨트롤러에서 다른 컨트롤러로 직접 이전할 권리를 가진다.

3. 본 조 제1항에 규정된 권리의 행사는 제17조를 침해해서는 안 된다. 해당 권리는 공익을 위해서 또는 컨트롤러에게 부여된 공식권한을 행사하여 이루어지는 업무 수행에 필요한 처리에는 적용되지 않는다.

4. 제1항에 규정된 권리는 다른 개인의 권리와 자유를 침해하지 않아야 한다.

외면적으로는 개인정보자기결정권, 즉 자신의 정보에 대한 통제권한을 확장시키는 차원의 문제로 해석될 수는 있으나, 보다 본질적으로는 특정 정보주체의 개인정보가 다른 사

업자들에게 손쉽게 이동될 수 있는 기반을 마련함으로써, 정보 및 데이터 독점을 방지한다는 취지를 가지는 것이라고 할 수 있겠다. 이와 관련하여 GDPR 주석에서는 다음과 같이 설명하고 있다.

(68) 본인의 데이터에 대한 통제를 더욱 강화하기 위해 개인정보가 자동수단을 통해 개인정보가 처리되는 경우 정보주체는 컨트롤러에게 제공한 본인의 개인정보를 조직적이고 상용화된, 기계판독 및 상호운용이 가능한 형식으로 수령하고 이를 제3의 컨트롤러에게 이전할 수 있어야 한다. 컨트롤러는 데이터 이동권data portability)을 가능하게 하는 상호운용 가능한 포맷을 개발하도록 장려된다. 그 권리는 정보주체가 본인의 동의에 근거하여 개인정보를 제공한 경우나 계약의 이행에 처리가 필요한 경우에 적용되어야 한다. 처리가 동의 또는 계약 이외의 법적 근거를 기반으로 하는 경우에는 그 권리가 적용되지 않는다.
(이하생략)

GDPR의 개인정보 이동권은 EU 1995년 개인정보보호 지침(Directive 95/46/EC)에 없던 내용을 신설한 것으로서, 개인정보 이동권 보장을 통해 온라인 서비스에 대한 정보주체의 선택권을 확대하고, 디지털 시장에서 데이터에 대한 독점 가능성을 완화함으로써 기업 간 공정한 경쟁 환경 조성에 기여할 것을 의도한 것이라고 평가할 수 있다.

이에 대해 EU 29조 작업반은 '개인정보 이동권에 관한 가이드라인(Guidelines on the right to data portability)'을 채택하였다(2017.4.5.) 여기에는 개인정보 이동권의 주요 요소, 정보 이동이 적용되는 경우, 정보주체의 개인정보 이동권 적용을 위한 일반적인 규칙들, 개인정보 이동권 보장을 위한 컨트롤러의 역할과 구체적인 방법 등에 대한 권고사항을 제시하고 있다.

이어한 데이터 이동권과 관련하여, 아직은 EU역내 국가라고 할 수 있는 영국의 개인정보보호 감독기구인 ICO는 공식 홈페이지에 게시된 GDPR 가이드(Guide to the General Data Protection Regulation)를 제시하였다. 이 가이드에서는 개인정보 이동권 행사를 통해 정보주체는 자신의 목적을 위해 서로 다른 서비스에서 개인정보를 확보/재사용할 수 있으며, 유용성에 지장을 받지 않으면서 안전한 방식으로 개인정보를 손쉽게 이동, 복사 또는 전송할 수 있다고 설명하고 있다. 또한 개인정보 이동권이 적용되는 경우에 대해서는 정

보주체가 컨트롤러에게 제공한 개인정보인 경우, 개인의 동의에 의하거나 계약의 수행을 위해 처리가 이루어지는 경우, 자동화된 방식으로 처리가 이루어지는 때 등 3가지 경우뿐이라고 설명(29조 작업반의 개인정보 이동권 가이드라인과 동일)하고 있다. 개인정보 이동 요청에 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 권고하고 있다.[50]

사실 이러한 영국의 움직임은 2011년부터 운영되어 왔던, MiData(마이데이터) 정책과 관련성을 가진다.[51] 영국 정부의 소비자 권한 부여 전략의 일환으로 운영되어 온 제도이다. 예를 들어, 고객(개인)은 자신의 거래내역을 'MiData(마이데이터)' 파일 형식으로 다운로드 받아 화용할 수 있다. 'MiData(마이데이터)'는 개인의 거래정보를 휴대 가능하고 안전하게 볼 수 있고, 접근가능하고 이용할 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 결국 소비자가 데이터를 이용하여 더 나은 거래를 찾거나, 지출 습관을 이해하는데 도움이 되는 애플리케이션 및 서비스를 활용할 수 있도록 지원하는 것이다.

프랑스는 2016년 10월 제정·공표된 디지털 공화국법(Loi n°2016-1321 pour une République Numérique)을 통해 정보주체의 개인정보 자기결정권을 강화하고자 노력하고 있다. 디지털 공화국법은 GDPR 이행을 위한 첫 단계에 해당한다는 점에서 의의를 찾을 수 있으며, CNIL은 2016년 6월 GDPR에 관한 공개 의견수렴(public consultation)을 진행한 바 있었다. 2016년 7월에는 이 의견수렴 결과에 대한 보고서(Consultation publique sur le Règlement européen Sur la protection des données: SYNTHESE DES CONTRIBUTIONS)를 통해서 개인정보 이동권과 관련한 주제들을 정리하고 있다. 개인정보 이동권과 관련해 총 111건의 의견이 제시되었으며 특히 이 주제에 대해 법률 적용의 범위와 개인정보 이동권 보장을 위한 비용, 경쟁 환경 관련 문제에 대한 민간부문의 참여와 관심이 높았던 것으로 평가된다.

---

50) https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/individual-rights/right-to-data-portability/

51) http://www.pcamidata.co.uk/

제3절 개인정보에 대한 경쟁법적 접근

Ⅰ. EU집행위원회의 개인정보(빅데이터)에 대한 경쟁법적 검토사례

일반적으로 개인정보의 수집 및 활용, 더 나아가서는 빅데이터의 분석 및 활용에 관한 사항에 대하여, 특정 사업자들에게 독점적 사업자로서의 지위를 인정한 사례를 어렵다. 그 이유는 플랫폼 사업자는 기본적으로 가입자들로부터 개인정보를 수집함에 있어서는 이용자들로부터 동의를 받아 정당하게 수집된 정보를 그 목적에 맞게 자신이 활용하는 경우가 대부분이라고 할 수 있기 때문이다. 즉 개인정보 수집 및 활용에 관한 사업자들의 독점적 지위의 부여는 어려운 측면이 있다는 것이 이제까지의 일반적인 입장이었다.

이러한 문제에 대한 최근 EU의 동향은 주목할 만하다. EU집행위원회 마가렛 베스타거(Margreth Vestager)는 인터넷 기업들이 방대한 소비자 관련 정보를 수집하는 행위에 대해 경쟁법적 관점에서 집중적으로 검토할 계획임을 밝힌바 있다.[52] 또한 독일 연방카르텔청 안드레아스 문트(Andreas Mundt)도 페이스북(Facebook)의 지배적 지위 남용에 대해 검토하면서, 페이스북과 같이 광고 수익으로 사업을 영위하는 인터넷 서비스 사업자에게 이용자 정보는 매우 중요하다고 언급하기 때문에, 시장력(market power) 남용이라는 견지에서 소비자들이 수집된 데이터의 종류와 범위에 관하여 충분한 정보를 제공받았는지 여부를 반드시 검토해야 한다는 의견을 밝힌 바 있다.[53]

EU 집행위원회는 빅데이터 쟁점과 관련하여 이제까지 주로 온라인 서비스 시장에서의 기업결합 심사 사건들을 다루어 왔다. 그러나 집행위원회가 사후 규제적 관점에서 빅데이터를 보유한 기업의 남용행위에 대한 행태에 대해 판단한 바는 없는 것으로 파악된다. 즉 규제의 측면에서 빅데이터 수집·사용 등 행위가 유럽연합기능조약(TFEU; the Treaty on the Functioning of the European Union) 제101조 또는 제102조에 위반된다고 판단한 사례는 아직 없다. 다음에서는 EU집행위원회의 기업결합 심사과정에서 나타난 빅데이터 관련

---

52) TECHNOLOGY NEWS, EU competition chief to eye 'big data' concerns in merger probes, 2016.1.17.

53) Bundeskartellamt, Bundeskartellamt initiates proceeding against Facebook on suspicion of having abused its market power by infringing data protection rules, 2016.3.2.

쟁점들에 대해 살펴보기로 한다.

1) Google과 DoubleClick 기업결합(2007년)

2007년, 인터넷 검색서비스 및 광고와 중개플랫폼으로서 유력 사업자였던 Google은 온라인 광고 기업인 DoubleClick을 31억 달러에 인수하였다. Google과 DoubleClick은 일반 검색 및 검색 기록과 관련하여 엄청난 데이터를 보유하고 있었으며, Google은 DoubleClick을 인수함으로써 광고주나 웹 퍼블리셔 전용의 대규모 광고 전달 네트워크를 보유하고 디스플레이 광고 사업분야(AdSense)를 강화하고자 하였다.

2007년 12월 Google이 DoubleClick을 인수한 기업결합 심사 사건에서, 집행위원회는 기업결합의 결과 Google이 DoubleClick이 취득·보유하는 소비자 정보를 활용함으로써 발생하는 네트워크 효과를 검토하였다. 집행위원회는 DoubleClick에 의하여 수집되는 정보 유형의 범위가 상대적으로 좁고, 온라인 광고 시장에서 활동하는 다른 사업자들 역시 광고 공략에 잠재적으로 유용한 유사한 형태의 정보를 다량으로 수집할 수 있는 능력을 가지고 있기 때문에, 기업결합으로 인하여 경쟁사업자들이 따라올 수 없는 고유의, 모방이 불가능한 데이터를 보유하게 되는 것은 아니고, 따라서 그로 인한 경쟁상 우위를 확보하는 것은 아니라고 판단하였다.[54] 동일한 사건에서 미국 FTC는 당해 거래가 정보 보호와 같은 비가격 측면의 경쟁(non-price attributes of competition)에 부정적 영향을 미칠 가능성을 심사하였고, 결론적으로는 부정적 영향에 관한 입증 부족을 이유로 기업결합을 승인하였다. 즉 FTC는 기존 이용자의 정보는 온라인 광고 시장의 진입장벽이 될 수 없다고 판단한 것이다.[55] 결과적으로 빅데이터가 진입장벽이 될 수 없다는 FTC의 판단은 EU 집행위원회의 판단과도 유사한 것으로 이해된다.

FTC는 미국의 반독점법이 단지 개인정보(privacy)를 보호하기 위하여 기업결합을 불허하거나 조건을 부과할 수는 없다고 하면서, 나아가 개인정보에 대한 피해를 가격 및 기타 거래조건에 근거한 경쟁제한성과 동일시할 수 없으므로 개인정보는 동 기업결합의 향방을

54) COMP/M.4731 - Google/DoubleClick

55) https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/418081/071220googledc-commstmt.pdf

결정하는 근거가 되지 못한다고 보았다.

한편, EU집행위원회는 동 기업결합으로 인한 수평적 내지 혼합효과에 대하여 분석하면서 아울러 수직효과에 대하여도 함께 검토하였는데, 특히 Google과 DoubleClick의 데이터가 통합되면서 야기될 수 있는 시장봉쇄효과(foreclosure effects)에 주목하였다. 그러나 심사과정에서 데이터의 통합으로 발생할 수 있는 비가격적 요소(non-price dimension)인 프라이버시 문제는 고려하지 않았으며, 단지 기업결합이 관련시장의 경쟁에 미치는 효과에 대하여만 분석하고, 사업자가 별도로 부담하는 EU 개인정보보호법제와는 상관 없다는 입장을 명확히 하였다.

2) Facebook과 Whatsapp 기업결합(2014년)

2014년 2월, Facebook은 WhatsApp을 190억 달러에 인수할 계획을 발표하고, 같은 해 8월

29일, 미국 FTC 및 EU집행위원회에 신고하였다. Facebook은 네트워킹 플랫폼 Facebook과 통신앱 Facebook Messenger 및 사진동영상 공유플랫폼 Instagram을 운영하는 소셜네트워킹(social networking) 서비스 사업자로서, 플랫폼 광고 판매로 수익을 거두는 동시에 이를 위해 자사 서비스 이용자들의 정보를 수집・분석하여 맞춤형(targeted) 광고 서비스를 제공한다. 한편, WhatsApp은 스마트폰에서 구동되는 멀티미디어 메시징 서비스를 제공하는 사업자로서, 중앙 서버에 이용자의 메시지를 저장하지도 않으며, 온라인 광고 사업도 하지 않는 특징을 가진다. 몇몇 소비자단체들은 동 기업결합으로 인하여 아무런 경쟁제한적 효과가 발생하지 않는다는 WhatsApp의 설명과는 달리 Facebook이 향후 광고사업을 통해서 큰 수익을 거두게끔 하는 데이터에의 접근이 한층 강화될 것이라고 하면서 FTC에 이의를 제기하였다.

미국 FTC와 EU집행위원회는 Facebook과 웹기반 메시징 플랫폼 업체인 WhatsApp의 기업결합에 대하여 심사하였으며, 2014년 10월 두 경쟁당국은 모두 Facebook과 WhatsApp의 기업결합에 대해 경쟁제한성이 없다고 판단하고 이를 승인하였다.[56)]

FTC는 심사를 종결하면서 소비자단체 등이 제기한 문제는 전적으로 소비자보호법 영역에 속하는 문제라고 지적하고, Facebook과 WhatsApp에게 소비자보호국 책임자(Director

56) COMP/M.7217 - Facebook/Whatsapp.

of the Bureau of Comsumer Protection) 명의의 서한을 송부하여 향후 프라이버시 관련법상의 의무를 준수할 것을 당부하였다.[57]

이 사건에서 주목해야 할 대목은 이 사건 기업결합에서는 '데이터' 또는 '데이터 분석 서비스'를 각기 다른 시장으로 획정할 수 없다고 판단했다는 점이다. Whatsapp은 물론 Facebook도 데이터와 관련한 별개의 시장에 참여하는 사업자는 아니라는 것이 이유였다. Facebook은 소셜 네트워킹 서비스 이용자의 데이터를 수집하여 분석함으로써 각 이용자에게 특화된 광고 활동을 할 수 있는데, 그럼에도 불구하고 Facebook이 온라인 광고 서비스와는 별도의 독립된 상품(stand-alone product)으로서 자신이 수집한 이용자 데이터를 판매하거나 광고주 또는 제3자에게 데이터 분석 서비스를 제공하지는 않기 때문이라는 것이다.

3) Microsoft와 Linkedin 기업결합

2016년 6월, 세계 최대 소프트웨어 업체인 Microsoft는 비즈니스 전문 소셜네트워킹 서비스(SNS) 제공업체인 LinkedIn을 약 260억 달러에 인수한다고 발표하였다. LinkedIn의 주 이용자는 구직자 및 기업의 관계자들이며, 200여 개국에서 4억 5000만 명의 이용자를 확보하고 있다. Microsoft 측에서 발표한 바로는 이와 같은 LinkedIn의 폭 넓은 네트워크와 Microsoft의 다양한 제품군이 만나게 될 경우 발생할 수 있는 시너지 효과에 당시 인수의 추진 배경이 있었으며, 결과적으로 기업결합의 목적은 Microsoft의 마케팅과 판매, 네트워킹을 개선하는 것이었다.

한편, EU집행위원회는 동 기업결합을 심사함에 있어서 먼저 예비심사를 개시하였는데, 2016년 12월 시장집중과 관련된 심사는 당사자들의 확약(commitments)의 제출로 마무리되었다. EU집행위원회는 온라인 광고 서비스 시장에 한정하여 수평적 효과를 심사하였으나 기업결합 당사회사들이 모두 0~5% 안팎의 미미한 시장점유율을 보유하고 있었기 때

---

57) Letter From Jessica L. Rich, Director of the Federal Trade Commission Bureau of Consumer Protection,
to Erin Egan, Chief Privacy Officer, Facebook, and to Anne Hoge, General Counsel, WhatsApp Inc (2014. 4. 10), available at <https://www.ftc.gov/public-statements/2014/04/letter-jessica-l-rich-director-federal- tradecommission-bureau-consumer>.

문에 문제가 되지 않았다. 또한 집행위원회는 Microsoft와 LinkedIn의 데이터 통합으로 발생할 수 있는 경쟁제한성에 대하여 관련 시장에서 결합 후 기업의 시장력이 상승하면서 진입장벽을 형성할 가능성이 있는지와 경쟁사업자 수의 감소로 인한 경쟁의 축소 부분도 함께 검토하였으나 집행위원회는 위에서 언급한 두 가지 경쟁제한성이 발생할 가능성이 매우 희박하다고 결론 내렸다. 다만 광고 목적으로 중요한 효용을 지닌 인터넷 이용자 데이터에 대한 접근(access)을 Microsoft에게만 배타적으로 부여해서는 안 된다고 판단하였다. 이와 같은 결론에 이른 까닭은 결합 후 회사의 낮은 시장점유율 및 이해관계인들이 제기한 경쟁이슈가 시장조사 과정에서 드러나지 않았기 때문이다.

여기에서 데이터의 통합문제에 대해서는 집행위원회의 비수평결합 심사와도 관련되어 있는데, 특히 소비자관리(consumer relationship management, 이하 CRM) 소프트웨어 솔루션과 생산성(productivity) 소프트웨어를 제공하는 경쟁사업자에 대한 잠재적인 봉쇄효과에 대한 검토에 관한 것이다. EU집행위원회는 CRM 소프트웨어 솔루션 시장과 판매지능 솔루션 시장으로 상품시장을 구분하였는데, Microsoft는 전자의 시장과 관련하여 Microsoft 다이나믹스(Dynamics) CRM 상품을 생산하는 반면, LinkedIn은 후자에 속하는 'Sale Navigator' 솔루션을 제공하였다. 여기서의 문제는 두 회사의 제품이 상호보완적인 관계에 있는 것으로 평가된다. 집행위원회는 동 기업결합으로 인하여 일종의 혼합효과(conglomerate effects)가 관련시장에 발생할 우려 및 결합 후 회사가 채용할 수 있는 다양한 배제적 행위(exclusionary practice)의 가능성에 주목하고, Microsoft가 CRM 소프트웨어를 공급하는 경쟁사업자를 시장에서 배제할 능력이 있는지에 대하여 심사하였으며, 그 결과 Microsoft는 경쟁사업자를 봉쇄할 시장력과 유인이 없는 것으로 평가하였다.

특히 빅데이터 및 개인정보의 문제와 관련하여, 가까운 미래에 LinkedIn이 보유한 데이터셋(dataset)이 머신러닝(Machine Learning, ML)을 이용한 CRM 소프트웨어 솔루션의 고급기능 실현을 위하여 중요한 요소가 될 것인지 여부와, 결합 후 Microsoft가 LinkedIn 데이터에 대한 경쟁사업자의 접근을 차단하면서 시장의 혁신을 방해할 것인지 여부가 심사대상이 되었다. 그러나 이는 심사 시점에서는 미리 예측할 수 없는 부분이라고 결론 짓고 있다.

2. 경쟁법과 개인정보보호의 상호접근 모색

기업결합 심사 이외의 사안에서 빅데이터 및 개인정보에 관해 경쟁법적 접근을 제시하고 있는 각 국가별 정책 사례에 대해 살펴본다. 즉 사후 규제적 관점에서의 접근을 의미한다. 현실적으로 보자면, 아직까지 세계적으로 이러한 사후 규제적인 접근에 대한 명확한 기준이나 판단은 존재하지 않는 것으로 파악되지만, 각 국가들이 기업의 빅데이터 개인정보 활용과정에서 발생할 수 있는 경쟁법적 사안에 관심을 갖기 시작했다는 점을 확인할 수 있으며, 상황에 따라서는 언제든지 입법정책적 쟁점으로 대두될 가능성이 높을 것으로 판단된다.

1) 독일 및 프랑스

2016년 5월 10일 독일 연방카르텔청(Bundeskartellamt)과 프랑스 경쟁청(Autorite de la concurrence)은 공동으로 경쟁법과 정보(Competition Law and Data)라는 제목의 보고서를 출간하였다.[58] 이 보고서의 가장 큰 특징이라고 한다면, 데이터의 수집, 처리 및 사용이 배제적 혹은 착취적 남용행위로 이어질 가능성까지 검토하였다는 점이라고 할 수 있겠다.

<표 10> Competition Law and Data의 주요내용

제기 쟁점	내용
시장력 원천으로서의 데이터	대량의 데이터에 접근하는 것이 특정 시장에서의 경쟁력 확보에 중요하다는 전제에서, 신규 진입자가 기존 사업자가 보유하는 데이터의 양 또는 다양성 측면에서 그와 동일한 수준의 데이터에 접근할 수 없을 경우, 이는 데이터는 진입장벽으로 작용할 수 있다고 봄
배제적 행위	경쟁사업자를 배제할 수 있는 행위로는 다음과 같은 것들이 있음 (ⅰ) 데이터가 필수설비인 경우 당해 데이터에 대한 접근 거부 (ⅱ) 차별적인 접근 허용 (ⅲ) 배타적 계약 체결 (ⅳ) 데이터의 결합판매 및 교차사용

58) Competition Law and Data, Autorite de la concurrence, Bundeskartellamt, 2016.5.10.

가격차별 행위	고객 데이터 수집을 통하여 고객의 구매 습관, 특정 상품 또는 서비스에 대한 지불 의사 등을 분석할 수 있기 때문에, 기업들은 다양한 고객 집단에 대하여 다양하게 가격 책정을 함으로써 가격차별을 할 수 있음[59]
프라이버시 악영향	개인정보의 수집 및 활용에 관한 기업의 의사결정 자체가 경제 및 경쟁에 영향을 미칠 가능성이 있음

결론적으로, 이 보고서는 특정 사업자의 데이터 수집, 처리 및 이용이 경쟁제한적인지 여부에 대한 판단은 당해 사업자가 경쟁사업자와 비교할 수 없을 만큼의 데이터를 보유할 수 있는 능력을 기반으로 시장력을 확보한다는 전제에서 출발하는 것이라고 보고 있다. 다만 이를 판단하기 위해서는 여전히 사안별 검토가 필요하다고 보고 있다.

2) 영국

영국 경쟁시장청(Competition and Market Authority)에서도 2015년 6월 소비자 데이터의 상업적 이용(The commercial use of consumer data)이라는 제목의 보고서를 발간하였다.[60] 이 보고서는 소비자 데이터가 현대의 경제활동에서 차지하는 비중, 데이터의 수집 및 분석, 데이터와 관련한 규제 환경 등을 검토하고 있다. 이 보고서에 나타난 다루고 있는 데이터 관련 주요 경쟁법 상의 우려는 다음과 같다.

<표 11> The commercial use of consumer data의 주요내용

구분	내용
데이터가 서비스 품질에 관여하는	데이터에 대한 접근을 거절하여 경쟁사업자를 배제

59) 그러나 이 보고서는 소비자의 이익을 증대시킬 수 있을 뿐만 아니라, 생산자의 이윤도 증대시킬 수 있다는 점에서 이러한 문제가 경쟁법상 규제 대상인지 여부에 대한 의문도 일부 제시하고 있다.

60) The commercial use of consumer data, Report on the CMA's call for information, Competition and Market Authority, 2015.6.

경우	하고자 하는 시도와 그러한 배제를 수행할 수 있는 능력이 더 커지게 되며, 특히 하나의 시장에서 취득한 데이터가 그와 무관한 별도의 시장에서 상품이나 용역에 중요한 요소가 되는 경우에는 '시장력의 전이' 문제도 발생함
데이터의 대체재를 찾기 어려운 경우	업이 그 데이터에 대한 경쟁사업자의 접근을 배제하거나 제한하는 등의 행위를 통해 배제적 행위를 수행할 가능성이 더욱 높아짐
데이터 수집주체가 지배적 사업자인 경우	소비자의 데이터를 수집하는 과정에서 그 지위를 악용할 유인이나 악용할 수 있는 능력이 더 커짐
개인정보 이용에 대한 사업자들의 투명성이 확보되지 않는 경우	사업자들간의 투명성 확보 경쟁이 공개적으로 이루어지지 않는다면, 소비자 의사와는 무관한 방식으로 데이터 시장이 형성될 수 있음

그러나 이 보고서는 데이터를 둘러싼 위와 같은 문제점은 기존의 상품 또는 용역과 전혀 다른 독자적인 특성은 아니라고 보고 있다. 데이터 관련 시장에서 경쟁법상 문제가 발생하더라도 기본적으로는 기존의 경쟁법 집행의 틀을 그대로 적용하는 것이 가능하다는 설명으로 이해하는 것이 가능하다.

3) EU

2014년 3월 유럽의 개인정보 보호 감독기관인 European Data Protection Supervisor(이하 'EDPS')는 디지털 경제하에서의 데이터 보호, 경쟁 및 소비자 보호의 상호 관계에 관한 기본 입장을 제시하였다.[61] 이는 경쟁당국이 아닌 개인정보보호기구가 발간한 의견

61) Preliminary Opinion of the European Data Protection Supervisor, Privacy and competitiveness in the age of big data: The interplay between data protection,

서(preliminary opinion)이기는 하지만, 매우 선제적인 의견제시라는 점에서 의의가 있다고 평가할 수 있다.

이 의견서는 디지털 경제에 있어 빅데이터가 가지는 자산(asset)으로서의 성격을 명확히 하고 있다는 점에서 의미가 있는 것으로 보인다. 정보통신 서비스 제공자는 마치 그 서비스를 무상으로 제공하는 것처럼 보이지만, 실제로는 소비자들이 개인정보라는 가치 있는 반대급부를 제공하도록 요구되고 있으므로, 개인정보는 온라인 서비스와 교환되는 통화(currency)와도 같다는 것이다.

EDPS는 개인정보에 관한 경쟁법적 접근과 관련하여, 각 규제 영역 간에는 상호 융합은 물론 긴장 관계가 있을 수 있음을 언급하면서, 점차 더 심도 있는 조사와 논의가 필요하다고 설명한다. 향후 규제당국간 긴밀한 협업과 논의를 계속해 나가야 한다는 열린 결론을 제시하였다. EDPS 의견서에 나타난 경쟁법적 쟁점은 다음과 같다.

<표 12> EU EDPS 의견서의 주요내용

구분	내용
이용자 데이터와 시장력과	- 디지털 경제에서 지속적으로 증가하는 무상 서비스 시장에서 방대한 이용자 데이터에 대한 통제 가능성은 시장력 확보를 가능하게 함 - 소비자의 개인정보는 무형의 자산이고, 사업자들은 방대한 양의 데이터를 수집하여 수익 창출 및 경쟁의 수단으로 활용함 - 규제당국은 시장지배적 사업자에 의하여 반경쟁적인, 불공정한, 또는 소비자에게 부정확한 정보를 제공하는 행위가 발생할 수 있음을 각별히 염두에 두어야 함
소비자 피해(consumer harm) 개념	개인정보에 대한 접근 거부, 불분명하고 왜곡된 개인정보정책 등을 통한 시장지배적 지위 남용이나 소비자 후생 저해가 문제될 경우, 디지털 경제에서의 경쟁법 집행을 위하여 새로운 '소비자 피해(consumer harm)' 개념을 도입할 수도 있음
경쟁법 적용과 개인정보	- 디지털 시장에 대한 경쟁법의 적용은 개인정보 보호 수준을 향상시키는 서비스를 촉진함은 물론, 소비자들의 데이터

competition law and consumer protection in the Digital Economy, 2014.3.

	에 대한 통제를 촉진하는 효과를 가짐 - 소비자가 스스로의 선택에 따라 보다 두터운 개인정보 보호정책을 제공하는 사업자와의 거래를 선택할 수 있는 환경을 조성한다면, 개인정보 보호 수준을 향상하는 것 자체가 온라인 서비스 시장에서의 경쟁력이 될 것임

이러한 EDPS의 의견과 유사하게, 2016년 9월 15일 경쟁당국의 입장에서 EU집행위원회의 마가렛 베스타거(Margreth Vestager)는 EDPS(Europe Data Protection Supervisor)-BEUC(Bureau Europeen des Unions de Consommateurs) 연석 컨퍼런스 기조연설을 통해 '빅데이터와 경쟁'에 대해 발표하였다. 이는 최근 EU를 중심으로 빅데이터 개인정보 관련 경쟁법 이슈가 부각되고 있는 상황을 대변하는 것이라고 할 수 있다.[62)]

마가렛 베스타거 집행위원은 빅데이터가 중요성과 편의성을 가짐에도 불구하고, 개인정보보호, 소비자권리, 경쟁과 관련한 위협이 될 우려도 존재하므로, 빅데이터의 활용에 있어 이와 같은 우려는 해소되어야 할 것이라는 입장을 기본적으로 표명하였다. 그러면서 EDPS 등이 강조해온 바와 같이 개인정보 가 가지는 중요성을 공감하고 있다. 특히 개인정보 보호는 제도적·사전적 보호가 원칙이어야 하며, 사후적인 고려에 그쳐서는 안 됨을 강조하면서, 이러한 원칙은 경쟁과 관련해서도 동일하게 적용된다고 설명한다. 즉 빅데이터를 활용하는 기업은 사전에 소비자에게 피해를 끼치거나 경쟁을 제한하지 않도록 고려하여야 한다는 것이다.

또한 그는 EDPS 입장과 유사하게, '자산으로서의 데이터(Date as an asset)'를 강조한다. 우선 기업들은 경쟁기업을 배제하기 위한 목적으로 빅데이터를 활용해서는 안 된다고 설명한다. 소규모 데이터 집합에서는 발견하기 어려운 패턴을 대규모 데이터 집합에서는 찾을 수 있는 것과 같이 빅데이터의 핵심은 얼마나 많은 정보를 확보하는가에 달려있다. 따라서 기업이 많은 정보를 수집하는 것을 막아서는 안 되고, 많은 양의 데이터를 보유하는 것 자체는 경쟁법상 문제되지 않지만, 중요한 것은 경쟁에 필수적인 정보의 경우, 다른

62) EU 집행위 연설문 자료, "Big Data and Competition"('16.9.29.); 김대영, "EU Vestager 집행위원, 빅데이터 관련 경쟁법 이슈에 대해 입장발표",「해외경쟁정책동향」제117호, 2016.11.10 참조.

경쟁기업이 자체적인 수집 또는 구매를 통해서 해당정보를 획득하기 어렵지 않아야 한다는 점이라고 강조한다. 이는 전형적인 종래 EU 등에서 논해지던 입장과 유사하다. 그는 정보가 기업결합 심사과정에서 중요한 요소가 될 수 있는 경우가 있다고 한다. 예를 들어, 금액으로 환산되지 않는 정보의 취득만을 위해서 경쟁기업을 인수하는 경우가 있다. 이와 관련하여, 그는 집행위는 매출액이 비록 크지 않더라도 가치있는 정보를 보유하고 있는 기업을 대상으로 하는 기업결합 심사에서 정보의 가치를 반영할 수 있는 방안을 검토하고 있다고 밝혔다.

마가렛 베스타거 집행위원은 또한 정당한 정보공유(Data Pooling) 경쟁을 저해하는 것이 아니라 오히려 경쟁을 촉진하는 측면이 있음을 밝히고 있다. 예를 들어, 소규모 온라인서점들이 함께 도서판매 정보를 공유·활용함으로써 대형 온라인서점과의 경쟁이 촉진될 수 있다. 또한 'MS의 야후 검색사업 인수 건(2010)'의 경우 집행위는 MS가 야후의 검색 관련 정보를 취득함으로써 구글에 대한 경쟁력이 높아져 시장의 경쟁을 촉진할 수 있다고 판단한 바도 있음을 상기시켰다.

그는 혁신을 위한 정보의 공유는 장려되어야 하지만, 경쟁을 제한하지 않기 위해 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다는 의견을 제시한다. 우선 기업들간 정보 공유시 'EU 수평적 합의 가이드라인(Horizontal Cooperation Guideline)'[63]을 준수하여 법위반 소지가 없어야 한다. 즉 기업들이 가격 및 품질 경쟁을 하는 대신, 쉽게 행위를 일치시킬 수 있을 정도로 과도하게 많은 사업 정보를 공유하여서는 안 된다는 점을 분명히 한 것이다. 예를 들어, 공유하는 정보의 종류를 제한[64]하거나 정보공유 플랫폼에 익명으로 정보를 제공함으로써 사업자들 간 경쟁제한적 합의의 발생가능성을 낮출 수 있다. 이에 더하여, 특정 기업들 간 정보공유가 정보공유에 참여하지 않는 다른 경쟁기업들을 시장에서 퇴출시키기 위한 목적으로 이용되어서는 안 된다는 점도 강조하였다.

---

63) EU 집행위의 수평적 합의 가이드라인(유럽기능조약 제101조의 적용에 관한 가이드라인)은 기업간 또는 사업자단체의 수평적 합의, 동조적 행위, 정보 교환 등의 위법성 판단 기준을 규정하고 있다.

64) 자동차 제조사들이 기술 관련 정보를 제외하고 정보를 공유하거나, 온라인판매자들이 제품의 판매 시기 및 가격 관련 정보를 제외하고 정보를 공유

기업결합에 관한 경쟁당국의 결정과 각 국의 정책적 검토 현황을 살펴보면, 개인정보 또는 빅데이터에 관한 경쟁법적 접근의 필요성을 지속적으로 제기되고 있음에 반해, 구체적인 대응방안이나 법률적 판단 요건들을 명확히 하고 있지 못한 상황이다.

다만 이러한 국제적인 동향은 데이터 독점의 문제에 대해 인식하기 시작했다는 점은 분명하게 확인할 수 있게 해준다. 특히 이러한 쟁점은 단지 사업자간의 경쟁의 문제이만 한정하는 것이 아니라, 그러한 독점적 행위로 인하여 소비자 후생복리에 영향을 미친다는 점이다. 거시적인 시각에서 보자면, 사실 데이터 경제 또는 사회는 초기 단계를 거치고 있는 상황인 것으로 판단해 볼 수 있으며, 향후 지속적인 시장 발전 등을 통해 문제시 되는 쟁점과 요건들이 명확화될 수 있을 것으로 보인다.

제4절 현행 정보통신법제 발전방향

Ⅰ. 단계적 접근전략의 필요성

1) 국제적인 규제 동향 분석과 선별적 수용

데이터 독점의 문제에 대해서는 개별 국가들은 자신들이 처한 상황에 다라 매우 다양한 대응방안을 모색해 나가고 있는 것으로 보인다. 특히 EU의 경우에는 다른 국가 및 지역에서보다 더욱 적극적인 규제적 대응을 모색하고 있는 상황이다. 이는 통상적으로 미국을 대표하는 글로벌 IT기업들이 그 영향력을 확장에 가면서, EU역내의 시장 잠식은 물론이고, 주권의 문제까지도 우려하고 있기 때문인 것으로 보인다.

그러나 분명한 것은 우리나라의 경우 EU 및 기타 주요 국가들의 시장규모에 견주어보면, 선제적이고 적극적인 규제조치를 이행하는 데에는 한계가 있을 것이라는 점이다. 예를 들어, 전통적으로 EU 국가들은 프라이버시 및 개인정보 보호의 문제는 인격권 보장 및 보호 차원에서 접근하였으며, 그 결과 이에 대한 법적 규제를 글로벌 IT기업들에게 적용하게 되었다. 만일 EU에서 이러한 움직임이 없었다면 우리와 같은 시장 규모를 가지는 국가들은 개인정보 보호법제들 글로벌 사업자들에게 관철시키고자 하는 시도조차도 할 수 없었을지 모른다. 따라서 데이터 독점 규제에 대해서는 비단 우리의 목적과 필요뿐만 아니라, 국제적인 규제 동향을 면밀하게 추적해 나가면서, 규제방식을 현실화 해 나가야할 것으로

보인다.

그러나 또한 단선적으로 해외의 규제방식을 차용해 오는 것에 대해서도 주의를 기울여야 한다. 그 이유는 개별 국가들이 처한 상황은 물론이고, 규제 구조 자체가 다를 수 있기 때문이다. 결국 국제적인 규제동향을 면밀하게 파악해 나가면서, 그러한 규제들이 우리나라 법체계와 어떻게 조응할 수 있는 것인지를 지속적으로 검토해 나가는 작업이 필요하다. 이러한 측면에서 개인정보 국외이전, 개인정보 이동권, 개인정보에 대한 경쟁법적 접근 등의 규제방안에 대해 예의주시하면서, 그것의 국내 적용여부 및 방법 또한 고민해 나가야 할 필요가 있다.

최근 해외 사업자의 국내 대리인 지정제도는「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」개정을 통해 도입되었다. 그 조문은 아래와 같다.

제32조의5(국내대리인의 지정) ① 국내에 주소 또는 영업소가 없는 정보통신서비스 제공자등으로서 이용자 수, 매출액 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자는 다음 각 호의 사항을 대리하는 자(이하 "국내대리인"이라 한다)를 서면으로 지정하여야 한다.

1. 제27조에 따른 개인정보 보호책임자의 업무
2. 제27조의3제1항에 따른 통지·신고 및 같은 조 제3항에 따른 소명
3. 제64조제1항에 따른 관계 물품·서류 등의 제출

② 국내대리인은 국내에 주소 또는 영업소가 있는 자로 한다.

③ 제1항에 따라 국내대리인을 지정한 때에는 다음 각 호의 사항 모두를 제27조의2에 따른 개인정보 처리방침에 포함하여야 한다.

1. 국내대리인의 성명(법인의 경우에는 그 명칭 및 대표자의 성명을 말한다)
2. 국내대리인의 주소(법인의 경우에는 영업소 소재지를 말한다), 전화번호 및 전자우편 주소

④ 국내대리인이 제1항 각 호와 관련하여 이 법을 위반한 경우에는 정보통신서비스 제공자등이 그 행위를 한 것으로 본다.

제76조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 2천만원 이하의 과태료

를 부과한다.

4의3. 제32조의5제1항을 위반하여 국내대리인을 지정하지 아니한 자

글로벌 기업의 데이터 독점을 제약하면서, 소위 정보주권을 확립한다는 취지에서 이러한 개정이 의미가 있을 수는 있으나, 그 실효성을 과연 확보할 수 있는지에 대해서는 아직까지 의문이 제기되고 있는 상황이다. 실제「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」제76조는 국내 대리인을 지정하지 않은 경우 과태료를 부과하는 절차를 규정하고 있는데, 만일 글로벌 사업자가 국내대리인을 지정하지도 않고 과태료도 납부하지 않는 경우, 어떠한 실효적인 조치를 취할 수 있는지에 대한 의문이다. 이럴 경우 사이트 접속 차단 등의 행정적 조치도 생각해 볼 수 있겠지만, 이럴 경우 오히려 국내 소비자들의 편익을 저해하는 결과를 발생시킬 수 있다는 비판이 있다. 따라서 향후 이 제도에 대해서는 그 실효성 논란이 지속될 것으로 보인다.

2) 국내외 사업자간 규제형평성 문제

우리나라의 경우 해외 주요 국가들에 비하여 국가 중심의 엄격한 규제체계를 가지고 있다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 그 결과 최근 데이터 경제 활성화 정책의 일환으로 법령상 규제 완화 및 혁신에 대한 논의가 광범위하게 논의되고 있는 상황이다.

그런데 문제는 데이터 독점 등을 방지하기 위한 입법조치가 역설적으로 해외 기업들은 준수하지 않고 오히려 국내 데이터 기업들을 규제하는 결과를 초래할 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 예를 들어, 실제 과거에도 동일한 개인정보 보호법제 위반 사안에 대해 국내 사업자들에 대해서는 조사나 규제가 이루어진 반면, 해외 사업자들에 대해서는 그렇지 못하거나 형식적인 대응에 그치는 경우가 많았다.

따라서 성급하게 규제 조항들을 도입하는 경우 국내 사업자들의 경쟁력을 저감시키는 결과가 발생할 수 있기 때문에, 선도적인 규제 대안 현실화는 다소 자제되어야 할 필요가 있으며, 전체적으로는 국제적인 규제동향과 발맞추어 가는 것이 타당할 것으로 보인다. 오히려 조금 더 전략적으로 보자면 해외의 규제 동향 속에서 문제점이 무엇인지에 대한 분석도 엄밀하게 살펴보아야 할 것이다.

2. 단계전략의 구현 방향 및 전망

1) 개인정보보호법상 대응

데이터 독점에 대한 입법적인 측면에서의 대응방안은 향후에도 지속적으로 논의되어 갈 것으로 보인다. 다만 현재의 수준에서보자면, 개인정보 보호법제와 관련하여, 개인정보 국외이전 제한, 그리고 개인정보 이동권 규정의 도입 등이 대안으로 거론될 수 있을 것으로 보인다.

(1) 개인정보 국외이전 제한

우리나라의 개인정보 보호에 관한 일반법인 「개인정보 보호법」은 개인정보 국외이전 제한에 관한 세밀한 규정을 두고 있지 않다. 포괄적인 정부 시책의 마련의 필요성을 선언하고 있으며, 국내에 있는 개인정보처리자가 개인정보를 해외의 제3자에게 제공하는 경우에 한정해서 법준수 계약의 의무를 제시하고 있다. 이와 관련한 규정은 다음과 같다.

제14조(국제협력) ② 정부는 개인정보 국외 이전으로 인하여 정보주체의 권리가 침해되지 아니하도록 관련 시책을 마련하여야 한다.

제17조(개인정보의 제공) ③ 개인정보처리자가 개인정보를 국외의 제3자에게 제공할 때에는 제2항 각 호에 따른 사항을 정보주체에게 알리고 동의를 받아야 하며, 이 법을 위반하는 내용으로 개인정보의 국외 이전에 관한 계약을 체결하여서는 아니 된다.

이상과 같은 규정에 비하여, 특별법인 정보통신망법은 보다 구체적인 규정을 두고 있다. 이는 개인정보의 국외 이전이 주로 정보통신망을 매개로 이루어진다는 점을 반영하고 있는 것이라고 추론해 볼 수 있을 것으로 보인다. 이하 관련 규정은 다음과 같다.

제63조(국외 이전 개인정보의 보호) ① 정보통신서비스 제공자등은 이용자의 개인정보에 관하여 이 법을 위반하는 사항을 내용으로 하는 국제계약을 체결하여서는 아니 된다.
② 정보통신서비스 제공자등은 이용자의 개인정보를 국외에 제공(조회되는 경우를 포함

한다)·처리위탁·보관(이하 이 조에서 "이전"이라 한다)하려면 이용자의 동의를 받아야 한다. 다만, 정보통신서비스의 제공에 관한 계약을 이행하고 이용자 편의 증진 등을 위하여 필요한 경우로서 제3항 각 호의 사항 모두를 제27조의2제1항에 따라 공개하거나 전자우편 등 대통령령으로 정하는 방법에 따라 이용자에게 알린 경우에는 개인정보 처리위탁·보관에 따른 동의절차를 거치지 아니할 수 있다.

③ 정보통신서비스 제공자등은 제2항에 따른 동의를 받으려면 미리 다음 각 호의 사항 모두를 이용자에게 고지하여야 한다.

1. 이전되는 개인정보 항목
2. 개인정보가 이전되는 국가, 이전일시 및 이전방법
3. 개인정보를 이전받는 자의 성명(법인인 경우에는 그 명칭 및 정보관리책임자의 연락처를 말한다)
4. 개인정보를 이전받는 자의 개인정보 이용목적 및 보유·이용 기간

④ 정보통신서비스 제공자등은 제2항에 따른 동의를 받아 개인정보를 국외로 이전하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 보호조치를 하여야 한다.

⑤ 이용자의 개인정보를 이전받는 자가 해당 개인정보를 제3국으로 이전하는 경우에 관하여는 제1항부터 제4항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "정보통신서비스 제공자등"은 "개인정보를 이전받는 자"로, "개인정보를 이전받는 자"는 "제3국에서 개인정보를 이전받는 자"로 본다.

제63조의2(상호주의) 제63조에도 불구하고 개인정보의 국외 이전을 제한하는 국가의 정보통신서비스 제공자등에 대하여는 해당 국가의 수준에 상응하는 제한을 할 수 있다. 다만, 조약 또는 그 밖의 국제협정의 이행에 필요한 경우에는 그러하지 아니하다.

위 규정은 「개인정보 보호법」에 비하여 상당히 구체적으로 개인정보 국외 이전에 대해 규율하고 있음에도 불구하고, 앞서 살펴본 EU의 개인정보 국외이전 제한 규정에 비하면, 다소 완화되어 있는 내용을 가지는 것으로 볼 수 있다. 즉 전체적으로는 개인의 동의를 전제로 한 국외 이전 규정을 설정하고 있다. 물론 제63조의2에 상호주의 규정을 도입하여 주권적인 결정 가능성의 여지를 일부 넓혀 놓았다는 특징이 존재하기는 한다.

다만 향후 이용자들의 개인정보 보호에 관해 우리니라가 주권적 권한을 더욱 강화해 나가는 것도 하나의 방안이 될 수 있으며, 완전히 같은 수준을 아니더라도 EU의 국외이전 규정들을 참조해 보는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것으로 보인다. 다만 이럴 경우 일반법인 「개인정보 보호법」과의 관계도 면밀히 살펴보아야 할 것으로 보인다.

(2) 개인정보 이동권 제도 도입

개인정보 이동권을 실현한다는 것은 매우 국가 중심적인 사고라는 비판이 가해지고 있는 것이 사실이다. 그 이유는 개인의 동의를 기반으로 수집 및 처리되는 개인정보에 대하여 사업자들에게 특정한 데이터 관리 및 유지 형식(포맷)을 요구하는 것이어서, 영업수행의 자유를 일부 제약하는 것이기 때문이다. 결국 이 규정은 데이터 독점으로 인한 개인정보자기길정권의 제약 가능성, 신규 사업자들의 시장 진입상의 문제점 등을 고려하여, 사업자들의 영업수행의 자유라는 기본권을 제한하고 있는 것이라고 할 수 있다.

기본적으로 이러한 개인정보 이동권 규정은 데이터 독점을 방지하는 데 일정부분 기여할 수 있는 여지는 있다. 이러한 측면에서 관련 규정의 도입을 진지하게 검토해 나가야할 필요가 있다. 다만 실무 기술 및 금융 분야 정책현장에서는 소위 마이데이터(MyData) 기술을 구현하는 방안이 논의되고 있는데,[65] 이러한 기술의 현실화 상황을 감안하여 입법 방안을 고민해 보는 것이 바람직할 것으로 보인다.

나. 개인정보에 관한 경쟁법적 대응

앞서 살펴본 바와 같이, 개인정보에 대한 경쟁법적 접근은 아직 그 구체적인 요건 및 법적 효과를 명확하게 하지 못하고 있는 상황이다. 다만 상당수의 국가들이 데이터 독점 문제에 대해 경쟁법적 접근의 시도를 지속하고 있으며, 그 논리가 점차 발전해 가고 있다는 사실을 확인할 수 있다.

(1) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률

개인정보에 대한 경쟁법적 접근의 사안은 아직 현실화되지 않았지만, 향후 문제시 되는

65) 과학기술정보통신부, 행정안전부, 금융위원회, 방송통신위원회, 「보도자료: 데이터를 가장 안전하게 잘 쓰는 나라를 만들겠습니다」, 2018.8.20, 3면.

경우에는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 근거하여 공정거래위원회에서 다루게 될 것으로 보인다. 여기에서는 데이터 기업 간의 결합 사안도 문제시되겠지만, 주로 데이터 독점 기업의 시장 지배적 지위를 남용하는 것인지의 여부를 검토하게 될 것으로 보인다. 관련 규정은 다음과 같다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

7. "시장지배적사업자"라 함은 일정한 거래분야의 공급자나 수요자로서 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격・수량・품질 기타의 거래조건을 결정・유지 또는 변경할 수 있는 시장지위를 가진 사업자를 말한다. 시장지배적사업자를 판단함에 있어서는 시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모등을 종합적으로 고려한다.

제2조의2(국외행위에 대한 적용) 이 법은 국외에서 이루어진 행위라도 국내시장에 영향을 미치는 경우에는 적용한다.

제3조의2(시장지배적지위의 남용금지) ①시장지배적사업자는 다음 각호의 1에 해당하는 행위(이하 "濫用行爲"라 한다)를 하여서는 아니된다.

1. 상품의 가격이나 용역의 대가(이하 "價格"이라 한다)를 부당하게 결정・유지 또는 변경하는 행위
2. 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위
3. 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위
4. 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위
5. 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위

②남용행위의 유형 또는 기준은 대통령령으로 정할 수 있다.

이상과 같은 법률상 요건은 동법 제3조의2 제2항에 따라 세부적인 행위 유형이 정해져 있는데, 결과적으로는 이러한 행위 유형에 포함하는 것으로 판단할 수 있는 논리적 근거

가 무엇인지가 향후 쟁점이 될 것으로 보인다.

(2) 전기통신사업법

우리나라의 경우에는 시장경쟁상황 조성에 관하여 비단「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(공종거래위원회)뿐만 아니라, 전면적인 개입을 상정한 것은 아니지만「전기통신사업법」(과학기술정보통신부, 방송통신위원회)에도 규정하고 있다. 이는 다른 주요 국가들과 우리나라의 차이점을 보여주는 것이라고 할 수도 있는데, 통신과 관련한 전문규제기관으로서의 방송통신위원회와 과학기술정보통신부, 그리고 일반경쟁규제기관으로서의 공정거래위원회가 병존하는 상황이다. 우선 대표적인 규정은 다음과 같다.

제34조(경쟁의 촉진) ① 과학기술정보통신부장관은 전기통신사업의 효율적인 경쟁체제를 구축하고 공정한 경쟁환경을 조성하기 위하여 노력하여야 한다.

② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따라 전기통신사업의 효율적인 경쟁체제의 구축과 공정한 경쟁환경의 조성을 위한 경쟁정책을 수립하기 위하여 매년 기간통신사업에 대한 경쟁상황 평가를 실시하여야 한다.

③ 제2항에 따른 경쟁상황 평가를 위한 구체적인 평가기준, 절차, 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

또한 최근 개정을 통해 IT기업의 중심적 비중을 차지하고 있는 부가통신사업에 대한 실태조사에 관한 근거규정도 신설되었다.

제34조의2(부가통신사업 실태조사) ① 과학기술정보통신부장관은 부가통신사업의 현황 파악을 위하여 실태조사를 실시할 수 있다.

② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 부가통신사업자에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

③ 제1항에 따른 실태조사를 위한 조사 대상, 조사 내용 등에 관하여 필요한 사항은 대

통령령으로 정한다.

이상과 같은 규정은 향후 개인정보에 대한 경쟁법적 접근을 수행하는 데 있어 중요한 기능을 수행할 여지를 가지고 있다. 데이터 독점이 공정한 시장경쟁에 영향을 미치는지 여부를 판단하기 위해서는 지속적으로 사업자들의 데이터 활용 추이를 포함하는 경쟁상황을 평가할 필요가 있는데, 이 규정은 전기통신 사업 전반에 관한 상황을 평가할 수 있는 근거규정으로 활용될 수 있기 때문이다.

또한 앞서 EU의 동향에서도 살펴본 바와 같이, 실제 데이터 독점의 문제는 이용자 보호의 문제, 즉 소비자 피해(consumer harm)라는 관념과 직결되어 있는 사안이기 때문에, 다음과 같은 조항도 데이터 독점의 가능성 및 관련 양향을 평가하는 데 다음과 같은 「전기통신사업법」상 조항(방송통신위원회)들도 활용될 수 있을 것으로 보인다.

제32조(이용자 보호) ① 전기통신사업자는 전기통신역무에 관하여 이용자 피해를 예방하기 위하여 노력하여야 하며, 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리하여야 한다. 이 경우 즉시 처리하기 곤란한 경우에는 이용자에게 그 사유와 처리일정을 알려야 한다.

② 방송통신위원회는 제1항에 따른 이용자 보호 업무에 대하여 평가한 후 그 결과를 공개할 수 있다. 이 경우 방송통신위원회는 전기통신사업자에게 평가에 필요한 자료를 제출하도록 명할 수 있다.

③ 전기통신역무의 종류, 사업규모, 이용자 보호 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 전기통신사업자는 이용자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결(체결된 계약 내용을 변경하는 것을 포함한다)하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 계약서 사본을 이용자에게 서면 또는 정보통신망을 통하여 송부하여야 한다.

④ 기간통신역무를 제공하는 전기통신사업자가 이용요금을 이용자 등으로부터 미리 받고 그 이후에 서비스를 제공하려면 그 서비스를 제공할 수 없게 됨으로써 이용자 등이 입게 되는 손해를 배상할 수 있도록 서비스를 제공하기 전에 미리 받으려는 이용요금 총액의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 산정된 금액에 대하여 과학기술정보통신부장관이 지정하는 자를 피보험자로 하는 보증보험에 가입하여야 한다. 다만, 해당 전기통신

사업자의 재정적 능력과 이용요금 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 경우에는 보증보험에 가입하지 아니할 수 있다.

⑤ 제4항에 따라 피보험자로 지정받은 자는 이용요금을 미리 낸 후 서비스를 제공받지 못한 이용자 등에게 제4항에 따른 보증보험에 따라 지급받은 보험금을 지급하여야 한다.

⑥ 제2항부터 제5항까지에 따른 이용자 보호 업무의 평가 대상·기준·절차, 평가 결과 활용, 계약서 사본 송부 절차, 보증보험의 가입·갱신 및 보험금의 지급절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이상과 같은 규정들을 활용하여, 방송통신위원회나 과학기술정보통신부는 데이터 독점에 관한 근거들을 추적 및 집적해 나가면서, 우리시장에 적합한 규제대안들을 지속적으로 고민해 나갈 필요가 있다. 그리고 상황에 적합하다고 판단하는 경우에는 다음과 같은 금지행위에 데이터 독점에 관한 사항을 추가하는 방안도 고려하여, 데이터 독점에 관한 전문규제기관으로서의 '방송통신위원회'의 역할을 강구해볼 필요도 있다.

제50조(금지행위) ① 전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하여서는 아니 된다.

1. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위

2. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 협정 체결을 부당하게 거부하거나 체결된 협정을 정당한 사유 없이 이행하지 아니하는 행위

3. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등으로 알게 된 다른 전기통신사업자의 정보 등을 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위

4. 비용이나 수익을 부당하게 분류하여 전기통신서비스의 이용요금이나 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등의 대가 등을 산정하는 행위

5. 이용약관(제28조제1항 및 제2항에 따라 신고하거나 인가받은 이용약관만을 말한다)과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위

5의2. 전기통신사업자가 이용자에게 이용요금, 약정 조건, 요금할인 등의 중요한 사항을 설명 또는 고지하지 아니하거나 거짓으로 설명 또는 고지하는 행위

6. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보 제공의 대가를 공급비용에 비하여 부당하게 높게 결정·유지하는 행위

7. 「전파법」에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 전기통신역무를 이용하여 디지털콘텐츠를 제공하기 위한 거래에서 적정한 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위

8. 통신단말장치의 기능을 구현하는 데 필수적이지 아니한 소프트웨어의 삭제 또는 삭제에 준하는 조치를 부당하게 제한하는 행위 및 다른 소프트웨어의 설치를 부당하게 제한하는 소프트웨어를 설치·운용하거나 이를 제안하는 행위

② 전기통신사업자와의 협정에 따라 전기통신사업자와 이용자 간의 계약 체결(체결된 계약 내용을 변경하는 것을 포함한다) 등을 대리하는 자가 제1항제5호 및 제5호의2의 행위를 한 경우에 그 행위에 대하여 제52조제1항과 제53조를 적용할 때에는 전기통신사업자가 그 행위를 한 것으로 본다. 다만, 전기통신사업자가 그 행위를 방지하기 위하여 상당한 주의를 한 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 제1항에 따른 금지행위의 유형 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

마지막으로, 데이터 독점 사안과 관련하여 개인정보에 대한 경쟁법적인 접근은 개인정보의 재산권으로서의 성격 및 그를 인정하기 위한 요건이 확정된다면, 이를 토대로 시장지배적 지위 남용을 판단할 수 있을 수도 있다. 국내외적으로 데이터 경제 활성화를 위한 정책이 추진되고 있는 가운데, EU에서는 이러한 데이터 소유권(data ownership)에 대한 논의가 이루어지고 있다. 정확하게 소유권이라는 우리말로 번역하기에는 어려운 측면이 있는 것이 사실이지만, 궁극적으로 데이터의 재산권으로서의 가치를 인정한다는 방향성을 설정하고 있는 것으로 보인다. 물론 개별 이용자 데이터, 즉 개인정보의 관련 법적 취급의

문제는 쉽지 않을 것으로 보이지만, 데이터 자체의 자산 및 재산으로서의 가치가 인정될 수 있는 경우도 상정하여 데이터 독점 문제에 접근할 필요성이 있을 것으로 보인다.[66]

제7장 결론

우리가 지금까지 살펴본 바처럼, 데이터가 새로운 부가가치의 원천이 되는 데이터 경제로의 이동은 그를 둘러싼 독과점과 불공정거래, 사생활 침해 등의 위험을 야기한다. 그러나 데이터는 그것의 소유 주체가 누구인지가 불명확한 상태에 있는 만큼 공적 영역과 사적 영역을 가르는 것이 어렵고 재산권 법제 영역으로 포괄하기 힘들다. 상품 가격에 근거를 둔 기존의 독과점 이론 및 경쟁법제 역시 데이터 경제를 적절히 다루기에는 상당 부분 무기력한 상태이다.

국경이 불분명한 데이터 경제와 그로 인한 독과점 위험이 주로 미국계 글로벌 플랫폼 기업에 의해 야기되고 있다고 할 때, 우리나라와 같이 상대적으로 협상력이 약한 국가는 다양한 국가들과 법제적 협력을 기하는 것이 현실적이다. 이에 중점적으로 고려될 수 있는 것이 최근 유럽연합이 도입한 개인정보보호 법제인 GDPR과 여러 가지 경쟁법적 규제 시도라 할 수 있다. 유럽위원회(European Commission)는 기술 혁신에 의해 급변하는 글로벌 경제에서 유럽의 대미국 경쟁력을 강화하기 위한 노력 차원에서 '디지털 단일 시장(Digital Single Market)' 정책을 설정하고 이를 구현하기 위한 목적으로 'EU 디지털 의제(Digital Agenda)'를 공표했다. 권역내 디지털 상품과 서비스의 순환을 좀 더 자유롭게 만들어 유럽 디지털 경제의 성장 가능성과 디지털 주권을 높이는 것이 핵심이다. 이에 유럽 회원국은 디지털 경제 상황에서의 공정경쟁을 촉진하기 위해, 예컨대 독일 경쟁당국은 디지털 시장에서의 지배적 사업자의 독과점 이슈를 규제하기 위한 경쟁 정책의 방향을 제시하고 페이스북 등의 글로벌 기업이 이용자로부터 수집한 데이터의 적법성, 지배적 시장

66) Bird & Bird LLP, Building the European Data Economy: Data Ownership(WHITE PAPER), European Commission, 2017. 1. 1; Osborne Clarke LLP, Legal study on Ownership and Access to Data, European Commission, 2016.

지위의 부당한 활용 여부 등을 조사한 바 있다.

국내의 경우 디지털 데이터를 규율하기 위한 개인정보보호 관련 법제가 아직 유럽의 GDPR 및 이에 상응한 일본의 성과에 비해 정비가 덜 된 상태이다. 또 데이터를 통한 경쟁 제한 효과를 규율할만한 경쟁법제를 아직 갖추지 못한 상태이다. 물론 기술 발달과 혁신 비즈니스의 등장을 위해서는 데이터 독과점에 의한 진입 제한 효과가 발생하지 않도록 하는 것도 중요하지만, 무리한 국가 규제로 인해 혁신 사업이 저해되거나 역차별 문제를 맞닥뜨릴 수도 있기 때문에 규제 도입은 신속하고 적절하되 유보적인 태도를 견지해야 할 곳도 많다. 새로운 디지털 경제에서 규제 공백이 발생하여 국내외 지배적 사업자의 지배적 지위 남용을 저해하지 못할 경우 경쟁 사업자 활성화 정책과 소비자의 권익 보호 정책이 기능 부전 상태에 빠질 수 있음에 유의하는 대신, 그와 같은 법제 정비가 무리한 시장 경색으로 이어지지 않도록 적절히 대비하여야 한다.

이를 위해서는 유럽 GDPR에 상응하는 개인정보보호 법제를 구축하여 유럽, 일본 등과 제도적 연대를 결성함으로써 미국계 글로벌 플랫폼 기업의 위협에 대응하는 것이 필요하며, 다양한 비식별정보의 재산적 가치를 적절히 법제화하기 위한 후속 노력이 요구된다. 또 경쟁 제한성 에 관련된 위법성 평가 체계를 개편하려는 노력도 이어져야 한다. 식별 정보의 주체이자 비식별정보 생산의 한 축을 이루는 소비자 관점에서 프라이버시 보호, 공정한 처우를 위한 제도를 구축해야 하며, 서비스 제공자인 사업자의 관점에서, 데이터가 적법한 부가가치 창출과 함께 경쟁 촉진의 대상이 될 수 있도록 지속적 대응이 필요하다. 데이터의 재산가치를 측정할 수 있는 수단과 함께, 가격 기반의 위법성 판단 기준을 비가격 시장에도 적용할 수 있는 기준으로 확장하는 것이 필수적이다. 데이터와 같이 비가격 경쟁을 중심으로 움직이는 시장에서는 전통적인 평가 기준인 가격이나 효율성이 아닌 소비자와 이용자의 권익 측면에서 구체화하는 제도적 수단을 개발해야 한다. 정보 불평등 현황 파악, 디지털 데이터 격차 상황의 해소, 이용자와 이해당사자의 자기정보통제권 부여 등이 그것이다.

참 고 문 헌

강정희 (2016). 빅데이터 기반의 디지털 경제와 경쟁법의 과제. 『선진상사법률연구』 제74호.

강정희 (2015). 온라인 서비스 시장에서의 개인정보 보호와 경쟁법 집행: 소비자 선택 패러다의 적용을 중심으로. 『경쟁법연구』 제31권.

김영연. 이용조 (2017). AI 또는 가격 산정 알고리즘을 통한 담합행위에 대한 경쟁벗적 규제에 관하여. 『경쟁저널』 제192호, 66-81.

김수연 (2015). 빅데이터 산업 활성화를 위한 개인정보 보호규제 개선 검토. 『KERI Brief』 , 15-28.

심우민 (2017). 개인정보 비식별 조치에 관한 입법정책적 대응과제. 『NARS 현안보고서』 , 제305호.

이문지 (2018). 디지털 시대의 빅데이터와 경쟁법. 『경영법률』 28(2), 91-127.

정용찬 (2017). 4차 산업혁명 시대의 데이터 경제 활성화 전략. 『KISDI Premium Report』 , 17-04.

조현석 (2016). 빅데이터 시대 미국-EU간 개인정보보호 분쟁과 정보주권에 대한 함의. 『21세기정치학회보』 , 제26집 2호, 99~120.

최난설헌 (2017). 알고리즘을 통한 가격정보의 교환과 경쟁법적 평가. 『경쟁법연구』 제35권, 215-241.

홍미경 (2017). 빅데이터에 관한 해외 경쟁당국의 법집행 사례와 경쟁법상 논점. 『경쟁저널』 제192호, 82-91.

Armstrong, Mark & Wright, Julian(2004). *Two-Sided Markets with multihoming and exclusive dealing*.

Armstrong, Mark & Wright, Julian(2007). Two-Sided Markets, *Competitive Bottlenecks and Exclusive contracts*.

Cowen, T. (2016). Big Data as a Competition Issue: Should the EU Commission's Approach Be More Careful? *European Networks Law & Regulation 14*.

Evans, David S.(2003). *The Antitrust Economics of Multi-sided platform market.*

Evans, David S.(2008). *Markets with Two-sided platforms*

FTC (2016). *Big Data: A Tool for Inclusion or Exclusion? - Understanding the Issues.*

Katz & Shapiro (1985). Network Externalities, *Competition, and Compatibility*

Kennedy, J. (2017). The Myth of the Data Monopoly: Why Antitrust Concerns About Data Are Overblown. *Information Technology and Innovation Foundation* (March 6, 2017)

OECD (2016). *Big Data: Bringing Competition Policy to the Digital Era.*

Ohlhausen, M. K. & Alexander P. O. (2015). "Competition, Consumer Protection, and The Right [Approach] to Privacy," *Antitrust Law Journal 80*: 134-36

Rochet, Jean-Charles & Tirole, Jean(2003). *Platform Competition in two-sided market.*

Rochet, Jean-Charles & Tirole, Jean(2006). *Two-Sided Markets : a Progress Report.*

Stucke, M. E., & Grunes, A. P. (2016). *Big Data and Competition Policy*. Oxford Univ. Press.

Vestager, M. "Big Data and Competition" (speech before the EDPS-BEUC Conference on Big Data, Brussels, September 29, 2016).

저 자 소 개

이 상 기

· 서강대 신문방송학과 졸업
· 서강대 신문방송학과 석사
· 서강대 신문방송학과 박사
· 현 부경대학교 교수

이 정 훈

· 서강대 신문방송학과 졸업
· 서강대 신문방송학과 석사
· 서강대 신문방송학과 박사
· 현 신한대학교 조교수

정 준 희

· 서울대 언론정보학과 졸업
· 서울대 언론정보학과 석사
· 런던대 미디어학과 박사 수료
· 현 중앙대학교 겸임교수

심 우 민

· 한국외대 법학과 졸업
· 연세대 법학과 석사
· 연세대 법학과 박사
· 현 경인교육대학교 조교수

방통융합정책연구 KCC-2018-22

글로벌 기업의 데이터 독점 관련 이슈와 대응방안 연구

2018년 월 일 인쇄
2018년 월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장
발행처 방송통신위원회
경기도 과천시 관문로 47
정부과천청사
TEL: 02-2110-1323
Homepage: www.kcc.go.kr