

방통융합정책연구 KCC-2017-19

# 행정규제 위반 해외사업자에 대한 집행력 확보 방안 연구

A Study on the Measures to Secure Execution on Foreign  
Businesses for their Violation of Administrative Regulation

장준영/박규홍/이민영/박창준/최유리

2017. 11.

연구기관 : 법무법인 세종





이 보고서는 2017년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신  
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해  
이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.



## 제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『행정규제 위반 해외사업자에 대한 집행력 확보방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2017년 11월

연구기관 : 법무법인 세종

총괄책임자 : 장 준 영

참여연구원 : 박 규 흥, 이 민 영, 박 창 준, 최 유 리

# 목 차

<b>요약문</b> .....	<b>v</b>
<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 배경 및 목표 .....	1
1. 연구배경 .....	1
2. 연구목표 .....	2
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	3
1. 연구범위 .....	3
2. 연구방법 .....	3
<b>제2장 한국의 법률상 집행력 확보 수단</b> .....	<b>4</b>
제1절 행정의 실효성 확보 수단에 대한 전통적 분류 .....	4
1. 서설 .....	4
2. 행정강제 .....	4
3. 행정벌 .....	6
4. 기타 행정의 실효성 확보 수단 .....	7
제2절 행정의 실효성 확보수단에 대한 사전적 처분 .....	7
1. 서설 .....	7
2. 위반자의 재산에 대한 집행력 확보 수단 .....	7
3. 위반자의 신체에 대한 집행력 확보 수단 .....	8
제3절 한국법의 역외적용 가부 .....	9
1. 역외적용의 개념 .....	9
2. 현행법상 역외적용을 규정하고 있는 법률 .....	10
3. 역외적용과 관련된 학설 .....	12
4. 역외적용 사례 .....	22
<b>제3장 해외 주요국의 집행력 확보 사례 분석</b> .....	<b>38</b>

제1절 미국의 자국법 위반 해외 사업자에 대한 집행 사례 조사, 분석 .....	38
1. 독점금지법의 역외적용 .....	38
2. 지적재산권법의 역외적용 .....	40
3. 해외부패방지법의 역외적용 .....	42
4. 시사점 .....	43
제2절 유럽의 자국법 위반 해외 사업자에 대한 집행 사례 조사, 분석 .....	44
1. 유럽경쟁법의 역외적용 .....	44
2. 유럽 지적재산권법의 역외적용 .....	46
3. 기타 법률의 역외적용 .....	48
4. 시사점 .....	50
<b>제4장 행정규제 위반 해외 인터넷 사업자에 대한 집행력 확보 방안 .....</b>	<b>52</b>
제1절 해외 인터넷 사업자의 현행법령상 지위 및 규제환경의 특수성 .....	52
1. 해외 인터넷 사업자에 대한 국내 규제 역외적용 가능성 .....	52
2. 인터넷 사업자에 대한 국내 규제 현황 .....	56
3. 행정의 집행력 확보를 위한 법이론 .....	57
4. 해외사업자에 대한 집행력 확보방안 검토의 필요성 .....	58
제2절 해외 인터넷 사업자에 대한 사전적 집행력 확보 방안 .....	58
1. 사전적 집행력 확보의 필요성 .....	58
2. 사전적 집행력 확보 방안 .....	59
3. 시사점 .....	60
제3절 해외 인터넷 사업자에 대한 사후적 집행력 확보 방안 .....	60
1. 행정상 즉시강제 제도 도입 가능성 .....	60
2. 국제공조·국제협약 등에 의한 집행력 확보 방안 .....	66
3. 자율규제제도 활용 방안 .....	72
4. (참고 해외법제) 유럽 일반 개인정보보호법(GDPR)상 대리인 지정제도 .....	74
제4절 행정규제 위반 해외 사업자에 대한 집행력 확보의 한계 .....	76
1. 국제법적 한계 .....	76

2. 국내법적 한계 .....	77
3. 한계 극복을 위한 노력 .....	78
<b>제5장 결론</b> .....	<b>80</b>
<b>참 고 문 헌</b> .....	<b>82</b>



# 요 약 문

## 1. 제 목

행정규제 위반 해외사업자에 대한 집행력 확보 방안 연구

## 2. 연구 목적 및 필요성

동일서비스를 제공함에도 해외사업자에 대한 제재가 이루어지지 않음에 따라 국내사업자와의 규제형평성·역차별 문제가 끊임없이 제기 되고 있다. 이러한 문제는 외국 소재 해외사업자의 경우, 해당 사업자의 자발적인 집행협조가 이루어지지 않으면 집행을 강제하기 어려운 측면이 존재하는 데에서 비롯된다. 이에 따라, 국내외 역외적용 사례 조사 및 연구를 통해 해외사업자에 대한 실효성 있는 법집행 방안을 마련하여 국내사업자와의 형평성을 제고할 뿐 아니라 이용자의 권익을 보호하고 공정경쟁 환경 조성 등 개별법령 상의 입법목적을 달성하고자 한다.

## 3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 법리 및 관련 이론과 논의, 국내외 사례 조사를 통해 국내 방송통신 및 인터넷 시장에서 행정규제를 위반한 해외 사업자에 대해 방송통신위원회의 행정제재 이행력을 확보하는 방안을 제안할 예정이다.

우선, 사례연구로서, 국내외 행정규제를 위반한 해외 사업자의 위반 사례, 행정제재 이행 과정에서의 이슈와 쟁점, 강제이행 사례 등을 사례연구를 중심으로 종합적으로 조사분석하고, 국내외 사례의 시사점을 도출하고자 한다.

또한, 정책연구로서, 국내 방송통신 및 인터넷 시장에서 국내 사업자와 해외 사업자 간의 규제 형평성을 달성하고 관련 제도의 안정성을 확보하기 위한 정책연구 중심의 연구를 수행하고자 하고, 정책방안의 제시로서, 향후 방송통신 및 인터넷 시장의 환경 변화를 고려하여 국내 관련 행정규제 이행을 유도하고 행정제재의 집행력을 제고할 수 있는 정책방안을 제시하고자 한다.

#### 4. 연구 내용 및 결과

인터넷 서비스의 경우 불법정보 유통 또는 개인정보 침해 발생시 시간의 흐름에 따라 피해가 급격히 확산된다는 점에서, 긴급한 조치권한이 필요하다. 이에 행정상 즉시강제 제도의 도입이 실현가능한 하나의 집행력 확보 방안으로 제기될 수 있을 것이다.

또한, 인터넷 사이트 차단외의 경우 우회접속 또는 대체 사이트 개설 등 단순하게 규제의 회피가 가능하다는 점에서, 행정규제의 규범력 제고 및 실효성 확보를 위하여, 자율규제 제도를 강화하여 이를 보완하는 것이 바람직하다고 판단된다.

덧붙여, 행정상 즉시강제와 같이 해악의 우려가 명백한 경우에 행하는 선(先)조치와 별도로, 행정조치를 취하기 위한 절차를 진행하는 과정에서 임시적인 이용자 보호조치를 취할 수 있는 법적 근거를 마련하는 방안의 검토가 필요한바, 예컨대, 법적 문제의 소지가 있어 행정청이 제재 여부를 검토중인 웹사이트에 대하여 이러한 절차가 진행중이라는 점을 이용자가 알 수 있도록 Alert를 띄우는 방안 등이 고려될 수 있을 것이다.

역외적용을 긍정하더라도 국가의 관할권은 영토를 넘어가지 못하는 것이 원칙이므로, 국내 규제가 국제적 공감대를 형성하지 못하면 국제적 마찰의 우려가 있으며, 또한 집행력 확보를 위한 규제 신설이 인터넷에 대한 비규제 원칙에 반하는 것으로 오해되어, 표현의 자유를 억압하는 제도를 도입하는 것으로 비추어질 우려도 있다. 그러므로 해외 인터넷 사업자에 대한 집행력 확보 방안의 도입시에는 국가간 쌍무협정 및 다자

간 협정 그리고 APEC 등 지역적 차원의 국제협력, 주요국과 정기적인 정책협의회 등을 통한 국내 인터넷 규제의 국제규범화 및 국제공조 모색이 필요하다고 할 것이다.

특히, 국내법의 역외적용은 장기간에 걸친 국제관습의 축적이나 여러 국가가 논의를 거쳐 조약 체결 등의 형태로 이루어지는 통상적인 국제규범의 성립과는 달리, 한 나라의 국내법을 사실상의 국제규범으로 승격시키는 과정으로 평가할 수 있으므로, 국내법의 역외적용이 성공하려면 해당 규제가 추구하는 명분이나 가치가 다른 나라에서도 공감을 얻을 수 있도록 보편적 타당성을 가진 범규범이어야 함을 염두에 두어야 할 것이다.

## 5. 정책적 활용 내용

본 연구는 국내 방송통신 및 인터넷 시장에서 국내외 사업자간 규제 형평성 달성 및 국내 사업자의 역차별 문제 해소를 위한 정책 방안 마련시 기초 정책자료로 활용할 수 있을 것으로 사료되며, 국내 방송통신 및 인터넷 시장의 글로벌화 및 탈국경 추세에 대응하여 국내외 사업자 간 규제 형평성을 달성하고, 국내 사업자의 역차별 문제를 해소할 수 있는 정책 방안 마련 시 정책 자료로 활용될 수 있을 것으로 사료된다.

## 6. 기대효과

우선, 본 연구는 국내 방송통신 및 인터넷 시장에서 국내외 사업자 간 규제 형평성 달성을 통해 공정경쟁을 촉진함으로써 국내 시장의 건전한 발전과 국익 증진에 기여할 수 있을 것으로 사료되며, 국내 방송통신 인터넷 시장에서 국내 사업자의 역차별 문제를 해소하여 공정경쟁이 이뤄질 수 있도록 하는 정책 방안 마련에 기여하고, 국내 시장의 과도한 침탈이나 우리나라 국민·이용자의 이익침해를 최소화함으로써 건전한 발전과 국익 보호에 기여할 수 있을 것이라 판단된다.

또한 본 연구는 국내 방송통신 및 인터넷 시장에서 국내 사업자의 역차별을 최소화할

수 있도록 해외 사업자에 대한 국내 규범 체계 이행 유도 및 이행강제 확보 방안 마련 시 활용할 수 있을 것이다. 즉, 방송통신 및 인터넷 관련 정책 수립 시 해외 사업자와의 경쟁양상을 고려하여 역차별 해소 및 공정경쟁을 촉진할 수 있는 정책 마련에 활용이 가능하며, 전기통신사업법, 정보통신망법, 방송법, 개인정보보호법 등 법령 개정 시 본 연구결과를 토대로 역차별 문제에 대응할 수 있는 개정안 수립에 활용 가능할 것으로 사료된다.

# SUMMARY

## 1. Title

A Study on the Measures to Secure Execution on Foreign Businesses for their Violation of Administrative Regulation

## 2. Objective and Importance of the Research

As sanctions are not properly implemented against foreign business operators even when they provide the same services as domestic operators, concerns about regulatory equity and reverse discrimination against domestic business operators are constantly being raised. The “reverse discrimination” derives from the reality where it is difficult to enforce regulation on foreign business operators located in foreign territories unless they voluntarily cooperate with domestic authority. Accordingly, we hereby pursue achievement of legislative purposes of individual laws and regulations by inventing effective law enforcement measures based on investigation and research on domestic and overseas cases of extraterritorial application of regulations, thereby ensuring equal treatment for both domestic and foreign business operators, protection of users’ interest and an environment for fair competition.

## 3. Contents and Scope of the Research

This study is aimed to propose measures to secure enforceability of the Korea Communications Commission’s administrative sanctions on foreign business operators violating its administrative regulation in the domestic

broadcasting/communications and internet market, based on researches on relevant legal principles, theories and discussions, studies on both domestic and overseas cases.

First, as a case study, we will make comprehensive investigation and analysis of the relevant cases, with focus on violations of administrative regulations by foreign business operators in Korea and abroad, issues and controversies in the implementation process of administrative sanctions, and cases of compulsory performance, and find their significance and relevance for the purpose of this study. Second, as a policy study, we will conduct a policy-oriented research aimed at ensuring regulatory equity between domestic and foreign operators and stable operation of related legal systems in the domestic broadcasting/communications and internet market. Third, in order to present policy measures, considering future environmental changes to the broadcasting/communications and internet market, we will propose policy measures to facilitate implementation of related domestic administrative regulations and enhance enforceability of administrative sanctions.

## 4. Research Results

Given the nature of Internet services, once illegal distribution of information or privacy infringement occurs on the Internet, their damage spreads out rapidly over time. This makes indispensable needs to take urgent measures. For this reason, adopting the immediate compulsory enforcement can be one feasible way to secure enforceability.

In addition, it is desirable to fill such gap by strengthening self-regulation system for the enhancement of enforceability and effectiveness of administrative regulation,

since other measures such as blocking access to certain internet sites might not be effective when operators can easily avoid this measure by providing detour routes to access the prohibited internet sites or by opening alternative sites.

Furthermore, for cases where harmful effects are apparent, as in the case of administrative immediate compulsory enforcement, apart from taking preemptive measures, a review should be made to establish legal grounds to take temporary measures to protect users during the procedure for the relevant administrative action. For instance, an administrative body may issue an “alert notice” regarding a website against which the administrative body is considering imposing a sanction for legal issues so that users may become aware of such procedure.

Even if extraterritoriality is recognized, given the principle that a nation’s jurisdiction cannot cross state boundaries, especially when a local regulation fails to form an international consensus, it may lead to international conflict. Furthermore, there is concern that a new regulation for securing enforceability may be misunderstood as contradicting the principle of non-regulation of the internet, and consequently seen as an institution to suppress freedom of speech. Therefore, when adopting measures to enhance enforceability against foreign internet operators, it is desirable to seek international standardization of domestic regulations on the internet and international cooperation through various channels, including bilateral agreements and multilateral agreements between and among nations, regional international cooperation, such as APEC, and regular council of policy with major countries.

In particular, unlike a customary international norm established by time-honored accumulation of international custom and execution of agreements after

multinational discussions, as the extraterritorial application of a nation's domestic law amounts to a process of elevating it to an international norm, in order for the extraterritorial application of a domestic law to be successful, the relevant law should have universal validity and the rationale and values which may gain sympathy from other countries.

## 5. Policy Suggestions for Practical Use

This study can be used as basic policy guides for establishing policies to achieve equal regulation between domestic and foreign operators and elimination of reverse discrimination against domestic players in the domestic broadcasting/communications and internet market. It can also be utilized as policy information for policy measures to achieve the same purposes in coping with globalization and borderless trends in the domestic broadcasting/communications and internet market.

## 6. Expectations

First of all, we believe that fair competition facilitated by equal regulation on domestic and foreign operators in the domestic broadcasting/communications and internet market will contribute to sound growth of the domestic market and promotion of national interests. Furthermore, with policy measures to promote fair competition by eliminating reverse discrimination against domestic operators in the domestic broadcasting/communications and internet market and to prevent excessive invasion into the domestic market or interference with interest of the people and users, we can help achieve sound growth and protection of national interests.



In addition, this study may be used for formulating measures to (i) induce foreign operators to transit/conform to domestic norms and standards and (ii) secure compulsory enforceability, thereby minimizing reverse discrimination against domestic operators in the domestic broadcasting/communications and internet market. In other words, when drafting policies related to broadcasting/communications and internet, this study can be used for formulating policies to facilitate elimination of reverse discrimination and fair competition by taking into consideration the competitive aspect between domestic and foreign operators, and also can be utilized to formulate amendments that can cope with reverse discrimination when drafting amendments to related laws, such as the Telecommunications Business Act, the Act on Promotion of Information and Communications Network Utilization and Information Protection, Etc., the Broadcasting Act and the Personal Information Protection Act.

## CONTENTS

Chapter I. Introduction

Chapter II. South Korea's law enforcement means of securing enforcement

Chapter III. Analysis of cases of securing enforcement of overseas major countries

Chapter IV. Violation of Administrative Regulations Ensuring Enforcement Ability for Overseas Internet Business Operators

Chapter V. Conclusion

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목표

### 1. 연구배경

#### 1) 국내외 환경 및 동향

최근 구글, 애플 등 방송통신영역에서 다국적 기업의 활동으로 인해 해외사업자의 국내 법규정 위반 사례가 늘어나고 있다. 해외사업자의 경우 국내 행정규제 법규 적용(역외적용) 여부, 집행력 확보 등의 법률상 문제, 외교적 보복 우려 등의 문제로 처분 및 집행에 어려운 측면이 있으며 특히 국내에 서버를 두고 있지 않은 사업자의 경우 조사 및 증거수집에 대한 현실적 어려움도 존재한다.

실질적으로 같은 서비스를 제공함에도 해외사업자란 이유로 법적용 및 집행에서의 차별(규제의 역차별)이 발생하여 국내사업자와의 형평성 문제가 끊임없이 제기 되고 있으며, 국내사업자의 법 준수 의지를 저해시키는 문제가 발생하고 있다.

국내사업자의 경우 범위반에 대해 엄중한 처분을 받는 것과 달리 해외사업자의 경우 집행의 현실적 어려움을 이용하여 법령 준수에 소극적인 태도를 취하고 있는바, 동일서비스·동일규제 원칙에 따라 국내외사업자에 대한 공평한 규제를 통해 형평성을 제고하고 공정한 경쟁환경 조성을 도모할 필요가 있다.

이에 따라 국내외 해외사업자에 대한 처분, 집행 사례 조사 및 연구를 통해 해외사업자에 대한 법적용 방안 및 실효성 있는 집행 방안을 도출하여 공정한 경쟁시장 조성 및 이용자 권익보호 의지를 국내외 천명하고자 한다.

## 2) 연구의 필요성

정보통신 영역에서 글로벌 사업자의 등장으로 해외사업자의 국내 행정법규 위반 사례가 늘어나고 있으나, 해외사업자 규제에 관한 명시적 규정이 없고 집행의 현실적 곤란으로 인해 해외사업자에 대한 규제가 활발하게 이루어지지 않고 있다. 동일서비스를 제공함에도 해외사업자에 대한 제재가 이루어지지 않음에 따라 국내사업자와의 규제형평성·역차별 문제가 끊임없이 제기 되고 있으며, 외국 소재 해외사업자의 경우, 해당 사업자의 자발적인 집행협조가 이루어지지 않으면 집행을 강제할 수 있는 수단을 현실적으로 찾기 어렵다.

이에 따라, 국내외 역외적용 사례 조사 및 연구를 통해 해외사업자에 대한 실효성 있는 법집행 방안을 마련하여 국내사업자와의 형평성을 제고할 뿐 아니라 이용자의 권익을 보호하고 공정경쟁 환경 조성 등 개별법령 상의 입법목적 달성을 도모하고자 한다.

## 2. 연구목표

본 연구는 국내 방송통신 및 인터넷 관련 규제기관의 해외 사업자에 대한 국내 행정 제재 이행을 확보할 수 있는 집행력 확보 방안 마련을 핵심 목표로 한다.

이를 위하여, 우선 방송통신 및 인터넷 관련 분야 외에 공정거래, 금융 등 타 산업에서 해외 사업자의 국내 행정규제 위반 사례를 분석하고, 이에 대한 행정제재 집행 사례를 조사 하고자 한다. 둘째로, 해외 주요국의 자국법을 위반한 해외 사업자에 대한 이행 강제 사례 분석 및 관련 규정·제도 조사하고자 한다. 셋째로, 국제조약이나 보편적 관할권에 근거하여 법 적용이 이루어진 행정조치 이행 사례 조사하고자 한다. 넷째로, 국내 방송통신 시장에서 국내외 사업자간 역차별 문제를 해소할 수 있는 행정제재 집행력 확보 방안을 마련하고자 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구범위

본 연구는 법리 및 관련 이론과 논의, 국내외 사례 조사를 통해 국내 방송통신 및 인터넷 시장에서 행정규제를 위반한 해외 사업자에 대해 방송통신위원회의 행정제재 이행력을 확보하는 방안을 제안할 예정이다.

### 2. 연구방법

우선, 사례연구로서, 국내외 행정규제를 위반한 해외 사업자의 위반 사례, 행정제재 이행 과정에서의 이슈와 쟁점, 강제이행 사례 등을 사례연구를 중심으로 종합적으로 조사분석하고, 국내외 사례의 시사점을 도출하고자 한다.

또한, 정책연구로서, 국내 방송통신 및 인터넷 시장에서 국내 사업자와 해외 사업자 간의 규제 형평성을 달성하고 관련 제도의 안정성을 확보하기 위한 정책연구 중심의 연구를 수행하고자 하고, 정책방안의 제시로서, 향후 방송통신 및 인터넷 시장의 환경 변화를 고려하여 국내 관련 행정규제 이행을 유도하고 행정제재의 집행력을 제고할 수 있는 정책방안을 제시하고자 한다.

## 제2장 한국의 법률상 집행력 확보 수단

### 제1절 행정의 실효성 확보 수단에 대한 전통적 분류

#### 1. 서설

전통적으로 행정의 실효성확보를 위한 수단은, 통상 ① 행정상 의무위반에 대한 제재로서 '행정벌', ② '행정상 의무불이행 등과 이행강제 수단으로서 '행정상 강제집행 및 '행정상 즉시강제', ③ 자료획득작용으로서 '행정조사', ④ 기타의 수단으로서 '금전상 제재' 등이 있다. 아래에서는 이러한 전통적 행정의 실효성 확보 수단의 개념과 한계를 간략히 살펴본다.

#### 2. 행정강제

행정상 강제집행이란 행정법상의 의무불이행이 있는 경우에 행정청이 의무자의 신체 또는 재산에 실력을 가하여 그 의무를 이행시키거나 이행한 것과 동일한 상태를 실현시키는 작용을 말한다.<sup>1)</sup> 행정상 강제집행에는 대집행, 강제징수, 직접강제, 집행벌이 있다. 현재 대집행과 강제징수는 일반적으로 인정되고 있지만 직접강제와 집행벌은 예외적으로만 인정되고 있다. 행정상 강제집행과 민사상 강제집행은 의무불이행이 있는 경우에 의무의 이행을 강제하는 의무이행확보수단인 점에서는 같지만 양자는 강제집행의 대상 및 주체에서 차이가 있다.

행정상 강제집행의 방법으로 대집행·행정상 강제징수·강제금(집행벌)·직접강제 등이 있다. 어떠한 의무의 불이행에 어떠한 강제방법이 도입되어야 할 것인가는 불이행된 의무의 성질을 전제로 하여 판단·결정할 문제이다.

---

1) 홍정선, 행정법원론(상)(22판), 639쪽

먼저, 행정대집행법상의 대집행이란 대체적 작위의무의 불이행이 있는 경우에 당해 행정청이 스스로 의무자가 행할 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하게 하고 그 비용을 의무자로부터 징수하는 것을 말한다. 대집행에서 본질적인 것은 대체적 작위의무의 이행을 본인이 아니라 행정청이 강제력을 행사하여 대신 집행한다는 데 있는 것이며 대집행의 주체가 행정청 자신이거나 행정청의 위탁을 받은 제3자인가는 본질적인 것이 아니기 때문이다. 대집행을 할 수 있는 권한을 가진 자는 당해 행정청이다. 당해 행정청이라 함은 대집행의 대상이 되는 의무를 명하는 처분을 한 행정청을 말한다. 행정청은 대집행을 스스로 하거나 타인에게 대집행을 위탁할 수 있다.<sup>2)</sup>

집행벌이란 작위의무 또는 부작위의무를 불이행한 경우에 그 의무를 간접적으로 강제이행시키기 위하여 일정한 기간 안에 의무이행이 없을 때에는 일정한 이행강제금을 부과할 것을 계고하고 그 기간 안에 이행이 없는 경우에는 이행강제금을 부과하는 것을 말한다. 대집행과 직접강제는 직접적 의무이행 확보수단인 데 반하여 집행벌은 일정한 기간까지 의무를 이행하지 않을 때에는 일정한 금전적인 부담이 과해진다는 것을 통지함으로써 의무자에게 심리적 압박을 주어 의무를 이행하게 하려는 간접적인 의무 이행수단이다.

직접강제란 행정법상의 의무의 불이행이 있는 경우에 의무자의 신체나 재산 또는 양자에 실력을 가하여 의무의 이행이 있었던 것과 동일한 상태를 실현하는 작용을 말한다. 직접강제는 비대체적 의무뿐만 아니라 대체적 작위의무에도 행해질 수 있다는 것이 통설이다. 현행법상 인정되고 있는 직접강제의 수단으로는 영업장 또는 사업장의 폐쇄(먹는물관리법, 제38조 제1항), 외국인의 강제퇴거(출입국관리법 제46조) 등이 있다. 직접강제는 행정상 강제집행 수단 중에서 국민의 인권을 가장 크게 제약하는 것이기 때문에 다른 강제집행수단으로 의무이행을 강제할 수 없을 때 최후의 수단으로 인정되어야 한다. 또한 직접강제에는 비례의 원칙 및 적법절차의 원칙에 따라 보다 엄격한 절차법적, 실체법적 통제가 가해져야 한다.

---

2) 김정순, 한국행정학회 용어해설, 2000

행정상 강제징수란 국민이 국가등 행정주체에 대하여 부담하고 있는 공법상의 금전급무의무를 이행하지 않는 경우에 행정청이 의무자의 재산에 실력을 가하여 의무가 이행된 것과 동일한 상태를 실현하는 행정상 강제집행수단을 말한다. 국세납부의무의 불이행에 대하여는 국세징수법에서 일반적으로 강제징수를 인정하고 있고, 다른 공법상의 금전급무의무의 불이행에 대하여는 통상 관련 개별법의 규정에서 국세징수법상의 강제징수에 관한 규정을 준용하고 있으므로 국세징수법이 실질적으로는 행정상 강제징수의 일반법이 되고 있다.

대집행은 대체적 작위의무를 위반한 경우 적용가능하고, 그 근거법으로는 대집행에 관한 일반법인 행정대집행법과 대집행에 관한 개별법규정이 있다. 행정상 강제징수는 금전급부의무를 위반한 경우 적용가능하고, 그 근거법으로 국세징수법과 국세징수법을 준용하는 여러 개별법규정이 있다. 직접강제와 집행벌은 대체적 작위의무+비대체적 작위의무+부작위의무+수인의무 등에 적용가능하며 각 개별법에서 예외적으로 인정되고 있다.

### 3. 행정벌

행정벌이란 행정의 상대방이 행정법상의 의무를 위반한 경우, 행정주체가 일반통치권에 의거하여 행정의 상대방에 과하는 행정법상의 제재로서의 처벌로 이해되거나,<sup>3)</sup> 행정의 상대방이 행정법상 의무를 위반한 경우에 국가(국가기관)가 행정의 상대방에 과하는 행정법상의 제재로서의 처벌로 이해된다.<sup>4)</sup>

행정벌은 크게 행정형벌과 행정질서벌로 구분할 수 있는데, 행정형벌이란 형법에 규정되어 있는 형명의 벌(사형, 징역, 금고, 벌금, 구류, 과료)이 가해지는 행정벌을 의미하고 원칙적으로 형법총칙과 형사소송법이 적용된다. 행정질서벌이란 일반사회의 법익에 직접 영향을 미치지 않으나 행정상의 질서에 장애를 야기할 우려가 있는 의무위

3) 박윤훈, 최신행정법강의(상)(구판), 641쪽

4) 홍정선, 행정법원론(상)(22판), 619쪽



반에 대해 과태료가 가해지는 제재를 말하고, 질서위반행위규제법이 적용된다.

#### 4. 기타 행정의 실효성 확보 수단

위에서 살펴본 행정의 실효성 확보 수단으로 직접 의무위반자의 신체나 재산에 실력을 가하여 법에 합치하는 상태를 실현하고자 하는 수단들과 더불어, 금전상 제재(과징금, 가산세, 가산금, 부당이득세), 제재적 행정처분(허가 등의 거부정지철회), 공급거부, 공표, 시정명령 등의 수단이 행정작용의 실효성확보를 위한 수단으로 빈번히 활용되고 있다.

시정명령의 경우 실효성 확보를 위하여 시정명령을 받은 사실을 공표 또는 통지하도록 하는 경우도 있고, 관련 행정기관에 알리는 경우도 있으며, 시정명령을 따르지 않는 경우 행정형벌이나 이행강제금 또는 제재적 행정처분과 같이 후속 처분을 하게 된다.

따라서 앞서 살펴본 행정의 실효성 확보 수단은 직접적으로 실효성 확보를 하는 수단으로 평가되는 반면, 위 금전상 제재, 시정명령 등은 범위반 상태에 대한 제재를 함으로써 간접적으로 행정의 상대방이 법규준수를 하도록 유도하는 수단으로 평가된다.

## 제2절 행정의 실효성확보수단에 대한 사전적 처분

### 1. 서설

국내법은 집행상의 실효성을 확보하기 위하여, 법률관계가 확정되기 전(예를 들어, 확정 판결을 통하여 권리의무 존부가 공신력 있는 기관(법원)을 통하여 확인되기 전) 미리 잠정적 조치를 취할 수 있는 수단을 마련해 두고 있다. 대표적인 예로 민집행법상 보전처분, 형사소송법상 신변 확보 수단 등이 있다.

### 2. 위반자의 재산에 대한 집행력 확보 수단

#### 1) 민사집행법상 보전처분 제도

보전처분이란, 강제집행이 개시되기까지 채무자의 일반재산이나 계쟁목적물의 현상을 동결시켜 두거나, 임시로 잠정적인 법률관계를 형성시켜 두는 조치를 취함으로써 나중에 확정판결을 얻었을 때 그 판결의 집행을 용이하게 하고 그 때까지 채권자가 입게 될지 모르는 손해를 예방할 수 있는 수단을 의미하는 것으로 민사집행법에서 규정하고 있다. 보전처분의 종류로는 가압류, 가처분, 단행적 가처분 등이 있다.

가압류는 금전채권의 집행보전을 위하여 채무자의 재산을 현상대로 유지시키는 보전절차를 의미하고, 대상 재산에 따라 부동산가압류,채권가압류,유체동산가압류 등으로 구별한다. 가처분은 금전채권 이외의 권리 또는 법률관계에 관한 확정판결의 강제집행을 보전하기 위한 보전제도로서 계쟁물에 관한 가처분과 임시의 지위를 정하는 가처분이 있다.

임시의 지위를 정하는 가처분 중에서 특히 가처분을 통하여 본안판결에서 얻고자 하는 내용과 실질적으로 동일한 내용의 권리관계를 형성하는 것을 단행적가처분 또는 만족적 가처분이라고 한다. 대표적인 사례로는 건물명도청구권을 본안의 권리로 가지고 있는 자에 대해서 임시로 그 건물의 점유자의 지위를 준다든지, 해고의 무효를 주장하는 자에게 임금의 계속지급을 명하는 등의 가처분이 있다. 이러한 경우에도 권리자의 지위는 임시적인 것이므로 채무자의 제소명령이 있는 경우에는 본안의 소를 제기하여야 하고 본안에서 패소하면 즉시 원상회복하여야 한다.

### **3. 위반자의 신체에 대한 집행력 확보 수단**

행정의 실효성확보수단 중 행정형벌의 경우 형사소송법이 적용되므로, 수사와 재판절차의 원활한 진행을 위하여 정당한 이유 없이 수사기관의 피의자신문을 위한 출석요구에 응하지 아니하거나 응하지 아니할 우려가 있는 경우에 법원의 체포영장 또는 구속영장을 발부받아 신변을 확보할 수 있다.

다만, 본 보고서는 해외 인터넷 사업자의 행정법규 위반시 국내 법규를 준수하도록

적절하게 시정권고 또는 시정명령을 하고, 해외 사업자들이 이러한 행정처분을 준수할 수 있도록 하려는 목적의 연구이므로, 형사적 절차에 관한 검토는 제외하기로 한다.

## 제3절 한국법의 역외적용 가부

### 1. 역외적용의 개념

#### 1) 역외적용의 개념

역외적용이란 —자국의 영역 외에 소재하는 외국인 및 물건에 대해, 또한 자국의 영역 외에서 행해지는 행위에 대해서 자국의 법률을 적용하는 것을 말한다. 이는 다시 말해서, 자국의 영토 외에서 행해진 행위에 대해서도 그 영향 또는 효과가 국내에서 미치는 경우에는 국내법원이 관할권을 행사하는 것을 의미한다.<sup>5)</sup> 즉 “역외적용”이란 ‘한 국가의 “관할권”이 “역외”에서도 미칠 수 있는가?’라는 질문에 대한 논의이다.

정책당국 입장에서는 기업활동이 국경을 넘어서게 되면서 자국법을 자국 주권이 미치는 영역 밖으로 확장하여 적용하고 규제하지 않으면 자국의 정책 목표를 달성하기 어렵게 되는데, 이러한 문제점 하에 역외적용의 개념이 등장하였다. 애초에 역외적용 (Extraterritorial Application)은 경쟁법을 자국의 주권이 미치는 영역 밖에까지 적용하려는 논의에서 시작되었고, 역외적용의 범리는 특히 미국에서 반독점법, 증권법, 지적재산권법 등의 영역에서 외국에서 외국인에 의해 이루어진 행위에 대해 국내법을 적용하는 상황을 일컫기 위해 사용된 것으로 파악된다.

역외적용의 핵심개념으로, 역외적 관할권 개념을 살펴볼 필요가 있는데 관할권이란 용어는 국제법상 주권 및 국가영토의 개념과 관련되어 그 행사의 범위를 중심으로 발전되어 온 개념이다. 따라서 국가관할권이란 —국가가 국제법의 규율을 받는다는 전제

---

5) 이상돈, “국제거래법”, 1992. p. 77-78.

하에 국제법이 부여하는 범위 내에서 유효하게 법률행위를 할 수 있는 국가의 주권적 권한을 의미한다.<sup>6)</sup> 이때 관할권이 미치는 지역적 범위는 국가영역의 범위와 일치 하는 것이 원칙이다.

## 2) 역외적용의 어려움

관할권의 역외적용은 기본적으로 타국영역에 소재하는 사람, 물건 및 타국의 영역 내에서 행해지는 행위에 대한 국가관할권의 확장이라는 점에서 국가관할권의 저축 또는 충돌의 문제를 지니고 있다. 즉 관할권의 역외적용은 관할권이 국가주권의 한계 내에서 행사될 것과 다른 주권국가의 동등한 권리를 인정할 것을 모두 요구한다.

그러나 상기와 같은 문제에도 불구하고 미국 등 일부 국가는 타국 내에 있는 외국인에 대하여 우편으로 소환장을 송달하거나 자국의 증거조사를 따르도록 하는 등 역외집행을 시도 하고 있다. 이는 관련국가와 심각한 법률적인 마찰을 일으킬 소지가 있으므로 국제조약 또는 국제공조제도 등 국제적인 조정방법에 대해 검토할 필요가 있다.

특히, 국내법의 역외적용은 장기간에 걸친 국제관습의 축적이나 여러 국가가 논의를 거쳐 조약 체결 등의 형태로 이루어지는 통상적인 국제규범의 성립과는 달리, 한 나라의 국내법을 사실상의 국제규범으로 승격시키는 과정으로 평가할 수 있으므로, 국내법의 역외적용이 성공하려면 해당 규제가 추구하는 명분이나 가치가 다른 나라에서도 공감을 얻을 수 있도록 보편적 타당성을 가진 법규범이어야 함을 염두에 두어야 할 것이다.

## 2. 현행법상 역외적용을 규정하고 있는 법률

현행법상 역외적용을 직접적으로 규정하고 있는 법률은 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」, 「외국환거래법」 등이다.

<input type="checkbox"/> <b>독점규제 및 공정거래에 관한 법률</b>
--

- 제2조의2(국외행위에 대한 적용) 이 법은 국외에서 이루어진 행위라도 국내
---

6) 최공웅, “역외관할권과 국제사법.”, 국제거래법연구 제3집, 1994. p. 153.

시장에 영향을 미치는 경우에는 적용한다.

□ **자본시장과 금융투자업에 관한 법률**

- 제2조(국외행위에 대한 적용) 이 법은 국외에서 이루어진 행위로서 그 효과가 국내에 미치는 경우에도 적용한다.

□ **외국환거래법**

- 제2조(적용 대상) ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 적용한다.
  1. 대한민국에서의 외국환과 대한민국에서 하는 외국환거래 및 그 밖에 이와 관련되는 행위
  2. 대한민국과 외국 간의 거래 또는 지급·수령, 그 밖에 이와 관련되는 행위(외국에서 하는 행위로서 대한민국에서 그 효과가 발생하는 것을 포함한다)
  3. 외국에 주소 또는 거소를 둔 개인과 외국에 주된 사무소를 둔 법인이 하는 거래로서 대한민국 통화(通貨)로 표시되거나 지급받을 수 있는 거래와 그 밖에 이와 관련되는 행위
  4. 대한민국에 주소 또는 거소를 둔 개인 또는 그 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 외국에서 그 개인의 재산 또는 업무에 관하여 한 행위
  5. 대한민국에 주된 사무소를 둔 법인의 대표자, 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 외국에서 그 법인의 재산 또는 업무에 관하여 한 행위

한편, 공정거래법과 관련된 사안에서 대법원은 「독점규제및공정거래에관한법률」 제2조의2의, ‘국내시장에 영향을 미치는 경우’는 문제 된 국외행위로 인하여 국내시장에 직접적이고 상당하며 합리적으로 예측가능한 영향을 미치는 경우로 해석해야 하고, 그 해당 여부는 문제 된 행위의 내용·의도, 행위의 대상인 재화 또는 용역의 특성, 거래 구조 및 그로 인하여 국내시장에 미치는 영향의 내용과 정도 등을 종합적으로 고려하여 구체적·개별적으로 판단“해야 한다고 보고 있다. (대법원 2014.12.24, 선고, 2012두6216, 판결 참조)

### 3. 역외적용과 관련된 학설

국내법이 역외적용 조항을 명시적으로 두고 있는 경우, 해당 조항에 근거하여 관할권이 역외적용 될 수 있는지 검토가 필요하다. 즉, 해당 역외적용 조항은 법적 타당성이 있는지에 대한 검토가 필요한 것이다. 한편, 국내 법령에서 역외적용 조항을 두고 있지 않은 경우, 해당 법령은 역외적용 될 수 없는지 여부, 즉, 국내법상 역외적용 조항의 존부가 해당 법령의 역외적용 가능성의 핵심 기준이 되는지 여부에 대한 검토도 함께 이루어질 필요가 있다.

상기와 같은 문제점에 대하여 해답을 찾기 위하여서는 역외적용과 관련된 이론을 우선적으로 살펴보고, 과연 어떤 이론이 보편적으로 타당성이 인정될 수 있는지 살펴야 할 것이다.

#### 1) 관할권의 개념 및 유형

관할권이란 '사람이나 물건 또는 어떤 상황을 지배할 수 있는 권한'으로 정의 된다. 관할권의 구체적인 범위는 그 국가의 국내법과 국제법의 상호작용에 의하여 확정되며, 구체적 사안에서 관할권이 인정되는지 여부는 1차적으로 관할권의 행사를 주장하는 국가가 관할권 행사를 위해 제정한 국내법의 내용(순수하게 국내적 문제인지 여부) 및 입법취지(영토 밖에서 이루어진 행위에 대하여도 적용할 의도가 특정 법률에 반영되어 있는지 여부)에 의해 뒷받침되어야 하고, 다음으로 그러한 국내법의 의도가 국제법상 관할권의 이론적 근거에 의하여 그 정당성이 인정될 수 있어야 한다.<sup>7)</sup>

역외관할권을 가진다는 것이 그 관할국이 자신의 영토 외에서 어떤 공적 권한을 행사할 수 있다는 것을 의미하지는 않는다. 즉, 이는 1차적으로 규범정립에 관한 관할권의 차원에서 검토되는 것이고, 규범정립에 관한 관할권이 인정된다고 하여 "집행"에 관한 관할권까지 인정된다는 것을 의미하지는 않는다. 이 점에서 알 수 있듯, "관할권의 역외적용"의 논의는 여러 가지 "관할권"의 측면을 전제로 하여 논의되고 있음을 알

7) 정인섭, 신 국제법 - 이론과 사례, 박영사

수 있다. 이에 이하에서는 국가 관할권의 유형을 먼저 살펴보고자 한다.

국제법 이론에서는 법의 입법·사법·행정작용과 유사하게 관할권을 규범정립관할권, 재판관할권, 집행관할권으로 구분하여 논의한다. 입법관할권이 인정되더라도 이와 별도로 국제관습법 또는 협약에 근거한 허용규범에 의하지 않고는 그 법을 자기 영토 밖에서 집행할 권한이 없다는 점이 일반적으로 받아들여지고 있다.

따라서 초국경적인 또는 해외의 상황들을 규율하는 법 또는 결정들을 강제집행하기 위해서는 국가들은 국내적인 조치에 의존하거나 국제적 협력을 통한 예외적인 경우에만 가능하다. 통상 국가 관할권은 입법관할권을 중심으로 검토가 이루어지지만, 입법관할권이 인정되는 경우라 하더라도 구체적으로 재판관할권, 집행관할권의 인정 여부는 별도의 가치와 형량요소를 고려하여 결정되므로, 최종적으로 관할권이 실효적으로 행사될 수 있는가는 여러 차원의 검토를 거쳐야만 예측할 수 있는 복잡한 문제라고 할 수 있다.

특히 글로벌 인터넷 서비스 사업에 대한 규제는 통상 입법관할권 외에 재판관할권과 집행관할권의 인정에도 장애가 있는 경우가 다수 존재하다. 즉, 인터넷을 기반으로 하는 사업은 통상 “수 개의 국가를 지향”하여 관련 계약이 체결되고 또한 그 계약이 그러한 활동의 범위 내에 포함되는 경우로 해석<sup>8)</sup>되는바, 이에 어떠한 한 국가의 법령이

---

8) 브뤼셀 I 규정(브뤼셀 I 규정은 1968년 체결되고 1973년 발효한 브뤼셀협약을 대체하는 것으로, 2000년 12월에 공포되어 2002년 3월 1일부터 발효된 「민사 및 상사사건의 재판관할과 재판의 승인 및 집행에 관한 유럽연합의 이사회규정」(Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters))에 의한 관할의 특칙이 적용되는 “소비자계약”은 “계약이 소비자의 주소지 국가에서 사업적 또는 직업적 활동을 추구하거나 어떠한 수단에 의하여든 그 국가 또는 국가를 포함한 수 개의 국가를 지향하여 그러한 활동을 행하는 자와 체결되고 또한 그 계약이 그러한 활동의 범위 내에 포함되는 경우”(동 규정 제15조 제1항)를 포함하는데, 일러한 규정에는 글로벌 인터넷 서비스가 대표적으로 해당한다고 해석되고 있다(이병화, “국제소비자계약에 관한 국제사법적 고찰”, 2015. 5., 284면)

적용된다고 할 수 있더라도 법령 위반 사업자에 대한 접의 집행 즉 사법과 행정의 측면에서 이들을 실질적으로 규제할 수 있는가의 문제가 다시 제기되는 것이다. 이하 각 부문의 관할권에서 문제되는 점을 자세히 살피고자 한다.

## 2) '규제관할권' 의 의의

규제관할권을 정확히 파악하기 위해서는 규제가 이루어지는 방식에 따라 형사, 행정, 민사 사건으로 구분하고, 각 유형별로 입법관할권, 재판관할권, 집행관할권을 검토해야 한다.

우선 종래 국제법상 국가관할권에 관한 논의는 주로 입법관할권을 중심으로 이루어졌고, 특히 관할권의 이론적 기초에 관해서는 형사관할권을 중심으로 전개되었다. 반면, 행정관할권과 관련된 논의는 많이 이루어지지 않았으나, 대표적으로 경쟁법영역에서 반독점법 위반행위에 대한 행정처분 사례가 주로 논의 된 바 있다.

행정관할권이 시정명령과 같이 의무를 발하는 행정처분으로 행사될 경우, 또는 과징금이나 영업정지와 같은 행정제재처분으로 행사될 경우 재판관할권은 인정될 필요가 없을 것이다. 즉, 행정관할권은 법을 구체적으로 적용하여 판단을 내린다는 점에서는 넓은 의미의 재판관할권의 일부로 볼 수도 있고, 법준수를 강제하기 위한 절차라는 점에서 본다면 집행관할권의 일부로 볼 수도 있다.

집행관할권의 경우 주로 속지주의 원칙에 의해 지배된다고 보는 것이 보통<sup>9)</sup>이므로 우리나라에 지사가 설립되거나 자산이 있는 경우가 아니라면 외국에 있는 행위자에게 과징금부과처분을 하거나 영업정지처분을 할 관할권이 인정되기는 어려울 수 있을 것이다.

---

9) 방송통신심의위원회, “해외 인터넷 서비스 사업자 실효적 규제방안 연구“, 2015. 12., 23면  
참고



그러나 입법관할권에 관한 논의가 국제법상 관할권 이론에서 중심적 위치를 차지하고 있으며, 특히 형사사건에 대한 관할권 논의가 다른 관할권 관련 문제에서도 다수 언급되는바, 이하에서는 형사사건에 대한 관할권을 중심으로 발전되어 온 국가의 입법관할권의 이론적 기초를 살펴보고 시사점을 얻고자 한다.

### 3) 입법관할권의 인정 근거

위에서 살핀 바와 같이, ① 입법관할권 자체가 국제법상 관할권 이론의 핵심을 이루고 있다는 점, ② 규제의 실효성 확보 등을 위해서 행정형벌을 부과하는 경우에도 직접 적용 가능하다는 점, ③ 직접 형벌이 예정되어 있는 경우가 아니라 하더라도 각종 행정제재, 나아가 행정규제 자체가 국가가 의무나 불이익을 부과하면서 행위를 규율한다는 점에서 본질적으로 형사적 관할권과 공통점이 있다는 점, ④ 경제법 분야 등에서도 속지주의 원칙의 논리적 확장으로서 효과이론 등을 발전시킨 것을 보면 이를 넘어 규제일반에 대한 관할권 이론의 기초도 결국 전통적 근거로부터 사안의 특징을 반영하여 적절한 법리를 발전시켜야 한다는 점 등을 고려하면 주로 형사사건에 대한 관할권을 중심으로 발전되어 온 국가의 입법관할권의 이론적 기초를 살펴볼 필요성이 있다.

#### (1) 속지주의

속지주의는 어느 국가가 자국 영역 내에서 발생한 사실 및 자국 영역 내에 소재하는 물건에 대하여 당해 국가가 관할권을 행사할 수 있다는 원칙이다. 우리나라에서는 형법 제2조가 속지주의를 명시하고 있다.

**형법 제2조(국내범)** 본법은 대한민국영역내에서 죄를 범한 내국인과 외국인에게 적용한다.

속지주의는 다시 주관적 속지주의와 객관적 속지주의로 나누어진다. 주관적 속지주의란 통상적인 속지주의로, 범죄행위의 주요한 또는 구성요건에 해당하는 요소가 영토 내에서 이루어졌지만 그 완성은 해외에서 이루어진 경우 주관적 영토관할권이 적용된다. 반면 객관적 속지주의란 범죄행위의 효과 또는 결과가 관할권을 주장하는 국가에

영향을 미쳤으나 그 범죄행위의 다른 요소들이 전적으로 그 영토 경계선 밖에서 발생한 경우에 객관적 영토관할권이 적용된다는 주장으로, 이하에서 살펴 볼 “효과이론” 등이 이 논의의 연장선상에 있다.

### (2) 속인주의

속인주의는 자신의 국적을 보유하는 자에 대하여 그의 행위가 행해진 장소에 관계없이 관할권을 행사할 수 있다는 원칙이다. 형법 제3조가 속인주의를 명시하고 있다.

**형법 제3조(내국인의 국외범)** 본법은 대한민국영역외에서 죄를 범한 내국인에게 적용한다.

한편, 우리나라 형법은 이른바 “수동적 속인주의”라고 하여, 행위의 주체가 아니라 피해자의 국적을 기준으로 국가관할권을 행사할 수 있다는 원칙을 제6조에서 규정하고 있다.

**형법 제6조(대한민국과 대한민국국민에 대한 국외범)** 본법은 대한민국영역외에서 대한민국 또는 대한민국국민에 대하여 전조에 기재한 이외의 죄를 범한 외국인에게 적용한다. 단 행위지의 법률에 의하여 범죄를 구성하지 아니하거나 소추 또는 형의 집행을 면제할 경우에는 예외로 한다.

속인주의는 국가가 자국의 국민들을 대상으로 한 범죄행위자들을 기소하고 처벌할 권한을 제공하나 관할권의 기초로 널리 받아들여지고 있지는 않고 있으나, 최근 관할권의 다른 근거들과 결합되어 점점 더 빈번히 주장되고 있다.

### (3) 보호주의

보호주의는 관할권을 주장하는 국가의 특정한 중요 이익 또는 기능에 대한 잠재적 위협이 되는 행위에 대해 관할권을 허락하는 원칙이다. 형법 제5조가 보호주의를 규정하고 있다.

**형법 제5조(외국인의 국외범)** 본법은 대한민국영역외에서 다음에 기재한 죄를 범한 외국인에게 적용한다.

1. 내란의 죄
2. 외환의 죄
3. 국기에 관한 죄
4. 통화에 관한 죄
5. 유가증권, 우표와 인지에 관한 죄
6. 문서에 관한 죄중 제225조 내지 제230조
7. 인장에 관한 죄중 제238조

객관적 속지주의는 속지주의의 확장이라면, 보호이론은 일반적인 속지주의의 예외로서 실제로 영토 내에 효과를 미칠 것을 요하지 않는다. 즉, 범죄행위자의 국적 또는 위해행위의 장소보다는 손상된 이익의 성질에 초점이 맞추어지는 것이다.

#### (4) 보편주의

보편주의는 전적으로 범죄의 성질에 근거한 형사관할권으로서, 범죄의 실행 장소, 피의자의 국적, 희생자의 국적, 그 밖의 그 관할권을 행사하고자 하는 국가와 어떤 관련성도 고려되지 않는 관할권을 의미한다. 전쟁범죄, 테러, 항공기납치 등에 대한 국가관할권의 행사가 이에 해당한다.

#### (5) 묵시적 역외관할권

묵시적 역외관할권 원칙은 논리적으로 행위지와 연계되어 있지 않은 유형의 범죄들이 명시적 규정으로 역외적용이 금지되지 않은 한 역외관할권이 묵시적으로 인정된다는 원칙이다. 역외관할권의 적용이 어떤 법률에 암시되고 있는지 여부를 결정하기 위해서 법문언, 그 구조, 입법연혁, 문제된 범죄의 유형, 관련되는 입법 체계에 대한 영향 등을 포함한 모든 이용가능한 증거를 조사하여야 한다.

#### 4) 역외적용 이론과 새로운 전개 - 미국의 경쟁법을 중심으로<sup>10)</sup>

앞서 살펴본 관할권 원칙들이 구체적으로 어떻게 적용되는가? 관할권의 역외적용과 관련하여, 현실의 필요성 등을 반영하여 새로운 내용으로 전개되고 있다. 즉, 국제적으로 완전히 합의된 것은 아니지만, 미국과 EU를 중심으로 경쟁법, 금융법, 지적재산권법, 개인정보 보호법 등의 영역에서 점점 이러한 새롭고 구체적인 관할권 이론이 재판에서 시도되고 논의되고 있는 것으로 파악된다.

역외적용은 원래 국내법의 장소적 적용범위에 관한 것으로 이 중 속지주의에 관계된다. 그러나 원래의 속지주의로는 설명하기 곤란한 외국에서의 행위에 대해 관할권을 행사하고자 하면서 엄격한 속지주의가 변형되고 확장되고 있는 것이다. 경쟁법의 역외적용은 객관적 속지주의의 한 형태이자 확장 이론이라고 할 수 있다.

특히 미국의 반독점법에 대한 미국법원의 판례는 속지주의 원칙을 고수하다가, 점차 외국에서 이루어진 행위라도 미국에 영향을 미치는 경우에는 역외적용을 긍정하는 방향으로 발전하여 왔다. 미국법원에 의하여 정립된 역외적용 원칙의 적용 및 그로부터 도출된 이론은 다른 나라에서도 자국법의 역외적용 여부 판단시 이론적 측면에서 중요한 참고요소가 되고 있는바, 그 중심이 되는 판결의 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

(1) 속지주의의 엄격한 적용 - 1909sus American Banana 사건(American Banana Co. v. United Fruit Co., 213 U.S. 347 (1909))

동 사건은 중미에서 바나나를 재배하여 미국으로 수출하던 United Fruit사가 경쟁사

---

10) 원재천, “자국법의 역외적용과 한국의 대응방안에 관한 연구, 법무부 국제형사과 연구용역과제”, 2011년, 한동대학교 국제법률대학원, 7-30면 참고, 이하 다음 장에서 더 자세히 논의될 예정임

인 미국의 American Banana를 축출하기 위하여 코스타리카정부를 선동하여 American Banana사의 코스타리카에 있는 농장과 운반용 철도를 민병대들이 점거하게 하였고, 이에 American Banana사가 동 사건이 Untied Fruit의 반경쟁적 행위에 의하여 발생하였다는 것을 이유로 손해배상소송을 제기한 사건이다.

해당 사건에서 원고와 피고는 모두 미국을 준거법으로 하는 회사였으나, 문제의 해위가 코스타리카에서 일어났고 그 피해도 서면법의 사법관할권이 미치는 영역 밖에 서 일났다는 이유로, 미국 연방대법원은 이를 “미국 영토 밖에서 이루어진 반경쟁적 행위”로서 미국 경쟁법이 적용되지 않는다고 판단하였다.

(2) 효과주의 혹은 영향이론의 적립 - Alcoa 사건(United States v. Aluminum Co. of America ( “Alcoa” ) (1945))

피고인 Alcoa사의 캐나다 자회사인 Alcoa Limited가 다수의 외국 알루미늄 관련회사와 함께 스위스에서 회사를 설립하고, 이 스위스 회사는 구성회사들간에 관련회사와 함께 스위스에서 회사를 설립하였다. 이 스위스회사는 구성회사들 간에 알루미늄 생산 쿼터를 할당하고 판매가격을 담합하는 등 사실상 카르텔의 기능을 수행하면서, 미국에 대한 수출량을 위 할당량에 포함시킴으로써 동 카르텔협정이 미국시장에서도 영향을 미쳤다. 이에 미국법무부는 Alcoa사와 캐나다 자회사인 Alcoa Limited가 미국통상을 제한하기 위하여 다른 회사들과 공모하여 서면법 제1조를 위반하였다는 이유로 Alcoa사를 제소하였다.

연방지방법원은 Alcoa사는 이 협정에 참여하지 않았다는 점과 참여기업들은 전적으로 미국 영역 밖에서 활동하는 외국회사들이었다는 사실에 입각하여 알루미늄 회사가 서면법을 위반하지 않았다고 판결하였으나, 연방항소법원은 “외국회사가 미국영토 외부에서 한 행위라 할지라도 이들 외국기업들에 의한 카르텔협정이 미국에서 알루미늄 수입에 영향을 끼칠 의도를 가지고 있었고, 실제로도 영향을 끼쳤다면 이러한 담합행위에 대하여 이전까지는 국내사건에 대해서만 적용되었던 서면법을 적용하여 처벌할

수 있다”고 판시하였다. 또한 Hand 판사는 외국에서의 국제 카르텔이 위법이 되기 위해서는 미국 통상에 영향을 미치려고 의도 (Intent to Affect U.S Commerce)한 경우에는, 미국의 독점금지법을 적용할 수 있다고 판시하여 이른바 영향이론 (Effect Doctrine)을 확립시켰다.

미국 법원은 Alcoa 사건을 통하여, 기존에 고수하던 속지주의를 정면으로 수정하여, 행위자가 미국의 통치권밖에 있는 자로서 그들의 행위가 외국에서 행하여졌더라도 그 영향이 자국 내에 미친다면 자국법을 적용할 수 있다는 이론, 즉 “effect doctrine”이론을 정립하였다.

(3) 이익형량 이론에 의한 효과주의의 수정 - Timberlane 사건(Timberlane Lumber Co. v. Bank of America, 574 F. Supp. 1453 (N.D. Cal. 1983))

원고인 Timberlane은 Oregon주에 소재하며 목재의 수입 및 도매업을 하는 미국회사로서 온두라스 내의 목재회사인 Lima가 파산하게 되자, Timberlane사는 미국에 본점을 두고 있는 피고 Bank of America의 용자를 받아 온두라스 내의 목재회사를 매수하여 온두라스 내에서 목재업을 계속할 수 있었다. 그런데 Timberlane이 온두라스에서 목재업을 하게 되자 피고 Bank of America는 Timberlane사를 축출하기 위해 온두라스의 다른 목재회사들과 공모하여, 무엇보다도 동 은행이 온두라스의 목재회사들이 누리고 있던 독점적 지위를 보장해 주기 위해 Timberlane사가 매수한 시설에 대한 선취특권을 행사하였다. 이에 대해 Timberlane사는 Bank of America가 자신의 영업활동을 의도적으로 방해하여 피고의 온두라스 목재수출에 있어서의 독점력을 강화하려고 공모하는 등으로 미국 독점금지법을 위반하였다는 이유로 제소하였다.

Timberlane 사건은 독점금지법의 역외적용에 있어서 세가지 요건을 제시하였다. 첫째, 독점금지법이 적용되기 위해서는 미국의 대외무역에 직접적이거나 의도된 어떠한 영향이 있어야 하고, 둘째, 독점금지법 위반행위의 효과가 원고에게 상당한 손해를 줄 정도로 커야 하고, 셋째, 역외적용을 인정 할 수 있을 정도의 미국의 대외통상에 대한

이익이 외국의 국익과 관련된 부분보다 커야 한다는 것이다.

여기서 위 세 번째 요건을 판단함에 있어서 고려해야 할 요소로 ① 외국법 또는 정책과 충돌 정도 ② 당사자의 국적 및 회사의 주소나 주영업소, ③ 외국에서 집행으로써 달성할 수 있는 법의 도달, ④ 미국에 대한 영향과 외국에 있어서의 영향에 대한 상대적 비교, ⑤ 미국의 통상에 영향을 미칠 분명한 의도가 있었는지의 여부, ⑥ 이러한 영향의 예견가능성, ⑦ 외국에서의 행위와 미국 내에서의 행위의 위반에 대한 상대적 중요성 등 7가지 요소를 제시하였다.

위 사건을 통하여 미국법원은 Alcoa 사건으로부터 정립된 효과주의 이론을 수정하여, 자국의 이익과 외국의 이익을 형량하여 자국법 적용의 이익이 큰 경우에 비로소 자국법의 적용을 인정하는 이른바 “이익형량이론”을 정립하였다.

##### 5) 인터넷상 행위의 규제와 역외적용

인터넷 영역에서의 역외적용 관련 논의는 위에서 살펴 본 공정거래법의 역외적용 관련 논의보다는 적으나, 다만 UN이 표현의 자유에 대한 국제법적 기준으로 제시하고 있는 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)」은 “서명국들이 자국 시민의 프라이버시에 대한 불법적인 공격에 대해서는 그러한 공격이 발생한 원천지에 무관하게 법적보호를 제공해야 한다”고 명시하여 효과주의 원칙을 활용한 관할권의 역외적용 논의와 일관된 입장을 표명하고 있다<sup>11)</sup>.

한편, 우리나라에서도 과학기술정보통신부는 2016. 12월 부가통신사업자 신고서 양식을 개정하여, 외국법인도 직접 부가통신사업 신고를 할 수 있도록 조치<sup>12)</sup>함으로써 국

11) 방송통신심의위원회, “해외 인터넷 서비스 사업자 실효적 규제방안 연구”, 2015. 12., 28면

12) 전기통신사업법 시행에 관한 과학기술정보통신부 규정(과기정통부고시) [서식 4]의 개정을 통해 외국법인의 법인등기사항증명서 확인은 아포스티유 협약에 정한 증명서 등으로 갈음할 수 있다는 점 명시되었다.

내에서 부가통신역무를 제공하고자 하는 해외 사업자 또한 부가통신사업 신고 등 전기통신사업법의 적용 대상임을 명확화하고, 방송통신심의위원회 역시 “최소한 상업적 주재 방식으로 국내에서 사업활동을 하고 있는 해외 사업자들에게 대해 국내 기업들과 같이 위반사항에 대해 관련법을 적용하고 그 준수를 요구하는 것은 얼마든지 할 수 있고 또 해야 할 일이다”고하는 등<sup>13)</sup>, 국내의 규제기관 또한 대체로 해외에 본사를 둔 인터넷 서비스 사업자에 대하여 국내 법령을 적용할 수 있다는 점을 전제로 규제권한을 행사하려는 의도가 있는 것으로 파악된다. 즉, 기존 공정거래법을 중심으로 발달된 역외 적용 가능성 논의가 본격적으로 전기통신사업법 등 인터넷 서비스 사업과 관련된 규제에서도 도입되는 것이다.

이하에서는 국내에서 공정거래위원회와 방송통신위원회 등 규제기관들이 해외 사업자의 행위 또는 해외에서 발생한 위법 행위와 관련하여 주로 어떤 사례에서 어떠한 방식으로 규제권한을 행사하였는지 살피고자 한다.

#### 4. 역외적용 사례

우리나라에서는 역외적용 이론이 구체적 사건에서 어떻게 적용되고 있는가? 이를 파악하기 위하여 사례를 찾아본 결과, 외국사업자의 행정규제 위반으로 제재처분을 받은 사례는 공정거래법, 약관규제법 위반 사례 등이 있는 것으로 파악된다.

##### 1) 공정거래법 위반 사례<sup>14)</sup>

###### □ 흑연전극봉 사건(2002년)

전 세계 흑연전극봉 시장의 약 80%를 차지하고 있는 일본, 미국 및 독일 국적의 6개 흑연 전극봉 업체는 1992년 5월부터 1998년 2월까지 런던, 도쿄 등에서 수 차례 모임을 갖고, 한국을 포함한 전세계시장을 대상으로 판매가격 및 시장분할 등을 합의하고 이를 실행하

13) 방송통신심의위원회, “해외 인터넷 서비스 사업자 실효적 규제방안 연구“, 2015. 12., 288면

14) 방송통신심의위원회, “해외 인터넷 서비스 사업자 실효적 규제방안 연구“, 2015. 12.



였다. 이러한 행위는 우리나라 공정거래법 제19조 제1항 제1호 위반행위로 평가될 수 있다.

공정거래위원회는 외국법에 의해 설립된 사업자들과의 합의가 비록 외국에서 이루어졌더라도, 합의의 실행이 대한민국에서 이루어지고 대한민국시장에 영향을 미칠 경우 공정거래위원회가 관할권을 행사할 수 있다고 판단하며, 이 사건 카르텔로 흑연전극봉을 전량 수입에 의존하고 있는 국내 전기로방식 제철회사들이 약 6년에 걸쳐 높은 가격으로 흑연전극봉을 구매하는 등의 피해를 보는 등 국내시장에 영향을 미친 것으로 판단하여 시정명령 및 과징금을 부과하였다. 한편, 대법원 또한 외국사업자가 외국에서 다른 사업자와 공동으로 경쟁을 제한하는 합의를 하였더라도, 그 합의의 대상에 국내시장이 포함되어 있어서 그로 인한 영향이 국내시장에 미쳤다면 그 합의가 국내시장에 영향을 미친 한도 내에서 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’이 적용된다고 판시하였다. (대법원 2006. 3. 24. 선고, 2004두11275)

#### □ 비타민 사건(2003년)

전 세계 원료용 비타민 시장의 약 90%를 차지하는 스위스, 독일, 프랑스, 일본 및 네덜란드 국적의 6개 비타민 생산업체는 매년 원료용 비타민 A, E, B5, D3, Beta Carotene의 판매량을 할당하고 판매가격을 합의하였다. 이러한 행위는 우리나라 공정거래법 제19조 제1항 제1호, 제3호 위반행위로 평가될 수 있다.

공정거래위원회는 원료용 비타민은 동물사료, 의약품, 식품, 화장품 등의 제조시 첨가용으로 사용되는 것으로서, 한국 수요업체들은 조사대상이 된 원료용 비타민을 전적으로 수입에 의존하고 있으며 한국의 수입업체들은 카르텔 기간중 조사대상 비타민을 조사대상업체로부터 함께 185백만불을 수입한 것으로 추산되어 국내시장에 영향을 미친 것으로 판단하여 시정명령 및 과징금을 부과하였다.

#### □ 복사용지 사건(2008년)

인도네시아, 싱가포르, 태국 및 중국 국적의 4개 제지업체는 싱가포르, 방콕, 홍콩 등 동남아 주요도시를 돌아가며 개최된 '트리플에이회의(AAA meeting)'이라는 주기적인 회합을 통해 한국을 포함한 아시아지역 각 나라에 대한 복사용지의 수출 기준가격을 합의하였다. 이러한 행위는 우리나라 공정거래법 제19조 제1항 제1호 위반행위로 평가될 수 있다.

공정거래위원회는 국내 수요업체들은 담합기간 동안 4개 제지업체로부터 수입된 복사용지의 수입액 총규모는 원화기준 환산시 약 1천6백억원으로 국내시장에 상당한 정도의 영향을 미친 것으로 판단하여 시정명령 및 과징금을 부과하였다.

#### □ 마린호스 사건(2009년)

일본, 영국, 프랑스 및 이태리 국적의 6개 업체\* 1999년 1월부터 2006년 6월까지 원유나 석유제품을 유조선과 비축시설 사이에 운반하기 위하여 사용되는 특수고무호스인 마린호스의 판매를 위해 "마린호스클럽"을 결성한 뒤 세계시장 점유율 목표에 합의하고 입찰담합에 가담하였다. 이러한 행위는 우리나라 공정거래법 제19조 제1항 제1호, 제3호, 제4호 위반행위로 평가될 수 있다.

공정거래위원회는 이 사건 담합으로 인해 국내 5개 정유업체가 경쟁가격대비 15%인 상된 가격으로 마린호스를 구매한 것으로 추정되어 약 36억원의 피해를 입었으며, 마린호스 구매비용인상은 궁극적으로는 유가인상을 통해 소비자에게 전가되었을 것으로 평가, 국내시장에 영향을 미친 것으로 판단하여 시정명령 및 과징금을 부과하였다.

#### □ 항공화물운임 사건(2010년)

한국, 일본, 태국, 인도, 홍콩, 말레이시아, 싱가포르, 영국, 프랑스, 네덜란드, 룩셈부르크, 독일, 스위스, 덴마크, 호주 및 미국 국적의 21개 항공화물운송사업자들은 1999년 12월부터 2007년 7월까지 유류할증료를 신규로 도입하거나 변경하는 방법으로 항공화물운임을 담합하였다. 이러한 행위는 우리나라 공정거래법 제19조 제1항 제1호 위반행

위로 평가될 수 있다.

공정거래위원회는 최대 7년여에 걸친 담합에 참여한 항공사가 16개국 21개사에 달하며, 담합으로 인해 영향받은 매출액은 약 6조 7천억원에 달하며, 우리나라 전체 수출화물 중 항공화물이 수출금액 기준으로 약 25%에 달해('09년 기준), 이번 사건 담합으로 인해 국내 산업의 수출경쟁력에도 심각한 피해를 주어 국내시장에 영향을 미친 것으로 판단하여 시정명령 및 과징금을 부과 하였다.

특히, 이 사건에서는 공정거래위원회, 미국, EU 등 3개 경쟁당국이 동시에 전 세계에 걸친 현장조사를 실시하고 양자회의, 컨퍼런스콜, 이메일 교환 등을 통해 조사현황 및 처리방향 전반에 대하여 미국, EU 등과 계속적으로 조사협력을 하였으며, 13명의 외국인을 포함 총 54명의 항공사 임직원을 공정거래위원회로 소환하여 강도 높은 진술조사를 실시하였다. 공정거래위원회 최초로 외국 경쟁당국과 공조조사한 사례로 국제카르텔에 대하여 최초로 전자증거 조사기법(Forensic 조사)을 활용하여 국내외 컴퓨터 소재 증거를 확보하였다. 또한 이 사건의 경우 전세계적으로 조사가 진행되고 있는 항공화물운임 국제카르텔에 대하여 전체 피심인을 정식 심판절차를 통해 일괄조치한 세계 최초의 사례로, 로거토리 레터(Rogatory Letter, 외국당국간 자료협조 절차)를 이용하여 외국 법원(프랑스)으로부터 자국 소재 피심인 자료 징구하고, 최초로 해외주재 한국대사관 및 영사관을 외국 피심인의 진술조서 서명장소로 활용하였다.

□ CDI(킬러모니터용 브라운관) 사건(2011년)

한국, 대만, 말레이시아, 중국 국적의 5개 브라운관 업체들은 1996년 11월부터 2006년 3월까지 한국, 대만, 말레이시아 등 각지에서 월 1회 이상(담합기간 동안 최소 148차례이상 담합모임을 개최) 직급에 따라 중층적으로 구성된 카르텔 회의를 통해 가격 설정, 생산량 감축에 대하여 합의하고 이를 실행하였다. (공정거래법 제19조 제1항 제1호, 제3호 위반)

공정거래위원회는 2007.11월 미국, EU 등 외국 경쟁당국과의 조사공조를 거쳤고, 컴퓨터용 컬러모니터 브라운관인 CDT 제품의 판매가격 설정, 시장 및 고객 점유율 할당, 생산량 제한 등 부당한 공동행위를 하여 한국시장에 판매하는 등 국내시장에 영향을 미친 것으로 판단하여 시정명령 및 과징금을 부과하였다.

□ LCD(초박막액정표시장치) 사건(2011년)

한국, 대만 국적의 10개 초박막액정표시장치 (TFT-LCD) 제조·판매사업자들은 2001년경 공급초과로 인해 가격이 급락하자 주요 수요처 및 생산지인 대만에서 '크리스탈 미팅'등을 개최하여 전 세계 시장을 대상으로 한 담합을 시작하였으며, 2001년 9월 이후 2006년 12월까지 직급에 따라 중층적으로 구성된 양자 및 다자회의(크리스탈 미팅 등)를 매월 1회 이상(최소 200차례 이상 개최) 개최하여, 한국을 포함한 세계 시장에 판매하는 TFT-LCD 패널제품의 가격 및 물량을 합의하였다. (공정거래법 제19조 제1항 제1호, 제3호 위반)

공정거래위원회는 다수의 외국 관련자들을 한국으로 소환조치하여 직접 진술조사에 임하도록 하였고, 한국에서 직접 진술이 어려운 외국인 관련자에 대해서는 화상 및 전화를 통해 진술조사를 실시하였다. 공정거래위원회는 이 사건 합의 대상에 국내시장이 포함되어 있고 제품의 소비가 한국에서 이루어져 국내시장에 영향을 미친 것으로 판단하여 시정명령 및 과징금을 부과하였다.

□ CRT(브라운관 유리) 사건(2012년)

한국 및 일본 국적의 4개 브라운관 업체가 1999년 3월부터 2007년 1월까지 약 8년에 걸쳐 한국, 일본, 싱가포르 등 각지에서 최소 35회 이상의 카르텔 회의를 개최하여 브라운관 유리(CRT Glass)의 가격 설정, 거래상대방 제한, 생산량 감축 등에 대하여 합의하고 이를 실행하였다. (공정거래법 제19조 제1항 제1호, 제3호 위반)

공정거래위원회는 4개 브라운관 업체들이 공동행위를 통해 한국시장에 판매하는 등 국내시장에 영향을 미친 것으로 판단하여 시정명령 및 과징금을 부과하였다. 공정거래위원회는 2009년 3월 EU와 공동현장조사를 하는 등 EU 경쟁당국과 긴밀한 공조체제를 유지함으로써 효과적으로 사건을 처리한 사례로 평가된다.

□ 여객항공 사건(2012년)

주식회사 대한항공 및 몽골 국적의 미아트몽골리아에어라인즈는 2005년 10월 이후 한국과 몽골에서 회담을 개최하여 신규 경쟁사업자 진입방해를 위해 몽골정부에 공문 발송이나 정책건의 등 정상적인 의견 피력 수준을 넘어서 항공회담 담당 몽골측 관계자 등에게 각종 편의 제공 등 부당한 방법으로 영향력을 행사하기로 합의하고 이를 실행하였다. (공정거래법 제19조 제1항 제9호 위반)

한국-몽골 항공협정 시행(1991년) 이후 현재까지 2개 항공사는 항공여객운송서비스 시장에서 인천-울란바토르 노선을 단독으로 운항하였고 직항노선의 거의 100% 시장점유율을 차지하였다. 공정거래위원회는 경쟁을 제한하는 합의의 대상에 국내시장이 포함되어 있어 국내시장에 영향을 미친 것으로 판단하여 시정명령 부과하였다.

□ 자동차 엔진 부품(배기가스온도센서) 사건(2015년)

일본 국적의 덴소코퍼레이션 및 일본특수도업주식회사는 국내 자동차 업체가 2008년에 발주한 4건의 입찰에서 배기가스 온도 감지기(EGTS) 및 배기가스 재순환 온도 감지기(EGRTS)를 서로 나눠먹기로 계획하여 양 사의 임직원은 담합 대상 입찰 건이 발주되면 일본 나고야 등에서 직접 만나 합의하거나 연락하여 구체적으로 투찰 가격을 합의 하는 등 합의하는 등 낙찰 예정자와 투찰 가격 등을 사전에 공동으로 결정하였다. (공정거래법 제19조 제1항 제8호 위반)

공정거래위원회는 이 사건 공동행위가 국내 수요처를 직접 대상으로 합의가 이루어

진 후 실행이 한국 내에서 이루어졌고, 실질적으로 지배하고 있는 계열회사를 통해 국내 자동차 업체에 배기가스온도 센서를 납품하고 대금을 지급 받는 등 국내시장에 직접적인 영향을 미쳤다고 판단하여 시정명령 및 과징금을 부과하였다.

□ 자동차 부품(스타터) 사건 (2015년)

일본 국적의 덴소코퍼레이션 및 미쓰비시엘렉트릭코퍼레이션은 2008년 7월 일본 동경에 있는 회합을 갖고 제너럴 모터스(GM)가 발주한 스타터(시동을 걸 때에는 외부에서 엔진을 강제적으로 회전시키기 위한 장치) 모델별로 낙찰 예정자와 들러리를 정하였다. (공정거래법 제19조 제1항 제8호 위반)

공정거래위원회는 피심인들의 행위는 국내 수요처(한국 GM)를 대상으로 한 입찰에서 낙찰자, 들러리 사업자 등을 결정한 것이며, 입찰 결과 한국 GM에 스타터를 납품하고 한국 GM으로부터 대금을 지급받는 등 국내시장에 직접적인 영향을 미쳤다고 판단하여 시정명령 및 과징금을 부과하였다.

□ 배기가스 산소센서 사건(2017년)

일본 국적의 덴소코퍼레이션 및 일본특수도업주식회사는 2008년 6월부터 9월 중 제너럴 모터스(GM)이 실시한 자동차 배기가스 산소센서 글로벌 입찰에 참가하면서 사전에 낙찰 예정자와 투찰 가격을 합의하여 결정하고 이를 실행하였다. (공정거래법 제19조 제1항 제8호 위반)

2개 업체는 2008년 7월부터 9월 기간 중 수 차례에 걸쳐 일본에서 양사 회합과 유선 접촉 등을 통해 배기가스 산소센서의 전방센서 및 후방센서의 낙찰 예정자를 정하고 투찰 가격도 높은 수준으로 합의하여 투찰하였으며, GM 본사가 있는 미국에서 투찰이 이루어짐에 따라 2개 업체의 미국 법인을 통하여 합의 이행 여부를 확인, 점검하는 방식으로 실행되었다.

공정거래위원회는 국내 수요처(한국 GM)를 대상으로 한 자동차 배기가스 산소센서 입찰에서 낙찰예정자 및 투찰가격을 사전에 결정한 것이며, 입찰 결과 한국GM에 산소센서를 납품하고 한국GM으로부터 대금을 지급받는 등 국내시장에 직접적인 영향을 미쳤다고 판단하여 시정명령 및 과징금을 부과하였다.

## 2) 기타 공정거래법 관련 사건

### □ 마이크로소프트 사건(2006년)

마이크로소프트는 ① 1999년 7월부터 윈도우98 SE에 윈도우 미디어 플레이어(WMP) 6.1을 결합판매하기 시작하여, 이후 출시한 윈도우 2000, 윈도우 Me, 윈도우 XP 등 모든 윈도우 PC 운영체제에 WMP를 결합하여 판매하고, ② 2000년 2월부터 윈도우2000 서버에 윈도우 미디어 서비스(WMS) 4.1을, 2003년 4월부터 윈도우서버 2003에 WMS 9을 포함하여 판매하고, ③ 2000년 9월부터 윈도우Me에 MSN메신저를 포함시켜 2001.10월경까지 판매하였고, 2001년 10월부터 윈도우XP에 윈도우메신저를 결합하여 판매하여 다른 사업자의 사업활동을 방해(공정거래법 제3조의2 제1항 제3호)하고, 부당하게 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려(공정거래법 제3조의2 제1항 제5호 후단)가 있으며, 끼워팔기(공정거래법 제23조 제1항 제3호 후단)에 해당하여 시정명령 및 과징금을 부과하였다.

공정거래위원회는 마이크로소프트가, 자회사인 마이크로소프트 라이선싱 제너럴 파트너십의 지분을 대부분 가지고 있는 회사로서 윈도우 운영체제를 비롯한 엠에스 제품의 전세계 라이선스를 담당하고 있으며, 자회사를 통하여 직접 국내 컴퓨터 제조업체에게 운영체제를 비롯한 소프트웨어 제품을 라이선스하는 계약을 체결하고 있고, 한국 마이크로소프트에 대하여 경영정책이나 전략은 물론 마케팅, 기술 지원 등 세부 사항까지 지시와 감독을 하고 있어 관할권을 가진다고 판단하였다. 다만 의결서 상 역외적용 규정을 명시하지는 않았다.

공정거래위원회는 마이크로소프트에 대한 조사배경과 혐의사실 등을 미국에 통보 (2005.3.30.)하였고, 미국 법무성은 공정거래위원회에 미국에서의 마이크로소프트사 조 사경험을 설명하였다(2005.11.2. 등). 공정거래위원회는 시정명령 이행 확인을 위해 이 행감시 자문기구를 구성하여 집행의 실효성을 확보하였다<sup>15)</sup>.

□ 인텔사<sup>16)</sup> 리베이트 사건(2008년)

인텔사는 ① 2002년 5월에 삼성전자에게 AMD(Advanced Micro Devices) 제조 CPU 구매를 중단하는 조건으로 리베이트를 제공하기로 합의하고 이에 따라 삼성전자는 실 체로 '02년 4/4분기부터 AMD CPU 구매를 중단하고, 그 이후 '05년 2/4분기까지 인텔 사 CPU만 구매하는 조건으로 각종 리베이트를 수령하였으며, ② '03년 3/4분기부터 '04년 2/4분기까지 국내 PC 2위 회사였던 삼보컴퓨터에게도 홈쇼핑 채널에서 AMD CPU를 인텔사 CPU로 전환하는 조건으로 리베이트(약 260만달러)를 제공하고, ③ '04 년 4/4분기부터 '05년 2/4분기까지는 삼보컴퓨터에게 국내 판매 PC에 대한 MSS 70% 유지를 조건으로 리베이트(약 380만 달러)를 제공하고, ④ '03년 9월에는 시장지배력 및 리베이트를 이용하여 삼보컴퓨터가 AMD의 데스크탑용 64비트 CPU의 국내 출시를 방해하는 등 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래한 행위(공정거래법 제3조의 2 제1항 제5호)에 해당하여 시정명령 및 과징금을 부과하였다.

15)15)공정거래위원회 MS건 의결서(제2006-42호) 주문 제5항은 “공정거래위원회는 이 시정 명령의 이행에 필요한 기술적 사항을 정하고 이행사실 확인을 위한 자문을 얻기 위하여 ‘이행감시 자문기구’ 를 둘 수 있다.” 고 잘라고 있으며, 이행감시자문기구의 개요는 다 음과 같다.

<b>구성</b>	6인(공정거래위원회 추천 2인, 정통부 추천 1인, MS사 추천 1인, 한국소프트웨어진 흥원 추천 1인)
<b>위촉기간</b>	2006. 3. 17. ~ 2007. 3. 16. (1년간)
<b>주요 업무내용</b>	MS사의 시정조치 이행과 관련하여 공정거래위원회가 요청한 자문에 응하거나 심 의에 부의한 사항을 심의

16) 인텔 코퍼레이션(미국), 인텔 세미컨덕터 리미티드(미국), 주식회사 인텔코리아



공정거래위원회는 인텔이 한국내에서 판매되는 인텔 상표 CPU를 직접 제조할 뿐만 아니라 국내의 CPU 판매, 마케팅, 연구개발, 엔지니어링 등의 모든 주된 업무에 대하여 직접 의사결정을 하고, 자회사로서 국내에 CPU를 판매하고 있는 인텔 반도체와 자회사로서 CPU의 국내수입을 알선하고 있는 인텔 코리아에 대한 지시 및 감독을 하여 CPU제조 및 국내 판매와 관련된 행위에 대해 관할권을 가진다고 판단하였다.

또한 인텔 반도체가 인텔 및 계열회사들이 생산하는 CPU 등을 아시아태평양 지역에 판매하기 위하여 설립된 회사로서, 인텔로부터 제품을 구매하여 이를 한국을 비롯한 아시아 태평양 지역의 PC 제조회사 또는 대리점 등에게 재판매하고 리베이트 등을 지급하는 업무를 담당하고 있어, 인텔 반도체가 한국내에서 CPU 등을 판매하는 행위에 대해 관할권을 가진다고 판단하였다. 다만, 의결서상 역외적용 규정을 명시하지 않았다.

#### □ 퀄컴<sup>17)</sup>의 시장지배적 지위 남용행위 사건(2017년)

퀄컴은 ① 경쟁 모뎀칩셋사의 요청에도 불구하고 칩셋 제조판매에 필수적인 이동통신 표준필수특허(SEP: Standard Essential Patents)에 대해 라이선스 제공을 거절하거나 제한하고, ② 칩셋 공급과 특허 라이선스 계약을 연계하여, 칩셋 공급을 불모로 실시자에게 공정하고 합리적이며 비차별적인(FRAND: Fair, Reasonable And Non-Discriminatory) 확약을 우회하여 부당한 라이선스 계약 체결·이행을 강제하였으며, ③ 휴대폰사에게 포괄적 라이선스만을 제공하면서 정당한 대가산정 절차를 거치지 않고 일방적으로 정한 라이선스 조건을 강제하고 휴대폰사 특허를 자신에게 무상 라이선스하게 하는 등 부당한 거래행위를 강요하여 공정거래법을 위반하였다. (공정거래법 제3조의2 제1항, 제23조 제1항 제4호)

---

17) 퀄컴 인코퍼레이티드(미국)와 퀄컴 테크놀로지 인코퍼레이티드(미국) 및 퀄컴 씨디엠에이 테크놀로지 아시아-퍼시픽 피티이 리미티드(싱가포르)

공정거래위원회는 퀄컴의 모뎀칩셋 제조 및 판매, 소프트웨어 판매, 특허 라이선스 및 실시료 징수와 관련된 행위는 일관된 사업정책에 따라 국내외에서 이루어지고 있고, 이러한 퀄컴의 행위는 국내 사업자의 사업활동에 영향을 주거나 궁극적으로 국내 소비자에 영향을 주는 등 국내시장에 영향을 미친다고 판단하여 시정명령 및 과징금을 부과하였다. 조치의 실효성, 비례의 원칙, 국제 예양(comity) 등을 고려, 시정명령 적용 범위는 국내에 영향을 미치는 사업자와의 거래를 대상으로 하였다.

### 3) 약관규제법 위반 사례<sup>18)</sup>

공정거래위원회가 해외 사업자에 대하여 약관규제법 위반으로 판단한 사례는 구글의 앱마켓 운영시 불공정약관 시정 사건(2014년) 및 에어비앤비 불공정 약관 시정 사건(2016년) 등이 있다.

#### □ 외국 앱마켓 운영사업자<sup>19)</sup>의 불공정 약관 시정(2014년)

구글플레이 서비스의 약관의 경우, ① 모든 판매에 반품, 교환, 환불이 불가한 것으로 규정한 조항을 앱 개발자의 환불 정책에 따라 환불 등이 이루어지도록 시정하였으며, ② 무료 체험 종료후 자동으로 요금이 부과되는 것으로 규정한 조항을 무료 체험이라는 문구를 삭제하고, '유료 회원'에 한하여 '일정기간 무상의 서비스 및 취소권을 부여' 한다는 사실을 명시하였으며, ③ 결함 제품에 관한 보상은 '구매가'로 제한한다고 규정한 조항을 '특별한 사정'이 있는 경우 '확대 손해'도 청구가 가능한 것으로 시정하였다.

앱스토어 계약서의 경우, ① 사업자가 언제든지 계약 내용을 변경하거나 추가 조건을 정하면 즉시 계약의 내용이 된다는 규정을 사업자가 계약 내용을 변경하거나 추가 조건을 정할 경우에는 고객에게 통지해야 하고, 계약 유지를 원하지 않는 고객은 해지

18) 의결서상 역외적용, 관할 등과 관해서 명시적으로 판단하지는 않음

19) 구글 인코퍼레이티드(구글 플레이), 아이튠즈 살(룩셈부르크 소재 애플의 앱마켓 운영 자회사, 앱스토어)

할 수 있도록 시정하였으며, ② 가격 인하 상품 및 인앱 구독은 환불이 불가하다고 규정한 조항을 구입 후 제품 가격이 인하되었을 때 차액을 반환하지 않는다는 취지임을 분명히 하고, 인앱 구독에 관한 환불도 가능한 것으로 시정하였으며, ③ 고객이 계약의 어떤 조항이라도 위반한 경우 사업자는 해지가 가능하며, 이 경우 발생한 모든 손해를 고객이 책임지도록 규정한 조항을 해지 사유를 명시하여 구체화하였고, 해지 시 고객의 책임 범위도 인과 관계가 있는 손해로 제한하는 것으로 시정하였으며, ④ 서비스 이용과 관련하여 발생한 손해에 사업자 및 직원의 면책에 동의한다고 규정한 조항을 사업자 및 그 직원에게 귀책 사유(고의 또는 과실)가 있다면 책임을 지는 것으로 시정하였다.

이 사건은 외국 소재 사업자의 국내 소비자를 대상으로 한 약관에 대한민국의 「약관의 규제에 관한 법률」(이하 “약관법”)을 적용하여 불공정 약관을 시정한 사례로 평가된다. 한편 이 사건에서는 심사 과정에서 사업자들이 해당 약관 조항을 자진 시정하였다.

#### □ 에어비앤비 불공정 약관 시정(2016년)

공정거래위원회는 2016. 11. 3. 에어비앤비 아일랜드의 환불 정책상 ① 숙박 예정일로부터 7일 이상 남은 시점에 예약을 취소하는 경우에는 총 숙박 대금의 50%를 위약금으로 부과하는 조항, ② 예약이 취소되는 경우 등에도 에어비앤비의 서비스 수수료(총 숙박 대금의 6~12%)는 일체 환불되지 않는다는 조항에 시정명령 부과를 결정하였다.

한편, 전체 숙박비의 50%를 위약금으로 부과하는 조항의 경우, 예약 취소일로부터 숙박 예정일까지 충분한 기간이 남아 있는 경우에는 재판매가 가능하므로 사업자에게 손실이 발생하지 않음에도, 예약 취소 시점이 숙박 예정일로부터 7일 이상 남은 경우 일률적으로 전체 숙박 대금의 50%를 위약금으로 부과하고 있으며, 숙박 예정일이 7일 미만으로 남아 있는 경우에는 숙박료 전액을 위약금으로 부과하고 있어 사실상 계약

해지가 불가능하도록 하고 있는바, 이는 소비자에게 과도한 손해배상 의무를 부담하게 하는 조항으로 약관법 제8조에 따라 무효이며, 에어비앤비는 숙박 대금의 6% 내지 12%의 금액을 서비스 수수료로 수취하는 대가로 숙소 검색, 숙박 중개, 숙박 대금 결제 및 환불 대행, 숙소 제공자와의 분쟁 발생 시 개입 등을 포함한 다양한 서비스를 제공하여, 실제 숙박이 이루어지기 전에 숙박 예약을 취소하는 경우 실제로 숙박이 이루어지는 경우와 비교하여 일부 채무의 이행 의무를 면하게 되는데, 숙박 예약이 취소되는 경우를 실제 숙박이 이루어지는 경우와 구별하지 않고 일률적으로 이미 지급받은 서비스 수수료를 일체 환불하지 않는 것은 숙박 예약이 취소되는 경우 에어비앤비가 부담하는 원상 회복 의무를 부당하게 경감하는 결과를 초래하게 되는 것으로 해당조항은 계약의 해제로 인한 사업자의 원상회복 의무를 부당하게 경감하는 조항에 해당하여 무효(약관법 제9조 제5호)라고 판단하였다.

그러나 에어비앤비는 공정거래위원회와 협의 내용에 따르지 않고 일방적으로 해당 조항을 변경하였는데, 공정거래위원회에 따르면 “숙박료 환불의 경우 호스트(숙소 제공자)에게는 기존 약관을 그대로 적용하고, 한국 소비자(숙소 이용자)에게는 호스트가 동의하는 경우에 한해 기존보다 다소 완화된 약관을 적용하도록 했고, 서비스수수료 환불의 경우에도 취소 횟수가 연간 3회를 초과하지 않아야 한다는 등의 단서를 붙여, 약관의 위법성이 해소되지 않았”으므로, 이를 공정거래위원회의 시정명령 불이행 판단, 2017. 9. 28. 검찰에 고발한 것으로 파악된다<sup>20)</sup>.

#### 4) 방송통신위원회의 외국사업자에 대한 조사사례

방송통신위원회의 경우, 국내에서 서비스가 제공되는 외국사업자의 경우에도 관할권이 미친다는 것을 전제로 소관법령에 따른 자료제출 요구 등을 하고 있는 것으로 파악된다.

---

20) 한겨레 2017. 9. 28. 자 기사, “공정위 ‘불공정 약관 시정 거부’ 에어비앤비 고발” 참조([http://www.huffingtonpost.kr/2017/09/28/story\\_n\\_18124118.html](http://www.huffingtonpost.kr/2017/09/28/story_n_18124118.html))

□ 페이스북 자료제출 요청(2011년)

방통위는 2011. 12. 8. 글로벌 소셜네트워크서비스(SNS) 사업자인 페이스북(Facebook)에 대해 “정보통신망의 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률”상의 개인정보 보호 수준을 충족하지 못하고 있다는 판단 하에 관련 자료의 제출 및 개인정보 보호를 위한 서비스 개선을 요구하였다(페이스북 본사에 이메일을 송부하였다).

이에 페이스북은 Facebook 회원 가입시 개인정보의 수집 등에 관한 고지 및 동의 절차 마련, 개인정보의 취급 위탁 발생 시 고지 및 동의 절차 마련, 개인정보의 취급 위탁 발생 시 고지 및 동의 절차 마련, 개인정보의 제3자 제공시 이용목적, 보유 및 이용기간 고지, 영문으로만 제공되었던 개인정보 취급방침(Facebook's Privacy Policy)을 한국어로 게시하고, 개인정보취급방침에 개인정보보호 업무를 처리하는 부서를 명시하여 이용자의 문의사항을 처리하는 절차를 마련하는 등 이용자의 권리를 보완하는 내용의 개선안을 방통위에 제출하였다.

□ 구글 스트리트 뷰 사건(2014년)

구글은 인터넷 지도에 해당 지역의 모습을 입체적으로 표시하는 ‘스트리트 뷰’ 서비스 준비를 위해, 2009년 10월부터 2010년 5월까지 특수 카메라가 장착된 자동차를 통해 서울, 부산, 경기(일부), 인천(일부) 지역을 촬영하는 과정에서 자동차 운행 중에 암호화되지 않은 와이파이로 오가는 정보를 이용자의 동의 없이 수집하고, 그 외에도 총 604,273건의 맥 주소(MAC address)를 특정할 수 있는 정보를 수집하였다.

방통위는 구글이 이용자의 동의 없이 개인정보를 수집한 행위에 대해 정보통신망법 제22조제1항 위반을 이유로 과징금 및 위법하게 수집한 개인정보를 파기하도록 시정명령을 부과하였다.

한편, 시정명령의 이행과 관련하여 구글은 방통위와 협의를 거쳐, 무단으로 수집한 개인정보가 삭제 이후에도 복구될 수 없도록 해당 저장매체 내의 자료를 일차적으로 삭제한 이후 물리적으로 파기하기로 하였으며, 이후 방통위는 구글 본사를 직접 방문 (2014. 7. 22. ~ 7. 25.)하여 구글 서버에 저장된 불법 개인정보를 삭제하는 등 법 집행을 확인하였다.

방통위가 개인정보보호 법규 위반으로 글로벌 기업 본사에 제재를 부과한 첫 사례이자, 본사를 직접 방문하여 법 집행을 확인한 첫 사례로, 방통위는 국민의 개인정보를 무단으로 수집하는 등 개인정보보호 법규를 위반하는 경우 어떠한 예외도 없이 강력하게 처벌하겠다고 밝혔다.

## 5) 시사점

과학기술정보통신부는 2016. 12월 부가통신사업자 신고서 양식을 개정하여, 외국법인도 직접 부가통신사업 신고를 할 수 있도록 조치<sup>21)</sup>하였는바, 이로써 국내에서 부가통신역무를 제공하고자 하는 해외 사업자 또한 부가통신사업 신고 등 전기통신사업법의 적용 대상임은 보다 더 명확해졌다. 또한, 방송통신심의위원회 역시 “최소한 상업적 주재 방식으로 국내에서 사업활동을 하고 있는 해외 사업자들에게 대해 국내 기업들과 같이 위반사항에 대해 관련법을 적용하고 그 준수를 요구하는 것은 얼마든지 할 수 있고 또 해야 할 일이다”고하여 해외사업자들에 대하여 인터넷 서비스 관련 법령을 적용하는 것에 대한 당위성을 표명한 바 있다<sup>22)</sup>.

이를 통하여 볼 때, 국내의 규제기관은 대체로 해외에 본사를 둔 인터넷 서비스 사업자에 대하여 국내 법령을 적용할 수 있다는 점을 전제로 규제권한을 행사하려는 의도가 있는 것으로 파악된다. 즉, 기존 공정거래법을 중심으로 발달된 역외적용 가능성

21) 전기통신사업법 시행에 관한 과학기술정보통신부 규정(과기정통부고시) [서식 4]의 개정을 통해 외국법인의 법인등기사항증명서 확인은 아포스티유 협약에 정한 증명서 등으로 갈음할 수 있다는 점 명시되었다.

22) 방송통신심의위원회, “해외 인터넷 서비스 사업자 실효적 규제방안 연구”, 2015. 12., 288면

논의가 본격적으로 전기통신사업법 등 인터넷 서비스 사업과 관련된 규제에서도 도입 되는 것이다.

그런데 현재까지 방통위가 페이스북, 구글 등 해외사업자에 대한 집행을 한 사례들은 모두 해당 사업자들의 자발적 협조가 있어 집행력 확보가 가능했던 사례인바, 만일 해외 사업자들의 자발적 협조가 없는 경우 집행력의 실효성 확보 방안에 관한 고민이 필요하다.

특히 최근 방송통신심의위원회(이하 '방심위')는 2017. 8월 인터넷 음란물이 상당히 게시되어 있는 텀블러(Tumblr)에 대하여, '불법콘텐츠 대응에 대한 협력'을 이메일로 요청하였으나, 텀블러 측은 2017. 8월 말 협력을 거부한 바 있다. 즉, 텀블러는 "텀블러는 미국 법에 의해 규제되는 미국회사"라며 "텀블러는 대한민국에 물리적 사업장을 두고 있지 않으며 대한민국의 사법관할권이나 법률 적용을 받지 않는다"고 회신한 바 있으며, 최근 공정거래위원회에 따르면 동 위원회가 2016년 불공정약관 시정명령을 부과한 에어비앤비 또한 시정명령을 따르지 아니하여 검찰 고발에 이른 바 있다<sup>23)</sup>.

즉, 국내 행정규제의 해외사업자에 대한 적용을 위하여 역외 적용에 관한 상기와 같은 법리 연구와 더불어, 및 해외 주요국의 사례 조사·분석 등을 통해, 행정규제를 위반한 해외사업자에 대한 집행력 확보방안을 검토할 필요가 있다.

---

23) 한겨레 2017. 9. 28. 자 기사, "공정위 '불공정 약관 시정 거부' 에어비앤비 고발" 참조([http://www.huffingtonpost.kr/2017/09/28/story\\_n\\_18124118.html](http://www.huffingtonpost.kr/2017/09/28/story_n_18124118.html))

## 제3장 해외 주요국의 집행력 확보 사례 분석

### 제 1 절 미국의 자국법 위반 해외 사업자에 대한 집행 사례 조사, 분석

#### 1. 독점금지법의 역외적용<sup>24)</sup>

미국 독점금지법의 역외적용과 관련하여 미국법원은 초기에는 엄격한 속지주의 원칙에 따라 역외적용에 대하여 부정적인 입장이었다. 그러나 미국의 경제정책, 국제사회여론에 따라 효과이론(Effect Doctrine), 이익형량이론(Interest Balancing Theory), 합리성의 원칙(Rule of Reasonableness) 등으로 역외적용 가능성을 인정하는 방향으로 발전하였다.

##### 1) 효과이론 (Effect Doctrine)

미국이 독점금지법의 역외적용에 관하여 자국의 입장을 명시적으로 나타낸 것은 1909년 American Banana 사건이다. 이 사건에서 미 연방 대법원의 Holmes 판사는 어떤 행위가 합법인지 또는 불법인지의 여부는 오로지 행위지의 법률에 따라서 결정되는 것이 일반적이고도 보편적인 원칙이므로 미국 영토 외부에서 행하여진 행위에 대하여 자국법을 적용하는 것은 전통적인 국제예양에 반하고, 타국의 주권에 대한 간섭이므로 미국의 독점금지법이 적용되지 않는다고 판시하였다.

##### 2) 이익형량이론 (Interest Balancing Theory)

이후 미국 법원은 1945년 Alocia 사건에서 효과이론을 처음으로 적용하였는데 미국 영토 밖에서 행하여진 행위에 대하여 독점금지법의 역외적용을 인정함으로써 속지주의에 기초하던 당시까지의 입장에 근본적 변화를 보였다. 이 사건에서 연방항소법원

---

24) 원재천, 자국법의 역외적용과 한국의 대응방안에 관한 연구, 법무부 국제형사과 연구용역과제, 2011년, 한동대학교 국제법률대학원, 7-30면 참고.



Hand 판사는 외국회사가 미국 영토 외부에서 한 행위라 할지라도 이들 외국기업들에 의한 카르텔협정이 미국에서 알루미늄 수입에 영향을 끼칠 의도를 가지고 있었고, 실제로도 영향을 끼쳤다면 이러한 담합행위에 대하여 이전까지는 국내 사건에 대해서만 적용되었던 독점금지법을 적용하여 처벌할 수 있다고 판시하였다. 즉, 외국에서의 담합행위가 위법이 되기 위해서는 미국 통상에 영향을 미치려고 하는 의도(Intent to Affect U.S. Commerce)가 있어야 한다는 효과이론을 확립시켰다. 이러한 효과이론에 대하여 영국, 프랑스, 캐나다 등은 미국법의 적용범위를 지나치게 확대하여 인정된 것이라고 비판하며 대항입법을 제정하였는데, 그럼에도 불구하고 효과이론은 1955년 미국 법무부 장관의 독점금지법 연구에 관한 위원회에 제출한 보고서, 1965년 미국 대외관계법 제2차 리스테이트먼트, 미국 법무부의 독점금지법의 국제적 활동에 관한 지침에 따라 계속 지지되었다.

효과이론의 적용을 억제하고 이해관계 당사자들의 이해를 합리적으로 조정하기 위하여 미국은 1965년 대외관계법 제2차 리스테이트먼트를 발표하여 기존의 효과이론을 수용하면서도 동일한 분쟁에 대해 복수 국가들이 동시에 관할권을 가질 경우 국제예양에 입각하여 이익을 비교형량한 후 국제적 관할권을 발생시키는 판결을 자제할 것을 선언하였다. 이러한 이익형량이론에 의한 효과이론의 수정을 적용한 대표적인 판례가 1976년 Timberlane 사건이다. 이 사건 판결에서 미국 연방항소법원의 Choy 판사는 독점금지법의 역외적용에 있어서 세 가지 요건으로 ① 미국의 대외무역에 직접적이거나 의도된 어떠한 영향이 있어야 하고, ② 독점금지법의 위반효과가 상당한 손해를 줄 정도로 커야 하며, ③ 역외적용을 인정할 수 있을 정도로 미국의 대외통상 보호 이익이 외국의 국익보다 커야 하는 것을 제시하였다. 위 세 가지 요건을 검토하기 위한 7가지 요소로 ① 외국법 또는 정책과 충돌 정도 ② 당사자의 국적 및 회사의 주소나 주영업소, ③ 외국에서 집행으로써 달성할 수 있는 법의 도달, ④ 미국에 대한 영향과 외국에 있어서의 영향에 대한 상대적 비교, ⑤ 미국의 통상에 영향을 미칠 분명한 의도가 있었는지의 여부, ⑥ 이러한 영향의 예견가능성, ⑦ 외국에서의 행위와 미국 내에서의 행위의 위반에 대한 상대적 중요성을 제시하였다.

미국의 대외관계법 3차 리스테이트먼트는 합리성의 원칙을 제시하여 특정한 관할권 행사가 비합리적인 경우에는 관할권의 행사를 자제할 의무가 있다고 하였다. 그러나, 1993년 미국 연방대법원은 Hartford Fire 사건에서 이익형량이론을 다시금 재확인하였고, 이익형량이론을 적용함에 있어서 미국법원의 관할권 판단기준이 국제 예양의 적용 범위를 외국법이 적극적으로 미국 독점금지법 준수행위를 금지하는 경우에만 진정한 법의 충돌이 있다고 간주하여 국제 예양을 고려해야 할 경우를 아주 좁고 한정적으로 해석하였다.

### 3) 미국 독점금지법 역외적용의 문제점

그러나 이러한 효과이론과 이익형량이론을 통한 독점금지법의 역외적용은 ① 관할권 행사 기준으로서 중립적으로 행위를 확인하여야 함에도 대외무역에 대한 효과 등 영향과 이익의 형량으로 판단하는 본질적인 문제가 있고, ② 한 국가와 다른 국가 간의 이익을 형량하여 판단하는 것은 적절하지 아니하다는 문제가 있다. 즉, 관할권 행사기준에 대한 법률의 중립적 해석자로서의 법원의 역할을 해치게 됨으로써 자의적인 관할권의 무제한적 적용이 이루어질 수 있는 문제가 있다.

## 2. 지적재산권법의 역외적용<sup>25)</sup>

### 1) 미국 특허법의 역외적용

미국 특허법은 종래 제271조 (a)항에서 '특허의 부여는 미국 내에서의 발명에 대한 다른 사람의 생산, 사용, 청약, 판매를 배제한다.'고 규정하고, 또한 동조 (c)항에서는 '특허발명 물건 또는 방법을 실시하기 위해 사용되는 특허발명물건의 주요 구성요소에 대한 침해 의도를 알면서 판매 또는 판매를 청약한 행위 및 미국 내 수입을 특허침해'로 규정하고 하여 특허 침해 행위를 미국 내에서 발생하는 것으로 명시적으로 규정하고 있었다. 972년 DeepSouth Packing Co. 사건 등에서 미국연방대법원은 미국 외에서 조립하기 위해 특허발명의 일부 구성요소를 생산한 후 이를 수출하는 행위는 특허침해가 아니라고 판시하며 특허법 제271조 (a)항의 적용이 국내에서 생산된 경우에 한함을

---

25) 원재천, 전계문, 31-52면 참고.

분명히 하였다. 이러한 판결에 따라 특허법의 역외적용은 법령해석을 통하여 사법부가 해결할 수 있는 영역이 아니라 입법부가 법개정을 통해서 해결해야 할 문제임이 명확해졌고, 이는 1984년 특허법 제271조 (f)항의 제정으로 이어져 특허권 역외적용을 최초로 명시화하게 되었다.

## 2) 미국 저작권법의 역외적용

특허법에서의 역외적용과는 달리 미국 저작권법은 그 보호체계의 국제화를 뒤늦게 시작하였다. 본래 미 저작권법의 기본원칙은 미국 외에서 발생한 사건들에 대해서 역외적용을 할 수 없다는 것이다. United Dictionary Co.71사건인데, 미 연방대법원은 해당 사건에서 저작권법 위반이 역외에서 행해졌을 경우엔 미국 저작권법의 적용을 받지 않음을 의미한다고 판시하였다. 다만, Update Art사건에서 미국 연방제2항소법원은 역내에서 제작된 복제물을 역외로 이전함으로써 역외에서 많은 양으로 이를 재생산하게 되는 경우(When the Type of Infringement Permits Further Reproduction Abroad)엔 미 저작권법의 역외적용이 가능하다는 판시를 하였다. 그러나 저작권법의 역외적용은 특허법이나 상표법과는 달리 많은 분쟁의 여지를 남긴다. 저작권법은 특허법이 담고 있는 해외(Foreign)나 미국 밖에서(Outside U.S.)와 같은 용어나 상표법이 포함하고 있는 모든 거래(All Commerce)라는 용어를 담고 있지 않아 역외적용에 대한 명시적인 법적 근거가 없어 논란은 진행 중이다.

이런 시점에서 미국 의회는 지식재산권보호법안 (PIPA)과 온라인저작권침해금지 법안(SOPA)을 통과시키려는 움직임을 보이고 있다. PIPA는 미국 정부와 저작권 소유자가 저작권을 침해하거나 위조품을 만드는 웹사이트(특히 미국 이외의 지역에 등록된 웹사이트)로의 접속을 제한하게 하는 수단을 명시한 법안으로 불법 복제물, 위조품 또는 반디지털권리관리기술을 배포하는 행위를 법률 위반 행위로 규정한다. 이 법안은 미국 이외의 지역에서 등록되어 운영되는 불량 웹사이트에 대한 법 집행을 강화하고 미국 법무부가 위반 행위를 하는 웹사이트를 상대로 법원 명령을 요청할 수 있게 한다. SOPA 역시 인터넷 상에서 저작권이 침해된 경우에 대한 경우의 법적 조치를 확대하는 내용을 가지고 있다. 이 법안에서 가장 논란이 되는 부분은 법적 조치로 웹 사이

트의 접속 차단을 할 수 있다는 점이다. 그러나 표현의 자유 침해 문제로 구글, 페이스북 등 인터넷 업체 및 인터넷 사용자들의 반발로 법안 상정을 미루고 있는 상황이다.

### 3) 미국 상표법의 역외적용

상표법의 경우 특허법 및 저작권법과는 달리 미국법원은 미국 내에서 침해행위가 발생하지 않은 경우에도 외국에서의 행위에 대하여 미국 상표법은 적용하고 있다. *Steele v. Bulova Watch Co.* 사건에서 미국 연방대법원은 상표법이 의회에 의해 적법하고 규율 될 수 있는 모든 거래까지 확대적용 된다고 지적하였으며, 이것을 확대된 관할권의 부여라고 표현하였다. 이러한 상표법 법문상의 “의회에 의하여 적법하게 규율 될 수 있는 모든 거래”라고 정하고 있는 문구에 대한 해석과 함께, 법원은 피고가 미국인 인점, 그의 행위가 미국에서 효력을 가졌다는 점을 강조하였다.

연방대법원의 상표법상 확대된 관할권의 부여에도 불구하고 하급법원들은 오히려 그와 반대로 상표법의 역외적 효력을 제한하기 위한 다양한 기준을 적용하였다. 즉 대부분의 항소법원을 미국에서의 거래에 대한 피고행위의 영향, 피고의 국적, 미국법과 외국법과의 충돌가능성 등의 세 가지 기준을 심사기준을 고찰하였다. 이 기준을 평가함에 있어서 미국 법원은 7가지 예양 요소로 외국의 법률 또는 정책과의 충돌 정도, 당사자의 국적 또는 영업장소, 각 국가의 강제이행이 승낙될 수 있는 가능성, 미국에 대한 영향의 중대성, 미국 상거래에 해를 주거나 영향을 주려는 명시적 의도의 정도 및 그 예견 가능성, 미국 내에서의 위반인 경우의 침해의 중대성 등을 고려한다. 물론 이러한 기준에 대한 실제상의 차이로 각 법원들 마다 역외적용의 범위는 다를 수 있을 것이다.

### 3. 해외부패방지법의 역외적용<sup>26)</sup>

외국 정부의 뇌물을 통해 미국 회사들이 불법 자금을 마련하는 것을 방지하기 위해 1977년에 해외부패방지법 (Foreign Corrupt Practice Act, FCPA) 이 제정하였다. 1977

26) 원재천, 전계문, 53-63면 참고.

년 해외부패방지법상 뇌물방지조항은 미국 개인이나 미국증권거래위원회에 등록된 회사(Issuer) 및 미국과 관련 있는 국내업체가(Domestic Concern) 미국 영토 내에서 직·간접적으로 외국 정부의 공직자에게 사업 허가권 및 부적절한 이익을 얻기 위해 뇌물·현물 지급 및 이에 상응하는 실질적 가치·을 공여하는 것을 방지함을 규정 하여 역내 적용에 대한 한계를 두고 있었다.

그러나 1998년 해외부패방지법의 개정으로 미국 자국 내 혹은 미국 국민, 관련업체에 적용하던 역내 관할권 요소를 제거하였다. 미국 자국민인 경우에는 속인주의에 입각하여 바로 역외 관할권이 인정하나, 외국 사업체 또는 외국인의 경우에는 미국 증권거래위원회에 등록하여 거래한 외국 사업체, 외국인이지만 미국 영토 내에서 미국의 우편이나 기타 수단 또는 국가 통상 중계를 이용하여 외국 공직자에게 뇌물을 제공한 경우에만 그 역외 적용을 인정하고 있다.

#### 4. 시사점

미국 독점금지법의 역외적용과 관련하여 미국법원은 초기에는 엄격한 속지주의 원칙을 고수하였으나, 이후 미국의 경제정책, 국제사회여론에 따라 효과이론(Effect Doctrine), 이익형량이론(Interest Balancing Theory), 합리성의 원칙(Rule of Reasonableness) 등이 거론되면서 판례에 의하여 지속적으로 미국법의 역외적용 확대 가능성이 모색된 것으로 파악된다. 이러한 일련의 흐름은 독점금지법 뿐 아니라 지적재산권법과 부패방지법에도 영향을 미쳐, 특정 요건 하에 미국 외 행위자 또는 행위에 대한 미국법 적용을 가능하게 하고 있는 것으로 파악된다. 특히 이러한 역외적용 가능성의 확대(또는 적어도 역외적용이 가능한 요건의 설정)는 해외에 본점을 두고 미국 영토내 국민 등을 대상으로 하는 인터넷상 행위에 대하여서도 미국법이 적용될 가능성이 확대되었음을 의미하므로 본 보고서의 논지상 주목할 만하다.

## 제 2 절 유럽의 자국법 위반 해외 사업자에 대한 집행 사례 조사, 분석

### 1. 유럽경쟁법의 역외적용<sup>27)</sup>

유럽경쟁법은 유럽공동체조약 제81조(경쟁제한적 거래관행) 및 제82조(시장지배적 지위 남용), 유럽이사회의 기업결합규제규칙(EU Merger Control Regulation)을 근간으로 하고 있다. 그런데 경쟁법의 역외적용과 관련하여 유럽공동체조약과 기업결합규제규칙 모두 역외적용에 관한 내용은 명시하고 있지 않다. 그러나 사업자간의 담합이나 시장지배적 지위의 남용을 통하여 역내시장에서의 경쟁을 저해, 제한, 왜곡함을 의도하거나 그러한 결과를 야기하는 반경쟁적 행위에 대하여 규제를 정하고 있고, 그 대상을 역내사업자로 한정하고 있지 않다는 점에서 역외기업에 대한 유럽경쟁법의 적용가능성이 열려있다고 할 것이며, 유럽위원회의 역외적용의 집행에 있어서도 실정법상의 제약은 없다고 볼 수 있다. 이에 유럽경쟁법의 역외적용은 유럽사법재판소의 판결을 통하여 발전하여 왔다.

#### 1) 염료 카르텔 사건과 경제적 단일체 이론

1964년과 1965년 및 1967년에 EC 역내기업 6개사(독일 4사, 프랑스, 이태리 각 1사)와 역외기업 4사(스위스 Ciba Geigy 외 2사 및 영국 1사)가 EC회원국에 대한 염료공급가격을 균일적으로 인상하였다. EC위원회는 이러한 기업간의 가격인상이 다음과 같은 몇 가지 증거에 의해 카르텔을 구성한다고 결정하였다. 이러한 판단에 기인하여 위원회는 카르텔에 참여한 회사에 대해 로마조약 제85조 위반을 이유로 과징금을 부과하고 역외기업에 대한 심결은 그 역내자회사에 송달하였다. 이와 같이 EC위원회가 역외기업에 대해 제85조 1항을 적용한 것이 어떠한 관할권원리에 기인한 것인가 하는 점이 문제되었으며, 피심인들은 유럽사법재판소에 소송을 제기하였다.

유럽사법재판소는 흥미롭게도 효과이론에 전적으로 의지하지 않고 관할권의 근거로

---

27) 원재천, 전계문, 64-73면.

서 이른바 귀책이론(행위귀속이론) 또는 경제적 단일체 이론(Economic Single Unit Doctrine)에 근거하여 다음과 같이 원고들의 주장을 기각하고 유럽위원회의 결정을 확정하였다. 원고들은 고객에 대한 판매행위가 자회사의 행위로서 역외에 소재하는 모회사의 행위와는 별개라고 주장하지만, 자회사가 독립의 법인격을 보유하는데도 시장행동을 독자적으로 결정하지 않고 모회사로부터 받은 지시에 따르고 있는 상황에서는 자회사와 모회사는 경제적 단일체(One Economic Unit)를 이루기 때문에 자회사의 행위를 모회사에 귀책 시키는 것이다. 이 판결 이후 다수의 판결은 이에 따라 경쟁제한 행위를 한 기업이 역외기업이라고 하더라도 그 행위에 관련된 계열회사가 역내에 있는 한 경쟁제한행위를 역내에서 한 것으로 보고 EU 경쟁법을 적용하였다.

## 2) Wool Pulp 사건과 실행지 이론

EU 역외에 소재하는 목재 펄프를 생산하는 40개 회사(캐나다 6개사, 미국 10사, 핀란드 10사, 노르웨이 포르투갈 및 스페인 각 1사) 및 이들 국가의 펄프지 사업자단체간에 체결한 카르텔이 적발되었는데, 이들 중 어떤 기업은 EU 역내에 지점, 자회사, 대리점 등을 두고 있었지만 전혀 이러한 역내 영업거점을 보유하지 않은 기업도 포함되어 있었다. 원고측은 EU위원회가 근거로 하는 효과이론은 유럽사법재판소에 의해 채택된 바 없기 때문에 이에 대한 역외적용은 정당화되지 아니하며, 또 이 사건의 원고들 중에는 역내에 자회사 등을 보유하지 않은 경우도 있어 귀책이론에 의한 역외적용도 할 수 없다고 주장하였다.

유럽사법재판소는 경쟁제한행위의 행위지 개념을 다소 확장하여 적용함으로써 속지주의원칙을 벗어나지 않고 결론에 있어서는 EU위원회의 결정을 유지하였다. 이 판결에서 유럽사법재판소는 형사사건에 관한 국제사법재판소의 유명한 Lotus 판결을 인용하여 범죄의 행위지는 범죄결과 발생지를 포함하는 것처럼 경쟁을 제한하는 공동행위의 행위지도 공동행위를 구성하는 합의를 한 곳뿐만 아니라 그 합의를 실행한 곳(Place of Implementation)을 포함한다고 판시하였다. 카르텔협정은 카르텔 결성을 위한 협정, 결정 또는 공동행위와 카르텔 실행이라고 하는 2단계로 구성되는데, 만일 경쟁법에 의한 카르텔 규제가 카르텔 결성을 위한 협정 등이 체결된 장소에만 의존한다면 기업들

은 용이하게 이러한 규제를 잠탈할 수 있게 되기 때문에 경쟁법의 적용여부는 카르텔 협정이 실행되는 장소를 기준으로 해야 한다는 것이다. 이를 통하여 역외기업이 역내 구입자와 접촉하고 있는 한 역내에 자회사, 대리점, 하위 대리점, 자회사에 의존하고 있는가의 여부는 중요하지 않게 된 것이다.

## 2. 유럽 지적재산권법의 역외적용<sup>28)</sup>

유럽연합 내에서의 지적소유권의 역외적용에 관한 문제에 대한 해결책으로는 단일 권리(Unitary Right) 시행, 다수 국가에서의 병행 권리(Parallel Rights) 시행, 그리고 다른 국가의 활동에 대한 역외 효과를 줄 수 있는 본국법(National Law)에 근거한 권리 시행을 들 수 있다.

### 1) 단일권리의 시행

단일 권리 시행에 관한 해석은 완전히 발달되지 않았다. 지금까지 여러 나라 사이의 권리 행사에 대한 조항의 의미해석에 관한 소송은 오직 2건만이 유럽사법재판소에 넘어간 상태이며, 이 중 하나의 소송만이 다 국가 간의 권리시행에 관련된 소송이다. 이 소송에 대한 2011년의 선결판결에서 법원은, 법원에서 특허침해가 몇몇의 특정 유럽연합 가맹국에만 제한되어있다고 결정하는 경우를 제외하고, 유럽공동체상표(Community Trademark)에 대한 법원금지명령은 유럽연합 전체에 효력을 행사할 수 있다는 것을 확인하여 유럽통합 단일 권리 행사 과정에 중요한 영향을 주었다.

그럼에도 불구하고 단일 권리 제도가 유효한 분야(지적재산권과 디자인 분야)에서, 권리보유자들은 비용과 등록 기준의 어려움 때문에 유럽연합의 권리(EU rights)보다는 국가적권리(National Rights)의 등록 절차를 선호하고 있다. 또한 유럽특허협약(European Patent Convention) 하에서, 유럽특허는 특허 권리가 각 나라별로 실시되어야 하기 때문에 사실상 단일권리 특허(Unitary Patent)가 적용 되지 않는 문제가 있다.

### 2) 다수 국가에서의 병행 권리 시행

---

28) 원재천, 전계문, 74-81면.



유럽 통합 권리(EU-wide Rights) 부재의 경우, 권리보유자는 하나의 국가나 또는 다수의 국가에서 각각의 국가적 권리(National Rights)를 병행하여 보유하게 된다. 다수의 국가의 실질법(Substantive Laws) 하에서 특허침해에 대한 소송절차의 통합을 허락하느냐의 여부, 또는 권리보유자가 자신의 권리를 각각 나라별로 실행해야 하는지 문제된다. 일반적으로, 특허나 상표(Trade Mark)로 등록된 권리가 쟁점이 될 경우에는 소송절차가 통합되지 않고, 다른 법원들은 외국의 등록 권리에 대한 어떠한 쟁점에 대하여도 판결하기를 삼간다.

이 경우 전속관할을 인정하여 한 법원에서의 관할권을 확대 적용할 수 있는 지 문제된다. 어떤 법원들은 사법관할권 조항이 특허 무효화 선언에 대한 소송에만 적용되어야 하며, 특허침해 소송에는 적용되어서는 안 된다고 믿는 반면, 다른 법원들은 모든 특허침해 소송은 특허침해와 지적재산권 사이의 연결성 때문에 전속관할 조항 하에서 제기되어야 한다고 주장한다. 유럽사법재판소는 2006년 GAT와 Roche 에서 내린 예비판결은, 지적재산권의 유효성에 관련된 결정이 특허를 무효화하기 위한 것이든, 무효화에 대한 변호 또는 맞고소를 위한 것이든 상관없이 전속관할 조항이 지적재산권의 유효성과 관련된 모든 결정에 적용되어야 한다고 해석한바 있다. 그러나 이러한 전속관할을 통한 소송의 집중 노력은 피고의 다른 법원에서의 특허무효화인의 소 제기로 무산될 수 있다.

### 3) 본국법에 근거한 권리 시행

본국법(National Laws)은, 지적재산권이 보호되는 국가의 소송 또는 지적재산권이 보호되는 국가의 판결을 인정하는 국가를 통한 경우에만, 역외에서 일어난 행동에 대해서도 효과적으로 집행될 수 있다. Brussels I Regulation은 유럽연합 가맹국 사이의 판결에 대한 인정 및 적용을 간소화하였지만, 지적 재산권에 대한 판결은 법원의 금지명령(Injunction)의 인정과 실행의 부분에 대해 이의가 제기될 여지가 있다. 그러므로 권리보유자가 국가에서 보호되었던 지적재산권을 국외까지 적용하여 보호받는다 하더라도, 여전히 판결 집행이 지연되거나, 집행 범위가 제한되는 등의 문제를 겪을 수 있다.

### 3. 기타 법률의 역외적용

유럽에서는 국가 관할권의 역외적용과 관련하여, 유럽 경쟁법과 지적재산권법 외, 특히 본 보고서와 직접적 관련이 있는 인터넷상 행위에 대한 규제의 역외적용이 문제가 된 사례가 있다. 대표적으로 인터넷상 혐오표현과 관련된 “야후사건”(2000년), 잊혀질 권리와 관련된 “구글스페인 사건(2014년)이 그것이다. 해당 내용을 상세히 살펴보면 아래와 같다<sup>29)</sup>.

#### 1) 야후사건(프랑스)

프랑스의 유대인 단체인 LICRA와 UEJF는 2000. 4.경 나치 기념물품의 전시·판매 사이트를 호스트하고 있는 야후에게 미국 내 사이트에서 해당 물품을 내리든지, 아니면 프랑스 이용자들이 해당 사이트에 접속하지 못하도록 조치해 줄 것을 요구하였다. 야후는 이러한 요구에 불응하였고, LICRA와 UEJF는 야후를 상대로 프랑스 파리지방법원(Tribunal de Grande Instance of Paris)에 금지명령을 구하는 소를 제기하였다.

프랑스 법원은 2000. 11.경 야후의 웹사이트가 프랑스어 배너광고를 띄우는 등 의도적으로 프랑스 이용자들을 대상으로 판매행위를 했으므로 관할권을 가질 수 있다고 판단하고, 야후가 나치를 찬양하거나 나치 관련 물품 판매를 금지한 프랑스 형법 R.645-1 조를 위반했다고 판단한 다음, 야후에 프랑스인들이 해당 사이트에 접속하지 못하도록 “지리적 필터링(geographic filtering) 도구를 이용한 선별적 차단조치<sup>30)</sup>를 취하도록 명령하고, 10만 프랑의 벌금을 부과하였다.

야후는 2001. 1.경 프랑스에서의 항소를 포기하고, 자발적으로 프랑스 법원의 결정의 취지와 같이 프랑스에서 접속을 차단하는 조치를 취하였다. 다만, 야후는 동시에 미국

---

29) 이하의 내용은 방송통신심의위원회, 전계문, 29면 - 46면에서 발췌함

30) 지리적 필터링은 검색엔진 이용자의 지리적위치(geolocation)를 확인할 수 있는 소프트웨어를 사용하여 검색결과에 대한 “검색질의의 지리적 출발점(geographic origin of the search query)”에 따라 조정하는 기술적 조치를 말한다.

법원에 위 프랑스 법원의 결정이 미국에서 집행될 수 없다는 점을 확인하여 달라는 취지의 소를 제기하였으나 그 청구는 기각되었다.

결국 야후는 위 사건을 통하여 결국 프랑스 국내법을 준수하게 되었는바, 인터넷 업체에 대한 프랑스 국내법을 성공적으로 역외적용한 사례로 평가할 수 있다.

## 2) 잊혀질 권리(Right to Be Forgotten) 사건

스페인의 코스테하 곤잘레스는 2010. 3. 5. 스페인 정보보호청(AEPD)에 구글스페인(Google Spain), 구글 본사(Google Inc.)를 상대로 자신에 대한 부정적 내용의 기사가 검출되지 않도록 해 달라는 민원을 제기하였다. 스페인 정보보호청(AEPD)은 구글스페인 및 구글 본사에 대한 청구를 받아들여 검색결과를 노출하지 말라는 시정명령을 내렸다.

구글스페인과 구글 본사는 이러한 AEPD의 결정에 불복하여 스페인 고등법원(Audencial National)에 행정소송을 제기하였고, 스페인 고등법원은 소송절차를 유예하고 해당 사건의 주요 쟁점인 EU의 「1995년 데이터보호지침」의 관련 조항에 관한 예비판결을 유럽사법재판소(ECJ)에 의뢰하였다.

유럽사법재판소(ECJ)는 2014. 5. 13. 「1995년 데이터보호지침」의 관련 조항들을 적극적으로 해석하여 애초에는 합법적 정보처리였다 하더라도, 시간이 경과하여 애초의 수집·처리 목적에 비추어 부적절하거나, 무관하거나, 과도한 정보에 대한 ‘잊혀질 권리’를 인정하는 판결을 내렸다.

위 판결에서 ECJ는 구글이 위 결정을 집행하는 “방식”에 관하여 명시적 지침을 주지 아니한바, 구글은 현재까지 “도메인네임확장자 조정 방식”을 택하여 이를 이행하고 있다. 즉, 국가코드최상위도메인(ccTLD: country code top-level domain)에 의하여 검색결과를 차단하며, 구글이 유럽이용자들의 ccTLD를 적절한 도메인으로 되돌려 서비스를 제공하고 있는 것이다.

#### 4. 시사점

유럽에서도 역시 역외적용 이론은 기존 경쟁법 및 지적재산권법 등을 중심으로 발전되어 왔으며, 경쟁법의 경우 미국 판례상의 이론 중 “효과주의”이론 등과 유사한 방식으로, 지적재산권법의 경우 “단일 권리(Unitary Right) 시행, 다수 국가에서의 병행 권리(Parallel Rights) 시행, 그리고 다른 국가의 활동에 대한 역외 효과를 줄 수 있는 본국법(National Law)에 근거한 권리 시행” 등의 논리를 통하여 역외적용 가능성을 열고 있는 것으로 파악된다.

한편 유럽에서 진행된 인터넷상 혐오표현과 관련된 “야후사건”(2000년), 잊혀질 권리와 관련된 “구글스페이 사건”(2014년)은 해외 인터넷 서비스 사업자에 대한 한 국가의 규제 적용과 관련하여 다음과 같이 중요한 시사점을 제공하고 있다.

첫째, 글로벌 차원에서 인터넷 서비스를 제공하는 기업에 대한 역외규제 집행의 실효성을 확보하기 위해서는 규제의 기준이 개별국가 차원에서 정립된 것이라기보다는 다수 국가나 국제협력체 등을 통해 합력인 규범으로 받아들여져야 함을 시사한다<sup>31)</sup>. 즉 “야후사건”에서 문제된 표현은 나치와 관련된 혐오표현이었으며, “구글스페인 사건”에서 문제된 권리는 개인의 인터넷상의 사적 정보보호와 관련된 “잊혀질 권리”와 관련된 것이었다. 나치와 관련된 혐오표현에 대한 규제의 필요성, “잊혀질 권리”<sup>32)</sup>에

31) 방송통신심의위원회, 전계문, 제33면

32) 지난 2016년 5월 EU는 개인정보 보호와 관련하여, 1995년 제정되었던 개인정보보호 지침(Data Protection 95/47/EC)을 대체하여, 정보주체의 개인정보 보호 권리를 보다 강화하는 내용의 일반개인정보보호법(General Data Protection Regulation, 이하 “GDPR”)을 제정하였다. GDPR은 2년의 유예기간 이후 2018년 5월 25일부터 발효될 예정이다. GDPR은 제16조, 제17조에서 각각 정보주체의 수정권과 삭제권을 규정하고 있으며, 특히 “잊혀질 권리”와 관련하여서는 이미 “공개된 정보”에 관하여서도 정보처리자의 일정한 조치 의무(가용한 기술과 시행 비용을 참작하여 개인정보를 처리하는 정보처리자에게 정보주체가 이러한 개인정보를 처리하는 정보처리자들에게 관련된 개인정보에 대한 링크, 사본 또는 재현물의 삭제를 요청했음을 알리기 위한 기술적 조치 등, 합리적인 조치를 취할

대한 보호의 필요성은 이미 유럽국가들에서 강한 공감을 얻고 있는 것들로, 만일 이와 같은 국제적 공감이 없었다면 위 사건에서 각 법원들이 다른 판단을 내렸을 가능성이 충분히 있다고 볼 수 있다.

둘째, “아후사건”을 통하여 해외 사업자에 대한 인터넷상 불법유해정보 유통시 “지리적 필터링(geographic filtering) 도구를 이용한 선별적 차단 조치”를 이용한 집행력 확보 수단을 고려해 볼 수 있다. 지리적 필터링은 검색엔진 이용자의 지리적위치(geolocation)를 확인할 수 있는 소프트웨어를 사용하여 검색결과와 차단을 “검색질의 지리적 출발점(geographic origin of the search query)”에 따라 조정하는 기술적 조치를 말하는데, 프록시 서버(proxy server) 등을 사용하여 비교적 쉽게 우회가 가능하다는 단점이 있기는 하나, 한 국가가 자국 규제를 효과적으로 적용할 수 있도록 하면서도, 규제 권한의 행사를 자국 영토 내로 한정하도록 하여 역외적용의 최대 난점인 외국법과의 충돌을 줄일 수 있도록 하므로 유용한 방안으로 고려해 볼 수 있다.

마지막으로, 구글의 “도메인네임확장자 조정 방식”을 국내의 인터넷상 표현의 자유 규제의 실효성 확보 방안으로 고려해 볼 수 있을 것이다. 다만 이러한 방식을 특정한 도메인 하에서 특정한 국민을 적극적 타겟으로 하고 있는 웹사이트가 개설될 것이 필수적이므로, 구글과 같이 다국가 버전을 보유하고 있는 대형 사업자 외에는 적용하기 힘든 측면이 있을 것이다.

---

의무)를 부과하고 있다.

## 제4장 행정규제 위반 해외 인터넷 사업자에 대한 집행력 확보 방안

### 제1절 해외 인터넷 사업자의 현행법령상 지위 및 규제환경의 특수성

#### 1. 해외 인터넷 사업자에 대한 국내 규제 역외적용 가능성

전기통신사업법은 전기통신사업자를 기간통신사업자, 별정통신사업자, 부가통신사업자의 3가지로 분류하고 있다. (전기통신사업법) 이 중 인터넷 서비스 사업자는 현행법령상 부가통신사업자에 해당한다.

한편, 전기통신사업자는 동시에 정보통신서비스 제공자에 해당하고(정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 '정보통신망법')), 인터넷으로 상품을 판매하는 사업자는 통신판매업자에도 해당한다. {전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률(이하 '전자상거래법')}

인터넷 서비스의 이용행위가 국내에서 일어나는 상황이 과연 역외적용의 대상에 해당하는지 논의 필요함은 위에서 살핀 바와 같다. 즉, 역외적용은 자국법을 주권이 미치는 영역 밖까지 적용하려는 논의에서 시작되었는바, 주로 반독점법, 증권법, 지적재산권법 등의 영역에서 문제가 되어 왔으나, 최근 글로벌 인터넷 서비스 사업자에 대한 인터넷상 해위에 대하여서도 자국의 법률을 적용하려는 시도가 늘어나고 있다.

우리나라에서는 공정거래법 등에서 역외적용 규정이 도입되었고, 전기통신사업법에도 '17. 10. 10. 동일 규정을 신설하는 개정안이 발의<sup>33)</sup>(김성태 의원)되었으나 임기만

---

33) 위 전기통신사업법 개정안(김성태의원 대표발의)과 동일하게 역외규정 신설을 위한 전기통신사업법 개정안(장병완의원 대표발의)이 19대 국회에서 발의되었다가(2014.12.29.), 임기

료로 폐기된 바 있다.

해외인터넷 사업자의 서비스도 국내 전기통신망을 통하여 국내 이용자들에게 제공 되는 것이므로, 서비스 제공의 과정에서 국내 설비가 반드시 활용되며, 인터넷 사업자의 불법행위가 국내에서 발생한 것으로 보아, 해외사업자에 대하여 국내 규제를 직접 적용하는 것도 가능할 수 있다는 견해가 가능하므로 이에 대한 검토가 필요하다.

그러나 국내의 해외사업자에 대한 규제환경에는 이른바 '사업자 불일치'의 특수성이 존재한다. 즉, 해외인터넷 사업자는 국내 인허가를 받는 과정에서, 한국에 자회사를 설립하고 이를 통해 국내 위치정보사업 등 인허가 취득하지만, 국내 이용자를 포함한 전세계 이용자를 대상으로 하는 글로벌 인터넷 사업의 실질적 주체는 해외 본사인 경우가 대부분이다.

기존의 방송통신위원회등 국내 규제기관은 행정관리상의 어려움 등으로 한국법인을 통해 인허가를 취득하도록 비공식적으로 유도하여 온 바 있는 것으로 파악되며, 통신 판매업자는 신고서를 주된 사무소의 소재지 관할 지방자치단체에 제출하는 것이 원칙(전자상거래법 시행령 제13조제1항)인 등, 기존의 규제 체계 하에서는 위와 같은 '사업자 불일치' 문제를 해소하기 힘들었으나, 최근 과학기술정보통신부는 2016. 12월 부가통신사업자 신고서 양식을 개정하여 외국사업자가 직접 부가통신사업자 신고를 할 수 있고, 주된 사무소가 외국에 소재한 법인의 경우 공정거래위원회에 신고서를 제출하도록 법적 근거를 마련하는 등, 사업자 불일치로 인한 집행력 확보 문제를 해결하기 위한 시도가 지속되고 있다.

한편, 우리나라에서 공정거래위원회는 국제공조를 통해 사업자 카르텔(담합) 사건을

---

만료로 폐기된 바 있다. 당시 검토보고서에서는, 역외규정 신설에 선행하여, ① 법의 실질적인 집행력 확보가 가능할 것인지를 고려하여야 하고, ② 전기통신사업법에는 역외적용 관련 규제 이외에도 공공복리의 증진과 같은 다양한 내용이 포함되어 있으므로 역외적용이 가능한 규정 범위의 한정 필요하다는 점이 지적된 바 있다.

위주로 해외사업자를 제재하고 있는 것으로 파악되며, 방송통신위원회 또한 2014. 1. 28. 구글의 개인정보 무단수집에 대하여 구글 본사에 대한 현장조사 및 과징금 부과를 한 스트리트뷰 사례 등에서 해외 사업자에 대하여 적극적 규제 권한을 행사한 것으로 드러난다. (이후 방송통신위원회는 구글 본사를 직접 방문하여 서버에 저장된 불법 개인정보를 삭제하는 등 법집행을 확인한 바 있다)

유럽 각국 역시 다음과 같이 해외인터넷 사업자에 대한 제재처분을 진행하고 있는 것으로 파악되는바, 우리나라의 위와 같은 해외 인터넷 사업자에 대한 규제 권한 확보 노력은 국제적인 추세와 일관된 것으로 보인다.

국가	일자	내용
스 페 인	'17.9.11.	개인정보를 수집하는 사실 자체와 그 목적에 대해서 사용자에게 명시적으로 공지하지 않은 점, 페이스북이 쿠키를 사용해서 사용자의 개인정보를 수집하고 처리하면서도 이를 사용자에게 통보하지 않은 점, 웹사이트 방문 내역 등 사용습관에 대한 정보를 명시한 기간보다 더 오래 보관한 점, 사용자가 계정 삭제를 요청한 경우에도 해당 사용자의 정보를 17개월이 지나도록 삭제하지 않은 점을 이유로 스페인 개인정보보호기구 정보보호청(AEPD: Agencia Espanola De Proteccion De Datos)은 페이스북에게 약 16억 원(120만 유로) 상당의 벌금 부과
	'13.12.19.	구글이 어떤 개인 정보를 보관하며 이 정보가 어디에 사용되는지 사용자들에게 제대로 알리지 않고 있고, 개인 정보 보관 기간을 정해두지 않고 있으며 사용자들이 개인 정보를 갱신하거나 지우는 것을 어렵게 하고 있다는 이유로 스페인 정보보호국(AEPD)은 자국법의 사생활 보호 조항 3개를 중대하게 위반했다면서 구글에게 총 90만 유로(약 13억원)의 벌금을 부과
프 랑 스	'17.5.16.	페이스북이 특정 소비자층을 목표로 한 광고를 만들기 위해 프랑스 이용자들(3300만여명)의 개인정보를 대량으로 수집한 사실 및 이용자들이 페이스북을 통해 어떤 사이트를 방문했는지 등에



국가	일자	내용
		관련 정보도 수집한 사실에 근거하여 프랑스 정보보호기관 정보 자유국가위원회(CNIL)는 데이터 보호법을 위반했다며 페이스북에 과징금 15만유로(약 1억8000만원) 처분을 내림
	'14.1.8.	프랑스 개인정보보호감시국(CNIL)은 구글이 수집한 이용자 개인정보가 어떤 목적으로 어떻게 처리되는지 명확히 알리지 않아, 결과적으로 이용자가 (자신의 개인정보에) 접근하거나, 반대하거나, 삭제하는 권리 등을 행사할 수 없게 되었으며, 구글은 단말기에 쿠키(사이트 방문자 접속 정보)를 모으기 전에 이용자의 동의를 받는 의무를 다하지 않았고, 쿠키 보유 유지기간에 대해서도 명확히 규정하지 않았다는 이유로 미국 검색엔진기업 구글에게 개인정보보호법 위반에 따른 이유로 15만유로, 약 20만4000달러의 벌금을 부과
	'11.3.11.	정보자유위원회(CNIL)는 구글 스트리트뷰 기능이 2007년 2010년 사이 Wi-Fi 네트워크를 통해 광범위한 데이터를 수집하는 과정에서 프랑스 데이터 보호법을 위반하였다는 이유로 10만 유로의 벌금을 구글에게 부과
이탈리아	'17.5.13.	이탈리아는 모바일 메신저 왓츠앱이 이용자들에게 모회사인 페이스북과 무단으로 개인정보를 공유하였다는 이유로 330만달러의 벌금을 부과
영국	'15.2.2.	영국의 ICO (The Information Commissioner's Office, 정보보호 감독청)은 구글이 지난 '12년 3월에 약 70개 존재하는 서비스 정책들을 통합한 개인정보 보호정책에 대해 소개하였는데, 신규 정책에는 개인정보를 수집하는 이유 및 방법에 대한 정보들이 충분히 포함 되지 않았다는 이유로 개인정보 수집 방법에 대한 정보를 정확하게 제공하도록 관련 보호정책을 개정하는 데 동의할 것을 요구
독일	'13.4.23.	구글이 지리정보 서비스인 '스트리트 뷰' 제공을 준비하면서 '08에서 '10년 사이 무선망을 이용해 이메일, 비밀번호, 사진, 채팅

국가	일자	내용
		프로토콜 등을 무단으로 수집했다는 이유로 독일 정보보호 당국은 구글에게 14만5천유로, 우리돈 약 2억1천만원의 과징금을 부과

따라서 국내와 전혀 무관하게 외국에서 외국인 사이에 이루어지는 담합 등 행위가 국내에 부정적 영향을 미치게 되어 제재를 하여야 하는 공정거래법 사안과 달리, 국내의 전기통신망을 통한 서비스제공이 전제되는 전기통신사업법 및 정보통신망법 사안의 경우에는 역외규정 신설 논의의 실익이 크지 않다고 볼 수 있다.

## 2. 인터넷 사업자에 대한 국내 규제 현황

인터넷 사업자의 행위를 규제하는 법령은 다음과 같다.

우선, 불법정보유통 규제와 관련하여서는 현행 법령상 온라인 사업자들에 대한 차단 조치 등과 관련하여, 저작권자가 온라인서비스제공자에 대하여 권리 침해 사실을 소명하여 저작물의 복제·전송 중단 요구(저작권법 제103조) 명예훼손 등 권리침해시 권리침해자에 의한 정보통신서비스 제공자에게의 해당정보의 삭제 등 임시조치 요청 등이 규정되어 있다(정보통신망법 제44조의2 등).

한편, 청소년유해매체물을 제공하려는 자는 본인 여부를 확인하여야 하고(청소년보호법 제16조), 이동통신사업자는 청소년에게 유해정보 차단수단을 제공하여야 한다(전기통신사업법 제32조의7). 이 때 청소년유해매체물 여부는 청소년보호위원회가 심의 결정한다(청소년보호법 제7조).

한편, 불법유해정보의 유통과 관련하여서 방송통신위원회는 방송통신심의위원회의 심의를 거쳐 정보통신서비스 제공자에게 불법정보의 처리를 거부·정지·제한하도록 명령할 수 있다(방송통신위원회설치·운영법, 정보통신망법 제44조의7).

또한, 과기정통부장관은 부가통신사업자에 대하여 사업전부 또는 일부의 폐지를 명하거나, 정지를 명할 수 있는바(전기통신사업법 제27조 제2항), 전기통신사업법 위반행위, 정보통신망법상 시정명령의 정당한 사유 없는 불이행 등의 경우 위와 같은 폐지명령 등이 가능하다.

현행 법령을 살필 때, 정부가 사업자의 의사에 반하여 직접 특정 정보에 대한 삭제·차단 등 불법정보의 유통 자체를 즉각적으로 중단시킬 수 있는 강제조치를 취하는 제도는 없는 것으로 사료된다.

### 3. 행정의 집행력 확보를 위한 법이론

위에서 살핀 바와 같이, 행정의 실효성 확보수단으로, 행정상 의무불이행 등과 이행 강제 수단으로서 '행정상 강제집행' 또는 '집행벌' 등이 존재한다. 그 외 사후적인 제재로서 금전상 제재(과징금, 가산세, 가산금, 부당이득세), 제재적 행정처분(허가 등의 거부정지철회), 공급거부, 공표, 시정명령 등의 수단이 활용되고 있다.

인터넷 서비스는 매우 복잡한 소프트웨어적 통제가 이루어지므로, 해당 사업자 외의 제3자가 해당 시스템에 대하여 직접 통제하는 것이 사실상 불가능하다. 즉, 인터넷 서비스에 대한 행정규제는 사업자가 스스로 이행하여야 하고, 다른 제3자가 임시조치를 대행하기 어려운바, 비대체적 작위의무에 해당하는 것으로 평가된다.

따라서 해외사업자가 자발적으로 위 법적의무를 준수하지 않을 경우, 행정규제의 실효성 확보를 위해 이행강제금을 부과하는 방식으로 간접적 강제를 할 수 있으나, 해외사업자에 대한 집행력 확보방안 검토시, 인터넷 서비스에 대한 행정규제는 직접적 강제가 어려운 측면이 있는데, 이는 인터넷 사업자에 대한 규제가 비대체적 작위의무에 해당한다는 특징에 기한 것으로, 정부가 사업자의 의무를 직접 수행할 수 없는 비대체적 작위의무를 강제하여야 하는 경우, '집행벌' 부과방안이 가장 타당하다고 할 수 있

다.

다만, 위와 같은 인터넷 사업자에 대한 행정규제 집행의 어려움은 해외사업자와 국내사업자라는 차이에서 오는 것은 아니라는 점을 고려할 필요가 있다.

#### 4. 해외사업자에 대한 집행력 확보방안 검토의 필요성

현행 인터넷 사업자에 대한 규제체계는, 모두 범위반이 문제된 인터넷 사업자에 대한 범위반사실 고지와 의견제출 등을 절차를 전제로 규정되어 있는 것으로 사료된다.

인터넷 서비스는 대부분 통신망을 통하여 웹페이지를 관리하고, 이용자와 실시간으로 의사연락이 이루어지는 것이므로, 규제기관과 사업자 간 연락이 원활한 경우가 대부분이어서 이러한 규제체계로도 별다른 문제가 발생하지 않는 것이 보통이다.

그런데, 해외사업자가 한국 규제기관의 행정권 행사에 대하여 자발적으로 협조를 하지 않는 경우 집행력을 확보하는 방안에 관하여 고민이 필요함은 앞서 살핀 바와 같다. 국내 행정규제의 해외사업자에 대한 적용을 위한 법리 연구 및 해외 주요국의 사례 조사·분석 등을 통해, 행정규제를 위반한 해외사업자에 대한 집행력 확보방안을 검토한 결과 아래와 같은 결론이 도출되었다.

## 제2 절 해외 인터넷 사업자에 대한 사전적 집행력 확보 방안

### 1. 사전적 집행력 확보의 필요성

우리 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 “정보통신망법”)은 명예훼손성 정보, 음란정보를 유통하는 행위를 불법행위로 규정하면서, 동시에 인터넷 게시물로 인하여 명예가 훼손될 경우, 통상 완전한 원상회복이 어렵고, 피해를 복구하기 위해서는 많은 시간과 노력, 비용이 소요되는 점을 감안하여, 임시조치제도를 도입하였다(정보통신망법 제44조의2).

그러나, 우리나라를 제외하고는 불법정보 유통에 따른 사전적·예방적 행정조치를 취한 사례가 알려지지 않은 것으로 보인다. 이러한 배경 하에서 해외사업자가 본사소재지 국가의 제도상으로는 위와 같이 임시조치제도가 존재하지 않는다는 점을 들어 정보통신망법 제44조의2에 따른 임시조치를 취하지 아니할 경우, 해당 해외사업자에 대한 집행을 강제할 수단이 문제된다.

또한 국내 사업자는 통상 국내법규를 준수하고 있으므로, 위 임시조치와 같은 국내규제를 따르지 않는 해외사업자에 대한 집행력 확보수단이 없을 경우 역차별 문제가 발생할 수 있으므로 이러한 문제에 대한 검토가 필요하다.

## 2. 사전적 집행력 확보 방안

위에서 예로 들고 있는 임시조치와 같은 법적의무는, 인터넷 서비스의 특성상 사업자가 스스로 이행하지 않는 이상, 다른 제3자가 임시조치를 대행하기 어려운 특성이 있으므로 비대체적 작위의무로 봄이 상당하다.

그런데, 앞서 살펴본 바와 같이 비대체적 작위의무에 대한 행정의 실효성확보수단은 집행별과 직접강제로 봄이 상당하다. 다만, 직접강제는 비대체적 작위의무의 구체적인 내용에 따라 적용하기 어려운 측면이 있으므로, 궁극적으로 집행별을 활용하여야 할 것이고, 이러한 측면은 국내 사업자와 해외 사업자에 차별이 없다.

그렇다면, 결국 집행별(강제금)의 부과로 집행력을 확보할 수밖에 없을 것으로 사료된다. 강제금은 비대체적인 작위의무·부작위의무수인의무의 불이행시에 일정 액수의 금전이 부과될 것임을 의무자에게 미리 계고함으로써 의무의 이행의 확보를 도모하는 강제수단인바, 의무자에 대한 침익적인 강제수단에 해당하고, 당연히 법적 근거가 있어야 한다.

### 3. 시사점

현재 우리 법제상 강제금에 대한 일반규정은 없고, 정보통신망법이나 전기통신사업법 등 인터넷 관련 규제법규에도 강제금에 대한 규정이 없으므로, 이러한 강제수단을 확보하기 위해서는 법률의 개정작업이 필요할 것으로 사료된다.

## 제3절 해외 인터넷 사업자에 대한 사후적 집행력 확보 방안

### 1. 행정상 즉시강제 제도 도입 가능성

#### 1) 행정상 즉시강제 제도 개관

목전의 급박한 행정상 장애를 제거해야 할 필요성이 있는 경우에 미리 의무를 명할 시간적 여유가 없거나, 그 성질상 미리 의무를 명하여서는 목적달성이 곤란한 경우, 행정청이 직접 국민의 신체 또는 재산에 실력을 가하여 행정상 필요한 상태를 실현하는 권력적 사실행위를 수행하는 경우가 있는데, 이러한 행정행위를 ‘행정상 즉시강제’라고 한다.

행정상 즉시강제와 구별되는 개념인 ‘행정상 강제집행’은 선행되는 의무의 존재와 불이행을 전제로 하는 반면, 행정상 즉시강제는 선행되는 의무 자체가 존재하지 않으며 의무불이행을 전제로 하지 않는다<sup>34)</sup>.

행정청이 작위의무를 통지하고 해당 사업자가 의견제출을 하는 것을 기다려 집행으로 나아갈 시간적 여유가 없고, 위법성이 명백한 등의 엄격한 요건이 갖추어진 경우, 특히 해외 온라인 사업자에 대한 집행력 확보를 위하여 행정상 즉시강제의 도입 가능성을 검토할 필요가 있는 것으로 사료된다.

---

34)이규호, “행정상 강제집행과 즉시강제의 수단”, 사법행정 56(8), 2015. 8., pp. 39-40

다만, 행정상 즉시강제는 국가기관의 가장 강력한 행정권한 행사 수단의 하나로서, 그 요건·한계로 다음과 같은 것이 언급된다. 행정상 즉시강제는 행정청이 실력을 행사 하여 신체, 재산에 대한 침해를 가져오므로, 반드시 법적 근거를 필요하고(법률유보원칙) 긴급성의 원칙, 보충성의 원칙 및 비례의 원칙, 소극성의 원칙 등 헌법적 정당화 요건을 충족하여 행사되어야 하며(조리상 한계), 행정상 즉시강제에는 영장주의는 적용되지 않으나<sup>35)</sup>, 일반적인 적법절차원리는 적용된다<sup>36)</sup>((절차적 요건·한계).

행정상 즉시강제는 기본처분, 계고, 수단 확정 등 행정법상 일반적인 집행절차가 생략되는 강력한 행정권의 발동에 해당하는바, 기본권 제한적인 요소를 많이 가지고 있으므로, 법치행정을 담보하고 예측가능성을 보장하기 위하여 예외적인 경우에 한하여 법령으로 제정되고 실행되고 있다<sup>37)</sup>.

행정상 즉시강제가 규정된 국내 입법례를 살핀 결과, 일반적으로 언급되는 즉시강제 규정은 다음과 같이 유형화 된다.

- (i) 국민의 생명과 관련이 있는 경우(검역, 식품, 방위 등 관련), 또는
- (ii) 집행절차에서 영장주의를 적용할 수 없는 사정이 있는 경우,
- (iii) 기타 ① 불법게임물의 유통시 즉시수거 제도(2000헌가12), ② 불법영화물 및 불법음반의 유통과 관련된 것이 있고, ③ 전자상거래법상 임시중지명령 제도<sup>38)</sup>가 도입

35) 한편, 대법원은 행정상 즉시강제는 급박한 상황에 대처하기 위한 것으로서 그 불가피성과 정당성이 충분이 인정되는 경우에 해당할 경우, 법률조항에서 영장 없는 수거를 인정한다고 하더라도 헌법상 영장주의에 위배되지 않는다고 판시하였다. (헌법재판소 2002. 10. 31. 자 2000헌가12 결정 참조)

36) 적법절차의 원칙은 형사절차상의 영역에 한정되지 않고 입법, 행정 등 국가의 모든 공권력의 작용에도 적용된다는 것이 헌법재판소의 태도이다(헌법재판소 1992. 12. 24. 자 92헌가8 결정 참조).

37) 정해욱, “행정상 즉시강제에 관한 연구; 경찰행정작용을 중심으로”, 경북대학교 법학연구원 법학논고, 2012. 10., pp. 280 ~ 281.

38) 전자상거래법 임시중지명령 도입을 내용으로 하는 전자상거래법 개정안이 2014.3월 발의(김용태의원 대표발의)되었고 2014.4월 법안심사소위원회 회부된 후 2016.3월 일부 보완되어 전자상거래법 개정이 최종적으로 이루어짐으로써 임시중지명령제도가 도입되었다. 임시중지제도에 대한 국회 정무위원회의 검토보고서(발취)에 의하면, 최근 2년간 서울특별

되었다(동법 제21조, 이하 참고규정 참조).

전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률
<p><b>제32조의2(임시중지명령) ①</b> 공정거래위원회는 전자상거래를 하는 사업자 또는 통신판매업자의 전자상거래 또는 통신판매가 다음 각 호에 모두 해당하는 경우에는 전자상거래를 하는 사업자 또는 통신판매업자에 대하여 전자상거래 또는 통신판매의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 일시 중지할 것을 명할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 전자상거래 또는 통신판매가 제21조제1항제1호에 해당하는 것이 명백한 경우</li> <li>2. 전자상거래 또는 통신판매로 인하여 소비자에게 재산상 손해가 발생하였고, 다수의 소비자에게 회복하기 어려운 손해가 확산될 우려가 있어 이를 예방할 긴급한 필요성이 인정되는 경우</li> </ol> <p><b>②</b> 공정거래위원회는 제1항에 따라 전자상거래 또는 통신판매의 전부 또는 일부를 일시 중지하기 위하여 필요한 경우 호스팅서비스를 제공하는 자, 통신판매중개자, 전자게시판서비스 제공자 등에게 해당 의무제공의 중단 등 대통령령으로 정하는 조치를 취할 것을 요청할 수 있으며, 그 요청을 받은 사업자는 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.</p> <p><b>③</b> 「소비자기본법」 제29조에 따라 등록된 소비자단체나 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관·단체는 전자상거래를 하는 사업자 또는 통신판매업자가 제1항의 경우에 해당한다고 인정될 때에는 서면(전자문서를 포함한다)으로 공정거래위원회에 그 전자상거래 또는 통신판</p>

시 전자상거래센터에서는 사기사이트 등으로 인하여 소비자의 잇따른 피해문의를 접수하고, 이에 따른 소비자 주의보를 16회 발령하는 등 위조상품 판매사이트 및 사기사이트로 인한 소비자피해가 급증하는 상황이나, 이를 규제하기 위한 현행법 상 영업정지 제도는 증거자료 확보, 공정거래위원회 의결 등 장시간이 소요되어 신속한 피해구제 및 재발방지에 한계가 있음. 이에 위법행위로 인한 소비자 피해 확산을 신속하게 방지하기 위해 전자상거래 업체에 대해 시정조치 이전에 게시물 삭제, 사이트 임시폐쇄와 같은 임시중지명령 제도를 도입하려는 개정안의 입법취지는 타당하다고 판단하였다. 이에 따라 공정거래위원회는 2017.10.23. 임시중지제도에 근거하여 청약철회 방해 등으로 다수의 민원이 제기된 온라인 쇼핑물 ‘어썸’에 대해, 전자상거래법 위반 행위 관련 본의결이 있을 때까지 통신 판매를 일시중지할 것을 결정하였다.



매의 전부 또는 일부에 대하여 일시 중지를 명하도록 **요청**할 수 있다.

④ 제1항에 따른 명령에 불복하는 자는 그 명령을 받은 날부터 7일 이내에 공정거래위원회에 이의를 제기할 수 있다.

⑤ 공정거래위원회는 제1항에 따른 명령을 받은 자가 제4항에 따라 이의를 제기하였을 때에는 지체 없이 서울고등법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 통보를 받은 서울고등법원은 「비송사건절차법」에 따라 재판을 한다.

⑥ 제5항에 따른 재판을 할 때에는 「비송사건절차법」 제15조를 적용하지 아니한다.

구글이 운영하는 구글플레이, 유튜브(2010-서울강남-00515), 애플이 운영하는 앱스토어(2011-서울강남-00810)는 모두 전자상거래법에 따라 공정거래위원회에 통신판매사업자로 등록되어 있어, 위 임시중지명령의 대상에 포함이 된다.

## 2) 인터넷 사업자에 대한 행정상 즉시강제 도입 가능성 검토

해외 온라인 사업자가 인터넷을 통하여 국내에 위해를 끼치는 경우는 대표적으로 ① 불법유해정보의 유통 및 ② 개인정보 침해 관련 내용인데, 이는 행정상 즉시강제의 일반적인 경우인 (i) 국민의 생명과 관련이 있는 경우(검역, 식품, 방위 등 관련) 또는 (ii) 형사집행절차에서 영장주의를 적용할 수 없는 사정이 있는 경우에는 해당하지 아니한다. 그러나 (iii) 유형의 즉시강제 제도, 즉 불법 정보의 유통을 막기 위하여 행정청이 이러한 정보의 유통이 발견되는 즉시 수거·폐기를 진행할 수 있도록 하는 규정은 ① 불법유해정보의 유통 및 ② 개인정보 침해 발견 즉시 방통위 등 규제기관의 직접적인 사이트 차단 등의 조치를 규정하는 즉시강제 제도를 도입할 수 있는 가능성을 시사한다.

즉, 인터넷 사업자에 의하여 음란물과 같이 불법정보임이 명백한 정보가 국내 인터넷망에서 유통되거나, 국민의 개인정보가 침해되는 상황이 명백한 경우에, 규제기관이 긴급하게 이러한 위법상황을 막기 위하여 취할 수 있는 권력적 사실행위로서 '행정상

강제집행'이나 '행정상 즉시강제'가 있겠으나, (i) 불법정보의 유통과 개인정보 유출 등은 즉시 삭제·차단 등의 조치가 취해지지 않으면 그로 인한 피해가 시간의 흐름에 따라 증가하는 특성이 있어, 일반적인 행정상 강제집행으로는 피해를 최소화하기 어렵고, (ii) 특히 해외사업자의 경우 행정조사, 처분 문서의 송달, 의견제출 또는 청문의 진행 등 행정절차 진행에 어려움이 많아 송달의 어려움으로 규제집행이 불가능한 경우가 있으므로, 규제기관이 위법한 상황을 발견하는 즉시 어떠한 권력적 사실행위를 취하여 위법상황을 타개하고 추가 피해를 방지하는 행정상 즉시강제의 도입이 필요하다.

단, 위에서 살핀 바와 같이, 행정상 즉시강제는 강력한 행정권의 발동으로서 집행절차가 상당 부분 생략되어 기본권 제한의 요소를 많이 가지고 있는바, 법치행정을 담보하고 예측가능성을 보장하기 위하여 실체법적·절차법적으로 엄격한 요건 하에 실행되어야 할 것이다. 즉, 행정상 즉시강제를 실시하기 위하여서는 (i) 기본적으로 정보통신망법 등 관련 법령에 근거 규정을 신설하고, (ii) 요건을 구체적으로 정하는 것이 우선되어야 한다고 사료된다. 즉, 해외 인터넷 사업자가 불법유해정보의 유통 및 개인정보 침해 등 위법행위를 하는 경우임이 명백하고, 해당 사업자에게 불법 정보의 유통을 막기 위한 조치를 명령하기 어려운 사정이 있는 경우, 행정청은 이러한 정보의 유통을 차단할 수 있는 제도를 마련할 필요가 있는 것으로 사료된다.

예를 들어, 방송통신위원회등 규제기관이 해외 인터넷 사업자의 불법행위시 해당 인터넷 사이트를 차단 등의 조치(임시차단으로서 사실상 임시 영업정지적 성격을 보유)를 규정하는 행정상 즉시강제 제도를 도입하는 것을 검토해 볼 수 있을 것으로 사료된다.

다만, 인터넷 서비스의 특성상 피해발생의 속도가 매우 빠르고, 확산의 범위가 광범위하므로, 이러한 특성을 고려하여 행정상 즉시강제 발령할 수 있는 요건을 적절하게 완화할 필요가 있을 것으로 보인다.

### 3) 인터넷 사업자에 대한 행정상 즉시강제 처분에 대한 공표의 문제점

규제당국이 인터넷 사업자에 대하여 행정상 즉시강제 처분을 하는 경우, 사전에 의 사연락이 원활하게 이루어지기 어려우므로, 이를 공표할 필요성이 인정된다. 그러나, 해당 공표에는 규제당국이 일방적으로 판단한 인터넷 사업자의 범위반 여부 판단이 포함되어 있어, 명예훼손이나 양심의 자유 침해 등의 문제가 발생할 소지가 없는지 검토가 필요하다.

이와 관련하여, 헌법재판소는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률상 범위반사실의 공표를 할 수 있도록 한 규정에 대하여, “공정거래법을 위반하였다는 사실을 인정하여 공표하라는 의미의 이 사건 ‘범위반 사실의 공표’ 부분은 기본권제한법률이 갖추어야 할 수단의 적합성 및 침해의 최소성 원칙과 법익균형성의 원칙을 지키지 아니한 것이어서, 결국 헌법 제37조 제2항의 과잉입법금지원칙에 위반하여 행위자의 일반적 행동의 자유 및 명예를 지나치게 침해하는 것”이고, “범위반사실의 공표명령은 공소제기조차 되지 아니하고 단지 고발만 이루어진 수사의 초기단계에서 아직 법원의 유무죄에 대한 판단이 가려지지 아니하였는데도 관련 행위자를 유죄로 추정하는 불이익한 처분이라고 아니할 수 없다”고 판시하면서 위헌으로 판단한 바 있다(헌법재판소 2002. 1. 31. 자 2001헌바43 결정).

그러나, 이후 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제24조가 시정조치의 하나로서 ‘시정명령을 받은 사실의 공표’를 규정하는 것으로 개정되었고, 대법원은 같은 조항에 대하여, “위 규정의 목적은 일반 공중이나 관련 사업자들이 범위반 여부에 대한 정보와 인식의 부족으로 피고의 시정조치에도 불구하고, 위법사실의 효과가 지속되고 피해가 계속되는 사례가 발생할 수 있으므로 조속히 범위반에 관한 중요 정보를 공개하는 등의 방법으로 일반 공중이나 관련 사업자들에게 널리 경고함으로써 계속되는 공공의 손해를 종식시키고 위법행위가 재발하는 것을 방지하고자 함에 있는바, 이러한 제도목적과 기록에 나타난 여러 사정에 비추어 보면, 원고에 대하여 피고로부터 시정명령을 받은 사실을 공표하도록 한, 피고의 공표명령이 비례원칙상의 한계를 벗어났거나 재량

권을 일탈·남용하였다고 볼 수 없다”고 판시하여(대법원 2006. 5. 12. 선고 2004두 12315 판결), 합헌적인 규정으로 인정한 바 있다.

이러한 선례에 비추어 볼 때, 규제당국이 인터넷 사업자에 대하여 행정상 즉시강제 처분을 하면서, 이러한 처분을 하였다는 사실을 공표하는 것은 헌법적 문제가 없을 것으로 사료된다.

## 2. 국제공조·국제협약 등에 의한 집행력 확보 방안

국내법의 역외적용시 관련국가와 심각한 법률적인 마찰을 일으킬 소지가 있으므로 국제조약 또는 국제공조제도 등 국제적인 조정방법에 대해 검토할 필요가 있음은 앞서 살핀 바와 같다. 이하에서는 관련 대표적 사례인 “범죄인인도” 및 “강제징수” 제도와 관련한 내용을 살피고 이를 참고하여 가능한 집행력 확보 방안을 생각해보고자 한다.

### 1) 참고사례 : 범죄인인도의 원칙(국가간 국제형사사법공조)<sup>39)</sup>

범죄인인도는 다른 나라에서 범죄를 저지를 후 자국으로 도피하였거나, 유죄판결을 받고 자국에 체류하는 범죄인의 소추 또는 처벌을 위해 당해국에 인도하는 것을 말하며 강제적 출국의 한 형태이다. 범죄인인도제도는, 국내 형사법을 집행하기 위하여 다른 나라와 공조를 하는 대표적인 제도로써, 세계 각국의 공감대를 형성하여 국제법적 지위를 취득한 것으로 평가된다.

범죄인인도의 경우 원칙적으로 국가 간 조약에 의해 행하여지는데, 국가 간 특정한 형사사건의 수사·재판 및 형의 집행과 관련하여 상대국가에게 공조를 요청하는 절차가 형사사법공조조약(Mutual Legal Assistance Treaty, MLTA) 및 국제법의 일반원칙을 통해 개괄적으로 확립된 것과는 달리 범죄인인도의 경우 그와 같은 일반 규정이 존재하지 않는 것으로 보인다.

---

39) 이하의 내용은 원재천, 전개문 120-128 면에서 발췌한 내용임

유럽평의회 범죄인인도협약 및 형사사법공조협약이 우리나라에 발효됨에 따라 우리나라는 사실상 72개국과 범죄인인도조약을, 66개국과 형사사법공조조약을 체결한 상태로, 전세계 주요국들과 해외도피 범죄인의 강제송환과 수사공조에 관한 형사 협력체제를 완성한 상태이다.

아래에서는 일반적으로 통용되는 범죄인인도의 원칙을 살펴보고, 인터넷 규제의 국제규범화에 참고하도록 한다.

먼저, 상호주의원칙은 일반적으로 확립된 기본원칙이라고 하겠다. 형사사법분야에서 중요한 원칙으로서 범죄인인도의 청구에 관계되는 범죄와 동일 또는 동일 종류의 범죄인에 대하여 이를 소추 또는 처벌을 한다는 보증을 청구국으로부터 받은 때에 한하여 범죄인인도를 허용하는 것을 말한다.

쌍방가별 원칙은 청구국의 형법과 피청구국의 형법 쌍방에 의하여, 처벌될 수 있는 범죄일 것을 요구하는 것을 말한다. 일국의 형법에 따라 처벌될 수 있지만, 타국의 형법에 의하여 처벌되지 않아도 되거나, 그러한 죄가 존재하지 않은 경우에는 국제형사사법공조를 행하지 않는다.

일사부재리의 원칙이란 유죄·무죄의 판결이나 면소의 판결이 있었을 때에, 같은 사건에 대하여 다시 공소를 제기하여 심판을 구할 수 없음을 말한다. 당사자, 법원, 다른 국가기관은 주권 국가의 판결문의 기판력을 준수해야 한다. 타국 판결문의 기판력을 인정하여 일사부재리 원칙을 적용하는 것은 타국의 형사 관할권을 존중하는 것이다.

정치범 불인도 원칙은 국제사회에서 널리 인정을 받은 원칙인 동시에 국제형사사법공조에서 가장 미묘하고 중요하게 다루어지는 문제이다. 정치범죄에 대한 국제적인 기준이 아직 확립되지 못하여 다자간 범죄인인도 조약에서도 이에 대한 개념을 통일하려는 노력을 기울이지 않았기 때문에 이에 대한 해석은 국내법과 학설에 맡겨져 시대와

상황에 따라 유연하게 대처하도록 하고 있다.

범죄인인도의 대상은 원칙적으로 피청구국 국내에 있는 외국인이다. 청구국의 국민이 인도될 수 있고 제3국의 국민도 인도될 수 있다. 다수 국가, 특히 대륙법계의 국가의 관행은 자국민에 대한 인도 청구를 거절하는 것이다. 대부분의 범죄인인도에 관한 양자조약은 자국민의 인도를 행하지 않는다고 설명한다.

특정주의 원칙이란 청구국에 인도된 범죄인을 청구원인인 특정범죄에 대해서만 소추되거나 처벌되며 그 밖의 범죄로는 처벌되지 않는다는 것이다. 따라서 이 원칙의 침해는 단순히 개인의 권리의 침해에 머무르지 않고 청구를 받은 국가의 주권에 대한 침해로 해석되었다. 이 원칙은 국가 주권과 국가 간의 신뢰에 기초한다. 특정주의 원칙은 많은 범죄인 인도조약에 의해 받아들여졌고 20세기에 들어서서 전통적인 범죄인인도법의 확고한 기본원칙으로 널리 인정되게 되었다.

## 2) 외국과의 조약체결을 통한 직접적 강제징수<sup>40)</sup>

채납자가 보유한 역외재산에 대하여 채납된 세금을 징수하는 방안에는 크게 두 가지 방안이 논의된다. 첫째 방안은, 조약 체결을 통해 채납자 재산이 소재한 국가의 동의를 얻어 채납처분에 나아가는 직접적 강제징수이며, 둘째 방안은 채납자에게 채납처분 이외에 여러 불이익을 주어 채납자의 자진납부를 유도하는 간접적 강제수단 활용이다.

직접적 강제징수는 범죄인인도와 마찬가지로 국가 간의 조약을 통해 가능하다. 즉, 조세조약을 통하여 채납자 재산이 소재한 외국의 동의하에 채납처분을 관철 시킬 수 있다. 이와 관련 오늘날 조세 조약이라 함은 소득 및 자본에 대한 국제적, 법률적 이중과세를 배제하기 위하여 국가 간에 체결된 명시적 합의를 의미하며, 공식명칭은 조세 조약마다 조금씩 다르기는 하나 “소득 및 자본에 대한 조세의 이중과세 회피 및 탈세 방지를 위한 협약”(convention for the avoidance of double taxation and the

40) 하민호 외, “역외지역에 재산을 보유한 채납자에 대한 국제채권 확보방안연구”, 국제청 연구보고서, 2011., 43-71면의 내용을 발췌함

prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income and capital)이 일반적으로 널리 사용되고 있다.

한편, 서로 다른 조세 제도를 가진 국가 간 조세조약을 체결하는 데 있어 통일된 기준이나 기본 모델 없이 조세조약을 체결한다는 것은 사실상 어려운 일인바, 모델조약을 기초로 조세조약이 체결되는 모습을 보인다. 모델조약이란 조세 조약 체결에 있어 통일적인 기준 및 해석을 제시하는 모델화된 조약으로, 현재 OECD 모델협약과 UN 모델협약이 존재하고 있다.

먼저 OECD 모델협약을 살펴보면, OECD모델협약은 OECD회원국 상호 간에 조세조약을 체결하거나 기 체결된 조약을 개정하는 경우 OECD모델협약의 내용을 채택하도록 권고하는 것으로서, 경제발전 수준이 유사한 선진국 사이의 조세조약 위주로 작성되었다는 특징이 있다. 이에 OECD모델협약은 선진국간 모델협약이라 일컬어진다.

반면 UN모델협약은 경제수준이 서로 다른 선진국과 후진국간 조세조약 체결 시 활용되도록 경제수준이 서로 다른 선진국과 후진국 간 조세조약 체결 시 활용되도록 제정되었다는 점에서 선·후진국간 조세조약 모델이라 일컬어진다.

직접적인 징수가 가능하기 위해서는 각 국가 간에 징수공조가 필요한데, OECD 모델 조세협약 제27조는 그와 같은 조세징수공조(Assistance in the Collection of taxes)에 대해 규정하고 있다. 그 내용 및 특징을 살펴보면, 첫째 일방채약국이 조세채무자에게 청구할 수 있는 일체의 조세채권에 대하여 징수공조가 가능하다는 점을 규정한 포괄적 징수공조에 대해 규정하고 있는데 제한적 징수공조를 채택할 수 있도록 주석에서 대안을 제시하고 있다는 점이 그 특징이다. 둘째는 징수협조를 요청하기 위한 기본적인 요건으로 적어도 요청국의 법에 따라 집행이 가능하여야 한다는 점이며, 셋째는 요청국에서 조세채권에 우선권을 인정한다 할지라도 피요청국에서는 우선권이 배제되며 시효는 요청국의 시효규정이 적용된다는 점이다. 그리고 넷째는 피요청국에서의 집행은 피요청국의 법과 절차에 의하여야 한다는 점이고 마지막으로 다섯째는 납세의무자는 납

세의무의 존부나 범위에 관하여 피요청국에서 쟁송할 수 없다는 점이다.

이와 같이 표준적인 모델조세조약인 OECD모델 조세조약을 통해 명문화될 정도로 국제적 징수공조에 관하여 각국의 관심이 높아지고 있는 실정이나, 정보교환을 넘어 현실적인 징수공조에 대하여는 상당히 소극적인 상황이다. 그 이유로 포괄적 징수공조 제도를 도입하는 국가는 상대국가의 징수요청에 대하여도 같은 조건으로 응하여야 하므로 그로 인한 상당한 부담이 가해지기 때문이다. 즉, 선불리 포괄적 징수공조를 받아들였다가 자국의 국세청이 타국의 집행대리인으로 전락하는 결과를 가져올 수 있기 때문이다.

관련하여 우리나라의 조세조약을 살펴보면, 우리나라가 체결한 다수의 조세조약 중 징수공조의 근거를 마련하고 있는 경우는 5개에 불과하고 벨기에와의 조세조약을 제외하고는 모두 제한적 징수공조를 정해두고 있을 뿐으로 사실상 징수공조를 통한 직접적인 강제징수가 불가능한 상황이다.

이상과 같이 직접적인 강제징수가 사실상 불가능한 상황인바 간접적 강제수단의 활용이 실질적인 대안으로 논의되고 있는 실정이다. 간접적 강제수단은 국가관할권의 한계문제, 조세 관련 법령의 차이 등을 이유로 징수 관련 협정이 체결되지 아니한 경우 사실상 직접적으로 체납자의 재산에 대해 강제집행 할 수 없다는 한계로 인하여 고안된 방안이다. 체납자에 대한 간접적 강제수단 활용방안은 국세기본법과 국세징수법에서 규정하고 있는데, 구체적으로는 아래와 같다.

①관허사업의 제한: 관허사업제한은 국세징수법상 독특한 제도로, 국세징수법 제7조는 납세자가 천재지변, 질병 등의 이유 없이 국세를 체납한 경우 허가·인가·면허 및 등록과 그 갱신이 필요한 사업의 주무관서에 그 납세자에 대하여 허가등을 하지 아니할 것을 요구할 수 있다고 규정하여, 다른 사업 영위에 있어 불이익을 가할 수 있는 방안을 마련하고 있다.



②출국금지의 요청: 출국금지의 요청은 5천만 원 이상의 금액의 국세를 체납한 자에 대하여 국세청장이 법무부장관에게 출입국관리법 제4조제3항에 따라 출국금지를 요청하는 제도로 국세징수법 제7조의4에서 규정하고 있다. 최종적인 출국금지 여부는 법무부장관의 재량사항으로 체납 관련 정당한 사유가 없는 체납자의 경우 출국금지 처분을 다투기 어려울 것으로 판단된다.

③고액체납자 명단공개: 국세기본법 제85조의5는 고액 상습체납자의 인적사항 등을 공개할 수 있다고 규정하여, 사회적 명예 실추라는 간접적인 방법을 통해 자발적으로 체납액을 납부하도록 유도하는 제도를 두고 있다.

앞서 본 바와 같이 체납자의 재산 중 해외에 소재한 재산에 대해서는 직접적인 징수가 어려운 상황인바, 이상과 같은 간접적인 강제수단의 효과적 활용이 요구되는 상황이라 볼 수 있다. 인터넷 규제의 경우도 인터넷을 바라보는 각국의 관점의 차이로 인하여 해외 사업자에 대한 직접적인 집행이 어려울 수도 있는바, 간접적인 강제제도 활용 방안이 요구될 것으로 보인다.

### 3) 시사점

해외 인터넷 사업자에 대한 집행력 실효성 확보의 한 방안으로서 국제조약 또는 국제공조제도 등 국제적인 조정방법에 대해 검토한 바, 현행의 “범죄인인도” 및 “강제징수”와 관련된 국제 공조는 특정한 국제 조약(범죄인인도조약, 소득 및 자본에 대한 조세의 이중과세 회피 및 탈세방지를 위한 협약)에 의거하여 도입·시행되고 있음을 알 수 있다.

우선 범죄인인도와 관련하여서는 한 국가에서 가벌적 행위를 한 것으로 판단되더라도 타국에서 그러하지 아니한 경우 범죄인 인도에 관한 국제 공조가 이루어지지 않도록 하는 “쌍방가벌 원칙”이 확인 되며, 강제징수와 관련하여서도 개별 조약의 내용상 사실상 징수공조를 통한 직접적인 강제징수가 불가능한 상황임이 확인된다.

인터넷상 행위에 관한 규제 경우 각 국가별 규제의 정도와 내용이 상이하므로, 범 죄인인도의 “쌍방가별 원칙”을 고려할 때, 국내법상 위법행위로 판단되더라도 해외 사업자 본점 소재지 등 타국 법률상 위법행위가 아닌 경우에는 국제 공조가 어려울 것으로 예상되며, 또한 강제징수 제도에서 살피는 바와 같이 개별적 조약상 해외 인터넷 사업자에 대한 강제집행 등 공조 시에도 직접적인 행정강제를 위한 국제공조 내용이 구체화 되지 아니할 가능성이 높을 것으로 판단된다.

향후 글로벌 인터넷사업자에 의한 위법 행위와 관련하여 각국이 어느 정도의 개입 의지를 가질지, 이를 “국제 공조가 필요한 사안”이라는 결론에 도달하여 관련 조약을 체결할 수 있을지 여전히 불분명한 측면이 있는 가운데, 인터넷상 행위와 관련하여 규제의 온도차가 매우 심한 현 상황에서 국제 공조를 통한 집행력 확보 방안은 현실성이 의문시된다고 할 수 있다.

### 3. 자율규제제도 활용 방안

#### 1) 자율규제제도<sup>41)</sup>

자율규제는, 규제 목표를 달성하기 위해 정부가 아니라 규제 대상인 사업자 스스로가 규제를 이끌어 가는 규제 방식으로, 민간 영역이 전통적인 정부 영역에 해당되었던 규제 영역에 적극적으로 참여하고, 정부 영역은 민간 영역의 활동과 역할에 대해서 적극적으로 협력·지원하여, 규제의 합리화와 효율성을 추구하는 규제 방식이다.

오프라인 매체에 대한 규율을 전제로 하였던 기존의 법체계를 인터넷 규제에 직접 적용하는데 한계가 있고, 인터넷이 가지는 국제적 정보유통이라는 특성으로 인해 외국에서 관리하는 콘텐츠에 대해서도 자국민들이 쉽게 접근 가능하나, 자국법을 적용하여 규제하기는 어려우며, 사업자가 실질적으로 인터넷 콘텐츠의 유통을 ‘지배’하고 있으므로 사업자에 의한 조치가 규제 목표의 달성에 가장 효과적이라는 점에서 자율규제 제

41) 김유향, “해외 인터넷 자율규제의 동향 및 시사점” (2016. 6. 23.)에서 발췌

도의 도입의 필요성이 있다고 할 수 있다.

국내 온라인 자율규제제도도 한국의 인터넷콘텐츠 영역 자율규제기구인 한국인터넷 자율정책기구(KISO) 등에 의한 자율규제<sup>42)</sup>가 있으나, (i) 회원사 범위가 주요 포털사로 한정되어 협소하고, (ii) 구체적인 행동강령의 부재로 회원사에 대한 구속력에 한계가 있으며, (iii) 정부와의 협력체계가 자리잡고 있지 못한 것으로 평가되고 있다.

한편, 불법정보유통과 관련하여, 방송통신심의위원회는 지난 2012년부터 '자율심의협력 시스템'을 운영하여 명백한 불법정보<sup>43)</sup>에 대해서는 사업자가 자율규제를 통해 직접 정보 삭제, 사용자 계정 정지 등의 조치를 취할 수 있도록 하고 있는바, 방심위가 주도하는 자율심의협력시스템에 2015년경부터 해외 인터넷사업자(구글, 트위터, 페이스북)들도 참여하여, 사업자들이 자율규제에 참여함으로써 불법유해정보 유통 문제에 대한 공감대를 형성하고, 이로써 건전한 인터넷 이용 환경을 조성에 기여하고 있는 것으로 평가된다.

개인정보보호와 관련하여서는 방송통신위원회가 2017. 6월경 「온라인 개인정보보호 자율규제제도」를 시범운영하였으며, 시범운영은 개인정보보호협회, 한국온라인쇼핑협회, 한국통신사업자연합회 등 다량의 개인정보를 수집·이용하고 있는 쇼핑 및 통신 분야의 관련 협회가 중심이 되어 진행되며, 방송통신위원회는 위 시범운영 결과를 통해 게임, 포털, 유료방송 분야 '맞춤형 체크리스트'를 올 연말까지 마련하여, 내년부터 온라인 개인정보보호 자율규제 제도를 추진할 계획이다.

## 2) 자율규제 강화의 필요성

- 
- 42) 정보통신서비스 제공자단체가 정보통신서비스 제공자 행동강령을 정하여 시행할 수 있도록 근거를 마련(정보통신망법 제44조의4, 2007년 신설)하여, 이에 따라 국내 인터넷 자율규제의 활성화 및 조기 정착을 위하여 2009. 3. 주요 포털사가 발기인이 되어 KISO 출범하였다. 현재 11개 사업자를 회원으로 두고 있다.
- 43) 명백한 불법정보로, 도박, 불법 식의약품(마약류 포함), 아동포르노, 성매매, 음란, 문서위조, 불법명의거래, 장기매매, 자살, 개인정보 침해 등이 있음

(i) 오프라인 매체에 대한 규율을 전제로 하였던 기존의 법체계의 인터넷 규제 한계, (ii) 인터넷이 가지는 국제성이라는 특성: 외국에서 관리하는 콘텐츠에 대해서 자국법(自國法)을 적용하기 어렵다는 점, 및 (iii) 사업자가 실질적으로 인터넷 콘텐츠의 유통을 ‘지배’하고 있으므로 사업자에 의한 조치가 규제 목표의 달성에 가장 효과적이라는 점에서 자율규제 제도의 도입에 충분한 근거가 마련되어 있다고 할 수 있다.

우리나라에서도 KISO, 방송통신심의위원회 및 방송통신위원회 주도로 자율규제제도가 본격화 되고 있는 것으로 판단되는바, 향후에도 행정규제의 규범력 제고 및 실효성 확보를 위하여, 자율규제 제도를 강화하여 이를 보완하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

### 3) 자율규제 강화의 방법

다만, 자율규제방안을 마련하고, 이를 준수하지 않을 경우 제재처분을 하는 방식의 자율규제를 도입하는 경우, 결국 국내 행정규제의 해외사업자에 대한 집행력의 문제로 회귀하게 되는바, 외국사업자의 자발적 참여를 유도할 수 있도록 자율규제를 준수할 경우 인센티브를 부여하는 방향으로 제도를 설계할 필요가 있을 것이다.

## 4. (참고 해외법제) 유럽 일반 개인정보보호법(GDPR)상 대리인 지정제도

「유럽 일반 개인정보 보호법」은 유럽연합 역외지역에서 설립된 정보처리자 또는 수탁처리지에 대하여 서면으로 대리인을 지정할 의무를 부과하고 있으며, 해당 대리인의 의무로 동법상의 의무를 “대신” 행할 것을 규정하고 감독기관에 협력할 것을 규정하되, 본인(정보처리자 또는 수탁처리지)이 규정을 준수하지 않은 경우에 집행절차를 직접 적용받아야 함을 명시하고 있다.

**[참고 법령]** 「유럽 일반 개인정보 보호법」 중 대리인 지정제도 부분

(80) 유럽연합의 역외지역의 설립된 정보처리자 또는 수탁처리자는 유럽 내의 정보주체의 개인정보를 처리하고, 이러한 처리활동이, 정보주체에게 지불을 요청한 여부와 상관없이, 해당 정보주체에게 재화와 서비스를 제공하는 것과 관련 있는 경우, 또는 유럽 내에서 발생하는 정보주체의 행동에 대한 감시와 관련 있는 경우, 해당 정보처리자 또는 수탁처리자는 대리인을 지정해야 하지만, 처리가 수시적이지 않고, 대규모의 처리나 특정범주의 개인정보의 처리, 또는 형사기소나 범죄에 관련된 개인정보의 처리가 포함되지 않은 경우, 그리고 처리의 성격, 상황, 범위 그리고 목적을 고려했을 때 개인의 권리와 자유에 관해 위험요소를 초래할 가능성이 낮은 경우나 정보처리자가 공공기관이나 기구인 경우에는 예외이다. 대리인은 정보처리자와 수탁처리자를 대신하여 행동해야 하며 어떠한 공공기관도 대리인을 지정할 수 있다. 대리인은 정보처리자 또는 수탁처리자의 공식 위임서한을 통해 명확하게 지정되어 이 법에 규정된 처리자들의 의무와 관련하여 대신 행동한다. 이러한 대리인의 지정은 이 법에 규정된 정보처리자 또는 수탁처리자의 책임(responsibility and liability)에는 영향을 미치지 않는다. 해당 대리인은 정보처리자에게 부여받은 권한에 따라 대리자로서의 업무를 수행해야 하며, 여기에는 이 법을 준수하기 위해 적용된 모든 조치에 관해 관련 감독기관과 협력하는 것이 포함된다. 지정된 대리인은 정보처리자 또는 수탁처리자가 규정을 준수하지 않은 경우, 집행절차를 적용받아야 한다.

**제27조 유럽연합 내에 설립되지 않은 정보처리자 또는 수탁처리자의 대리인**

1. 제3조의 (2)항이 적용되는 경우, 정보처리자 혹은 수탁처리자는 유럽 연합 역내대리인을 서면으로 지정한다.
2. 이 의무는 다음의 경우 적용되지 않는다.
  - (a) 처리가 간헐적으로 이루어지고 대규모의 처리가 아니며, 제9조 (1)항에 규정된 특정범주의 개인정보의 처리, 제10조에 규정된 범죄경력 및 범죄 행위에 관련된 개인정보의 처리를 포함하지 않거나 처리의 성격, 상황, 범위, 목적을 고려했을 때, 개인의 권리와 자유에 대한 위험을 초래할 가능성이 낮은 처리의 경우; 또는

(b) 공공기관 또는 기구;

3. 대리인은 정보주체가 거주하고, 재화 및 서비스를 제공 받는 것과 관련하여 개인정보가 처리되거나 정보주체의 행동이 모니터링 되는 여러 회원국 중 한 곳에 설립되어야 한다.
4. 대리인은 정보처리자 또는 수탁처리에 의해 위임되며, 정보처리자 또는 수탁처리자와 함께 또는 이들을 대신하여, 감독기관과 정보주체에 따라, 본 규정을 준수하기 위한 목적으로 처리와 관련한 모든 사안에 착수해야 한다.
5. 정보처리자 또는 수탁처리자의 대리인 지정은 정보처리자 또는 수탁처리자 자신에게 반하여 제기될 수 있는 법적 행동을 침해하지 않아야 한다.

#### **제30조 처리 활동의 기록**

4. 해당 정보처리자와 수탁처리자, 그리고 가능한 경우, 정보처리자 또는 수탁처리자의 대리인은 요청이 있을 경우 감독기관에 기록을 제공한다.

#### **제31조 감독기관과의 협력**

정보처리자와 수탁처리자, 가능한 경우, 정보처리자나 수탁처리자의 대리인은 직무를 수행함에 있어 감독기관의 요청이 있을 경우 이에 협력해야 한다.

## **제 4 절 행정규제 위반 해외 사업자에 대한 집행력 확보의 한계**

### **1. 국제법적 한계**

해외 인터넷 사업자에 대한 집행력 실효성 확보의 한 방안으로서 국제조약 또는 국제공조제도 등 국제적인 조정방법에 대해 검토한 바, 현행의 “범죄인인도” 및 “강제징수”와 관련된 국제 공조 제도의 원칙과 실효성을 살필 때, 인터넷상 행위와 관련하여

국가별 규제의 온도차가 매우 심한 현 상황에서 국제 공조를 통한 집행력 확보 방안은 현실적인 측면에서 도입이 되기까지 많은 한계가 있을 것으로 판단된다.

## 2. 국내법적 한계

국가의 관할권은 영토를 넘어가지 못하는 것이 원칙이므로, 보호주의나 효과주의 등에 의하여 일정 부분 효력의 범위를 확장하더라도, 국제 마찰의 우려가 있다. 또한 우리나라의 영토 외에서는 국가의 고권적 행정권 또는 사법권한을 행사할 수 없으므로 해외사업자가 우리나라에 근거지를 두고 있지 않는 한 실제 집행이 어려울 수 있다.

예컨대, 우리나라는 국내외적으로 인터넷실명제의 정책적 타당성에 대한 합의가 이루어지지 않은 채, 인터넷게시판 운영자에게 게시판에 글을 게시하려는 이용자의 실명을 확인할 의무를 부과하는 '인터넷실명제'를 세계 최초로 도입하였다. 즉, 인터넷 게시판을 운영하는 사업자가 인터넷 게시판 이용자에 대한 본인확인을 위하여 필요한 조치를 취하도록 하는 정보통신망법 제44조의5가 신설되어, 2007. 7. 27.부터 시행되었다.

이에 유튜브 게시물에 댓글을 달 수 있는 서비스를 제공하던 구글은 유튜브의 국내용 사이트에서는 게시판 업로드 기능을 없애는 방식으로 정보통신망법 제44조의5에 의한 제재를 피했으나, 이용자가 구글 본사의 글로벌 사이트에 로그인해 언어설정을 바꾸면 한글로 게시판 기능을 이용할 수 있도록 하여 국내법을 우회하여 사실상 무력화되는 결과를 야기하였다.

헌법재판소의 인터넷실명제에 대한 위헌결정(헌법재판소 2012. 8. 23.자 2010헌마47 결정)으로 인터넷 실명제가 폐지되었고, 이에 대하여 국내사업자인 판도라TV 등만 인터넷실명제가 적용됨으로써 역차별을 받게 되었는데, 이에 대하여 갈라파고스적 규제라는 큰 비난을 받았다. 결국 보편적 규범성을 획득하지 못한 채로 규제가 도입됨으로써 해외사업자에 대한 규제 적용에 어려움을 겪고, 결국 제도 자체가 폐지된 사례이다.

### 3. 한계 극복을 위한 노력

경쟁적인 자국법의 역외적용의 강화는 국가간 마찰로 이어지고, 미국의 역외적용에 따른 유럽 국가와의 갈등사례에서도 볼 수 있듯이 심각한 국제분쟁으로 이어질 수도 있다. 이에 경쟁법 분야에서는 국제적으로 이러한 마찰을 완화하고 해소할 방안이 논의 중에 있는바, 그 중에서도 특히 WTO, OECD, UNCTAD 등과 같은 국제기구 및 경쟁법에 특화된 실무기구로서 국제경쟁네트워크(ICN, International Competition Network)를 통한 경쟁규범의 범세계적 국제규범화 작업이 진행 중이고, 또한 국가간 쌍무협정 및 다자간 협정 그리고 APEC 등 지역적 차원의 협력방안 등이 더욱 현실적으로 효과적인 해결방안으로 추진 중에 있다. 이에 우리나라도 미국, 유럽연합, 일본, 독일 등의 주요 나라와 정기적인 경쟁정책협의회를 개최하고, WTO나 OECD회의에 참여하여 우리의 입장을 개진하는 등 노력을 하고 있는 상황이다.

인터넷 규제 분야에 있어서도 개인정보보호 분야에서는 자율적 국제협약인 CBPR 논의가 활발하게 이루어지고 있고, 세계 각국이 비교법적으로 다른 나라의 개인정보보호 법제를 참고하여 자국법을 정비하는 등 법제의 선진화 노력이 진행되고 있어, 어느 정도 공통적인 규범이 형성되고 있는 것으로 평가된다.

향후 이러한 노력들이 실질적인 성과를 가질 수 있도록 더욱 주도적인 자세로 적극적으로 국제논의에 참여하고, 국제적 공감대를 얻을 수 있는 법제를 마련하고, 나아가 국제조약 등을 추진하는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다.

해외 인터넷사업자가 국내에서 서비스를 제공하는 것으로 인정할 수 있는 기준(인적 요건, 물적요건, 서비스 요건 등)에 대한 가이드라인 등 마련을 통해, 해외 인터넷사업자의 규율 문제는 역외적용이 아닌 역내적용에 해당한다는 기준을 마련할 필요가 있다.



만약, 역외적용으로 접근해야 하는 경우라면 국제적으로 많은 공감을 얻을 수 있는 보편적 규범으로서의 기준이 제시되어야 할 것인바, 특히 다른 국가들이 미처 대책을 마련하지 못한 최신의 이슈에 대한 정치하고 보편타당성 있는 범규범으로 역외적용을 시도한다면 오히려 국제규범질서를 선도할 수 있다.

인터넷과 관련한 새로운 규제 도입시, 다른 나라에서 해당 규제를 거부하거나, 다른 나라의 규제방향에 역행하지 않는지 여부 등을 면밀하게 검토할 필요가 있고, 그 과정에서 ITU 등의 국제기구에서 이루어지는 회의를 적극 활용하는 방안도 검토 가능할 것으로 생각된다.

## 제5장 결론

인터넷 사업자에 대한 행정규제 부과는 비대체적 작위의무라는 특성상, 직접적인 실효성 확보 수단은 이행강제금 부과와 같이 제한적인 방법뿐인 것으로 판단된다.

그런데 인터넷 서비스의 경우 불법정보 유통 또는 개인정보 침해 발생시 시간의 흐름에 따라 피해가 급격히 확산된다는 점에서, 긴급한 조치권한이 필요하다. 이에 행정상 즉시강제 제도의 도입이 실현가능한 하나의 집행력 확보 방안으로 제기될 수 있을 것이다. 즉, 규제기관과의 연락 또는 협조체계가 원활한 국내사업자와 달리, 해외사업자의 경우 행정청의 조치요구 등의 통지 자체가 어렵거나 지연되는 경우가 많은바, 이에 따라 규제기관이 사안별로 긴급성과 해악의 정도 등을 고려하여 행정상 즉시강제의 일환으로 해당 사이트에 대한 접속을 차단할 수 있도록 하는 제도 등, 전자상거래법상 임시중지명령제 참조한 즉시강제 제도의 도입이 검토될 수 있을 것으로 사료된다.

또한, 인터넷 사이트 차단외의 경우 우회접속 또는 대체 사이트 개설 등 단순하게 규제의 회피가 가능하다는 점에서, 행정규제의 규범력 제고 및 실효성 확보를 위하여, 자율규제 제도를 강화하여 이를 보완하는 것이 바람직하다고 판단된다.

덧붙여, 행정상 즉시강제와 같이 해악의 우려가 명백한 경우에 행하는 선(先)조치와 별도로, 행정조치를 취하기 위한 절차를 진행하는 과정에서 임시적인 이용자 보호조치\*를 취할 수 있는 법적 근거를 마련하는 방안 검토 필요한바, 예컨대, 법적 문제의 소지가 있어 행정청이 제재 여부를 검토중인 웹사이트에 대하여 이러한 절차가 진행중이라는 점을 이용자가 알 수 있도록 Alert를 띄우는 방안 등이 고려될 수 있을 것이다.

역외적용을 긍정하더라도 국가의 관할권은 영토를 넘어가지 못하는 것이 원칙이므로, 국내 규제가 국제적 공감대를 형성하지 못하면 국제적 마찰의 우려가 있으며, 또한

집행력 확보를 위한 규제 신설이 인터넷에 대한 비규제 원칙에 반하는 것으로 오해되어, 표현의 자유를 억압하는 제도도입에 해당하는 것으로 비추어질 우려도 있다. 그러므로 해외 인터넷 사업자에 대한 집행력 확보 방안의 도입시에는 국가간 쌍무협정 및 다자간 협정 그리고 APEC 등 지역적 차원의 국제협력, 주요국과 정기적인 정책협의회 등을 통한 국내 인터넷 규제의 국제규범화 및 국제공조 모색이 필요하다고 할 것이다.

특히, 국내법의 역외적용은 장기간에 걸친 국제관습의 축적이나 여러 국가가 논의를 거쳐 조약 체결 등의 형태로 이루어지는 통상적인 국제규범의 성립과는 달리, 한 나라의 국내법을 사실상의 국제규범으로 승격시키는 과정으로 평가할 수 있으므로, 국내법의 역외적용이 성공하려면 해당 규제가 추구하는 명분이나 가치가 다른 나라에서도 공감할 얻을 수 있도록 보편적 타당성을 가진 법규범이어야 함을 염두에 두어야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- (1) 홍정선, 행정법원론(상)(22판), 639쪽
- (2) 김정순, 한국행정학회 용어해설, 2000
- (3) 박윤훈, 최신행정법강의(상)(구판), 641쪽
- (4) 홍정선, 행정법원론(상)(22판), 619쪽
- (5) 이상돈, “국제거래법”, 1992. p. 77-78.
- (6) 최공웅, “역외관할권과 국제사법.”, 국제거래법연구 제3집, 1994. p. 153.
- (7) 정인섭, 신 국제법 - 이론과 사례, 박영사
- (8) 방송통신심의위원회, “해외 인터넷 서비스 사업자 실효적 규제방안 연구“, 2015. 12.
- (9) 원재천, “자국법의 역외적용과 한국의 대응방안에 관한 연구, 법무부 국제형사과 연구용역과제”, 2011년, 한동대학교 국제법률대학원
- (10) 방송통신심의위원회, “해외 인터넷 서비스 사업자 실효적 규제방안 연구“, 2015. 12., 20) 한겨레 2017. 9. 28. 자 기사, “공정위 ‘불공정 약관 시정 거부’ 에어비앤비 고발” 참조([http://www.huffingtonpost.kr/2017/09/28/story\\_n\\_18124118.html](http://www.huffingtonpost.kr/2017/09/28/story_n_18124118.html))
- (11) 방송통신심의위원회, “해외 인터넷 서비스 사업자 실효적 규제방안 연구“, 2015. 12.
- (12) “행정상 강제집행과 즉시강제의 수단”, 사법행정 56(8), 2015. 8.
- (13) 정해욱, “행정상 즉시강제에 관한 연구; 경찰행정작용을 중심으로”, 경북대학교 법학연구원 법학논고, 2012. 10.
- (14) 하민호 외, “역외지역에 재산을 보유한 채납자에 대한 국세채권 확보방안연구”, 국세청 연구보고서, 2011.
- (15) 김유향, “해외 인터넷 자율규제의 동향 및 시사점”, 2016. 6. 23.

방통융합미래전략체계연구 지정  
행정규제 위반 해외사업자에 대한 집행력 확보  
방안 연구

---

2017년 11 월 30 일 인쇄  
2017년 11 월 30 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장  
발행처 방송통신위원회  
경기도 과천시 관문로 47  
TEL: 02-2110-1323  
E-mail: [webmaster@kcc.go.kr](mailto:webmaster@kcc.go.kr)  
Homepage: [www.kcc.go.kr](http://www.kcc.go.kr)

---