

방통융합정책연구 KCC-2018-19

환경변화에 따른 부가통신사업자 사후 규제 개편방안 연구

(Research on reform of regulatory scheme for
value-added telecommunications service providers in
response to changes in ICT ecosystem)

장주봉/김현준
배건호/변동훈

2018. 12.

연구기관 : 법무법인 광장



방송통신위원회
Korea Communications Commission

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

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『환경변화에 따른 부가통신사업자 사후규제
개편방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2018년 12월

연구기관 : 법무법인 광장

총괄책임자 : 변호사 장주봉

참여연구원 : 변호사 김현준/ 배건호/ 변동훈

목 차

요약문	vi
제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	1
1. 연구의 필요성	1
2. 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 활용방안	2
1. 연구의 범위 및 연구 방법	2
2. 연구의 활용방안	2
제2장 현행 부가통신사업자 규제 개요	3
제1절 들어가며	3
제2절 전기통신사업법상 전기통신사업자에 대한 규제 개관	3
1. 진입규제	3
2. 경쟁상황평가	16
3. 보편적 의무	19
4. 금지행위	21
제3장 현행 규제환경 하에서 발생하는 문제점 분석	43
제1절 개요	34
제2절 통신시장 환경변화 검토	34
1. 국내·외 인터넷망 이용과 현황	34
2. 국내 ISP 시장, CP 산업 현황	38
3. 시사점	40
제3절 변화된 통신시장 하에서 새롭게 발생하고 있는 불공정 행위 및 이용자 이익 침해	

해 행위 검토	41
1. (주)카카오의 ‘알림톡’ 및 URL 수집·이용 관련 위반행위	41
2. 포털사이트 네이버 및 다음의 불공정 행위 및 이용자 이익 침해행위	44
3. 페이스북의 접속경로 변경에 따른 이용자 이익 침해행위	51
제4장 해외 부가통신사업자 규제 현황	85
1. 개관	58
2. 미국	59
3. 유럽연합(EU)	67
4. 영국	79
5. 독일	84
6. 프랑스	88
7. 일본	95
제5장 부가통신사업자 규제 체계 및 대상 개편방안	0
제1절 개요	100
제2절 전기통신사업법 법규 연혁	100
1. 기간통신역무 규제 연혁	100
2. 부가통신역무에 대한 규제 연혁	101
제3절 전기통신사업자 정의규정 개정 방안 검토	102
1. 문제점	102
2. 긍정설 및 부정설의 검토	102
3. 개정안의 제시	103
제4절 진입 체계변경 안 검토	103
1. 문제점	103
2. 사전규제 개편의 필요성	103
3. 발의된 전기통신사업법 개정안 검토	104
4. 개정안의 제시	106
제5절 역외적용 규정 신설 안 검토	107

1. 문제점 및 개정안의 필요성	107
2. 발의된 전기통신사업법 개정안 검토	107
제6장 부가통신사업자 사후규제 개편방안	109
제1절 개 요	109
제2절 금지행위 규정 개편 방안	109
1. 현행 금지행위 규정 분석	109
2. 금지행위 규정의 개편방향 제시	112
3. 구체적인 금지행위 규정의 개편안 제시	113
제3절 회계정리 및 실태조사 규정 개편 방안	117
1. 문제점	117
2. 발의된 전기통신사업법 개정안 검토	117
3. 구체적 개정안의 제시	118
참고문헌	121

표 목 차

<표 2-1> 기간통신사업자 허가 세부 심사 기준	5
<표 2-2> 별정통신사업의 등록 요건	8
<표 2-3> 가목의 부가통신사업 등록 요건	11
<표 2-4> 나목의 부가통신사업 등록 요건	31
<표 2-5> 사업자별 규제	51
<표 2-6> 사전규제 관련전기통신사업법 일부개정안(2017102) 신·구조문 대비표 ..	61
<표 2-7> 전기통신사업자 사업의 일부 정지 명령의 기준	33
<표 3-1> 대상행위별 시정안 내용	84
<표 3-2> 사업자별 구제안 내용	94
<표 3-3> 한-미FTA와 한-EU FTA 규정	4..... 5
<표 5-1> 전기통신사업자 정의 규정 관련 개정안의 제시	0
<표 5-2> 사전규제 관련 발의된 전기통신사업법 일부개정안	0
<표 5-3> 사전규제 관련 전기통신사업법 일부개정안(2017102) 신·구조문 대비표 ..	0
<표 5-4> 사전규제 관련 개정안의 제시	0
<표 5-5> 역외규정 관련 발의된 전기통신사업법 일부개정안 및 타입법례	0
<표 5-6> 역외규정 관련 전기통신사업법 일부개정안(2017102) 신·구조문 대비표 ..	0
<표 6-1> 금지행위 규정에서 부가통신사업자에게 문제될 규정	0
<표 6-2> 전기통신사업법 금지행위 규정 개정안 제시	1
<표 6-3> 금지행위 유형 개정안 제시(1안)	51
<표 6-4> 금지행위 유형 개정안 제시(2안)	61

<표 6-5> 트래픽 관리 관련 금지행위 유형 개정안 제시	Ⅰ
<표 6-6> 실태조사 관련 전기통신사업법 개정안(2017102) 신·구조문 대비표	Ⅱ
<표 6-7> 회계정리 규정 개정안 제시	Ⅲ

그림 목 차

[그림 2-1] 부가통신 서비스의 생태계 지도	9
[그림 3-1] 인터넷 트래픽 예상	5
[그림 3-2] 모바일 트래픽 예상	5
[그림 3-3] 무선데이터 트래픽 통계	7
[그림 3-4] 초고속인터넷 사업자별 매출액 추이	8
[그림 3-5] 초고속인터넷 주요 사업자의 ARPU 추이	93
[그림 3-6] CP 산업 현황	04

요 약 문

1. 제 목 : 환경변화에 따른 부가통신사업자 사후규제 개편방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

현재 전 세계적으로 기간통신사업자 보다는 CP(Contents provider), 플랫폼 사업자 또는 알고리즘 사업자들이 ICT 생태계 내에서 중요한 역할을 가지는 것으로 시장 상황이 변화되고 있다.

과거에는 통신망을 구축하여 통신서비스를 제공하는 기간통신사업자의 중요성이 컸지만, 전기통신사업법 제정 이후 시장 상황의 지속적인 변화로 현재는 CP, OS(operation system) 제공 사업자, 플랫폼 사업자와 같은 부가통신사업자나 그와 유사한 역할을 담당하고 있는 알고리즘 사업자들이 통신 시장 내에서 중요한 역할을 차지하게 되었다.

기존의 금지행위 유형은 기간통신사업자 위주로 규정되어 있지만, 부가통신사업자 등의 역할 및 중요성이 증가하고 있고, 일부 대형 부가통신사업자들이 ICT 생태계 내에서 우월적 지위를 보유하고 있는 현실에서 금지행위 유형의 재편이 검토될 필요가 있다.

아울러, 사전규제와 사후규제가 통일된 체계 속에서 논의되어야 할 필요가 있다. 사전진입규제를 받는지 여부에 따라 사업자에 대한 규제 정도도 달리해야 한다는 관점 등 진입규제 체계가 현재 통신 시장 상황을 합리적으로 반영하는 것인지 재검토가 필요하고, 이에 따라 현행 진입규제 변경이 검토될 필요가 있다.

본 연구의 목표는 기간통신사업자와 부가통신사업자 사이의 공정한 경쟁 및 이용자 보호라는 관점에서, 기간통신사업자와 부가통신사업자에게 적용되는 규제의 불균형 및 이에 대한 영향을 파악한 다음, 부가통신사업자가 ICT 생태계 내에서 상당한 시장지위를 확보하는 경우 발생 가능한 불공정 행위 및 이용자의 피해를 분석·예측하고, 이에 대한 부가통신사업자 사후규제 개편방안을 연구하여 제시하는 것이다.

3. 연구의 구성 및 범위

기간통신사업자와 부가통신사업자 사이의 공정한 경쟁 및 이용자 보호라는 관점에서, 부가통신사업자가 ICT 생태계 내에서 상당한 시장지위를 확보하는 경우 발생 가능한 불공정 행위 및 이용자의 피해를 분석·예측하고, 이에 대한 부가통신사업자 사후규제 개편방안을 연구하여 제시하기 위해, 다음과 같은 내용을 범위로 하는 연구를 구성하고 진행하고자 한다.

첫째로, 현행 전기통신사업법에 따른 부가통신사업자 규제 개요를 살펴보고, 불공정 행위 및 이용자의 피해를 최소화하기 위하여, 환경변화로 인해 현행 전기통신사업법상 부가통신사업자로 인해 야기될 수 있는 피해 사례를 검토한다.

- 현행 전기통신사업법상 부가통신사업자 규제 개요 분석
- 현행 전기통신사업법상 발생할 수 있는(또는 발생하고 있는) 불공정 행위 및 이용자 피해 사례를 연구·분석

둘째로, 합리적인 개편방안을 연구·제시함에 있어 참고하기 위해, 해외 부가통신사업자 규제 현황을 검토한다.

- 미국, 유럽연합(EU), 영국, 독일, 프랑스, 일본의 부가통신사업자 규제 현황 검토

셋째로, 현재 시장 상황을 반영하여 실효적으로 적용될 수 있는 부가통신사업자 규제 체계 및 대상 개편방안 그리고 금지행위 규정 개정 방안 내지는 방향성을 검토한다.

- 전기통신사업법 또는 동법 시행령의 개정을 통해 부가통신사업자에 대한 합리적인 규제가 가능하도록 재편할 필요가 있으며, 아울러 어떤 방안이 현실적이고 바람직한지에 대해서도 검토
- 전기통신사업자 정의규정, 진입 체계변경, 역외규정, 사후규제 개편방안 구체적 검토

4. 연구 내용 및 결과

현재 연 20% 정도의 인터넷 트래픽의 지속적인 증가가 예상되고 있다. 특히, 5G 서비스가 상용화되는 2020년 이후에는 모바일 트래픽과 동영상 트래픽이 인터넷 트래픽의 상당 부분을 차지하며 전체 인터넷 트래픽 증가를 주도할 것으로 예상되고(예상 모바일 트래픽 증가율: 연 40% 이상), 이는 기간통신사업자의 지속적인 망고도화 투자 수요가 발생한다는 것을 의미한다.

그런데, 국내 초고속인터넷 시장은 이미 가입자 포화상태에 이르렀고, 경쟁심화로 ARPU도 하향 추세로 인해 정체 상황이다. 결국, 트래픽 폭증에 대응하는 망투자비 확보에 어려움 예상되고, 경쟁심화로 이용자에 대한 우월적 지위는 약화되었거나 상실되었다고 보아도 무방해 보인다. 반면, 대형 CP의 경우 이미 시가총액 등에서 통신사업자들을 압도하고 있는데, 이는 사업자의 현재 가치뿐만 아니라 장래 가치까지 반영된 것으로 보아야 하고, 대형 CP와 통신사업자들 간의 재무적 격차 및 투자여력 차이는 더욱 확대되어 갈 것으로 예상된다.

즉, 기존 망 보유사업자의 일방적 우위는 사라지고 CP들의 중요성 및 시장지위가 추세적으로 강화되고 있다. 그리고, 네트워크 보유자의 일방적 우위에 따른 타 사업자에 대한 경쟁저해행위 및 이용자이익 침해 가능성을 전제로 전기통신사업법상의 규제체계가 구성되어 있으나, 새로운 ICT 산업구조에서 변화된 역학관계를 반영하여 다양한 유형의 전기통신사업자들 상호간 경쟁저해행위 및 이용자에 대한 침해행위를 방지할 수 있도록 정비할 필요성이 높다고 할 것이다.

최근 부가통신사업자에 의해 발생한 불공정 행위 및 이용자 이익 침해 사례로 “(주)카카오의 ‘알림톡’ 및 URL 수집·이용 관련 위반행위”, “포털사이트 네이버 및 다음의 불공정 행위 및 이용자 이익 침해행위”, “페이스북의 접속경로 변경에 따른 이용자 이익 침해행위” 등을 분석한 결과, 다음과 같은 연구결과를 도출하였다.

우선, 방송통신위원회의 방송·통신 금지행위에 대한 규제는 주로 SKT, KT, LGU+와 같

은 기간통신사업자, 알뜰폰사업자, 통신사 유통점 등에 주로 초점이 맞추어져 왔으나, (주) 카카오와 같은 대규모 부가통신사업자의 영향력이 증대됨에 따라 부가통신사업자의 금지행위 위반에 대한 가능성 역시 동시에 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 대규모 부가통신사업자들은 플랫폼의 형태로 운영되면서 그 영향력이 보다 강화되었다. 즉, 플랫폼을 중심으로 하여 참여자들은 상품과 용역을 제공하거나 공급받고, 이를 보완하거나 지원하기 위한 새로운 참여자들이 끊임없이 추가됨으로써 새로운 가치가 지속적으로 창출되며 소위 생태계가 구성되기도 한다. 플랫폼의 구축 및 이에 필요한 기술의 개발에는 막대한 비용이 필요하나 해당 플랫폼에 참여하는 당사자의 증가로 인한 한계비용은 매우 적은 경우가 많아 자연스럽게 규모의 경제를 추구하고게 된다. 뿐만 아니라 일정 분야에서 하나의 플랫폼이 정착되는 경우 다른 사업자가 새로운 플랫폼을 보급하는 것이 경우에 따라 쉽지 않을 수도 있다.

한편, 대규모 부가통신사업자들은 시장에 대한 강력한 지배력을 가지게 되며 이를 이용하여 다른 사업자들의 사업활동에도 직접적인 영향력을 행사하기에 이르렀다고 평가된다. 이는 기존의 서비스를 구식으로 만드는 완전히 새로운 상품을 제공하여 기존 서비스에 대한 이용자들의 수요를 자신의 서비스에 대한 수요로 전환하는 플랫폼 사업자의 시장지배력의 특수성으로 인한 것으로 보인다. 공정위 역시 위와 같은 판단을 내리면서 양면시장성 및 네트워크 효과를 언급하였는바, 위 의결만으로는 플랫폼 사업자의 특수성이 공정위 결정에 구체적으로 어떠한 영향을 미쳤는지 다소 불분명하지만 공정위 역시 플랫폼 사업자의 특수성을 인지하고 있으며 법령 위반 여부의 판단시 고려한 것으로 보인다.

결국 위와 같은 플랫폼 사업의 특수성을 반영할 수 있는 전기통신사업법상 금지규정이 필요하다.

현재 시장 상황을 반영하여 실효적으로 적용될 수 있는 부가통신사업자 규제 체계 및 대상 개편방안 그리고 금지행위 규정 개정 방안 내지는 방향성과 관련하여, 다음과 같은 연구결과를 도출하였다.

전기통신사업자 정의규정과 관련하여, 현행 규정은 전기통신사업법에 따라 정식으로 자격을 취득하거나 간주되는 사업자만을 전기통신사업자로 규정하고 있고, 각종 의무를 부담하는 주체로 전기통신사업자를 규정하고 있다(예: 금지행위 관련 제50조). 이에 전기통

신사업법에 따라 자격을 취득하지 아니하고 전기통신역무를 제공하면서 전기통신사업법의 다른 규정을 위반한 경우에 대해 논란이 있어 왔다. 전기통신사업자를 전기통신역무를 제공하는 자로 규정한다면, 위와 같은 논란을 해결할 수 있을 것으로 판단된다.

전기통신사업자 정의 규정 관련 개정안의 제시

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 8. “전기통신사업자”란 이 법에 따른 허가를 받거나 등록 또는 신고(신고가 면제된 경우를 포함한다)를 하고 전기통신역무를 제공하는 자를 말한다.	제2조(정의) (생략) 8. “전기통신사업자”란 <u>전기통신역무를 제공하는 사업을 영위 하는 자를 말한다.</u>

진입체제와 관련하여, 전기통신사업자에 대한 규제는 사전규제와 사후규제로 구분할 수 있는데, 기간통신사업자는 엄격한 사전규제 대상인 반면, 부가통신사업자는 사실상 사전규제가 없다고 할 수 있다. 한편, 2018. 12. 7. 국회 본회의를 통과한 전기통신사업법 일부개정법률안(의안번호 2017102)은 사전 규제에 관해 기간통신사업 진입규제를 허가에서 등록으로 완화하고, 기간통신사업자와 별정통신사업자 구분을 폐지하고 있다. 그런데, 부가통신사업자의 신고체계 문제는 대형 글로벌 CP에서 발생하고 있다. 즉, 실질적으로 국내에 부가통신역무를 제공하고 있음에도 불구하고 실제 신고는 하지 않고 있는바, 이러한 점을 위주로 개정안이 제시될 필요가 있다. 전기통신사업법 일부개정법률안(의안번호 2017102)은 이러한 점을 반영하지 못하였는바, 아래와 같이 사전규제 체계 개편안을 제시한다.

현행	개정안
제22조(부가통신사업의 신고 등) ① 부가통신사업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 요건 및 절차에 따라 과학기술정보통신부장관에게 신고(정보통신망에 의한 신고를 포함한다)하여야 한다.	제22조(부가통신사업의 신고 등) ① 부가통신사업을 <u>영위하는 자 중 일일 평균이용자수, 매출액, 통신망 사용량 등 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 기준에 해당하는 자는 대통령령으로 정하는 요건 및 절차에 따라 과학기술정보통신부장관</u>

	에게 신고(정보통신망에 의한 신고를 포함한다)하여야 한다.
--	----------------------------------

역외규정과 관련하여, 해외 사업자가 국내 이용자에게 전기통신역무를 제공함으로써 국내 시장 또는 이용자에게 영향을 미치는 경우에도 전기통신사업법이 적용된다는 점을 명확히 함으로써 이용자 보호에 만전을 기하고 통신시장의 공정경쟁이 유지될 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고, 2018. 12. 7. 국회 본회의를 통과한 전기통신사업법 일부개정법률안(의안번호 2017102)은 역외규정에 관해 다음과 같이 규정하고 있고, 타 입법사례에 비추어 볼 때 적절한 것으로 판단된다.

역외규정 관련 전기통신사업법 일부개정안(2017102) 신·구조문 대비표

현행	개정안
<신 설>	제2조의2(국외행위에 대한 적용) 이 법은 국외에서 이루어진 행위라도 국내 시장 또는 이용자에게 영향을 미치는 경우에는 적용한다.

마지막으로, 금지행위 규정과 관련하여, 이용자와 다른 전기통신사업자에 큰 영향을 미칠 수 있는 전기통신사업자가 통신시장에서 “공정한 경쟁상황”을 저해하거나 “이용자 이익”을 저해하는 것에 대해 적절히 대응할 수 있도록 하는 것은 인터넷 생태계 상생발전을 위해 필요하다. 이때, 진입규제의 대폭적인 완화가 추진되는 점과 통신사업자의 다양성과 발달속도 등을 고려하면 진입규제와 같은 사전규제보다는 사후규제가 바람직하다고 할 것이고, 이를 위해 구조적인 또는 개별적인 저해행위를 규제할 수 있는 금지행위 규정의 개정이 필요하다.

금지행위 규정 개편 방향을 크게 제시하면 아래와 같다.

첫째, “공정한 경쟁상황” 및 “이용자 이익” 보호 관점에서, 궁극적으로 ICT 생태계 발전에 따른 공백이 없도록 개편할 필요가 있다.

두 번째, 먼저, 공정한 경쟁 관점에서, 최근 국내역차별 및 이에 따른 불공정 행위등이

문제되고 있으나, 이에 대응할 수 있는 적절한 금지행위 규정은 미흡하다.

이에, (i) 기간통신사업자 사이의 공정한 경쟁저해 행위, (ii) 기간통신사업자와 부가통신사업자 사이의 공정한 경쟁저해 행위, (iii) 부가통신사업자 사이의 공정한 경쟁저해 행위 등으로 유형화하여 개편하는 것과 같이 다양한 유형의 전기통신사업자 사이에서 발생할 수 있는 경쟁제한행위 및 불공정거래행위에 적용될 수 있는 금지행위 규정으로 재편이 필요하다.

세 번째, “이용자 이익”보호 관점에서, 기간통신사업자에게 적용되는 금지행위의 유형은 지속적으로 확대되어 왔다. 부가통신사업자에 의한 새로운 유형의 이용자 차별행위 및 이용자이익 저해 행위 등을 제어할 필요성이 있는지 재검토하고, 필요하다면 새로운 유형의 이용자 이익 저해행위에 적용될 수 있는 적절한 금지행위 규정을 도입할 필요가 있다.

네 번째, 법률 개정과 관련하여, 현행 전기통신사업법은 “이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위”라는 포괄적인 표현을 사용하고 있어, 현행 법 체계상 이용자 이익 저해와 관련 하여는 법률개정의 필요는 낮아 보이나, 앞서 살핀 방향으로 규정 개편할 경우 명확한 유형화를 위해 법률개정의 필요성도 고려해 볼 수 있을 수도 있겠다.

한편, 구체적인 개정안을 다음과 같이 제시한다.

대규모 부가통신사업자들은 시장에 대한 강력한 지배력을 가지게 되며 이를 이용하여 다른 사업자들의 사업활동에도 직접적인 영향력을 행사하기에 이르렀다고 평가되는바, 불공정 행위를 방지하기 위해 전기통신사업법 제50조 제1항 제1호, 제2호를 개정하여 금지행위 유형이 기간통신사업자 사이에만 적용되는 것이 아니라 모든 전기통신사업자 사이의 경쟁제한행위에 대해서도 적용될 수 있도록 개정한다.

금지행위 규정 개정안 제시

현행	개정안
제50조(금지행위) ① 전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해	제50조(금지행위) ① 전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해

<p>칠 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.</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 	<p>칠 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.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공·정보의 제공 등을 포함한 <u>전기통신사업자 사이의 전기통신역무 또는 전기통신설비의 제공 및 이용과 관련하여</u> 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위 2. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공·정보의 제공 등을 포함한 <u>전기통신사업자 사이의 전기통신역무 또는 전기통신설비의 제공 및 이용과 관련된</u> 협정 기타 계약의 체결을 부당하게 거부하거나 체결된 협정 기타 계약을 정당한 사유없이 이행하지 아니하는 행위
---	---

전기통신사업법 시행령 개정(1안): 전기통신사업법 시행령 별표4 1.항을 신설하여 이에 대규모 CP의 기간통신사업자 차별 금지 및 부당한 조건 부과 금지를 명문화한다.

금지행위 시행령 개정안 제시(1안)

현행	개정안
<p>1. 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위</p> <p>법 제50조 제1항 제1호에 따른 금지행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.</p> <p>(가 ~ 다 생략)</p> <p><u>< 신 설 ></u></p>	<p>1. 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위</p> <p>법 제50조 제1항 제1호에 따른 금지행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.</p> <p>(가 ~ 다 생략)</p> <p><u>라. 방송통신위원회가 정하여 고시하는 기준에 해당하는 부가통신사업자가 전기통신설비의 임대 및 접속 등에 관하여 기간통신사업자에게 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위</u></p>

전기통신사업법 시행령 개정 (2안): 전기통신사업법 시행령 별표4 1.나.항을 개정하여 전기통신설비의 임대 및 접속 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위주체를 방송통신위원회 고시에 따른 전기통신사업자로 확대하고, 방송통신위원회 고시에 일정한 규모 이상의 부가통신사업자도 포함되도록 한다.

금지행위 시행령 개정안 제시(2안)

현행	개정안
<p>1. 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위</p> <p>법 제50조 제1항 제1호에 따른 금지행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.</p> <p>나. 기간통신사업자가 전기통신 서비스의 제공과 관련하여 부가통신 사업자에게 전기통신설비의 임대 및 접속 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위</p>	<p>1. 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위</p> <p>법 제50조 제1항 제1호에 따른 금지행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.</p> <p>나. <u>방송통신위원회가 정하여 고시하는 기준에 해당하는 전기통신사업자가 전기통신설비의 임대 및 접속 등에 관하여 다른 전기통신사업자에게 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위</u></p>

5. 정책적 활용 내용

본 연구를 통하여 도출된 결과물은 통신시장 변화로 인한 규제 체계 재정립, 이용자의 피해 등을 예측하고 관련 제도를 보완·개선하기 위한 정책자료로 활용될 수 있다. 또한 전기통신사업법의 제도 개선 방향 등을 제시함으로써 공정한 시장 및 이용자 보호에 기여할 수 있을 것이다.

6. 기대효과

본 연구로 인하여 부가통신사업자로 인해 침해될 수 있는 공정경쟁 및 이용자 이익 보호 필요성에 대한 인식이 제고될 것으로 기대되고, 또한 산업 활성화와 이용자 보호의 균형을 찾는 논의들이 촉진될 것으로 기대된다.

SUMMARY

1. Title: Research on reform of regulatory scheme for value-added telecommunications service providers in response to changes in ICT ecosystem

2. Objective and Importance of Research

Although the current regulatory scheme is mainly focused on regulating the activities of facilities-based telecommunications service providers, it has become necessary to amend this regulatory scheme to further regulate the activities of value-added telecommunications service providers (e.g., erect entry barriers under the Telecommunications Business Act) as well due to the continuing increase in their role and importance. This research seeks to explore and recommend ways to reasonably amend the current regulatory scheme in order to further regulate value-added telecommunications service providers.

3. Contents and Scope of the Research

Review the general regulatory scheme under the Telecommunications Business Act pertaining to value-added telecommunications service providers and analyze/predict potential types of unfair activities and harm to users that may occur if value-added telecommunications service providers attain an influential market position in the ICT

ecosystem. In addition, this research seeks to recommend ways to reasonably amend the current regulatory scheme in order to further regulate value-added telecommunications service providers.

4. Research Results

We have witnessed the erosion of the traditional advantage enjoyed by facilities-based service providers (e.g., network operators) and have noticed a corresponding increase in the importance and market position of value-added telecommunications service providers such as content providers. In addition, the likelihood of value-added telecommunications service providers committing legal violations has increased proportionately. Consequently, it has become necessary to amend the current regulatory scheme to reflect changed realities affecting the ICT ecosystem to prevent the occurrence of competition restrictive practices by various types of telecommunications business operators and ensuing harm to users.

In response, it has become necessary to amend the definition of “telecommunications business operator” under the Telecommunications Business Act to “an entity that provides telecommunications services”. In addition, amendment of the current regulatory scheme should also take into account that many entities continue to provide value-added telecommunications services in Korea with a filing a report as a value-added telecommunications service provider. Lastly, with respect to legally prescribed violations, this research provides recommendations to (i) expand their scope of applicability to competition restrictive practices committed by all types of telecommunications business operators (as opposed to those committed by just facilities-based telecommunications service providers), (ii) include stipulations prohibiting large scale content providers from engaging in discriminatory practices and

imposing unfair conditions when dealing with facilities-based telecommunications service providers, and (iii) expand the scope of telecommunications business operators prohibited from unfairly imposing unreasonable/discriminatory conditions or restrictions related to the use of and access to telecommunications facilities and equipment to value-added telecommunications service providers exceeding a certain scale.

5. Policy Suggestions for Practical Use

We anticipate that the findings of this research may be used as material in support of policy initiatives to (i) reorganize the regulatory scheme to reflect changes to the telecommunications market and (ii) identify harm to users in order to supplement/improve the regulatory scheme accordingly.

6. Expectations

We expect this research to raise awareness of the need to ensure fair competition and to protect the interests of users from possible violations thereof committed by value-added telecommunications service providers.

제1장 서 론

제1절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

현재 전세계적으로 기간통신사업자 보다는 CP(Contents provider), 플랫폼 사업자 또는 알고리즘 사업자들이 ICT 생태계 내에서 중요한 역할을 가지는 것으로 시장 상황이 변화되고 있다.

과거에는 통신망을 구축하여 통신서비스를 제공하는 기간통신사업자의 중요성이 컸지만, 전기통신사업법 제정 이후 시장 상황의 지속적인 변화로 현재는 CP, OS(operation system) 제공 사업자, 플랫폼 사업자와 같은 부가통신사업자나 그와 유사한 역할을 담당하고 있는 알고리즘 사업자들이 통신 시장 내에서 중요한 역할을 차지하게 되었다.

기존의 금지행위 유형은 기간통신사업자 위주로 규정되어 있지만, 부가통신사업자 등의 역할 및 중요성이 증가하고 있고, 일부 대형 부가통신사업자들이 ICT 생태계 내에서 우월적 지위를 보유하고 있는 현실에서 금지행위 유형의 재편이 검토될 필요가 있다.

아울러, 사전규제와 사후규제가 통일된 체계 속에서 논의되어야 할 필요가 있다. 사전진입규제를 받는지 여부에 따라 사업자에 대한 규제 정도도 달리해야 한다는 관점 등 진입규제 체계가 현재 통신 시장 상황을 합리적으로 반영하는 것인지 재검토가 필요하고, 이에 따라 현행 진입규제 변경이 검토될 필요가 있다.

2. 연구의 목적

본 연구의 목표는 기간통신사업자와 부가통신사업자 사이의 공정한 경쟁 및 이용자 보

호라는 관점에서, 기간통신사업자와 부가통신사업자에게 적용되는 규제 불균형 및 이에 대한 영향을 파악한 다음, 부가통신사업자가 ICT 생태계 내에서 상당한 시장지위를 확보하는 경우 발생 가능한 불공정 행위 및 이용자의 피해를 분석·예측하고, 이에 대한 부가통신사업자 사후규제 개편방안을 연구하여 제시하는 것이다.

제2절 연구의 범위와 활용방안

1. 연구의 범위 및 연구 방법

본 연구의 범위는 총 3단계로 구성하고자 하며, “1단계: 기간통신사업자, 부가통신사업자의 규제 불균형 현황 조사, 2단계: 연구반 운영을 통한 규제 불균형에 따른 영향 심층적 분석, 3단계: 규제 불균형 해소를 위한 정책 방향 제시”로 나뉘볼 수 있다.

보다 구체적으로는, 1단계에서는 법 체계에서 발생하는 규제 불균형 현황 등 기초 자료 수집 및 조사, 2단계에서는 구체적인 불공정 행위·이용자 피해 조사 및 유형화 등 전반적인 문제점을 분석하고자 하며, 마지막으로 3단계에서는 규제 불균형 해소를 위한 정책 방향을 정립하기 위해 법령 개정 방향성 등을 도출하며, 불공정 행위 및 이용자 피해 예방을 위한 개선 방향을 제안하고자 한다.

2. 연구의 활용방안

본 연구를 통하여 도출된 결과물은 통신시장 변화로 인한 규제 체계 재정립, 이용자의 피해 등을 예측하고 관련 제도를 보완·개선하기 위한 정책자료로 활용될 수 있을 것이다.

또한, 전기통신사업법의 제도 개선 방향 등을 제시함으로써 공정한 시장 및 이용자 보호에 기여할 수 있을 것이다.

마지막으로, 본 연구로 인하여 부가통신사업자로 인해 침해될 수 있는 통신시장의 공정

경쟁 및 이용자 이익 보호 필요성에 대한 인식이 제고될 것으로 기대되고, 산업 활성화와 이용자 보호의 균형점을 찾는 논의들이 촉진될 것으로 기대된다.

제2장 현행 부가통신사업자 규제 개요

제1절 들어가며

전기통신사업자 유형별로 발생하는 사후규제 불균형 해소방안을 살펴보기 위해서는 기본적으로 기간통신사업자, 별정통신사업자, 부가통신사업자에게 유형별로 적용되는 전기통신사업법상의 규제를 살펴볼 필요가 있다.

이하에서는 부가통신사업자 중심으로 전기통신사업법상 전기통신사업자에 대한 규제를 살펴본다.

제2절 전기통신사업법상 전기통신사업자에 대한 규제 개관

1. 진입규제

현행법상 기간통신사업자는 허가, 별정통신사업자는 등록, 부가통신사업자는 원칙적으로 신고하고 예외적으로는 등록을 통해서 시장에 진입할 수 있다. 아래에서는 각 사업자의 진입규제에 대해 구체적으로 살펴본다.

가. 기간통신사업의 진입규제

(1) 기간통신사업의 허가

기간통신역무란 전화·인터넷 접속 등과 같이 음성·데이터·영상 등을 그 내용이나 형태의 변경 없이 송신 또는 수신하게 하는 전기통신역무 및 음성·데이터·영상 등의 송신 또는

수신이 가능하도록 전기통신회선설비를 임대하는 전기통신역무를 말한다(전기통신사업법 제2조 제11호). 또한 기간통신사업은 전기통신회선설비를 설치하고, 그 전기통신회선설비를 이용하여 기간통신역무를 제공하는 사업으로 한다(전기통신사업법 제5조 제2항).

기간통신사업을 경영하려는 자는 과학기술정보통신부장관의 허가를 받아야 한다(전기통신사업법 제6조 제1항). 허가라 함은 강학상 법령에 의한 자연적 자유에 대한 일반적인 상대적 금지를 일정한 요건을 갖춘 경우에 해제하여 일정한 행위를 적법하게 할 수 있게 하는 행정행위를 말한다.¹⁾ 그러나 기간통신사업의 허가는 새로운 권리능력 또는 포괄적인 법률관계를 설정하는 강학상 특허의 성격도 지니고 있다.²⁾

기간통신사업 허가를 받으려는 자는 법인의 대표자 또는 설립하려는 법인의 주주 등의 대표자의 명의로 신청할 수 있다(전기통신사업법 시행령 제9조 제1항). 허가신청시 제출서류는 허가신청에 법인의 정관, 법인의 주주명부 또는 주주 등의 주식 등의 소유에 관한 서류 및 사업계획서를 과학기술정보통신부장관에게 제출하여야 한다(전기통신사업법 시행령 제10조 제1항). 이 사업계획서는 요약문, 제1권 허가신청법인에 관한 기본사항, 제2권 영업계획서, 제3권 기술계획서로 구성한다(기간통신사업자 허가신청요령 및 심사기준 제5조 제2항).

기간통신사업 허가의 심사 기준은 ① 기간통신역무 제공계획의 이행에 필요한 재정적 능력, ② 기간통신역무 제공계획 이행에 필요한 기술적 능력, ③ 이용자 보호계획의 적정성, ④ 전기통신설비의 고도화를 위한 투자계획의 적정성, ⑤ 기간통신역무 제공계획의 안정성 및 전문성이다(전기통신사업법 제6조 제2항, 동 시행령 제9조 제2항). 세부심사기준은 과학기술정보통신부 고시인 기간통신사업자 허가신청요령 및 심사기준에서 세부심사기준을 규정하고 있다.

1) 박군성, 『행정법강의』, 제15판, 223면.

2) 신종철, 『통신법해설』, 2013, 49면.

<표 2-1> 기간통신사업자 허가 세부 심사 기준

심사사항	심사항목
기간통신역무의 안정적 제공에 필요한 능력	1 시장분석의 합리성과 서비스 제공계획의 우수성 2 망고도화 및 전국적인 서비스 제공을 위한 투자계획의 우수성 3 장비조달을 위한 국내·외 장비제조업체등과의 협력계획 4 소요설비추정 및 설비투자계획의 적정성 5 통신서비스 제공에 대한 전문성 6 정보통신산업과 통신시장의 건전한 발전 및 국민경제에 대한 기여도 7 기존 유·무선 정보통신 인프라의 재활용 등 투자계획의 효율성 7.1 기존 유·무선 정보통신 인프라의 재활용 7.2 기지국 공용화, 공동망구축(로밍) 계획의 우수성
기간통신역무 제공 계획의 이행에 필요한 재정적 능력	자금조달계획의 적정성 재무구조 21. 수익성 : 총자산 세전이익율 22. 안정성 : 부채비율 23. 성장성 : 매출액 증가율 24. 신용등급 자금조달계획과 심사사항 1, 심사사항 3, 심사사항 4의 일관성 및 부합성
기간통신역무 제공계획의 이행에 필요한 기술적 능력	해당서비스 제공관련 기술개발 실적 및 계획 해당서비스 제공관련 전략적 제휴업체들의 기술적 기여도 시스템구성 및 서비스 품질목표의 우수성 타 통신망과 상호접속, 운용보전계획, 장애시 대비계획 전문기술인력 확보 및 양성계획의 우수성
이용자보호계획의 적정성	이용자 보호기구 설치 및 운영방안의 적정성 이용자 불만처리 절차의 적정성 이용자 정보보호 계획의 적정성

전과법 제10조에 따른 주파수 할당을 받아 새로 기간통신사업을 경영하려는 자는 주파

수 할당 공고 이후에 주파수 할당과 기간통신사업의 허가를 과학기술정보통신부장관에게 함께 신청하여야 한다(전기통신사업법 제6조 제4항).

과학기술정보통신부장관은 기간통신사업을 허가하는 경우 공정경쟁 촉진, 이용자 보호, 서비스 품질 개선, 정보통신자원의 효율적 활용 등에 필요한 조건을 붙일 수 있다(전기통신사업법 제6조 제6항).

(2) 허가의 결격 사유 및 주식소유제한

① 국가 또는 지방자치단체, ② 외국정보 또는 외국법인, ③ 외국정부 또는 외국인이 주식소유 제한을 초과하여 주식을 소유하고 있는 법인은 기간통신사업의 허가를 받을 수 없다(전기통신사업법 제7조). 또한 기간통신사업은 법인이 아니면 허가를 받을 수 없다(전기통신사업법 제6조 제7항).

과학기술정보통신부장관은 기간통신사업을 허가하는 경우에는 공정경쟁 촉진, 이용자 보호, 서비스 품질 개선, 정보통신자원의 효율적 활용 등에 필요한 조건을 붙일 수 있으며 이 경우 그 조건을 관보와 인터넷 홈페이지에 공고하여야 한다(전기통신사업법 제6조 제6항).

한편 전기통신사업법에서는 기간통신사업자에 대하여 위와 같은 결격사유 외에도 주식소유 제한과 임원의 결격사유에 대해서도 규정하고 있다. 기간통신사업자의 주식(「상법」 제344조의3제1항에 따른 의결권 없는 종류주식은 제외하고, 주식예탁증서 등 의결권을 가진 주식의 등가물 및 출자지분은 포함한다. 이하 같다)은 외국정부 또는 외국인 모두가 합하여 그 발행주식 총수의 100분의 49를 초과하여 소유하지 못한다(전기통신사업법 제8조 제1항). 그러나 ① 기간통신사업자의 발행주식 총수의 100분의 1미만을 소유한 법인이나, ② 대한민국이 미국, EU, 캐나다, 호주와 체결한 자유무역협정의 상대국 외국정부 또는 외국인이 최대주주이고, 그 최대주주가 발행주식 총수의 100분의 15이상을 소유하고 있는 법인으로서 전기통신사업법 제10조에 따른 공익성심사 결과 과학기술정보통신부장관이

공공의 이익을 해칠 위험이 없다고 판단한 법인은 위 주식 소유 제한 규정에서 외국인으로 보지 않는다(전기통신사업법 제8조 제3항, 외국인의제법인의 예외가 되는 법인 등에 관한 기준 제2조). 외국정부 또는 외국인이 위와 같은 규정을 위반하여 주식을 취득한 경우에는 그 초과 소유한 주식에 대하여 의결권을 행사할 수 없고 과학기술정보통신부장관은 주주, 그 주주가 있는 기간통신사업자 또는 외국인의제법인의 주주에 대하여 6개월 이내의 범위에서 기간을 정하여 해당사항을 시정할 것을 명할 수 있다(전기통신사업법 제12조 제1항, 제2항).

① 미성년자·피성년후견인 또는 피한정후견인, ② 파산선고를 받고 복권되지 아니한 사람, ③ 전기통신사업법, 전기통신기본법, 전파법 또는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(직접 전기통신사업과 관련되지 아니한 사항은 제외)을 위반하여 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 집행을 면제된 날부터 3년이 지나지 아니한 사람, ④ 위 법률들을 위반하여 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 사람, ⑤ 위 법률들을 위반하여 벌금형을 선고받고 1년이 지나지 아니한 사람, ⑥ 기간통신사업의 허가나 별정통신사업의 등록의 전부 또는 일부의 취소 처분 및 폐지명령을 받은 후 3년이 지나지 아니한 자는 임원이 될 수 없고(전기통신사업법 제9조 제1항), 위와 같은 결격사유가 있는 자가 임원이 된 경우 그 임원은 당연히 퇴직한다(전기통신사업법 제9조 제2항).

(3) 허가의 변경 및 취소

기간통신사업자는 허가를 받은 기간통신사업의 내용변경에 관한 사항(허가의 일부 취소 대상이 된 사업을 다시 제공하려는 경우를 포함) 및 허가 조건에 관한 사항을 변경하려면 과학기술정보통신부장관의 변경허가를 받아야 한다(전기통신사업법 제16조 제1항, 전기통신사업법 시행령 제19조 제4항).

기간통신사업자가 ① 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받은 경우, ② 허가의 조건 혹은 사업 양수 법인 합병 인가에 붙인 조건을 이행하지 아니한 경우, ③ 초과소유주

주에 대한 시정명령을 이행하지 아니한 경우, ④ 과학기술정보통신부장관이 정하는 기간에 사업을 시작하지 아니한 경우, ⑤ 승인 없이 사업을 휴지한 경우, ⑥ 신고하거나 인가 받은 이용약관을 지키지 아니한 경우, ⑦ 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회가 각각 소관업무에 따라 내린 시정명령을 이행하지 아니한 경우에 그 허가의 전부 또는 일부를 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다(전기통신사업법 제20조 제1항).

나. 별정통신사업의 진입규제

별정통신사업을 경영하려는 자는 요건을 갖추어 과학기술정보통신부장관에 등록하여야 한다(전기통신사업법 제21조 제1항). 갖추어야 할 요건은 ① 재정 및 기술적 능력, ② 이용자 보호계획, ③ 별정통신사업 사업계획서, ④ 법인의 정관(설립예정 법인 포함), ⑤ 사업용 주요 설비의 명세, 설치장소 및 통신망 구성도, ⑥ 이용자 보호와 관련된 내용이 포함된 이용약관, 이용자 보호기구의 설치 현황 및 운영계획서이다(전기통신사업법 시행령 제26조 제1항).

위와 같은 등록 요건의 구체적인 사항은 전기통신사업법 시행령 별표2에 규정하고 있다.

<표 2-2> 별정통신사업의 등록 요건

구분	등록 요건
재정적 능력	가. 법 제5조 제3항 제1호 사업 중 「방송통신설비의 기술기준에 관한 규정」에 따른 교환설비(이하 “교환설비”라 한다)를 설치하고 기간통신역무를 제공하는 사업(이하 “설비보유 재판매사업”이라 한다) : 납입 자본금 30억원 이상.
	나. 법 제5조 제3항 제1호의 사업 중 설비보유 재판매사업을 제외한 사업(이하 “설비미보유 재판매사업”이라 한다) : 납입자본금 5억원 이상
	다. 법 제5조제3항제2호의 사업(이하 “구내통신사업”이라 한다): 납입자본금 5억원 이상

		라. 법 제38조제2항에 따른 도매제공의무서비스를 재판매하는 사업 (이하“도매제공의무서비스 재판매사업”이라 한다): 납입자본금 30 억원 이상
기술적 능력	기술 방식	전기통신설비 및 서비스 제공방식이 전기통신망에 위해(危害)를 주 지 않고 「방송통신설비의 기술기준에 관한 규정」 등 관련 법령에 적합할 것
	기술 인력	가. 설비보유 재판매사업 및 도매제공의무서비스 재판매사업(교환설 비를 설치한 사업자만 해당한다)을 경영하려는 자는 다음의 기술인력 을 모두 둘 것 1) 정보통신기술사, 방송통신기술사, 무선설비기술사, 전파전자통신기술사, 정보통신기술사, 방송통신산업기술사, 무선설비산업기술사, 전파전자통신산업 기술사, 정보통신산업기술사, 통신선로산업기술사(이하 이 표에서 “정보 통신기술사등”이라 한다) 중 3명 이상 2) 통신설비기능장, 정보기기운용기능사, 방송통신기능사, 무선설비 기능사, 전파전자통신기능사, 통신기기기능사, 통신선로기능사(이하 이 표에서“통신설비기능장등”이라 한다) 중 2명 이상
		나. 설비미보유 재판매사업 및 도매제공의무서비스 재판매사업(교환 설비를 설치하지 않은 사업자만 해당한다)을 경영하려는 자는 정보통신 기술사등, 통신설비기능장등 중 1명 이상의 기술인력을 둘 것
		다. 구내통신사업을 경영하려는 자는 정보통신기술사등 중 1명 이상 과 통신설비기능장등 중 1명 이상의 기술인력을 둘 것
이용자보호계획		가. 1명 이상의 전담직원을 둔 상설 이용자 보호기구를 설치할 것 나. 다음 내용을 포함하는 이용약관을 제정할 것 1) 이용자 불만형태별 처리절차 및 처리기간 명시 2) 서비스 제공이 불가능한 경우의 처리 방안 명시 다. 도매제공의무서비스 재판매사업을 등록하려는 자는 다음의 사항을 과학기술정보통신부장관에게 제출할 것 1) 개인정보 보호 전담기구 설치 및 임원급 이상의 개인정보 관리 책임자의 지정에 관한 사항 2) 개인정보의 보호, 관리 및 폐기에 관한 사항 3) 정보침해사고 예방 및 대응 방안 등을 포함하는 정보보호 업무처리 지침에 관한 사항 4) 24시간 고객응대 시스템 구축 및 가입자 1만명당 1명 이상의 불만 처리 직원의 확보에 관한 사항 5) 법 제83조제8항에 따라 이용자의 통신비밀에 관한 업무를 담당하는 전담기구의 설치·운영에 관한 사항 라. 구내통신사업을 등록하려는 자는 이용자의 자유로운 통신사업자 선택권을 보장할 수 있는 통신망을 구성·운영할 것 마. 그 밖에 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 이용자 보호 기준에 적합함을 증명하는 서류를 제출할 것

과학기술정보통신부장관은 별정통신사업의 등록을 받는 경우에 공정경쟁 촉진, 이용자 보호, 서비스 품질 개선, 정보통신자원의 효율적 활용 등에 필요한 조건을 붙일 수 있다(전기통신사업법 제21조 제2항). 과학기술정보통신부장관은 등록 요건을 갖추지 못하거나 구비서류에 흠이 있는 경우 혹은 별정통신사업자가 법인이 아닌 경우를 제외하고는 별정통신사업 등록을 해주어야 한다(전기통신사업법 제21조 제3항).

다. 부가통신사업의 진입규제

(1) 부가통신사업의 신고

부가통신역무는 기간통신 역무 외의 전기통신역무로서(전기통신사업법 제2조 제12호) 기간통신의 회선을 이용하여 다양한 방식으로 추가적인 가치를 창출하는 것으로 그 본질상 언제든지 새로운 서비스가 생겨날 수 있다.³⁾ 이에 따라 전기통신사업법에서도 구체적으로 규정하지 않았다.

이러한 맥락에서 부가통신사업의 경우 진입규제도 가장 완화된 형식인 신고가 원칙이다. 부가통신사업을 경영하려는 자는 과학기술정보통신부장관에게 신고하여야 한다(전기통신사업법 제22조 제1항). 부가통신사업 신고를 하기 위하여 제출하여야 할 서류는 ① 통신망 구성도(새로운 유형의 부가통신역무를 신고하는 경우로서 과학기술정보통신부장관이 필요하다고 인정하여 요구하는 경우), ② 개인정보보호조치 구축 명세서(개인정보를 취급하는 경우)이다(전기통신사업법 시행령 제29조 제1항).

(2) 특수한 유형 부가통신사업의 등록

부가통신사업자의 시장 진입절차는 원칙적으로 신고를 통해 이루어진다. 그러나 웹하드, P2P와 같은 음란물 유통이나 불법복제물 유통의 문제가 대두되어 2011년 예외적으로 특수한 유형의 부가통신사업에 대하여 등록절차를 도입하게 되었다. 위와 같은 웹하드나 P2P 서비스를 특수한 유형의 부가통신역무로 정의하고 이를 경영하려는 자는 일정한 조

3) 김현경, 『플랫폼 사업자 규제법안에 대한 비판적 검토』, 2018, 152면.

건을 갖추어 과학기술정보통신부장관에게 등록하도록 함으로써 진입규제를 강화하였다.⁴⁾

특수한 유형의 부가통신역무란 ① 저작권법 제104조에 따른 특수한 유형의 온라인서비스제공자의 부가통신역무, ② 문자메시지 발송시스템을 전기통신사업자의 전기통신설비에 직접 또는 간접적으로 연결하여 문자메시지를 발송하는 부가통신역무이다(전기통신사업법 제2조 제13호).

특수한 유형의 부가통신사업을 경영하려는 자는 과학기술정보통신부장관에게 등록하여야 하는데(전기통신사업법 제22조 제2항), 등록을 위해 필요한 사항은 ① 청소년유해매체물 표시, 청소년유해매체물 광고금지 및 정보통신망 안정성 및 정보의 신뢰성 확보, 불법정보 유통금지에 관한 기술적 조치와 저작물의 불법적인 전송 차단(저작권법 제104조에 따른 특수한 유형의 온라인서비스제공자의 부가통신역무에 해당하는 경우)에 관한 기술적 조치 실시 계획 ② 송신인의 전화번호가 변작 등 거짓으로 표시되는 것을 방지하기 위한 기술적 조치 실시 계획(문자메시지 발송시스템을 전기통신사업자의 전기통신설비에 직접 또는 간접적으로 연결하여 문자메시지를 발송하는 부가통신역무의 경우) ③ 업무수행에 필요한 인력 및 물적 시설, ④ 재무건정성 (이상, 전기통신사업법 제22조 제2항 각호), ⑤ 사업계획서 및 이용자 보호계획서(전기통신사업법 시행령 제29조 제8항)이다.

<표 2-3> 가목의 부가통신사업 등록 요건

기술적 조치 실시 계획	<p>1) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제42조에 따른 청소년유해매체물의 표시방법, 같은 법 제42조의2에 따른 청소년유해정보의 광고를 청소년에게 전송하거나 해당 광고에 청소년이 접근하는 것을 제한하는 기술적 조치 및 같은 법 제45조제2항에 따른 정보보호지침 중 기술적 보호조치 기준을 적용할 것</p> <p>2) 유통되는 콘텐츠에 대하여 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제48조제2항에 따른 악성프로그램을 판별할 수 있는 기술적 조치를 포함할 것</p>
-----------------	---

4) 신종철, 『통신법해설』, 2013, 59면.

	<p>- 해당 기술을 사업자의 모든 저장·전송 관련 장비 및 서비스에 적용할 것</p> <p>3) 「저작권법」 제104조 및 법 제22조의3에 따른 기술적 조치를 다음의 기준에 맞게 적용할 것</p> <p>가) 해당 기술을 24시간 상시 적용할 것</p> <p>나) 해당 기술을 사업자의 모든 복제·전송 관련 장비 및 서비스에 적용할 것</p> <p>다) 「저작권법」 제112조에 한국저작권위원회의 성능 평가를 통과하고 평가 유효기간 내에 있는 기술일 것(「저작권법」 제104조에 따른 기술적 조치만 해당한다)</p> <p>4) 저작물 및 「국가정보화 기본법」 제3조제1호에 따른 정보가 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제9호에 따른 게시판에 게시되는 경우에 해당 게시물 전송자를 식별·확인할 수 있는 기술적 조치를 적용할 것</p> <p>5) 저장·전송된 저작물 및 「국가정보화 기본법」 제3조제1호에 따른 정보의 목록(전송자 식별 정보를 포함한다), 수량, 일시, 대가 등에 관한 기록(서버 로그파일 등)을 2년 이상의 기간을 정하여 유지·보관할 수 있는 기술적 조치를 적용할 것</p>
인력 및 물적 시설	<p>1) 임원급 또는 부서장급 이상의 저작권 보호 책임자, 청소년 보호 책임자 및 정보보호 책임자를 지정 및 공표할 것. 다만, 각 책임자는 겸임할 수 있다.</p> <p>2) 24시간 불법정보·유해정보·불법저작물의 유통을 모니터링하고 이용자 보호를 전담하는 직원을 2명 이상 두고, 일평균 업로드 또는 공유 계정 수 4,000건당 1명의 전담직원을 추가로 확보할 것</p> <p>3) 특수한 유형의 부가통신역무를 원활하게 제공하고, 법 제22조제2항제1호에 따른 기술적 조치 실시 계획을 이행하는 데 필요한 전산설비와 각종 컴퓨터프로그램을 갖출 것</p>
재무건전성	납입자본금(개인인 경우는 영업용 자산평가액을 말한다) 3억원 이상
사업계획서	인원·시설 등 일반 현황, 사업개요, 사업추진방향, 매출방안, 향후 사업추진계획 등을 포함할 것
이용자 보호 계획서	<p>1) 다음의 내용을 포함하는 이용자 보호계획서를 작성할 것</p> <p>가) 1명 이상의 전담직원을 둔 상설 이용자 보호기구 설치</p> <p>나) 저작권 위반 시 처리지침 및 권리자 보상 절차와 그 이행계획</p> <p>다) 청소년 유해정보로 인한 피해 발생 시 신고 접수 및 처리계획</p> <p>라) 개인정보 보호를 위한 내부관리계획</p> <p>마) 다음의 내용을 포함하는 서비스 약관</p> <p>(1) 이용자 불만형태별 처리절차 및 처리기간</p> <p>(2) 서비스제공이 불가능한 경우의 처리방안</p> <p>(3) 불법복제물 복제자·전송자에 대한 제재 규정</p> <p>(4) 상습적인 침해자 등에 대한 적절한 처리절차, 제재 내용, 소요기간,</p>

	<p>제재 대상자 자료 보관 방안 등</p> <p>2) 그 밖에 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 이용자 보호기준에 적합한 것을 증명하는 서류를 제출할 것</p>
--	---

<표 2-4> 나목의 부가통신사업 등록 요건

기술적 조치 실시 계획	<p>법 제84조의2제3항에 따른 이용자의 피해를 예방하기 위한 조치로서 다음 각 목의 기술적 조치를 적용할 것</p> <p>1) 타인의 명의를 도용한 부정가입 방지</p> <p>2) 문자메시지의 발신번호 등록·관리</p> <p>3) 거짓으로 표시된 전화번호의 문자메시지 차단</p> <p>4) 문자메시지 발송 및 재전송에 관한 통신이력을 6개월 이상의 기간을 정하여 유지·보관</p>
인력 및 물적 시설	<p>1) 부정가입 방지, 발신번호 등록·관리, 거짓으로 표시된 전화번호의 문자메시지 전달경로 확인·제공 및 이를 송신한 자의 해당 회선에 대한 전기통신업무 제공의 중지 등을 위한 전담직원을 1명 이상 둘 것</p> <p>2) 특수한 유형의 부가통신업무를 원활하게 제공하고, 법 제22조제2항제1호의2에 따른 기술적 조치 실시 계획을 이행하는 데 필요한 전기통신설비와 각종 부대장비를 갖출 것</p>
재무 건전성	<p>납입자본금(개인인 경우는 영업용 자산평가액을 말한다) 5천만원 이상 또는 납입자본금과 피해보상보증보험의 보험계약금액을 합하여 5천만원 이상</p>
사업계획서	<p>인원·시설 등 일반 현황, 사업개요, 사업추진방향, 매출방안, 향후 사업추진계획 등을 포함할 것</p>
이용자 보호계획서	<p>1) 다음의 내용을 포함하는 이용자 보호계획서를 작성할 것</p> <p>가) 개인정보 보호를 위한 내부관리계획</p> <p>나) 다음의 내용을 포함하는 서비스 약관</p> <p>(1) 이용자 불만형태별 처리절차 및 처리기간</p> <p>(2) 서비스제공이 불가능한 경우의 처리방안</p> <p>(3) 거짓으로 표시된 전화번호를 송신한 자의 해당 회선에 대한 전기통신업무 제공의 중지를 위한 처리방안</p> <p>(4) 부정가입 방지, 발신번호 등록·관리 등에 대한 사업자·이용자의 의무 및 기타 이용자 고지 사항 등</p> <p>2) 그 밖에 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 이용자 보호기준에 적합한 것을 증명하는 서류를 제출할 것</p>

한편, 전기통신사업법에 따라 특수한 유형의 부가통신사업 등록이 취소되면 취소된 날

부터 3년이 지나지 아니한 개인 또는 법인이나 그 취소 당시 해당 법인의 대주주였던 자는 특수한 유형의 부가통신사업 등록을 할 수 없다(전기통신사업법 제22조의2).

위와 같이 부가통신서비스에 대하여 완화된 진입규제를 택한 것은 망을 기반으로 다양한 주체가 다양한 서비스를 제공할 수 있어 사전 규제의 대상 유형을 확정하기 어렵고, 부가통신서비스는 진입단계에서 통제해야 할 필요성이 적거나 오프라인에서 제공되는 같은 서비스에 적용되는 규제가 적용될 수 있으며, 자유로운 진입·퇴출이 오히려 부가서비스산업의 발전을 촉진할 것이라는 취지로 볼 수 있다.⁵⁾

(3) 부가통신사업의 등록 또는 신고사항의 변경 및 취소

부가통신사업자는 그 등록 또는 신고한 사항 중 상호·명칭·주소, 대표자, 제공 역무의 종류를 변경하려면 과학기술정보통신부장관에게 변경등록 또는 변경신고를 하여야 한다(전기통신사업법 제23조).

또한 부가통신사업자가 ① 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 신고 또는 등록을 한 경우, ② 부가통신사업의 등록 시 붙인 조건을 이행하지 아니한 경우, ③ 사업시작 의무를 위반한 경우, ④ 기술적 조치를 하지 아니하여 방송통신위원회가 요청한 경우, ⑤ 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회가 각각 소관업무에 따라 내린 시정명령을 이행하지 아니한 경우 사업의 전부 또는 일부의 폐지(특수한 유형의 부가통신사업자의 경우 등록의 전부 또는 일부의 취소)를 명하거나 1년 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다(전기통신사업법 제27조 제2항).

5) 이회정, “인터넷상 부가서비스 규제에 대한 일고”, 2015, 156면

<표 2-5> 사업자별 규제⁶⁾

구분	기간통신	별정통신	부가통신
진입규제	역무별 허가	등록	신고
역무 추가	변경 허가	변경 등록	변경 신고
인수·합병	인가	신고	신고
통신사업의 겸업	승인	-	-
외국인 지분제한	49%	-	-
출연금	부과	부과	-
사업 휴·폐지	승인	신고	신고
설비제공	할인	-	-
가입자망 공동활용	적용	일부 적용	일부 적용
로밍	적용	-	-
상호접속	접속료	이용약관 적용	이용약관 적용
보편적 서비스	서비스 제공 또는 손실 분담	-	-
회계분리	역무별 분리	-	-
요금규제	역무별 신고(인가)	-	-
사전선택제	시외전화에 적용	-	-
번호제도	시내, 시외, 국제 이동전화번호	시외, 국제식별번호	데이터망번호적용
국제정산	승인	승인	-

라. 전기통신사업법 일부개정법률안에 따른 진입규제

2018. 12. 7. 국회 본회의를 통과한 전기통신사업법 일부개정법률안(의안번호 2017102)에 서는 모든 기간통신사업의 허가제를 폐지하여 등록제로 완화하고 기간 및 별정통신사업자 구분을 통합하여 기존 기간통신사업자를 대신할 새로운 규제기준을 마련하며, 비통신사업 자의 부수적인 서비스제공은 기간통신사업 신고만으로도 가능하게 하도록 하였다.

6) 박동욱, “융합환경에서의 방송통신사업 분류체계와 진입규제”, 2010, 105면.

<표 2-6> 사전규제 관련전기통신사업법 일부개정안(2017102) 신·구조문 대비표

현행	개정안
<p>제6조(기간통신사업의 허가 등) ① 기간통신사업을 경영하려는 자는 과학기술정보통신부장관의 허가를 받아야 한다.</p>	<p>제6조(기간통신사업의 등록 등) ① 기간통신사업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 갖추어 과학기술정보통신부장관에게 등록(정보통신망에 의한 등록을 포함한다)하여야 한다. 다만, 자신의 상품 또는 용역을 제공하면서 대통령령으로 정하는 바에 따라 부수적으로 기간통신역무를 이용하고 그 요금을 청구하는 자(이용요금을 상품 또는 용역의 대가에 포함시키는 경우도 같다)는 기간통신사업을 신고하여야 한다. 이 경우 신고한 자가 다른 기간통신역무를 제공하고자 하는 경우에는 본문의 규정에 따라 등록하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재정 및 기술적 능력 2. 이용자 보호계획 3. 그 밖에 사업계획서 등 대통령령으로 정하는 사항
<p>제21조(별정통신사업의 등록) ① 별정통신사업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 갖추어 과학기술정보통신부장관에게 등록(정보통신망에 의한 등록을 포함한다)하여야 한다.</p>	<p><삭 제></p>

2. 경쟁상황평가

가. 경쟁상황평가의 의의

경쟁상황평가 제도는 통신시장의 시장지배력 존재 여부 등 전반적인 경쟁상황을 평가함으로써 경쟁상황평가 결과에 따라 사전규제가 필요한 시장과 규제 대상사업자의 식별, 규제의 종류와 정도 등의 결정, 비경쟁시장의 시장지배적 사업자에 대한 의무부과 내용 등을 정하고, 규제당국은 경쟁상황평가를 바탕으로 통신시장의 경쟁촉진을 도모하는 것을 목적으로 한다.⁷⁾

7) 신종철, 『통신법해설』, 2013, 69면.

전기통신사업법은 주로 필수설비를 보유하거나 사업규모 및 시장점유율이 시장지배적 지위를 인정할 만한 기간통신사업자에게 그 밖의 기간통신사업자와 차별적으로 이용약관의 신고 대신 인가를 받도록 하거나, 도매제공·상호접속·정보제공 등에 있어서 달리 거절을 할 여지없이 확정적인 의무를 부과하는 사전적·비대칭적 규제를 규정하고 있다. 이러한 비대칭규제의 합리적 집행을 위하여 2007년 전기통신사업법을 개정하면서 “사업의 효율적인 경쟁체제의 구축과 공정한 경쟁환경의 조성을 위한 경쟁정책을 수립하기 위하여 매년 기간통신사업에 대한 경쟁상황평가를 실시하여야 한다.”는 규정을 신설한 것이다. 즉 정부의 인허가를 통해 공공적 필수재로서 제한된 자원에 대한 사용권한을 부여받은 기간통신사업자들이 그러한 독점적 지위를 활용하여 시장에서의 왜곡을 막기 위한 것이다.⁸⁾

전기통신사업법 제34조 제1항에서는 “과학기술정보통신부장관은 전기통신사업의 효율적인 경쟁체제를 구축하고 공정한 경쟁환경을 조성하기 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하면서 제2항에서 “과학기술정보통신부장관은 제1항에 따라 전기통신사업의 효율적인 경쟁체제의 구축과 공정한 경쟁환경의 조성을 위한 경쟁정책을 수립하기 위하여 매년 기간통신사업에 대한 경쟁상황 평가를 실시하여야 한다.”고 규정하고 있다.

나. 부가통신사업에 대한 경쟁상황 평가

앞서 설명한 바와 같이 전기통신사업법에서는 기간통신사업에 대한 경쟁상황평가만을 규정하고 있다. 그러나 기간통신사업자 보다는 CP, 플랫폼 사업자나 알고리즘 사업자들이 통신시장 생태계에서 중요한 역할을 가지게 되면서 통신시장의 환경이 크게 변화된 현 상황에서 부가통신사업에 대한 경쟁상황평가의 필요성도 대두되었다.

이에 방송통신위원회도 2012년 경쟁상황평가 제도개선 전담반을 구성하여 ① 경쟁상황평가 대상을 기간통신사업에서 부가통신사업을 포함하는 것으로 확대하여 통신시장 생태계 전반에 대해 경쟁상황을 평가할 수 있도록 개선하고, ② 시장 지배적 사업자에 대한 지

8) 김현경, 『플랫폼 사업자 규제법안에 대한 비판적 검토』, 2018, 161면.

정 기준을 개선하며, ③ 방송통신위원회가 전기통신사업자에 대하여 통신시장 경쟁상황 평가를 위하여 필요한 자료 제출을 요구할 수 있도록 개선하고, ④ 지배력 평가에 있어 다양한 평가가 가능하도록 하고, 수평적 규제 체계에 부합할 수 있도록 개선하는 것을 목적으로 제도 개선방안을 마련하고자 하였다.⁹⁾

위와 같이 방송통신위원회가 경쟁상황평가에 대한 제도 개선을 추진하자 일각에서는 방송통신위원회가 포털의 독점상황을 규제하거나 시장지배적 사업자를 선정할 것이라고 해석하는 견해가 있었으나 방송통신위원회는 이에 대하여 추가 연구를 진행할 계획이라는 입장만을 밝혔을 뿐 현재에도 전기통신사업법상 경쟁상황 평가는 기간통신사업을 대상으로만 하도록 규정되어 있다.¹⁰⁾

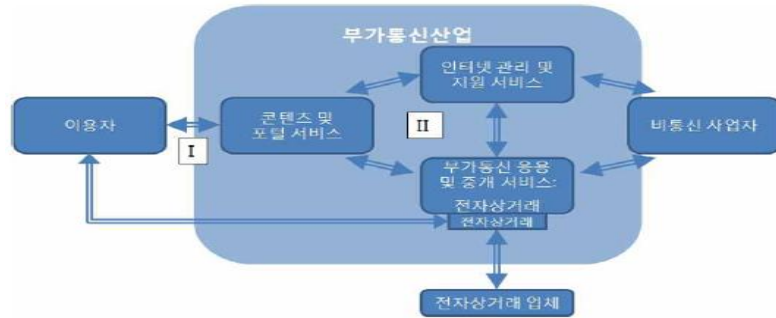
그러나 2012년부터 정보통신정책연구원(KISDI)의 통신시장 경쟁상황 평가에서 부가통신사업의 경쟁상황 평가가 포함되었다. 2012년도 통신시장 경쟁상황 평가에서는 기존 기간통신시장에 대한 경쟁상황평가는 시장지배적 사업자의 유무를 판단하고, 시장지배적 사업자가 존재하는 경우 이들에 대한 사전 규제를 목적으로 하나 이에 반해 부가통신시장에 대한 분석의 목적은 부가통신시장에 대한 상시적인 모니터링이 목적이며 시장지배적 사업자를 식별하는 것은 그 목적이 아니라고 설명하고 있으며 이에 따라 명확한 시장 획정이 필요하지 않고 상품시장을 확정하지 않았다.¹¹⁾

9) 방송통신위원회, 2012. 3. 21.자 보도자료, “방통위 통신시장 경쟁상황평가 제도 개선 논의 본격화”

10) 방송통신위원회, 2012. 12. 11.자 보도자료, “포털 독점 손본다더니” 관련 보도(12. 11.)에 대한 방송통신위원회 해명

11) KISDI, “통신시장 경쟁상황 평가”, (2012), 413면.

[그림 2-1] 부가통신 서비스의 생태계 지도¹²⁾



이후 전기통신사업법 일부개정법률안(제안자 과학기술정보통신위원장)이 발의되고 2018. 12. 7. 국회를 통과하였는데, 이 개정법률안 제34조의2에서는 부가통신사업에 대한 실태조사를 규정하고 있으며 과학기술정보통신부장관이 실태조사를 위하여 부가통신사업자에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있도록 근거 규정을 마련하였다.¹³⁾

3. 보편적 의무

보편적 의무란 모든 이용자가 언제 어디서나 적절한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신의무를 말한다(전기통신사업법 제2조 제10호). 과거 전기통신의무가 독점 체제로 유지되었던 때에는 수익부문의 적자부문으로 교차보조라는 방식으로 보편적 의무가 제공되었는데 이러한 보편적 의무의 제공체제하에서 규제당국이 보편적 의무에 대해 큰 고민을 할 필요 없이 독점기업에 대한 규제와 사업자에 대한 보편적 의무 의무부여만으로 정책목적을 달성할 수 있었다. 그러나 경쟁이 활성화되고 다수의 시장참여자가 등장하면서 종래의 방식으로는 보편적 의무를 제공하기 어렵게 되었다. 이에 보편적 의무는 관련된 공평한 의무부여라는 측면에서 새로운 규제 필요성이 대두되었다. 향후 보편적 의무는

12) KISDI, "통신시장 경쟁상황 평가", (2017), 474면.

13) 구체적인 사항은 대통령령에 위임하고 있어 차후 전기통신사업법 시행령 개정을 지켜볼 필요가 있어 보인다.

국민의 통신 기본권 및 복지와 관련하여 독자적인 중요성이 커질 것이다.¹⁴⁾

모든 전기통신사업자는 보편적 역무를 제공하거나 그 제공에 따른 손실을 보전할 의무가 있다(전기통신사업법 제4조 제1항). 이에 따른 보편적 역무의 내용은 ① 유선전화 서비스, ② 긴급통신용 전화 서비스, ③ 장애인·저소득층 등에 대한 요금감면 서비스이다(전기통신사업법 시행령 제2조 제1항).

유선전화 서비스에는 시내전화서비스, 공중전화 서비스, 도서통신 서비스가 포함되고, 긴급통신용 전화 서비스에는 112, 119와 같은 특수번호 전화 서비스, 선박 무선전화 서비스가 포함되며, 장애인·저소득층 등에 대한 요금감면 서비스는 시외전화 서비스, 번호안내 서비스, 이동전화서비스, 개인휴대통신 서비스, 아이엠티이천 서비스 및 엘티이 서비스, 인터넷 가입자접속 서비스, 인터넷전화 서비스, 휴대인터넷 서비스가 포함된다(전기통신사업법 시행령 제2조 제2항).

한편, 국민 전체적으로 많이 이용되지 않는 서비스의 경우에는 보편적 역무에서 제외하고 신규 통신서비스 중에서도 국민 전체의 편익을 늘릴 수 있다고 판단되는 서비스는 보편적 역무의 대상에 편입시킬 수 있도록 보편적 역무의 대상을 기술발전 및 사회 환경의 변화에 맞추어 탄력적으로 조정할 필요가 있다. 이에 따라 보편적 역무의 구체적 내용은 정보통신기술의 발전 정도, 전기통신역무의 보급 정도, 공공의 이익과 안전, 사회복지 증진, 정보화 촉진을 고려한다(전기통신사업법 제4조 제3항).¹⁵⁾

과학기술정보통신부장관은 보편적 역무의 제공에 따른 손실에 대하여 전기통신사업자에게 그 매출액을 기준으로 분담시킬 수 있다(전기통신사업법 제4조 제5항). 보편적 역무 손실보전금을 보전 받으려는 보편적 역무제공사업자는 해당 회계연도가 끝난 후 3개월 이내에 보편적 역무의 제공에 따른 비용, 수입 및 손실 등이 포함된 보편적 역무제공 실적보

14) 신종철, 『통신법해설』, 2013, 187면.

15) 신종철, 『통신법해설』, 2013, 191면.

고서를 과학기술정보통신부장관에게 제출하여야 한다(전기통신사업법 시행령 제4조 제3항).

4. 금지행위

가. 금지행위의 의의

(1) 사후규제의 필요성

전기통신사업법상 전기통신사업자에 대한 규제는 사후규제보다 사전규제에 중점을 두고 있다. 그러나 사전규제는 피해의 발생 여부와 관계없이 동일 유형의 행위를 금지하므로 편익을 발생시키는 행위까지 금지시킬 가능성이 있고, 완전경쟁을 기준으로 한 과도한 개입이 발생할 가능성이 있으며, 규제비용이 크다. 반면 사후규제는 위법성이 입증되는 행위만 금지시킴으로써 과잉규제를 방지할 수 있으며, 시장에 대한 개입을 최소화할 수 있고, 규제비용이 적게 소요된다.¹⁶⁾

사전규제만으로는 경쟁과 이용자 이익 보호를 위하여 규제가 필요한 사업자의 모든 유형의 행위를 사전에 차단할 수는 없다. 따라서 사전적 행위규제로 차단되지 않는 사업자의 행위를 사후적으로 규제하는 수단이 보완적으로 필요하다. 또한 경쟁과 이용자의 이익에 영향을 주는 행위에 대한 사후적 규제는 사전규제의 대상이 되는 사업자에 국한된 것이 아니므로, 이 점에서도 사후규제의 필요성이 요구된다.¹⁷⁾

(2) 금지행위의 개요

전기통신사업법 제50조 제1항에서는“전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여

16) 김희수, “통신시장의 특성과 전기통신사업법상 공정경쟁 관련 사후규제”, 2010, 67~68면.

17) 홍대식, “전기통신사업법상 금지행위 개선방향 연구”, 방송통신위원회 방통융합정책 연구, 2016, 6,7면.

금 금지행위를 하도록 하여서는 아니 된다.”고 규정하고 있다. 금지행위의 유형으로 열거된 행위들은 대체로 전기통신사업 특유의 행위 유형으로 이루어져 있고, 공정경쟁 저해성과 이용자이익 저해성은 중첩적으로 위법성 판단기준으로 작용할 수 있지만, 어떤 행위 유형이 공정경쟁 저해성 또는 이용자이익 저해성에 대응하는 행위 유형인 점이 명백하다면 그 기준이 주된 판단 기준이 된다. 전기통신사업법 제50조 제1항은 본문에서 행위자 요건과 위법성 요건을 규정하고 각 호에서 구체적인 행위 유형을 열거하고 있다.

금지행위의 유형을 명시하고 있는 전기통신사업법 제50조 제1항 각호의 내용에 대하여 명시된 내용 외에는 금지행위로 볼 수 없는 것인지 아니면 해당 유형은 금지행위의 예시로 보아야 하는지 논란이 있을 수 있다. 전기통신사업법 제50조 제1항 및 전기통신사업법 시행령 제42조의 문언에 비추어 열거한 것으로 본다는 의견도 있으나 반대로 전기통신사업법 제50조 제1항 제5호의 규정이 포괄적으로 규정되어 있는 것으로 보아 예시한 것에 불과하다는 견해도 존재한다.¹⁸⁾

나. 금지행위의 주체

금지행위의 주체는 전기통신사업자로 규정되어 있다. 전기통신사업자는 전기통신사업법에 따른 허가를 받거나 등록 또는 신고(신고가 면제된 경우를 포함)를 하고 전기통신영역을 제공하는 자를 말한다(전기통신사업법 제2조 제8호). 따라서 금지행위의 주체는 기간통신사업자, 별정통신사업자 및 부가통신사업자 모두 포함된다. 전기통신사업법에서는 금지행위의 주체와 관련하여 단지 전기통신사업자로 명시하고 있을 뿐 전기통신사업자가 관련시장 또는 거래관계에서 특별한 거래상 지위를 가지고 있다거나 일정한 기준에 따라 지정되는 기간통신사업자와 같은 특별한 지위를 가지고 있을 것을 명시적으로 요구하고 있지 않다. 그러나 일정 부분에서는 어느 정도 경제적 지위의 차이가 있는 것을 전제로 한다고 볼 수 있어 전기통신사업법에 명시적으로 규정되어 있지는 않지만 주체인 전기통신사업자의 행위가 행해진 시장 또는 거래질서에서 그의 경제적 지위에 대한 검토가 필요하

18) 신종철, 『통신법해설』, 2013, 227면.

다.19)

다. 위법성

전기통신사업법상 위법성 요건은 공정경쟁저해성과 이용자이익저해성이 선택적 요건으로 규정되어 있다. 금지행위는 전기통신사업의 사전규제에 대응하여 이를 보완하는 기능을 수행하는 행위 유형을 포함하고 있고, 이러한 행위 유형에 대응하여 그 위법성을 평가하는 기준이 되는 위법성 요건도 공정경쟁저해성과 이용자의 이익저해성이라는 별개의 대등한 요건을 병렬적으로 규정한 것이다.²⁰⁾

라. 금지행위의 구체적인 유형

(1) 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위(제1호)

전기통신사업법 제50조 제1항 제1호에서는 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위를 금지행위의 유형으로 규정하고 있다. 구체적인 금지행위의 유형 및 기준은 전기통신사업법 시행령 제42조 별표4에서 규정하고 있다.

별표4에서는 ① 설비등의 제공, 가입자선로의 공동활용, 무선통신시설의 공동이용, 전기통신서비스의 도매제공, 상호접속 또는 전기통신설비의 공동사용 등이나 정보의 제공 등 (이하“상호접속등”이라 한다)의 범위와 조건·절차·방법 및 대가의 산정 등에 관하여 같거나 유사한 역무를 제공하는 전기통신사업자 간에 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위 ② 기간통신사업자가 전기통신서비스의 제공과 관련하여 부가통신사업자에게 전기통신설비의 임차 및 접속 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위 ③ 상호접속등의 범위와 조건·절차·방법 및 대

19) 홍대식, “전기통신사업법상 금지행위 개선방향 연구”, 방송통신위원회 방통융합정책연구, 2016, 19, 20면.

20) 홍대식, “전기통신사업법상 금지행위 개선방향 연구”, 방송통신위원회 방통융합정책연구, 2016, 21면.

가의 산정 등에 관하여 법 제10조 제1항 제1호에 따른 특수관계인(이하 “특수관계인”이라 한다)에게 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위를 제1호의 금지행위에 해당하는 것으로 명시하고 있다.

불합리하거나 차별적인 조건·제한 부과 행위는 그 부과가 부당한 경우에 위법성이 인정된다. 부당성 판단에서는 공정경쟁 저해성이 주된 판단기준이 된다. 이에 대하여 이용자 이익저해성이 보완적인 판단기준으로 작용하는 경우가 있는지 여부에 대하여 검토가 필요할 것이다. 또한 부과된 조건·제한이 불합리하거나 차별적인지 여부에 대한 판단을 요하므로 그 판단기준은 부당성 판단에도 영향을 준다.²¹⁾

(2) 협정 체결을 부당하게 거부하거나 체결된 협정을 정당한 사유 없이 이행하지 아니하는 행위(제2호)

전기통신사업법 제50조 제1항 제2호에서는 협정 체결을 부당하게 거부하거나 체결된 협정을 정당한 사유 없이 이행하지 아니하는 행위를 규정하고 있다. 별표 4 제2호에서는 ① 상호접속등에 관한 협정 체결을 위한 협의, 협정의 체결 또는 체결된 협정의 변경 등에 대하여 법 제35조제3항·제36조제2항·제37조제3항·제38조제4항·제39조제2항·제41조제2항·제42조제2항에 따라 방송통신위원회가 고시하는 기준을 초과하여 부당하게 지연하거나 거부하는 행위 또는 법 제35조제2항·제36조제1항·제37조제2항·제38조제2항·제39조제3항·제41조제3항·제42조제3항에 해당하는 기간통신사업자가 정당한 사유 없이 지연하거나 거부하는 행위 ② 상호접속등에 관하여 체결된 협정을 정당한 사유 없이 이행하지 않거나 지연하는 행위를 규정하고 있다.

전기통신사업법에서는 협정 체결로 규정된 단계가 시행령에서는 협정의 체결뿐만 아니라 그 전 단계인 협정 체결을 위한 협의와 그 후의 단계인 협정의 변경까지 포괄하는 것으로 확대된다. 법에서는 ‘거부’만이 규정되어 있으나 시행령에서는 ‘지연’도 포함하고 있다.

21) 홍대식, “전기통신사업법상 금지행위 개선방향 연구”, 방송통신위원회 방통융합정책 연구, 2016, 37면.

협정 이행 관련행위의 경우에서도 전기통신사업법에서는 정당한 사유 없이 이행하지 아니하는 행위로 규정되는데 시행령에서는 지연하는 행위도 포함하고 있다.

앞서 제1호의 금지행위와 마찬가지로 제2호의 경우에도 부당한 경우에 위법성이 인정된다. 제2호의 경우 사업자 간 문제되는 행위 유형이므로, 부당성 판단에서는 공정경쟁 저해성이 주된 판단기준이 될 것이다. 이에 대하여 이용자이익저해성이 보완적인 판단기준으로 작용할 수도 있을 것이다. 그런데 협정 불이행 행위의 위법성 요건은 “정당한 사유 없이” 규정하고 있어 협정 불이행 행위의 경우에는 그 행위사실을 인정하면 위법한 것으로 법률상 추정될 것이다.

이 규정이 적용된 사례는 2007년 지능형 SMS 상호접속 협정 거부 행위, 2008년 지능형 SMS 상호 접속 협정 체결 거부 행위, 이동통신서비스 도매제공 협정 불이행 행위 등의 사례가 있다.²²⁾

(3) 다른 전기통신사업자의 정보 등을 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위(제3호)

전기통신사업법 제50조 제1항 제3호에서는 정보를 부당하게 유용하는 행위를 금지행위로 규정하고 있다. 전기통신사업법 시행령 별표4 제3호에서는 상호접속등에 의하여 알게 된 다른 전기통신사업자의 전기통신기술, 회계 및 영업 관련 정보와 이용자의 이용실적 등 이용자 관련 정보 등을 직접 또는 제3자에게 제공하여 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위로 규정하고 있다.

기간통신사업자는 다른 전기통신사업자로부터 설비등의 제공·도매제공·상호접속 또는 공동사용 등이나 요금의 부과·징수 및 전기통신번호 안내를 위하여 필요한 기술적 정보 또는 이용자의 인적사항에 관한 정보의 제공을 요청 받으면 협정을 체결하여 요청받은 정보를 제공할 수 있다(전기통신사업법 제42조 제1항). 한편 다른 전기통신사업자가 전기통

22) 홍대식, “전기통신사업법상 금지행위 개선방향 연구”, 방송통신위원회 방통융합정책 연구, 2016, 42~45면.

신역무를 제공하는 데에 필수적인 설비를 보유한 기간통신사업자나 기간통신역무의 사업 규모 및 시장점유율이 인정한 기준에 해당하는 기간통신사업자는 협정을 체결하여 요청받은 정보를 제공하여야 한다(전기통신사업법 제42조 제3항). 이에 따라 전기통신사업법 제50조 제1항 제3호에서는 다른 사업자로부터 설비 등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공을 받은 사업자가 이를 기화로 알게 된 다른 전기통신사업자의 정보 등을 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위를 금지하고 있는 것이다.

이 규정과 관련된 사례로 1998년 (구) 통신위원회가 한국통신이 시외전화 사전선택제 실시 이후 (구)데이콤의 시외전화를 선택한 가입자들의 정보를 무단으로 활용하여 전화 등으로 한국통신 시외전화로 전환할 것을 권유하고, 가입자의 동의 없이 시외전화사업자를 한국통신으로 기재한 신청서를 작성하고 한국통신 시외전화 신청자는 본인확인 절차 없이 처리한 반면 (구)데이콤 시외전화 신청자는 별도의 확인절차를 거치는 등 타사 시외전화 가입을 직간접적으로 방해한 행위의 위법성이 인정된다고 판단한 바 있다.²³⁾

(4) 이용요금 등을 부당하게 산정하는 행위(제4호)

전기통신사업법 제50조 제1항 제4호에서는 비용이나 수익을 부당하게 분류하여 전기통신서비스의 이용요금이나 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등의 대가 등을 산정하는 행위를 금지행위로 규정하고 있다. 전기통신사업법 시행령 별표4 제4호에서는 ① 전기통신사업법 제49조에 따른 회계정리에 관한 사항 등에 어긋나는 방법으로 회계를 정리하거나 비용·수익을 부당하게 분류하여 전기통신서비스의 이용요금이나 상호접속등의 대가를 산정하는 행위, ② 일정한 서비스의 비용이나 수익을 다른 서비스의 비용이나 수익으로 분류하는 것과 관련하여 (i) 일정한 전기통신서비스의 비용이나 수익을 부당하게 다른 전기통신서비스의 비용이나 수익으로 분류하여 전기통신서비스의 이용요금이나 상호접속등의 대가를 산정하는 행위 (ii) 전기통신서비스와 다른 전기통신서비스, 「방송법」 제2조에 따른 방송, 「인터넷 멀티미디어 방송사업

23) 홍대식, “전기통신사업법상 금지행위 개선방향 연구”, 방송통신위원회 방통융합정책 연구, 2016, 48~49면.

법」 제2조에 따른 인터넷 멀티미디어 방송을 묶어서 판매(이하“결합판매”라 한다)하면서 전기통신서비스의 비용이나 수익을 부당하게 다른 서비스의 비용이나 수익으로 분류하거나, 다른 서비스의 비용이나 수익을 부당하게 전기통신서비스의 비용이나 수익으로 분류하여 전기통신서비스의 이용요금(전기통신서비스와 다른 서비스의 이용요금의 구분이 불분명한 경우에는 결합판매서비스의 요금을 말한다. 이하 4호 다목에서 같다)이나 상호 접속등의 대가를 산정하는 행위 ③ 전기통신서비스 또는 결합판매서비스와 관련하여 계약 관계 등을 갖고 있는 제3자에게 수수료 및 결제 조건 등의 거래 조건을 부당하게 제공하는 방식으로 비용이나 수익을 분류하여 전기통신서비스의 이용요금이나 상호접속등의 대가를 산정하는 행위를 전기통신사업법 제50조 제1항 제4호의 금지행위로 명시하고 있다.

(5) 이용약관과 다르게 이용자 이익을 저해하는 행위(제5호)

전기통신사업법 제50조 제1항 제5호에서는 이용약관(신고 및 인가받은 이용약관)과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위를 규정하고 있다. 구체적으로 전기통신사업법 시행령 별표 4 제5호에서는 아래와 같이 명시하고 있다.

① 부당한 요금청구와 관련하여, (i) 이용계약과 다른 내용으로 요금을 청구하는 행위, (ii) 요금 관련 프로그램의 조작 등을 통하여 이용자가 부담해야 하는 요금과 다르게 요금을 청구하는 행위.

② 이용계약의 체결, 해지 또는 전기통신서비스의 이용과 관련하여 (i) 이용자(명의를 도용되는 등 본인의 의사에 대하여 가입자의 의사를 확인하는 절차를 거치지 않고 이용계약을 체결하는 행위 (ii) 전기통신서비스의 추가적인 이용에 대하여 가입자의 의사를 확인하는 절차를 거치지 않고 이용계약을 체결하는 행위, (iii) 법령이나 이용약관에서 정한 절차를 위반하여 이용계약을 체결하는 행위, (iv) 정당한 사유 없이 이용계약의 해지를 거부·지연하거나 제한하는 행위, (v) 정당한 사유 없이 전기통신서비스의 가입·이용을 제한 또는 중단하는 행위, (vi) 이용자의 전기통신서비스 신청 후 개통이 이루어지기 전까지 전기통신서비스의 신청 철회를 정당한 사유 없이 거부하거나 제한하는 행위, (vii) 전기통신사업

자가 정당한 사유 없이 타인의 명의로 개통하여 전기통신서비스를 제공하는 행위, (viii) 정당한 사유 없이 이용계약에 관한 중요사항을 변경하거나 이용계약을 해지하는 행위, (ix) 전기통신사업법 제36조에 따른 가입자선로가 설치되지 않거나 전기통신서비스 품질이 현저히 저하되는 지역으로의 이사 등 이용자의 귀책사유가 없는 경우 이용계약 해지 시 정당한 사유 없이 전기통신서비스의 위약금을 부과하는 행위, (x) 정당한 사유 없이 과도한 위약금을 제안·부과하거나 추가조건 등을 제안하는 등 이용자의 해지권을 제한하는 행위, (xi) 이용자가 본인의 전기통신서비스 이용 조건 및 이용 내역 등을 확인하기 위하여 관련 자료를 요청하는 경우 정당한 사유 없이 이를 거부하는 행위.

③ 이용자의 요금 연체와 관련하여 (i) 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 제15조에 따른 신용정보회사등 관계 기관에 이용자의 요금 연체정보를 제공하기 전에 이용자에게 요금연차 사실을 정당한 사유 없이 통지하지 않는 행위, (ii) 요금 연체정보 제공과 관련된 자료를 요금 연체정보 제공일부터 1년이 지난 날 또는 요금 연체정보 제공 사유의 해소 사실을 신용정보집중기관 등 관계 기관에 통보한 날까지 보관하지 않는 행위, (iii) 연체요금의 납부 등 요금체납의 원인이 소멸된 후 지체 없이 그 사실을 요금 연체정보를 제공한 기관에 통보하지 않는 행위.

④ 부당한 이용자 차별과 관련한 행위로 (i) 전기통신서비스 또는 결합판매서비스의 요금, 번호, 전기통신설비 또는 그 밖의 경제적 이익 등을 다른 이용자에 비하여 부당하게 차별적으로 제공하거나 이를 제안하는 행위, (ii) 장기이용 또는 다량이용 계약 체결자에게 부당하게 차별적인 조건으로 전기통신서비스를 제공하는 행위 (iii) 다른 전기통신사업자로부터 가입을 전환한 이용자 또는 다른 전기통신사업자로 가입을 전환하지 않기로 한 이용자에게 부당하게 차별적인 조건으로 전기통신서비스를 제공하는 행위, (iv) 협정 등에 따라 이용자와의 계약체결 등을 대리 또는 위탁받아 처리하는 자에게 정상적인 상거래 관행에 비추어 수수료 등 경제적 이익을 부당하거나 과도하게 제공하여 이용자의 차별을 유도하는 행위.

⑤ 결합판매하여 특정 구성상품의 과도한 할인 등 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위. 이 경우 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는지를 판단할 때에는 결합판매로 인한 비용절감, 이용자 편익 증대효과 및 시장지배력 전이 등 공정경쟁 저해효과를 고려하여야 한다.

⑥ 다른 전기통신서비스의 선택 또는 이용의 방해와 관련하여 (i) 이용자의 자유로운 선택을 제한하는 전기통신설비를 설치·운영하거나 이를 제안하는 행위, (ii) 별정통신사업자가 제3자에게 구내(構內)에 설치된 전기통신설비의 이용을 강요하는 행위, (iii) 전기통신단말장치의 기능을 구현하는데 필수적이지 않은 소프트웨어의 삭제를 부당하게 제한하거나 다른 소프트웨어의 설치를 부당하게 제한하는 소프트웨어를 설치·운영하거나 이를 제안하는 행위 (iv) 일정한 전기통신서비스를 이용하여 다른 서비스를 제공하려는 자에게 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위(이 경우 부당한 행위에 대한 세부기준은 방송통신위원회가 정하여 고시한다), (v) 부당하게 광고와 광고가 아닌 정보를 명확하게 구분하지 않고 제공함으로써 이용자를 오인하게 하는 행위, (vi) 광고를 배포·게시·전송하면서 부당하게 광고가 아닌 다른 정보를 가리는 광고의 삭제를 제한하는 행위.

이 금지행위와 관련된 사례가 다수 존재한다. 통신사가 재전송되는 데이터 전송량은 과금되지 않는다는 내용을 약관에 기재하였음에도 일부 신호에 과금한 사례(부당요금 부과), 외국인의 명의를 도용하여 이용계약을 체결한 사례(가입의사 확인 관련), 가입자 동의 없이 휴대폰 보호서비스에 가입한 사례(추가적 이용에 대한 가입의사 확인 관련), 자동결제를 신청한 이용자의 결제해지 제한 또는 회원탈퇴 거부 및 제한(해지 거부 등 관련) 등이 있다.²⁴⁾

(6) 중요사항 미고지, 거짓 설명 또는 고지 행위(제5호의2)

전기통신사업법 제50조 제1항 제5호의2는“전기통신사업자가 이용자에게 이용요금, 약정 조건, 요금할인 등의 중요한 사항을 설명 또는 고지하지 아니하거나 거짓으로 설명 또는 고지하는 행위”를 금지행위의 유형으로 규정하고 있다. 이는 2016. 1. 27. 전기통신사업법 일부개정령으로 신설된 유형이다. 구체적으로 전기통신사업법 시행령 별표 4 제5호의2에서는 아래와 같이 명시하고 있다.

24) 홍대식, “전기통신사업법상 금지행위 개선방향 연구”, 방송통신위원회 방통융합정책 연구, 2016, 75~85면.

① 이용자를 모집하기 위하여 약정 조건 및 서비스 내용 등에 관한 중요한 사항을 거짓으로 또는 과장하여 설명 또는 고지하는 행위, ② 이용계약을 체결할 때 사업자명, 이용요금, 지원금, 요금할인, 경품, 할부수수료, 보험료, 약정기간, 위약금, 손해배상, 결합판매 구성상품의 전체·개별 할인율 등의 약정 조건, 서비스 개시 전의 신청 철회권 행사방법 등 중요한 사항을 설명 또는 고지하지 않거나 거짓으로 설명 또는 고지하는 행위, ③ 이용계약을 체결한 경우 계약 체결 사실, 서비스 개시일 등을 고지하지 않는 행위, ④ 약정기간 중에 이용자의 요청에도 불구하고 이용자에게 서비스 및 이용계약 해지 등에 관한 중요한 사항을 설명 또는 고지하지 않거나 거짓으로 설명 또는 고지하는 행위, ⑤ 약정기간 중에 전기통신사업자가 전기통신서비스의 이용조건을 변경하려는 경우 이용자에게 이용조건 변경 사항을 사전에 설명 또는 고지하지 않는 행위, ⑥ 약정기간 만료에 따라 이용계약이 자동으로 연장되는 경우 이용자에게 약정기간 만료일, 약정기간 만료 후의 이용요금 및 이용조건, 이용계약이 자동으로 연장된 이후에 이용요금 할인 등 혜택을 받을 수 있는지 여부, 해지(결합판매 구성상품의 일부 해지를 포함한다) 시 위약금이 부과되지 않는 사실 등을 사전에 설명 또는 고지하지 않는 행위, ⑦ 이용계약 해지 시 이용자에게 이용계약의 해지 접수 및 계약 해지 완료 사실 등을 설명 또는 고지하지 않는 행위.

(7) 부당하게 높은 이용대가를 결정·유지하는 행위

전기통신사업법 제50조 제1항 제6호에서는“설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보 제공의 대가를 공급비용에 비하여 부당하게 높게 결정·유지하는 행위”를 금지행위의 유형으로 규정하고 있고, 전기통신사업법 시행령 별표 4 제6호에서“상호접속등을 제공하는 사업자가 같거나 유사한 전기통신서비스의 공급원가, 요금 및 전기통신사업법 제38조제4항에 따른 회피가능비용에 비추어 상호접속등의 이용대가를 높게 결정하거나 유지하는 행위로 한다.”고 명시하고 있다(이 경우 상호접속등을 제공하는 사업자의 효율성, 기술발전 추세 및 시장경쟁 상황 등을 고려할 수 있다).

(8) 적절한 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위(제7호)

전기통신사업법 제50조 제1항 제7호에서는“「전파법」에 따라 할당받은 주파수를 사

용하는 전기통신역무를 이용하여 디지털콘텐츠를 제공하기 위한 거래에서 적정한 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위”를 금지행위의 유형으로 규정하고 있다. 전기통신사업법 시행령 별표4 제7호에서는 ① 무선인터넷 콘텐츠 거래에서 콘텐츠 제공사업자에게 계약 내용과 다르게 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위(전기통신사업자가 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 없음을 입증한 경우에는 금지행위에서 제외), ② 무선인터넷 콘텐츠 거래에서 (i) 콘텐츠 제공사업자에게 같거나 유사한 콘텐츠의 일반적인 시장 거래가격에 비추어 부당하게 낮거나 특수관계인에게 부당하게 높은 수익을 배분하는 행위, (ii) 과금·수납대행 수수료, 공동마케팅 비용분담, 무상 제공, 독점 제공 등 수익배분 관련 거래 조건을 부당하게 설정·변경함으로써 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위를 명시하고 있다.

(9) 소프트웨어 삭제 제한 및 타 소프트웨어 설치 제한 행위(개정 전기통신사업법 제50조 제1항 제8호)

2018. 11. 23. 전기통신사업법 일부개정법률안이 국회를 통과하였다. 그 중 금지행위 유형을 제8호에 추가하였고 2019. 6. 12. 시행될 예정이다. 개정된 전기통신사업법 제50조 제1항 제8호에서는 금지행위 유형으로“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”를 규정하고 있다.

마. 금지행위에 대한 조사

방송통신위원회는 신고나 인지에 의하여 금지행위를 위반한 행위가 있다고 인정하면 소속 공무원에게 이를 확인하기 위하여 필요한 조사를 하게 할 수 있다(전기통신사업법 제51조 제1항). 이러한 조사의 착수는 직권인지가 원칙이나, 행정력의 한계를 보완하기 위해 보충적으로 신고에 따른 조사의 착수가 인정된다. 전기통신사업법 시행령 제41조 제1항에서는“누구든지 법 제50조제1항에 따른 금지행위(이하“금지행위”라 한다)가 있다고 인

정되는 경우에는 방송통신위원회에 그 사실을 신고하고 법 제52조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 하여 줄 것을 요청할 수 있다.”고 규정하고 있다. 방송통신위원회는 위 신고에 따라 제출된 신고서류의 보완이 필요하다고 인정되는 경우에는 적절한 기간을 정하여 그 보완을 요구할 수 있다.

바. 금지행위에 대한 조치

방송통신위원회는 전기통신사업법 제50조 제1항을 위반한 행위가 있는 것으로 인정되는 경우 전기통신사업자에게 ① 전기통신업무 제공조직의 분리, ② 전기통신업무에 대한 내부 회계규정 등의 변경, ③ 전기통신업무에 관한 공개, ④ 전기통신사업자 간 협정의 체결·이행 또는 내용의 변경, ⑤ 전기통신사업자의 이용약관 및 정관의 변경, ⑥ 금지행위의 중지, ⑦ 금지행위로 인하여 시정조치를 명령받은 사실의 공표, ⑧ 금지행위의 원인이 된 전기통신설비의 수거 등 금지행위로 인한 위법사항의 원상회복에 필요한 조치, ⑨ 전기통신업무에 관한 업무 처리절차의 개선, ⑩ 이용자의 신규 모집 금지, ⑪ 위 조치를 이행하기 위한 이행계획서 제출, 이행 결과 보고, 및 ⑧항의 조치에 필요한 관련자료의 보존 및 이용자 피해 사실의 통지를 명할 수 있다(전기통신사업법 제52조 제1항, 전기통신사업법 시행령 제44조).

과학기술정보통신부 장관은 위와 같은 명령을 정당한 사유 없이 정해진 기간 내에 이행하지 아니한 전기통신사업자에 대하여 사업의 일부 중지를 명할 수 있다(전기통신사업법 제52조 제4항).

<표 2-7> 전기통신사업자 사업의 일부 정지 명령의 기준²⁵⁾

1. 일반기준

처분권자는 다음에 해당하는 사유를 고려하여 사업정지 기간의 2분의 1의 범위에서 사업정지 기간을 늘리거나 줄일 수 있다.

가. 가중 사유

- 1) 위반행위가 사소한 부주의나 단순한 오류가 아닌 고의나 중대한 과실에 따른 것으로 인정되는 경우
- 2) 위반의 내용과 정도가 중대하여 이용자에게 미치는 피해가 크다고 인정되는 경우
- 3) 위반행위의 기간 또는 행정처분을 받은 횟수 등에 비추어 가중할 필요가 있다고 인정되는 경우
- 4) 그 밖에 전기통신사업에 대한 정부 정책상 가중할 필요가 있다고 인정되는 경우

나. 감경 사유

- 1) 위반행위가 고의나 중대한 과실이 아닌 사소한 부주의나 단순한 오류로 인한 것으로 인정되는 경우
- 2) 위반의 내용과 정도가 경미하여 즉시 시정할 수 있다고 인정되는 경우
- 3) 그 밖에 전기통신사업에 대한 정부 정책상 감경할 필요가 있다고 인정되는 경우

2. 개별기준

위반행위	근거 법조문	처분기준		
		기간통신사업자	별정통신사업자	부가통신사업자
법 제52조제1항에 따른 시정조치명령을 정당한 사유 없이 이행하지 않은 경우	법 제52조제5항	사업정지 3개월	사업정지 3개월	사업정지 3개월

25) 전기통신사업법 시행령 별표5의2

제3장 현행 규제환경 하에서 발생하는 문제점 분석

제1절 개요

현재 전 세계적으로 기간통신사업자 보다는 CP, 플랫폼 사업자나 알고리즘 사업자들이 통신 시장 내에서 중요한 역할을 가지는 것으로 변화하고 있다. 그런데, 이처럼 CP의 영향력이 증가하고 있는 상황에서 한국의 전기통신사업법은 여전히 기간통신사업자 규제 위주에 머물러 있다.

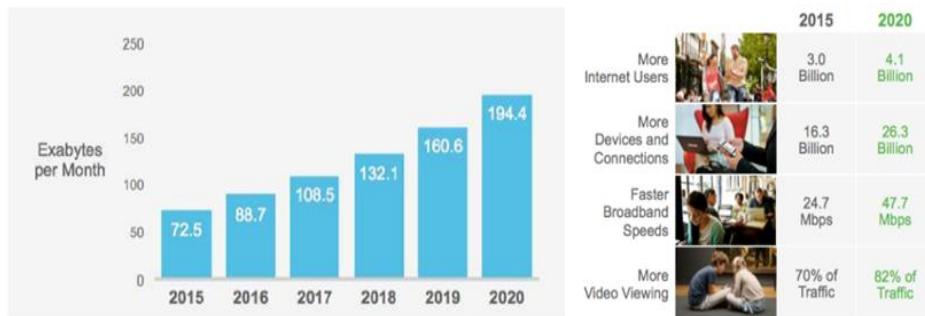
이하에서는 통신시장의 환경변화를 보다 구체적으로 살펴본 다음, 변화된 통신시장 하에서 새롭게 발생하고 있는 불공정 행위 및 이용자 이익 침해 행위를 살펴보도록 한다.

제2절 통신시장 환경변화 검토

1. 국내·외 인터넷망 이용과 현황

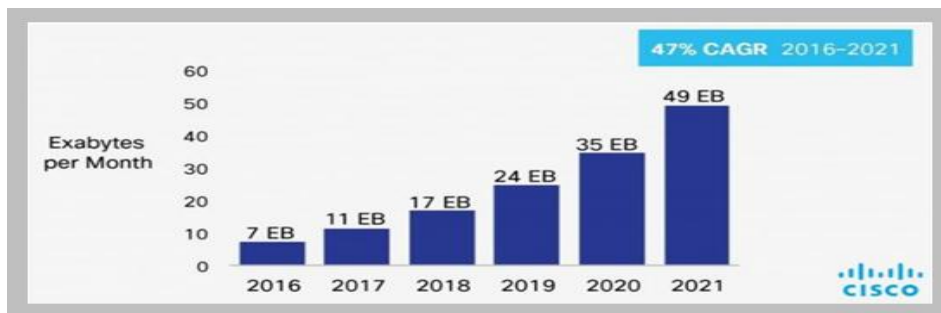
가. 인터넷 트래픽의 급증

[그림 3-1] 인터넷 트래픽 예상²⁶⁾



전 세계적으로 인터넷 트래픽의 급증이 예상되고 있는데, 구체적으로 2016-2020년 기간에 국제 인터넷 트래픽은 연평균 26% 증가할 것으로 전망된다고 한다(2005년 대비 약 135배 증가). 그런데, 위와 같은 인터넷 트래픽의 폭증에 기여하고 있는 원인은 CP이다. 즉, CP들은 기간통신사업자가 구축한 초고속 인터넷 망을 이용해 급성장하여 현재 플랫폼 등을 통한 영향력이 기간통신사업자를 능가하고 있는 상황인 것이다.

[그림 3-2] 모바일 트래픽 예상²⁷⁾



26) <https://newsroom.cisco.com/press-release-content?type=webcontent&articleId=1771211>

27) 모바일 트래픽 예상

<https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/mobile-white-paper-c11-520862.html#EvolvingtowardSmarterMobile>

특히, 모바일 트래픽의 급증은 세계적으로 공통된 현상으로 보인다. 구체적으로, Cisco는 2020년까지 전체 IP 트래픽의 71%가 모바일 기기 및 TV에서 발생할 것으로 예상했고(2015년 47%), 특히 스마트폰의 경우 2020년까지 전체 IP 트래픽의 30%를 차지하는 반면, PC 트래픽 비중은 29%로 감소할 것으로 예상하였다.

한편, 모바일 트래픽 소비시장은 동영상 소비가 중심이 될 것으로도 예상하였다. 전 세계 모바일 동영상 트래픽이 2021년까지 8.7배 증가하며 모바일 애플리케이션 부문에서 가장 높은 성장률을 기록할 것이며, 2021년 전 세계 모바일 동영상 트래픽이 전체 모바일 트래픽의 78%를 차지할 것이라고 전망하였다.

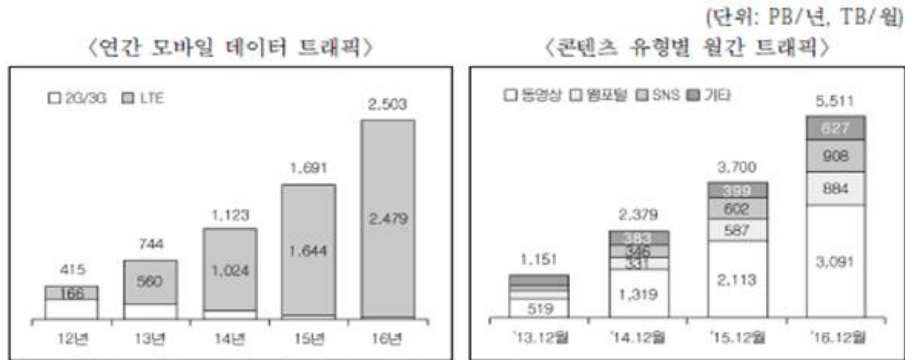
나. 인터넷 트래픽 증가와 관련된 원인, 특징²⁸⁾

인터넷 트래픽 증가와 관련된 원인, 특징으로는 다음 정도를 들 수 있다.

28) 인터넷 트래픽 증가와 관련된 원인, 특징

<https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/mobile-white-paper-c11-520862.html#EvolvingtowardSmarterMobile>

[그림 3-3] 무선데이터 트래픽 통계²⁹⁾



자료: 미래창조과학부, "무선데이터 트래픽 통계", 각 호.

- 신규가입자증가: 가입자 포화상태에서 인구증가 미미; 1인 가구수 증가 등으로 미미한 증가
- 인구 1인당 사용하는 인터넷 접속 기기는 '05년 평균 1 (주로 PC기반), '15년 2.2대에서 '20년에는 약 3.4대로 증가할 것이라 전망
- 모바일 트래픽 및 동영상 트래픽 비율 증가: 모바일 트래픽은 2012-2016 연평균 56% 증가하였음, 동영상 트래픽은 2015년 63%에서 2020년 79%로 증가할 것으로 전망됨, HD/UHD 트래픽 비율은 2015년 53%에서 2020년 82%로 증가할 것으로 전망됨
- High-capacity apps/service 증가: 웹하드 서비스, cloud service, 모바일 online 게임의 3D 그래픽 구현
- IoT 등 M2M 트래픽 증가: 현재 video monitoring service, smart metering에서 향후 connected health, connected car 등과 관련한 트래픽이 증가할 것으로 전망됨.

주요할 만한 특징으로, 2012년 LTE 서비스 등장 이후 인터넷 접속 기기 주류가 PC 기반에서 스마트폰 등 모바일 기기를 이동하였다는 것이다. 그 결과 2020년에는 약 56% 트래

29)KISDI, "정보통신산업동향", (2016), 19면.

픽이 스마트폰 등 비 PC 기기에서 발생할 것으로 예상되며, 동영상 트래픽은 80%에 이를 것으로 예상된다. 특히, 5G 출시 이후(2019. 3.)에는 모바일의 유선인터넷 대체 과정이 어느 정도 마무리 되어 2021년 이후 모바일 트래픽 증가가 전체 인터넷 트래픽 증가로 반영될 가능성이 높다. 결국, 상당 규모의 인터넷 트래픽이 증가함에 따라 기간통신사업자는 초고속망 인프라 고도화를 위한 지속적인 투자가 필요하게 된 상황이다.

2. 국내 ISP 시장, CP 산업 현황

[그림 3-4] 초고속인터넷 사업자별 매출액 추이³⁰⁾

(단위: 억 원)

구 분	05년	06년	07년	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년
KT	20,877	20,570	19,651	19,503	18,445	18,604	19,376	19,964	19,717	19,224	19,391
SK브로드밴드	10,943	10,390	10,280	9,488	9,263	9,165	8,033	7,126	6,279	5,499	5,349
LGU+	1,003	2,752	5,027	5,890	6,336	6,738	7,122	7,635	7,419	7,665	7,829
드림라인	295	201	15	2	-	-	-	-	-	-	-
은세텔레콤	1,065	829	113	-	-	-	-	-	-	-	-
케이블방송사업자	-	4,386	5,120	5,600	6,297	4,156	5,274	5,375	5,010	4,995	4,754
별정사업자	-	372	389	467	664	573	709	738	656	597	523
SK텔레콤 재판매	-	-	-	-	-	328	1,705	2,543	3,364	4,101	4,786
총매출액	34,183	39,500	40,596	40,951	41,006	39,564	42,219	43,381	42,445	42,081	42,633

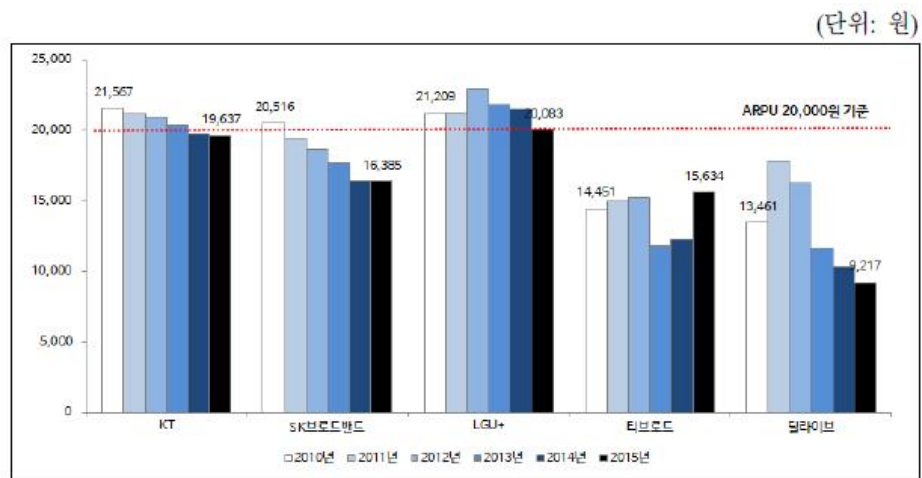
초고속인터넷 소매 매출액은 2010년 이후 증가추세를 보이다 2012년 정점을 찍은 후 감소 또는 정체하고 있다. 그리고, 초고속 인터넷 사업자 수는 64개(2015년 기준)이고 2015년 말 기준 가구당 보급률 약 107.1%에 달했다.

즉, 초고속인터넷 소매 시장은 성장기를 지나 성숙기/포화기로 진입하였고, 신규가입자

30) KISDI, “통신시장 경쟁상황평가”, (2016), 261면.

를 확보하기 위한 경쟁보다는 타사업자의 가입자를 유치하기 위한 경쟁(churn 시장화)이 심화되었다고 평가할 수 있다.

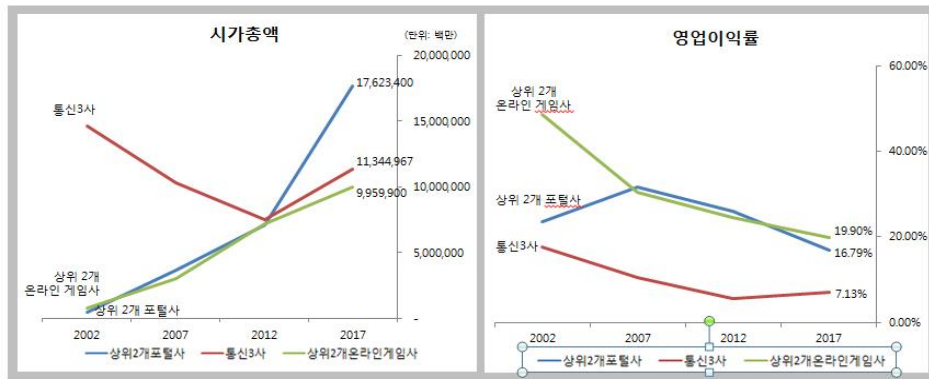
[그림 3-5] 초고속인터넷 주요 사업자의 ARPU 추이³¹⁾



그리고, 앞서 살핀 바와 같이, 초고속인터넷 시장의 포화에 따라 기존 가입자 유치 경쟁 구도로 전환되어 가입자당 월 평균 매출액(ARPU)은 꾸준히 낮아지는 추세로 보인다.

31) KISDI, “통신시장 경쟁상황평가”, (2016), 264면.

[그림 3-6] CP 산업 현황³²⁾



*주요 Global CP: 2017년 시가지총액 604조(5600억달러), 2017년 영업이익: 21조(200억달러)

한편, 상위 2개 포털사의 시가 총액은 2012년을 기준으로 통신3사의 시가 총액을 앞선 것으로 보이며, 영업이익률에 있어서는 이미 2002년부터 통신3사 보다 훨씬 높은 수치를 보이고 있는 것으로 파악되었다.

3. 시사점

앞서 살핀 바와 같이, 연 20% 정도의 인터넷 트래픽의 지속적인 증가가 예상되고 있다. 특히, 5G 서비스가 상용화되는 2020년 이후에는 모바일 트래픽과 동영상 트래픽이 인터넷 트래픽의 상당부분을 차지하며 전체 인터넷 트래픽 증가를 주도할 것으로 예상되고(예상 모바일 트래픽 증가율: 연 40% 이상), 이는 기간통신사업자의 지속적인 망고도화 투자 소요가 발생한다는 것을 의미한다.

그런데, 국내 초고속인터넷 시장은 이미 가입자 포화상태에 이르렀고, 경쟁심화로 ARPU도 하향 추세로 인해 정체 상황이다. 결국, 트래픽 폭증에 대응하는 망투자비 확보에 어려움 예상되고, 경쟁심화로 이용자에 대한 우월적 지위는 약화되었거나 상실되었다

32) 전자공시시스템(dart.fss.or.kr), AnnualReprts.com

고 보아도 무방해 보인다. 반면, 대형 CP의 경우 이미 시가총액 등에서 통신사업자들을 압도하고 있는데, 이는 사업자의 현재 가치뿐만 아니라 장래 가치까지 반영된 것으로 보아야 하고, 대형 CP와 통신사업자들 간의 재무적 격차 및 투자여력 차이는 더욱 확대되어 갈 것으로 예상된다.

즉, 기존 망 보유사업자의 일방적 우위는 사라지고 CP들의 중요성 및 시장지위가 추세적으로 강화되고 있다. 그리고, 네트워크 보유자의 일방적 우위에 따른 타 사업자에 대한 경쟁저해행위 및 이용자이익 침해 가능성을 전제로 전기통신사업법상의 규제체계가 구성되어 있으나, 새로운 ICT 산업구조에서 변화된 역학관계를 반영하여 다양한 유형의 전기통신사업자들 상호간 경쟁저해행위 및 이용자에 대한 침해행위를 방지할 수 있도록 정비할 필요성이 높다고 할 것이다.

제3절 변화된 통신시장 하에서 새롭게 발생하고 있는 불공정 행위 및 이용자 이익 침해 행위 검토

1. (주)카카오의 ‘알림톡’ 및 URL 수집·이용 관련 위반행위³³⁾

방송통신위원회는 이용자의 의사를 확인하지 않고 일방적으로 ‘알림톡’을 ‘카카오톡’ 이용자에게 발송하였으며, ‘알림톡’ 수신으로 요금이 발생할 수 있다는 사실을 알리지 아니하였으며, 카카오톡 대화창에 입력된 URL을 다음 검색서비스에 이용한다는 사실을 알리지 않는 행위로 이용자의 이익을 저해한 (주)카카오에 대하여 시정명령과 함께 총 3억 4,200만원의 과징금을 부과한 바 있다.

‘카카오톡’은 부가통신서비스로서, 피심인은 ‘카카오톡 앱 설치안내 화면’을 통해 ‘친

33) 방송통신위원회 심의·의결 안건번호 제2016-73-346호

구, 동료, 가족들과 실시간 그룹채팅 및 1:1 채팅을 즐길 수 있는 무료 메신저 서비스'라고 안내하고 있으며 카카오는 '15. 6. 16.부터 현재까지 송신자가 카카오톡 대화창에 입력한 URL을 수집하고, 수집한 URL을 통해 해당 웹 사이트의 정보를 추출하여 이를 수신자의 카카오톡 대화창에 보여주는 'URL 미리보기 서비스'를 제공하고 있다.

한편 카카오는 '16. 1. 25.부터 URL 미리보기 서비스를 제공하기 위해 카카오톡 대화창에서 수집한 URL 300만 건을 URL DB, 검색 DB 및 백업 DB에 저장하여 자사의 포털인 '다음(Daum) 검색서비스'에 이용하다가, '16. 6. 1. 검색 DB와 백업 DB에 저장된 URL 300만 건을 삭제하였고, '16. 6. 2. URL DB에 저장된 위와 동일한 URL 300만 건을 삭제하였으며, '16. 6. 3. URL이 URL DB에 저장되도록 하는 소스 코드를 삭제하여 카카오톡 대화창에 입력되는 URL이 '다음(Daum) 검색서비스'에 이용될 수 없도록 조치하였다.

그런데 카카오는 '16. 1. 25.부터, 수집한 URL을 다음(Daum) 검색서비스에 이용하는 것을 중단한 '16. 6. 3.까지 사이에, 'URL 미리보기 서비스'를 제공하기 위해 수집한 URL을 '다음 (Daum) 검색서비스'에 이용한다는 내용을 '카카오 서비스 약관', '카카오 통합 약관'에 기재하거나 카카오톡 앱 설치안내 화면에서 설명한 사실이 없고, 그러한 사실을 이용자에게 별도로 고지한 사실도 없다.

이에 대하여 방통위는 “ ‘중요한 사항’이란 계약의 체결 여부 또는 계약의 내용을 결정하기 위한 표준이 되는 사항으로서, 객관적으로 이용자가 그 사실을 안다면, 그 계약을 체결하지 않으리라고 생각되는 사항을 말하고, 어떠한 사실이 이에 해당하는가는 객관적으로 관찰하여 판단하여야 한다.”고(대법원 2003. 11. 13. 선고 2001다49623 판결 등 참조) 실시한 후 피심인이 카카오톡 대화창에 입력된 URL을 수집하여 검색서비스에 이용한다는 사실을 카카오톡 이용자가 알았다면, 입력된 URL이 공개되는 것을 원하지 않거나 개인정보 등 사적인 내용이 포함된 URL까지도 불특정 다수에 노출되는 것에 동의하지 않는 이용자 등은 카카오톡을 이용하지 않거나 카카오톡을 통해 해당 URL을 주고 받지 아니하는 등 카카오톡을 다르게 이용하였을 것이므로, 카카오톡 대화창에 입력한 URL이 수집되어 검색서비스에 이용된다는 것은 카카오톡 이용에 있어서 중요한 사항이라고 판단하였다.

나아가“이용자가 내용을 알지 못하거나, 일반적이고 공통된 것이 아닌 사항으로 별도 설명이 필요한 경우에는 고지 의무”가 있을 것이며 이용자에게 URL 수집 및 검색서비스 이용에 관한 사실이 고지되지 않는다면, 이용자들은 사적 대화공간인 카카오톡에 입력한 URL이 수집되어 검색서비스에 이용된다는 것을 전혀 예상할 수 없으므로 카카오톡에 입력된 URL이 수집되어 검색서비스에 이용된다는 사실은 고지 대상이라고 판단하였다.

따라서 피심인이 카카오톡 대화창에서 ‘URL 미리보기 서비스’를 제공하기 위해 카카오톡 대화창으로부터 수집한 URL을 다음(Daum) 검색서비스에 이용함에 있어서, 사전에 그와 같은 사실을 고지하지 아니하는 것은 전기통신서비스의 이용에 중요한 사항을 고지하지 아니한 행위로 「전기통신사업법」 제50조제1항제5호 및 같은 법 시행령 제42조제1항 [별표 4] 5호 나목 4) 위반에 해당한다고 판단하였다. 나아가 이에 대해 시정조치(금지행위의 중지, 시정조치를 명령받은 사실의 공표, 업무 처리절차의 개선, 이행계획서 제출, 조치에 대한 이행결과의 보고)를 명령하고 1억원의 과징금을 부과하였다. 참고로 「전기통신사업법」 제50조제1항제5호는 전기통신사업자가 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위를 금지하면서, 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위를 그 금지행위의 하나로 규정하고 있으며, 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 전기통신서비스의 제공 행위로 같은 법 시행령 별표4 제5호 나목은 이용계약의 체결 또는 해지와 관련하여 4) 전기통신서비스의 이용에 중요한 사항을 고지하지 않거나 거짓으로 고지하는 행위 등을 열거하고 있다.

방송통신위원회의 방송·통신 금지행위에 대한 규제는 주로 SKT, KT, LGU+와 같은 기간통신사업자, 알뜰폰사업자, 통신사 유통점 등에 주로 초점이 맞추어져 왔으나, 위에서 살펴본 바와 같이 (주) 카카오와 같은 대규모 부가통신사업자의 영향력이 증대됨에 따라 부가통신사업자의 금지행위 위반에 대한 가능성 역시 동시에 증가하고 있음을 알 수 있다.

특히 대규모 부가통신사업자들은 플랫폼의 형태로 운영되면서 그 영향력이 보다 강화되었는데, 플랫폼이란 서로 다른 이용자 그룹이 거래나 상호작용을 원활하게 할 수 있도록 하는 물리적, 가상적, 제도적 환경을 말하며³⁴⁾, 네이버 및 다음과 같은 인터넷 포털, 인터

넷 검색 서비스가 플랫폼의 대표적인 예시라고 할 것이다. 플랫폼을 중심으로 하여 참여자들은 상품과 용역을 제공하거나 공급받고, 이를 보완하거나 지원하기 위한 새로운 참여자들이 끊임없이 추가됨으로써 새로운 가치가 지속적으로 창출되며 소위 생태계가 구성되기도 한다³⁵⁾. 플랫폼의 구축 및 이에 필요한 기술의 개발에는 막대한 비용이 필요하나 해당 플랫폼에 참여하는 당사자의 증가로 인한 한계비용은 매우 적은 경우가 많아 자연스럽게 규모의 경제를 추구하게 된다. 뿐만 아니라 일정 분야에서 하나의 플랫폼이 정착되는 경우 다른 사업자가 새로운 플랫폼을 보급하는 것이 경우에 따라 쉽지 않을 수도 있다. 따라서 위와 같은 플랫폼 사업의 특수성을 반영할 수 있는 전기통신사업법상 금지규정이 필요할 것으로 생각된다.

2. 포털사이트 네이버 및 다음의 불공정 행위 및 이용자 이익 저해행위³⁶⁾

공정거래위원회(이하, ‘공정위’)와 과학기술정보통신부(구 미래창조과학부)는 포털사이트인 네이버와 다음의 자사서비스 우선 노출, 정보 오인 광고 등에 대하여 규제 필요성을 검토한 후 (i) 과기부는 인터넷검색 서비스의 공정성·투명성을 한층 높여 이용자의 권익증진과 인터넷 생태계의 건전하고 지속 가능한 발전을 도모하기 위한 『인터넷 검색서비스 발전을 위한 권고안』을 2013. 10. 4. 발표하였으며, (ii) 공정위는 이용자의 오인가능성을 제거하고, 문제의 소지가 있는 제도나 계약은 폐지 또는 삭제하고 소비자 및 중소기업에게 실질적인 혜택이 돌아가도록 1,040억 원 규모의 기금 및 사업을 마련·집행하도록 동의의결을 채택한 바 있다.

본건은 동의의결로 종결되었으나 네이버, 다음과 같은 대규모 부가통신사업자들이 시장에서 가지는 우월한 지위를 이용하여 이용자의 이익을 저해하고 있을 뿐만 아니라 다른 사업자들의 사업활동을 부당하게 방해하는 사례가 발생하고 있음을 확인할 수 있다.

34) 이상규, “양면시장의 정의 및 조건”, 정보통신정책연구(제17권 제4호), (2010), 75면.

35) 심재한, “인터넷 플랫폼에 대한 공정거래법 적용에 관한 연구”, 2015, 1~2면.

36) 공정거래위원회 2014. 3. 13.자 보도자료 “공정위, 네이버·다음에 동의의결 최종 확정”

1) 네이버의 위반 혐의 행위 및 관련 규정³⁷⁾

네이버는 2000년 8월부터 이용자에게 통합검색 방식으로 인터넷 검색서비스를 제공하였으며 자사 또는 계열사가 운영하는 지식쇼핑, 부동산, 영화, 책, 뮤직 등의 전문서비스를 이용자에게 정보검색결과와 구분하지 않고 통합하여 제공하였다. 위와 같은 통합 제공을 위하여 네이버는 온라인 쇼핑몰, 부동산 중개업자, 도서몰 사업자 등과 DB 연동 제휴계약을 체결하여 전문서비스를 위한 DB를 확보하고, 수집된 정보를 바탕으로 검색용 DB 생성 및 색인화 과정을 진행한 후 이용자가 검색어를 입력하면 신청인 네이버는 각각의 컬렉션별로 색인된 데이터 중에서 검색어와 연관되는 정보가 있는지를 확인하고 연관 정보가 있는 전문서비스를 정보검색결과와 함께 포털 화면에 노출하였다. 노출이 결정된 컬렉션은 다시 컬렉션 간 랭킹 알고리즘에 따라 노출 위치가 결정된다. 통상적으로 이용자 만족도, 과거 이용자가 클릭한 횟수, 검색어가 제목이나 본문에 얼마나 많이 포함되어 있는지 여부, 문서의 최신성 등을 확인하여 점수화하고, 점수가 높은 순서대로 이용자가 인식하기 쉬운 화면 위치에 노출되었다. 이와 관련하여 공정위는 시장지배적지위의 남용금지 중 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위(동법 제3조의2 제3호), 불공정거래행위 중 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하거나 강제하는 행위(동법 제23조 제1항 제3호)에 해당하는 혐의가 있다고 판단하였다.

네이버비즈니스플랫폼주식회사(이하, NBP)는 온라인을 통해 키워드 광고주를 모집하고 광고비는 입찰에 의해 결정하였으며 광고노출순서는 광고주의 입찰가와 검색어에 대한 연관성 등을 고려한 순위지수(Ranking Index)에 따라 결정하였다. 이용자가 네이버 포털 사이트의 검색창에 광고주의 광고와 연관된 검색어를 입력하면, NBP는 해당 광고주의 광고를 네이버에게 제공하며 네이버는 NBP의 광고영역(‘파워링크’, ‘비즈사이트’)을 통합하여 이용자에게 노출하였다. 이와 관련하여 NBP는 이용자가 검색어를 입력하면 네이버 포털화면에 신청인 NBP의 키워드 광고 상품을 우선하여 노출하도록 하면서, 해당 키워드 광고 상품이 정보검색결과가 아닌 광고이고, 검색어에 대한 연관성과 광고주의 입찰가에 따라 노출 순위가 결정된다는 사실을 명확하게 표기하지 않았는데, 공정위는 위와 같은 행위가 독

37) 공정위, 의결 제 2014-103호

점규제 및 공정거래에 관한 법률상 불공정거래행위 중 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하거나 강제하는 행위(동법 제23조 제1항 제3호)에 해당하는 혐의가 있다고 판단하였다.

신청인 NBP는 키워드 광고 시스템인 ‘클릭 초이스’를 운영하는 플랫폼 사업자로서, 2011년 1월경부터 현재까지 자신의 키워드 광고를 판매·관리하는 광고대행사를 대상으로 전분기 매출금액을 기준으로 기존 광고주에 대한 이관³⁸⁾ 한도를 설정하고, 한도를 초과하는 경우 이관을 허가하지 않는 광고대행사 영업정책(NHN Business Agent Policy, 이하 ‘NAP’라 약칭한다)을 실시하였는데, 공정위는 위와 같은 영업정책의 실시가 독점규제 및 공정거래에 관한 법률상 시장지배적지위의 남용금지 중 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위(동법 제3조의2 제3호)에 해당하는 혐의가 있다고 판단하였다.

아울러 신청인 NBP는 2010. 3. 15.부터 2013. 4. 1.까지 ○○○○○○ 등 ○○개 매체 사업자와 네트워크 키워드 광고제휴계약을 체결하면서 매체사업자가 신규서비스(광고영역)를 제공하는 경우 신청인 NBP에게 우선협상권 또는 우선이용권(이하 ‘우선협상권등’이라 한다)을 부여하는 내용으로 계약을 체결하였는데, 공정위는 해당 계약 내용에 따라 우선협상권 등을 행사하여 신규 광고영역을 확보한 것이 독점규제 및 공정거래에 관한 법률상 불공정거래행위 중 거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하거나 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위(동법 제23조 제1항 제5호)에 해당하는 혐의가 있다고 판단하였다.

2) 다음의 위반 혐의행위 및 관련 규정³⁹⁾

주식회사 다음커뮤니케이션(이하, ‘다음’)은 2002년경부터 인터넷 포털 이용자(이하 ‘이용자’라 한다)에게 통합검색방식으로 인터넷 검색서비스를 제공하기 시작하였고, 이후 자신이 운영하는 쇼핑하우, 부동산, 영화, 책, 뮤직 등의 전문서비스를 이용자에게 정보검색

38) 기존 광고주로부터 광고대행권을 획득하여 자신의 거래처로 전환시키는 것

39) 공정위, 의결 제2014-104호

결과와 구분하지 않고 통합하여 제공하였다.

이와 관련하여 공정위는 시장지배적지위의 남용금지 중 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위(동법 제3조의2 제3호), 불공정거래행위 중 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하거나 강제하는 행위(동법 제23조 제1항 제3호)에 해당하는 혐의가 있다고 판단하였다.

또한 다음은 2013. 1. 1.부터 현재까지 이용자가 검색어를 입력하면 포털 화면에 다음의 키워드 광고 상품을 우선하여 노출하도록 하면서, 해당 키워드 광고 상품이 정보검색결과가 아닌 광고이고, 검색어에 대한 연관성과 광고주의 입찰가에 따라 노출 순위가 결정된다는 사실을 명확하게 표기하지 않는 행위에 대하여 독점규제 및 공정거래에 관한 법률상 불공정거래행위 중 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하거나 강제하는 행위(동법 제23조 제1항 제3호)에 해당하는 혐의가 있다고 판단하였다.

그 외에도 다음은 키워드 광고 매체이면서 키워드 광고 시스템인 ‘다음 클릭스’를 운영하는 플랫폼 사업자의 지위를 가지고 있다. 다음은 2013. 1. 1.부터 현재까지 자신의 키워드 광고를 판매·관리하는 광고대행사를 대상으로 전분기 매출금액을 기준으로 기존 광고주에 대한 이관 한도를 설정하고, 한도를 초과하는 경우 이관을 허가하지 않는 광고대행사 영업정책을 실시하였다. 공정위는 위와 같은 정책에 대하여, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률상 불공정거래행위 중 거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하거나 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위(동법 제23조 제1항 제5호)에 해당하는 혐의가 있다고 판단하였다.

3) 시정방안

공정위는 네이버와 경쟁질서 회복을 위한 시정안과 1,040억 원규모의 이용자 후생제고 및 관련사업자 상생지원을 위한 구제안으로 구성된 최종 동의의결 이행안을 도출하였다. 시정안은 경쟁질서 회복을 위하여, 아래 <표>와 같이 이용자의 오인가능성을 제거하고, 문제의 소지가 있는 제도나 계약은 폐지 또는 삭제하였다.

<표 3-1> 대상행위별 시정안 내용

대 상 행 위	시 정 안	
자사 유료서비스 제공 (책, 뮤직, 영화, 가격비교, 부동산)	① 서비스명칭에 ‘회사명’ 표기 (예: 네이버부동산) ② 자사 서비스라는 안내 문구 명확히 표기 ③ 경쟁사업자 외부 링크 우측상단에 상시노출	동의의결에 따라 표기방법을 변경함을 메인화면 ‘공지사항’에 공고(1개월)
키워드광고의 불명확한 구분	① 광고영역에 ‘...관련된 광고’ 라는 문구 상시 표시 ② 광고노출 기준에 관한 안내문 제시 ③ 광고영역에 음영처리	
대행사 이관제한 정책	이관제한 정책 폐지 * 시행은 시스템 정비 등을 위해 1년 유예	
네트워크 광고 우선협상권	우선협상권 조항 즉시 삭제(*네이버만 해당)	
계열사 인력파견	파견상태 해소 또는 인력지원계약 체결(*네이버만 해당)	

한편, 구제안은 시정안과 별도로, 소비자 및 중소기업자에게 실질적인 혜택이 돌아가도록 1,040억 원 규모의 기금 및 사업을 마련·집행하도록 하였다. 네이버의 경우, 인터넷 검색산업 관련 분쟁조정 등을 위한 별도의 공익법인 신설, 직접적인 상생지원 사업 운용 등 1,000억 원 규모의 지원사업을 실시하도록 정하였으며, 다음의 경우, 피해구제 기금 출연 및 온라인생태계 지원 등 40억 원 규모의 지원사업을 실시하도록 정해졌다.

<표 3-2> 사업자별 구제안 내용

사업자	구제안
네이버 (3년간 1,000억 원)	<p>① 공익법인 설립 및 기금출연(3년간 200억 원) - 부당표시광고 모니터링, 분쟁조정, 정책연구 수행, 중소기업자 긴급구제자금 대출, 소비자피해신고센터 운영 등.</p> <p>② 소비자 후생제고와 상생지원 사업 집행(3년간 300억 원) - 소비자 교육, 공익캠페인, 중소기업자 홍보 및 판로 지원 등.</p> <p>③ 중소기업인 희망재단 연계 운용(500억 원) - 희망재단에 출연계획인 500억 원 대하여 위 공익법인과 상호협력관계를 구축하여 공정경쟁질서 확립 및 중소기업 상생지원에 사용.</p>
다음 (3년간 40억 원)	<p>① 피해구제 기금 출연 (2년간 10억 원) - 인터넷 이용자 등의 후생증대 사업 실시</p> <p>② 온라인생태계 지원 사업 집행 (3년간 30억 원) - 스토리블·웹툰 등 콘텐츠 진흥사업, 모바일 홈페이지 제작 툴 및 서체 제공 등 모바일 지원사업, 유망벤처 지원사업 등.</p>

4) 대규모 부가통신사업자들의 영향력 증가로 인한 문제점

위에서 살펴본 바와 같이 대규모 부가통신사업자들의 영향력이 증가함에 따라 네이버 또는 다음과 같은 사업자들은 시장에 대한 강력한 지배력을 가지게 되며 이를 이용하여 다른 사업자들의 사업활동에도 직접적인 영향력을 행사하기에 이르렀다. 이는 기존의 서비스를 구식으로 만드는 완전히 새로운 상품을 제공하여 기존 서비스에 대한 이용자들의 수요를 자신의 서비스에 대한 수요로 전환하는 플랫폼 사업자의 시장지배력의 특수성으로 인한 것으로 보인다⁴⁰⁾. 공정위 역시 위와 같은 판단을 내리면서 양면시장성 및 네트워크 효과를 언급하였는바⁴¹⁾, 위 의결만으로는 플랫폼 사업자의 특수성이 공정위 결정에 구체

40) 김윤정, “새로운 통신환경 하에서 플랫폼 중립성의 함의와 규제방법”, 경제규제와 법 제6권 제1호, 2013, 192면.

41) 위 공정위 의결 제2014-103호 및 2014-104호 4면~5면 참조

적으로 어떠한 영향을 미쳤는지 다소 불분명하지만 공정위 역시 플랫폼 사업자의 특수성을 인지하고 있으며 법령 위반 여부의 판단시 고려한 것으로 보인다. 공정위는 양면시장이란 네트워크를 통하여 두 개 이상의 구분되는 집단이 상호 연결될 수 있도록 하는 시장을 의미하며, 네트워크 효과는 네트워크 산업의 특성상 이용자의 효용 또는 편익이 자신 이외의 다른 이용자들의 네트워크 사용에 의하여 직접적 또는 간접적인 영향을 받게 되는 것이라고 설명하고 있다.

아울러 위의 사례에서 네이버 및 다음은 인터넷 검색서비스 시장에서 가지고 있는 시장지배력을 이용하여 별도의 시장인 인터넷 광고시장 등의 사업자들에게 영향을 미치는 불공정행위를 하였는데, 이는 사업자가 1차적 시장에서 갖고 있는 시장지배력을 통하여 2차적 시장에서 시장지배력 또는 경쟁상 우위를 확보하는 시장지배력의 전이되는 효과가 발생한 것으로 볼 수 있을 것으로 생각된다. 즉, 네이버 및 다음이 통합검색 방식으로 자사 전문서비스를 구분 없이 노출함으로써 해당 전문서비스를 제공하는 다른 사업자의 사업활동에 영향을 미치게 되는 것이다.

이와 관련하여 법원은 기간통신사업자에 대한 처분이기는 하나, 주식회사 SKTelecom(이하, SKT라 한다)이 2004. 11.경 기존에 제공하던 이동통신서비스와는 별도로 자신이 운영하는 멜론이라는 인터넷 사이트를 통하여 PC 및 MP3폰을 통해 다운로드할 수 있는 음원을 판매하고 자체 개발한 DRM(Digital Rights Management)을 탑재하도록 하여, MP3폰에서는 멜론에서 구매한 음악파일만 재생이 가능하도록 하되, 일반 음악파일은 멜론사이트에 회원으로 가입한 후 별도의 컨버팅 과정을 거쳐 청취할 수 있도록 제한한 행위와 관련하여, 원고가 DRM을 탑재한 것은 인터넷 음악서비스 사업자들의 수익과 저작권자의 보호 및 불법 다운로드 방지를 위한 것으로 정당한 이유가 있다고 보이는 점, 컨버팅 과정을 필수적으로 거치는 과정에서 소비자에게 일부 불편이 발생할 수는 있으나 이는 부득이한 것으로 현저한 이익의 침해가 되거나 부당하여 불법에까지 이른다고 보이지는 않는 점, 원고가 개발한 ‘월 정액제 임대형 서비스’는 월 5,000원 정도에 불과하여 소비자에게 불리한 지출을 강요한 것이 아니라고 보이는 점, DRM의 특성과 필요성 및 그 개발경위 등에 비추어 원고의 이 사건 해위에 있어서 경쟁제한의 효과에 대한 의도나 목적이 있었음을 추단하기

어려운 점 등을 종합적으로 고려하여 그 부당성을 인정할 수 없으므로 공정위의 처분이 위법하다고 판시한 사례가 있다⁴²⁾. 즉 대법원 및 고등법원은 SKT가 시장 지배적 지위를 가지고 있는 시장을 국내 MP3폰을 디바이스로 하는 이동통신서비스 시장으로, 남용행위 또는 효과 시장을 국내 MP3 파일 다운로드 서비스 시장으로 전제한 후 경쟁제한 효과가 일정한 정도로는 있었음을 긍정한 것으로 보인다.

3. 페이스북의 접속경로 변경에 따른 이용자 이익 침해행위

가. 전기통신사업법의 적용 범위와 관련된 문제

전기통신사업법 제50조에 따른 금지행위 규정의 적용대상은 전기통신사업자이다. 그런데, 전기통신사업법 제2조 제8호는 전기통신사업자를“이 법에 따른 허가를 받거나 등록 또는 신고(신고가 면제된 경우를 포함한다)를 하고 전기통신역무를 제공하는 자”로 규정하고 있다. 따라서, 이 사건의 피심인인 Facebook Ireland Limited이 기간통신사업 허가, 별정통신사업 등록 또는 부가통신사업 신고(신고가 면제된 경우를 포함)를 한 경우에만 금지행위 규정이 적용될 수 있는 것이 아닌지 의문이 제기될 수 있다.

이에 대하여 방송통신위원회는 의결서에서 피심인이 한국 내에서 부가통신사업자로 신고하지 않았으나 한-EU FTA 협정에 따른 협정국 소관 해외사업자에 해당하고, WTO GATS 및 FTA 협정에 따라 부가통신사업의 국경간 공급이 허용되므로 국내 지사나 지점의 설치 없이 부가통신서비스 제공이 가능하다고 판단하고 있다. 또한 방송통신위원회는 피심인은 한-EU FTA 및 전기통신사업법에 따라 국내에 지사나 지점을 설치하지 않아도 해외에서 국내 이용자에게 직접 부가통신 서비스를 제공이 가능하여 실제로 현재 국내 이용자들을 대상으로 직접 서비스를 제공하고 있으므로 피심인은 부가통신사업자로서 전기통신사업법이 전기통신사업자에 대해 정하고 있는 규제를 준수할 의무를 부담한다고 판단하고 있다.

42) 대법원 2011. 10. 13., 선고, 2008두1832, 판결

이와 같은 방송통신위원회의 판단과 관련하여서는 (i) 허가·등록·신고(신고면제 포함)가 이루어진 전기통신사업자만을 대상으로 금지행위 규정을 적용하는 것이 타당한 것인지와 (ii) 이 사건의 피심인과 같이 우리나라와 FTA를 체결한 국가의 사업자는 국내 부가통신사업 신고 없이도 국내에서 부가통신서비스를 제공할 수 있다고 보는 것이 타당한지 의문이 제기된다.

1) 전기통신사업법의 의미와 금지행위의 적용범위

앞서 살펴본 바와 같이, 전기통신사업법 제2조 제8호는 전기통신사업자를“이 법에 따른 허가를 받거나 등록 또는 신고(신고가 면제된 경우를 포함한다)를 하고 전기통신역무를 제공하는 자”로 규정하고 있다. 그런데, 금지행위와 관련된 전기통신사업법 제50조 제1항은“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.”고 규정하여 금지행위의 행위주체는 전기통신사업자임을 명확히 규정하고 있다. 또한, 전기통신사업법 제92조 제3항은 전기통신역무의 제공행위의 중지 또는 전기통신설비의 철거 등의 조치를 명할 수 있는 상대방으로 미허가, 미등록, 미신고 상태에서 기간통신서비스 또는 부가통신서비스를 제공하는 자를 규정하고 있다.

위와 같은 규정을 살펴보면, 전기통신사업법은 허가, 등록, 신고(신고면제 포함)가 완료된 전기통신사업자와 미허가, 미등록, 미신고 상태에서 기간통신서비스 또는 부가통신서비스를 제공하는 사업자를 명확히 구분하고 있음을 알 수 있다. 따라서 문리해석 상으로는 허가나 등록 없이 기간통신서비스를 제공하고 있는 사업자나 신고(신고 면제 포함)없이 부가통신서비스를 제공하고 있는 사업자는 금지행위에 해당하는 행위를 하더라도 금지행위를 이유로 한 제재조치를 취할 수 없다고 보는 것이 맞다 (물론, 미허가, 미등록, 미신고 상태에서 기간통신서비스 또는 부가통신서비스를 제공했다는 이유로 형사처벌의 대상이 될 수 있고, 앞서 살펴본 전기통신서비스의 제공중지 또는 전기통신설비의 철거 등의 명령을 받을 수는 있다).

그런데, 기간통신서비스를 제공하는 기간통신사업자나 별정통신사업자는 허가나 등록을 통해 진입규제를 할 필요성이 크기 때문에 허가나 등록을 거치지 않은 경우에 전기통신사업자에 해당하지 않는 것으로 하고 이에 대한 형사처벌이나 서비스 중지 또는 설비 철거 등의 명령으로 재제조치를 한정하는 것도 나름의 타당성이 있다고 볼 여지가 있다. 그러나, 부가통신사업자의 경우에는 많은 사업자들이 새로 부가통신서비스를 제공하고 많은 사업자들이 사업을 중단하는 현실과 부가통신사업자 중에는 매우 영세하거나 소규모인 경우도 있다는 점을 고려해 본다면, 모든 사업자가 신고하도록 하는 것이 적절한지 의문이다 (특히, 미신고의 경우에도 형사처벌의 대상이 될 수 있다는 측면에서 더욱 그러하다). 이와 같은 점을 고려해 본다면, 최소한 부가통신사업자의 경우에는 실제로 부가통신서비스를 제공하는 경우에는 부가통신사업자로 보고 일정한 규모 이상의 경우에만 사후규제의 대상이 된다는 점을 명시적으로 확인하는 차원에서 신고하도록 하는 것이 타당하다고 본다.

결과적으로, 후술하는 바와 같이, 전기통신사업법 제2조 제8호를 「“전기통신사업자”란 전기통신역무를 제공하는 사업을 영위하는 자를 말한다.」로 개정하여 실제로 전기통신역무를 제공하는 사업을 영위하는 자는 전기통신사업자에 해당하도록 함으로써 금지행위 등 전기통신사업법 제반 규정의 적용대상으로 하는 것이 필요하다고 본다.

2) FTA와 부가통신사업 신고

방송통신위원회는 피심인인 Facebook Ireland Limited가 EU 소속 국가인 아일랜드 법인 이므로 한-EU FTA 협정에 따른 협정국 소관 해외사업자에 해당하고, WTO GATS 및 FTA 협정에 따라 부가통신사업의 국경간 공급이 허용되므로 국내 지사나 지점의 설치 없이 부가통신서비스 제공이 가능하다고 판단하고 있다. 이와 같은 판단은 정확한 것이나, 이와 같은 논란은 FTA 체결국가 소속 법인이 국내에 부가통신서비스를 제공할 경우에 부가통신사업 신고가 면제되는지에 대한 논란을 함께 고려되어야 한다.

실제로 2018년 국회의 과학기술정보통신부(“과기정통부”)에 대한 국정감사 과정에서 위와 같은 문제가 실제로 다루어졌는데, 과기정통부는 최종적 결론을 명확히 하지는 않았지만 일차적으로는 FTA 협정 체결국가의 법인은 국내에 부가통신서비스를 제공하더라도 부

가통신사업 신고가 면제된다고 답변하였다.

그런데, 한-미 FTA와 한-EU FTA의 규정을 살펴보면, 미국 또는 EU 소재의 법인이 국내에 부가통신서비스를 제공할 경우에 부가통신사업 신고가 면제된다고 볼 근거는 찾아보기 어렵다. 구체적으로 한-미FTA와 한-EU FTA 규정은 양 당사자 사이의 서비스 무역과 관련하여 내국민 대우 및 현지주재(설립)에 대한 규정을 두고 있는데, 그 구체적인 내용은 아래와 같다.

<표 3-3> 한-미FTA와 한-EU FTA 규정

	한-미FTA	한-EU FTA
내국민 대우	<p>제 12.2 조 내국민 대우</p> <p>1. 각 당사국은 동종의 상황에서 자국의 서비스 공급자에게 부여하는 것보다 불리하지 아니한 대우를 다른 쪽 당사국의 서비스 공급자에게 부여한다.</p>	<p>제 7.6 조 내국민대우</p> <p>1. 시장접근 약속이 부속서 7-가에 기재된 분야에서, 그리고 그 부속서에 규정된 조건 및 제한을 조건으로, 각 당사자는 다른 쪽 당사자의 서비스와 서비스 공급자에게 국경 간 서비스 공급에 영향을 미치는 모든 조치에 대하여 자신의 동종 서비스와 서비스 공급자에게 부여하는 것보다 불리하지 아니한 대우를 부여한다.</p>
현지주재 (설립)	<p>제 12.5 조 현지주재</p> <p>어떠한 당사국도, 국경간 서비스 공급의 조건으로서, 다른 쪽 당사국의 서비스 공급자에게 자국 영역에서 대표사무소 또는 어떠한 형태의 기업을 설립 또는 유지하도록 요구하거나, 거주자이어야 한다고 요구할 수 없다.</p>	<p>제 7.11 조 시장접근</p> <p>2. 시장접근 약속이 행해진 분야에서, 부속서 7-가에 달리 명시되지 아니하는 한, 당사자가 지역적 소구분에 근거하거나 자신의 전 영역에 근거하여 채택하거나 유지해서는 아니되는 조치는 다음으로 정의된다.</p>

		마. 다른 쪽 당사자의 투자자가 경제활동을 수행할 수 있는 수단을 특정 유형의 법적 실체 또는 합작 투자로 제한하거나 요구하는 조치
--	--	---

위와 같은 규정을 종합해 보면, 한-미 FTA와 한-EU FTA 모두 우리나라가 국경간 (부가통신)서비스 공급의 조건으로 (i) 우리나라 내의 현지 주재나 설립을 요구하지 않고, (ii) 국내 부가통신사업자와 미국 또는 EU소재 부가통신사업자를 동등하게 대우한다면 FTA 위반에 해당하지 않는다. 따라서, 미국 또는 EU 소재 기업이 국내에 부가통신사업 신고를 하도록 요구하는 것은 FTA 위반에 해당하지 않고 FTA에 따라 인정되는 우리나라의 권한에 해당한다. 또한, WTO GATS 협정을 보더라도 한국이 제출한 양허표에는 “Registered, operating, value-added service providers are allowed to supply data transmission service.” 라고 기재되어 있는데, 당시에는 부가통신사업에 대해 등록제가 적용되던 시점이므로 부가통신사업에 대한 인허가 관련 요구사항이 적용된다는 점을 분명히 밝힌 것으로 보아야 한다.

또한, 2016. 12. 15. 개정된 「전기통신사업법 시행에 관한 미래창조과학부 규정」은 부가통신사업 신고서 별지 4호 서식을 개정하면서, “※ 외국법인의 법인등기사항증명서 확인은 「채외공관 공증법」 제30조, 제31조에 따라 아포스티유 협약에서 정하는 바에 따르는 증명서 등으로 갈음할 수 있습니다.”라고 규정하여 해외법인이 부가통신사업 신고를 하는데 있어 실무적인 장애도 이미 제거된 상태이다.

부가통신역무를 중심으로 해외 사업자가 국내 이용자에게 직접 전기통신역무를 제공하는 사례가 증가하고 그 중요성이 높아지는 상황에서 이용자 보호와 통신사업자간 불공정행위의 규제 필요성도 높아지고 있다. 해외 사업자가 국내 이용자에게 전기통신역무를 제공함으로써 국내 시장 또는 이용자에게 영향을 미치는 경우에도 전기통신사업법이 적용된다는 점을 명확히 하는 것이 필요하고, 이러한 필요성은 최근 국회에서 결의된 전기통신사업법에 전기통신사업법의 역외적용에 대한 규정이 추가됨으로써 상당부분 해소되었다.

국내에서 날로 그 영향력과 시장점유율을 확대하고 있는 해외 사업자의 부가통신사업도 국내에서 신고대상임을 확인함으로써 금지행위 규정 등의 적용대상임을 명백히 해야 한다 (역외규정 신설에 대한 검토는 후술한다).

나. 금지행위 유형과 관련된 문제

1) 이번 사건의 본질과 부가통신사업자의 지위

페이스북이 SKB와 LGU+의 접속경로를 변경한 것으로 인하여 이용자들이 페이스북 서비스를 이용하는 것에 장애가 발생했기 때문에 이용자 이익저해와 관련된 금지행위 규정이 적용되었다. 그러나, 페이스북이 접속경로를 변경한 근본적인 원인은 SKB와 LGU+ 인터넷망에 페이스북의 캐시서버를 설치하는 것과 관련된 비용(접속전용회선 이용료 등)의 부담문제라는 평가가 설득력이 있다⁴³⁾.

즉, 이번 사건은 페이스북의 접속경로 변경으로 인한 이용자의 이용장애라는 외형으로 나타났지만, 실제 본질은 기간통신사업자와 기간통신사업자의 인터넷망을 통해 서비스를 제공하는 (대규모) 부가통신사업자 사이의 분쟁이라고 볼 수 있다. 그런데, 기간통신사업자뿐만 아니라 대규모 부가통신사업자의 경우에는 이용자 및 다른 사업자에 대한 중요성과 영향력이 확대되고 있으므로 다양한 통신사업 영역에서 “공정한 경쟁환경”조성과 “이용자 이익침해행위”에 대한 제어의 필요성이 커지고 있다. 이러한 부가통신사업자의 영향력 증대는 앞서 살핀 시장의 평가, 기간통신사업자와 부가통신사업자의 사업환경 등을 통해서 충분히 알 수 있다.

2) ICT 환경의 변화와 규제체계 변경의 필요성

이러한 ICT 환경 변화에 따라, 다양한 유형의 전기통신사업자 사이에 발생할 수 있는 경쟁저해행위 및 불공정거래행위를 방지할 필요가 있다. 만일 기간통신사업자의 일방적 우위를 전제로 한 현행 전기통신사업법 제도(금지행위 규정)가 개편되지 않으면, 새로운 유

43) 예컨대, 「SKB 인터넷서 유독 폐북 느린 이유는...‘돈’ 때문?」

<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3480867&ref=D>

형의 “불공정한 경쟁행위”나 “이용자이익 침해”가 발생할 경우에 이를 제어하기 위한 수단에 공백이 발생할 우려가 있는 것이 사실이다.

지난 20년간(특히 최근 5년간) 통신서비스 시장에서 기간통신사업자의 중요성은 여전히 유지되고 있지만, 대형 부가통신사업자의 영향력이 막대하게 증대된 시장 상황 변화에도 불구하고 전기통신사업법에 따른 규제체계에는 큰 변화가 없는 상황이다. 전기통신사업법은 금지행위의 수범주체를 모든 “전기통신사업자”로 규정하고 있으므로(제50조 제1항), 전기통신사업법상 기간통신사업자뿐만 아니라 부가통신사업자도 아래 금지규정의 수범주체에 해당한다. 그러나, 개별 금지행위 규정을 살펴보면(구체적인 분석 내용은 후술한다), 사실상 부가통신사업자가 문제될 규정은 일부에 불과한 것이 현실이다(최근에 추가된 금지행위 규정(전기통신사업법 시행령 별표4 5.사.4))이 그나마 증대되는(대형) 부가통신사업의 시장에서의 지위를 제어하기 위한 수단으로 이용될 수 있을 뿐이다}.

결국, 이용자와 다른 전기통신사업자에 막대한 영향을 미치고 있는 부가통신사업자가 통신시장에서 “공정한 경쟁상황”을 저해하거나 “이용자 이익”을 저해하는 것에 대해 적절히 대응하는 것이 필요한 상황이다. 그러나, 부가통신사업자의 다양성과 발달속도 등을 고려할 때 진입규제와 같은 사전규제를 도입하는 것은 부적절하고, 사후규제가 바람직하며 특히 구조적인 또는 개별적인 저해행위를 규제할 수 있는 금지행위 규정의 개정이 필요하다. 페이스북이 이용자가 자신의 SNS 서비스의 대안을 발견하기 어려운 상황을 이용해서 국내 ISP에게 자신의 요구를 관철시키려 하는 유형의 행위가 다시 발생할 경우 적절히 대응할 수 있도록 금지행위 규정의 개정과 금지행위 유형의 추가가 필요하다.

제4장 해외 부가통신사업자 규제 현황

1. 개관

우리나라의 전기통신사업법에서는 부가통신사업이라는 분류를 두어 대부분의 인터넷 사업도 전기통신사업으로 취급하지만, 이러한 입법례를 갖고 있는 국가는 일본 외에 찾기가 어렵다. 미국이나 유럽연합(EU) 및 그 회원국들의 통신법에서는 우리나라의 기간통신사업에 대응하는 사업 분류를 갖고 있지만, 부가통신사업에 해당하는 인터넷 사업은 정보서비스 또는 정보사회서비스로 구분하여 전기통신서비스와 다른 항목으로 구분한다.

아래에서는 미국, 유럽연합(EU), EU의 주요 회원국인 영국, 독일, 프랑스 그리고 일본의 순으로 특히 온라인 플랫폼 사업자에 초점을 맞추어 우리나라의 부가통신사업자에 해당하는 사업자에 대하여 해당 국가에서는 어떤 규제를 갖고 있는지, 그리고 새로운 규제 도입 여부와 관련한 최근의 정책 및 입법 동향을 살펴보기로 한다.

미국의 경우에는 아직 온라인 플랫폼 사업자에 대한 구체적인 규제 논의를 발견할 수 없었다. 대신 미국에서는 우리나라의 경우 기간통신사업으로 분류되는 인터넷접속서비스가 정보서비스로 분류되어 그에 대한 규제 도입 및 검토가 이루어졌으므로, 향후 온라인 플랫폼 사업자에 대한 구체적인 규제 논의가 있을 경우 참조가 될 것으로 생각하여 서술 내용에 포함하였다.

EU와 주요 회원국의 경우 비교적 공통적인 사업 환경과 규제 기초를 갖고 있다는 점에서 상호 관련 하에 비교해볼 필요가 있을 것이다. EU에는 EU 차원에서 공통적으로 적용되는 경쟁법이 존재하고 소비자법 영역의 경우 회원국별로 집행되기는 하지만 EU 지침에 의하여 회원국 국내법의 조화가 상당히 이루어진 상태이다. 그럼에도 불구하고 온라인 플랫폼 환경에서 새로 제기되는 문제들에 대하여 기존의 경쟁법과 소비자법으로

대처할 수 있는지 여부에 대한 각 회원국의 인식 차이에 따라 규제 도입 과정에서 EU가 추구하는 디지털 단일시장 전략에 어긋나는 규제의 파편화 현상이 일어나고 있다. 예컨대, 프랑스는 중립성 원칙을 플랫폼에 도입한 연구에 기초하여 공정성 원칙에 기초한 플랫폼 규제법을 제정하여⁴⁴⁾ 가장 엄격한 입장을 취하고 있다. 반면에 독일은 아직 경쟁법과 소비자법에 의한 규제 시도에 치중하고 있고, 상대적으로 영국의 접근방법이 가장 유연하다. 이런 상황에서 EU 집행위원회에서는 온라인 플랫폼 규제와 관련된 규제의 파편화 현상을 방지하기 위한 EU 차원의 법률 제정 노력을 하고 있는데, 이는 대체로 경쟁법과 소비자법의 영역 밖에 있는 투명성 의무를 관련된 사업자에게 부과하는 방향으로 진행되고 있다. 투명성 의무를 부과하는 규제는 사업 내용에 대한 상세한 정보를 제공하게 함으로써 플랫폼이 일정한 공급자의 서비스에 대하여 자신의 서비스를 우대하여 얻게 되는 이익을 제어하기는 하지만, 그 가능성을 제한하는 정도는 약한 형태의 규제(light-touch regulation)이다.

일본은 우리나라와 비슷한 통신법제를 갖고 있고 방송통신 융합법제를 추진하다가 좌절된 경험을 갖고 있는 것도 우리와 유사하다. 일본의 최근 동향은 각각 산업정책, 경쟁정책 그리고 정보통신정책을 담당하는 3개 정부기관이 합동으로 디지털 플랫폼 사업 환경 개선을 위한 연구를 통한 법제 개선을 추진하고 있는 것으로 확인된다.

2. 미국

44) 중립성과 공정성은 대부분의 규제 계획에 등장하는 두 가지 원칙인데, 프랑스는 법 제정 과정에서도 이를 원칙으로 제시하고 있다. 그러나 실제로 법이 규정하는 내용은 투명성 의무를 부과하는 것이다. 이념적 원칙으로서의 중립성 및 공정성을 실제 운용 원칙으로서의 투명성 및 비차별과 구별하는 견해로서 Friso Bostoen, “Neutrality, fairness or freedom? Principles for platform regulation”, *Internet Policy Review*, Vol. 7, Issue 1 (2018a), pp.5-13.

<https://policyreview.info/articles/analysis/neutralty-fairness-or-freedom-principles-platform-regulation>

(1) 미국의 통신규제체계

미국의 통신규제체계는 「1996년 통신법」(Telecommunications Act 1996)에 의하여 개정된 「1934년 커뮤니케이션법」(Communications Act 1934)에 의하여 규율된다. 통신 영역의 규제권한은 독립규제위원회인 연방커뮤니케이션위원회(Federal Communications Commission, FCC)가 갖고 있다. FCC의 규제권한은 통신법 외에도 통신법의 집행을 위한 행정입법의 제정 및 집행권한에도 근거한다. 즉 1996년 통신법 제201조 제(b)항은 “위원장은 공공의 이익을 위하여 이 법의 규정들을 이행하는 데 필요한 규칙과 규정을 제정할 수 있다.”⁴⁵⁾고 규정하여, FCC에 행정입법을 제정할 수 있는 포괄적인 권한을 위임하고 있다.

미국의 통신규제체계에서 규제 대상이 되는 사업자는 기간사업자(common carrier)인 통신사업자이다. 통신사업자는 통신서비스를 제공하는 사업자이고 통신서비스는 전송을 내용으로 하는 서비스라는 점에서 전통적인 개념인 기간서비스(common carriage service)에 해당하기 때문이다. 다만 미국에서는 통신과 관련된 서비스라고 하여 모두 통신서비스인 것은 아니다. 예컨대, 케이블 광대역 서비스는 통신에 의하여 제공되는 서비스이므로 통신과 관련된 서비스이지만, FCC는 법 제201조 제(b)항에 근거하여 ‘케이블 광대역 명령’(Cable Broadband Order)⁴⁶⁾을 제정하여 케이블 광대역 서비스를 전체적으로 통합된 정보서비스(information service)라고 결정하였고, 연방대법원은 Brand X 판결⁴⁷⁾에서 이 결정을 승인하였다. 이로 인하여 케이블 광대역 서비스는 기간사업자에 대한 규제의 적용을 받지 않는 정보서비스로 분류되었는데, 이 결정은 그 후 망중립성 규제 근거 논란의 단서를 제공하였다.

45) “The Commissioner may prescribe such rules and regulations as may be necessary in the public interest to carry out the provisions of this Act.”

46) In Re Inquiry concerning High-Speed Access to the Internet over Cable and Other Facilities, Declaratory Ruling, 17 F.C.C.R. 4798, 4820-23 (2002).

47) National Cable & Telecommunications Assn. V. Brand X Internet Service, 545 U.S. 967 (2005).

1934년 커뮤니케이션법에서는 기간통신사업자의 주된 의무로서 제201조에서 합리적인 요청에 따라 서비스를 제공할 의무를 규정하고 있으며, 제202조와 제203조에서 각각 이용자차별 금지와 요금약관의 제출 및 준수 의무를 규정하고 있다. 또한 1996년 통신법은 제251조와 제252조에서 상호접속 및 요소별 분리제공 등과 관련하여 차별적 취급을 금지하는 규정을 추가하였는데,⁴⁸⁾ 이 규정은 ‘지역 경쟁 조항’(local competition provisions)이라고 지칭된다.⁴⁹⁾ 이 규정은 시내전화사업자(local exchange carrier, LEC)에 게 적용되는데, 선발사업자인 기존 시내전화사업자(incumbent LEC, ILEC)와 후발사업자인 경쟁 시내전화사업자(competitive LEC, CLEC)를 포함한 모든 시내전화사업자에게 적용되는 의무 규정도 있으나, 기존 시내전화사업자에게만 적용되는 의무 규정도 있다. 예컨대, 법 제251조는 상호접속 관련 비차별의무를 규정하고 있는데, 이중 제(c)항에서 규정한 합리적이고 비차별적인 요금 및 조건으로 상호접속(Interconnection)·요소별 분리접속(Unbundled Access)·재판매(Resale) 등을 제공할 의무는 기존 시내전화사업자에게만 적용되는 것이다. 이러한 규정은 기존 시내전화사업자로 하여금 신규 진입자인 경쟁 시내전화사업자에게 재판매(서비스 기반 경쟁자의 경우) 또는 분리된 네트워크 요소(unbundled network element, UNE) 접근(설비 기반 경쟁자의 경우) 기회를 제공하여 시장 진입을 가능하게 하기 위하여 마련된 것이다.⁵⁰⁾

48) 김윤정, “기간통신사업자의 비차별 의무와 미국 통신법상 기간통신사업자 규제 변천의 시사점”, 경제규제와 법 제5권 제2호 (통권 제10호) (2012), 40면.

49) Nuechterlein, Jonathan E. and Philip J. Weiser, *Digital Crossroads: Telecommunications Law and Policy in the Internet Age*, 2nd Ed., The MIT Press (2013), p.54. 같은 책, p.373-374에 의하면, 이 규정이 신설되기 전까지 대부분의 통신경쟁정책은 1982년에 AT&T 분할을 명한 동의판결을 선고하고 그 판결 이행을 감시하는 역할을 한 사람의 판사에 의하여 수행되고 있었다. 의회는 1996년에 동의판결의 종료를 요청한 후 통신법을 개정하여 지역 경쟁 조항을 신설한 후 그 집행을 FCC와 그에 대응한 주 규제기관에 위임하였다.

50) Benjamin, Stuart Minor, Douglas Gary Lichtman, Howard Shelanski, and Philip J. Weiser, *Telecommunications Law and Policy*, Carolina Academic Press (2006), pp.772-773.

FCC가 지역 경쟁 조항을 집행하는 방법은 특정 사안에 대하여 행정입법(rulemaking)을 통한 규칙의 제정으로 일괄 규제하는 방법과 재결(adjudication)으로써 구체적 사건별로 개별적으로 규제하는 방법이 있다. 행정입법의 방법과 재결의 방법 중 어떤 방법을 선택할 것인지에 대하여는 FCC가 광범위한 재량을 갖고 있다.⁵¹⁾

(2) 1996년 통신법상 정보서비스

1996년 통신법 제3조 제20호⁵²⁾에서는 제43호에 정한 통신서비스(telecommunications service)와 구별하여 정보서비스(information service) 개념을 두고 이를 정의하고 있다. 그에 의하면, 정보서비스는 통신을 통해 정보를 생성·획득·저장·변형·처리·인출·이용 또는 이용을 가능하게 하는 능력을 제공하는 것을 말한다. 통신을 통한 서비스이면, 그 내용이 통신서비스라고 하더라도 정보서비스로도 분류될 수 있다.

FCC는 1996년 통신법 제정 당시 예상된 서비스인 DSL 서비스(Digital Subscriber Line Service)를 통신서비스로 분류하였다. 그 후 FCC는 법 제201조 제(b)항에 근거하여 ‘케이블 광대역 명령’(Cable Broadband Order)을 제정하여 케이블 광대역 서비스를 전체적으로 통합된 정보서비스라고 결정하였다. 이는 1996년 통신법 제정 당시 예상되지 않았던 서비스로서 통신서비스와 정보서비스의 성격을 함께 갖고 있던 인터넷접속서비스(internet access service)가 정보서비스로 분류되는 계기가 되었다.

연방대법원은 Brand X 판결(2005)에서 FCC의 이 결정이 적법하다고 인정하였다. FCC가 종류가 유사한 서비스인 DSL 서비스와 다르게 케이블 광대역 서비스를 정보서비스로 분류한 것이 선례 구속성의 원칙에는 반할 수 있으나, 대법원은 Chevron 법리(법 규정이 애매모호한 경우 이에 대한 행정기관의 해석이 합리적이라면 법원이 생각하는 가

51) 안정민, “미국 연방통신위원회의 설립과 운용과정-독립규제위원회의 성격과 그 통제수단을 중심으로-”, 언론과 법 제7권 제1호 (2008), 282면.

52) Sec. 3 [47 U.S.C. § 153(20)].

장 합당한 해석과 행정기관의 해석이 다르더라도 행정기관의 해석을 존중한다는 법리)를 우선하여 FCC 판단을 존중하였다. 인터넷접속서비스는 2015. 2. Title II Order 제정으로 통신서비스로 재분류되었다가 2017. 12. Internet Freedom Order로 정보서비스로 환원되었다.

(3) 1996년 통신법상 정보서비스에 대한 규제 도입 근거

1996년 통신법상 정보서비스에 대하여는 통신서비스에 적용되는 것과 같은 규제가 적용되지 않는다. 정보서비스에 적용되는 제1장(Title I)에는 통신서비스에 적용되는 제2장(Title II)과 달리 법에서 정한 사업자의 행위의무 규정이 없다. 또한 FCC는 전통적으로 정보서비스에 대하여 비규제적인 입장을 취하였다.

그런데 종래 정보서비스로 분류되었던 인터넷접속서비스에 대하여 FCC가 규제를 신설하려고 하면서 FCC가 과연 정보서비스에 대한 규제 신설 권한이 있는지 여부가 문제되었다. 정보서비스에 대하여 규제를 신설하기 위해서는 법에 정한 FCC의 규칙 제정 권한을 활용하여 규칙을 제정하는 방법이 있는데, 그 근거 규정에 대하여는 논란이 있었다. 이 논의는 우리나라에서는 기간통신사업자에 해당하는 인터넷접속서비스 제공자에 대하여 적용된 논의이지만, 미국에서는 이러한 사업자가 제공하는 서비스가 정보서비스라는 점에서 향후 온라인 플랫폼 사업자에게 어떤 규제를 도입하려는 논의가 이루어질 경우 이 논의가 재연될 가능성이 높다.

FCC는 2015. 2. Title II Order 개정으로 인터넷접속서비스를 통신서비스로 재분류하기 전까지 이를 정보서비스로 유지하면서 규칙을 제정하는 방식으로 망 중립성 규제를 도입하려고 하였다. FCC는 2009. 8. 미국 최대의 케이블사업자인 Comcast가 의도적으로 P2P의 인터넷 트래픽을 차단한 것에 대해 통신법 제4조⁵³⁾에 정한 FCC의 보충적 관할

53) Title I Sec. 4 [47 U.S.C. 154] (g)(3)(D)(i). The Commission may perform any and all acts, make such rules and regulations, and issue such orders, not inconsistent

(ancillary jurisdiction) 권한에 근거하여 망 중립성 위반이라는 결정을 내렸다.⁵⁴⁾ 즉 FCC는 통신법 제4조에 정한 보충적 관할 권한을 인터넷 사업자에 대한 통신법상 행위 규제 적용의 근거로 삼았다.⁵⁵⁾ 그러나 이 결정은 2010년 Comcast 판결에서 위법으로 판단되었다.

FCC는 2010. 12. 통신법 제706조 제(a)항⁵⁶⁾에 정한 권한에 근거하여 개방 인터넷 규칙(Open Internet Order)⁵⁷⁾을 제정하고, 이 규칙에 차단 금지 및 불합리한 차별금지 규제와 투명성 규제를 포함하였다. 이 규칙 제정의 근거인 통신법 제706조 제(a)항은 FCC가 진보된 통신 능력 기반 구축을 장려하는 권한을 갖고 있다고 규정하고 있다. 그러나 연방항소법원은 2014년 Verizon 판결⁵⁸⁾로 통신법 제706조 제(a)항은 투명성 규제의 근거는 될 수 있으나, 인터넷접속서비스 제공자가 개별적인 협상을 할 수 있다면 차단 금지 및 불합리한 차별금지 규제의 근거로는 허용될 수 없다고 판단하였다. 이에 대응하여 FCC는 2015년에 Title II Order로서 새로운 개방 인터넷 명령(Open Internet Order)⁵⁹⁾을 다시

with this Act, as may be necessary in the execution of its functions.

54) In the Matters of Formal Complaint of Free Press and Public Knowledge Against Comcast Corporation for Secretly Degrading Peer-To-Peer Applications, 23 F.C.C.R. 13028.

55) 안정민, “미국 FCC 망중립성 규제의 허와 실”, 경제규제와 법 제2권 제2호 (2009), 144면.

56) SEC. 706. ADVANCED TELECOMMUNICATIONS INCENTIVES.

(a) IN GENERAL— The Commission and each State commission with regulatory jurisdiction over telecommunications services shall encourage the deployment on a reasonable and timely basis of advanced telecommunications capability to all Americans (including, in particular, elementary and secondary schools and classrooms) by utilizing, in a manner consistent with the public interest, convenience, and necessity, price cap regulation, regulatory forbearance, measures that promote competition in the local telecommunications market, or other regulating methods that remove barriers to infrastructure investment.

57) FCC, Report and Order (In the Matter of Preserving the Open Internet), FCC 10-201, 2010.

58) Verizon. v. FCC, 740 F.3d 623 (D.C. Cir. 2014).

59) FCC, Report and Order on Remand, Declaratory Ruling, and Order (In the Matter

제정하였으며, 여기서는 케이블사업자가 제공하는 광대역 인터넷접속서비스를 기존의 정보서비스가 아니라 아예 통신서비스로 편입시켰다.

FCC는 2017. 12. 인터넷접속서비스를 정보서비스로 재분류하면서 통신법 제257조⁶⁰⁾에 근거하여 인터넷 자유 규칙(Internet Freedom Order)을 제정하였다. 이 규칙에는 2010년 개방 인터넷 명령에 있던 차단금지 및 불합리한 차별금지의무나 2015년 Title II Order에 있던 차단금지, 지연금지, 대가에 의한 우선처리금지 등 행위제한 규정이 없으나, 투명성 의무를 강화하는 규정을 두었다. 투명성 의무는 ① 차단, 지연, 계열사에 대한 우선처리, 대가에 의한 우선처리 등 망 관리행위의 내용, ② 서비스 기술, 접속 속도, 지연속도와 같은 수행 특성, ③ 가격, 개인정보보호정책, 분쟁해결과 같은 상업적 조건을 공시할 의무이다. 따라서 통신법 제257조는 정보서비스 제공자에 대한 투명성 의무를 부과하는 근거 규정으로 인정되었다.

(4) 인터넷 규제 원칙과 관련 법률

미국 정부는 전통적으로 인터넷 분야에 대하여 비규제의 원칙하에 불간섭(leaving the internet alone) 정책을 취해왔다.⁶¹⁾ 인터넷 비규제의 원칙이 처음으로 나타난 것은

of Protecting and Promoting the Open Internet), GN Docket No. 14-28, FCC-15-24A1, 2015. 주요 내용은 김윤정, “4차 산업혁명 시대의 망 중립성 정책의 변화 방향”, 경제규제와 법 제11권 제1호 (2018), 101-101면.

60) Sec. 257 [47 U.S.C. 257]. MARKET ENTRY BARRIERS PROCEEDING.

(a) ELIMINATION OF BARRIERS.--Within 15 months after the date of enactment of the Telecommunications Act of 1996, the Commission shall complete a proceeding for the purpose of identifying and eliminating, by regulations pursuant to its authority under this Act (other than this section), market entry barriers for entrepreneurs and other small businesses in the provision and ownership of telecommunications services and information services, or in the provision of parts or services to providers of telecommunications services and information services.

61) Lawrence E. Strickling, Remarks of Assistant Secretary Strickling at the Media Institute, Washington, D.C. (February 24, 2010.)

<https://www.ntia.doc.gov/print/speechtestimony/2010/remarks-assistant-secretary-strict>

1997년 클린턴 행정부의 글로벌 전자상거래체계(Framework for Global Electronic Commerce) 정책선언이다. 이 정책선언에서는 인터넷 구축은 민간 영역에서 지도하여야 한다는 점, 정부는 전자상거래에 대한 부당한 제한을 피하여야 한다는 점, 정부 관여가 필요한 경우 그 목적은 거래에 대한 예측 가능한, 최소한의, 일관되고 간단한 법적 환경을 지원하고 집행하는 것이 되어야 한다는 점, 정부는 인터넷의 특유한 품질을 인정하여야 한다는 점, 인터넷에서 이루어지는 전자상거래는 글로벌한 기반에서 촉진되어야 한다는 점을 확인하였다.⁶²⁾

미국 정부의 인터넷 정책에 변화가 나타나기 시작한 것은 오바마 정부 때부터이다. 오바마 정부는 그간의 인터넷정책에서 완전히 벗어나 이른바 ‘인터넷 정책 3.0’(Internet Policy 3.0)이라는 새로운 접근방법을 제시하고 있다. 인터넷 정책 3.0은 이전과는 달리 정부의 적극적인 개입을 허용하고 있다. 이 정책에서는 미국 정부와 다른 국가 간, 또 중요 인터넷 구성원들과의 협력을 통한 정보보호, 어린이 보호, 사이버 보안, 저작권과 인터넷 거버넌스와 같은 이슈들과 관련하여 정부가 주도적으로 법제나 규제를 제안하고 있다. 이와 같은 새로운 인터넷 정책방향의 전환은 사이버결제, 해킹으로부터의 인터넷 보호, 망중립성 문제 등과도 밀접한 연관성이 있음을 보여주고 있다.⁶³⁾

다만 미국에서 주로 논의되는 인터넷 규제는 인터넷 서비스 시장이나 거래 규제가 아니라 품위와 개인정보보호에 대한 규제로서 규제의 성격을 달리한다. 품위 규제는 이용자를 향한 ‘정보 흐름’의 규제이다. 품위 규제에 관한 법률로는 1996년에 제정된 최초의 인터넷 규제 법률인 「방송통신품위법」(Communications Decency Act)과 2000년에

klings-media-institute

62) Benjamin, Lichtman, Shelanski, and Weiser, *Telecommunications Law and Policy*, 2nd Ed, Carolina Academic Press (2006), pp.915-916; Kang and Butler, *Communications Law and Policy: Cases and Materials*, 5th Ed, Direct Injection Press (2016), p.594.

63) 홍대식 외, “인터넷 이용 활성화 및 진흥 법제 체계화 연구, 한국인터넷진흥원 (2011. 9.), 79면.

제정된 「아동온라인보호법」(Child Online Protection Act)이 있었으나, 이들 법률은 헌법상 표현의 자유와의 관계에서 위헌 판정되었다. 이러한 법률로 현재 시행되고 있는 것은 2000년 「아동 인터넷보호법」(Children's Internet Protection Act) 정도이다. 이에 대하여 개인정보보호 규제는 '이용자에 관한 정보' 흐름의 규제이다. 이러한 법률로는 1998년 「아동 온라인 개인정보보호법」(Children's Online Privacy Protection Act)이 있다.

3. 유럽연합(EU)

(1) 정보사회서비스와 그 법적 취급

유럽연합(EU)의 방송통신 규제체계에서는 한국의 기간통신사업과 부가통신사업 구분과 같은 사업 구분 방식은 없다. 2002년 이후 개편된 EU의 방송통신 규제체계는 규제체계 지침(Framework Directive)과 4가지 특별 지침(인가 지침, 접근 지침, 보편적서비스 지침, 프라이버시 지침)으로 구성되는데,⁶⁴⁾ 이들 지침은 우리나라의 기간통신사업에 상

64) 5개의 지침을 통틀어 통상 '전자 커뮤니케이션 규제 패키지'라고 부른다. 규제체계 지침(Framework Directive)의 정식 명칭은 Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications and services, 인가 지침(Authorisation Directive)의 정식 명칭은 Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services, 접근 지침(Access Directive)의 정식 명칭은 Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities, 보편적서비스 지침(Universal Service Directive)의 정식 명칭은 Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, 프라이버시 지침(Directive on privacy and electronic communications)의 정식 명칭은 Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and

응하는 전송 계층의 사업인 전자커뮤니케이션서비스(electronic communications service, ECS)에만 적용된다. 전자커뮤니케이션서비스는 전자통신망에서 전기적 신호를 전달하는 서비스로서 통신서비스 및 방송을 제공하기 위해서 사용되는 전송서비스를 말한다.

우리나라의 부가통신사업에 상응하는 EU의 서비스 유형은 정보사회서비스(information society service)이다. 이 서비스 개념은 1998년에 제정되고 2015년에 최종 개정된 정보사회서비스에 관한 기술규정 정보제공절차 지침⁶⁵⁾에서 처음으로 사용되었다. 그에 의하면, 정보사회서비스는 통상적으로 원격지에서 전자적 수단에 의하여 서비스의 수용자의 개별적인 요청에 따라 보상을 위하여 제공되는 서비스를 말한다(지침 제 1조 제(b)항).⁶⁶⁾ 2000년 전자상거래지침이나 2017년 일반개인정보보호법(General Data

the protection of privacy in the electronic communications sector이다. 규제체계 지침은 2009년 Directive 2009/140/EC와 Regulation 544/2009에 의하여 개정되었다.

65) Directive 98/34/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations and of rules on Information Society services (OJ L 204, 21.7.1998, p. 37). 이 지침은 그 후 몇 차례 개정되었다가 2015년에 DIRECTIVE (EU) 2015/1535 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 9 September 2015 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical regulations and of rules on Information Society services (codification)로 그 동안의 개정 내용을 통합하는 개정이 이루어졌다.

66) “‘service’ means any Information Society service, that is to say, any service normally provided for remuneration, at a distance, by electronic means and at the individual request of a recipient of services. For the purposes of this definition: (i) ‘at a distance’ means that the service is provided without the parties being simultaneously present; (ii) ‘by electronic means’ means that the service is sent initially and received at its destination by means of electronic equipment for the processing (including digital compression) and storage of data, and entirely transmitted, conveyed and received by wire, by radio, by optical means or by other electromagnetic means; (iii) ‘at the individual request of a recipient of

Protection Regulation, GDPR)에서도 여기서 정의한 정보사회서비스 개념을 그대로 사용한다.

정보사회서비스는 EU 방송통신 규제체계의 적용이 제외되는 영역으로 취급되어 왔다. 전자커뮤니케이션서비스에 대하여는 EU의 전자커뮤니케이션 규제 패키지에 의하여 회원국 간 제도의 조화가 추진되어 왔다. 그러나 전자커뮤니케이션 규제체계의 범위에서 정보사회서비스는 제외된다(규제체계 지침 제2조 제(c)항). 정보사회서비스 중에서 특히 전자상거래의 경우에는 2000년 전자상거래지침에 의하여 회원국 간 제도의 조화가 추진되어 왔다.

(2) EU의 디지털 단일시장 전략과 온라인 플랫폼 규제

EU 집행위원회는 2015. 5. 6. 디지털 단일시장 전략 통신문을 발표하였다.⁶⁷⁾ 이 통신문에는 전략과 관련된 사실적 정보의 분석과 증거가 담긴 집행위원회 직원의 작업 보고서가 첨부되었다.⁶⁸⁾ 여기서 말하는 디지털 단일시장은 상품, 서비스, 노동, 자본의 자유로운 이동이 보장되고, 개인과 기업이 국적과 거주지에 관계없이 공정한 경쟁과 높은 수준의 소비자 및 개인정보 보호의 조건 하에서 막힘없이 온라인 활동에 접근하고 이러

services' means that the service is provided through the transmission of data on individual request."

67) European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Digital Single Market Strategy for Europe, COM(2015) 192 final (2015).

<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1447773803386&uri=CELEX:52015DC0192>

68) European Commission, Commission Staff Working Document "A Digital Single Market Strategy for Europe - Analysis and Evidence" [SWD(2015) 100]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1447773803386&uri=CELEX:52015SC0100>

한 활동을 수행할 수 있는 시장을 가리킨다.

EU의 디지털 단일시장 전략의 목적은 EU 차원의 통일된 디지털 규범과 발전 전략을 채택함으로써, 역내 디지털 경제활동의 제약 요인을 제거하고, 하나의 시장을 형성하는 것이다. 디지털 단일시장 전략은 글로벌 경제의 급속한 디지털화가 혁신, 성장, 일자리 창출 등에 새로운 기회를 부여하는 한편 새로운 정책과제를 제기함에 따라, EU 차원의 공동대응이 필요하다는 인식하에 추진되었다. 특히 EU는 디지털 단일시장의 핵심요소로 역내 전자상거래 활성화를 추진하였다. EU의 디지털 단일시장 전략은 3대 중점전략(pillar)과 세부과제로 구성된다. 3대 중점전략은 회원국 간 온라인 시장접근 개선, 디지털 네트워크 및 서비스 기반 창출, 그리고 디지털 경제의 성장 잠재력 극대화이다.

EU의 디지털 단일시장 전략과 관련하여 온라인 플랫폼에 대한 논의는 둘째 중점전략인 디지털 네트워크 및 서비스 기반 창출의 세부과제로서 이루어지고 있다. 집행위원회는 온라인 플랫폼이 데이터의 수집, 축적과 알고리즘 이용을 통해 유용한 정보를 생산하고 중소기업이 온라인으로 이동하여 새로운 시장에 진출하는 것을 돕는 기능을 한다는 점을 인식한다. 그러나 일부 온라인 플랫폼의 시장력(market power)이 증대하여 잠재적으로 여러 가지 우려를 제기하고 있다는 점을 지적한다. 따라서 진보된 디지털 네트워크와 혁신적 서비스에 대한 올바른 조건과 공정한 경쟁 여건(level playing field)을 창출하기 위해 온라인 플랫폼과 중개 서비스에 대한 규제 환경을 검토하는 것을 세부과제로 제시한다. 그 추진 내용으로 2015년 말 전에 플랫폼의 역할에 대한 종합적인 평가 작업에 착수하기로 하였다. 이에 포함되는 검토 또는 분석의 대상은 ① 검색 결과의 투명성, ② 플랫폼의 수집 정보의 사용, ③ 플랫폼과 공급자 간의 관계, ④ 한 플랫폼에서 다른 플랫폼으로 이동하는 개인과 사업자의 능력에 대한 제약, ⑤ 인터넷에서의 불법적인 콘텐츠에 가장 잘 대처하는 방법이다.

온라인 플랫폼 논의의 구체적인 내용은 통신문에 첨부된 직원 작업 보고서에 포함되어 있다. 그에 의하면, 온라인 플랫폼에 대한 논의는 시장경쟁 활성화와 공정경쟁에 초점이 맞추어져 있다. EU는 해외 플랫폼 기업들의 독점적 지위로 인한 시장 왜곡을 우려

하고 있는데, 특히 구글, 페이스북 등의 기업에 대한 거부감이 커서 인터넷 기업의 독점 문제에 민감하다. 집행위원회는 온라인 플랫폼의 가격정책을 통한 불공정 행위 및 정보 독점 행위는 물론, 수직계열화를 통한 유통시장 잠식 등 불공정경쟁행위에 대한 가이드 라인을 제시하고, 적극적인 규제 도입을 시사하였다. 또한 정보독점 문제는 플랫폼에서 생산되는 정보의 독점적 사용에 관한 것이라는 점에서, 개인정보 보호와 정보 사용의 투명성 문제가 집중적으로 제기되었다. 플랫폼 산업은 EU 기업들이 미국 기업들에 비해 경쟁열위에 있는 분야로서, EU는 현재의 시장 질서를 재편한다는 측면에서 적극적으로 규제를 활용할 가능성이 있다.⁶⁹⁾

(3) 규제 환경에 대한 공공 의견수렴

EU 집행위원회는 2015. 9.부터 2016. 1.까지 온라인 플랫폼, 클라우드와 데이터, 중개자의 책임, 협력적 경제의 규제 환경에 대한 공공 의견수렴을 실시하였다.⁷⁰⁾ 공공 의견수렴에서는 플랫폼의 정의, 공급자와 고객에 대한 플랫폼의 대우, EU에서 사업을 확장할 때 플랫폼이 직면하는 제약과 플랫폼의 소비자 데이터 취급을 포함하는 8개의 개방적 질문을 제시하였다. 개방적 질문에서는 특히 온라인 플랫폼을 “양면 또는 다면시장에서 인터넷을 사용하여 둘 또는 그 이상의 구별된 상호의존적인 사용자 그룹을 연결시켜, 적어도 하나 이상의 그룹의 가치를 증진시킬 수 있는 사업자 또는 중개서비스 제공자”⁷¹⁾라는 잠정적 정의를 제시하고, 이러한 정의를 할 수 있는지에 대해서 의견을 수

69) 김정곤·나승권·정종문·이성희, “EU 디지털 단일시장 전략의 주요 내용과 시사점, 오늘의 세계경제”, Vol. 15 No.16, 대외경제정책연구원 (2015), 11면.

70) European Commission, Public consultation on the regulatory environment for platforms, online intermediaries, data and cloud computing and the collaborative economy (2015).

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/public-consultation-regulatory-environment-platforms-online-intermediaries-data-and-cloud>

71) 원문은 다음과 같다: “‘Online platform’ refers to an undertaking operating in two (or multi)-sided markets, which uses the Internet to enable interactions between two or more distinct but interdependent groups of users so as to

럼하였다. 이 일반 정의는 실제적인 경제분석을 통하여 다면시장 관련 온라인 플랫폼의 관련시장 획정을 하는 것의 어려움을 회피하여 일반적인 방법을 통한 시장획정 방법을 모색하기 위한 것으로 보인다.⁷²⁾

공공 의견수렴은 공급자라는 개념으로 불리는 플랫폼의 사업 이용자가 자신의 플랫폼 (예를 들어, 온라인 마켓플레이스,⁷³⁾ 앱 스토어와 소셜 네트워크)과의 경험에 대하여 언급하도록 요청하는 방식으로 이루어졌다. 응답자의 90%는 플랫폼과 사업 이용자 간의 관계에 개선할 여지가 있다고 답변하였는데, 그 중에서도 플랫폼이 부과하는 ‘불균형적인(unbalanced) 거래조건’이 자신의 활동에 가장 부정적인 영향을 주는 요인으로 꼽혔다.⁷⁴⁾

공공 의견수렴에 의하여 수렴된 의견은 온라인 설문을 통해 수집된 것이 1,006건이고 별도의 메일 박스를 통해 수집된 것이 31건이었다. 설문 회신자의 유형은 개인, 사업체를 대표하는 협회 또는 단체, 온라인 플랫폼을 이용하여 서비스를 제공하는 공급자를 포함하는 사업자, 시민사회를 대표하는 협회 또는 단체, 온라인 플랫폼, 연구기관이나 싱크탱크, 공공기관, 소비자를 대표하는 협회 또는 단체로 분류될 수 있다. 이렇게 수렴된 의견은 그 후 2년간 실시된 사실 확인 작업의 기초가 되었다.⁷⁵⁾ 또한 그 기간 중에

generate value for at least one of the groups. Certain platforms also qualify as Intermediary service providers.”

72) 홍대식, 최요섭, “온라인 플랫폼 관련 유럽연합 경쟁법과 경쟁정책— 온라인 플랫폼에 대한 규제 현황을 중심으로 —”, 법학연구, 제28권 제2호, 연세대학교 법학연구원 (2018), 183면.

73) 온라인 마켓플레이스(online marketplace)는 인터넷을 통해 누구나 상품을 자유롭게 구매할 수 있고 판매도 할 수 있는 온라인상의 자유 시장 공간을 의미하며, 우리나라에서는 흔히 오픈마켓이라고 불린다. 이베이/옥션/인터파크지마켓 기업결합 사건에 대한 공정위 2009. 6. 25.자 제2009-146호 의결(2009지식1195), 11면.

74) Friso Bostoan, “The Commission Proposes a Regulation on Platform-to-business trading practices”, CoRe Blog (2018b). <http://coreblog.lexxion.eu>

75) 예컨대, 수렴된 의견을 정량분석한 보고서로는 Annabelle Gawer, Online

집행위원회는 수많은 연구보고서와 리포트를 발행하거나 위탁 연구로 진행하였다.

공공 의견수렴 결과에 대한 집행위원회의 잠정적인 결론은 2016. 1.에 발간된 개요 보고서에 나와 있다.⁷⁶⁾ 이 보고서에서는 온라인 플랫폼의 법적 정의에 대하여 합의된 결론을 도출하지 않았지만 이 개념의 장점에 대하여 인정한다. 보고서는 응답자의 대다수가 플랫폼이 충분한 정보를 제공하지 않고 정보에 대한 접근권을 제한한다고 보지만, 온라인 플랫폼 기업은 상반된 입장을 견지하고 있어 이견 차가 크다는 점을 지적한다. 다만 동등한 경쟁의 장의 부재, 투명성 부족, 개인 데이터 수집 및 플랫폼과 공급자 간 불균형적인 협상력이 불공정한 거래관행을 초래하는 것에 대한 우려를 표명하고 있다. 보고서에서 사실 확인을 통해 문제가 되는 것으로 본 거래관행은 ① 공급업체가 불균형 요소를 찾아 협상할 수 없게 하는 플랫폼 이용약관, ② 플랫폼에서 생성된 거래 데이터에 대한 접근 제한, ③ 일방적인 플랫폼의 서비스 거부이다.

(4) 온라인 플랫폼과 디지털 단일시장 전략

EU 집행위원회는 2016. 5. 그 동안의 공공 의견수렴과 사실 확인 및 조사연구 결과를 토대로 하여 온라인 플랫폼에 표적화된(targeted) 디지털 단일시장 전략에 관한 통신문을 발표하였다.⁷⁷⁾ 이 통신문에는 전략과 관련된 사실적 정보의 분석과 증거가 담긴 집

Platforms: Contrasting perceptions of European stakeholders, A qualitative analysis of the European Commission's Public Consultation on the Regulatory Environment for Platforms, A study prepared for the European Commission DG Communications Networks, Content & Technology (2016. 5.).

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-online-platforms-contrasting-perceptions-european-stakeholders-qualitative-analysis>

76) European Commission, SYNOPSIS REPORT ON THE PUBLIC CONSULTATION ON THE REGULATORY ENVIRONMENT FOR PLATFORMS, ONLINE INTERMEDIARIES AND THE COLLABORATIVE ECONOMY (2016. 1.).

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/full-report-results-public-consultation-regulatory-environment-platforms-online-intermediaries>

행위위원회 직원의 작업 보고서가 첨부되었다.⁷⁸⁾

이 통신문에서 집행위원회는 온라인 플랫폼 문제에 대한 위원회가 따라야 할 원칙을 다음과 같이 4가지로 제시하였다. 그것은 첫째, 비교할 수 있는(comparable) 디지털 서비스를 위한 동등한 경쟁여건 조성, 둘째, 핵심 가치를 보호하기 위한 온라인 플랫폼의 책임 있는 행동 보장, 셋째, 이용자 신뢰를 유지하고 혁신을 보호하기 위한 투명성 및 공정성 보장, 넷째, 데이터 주도 경제에서 개방적이고 비차별적인 시장 유지이다.

다음으로 집행위원회는 이러한 원칙을 정책으로 실행하기 위한 방안을 제시하였다. 특히 신뢰와 투명성을 촉진하고 공정성을 보장하기 위해서 시민과 소비자에 대한 정보 제공 및 권한 강화와 공정하고 혁신 친화적인 사업 환경 보장이 실행방안으로 제시되었다.

공정하고 혁신 친화적인 사업 환경 보장과 관련하여 이해관계자가 제기한 온라인 플랫폼의 불공정거래행위의 문제가 검토되었다. 공공 의견수렴에서 매우 많은 사업계 응답자들이 불공정거래행위에 대한 부정적인 결과를 강조하면서 추가적인 조치(규제적 조치와 비규제적 조치의 조합)를 필요로 하였다는 점을 언급하였다. 집행위원회는 경쟁법과 회원국의 시장 정책을 온라인 플랫폼에 대한 디지털 단일 시장 전략의 효과적인 실행에 중요한 역할을 하는 상호보완적인 정책으로 보아야 한다고 본다. 다만 경쟁정책

77) European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe, COM(2016)288 (2016. 5.).

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0288>

78) European Commission, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Online Platforms Accompanying the document Communication on Online Platforms and the Digital Single Market, SWD(2016) 172 (2016. 5.).

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-online-platforms-and-digital-single-market-opportunities-and-challenges-europe>

밖의 영역에서, EU 차원에서의 행동이 B2B 관계에서의 공정성에 대처하기 위하여 필요한 것인지를 문제가 제기된다고 본다. 그에 따라 집행위원회는 온라인 플랫폼 환경에서의 B2B 관계에 대한 중점적인 사실 확인 조사 활동을 수행하기로 하였다. 그리고 그 결과에 따라 2017년 봄까지 추가적인 EU의 행동이 필요한 것인지를 판단하기로 하였다.

(5) 디지털 단일 시장 전략의 실행에 관한 중간 평가

EU 집행위원회는 2017. 5. 디지털 단일 시장 전략의 실행을 중간 평가하는 통신문을 발표하였다.⁷⁹⁾ 이 통신문에서 집행위원회는 공정하고, 개방적이며, 안전한 디지털 환경 보장을 강조하였다. 이를 위한 실행 방안으로서 특히 공정한 인터넷 생태계의 책임 있는 행위자로서 온라인 플랫폼을 촉진하는 실행 방안과 관련하여, 2016. 5. 온라인 플랫폼에 대한 통신문에서 추가 조사가 필요한 두 가지 쟁점으로, 공정하고 혁신 친화적인 플랫폼 비즈니스 환경 보장과 불법 온라인 콘텐츠의 차단이 제시되었다는 점을 확인하였다.

공정하고 혁신 친화적인 플랫폼 비즈니스 환경 보장과 관련하여 플랫폼-사업자(P2B) 간 거래에 대한 사실확인 조사 결과 일부 온라인 플랫폼이 사업 이용자에게 잠재적 피해가 되는 거래관행을 행하는 사실이 확인되었다. 이와 관련된 정책 목표는 온라인 경제에서 공정하고 예측가능하며 지속가능하고 궁극적으로 신뢰할만한 비즈니스 환경을 보장하는 것이다. 불법 온라인 콘텐츠의 차단과 관련해서는 온라인상의 불법 콘텐츠에 대응한 문제 중심적인 해결책을 모색하고 사전 예방적 차원의 플랫폼에 대한 책임 규칙

79) European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the Mid-Term Review on the implementation of the Digital Single Market Strategy: A Connected Digital Single Market for All, COM(2017) 228 final (2017. 5.).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1496330315823&uri=CELEX:52017DC0228>

등의 지침이 필요하다는 점이 제시되었다.

집행위원회의 정책 대안은 플랫폼-사업자 간에 확인된 부당한 계약 조항 및 거래관행의 문제에 대처하기 위한 조치를 준비하고 영향평가를 기반으로 하여 회원국 및 이해관계인들과의 구조적 대화를 시행하는 것이다. 이를 통해 새로운 규제 마련이 필요하다고 판단되는 경우 그 입법조치의 형식을 검토하기로 하였다. 또한 불법 콘텐츠 삭제를 위한 메커니즘과 기술적 해결책 마련에 중점을 둔 논의를 추진하기로 하였다.

(6) 온라인 플랫폼 환경에서의 B2B 관계 연구

EU 집행위원회는 경쟁법의 적용 범위 밖에 있는 온라인 플랫폼의 잠재적으로 불공정한 B2B 거래관행의 범위, 실제 규모와 영향을 판단하기 위한 추가적인 증거 수집을 위한 연구 용역을 실시하였는데, 2017. 5. 그 연구보고서가 발간되었다.⁸⁰⁾ 조사의 배경은 집행위원회의 온라인 플랫폼에 관한 의견수렴 결과 온라인 플랫폼과 중소기업 간의 협상력의 불균형으로 인하여 잠재적으로 부당한 거래관행이 초래된다는 우려가 제기되었다는 점이다.

조사는 온라인 전자상거래 마켓플레이스, 모바일 앱 스토어, 소셜 네트워크, 온라인 광고 플랫폼의 4가지 유형의 온라인 플랫폼을 대상으로 하였다. 조사는 자료조사, 전문가조사, 이용자 설문조사를 통해 온라인 플랫폼 사업자와 사업 이용자 간 관계의 거래관행에서의 6가지 주요 문제를 추출하고 각 문제별로 사례연구를 행하는 방식으로 이루어졌다. 6가지 주요 문제는 ① 일방적인 거래조건의 변경, ② 검색과 순위 관련 행위, ③ 상품 목록 삭제와 계좌의 정지/차단, ④ 일정한 상품·서비스의 우대, ⑤ 데이터 접근과 이동성 제한, ⑥ 비효율적인 권리구제 시스템이다.

80) Ecorys, Business-to-business relations in the online platform environment, Final Report, European Commission (2017. 5.).

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/04c75b09-4b2b-11e7-aea8-01aa75ed71a1/language-en>

집행위원회는 이러한 연구 용역 외에도 수많은 포커스 그룹 연구와 워크숍을 통해 정보와 지식을 축적한 후, 2017. 10.에는 B2B 관계에 대한 새로운 입법을 도입하는 정책에 관한 최초영향평가를 실시하였다.⁸¹⁾ 최초영향평가(Inception impact assessment, IIA)는 입법 또는 비입법 제안에 대한 로드맵으로서, 새로운 법과 정책의 범위, 목적과 시기를 설명하는 것이다. 또한 이는 기존 법의 평가 또는 여러 법의 적합성 검토를 위한 계획을 제시하기도 한다.

최초영향평가에서 문제에 대처하기 위해 제안된 정책 개입 대안은 다음과 같은 3가지이다. 대안 1은 온라인 플랫폼에 대한 산업 주도 개입을 장려하기 위한 EU 연성법 행위를 채택하는 방안이다. 대안 2는 산업 주도 개입(대안 1)과 함께 다양한 수준의 정책 개입을 수반하는 EU 입법조치를 채택하는 방안이다. 대안 3은 EU 차원의 규제기관과 함께 온라인 플랫폼에 대한 표적화되고 상세한 규제체계를 제공하는 EU 입법조치를 채택하는 방안이다.

(7) 온라인 B2B 거래의 공정성과 투명성 증진을 위한 법률 제정안

EU 집행위원회는 2018. 4. 그 동안의 정책 추진 결과를 토대로 하여 새로운 법률(Regulation)⁸²⁾ 제정안을 발표하였다.⁸³⁾ 이 법률 제정안의 제목은 온라인 중개 서비스의

81) European Commission, Inception impact assessment – Fairness in platform-to-business relations (2017. 10.).

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-5222469_en

82) EU의 입법체계상 Regulation은 회원국의 국내법화 조치가 필요한 지침(Directive)과 달리 회원국에 직접 적용되는 입법 형식이다. 이를 직역하여 ‘규칙’이라고 번역하기도 하지만, 이렇게 번역할 경우 이 입법 형식의 법적 지위에 오해가 생길 수 있으므로 이 글에서는 ‘법률’로 의역하기로 한다.

83) European Commission, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services, Brussels, 26.4.2018 COM(2018) 238

사업 이용자에 대한 공정성과 투명성 증진을 위한 법률 제정안이다. 이 법률의 주요 내용은 첫째, 투명성에 관한 것이고, 둘째, 온라인 중개 서비스 제공자에게 분쟁해결기구를 조직하도록 하는 의무를 부과하는 것이다.

이러한 입법 추진을 위한 최초영향평가 단계에서는 산업 주도의 행위와 일정한 수반된 조치도 검토되었지만, 이런 조치가 효과적이지 않을 것으로 판단하여 입법조치를 취하기로 하되, 입법의 형식은 회원국에 직접 적용될 수 있는 법률 형식으로 하였다. 집행위원회는 이 제안이 기존 법률의 사후 평가와 적합성 검토, 이해관계자들의 의견수렴, 전문적 자문, 규제영향평가를 거친 결과라고 밝히고 있다.

법률 제정안에서는 플랫폼을 정의하는 용어로 온라인 중개 서비스(online intermediation services)라는 개념을 사용하고 있다. 이 개념은 EU 법에서 사용되고 있는 정보사회서비스(information society service)의 정의에 기초하면서, 플랫폼의 두 가지 특징인 ① 사업자와 소비자 간의 직접적인 거래의 촉진과 ② 그 당사자들 사이의 계약 관계 유지라는 개념적 요소를 추가하였다. 이 정의는 온라인 전자상거래 마켓플레이스, 앱 스토어와 소셜 네트워크를 포함하지만, 검색엔진은 포섭하지 않는다. 검색엔진은 그 검색 결과 목록이 나타나는 웹사이트와 계약관계가 성립하지 않기 때문이다.⁸⁴⁾ 다만 법률 제정안에서는 온라인 검색 엔진과 그 제공자에 대한 별도의 정의 규정을 두고 있다.

법률 제정안은 플랫폼에 대하여 다음과 같이 6가지 유형의 투명성 의무를 부과하고 있다.

첫째, 거래조건은 명확하고 모호해서는 안 되며 쉽게 입수 가능해야 한다. 플랫폼이

final (2018. 4.).

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/regulation-promoting-fairness-and-transparency-business-users-online-intermediation-services>

84) Friso Bostoan, "The Commission Proposes a Regulation on Platform-to-business trading practices", CoRe Blog (2018b).

거래조건을 변경하는 경우, 플랫폼은 사업 이용자에게 이를 통지하고 적어도 15일의 통지 기간을 준수하여야 한다.

둘째, 플랫폼은 사업 이용자에 대한 중개 서비스의 제공을 중단하거나 종료하는 결정에 대한 객관적인 근거를 거래조건에 명시하여야 한다. 플랫폼이 서비스를 중단하거나 종료하는 경우, 플랫폼은 적용 가능한 객관적인 근거에 대한 참조를 포함하여 그렇게 하는 특정한 이유를 제공하여야 한다.

셋째, 플랫폼은 거래조건에 상품과 서비스의 순위를 정할 때 따르는 주요 변수들을 명시하고 그 변수들의 상대적인 중요성을 정당화해야 한다.

넷째, 플랫폼 자신의 상품이 검색 순위나 결과에서 또는 중개에 대하여 지급되는 대가에 관하여 차별적인 대우를 받는 경우, 그 사실을 거래조건에 포함하여야 한다.

다섯째, 플랫폼과 사업 이용자에 의한 데이터에 대한 접근에 관련된 차별적 대우는 특정되어야 한다.

여섯째, 플랫폼이 최혜대우조항(공급자가 다른 곳에 우대조건으로 상품 또는 서비스를 제공하는 것을 금지하는 조항)을 이용하는 경우, 플랫폼은 그렇게 하는 데 고려한 주요 경제적, 상업적 또는 법적 고려사항을 명시하여야 한다.

4. 영국

(1) 2003년 커뮤니케이션법

영국의 입법절차는 녹색(Green Paper, 의견수렴 문서)→백서(White Paper, 정책 문서)→정부 법안(입법 제안)→하원(House of Commons)→상원(House of Lords)→왕립 승인의 순서로 진행된다. 이 중 백서에 대하여는 독립기구인 법률위원회(Law Commission)의 자

문보고서가 발간된다.

영국의 방송통신법인 「2003년 커뮤니케이션법」(Communication Act)은 이런 과정을 거쳐 제정되었다. 영국은 1986년 방송관련 규제기구의 단일화에 관한 제안이 제기된 이후, 지속적인 의견수렴과 조정과정을 거쳐 ‘A New Future for Communication’ 라는 백서를 2000. 12.에 발표하여 융합 시대에 걸맞는 규제체계에 합의하였다. 이후 조정된 일정대로 진행하여 통상산업부(DTI)와 문화매체스포츠부(DCMS)가 함께 2002. 11. 새 커뮤니케이션법(안)(Communication Bill)을 발표하고, 이어 2003. 7. 커뮤니케이션 법(Communication Act 2003, UK)을 제정하였다. 또한 이와 병행되어 추진되어온 규제기관의 일원화를 2003. 12. Ofcom의 정식 출범으로 일단락 짓게 되었다.⁸⁵⁾

2003년 커뮤니케이션법은 방송과 통신의 융합 문제에 대처하여 규제의 통합과 단일화를 위하여 제정된 법률이다. 영국 정부는 방송통신융합과 같은 새로운 환경의 등장과 디지털 시대를 선도하기 위한 정책을 수행하기 위한 단일 전담기구의 필요성을 인식하고 있었는데, 2003년 커뮤니케이션법은 방송통신 전담규제 기구인 Ofcom의 설립 근거가 된다. 동법은 제1부에서 Ofcom의 권한과 역할을 규정하고 역할 수행을 위한 일반적 의무를 규정하고 있다. 제2부는 네트워크, 서비스, 라디오 스펙트럼과 관련한 내용을 규정하고, 제3부를 통하여 텔레비전과 라디오 서비스 관련 규정을 두고 있다. 제4부는 규제 조항으로서 규제체계와 공공 서비스로서의 텔레비전 서비스의 규제와 독립 라디오 서비스의 규제 등을 상세하게 규정하고 있다.

2003년 커뮤니케이션법에서는 기존의 방송, 통신의 개념과 관계없이 전자커뮤니케이션네트워크(electronic communications network), 전자커뮤니케이션서비스(electronic communications service), 관련설비(associated facility)와 콘텐츠서비스(content service)라는 분류체계를 도입하였다(동법 제2부 제1장 제32조 참조). 이러한 분류체계를 전제로

85) 임동민, “영국 Communication Act 2003의 통신·방송 융합서비스 관련 법령 분석”, 정보통신정책 제16권 3호 통권 341호, 정보통신정책연구원 (2004. 2.), 5면.

하여 콘텐츠서비스를 제외한 나머지 요소, 즉 전자커뮤니케이션네트워크, 전자커뮤니케이션서비스와 관련설비에 관해서는 단일한 규제 틀을 적용하는 점에서 수평적 규제체계가 채택되어 있다고 이해된다.

2003년 커뮤니케이션법에 의하면, 전자커뮤니케이션서비스는 ① 전자커뮤니케이션네트워크를 수단으로 하는 신호의 전송으로 이루어진(consisting in) 서비스와 ② 전자커뮤니케이션네트워크를 수단으로 하는 신호의 전송이 주요 기능인(having as its principal feature) 서비스를 포함한다. 여기서 ①에는 신호의 전송으로 이루어지는 방송 또는 통신 서비스가 포함되고, ②에는 신호의 전송을 위하여 이용되는, 전자커뮤니케이션네트워크와 관련설비를 포함한 방송통신설비의 제공 서비스가 포함된다.⁸⁶⁾ 그런데, 전자커뮤니케이션서비스의 개념에서는 콘텐츠서비스가 그 범위에서 제외된다.

콘텐츠서비스는 ① 전자커뮤니케이션네트워크를 수단으로 하여 전송되는 신호로 구성될 것을 목적으로 하는 재료(material)의 제공과 ② 그와 같은 네트워크를 수단으로 하여 전송되는 신호의 내용에 대한 편집 통제(editorial control)의 행사 중 어느 하나 또는 양자로 구성된 서비스로 정의된다. 여기서 ①은 콘텐츠 제공 서비스에 관한 것으로서 전자커뮤니케이션서비스와의 구별이 비교적 명확하다. 신호의 전송 기능을 수행하는 전자커뮤니케이션서비스와의 상대적 범위 결정과 관련해서 보다 중요한 의미를 갖는 것은 ②에서 말하는 편집 통제의 행사라고 할 것인데, 편집 통제의 방식은 시간적인 방식뿐

86) 이상우 외 7, “통신방송 융합환경하의 수평적 규제체계 정립방안에 관한 연구”, 연구보고 07-06, 정보통신정책연구원, 미래창조과학부 (2007. 12.), 111-113면에서는 전자커뮤니케이션서비스를 전자커뮤니케이션네트워크 및 관련설비의 이용과 결부시켜 데이터베이스나 서버의 도움 없이 전자커뮤니케이션네트워크를 통해 제공되는 기본적 네트워크 서비스(basic network service), 추가적인 관련 설비의 도움을 받아 제공하는 서비스인 진보된 서비스(advanced services)와 추가적인 관련 설비를 이용하여 콘텐츠를 양방향으로 이용, 조작 또는 저장하는 부가서비스(enhanced/value-added services)로 나누는 Ofcom의 구분법을 소개하고 있다. Ofcom, Designation and relevant activity guidelines for the purposes of administrative charging (2005).

만 아니라 공간적인 방식도 포함된다.⁸⁷⁾ 그에 따라 콘텐츠서비스의 범위에는 선형(linear) 방식인 서비스로서 전통적인 방송 서비스에 해당하는 좁은 의미의 콘텐츠서비스뿐만 아니라 콘텐츠에 접근하는 프로그램 또는 콘텐츠 정보를 제공하는 메타콘텐츠서비스⁸⁸⁾와 웹 콘텐츠 서비스인 정보사회서비스가 포함된다.

(2) 온라인 플랫폼과 디지털 단일시장 보고서

영국에서는 행정기관이 아닌 입법부에서 디지털 단일시장과 경쟁법에 대한 문제를 의부의견을 수렴하여 2016년 보고서로 발행하였다. ‘온라인 플랫폼과 디지털 단일시장 보고서’(Online Platforms and the Digital Single Market)는 2015년에 다양한 집단의 의견을 수렴한 내용을 분석하여 2016. 4.에 발간되었다.⁸⁹⁾ 위 영국국회 보고서는 각계의 전문가의 내용을 중심으로 관련 문제를 논의하고 있다는 특징이 있다. 특히 학계의 의견을 중심으로 온라인 플랫폼 사업자와 경쟁법 관련 실무가의 의견도 반영하고 있으며, 경쟁법의 문제를 포함하여 개인정보의 문제와 소비자보호의 문제까지 광범위하게 논하고 있다.

87) 강만석, 영국의 방송통신융합 구조 개편과 그 함의, KBI 이슈페이퍼, 한국방송영상산업진흥원 (2005. 9.), 30면.

88) 메타콘텐츠서비스는 콘텐츠를 다른 콘텐츠에 연결시켜 주는 것으로 웹 기반의 검색엔진이나 전자프로그램 가이드(electronic programme guide, EPG)를 통해 접근이 가능한 프로그래밍 콘텐츠에 대한 정보 등을 말한다. 영국 Ofcom에서는 EPG를 이용한 디지털 방송의 게이트웨이에서처럼 EPG가 방송 신호의 전송을 위하여 이용되는 관련 설비로 작용하는 경우 이를 진보된 서비스로 보아 사전 경쟁규제 조건을 부과하고 있다. 이상우 외 7, “통신방송 융합환경하의 수평적 규제체계 정립방안에 관한 연구”, 연구보고 07-06, 정보통신정책연구원, 미래창조과학부 (2007. 12.), 221-222면.

89) UK House of Lords, Select Committee on European Union, “10th Report of Session 2015-16: Online Platforms and the Digital Single Market”(12 April 2016). <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldecom/129/129.pdf>

영국국회 보고서는 온라인 플랫폼 관련 경쟁법의 문제를 다루면서 유럽위원회가 제시한 일반적 온라인 플랫폼의 정의에 대한 의견을 제시하고 있다. 보고서는 다면적 성격을 갖는 플랫폼의 경제적 정의를 중심으로 중간자의 역할, 각각의 사용자 그룹의 상호 의존성, 데이터가 위 그룹들을 연결해주는 역할을 포함하는 유럽위원회의 일반정의가 정책에 유용하게 사용될 수 있다고 긍정적으로 평가하였다. 그러나 관련 정의의 구분이 불분명하다고 비판하면서, 이는 자칫 모든 인터넷 사업자를 포함할 수 있다고 설명한다. 따라서 추후 온라인 플랫폼에 대한 규제를 고려하여 사업자와 소비자에게 부정적인 영향을 주는 부분을 중심으로 보다 정확한 정의를 설정할 필요가 있다고 설명한다.

보고서는 시장지배적 지위의 사업자 정의와 관련하여, 경쟁사업자 또는 소비자의 영향을 받지 않고 행동할 수 있는 사업자로 설명하면서, 온라인 플랫폼의 시장지배적 지위 유무를 판단하기 위해서는 법적, 경제적, 기술적 증거에 비추어 사건별로 분석해야 하며, 이는 관련 특정 시장의 형태에 따라 결정될 수 있다고 설명한다. 또한 학계의 의견을 인용하면서, 네트워크 효과가 관련시장에서 지배적 지위를 가질 수 있는지 판단하는 데 중요한 요소가 되며, 동시에 온라인 플랫폼의 급속한 성장에 주요한 요소가 된다고 설명한다.

보고서는 다음과 같이 결론을 내리고 있다. 온라인 플랫폼 관련 시장은 네트워크 효과로 성격을 구분할 수 있다. 네트워크 효과를 통해 기하급수적인 성장을 이룰 수 있으나, 전환비용 및 시장진입장벽을 만들 수 있어 독점의 결과를 초래할 수 있다. 이는 사용자의 선택을 제한하고 그로 인하여 다른 사업자도 거래의 선택에 있어서 어려움을 겪을 수 있는데, 이러한 경우 관련 플랫폼이 상당한 정도의 시장력을 갖는다고 평가할 수 있다. 그러나 이러한 현상이 발생하는 일반 네트워크 중심 산업과는 달리, 대부분의 성공한 온라인 플랫폼의 경우는 혁신을 통해 시장력을 갖게 되었다. 따라서 낮은 시장진입과 혁신을 통해 경쟁사가 관련시장에서 시장력을 획득할 수 있으며, 특정 온라인 플랫폼의 시장점유율이 높은 경우에도, ‘시장을 차지하기 위한 경쟁’(competition for the market)을 통해 경쟁을 증진할 수 있다. 온라인 플랫폼의 시장지배적 지위는 사건별로 판단해야 하며, 온라인 플랫폼의 시장점유율만 고려한 플랫폼 특유의(platform-specific)

사전적 규제는 불필요하다. 다만, 잠재적 시장지배력에 대해서 경쟁당국이 예의주시하여 실제 시장지배적 지위가 남용되지 않도록 방지해야 한다고 설명하고 있다.

경쟁법 집행의 적절성과 관련하여, 보고서는 현재의 온라인 플랫폼의 다양한 형태 및 복잡한 사업모델은 경쟁당국에게 도전이 되고 있으며, 위 분야에서의 가격 형태의 복잡함으로 인하여 경쟁법을 적용하기 위한 분석의 기준을 만드는 데 어려움이 있다고 설명한다. 따라서 가격이 아닌 품질이 이와 같은 관련시장에서 중요한 요소가 된다. 이러한 어려움이 존재하지만, 개별 사건에 필요한 유연하면서도 원칙 중심(principle-based)의 경쟁법체계는 세부적이고 복잡하며 다양한 형태의 남용행위를 조사하는 데 적절하다고 설명한다. 따라서 영국국회 보고서는 사전규제 중심의 온라인 플랫폼 규제보다는 사후 규제 중심의 경쟁법의 적용을 제안하는 것으로 보인다.⁹⁰⁾ 다만 온라인 플랫폼의 문제에 대처할 독립적인 전문가 패널의 지명을 제안한다.

5. 독일

(1) 1997년 텔레서비스법

독일에서 인터넷 서비스를 규율하는 법률은 1993년에 제정된 「텔레서비스법」(Teledienstegesetz, TDG)이다. 이 법은 조문법률인 연방정보통신법전의 내용을 구성하는 법률로서, 연방의 입법권한에 속하는 통신서비스를 위한 기본원칙을 규정한다. 텔레서비스는 그보다 상위 개념인 전자 정보 및 커뮤니케이션 서비스 중에 일정한 서비스를 말하고, 인터넷 서비스가 여기에 포함되는 것으로 해석된다. 그런 점에서 이 법률은 세계적으로 최초의 온라인 서비스에 관한 입법으로 평가된다.⁹¹⁾

90) 홍대식, 최요섭, “온라인 플랫폼 관련 유럽연합 경쟁법과 경쟁정책— 온라인 플랫폼에 대한 규제 현황을 중심으로 —”, 법학연구, 제28권 제2호, 연세대학교 법학연구원, (2018), 183면.

91) 양재모, “온라인서비스제공자의 책임론에 대한 독일법의 고찰”, 법학논총 제22권 제2호, 한양대학교 법학연구소 (2005), 2면.

1997년 텔레서비스법에서는 전자 정보 및 커뮤니케이션 서비스 중 문자, 이미지 또는 음성과 같은 결합할 수 있는 데이터의 개인적 이용을 위해 마련되고 통신에 의한 전송에 기초한 서비스를 텔레서비스라고 한다(제2조 제1항). 텔레서비스에는 ① 개인적 통신 분야에서 제공되는 서비스, ② 그 중점이 여론 형성을 위한 편집이 아닌 한 정보 또는 통신을 위해 제공되는 서비스, ③ 인터넷 또는 다른 네트워크에 대한 접근을 제공하는 서비스, ④ 텔레게임에 대한 접근을 제공하는 서비스, ⑤ 쌍방향의 접근과 직접 주문의 가능성을 갖고 제공되고 전자적으로 접근 가능한 데이터베이스에서 기재된 상품 또는 서비스가 포함된다.⁹²⁾ 텔레서비스는 그 이용이 전부 또는 일부 무상인지 여부와 관계없다. 또한 텔레서비스는 허가 또는 등록에 따르지 않는 자유로운 접근이 보장된다(제4조).

법 제5조에는 텔레서비스 제공자의 책임이 규정되어 있다. 텔레서비스 제공자는 이용 가능하게 제공한 자신의 콘텐츠에 대하여 일반법에 따른 책임, 이용가능하게 제공한 제3자 콘텐츠에 대하여 이를 인식하고 그 이용을 기술적으로 차단하고 그러한 조치를 합리적으로 기대할 수 있는 경우의 차단의 책임을 부담한다. 다만 단순히 접근을 제공한 콘텐츠에 대해서는 책임을 부담하지 않는다. 이러한 책임은 민사책임의 성격을 갖는다.

(2) 디지털 플랫폼 보고서

독일 연방 경제·에너지부(Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, BMWi)는 2016. 5. 디지털 플랫폼에 관한 녹서를 발행하였다. 이 녹서는 특히 경쟁법과 데이터 보호의 영역에서 현재의 규제체계를 조정할 필요에서 진행된 의견수렴 절차로 시작하였다.⁹³⁾

92) 양재모, “온라인서비스제공자의 책임론에 대한 독일법의 고찰”, 법학논총 제22권 제2호, 한양대학교 법학연구소 (2005), 2면.

93) European Parliament, Online Platforms: How to Adapt Regulatory Framework to the Digital Age? (2017).

2017. 3. 연방 경제에너지부는 디지털 플랫폼 백서를 발행하였는데, 이것은 위와 같은 독서에서의 의견수렴의 결론을 적어도 일부 반영하고 있다. 백서는 개인의 기본권과 데이터 주권을 보장하는 가운데 공정한 경쟁의 기초에서 디지털 플랫폼의 성장을 촉진하는 디지털 정책에 대한 몇 가지 제안을 제시한다. 연방 경제에너지부는 디지털 플랫폼이 때로는 독일 경쟁법, 소비자법과 상법의 적용범위를 벗어난다는 전제 하에 시작하는 것으로 보인다. 그런 점에서 백서는 이러한 인식된 규제공백에 대처하고자 한다.⁹⁴⁾

백서와 다른 관련된 독일의 정부 주도 정책은 유럽위원회가 2015년 디지털 단일시장 전략을 추구하고 많은 회원국 또한 온라인 플랫폼 관련 규제 이슈에 초점을 맞추게 됨에 따라 나오게 되었다. 백서에 의하면, 간접적 네트워크 효과와 규모의 경제와 같은 디지털 플랫폼의 특성은 경쟁법과 체계적인 시장 감시를 결합하는 이중적이고 적극적인 접근방법을 요구하여 경쟁당국에게 새로운 도전을 제시하고 있다. 이 목적을 위하여 백서는 보다 적극적이고 체계적인 시장 감시를 보장하고 제도화된 ‘조기경보 시스템’을 통하여 신속하게 개입하고자 새로운 디지털 당국의 설립을 제안한다. 새로운 당국은 소비자, 경쟁자의 신고 또는 직권에 의하여 시장조사를 행하여 포괄적인 시장 데이터 수집을 가능하게 한다. 백서는 개입이 시장지배적 지위의 증거를 요구하지 않는다는 점을 분명히 한다. 새로운 당국은 일반적인 거래조건과 관련된 불공정경쟁방지법(Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, UWG)과 소비자법 위반행위를 직접적이고 신속하게 제재하게 될 수 있다.

이 백서는 해당 부처가 디지털 플랫폼의 규제에 대한 EU 차원의 논의를 더 발전시킬 의도라는 것을 분명히 한다. 어떤 조치들은 사실 잠재적인 EU 규제에 대한 모델로서 제

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/607323/IPOL_BRI\(2017\)607323_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/607323/IPOL_BRI(2017)607323_EN.pdf)

94) Jennifer Boudet and Miranda Cole, “German Ministry for Economy Publishes a White Paper on Digital Platforms”, Inside Tech Media Blog (2017).
<https://www.insidetechnology.com/2017/04/10/german-ministry-for-economy-publishes-a-white-paper-on-digital-platforms/>

시된다. 그러나 많은 제안들은 유럽위원회가 채택한 것과 근본적으로 다른 접근방법을 반영한다. 또한 백서의 제안이 독일에서 얼마나 실행될 것인지는 분명하지 않다. 특히 경쟁당국과의 사이에 관할권을 둘러싼 상반된 입장이 존재한다. 예컨대, 2016. 11. 독일 연방카르텔청의 수장인 안드레아스 문트는 온라인 플랫폼에 대한 단일한 규제 도입에 반대하였다. 그의 입장은 유럽위원회 위원장인 베스타거가 옹호하는 것과 매우 유사한데, 그는 그런 규제를 정립하는 것은 “극도로 어렵고 복잡한 것”이 될 것이라고 언급한다.

(3) 2017년 소셜 네트워크 집행법의 제정⁹⁵⁾

2017. 6. 독일 의회는 「소셜 네트워크에서의 법 집행 증진법」(Act to improve the enforcement of the law in social networks, 독일어로는 NetzDG)을 제정하였다. 이 법은 2017. 10.부터 시행되고 영향을 받는 플랫폼은 2018. 1.부터 이 법의 준수를 요구받게 된다.

이 법의 목적은 소셜 미디어 플랫폼에서의 위법하고 해로운 콘텐츠에 대항하기 위한 것이다. 이 법은 ① 2백만 명 이상의 독일 이용자를 갖고 ② 공개적인 방식으로 전문적이지 않은 정보의 유통과 교환에 종사하는 플랫폼에 적용된다(제1조 제1항). 바꾸어 말하면, 이 법은 페이스북(Facebook), 유튜브(YouTube)와 트위터(Twitter)를 겨냥한 것이다. 링크드인(LinkedIn)이나 썬(Xing)과 같은 플랫폼은 전문적인 콘텐츠를 유통하는 데 종사하기 때문에 적용이 제외된다.

플랫폼은 그런 콘텐츠가 일단 게시가 되면 불법적 콘텐츠를 차단하거나 삭제할 것이 요구된다. 플랫폼은 불법적인 콘텐츠를 적극적으로 검색하거나 반복된 공격을 사전에

95) Cathleen Berger, “Content and platform regulation: The German case and what’s to come in 2018”(2017).

https://medium.com/@cberger_/will-germanys-approach-to-content-and-platform-regulation-prevail-in-2018-d7e6e2db5cb

차단하는 업로드 필터를 설치할 필요는 없다. 이 법을 준수하기 위하여 플랫폼은 ‘명백하게 불법적인’ 콘텐츠를 24시간 내에, 다른 말로 하면 즉시 삭제하여야 한다. ‘명백하게 불법적인’이라는 표현은 형사범죄의 법적인 정의를 충족하는 콘텐츠를 가리키고, 이를 그런 콘텐츠로 인식하는 데 대한 자세한 심사를 요구하지는 않는다. ‘즉시’는 일반적으로 7일 이내를 의미하지만 ① 플랫폼이 사실적 증거를 수집할 필요가 있거나 이용자에게 응답할 기회를 주는 경우 또는 ② 결정이 규제된 자율규제기구에게 위탁된 경우에는 더 오래 걸릴 수 있다(제1조 제3항). 콘텐츠가 차단되거나 삭제된 경우, 플랫폼은 법 집행자가 그 사건을 조사할 수 있도록 그 콘텐츠를 10주 동안 보존하여야 한다. 플랫폼은 또한 독일어를 구사하는 대리인을 임명할 것이 요구된다(제1조 제5항).

플랫폼이 매년 100건 이상의 불법적 콘텐츠 신고를 접수하는 경우, 독일에서 6개월마다 투명성 보고서를 발간하여야 한다. 첫 번째 보고서는 2018. 7.까지가 그 기한이다(제1조 제2항, 제6항). 흥미로운 점은 법을 준수하지 않은 사건에서 독일 집행당국은 플랫폼에 대한 제재를 발행하기 전에 콘텐츠 게시물이 불법적인지를 판단하기 위해 법원에 예비적 결정을 구해야 한다는 것이다(제1조 제4항 제5호). 적용이 되는 경우 제재를 발행할 임무가 있는 기관은 연방 법무부이다.

이 법은 온라인 플랫폼이 활동하는 시장이나 거래와 관련된 내용중립성 규제가 아니라 온라인 플랫폼을 통해 유통되는 콘텐츠의 내용 자체의 불법성을 다루는 규제라는 점에서, 우리나라의 전기통신사업법상 규제보다는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(‘정보통신망법’) 규제에 더 유사하다. 그러나 온라인 플랫폼에 대한 규제 시도가 콘텐츠의 불법적인 내용 규제라는 방식으로 입법화된 후에는 다른 규제 분야로 확대될 가능성이 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 또한 온라인 플랫폼에 대한 규제와 관련된 중요한 논의들, 예컨대 지역적 적용범위, 집행의 실효성, 보호조치, 자동화 등의 논의가 시장이나 거래 규제의 도입 논의에도 영향을 미칠 수 있다.

6. 프랑스

(1) 인터넷 관련 법제도⁹⁶⁾

프랑스는 인터넷과 관련된 통일된 법률이 없이 다른 법률들을 모두 감안해야 하는 복잡한 법체계를 가지고 있다. 인터넷 관련 법제는 「텔레커뮤니케이션법」, 「언론법」, 「상법」, 「사법」, 「조세법」 등 복합적으로 내용 및 책임 문제를 규율하고 있다. 2000년대에 들어와서 인터넷의 발달과 보급의 확대에 따라 「텔레커뮤니케이션법」과 「미디어법」을 중심으로 인터넷 법제 확립을 지속적으로 추진하고 있는 중이다.

(2) 디지털 위원회 보고서⁹⁷⁾

프랑스 디지털 위원회(French Digital Council : CNNum)는 2013년 프랑스 정부의 경제 부처로부터 플랫폼 중립성과 구글이 유럽위원회의 반독점 조사 절차에서 제출한 시정방안(commitment)에 대한 자문 결과를 제출할 것을 요청받고 정부의 의사결정에 지침을 제공하기 위하여 2014년 보고서를 발간하였다.⁹⁸⁾ 위 보고서는 프랑스의 전통적인 규제 정책의 특징을 보여주고 있다. 무엇보다 플랫폼 중립성을 망 중립성의 플랫폼에서의 실행으로 보면서, 중개자의 역할을 하는 플랫폼은 상당한 경쟁적 우위에 있다는 점을 전제로 망 중립성과 같은 플랫폼 중립성에 대해서 강조하고 있다.

보고서는 중립성의 원칙이 디지털 플랫폼의 발전에 중요한 요소가 되며, 디지털 플랫폼이 생각의 교환과 의사표현의 자유를 억압해서는 안 된다고 주장한다. 또한 일반적

96) 홍대식 외, “인터넷 이용 활성화 및 진흥 법제 체계화 연구”, 한국인터넷진흥원 (2011. 9.), 117면.

97) 홍대식, 최요섭 “온라인 플랫폼 관련 유럽연합 경쟁법과 경쟁정책— 온라인 플랫폼에 대한 규제 현황을 중심으로 —”, 법학연구, 제28권 제2호, 연세대학교 법학연구원 (2018), 189면; Friso Bostoen, “Neutrality, fairness or freedom? Principles for platform regulation”, Internet Policy Review, Vol. 7. Issue 1 (2018a), p.8.

98) CNNum, “Platform Neutrality: Building an open and sustainable digital environment” (2014). https://cnnumerique.fr/wp-content/uploads/2014/06/PlatformNeutrality_VA.pdf

시장지배적 지위의 개념을 발전시켜 단순한 시장점유율로 시장지배력을 판단하는 것이 아니라 다른 사업자를 배제하거나 혁신을 저해하는 등의 행위가 있는 경우 일반적인 시장력이 있다고 설명하면서, 필수설비이론도 디지털 플랫폼에 적용할 수 있다고 설명했다.

보고서는 중개자로서 플랫폼이 단지 이용자들을 연결해줄 뿐만 아니라 그들의 경쟁자가 되기도 한다고 설명한다. 보고서는 이러한 중개자적 지위가 플랫폼에게 공급자에 대한 커다란 경쟁상 우위를 주어 차별적이고 불투명한 플랫폼에 대한 접근의 조건을 초래한다는 점을 지적한다. 그에 따라 순위 결정된 결과는 완전히 투명한 것이 됨으로써 이용자들이 광고주로부터 대가를 받은 결과, 플랫폼과의 관계로 인해 우대받은 결과, 그리고 일반적인 알고리즘에 의한 결과를 쉽게 구별할 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다.

보고서의 부록에서 위원회는 플랫폼 중립성에 대한 몇 가지 아이디어를 제시한다. 여기에는 서비스의 품질이나 정당한 경제적 이유에 의하여 정당화되지 않은 공급자에 관한 모든 형태의 차별 금지를 창설하는 것이 포함된다. 다른 아이디어는 필수적인 플랫폼의 경쟁자가 된 공급자에 대한 동등접근의 원칙으로 이루어져 있는데, 이는 특히 순위 결정과 접근의 조건에 적용된다. 보고서가 제시한 중립성 원칙은 그 후에 나오는 다른 보고서⁹⁹⁾에서 공정성 원칙으로 완화되었고, 보고서에서 고려한 사항의 일부는 다음에서 보는 디지털공화국법의 내용이 되었다.

(3) 디지털공화국법상 온라인 플랫폼 규제¹⁰⁰⁾

99) 이러한 보고서로는 2004년에 프랑스 국무성에서 초안을 마련한 ‘인터넷에서의 기본권’에 관한 보고서, 2015년에 프랑스 디지털 위원회에서 초안을 마련한 ‘디지털 야망’이라는 이름의 보고서, 2015년에 입법위원회에서 발간한 ‘새로운 민주적 시대’에 관한 보고서가 있다. Friso Bostoen, “Neutrality, fairness or freedom? Principles for platform regulation”, Internet Policy Review, Vol. 7. Issue 1 (2018a), pp.9-10.

100) Caroline Chancé and Carol A. F. Umhoefer, “France's Law for a Digital

프랑스 의회는 2016. 10. 「디지털공화국법」(Digital Republic Act)을 제정하였다. 이 법의 내용은 프랑스 디지털 위원회의 2014년 보고서에 기초를 두면서 그 후에 나온 보고서에서 제시된 공정성 원칙을 법의 원칙으로 선언한다. 이 법은 실제로 온라인 플랫폼에 대하여 증대된 투명성 의무를 요구함으로써 디지털 생태계에서의 소비자와 이용자의 신뢰를 촉진하는 것을 목적으로 하는 주요 조항을 포함한다. 이러한 조항들은 시행령이 채택되면 완전히 효력이 생긴다. 이 법에 의하여 온라인 플랫폼 운영자에게 새로이 부과되는 의무는 정보 관련 투명성 의무인데, 이 의무의 요건의 구체화가 시행령에 위임되어 있다. 2017. 9.에 이 의무를 구체화하는 3개의 시행령이 제정되었고, 이 의무는 2018. 1.부터 부과되기 시작하였다.

이 법은 소비자법전에 온라인 플랫폼 운영자에 대한 새로운 정의를 도입하였다. 그에 의하면 온라인 플랫폼 운영자는 ① 컴퓨터로 처리되는(computerized) 알고리즘(예컨대, 온라인 가격 비교 도구)을 이용하여 제3자가 제공하거나 업로드한 콘텐츠, 상품 또는 서비스의 순위를 정하거나(ranking) 참조하는(referencing) 것 또는 ② 상품의 판매, 서비스의 공급 또는 콘텐츠, 상품, 서비스의 교환 또는 공유(예컨대, 온라인 마켓플레이스)를 위한 수많은 당사자들을 연결해주는(중개행위) 온라인 마켓플레이스를 제공하는 것으로 이루어지는 온라인 공개 커뮤니케이션 서비스를 무상으로 또는 대가를 받고 전문적인 기반으로 제공하는 개인 또는 법인으로 정의된다.

그에 따라 디지털 플랫폼 지위는 검색엔진, (온라인) 마켓플레이스, 상품서비스 비교

Republic expands transparency rules - significant changes for platforms, telecoms, online providers”, (2016), DLA Piper
<https://www.dlapiper.com/de/germany/insights/publications/2016/11/france-expand-transparency/>; Flore Foyatier, “Handbook on the new transparency and fairness requirements imposed on operators of digital platforms since January 1, 2018”, Soulier Strategic Lawyering (2018).
<https://www.soulier-avocats.com/wp-content/themes/soulier/exportPDF/generationBl og.php?id=32083&lang=en>

웹사이트, 사회관계망(소셜 네트워크) 또는 협력적 경제 웹사이트를 포괄한다. 프랑스에서 서비스를 제공하는 사업자로 Amazon, Expedia, Airbnb, Facebook, Google, BlaBlaCar, LeLynx 등이 온라인 플랫폼의 정의에 포함된다.

법에 의하면, 온라인 플랫폼 운영자는 ① 중개 서비스의 일반적인 이용조건, ② 제공되거나 업로드 된 콘텐츠, 상품과 서비스에 대한 참조, 순위 결정, 참조 제외, ③ 제공되거나 업로드 된 콘텐츠, 상품과 서비스에 대한 분류 또는 참조에 영향을 주는 계약관계, 자본적 관계 또는 운영자에게 이익이 되는 직접적인 대가의 존재, ④ 광고주로서의 행위 하는 자 그리고 ⑤ 소비자가 전문직 또는 비전문직과 접촉하게 되었을 때 민법과 세법 하에서의 각 당사자의 권리와 의무에 관한 공정하고, 명백하며, 투명한 정보를 제공할 것이 요구된다. 이러한 의무를 특정하기 위한 사항은 시행령에 위임되어 있다. 또한 온라인 플랫폼 운영자는 위에서 언급한 명백성, 투명성과 공정성의 의무를 강화할 목적으로 하는 선량한 관행 지침을 제정하고 소비자에게 이용 가능하게 해야 한다.

다만 이러한 의무가 적용되는 온라인 플랫폼 운영자의 범위는 그 활동이 시행령에 위임된 일정한 수준을 넘는 연결을 발생시키는 경우에 한한다. 시행령에서는 그 적용범위를 매달 500만 명 이상의 순방문자(unique visitor)를 받는 플랫폼으로 정한다. 이는 적용범위를 정하기 위한 객관적 기준을 정한 것으로서, ‘방해를 위한 최대용량’이나 ‘디지털 경제에 대한 구조적 효과’와 같은 주관적 개념을 중심으로 한 이전의 제안과 대조되는 것이다.¹⁰¹⁾

요컨대, 월별 순방문자를 기준으로 정해지는 일정한 온라인 플랫폼 운영자에게 부과되는 정보 관련 의무의 주된 내용은 첫째, 참조, 순위 결정, 참조 제외에 이용되는 방식과 둘째, 플랫폼 운영자와 참조된 제공자 간의 자본적 연결 또는 대가의 존재이다.

101) Friso Bostoan, “Neutrality, fairness or freedom? Principles for platform regulation”, Internet Policy Review, Vol. 7. Issue 1 (2018a), p.10.

첫째, 참조, 순위 결정, 참조 제외에 이용되는 방식과 관련하여, 이용가능하게 해야 하는 정보에는 콘텐츠, 상품과 서비스 제공을 참조하거나 참조 제외하는 데 이용되는 방식과 콘텐츠, 상품과 서비스 제공의 순위를 결정하는 데 이용되는 초기설정 기준과 주된 변수이다. 참조 또는 참조 제외의 방식에는 참조에 적용되는 규칙과 그 위반이 참조 제외를 초래하는 방식이 포함된다. 위와 같은 정보는 웹사이트의 특정한 부분에 모든 웹사이트로부터 쉽게 접근할 수 있도록 공표되어야 한다.

둘째, 플랫폼 운영자와 참조된 제공자 간의 자본적 연결 또는 대가의 존재와 관련하여, 온라인 플랫폼 운영자는 자본적 연결 또는 대가가 플랫폼에서 이용 가능한 콘텐츠, 상품 또는 서비스의 참조 또는 순위 결정에 영향을 주는 한 그 자신과 참조된 제공자 간의 자본적 연결 또는 대가의 존재를 공시할 의무가 있다. 각 순위결정 결과에 대하여 그 정보는 어떤 수단에 의하더라도 순위 결정된 제공 또는 콘텐츠 가까이에서 이용 가능하게 해야 한다.

온라인 마켓플레이스는 전문직에게 소비자에 대한 그의 정보 관련 의무를 준수할 수 있게 허용하는 공간을 제공할 것이 요구된다. 이러한 공간의 요건을 특정하기 위한 사항은 시행령에 위임되어 있다. 규제당국은 플랫폼 운영자의 사업 관행의 검사를 행할 권한이 있다. 규제당국은 이러한 평가의 결과와 정보 관련 의무를 준수하지 않은 플랫폼 운영자의 명단을 발표하게 된다.

이 의무는 그 활동이 프랑스 소비자법전의 L111-7 I 2° 조항의 적용범위에 해당하는 플랫폼에 적용되는 의무이다. 이러한 플랫폼은 상품의 판매, 서비스의 제공 또는 콘텐츠, 상품 또는 서비스의 교환 또는 공유를 위하여 다수의 당사자를 한자리에 모으는 플랫폼으로서, 특히 프랑스의 예를 들면 Le Bon Coin과 같은 (온라인) 마켓플레이스로서 활동하는 웹사이트를 포함한다. 그 활동이 프랑스 소비자법전의 L111-7 I 1° 조항의 적용범위에 배타적으로 해당하는 플랫폼에는 이 의무가 적용되지 않는다. 그러한 플랫폼으로는 컴퓨터로 처리되는 알고리즘의 이용을 통하여 제3자가 제공하거나 업로드 하는 콘텐츠, 상품 또는 서비스의 순위 결정 또는 참조를 위한 서비스를 배타적으로 제공

하는 플랫폼이 있다.

이용이 가능하도록 해야 하는 정보는 다음과 같다. ① 특히 전문직 또는 소비자의 지위를 포함하여 상품과 서비스의 제공을 제출하는 권한을 가진 사람의 용량, ② 접촉중개 서비스와 이러한 서비스에 의해 체결될 수 있는 계약의 성질과 목적에 대한 설명, ③ 해당하는 경우 접촉중개 서비스의 가격 또는 이러한 가격을 계산하는 데 이용되는 방식 및 그 서비스의 비용이 소비자의 부담이 되는 경우 추가적으로 대가가 지급되는 서비스의 가격, ④ 해당되는 경우 재정적인 거래에 대한 지급 과정과 직접적이든 제3자에 의한 것이든 그것이 관리되는 방식, ⑤ 해당하는 경우 플랫폼 운영자가 제공하는 보험과 보장, ⑥ 분쟁해결절차와 해당하는 경우 그러한 절차에서의 플랫폼 운영자의 역할. 이러한 정보는 웹사이트의 일정한 부분에 모든 웹페이지로부터 직접적이고 쉽게 접근할 수 있도록 공표되어야 하고, 이에 접근하기 위하여 이용자가 자신의 신원을 밝힐 필요가 없어야 한다.

소비자 논평 또는 의견을 수집, 조정 또는 전파하는 웹사이트는 수많은 새로운 정보를 이러한 논평 또는 의견을 발표하고 처리하는 조건에 관하여 공정하고, 명백하며, 투명한 방식으로 제공할 것이 요구된다. 이러한 정보를 제공하는 요건을 특정하기 위한 사항도 시행령에 위임되어 있다.

이 의무는 그의 주된 또는 2차적인 활동이 소비자 온라인 논평의 수집, 조정 또는 공표로 이루어진 자연인 또는 법인에게 적용된다. 소비자 온라인 논평은 평가의 양적 또는 질적 요소에 따른 그의 소비 경험에 대한 소비자의 의견의 표현으로 정의된다. 소비 경험은 소비자가 그가 논평을 작성하는 상품 또는 서비스를 구매하였는지 여부와 관계 없다. 후원받은 이용자 체험기, 이용자에 의한 온라인 논평의 추천과 전문가의 의견은 온라인 논평으로 고려되지 않는다. 예컨대, TripAdvisor는 순위 결정만을 제공하는 것이 아니라 음식 또는 호텔 경험을 공유하려는 소비자에 의한 온라인 논평을 수집하고 공표한다.

논평에 가까운 위치에 이용이 가능하도록 해야 하는 정보는 다음과 같다. ① 논평을 모니터하는 절차의 존재 또는 부존재, ② 각 논평의 공표 날짜 및 그 논평에 묘사된 소비자의 경험 날짜, ③ 논평을 연대기 순으로 배열하는 기준을 포함하여 논평을 분류하는 데 이용되는 기준. 논평이 모니터 되는지 여부와 관계없이 ① 논평과 교환하는 보상의 존재 또는 부존재와 ② 논평이 공표되고 라인에 남아 있는 기간의 최대 범위와 관한 정보는 웹사이트의 특정한, 쉽게 접근할 수 있는 부분에서 이용 가능하게 해야 한다.

논평이 플랫폼 운영자에 의하여 모니터 된다면, ① 논평이 수집, 조정 또는 공표되는 시기의 모니터링 절차의 주된 특징, ② 해당하는 경우 그 논평을 작성하는 소비자를 접촉할 가능성, ③ 논평을 수정할 가능성 또는 불가능성, 해당하는 경우 그 논평 수정의 절차, ④ 논평의 공표가 거부될 수 있는 이유에 관한 정보는 웹사이트의 특정한, 쉽게 접근할 수 있는 부분에서 이용 가능하게 해야 한다. 논평의 공표가 거부되는 경우, 운영자는 소비자에게 적절한 방법으로 그 거부의 이유를 알려야 한다.

이러한 새로운 의무를 준수하지 않은 행위에 대하여는 제재가 부과될 수 있다. 위반 행위에 대하여 자연인에 대하여는 75,000 유로 이내, 법인에 대하여는 375,000 유로 이내의 과징금이 부과될 수 있다. 그런 점에서 디지털 플랫폼 운영자는 이미 행해지지 않았다면 새롭게 적용되는 의무가 확실히 준수될 수 있도록 적절한 조치를 취할 필요가 있다.

7. 일본

(1) 인터넷 관련 법제도

일본에서의 인터넷 관련 법제도는 통신·방송의 통합법체제와 깊은 관련이 있다. 일본에는 방송과 통신 서비스가 보다 편하고 쉽게 사용될 수 있는 기술적·사업적 요건이 충분히 갖추어져 있음에도 불구하고, 이러한 제도 등의 제약으로 인하여 이용자들에게 제공되지 못하는 서비스가 있거나 신속한 서비스가 제공되지 못하는 경우가 있는데, 그

이유는 종래의 8개의 법률로 통신과 방송을 분리하여 규제하는 세분화된 법체계가 일본의 정보화사회 촉진을 저해하고 있기 때문이라는 인식이 강하였다.¹⁰²⁾ 2009년 말에는 새로운 법체계인 ‘정보통신법(가칭)’으로 일원화하는 개정을 시도하였으나, 논의가 완전히 성숙되지 못한 상태에서 정권이 교체되는 정치적 분위기에 의해 성사되지 못하였다. 2009년 정권을 잡은 민주당 정권은 통합법 체계인 정보통신법안의 내용이 표현의 자유를 침해할 수 있다는 이유를 들어 이 법의 승인을 반대하였으며, 결국 방송법과 전기통신사업법을 중심으로 종래 통신·방송 관련 8개 법률을 4개로 통합하는 수준에서 법체계 정비를 마무리하게 되었다.¹⁰³⁾

일본 통신법에도 우리나라의 전기통신업무 구분과 유사한 업무 구분이 있다. 2004년 개정된 전기통신사업법에는 업무분류에 대한 별도의 구분과 관련한 규정이 포함되지 않아 사실상 위와 같이 업무가 통합된 것으로 볼 수 있다. 일본의 명확한 분류는 존재하지 않으나, 다만 2008. 6. 16. 수정된 총무성령 상의 용어정의 부분에 따라 구분된 전기통신업무는 크게 4가지 업무인 음성전송, 데이터전송, 전용, 특정 이동통신으로 구분된다. 한편, 등록신청서 또는 신고서 첨부서류 양식 등에 전기통신업무에 해당하는 25개 통신서비스를 나열하고 있다. 여기에서는 인터넷관련 서비스(전자메일, 호스팅, IX, 무선호출 등)를 통신서비스의 일종으로 열거하고 있다. 진입제도와 관련하여 일본에는 종전에 허가를 요하는 제1종 전기통신사업과 등록 또는 신고를 요하는 제2종 전기통신사업의 구분이 있었으나, 2004. 4. 개정된 전기통신사업법에서 기존의 구분이 폐지되었다. 그에 따라 일정 규모 이상의 설비를 설치하여 서비스를 제공하는 대규모 망·설비 설치 사업자의 경우에는 등록제를 원칙으로, 소규모 설비 등 기타 전기통신사업자의 경우에는 신고제를 원칙으로 규정함으로써 통신시장의 진입장벽을 완화하였다.¹⁰⁴⁾

102) 박민성, “일본 정보통신법(가칭) 무산 원인과 통신·방송 관련법 주요 개정 내용”, 정보통신정책 제23권 2호, 정보통신정책연구원 (2011), 4면.

103) 홍대식 외, “인터넷 이용 활성화 및 진흥 법제 체계화 연구”, 한국인터넷진흥원 (2011. 9.), 124면.

104) 이종화 외, “ICT 생태계 발전에 따른 전기통신사업법 개편방안 연구”, 정보통신정책연구원, 미래창조과학부 (2013. 11.), 48-51면.

(2) 디지털 플랫폼 사업과 관련된 거래 환경 개선을 위한 연구회 중간보고서 초안¹⁰⁵⁾

일본에서도 거대 온라인 플랫폼에 대해 통신법과 같은 분야별 전문규제를 도입해야 하는지 여부와 관련된 연구가 진행되고 있다. 경제통상산업부(METI), 공정거래위원회(JFTC)와 총무성(MIC)은 디지털 플랫폼 사업과 관련된 거래 환경 개선을 위한 연구회를 공동으로 구성한 후, 2018. 11. 그 연구회의 중간보고서 초안을 공개하였다. 다양한 범위의 당사자들로부터 보고서에 대한 의견을 얻기 위하여, 3개 정부기관은 사업자들과의 인터뷰를 행하고 공공의 논평을 요청하고 있다.

2018. 6. 내각이 승인한 ‘미래투자전략 2018’은 플랫폼 사업모델의 성장에 대응한 규칙을 제정하기 위하여 근본적인 원칙이 확정되고 구체적인 조치가 연내에 신속하게 실행되어야 한다는 점을 제시한다. 특히 규칙 제정과 관련한 정부의 인식은 다음과 같다. 디지털 플랫폼은 계속하여 시장을 지배하고 있기 때문에, 플랫폼 사업모델의 성장은 경쟁적인 사업 환경을 지속하게 할 필요를 가져왔다. 선별된 플랫폼에서의 데이터 이동성과 개방된 API는 중소기업과 벤처기업을 포용하는 투명하고 평평한 운동장을 보장한다. 이용자에 대한 공정성을 보장하고 플랫폼 사업자의 기업의 사회적 책임을 분명히 하기 위하여 연중에 이러한 새로운 사업모델에 관한 근본적인 원칙이 확정되고 드러나야 한다. 혁신을 촉진하기 위한 규제완화(예컨대, 진입 요건의 완화 등)도 고려될 것이다.

이런 점에서 경쟁정책, 정보정책 그리고 소비자정책을 포함한 다양한 분야의 전문가들의 참여 하에 경제통상산업부, 공정거래위원회와 총무성이 대처해야 할 쟁점을 확인하기 위한 노력으로 디지털 플랫폼 사업과 관련하여 다른 국가에서의 제도와 일본에서의 계속되는 도전과 요구되는 대응에 대한 연구와 평가에 관한 토론을 개최하였다.

105) METI, METI releases Draft Interim Report of the Study Group on the Improvement of the Trade Environment Involving Digital Platform Businesses (2018. 11.) http://www.meti.go.jp/english/press/2018/1105_003.html

그에 따라 3개 정부기관은 연구회의 토론을 통해 확인된 쟁점을 설명하는 중간보고서 초안을 발표하였다. 다양한 범위의 당사자들로부터 그 보고서에 대한 의견을 얻기 위하여, 3개 정부기관은 3개 정부기관은 사업자들과의 인터뷰를 행하고 공공의 논평을 요청하고 있다. 이런 방식으로 수집된 의견은 근본적인 원칙을 구성하고 구체적인 조치를 실행하는 다음번 토론 단계에서 고려될 예정이다.

중간보고서 초안에서 확인한 주요 쟁점은 다음과 같다.¹⁰⁶⁾

첫째, 디지털 플랫폼 사업의 중요성과 특징: 디지털 플랫폼은 이용자, 즉 중소기업을 포함한 사업체와 소비자에게 다양한 혜택을 가져다주는 한편, 네트워크 효과로 인해 소수 또는 단일한 사업자에 의하여 지배되는 경향이 있다.

둘째, 디지털 플랫폼 사업자의 법적 평가의 관점: 메가 디지털 플랫폼 사업에 대한 규제의 글로벌 경향에 비추어 볼 때, 거래 환경의 개선을 향한 비전을 고려할 필요가 있을 수 있다.

셋째, 혁신 지도자로서의 디지털 플랫폼 사업자가 충족하여야 할 책임의 설계: 상법을 검토하여 플랫폼 사업을 적절하게 취급하지 않을 수 있는 현재의 상법을 개정할 필요성을 개별적으로 고려할 필요가 있을 수 있다.

넷째, 거래에서의 투명성과 공정성 보장: 거래관행에서의 투명성과 공정성을 보장하기 위하여, 대규모의 포괄적이고 심층적인 조사를 통해 거래의 실제 환경을 확인한 것에 추가하여 지속적인 연구와 분석을 수행하는 데 전문화된 조직을 설립하고 투명성과 공정성의 관점에서의 규제를 도입하는 것이 권장될 수 있다.

106) METI, JFTC & MIC, Summary of the Draft Interim Report of the Study Group on the Improvement of the Trade Environment Involving Digital Platform Businesses (2018. 11.) http://www.meti.go.jp/english/press/2018/pdf/1105_003a.pdf

다섯째, ‘공정하고 자유로운 경쟁’ 개념의 재정의: 경쟁법의 증가하는 중요성과 함께 디지털 시장에서의 공정하고 자유로운 경쟁의 바람직한 형태를 고려할 필요가 있을 수 있다. 이는 다면시장에서의 네트워크 효과와 잠재적 경쟁자의 출현을 방지하는 결과가 되는 기업결합의 평가를 포함한다.

여섯째, 데이터 이전과 공공이용에 대한 규칙의 발전: 데이터 이동성과 개방 API와 같은 데이터의 이전과 공공이용에 대한 규칙과 그러한 규칙의 세부적인 내용이 발전되어야 하는지를 검토할 필요가 있을 수 있다.

일곱째, 국제적 관점: 국제적인 규칙의 조화, 역외적용 그리고 효과적인 집행에 초점을 두고 국제적인 관점에서 디지털 플랫폼 사업을 고려할 필요가 있을 수 있다.

제5장 부가통신사업자 규제 체계 및 대상 개편방안

제1절 개요

ICT 생태계 환경 변화에 따라, 망 사업자인 기간통신사업자의 일방적 우위는 사라지고 CP들의 중요성 및 시장지위가 추세적으로 강화되고 있다. 그런데, 전기통신사업법은 여전히 기간통신사업자의 일방적 우위에 따른 타 사업자에 대한 경쟁저해행위 및 이용자의익 침해 가능성을 전제로 규제체계를 구성하고 있다.

결국, ICT 생태계환경 변화에 따라 기간통신사업자의 우위를 전제로 한 전기통신사업법의 근본적인 개편이 논의될 필요가 있고, 구체적으로 전기통신사업자의 정의 규정, 전기통신사업자별 진입체계 개편 방안에 나아가 글로벌 CP에 의해 발생하는 금지행위를 규율하기 위해서는 역외규정 신설 방안 또한 검토될 필요가 있다.

제2절 전기통신사업법 법규 연혁

구체적인 부가통신사업자 규제 체계 개편 방안 등을 검토하기에 앞서, 전기통신사업법의 법규 연혁을 주요한 내용 위주로 살펴보면 다음과 같다.

1. 기간통신역무 규제 연혁

전기통신사업법은 2004년 세계 최초로 초고속인터넷 서비스를 기간통신역무 분류로 분류하였고, 결국 초고속인터넷서비스 제공자는 기간통신사업자로서의 모든 의무 부담하게 되었다. 구체적인 규제 연혁을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 통신시장의 형성과 경쟁체제의 도입 (1980년대~1990년대)
 - 1980년대 통신시장은 공기업인 한국통신 등에 의해 독점

- 1988년부터 시작된 미국의 통신시장 개방 요구에 따라 1991년 전기통신사업법 전면 개정을 통해 국내 통신시장에 경쟁이 도입되고 복수의 설비기반 통신사업자 등장하기 시작[데이콤 - 국제전화(1991), 신세기통신 (1994)] ⇒ 망사업자의 우월한 시장 지위를 전제로 망사업자 위주의 규제 구도

- 1996-97년 다양한 영역에서 신규사업자 허가로 본격적인 경쟁체제 도입되기 시작 [PCS사업자들 (1996), 하나로텔레콤, 온세통신 (1997)] ⇒ 여전히 망사업자를 수범 주체로 하는 규제 체제 유지

② 초고속 인터넷 서비스의 기간통신역무 전환 (2004)

- 1999년 하나로텔레콤이 세계 최초로 ADSL 상용화 성공: 부가통신역무로 분류

- 2004년 전기통신사업법 시행규칙 개정을 통해 부가통신역무로 분류되고 있던 초고속 인터넷서비스가 기간통신역무로 재분류

- 기간통신역무로 분류되면서 초고속시장 내 유효경쟁 체제 도입

⇒ KT 위주 독과점시대에서 실질적 경쟁체제로 변경 ⇒ 시장 경쟁을 통한 가입자 기반 확대

③ 결과(현재)

- 그 결과 64개 설비 기반 초고속사업자 등장(2015년 현재)

- 시장 포화로 출혈 경쟁 상황으로 진입 ⇒ 심화된 시장 경쟁으로 인한 초고속 인터넷 사업 규제 필요성 상대적으로 약화(상당수 기간통신역무의 commodity service화)

2. 부가통신역무에 대한 규제 연혁

지난 20년간 시장 상황 변화에도 부가통신사업자를 보는 시각에는 큰 변화가 없었던 것으로 보인다. 즉, CP의 시장 내 규모, 영향력은 폭발적으로 커진 상황임에도, 전기통신사업법은 이미 치열한 경쟁상황에 진입한 초고속인터넷 접속 사업자를 포함한 기간통신사업자 위주의 규제 구도에 머물러 있음. 부가통신사업자에 대한 규제로는 최근 추가된 플랫폼 중립성에 대한 규정(전기통신사업법 시행령 별표4 5.사.4)정도로 보인다. 구체적인 규

제 연혁을 살펴보면 다음과 같다.

- 1991년 전기통신사업법: 설비기반 망사업자의 자연독점화 및 우월한 시장지위를 전제로 (1) 망사업자 규제, (2) 부가통신사업자 비규제 구도 채택
- 1994년 부가통신사업에 대한 진입요건이 등록에서 신고로 완화
- 2016. 12. 전기통신사업법 시행령 개정으로 금지행위 규정(플랫폼 중립성)이 추가된 외에 부가통신사업자에 대한 규제는 낮은 수준으로 유지

제3절 전기통신사업자 정의규정 개정 방안 검토

1. 문제점

현행 규정은 전기통신사업법에 따라 정식으로 자격을 취득하거나 간주되는 사업자만을 전기통신사업자로 규정하고 있고, 각종 의무를 부담하는 주체로 전기통신사업자를 규정하고 있다(예: 금지행위 관련 제50조). 이에 전기통신사업법에 따라 자격을 취득하지 아니하고 전기통신역무를 제공하면서 전기통신사업법의 다른 규정을 위반한 경우에 대해 논란이 있어 왔다.

2. 긍정설 및 부정설의 검토

이에 대해 신고를 면제받은 부가통신사업자가 금지행위를 위반한 경우 당연히 전기통신사업법 제 50조 제1항의 적용을 받게 되어 금지행위 위반에 따른 시정조치명령 또는 과징금 부과 행정제재를 받는 것은 당연하다고 볼 수 있는데, 자본금 1억원 이상인 부가통신사업자가 신고를 하지 아니하고 금지행위 위반을 하는 경우에 행정제재를 하지 않는다면 이는 법률 적용의 형평성에 반하고, 법률 적용을 잠탈하는 것으로서 불합리하므로 허용되어서는 아니 되고, 결국 부가통신사업 신고 여부를 떠나 부가통신사업을 하는 자가 금지행위 위반을 하는 경우에는 당연히 금지행위 규정의 수범주체가 된다고 해석하는 것이 타당하다는 견해가 있을 수 있다.

이에 반면, 신고를 하지 않고 부가통신역무를 제공하는 경우에는 그에 대한 형사벌 등 제재는 별론으로 하고 부가통신사업자로 보기 어려우므로, 신고를 하지 아니하고 부가통신사업을 한 자는 부가통신사업자의 지위에 있지 않으므로 금지행위 위반 주체로 보기 어렵다는 견해도 존재할 수 있다.

3. 개정안의 제시

전기통신사업자를 전기통신역무를 제공하는 자로 규정한다면, 위와 같은 논란을 해결할 수 있을 것으로 판단되는바, 개정안을 다음과 같이 제시한다.

<표 5-1> 전기통신사업자 정의 규정 관련 개정안의 제시

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 8. “전기통신사업자”란 이 법에 따른 허가를 받거나 등록 또는 신고(신고가 면제된 경우를 포함한다)를 하고 전기통신역무를 제공하는 자를 말한다.	제2조(정의) (생략) 8. “전기통신사업자”란 전기통신역무를 제공하는 사업을 영위 하는 자를 말한다.

제4절 진입 체계변경 안 검토

1. 문제점

전기통신사업자에 대한 규제는 사전규제와 사후규제로 구분할 수 있는데, 기간통신사업자는 엄격한 사전규제 대상인 반면, 부가통신사업자는 사실상 사전규제가 없다고 할 수 있다.

2. 사전규제 개편의 필요성

구체적으로 정부가 시장의 진입부터 요금 및 이용조건의 결정 등에 이르기까지 사전적으로 규제하여 통신사업자의 난립 방지 및 경쟁상황의 형성 등을 달성하기 위해 사전규제가 필요하고, 한편 사전 규제만으로는 “경쟁”과 “이용자 이익 보호”에 영향을 미치는 사업자들의 구조적·개별적 행위를 방지할 수 없어 사업자의 경쟁저해행위 및 이용자 이익 저해행위를 사후적으로 제어하는 사후규제 수단 필요하다.

그런데, 기간통신사업자뿐만 아니라, 대규모 CP의 경우에도 이용자 및 다른 사업자에 대한 중요성과 영향력이 확대되고 있다. 즉, 이는 다양한 통신사업 영역에서 “공정한 경쟁환경”조성과 “이용자 이익침해행위”보호의 필요성이 증대된다는 의미이고, 결국 다양한 유형의 전기통신사업자 사이에 발생할 수 있는 경쟁저해행위 및 불공정거래행위를 방지하고, 전기통신사업자 유형과 무관하게 이용자 이익침해행위가 최소화될 수 있도록 제어할 수 있는 체계로 재정립할 필요가 있다고 할 것이다.

3. 발의된 전기통신사업법 개정안 검토

사전규제 개편과 관련하여, 현재까지 발의된 전기통신사업법 개정안의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

<표 5-2> 사전규제 관련 발의된 전기통신사업법 일부개정안

(2009821) 전기통신사업법 일부개정법률안 (김성태의원 등)	“다른 인터넷주소·정보 등의 검색 및 전자우편, 커뮤니티, 사회관계망 서비스, 콘텐츠 등을 이용자에게 종합적으로 제공하는 부가통신역무”를 특수한 유형의 부가통신역무로 규정하되 신고제로 운영
(2010426) 전기통신사업법 일부개정법률안 (신경민의원 등)	부가통신역무의 유형을 세분화하고, “인터넷 주소·정보 등의 검색과 전자우편·커뮤니티·디지털콘텐츠 등을 종합적으로 제공하는 전기통신역무”를 제공하는 사업자가 신고할 경우 이용자 보호계획의 제출을 요구할 수 있음
(2011863) 전기통신사업법 일부개정법률안 (김경진의원 등)	인터넷 종합정보제공 역무에 대한 정의규정을 신설하고, 회계 정리 의무 등을 부여함

그런데, 2018. 12. 7. 국회 본회의를 통과한 전기통신사업법 일부개정법률안(의안번호 2017102)은 사전 규제에 관해 기간통신사업 진입규제를 허가에서 등록으로 완화하고, 기간통신사업자와 별정통신사업자 구분을 폐지하고 있다.

<표 5-3> 사전규제 관련 전기통신사업법 일부개정안(2017102) 신·구조문 대비표

현행	개정안
제5조(전기통신사업의 구분 등) ① 전기통신사업은 기간통신사업, 별정통신사업 및 부가통신사업으로 구분한다.	제5조(전기통신사업의 구분 등) ① ----- 기간통신사업-----.
제6조(기간통신사업의 허가 등) ① 기간통신사업을 경영하려는 자는 과학기술정보통신부장관의 허가를 받아야 한다.	제6조(기간통신사업의 등록 등) ① 기간통신사업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 갖추어 과학기술정보통신부장관에게 등록(정보통신망에 의한 등록을 포함한다)하여야 한다. 다만, 자신의 상품 또는 용역을 제공하면서 대통령령으로 정하는 바에 따라 부수적으로 기간통신역무를 이용하고 그 요금을 청구하는 자(이용요금을 상품 또는 용역의 대가에 포함시키는 경우도 같다)는 기간통신사업을 신고하여야 한다. 이 경우 신고한 자가 다른 기간통신역무를 제공하고자 하는 경우에는 본문의 규정에 따라 등록하여야 한다. 1. 재정 및 기술적 능력 2. 이용자 보호계획 3. 그 밖에 사업계획서 등 대통령령으로 정하는 사항
제21조(별정통신사업의 등록) ① 별정통신사업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 갖추어 과학기술정보통신부장관에게 등록(정보통신망에 의한 등록을 포함한다)하여야 한다.	<삭 제>

4. 개정안의 제시

앞서 살핀 바와 같이 ICT 환경 변화 등으로 인해 대규모 CP의 경우에도 이용자 및 다른 사업자에 대한 중요성과 영향력이 확대되고 있는바, 결국 부가통신사업자에 대한 사전규제 체계가 개편될 필요가 있다. 부가통신사업자의 신고체계 문제는 대형 글로벌 CP에서 발생하고 있다. 즉, 실질적으로 국내에 부가통신역무를 제공하고 있음에도 불구하고 실제 신고는 하지 않고 있는바, 이러한 점을 위주로 개정안이 제시될 필요가 있다. 전기통신사업법 일부개정법률안(의안번호 2017102)은 이러한 점을 반영하지 못하였는바, 아래와 같이 사전규제 체계 개편안을 제시한다.

<표 5-4> 사전규제 관련 개정안의 제시

현행	개정안
제22조(부가통신사업의 신고 등) ① 부가통신사업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 요건 및 절차에 따라 과학기술정보통신부장관에게 신고(정보통신망에 의한 신고를 포함한다)하여야 한다.	제22조(부가통신사업의 신고 등) ① 부가통신사업을 <u>영위하는 자 중 일일 평균이용자수, 매출액, 통신망 사용량 등 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 기준에 해당하는 자는 대통령령으로 정하는 요건 및 절차에 따라 과학기술정보통신부장관에게 신고(정보통신망에 의한 신고를 포함한다)하여야 한다.</u>
④ 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 부가통신사업을 신고한 것으로 본다. 1. 자본금 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 소규모 부가통신사업을 경영하려는 자 2. 부가통신사업을 경영하려는 기간통신사업자	④ 제1항에도 불구하고 <u>부가통신사업을 경영하는 기간통신사업자는</u> 부가통신사업을 신고한 것으로 본다.
⑤ 제1항에 따라 부가통신사업을 신고한 자 및 제2항에 따라 부가통신사업을 등록한 자는 신고 또는 등록한 날부터 1년 이내에 사업을 시작하여야 한다.	⑤ 제2항에 따라 부가통신사업을 등록한 자는 <u>등록한 날로부터 1년 이내에</u> 사업을 시작하여야 한다.

위 개편안은 부가통신사업자는 원칙적으로 신고대상에서 제외하고 일정 규모 이상의 사업자만 신고하도록 규정하는 안이다. 다만, 이는 사후규제의 공백 발생 방지를 위해 제2조 제8호의 전기통신사업자의 개념 개정과 병행될 필요가 있을 것이다. 신고를 하지 않고 있는 일부 Global CP를 전기통신사업법상 법 체계 안으로 적법하게 끌어드릴 수 있을 것이다. 한편, 신고하도록 신고대상인 부가통신사업자가 신고를 하지 않은 경우, 우선 시정명령을 하고 시정명령 미이행 등의 경우에 한하여 형사처벌 하도록 규정을 개편한다(기존의 미신고에 대한 형사처벌 규정은 삭제).

제5절 역외적용 규정 신설 안 검토

1. 문제점 및 개정안의 필요성

부가통신역무를 중심으로 해외 사업자가 국내 이용자에게 직접 전기통신역무를 제공하는 사례가 증가하고 그 중요성이 높아지는 상황에서 이용자 보호와 통신사업자간 불공정 행위의 규제 필요성도 높아지고 있다.

해외 사업자가 국내 이용자에게 전기통신역무를 제공함으로써 국내 시장 또는 이용자에게 영향을 미치는 경우에도 전기통신사업법이 적용된다는 점을 명확히 함으로써 이용자 보호에 만전을 기하고 통신시장의 공정경쟁이 유지될 수 있도록 할 필요가 있다.

2. 발의된 전기통신사업법 개정안 검토

역외규정과 관련하여, 현재까지 발의된 전기통신사업법 개정안의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

<표 5-5> 역외규정 관련 발의된 전기통신사업법 일부개정안 및 타입법례

(2011863) 전기통신사업법 일부개정법률안 (김경진의원 등)	제4조의3(국외행위에 대한 적용) 이 법은 국외에서 이루어진 행위라도 국내 시장 또는 이용자에게 영향을 미치는 경우에는 적용한다.
(2012060) 전기통신사업법 일부개정법률안 (김성태의원 등)	제2조의2(국외행위에 대한 적용) 이 법은 국외에서 이루어진 행위라도 국내 시장이나 이용자에게 영향을 미치는 경우에는 적용한다.
(2014522) 전기통신사업법 일부개정법률안 (박선숙의원 등)	제2조의2(국외행위에 대한 적용) 이 법은 국외에서 이루어진 행위라도 국내 시장 또는 이용자에게 영향을 미치는 경우에는 적용한다.
공정거래법	제2조의2(국외행위에 대한 적용) 이 법은 국외에서 이루어진 행위라도 국내시장에 영향을 미치는 경우에는 적용한다.
자본시장과 금융투자업에 관한 법률	제2조(국외행위에 대한 적용) 이 법은 국외에서 이루어진 행위로서 그 효과가 국내에 미치는 경우에도 적용한다.

그리고, 2018. 12. 7. 국회 본회의를 통과한 전기통신사업법 일부개정법률안(의안번호 2017102)은 역외규정에 관해 다음과 같이 규정하고 있고, 타 입법사례에 비추어 볼 때 적정한 것으로 판단된다.

<표 5-6> 역외규정 관련 전기통신사업법 일부개정안(2017102) 신·구조문 대비표

현행	개정안
<신 설>	제2조의2(국외행위에 대한 적용) 이 법은 국외에서 이루어진 행위라도 국내 시장 또는 이용자에게 영향을 미치는 경우에는 적용한다.

제6장 부가통신사업자 사후규제 개편방안

제1절 개요

앞서 살핀 바와 같이, 부가통신사업자의 영향력이 증가함에 따라, 부가통신사업자에 의해 발생할 수 있는“공정한 경쟁환경”및“이용자 이익”저해 행위가 발생할 가능성도 높아지고 있다.

일단, 전기통신사업법은 금지행위의 수범주체를 모든“전기통신사업자”로 규정하고 있으므로(제50조 제1항), 전기통신사업법상 기간통신사업자뿐만 아니라 부가통신사업자도 아래 금지규정의 수범주체에 해당한다고 할 것이다.

그런데, 개별 금지행위 규정을 실제 살펴보면, 사실상 부가통신사업자가 문제될 규정은 일부에 불과하다는 것을 알 수 있는바, ICT 환경 변화에 대응한 금지행위 규제 체계가 변경될 필요가 있고, 사후규제에 일환으로 부가통신사업자에 대한 실태조사 실시 방안도 검토될 필요가 있다.

제2절 금지행위 규정 개편 방안

1. 현행 금지행위 규정 분석

전기통신사업법은 금지행위의 수범주체를 모든“전기통신사업자”로 규정하고 있으나, 실제 부가통신사업자가 문제될 규정은 일부에 불과하며, 구체적으로 다음과 같다.

<표 6-1> 금지행위 규정에서 부가통신사업자에게 문제될 규정

	구분	수범주체
이용자이의 저해행위를 제외한 기타의 행위유형	설비등의 제공, 공동활용, 상호접속 등의 협정 관련 불합리하거나 차별적인 조건·제한 부과행위(제1호)	설비등의 제공, 공동활용, 상호접속 등에 대한 구체적인 규제사항을 규정하는 고시 등에서 협정의 체결의무자로 기간통신사업자가 규정되어 있어 실제로 기간통신사업자가 수범주체.
	설비등의 제공, 공동활용, 상호접속 등의 협정 관련 체결 거부 또는 불이행 행위(제2호)	
	설비등의 제공, 공동활용, 상호접속 등으로 알게된 정보 등의 부당 유용 행위(제3호)	
	이용요금 등을 부당하게 산정하는 행위(제4호)	회계분리 및 결합상품 등에 대한 규제로 실제로 기간통신사업자가 수범주체
	이용자에 대한 설명·고지 관련 행위(제5호의2)	전기통신사업자가 수범주체
	설비등의 제공, 공동활용, 상호접속 등의 대가를 부당하게 높게 결정·유지 행위(제6호)	공급원가, 상호접속 등의 대가가 공급비용에 비하여 부당하게 높게 결정·유지될 것을 요구되어, 실제로 통신요금 등에 대한 규제가 이루어지는 기간통신사업자가 수범주체
이용자이의 저해행위 유형(전단)	무선인터넷 콘텐츠 거래에서의 적정한 수익배분 거부·제한 행위(제7호)	도입배경, 취지 등을 고려하면, 무선인터넷 서비스를 제공하는 이동통신 사업자가 수범주체 다만, 앱 마켓 수익배분 문제 등과 관련하여 부가통신사업자 또한 수범주체라고 볼 가능성은 있음.
		이용약관과 다르게 전기통신 서비스를 제공하는 행위
이용자이의 저해행위 유형(후단)	부당한 요금청구 관련 행위	전통적인 유료서비스 (요금청구, 요금연체 등)를 전제로 한 규정으로 부가통신서비스에 적용될 가능성은 사실상 없고 부가통신서비스 영역에서 발생할 수 있는 이용자 이익저해행위를 포섭하기 어렵다는 문제가 있음
	이용계약의 체결, 해지 또는 이용 관련 행위	
	이용자의 요금 연체 관련	

행위	
부당한 이용자 차별 관련 행위	금지되는 구체적인 행위유형은 요금, 번호, 가입전환 등에 따른 차별행위를 금지하고 있어 사실상 기간통신사업자가 규제 대상 부가통신서비스 영역에서 <u>새로운 유형의 이용자 차별행위에 대한 대응이 필요한지 고려</u> 해야 함
결합판매 관련 행위	결합판매가 실제로 이루어지는 기간통신사업자만이 적용대상으로 <u>부가통신사업자의 플랫폼 장악에 따른 결합서비스에 따라 공정경쟁이 저하되는 문제에 대한 대응이 불가능</u>
다른 전기통신서비스 선택 또는 이용 방해 관련 행위	<p>① 망/플랫폼 사업자인 전기통신사업자가 그가 제공하는 전기통신서비스에 대한 다른 전기통신사업자등의 접근에 있어서의 차별, 제한을 금지하는 규정 <u>포털 등 부가통신사업자도 동 플랫폼을 이용하려는 다른 부가통신사업자에 대한 관계에서 행위주체가 될 수 있음. 그러나, 부가통신사업자의 다른 기간통신사업자에 대한 관계에서 행위주체가 되기는 어려워 보임.</u></p> <p>② 앱 선택제 행위 관련, 부가통신사업자도 수범주체 될 수 있음</p> <p>③ 광고와 광고가 아닌 정보를 명확하게 구분하지 않고 제공하는 행위 관련, 부가통신사업자도 수범주체</p> <p>④정보이용 불편 광고의 부당한 삭제 제한 행위 관련, 부가통신사업자도 수범주체</p>

2. 금지행위 규정의 개편방향 제시

이용자와 다른 전기통신사업자에 큰 영향을 미칠 수 있는 전기통신사업자가 통신시장에서 “공정한 경쟁상황”을 저해하거나 “이용자 이익”을 저해하는 것에 대해 적절히 대응할 수 있도록 하는 것은 인터넷 생태계 상생발전을 위해 필요하다. 이때, 앞서 살핀 바와 같이 진입규제의 대폭적인 완화가 추진되는 점과 통신사업자의 다양성과 발달속도 등을 고려하면 진입규제와 같은 사전규제보다는 사후규제가 바람직하다고 할 것이고, 이를 위해 구조적인 또는 개별적인 저해행위를 규제할 수 있는 금지행위 규정의 개정이 필요하다.

금지행위 규정 개편 방향을 크게 제시하면 아래와 같다.

첫째, “공정한 경쟁상황” 및 “이용자 이익” 보호 관점에서, 궁극적으로 ICT 생태계 발전에 따른 공백이 없도록 개편할 필요가 있다.

두 번째, 먼저, 공정한 경쟁 관점에서, 최근 국내역차별 및 이에 따른 불공정 행위등이 문제되고 있으나, 이에 대응할 수 있는 적절한 금지행위 규정은 미흡하다.

이에, (i) 기간통신사업자 사이의 공정한 경쟁저해 행위, (ii) 기간통신사업자와 부가통신사업자 사이의 공정한 경쟁저해 행위, (iii) 부가통신사업자 사이의 공정한 경쟁저해 행위 등으로 유형화하여 개편하는 것과 같이 다양한 유형의 전기통신사업자 사이에서 발생할 수 있는 경쟁제한행위 및 불공정거래행위에 적용될 수 있는 금지행위 규정으로 재편이 필요하다.

세 번째, “이용자 이익” 보호 관점에서, 기간통신사업자에게 적용되는 금지행위의 유형은 지속적으로 확대되어 왔다. 부가통신사업자에 의한 새로운 유형의 이용자 차별행위 및 이용자인익 저해 행위 등을 제어할 필요성이 있는지 재검토하고, 필요하다면 새로운 유형의 이용자 이익 저해행위에 적용될 수 있는 적절한 금지행위 규정을 도입할 필요가 있다.

예컨대, 새로운 유형의 “이용자 이익” 침해 행위 등을 (i) 서비스 자체에서 발생할 수 있는 침해 행위(예컨대, 특정 소비자에 대한 서비스 제공 거부)와 서비스 자체 밖에서 발

생활 수 있는 침해 행위(예컨대, 서비스 내용 미고지) 등으로 유형화하거나, (ii) 신유형에 대응이 쉽도록 일반적인 경우에 모두 포섭될 수 있는 일반 규정과 세부적인 개별 규정 등으로 유형화하여, 개편하는 방향으로 검토가 필요하다.

네 번째, 법률 개정과 관련하여, 현행 전기통신사업법은“이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위”라는 포괄적인 표현을 사용하고 있어, 현행 법 체계상 이용자 이익 침해와 관련 하여는 법률개정의 필요는 낮아 보이나, 앞서 살핀 방향으로 규정 개편할 경우 명확한 유형화를 위해 법률개정의 필요성도 고려해 볼 수 있을 수도 있겠다.

3. 구체적인 금지행위 규정의 개편안 제시

가. 목표

인터넷망을 통해 서비스를 제공하고 있는 대규모 CP들은 재무적 측면(영업이익, 영업이익율, 시가총액 등)이나 사업적 측면(플랫폼 사업자로서 미래성장산업의 주축을 담당)에서 국내 초고속인터넷서비스 사업자에 비해 우월한 지위에 있고, 향후 이러한 추세는 더욱 강화될 것으로 예상된다. 또한, 대규모 CP들이 제공하고 있는 각종 온라인서비스는 인터넷 트래픽의 증대 및 스마트폰 보급의 포화도 등을 통해 알 수 있는 바와 같이 이용자들에게 필수적인 서비스가 되고 있다.

대규모 CP가 이용자 및 초고속인터넷서비스 사업자에 비해 우월한 지위에 있는 점을 이용하여 일방적으로 유리한 접속조건 등을 적용받는 것을 방지하여 국내 이용자가 대규모 CP의 서비스를 차별 없이 원활히 이용할 수 있는 환경을 조성하고, 국내 초고속인터넷서비스 사업자가 대규모 CP로부터 적절한 망이용대가를 받을 수 있도록 함으로써 국내 초고속인터넷서비스 사업자가 초고속인터넷망의 개선을 위한 지속적 투자재원을 확보할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다.

나. 개요

금지행위 개정(안)의 주요 내용은 아래와 같다.

- ① 대규모 CP가 불합리하거나 차별적인 접속 조건을 적용하는 것을 금지
- ② 대규모 CP의 일방적 라우팅 변경 등의 경우에 초고속인터넷 사업자가 트래픽 관리를 시행하는 행위가 금지행위에 해당하지 않도록 함
- ③ 금지행위 유형이 기간통신사업자 사이에만 적용되는 것이 아니라 모든 전기통신사업자 사이의 경쟁제한행위에 대해서도 적용될 수 있도록 개정함.

다. 구체적 개정안의 제시

(1) 전기통신사업법 금지행위 규정의 개정

대규모 부가통신사업자들은 시장에 대한 강력한 지배력을 가지게 되며 이를 이용하여 다른 사업자들의 사업활동에도 직접적인 영향력을 행사하기에 이르렀다고 평가되는바, 불공정 행위를 방지하기 위해 전기통신사업법 제50조 제1항 제1호, 제2호를 개정하여 금지행위 유형이 기간통신사업자 사이에만 적용되는 것이 아니라 모든 전기통신사업자 사이의 경쟁제한행위에 대해서도 적용되는 것이 명확히 확인될 수 있도록 개정한다.

<표 6-2> 전기통신사업법 금지행위 규정 개정안 제시

현행	개정안
<p>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.</p> <p>1. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조</p>	<p>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.</p> <p>1. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공·정보의 제공 등을 포함한 전기통신사업자 사이의 전기통</p>

건 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	신역무 또는 전기통신설비의 제공 및 이용과 관련하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위 2. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공·정보의 제공 등을 포함한 전기통신사업자 사이의 전기통신역무 또는 전기통신설비의 제공 및 이용과 관련된 협정 기타 계약의 체결을 부당하게 거부하거나 체결된 협정 기타 계약을 정당한 사유없이 이행하지 아니하는 행위
--	--

(2) 전기통신사업법 시행령 금지행위 유형의 신설 또는 개정

1안: 전기통신사업법 시행령 별표4 1.라.항을 신설하여 이에 대규모 CP의 기간통신사업자 차별 금지 및 부당한 조건 부과 금지를 명문화한다.

<표 6-3> 금지행위 유형 개정안 제시(1안)

현행	개정안
1. 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위 법 제50조 제1항 제1호에 따른 금지행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다. (가 ~ 다 생략) <u>< 신 설 ></u>	1. 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위 법 제50조 제1항 제1호에 따른 금지행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다. (가 ~ 다 생략) 라. 방송통신위원회가 정하여 고시하는 기준에 해당하는 부가통신사업자가 전기통신설비의 임대 및 접속 등에 관하여 기간통신사업자에게 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위

2안: 전기통신사업법 시행령 별표4 1.나.항을 개정하여 전기통신설비의 임대 및 접속 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위주체를 방송통신위원회 고시에 따른 전기통신사업자로 확대하고, 방송통신위원회 고시에 일정한 규모

이상의 부가통신사업자도 포함되도록 한다.

<표 6-4> 금지행위 유형 개정안 제시(2안)

현행	개정안
<p>1. 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위</p> <p>법 제50조 제1항 제1호에 따른 금지행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.</p> <p>나. 기간통신사업자가 전기통신 서비스의 제공과 관련하여 부가통신 사업자에게 전기통신설비의 임대 및 접속 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위</p>	<p>1. 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위</p> <p>법 제50조 제1항 제1호에 따른 금지행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.</p> <p>나. 방송통신위원회가 정하여 고시하는 기준에 해당하는 전기통신사업자가 전기통신설비의 임대 및 접속 등에 관하여 다른 전기통신사업자에게 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위</p>

* 고시를 통해 매출액, 이용자 수, 접속방식 등의 기준에 따라 대규모 CP가 행위주체에 포함될 수 있도록 규정함으로써 금지행위규정의 적용대상이 적정한 범위의 사업자로 한정될 수 있도록 함

(3) 합리적 인터넷망 관리와 관련된 규정의 정비

합리적 인터넷망 관리와 관련된 규정도 정비할 필요가 있는데, 구체적으로, 국내 초고속 인터넷서비스 사업자가 대규모 CP의 트래픽을 관리할 경우, 전기통신사업법 시행령 별표 4에 규정된 아래 금지행위에 해당할 가능성이 있다.

<p>1.나. 기간통신사업자가 전기통신서비스의 제공과 관련하여 부가통신사업자에게 전기통신설비의 임대 및 접속 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위</p> <p>5.사.4) 일정한 전기통신서비스를 이용하여 다른 서비스를 제공하려는 자에게 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위. 이 경우 부당한 행위에 대한 세부 기준은 방송통신위원회가 정하여 고시한다.</p>
--

따라서, 대규모 CP의 일방적 라우팅 변경 또는 대규모 CP와의 접속조건 분쟁 등의 경우에 국내 초고속인터넷서비스 제공자가 해당 대규모 CP의 트래픽에 대한 속도제한 또는

차단 등의 조치를 취하더라도 금지행위에 해당하지 않도록 근거를 마련할 필요가 있다. 구체적인 개정안을 다음과 같다.

<표 6-5> 트래픽 관리 관련 금지행위 유형 개정안 제시

현행	개정안
1.나. 기간통신사업자가 전기통신 서비스의 제공과 관련하여 부가통신 사업자에게 전기통신설비의 임차 및 접속 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위	1.나. 기간통신사업자가 전기통신 서비스의 제공과 관련하여 부가통신 사업자에게 전기통신설비의 임차 및 접속 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위. 다만, 기간통신사업자가 인터넷망에 장애 등의 발생을 방지하기 위하여 취하는 행위로서 방송통신위원회가 정하여 고시하는 행위는 제외한다.

제3절 회계정리 및 실태조사 규정 개편 방안

1. 문제점

현행 전기통신사업법에 의하면 실태조사는 기간통신사업자에게만 가능해, 과학기술정보통신부가 부가통신사업자에 대한 현황을 파악하는 것조차 어려움을 겪고 있는바, 이를 개선할 필요가 있다.

2. 발의된 전기통신사업법 개정안 검토

사전규제 개편과 관련하여, 2018. 12. 7. 국회 본회의를 통과한 전기통신사업법 일부개정법률안(의안번호 2017102)은 부가통신사업자에 대한 실태조사 근거 규정을 명문으로 두고 있으며, 부가통신사업자에 대한 효과적인 사후규제 측면에서 타당하다고 할 것이다.

<표 6-6> 실태조사 관련 전기통신사업법 개정안(2017102) 신·구조문 대비표

현행	개정안
<신 설>	제34조의2(부가통신사업 실태조사) ① 과학기술정보통신부장관은 부가통신사업의 현황 파악을 위해 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 대통령령으로 정한다.

3. 구체적 개정안의 제시

앞서 살핀 바와 같이, 전기통신사업법 일부개정법률안(의안번호 2017102)은 부가통신사업자에 대한 실태조사 근거 규정을 명문으로 두고 있지만, 이에 한 걸음 더 나아가, 실태조사에 필요한 자료를 미리 확보할 수 있도록 한다면, 더욱 효과적일 것으로 판단되고, 이에 구체적인 개정안을 아래와 같이 제시한다.

<표 6-7> 회계정리 규정 개정안 제시

현행	개정안
<p>제88조(통계의 보고 등) ① 전기통신사업자는 전기통신역무별 시설현황·이용실적 및 이용자 현황과 요금의 부과·징수를 위하여 필요한 통화량 관련 자료 등 대통령령으로 정하는 전기통신역무의 제공에 관한 통계를 대통령령으로 정하는 바에 따라 과학기술정보통신부장관에게 보고하고 관련 자료를 갖추어 두어야 한다.</p>	<p>제88조(통계의 보고 등) ① 동일</p>
<p>② 기간통신사업자 및 그 주주와 별정통신사업자 및 그 주주는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제8조의 사실을 확인하는 데에 필요한 관계 자료를 제출하여야 한다.</p>	<p>② 동일</p>
<p>-</p>	<p>③ <u>제22조 제1항에 따라 부가통신사업 신고를 한 사업자 또는 이용자수, 매출액, 부호·문자·음성·영상 등의 데이터 전송량 등 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 기준에 해당하는 부가통신사업자는) 부가통신역무별 이용실적, 이용자 현황 및 다른 전기통신사업자와의 거래현황 등 대통령령으로 정하는 부가통신역무의 제공과 관련된 통계를 대통령령으로 정하는 바에 따라 과학기술정보통신부장관에게 보고하고 관련 자료를 갖추어 두어야 한다.</u></p>
<p>③ 과학기술정보통신부장관은 제2항에 따른 사실을 확인하거나 제출된 자료의 진위(眞僞)를 확인하기 위하여 행정기관이나 그 밖의 관계 기관에 대하여 제출된 자료의 심사를 요청하거나 관련 자료의 제출을 요청할</p>	<p>④ 과학기술정보통신부장관은 제2항에 따른 사실이나 제3항에 따라 보고된 통계를 확인하거나 제출된 자료의 진위(眞僞)를 확인하기 위하여 행정기관이나 그 밖의 관계 기관에 대하여 제출된 자료의 심사를 요청하거나</p>

<p>수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관은 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.</p>	<p>관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관은 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.</p>
<p>④ 시·도지사는 다음 각 호의 사항을 대통령령으로 정하는 바에 따라 과학기술정보통신부장관에게 보고하고 관련 자료를 갖추어 두어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제64조제1항에 따른 자가전기통신설비의 설치 신고 및 변경신고 현황 2. 제67조에 따른 자가전기통신설비의 시정·사용정지·개조·수리 나 그 밖의 조치 현황 3. 제90조제2항에 따른 과징금 부과 현황 4. 제104조제5항제10호에 따른 과태료 부과 현황 	<p>⑤ 동일</p>

참 고 문 헌

국내 문헌

- 강만석 (2005), 『영국의 방송통신융합 구조 개편과 그 함의, KBI 이슈페이퍼』, 한국방송영상산업진흥원
- 김윤정 (2013), “새로운 통신환경 하에서 플랫폼 중립성의 함의와 규제방법”, 경제규제와 법 제6권 제1호, 서울대학교 공익산업법센터
- 김정근, 나승권, 정종문, 이성희 (2015), “EU 디지털 단일시장 전략의 주요 내용과 시사점, 오늘의 경제”, 대외경제정책연구원
- 김현경 (2018), 『플랫폼 사업자 규제법안에 대한 비판적 검토』, 법조협회
- 김희수 (2010), “통신시장의 특성과 전기통신사업법상 공정경쟁 관련 사후규제”, 경제규제와 법 제3권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터
- 공정거래위원회, 의결 제 2009-146호, (2009지식1195)
- 공정거래위원회, “공정위, 네이버 다음에 동의의결 최종 확정”, 2014. 3. 13.
- 공정거래위원회, 의결 제 2014-103호
- 공정거래위원회, 의결 제 2014-104호
- 대법원 2011. 10. 13. 선고, 2008두1832 판결
- 박균성 (2018), 『행정법강의』, 박영사
- 박동욱 (2010), “융합환경에서의 방송통신사업 분류체계와 진입규제”, 경제규제와 법, 제3권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터
- 박민성 (2011), “일본 정보통신법(가칭) 무산 원인과 통신·방송 관련법 주요 개정 내용”, 정보통신정책 제23권 2호, 정보통신정책연구원
- 방송통신위원회, “방통위 통신시장 경쟁상황평가 제도 개선 논의 본격화”, 2012. 3. 21.
- 방송통신위원회, “포털 독점 손본다더니” 관련 보도에 대한 방송통신위원회 해명
- 방송통신위원회 심의의결 안건번호 제 2016-73-346호
- 신종철 (2013), 『통신법해설』, 진한엠앤비

- 심재한 (2015), “인터넷 플랫폼에 대한 공정거래법 적용에 관한 연구”, 상사판례연구(한국상사판례학회) 제29권, 4호
- 안정민 (2008), “미국 연방통신위원회의 설립과 운용과정-독립규제위원회의 성격과 그 통제 수단을 중심으로-”, 언론과 법(한국언론법학회) 제7권, 제1호(2008.6)
- 안정민 (2009), “미국 FCC 망중립성 규제의 허와 실”, 경제 규제와 법, 제2권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터
- 양재모 (2005), “온라인서비스제공자의 책임론에 대한 독일법의 고찰”, 법학논총 제22권 제2호, 한양대학교 법학연구소
- 이상규 (2010), “양면시장의 정의 및 조건 정보통신정책연구”, 정보통신정책연구 제17권 4호, 정보통신정책학회
- 이상우 외 7 (2007), “통신방송 융합환경하의 수평적 규제체계 정립방안에 관한 연구”, KISDI 연구보고, 정보통신정책연구원, 미래창조과학부
- 이종화 (2013), “ICT 생태계 발전에 따른 전기통신사업법 개편방안 연구”, KISDI 연구보고, 정보통신정책연구원, 미래창조과학부
- 이희정 (2015) “인터넷상 부가서비스 규제에 대한 일고”, 경제규제와 법 제8권 제1호 (2015.5), 서울대학교 공익산업법센터
- 임동민 (2004), “영국 Communication Act 2003의 통신·방송 융합서비스 관련 법령 분석”, 정보통신정책 제16권 3호 통권 341호, 정보통신정책연구원
- 전기통신사업법 시행령 별표 5의2
- 홍대식 외 (2011), “인터넷 이용 활성화 및 진흥 법제 체계화 연구”, 한국인터넷진흥원
- 홍대식 (2016), “전기통신사업법상 금지행위 개선방향 연구”, 방송통신위원회 방통융합정책연구
- 홍대식, 최요섭 (2018), “온라인 플랫폼 관련 유럽연합 경쟁법과 경쟁정책- 온라인 플랫폼에 대한 규제 현황을 중심으로 -”, 법학연구, 제28권 제2호, 연세대학교 법학연구원
- KISDI (2012, 2017), “통신시장 경쟁상황 평가”, 정보통신정책연구원
- KISDI (2016), “정보통신사업동향”, 정보통신정책연구원

해외 문헌

- Annabelle Gawer (2016. 5.), Online Platforms: Contrasting perceptions of European stakeholders, A qualitative analysis of the European Commission's Public Consultation on the Regulatory Environment for Platforms, A study prepared for the European Commission DG Communications Networks, Content & Technology
- Benjamin, Lichtman, Shelanski, and Weiser (2006), Telecommunications Law and Policy, 2nd Ed, Carolina Academic Press
- Benjamin, Stuart Minor, Douglas Gary Lichtman, Howard Shelanski, and Philip J. Weiser (2006), Telecommunications Law and Policy, Carolina Academic Press
- Cathleen Berger (2017), "Content and platform regulation: The German case and what's to come in 2018"
- Caroline Chancé and Carol A. F. Umhoefer (2016), "France's Law for a Digital Republic expands transparency rules - significant changes for platforms, telecoms, online providers", DLA Piper
- CNN (2014), "Platform Neutrality: Building an open and sustainable digital environment"
- Ecorys (2017. 5), Business-to-business relations in the online platform environment, Final Report, European Commission
- European Commission (2015), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of The Regions: A Digital Single Market Strategy for Europe
- European Commission (2015), Commission Staff Working Document "A Digital Single Market Strategy for Europe - Analysis and Evidence" [SWD(2015) 100].
- European Commission (2015), Public consultation on the regulatory environment for platforms, online intermediaries, data and cloud computing and the collaborative economy

European Commission (2016. 1.), SYNOPSIS REPORT ON THE PUBLIC CONSULTATION ON THE REGULATORY ENVIRONMENT FOR PLATFORMS, ONLINE INTERMEDIARIES AND THE COLLABORATIVE ECONOMY

European Commission (2016. 5.), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe, COM(2016) 288

European Commission (2016. 5.), COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Online Platforms Accompanying the document Communication on Online Platforms and the Digital Single Market, SWD(2016) 172

European Commission (2017. 5.), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the Mid-Term Review on the implementation of the Digital Single Market Strategy: A Connected Digital Single Market for All, COM(2017) 228 final

European Commission (2017. 10), Inception impact assessment–Fairness in platform-to-business relations

European Commission (2018. 4.), Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services, Brussels, 26.4.2018 COM(2018) 238 final

European Parliament (2017), Online Platforms: How to Adapt Regulatory Framework to the Digital Age?

FCC (2010), Report and Order (In the Matter of Preserving the Open Internet) Verizon. v. FCC, 740 F.3d 623 (D.C. Cir. 2014)

FCC (2015), Report and Order on Remand, Declaratory Ruling, and Order (In the Matter of Protecting and Promoting the Open Internet), GN Docket No. 14–28, FCC–15–24A1

Flore Foyatier (2018), “Handbook on the new transparency and fairness requirements imposed on operators of digital platforms since January 1, 2018”, Soulier Strategic Lawyering

Friso Bostoen (2018a), “Neutrality, fairness or freedom? Principles for platform regulation”, Internet Policy Review, Vol. 7. Issue 1

Friso Bostoen (2018 b), “The Commission Proposes a Regulation on Platform-to-business trading practices”, CoRe Blog

In Re Inquiry concerning High-Speed Access to the Internet over Cable and Other Facilities, Declaratory Ruling, 17 F.C.C.R. 4798, 4820–23 (2002)

In the Matters of Formal Complaint of Free Press and Public Knowledge Against Comcast Corporation for Secretly Degrading Peer-To-Peer Applications, 23 F.C.C.R. 13028.

Jennifer Boudet and Miranda Cole (2017), “German Ministry for Economy Publishes a White Paper on Digital Platforms”, Inside Tech Media Blog

Kang and Butler (2016), Communications Law and Policy: Cases and Materials, 5th Ed, Direct Injection Press

Lawrence E. Strickling (2010), Remarks of Assistant Secretary Strickling at the Media Institute, Washington, D.C.

METI (2018. 11.), JFTC & MIC, Summary of the Draft Interim Report of the Study Group on the Improvement of the Trade Environment Involving Digital Platform Businesses

METI (2018. 11.), METI releases Draft Interim Report of the Study Group on the Improvement of the Trade Environment Involving Digital Platform Businesses

National Cable & Telecommunications Assn. V. Brand X Internet Service, 545 U.S. 967 (2005)

Nuechterlein, Jonathan E. and Philip J. Weiser (2013), Digital Crossroads: Telecommunications Law and Policy in the Internet Age, 2nd Ed., The MIT Press

Sec. 3 [47 U.S.C. § 153(20)]

Sec. 257 [47 U.S.C. 257]. MARKET ENTRY BARRIERS PROCEEDING.

SEC. 706. ADVANCED TELECOMMUNICATIONS INCENTIVES.

Title I Sec. 4 [47 U.S.C. 154] (g)(3)(D)(i). The Commission may perform any and all acts, make such rules and regulations, and issue such orders, not inconsistent with this Act, as may be necessary in the execution of its functions.

UK House of Lords, Select Committee on European Union, “10th Report of Session 2015–16: Online Platforms and the Digital Single Market” (12 April 2016).

Verizon. v. FCC, 740 F.3d 623 (D.C. Cir. 2014).

● 저 자 소 개 ●

장 주 봉

- 서울대 법학과 졸업
- Georgetown University Law Center LL.M.
- 현 법무법인 광장 파트너 변호사

김 현 준

- 서울대 법학과 졸업
- Duke Law School LL.M.
- 현 법무법인 광장 파트너 변호사

배 건 호

- 서울대 법학과 졸업
- 현 법무법인 광장 변호사

변 동 훈

- 연세대 법학과 졸업
- 현 법무법인 광장 변호사

방통융합정책연구 KCC-2018-19

환경변화에 따른 부가통신사업자 사후규제 개편방
안 연구

2018년 12월 일 인쇄

2018년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr
