



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

외교학 석사 학위논문

플랫폼 기업의 데이터 권력과
유럽연합(EU)의 대응:

페이스북(Facebook)과
일반정보보호규정(GDPR)을 중심으로

2022년 8월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
이 수 연

플랫폼 기업의 데이터 권력과 유럽연합(EU)의 대응:

페이스북(Facebook)과
일반정보보호규정(GDPR)을 중심으로

지도교수 김 상 배

이 논문을 외교학 석사 학위논문으로 제출함
2022년 8월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
이 수 연

이수연의 석사 학위논문을 인준함
2022년 8월

위 원 장 _____ 박 종 희 _____ (인)

부위원장 _____ 이 나 경 _____ (인)

위 원 _____ 김 상 배 _____ (인)

국문 초록

최근 들어 국가들이 플랫폼 기업에 대한 규제를 강화하는 경향을 보이기 시작하였다. 플랫폼 기업이 데이터를 권력 자원으로 하여 국가의 통제에서 벗어나면서 국가의 역할과 존재 자체에 위협을 가하기 시작하였기 때문이다. 국가와 기업 간의 권력 게임이 시작된 것이다. 유럽연합은 플랫폼 기업 규제에서 선두에 있다. 일반정보보호규정(GDPR)이라고 하는 규범을 통해 플랫폼 기업이 가진 힘의 원천이라고 할 수 있는 데이터를 규제하면서부터다. GDPR은 등장과 함께 학계에서 주목받았는데, 본 연구에서는 GDPR에 대한 해석을 중심으로 기존의 연구를 크게 두 부분으로 나누어보았다. 경제적 해석과 법적·가치적 해석이 그것이다. 본 연구에서는 이러한 기존 해석이 한계를 가지고 있음을 보이고, 정치적 관점에서 새롭게 해석함으로써 기존 해석을 보완하고자 한다. 이를 위하여 유럽연합과 가장 많은 갈등을 겪고 있는 플랫폼 기업인 페이스북을 중심으로 국가와 기업이 권력을 경합하는 모습을 보이고 여기에서 GDPR이 어떠한 역할을 하는지 확인한다.

우선 페이스북이 가지는 권력 자원은 페이스북이라는 소셜 미디어 플랫폼을 이용하는 개인이 생산하는 데이터이다. 페이스북은 전 세계로 뻗어 있는 사용자 네트워크를 통해서 데이터라는 권력 자원을 확보한다. 여느 자원들과는 다르게 데이터는 사용자 네트워크가 확장되면 될수록 경쟁적이거나 고갈되기는커녕 기하급수적으로 증가하는 특징을 가지고 있다. 권력 자원을 가지는 데서 그치면 사실 큰 의미가 없다. 권력 자원으로 권력을 실현하는 것이 중요한데, 페이스북의 권력 실현 수단은 알고리즘 설계 능력에 있다. 알고리즘 설계 능력을 통해 자신들의 권력을 현실에서 실현할 수 있는 잠재력을 가진 것이다.

페이스북이 가진 데이터 권력에 대하여 유럽연합은 크게 두 가지 측면에서 위협을 느낀다. 먼저 시장 내에서 국가의 역할이 축소되었다. 기업들이 경쟁하게 하여 소비자들의 후생을 보장해주기 위하여 건전한 시장 환경을 조성해야 하고, 국가의 재원인 세금을 적절히 징수해야 하며, 화폐

에 대한 통제력도 가지고 있어야 한다. 하지만 유럽연합은 페이스북으로 인하여 이러한 국가의 역할을 충분히 소화해내지 못하고 있다. 다음으로 국내 정치에서는 민주주의 체제가 붕괴할 위험에 노출됨으로써 존재론적 위협도 느끼고 있다.

유럽연합은 유럽연합집행위원회, 유럽의회 및 이사회, 유럽사법재판소와 같은 제도적 자원을 활용하여 특정 문제가 발생하였을 때 체계적으로 접근할 수 있는 역량을 가지고 있으며, 제도적 자원을 통해 만들어낸 규정인 GDPR을 효과적으로 적용할 수 있는 배경이 되는 단일 시장도 가지고 있다. 최악의 경우, 유럽연합의 규제에 견디다 못한 페이스북이 유럽연합이라는 시장을 포기하는 상황이 발생할 수 있기 때문에, 이에 대비하기 위하여 자신들의 규범을 세계로 확산함으로써 다른 국가들도 채택하게 만들고 페이스북이 자신들의 규범을 지킬 수밖에 없는 환경을 조성할 필요가 있다. 유럽연합은 자타공인 규범 선도자라는 정체성을 가지고 있고, GDPR에도 이를 확산시킬 수 있는 장치가 존재하며, 유럽연합이 GDPR을 통해 추구하고자 하는 바가 전 세계로 퍼져가고 있음을 확인할 수 있는 실제 사례도 존재한다. 규범의 확산은 곧 국가 간 협력 네트워크가 형성된다는 것을 의미한다. 페이스북이 전 세계에 네트워크를 형성하여 데이터를 모으고 그것을 권력 자원으로 삼는 것처럼, 유럽연합은 규범의 네트워크를 형성하여 페이스북의 데이터 권력에 대응한다.

페이스북의 데이터 권력에 유럽연합이 대응하는 과정을 보면 GDPR이 국가의 권력을 회복하기 위한 수단으로 활용됨을 확인할 수 있다. GDPR은 데이터에 대한 개인의 권한을 강화함으로써 개인에 초점을 둔 것처럼 보이지만, 기업으로부터 데이터에 대한 권력을 빼앗아 개인에게 귀속 시킴으로써 국가는 개인의 권리를 되찾아준다는 명분을 얻게 되고, 궁극적인 목표인 시장에서의 국가 역할 회복 및 잠재적인 국내 정치체제 붕괴 가능성을 해소함으로써 국가의 지위를 공고히 하고자 하는 것이다.

주요어 : 페이스북, 유럽연합, 데이터, 권력, 일반정보보호규정

학 번 : 2019-24265

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구 배경	1
제 2 절 문제 제기	5
제 3 절 기존 연구 검토	7
1. 플랫폼 기업과 GDPR에 대한 경제적 해석	7
2. 플랫폼 기업과 GDPR에 대한 법적·가치적 해석	10
3. 기존 해석의 한계와 새로운 해석의 필요성	13
제 4 절 논문의 구성	17
제 2 장 페이스북(Facebook)의 데이터 권력	19
제 1 절 권력 자원으로서의 데이터 보유	19
제 2 절 권력 자원 확보 경로: 네트워크	31
제 3 절 권력 실현 수단으로서의 알고리즘 설계 능력	38
제 3 장 페이스북에 대한 유럽연합의 인식	48
제 1 절 시장에서의 권력 게임: 국가 역할의 축소	48
제 2 절 국내 정치에서의 권력 게임: 존재론적 위협	62
제 4 장 유럽연합의 권력 자원과 대응	72
제 1 절 유럽연합의 권력 자원	72
1. 제도적 자원	72
2. 유럽연합이라는 단일 시장(single market)	78
3. ‘규범 선도자(norm entrepreneur)’라는 정체성	84
제 2 절 유럽연합의 대응과 GDPR의 관계	90

제 5 장 결론	98
참고문헌	101
Abstract	116

표 목 차

[표 1] 전 세계 페이스북 데이터 센터 현황	25
[표 2] 유럽연합 4개국 디지털 서비스세 현황	57
[표 3] GDPR 타임라인	76
[표 4] 페이스북 사용자 1인당 수익	83
[표 5] 가짜뉴스, 선거 문제 및 데이터 보호에 대한 페이스북의 대응	95

그 림 목 차

[그림 1] GDPR을 준수해야 하는 기업의 GDPR 준수를 위한 추가 예산 비중	8
[그림 2] 데이터의 경제적 가치	24
[그림 3] 글로벌 플랫폼 기업들의 주요 수입원	26
[그림 4] 페이스북 이용자 수 기준 주요 국가	27
[그림 5] 페이스북 연간 로비 비용	29
[그림 6] 페이스북 월간 활성 사용자 수	31
[그림 7] 페이스북 이용 인구 비율	32
[그림 8] 활성 사용자 수 기준 소셜 미디어 플랫폼 순위	33

[그림 9] ‘분노를 유발하는 알고리즘’의 분노 확산 과정 ……	46
[그림 10] 유럽의 페이스북과 인스타그램 사용 비중 ……	51
[그림 11] 유럽의 국가별 디지털 서비스세 시행 여부 ……	56
[그림 12] 영국의 유럽연합에 대한 탈퇴/잔류 투표자들의 소셜 미디어 뉴스 소비 ……	64
[그림 13] 페이스북의 가짜정보 출처 국가 순위 ……	65
[그림 14] 2016년 미국 대선 준비 기간 동안 페이스북에서 주류 뉴스와 가짜뉴스에 관한 관심의 변화 ……	68
[그림 15] 2016년 미국 대선 캠페인 주요 기간 중 모든 자동화된 친클린턴 트윗에 대한 친트럼프 트윗의 수 ……	69
[그림 16] 2016년 미국 대선 캠페인 주요 기간 중 고도로 자동화된 계정에 의해 생성된 트윗의 비중 ……	69
[그림 17] 유럽연합 단일 시장 ……	79
[그림 18] 유럽의 페이스북 일일 활성 사용자 수 ……	82

I. 서론

1. 연구 배경

거대 플랫폼(platform) 기업¹⁾의 등장과 함께 세계 곳곳에서 플랫폼 기업에 대한 규제 움직임이 나타나고 있다. 2016년에 제정된 유럽연합의 일반정보보호규정(GDPR: General Data Protection Regulation)은 플랫폼 기업 규제의 첫걸음이었다. 유럽연합은 GDPR에 근거하여 플랫폼 기업들이 가장 필요로 하는 ‘데이터’에 대한 규제를 일찍부터 시작하였다. 유럽연합과 미국 간 데이터의 이동을 자유롭게 보장해주던 ‘프라이버시 실드(Privacy Shield)’ 역시 GDPR 위반으로 2020년 7월 유럽사법재판소(CJEU: Court of Justice of European Union)에 의해 무효화되면서 미국의 세계 최대 플랫폼 기업들은 난관에 부딪히게 되었다. 프라이버시 실드가 무효로 됨에 따라 아일랜드 데이터보호위원회(DPC: Data Protection Commission)는 페이스북이 GDPR의 제5장(제3국 또는 국제기구로 개인 데이터 이전)²⁾, 특히 제46조(적절한 안전조치가 적용되는 이

1) IT 기업, 기술 기업, 빅테크 기업, 글로벌 디지털 기업, 플랫폼 기업 등 다양한 표현들이 존재하는데, 본 논문에서는 플랫폼 기업(또는 플랫폼)으로 통일하여 사용하고자 한다. 세계 경제 발전과 협력을 위해 여러 정책적인 가이드라인을 제시하는 국제기구인 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development)에 따르면, 플랫폼은 “인터넷을 이용한 서비스를 통해 상호작용하는, 둘 이상의 구별되지만 상호의존적인 사용자들의 집합(기업이든, 개인이든) 사이의 상호작용을 촉진하는 디지털 서비스(“an online platform is a digital service that facilitates interactions between two or more distinct but interdependent sets of users (whether firms or individuals) who interact through the service via the Internet”)”이다(OECD, “An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation,” 2019, p. 21). 대표적인 글로벌 플랫폼 기업으로는 구글(Google), 애플(Apple), 페이스북(Facebook), 아마존(Amazon) 등이 있다.

2) Official Journal of the European Union, *REGULATION (EU) 2016/679 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)*, April 27, 2016, pp. 60~65.

전)³⁾를 제대로 준수하고 있는지에 대해서 조사를 진행하였다.⁴⁾ 그리고 아일랜드 DPC는 유럽연합 사용자 데이터의 미국 전송을 중단하라는 예비 명령(preliminary order)을 페이스북에 내렸다.⁵⁾

플랫폼 기업 중 일부는 생태계에 내재하여 있는 강력한 네트워크 효과와 같은 이 산업의 특성을 이용하여 거대 플랫폼으로 성장하였으며, 이러한 플랫폼 기업들은 최종 사용자와 비즈니스 사용자 간의 거래를 중개하는 오늘날 디지털 경제(digital economy)⁶⁾의 핵심 구조를 가지고 있다.⁷⁾ 소수의 거대 플랫폼들은 시장 내에서 ‘게이트키퍼(gatekeeper)’ 역할을 하며 확고하고 지속적인 지위를 누리게 되는데, 이는 불공정한 관행을 부추기고 경쟁 가능성을 저해하여 높은 가격, 낮은 수준의 서비스⁸⁾와 같은 후생 감소로 이어질 수 있다. 2019년 기준 전 세계 GDP의 4.5~15.5%로 추정되는 디지털 경제 규모와 디지털 시장에서 엄청난 영향력을 미치는 플랫폼 기업의 중요한 역할을 고려할 때,⁹⁾ 유럽연합은 시장에서 플랫폼 기업들이 보이는 불공정 경쟁 행위를 규제해야 할 필요성을 느껴 2020년에 ‘디지털시장법안(Digital Market Act)’¹⁰⁾을 제안하고 논의 중에 있

3) Official Journal of the European Union, 2016, p. 62.

4) DPC, “Annual Report 2020,” 2021, p. 44.

5) 예비 명령을 따르지 않을 경우, 아일랜드 DPC는 페이스북 연간 매출의 4%인 28억 달러까지 벌금을 부과할 수 있는 권한을 가지고 있다. Sam Schechner and Emily Glazer, “Ireland to Order Facebook to Stop Sending User Data to U.S. Privacy regulator’s order to suspend the company’s data transfers to the U.S. cites concerns over American government surveillance practices,” *Wall Street Journal*, September 9, 2020.

6) 디지털 경제는 디지털 기술, 디지털 인프라, 디지털 서비스, 데이터를 포함한 디지털 투입(inputs)의 사용에 의존하거나 이로 인해 현저히 향상되는 모든 경제적 활동을 포함한다. 이는 정부를 포함한 모든 생산자와 소비자가 이러한 디지털 투입을 그들의 경제적 활동에 활용한다는 것을 의미한다. OECD, “A Roadmap toward a Common Framework for Measuring the Digital Economy,” 2020, p. 66.

7) European Commission, “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act),” December 15, 2020, p. 1.

8) European Commission, December 15, 2020(a), p. 1.

9) European Commission, December 15, 2020(a), p. 1.

10) 게이트키퍼와 관련된 문제는 현재 EU 법률이나 회원국의 국내 법률에서 제대로 다루어지지 않고 있다. 게이트키퍼는 일반적으로 국경을 넘나들며 전 세계를 대상으

다.

플랫폼 기업에 대한 규제 움직임은 유럽연합에서뿐만 아니라 거대 플랫폼을 가장 많이 보유하고 있는 미국에서도 최근 나타나기 시작했다. 미국 민주당 하원 의원인 데이비드 시실리니(David N. Cicilline)가 2019년 6월, 디지털 시장에서의 경쟁에 대해 조사하겠다고 발표한 후,¹¹⁾ 미국 의회는 디지털 시장에서 지배적 지위를 누리고 있는 페이스북, 구글, 아마존, 애플의 반경쟁적인 행위에 대한 450쪽에 달하는 조사 보고서를 2020년 10월에 발표하였다. 보고서에 따르면, 지난 10년간 디지털 경제는 빠르게 독점화되는 경향을 보였고, 의회가 조사한 기업들이 유럽연합의 분석과 마찬가지로 게이트키퍼 역할을 하고 있었던 것으로 나타났다.¹²⁾ 이들 플랫폼 기업들의 시장 지배력은 인수합병에 기인하였으며, 상당한 수준의 사회적 비용을 초래하는 것으로 분석되었다.¹³⁾ 이를 바탕으로 미국 하원에서 2021년 6월에 플랫폼 규제 법안 5개¹⁴⁾가 민주당과 공화당 공동으로

로 하여 자신의 비즈니스 모델을 전개한다. 따라서 EU 수준의 조치가 이루어지지 않는다면 플랫폼에 대한 규제 파편화 현상이 증가하고 규제의 효과가 감소할 것이다. 이러한 이유에서 EU는 디지털시장법안을 제안했으며, ‘불공정 관행’과 ‘경쟁 가능성 감소’에 초점을 맞추어, 최종 사용자와 비즈니스 사용자 모두가 플랫폼 내에서 모든 이점을 효과적으로 얻을 수 있도록 함으로써 잠재력 발휘를 도모하고자 한다. European Commission, December 15, 2020(a), p. 2.

- 11) “Judiciary Committee Launches Investigation into Competition in Digital Markets,” June 3, 2019. <https://cicilline.house.gov/press-release/judiciary-committee-launches-investigation-competition-digital-markets> (검색일: 2021년 10월 3일)
- 12) Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, “Investigation of Competition in Digital Markets,” United States, 2020, p. 11.
- 13) Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, 2020, pp. 11~12.
- 14) ① 플랫폼 독점종식법(Ending Platform Monopolies Act), ② 진입방해 인수합병 금지법(Platform Competition and Opportunity Act), ③ 자사제품 특혜제공 금지법(American Innovation and Choice Online Act), ④ 소셜미디어 이동제한 금지법(Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching(ACCESS) Act), ⑤ 합병신청 수수료 인상법(Merger Filing Fee Modernization Act)이 민주당과 공화당에 의해 공동 발의된 플랫폼 규제 법안 5개이다. 김현수, 강인규, “미국의 플랫폼 규제 패키지 법안의 주요 내용 및 시사점”, 『KISDI Perspectives』, No. 2, June, 2021, p. 2.

발의되었다.

미국 연방거래위원회(FTC: Federal Trade Commission)는 클레이튼독점금지법(Clayton Act)과 같은 법률이 존재함에도 불구하고 경제 전반에 걸친 통합의 수준이 증가하고 있다고 분석하며, 2020년에 발표된 수직적 합병 가이드라인(VMG: Vertical Merger Guideline)의 승인을 철회하기로 결정하였다.¹⁵⁾ 또한 시가총액 상위 5개 기업인 구글, 아마존, 페이스북, 애플, 마이크로소프트를 대상으로 2010년 1월 1일부터 2019년 12월 31일 사이에 있었던 인수합병 거래를 조사하기도 하였다.¹⁶⁾ 이 조사에서 616건의 거래 중 94건이 하트-스콧-로디노법(HSR: Hart-Scott-Rodino Act)에 따른 거래 규모 임계값을 초과했으며,¹⁷⁾ 거래 시점에 5년 미만의 초기 스타트업 기업의 비중이 최소 39.3%였다는 것 등이 밝혀졌다.¹⁸⁾ FTC의 조사와 관련하여 민주당의 레베카 슬로터(Rebecca Slaughter) FTC 위원은 각각의 거래는 독립적으로 큰 영향이 없을 것처럼 보이지만 작은 인수합병 거래가 수백 개 모이면 집합적 효과로 인해 독점적인 행태를 보일 수 있다고 지적하며¹⁹⁾ 플랫폼 기업이 독점적 지위를 누리는 것을 경계해야 한다는 입장을 밝히기도 하였다.

15) Federal Trade Commission, “Statement of Chair Lina M. Khan, Commissioner Robit Chopra, and Commissioner Rebecca Kelly Slaughter on the Withdrawal of the Vertical Merger Guidelines,” September 15, 2021, pp. 1~2.

16) Federal Trade Commission, “Non-HSR Reported Acquisitions by Select Technology Platforms, 2010-2019: An FTC Study,” September, 2021, p. 1.

17) 임계값을 초과하는 거래는 보고되어야 하지만, 특정 기준이 충족되거나 면제가 인정되는 경우에는 보고하지 않아도 된다. Federal Trade Commission, “FTC Staff Presents Report on Nearly a Decade of Unreported Acquisitions by the Biggest Technology Companies,” September 15, 2021. <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2021/09/ftc-report-on-unreported-acquisitions-by-biggest-tech-companies> (검색일: 2021년 10월 3일).

18) Federal Trade Commission, September, 2021, p. 37.

19) Diane Bartz, “Big Tech’s little mergers draw more U.S. antitrust scrutiny,” *Reuters*, September 16, 2021. <https://www.reuters.com/technology/ftc-staff-present-findings-big-techs-smaller-acquisitions-2021-09-15/> (검색일: 2021년 10월 3일)

2. 문제 제기

‘국가는 갑자기 왜 플랫폼 기업들을 강력하게 규제하는가?’에서 본 연구의 질문이 시작된다. 최근 플랫폼 기업을 둘러싼 규제 움직임은 유럽 연합, 미국, 한국, 중국을 포함하여 전 세계에서 나타나는 경향이라고 할 수 있을 만큼 많이 나타나고 있다. 이러한 현상을 보면서 국가가 플랫폼 기업에 대한 규제에 집중하는 원인이 무엇인가에 대한 의문이 생겼고, 본 연구는 이에 대해 고민해보고자 하였다. 앞서서도 살펴본 바와 같이 데이터를 보유한 플랫폼 기업에 대한 국가의 규제 노력은 다양하게 존재한다. 하지만 분석의 초점을 맞추기 위해 본 연구에서는 플랫폼 기업에 대한 규제 중 가장 선도적이고 대표적인 규제라 할 수 있는 유럽연합의 GDPR을 중심으로 이 현상을 해석해보고자 한다.

제조업 시대에는 석유가 하나의 권력 자원이었다면, 정보통신산업 시대에는 데이터가 중요한 권력 자원 중 하나라고 할 수 있다. 권력 자원이 된 데이터를 국가가 아닌 플랫폼 기업이 거의 독점하다시피 하게 되면서 국가가 기업과의 권력 게임에서 밀리는 것 같은 양상을 보이고 있다. 정보통신 기술이 지금과 같이 급격히 발전하기 전까지만 해도 중요한 데이터는 주로 국가에 의해 수집이 되었다. 데이터 수집을 기본으로 하는 통계학(statistics)이 국가(state)와 어원을 같이한다는 것만 보아도 국가와 데이터의 관계가 얼마나 긴밀하게 연결되어 있는지 알 수 있다.²⁰⁾ 근대 국가는 국민을 잘 통제하기 위해 데이터를 수집하고 분석했다. 즉 국가의 권력 자원으로서 데이터가 전유되고 활용된 것이다.²¹⁾ 하지만 국가의 전유물로 여겨지던 데이터를 이제는 기업이 독점하고 있는 상황이다. 국가의 측면에서 보면 중요한 권력 자원을 빼앗긴 것이다. 이미 이전부터 국가의

20) <https://www.etymonline.com/word/statistics> (검색일: 2021년 10월 3일)

21) 나치가 자행했던 홀로코스트에서도 국가와 데이터의 관계를 확인할 수 있다. 국가가 국민을 통제하기 위한 목적에서 이미 많은 데이터를 수집하고 분류해놓았기 때문에 유대인 학살이 단기간에 가능할 수 있었던 것이다. 조화순, 『정보시대의 인간 안보: 감시사회인가? 복지사회인가?』 (파주: 집문당, 2012).

쇠퇴에 대한 논의는 계속해서 있었다. 세계화가 진행되고 다국적기업(MNCs: Multinational Corporations)들이 활보를 하게 되면서 점차 국경의 의미가 퇴색되고 국가의 존재 이유에 대한 의문들이 제기되었던 것이다. 정보통신 기술의 발전은 이러한 추세를 심화시키는 역할을 한다. 개인에 의해 생산된 데이터가 기업에 의해 수집되고 인터넷을 통해 국경을 손쉽게 이동한다. 국경이 명확하고 뚜렷할수록 국가는 더 가치 있는 존재가 될 수 있지만 정보통신 기술은 디지털 공간에서 국경의 흔적을 지워버린다.

미국은 정보통신 기술이 디지털 공간에서의 국경을 없애고 국가의 주권을 흔들리게 하는데도 불구하고 데이터의 자유로운 이동을 강력하게 지지하는 입장을 가지고 있었다. 또한 플랫폼 기업이 해외에서 활동하는 것을 옆에서 적극적으로 지원해주는 모습을 보여 왔다.²²⁾ 예를 들어 유럽연합이 GDPR을 만들어 자국 플랫폼 기업의 활동에 지장이 생기게 되자 유럽연합과 국가 대 국가로 협상을 진행하여 세이프 하버(Safe Harbour) 협정이나 프라이버시 실드 협정을 체결해 플랫폼 기업에 중요한 데이터의 이동을 보장하였다. 또한 중국 정부가 해외 기업들에 대하여 소스 코드를 공개하라고 강제하고 데이터 센터를 현지에 반드시 짓게 만드는 등의 규제 움직임을 보이자 기업을 대신하여 강력하게 항의하기도 하였다.²³⁾ 하지만 앞에서 살펴본 것과 같이 내부적으로는 플랫폼 기업들에 대한 강력한 규제를 위한 조사와 입법을 진행하기도 한다. 이러한 모습은 국가와 기업 간의 권력관계를 통해 해석할 수 있다. 플랫폼 기업이 전 세계로 진출하면서 몸집 키우기를 하는 동안에는 미국 역시 플랫폼 기업을 자국의 국익을 창출하는 수단 중 하나로 간주했지만 이러한 기업들이 데이터라는 권력 자원을 확보하여 국가의 통제를 벗어나게 되는 수준에 이르자 국가와 기업 간의 비대칭적 권력관계를 유지하기 위해 규제를 가하게 되는 것이다. 즉 최근에 미국에서 나타나는 규제 노력은 국가와 기업 간의 권력 메커니즘 작동으로 해석할 수 있다. 미국은 대외적으로 자국 기업의 보호

22) 이승주, “디지털 무역 질서의 국제정치경제: 디지털 무역 전략의 차별화와 갈등 구도의 복합성”, 『한국동북아논총』, Vol. 25, No. 2 (2020), p. 56.

23) 이승주, 2020, p. 56.

자 역할을 자처하면서 동시에 대내적으로는 기업을 국가의 한 구성요소로서 통제하고자 한다. 이러한 면모는 국가가 기업과의 관계에 있어 힘을 상실하고 쇠퇴한 것이 아니고 여전히 국가가 권력의 정점에 있음을 보여주 기 위함이라고 할 수 있다. 이상에서 살펴본 미국의 사례를 참고하여, 본 연구에서는 최근 일어나고 있는 플랫폼 기업에 대한 국가들의 전 세계적 인 규제 움직임, 데이터라는 권력 자원을 확보하여 힘이 강해진 플랫폼 기업으로부터 다시 국가의 권력적 우위를 되찾으려는 노력으로 해석할 수 있음을 보이고자 한다.

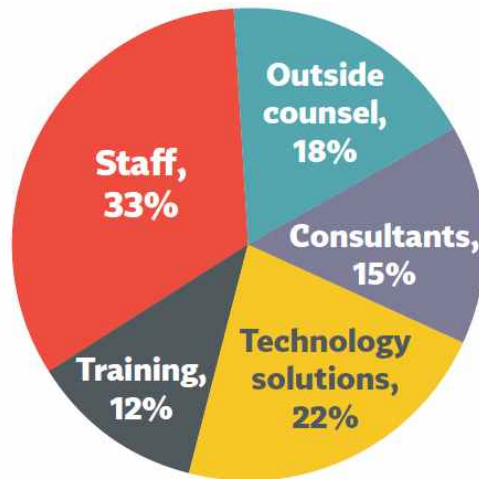
3. 기존 연구 검토

1) 플랫폼 기업과 GDPR에 대한 경제적 해석

플랫폼 기업과 GDPR에 대한 첫 번째 해석은 경제적 관점에서의 해석이다. 우선 개인의 데이터가 플랫폼 기업에 있어 화폐적 가치를 지니는 자산의 의미를 가지기 때문에 개인 데이터를 수집하고 처리하는 기업에 대해 의무를 부과하는 GDPR의 영향력은 증가할 수밖에 없다는 분석이다.²⁴⁾ 플랫폼 기업의 데이터 활용은, 그들이 제공하는 재화와 서비스를 고객 맞춤으로 할 수 있도록 도와줌으로써 가치를 더하며 수익을 증가시킨다.²⁵⁾ 하지만 GDPR은 데이터의 수집과 처리에 있어 투명성과 책임성을 제고함으로써 잠재적인 오남용의 가능성을 낮추기 위해 제정되었으며, 유럽연합 국민의 데이터를 수집하는 모든 플랫폼 기업들은 이 법을 준수해야만 하는데, 이는 3조 달러 규모의 데이터 기반 경제에 큰 영향을 미치게 된다.²⁶⁾

24) Aryamala Prasad and Daniel R. Pérez, "The Effects of GDPR on the Digital Economy: Evidence from the Literature," *Information Policy*, Vol. 27, No. 3 (2020), pp. 3~4.

25) Sarah Spiekermann, Alessandro Acquisti, Rainer Böhme and Kai-Lung Hui, "The challenges of personal data markets and privacy," *Electron Markets*, Vol. 25, No. 2 (2015), p. 161.



[그림 1] GDPR을 준수해야 하는 기업의 GDPR 준수를 위한 추가 예산 비중²⁷⁾

다음으로 플랫폼 기업들이 GDPR을 기반으로 한 규제를 준수하기 위해 들어가는 비용과 그 영향에 대한 분석들도 있다. GDPR이 다루고 있는 광범위한 범위와 여러 절차적인 의무들을 고려해보았을 때, 이를 준수하고 실현하는 것이 디지털 경제에 상당한 영향을 미칠 것이라는 예측은 충분히 가능하다.²⁸⁾ GDPR 규제 준수 비용(compliance cost)의 존재 자체가 플랫폼 기업들이 새로운 비즈니스 모델을 포기하게끔 만들 수 있으며, 특히 이러한 압력은 중소기업들에 불균형적으로 영향을 미칠 수 있다.²⁹⁾ 전반적으로 기업들은 GDPR을 충족하기 위해 평균 300만 달러를 지출할 것이라고 보고하고 있으며, 이러한 지출은 정도가 약화되고 있긴 하지만 아직까지는 멈출 기미가 보이지는 않는 것으로 보인다.³⁰⁾

26) Prasad and Pérez, 2020, p. 4; Vasudha Thirani and Arvind Gupta, “The value of data,” *World Economic Forum*, September 22, 2017. <https://www.weforum.org/agenda/2017/09/the-value-of-data/> (검색일: 2021년 10월 12일)

27) IAPP-EY, “Annual Privacy Governance Report 2018,” 2018, p. 81.

28) Tal Z. Zarsky, “Incompatible: The GDPR in the Age of Big Data,” *Seton Hall Law Review*, Vol. 47, No. 4 (2017), p. 995.

29) Prasad and Pérez, 2020, p. 4.

GDPR 준수를 위해서 추가로 편성된 예산이 어디에 얼마만큼 사용 되는지는 [그림 1]을 통해서 확인할 수 있다.³¹⁾ GDPR을 준수하기 위해서는 기술적인 부문에서의 투자뿐만 아니라 데이터 보호 담당자, 법률 전문가 등과 같은 인적 자원에 대한 투자 역시 필요하며, 실제 조사에서도 GDPR 준수 업무를 수행하는 직원이 증가했음이 확인되었다.³²⁾ GDPR의 엄격한 기준을 충족하기 위한 비용 증가를 감당할 수 있는 기업들은 결국 거대 플랫폼 기업들이기 때문에 결국 페이스북이나 구글과 같은 기업을 제외한 중소 규모의 플랫폼 기업들은 시장에서 퇴출될 것이라는 비판도 존재한다.³³⁾

반면 GDPR을 유럽 내 산업 육성을 위한 도구로 바라보는 시각도 있다. 즉 유럽연합이 미국이나 중국에 비해서 기술적으로 뒤처져 있는 분야를 강화하고 디지털 전환을 촉진하기 위해 GDPR을 활용한다고 보는 것이다.³⁴⁾ 이러한 시각에서는 유럽연합의 GDPR을 일종의 무역 장벽으로 파악하는 경향이 있다. 세계 최대 규모의 플랫폼 기업들을 보유하고 있는 미국은 데이터 삭제권, 개인정보 보호 수준의 강화, 위반에 대한 상당한 수준의 벌금 부과 등을 규정으로 담고 있는 GDPR이 디지털 무역에 미칠 영향에 대해서 문제를 제기한다.³⁵⁾ GDPR로 인한 소송이 증가함에 따라 소송비용과 벌금 가능성의 증가로 유럽연합 역내에서 기업들이 활동하기가 이전보다 어려워지게 되었기 때문에 이러한 점이 무역 장벽처럼 작용될

30) IAPP-EY, 2018, p. XV.

31) IAPP-EY, 2018, p. 81.

32) Prasad and Pérez, 2020, p. 11.

33) James Campbell, Avi Goldfarb and Catherine Tucker, "Privacy Regulation and Market Structure", *Journal of Economics and Management Strategy*, Vol. 24, No. 1 (Spring 2015), pp. 47~73; Damien Geradin, Theano Karanikioti and Dimitrios Katsifis, "GDPR Myopia: how a well-intended regulation ended up favouring large online platforms—the case of ad tech," *European Competition Journal*, 2020, pp. 1~46; 정일영, 김지연, 김가은, 김석관, 최병삼, "유럽 개인정보보호법(GDPR)의 산업적 파급효과와 혁신기술 이슈 분석", 『STE PI Insight』 Vol. 233, April 29, 2019, pp. 1~30.

34) Congressional Research Service, "EU Data Protection Rules and U.S. Implications," July 17, 2020, p. 1.

35) 이승주, 2020, p. 60.

수 있다는 것이다. 또한 GDPR 제45조³⁶⁾의 적정성 평가를 통과해야만 유럽연합 역내 데이터를 역외로 이동시킬 수 있는데, 현재 이 적정성 평가에서 승인을 받은 국가는 13개국뿐이다. 그렇다면 유럽연합과 디지털 무역을 하는 국가들 중 적정성 평가를 통과하지 못한 나머지 국가들은 별도의 장치를 마련해야 하기 때문에 그 과정에서 자연스럽게 차별적 대우를 받을 수밖에 없게 된다는 분석이다.³⁷⁾

2) 플랫폼 기업과 GDPR에 대한 법적·가치적 해석

플랫폼 기업과 GDPR의 관계에 대한 법적·가치적 해석은 GDPR 제정 논의가 진행될 때부터 존재했다. 민간이나 공공의 영역에서 개인에 대한 데이터 수집, 처리, 활용이 전례 없이 증가함에 따라 유럽연합 국민의 권리에 대한 위협이 증가³⁸⁾하고 있기 때문에 GDPR이 특히 플랫폼 기업으로부터 이러한 권리들을 보호한다는 것이 주된 해석이다. 이러한 해석을 하는 연구들은 주로 개인정보 처리³⁹⁾, 정정⁴⁰⁾ 및 삭제⁴¹⁾, 제3자에 대한 데이터의 공유 또는 처리에 대한 제한⁴²⁾, 프로파일링⁴³⁾ 및 마케팅을 위한

36) Official Journal of the European Union, 2016, pp. 61~62.

37) 이승주, 2020, p. 67.

38) Prasad and Pérez, 2020, p. 5. 여러 권리들이 위협에 놓여 있기는 하나 특히 프라이버시에 대한 권리가 가장 큰 위협에 놓여 있다고 본다. Aysem Diker Vanberg, "Informational privacy post GDPR-end of the road or the start of a long journey," *The International Journal of Human Rights*, Vol. 25, No. 1 (2021), p. 52.

39) GDPR 제2장 원칙(제5조~제11조). Official Journal of the European Union, 2016, pp. 35~39.

40) GDPR 제16조 정정권(right to rectification). Official Journal of the European Union, 2016, p. 43.

41) GDPR 제17조 삭제권(right to erasure('right to be forgotten')). Official Journal of the European Union, 2016, pp. 43~44.

42) GDPR 전반에서 다루고 있다. Official Journal of the European Union, 2016, pp. 1~88.

43) GDPR 제22조 프로파일링 등 자동화된 개별 의사결정(automated individual decision-making, including profiling). Official Journal of the European Union,

데이터 처리에 대한 거부권⁴⁴⁾ 등에 관한 조항에 집중한다.⁴⁵⁾

이러한 연구들은 유럽연합이 GDPR을 통해 플랫폼 기업을 규제하는 이유가 기본권 침해에 있다고 본다. 즉 유럽의 데이터 보호법이 인권 및 기본권으로서의 프라이버시와 규범적인 관점에 뿌리를 두고 있기⁴⁶⁾ 때문에, 기본권을 침해하는 플랫폼 기업으로부터 유럽연합 국민을 보호한다는 해석이다. 개인은 자신이 생산한 데이터의 주체임에도 불구하고 데이터가 유통되고 활용되는 과정에서 객체화되는 경향을 보이고 있다.⁴⁷⁾ 자신이 생산한 데이터를 스스로 통제할 수 있는 권리를 개인에게 부여하고 기본권으로서 보호하는 것이 GDPR이라고 보는 연구들이 많이 존재한다.⁴⁸⁾ 이와 관련한 연구들은 프라이버시가 기본권⁴⁹⁾이라는 것을 밝히는 데서부터 시작한다. GDPR은 프라이버시의 보호를 위하여 삭제권(잊힐 권리)을 인정하고 있는데, 잊힐 권리가 인정됨에 따라 데이터에 대한 개인의 통제권은 이전보다 더 강하게 보호될 수 있긴 하지만, 소셜 플랫폼이나 검색 엔진

2016, p. 46.

44) GDPR 제21조 거부할 권리(right to object). Official Journal of the European Union, 2016, pp. 45~46.

45) Prasad and Pérez, 2020, p. 5.

46) Prasad and Pérez, 2020, pp. 4~5; Chris Jay Hoofnagle, Bart van der Sloot and Frederik Zuiderveen Borgesius, "The European Union general data protection regulation: what it is and what it means," *Information and Communications Technology Law*, Vol. 28, No. 1 (2019), p. 66.

47) 유석진, 장우영, "국가 간 개인정보 유통과 국제규범의 동학: EU형과 미국형의 갈등을 중심으로", 『국제지역연구』, Vol. 9, No. 3 (2005), p. 86.

48) 이러한 연구들이 많이 존재하는 이유는 GDPR의 전문에서 개인정보의 보호가 개인의 기본권이라고 명시하고 있기 때문이다. "The protection of natural persons in relation to the processing of personal data is a fundamental right. Article 8(1) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (the 'Charter') and Article 16(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) provide that everyone has the right to the protection of personal data concerning him or her." Official Journal of the European Union, 2016, p. 1.

49) 기본권으로서 프라이버시에 대한 논의는 Özgür Heval Çımar, "The current case law of the European Court of Human Rights on privacy: challenges in the digital age," *The International Journal of Human Rights*, Vol. 25, No. 1 (2021), pp. 26~51; Vanberg, 2021, pp. 52~78 참고.

플랫폼, 뉴스 플랫폼 등에서 표현의 자유와 충돌할 가능성이 크다. 기본적으로 데이터를 재산권으로 바라보는 관점에서는 기업이 영업을 수행하는 과정에서 자산을 마음대로 활용할 수 있는 자유 등 다른 가치와의 충돌도 발생할 수 있다는 이유에서 비판하기도 한다.⁵⁰⁾ GDPR이 채택된 이후 개인 데이터에 대한 보호는 기업 내 최고 수준에서 논의되고 있으며, 많은 기업이 기존의 관행들을 수정하고 전문적인 접근 방식으로 개인 데이터를 처리하기 시작했다는 점⁵¹⁾에서 GDPR 제정의 의의가 잘 실현되고 있다고 평가된다.⁵²⁾ 하지만 동시에 GDPR이 데이터 대상들과 관리자 사이의 비대칭성을 일부 해소해줄 수 있을지는 몰라도 여전히 완전하게 해결해주는 못하기 때문에 다른 법제들의 보완을 통해 이를 극복해야 할 필요가

50) 황해륙, “잊혀질 권리에 대한 소고: 유럽연합 개인정보보호규칙(안)을 중심으로”, 『법학논고』, Vol. 44 (2013), p. 364, p. 372.

51) 기업들이 개인 데이터의 처리에 있어서 적극적으로 논의하고 관행을 수정하는 등의 노력을 보이는 이유는 실제로 GDPR이 발효되고 나서 유럽연합이 이 규정을 적극적으로 활용할 의지가 있음을 확인했기 때문이라고 할 수 있다. 2018년 5월에 GDPR이 공식적으로 발효된 직후 구글이 GDPR 위반 혐의로 제소된 적이 있다. 프랑스 정보보호당국(CNIL: Commission Nationale Informatique and Libertés)은 구글이 개인의 데이터를 처리하는 과정 중에 투명성과 동의의 절차를 위반했다고 지적했다. 당국은 사용자가 맞춤형 광고에 자신의 데이터가 어떻게 사용되는지 알아보기 위해서는 적어도 5~6번 정도 링크를 누르고 들어가야 한다는 구체적인 사례를 들면서 구글이 의도적으로 광범위하고 모호한 표현을 사용해 개인정보 이용 현황을 사용자가 알기 어렵게 만들어 놓았다고 주장했다. 또한 CNIL은 구글이 약관 동의를 강요한 부분도 GDPR 위반이라고 지적했다. 구글 계정이 없을 경우 사용자가 이용할 수 있는 서비스가 제한될 수 있다는 문구를 통해 사실상 동의를 강요하고 있다는 것이다. 설정의 선택에 대한 질문에 있어서도 사용자가 어느 범위까지 허용하는 것인지 구체적으로 알 수 있는 정보를 제공하지 않은 채 선택을 하도록 요구한다고 지적했다. 실제로 구글은 안드로이드 운영체계를 사용하는 스마트폰 이용자들에게 개인맞춤형 광고를 보는 것에 동의하는지 질문하고 이에 동의할 경우, 해당 기기뿐만 아니라 유튜브, 구글맵, 구글 포토 등 다른 서비스에도 자동 적용되도록 설정을 해놓은 바 있다. 이와 같이 구글 계정을 생성할 때 포괄적인 동의를 요구하는 관행에 대해서도 GDPR을 위반한 것으로 판단되었다. GDPR에 대한 위반이 확인됨에 따라 구글은 5천만 유로(한화 약 642억 원)의 벌금을 부과 받게 된 것으로 알려졌다. 황정빈, “구글, 프랑스서 642억 원 벌금…‘개인정보 보호 위반’”, 『ZDNet Korea』, 2019년 1월 22일. <https://zdnet.co.kr/view/?no=20190122075257> (검색일: 2019년 12월 23일)

52) Hoofnagle, van der Sloot and Borgesius, 2019, p. 68.

있다는 주장도 존재한다.⁵³⁾

3) 기존 해석의 한계와 새로운 해석의 필요성

플랫폼 기업과 GDPR의 관계에 대한 경제적 해석이나 법적·가치적 해석은 앞서 살펴본 것과 같이 다양하게 존재한다. 본 연구는 이러한 해석들이 플랫폼 기업과 GDPR의 관계를 해석하는 데 일부 한계를 갖는다고 주장하고 새로운 해석을 제시함으로써 보완하고자 한다.

먼저 유럽연합이 GDPR을 제정한 이유가 미국의 거대 플랫폼 기업들이 유럽 시장을 잠식하고 그로 인해 유럽 기업들이 제대로 성장하지 못하기 때문이라는, 일종의 유치산업 보호 혹은 자국 산업 보호의 관점에 해당하는 경제적 분석이 있었다. 흥미로운 점은 GDPR이, 규제하는 대상의 범위를 일부 거대 플랫폼 기업으로 제한하기 위해 수익이나 고용 규모 임계값 등을 사용하지 않는다는 것이다.⁵⁴⁾ GDPR의 적용을 받는 기업이 미국의 거대 플랫폼 기업만이 아니라는 뜻이다. 유럽연합 역내 중소 규모의 기업들도 모두 GDPR의 적용을 받게 되는데, 앞서 살펴본 것처럼 규제 준수 비용이 생각보다 많이 들기 때문에 결코 GDPR은 유럽연합 플랫폼 기업의 산업적 보호 및 육성 목적으로는 적합하지 않다는 것을 알 수 있다. GDPR에 담겨 있는 데이터의 제3자 제공에 대해 개인이 제한을 걸거나 거부할 수 있는 권리는 오히려 중소 규모의 기업이 성장하는 데 도움이 되지 않는 경우가 많다. 대체로 중소 규모의 스타트업 기업들은 직접 대량의 데이터를 수집할 여력이 되지 않아 거대 플랫폼을 통해서 사용자 데이터를 제공받고 이를 바탕으로 광고나 다른 서비스들을 제공하게 된다. 미국의 플랫폼 기업들과 비교했을 때 상대적으로 중소 규모의 스타트업 단계 기업들을 보유하고 있는 유럽연합의 입장에서 GDPR을 역내 산업 보호 및 육성을 위한 도구로 활용하기 위해 제정하였다는 해석은 일부 한계가 있을 수밖에 없다.⁵⁵⁾ GDPR을 단순하게 무역 보호주의와 같은 시각에서만

53) Vanberg, 2021, p. 52.

54) Hoofnagle, van der Sloot and Borgesius, 2019, p. 73.

바라봐서는 안 되는 이유가 또 하나 있다. OECD나 G7 등의 회의에서 유럽연합은 데이터의 보호뿐만 아니라 데이터의 자유로운 이동과 활용에도 동의하고 있기 때문이다. ‘신뢰를 기반으로 하는(with trust)’이라는 단서가 붙기는 하지만 유럽연합의 의도가 데이터의 자유로운 이동과 활용 자체를 부정하려는 데에 있지 않다는 것이다.⁵⁶⁾

법적·가치적 해석은 프라이버시가 인간이 누려야 하는 기본권 중 하나이며, 이를 구속력 있는 규범을 통해 보호하고자 GDPR을 제정한 것이라고 본다. 플랫폼 기업들이 자신들의 자산이자 성장 동력으로서 데이터를 확보하기 위하여 무분별하게 수집하는 행위를 하고 동의 없는 활용을 하면서 개인의 프라이버시가 침해되는 사례가 발생하기 시작하였다. 하지만 개인 단위에서 거대 플랫폼 기업을 상대하기에는 역부족이므로 국가 차원에서 국민의 기본권을 보장하는 조치 중 하나로서 GDPR을 적용한다는 것이다. 이러한 설명 역시 경제적 해석과 마찬가지로 일견 타당한 부분이 존재한다. 구글의 프라이버시 정책 포괄 동의 요구 및 강요에 대한 벌금 부과,⁵⁷⁾ 삭제권 보장에 따라 개인이 원하면 검색 엔진에서 데이터를 삭제해 주라는 판결⁵⁸⁾ 등과 같이 실제로 GDPR이 프라이버시라는 기본권을 보호

55) 실제 GDPR에 대한 유럽연합의 설명에서도 중소기업에 GDPR이 가혹할 수 있음을 시사하는 내용이 있다. 원문: “The regulation itself is large, far-reaching, and fairly light on specifics, making GDPR compliance a daunting prospect, particularly for small and medium-sized enterprises(SMEs).” <https://gdpr.eu/what-is-gdpr/> (검색일: 2022년 5월 6일)

56) G7, “Communique: Data Free Flow with Trust,” Roundtable of G7 Data Protection and Privacy Authorities, September 7-8, 2021.

57) 황정빈, 2019.

58) 구글 스페인과 구글(Google Spain v. Google) 사건에서 법원은 개인이 원하는 경우, 구글과 같은 검색 엔진은 해당 데이터를 사이트 내에서 삭제해줘야 한다고 판결하였다. 이 판결은 GDPR의 전신이라고 할 수 있는 1995년 개인정보보호지침(Directive 95/46/EC)에 근거하였다. 이후 구글과 CNIL(Google v. CNIL) 사건을 통해 법원은 개인 데이터 삭제 요청에 대한 검색 엔진의 삭제 조치의 영토적 범위(territorial scope)에 대한 답변을 내놓았는데, 역외 적용은 허용되지 않는다는 것이 법원의 해석이었다. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152065&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5201778> (구글 스페인과 구글 사건), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218105&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst>

해주는 효과를 낳고 있기 때문이다. 하지만 프라이버시라는 기본권을 보호하기 위해 다른 기본권들과의 경합이 발생하기도 한다는 점에서 GDPR에 대한 법적·가치적 해석은 한계를 지닌다. 일례로 GDPR에서 보장하는 개인정보보호에 대한 권리와 잊힐 권리 등은 표현의 자유, 알 권리 등과 서로 상충되는 가치를 추구한다. 표현의 자유를 통해 누군가의 알 권리를 충족하려면 때에 따라서 누군가의 사생활을 침해하는 정보를 다루게 될 수 있다. 이 경우 표현의 자유와 프라이버시는 모두 기본권임에도 불구하고 충돌하게 되고 이익형량에 따라 어떤 기본권이 우선되어야 하는가를 판단해야만 한다. 표현의 자유가 더 우월한 가치를 가지는 경우, 개인의 데이터는 보호받지 못하게 될 수도 있다. 실제로 GDPR의 제17조 삭제권은 표현의 자유에 대한 권리 행사가 있는 경우, 공익을 위해 필요한 경우 등 특정한 경우에 개인의 데이터가 보호받지 못할 수 있음을 밝히고 있다.⁵⁹⁾ 또한 개인정보보호를 포함한 프라이버시는 GDPR 외에도 세계인권선언(UDHR: Universal Declaration of Human Rights, 1948),⁶⁰⁾ 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR: International Covenant on Civil and Political Rights, 1996),⁶¹⁾ 유럽연합 기본권 헌장(Charter of Fundamental Rights of the European Union)⁶²⁾ 등에서 이미 꽤 오랫동안

&dir=&occ=first&part=1&cid=3763833 (구글과 CNIL 사건)

- 59) “Article 17: (3) Paragraphs 1 and 2 shall not apply to the extent that processing is necessary. (a) for exercising the right of freedom of expression and information; (b) ... the performance of a task carried out in the public interest ...” Official Journal of the European Union, 2016, p. 44.
- 60) “Article 12: No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.” <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- 61) “Article 17: (1) No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation, (2) Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.” <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- 62) “Article 7: Everyone has the right to respect for his or her private and f

동안 기본권으로 인정되어 온 권리였다는 점에서 GDPR에 대한 해석의 초점을 기본권에만 맞추는 경우 일부 설명되지 않는 부분이 존재하게 된다.

따라서 본 연구에서는 새로운 해석을 제시하고자 한다. 이 해석은 정치적 관점에서의 해석이다. 기존의 경제적 해석과 법적·가치적 해석을 보완하기 위해서는 국가와 기업 간의 비대칭적 권력관계를 통해 이를 설명해야 할 필요가 있다. 유럽연합 집행위원회 위원인 베라 주로바(Věra Jourová)는 “이 규칙(GDPR)이 유럽인들로 하여금 그들의 데이터를 다시 통제하게 할 것”⁶³⁾이라고 말했는데, 이는 전 세계 디지털 세상을 대부분 비유럽(미국) 기업들이 지배하고 있는 상황에서 주도권 혹은 통제력을 그들로부터 빼앗아올 필요가 있음을 암시한다고 할 수 있다.⁶⁴⁾ 유럽의 검색 엔진, 소셜 미디어 등 여러 핵심 플랫폼 시장을 미국의 기업들이 장악함으로써 그들에게 기울어져 있는 운동장을 유럽의 기업들에 평평하게 해주는 역할을 GDPR이 할 수 있다고 보는 것이다.⁶⁵⁾ 하지만 여기서 더 나아가 GDPR은 유럽의 기업들뿐만 아니라 유럽의 ‘국가’들이 기업 쪽으로 기울어져 있는 운동장을 국가 자신에게로 기울이거나 적어도 평평하게 하는 효과를 기대하게 하는 수단이 될 수 있어 보인다. 다시 말해 역전될 대로 역전되어 버린 국가와 기업의 권력관계를 다시 뒤집을 수 있는 기회를

amily life, home and communications. Article 8: (1) Everyone has the right to the protection of personal data concerning him or her, (2) Such data must be processed fairly for specified purposes and on the basis of the consent of the person concerned or some other legitimate basis laid down by law. Everyone has the right of access to data which has been collected concerning him or her, and the right to have it rectified, (3) Compliance with these rules shall be subject to control by an independent authority.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

63) European Commission, “Statement by Vice-President Ansip and Commissioner Jourová ahead of the entry into application of the General Data Protection Regulation,” May 24, 2018. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_18_3889

64) Daniel Lyons, “GDPR: Privacy as Europe’s tariff by other means?” American Enterprise Institute(AEI), July 3, 2018. <https://www.aei.org/technology-and-innovation/gdpr-privacy-as-europes-tariff-by-other-means/>

65) 이승주, 2020, p. 66.

GDPR이 마련해줄지도 모른다는 것이다. GDPR은 유럽연합이 기업과의 관계를 설정하는 데 있어 국가의 지위를 다시 회복하고자 벌이는 여러 시도의 ‘첫걸음’이기 때문이다.

4. 논문의 구성

본 연구는 제1장의 2절 기존 연구 검토에서 GDPR에 대한 기존의 해석이 어떻게 이루어져 왔는지 구체적으로 확인하였고, 이러한 해석들이 지니는 한계를 보이고, 새로운 해석을 통한 보완의 필요성을 제시하였다. 왜 GDPR을 경제적 혹은 법적·가치적으로만 해석해서는 안 되는 것인지 밝히고자 하는 것이다. GDPR은 본문 어디에서도 플랫폼 기업에 대한 규제를 위해 제정되었음을 드러내지 않고 있다. 하지만 GDPR이 규제의 대상으로 하는 것이 거대 플랫폼 기업으로 특정되어 있지 않았음에도, 이후 GDPR을 기반으로 하여 거대 플랫폼 기업을 표적으로 하는 규제 정책들이 파생되고 있음을 보았을 때, 실질적으로 GDPR은 플랫폼 기업 규제의 첫 걸음이었다는 것이 드러난다. 유럽연합은 규제의 첫 시작으로 플랫폼 기업의 근본을 이루는 데이터에 대한 규제를 선택한 것이다. 이를 보이기 위해, 유럽연합과의 관계에 있어 가장 많은 갈등을 겪고 있는 플랫폼 기업인 페이스북을 대표로 선정하여 유럽연합과 페이스북이 국가 대 기업으로 권력 게임을 하고 있음을 보이고 이 과정에서 GDPR이 활용되고 있다는 것을 보임으로써 GDPR에 대한 새로운 해석을 제시하고자 한다. 유럽연합은 사실상 국가들의 연합이기 때문에 국가로 보기 어려울 수도 있지만, 국가와 입법, 사법, 행정을 담당하는 기관이 존재하고, 단일 시장으로 이루어져 있으며, 전부는 아니지만 많은 영역에서 단일 화폐가 사용된다는 점을 보았을 때 하나의 국가 행위자로 치환해서 보는 데 큰 문제가 없어 본 연구에서는 국가와 같은 행위자로 간주하고 논의를 전개하고자 한다.

제2장은 페이스북을 중심으로 플랫폼 기업들이 어떻게 데이터 권력을 확보하고 행사할 수 있는지 확인해본다. 이 장에서는 소셜 미디어 플랫폼 기업의 대표주자인 페이스북이 어떠한 권력 자원을 보유하고 있으며,

그 권력 자원을 어디서부터 얻는지, 그리고 권력 자원을 활용하여 권력을 실현하는 수단은 무엇인지에 대해서 살펴보고자 한다. 다시 말해 각 절에서 페이스북의 권력 자원, 자원의 확보 경로, 권력의 실현 수단에 대해 짚고 넘어갈 것이다.

제3장에서는 유럽연합이 플랫폼 기업인 페이스북으로부터 느끼는 위협을 크게 두 가지로 나누어서 살펴보고자 한다. 1절에서는 시장에서 유럽연합이 페이스북으로 인해 느끼는 위협으로, 국가의 역할 축소에 대해 다룬다. 시장에서 국가의 기본적인 역할 중 건전한 시장 환경 조성, 세금 징수, 화폐에 대한 통제를 중심으로 유럽연합이 페이스북에 대해 가지는 위협 인식을 확인한다. 2절에서는 국내 정치에서 페이스북이 가진 알고리즘 설계 능력으로 인해 민주주의라는 체제가 붕괴할 수도 있음을 확인함으로써 유럽연합이 가지게 되는 존재론적 위협 인식을 살펴보고자 한다.

제4장에서는 페이스북의 위협에 대한 유럽연합의 대응을 살피게 될 것이다. 대응을 살펴보기에 앞서 1절에서 페이스북의 데이터 권력과 맞설 수 있는 유럽연합의 권력 자원에는 무엇이 있는지 알아본다. 유럽연합은 문제가 발생하면 의제를 설정하고 해결할 수 있는 체계적인 제도를 자원으로 가지고 있다. 제도적 자원을 통해 형성된 규정이 제대로 효과를 발휘할 수 있도록 해주는 배경인 단일 시장을 갖추고 있다. 마지막으로 규범 선도자라는 정체성 혹은 이미지를 활용하여 국가들이 자기의 뜻에 동조할 수 있게 만드는 능력이 있다. 2절에서는 유럽연합이 권력 자원을 이용하여 어떻게 페이스북에 대응하는지 GDPR과 GDPR을 기반으로 형성된 다른 규제 정책들을 중심으로 확인한다.

제5장은 결론으로, GDPR에 유럽연합의 권력적 동기가 숨어 있으므로 기존의 경제적, 법적 해석에서 그치는 것이 아니라 정치적 해석으로 보완할 필요가 있음을 보이고 마무리한다.

II. 페이스북(Facebook)의 데이터 권력

1. 권력 자원으로서의 데이터 보유

피터 버크(Peter Burke)에 따르면, 중세 시대의 교회든, 근대의 국민국가든 해당 시기의 권력 기관들은 기본적으로 신민 혹은 국민을 통치하기 위해 정보를 수집·저장·분류·통제하였다.⁶⁶⁾ 유럽 내에 거대 네트워크를 가지고 있던 가톨릭교회는 넓은 지역에 퍼져 있는 신도들을 통제하기 위하여 정보를 수집하였고, 여기에 더해서 교적부 내의 정보를 검색하는 것에 관심이 있는 교황이 있었다고 할 정도로 교회는 정보의 보관, 검색, 활용에서도 그 중요성을 인지하고 있었던 것으로 보인다. 그리고 이러한 정보를 해석하는 능력은 성직자 집단에 의해서 사실상 독점되어 있었다. 버크는 이러한 점들을 들어 유럽 지역에서 최초로 관료제의 형태가 나타난 것이 교회라는 것을 논증한다.⁶⁷⁾ 정보의 수집이 정기적으로 이루어지고 체계적인 형태를 갖추어 통치 행위의 일부가 된 시기는 근대 초기쯤이라고 할 수 있다. 중앙 집중적인 국가가 되기 위해서는 국민, 지역 등에 대한 구체적이고 많은 정보를 확보할 필요가 있었다. 막스 베버가 '지식에 기초한 통제력의 행사'로 정의하는 관료제가 등장하게 된 이유가 여기에 있는 것이다.⁶⁸⁾ 16세기에서 17세기쯤부터 기록 보관소의 수가 점차 증가하는데, 관료들은 기록 보관소를 '국가 기밀'의 일부로 간주하였다. '국가 기밀'과 같은 표현의 사용 빈도가 증가하는 것에 대해 버크는, 정보의 독점이 곧 권력의 독점으로 이어진다는 것을 알고 있던 관료들의 경계심이 드러난 것으로 해석한다.⁶⁹⁾ 이렇듯 정보와 이를 기반으로 하는 지식은 권력의 자원으로서 존재해왔다. 근대 국가는 데이터, 정보, 지식을 체계화하

66) 피터 버크(Peter Burke)(박광식 역), 『지식의 사회사 1: 구텐베르크에서 디드로까지(Social history of knowledge: from Gutenberg to Diderot)』 (서울: 민음사, 2017), pp. 179~226.

67) 버크, 2017, pp. 187~190.

68) 버크, 2017, pp. 184~187.

69) 버크, 2017, pp. 212~216.

고 독점하면서 권력을 중앙에 집중시킬 수 있었다. 현재의 국가도 여전히 정보를 수집하지만, 그것의 양이나 질에 있어서 주도권은 이제 기업으로 넘어갔다. 질 좋고 양 많은 권력 자원이 기업의 차지가 된 것이다.

앞에서 살펴본 것처럼, 기존에는 데이터보다는 정보나 지식에 초점을 맞추어 국가의 권력을 살펴보는 논의들이 있었다. 하지만 현재의 논의들은 지식이나 정보보다 더 원자화되어 있는 데이터에 초점이 맞추어져 있다고 할 수 있다. 이렇게 된 이유는 발전한 기술에서 찾을 수 있다. 과거에는 날것 그대로의 데이터를 수집하는 게 쉽지 않았다. 누군가에 의해 인지되고 가공을 거친 정보의 형태로 수집되는 것이 일반적이었기 때문이다. 하지만 기술이 발전하여 사물 인터넷까지 보급된 현재는 모든 것을 데이터의 형태로 수집하는 것이 가능해졌다. 사실 데이터, 정보, 지식은 서로 떼어내서 볼 수 있는 존재가 아니고, 가공의 정도가 얼마나 이루어졌느냐에 따라 차이가 발생할 뿐, 하나의 선 위에서 존재하므로 과거의 정보 혹은 지식에 대한 논의와 현재의 데이터에 대한 논의를 같은 맥락에서 이어가도 좋을 것으로 보인다.⁷⁰⁾

본 연구는 데이터가 두 가지 측면에서 권력의 자원이 된다고 본다. 하나는 데이터를 이용한 메타 분석을 통해 권력의 자원이 되는 것이고, 다른 하나는 부(wealth)를 창출함으로써 권력의 자원이 되는 것이다.⁷¹⁾ 즉 데이터를 실질적으로 생산하는 개인으로부터 데이터를 수집 및 저장하고 분석함으로써 아무런 규칙도 질서도 없어 보이던 데이터를 의미 있는 디지털 자료로 탈바꿈시켜 통제에 사용할 수 있으며, 데이터 분석 결과를 광고와 같은 마케팅에 활용함으로써 수익을 내고 화폐화된 가치를 로비 활동과 같이 권력을 추구하기 위한 행위에 사용할 수도 있다.

70) 러셀 아코프(Russell L. Ackoff)는 데이터에서부터 지혜에 이르기까지 위계가 존재하는 것으로 보았는데, 데이터(Data)-정보(Information)-지식(Knowledge)-이해(Understanding) 그리고 가장 정점에는 지혜(Wisdom)가 있다고 보았다. Russell Ackoff, "From Data to Wisdom," *Journal of Applied Systems Analysis*, Vol. 16 (1989), p. 3.

71) 권력 자원은 부와 같은 물질적 권력 자원과 기술, 정보, 문화와 같은 비물질적 권력 자원으로 나뉜다. 김상배, "네트워크 권력의 세계정치: 전통적인 국제정치 권력 이론을 넘어서," 『한국정치학회보』 Vol. 42, No. 4 (December 2008), p. 388.

먼저 데이터가 그 자체로 권력 자원이 되는 경우이다. 더 정확하게 말하자면 데이터는 ‘메타데이터(metadata)’로 전환되면서 권력적 요소를 가지게 된다.⁷²⁾ ‘메타데이터’라는 용어가 일상적으로 사용되게 된 계기는 에드워드 스노든(Edward Snowden)의 폭로였다.⁷³⁾ 스노든은 미국 국가안보국(NSA: National Security Agency) 등 국가 정보기관이 프리즘(PRISM)과 같은 프로그램을 통해서 전 세계인들의 데이터를 실시간으로 무차별하게 수집한다고 밝힌 바 있다. 미국인들을 포함한 전 세계인들은 자신의 통화 내용이 도청당했는지 모른다는 사실에 분노했다. 하지만 이에 대해 미국 국가안보국은 통화에 대한 메타데이터를 수집하였을 뿐, 통화 내용을 도청하지 않았다고 밝혔고, 사람들은 안도했다.⁷⁴⁾ 사람들의 분노가 가라앉을 수 있었던 것은 그들이 메타데이터가 의미하는 바를 정확히 알지 못했기 때문이다. 메타데이터는 우리가 생각하는 것보다 훨씬 더 많은 것을 알 수 있게 해준다. 제프리는 메타데이터 유형 중에서, 특히 ‘사용 메타데이터’를 통해서 개인의 행동에 대한 많은 정보를 알 수 있으며, 해당 개인뿐만 아니라 그와 연결된 개인, 조직 등에 대한 정보도 파악할 수 있다고 주장한다.⁷⁵⁾ 스노든 역시 메타데이터의 ‘폭로성’에 대해 언급한 바 있다. 그는 ‘내용’을 보는 것보다 메타데이터를 들여다보는 걸 선호한다고 하면서 그 이유로 메타데이터를 보는 것이 내용을 보는 것보다 더 빠르고 쉬우며, 내용에 비해 메타데이터는 거짓을 말하지 않기 때문이라는 점을 들었다.⁷⁶⁾ 김상배(2010)는 메타지식(meta-knowledge)에 대해 논의한 바

72) 김상배(2010)는 메타데이터에 대해서 “다른 데이터를 설명해주는 데이터”라고 정의한다. 김상배, 『정보혁명과 권력변환: 네트워크 정치학의 시각』 (파주: 한울, 2010), p. 63.

73) 제프리 포머란츠(Jeffrey Pomerantz)(전주범 역), 『메타데이터(metadata)』 (파주: 한울엠플러스, 2019), p. 12.

74) 포머란츠, 2019, p. 10.

75) 포머란츠, 2019, p. 129.

76) 스노든과 비슷한 이야기를 하는 사람들은 여럿 존재한다. 호주 연방경찰 첨단기술 범죄 센터에서 수사를 지휘했던 나이젤 페어(Nigel Phair)도 메타데이터는 광범위한 정보를 가지고 있으며, ‘내용’보다 더 가치 있다고 주장했다. 미국 국가안보국의 전 고문이었던 스투어트 베이커(Stewart Baker) 역시 메타데이터는 누군가의 삶에 대한 모든 것을 말해줄 수 있고, 메타데이터가 충분히 존재한다면 내용(콘텐츠)이 굳이 필요하지 않다고 밝혔다. 이외에도 하버드대학교와 매사추세츠공과대학(MIT)

있는데, 이를 메타데이터에도 적용해볼 수 있을 것이다. 메타지식은 지식에 대한 지식으로, 지식을 어떻게 분류할지와 같이 “질서를 부여하는 지식”을 의미한다.⁷⁷⁾ 지식의 ‘내용’이 중요한 것이 아니라 ‘형식’에 초점이 맞추어지는 것이다. 무언가에 질서를 부여하는 행위는 정치학적으로 보았을 때 권력 행사 과정을 의미한다.⁷⁸⁾ 메타데이터도 역시 데이터에 질서를 부여하는 데이터로 정의할 수 있으며, 이 역시 권력적 함의를 가진다고 할 수 있다.

페이스북은 메타 분석을 통하여 권력 자원으로 활용할 수 있는 데이터를 보유하고 있다. 이러한 데이터는 기존의 석유와 같은 권력 자원과는 달리 해당 플랫폼을 이용하는 사람들만 존재한다면 무제한으로 공급된다는 특징이 있다.⁷⁹⁾ 즉 마르지 않는 권력의 샘물을 가지고 있는 샘이다. 페이스북이 가진 데이터는 페이스북이 원한다면 언제든지 그들의 권력을 위한 수단으로 바뀔 수 있다. 뒤에서 더 자세하게 논의하겠지만 알고리즘을 통해 개인의 행동과 관심을 통제하는 것이 하나의 예라고 할 수 있다. 권력의 자원으로 데이터 사용의 경우, 인간의 본성 혹은 본질에 가까운 데이터일수록 더 효과적이다. 본질을 잘 반영하는 데이터는 개개인에 대한 이해를 높이고 더 높은 통제력을 발휘할 수 있기 때문이다. 기업이 수집하

의 연구를 통해 익명의 메타데이터로부터 특정 개인의 행동 정보나 민감정보를 추출할 수 있다는 것이 증명되었고, 스탠포드 법학대학원의 한 연구소가 실시한 메타폰 연구는 미국 국가안보국이 했다고 하는 통화 메타데이터 수집을 통해 엄청나게 많은 정보를 추론할 수 있음을 밝히기도 하였다. Stilgherrian, “Can Snowden finally kill the ‘harmless metadata’ myth?” *ZDNet*, September 16, 2014. <https://www.zdnet.com/article/can-snowden-finally-kill-the-harmless-metadata-myth/>; 쇼샤나 주보프(Shoshana Zuboff)(김보영 역), 『감시 자본주의 시대: 권력의 새로운 개척지에서 벌어지는 인류의 미래를 위한 투쟁』 (파주: 문학사상, 2021), p. 338; 포머란츠, 2019, p. 11.

77) 김상배, 2010, p. 45.

78) 김상배, 2010, p. 45.

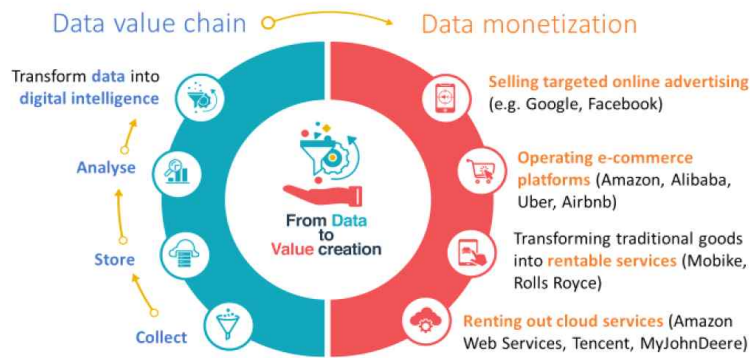
79) 데이터는 무형이며, 비경쟁적인 자원이다. 많은 사람이 동시에 같은 데이터를 사용할 수 있고, 시간이 지나도 변하지 않으며, 고갈되지 않는다는 특징이 있다. 그러면서도 동시에 데이터에 대한 접근은 기술적, 법적인 수단에 의해서 제한될 수 있기 때문에, 배제 가능성 역시 다양한 수준에서 존재한다. UNCTAD, “Digital Economy Report(Cross-border data flows and development: For whom the data flow) 2021: Overview,” United Nations, 2021, p. 3.

는 데이터는 개인이 가진 본질적인 정보를 잘 드러낼 가능성이 크다. 최근 관심경제 혹은 주목경제(attention economy) 논의가 급부상하고 있는데,⁸⁰⁾ 이러한 경제에서는 개인들이 자신의 ‘관심’에 따라 무언가를 자연스럽게 선택한 결과를 반영하는 데이터, ‘주목’받고자 하는 욕구에서 비롯되어 자발적이고 적극적으로 생산된 행동 데이터 등이 발생하게 되는데, 이렇게 생산된 데이터들은 가장 본성에 가까운, 덜 왜곡된 데이터로서 개개인을 파악하는 데 많은 도움이 될 수 있다. 페이스북은 관심경제/주목경제의 중심에 있는 플랫폼 기업 중 하나이다. 일반적으로 페이스북과 같은 소셜 미디어를 통해 보여지는 모습들은 이상화된 형태의 자아라고 생각하기 때문에 실재를 제대로 반영하지 못하는 왜곡된 데이터일 가능성이 크다고 짐작한다. 하지만 앞서 설명한 것처럼 ‘관심’이나 ‘주목’과 같은 욕구에서 발생한 데이터이기 때문에 오히려 왜곡이 일어나지 않을 수 있다. 실제로 이것을 증명한 연구가 존재한다. 주보프(2021)에 따르면, 미국과 독일이 공동으로 진행한 연구에서 페이스북에 올라와 있는 정보들은 일반적인 예상과 달리 사용자 개인의 실제 성격을 잘 반영하고 있는 것으로 드러났다.⁸¹⁾

80) 관심경제와 주목경제를 혼용하여 사용하는 경우가 많은 것으로 보이는데, 엄밀히 말하자면 구분되는 개념이라고 할 수 있다. 관심경제의 경우 소비자의 관심이 어디에 있는지 데이터를 분석하여 마케팅하고 판매하는 것이라고 한다면, 주목경제는 무언가를 판매하기 위해 자신이 남들에게 주목받아야만 하는 것이다. 즉 전자는 소비자에, 후자는 공급자에 초점이 맞추어진 것이라고 볼 수 있다. 자세한 내용은 토머스 데이븐포트(Thomas H. Davenport), 존 벡(John C. Beck)(김병조, 권기환, 이동연 역), 『관심의 경제학』(21세기북스, 2001); 김상현, 『인터넷의 거품을 걷어라: 인터넷, 사이버 세상에서 살아남기』(미래M&B, 2000) 참고.

81) 주보프, 2021, p. 372.

Economic value of data arises once data are refined into digital intelligence that can be monetized.



[그림 2] 데이터의 경제적 가치⁸²⁾

다음은 데이터가 부를 창출함으로써 권력의 자원이 되는 경우이다. [그림 2]는 데이터의 가치사슬이 화폐화되는 일련의 과정을 일목요연하게 보여준다.⁸³⁾ 과거 관료들이 ‘국가 기밀’의 일부라 여기며 정보를 독차지함으로써 권력을 독점하는 데에 활용된 기록 보관소와 같은 역할을 하는 것이, 현재의 데이터 센터이다. [표 1]에서 확인할 수 있다시피, 페이스북은 2022년 5월 기준으로 전 세계에 건설 중인 데이터 센터를 포함하여 21개의 데이터 센터를 가지고 있다. 북미에 17개, 유럽에 3개, 아시아에 1개를 보유하고 있으며, 2021년 12월 17일 발표에 따르면 네덜란드의 한 마을에

82) UNCTAD, “Digital Economy Report(Value creation and capture: Implications for developing countries) 2019,” United Nations, 2019, p. 24.

83) 데이터가 국경 간 이동의 측면에서뿐만 아니라 경제적 자원으로서 데이터가 중요해졌고, 이에 따라 “데이터 가치사슬(data value chain)”과 관련하여 국가 간 디지털 격차의 새로운 차원이 생겨났다. 여기서 가치는 데이터를 수집하고 분석하여 처리하는 과정을 통해 상업적인 목적으로 수익화하거나, 사회적 목적으로 사용될 수 있는 원시 데이터를 디지털 정보로 전환하는 과정에서 발생한다. 개별적으로 존재하는 데이터는 수집되어 처리되지 않는 이상 가치가 발생하지 않는다. 주요한 글로벌 플랫폼 기업이 수집한 데이터는 다른 플랫폼 기업이 쉽게 사용할 수 없다는 이유에서 해당 플랫폼 기업이 그 데이터로부터 이익을 얻을 수 있는 독점적인 지위를 누리게 해준다. 종합된 데이터의 가치는 개별 데이터 가치의 단순 합보다 더 클 수 있다. 특히, 보완적인 데이터와 결합할 때 더욱 그러하다. 데이터가 더 구체적이고 세분될수록 다양한 이해를 제공할 수 있다. UNCTAD, 2021, pp. 3~4.

도 데이터 센터를 건설할 수 있게 허가받은 것으로 보인다.⁸⁴⁾

[표 1] 전 세계 페이스북 데이터 센터 현황⁸⁵⁾

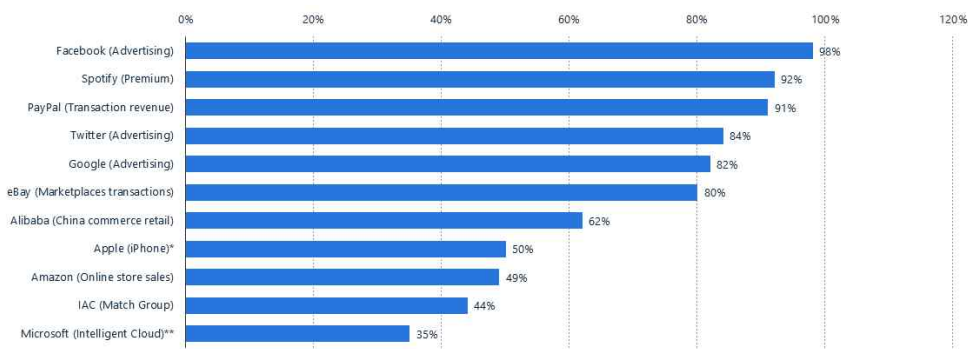
지역	국가 / 주	데이터 센터	상태	비고	
유럽 (3)	스웨덴	Luleå	2013.6.12.	유럽 최초	
	아일랜드	Clonee	2018.9.13.	-	
	덴마크	Odense	2019.9.12.	-	
북미 (17)	미국	노스캐롤라이나	Forest City	2010.11.11.	-
		오리건	Prineville	2011.4.15.	-
		아이오와	Altoona	2014.11.14.	-
		텍사스	Fort Worth	2017.5.4.	-
		뉴멕시코	Los Lunas	2019.2.7.	-
		네브래스카	Sarpy County	2019.6.13.	-
		오하이오	New Albany	2020.2.6.	-
		버지니아	Henrico	2020.8.5.	-
		유타	Eagle Mountain	2021.7.14.	-
		앨라배마	Huntsville	2021.9.15.	-
		아이다호	Kuna	2022.2.19.	-
		미주리	Kansas City	2022.3.24.	-
		텍사스	Temple	2022.3.31.	-
		일리노이	DeKalb	건설 중	-
		테네시	Gallatin		-
		조지아	Newton		-
		아시아 (1)	싱가포르	Singapore	

클라우드 기업으로 유명한 마이크로소프트, 구글, 아마존이 전 세계

84) <https://baxtel.com/data-centers/facebook>

85) <https://datacenters.fb.com/> 참고하여 저자 작성. (검색일: 2022년 5월 6일)

데이터 센터에서 차지하는 비중이 절반이 넘는 것으로 알려져 있는데, 페이스북은 이들만큼은 아니지만, 세계 주요 인터넷 기반 기업 중 하나로서 데이터 센터를 계속해서 확장해가고 있다.⁸⁶⁾ 특히 2010년부터 2016년 사이에 페이스북의 데이터 센터가 미국 내에서 발생시킨 경제적인 효과는 58억 달러에 달한다고 한다.⁸⁷⁾ 이러한 데이터는 석유와 같은 기존의 자원들과는 달리, 사용한다고 하여 희소해지거나 고갈되는 것이 아니라 매일, 매시간 기하급수적으로 증가하고 있다. 더 많은 양의 데이터, 더 좋은 질의 데이터를 확보하면 할수록 플랫폼 기업인 페이스북이 제공할 서비스는 더욱 정교해질 것이며, 이를 통해 사업을 더욱 확장해갈 수 있을 것이다. 페이스북은 국제연합무역개발협의회(UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development)가 [그림 2]에 표시해놓은 것처럼 주로 맞춤형 온라인 광고(targeted online advertising)를 통해 데이터 가치사슬을 화폐화한다. [그림 3]은 2020년 기준 글로벌 플랫폼 기업들의 주요 수입원을 보여주고 있는데, 여기서도 역시 페이스북 수입의 약 98%가 광고를 통해 발생한다는 것을 확인할 수 있다.



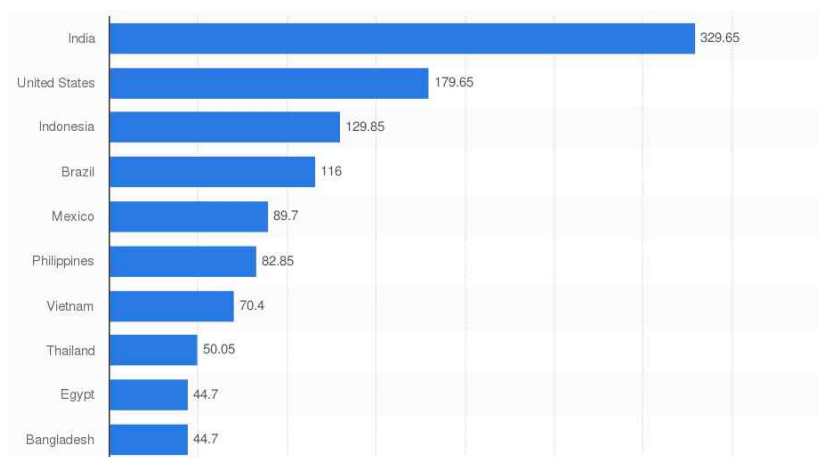
[그림 3] 글로벌 플랫폼 기업들의 주요 수입원(2020년 기준)⁸⁸⁾

86) 김국배, “커지는 클라우드 시장...전 세계 초대형 데이터 센터 600개 육박”, 『이데일리』, 2021년 2월 19일.

87) Zachary Oliver, Kyle Clark-Sutton, Sara VanLear, Lindsay Aramayo, Brian Lim, Carson Moss, Stephanie Zayed and Jeffrey Petrusa, “The Impact of Facebook’s U.S. Data Center Fleet,” *RTI International*, 2018, p. 2.

88) <https://www.statista.com/> (검색일: 2021년 11월 8일)

자신들의 자산이자 권력의 자원이 될 수 있는 데이터의 생산량이 급격하게 증가하고 있는 가운데, 이를 수용하기 위해 페이스북은 현재도 계속 데이터 센터를 건설하고 있다. 하지만 [표 1]에서 확인했다시피, 대부분의 데이터 센터가 미국에 집중되어 있다. [그림 4]에 따르면, 페이스북 이용자 수 기준으로 전 세계 상위 10위권 이내에 있는 국가 중 무려 6개 국가(인도, 인도네시아, 필리핀, 베트남, 태국, 방글라데시 등)가 아시아에 있는 국가이고, 인도의 경우에는 이용자 수가 미국 이용자 수의 약 2배에 달하는데도 불구하고, 아시아에는 싱가포르에 건설 중인 데이터 센터가 현재로서는 최초이자 유일하다. 인도에서 막대한 데이터를 수집하여 가치를 창출하고 있으면서 정작 데이터 센터를 건설하고 운용하면서 발생하는 경제적 효과는 사실상 미국에만 집중시키고 있다는 점에서 많은 비판을 받기도 한다.⁸⁹⁾ 데이터의 생산과 저장, 처리의 모든 과정에서 가치가 발생하고 수익이 발생할 수 있기 때문에 이러한 비판들이 제기되는 것으로 보인다.



[그림 4] 페이스북 이용자 수 기준 주요 국가(2022년 1월)⁹⁰⁾

89) 이승주, 2020, p. 72.

90) <https://www.statista.com/> (검색일: 2022년 5월 6일)

데이터가 창출한 부를 활용하여 권력에 접근하는 가장 대표적인 방법은 로비이다. 페이스북은 데이터를 가치화하여 수익을 내었고, 이렇게 벌어들인 엄청난 돈을 자신에게 유리한 입법이 이루어질 수 있도록 로비에 지출해왔다. [그림 5]는 페이스북이 연간 로비에 사용하는 비용을 나타낸 그래프이다. 증감이 있긴 하지만 전체적으로 증가 추세에 있다는 것이 확인된다. 로비에 들어간 비용의 증가는 페이스북이 자신에게 더욱 유리한 상황을 만들 가능성을 높여주고, 이는 페이스북이 더 많은 힘을 갖게 해준다. 페이스북의 정치적 영향력 구축은 구글의 전략을 모방한 것으로, 마크 저커버그(Mark Zuckerberg) 페이스북 창업자는 자신이 불리해질 수 있는 새로운 규제가 등장하게 될 조짐만 보여도 강력하게 대응하며 페이스북이 기존에 누리던 것을 유지하고자 하는 강한 의지를 보여왔다.⁹¹⁾ 페이스북은 10년도 안 되는 기간에 로비에 지출하는 비용을 50배로 늘려서 “워싱턴 파워 브로커들로 이루어진 거대 로비 군단”을 만들기도 한 것으로 나타났다.⁹²⁾ 2016년 선거 기간에는 460만 달러 이상을 정치 후원금으로 기부하였고, 2018년 청문회(hearing)를 대비해서는 위원회를 구성하는 상원·하원 의원들에게 80만 달러 이상을 지출하기도 하였다.⁹³⁾

91) 주보프, 2021, p. 346.

92) 페이스북은 2017년에 1,150만 달러를 로비 활동에 지출하였는데, 이는 2016 대비 32%, 2009년 대비 50배 증가한 액수였다. 주보프, 2021, p. 346; Allan Holmes and Jared Bennett, “Why Mark Zuckerberg’s Senate hearing could mean little for Facebook’s privacy reform,” *Center for Public Integrity*, April 10, 2018.

93) Holmes and Bennett, April 10, 2018.



[그림 5] 페이스북 연간 로비 비용(2011년 1분기-2021년 1분기)⁹⁴⁾

이러한 페이스북의 로비 활동은 미국을 넘어 국외에서도 활발히 이루어지는 것으로 보인다. 영국 디지털·문화·미디어·스포츠위원회(DCMS: Digital, Culture, Media and Sport Committee)가 작성한 ‘식스포쓰리(Six4Three) 파일’⁹⁵⁾ 요약본에 따르면, 2013년 11월 15일에 페이스북 내부 관계자들이 주고받은 메일에, 인도 정부의 후원을 받는 단체가 개인정보보호법 도입에 앞서 초안을 준비하고 있으니 해당 단체에 자신들의 의견 초안을 제출할 예정이라는 내용이 담겨 있다.⁹⁶⁾ 또 다른 관계자는 브라질의 개정된 법안에 관할권, 개인정보 및 처벌에 관해 일부 문제가 될 수 있는 부분이 있다고 보고, 새로운 제안을 준비하고 있다는 내용도 있었다.⁹⁷⁾ 이처럼 국외라고 하더라도 페이스북이 데이터를 수집하고 플랫폼

94) <https://www.statista.com/> (검색일: 2021년 11월 8일)

95) 앱 개발사인 Six4Three에 의해 제기된 페이스북과의 소송 과정에서 확보된 것으로 보인다. Carole Cadwalladr and Duncan Campbell, “Revealed: Facebook’s global lobbying against data privacy laws,” *The Guardian*, March 2, 2019.

96) “Erin, Ankhi, Sarah, Emily and Rob will submit a draft of comments to the Centre for Internet and Society this week. This is an Indian NGO that is preparing a so-called “consensus” draft of privacy legislation, which will precede introduction of privacy legislation sponsored by the Indian government.” Damian Collins, “Note by Damian Collins MP, Chair of the DCMS Committee: Summary of key issues from the Six4Three files,” Digital, Culture, Media and Sport Committee, 2018.

97) “The Internet Framework bill was amended to include some problematic new language on jurisdiction, personal data and penalties. Emily, Rob, an

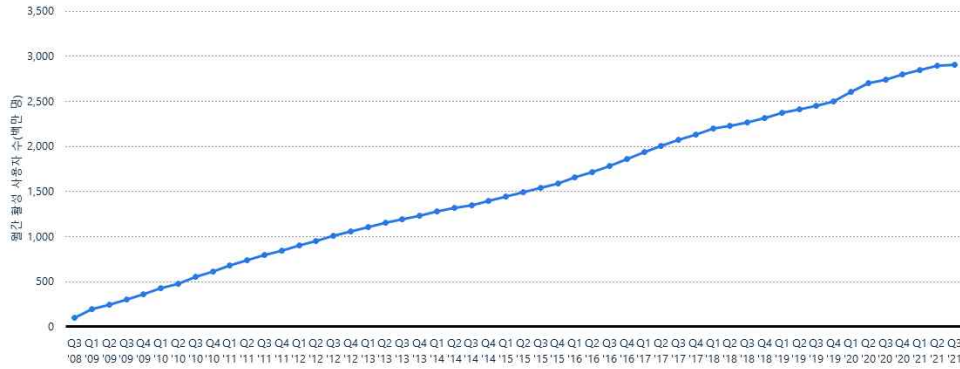
사업을 하는 데 있어 문제가 생길 여지가 있어 보이면 사전에 적극적으로 대응하는 모습이 종종 포착된다.

본 연구에서 초점을 맞추고 있는 유럽연합의 GDPR 제정 과정에서도 페이스북이 로비 활동을 벌인 흔적이 보인다. 영국 주요 일간지 중 하나인 가디언(The Guardian)은 ‘컴퓨터 위클리(Computer Weekly)’라는 전문지와 함께 페이스북 내부 자료를 입수해 보도했다. 이 문건에 따르면 페이스북은 전 세계의 정치인들을 대상으로 로비 활동을 벌였는데, 영국, 미국, 캐나다, 인도, 베트남, 브라질, 유럽연합 등에서 자신들의 영향력을 행사하기 위해 수백 명의 입법자 및 규제당국 관계자를 대상으로 투자 등을 약속하는 대신 개인정보보호법안에 반대하도록 압력을 행사한 것으로 보인다. 특히 페이스북 최고운영책임자(COO: Chief Operating Officer)인 셰릴 샌드버그(Sheryl Sandberg)는 유럽연합의 GDPR 제정을 페이스북에 치명적인 위협(critical threat)으로 간주하고, 이를 막기 위해 유럽연합 회원국 전체를 대상으로 적극적인 로비 활동을 했다고 한다. 가디언은 입수된 문건에 포함된 메모에, 당시 아일랜드 총리였던 엔다 케니(Enda Kenny)가 “페이스북의 친구(friends of Facebook)”라는 표현, 페이스북의 유럽 본사를 더블린에 두기로 한 결정에 대해 케니가 감사를 표했다는 내용, 그가 GDPR 제정에 있어 유럽연합 내에서 페이스북에 긍정적인 방향으로 영향력을 발휘하길 기대하는 내용 등이 적혀 있다고 밝혔다.⁹⁸⁾

d Katherine are developing proposed language to address issues with these new proposals.” Collins, 2018.

98) Cadwalladr and Campbell, March 2, 2019.

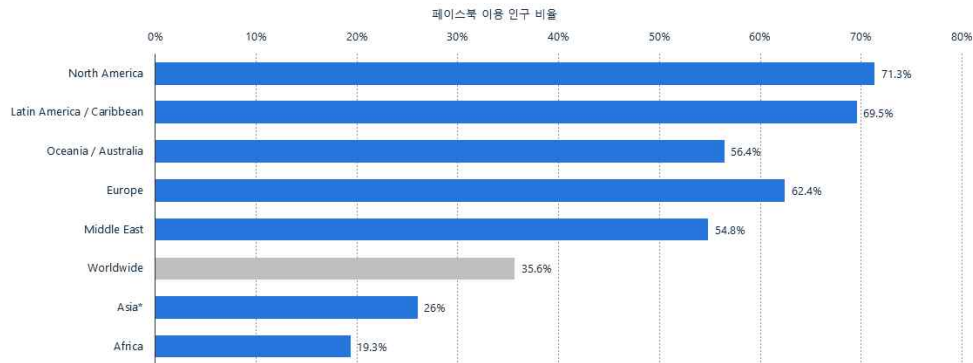
2. 권력 자원 확보 경로: 네트워크



[그림 6] 페이스북 월간 활성 사용자 수(2008년 3분기-2021년 3분기)⁹⁹⁾

데이터가 페이스북의 권력 자원이 된다는 것은 확인하였고, 이제는 이러한 데이터를 페이스북이 어떻게 확보할 수 있었는지에 대해 알아볼 차례이다. 페이스북은 데이터를 얻을 수 있는 통로로서 네트워크를 보유하고 있다. 페이스북의 네트워크는 전 세계에 걸쳐 형성되어 있다. [그림 6]은 페이스북의 월간 활성 사용자 수(MAU: Monthly Active Users)를 보여주는데, 2008년부터 2021년까지 꾸준히 MAU가 증가한다는 것을 알 수 있다. MAU는 실제로 페이스북을 이용하여 데이터를 생산하는 사람들의 수가 얼마나 되는지 가늠해볼 수 있기 때문에 중요하다. 2008년~2009년 즈음부터 페이스북 이용자가 해외에서 확산하기 시작한 이래 MAU가 꾸준히 증가해 온 것은, 데이터를 얻을 수 있는 네트워크가 꾸준히 형성되고 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

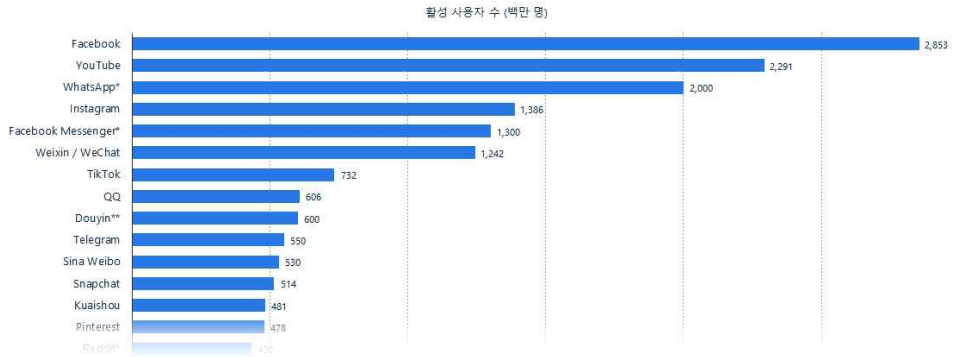
99) <https://www.statista.com/> (검색일: 2021년 11월 8일)



[그림 7] 페이스북 이용 인구 비율(2021년 3월 기준)¹⁰⁰⁾

[그림 7]은 지역별 페이스북 이용 인구 비율을 보여주는 그래프이다. 페이스북이 시작된 미국을 포함한 북미는 말할 것도 없고, 남미, 유럽, 아시아, 아프리카 할 것 없이 페이스북은 전 세계에 걸쳐 네트워크를 가지고 있다는 것을 확인할 수 있다. 이는 단순히 양적으로만 증가하는 것이 아니라, 지역적으로도 확장해 나아가고 있다는 것을 의미하며, 다양한 문화권에 속하는 개인들로부터 데이터를 수집하는 것이기 때문에 다양성이 확보된다는 것을 의미하기도 한다. 이런 측면에서 페이스북은, [그림 8]에서 볼 수 있듯, 이용자 수에 있어서 아직 큰 차이가 나긴 하지만 미국의 글로벌 소셜 미디어 플랫폼을 추격 중인 중국 소셜 미디어 플랫폼인 위챗(WeChat)이나 틱톡(TikTok)이 중국 국내나 중국 주변 국가를 중심으로 네트워크를 형성하고 있다는 것과 비교했을 때, 데이터의 양과 질에서 두루 우위를 지니고 있다고 볼 수 있다. 페이스북이 플랫폼으로서 엄청난 네트워크를 구축할 수 있었던 이유는 네트워크 효과, 물리적인 투자 없는 수익 실현, 소셜 미디어의 특수성, 페이스북의 전략, 이렇게 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있다.

100) <https://www.statista.com/> (검색일: 2021년 11월 8일)



[그림 8] 활성 사용자 수 기준 소셜 미디어 플랫폼 순위(2021년 7월)¹⁰¹⁾

페이스북이 이러한 네트워크를 형성할 수 있었던 데에는 첫째로 ‘네트워크 효과(network effect)’가 중요한 역할을 했다고 볼 수 있다. 네트워크 효과는 플랫폼 기업이 가지는 여러 특징 중 하나이다. 네트워크 효과는 직접 네트워크 효과와 간접 네트워크 효과로 구분된다. 플랫폼에서 어느 한 이용자의 효용성은 같은 플랫폼을 사용하는 다른 이용자의 수에 따라 달라진다. 이를 직접 네트워크 효과라고 한다. 같은 플랫폼의 서비스 이용자 수가 증가할수록 효용이 증가하게 된다면 이는 양(+의) 직접 네트워크 효과를 의미한다. 소셜 미디어 및 인스턴트 메시징(Instant Messaging, IM) 플랫폼이 양의 직접 네트워크 효과를 가장 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다.¹⁰²⁾ 페이스북이나 인스타그램이 이에 해당한다. 검색 엔진의 알고리즘도 검색하는 사용자가 증가할수록 사용자가 찾는 것을 더 정확하게 예측할 수 있게 되고 개선이 더 빠르게 이루어질 수 있게 된다. 양의 직접 네트워크 효과는 성장에 가속도를 붙일 수 있다. 한쪽에 사용자가 많을수록 서비스의 가치가 높아져 그쪽으로 더 많은 사용자가 몰리는 등 선순환 구조를 형성하기 때문이다.¹⁰³⁾ 하지만 이러한 특징으로 인하여

101) 상위 5개 소셜 플랫폼 중 2위인 유튜브(YouTube)를 제외한 페이스북, 왓츠앱(WhatsApp), 인스타그램(Instagram), 페이스북 메신저(Facebook Messenger)는 사실상 모두 페이스북(2022년 5월 현재는 ‘메타(Meta)’로 회사명 변경)이 소유하고 있으므로, 소셜 미디어 분야에서 페이스북이 가진 네트워크의 규모는 압도적이라고 할 수 있다. <https://www.statista.com/> (검색일: 2021년 11월 8일)

102) OECD, 2019, p. 22.

‘승자독식(winner takes all)’도 일어나기 쉽다. 기울어진 운동장에서 경쟁하는 성공적인 플랫폼 기업은, 일반적인 재화 시장에서 아무리 혁신적인 기업이라고 해도 거의 달성하기 어려운 수준의 급격한 성장을 경험할 수 있다. 이를 잘 보여주는 사례로, 페이스북이 4.5년 만에 1억 명의 사용자를 확보했지만, 휴대전화는 같은 수의 사용자를 확보하는 데에 16년이, 유선전화는 75년이 걸렸던 것을 들 수 있다.¹⁰⁴⁾ 직접 네트워크 효과와는 대조적으로 모든 플랫폼은 양의 간접 네트워크 효과를 가지는데, 이는 플랫폼이 시장의 한쪽에 더 나은 서비스를 제공하는 경우 다른 쪽에서도 서비스에 대한 수요가 증가하는 것이다. 간접 네트워크 효과가 양면 시장의 양방향으로 작동할 때, 더 많은 사용자가 한쪽(공급자/소비자)에 가입할수록 플랫폼이 다른 쪽에 있는 사용자(소비자/공급자)들에게 더 매력적으로 되어 또 다른 형태의 성장을 주도하는 선순환이 발생하게 되는 것이다.¹⁰⁵⁾

페이스북이 빠른 성장세를 보이며 소셜 미디어 시장을 장악할 수 있었던 두 번째 이유는 ‘물리적인 투자 없는 수익 실현(scale without mass)’에 있다. 데이터의 처리, 저장, 복제 및 전송 단가가 매우 낮으므로, 물리적 재화 시장의 확장 정도에 비해 큰 비용을 들여야 하는 제조업과는 달리 플랫폼은 광범위하게 그리고 급격하게 성장할 가능성이 존재한다. 이러한 비용 구조는 온라인 플랫폼이 컴퓨터 하드웨어 및 초기 소프트웨어 개발과 같은 것에 대한 고정 비용을 흡수하기만 하면, 이후 매우 낮거나 무시할 수 있을 정도의 한계 비용만을 발생시키면서 더 많은 사용자에게 서비스를 제공할 수 있다는 것을 의미한다. 이를 통해 플랫폼은 유형 자산에 대한 투자를 늘리거나 성장률에 맞춰 신규 직원을 고용하지 않고도 수억 명 또는 수십억 명의 사람들에게 서비스를 제공할 수 있는 것이다.¹⁰⁶⁾ 이제는 국가 기반 시설이 되어버렸다고 할 수 있는 통신망, 생활필수품이 된 스마트폰만 있으면 사실상 페이스북은 빠르고 손쉽게 그 국가 혹은 사회에 침투하여 네트워크를 형성하고 확장할 수 있는 것이다.

103) OECD, 2019, p. 22.

104) OECD, 2019, p. 24.

105) OECD, 2019, p. 22.

106) OECD, 2019, p. 23.

페이스북의 네트워크가 빠르게 확장할 수 있었던 세 번째 이유는 소셜 미디어로서의 특징에서 찾을 수 있다. 소셜 미디어는 일방적인 전달을 기본으로 하는 기존 미디어와 달리, 적극적인 참여와 쌍방향적인 소통을 특징으로 한다. 소셜 미디어에 게재하는 게시물을 통해 자신의 소소한 일상을 가지고 타인과 소통하거나 정치적 현안에 대한 의견을 교류하기도 한다. 이러한 소셜 미디어가 정치에 미친 영향 중 하나는 정치에 관심이 없던 대중들에게 자신의 목소리를 낼 기회를 마련해줌으로써 “정치적 효능감”을 느끼게 해주었다는 것이다.¹⁰⁷⁾ 소셜 미디어에 대해 논의할 때 항상 빠지지 않고 언급되는 ‘아랍의 봄’에서, 페이스북과 같은 소셜 미디어의 역할은 생각을 공유할 수 있는 공론의 장을 제공하는 것에서 그치지 않고 이러한 네트워크가 “행동의 네트워크로의 전환”에 일조했다는 데 있다.¹⁰⁸⁾ 디지털 공간상에서만 머물던 생각들이 현실 공간에서 실현됨에 따라 대중들은 만족감을 느끼게 되고, 이는 다시 소셜 미디어상에서의 활발한 네트워킹 행위와 적극적인 활동으로 이어지는 선순환의 구조를 가지게 되는 것이다. 정치적인 측면에서 자신과 비슷한 생각을 하는 사람들과의 소통 기회를 증가시켜 소셜 미디어 내 이용자들 간 네트워크를 빠르게 확산시키기도 하지만 경제적인 측면에서도 소셜 미디어는 네트워킹에 이용된다. 관심/주목경제가 대두됨에 따라 무엇보다 더 많은 네트워크를 형성하는 것이 중요해졌기 때문이다. 관심/주목경제에서 가치를 창출하는 것은 ‘팔로워’의 수, ‘좋아요(혹은 하트)’의 수, 조회 수이다.¹⁰⁹⁾ 타인이 자신에게 가지는 관심 혹은 주목의 정도가 자신의 가치를 높인다고 여기고 실제로 수익을 내게 해주면서, 적극적이고 자발적으로 소셜 미디어에 참여하여 네트워크를 형성하는 사람들이 늘어나게 되었고, 점차 타인으로부터 소외

107) 김상배, “소셜 미디어, 정치사회변환, 글로벌 거버넌스”, 김상배, 황주성(편), 『소셜 미디어 시대를 읽다: 인터넷 권력의 해부 2.0』(파주: 한울, 2014), p. 25.

108) 김상배, 2014, p. 25.

109) 황주성(2014)은 ‘인지 자본주의’와 ‘관심경제’가 같은 맥락에 있다고 설명한다. 개인이 지각하는 것을 통해 자신만의 방향성을 가지는 것이 ‘인지’ 행위인데, 소셜 미디어상에서 클릭하거나 검색어를 입력하거나 하는 행위가 모두 이러한 개인의 인지를 반영한 것이라고 본다. 황주성, “소셜 미디어와 인터넷 권력의 변환: 정치-경제-사회·문화의 어울림과 맞물림”, 김상배, 황주성(편), 『소셜 미디어 시대를 읽다: 인터넷 권력의 해부 2.0』(파주: 한울, 2014), p. 358.

되면 불안감을 느끼는 현상(FOMO: Fear Of Missing Out)까지 나타나게 되었다. 소셜 미디어상에서의 행위가 실질적인 수익을 가져다 주거나 심리적 안정감 혹은 만족감을 가져다줌에 따라 네트워킹을 위한 사람들의 노력은 활발해진다. 페이스북은 이러한 소셜 미디어의 ‘참여적’ 특성을 활용하여 소셜 미디어 플랫폼 참여자에게 물질적, 정신적 만족감을 효과적으로 제공하면서 네트워크를 확장해간 것이다.

페이스북이 네트워크를 장악할 수 있었던 마지막 이유는 페이스북의 전략이라고 할 수 있다. 미국, 영국, 독일, 호주 등 여러 국가의 경쟁 당국이 페이스북을 조사한 결과, 모두 페이스북이 시장에서 독점적 지위를 가지고 있는 것으로 결론 내렸다. 페이스북은 당국들의 이러한 결론에 대해서 자신들은 틱톡, 유튜브, 트위터 등 다양한 플랫폼들과 경쟁하고 있으며, “만약 사용자들이 행복하지 않다면 페이스북을 떠나 고를 수 있는 선택지가 많이 있다(have many choices and can leave Facebook if they(users)’re not happy)”고 하며 자신들이 독점하고 있지 않다는 것을 주장한다.¹¹⁰⁾ 하지만 사실상 페이스북의 전략은 시장을 독점하고, 자신들이 ‘독점’하고 있는 것에 대해서는 수단과 방법을 가리지 않고 지키는 것이다. 이를 위해 페이스북은 경쟁자를 따라 하거나 인수하거나 아예 시장에서 제거하는 것을 불사한다.¹¹¹⁾ 현재의 정보화 사회는 디지털 공간을 통해서 너무 많은 정보가 제공되기 때문에, 사람들의 관심을 분산시킨다. 관심/주목경제에서는 희소한 자원인 관심을 얻고자 모든 경제 행위자들이 노력한다. 이러한 측면에서 보았을 때, 페이스북의 주장처럼 페이스북이 한정된 자원인 사람들의 관심을 두고 다른 플랫폼들과 경쟁을 하고 있다고 표현할 수는 있겠지만, 시장 점유율을 보았을 때 소셜 미디어 시장에서 실질적인 경쟁을 하고 있다고 보기는 어렵다.¹¹²⁾ 페이스북은 주로 경쟁자

110) Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, 2020, pp. 134~135.

111) Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, 2020, p. 139.

112) 페이스북은 다른 플랫폼 기업들과 사용자들의 ‘관심(attention)’을 두고 끊임없이 경쟁하고 있다고 밝힌 바 있다. 경쟁자와 비교할 때도 이용자들의 관심이 어느 정도인지를 가지고 비교하는데, 이때 사용하는 지표가 ‘MAU’와 ‘DAU(Daily Active

가 될 수 있는 기업을 초기 단계에 인수함으로써 자신의 독점적 지위를 유지하고 네트워크를 확장한다. 페이스북은 가상 사설 네트워크(VPN: Virtual Private Network) 앱인 ‘오나보(Onavo)’를 2013년에 인수하여, 여기서 확보한 데이터를 바탕으로 어떤 기업이 잠재적으로 페이스북에 대한 위협이 된다고 봐야 할지, 어떤 기업을 인수하면 좋을지와 같은 통찰력을 얻는다.¹¹³⁾ 영국 DCMS 위원회가 작성한 Six4Three 파일 요약본에도 페이스북이 경쟁 앱에 대해 공격적인 조치를 단행함으로써 결국 경쟁 앱이 실패하도록 했다는 증거가 담겨 있다.¹¹⁴⁾ 아래는 해당 내용이 담긴 이메일 원문이다.

Justin Osofsky: Twitter launched Vine today which lets you shoot multiple short video segments to make one single, 6-second video. As part of their NUX, you can find friends via FB. Unless anyone raises objections, we will shut down their friends API access today. We've prepared reactive PR, and I will let Jana know our decision.

MZ: Yup, go for it.¹¹⁵⁾

이메일에는 트위터(Twitter)에서 여러 짧은 비디오를 찍어 하나의 6초짜리 비디오로 만들 수 있는 ‘바인(Vine)’이라는 서비스를 제공한다는 내용과 함께, 바인에서 페이스북을 통해 친구를 찾을 수 있는데 반대 의견이 없다면 페이스북을 통한 친구 찾기 서비스(API: Application

Users)’이다. Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, 2020, pp. 135-136.

113) Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, 2020, p. 136; p. 427; Digital, Culture, Media and Sport Committee, 2018.

114) Digital, Culture, Media and Sport Committee, 2018.

115) 이메일의 발신자는 댄 로즈(Dan Rose)고, 수신자는 마크 저커버그를 포함해 6명(Mike Vernal, Justin Osofsky, Mark Zuckerberg, Kevin Systrom, Douglas Purdy, Dan Rose)이며, ‘메시지 요약(Message summary)’이라는 제목으로 2013년 1월 24일 목요일 12시 21분(pm)에 발송되었다. Digital, Culture, Media and Sport Committee, 2018.

Programming Interface)에 대한 접근을 차단하려 한다는 제안을 저스틴 오소프스키(Justin Osofsky)가 했고, 이에 대해 마크 저커버그가 그렇게 하라고 승인하는 내용이 담겨 있다. 의도적으로 API에 대한 접근을 차단함으로써 경쟁 기업의 서비스 제공을 방해하려 했다는 것을 확인할 수 있다. 이후 페이스북은 2012년에 인수한 인스타그램에 바인과 비슷한 서비스를 도입하기로 하였으며, 인스타그램이 비디오 서비스를 제공한 지 하루 만에 바인의 ‘공유(share)’ 수가 절반 이하로 급감하는 현상이 나타나게 되었다.¹¹⁶⁾ 페이스북의 경쟁 기업 모방 전략은 최근에도 나타났는데, 중국의 바이트댄스(ByteDance)가 2017년 5월 해외시장을 대상으로 틱톡 앱을 출시한 이후 특히 2020년대 들어 ‘쇼트 폼 콘텐츠(short-form contents)’가 유행하게 되자, 이에 대항하기 위해 인스타그램은 2020년 8월에 ‘릴스(Reels)’라고 하는 쇼트 폼 콘텐츠 서비스를 제공하기 시작하였다.¹¹⁷⁾ 이외에도 페이스북은 시장을 장악하여 네트워크를 장악하고 확장하기 위해 화이트리스트를 만들고, 데이터 호혜주의(data reciprocity)를 추구하는 등의 노력을 해 온 것으로 드러났다.¹¹⁸⁾

3. 권력 실현 수단으로서의 알고리즘 설계 능력

페이스북이 가진 알고리즘 설계 능력은 데이터라는 권력 자원을 활용하여 실제 권력을 실현하는 혹은 발현시키는 통로라고 할 수 있다. 플랫폼 기업이 설계하는 알고리즘은 이용자에게 맞춤 서비스를 제공한다는 측면에서 유용하긴 하지만 동시에 어느 한 방향으로 이용자를 유인하는 효과를 내기도 한다. 알고리즘은 개인의 신념이나 정체성을 구성할 때 심대한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 구성적 권력과 닿아 있다고 할 수 있

116) Eli Langer, “Instagram Video Taking a Swing at Vine: Study,” *CNBC*, June 23, 2013.

117) <https://www.bytedance.com/en/>; <https://about.instagram.com/blog/announcements/introducing-instagram-reels-announcement>

118) Digital, Culture, Media and Sport Committee, 2018.

다.¹¹⁹⁾ 페이스북의 소셜 미디어 서비스를 사용하면서 우리는 우리도 모르게 편향된 정체성을 형성해가는 것이다. 어떤 콘텐츠를 보여줄 것인지 결정하는 메커니즘을 담고 있는 것이 알고리즘이다. 이는 무엇을 포함하고 배제할지 게이트키퍼의 역할을 한다는 것을 의미한다. 자원을 분배하는 것이 정치라고 한다면 권력은 이러한 정치적 행위를 할 수 있는 힘을 의미하므로, 이러한 게이트키퍼 행위는 권력적이라고 이해할 수 있다. 이는 3차원적 권력과 닮아 있다. 루크스(Steven Lukes)는 권력을 세 가지 차원에서 파악했다.¹²⁰⁾ 3차원적 권력은 눈에 보이지 않는 권력이라고 할 수 있다. 일반적으로 권력은 A가 B로 하여금 B가 원치 않는 것을 하게 만드는 힘으로 정의되곤 하는데, 3차원적 권력은 B도 모르는 사이에 A가 원하는 행동을 하게 만드는 것이다. 이때 B는 자신이 A에 의해 조종된 사실을 인지하지 못한다. 왜냐하면 B는 A에 의해 “잘못된 믿음”을 가지게 되었기 때문이다.¹²¹⁾ 페이스북은 알고리즘을 통해 3차원적 권력을 실현할 수 있다. 소셜 미디어 플랫폼 이용자들의 자발적이고 적극적인 관심과 선택 행위가 알고리즘을 유발하지만 동시에 알고리즘의 추천시스템(recommendation system)으로 인해 다시 수동적인 소비자로 전락하게 된다는 모순이 발생한다. 따라서 나중에는 정말로 자신이 선택한 결과인지 알고리즘에 의해 만들어진 결과인지 알 수 없게 되는 지경에 이르게 되어 자신의 정체성과 알고리즘을 구분해내는 것이 어려워지게 되는 것이다. 이러한 권력을 가지고 있는 소셜 미디어 플랫폼은, 가짜뉴스임을 알면서도 알고리즘에서 배제하지 않거나(의도적으로 의무를 회피하거나, 조치를 지연시키는 방법을 통해), 일부러 알고리즘을 통해 가짜뉴스를 확산시킬 수 있다. 개인의 데이터를 수집함으로써 개인의 성향, 특히 정치적인 성향을 파악하여 맞춤형 광고를 할 수도 있다. 가짜뉴스의 확산, 정치 광고의 타겟팅 등을 통해 여론을 조작할 수 있는 힘을 가지고 있으며, 특정 여론의 형

119) 김상배, “인터넷 권력을 해부한다”, 김상배(편), 『인터넷 권력의 해부』 (파주: 한울, 2008), p. 29.

120) Steven Lukes, *Power: A Radical View* (London, New York: Macmillan, 1974).

121) 임석준, “정치권력을 찾아서”, 21세기 정치연구회(편), 『정치학으로의 산책』 (파주: 한울, 2002), p. 59.

성 및 확산을 통해 선거 결과에까지 영향을 미칠 수 있는 힘이 있다. 페이스북이 이러한 힘을 가질 수 있는 것은, 방대한 양의 데이터를 보유하고 있기에 가능한 것이고, 알고리즘을 설계할 수 있는 능력이 있기에 가능한 것이다.

여기서 중요한 것은 알고리즘이라는 기술을 이용한 권력 행위는 중립적이지 않기 때문에, 왜곡을 발생시킬 수 있다는 점이다.¹²²⁾ “기술의 상업적 왜곡”은, 기술을 공공의 이익에 부합하게 사용하지 않음으로써 이상적인 상태로 진보하지 못하고 단순히 사적 이익을 위해서 동원되는 도구가 되어버리는 현상을 의미한다.¹²³⁾ 2021년에 있었던 페이스북의 내부 고발자 증언에서도 이러한 상업적 왜곡 현상을 확인할 수 있다. 페이스북의 직원이었던 프랜시스 하우겐(Frances Haugen)은 2021년 9월에 월스트리트저널(Wall Street Journal)과 의회를 통해 페이스북 내부의 문제에 대해 고발하였는데, 그 과정에서 하우겐은 다음과 같이 증언하였다.

The thing I saw at Facebook over and over again was there were conflicts of interest between what was good for the public and what was good for Facebook. And Facebook, over and over again, chose to optimise for its own interests, like making more money.¹²⁴⁾

122) 알고리즘 기술을 활용한 권력 행위뿐만 아니라, 알고리즘 기술 자체도 중립적이라고 볼 수 없다. 알고리즘 시스템에 데이터를 입력(input)하는 과정에서 특정 데이터가 결과에 미치는 가중치를 다르게 설정하는 등 인간의 편견이 반영되기도 하고, 데이터 자체가 오래되거나 부정확한 경우도 있으며, 데이터 입력 집합이 모집단을 대표하지 않아 선택 편향이 발생할 수도 있다. 또한 피드백 루프를 통해 입력 또는 과거의 결과에 대한 편견이 유발된 상태에서 이것을 조정하지 않고 자기 복제가 계속해서 이루어지면 의도하지 않은 편향이 촉진되기도 한다. Executive Office of the President, “Big Data: A Report on Algorithmic Systems, Opportunity, and Civil Rights,” The White House, May, 2016, pp. 6~8.

123) 김평호, “인터넷 검색과 지식 권력: 포털의 정치경제학”, 김상배(편), 『인터넷 권력의 해부』 (파주: 한울, 2008), p. 54.

124) Dan Milmo, “Facebook ‘tearing our society apart’: key excerpts from a whistleblower,” *The Guardian*, October 4, 2021.

하우겐이 페이스북에서 일하면서 깨달은 것은 페이스북이 자사의 이익과 공공의 이익이 충돌하는 경우, 항상 자사 이익의 최적화만을 반복적으로 선택해왔다는 것이었다. 기업이 이익을 극대화하는 것은, 기업이라는 조직이 가지고 있는 본질적인 특성이긴 하지만, 사회적으로 큰 문제가 일어날 수 있다는 것을 인지하고 있었음에도 자신들의 이익이 침해될 우려가 있어 이러한 문제를 개선하지 않았다면 사회를 구성하는 일원으로서 그 의무를 다했다고 보기는 어려울 것이다. 하우겐의 증언을 뒷받침해줄 만한 실제 사건도 존재한다. 최근 미얀마 출신의 로힝야(Rohingya)족 난민들은 페이스북을 상대로 1,500억 달러 이상의 보상을 요구하는 소송을 제기하였다. ‘로힝야족 집단학살(genocide)’이라고도 불리는 사건이 페이스북에 의해 조장되었다는 것이 그들이 소를 제기한 이유이다.¹²⁵⁾ 페이스북이 미얀마에 도입되면서 로힝야족에 대한 혐오 발언(hate speech), 허위 정보, 폭력적인 행동에 대한 선동 등이 만연하게 되었다는 조사 결과도 존재한다. 유엔 인권이사회(UN Human Rights Council)가 작성한 보고서에 따르면, 미얀마에서 페이스북이 지니는 영향력을 고려했을 때, 페이스북이 로힝야족에 대한 탄압을 심화시키는 데 주요한 영향을 미쳤던 것으로 드러났다.¹²⁶⁾ 페이스북은 자신들의 서비스로 인해 한 민족이 심각한 위기에 처해 있다는 것을 인지했음에도 문제를 해결하려 하지 않은 것으로 보인다.

(I) met at Facebook’s California headquarters with Elliott Schrage, vice president of communications and public policy (to discuss a project she had begun regarding) hate speech

125) James Clayton, “Rohingya sue Facebook for \$150bn over Myanmar hate speech,” *BBC*, December 7, 2021.

126) 미얀마 전체 인구(약 5,500만 명) 중 2,000만 명이 넘는 사람들이 페이스북을 이용하고 있으며, 페이스북과 같은 소셜 미디어 플랫폼은 미얀마 사람들이 뉴스를 접하고 공유하는 주요한 수단이자 거의 유일한 수단이라고 할 수 있다는 점에서, 미얀마에서 페이스북의 영향력은 대단히 크다고 할 수 있다. Clayton, December 7, 2021; UN Human Rights Council, “Report of the detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar,” Human Rights Council Thirty-nine session, September 17, 2018, p. 323.

and false reports that had spread online during conflicts between Buddhists and Rohingya Muslims the prior year... I was trying to alert him to the problems... but (h)e didn't connect me with anyone inside Facebook who could deal with the actual problem.¹²⁷⁾

위의 발언은 스탠포드 대학교에서 유학 중이던 다큐멘터리 영상제작자인 에일라 캘런(Aela Callan)이 한 것으로, 그녀는 로힝야족 문제를 논의하기 위해 페이스북의 캘리포니아 본사에서 커뮤니케이션 및 공공 정책 담당 부사장인 엘리엇 슈레이지(Elliot Schrage)와 만났지만, 실질적으로 이 문제를 해결할 수 있는 페이스북 내부 직원과 자신을 연결해주지 않았다고 밝혔다.¹²⁸⁾ 페이스북 아시아-태평양 정책국장(2018년 기준)인 미아 갈릭(Mia Garlick)은, 페이스북이 시민사회, 학계 및 여러 집단이 미얀마에서 제기한 우려들에 대해 너무 대응이 느렸다고 발언하기도 하였다. 페이스북이 의도했는지와는 별개로, 페이스북의 알고리즘에 의해서 유발된 이러한 사태에 대해서 페이스북은 여러 경로를 통해서 충분히 인지하고 있었음에도 대응하지 않았다. 아프리카 및 아시아 지역의 인터넷 공급업체와의 파트너십을 관리했던 전 페이스북 부사장 브라이언 볼랜드(Brian Boland)에 따르면, 페이스북은 개발도상국에서의 피해를 “단순히 사업을 하기 위한 비용(simply the cost of doing business)”으로 간주하였다.¹²⁹⁾ 이러한 발언에 따르면 미얀마에서 일어난 로힝야족 탄압 사건도, 페이스북은 사업을 하기 위해 발생하는 비용 정도로만 여겼기 때문에 자신들의 이익에 부정적일 수 있는 적극적인 개입을 하지 않은 것일 수 있는 것이다.¹³⁰⁾

127) Steve Stecklow, “Why Facebook is losing the war on hate speech in Myanmar,” *Reuters*, August 15, 2018.

128) Stecklow, August 15, 2018.

129) Counsel for Plaintiff and the Proposed Class, “Class Action Complaint for: (1) Strict Product Liability, (2) Negligence Jury Demand,” Superior Court of the state of California for the county of San Mateo, December 6, 2021, p. 62.

130) 2018년 12월 18일에 페이스북(메타) 홈페이지에 업데이트된 내용에 따르면, 페이

이처럼 페이스북의 알고리즘 설계 능력은 한 민족을 충분히 와해시키고도 남을 정도의 위력을 가지고 있다. 국가의 내부 분열을 조장하고, 존재 자체에 대한 위협을 가할 수 있는 잠재력을 지녔다고 할 수 있다. 문제 해결을 위해 알고리즘의 공개가 필요하지만, 페이스북은 알고리즘이 공개되어 자사의 이익에 부정적 영향을 미치게 되는 것에 대해 심각하게 우려한다. 이를 보여주는 증거들도 존재한다. 2021년 9월 28일에 있었던 미국 의회 청문회 “허위 정보 블랙박스: 소셜 미디어 데이터 연구(The Disinformation Black Box: Researching Social Media Data)”에서 소셜 미디어를 연구하는 학자 세 명은 페이스북이 연구를 위해 필요한 데이터에 자신들이 접근하는 것을 차단하려고 시도했다고 증언하였다.

Laura Edelson: Indeed, this summer, Facebook cut off my team’s access to their data. We used that very data to support the finding in our recent study that posts from misinformation sources on Facebook got six times more engagement than factual news during the 2020 elections, to identify multiple security and privacy vulnerabilities that we have reported to Facebook, and to audit Facebook’s own, public-facing Ad Library for political ads.¹³¹⁾

스북은 미얀마 사태와 관련 있는 425개의 페이지와 17개의 그룹, 135개의 계정 그리고 15개의 인스타그램 계정을 삭제했다고 한다. 페이스북의 전략대응팀장인 로자 버치(Rosa Birch)는, 페이스북을 통해 로힝야족에 대한 혐오 발언이 미얀마에서 급속도로 퍼져나갔을 당시, 이러한 게시물들이 버마어로 작성되어 있었고 페이스북은 버마어로 된 혐오 발언을 탐지해낼 수 있는 알고리즘을 가지고 있지 못해 대응이 늦었다고 하며, 로힝야족 집단학살 이후 페이스북은 엄청나게 많은 돈을 투자하여 데이터 세트를 수동으로 구축하고 버마어로 된 혐오 발언을 분류해낼 수 있는 알고리즘을 개발했다고 밝혔다. Meta, “Removing Myanmar Military Officials From Facebook,” August 28, 2018. <https://about.fb.com/news/2018/08/removing-myanmar-officials/> (검색일: 2022년 5월 9일); Counsel for Plaintiff and the Proposed Class, December 6, 2021, pp. 61~62.

131) Laura Edelson, “Testimony of Laura Edelson, NYU Cybersecurity for Democracy, Before the Subcommittee on Investigations and Oversight U.S. House Science, Space, and Technology Committee, Hearing on “The Disinformation Black Box: Researching Social Media Data”,” September 28, 2021,

Alan Mislove: Facebook recently criticized a study on misinformation by saying it focused on who engages with content and not who sees it—but that's only true because Facebook does not make such impression data available to researchers. While research may sometimes be going on inside companies—where researchers presumably do have access to such data—public relations concerns are paramount and can prevent important findings from being shared. For example, Facebook reportedly recently blocked the publication of a report that indicated the top-performing story on their platform was, in fact, COVID-19 misinformation.¹³²⁾

Kevin T. Leicht: Our preliminary findings suggest that reliable and consistent labelling of social media misinformation by Facebook regarding COVID-19 severity, means of transmission, efficacy of vaccines, and potential miracle cures has been somewhat effective at preventing the spread of suspect posts. We have also discovered that Twitter does relatively little labelling of any kind, which is contrary to what we believed was their stated practice. However, because of the way Facebook's algorithms work, and our general lack of access to them as researchers, we are not able to tell whether the reduction in sharing of posts labelled as misinformation results from changes in algorithms (where posts labelled as misinformation are less

p. 1.

132) Alan Mislove, "Written Testimony of Alan Mislove, Professor and Interim Dean Khoury College of Computer Science, Northeastern University, Before the United States House Committee on Science, Space, and Technology Subcommittee on Investigations & Oversight, Hearing entitled The Disinformation Black Box: Researching Social Media Data," September 28, 2021, p. 3~4.

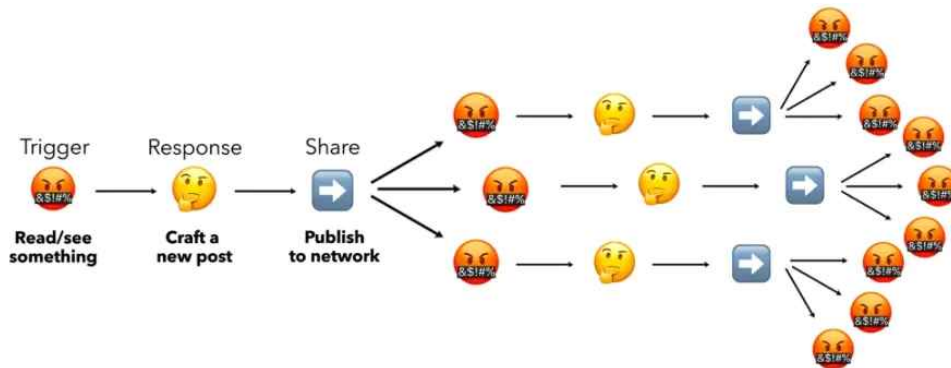
likely to be prominently placed, less likely to be seen by end-users, and thus less likely to be shared), or whether the reduction in sharing is due to actual changes in user's sharing behavior.¹³³⁾

세 명의 학자들의 증언에 따르면, 페이스북은 자신들의 알고리즘이 파악될 수 있는 데이터에 이들이 접근하는 것을 차단함으로써, 연구의 진전을 방해하거나 중요한 발견이 포함된 보고서를 공개하지 못하도록 막기도 한 것으로 보인다. 페이스북은 플랫폼 이용자들의 관심을 확보하는 데에 혈안이 되어 있어서, 페이스북의 알고리즘은 이러한 관심을 유도하기 위해 최적화된 방향으로 설계가 되어 있다. 한 연구에 따르면 CNN이나 세계보건기구(WHO: World Health Organization)와 같은 신뢰할 수 있는 기관이 제공한 뉴스보다 가짜뉴스에 대한 클릭 수, 좋아요 수, 공유 수가 약 6배 정도 높은 것으로 나타났다.¹³⁴⁾ 일반적으로 가짜뉴스의 경우, 사람들의 관심을 끌 수 있는 자극적인 내용들이 많아서인 것으로 보인다. 페이스북은 알고리즘의 설계를 적절하게 수정하여, 플랫폼 이용자들이 생산하는 콘텐츠의 양이나 감정적인 어조 등에 영향을 미치고 조작하는 것이 가능하다. 혐오 발언과 허위 정보의 알고리즘적 증폭뿐만 아니라 도파민 기반 유인 구조를 통해서 페이스북은 분노를 유발하는 콘텐츠의 제작에도 기여하는 것이다.¹³⁵⁾

133) Kevin T. Leicht, "The Disinformation Black Box: Researching Social Media Data, Testimony before the House Science, Space and Technology Committee Subcommittee on Investigations and Oversight," September 28, 2021, p. 2.

134) Elizabeth Dwoskin, "Misinformation on Facebook got six times more clicks than factual news during the 2020 election, study says," *The Washington Post*, September 4, 2021.

135) Counsel for Plaintiff and the Proposed Class, December 6, 2021, p. 22.



[그림 9] ‘분노를 유발하는 알고리즘’의 분노 확산 과정¹³⁶⁾

이러한 알고리즘의 설계 방향은 소셜 미디어상에서 진실하고 신뢰할 수 있는 콘텐츠의 확산을 막고, 단순히 조회 수나 좋아요 수가 많거나 공유 횟수가 많은 콘텐츠의 확산을 적극적으로 지원한다.¹³⁷⁾ 페이스북이 설계하는 알고리즘은 “양극화(polarization), 비인간화(dehumanization), 분노(outrage)의 문제”를 초래하는데, 이는 알고리즘의 설계에 새로운 단계를 추가함으로써 해결할 수도 있다. 예를 들어 혐오 표현을 사용하여 남을 비방하려는 콘텐츠를 게시하기 전, “해당 콘텐츠는 혐오 표현을 포함하고 있어 다른 사람에게 상처를 주거나 해를 가할 수 있습니다. 그래도 게시를 원하십니까(This post seems to contain some hurtful content. Would you still like to post it)?”와 같은 메시지를 띄워 위험성을 상기시키는 방법이 있을 수 있다.¹³⁸⁾ 혹은 더 나은 매트릭스를 만들어서 불건전한 콘텐츠를 걸러내는 방법을 사용할 수도 있다.¹³⁹⁾ 사실 알고리즘으로 인한 양극화 혹은 극단화는 편향된 데이터에 의해 증폭되기도 한다. 알고리즘의 피드백 루프를 통해 과거 입력된 데이터의 편향을 계속해서 복제

136) Tobias Rose-Stockwell, “Facebook’s problems can be solved with design,” *Quartz*, April 30, 2018.

137) 박상현, “위험한 알고리즘: 페이스북 내부자 고발과 그 이후,” 『언론중재』, (2021), p. 66.

138) Tobias Rose-Stockwell, April 30, 2018.

139) 이를 위해서는 무엇이 불건전한 콘텐츠인가에 대한 사회적 합의가 필요하다. 그렇지 않으면 표현의 자유를 침해할 수 있고, 검열하는 것이 될 수 있기 때문이다.

하여 영구화할 수 있기 때문이다.¹⁴⁰⁾ 물론 맞춤 서비스를 위한 추천에 도움이 되기 위해서는 이용자의 편향이 반영된 데이터의 사용이 불가피하지만, 편향을 완화하기 위해 중간에 데이터를 처리하는 과정을 추가한다면 극단으로 치달는 문제는 어느 정도 막을 수 있을 것이다. 하지만 이러한 방법들은 모두 페이스북 입장에서는 곧 비용의 증가 혹은 이익의 감소를 의미할 뿐이다. 따라서 자신들의 이익 극대화를 추구하는 페이스북은 결코 이러한 방법을 선택하지 않게 되는 것이다.

이와 더불어 알고리즘의 공개가 중요한 이유는, 페이스북과 규제자 사이의 정보의 비대칭성이 알고리즘을 이용한 페이스북의 권력을 견제할 수 없는 이유 중 하나가 되기 때문이다. 하지만 알고리즘의 공개가 모든 것을 해결해준다고 보기는 어렵다. 페이스북은 자신의 영업 기밀이기도 한 알고리즘을 쉽게 공개하지 않으려 한다. 페이스북의 압력을 이겨내고 규정을 만들어서 강제로 공개하도록 한다고 해도 이러한 알고리즘을 이해하고 개선할 수 있는 인력이 규제당국 차원에서는 충분하지 않을 수 있다. 이러한 이유에서 페이스북은 기회가 된다면 언제든지 알고리즘을 권력 실현의 수단으로 활용할 수 있는 환경에 놓이게 된다.

140) Executive Office of the President, May, 2016, p. 8.

Ⅲ. 페이스북에 대한 유럽연합의 인식

1. 시장에서의 권력 게임: 국가 역할의 축소

제조업이나 에너지를 기반으로 하던 전통적인 다국적 기업의 등장으로 국경을 넘어서 기업의 영향력이 확대됨에 따라 국가는 기업에 대한 통제력을 점차 잃어가기 시작하였다. 국가와 다국적 기업 간 비대칭적인 관계는 정보통신 기술과 데이터를 기반으로 하는 플랫폼 기업의 등장으로 더 심화하는 경향을 보인다. 스톱포드(John M. Stopford)와 스트레인지(Susan Strange)는 국제경제에서 상호의존도가 높아지면서 국가 간, 기업 간, 국가와 기업 간 경쟁이 점점 더 치열해지고, 그 결과 기업은 국가에 더 많이 관여하고 국가는 기업이 통제하는 자원에 대한 의존도가 증가하게 되었다고 설명한다.¹⁴¹⁾ 시장에서 자원의 분배에 있어서 국가의 기업 의존도가 높아졌다는 것인데, 디지털 경제에서 자원의 역할을 하는 ‘데이터’에 대해서도 이러한 현상이 나타나고 있다. 거대 플랫폼 기업을 가지고 있는 국가인 미국과 중국 등은 자국 플랫폼 기업이 가진 데이터 자원에 의존한다. 미국 같은 경우에는 프리즘을 개발하여 국민들의 메타데이터를 직접 수집하기도 했지만, 국가가 수집하는 데이터보다 플랫폼 기업을 통해 수집되는 데이터의 양이 더 많고 질적으로도 한계가 있기 때문이다. 중국과 같은 권위주의 국가와는 달리, 자유주의 국가인 미국의 경우에는 기업에 데이터를 요청했다가 거부당한 사례도 존재한다.¹⁴²⁾ 이처럼 국가가 기

141) John M. Stopford, Susan Strange and John S. Henry, *Rival States, Rival Firms: Competition for world market shares* (UK: Cambridge University Press, 1991), p. 1.

142) 국제적인 범죄를 저지르는 범죄자들이 SNS와 이메일 등을 많이 사용하면서 이러한 범죄자를 잡기 위해 그 데이터가 생산된 소재지를 관할하는 국가에 공조 요청을 하기 보다는 그러한 서비스를 제공하는 구글, 페이스북, 마이크로소프트 등과 같은 글로벌 통신 서비스 사업자들에게 직접 데이터 제공을 요청하는 사례들이 증가하고 있다. 하지만 이는 국제법상 영토 주권을 침해할 우려가 있으며 개인의 사생활을 침해할 수 있는 문제가 있다는 지적을 받는다. 2018년 3월, 트럼프 대통령은 이러한 문제를 잠식시키기 위해 역외 데이터의 합법적 활용을 가능하게 하는 법률인 클라우드법(Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act, CLOUD Act)에 서명했

업이 통제하는 자원에 대해 의존하고 있다는 것은 쉽게 증명이 된다. 유럽 연합의 경우, 의존도를 가지게 되는 기업이 유럽연합의 기업도 아니고 심지어 외국 기업이기 때문에 비대칭성은 미국에 비해 더 심하게 나타날 가능성이 크다고 할 수 있다. 스톱포드와 스트레인지는 이러한 이유에서 ‘삼각 외교(triangular diplomacy)’의 필요성을 제기하기도 한다. 삼각 외교는 국가-국가, 기업-기업, 국가-기업의 외교를 의미하는데, 더 이상 국가는 국가 간의 외교에만 신경 써서는 안 되며 기업과의 협상에도 많은 노력을 기울여야 한다고 주장한다.¹⁴³⁾ 유럽연합과 페이스북의 관계는 스톱포드와 스트레인지가 말하는 삼각 외교의 한 축을 담당한다고 할 수 있다. 또한 스톱포드와 스트레인지가 국가와 기업 간의 협상을 외교의 한 축으로 봤다는 것은, 국가와 국가 사이의 외교에서 그러한 것처럼 국가와 기업 간에도 권력관계가 존재함을 의미한다.

프랜시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 “국가 권력의 힘이란 정책을 입안 및 시행하고 법을 깨끗하고 투명하게 집행하는 능력”을 의미한다고 말했다.¹⁴⁴⁾ 유럽연합과 페이스북 간의 권력관계를 파악하기 위해서는 유럽연합이 정책을 입안하고 시행하는 데 있어 방해받지 않고 원하는 대로 법을 만들고 집행하는지 살펴보는 것이 중요하다. 페이스북과 같은 플랫폼 기업들은 제조업 시대의 다국적 기업들에 비해 기술혁신의 속도가 매우 빠르고, 이를 통하여 국가가 따라가기 벅찰 정도로 급격히 변화하여 정의 내리기 어려운 영역을 만들어냄으로써 국가의 규제가 효과적으로 작

다. 이 법률이 나오게 된 계기는 마이크로소프트 사건(United States v. Microsoft Corp.)이었다. 2013년 미국 연방정부가 마약 밀매 사건과 관련이 있는 이메일 계정에 대해 데이터를 제출할 것을 마이크로소프트에 요청하였다. 하지만 마이크로소프트는 미국 내 데이터 센터에 보관되어있는 데이터만 제공하였고, 일부 데이터의 경우 아일랜드에 위치한 데이터 센터에 저장되어 있다는 이유로 데이터 제출을 거부하였다. 미국 연방정부가 요구하는 것이 법률의 역외 적용이기 때문에 응할 수 없다는 것이 마이크로소프트의 주장이었다. 2018년 클라우드법이 통과됨으로써 이 사건은 소의 이익이 없다는 이유로 기각되었다. 송영진, “미국 CLOUD Act 통과와 역외 데이터 접근에 대한 시사점”, 『형사정책연구』 Vol. 29, No. 2 (2018), p. 150; pp. 154~156.

143) Stopford et al., 1991, p. 2.

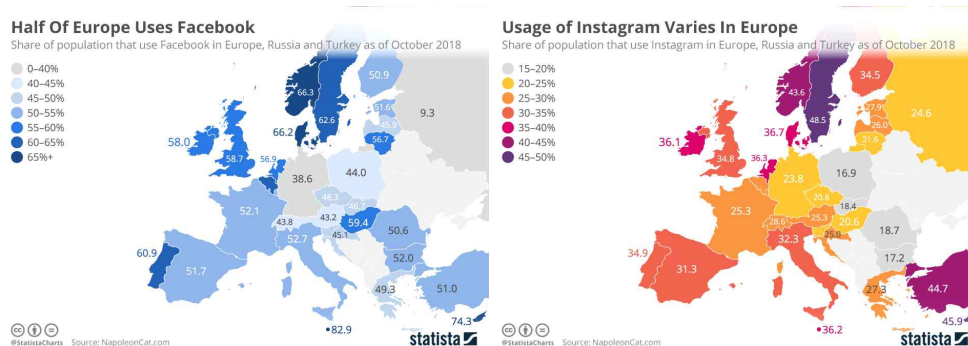
144) 프랜시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)(안진환 역), 『강한 국가의 조건』 (서울: 황금가지, 2008), p. 22.

용하지 못하도록 하며, 국가의 통제를 벗어나게 되는 양상을 보인다. 이는 후쿠야마가 말하는 국가 권력이 제대로 발휘되지 못함을 의미한다. 본 연구에서는 유럽연합의 시각에서 볼 때 시장 내 국가와 기업 간 비대칭적인 관계가 심화하고 있다는 것을 세 가지 측면에서 보이고자 한다. 시장 내 국가와 기업 간 비대칭적 관계의 심화는 곧 국가 역할의 축소를 의미한다. 유럽연합은 시장에서 국가의 기본적인 역할 중, 건전한 시장 환경 조성(시장 실패 극복), 국가 재원인 세금의 징수, 거시경제 정책의 핵심 중 하나인 화폐와 관련하여 페이스북으로 인해 시장에서 국가 역할의 축소를 경험하고 있다.

첫째 유럽연합은 시장에서 국가가 기능하는 기본적인 역할 중 하나인 건전한 시장 환경 조성에 실패하였다. 소셜 미디어 시장에서 2006년 페이스북이 존재를 드러내고, 2008년 10월 유럽, 중동, 아프리카의 사용자를 지원하기 위한 해외 본부(international headquarter)를 아일랜드의 수도인 더블린에 설립할 것을 발표한 이후, 페이스북은 꾸준히 성장하여 유럽연합 소셜 미디어 시장을 잠식하기에 이르렀다.¹⁴⁵⁾ 페이스북뿐만 아니라 다른 플랫폼 기업들이 시장을 독점하는 상황에 대해서 유럽연합이 제대로 대응하지 못한 것으로 보인다. 유럽연합집행위원회가 작성한 디지털 시장법(DMA: Digital Market Act)에 따르면, 유럽의 디지털 경제에서 만개가 넘는 중소 규모의 플랫폼들이 운영되고 있음에도 정작 창출되는 가치에 있어서는 페이스북, 구글과 같은 소수의 거대 플랫폼 기업이 가장 큰 부분을 차지하고 있다고 한다.¹⁴⁶⁾ [그림 10]을 보면 평균적으로 유럽 시민들의 약 절반 정도가 페이스북을 사용하고 있다는 것을 알 수 있다. 같은 기업에서 제공하는 서비스인 인스타그램 역시 평균적으로 약 30%의 사용자를 유럽 내에서 보유하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

145) Meta, "Facebook to Establish International Headquarters in Dublin, Ireland," October 2, 2008. <https://about.fb.com/news/2008/10/facebook-to-establish-international-headquarters-in-dublin-ireland/>

146) European Commission, December 15, 2020(a), p. 1.



[그림 10] 유럽의 페이스북과 인스타그램 사용 비중(2018년 기준)¹⁴⁷⁾

국가는 시장이 잘 운영될 때 사회적 편익도 증가한다는 것을 알고 있으므로 시장이 잘 운영될 수 있도록 관리하는 역할을 맡는다.¹⁴⁸⁾ 즉 시장의 이익이 극대화되어야 사회의 이익도 극대화될 수 있다는 것을 의미하며, 국가가 이것을 인지하고 있기 때문에 건전한 시장 환경이 조성되어 시장 실패가 일어나지 않도록 관리한다는 것을 말한다. 경제학적으로 봤을 때 시장의 이익이 극대화되기 위한 가장 이상적인 시장의 모습은 완전경쟁시장이다. 따라서 국가가 시장에서 해야 하는 역할 중 하나는 시장이 완전경쟁시장을 달성할 수 있도록 노력하는 것이다. 경제학의 이론적 논의에서는 완전경쟁시장이 이루어지기 위해서는 전제되는 조건들이 있는데, 현실에서는 이를 모두 충족하는 것이 사실상 불가능하다.¹⁴⁹⁾ 그렇기에 국가가 현실에서 해야 하는 역할은 완전경쟁시장을 추구하며, 시장이 경쟁적인 상태로 유지되어 왜곡이 일어나지 않도록 감시하는 것이라고 할 수 있다. 시장에서 국가의 역할이 이러하다고 할 때, 페이스북과 같은 플랫폼 기업의 등장과 네트워크 효과와 공격적 인수·합병을 통한 점유율 확대 및 독점적 지위의 유지는, 경쟁적인 경제 생태계를 유지해야 하는 국가의 역할에

147) <https://www.statista.com/> (검색일: 2022년 5월 9일)

148) John H. Dunning and Sarianna M. Lundan, *Multinational Enterprises and the Global Economy* (UK Cheltenham, USA Northampton: Edward Elgar), p. 762.

149) 완전경쟁시장이 되기 위한 조건에는 ① 가격 수용자인 경제 주체, ② 동일한 품질의 상품, ③ 자원 이동의 완전함, ④ 완전 정보 등이 있다. 이준구, 『미시경제학(제5판)』 (파주: 법文社, 2008), p. 300.

대한 위협이다. 유럽연합은 독점이 가지는 문제점뿐만 아니라, 긍정적인 측면에 대해서도 고민한다. 독점이 경제 구조를 혁신적으로 변화시킴으로 인해 경쟁 기업들이 기존 산업을 대체할 수 있도록 유도할 수 있다는 주장도 일부 존재하기 때문이다.¹⁵⁰⁾ 하지만 페이스북은 혁신적인 신생 기업이 등장하면 공격적으로 인수·합병하여 흡수함으로써 독점적 지위를 유지해오고 있으므로, 페이스북이 경제 구조에 혁신적으로 긍정적인 변화를 가져온다고 보기는 어렵다. 유럽연합은 페이스북 등 플랫폼 기업들의 이러한 행위에 대해 아래와 같이 우려를 표한다.

161. 거대 온라인 플랫폼은 경쟁사보다 우위를 확보하기 위해 종종 상당한 프리미엄을 주고 혁신적인 기업을 인수한다. (거대 플랫폼이) 경쟁을 매수하지 않도록 경쟁 당국이 경계하는 것이 중요하다.
162. 우리는 거대 온라인 플랫폼과 아직 성장 중인 디지털 사업체 간의 인수·합병이 경쟁 당국의 정밀 조사를 피할 수 있다고 우려한다. 왜냐하면 대상 기업은 수익이 없거나 거의 수익을 내지 못하므로 유럽연합집행위원회의 합병 규정에서 명시된 수익 임계치를 밑돌기 때문이다.
163. 우리는 위원회가 이러한 역학을 더 잘 반영하는 추가적인 임계치를 포함하도록 합병 규정을 개정할 것을 권고한다.¹⁵¹⁾

150) EU House of Lords, “Online Platforms and the Digital Single Market,” 2016, p. 30.

151) 원문: “161. Large online platforms frequently acquire innovative firms, often at a significant premium, in order to gain a competitive advantage over rivals; it is important that competition authorities are vigilant to ensure that, in doing so, they are not also buying up the competition. 162. We are concerned that mergers and acquisitions between large online platforms and less established digital businesses may escape scrutiny by competition authorities, because the target company generates little or no revenue and so falls below the turnover threshold adopted by the European Commission’s Merger Regulation. 163. We recommend that the Commission amend the Merger Regulation to include additional thresholds that better reflect this dynamic…” EU House of Lords, 2016, p. 47.

플랫폼 기업의 특성상 자연 독점(natural monopoly)이 일어나는 경우가 많은데, 자연 독점은 오히려 국가가 개입하게 되면 왜곡이 발생한다는 문제가 있다.¹⁵²⁾ 페이스북과 같은 소셜 미디어 플랫폼의 경우에는 마치 규모의 경제로 인해 자연 독점되는 것과 유사한 효과인 네트워크 효과가 존재한다.¹⁵³⁾ 네트워크가 연결이 많이 되면 될수록 이용자의 편익을 증진하기 때문에 결국 네트워크를 독점하는 것이 이용자의 입장에서는 후생을 증가시킬 수 있는 것이다. 또한 자연 독점이 정부의 개입으로 비용을 증가시켜 사회적 잉여를 감소시킬 수 있다는 점과 비슷하게 독점된 네트워크에 대한 정부의 개입, 즉 네트워크 분산 노력은 전환비용(switching cost)을 발생시켜 후생을 감소시킬 수 있다.¹⁵⁴⁾ 이러한 특징으로 인해 국가가 경제 생태계를 경쟁적으로 유지하는 임무를 수행하는 것이 힘들어지기도 한다.

둘째 시설, 장비를 갖추어야 하는 기업들과 다르게 물리적 투자거리의 필요하지 않기 때문에 유럽연합이 과세하는 데에 있어 어려움을 겪는다.¹⁵⁵⁾ 유럽연합집행위원회에 따르면, 유럽연합 회원국 국가 지도자들이

152) 자연 독점은 ‘규모의 경제(economies of scale)’로 인해 발생하는 독점을 의미한다. 규모의 경제는 생산량을 늘릴수록 평균 비용(average cost)이 감소하여 결과적으로 이익이 커지게 되는 것을 의미한다. 즉, 자연 독점은 이 자체가 경제적으로 효율적인 상태이기 때문에, 국가에 의해서 강제적으로 경쟁 상태에 놓이게 되면 더 큰 비용이 발생하게 되어 전체적으로 후생이 감소하게 될 가능성이 있다.

153) 규모의 경제와 자연 독점의 관계는 생산자의 비용 측면에서 본 것이라면, 네트워크 효과와 네트워크 독점은 소비자의 편익 측면에서 바라보는 것이라고 할 수 있다.

154) 사실상 유럽연합이 선택할 수 있는 다른 소셜 네트워크 서비스는 존재한다. 안보적 측면에서 꺼릴 수도 있지만 중국의 소셜 네트워크 플랫폼도 존재하고, 미국의 다른 플랫폼도 존재한다. 하지만 이미 네트워크를 장악하고 있는 페이스북을 이용하지 못하게 되면 전환비용이 생각보다 많이 들 수도 있고(예를 들어, 새로운 소셜 네트워크를 형성하는 데에 많은 시간을 소요하는 등), 결국에는 소셜 미디어 플랫폼의 장점이 ‘네트워크’에 있기 때문에, 이러한 장점을 극대화하기 위해 네트워크를 계속 연결하다 보면 페이스북이 아니더라도 다른 플랫폼이 역시 시장을 독점하고 경쟁을 저해할 수밖에 없다.

155) 유럽연합집행위원회가 제시한 “디지털 경제의 핵심 사실들(The Digital Economy Key Facts)”의 내용을 보면, 1) 상위 디지털 기업의 연평균 매출 증가율은 14%인 데 반해, 다른 다국적 기업들은 0.2~3% 수준이고, 2) 전통적 다국적 기업의 80%가 해외에 사업장을 두고 있는 것에 비해, 디지털 다국적 기업들은 오직 50%만

최근 전통적인 기업들과 디지털 기업 사이에서 ‘공정 과세(fair taxation)’에 대한 압력을 받고 있다. 이는 산업 환경이 빠르게 변화해왔고, 디지털 경제로 전환되면서 변화의 속도는 더 빨라졌음에도 과세에 대한 규칙(글로벌 법인세 규칙)은 100년 이상 되었기 때문에 발생한 문제들이다. 유럽연합은 유럽연합의 소비자가 발생시키는 데이터로부터 창출된 이익에 대한 과세가 적절하게 이루어지지 못함에 따라 세입에 실질적인 위험이 발생하여 국가 재정에 심각한 왜곡이 초래되었다고 본다. 유럽연합 회원국 재무장관들이 2017년 9월에 디지털 세금 문제에 대한 공동 해결 방안 마련을 촉구하였고, 10월에 유럽이사회(European Council)에 의해 그 요구가 받아들여졌다.¹⁵⁶⁾ 유럽의회 역시 이 문제에 대한 유럽연합의 신속하고 효과적인 대응을 요구하였다.¹⁵⁷⁾

나는 우리 연합(유럽연합)이 더 강해지길 원하고 이를 위해서 우리는 더 강력한 단일 시장이 필요하다. … 나는 또한 공동으로 통합된 기업 과세 기준, 부가가치세, 디지털 산업에 대한 공정한 세금 그리고 금융 거래세를 결정하기 위해 자격 있는 다수결로 이동하는 것에 강력히 찬성한다.¹⁵⁸⁾

이 물리적 사업장을 해외에 두고 있으며, 3) 전통적인 비즈니스 모델을 가지고 있는 기업보다 디지털 비즈니스 모델을 가지고 있는 기업이 평균적으로 절반의 실효 세율을 부담한다고 한다. European Commission, “Fact Sheet: Fair Taxation for the Digital Economy,” March 21, 2018, p. 1.

156) European Council, “Cover Note: European Council Meeting(19 October 2017)-Conclusion),” October 19, 2017, p. 8.

157) 기업의 물리적 사업장이 존재하는 국가가 과세한다는 원칙은 ‘벽돌과 모르타르(brick-and-mortar)’ 사업을 위해 고안되었다. European Commission, “Memo: Questions and Answers on a Fair and Efficient Tax System in the EU for the Digital Single Market,” March 21, 2018, p. 1.

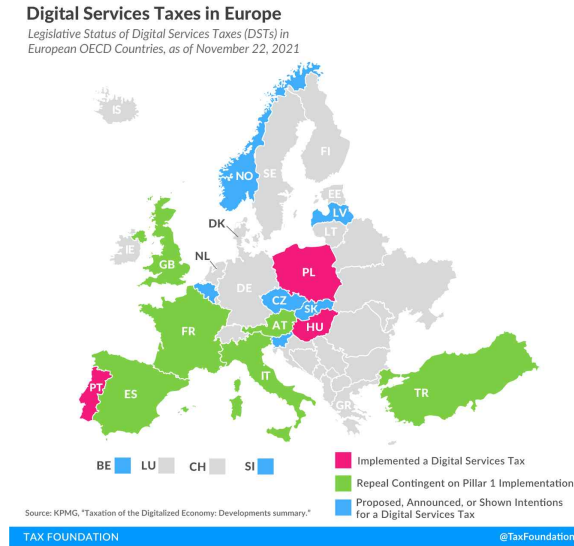
158) 원문: “I want our Union to be stronger and for this we need a stronger single market. … I am also strongly in favour of moving to qualified majority voting for decisions on the common consolidated corporate tax base, on VAT, on fair taxes for the digital industry and on the financial transaction tax.” European Commission, “President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address 2017,” September 13, 2017, p. 7.

2017년 당시 유럽연합집행위원장이었던 장클로드 융커(Jean-Claude Juncker)는 성명에서 디지털 산업에 대한 과세에 대해서 언급하였고, 이를 신속하게 이행하기 위해서 조치가 필요하다는 것을 호소하고 있다. 시장에서 국가의 역할을 강화하기 위한 노력에 과세에 대한, 제대로 된 기능 수행이 포함된다는 것과 현재 유럽연합은 이러한 기능을 적절하게 수행하고 있지 못하다는 것을 확인할 수 있다.

프랑스는 유럽연합 내에서도 디지털 산업에 있어서 세금 징수가 원활히 이루어지지 않는 것에 제일 민감하게 반응하는 국가 중 하나이다. 이러한 이유에서 프랑스가 유럽연합 내에서 디지털세 논의를 선두에서 이끌고 있다. 유럽연합 및 전 세계 차원에서 디지털세 논의가 지지부진한 모습을 보이자, 프랑스는 자체적으로 디지털세 부과 안을 발표하였다. 2019년 3월 6일, 프랑스 정부는 특정 디지털 서비스를 통해 발생한 기업의 일부 수익에 대해 3%의 세금을 부과하는 안을 발표했다. 프랑스 의회의 양원은 2019년 4월 9일과 5월 21일에 각각 디지털 서비스세(Digital Service Tax, DST) 법안을 통과시켰고, 7월 4일 최종 법안에 합의했다. 이 법은 에마누엘 마크롱(Emmanuel Macron) 대통령이 7월 24일에 서명한 뒤 발효되었다. 디지털 서비스세는 세계 매출이 7억 5,000만 유로 이상이고, 프랑스에서 2,500만 유로 이상의 이익을 창출하는 기업 중 이 법에 과세 대상으로 규정된 서비스를 제공하는 기업에 적용된다.¹⁵⁹⁾ 프랑스는 유럽연합 집행위원회 자료에서 언급하고 있는 것과 비슷하게 디지털 서비스세가 필요한 이유에 대해서 크게 두 가지를 제시하고 있다. 첫째 디지털 서비스세의 적용을 받는 회사들은 그들이 부담하는 전반적인 세율이 다른 회사들의 세율보다 훨씬 낮아서 공정한 세금을 부담하고 있지 않다는 것이다. 둘째 디지털 서비스세의 대상이 되는 회사들은 프랑스 사용자들에 의해 제공된 데이터 혹은 그 사용자에게 관한 데이터를 활용하여 가치를 창출하고 이익을 얻기 때문에 이는 세금 부과에 근거가 될 수 있다는 것이다.¹⁶⁰⁾ 프

159) 과세 대상 서비스에는 맞춤형(targeted) 온라인 광고(사용자 데이터의 판매 포함)와 온라인 디지털 중개 서비스(플랫폼 및 시장)가 포함된다. EY, "Indirect Tax Alert: France issues comprehensive draft guidance on digital service tax," April 13, 2020; United States Trade Representative, 2019.

랑스를 시작으로 유럽연합 내에서는 국가별 디지털 서비스세 도입이 진행되었는데, 아래 [그림 11]은 유럽의 국가별 디지털 서비스세 시행 여부를 보여준다.



[그림 11] 유럽의 국가별 디지털 서비스세 시행 여부(2021)¹⁶¹⁾

유럽연합 국가들을 중심으로 살펴보자면, 2021년 11월 22일 기준 프랑스, 오스트리아, 헝가리, 이탈리아, 폴란드, 포르투갈, 스페인은 디지털 서비스세를 시행하고 있었으나, 프랑스, 오스트리아, 이탈리아, 스페인은 OECD와 G20의 포괄적 이행체계(IF: Inclusive Framework) 기둥 1(Pillar 1)이 발효되면 일방적인 조치(unilateral measure)인 디지털 서비스세 부과를 철회하기로 합의하였다.¹⁶²⁾ 벨기에, 체코, 슬로바키아는 디

160) United States Trade Representative, 2019.

161) Elke Asen and Daniel Bunn, "What European OECD Countries Are Doing about Digital Service Taxes," *Tax Foundation*, November 22, 2021. <https://taxfoundation.org/digital-tax-europe-2020/>

162) OECD/G20의 포괄적 이행체계 기둥 1의 내용은, 가장 크고 수익성이 높은 다국적 기업들의 경우 본사가 있는 곳뿐만 아니라 그들이 활동하는 국가에도 세금을 내야 한다는 것으로, 최소 10%의 이윤을 내는 다국적 기업에 적용되며 10%를 초과하는 이윤의 20%를 그 기업이 활동 중인 국가에도 할당해서 세금으로 내야 한다는

디지털 서비스세 제정안을 발표했고, 라트비아, 노르웨이, 슬로베니아는 공식적으로 이 같은 세금을 시행할 의사를 밝혔다. 디지털 서비스세로 일괄적으로 불리긴 하지만 시행 양상은 다르게 나타난다. 예를 들어 오스트리아와 헝가리는 온라인 광고 수익에만 세금을 부과하는 반면, 프랑스는 디지털 인터페이스 제공, 맞춤형 광고(targeted advertisement), 광고 목적으로 사용자로부터 수집한 데이터를 전송하는 경우 등 과세 대상의 범위가 훨씬 넓다. 세율 역시 통일되어 있지 않은데, 폴란드의 1.5%부터 헝가리의 7.5%에 이르기까지 다양하다(헝가리의 세율은 한시적으로 0%로 인하된다). 아래 [표 2]는 유럽연합 4개국 디지털 서비스세 현황을 과세 범위, 세계 수입 및 국내 수입 기준치 등을 중심으로 정리한 것이다.

[표 2] 유럽연합 4개국 디지털 서비스세 현황(2021)¹⁶³⁾

국가	세율	과세 범위	세계 수입 기준치	국내 수입 기준치	현황
프랑스	3%	디지털 인터페이스 제공, 사용자 데이터 기반 광고 서비스	€ 750m \$ 840m	€ 25m \$ 28m	시행 (2019.1.)

것을 골자로 한다. 기둥 2는 글로벌 최저 법인세에 관한 것으로, 법인세가 없거나 낮은 곳을 조세 피난처(tax haven)로 삼아 기업이 조세를 회피하는 행위에 대해 강력하게 단속하기 위해 글로벌 최저 법인세율을 15%로 정하기로 합의하였다. 일방적 조치 철회와 관련하여 미국은 이 합의를 기점으로 즉시 철회를 원했으나 유럽 국가들은 기둥 1의 발효에 맞춰 철회하는 것을 선호했다. 이에 대한 절충안으로 이 합의와 기둥 1의 발효 사이에 부과되는 세금에 대해서는 초과분에 대하여 공제해주는 내용도 합의 내용에 포함되었다. OECD, “Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy,” OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, October 8, 2021, pp. 1~5; U.S. Department of the Treasury, “Joint Statement from the United States, Austria, France, Italy, Spain, and the United Kingdom, Regarding a Compromise on a Transitional Approach to Existing Unilateral Measures During the Interim Period Before Pillar 1 is in Effect,” October 21, 2021.

163) Asen and Bunn, November 22, 2021.

오스트리아	5%	온라인 광고	€ 750m \$ 840m	€ 25m \$ 28m	시행 (2020.1.)
이탈리아	3%	디지털 인터페이스 상 광고, 사용자가 재화와 서비스를 구매 및 판매할 수 있는 다자적 디지털 인터페이스, 디지털 인터페이스에서 생성된 사용자 데이터 전송	€ 750m \$ 840m	€ 5.5m \$ 6m	시행 (2020.1.)
스페인	3%	온라인 광고 서비스, 온라인 광고의 판매, 사용자 데이터 판매	€ 750m \$ 840m	€ 3m \$ 3m	시행 (2021.1.)

일방적 조치를 통해서든 전 세계적 합의를 통해서든 유럽연합이 디지털 서비스세를 부과함으로써 국가의 기본적인 역할 수행을 정상적으로 하고자 하는 노력을 보이긴 하지만, 문제는 디지털 서비스세의 도입으로 인해 플랫폼 기업이 소비자에게 세금을 전가함으로써 소비자 및 사회적 후생의 감소가 일어나지는 않는지 확인해봐야 한다는 것이다. 국가가 시장에 개입하는 명분은 시장에서 발생하는 문제, 소위 시장 실패를 해결하기 위함인데, 오히려 국가가 개입함으로 인해서 왜곡이 발생하게 된다면 이는 오히려 정부 실패를 의미하는 것이 되고, 이에 따라 시장에서 국가의 역할이 정당화될 수 없기 때문이다. 실제로 유럽연합의 몇 개 국가에서 디지털 서비스세를 도입하자 그에 맞춰 미국의 거대 플랫폼 기업들은 그를 상계할 수 있는 수준으로 수수료를 등을 올리겠다고 발표하며 세금을 전가하려는 모습을 보인다.¹⁶⁴⁾ 이렇듯 기업이 세금 전가를 통해 소비자나 사회의

164) Silvia Amaro, "Big Tech finds a way to pass on the cost of digital taxes in Europe," *CNBC*, September 3, 2020.

후생을 감소시키고 비용을 발생시켜 국가의 개입을 시장 왜곡으로 만들어 버린다면, 국가가 국가의 기본 역할 중 하나인 세금 징수를 이행했음에도 여전히 시장에서 자신의 역할을 제대로 수행하고 있다고 평가하기 어렵게 만들 수밖에 없고, 유럽연합은 이러한 상황에 직면해 있는 것이다.

마지막으로 시장의 거래 수단이자 거시경제 정책의 핵심을 차지하는 화폐 혹은 통화에 대해서도 국가의 통제력이 상실될 위기에 처해 있다. 최근 블록체인 기술을 기반으로 하는 가상화폐(virtual currency), 암호화폐(cryptocurrency)가 디지털 공간에서 확산하는 양상을 보이는 중이다. 이러한 움직임에 가장 먼저 대응에 나선 국가는 중국이다. 국가의 권력을 정점에 두고 있는 권위주의 국가인 중국은 국가가 발행하는 통화, 즉 법정통화에 대한 도전을 빠르게 인지하고, 중앙은행이 발행하는 디지털 화폐(CBDC: Central Bank Digital Currency)인 디지털 위안화 개발에 착수하였으며, 2022년 베이징 동계 올림픽에서는 시범적으로 운영하기까지 함으로써 디지털 화폐 영역에서 선두를 달리고 있다. 이러한 위기의식을 중국만 느낀 것은 아니다. 유럽연합 역시 유럽중앙은행(ECB: European Central Bank)이 발행하는 유로(Euro)가 디지털 전환 속에서 가상화폐·암호화폐에 의해 주도권을 빼앗기거나 잠식될 위기에 처하게 되자 디지털 유로 논의를 시작하였다. 유럽연합의 디지털 화폐 논의에 불을 붙인 것은 페이스북이다. 페이스북은 2019년 6월 18일 디지털 암호화폐인 ‘리브라(Libra)’를 2020년에 발행하겠다고 발표하였다.¹⁶⁵⁾ 이 발표가 있자 가장 먼저 우려의 목소리를 낸 건 프랑스 재무장관인 브뤼노 르 메르(Bruno Le Maire)였다. 그는 페이스북이 계획을 발표한 직후, 유럽 1(Europe 1) 채널과의 인터뷰에서 리브라가 재정적 위험을 제기하고 남용될 수 있다고 주장하며, 페이스북의 리브라 프로젝트가 상업 거래에 대한 은행의 통제와 은행 시스템에 대한 국가의 역할에 의문을 제기하게 될 수 있다고 발언하였다. 사익을 추구하는 기업은 기업의 권한을 넘어서서 국가의 주권적 행

165) 페이스북이 출시 예정이었던 암호화폐는 2020년 12월 1일에 ‘리브라(Libra)’에서 ‘디엠(Diem)’으로 명칭을 변경하였으며, 이 서비스를 담당하는 페이스북 자회사인 ‘칼리브라(Calibra)’는 2020년 5월 26일에 ‘노비(Novi)’로 업체명을 변경하였다. Meta, “Coming in 2020: Calibra,” June 18, 2019.

위에 속하는 화폐에 손을 대서는 안 된다고 덧붙였으며, 이 계획이 실행되게 되었을 때 간접적으로 발생할 수 있는 데이터 수집 및 그에 따른 시장 독점의 심화에 대해서도 우려를 표했다.¹⁶⁶⁾

이러한 궁극적인 화폐 민영화는 지배적 지위 남용의 위험과 주권에 대한 위험, 소비자와 기업에 대한 위험을 포함한다. 또한 리브라는 20억 명의 사용자를 보유하는 순간부터 체계적 위험에 해당한다. 이 화폐 보유액의 관리에 있어서 이 화폐의 기능에 어떠한 결함이 발생하게 되면 상당한 재정적 혼란을 일으킬 수 있다. 리브라에 대한 이러한 우려들은 심각하다. 따라서 나는 분명하게 말하고 싶다: 이러한 상황에서 우리는 유럽에서 리브라의 개발(도입 및 사용)에 대해 힘을 실어줄 수 없다.¹⁶⁷⁾

르 메르는 파리에서 열린 OECD 회의에 참석하여 위와 같이 말하며, 공공 디지털 화폐의 발행을 제안하기도 하였다.¹⁶⁸⁾ 르 메르 이후 유럽 연합의 다른 지도자들도 비슷한 의견을 내놓았다.

동시에, 우리는 불공정 경쟁, 사이버 안보, 재정 안정성에 대한 위협과 같은 위험들을 다뤄야 한다. 예를 들어, 유럽은 리브라와 같은 암호 자산에 대해 공동으로 접근할 필요가 있다. 나는 이것에 관한 새로운 입법을 제안할 생각이다.¹⁶⁹⁾

166) Clément Lesaffre, "Facebook va créer sa monnaie : "Nous allons demander des garanties", prévient Bruno Le Maire," *Europe 1*, June 18, 2019.

167) 원문: "This eventual privatisation of money contains risks of abuse of dominant position, risks to sovereignty and risks for consumers and for companies. Libra also represents a systemic risk from the moment when you have two billion users. Any breakdown in the functioning of this currency, in the management of its reserves, could create considerable financial disruption. All these concerns about Libra are serious. I therefore want to say with plenty of clarity: in these conditions, we cannot authorise the development of Libra on European soil." BBC, "Facebook's Libra should be blocked in Europe, France says," *BBC News*, September 12, 2019.

168) BBC, September 12, 2019.

169) 원문: "At the same time, we must address risks such as unfair competit

2019년 10월에 있었던 인사청문회 개회 연설(opening speech)에서 당시 유럽연합 수석 부집행위원장 지명자였던 발디스 돔브로브스키스(Valdis Dombrovskis)는 위와 같이 발언하며, 리브라에 대한 유럽연합 차원의 공동 대응이 필요하다고 역설하였다. 그는 또한 2020년 9월 24일에 수석 부집행위원장으로 한 언론 발언에서 아래와 같이 의견을 제시하며, 리브라와 같은 스테이블 코인이 거대한 규모로 인해 잠재적으로 금융 안정성에 특정한 문제를 제기할 수 있기 때문에, 강력한 보호장치가 필요하다고 주장하기도 하였다.¹⁷⁰⁾

일부 신흥 금융 생태계는 복잡하고 적절한 감독이 필요하다. 우리의 접근 방식은 “같은 위험, 같은 규칙, 같은 규정”의 원칙을 기초로 한다. 예를 들어, 은행 및 기타 금융 기관이 거대 기술 회사에 외주를 주거나 해당 기업이 직접 금융 상품을 판매하는 경우가 있다. ... 페이스북의 리브라와 같은 스테이블 코인을 위한 특별 규칙이 있다. 이러한 것(스테이블 코인)은 더 엄격한 요건에 종속될 것이다.¹⁷¹⁾

유럽연합 지도자들의 발언을 통해서, 페이스북의 암호화폐가 유럽연합의 법정 화폐인 유로화와 경합하면서 발생할 수 있는 재정적 불안정성,

ion, cybersecurity, and threats to financial stability. For instance, Europe needs a common approach on crypto-assets, such as Libra. I intend to propose new legislation on this.” European Commission, “European Parliament hearings: Opening statement by Executive Vice President-Designate An Economy that Works for People,” October 8, 2019.

170) European Commission, “Press remarks by Executive Vice-President Valdis Dombrovskis on the Capital Markets Union and Digital Finance,” September 24, 2020.

171) 원문: “Some emerging financial ecosystems are complex and need to be properly supervised. Our approach is based on the principle “same risk, same rules, same regulation”. For example, when banks and other financial entities outsource activities to large technology companies—or when those companies sell financial products themselves. ... There are special rules for stablecoins, such as Facebook’s Libra. These will be subject to more stringent requirements.” European Commission, September 24, 2020.

만약 유로화가 경쟁에서 밀려 리브라가 최종 승리하게 되면 유럽연합이 화폐의 발행, 통화량 조절과 같은 주권적 행위에 대해 통제를 상실할 가능성 등에 대해 유럽연합이 심각한 문제로 간주하고 있으며, 시장에서 국가의 역할에 대한 도전으로 인식하고 있음을 확인할 수 있다. 또한 리브라가 발행되었을 때, 유럽 내 페이스북 이용자들이 사용하는 과정에서 발생하는 데이터를 페이스북이 수집하고 활용함으로써 현재의 독점적 지위를 더욱 공고히 할 수도 있다는 유럽연합의 우려는, 앞에서 다루었던 건전한 시장 환경 조성에 관한 국가의 역할과도 연결된다. 유럽연합과 미국 등 국가들의 거센 반발로 페이스북은 암호화폐의 발행을 잠정 중단하였지만,¹⁷²⁾ 시장에서 국가가 담당하는 핵심 기능과 연결되어 있다는 이유에서 페이스북의 향후 행보에 대하여 유럽연합이 계속 주시할 것으로 보인다.

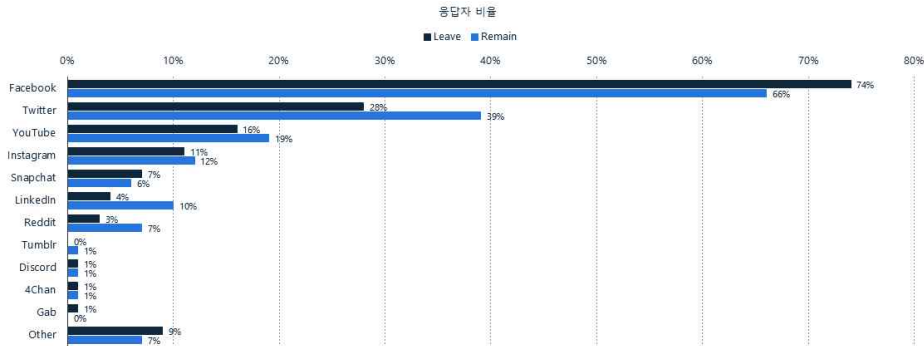
2. 국내 정치에서의 권력 게임: 존재론적 위협

페이스북은 소셜 미디어 플랫폼이다. 소셜 미디어는 처음 등장한 이래로 공론의 장으로서 민주주의를 더욱 활성화해주는 것으로 간주되어왔다. 소셜 미디어의 특성상 사람들의 적극적인 참여가 이루어지고, 정보통신 기술을 기반으로 한다는 점에서 사람들의 참여가 시간적·공간적 제약 없이 실시간으로 이루어지게 되는데, 이러한 이유에서 기존의 대의 민주주의가 가지는 한계를 극복하고 직접 민주주의로 나아갈 가능성을 가지고 있다고 할 수 있다. 다시 말해 모든 시민이 원한다면 마음껏 자신의 목소리를 낼 수 있고, 뜻이 맞는 사람들과 여론을 형성하여 정책 결정 과정에 영향을 미칠 수 있는 공간으로서, 대의 민주주의가 가지는 한계를 어느 정도 극복시켜 줄 것으로 많은 사람이 기대한 것이다.

172) 유럽연합 내에서 가장 적극적인 거부 움직임을 보인 국가로는 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인, 네덜란드 등이 있다. Helen Partz, "Five European Union Countries Team Up to Block Libra: Report," *Cointelegraph*, October 30, 2019; Hannah Murphy and Kiran Stacey, "Facebook Libra: the inside story of how the company's cryptocurrency dream died," *The Financial Times*, March 10, 2022.

하지만 대의 민주주의의 한계점들을 보완해줄 것으로 기대되었던 소셜 미디어 플랫폼은 현재 오히려 민주주의를 위협하는 존재가 되어버렸다. 페이스북과 같은 소셜 미디어 플랫폼들은 오직 상업적 광고만을 위한 공간이 되어버렸고 가짜뉴스의 온상이 되어버렸다. 또한 극단적인 정치 성향을 지닌 사람들을 규합하는 공간이 되었다. 민주주의의 발전에 기여할 것으로 여겨지던 소셜 미디어 플랫폼이 이제는 민주주의를 위협하는 존재가 된 이유가 무엇일까? 그 이유는 데이터와 알고리즘에서 찾아볼 수 있다. 데이터와 알고리즘의 경우, 앞에서 살펴본 바와 같이 개인에게서 수집한 방대한 양의 데이터를 이용해 정교한 알고리즘을 설계함으로써 국내 정치 과정에서 소셜 미디어 플랫폼이 문제를 일으킬 수 있게 한다. 데이터의 양이 많아지면 많아질수록 해당 개인에 대한 분석은 더욱 정확하게 이루어질 수 있고 그 개인의 선호에 잘 부합하는 콘텐츠를 알고리즘을 통해 제시할 수 있게 된다. 그래서 시장을 장악한 플랫폼의 경우 더 많고 질 좋은 데이터를 확보할 수 있기 때문에 더 위험할 수 있다. 데이터 수집, 분석, 알고리즘의 설계 정교화, 맞춤 콘텐츠 제시와 같은 과정이 소셜 미디어 플랫폼의 사용자에게 반복적으로 일어나게 된다면 사용자는 ‘에코 체임버(echo chamber) 혹은 반향실 효과’를 경험할 가능성이 크다.¹⁷³⁾ 자신이 생각하는 것과 비슷한 콘텐츠들에만 노출되게 되면서 자기 생각에 대한 확신이 생기게 되고 타인의 생각도 그러할 것이라고 단정 짓게 되는 것이다. 이러한 확증 편향은 정치적 성향을 양극단으로 이끌게 되며 사회를 분열시켜 국내 정치를 불안정하게 만들 가능성이 크다. 유럽연합은 “선거 간섭 행위는 민주주의에 대한 큰 위협으로 간주한다. 이러한 방해 행위에 대해서는 서비스 제공자, 규제자, 정치 행위자 그리고 정당이 참여하는 공동 노력이 필요”하다고 언급함으로써 소셜 미디어 플랫폼이 민주주의에 미칠 영향에 우려를 표하고, 국내 정치체제에 대한 위협이 될 수 있음을 밝혔다.¹⁷⁴⁾

173) 에코 체임버 효과는 “인공적으로 메아리를 만드는 반향실처럼 온라인 공간에서 자신과 같은 목소리가 메아리치고 증폭되는 현상을 일컫는다. 자신과 생각이 비슷한 사람들끼리만 소통하게 되면서 편향된 사고가 강화되는” 것이다. 이기범, “AI 알고리즘이 민주주의를 위협한다고?”, 『블로터(Bloter)』, 2019년 11월 13일.



[그림 12] 영국의 유럽연합에 대한 탈퇴/잔류 투표자들의 소셜 미디어 뉴스 소비(2018년)¹⁷⁵⁾

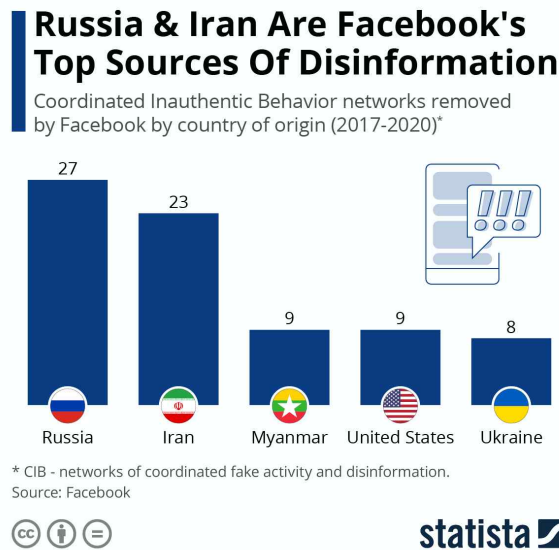
[그림 12]는 영국이 유럽연합 탈퇴를 위한 국민투표(Referendum)를 할 당시 투표자들이 주로 어디를 통해서 뉴스를 소비했는지를 보여주는 그래프이다. 영국은 물론이거니와 유럽연합에도 정치적으로 중요한 사안이었던 브렉시트(Brexit)를 결정하기 위해서는 정확한 정보를 기반으로 하여 탈퇴와 잔류 중 어느 것을 선택해야 자신에게 도움이 되는지 판단해야만 한다. [그림 12]에 따르면 당시 유권자들의 약 3분의 2 이상이 페이스북을 통해서 뉴스를 보았다. 문제는 당시 브렉시트 찬성파들이 페이스북에 가짜 뉴스를 확산시킴으로써 페이스북을 통해서 얻은 뉴스가 정확한 사실에 기반하지 않은 것이었다는 부분에 있다. 페이스북을 통한 가짜뉴스의 확산과 이를 제대로 관리하지 않은 페이스북의 방관으로 민주주의의 기본 제도 중 하나인 투표가 영향을 받게 된 것이다. 당시 여론조사 결과 등 일반적인 예측에 따르면 영국의 유럽연합 ‘잔류’가 예상되었었지만, 국민투표 결과는 ‘탈퇴’로 나왔고 영국과 유럽연합을 포함한 세계가 투표 결과에 놀랐었다.¹⁷⁶⁾ 예상치 못한 투표 결과가 나오게 된 원인이 가짜뉴스에 있었다는

174) 원문: “Considers election interference to be a huge risk for democracy, the tackling of which requires a joint effort involving service providers, regulators and political actors and parties.” European Parliament, “The use of Facebook users’ data by Cambridge Analytica and the impact on data protection,” October 25, 2018.

175) <https://www.statista.com/> (검색일: 2021년 11월 8일)

176) 유권자 46,501,241명, 투표율 72.2%, 무효표 26,033, 탈퇴 51.9%(17,410,742),

것 때문에 영국 내에서는 가짜뉴스에 관한 연구가 증가하게 되었고 당시 올해의 단어로 옥스퍼드 사전은 “탈진실(post-truth)”을 선정하기도 하였다.¹⁷⁷⁾ 브렉시트는 데이터와 알고리즘이 국내 정치체제의 불안정을 유발한 사례 중 하나이다. 국내 정치체제를 위협할 수 있는 데이터와 알고리즘을 페이스북과 같은 기업이 소유하고 있다는 이유에서 유럽연합은 이를 위협으로 인식하는 것이다.



[그림 13] 페이스북의 가짜정보 출처 국가 순위(2017-2020)¹⁷⁸⁾

권위주의 국가는 국가 내 정보를 잘 통제할 수 있는 반면, 민주주의 국가는 표현의 자유를 중요한 가치 중 하나로 생각하기 때문에 정보의 흐

잔류 48.1%(16,141,241)라는 결과에 따라 3.8% 포인트 차이로 탈퇴가 결정되었다. https://www.bbc.co.uk/news/politics/eu_referendum/results (검색일: 2022년 5월 20일); Anushka Asthana, Ben Quinn and Rowena Mason, “UK votes to leave EU after dramatic night divides nation,” *The Guardian*, June 24, 2016; Toby Helm, “Poll reveals young remain voters reduced to tears by Brexit result,” July 2, 2016.

177) 양태삼, “트럼프·브렉시트 시대 옥스퍼드 올해의 단어 ‘포스트 트루스’”, 『연합뉴스』, 2016년 11월 16일.

178) <https://www.statista.com/> (검색일: 2021년 11월 8일)

름을 통제하지 않는다. 권위주의 국가들은 이를 역이용하여 민주주의 국가들의 선거 기간이 되면 가짜뉴스를 확산시킨다. 2016년 미국 대선 당시 러시아는 트럼프가 자국에 더 유리할 것으로 보고 선거의 흐름을 트럼프 쪽으로 이끌기 위해 페이스북(인스타그램 포함)이 설계해놓은 알고리즘을 이용하여 정치 광고를 했다.¹⁷⁹⁾ 또한 케임브리지 애널리티카 사건에서 밝혀진 것처럼 페이스북 이용자의 데이터가 케임브리지 애널리티카라는 데이터 분석 회사에 유출되었고 이러한 데이터는 선거 여론 조작에 활용되었다. 케임브리지 애널리티카는 2016년 미국 대선 당시 트럼프와 연계되어 있던 데이터 회사로, 페이스북 프로필 5,000만 개에 대한 데이터를 수집하였다.¹⁸⁰⁾ 케임브리지 애널리티카의 최고경영자인 알렉산더 닉스(Alexander Nix)는 자신들이 트럼프를 위해서 모든 데이터의 수집, 분석, 연구를 진행했으며, 디지털 선거운동과 텔레비전 선거운동을 수행하였고, 자신들이 가진 데이터가 모든 전략을 알려주었다고 밝힌 바 있다. 또한 마크 턴불(Mark Turnbull) 상무이사는 상대 후보자에 대한 부정적인 자료들을 인터넷과 소셜 미디어에 제공하기 위해 자신들이 어떻게 대리 조직을 활용하는지 아래와 같이 설명하기도 하였다.

때로 당신은 기존에 있는 대리 조직을 사용할 수 있다. 그들에게 먹이를 주면 된다. 그들은 시민사회 단체들이다. 자선단체이거나 활동 단체. 우리는 그들을 이용한다. 그들에게 자료를 주고 그들은 일을 수행한다. ... 우리는 단지 정보를 인터넷으로 향하는 혈류에 주입하고, 그것이 잘 성장하는지 지켜보며, 그것이 (우리가 원하는) 모양을

179) 러시아의 목표는 미국의 민주적 절차에 대한 미국 시민들의 신뢰를 훼손하고, 클린턴을 꺾으며, 그녀의 당선 가능성에 부정적인 영향을 미치는 것이었다. 이 캠페인에는 민주당 서버 해킹, 위키리크스와 다른 매체에 민주당 및 선거운동 관계자들의 이메일이 유출된 것, 그리고 메시지를 증폭시키는 가짜뉴스와 소셜 미디어 봇에 대한 지원이 포함되어 있었다. Office of the Director of National Intelligence, "Background to "Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections": The Analytic Process and Cyber Incident Attribution," January 6, 2017.

180) Zack Whittaker, "Trump-linked data firm Cambridge Analytica harvested data on 50 million Facebook profiles to help target voters," *ZDNet*, March 18, 2018.

갖추도록 계속해서 약간씩 밀어준다. 이것은 온라인 커뮤니티에 침투하여 확장되지만, 딱지가 붙어 있지 않아 출처가 불분명하고 추적할 수 없다.¹⁸¹⁾

이러한 내용은 채널 4 조사팀의 잠입 취재를 통해 밝혀졌다. 페이스북은, 케임브리지 애널리티카에서 사용된 페이스북 데이터의 유출은 자신들의 고의가 아니며, 페이스북 사용자들에게 해당 회사가 페이스북상에서 심리학 연구를 목적으로 데이터를 활용할 것이라고 홍보하며 앱을 내려받게 하고 사용자들의 동의를 얻어 데이터를 수집한 것이었다고 입장을 발표하였다.¹⁸²⁾ 하지만 페이스북은 케임브리지 애널리티카가 페이스북의 비공개 데이터를 사용하고 있다는 것에 대해 인지한 후 조사를 진행하여 유출 사실을 확인했음에도 페이스북 이용자에게 알리는 노력을 하지 않는 등 공개적으로 인정하지 않은 채 내부적으로 보안 문제 해결을 위해 노력한 것으로 보인다.¹⁸³⁾ 이후 페이스북은 케임브리지 애널리티카에 데이터 삭제를 요구하였고, 케임브리지 애널리티카는 데이터를 삭제했다는 것을 페이스북에 증명해 보였다고 한다.¹⁸⁴⁾ 하지만 데이터가 여전히 남아 있는 것으로 보이는 정황이 포착되기도 한 것으로 보인다.¹⁸⁵⁾ 의도 여부와는 별개로, 이 역시 페이스북이 국내 정치체제의 근간인 민주주의를 흔드는 데

181) 원문: "Sometimes you can use proxy organisations who are already there. You feed them. They are civil society organisations. Charities or activist groups, and we use them—feed them the material and they do the work. ... We just put information into the bloodstream to the internet and then watch it grow, give it a little push every now and again over time to watch it take shape. And so this stuff infiltrates the online community and expands but with no branding—so it's unattributable, untrackable." Channel 4 News Investigations Team, "Exposed: Undercover secrets of Trump's data firm," March 20, 2018.

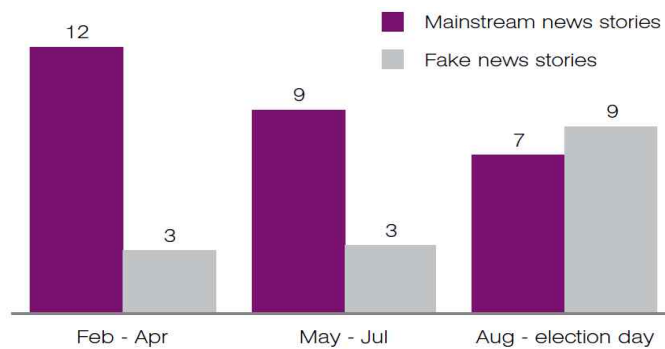
182) Paul Grewal, "Suspending Cambridge Analytica and SCL Group From Facebook," Meta, March 16, 2018.

183) Zack Whittaker, March 18, 2018; Matthew Rosenberg, Nicholas Confessore and Carole Cadwalladr, "How Trump Consultants Exploited the Facebook Data of Millions," *New York Times*, March 17, 2018.

184) Paul Grewal, March 16, 2018.

185) Rosenberg et al., March 17, 2018.

연루된 사례라고 할 수 있다. 유럽연합은 2016년 브렉시트 국민투표와 미국 대선에서의 사례를 지켜보면서, 소셜 미디어 플랫폼이 고의 여부와는 별개로 자신들이 수집한 데이터를 유출하거나 알고리즘을 통한 사용자 맞춤형 서비스를 제공함으로써 민주주의에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지 확인하였다. 따라서 이 두 사례는 특히 2017년 선거가 예정되어 있던 다른 서구 민주주의 국가들의 우려를 증가시켰다.¹⁸⁶⁾

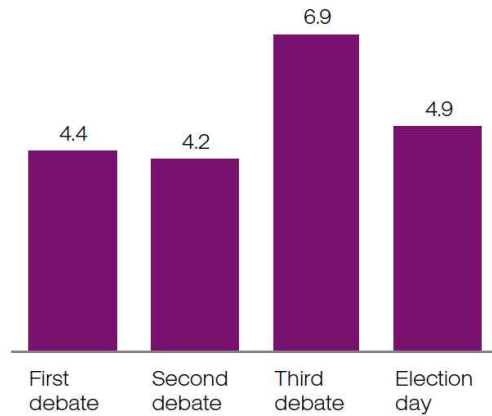


[그림 14] 2016년 미국 대선 준비 기간 동안 페이스북에서 주류 뉴스와 가짜뉴스에 관한 관심의 변화(상위 20개 대상, 단위: 백만)

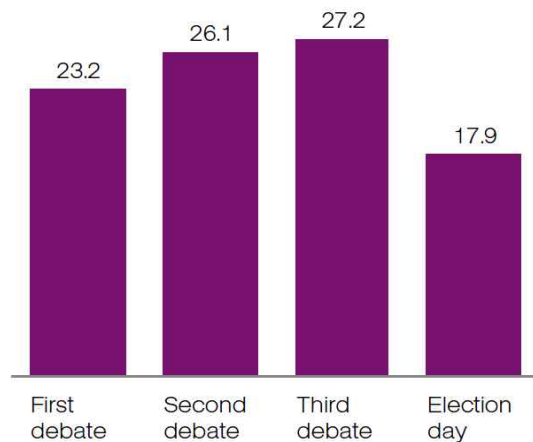
‘뮌헨 안보 회의(Munich Security Conference)’에서 발행한 2017년 ‘뮌헨 안보 보고서(Munich Security Report)’에 따르면, “가짜뉴스의 확산, 해킹된 정보의 정치적 동기에 의한 유출, 트롤링, 자동화된 소셜 미디어 봇” 등으로 인하여 많은 국가가 내부적으로 분열되고 양극화되는 경향을 보인다.¹⁸⁷⁾ 아래 [그림 15]와 [그림 16]은 자동화된 소셜 미디어 봇에 의해서 생성되는 트윗과 관련된 통계 자료이다. 2016년 미국 대선 캠페인 기간 중 소셜 봇에 의한 친트럼프 트윗의 수가 친클린턴 트윗의 수에 비해 훨씬 많이 생성되었다는 사실을 확인할 수 있고, 이러한 소셜 봇이 자동으로 생성한 트윗이 전체 트윗에서 차지하는 비중이 상당하다는 것 역시 확인된다.

186) Munich Security Conference, “Munich Security Report,” 2017, p. 42.

187) Munich Security Conference, 2017, p. 42.



[그림 15] 2016년 미국 대선 캠페인 주요 기간 중 모든 자동화된 친클린턴(pro-Clinton) 트윗에 대한 친트럼프(pro-Trump) 트윗의 수¹⁸⁸⁾



[그림 16] 2016년 미국 대선 캠페인 주요 기간 중 고도로 자동화된 계정에 의해 생성된 트윗의 비중¹⁸⁹⁾

소셜 미디어 플랫폼이 정보를 획득하는 주요 통로가 되면서 알고리즘을 통해 맞춤으로 필터링된 정보만을 접하는 필터 버블(filter bubble) 현상이나 에코 체임버 현상이 발생한다. 이러한 필터 버블이나 에코 체임버 효과를 추진력으로 삼은 가짜뉴스의 확산은, 언론 매체와 정치인들에

188) Munich Security Conference, 2017, p. 44.

189) Munich Security Conference, 2017, p. 44.

대한 신뢰를 더욱 약화함으로써 민주주의를 위협하는 악순환으로 빠지게 할 가능성이 크다.¹⁹⁰⁾

민주주의적 제도(기관)들은 미디어 문해력을 지원하고, 그들의 의사소통 노력을 강화하고, 그들의 시민들을 교육할 수 있다. 하지만 그들이 스스로 비자유주의적이 되지 않는 한, 그들은 가짜뉴스를 금지하거나 진실을 위한 기관을 도입할 수 없다. “아무것도 진실이 아니고 모든 것이 가능”한 “탈진실” 세상을 막는 것은 사회 전체의 과제이다.¹⁹¹⁾

하지만 위의 언급에서도 알 수 있듯이, 유럽연합과 같은 자유민주주의 체제를 가진 국가들은 표현의 자유를 민주주의의 중요한 가치 중 하나로 보기 때문에, 가짜뉴스를 만들거나 유포하는 행위를 금지하는 것이 쉽지 않아서 고민이 많은 것으로 보인다. 국가의 바탕이 되는 정치체제를 보호하기 위해 그 정치체제의 핵심 가치를 침해할 수는 없다는 딜레마에 빠져 있기 때문이다. 하지만 유럽연합은 선거를 조작하려는 여러 시도에 대항하기 위한 노력을 포기하지 않는 모습을 보인다. 2018년 유럽의회는, 회원국에 자금의 투명성, 언론의 역할, 허위 정보와 관련된 것들을 포함하는 온라인 선거운동에 대한 규칙을 조정하라고 요구하였다.¹⁹²⁾ 유럽연합집행위원회에 대해서는 시장에서의 경쟁과 관련된 규칙들을 개선하여 소셜 미디어 플랫폼의 독점 상황을 조사할 수 있도록 하고, 이러한 독점 행위가 해당 플랫폼의 특수성과 그들이 확보하는 데이터의 양에 의해 유발될 수 있음을 고려하여 잠금 효과(lock-in effect)가 발생하지 않도록 하라는 지시를 내렸다.¹⁹³⁾ 정당이나 선거운동이 페이스북 이용자 자신들을 대상으로

190) Munich Security Conference, 2017, p. 42.

191) 원문: “Democratic institutions can also support media literacy, strengthen their communication efforts, and educate their citizens. Yet, they cannot forbid “fake news” or introduce “truth agencies” lest they turn illiberal themselves. Preventing a “post-truth” world, in which “nothing is true and everything is possible,” is a task for society as a whole.” Munich Security Conference, 2017, p. 42.

192) European Parliament, October 25, 2018, p. 10.

삼는 방법이나 이유에 대해서 이해할 수 있도록 투명성을 개선하라고 페이스북에 요청하기도 하였다.¹⁹⁴⁾ 데이터 → 알고리즘 → 가짜뉴스 확산 → 신뢰 저하 → 민주주의 정치체제 붕괴로 이어지는 일련의 과정들에 대해 유럽연합은 존재론적인 위협을 느끼고 있다고 할 수 있다.

193) European Parliament, October 25, 2018, p. 11.

194) European Parliament, October 25, 2018, p. 10.

IV. 유럽연합의 권력 자원과 대응

1. 유럽연합의 권력 자원

1) 제도적 자원

마이클 바넷(Michael Barnett)과 레이먼드 두발(Raymond Duvall)에 따르면, 로버트 달(Robert Dahl)의 권력 개념은 세 가지 정의적 특징(defining features)을 가지고 있다. 달은 B가 하지 않을 일을 하게 만들면 A는 B에 대해서 권력을 가진다고 보았다. 이때 중요한 것은, 첫째 A의 의도성(intentionality), 둘째 원하는 바에 대한 충돌(a conflict of desires)로 B가 강요받는 느낌을 받아야 한다는 것, 셋째 A가 B의 행동을 바꾸는 데 성공해야(successful) 한다는 것이다.¹⁹⁵⁾ 바넷과 두발의 권력에 대한 논의는 여기서부터 시작되는데, 그들은 권력을 강제적 권력(compulsory power), 제도적 권력(institutional power), 구조적 권력(structural power), 생산적 권력(productive power) 등 네 가지로 분류한다.¹⁹⁶⁾ 그 중 제도적 권력(institutional power)은 강제적 권력과는 다르게 간접적인 방법을 사용한다. 제도적 장치들은 충돌의 지점이 되는 이슈(문제)들을 제거하는 방식으로 의제 설정 과정을 형성할 수 있다.¹⁹⁷⁾ 즉 필요할 때 언제나 의제를 설정할 수 있는 시스템을 갖추고 있는 것이 제도적 권력의 핵심이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 보았을 때, 유럽연합은 제도적 자원을 통해 문제가 발생할 때 의제를 설정할 수 있는 권력을 가지고 있다고 할 수 있다.

본 연구에서 유럽연합이 국가가 아니고 국가들의 연합체임에도 국가로 간주하며 논의를 전개했던 것은, 유럽연합이 정치, 경제, 사회·문화적인 측면에서 거의 국가와 유사한 모습을 갖추고 있기 때문이었다. 국가는 일

195) Michael Barnett and Raymond Duvall, "Power in International Politics," *International Organization*, Vol. 59, No. 1 (Winter 2005), p. 49.

196) Barnett and Duvall, 2005, p. 48.

197) Barnett and Duvall, 2005, p. 52.

반적으로 입법, 사법, 행정의 세 영역으로 나누어져 있으며 각 기관이 자신들의 역할을 적절히 수행함으로써 국가가 제대로 운영될 수 있도록 한다. 유럽연합에서는 국가의 입법, 사법, 행정 기관과 같은 역할을 하는 곳이 유럽각료이사회(Council of the European Union)/유럽의회(European Parliament), 유럽사법재판소(Court of Justice of the European Union), 유럽연합집행위원회(European Commission)이다. 이 기관들은 유럽연합의 제도적 자원으로서 기능한다.

논의에 앞서 유럽연합의 작동 메커니즘에 대한 이해가 필요하다. 유럽연합은 어떠한 문제가 생기면 문제에 대한 조사를 진행하고 이후에는 문제 해결을 위한 입법을 진행한다. 유럽연합집행위원회의 역할은 로마 조약 제155조에 규정되어 있는데, 주로 계획하고 실행하는 역할을 맡고 있으며, 감독을 해야 하는 책임도 있다. 국가 간 협약을 작성하는 것도 유럽연합집행위원회가 담당한다. 따라서 유럽연합에서 어떠한 문제가 발생하면 이에 대한 조사를 바탕으로 정책이나 입법을 제안하는 것이 유럽연합집행위원회의 역할이다. 집행위원회가 정책이나 입법에 대해 제안하면, 유럽각료이사회와 유럽의회는 이것에 대한 의견 제출을 요청받는다. 제안, 자문, 수정과 같은 피드백 과정을 거쳐 최종적으로 유럽각료이사회가 채택함으로써 입법이 이루어지게 된다. 규정에 대한 이행에 있어서 구체적인 프로그램을 운용하는 등의 역할은 유럽연합집행위원회가 담당한다. 집행 과정에서 발생하는 법률에 대한 해석 문제, 소송 문제는 유럽사법재판소가 처리한다. 유럽사법재판소의 판결을 통해 유럽연합의 규정, 법안들이 구속력을 갖추게 된다고 할 수 있다. 유럽연합의 결정은 의견, 권고, 지침, 규정의 네 가지 형태가 존재하는데, 규정은 회원국에 직접 적용 가능하여 국내 입법이 필요하지 않다. 지침은 구속력이 있긴 하지만 국내 입법을 요구하기 때문에 이행에 있어서 차이가 발생할 수 있다. 의견과 권고는 구속력이 없다. 삼각형으로 이루어진 제도를 활용하여 유럽연합은 많은 문제에 대응해오고 있는데, 페이스북에 대한 유럽연합의 대응 중 하나인 GDPR도 이러한 제도 속에서 탄생하였다.

데이터 보호와 관련하여 추가적인 제도적 자원을 보자면 유럽 데이터 보호 감독기관(EDPS: European Data Protection Supervisor)과 유

럽 데이터 보호 이사회(EDPB: European Data Protection Board)가 있다. 먼저 EDPS는 유럽연합의 독립적인 데이터 보호 기관으로 GDPR 제정 이전부터 존재하던 기관이다. 이 기관이 수행하는 임무는 아래와 같다.

- 유럽연합의 기관들이 개인들의 데이터 처리 시 모니터링 및 개인 정보의 보호 보장
- 유럽연합 기관들의 요청이 있는 경우, 데이터 처리와 관련된 모든 문제에 대해 자문 제공
- 데이터 보호에 영향을 미칠 수 있는 이행 및 위임, 법률, 국제 협약의 제안에 있어 유럽연합집행위원회에 자문 요청
- 데이터 보호에 영향을 미칠 수 있는 신기술 모니터링
- 유럽사법재판소를 위해 데이터 보호법 해석에 대한 전문가 자문 제공
- 각국 감독기관과 협력하여 데이터 보호 일관성 증진¹⁹⁸⁾

EDPS는 2004년에 설립되었고, 유럽연합 규정 2018/1725(Regulation (EU) 2018/1725) 제6장에 설립, 임명, 권한, 임무, 독립성 등이 규정되어 있다.¹⁹⁹⁾ 설립 이후 매년 연례보고서를 제출하는데, 데이터 보호와 관련 있는 신기술에 대한 모니터링이 주요 임무 중 하나이기 때문에, 보고서의 핵심어에는 항상 ‘기술(technology)’이 포함되어 있으며, 핵심어에 GDPR이 등장하기 시작한 것은 2010년 연례보고서부터이다.

다음은 EDPB이다. EDPB 역시 EDPS와 마찬가지로 독립된 기관이며, 유럽연합 전체에 걸쳐 데이터 보호 관련 규칙들이 일관되게 적용될 수 있게 하고, 유럽연합 내 데이터 보호 기관 간의 협력을 촉진하는 역할을

198) https://edps.europa.eu/about/about-us_en

199) Official Journal of the European Union, *REGULATION (EU) 2018/1725 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) No 45/2001 and Decision No 1247/2002/EC*, 23 October, 2018, Chapter VI.

담당하고 있다. EDPB는 GDPR 제68조에 근거하여 설립되었다.²⁰⁰⁾ GDPR이 1995년 데이터 보호 지침(Directive 95/46/EC)을 대체함에 따라, EDPB 역시 Directive 95/46/EC 제29조 작업반(Working Party)을 대체하였다. EDPB는 유럽연합 회원국의 데이터 보호 기관의 대표들과 EDPS로 구성되고, 유럽경제지역(EEA: European Economic Area)과 유럽자유무역연합(EFTA: European Free Trade Association) 회원국(노르웨이, 리히텐슈타인, 아이슬란드)의 데이터 보호 당국들도 GDPR과 관련된 문제에 있어서는 회원국이 된다.

32. 유럽의회, 집행위원회, 이사회 그리고 모든 다른 유럽연합 제도, 기관, 기구가 소셜 미디어 페이지들과 각 웹 사이트에 사용된 분석 도구 및 마케팅 도구들이 어떠한 방법으로도 시민들의 개인정보를 위험에 빠뜨리지 않는다는 사실의 증명을 요청한다. 그리고 그들이 그들의 최근 커뮤니케이션 정책들을, 그들과 접촉하는 모든 개인들의 데이터를 보호하기 위한 필수 조건으로서 결국 그들이 그들의 페이스북 계정 폐쇄를 고려할 수 있는 관점을 가지고 평가할 것을 제안한다. 유럽연합 기관들에 의해 제공되는 웹 서비스를 통해 처리되는 개인 데이터의 보호에 관한 EDPS의 지침을 엄격하게 고수하는 커뮤니케이션 부서를 교육한다. ... 35. 소셜 미디어에서 광고 산업의 활동을 감사하고, 관련된 당사자들과 해당 부문이 만류 조치와 함께 자발적인 행동 강령에 대한 합의에 도달할 수 없는 경우, 입법을 제안하라고 유럽연합집행위원회에 요청한다. 36. 적절하고 효율적인 유럽연합의 집행 대응을 확립하기 위해 GDPR의 새로운 일관성 메커니즘이 의지할 수 있도록, 페이스북과 그 최근 관행들에 대해 철저한 조사에 착수하라고 개별 국가 및 유럽연합 차원의 데이터 보호 당국들에 요구한다.²⁰¹⁾

200) Official Journal of the European Union, 2016, p. 76.

201) 원문: “32. Requests that the European Parliament, the Commission, the Council and all other European Union institutions, agencies and bodies verify that the social media pages and the analytical and marketing tools used on their respective websites do not by any means put the personal data of citizens at risk; suggests that they evaluate their current communication policies from that perspective, which may result in them consider

데이터 및 페이스북과 관련된 자료에서뿐만 아니라 [표 3]의 GDPR 제정 과정에서도 유럽연합이 언제든지 동원할 수 있는 제도적 자원(유럽연합 집행위원회, 유럽의회, 이사회, 감독기관 등)을 보유하고 있으며, 그것을 시의적절하게 잘 활용하고 있음을 확인할 수 있다.

[표 3] GDPR 타임라인²⁰²⁾

일자	내용
1995.10.24.	유럽 데이터 보호 지침(Directive 95/46/EC) 채택.
2011.6.22.	EDPS가 유럽연합집행위원회 커뮤니케이션 부서에 ‘유럽연합 내 개인 데이터 보호에 대한 포괄적 접근’이라는 의견을 제출.
2012.1.25.	온라인 프라이버시 권리를 강화하고 유럽의 디지털 경제를 활성화하기 위해 유럽연합집행위원회는 1995년 지침의 포괄적 개혁을 제안.
2012.3.7.	EDPS는 유럽연합집행위원회의 데이터 보호 개혁 패키지에 대한 의견을 채택.

ring closing their Facebook accounts as a necessary condition of protecting the personal data of every individual contacting them; instructs its own communications department to strictly adhere to the EDPS Guidelines on the protection of personal data processed through web services provided by EU institutions; ... 35. Requests that the Commission audit the activities of the advertising industry on social media and propose legislation in the event that the sector and concerned parties are unable to reach agreement on voluntary Codes of Conduct with dissuasive measures; 36. Calls on the data protection authorities at national and European level to undertake a thorough investigation into Facebook and its current practices so that the new consistency mechanism of the GDPR can be relied upon to establish an appropriate and efficient European enforcement response.” European Parliament, October 25, 2018, p. 11.

202) https://edps.europa.eu/data-protection/data-protection/legislation/history-general-data-protection-regulation_en 참고하여 일부 보완.

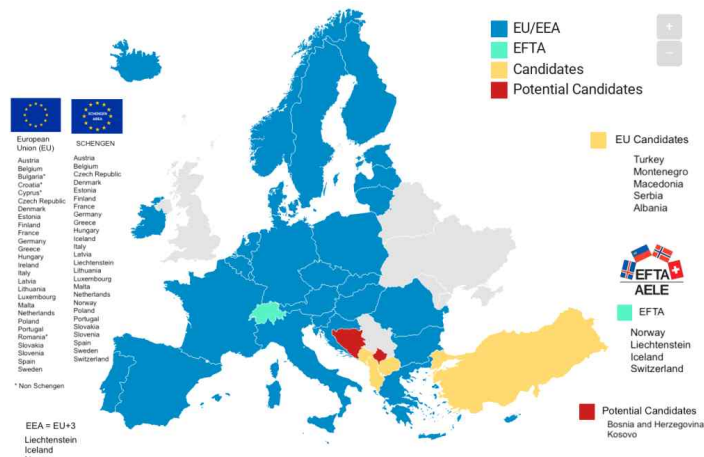
2012.3.23.	제29조 작업반은 데이터 보호 개혁 제안에 대한 의견을 채택.
2012.10.5.	제29조 작업반이 데이터 보호 개혁 논의에 대한 추가 의견을 제공함.
2014.3.12.	유럽의회는 전체 투표에서 찬성 621표, 반대 10표, 기권 22표로 GDPR에 대한 강력한 지지를 표함.
2015.6.15.	이사회는 GDPR에 대한 일반적인 접근에 도달함.
2015.7.27.	EDPS는 GDPR의 최종 본문을 협상하는 유럽 공동입법자에게 제안서 초안의 형태로 권고안을 제출. EDPS는 유럽연합집행위원회의 제안을 의회와 이사회와 최신 본문과 비교하는 모바일 앱을 출시.
2015.12.15.	유럽의회, 이사회, 집행위원회가 GDPR에 대한 합의에 도달.
2016.2.2.	제29조 작업반은 GDPR 시행을 위한 행동 계획을 발행.
2016.4.27.	GDPR 채택.
2016.5.4.	GDPR이 유럽연합 공식 저널에 게재됨. 공식 저널 게재 20일 후 발효 예정.
2016.5.24.	GDPR 발효(2년 유예 기간 후 적용).
2017.1.10.	유럽연합집행위원회는 프라이버시 및 전자 통신(ePrivacy)에 대한 규정과 기존 규칙들을 GDPR에 맞추는 기관에 적용할 수 있는 데이터 보호 규칙에 관한 규정 등 두 가지를 새롭게 제안.
2018.5.6.	회원국들은 경찰과 사법 부문에 대한 데이터 보호 지침을 국내법으로 전환해야 함. 그것은 이날부터 적용할 수 있음.
2018.5.22.	유럽연합 기관에서의 개인 데이터 보호에 관한 규정을 제안함.

2018.5.25.	GDPR 정오표. GDPR 적용 시작.
------------	-----------------------

2) 유럽연합이라는 단일 시장(single market)

국가의 정부와 같은 조직을 제도적으로 갖추고 있기도 하지만 그 시작에서부터 알 수 있다시피, 유럽연합이 경제적으로 통합되어 있다는 것도 권력 자원으로 활용될 수 있는 부분이다. 유럽연합 개별 국가들을 따로 놓고 본다면 규모 면에서 다른 개발도상국에 비해 큰 이점이 없는 것이 사실이다. 하지만 27개 회원국이 단일 시장을 형성하면, 유럽연합의 인구 규모가 2021년 기준 약 4억 5천만 명에 달하기 때문에 결코 무시할 수 없는 규모가 될 수 있다. 즉 일국이 내는 영향력보다 더 큰 힘을 발휘할 수 있다는 점에서 유럽연합이 가진 권력 자원이라고 할 수 있다. 유럽연합은 경제적인 측면에서 전 세계적으로 영향력 있는 행위자 중 하나이다. 유럽연합은 공동 관세를 시행하고 있고, 단일 시장을 완성하였으며, 단일 통화를 채택하였다. 유럽연합은 세계에서 가장 큰 단일 시장이고, GDP가 13조 유로에 달한다. 유럽연합집행위원회는 무역 협상에 있어서 유럽연합 내 모든 회원국 정부를 대표하는 권한을 가지고 있으며, 협상에 있어 유럽연합은 강력한 행위자이다.²⁰³⁾

203) John McCormick, *Understanding the European Union: A Concise Introduction*(3rd ed.) (New York: Palgrave Macmillan, 2005), p. 220.



[그림 17] 유럽연합 단일 시장²⁰⁴⁾

이러한 단일 시장은 1993년에 성립되었으며, 사람, 재화, 서비스, 자본 등 네 가지에 대한 자유로운 이동을 기반으로 한다. 1986년 이후 국경을 개방하기 위해 조세 정책, 기업 규제 등과 같은 장벽들을 없애거나 통일하는 수백 개의 법안이 합의되었다. 1994년 1월에는 EEA를 설립하는 협정이 발효됨에 따라 단일 시장이 EFTA 국가들(EEA+스위스)로 확장되었다. 사람, 재화, 서비스 및 자본은 유럽연합 27개국과 노르웨이, 리히텐슈타인, 아이슬란드를 포함한 30개 국가(EEA)에서 자유롭게 이동할 수 있다. 1999년 1월에는 유럽통화동맹(EMU: European Monetary Union)을 기반으로 둔 유럽단일통화인 유로화가 탄생하였다.²⁰⁵⁾ 최근에는 유럽연합 내부에서 ‘디지털 단일 시장(digital single market)’ 논의와 함께 ‘디지털 유로화’ 도입 계획도 진행되고 있다.

디지털 단일 시장은 유럽연합집행위원회의 10대 정치적 우선순위 중 하나이다.²⁰⁶⁾ 현실 공간에서 단일 시장으로서 기능하는 유럽연합은 데

204) <https://best-citizenships.com/2021/08/30/list-of-eu-eea-schengen-countries/> (검색일: 2022년 5월 20일)

205) https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu_en (검색일: 2022년 5월 20일)

206) <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/ict/bloc-4.html> (검색일: 2022년 5월 20일)

이터를 기반으로 하는 디지털 공간에서도 단일 시장으로서 잘 기능하려면 어떻게 해야 하는지 고민한다. 이러한 유럽연합의 고민은 2014년 7월 15일 당시 유럽연합집행위원장 후보자였던 장클로드 융커의 유럽의회 연설에서 발견할 수 있다.

하나로 연결된 디지털 단일 시장을 형성함으로써, 우리는 위원회의 다음 재임 기간에 최대 2,500억 유로의 추가적 성장을 만들어낼 수 있으며, 이에 따라 특히 젊은 구직자들을 위한 수십만 개의 새로운 일자리와 생동감 넘치는 지식 기반 사회를 형성할 수 있다. 이를 달성하기 위해 나는 임기 첫 6개월 이내에, 특히 유럽 공통의 데이터 보호 규칙에 대한 협상을 신속하게 마무리 지음으로써, 하나로 연결된 디지털 단일 시장을 위한 야심 찬 입법 조치를 단행할 것이다
... 207)

디지털 단일 시장에 관한 본격적인 논의는 2015년 5월 6일 공개된 유럽연합집행위원회의 ‘유럽을 위한 디지털 단일 시장 전략’에서 융커의 연설에 대한 인용과 함께 등장한다. 유럽연합집행위원회는 세계 경제가 급격히 디지털화하는 것으로 인해 발생하는 문제들을 해결하기 위해 유럽연합 회원국들이 고전하고 있지만, 국경이 없는 디지털 기술의 특징으로 인하여 개별 국가 수준의 대응에 한계가 존재할 수밖에 없다고 진단하였다. 집행위원회는 디지털 단일 시장에 대해서 아래와 같이 설명한다.²⁰⁸⁾

207) 원문: “By creating a connected digital single market, we can generate up to EUR 250 billion of additional growth in Europe in the course of the mandate of the next Commission, thereby creating hundreds of thousands of new jobs, notably for younger job-seekers, and a vibrant knowledge-based society. To achieve this, I intend to take, within the first six months of my mandate, ambitious legislative steps towards a connected digital single market, notably by swiftly concluding negotiations on common European data protection rules...” Jean-Claude Juncker, “A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change,” Opening Statement in European Parliament Plenary Session, July 15, 2014, p. 5.

208) European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO

재화, 사람, 서비스, 자본의 자유로운 이동이 보장되고, 개인과 기업이 그들의 국적, 거주지와 관계없이 공정한 경쟁과 높은 수준의 소비자/개인의 데이터 보호 조건 아래에서 온라인 활동에 원활하게 접근 및 활동하는 시장²⁰⁹⁾

현실 세계에서 단일 시장과 마찬가지로 재화, 사람, 서비스, 자본의 자유로운 이동을 보장함을 확인할 수 있다. 집행위는 유럽이 세계 디지털 경제에서 선도적 지위를 누릴 수 있는 역량을 가지고 있음에도, 물리적 공간에서도 존재하지 않는 파편화와 장벽들 때문에 그러한 역량을 잘 발휘하지 못하고 있다고 보았다. 이러한 문제들만 극복한다면 유럽연합은 최소 5억 명 이상의 시장 규모를 바탕으로 엄청난 성장을 이뤄낼 수 있을 것으로 분석하기도 하였다.²¹⁰⁾ 유럽연합집행위원회는 디지털 단일 시장을 위해 소비자와 기업의 디지털 재화와 서비스에 대한 접근성 개선, 디지털 네트워크와 서비스가 번영할 수 있는 적당한 환경 조성, 디지털 경제의 성장 잠재력 극대화 등 크게 세 개의 정책 축을 제시하며, 이를 달성하기 위한 로드맵을 수립하였다.²¹¹⁾ 현재 디지털 단일 시장을 위한 유럽연합의 노력은 계속되고 있으며, 필요한 부분에 대한 입법 역시 계속해서 이루어지고 있다.²¹²⁾

유럽이 물리적 공간의 단일 시장을 넘어 디지털 공간에서도 단일 시

THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, A Digital Single Market Strategy for Europe,” May 6, 2015, p. 3.

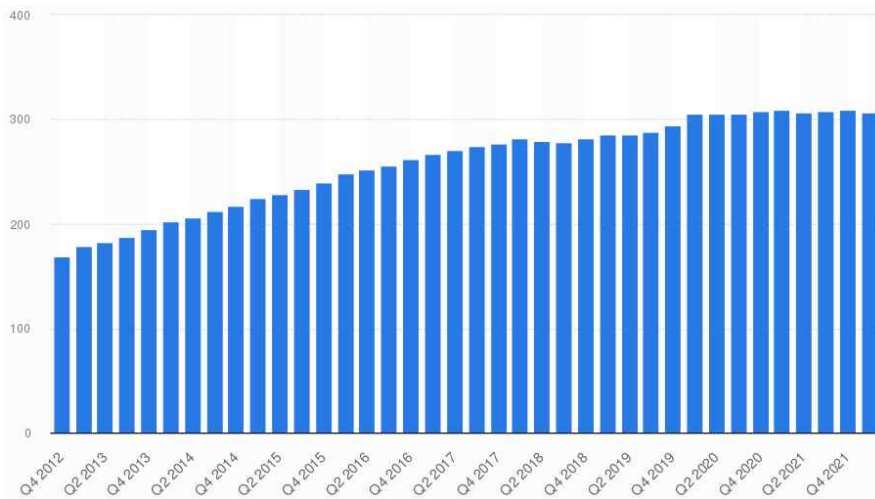
209) 원문: “A Digital Single Market is one in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured and where individuals and businesses can seamlessly access and exercise online activities under conditions of fair competition, and a high level of consumer and personal data protection, irrespective of their nationality or place of residence.” European Commission, May 6, 2015, p. 3.

210) European Commission, May 6, 2015, p. 3.

211) European Commission, May 6, 2015, pp. 3~17; p. 20.

212) <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/digital-single-market/> (검색일: 2022년 5월 20일)

장을 완성하게 되면 이는 유럽연합이 제도적 자원을 활용하여 만든 GDPR로 페이스북에 대응하는 데 효과를 높일 수 있는 또 다른 유럽연합의 권력 자원이 된다. 페이스북이 포기할 수 없는 매력적인 시장이 되었음을 의미하기 때문이다. 아래 [그림 18]을 보면, 페이스북이 가장 중요시하는 지표 중 하나인 일일 활성 사용자(DAU) 수가 유럽 지역에서 2012년부터 2021년 4분기까지 꾸준히 증가세에 있음을 확인할 수 있다. 그리고 무려 하루에 실제로 페이스북을 이용하는 사용자가 2020년부터는 3억 명이 넘기 시작했다는 사실도 알 수 있다. [표 4]는 페이스북 사용자 1인당 발생하는 수익을 지역별로 분석한 자료인데, 페이스북이 만들어진 미국이 포함된 북미 지역을 제외하고 1인당 가장 많은 수익이 나는 지역은 유럽이다. 규모의 측면에서도 2011년부터 현재까지 약간의 증감은 있으나 증가 추세에 있으며, 아시아·태평양 지역이나 나머지 지역의 3~4배는 된다.



[그림 18] 유럽의 페이스북 일일 활성 사용자(DAU) 수
(2012년 4분기-2022년 1분기, 단위: 백만)²¹³⁾

213) <https://www.statista.com/> (검색일: 2022년 5월 16일)

[표 4] 페이스북 사용자 1인당 수익(지역별)²¹⁴⁾

구분	세계	미국·캐나다	유럽	아시아·태평양	나머지
2011년 4분기	1.38	3.2	1.6	0.56	0.41
2012년 4분기	1.54	4.08	1.71	0.69	0.56
2013년 4분기	2.14	6.03	2.61	0.95	0.84
2014년 4분기	2.81	9	3.45	1.27	0.94
2015년 4분기	3.73	13.7	4.56	1.6	1.1
2016년 4분기	4.83	19.81	5.98	2.07	1.41
2017년 4분기	6.18	26.76	8.86	2.54	1.86
2018년 4분기	7.37	34.86	10.98	2.96	2.11
2019년 4분기	8.52	41.41	13.21	3.57	2.48
2020년 1분기	6.95	34.18	10.64	3.06	1.99
2020년 2분기	7.05	36.49	11.03	2.99	1.78
2020년 3분기	7.89	39.63	12.41	3.67	2.22
2020년 4분기	10.14	53.56	16.87	4.05	2.77
2021년 4분기	11.57	60.57	19.68	4.89	3.43
2022년 1분기	9.54	48.29	15.35	4.47	3.14

디지털 경제에 대해 연구하는 톰 로든(Tom Rodden) 교수가 2015년 영국 상원에 제출한 답변서(written evidence)에서도 유럽연합이 단일 시장을 형성하고 있는 것이 플랫폼 기업에 대응하는 데 있어서 효과가 있다는 주장을 확인할 수 있다.

의회 질문: 온라인 플랫폼에 대한 유럽연합집행위원회의 우려가 적절한가?

로든: 그렇다, 유럽연합집행위원회의 우려가 적절하다. 그들은 사실상 소수의 독점으로 지배되고 있으며, 초국적 운영 범위 때문에 개

214) <https://www.statista.com/> (검색일: 2022년 5월 16일)

별 국가 수준에서보다 유럽연합 수준에서 가장 잘 규제된다.²¹⁵⁾

최근 유럽연합의 여러 규제에 대해 페이스북이, 계속 이러한 규제를 자신들에게 가한다면 유럽연합에서 페이스북과 인스타그램 서비스를 중단할 것이라는 견해를 밝히기도 하였다. 하지만 유럽연합 역시 페이스북의 서비스 중단 협박에 순순히 꼬리를 내리지 않겠다는 의지를 보였다.²¹⁶⁾ 유럽연합이 이렇게 강하게 맞대응할 수 있었던 자신감의 원천에는, 대체할 수 있는 다른 플랫폼의 존재도 있었겠지만, 전환비용이 많이 들 수 있다는 문제가 있으므로, 이것보다는 사실상 유럽연합이라는 단일 시장의 존재가 크게 작용한 것으로 보인다.

3) ‘규범 선도자(norm entrepreneur)’라는 정체성

바넷과 두발의 네 가지 권력 중 첫 번째는 강제적인 권력(compulsory power)이다. 앞에서 이미 언급한 것처럼, 달은 권력을 정의하는 데 있어 의도성이 있어야 한다고 보았지만, 바넷과 두발은 강제적인 권력이 발휘되는 데 있어 의도성이 반드시 전제되어야 하는 것은 아니라고 보았다. 또한 강제적인 권력은 물질적 자원에서만 나오는 것이 아니라 상징적이고 규범적인 자원에서도 발휘될 수 있다고 보았다. 예를 들어 국제기구든 국가 혹은 비국가 행위자들의 행동을 바꾸도록 강요하기 위한

215) 원문: “Is the European Commission right to be concerned about online platforms? Yes, the European Commission is right to be concerned about online platforms. They are dominated by a small number of virtual monopolies and due to their cross-border operating reach are best regulated at the EU level, rather than individual country level.” Tom Roden, “Written evidence(OPL0074),” December 7, 2015. <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-internal-market-subcommittee/online-platforms-and-the-eu-digital-single-market/written/25677.html>

216) Alex Hern, “Facebook says it may quit Europe over ban on sharing data with US,” *The Guardian*, September 22, 2020.

자원으로 도덕성이나 법적 권한과 같은 규범을 사용할 수 있다.²¹⁷⁾ 즉 물질적 자원을 가진 경우뿐만 아니라 규범적인 자원을 가진 경우에도 권력을 가질 수 있다는 것이다.

핀모어(Martha Finnemore)와 시킨크(Kathryn Sikkink)는 규범이 적절한 행동 기준이라고 말하는데, 어떤 행동이 적절한지는 공동체나 사회가 판단함으로써 알 수 있다고 한다. 그들의 설명에 따르면, 규범은 행위자의 행동을 제한하는 '규제적 규범(regulative norm)'과 새로운 행위자나, 이익, 행동을 만들어내는 '구성적 규범(constitutive norm)'으로 크게 나뉜다. 이외에도 평가적 규범(evaluative norm)이나 처방적 규범(prescriptive norm)도 있지만 잘 논의되지는 않는다고 한다.²¹⁸⁾ 그들은 규범이 형성되는 단계를 규범 형성(origins or emergence of norms), 규범 확산(norm cascades), 규범 내재화(internalization)의 세 단계로 나눈다. 규범 형성 단계에서는 규범 주창자 혹은 선도자(norm entrepreneur)의 역할이 매우 중요하다. 규범 선도자는 특정 쟁점에 대한 사람들의 관심을 불러일으킬 수도 있고, 자신들만의 언어로 쟁점을 만들어 낼 수도 있기 때문이다. 즉 그들은 규범 형성을 위해 프레이밍을 활용한다. 새로운 규범의 등장은 아무것도 없는 진공상태에서 이루어지는 것이 아니라, 기존의 인식이나 이익과 충돌하거나 경쟁하는 이론(異論)적 상황에서 발생한다. 규범을 주창하고 선도하는 행위자의 행위 동기에는 이타주의적이거나 관념적 헌신이 있을 수도 있지만, 그들의 이익에 대한 재정을 통해 그들의 이익에 맞게 행동한다.²¹⁹⁾ 규범 형성을 위해서는 조직적인 플랫폼의 존재도 중요한데, 주로 비정부기구(NGO)나 규범을 널리 알릴 수 있는 상설 국제기구 등이 이러한 역할을 한다.²²⁰⁾ 본 연구에서 초점을 맞추고 있는 GDPR의 형성에 있어서 유럽연합은 규범 선도자이면서 동시에 플랫폼 역할을 담당하였고, 맥시밀리언 슈렘스(Maximilian Schrems)를

217) Barnett and Duvall, 2005, p. 50.

218) Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn 1998), p. 891.

219) Finnemore and Sikkink, 1998, pp. 896~899.

220) Finnemore and Sikkink, 1998, pp. 899~901.

필두로 한 NOYB(Non Of Your Business)라는 NGO도 소송을 제기하는 방식을 통해서 사람들이 데이터 보호, 개인정보 보호에 관심을 두도록 사안을 쟁점화하고 이목을 집중시키는 역할을 하였으며, 페이스북이라는 플랫폼 기업을 규제 대상으로 프레이밍 하는 데에도 이바지하였다.

규범 선도자로서 특정 규범을 형성하는 데 주요한 역할을 경험해본 행위자는, 이미 방법과 인적·물적 네트워크를 형성하고 있으므로 다른 사안에 대해서도 쟁점화하고 규범화하는 데 유리할 수밖에 없을 것이다. 유럽연합은 이러한 의미에서 규범 선도자로서의 이미지를 꾸준히 구축해오고 있고, 자타공인 규범 선도자 정체성을 확립한 것으로 보인다. 본 연구에서 다루고 있는 GDPR뿐만 아니라, 이전부터 난민 문제를 포함한 인권 보호 분야, 기후 변화에 대한 대응과 깊은 관련이 있는 환경 보호 분야 등에서 다른 국가들보다 앞장서서 적극적으로 규범을 형성하고자 하는 모습을 보여왔다. 유럽연합이 선두에 서서 규범을 주창하고 오랜 기간에 걸친 설득 혹은 여론을 뒤집을 수 있는 극적인 사건의 발생, 주요 국가의 참여 등을 계기로 유럽연합을 넘어 다른 국가로 확산하는 모습이 규범 형성 과정에서 많이 나타나게 되자 아누 브래드포드(Anu Bradford)라는 학자는 이러한 현상을 ‘브뤼셀 효과(Brussels Effect)’로 명명하기도 하였다. 즉 유럽연합의 규범이 전 세계로 확산하는 메커니즘을 브뤼셀 효과라고 하는 것이다.²²¹⁾

페이스북이 데이터와 알고리즘을 이용한 데이터 권력을 가지고 있다면 유럽연합은 법, 제도 등을 통해 상대를 틀 안에 가두고 행동 기준을 제시하여 통제하는 규범 권력(normative power)을 가지고 있다. 하지만 유럽연합이 규범 권력을 행사한다고 해서 페이스북의 데이터 권력이 쉽게 견제되지는 않는다. 페이스북은 전 세계에 걸쳐 네트워크를 가지고 있고 그 네트워크를 통해서 권력 자원인 데이터를 계속해서 수집하고 있기 때문이다. 따라서 여기서 유럽연합에 필요한 것은 자신들이 가진 규범을 전 세계로 확산시키는 것이다. 페이스북의 데이터 권력을 통제할 수 있는 법과 제도 등 규범을 다른 국가들과 함께 구현함으로써 보다 체계적이고 광

221) Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World* (Oxford University Press, 2020).

범위하게 규범 권력이 발현되도록 해야 한다. 앞서도 언급했지만, 다행히 유럽연합은 인권, 환경 등 여러 분야에서 선도적으로 규범을 형성하여 전 세계로 확산시킨 경험이 존재한다. 따라서 어떻게 해야 효과적으로 자신들의 규범을 확산시킬 수 있는지 알고 있다. GDPR의 경우에는 적정성 평가 관련 조항이 확산에 기여한다고 볼 수 있다.

유럽연합은 GDPR의 제45조 적정성 평가를 통과한 경우에만 유럽연합에서 타국으로 데이터를 전송할 수 있게 하고 있다. 유럽연합 국민에 대한 데이터를 유럽연합 수준만큼 보호하지 않으면, 유럽연합은 해당 기업에 대해서 적정성 평가를 승인해주지 않는다. 유럽연합이 적정성 평가를 통과시켜주지 않으면 데이터를 수집했다고 하더라도 유럽연합의 국경을 넘어서 데이터를 이동하는 것은 불가능한 것이다. GDPR을 준수하지 않는 경우 물어야 하는 벌금의 규모도 상당하고 유럽연합이라는 단일 시장에서 생산되는 데이터의 양이 엄청나므로 기업들에 대한 GDPR의 강제력은 강화된다고 할 수 있다. 다음은 GDPR에 대한 유럽연합의 소개에 있는 내용으로, 유럽연합이 GDPR을 통해 부과하는 벌금의 규모가 기업에 있어 가혹할 정도로 엄청난 수준임이 명시적으로 드러나 있다.

GDPR은 사생활과 보안 기준을 위반하는 사람들에게 가혹한 벌금을 부과할 것이며, 벌금은 수천만 유로에 달할 것이다. ... GDPR 위반에 대한 벌금은 매우 높다. 벌금은 두 종류로 구분되며, 최대 2천만 유로 또는 전 세계 매출의 4%에 달하며(둘 중 더 높은 금액으로 부과), 데이터 주체는 손해배상을 청구할 권리가 있다.²²²⁾

유럽연합의 적정성 평가를 통과하기 위해서는 사실상 기업의 노력만이 아니라 그 기업이 속해 있는 국가의 노력도 필요하다. 기업이 속해 있

222) 원문: “The GDPR will levy harsh fines against those who violate its privacy and security standards, with penalties reaching into the tens of millions of euros. ... the fines for violating the GDPR are very high. There are two tiers of penalties, which max out at €20 million or 4% of global revenue(whichever is higher), plus data subjects have the right to seek compensation for damages.” <https://gdpr.eu/what-is-gdpr/> (검색일: 2022년 5월 6일)

는 국가가 해당 기업에 데이터의 강제 이전을 요구하는 경우 해당 기업이 자체적으로 데이터 보호 노력을 열심히 하고 있다고 하더라도 유럽연합은 유출될 우려가 있다고 판단해 적정성 평가를 통과시켜주지 않기 때문이다. 따라서 유럽연합에서 사업을 하는 기업들을 보유하고 있는 국가들은 유럽연합의 적정성 평가를 통과하기 위해 국내적으로 GDPR의 기준을 충족할 수 있는 법률을 입안하기도 한다. 유럽연합집행위원회는 2021년 12월 17일에 한국에 대해서 적정성 결정을 채택하였는데, 유럽연합의 적정성 평가를 통과하기 위해 한국은 데이터 3법과 같은 입법을 진행하기도 하였다.²²³⁾

순수하게 양자적 도구를 넘어, 데이터의 흐름이 무역, 통신 및 사회적 상호 작용에 있어 점점 더 중요한 구성요소가 되어가는 상황에서, 같은 생각을 가진 국가들이 이 분야에서 다국적 프레임워크를 확립할 수 있는지 여부를 탐구할 가치가 있을 수 있다. 그러한 도구는 공유 가치와 수렴 시스템에 기초하여 필요한 수준의 보호를 보장하면서 계약 당사자 간에 데이터가 자유롭게 흐를 수 있도록 할 것이다.²²⁴⁾

이러한 메커니즘을 통해, 위의 유럽연합집행위원회가 추구하는 바대로, 데이터 보호를 위한 유럽연합의 규범인 GDPR이 브래드포드가 말한 브뤼셀 효과처럼 전 세계로 확산하는 것이다. 유럽연합의 GDPR이 적용되

223) 개인정보보호위원회, “한국, EU 「개인정보보호 적정성 결정」 최종 통과”, 보도자료, 2017년 12월 17일.

224) 원문: “Beyond purely bilateral tools, it could also be worth exploring whether like-minded countries could establish a multinational framework in this area at a time when data flows are an increasingly crucial component of trade, communications and social interactions. Such an instrument would allow data to flow freely amongst the contracting parties, while ensuring the required level of protection on the basis of shared values and converging systems.” European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, Data protection rules as a trust-enabler in the EU and beyond-taking stock,” July 24, 2019, p. 12.

기 시작한 2018년에는 브라질에서도 유럽연합과 비슷한 데이터 보호법 (LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados)이 통과되었는데, 이 법은 2020년 2월부터 발효된다. 유럽연합은 벌금 부과 측면에서 GDPR보다도 LGPD가 더 강력한 부분이 있다고 평가하기도 한다.²²⁵⁾

페이스북의 연례보고서에서도 유럽연합을 시작으로 데이터 보호에 대한 규제가 확산하고 있고 그로 인해 페이스북의 기업 활동에 제약이 발생하고 있음을 확인할 수 있다.

GDPR은 유럽연합에서 이전에 시행되었던 것과 다른 유럽연합 거주자의 개인 데이터를 수신하거나 처리하는 회사의 운영 요건을 포함하고 있으며, ... GDPR은 여전히 비교적 새로운 법률이고, 그 해석은 여전히 진화하고 있으며, ... 결과적으로 GDPR의 해석과 집행, 그리고 불이행에 대한 벌칙의 부과와 액수는 상당한 불확실성의 대상이 된다. 또한 브라질, 영국 및 기타 국가에서는 유사한 데이터 보호 규정을 제정하여 각 국가의 사용자에게 제공되는 제품 및 서비스에 데이터 프라이버시 관련 요구사항을 부과하고 있다. ... 또한 2020년 12월 발효된 유럽연합의 ePrivacy 지침에는 전기통신 제품 전반에 걸친 데이터 사용에 대한 추가 제한이 포함되어 있으며, 준수하지 않을 경우, 상당한 처벌이 포함되어 있다. 이와 같은 혹은 유사한 개발의 결과로 당사의 제품 또는 비즈니스 관행이 변경되면 당사의 광고 사업에 악영향을 미칠 수 있다.²²⁶⁾

225) <https://gdpr.eu/gdpr-vs-lgpd/> (검색일: 2022년 5월 6일)

226) 원문: "... the GDPR includes operational requirements for companies that receive or process personal data of residents of the European Union that are different from those previously in place in the European Union, ... The GDPR is still a relatively new law, its interpretation is still evolving, ... As a result, the interpretation and enforcement of the GDPR, as well as the imposition and amount of penalties for non-compliance, are subject to significant uncertainty. In addition, Brazil, the United Kingdom, and other countries have enacted similar data protection regulations imposing data privacy-related requirements on products and services offered to users in their respective jurisdictions. ... In addition, effective December 2020, the European Union's ePrivacy Directive includes additional limitations on the use of data across messaging products and includes significant pe

유럽연합의 GDPR을 시작으로 여러 국가로 비슷한 규제가 확산하기 시작했고, 페이스북을 통제하는 데에 효과를 보이고 있음을 확인할 수 있다. 최근 미국과 유럽연합 간의 데이터 전송을 보장해주던 프라이버시 실드가 무효가 됨에 따라 개별적으로 유럽연합과 계약을 체결해야 하는데 페이스북이 이전부터 데이터 보호를 소홀히 했다고 평가받고 있어서 이것이 쉽지는 않을 것으로 보인다. 또한 유럽연합의 적정성 평가를 통과하지 못하면 다른 국가들에서도 비슷하게 평가될 가능성이 커지므로 페이스북은 유럽연합의 GDPR 조치에 대해서 예민한 반응을 보이기도 한다.

2. 유럽연합의 대응과 GDPR의 관계

유럽연합은 데이터에 기반한 페이스북의 권력을 위협으로 인식하고 대응하고자 노력한다. 페이스북이 유럽연합 내 이용자로부터 수집한 데이터를 활용하여 유럽연합에 여러 위협을 가할 수 있기 때문에 이를 막기 위해 페이스북의 권력 자원인 데이터에 대한 규제를 시행하는 것이다. GDPR도 이러한 맥락에서 바라볼 필요가 있다. 유럽연합은 GDPR을 통해 개인의 데이터를 기업이 함부로 활용할 수 없게 만듦으로써 페이스북을 통제하고자 한다. 유럽연합이 페이스북과의 권력 게임에서 밀리게 되면 국가가 통제하기 어려워지므로 페이스북 권력의 근원인 데이터에 대한 통제력을 확보하고자 하는 것이다. GDPR은 그러한 데이터에 대한 포괄적인 차원의 규제라고 할 수 있다.

GDPR 규정에서 직접적으로 페이스북에 영향을 미칠 수 있는 두 가지가 바로 적정성 결정(Adequacy Decision)과 벌금 부과이다. GDPR에서

nalties for non-compliance. Changes to our products or business practices as a result of these or similar developments may adversely affect our advertising business.” Meta, “ANNUAL REPORT PURSUANT TO SECTION 13 OR 15(d) OF THE SECURITIES EXCHANGE ACT OF 1934 For the fiscal year ended December 31, 2021,” 2021, p. 9.

전반적으로 다루고 있는 데이터 보호에 대한 요건의 충족이 적정성 평가의 기준인데, 요건을 충족하지 못하면 페이스북이 가장 중요하게 생각하는 사용자 데이터에 대해 접근을 할 수 없게 된다. 데이터에 대한 접근 불가뿐만 아니라, 페이스북은 데이터를 보호받지 못한 개인에게 배상해야 할 수도 있으며, 유럽연합의 데이터 보호 당국의 조사에 따라 엄청난 액수의 벌금을 부과받을 수도 있다.

구체적으로 살펴보자면, 유럽연합은 GDPR 제45조에서 적정성 결정에 기초한 이전에 대해 다루고 있다. GDPR 제45조 제1항에 따르면, 유럽연합집행위원회는 데이터가 이전될 곳에서 적절한 수준의 보호를 보장하고 있는지 결정하고, 만약 적절하다고 결정하였으면 이 결정이 난 이후부터는 데이터를 이전하는 데 있어 추가적인 인증이나 승인 과정이 필요 없다. 제2항에서는 집행위원회가 적정성에 대해 평가할 때 고려해야 할 요소들을 다루고 있다. 법치, 인권 및 자유에 대한 존중을 기반으로 하는지, 국가 기관이 개인 데이터에 대한 접근을 함부로 하는지, 효과적이고 실질적으로 집행할 수 있는 권한을 보유하고 있는지, 행정적 혹은 사법적 구제와 같은 보안 조치가 존재하는지, 독립된 감독기관이 존재하고 효과적으로 기능하는지 등을 고려하여 데이터 보호의 적정성을 평가한다. 제3항에서는 적어도 4년에 한 번 이상 주기적인 검토를 할 수 있는 메커니즘의 제공을 요구한다. 제8항에서는 적절한 수준의 보호를 보장하거나 더 이상 보장하지 않는 곳에 대한 목록을 유럽연합집행위원회가 유럽연합의 공식 저널과 웹 사이트에 게시할 것을 지시하고 있다.

GDPR 제83조에서는 과태료 부과에 대한 일반조건에 대해 다룬다. 제1항에서는 벌금을 부과할 때 기본적으로 효과성, 비례성, 설득력이 고려되어야 한다고 규정하고 있다. 제2항에서는 과태료 부과 여부를 결정하고 개별사건에 대한 금액을 산정할 때 고려해야 할 사항들에 대해 명시하고 있다. 데이터 보호 의무 위반으로 영향을 받는 데이터 대상의 수, 침해의 성격, 심각도, 지속 기간, 침해의 의도성 혹은 태만 여부, 피해 완화 조치, 이러한 조치를 고려한 책임의 정도, 시정 노력과 감독 당국과의 협력 정도, 침해 사실에 대한 통보 여부, 사전에 데이터 보호 관련하여 시정 명령을 받았다면 이에 대한 조치 여부 등을 고려하여, 데이터 보호 의무 위반

에 대해 벌금을 부과할 수 있다. 벌금은 어떤 규정을 위반했느냐에 따라 크게 두 가지로 상한선을 나누고 있는데, 최대 천만 유로 또는 이전 회계 연도 전 세계 매출의 2% 중 더 높은 액수를 부과받을 수도 있고, 최대 이천만 유로 또는 이전 회계 연도 전 세계 매출의 4% 중 더 높은 액수를 부과받을 수도 있다. 유럽연합은 GDPR에 근거하여 페이스북에 대응하고 있다. 다음은 페이스북이 실제로 GDPR로 인해 어떠한 영향을 받았는지를 확인할 수 있는 자료이다.

또한 우리가 운영하는 국가 간 혹은 지역 간 공유되는 데이터 및 우리 제품과 서비스 간 공유되는 데이터를 포함한, 우리의 운영에 있어 중요한 특정 데이터를 이전, 처리, 수신할 수 있는지와 방법, 어떤 상황에서 가능한 것인지를 지시하는 법과 규정이 진화하고 있으며 우리는 여기에 종속된다. 만약 우리가 운영하는 국가들과 지역 간 데이터 이전이 불가능하다면, 혹은 우리의 제품과 서비스 간 데이터 공유를 제약받는다면, 이는 우리의 서비스 제공 능력, 서비스 제공 방식 또는 맞춤형 광고 능력 등에 영향을 미쳐서 우리의 재무 결과에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 유럽연합과 미국 간 데이터 이전을 위해 우리가 의존하고 있던 전송 프레임워크인 프라이버시 실드가 유럽사법재판소에 의해서 2020년 7월에 무효가 되었다. 게다가 표준 계약 조항과 같이 메타가 데이터를 이전하는 데 의존했던 다른 기반들도 규제적·사법적으로 조사받아왔다. 2020년 8월에 우리는 예비적 결정 초안을 아일랜드 데이터 보호 위원회로부터 받았다. 그 초안은 메타 플랫폼 아일랜드(해외 본부)의 유럽 사용자 데이터에 대한 표준 계약 조항 의존이 GDPR의 준수를 달성하지 않는다고 예비적으로 결론 내렸고, 따라서 유럽연합에서 미국으로의 사용자 데이터 이전이 중단되어야 한다고 예비적으로 제안하였다.²²⁷⁾

227) 원문: "We are also subject to evolving laws and regulations that dictate whether, how, and under what circumstances we can transfer, process and/or receive certain data that is critical to our operations, including data shared between countries or regions in which we operate and data shared among our products and services. If we are unable to transfer data

페이스북은 GDPR로 인해 막힌 데이터 이동 통로를 다시 확보하지 못한다면 유럽연합에서 페이스북과 인스타그램의 서비스를 제공할 수 없게 될 것이라고 밝히기도 하였다. 유럽연합의 대응은 GDPR의 적용에서 끝나지 않는다. 유럽연합은 데이터를 보호하는 포괄적 성격의 규정(일반 규칙)인 GDPR을 기반으로 이를 구체화하고 사안별로 접근하는 다른 규정들을 제정하고 있다. 일례로 페이스북의 보고서에는 유럽연합의 프라이버시 및 전자통신에 관한 규정(ePrivacy 규정)에 대한 언급도 있는데, 유럽연합집행위원회에 따르면, GDPR과의 조화를 위하여 기존의 지침을 ePrivacy 규정으로 조정할 필요가 있었다고 한다.²²⁸⁾

또한 유럽연합은 GDPR에서 더 나아가서 디지털시장법(DMA: Digital Markets Act), 디지털서비스법(DSA: Digital Service Act)으로의

between and among countries and regions in which we operate, or if we are restricted from sharing data among our products and services, it could affect our ability to provide our services, the manner in which we provide our services or our ability to target ads, which could adversely affect our financial results. For example, the Privacy Shield, a transfer framework we relied upon for data transferred from the European Union to the United States, was invalidated in July 2020 by the Court of Justice of the European Union (CJEU). In addition, the other bases upon which Meta relies to transfer such data, such as Standard Contractual Clauses (SCCs), have been subjected to regulatory and judicial scrutiny. In August 2020, we received a preliminary draft decision from the Irish Data Protection Commission (IDPC) that preliminarily concluded that Meta Platforms Ireland's reliance on SCCs in respect of European user data does not achieve compliance with the General Data Protection Regulation (GDPR) and preliminarily proposed that such transfers of user data from the European Union to the United States should therefore be suspended.” Meta, 2021, p. 9.

228) 유럽연합집행위원회는 2017년 1월 10일에 ePrivacy 규정안을 채택하였고, 유럽 의회도 같은 해에 보고서를 채택하였다. ePrivacy 규정안에는 왓츠앱, 페이스북 메신저와 같이 새롭게 적용받는 행위자가 규정되어 있으며, 메타데이터나 통신의 비밀 등에 관한 규정도 있다. 통신의 비밀은 GDPR에 근거해 데이터 보호를 담당하고 있는 당국이 맡는 것으로 한다. 또한 통신과 관련 있는 데이터에 관해서 이 규정이 더 구체적으로 규정하지 않는 한, 데이터 보호에 대한 일반 규칙인 GDPR을 적용한다고 한다. Meta, 2021, p. 9; European Commission, “Strengthening trust and boosting the data economy,” Fact Sheet, May, 2018, pp. 1~2.

확장을 통해 본격적으로 페이스북을 규제하려는 모습을 보인다. GDPR은 거대 플랫폼 기업을 대상으로 하지 않는 데 반해, 최근 등장한 DMA와 DSA는 모두 거대 플랫폼 기업(very large platform)에 초점이 맞추어져 있다. 하지만 DMA와 DSA 모두 GDPR을 기반으로 한다는 것이 아래와 같이 명시적으로 드러나 있다.

DMA: 이 제안은 데이터 보호법들을 보완한다. 심층 소비자 프로파일링에 대한 투명성 의무는 GDPR의 시행을 알리는 데 도움이 될 것이다. 핵심 플랫폼 서비스 전반에 걸친 데이터 결합에 대한 의무적인 옵트아웃은 GDPR에 의한 기존의 보호 수준을 보충한다. 이 제안은 개인 데이터 및 프라이버시의 보호 혹은 소비자 보호와 같이 다른 유럽연합 법에 대한 완전한 준수 속에서 GDPR에 명시된 의무가 준수되도록 보장하는 것이 게이트키퍼(거대 플랫폼 기업)를 위한 것임을 명확히 한다.²²⁹⁾

DSA: 디지털서비스법(안)은 기존에 존재하는 GDPR이나 ePrivacy 지침과 같은 데이터 보호 규칙들을 완전하게 준수하도록 설계되었으며, 이러한 법률에 명시되어 있는 규칙과 보호조치를 변경하지 않는다.²³⁰⁾

페이스북의 권력 실현 수단이라고 할 수 있는 알고리즘 설계 능력을

229) 원문: “The proposal complements the data protection laws. Transparency obligations on deep consumer profiling will help inform General Data Protection Regulation(‘GDPR’) enforcement, whereas mandatory opt-out for data combination across core platform services supplements the existing level of protection under the GDPR. The proposal clarifies that it is for the gatekeepers to ensure that compliance with the obligations laid down in the Regulation should be done in full compliance with other EU law, such as protection of personal data and privacy or consumer protection.” European Commission, December 15, 2020(a), p. 4.

230) 원문: “The DSA has been designed in full compliance with existing rules on data protection, including the General Data Protection Regulation(GDPR) and the ePrivacy Directive, and does not modify the rules and safeguards set out in these laws.” European Commission, “Questions and Answers: Digital Service Act,” May 20, 2022.

규제하는 내용도 존재한다.²³¹⁾ DMA와 DSA에는 유럽연합이 알고리즘에 접근할 수 있는 권한이나 플랫폼 기업으로부터 설명을 요구할 수 있는 권한 등을 규정하고 있으며, 이를 어기면 DMA의 경우 제26조에 따라 이전 회계 연도 세계 매출의 최대 10%까지 벌금을 매길 수 있다.²³²⁾ 페이스북이 시장을 독점함에 따라 국가의 기본적인 임무인 건전한 시장 환경 조성을 수행하기 어려웠던 유럽연합이 DMA를 통해서 페이스북에 반격을 가하는 것이라고 볼 수 있다. 또한 알고리즘의 위험성으로 인해 국가의 존재 자체에 대한 위협을 느끼고 있던 유럽연합이 DMA와 DSA를 가지게 됨으로써 페이스북의 알고리즘에 대응할 힘도 가질 수 있게 된 것이다.

[표 5] 가짜뉴스, 선거 문제 및 데이터 보호에 대한 페이스북의 대응²³³⁾

일자	내용
2016.12.	Rolled Out Tools to Combat False News.
2017.4.	Launched Misinformation Educational Tool.
	Shared Our Approach to Mitigate Misinformation.
2017.8.	Blocked Ads from Pages That Share False News.
2018.1.	Launched Privacy Education Campaign.
2018.3.	Protecting Election Security.
2018.4.	Announced New Privacy Protections.
2018.6.	Expanded Fact-Checking and Actions To Fight False News.
	Election Preparedness in Mexico.

231) European Commission, December 15, 2020(a); European Commission, “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a Single Market For Digital Services(Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC,” December 15, 2020 참고.

232) European Commission, December 15, 2020(a), p. 50.

233) Meta, “Integrity Timeline: 2016-2021,” from “Our Comprehensive Approach to Protecting the US 2020 Elections Through Inauguration Day,” October 22, 2021에서 일부 요약.

2018.8.	Removed Myanmar Military Officials from Facebook.
	Removed Coordinated Inauthentic Behavior from Russia.
2018.10.	Removed Coordinated Inauthentic Behavior from the United States, Middle East, Russia and the UK.
2018.11.	Shared Election Integrity and Security Update.
2019.1.	Expanded our Efforts to Protect Elections.
2019.3.	Rolled Out New Ways to Combat Vaccine Misinformation.
	Shared Details on Safeguarding Elections in Indonesia.
2019.4.	Expanded Fact Checking with Five New EU Fact-Checking Partners.
	Announced Election Preparedness regarding India's Elections.
	Updates on Safeguarding Elections in Australia.
2019.10.	Announced Several Measures To Protect the 2020 US Elections.
2019.11.	Expanded Fact-Checking on Instagram.
2020.6.	Mark Zuckerberg Update on Preparing for US 2020 Election.
2020.8.	Preparation for Myanmar's 2020 Election.
2020.9.	Began Partnerships with 70 Independent Fact-Checking Organizations.
2020.10.	Supported Elections Across Africa.
	Announced Preparations for US 2020 Election Day.
2020.12.	Shared Update on Georgia Runoff Election Integrity Efforts.
2021.1.	Announced preparations ahead of US Presidential Inauguration Day.

2021.3.	Announcing Steps to Protect State Elections in India.
	Explaining Secure Data for EU users.
2021.6.	How Facebook prepared for Ethiopia's 2021 General Election.

[표 5]에서와 같이, 최근 페이스북은 자신들의 이미지 쇄신을 위해 데이터 보호에 힘쓰는 모습, 선거 기간에 가짜뉴스에 대비하는 모습 등을 적극적으로 홍보하고 있는 것으로 보인다.²³⁴⁾ 이러한 페이스북의 노력은 유럽연합이 해온 노력에 영향을 받은 것으로 볼 수 있다. 유럽연합이 알고리즘의 위험성과 데이터로 인한 피해에 대해서 알리고, 이러한 상황을 만든 플랫폼 기업을 규제하기 위한 노력을 끊임없이 전개함에 따라 페이스북이 이전만큼 제한 없이 행동하고 있지는 못하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 로힝야족 집단학살 사건에서 페이스북이 보인 조치와는 확연히 다른, 이러한 적극적인 조치와 홍보가 가지는 의미에 대해 생각해볼 필요가 있다. 누구의 제지도 받지 않고 폭주하는 기관차였던 페이스북에 대한 유럽연합의 도전이었고, 페이스북을 여전히 국가가 통제할 수 있다는 것을 보이기 위한 노력이자 시도였다고 할 수 있다. 그리고 이러한 유럽연합과 페이스북의 권력 게임에서 유럽연합의 노력이 효과를 본 것이라는 해석을 할 수 있을 것이다. 데이터 보호라는 규범적인 메시지를 앞세워 전 세계인들의 머릿속에 데이터 보호의 중요성을 각인했고, 자신의 지원군이 될 수 있는 비판적 소비자를 양산하여 페이스북이라는 거대 플랫폼 기업에 대항하며 국가의 지위를 다시 공고히 하고자 노력한 결과라고 할 수 있다.

234) Meta, "Update on our efforts towards free and fair elections in India," March 27, 2022. <https://about.fb.com/news/2022/03/update-on-our-efforts-towards-free-and-fair-elections-in-india/>; Aidan Hoy and Clare Amador "How Meta is Preparing for the Philippines' 2022 General Election," Meta, April 6, 2022. <https://about.fb.com/news/2022/04/philippines-2022-general-election/>; Meta, October 22, 2021.

V. 결론

우리(유럽연합)는 또한 새로운 도전에 직면한 우리 자신을 발견한다. 오늘날 우리는 전 세계에 걸쳐 있고, 수십억은 아니더라도 수백만 명의 사용자를 가지고 있는 기업을 상대해야 한다. 따라서 우리는 이 기업들이 규칙을 따르도록 우리가 필요로 하는 모든 힘을 갖는 것이 중요하다. 우리는 강력한 수사력이 필요하다. 그래야 우리는 기업들이 비밀을 지키기 위해 엄청난 노력을 할 것이라는 증거를 찾아낼 수 있다. 우리는 스프레드시트에 한 줄 이상의 벌금을 부과할 힘이 필요하다. 여기서 말하는 벌금은 거대 기업들이 규칙을 어기는 것을 막을 정도로 충분히 큰 액수이다.²³⁵⁾

유럽연합이 거대 플랫폼 기업에 적용하는 일련의 규제들이 그들을 상대하기 위한 자신들의 권력 되찾기였다는 사실을 확인할 수 있는 발언이다. 본 연구에서는 플랫폼 기업의 영향력이 전 세계적으로 확산이 되고 아직 이에 대한 특별한 국가들의 조치가 없었을 때, GDPR이라는 규정을 제정하고 기업들에 적용하기 시작한 유럽연합의 행동이 과연 기존 연구의 해석처럼 경제적인 이유나 시민들을 위한 법적·가치적 동기에 의한 것으로만 보아도 충분한지 밝히고자 하였다. 유럽연합이 기업과 권력 게임을 벌이고 있다는 것은, 1995년 데이터 보호에 대한 지침보다 강력한 형태인 규정으로 GDPR을 새롭게 제정하고 난 이후에 GDPR을 기반으로 구축한 일련의 규제 정책들을 통해 그 의도가 드러난다.

235) 원문: “we also find ourselves facing new challenges. These days, we have to deal with companies that span the world, and have millions, if not billions, of users. So it's vital that we have all the powers we need, to make sure that these companies follow the rules. We need strong powers of investigation, so we can dig out the evidence that companies will go to great lengths to keep secret. We need the power to impose fines that are more than just a line on a spreadsheet—fines that are big enough to deter these huge companies from breaking the rules.” European Commission, “Global markets and a fair deal for consumers,” Speech, September 4, 2019.

유럽연합이 GDPR을 공표하면서 전 세계는 데이터 보호라는 이슈에 본격적으로 주목하기 시작하였다. GDPR은 앞으로 전개될 디지털 경제 속에서 데이터가 가지는 중요성을 인지하고 유럽연합이 처음으로 취한 조치라고 할 수 있다. 본 연구에서는 이 모든 규제의 시작점이자 바탕이 되는 것이 사실상 GDPR이기 때문에, GDPR에 대한 해석이 다르게 이루어져야 한다는 것을 지적하고자 하였다. GDPR이 유럽 시민들의 기본권 보호를 위해 제정되었다는 기존의 해석이 틀렸다는 것을 주장하고자 하는 것이 아니다. GDPR 본문의 내용에도 기본권 보호를 위함이라고 제정 이유를 밝히고 있기도 하고, 실제로 프라이버시 보호와 같은 기본권 보호에 기여하고 있는 것도 사실이기 때문이다. 다만 이러한 해석들이 설명하지 못하는 부분이 있기에, 이를 보완해보고자 하였다. 유럽연합이 데이터의 중요성에 대해서 인지하고 있었고, 그 데이터를 기반으로 하여 힘을 가진 플랫폼 기업들과의 관계에 있어서 유럽연합의 통제력을 회복하기 위해 유럽 시민들의 기본권을 명분으로 활용하고 있다는 것이, GDPR 이후 이를 바탕으로 유럽연합이 내는 규제 정책들의 맥락에서 보았을 때 확인된다는 것이다. 그래서 정치적인 차원에서 권력적 관점을 가진 해석을 통해 보완이 필요하다는 것을 제안하고자 하였다.

GDPR은 데이터에 대한 개인의 권한을 강화함으로써 개인에 초점을 둔 것처럼 보이지만, 기업으로부터 데이터에 대한 권력을 빼앗아 개인에게 귀속시킴으로써 국가는 개인의 권리를 되찾아준다는 명분을 얻게 되고, 궁극적인 목표인 시장에서의 국가 역할 회복 및 잠재적인 국내 정치체제 붕괴 가능성을 해소함으로써 국가의 지위를 공고히 하고자 하는 것이다. 유럽의회는 2014년 3월 12일에 있었던 전체 투표에서 찬성 621표, 반대 10표, 기권 22표로 GDPR에 대한 강력한 지지를 보여주었다. 유럽연합의 이러한 단합된 행위가 의미하는 바가 무엇인지 고민해볼 필요가 있다. 과연 유럽연합 시민들의 기본권 보호라고 하는 규범적인 이유에서 모두가 찬성한 것일까? 오히려 유럽연합이라고 하는 국가 행위자와 플랫폼 기업 간에 충돌하는 이익이 존재하고 국가가 자신의 이익을 보호하기 위해서 단합된 행위가 가능했다고 보는 것이 타당할 것이다. 투표 후 제출된 의견서에 따르면 GDPR이 기본권 차원에서만 그들에게 매력적이었던 것은 아니었다는

것을 확인할 수 있다. GDPR이 채택되어 적용되게 되면 그 내용상 거대 플랫폼 기업에만 부담이 되는 것이 아니라 역내 중소기업에도 부담이 될 수 있다는 것을 투표 시점에서부터 인지하고 있었으며 이 부분을 개선할 방법이 있는지 고민하고 있었다. 그럼에도 불구하고 국가가 시장에서의 통제력을 잃을 위험에 처해 있다는 위기의식을 느끼고 있었기 때문에 통제력 강화를 위해 GDPR에 찬성한 부분이 있었다는 것을 확인할 수 있었다. 의견서에서는 유럽 단일 시장 혹은 유럽 디지털 단일 시장의 형성과 발전에 거대 플랫폼 기업이 악영향을 미치는 부분이 있고 이에 대한 규제를 강화할 수 있다는 점을 찬성의 이유로 언급하기도 하였다.²³⁶⁾

기업에 대한 국가의 통제력 회복이라고 하는 국가의 이익만 충족된다면, 즉 국가와 기업 간 권력 게임에서 승기를 국가가 잡게 된다면 국가는 기업의 활동을 막을 이유가 없다. 기업이 혁신을 통해 더 좋은 재화와 서비스를 공급하여 국민의 생활에 이바지하는 것은 국가 입장에서도 긍정적이기 때문이다. GDPR이 기본권 보호와 함께 데이터의 자유로운 이동 보장을 제정 목표로 할 수 있는 것도, 바로 이러한 이유에서다. 유럽연합이 원하는 방식대로 플랫폼 기업이 통제될 수만 있다면 그러한 통제 아래에서는 플랫폼 기업이 원하는 데이터를 자유롭게 이동하고 활용할 수 있게 해줄 수 있음을 의미한다. 다시 말해 유럽연합이 페이스북과 같이 데이터를 기반으로 한 플랫폼 기업들의 혁신이나 성장을 방해하고자 하는 것은 아니다. 다만 국가의 통제를 벗어나는 기업을 다시 국가의 통제하에 두기 위한 노력을 하는 것일 뿐이다. 무한한 가능성을 가지고 있으며 권력의 원천이 될 수 있는 데이터를 기업이 자신들의 이익에 맞게 마음대로 사용하며 국가의 통제를 벗어나게 되면, 작게는 국가의 역할에 문제가 생길 수 있지만 크게는 국가의 존재 자체를 위협하는 안보의 문제로까지도 이어질 수 있기 때문이다.

236) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2014-03-12_EN.html (검색일: 2022년 8월 3일)

참 고 문 헌

1. 단행본

- 김상배. 2008. “인터넷 권력을 해부한다.” 김상배(편). 『인터넷 권력의 해부』 파주: 한울.
- _____. 2010. 『정보혁명과 권력변환: 네트워크 정치학의 시각』 파주: 한울.
- _____. 2014. “소셜 미디어, 정치사회변환, 글로벌 거버넌스.” 김상배, 황주성(편). 『소셜 미디어 시대를 읽다: 인터넷 권력의 해부 2.0』 파주: 한울.
- 김상현. 2000. 『인터넷의 거품을 걷어라: 인터넷, 사이버 세상에서 살아남기』 미래M&B.
- 김평호. 2008. “인터넷 검색과 지식 권력: 포털의 정치경제학.” 김상배(편). 『인터넷 권력의 해부』 파주: 한울.
- 쇼샤나 주보프(Shoshana Zuboff)(김보영 역). 2021. 『감시 자본주의 시대: 권력의 새로운 개척지에서 벌어지는 인류의 미래를 위한 투쟁』 파주: 문학사상.
- 이준구. 2008. 『미시경제학(제5판)』 파주: 法文社.
- 임석준. 2002. “정치권력을 찾아서.” 21세기 정치연구회(편). 『정치학으로의 산책』 파주: 한울.
- 제프리 포머란츠(Jeffrey Pomerantz)(전주범 역). 2019. 『메타데이터(metadata)』 파주: 한울엠플러스.
- 조화순. 2012. 『정보시대의 인간안보: 감시사회인가? 복지사회인가?』 파주: 집문당.
- 토마스 데이븐포트(Thomas H. Davenport), 존 벡(John C. Beck)(김병조, 권기환, 이동연 역). 2001. 『관심의 경제학』 21세기북스.
- 프랜시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)(안진환 역). 2008. 『강한 국가의 조건』 서울: 황금가지.

피터 버크(Peter Burke)(박광식 역). 2017. 『지식의 사회사 1: 구텐베르크에서 디드로까지(Social history of knowledge: from Gutenberg to Diderot)』 서울: 민음사.

황주성. 2014. “소셜 미디어와 인터넷 권력의 변환: 정치-경제-사회·문화의 어울림과 맞물림.” 김상배, 황주성(편). 『소셜 미디어 시대를 읽다: 인터넷 권력의 해부 2.0』 파주: 한울.

Bradford, Anu. 2020. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford University Press.

Dunning, John H. and Sarianna M. Lundan. 2008. *Multinational Enterprises and the Global Economy*. UK Cheltenham, USA Northampton: Edward Elgar.

Lukes, Steven. 1974. *Power: A Radical View*. London, New York: Macmillan.

McCormick, John. 2005. *Understanding the European Union: A Concise Introduction(3rd ed.)*. New York: Palgrave Macmillan.

Stopford, John M., Susan Strange and John S. Henry. 1991. *Rival States, Rival Firms: Competition for world market shares*. UK: Cambridge University Press.

2. 학술논문

김상배. 2008. “네트워크 권력의 세계정치: 전통적인 국제정치 권력이론을 넘어서.” 『한국정치학회보』 Vol. 42, No. 4.

박상현. 2021. “위험한 알고리즘: 페이스북 내부자 고발과 그 이후.” 『언론중재』.

송영진. 2018. “미국 CLOUD Act 통과와 역외 데이터 접근에 대한 시사점.” 『형사정책연구』 Vol. 29, No. 2.

유석진, 장우영. 2005. “국가 간 개인정보 유통과 국제규범의 동학: EU형

- 과 미국형의 갈등을 중심으로.” 『국제지역연구』 Vol. 9, No. 3.
- 이승주. 2020. “디지털 무역 질서의 국제정치경제: 디지털 무역 전략의 차별화와 갈등 구도의 복잡성.” 『한국동북아논총』 Vol. 25, No. 2.
- 황해륙. 2013. “잊혀질 권리에 대한 소고: 유럽연합 개인정보보호규칙(안)을 중심으로.” 『법학논고』 Vol. 44.
- Ackoff, Russell. 1989. “From Data to Wisdom.” *Journal of Applied Systems Analysis*, Vol. 16.
- Barnett, Michael and Raymond Duvall. 2005. “Power in International Politics.” *International Organization*, Vol. 59, No. 1.
- Campbell, James, Avi Goldfarb and Catherine Tucker. 2015. “Privacy Regulation and Market Structure.” *Journal of Economics and Management Strategy*, Vol. 24, No. 1.
- Çınar, Özgür Heval. 2021. “The current case law of the European Court of Human Rights on privacy: challenges in the digital age.” *The International Journal of Human Rights*, Vol. 25, No. 1, 2021.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. 1998. “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization*, Vol. 52, No. 4.
- Geradin, Damien, Theano Karanikioti and Dimitrios Katsifis. 2020. “GDPR Myopia: how a well-intended regulation ended up favouring large online platforms-the case of ad tech.” *European Competition Journal*.
- Hoofnagle, Chris Jay, Bart van der Sloot and Frederik Zuiderveen Borgesius. 2019. “The European Union general data protection regulation: what it is and what it means.” *Information and Communications Technology Law*, Vol. 28, No. 1.
- Prasad, Aryamala and Daniel R. Pérez. 2020. “The Effects of GDPR on the Digital Economy: Evidence from the Literature.” *I*

nformation Policy, Vol. 27, No. 3.

Spiekermann, Sarah, Alessandro Acquisti, Rainer Böhme and Kai-Lung Hui. 2015. “The challenges of personal data markets and privacy.” *Electron Markets*, Vol. 25, No. 2.

Vanberg, Aysem Diker. 2021. “Informational privacy post GDPR—end of the road or the start of a long journey.” *The International Journal of Human Rights*, Vol. 25, No. 1.

Zarsky, Tal Z. 2017. “Incompatible: The GDPR in the Age of Big Data.” *Seton Hall Law Review*, Vol. 47, No. 4.

3. 기관자료

Collins, Damian. 2018. “Note by Damian Collins MP, Chair of the DCMS Committee: Summary of key issues from the Six4Three files.” Digital, Culture, Media and Sport Committee.

Congressional Research Service. 2020. “EU Data Protection Rules and U.S. Implications.” 2020.7.17.

Counsel for Plaintiff and the Proposed Class. 2021. “Class Action Complaint for: (1) Strict Product Liability, (2) Negligence Jury Demand.” Superior Court of the state of California for the county of San Mateo, 2021.12.6.

DPC. 2021. “Annual Report 2020.”

Edelson, Laura. 2021. “Testimony of Laura Edelson, NYU Cybersecurity for Democracy, Before the Subcommittee on Investigations and Oversight U.S. House Science, Space, and Technology Committee, Hearing on “The Disinformation Black Box: Researching Social Media Data”.” 2021.9.28.

EU House of Lords. 2016. “Online Platforms and the Digital Single Market.”

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." 2015.5.6.

_____. 2017. "President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017." 2017.9.13.

_____. 2018. "Fact Sheet: Fair Taxation for the Digital Economy." 2018.3.21.

_____. 2018. "Memo: Questions and Answers on a Fair and Efficient Tax System in the EU for the Digital Single Market." 2018.3.21.

_____. 2018. "Statement by Vice-President Ansip and Commissioner Jourová ahead of the entry into application of the General Data Protection Regulation." 2018.5.24.

_____. 2018. "Strengthening trust and boosting the data economy." Face Sheet, 2018.5.

_____. 2019. "European Parliament hearings: Opening statement by Executive Vice President-Designate An Economy that Works for People." 2019.10.8.

_____. 2019. "COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, Data protection rules as a trust-enabler in the EU and beyond-taking stock." 2019.7.24.

_____. 2019. "Global markets and a fair deal for consumers." Speech, 2019.9.4.

_____. 2020. "Press remarks by Executive Vice-President Valdis Dombrovskis on the Capital Markets Union and Digital Finance." 2020.9.24.

_____. 2020a. "Proposal for a REGULATION OF T

- THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on contestable and fair markets in the digital sector(Digital Markets Act).” 2020.12.15.
-
- _____. 2020b. “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a Single Market For Digital Services(Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC.” 2020.12.15.
-
- _____. 2022. “Questions and Answers: Digital Service Act.” 2022.5.20.
- European Council. 2017. “Cover Note: European Council Meeting(19 October 2017)-Conclusion.” 2017.10.19.
- European Parliament. 2018. “The use of Facebook users’ data by Cambridge Analytica and the impact on data protection.” 2018.10.25.
- Executive Office of the President. “Big Data: A Report on Algorithmic Systems, Opportunity, and Civil Rights.” The White House, 2016.5.
- Federal Trade Commission. 2021. “Statement of Chair Lina M. Khan, Commissioner Robit Chopra, and Commissioner Rebecca Kelly Slaughter on the Withdrawal of the Vertical Merger Guidelines.” 2021.9.15.
-
- _____. 2021. “Non-HSR Reported Acquisitions by Select Technology Platforms, 2010-2019: An FTC Study.” 2021.9.
- G7. 2021. “Communique: Data Free Flow with Trust.” Roundtable of G7 Data Protection and Privacy Authorities. 2021.9.7.-8.
- Juncker, Jean-Claude. 2014. “A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change.” Opening Statement in European Parliament Plenary Session, 2014.7.15.

- Leicht, Kevin T. 2021. "The Disinformation Black Box: Researching Social Media Data, Testimony before the House Science, Space and Technology Committee Subcommittee on Investigations and Oversight." 2021.9.28.
- Mislove, Alan. 2021. "Written Testimony of Alan Mislove, Professor and Interim Dean Khoury College of Computer Science, Northeastern University, Before the United States House Committee on Science, Space, and Technology Subcommittee on Investigations & Oversight, Hearing entitled The Disinformation Black Box: Researching Social Media Data." 2021.9.28.
- Munich Security Conference. 2017. "Munich Security Report."
- OECD. 2019. "An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation."
- _____. 2020. "A Roadmap toward a Common Framework for Measuring the Digital Economy."
- _____. 2021. "Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy." *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, 2021.10.8.
- Office of the Director of National Intelligence. "Background to "Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections": The Analytic Process and Cyber Incident Attribution." 2017.1.6.
- Official Journal of the European Union. 2016. *REGULATION (EU) 2016/679 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).*

- _____. 2018. *REGULATION (EU) 2018/1725 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) No 45/2001 and Decision No 1247/2002/EC.*
- Roden, Tom. 2015. "Written evidence(OPL0074)." 2015.12.7. <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-internal-market-subcommittee/online-platforms-and-the-eu-digital-single-market/written/25677.html>
- Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary. 2020. "Investigation of Competition in Digital Markets."
- UNCTAD. 2019. "Digital Economy Report(Value creation and capture: Implications for developing countries) 2019." Geneva: United Nations.
- _____. 2021. "Digital Economy Report(Cross-border data flows and development: For whom the data flow) 2021: Overview." Geneva: United Nations.
- UN Human Rights Council. 2018. "Report of the detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar." Human Rights Council Thirty-nine session, 2018.9.17.
- U.S. Department of the Treasury. 2021. "Joint Statement from the United States, Austria, France, Italy, Spain, and the United Kingdom, Regarding a Compromise on a Transitional Approach to Existing Unilateral Measures During the Interim Period Before Pillar 1 is in Effect." 2021.10.21.

4. 보고서

- 김현수, 강인규. 2021. “미국의 플랫폼 규제 패키지 법안의 주요 내용 및 시사점.” 『KISDI Perspectives』 No. 2, 2021.6.
- 정일영, 김지연, 김가은, 김석관, 최병삼. 2019. “유럽 개인정보보호법(GDPR)의 산업적 파급효과와 혁신기술 이슈 분석.” 『STEPI Insight』 Vol. 233, 2019.4.29.
- EY. 2020. “Indirect Tax Alert: France issues comprehensive draft guidance on digital service tax.” 2020.4.13.
- IAPP-EY. 2018. “Annual Privacy Governance Report 2018.”
- Oliver, Zachary, Kyle Clark-Sutton, Sara VanLear, Lindsay Aramayo, Brian Lim, Carson Moss, Stephanie Zayed and Jeffrey Petrusa. 2018. “The Impact of Facebook’s U.S. Data Center Fleet.” *RTI International*.

5. 기사, 웹 사이트

- 개인정보보호위원회. 2017. “한국, EU 「개인정보보호 적정성 결정」 최종 통과.” 보도자료. 2017.12.17.
- 김국배. 2021. “커지는 클라우드 시장...전 세계 초대형 데이터 센터 600개 육박.” 『이데일리』 2021.2.19.
- 양태삼. 2016. “트럼프·브렉시트 시대 옥스퍼드 올해의 단어 ‘포스트 트루스’.” 『연합뉴스』 2016.11.16.
- 이기범. 2019. “AI 알고리즘이 민주주의를 위협한다고?” 『블로터(Bloter)』 2019.11.13.
- 황정빈. 2019. “구글, 프랑스서 642억 원 벌금…“개인정보 보호 위반”.”

『ZDNet Korea』 2019.1.22. <https://zdnet.co.kr/view/?no=20190122075257> (검색일: 2019년 12월 23일)

Amaro, Silvia. 2020. “Big Tech finds a way to pass on the cost of digital taxes in Europe.” *CNBC*, 2020.9.3.

Asen, Elke and Daniel Bunn. 2021. “What European OECD Countries Are Doing about Digital Service Taxes.” *Tax Foundation*, 2021.11.22. <https://taxfoundation.org/digital-tax-europe-2020/>

Asthana, Anushka, Ben Quinn and Rowena Mason. “UK votes to leave EU after dramatic night divides nation.” *The Guardian*, 2016.6.24. <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/24/britain-votes-for-brexit-eu-referendum-david-cameron>

Bartz, Diane. 2021. “Big Tech’s little mergers draw more U.S. anti-trust scrutiny.” *Reuters*, 2021.9.16. <https://www.reuters.com/technology/ftc-staff-present-findings-big-techs-smaller-acquisitions-2021-09-15/> (검색일: 2021년 10월 3일)

BBC. 2019. “Facebook’s Libra should be blocked in Europe, France says.” *BBC News*, 2019.9.12. <https://www.bbc.com/news/business-49677146>

Cadwalladr, Carole and Duncan Campbell. “Revealed: Facebook’s global lobbying against data privacy laws.” *The Guardian*, 2019.3.2.

Cicilline, David. 2020. “Judiciary Committee Launches Investigation into Competition in Digital Markets,” 2019.6.3. <https://cicilline.house.gov/press-release/judiciary-committee-launches-investigation-competition-digital-markets> (검색일: 2021년 10월 3일)

Channel 4 News Investigations Team. 2018. “Exposed: Undercover

- secrets of Trump's data firm." 2018.3.20. <https://www.channel4.com/news/exposed-undercover-secrets-of-donald-trump-data-firm-cambridge-analytica>
- Clayton, James. 2021. "Rohingya sue Facebook for \$150bn over Myanmar hate speech." *BBC*, 2021.12.7.
- Dvoskin, Elizabeth. 2021. "Misinformation on Facebook got six times more clicks than factual news during the 2020 election, study says." *The Washington Post*, 2021.9.4.
- Federal Trade Commission. 2021. "FTC Staff Presents Report on Nearly a Decade of Unreported Acquisitions by the Biggest Technology Companies." 2021.9.15. <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2021/09/ftc-report-on-unreported-acquisitions-by-biggest-tech-companies> (검색일: 2021년 10월 3일)
- Grewal, Paul. 2018. "Suspending Cambridge Analytica and SCL Group From Facebook." Meta, 2018.3.16. <https://about.fb.com/news/2018/03/suspending-cambridge-analytica/>
- Helm, Toby. 2016. "Poll reveals young remain voters reduced to tears by Brexit result." *The Guardian*, 2016.7.2. <https://www.theguardian.com/politics/2016/jul/02/brexit-referendum-voters-survey>
- Hern, Alex. 2020. "Facebook says it may quit Europe over ban on sharing data with US." *The Guardian*, 2020.9.22.
- Holmes, Allan and Jared Bennett. 2018. "Why Mark Zuckerberg's Senate hearing could mean little for Facebook's privacy reform." *Center for Public Integrity*, 2018.4.10. <https://publicintegrity.org/inequality-poverty-opportunity/why-mark-zuckerbergs-senate-hearing-could-mean-little-for-facebooks-privacy-reform/>
- Hoy, Aidan and Clare Amador. "How Meta is Preparing for the Ph

- ilippines' 2022 General Election." Meta, 2022.4.6. <https://about.fb.com/news/2022/04/philippines-2022-general-election/>
- Langer, Eli. 2013. "Instagram Video Taking a Swing at Vine: Study" *CNBC*, 2013.6.23.
- Lesaffre, Clément. 2019. "Facebook va créer sa monnaie : "Nous allons demander des garanties", prévient Bruno Le Maire." *Europe 1*, 2019.6.18.
- Lyons, Daniel. 2018. "GDPR: Privacy as Europe's tariff by other means?" *American Enterprise Institute(AEI)*, 2018.7.3. <https://www.aei.org/technology-and-innovation/gdpr-privacy-as-europes-tariff-by-other-means/>
- Meta. 2008. "Facebook to Establish International Headquarters in Dublin, Ireland." 2008.10.2. <https://about.fb.com/news/2008/10/facebook-to-establish-international-headquarters-in-dublin-ireland/>
- _____. 2018. "Removing Myanmar Military Officials From Facebook," 2018.8.28. <https://about.fb.com/news/2018/08/removing-myanmar-officials/> (검색일: 2022년 5월 9일)
- _____. 2019. "Coming in 2020: Calibra." 2019.6.18. <https://about.fb.com/news/2019/06/coming-in-2020-calibra/>
- _____. 2021. "ANNUAL REPORT PURSUANT TO SECTION 13 OR 15 (d) OF THE SECURITIES EXCHANGE ACT OF 1934 For the fiscal year ended December 31, 2021."
- _____. 2021. "Our Comprehensive Approach to Protecting the US 2020 Elections Through Inauguration Day." 2021.10.22. <https://about.fb.com/news/2021/10/protecting-us-2020-elections-inauguration-day/>
- _____. 2022. "Update on our efforts towards free and fair elections in India." 2022.3.27. <https://about.fb.com/news/2022/03/>

update-on-our-efforts-towards-free-and-fair-elections-in-india/

Milmo, Dan. "Facebook 'tearing our society apart': key excerpts from a whistleblower." *The Guardian*, 2021.10.4.

Murphy, Hannah and Kiran Stacey. 2022. "Facebook Libra: the inside story of how the company's cryptocurrency dream died." *The Financial Times*, 2022.3.10. <https://www.ft.com/content/a88fb591-72d5-4b6b-bb5d-223adfb893f3>

Partz, Helen. 2022. "Five European Union Countries Team Up to Block Libra: Report." *Cointelegraph*, 2019.10.30. <https://cointelegraph.com/news/five-european-union-countries-team-up-to-block-libra-report>

Rosenberg, Matthew, Nicholas Confessore and Carole Cadwalladr. 2018. "How Trump Consultants Exploited the Facebook Data of Millions." *New York Times*, 2018.3.17.

Rose-Stockwell, Tobias. 2018. "Facebook's problems can be solved with design," *Quartz*, 2018.4.30. <https://qz.com/1264547/facebook-problems-can-be-solved-with-design/>

Schechner, Sam and Emily Glazer. 2020. "Ireland to Order Facebook to Stop Sending User Data to U.S. Privacy regulator's order to suspend the company's data transfers to the U.S. cites concerns over American government surveillance practices," *Wall Street Journal*, 2020.9.9.

Stecklow, Steve. 2018. "Why Facebook is losing the war on hate speech in Myanmar." *Reuters*, 2018.8.15.

Stilgherrian. 2014. "Can Snowden finally kill the 'harmless metadata' myth?" *ZDNet*, 2014.9.16. <https://www.zdnet.com/article/can-snowden-finally-kill-the-harmless-metadata-myth/>

Thirani, Vasudha and Arvind Gupta. 2017. "The value of data." *World Economic Forum*. 2017.9.22. <https://www.weforum.org>

/agenda/2017/09/the-value-of-data/ (검색일: 2021년 10월 1
2일)

Whittaker, Zack. 2018. "Trump-linked data firm Cambridge Analytica harvested data on 50 million Facebook profiles to help target voters." *ZDNet*, 2018.3.17. <https://www.zdnet.com/article/facebook-suspends-analytics-firm-that-helped-trump-campaign/>

<https://www.etymonline.com/word/statistics>

<https://gdpr.eu/what-is-gdpr/>

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152065&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5201778> (구글 스페인과 구글 사건)

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218105&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3763833> (구글과 CNIL 사건)

<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

<https://baxtel.com/data-centers/facebook>

<https://datacenters.fb.com/>

<https://www.statista.com/>

<https://www.bytedance.com/en/>

<https://about.instagram.com/blog/announcements/introducing-instagram-reels-announcement>

https://www.bbc.co.uk/news/politics/eu_referendum/results

https://edps.europa.eu/about/about-us_en

https://edps.europa.eu/data-protection/data-protection/legislation/history-general-data-protection-regulation_en

<https://best-citizenships.com/2021/08/30/list-of-eu-eea-schengen-countries/>

https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu_en

<https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/ict/bloc-4.html>

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/digital-single-market/>

<https://gdpr.eu/gdpr-vs-lgpd/>

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2014-03-12_EN.html

Abstract

Online Platform's Data Power and the European Union's Response: Focusing on Facebook and General Data Protection Regulation

Suyeon Lee

Dept. of Political Science and International Relations

The Graduate School

Seoul National University

In recent days, states have begun to strengthen regulations on online platforms. It is because online platforms have started to threaten the role and existence of the state itself as they become out of the control of the state with data as a resource of power. It means the power game between the state and corporation has begun. The European Union is at the forefront of regulating online platforms since the EU regulated data which can be a source of power for an online platform through a norm called General Data Protection Regulation(GDPR). GDPR has drawn attention from academia along with its emergence, and this study will categorize existing studies roughly into two parts, focusing on the interpretation of GDPR. It is an economic and legal/value

interpretation. However, this study shows that these interpretations have limitations, and attempts to supplement it by interpreting it from a political view. To this end, this study shows that the state and corporation are competing for power, focusing on Facebook, a platform that is most at odds with the European Union, and it confirms what role GDPR plays in the process.

First of all, Facebook's resources of power are data produced by individuals using a social media platform, Facebook. Facebook secures resources through a network of users worldwide. Unlike other resources, data has a feature that grows exponentially rather than competitive or depleted as user networks expand. It doesn't mean much if you gather resources of power and do nothing. Realizing power with data is the point, and Facebook's means to actualize power lies in its ability to design algorithms. It has the potential to actualize its power in reality through algorithmic design ability.

The European Union faces threats in two aspects due to Facebook's data power. First, the role of the state in the market has shrunk. By making companies compete with others, the state should create a competitive market environment to ensure the consumers' welfare. It should also collect taxes appropriately, which are financial resources for the state, and hold the ability to issue money on its hand. However, the European Union is not playing enough of these states' roles due to Facebook. Next, in domestic politics, the state is exposed to the risk of collapse of the democratic system and feels the ontological threat.

The European Union can use institutional resources such as the European Commission, the European Parliament, the Council, and the Court of Justice of the European Union. Using these institutional resources, the EU can set the agenda on problems,

access systematically, and effectively apply the regulations, GDPR, created through the institutions. In the worst case, Facebook, which cannot withstand EU regulations, could abandon its market in the EU, so to prepare for this, it needs to cascade its norms around the world, make other countries adopt them and create an environment where Facebook has no choice but to abide by its norms. The European Union has an identity as a normative leader. And GDPR has clauses to help the norm spread, and there is a real case to confirm that what the European Union pursues through the GDPR is spreading around the world. The cascade of norms means that a network of cooperation between countries exists. Just as Facebook forms a network around the world to gather data and use it as a power resource, the European Union responds to Facebook's data power by forming a network of norms.

Looking at the process of the European Union's response to Facebook's data power, it can be seen that the EU uses GDPR as a means to restore its power against online platforms. The GDPR seems to focus on the individual by strengthening the individual's authority over data, but by taking power away from companies and attributing it to individuals, the state's ultimate goal is to restore its role in the market and consolidate its position.

keywords : Facebook, the European Union, Data, Power, General
Data Protection Regulation(GDPR)

Student Number : 2019-24265