

일 시	내 용
13:30 ~ 14:00	행사 등록
14:00 ~ 14:05	개회 및 참석자 소개
14:05 ~ 14:35	발 제
14:35 ~ 14:45	coffee break
14:45 ~ 15:45	토론
15:45 ~ 16:00	플로어 질의응답
16:00	폐 회

한국형 자율규제 기구로서 KISO의 특성과 과제

이 승 선

충남대학교 언론정보학과

한국형 자율규제 기구로서 KISO의 특성과 과제

이승선 정책위원(충남대 언론정보학과 교수)

1. 문제 제기

온라인을 통한 거래와 표현활동은 ‘일상적’이다. 온라인에서 일상적으로 이뤄지는 거래의 자유와 표현의 자유는 국민의 기본권이다. 일상적인 기본권이라도 필요한 때 법률로 제한될 수 있다. 제한하는 경우에도 기본권의 본질적인 내용을 침해할 수 없다. 법률에 따른 기본권의 제한 중에서, 비록 침해에 이르지 않는다고 하더라도, 특히 표현활동의 자유와 관련한 ‘법적 제한’은 대단히 신중해야 한다. 현재 국회에는 정보통신망법상의 거래나 표현활동과 관련한 다수의 법률안이 발의돼 있다. 그중 온라인 플랫폼 규제와 관련한 법률제정안, 정보통신망법 개정법률안이 ‘자율규제’와 ‘법적 규제’ 차원에서 주목받고 있다.

제21대 국회에는 2022년 11월 20일 현재, 14개의 ‘온라인 플랫폼’ 관련 제정 법률안이 발의돼 있다.¹⁾ 법률안들은 정보통신기술의 발전, 코로나19 확산에 따른 온라인 거래의 확대, 온라인 플랫폼 산업의 규모와 거래 내용 등에 비춰볼 때 기존의 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」, 「대규모유통업법」 등이 제대로 작동하지 못한다고 진단한다. 제정 법률안들은 온라인 플랫폼의 중개 거래의 공정화, 플랫폼 산업 종사자 보호²⁾, 온라인 플랫폼의 이용자 보호 등을 주요 목적으로 삼고 있다.

선지원(2022)에 따르면, 현재 발의된 새로운 온라인 플랫폼 규제법안 중 「온라인 플랫폼 중개 거래의 공정화에 관한 법률」(공정위안)은 플랫폼 사업자와 가맹자들 사이의 계약 관계의 사전 규제에 초점을 맞추고 있다. 반면 “온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률안”(전혜숙

1) [2118054] 온라인 플랫폼 중개 거래의 공정화에 관한 법률안(오기형의원 등 10인, 2022.11.11.); [2118166] 온라인 플랫폼 시장 독점규제 및 공정거래에 관한 기본법안(배진교의원등12인, 2022.11.08.); [2118054] 온라인 플랫폼 중개 거래의 공정화에 관한 법률안(오기형의원 등 10인, 2022.11.02.); [2113487] 온라인 플랫폼 기본법안(윤두현의원 등 12인, 2021.11.23.); [2113269] 플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안(이수진의원 등 10인, 2021.11.11.); [2109598] 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(민병덕의원 등 10인, 2021.4.20.); [2108908] 플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안(장철민의의원 등 20인, 2021.3.18.); [2108802] 온라인 플랫폼 중개 서비스 이용거래의 공정화에 관한 법률안(성일종의의원 등 11인, 2021.3.15.); [2108626] 온라인 플랫폼 중개 거래의 공정화에 관한 법률안(배진교의원 등 10인, 2021.3.8.); [2107743] 온라인 플랫폼 중개 거래의 공정화에 관한 법률안(정부, 2021.1.28.); [2107703] 온라인 플랫폼 중개 거래의 공정화에 관한 법률안(민형배의원 등 10인, 2021.1.27.); [2107622] 온라인 플랫폼 중개 거래의 공정화에 관한 법률안(김병욱의원 등 12인, 2021.1.25.); [2106369] 온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률안(전혜숙의원 등 12인, 2020.12.11.); [2101835] 온라인플랫폼 통신판매중개거래의 공정화에 관한 법률안(송갑석의원 등 10인, 2020.7.13.) 등이다.

2) 이틀테면 장철민의의원등이 2021년 3월 18일 발의한 ‘플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안’에 따르면, 2020년 조사에서 플랫폼을 통해 고객이나 일감을 구하는 광의의 플랫폼 종사자는 179만 명으로 취업자의 7.4%에 해당하며, 이 중에서 일의 배정 등에 영향을 미치는 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 협의의 종사자는 22만 명으로 취업자의 0.9%에 해당하여 플랫폼 일자리가 확산하고 있는 것으로 볼 수 있다. 플랫폼 일자리는 번역, 데이터 라벨링 등으로 다양하게 나타나고 있으며, 전반적으로 본인이 업무수행 여부와 일하는 시간을 선택하는 비율이 높지만, 가격결정권의 유무, 성과평가 여부 등은 일률적으로 판단할 수 없다. 이러한 플랫폼 일자리는 자율성이 극대화되고 비공식 노동이 공식화되는 등 긍정적인 측면이 있지만, 고용과 소득이 불안정하고 일하는 과정에서 기본적인 권익을 보호받지 못하는 개선이 필요한 측면도 있어 플랫폼 종사자 보호가 시급한 상황이다(플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안(장철민의의원 등 20인, 2021.3.18.).

의원안)은 플랫폼 정보서비스에 대한 직접적인 의무 부과를 강화하는 내용을 포함한다. 온라인 플랫폼 서비스의 정의를 “온라인 플랫폼을 통해 이용자 간에 의사소통, 정보 교환 등을 매개하거나 콘텐츠 등의 거래를 중개하는 서비스(온라인 플랫폼 이용사업자를 대리하여 이용자와 계약을 체결하는 서비스를 포함한다)”라고 정의하여 수범 대상으로 보다 포괄적이다. 플랫폼 사업자와 플랫폼 이용사업자 간의 계약에 대한 규율(동 법안의 표현으로는 제7조의 거래 기준 권고)뿐만 아니라, 이용자(최종 소비자)의 보호를 위한 이용약관 규제(제14조)를 비롯한 보다 직접적인 규제이다(선지원, 2022, 64). 이승민은 현재 발의된 온라인 플랫폼 중개 거래에 관한 법안들은 대체로 실태조사와 실증 분석을 통한 규제의 필요성에 대한 면밀한 검토가 결여되어 있고 그로 인해 규제방식과 내용에 대해서도 실증적인 뒷받침이 이루어지지 못하고 있다고 평가한다. 우리나라의 온라인 플랫폼 시장은 역내에 유력한 온라인 플랫폼 기업이 드물고 경쟁법 집행도 회원국과 유럽연합 사이에 다층적으로 복잡한 유럽연합과 상황이 다르다는 것이다(이승민, 2021; 2022).³⁾ 정혜련(2022)도 플랫폼을 규모에 따라 구분하여 정의하는 입법 형태는 EU의 DSA와 DMA, 미국의 SOE 법안과 The Open App Market Act 그리고 일본의 특정 플랫폼 공정화법이라고 소개하면서, 이들 3국은 Meta, Apple, Netflix, Google, Amazon을 비롯한 초대형 플랫폼에 대해서 핀셋규제를 하려는 움직임을 보인다고 평가한다. 그런데도 한국의 온플법의 적용 대상은 국내외 18개 기업이 해당할 것으로 예상되며, 적용 대상은 전자상거래 플랫폼뿐만 아니라 SNS와 같은 기타 플랫폼도 포함하고 있다는 점에서 소수의 초대형 플랫폼을 규제하려는 세계적인 움직임과는 동떨어져 있는 것으로 보인다고 지적한다. 정혜련은 이러한 입법적 시도는 플랫폼을 단지 규제 대상으로 바라보고 스타트업 플랫폼까지 규제하려는 움직임이며, 국익(national interest) 관점과 산업 생태계에 대한 비전이 없는 것이라고 주장하고 있다(정혜련, 2022). 독점규제법을 중심으로 디지털 플랫폼에 대한 주요국의 규제체계를 비교하여 연구한 최창수(2020)는, 디지털 플랫폼의 경쟁 제한적 효과에 대해서는 이론적으로나 실무적으로 합의된 원칙이 부족한 실정이므로, 독점규제법 체계의 갑작스러운 변동은 지양해야 한다고 주장한다. 또 한 관련 경제학적 원칙에 대한 이론이 정립되지 않은 한에서, 각 이론을 주의 깊게 확인하여 정립된 원칙만을 법률이나 지침에 반영하는 것이 바람직하다고 제안한다(최창수, 2020).

온라인 플랫폼에 대한 규제 입법은 ‘정보통신망법’ 개정안을 통해서도 추진되고 있다. 이용빈 의원안, 임오경 의원안, 양정숙 의원안을 들 수 있다. 이용빈 의원안은 플랫폼의 이용사업자나 이용사업자에게 경제적 피해를 직접적으로 유발하는 거짓·과장·기만 정보에 대하여 정보 유통을 매개하는 정보통신서비스제공자(플랫폼 사업자)에 대한 규제내용을 담고 있다.⁴⁾ 임오경 의원안은 공정한 시장 질서유지의 책무를 정보통신서비스제공자에게 부과하고, 타인이 판매·제공하는 재화 또는 용역에 대하여 공공연하게 거짓의 사실을 드러내어 타인의 영업을 방해하는 행위를 처벌할 수 있도록 하는 근거를 마련했다.⁵⁾ 양정숙 의원안은 매출액 등 대통령령으로

3) 이승민은 규제의 필요성이 있다고 하더라도, 국내에 이미 다양하고 강력한 규제가 도입된 경우가 많으므로 기존 제도로 충분한 규율이 가능한 부분에 대해서까지 굳이 새로운 입법을 하거나 규제체계를 대폭 개편할 필요는 없다고 지적한다. 특정 온라인 플랫폼의 문제를 일반화하여 사전적이고 경성적인 규제를 일률적으로 적용하면 안 되고, 실태조사를 통해 규제의 필요성이 인정되더라도 시장 활성화나 진입장벽의 정도를 고려하여 시장 자신의 힘으로 경쟁 질서가 확립될 수 있는 분야에 대해서는 과감하게 무규제 상태에서 기다릴 필요가 있다고 주장한다. 규제는 그 필요성이 명백한 대상부터 단계적, 맞춤형, 잠정적으로 설계하고 자율규제 방식도 적극적으로 고려하여 사후 규제를 보충적으로 활용해야 한다고 주장한다(이승민, 2021; 2022).

4) ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안’(의안번호 2112731, 발의일 2021.9.29.)

정한 일정한 기준의 정보통신서비스제공사업자에게 이용자의 권익 보호를 위해 이용자위원회를 두도록 하는 의무를 부과하고 있다.⁶⁾

그런데 위와 같은 법률 개정안들은 정보통신서비스사업자들의 내부적인 ‘자율규제 시스템’이 마련돼 있지 않아, 자율규제가 작동하지 않는다고 말한다. 이를테면, 위 양정숙 의원안의 경우 법률안 제안 이유에서 “정보 유통에 관해 막대한 사회적 영향력을 보유한 방송의 경우, 건전한 정보 유통 환경 구축을 위한 사업자 내부 자율규제 체계가 작동”하고 있으나 반면 “포털 등 주요 정보통신서비스는 막대한 사회적 영향력을 보유하고 있음에도 건전한 정보 유통 환경 구축을 위한 사업자 내부 자율규제 체계가 마련되어 있지 않다”라고 밝히고 있다.⁷⁾

그러나 이러한 진단은 방송과 인터넷 공간의 특성을 세심하게 고려하고 있지 않을 뿐만 아니라 개별 포털 사업자들이 진행하고 있는 모니터링과 대응, 포털 사업자들의 자율정책기구인 KISO의 다각적인 활동과 성과를 제대로 반영하고 있지 못하다. 온라인플랫폼규제 법률안이나 혹은 다른 법률을 통해 온라인 플랫폼을 규제하려는 다양한 입법적, 정책적 시도에 대해 관련 산업계는 온라인 시장의 성장을 저해하는 법적 규제 접근을 철회하라는 성명을 발표하는 등 각계의 관점이 다양하게 표출, 전개되고 있다.⁸⁾ 현 정부는 이전 정부의 기초와 다르게 ‘플랫폼 민간 자율기구’를 출범시켜 자율규제 논의를 시작했다. ‘플랫폼 자율기구’ 논의가 외적인 명분에도 불구하고 정부 주도의 실질적 규제로 변질할 가능성을 경계해야 한다는 주장, ‘플랫폼 자율기구’의 실효성이 발휘되지 못할 것이라는 우려도 존재하는 상황이다. 카카오 화재로 인한 불통 사례는 위와 같은 온라인 플랫폼에 대한 법적인 규제와 자율규제 논의의 원칙과 기준의 중요성을 주목하게 했다.

인터넷상의 내용규제는 기존의 공권력에 의한 일방적 규율에만 의존할 수 없고, 인터넷 관계 참여자, 특히 인터넷 서비스 사업자의 자율규제와 협력이 불가피하기 때문에 이를 법적으로 수용하면서 공권력에 의해 그 흠결을 보완하는 공동 규제의 형태가 바람직하며, 공동 규제 체제가 여러 나라에서 일반화되고 있다(박용상, 2022). 자율규제는 강제적(enforced) 자율규제, 위임형(mandated) 자율규제, 승인적(sanctioned) 자율규제, 자발적(voluntary) 자율규제로 나뉘고, 그 중 ‘자발적 자율규제’는 그 의미 그대로 자율규제 기구 스스로 규범을 정립하고 통제하는 형태다. 한국인터넷자율정책기구(KISO)가 이에 해당한다(김민호, 2022).

KISO는 한국의 대표적인 자율규제 기구로서 상대적으로 발전적인 자율규제 논의를 이어갈 토대를 제공하고, 자율규제의 내용 역시 구체적(심우민, 2022; 정경오, 2022)이라는 평가받고 있다. KISO(Korea Internet Self-governance Organization)는 인터넷 사업자들의 자율규제 기구다. 2009년 설립되었다. 인터넷 이용자들의 표현의 자유 신장과 책임 제고, 그리고 인터넷 사업자들이 이용자 보호에 노력하도록 만들어진 기구다. 2022년 11월 20일 현재 15개의 회원사가 가입해 있다.⁹⁾ KISO는 척박한 자율규제 환경에도 불구하고 출범 후부터 지금까지

5) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(임오경의원 등 17인, 의안번호 2112551, 발의일 2021.9.14.)

6) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(양정숙의원 등 10인, 의안번호 2110976, 발의일 2021.6.22.)

7) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(양정숙의원 등 10인, 의안번호 2110976, 발의일 2021.6.22.)

8) 선지원(2022)에 따르면, 플랫폼 규제는 수시로 변화하는 플랫폼의 경쟁상황, 콘텐츠 산업의 환경, 국내 이용자들의 소비 경향 등을 파악해 법규범의 균형점을 찾아야 하고, 관계 주체들 간의 지속적인 협력과 논의가 이뤄져야 한다. 또 정책 입안자는 이러한 논의 동향을 수용해 환경에 맞는 규범 체계를 구성하고 지속해서 개선해 나가는 노력을 이행해야 한다(2022, 67).

9) 네이버 주식회사(Naver Corporation), 주식회사 카카오(Kakao corp.), 씨나인(C9), 씨엘 커뮤니케이

학계와 현업으로부터 그 역할에 대한 긍정적인 평가를 받는 기구라고 볼 수 있다. 이 글은 KISO가 한국의 성공적인 자율규제 모델로 평가받는 배경을 짚어보고, 현재 진행 중인 온라인 플랫폼 규제 논의가 바람직한 성과를 낼 수 있도록 그 함의를 도출하는 데 목적을 두고 있다.

2. 자율규제와 온라인에 대한 입법적 규제 시도

2-1. 자율규제의 유형과 특성

자율규제는 규제 주체와 규제 주도권의 귀속에 따라 순수한 자율규제, 정부 주도의 자율규제, 민간 주도의 자율규제로 나눌 수 있다. 첫째는 순수한 자율규제이다. 정부 개입이 전혀 없이 민간의 규범 수립과 집행이 이루어지는 형태이다. 둘째 정부 주도의 자율규제이다. 정부가 자율규제를 상대적으로 주도하는 것으로서, 민간이 수립한 규범을 정부가 승인하거나 민간이 정부의 승인 없이 규범을 수립할 수 있지만 규범 위반 시 정부의 제재를 받는 경우이다. 셋째 민간 주도의 자율규제이다. 정부는 규제의 목표만 결정하고 정부의 간섭 없이 민간이 스스로 규범을 수립하고 집행하는 방식이다. 민간이 중심이 되는 자율규제로서 규범을 위반해도 정부의 제재를 받지 않으며 자율규제가 성공적일 경우 정부가 인센티브를 부여할 수 있다(박창규, 2022, 398).

심우민에 따르면, 자율규제가 효과적으로 작동하기 위해서는 첫째, 영역별로 기술 전문성과 변화의 속도가 부응해야 한다. 실정법적인 규제로는 따라갈 수 없는 속성이 존재하기 때문이다. 둘째, 대표성이 있는 이해관계자 집단이 참여해야 한다. 누구에 의해서든 인정될 가능성이 있는 대표성이어야 한다. 셋째, 타당성 있는 자율규제의 기준이 존재해야 한다. 넷째, 자율규제의 실효성이 입증되어야 한다. 다섯째, 국가의 승인방식도 중요하다. 자율규제나 공동 규제나 하는(Self-regulation vs. Audited Self-regulation) 문제다(심우민, 2022).

자율규제의 성공적인 안착을 위해서는 규제의 필요성에 대한 시장 상황을 객관적으로 평가해야 하고, 규제의 영역별로, 관련 쟁점별로 자율규제가 타당한 것인지, 타당하다면 어떤 자율규제의 모델이 적합한 것인지에 대한 검토를 선행해야 한다(선지원, 2022, 27). 디지털 플랫폼에 대한 규제 역시 디지털 플랫폼의 복잡한 특성을 충분히 파악해야 할 뿐만 아니라 기존의 산업구조를 넘어 플랫폼이 가져오는 혁신과 디지털 생태계의 구축을 어떻게 지향해야 할 것인지를 아울러 고려해야 한다. 또 개별 플랫폼이 시장, 사회에 미치는 영향력에 일정한 법적 책임을 인정하고 규제하기 위해서는 세부적인 사업 내용이나 거래 기준과 규모, 거래 방식과 관여도 등 다양한 요소들이 더욱 세심하게 고려될 필요가 있다(계인국, 2022, 19). 포털이나 플랫폼으로 인해 야기되는 여러 가지 사회적 문제에도 불구하고 자율규제로 이를 극복하려는 이유는 법적 규제가 명분과 규제하기에 적합한 수단으로 만들어진다고 하여 현실적으로 의도했던 결과나 유의미한 차이를 만들어내지 못하기 때문이다(안정민, 2022).

김민호(2022)에 따르면, 이해관계자들의 '자율규제'에 대한 인식의 괴리가 상당히 큰 것으로

션즈(CL Communications), (주)SK커뮤니케이션즈(SK Communications), 뽀뽀커뮤니케이션(PPOP Communication Corp.), 주식회사 인벤(INVEN), 주식회사 인비전커뮤니티(Envision Community Corporation), 줌인터넷 주식회사(ZUM internet), 케이티알파(KT alpha), 파코즈하드웨어(PARKOZ HARDWARE), 심심이(SimSimi Inc), 레드홀릭스(REDHolics), 스캐터랩(SCATTER LAB), 소프트리에이아이(SoftlyAI) 등이다.

보이고, 규제당국은 규제를 ‘민관협의체를 통한 원격통제’ 정도로 여길 수 있다. 기업 또는 규제를 반대하는 측에서도 자율규제를 ‘무규제’ 또는 규제 프리(free)로 생각할 수 있다. 자율규제의 의미가 다의적으로 해석될 수 있는 까닭에 발생할 수 있는 현상이지만, 규제당국의 역할과 개입의 정도가 자율규제의 성패를 좌우한다. 규제당국의 과잉 개입은 자율규제를 명분으로 한 공적 규제이며, 규제당국의 무관심은 방임적 규제 공백 상태를 초래한다. 김민호는 규제당국이 자율규제 기구에 대해 감독자(통제자)로서 해야 할 역할이 아닌, 조력자의 역할을 수행할 때 진정한 자율규제 성과가 달성될 수 있다고 평가한다(김민호, 2022). 디지털경제연구소(DEV)의 관점도 같다. DEV에 따르면, 자율규제는 규칙을 정하고 집행하면서 누가 얼마나 개입하느냐를 중심으로 유형화할 수 있고, 정부와 민간이 서로 얼마나 주도권을 가지느냐에 따라, 그리고 이용자의 의견이 얼마나 즉각적으로 반영될 수 있느냐에 따라 자율규제의 결과도 달라질 수 있다는 것이다(DEV, 2022, 2).

자율규제는 기본적으로 자율규제의 주체가 가지는 전문성과 효율성 때문에 인정되는 것으로서 그 장점은 첫째, 시장의 전문적 지식을 보유한 시장 구성원이 규제의 주체가 되기 때문에 내용적인 면에서 전문성이 있는 규제가 가능하다. 둘째, 시장 구성원이 시장 환경의 변화에 유연하게 대응하여 규제의 내용을 다양하게 준비할 수 있어 신속한 규제가 가능하다. 셋째, 자율규제의 전문성, 유연성, 신속성은 불필요한 규제 비용을 감소시키고 규제의 효율성을 높여 준다. 넷째, 자율규제는 규제대상자에게 합리적인 규제로 수용될 수 있고 규제대상자의 자발적 참여를 충분히 유도할 수 있다. 반면 단점도 있다. 첫째, 자율규제는 규제대상자의 자발적 준수를 기본으로 하고 법적 구속력이 없으므로 집행의 실효성이 부족할 수 있다. 둘째, 회의의 민주적 결정에 근거하는 법적 규제와 달리 시장 구성원의 참여로 규제가 결정되므로 규제내용의 민주적 정당성이 없을 수 있다. 셋째, 규제의 목적을 자신들의 사업상 목적으로 대체할 수 있고 정부 주도의 자율규제의 경우 정부의 규제기관이 특정 사업자단체에 포획될 수 있다. 넷째, 자율 규제기구가 다수의 시장 구성원의 결합으로 구성되고 자율규제의 행위가 경쟁제한 효과를 가져오는 경우 경쟁법 위반의 문제가 발생할 수 있다(박창규, 2022, 400-401).

이창범 등은 정부와 자율규제 간의 관계에 대해 다음과 같은 사항을 유의해야 한다고 제시한다. 첫째, 자율규제의 본질이 관련 이해관계자들의 자율적인 의사결정에 따른 것인 이상 자칫 지원 및 진흥이라는 이름으로 자율규제를 강요하는 오류를 범하면 안 된다. 둘째, 정부는 어떤 경우에도 자율규제 후원자의 지위에 있음을 잊지 말고 최소한의 간여에 그쳐야 한다. 셋째, 자율규제 관련 이해관계자들이 적극적으로 자율규제에 참여할 수 있도록 다양한 인센티브 등 장려책을 강구해야 한다. 넷째, 가능한 다양한 자율규제의 내용을 제시하여 관련 이해관계자들이 이를 필수사항이 아닌 선택사항으로 받아들일도록 해야 한다(이창범·황창근·정필운, 2021, 234-235).

2-2. 온라인 플랫폼 규제에 대한 정부 제출 법률안과 정책 전개 양상

온라인 플랫폼 사업자의 온라인 플랫폼 사업자의 혁신과 새로운 시장의 창출로 인해 소비자의 후생은 증진되었지만, 온라인 플랫폼 사업자의 독점적 지위는 더욱 강화되었고 이에 따라 온라인 플랫폼 사업자의 정치적·사회적 영향력의 확대, 개인정보 오용의 문제, 독과점 지위의 남용 및 입점업체의 희생 등의 부작용이 발생하고 있다. 따라서 온라인 플랫폼 사업자에 대한 규제의 필요성은 인정된다고 할 수 있다. 그런데 우리나라 온라인 플랫폼 규제는 사전 규제, 중복규제, 거래상 지위 남용인 갑을 관계에 지나치게 주목한다는 점, 온라인 플랫폼에 대한

이해와 집행 경험이 충분하지 않다는 점, 정부 주도의 일방적인 명령-통제 방식의 규제라는 지적받고 있다(박창규, 2022, 422-424).

2021년 1월 정부는 ‘온라인 플랫폼 중개 거래의 공정화에 관한 법률안’을 국회에 제출했다. 해당 법률안은 온라인 플랫폼 중개사업자의 불공정거래행위 기준, 위반행위에 대한 공정거래위원회의 조사·처리, 온라인 플랫폼 중개사업자의 손해배상책임 등에 관한 사항 등을 규정하고 있다. 동 법률안은 온라인 플랫폼 중개사업자가 자신의 거래상 지위를 부당하게 이용하여 온라인 플랫폼 이용사업자에게 상품 또는 용역을 구입하도록 강제하거나 경제상 이익을 제공하도록 강요하는 행위 등을 ‘불공정한 거래행위’로 규정하고, 온라인 플랫폼 중개사업자의 불공정거래행위는 온라인 플랫폼 중개사업자가 온라인 플랫폼 이용사업자에 대하여 거래상 우월적 지위에 있다고 인정되는 거래에만 적용되도록 하고, 그 세부적인 판단 기준은 온라인 플랫폼 중개 거래 시장의 구조 및 현황 등을 고려하여 공정거래위원회가 정하여 고시하도록 하였다. 또 동 법률안은 공정거래위원회가 신고 또는 직권으로 위반행위를 조사할 수 있도록 하고, 온라인 플랫폼 중개 거래계약서 서면 교부 및 기명날인 의무, 불공정거래행위 금지, 보복조치행위 금지 규정을 위반한 온라인 플랫폼 중개사업자에 대해서는 시정명령 또는 과징금을 부과할 수 있도록 규정했다. 더불어, 공정거래위원회의 조사나 심의를 받는 온라인 플랫폼 중개사업자에게 불공정한 거래 내용을 자발적으로 해소하고 온라인 플랫폼 이용사업자의 피해를 적극적으로 구제하기 위하여 해당 중개사업자의 시정방안에 대한 동의의결 제도를 도입했다. 동 법률안 제30조는 ‘온라인 플랫폼 중개사업자의 손해배상책임’에 대해 규정하고 있는데 온라인 플랫폼 중개사업자가 온라인 플랫폼 이용사업자에게 손해를 입힌 경우에는 고의·과실이 없음을 입증한 경우를 제외하고는 그 손해에 대하여 배상책임을 지도록 했다. 또 법원은 온라인 플랫폼 중개사업자의 불공정거래행위에 따른 손해배상청구소송에서 손해의 증명이나 손해액 산정을 위하여 해당 중개사업자에게 자료의 제출을 명할 수 있도록 하고, 법원의 자료 제출명령에 대해서는 영업비밀이라 하더라도 손해 증명이나 손해액 산정에 반드시 필요한 경우에는 자료 제출을 거부할 수 없도록 규정했다.¹⁰⁾

한국인터넷기업협회 등 ‘디지털 경제연합’ 소속 7개 관련 협단체는 2021년 12월 27일 온라인 플랫폼 관련 입법안들이 ‘디지털경제 성장 멈춤법’이라는 성명을 발표했다. 논의 중인 플랫폼 관련 입법 규제 시도가 규제당국의 영역확장, 권한 나누기에 불과하다고 평가했다. 온라인 플랫폼 영역이 규제 공백 상태가 아니라고 주장했다. 공정거래법, 약관규제법, 전자상거래법, 대규모유통업법, 개인정보 보호법, 표시광고법, 관세법, 특허법, 저작권법 등 오히려 오프라인 시장보다 더 많은 법률 규제로 온라인 플랫폼 시장은 상시 모니터링, 관리, 감독하에 있다고 주장했다. 7개 협단체는 성명서에서 국회와 정부에 온라인 플랫폼법을 원점에서 재검토하고 이해관계자 모두가 참여하는 사회적 협의의 장을 마련해 줄 것을 요구했다.¹¹⁾

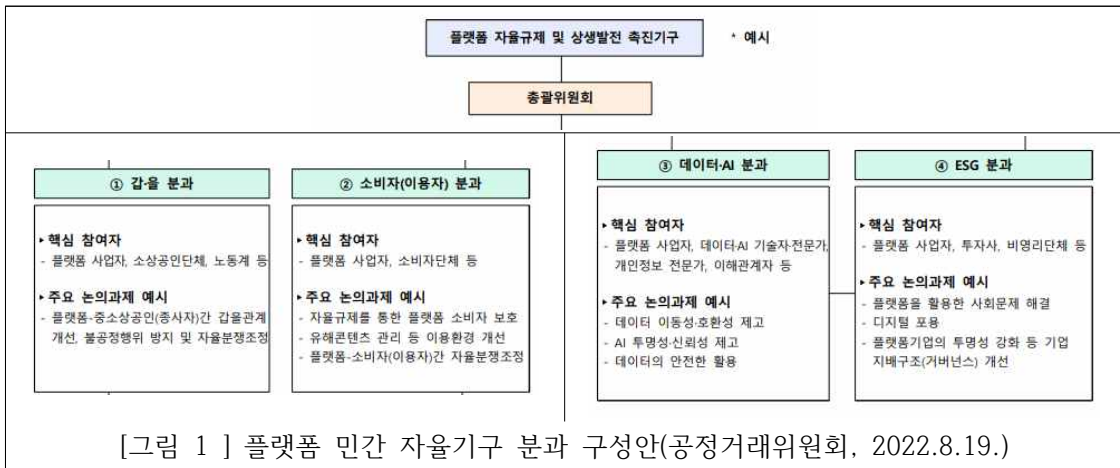
이런 가운데 2022년 8월 19일 ‘플랫폼 민간 자율기구’가 공식 출범했다. 이날 배포된 정부 보도자료에 따르면, ‘플랫폼 자율기구’는 민간 스스로 자율규제 방안을 마련하기 위해 구성된 논의기구다. 민간이 주도하여 운영하고 정부는 정책적으로 지원할 계획임을 밝혔다. 보도자료에 따르면, 분야별로 구체적 이슈를 논의하기 위한 분과별 회의체를 본격적으로 가동할 예정인데 분과별 운영 계획은 자율규제 논의를 개시하기 위해 임시로 마련한 방안이다.¹²⁾ 정부는

10) ‘온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안’(의안번호 2107743, 발의일 2021.1.28.)

11) 성명을 발표한 ‘디지털경제연합’ 소속 7개 협단체는 (사)벤처기업협회, (사)코리아스타트업포럼, (사)한국게임산업협회, (사)한국디지털광고협회, (사)한국온라인쇼핑협회, (사)한국인터넷기업협회, (사)한국핀테크산업협회 등이다.

12) 보도자료에 따르면, 임시로 마련된 분과는 4개다. ‘갑을 분과’, ‘소비자·이용자 분과’, ‘데이터·AI 분

보도자료에서 실제 각 분과를 운영하는 과정에서 민간 참석자들이 자율적으로 “변경할 수 있을 것”으로 전망했다. 출범식에는 한국인터넷기업협회·소상공인연합회·한국소비자단체협의회 등 플랫폼 사업자·입점업체·소비자·종사자 등과 관련된 주요 협회·단체와 기업이 참석했다. 또 기획재정부, 과학기술정보통신부, 고용노동부, 중소벤처기업부, 공정거래위원회, 방송통신위원회, 개인정보보호위원회 등 플랫폼 관계부처도 출범식에 참석했다. 해당 보도자료는 기획재정부 정책조정총괄과, 과학기술정보통신부 통신경쟁 정책과, 고용노동부 디지털노동 대응팀, 중소벤처기업부 상생협력정책과, 공정거래위원회 시장감시총괄과, 방송통신위원회 이용자정책 총괄과, 개인정보보호위원회 자율 보호 정책과 공동명으로 작성, 배포되었다(기획재정부, 2022.8.19.).



8월 23일 배포된 보도자료에서 방송통신위원회는 ‘새 정부의 5대 핵심과제’를 발표했다. 미디어 혁신성장, 미디어의 공공성, 방송통신 국민 불편 해소, 미디어 발전 추진체계 마련 그리고 ‘디지털 플랫폼 이용자 보호’다. 방통위는 국민의 일상과 경제 활동의 중심으로 자리 잡은 디지털 플랫폼의 혁신성장과 이용자 보호가 균형과 조화를 이룰 수 있는 시장 규제체계를 마련하겠다고 보고했다. 디지털 플랫폼 사업자, 이용사업자, 이용자 간 불공정행위로 인한 피해를 방지하면서도 산업 자율성을 보장하기 위해 민간의 자율규제 기구 구성 및 운영을 지원하고, 자율규제를 통해 이용자 보호가 잘 이루어지는지 점검하기 위한 사후평가 장치도 마련하겠다고 밝혔다(방송통신위원회, 2022.8.23.).

‘플랫폼 민간 자율기구’ 출범 후 첫 회의가 2022년 9월 6일 개최되었다. 과기부가 배포한 보도자료에 따르면, 분야별 세부 논의를 진행하기 위해 열린 이날 회의에 주요 플랫폼 사업자, 유관협단체, 학계 전문가, 전문기관(K-DATA, KISA, NIA, NIPA), 관계부처가 참여했다. 사업자는 네이버, 카카오, 구글, 메타, 쿠팡, 우아한형제들, 인터넷기업협회, 온라인쇼핑협회, 코리아스타트업포럼, 지마켓, 당근마켓, 힐링페이퍼(강남언니), 무신사, 한국공유경제협회, 한국

과’, ‘ESG 분과’다. ‘갑을 분과’, ‘소비자·이용자분과’는 오픈마켓·배달앱 등 업종별로 기업, 입점업체·소비자·종사자단체 등이 참여하는 회의체를 구성하여 자율규제 방안을 논의하자는 의견이 제시되었다. ‘데이터·AI 분과’는 데이터·AI의 투명성·신뢰성 확보, 개인정보 보호 등과 관련하여, 정부·기업·전문가 등이 협업하여 세부적인 자율규제 방안을 도출하자는 의견이 제시되었다. ‘ESG 분과’의 경우 정부·기업·전문가 등이 협업하여 플랫폼이 사회 가치 창출에 기여하고, 자율적으로 거버넌스를 개선해 나갈 수 있도록 다양한 방안을 모색해나갈 예정이라고 정부는 보도자료에서 밝혔다.

신용데이터 등이 참석했다. 정부기관 참여자는 과기정통부(네트워크정책실장), 개인정보보호위원회(데이터안전정책과장), 공정거래위원회(시장감시총괄과장), 방송통신위원회(이용자정책총괄과장) 등이다(과기정통부, 2022.9.6.).

‘플랫폼 민간 자율기구’에 대해 기대와 우려가 나오고 있다. 중개 거래 수수료·광고비 조정, 상품 배열 기준 공개 등 플랫폼 사업자와 입점 소상공인 등 이해관계가 첨예하게 엇갈리는 쟁점이 많아 험로가 예상된다. 정부가 온라인 플랫폼법 제정에 앞서 자율규제를 우선 추진하는 방향으로 선회했으나 자율규제 논의가 지지부진하거나 실효성이 있는 합의안이 나오지 않을 상황도 대비해야 한다는 지적을 하고 있다. 시민사회단체, 소상공인단체는 자율규제의 실효성을 문제로 삼아 온라인 플랫폼법 제정을 압박하고 있고 민주당에서도 정기국회 민생입법 과제 중의 하나로 온라인 플랫폼법을 선정했다(조선일보, 2022.9.25.; 2022.10.6.). 기업, 이용자 등을 포함한 이해당사자와 충분한 대화를 통해 밑그림을 그려야 한다는 의견도 제시되었다. 정부가 자율규제 기구에 권한을 완전히 맡기기보다 일부를 위임하는 ‘부분 위임 자율규제’가 적합하다는 것이다. 36개의 기업을 대상으로 벌인 조사에서 기업들은 적절한 자율규제 방식에 대해 ‘부분 위임 자율규제’(17개), 정부가 권한을 자율규제 기구에 완전하게 위임하는 ‘완전 위임 자율규제’(8개), 정부의 개입이나 법률 없이 자발성에 근거해 운영하는 ‘자발적 자율규제’(7개) 등의 반응을 보였다(동아일보, 2022.9.26.).

박창규(2022)는 온라인 플랫폼에 대한 규제는 자율규제가 적합하다고 말한다. 그 이유는 첫째, 자율규제는 규제 주체의 전문성 면에서 긍정적이다. 둘째, 시장의 다양한 변화에 유연하게 대응할 수 있어 효율적이다. 셋째, 온라인 플랫폼은 계속해서 발전할 시장이기 때문에 정부 주도의 명령-통제 방식의 규제는 시기상조이다. 그에 따르면 자율규제는 온라인 플랫폼의 특징을 살리면서도 온라인 플랫폼과 입점업체의 상생, 온라인 플랫폼 간 경쟁의 유지, 소비자 후생의 증진이 가능한 온라인 생태계의 구축이라는 목표를 달성하는 데 기여한다(박창규, 2022). 디지털경제전망도 플랫폼 산업에서 자율규제가 필요한 이유를 다음과 같이 제시한 바 있다. 첫째, 새로운 기술의 등장과 기술 고도화를 기반으로 빠르게 성장하는 ICT 기반의 플랫폼 산업에 있어서 기존의 포지티브 규제는 한계를 드러낸다고 지적한다. 현재 한국은 법률에서 규정하고 있는 내용만을 허용하는 포지티브 규제방식을 채택하고 있다. 이를 극복하기 위해 도입한 규제샌드박스 제도 역시 여러 한계를 가지고 있다는 것이다. 둘째, 플랫폼 사업의 성장에 있어 발전된 기술은 핵심적 요소인데, 규제 입안자 및 집행자보다 시장행위자가 기술에 대한 전문성이 월등하다는 것이다. 디지털 환경에서 경제구조가 더욱 복잡해지면서 정부가 가진 규제역량 및 정보취득 능력의 한계가 드러나고 규제의 권한을 민간과 배분할 필요가 발생한다는 것이다. 셋째, 인터넷이 국가의 경계를 넘어 연결망을 구축한 만큼, 국내 플랫폼 산업은 해외 기업들과 직접적인 경쟁이 필수적이거나 국내 기업들에만 적용되는 경직된 규제는 글로벌 경쟁력의 방해 요소가 된다는 것이다(DEV, 2022, 4-6).

2-3. 정보통신망법 개정안을 통한 온라인상 표현활동에 대한 법적 규제 시도

한국에서 정보통신 서비스 제공 사업자는 다양하고 복잡한 법적 규율을 받고 있다. 2012년 박정훈이 진단한 바에 따르면, ISP 관리책임에 관한 구체적 관련 법령으로는 명예훼손·프라이버시 침해에 대한 민사책임의 일반법으로 민법 제750조·제751조·제760조 및 제764조 등이, 형사책임의 관련 법령으로는 ISP를 이용한 제3자의 공범으로서 ISP 책임에 대해 일반법인 형법 총칙상의 형법 제30-34조 및 형법 제307조의 특칙으로서 개별적인 특별법이자 행정형벌인

정보통신망법 제44조의7 제1항 제2호와 같은 법 제70조 제1항·제2항에 따른 명예훼손 금지의 무와 처벌조항, 그리고 음란물 배포에 관한 처벌 규정인 정보통신망법 제44조의7 제1항 제1호·제74조 제1항 제2호와 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제12조 및 2012년 9월 16일부터 시행 중인 아동청소년성보호법 제8조 제3항이 있었다. 그 밖에 저작물에 관한 ISP 관리 책임은 저작권법 제102조·제103조에서 조건부 책임면제에 관해 규정하고 있었다. 박정훈은 이 같이 우리나라 ISP 관리책임 관련 법령은 매우 복잡한 입법체계로 구성되어 있지만, 이들 법령은 일반적으로 민사법·형사법·저작권법 학계에서 논의되는 법령에 지나지 않고 더 세밀히 분석하면 국가보안법·전기통신사업법 등에도 존재함에 유의할 필요가 있다고 지적했다(박정훈, 2012, 533).

‘정보통신망법 개정안’을 통해 정보통신 서비스 제공 사업자를 규제하려는 시도는 크게 두 가지 접근으로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 ‘플랫폼 사업자’로서 정보통신 서비스제공자에게 플랫폼상의 공정거래와 ‘이용자 보호’ 법적 규제를 강화하려는 접근이다. 두 번째는 정보의 삭제나 임시조치 등의 규율을 강화하려는 법적인 시도이다. 불법 정보의 범주를 확대하거나 삭제·임시조치 등 필요한 조처를 하지 않을 때 책임을 강화하는 입법적 시도로 나타나고 있다.

우선, 플랫폼사업자로서 정보통신 서비스 제공자를 규제하려는 법률안을 보자. 이를테면, 2021년 9월 29일 발의된 이용빈 의원안은 플랫폼을 매개로 한 정보 유통에 따른 사회적 영향력은 갈수록 커지고 있지만, 플랫폼상의 평판으로 소비를 결심하는 최근 경향을 비추어 보면, 거짓·기만·과장 정보는 결국 국민의 일상에 미치는 부당한 피해와 직결되므로, 이를 더 이상 플랫폼 내부에서의 당사자 간의 문제로 외면하거나 소홀히 대응하여서는 안 될 매우 심각한 사회적 문제로 다루어야 할 필요가 있다며 법률 개정안을 제출했다. 해당 법률안은 플랫폼의 이용자나 이용사업자에게 경제적 피해를 직접적으로 유발하는 거짓·과장·기만정보에 대하여 정보 유통을 매개하는 정보통신 서비스 제공자(플랫폼 사업자)가 사회적 영향력에 걸맞은 관리적 조처하도록 의무를 부과함으로써, 부당한 피해를 회복하는 데 노력하게 하고, 재발 방지를 위한 사회적 책무를 이행토록 하며, 플랫폼 경제의 공정성과 건전성을 강화하여 플랫폼 경제의 정보 유통 구조의 한계와 부작용으로부터 국민을 두텁게 보호하고자 하려는 것이라고 그 내용을 밝히고 있다(안 제43조의2, 제44조의11부터 제44조의18까지 신설 및 제76조).¹³⁾

임오경의원이 대표발의한 ‘정보통신망법 개정안’도 코로나19로 인한 비대면 소비 성장으로 배달앱과 같은 온라인플랫폼을 사용하는 이용자의 후기가 악용되고, 이용자의 지위를 남용해 과장·기만성 정보 등으로 자영업자들에게 블랙컨슈밍 방법과 같은 불공정 행위(블랙컨슈머, 별점테러 등)가 증가하고 있는 사실에 주목하고 있다. 이에 해당 법률안은 올바른 정보통신서비스 이용을 통한 공정한 시장질서 유지의 책무를 부과하고, 타인이 판매·제공하는 재화 또는 용역에 대하여 공공연하게 거짓의 사실을 드러내어 타인의 영업을 방해하는 행위를 처벌할 수 있도록 하는 근거를 마련함으로써 불공정 소비행위를 근절하고, 건전한 생태계를 마련하려는 내용을 제안하고 있다(안 제3조제2항, 제44조의7제1항2호의2, 제74조제1항2호의2).¹⁴⁾

양정숙의원이 대표발의한 ‘정보통신망법 개정안’은 방송에서 시청자위원이 시청자위원회를 통해 음란·폭력정보, 허위·과장광고 기타 불법·유해 방송내용에 대한 의견을 수렴해 방송사업자에게 전달하는 자율규제 체계가 작동하고 있다면서, 정보통신서비스 분야에서도 이와 같은

13) ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안’(의안번호 2112731, 발의일 2021.9.29.)
14) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(임오경의원 등 17인, 의안번호 2112551, 발의일 2021.9.14.)

자율규제 체계가 도입될 필요가 있다는 점을 제시하고 있다. 관련 분야 전문가들이 이용자를 대표하여 주요 정보통신서비스를 통해 유통되는 불법·유해정보 또는 허위·과장광고와 같은 서비스 유형별 이용자 이익 저해 우려가 큰 정보의 유통에 대하여 효율적인 통제방안 등에 관한 의견을 제시하거나 시정 요구를 할 수 있도록 하자는 내용이다. 동 법률안은 이에 일일 평균 이용자의 수, 매출액, 사업의 종류 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 포털, 사회관계망 서비스, 온라인 동영상 서비스 제공자에게 이용자위원회를 두도록 함으로써 불법·유해정보 유통으로 인한 이용자의 피해를 방지하고 이용자의 권익 보호를 두텁게 하겠다는 취지를 담고 있다(안 제44조의7 제2항 신설 등).¹⁵⁾

다음, 정보의 삭제나 임시조치를 다룬 법률안도 여러 개가 발의되었다.

첫째, 임시조치의 대상에 새로운 유형의 정보를 추가하는 법률 개정안이다. 정보통신망에서 유통을 금지하는 정보에 ‘사이버 괴롭힘’을 추가하고 그로 인한 피해자의 소명 때문에 삭제·차단 등의 조치를 요구한 최형두 의원안,¹⁶⁾ 유통 금지 정보에 동물의 생명권을 추가하고 ISP가 동물학대 행위 사진, 영상물 포함 정보를 삭제, 임시조치 할 수 있게 하려는 이인영 의원안¹⁷⁾과 류호정 의원안,¹⁸⁾ 유통금지 정보에 ‘학대범죄’를 추가한 김민석 의원안이 있다.¹⁹⁾

둘째, 피해를 주장하면서 정보의 삭제나 임시조치를 요청한 신청인이 다양한 방법으로 그 처리의 경과나 결과를 통지받을 수 있도록 한 개정안이다. 박성중 의원안은 현행법이 통지의 방법에 대해 별도의 언급이 없다면 삭제 등의 요청 이후 상황을 신속하게 알 수 있도록 신청인이 문자메시지, 전자우편 등 그 처리 경과와 결과를 통지받을 수단을 지정하도록 하는 내용을 규정했다.²⁰⁾

셋째, 사생활 침해나 명예훼손 등의 피해 정보 하나하나에 대한 대응으로 부족한 경우가 발생한다는 점을 지적하면서 특정 정보통신서비스 또는 게시판의 운영 중지를 규정한 경우다. 이상현 의원안은 특정 정보통신서비스 또는 게시판에서 유통되는 전체 정보 중에서 일정한 기간 동안 특정인의 권리를 침해하는 정보가 다수임이 명백할 경우 해당 ‘정보통신서비스 또는 게시판의 운영 중지’ 등의 조치를 요청하도록 하는 내용을 포함하고 있다.²¹⁾ 양기대 의원안은 악성 댓글로 인한 피해에 대한 대응방법으로 피해자가 해당 댓글이 게재된 ‘게시판의 운영 중단’ 등을 요청할 수 있도록 규정했다.²²⁾

넷째, 여러 법률 개정안이 정보통신서비스 사업자가 삭제나 임시조치 등의 의무를 이행하지 않을 경우 과징금이나 과태료를 부과하고 있다. 박광운 의원안은 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과하고 있고,²³⁾ 박대출 의원안은 게시판 게시글과 댓글에 이용자의 아이디, 인터넷 프로토콜 주소를 표시하도록 하고 위반시 3천만원의 과태료를 부과하고 있다.²⁴⁾ 민홍철 의원안도 당사자 동의 없는 사진이나 영상이 사칭 등으로 인한 피해에 대해 임시조치 등을 하지 않은 정보통신사업자에게 과태료를 부과하는 내용을 담고 있다.²⁵⁾ 그 외

15) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(양정숙의원 등 10인, 의안번호 2110976, 발의일 2021.6.22.).

16) 의안번호 2117324, 발의일 2022.9.8.

17) 의안번호 2117201, 발의일 2022.9.2.

18) 의안번호 2115313, 발의일 2022.4.18.

19) 의안번호 2115451, 발의일 2022.4.29.

20) 의안번호 2110545, 발의일 2021.6.3.

21) 의안번호 2115428, 발의일 2022.4.27.

22) 의안번호 2104964, 발의일 2020.11.5.

23) 의안번호 2107565, 발의일 2021.1.22.

24) 의안번호 2106387, 발의일 2020.12.11.

‘가짜뉴스’나 ‘허위조작정보’로 인한 피해자의 삭제나 임시조치 등을 이행하지 않은 사업자에게 형사처벌 또는 과태료를 부과하는 법률안도 발의되었다.²⁶⁾ 박아란(2020)에 따르면, 인터넷 서비스사업자의 게시물 삭제나 임시조치로 인한 사적 검열의 위험성에도 불구하고, 온라인에서 사회적 문제가 발생할 때마다 인터넷서비스사업자의 법률적 책임을 강화하는 방안이 손쉬운 해결책으로서 제안되는 경향이 있다. 이를테면 이른바 가짜뉴스가 심각한 사회적 문제로 대두되면서 인터넷서비스사업자에게 가짜뉴스에 대한 책임을 묻는 법률안이 쏟아져 나왔다. 2017년부터 2019년까지 발의된 24개의 가짜뉴스 관련 법안들은 대체로 가짜뉴스의 작성자와 유포자뿐만 아니라 가짜뉴스를 지체 없이 삭제하거나 임시조치를 취하지 않는 인터넷서비스사업자에게 1천만 원에서 5천만 원까지 과징금이나 과태료를 부과하는 내용을 담고 있었다. 그러한 법안들은 가짜뉴스 개념이 법률적으로 명확하지 않음에도 불구하고 이를 규제대상으로 삼고 있어 표현의 자유를 과도하게 침해할 가능성이 있으며, 가짜뉴스 개념의 불명확성에도 불구하고 인터넷서비스사업자에게 무엇이 가짜뉴스인지 스스로 판별하여 이를 삭제하도록 부담을 지운다는 문제점이 지적되었다(박아란, 2020, 26).

박광온 의원안에 대한 황창근(2021)의 지적을 짚어볼 필요가 있다. 황창근(2021)은 박광온 의원안은 크게 세 가지 관점에서 중요한 흠이 있어서 사실상 개악에 가까운 입법이라고 할 수 있다고 평가한다. 첫째 이용자의 권익 구제에 치중한 나머지 이용자의 표현의 자유를 제한하고 있다. 그동안 당사자간의 명예훼손, 사생활침해 등 권리침해정보에 국한하여 임시조치가 운용되던 것을 일체의 불법정보로 확대함으로써 정보통신서비스 제공자에 의한 불법정보 규제 체계가 생성되어 그 만큼 표현의 자유는 제한받게 될 것이라고 본다. 둘째 이번 개정으로 민간자율규제의 공간이 줄어들고 이제는 당사자간의 사적 분쟁까지 완벽히 국가규제에 포함하게 된다는 것이다. 현재 임시조치를 통하여 많은 분쟁이 자율적으로 해결되고 있는데, 이 부분을 사실상 국가규제의 틀로 전환함으로써 민간의 자율분쟁해결의 싹을 잘라버리게 될 것이라고 우려한다. 셋째 정보통신서비스 제공자의 책임이 완화되지는 못할망정 강화되는 결과가 되었다는 것이다. 정보통신서비스 제공자는 분쟁의 당사자가 아님에도 불구하고 일정한 역할을 한 것이므로 임시조치와 관련한 책임을 면제할 필요가 있음에도 현행법은 임의적 감면조항을 두고 있어서 필요적 면제로 개정할 필요가 제기되어 왔다는 것이다 그런데 오히려 개정안에서는 정보통신서비스 제공자에게 분쟁조정 요청의 책임과 이행의무, 과징금과 과태료의 신설 등이 이루어지는 등 책임이 강화되었다고 지적한다(황창근, 2021).

다섯째, ‘혐오표현’을 규제하려는 법률 개정안이 발의되었다. 이는 차후 살펴보기로 한다.

우리 헌법재판소는 오래전부터 인터넷에 대한 기존의 규제적 접근의 위험성을 경계해 왔다. 오늘날 가장 거대하고, 주요한 표현매체의 하나로 자리를 굳힌 인터넷상의 표현에 대하여 질서위주의 사고만으로 규제하려고 할 경우 표현의 자유의 발전에 큰 장애를 초래할 수 있다고 지적했다. 2002년 현재는 표현매체에 관한 기술의 발달은 표현의 자유의 장을 넓히고 질적 변화를 야기하고 있으므로 계속 변화하는 이 분야에서 규제의 수단 또한 헌법의 틀 내에서 다채롭고 새롭게 강구되어야 한다고 주문했다.²⁷⁾ 현재에 따르면, 인터넷은 개방성, 상호작용성, 탈중앙통제성, 접근의 용이성, 다양성 등을 기본으로 하는 사상의 자유시장에 가장 근접한 매

25) 의안번호 2105121, 발의일 2020.11.9.

26) 김종민 의원안(의안번호 2115428, 발의일 2022.4.27.); 서영교 의원안(의안번호 2107093, 발의일 2020.12.31.; 정필모 의원안(의안번호 2100815, 발의일 2020.6.22.). 서영교 의원안은 ‘가짜뉴스’의 삭제 등의 요청을 받거나 모니터링 경과 필요한 조치를 해야 함에도 이를 이행하지 않을 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금형에 처하는 내용을 규정하고 있다.

27) 헌재 2002. 6. 27. 99헌마480

체이다. 즉, 인터넷은 저렴한 비용으로 누구나 손쉽게 접근할 수 있고 가장 참여적인 매체로서, 표현의 쌍방향성이 보장되고, 정보의 제공을 통한 의사 표현뿐 아니라 정보의 수령, 취득에도 좀 더 능동적이고 의도적인 행동이 필요하다. 인터넷 매체 자체에서 잘못된 정보에 대한 반론과 토론, 교정이 이루어질 수 있고, 국가의 개입이 없이 커뮤니케이션과 정보의 다양성이 확보될 수 있다.²⁸⁾ 잘못된 정보에 대해 인터넷 공간에서의 반론과 토론·교정이 이루어지며, 정보의 다양성이 확보될 수 있어서, 국민 개개인의 표현의 자유와 언론의 자유를 확장하는 유력한 수단으로 자리 잡고 있다.²⁹⁾

박정훈(2012)에 따르면, 한국의 경우 미국과 달리 인터넷에서 ISP의 지위·역할이 출판업자이든 배포업자이든 저작권법·정보통신망법과 아동청소년정보보호법상 예외적인 책임 제한의 경우를 제외하고는 일반법으로 민법·형법의 적용을 통해 일정한 경우 민·형사상 책임을 면할 수 없는 구조로 되어 있다. 박정훈은 이와 같은 법제는 인터넷의 국제성에 비춰볼 때 보편적 환경에 부응한 법제가 아니라는 점, 책임주의의 입장에 서게 된 ISP가 면책을 위해 상시적으로 자신의 서비스를 감시하거나 침해행위를 적극적으로 발견하기 위한 의무를 이행하게 되는데 이는 사이버공간의 정보량을 감안할 때 불가능하다는 점, ISP의 지위를 제3자인 정보제공자와 동일시하는 결과를 초래하고 정보제공자의 표현의 자유를 위축시키며 정보 유통의 자유로운 흐름을 방해한다는 점에서 ISP에 대해 원칙적으로 완전 면책을, 예외적으로 2008년 아동보호법과 같이 특별한 보호의 필요성이 있는 경우에 한하여 제한적 책임주의로 법제 개편을 추진하는 것이 바람직하다고 주장했다(박정훈, 2012, 540).

공동 규제가 국제적인 흐름이라고 지적하는 박용상(2022)은 인터넷상의 위법행위는 정보통신서비스에 의해 그 서비스 플랫폼에서 이루어지는 것이어서 그에 대한 단속 역시 정보통신서비스 제공자 자신이 실행할 수밖에 없는 일이고, 그로 하여금 규제를 대행하게 하는 것이 가장 효율적이고 합리적이라고 지적한 바 있다. 그리고 정부가 행할 규제를 사업자에게 맡겨 대행하게 하는 경우 정부는 사업자의 자율규제가 제대로 기능하도록 입법적으로 배려해야 한다고 말한다. 즉, 입법자는 사업자에 의한 자율규제를 뒷받침하고 이를 고무하기 위해 사업자가 위법적 정보를 제거하는 절차와 요건을 분명히 법으로 정함과 동시에 그러한 조치를 취한 사업자의 면책을 보장하는 조치가 필요하다는 것이다.³⁰⁾ 그에 따르면 여기서 기본적인 것은 온라인 위법행위를 방지할 필요성과 인터넷의 자유로운 정보 유통 간에 적절한 균형이 취해져야 한다는 점이다(박용상, 2022).³¹⁾

3. KISO의 주요 활동과 성과

3-1. 연혁과 주요 활동

2008년 12월 16일, 다음커뮤니케이션, 야후!코리아, 에스케이커뮤니케이션즈, 엔에이치엔,

28) 헌재 2011. 12. 29. 2007헌마1001 등

29) 헌재 2016.10.27. 2015헌마1206 등

30) 그러나 제44조의2(정보의 삭제요청 등) 제5항은 “정보통신서비스 제공자는 필요한 조치에 관한 내용·절차 등을 미리 약관에 구체적으로 밝혀야 한다”고만 규정할 뿐 그 구체적 내용을 지시하고 있지 않다.

31) Assaf Hamdani, WHO'S LIABLE FOR CYBERWRONGS? 87 CNLLR(Cornell Law Review, May, 2002) p. 956.

케이티하이텔, 프리챌, 하나로드림 등 7개 포털사는 ‘건강한 인터넷을 위한 포털 자율규제협의회’를 발족하기로 했다는 보도자료를 배포했다. ‘공정하고 객관적인 업계 공동의 자율규제’를 통한 ‘신속한 이용자 피해구제 및 권익보호’를 도모하겠다는 목적을 밝혔다. 보도자료에 따르면, 다음 석종훈, 에스케이커뮤니케이션즈 주형철, 엔에이치엔 최휘영 대표 이사등 7개 CEO 들은 “업계 스스로의 자율적 노력으로 건강한 인터넷 문화를 만들어 가는 것이 이용자들의 편의와 표현의 자유를 보호하고, 인터넷 산업의 발전에도 기여할 것”이라는 데 인식을 같이했다. ‘자율규제협의회’는 2008년 7월부터 6개월간 운영해 온 ‘건강한 인터넷을 위한 포털정책협의회’에서 발의되었다. 우선 ‘위법·유해한 게시물’에 대한 처리로 임무를 한정해 공정하고 객관적이며 신속하게 이용자의 피해를 구제하는 데 역점을 두기로 했다. 자율규제협의회에 참여한 회원사가 자체적으로 ‘위법·유해성’을 판단하기 어려운 게시물을 심의위원회에 상정하면 공동 심의과정을 통해 신속하게 처리 방침을 결정하고, 각 회원사는 방침에 따라 해당 게시물을 처리하기로 하였다. 자율규제협의회는 참여 포털사의 CEO들이 참여하는 최고 의사결정기구인 ‘이사회’, ‘심의위원회’, ‘사무처’로 구성했다. 보도자료에서 7개 포털사 CEO들은 ‘순수한 민간 자율’로 운영될 자율규제협의회는 “한국적인 공동 자율규제 체계”를 갖추어 나가기 위한 첫걸음이 될 것이라고 기대했다(포털자율규제협의회, 2008).

포털정책협의회(2008)에 따르면, 인터넷자율규제협의회가 구성된 배경은 세 가지다. 첫째, 대외 규제를 강화하는 분위기가 조성됐다. 나경원 의원은 사이버모욕죄 도입을 추진했다. 사이버 모욕에 대해 2년 이하의 징역이나 금고 또는 1천만 원 이하의 벌금형에 처하는 내용을 규정했다. 반의사불벌죄로 규정했다. 나경원 의원안은 또 ‘임시조치’와 관련한 개정을 포함했다. 나경원 의원안은 2008년 11월 3일 발의되었다가 임기 만료 폐기되었다(의안번호 1801683). 방송통신위원회 역시 사업자의 모니터링을 의무화하고 명예훼손 등 권리침해 신고에 따른 임시 조치를 강화하는 법률안 개정 작업을 했다. 정부는 2008년 11월 28일 ‘정보통신망법 전부개정법률안’(의안번호 1802396)을 발의했으나 임기 만료 폐기되었다. 해당 법률안은 제3절 이용자의 권익 보호 등에 제111조(정보통신망에서의 권리보호), 제112조(정보의 삭제요청 등), 제113조(임의의 임시조치), 제114조(자율규제)를 규정했다. 제112조 제2항은 ‘임시조치’를, 제114조는 정보통신서비스 제공자단체가 이용자를 보호하고 안전·신뢰할 수 있는 정보통신서비스를 제공하기 위해 정보통신서비스 제공자 행동강령을 정해 시행할 수 있다는 ‘자율규제’를 규정했다. 제112조 제2항의 임시조치 조항을 위반해 삭제 또는 임시조치 등 필요한 조치를 하지 않을 경우 3천만 원 이하의 과태료에 처하도록 규정했다(법률안 제138조 제1항 제21호).

둘째, 인기협을 중심으로 포털정책협의회를 구성해 유해 게시물 자율규제를 위한 ‘공동가이드라인’ 제정, 이용자 계도 ‘공동 캠페인’을 실시하고, 자율규제가 어려운 사안에 대해 방송통신심의위원회와 ‘공동심의’를 진행하기로 뜻을 모았다. 셋째, 당시 포털정책협의회는 방송통신위원회, 나경원 의원 등 문방위소속 국회의원, 방송통신심의위원회 등과 여러 차례 간담회를 개최하고 포털의 자율규제 기관의 신설과 자율규제 강화 등의 문제를 협의했다(포털정책협의회, 2008).

포털정책협의회는 이때 현행 KISO가 한국형 자율규제 기구로서 자리를 잡을 수 있는 매우 중요한 결정을 한다. 연구자가 보기에 다음 몇 가지이다.

첫째, KISO는 2008년 설계 단계에서 자율규제 기구를 <이사회>, <심의위원회>, <사무처>로 구성하기로 하고, 이사회는 협의회의 최고 의사결정기구로서 조직 및 운영과 관련한 각종 규정의 제·개정을 맡기로 했다. 이때 이사회를 협의회에 참여하는 ‘포털사들의 대표이사’로 구성

했다. 당시 자료에 따르면 포털정책협의회는 자율규제의 ‘주체’는 사업자이므로, 최고 의사결정기구인 이사회는 참여 사업자들의 대표이사들로 구성하는 것이 타당하며, 따라서 자율규제에 관한 모든 ‘권한’은 일단 이사회에 유보된 뒤 그 기능 및 역할에 따라 심의위원회, 사무처에 위임되도록 설계했다.

둘째, 협의회 내부의 실질적인 의사결정기구이자 사무처의 관리 감독기구로 ‘심의위원회’를 외부 전문가로 구성했다.³²⁾ 협의회는 당시 외부 전문가로 심의위원회를 구성한 A안과 포털의 내부 인사로 심의위원회를 구성하고 외부 인사로 구성된 자문위원회를 구성하거나 방송통신심의위원회와 긴밀한 협력관계를 구축하는 B안을 작성하고 장단점을 평가했다. 외부 전문가로 심의위원회를 구성하는 A안은 자율규제의 ‘독립성’과 ‘객관성’을 확보하고 심의위원회의 운영상의 공정성과 객관성이 부각되는 장점이 있었다. A안에는 두 가지 문제점이 예상되었다. 하나는 과연 공정한 외부 전문가를 인선하는 것이 용이할 것인가, 하는 문제였다. 다른 문제점으로는 정부 측에서 특정한 인사들을 심의위원으로 추천하거나 위촉을 강요할 경우 자칫 포털에 대한 ‘제3의 규제기구’로 전락할 가능성이 지적되었다. 포털 내부 인사로 심의위원회를 구성하는 B안은 자율규제의 ‘자율성’을 살릴 수 있다는 장점이 있었다. 외부 전문가로 자문위원회를 구성하거나 방송통신심의위원회의 협업을 통해 자율규제의 ‘객관성’을 보강할 수 있을 것이라는 기대도 있었다. 반면 B안은 방송통신심의위원회를 활용할 경우 기존의 시스템과 차이가 없다는 점, 외부 인사들로 자문위원회를 구성하기가 쉽지 않고 자문위원회를 구성하더라도 내부의 심의위원회와 관계 설정이 문제점으로 지적되었다. 포털정책협의회는 외부 전문가로 심의위원회를 구성하는 A안을 채택했다.

셋째, 새로 출범한 자율규제 기구의 예산을 참여한 포털 회원사들의 현물출자 및 인력파견을 적극적으로 활용하기로 하였다. 자율규제 기구는 협의회 출범 초기 단계에서 최소한의 예산 규모로 운영하고 점차적으로 조직과 사업의 규모를 업무량에 따라 조절해 나가기로 했다. 김정호·표시영(2021)은 한국의 언론 자율규제 기구의 특성 중의 하나로 한국신문윤리위원회, 인터넷신문위원회, 한국광고자율심의기구 등 3개 기구 모두 ‘언론진흥기금’이 주 재원을 차지하고 있다는 점을 지적한 바 있다. 이승선(2021)의 발표에 따르면 언론 자율규제의 실효성을 확보하기 위해 각 자율심의기구는 재정의 자부담 비율을 높여가야 한다는 전문가들의 의견이 제시되었다. 전문가들은 자율심의기구의 실효성을 담보하는 장치로 재정의 자부담을 짚었다. 이러한 맥락을 볼 때 2008년 인터넷 포털사들이 자율규제기구를 설립하면서 그 재원을 스스로 해결하기로 한 것은 자율규제의 실효성 확보 차원에서 볼 때 매우 적절한 것이었다고 평가할 수 있다.

넷째, 한국인터넷기업협회와 관계를 어떻게 설정할 것인가에 대해 두 가지 대안을 놓고 고민했다. A안은 인기협의 부설조직으로 자율규제 기구를 운용하는 안이었다. 겸직을 활용하는 등 경비를 절감하는 효과가 장점으로 예상되었으나 자율규제 기구로 출범한다는 의미가 퇴색할 것이라는 평가가 있었다. 인기협과 완전히 독립된 조직으로 운영하는 것이 B안이었다. 인터넷자율규제협의회는 규제에 대응하고, 인기협은 산업을 진흥하는 역할을 담당하는 것으로 역할을 구분할 수 있는 이점이 있으나 회원사들의 부담이 증가할 것으로 예상되었다. 포털정책협의회는 독립조직을 구상한 B안을 선택하는데 연구자가 보기에 KISO가 성공적인 한국의

32) 심의위원회는 ①위법·유해 게시물의 처리에 관한 공동가이드라인의 승인 ② 인지된 위법·유해성이 불분명한 게시물의 처리에 관한 결정 ③ 방송통신위원회, 방송통신심의위원회 등의 유관 부서와 커뮤니케이션 방향 설정 ④ 이용자 계몽을 위한 공동 캠페인/교육 등에 관한 결정 ⑤ 정기적인 Report를 통해 외부에 공개할 심의사례의 결정 ⑥ 기타 자율규제와 관련된 협의회의 사업 전반에 관한 결정 등을 담당할 것으로 설계되었다 (포털정책협의회, 2008).

자율규제 모델로서 기능하게 된 매우 중요한 결정이었다.

황용석에 따르면 KISO는 인터넷 자율규제 활동이 척박한 한국에서 중요한 기반을 마련했는데, KISO의 출범은 한국 인터넷 규제의 한 전기로 해석되었다. 그에 따르면 자율규제 기구의 성격을 결정하는 중요한 기준은 재원의 독립성과 정부 또는 행정규제와 관계다. KISO는 회원사들의 회비와 분담금, 후원금, 수익사업 등을 통해 자체 재원을 마련함으로써 정부로부터 독립된 운영을 하고 있다. KISO의 정관에 따르면 탈퇴는 자유로우며, KISO는 국가법의 기본 틀에서 자율규제 활동을 하는 것을 표방하고 있다. 정부/행정규제와 협력적 관계도 가능하다(황용석, 2018). 이창범 등도 일천한 한국의 자율규제 역사에서 인터넷관련 자율규제는 꽤 활발하다고 평가하고, 대표적인 기관으로 특히 KISO를 제시했다. 국내 대표적인 포털사이트 운영 정보통신서비스 제공자로서, 게시판 정책을 수립해 사업자들과 간의 정책의 혼선을 방지하고 이용자의 예측 가능성을 제시한 점을 긍정적으로 평가했다(이창범·황창근·정필운, 2021, 233).

현행 정보통신망법 제44조의4는 ‘자율규제’를 규정하고 있다. 2007.1.26. 개정된 법 제44조의4에 “정보통신서비스제공자단체는 이용자를 보호하고 안전하며 신뢰할 수 있는 정보통신서비스의 제공을 위하여 정보통신서비스제공자 행동강령을 정하여 시행할 수 있다”는 내용을 신설했다. 그리고 2018.12.24. 개정된 법 제2항에 청소년유해정보, 제44조의7에 따른 불법정보가 정보통신망에 유통되지 않도록 모니터링 등 자율규제 가이드라인을 정해서 시행할 수 있다는 내용을 신설했다. 제3항에 정부는 정보통신서비스 제공자단체의 자율규제를 위한 활동을 지원할 수 있다는 내용도 신설했다.

그런데 이미 KISO는 다양한 자율규제 가이드라인을 제정하고 개정하면서 정보통신망의 신뢰와 안전의 확보, 이용자 보호를 위한 강도 높은 자율적, 자발적 규제를 수행해 왔다. KISO 회원사들은 수시로 변화하는 산업 생태계에 발맞춰, 혹은 시장의 문제가 발생하기 전에 선제적으로 공동의 자율규제 기준을 만들고 시행해 왔다. 전문가집단인 정책위원회가 자율규제를 위한 구체적인 기준과 절차를 마련하고 전원 합의를 통해 그 내용을 정립하여 시행한다. 시장에서 자율규제의 실효성을 확보하기 위해서는 회원사의 자발적 수용이 전제되어야 한다는 점을 고려해 ‘전원 합의’제도를 채택하고 있다. 회원사들은 KISO 정책위원회의 결정을 자사의 약관 등에 반영해 실천하고 있다. 국회가 관련 법률을 만들어 시장에 적용하기 전부터 자발적, 자율적으로 시장의 이용자를 보호하고 정보의 신뢰성 확보 등을 위해 다양한 정책을 마련하고 시행해 왔다.

이러한 임시조치 및 불법·권리침해 게시물에 대한 판단 기준, 선거 관련 인터넷 정보 서비스 기준, 인터넷상 차별표현 완화를 위한 정책, 자살 예방을 위한 정책, 청소년 보호 조치 등을 들 수 있다. 뿐만 아니라 KISO는 2019년부터 기존의 게시물, 검색어 등 표현의 자유 영역에서 이뤄지던 자율규제에서 한발 더 나아가 온라인 플랫폼이 제공하는 인물정보와 여학사전 등 각종 정보는 물론 AI, 챗봇 서비스 등 다양한 분야로 자율규제 영역을 확대하고 있다. 2021년 정책위원회는 코로나19 관련 허위 조작정보에 관한 정책을 신설하고 가짜뉴스 신고센터를 통해 관련 허위 조작정보를 신고받아 처리하는 등 적극적으로 자율적·자발적 활동을 전개하고 있다. 2022년 11월 20일 현재 온라인상의 혐오표현에 대한 회원사 차원의 실효적인 대응을 준비하고 있는 사례도 그와 같은 활동의 연장이라고 할 것이다.

3-2. KISO의 선제적 자율규제와 규제당국의 입법화 시도³³⁾

33) 이 절에서 소개하는 내용은 김대기 KISO 정책위원이 정리한 내용을 참고로 재구성하였다. 김대기 정책위원은 KISO의 설립 준비 단계부터 지금까지 KISO의 출범 및 운영 전 과정에 참여하였다. <인

1) 정보통신망법 ‘임시조치’ 자율규제 성과의 입법화 시도

박용상에 따르면, 인터넷의 등장으로 디지털 커뮤니케이션을 주도하는 인터넷서비스 사업자(인터넷 중개자 또는 플랫폼 서비스사업자)의 지위와 역할이 중요한 문제로 대두되고, 그에 대한 사회 및 국가의 감시·역할 관계에 있어서 기존 규제방식에 의해서는 적절하게 대처할 수 없으므로 새로운 거버넌스와 규제 패러다임이 요구되고 있다. 가장 먼저 고려되는 것이 정보통신서비스 제공자들의 자율규제임은 물론이다. 자율규제만으로는 해결되지 못하는 점을 보완하기 위해 국가의 감시에 의한 공동 규제가 새로운 패러다임으로 정착되고 있다. 그 대표적인 제도가 현행 정보통신망법상 ‘임시조치제도’이다. 삭제 및 임시조치 제도는 인터넷 서비스 사업자가 피해자의 요청에 따라 제3자가 작성·게재한 법익 침해 정보의 삭제 등 임시조치를 취할 의무를 법으로 규정하였다는 점(고지 및 제거 체제, notice and take-down regime)에서 사업자의 자율규제를 법적으로 수용한 것이다. 이는 정부가 행할 규제를 사업자로 하여금 대행케 한 것이라고 볼 수 있다(박용상, 2022).

현행 ‘정보통신망법’ 제44조의2 제2항은 정보통신서비스 제공자의 ‘임시조치’에 대해 규정하고 있다. 사생활이나 명예훼손 등의 침해를 받은 자는 정보통신서비스 제공자에게 해당 정보의 삭제나 반박 내용의 게재를 요청할 수 있는데(제44조의2 제1항), 그러한 삭제 등의 요청을 받으면 정보통신서비스 제공자는 지체 없이 삭제나 임시조치 등 필요한 조치를 하고 즉시 신청인, 정보게재자에게 알려야 한다(제2항). 이때 정보통신서비스 제공자는 삭제나 임시조치한 사실을 해당 게시판에 공시해서 이용자가 알 수 있도록 해야 한다. 정보삭제 요청을 받은 정보서비스 제공자는 권리 침해 여부를 판단하기 어렵거나 다툼이 예상되는 경우 30일 이내의 범위에서 해당 정보에 대해 ‘임시조치’를 할 수 있다(제4항). 정보통신서비스 제공자는 이러한 조치의 내용과 절차 등에 대해 미리 약관에 구체적으로 밝혀야 하는데, 정보통신서비스 제공자가 유통 정보에 대해 삭제나 임시조치를 할 경우 이로 인한 배상책임을 줄이거나 면제받을 수 있다(제6항).

또 ‘정보통신망법’ 제44조의3은 ‘임의의 임시조치’를 규정하고 있다. 정보통신서비스 제공자는 자신이 운영·관리하는 온라인 공간에 유통되는 정보가 사생활 침해, 명예훼손 등 타인의 권리를 침해한다고 인정되면 임의로 임시조치를 취할 수 있는데, 임의의 임시조치 기간은 30일이며, 이용자들이 알 수 있도록 그 사실을 게시판에 알려야 한다. 또 임의의 임시조치의 내용과 절차는 미리 약관에 구체적으로 밝혀야 한다.

현행 ‘임시조치’ 제도의 유래에 대한 박용상(2022)의 설명에 따르면, 이것은 인터넷 등장 초기부터 인터넷 서비스 사업자(ISP)가 자신의 서비스 내에 유통되는 불법 정보의 단속을 위해 약관에 의해 자율적으로 시행해 온 관행으로서 서비스 플랫폼인 ISP가 동시에 규제 플랫폼으로 역할을 할 수 있다는 점에 착안하여 법이 이를 수용하게 된 것이라고 할 수 있다(박용상, 2022). 이러한 ‘임시조치’는 2007년 정보통신망법 개정 때 도입되었다. 2001년 개정되었던 구법은 법익 침해를 당한 자의 요청에 따라 정보통신서비스 제공자가 당해 정보를 삭제하거나 반박 내용을 게재하도록 규정하고 있었다. 그러나 이러한 조치만으로는 피해 확산을 막기에 부족하다는 지적이 있어서 2007년 법 개정을 통해 임시조치가 도입된 것이다. 임시조치의 적

인터넷자율규제협의회(가칭) 구성에 관한 제안>(2008), <보도자료: 포털 7개 사, 자율 규제협의회 만든다: 게시물 신속 처리를 통한 이용자 권익보호 위해> 등의 자료도 김대기 위원이 보관해 준 덕분에 이 글에 참고할 수 있었다.

절정에 대해서는 여러 문제점이 지적됐다. 정보게재자가 이의를 제기하며 재게시 청구를 하면 사업자가 어떤 조치를 취해야 하는지 명확하지 않으며, 30일의 임시조치 기간이 지난 후 취해야 할 조치도 사업자의 자율에 맡겨져 있어 후속 절차가 명확하지 못하다는 것이다. 임시조치는 게시물에 대한 접근을 과도하게 차단하여 온라인상의 표현의 자유를 심각하게 침해한다는 비판도 있다(박아란, 2020, 25).

이 점에 대해 박용상도 그 문제점을 심각하게 지적하고 있다. 현행 정보통신망법의 임시조치 제도는 그 시행 후 피해를 당했다고 주장하는 사람들의 일방적 의견만을 받아들여 게시물을 차단함으로써 온라인상 표현의 자유를 침해하고, 특히 권력이나 부를 가진 사람들이 사회적 비판을 억제하는 수단으로 남용되고 있으며, 사법권 아닌 행정기관에 위법성 여부를 판단 시킨다는 점에서 위헌이라는 논란이 이어져 왔다고 지적했다. 박용상은 더욱이 현행 정보통신망법의 삭제 및 임시조치제도에 대해서는 피해자 측이 구제받기 위해 취해야 할 요건이나 절차에 관한 사항만을 규정할 뿐, 삭제 또는 차단되는 정보를 게시한 표현행위자가 서비스사업자에게 이의를 제기하여 이를 복원할 수 있는 절차에 관하여는 아무 규정이 없다며, 이 때문에 동 조항은 인터넷 표현행위자의 표현의 자유를 침해한다는 비판이 제기되어 왔고, 그 비판은 법적으로 정당한 것이라고 평가했다. 이에 대한 해결책으로 박용상은 미국 저작권법(DMCA)이 상세히 규정하는 바와 같이 이 단계에서부터 게시자에게 반대신청의 기회를 부여하고 서비스사업자에 의한 복원절차(take-down and put-back regime)를 규정할 필요가 있다고 제안했다(박용상, 2022).

“임시조치”에 대한 법적 규제 시도와 그로 인한 표현의 자유 위축 등의 문제가 제기되는 상황에서 KISO는 자율규제 시스템에서 이 사안을 다루어왔다. 조금 더 살펴보자. 현행 정보통신망법상 ‘임시조치’ 규정 중 “게시자 이의신청권 제공”은 없다. 그러나 KISO 회원사는 임시조치 기간 내 이의신청권을 제공하고 있다. 임시조치 기간이 만료된 후 처리방안에 대해 현행 정보통신망법은 이를 규정하고 있지 않다. KISO 회원사는 ① 임시조치 기간 내 이의신청이 없을 경우 ‘삭제’하며 ② 임시조치 기간 내 이의신청이 있을 경우 ‘임시조치 만료 후 복원’하고 있다.

그런데 이러한 KISO 회원사의 전향적인 자율적 조치를 입법안으로 반영한 정보통신망법 개정안이 국회에 발의되었다. 발의한 개정안의 내용은 현행 KISO 회원사의 임시조치에 대한 자율적 규제 조치와 같다. KISO의 ‘임시조치’ 관련 자율규제의 내용을 입법안에 반영하여 발의한 구체적인 입법안에 박광온 의원안이 있다. 2021년 1월 22일 의안번호 2107565호로 발의된 박광온의원의 ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안’은 불법 정보에 대한 임시차단 등 요청 범위 확대, 불법 정보와 관련된 당사자 간 분쟁의 조정을 위한 온라인분쟁 조정위원회 설치 등을 규정하고 있다. 구체적으로 보면, 이용자가 불법 정보에 대해 임시 차단 등을 요청할 수 있도록 하고, 해당 정보게재자의 이의신청이 없으면 해당 불법 정보를 삭제할 수 있도록 하며, 이의신청이 있을 경우 온라인 분쟁조정위원회의 조정 및 절차와 그 조정 결과를 따르도록 하고 있다(안 제44조의2).³⁴⁾ 더불어 동 법률안은 제44조의3(임의

34) 동 법률안은 제44조의2의 현 조문 ‘정보의 삭제요청 등’을 “불법 정보의 임시차단 요청 등”으로 개정했다. 법률안 제44조의2는 다음과 같다. 제44조의2(불법정보의 임시차단 요청 등) ① 정보통신망을 통하여 유통된 제44조의7 제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 불법정보로 피해를 입은 자는 해당 정보를 처리한 정보통신서비스 제공자에게 침해 사실을 소명하여 그 불법정보에 대한 접근을 임시적으로 차단하거나 반박 내용의 게재(이하 “임시차단등”이라 한다)를 요청할 수 있다. ② 정보통신서비스 제공자는 제1항에 따른 해당 정보의 임시차단등을 요청받으면 지체 없이 20일의 범위에서 임시차단 등의 조치를 하고 즉시 신청인 및 해당 정보게재자에게 알려야 한다. ③ 해당 정보게재자는 제2항에

의 임시조치) 규정을 삭제했다.³⁵⁾

<표 1> KISO의 ‘임시조치’ 자율규제 현황 및 이를 반영한 입법안(박광온 의원안의 경우)

구분	KISO 회원사	현행법	개정안
게시자 이의신청권 제공	임시조치 기간 내 이의신청권 제공 중	없음	임시조치 기간 중 이의신청권 신설
임시조치 기간 만료 후 처리방안	임시조치 기간 내 이의신청이 없을 경우 : 삭제	없음	임시조치 기간 내 이의신청이 없을 경우 : 삭제
	임시조치 기간 내 이의신청이 있을 경우 : 임시조치 만료 후 복원	없음	임시조치 기간 내 이의신청이 있을 경우 : 온라인분쟁조정위원회로 분쟁조정 요청

한편 현행 ‘임시조치’는 법제도상 한계가 있다. 이를테면 ‘정보통신망법’ 제44조의2 제6항에 따라, 제2항에 따른 삭제·임시조치 등 필요한 조치를 하면 배상책임을 줄이거나 면제받을 수 있다. 그러나 동법 제44조의4(자율규제)에 따라 자율규제 가이드라인에 따른 경우 면책될 수 없는 한계가 발생한다. 예를 들어 공인의 공적 업무와 관련된 게시물을 ‘해당없음’으로 판단하여 임시조치하지 않은 경우가 그러하다.³⁶⁾

서 정하는 기간 내(이하 “임시차단등의 조치기간”이라 한다)에 정보통신서비스 제공자에게 소명자료를 첨부하여 이의신청을 할 수 있다. ④ 임시차단등의 조치기간 내에 이의신청이 없을 경우 정보통신서비스 제공자는 제1항에 따라 임시차단등을 요청받은 정보를 삭제할 수 있다. ⑤ 해당 정보게재자의 이의신청이 있는 경우 정보통신서비스 제공자는 임시차단 등의 조치를 즉시 해제하고 제44조의11에 따른 온라인분쟁조정위원회에 분쟁 조정을 요청하여야 한다. 이 경우 정보통신서비스 제공자는 조정을 요청한 사실을 임시차단등의 신청인 및 정보게재자에게 지체 없이 알려야 한다. ⑥ 온라인분쟁조정위원회는 제5항에 따른 분쟁조정을 요청받은 날부터 10일 이내에 처리결과를 정보통신서비스 제공자, 임시차단등의 신청인, 정보게재자 및 방송통신위원회에 통지하여야 한다. 다만, 부득이한 사정이 있는 경우에는 한 차례에 한정하여 10일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다. ⑦ 방송통신위원회는 제6항에 따른 온라인분쟁조정위원회의 처리결과를 통지받은 경우에는 즉시 해당 정보통신서비스 제공자에게 해당 정보의 복원 또는 임시조치등을 명하여야 한다. ⑧ 정보통신서비스 제공자는 제7항에 따른 방송통신위원회의 명령에 따른 이행 결과를 해당 게시판에 공시하는 등의 방법으로 이용자가 알 수 있도록 공지하여야 한다. ⑨ 정보통신서비스 제공자는 필요한 조치에 관한 내용·절차 등을 미리 약관에 구체적으로 밝혀야 한다. ⑩ 정보통신서비스 제공자는 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 유통되는 정보에 대하여 제2항부터 제9항까지에 따른 필요한 조치를 하면 이로 인한 배상책임을 줄이거나 면제받을 수 있다. (이하 생략)

35) 제44조의3(임의의 임시조치) ① 정보통신서비스 제공자는 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 유통되는 정보가 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해한다고 인정되면 임의로 임시조치를 할 수 있다. ② 제1항에 따른 임시조치에 관하여는 제44조의2제2항 후단, 제4항 후단 및 제5항을 준용한다.

36) 제44조의2(정보의 삭제요청 등) ② 정보통신서비스 제공자는 제1항에 따른 해당 정보의 삭제등을 요청받으면 지체 없이 삭제·임시조치 등의 필요한 조치를 하고 즉시 신청인 및 정보게재자에게 알려야 한다. 이 경우 정보통신서비스 제공자는 필요한 조치를 한 사실을 해당 게시판에 공시하는 등의 방법으로 이용자가 알 수 있도록 하여야 한다. ⑥ 정보통신서비스 제공자는 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 유통되는 정보에 대하여 제2항에 따른 필요한 조치를 하면 이로 인한 배상책임을 줄이거나 면제받을 수 있다. 제44조의4(자율규제) ① 정보통신서비스 제공자단체는 이용자를 보호하고 안전하며 신뢰할 수 있는 정보통신서비스를 제공하기 위하여 정보통신서비스 제공자 행동강령을 정하여 시행할 수 있다. <개정 2018. 12. 24.> ② 정보통신서비스 제공자단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보가 정보통신망에 유통되지 아니하도록 모니터링 등 자율규제 가이드라인을 정하여 시행할 수 있다. <신설 2018. 12. 24.> 1. 청소년유해정보 2. 제44조의7에 따른 불법정보 ③ 정부는 제1항 및 제2항에 따른 정보통신서비스 제공자단체의 자율규제를 위한 활동을 지원할 수 있다. <신설 2018. 12. 24.>

이런 점에서 KISO의 정책결정 제2호가 가진 의미는 크다. 박준석(2009)에 따르면, 제2호 결정의 2번째 대목에서 다루는 내용이야말로,³⁷⁾ 임시조치의 기본 취지를 담고 있고, 개인이 감당하기 힘들 정도의 피해 확산을 OSP가 자의적으로 개입해서 구제하겠다는 의지를 담은 정책이다. 정보통신망법 44조의 3(임의의 임시조치)에서 ‘임의의 임시조치’를 다루고 있으나, OSP들은 이를 제대로 시행하지 못했는데, 그 이유는 44조 2 제6항과 같은 면책, 감면 조항이 없고 자의적인 판단으로 인하여 OSP가 위험을 안을 수 있기 때문이었다. 박준석은 해당 글에서 정책결정 제2호에 따라 KISO 회원사들은 심각한 문제가 발생하면 KISO를 통해서 상정하고, 회원사들 간에 내용을 공유하여, 빠르게 처리 방식을 논할 수 있게 되었다고 평가했다(박준석, 2009).

2) 자살예방에 관한 정책결정과 입법 반영

현행 정보통신망법상 KISO는 2012년 6월 7일 정책결정 제13호로 <KISO 자살예방에 관한 정책결정>을 했다. 그 내용은 자살과 관련한 유해 게시물이나 커뮤니티를 알게 된 경우 게시물을 삭제하거나 이용을 제한할 것, 카페 등 명칭에 자살이나 동반자살을 목적으로 하거나 방조, 유인하는 표현이 사용될 경우 허용하지 않을 것, 자살 시도의 긴급성과 위험성이 있는 게시물은 수사기관 등 관련기관에 신고할 것, ‘자살’과 ‘동반자살’을 키워드로 검색할 때 자살 예방 상담기관 등의 정보가 노출될 수 있도록 할 것 등이다.³⁸⁾

<표 2> 자살예방에 관한 KISO 정책결정과 이를 입법에 반영한 사례

구분	KISO 정책규정	기존법	2019.1.15.개정 ‘자살예방법’
유해 게시물 삭제	자살과 관련된 유해 게시물이나 커뮤니티 신고 시 삭제/이용제한	없음	정보통신망을 통하여 자살유발정보를 유통하여서는 아니된다 (제13조 전문 개정, ‘정보통신망’ 신설)
금칙어	커뮤니티 명칭 자살 관련 금칙어 적용	없음	
검색 시 자살 예방 상담기관 정보노출	자살 관련 키워드 검색 시 자살 예방 상담기관 정보 노출	없음	

37) 박준석(2009)이 말한 제2호 결정의 2번째 단락 내용은 다음과 같다. “2. 명예훼손을 주장하는 자의 요청이 없지만 심각한 명예훼손이 우려되는 게시물이 인지되었을 경우 각 회원사는 KISO에 상정해 그 처리방법에 대한 정책을 결정할 수 있다. [처리 요건] - 사람을 비방할 목적으로 사실 또는 허위의 사실을 적시하는 명예훼손성 게시물이 개인이 감당할 수 없을 정도로 확산되어 회복할 수 없는?중대한 피해가 예상되거나 사이버테러 등을 통해 특정인에 대한 명백하고 현존하는 위험이 예상되는 상황을 회원사가 구체적으로 인식한 경우에 위의 절차를 따른다. - 이 절차는 주로 청소년 등 피해구제를 직접 신청하기 어려운 자의 보호조치라는 점을 유의한다. [처리 대상] - 창작 게시물 - 스크랩 게시물(단, 언론 기사의 스크랩 게시물은 제외) [정책위원회의 정책결정 제2호(2009. 6. 29)]

38) <KISO 자살예방에 관한 정책결정> (2012.6.7., 정책결정 제13호) KISO 회원사는 국민의 소중한 생명을 보호하고 생명존중의 인터넷문화 조성에 기여하기 위해 아래와 같은 원칙을 통해 자살예방을 위해 노력한다. 1. 각 회원사는 자살과 관련된 유해 게시물이나 커뮤니티를 신고 등을 통해 알게 된 경우 게시물을 삭제하거나 이용을 제한한다. 2. 각 회원사는 카페 등 커뮤니티 명칭에 자살·동반자살을 목적으로 하거나 방조 또는 유인하는 표현이 사용된 것을 알게 된 경우 그 명칭을 허용하지 않는 조치를 취한다. 3. 각 회원사는 신고 등을 통해 자살 시도의 긴급성과 위험성이 있는 게시물을 알게 된 경우 수사기관 등 관련기관에 신고한다. 4. 각 회원사는 ‘자살’ 및 ‘동반자살’ 키워드의 검색 시 자살 예방 상담기관 등의 정보가 노출될 수 있도록 한다.

자살 기도자 구호 프로세스	자살 시도의 긴급성과 위험성이 있는 게시물을 알게 된 경우 수사기관 등 관련기관에 신고 (경찰청 사이버안전국 MOU체결)	없음	긴급구조대상자 구조를 위한 정보제공요청 등 절차 (제19조의3 신설)
업무책임자 지정 의무	없음	없음	대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자는 자료제공 업무책임자를 지정하여 보건복지부장관에 신고 (제19조의3 신설)

2011년 3월 30일 <자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률> (자살예방법)이 제정돼 2012년 3월 31일 시행되었다. 동법은 제정이유에서, 자살은 사회적 전염성이 커서 조기에 차단하지 못하면 사회 전체를 파멸로 몰아넣을 수도 있으므로, 국민의 생명을 보호해야 할 일차적 책임이 있는 국가가 나서서 효과적이고 체계적인 예방대책을 마련하여야 할 것이라고 밝혔다. 성별·연령별·계층별·동기별 등에 따라 다각적이고 범부처적인 차원의 사전 예방 시책들과 생명존중 문화 조성을 위한 대책들을 법률에 명문화했다.

그리고 KISO는 2012년 6월 7일 ‘자살예방에 관한 정책결정’ 제13호를 정했다. 기존의 ‘자살예방법’은 KISO의 자살예방 정책결정에 담긴 내용을 규정하고 있지 않았다. 2019년 1월 15일 개정, 6개월 후 시행된 ‘자살예방법’은 KISO가 선제적으로 자율규제를 해 오던 ‘자살예방’을 위한 정책을 개정법에 반영했다. 정보통신망과 관련해 개정된 주요 내용은 첫째, 누구든지 ‘정보통신망법’에 따른 정보통신망을 통하여 자살유발 정보를 유통해서는 안 되고, 이를 위반하는 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하였다(제19제1항, 제25조제3항 신설).³⁹⁾ 둘째, 자살위험자 구조를 위하여 긴급구조기관이 정보통신서비스 제공자에게 자살위험자의 개인정보 및 위치정보의 열람·제출을 요청할 수 있도록 하고, 정보통신서비스 제공자는 그 요청에 지체 없이 협조하도록 하였다(제19조의3 신설). 셋째, 정보통신서비스 제공자 중 일일평균 이용자 수, 매출액 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자는 제19조의3 제1항에 따른 ‘자료제공 업무책임자’를 지정하여 보건복지부장관에게 신고하도록 하였다(제19조의4 정보통신서비스 제공자의 의무 신설).

39) 제19조(자살유발정보예방체계의 구축) ① 누구든지 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 정보통신망을 통하여 자살유발정보를 유통하여서는 아니 된다. 제19조의3(긴급구조대상자 구조를 위한 정보제공요청 등) ① 경찰관서·해양경찰관서 및 소방관서의 장은 자살위험자 중 다음 각 호에 해당하는 사람(이하 이 조에서 "긴급구조대상자"라 한다)의 생명·신체를 보호하기 위하여 긴급한 경우로서 다른 방법으로는 긴급구조대상자의 위치 등을 파악하여 구조할 수 없는 경우에 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제3호의 정보통신서비스 제공자에게 자료의 열람이나 제출을 요청할 수 있다. 1. 자살 의사 또는 계획을 표현한 사람 2. 자살동반자를 모집한 사람 3. 자살위해물건을 구매하거나 구매의사를 표현하는 등 자살을 실행할 것이 명백하다고 판단되는 사람 ② 자료제공요청의 대상이 되는 자료는 긴급구조대상자의 성명, 주민등록번호(주민등록번호가 없는 경우에는 생년월일을 말한다), 주소, 전화번호, 아이디(컴퓨터시스템이나 통신망의 정당한 이용자임을 알아보기 위한 이용자 식별부호를 말한다), 전자우편주소 및 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 개인위치정보를 말한다. ③ 자료제공요청은 요청사유, 긴급구조대상자와의 연관성, 필요한 자료의 범위를 기재한 서면(이하 "자료제공요청서"라 한다)으로 하여야 한다. 다만, 서면으로 요청할 수 없는 긴급한 사유가 있을 때에는 서면에 의하지 아니하는 방법으로 요청할 수 있으며, 그 사유가 해소되면 지체 없이 정보통신서비스 제공자에게 자료제공요청서를 제출하여야 한다. ④ 정보통신서비스 제공자는 제1항의 자료제공요청을 받았을 경우 지체 없이 협조하여야 한다(이하 생략). 제25조(벌칙) ③ 제19조제1항을 위반하여 자살유발정보를 정보통신망을 통하여 유통한 사람은 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

KISO와 회원사는 '자살예방 정책결정'에 따라 자살과 관련한 유해 게시물을 삭제하고 금칙어를 적용하는 등 자율규제 활동을 적극적으로 수행했다. 나아가 경찰청 사이버안전국과 MOU를 체결해 구호 절차를 진행하는 등 자율정책기구로서 수행하던 업무가 '자살예방법'의 규정으로 명문화되면서 기존의 활동은 그대로 유지된 반면, 오히려 업무책임자를 지정해야 하는 법적인 의무를 감당하게 되었다. 반면 KISO의 자율적 규제 활동에 따른 면책조항이나 인센티브 조항은 신설되지 않은 입법상의 한계가 드러나게 되었다.

3) 혐오표현에 대한 법적 규제체계와 KISO의 자율규제

고흥석(2019)에 따르면, 현재 혐오표현에 대한 법적제재를 명문으로 규정하고 있는 국내 법률은 없으며, 단지 형법상 명예훼손죄와 모욕죄가 있을 뿐이다. 형법상 명예훼손과 모욕죄 이외에도 개별 법률에서 특정 표현이나 정보에 대한 제재조항이 마련되어 있다. '정보통신망법'은 이용자가 사생활 침해 또는 명예훼손 및 불법정보를 정보통신망에 유통하는 행위를 금지하고 있으며, '공직선거법'에도 후보자에 대한 허위사실 공표 및 사생활 비방을 금지하고 있다. '장애인차별금지법'은 제3조 정의 조항에서 "괴롭힘 등"에 대하여 "집단따돌림, 방치, 유기, 괴롭힘, 희롱, 학대, 금전적 착취, 성적 자기결정권 침해 등의 방법으로 장애인에게 가해지는 신체적·정신적·정서적·언어적 행위"로 규정하고 있다. 또한, 성희롱과 관련하여, 상대방에게 성적 굴욕감이나 혐오감을 느끼게 하는 행위에 대해서도 개별 법률에서 규정하고 있으며, '국가인권위원회법' 제2조도 차별행위를 규정하고 있다. 흥석은 개별 법률에서 금지하고 있는 특정 표현이나 불법 정보 등이 정확히 혐오표현과 정확히 일치한다고 볼 수는 없다면서, 혐오표현에 관한 명시적인 법률이 부재한 상황에서 개별 법률에서 규제하고 있는 법체계는 일정 부분 한계를 지니고 있다고 평가한다(고흥석, 2019, 8-10).

그런데 현재 국회에는 다수의 '장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 일부개정법률안'⁴⁰⁾ 고용에서 학력이나 연령 등의 차별을 금지하는 법률안이 발의돼 있다.⁴¹⁾ 그 외에 주목할만한 법률안이 2개 더 있다.

하나는 '평등 및 차별금지에 관한 법률' 제정안이다. 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 차별을 금지하고, 차별로 인한 피해를 실효적으로 구제하며, 차별을 예방함으로써 인간의 존엄과 평등을 실현하려는 목적으로 발의되었다. 해당 법률안은 '차별'의 개념을 합리적인 이유없이 성별, 장애, 병력(病歷), 나이, 출신국가, 출신민족, 인종, 피부색, 출신지역, 용모·유전정보 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족형태 및 가족상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 전과, 성적지향, 성별정체성, 학력(學歷), 고용형태, 사회적신분 등을 이유로

40) 김예지 의원안(의안번호 2116265, 발의일 2022.7.4.); 홍석준 의원안(의안번호 2115562, 발의일 2022.5.12.); 김정호 의원안(의안번호 2114810, 발의일 2022.2.22.); 김예지 의원안(의안번호 2114800, 발의일 2022.2.22.); 김예지 의원안(의안번호 2113528, 발의일 2021.11.25.) 외에도, 2022년 11월 28일 현재 대안에 반영돼 폐기된 것을 제외하고 11개의 법률안이 계류 중이다.

41) 이룰테면 '고용에서의 학력·출신학교 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률안'(오영훈 의원안, 의안번호 2114544, 발의일 2022.1.25.), '고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정법률안'(권명호 의원안, 의안번호 2111032, 발의일 2021.6.23.), '고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정법률안'(송옥주 의원안, 의안번호 2100764, 발의일 2020.6.19.), '학력·출신학교 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률안'(서동용 의원안, 의안번호 2112386, 발의일 2021.9.2.), '출신학교 차별없는 교육 공정성 실현에 관한 법률안'(강득구 의원안, 의안번호 2112300, 발의일 2021.8.30.), '공정한 채용을 위한 출신학교차별금지 및 직무능력중심 고용 촉진에 관한 법률안'(이수진 의원안, 의안번호 2112308, 발의일 2021.8.30.) 등이 있다.

개인이나 집단을 분리·구별·제한·배제하거나 불리하게 대우하는 행위로 정의하고 있다. 또 그 행위가 외견상 중립적인 기준을 적용하였으나 그 기준이 특정 집단이나 개인에게 불리한 결과를 초래하는 ‘간접차별’의 경우와 성별 등을 이유로 한 괴롭힘, 성희롱, 특정 개인이나 집단에 대한 분리·구별·제한·배제나 불리한 대우를 표시하거나 조장하는 ‘광고 행위’는 차별로 본다. 그러나 특정 직무나 사업수행의 성질상 불가피한 경우, 현존하는 차별을 해소하기 위하여 특정한 개인이나 집단을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 위한 정책의 수립 및 집행, 다른 법률의 규정에 따라 차별로 보지 아니하는 경우는 차별에 해당하지 않는 경우로 규정하고 있다. 또 법원은 피해자의 청구에 따라 본안 판결 전까지 차별의 중지 등 임시조치를 명할 수 있으며, 차별이 악의적인 것으로 인정되는 경우로서 차별피해자에게 손해가 발생한 때에는 그 손해액의 3배 이상 5배 이하에 해당하는 범위에서 손해배상액을 정할 수 있도록 하였다. 입증책임과 관련해 이 법률안은, 분쟁 해결에 있어서 차별 판단의 대상이 되는 행위가 있었다는 사실은 차별을 당하였다고 주장하는 자가 입증하도록 하고, 그 행위가 성별 등을 이유로 한 차별이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 점은 차별이 있었다고 주장하는 자의 상대방이 입증하도록 하여 그 입증의 책임을 배분했다. 또 사용자 등이 차별받았다고 주장하는 자 및 그 관계자가 위원회에 진정 등을 하였다는 이유로 신분이나 처우와 관련한 불이익 조치를 할 수 없도록 하고, 해당 불이익 조치가 진정 등을 이유로 한 것이 아니라는 점은 불이익 조치를 당하였다고 주장하는 자의 상대방이 입증하도록 하였다.⁴²⁾

다른 하나는 장혜영의원 등이 발의한 ‘차별금지법안’이다. 해당 법안은 차별금지에 관한 기본법이자 현행 ‘국가인권위원회법’의 차별 분야에 대한 특별법적인 성격을 갖고 있다. 법안은 법에서 금지하는 차별사유를 ‘국가인권위원회법’상의 차별금지사유를 기본으로 성별, 장애, 나이, 언어, 출신국가, 출신민족, 인종, 국적, 피부색, 출신지역, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족 및 가구의 형태와 상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적지향, 성별정체성, 학력(學歷), 고용형태, 병력 또는 건강상태, 사회적신분 등으로 구체화했다. 또 합리적인 이유 없이 성별 등을 이유로 고용, 재화·용역 등의 공급이나 이용, 교육기관의 교육 및 직업훈련, 행정서비스 제공이나 이용에서 분리·구별·제한·배제·거부 등 불리하게 대우하는 행위를 차별로 금지하고 있다. 법안은 직접차별 뿐만 아니라 간접차별, 성별 등을 이유로 특정 개인 및 집단에 대하여 신체적·정신적 고통을 주는 행위 및 차별의 표시·조장 광고 행위를 차별로 금지하고 있다. 나아가 해당 법안은 차별행위가 악의적인 것으로 인정되는 경우(고의성, 지속성 및 반복성, 보복성, 피해의 규모 및 내용 고려하여 판단), 통상적인 재산상 손해액 이외에 별도의 배상금(손해액의 2배 이상 5배 이하)을 지급할 수 있도록 하였다. 증명책임과 관련하여 법안의 제3장 규정을 위반한 경우에 한해 차별을 받았다고 주장하는 자의 상대방에 대해 증명책임을 부담하도록 하였다. 제3장은 고용, 재화·용역 등의 공급이나 이용, 교육기관의 교육·직업훈련, 행정서비스 등의 제공이나 이용에 있어서 차별을 금지하는 내용을 다루고 있다.⁴³⁾

뿐만아니라 ‘정보통신망법’ 개정안을 통해 ‘혐오표현’을 규제하려는 입법적 시도도 전개되고 있다. 이를테면, 정태호 의원안은 유통 금지 정보에 ‘혐오표현 정보’를 추가하고 삭제나 임시조치의 대상이 되게 하였다. 또 명예훼손 분쟁조정부의 조정업무에 혐오표현과 관련한 분쟁을 포함시켰다.⁴⁴⁾ 이상헌 의원안은 ‘대통령령으로 정하는 혐오·비방을 내용으로 하는 정보’를 포

42) ‘평등 및 차별금지에 관한 법률안’(권인숙 의원안, 의안번호 2112330, 발의일 2021.8.31.)

43) ‘차별금지법안’(장혜영 의원안, 의안번호 2101116, 발의일 2020.6.29.)

44) 의안번호 2115873, 발의일 2022.6.10.

함했다.⁴⁵⁾ 전용기 의원안도 유통이 금지되는 불법정보에 ‘공공연하게 상대방을 혐오·차별하거나 혐오·차별을 선동함으로써 상대방에게 굴욕감이나 혐오감을 느끼게 하는 내용의 정보’를 신설했다. 위반할 때 7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정했다.⁴⁶⁾

혐오표현에 대해 법적인 규제의 필요성을 부인하기는 어렵다. 다만, 온라인상의 혐오표현에 대해 법적인 규제만으로 한계가 있다는 점에서, 사업자나 사업자단체의 적극적인 자율규제의 중요성이 크다. 사회적 소수자에 대한 혐오표현과 차별적 행위를 차단하면서도 한편으로 표현의 자유 공간이 위축되지 않도록 지혜가 필요하기 때문이기도 하다. 주의할 것은 또 있다. 형식적인 것만으로 혐오표현의 자율적, 법적 규제는 충분하지 않다는 점이다. 예를 들면 이용약관이나 운영상 지침만으로는 부족하다. 자율규제의 실효성 확보가 관건이다. 예를 들어 고흥석(2019)은 혐오표현물에 대한 적극적인 규제조치 여부를 이용약관이나 운영지침을 마련하고 있는지 여부로 판단하는 것은 자칫 ISP에게 면죄부를 줄 수 있기 때문에 경계할 필요가 있다고 지적한다. 오히려, ISP가 자신이 제공하는 서비스에서의 혐오표현물에 대한 실질적으로 통제권한을 갖고 있는지와 제3자 접근 가능성 정도를 함께 살펴보는 것이 더 의미가 있다는 것이다. 이는 혐오표현물이 특정 인터넷서비스에서 생성되고 유통되는 과정에서 ISP가 어떠한 조치를 취할 수 있는지, 관리, 감독권한의 범위와 조치 방법을 어떻게 규정하고 있고 실천할 수 있는 방안을 마련하고 있는지 비교분석할 수 있는 토대를 제공할 수 있기 때문이라고 말한다(고흥석, 2019, 29-30).⁴⁷⁾

이러한 때 KISO가 혐오표현의 자율적 규제 실효성 제고를 위해 발벗고 나섰다. KISO의 회원사들은 개별사별로 혐오표현에 대한 자율적 규제를 시행하고 있다. 또 KISO 정책규정 제5장은 ‘차별적 표현 완화 등을 위한 특별정책’을 명시하고 있다. 이정념에 따르면, KISO 정책규정이 차별적 표현 완화 등을 위한 특별 정책을 명시하면서 원칙적으로 인터넷을 통한 개인의 사상과 표현의 다양성은 존중되어야 하고 개인이나 집단 사이의 비판적 표현을 자유롭게 허용하면서 이것이 사회갈등을 초래하더라도 무조건적 제한이 가해지지 않도록 하는 점은, 인터넷을 매개로 하는 의사소통에 있어 이용자 간의 표현의 자유를 우선한다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 이를 전제로 하여, 인터넷을 통해 특정 집단을 대상으로 하는 모욕적 내지 혐오적 표현에 대해 제재를 가할 수 있도록 예외규정을 마련하고 있다는 점도 발생 가능한 혐오발언의 피해에 대처하고자 하는 예방적 측면에서 그 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 다만 혐오발언이 특정 개인이나 집단을 대상으로 하기는 하지만 피해 대상이나 대상군을 사전에 명확히 확정하기는 많은 어려움이 따른다는 점, 정책규정에서 명시하고 있는 ‘모욕적이거나 혐오적인 표현방식’을 어떻게 판단할 수 있을지 불분명하다는 점, ‘구성원들에게 굴욕감이나 불이익을 현저하게 초래하는 게시물’을 판단하는데 있어 당사자의 주관적 감정을 어떠한 기준으로 다룰 것인지, 차별적 표현을 누가 판단하고 어떻게 한정할 수 있을지 그리고 차별적 표현이라

45) 의안번호 2103977, 발의일 2020.9.17.

46) 의안번호 2102828, 발의일 2020.8.7.

47) 고흥석의 이러한 진단과 평가는 혐오표현물이 인터넷 공간에서 유통, 확산되는 주요한 서비스의 유형별로 각각의 게시물에 대한 관리 감독 규정을 분석한 데 기인한다. 그의 분석에 따르면 각각의 인터넷서비스가 제시하고 있는 게시물에 대한 삭제(혹은 폐쇄) 등에 대한 제재조치 또는 이용약관, 개별 운영 지침 등은 다소 차이는 있지만, 타인의 권리 침해에 관련된 표현물을 금지하고 있다는 점에서는 크게 다르지 않았다. 특히, 극단적인 혐오표현물로 사회적 이슈가 되었던 주요 웹 커뮤니티 사이트에서도 이용약관과 운영지침 역시 통상의 것과 유사하게 마련되어 있었다. 고흥석에 따르면, 이러한 현상은 국내법상 부가통신사업자이면서 정보통신망법의 규제대상 사업자로서 기본적인 법적 규제안에서 서비스를 운영하기 위한 최소한의 조치로 해석될 수 있다(고흥석, 2019, 29-30).

고 인정되는 내용들의 삭제를 위해 누가 해당 권한을 가지고 누구에게 삭제의무를 부과할 수 있을지 등에 대해서는 보다 확장된 논의가 필요하다(이정념, 2019).

이러한 배경에서 KISO는 ‘혐오표현’에 대한 자율규제의 실효성을 높이기 위해 ‘혐오표현 심의위원회’를 설립하고 ‘혐오표현에 대한 자율규제 가이드라인’을 제정하는 등 혐오표현 문제에 적극적으로 대응하고 있다. KISO의 보도자료에 따르면, KISO는 최근 ‘혐오표현심의위원회’를 발족하고, ‘혐오표현의 판단과 처리를 위한 가이드라인’을 마련하고 있다고 11월 17일 밝혔다. 혐오표현심의위는 KISO가 기존에 운영하던 ‘차별적 표현 완화를 위한 정책’ 등을 심화·발전시키기 위해 구성됐다. 위원회에는 미디어·국어학·사회학·법학 등 관련 전문가들이 폭넓게 참여하고 있다. KISO는 혐오표현심의위를 통해 혐오표현 관련 내용을 집중적으로 연구하고, 향후 혐오표현에 대한 다양한 심의를 진행할 예정이다. 현재 혐오표현심의위는 내년 상반기 적용을 목표로 가이드라인을 마련하고 있다. 가이드라인은 혐오표현을 정의하고, 이를 바탕으로 가이드라인의 기본원칙과 적용범위, 이용자·사용자의 의무 등에 대한 내용을 담을 예정이다. 아울러 가이드라인에는 표현의 자유를 최대한 존중하는 가운데 특정 집단이 혐오표현으로 인해 차별·배제되지 않도록 피해를 예방하고, 신속하게 구제할 수 있도록 그 판단과 조치 절차 등도 담는다. 해당 가이드라인은 네이버, 카카오, SK커뮤니케이션즈 등 KISO 회원사가 제공하는 서비스 가운데 원칙적으로 일반에게 공개된 영역에 적용된다(KISO, 2022.11.17.).

3-3. KISO의 선도적 자율정책 사례

KISO는 2009년 4월 2일 [정책결정 제1호]를 의결했다. <실명이 거론된 명예훼손성 게시물 의 조치를 위한 정책>이다. 우선 ‘일반원칙’으로 △ 인터넷상의 게시물로 인한 명예훼손을 주장하는 자는 삭제 또는 반박내용의 게재(“삭제 등”)를 요청할 때 명예훼손 사유와 해당 게시물의 URL을 적시해야 하고, 회원사는 이러한 요건이 충족되는 경우에 삭제·임시조치 등의 필요한 조치를 할 수 있다. △ 명예훼손성 게시물을 답링크(해당 게시물로 바로가기 링크)한 게시물도 동일한 절차를 거쳐 처리 한다. △ 단, 임시조치 후 게시자의 요청이 있을 경우 해당 게시물의 재게시 문제는 최근 대법원 판결(2009년 4월 16일, 2008다53812 손해배상(기)등)에 대한 검토를 거쳐 추후 결정한다. ‘포괄적 요청에 의한 임시조치’와 관련한 결정으로 △ 각 회원사는 URL의 적시 없이 삭제 등의 조치 요청을 받은 때 당사자에게 회복하기 어려운 중대한 침해가 예상되거나 명백한 불법성이 인정되는 경우에 임시조치를 허용할 수 있다. △ 다만, 이러한 예외적 조치는 표현의 자유를 지나치게 제약할 가능성이 있으므로 일시적이고 제한적으로 허용해야 한다. △ 이 조치의 구체적인 절차, 방법 등에 대해서는 별도의 논의를 통해 공동의 기준을 마련한다. ‘임의의 임시조치 및 모니터링에 의한 삭제·차단’ 과 관련해 내린 결정은 △ 정보통신망법상 임의의 임시조치 및 모니터링에 의한 삭제·차단은 그 적용 요건에 대한 판단의 어려움과 위에 언급한 대법원 판결 등을 고려하여 향후 정책적 논의를 통해 구체적인 개선방안을 모색한다.⁴⁸⁾ 그 외 KISO의 주요 자율규제 정책 사례는 다음과 같다.

<표 3> KISO의 주요 자율규제 정책 사례

48) 그 외에 ‘정책결정 제1호’에서는 ○ 당초 상정된 정책안의 대상이었던 이종걸 의원 발언 건에 대해서는, 이미 각사가 자체정책에 따라 처리하고 있는 점을 감안해 이 정책을 적용하지 않는다. ○ 욕설, 개인정보침해 등 명백한 불법성 게시물에 대한 조치는 이번 정책결정의 대상에서 제외한다는 등의 결정을 했다.

자율규제 정책 (정책수립 일자)	주요 내용
명예훼손성 게시물의 임시조치 등에 관한 추가적인 정책 [정책결정 제2호] (2009.6.29.)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 명예훼손 게시물 신고의 일반원칙 신설 - 신고 요건 : 당사자, 사유 소명, URL 적시 / 처리 대상 : 창작 게시물, 스크랩 게시물, 딥링크 게시물 / 처리 방법 : 임시조치 / 처리의 제한 - 국가기관 및 지방자치단체는 임시조치 요청의 주체가 아님(단체의 장, 구성원 개인은 제외) - 공인의 공적업무와 관련된 내용은 명백한 허위사실이 아닌 한 임시조치의 대상이 아님 2. 의미 : 불명확한 신고에 따른 임의의 임시조치 남용 방지, 국가기관, 지방자치단체 및 공인의 공적업무 등과 관련된 표현의 자유 증진 및 국민의 알권리 보장
국가적 법익 침해와 관련한 게시물의 처리 절차 [정책결정 제8호] (2011.6.1.)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국가적 법익 침해와 관련된 사안은 정보통신망법 제44조의7, 같은 법 시행령 제34조에서 정한 절차를 따름 2. 의미 : 국가 보안법 위반 등 국가적 법익 침해에 대해 임의의 임시조치 남용 방지
선거관련 인터넷 정보서비스 기준에 관한 정책 [정책결정 제10호] (2012.2.16.)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 후보자정보 제공은 중앙선거관리위원회로부터 제공받은 정보 사용, 노출 순서 정의 2. 선거기간 후보자들의 검색어 삭제 요청에 응하지 않음 (단, 사생활 침해 허위사실임이 명백한 경우 등 제외) 3. 선거기간 게시물 삭제 요청 시, 중앙선거관리위원회의 지침 또는 결정에 따름 4. 의미 : 선거기간 선거의 공정성 보호 및 국민의 알권리와 표현의 자유 보호 증진
연관검색어 및 자동완성검색어 관련 정책결정 [정책결정 제15호] (2012.7.25.)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 연관검색어등 인위적인 생성 또는 변경 금지 원칙 2. 원칙 외 예외적 삭제 가능조항 신설 3. 의미 : 이용자의 알권리 보호 증진 및 예외적 피해구제 절차 신설
온라인 공간에서의 차별적 표현 완화를 위한 정책결정 (2014.2.4.)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지역, 장애, 인종, 출신국가, 성별, 나이, 직업 등으로 구별되는 특정 집단에 대한 차별적 표현 삭제 정책 신설 2. 의미 : 집단극화로 인한 사회적 갈등 완화에 기여
공인 모욕 관련 정책규정 개정 (2014.10.22.)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 구체적인 정황이나 적시 없이 단정적이고 모욕적인 표현만을 통한 공인 모욕 피해구제 정책 신설 2. 의미 : 국민의 알권리에 해당하지 않는 단정적 공인 모욕에 대한 피해 구제 강화
사망자의 계정 및 게시물 관련 정책규정 제정의 건 (2014.10.22.)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 사망자가 생전에 이용한 계정 및 게시물등에 대한 처리 정책 신설 2. 계정 접속권은 제공하지 않지만, 상속인에게 계정 폐쇄 권과 경제적 가치가 있는 디지털 정보, 공개된 콘텐츠에 대한 백업 서비스 제공 3. 의미 : 사자의 디지털유산에 대한 상속인의 권리 증진
언론보도 형식의 허위 게시물 관련 정책(2018.3.23.)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 언론보도 형식을 사칭한 허위게시물에 대한 규제 기준 신설 2. 의미 : 언론 기사를 사칭한 허위조작정보로 인한 이용자의 피해 예방
코로나19 관련 허위조작정보에 관한 정책(2021.4.28.) [관련 자료 연결]	<ol style="list-style-type: none"> 1. 코로나19 관련 허위조작정보에 대한 규제 기준 신설 2. 의미 : 코로나19 관련 인터넷 공간의 신뢰성 증진 및 국민의 생명 보호에 기여

자료: KISO 정책팀(2019); 정경오(2022)

KISO는 이용자 콘텐츠분과에 게시물소위, 검색어소위, 심의소위를 두고 있다. 또 서비스운영분과에 서비스운영소위, 인물정보위킹그룹, 회원관리위킹그룹을 구성하고, 온라인광고분과에 부동산광고소위를 두고 있다. 특별분과로 자율규제 DB소위, 신기술소위를 두고 있으며 최근 ‘혐오표현심위원회’를 구성했다. 그리고 가짜뉴스신고센터, 유해게시물신고센터, 명예훼손게시물신고센터, 검색어신고센터, 부동산매물클린관리센터 등을 운영하고 있다.

<표 4> KISO의 주요 분과

(2022.11.30.기준)

주요 분과/신고 센터	주요 내용	
	기능	구성
이용자 콘텐츠분과	<ul style="list-style-type: none"> ○이용자 콘텐츠 분과는 이용자가 작성한 게시물, 검색어 등에 관한 정책 및 심의를 담당 ○이용자 콘텐츠 분과는 게시물 소위, 검색어 소위 등으로 구성되어 있으며 각 영역에 관한 정책안 마련 및 심의를 수행 	<ul style="list-style-type: none"> ○게시물 소위 <ul style="list-style-type: none"> - 게시물과 관련된 주요 정책을 마련하며, 임시조치 및 불법/권리침해 게시물에 관한 판단 기준, 그리고 혐오표현, 가짜뉴스 등 게시물 이슈에 관하여 논의하고 검토 ○검색어 소위 <ul style="list-style-type: none"> - 연관, 자동완성 검색어 등에 관련된 정책을 마련과 더불어 검색어 관련 주요 이슈를 논의하고 검토.
서비스 운영분과	<ul style="list-style-type: none"> ○서비스 운영 분과는 KISO가 선보이는 신규 자율규제 영역으로, 사업자의 서비스 운영과 관련된 정책을 담당 ○서비스 운영 분과는 서비스 운영 소위로 구성되어 있으며 회원사의 서비스 운영과 관련된 자율규제 정책을 마련하고 수행 	<ul style="list-style-type: none"> ○서비스 운영 소위 <ul style="list-style-type: none"> - 커뮤니티 회원사를 중심으로 서비스 운영과 관련된 다양한 안건을 논의하고 검토. ○인물정보 <ul style="list-style-type: none"> - 이전 KISO의 인물 정보 서비스 자문위원회의 활동을 이어 받아 구성된 워킹그룹으로 회원사의 서비스에 게재되는 인물 정보 기준안을 마련
온라인 광고분과	<ul style="list-style-type: none"> ○온라인 광고 분과는 현재 부동산 광고 소위로 구성되어 있으며, 부동산 허위매물 광고 근절을 위해 사전, 사후 검증 정책을 마련 	<ul style="list-style-type: none"> ○부동산 광고 소위 <ul style="list-style-type: none"> - 부동산 매물 광고 사전 확인 업무 가이드라인 개정 및 검증 등의 고도화를 연구, - 거짓매물로 인한 피해자 예방을 위해 자율규약을 개정 - 이외에도 부동산 광고 조사 연구 및 자문을 수행
특별분과	<ul style="list-style-type: none"> ○특별 분과는 새로운 IT 기술에 관한 자율규제의 니즈를 충족하고자 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 신기술, AI 등 새로운 자율규제 영역을 발굴하고자 함 ○특별 분과는 현재 자율규제 DB 소위와 신기술 소위로 구성. 	<ul style="list-style-type: none"> ○자율규제 DB 소위 <ul style="list-style-type: none"> - 이전 정책위원회 산하의 온라인 청소년 보호체계 구축위원회의 활동 이어 받아 수행 - 욕설 DB, 청소년 유해어 DB, 음란 이미지 DB 등, 다양한 기술적 조치를 통해 이용자 보호를 수행

		○신기술 소위 - 알고리즘 검증 등 새로운 기술에 대한 규제 가이드라인을 마련 - IT기업과 협력해 자율규제의 외연을 확대 기능 수행
--	--	--

자료: KISO 정책팀(2019); 정경오(2022)

4. 결론

자율규제의 성공 조건이나 온라인 플랫폼의 바람직한 자율규제 방향에 대해서는 앞에서 살펴본 것처럼, 여러 학자들에 의해 이미 다양한 방안들이 제시되었다. 환기를 위해 다시한번 소개한다면, 이창범, 정필운과 황창근 등은 온라인 공간에서 자율규제가 성공하기 위한 몇 가지 조건을 지적한 바 있다. 이를테면, 자율규제를 활성화하기 위해 다양한 정책수단을 강구할 것, 우리 현실에 적합한 자율규제 모델을 정립할 것, 사업자의 관련 활동에 대한 면책 필요성 등이다. 자율규제 모델을 선택하고 자율규제에 대한 효과를 어떻게 설정할 것인가도 중요하다(이창범·황창근·정필운, 2021, 235-236).⁴⁹⁾ 박창규(2022)도 온라인 플랫폼 자율규제의 바람직한 방향을 다음과 같이 제시한 바 있다. 첫째, 규제 주체는 전문성이 입증된 사업자가 되어야 한다. 둘째, 모든 온라인 플랫폼 사업자가 자율규제에 참여하고, 독립된 자율규제기구가 설립되어 활동해야 한다. 셋째, 이해충돌이 발생해서는 안 된다. 넷째, 학계, 시민, 언론 등이 온라인 플랫폼의 자율규제를 적극적으로 감시하고 평가해야 한다. 다섯째, 온라인 플랫폼 사업자는 자신의 정보를 투명하게 공개해야 한다. 여섯째, 온라인 플랫폼 사업자는 분쟁을 신속하고 공정하게 해결해야 한다.⁵⁰⁾

이들이 제시한 자율규제의 성공 요인은 KISO가 한국적 자율규제 모델로 긍정적인 평가를 받은 속성을 그대로 반영하고 있다. 규제의 전문성, 규제기구의 독립성과 자율규제 결정이 수용될 수 있는 실효성, 자율규제에 적용하는 규범을 공동으로 수립하고 그 규범을 내외적으로 투명하게 공유하기, 분쟁의 신속한 해결, 온라인 플랫폼 환경을 반영한 서비스 제공과 이용과정에서 발생한 이용자 피해 대응, 표현의 자유를 최대한 존중하면서 그로 인해 빚어질 수 있는 문제의 예방과 신속한 처리 등을 짚어볼 수 있다.

인터넷은 표현의 자유가 가장 확대될 수 있는 공간이면서 동시에, 표현으로 인한 여러 해악

49) 사업자 활동의 면책과 관련해, 이창범 등이 지적한 내용을 보면 다음과 같다. 임시조치를 시행한 정보통신서비스 제공자의 면책제도가 없고(제44조의2), 청소년유해정보에 대해 인터넷사업자가 스스로 청소년유해매체물로 인정하면 청소년유해매체물의 법적 효과가 발생되고 있을 뿐 청소년유해매체물로 지정하지 아니한 행위에 대해 아무런 책임감면제도가 없으며(청소년보호법 제12조), 불법저작물에 대한 'Notice and Take' 제도에 있어서는 온라인서비스제공자가 '저작권법'에 따른 조치를 한 경우에는 책임을 면제하는 것으로 규정하면서 다만 저작권의 침해 사실을 안 때부터 피해자에 의한 삭제 등의 요청을 받은 때까지는 예외로 하고 있는 것(저작권법 제103조) 등이 그러하다(이창범·황창근·정필운, 2021, 235-236).

50) 그 외에 박창규가 공정거래위원회의 역할에 주목하면서, 추가로 제시한 방향은 다음과 같다. 공정거래위원회는 온라인 플랫폼 시장을 모니터링하고 정기적 시장 조사를 진행해야 한다. 자율규제가 성공적일 경우 공정거래위원회는 온라인 플랫폼 사업자에게 인센티브를 제공해야 한다. 공정거래위원회는 온라인 플랫폼의 지속 성장을 지원해야 한다. 정부와 자율규제기구는 해외 온라인 플랫폼의 자율규제 현황을 파악하여 국내 온라인 플랫폼이 자율규제로 인해 경쟁상의 불이익이 없도록 해야 한다(박창규, 2022).

이 발생하는 공간이기도 하다. 온라인에서는 대부분 정보와 의견의 자유로운 유통을 통해, 궁극적으로 진실이 허위를 이겨내고 인간과 공동체를 위해 더 유익한 정보가 해로운 정보를 능가한다는 믿음이 있다. 한편, 온라인에는 사상의 자유로운 유통과 조정에 의해 쉽게 치유되지 않는 정보가 존재하고, 사회적 소수자를 혐오하며 개인의 인격권을 침해하는 정보가 존재하고 그 해악이 삽시간에 널리 확장, 치유가 어렵다는 우려도 있다. 개인이나 사업자, 사업자단체의 자율적인 규제에 의해 해소되지 못하는 해악이 존재하고, 그 점에 대한 국가의 강력한 법적 개입과 처벌의 현실적 필요성도 있다. 이용자의 보호나 거래의 공정성을 확보하기 위한 개입의 필요성도 크다. 그러함에도 불구하고, 온라인 공간에서는 자율규제가, 국가의 자동적인 개입에 앞서야 한다는 믿음을 포기할 수는 없다. 온라인상의 자율규제가 실효적이라는 점을, 한국적 자율규제 모델로서의 성공 가능성을 한국인터넷자율정책기구는 보여주었다. 이 글은 그러한 믿음을 포기하지 말자는 취지에서 작성되었다.

물론 풀어가야 할 과제도 적지 않다. 황창근에 따르면, 법제 측면에서 향후 자율규제의 기반을 확고히 하기 위하여는 게시물정책으로 인한 당사자의 이해관계를 조정하기 위한 책임 규정을 법률화 하는 것이 필요하다(황창근, 2019).⁵¹⁾ 또 KISO가 10년의 역사를 가지고 활발한 활동을 하고 있으나, 회원사의 범위가 협소하고 공적 심의기관 등 정부 영역과 공식적인 협력 네트워크 또는 협력 모델이 부재하다는 점이 지적되고 있다(이창범·황창근·정필운, 2021, 235).

KISO 출범 10주년을 맞아 진행한 대담에서 이인호·배영·김기중은 몇 가지 방향을 제안했다. 첫째, 기존 12개 회원사 외에 더 많은 회원사를 확보할 것과 국내 이용자를 대상으로 서비스를 제공하는 해외 기업들도 참여하도록 독려할 것, 둘째, 이용자를 포함한 보다 넓은 이해관계자 그룹의 참여가 필요하고 정부쪽 관계자도 읊저버 형식으로라도 참여할 것, 셋째, 더 많은 영역에서 자율규제(Self-Regulation)기구가 아니라 자율정책(Self-Governance)기구로서 사업을 기획하고 확장할 필요가 있다(KISO 기획팀, 2019). 전적으로 동의한다.

□ 참고문헌 □

- 고흥석 (2019). 혐오표현물의 온라인 확산에 대한 인터넷서비스사업자(ISP)의 책임. 언론중재위원회 <미디어와 인격권>, 제5권 제1호, 1-55.
- 과학기술정보통신부 (2022.9.6.). 보도자료: 디지털 플랫폼 자율규제 데이터·인공지능, 혁신공유·민관협력(거버넌스) 분야 논의 본격화.
- 기획재정부 (2022.8.22.). 보도자료: 플랫폼 민간 자율기구 출범식 개최.
- 김민호 (2022). 윤석열 정부의 ICT 자율규제 의미와 전망. <KISO저널>, 제47호.

51) 황창근에 따르면, KISO가 발족한 이래 최근 10년간 자율규제의 법적 환경에 큰 변화가 있었다고는 하기 어렵다. 정보통신망법에서 내용규제 가이드라인의 제정이나 정부지원의 근거 등 자율규제의 내용이 약간 추가되긴 하였지만, 자율규제의 법적 환경을 본질적으로 변경할 정도는 아니라는 것이다. 그에 따르면 KISO의 정책 결정이나 심의사례의 축적은 앞서 본 바와 같은 판례를 토대로 한 것이 많은데, 이는 새로운 판례의 등장이라기보다는 기존의 판례의 입장을 KISO가 그 취지를 받아들인 것이다. 황창근은 KISO의 정책결정이나 심의와 기존의 판례 사이에 상이점이 있는 경우, 판례에 배치되는 것이 바람직한 것은 아니지만 그렇다고 그대로 추종할 필요는 없다고 주장한다. 판례의 공백이 있거나 명백히 반하는 것이 아닌 한 자율규제의 취지를 살려 새로운 해석을 시도하는 것은 자율규제의 발전을 위하여 바람직하다는 것이다(황창근, 2019).

- 김수련 (2022.11.21.). 온라인 플랫폼 최혜대우(MFN) 제도와 부당성 판단 기준. 한국인터넷기업협회의 주최 <온라인 플랫폼 규제의 올바른 방향성> 세미나 자료집, 35-73.
- 김정호·표시영 (2021). 언론 자율규제기구 현황과 쟁점. 한국언론진흥재단 <신뢰 회복을 위한 슬기로운 언론자율규제 방안 토론회> 자료집, 3-9.
- 동아일보 (2022.9.26.). “민간 자율규제, 기업 목소리 청취가 우선, 규제 기구에 다 맡기기보다 부분위임을”.
- 박세환 (2022.11.21.). 플랫폼의 이중적 지위와 이해상충. 한국인터넷기업협회의 주최 <온라인 플랫폼 규제의 올바른 방향성> 세미나 자료집, 1-12.
- 박아란 (2020). 디지털 인격권 침해와 인터넷서비스사업자의 책임에 대한 비교법 연구. 한국언론학회 <한국언론학보>, 제64권 제3호, 5-46.
- 박용상 (2022). 기초연설: 2022년 법원 언론법분야연구회·한국언론법학회 공동학술대회. 언론법분야연구회·한국언론법학회 공동학술대회 <언론보도 유형별 적용 법리의 세분화와 발전 방향>, 1-8.
- 박정훈 (2012). 인터넷서비스제공자의 관리책임: 미국의 통신품위법 제230조와 비교법적 관점에서. 한국공법학회 <공법연구>, 제41집 제2호, 511-544.
- 박준석 (2009). KISO 정책 1,2호 결정이 남긴 의미. <KISO 저널>, 제1호.
- 박창규 (2022). 온라인 플랫폼 자율규제에 관한 시론. <법조>, 제71권 제4호, 393-435.
- 방송통신위원회 (2022.8.23.). 보도자료: 국민가 함께하는 자유롭고 행복한 디지털·미디어 세상.
- 선지원 (2022). 인터넷 동영상 서비스를 둘러싼 법적 쟁점. 한국언론법학회 <언론과 법>, 제21권 제1호, 39-71.
- 심우민 (2022). 포털과 자율규제. 한국경쟁법학회 외 주최 <자율규제에 대한 법학적 논의: 정부규제의 대안> 학술세미나 발표 논문.
- 안정민 (2022). 토론문: 포털과 자율규제. 한국경쟁법학회 외 주최 <자율규제에 대한 법학적 논의: 정부규제의 대안> 학술세미나 토론문.
- 이승민 (2021). 온라인 플랫폼에 대한 합리적 규제 방안. 행정법이론실무학회 <행정법연구>, 제64호, 127-156.
- 이승민 (2022). 한국에서의 온라인 플랫폼 규제의 현황과 쟁점. <경제규제와 법>, 통권 제29호, 98-122.
- 이승선 (2021). 언론 자율규제기구 개선을 위한 제언. 한국언론진흥재단 <신뢰 회복을 위한 슬기로운 언론자율규제 방안 토론회> 자료집, 13-21.
- 이정남 (2019). 온라인 혐오발언의 규율에 관한 유럽의 행동기준 및 KISO 정책규정에 대하여. <KISO 저널>, 제24호.
- 이창범·황창근·정필운 (2021). <정보통신망법>, 박영사.
- 이호영 (2022.11.21.). 수직 통합 온라인 플랫폼의 자사우대 행위(self-preferencing)의 위법성 판단기준. 한국인터넷기업협회의 주최 <온라인 플랫폼 규제의 올바른 방향성> 세미나 자료집, 13-34.
- 정경오 (2022). 토론문: 포털과 자율규제. 한국경쟁법학회 외 주최 <자율규제에 대한 법학적 논의: 정부규제의 대안> 학술세미나 토론문.
- 정혜련 (2022). 주요국의 온라인 플랫폼 규제 동향: 최근 해외 입법 추진현황을 중심으로. 단

- 국대 법학연구소 <법학논총>, 제46권 제1호, 32-73.
- 조선일보 (2022.10.6.). “덩치 너무 커진 플랫폼들...칼 빼든다고 무릎 꿇을까”.
- 조선일보 (2022.9.25.). “이해관계 참여하게 엇갈리는데...시험대 오른 공정위의 ‘플랫폼 자율 규제’”.
- 최창수 (2020). 디지털 플랫폼에 대한 주요국 규제체계의 비교법 연구: 독점규제법을 중심으로. <저스티스>, 통권 제177호, 325-354.
- 포털자율규제협의회 (2008). 보도자료: 포털 7개사, 자율규제협의회 만든다: 게시물 신속처리를 통한 이용자 권익보호 위해.
- 포털정책협의회 (2008). 인터넷자율규제협의회(가칭) 구성에 관한 제안.
- 황용석 (2009). 포털의 자율규제 현황과 과제: 자율규제모델의 관점에서 본 한국인터넷자율정책기구(KISO) 현황과 과제. 언론중재위원회 <언론중재>, 제113호, 53-70.
- 황용석 (2018). 한국형 인터넷기업 자율규제 기구, KISO. <게임이용자보호와 자율규제>, 63-68.
- 황창근 (2021). 정보통신망법상 임시조치 개정안의 문제점 : 국가규제의 강화와 표현의 자유의 위축. <KISO 저널>, 제43호.
- KISO 기획팀 (2019). [대담] 진실과 거짓의 싸움에 정부 개입 안 돼...한국형 자율규제 틀 마련해야. <KISO 저널>, 제34호.
- KISO 사무국 (2022.11.17.). 보도자료: KISO, 온라인상 혐오표현 적극 대응 나선다.
- KISO 정책팀 (2019). KISO 정책위원회 10년, 심의 사례 10선. <KISO저널>, 제35호.

온라인플랫폼에 적합한 자율규제기구의 방향

2022. 12.

김현경

서울과학기술대학교 IT정책전문대학원
hkyungkim@seoultech.ac.kr

1

규제의 개념 정의들은 기본적으로 정부규제를 전제로 하는 것으로 이해되며 정부규제는 곧 법률에 근거한다.

따라서 엄격히 자율규제라는 표현에서 ‘규제’는 법적 개념이라고 볼 수 없다.

다만 정부규제와 대비되는 개념으로 자율규제를 논해 왔으며 지금까지 자율규제의 정의, 유형 등에 대한 원론적 논의는 충분히 이루어졌다.

김민호, "윤석열 정부의 ICT 자율규제 의미와 전망", KISO 저널 제47호, 한국인터넷자율정책기구(2022. 6.), 6-10면; 황성기, "ICT 분야에서의 자율규제", 공법연구 제50집 제3호, 한국공법학회(2022. 2.), 33-61면; 송해영, "인공지능 기반 콘텐츠 필터링의 사회적 합의와 규제된 자율규제", 방송통신연구 2021년 겨울호, 한국방송학회(2022. 2.), 9-40면; 정필운·심우민·윤진희·강명원·전학선, "인터넷 불법·유해 정보에 대한 국외 사업자의 자율규제: 현황과 개선 방안", 유럽헌법연구 제35호, 유럽헌법학회(2021. 4.), 141-168면; 서보국, "독일 공법상 규제된 자율규제제도 - 우리의 지방공기업법과 지방자치법과의 관련성에 대하여 -", 지방자치법연구(제19권 제1호), 한국지방자치법학회(2019. 3.), 167-192면; 최철호, "행정법상의 자율규제의 입법형태에 관한 연구", 법학논총 제23집, 숭실대학교 법학연구소(2010. 2.), 358-359면; 이민영, "인터넷 자율규제의 법적 의의", 저스티스(제115호), 한국법학원(2010. 4.), 138-139면.; 백대용, "공정경쟁 실현을 위한 자율규제의 역할과 방향", 법학연구, 제31권 제1호(2021. 3.); 심우민, "정보통신 및 게임 법제에서의 자율규제", 『온라인게임이용자보호와 자율규제』, 세창출판사, 2020; 이병준, "자율규제기관(GUCC)와 자율규제로서의 이용자보호방안 가이드라인의의의와 한계", 외법논집, 제41권 제4호(2017. 11.); 최남철, "연성규범(Soft Law)의 기능과 법적 효력 - EU 경쟁법상의 논의를 중심으로", 법학연구, 제16권 제2호(2013. 7.) 등

2

자율규제는 무규제나 탈규제를 의미하는 것이 아니라 규제를 만들고 집행하는 주체가 정부에서 사업자 또는 사업자단체, 혹은 독립적 자율규제기구로 이전됨을 의미한다.

자율규제기구는 자율규약의 제정 및 집행 주체로서 자율규제의 핵심 역할을 수행한다.

이하에서는 이러한 ‘자율규제기구’를 중심으로 자율규제의 유형을 검토하고, 온라인플랫폼 자율규제에 적합한 자율규제기구 모델을 탐색해보고자 한다.

- 목 차 -

1. 온라인플랫폼 자율규제기구의 유형
2. 온라인플랫폼 자율규제기구 기본방향
3. 온라인플랫폼 자율규제기구 설치방안

1. 온라인플랫폼 자율규제기구의 유형

5

① 자율규제기구 개념요소

- 집단적 방식에 의하여 규범이나 원칙을 제정함으로써 일정한 산업을 스스로 규제하기 위하여 만들어진 단체(규약형성, 규약·법규 집행)
- 규제내용을 마련하고 그 준수 여부를 모니터링

cf. 사업자단체 : 관련 사업자들이 모인 이익단체로서 회원사의 이익을 대변하는 정책을 수립하고 이를 입법에 반영하기 위한 노력을 하며, 해당 산업발전을 도모하는 각종 사업을 수립·실행하는 역할

		법규집행형 기구	규약형성·집행형 기구
영역		이미 행위기준으로서 공적규제가 존재	행위 기준이 없으나, 공동체가 준수할 행위기준의 필요성이 인정되는 영역
기능		공적규제의 집행 - 자발적 집행 - 공적규제의 해석과 집행 방법에 대한 자율적 기준 마련	규약 마련 + 법규·규약의 집행
영역		- 표현의 자유 관련 영역 - 공적규제가 충족한 영역	- 영업의 자유 관련 영역 - 기본권 제한의 폭이 넓은 영역
인센티브		- 공적 규제에 대한 자발적 집행이므로 해당 행위위반과 관련된 과징금·과태료 등의 감면이 가능	- 정부의 독려 + 자발적 인센티브 필요
법적 근거	법정	• 개인정보자율규제단체 * 「개인정보 보호 자율규제단체 지정 등에 관한 고시」	• 한국금융투자협회(자본시장법) • 가맹사업 자율규제(공정위 예규 제 401호, 2022.1.28.) • 의료광고협회
	비 법정		- 우야한 형제들(배달의민족) 체결한 이용사업자와의 상생협약 - KISO(한국인터넷자율정책기구) - GSOK(한국게임정책자율규제기구)

KISO 적합

Ex) '표현의 자유' 영역

- 법규집행형(원칙)/규약형성(예외) + 비 법정
- 공권력의 발동이 최소한이어야 하는 민감한 영역
- 자율규약 자체가 '사적검열'의 논란을 일으킬 수 있으므로 새로운 행위규약의 형성은 신중
- IT기술의 발전 속도는 표현의 내용과 방법을 급격히 변화시키므로 이러한 변화무쌍(?)한 표현에 대하여 공권력이 '불법성'에 대하여 선불리 판단한다면 표현의 자유를 과도하게 위축

6

② 자율규제기구 유형과 특성

- 자율규제의 유형과 자율규제기구의 설립 주체, 법적 근거, 기능 등 자율규제기구의 구성요소 등에 비추어 볼 때 다음과 같이 유형화

구분	개별 사업자 자체 설치형 자율규제기구	산업계 주도 설치형 자율규제기구	정부 주도 설치형 자율규제기구	정부업무 위임형 (공무수탁형)기구
자율규제 유형	· 순수(Pure)자율규제 · 사업자 자율규제	· 협동적(Cooperated)자율규제 · 산업계 자율규제	· 협상적(Negotiated)자율규제 · 자율규제 법정화 · 법정자율규제기구	· 강제적(Mandated) 규제적 (Regulated)자율규제 · 위임적 자율규제
법정 기구 여부	- 비법정기구 - 개별 사업자가 설치	- (대부분)비법정기구 - 복수 사업자가 설치	- (대부분)법정기구 - 정부가 설치	- 법정 기구/비법정기구 - 정부가 설치
산업계 공통규약	- 없음	- 공통규약 마련	- 공통규약 마련	- 없음
사례	- 당근마켓 이용자보호위원회 - 네이버 스마트 스토어의 입점 업체와 간담회 및 내부 분쟁조정기구 - 우아한 형제들(배달의민족) 체결한 이용사업자와의 상호협약 · 2019. 2. 13. 체결·시행된 「사)한국외식업중앙회 및 우아한형제들 간 (주)상생협력 업무협약서」 · 2021. 2. 15. 체결·시행된 「우아한형제들 - 전국가맹점주협의회 간 상생협약」	- KISO(한국인터넷자율정책기구) : 「(사)한국인터넷자율정책기구 정책규정 등」 - GSOK(한국게임정책자율기구) + 한국게임산업협회 - KOLSA(한국온라인쇼핑협회) : 「통신판매중개자 자율준수규약」(2007. 3. 1. 시행)	- 개인정보 자율규제단체 · 「개인정보 보호 자율규제단체 지정 등에 관한 고시」, 개보위고시 제2020-3호, 2020. 8.11., 시행 - 가맹사업 자율규제 · 「가맹본부·가맹점사업자간 공정거래 및 상생협력 협약 절차·지원 등에 관한 기준」, 공정위 예규 제401호, 2022. 1. 28., 시행) - 한국금융투자협회 · 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제286조	- 게임물·영화·비디오물 등에 대한 자체등급분류

실질적으로 자율규제로 보기 곤란

2. 온라인플랫폼 자율규제기구의 기본방향

① 사적자치의 연장선 : 자율규제

: 시장의 원칙, 사적자치(私的自治)의 연장선에서 '자율규제'

원칙1 '공적규제'는 본질적으로 사인의 기본권을 제한하므로 사인간 거래에서 공적규제는 예외적인 상황임
 즉 공적규제가 없는 영역에 있어서 '자율'은 당연한 것임 (우리 헌법 제119조 제1항이 규정하고 있는 기업의 경제상의 자유와 창의)
 따라서, 자율규제를 '공적규제'의 적절성을 시험하기 위한 중간적 규제 형태, 혹은 공적 규제의 시험적 대체 방식으로 이해하는 것은 바람직하지 않음
일례로 온라인플랫폼 스스로 '가짜뉴스'에 대하여 자율규제를 시행할 경우 그 자율규제가 실패한 것으로 인정된다고 해서 '가짜뉴스'에 대한 공적 규제가 정당화되는 것은 아님. 즉 공적 규제의 위협으로 인해, 즉 자율규제의 실패를 전제로 공적규제가 도입되어야 하는 것은 아님

원칙2 온라인플랫폼 분야에서 그동안 제안된 공적규제에 대하여는 그 필요성과 정당성에 많은 의심이 있었고, 그러한 의심을 능가할 만한 공적 개입의 정당성, 즉 공익적 가치가 증명되지 못하였음
 그렇기 때문에 민간의 사적자치의 존중이라는 시장의 기본원칙이 적용되어 그러한 '사적 자치'의 연장선에서 자율규제가 논의되는 것임
 따라서 자율규제가 지금처럼 공적규제의 위협(?) 혹은 대안책으로 논의되어서는 안됨

원칙3 자율규제기구의 역할과 구성에 있어서도 이러한 방향성이 존중되어야 함
 자율규제기구의 위상과 역할이 기존의 온라인플랫폼 규제법안들이 시도하고자 하는 것을 대체하기 위한 방향성에 기반한다면, 정부의 적극적 개입이 전제될 수밖에 없으며 이는 '자율규제'의 당위에 비추어 바람직하지 않음

② 온라인 플랫폼 자율규제 필요성

: 완전한 자유방임 vs. 자율규제

변화·이동·혁신성 급변성은 협력의 대상이 되어야 할 사업자와 갈등이 야기되게 되며, 이러한 과정에서 소비자나 이용자의 권익은 외면당할 수 있음

- 스스로의 행위규약 없이 오로지 변화에만 질주하다가는 협력업종 및 소비자의 외면과 갈등으로 파행을 빚어 중대한 손실 초래
- 스스로의 행위규약은 빠른 변화에 적절하도록 융통성 있고 제·개정이 용이해야 함

전산업 관련성 군집시장의 속성으로 인해 온라인플랫폼 서비스는 모든 산업 영역과 관련되며 기존의 전통산업과 경쟁상황에 대한 갈등요인을 내포

- 서비스의 성공을 위해서는 이러한 갈등을 해결할 수 있는 방안을 모색해야 해야 함

글로벌 지향성 서비스의 경계 역시 탈영토성(un-territoriality)을 전제로 함

글로벌 표준 규범의 선점은 매우 중요 : 신속하고 융통성 있는 선진화된 자율 규범의 형성으로 국제규범에서 선제적 위치에 설 필요

- 해외사업자의 협력·동참을 이끌어야 함

③ 자율기구 요건 및 구현방안

- 독립성, 투명성, 공정성, 대표성/포용성, 다양성, 전문성, 집행력, 규약의 객관성/구체성 등

KISO의 위치는?

요건	주요내용	구현방안
1. 독립성 (강)	특정 사업자로부터 독립 정부로부터 독립	<ul style="list-style-type: none"> • 인적 독립 : 위원의 직무상 독립과 신분보장, 사업자위원 구성의 합리성 • 재정적 독립 : 사업자 간 재정부담 비중의 균형성 확보, 적절한 규모의 정부 재정확충 * 정부편당방식이 독립성과 직접적 인과관계가 있는 것은 아님
2. 투명성 (강)	절차적 정당성 확보 의사결정과정의 공개/비공개 기준 명확화	<ul style="list-style-type: none"> • 자율규제 절차의 공개, • 각종 회의록 및 결정문 공개 • 절차 및 문서 미공개시 그 요건과 이유 명확화
3. 공정성	자율규약/규제의 공정한 적용 및 집행	<ul style="list-style-type: none"> • 사업자 간 불합리한 차별 지양 • 해외사업자에 대한 집행 • 중소사업자의 특수한 이해관계 문제 해결
4. 대표성/포용성 (弱)	'자율'을 실현하기 위한 규제(규약제정) 주체들의 대표성이 보장 해당 산업 이해관계자의 이익이 제대로 반영	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 산업계의 주요 다수가 참여할 수 있는 인센티브 부여 : 정부인센티브, 경제적 이익 • 자율규제기구의 참여적 거버넌스 마련

요건	주요내용	구현방안
5. 다양성	플랫폼의 다양성이 보장되어야 함 이해관계자 뿐만 아니라 공익적 차원의 다양성 보장 수단 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 플랫폼의 유형에 대한 검토가 선행되고, 유형 중 자율규제가 필요한 영역을 선정하고 영역에 부합하는 규율 방안 마련 • 획일적 자율규약/자율규제기구 곤란 • 자율규제기구의 이사회, 정책위 등의 구성 : 회원 뿐만 아니라 영역별 외부전문가의 참여 보장 • 소비자단체를 비롯 일반 대중의 참여가 능력 보장
6. 전문성 (강)	해당 산업 분야에 대한 전문적 지식 및 경험 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 전문성 있는 위원의 구성 • 전문가 그룹의 자문과 협력
7. 집행력 (강)	자율규제수단을 강제할 수 있는 권한을 갖는 것	<ul style="list-style-type: none"> • 자율규제 불수용시 제재 권한 확보 • 실효성 있는 제재 수단 마련 : 강제 탈퇴, 규약위반 공표 등 • 행정기관의 공적제재의 집행이 결부된 경우 자율규제로 보기 어려움
8. 자율규약의 객관성/구체성	자율규약이 모호하고 주관적이기보다는 구체적이고 측정 가능할 때 준수 가능성이 높아짐	<ul style="list-style-type: none"> • 자율규약 마련 시 외부 전문가로부터 검증(뿐만 아니라, 특정 이해 반영 규약 방지) • 필요 시 자율규약 공청회 등 국민적 신뢰 확보 방안 마련 • 규약 내용의 주기적 검토·검증 절차 마련 등

1. 융통성/유연성 확보

2. 갈등 해결 능력

3. 글로벌 지향성

4. 집행력·실효성 확보

자율기구 설치방향

- 의사결정 융통성 확보 : 특정 사업자의 이해관계가 고착됨으로서 변화 혁신에 지체를 유발 우려(의료광고), 공익단체 등도 참여 가능성 오픈
- 운영의 융통성/유연성 : 소위원회, 전문위원회 등을 통해 의사결정 체계의 전문성·신속성을 도모
- 집행의 융통성/유연성 : 엄정한 제재도 중요하나, 해당 위반 사업자의 상황을 고려한 제재의 집행
- 경쟁 대상인 해외 사업자의 비참여는 국내 사업자의 참여동기를 억제시키며 자율규제의 입지를 좁히게 됨
- 시민·소비자 단체와 연계 협력, 비참여로 인한 소비자/이용자 외면 등을 유발하는 것도 방안
- 입점업체, 배달, 기존 전통산업 등 갈등을 해결하기 위한 협력, 조정시스템을 구비
- 위반 시 제재 등 집행수단을 마련하는 것에 그쳐서는 안되며, 대상 사업자 모두 해당 규약을 준수해야 한다는 당위적 의무감에 공감할 수 있어야 함
- 규약 내용의 합리적이고 적절해야 하며 규약내용에 대한 사업자, 전문가, 소비자 간 충분한 합의 과정과 절차적 정당성이 전제되어야 할 것임

3. 온라인플랫폼 자율규제기구의 설치방안

13

① 적합한 유형의 탐색

'정부 주도 설치형 자율규제기구'의 경우 금융, 가맹·유통업 등 대부분 강력한 규제산업에 해당되는 영역에서 나타나는 유형임 따라서 '산업계 주도 설치형 자율규제기구'가 더 적절!

구분	개별 사업자 자체 설치형 자율규제기구	산업계 주도 설치형 자율규제기구	정부 주도 설치형 자율규제기구	정부업무 위임형 (공무수탁형)기구
자율규제 유형	· 순수(Pure)자율규제 · 사업자 자율규제	· 협동적(Cooperated)자율규제 · 산업계 자율규제	· 협상적(Negotiated)자율규제 · 자율규제 법정화 · 법정자율규제기구	· 강제적(Mandated) 규제적 (Regulated)자율규제 · 위임적 자율규제
법정 기구 여부	- 비법정기구 - 개별 사업자가 설치	- (대부분)비법정기구 - 복수 사업자가 설치	- (대부분)법정기구 - 정부가 설치	- 법정 기구/비법정기구 - 정부가 설치
산업계 공통규약	- 없음	- 공통규약 마련	- 공통규약 마련	- 없음
사례	<ul style="list-style-type: none"> - 당근마켓 이용자보호위원회 - 네이버 스마트 스토어의 입점업체와 간담회 및 내부 분쟁조정기구 - 우아한 형제들(배달의민족) 체결한 이용사업자와의 상생협약 • 2019. 2. 13. 체결·시행된 「(사)한국외식업중앙회 및 우아한형제들 간 상생협력 업무협약서」 • 2021. 2. 15. 체결·시행된 「우아한형제들 - 전국가맹점주협의회 간 상생협약」 	<ul style="list-style-type: none"> - KISO(한국인터넷자율정책기구) - 「(사)한국인터넷자율정책기구」 정책 규정 등) - GSOK(한국게임정책자율기구) + 한국게임산업협회 - KOLSA(한국온라인쇼핑협회) - 「통신판매중개자 자율준수규약」(2007. 3. 1. 시행) 	<ul style="list-style-type: none"> - 개인정보 자율규제단체 • 「개인정보 보호 자율규제단체 지정 등에 관한 고시」, 개보위고시 제2020-3호, 2020. 8.11., 시행 - 가맹사업 자율규제 • 「가맹본부·가맹점사업자간 공정거래 및 상생협력 협약 절차·지침 등에 관한 기준」, 공정위 예규 제401호, 2022. 1. 28., 시행) - 한국금융투자협회 • 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제286조 	<ul style="list-style-type: none"> - 게임물·영화·비디오물에 대한 자체등급분류

14

□ (1안) 산업계 주도 설치형 자율규제기구

- 온라인플랫폼의 특성에 비추어 볼 때 자율규제기구로써 가장 바람직한 유형
- 반드시 법정 기구일 필요가 없으므로 그 법적 기반 역시 정부가 자율규제를 지원할 수 있는 일반적인 규정이면 족함
- 입법적 조치가 반드시 수반되어야 하는 것이 아니며 필요시 재정적 지원 등을 통해 자율적 운영을 지원하는 수준의 입법적 근거면 충분
- 자율규제기구의 구성·운영, 자율규약의 제정 절차, 방법, 주기적 검토, 집행 및 규약준수에 대한 모니터링 등에 대한 사항을 자율규제기구 내부규정으로 꼼꼼하고 명확히 정하여 공개하는 것이 바람직

□ (2안) (완화된) 정부 주도 설치형 자율규제기구

- 정부가 자율규제기구의 설치를 주도하는 법정 자율규제기구 형태
- 공통규약은 통상 정부의 승인을 받는 등 정부의 적극적 개입이 전제
- 이러한 유형의 자율규제기구는 대부분 강력한 규제산업(금융 등)에 해당되는 영역
- 자율규제기구에 대한 정부기관의 강력한 사전 및 사후 리·감독권한 보유
- 선택할 경우 **좁은 의미의 유상 거래**로 제한
- 법적 근거 : 허가, 신고 등 진입규제보다는 정부가 지원할 수 있는 요건을 명시하는 방안이 바람직
- 입법방식에 있어서도 법에서는 최소한의 설치 근거, 사업자 참여 인센티브만 규정하되, 자율규약의 제정 절차, 방법, 주기적 검토, 집행에 대한 모니터링 등은 자율규제기구 내부규정으로 정하도록 하는 것이 바람직

VS.

KISO 모델 선진화



- 금융투자업은 금융위원회의 인가를 받는 강력한 규제사업으로 자본시장 실패의 리스크를 감안할 때 강력한 정부규제가 정당화
- 반면 부가사업자로서 신고사업인 온라인플랫폼 사업은 진입이 자유롭고 그 변화 및 역동성에 비추어 볼 때 또한 시장실패의 리스크가 낮으며 사업의 공공성 정도도 낮으므로 원칙적으로 이러한 **정부주도 설치형 자율규제기구로 설계되는 것은 신중**

② 자율기구의 조직과 구성

- 독립성, 투명성, 공정성, 대표성, 다양성, 전문성, 집행력 등을 보장하도록 설계되어야

Checklists

- 플랫폼 유형에 대한 검토가 선행되고, 그러한 유형 중 **자율규제가 필요한 영역을 선정**하고 영역에 부합하는 규율 방안을 마련
- **영역의 특성을 고려**하지 않은 획일적 자율규약/자율규제기구는 지양
- 대표성 확보를 위해서는 **해당 산업의 주요 다수가 참여할 수 있는 인센티브가 부여될 필요**
- **구체적이고 객관적인 자율규약의 마련**을 위한 거버넌스가 구축
- **뻘한 규약, 특정 사업자에게만 유리한 규약 등을 방지**하기 위해 외부전문가로부터의 검증 및 필요시 자율규약 공청회 등 국민적 신뢰를 확보하는 방안 마련도 고려
- 변화의 속도에 부응할 수 있도록 **주기적으로 규약의 검토, 검증 절차를 마련**

감사합니다.

토 론 문

2022. 12.08. 법무법인 린 정경오

□ 자율규제기구로서 KISO의 성공 비결

- 심의의 독립성
 - 심의를 담당하는 KISO 정책위원회는 특히 회원사로부터 일체의 간섭을 받지 아니하고 독립적인 심의를 함으로써 심의결정이나 정책결정에 있어 회원사로부터 간섭을 받지 않고 법과 양심에 기초한 결정을 할 수 있게 됨
- 정책위원의 전문성
 - 모든 심의결정의 경우 외부에 공개되어도 그 결정의 논리나 전문성을 탄핵받지 않을 정도로 법학, 언론학, 사회학 등 전문성을 갖춘 정책위원이 참여함
- 심의결정문의 공개
 - KISO는 심의신청인이 비공개를 요청하는 경우를 제외하고 모든 심의결정문을 공개하는 것으로 원칙으로 함
 - 이러한 심의결정문의 공개는 심의결정문의 심의결정 과정의 논리성 및 완성도를 높일 수 있는 계기가 됨
- 심의결정에 있어 주심제도 도입
 - 심의결정에 있어 주심제도를 도입하여 주심위원이 심의 안건에 대하여 사실관계, 정책규정 위반여부 등을 분석, 파악하게 함으로써 심의 및 의결에 있어 쟁점 파악 및 정책규정 적용에 있어 심도 있는 논의가 가능하도록 함
- 재원의 독립성
 - 회원사의 회비 등으로 운영재원을 충당하고 기금 등 정부의 출연이나 재원을 받지 아니함
- 운영의 독립성
 - KISO는 회원사가 출연한 기구이지만, 회원사가 운영에 과도한 개입을 하지

않고, 회원사와 독립된 사무처에서 책임을 지고 운영함

- 이러한 운영의 독립성으로 인해 KISO는 정부로부터 간섭을 받지 않을뿐만 아니라 회원사로부터도 간섭을 받지 아니하고 독자적으로 운영.

□ KISO의 자율규제기능 확대

○ 자치규범 형성(심의결정으로부터 정책규정의 형성)

- 원래 KISO는 심의결정을 주로 하기 위해서 설립되었다고 볼 수 있는데, 영미법에서 판례로부터 규범을 형성하는 것처럼 누적된 심의결정으로부터 일종의 규범으로 정책규정을 형성하게 됨
- 정책규정은 다수의 심의결정으로부터 자치규범을 형성한 것으로 이는 국내 자율규제기구에서 찾아볼 수 없는 독특한 규범 형성 과정임

○ 법률이 제정되기 전 연성법의 기능

- 자살예방에 관한 정책결정, 혐오표현에 대한 정책결정의 경우 법률이 제정되기 전 KISO의 정책결정이 연성법적 기능을 하고 있고, 이러한 KISO의 정책결정은 연성법적 기능을 통해 실제 입법에 반영됨
- (자살예방) 2012년 6월 7일 ‘자살예방에 관한 정책결정’ 제13호 → 2019년 1월 15일 개정, 6개월 후 시행된 ‘자살예방법’은 KISO가 선제적으로 자율규제를 해 오던 ‘자살예방’을 위한 정책을 개정법에 반영, 이후 2011년 3월 30일 <자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률> (자살예방법)이 제정돼 2012년 3월 31일 시행됨