

토 론 문

2021. 11.15. 정경오(법무법인 린)

□ 디지털플랫폼 시장의 자율규제 방안(선지원 교수)

- 자율규제 : 일정한 영역에서 조직화된 집단이 스스로 그 구성원의 행위를 규율하는 것

I. 규제

○ 규제

- 행정규제: 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항(행정규제기본법 제2조제1호)
- 규제는 전통적으로 top-down방식 규제를 의미하며, 규제자가 피규제자를 대상으로 하는 것

○ 자율규제

- 자율규제는 정부 간섭 없이 문제점을 인식하고 스스로 규제하는 것을 의미하는데, 스스로 규제하는 것은 규제자가 피규제자를 구분하는 전통적인 규제 개념과는 모순되는 개념
- 정부가 민간에 규제의 권한을 형식적으로 위임하는 경우

○ 자율규제의 필요성

- 공적규제의 한계 : 인터넷정보를 대표로 하는 디지털정보가 정보통신망을 통하여 유통되는 경우에 기존의 매체와 비교하여 볼 때, 헤아릴 수 없는 정도로 막대한 정보량이 유통됨에 따라 국가가 그와 같은 엄청난 양의 매체정보를 모두 규제할 수 없음
- 표현의 자유 침해 이슈 : 공적규제는 인터넷상 표현물에 대한 규제이므로 항상 표현의 자유 침해 문제가 수반, 그러나 자율규제는 정부의 개입이 없는 한 표현의 자유 침해 문제가 발생하지 아니함
- 규제대상의 확대 : 공적규제는 원칙적으로 불법정보에 대한 규제를 하고 예외

적으로 청소년유해정보에 대한 규제를 하고 있음, 그러나 자율규제는 불법정보 외에 유해정보에 대한 규제가 가능

○ 자율규제 유형

유형	특징
자발적 자율규제	○정부의 개입 없이 민간이 문제점을 인식하고 스스로 규약을 만들어 규제하는 것을 의미
승인적 자율규제	○자율규제기구가 정부의 제도적 승인을 받아 그 내용을 규제하는 것을 의미 - 정부규제가 민간의 자율규제의 프레임으로 작용하는 것
위임적 자율규제	○자율규제기구가 정부가 마련한 제도 틀 안에서 이를 자율적으로 준수하고 있는 것을 의미
강제적 자율규제	○민간이 자율규제를 만들고 실행하는 것이 기본이지만 그렇지 않을 경우 법이 정하는 규제를 강제하는 형태

※출처 : KISO

○ 전통적인 규제(top-down방식 규제)

- 입법자가 규제를 위한 규범 마련 → 행정주체가 이를 집행하는 형태
- 국가에 의한 규제로서 법규를 통해 강제성을 가지고 있으며 위반시 일정한 처벌(행정벌 또는 형사벌)이 가능한 경우
- 법률적 근거, 법률의 수권을 받은 법규명령을 근거

○ 규제완화

- 규제개혁 또는 규제완화가 공권력에 의한 규제 → 행위자의 자율 확대
- 규제개혁 또는 규제완화의 결과 → 자율규제로 변경 가능
- (검토) 규제완화는 단지 규제정도가 약화되는 것을 의미하는 것이고, 공적규제가 자율규제로 되는 것은 규제의 성격 자체가 변화하는 것으로 규제완화만으로 자율규제로 전환하는 것은 아님

○ 원칙중심의 규제(Principle-based Regulation)

○ 공동규제 또는 규제된 자율규제

- 규제의 단계별로 공적 주체와 시장 행위자가 역할을 분담하는 형식의 메커니즘
- 공적주체가 추상적인 규율을 설정, 시장행위자가 이를 자율적으로 이행
- 시장행위자 단독 또는 다른 행위자와 공동으로 통제를 위한 거버넌스 설정

- 규범의 설정과 집행 사이에서 공공부문과 민간부문 간의 의사소통과 유기적인 협력
- (검토) 공동규제는 공적규제 주체와 자율규제 주체가 공동으로 규율하는 것으로서 규제에 있어 주체 간의 협력적인 규율체계를 의미

○ 자율규제 개념의 확장

- 모든 형태의 자율규제는 일정한 범위에서 국가 또는 공동체가 제시한 규범의 틀 안에서 이루어짐
- 자율규제도 어떤식으로든지 통제가 필요하며, 실제로 상위의 차원에서는 통제가 이루어짐
- ① 공적주체가 추상적인 원칙만을 제시 → 세부적인 기준과 집행의 방법을 시장 행위자에게 위임
- ② 공적주체가 추상적인 원칙 + 더 세부적인 기준까지 제시 → 시장행위자는 집행의 방법만을 자율적으로 선택

○ 현대적인 의미에서 자율규제는 “무규제”가 아님

- 공동체가 규제를 통해 관철하고자 하는 가치를 실행하는 방식으로 구성원의 자율에 완전히(전부) 또는 부분적으로(일부) 맡기는 것

II. 자율규제 적용 사례

○ 인터넷 자율규제

정보통신망법
<p>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.></p> <p>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.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 청소년유해정보 2. 제44조의7에 따른 불법정보 <p>③ 정부는 제1항 및 제2항에 따른 정보통신서비스 제공자단체의 자율규제를 위한 활동을 지원할 수 있다.</p>

※ 한국인터넷자율정책기구(2009년. 3월 출범)

<p>정책위원회</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요기능 - 정책결정 및 심의결정

- 의사결정 방식(운영세칙 제4조)
- 정책결정 : 만장일치
- 심의결정 : 재적위원 3분의2 이상

○ 방송광고 자율규제

- 방송광고판매대행법 제23조

○ 식품안전 분야 자율규제

식품위생법

제31조(자가품질검사 의무) ① 식품등을 제조·가공하는 영업자는 총리령으로 정하는 바에 따라 제조·가공하는 식품등이 제7조 또는 제9조에 따른 기준과 규격에 맞는지를 검사하여야 한다. <개정 2010. 1. 18., 2013. 3. 23.>

② 식품등을 제조·가공하는 영업자는 제1항에 따른 검사를 「식품·의약품분야 시험·검사 등에 관한 법률」 제6조제3항제2호에 따른 자가품질위탁 시험·검사기관에 위탁하여 실시할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2013. 7. 30., 2018. 12. 11.>

③ 제1항에 따른 검사를 직접 행하는 영업자는 제1항에 따른 검사 결과 해당 식품등이 제4조부터 제6조까지, 제7조제4항, 제8조 또는 제9조제4항을 위반하여 국민 건강에 위해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 지체 없이 식품의약품안전처장에게 보고하여야 한다. <신설 2011. 6. 7., 2013. 3. 23., 2013. 7. 30.>

④ 제1항에 따른 검사의 항목·절차, 그 밖에 검사에 필요한 사항은 총리령으로 정한다. <개정 2010. 1. 18., 2011. 6. 7., 2013. 3. 23., 2013. 7. 30.>

○ 국제사회에서 자율규제 사례

- 국제표준기구(International Organization for Standardization ; ISO)
- IEEE(Institute of Electrical and Electronics Engineers : IEEE) : 각종 기술 관련 표준을 배포함으로써 자율규제기구로서의 영향력을 행사

○ 게임분야 자율규제

- 한국게임정책자율기구(Game Self-governance Organization of Korea : GSOK) : 한국게임산업협회와 문화체육관광부의 업무협약(2018.3)

<국내 자율규제기구>

구분	자율규제기구	공적규제기구
방송	시청자위원회	방송통신심의위원회
인터넷	한국인터넷자율정책기구 (KISO)	방송통신심의위원회
인터넷광고	한국인터넷광고심의기구 (KIADO), 온라인광고심의위원회 , 각종 협회 등	방송통신심의위원회
온라인게임	한국게임정책자율기구(GSOK)	게임물관리위원회

인터넷신문	인터넷신문위원회	간행물윤리위원회
-------	----------	----------

<해외 자율규제기구>

번호	국가	기구명	주요 사업	성격	홈페이지	Contact
1	EU	INHOPE	아동포르노, 불법정보 유통물	민간기구, Global	http://www.inhope.org	info@inhope.org
2		PEGI	게임 등급 심의	민간기구	http://www.pegi.info/en/index/	홈페이지 직접입력
3		EuroISPA	유럽 인터넷 산업 전반	민간기구	http://www.euroispa.org/	secretariat@euroispa.org
4		Childnet International	아동청소년 보호	민간기구	http://www.childnet.com/	info@childnet.com
5	영국	IWF	아동포르노, racism	민간기구	http://www.iwf.org.uk/	members@iwf.org.uk
6		ISPA	ISP의 이익단체	민간기구	http://www.ispa.org.uk/	admin@ispa.org.uk
7		CHIS	provide information on child internet safety for parents	민간기구	http://chis.org.uk/	chisgb@outlook.com
8		Ofcom	TV, radio, mobiles, postal services, the airwaves	법정독립규제기관	http://www.ofcom.org.uk/	-
9	프랑스	Fing	인터넷 윤리성과 사회성 연구	민간기구	http://fing.org/	infos@fing.org
10		AFA	인터넷 사업 규범 감시	민간기구	http://www.afa-france.com/	홈페이지 직접입력
12	독일	KJM	아동청소년 보호	정부기관	http://www.kjm-online.de/	kjm@die-medienanstalten.de
13		FSM	청소년보호 책임자 제도	민간기구	http://www.fsm.de/	office@fsm.de
14	아일랜드	INHOPE	아동포르노, racism	민간기구, Global	http://www.inhope.org	info@inhope.org
1	미국	GNI	인공으로써의 표현의 자유와 프라이버시의 보호 및 증진	민간기구, Global	https://www.globalnetworkinitiative.org/	홈페이지 직접입력
2		Cyberangels	online safety education programs (esp bullying)	민간기구	http://www.cyberangels.org/about.php	홈페이지 직접입력
3		Cybertipline	아동포르노	민간기구	http://www.cybertipline.com/	홈페이지 직접입력
4		SOC-UM	사이버 성폭력, 아동포르노	민간기구	http://soc-um.com/	홈페이지 직접입력
5		FISPA	인터넷 사업 관련 교육	민간기구	http://www.fispa.org/	홈페이지 직접입력
6		IEF	Getnetwise(kid's safety, spam, privacy)	민간기구	http://www.neted.org/	tim@neted.org
7		WHOA	online harassment, cyber stalking	민간기구	http://www.haltabuse.org/	홈페이지 직접입력
8		FOSI	illegal contents(cyber bullying, sexting)	민간기구, Global	http://www.fosi.org/contactus.html	fosi@fosi.org
9		NCMEC	아동포르노, 매춘 등 신고센터 운영(cyber tip line)	정부기관, Global	http://www.ncmec.org	홈페이지 직접입력
10	캐나다	Media Awareness Network	인터넷 안전 교육	민간기구	http://mediasmarts.ca/	info@mediasmarts.ca
11		KINSA (Internet Safety Initiative)	아동포르노, 유괴	민간기구	http://www.kinsa.net	info@kinsa.net
12		CAIP	ISP 관련 전반	민간기구	http://www.cata.ca/Communities/caip/	info@cata.ca
13		Cybertip.ca	청소년 유통물(아동포르노 등)	정부기관	https://www.cybertip.ca/app/en/	홈페이지 직접입력
1	아시아-태평양	APHI	아시아-태평양 지역 4개국의 인터넷 윤리구조에 대한 협력	민간기구, Global	https://www.aphinetwork.org/	-
2	일본	EMA	청소년 유통물	민간기구	http://www.ema.or.jp/ema.html	홈페이지 직접입력
3		I-ROI	인터넷 및 모바일 사이트 인증	민간기구	http://www.i-roi.jp/	홈페이지 직접입력
4		MIC (홍우성)	정보통신 전반 담당	정부기관	http://www.soumu.go.jp/english/	홈페이지 직접입력
5	일본	NMDA (뉴미디어개발협회)	인터넷 불법 정보	정부기관	http://www.nmda.or.jp/index-en.html	info@nmda.or.jp
6		IAJAPAN	사업자 단체	정부기관	http://www.iajapan.org	홈페이지 직접입력
7	호주	ACMA	방송, 통신 전반 담당	정부기관	http://www.acma.gov.au/	홈페이지 직접입력
8	싱가포르	MDA	방송, 통신 전반 담당	정부기관	http://www.mda.gov.sg/	홈페이지 직접입력
9	홍콩	HKISPA	인터넷 산업 전반	민간기구	http://www.hkispa.org.hk/	홈페이지 직접입력
10	대만	NCC	방송, 통신 전반 담당	정부기관	http://www.ncc.gov.tw/	pc2@ncc.gov.tw
11		ECPAT Taiwan	commercial sexual exploitation, child prostitution, pornography	정부기관	http://www.ecpat.org.tw/	ecpatw@ecpat.org.tw
12	말레이시아	MCMC	방송, 통신 전반 담당	정부기관	http://www.mcmc.gov.my/	ccd@cmc.gov.my
13	태국	ECPAT	아동 매춘, 아동포르노	민간기구, Global	http://www.ecpat.net/	info@ecpat.net

*자료출처 : KISO

Ⅲ. 자율규제 적용을 고려할 수 있는 경우

○ 요건

- 추상적인 리스크 존재, 구체적인 리스크가 명확하지 않은 분야
- 민간 주도 자율적인 기술발전이 중요한 분야
- 시장행위자의 기술에 대한 지식과 전문성이 규제 입안자 및 집행자의 것보다 월등한 분야

(공유숙박 플랫폼, 해외사업자의 경우)

- 자율적 보장을 통해 수호해야 하는 가치가 존재하는 경우

※헌법재판소 2002. 6.27. 99헌마480 : 불온통신규제제도 위헌 결정

- 신산업 영역 중 자율규제 적합분야(인공지능 분야, 개인방송과 OTT 등 뉴미디어 분야, 공유경제 플랫폼)

○ 플랫폼시장에의 적용

- 구체적인 리스크가 존재하는가?
- 민간 주도의 발전이 중요한가?
- 시장행위자와 공적 주체 사이 정보비대칭이 존재하는가?
- 표현의 자유 등의 가치가 존재하는가? : 헌법적 가치 측면에서 중요

IV. 자율규제 실행의 방식

○ 실행 방식

- 자율규범의 제정과 준수
- 거버넌스의 구축
- 자율인증체계
- 추상적 규범의 자율 집행

- (검토) 자율규제의 실행방식으로 자율규범, 거버넌스, 규범의 집행이 필수적이라고 할 수 있지만, 자율인증체계는 필수적이라고 하기 보다 선택적임

V 자율규제 실질화를 위한 새로운 모델의 모색

○ 자율규제를 통해 실질적 효과를 거두기 위한 요건

- 민주적 정당성의 확보
- 관계인에 대한 정보제공 및 관계인의 조정가능성이 존재해야
- 자율규제에도 불구하고 어느 정도의 예측가능성과 법적 안정성을 담보하기 위해서는 시장 행위자들의 “맥락의 준수”가 필요
- 이해관계 당사자들의 참여 가능성
- 자율규제 체계의 안전성과 견고성을 유지하기 위한 규범의 틀 존재

○ 실질적 자율규제의 실현을 위한 구조 모색

- ① 종적으로 규제의 플랫폼화 모색
- ② 횡적으로는 관계인 모두의 참여를 제도화한 거버넌스 모색

□ 국내 디지털 플랫폼 이용자 보호정책 과제와 방향(최경진)

1. DSA(Digital Service Act)

○ 주요내용

- EU는 해외 플랫폼사업자로부터 EU의 서비스 이용자 보호를 위하여 DSA를 제정
- 플랫폼상 불법 콘텐츠 제거 등 소비자 보호가 주된 목적
- 불법콘텐츠 통지, 삭제 등에 관한 조치 ⇔ 게시자의 이의제기 절차 보장

○ DSA의 플랫폼 규제 특징

① 대규모온라인플랫폼사업자에 대한 규제 강화

- 온라인플랫폼 사업자와 대규모 온라인플랫폼사업자를 구분해서 차등적 의무 부과

온라인플랫폼사업자	대규모온라인플랫폼사업자
<ul style="list-style-type: none"> • 이의제기 등의 방안 마련 • 불법콘텐츠에 대한 'Trusted flagger'와 협력체계 구축 • 온라인 시장에서 불법 상품을 판매하는 사업자에 대한 식별 지원 • 온라인 광고 노출과 관련하여 광고주, 광고의 노출 기준 등에 대한 정보 제공 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 플랫폼이 불법적 내용을 전파하거나, 표현의 자유 등 헌법상 기본권을 침해하거나, 시민의 의사결정 등공공질서를 위협할 가능성에 대해 연 1회 이상 분석 및 평가를 실시해야 함 • 상기 분석 및 평가 결과 구조적 위험이 발견되면, 약관 개정, 내부 감독 강화, 신뢰할 수 있는 외부 기관과의협력 등에 관한 조치를 취해야 함 • 플랫폼 자체 비용으로 동법 준수사항에 대한 감사를 실시, 감사 보고서에 따른 권고안을 이행해야 함 • 추천 시스템에 사용되는 중요매개 변수를 공개하며,이용자에게 추천 시스템에 대한 선택권을 제공해야 함 • EU 집행위 등이 동법 준수 여부를 감시하는데 필요한 데이터에 접근할 수 있도록 하고,동법 준수 여부를 모니터링 할 수 있는 책임자를 지정하는 등의 의무가 부과됨

② 금전 제재 강화

- 초대형 플랫폼(대규모 온라인플랫폼사업자)의 고의 또는 과실에 의한 범위반시 직전 회계연도 매출액의 최대 6%에 달하는 과징금 부과

- 초대형 플랫폼(대규모 온라인플랫폼사업자)이 의무/명령을 이행하도록 하기 위해 직전 회계연도 **일평균 매출액의 최대 5%에 달하는 이행강제금 부과**

③ 소재지법 원칙

- 중개서비스 제공자의 주 설립지가 위치한 회원국이 관할권(제40조①)을 가짐
- 제3국의 서비스 제공자의 경우 법률대리인의 주소지가 관할권을 결정(제40조②)

④ 해외사업자에 대한 법적용

- 역외적용에 대해 효과주의를 도입하여 “유럽연합 내에서 서비스 제공”이 있으면 DSA가 적용
- 해외사업자에 대한 역외적용과 집행이 중요한 문제/우리나라는 해외 인터넷 사업자에 대한 법률적용과 집행의 어려움으로 인해 국내외 인터넷사업자간 역차별 문제가 발생

⑤ 대리인 지정제도 도입

- 유럽연합 내에 주소를 두고 있지 아니한 중개서비스 제공자는 대리인을 지정하여 규제기관의 감독과 위반행위에 대한 책임을 부담(제11조)

2. DMA(Digital Markets Act)

○ 목적

- 경합적이고 공정한 디지털 시장을 만드는 것
- 소수의 거래 플랫폼 사업자(Gatekeeper)들의 독과점 상태 규제
- 플랫폼이용자(이용사업자와 최종 소비자)에게 플랫폼 산업의 과실이 공정한 몫으로 분배

○ 적용대상 : Gatekeeper

① 코어플랫폼서비스를 운영할 것

② EU 단일시장에 상당한 영향을 미칠 것

최근 3년간 유럽 내 연매출액이 65억 유로 이상 또는 최근 1년간 시가총액 또는 공정시장 가격이 650억 유로 이상으로서 3개 이상 의 회원국에서 코어플랫폼서비스를 제공

③ 상업적 사용자가 최종 소비자에게 도달하기 위한 중요한 게이트웨이 역할을

할 것

최근 1년간 EU 내 최종 소비자 수가 월평균 45백만 이상이고, EU내 설립된 사업적 사용자 수가 연간 10,000개 이상일 것

- ④ 현재 견고하고 지속적인 지위를 확보하고 있거나 가까운 장래에 그러한 지위를 획득할 것으로 예상될 것

최근 3년 동안 매년 위 세 번째 조건을 충족하면 동 요건 충족 추정

○ 금지의무

- 게이트키퍼로 지정된 플랫폼은 18개의 금지의무를 준수해야 함
- 게이트키퍼 의무(제5조)/부가의무(제6조)

<게이트키퍼 의무>

- ① 자사와 타사 플랫폼에서 발생한 개인정보를 결합하지 말 것
- ② 이용사업자가 자사 플랫폼에서 판매한 조건과 다른 조건으로 타사 플랫폼에서 상품등을 판매할 수 있도록 할 것(MFC 조항 금지)
- ③ 이용사업자가 자사 플랫폼에서 획득한 이용자에 대해 개별적으로 홍보·계약을 체결할 수 있도록 할 것
- ④ 이용사업자가 관계당국에 자사 플랫폼을 신고하는 것을 금지하지 말 것
- ⑤ 이용사업자에게 자사의 특정 서비스 사용을 요구하지 말 것
- ⑥ 이용사업자, 이용자가 자사의 특정 서비스에 가입·등록하기 위해 자사의 다른 서비스에 가입·등록하도록 요구하지 말 것
- ⑦ 광고주와 출판업자가 지불하는 비용, 플랫폼이 출판업자에 지급하는 보수 정보를 제공할 것

<부가의무>

- ① 이용사업자를 통해 얻은 정보를 이용사업자와 경쟁하는데 사용하지 말 것
- ② 최종 이용자가 플랫폼의 선택재 앱을 제거할 수 있도록 할 것
- ③ 최종 이용자가 자사 플랫폼의 운영시스템을 사용하는 제3의 앱스토어를 설치·사용할 수 있도록 할 것
- ④ 자사의 상품·서비스를 타사에 비해 노출 순서상 우대하지 말 것
- ⑤ 최종이용자가 자사 플랫폼의 운영시스템을 사용하는 앱 서비스로 이동하거나 동시에 가입하는 것을 제한하지 말 것
- ⑥ 이용사업자들에게 자사의 운영시스템 및 HW·SW에 대한 접근을 허용할 것
- ⑦ 광고주·출판업자에게 광고효과 검증에 필요한 정보를 제공할 것
- ⑧ 이용사업자 및 최종이용자에게 데이터 이동 수단을 제공할 것
- ⑨ 이용사업자등이 집적 또는 비집적 데이터를 무료로 효과적이고 고품질의 지속적인 실시간 접속 및 이용을 가능하도록 할 것
- ⑩ 제3의 온라인 검색엔진 사업자가 요청하는 경우, 공정하고, 합리적이며, 비차별적인 조건으로 랭킹, 검색 등에 대한 데이터 접근을 허용할 것
- ⑪ 이용사업자의 앱스토어에 대한 접근을 공정하고 비차별적인 일반 조건 하에 허용할 것

○ 시정조치 및 과징금 제재 강화

- (시정조치) 18개 의무를 5년간 3차례 이상 반복적으로 위반할 경우 형태적 또는 구조적 시정조치 부과 가능
- (과징금) 고의 또는 과실로 위반한 Gatekeeper에게 직전 회계연도 전세계 매출액의 10% 이내에서 과징금 부과(제26조)
- 허위 자료 제출 등 절차적 의무 위반 시 전세계 매출액의 1% 이내에서 과징금 부과

○ 집행기관

- 게이트키퍼의 초국경적 성격을 고려 EU 집행위원회가 직접 집행권한을 행사

3. 플랫폼법제 개선방향

- 일반규제기관 vs 전문규제기관
- 사전규제 vs 사후규제
- 국내플랫폼사업자 vs 국외플랫폼사업자