

디지털 플랫폼 시장의 규제 실질화를 위한 커뮤니케이션 기반의 공동규제

2021. 11. 15.

선 지원

광운대학교 법학부



목차

- I. 규제의 목적과 자율규제의 의의
- II. 공동규제(규제된 자율규제) 적용 사례
- III. 공동규제의 적용을 고려할 수 있는 경우
- IV. 공동규제 실행의 방식
- V. 플랫폼 시장의 공동규제 실질화를 위한 새로운 모델의 모색
- VI. 맺음말

* 본 발제자료 중 자율규제의 일반론에 관한 사항은 “선지원, 규제 방법의 진화로서 자율규제의 실질화를 위한 연구, 행정법연구 제64호, 행정법이론실무학회, 2021년 3월”의 내용을 전재한 것임을 밝힙니다.

I. 규제의 목적과 자율규제의 의의

규제 일반론

✓ 규제의 속성과 국가의 존재 이유

- “사회계약론” : 국가의 성립은 국민의 일반 의지에 기초하여, 개인의 자유와 공동의 이익을 지키기 위해 형성된 약속과 동일시
- 사회계약을 지키기 위해 국가는 개인의 자유나 공동의 이익에 어긋나는 행위에 대해 규제라는 수단을 사용
- 규제는 무조건적인 국가 권력의 과시가 아니라, 공동체 구성원들이 누려야 할 더 크고 궁극적인 자유를 위한 것이어야 함
- 공권력의 담지자는 그 측면에서 규제받는 당사자들이 받는 제약은 최소화하면서 공동체 전체의 자유는 극대화하는 방식이 무엇인지 끊임 없이 고민하여 규제의 방식을 결정해야 함
- 규제의 목적과 대상에 대한 비례성(Verhältnismäßigkeit)을 찾는 것이 규제론의 가장 큰 의제

I. 규제의 목적과 자율규제의 의의

자율규제에 대한 논의

✓ 자율규제의 개념 대한 관심

- 자율규제 : 대체로는 일정한 영역에서 조직화된 집단이 스스로 그 구성원의 행위를 규율하는 것이라고 정의할 수 있을 것
- 각종 문헌상의 자율규제 정의

“조직화된 집단이 그 구성원의 행위를 규제하는 것” (김상택, 2016)

“자율규제를 위한 준칙 내지 기준이 ... 민간 부문의 행위주체들을 포함한 의사 구성체의 합의에 기초하여 설정”된다는 점과 “피규제자 스스로 정립한 자율기준을 적용하고 이행” (왕승혜, 2014)

“사업자 또는 사업자단체가 소비자보호를 위해서 또는 시장의 투명성과 신뢰를 확보하기 위해 스스로 행하는 자정노력으로서의 규제활동” (이민영, 2010)

“사적 그룹이나 이익단체 등에 의한 규제” “경제 경영자, 사회적 파트너, 비정부 기구 또는 협의회에게 그들 스스로 통상적인 가이드라인들을 채택할 가능성을 주는 것(특히 실행 규칙 또는 분야별 합의)” (정남철, 2018)

⇒ 근대국가의 전통적인 규제 방식과 완전히 준별되는 개념으로 이해하기보다는 피규제자가 스스로 규제의 집행에 참여할 수 있는 여지를 가지는 규제 방식의 총체로 이해

I. 규제의 목적과 자율규제의 의의

자율규제에 대한 논의

✓ 규제의 방법론으로서 자율규제에 대한 관심

- 근대 초기의 형식적 법치주의 행정 단계에서는 의회가 법률을 통해 정한 내용을 관료가 기계적으로 수행하는 것이 권력 작용의 전형적인 모습
- 다원주의를 기초로 하는 현대의 행정에서 전통적인 top-down 방식의 규제는 여러 한계를 지닐 수밖에 없어, 여러 방법을 통해 규제의 방식을 개선하려는 시도가 나타났음
- 현대사회의 전문화 경향에 비추어 규제의 실효성을 확보한다는 차원에서 자율규제에 대한 관심이 높아져 왔음
- 개방성과 다양성을 본질로 하는 인터넷 기반 서비스의 발달과 더불어, 인공지능을 필두로 한 이른바 지능정보기술이라는 새로운 영역에 기반한 서비스의 보편화로 인해, 시장의 새로운 모습에 적합한 규제 방법을 다시 생각할 필요
- 산업 환경의 변화에 따라 규제의 패러다임 역시 변화할 필요성이 있고, 자율규제가 그 대안으로 다시 주목받고 있는 상황

1. 규제의 목적과 자율규제의 의의

구별 개념 내지 확장 개념

✓ 전통적인 규제(top-down 방식 규제)

- 입법자가 규제를 위한 규범을 마련하면, 행정주체가 이를 집행하는 형태
- 국가에 의한 규제로서 법규를 통해 강제성을 가지고 경우에 따라 위반 시 일정한 처벌(행정벌 혹은 형사벌)까지 가능한 경우를 통칭
- 법적 효과를 일으키는 일정한 요건을 공적 주체가 규정할 뿐만 아니라, 요건이 충족되었을 때 공 권력을 통해 그 법적 효과를 강제로 일으키는 방식

행정규제기본법 제2조 제1호는 행정규제를 “국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항”으로 정의

- top-down 방식의 규제는 법적 규칙이라는 특징을 가지기 때문에 통일적인 적용 가능성이 높고, 법적 안정성을 도모할 수 있음
- 법률을 통해, 혹은 법률의 수권을 받은 법규명령 등을 통해 근거지어지므로, 민주적 정당성 확보 가능
- 시장 상황의 변화가 매우 빈번한 영역 또는 규제 입안자와 피규제자 사이에 정보 비대칭성이 있는 영역에서 법적 규칙을 통해 정한 내용이 적절하지 않은 내용이 될 가능성
- 정해진 규칙만을 형식적으로 이행할 경우 규제의 본래 목적을 회피할 가능성이 있어 규제의 효과 측면에서도 문제

I. 규제의 목적과 자율규제의 의의

구별 개념 내지 확장 개념

✓ 규제의 완화 혹은 규제 개혁

- 규제 개혁 혹은 규제의 완화를 통해 공권력이 직접 행위에 대해 제약하는 형태의 규제가 시장 행위자의 자율을 확대하는 방향으로 개선될 수도 있음
- 즉, 경우에 따라서는 규제 개혁이나 규제 완화의 결과로 top-down 방식의 규제가 자율규제로 변경될 수 있음
- 두 현상은 원인과 결과의 관계에 있는 것이며, 개념적으로 동일하다고 말할 수는 없음
- 규제의 완화 또는 철폐를 통하여, 시장에서 아예 규제가 사라지는 현상과 규제의 방식이 자율규제로 변화되는 현상 역시 구분해야

✓ 원칙 중심의 규제(Principle-based Regulation)

- 특정한 행위에 대한 허용 여부나 제재 여부를 규칙을 통해 확정적으로 정하는 것이 아니라, 일반적이고 추상적인 원칙을 제시하고, 그 원칙의 범위 안에서 유연한 행위 규제를 하는 방식
- 규제 목적 달성의 관점에서 top-down 방식의 규제가 목적 달성의 수단까지도 규칙을 통해 정하고 있기 때문에 정해진 규칙만을 형식적으로 이행하여 규제의 목적을 회피할 수 있는 가능성이 있는데 반하여, 원칙 중심의 규제에서는 목적을 달성하기 위해 보다 다변화된 수단을 사용
- 구체적인 사안에 대한 예측 가능성이 떨어져 법적 안정성을 저해할 수 있고, 규제의 집행과 관련하여 공정성이나 투명성 차원에서 문제가 생길 수 있음

1. 규제의 목적과 자율규제의 의의

구별 개념 내지 확장 개념

✓ 공동 규제 혹은 규제된 자율규제

- 공동규제(Co-Regulation) 혹은 규제된 자율규제(Regulierte Selbstregulierung)는 규제의 단계별로 공적 주체와 시장 행위자가 역할을 분담하는 형식의 메커니즘
- 공적주체가 추상적인 규율을 설정하고, 시장 행위자가 이를 자율적으로 이행하되, 시장 행위자는 단독으로 혹은 다른 행위자와 공동으로 통제를 위한 거버넌스를 설정하며, 규제 목적의 달성을 위해 공공 부문과 민간 부문 사이에 지속적인 기능적 협력이 이루어지는 형태
- 핵심 요소 ⇒ 규범의 설정과 집행 사이에서 공공 부문과 민간 부문 간에 의사소통과 유기적인 협력이 이루어진다는 사실

✓ 자율규제의 개념 확장

- 모든 형태의 자율규제는 일정한 범위에서는 국가 혹은 공동체가 제시한 규범의 틀(Framework) 안에서 이루어짐
- 자율규제에 대해서도 어떤 식으로든 통제가 필요하며, 실제로 상위의 차원에서는 통제가 이루어지고 있음
- 공적 주체가 추상적인 원칙만을 제시한 채, 세부적인 기준과 집행의 방법을 시장 행위자에게 위임하는 경우가 있을 수 있는가 하면, 공적 주체가 더 세부적인 기준까지 제시하고, 시장 행위자는 집행의 방법만을 자율적으로 선택할 수 있는 경우도 가능
- 즉, 현대적 의미에서의 자율규제는 “무규제”가 아니라, 공동체가 규제를 통해 관철하고자 하는 가치를 실행하는 방식을 구성원의 자율에 완전히 혹은 부분적으로 맡기는 것이라고 이해

II. 공동규제(규제된 자율규제) 적용 사례

공동규제 방법론이 적용되고 있는 분야

✓ 인터넷 자율규제

「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 대한 법률」 제44조의4 제1항 : “정보통신서비스 제공자단체는 이용자를 보호하고 안전하며 신뢰할 수 있는 정보통신서비스를 제공하기 위하여 정보통신서비스 제공자 행동강령을 정하여 시행할 수 있다”

동조 제2항 : 정보통신서비스 제공자단체가 청소년유해정보나 불법정보에 대해 “정보통신망에 유통되지 아니하도록 모니터링 등 자율규제 가이드라인을 정하여 시행할 수 있”다

동조 제3항 : 그러한 자율규제 활동을 정부가 지원할 수 있는 근거를 마련

→ “한국인터넷자율정책기구(Korea Internet Self-Governance Organization: KISO)”

II. 공동규제(규제된 자율규제) 적용 사례

공동규제 방법론이 적용되고 있는 분야

✓ 방송광고 분야

방송광고판매대행 등에 관한 법률 제23조(방송광고균형발전위원회) ① 방송통신위원회는 방송광고 균형발전을 위한 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자에 대한 지원 및 이행실적 평가 등을 효율적으로 수행하기 위하여 방송광고균형발전위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치·운영한다.

② 위원회는 위원장 1명을 포함하여 11명의 위원으로 구성하되, 다음 각 호에 해당하는 사람을 포함하여야 한다.

1. 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자가 추천하는 사람 3명
2. 제1호의 방송사업자를 제외한 지상파방송사업자가 추천하는 사람 3명
3. 판사·검사 또는 변호사 근무기간을 합산하여 5년 이상 재직한 사람 1명
4. 공인회계사로 5년 이상 재직한 사람 1명
5. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에서 방송, 광고, 행정, 경제, 경영, 법학 관련 학과의 교수로 5년 이상 재직한 사람 1명
6. 그 밖에 방송, 광고에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람 2명

③ 위원회 위원은 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 받아 위촉한다.

④ 위원회 위원장은 위원회 위원 중에서 방송통신위원회 위원장이 임명한다.

⑤ 위원회의 위원 임기는 3년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다.

⑥ 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 제18조에 따른 방송광고 균형발전 기본계획
2. 제20조에 따른 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자 지원 이행실적 평가
3. 제21조에 따른 방송광고 매출배분 분쟁조정
4. 방송광고 균형발전을 위한 지원사업의 성과
5. 그 밖에 방송광고 균형발전을 위하여 필요한 사항

⑦ 위원회 운영에 따른 비용은 방송통신발전기금에서 지원할 수 있다.

⑧ 위원회의 구성과 운영에 필요한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

II. 공동규제(규제된 자율규제) 적용 사례

공동규제 방법론이 적용되고 있는 분야

✓ 식품안전 분야 공동규제

식품위생법 제31조(자가품질검사 의무) ① 식품등을 제조·가공하는 영업자는 총리령으로 정하는 바에 따라 제조·가공하는 식품등이 제7조 또는 제9조에 따른 기준과 규격에 맞는지 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.>

II. 공동규제(규제된 자율규제) 적용 사례

게임 분야 자율규제 현황

✓ 게임 분야 자율규제

- 2014년 11월 한국게임산업협회는 "청소년 보호를 위한 게임 업계의 자율규제 선언" 발표
- 2017년 2월에 한국게임산업협회가 제정한 "건강한 게임문화 조성을 위한 자율규제 강령"이 하나의 자율규제 가이드라인으로 통용
- 법제화되어 있지는 않으나, 한국게임산업협회와 문화체육관광부의 **업무협약(2018. 3.)을 기초로** 자율규제 운영
 - ⇒ 이러한 업무협약에 따라 공적주체가 추구하는 가치에 대한 준수의 합의가 이루어짐
- 거버넌스 측면에서는 "한국게임정책자율기구(Game Self-governance Organization of Korea: GSOK)"가 일정한 역할을 담당
 - ⇒ GSOK의 자율규제평가위원회에 따르면 2020년 10월의 자율규제 준수율은 84%(한국게임산업협회 회원사는 100%)

III. 공동규제의 적용을 고려할 수 있는 경우

공동규제 적용을 위한 적합성 요건

✓ 추상적인 리스크는 존재하지만, 구체적인 리스크가 명확히 드러나 있지 않은 분야

- 구체적인 리스크 : 규제 대상이 되는 행위 또는 기술의 사용으로 인하여 현실세계에 직접적인 해악의 가능성이 있는 것
- 추상적인 리스크 : 규제 대상이 되는 행위 실행 또는 기술의 사용이 일정한 작용(예컨대 사회구조의 변화 등)을 하여 간접적으로 부정적인 영향을 끼칠 가능성이 있는 것
- 편익에 대비한 리스크를 계산할 수 있는 경우라면 top-down 방식의 요건-효과 규정을 통해 관련 내용을 제재할 수 있음
- 리스크의 크기와 양상이 계속 변화할 수 있는 분야에서는 시장 행위자(또는 그 집단)가 규제 집행의 기준과 방식을 상황에 따라 적절하게 결정하는 방식으로 리스크 관리를 할 수 있음

✓ 민간 주도의 기술 발전이 중요한 분야

- 경직된 top-down 방식 규제는 자유로운 기술 발전과 제품 및 서비스에의 기술 적용의 걸림돌이 될 수 있음 ⇒ 이에 대한 대응을 위해 ICT 분야에서는 규제 철폐 혹은 규제 특례 등을 적용하고 있으나, 리스크 관리를 위한 근본적인 대응이 되지 못함
- 기술 발전 속도를 고려하면서도 리스크를 관리할 수 있는 방법은, 시장 행위자 스스로가 규제의 집행 기준과 방법을 결정하는 것
- 민간 주도 기술 발전을 통해 시장 확장과 산업 발전이 이루어질 경우, 기술 안전도에 따른 소비자의 선택 차이가 나타나므로, 시장 행위자 스스로 리스크를 관리해 나갈 유인이 커짐

III. 공동규제의 적용을 고려할 수 있는 경우

공동규제 적용을 위한 적합성 요건

- ✓ 시장 행위자의 기술에 대한 지식과 전문성이 규제 입안자 및 집행자의 것보다 월등한 분야
 - top-down 방식 규제로는 집행력 확보가 어려운 영역
 - 정보 비대칭성으로 인해 공적 주체가 규제를 설계하고 집행한다면 상대적으로 많은 규제 비용 소모
 - 기술과 산업에 대한 전문성을 갖춘 시장 행위자(내지 집단)가 적절한 규제 집행의 수단을 선택한다면 규제 실효성을 높일 수 있을 것
 - * 공유숙박 플랫폼의 가맹자가 제재 대상인 행위를 행했을 때, 지방자치단체가 제재 처분을 하는 것보다 플랫폼이 해당 가맹자에게 적절한 기술적인 조치를 하는 것이 규제 목적 달성에 더 효과적
 - 규제의 목적과 기본 사항을 공적 주체가 전달하되, 집행에 있어 효율적인 방안을 찾는 방식
- ※ 사법관할상의 이유로 집행력 확보가 어려웠던 해외 사업자의 경우에도, 공동규제의 거버넌스에 참여시킨다면 집행력 확보 가능

III. 공동규제의 적용을 고려할 수 있는 경우

공동규제 적용을 위한 적합성 요건

✓ 자율성 보장을 통해 수호해야 하는 가치가 존재하는 경우

- 자율성 자체가 하나의 가치로 인정받을 수 있는 경우
 - * 예컨대 인터넷 매체에 게시된 콘텐츠에 대해 국가가 제재하는 것 자체가 표현의 자유에 대한 침해가 될 수 있음

불온통신 규제제도는 인터넷을 비롯, 온라인매체를 이용한 표현행위의 비중이 점점 커지고 있는 변화된 시대상황에도 어울리지 않는다는 점을 지적하고자 한다.

불온통신 규제의 주된 대상이 되는 매체의 하나는 인터넷이다. 인터넷은 공중파방송과 달리 “가장 참여적인 시장”, “표현촉진적인 매체”이다. 공중파방송은 전파자원의 희소성, 방송의 침투성, 정보수용자측의 통제능력의 결여와 같은 특성을 가지고 있어서 그 공적 책임과 공익성이 강조되어, 인쇄매체에서는 볼 수 없는 강한 규제조치가 정당화되기도 한다. 그러나 인터넷은 위와 같은 방송의 특성이 없으며, 오히려 진입장벽이 낮고, 표현의 쌍방향성이 보장되며, 그 이용에 적극적이고 계획적인 행동이 필요하다는 특성을 지닌다. 오늘날 가장 거대하고, 주요한 표현매체의 하나로 자리를 굳힌 인터넷상의 표현에 대하여 질서위주의 사고만으로 규제하려고 할 경우 표현의 자유의 발전에 큰 장애를 초래할 수 있다. 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 할 것이다.

헌법재판소 전원재판부 99헌마480, 2002. 6. 27.

III. 공동규제의 적용을 고려할 수 있는 경우

공동규제 적용의 고려

✓ 신산업 영역 중 자율규제 적합 분야

<u>분야</u>	<u>근거</u>
인공지능	<ol style="list-style-type: none">1) 인공지능과 관련한 분야는 현재 추상적인 리스크만 존재할 뿐만 아니라,2) 민간 주도의 자유로운 기술 개발과 인공지능을 응용한 서비스 개발이 중요한 영역,3) 기술에 대한 이해도 역시 시장 행위자들이 규제 입안자에 비해 월등하게 높은 분야
뉴미디어 (개인방송과 OTT등)	<ol style="list-style-type: none">1) 뉴미디어가 안고 있는 리스크는 현재의 방송법의 규제 목적과는 동떨어지는 추상적인 리스크이며,2) 수시로 변해가는 미디어 기술 환경 및 소비자들의 경향을 적절하게 반영해 나가야 할 필요가 있고,3) 콘텐츠 자체가 자율성을 수호해야 하는 대상임
공유경제 플랫폼	플랫폼이라는 존재가 사업의 내용에 대해 월등히 많은 지식과 정보를 보유하고 있어, 공적 주체가 제시하는 가치와 질서에 대해 플랫폼이 자율적으로 규제를 집행할 경우 규제 비용을 낮출 수 있음

III. 공동규제의 적용을 고려할 수 있는 경우

플랫폼 시장에서의 적용

✓ 구체적인 리스크가 존재하는가?

- 플랫폼을 통해 이루어지는 거래의 양상과 내용이 이용자에게 어떠한 해악을 미치는지에 대한 구체적인 계산이 이루어져야 함
- 이용자 피해에 대해 일정 부분 리스크는 존재한다고 볼 수 있으나, 구체성 여부에 대해서는 판단 유보

✓ 민간 주도의 발전이 중요한가?

- 게임 산업은 각종의 기술이 결합하여 생성되는 창작물을 기반으로 하며, 특히 최근 인터넷과 모바일 기술이 결합하면서 급속한 성장 속도를 보이고 있음
- 플랫폼 시장에서 이루어지는 대부분의 시장행위는 창조적인 아이디어를 바탕으로 하는 지식집약적인 행위이며, 장기적 흐름 속에서 그 트렌드의 변화 양상은 무척 다양하고 다차원적
- 서비스 편의성을 위한 기술 개발 양 측면에서 민간 주도의 발전이 필수적인 영역이라고 할 수 있음

III. 공동규제의 적용을 고려할 수 있는 경우

플랫폼 시장에서의 적용

✓ 시장 행위자와 공적 주체 사이 정보비대칭이 존재하는가?

- 지식집약적인 산업으로서 제품/서비스/콘텐츠의 개발 → 출시/퍼블리싱 → 플랫폼에의 등록 → 개별 소비자의 이용에 이르는 가치사슬 전반에 대해 공적 주체가 정확한 지식과 정보를 가지기 어려움
- 특히 최근 다양한 산업 영역과 인터넷 플랫폼과의 결합 양상을 고려할 때, 업무 영역이 분장되어 있는 공적 주체의 직접 규제는 더욱 비효율적일 수 있음
- 실질적으로 콘텐츠의 생산과 유통을 담당하고 있는 시장 행위자가 직접 또는 리스크를 관리하는 것이 효율적
- 제재의 효과성 측면에서도 공적 주체에 의해 직접적인 제재 처분보다 “시장에서의 명성 저하”가 보다 효과적이면서도 친시장적인 접근

✓ 표현의 자유 등의 가치가 존재하는가?

- 플랫폼을 매개로 이루어지는 문화콘텐츠 사업은 기본적으로 표현의 자유와 문화국가원리의 지붕 아래에서 시장 참여자의 자율성에 기반한 발전을 도모하는 것이 바람직한 영역임

IV. 공동규제 실행의 방식

커뮤니케이션을 통한 연성규범 제정

✓ 정책입안자와 시장행위자 사이의 협력을 통해 권고 형태의 윤리 규범을 제정

- 사용자 중심의 지능정보사회를 위한 원칙(2019. 11.)

- ▲ 사람 중심의 서비스 제공 원칙 ▲투명성과 설명가능성 원칙 ▲책임성 원칙 ▲안전성 원칙 ▲차별 금지 원칙 ▲참여 원칙 ▲프라이버시와 데이터 거버넌스

- 인공지능 기반 추천서비스 사용자 보호를 위한 기본 원칙(2021. 6.)

- ▲이용자를 위한 정보 공개 ▲이용자의 선택권 보장 ▲자율검증 실행 ▲불만 처리 및 분쟁 해결 ▲내부 규칙 제정

⇒ 정책입안자, 연구자, 기업 및 이용자 대표의 협력을 기반으로 구성

⇒ 원칙의 내용을 통해서도 정책입안자와 시장행위자 및 이용자 사이의 커뮤니케이션과 서비스 제공자의 적극적인 참여를 강조하고 있음

IV. 공동규제 실행의 방식

공동의 거버넌스 구축

- ✓ 협력과 커뮤니케이션 기반의 거버넌스를 구축하고, 그러한 거버넌스에 규제의 집행을 맡기는 방법
- ✓ 규제권자와 시장 행위자 또는 관계인으로 구성되는 조직체를 구성하고, 이 조직체를 통해 자율규제를 실행
- ✓ 공적 주체가 법규 등을 통해 제시한 기준을 자율 기구를 통해 집행하는 방법 및 자율 기구를 통해 실행 규범 등을 수립하는 방법
- ✓ 지능정보사회 이용자보호 민관협의회

<영국의 인공지능 거버넌스>

- 세 개의 기관 — 인공지능청(Office for Artificial Intelligence : OAI), 인공지능 위원회(AI Council), 데이터 윤리 및 혁신센터(Centre for Data Ethics and Innovation : CDEI) —을 설치하여 거버넌스를 구성
- 민간 위원들로 구성된 CDEI는 인공지능을 비롯한 지능정보화와 관련한 대응 전략에 대해 정부와 산업계가 합의한 협약인 이른바 "AI Sector Deal"의 일환으로 설립된 기구로서, 각종 연구와 정책자문기능 외에도 인공지능 활용 행태 및 편향성에 대해 심사 기능을 수행

IV. 공동규제 실행의 방식

우리나라 인공지능 윤리 정책 분야의 협력적 거버넌스 논의 현황

✓ 지능정보서비스 이용자보호를 위한 협력적 거버넌스의 실현 과정

- 지능정보서비스 이용자보호와 관련해서도 “지능정보사회 이용자보호 민관협의회”가 발족하는 한편, “지능정보사회 이용자정책 아카이브”를 구축하여 쌍방향의 참여 거버넌스를 실행하고 있음
- 정책입안자와 플랫폼 사업자 및 이용자가 커뮤니케이션을 기반으로 협력하는 모범 사례

지능정보사회 이용자정책 아카이브
Policy Archive Concerning Users of Intelligent Information Society

이용자 패널조사

자료실

국민참여함



● ○ ○ ○ ||

지능정보사회 이용자정책 아카이브란?

지능정보사회에서 발생하는 이슈에 대해 개인·시민단체·기업 등 이해당사자의 의견을 상시 수렴할 수 있는 소통 채널로, 다양한 성과물과 지능정보사회 최신연구 및 국내외 정책 동향 등을 누구나 자유롭게 이용할 수 있는 지식공유 플랫폼입니다.

IV. 공동규제 실행의 방식

자율 인증 체계

- ✓ **일정한 기준의 충족 내지 규율의 이행 여부를 시장 행위자의 자율에 맡기고 인증을 통해 이를 확인하거나 인센티브를 주는 방법**

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제47조(정보보호 관리체계의 인증) ① 과학기술정보통신부장관은 정보통신망의 안정성·신뢰성 확보를 위하여 관리적·기술적·물리적 보호조치를 포함한 종합적 관리체계(이하 "정보보호 관리체계"라 한다)를 수립·운영하고 있는 자에 대하여 제4항에 따른 기준에 적합한지에 관하여 인증을 할 수 있다. <개정 2012. 2. 17., 2013. 3. 23., 2015. 12. 1., 2017. 7. 26.>

② 「전기통신사업법」 제2조제8호에 따른 전기통신사업자와 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 제1항에 따른 인증을 받아야 한다. <신설 2012. 2. 17., 2015. 12. 1., 2018. 12. 24., 2020. 6. 9.>

1. 「전기통신사업법」 제6조제1항에 따른 등록을 한 자로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 정보통신망서비스를 제공하는 자(이하 "주요정보통신서비스 제공자"라 한다)

2. 집적정보통신시설 사업자

3. 연간 매출액 또는 세입 등이 1,500억원 이상이거나 정보통신서비스 부문 전년도 매출액이 100억원 이상 또는 3개월간의 일일평균 이용자수 100만명 이상으로서, 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자

④ 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 정보보호 관리체계 인증을 위하여 관리적·기술적·물리적 보호대책을 포함한 인증기준 등 그 밖에 필요한 사항을 정하여 고시할 수 있다. <개정 2012. 2. 17., 2013. 3. 23., 2015. 12. 1., 2017. 7. 26.>

IV. 공동규제 실행의 방식

추상적 규범의 자율 집행

- ✓ 법률 등을 통해 추상적인 원칙을 부여하고, 법규를 통해 내부적인 원칙 준수 의무와 기업 내부 거버넌스 도입 의무를 시장 행위자에게 부여하는 방법

개인정보 보호법

제29조(안전조치의무) 개인정보처리자는 개인정보가 분실·도난·유출·위조·변조 또는 훼손되지 아니하도록 내부 관리계획 수립, 접속기록 보관 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 안전성 확보에 필요한 기술적·관리적 및 물리적 조치를 하여야 한다. <개정 2015. 7. 24.>

- 다음 페이지에 계속

IV. 공동규제 실행의 방식

추상적 규범의 자율 집행

제30조(개인정보 처리방침의 수립 및 공개) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 사항이 포함된 개인정보의 처리 방침(이하 "개인정보 처리방침"이라 한다)을 정하여야 한다. 이 경우 공공기관은 제32조에 따라 등록대상이 되는 개인정보파일에 대하여 개인정보 처리방침을 정한다. <개정 2016. 3. 29., 2020. 2. 4.>

1. 개인정보의 처리 목적
2. 개인정보의 처리 및 보유 기간
3. 개인정보의 제3자 제공에 관한 사항(해당되는 경우에만 정한다)
3의2. 개인정보의 파기절차 및 파기방법(제21조제1항 단서에 따라 개인정보를 보존하여야 하는 경우에는 그 보존근거와 보존하는 개인정보 항목을 포함한다)
4. 개인정보처리의 위탁에 관한 사항(해당되는 경우에만 정한다)
5. 정보주체와 법정대리인의 권리·의무 및 그 행사방법에 관한 사항
6. 제31조에 따른 개인정보 보호책임자의 성명 또는 개인정보 보호업무 및 관련 고충사항을 처리하는 부서의 명칭과 전화번호 등 연락처
7. 인터넷 접속정보파일 등 개인정보를 자동으로 수집하는 장치의 설치·운영 및 그 거부에 관한 사항(해당하는 경우에만 정한다)
8. 그 밖에 개인정보의 처리에 관하여 대통령령으로 정한 사항

V. 플랫폼 시장의 공동규제 실질화를 위한 새로운 모델의 모색

커뮤니케이션 기반 거버넌스 실현을 위한 구조 모색

1. 종적으로는 규제의 플랫폼화 모색

- ✓ 규제의 목적을 “리스크 관리 차원”이라고 바라볼 때 중요한 것은 게임이라는 영역의 특성과 발전 속도 및 트렌드를 고려하는 것
- ✓ 국정 전반의 방향성과 법체계의 정합성이라는 관점에서 어느 정도의 일관된 원칙은 모든 영역에서 관철할 필요가 있음
- ✓ 따라서 말 그대로 “Framework”(규범의 틀)를 제시하는 원칙들을 마치 플랫폼처럼 두고, 개별 서비스의 특성이나 유통 과정의 특성, 수범자의 구성(개발자, 공급자 및 중개자)에 따른 특성 등을 고려한 개별 원칙들을 영역별 참여자들의 자율을 가미하여, 보완적으로 시행할 필요 있음
- ✓ 규제의 플랫폼화는 그 자체로 완성되는 것이 아니라 이하의 참여 거버넌스를 통해 완성될 수 있음

V. 플랫폼 시장의 공동규제 실질화를 위한 새로운 모델의 모색

커뮤니케이션 기반 거버넌스 실현을 위한 구조 모색

2. **횡적으로는 관계인 모두의 참여를 제도화한 거버넌스 모색**

✓ **규제를 위한 거버넌스 자체에도 이해관계자의 참여가 필수적**

- 첫째, 기술에 대한 이해도는 규제입안자보다 기술개발자 혹은 서비스 제공자가 더 높다는 점, 둘째, 서비스 시기와 방법, 콘텐츠를 이용하는 방법 등에 따라 규제의 필요성과 내용은 무척 다양하게 나타난다는 점을 고려할 필요가 있음
- 따라서 서비스제공자 및 중개자(플랫폼), 콘텐츠개발자, 이용자 등이 모두 참여하는 거버넌스가 필요

✓ **이러한 참여가 단지 구호에 그칠 가능성이 있으므로, 거버넌스 자체에 참여가 제도화되어야 함**

- 이 문제를 극복하고 참여를 실체화/제도화하기 위해서, 플랫폼으로서의 규제 체계의 하부에 관계인이 참여하여 구체적 영역에서 자율적으로 프레임워크를 구체화하고 집행할 수 있는 거버넌스를 구성할 수 있을 것임
- 더하여 규제의 내용을 지속적으로 평가하는 역할도 이러한 참여 거버넌스를 통해 수행해야 할 것임

V. 플랫폼 시장의 공동규제 실질화를 위한 새로운 모델의 모색

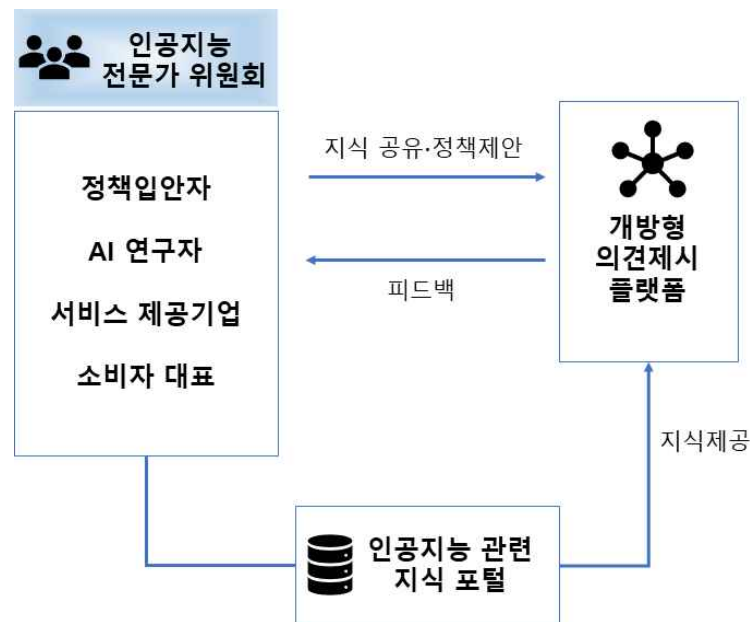
온라인 플랫폼 제공 서비스에 대한 거버넌스적 대응 방안의 타당성

- ✓ 플랫폼에 대한 구체적인 규범적 대응(프로토콜로서의 대응)이 현실적으로 어려운 데에 반해, 거버넌스를 통해 이 문제를 관리하는 일은 상대적으로 실현 가능성이 높은 방안
 - 특히, 플랫폼의 알고리즘 사용과 관련해서는 범용 기술임과 동시에 민간 주도의 기술 발전이 아직 진행 중인 인공지능의 특성을 고려할 때, 민간 부문과 공공 부문의 협력에 바탕을 둔 거버넌스를 구축하는 것이 효과적이면서도 바람직한 방향일 것
- ✓ 민관 협력에 기초한 거버넌스를 구축함으로써, 상품 증개 플랫폼뿐만 아니라 저널리즘 등 각 영역 플랫폼에서 활용하는 인공지능 알고리즘에 대한 지식 공유 및 사회적 공론화의 장 마련
 - 알고리즘 사용을 둘러싼 각종 사항을 이용자가 인식할 수 있도록 하고, 일반 이용자의 의견 수렴
 - 알고리즘의 책임성 문제에 대해 플랫폼 서비스 제공자 스스로가 문제를 인식하고, 이를 경계하려는 노력을 기울이지 않도록 하는 유인을 제공
 - 장기적으로는 플랫폼 이용자 등 이해당사자 및 시민사회의 의견을 수렴하여 인공지능 알고리즘 및 데이터 윤리 관련 원칙이나 가이드라인 등을 수립하는 창구를 개설

V. 플랫폼 시장의 공동규제 실질화를 위한 새로운 모델의 모색

우리나라 인공지능 윤리 정책 분야의 협력적 거버넌스 논의 사례

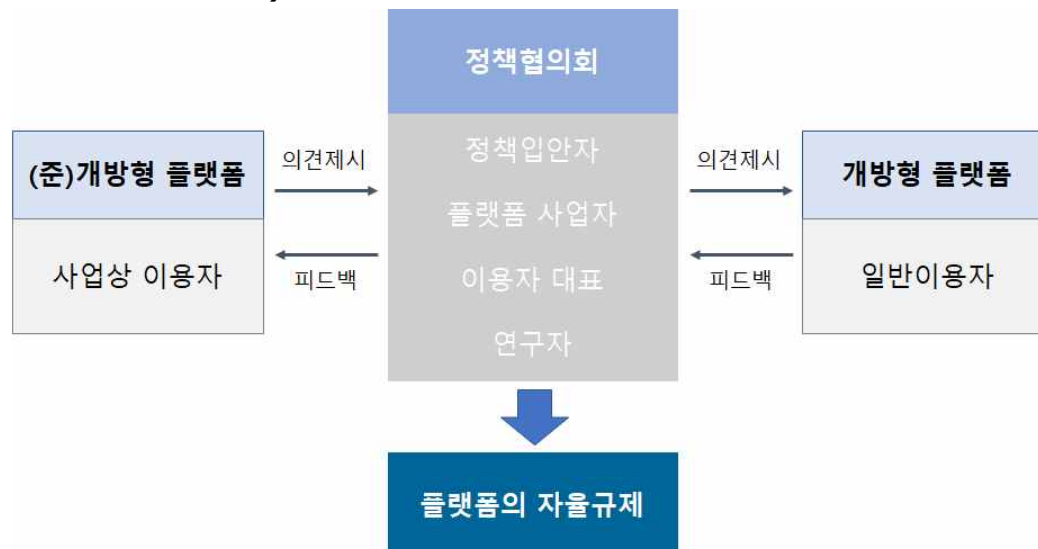
- ✓ 윤리적인 인공지능의 개발과 사용(application)을 둘러싸고, 사회 구성원 전체가 참여하는 협력적 거버넌스가 제안되고 있음
 - 인공지능 관련 정책 입안자, 연구자, 서비스 제공자 및 소비자대표가 참여하는 전문가 위원회와 누구나 참여할 수 있는 개방형 의견제시 플랫폼을 병행함으로써 전문가와 시민 사이의 소통을 통한 시민 역량 강화



V. 플랫폼 시장의 공동규제 실질화를 위한 새로운 모델의 모색

참여와 커뮤니케이션 기반의 거버넌스

- ✓ 온라인 플랫폼 서비스에 대한 이용자보호를 실질화·효율화하기 위한 거버넌스 역시 관계인들의 참여와 커뮤니케이션을 바탕으로 구축할 필요가 있음
- ✓ 온라인 플랫폼 이용자보호를 위한 커뮤니케이션 기반 거버넌스의 참여 주체 : 플랫폼 사업자, 사업상 이용자, 일반이용자, 정책입안자 등
- ✓ 사업상 이용자와 일반 이용자 양 측면과 쌍방향의 커뮤니케이션 구조를 구축할 필요가 있으며, 이 논의의 결과는 플랫폼이 주도하는 “자율규제를 규제”하게 됨(규제된 자율 규제 내지 공동규제의 실현)



VI. 맺음말

- ✓ 지금까지 많은 정책 입안자들은 온라인 플랫폼 서비스에 대한 규율 방식을 모색해 왔음
- ✓ 인터넷 생태계와 서비스에서 플랫폼이 차지하는 역할과 비중을 고려할 때, 그 규율에 대한 구조적인 개선 시도가 필요하다는 점은 주지의 사실
- ✓ 온라인 플랫폼에 대한 관리, 특히, 이용자 보호 차원에서의 관리를 위해서는 다음과 같은 점들을 고려해야 함
 - 디지털 서비스라는 기술의 특성에 걸맞는 개별적인 기준을 적용할 필요가 있음
 - 시장에서 경쟁을 유지하기 위한 궁극적인 목적은 결국 이용자의 후생 증대에 있으므로, 향후의 논의는 다양한 유형의 디지털 서비스 영역별로 특성을 고려하여 분화되어야 함
 - 플랫폼이 제공하는 서비스(혹은 콘텐츠)에 대한 안전 관리라는 실체적 요소뿐만 아니라, 실질적인 통제 가능성과 집행력의 확보라는 과제도 해결해야 할 것임
- ✓ 위와 같은 요소들을 고려할 때, 온라인 플랫폼에서의 이용자 보호를 위한 가장 효과적인 대안은 top-down 방식의 규율보다는 관계인들이 참여하는 커뮤니케이션 기반의 거버넌스라고 할 수 있음(이른바 “규제의 플랫폼화”)

감사합니다
