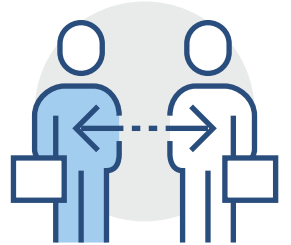


2023 플랫폼규제연구모임

플랫폼 자율규제 연구



2023 플랫폼규제연구모임

플랫폼 자율규제 연구

— 목 차 —

제1장 연구배경 및 범위	28
제2장 자율규제의 의의와 플랫폼 경제	32
1. 자율규제의 의의와 플랫폼 경제에의 적용	34
(광운대 법학과 선지원 교수)	
(1) 자율규제의 의의와 유형	34
(2) 자율규제의 유형 구분	36
(3) 자율규제의 적합성 모색	38
(4) 플랫폼 자율규제의 방향성 모색	40
제3장 해외 자율규제 동향	42
I. 미국	44
1. 미국 플랫폼과 자율규제	44
(한양대 경영대학 파이낸스경영학과 강형구 교수)	
(1) 서론	44
(2) 사례 및 이슈	46
(3) 자율규제 유형화와 시사점	48
(4) 결론	51
2. 미국 플랫폼기업 규제정책과 사례	53
(경찰대 법학과 정혜련 교수)	
(1) 자율규제의 정의	53
(2) 미국의 자율규제 이용	53
(3) 온라인 플랫폼 기업 관련 美 FTC 자율규제 가이드라인 핵심사항	64
(4) 최근 사례	70
(5) 결론 및 시사점	74
II. 유럽연합	76
1. EU 디지털 플랫폼 자율규제	76
(가천대 경영학부 전성민 교수)	
(1) 서론	76
(2) 본론	78
(3) 시사점과 제언	84

2. 유럽연합 자율규제의 동향	85
(경기대 법학과 김세준 교수)	
(1) 들어가며	85
(2) EDAA의 프레임워크	86
(3) EDAA와 DSA, 그리고 자율규제	97
(4) 나오며	100
3. 자율규제의 관점에서 독일연방대법원의 YouTube II 사안의 검토	101
(경상국립대 법학과 박신욱 교수)	
(1) 들어가며	101
(2) 선행연구 소개	102
(3) 독일연방대법원의 판단	111
(4) 나가며	112
III. 일본	114
1. 일본 플랫폼 자율규제의 특징 및 현황	114
(부산대 법학전문대학원 서희석 교수)	
(1) 서론	114
(2) 플랫폼투명화법상 자율규제의 설계와 특징	114
(3) 제3자기구에 의한 평가의 실시(2022년도)	119
(4) 모니터링 평가보고서의 주요 내용	121
(5) 마치며	128
제4장 국내 자율규제에 대한 시사점	130
1. 국내 자율규제 법제 현황과 민간자율규제	132
(경희대 법무대학원 최민식 교수)	
(1) 문제의 제기	132
(2) 현행 자율규제 관련 법령과 제도	133
(3) 국내 민간 분야 주요 자율규제 현황	142
(4) 국내 자율규제 제도에 대한 시사점	144

참고문헌 146

<표 차례>

[표 1] Stakeholder conflict, Knightian uncertainty and self-regulation for platforms	48
[표 2] CDA section 230의 일부	55
[표 3] COPPA의 Safe Harbor 조항 일부	59
[표 4] CARU에서 제시한 핵심원칙	59
[표 5] CARU의 광고 가이드라인	60
[표 6] DAA의 온라인 광고 자율규제 원칙 (ODA)	63
[표 7] COPPA의 보호자 동의 관련 조문의 일부	71
[표 8] FTC에서 제공한 ‘child-directed’ 콘텐츠를 판별하는데 고려할 수 있는 요소	72
[표 9] EU 규제 규정	76
[표 10] EU에서의 규제 중재자로서의 자율규제 사례	81
[표 11] 계층 별 규제의 사례	82
[표 12] EU 허위조작정보 (Disinformation) 자율규제 사례	83
[표 13] EU 클라우드 펀딩 자율규제 사례	84
[표 14] 자율규제 수행 주체 현황	138
[표 15] CP 등급평가 인센티브 내용	140
[표 16] 확률형 아이템 자율규제 시행 현황	143

<그림 차례>

<그림 1> Ad Choices 아이콘	46
<그림 2> PTC 공식웹사이트	54
<그림 3> AOL 웹사이트	56
<그림 4> 구글 플레이스토어에 등록된 ‘KleptoCats’	61
<그림 5> DAA웹사이트 제공하는 DAA가 제정한 다양한 가이드라인들	62
<그림 6> FTC 홈페이지 내 가이드라인 창	65
<그림 7> FTC 비즈니스 블로그 상에 업로드 되는 게시물	66
<그림 8> 유튜브의 COPPA 규정 관련 요구사항	73
<그림 9> Youtube의 CSAI Match 시스템을 이용하고 있는 기업들	73
<그림 10> 온라인플랫폼 지역별 분포	77
<그림 11> 1단계 모델	79
<그림 12> 2단계 모델	79
<그림 13> 3단계 모델	80
<그림 14> AdChoices 아이콘	87
<그림 15> Trust Seal	88
<그림 16> 인증 회사의 예시	89
<그림 17> 자체인증 회사의 예시	90
<그림 18> 플랫폼 자율규제 추진 체계(예시)	141

요약

제1장 연구배경 및 범위

I. 연구배경

- **국내 온라인 플랫폼 규제 법안들은 새로운 스타트업의 성장·활성화에 걸림돌이 될 우려가 있음**
 - 국내에서 논의되고 있는 플랫폼 규제는 플랫폼사업자의 의무와 책임을 보다 강화하는 것이 핵심이고, 그 수범대상에 수많은 스타트업이 포함될 수 있음
 - 플랫폼사업자에 대한 강한 의무 부담은 스타트업의 경영악화를 초래할 수 있음
 - 규제 의무는 플랫폼의 관리비용 상승을 초래하는데 특히, 매출액이나 중개거래액은 크지만 실질적인 이익은 많지 않은 스타트업에게 큰 영향
- **혁신 산업의 급속한 발전 속도에 비해 법적 규제가 적합하지 않은 경우가 다수 발생하는 상황에서 자율규제가 이에 대한 대안이 될 수 있으므로 면밀한 연구 필요**
 - 선행 연구에 따르면, 산업 특성에 따라서는 법적 규제 보다 자율규제의 효과가 더 큰 경우가 있음
 - 신산업의 혁신과 성장을 위해 민간주도의 자율적인 기술발전이 중요한 분야, 정보 비대칭성이 높은 분야, 자율성 자체가 하나의 가치로 수호되어야 하는 분야, 시장의 적극적 반응이 이루어지는 분야 등
 - 이전에는 없었던 플랫폼 거래 양상 및 내용, 시장의 혁신성 등을 고려하여, 플랫폼 경제에 대한 자율 규제 적합 여부를 면밀히 검토해볼 필요가 있음

II. 정부 정책 방향

- 대통령직 인수위는 “플랫폼 분야 거래 질서 공정화를 위한 자율규제”와 “필요 최소한의 제도적 장치” 마련 등 우리나라 플랫폼 경제 규제개선에 대한 방향을 제시
- 대통령 국정과제는 거래분야에서 ‘플랫폼 등 디지털 신산업 분야 불공정 행위 규제와 소비자 보호’를 강조하고, 각 부처도 다음과 같이 추진
 - (공정위) 공정거래 법 집행 개선을 통한 피해구제 강화
 - (방통위) 디지털 신산업 분야에서의 이용자 보호 기반 마련
 - (과기정통부) 민·관 협력을 통한 플랫폼의 건전한 혁신·성장 촉진, 사회적 가치 창출 극대화를 위한 발전 전략 수립, 민간 주도의 자율규제 체계 확립
 - 규제 의무는 플랫폼의 관리비용 상승을 초래하는데 특히, 매출액이나 중개거래액은 크지만 실질적인 이익은 많지 않은 스타트업에게 큰 영향
- 혁신 산업의 급속한 발전 속도에 비해 법적 규제가 적합하지 않은 경우가 다수 발생하는 상황에서 자율규제가 이에 대한 대안이 될 수 있으므로 면밀한 연구 필요
 - 선행 연구에 따르면, 산업 특성에 따라서는 법적 규제 보다 자율규제의 효과가 더 큰 경우가 있음
 - 신산업의 혁신과 성장을 위해 민간주도의 자율적인 기술발전이 중요한 분야, 정보 비대칭성이 높은 분야, 자율성 자체가 하나의 가치로 수호되어야 하는 분야, 시장의 적극적 반응이 이루어지는 분야 등

III. 주요 연구 범위

- **온라인 플랫폼 자율규제의 개념과 목적, 이행 방식에 대한 정부와 민간의 이해, 정부 내에서도 다른 상황이라 수렴할 필요**
 - (용어) 대통령 국정과제에서도 협력적 자율규제·협력적 공동규제·민간 주도의 자율규제 등 다양한 표현으로 사용
 - (목적) 법률로 해결불가능한 부분을 자율규제로 해결하기 위함인지, 자율규제를 바탕으로 필요한 부분을 법률 제정할 목적인지 판단 필요
 - (이행방식) 정부는 정부와의 공동규제로, 민간은 순수 민간의 자율규제로 이해하는 경향이 있음. 업계 중심으로 자율규제 안을 만든 후 이행방식 논의 필요
- **이용자 보호를 위한 필요최소한으로의 규제 설정 필요**
 - 정부의 시장개입은 해외사업자와의 역차별 문제, 사업자 간 신뢰와 공정성, 이용자 보호 차원에서 필요 최소한으로 제한해야 함
- **상거래(커머스) 분야의 자율규제 방향성 고려**
 - 중소기업(SME) 등 산업계의 요구사항 반영
 - 커머스 규제를 중심으로 구글(Google), 애플(Apple), 메타(Meta), 아마존(Amazon) 등 주요 빅테크 기업의 자율규제 현황과 방향성 검토
- **온라인 플랫폼 자율규제에 대한 미국, EU, 일본 등의 현황 및 시사점 검토**
 - 사업자의 자율규제 노력에 대한 규제당국의 인센티브 부여 등 고려
 - 미국, EU, 일본 등 주요 국가의 자율규제 현황 및 시사점 검토
- **우리나라의 자율규제 관련 법령과 정부정책에 대한 검토 분석 및 사업자 대응 방향 제시**

제2장 자율규제의 의의와 플랫폼 경제

1. 자율규제의 의의와 플랫폼 경제에의 적용

(1) 자율규제 의의와 유형

- (의의) ‘자율규제’는, 공동체 전체의 이익을 추구한다는 점에서 ‘자치’의 개념과 구별되고, 일반 공적 규제와는 달리 ‘스스로’의 이익을 통제하는 방식으로 발현
 - ‘규제’는 다양한 형태의 국가작용 가운데 공동의 이익 도모를 위해 다른 개별 구성원들의 자유나 이익을 제한하는 형태로서, 자율규제는 규제 가운데 하나
 - 한편, ‘자치’는 사회공동체 전체가 아닌, ‘특정 영역의 공동체의 이익을 추구’하기 위해 자체적인 노력을 하는 것으로서 자율에서 출발하는 개념임(예: 중세의 길드(Guild))
 - 규제의 목적은 국가의 안전 존립, 구성원들의 궁극적 자유 보장에 있어야 하는바, 규제 도입 시, 비례성(규제목적의 정당성, 피해의 최소성, 수단의 적절성, 법익의 균형성)을 갖추어야 함
- (유형) 국내에 통용되고 있는 자율규제 유형은 정부의 역할·규범의 간섭정도에 따라 ‘위임된 자율규제’, ‘승인된 자율규제’, ‘강제된 자율규제’, ‘자발적 자율규제’로 구분 (「Julia Black의 4분론」)
 - (위임된 자율규제) 산업분야 등에 따른 일정 집단이 정부가 설정한 추상적 범위 내에서 구체적 기준을 형성하거나 집행할 것을 요구받음
 - 청소년유해매체물 자율규제, 게임물 등급분류 위탁제도 등
 - (승인된 자율규제) 규제대상이 되는 집단 스스로가 규제를 형성하되 정부의 승인을 받음
 - 독일청소년미디어보호에 관한 주협약상의 청소년보호프로그램 승인제도, 청소년보호담당자제도 및 자율규제기구 설치승인제도 등
 - (강제된 자율규제) 산업계 스스로가 규제를 형성·시행하나 그렇지 아니할 경우 정부가 법률상의 규제를 부과
 - 호주 인터넷산업협회에 의한 인터넷자율규제 등
 - (자발적 자율규제) 국가가 직·간접적으로 개입하거나 관여하여 자율규제를 촉진하거나 명령하지 않음

– 한국인터넷자율정책기구, 한국게임정책자율기구에 의한 자율규제 등

* 그 밖에도 자율규제 유형은 규제를 실현하는 조직형태, 방식, 규제기준과 실행을 논의할 수 있는 협의체 구성, 규제 대상 등 어떤 기준을 갖고 범주화하는지에 따라 다양하게 존재함

(2) 자율규제 적용 가능 영역에 대한 선행 연구 검토

▪ (선행연구 검토) 다음과 같은 경우에 자율규제의 효과가 더 클 것으로 예상

- 신규진입시장일수록, 신산업의 혁신과 성장을 위해(Carson, 2011)
- 정보의 비대칭성이 높을 경우(규제업무 담당자(정부)보다 민간산업 분야에서 더 높은 수준의 전문성이 있을 경우, 정보의 공개가 기업의 수익과 직접 관련이 있을 경우)(Shapiro, 1986)
- 법규 제정 또는 법률 위반사항을 가려내는 과정에서 발생하는 비용이 과다한 경우
- 연관 산업 간 협력 또는 분야 확장이 수월한 산업의 경우
- Ma, Chang(2020)은 실증분석을 통해, 첫째, 정보에 대한 비대칭성이 높은 경우, 둘째, 독점에 의한 왜곡이 낮은 경우(대체 가능한 제품이 많은 경우), 셋째, 소비자가 외부성에 의해 받는 침해가 작은 경우(규제가 용이한 경우) 등에서 자율규제가 우선시된다고 보았음
- 그 밖에도 창업관련 규제가 강한 국가일수록 1인당 GDP 성장률이 낮다(Djankov, 2006)거나 시대에 뒤떨어진 규제는 혁신적인 기업가 정신의 후퇴를 가져오고 글로벌 경쟁 및 신산업에 대한 투자를 어렵게한다(대한상공회의소, 2017)는 결과에서도 자율규제의 필요성을 짐작해볼 수 있음

▪ 경제학적으로도 규제를 원치 않는 업계에서 할 수 있는 최선의 대응은 바로 無 규제가 아닌, 중간 지점의 수준으로 규제의 강도를 자율적으로 올리는 것임(호텔링 모델)

- 강력한 법적 규제를 원하는 쪽이라도 법안통과를 위해서라면 규제완화 쪽으로, 자유방임의 입장을 취하는 쪽이라도 법안통과를 저지하기 위해서는 규제강화쪽으로 이동해야 하며, 이는 결국 규제 수준이 어느 한 지점에서 결정됨
 - 호텔링 모델(Hotelling model)이란, 공급자가 시장점유율 확보를 위해 전략적 선택을 하다보면, 결과적으로 모든 공급자가 비슷한 지점에 위치할 수밖에 없는 상황을 설명
 - 현재 법안통과는 국회의원 재적 총수(300명) 중 180명이 찬성해야된다는 전제하에, 180번째 의원이 주장하는 수준에서 규제 수준이 결정
- 이 모델을 자율규제 문제에 적용해본다면, 규제를 원치않는 업계라 하더라도 이들이 취할 수 있는 최선의 대응은 바로 강력한 규제 입법 전에 스스로 규제 수준 · 강도를 높이는 것

(3) 플랫폼 경제에 대한 자율규제의 적용 가능성

▪ (선행연구 검토) 자율규제가 적합한 영역은 아래, 5가지로 고려 가능함(선지원, 2021)

- 추상적인 리스크는 존재하지만(예)자율주행차 운행으로 인한 사고 위험), 구체적인 리스크가 명확히 드러나 있지 않은 분야(예)플랫폼 경제의 확대에 의한 일자리 변화, 사회안전망 공백)
- 민간 주도의 자율적인 기술 발전이 중요한 분야
- 시장행위자의 기술에 대한 지식과 전문성이 규제 입안자 및 집행자보다 월등한 분야로서, 그러한 이유로 인해 집행력 확보가 어려운 분야
- 자율성 자체가 하나의 가치로서 수호되어야 하는 분야(예)인터넷 미디어 규제)
- 시장의 적극적 반응(예)자율규약을 위반한 기업의 상품이나 서비스에 대해 소비자가 즉각 반응하여 구매율이 감소하는 구조)이 이루어지는 분야

▪ 위 5가지 사항을 기준으로 판단해본다면, 국내 플랫폼 경제는 자율규제 적용에 매우 적합함

- 플랫폼 거래 양상 및 내용이 이용자 일반에게 어떠한 해악을 미칠지 구체적으로 단언하기 어려움
- 플랫폼 시장의 혁신성, 급속한 성장성, 다양·다차원적인 특성은 물론, 서비스의 편의성을 위한 기술 개발 측면에서 민간주도의 발전이 필수적임
- 플랫폼 경제 전반에 대해 공적 주체가 정확한 지식과 정보를 갖추는 것이 불가능하며 특히, 업무영역이 분장되어있는 공적 주체의 직접규제는 비효율적임
- 플랫폼을 매개로한 문화콘텐츠사업의 경우, 기본적으로 표현의 자유와 문화국가원리 하에서 시장참여자의 자율성에 기반한 발전을 도모하는 것이 바람직함

제3장 해외 자율규제 동향

I. 미국

1. 미국 플랫폼과 자율규제

(1) 미국 자율규제 사례

- 미국의 빅테크 기업(플랫폼의 플랫폼)들은 산업보다 기업수준의 자율규제에 주력하고 있음

- 미국 ‘플랫폼의 플랫폼’ 기업의 경우, 당사자간 계약의 플랫폼에서의 원격제어, 플랫폼 사용자에게 대한 가이드라인 강제, 사용자들의 평판시스템 활용 역량이 뛰어남
- ‘플랫폼의 플랫폼’이 아닌 기업의 경우, 자율규제 기관이 발달

— 예:디지털광고연합(The Digital Advertising Alliance), 메타감독위원회(Meta's oversight board), IAB Technology Laboratory 등

(2) 자율규제 유형화와 시사점

- 불확실성, 이해관계자 갈등 요인에 따라 자율규제 유형화 및 각 유형에 적절한 자율규제 전략을 네 가지로 제시함(카네기스쿨의 프레임워크)

- 질적 불확실성(Knightian uncertainty)은 어떤 자율규제 이슈가 사회·경제적 상황, 기술 혁신 등으로 인해 매우 모호하거나 복잡하여 사업에 관한 결과를 예측하기 어려울 때 발생함
- 이해관계자 갈등(stakeholder conflict)은 구성원과 추구하는 목적이 달라질 때 뚜렷하게 나타남

구분	전략
유형 1. 불확실성 ↓, 이해관계자 갈등 ↓ 플랫폼 변수를 이용한 아키텍처 제어	- 알고리즘과 같이 플랫폼 특유의 변수 등을 적극적으로 활용
유형 2. 불확실성 ↑, 이해관계자 갈등 ↓ 플랫폼이 규제 중개자의 역할 수행	- 플랫폼이 갖추고 있는 시스템을 이용(플랫폼 이용자들의 활동 모니터링, 분석, 자문, 알고리즘 방식을 이용한 규제 행사)

구분	전략
유형 3. 불확실성 ↓, 이해관계자 갈등 ↑ 자본과 정당성 확립	- 자율규제 기관은 이에 참여하는 조직들이 사회적 자본, 이해관계자 자본을 축적할 수 있도록 유인해야 하며, 나아가 축적된 사회적 자본을 바탕으로 혁신적이지 경쟁력을 갖춘 기업으로 성장할 수 있도록 하여야 함
유형 4. 불확실성 ↑, 이해관계자 갈등 ↑ 표준계약과 사회계약	- 자율규제기관의 역할 정립을 위한 사회계약론 검토

- 자율규제의 성공은 정보의 비대칭성과 도덕적해이 간 상충관계를 어떻게 조화롭게 해결하느냐에 달려있음
 - 정보의 비대칭성은 자율규제기관의 존립근거와 강점을 제공
 - 규제 대상의 이해관계 충돌로 인한 도덕적 해이 가능성은 자율규제의 실효성을 떨어뜨리는 비용
- 규제기관과 규제대상 간 혹은 규제대상 사이에서 도덕적 해이를 줄이면서도 규제대상의 정보와 기술에 관한 역량을 활용하는 메커니즘을 어떻게 디자인하는지가 중요함

2. 미국 플랫폼 기업 규제정책과 사례

(1) 플랫폼기업 규제정책 사례

- 미국은 사업자의 적극적인 자율규제 도모를 위한 유인책의 일환으로 면책규정을 두고 있음
 - 대표적인 면책규정 가운데 하나는 통신품위법(CDA:Communication Decency Act) 제230조¹⁾로서, 해당 조항은 사업자가 자율규제를 적극적으로 할 유인과 안전망으로서 기능
 - 인터넷 사이트에 부적절한 콘텐츠가 게시되어 있더라도 인터넷서비스제공자가 자율적으로 사이트 내에 유해한 콘텐츠 등을 삭제하는 노력을 했다면 처벌에서 자유로울 수 있는 한편, 콘텐츠차단 등에 대한 책임을 묻지 않음으로써 표현의 자유와 관련된 부담을 덜어냄²⁾

1) CDA 230(C) Protection for "Good Samaritan" blocking and screening of offensive material

▪ 연방통신위원회(FCC: Federal Communications Commission)는 민간기구와의 협력을 통해 자율규제를 운영함

- FCC는 전자통신이나 미디어영역 관련 규제를 함과 동시에 급변하는 미디어 환경에 맞춰 기존 규제를 제정하고, 이 결정 사항은 미국 50개 주 전체에 적용 가능
- 다만, 통신내용에 대한 규제는 대개 인터넷서비스 업체나 시민단체³⁾에 의한 자율규제에 의존
 - 표현의 자유를 침해하지 않기 위해, 외설적이거나 모독적인 프로그램을 방영하여 연방법을 위반하는 경우를 제외하고는 내용규제와 관련해 사업자를 규율하지 않음

▪ 연방거래위원회(FTC: Federal Trade Commission)는 세이프하버(Safe Harbor)⁴⁾ 면책시스템을 통해 자율규제를 시행하고, FTC법 제5조를 통해 자율규제 시스템을 뒷받침 하고 있음

- FTC는 독과점과 불공정거래를 규제하는 미국의 경쟁규제기관임
- 사업자가 FCC가 자체적으로 수립한 가이드라인 또는 긴밀한 연결관계에 있는 기구들이 수립한 가이드라인을 위반했을 시, FTC 법 제5조를 위배한 것으로 간주
- 다만, 사업자가 스스로 시정방안을 제안하고 공정위가 그 시정 방안의 타당성을 인정할 경우, FTC는 이에 대한 위법여부 확정없이 사건을 신속 종결시킴(동의명령).
- 동의명령에 수반하는 감시활동은 사업자가 가이드라인을 자체적으로 준수하게 함
 - 예컨대, 미국 어린이 온라인 프라이버시 보호법(COPPA)의 Safe Harbor 조항을 근거로 사업자 단체 등은 자신들의 가이드라인을 수립하여 위원회에 승인을 요청할 수 있고, 승인받은 가이드라인은 자율규제의 규제안이됨. 이 가이드라인을 따를 경우 예상치 못한 위법 사례에 대하여 면책 혜택을 받을 수 있음

(2) 온라인 플랫폼 기업 관련, 미국 FTC 자율규제 가이드라인 핵심사항

▪ FTC가 제작, 배포한 가이드라인은 광고 및 마케팅, 신용 및 금융, 개인정보보호 등으로 구성되고, 가이드라인 위반 시 FTC로부터 직접적 제재를 받음(강제적 자율규제)

- 2) Zeran v. AOL 사건에서도 법원은 인터넷 업체 AOL(America online)에게 책임이 없는 것으로 결정하였는바, 이 판결은 사용자 수, 생산되는 정보량이 상당히 많은 인터넷 서비스 시장에서 게시된 각각의 내용에 대해 규제하는 것이 사업자에게 과한 부담을 안기고, 오히려 사업자가 콘텐츠 게시 자체를 막도록 할 수 있다는 점에서 사업자에게 부여한 면책으로 해석됨.
- 3) 학부모 텔레비전 위원회(PTC: Parents Television Council)는 1995년 이래로 활동하고 있는 단체로서, 아이들에게 영향을 줄 수 있는 다양한 미디어 엔터테인먼트들이 사회적 책임을 다할 수 있도록 노력하고 있음. 시민단체 중심으로 이루어진 자율규제 시스템의 일종임.
- 4) 세이프하버(Safe Harbor) 원칙이란, 규제 당국이 제시한 요건이나 기준을 충족하면 해당 규범을 준수한 것으로 보아 더 이상 위법한 것으로 취급하지 아니한다는 원칙

- FTC 가이드라인은 기업이 준수해야 할 사항별로 구성되어 있으며,, 크게 ‘광고 및 마케팅’, ‘신용 및 금융’, ‘개인정보보호’ 등으로 구성됨
 - (광고 및 마케팅) 광고 및 마케팅 기본지침, 추천·인플루언서·리뷰 관련 지침, 온라인 광고 및 마케팅 등
 - (개인정보보호) 데이터보안, 신용정보보호, Gramm-Leach-Bliley법, 미국·유럽 간 세이프하버 프레임워크, 프라이버시 쉴드 프레임워크, 어린이 개인정보 등
- 가이드라인은 업종 및 규모와 상관없이 모든 기업들을 대상으로 하며, 각 기업들은 기업 특성을 고려하여 준수해야할 지침들을 확인하여야 함

▪ **FTC 가이드라인은 규제적, 기업보호적, 소비자 보호적, 정보제공적 성격을 특징으로 함**

- (규제적 성격) 기업이 준수해야할 사항을 규정하고, 위반 시 제재의 근거
- (기업보호적 성격) 각종 위반 및 범죄로부터 기업의 피해 방지, 피해 발생 시 이를 최소화
- (소비자 보호적 성격) 소비자 피해 사전 차단 및 예방
- (정보제공적 성격) 기업에게 사업 운용 시, 알아두면 좋을 팁 제공

▪ **(레그테크) FTC는 기업이 자체적인 규제시스템을 개발하도록 요구함**

- FTC는 사업자에게 아동 대상 콘텐츠는 물론, 음란성, 폭력성 등이 문제되는 콘텐츠를 식별가능한 시스템을 개발·보강·유지할 것을 요구⁵⁾
- 기업이 규제시스템을 창출하여 자율규제를 하도록하는 것은 레그테크(RegTech)의 일종으로, 규제 준수를 위해 자체적인 검토를 해주는 기술을 의미

▪ **국내 플랫폼 기업들에게도 향후 기업 경쟁력, 규제 시스템 선도 차원에서 레그테크 시스템 채택을 고려할 필요가 있음**

- 기업의 규제 준수를 위한 자체적 시스템 마련은 향후 기업 경쟁력의 매우 큰 부분으로 작용 가능
- 이미 국내의 국가기관 및 민간기업 모두 관련 기술 마련에 투자 진행 중
- 민관 협력을 통해 양 측의 기술 및 데이터베이스 등을 공유하게된다면, 우리나라도 규제시장에서의 선진적인 지위를 점할 수 있을 것으로 기대

5) FTC는 Youtube는 부모의 동의를 구하지 않고 아동의 정보를 수집하여 이들에게 맞춤형 광고를 제공함으로써 수익을 창출했다는 혐의를 받고 COPPA 위반을 한 사건에서, Youtube에게 아동을 대상으로 한 콘텐츠를 식별할 수 있는 시스템을 개발·보강·유지할 것을 요구하였음

II. 유럽연합

1. EU 디지털 플랫폼 자율규제

- EU는 글로벌 플랫폼에 대한 법적 규제 체계(디지털시장법(DMA), 디지털서비스법(DSA) 제정) 이외에 RIT(Regulator-Intermediaries -Target) 형태의 자율규제 체계를 갖춰옴

- 전통적으로 규제는 규칙제정자 또는 규제자(Regulator)와 규칙 수용자 또는 대상(Target) 간 두 그룹의 관계로 이해되어 왔음
- 근래에는 규제기관은 규제 목표 달성을 위해 중개자(Intermediarie)를 대신하거나 협력하여 개입하는 제3자에게 도움을 요청하는 경우가 많고, 그러한 점에서 규제 프로세스는 삼자 시스템(R-I-T)로 개념화될 수 있음
- 디지털 플랫폼은 규제 중재자⁶⁾로서의 역할을 할 수 있을 것으로 기대됨
 - 실제로, EU에서의 주택공유플랫폼(Airbnb)은 규제 중재자로서 EU 275개 이상의 도시 및 지역관할권과 계약을 체결하였으며, 이에 따라 관광세 등을 징수하고 있음

- 플랫폼 자율규제에 따라 메타규제, 규범적 기술, 계층별 규제 등이 구현되어 운영되고 있음

- (메타규제) 플랫폼운영자를 시장 중개자 이외에도 자율규제 제공자 또는 규제 중재자로서 역할 고려
- (규범적 기술) 플랫폼 규제는 기술 발전을 통해 법적 규제를 보완, 대체할 수 있으며 낮은 비용으로도 더 복잡하고 세분화된 규제목표 달성 가능
- (계층별 규제) 플랫폼 규칙은 수평적 적용범위를 가져야 하고 서비스 유형에 의존하지 않아야 하는 반면, 원칙 기반으로 매우 구체적이거나 상세하지 않아야 함. 자발적 표준 및 계약 조건 방식 고려

- EU에서는 산업연합체 차원에서 독자적인 규제체계를 수립, 시행하기도 함

- EDAA는 자율규제 프로그램을 통해 기존 법적 규제 공백을 보완하여 소비자보호에 기여하고자 함은 물론, 온라인 광고 산업 및 EU의 디지털 산업의 지속적인 발전에 기여하고자 함
 - 유럽디지털광고연합(EDAA : European Interactive Digital Advertising Alliance)은 유럽의 소비자가 정보에 입각한 선택을 할 수 있도록 디지털 광고의 투명성 확보를 목표로 하는 범산업연합체임

6) 규제 중재자란, 대상의 행동에 영향을 미치기 위해 규제자와 함께 직간접적으로 행동하는 행위자를 의미

- 물론, EU의 디지털 서비스법이 EDAA 활동의 결과물이라 하여 진정한 의미의 자율규제가 아니라는 비판적 시각도 있으나, 소비자보호 및 산업의 혁신을 조화하고자 산업 내부에서 자연스럽게 형성되었다는 점에서 시사하는 바가 큼

▪ **EU에서는 대안적인 자율규제 방안으로서 유럽표준설정기관(SSO: Standard Setting Organization)의 표준 사용 고려**

- 소비자 보호 및 상업 관행 분야에서 표준화가 보완적인 역할을 할 것으로 기대
- EU는 허위조작정보 및 클라우드 펀딩 분야에서 자율규제 적용 수준이 매우 높음

2. 자율규제의 관점에서 독일연방대법원의 YouTube II 사안의 검토

▪ **최근 온라인서비스제공자에 대해 일정한 책임을 부과하려는 논의가 이루어지고 있음**

- 온라인서비스제공자에 대한 책임 논의는 일반적인 계약상 책임(계약 당사자 간의 권리와 의무)과는 달리, 두 계약 당사자 사이에서 일련의 역할을 하는 것에 대해 일정한 책임을 부과하는 데 있음

▪ **독일연방대법원(BGH)과 유럽법원(EuGH)의 판결⁷⁾에서 이루어진 플랫폼 운영사업자의 책임 논의는 자율규제 방식과 관련하여 시사하는 바가 큼**

- 일련의 논의들은 온라인서비스제공자 혹은 플랫폼운영사업자의 책임을 어느정도까지 확장가능한지 혹은 사법(私法)의 영역에서 어떠한 방식으로 자율규제가 가능할 수 있는지에 대한 논의임

▪ **2022년 6월 2일 독일연방대법원(BGH) 판결은 자율규제를 하고 있는 플랫폼 운영사업자의 노력에도 불구하고 그들이 행위자로서의 책임을 부담할 수 있게 되었음을 보여줌**

- 동영상 공유 플랫폼 운영사업자의 재현행위 고의성 인정, 플랫폼 운영사업자는 이용자가 자신의 플랫폼에서 보호되어야 하는 콘텐츠를 불법적으로 대중에게 공개되고 있음을 알고 있거나 혹은 알았어야 했다는 점을 확인

7) 부정경쟁방지법 관련 독일연방대법원 I ZR 117/15 판결, 온라인 플랫폼 유튜브(Youtube)를 운영하고 있는 구글(Google)을 상대로 부작위청구, 정보제공청구 및 손해배상을 다투고 있는 독일연방대법원 I ZR 140/15 판결

- 특히, 관리자가 침해사실을 플랫폼 운영사업자에게 고지한 경우, 플랫폼 운영사업자는 이러한 사실을 알고 있었다고 보아야 하며, 플랫폼 운영사업자가 해당 플랫폼에서 확실하고 효과적으로 저작권 침해 방지를 위한 기술적 조치를 취하지 아니한 경우 그가 스스로 재현행위를 한 것이라고 판단
 - － 단, 관리자가 이미 업로드된 자신의 권리를 침해하는 콘텐츠를 더 쉽게 찾거나 플랫폼 운영자에게 관련 통지를 할 수 있는 단순한 반응적 기술적 조치는 앞에서 언급한 기술적 조치에 포함되지 아니함

III. 일본

1. 일본 플랫폼 자율규제의 특징 및 현황

- 일본의 「특정디지털플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률」(이하, “플랫폼 투명화법”)⁸⁾은 EU법과 입법목적이 유사하나, 공동규제를 표방한다는 점에 있어서 차이가 있음
 - 법의 입법목적은 P2B 관계에서의 플랫폼의 투명성 및 공정성을 향상시킨다는 점에서 EU법과 유사하나, 민사규제 중심인 EU법과는 달리, 플랫폼 운영자에 의한 ‘자율규제’를 기본으로 하면서 정부가 그 운영에 일정정도 관여하는 형태를 표방
- 플랫폼투명화법은 플랫폼 정책방향에 관한 기본이념을 ‘플랫폼의 중요성 인식’, ‘자율적 규제수단의 채택 및 국가규제의 최소화’, ‘창의성 발휘와 상호이해의 촉진’이라 명시하고 있음(제3조)
 - 디지털플랫폼이 이용자의 편의의 증진에 기여하고 일본 경제사회의 활력의 향상 및 지속적 발전에 있어 중요한 역할을 발휘하는 주체라는 점을 고려
 - 디지털플랫폼제공자가 디지털플랫폼의 투명성 및 공정성의 향상을 위한 노력을 자주적이고 적극적으로 행하는 것을 기반으로 국가의 관여 기타 규제를 필요최소한으로 함
 - 디지털플랫폼제공자의 창의성이 충분히 발휘되고 디지털플랫폼제공자와 상품등제공이용자와의 거래관계에서의 상호이해의 촉진을 도모
- 규제대상은 ‘특정디지털플랫폼제공자’로서, 디지털플랫폼의 제공자 중 특히 거래의 투명성 및 공정성을 향상시킬 필요성이 높은 자를 시행령에서 정하는 기준에 따라 지정(제4조 제1항)
 - 특정디지털플랫폼제공자의 사업구분 및 규모는 첫째, 당해 분야의 국민생활 및 국민경제에의 영향의 크기, 둘째, 당해 분야의 일부 디지털플랫폼에의 이용 집중도, 셋째, 거래의 실정 및 동향을 감안한 상품등제공자의 보호 필요성, 넷째, 기타 규제 및 시책에서의 대응상황을 감안하여 필요최소한도의 범위에 한정하여 지정
 - 2021년 4월, 특정디지털플랫폼제공자로 5개 사업자 지정(물품판매 온라인몰의 운영사업자는 아마존 재팬, 라쿠텐시장, 야후쇼핑, 앱스토어의 운영사업자는 Apple · iTunes(App Store), Google(Google Play Store))

8) 플랫폼투명화법은 2020년 6월 3일 EU의 P2B 플랫폼 규제입법인 「온라인 플랫폼의 공정성 및 투명성 향상에 관한 2019년 규칙」을 참조하여 제정되었으며, 2021년 2월 1일부터 시행되고 있음

- 플랫폼투명화법은 자기평가보고서의 제출 → 제3자기구에 의한 모니터링 평가 → 경제산업성에 의한 본평가 → 본평가 공개 및 피드백의 과정을 통해 작동함(‘공동 규제’형 자율규제)
 - (자율규제) 사업자는 민원처리 및 분쟁해결, 정보공개, 자주적인 절차·체제의 정비 등의 의무가 있으며, 해당 의무를 준수하고 있는지를 스스로 평가
 - (본 평가) 사업자에 의한 자기평가보고서가 제출되면 경제산업성이 이를 평가하여 공표
 - (제3자기구에 의한 모니터링 평가) 이용자(판매자, 소비자) 및 그 단체, 학계 등의 의견 청취 가능, 2021년 2월 학식경험자 등으로 구성된 제3자기구에는 사업자, 소비자 등 이해당사자가 옅저버로 참여
- 2022년 11월 11일 공표된 제3자기구의 모니터링 평가보고서에는 투명화법상 의무의 이행상황(총론적 검토)과 이용사업자의 불만 및 상담내용(테마별 검토)으로 구성됨
 - (총론적 검토) 투명화법상 규제내용인 거래조건 등의 공개, 자주적인 절차·체제 정비, 민원·분쟁처리 상황에 대한 전반적 평가
 - (테마별 검토) 계정정지·앱 삭제절차, 자사우대 우려에의 대응, 앱스토어의 수수료·과금방법, 반품·환불절차, 앱심사의 예견성, 표시순위의 결정요소에 관한 내용
- 모니터링 평가보고서의 내용에서 비즈니스 모델에 대한 존중, 법적 규제내용에 대한 평가 이외에 경영학(또는 경제학)적 기준에 따른 평가, 해외사업자에 대한 규제의 시점 등을 엿볼 수 있음
 - 규제대상이 되는 특정디지털플랫폼제공자의 비즈니스모델은 동일한 사업유형 하에서도 완전히 같을 수는 없으므로 비즈니스 모델의 상위가 반영될 필요 있고, 해당 보고서에는 이 같은 시점을 고려
 - 법상 의무위반 사항에 대한 평가는 물론, 경쟁정책, 이용자보호 등의 관점에 따른 판단, 경영학적 측면에서의 거버넌스 체제, 컴플라이언스 체제 등에 따른 판단을 포함
 - 국내대리인 선임 중요성의 언급과 글로벌 기준, 일본 국내의 법과 관행에 대한 존중 강조

제4장 국내 자율규제에 대한 시사점

I. 국내 자율규제 법제 현황과 민간자율규제

1. 현행 자율규제 관련 법령과 제도

- 국내 현행 법령상 자율규제는 개인정보보호, 콘텐츠 심의, 광고규제, 청소년 보호, 소비자 보호 분야에서 자율규제, 자율규약, 자율심의, 분쟁조정, 지침 등의 형태로 규정되고 있음

구분	자율규제 관련 법령
개인정보보호	- 개인정보보호법 제13조, 동법 시행령 제14조
광고	- 사업자 자율규제 : 국민건강증진법 제9조의4, 담배사업법 시행령 제9조 - 사업자단체 자율규제 : 대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 시행령 제11조의2, 부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률 제30조, 상호저축은행법 제18조의3, 식품 등의 표시·광고에 관한 법률 제10조, 여신전문금융업법 제50조의10, 의료기기법 제25조, 의료법 제57조 등
이용자보호 청소년 보호	- 이용자 보호 : 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의4 - 청소년 보호 : 청소년보호법 제11조
사업자 및 사업자 단체 제정	- 방송 : 방송법 제4조 - 공정거래 : 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제45조 - 표시광고 : 표시·광고의 공정화에 관한 법률 제14조 - 정보통신서비스 : 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의4 - 가맹사업 : 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 제15조, 동법 시행령 제16조
자율규제 단체 지원 제도	- 개인정보보호 관련 단체 : 개인정보보호법 시행령 제14조 - 청소년보호 관련 단체 : 청소년보호법 제11조 제7항, 동법 시행령 제11조 - 정보통신서비스 제공자단체 : 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의4 제3항 - 광고주·옥외광고사업자 : 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률 제5조의2
민간 주도 자율규제	- 분쟁조정 : 산림조합법 제121조의2 제1항 - 자율협약 : 수산자원관리법 제28조 제1항 - 광고물등 자율관리구역 : 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률 제4조의2

구분	자율규제 관련 법령
자율규제 관련 법정 제도	- 개인정보보호 분야 : 공동규제방식의 민관협력 자율규제, 업계가 마련한 자율규약을 개인 정보보호위원회가 제도적으로 승인하고 이행점검을 하는 통제된 자율규제 방식. 자율규제 추진체계는 자율규약(안) 마련, 이행여부 모니터링, 인센티브·개선권고, 법·제도 개선 등 - 공정거래 분야 : 공정거래 자율준수프로그램(CP: Compliance Program) 운영, CP 등급 평가 및 인센티브 - 소비자보호, 이용자보호제도: 전자상거래 소비자보호지침, 정보보호산업 이용자보호지침, 콘텐츠 이용자보호지침
자율규제 관련 법률 개정안	- 전기통신사업법 개정: 업계(자율준칙 제·개정 등 활동, 자율규제 활동 및 성과 공개), 정부 (자율규제 활동 관련 지원시책 마련, 활동 지원), 전문가·이해관계자(자율규제 활동 관련 의견 제시 및 논의 참여, 외부 평가) - 공정거래법 개정: 플랫폼-입점업체 간 분쟁조정 방안 및 표준계약서, 소비자 피해 신속 대응방안 등을 규정하는 업종·분야별 자율규약 마련, 플랫폼 사업자의 자율규제 운영 성과 평가, 인센티브 제공

- 정부 디지털플랫폼 발전방안(안)은 관계부처 합동 방식의 자율규제 추진을 표방하고 있으나, 영역별·개별적으로는 주무부처가 실질적 역할을 할 것으로 예상됨
 - (과기부) 전기통신사업법 개정안에 자율규제 원칙, 자율규제기구 설립 및 지원 근거마련
 - (공정위) 공정거래법 개정안에 자율규약 승인 근거와 인센티브 포함

2. 민간 자율규제 현황

- 플랫폼 차원에서 공정성, 투명성 또는 소비자보호 등을 목표로 자체적인 노력을 기울임
 - 국내 상당수의 온라인 플랫폼은 자발적으로 자율규제 기준을 마련하거나 검토하고 있음
 - (로톡) 변호사업무에 관한 허위·과장 문구를 자동적으로 검수하는 실시간 인공지능(AI) 모니터링 시스템을 도입하여, 변호사 정보의 신뢰성 제고 및 플랫폼 책임운영 정책 강화에 기여하고자 함
 - (당근마켓) 자율규제의 일환으로 ‘프라이버시 정책 및 이용자보호위원회’를 구성하여 당근마켓의 프라이버시 정책과 이용자보호 정책의 모니터링, 이용자 분쟁 조정, 기타 이용자 민원 심의 및 해결 방안 등을 논의
- 국내 민간 분야 자율규제의 대표적 사례로 확률형 게임 아이템, 배달리뷰 등을 꼽을 수 있음

- (확률형 게임 아이템) (사)한국게임정책자율기구 내 자율규제평가위원회, 확률공개의 필요성, 공개범위의 적절성 등에 대한 전문가 검토 및 모니터링 수행을 통한 평가 등
 - (사)한국게임산업협회는 2015년 7월부터 확률형 게임 아이템 획득확률 정보 공개, 2017년 2월 자율규제 강령과 시행기준 제정
- (배달리뷰) 2022년 12월 21일, 배달의 민족 리뷰 운영 정책 수립·발표

3. 시사점

- **(제언) 온라인플랫폼이 주는 편익을 누리면서도 리스크를 제어할 수 있는 적합한 방안으로서 자율규제 고려 필요**
 - 신기술 영역에 대한 실질적 집행력 확보와 규제 패러다임의 변화는 시대적 요청이라는 점에서, 단순 행위규제를 리스크 관리 기반의 규제로 개편 필요
- **(제언) 자율규제가 지니는 한계를 극복하면서도 시대변화에 걸맞는 규제목적 달성을 위해, 아래 요건을 바탕으로 자율규제 실질화를 도모할 필요가 있음**
 - 첫째, 자율규제 형식은 민주적 정당성 측면에 결함이 있을 수 있으므로 직접적인 시장행위자 외에 관계인(예) 소비자)의 정보획득과 통제가능성이 있어야 하며, 그 전제는 자율규제 구조, 자율규범의 정립과정 및 규제의 자율적인 집행과정의 투명성 확보에 있음
 - 둘째, 예측 가능성 및 법적 안정성 담보를 위해, 시장행위자들이 시장 내에서 혹은 자율규제 체계 범위 내에서 일반적으로 승인되는 원리에 따라 행위한다는 신뢰가 있어야 함
 - 셋째, 시장 참여자들의 다양한 관점을 지속적으로 반영가능한 메커니즘을 갖추어야 함
 - 넷째, 자율규제 체계의 안전성과 견고성을 유지한다는 측면 역시 간과해서는 안됨
- **(제언) 온라인 플랫폼 산업을 하나의 현상으로 간주하여 일률적인 자율규제의 거버넌스를 관철하려는 시도는 지양해야 함**
 - 자율규제의 장점은 해당 시장 상황에 대해 가장 정확한 정보를 지닌 시장행위자 스스로가 규제의 방식을 선택, 실천할 때 발휘될 수 있음
 - 일률적인 자율규제의 방식을 공적 주체가 개입하여 도입하는 것은 그 취지와는 달리 오히려 자율규제의 효과성을 몰각시킬 우려가 있음

◦ 시장상황 및 시장 참여자들의 이해관계를 면밀히 고려하여⁹ 업종별 혹은 규제의 쟁점별로 적합한 형태의 자율규제를 채택할 수 있도록 보장하여야 함

- **(제언) 온라인 플랫폼에 대해서는 ‘위임적 자율규제’ 내지 ‘승인적 자율규제’의 형태를 채택하는 것이 규제 실효성 차원에서 보다 바람직하며, P2B의 경우 개별 기업 중심의 자율규제를, P2C의 경우 사업자단체나 협회차원에서의 가이드라인 제정을 고려해볼 수 있음**

◦ P2B의 경우, 해당 관계를 규율하는 법률이 미비하고, 단체나 협회차원에서 온라인 플랫폼 규모 및 특성의 다양성 등을 고려한 공통적인 자율규제안을 마련하는 것이 어려우므로 개별기업을 중심으로 자율규제안이 마련되는 것이 바람직함

◦ P2C의 경우, 「전자상거래 등에서의 소비자에 관한 법률」 등 소비자보호를 목적으로 한 강행법규가 존재하므로 기존 법적 규제를 자율규제로 전환(혹은 새로운 거래관계에서의 자율규제를 시도)하는 것은 실질적으로 규제 효과를 상실시킬 뿐만 아니라 자율규제가 실제로 기능할 가능성이나 영역이 줄어들 위험이 있음

- **(제언) 향후 국내·외에서 자율규제 경험을 면밀히 검토하여 각 유형별 장·단점을 파악하고 국내 플랫폼 시장 현황에 적합한 자율규제의 모델을 신중하게 구성해나가되, 국내 플랫폼 기업들의 글로벌 경쟁력 저하, 역차별 문제가 발생하지 않도록 글로벌 스탠더드에 맞는 규제를 지향해야함**

9 (1) 부처간 역할에 대한 명확한 구분 필요

(2) 하위법령을 통하여 이중규제, 중복규제 저지

(3) 자율규제의 지향점은 정부가 정하더라도 가이드라인의 결정권은 사업자에게 부여하는 형태의 지침으로 공동제정

(4) 사업자단체나 업종별 협의회에서 자율협약 등을 통해 민간주도의 자율규제 기구 설립 등 자율규제 체계를 마련하되, 협의회 등에서는 개별 기업단위에서 발간하는 투명성보고서 기반으로 업계주도의 성과평가 백서를 발간하여 자율규제 준수 의지를 알릴 필요 있음 등



제1장

연구배경 및 목적

2023 플랫폼규제연구모임
플랫폼 자율규제 연구

연구배경 및 범위

정부가 플랫폼 산업 육성에 대한 강한 의지를 드러내면서 관련 업계에서는 국내 온라인 플랫폼 규제 방향이 강력한 규제 도입에서 ‘자율규제’로 선회할 것이라는 기대감이 높아졌다. 2022년 5월, 대통령 인수위가 국내 플랫폼 경제 규제 개선 방향을 ‘자율규제’와 ‘필요최소한의 제도적 장치 마련’으로 제시한 데 이어, 공정위, 방통위, 과기부 등 관련 부처도 불공정 행위 규제와 소비자보호를 위한 자율규제 체계 확립에 적극적으로 임하고 있는 형국이다.

그간 국내에서 논의되어 왔던 플랫폼 규제 법안의 핵심은 플랫폼 사업자의 의무와 책임을 보다 강화시키는데 있다. 그러나 이러한 강력한 규제 도입은 시장을 경직시켜 플랫폼사업자는 물론, 입점업체, 소비자에게까지 악영향을 줄 우려가 있으므로 도입의 신중을 기해야 한다는 것이 학계와 업계의 주된 의견이다. 강력한 규제 도입은 플랫폼사업자에게 관리비용 상승 등 경영자원의 낭비를, 입점업체에게는 플랫폼 진입장벽 상승으로 인한 수익성 악화를, 소비자에게는 선택권 제한 등으로 인한 편익 감소 등을 초래할 수 있다는 점이 문제가 될 수 있다. 특히, 매출액이나 중개거래액은 크지만 실질적인 이익이 많지 않은 스타트업의 경우 규제도입으로 인한 피해를 클 것으로 예상되고 있다. 더 근본적인 문제는 인터넷이라는 환경의 특성상, 급속한 환경 변화로 인해 법적 규제가 적합하지 않은 경우가 많다는 점이다. 따라서 플랫폼 산업의 특성을 고려한다면, 자율규제가 하나의 대안이 될 수 있으므로 다양한 관점을 열어놓고 면밀히 검토할 필요가 있다.

이에, 플랫폼 자율규제 연구에서는 다음과 같은 범위로 연구를 진행하고자 한다. 먼저, 자율규제의 개념과 목적, 이행방식에 대한 검토이다. 온라인 플랫폼 업계 측면에서 볼 때, 자율규제는 정부가 법적 통제를 회피하는 동시에 사업자들을 규제하는 수단 이른바, 연성규범으로 악용할 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 이처럼 자율규제에 대한 이해가 정부와 민간, 그리고 정부 내에서도 차이가 있을 수 있으므로 먼저는 자율규제의 의미와 유형을 살펴보고, 나아가 플랫폼 경제에서의 자율규제 적용의 적합성을 검토해볼 필요가 있다. 다음으로, 이용자 보호를 위한 필요최소한의 규제 설정에 관한 검토이다. 시장이 스스로 자율규제를 조성하는 것은 중요하나 자율규제 시, 해외사업자와의 역차별 문제, 사업자 간 신뢰와 공정성, 이용자 보호 등을 종합적으로 고려하여 합리적이고 필요최소한도의 규제 설정을 검토할 필요가 있다. 다만, 이 모든 연구 과정 전반에서는 중소기업 등 산업계의 요구사항 등이 반영되어야 할 것이다. 마지막으로, 주요 빅테크 기업의 자율규제 현황, 방향성에 대한 분석을 통해 국내 자율규제 체계 방향성에 대한 시사점을 검토하면서, 향후 국내 플랫폼 자율규제 체계가 성공적으로 안착될 수 있는 방향성을 제시하고자 한다.



제2장

자율규제의 의의와 플랫폼 경제

2023 플랫폼규제연구모임
플랫폼 자율규제 연구

1. 자율규제의 의의와 플랫폼 경제에의 적용^{1*}

(1) 자율규제의 의의와 유형

가. 규제의 의의와 목적

(가) 국가의 존재 이유와 규제의 속성

국가의 존립 목적과 의의에 대해서는 역사적으로 다양한 견해가 존재해 왔다. 많은 논의들이 국가의 법적 성질이나 국가와 구성원인 시민의 관계에 대해서는 상이한 방법으로 설명하고 있다. 그러나 그와 같은 논의 속에서 공통적으로 발견할 수 있는 태도뿐만 아니라, 실제로 근·현대의 국가들이 발전해 왔던 모습에서 찾을 수 있는 가치는 국가가 공동체 구성원들의 자유와 이익을 수호해야 한다는 점이다. 즉, 공동체에 해악을 끼치는 내외부의 행위에 대해 국가가 강제력을 발휘하여 통제하거나 방어할 수 있어야 하고, 다른 한편으로는 국민의 생존과 안전을 위해 적극적인 조치를 취해야 한다는 것이다. 행정법학은 궁극적으로는 국민을 보호하기 위한 국가의 행위들을 정당화하고, 그러한 국가의 행위들 중 도리어 국민에게 피해를 입히는 작용에 대해서 해당 국민이 구제받을 수 있는 방안을 모색하는 데에 연구를 집중해 왔다.

다양한 형태의 국가 작용 가운데서는 공동의 이익을 도모하기 위해 다른 개별 구성원들의 자유나 이익을 제한하는 형태도 존재한다. 이를 가리켜 “규제”라고 지칭할 수 있을 것이다. 규제(특히, 행정규제)는 법률상으로는 “국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인)을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항”이라고 정의된다(행정규제기본법 제2조 제1호). 그러나 세부적인 행위 형식과 무관하게, 그리고 목적으로 하는 가치와 무관하게, 공적 주체가 개별 주체의 작용을 제한하는 것들을 규제의 범위에 포함시킬 수 있을 것이다. 경제를 비롯한 모든 사회적 과정에 대한 국가의 영향력을 규제(Regulierung)라는 개념 안에 포섭시키기도 한다.² 어떤 범위에서 규제를 바라보든 국가는 규제적 성격을 가진 행위를 국가의 안전한 존립을 담보하는 한편, 국가 구성원들의 더 궁극적인 자유를 보장하는 목적으로 행사해야 한다. 즉, 규제는 비례성(Verhältnismäßigkeit)³을 갖추어야 한다. 비례성에 따라 규제의 목적은 정당한 것이어야 하며(목적의 정당성), 규제 때문에 생기는 제한과 불편은 최소화해야 할 것이며(피해의 최소성), 가장 효과적인 방식으로 목적을 달성하기 위해 노력해야 하고(방법의 적절성), 규제를 통해 보호하려는 공익과 규제 때문에 침해당하는 사익을 비교했을 때 공익이 커야 한다(법익의 균형성). 공법학의 주된 관심사는 규제를 포함한 국가 행위가 이렇게 비례성을 갖추게 하도록 하는 통제 방법이라고도 말할 수 있다.

(나) 규제 방식의 개선을 둘러싼 고민

국가의 힘을 무조건적으로 과시하는 수단이 아니라, 비례성을 갖춘 제대로 된 규제를 행하기 위해 법학, 정

1* 선지원(광운대학교 법학부 조교수)

2 그러한 문헌들로는 Ruffert, Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, 8. Auflage, “Regulierungsverwaltungsrecht”, 1.; Eifert, in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Vol. 1, § 19 MN 4; Schmidt, Öffentliches Wirtschaftsrecht – Allgemeiner Teil, 1990, S. 48.

3 우리 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다”고 규정한다. 성낙인 교수는 “기본권을 제한할 때 그 제한이 목적과 균형을 유지하여야 한다는 의미”에서 헌법 규정 상의 “필요한 경우”를 비례의 원칙이 충족되는 것으로 파악한다. 성낙인, 헌법학, 법문사, 2020, 1033쪽.

책학 및 행정학 등의 학문 분야에서 규제 방법론에 대해 고찰하기도 한다. 규제의 목적과 대상 영역의 성격에 맞는 효율적인 규제 방안을 모색하는 연구가 규제론의 측면에서 필요하며, 실제로도 활발히 이루어지고 있는 것으로 보인다.⁴ 또한 전통적인 법치국가적 측면에서 바람직한 규제 방식뿐만 아니라, 규제의 확대와 변화 측면에서의 논의 역시 이루어지고 있다. 법률유보와 예측가능성, 일관성, 통일성, 비례 원칙의 준수와 투명성 및 행정의 자기책임성 등이 법치국가의 관점에서 언급되는 “좋은 규제”라면⁵, 공익 실현의 수단으로서 구체적인 조치를 가능케 하는 작용을 새로운 단계의 행정법 논의⁶에서는 추구하게 된다. 따라서 행정의 궁극적인 목적을 달성할 수 있다면, 규제 방식의 패러다임 자체를 바꾸는 일도 가능할 것이다.

나. 자율규제의 대두

(가) 자율규제에 대한 학문적 논의

자율규제는 일반적으로 국가가 주도하는 하향식의 정부규제(이른바 top-down 방식 규제)에 대비되는 개념이다. 자율규제의 의미에 대해서는 이미 많은 문헌들이 논의하고 있다. 자율규제를 “조직화된 집단이 그 구성원의 행위를 규제하는 것”으로 정의하기도 하며,⁷ 자율규제의 개념요소로 “자율규제를 위한 준칙 내지 기준이 … 민간 부문의 행위주체들을 포함한 의사 구성체의 합의에 기초하여 설정”된다는 점과 “피 규제자 스스로 정립한 자율기준을 적용하고 이행”한다는 점을 들고 있기도 한다.⁸ “사업자 또는 사업단체가 소비자보호를 위해서 또는 시장의 투명성과 신뢰를 확보하기 위해 스스로 행하는 자정노력으로서의 규제활동”으로 정의하거나,⁹ “사적 그룹이나 이익단체 등에 의한 규제”로 정의하는 문헌도 찾을 수 있다.¹⁰ 유럽법 차원에서는 “경제 경영자, 사회적 파트너, 비정부 기구 또는 협의회에게 그들 스스로 통상적인 유럽 차원의 가이드라인들을 채택할 가능성을 주는 것(특히 실행 규칙 또는 분야별 합의)”라고 정의하고 있는 문헌이 있다.¹¹ “기존의 규제 수범자들이 스스로 기준을 정립하거나 정립된 기준을 집행하는 것 또는 두 가지를 모두 행하는 일”을 자율규제의 핵심 개념요소로 삼기도 한다.¹²

(나) 자치와 자율규제의 구별

각 문헌들마다 자율규제의 정의를 다양하게 하고 있는 것은, 실제로 역사적 맥락에서 자율규제가 다양한 형태로 실현되고 있었기 때문이다. 자율규제는 학문적 논의가 있기 전부터 이미 많은 영역에서 실제로 실현되고 있었다. 특히, 미디어 영역과 같이 국가 권력이 거리를 두는 것이 바로 헌법적 가치가 되는 영역에서 자율규제가 일반적으로 이루어진다.

4 학술콘텐츠 플랫폼인 DBpia에서 “효율적 규제방안”이라는 키워드로 검색했을 때, 1,316건의 검색 결과가 나타난다.

5 황현희, 좋은 규제의 판단기준에 관한 소고, 명지법학 제18권 제2호, 명지대학교 법학연구소, 2020, 43쪽 이하.

6 독일의 신행정법이론에서 출발하여 궁극적 지향점을 공동체의 조화로운 삶으로 설정하고 있는 제3단계의 행정법 이론에 대한 논의가 이루어지고 있다. 상세한 내용은 문중흥, 독일 행정법에 있어 ‘조종학적 방법론’ 논의에 관한 연구, 서울대학교 대학원 법학박사 학위논문, 2022, 225쪽 이하 참조.

7 김상택 외, 자율규제 확대에 따른 전문규제기관 기능 및 역할에 관한 연구, 방송통신위원회, 2016, 8쪽.

8 왕승혜, 경제행정법상 자율규제에 관한 연구 — EU·프랑스·한국 식품법제의 비교를 중심으로 —, 서울대학교 법학박사 학위논문, 2014, 19쪽 이하.

9 이민영, 인터넷 자율규제의 법적 의의, 저스티스 통권 제115호, 한국법학원, 2010, 138쪽.

10 정남철, 현대국가의 규제구조와 규제된 자율규제 — 특히 규제거버넌스의 구축과 실현방안을 중심으로 —, 공법연구 제46집 제4호, 한국공법학회, 2018, 421쪽.

11 Finck, The Sharing Economy and the EU, in: Davidson/Finck/Infranca, The Cambridge Handbook of the Law of the Sharing Economy, 2018, p. 267.

12 황성기, ICT 분야에서의 자율규제, 공법연구 제50집 제3호, 한국공법학회, 2022, 37쪽.

이 때, 중세의 길드(Guild)로 대표되는 자치(Autonomie)라는 개념과 자율규제를 구별할 필요가 있다. 자율 규제는 규제에서 출발하는 개념으로서 공적인 규제와 목적의 측면에서 공통점을 갖는다. 이미 언급한 규제 본연의 임무, 즉, 공동체 전체의 이익을 추구하기 위해 그 수단만을 달리하는 것이다. 따라서 자율규제는 공동체의 이익을 위해 스스로의 이익을 통제하는 방법으로 발현된다. 반면, 자치는 자율에서 출발하는 개념 이라고 이해할 수 있다. 사회공동체 전체가 아닌 특정 영역의 공동체의 이익을 추구하기 위해 자체적인 노력을 하는 것이다. 경우에 따라 자치와 자율규제가 중첩되는 사례도 있겠지만, 역사적 맥락에서 발전해 온 자 치와 자율규제는 분명히 구분할 필요가 있다. 중세의 길드와 같은 형태는 자치의 전형이라고 할 수 있다. 유럽에서의 자율규제 역사를 찾자면 도리어 절대왕정 종식 이후의 시민사회를 포착할 수 있을 것이다.

다. 자율규제 개념에 대한 고찰

결국 자율규제의 개념은 규제 개념에서 출발하여, 규제의 한 방법론으로서 고찰해야 할 것이다. 규제를 강 제력을 가진 공적 주체가 부여하는 규범적 틀로 설명할 수 있는 반면, 자율규제는 넓은 의미에서 사회 또는 경제적 행위자가 대개는 사법을 적용하여 스스로에게 부여하는 규범적 틀로 – 심지어 한 명의 행위자가 개발한 행동 강령까지도 포함하여 – 설명할 수 있는 것이다.¹³ 따라서 오늘날 자율 규제라는 용어는 최소 한 공공 복리에 잠재적인 영향을 미칠 수 있는 사적 규범의 틀로 이해할 수 있을 것이다.¹⁴ 이러한 틀을 갖 추고 있는 한 자율규제가 실현될 수 있는 방법과 범위도 다양하다. 이른바 “공동 규제(Co-Regulation)” 내 지 “규제된 자율규제(Regulierte Selbstregulierung)”¹⁵를 포함하여 다양한 방식으로 공적 주체가 자율규제 에 참여할 수 있는 가능성도 존재한다.¹⁶ 규제된 자율규제라는 개념 안에서도 기존의 자율 규제를 기반으로 하여 공적 주체가 일부 참여하거나(상향식 접근 방식), 공적 주체가 먼저 규제 대상이 새로운 자율규제 기관 과 도구를 만들도록 요구하는 규제 프레임워크를 설정하는(하향식 접근 방식) 방식을 생각해 볼 수 있다. 자율규제가 기존의 규제에서 출발하는 경우 후자가 더 빈번한 방식이라고 말할 수 있다.¹⁷

(2) 자율규제의 유형 구분¹⁸

자율규제의 사례들을 무작위로 살펴보기보다는, 사전에 자율규제 방식을 유형화하여 분석하는 것이 논의를 보다 효율적으로 이끌 수 있는 방법일 것이다. 자율규제를 유형화할 수 있는 방법 역시 어떤 기준에 따

¹³ Hoffmann-Riem, Selbstregelung, Selbstregulierung und regulierte Selbstregulierung im digitalen Kontext, in: Fehling/Schliesky (eds.), Neue Macht- und Verantwortungsstrukturen in der digitalen Welt, 2016, p. 27 (29).

¹⁴ Collin, in: Collin et al., Selbstregulierung im 19. Jahrhundert, 2011, p. 3 (5 seq.); Schuppert, Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series No. 2015-01, p. 22.

¹⁵ 두 용어는 거의 동의어로 쓰이고 있으며, “규제의 단계별로 공적 주체와 시장 행위자가 역할을 분담하는 형식의 메커니즘”이라고 정의할 수 있다. 선지원, 규제 방법의 진화로서 자율규제의 실질화를 위한 연구, 행정법연구 제64호, 행정법이론실무학회, 2021, 106쪽.

¹⁶ Hoffmann-Riem, Selbstregelung, Selbstregulierung und regulierte Selbstregulierung im digitalen Kontext, in: Fehling/Schliesky (eds.), Neue Macht- und Verantwortungsstrukturen in der digitalen Welt, 2016, p. 27 (41).

¹⁷ 경우에 따라 이러한 방식의 하향식 공동규제의 자율성 요소가 현저히 떨어질 수 있다. 이런 경우에도 이를 자율규제의 범주에 넣을 수 있을 지는 의문이다. 개인정보 보호법 제13조는 “개인정보처리자의 자율적인 개인정보 보호활동을 촉진하고 지원”하기 위해 개인정보보호위원회가 일정한 조치를 취할 것을 규정하고 있지만, 실질적으로 자율적으로 정할 수 있는 규범이 거의 없는데다, 자율규제를 행하는 실행 주체를 개인정보보호위원회가 지정하도록 하고 있어, 자율성 요소가 부족하다고 평가할 수 있다.

¹⁸ 이하 자율규제의 유형 구분에 대한 내용은 선지원, 자율규제의 유형별 사례와 플랫폼 자율규제를 위한 시사점, 경제규제와 법 제15권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2022, 88쪽 이하의 내용을 전제하였다.

라 범주를 정하느냐에 따라 다양하게 존재한다.

우선 우리나라에서 가장 보편적으로 자율규제를 유형화하는 방법은 Julia Black의 4분론인 것으로 보인다.¹⁹ Black은 도그마틱적인 자율규제의 정의를 시도하기에 앞서 우선 “self-regulation”이라는 용어 용례를 찾고 있다. 그에 따르면 자율규제는 “어떤 주체가 스스로를 지휘하는 규율(disciplining of one’s own conduct by oneself)”, “특정 기업의 여건에 맞춘 규제(regulation tailored to the circumstances of particular firms)” 내지 “어떤 집단에 의한 그 구성원 또는 외부인을 지휘하기 위한 규제(regulation by a collective group of the conduct of its members or others)”를 설명하기 위한 용어로 사용된다.²⁰ Black은 이러한 실증적인 접근을 기초로 자율규제의 유형들이 국가와의 관계를 맺는 방법이 다르다는 점을 발견한다.²¹ 따라서 이 4분론은 자율규제 체계가 국가와의 관계를 어떻게 설정하느냐를 기준으로 하는 것이다. 첫 번째로 “위임된 자율규제(mandated self-regulation)”는 산업 분야 등에 따른 일정 집단이 정부가 설정한 프레임워크 내에서 규범을 제정하고 집행하는 권한을 정부로부터 요구받거나 수권받은 모델을 의미한다. 둘째로, “승인된 자율규제(sanctioned self-regulation)”는 집단 스스로가 규제를 형성하되, 정부의 승인을 받는 것을 의미한다. 셋째로, “강제된 자율규제(coerced self-regulation)”는 산업계 스스로가 규제를 형성하고 시행하지만 이는 그러한 행위를 하지 않으면 정부가 법률상의 규제를 부과할 것이라는 정부의 위협에 반응한 것이라고 한다. 마지막으로 “자발적 자율규제(voluntary self-regulation)”의 모델에서는 직간접적으로 자율규제를 촉진하거나 위임하려는 적극적인 정부의 참여가 존재하지 않는 것이다.²² 이러한 분류는 정부의 역할 내지 규범의 간섭 정도에 따른 분류라고도 파악할 수 있다. 즉, 규제 체계를 형성함에 있어 국가가 특정 집단에 자율규제 권한을 위임하느냐, 승인하느냐, 자율규제 시행을 직간접적으로 강제하느냐 혹은 아무런 행위도 하지 않느냐에 따라 유형을 분류하는 것이다.

규범 체계의 형성 과정을 묻지 않고 보다 실증적으로 자율규제의 유형을 분류하는 것은 자율규제를 실현하는 조직 형태에 따라 유형을 범주화하는 방법이다. 조직형태별 분류는 크게 자율규제를 담당하는 조직을 피규제자의 내부에 두느냐, 외부에 두느냐를 기준으로 한다. 내부 감시기구 또는 내부 위원회형은 피규제자(주로 기업) 조직 내부에 경영자로부터 독립한 감시기구 역할을 할 수 있는 위원회를 설치하는 방안이다. 반면 일정 시장의 피규제자들을 비롯한 일단의 주체들이 규제의 기준과 실행을 논의할 수 있는 협의체를 구성하는 방안도 있을 수 있다. 시장행위자들이 참여하는 자율규제의 거버넌스를 구축하는 것으로서, 가장 전형적인 자율규제의 조직 형식이라고 할 수 있을 것이다. 보통 특정 분야의 기업들이 공동의 노력을 위한 협의체를 구성하는 모습으로 나타난다. 이러한 유형은 다시 협의체 산하에 자율규제를 위한 독립기구를 설치하는 형식과 시장행위자들과의 협의체에 공공 부문이 동참하는 형태로 확장될 수 있다.

자율규제를 실현하는 방식을 기준으로 유형을 나눌 수도 있다. 먼저 시장에서의 행위 주체 혹은 행위 주체의 집단이 자치규범 형태의 자율규범을 제정하여 자율적으로 준수하는 형식을 생각할 수 있다. 이 경우 자율규범 내에 규칙 미준수에 대한 일정한 벌칙 사항을 포함시킬 수 있을 것이다. 일정한 기준의 충족이나

19 황성기, 앞의 글, 38쪽 이하의 Julia Black의 4분론이 국내에서 대표적인 자율규제 유형 분류로 소개된 결과를 설명하고 있다.

20 Black, Julia, *Constitutionalising Self-Regulation*, *The Modern Law Review*, vol. 59, 1996, p. 26.

21 Black, *op. cit.*, p. 27.

22 *Ibid.* 국내외의 자율규제 사례들을 이 4분론에 따라 소개하고 있는 문헌으로는 황성기, 앞의 글, 37쪽 이하(각주 22 내지 25).

23 이미 언급한 “공동규제” 내지 “규제된 자율규제”에 가까운 형식이라고 할 수 있다.

규율 이행 여부 자체는 시장 행위자의 자율에 맡겨져 있지만, 이를 확인하여 공표하는 절차를 구축하여 인센티브를 주거나 법적 규제를 면제하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 또한 규범의 설정 자체는 공적 주체가 담당하지만, 그 규범을 집행하고 규범에 따른 통제를 시장행위자들에게 맡기는 방식 역시 생각해 볼 수 있다.²³ 단, 이와 같은 구분이 절대적인 것이 아니라, 복수의 실현방식을 동시에 가지고 있는 자율규제 유형이 구성 되는 것이 보통의 모습일 것이다.

이밖에도 규제의 대상을 기준으로 자율규제의 유형을 분류하는 방식도 생각할 수 있다. 특히 플랫폼 경제에 대해 자율규제를 생각할 때, 시장 행위자의 유형을 나누어 누가 수범자가 되는지에 따라 자율규제 형태를 구분하여 생각해 볼 수 있다. 예컨대 플랫폼과 관계를 맺는 개별 행위자들, 즉, 이용자 내지 사업상의 이용자(가맹점)을 대상으로 하는 규제를 플랫폼이 담당하는 형태를 생각해 볼 수 있다. 이용자의 콘텐츠 업로드나 사업상 이용자의 데이터 사용 내지 광고 등의 영업행위를 국가 규제가 아닌 플랫폼 자체의 규제로 규율하는 방식이다. 플랫폼 사업자의 행위를 대상으로 하는 자율규제 역시 다른 쟁점들을 대상으로 구상해 볼 수 있다. 경쟁제한행위, 이용자 및 사업상 이용자를 대상으로 하는 침해 행위 및 사업상 이용자와 일반 이용자의 분쟁 관리와 관련한 내용들은 플랫폼을 직접 겨냥한 규제가 가능한 사안이다. 이 가운데서 자율규제가 적합한 내용을 찾을 수도 있는 것이다.

(3) 자율규제의 적합성 모색

가. 자율규제의 적합성 요건

자율규제는 주로 신산업의 영역이나 인터넷 영역에서 사용되고 있다. 그러나 모든 산업 영역과 모든 규제 쟁점을 아우르는 만능의 해결책으로 자율규제를 바라볼 수는 없다. 자율규제 역시 일정한 한계²⁴를 가지기 때문에, 자율규제의 적용이 효율적이거나 정당한 영역을 찾으려는 노력이 필요하다.

추상적인 리스크는 존재하지만, 구체적인 리스크가 명확히 드러나 있지 않는 분야를 들 수 있다. 신기술의 사용에 따라 직접 외부 세계에 물리적인 해악을 가할 우려가 있는 경우(예컨대 자율주행차 운행으로 인한 사고 위험)는 리스크가 구체화되어 있다고 할 수 있지만, 신기술 사용으로 사회 구조가 변화하여 그 안에 살고 있는 인류가 영향을 받을 가능성(예컨대 플랫폼 경제의 확대에 의한 일자리 변화와 사회안전망 공백)은 추상적인 리스크 단계에 머물러 있다고 할 것이다. 자율규제의 장점은 규제 사항에 대해 더 높은 전문성을 가지고 있는 시장 행위자가 규제 집행을 기준과 방식을 선택함으로써, 더 효율적인 규제가 가능하다는 점이다. 따라서 추상적인 리스크만이 존재하는 경우에는 자율규제 체계 안에서 기술의 발전 속도와 방향에 따른 적절한 리스크 관리를 할 수 있을 것이다.²⁵

둘째로, 민간 주도의 자율적인 기술 발전이 중요한 분야에서는 자율규제가 유용성을 발휘할 수 있다. 경직된 규제 체계 아래에서는 위에서 언급한 인공지능을 비롯한 ICT 분야의 기술 발전에 장애가 생길 수 있을 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 우리나라는 정보통신융합법 등을 통해 ICT 분야 신기술을 적용한 사

²³ 이미 언급한 “공동규제” 내지 “규제된 자율규제”에 가까운 형식이라고 할 수 있다.

²⁴ 특히 민주적 정당성 측면에서의 한계가 부각된다. 선지원, 앞의 글(2021), 117쪽 이하 참조.

²⁵ 선지원, 앞의 글(2021), 110쪽.

업들에 대해 일정한 규제 특례를 허용하고 있다. 그러나 임시허가나 실증특례와 같은 방식들은 리스크를 관리한다는 차원에서의 규제 방법론이라기보다는, 무규제 혹은 규제 유예와 가까운 방식이다. 따라서 기술 발전의 속도를 고려하면서 그 과정에서 나타날 수 있는 리스크를 관리하는 방식으로 자율규제를 고려해 볼 수 있다. 이러한 분야에서는 시장 원리에 따른 자율규제가 가능할 수 있다. 민간 주도의 기술 발전을 통한 시장 확장이 계속될 경우, 기술의 안전도에 따른 소비자의 선택 차이로 인해, 시장 행위자가 스스로 리스크에 대한 관리를 해 나갈 가능성이 높아진다.²⁶

셋째로, 시장 행위자의 기술에 대한 지식과 전문성이 규제 입안자 및 집행자의 것보다 월등한 분야로서, 그러한 이유로 인해 집행력 확보가 어려운 영역에서도 자율규제를 적용하기에 적합하다. 이러한 분야에서는 강한 정보 비대칭성으로 인해, 규제 입안자가 규제를 설계하기 위해서는 상대적으로 많은 규제 비용이 소요될 수 있다. 금융²⁷, 환경, 식품위생 및 ICT 등 전통적인 산업 영역으로부터 새로이 등장하는 영역으로서 일정한 규제의 필요성은 있지만 규제 입안자가 직접 규제를 하기에는 전문지식이 부족했던 분야들이 자율규제의 영역으로 발전되어 온 바 있다.²⁸

네 번째로 자율성 보장을 통해 수호해야 하는 가치가 존재하는 경우를 들 수 있다. 규제 목적 달성을 위한 효율성을 따지기에 앞서 자율성 자체가 하나의 가치로서 수호되어야 하는 경우이다.²⁹ 예컨대 인터넷 미디어 규제와 같은 영역에서는 국가 당국이 해당 부문과 거리를 유지해야 하기 때문에 자율규제가 헌법상의 요구 사항이 될 수 있다.³⁰ 자율성을 부여하는 것 자체가 규제의 비례성을 확보하는 수단이 될 수 있다는 것이다.

마지막으로 자율규제의 실질적인 통제력을 확보할 수 있는 요소로서 시장의 적극적인 반응이 가능한 영역에서 자율규제가 효과적일 수 있다. 국가의 공권력을 통해 강제적 법 집행이 가능한 공적 규제와 달리, 자율규제의 통제 기제는 시장 행위자들이 자율규제 위반 행위에 대해 스스로 반응하는 것이다. 즉, 자율규약을 위반한 기업의 상품이나 서비스에 대해서는 소비자가 즉각 반응하여 구매율이 떨어질 수 있는 구조가 만들어져야만 자율규제가 효과적으로 작동할 수 있다. 시장의 적극적인 반응이 존재한다는 것은 바로 시장에서의 유효한 경쟁이 이루어지고 있다는 것을 뜻한다.

나. 플랫폼 경제에 대한 적용

이러한 논의를 플랫폼 경제에 적용해 본다면 플랫폼 영역이 과연 자율규제가 적합한 영역인지 판단해 볼 수 있을 것이다.

먼저 구체적인 리스크가 존재하는지를 평가하기 위해서는 플랫폼을 통해 이루어지는 거래의 양상과 내용이 이용자에게 어떠한 해악을 미치는지에 대한 구체적인 계산이 이루어져야 한다. 이용자 피해에 대해 일정

26 선지원, 앞의 글(2021), 110쪽 이하.

27 김성수, 금융감독법상 자율규제에 관한 연구, 지역발전연구 제15집, 2006, 86쪽 이하; 이원우, 변화하는 금융환경 하에서의 금융감독체계 개선을 위한 법적 과제, 공법연구 제33집 제2호, 한국공법학회, 2005, 58쪽 이하 참조.

28 규제의 필요성이 인정되고 규제권자 역시 해당 분야에 대해 충분한 지식을 갖추게 되면, 자율규제가 직접적인 규제에 전환될 가능성도 있다.

29 선지원, 앞의 글(2021), 111쪽.

30 헌법재판소 역시 “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 것”이라고 판시하며, 표현의 자유가 중요

부분 리스크는 존재한다고 볼 수 있으나, 현재로서 그 리스크의 구체성 여부에 대해서는 단언할 수는 없는 상황으로 보인다.

플랫폼 기반의 경제가 민간 주도의 발전이 중요한지도 고려해야 할 것이다. 플랫폼 경제는 각종의 기술이 결합하여 생성되는 상품과 서비스를 기반으로 하며, 인터넷과 모바일 기술이 결합하면서 급속한 성장 속도를 보이고 있다. 플랫폼 시장에서 이루어지는 대부분의 시장행위는 창조적인 아이디어를 바탕으로 하는 지식집약적인 행위이며, 장기적 흐름 속에서 그 트렌드의 변화 양상은 무척 다양하고 다차원적이다. 서비스 편의성을 위한 기술 개발 측면에서 민간 주도의 발전이 필수적인 영역이라고 할 수 있다.

시장 행위자와 공적 주체 사이 정보비대칭이 존재하는지의 여부 역시 플랫폼 경제와 그 가치사슬의 복잡성을 감안한다면 판단이 어렵지 않다. 지식집약적인 산업으로서 제품/서비스/콘텐츠의 개발 단계, 출시와 퍼블리싱의 단계, 플랫폼에의 등록 단계 및 개별 소비자의 이용에 이르는 가치사슬 전반에 대해 공적 주체가 정확한 지식과 정보를 가지기는 어렵다. 특히, 최근 다양한 산업 영역과 인터넷 플랫폼과의 결합 양상을 고려할 때, 업무 영역이 분장되어있는 공적 주체의 직접 규제는 더욱 비효율적일 수 있을 것이다. 실질적으로 콘텐츠의 생산과 유통을 담당하고 있는 시장 행위자가 직접 또는 리스크를 관리하는 것이 보다 효율적이다. 제재의 효과성 측면에서도 공적 주체에 의해 직접적인 제재 처분보다 “시장에서의 명성 저하”가 보다 효과적이면서도 친시장적인 접근일 것이다.

표현의 자유 등의 가치가 존재하는가도 살펴본다. 플랫폼을 매개로 이루어지는 문화콘텐츠사업은 기본적으로 표현의 자유와 문화국가원리의 지붕 아래에서 시장 참여자의 자율성에 기반한 발전을 도모하는 것이 바람직한 영역이라고 말할 수 있다.

효과적인 시장의 반응이 존재하는가에 대해서는 플랫폼 경제의 단계와 양상을 구체적으로 나누어 볼 필요가 있다. 플랫폼 경제는 단일한 시장이 아니라 검색엔진, 커머스, 미디어, 교통, 숙박, 커뮤니케이션(사회관계망), 식품 배달 등으로 매우 다양하게 분화되어 있다. 영역별로 정도의 차이는 있지만, 우리나라의 플랫폼 시장에서는 다양한 사업자들이 각축을 벌이고 있는 상황이다. 특히, 세대별로 플랫폼 사용의 형태가 급변하고 있는³¹ 점들을 고려할 때, 소수의 플랫폼이 독점적 지위를 갖기 어려운 상황이다. 이러한 시장에서는 플랫폼의 행태에 따라 이용자의 반응이 매우 민감하게 나타나며, 그에 따라 자율규제의 실효성이 클 것이라고 기대할 수 있다.

종합적으로 살펴보았을 때, 플랫폼 경제, 특히, 우리나라의 플랫폼 경제는 대부분의 문제에 있어 자율규제에 매우 적합한 성격을 띠고 있다고 말할 수 있다. 보다 중요한 과제는 자율규제 실행의 방향성을 어떻게 잡을 것인가이다.

(4) 플랫폼 자율규제의 방향성 모색

온라인 플랫폼이 우리 생활 속에서 보편적으로 쓰이고 있는 상황이다. 온라인 플랫폼이 주는 이익을 최

31 예컨대 검색 시장은 텍스트 검색을 선호하는 세대와 영상 검색을 선호하는 세대가 극명하게 대비된다.

대한 누리고, 그들이 가지는 혁신적인 기술 역량을 발휘할 수 있도록 해 주면서도, 리스크를 제어할 방안을 생각할 필요가 있다. 비례성을 갖춘 규제 아이디어를 찾기 위한 논의 과정으로서 플랫폼 자율규제에 대해 방향성 모색이 필요한 시점이다.

이미 언급했듯이 규제는 공동체 구성원들이 누려야 할 더 크고 궁극적인 자유라는 목적을 추구해야 한다. 전통적인 방식의 규제는 기술의 발전과 사회의 변화에 따라 단점을 노출하기에 이르렀고, 새로운 모습에 적합한 규제 방법을 다시 생각할 필요가 있다. 다원주의에 기반하면서도 신기술 영역에 대해 실질적인 집행력을 확보할 수 있는 규제 방식을 도입해야 하는 시대적인 요청이 존재할 뿐만 아니라, 단순한 행위규제를 리스크 관리 기반의 규제로 개편하기 위한 수단 역시 중요하다. 산업 환경의 변화에 따라 규제의 패러다임 역시 변화할 필요성이 있고, 자율규제가 그 대안이 될 수 있을 것이다. 리스크를 적절하게 관리할 수 있는 수단으로서 규제를 유용하게 사용할 필요가 있다. 따라서 단순히 규제 축소를 위한 노력만을 기울일 것이 아니라, 리스크 관리의 차원에서 규제 개선의 방향성을 찾고, 새로운 규제 모델 정립을 시도할 필요가 있을 것이다. 자율규제 역시 일정한 한계를 지니므로, 그 한계를 극복하고 시대의 변화에 걸맞는 규제 목적을 달성하기 위해 자율규제의 실질화를 도모할 필요가 있다.

본 연구를 통해 자율규제의 실질화를 위해 필요한 몇 가지 요건을 생각해 보았다. 첫 번째로, 관계인에 대한 정보제공 및 관계인의 조정 가능성이 존재해야 한다. 자율규제의 형식은 민주적인 정당성 측면에서 문제를 낳을 수 있기 때문에, 직접적인 시장행위자 외에 관계인(예컨대 소비자)의 정보 획득과 통제 가능성이 존재해야 할 것이다. 이를 위한 전제로서 자율규제의 구조, 자율규범의 정립 과정 및 규제의 자율적인 집행 과정의 투명성 역시 확보해야 할 것이다. 두 번째로, 자율규제에도 불구하고 어느 정도의 예측 가능성과 법적 안정성을 담보하기 위해서는 시장 행위자들의 “맥락의 준수”가 필요하다. 시장 행위자가 돌출된 행위를 하지 않고 전반적으로 시장 내에서 혹은 자율규제 체계의 범위 내에서 일반적으로 승인되는 원리에 따라 행위한다는 신뢰가 있어야 한다. 세 번째 요건으로는 이해관계 당사자들의 참여 가능성을 꼽을 수 있을 것이다. 적시에 문제를 파악하고, 적절한 자율규제 집행을 하기 위해서는 시장 참여자들의 다양한 관점을 지속적으로 반영할 수 있는 메커니즘을 갖추어야 할 것이다. 마지막으로 자율규제 체계의 안전성과 견고성을 유지한다는 측면 역시 간과해서는 안 된다. 자율규제는 일반적인 표준이나 행위 규범을 독립적이고 자율적인 통제 체계를 통해 관철하는 것이므로 순수한 비규제 영역이나 자치라는 개념과는 구별해야 한다. 자율규제 체계의 바깥을 둘러싸고 있는 규범의 틀이 안정적으로 유지될 수 있어야 할 것이다. 자율규제가 제대로 작동하지 못했을 때 필요한 영역에서 공적 주체가 개입할 수 있는 가능성을 유보할 필요가 있다.

자율규제는 완결되고 고정된 개념이 아니라, 지속적으로 진행하며 변화하는 움직임이라는 점을 유념할 필요가 있으며, 온라인 플랫폼 산업을 하나의 현상으로 보고 일률적인 자율규제의 거버넌스를 관철하려는 시도는 바람직하지 않다. 자율규제의 장점은 해당 업역과시장 상황에 대해 가장 정확한 정보를 가지고 있는 시장행위자 스스로가 규제의 방식을 선택하고 실천할 때 나올 수 있다는 점에서, 일률적인 자율규제의 방식을 공적 주체가 개입하여 도입하는 것은 그 취지와 달리 오히려 자율규제의 효과성을 몰각시킬 우려가 있다. 일정한 구조와 방향성을 공적 주체가 설계한 후, 시장 행위자에게 특정한 자율규제 체계에의 편입 또는 특정 방식의 자율규제 방법의 실행을 요구하는 것은 기존 하향식 규제의 연장선이라고 할 수 있다. 시장의 상황과 시장 참여자들의 이해관계를 면밀히 고려하여 업종별 혹은 규제의 쟁점별로 적합한 형태의 자율규제를 채택할 수 있도록 보장함으로써 자율규제의 역량을 서서히 키워가는 과정이 필요하다. 국내외에서의 자율규제 경험을 면밀히 검토하여, 각 유형별 장단점을 파악하고, 우리의 플랫폼 시장 현황에 적합한 자율규제의 모델을 신중하게 구성해 나가야 할 것이다.



제3장

해외 자율규제 동향

2023 플랫폼규제연구모임
플랫폼 자율규제 연구

I. 미국

1. 미국 플랫폼과 자율규제^{32*}

(1) 서론

자율규제(self-regulation)란 개별 기업과 산업 수준으로 나눌 수 있다. 개별 기업 수준에서 자율 규제는 기업이 자체 규제 위반 가능성을 모니터링하는 것부터 적극적인 기업의 CSR에 이르기까지 다양하다. 산업 수준의 자율 규제는 정부 기관과 협력하여 라이선스 및 허가 부여와 같은 규제 기능을 수행하는 등의 활동을 한다. 이는 일반적으로 산업 협회와 같은 집합적 기관을 통하여 이루어진다(Maitland, 1985: 135).

하지만 이상에서 정의된 자율 규제는 좁은 의미다. 규제 대상이 개인 기업 수준에서 또는 때로는 대상을 대표하는 산업 협회를 통해 스스로에게 명령과 결과를 부과하는 규제 시스템에 한정하기 때문이다(Coglianese and Mendelson, 2010).³³

넓은 의미의 자율규제는 "메타규제"를 포함한다. 규제 기관들은 메타규제를 통하여 의도적으로 규제대상의 행위를 유도한다. 예를 들어 규제 기관은 규제 대상이 공공/사회 문제에 내부의 자체 대응 시스템이나 제도를 개발하도록 유도할 수 있다. 따라서 메타 규제에서는 기업 행동에 대한 정부의 명시적 영향력과 비공식적 영향력 간의 구분이 모호하다.³⁴

자율규제 성공 요인³⁵으로는 흔히 다음과 같은 항목들이 언급된다.

- 산업 전문 지식
- 산업의 유인구조(동기)
- SRO가 규제하는 개인 및 법인과 맺는 계약 관계
- 투명성과 책임
- 유연한 규정 준수 프로그램
- 조정 및 정보 공유

^{32*} 강형구(한양대학교 파이낸스경영학과 교수)

³³ 해당 저자들은 self-regulation과 meta-regulation을 다음과 같이 구분한다. Self-regulation refers to any system of regulation in which the regulatory target either at the individual-firm level or sometimes through an industry association that represents targets imposes commands and consequences upon itself. Meta-regulation refers to ways that outside regulators deliberately rather than unintentionally seek to induce targets to develop their own internal, self-regulatory responses to public problems.

³⁴ 토론회에서 규제기관 소속 토론자가 자율규제를 누가 하지 말라고 했느냐? 자율규제 하고 싶으면 하면 되는 것 아니냐?라는 방식으로 매우 시니컬하게 발언한바도 있다. 하지만 이는 자율규제가 일종의 사회적 계약이며, 규제기관과 피규제대상간의 협업이 자율규제의 성공을 좌우한다는 점을 무시한 발언이라고 할 수 있다. 자율규제를 단순히 업계가 착한 행동을 하겠다는 식으로 이해하면 곤란하다. 이는 CSR이나 ESG도 마찬가지다.

³⁵ <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD110.pdf> Industry Specialized Knowledge; Industry Motivation; Contractual Relationship that an SRO has with the individuals and entities it regulates; Transparency and Accountability; Flexible Compliance Program; Coordination and Information Sharing

그런데 이상의 성공요인은 모두 단 두가지로 요약 가능하다. 즉 자율규제의 핵심 변수들은 정보의 비대칭성과 도덕적 해이로 볼 수 있다. 정보의 비대칭성과 도덕적 해이간 상충관계를 어떻게 조화시키느냐에 따라 자율규제의 형태가 정해지고 그 성공도 좌우된다고 볼 수 있다. 정보의 비대칭성과 도덕적 해이간 상충관계는 다음과 같이 설명할 수 있다.

일반적으로 규제 대상이 정보를 더 많이 가지는 경향이 있다. 만약 규제기관이 규제 대상 못지 않게 많은 정보를 가지고 있고 산업적 역량도 있다면 자율규제의 가치는 감소한다. 그러나 이러한 경우는 예외적이며 현실적이지도 않은 경우도 많다. 따라서 규제 대상 스스로에 의한 자율규제는 정보의 비대칭성으로 인한 비용을 줄여주기 때문에 효율적이다. 결국 산업에서 자율규제를 추진하려면 이에 관한 정보상의 역량과 정보를 적절한 행위로 연결시킬 수 있는 역량도 중요하다. 그런데 후자는 도덕적 해이와도 연결된다.

그러나 규제대상의 이해관계 충돌(예: 회사와 사회의 이익간 충돌)로 인한 도덕적 해이 가능성은 자율규제의 비용이다. 특히 규제가 대상의 이익이나 비용에 직접적인 영향을 주는 경우가 있다. 이 경우는 자율규제가 실효성 있게 작동하지 않을 수 있다. 규제 대상이 사회 전체적인 외부효과 보다는 직접적인 이익과 비용에 더 민감하게 반응할 것이기 때문이다. 한편 자율규제에 참여하는 것이 산업 전체에서 이익이 되더라도 개별 기업 입장에서는 무임승차의 유인이 있다. 따라서 충분히 반복되거나 상대방의 행위를 모니터링할 수 있는 죄수의 딜레마 상황에서 자율규제가 잘 작동할 것이다.

결국 규제기관-규제대상간 혹은 규제대상 사이에서 도덕적 해이를 줄이면서도 규제 대상의 정보와 기술에 관한 역량을 활용하는 메커니즘을 어떻게 디자인하느냐가 문제다. 투명성, 책임, 정보 공유 등이 중요한 이유다.

한편 계약 비용이 낮은 경우에는 코즈 정리가 적용된다. 따라서 자율규제 자체가 불필요해진다. 사안 별로 이해관계자간의 계약으로 문제를 해결할 수 있기 때문이다. 그러나 소유권을 정의하는 비용이나 소유권에 기반한 계약의 비용이 높은 경우 자율규제가 작동할 수 있다. 그러나 이 경우에도 자율규제 기관과 자율규제 참여자들간에 계약 비용이 충분히 낮고, 조정 및 정보 공유가 가능해야 할 것이다.

이런 면에서 5대원화거래소가 주축이 되어 설립한 자율규제기관인 디지털자산거래소 공동협의체(DAXA: Digital Asset eXchange Alliance)는 상대적으로 성공할 가능성이 크다. 첫째, 가상자산 등 디지털 자산은 동질적이다. 시장이 효율적이라면 일물일가의 원칙에 의하여 전 세계의 어느 거래소라도 그 가격이 동일해야 한다. 그러나 다양한 제도적 마찰로 거래소마다 가격이 다르게 현실이다. 그러나 이 경우에도 거래소마다 가격과 거래행위를 비교하여 자율규제 준수 여부를 비교적 쉽게 파악할 수 있다. 둘째, 경쟁이 치열하다. 국내 시장에서는 업비트와 빗썸의 영향력이 절대적이다. 그러나 글로벌 시장에서 판단하면 경쟁이 치열한 편이다. 셋째, 디지털 자산이 규제의 회색지대에 존재하므로 당사자간의 계약비용은 높고 따라서 코즈정리가 작동하기 힘들다. 넷째, 기술과 산업이 빠른 속도로 발전하여 이를 명문화된 규정을 바탕으로 규제기관이 효율적으로 규제하기가 어렵다. 한편 산업을 진흥해야 하는 측면도 고려하면 규제기관의 규제비용이 매우 커질 수 밖에 없다.

한편 자율 규제의 작동 방식은 산업조직(industrial organization)과도 관련이 있다. 만약 시장에 독점 기업 하나만 존재한다면 산업 수준 자율규제는 존재할 수 없다. 비슷하게 시장을 소수의 강력한 기업들이 지

배하는 경우도 산업수준 자율 규제는 사실상 의미가 없다. 논리적으로 동질적인 상품을 다룰 수록 자율규제가 쉽다. 참여자간 상호 조정, 감시, 정보공유가 유리하기 때문이다. 예를 들어 시장 가격의 움직임만 보아도 자율규제가 지켜지고 있는지 추정이 가능하다. 그래서 집단행위의 문제점(collective action problem)이 발생할 가능성이 작다. 시장이 작은 경우도 자율규제가 잘 작동할 것이다.

미국 빅테크 기업들이 산업 수준이 아닌 기업 수준의 자율규제에 주력하는 이유와 관련이 된다. 예를 들어 미국의 가장 강력한 플랫폼들인 플랫폼의 플랫폼들(Kang et al., 2022)은 극히 소수이면서, 시장은 크다. 게다가 대형 플랫폼의 플랫폼 상호간 사업모형도 매우 이질적이다. 물론 플랫폼의 플랫폼이 아닌 업체들의 경우 자율규제 기관이 발달해 있다. 다음 섹션부터는 사례를 설명한다.

(2) 사례 및 이슈

가. The Digital Advertising Alliance (DAA)

DAA(디지털 광고 연합)는 다른 많은 회원 조직으로 구성된 온라인 광고 산업 협회다. 온라인 광고 및 광고 기술 산업의 윤리적 자율 규제에 중점을 두고 있으며, 관심 기반 광고에 대한 자율 규제를 전체 생태계로 확대하는 것을 목적으로 한다.

DAA는 “Ad Choices”라는 광고 옵션 아이콘으로 가장 잘 알려져 있다. Ad Choice는 게시자가 페이지에 표시할 수 있는 아이콘이다. 그래서 페이지에서 광고를 접했을 때 발생하는 상황과 해당 광고와 상호 작용하는 방법에 대한 옵션을 사용자에게 제공한다.

사용자가 페이지에서 Ad Choices 아이콘을 클릭하여 어떤 데이터가 수집되고 어떻게 사용되는지 알 수 있으며, 원할 경우 이 데이터 수집 및 사용 프로세스에 포함되지 않도록 선택할 수 있다. Ad Choices 아이콘을 사용하려면 게시자가 연회비를 지불해야 한다. (아래 그림).



DAA는 또한 디지털 광고와 관련된 인터넷 사용자 및 회사를 위해 포괄적인 자체 규제 프로그램과 간행물, 권장 사항 및 위법 행위 보고 관련 자료를 제공한다. 또한 디지털 광고 관행을 개선하기 위한 정책 및 옹호 작업을 수행한다.

나. Meta's oversight board (<https://www.oversightboard.com/>)

(메타) 감독 위원회는 Meta의 일부가 아닌 외부조직이다. 하지만 메타에서 구상하고 자금을 지원한다.

이는 Mark Zuckerberg가 Meta의 작업을 확인하고 필요한 경우 결정을 되돌릴 권한이 있는 외부 기관을 목표로 했기 때문이다. 구체적으로 감독위원회의 목표는 중요한 콘텐츠에 대해 원칙적이고 독립적인 결정을 내리고 Facebook의 콘텐츠 정책에 대한 자문 의견을 발표하여 표현의 자유를 보호하는 것이다. 사실상 대법원의 역할을 한다. 이를 위하여 위원회는 1억 3천만 달러의 신탁을 통해 자금을 조달하고, 이사회에는 저명한 전문가들로 구성된다.

다. IAB Technology Laboratory (IAB Tech Lab)

IAB Tech Lab은 IAB의 기술 부서다. IAB(Interactive Advertising Bureau)는 디지털 경제에서 활동하는 미디어 및 마케팅 산업의 회원 조직이다. IAB Tech Lab은 디지털 퍼블리셔, 광고 기술 회사, 대행사, 마케팅 담당자 및 기타로 구성된다. 주요 활동은 프로그래밍 방식 및 디지털 광고 산업에서 사용하기 위한 기술 표준을 설계, 개발 및 유지 관리 등이 있다. 특히 브랜드 안전 및 광고 사기에 대한 솔루션에 중점을 둔다. 그리고 신원, 데이터 및 소비자 개인 정보 보호 감시, 측정, 프로그래밍 방식의 효과 측정, 가이드라인 개발, 사양 작성, 기술 개발, 서비스 제공 등으로 업계 성장을 돕기 위한 조정 및 표준화를 제공한다.

라. YouTube 커뮤니티 가이드라인

YouTube에서 허용하지 않는 내용을 어떻게 정의하고 처리할 것인지에 대한 자율 규제다. YouTube는 가이드라인을 다음과 같이 설명한다.

YouTube 커뮤니티 가이드는 커뮤니티를 안전하게 유지하기 위해 마련되었습니다. YouTube에서 허용되는 콘텐츠와 허용되지 않는 콘텐츠를 명시하며, 동영상, 댓글, 링크, 미리보기 이미지 등 플랫폼에 존재하는 모든 유형의 콘텐츠에 적용됩니다.³⁶

마. 기타

미국에서는 자율규제를 통해서 산업전체의 파이를 성공적으로 늘린 사례들이 많다. 비행 예약, 영화, 비디오 게임의 사례가 대표적이다. 해당 산업들에서는 자율규제로 자극적인 콘텐츠 경쟁과 같은 죄수의 딜레마(Prisoner's' dilemma) 상황에서 벗어나면서 산업의 정당성과 성장을 견인할 수 있었다(Cusumano et al., 2021). 더 적극적으로는 CSV (creating shared value)를 추진하기도 한다(Porter & Kramer, 2011).

특히 미국 플랫폼의 플랫폼들은 다음 방식의 자율규제에 역량이 뛰어난 것으로 보인다(Busch 2020).

- 플랫폼에서의 당사자간 계약에 원격제어 (Remote-controlled contracts)
- 플랫폼 사용자에게 일종의 가이드라인 강제 (Community guidelines)
- 사용자들이 생성하는 평판 시스템 활용 (Reputation system)

이하 미국 사례를 바탕으로 자율규제 형태를 유형화하고 시사점을 탐구한다. 이를 위한 이론적 프레임워크로 카네기 학파의 기업행동이론(이하 BTF: a behavioral theory of the firm; Cyert & March, 1963)을 채택한다.

36 <https://www.youtube.com/howyoutubeworks/policies/community-guidelines/>

(3) 자율규제 유형화와 시사점

자율규제는 기업이나 산업의 내/외부 이해관계자들의 관계와 행위를 조율하는 제도나 조직이다. 기술 발전, 경제 상황 등에 관한 불확실성은 자율규제에 큰 영향을 미친다. 즉 불확실성 하에서는 이해관계자들간 교류의 양상에 따라 조직 형태는 물론 그 성과도 결정된다고 판단하는데 이는 Cyert & March (1963)의 A Behavioral Theory of the Firm (BTF) 관점과 일치한다. 따라서 BTF가 논문의 기반이 된다. 본 논문은 BTF를 확장하여 자율 규제에 관한 이론을 제시하여, 자율규제의 다양성을 이해하고 분류하는 것은 물론 이를 판단하고 및 전략 설계에도 사용할 수 있도록 할 예정이다.

본 연구의 주요 독립변수(independent variable)는 나이트안 불확실성 (Knightian uncertainty; Keynes, 1921; Knight, 1921)과 이해관계 갈등(stakeholder conflict; controversy)이다. 나이트안 불확실성은 Keynes (1937)에도 잘 설명되어 있듯이 의사결정자가 의사결정과정에서 발생하는 위험을 정량적으로 묘사할 수 없을 때 발생한다. 본 논문에서 나이트안 불확실성은 어떤 자율규제 이슈가 사회/경제적 상황, 기술 혁신 등으로 인하여 매우 모호하거나 복잡하여 사업에 관한 결과를 예측하기는 커녕 가능한 상태의 확률적 분포를 묘사하기 힘들때 발생한다.

본 연구에서의 또다른 핵심 독립변수가 이해관계자 갈등이다. 이해관계자 갈등은 조직의 구성원(coalition)간 관계에 집중하는 BTF에서 매우 중요한 변수일 수 밖에 없고 영어로 conflict, organizational politics 등 문헌에서 논의된다. 이해관계자 갈등은 구성원과 추구하는 목적이 달라질때 특히 뚜렷하게 나타난다 (Burton et al., 2015; Coff, 1999; Weick, 1979). 이는 자율규제에서 특히 중요하다. 자율규제는 그 자체가 이해관계자들간의 갈등을 조정하기 위한 방법이기 때문이며 정보의 비대칭성과 도덕적해이가 매우 중요한 사안들이기 때문이다.

물론 산업의 크기, 참여하는 이해관계자의 수, 기술 혁신, 정보의 분포 등 다양한 요소들이 자율규제의 양상에 영향을 미친다. 그러나 본 연구는 불확실성과 이해관계자 갈등이 간단하면서도 개념적으로 신뢰할만한 프레임워크를 제공한다고 판단한다(Kang et al., 2018).

[표 1] Stakeholder conflict, Knightian uncertainty and self-regulation for platforms

구분	Knightian Uncertainty Low	Knightian Uncertainty High
Stakeholder Conflict Low	Architectural control using platform variables. Eg. YouTube Community Guidelines	Regulatory intermediation. Eg. Financial Industry Regulatory Authority, Inc. (FINRA)
Stakeholder Conflict High	Social capital and legitimacy building. Eg. professional organizations vs innovations	Standard and social contract setting. Eg. ESG

국내 플랫폼들도 영역에 따라 이해관계자 갈등과 나이트안 불확실성 수준이 다르다. 따라서 상황에 맞는 별도의 자율규제 전략이 필요하다.

가. Architectural control using platform variables

불확실성과 이해관계자 갈등이 모두 낮은 경우 플랫폼 특유의 변수들을 적극적으로 활용할 수 있다. 특히 알고리즘과 같은 기술적 변수들을 활용할 수 있다. 불확실성이 낮으므로 모델링이 가능하여 알고리즘 디자인이 가능하고, 이해관계자 갈등이 낮으므로 이를 설득할 수 있기 때문이다. 알고리즘은 규제에 비하여 훨씬 쉽게 업데이트할 수도 있다. 이해관계자 갈등과 불확실성이 모두 낮으므로 업데이트도 가능하다. 플랫폼 특유의 변수들은 아키텍처 제어(architectural control(를 뒷받침하는 권위 (authority), 유인구조 (incentives), 협업 구조 (coordination structure)이다(Kretschmer et al., 2020). 이들에 대한 설명과 시사점은 다음과 같다.

- 아키텍처 제어 (architecture control): 보완재 공급자 (complementors) (예: applications)와의 관계 설정 권한, 그리고 참여제한 (participation control). 플랫폼의 권위의 기반. 여기서 아키텍처 제어는 플랫폼의 기술적 모수(parameters)나 표준 (standard)를 정하는 권력. 플랫폼 운영자의 IT역량이 기반.
- 유인구조: MSP (multi sided platform) 비즈니스 모델 그 자체. 플랫폼에서의 보완재 공급자들의 유인구조는 지분을 보유한 잔여청구자(residual claimant) 비슷. 그러나 간단히 측정하기 힘든 플랫폼의 성과나 가치를 참여자나 생태계 발전에 기여한 이해관계자들과 공유할 수 있는 유인구조를 디자인하는 것은 어려운 문제이고 혁신적이지 않으면 성공할 수도 없음³⁷ 규제기관, 경영윤리, 다양한 이해관계자들의 도전을 받을 수 밖에 없는 숙명.
- 협업시스템: 전통 기업들의 경우 산업의 가치사슬 (Porter, 1985)을 따라 업스트림이나 다운스트림 기업들과 시장을 통한 관계를 가지거나 아예 내부시장이나 내부 조직(Chandler, 1962)을 통하여 가치를 창출. 이에 반하여 플랫폼은 네트워크 상에서 상호관계 (value-creating interactions) 조율. (Boudreau & Hagiu, 2009; Cusumano & Gawer, 2002). 따라서 지배구조와 협업시스템은 플랫폼을 시장이나 조직과 구분짓는 매우 독특한 특징. 플랫폼은 규제의 주체가 될 수밖에 없는 운명? 플랫폼은 전통적 규제기관과 보완적 관계가 될 수 있음 (예: decentralized regulatory execution).

나. 플랫폼이 규제 중개자 (regulatory intermediaries)³⁸ 역할 수행

이해 관계자 갈등이 낮다. 따라서 규제생성자(rule-maker or regulator)와 규제수용자(rule-taker or target) 사이 중개가 가능하다. 하지만 불확실성이 높은 상황에서 유연성이 떨어지는 경직적인 규제는 산업의 발전을 저해한다. 특히 불확실성 높다는 것은 창업이나 사업기회가 많다는 것도 의미한다(Arikan et al., 2020; Rindova & Courtney, 2020).

플랫폼은 사업의 목적으로 플랫폼 이용자들의 활동을 모니터링하고 분석하고 이에 기반하여 자문하고 규제를 알고리즘 방식으로 행사까지 수행할 수 있는 시스템을 갖추고 있다. 뿐만 아니라 해당 시스템의 성능이 플랫폼의 경쟁력이 되기도 한다. 이는 불확실성하에 규제기관에게 특히 유용하게 활용될 수 있으며 플랫폼의 핵심적인 비시장경쟁 역량으로도 작동할 수 있다(Bach & Allen, 2010).

³⁷ 퍼블릭 블록체인, 스마트 계약, 유틸리티 토큰 발행(ICO)를 이용하여 이러한 문제를 해결하려는 시도도 있다.

³⁸ Kenneth W Abbot, David Levi-Faur and Duncan Snidal, 'Theorizing Regulatory Intermediaries', Annals of the American Academy of Social and Political Sciences', 670(1), 14.

다. Social capital and legitimacy building

불확실성은 낮으나 갈등은 높은 경우 정당성과 책임성이 중요해질 수 있다. 구체적으로 다음과 같다.

정당성(legitimacy): 자율규제의 의사결정은 선출된 입법부나 대법원 또는 민주적 정당성을 지닌 다른 출처에서 나오지 않은 규칙과 표준을 사용할 수 있다. 그리고 법적 또는 헌법적 권위가 가질 수 있는 “민주적 정당성”이 결여된 주체에 의해 규칙과 표준이 수립될 때 정당성에 도전받을 수 있다.

책임성(accountability): 자율규제가 책임을 감소시킬 위험이 있다. 책임성은 이해관계자들이 가장 우려하는 사항일 수 있다. 특히 플랫폼이 방대한 권한을 행사하면서도 형식적 민주주의 절차로 책임을 회피하려 한다는 우려가 있다.

불확실성은 낮지만 갈등이 높은 상황에서 자율규제의 성공을 추구할 때는 정당성, 특히 사회적 자본(social capital) 예를 들어 이해관계자 자본(stakeholder capital)이 중요하다. 그래서 자율규제 기관은 자율규제 참여 조직들이 미덕(virtue)을 내용으로 한 사회적 자본 혹은 이해관계자 자본을 축적할 수 있도록 유도해야 한다. 그 이후 이해관계자들은 축적된 사회적 자본을 바탕으로 경쟁력을 키우고 혁신을 만들 수 있도록 할 수 있다. 여기서 이해관계자 자본은 이해관계자들간에 형성된 사회적 자본이라고 보면 된다(Dorobantu et al., 2017, 2013; Henisz et al., 2014).

불확실성이 낮은 상황에서 이해관계자 갈등은 매우 뚜렷하게 보이게 된다. 이 상황에서 예를 들어 기업 등은 다른 이해관계자들 요구에 일정 부분 응할 수 밖에 없는 것이 현실이다. 하지만 이 과정에서 무조건적인 헛된 양보가 아닌 양보과정에서 이해관계자 자본을 축적하는 기회를 찾을 수 있도록 해야 한다. 물론 기업은 이해관계자 자본도 전략적으로 구성해야 하는데 전략적으로 미덕(virtues)을 선택하고 이를 바탕으로 기업의 특성(character)이나 평판을 개발(develop)해야 한다. 자율규제기관은 이를 규제기관에 설득해야 한다. 규제기관은 이를 인정하고 향후 해당 자율규제 기관과 참여 회사들이 사회적 자본을 통해서 선택적인(virtuous) 존재로 여겨지게 되고, 그래서 미래에 파괴적 기술을 사용하는데 있어서 이해관계자들로부터 정당성을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다. 물론 이를 위해서 기업은 일상적인 훈련과 습관형성을 통하여 실제로도 미덕을 구현할 역량을 축적하고 전략적으로 선택된 미덕을 스스로에게 선제적으로 적용하는 것이 원칙이다.

타다의 경우를 예로 들더라도 어쨌든 타다는 핵심 사업을 이해관계자들에게 양보당할 수 밖에 없었다. 그렇다면 규제기관은 그 과정에서 타다에게 명예를 부여하고 사회적 자본을 축적할 수 있게 하여 향후 다른 영역에서라도 파괴적 혁신을 추구할 수 있는 여지를 주어야 할 것이다.

이 과정에서 낮은 불확실성이 도움이 되는데 그 이유는 이해관계자 갈등의 주요 논점과 그 원천을 파악할 수 있고 이를 바탕으로 이슈 리스트를 만들 수 있기 때문이다(Kang et al., 2018). 그리고 이해관계자들은 리스트의 이슈들을 함께 해결해 나가는데 이 과정에서 이해관계자 자본을 축적하고 향후 민감한 기술(플랫폼, 인공지능, 공유경제 등)도 추구할 토대를 만들 수 있다. 이슈 리스트를 해결하는 과정에서도 소통과 협상이 이루어지는데 이 과정은 자율규제 참여자들이 사회적 자본을 축적하고 선택적인 존재(virtuous being)가 되는 기회다. 소통과 협상과정에서 자신의 이익이 아닌 커뮤니티의 공동 이익을 추구하는 모습을 보이고 나아가 무책임성과 부패를 맞서 커뮤니티를 수호하는 존재로 부각될 수 있는 기회이기 때문이다.

이해관계자와의 관계에서 형성되고 최적화된 이해관계자 자본은 향후 혁신 사업과 민감한 기술 활용에 큰 도움이 된다. 왜냐하면 축적된 이해관계자 자본과 미덕은 전략 문헌 (strategic management literature)에서 논한 바와 같이 조직의 핵심역량(core competence)이나 자산(strategic resource)이 되기 때문이다(Blyler & Coff, 2003; Coff, 1999b). 그리고 이해관계자 자본을 이루는 미덕의 경우 위험관리 역할도 한다(Godfrey, 2005; Godfrey et al., 2009; Koh et al., 2014; Minor & Morgan, 2011; Shiu & Yang, 2017; Kim et al., 2020).

라. Standard and social contract setting

이해관계자 갈등과 불확실성이 모두 높은 경우 원칙과 기술법적 요소 결합 (combination of principles based legislation and techno-legal standards)을 추구할 필요가 있다. 이는 더 일반적으로 불확실성과 이해관계자 갈등이 모두 높다면 표준, 코드 확립 등 사회계약 접근법이 효과적일 수 있다는 것을 의미한다.

에당초 사회계약론은 불확실성과 갈등이 높은 상황에서 사회 이슈들을 해결하고 특정 행위, 조직 혹은 개인의 정당성을 설명하기 위하여 등장했다. 예를 들어 'bellum omnium contra omnes' (the war of all against all)와 같은 심각한 이해관계자 갈등 상황에서 국가라는 사회계약이 탄생(Hobbes, 1651)하고, 무지의 장막(veil of ignorance)과 같이 매우 불확실성이 큰 상황에서 최소수혜자(the least advantaged)의 편익(benefit)을 주는 사회계약을 도출(Rawls, 1971)하는 방식이다. 사회계약론의 역사를 보면 더욱 명확하다. 사회계약론은 17세기부터 19세기초까지가 Hobbes, Locke, Rousseau 등에 의하여 전성기인데 이 기간 동안 유럽에서 혁명과 같은 사회적 갈등과 혼란(e.g. The Dual Revolutions (Hobsbawm, 1962))을 설명하고 해결하기 위한 지배적인 이론으로 등장했다. 미국도 비슷한데 미국독립전쟁 이후 사회계약론은 미국 정부 수립에 중요한 교의(doctrine)로 대두되고 이는 미국 독립선언에서도 잘 드러난다.

사회계약 접근법을 이용하여 불확실성과 이해관계자 갈등에 대응한 대표적 사례가 뉴딜 (New Deal)이다 (e.g. Jacoby, 1998). 기후변화 등 전 인류적 도전에 관해서도 탄소위주의 경제에서 지속가능한 경제로 이행하기 위해서는 사회계약이 필요하다는 점이 강조되고 있다 (e.g. Barbier, 2010). 결국 이론의 역사와 특성을 고려하고, 불확실성과 이해관계자 갈등 수준이 높은 상황에서 한국 경제의 지속가능한 성장에 기여하기 위해서는 사회계약론이 적합한 접근방법일 수 밖에 없다.

사회계약론은 이해관계자 사이에서 조직이 어떻게 생성되고 정당화 되는지 연구한다. 따라서 불확실성과 이해관계자 갈등이 큰 상황에서 자율규제기관의 역할을 정립하기 위한 좋은 접근법이다. 사회계약론은 권위(authority), 주권(sovereignty)를 강조하는데 이를 본 연구의 맥락에 적용하면 비시장영역에서의 리더십(nonmarket leadership)이라고 볼 수 있다. 따라서 자율규제 기관이 사회계약 접근법을 적용할 때 이를 달성할 수 있는 비시장역량이 중요할 것이다. 특히 정치적인 권위와 제도적인 발전이 따라오기 힘든 빠르게 변하는 혁신 분야에서 자율규제 기관은 재빠르게 이해관계자의 이해와 동의를 구하면서 사회계약을 추구하여 권위의 공백, 자연상태(state of nature)보다 더 나은 상태를 달성할 수 있도록 하며 혁신을 달성해야 한다.

(4) 결론

자율규제가 성공하기 위해서는 도덕적해이와 정보의 비대칭성간 상충관계를 잘 해결해야한다. 이를 어

떻게 해결하느냐에 따라 자율규제 기관의 사업모형 (business model)이 결정된다. 정보의 비대칭성은 자율 규제기관의 존립근거와 강점을 제공한다. 자율규제 기관 참여자들이 규제기관에 비하여 정보와 역량에서 우위가 없다면 자율규제를 설득하기 어렵다. 그러나 도덕적 해이는 자율규제의 약점이 될 수 있다. 자율규제 참여 회사들이 각 회사들의 이익을 넘어서 사회전체의 효용 극대화와 공공선의 발전을 위해서 움직일 수 있는지가 중요하다.

이상의 문제를 해결하기 위하여 본 논문은 카네기 스쿨의 프레임워크를 이용한다. 구체적으로 이해관계자간 갈등의 높고 낮음 (high and low stakeholder conflicts), 질적 불확실성의 높고 낮음 (high and low Knightian uncertainty)에 따라 사례를 4가지로 분류하고 각 사례별로 적절한 자율규제 전략을 제안한다.

질적불확실성과 이해관계자 갈등이 모두 낮은 경우 플랫폼 특유의 변수와 기술을 적극적으로 활용 가능하다. 이를 Architectural control using platform variables라 정의한다. 질적불확실성은 높으나 이해관계자 갈등이 낮은 경우 자율규제 기관은 Regulatory intermediation에 초점을 맞춘다. 질적불확실성은 낮으나 이해관계자 갈등이 높은 경우 자율규제는 Social capital and legitimacy building을 추구한다. 마지막으로 질적불확실성과 이해관계자 갈등이 모두 높은 경우 Social capital and legitimacy building을 중심으로 자율 규제가 성공할 수 있다.

본 논문은 미국 사례와 플랫폼을 중심으로 자율규제에 관한 프레임워크를 제시하는데 주력한다. 후속 연구는 이에 대한 구체적 사례연구로 프레임워크 및 제안사항의 유효성을 검증할 수 있다. 한편 프레임워크를 제도화 하기 위한 법적, 제도적, 정책적 후속 연구도 기대한다.

2. 미국 플랫폼기업 규제정책과 사례³⁹

(1) 자율규제의 정의

자율규제는 여러 가지로 정의되고 있으며, 그 세부 유형이나 표현에 따라서 의미도 조금씩 달라진다. 자율규제란 일반적으로 조직화된 집단이 그 구성원의 행위를 규제하는 것을 의미하는데,⁴⁰ 정부의 직접적인 규제가 산업 성장을 억제하거나 기타 법익을 침해할 우려가 클 때 정부규제 대신 이용하는 것이다. 자율규제를 뜻하는 영어 단어로는 ‘Self-Regulation’과 ‘Self-Discipline’을 들 수 있다. 전자는 스스로 정한 행동규범을 준수하고, 이에 대한 평가와 제재 및 피드백을 바탕으로 다시 규범을 설정하는 메커니즘을 의미한다.⁴¹ 후자는 규제당국이 정한 행동규범을 피규제자가 준수하는 것을 의미하며, 규제당국이 규범의 불완전한 이행에 대해 제재를 가하는 방식을 의미한다.⁴² 다만, 실질적으로 두 용어를 혼용하여 사용하기도 한다. 이처럼 자율규제는 공적영역을 배제하고 민간영역에서 자율적으로 수행하는 것으로 이해되기도 하고, 정부규제에 민간이 적극협력하는 것으로 받아들여지기도 한다. 이외에도 자율규제는 명령적, 강제적, 제재적, 자발적 자율규제와 같이 몇 가지 유형으로 분류되기도 한다.

명령적 자율규제는 국가의 요청에 의해 조직이나 단체가 규제형식을 만들고 집행하는 것을 의미한다. 제재적 자율규제는 사업자들이 기본적인 규범을 만들고 국가의 승인을 받는 형식을 취하며, 강제적 자율규제는 국가에 의해 사업자나 단체가 규제의 형식과 내용을 결정하여 실행하는 방식이다. 자발적 자율규제는 국가의 개입을 배제하고 사업자나 단체의 판단에 의해 이루어진다.⁴³ 아래에서 다루는 자율규제는 모두 국가의 개입을 주요요소로 하고 있다.

(2) 미국의 자율규제 이용

가. FCC

기존의 ‘명령지시적 정부규제’는 정부가 규제를 생산하는 데 비용을 지출해야 하며, 내부환경을 잘 모른 상태에서 규제를 만들 수 있기 때문에 효율성이나 현실성 문제가 있을 수 있다. 이에 비해 자율규제는 효율성(Efficiency), 집행과 순응 확보의 용이성, 환경변화의 적응성, 전문성 등의 측면에서 우위에 있다.⁴⁴ 특히나 앞서 언급했던 ‘규제로 인한 성장의 저해’ 등은 피규제자가 자체적으로 만든 규제안을 적용함으로써 방지할 수 있다. 이러한 특성이 중요시 되는 부분이 큰 잠재력을 갖고 오늘날 빠르게 성장 중인 전자통신 및 미디어 영역이다. 미국에서 전자통신이나 미디어 분야를 담당하는 규제기관으로는 연방통신위원회(이하 ‘FCC’)를 들 수 있다.

39* 정혜련(국립경찰대학 법학과 부교수)

국립경찰대학 법학과 부교수, 법학박사(S.J.D/경제법, 방송통신법)

40 최성락, 이해영, 서재호. (2007). 한국 자율규제의 특성에 관한 연구. 한국공공관리학보, 21(4), 74 page

41 김민호. (2022). 윤석열 정부의 ICT 자율규제 의미와 전망. KISO 저널, (47), 6 page

42 Ibid.

43 최지수, 윤석민. (2019). 가짜뉴스 거버넌스: 정부규제, 자율규제, 공동규제 모형에 대한 비교를 중심으로. 사이버커뮤니케이션학보, 36(1), 10 page

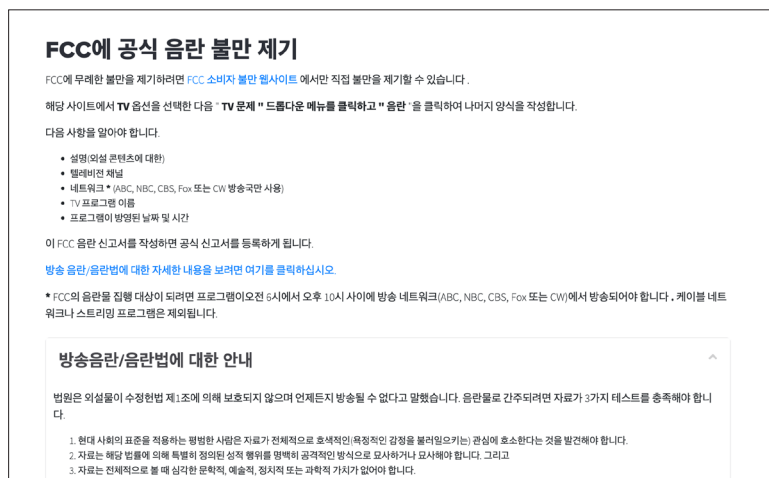
44 최성락, 이해영, 서재호. (2007). 한국 자율규제의 특성에 관한 연구. 한국공공관리학보, 21(4), 74 page

FCC는 미국 정부 부서의 하나로, 텔레비전 방송이나 라디오, 전자통신, 국제 통신을 규제하며, 합의제로 운영된다. FCC의 결정사항은 미국 50개 주 전체에 적용될 수 있다.⁴⁵ FCC는 독립규제기관으로 의회에 의해 창설되고 대통령이 장을 임명하나 행정부에는 포함되지 않는다.⁴⁶ 독립규제기관은 입법권, 사법권, 행정권을 가지며 의회로부터 위임받은 범위 내에서 정책을 수립하고 규칙을 제정 및 집행한다. 이러한 독립 규제기관의 행위는 사법부의 심사를 받도록 되어있다.⁴⁷ FCC는 정보통신 문제와 관련된 규제를 함과 동시에, 오늘날 성장하는 미디어 환경에 맞추어 기존의 규제를 개정하기도 한다.⁴⁸ 다만, 표현의 자유를 침해하지 않기 위해 외설적이거나 모독적인 프로그램(indecent or profane) 방영하여 연방법을 위반하는 경우를 제외하고는 프로그램의 내용에 대해서는 제재를 가하지 않는다.⁴⁹ FCC가 내용규제와 관련하여 사업자를 직접적으로 규율하고 있지는 않기 때문에 사법적 판단을 제외하면, 미국의 통신 내용규제는 대부분 인터넷 서비스 업체나 시민단체에 의한 자율규제에 의존하고 있다.⁵⁰

나. PTC(Parents Television Council, 학부모 텔레비전 위원회, 이하 PTC)

PTC는 1995년 이후로 활동하고 있는 단체이며, 아이들에게 영향을 줄 수 있는 다양한 미디어 엔터테인먼트들이 사회적 책임을 다하도록 하고 있다. 아이들에게 부적절한 프로그램은 FCC에 민원으로 제기하는데,⁵¹ FCC 민원의 대다수가 PTC에 의해 접수된다고 한다.⁵²

<그림 2> PTC 공식웹사이트



⁴⁵ 위키피디아, 연방통신위원회, https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%97%B0%EB%B0%A9_%ED%86%B5%EC%8B%A0_%EC%9C%84%EC%9B%90%ED%9A%8C (2022. 09. 06. 최종방문)

⁴⁶ 안정민. (2008). 미국 연방통신위원회(Federal Communications Commission)의 설립과 운용과정. 언론과법, 7(1), 272 page

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ FCC 웹사이트, 'What we do', <https://www.fcc.gov/about-fcc/what-we-do> (최종방문: 2022. 09. 06.)

⁴⁹ Britannica, FCC, <https://www.britannica.com/topic/Federal-Communications-Commission> (최종방문: 2022. 09. 06.)

⁵⁰ 이화여자대학교 산학협력단. 김상택, 임연우, 김우경, 이지은. (2016). 자율규제 확대에 따른 전문규제기관 기능 및 역할에 관한 연구, 방통융합 정책연구, 94 page

⁵¹ <https://www.parentstv.org/contact-the-fcc>.

⁵² 위의 문헌, 97 page

위의 사진은 PTC 웹사이트에 마련되어 있는 FCC 민원 연결 창구이다. 앞서 언급했듯이 FCC는 미디어의 내용 자체에 대한 규제는 제한적으로 하고 있으나, 연방법에서 규정하는 외설적인 내용을 담고 있는 콘텐츠 등의 경우 규제가 가능하다. PTC에서는 체계적인 FCC 민원시스템을 통해 미디어 현실에 영향을 주고 있다.

위에서 다룬 내용처럼 자율규제에는 여러 형태가 있으며, 이는 규제방식을 둘러싼 정부와 민간단체(시민단체 또는 사업자단체 등)의 관계에 따라 분류될 수 있다. 정부의 개입이 상당 부분 배제되어 있는 자발적 자율규제도 있지만, 정부의 승인이나 명령 등에 의해서 시행되는 자율규제도 존재하며, 오히려 대부분의 자율규제는 국가기관과의 긴밀한 연결을 통해 이루어지고 있다. 이때, 피규제자들이 수립된 규제를 지키도록 하는 유인은 자율규제가 성립되는 데 중요한 요소이다. 앞서 언급한 PTC의 경우 FCC의 제재를 이용한 것이며, 이는 시민단체 중심으로 이루어진 자율규제 시스템이기에 드러난 특징으로 보인다. 이외에도 광고주가 가족친화적인 프로그램을 후원하는 빈도에 따라 매년 10대 최고의 광고주와 10대 최악의 광고주를 선정하여 발표하면서, 기업의 이미지를 유인의 하나로 삼고 있는 모습을 볼 수 있다.⁵³

사업자의 적극적인 자율규제를 도모하기 위한 유인책 중 널리 사용되고 있는 것에는 ‘면책규정’이 있다. 대표적인 면책규정의 하나는 통신품위법(Communication Decency Act, 이하 CDA) 제230조이다.⁵⁴

[표 2] CDA section 230의 일부

(c)Protection for “Good Samaritan” blocking and screening of offensive material

(1) Treatment of publisher or speaker

No provider or user of an interactive computer service shall be treated as the publisher or speaker of any information provided by another information content provider.

(2) Civil liability

No provider or user of an interactive computer service shall be held liable on account of—

(A)any action voluntarily taken in good faith to restrict access to or availability of material that the provider or user considers to be obscene, lewd, lascivious, filthy, excessively violent, harassing, or otherwise objectionable, whether or not such material is constitutionally protected; or

(B)any action taken to enable or make available to information content providers or others the technical means to restrict access to material described in paragraph (1).

위 표는 CDA 제230조의 (C)의 내용이다. ‘Protection for “Good Samaritan” blocking and screening of offensive material’은 문제가 될 수 있는 콘텐츠를 차단하거나 방제한 인터넷 서비스 제공자를 의미한다. (1)에서는 양방향 컴퓨터 서비스의 제공자나 이용자는 제3의 정보제공자에 의하여 제공되는 어떤 정보에

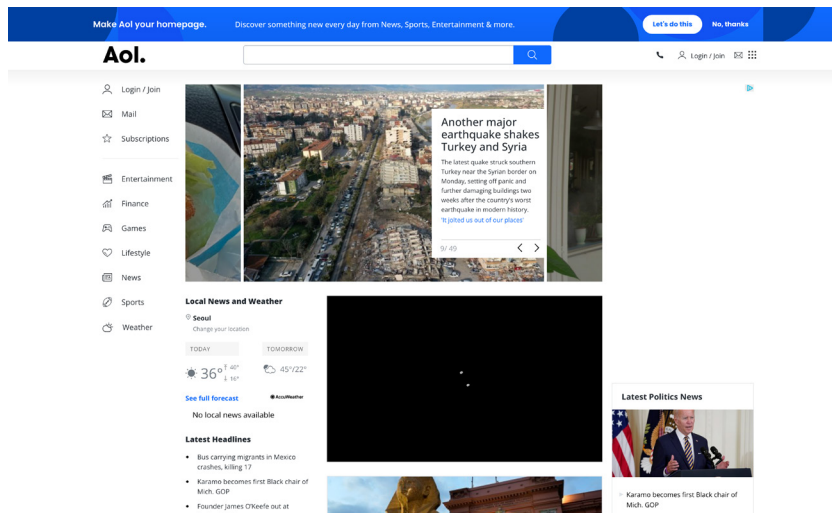
⁵³ Ibid.

⁵⁴ See <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/47/230>.

관하여도 그 정보의 발행인(publisher) 또는 발언자(speaker)로서 취급되지 아니함을 규정하고 있다.⁵⁵ (2)에서는 부적절한 콘텐츠를 차단하기 위한 서비스 제공자의 선의의 조치를 이유로 책임지지 않음을 이야기하고 있으며, 위의 조치에 상당하는 기능을 콘텐츠 제공자나 기타 이용자에게 제공할 경우에도 책임지지 않도록 규정하고 있다. ‘whether or not such material is constitutionally protected; or’는 헌법적으로 보호를 받는 콘텐츠인지 여부에 관계없이 인터넷 서비스 제공자는 그 차단 등에 대해 책임을 지지 않음을 뜻한다. 표현의 자유와 관련한 부담을 덜어주기 위한 조항으로 보인다. 인터넷 서비스 제공자가 자율규제를 통해 사이트 내의 유해한 콘텐츠 등을 삭제하려는 노력을 했다면, 사이트에 부적절한 콘텐츠가 올라와있더라도, 그 게시자로 취급되어 처벌받지 않을 수 있으며, 본인이 선한 의도로 행한 자율규제에 대해서도 면책 규정을 두었다. 자율규제를 적극적으로 할 유인과 안전망을 제공한 것이라고 볼 수 있다. 하지만, 위의 법률은 인터넷 서비스 제공자의 책임을 과도하게 면해준다는 비판을 맞이했고, 미국 내에서도 개정에 대한 논의가 이루어지고 있다.

CDA 230조의 면책규정이 적용된 가장 문제적인 사건으로는 ‘Zeran v. AOL’ 사건을 들 수 있다. AOL은 ‘America Online’이라는 인터넷 업체이다. 한 서비스 이용자가 Zeran의 신상을 도용하여 오클라호마 연방 빌딩 폭파사건을 미화하는 내용의 옷을 광고하고, 판매하기 위해 수일 동안 글을 올렸다. 이로 인해 Zeran은 항의와 협박 등의 피해를 입고, 이를 AOL에 알렸지만, AOL의 글 삭제와 계정폐쇄 조치 이후에도 피해가 계속되었다. 이에 Zeran은 AOL에게 명예훼손에 근거한 손해배상을 청구했다.⁵⁶ Zeran은 AOL측이 알 수 없는 제3자가 게시한 명예 훼손 메시지 제거를 부당하게 지연시키고 해당 메시지의 철회 게시를 거부했으며 이후 유사한 게시물을 선별하지 못했다고 주장했다.⁵⁷

<그림 3> AOL 웹사이트



⁵⁵ 황용석, 미국의 인터넷자율규제 구조와 최신 프라이버시 이슈, KISO 저널 제1호, 2009. <https://journal.kiso.or.kr/?p=1118#1> (최종방문: 2022. 09. 07.)

⁵⁶ 황용석, 미국의 인터넷자율규제 구조와 최신 프라이버시 이슈, KISO 저널 제1호, 2009. <https://journal.kiso.or.kr/?p=1118#1> (최종방문: 2022. 09. 07.)

⁵⁷ Zeran v. Am. Online, Inc., 129 F.3d 327 (4th Cir. 1997) <https://1.next.westlaw.com/Document/l25742fa1943111d9bdd1cfdd544ca3a4/View/FullText.html?originationCont>

하지만 법원은 CDA 제230조를 들어 AOL⁵⁸에게 책임이 없는 것으로 결정했다. 제3자가 작성한 글에 대하여 서비스 제공자인 AOL측이 책임을 지는 것은 아니라고 했으며, CDA가 콘텐츠 게시, 철회, 연기 또는 변경 여부를 결정하는 것과 같은 게시자의 전통적인 편집 기능 실행에 대해 양방향 컴퓨터 서비스 제공자가 책임을 지도록 하려는 소송을 금지한다고 해석했다.^{59, 60} 전통적 편집 기능이란, AOL과 같이 막대한 정보가 게시되는 웹사이트 등이 아닌 서적 출판 등에 이용될 수 있는 편집기능을 의미한다. 일반적인 출판업자와 달리 인터넷 서비스 제공자는 정보에 대한 편집을 하기에 제한적이다. 해당 판례에서는 인터넷 서비스의 사용자 수가 상당히 많고, 그에 따라 생산되는 정보도 많기 때문에 게시된 각각의 내용에 대해 규제하는 것은 사업자에게 과한 부담을 주고, 사업자가 콘텐츠 게시 자체를 막도록 할 수 있기 때문에⁶¹ CDA에서 위와 같은 면책을 부여했다고 해석했다.⁶²

자율규제를 촉진하려는 CDA 제230조의 의도를 이해하기 위해서는, CDA의 제정 배경이 된 ‘Prodigy Service Co. 사건’을 검토할 필요가 있다. 이 사건 또한 인터넷 상의 명예훼손이 문제가 되었다. ‘Prodigy 사’가 운영하는 ‘Money Talk’라는 전자게시판에 ‘Stratton Oakmont사’가 사기죄를 범했다는 내용의 글이 올라오게 되었고, Stratton Oakmont사는 Prodigy사를 상대로 제소했다. 법원에서는 Prodigy사에 발행자로서의 책임을 인정했다.(후에 양측의 합의가 있었다.) 그 이유는, Prodigy사가 이용자를 위해 전자게시판의 내용을 통제하고 있음을 표방해왔고 실제로도 내용에 대한 통제가 이루어졌기 때문이다. 비슷한 사례로, ‘Cubby 판결’에서는 ‘Cubby사’가 인터넷 서비스 운영업체를(CompuServe사) 명예훼손, 사업비난, 불공정경쟁 등으로 제소했다. 하지만, CompuServe사가 그 내용을 실질적으로 통제함이 증명되지 못했기에 CompuServe사의 책임은 인정되지 않았다.⁶³ 일련의 법원의 판단으로 ISP가 책임을 지지 않기 위해서는 오히려 전자게시판의 내용에 일체의 편집적 감독권을 행사하지 않아야 함이 드러난 것이다.⁶⁴ 결국 사업자의 자체적인 정화나 규제조치를 억제하는 결과가 된 것이다. 이러한 배경 하에 CDA에서는 사업자가 자유롭게 미디어 콘텐츠를 규제할 수 있도록 면책규정을 도입한 것이다. 인터넷 서비스상의 게시물에 대해 발행자로서의 책임을 지지 않음을 명시함으로써 Prodigy사 판례가 보여주는 결과가 나오지 않도록 한 것이다.

58 See <https://www.aol.com/>.

59 Zeran v. Am. Online, Inc., 129 F.3d 327 (4th Cir. 1997) [https://1.next.westlaw.com/Document/I25742fa1943111d9bdd1cfdd544ca3a4/View/FullText.html?originationContext=typeAhead&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://1.next.westlaw.com/Document/I25742fa1943111d9bdd1cfdd544ca3a4/View/FullText.html?originationContext=typeAhead&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)) (최종 방문: 2022. 12. 07.)

60 Communications Decency Act (CDA) bars lawsuits seeking to hold interactive computer service provider liable for its exercise of publisher's traditional editorial functions, such as deciding whether to publish, withdraw, postpone or alter content.

61 이를 표현의 자유에 대한 Chilling effect(공포효과)라고 하기도 한다.(박정훈, 인터넷서비스제공자의 관리책임— 미국의 통신품위법 제 230조와 비교법적 관점에서 —, 공법연구 41(2) 2012.)

62 [It would be impossible for service providers to screen each of their millions of postings for possible problems. Faced with potential liability for each message republished by their services, interactive computer service providers might choose to severely restrict the number and type of messages posted. Congress considered the weight of the speech interests implicated and chose to immunize service providers to avoid any such restrictive effect.] 판례 일부 인용 Zeran v. Am. Online, Inc., 129 F.3d 327, 331 (4th Cir. 1997)

63 김재광, 명예훼손에 관한 온라인서비스제공자의 법적 책임—미국의 판례동향을 중심으로—, 2009. https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&mpb_leg_pst_seq=130060 (최종 방문: 2022. 09. 07.)

64 박정훈. (2012). 인터넷서비스제공자의 관리책임 — 미국의 통신품위법 제230조와 비교법적 관점에서 —. 공법연구, 41(2), 515 page

이처럼 미국에서는 법의 규제를 완화하고, 나아가 사업자를 보호하는 규정을 도입함으로써 활발한 자율규제를 도모했다.⁶⁵ 위의 사건들은 자율규제의 도입과 촉진을 보여주는 사건이라고 할 수 있다. 국가기관의 배제를 자율규제의 핵심으로 이해할 수도 있으나, 현재는 FTC가 자율규제에서 중추적인 역할을 하고 있다.

다. 규제기관: FTC (DAA, CBBB와의 협력)

(가) 연방거래위원회(Federal Trade Commissions: FTC)

연방거래위원회(Federal Trade Commission, 이하 FTC)는 독과점과 불공정거래를 규제하는 미국의 경쟁 규제기관이다.⁶⁶ 현재는 소비자 보호와 관련하여 광고규제까지 담당하고 있다. 오늘날 맞춤형 광고나 온라인 플랫폼, 알고리즘 등이 큰 이슈로 자리잡았고 이러한 부분들이 모두 FTC의 관할아래에 있기 때문에 소비자 개인정보보호나 거대 온라인 기업에 대한 주요 사안들을 감독 및 규제한다. 다만, 위의 사안들은 모두 성장잠재력이 큰 산업이며, 그 규제에 있어서 상당 수준의 전문성을 필요로 한다. 또한 위의 전자게시판 사례와 같이 규제 대상이 되는 사안들도 매우 많기에 FTC가 개입된 자율규제 방식으로 규율하고 있다.

FTC의 규제를 뒷받침하는 가장 주요한 법은 'FTC Act 5조'라고 할 수 있다. FTC는 자체적으로 내건 가이드라인이나, 긴밀한 연결관계에 있는 기구들이 수립한 가이드라인에 대한 위반행위가 있을 시에는 해당 조항을 위배한 것으로 간주한다. 이 경우 FTC는 동의명령을 내린다. 동의명령이란 "공정거래 관련 사건에서 조사·심의 받는 사업자가 스스로 시정방안을 제안하고 공정위가 그 시정방안의 타당성을 인정하면, 위법여부를 확정하지 않고 사건을 신속하게 종결하는 제도."⁶⁷를 의미한다. 대부분의 사건은 많은 비용과 시간을 들이는 소송까지 가지 않고, 동의명령 선에서 종료된다. 사업자의 경우, 동의명령에 수반하는 면밀한 감사활동으로 인해 가이드라인을 자체적으로 준수하게 된다.⁶⁸

FTC는 'Safe Harbor'로 대표되는 면책시스템을 통해 자율규제를 시행하고 있고, 위에서 언급한 FTC법 제5조를(그 외에 어린이의 온라인 프라이버시 보호법(COPPA) 등도 주요한 법률로 자리잡고 있다.) 통해 자율규제 시스템을 뒷받침한다.

어린이의 온라인 프라이버시 보호법(이하 COPPA)에 나타난 Safe Harbor 규정이 FTC 자율규제의 대표적인 유형을 보여준다. 세이프하버 원칙이란 규제 당국이 제시한 요건이나 기준을 충족하면 해당 규범을 준수한 것으로 보아 더 이상 위법한 것으로 취급하지 아니한다는 원칙을 말한다.⁶⁹ 앞서 CDA에서 본 것과 비슷한 방법으로 자율규제를 촉진하는 것이다.

⁶⁵ 다만, CDA가 모든 인터넷 상의 게시물에 대해 표현의 자유 및 서비스 제공자의 면책을 인정하는 것은 아니며, 아동청소년의 성 및 음란물에 대한 사항에서는 법적 규제를 가했다.

⁶⁶ 위키피디아, 연방거래위원회, <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%97%B0%EB%B0%A9%EA%B1%B0%EB%9E%98%EC%9C%84%EC%9B%90%ED%9A%8C> (최종방문: 2022. 09. 07.)

⁶⁷ 공정거래위원회, 관련제도, 동의명령제도, <https://www.ftc.go.kr/www/contents.do?key=188> (최종방문: 2022. 09. 07.)

⁶⁸ 이문지, 미국 연방거래위원회법 제5조에 의한 소비자 개인정보 보호—자율규제에 의한 소비자 개인정보 보호의 안전장치 -, 경영법률 14집, (2016). 448-449 pages

⁶⁹ KoreanKLI, Safe Harbor principle, http://www.koreanlii.or.kr/w/index.php/Safe_harbor_principle (최종방문: 2022. 09. 07.)

[표 3] COPPA의 Safe Harbor 조항 일부.

§ 312.11 Safe harbor programs.

(a) In general. Industry groups or other persons may apply to the Commission for approval of self-regulatory program guidelines ("safe harbor programs"). The application shall be filed with the Commission's Office of the Secretary. The Commission will publish in the Federal Register a document seeking public comment on the application. The Commission shall issue a written determination within 180 days of the filing of the application.

위의 조항은 COPPA의 Safe Harbor 조항의 일부이다. 사업자 단체 등이 자신들의 가이드라인을 만들어서 위원회에 승인을 요청할 수 있음을 이야기하고 있다. 일단 승인이 되면, 해당 단체가 만든 가이드라인이 자율규제의 규제안이 된다. 그 단체의 가이드라인을 따를 경우에는, 앞서 언급했던 예상치 못한 위법 사례에 대해서 면책혜택을 받을 수 있다. 현재까지 COPPA Safe Harbor로 등록된 단체로는 CARU, ESRB, iKeepsafe, kidSAFE, Privacy Vaults Online, Inc. (d/b/a PRIVO), TRUSTe가 있다. 물론, COPPA 조문에는 어떤 내용의 가이드라인을 승인하는 지에 대한, 일종의 가이드라인 준칙이 명시되어 있다. 아동의 개인정보 보호나 부모의 동의 및 감독 등을 명시하고 있다.

(나) CARU

CARU는 미국 광고업계의 대표적인 자율규제 조직인 ASRC(Advertising Self Regulation Council)의 산하 기관 NAD(The National Advertising Division)에서 아동 관련 광고를 담당하는 조직이다.⁷⁰ 독자적으로 광고 심의를 할 수 있는 기관이며, CARU에서 해결이 되지 않은 경우에는 NARB(National Advertising Review Board)로 이관되어 재심을 진행한다.

다음은 CARU의 핵심원칙이다.⁷¹

[표 4] CARU에서 제시한 핵심원칙

- 첫째, 아동을 대상으로 한 광고에서는 △정보의 신뢰성에 대한 평가 △광고의 의도를 파악하는 능력 △광고의 영향력에 대한 수용자의 이해에 한계가 있다는 점을 주지하고 이러한 광고에 대한 책임을 강력하게 인식해야 함
- 둘째, 아동을 대상으로 한 광고가 기만적이거나 불공정하지 않도록 주의해야 함
- 셋째, 광고주는 광고에서 주장하는 바를 충분히 입증할 수 있어야 함

⁷⁰ 미국 CARU의 아동 대상 광고 관련 자율규제 체계 분석, KISA, 2019 동향보고서.

⁷¹ 미국 CARU의 아동 대상 광고 관련 자율규제 체계 분석, KISA, 2019 동향보고서.

- 넷째, 광고로 인해 아동이 제품의 품질이나 효능에 대해 과장된 기대를 갖지 않도록 해야 함
- 다섯째, 아동에게 적합하지 않은 제품과 내용을 아동을 대상으로 직접적으로 광고하지 않아야 함
- 여섯째, 광고는 사회적 통념에 어긋나거나 편견에 호소하지 않아야 함
- 일곱째, 광고가 아동에게 교육적인 역할을 수행하는 것은 물론, 바람직한 행동 유발에 영향을 미칠 수 있음을 인식해야 함
- 여덟째, 아동의 인격적·사회적 발달에 영향을 미치는 부모의 중대한 역할을 고려하여, 부모와 자녀 사이의 건설적인 관계에 기여해야 함

아래는 CARU에서 제시한 가이드라인⁷²으로, 이러한 가이드라인을 수립하고 FTC에 제출하면 COPPA 조문 상의 Safe Harbor 기관으로 등록될 수 있는 것이다.

CARU는 광고를 검토하면서 자신들의 원칙이나 가이드라인에 위배되는 광고들을 규제한다. 실제로, 완구업체 ZURU의 장난감인 Toys Bunch of Balloons 광고가 규제 대상이 되었다. 해당 광고에서는 아동이 어른에게 풍선을 던지는 장면이 나왔고, 이를 “일곱째, 광고가 아동에게 교육적인 역할을 수행하는 것은 물론, 바람직한 행동 유발에 영향을 미칠 수 있음을 인식해야 함”라는 원칙에 위배되는 것으로 보았다. ZURU는 추후 광고부터 CARU의 권고사항을 받아들이기로 했다.⁷³

[표 5] CARU의 광고 가이드라인

CARU의 ‘아동 대상 광고를 위한 자율규제 가이드라인(Self-Regulatory Guidelines for Children’s Advertising)’은 광고주와 광고 대행사가 아동 대상의 광고를 민감하고 정직하게 다룰 수 있도록 지원

- 아동을 대상으로 한 광고나 제품 소개가 기만적이거나 부적절하게 이루어지지 않도록 하기 위한 지침들을 제공
 - 예컨대 아동이 이해할 수 있는 어휘를 사용하는 것부터 광고가 제공되는 환경을 엄격하게 고려하고 스폰서 업체의 이름을 명확히 밝히는 것에 이르기까지 여러 가지 요구 조건을 제시
 - 유명인의 등장 자체가 상품에 대한 아동의 판단에 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려하여 유명인의 광고 상품 보증이 실제 경험과 전문성에 기초하여 이루어지도록 하고, 광고와 콘텐츠 사이의 경계가 모호해지는 것을 방지하도록 지침을 제공
- 아동을 대상으로 특정 제품을 인터넷을 통해 판매할 경우 관련 부모의 동의를 거치도록 하고, 계약 취소 절차에 대해서도 고지 의무를 준수하도록 지침

⁷² 미국 CARU의 아동 대상 광고 관련 자율규제 체계 분석, KISA, 2019 동향보고서.

⁷³ § 312.6 Right of parent to review personal information provided by a child., § 312.5 Parental consent. (a) General requirements. COPPA는 다음과 같이 부모의 동의에 대한 조항을 둔다.

[표 5] CARU의 광고 가이드라인

- 아동의 기준에서 안전하지 않고 부적절한 광고 내용에 대한 기준을 제시
 - ▶ ‘온라인 개인정보보호 가이드라인(Guidelines for Online Privacy Protection)’을 통해 아동의 개인정보 수집 및 기타 인터넷상의 개인정보보호 관행에 대한 검토 사항을 제시
- 해당 내용은 COPPA 및 FTC의 시행 규칙(FTC Implementing Rule)과 부합
- 아동은 수집되는 정보의 성격이나 용도를 이해하지 못할 수도 있으므로 아동의 개인 정보 수집은 특별한 개인 정보보호 및 보안 문제를 야기할 수 있다는 점에 주목
- 웹 서비스 이용자의 연령 확인 프로그램을 운영하고, 하이퍼링크를 통해 아동이 상업용사이트 등으로 연결되지 않도록 주의할 것을 제시
- 요컨대 아동로부터 개인정보를 수집하는 것을 제한하고 CARU의 지침에 부합되지 않는 제3자의 웹사이트로 하이퍼링크를 금지하는 등 아동의 개인정보보호를 위한 조치를 제안
 - 이와 함께, 아동의 개인정보 수집 시 부모의 동의를 확보해야 하는 경우와 부모 동의가 면제되는 예외 조건을 제시

다른 사건으로는 Hyperbeard 앱 사의 ‘KleptoCats’ 앱 사건을 들 수 있다. Hyperbeard사에서는 화면상의 고양이와 교감할 수 있는 KleptoCats 앱 외에 다양한 버전의 비슷한 앱을 출시한 바 있다. 해당 회사에서는 어린이들이 좋아할만한 색이나, 어린이들이 사용하는 단어를 사용했다. 문제가 된 것은, 해당 회사가 ‘YayOMG’라는 어린이용 웹사이트에 그와 같은 게임을 2017년부터 2019년까지 홍보했다는 것이다. Hyperbeard사는 부모의 동의 없이 13세 미만 앱 사용자의 정보를 수집하고, 이를 ‘타겟 광고’에 이용한 것을 들어 COPPA와 DAA의 가이드라인에 위배되었음을 주장했다.⁷⁴ CARU 측에서는 개발 회사에 연락을 취하여 해결하려 했으나, 연락이 닿지 않았고 이에 FTC에 회부했다. 결국 FTC는 불법적으로 수집한 정보 삭제 및 15만 달러를 지불하는 것으로 결론을 내렸다. Hyperbeard에서도 이에 동의했으며, 회사가 지불할 수 있는 범위로 보여지는 4만 달러를 지불하는 것으로 사건이 종결되었다. 이처럼 CARU는 FTC와 긴밀한 관계를 유지하며 기업을 감시하고, FTC의 영향권으로 포함시키는 기능을 하고 있다.

<그림 4> 구글 플레이스토어에 등록된 ‘KleptoCats’



⁷⁴ Developer of Apps Popular With Children Agrees To Settle Ftc Allegations It Illegally Collected Kids' Data Without Parental Consent, 2020 WL 2989167

라. DAA⁷⁵

DAA(Digital Advertising Alliance)는 온라인 광고 연합단체로, 광고 및 마케팅 업계 단체들이 주도하는 독립적인 비영리 조직으로, 디지털 광고와 관련한 개인정보보호 관행을 수립하고 시행한다.⁷⁶ DAA는 CBBB(The Council of Better Business Bureaus)와 DMA(Data & Marketing Association)가 협업하여 이루어진다. DAA가 제시한 자율규제⁷⁷와 관련된 사안에서 소비자가 둘 중 한 곳에 민원을 제출하며 해당 사안에 대한 조사에 착수한다. 필요한 경우에는 CBBB나 DMA가 FTC에 사건을 회부할 수 있다. 앞서 언급한 CARU나 NAD 같은 광고 자율규제 기구는 CBBB가 관장하는 곳이다. 이들의 권고사항은 구속력이 없으나, 자율규제 거부로 일단 FTC에 회부된 사안에 대해서는 조사에 착수할 수 있다. 앞서 언급했듯이 FTC의 조사나 감사 착수는 사업체에게 큰 부담으로 작용할 수 있다.

<그림 5> DAA웹사이트 제공하는 DAA가 제정한 다양한 가이드라인들

DAA Self-Regulatory Principles

The Digital Advertising Alliance (DAA) establishes and enforces responsible privacy practices across industry for relevant digital advertising, providing consumers with enhanced transparency and control through multifaceted principles that apply to multi-site data and cross-app data gathered in either desktop or mobile environments.



Policy Framework for Addressable Media Identifiers

The Policy Framework for Addressable Media Identifiers establishes governance and accountability for the provision and use of interoperable Addressable Media Identifiers ("AMIs") for the digital media ecosystem. AMIs approved to operate under this Framework will be limited in use to very specific parameters of permitted uses. The Framework directly addresses privacy concerns to help ensure that AMIs are used in responsible and privacy protective ways.

[Download PDF](#)



Application of the DAA Principles of Transparency & Accountability to Political Advertising

This Application of the Self-Regulatory Principles of Transparency & Accountability to Political Advertising explains how the Digital Advertising Alliance's ("DAA") Self-Regulatory Principles of Transparency and Accountability apply to paid-for express advocacy political advertising for federal and certain state-wide elections in both desktop and mobile environments. This guidance responds to the growth of digital political advertising, and the need to provide potential voters with clear, meaningful and prominent access to information about the entity that is promoting the political advertising they see online.

[Download PDF](#)



Application of the DAA Principles of Transparency and Control to Data Used Across Devices

This Application of the DAA Principles of Transparency and Control to Data Used Across Devices explains how the existing Digital Advertising Alliance ("DAA") Self-Regulatory Principles for Online Behavioral Advertising ("OBA Principles") and Multi-Site Data ("MSD Principles"), and the Application of the Self-Regulatory Principles to the Mobile Environment ("Mobile Guidance") (collectively, the "Principles") apply to the practice of using Multi-Site Data and Cross-App Data collected from a particular browser or device for use on a different computer or device. This guidance became effective February 1, 2017.

[Download PDF](#)

⁷⁵ See <https://digitaladvertisingalliance.org/principles>.

⁷⁶ 미국 DAA의 온라인 광고 관련 자율규제 체계 분석, KISA, 2019 동향보고서

⁷⁷ 자세한 내용은, 미국 DAA의 온라인 광고 관련 자율규제 체계 분석, KISA, 2019 동향보고서.

[표 6] DAA의 온라인 광고 자율규제 원칙 (ODA)

원칙	주요 내용 및 특징
교육의 원칙 (The Education Principle)	기업이 온라인행태광고에 관해 소비자와 기업을 교육하기 위한 노력에 참여하도록 요구
투명성의 원칙 (The Transparency Principle)	온라인 행태광고와 관련된 데이터의 수집 및 사용 관행에 대해 소비자에게 명확하게 공개하고 고지하기 위한 다양한 매커니즘의 배치를 요구
소비자 통제권의 원칙 (The Consumer Control Principle)	온라인행태광고를 목적으로 데이터를 수집하는 웹 사이트의 경우, 사용자로 하여금 해당 사이트가 데이터를 수집하여 사용하거나 비 제휴 업체로 전송할 수 있는지 여부에 대해 스스로 선택할 수 있도록 하는 매커니즘을 제공
데이터 보안의 원칙 (The Data Security Principle)	온라인행태광고를 수행하기 위해 수집 및 이용되는 데이터에 대해서는 합리적인 보안 조치를 취하고 데이터 보유를 제한할 것을 요구
변경적용의 원칙 (The Material Changes Principle)	온라인행태광고를 위한 데이터의 수집 및 이용 방침과 관련한 변경사항이 적용되기에 앞서 사용자의 동의를 얻도록 요구
민감 데이터 관련 원칙 (The Sensitive Data Principle)	- 온라인행태광고를 목적으로 수집되고 이용되는 특정 데이터에 대해서는 각 별하게 취급을 하도록 하며, 특히 아동 온라인개인정보보호법에 명시된 보호 조치를 적용하여 아동 데이터에 대한 보호를 강화 - 온라인행태광고 목적을 위해 특정 개인의 금융계좌번호, 사회보장번호, 의약품 처방 기록, 의료기록 등을 수집하기 위해서는 동의를 확보하도록 요구
책임성의 원칙 (The Accountability Principle)	온라인행태광고 생태계의 다양한 행위자를 대표하는 단체들이 이 원칙을 준수하기 위한 정책과 프로그램을 개발 및 시행할 것을 요구

현재 FTC는 미국 자율규제에서 중요한 역할을 차지하고 있다. 위에서 다룬 DAA나 CARU 외에도 다양한 기구가 FTC와 긴밀한 관계를 맺으며 자율규제를 시행하고 있다. 미국 자율규제는 가이드라인을 사업자단체나 시민단체들이 설정한다는 점에서 자율규제의 특징 중 하나인 규제비용 절감과 규제안 수립의 전문성 추구를 달성할 수 있다. 하지만, 결과적으로 규제의 준수를 FTC에 의존하고 있으며 FTC 역시 관련 기구와 긴밀한 관계를 유지한 상태에서 자율규제를 도입한 모습을 확인할 수 있다.

(3) 온라인 플랫폼 기업 관련 美 FTC 자율규제 가이드라인 핵심사항

가. FTC 자율규제의 메커니즘

최근 미국 연방거래위원회(FTC)의 자율규제는 개인정보 보호에 초점이 맞추어져 있는바, 이는 FTC가 2021년 9월 13일에 의회에 제출한 보고서를 통해 소비자 프라이버시/개인정보 보호 측면의 최근 활동 및 역점 영역을 설명한 것에서 드러난다. <FTC Report to Congress on Privacy and Security>라는 제목의 해당 보고서는 2021년 통합세출법(Consolidated Appropriations Act, 2021)에 따라 FTC의 개인정보보호 관련 활동을 종합적으로 자체 평가하고 해당 영역에서의 역량 개선을 위한 지원 요청사항을 밝히는 내용을 포함한다. 이에 동 보고서는 개인정보 보호와 관련된 FTC의 권한과 최근의 활동 사례 일부를 소개한 뒤 ‘향후 역점 영역’과 ‘미국인의 프라이버시 보호 강화를 위한 예산 확대 및 입법 활동의 필요성’도 제기하였다.

미국은 연방 차원의 포괄적 개인정보 보호법은 제정하지 않고 있으나, FTC는 ‘기만적이거나 불공정한(deceptive or unfair) 상행위’를 금지한 연방거래위원회법(Federal Trade Commission Act) 제5조를 근거로 개인정보 감독기구로서의 역할을 일정 부분 수행하고 있다. 여기서 ‘기만’이란 ‘그 상황에서라면 상식적인 소비자마저 오도할 여지가 있는 설명, 행위, 혹은 부작위를 통해 상품/서비스에 대한 소비자의 판단이나 행동에 영향을 미치는 것’을 의미한다. ‘불공정’이란 ①실질적인 피해를 야기하거나 야기할 가능성이 높은 행위가 존재하고, ②소비자 입장에서 그 피해를 입지 않기가 상식적으로 쉽지 않으며, ③소비자나 경쟁 환경에 발생하는 이익이 그러한 피해보다 중대하지 않는 경우를 지칭한다.

따라서, 이를테면 개인정보 보호 수준을 과장해서 홍보하거나, 개인정보 처리 방식에 관해 스스로 공언한 바를 지키지 않거나 알려야 할 내용을 알리지 않은 기업에 대해서는 연방거래위원회법 제5조 위반을 근거로 제재조치가 가능하다. 구체적으로, FTC는 기만적이거나 불공정한 행위 유무를 조사해 심의보고서(complaint)를 발행해야 하며, 그런 다음에는 동의명령(Consent Order)⁷⁸ 제도를 통해 해당 기업과의 합의(Agreement Containing Consent Order) 형식으로 자발적인 시정조치 이행을 유도할 수도 있다. 합의가 불발될 경우, FTC는 일련의 시정조치를 포함하는 금지명령(injunctive relief, 혹은 injunction)을 연방법원에 신청할 수 있고, 이에 대한 1차 판결은 관련 증거 및 진술을 근거로 행정법원 판사가 담당한다.

나. FTC 자율규제 가이드라인의 주요 특징

현재 입법의 수단으로만 각종 기업들을 규제하는 우리나라와 달리, 미국은 법률과 함께 자율규제를 통해 기업을 통제하고 있다. 이때 자율규제는 100% 기업에서 내부적으로 통제하는 순수한 의미의 자율규제가 아니라, FTC법 제5조를 구체화하기 위해 FTC에서 제작 및 배포한 가이드라인을 바탕으로 민간 차원에서 통제가 이루어지고 가이드라인을 위반할 경우 FTC로부터 직접적인 제재가 이루어지는 강제적 자율규제를 의미한다.

⁷⁸ 동의명령은 ①특정 행위의 금지(Prohibitions on Wrongful Activities), ②벌금 기타의 금전적 제재(Fines and Other Monetary Penalties), ③소비자에 대한 통지와 보상(Consumer Notification and Remediation), ④개인정보 파기 또는 사용 금지(Deleting Data or Refraining from Using It), ⑤프라이버시 정책의 수정(Making Changes in Privacy Policies), ⑥포괄적인 대책의 강구(Establishing Comprehensive Programs), ⑦외부전문가의 평가(Assessments by Independent Professionals), ⑧동의명령 준수 기록 유지 및 보고(Recordkeeping and Compliance Reports) 등을 내용으로 한다.

자율규제의 근간이 되는 FTC 가이드라인은 ‘Business Guidance’⁷⁹로 FTC 홈페이지 상에 명시되어 있으며, 기업이 준수해야 할 사항별로 카테고리가 나뉘어져 있다. 이는 크게 ‘광고 및 마케팅’, ‘신용 및 금융’, ‘개인 정보 보호’ 등으로 구성되어 있다. 지침의 구체적인 내용은 각 항목 란에 접근하여 확인할 수 있고, 지침의 근거법령까지 위 사이트에서 확인할 수 있다. 해당 지침들은 업종과 규모와 상관없이 모든 기업들을 대상으로 한 것이므로, 기업의 특성을 잘 고려해 내용을 잘 필터링하여 준수해할 지침들을 확인하여야 한다.

<그림 6> FTC 홈페이지 내 가이드라인 창

Get the information you need for your business

<u>Advertising and Marketing</u> Advertising and Marketing Basics Children Endorsements, Influencers, and Reviews Environmental Marketing Health Claims Made in USA Online Advertising and Marketing Telemarketing	<u>Credit and Finance</u> Credit and Loans Debt Debt Collection FinTech Mortgages Payments and Billing	<u>Privacy and Security</u> Children's Privacy Health Privacy Consumer Privacy Credit Reporting Data Security Gramm-Leach-Bliley Act Red Flags Rule Privacy Shield U.S.-EU Safe Harbor Framework Tech												
<u>By Industry</u> <table border="0"> <tr> <td>Alcohol</td> <td>Funerals</td> </tr> <tr> <td>Appliances</td> <td>Human Resources</td> </tr> <tr> <td>Automobiles</td> <td>Jewelry</td> </tr> <tr> <td>Clothing and Textiles</td> <td>Non-Profits</td> </tr> <tr> <td>Finance</td> <td>Real Estate and Mortgages</td> </tr> <tr> <td>Franchises, Business Opportunities, and Investments</td> <td>Tobacco</td> </tr> </table>		Alcohol	Funerals	Appliances	Human Resources	Automobiles	Jewelry	Clothing and Textiles	Non-Profits	Finance	Real Estate and Mortgages	Franchises, Business Opportunities, and Investments	Tobacco	<u>For Small Business</u> As a small business owner, you have a lot on your mind. You can't afford to lose time or money to scammers or a compromised network. We can help you avoid scams, protect your computers and networks, keep your customers' data safe – and protect your bottom line. Cybersecurity for Small Business Protecting Small Businesses: Cases
Alcohol	Funerals													
Appliances	Human Resources													
Automobiles	Jewelry													
Clothing and Textiles	Non-Profits													
Finance	Real Estate and Mortgages													
Franchises, Business Opportunities, and Investments	Tobacco													

다. FTC 가이드라인의 성격

본 FTC 가이드라인은 자유로운 시장 환경 조성과 소비자 & 기업 보호를 위하여 제작된바, 다음과 같은 성격을 가지고 있다. 가이드라인의 각 성격은 서로 상호작용함으로써 시너지를 발휘하여 지침의 취지를 강화시켜준다.

⁷⁹ <https://www.ftc.gov/business-guidance>

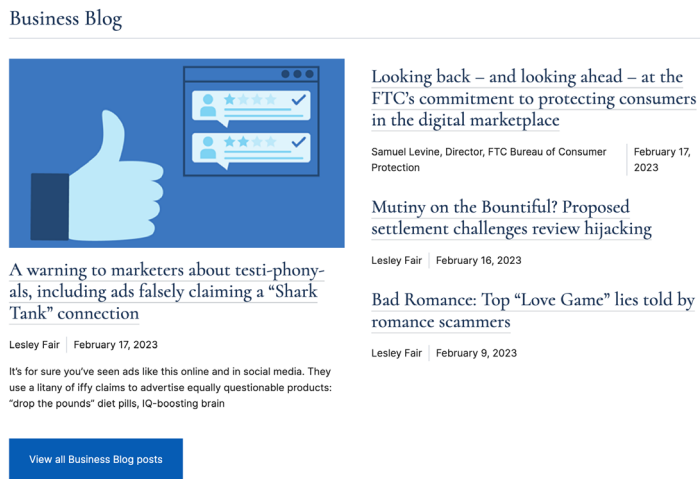
첫째, 이는 기업이 준수해야 할 사항을 규정하고 위반 시 제재의 근거가 되는 규제적 성격을 갖는다. 자율 규제에서 중심적 역할을 하는 FTC 가이드라인에서 규제적 성격을 띠는 조항은 그 의의에 따라 지침 중 상당 부분을 차지한다.

둘째, FTC 가이드라인은 각종 위반 및 범죄로부터 기업이 피해를 입을 것을 예방하고, 이미 피해를 입은 경우 이를 최소화 하는 기업 보호적 성격을 갖는다. 특히 본 지침은 거대기업으로부터 중소기업이 받는 피해와 사기, 횡령 등 각종 경제 범죄로부터 받는 피해에 초점을 맞추어, 해당 피해를 입을 시 기업이 취해야 할 조치사항을 세부적으로 마련하고 있다.

셋째, FTC 가이드라인은 소비자가 피해를 입는 것을 사전에 차단 및 예방하는 소비자 보호적 성격을 갖는다. 특히 본 지침은 소비자의 개인정보 및 신용정보 보호에 초점을 맞추어, 소비자 정보의 보호를 위해 기업들이 지켜야 할 사항들을 구체적으로 마련하고 있다.

넷째, FTC 가이드라인은 기업에게 사업을 운용할 시 알아두면 좋은 팁을 알려주는 정보제공적 성격을 가지고 있다. FTC는 가이드라인의 각 세부항목별로 FAQ를 마련하여 관련 사업 종사자들의 궁금증을 해소해 준다. <그림 7>과 같이 FTC 비즈니스 블로그 상에 업로드 되는 게시물은 이러한 가이드라인의 성격을 명확하게 보여준다.

<그림 7> FTC 비즈니스 블로그 상에 업로드 되는 게시물



라. 온라인 플랫폼 기업 대상 FTC 가이드라인의 주요내용

빅데이터, 인공지능 등 ICT 기술이 발달함에 따라 온라인 플랫폼 거대 기업이 시장에서 지배적 위치로 급부상하였다. 이러한 과정에서 온라인 플랫폼 기업이 방대한 양의 개인정보를 이용한 프라이버시 침해, 자사우대행위 등이 문제되면서 국제적으로 이에 대한 규제와 단속이 강화되고 있다. 우리나라는 아직까지 이러한 규제가 확립되지 않은바, 미국과 유럽 등 다양한 국가에서의 사례를 참고하여 새로운 규제방법을 도입하고자 하고 있다. 이때 미국에서 온라인 플랫폼 기업을 대상으로 하는 주요 FTC 가이드라인을 요약하면 이는 다음과 같다.

(가) 개인정보 보호 관련

1) 데이터 보안

1. 데이터 보안 유지 단계별 지침

비즈니스에서는 평상시와 마찬가지로 부채 구매자와 판매자에게 민감한 정보를 안전하게 유지되어야 한다. FTC는 업계 구성원들이 무단 공시의 위험을 줄이는 데 도움이 되는 7가지 팁을 가지고 있다.

- 가. 공개적으로 데이터를 공개하지 마라.
- 나. 포트폴리오를 안전하게 보관하여라.
- 다. 잠재적 구매자와 공유하는 소비자 정보의 양을 최소화하라.
- 라. 데이터를 안전하게 전송하여라.
- 마. 데이터를 안전하게 폐기하여라.
- 바. 위반이 있을 경우를 대비해서 계획을 세워라.
- 사. FTC의 공개 자료를 활용하라.

2. 사물 인터넷 보안 유지 지침

본 지침은 적절한 인증수단 및 액세스 제어, 안전한 데이터 관리, 사용자와의 효과적인 커뮤니케이션의 중요성 등 사물인터넷에 연결된 제품에 보안을 구축하고 유지하는 것에 관한 것이다.

3. 데이터 침해 대응 시 비즈니스 지침

본 지침은 위반이 발생한 후 취해야 할 조치를 설명한다. 소비자의 개인정보를 보호하고 침해 및 무단 접근을 방지하기 위한 계획을 시행하기 위한 조안은 FTC의 개인정보 보호지침에서 확인할 수 있다.

4. FTC 세이프가드 규칙

FTC 세이프가드 규칙은 대상 기업이 고객 정보를 보호하기 위해 설계된 행정적, 기술적, 물리적 세이프가드를 갖춘 정보 보안 프로그램을 개발, 구현 및 유지하도록 요구한다. 정보 보안 프로그램은 반드시 설계되어야 하며, 비즈니스의 규모와 복잡성, 활동의 성격과 범위, 그리고 문제의 정보의 민감성에 적합해야 한다. 정보보안 프로그램의 목표는 다음과 같아야 한다.

- 가. 고객 정보의 보안 및 기밀성을 보장한다.
- 나. 해당 정보의 보안 또는 무결성에 대한 예상된 위협 또는 위험으로부터 보호한다.
- 다. 고객에게 상당한 위해 또는 불편을 초래할 수 있는 정보에 대한 무단 액세스로부터 보호한다.

5. P2P 파일 공유 지침

대부분의 기업은 직원 및 고객에 대한 중요한 정보를 수집하고 저장한다. 회사에서 P2P(Peer-to-Peer) 파일 공유 소프트웨어를 사용하는 경우 보안 영향을 고려하고 이와 관련된 위험을 최소화하여라. P2P 파일 공유 프로그램 허용 여부에 관계없이 네트워크의 중요한 정보가 안전한지 확인하려면 다음 단계를 수행하여라.

- 가. 필요 없는 중요한 정보를 삭제하고 중요한 정보가 있는 파일을 저장할 수 있는 위치를 제한하여라.
- 나. 중요한 정보를 저장하거나 액세스하는 데 사용되는 컴퓨터에서 P2P 파일 공유 프로그램 사용을 최소화하거나 제거하여라.
- 다. 적절한 파일 이름 지정 규칙을 사용하여라.
- 라. 네트워크를 모니터링하여 승인되지 않은 P2P 파일 공유 프로그램을 탐지하여라.
- 마. 네트워크 경계 또는 네트워크 방화벽에서 승인되지 않은 P2P 파일 공유 프로그램과 관련된 트래픽을 차단하여라.
- 바. P2P 파일 공유 프로그램 사용에 내재된 보안 위험에 대해 네트워크에 액세스하는 직원 및 다른 사람을 교육하여라.

6. 슬립 쇼잉 관련 지침

고객에게 지급하는 신용카드 및 체크카드 영수증에 대하여 연방법에 따라 카드의 유효 기간을 삭제하고 카드 번호의 마지막 5자리 이하를 포함하도록 계정 정보를 단축해야 한다.

2) 신용정보 보호

1. 배경 정보조회 시 고용주가 알아야 할 것

고용주가 결정을 할 때 신용 배경 정보 조회를 이용한다면 공정신용신고법과 차별금지법 등을 준수해야 한다. FTC와 EEOC는 배경 정보의 합법적 사용에 대한 기업들을 위한 팁을 가지고 있다.

2. 신용 도용과 관련된 거래 기록을 피해자와 법 집행 기관에 제공해야 할 의무

공정신용신고법(FCRA)은 신용 도용 피해자에 대한 권리와 귀하의 사업에 대한 의무를 명시한다. 신용 도용 피해자와 법 집행관에게 도난과 관련된 거래 기록 사본을 제공하라는 요구 사항을 준수하고 있는가?

3. 소비자 보고서 정보 폐기에 관한 규칙

고객 보고서에서 파생된 중요한 정보로 비즈니스를 마치면, 폐기 규칙에 따라 회사는 안전하게 폐기하기 위한 조치를 취해야 한다.

3) Gramm-Leach-Bliley 법

Gramm-Leach-Bliley 법은 금융 기관, 즉 고객에게 대출, 금융 또는 투자 조언, 보험과 같은 금융 상품 또는 서비스를 제공하는 기업이 고객에게 정보 공유 방법을 설명하고 중요한 데이터를 보호하도록 요구한다. Gramm-Leach-Bliley Act의 적용을 받는 금융 기관은 고객에게 정보 공유 관행을 알리고 특정 제3자와 정보를 공유하지 않으려면 고객에게 “선택취소(opt-out)”할 권리를 설명해야 한다.

NPI(비공공정보)를 거래 당사자와 관계없는 제3자와 공유하는 경우, 기업 고객에게 다음을 제공해야 한다. 또한 거래 관계가 지속 되는 한 고객에게 매년 해당 통지를 해야 한다.

가. NPI를 제3자와 공유하지 않도록 지시할 수 있는 개인의 권리를 설명하는 “opt-out” 통지.

나. 탈퇴하는 합리적인 방법

다. NPI를 공개하기 전에 권리를 행사할 수 있는 시간

4) 미국-유럽 간 세이프하버 프레임워크

2015년 10월 6일, 유럽 사법 재판소는 2000년 7월 26일 미국-유럽 간 세이프하버 프레임워크의 법적 타당성에 대한 유럽 위원회의 결정을 무효로 선언하는 판결을 내렸다. 2016년 7월 12일, 유럽 연합 집행위원회는 미국-유럽 프라이버시 실드 프레임워크에 대한 적절한 결정을 발표했다. 세이프 하버 프로그램을 대체하는 이 새로운 프레임워크는 기업들이 개인 데이터를 EU에서 미국으로 이전할 수 있는 법적 메커니즘을 제공한다. FTC는 프라이버시 실드 프레임워크를 시행할 것이다. 우리는 기업들이 이전에 U.S.-EU Safe Harbor Framework에 따라 이전된 데이터와 관련하여 지속적인 의무를 준수할 것으로 계속 기대하고 있다. 새 프레임워크에 대한 자세한 내용은 FTC의 개인 정보 보호 프레임워크 페이지를 참조하여라.

5) 프라이버시 실드 프레임워크

2020년 7월 16일, 유럽 사법 재판소는 EU-미국 프라이버시 실드 프레임워크의 적절성에 대한 2016/1250/EC의 결정을 무효로 선언하는 판결을 내렸다. 우리는 계속해서 기업들이 프라이버시 실드 프레임워크에 따라 이루어진 변화와 관련하여 지속적인 의무를 준수할 것으로 기대한다. 우리는 또한 기업들이 Privacy Shield Framework와 같은 강력한 개인 정보 보호 원칙을 계속 따르고, 국제 데이터 전송과 관련하여 개인 정보 보호 관행을 정확하게 설명하기 위해 개인 정보 보호 정책을 검토할 것을 권장한다.

6) 어린이 개인정보

아동 온라인 개인 정보 보호법(COPPA)은 웹 사이트가 자녀로부터 수집할 수 있는 정보를 부모에게 통제하도록 한다. COPPA는 추가적인 보호 조치를 시행하고 해당 규칙의 적용을 받는 회사가 따라야 하는 다른 절차를 간소화한다. COPPA FAQ는 귀사의 COPPA 규정 준수를 유지하는 데 도움이 될 수 있다. COPPA 세이프 하버 프로그램과 FTC가 세이프 하버 프로그램을 시행하도록 승인한 조직에 대해 알아보아라. 또한 본 지침에서는 FTC가 승인한 새로운 방법을 포함하여 검증 가능한 부모의 동의를 얻는 방법과 새로운 방법에 대한 승인을 구하는 과정에 대한 정보를 얻을 수 있다.

(나) 핀테크 관련

핀테크(Fin-Tech)는 새로운 금융 기술의 신흥 시장을 말한다. 기업이 제공하는 제품과 서비스를 제공하는 방식을 혁신할 때에도 기존의 소비자 보호 원칙이 적용된다. FTC에서 핀테크 개발 상황을 파악하여라.

1. 보안 유지: 비즈니스 블로그 시리즈

본 지침은 소비자 보호국 비즈니스 블로그의 2017 Stick with Security 시리즈는 최근 법 집행 조치, 비공개 조사, 기업이 비즈니스에서 보안으로 시작하는 것에 대해 공유한 경험을 바탕으로 10가지 보안 시작 원칙에 대한 추가 통찰력을 제공한다.

- 가. 보안부터 시작하여 계속 유지
- 나. 데이터에 대한 현명한 액세스 제어
- 다. 보안 비밀번호 및 인증 필요
- 라. 중요한 개인 정보를 안전하게 저장하고 전송 중 보호
- 마. 네트워크를 세분화하고 누가 출입하려고 하는지 감시
- 바. 네트워크에 대한 안전한 원격 액세스
- 사. 신제품 개발 시 건전한 보안 방법 적용
- 아. 서비스 공급업체가 합리적인 보안 조치를 구현하는지 확인
- 자. 보안을 최신 상태로 유지하고 발생할 수 있는 취약성을 해결하기 위한 절차의 수립
- 차. 안전한 서류, 물리적 미디어 및 장치

(다) 광고 및 마케팅 관련

1) 광고 및 마케팅 기본 지침

1. 기만성 광고 방지 지침

기만성 광고를 방지하기 위해 정보의 공개가 필요한 경우, 정보 공개는 명확하고 눈에 띄어야 한다.

2. 소비자 리뷰 공정법: 기업이 알아야 할 사항

소비자 리뷰 공정법(Consumer Review Fairness Act)은 소셜 미디어를 포함한 모든 포럼에서 소비자가 기업의 제품, 서비스 또는 행위에 대한 솔직한 의견을 공유할 수 있는 기회를 보장한다. FTC는 본 지침을 통해 당신의 회사가 법을 준수하도록 도울 수 있다.

3. 온라인 고객 리뷰 기능: 플랫폼 지침

회사, 제품 및 서비스에 대한 온라인 리뷰에 의존하는 사람들은 다른 소비자들 어떻게 생각하는지 정확한 여론을 파악해야 한다. 리뷰를 제공하는 웹 사이트나 플랫폼을 운영하는 경우, 리뷰가 실제 고객으로부터 받은 피드백을 진정으로 반영할 수 있도록 프로세스를 마련해야 한다.

4. 사기와 중소기업 관련 사업 지침

본 지침은 소상공인들이 사기를 피할 수 있도록 돕기 위한 FTC의 노력의 일환이다. 중소기업과 비영리 단체를 대상으로 하는 일반적인 사기 유형에 대해 설명하고, 그들이 사기로부터 회사를 보호하기 위해 취할 수 있는 조치를 제공한다.

5. 온라인 리뷰를 위한 권유와 지불: 마케팅 담당자를 위한 안내서

소비자들은 무엇을 살지 결정할 때 온라인 리뷰에 의존한다. 그러나 일부 기업들은 가짜 리뷰를 작성하거나 조달하거나 좋은 순위를 얻기 위해 독립적인 웹 사이트에게 대가를 지불함으로써 소비자 사업자 간 신뢰 형성에 악영향을 끼친다. 당사는 그런 종류의 속임수와 조작을 피하기 위한 조치를 취하고 있는가?

2) 추천, 인플루언서, 리뷰 관련 지침

마케팅에 추천을 사용하는 경우, 광고에서 추천 사용에 관한 FTC 지침의 기준을 충족하는가? 귀사의 사업이 인플루언서와 함께 하거나 귀사에서 인플루언서를 사용하는 경우, 두 주제 모두 명확한 관계를 드러내기 위해 필요한 조치를 취하고 있는가?

1. 소셜 미디어 인플루언서를 위한 기본 지침

당신은 제품을 추천하거나 추천하기 위해 기업과 협력하는가? 그렇다면 이러한 권장 사항을 만들 때 관련 지침을 준수해야 한다. 가장 중요한 한 가지 핵심은 브랜드와의 관계를 잘 공개하는 것이다. 해당 FTC 지침은 언제 어떻게 공개를 해야 하는지에 대한 방법을 제공한다.

3) 온라인 광고 및 마케팅

인터넷은 마케팅 담당자들을 전국과 전 세계의 고객들과 연결시킨다. 온라인 광고를 할 경우 소비자를 보호하는 규칙과 지침은 마케팅 매체로서의 인터넷의 신뢰성을 유지함으로써 기업에도 도움이 된다는 점을 명심해야 한다. 또한 컴퓨터, 소프트웨어, 앱 또는 기타 제품이나 서비스를 판매할 경우 광고의 진실성 기준이 적용된다.

1. 닷컴(.com) 공시 사항: 디지털 광고의 효과적인 공개 방법

인쇄물 광고든, 라디오 광고든, TV 광고든, 인터넷 광고든, 거래의 세부 사항을 미리 공개하는 것이 중요하다. 본 지침은 온라인에서 효과적인 공시를 하는 방법에 대한 실용적인 팁을 제공한다.

2. CAN-SPAM Act: 사업을 위한 준수 지침

당신은 당신의 사업에서 이메일을 사용하는가? CAN-SPAM 법은 상업용 메시지에 대한 요구사항을 설정하고, 수신자에게 전자 메일을 보내는 것을 중지할 수 있는 권한을 부여하며, 위반에 대한 강력한 처벌을 명시한다.

(4) 최근 사례

위에서 다룬 사안 외에도, 유튜브나 트위터, 페이스북 등에서는 자율규제 수단의 하나로 알고리즘을 도입했다. 유해한 콘텐츠를 알고리즘이 차단할 수 있도록 하는 것이며, 이 부분에서는 알고리즘에 내재된 문제점 등이 논의되고 있다.

* Youtube 및 Tiktok 사례⁸⁰

Youtube는 COPPA 위반과 관련하여 FTC에 1억 3600만 달러, 뉴욕에 3,400만 달러를 지급한 바 있다. 부모의 동의를 구하지 않고, 아동의 정보를 수집하여 이들에게 맞춤형 광고를 제공함으로써 수익을 창출했다는 것이 혐의의 요점이었다.

[표 7] COPPA의 보호자 동의 관련 조문의 일부

§ 312.5 Parental consent.

(a) General requirements.

(1) An operator is required to obtain verifiable parental consent before any collection, use, or disclosure of personal information from children, including consent to any material change in the collection, use, or disclosure practices to which the parent has previously consented.

Youtube측에서는 위와 같은 논란이 시작되었을 때, COPPA의 보호대상이 되는 ‘명확히 아동을 대상으로 한’ 부분이 없다고 주장했다. 그러나 FTC측에서는 Youtube가 인형이나 장난감 등을 만드는 아동 브랜드에 자신들을 ‘6-11세 아동에게 다가갈 수 있는 최적의 TV 채널’이나⁸¹, ‘아이들이 정기적으로 방문하는 사이트 1위’⁸²로 소개한 점을 들어 Youtube가 자신들이 ‘아이들을 대상으로 한’⁸³ 채널을 많이 보유하고 있었음을 인정했다고 주장했다. 더불어, 몇몇 채널 운영자는 유튜브와 구글에 자신들의 콘텐츠가 아이들을 대상으로 한 것임을 말한 바 있고, 유튜브의 시스템으로 아이들을 대상으로 한 콘텐츠를 구별해 내며 ‘Youtube Kids App’에 이를 표시하기 위해 수동으로 검토했다. 결국 Youtube에 아이들을 대상으로 한 채널 및 콘텐츠가 다량 있음이 확인될 수 있었으며, Youtube도 이러한 사실을 인정했다고 볼 수 있었다.

Youtube는 일정한 기준을 갖춘, 수익창출이 가능한 채널의 주인의 신청을 통해 해당 콘텐츠에 ‘맞춤형 광고’를 제공하는 시스템을 갖추고 있다. 이 경우, 채널 주인과 Youtube 양측이 광고 제공을 통해 이익을 취할 수 있는데, 아동을 대상으로 하는 콘텐츠에도 이러한 맞춤형 광고를 제공하면서 COPPA를 위반하게 된 것이다.

Youtube는 결국 FTC와 합의를 했고, 앞서 언급한 규모의 비용지불과 향후 COPPA 위반을 방지하기 위한 조치를 하기로 되었다. 이용자에게 데이터 수집 관행에 대한 통지를 하고, 어린이로부터 개인정보를 수집할 경우에는 부모의 동의를 받도록 하는 제도 등이 그 예시이다. 주목할만한 점은, Youtube에게 아동을 대상으로 한 콘텐츠를 식별할 수 있는 시스템을 개발 보장 유지할 것을 요구한 점이다.⁸⁴ 이는 유튜브 채널 운영자들이 자신의 콘텐츠가 COPPA 준수 대상이 되는지를 명확히 알수 있게 하기 위한 것이었으며, Youtube에서도 채널 주인에게 해당 콘텐츠가 COPPA 준수 대상임을 통지하도록 했다.

⁸⁰ 2019 WL 4187638

⁸¹ YouTube is today's leader in reaching children age 6-11 against top TV channels.

⁸² YouTube is the “#1 website regularly visited by kids.

⁸³ child-directed channels

⁸⁴ requires Google and YouTube to develop, implement, and maintain a system that permits channel owners to identify their child-directed content on the YouTube platform

[표 8] FTC에서 제공한 ‘child-directed’ 콘텐츠를 판별하는데 고려할 수 있는 요소

- the subject matter,
- visual content,
- the use of animated characters or child-oriented activities and incentives,
- the kind of music or other audio content,
- the age of models,
- the presence of child celebrities or celebrities who appeal to children,
- language or other characteristics of the site,
- whether advertising that promotes or appears on the site is directed to children, and
- competent and reliable empirical evidence about the age of the audience.

FTC에서는 위와 같이 아동 대상 콘텐츠를 판별하는데 고려할만한 요소⁸⁵를 제시하고 있다.⁸⁶ 다만 위의 요소 자체가 아동 대상 콘텐츠의 충분조건은 아니며, 다른 맥락 등을 고려하여 그 여부를 판단한다.

이미 유튜브의 아동 대상 콘텐츠와 관련하여 그 불명확성이 문제된 바 있으며, Youtube가 머신러닝 등을 이용해서 아동 대상 콘텐츠를 구별하는 과정에서 실제로는 아동이 이용하지 않음에도 아동 콘텐츠로 구분한 사례가 있다. 유튜브 채널 운영자에게도 관련이 큰 문제인데, FTC측에서는 변호사와의 논의나 Safe Harbor 프로그램 기관에 연락하는 것을 추천하고 있다. 결국 FTC는 Youtube의 자체적인 시스템 개발을 통해 최대한의 규제를 시행할 것을 요구하는 것이다.⁸⁷ 이러한 부분은 아동 대상 콘텐츠 이외에도 음란성이나 폭력성이 짙은 콘텐츠에도 유사하게 적용된다. 또한 Youtube 이외에도 Facebook 같은 SNS 콘텐츠 규제에도 사용되는 규제 매커니즘이다. 미디어 콘텐츠의 생산속도와 양이 상당하기 때문에 회사의 자체적인 규제 시스템 창출을 요구하고, 위반 사례에 대한 처벌 강화 및 감시로 이를 통제하려는 것으로 보인다. 현재 유튜브에서는 아동용 콘텐츠로 판별된 영상의 광고 게재나 댓글 기능을 차단하고 있다.

⁸⁵ See. <https://www.ftc.gov/business-guidance/blog/2019/11/youtube-channel-owners-your-content-directed-children>.

⁸⁶ COPPA 규칙상에 제시되어 있는 것이다.

⁸⁷ 요구사항과 관련된 페이지로는, <https://techcrunch.com/2019/12/09/youtube-asks-the-ftc-to-clarify-how-video-creators-should-comply-with-coppa-ruling/>.

<그림 8> 유튜브의 COPPA 규정 관련 요구사항



Youtube는 아동 성적 학대 콘텐츠(이하, CSAM)에 대해서도 시스템을 개발하여 자율규제를 하고 있다. ‘CSAI⁸⁸ Match’라는 기술을 자체적으로 만들어 다른 기술업체에까지 무료로 제공하고 있는데, 이 기술은 동영상 콘텐츠의 CSAI를 감지하는 기능을 할 수 있다. 유해 콘텐츠가 감지되면, 기존에 저장되어 있던, CSAI 콘텐츠의 인덱스와 연결시킨다. 이러한 활동을 반복하면서 유해 콘텐츠 목록을 확장한다.

콘텐츠에 CSAI가 포함되어 있거나 사용자가 댓글이나 다른 커뮤니케이션 수단을 통해 CSAI를 요청할 경우 YouTube가 이를 NCMEC(National Center for Missing and Exploited Children)에 신고하며, NCMEC에서는 국제 법 집행 기관과 협력하여 이에 대처한다. 불법으로 식별되어 NCMEC에 신고된 동영상은 해시값을 부여 받고, 후에 다른 아동 성적 착취 콘텐츠를 감지하는데 이용된다. 이외에도, 머신러닝 기술을 이용하여 아동 성적 학대 이미지를 사전에 식별하는 ‘콘텐츠 안전 API’ 기술도 개발했으며, 이는 현재 Facebook에서 사용 중이다.

<그림 9> Youtube의 CSAI Match 시스템을 이용하고 있는 기업들



88 아동 성적 학대 이미지

이러한 시스템은 ‘레그테크(RegTech)’의 하나로 볼 수도 있다. 레그테크는 금융업계에서 시작된 것으로, 규제(Regulation)를 지킬 수 있도록 자체적인 검토를 해주는 기술(Technology)을 의미한다. 현재는 금융업계의 규제 준수만이 아니라, 일반 회사의 규제준수를 검토하는 리걸테크 등⁸⁹도 널리 이용되고 있다.

FTC는 아동 성적 착취 콘텐츠에 대해, 1건당 최대 40000달러가 넘는 처벌 상한을 정했다. 상당한 수위의 처벌에 어울리지 않게, 가이드라인으로서만 규제가 작동하기에 그 처벌을 피하기 위해서는 기업에서 자체적으로 섬세한 검열 시스템을 만들 수 밖에 없다. 이러한 규제 구조는 기업에 상당히 불리하게 작용하는 것으로 보인다. 하지만, Youtube(Google)는 위와 같은 상황에서 자신들만의 ‘유해 콘텐츠 데이터 베이스(혹은 플랫폼)’를 만들고 보급했다. 현재는 무료로 보급되고 있는 시스템이지만, 추후 이러한 규제가 확대되고, 미디어 콘텐츠의 중요성이 더욱 강조된다면 Youtube 경쟁력의 매우 큰 부분으로 작용할 것으로 보인다.

(5) 결론 및 시사점

현 정부에서는 자율규제라는 규제 모델을 내세우고 있다. 자율규제는 규제에 드는 정보비용을 낮추고 규제의 전문성을 높일 수 있다는 장점이 있지만, 법을 우회하는 단초를 제공하거나 전체적인 시장 비용을 높이는 결과를 초래할 위험이 있다. 이렇게 이중적인 모습을 지닌 자율규제는, 그 구체적인 운영방식이나 정확한 개념, 적용 범위 등에 대해 아직 사회적 합의가 도출되지는 않은 것으로 보인다.⁹⁰

미국에서 자율규제를 담당하는 기관 중 하나인 연방통신위원회(Federal Communications Commission)에서는 민간기구와의 협력이나 면책규정을 통해 자율규제를 운영했다. 학부모 텔레비전 위원회(Parents Television Commission)는 연방통신위원회에 민원을 제기할 수 있는 자체적인 시스템을 운영하고 있으며, 실제로 연방통신위원회에 접수되는 민원의 대부분이 이 단체에 의해 제기된다. 더불어 매년 10대 최고의 광고주와 최악의 광고주를 선정하여 기업의 이미지를 자율규제 준수의 유인으로 삼고 있다.⁹¹

현재 미국 자율규제에서 중추적인 역할을 하는 기관은 연방거래위원회(Federal Trade Commission)이하, FTC이다.

FTC에서는 안전피난처(Safe Harbor)라는 면책시스템을 이용한다. 해당 법률에서는 사업자 단체 등이 각 법률에서 마련하는 요건에 적합한 가이드라인을 자체적으로 마련하여 FTC의 승인을 받을 수 있도록 한다. 사업자가 승인된 가이드라인을 준수한 것이 증명되면, 예기치 못한 위법사항에 대해서 책임을 면해주는 방식이다. 가이드라인을 제출한 사업자 단체나 자율규제 기구는, 안전피난처 시스템에 기반하여 기업

⁸⁹ 관련기업들에 대하여는, <https://www.youtube.com/csai-match/>.

⁹⁰ 자율규제는 조직화 된 집단이 구성원의 행위를 규제하는 것을 의미한다. ‘Self-Discipline’과 ‘Self-Regulation’으로 구분될 수 있으며, 국가의 개입 수준에 따라 여러 유형으로 나누기도 한다.

⁹¹ 통신분위법 제230조는 자율규제에 이용되는 대표적인 면책규정 중 하나이다. 이 규정이 제정되기 전 미국에서는, 인터넷 서비스 제공자가 (이하, ISP) 게시물을 관리하고 있었다는 사항이 증명되지 않을 경우 해당 사이트에 올라온 위법한 콘텐츠에 대한 책임을 지우지 않았다. 이는 ISP로 하여금 아무런 조치를 하지 않도록 하는 결과를 초래했다. 이에 통신분위법 제230조에서는 사이트 내의 콘텐츠를 관리한 운영자에게 위법한 콘텐츠에 대한 책임을 지우지 않을 것을 규정했으며, 관리에 수반한 검열에 대해서도 책임을 지지 않음을 규정했다.

을 규제한다. 기업의 가이드라인 위반에 대한 사항에 대해 검토하고, 자체적으로 심사하거나 FTC에 회부하기도 한다. 현재 광고나 소셜미디어 어플리케이션 등에 대해 이러한 자율규제 방식이 적용되고 있다.⁹²

오늘날 미국의 자율규제는 민간의 최첨단 기술력을 바탕으로 하여 주도되고 있다. 빅테크 기업 등에서는 가이드라인을 지킬 수 있도록 하는 레그테크(Reg-Tech)를 스스로 마련하였다. 위에서 살펴 본 바와 같이, 유튜브 등에서는 이러한 프로그램을 다른 기업에 제공하기까지 한다. 그리고 최근 구글은 개인정보 보호 소송을 해결하기 위해 기록적으로 큰 금액인 3억9200만\$를 조사 지원 명목상 지불하기로 합의했다.⁹³ 이 소송은 구글이 위치 추적에 대하여, 사람들을 오도하기 위해 다크패턴 방식을 사용한다고 비난한 미국 40개 주의 법무 장관들에 의해 제기되었다. 내용을 살펴보면, ‘최소 2014년부터 2019년까지 구글이 위치 기록 및 웹 & 앱 활동 설정과 관련된 중요한 정보를 잘못 전달하고 누락했다’고 주장했다. 이러한 ‘잘못된 진술과 누락’은 사용자들로 하여금 위치 기록을 끄면 구글이 더 이상 자신의 행방을 추적할 수 없게 하고 수집된 정보를 매우 개인화된 광고로 그들을 겨냥하는 데 사용할 수 없을 것이라고 믿게 만들었다. 결과적으로 이번 사건을 통해 구글이 개인정보보호협정으로 지불한 금액 중 가장 큰 금액을 지출하게 된 것은 매우 중요한 시사점을 지닌다. 각 주 정부에서 자구적인 행동으로 소송에 참여한 것 뿐 아니라, 사용자의 위치 정보가 구글이 수집하는 가장 민감하고 가치 있는 정보 중 하나로 여겨진 것이다. 사용자들의 위치 정보 등을 사용하여 맞춤형 광고를 제공하는 것은, 결과적으로 구글 측의 ‘자사우대행위’와도 직결될 수 있는 매우 민감한 사안이다.

현재 우리나라의 플랫폼 기업은 커뮤니티 관련 사업을 통한 규모 확장을 계획하고 있다. 플랫폼 기업의 해외 진출과 이러한 상황을 결합하여 볼 때, 레그테크를 채택하는 것이 중요한 일이 될 것임을 알 수 있다. 현재 우리나라에서는 국가기관과 민간기업 모두 관련 기술을 마련하는 데 투자를 하고 있다. 제도적 기반을 통해 민관이 협력하고 양측의 기술과 데이터베이스 등을 공유하게 된다면, 우리나라도 ‘규제 시장’에서 선진적인 지위를 점할 수 있을 것이다.

⁹² FTC는 소비자의 개인정보보호와 관련된 사안도 함께 규율하고 있다. 규제안 작성에 대한 사전 공고(Advanced Notice of Proposed Rule-making, 이하 ANPR)를 이용하여 관련 법제를 규정하고 있다. 각 주에서도 기업이 소비자의 개인정보 다룰 때 지켜야 할 구체적인 사안을 규정한 법률을 도입하고 있다.

⁹³ 코네티컷과 오리건주 등 40개 주 검찰총장은 2022.11.14. 성명을 내어 이번 결정은 미국 역사상 여러 주가 포함된 가장 큰 규모의 개인정보 피해 합의라 밝혔다. 또한, 구글이 개인정보보호협정으로 지불한 금액 중 가장 높은 금액이다. 이전 기록은 2019년 구글이 유튜브에서 어린이 시청자들을 추적한 혐의로 미 연방위원회로부터 1억7천만\$의 벌금을 부과받은 것이다.

II. 유럽연합

1. EU 디지털 플랫폼 자율규제^{94*}

(1) 서론

디지털 경제가 성장하면서 디지털 플랫폼의 영향력이 커지고 이에 따라 디지털 플랫폼을 규제하는 방법에 대한 논쟁이 주요 이슈로 떠올랐다. 정치적, 학술적 논쟁이 진행 중인 동안 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 초기에 관망하는 접근 방식을 채택했으나, 2018년 4월 이후, 유럽연합 집행위원회는 디지털 플랫폼 규제와 관련된 두 가지 입법안을 발표했다. 유럽연합 집행위원회는 플랫폼을 규제하기 위해 디지털시장법(Digital Markets Act, DMA) 및 디지털서비스법(Digital Services Act, DSA)을 입법, 시행 중이다. DMA는 플랫폼회사가 독점적 지위를 가지고 자사 서비스를 우대할 수 없도록 한다. 플랫폼회사가 이를 어기면 매출 10%를 벌금으로 내게 하거나 기업을 강제로 분할할 수 있다. DSA는 불법·유해콘텐츠, 제3자 콘텐츠에 대해 플랫폼의 책임을 부과한다.

[표 9] EU 규제 규정

- 유럽 위원회는 2018년에 온라인 플랫폼 경제 연구조직을 설립
- 2019년에 EU는 새로운 EU 규정인 P2B(Platform-to-Business) 규정을 도입
- 2020년 12월, 유럽연합 집행위원회는 새로운 입법 과제인 디지털 서비스 법안 ‘규제 패키지’의 일환으로 새로운 디지털 시장법(DMA) 및 새로운 디지털 서비스법(DSA)에 대한 제안을 발표

○주요 이슈

- 전통적인 독점 금지 분석 및 도구의 한계 - 데이터 축적으로 인한 사생활 침해 및 경쟁 부문별 규제에 대한 플랫폼의 체계적인 회피
- 불법적이고 유해한 온라인 콘텐츠
- 플랫폼이 노동시장에 미치는 영향

○협력 경제를 위한 유럽 의제(2016)

- ‘노동자’에 대한 EU 정의를 제시
- 플랫폼이 단순한 중개자가 아닌 서비스 제공자 플랫폼에 적용
- 투명하고 예측 가능한 근로 조건에 관한 지침: 사회적 보호에 접근하는 데 어려움을 겪는 비정규직 근로자의 문제를 해결

○규제 권고사항

- 경쟁에 대한 규제
- 게이트 키퍼 플랫폼에 대한 규제 프레임워크 수립
- 자유 경쟁 강화
- 합병 통제를 위한 규칙 강화

^{94*} 전성민(가천대학교 경영학부 교수)

- 중개 공정성 확보
- 개인정보 보호 선택 권리 보장
- 자율규제/제도적 규제 결합

○노동 규제

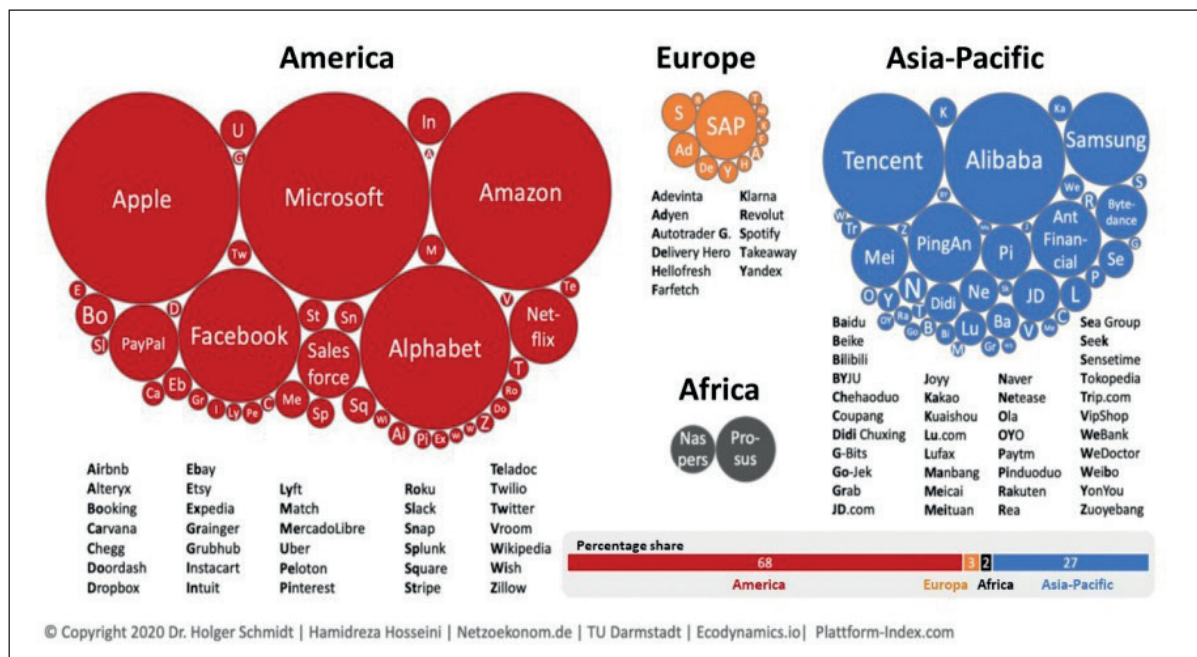
- 근로자 재정의
- 최저임금
- 직원 데이터에 대한 인권 강화
- 플랫폼 노동조합 지원

○사회적 위험 및 환경 지속가능성

- 환경친화적 모빌리티로의 전환
- 플랫폼 근로자에 대한 COVID-19 지원

이런 EU의 규제는 유럽 자체 플랫폼 수는 매우 적고 구글, 아마존, 페이스북 등과 같이 미국에서 시작된 글로벌 플랫폼이 지배력이 큰 데 기인한 것으로 해석된다. 플랫폼인덱스 발표에 따르면 플랫폼 중 유럽 플랫폼은 전세계 플랫폼의 3% 수준으로 미국 68%, 아시아 27%에 비해 현저히 낮은 수준이다. 우리나라에 이름을 알린 유럽 플랫폼은 배달의민족을 인수한 딜리버리히어로, 음악서비스 스포티파이, 러시아어 검색엔진 야andex 정도이다(Gawer & Srnicek, 2021).

<그림 10> 온라인플랫폼 지역별 분포



본 연구에서는 자율규제의 이전 연구문헌을 검토하고 EU의 디지털 플랫폼 자율규제의 맥락과 내용을 분석하고자 한다.

(2) 본론

가. 자율규제에 대한 연구문헌 검토

일반적으로 법률을 통한 인위적인 규제 경우 사회적 후생손실이 상대적으로 크게 나타나기 때문에 자율 규제가 선호되는 측면이 있다. 또한 혁신이 중요한 신산업 분야일수록 경직된 정부 규제보다는 민간 자율 규제가 선호되는데, Carson(2011)의 연구에서는 신규진입시장(emerging market)일수록 성장을 위해서는 자율규제가 중요하다고 하였으며, Djankov(2006)의 연구결과 창업관련 규제가 강한 나라일수록 1인당 GDP성장률이 낮은 것을 확인하였다. 대한상공회의소(2017)의 조사에 따르면 시대에 뒤떨어진 규제는 혁신적인 기업가 정신을 후퇴시키고 글로벌 경쟁에서 어려움을 겪으며 신산업에 대한 투자를 어렵게 하는 것으로 나타났다.

한편 법적 규제가 시행될 때 규제 업무를 담당하는 정부보다 민간 산업분야에서 높은 수준의 전문성을 지니고 있다면 자율규제가 효율적일 수 있다. 이는 정보의 비대칭성의 측면으로 볼 수 있는데, 정보의 공개가 기업의 수익과 직접 관련이 있을 경우 정보의 비대칭성(information asymmetry)이 높아지게 되며 이 경우 자율 규제가 선호되게 된다(Shapiro, 1986). 디지털 플랫폼에서의 정보의 비대칭성은 제품 및 서비스의 정보를 디지털 플랫폼을 통해 모두 공개하기 어려운 경우 사용자에 대해 발생하게 된다. 또한 법규를 제정하거나 법률 위반사항을 가려내는 과정에서 발생하는 비용이 과다할 경우에도 자율규제가 선호된다. 이는 산업을 잘 아는 법률가가 법률을 제정하지 않고 행정가에 의한 일괄적인 규제의 상황에서 많이 드러나게 되는데, 전문가의 개입이 필수적인 디지털 플랫폼 산업에서는 이러한 비용이 많이 들 수 있다. 연관산업 간의 협력 또는 분야 확장이 수월한 산업의 경우 타 산업과의 협력과정에서 법적 규제에 가로막힐 경우가 발생하기 쉬우므로 자율적인 규제가 선호되는데, 디지털 플랫폼 산업은 신기술분야와의 협력이 필수적이고 타 산업으로의 확장이 용이하다는 점이 이미 기술된 바, 자율규제가 더 적합한 산업이라고 볼 수 있다. 최근 Ma(2020)의 연구에서는 자율규제가 우선시 되는 상황에 대한 실증분석을 제시하였는데, 첫째, 정보에 대한 비대칭성이 높은 경우 (정부가 해당 분야의 전문성이 낮은 경우) 규제의 효과에 대해 불확실성이 크기 때문에 자율규제가 우선시 되며, 둘째, 독점에 의한 왜곡이 낮은 경우 (대체 가능한 제품이 많은 경우)에는 대체재가 다양하게 존재하여 이용자가 타 제품으로의 이동이 용이하게 되어 법적 규제에 따른 손실이 크게 나타나기 때문에 자율규제가 선호된다고 하였다. 또한 소비자가 외부성에 의해 받는 침해가 작은 경우(규제가 쉽게 일어나는 경우)에는 소비자의 항의나 불만 표시가 용이하여 즉각적인 개선이 가능하기 때문에 자율규제가 선호된다고 하였다. 이 연구에서는 분석 결과를 현실 산업으로 예를 들어 설명하였는데, 원자력 산업, 보안 산업, 금융업의 특성을 대비하면서 자율규제와 법적규제 중 각 산업에 어떠한 규제가 더 효과적인지 제시하였다. 원자력 산업과 보안 산업의 경우 정보의 비대칭성이 높고 독점에 의한 왜곡이 낮고 외부성이 낮다는 점에서 자율규제가 더 효과적이지만, 금융업의 경우에는 중앙은행이 생긴 이후 정보의 비대칭성이 낮아지고 독점에 의한 왜곡이 높으며 외부성이 높기 때문에 법적 규제가 더 효과적이라고 설명하였다. 자율규제는 전문성, 효율성, 환경 적응성 등에서 정부 규제보다 우월하다고 여겨지며, 규제 대상자들 간의 자발적 참여가 이루어져 사회적인 공익이 달성될 수 있는 가능성이 크다면 정부 규제보다는 자율규제가 더 바람직하며, 혁신성과 전문성이 중요한 디지털 플랫폼 산업은 자율규제가 더 바람직하다고 할 수 있다.

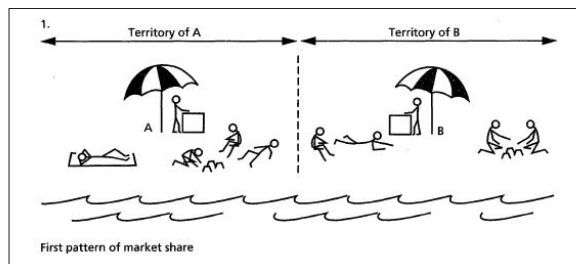
나. 자율규제의 경제학

호텔링 모델을 활용하면 자율규제의 경제학을 이해할 수 있다. 이 모델은 호텔링(Harold Hotelling)이 제시한

제품차별화 모형 중 하나로, 제품 간 차별화를 직선으로 놓은 상태에서 분석했기 때문에 선형도시모형 (Linear City Model)이라고도 한다. 만일 두 공급자가 단 하나의 특성마저 동일하게 결정하면 공급자들은 일직선 상에서 같은 지점에 위치하는 반면, 공급자 간 제품 차별화 정도가 클수록 일직선 상에서 공급자들은 멀리 위치하게 된다. 일직선 상에는 공급자뿐만 아니라, 어느 공급자를 방문하여 제품을 구매할지 고민하는 소비자들도 있다. 소비자는 자신의 위치에서 제품이 위치한 곳까지 이동할 때 교통비를 내야 한다. 따라서 자신의 위치와 가까운 기업의 제품일수록 재화 구입에 소요되는 이동비용이 적으므로 소비자가 그 제품을 더 선호하게 된다.

이 호텔링 모델을 이용하면 왜 업계에서 자율규제를 추진하는지 좀 더 명확히 이해할 수 있다. 가령 바닷가에서 A와 B는 여름에 해변을 찾는 사람들을 상대로 아이스크림을 팔기로 했다고 하자. 일자로 길게 늘어선 해변에서 A와 B는 비슷한 수익을 얻자고 합의를 하였다. 그렇게 아래 그림1과 같이 A는 해변의 왼쪽에서, B는 오른쪽에서 아이스크림을 판매하기로 했다.

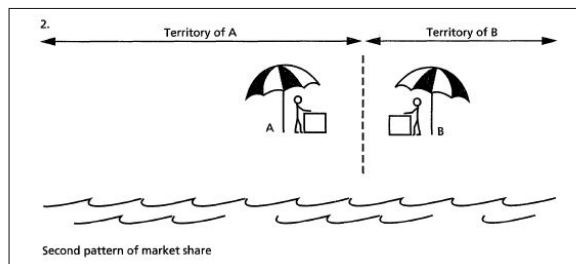
<그림 11> 1단계 모델



출처: Just a random Economics blog⁹⁵

그러던 중, A는 가게 위치를 전보다 오른쪽으로 옮겼더니 매출 금액이 증가했다. 해변 가운데 지점을 기준으로 약간 오른쪽에 있던 사람들은 A가 위치를 옮기기 전까지 가까운 B 가게에서 아이스크림을 샀으나, 이제는 A 가게가 가까워져 A 가게로 바꾼 것이다. 매출이 늘어나자 A는 아래 그림 2와 같이 더 오른쪽으로 가게를 옮겼다. 그러자 매출은 더 늘었다.

<그림 12> 2단계 모델



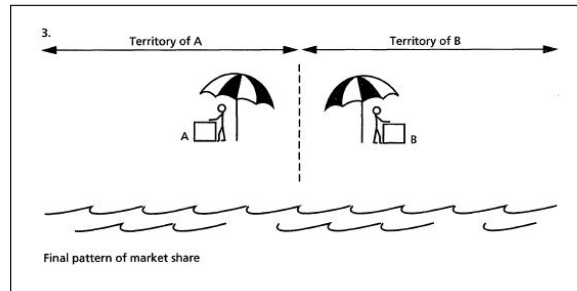
출처: Just a random Economics blog⁹⁶

⁹⁵ <https://buddingyoungeconomist.wordpress.com/2014/03/13/solution-to-curious-coffee-issue-the-hotelling-model/>

⁹⁶ <https://buddingyoungeconomist.wordpress.com/2014/03/13/solution-to-curious-coffee-issue-the-hotelling-model/>

B는 매출이 감소한 것을 알게 되었고 가게를 더 왼쪽으로 옮겨 A보다 해변 가운데와 더 가까운 곳에 자리를 잡게 된다. 이번에는 A의 매출이 줄고, B가 자기보다 더 해변 가운데와 가깝다는 것을 알게 된다. 결국 아래 그림 3과 같이 A와 B는 해변 한 가운데로 가게를 옮기게 된다.

<그림 13> 3단계 모델



출처: Just a random Economics blog⁹⁷

호텔링 모형은 게임 이론의 고전적인 모형 중 하나로서, 공급자들이 시장점유율을 확보하기 위해 전략적 선택을 하다 보면 결과적으로 비슷한 위치에 위치할 수밖에 없는 상황을 설명한다. 실제로 특정 지역에 편의점이 몰려 있거나, 커피숍, 주유소들이 모여 있는 것을 볼 수 있다. 이 모형은 물리적인 공간의 위치를 설명할 뿐만 아니라, 기업의 상품, 가격 전략을 정하는 과정에서 비슷한 상품군이나 가격대에 집중되는 것을 설명할 수 있다.

이제 이 모형을 법적 규제 대비 자율규제 문제에 적용해보자. 현재 우리나라 국회법 상 국회에서 의견대립이 첨예한 주요 안건에 대해서는 의결정족수의 60% 찬성이 있어야 법률안 통과가 가능하다(문정빈, 2018). 국회의원 재적 총수가 300명이니 의원 모두가 의결에 참석한다면 180명이 찬성해야 한다. 만일 어떤 법적 규제 법안에 대해 국회의원 의견의 강도를 바탕으로 강력한 규제를 해야 한다는 의원부터 무제한 허용을 해야 한다는 의원까지를 한 줄로 세운다고 가정해보면 법안통과를 원하는 측도 반대하는 측도 180번째 의원 중심으로 이동하게 된다. 일반적으로 어떤 사안에 대해 강력한 규제 적용과 무제한 허용 의견 사이에 중립적 의견 중심으로 의원들의 의견들이 정규 분포를 따라 가운데에 집중적으로 위치할 가능성이 높기 때문이다.

즉 강력한 법적 규제를 원하더라도 법안통과를 위해서는 규제완화 쪽으로 이동해야 하고 자유방임의 입장 이더라도 법안통과를 막기 위해서는 규제강화 쪽으로 이동해야 하는 것이다. 따라서 규제를 원하지 않던 업계에서 할 수 있는 최선의 대응은 180명 째 의원의 수준으로 규제의 강도를 자율적으로 올리는 것이다.

특히 혁신이 중요한 신산업 분야일수록 경직된 정부 규제보다 시장 및 기술변화에 민첩하게 대응할 수 있는 자율규제가 선호된다. 실제로 최근 연구에 따르면 창업 관련 규제가 강한 나라일수록 1인당 GDP 성장률이 낮다. 과도한 규제로 말미암아 혁신적인 기업가정신이 후퇴하면 신산업에 대한 투자가 위축될 수

⁹⁷ <https://buddingyoungeconomist.wordpress.com/2014/03/13/solution-to-curious-coffee-issue-the-hotelling-model/>

밖에 없다. 또한 규제업무를 담당하는 정부보다 민간 산업분야에서 높은 수준의 전문성을 지니고 있다면 자율규제가 보다 효율적이다. 정보의 공개가 기업의 수익과 직접 관련이 있을 경우 정보의 비대칭성이 높아지게 되며 이 경우 자율규제가 더 효과적인 것이다.

다. EU의 디지털 플랫폼 자율규제

(가) 메타 규제

디지털 플랫폼에 대한 미래의 규제 프레임워크는 플랫폼 운영자를 시장 중개자로 볼 뿐만 아니라 자율 규제 제공자 또는 규제 중개자로서 규제 체인에 참여하는 행위자로서의 역할도 고려해야 한다. 메타규제는 ‘서로 다른 규제 행위자와 규제 수준 간의 상호 작용’을 의미하는 것으로 광범위하게 이해될 수 있으며, 보다 구체적으로는 규제 기관이 통과하는 다양한 ‘프로세스’를 의미한다(Busch, 2020)

디지털 플랫폼에서의 신뢰는 소규모 커뮤니티의 신뢰 구축 메커니즘과 유사하다. 디지털 플랫폼의 평가 및 리뷰 시스템은 '입소문'을 통해 이뤄지고 이는 다른 사용자의 거래 행동에 영향을 미치게 된다. 결과적으로 시장 참여자 간의 정보 비대칭성 문제는 이런 신뢰를 기반으로 하고 부정적인 리뷰를 받게 되어 평판이 낮아지면 디지털 플랫폼에서 퇴출되기도 한다.

(나) 규제 중재자로서의 디지털 플랫폼

디지털 플랫폼이 관리하는 사용자 행동 정보의 양이 증가하면서 공공 기관이 디지털 플랫폼을 활용하려는 인센티브가 증대되고 있다. 디지털 플랫폼 사용자의 행동에 영향을 미치는 데이터, 관리 기법, 정보 접근 등을 통해 디지털 플랫폼은 규제 중개자 역할을 하기도 한다.

전통적으로 규제는 규칙 제정자 또는 규제자(R)와 규칙 수용자 또는 대상(T) 사이의 두 그룹의 관계로 이해된다. 그러나 규제 기관은 규제 목표를 달성하기 위해 중개자(I)를 대신하거나 협력하여 개입하는 제3자에게 도움을 요청하는 경우가 많다. 이러한 관점에서 규제 프로세스는 3자 시스템(R-I-T)으로 개념화될 수 있다(Abbot et al., 2017). 규제 중개자의 개념은 '대상의 행동에 영향을 미치기 위해 규제자와 함께 직간접적으로 행동하는 행위자'를 뜻한다. 즉, 규제 사슬의 일부로서 디지털 플랫폼의 역할이 존재하는 것이다.

[표 10] EU에서의 규제 중재자로서의 자율규제 사례

2017년 11월 파리 시의회는 단기 임대를 연간 120일로 제한하였다. 런던(90일)과 암스테르담(60일, 2019년 1월 1일부로 30일로 단축됨)에도 유사한 한도가 적용되었다. 그러나 막상 지역 규제 당국은 이런 법적 시행 과정에서 어려움에 직면하게 되었다.

디지털 플랫폼 운영자는 숙소의 임대 날짜를 모니터링할 수 있어 규제의 시행에 디지털 플랫폼이 참여하게 되었다. 2016년 11월 암스테르담 시와 에어비앤비는 ‘관광 목적의 주택 임대에 대해 단기 임대에 대한 법적 요구 사항을 준수하지 않는 숙소를 공동으로 관리할 것을 합의했다.’ 특히 에어비앤비는 해당 연도 임대 일수를 나타내는 카운터를 호스트의 개인 페이지에 설치하고 60일 한도에 도달한 숙소는 표시하지 않기로 했다. 그 외에도

에어비앤비는 6개월마다 암스테르담에 있는 호스트들에게 숙소 임대에 대한 시 정부의 규칙을 알려주는 이메일을 보냈다.

암스테르담의 모델에 따라 에어비앤비는 런던25와 파리26(단, 일부 구에서만) 목록에 자동 연간 한도를 도입했다. 주택 공유 플랫폼과 규제 기관 간의 협력은 숙소 임대에 대한 현지 규제 뿐 아니라 지방세 징수 등과 같은 다른 규제도 고려하였다. 2017년 5월 기준으로 Airbnb는 275개 이상의 도시 및 지역 관할권과 계약을 체결했으며 이에 따라 관광세를 징수하고 있다. 이렇게 디지털 플랫폼을 통한 규제는 공공 규제 기관보다 세금 납부 및 법 준수에 보다 효과적이다.

(다) 기술 별 규제

플랫폼 규제는 '규범적 기술(normative technology)'의 특성을 반영해야 한다(Koopman et al., 2014). 이는 기술의 발전을 통해 법적 규제를 보완, 대체할 수 있다는 것인데, 디지털 플랫폼 운영자는 기술 기반의 가상 아키텍처를 설계할 때, 사용자가 할 수 있는 것과 할 수 없는 것을 정의할 뿐만 아니라 사용자를 특정 행동을 하도록 '넛지(nudge)'할 수 있다.

이런 기술 특성으로 말미암아 디지털 플랫폼을 통해 더욱 세분화된 규제를 구현할 수 있다. 법적 규칙의 경우 복잡성이 증가하면 일반적으로 실현 가능성이 감소하기 마련이지만, 디지털 플랫폼에서 소프트웨어로 구현된 규제 정책은 낮은 비용으로도 훨씬 더 복잡하고 세분화된 규제 목표를 달성할 수 있다. 기술복잡도의 증가, 분류 정도 증대, 개인화 이슈 등으로 말미암아 투명성, 개인정보 보호 책임, 데이터 접근 이슈는 앞으로 더욱더 중요해질 것이며 필요에 따라서는 정부에 API 제공하는 방안도 검토할 만하다. 따라서 디지털 플랫폼 생태계에서 법과 기술의 상호 작용에 법적 규제, 자율 규제를 결합한 접근 방식이 필요하다.

(라) 계층 별 규제

빠르게 변화하는 디지털 플랫폼 기술과 비즈니스 모델을 고려할 때 디지털 플랫폼에 대한 법적 규제는 이런 기술 및 비즈니스 변화를 반영하고 다양한 플랫폼을 포괄할 수 있을 만큼 유연해야 한다.⁹⁸

[표 11] 계층 별 규제의 사례

Unfair Commercial Practices Directive (UCPD)

UCPD는 적용 범위가 매우 광범위하며 오프라인에서든 온라인에서든 B2C 거래를 다룬다. 이러한 의미에서 기술 중립적이며 B2C 관행을 구현하는 데 사용되는 채널, 매체 또는 장치에 관계없이 적용된다. 또한 지침의 구조는 다양한 비즈니스 활동 및 시장 관행을 포괄하는 여러 일반 조항(하나의 '주요' 및 두 개의 '사소한')을 기반으로 한다. 특히, '주요' 일반 조항(UCPD 5조)에서는 일반적인 사안을 총괄하는 '안전망'으로 볼 수 있다.

⁹⁸ Alexandre de Streel and Anne-Lise Sibony, 'Towards Smarter Consumer Protection Rules for the Digital Society', Project Report, 5 October 2017, 22.

디지털 플랫폼에 대한 규칙은 '수평적 적용 범위를 가져야 하고 서비스 유형에 의존하지 않아야 하며, 반면에 원칙 기반이며 매우 구체적이거나 상세하지 않다. 이런 관점에서 구체적이고 세부적인 법적 규정을 관리하기 보다는 자발적 표준 및 계약 조건 제안 방식을 고려하는 것이 적절하다.

기존 법적 규제에 대한 대안으로서의 자율규제

현재 EU에서 가지고 있는 법적 규제 외에 대안적인 자율규제 방안은 온라인 플랫폼에 대한 공정성 요구 사항을 정의하는 유럽 표준 설정 기관(Standard-Setting Organisations, SSO)이 정교하게 만든 표준을 사용하는 것이다. 표준화가 소비자 보호 및 상업 관행 분야에서 보완적인 역할을 할 수 있다는 것이다.

ISO 타입의 플랫폼 입점업체 공정 정도 관리가 새로운 형태의 자율 규제에 보완할 수 있는 방안이다. 특히, 공정 거래에 관한 적절한 입법 체계의 개발을 이해하기 위해 실행 가능성을 검토한 적이 있다. 1985년에 도입된 조화에 대한 '새로운 접근 방식'에 따라 지침은 '필수적인' 제품 안전 요구 사항을 설정하는 것으로 제한되었다. 기술적 세부 사항은 유럽 SSO에서 정교화한 표준에 따른다. 지침과 (자발적) 표준 간의 연결은 적합성 추정을 통해 이루어진다.

[표 12] EU 허위조작정보 (Disinformation) 자율규제 사례

유럽집행위원회는 2017 년 후반기에, 온라인에서 유포되는 가짜뉴스(fake news)와 허위조작정보(disinformation)에 대응하기 위한 정책방안에 관해 조언을 구하기 위해 39명의 전문가들로 고위전문가그룹을 구성하였다(김민정 2020).

2018년 고위전문가그룹 (high level group of experts:the HLEG)은 허위조작정보에 대한 다차원적 접근(a multi dimensional approach to disinformation)이라는 보고서를 발간하였다.

이 보고서에서 4 가지 원칙 - 투명성 증대, 정보 다양성 촉진, 정보의 신뢰도 조성, 포괄적 해결안 등이 제시되었으며 5 가지 방안을 구체화했다.

1. 온라인 뉴스의 투명성 향상, 2. 미디어 및 정보리터러시 함양, 3. 이용자와 언론인들이 허위조작정보를 다루고 진화하는 정보기술에 빠르게 적응할 수 있는 역량을 강화, 4. 언론 매체 생태계의 다양성과 지속가능성 보호, 5. 허위조작정보의 영향에 대한 지속적인 연구 장려

또한, 허위조작정보 대응 실천 강령도 채택하였다.

[표 13] EU 클라우드 펀딩 자율규제 사례

대중의 지혜(Wisdom of crowds)를 활용하는 클라우드 펀딩에서 신규 비즈니스 모델에 대한 자율규제 CoC(구체적 행동수칙, Code of Conduct) 형태로 자율규제를 구현하였다. 이는 빠른 산업성장, 기술 변화 대비 유연한 규제를 현실적으로 만든 것으로 규제 당국의 학습효과와 함께 이론과 실제 구현(Odorovi. & Wenzlaff, 2020)의 문제를 동시에 해결하고자 하는 노력이었다.

- Coerced theory: 정부규제로 말미암은 신규 서비스의 출시 지연, 협회 모니터링으로 대체
- Club goods: CoC 를 따르는 기업 서비스에 로고
- Reputation commons: 산업 전반의 명성을 지키기 위해서 모든 회원기업의 참여

(3) 시사점과 제언

EU는 글로벌 플랫폼에 대한 규제를 강화하기 위해 DMA, DSA의 법적 규제 중심체계를 갖춰왔다. 그러나 플랫폼의 규제력에 기초하여 자연스럽게 regulator (R), target (T), intermediaries(I)의 3자 형태의 자율규제 체계가 나타났다. EU의 디지털 플랫폼 서비스에서 약관을 통한 계약(Remote controlled contracts), 커뮤니티에서의 가이드라인, 사회적 명성 관리(Reputations systems) 분야에서 자율규제는 관행으로 이미 존재해왔다.

또한 제 3 자 제품, 서비스 제공 명시 의무 등 공급자의 자율분류 (self classification) 우선 등록 후 플랫폼 기준에 따라 Data 기반의 검증하는 방식 등 플랫폼 자율 규제에 따라 메타규제, 규범적 기술, 다층적 규제 등이 구현되어서 운영 중이다.

특히, EU는 허위조작정보 및 클라우드 펀딩 분야에서는 자율규제 적용 수준이 매우 높다. 국내 디지털 플랫폼에서도 관행적으로 존재하던 자율규제를 법적 규제화하는 결정은 앞으로 디지털 플랫폼산업을 어떻게 육성할 것인가에 대해 국가적 관점에서 재고할 필요가 있다. 유럽처럼 글로벌 플랫폼들이 국내 디지털 플랫폼 시장을 장악하는 시나리오 등에 대비한 계획이 필요하다. 디지털 플랫폼의 경제·사회적 효과를 고려해 우리나라 소비자를 보호하는 동시에 국내 디지털 플랫폼을 혁신적 성장 정책이 준비되어야 할 것이다.

2. 유럽연합 자율규제의 동향⁹⁹

— EDAA의 온라인 광고 자율규제 프레임워크를 중심으로 —

(1) 들어가며

소위 자율규제로의 규제방식의 변화는 종래의 규제가 효과적이지 못했다는 성찰적 사고에서 기인한다. 동시에 신산업의 보호 및 발전과 함께 플랫폼의 공정성·투명성, 그리고 소비자 보호 등의 가치를 조화롭게 실현하고자 하는 목적 역시 그러한 규제방식의 변화로부터 읽어낼 수 있다. 물론 국내에서 자율규제가 완전히 생소한 것은 아니다. 한국인터넷자율정책기구(Korea Internet Self-governance Organization, KISO)¹⁰⁰에 의한 자율규제와 한국게임정책자율기구(Game Self-governance Organization of Korea, GSOK)¹⁰¹에 의한 자율규제 등이 대표적인 사례이다. 다만 국내에서의 자율규제는 극히 일부 영역에서만 예외적으로 이루어져 온바, 이를 플랫폼 산업 전반으로 확대하기 위한 논의가 정부 차원의 입법론과 함께 최근 들어 다시금 활성화되고 있다.

자율규제의 유형에 관해서는 다양한 분류방식이 존재하지만, 통상적으로는 다음과 같은 네 가지 유형으로 분류해볼 수 있다.¹⁰² 이와 같은 분류방식은 자율규제의 주체와 정부와의 관계에 따르는 특징이 있다.

첫째, ‘위임적 자율규제(mandated self-regulation)’이다. 이는 특정한 산업분야 전반과 같이 일정한 집단이 정부가 설정한 추상적 범위 내에서 구체적 기준을 형성하거나 집행할 것을 요구받는 유형의 자율규제를 말한다. 예컨대 미디어 또는 콘텐츠 분야의 자율규제는 국가주도의 심의시스템을 유지함과 동시에 그것에 자율심의 시스템을 접목하는 형태이다. 구체적 예시로는 「청소년보호법」 제11조에서 규정하는 청소년유해매체물의 자율규제가 그러하다. 매체물의 제작자·발행자, 유통행위자 또는 매체물과 관련된 단체는 자율적으로 청소년 유해 여부를 결정하고 결정한 내용의 확인을 청소년보호위원회나 각 심의기관에 요청할 수 있고(동법 제11조 제1항), 매체물의 제작자·발행자, 유통행위자 또는 매체물과 관련된 단체는 청소년에게 유해하다고 판단하는 매체물에 대하여 청소년유해표시 또는 포장을 하여야 한다(동조 제4항). 또한 매체물의 제작자·발행자, 유통행위자 또는 매체물과 관련된 단체가 청소년유해표시 또는 포장을 한 매체물은 청소년보호위원회나 각 심의기관의 최종 결정이 있을 때까지 동법에 따른 청소년유해매체물로 간주하고 있다(동조 제6항). 또한 「게임산업진흥에 관한 법률」 제24조의2 내지 제24조의4에서 규정하는 민간등급분류기관에 대한 게임물 등급분류의 위탁제도 역시 마찬가지로 예를 들 수 있다. 이 제도는 게임물 등급분류기관인 게임물관리위원회가 ‘청소년이용불가 게임물’을 제외한 ‘전체이용가 게임물’, ‘12세이용가 게임물’, ‘15세이용가 게임물’에 해당하는 게임물의 등급분류 등 업무를 일정한 인력과 시설 등을 갖춘 법인으로서 문화체육관광부장관이 지정하는 등급분류기관에 5년 이내의 기간을 정하여 위탁할 수 있도록 하는 제도이다(동법 제24조의2 제1항).

99* 김세준(경기대학교 법학과 교수)

100 KISO는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률상의 임시조치제도의 자율적 운영 등 인터넷상에서 발생하는 제반 이슈들을 자율적으로 해결해 나가기 위해 2009년 3월 포털사업자들이 자발적으로 출범시킨 자율규제기구이다. 자세한 것은 후술한다.

101 GSOK은 게임의 주요 비즈니스모델인 확률형 아이템 확률정보 공개 및 게임광고 자율규제를 위해 2018년 11월 게임사업자들이 자발적으로 출범시킨 자율규제기구이다.

102 Black, “Constitutionalising Self-Regulation”, The Modern Review, vol.59, 1996, p.27; 황성기, “ICT 분야에서의 자율규제 - 인터넷 포털과 게임 분야를 중심으로 -”, 「공법연구」 제50집 제3호, 2022, 37-39면.

둘째, ‘승인적 자율규제(sanctioned self-regulation)’이다. 이 유형은 규제대상이 되는 집단 스스로 규제 시스템을 마련하고, 정부의 승인을 받는 형태의 자율규제이다. 여기에 해당하는 예시로는, 독일 인터넷 자율규제 시스템의 하나로서 독일 청소년미디어보호에 관한 주협약(Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, JMStV)상의 청소년보호프로그램 승인제도, 청소년보호담당자제도 및 자율규제기구 설치승인제도 등이다.¹⁰³

셋째, ‘강제적 자율규제(coerced self-regulation)’이다. 이 유형의 경우, 해당 산업분야에서 자체적으로 규제를 마련하고 부과하나 이는 정부의 규제위협에 대응하기 위한 차원으로 한정된다. 그러므로 만일 자율규제가 이루어지지 않는다면 정부 차원의 법적 규제가 부과된다. 예를 들면, 호주 인터넷산업협회(Internet Industry Association, IIA)에 의한 인터넷 자율규제가 대표적이다.¹⁰⁴

넷째, ‘자발적 자율규제(voluntary self-regulation)’이다. 이는 국가가 직·간접적으로 개입하거나 관여함으로써 자율규제를 촉진하거나 명령하지 않는 형태를 말한다. 예를 들어 우리나라의 경우에는 전술한 한국인터넷자율정책기구(KISO)에 의한 자율규제와 한국게임정책자율기구(GSOK)에 의한 자율규제 등이 해당된다.

유럽연합에서는 최근 초대형 온라인 플랫폼으로부터 역내시장을 보호하기 위한 목적으로 유럽연합차원의 입법을 ‘규정(Regulation)’ 차원으로 추진해오고 있다. 이와 같은 EU규정의 입법은 회원국 내의 입법절차 없이 직접적으로 회원국에 효력이 발생한다는 점에서 의미를 가지는데, 이는 결국 온라인 플랫폼을 자율규제가 아닌 법적 규제의 방식으로 규율하겠다는 의도를 보여주는 것이다. 그 결과 유럽연합의 플랫폼 시장 내에서 그간 자율규제 내지 그에 관한 논의가 활발하게 이루어지지 않는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 산업연합체의 차원에서 해당 산업분야에 속하는 사업자들에 대한 독자적인 규제체계를 수립하고 시행하는 사례가 있는데, 대표적인 것이 데이터 기반 광고에 관한 유럽디지털광고연합(EDAA)의 프레임워크이다. 이와 같은 사례는 앞서 살펴본 네 가지의 자율규제 유형 중 일단 승인적 자율규제에 속하는 것으로 볼 수 있으나, 다른 한편으로 이것을 순수한 의미로서 자율규제로 이해할 수 있는지에 대해서도 검토할 필요성은 있다.

이하에서는 EDAA의 프레임워크를 소개하고 그 의미를 고찰함으로써 시사점을 도출하고자 한다.

(2) EDAA의 프레임워크

가. EDAA

(가) 개요 및 핵심 사업

EDAA(European Interactive Digital Advertising Alliance, 유럽디지털광고연합)는 유럽의 온라인, 데이터 기반 광고에 관한 산업 전반의 소비자 지향적 자율규제 프로그램을 담당하는 비영리협회이다.¹⁰⁵

¹⁰³ 황승흠, “인터넷 콘텐츠 규제에 있어서 법제도와 사업자 자율규제의 결합에 관한 연구”, 「공법학연구」 제9권 제4호, 2008, 272-276면.

¹⁰⁴ 황승흠, “인터넷 콘텐츠 규제에 있어서 법제도와 사업자 자율규제의 결합에 관한 연구”, 「공법학연구」 제9권 제4호, 2008, 276-278면.

¹⁰⁵ <https://edaa.eu/wp-content/uploads/EDAA-and-the-DSA-Statement-Oct-2021-1.pdf>(2022. 12. 20. 최종접속).

그리고 EDAA의 주요 활동인 자율규제 프로그램은 인터넷 사용자가 온라인에서 보는 광고에 대해 27개 유럽 언어로 투명한 정보를 제공할 수 있도록 - 표준화된 아이콘 표시를 통하여 중앙집중식 교육 및 제어 플랫폼에 접근할 수 있도록 - 고안된 모범사례 계획이다. 즉 EDAA의 핵심 사업목적은 유럽 전역의 데이터 기반 광고 관련 회사에 아래 [그림1]과 같은 ‘AdChoices’ 아이콘을 제공하는 것이다.¹⁰⁶

<그림 14> AdChoices 아이콘



데이터 기반 광고(Data-Driven Advertising) 또는 온라인 맞춤형 광고(Online behavioral advertising, OBA)는 광고를 소비자에게 전송하려는 목적으로 (쿠키를 통한) 이전 웹브라우징 활동을 수집하고 사용하는 것으로 구성된다. AdChoices 아이콘은 소비자를 온라인포털인 YourOnlineChoices.eu에 연결하는 소비자 대면 상호작용기호로서, 이 포털에서는 누구나 데이터 기반 광고에 대한 이해하기 쉬운 정보를 얻을 수 있고, 또한 맞춤형 광고보다 정보에 입각한 선택을 행사할 수 있는 메커니즘(즉 원하는 경우 특정 또는 모든 회사의 맞춤형 광고를 끌 수 있음)을 찾을 수 있다. EDAA는 사용자의 온라인 경험과 이러한 경험을 개선할 수 있는 방법, 그리고 결과적으로 온라인 생태계에 대한 사용자의 신뢰 확보를 위하여 지속적인 관찰을 하고 있다.¹⁰⁷

(나) 연혁

EDAA는 광고주, 광고 대행사 부문, 양방향 및 다이렉트 마케팅 부문, 광고 기술 부문 및 미디어 부문을 대표하는 산업연합, 회원국 내 자율규제기관(SRO), 유럽 광고표준연합(EASA, European Advertising Standards Alliance)과 유럽연합 집행위원회의 협의, 그리고 통신 네트워크, 콘텐츠 및 기술 총국(Directorate-General CONNECT)이 조직하고 의장을 맡은 일련의 8개의 다중이해관계자 원탁회의를 통하여 2012년 설립되었다.¹⁰⁸

EDAA는 유럽 내 데이터 기반 광고의 가치사슬(value chain)을 구성하는 EU차원 조직들의 규율을 받으며 유럽의 자율규제 접근방식의 일관성을 보장하기 위해 활동한다. EDAA의 지침 원칙은 EASA(European Advertising Standards Alliance, 유럽광고표준연합)¹⁰⁹의 ‘데이터 기반 광고를 위한 유럽 산업 자율규제 프레임워크(European Industry Self-Regulatory Framework for Data-Driven Advertising)’와 ‘온라인 맞춤형 광고에 대한 모범사례 권장사항(Best Practice Recommendation for Online Behavioural Advertising)’에 나타나있다.¹¹⁰

(다) 목적

EDAA는 결국 OBA에 관한 몇 가지 원칙을 제시함으로써 온라인 광고 산업을 위해 개발된 산업계 전반의 미래지향적인 기술에 대한 중립적 자율규제 프로그램을 제공하고자 한다. 이것은 소비자의 개인정보

¹⁰⁶ <https://edaa.eu/who-we-are/edaa>(2022. 12. 20. 최종접속).

¹⁰⁷ <https://edaa.eu/who-we-are/edaa>(2022. 12. 20. 최종접속).

¹⁰⁸ <https://edaa.eu/wp-content/uploads/EDAA-and-the-DSA-Statement-Oct-2021-1.pdf>(2022. 12. 20. 최종접속).

¹⁰⁹ EASA는 회원들과 협력하여 소비자와 기업의 이익을 위한 광고 자율규제에 대한 자세한 지침을 제공함으로써 책임 있는 광고를 촉진하는 것을 목적으로 한다. EASA는 유럽의 27개 광고 자율규제기관(“표준기관”이라고도 함)을 대표하는 41개 조직과 광고 생태계(광고주, 대행사, 미디어)를 대표하는 13개 조직 및 1개의 디지털 집중투자 회사로 구성된 네트워크를 보유하고 있다.

¹¹⁰ <https://edaa.eu/who-we-are/edaa>(2022. 12. 20. 최종접속).

보호 및 온라인 경험에 대한 우려가 증가함에 따라 광고사업자로 하여금 더욱 향상된 투명성과 제어를 통해 소비자의 신뢰를 제고할 수 있는 비즈니스상의 해결책으로써 제안된 것이기도 하다. 즉 EDAA의 자율 규제 프로그램을 통하여 기존의 법적 규제의 공백을 보완함으로써 소비자보호에 기여하고자 함은 물론, 그와 동시에 온라인 광고 산업 및 유럽연합의 디지털 산업이 발전하고 혁신할 수 있도록 지속적으로 지원하고자 하는 것에 목적이 있다.¹¹¹

(라) 인증절차 및 참여회사

1) 인증절차

인증절차는 다음과 같은 과정으로 이루어진다.

① AdChoices 아이콘 사용 신청

데이터 기반 광고와 관련된 모든 회사(자사 및 제3자 포함)는 AdChoices 아이콘 사용을 신청할 수 있다.¹¹²

② 소비자 선택 플랫폼(Consumer Choice Platform)에 대한 통합

데이터 기반 광고를 목적으로 데이터를 적극적으로 수집하거나 데이터 기반 광고의 데이터를 기반으로 소비자에게 광고를 제공하는 경우 소비자 선택 플랫폼에 등록할 수 있다.¹¹³

③ 데이터 기반 광고에 대한 유럽연합 자율규제 원칙의 준수

참여 회사는 AdChoices 아이콘을 사용하기 시작 하거나 소비자 선택 플랫폼에 통합한 후 6개월 이내에 유럽연합 자율규제 원칙에 대한 준수를 자체인증하여야 한다. 이 절차가 처리되면 회사 이름이 EDAA 웹사이트의 자체 인증 회사 목록에 추가된다.¹¹⁴

이후 모든 참여회사는 EDAA가 승인한 독립적인 인증제공업체와 함께 독립 인증프로세스를 완료한다. 그리고 이들 회사는 유럽 OBA 자율규제 프로그램을 완전히 준수하고 있음을 입증하는 해당 Trust Seal(아래 [그림 11])을 부여받는다. 이로써 프로그램내 규정 준수 단계가 완료된다.¹¹⁵

<그림 15> Trust Seal



¹¹¹ <https://edaa.eu/what-we-do/our-mission>(2022. 12. 20. 최종접속).

¹¹² <https://edaa.eu/what-we-do/for-companies>(2022. 12. 20. 최종접속).

¹¹³ <https://edaa.eu/what-we-do/for-companies>(2022. 12. 20. 최종접속).

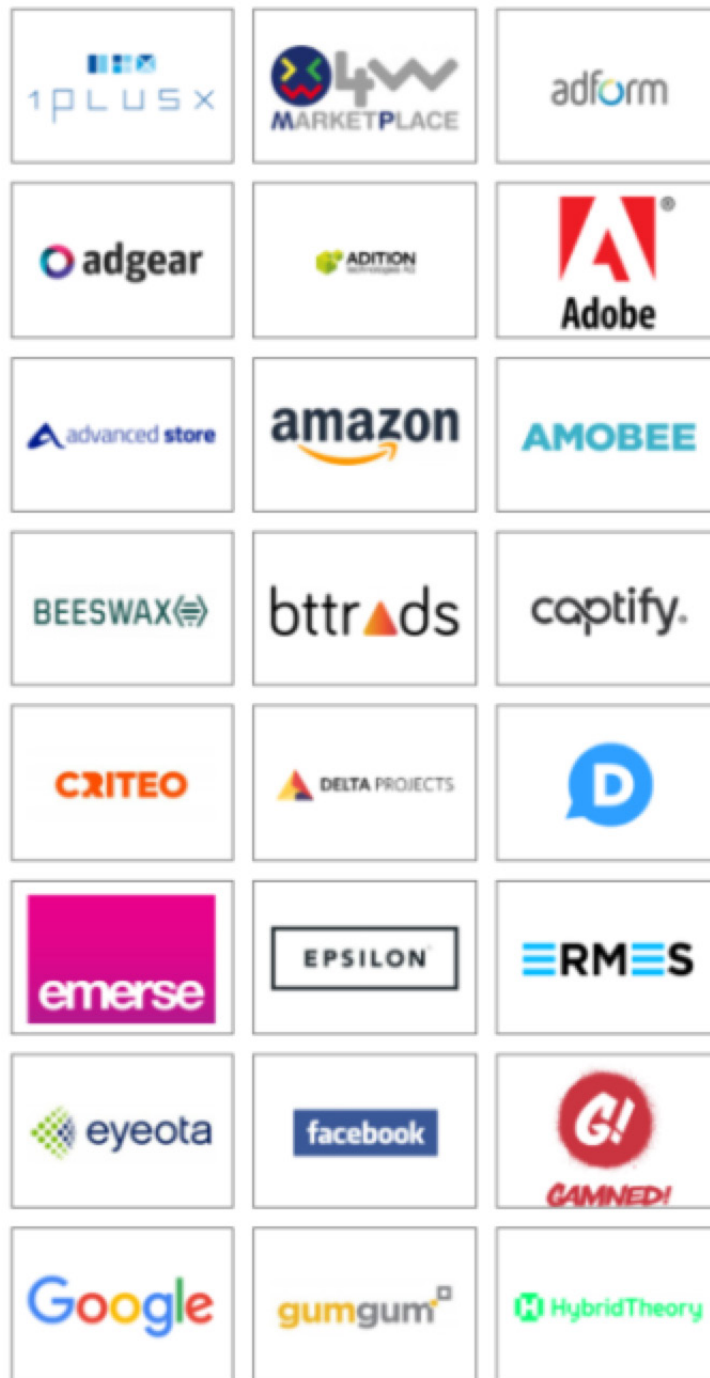
¹¹⁴ <https://edaa.eu/what-we-do/for-companies>(2022. 12. 20. 최종접속).

¹¹⁵ <https://edaa.eu/participating-companies>(2022. 12. 20. 최종접속).

2) 참여회사

인증(독립인증)을 받은 회사(Certified companies)는 총 72개사이다.¹¹⁶

<그림 16> 인증 회사의 예시



¹¹⁶ <https://edaa.eu/participating-companies>(2022. 12. 20. 최종접속).

자체인증을 완료한 회사(Self-Certified companies)는 EDAA의 프레임워크를 준수한다는 자체 인증을 제출한 회사로서, EDAA에서 관리하는 표준을 준수한다는 선언을 통해 자율규제 프로그램상의 첫 번째 단계의 준수는 만족하였으나, 아직 완전한 독립인증을 받지는 못하여 규정 준수 단계를 완료하지는 못한 상태에 있는 회사들이다. 이들은 총 43개사이다.¹¹⁷

<그림 17> 자체인증 회사의 예시



¹¹⁷ <https://edaa.eu/participating-companies>(2022. 12. 20. 최종접속).

나. 「데이터 기반 광고를 위한 유럽 산업 자율규제 프레임워크」의 개요

「데이터 기반 광고를 위한 유럽 산업 자율규제 프레임워크(European Industry Self-Regulatory Framework on Data-Driven Advertising, 이하 ‘프레임워크’라 함)」는 업계의 모범사례를 성문화하기 위한 구조를 마련하고, 여기에 서명한 회사 및 협회와 관련된 EU/EEA 내 웹 사용자를 위한 투명성과 선택권을 증대할 수 있는 특정 원칙을 설정한다.¹¹⁸

여기에 포함된 원칙은 웹 사용자의 선호도 또는 관심에 기반한 광고의 전송을 용이하게 하기 위한 온라인 맞춤형 광고(이하 ‘OBA’라 함) 및 온라인 데이터 수집에 소비자 친화적인 표준을 적용하는 것을 목적으로 한다. 그러나 이 원칙은 온라인 광고의 콘텐츠를 규제하지 않으며 광고 전송(이하의 (2)에서 정의됨)을 규제하지도 않는다.¹¹⁹

(가) 프레임워크 및 원칙의 적용

수집 또는 처리된 데이터가 식별되거나 식별 가능한 자연인과 관련되어 개인 데이터를 구성하는 경우, OBA에 적용될 수 있는 다양한 법률이 존재한다. 그리고 이하의 원칙들은 회사가 해당 법률을 준수하고, 비규제영역에 보호를 설정하기 위한 프레임워크를 그들의 시스템에 설계하고 계약하도록 지원하고 권장한다. 해당 법률이 회원국별로 각기 다르기 때문에 이 원칙을 준수한다고 하여 해당 법률의 준수를 보장하는 것은 아니며 그러한 준수를 대체하는 것도 아니다. 이 원칙은 특히 웹사이트 또는 광고 내에서 소비자의 통지를 표준화하고, 개인데이터에 관련되지 않더라도 OBA를 수락 또는 거부하는 간단한 메커니즘을 생성함으로써 웹사용자에게 직접적인 혜택을 전송하고자 한다. 또한 웹사용자는 이 원칙에 명시된 절차에 따라 원칙 위반으로 의심되는 사건에 대해 회사에 불만을 제기할 수 있다.¹²⁰

프레임워크는, 관심분야를 생성하거나 해당 웹사용자의 관심 및 선호에 따라 광고를 전송할 목적으로 관심분야에 대한 조회 행동을 할당하기 위하여, 공동지배(common control) 하에 있지 않은 다수의 웹 도메인에서 일정 시간을 전제로 웹 조회를 하는 행동에 초점을 둔 OBA에 적용된다. 다만 공동지배 하에 있는 특정 웹사이트 또는 관련 웹사이트를 목적으로 하는 웹 조회 행동에는 적용되지 않는다. 프레임워크는 인터넷 생태계 전체에 적용된다. 프레임워크에는 웹사이트 운영자, 제3자 및 OBA에 참여하는 데스크탑 응용프로그램 소프트웨어 전송자를 위한 별도의 조항이 있다. 프레임워크는 회사가 다양한 활동을 수행할 수 있음을 인식하고 있으므로, 서로 다른 원칙과 유형의 통지 및 동의가 각각의 다른 활동에 적용될 수 있음을 인식한다.¹²¹

(나) 프레임워크상의 용어 정의

1) 광고 전송(Ad Delivery)

광고 전송은 광고 보고(Ad Reporting) 데이터를 사용하여 온라인 광고 또는 광고 관련 서비스를 전송하는 것이다. 광고 전송은 공동지배(common control) 하에 있지 않은 사이트에서 일정 시간을 전제로 수집된 정보로부터 추론된 사용자의 선호도 또는 관심사를 기반으로 컴퓨터나 장치에 광고를 전송하는 것에 광고

¹¹⁸ EDAA, European Industry Self-Regulatory Framework on Data-Driven Advertising, 2011, p.1.

¹¹⁹ EDAA, European Industry Self-Regulatory Framework on Data-Driven Advertising, 2011, p.1.

¹²⁰ EDAA, European Industry Self-Regulatory Framework on Data-Driven Advertising, 2011, p.1.

¹²¹ EDAA, European Industry Self-Regulatory Framework on Data-Driven Advertising, 2011, p.1.

보고 데이터가 사용되는 경우, 그 데이터의 수집 및 사용은 포함하지 않는다.¹²²

2) 광고 보고(Ad Reporting)

광고 보고는 웹사이트의 페이지 조회 수 또는 브라우저, 운영체제, 도메인이름, 웹페이지 또는 광고 조회 날짜 및 시간, 다음을 포함하지만 그것에 한정되지는 않는 목적을 위한 관련 정보에 대한 기타 정보의 수집 또는 사용을 기록하는 것이다: 웹사이트에서의 활동에 관련된 통계적 보고, 웹 분석 및 분석정보, 특정 웹사이트에 게재된 광고의 수와 유형에 대한 로그.¹²³

3) 지배(Control)

기업의 지배는 다른 기업이 ① 의결권의 과반수를 보유하거나, ② 그 구성원이면서 이사회 의 과반수를 임명하거나 해임할 권리가 있거나, ③ 그 구성원이면서 다른 구성원과의 합의에 따라 의결권의 과반수를 단독으로 지배하거나 ④ 법적 구속력이 있는 계약을 통해 정책 또는 활동에 의무를 부과하거나 지배하거나, 또는 ⑤ 그렇지 않으면 관리, 정책 또는 활동에 대해 지배력을 행사할 수 있는 권한이 있는 것을 의미한다. 그리고 ‘지배됨’의 의미 역시 이에 따라 해석된다.

4) 공동지배(Common Control)

공동지배 하에 있는 기업 또는 웹사이트는 자회사와 같이 모회사가 지배하는 회사 또는 그룹회사와 같이 공동지배 하에 있는 경우를 포함한다. 이에는 지배기업을 위해 데이터를 처리하기로 서면으로 계약을 체결한 기업들도 포함되는데, 이때 해당 기업들은 자신의 목적으로 또는 자신을 대리하여 데이터를 처리하는 것이 아니라 그 지배회사만을 위해서만 데이터를 처리한다.¹²⁴

5) 아이콘(Icon)

아이콘은 OBA 사용자 선택 사이트 또는 이하의 원칙에 명시된 제3자 고지¹²⁵에 대한 하이퍼링크를 포함하는 가시적 웹기반 개체를 말한다.¹²⁶

6) 명시적 동의(Explicit Consent)

명시적 동의는 온라인 맞춤형 광고의 목적을 위한 데이터 수집 및 사용에 관한 명확하고 이해하기 쉬운 통지에 대한 응답으로 개인에게 자유롭게 주어진 구체적이면서 정보에 입각한 명시적 조치를 의미한다.¹²⁷

7) 온라인 맞춤형 광고(OBA)

온라인 맞춤형 광고는, 데이터를 사용하여 웹 사용자의 선호도 또는 관심사를 예측하여 그러한 웹 조회 행동으로부터 추론된 선호도 또는 관심사를 기반으로 특정 컴퓨터 또는 장치에 온라인 광고를 전송할 목

¹²² EDAA, European Industry Self-Regulatory Framework on Data-Driven Advertising, 2011, p.2.

¹²³ EDAA, European Industry Self-Regulatory Framework on Data-Driven Advertising, 2011, p.2.

¹²⁴ EDAA, European Industry Self-Regulatory Framework on Data-Driven Advertising, 2011, p.2.

¹²⁵ “제3자는 웹사이트에서 온라인 맞춤형 광고(OBA) 데이터의 수집 및 사용 관행을 설명하는 명확하고 이해하기 쉬운 고지를 제공해야 한다.”

¹²⁶ EDAA, European Industry Self-Regulatory Framework on Data-Driven Advertising, 2011, p.2.

¹²⁷ EDAA, European Industry Self-Regulatory Framework on Data-Driven Advertising, 2011, p.2.

적으로, 공동지배 하에 있지 않은 여러 웹 도메인에서 시간 경과에 따른 웹 조회 행동과 관련하여 특정한 컴퓨터 또는 장치로부터 데이터를 수집하는 것을 말한다. 다만 OBA에는 웹사이트 운영자의 활동, 광고 전송, 광고 보고 또는 문맥광고(예컨대 방문 중인 웹페이지의 콘텐츠, 소비자의 현재의 웹페이지 방문 또는 검색어를 기반으로 한 광고)는 포함되지 않는다.¹²⁸

8) OBA 사용자 선택 사이트

모든 공식 EU 및 추가 EEA 언어로 제공되는 소비자 대상 웹사이트 및 교육 포털(www.youonlinechoices.eu)은 웹 사용자가 하나 이상의 제3자의 온라인 맞춤형 광고 목적을 위한 데이터 수집 및 사용과 관련하여 선택권을 행사할 수 있는 메커니즘, 또는 온라인 맞춤형 광고에 대한 사용자의 선택을 허용하는 메커니즘에 대한 링크를 제공한다.¹²⁹

9) 제3자

기업 또는 공동지배 하에 있는 기업이 소유하거나 운영하는 웹사이트 이외의 웹사이트에서 OBA에 관여하는 한 그 기업은 제3자이다.¹³⁰

10) 웹사이트 운영자

웹사이트 운영자는 웹 사용자가 상호작용하는 웹사이트의 소유자, 제어자 또는 운영자이다.¹³¹

다. 「데이터 기반 광고를 위한 유럽 산업 자율규제 프레임워크」 상의 원칙

(가) 원칙 : 고지

1) 제3자 고지(Third Party Notice)

① 제3자 개인정보보호 고지

소비자의 개인정보 보호 고지에 관한 제3자의 의무를 말한다. 즉 제3자는 웹사이트에서 온라인 맞춤형 광고(OBA) 데이터의 수집 및 사용 관행을 설명하는 명확하고 이해하기 쉬운 고지를 제공해야 한다. 그러한 고지에는 다음에 대한 명확한 설명이 포함되어야 한다: (a) 제3자의 신원 및 세부 연락처, (b) 데이터가 유럽연합 일반개인정보보호규칙(General Data Protection Regulation, 이하 ‘GDPR’이라 함)¹³²에서 정의된 “개인데이터” 또는 “민감한 개인데이터”인지 여부를 포함하여 OBA의 제공 목적으로 수집 및 사용되는 데이터 유형, (c) OBA 데이터가 처리되는 목적 및 공동지배 하에 있지 않고 그 데이터가 공개될 수 있는 수신자 또는 수신자의 범주, (d) OBA 목적을 위한 데이터 수집 및 사용, 그리고 그 데이터를 제3자에게 전송하는 것에 관한 선택권 행사를 위해 사용하기 쉬운 메커니즘, (e) 회사가 이러한 원칙을 준수한다는 사실, (f) OBA 사용자 선택 사이트에 대한 링크.¹³³

¹²⁸ EDAA, European Industry Self-Regulatory Framework on Data-Driven Advertising, 2011, p.2.

¹²⁹ EDAA, European Industry Self-Regulatory Framework on Data-Driven Advertising, 2011, p.2.

¹³⁰ EDAA, European Industry Self-Regulatory Framework on Data-Driven Advertising, 2011, p.2.

¹³¹ EDAA, European Industry Self-Regulatory Framework on Data-Driven Advertising, 2011, p.2.

¹³² 원문에는 ‘EU입법지침 95/46/EC’에 근거하는 것으로 되어 있으나, 2022년 현재 GDPR에 근거하는 것으로 보아야 한다.

¹³³ Principle I. A. 1. of the Framework.

② 소비자에 대한 강화된 제3자 고지

이는 다음을 말한다.¹³⁴

(a) 위 “제3자 개인정보보호 고지”에 명시된 대로 고지를 제공하는 것 외에도 제3자는 광고 내 또는 광고 주변의 아이콘을 통해 OBA 목적을 위한 데이터 수집에 대한 강화된 고지를 제공해야 한다.

(b) 그리고 제3자는 OBA 목적을 위한 데이터가 수집되는 웹페이지의 아이콘을 통해 고지를 제공할 수 있다. 이는 그 고지를 제공하기 위해 웹사이트 운영자와 약정한 경우에만 가능하다.

2) 웹사이트 운영자 고지(Web Site Operator Notice)¹³⁵

적용 가능한 기존 법적 의무를 준수하는 것 외에도 웹사이트 운영자가 제3자가 OBA 목적으로 자신의 웹사이트에서 데이터를 수집하고 사용하는 것을 허용하는 경우, 웹사이트 운영자는 해당 약정에 대한 적절한 공개를 제공해야 한다. 다만 웹사이트 운영자는 위 “소비자에 대한 강화된 제3자 고지”에 설명된 대로 제3자가 고지를 제공하는 경우에는 그 공개를 포함할 필요가 없다.

(나) 원칙II : OBA에 대한 사용자 선택

각각의 제3자는 웹 사용자가 OBA를 목적으로 데이터를 수집 및 사용하고 OBA를 위해 해당 데이터를 제3자에게 전송하는 것과 관련하여 자신의 선택을 행사할 수 있는 메커니즘을 제공해야 한다. 그러한 선택은 “제3자 개인정보보호 고지”에 명시된 통지와 OBA 사용자 선택 사이트를 통해 가능하여야 한다.¹³⁶

회사가 여러 웹 도메인에서 특정 컴퓨터 또는 장치가 가로지르는 (실질적으로) 모든 URL에서 데이터를 수집하고 OBA에 그 데이터를 사용하기 위한 특정 기술 또는 관행을 통해 데이터를 수집 및 사용하는 경우에는, 그 전에 명시적 동의가 필요하다.¹³⁷ 이에 따라 명시적 동의를 받은 회사는 웹 사용자가 OBA를 위한 데이터 수집 및 사용에 대한 명시적 동의를 철회할 수 있는 사용하기 쉬운 메커니즘을 제공해야 한다.¹³⁸

(다) 원칙III : 데이터 보안

1) 안전장치

회사는 OBA를 목적으로 수집 및 사용되는 데이터를 보호하기 위한 적절한 물리적, 전자적 및 관리적 보호 장치를 유지하여야 한다.¹³⁹

2) 데이터 저장

회사는 OBA를 위해 수집 및 사용되는 데이터를 적법한 비즈니스 목적을 충족하는 데 필요한 기간 또는

¹³⁴ Principle I. A. 2. of the Framework.

¹³⁵ Principle I. B. of the Framework.

¹³⁶ Principle II. A. of the Framework.

¹³⁷ Principle II. B. of the Framework.

¹³⁸ Principle II. C. of the Framework.

¹³⁹ Principle III. A. of the Framework.

법에서 요구하는 기간 동안만 보유할 수 있다.¹⁴⁰

(라) 원칙Ⅳ : 민감한 세부영역

1) 아동에 관한 세분화

회사는 아동을 대상으로 하도록 특별히 설계된 OBA 목적을 위한 세부영역을 생성하지 않을 것에 동의한다. 이 조항의 목적상 '아동'은 12세 이하의 사람들을 의미한다.¹⁴¹

2) 기타 민감한 세부영역

GDPR 제9조¹⁴²에 규정된 민감한 개인데이터의 사용에 관해 이러한 OBA의 세부영역을 생성하거나 사용하려는 모든 회사는, 해당 정보를 사용하여 OBA에 참여하기 전에 관련 법률에 따라, 웹 사용자의 명시적 동의를 받아야 한다.¹⁴³

(마) 원칙Ⅴ : 교육

OBA에 관여하는 회사는 OBA 목적을 위한 데이터를 수집하는 방법, 데이터가 사용되는 방법 및 웹 사용자 선택이 행사될 수 있는 방법에 대한 쉽게 접근할 수 있는 정보를 포함하여 OBA에 관해 개인과 기업에 알리기 위한 정보를 제공하여야 한다. 이에는 이해하기 쉬운 언어와 사용자 친화적인 형식(예를 들어 온라인 비디오)의 정보가 포함될 수 있다. 회사 및 협회는 이러한 교육정보를 위해 일관되거나 공통된 리소스를 사용하도록 권장된다.¹⁴⁴

(바) 원칙Ⅵ : 규정준수 및 집행 프로그램

1) 적용가능성 및 적격성

이 프레임워크는 본질적으로 자율규제적이며 여기에 포함된 원칙 및 의무의 준수를 자체적으로 인증하는 모든 서명된 회사에 대하여 의무를 생성한다. 이 프레임워크 및 아이콘을 채택한 후 각 회사는 2012년 6월 30일까지 준수하고 자체적으로 인증해야 한다. 2012년 1월 1일 이후에 프레임워크를 채택하는 회사는 프레임워크 및 아이콘을 채택한 후 6개월 이내에 준수하고 자체적으로 인증해야 한다.¹⁴⁵

2) 준수 및 자체 인증

규정준수의 자체 인증은 각 회사의 비즈니스 모델에 적용되는 요구 사항으로 제한됩니다. 단일 회사에 여러 의무가 적용될 수 있는 경우 자체 인증에는 관련되는 모든 조항이 포함되어야 한다. 이 프레임워크 준수에 대한 자체 인증은 회사가 해당 국가의 법률에 따른 의무를 이행하는 것을 면제하지 않는다.¹⁴⁶

¹⁴⁰ Principle III. B. of the Framework.

¹⁴¹ Principle IV. A. of the Framework.

¹⁴² 원문에는 EU입법지침 95/46/EC 제8.1조로 규정되어 있다.

¹⁴³ Principle IV. B. of the Framework.

¹⁴⁴ Principle V. of the Framework.

¹⁴⁵ Principle VI. A. of the Framework.

¹⁴⁶ Principle VI. B. of the Framework.

3) 자체 인증 감사

원칙II의 적용을 받는 회사는 자체 인증에 대한 독립적인 감사를 받아야 한다. 감사는 EU 및 EEA 회원국 내에서 OBA에 관여하는 회사의 규정준수를 검토하기에 충분한 범위여야 한다. 이러한 독립 감사는 최소한 다음 속성을 입증해야 한다: (a) 본 프레임워크에 따른 의무 준수 여부를 검증할 목적으로 회사 웹사이트를 개별적이고 독립적으로 검토하는 프로세스, (b) 이 프레임워크의 원칙 I 및 II의 준수에 대한 객관적인 증거가 검증될 수 있는 통계적으로 상당한 수의 웹사이트에 대한 자동화 또는 개별화된 주기적 모니터링 프로세스, (c) 투명한 방식으로 합리적인 기간 내에 서명된 회사와 직접 식별된 비준수 영역을 해결하기 위한 프로세스, (d) 이 프레임워크에 따라 자체 인증한 하나 또는 수개의 회사에 대한 일반적인 양호한 준수 결과뿐만 아니라 이 프레임워크에 따라 형성된 모든 책무에 대한 수정되지 않은 비준수의 경우, 그 결정의 게시.¹⁴⁷

4) 소비자 불만 처리

불만 처리를 위하여 이 프레임워크에 따른 프로그램에는 다음 요소가 포함된다: (a) 불만 사항을 회사에 직접 제출할 수 있도록 쉽게 접근할 수 있는 메커니즘, (b) 광고 자율규제 기관과 같은 독립적이고 대체적인 분쟁해결 메커니즘을 통해 불만을 처리하기 위한 투명하고 쉽게 인식가능하며 접근 가능한 메커니즘, (c) OBA에 관여하는 회사가 프레임워크의 의무 준수와 관련하여 정당한 이유 없이 복수의 집행 메커니즘의 대상이 되지 않도록 하는, (광고 자율규제 기관을 포함하는) 대체적 분쟁해결 메커니즘 및 회사 간의 조정(coordination); (d) 광고 자율규제 기관을 포함하여 불만 처리 기관에 불만을 제기하는 소비자는 현지 언어로 된 간단한 불만 처리 메커니즘에 접근할 수 있어야 한다는 점, (e) 불만 사항이 처음 제기된 국가의 언어를 포함하는 언어로, 이 프레임워크에 따른 책무를 준수하지 않는 경우 그 결정의 게시.

또한 이 원칙의 적용을 받는 회사는 OBA 사용자 선택 사이트를 사용할 수 있도록 협력해야 한다.¹⁴⁸

5) 규정준수 프로그램 간의 관계

소비자 불만 처리의 측면에서 기존의 광고 자율규제 시스템을 포함한 관련 감사 및 규정준수 프로그램의 관리자는, EU 및 EEA 회원국 내에서 그리고 미국과 같은 다른 지역 또는 국가와 공동으로 감사하는 형태를 촉진하는 것을 포함하여, 효과적인 조정(coordination)을 보장해야 한다. 그리고 관련 규정준수 프로그램의 관리자는 또한 EU 및 EEA 회원국 전체에서 시행 및 집행의 투명성, 지속성 및 일관성을 보장하기 위해 협력하여야 한다.¹⁴⁹

(사) 원칙VII: 검토

이 프레임워크에 서명한 회사 및 협회는 OBA 및 비즈니스 관행의 발전에 따라 이 프레임워크를 정기적으로 검토하고 적절하게 프레임워크를 수정하거나 추가하여야 한다.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Principle VI. B. of the Framework.

¹⁴⁷ Principle VI. C. of the Framework.

¹⁴⁸ Principle VI. D. of the Framework.

¹⁴⁹ Principle VI. E. of the Framework.

¹⁵⁰ Principle VII. of the Framework.

(3) EDAA와 DSA, 그리고 자율규제

가. DSA의 목표에 부합하는 EDAA의 프레임워크

(가) EU 디지털 서비스 패키지(Digital Services Package)와 DSA

2020년 12월 15일 유럽연합 집행위원회에서는 디지털서비스법안(DSA) 및 디지털시장법안(DMA)을 규칙(Regulation)으로서 제안하였다. 이는 유럽연합 내에서 디지털서비스를 제공하는 사업자에게 통일된 행위규칙을 부과함으로써 플랫폼 경제에 대한 새로운 규제체계를 마련하는 것을 목적으로 한다.

유럽연합 의회는 2022년 3월 24일 DMA에 대하여, 그리고 2022년 4월 23일에 DSA에 대하여 정치적 합의(political agreement)에 도달하였고, 유럽연합 의회는 2022년 7월 5일 제1독회(the first reading)에서 DSA와 DMA를 채택(adoption)하기에 이르렀다. 이후 양 법안은 유럽연합 이사회에서 공식적으로 채택되었고, 유럽연합 관보에 게재되었다. DMA는 2022년 11월 1일 발효되었고 그로부터 6개월이 경과한 날로부터 적용된다. 또한 DSA는 2022년 11월 16일에 발효되었으며 그로부터 15개월이 경과한 날로부터 적용된다. 다만 대규모 온라인 플랫폼과 대규모 온라인 검색엔진에 대해서는 더 일찍, 즉 그 지정 후 4개월이 경과한 날로부터 적용된다. 양 법안이 적용되면 유럽연합 전 지역에 직접 효력을 가지게 된다.¹⁵¹

DSA는 안전한 온라인 환경을 보장하기 위하여 중개 서비스(intermediary service) 제공자로 하여금 책임 있고 성실한 행위를 하도록 촉진하여 유럽연합 시민과 그 밖의 당사자가 기본권, 특히 표현과 정보의 자유를 자유롭게 행사할 수 있도록 한다. 다만 DSA는 그 규칙을 이와 같은 목표를 달성하는데 필요한 부분으로 엄격히 제한하는 특징이 있다. 소위 비례의 원칙에 의하여 서비스의 성격과 규모에 따라 각기 다른 유형의 디지털 서비스 제공자에게 비대칭적인 상당주의의무(due diligence obligations)를 설정하고 있는데, 그 결과 DSA는 모든 중개 서비스 제공자에게 적용되는 기본적인 의무와 호스팅서비스 제공자, 특히 온라인 플랫폼 및 대규모 온라인 플랫폼에 대한 추가적인 의무를 별도로 규정한다. 또한 대규모 온라인 플랫폼에 대한 유럽연합 수준의 감독을 강화함으로써 회원국 전체의 협력 메커니즘을 도입하고 있다.¹⁵²

(나) DSA에 대한 EDAA의 태도

EDAA는 소비자가 정보에 입각한 선택을 할 수 있도록 디지털 광고의 투명성 확보를 특별한 목표로 하는 범산업연합체이다. 그런데 DSA는 디지털 광고 시장의 모든 참여자에게 중요하면서도 그들이 환영할 만한 투명성 요건을 제안하고 있다. EDAA는 현재 디지털 시장에서 널리 지원되는 '적용가능한 투명성 솔루션'을 이미 제공하고 있기 때문에 그들 입장에서는 해당 분야의 발전을 지원할 준비가 되어 있다고 본다. 이러한 점에서 DSA가 EDAA의 자율규제 프로그램이 추가적이고 지속적으로 진화 및 개선되어 나가는 것을 뒷받침할 수 있는 수단으로서, 유럽연합 차원의 법률이 가져오는 변혁에 관한 역할을 할 수 있는 것으로 받아들인다.¹⁵³

¹⁵⁰ Principle VII. of the Framework.

¹⁵¹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>(2022. 12. 20. 최종접속).

¹⁵² 김세준, “전자상거래법에서 온라인 플랫폼의 규모 등에 따른 차등적 규율 가능성 - 유럽연합 DSA와의 비교를 중심으로 -”, 『소비자법연구』 제7권 제3호, 2021, 63-64면.

¹⁵³ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>(2022. 12. 20. 최종접속).

EDAA는 과거에 유럽연합 집행위원회와 함께 프로그램을 개발했기 때문에, DSA의 목표를 보완하는 환경을 지원하는 동시에 데이터 보호를 존중함으로써 구축된 투명하고 경쟁적이며 번영하는 유럽시장을 육성하기 위하여 EDAA의 역할과 활동을 동등하게 개방하고 설명 및 개발할 준비가 되어 있다고 한다. 즉 EDAA는 디지털 시장에서의 투명성을 더욱 향상시키기 위해 그들이 가지고 있는 전문력과 도구에 대한 추가적인 해결방안을 모색하고 구축할 준비가 되어 있다고 하여 DSA를 적극적으로 환영하는 입장으로 보인다.¹⁵⁴

나. 시사점

(가) 규제체계의 발전과정으로서의 프레임워크의 역할

일단, 프레임워크는 과거 유럽연합 차원에서의 규율 공백을 자율규제의 형식을 통해 보완하려고 하였던 것이며 궁극적으로 DSA는 EDAA의 종래 활동의 결과물이라고 볼 수 있다. 이는 전술한 바와 같이 EDAA가 DSA를 대하는 입장에서 이미 잘 드러나고 있다. 이러한 관점에서는 EDAA는 진정한 의미의 자율규제를 행하고 있다고 볼 수 없게 되는데, 이렇게 보는 경우 프레임워크 자체를 자율규제의 모델로서 참고할 의미가 크지는 않다.

그럼에도 불구하고 산업연합체의 규제 프레임워크는 국가나 정부가 주도하는 법적 규제가 아니라 산업의 내부에서 소비자보호와 산업의 혁신을 조화하고자 자연스럽게 형성된 방식이라는 점에서는 시사하는 바가 크다. 물론 실제로는 EDAA의 프레임워크가 유럽연합 집행위원회 DG-DONNECT 등과 협의한 것이라고 하더라도 그러한 본질 자체에는 변함이 없다. 따라서 자율규제로서가 아니라, 우리가 자율규제를 채택하는 경우 어떠한 방식으로 그러한 규제를 설계할 것인지에 관해서는 일정한 시사점을 주는 것으로 받아들일 수 있다.

(나) 온라인 플랫폼에 적용할 수 있는 자율규제의 형태에 관한 제안

유럽연합, 특히 EDAA의 사례를 참고하면 온라인 플랫폼에 적용할 수 있는 자율규제의 형태에 관해서는 다음과 같은 제안이 가능하다.

1) 개별 사업자 중심 자율규제에 관한 국내 사례

온라인 플랫폼에 관한 새로운 입법이 지연되는 동안, 상당수의 온라인 플랫폼은 자발적으로 자율규제 기준을 마련하거나 검토하고 있다. 물론 이러한 일련의 노력은 규제의 공백 속에서 향후 정부의 정책에 대해 선제적으로 유리한 지위를 확보하고자 하는 목적에 따른 것이기도 하다. 그러나 현상적으로는 공정성, 투명성 혹은 소비자보호 등을 목표로 하는 플랫폼 차원의 자체적 노력으로 볼 수도 있다.¹⁵⁵

대표적인 사례로 다음 두 가지가 있다. 우선 법률서비스 플랫폼 ‘로톡’을 운영하는 로앤컴퍼니는 변호사 업무에 관한 허위·과장 문구를 자동적으로 검수하는 ‘실시간 인공지능(AI) 모니터링 시스템’을 도입하였다. 이러한 자체적 기준마련을 통해 변호사 정보의 신뢰성 제고 및 플랫폼 책임운영 정책의 강화에 기여하고자 하는 것으로 이해된다.¹⁵⁶ 또한 개인 간 중고거래 플랫폼 ‘당근마켓’은 자율규제의 일환으로 ‘프라

¹⁵⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>(2022. 12. 20. 최종접속).

¹⁵⁵ 김세준, “전자상거래법 규제개선으로서의 자율규제”, 『재산법연구』 제39권 제2호, 2022, 86면.

¹⁵⁶ <https://www.lawtalk.co.kr/watcher>(2022. 12. 20. 최종접속).

이버시 정책 및 이용자보호위원회’를 구성하였다. 이 위원회는 외부 전문가 7명으로 구성되며, 당근마켓의 프라이버시 정책과 이용자 보호정책을 모니터링하고, 이용자 분쟁 조정, 기타 이용자 민원 심의와 해결 방안 등을 논의하는 기능을 수행한다.¹⁵⁷

2) 개별 사업자 또는 산업연합 차원의 자율규제

자율규제는 개별 기업의 차원에서 이루어질 수도 있으며, 해당 산업계 차원에서 단체나 협회 등을 통해 이루어질 수도 있다. 바로 위에서 언급한 사례들은 제도적 측면의 자율규제라고 볼 수는 없으나, 개별 기업 차원의 자율규제에 관한 대표적인 예시가 될 수 있다.¹⁵⁸

그렇다면 온라인 플랫폼에 적용할 수 있는 자율규제는 어떠한 형태로 설계되는 것이 적절한가. 플랫폼에 대한 규제의 실효성 차원에서는 우선 ‘위임적 자율규제’ 내지 ‘승인적 자율규제’의 형태를 취하는 것이 바람직할 것이며, 이는 앞서 살펴본 EDAA의 사례로부터도 일정한 의의를 찾을 수 있다.

그런데 P2B관계의 경우 - 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안 등의 입법안이 국회에 계류 중이기는 하나 - 아직 해당 관계를 직접적으로 규율하는 법률이 존재하지 않고, 온라인 플랫폼의 규모 역시 매우 다양한 스펙트럼으로 존재하기 때문에 단체나 협회 차원에서 그에 속한 모든 플랫폼 사업자를 공통적으로 규제하는 것이 곤란할 수 있다. 이는 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안에서 온라인 플랫폼의 규모를 구분하여 규율하는 점을 볼 때에도 그러하다. DSA 역시 온라인 플랫폼의 규모에 따라 차등적으로 규제하고 있다. 이와 같은 P2B 대상 법률들의 태도를 고려한다면 자율규제 차원에서도 공정성·투명성의 측면에서 모든 사업자를 동일하게 다룰 수는 없다. 따라서 P2B관계에서는 개별 기업을 중심으로 그들이 주체가 되어 자율규제안이 마련되는 것이 타당하다.¹⁵⁹

그러나 P2C관계는 성격이 조금 다르다. 이미 소비자보호를 목적으로 하는 「전자상거래 등에서의 소비자 보호에 관한 법률(이하 ‘전자상거래법’이라 함)」이 존재하며 이 법률은 소비자의 철회권 등, 소비자에 대한 사업자의 의무 등을 규정하는 강행법규의 성질을 가진다. 즉 매우 강한 규제규범이다. 이를 전제로 할 때 기존의 법적 규제를 자율규제로 전환하는 것은 실질적으로 규제의 효과를 상실시킨다는 점에서 고려할 수 없다. 다만 새로운 거래관계에 대한 새로운 차원의 규제로서는 자율규제가 의미를 가지는데, 그럼에도 불구하고 전자상거래법이 가지는 규제규범으로서의 성질상 자율규제를 개별 사업자 수준에서 마련하게 되면 역시나 규제의 실효성이 약화될 수 있다는 문제가 있다. 동시에 동일한 법률 내에서 기존의 법적 규제로 인하여 상대적으로 자율규제가 실제로 기능할 가능성이나 영역이 줄어들 위험도 있다. 따라서 자율규제의 목적을 충실히 실현하고 규제의 실효성도 확보하기 위해서 P2C관계에서는 사업자단체나 협회 등 차원에서 가이드라인을 제정하는 방안과 같은 형태의 제도마련을 고려하여야 한다.¹⁶⁰

¹⁵⁷ 연합뉴스, “당근마켓, ‘프라이버시 정책 및 이용자보호 위원회’ 출범”, 2022. 4. 4. (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220404028100017>, 2022. 12. 20. 최종접속)

¹⁵⁸ 김세준, “전자상거래법 규제개선으로서의 자율규제”, 『재산법연구』 제39권 제2호, 2022, 86면.

¹⁵⁹ 김세준, “전자상거래법 규제개선으로서의 자율규제”, 『재산법연구』 제39권 제2호, 2022, 86-87면.

¹⁶⁰ 김세준, “전자상거래법 규제개선으로서의 자율규제”, 『재산법연구』 제39권 제2호, 2022, 87면.

(4) 나오며

유럽연합에서는 그간 플랫폼 시장의 자율규제 내지에 관해 활발하게 논의해오지는 않았다. 오히려 DSA 등의 법적 규제 수단의 입법에 더욱 노력해왔다. 그럼에도 불구하고 산업연합체의 차원에서 해당 산업분야에 속하는 사업자들에 대한 독자적인 규제체계를 수립하고 시행하는 사례가 있는 점이 주목되는데, 그 대표적인 사례로서 EDAA의 프레임워크의 주요 내용과 의의에 관해 살펴보았다.

다만 EDAA의 프레임워크는 과거 유럽연합 차원의 규율 공백을 자율규제의 형식을 통해 보완하려는 수단으로서의 의미가 크고, 궁극적으로 DSA는 EDAA가 활동해온 결과물 또는 그 목적의 달성 측면으로 이해할 수 있다. 이렇게 보면 프레임워크를 자율규제 자체로 받아들이는 것에는 한계가 있지만, 국가나 정부가 주도하는 법적 규제가 아니라 산업의 내부에서 소비자보호와 산업의 혁신을 조화하고자 산업연합체가 주도하여 형성된 규제방식이라는 측면에서는 시사점이 있다.

이러한 사례를 참고하고 또한 우리의 현행 규제체계를 고려하여 자율규제를 설계한다면 다음과 같은 제안이 가능하다. 즉 P2B관계에서는 개별 기업을 중심으로 그들이 주체가 되어 자율규제안이 마련되는 것이 바람직하며, P2C관계에서는 사업자단체나 협회 등 차원에서 가이드라인을 제정하는 방안으로서 자율규제를 설계하는 것이 적절할 것으로 본다.

3. 자율규제의 관점에서 독일연방대법원의 YouTube II 사안의 검토^{161*}

(1) 들어가며

법학적 관점에서 온라인서비스제공자(OSP)에 대한 연구는 지속적으로 관심을 받는 주제 중 하나이다. 왜냐하면 온라인서비스제공자의 책임은 일반적인 계약상 책임과는 다른 차원에서 발생하는 문제를 다루기 때문이다. 이는 기존의 인터넷서비스제공자(ISP) 책임으로부터 시작되어 온라인서비스제공자 혹은 플랫폼 운영사업자에 이르기까지 동일 혹은 유사한 구조로 이해할 수 있다. 왜냐하면 일반적인 계약의 경우, 계약의 당사자 간의 권리와 의무가 주된 관심사지만 온라인서비스제공자와 관련해서는 온라인서비스제공자가 해당 계약 당사자가 아님에도 불구하고 두 계약의 당사자 사이에서 일련의 역할을 하기 때문에 온라인서비스제공자에게 일정한 책임을 부과하려는 논의가 주된 관심사가 되고 있다.

우리나라의 경우 2021년 3월 5일 입법 예고되었던 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률(이하 ‘전자상거래법’)」 전면개정안에 관한 논의가 이러한 흐름에 포함될 수 있다. 전면개정안에서는 기존에 온라인서비스제공자로 통칭하였던 개념을 플랫폼 운영사업자로 정의하고 이들에 대한 일련의 의무를 부과하는 것을 핵심적인 내용으로 삼고 있었다. 이러한 변화는 전자상거래의 폭발적 증가와 더불어 기존에 자신의 인터넷 사이트 등을 이용하여 거래하는 자체 인터넷 사이트 이용사업자의 비중이 급속도로 줄어드는 반면, 다른 사업자가 개설한 온라인 플랫폼에서 거래하는 온라인 플랫폼 이용사업자의 비중이 증가하고 있기 때문이다. 따라서 공정거래위원회가 입법 예고한 전자상거래법 개정안은 그 방향성 측면에서 전자상거래가 이루어지는 시장의 변화를 적절히 반영하고 있다고 평가할 수 있다. 이렇게 확대되고 있는 플랫폼 운영사업자의 책임은 비단 “재화나 용역의 거래”에 한정되지는 않는다. 왜냐하면 온라인 플랫폼에서 소비되는 거래의 대상은 재화나 용역에 한정되는 것은 아니기 때문이다. 특히 정보가 디지털화되어 확산되고 소비되는 현재의 상황에서 지식재산의 침해문제는 더 이상 개인 간의 문제로 한정되는 것이 아니라 침해가 발생한 플랫폼의 운영사업자의 책임을 인정할 것인지 여부 및 나아가 그 운영사업자의 어디까지 확장시킬 수 있는지의 문제로 귀결되고 있다. 이러한 논의의 반작용도 존재한다. 바로 자율규제의 모습이다. 윤석열 정부의 대통령직인수위는 지난 2022년 5월 “110대 국정과제”를 발표한 바 있으며, 여기서는 플랫폼 분야에서 이루어지는 거래질서의 공정화를 위해 자율규제 방안과 필요 최소한의 제도적 장치를 마련하겠다고 밝힌 바 있다.

이와 관련하여 독일연방대법원(BGH)과 유럽법원(EuGH)의 판결에서 확인되는 플랫폼 운영사업자의 책임이 다루어진 바 있다.¹⁶² 이 선행연구에서는 두 개의 사안에 대해 다루었는데, 첫 번째 사안은 부정경쟁방지법과 관련된 독일연방대법원 I ZR 117/15 판결이며,¹⁶³ 두 번째 사안에서는 온라인 플랫폼 유튜브(Youtube)를 운영하고 있는 구글(Google)을 상대로 부작위청구, 정보제공청구 및 손해배상을 다투고 있는 독일연방대법원 I ZR 140/15 판결이었다.¹⁶⁴ 유럽법의 체계에 따르면 구성국가의 법원은 EU기능조약¹⁶⁵

^{161*} 박신욱(경성국립대학교 법학과 교수)

* 이 글은 본인이 작성한 “온라인서비스제공자의 플랫폼에 게시된 동영상으로 인한 법적 쟁점에 대한 독일연방대법원 판례 연구”와 “타인이 게시한 동영상에 대한 온라인 플랫폼 사업자의 책임은 어디까지 확장될 수 있는가?”를 기반으로 하여 작성되었으며, 이후 2022년 6월 2일 독일연방대법원의 판결을 소개하고 있음을 밝힌다.

¹⁶² 박신욱, “온라인서비스제공자의 플랫폼에 게시된 동영상으로 인한 법적 쟁점에 대한 독일연방대법원 판례 연구”, 법학논총 제36집 제3호, 한양대학교 법학연구소, 2019, 249면 이하.

¹⁶³ BGH, 12.01.2017 - I ZR 117/15.

¹⁶⁴ BGH, 13.09.2018 - I ZR 140/15.

¹⁶⁵ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C. 326 vom 26.10.2012, S. 47ff).

제267조¹⁶⁶에 근거하여 유럽법원에 청문을 할 수 있게 된다. 이에 근거하여 지난 2018년 9월 13일 독일연방 대법원은 유럽법원에 청문을 하였고, 2021년 6월 22일 유럽법원은 이에 대해 자신의 견해를 밝힌 바 있다. 두 번째 사안에 대하여 2022년 6월 2일 독일연방대법원은 유럽법원의 청문사항을 기초로 다시 한번 2015년 9월 21일 선고된 함부르크 고등법원의 판결을 파기환송하였다. 이러한 일련의 논의는 EU구성국가들과 유럽연합의 관계를 보여주고 있을 뿐만 아니라, 전자상거래법 및 민법의 개정 논의가 시작되고 있는 우리 학계에 지대한 영향을 미칠 수 있는 논의라고 판단된다. 또한 사법(私法)의 영역에서 자율규제가 나아가야 할 방향성에 대해서도 다시 한번 고민할 수 있을 수 있다고 생각된다. 왜냐하면 이러한 논의는 결국 온라인 서비스제공자 혹은 플랫폼 운영사업자의 책임을 어느정도까지 확장할 수 있는지 혹은 사법(私法)의 영역에서 어떠한 방식으로 자율규제가 가능할 수 있는지에 대한 논의이기 때문이다.

(2) 선행연구 소개

가. 사안의 내용

선행연구에서는 독일연방대법원 I ZR 140/15 판결의 기초가 된 사실관계 및 하급심 법원의 판결과 유럽 법원에게 사전결정 이유까지 자세히 소개되어 있다. 우선 선행연구에 따른 사실관계는 다음과 같다.¹⁶⁷

- 원고는 음악제작자이며 음악출판사(Petersongs Musikverlag)인 합자회사(KG)의 사원임
- 원고가 주장하는 바에 따르면 그는 동시에 니모스튜디오(Nemo Studios)의 소유주이기도 함
- 피고3은 이용자가 자신들의 비디오테이터를 무료로 업로드하고 다른 인터넷이용자들이 동시에 이를 볼 수 있도록 하는 인터넷플랫폼인 유한책임회사(LLC) 유튜브를 경영하고 있음
- 피고1은 유한책임회사 구글(Google)의 유일한 사원이며 피고3의 법정대리인임
- 피고2와 피고4는 법률분쟁에 더 이상 참여하지 않고 있지 않음
- 1996년 5월 20일 니모스튜디오 프랑크 페터슨(Nemo Studio Frank Peterson)은 가수 사라 브라이트먼(Sarah Brightman)의 공연의 녹음 및 녹화의 활용을 위한 전 세계적으로 유효한 전속계약을 체결하였으며, 이는 2005년 추가적 합의를 통해 보충되었다고 주장함
- 2000년 9월 1일 원고 및 니모스튜디오는 주식회사(Inc.) 캐피털 레코드(Capitol Records)에 의해 이루어진 사라의 촬영 및 공연에 대한 독점적 판매에 대한 라이선스 합의를 캐피털 레코드와 체결하였음¹⁶⁸
- 2008년 11월 사라가 해석한 음악작품으로 구성된 “겨울교향곡(A Winter Symphony)”라는 앨범이 발표되었음

¹⁶⁶ EU기능조약 제267조 (ex-Artikel 234 EGV) 유럽법원은 사전결정의 방식으로 다음 각 호의 내용에 대해 판결해야 한다.

a) 조약의 해석

b) 유럽연합의 기관, 영조물 또는 여타의 관청의 행위의 유효성과 해석 구성국가의 국내법원에 이러한 문제가 제기되고, 국내법원이 자신의 판결을 위해 결정이 요구되는 경우, 국내법원은 이 문제를 유럽법원에 회부할 수 있다.

이러한 문제가 국내법원에 계류 중인 절차에서 제기되고, 해당 국내법원의 결정 자체가 국내법에 따라 더 이상 상소할 수 없는 경우, 해당 국내법원은 유럽법원에 회부할 의무가 있다. 구금되어 있는 사람이 존재하는 국내법원에 계류 중인 절차에서 이러한 문제가 제기된 경우, 유럽법원은 최대한 빠른 시간 내에 결정을 해야 한다.

¹⁶⁷ 박신욱, “온라인서비스제공자의 플랫폼에 게시된 동영상으로 인한 법적 쟁점에 대한 독일연방대법원 판례 연구”, 262면 이하.

¹⁶⁸ 계약에는 “만일 당신과 아티스트가 본 계약에 따라 각각의 모든 본질적인 의무를 성실히 이행한 경우, 회사는 (다음 각 호에 대하여) 당신의 동의를 사전에 획득하여야 한다. a) 독점적 기간 동안 텔레비전 및 영화를 제작하는데 사용하기 위해 이 계약에 따른 원본(Masters)에 대한 라이선싱 (또는 계열사에게 혹은 라이선스를 위해 허가받은 자에게 권한부여) b) 녹음 이외의 미디어의 경우에는 이 계약에 따른 원본을 사용하는 경우”라는 제6A조가 포함되어 있었다(박신욱, “온라인서비스제공자의 플랫폼에 게시된 동영상으로 인한 법적 쟁점에 대한 독일연방대법원 판례 연구”, 262면 이하).

- 2008년 11월 4일 사라는 앨범에 수록된 작품을 공연하기 위한 “교향곡여행(Symphony Tour)”이라 명명한 콘서트를 시작함
- 2008년 11월 6일과 7일 피고3이 운영하던 인터넷플랫폼에 겨울교향곡에 수록된 작품과 교향곡여행 콘서트가 정지장면과 동영상으로 만들어져 게시됨
- 2008년 11월 7일 변호사가 작성한 서면을 통해 원고는 피고4 유한책임회사(GmbH) 구글독일에 이의를 제기하면서 피고4와 피고1이 부작위의향서를 제출해야 한다고 요구
- 구글독일은 수령한 서면을 피고3에게 전달
- 피고3은 원고가 전달한 스크린 샷을 기초로 비디오의 인터넷 주소를 직접 조사하였고, 당사자들이 다투고 있는 내용에 대해 여타의 이용자들이 이용할 수 없도록 접근을 막는 조치를 취함
- 그러나 2008년 11월 19일 피고3의 인터넷플랫폼에서 사라의 공연에 대한 접근이 다시 가능해짐

이러한 사실관계를 기반으로 원고는 겨울교향곡이라는 앨범의 생산자(Hersteller)로서, 앨범에 포함된 음악들의 제작자(Produzent)로서, 동시에 합창대원으로서 이 앨범에 참여했기 때문에 예술공연에 대한 권리가 있다는 점을 주장하였다. 이러한 권리 및 사라가 원고에게 양도한 권리에 기초하여 원고는 피고1과 피고3에 대한 부작위 및 정보제공을 청구하였으며, 동시에 손해배상의무존재의 확인에 대해 소구하였다.

나. 청문의 내용¹⁶⁹

앞서 확인한 바와 같이 독일연방대법원은 자신의 판결 전에 2018년 9월 13일 유럽법원에 사전결정을 요청하였는데, 그 내용은 다음과 같다.¹⁷⁰

1. 플랫폼 운영사업자가 저작권을 침해하는 내용에 대한 이용가능성과 관련한 인식이 존재하지 않거나 이러한 내용을 인식한 후 즉시 삭제 또는 그러한 내용에 대한 접근을 차단했다는 것을 전제로 이용자가 독일저작권법¹⁷¹을 통해 보호받는 내용의 비디오를 저작권자의 동의 없이도 접근가능하게 하였다면, 다음의 경우 플랫폼 운영사업자가 저작권지침(2001/29/EG)¹⁷² 제3조 제1항에 따른 재현행위(Handlung der Wiedergabe)를 한 것인가?
 - 플랫폼 운영사업자가 이를 통해 광고수익을 올린 경우
 - 업로드의 진행이 자동화되어 있고 플랫폼 운영사업자의 사전적 감시 또는 통제 없이 이루어진 경우
 - 플랫폼 운영사업자가 비디오의 게시기간 동안 적용되는 이용약관에 따라 비디오에 대한 전 세계적, 비독점적 그리고 무상의 라이선스를 가지고 있는 경우
 - 이용약관에서 그리고 업로드 과정에서 저작권을 침해하는 내용은 게시가 허용되지 않는다는 것을 적시한 경우
 - 플랫폼 운영사업자가 권리자에게 권리를 침해하는 비디오를 막을 수 있는 방식을 제공한 경우
 - 플랫폼 운영사업자가 플랫폼에서 랭킹리스트의 형식과 내용에 따른 카테고리 정렬의 방식으로 적시된

¹⁶⁹ 이하의 내용은 박신욱, “온라인서비스제공자의 플랫폼에 게시된 동영상으로 인한 법적 쟁점에 대한 독일연방대법원 판례 연구”, 249면 이하의 내용을 정리한 것이다.

¹⁷⁰ BGH, 13.09.2018 - I ZR 140/15.

¹⁷¹ Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (BGBL. I S. 1273).

¹⁷² Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft (ABl. L 167 vom 22.6.2001).

검색결과 및 등록된 이용자에게 이미 본 비디오에 기초하여 추천된 비디오를 조망할 수 있도록 한 경우

2. 만일 1번 질문에 부정한 경우:

1번 질문에 기술된 상황에서 플랫폼 운영사업자의 활동이 EC전자상거래지침(2000/31/EG)¹⁷³ 제14조 제1항¹⁷⁴의 적용범위에 해당하는가?

3. 만일 2번 질문에 긍정적인 경우:

위법한 행위 또는 정보에 대한 실제적으로 알게 되는 것(Kenntnis)과 위법한 행위 또는 정보가 명백히 들어나는 사실들 또는 정황들에 대해 자각하는 것(Bewusstsein)은 EC전자상거래지침 제14조 제1항에 따라 구체적인 위법한 행위 또는 정보에 해당하는 것인가?

4. 만일 2번 질문에 긍정적인 경우:

제3자가 저작권 또는 저작권접권의 침해를 위해 사용하며, 이용자에 의해 입력된 정보를 저장하는 서비스를 제공하는 서비스제공자에 대해 권리자가 명백한 권리침해에 대해 적시한 후에 재차로 같은 종류의 권리침해가 발생한 경우, 서비스제공자에 대하여 법원의 명령을 요청할 수 있는 것은 저작권지침 제8조 제3항에 부합하는 것인가?

5. 만일 1번과 2번 질문에 부정한 경우:

1번 질문에 기술된 상황 하에서 플랫폼 운영사업자는 지식재산권집행지침(2004/48/EG)¹⁷⁵ 제11조 제1문 및 제13조에 따른 가해자로 볼 수 있는가?

6. 만일 5번 질문에 긍정적인 경우:

지식재산권집행지침 제13조에 따른 손해배상의 이행을 위해 그러한 가해자의 의무를 자신의 침해행위 뿐만 아니라 제3자의 침해행위와 관련해서도 고의로 행동했고, 이용자가 플랫폼을 구체적인 권리침해를 위해 이용했다는 것을 의식적 또는 이성적으로 판단했을 때 인식했었어야 하는 것에 결부시킬 수 있는가?

다. 유럽법원의 판시사항¹⁷⁶

(가) 플랫폼 운영사업자는 재현행위를 한 것인가?

보호되는 콘텐츠를 이용자가 공중으로 불법적인 재현행위를 할 수 있는 비디오 공유 플랫폼 또는 공유

¹⁷³ Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (ABl. L 178 vom 17.7.2000).

¹⁷⁴ Artikel 14 E-Commerce-Richtlinie [호스팅] (1) 이용자가 입력한 정보의 저장으로 인해 존재하는 정보화사회(Informationsgesellschaft)에서 다음 각 호의 요건이 충족되는 한 구성국들은 이용자의 요청에 의해 저장한 정보에 대해서 서비스제공자가 책임을 부담하지 않도록 보장하여야 한다.

a) 제공자가 위법한 행위 또는 정보에 대해 실질적인 인식이 없고 손해배상청구권과 관련하여 위법한 행위 또는 정보임을 밝혀주는 상황 또는 정황에 대해 알지 못한 경우, 또는

b) 제공자가 이러한 인식 또는 인지를 한 즉시 정보를 제거하거나 정보로의 접근을 차단하기 위하여 지체없이 행동한 경우 [...]

¹⁷⁵ RICHTLINIE 2004/48/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 29. April 2004 zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums (ABl. L 157 vom 30.4.2004).

¹⁷⁶ 이하의 내용은 박신욱, “타인이 게시한 동영상에 대한 온라인 플랫폼 사업자의 책임은 어디까지 확장될 수 있는가?”, 한양법학 제32권 제4집, 한양법학회, 2021, 269면 이하의 내용을 정리한 것이다.

호스팅 플랫폼을 제공하는 운영사업자의 측면에서 저작권지침 제3조 제1항¹⁷⁷은, 운영사업자가 단순한 플랫폼 제공을 넘어서서 저작권을 위반하여 콘텐츠에 대한 공개적 접근을 가능하게 하는 것이 아닌 한, 이 규정의 의미에서의 공중으로의 재현행위를 한 것은 아니다.

유럽법원은 이미 자신의 판결에서 저작권지침 제3조 제1항의 성격에 대해 밝힌 바 있는데, 이에 따르면 이 조항은 저작자가 갖는 예방적 권리를 규정한 것이기 때문에, 저작자는 이 규정을 근거로 자신의 작품을 이용하고자 하는 플랫폼 이용자가 저작자의 작품을 공중에 재현하기 전에 가입함과 동시에 이러한 재현 행위를 금지할 수 있다.¹⁷⁸ 이러한 공개적 재현행위는 저작권지침 입법이유서 제23조에서 언급한 바와 같이 광의적으로 해석되어야 하는데,¹⁷⁹ 왜냐하면 저작권지침 입법이유서 제4조, 제9조 및 제10조에서 도출할 수 있는 바와 같이 저작권지침 제3조 제1항이 갖는 주된 목표는 공중으로의 재현행위가 있는 경우 적절한 보상을 가능하게 함으로써 저작자를 높은 수준으로 보호하는데 있기 때문이다. 동시에 이 규정은 저작권지침 입법이유서 제3조 및 제31조에서 확인할 수 있는 바와 같이 새로운 전자미디어의 등장과 확산으로 인한 저작자의 이해와 이용자가 갖는 표현의 자유 등의 갈등을 조화롭게 하는데 그 목표를 두고 있다.¹⁸⁰

이와 관련하여 중요한 점은 공중으로의 재현행위(öffentliche Wiedergabe)가 인정되기 위해서는 두 가지의 누적적인 요건이 필요하다는 것이다. 그 중 하나는 작품에 대한 재현행위(Handlung der Wiedergabe)의 존재이며, 다른 하나는 공중으로 재현행위를 공개(öffentliche Wiedergabe)하는 것이다. 이들 요건이 충족되었는지 여부는 개별적인 상황에 따라 판단되어야 한다는 것이 유럽법원의 전통적인 입장이다. 이러한 개별적인 판단을 함에 있어 유럽법원은 두 가지 중요한 판단의 고려요소가 있다고 보았는데, 첫째로는 운영자가 중심적으로 역할을 했는지와 그가 고의를 갖고 있었는지 여부이다. 만일 플랫폼의 고객이 보호되는 저작물의 접근할 수 있도록 하는 플랫폼 운영사업자의 행동에 대한 결과를 플랫폼 운영사업자가 완전히 인식한 채로 행동하는 경우에는 이러한 재현행위를 긍정할 수 있다. 특히 플랫폼 운영사업자의 이러한 행동이 없었다면 고객이 작품에 대한 접근이 원칙적으로 불가능했을 것이라는 가정적 상황이 인정된다면 재현행위를 긍정할 수 있다고 보았다. 두 번째 판단의 중요한 요소는 “공중으로의 공개(Öffentlichkeit)”라는 용어와 관련되어 있다. 공중으로의 공개를 긍정하기 위해서는 일반적으로 수많은 수신자가 존재해야 한다. 또한 보호되는 작품이 지금까지 사용된 것과는 구별되는 기술적 과정을 거쳐 재현되었거나, 관리자가 처음에 재현행위를 허용했을 때 고려하지 못했던 “새로운 대중(neues Publikum)”을 위한 재현행위가 있어야 한다.

사안에서는 플랫폼 운영사업자가 문제가 되는 콘텐츠를 게시한 것이 아니라 자신의 독자적인 책임으로 행동하는 이용자에 의해 플랫폼에 게시되었다. 또한 플랫폼의 이용자가 업로드한 콘텐츠를 이 플랫폼을 통해 다른 이용자에게 제공하여 그들이 원하는 시간과 장소에서 그 콘텐츠에 접근할 수 있도록 할 것인지 여부를 결정하는 것은 플랫폼 운영사업자가 아닌 이용자라는 점도 고려해야 한다. 예를 들어 비디오 클립의 공유 플랫폼인 유튜브의 주된 기능은 그들의 이용자들에게 공개적으로 비디오를 공유하는 것이지만, 이용자는 콘텐츠를 비공개적으로 업로드하여 이 콘텐츠를 공유할 것인지 여부 혹은 누구와 공유할 것인지 선택할 수 있다. 그렇기 때문에 재현행위는 플

¹⁷⁷ 2001년 저작권지침 제3조 [작품의 재현행위와 여타 보호되는 대상에 대한 공중이 접근할 수 있도록 하는 권리] (1) 구성국가들은 저작자에게 공중의 구성원이 유선 또는 무선으로 자신의 선택한 장소와 시간에 작품에 접근할 수 있는 방법으로 작품에 공중이 접근할 수 있도록 하는 권리를 포함하여 그들 작품의 공개적 재현행위를 허락하거나 금지할 수 있는 권리를 가질 수 있도록 규정해야 한다. [...]

¹⁷⁸ EuGH, 09.03.2021 - C-392/19.

¹⁷⁹ 박신욱, “온라인 서비스제공자의 뉴스저작권 침해가능성에 대한 비교법 연구”, 재산법연구 제35권 제3호, 재산법학회, 2018, 139면 이하.

¹⁸⁰ EuGH, 13.02.2014 - C-466/12; EuGH, 08.09.2016 - C-160/15; EuGH, 29.07.2019 - C-476/17.

랫폼 운영사업자가 아닌 이용자가 한 것이다. 이용자가 업로드한 콘텐츠를 유튜브에 공개하거나 다운로드 링크를 제공하여 플랫폼의 모든 이용자가 이 콘텐츠에 접근가능하게 한 행위가 공중으로 재현행위를 공개한 것에 해당한다.

물론 플랫폼 운영사업자는 자신의 플랫폼을 이용하는 이용자에 의해 유발되는 잠재적으로 권리를 침해하는 콘텐츠로 접근하는 데 있어 중요한 역할을 수행한다는 점은 부인할 수 없다. 왜냐하면 이러한 플랫폼이 제공되지 않거나 플랫폼을 통한 관리가 이루어지지 않는다면, 이러한 콘텐츠를 인터넷상에서 자유롭게 공유하는 것이 불가능하게 되거나 어려워질 수밖에 없기 때문이다. 그러나 플랫폼의 이용자가 직접적으로 행한 작품의 공개가 플랫폼 서비스를 통해서 이루어졌다는 사실 혹은 플랫폼이 이러한 접근을 쉽게 했다는 단순한 정황만으로 플랫폼 운영사업자를 재현행위를 하는 행위자로 취급하는 것은, 재현행위를 가능하게 했거나 혹은 그러한 행동에 영향을 미칠 수 있는 시설을 제공하는 모든 행위를 재현행위로 보는 것과 마찬가지로, 이는 “재현을 가능하게 하거나 재현에 영향을 미치는 물리적 설비를 단순히 제공하는 것은 그 자체로 이 지침상의 재현은 아니다”라는 저작권지침 입법이유서 제27조에서 규정에 명백하게 반한다.

다만 고의의 존재를 인정할 수 있는 간접적인 정황도 있을 수 있다. 플랫폼 운영사업자가 자신의 플랫폼을 통해 보호되는 콘텐츠가 이용자에 의해 침해되고 있다는 사실을 알았거나 알아야 했음에도 이를 방지하기 위한 기술적 조치를 하지 않은 경우가 대표적이다. 이러한 기술적 조치는 일반적인 주의(注意)를 하는 경제활동 주체가 통상적으로 기대할 수 있는 수준에 한정되어야 한다. 고의가 인정될 수 있는 또 다른 상황으로는 플랫폼 운영사업자가 보호되는 콘텐츠에 대한 불법적인 접근에 관여하는 것인데, 예를 들어 불법적인 공유를 위해 플랫폼에서 특별한 수단을 제공하거나 그러한 공유를 지원하는 경우가 대표적이다. 고의와 관련된 유럽법원의 이러한 언급은 플랫폼 운영사업자가 자신의 플랫폼에서 발생할 수 있는 콘텐츠의 불법적인 사용가능성을 인식하고 있다는 단순한 사실만으로는 그가 불법의 고의를 가지고 플랫폼의 이용자에게 보호되는 콘텐츠의 접근을 가능하게 했다고 볼 수는 없다는 판단으로 이어진다. 다만 플랫폼 내에서 보호되는 콘텐츠가 불법적으로 공개되었다는 것을 권리자가 플랫폼 운영사업자에게 적시했음에도 불구하고 즉각적으로 이러한 접근을 방지하기 위한 조치를 취하지 않은 경우는 전혀 다른 결과에 이를 수밖에 없다.

유럽법원은 플랫폼 운영사업자의 활동이 수익 창출이라는 목적이 있었는지는 중요하지 않다고 보았다. 사안에서처럼 플랫폼 운영사업자가 수익 창출이라는 목적을 추구한다고 하여 자신의 이용자들에 의해 이루어지는 불법적인 재현행위와 관련한 고의적인 행위를 했다고 볼 수 없을 뿐만 아니라 그러한 추정도 불가능하기 때문이다. 이는 SNS와 같은 정보화사회서비스가 영리를 위해 제공되었다는 사실만으로 제3자가 이러한 서비스를 이용하여 행한 저작권의 침해행위를 서비스제공자가 동의했다고 볼 수 없다는 점을 명확히 한 것이다. 동시에 유럽법원은 저작권지침 제8조 제3항의 법체계적 해석을 통해, 재현을 가능하게 하거나 재현에 영향을 미치는 물리적 설비를 단순히 제공하는 자가 설령 일반적으로는 이익을 얻을 의도를 갖고 행동했다고 하더라도 스스로 재현행위를 했다는 추정도 불가능하다는 점을 확인하였다. 유튜브는 그들의 플랫폼에서 순위 및 콘텐츠의 카테고리 형태로 검색결과를 처리하고, 등록된 이용자가 이미 시청한 동영상을 기반으로 추천 동영상과 함께 그 동영상의 개요를 제공할 수 있도록 하고 있지만, 이러한 순위, 콘텐츠 카테고리, 추천 동영상 및 그 개요의 제공은 보호되는 콘텐츠의 불법적인 공유를 조장하거나 그러한 공유를 지원하는 것은 아니다. 유튜브가 그들의 플랫폼을 통해 광고수익을 창출하고 콘텐츠를 업로드한 이용자 및 저작권법으로 보호되는 콘텐츠의 소유자가 이 수익을 배당받을 수 있도록 하지만, 이러한 플랫폼의 비즈니스 모델이 권리를 침해하는 콘텐츠를 기반으로 한다면 이용자도 그러한 콘텐츠를 업로드하도록 유도하기 위한 것으로 볼 수는 없다. 더욱이 유튜브를 이용하는 주된 목적이 보호되는 콘텐츠의 불법적인 공유라고 보기에 어려움이다.

이러한 일련의 설명과정을 거쳐 유럽법원은 첫 번째 질문에 대해 다음과 같이 답변하였다. 플랫폼의 이용자가 보호되는 콘텐츠를 공개할 수 있는 동영상 공유 또는 공유 호스팅 플랫폼을 운영사업자가 단순히 제공하는 것에 그치지 않고 공중으로 공개함에 있어 운영사업자가 저작권을 침해한 채로 보호되는 콘텐츠로의 접근에 기여한 경우가 아니라면, 저작권지침 제3조 제1항에 규정된 재현행위를 한 것이 아니다. 다만 운영사업자가 자신의 플랫폼에서 이루어지는 보호되는 콘텐츠의 불법적인 침해에 대한 구체적인 인식이 있었음에도 이러한 콘텐츠를 즉시 삭제하거나 차단하지 않은 경우(i), 또는 운영사업자가 자신의 플랫폼을 통해 일반적으로 이용자들이 보호되는 콘텐츠의 공개적인 접근을 가능하게 하는 것을 알았거나 알았어야 함에도 기술적 조치를 취하지 않은 경우(ii), 불법적인 접근이 가능해진 보호되는 콘텐츠를 선택하는데 특별한 수단을 제공하거나 이러한 공유를 촉진하는 경우(iii)에는 플랫폼에 게시되어 있는 보호되는 콘텐츠로 접근하도록 이용자를 유도하는 비즈니스 모델을 선택한 정황으로 볼 수 있다.

(나) 호스트서비스를 제공하는 자는 누구이며 인지와 인식은 무엇을 말하는가?

EC전자상거래지침 제14조 제1항은 비디오 공유 플랫폼 또는 공유 호스팅 플랫폼을 제공하는 운영사업자의 활동이 이 조항의 적용 범위에 포함된다고 해석해야 한다.

EC전자상거래지침 제14조 제1항 제a호는 보호되는 콘텐츠가 자신의 플랫폼에 업로드되었다는 사실과 관련된 구체적인 이용자의 불법적인 행동에 대한 인식을 가진 경우에 한하여 면책이 배제된다고 해석되어야 한다.

이러한 유럽법원의 해석은 서비스를 제공하는 플랫폼 운영사업자의 면책가능성과 연관되어 있다. 왜냐하면 만일 유럽법원이 독일연방대법원의 두 번째 질문사항에 긍정하게 된다면, 플랫폼 운영자가 EC전자상거래지침 제14조 제1항 제a호에 규정된 위법한 행동 또는 정보에 대해 실질적인 인식이 없고 손해배상 청구권과 관련하여 위법한 행동 또는 정보임을 밝혀주는 상황 또는 정황에 대해 알지 못한 상황에 해당할 수 있어 면책의 가능성이 존재하기 때문이다.

EC전자상거래지침 제14조 제1항이 적용되기 위해서는 두 가지 요건 중 하나를 충족시켜야 하는데, 그 중 하나는 운영사업자가 불법적인 활동 또는 정보에 대한 사실상 인지(Kennntnis)가 없음과 동시에 손해배상청구와 관련해서는 불법적인 활동 또는 정보의 존재가 명백히 드러나는 상황에 대한 인식(Bewusstsein)이 없어야 한다. 또 다른 요건은 운영사업자가 이러한 인지 또는 인식하게 된 즉시 그 정보를 제거하거나 정보로의 접근을 차단하기 위해 활동했어야 한다.

기존의 판결들을 통해 확립된 바에 따르면, EC전자상거래지침 제14조 제1항 제a호는 그 자체의 표현뿐만 아니라 표현의 맥락과 규정의 목적을 고려해서 해석해야 한다.¹⁸¹ EC전자상거래지침 제14조의 적용범위에 해당하기 위해서는 우선적으로 온라인서비스제공자가 “중개자(Vermittler)”에 해당해야 하는데, EC전자상거래지침 입법이유서 제42조에 따르면, 정보화사회 서비스제공자의 활동이 순전히 기술적이고 자동적이며 수동적으로 행해진 경우에만 이에 해당할 수 있다. 이러한 경우에만 운영사업자가 전달되거나 저장되는 정보에 대한 인식이 없으며, 이러한 정보에 대한 통제가 가능하지 않기 때문이다.¹⁸² 그렇기 때문에 비디오 공유 플랫폼 또는 공유 호스팅 플랫폼을 운영하는 자가 EC전자상거래지침 제14조 제1항에 따

¹⁸¹ EuGH, 26.01.2021 - C-16/19; EuGH, 17.04.2018 - C-414/16.

¹⁸² EuGH, 23.03.2010 - C-236/08, C-237/08, C-238/08.

라 보호되는 콘텐츠에 대한 책임이 면제되는지 여부를 판단하기 위해서는 먼저 정보를 처리함에 있어 그들이 활동이 순전히 기술적이고 자동적이며 수동적으로 이행되었는지 확인하거나, 반대로 운영사업자가 콘텐츠에 대한 인식 또는 통제를 가능하게 하는 적극적인 역할을 수행했는지를 확인해야 한다.¹⁸³

유튜브가 플랫폼의 단순한 제공을 넘어서 보호되는 콘텐츠로의 불법적인 접근에 기여했다고 판단한다면, 운영사업자는 EC전자상거래지침 제14조 제1항을 원용할 수 없게 된다. 이와 달리 사안과 관련된 법률고문(Generalanwalt)¹⁸⁴은 운영사업자가 저작권지침 제3조 제1항의 의미에서 공중으로 재현행위를 공개했는지 여부가 EC전자상거래지침 제14조 제1항을 적용할 것인지 여부에 중요한 문제가 아니라고 의견을 개진하였다.¹⁸⁵ 그러나 유럽법원은 플랫폼의 단순한 제공을 넘어서 보호되는 콘텐츠로의 불법적인 접근을 하도록 한 운영사업자는 기존의 판결들에서 언급한 요건들을 충족시킬 수 없다고 보았다. 문제가 될 수 있는 것은 유튜브와 같이 비디오 공유 플랫폼의 운영사업자가 자신의 플랫폼을 이용한 콘텐츠의 불법적인 공개를 막기 위한 실시한 기술적 조치를 콘텐츠에 대한 인식 또는 통제를 가능하게 하는 적극적인 역할로 볼 수 있는지 여부이다. 유럽법원은 이러한 유튜브의 행위를 콘텐츠에 대한 인식 또는 통제를 가능하게 하는 적극적인 역할로 볼 수 없다고 판단했는데, 왜냐하면 이렇게 판단하지 않게 되면 저작권침해에 대항하기 위한 조치를 취하는 정보화서비스를 제공하는 서비스제공자는 EC전자상거래지침 제14조 제1항의 적용대상에서 제외될 수밖에 없기 때문이다.

면책과 관련해서 유럽법원은 운영사업자가 자신의 플랫폼에서 지식재산권의 침해가 될 수 있는 콘텐츠가 공유된다는 사실을 인식함으로써 운영사업자가 보호되는 콘텐츠로의 권리침해적 접근에 대해서 단순히 추상적인 인지를 하고 있다는 사실만으로 EC전자상거래지침 제14조 제1항 제a호에 따른 면책의 요건이 충족되지 못하는 것은 아니라고 판단하였다. 다시 말하면, 법률고문이 지적한 바와 같이, EC전자상거래지침 제14조 제1항 그 자체의 문언적 해석, 목적 및 체계적 해석과 전반적인 문맥에 따르면, 운영사업자가 위법한 행동 또는 정보를 실질적으로 인식하고 있는 경우와 위법한 행동 또는 정보임을 밝혀주는 상황 또는 정황에 대해 알고 있는 경우가 EC전자상거래지침 제14조 제1항 제a호에서 규정하고 있는 구체화된 불법적 행위 및 정보와 관련되는 것이다. 또한 면책의 가능성을 판단함에 있어 표현의 자유라는 유럽연합 기본권 헌장¹⁸⁶ 제11조도 함께 고려되어야 한다. EC전자상거래지침 제15조에 따르면 구성국가들은 운영사업자에게 그들에 의해 전송되거나 저장되는 정보를 감시하거나 위법한 활동을 나타내는 정황을 적극적으로 조사할 의무를 부과할 수 없다. 이와 달리 EC전자상거래지침 제14조에 제1항 제b호에 따르면 운영사업자는 불법적인 정보를 실질적으로 인지한 즉시 정보를 제거하거나 정보로의 접근을 차단해야만 하는데, 이는 표현의 자유라는 대원칙을 고려한 채로 행해져야 한다. 그렇기 때문에 EC전자상거래지침 제14조 제1항 제a호에 따른 면책을 판단함에 있어 표현의 자유를 고려한 채로 구체적인 상황에 따른 개별적인 판단이 요구되는 것이다. 이를 기반으로 유럽법원은 콘텐츠의 공유를 가능하게 하고, 업로드된 콘텐츠를 자동적으로 색인화하는 플랫폼의 운영자가 자신의 플랫폼이 검색기능을 제공하고, 이용자의 프로필에 맞추어 비디오를 추천한다는 사실만으로 운영사업자가 플랫폼에서 발생하는 불법적인 활동에 대한 구체적인 인지를 가지고 있다고 볼 수는 없다고 판단하였다. 불법적인 활동 또는 정보가 있다는 사실이 명백히 드러나는 상황에 대한 인식이 존재하는지 여부를 판단함에 있어 기준이 되는 것은 주의력이 있는 경제활동 주체이다. 그렇기 때문에 만일 운영사업자가 자신들만의 기술장치를 활용하여 일반적인 주의력을 갖고 있는 경

¹⁸³ EuGH, 12.07.2011 - C-324/09.

¹⁸⁴ 박신욱/윤승필, “합성생물학의 발전과 EU의 법적 대응방안에 대한 연구”, 법학연구 제28권 제2호, 경상국립대학교 법학연구소, 2020, 53면 이하.

¹⁸⁵ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-07/cp200096de.pdf> (2021년 8월 7일 검색).

¹⁸⁶ Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

제활동 주체는 인식하지 못했을 불법적인 활동에 대해 인식을 운영사업자만이 취득한 경우에는 적용상의 문제가 발생할 수 있다. 다만 이러한 상황에 대한 운영사업자의 인식을 일반적인 주의력을 갖고 있는 경제활동 주체가 인식할 수 있는 것으로 볼 것인지의 여부는 국내법원이 판단해야 할 사항이다.¹⁸⁷ 이러한 맥락에서 비디오 공유 플랫폼 또는 공유 호스팅 플랫폼을 통해 불법적으로 공개적으로 재현되는 보호되는 콘텐츠와 관련된 신고(Meldung)에는 운영사업자가 추가적인 판단 없이 그러한 재현행위가 불법적이라는 점과 해당 콘텐츠의 삭제가 표현의 자유와 양립할 수 있다는 확신을 가질 정도의 충분한 내용을 담고 있어야 한다.

이를 기반으로 유럽법원은 비디오 공유 플랫폼 또는 공유 호스팅 플랫폼을 제공하는 운영사업자가 자신의 플랫폼에 업로드된 콘텐츠의 인식 또는 통제를 가능하게 하는 적극적 활동이 아니라면, 그들의 활동에도 EC전자상거래지침 제14조 제1항은 적용될 수 있다고 확인하였다. 또한 플랫폼 운영사업자가 자신의 플랫폼 이용자의 구체적인 불법적 행동을 인지한 경우에는 EC전자상거래지침 제14조 제1항 제a호에 규정된 바에 따라 면책이 배제된다는 점을 적시하였다.

(다) 언제부터 부작위 청구권을 행사할 수 있는가?

저작권지침 제8조 제3항은 중개자가 EC전자상거래지침 제14조 제1항 제a호에 따른 인지를 하지 못한 경우에도, 제3자에 의한 자신의 권리에 대한 침해가 서비스제공자의 플랫폼을 이용하여 이루어지는 경우, 국내법에 근거하여 저작권 및 저작권접권의 권리자가는 그 중개자에 대한 법원의 명령을 청구할 수 있다고 해석하여야 한다. 다만 이를 위해서 권리자는 우선 중개자에게 침해사실을 고지하여야 하며, 중개자가 문제가 되는 콘텐츠를 제거하거나, 접근을 차단하거나 혹은 그런 종류의 침해행위가 재발하지 않도록 하는 행위가 즉각적으로 이루어지지 않은 경우에 이러한 청구가 가능하다. 국내법원은 이 요건들을 적용함에 있어 저작권 및 저작권접권이 침해되는 상황이 종료되는 것이 지체되어 권리자에게 불합리한 손해가 발생하는 결과에 이르게 해서는 안된다.

유럽법원의 판결에 따르면, 저작권지침 제8조 제3항에 근거하여 국내법원에 부여된 관할권은 저작권 또는 여타 보호되는 권리에 대한 침해가 이미 발생한 경우에 한정되는 것이 아니라 새롭게 이루어질 수 있는 침해를 예방하기 위해서도 활용될 수 있다. 또한 재판상 명령을 위한 요건설정 및 절차규정은 국내법으로 정해야 하는 사항이다.¹⁸⁸ 다만 구성국가들은 이러한 내용을 규정하고 적용함에 있어 저작권지침의 목적에 부합하도록 하여야 하며,¹⁸⁹ 저작권지침 및 여타의 법적근거에 따른 제한사항을 고려하여야 한다. 따라서 국내법의 규정이 EC전자상거래지침, 특히 EC전자상거래지침 제12조 내지 제15조¹⁹⁰의 적용을 배제할 수 없다.¹⁹¹

독일법에 따른 요건을 확인하면, 서비스제공자의 저장공간에서 이루어진 보호되는 작품에 대한 공개된 재현행위로 인하여 자신의 저작권 또는 인접권이 침해되었다고 주장하는 권리자는 우선적으로 그 서비스제공자가 이러한 침해사실에 대한 인지를 하도록 해야 하는데, 이는 특별한 소송비용 없이도 권리침해를 즉시 종료시키고 반복되는 침해를 방지할 수 있는 가능성을 서비스제공자에게 제공하기 위함이다. 이는 EC전자상거래지침 제14조 및 제15조의 해석상 명백하다.

EC전자상거래지침 제14조 제3항 및 입법이유서 제45조로부터 도출할 수 있는 것은 EC전자상거래지침 제14조 제1항에 규정된 면책은 동조 제3항에 근거하여 국내법원 또는 행정관청이 해당 서비스제공자에게 불법적인 정보의 제거 또는 그러한 정보로의 접근을 차단한 것을 포함하여 권리침해의 중지 또는 방지를 요청하는 것과는 관련이 없다는 점이다. 따라서 서비스제공자가 EC전자상거래지침 제14조 제1항 각 호의 요건을 충족한 경우라도 구성국가들의 국내법에 근거한 서비스제공자에 대한 처분이 이루어질 수 있다.

이와 더불어 강조되어야 하는 점은 EC전자상거래지침 제14조 제3항이 구성국가들에게 불법적인 정보의 제거 및 그러한 정보로의 접근을 차단하는 절차 역시도 규정할 가능성을 열어두고 있다는 점이다. 그렇기 때문에 구성국가들은 저작권지침 제8조 제3항에 근거하여 제3자에 의하여 저작권 또는 저작권접권을 침해하는데 사용되는 서비스제공자에 대하여 권리자들이 재판상 명령을 신청할 수 있도록 보장하여야 할 의무를 부담함과 동시에 EC전자상거래지침 제14조 제1항에 근거하여 문제가 되는 권리침해에 대해 책임이 없는 서비스제공자에게도 적용되는 절차를 규정할 수 있는 것이다. 다만 후자의 경우 몇 가지 요건이 요구되는데, 이 중 가장 선행되어야 하는 것은 EC전자상거래지침 제14조 제1항에 근거하여 문제가 되는 권리침해에 대해 책임이 없는 서비스제공자에게 우선적으로 해당 권리침해를 즉시 종료시키고 반복을 피할 수 있는 가능성을 주어야 한다는 것이다. 서비스제공자가 이러한 의무를 이행하지 않는 경우, 두 번째 단계로 이러한 서비스제공자에게 법원의 명령을 요구할 수 있는 것이다.

EC전자상거래지침 제15조 제1항과 관련하여 구성국가들은 서비스제공자가 그들에 의해 저장되는 정보를 감시하거나 위법한 활동을 나타내는 정황을 조사할 의무를 부과하는 것을 금지하고 있다. 유럽법원은 서비스제공자에게 자신의 비용으로 향후 지식재산권 침해를 방지하기 위한 일반적이고 지속적인 감시와 결합되어진 필터링을 위한 시스템을 설치하도록 하는 조치는 EC전자상거래지침 제15조 제1항에 부합되지 않는다고 계속해서 판단하였다.¹⁹² 콘텐츠가 공유되는 서비스를 제공하는 운영사업자에게는 소송이 진행

¹⁸⁷ EuGH, 12.07.2011 - C-324/09.

¹⁸⁸ EuGH, 16.02.2012 - C-360/10; EuGH, 24.11.2011 - C-70/10.

¹⁸⁹ EuGH, 07.07.2016 - C-494/15; EuGH, 12.07.2011 - C-324/09.

¹⁹⁰ EC전자상거래지침 제12조 [단순도관]

- (1) 이용자가 입력하는 정보를 통신망을 통해 전달하거나 통신망에 접근을 제공하는 정보사회서비스의 경우, 구성국가들은 다음의 경우 서비스제공자가 송신된 정보에 대해 책임을 부담하지 않도록 보장하여야 한다.

- a) 정보제공자가 이러한 전달을 유발하지 않았고,
- b) 전달된 정보의 수신인을 선정하지 않았고,
- c) 전달된 정보를 선정하거나 변경시키지 않았던 경우

- (2) 제1항에 따른 정보의 전달과 정보에 대한 접속의 중계가 오직 통신망에서 전달의 실행을 위해서만 이루어지고, 정보의 전달과 관련하여 일반적으로 요구되는 기간 이상으로 그 정보가 저장되지 않는 한, 제1항에 따른 정보의 전달과 정보에 대한 접속의 중계는 정보의 자동적이고 단기적인 중간저장도 포함한다.

- (3) 이 조항은 구성국가들의 법률시스템에 근거하여 법원 또는 행정관청이 서비스제공자에게 권리침해를 종료하거나 방지하도록 요구할 수 있는 가능성에 영향을 미치지 않는다.

EC전자상거래지침 제13조 [캐싱/정보의 빠른 전달을 위한 중간저장] (1) 서비스제공자가 다른 네트워크에 있는 타인의 정보를 서비스이용자의 요청에 따라 효율적으로 전송을 하기 위하여 이행되는 자동적이고 시간적으로 한정된 중간저장의 경우, 구성국가들은 다음의 경우 서비스제공자가 책임을 부담하지 않도록 보장하여야 한다.

- a) 서비스제공자가 정보를 변경하지 않았고,
- b) 정보에 대한 접속조건들을 준수하였고,
- c) 일반적으로 인정될 뿐만 아니라 사용되고 있는 사실표준으로 확정된 정보의 활성화를 위한 규정을 준수하였고,
- d) 정보의 사용에 대한 데이터를 모으는 기술을 이용하는 것을 방해하지 않았고, 나아가
- e) 정보가 원래 존재했던 네트워크로부터 제거되었다든지, 정보로의 접근이 차단되었다든지 또는 법원 및 행정관청이 이러한 정보의 제거 또는 차단을 명령했음을 서비스제공자가 인식을 한 즉시, 이 조항에서 의미하고 있는 저장된 정보의 폐기 또는 저장된 정보로의 접근을 방지하기 위해 지체 없이 행동한 경우

- (2) 이 조항은 구성국가들의 법률시스템에 근거하여 법원 또는 행정관청이 서비스제공자에게 권리침해를 종료하거나 방지하도록 요구할 수 있는 가능성에 영향을 미치지 않는다.

¹⁹¹ EuGH, 07.07.2016 - C-494/15; EuGH, 12.07.2011 - C-324/09.

¹⁹² EuGH, 16.02.2012 - C-360/10; EuGH, 24.11.2011 - C-70/10.

되기 전에 제3자에 의한 지식재산의 침해에 대해서는 알 수 없고 이로 인해 해당 침해를 시정하고 추가침해를 방지하기 위한 조치를 할 수 없는 경우에도 독일법에서 규정하고 있는 법원의 명령을 발하기 위한 요건은 운영사업자가 이러한 명령 및 소송비용에 노출되는 것을 방지한다. 이러한 조건이 없다면 운영사업자는 권리침해를 이유로 한 법원의 명령 및 소송비용에 노출되는 것을 피하기 위해 플랫폼 이용자가 업로드한 모든 콘텐츠를 적극적으로 감독해야 할 것이다.

구성국가들이 설정한 요건이 저작권지침의 목적에 부합하는지 여부와 관련해서는 국내 행정관청과 법원들이 권리자의 보호를 위해 공포된 조치가 지식재산권의 보호라는 측면과 기업의 자유, 이용자가 누리는 표현의 자유 측면을 적절히 고려해 판단해야 한다.¹⁹³ 독일법의 상황은 요건이 갖추어야만 하는 틀을 벗어나지 않았다. 왜냐하면 이러한 요건들은 서비스제공자를 보호함과 동시에 권리자가 보유하고 있는 자신의 저작권 및 저작인접권에 대한 침해를 효과적으로 종식시킬 수 있는 기회를 박탈하지 않기 때문이다. 따라서 권리자가 권리침해 사실을 서비스제공자에게 알리고, 이를 통해 서비스제공자가 문제되는 콘텐츠를 즉시 삭제하거나 접근을 차단할 수 있게 된다. 만일 이러한 행위를 하지 않으면, 권리자는 법원의 명령을 신청할 수 있는 구조이다. 다만 이러한 요건을 적용할 때 그리고 “즉시”라는 부사를 해석함에 있어 전자거래 및 정보화사회서비스가 갖는 특징인 피해의 속도와 확산이 급격히 이루어진다는 특징을 감안해야 하며, 저작권 및 저작인접권이 침해되는 상황이 종료되는 것이 지체되어 권리자에게 불합리한 손해가 발생하는 결과에 이르지 않도록 해석하여야 한다.

(3) 독일연방대법원의 판단

2022년 6월 2일 독일연방대법원이 판시한 내용 중 가장 핵심적인 내용은 동영상 공유 플랫폼 운영사업자가 재연행위를 스스로 할 수 있다는 점을 밝힌 것이다.

사안에서의 항소법원은 원칙적으로 이러한 권리침해와 관련하여 피고는 행위자로서 책임을 부담하는 것이 아니라 방해자(Störer)로서의 책임을 부담하게 된다고 보았는데,¹⁹⁴ 왜냐하면 피고는 소송의 대상이 되는 내용을 스스로 만들지도 않았으며 그들이 운용하고 있는 플랫폼에 게시한 것도 아니기 때문이었다. 더욱이 피고는 호스트서비스를 공급하는 자로서 EC전자상거래지침 제14조 제1항 및 독일전자정보법(TMKG)¹⁹⁵ 제10조에¹⁹⁶ 따른 특권을 향유하게 되며, 일련의 권리를 침해하는 콘텐츠가 플랫폼에 게시됨에 있어 피고는 어떠한 적극적 역할을 한 것도 아니고, 타인의 콘텐츠를 자기 것으로 만들지도 않았다고 보았다. 추가적으로 권리자에게 불만을 제기할 수 있는 가능성을 제시하였고, 지정된 콘텐츠를 제거할 수 있는 권한도 부여하였으며, 위반이 반복되는 상황에서 그 위반을 하는 이용자에게 계정차단의 경고를 하였고, 침해 콘텐츠를

¹⁹³ EuGH, 16.02.2012 - C-360/10; EuGH, 24.11.2011 - C-70/10.

¹⁹⁴ 박신욱, 온라인서비스제공자의 책임 및 그 제한과 관련된 독일 전자정보법(TMKG) 연구, 「비교사법」, 제23권 제1호(2016), 301면 이하.

¹⁹⁵ Telemediengesetz (BGBI. I S. 179).

¹⁹⁶ § 10 TMG [정보의 저장] 서비스제공자는 서비스이용자를 위하여 저장한 타인의 정보에 대하여 다음의 경우 책임을 부담하지 않는다.

1. 서비스제공자가 (타인의) 위법한 행동 또는 정보에 대한 인지가 없고, 손해배상청구권의 경우에 위법한 행동 또는 정보임을 밝혀주는 실제적인 상황 또는 정황에 대해 인식하지 못했거나, 또는
2. 서비스제공자가 이에 대해 인지한 즉시 정보를 제거하거나 정보로의 접근을 차단하기 위하여, 지체 없이 행동한 경우 제1문은 이용자가 서비스제공자의 지배하에 있거나 그에게 감독을 받는 경우 적용되지 않는다.

식별하기 위한 프로그램도 제공하였다 등의 플랫폼 운영사업자가 행한 일련의 행위들도 적시하였다.

독일연방대법원은 이러한 항소법원의 판단을 파기한 것이다. 이와 관련하여 독일연방대법원은 플랫폼 운영사업자는 이용자가 자신의 플랫폼에서 보호되어야 하는 콘텐츠를 불법적으로 대중에게 공개되고 있음을 알고 있거나 알았어야 했다는 점을 확인하였다. 특히 관리자가 침해사실을 플랫폼 운영사업자에게 고지한 경우는 이러한 사실을 알고 있었다고 보아야 한다. 나아가 플랫폼 운영사업자가 해당 플랫폼에서 확실하고 효과적으로 저작권 침해를 방지하기 위한 기술적 조치를 취하지 않은 경우, 그가 스스로 재현행위를 한 것이라고 판단하였다. 또한 관리자가 이미 업로드된 자신의 권리를 침해하는 콘텐츠를 더 쉽게 찾거나 플랫폼 운영자에게 관련 통지를 할 수 있는 단순한 반응적 기술적 조치는 확실하고 효과적으로 저작권 침해를 방지하기 위한 기술적 조치에 포함될 수 없다고 확인하였다. 이와 관련하여 앞서 확인한 바와 같이 공중으로의 재현행위가 인정되기 위해서는 두 가지의 누적적인 요건이 필요한데, 작품에 대한 재현행위의 존재와 공중으로 재현행위를 공개하는 것이 그것이다. 이들 요건이 충족되었는지 여부는 개별적인 상황에 따라 판단되어야 하며, 이러한 개별적인 판단을 함에 있어 유럽법원은 두 가지 중요한 판단의 고려 요소가 있다고 보았는데, 첫째로는 운영자가 중심적으로 역할을 했는지와 그가 고의를 갖고 있었는지 여부이고, 둘째로는 다수의 수신자가 존재해야 한다는 점이었다. 이러한 고려요소들을 검토하고 이에 따른 결론으로 플랫폼 운영사업자에 의한 재현행위의 존재를 인정한 것이다. 이는 매우 중요한 의미를 갖게 되는데, 왜냐하면 플랫폼 운영사업자가 행위자로서의 책임을 부담하게 되는 경우, 면책의 가능성은 존재하지 않게 된다. 더욱이 독일연방대법원은 향후 유사한 저작권 침해 콘텐츠가 포함된 파일의 업로드를 방지하기 위하여 합당한 예방조치를 해야 한다고 판단하고 있다.

(4) 나가며

2022년 6월 2일 독일연방대법원의 판단은 2019년 저작권지침이 입법되기 전의 상황에 대한 판단이다. 2019년 저작권지침의 핵심적인 내용은 다음과 같은 제17조의 규정이다.

2019년 저작권지침 제17조 [온라인 콘텐츠 공유 서비스제공자에 의한 보호되는 콘텐츠의 이용]

- (1) 구성국가들은 온라인 콘텐츠 공유 서비스제공자가 자신의 서비스 사용자에게 의해 업로드된 보호되는 저작물이나 그 밖의 보호대상에 공중의 접근을 제공하는 경우, 이 지침의 목적을 위하여 온라인 콘텐츠 공유 서비스제공자가 공중으로의 재현행위 또는 공중의 접근을 가능하도록 하는 행위를 하는 것으로 규정하여야 한다. [...]
- (2) 구성국가들은, 사용자가 상업적으로 행하는 것이 아니거나 그들의 행위가 상당한 수익을 창출하지 않았다면, 온라인 콘텐츠 공유 서비스제공자가 - 예를 들어 라이선스 계약 등을 통해 - 취득한 허락이 2001년 저작권지침 제3조의 적용범위에 포함되는 자신의 서비스 사용자에게 의한 행위에도 영향을 미치도록 규정하여야 한다.
- (3) 온라인 콘텐츠 공유 서비스제공자가 이 조에서 규정된 요건 하에서 공중으로의 재현행위 또는 공중의 접근을 가능하도록 하는 행위를 한 경우, EC전자상거래지침 제14조 제1항에 따른 책임제한은 이 조

에서 규정된 상황에서는 적용이 없다. [...]

이러한 규정으로 인해 플랫폼 운영사업자는 이용자가 직접 업로드할 수 있는 콘텐츠에 대한 라이선스를 관리하여야 하며 직접적인 책임을 부담하게 된다. 물론 이에 대한 극심한 반대의견도 존재했지만, 유럽법원은 이 역시도 기각하였다.¹⁹⁷

이번 독일연방대법원의 판단은 자율적인 규제를 하고 있는 플랫폼 운영사업자의 노력에도 불구하고 그들이 행위자로서의 책임을 부담할 수 있게 되었음을 보여주는 중요한 판결이라고 볼 수 있다. 다만 향후 예정되어 있는 파기 환송심을 통해 어떠한 노력이 재현행위의 고의를 탈락시킬 수 있는지 확인할 필요는 존재한다.

¹⁹⁷ EuGH, 26.04.2022 – C-401/19.

III. 일본

1. 일본 플랫폼 자율규제의 특징 및 현황¹⁹⁸ — 제3자기구에 의한 평가보고서를 중심으로 —

(1) 서론

일본에서는 EU의 P2B 플랫폼 규제입법인 「온라인 플랫폼의 공정성 및 투명성 향상에 관한 2019년 규칙」¹⁹⁹을 참조한 「특정디지털플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률」(이하 “플랫폼투명화법”이라 한다)²⁰⁰이 정부 주도로 제정되어(2020.6.3), 2021년 2월 1일부터 시행되고 있다. 이 법은 P2B관계에서의 플랫폼의 투명성과 공정성의 향상을 목적으로 한다는 점에서 EU법과 공통하지만, 민사규제 중심인 EU법과는 달리 플랫폼운영자에 의한 ‘자율규제’를 기본으로 하면서 정부가 그 운영에 일정 정도 관여하는 형태의 이른바 ‘공동규제’를 표방한다는 점에서 EU법과의 차별성이 발견된다.

플랫폼투명화법상 플랫폼 공동규제의 핵심적인 내용은 경제산업성에 의해 규제대상으로 지정된 플랫폼 사업자인 ‘특정디지털플랫폼제공자’가 1년 단위로 제출한 자기평가보고서 등을 기초로 하여 경제산업성이 투명성 및 공정성에 대한 평가를 실시하고 공표한다는 점이다. 규제에 관한 대략적인 가이드라인을 법에 정해두고 이에 따라 사업자가 스스로를 평가하여 보고하도록 하되 이에 대해 정부가 공식적으로 평가하도록 하고 최종적으로는 사회적 평판에 의해 그 피드백이 이루어지도록 하는 구조이다.

문제는 경제산업성에 의한 평가를 어떻게 운용할 것인지이다. 그 운용 여하에 따라서는 정부주도의 엄격한 행정규제와 다를 바가 없는 결과가 될 수도 있고, 유명무실한 형식적인 규제로 전락할 가능성도 있기 때문이다. 이 점과 관련하여 플랫폼투명화법은 경제산업성에 의한 평가에 앞서 이용자단체나 학식경험자 등으로 구성되는 제3자 평가기구(이하 “제3자기구”라 한다)로부터 의견을 청취할 수 있도록 하였는데, 실질적으로는 이 의견이 경제산업성의 평가로 연결되는 구조가 될 것으로 이해된다. 따라서 제3자기구의 운용이 플랫폼투명화법상 공동규제의 성패를 좌우하는 요소가 될 것으로 예상된다.

2021년 12월에 플랫폼투명화법 시행 후 최초의 제3자기구(“모니터링 회의”)가 조직되어 약 1년간 모니터링 활동을 하고 최근에(동년 11월) 그 의견을 정리한 보고서(이하 “모니터링 평가보고서”)가 공표되었다. 본고에서는 이와 같은 점을 배경으로 우선 플랫폼투명화법을 개관한 후 모니터링 평가보고서의 주요내용을 소개하고자 한다.

(2) 플랫폼투명화법상 자율규제의 설계와 특징

¹⁹⁸* 서희석(부산대학교 법학전문대학원 교수)

¹⁹⁹ 「Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services」

²⁰⁰ 「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律」

가. 플랫폼투명화법상 자율규제의 설계

(가) 입법목적 및 기본이념

플랫폼투명화법은, “근년의 정보통신기술 분야의 기술혁신의 발전에 의해 데이터를 활용한 새로운 산업이 창출되고 세계적 규모로 사회경제구조의 변화가 생김에 따라 디지털플랫폼이 수행하는 역할의 중요성이 증대하고 있는 가운데”(입법환경), “디지털플랫폼제공자의 자주성 및 자율성에 배려하면서 상품등제공이용자(=판매자) 등의 이익의 보호가 과제로 되고 있는 상황임에 비추어”(입법과제), “특정디지털플랫폼 제공자의 지정, 특정디지털플랫폼제공자에 의한 제공조건 등의 공개, 특정 디지털플랫폼의 투명성 및 공정성에 대한 평가 기타 조치를 강구함으로써”(입법내용), “특정디지털플랫폼의 투명성 및 공정성의 향상을 도모하고 이로써 특정 디지털플랫폼에 관한 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진을 통하여 국민생활의 향상 및 국민경제의 건전할 발전에 기여하는 것”(입법목적)을 목적으로 하는 법이다(제1조).

이와 같은 입법목적 하에 플랫폼투명화법은 플랫폼규제에 관한 정부의 정책방향에 관한 기본이념을 다음과 같이 규정한다. 즉, “디지털플랫폼의 투명성 및 공정성의 향상에 관한 시책은, 디지털플랫폼이 이용자의 편익의 증진에 기여하고 일본 경제사회의 활력의 향상 및 지속적 발전에 있어 중요한 역할을 발휘하는 주체라는 점을 고려하여”(플랫폼의 중요성 인식), “디지털플랫폼 제공자가 디지털플랫폼의 투명성 및 공정성의 향상을 위한 노력을 자주적이고 적극적으로 행하는 것을 기본으로 하여 국가의 관여 기타 규제를 필요최소한의 것으로 함으로써”(자율적 규제수단의 채택 및 국가규제의 최소화), “디지털플랫폼제공자의 창의성이 충분히 발휘되고 디지털플랫폼제공자와 상품등제공이용자와의 거래관계에서의 상호이해의 촉진을 도모하는 것”(창의성 발휘와 상호이해의 촉진)을 기본취지로 하여 이루어져야 한다.”(제3조)

요컨대 플랫폼투명화법은 규제대상인 특정디지털플랫폼제공자가 투명성 및 공정성의 향상을 위한 대응을 자주적이고 적극적으로 실시하는 것(=자율규제)을 기본으로 하고, 국가의 관여나 규제는 필요 최소한의 것으로 한다는 점을 정부정책의 기본이념으로 함으로써 특정디지털플랫폼의 투명성 및 공정성의 향상을 도모하고 이로써 특정 디지털플랫폼에 관한 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진하기 위한 법이라고 할 수 있다. 이와 같이 입법목적과 기본이념에서 제시된 규제의 수법은 규제의 큰 틀을 법률로 정하면서, 상세한 내용은 사업자의 자율규제에 기반하여 정부가 일정 부분 관여하는 형태의 규제수법인 이른바 ‘공동규제’라 할 수 있을 것이다.

(나) 규제대상: 특정디지털플랫폼제공자

플랫폼투명화법에서 디지털플랫폼이란 “다수자의 이용을 예정하여 전자계산기에 의한 정보처리에 의해 구축한 場으로서 당해 장에서 상품·서비스·권리(이하 ‘상품등’)을 제공하려는 자의 당해 상품등에 관한 정보를 상시적으로 표시한 것(양면 네트워크 효과 - 상품등제공자·상품등수요자의 증가가 상호간의 편익을 증진시켜 쌍방의 수가 더욱 증가하는 관계-를 이용한 것에 한한다)을 다수자에게 인터넷 등 고도정보통신네트워크를 통해 제공하는 서비스”로 정의된다(제2조1호). 이른바 양면시장에서의 양면 네트워크 효과를 염두에 둔 정의라 할 것이다.

경제산업대신은 이와 같은 디지털플랫폼의 제공자 중 특히 거래의 투명성 및 공정성을 향상시킬 필요성이 높은 자를 시행령에서 정하는 기준(사업구분 및 규모)에 따라 ‘특정디지털플랫폼 제공자’로 지정하여야 함(4조1항). 시행령에서 정하는 “특정 디지털플랫폼 제공자의 사업구분 및 규모”는, ① 당해 분야의 국

민생활 및 국민경제에의 영향의 크기, ② 당해 분야의 일부 디지털플랫폼에의 이용 집중도, ③ 거래의 실적 및 동향을 감안한 상품등제공자의 보호 필요성, ④ 기타 규제 및 시책에서의 대응상황을 감안하여, 기본이념(3조)에 따라 필요한 최소한의 범위에 한정하여 지정이 이루어질 수 있도록 책정하여야 하는바(4조3항), 시행령에서 정한 '사업구분 및 규모' 기준은 ① 물품판매 온라인 몰: 연간 3,000억엔 이상의 국내 매출액, ② 앱스토어: 연간 2,000억엔 이상의 국내 매출액이다.

이에 따라 경제산업대신은 플랫폼투명화법의 적용대상이 되는 “특정디지털플랫폼제공자”로 다음 5개 사업자를 지정하였다(2021.4.1.). ① 물품판매 온라인몰(이하 “온라인몰”)의 운영사업자로서, 아마존 재팬, 라쿠텐시장, 야후쇼핑, ② 앱스토어의 운영사업자로서, Apple · iTunes(App Store), Google(Google Play Store)가 그것이다.²⁰¹

위 규제대상 사업자의 지정에서 알 수 있는 바와 같이, 플랫폼투명화법은 해외사업자도 규제대상에 포함한다(역외적용). 이 경우에는 국내관리인의 선임이 필요하며(7조3항4호), 아울러 해외 사업자에게도 적용이 이루어지고 있는 독점금지법 등을 참고하여 공시송달절차에 관한 규정을 정비하고 있다(21조).

(다) 규제내용: 특정디지털플랫폼제공자의 의무

특정디지털플랫폼제공자는 1) 거래조건 등의 정보 공개 및 2) 자주적인 절차 및 체제의 정비를 실시하고, 3) 실시한 조치나 사업의 개요에 대해서 매년 자기평가를 붙인 보고서를 제출하여야 한다.

1) 거래조건 등 정보의 제공의무(투명성 확보의무: 5조)

특정디지털플랫폼제공자와 판매자(상품등제공이용자) 간의 계약의 투명성을 확보하기 위하여 일정한 거래조건의 공개를 의무화하였다. 공개하여야 할 거래조건은 다음과 같다.

- ① 특정디지털플랫폼제공자가 거래거절(해지)을 하는 경우에 있어서 거래거절의 판단기준
 - ② 다른 서비스의 유상 이용을 요청하는 경우 그 내용 및 이유
 - ③ 검색순위를 결정하는 기본적인 사항(판매자에 의한 광고비용 기타 금전 지급이 해당 순위에 영향을 미칠 경우 그 취지를 포함하며, 알고리즘 자체는 제외됨)※
 - ④ 특정 디지털플랫폼 제공자가 취득 · 사용하는 데이터의 내용 및 그 취득 · 사용의 조건※
 - ⑤ 이용자에 의한 데이터의 취득 · 사용의 가부와 그 범위 · 방법 등※
 - ⑥ 상품등제공이용자에 의한 불만사항의 제출, 협의의 신청 방법(창구, 처리절차 등) 등
- ※ 표시 항목(③~⑤)은 판매자뿐만 아니라 모든 이용자에게 공개되어야 하는 것임.

²⁰¹ 한편 경제산업대신은 그 후 디지털 광고분야의 특정디지털플랫폼제공자로 2개 사업유형의 사업자를 추가적으로 지정하였다(2022.10.3.)

- ① 미디어일체형 광고디지털플랫폼 운영사업자
 - Google (Google검색 또는 YouTube에 광고를 표시하는 사업)
 - Meta (「Facebook (Messenger포함)」 또는 「Instagram」에 광고를 표시하는 사업)
 - 야후 (「Yahoo!JAPAN (Yahoo!검색을 포함)」에 광고를 표시하는 사업)
- ② 광고중개형 디지털플랫폼 운영사업자: 광고주와 그 광고를 게재하는 웹사이트 등 운영사업자(매체주)를 주로 옥션방식으로 중개하는 유형
 - Google (「AdMob」, 「AdSense」 등에 의해 매체주의 광고물에 광고를 표시하는 사업)

한편 거래조건을 변경하거나 거래전부를 거절할 때에는, 공개에 의해 일반이용자의 이익을 해하는 경우 기타 시행규칙에서 정하는 경우를 제외하고, 사전(시행규칙에서 정하는 날 이전)에 그 내용(취지)과 이유를 통지하여야 한다.

위와 같은 의무를 위반한 경우에는 제재로서 일정한 행정조치(권고, 조치명령, 조치사실의 공표)가 내려지며 (6조), 명령위반에 대해서는 형사벌의 제재(벌금)가 있다(23조).

2) 자주적인 절차·체제의 정비의무(7조)

특정디지털플랫폼제공자는 경제산업성이 정하는 ‘지침’에 따라 판매자와의 거래관계에서 상호이해를 촉진하고 거래의 공정성을 도모하는데 필요한 자주적인 절차·체제를 정비하여야 한다(1항·2항). 경제산업성의 ‘지침’에서는 다음 사항을 정하여야 한다(3항).

- ① 거래의 공정성을 확보하기 위한 절차·체제의 정비
- ② 민원처리·분쟁해결을 위한 절차·체제의 정비
- ③ 판매자나 기타 관계자와 긴밀한 연락을 위하여 국내에서 필요업무를 관리하는 자(국내관리인)의 선임 등

위 의무에 위반한 경우에는 경제산업대신은 필요한 조치를 ‘권고’할 수 있고, 이 경우 그 취지를 ‘공표’하여야 한다(8조).

3) 운영상황의 보고의무(9조)

특정디지털플랫폼제공자는 위 가와 나 의 사항과 그에 대한 자기평가를 덧붙인 보고서(자기평가보고서)를 매년 경제산업대신에 제출하여야 한다. 보고서에는 5가지 사항(① 사업의 개요, ② 불만처리 및 분쟁해결에 관한 사항, ③ 정보공개에 관한 사항, ④ 자주적인 절차·체제의 정비에 관한 사항, ⑤ 앞 3가지 항목(②~④)에 대한 자기평가에 관한 사항)이 기재되어야 한다(1항).

경제산업대신은 특정디지털플랫폼제공자의 자기평가보고서의 내용 및 이용자에 의한 플랫폼투명화법상 의무(투명화업무 및 자주적인 절차·체제의 정비의무) 위반에 대한 신고사실, 기타 경제산업성이 파악하는 사실에 대하여 경제산업성이 작성하는 자기평가보고서의 작성에 관한 지침을 감안하여 평가를 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다(2항·5항). 경제산업대신이 평가를 할 때에는 사전에 총무대신과 협의하여야 한다(3항). 한편 경제산업대신이 위 평가를 할 때에는 사전에 이용자(판매자, 소비자) 및 그 단체, 학계 등의 의견을 청취할 수 있다(4항). 특정디지털플랫폼제공자는 공표된 평가결과에 근거하여 특정 디지털플랫폼의 투명성 및 공정성의 자주적인 향상을 위해 노력하여야 한다(6항).

특정디지털플랫폼제공자가 위 의무에 위반하여 보고서를 제출하지 않거나 기재할 사항을 누락한 경우 또는 허위의 기재를 한 경우에는 50만엔 이하의 벌금에 처해진다(24조2호).

4) 규제기관

가) 주무부서: 경제산업성

플랫폼투명화법에 의한 규제의 주무부서는 경제산업성이다. 주무부서인 경제산업성은 다음 권한을 가진다.

- ① 특정 디지털플랫폼 제공자의 지정 및 취소
- ② 특정 디지털플랫폼 제공자가 본법상의 의무(정보공개의무, 자주적인 절차·체제의 정비의무, 운영상황의 보고의무)를 위반한 경우의 시정조치(권고, 조치명령)
- ③ 특정 디지털플랫폼 제공자의 보고서에 대한 평가
- ④ 보고 및 검사
- ⑤ 시행령 제정시 자료제출 요구 등

나) 공정거래위원회 및 총무성의 역할

플랫폼투명화법의 주무부서는 경제산업성이지만 공정거래위원회 및 총무성이 일정한 역할을 담당하는 구조이다. 경제산업대신은 공정거래위원회에 일정한 조치를 청구할 수 있고, 일정한 사항에 대해서는 총무성과 협의하여야 한다.

경제산업대신은 독점금지법상 불공정한 거래행위의 금지규정을 위반했다고 인정하는 때에는 공정거래위원회에 대하여 동법에 따른 적절한 조치를 청구할 수 있다(13조1항). 또한 경제산업성은 다음 사항에 대하여는 총무성과 협의하여야 한다.

- ① 정보공개의 권고·조치명령의 내용이 데이터의 유통에 관한 것일 때(6조2항·5항)
- ② 특정디지털플랫폼 제공자의 자주적 조치에 관한 지침의 작성시(7조4항)
- ③ 특정디지털플랫폼제공자의 보고서 평가시(9조3항)
- ④ 시행령 제정시(15조2항, 16조2항)

나. 플랫폼 자율규제의 특징

(가) 자율규제의 유형: 공동규제

플랫폼투명화법은 플랫폼규제의 대상을 일정 규모 이상의 대규모 플랫폼사업자(특정디지털플랫폼제공자)로 한정된 후, P2B 관계와 관련하여 법에서 정하는 일정한 사항을 준수하였는지를 스스로 평가한 보고서(자체평가보고서)를 제출하게 한 후(=자율규제), 이에 대해 정부가 공식적으로 평가하여 공표하는 방식을 취한다(제9조 참조). 자율규제를 기반으로 하되 행정부가 일정한 관여를 하고 있다는 점에서 이른바 ‘공동규제’라 할 수 있다.

(나) 공동규제의 구체적 작동방식

플랫폼투명화법에 의한 공동규제는 ①자기평가보고서의 제출 → ②제3자기구에 의한 모니터링 평가 → ③경제산업성에 의한 본평가 → ④본평가 공개 및 피드백의 과정을 통해 작동한다.

플랫폼투명화법에 의한 공동규제는 우선 특정디지털플랫폼제공자에 의한 연례 자기평가보고서의 작성 및 제출(=자율규제)로부터 시작한다. 자기평가보고서에는 법에서 정하는 사업자의 의무(민원처리 및 분쟁해결, 정보공개, 자주적인 절차·체제의 정비)에 대한 자기평가에 관한 사항이 기재되어야 한다. 법에서 정하는 사업자의 의무를 스스로 준수하고 있는지를 스스로 평가하게 하는 방식이라는 점에서 ‘자율규제’가 기반이 된 규제방식이라 할 수 있다.

사업자에 의한 자기평가보고서가 제출되면 경제산업성이 이를 평가하여 공표하도록 되어 있는데, 평가

시에는 이용자(판매자, 소비자) 및 그 단체, 학계 등의 의견을 청취할 수 있다(9조4항). 실제로 이 조항에 근거하여 경제산업성에 의한 평가가 이루어지기 전에 학식경험자 등으로 구성된 제3자기구가 조직되어 1년 정도의 기간에 걸친 평가(“모니터링 평가”)가 이루어졌다(후술). 제3자기구에 의한 모니터링 평가는 경제산업성의 평가(본평가)로 연결될 것이 예상된다는 점에서 일본의 플랫폼 자율규제의 제도설계에서는 대단히 중요한 절차라고 할 것이다.

경제산업성의 본평가가 공표되면 특정디지털플랫폼제공자는 공표된 평가결과에 근거하여 특정디지털플랫폼의 투명성 및 공정성의 자주적인 향상을 위해 노력하여야 한다(6항). 이것은 본평가를 통해 검증된 법 위반사항이나 (법 위반사항은 아니지만) 개선 권고사항 등에 대해 자율적으로 피드백이 이루어져야 함을 의미하는 것이다. 이것은 본평가의 공개에 의해 사회 전체의 평판이 이루어지고 이를 통해 경쟁이 촉진되도록 하는 구조라고도 할 수 있다.

(다) 공동규제에서 행정의 역할

플랫폼투명화법은 사업자에 의한 자율규제를 기반으로 하되 정부에 의한 관여와 규제를 최소화할 것을 동법의 기본이념으로 천명하고 있다(3조). 실제로 동법에 의한 공동규제에 있어서 행정의 역할 내지 권한은 필요최소한에 머물러 있다고 할 수 있다.

실제로 주무부서인 경제산업성은 사전에 총무대신과 협의한 위에, 제출된 자기평가보고서의 내용 및 이용자에 의해 신고된 의무위반사실, 기타 경제산업대신이 파악하는 사실에 근거하여 특정디지털플랫폼의 투명성 및 공정성에 대한 평가(본평가)를 실시한다. 또한 본평가에 앞서 이용사업자, 소비자, 학식경험자 등의 의견을 청취할 수 있는데, 실제로 이 의견청취 과정(모니터링 평가)은 정부에 의한 본평가의 방향을 결정하는 대단히 중요한 절차로 위치지워진다는 점이 법 시행 후 최초의 본평가 과정에서 확인되었다(후술).

(3) 제3자기구에 의한 평가의 실시(2022년도)

일본의 플랫폼 공동규제에서는 전술한 것처럼 경제산업성에 의한 본평가에 앞서 이용사업자, 소비자, 학식경험자 등의 의견을 청취할 수 있도록 제도설계되어 있는데(9조4항), 실제로 이 의견청취 과정이 공동규제의 핵심적 역할을 담당한다는 점이 확인되었다.

가. 제3자기구로서의 “모니터링 회의”의 조직과 구성

(가) 모니터링 회의의 조직

경제산업성은 특정디지털플랫폼제공자에 대한 본평가에 앞서 학식경험자 등으로 구성된 제3자기구를 조직하였다(2021년 12월). 제3자기구의 정식명칭은 “디지털플랫폼의 투명성·공정성 향상에 관한 모니터링 회의”(모니터링 회의)이다. 이 제3자기구는 자기평가보고서에 기반한 자율규제에 대한 평가와 검증을 위한 실질적 평가기구라고 할 수 있다.²⁰²

²⁰² 공동규제에서만 아니라 (순수한) 자율규제에서도 이러한 제3자기구는 자율규제의 운용상황에 대한 대외적 신뢰도 제고에 중요한 역할을 담당할 수 있을 것으로 생각한다.

(나) 모니터링 회의의 구성 및 특징

2021년 12월에 최초로 조직된 모니터링 회의는 10인의 위원으로 구성되며, 4인의 옵저버 및 정부(관계 성청 등)가 배석하고 사무국에 의해 업무지원을 받은 조직이다.

위원(10인)은 법학 교수 3인, 경제학 교수 2인, 정보과학 교수 1인, 변호사 2인, 회계사 1인, 신문사 편집위원 1인으로 구성되며 좌장은 경제학 교수가 맡았다. 한편 사업자단체 및 소비자단체에서는 4인이 옵저버로 참여하였는데, 그 구성은 사업자단체 2인(모바일콘텐츠 관련 1인, 통신판매 관련 1인) 및 소비자단체 1인, ADR기구 1인이다.

한편 정부(관계성청 등)에서는 내각관방 디지털시장경쟁본부 사무국, 공정위 사무총국 경제거래국 총무과, 개인정보보호위원회 사무국, 소비자청 소비자정책과, 총무성 정보유통행정국 정보통신정책과, 경제산업성 경제산업정책국 경쟁환경정비실에서 공무원을 파견하였고, 사무국은 경제산업성 상무정보정책국 디지털거래환경정비실과 (주)노무라종합연구소 컨설팅사업본부 ICT미디어컨설팅에서 담당하였다.

이와 같이 제3자기구는 (정부 관계자와 사무국을 제외하고는) 위원과 옵저버로 구분되어 있고, 사업자단체와 소비자단체에서는 단지 옵저버로 참여하고 있을 뿐이다. 이것은 모니터링 회의가 이해당사자(사업자, 소비자 등)가 아닌 제3자의 전문가 그룹으로 구성되었음을 의미하는 것이다. 특히 학자들의 전문영역이 법학(3), 경제학(2), 정보학(1) 등으로 다양하게 분포되어 있고, 변호사(2) 외에 회계사(1)가 포함되었다는 점도 특기할 만하다.

(다) 모니터링 회의에 의한 평가(모니터링 평가)의 실시(2022년도)

모니터링 회의는 2021년 12월 24일에 제1회 회의를 개최하였고, 이후 2022년 11월 8일까지 대략 1년 정도에 걸쳐 총 8회 회의로 종료되었다. 제8회 회의까지 5개 특정디지털플랫폼제공자에 의한 자기평가보고서의 제출과 설명(청문회)이 이루어졌고, 2022년 11월 11일 모니터링 회의의 의견을 종합정리한 의견서(모니터링 평가보고서)가 공표되었다.²⁰³

제3자기구로서의 모니터링 회의는 2021년 12월 최초로 조직되었고 그 평가보고서가 공표되어 그 임무를 종료하였다. 그러나 후술하는 모니터링 평가보고서의 내용으로부터 유추할 수 있는 것과 같이 제3자기구의 구성 및 평가는 내년 이후의 평가를 대비한 다년도 포석으로서의 측면도 있는 것이어서 향후에도 기본적으로 같은 체제 하에 연속적으로 이루어질 것으로 예상된다.

나. 모니터링 평가보고서의 구성 및 특징

(가) 구성

모니터링 평가보고서는 서론과 결론을 제외하고 크게 2개의 장으로 구성되어 있는데, 투명화법상 의무의 이행상황에 관한 총론적 검토와 이용사업자의 불만이나 상담내용을 반영하여 테마별로 논의·검토한 개별적 검토가 그것이다.

²⁰³ 이에 기초하여 2022년 12월 22일 경제산업성에 의한 본평가가 있었다.

총론적 검토는 플랫폼투명화법에 기초한 규제대상자의 대응상황을 전반적으로 평가한 것으로, 플랫폼 투명화법상 제3가지 규제내용인 거래조건 등의 공개, 자주적인 절차·체제정비, 민원·분쟁처리 상황에 대하여 평가한 것이다. 개별적 검토는 상담창구에 접수된 이용사업자의 목소리를 반영하여 테마별로 논의 검토한 것으로, ① 계정정지·앱 삭제절차, ② 자사우대 우려에의 대응, ③ 앱스토어의 수수료·과금방법, ④ 반품·환불절차, 앱심사의 예견성, 표시순위의 결정요소에 관한 내용으로 이루어져 있다.

(나) 내용상 특징

모니터링 평가보고서의 내용은 후술하는 제4장의 내용을 검토함으로써 자연스레 그 특징을 발견할 수 있기 때문에 특별히 상술하지는 않는다. 다만 여기서는 우리나라와 비교하여 의미가 있다고 생각되는 내용의 특징을 세 가지만 언급하기로 한다.

첫째, 비즈니스모델에 대한 존중 자세이다. 다섯 개 규제대상 사업자(특정디지털플랫폼제공자)의 비즈니스모델은 디지털플랫폼이라는 점에서는 공통하지만 같은 사업유형(온라인몰, 앱마켓) 하에서도 완전히 같다고는 할 수 없다. 따라서 사업자에 대한 규제의 설정에서는 이러한 비즈니스모델의 상위가 반영될 필요가 있다. 모니터링 평가보고서의 전 영역에 걸쳐 이러한 시점이 관철되어 있다.

둘째, 법적 규제내용에 대한 평가 외에 경영학(또는 경제학)적 기준에 따른 평가도 이루어져 있다는 점이다. 법적 기준에서는 법상 의무위반사항에 대한 평가 외에도 경쟁정책, 이용자보호 등의 관점에 따른 판단이 이루어져 있고, 경영학적 기준에서는 거버넌스 체제, 컴플라이언스 체제 등에 따른 판단이 이루어져 있다. 이것은 평가위원들이 다양한 전문영역으로부터 구성되어 있다는 점에 영향받은 것으로 생각되지만, 모니터링 평가가 규제대상 사업자의 경영체제에 대한 종합적인 평가로서의 측면도 아울러 갖고 있다는 것을 의미한다.

셋째, 외국사업자에 대한 규제의 시점이 포함되어 있다는 점이다. 특히 국내대리인 선임의 중요성이 언급되고 있고, 글로벌 기준뿐만 아니라 일본 국내의 법과 관행에 대한 존중이 강조되고 있다. 이것은 구글이나 애플과 같은 글로벌 플랫폼에 대한 규제와 관련하여 중요한 시사를 준다고 생각한다.

(4) 모니터링 평가보고서의 주요 내용

모니터링 평가보고서의 주요 내용을 게재한다. 이것은 평가보고서의 주요 내용을 가능한 한 그대로 번역(일부 의역)한 것으로서 제3자기구에 의한 평가가 실제로 어떻게 이루어지고 있고 그 내용은 무엇인지를 소개하기 위한 것이다.

가. 들어가며

(가) 평가보고서의 위치

- “특정디지털플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률”(이하 “플랫폼투명화법”이라 한다) 제9조에 따른 경제산업대신에 의한 ‘평가’(본평가)를 위해 학식경험자와 관계자의 의견을 청취하기 위하여 조직

된 것이 “디지털플랫폼의 투명성·공정성에 관한 모니터링 회의”(이하 “모니터링 회의”라 한다)이다.

- 모니터링 회의는 “모니터링 평가”를 담당하는 실체로서, 관계자간에 논의를 해가면서 상호이해를 촉진하고 특정디지털플랫폼과 이용사업자와의 거래관계를 보다 향상시키는 것을 목적으로 한다.
- 모니터링 회의에서는 지금까지 디지털플랫폼을 이용하는 사업자의 목소리, 특정디지털플랫폼제공자로부터 제출된 보고서 등의 정보에 기초하여 논의를 진행해왔다.
- 본 평가보고서는 모니터링 회의에서 현출된 의견을 종합적으로 정리한 것으로, “경제산업대신에 의한 평가”(본평가)에 있어서 모니터링 회의의 의견이 충분히 고려될 것을 기대한다.

또한, 모니터링 회의의 의견이 특정디지털플랫폼제공자에 의한 운영개선, 시장관계자간의 상호이해 촉진, 특정디지털플랫폼을 둘러싼 거래환경의 개선으로 연결되기를 기대한다.

(나) 특정디지털플랫폼의 평가에 있어서의 시점

- 이번 특정디지털플랫폼의 투명성·공정성에 관한 논의에 있어서는 다음 2가지를 중시하였다.

1) 디지털플랫폼을 이용하는 사업자의 목소리를 진지하게 듣고 대응하고 있는가?

- 이용사업자와의 상호이해를 위한 대화의 자세
- 이용사업자와 사회전체로부터의 신뢰확보를 위해 플랫폼 상의 규칙과 자사대응의 설 명뿐만 아니라 그것이 실효적으로 기능하고 있음을 나타내는 체제와 구체례, 실적 등을 외부검증 가능한 형태로 설명하고 있는가
- 이용사업자의 목소리에 기초한 검토·개선이 조직적으로 이루어지고 있는가

2) 디지털플랫폼의 운영개선 사이클이 실효적으로 작동하고 있는가?

- 지속적인 개선의 자세와 실적을 높이 평가
- 장래를 향한 과제인식과 개선의 방향성·목표를 나타내는 것은 플러스 평가

- 논의에 있어서는 디지털플랫폼 마다의 비즈니스모델이나 구조의 차이를 감안하도록 유의함과 동시에 사전 노력과 사후 대응의 트레이드·오프 관계를 의식했다.
- 또한 이번 모니터링 평가는 플랫폼투명화법 시행 후, 특정디지털플랫폼의 대응체제에 대해 논의·평가하는 최초의 기회이기도 하다. 향후 매년 계속하여 관측해 간다는 관점에서 우선은 현상을 확실하게 확인함과 동시에, 내년 이후의 논의·평가의 시점(개선의 방향성, 기대 등)을 제시한다는 방향에서 논의하였다. 나아가 디지털플랫폼사업자에 의한 자주적인 대응을 지원한다는 관점에서 플랫폼투명화법의 취지에 비추어 바람직하다고 생각되는 대응례를 추출하려고 하였다.

나. 특정디지털플랫폼제공자에 의한 플랫폼투명화법상 의무의 이행상황(총론)

(가) 플랫폼투명화법에 기초한 대응상황 ~ 전반적인 평가

- 플랫폼투명화법의 시행에 따라 특정디지털플랫폼제공자에 의한 거래조건의 공개는 전체적으로 개선되고 있다고 평가할 수 있다. 불만·분쟁처리 등의 체제정비에 대해서도 적극적으로 대응하고 있는 모습

이 었보였다.

- 청취조사(hearing)에서는 구두에 의한 커뮤니케이션을 통해 특정디지털플랫폼제공자의 생각과 대응자세를 확인할 수 있었다. 비즈니스모델에 따른 창의성 발휘를 위한 노력도 었볼 수 있었다는 점에서 유의하였다.
- 플랫폼투명화법 시행 후 최초의 모니터링 평가에서 각사는 모니터링 회의로부터의 질문과 청취조사에 진지하게 대응하였는바, 그러한 협력자세는 공동규제의 취지와 상호이행의 촉진이라는 관점으로부터도 평가할 수 있다.
- 플랫폼투명화법 시행 후의 각사의 대응과 모니터링 평가를 통하여 특정디지털플랫폼의 투명성·공정성이 전체적으로 개선된 점은 평가할 수 있다. 반면 후술하는 바와 같이 대응노력이 더욱 필요하다고 생각되는 사항도 있다. 각사에는 모니터링 회의의 의견과 향후 공표될 경제산업대신에 의한 본평가도 반영하여 적극적으로 대응해 갈 것을 기대한다.
- 청문회(hearing)를 통해 투명성이 높아진 면도 있다. 모니터링 회의로서도 내년 이후도 계속하여 관계자간의 상호이해, 특정디지털플랫폼의 투명성·공정성의 향상을 위해 노력해 가는 것이 중요하다.

(나) 거래조건 등의 공개 상황

【거래조건 등의 공개】

- 입점자(온라인몰의 경우: 역자 주)나 개발자(앱마켓의 경우: 역자 주) 등의 이용사업자에 대하여, 이용약관 등에 기재된 거래조건 등을 이해하기 쉽게 공개·설명하는 것은 이용사업자에 의한 사업의 예견성을 향상시키고 동시에 이용사업자로부터의 민원·상당 등의 사안을 줄여간다는 점에서도 중요하다.
- 그러한 관점에서 방대한 이용약관 안에 중요정보가 매몰되어 있어서는 곤란하다. 이용사업자가 보아 이해하기 쉬운 형태로 공개·설명하는 대응태세·고안이 요구된다. 야후와 라쿠텐은, 웹사이트 상에서 이용자에게 거래조건을 개요 등을 간결하게 소개하고 있는데 이러한 대응은 평가할 수 있다. 일본어 번역을 추가하는 것도 필요하다(외국계회사의 경우: 역자 주).

【거래조건 변경시의 사전통지·이유설명】

- 거래조건을 변경하는 경우에도 이해하기 쉽게 설명·공개하는 것은 중요하다. 거래조건 변경에 있어서 변경 후의 규약이 제시될 뿐으로 변경되는 사항이 무엇인지 모르겠다는 지적도 있는바, 신규대조표를 제시하는 야후의 대응태세는 평가할 수 있다.
- 거래조건 변경에 있어서는 이용사업자가 당해 변경에 대응할 수 있는 정도의 준비기간을 확보함과 동시에 변경내용에 대해 이용사업자가 의견을 제시할 수 있도록 변경의 이유와 목적을 사전에 설명하는 것이 중요하다. 설문조사 결과에 의하면 1개월 이상 전에 거래조건 변경의 통지가 있었다는 회답이 9할 정도이지만, 한편으로는 가격변경이 변경통지의 15일 후에 이루어지는 사안도 있는바, 이용사업자에 주는 영향을 고려한 기간이었는지는 의문이 남는다. 거래조건 변경 시의 대화 프로세스를 보다 실효적으로 만드는 것이 필요하다. 이와 같은 관점에서 거래조건 변경 시의 각사의 대응에 대해 주시해 갈 생각이다..

【거래거절시의 대응】 후술(계정정지·앱삭제절차 부분 참조)

(다) 자주적인 절차·태세정비의 상황

- 플랫폼투명화법 시행 후 최초로 시행된 특정디지털플랫폼제공자에 의한 보고서(자기평가 보고서)에는 다수의 자주적인 대응노력의 보고가 있었다. 그러나 다음과 같은 과제가 있다고 생각된다.

⇒ 자기평가 보고서에는 각종 대응노력의 효과와 개선점을 알기 어려운 것이 많았다. 이 때문에 청문회에서는 대응노력의 운용실태와 효과의 제시로서 정량적인 실적과 개선에 이룬 구체례를 설명하도록 요구하였다.

⇒ 이용사업자로부터 지적된 목소리를 반영하여 각종 질문을 하였지만, 이용사업자의 목소리를 반영한 과제 의식과 향후 개선방침이 보이지 않는 내용이 많았다. 그러한 가운데 내부감사와 외부 유식자위원회를 활용하여 향후의 개선방침을 제시하여 대응하고 있는 야후의 자세는 평가할 만하다.

- 청문회를 통해 보다 구체적으로 설명된 부분도 있는바, 각사의 대응태세를 이해·평가함에 있어 유의미하였다. 그러나 예를 들어 데이터관리 등의 체제에 대하여는 객관적으로 평가할 수 있는 정도의 정보가 제공되었다고는 말할 수 없었다. 내년 이후도 당해 체제정비의 상황과 개선점을 확인해 갈 생각이다.
- 이러한 점을 반영하여 내년 이후 제출할 보고서에 있어서는,

⇒ 각종 대응태세와 그 효과를 외부에서 검증가능한 형태로 제시할 것

그때 근거가 되는 자료(가령 내부감사·외부감사의 결과 등을 상정 가능)을 제공할 것

⇒ 이용사업자의 목소리를 반영한 개선방침을 설명할 것

이 요구된다. 그러한 설명대응은 이용사업자뿐만 아니라 사회전체의 신뢰를 확보해 가는데 있어서 유익하다.

- 각종 대응태세의 실효성을 담보하는 관점에서는, 현장이 안고 있는 과제를 경영층이 끌어올려 운영개선으로 연결하는 태세, 경영의 문제의식을 현장에 침투시키는 태세 등 거버넌스 체제의 정비가 중요하다.

특히 “국내관리인”에는 현장의 목소리와 경영층의 문제의식을 사내 횡단적(수평적)으로 전달하여 운영 개선으로 연결시키는 역할이 기대된다. 예를 들면 글로벌 물을 적용하는 중에도 일본의 상관행도 고려하여 합리적이라고 생각되는 경우에는 물 운용을 변경해 가는 것이 적당하며, 그러한 케이스에서는 국내관리인이 중심적인 역할을 발휘할 수 있다. 그러한 관점에서 온라인 클레인 게임(オンラインクレイゲーム)에 대한 소비자보호책을 일본에서 취급 가능하게 한 구글의 대응태세는 높게 평가할 수 있다.

(라) 민원·분쟁처리의 상황

- 이번 모니터링 회의에서는 특정디지털플랫폼제공자가 제출한 자기평가 보고서와 질문(모니터링 회의에 의한)에 대한 회답을 통하여, 각사의 민원·분쟁처리의 체제와 상담실적에 대해 다양한 정보가 제공되었다. 각사의 대응태세를 객관적으로 평가할 수 있게 된 것은 개선상황을 외부에서 검증하는 것을 가능하게 하고 이용사업자로부터의 납득감·신뢰감을 획득해 가는데 있어서 커다란 진전이다.
- 각사로부터 보고된 민원건수 등의 실적치는 집계에 있어서의 定義의 차이는 물론 비즈니스모델도 다르기 때문에 단순히 횡적으로 비교할 수 있는 것은 아니지만, 향후 각사의 대응태세를 평가해가는데

있어서의 지표가 된다. 내년 이후에도 민원건수 등의 실적치도 보아가면서 각사의 민원·상담대응과 운영개선의 상황에 대해 계속적으로 확인해갈 예정이다. 그때 민원·상담창구의 주지사항(창구를 이용자가 주지하고 있는지: 역자 주)에 대해서도 함께 확인해갈 예정이다.

- 한편 민원·상담대응과 관련하여 정형문(定型文)대응(정형화된 매뉴얼 대응: 역자 주)의 타당성 여부와 개별대응의 필요성에 대해 논의가 있었다. 비즈니스모델도 다르기 때문에 일률적인 대응방안이 있을 수는 없지만, 정형문대응만으로 사안을 포기해버리고 마는 이용사업자가 존재한다는 점도 고려하여 계속적으로 대응의 개선을 모색해 가야 할 것이다.
- 특정디지털플랫폼제공자에 의한 조치에 대해 이용사업자와의 사이에 다툼이 생겼는데 보안(세큐리티) 대응 등의 사정으로 이용사업자에게 충분한 정보를 공개할 수 없는 경우, 당해 조치의 적절성을 객관적으로 확인할 수 없다는 문제가 생길 수 있다. 이러한 경우에 이용사업자의 요구에 응하여 ADR을 이용하는 등의 대응은 유익하며 그 경우의 합리적인 비용부담의 방책도 포함하여 검토된다면 높게 평가할 수 있다.

다. 이용사업자의 목소리를 반영한 논의·검토(테마별)

- 모니터링 회의에서는 특정디지털플랫폼을 이용하는 사업자로부터의 목소리 등을 기초로 하여, 특정디지털플랫폼제공자에 대한 질문·확인사항을 정리하고 아울러 당해 질문·확인사항에 대한 각사로부터의 답변을 반영하여 논의하였다.
- 그중에서 특히 많은 논의가 있었던 이하 논제를 중심으로 의견을 정리하였다.
 - ① 계정정지·앱삭제 절차(온라인몰·앱스토어 공통)
 - ② 자사우대예의 우려(온라인몰·앱스토어 공통)
 - ③ 수수료·과금방법(앱스토어)

※ (주) 이용사업자로부터의 목소리

2021년 4월 이후 '상담창구'²⁰⁴ 등에 제출된 이용사업자의 목소리를 기초로 하여, 비교적 많이 제출된 내용과 많은 이용사업자에 영향을 줄 수 있는 내용을 정리한 것임.

– 온라인 몰

1. 반품 관계
2. 규약·가이드라인 등의 운용
3. 계정정지 관계
4. 불만처리·상담체제
5. 상품의 검색순위
6. 온라인 몰 운영사업자에 의한 데이터 이용

204 플랫폼투명화법의 실효적인 운용을 위한 정부에 의한 대응책의 하나로서 디지털플랫폼을 이용하는 사용자(입점업자, 개발자 등)의 거래상의 문제점 등에 관한 상담에 대해 전문 상담원이 무료로 조언을 하고 필요에 따라 변호사의 정보제공 등이 이루어질 수 있도록 설치된 대응조직임. 온라인몰(일본통신판매협회 위탁), 앱마켓(모바일콘텐츠포럼 위탁), 기타 분야(경제산업성 직접 대응)로 나누어 설치되었고, 온라인 상담 외에 전화상담도 가능함.

- 앱스토어

1. 수수료 · 과금방법
2. 환불 관계
3. 앱의 심사 관계
4. 계정정지 관계
5. 불만처리 · 상담체제
6. 앱의 표시순위 등
7. 앱스토어 운영사업자에 의한 데이터 이용

(가) 계정정지 · 앱삭제 절차

- 계정정지처분과 이에 따른 매출금의 지급유보는 소비자등의 이익을 보호하기 위해 필요한 경우가 있는 반면, 입점자·개발자 등의 사업활동에 중대한 영향을 줄 수 있는 조치이다. 특히 플랫폼투명화법의 규제대상인 대형 온라인몰과 앱스토어는 거래의 투명성 · 공정성을 향상시킬 필요성이 높다고 평가 되는 존재로서, 소비자 등의 이익보호와의 균형을 도모하면서, 다음의 방향성 하에 적절한 프로세스를 확보함과 동시에 계속적으로 대응개선을 도모해가야 한다.

✓ 계정정지처분을 할 때에는 그 필요성 및 상당성을 신중하게 판단할 것

✓ 계정정지처분을 할 때에는 원칙적으로 이용사업자가 실질적으로 이의신청을 할 수 있도록 구체적인 이유를 사전에 공개할 것

✓ 이용사업자로부터의 이의신청 등을 통해 잘못된 계정정지처분을 한 것이 판명된 경우, 신속한 계정회복, 보상 요부의 검토 등 이용사업자의 이익에 충분히 배려한 대응을 할 것

※ AI를 이용하여 계정정지처분을 행하는 경우에는 일정한 비율로 에러가 생긴다는 것을 전제로 사후적인 구제조치를 충실화하는 것이 중요.

- 이에 덧붙여 계정정지처분의 적절성에 대해 제3자가 검증할 수 있도록 계정정지와 이에 대한 이의신청 등의 건수와 사례 등에 대해 공표·설명함으로써 투명성·공정성을 확보해가는 것이 유익하다. (매출금의) 지급유보가 이의신청의 제약이 되지는 않는지 검증하는 것도 검토의 여지가 있다. 이점과 관련하여, 구글은 계정정지처분에 이르기까지 단계적인 위반경고의 메시지를 발하는 프로세스를 확보하고 있고, 나아가 경고메시지의 개량 등을 통하여 이의신청이 감소하였다고 객관적인 수치로써 설명하고 있는바, 높게 평가할 수 있다. 내부감사의 지적을 반영하여 퇴점 등의 판단의 타당성을 사내에서 사후확인·사후검증하는 체제의 구축을 검토하고 있는 야후의 대응노력은 평가할 수 있다.
- 또한 정보보안(세큐리티) 등의 사정에 의해 계정정지처분의 이유를 충분히 공개할 수 없는 경우 ADR을 이용하는 등의 대응은 유익하다.
- 앱스토어의 운영자가 이미 제공된 앱을 스토어에서 삭제하는 행위(App remove)는 당해 앱을 제공하는 개발자의 사업활동에 중대한 영향을 줌과 동시에 당해 앱을 이용하고 있는 기존 유저에도 영향을 미친다는 점에서 온라인몰 상의 상품(정보) 삭제에 의한 영향과는 다르다. 정보보안 등에 지장이 없는 일정한 경우에는 사전통지를 함으로써 개발자에 의한 대응기간을 확보할 수 있도록 하는 등의 조치가 강구된다면 높게 평가할 수 있다.

(나) 자사우대 우려에 대한 대응

- 이용사업자로부터는 상품·앱의 표시순위나 데이터 이용, 규약 등의 물 적용 등의 면에서 자사우대가 있는 것은 아닌가 하는 우려가 많이 제시되고 있다. 플랫폼투명화법은 특정디지털플랫폼제공자에 대해 자사 및 관계회사와 다르게 취급할 경우 그 내용과 이유를 공개하도록 요구하고 있는데, 이번 모니터링 회의에서는 각사로부터 자사우대의 유무를 포함해 일정한 설명이 이루어졌다는 점에서 투명성의 관점에서 평가할 수 있다.
- 그러나 자사우대의 유무에 대해서는 외부검증이 어렵다는 점이 다시 한번 명확하게 되었다. 자사우대가 존재하지 않는다는 설명이 있었던 Amazon 및 라쿠텐, 또한 앱 표시순위나 데이터 이용에 대해 자사우대는 존재하지 않는다는 설명이 있었던 Apple이나 Google에 대해, 이번에 제공된 정보만으로는 자사우대의 유무에 대한 우려를 불식하기에 충분하다고는 말할 수 없었다. 데이터 이용에 대해서도 자사와 타사가 데이터 액세스 조건에 차이가 없다는 것까지는 확인할 수 없었다.
- 게다가 자사우대에 대해서는, 그 정의와 범위, 당부와 그 이유를 포함해, 다양한 각도에서 논의가 되었다. 예를 들면, 자사우대가 허용되는 경우도 있는 한편, 자사우대는 경쟁조건을 크게 왜곡할 가능성이 있는 것으로, 공평성의 관점에서 문제가 크다는 지적도 있다. 현재, 대형 디지털플랫폼에 의한 자사우대는 국제적으로도 문제시되고 있다.
- 자사우대가 없는 경우도 포함하여 자사우대를 관리하는 시스템을 구축하고 자사우대가 없다는 것 등을 외부검증 가능한 형태로 담보해 나가는 것이 첫걸음으로서 요구된다. 이 점, 이해상충·자사우대의 관리방침을 책정·공표하고, 내부감사에 의해 검증하고 있는 야후의 대응은 참고가 된다. 위반 지적이 있던 점포수의 비율이, 자사 및 관련 회사의 점포와 그 이외의 점포와 큰 차이는 없다고 보고한 라쿠텐의 설명도 유익하다.
- 한편 모니터링 회의에서는 표시순위 등에서 언뜻 공평한 기준·취급이라도 결과적으로 자사나 관련 회사가 우대받는 것은 있을 수 있다는 점에 대해서도 논의가 되었다. 또 자사나 타사나에 관계없이 우대하는 회사 선정기준의 공정성이 과제가 될 수 있다는 지적도 있었다. 이러한 점에 대해서, 경쟁의 관점으로부터 문제는 없는지 검증해 나가는 것이 필요하다.
- 나아가 경쟁상 문제가 있는 자사우대행위에 대해서, 플랫폼투명화법의 틀과 기존법령에 의한 대응이 어려운 경우 강제력이 있는 개입방책에 대해 검토해 가는 것도 필요하다.

(다) 앱스토어의 수수료·과금방법

- 모바일용 디지털서비스를 유상제공하는 사업자에게 앱스토어의 수수료는 사업성 판단이나 장래 투자를 좌우하는 것으로 매우 중요한 관심 사항이다. 또한 수수료의 적정 수준과 과금방법의 강제와 같은 과제에 대해서는 경쟁상의 문제가 있다는 점에서 소송과 경쟁법의 집행에 더하여 유럽에서는 디지털마켓법이 성립하는 등 국제적으로도 다양한 움직임이 있다.
- 이번 모니터링 회의에서 수수료의 성격(결제수수료가 아닌 앱스토어의 이용료라고 자리매김하고 있는 점) 등에 대해서 일정한 설명이 이뤄진 점은 첫걸음으로서 평가할 수 있다. 하지만 수수료에 대해서 경쟁이 충분히 작동하고 있다고는 말할 수 없는 가운데, 수수료 지급의 유무에 의해 이용사업자와 Apple과의 사이에 공정한 경쟁이 왜곡되지는 않는지, 과금 대상인 앱과 그렇지 않은 앱의 구별은 합리적인지라는 점을 포함하여 비용과 수수료 수준과의 관계성이 명확하지 않고 이용사업자의 이해와 공감을 이끌어낼 수 있는 상황에는 이르지 않았다. Apple과 Google의 경우 경쟁이 충분히 작동하고 있지 않는 가운데 재량적으로 물을 결정할 수 있다고 생각되는 존재라는 점을 인식한 위에, 비용과 수

수료의 관계성과 비용부담의 바람직한 모습에 대해서 충분히 설명하고, 또한 이용사업자 단체 등과의 협의를 추진하는 등 상호이해를 위한 노력을 추진해가는 것이 요구된다.

- 실질적으로 Apple과 Google이 제공하는 앱 내 과금(인앱결제)밖에 선택할 수 없다고 하는 점에 대해서, Google이 일본에서 선택지를 확대하는 조치를 자주적으로 강구한 점은 평가할 수 있다. 과금방법과 그것에 관한 아웃링크 금지 등의 물이 디지털서비스 전개의 제약이 되고 있다는 목소리를 근거로 하면 타사의 결제수단을 선택할 수 있도록 하는 등의 물 변경은 일정한 의의가 있다. 해당 물 변경에 대해서는 실제로 이용사업자로부터 이용되게 하는 것이 중요한바, 향후의 동향을 주시해 나갈 예정이다.
- 한편 결제수단을 선택할 수 있게 되었다고 하더라도 수수료 수준의 경쟁을 촉구하기 위한 수준에까지는 이르지 못할 가능성이 있다. 제외국의 동향도 참조하면서 플랫폼투명화법의 틀과 기존법령에 의한 대응이 어려운 경우는 강제력 있는 개입방안에 대해 검토해 나가는 것도 필요하다.

(라) 반품·환불절차, 앱 심사의 예견성, 표시순위의 결정요소

- 본 모니터링 회의에서는 반품·환불에 관한 논점이나 앱 심사의 투명성·공평성, 상품·앱 등의 표시순위에 대해서도 각사의 대응을 확인했다.
- 온라인몰의 반품조건이나 반품의 수용 판단에 대해 라쿠텐·야후는 이용사업자의 판단에 맡기고 있는 한편, Amazon에서는 Amazon이 반품조건을 정하고 있다는 것을 알게 되었다. 또한 이용사업자가 FBA(Fullfillment by Amazon, 아마존 주문처리 서비스)²⁰⁵ 서비스를 이용할 경우 Amazon이 반품을 받을지 여부를 판단하고 있다는 점도 알게 되었다. 반품조건이나 반품 수용 판단을 특정플랫폼제공사업자 자신이 실시하는 경우에 있어서는, 이용사업자로부터의 이해와 납득을 얻을 수 있도록, 물에 관련되는 설명대응이나 이의신청 프로세스를 충실시키는 등의 대응이 요구된다. 또 앱스토어의 환불에 관해서도 환불 수용 판단을 앱스토어 운영사업자가 하는 것이 불만의 요인이 되고 있다고 생각되므로 마찬가지로 대응이 요구된다.
- 앱 심사 절차나 체제에 대해서는 이용사업자로부터 일정한 개선을 지적하는 목소리가 있는 한편, 그 예견 가능성에 대해서 과제시하는 지적이 있다. 앱 심사의 예견성은 이용사업자의 사업 활동과 투자판단을 좌우하는 것인만큼, 이용사업자의 목소리도 감안하여 지속적으로 앱 심사 프로세스의 개선을 위한 노력이 이루어지길 기대한다.
- 상품·앱의 표시순위에 관해서는 해당 순위를 결정하는 주요 요소에 대한 설명이 이루어졌는데, 그 배경에 있는 생각 등에 대해서 깊게 파악하지는 못했다. 상품·앱의 표시순위에 대해서는 이용사업자의 관심사항이기도 한바, 자사우대 우려에 관한 논점도 포함하여 계속하여 논의·확인해 나갈 예정이다.

(5) 마치며

- 본 모니터링 회의는 플랫폼투명화법 시행 후 첫 번째로 이루어지는 ‘모니터링 평가’를 위한 것으로, ① 관계자 간의 과제공유와 상호이해를 촉진하는 동시에, ② 특정디지털플랫폼의 투명성 및 공정성 향

²⁰⁵ 아마존이 상품의 주문처리 과정 전반을 대행하는 서비스로서, 아마존이 주문된 상품을 선별, 포장 및 배송하고 교환 및 반품과 같은 고객 응대 업무까지 함께 제공한다.

상으로 이어가는 것을 목표로 논의를 실시해 왔다.

특정디지털플랫폼제공자로부터 수많은 정보가 제공되어 관계자 간에 논의를 심화시킬 수 있었던 것은 내년 이후에도 평가를 계속해 나가는데 있어서 유의미한 성과였다, 또 이번 논의를 통해서 플랫폼 투명화법의 틀 안에 있어서의 각사의 대처와 관계자 간의 상호이해가 공정하고 자유로운 경쟁촉진에 기여하는 것이라는 점을 확인할 수 있었던 것도 큰 성과였다고 할 수 있다.

- 특정디지털플랫폼제공자는 플랫폼투명화법상 의무의 이행이나 모니터링 평가에의 대응을 통해서 나타난 과제에 대해서, 개선을 위해 노력하는 동시에 그 내용이나 성과를 외부검증 가능한 형태로 설명해 나갈 것을 기대한다. 그 일환으로서 본 모니터링 회의의 의견과 향후 공표될 경제산업대신에 의한 본평가를 반영한 액션 플랜을 책정·실시하고, 그 내용이나 실시 상황을 증거와 함께 자기평가 보고서에 포함시켜, 다음 번 모니터링 평가의 프로세스에서 설명하도록 요구하고 싶다. 그러한 대응을 계속적으로 실시해 나가는 것이 모니터링 평가의 실효성을 높여 특정디지털플랫폼의 투명성·공정성의 향상, 이용사업자나 사회 전체로부터의 신뢰확보로 이어질 것으로 생각된다.
- 한편, 자사우대 우려에 관한 문제나 수수료 등에 관한 문제 등, 향후 더욱 논의가 필요하다고 생각되는 과제도 명확하게 되었다. 이러한 과제에 대해서는 국제적으로도 다양한 움직임이 있어, 그 동향을 주의 깊게 참조하면서 일본의 시장환경에 따른 대응을 검토해 나갈 필요가 있다고 생각된다.
- 플랫폼투명화법이 채택하는 공동규제의 어프로치는 특정디지털플랫폼제공자의 자주적이고 적극적인 대응·설명을 전제로 하는 구조이다. 각사의 국내관리인에 대해서는 자주적인 대응이나 대외설명을 추진하는 중심적 역할을 담당해 나갈 것으로 기대한다.

또한, 현행의 플랫폼투명화법의 틀이나 기존법령에 의한 과제해결이 어려운 과제에 대해서는, 강제력 있는 개입방책을 검토하는 것이 요구된다.



제4장

국내 자율규제에 대한 시사점

2023 플랫폼규제연구모임
플랫폼 자율규제 연구

1. 국내 자율규제 법제 현황과 민간자율규제²⁰⁶

(1) 문제의 제기

자율규제(self-regulation)에서 규제를 의미하는 영어단어인 “regulation”은 개인의 활동에 대한 규율을 의미하며 이는 규범 그 자체를 의미하기도 하고, 규범을 정립하거나 집행하는 것을 의미하기도 한다.²⁰⁷

넓은 의미의 규제는 사적 부문이나 사인의 활동에 대한 정부의 간섭, 영향 등 개입을 말하므로 민간에 대한 통제뿐만 아니라 민간에 대한 조정과 지원을 포함한다.²⁰⁸ 협의의 규제는 개인의 활동에 대한 통제, 권리 제한 및 의무부과 등 제한을 의미한다. 민간에 대한 조정과 지원은 배제된다. 협의의 규제는 질서행정에 가까운 개념으로 급부행정은 여기에서 제외된다.²⁰⁹

규제는 공익의 실현을 목적으로 행해지므로 공익의 담당자인 정부(공권력)가 규제의 주체가 된다. 입법 규제의 경우에는 입법기관이, 행정규제의 경우에는 행정기관이 규제의 주체가 된다. 법상 규정된 규제권자가 최종적으로 규제를 결정하지만 실제에 있어서는 관료가 규제 결정에서 중요한 역할을 하는 경우가 많다. 오늘날의 참여민주주의하에서는 규제 결정에 대한 전문가와 이해관계인의 참여가 양적은 물론 질적으로 늘고 있다.²¹⁰

우리나라의 「행정규제기본법」은 ‘행정규제’를 “국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인도 포함)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례 규칙에 규정되는 사항”으로 정의하고 있다(제2조제1호). 결국 규제란 개인과 기업의 자유선택과 경쟁에 맡겨져 왔던 영역이 정부의 간섭과 통제하에 놓이게 됨을 의미한다. 이러한 정부규제는 정부가 규제주체가 되는 규제이고 피규제자의 입장에서 보면 정부규제는 자율규제로 우리가 일반적으로 말하는 규제는 정부규제이다.²¹¹ 규제의 개념정의들은 기본적으로 규제를 정부규제로 전제하는 것으로 이해된다. 그리고 정부규제는 곧 법적 규제(legal regulation)를 의미한다고 볼 수 있다.²¹²

이러한 법적 규제에 대하여 자율규제(self-regulation)를 확대하는 것이 바람직하다는 주장이 힘을 얻어가고 있다. 자율규제는 피규제자가 자율적으로 공익적 가치를 보호하도록 하는 규제이다. 자율규제는 공익을 위한 규제를 정부기관이 아니라 민간에 맡기는 것이다. 자율규제는 사적부분의 자율성을 존중하고, 피규제자가 각자의 사정에 맞는 규제를 할 수 있는 점에서 피규제자에게 유리할 뿐만 아니라 피규제자가 자율적으로 규제목적 달성을 달성한다면 정부의 규제부담을 줄이고, 규제목적이 실효적으로 달성될 수 있는 장

206* 최민식(경희대학교 법무대학원 교수)

207 박균성, “정책, 규제와 입법”, 박영사, 2022.5, 37면.

208 박균성, 앞의 책, 37면.

209 계인국, “규제개혁과 사법심사에 관한 연구”, 사법정책연구원, 2017, 38, 48, 50면.

210 행정규제기본법 제9조에서 “중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려면 공청회, 행정상 입법예고 등의 방법으로 행정기관·민간단체·이해관계인·연구기관·전문가 등의 의견을 충분히 수렴하여야 한다.”고 규정하여 규제 결정 참여자 확대를 강조하고 있다.

211 규제의 유형 분류와 관련하여서는 대표적으로 경제적 규제와 사회적 규제, 네거티브 규제와 포지티브 규제로 구분되고 있다. 이재훈·장은혜·조용혁, “규제혁신 이론연구(Ⅰ)”, 한국법제연구원, 2019, 25-30면.

212 황성기, “ICT 분야에서의 자율규제—인터넷 포털과 게임 분야를 중심으로—”, 공법연구 제50집 제3호, 한국공법학회, 2022. 2, 36면

점이 있다. 자율규제는 기업의 특성과 다양성을 반영하여 적절한 규제를 할 수 있도록 하는 기능도 있고, 자율적으로 규제하는 것이기 때문에 잘 운영되면 규제의 실효성을 높일 수 있는 장점도 있다.²¹³

그런데 우리나라의 현실은 이러한 자율규제의 성공조건이 매우 미흡하다. 자율규제가 성공하기 위해서는 자율규제의 민주성과 공개성 확보, 기업의 사회적 책임 등 일정한 조건을 갖추어야 한다. 하지만 기업에 대한 사회적 책임의 기대치가 높은 현실에서는 자율규제의 실효성이 담보되기 어렵다.

자율규제의 실효성이 담보되지 않으면 공익에 대한 위험을 초래한다. 따라서 자율규제를 인정하는 경우에는 자율규제의 실효성을 보장하기 위한 여건조성이 함께 이루어져야 한다. 국가가 일정부분 개입하여 기업의 자율규제를 보완하고 공익을 보장하여야 한다는 시각에서는 완전한 자율규제를 인정하는 것 보다는 정부와 민간이 공동으로 규제하는 공동규제(co-regulation), 자율규제에 대해 정부가 지도·감독하는 ‘통제된 자율규제(controlled self-regulation, audited self-regulation)’를 취해야 한다는 것이다.²¹⁴

협회 등 민간조직이 자율규제의 주체가 될 수 있으나, 현행 법령에서는 공권력이 행정지도 등 일정한 정도 통제하는 ‘통제된 자율규제’도 적지 않다. 어느 형식의 자율규제든지 공익성 담보장치가 마련되어야 하고, 국가의 최종적인 보장책임이 확보되어 있어야 할 것이다.²¹⁵

우리나라의 현행 법령상 자율규제는 개인정보보호, 콘텐츠심의, 광고규제, 청소년보호, 소비자보호 분야에서 자율규제, 자율규약, 자율심의, 분쟁조정, 지침 등의 형태로 규정하고 있으며, 실질적으로 관련 부처의 통제를 받는 통제된 자율규제 형태가 대부분이다. 이하 국내 자율규제 법제 현황과 사업자 자율규제를 확인하고 시사점을 도출하고자 한다.

(2) 현행 자율규제 관련 법령과 제도

가. 개인정보보호 분야 자율규제 관련 법령

「개인정보 보호법」 제13조에 따라 개인정보보호위원회는 개인정보처리자의 자율적인 개인정보 보호 활동을 촉진하고 지원하기 위하여 개인정보 보호와 관련된 기관·단체의 육성 및 지원(제2호), 개인정보처리자의 자율적인 규약의 제정·시행 지원(제4호), 개인정보처리자의 자율적 개인정보 보호활동을 지원하기 위하여 필요한 사항(제5호)에 관해 필요한 시책을 마련하여야 한다.

같은 법 시행령 제14조에 따라 개인정보보호위원회는 법 제13조제2호에 따라 개인정보처리자의 자율적인 개인정보 보호활동을 촉진하기 위하여 예산의 범위에서 개인정보 보호와 관련된 기관 또는 단체에 필요한 지원을 할 수 있다.

²¹³ 아마존이 상품의 주문처리 과정 전반을 대행하는 서비스로서, 아마존이 주문된 상품을 선별, 포장 및 배송하고 교환 및 반품과 같은 고객 응대 업무까지 함께 제공한다.

²¹⁴ 자율규제가 제대로 기능할 수 있도록 정부가 규제하는 자율규제를 ‘규제된 자율규제’라고 한다.

²¹⁵ 박균성, 앞의 책, 66-67면.

나. 광고 분야 자율규제 및 자율심의 관련 법령

(가) 사업자 자율규제

「국민건강증진법」 제9조의4에 따라 제조자등은 담배에 관한 광고가 전시, 간행물, 행사, 흡연유도 등 같은 법에서 규정한 광고 및 광고물에 위배되지 아니하도록 자율적으로 규제하여야 한다(제4항).

「담배사업법 시행령」 제9조에 따라 제조업자 또는 수입판매업자는 담배에 관한 광고가 전시, 간행물, 행사, 흡연유도 등 같은 시행령에서 규정한 광고 및 광고물에 위배되지 아니하도록 자율적으로 규제하여야 한다.²¹⁶

(나) 사업자 단체 자율규제

1) 대부업 및 대부중개업

「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 시행령」 제11조의2에 따라 대부업 및 대부중개업 협회는 대부업자등의 광고에 대한 자율심의(제4항제3호), 대부업자등의 건전한 영업질서 유지를 위한 업무방법 표준화 및 지도 등 자율규제 업무(제4항제6호)를 수행한다.

2) 부동산개발업

「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」 제30조에 따라 부동산개발업자단체는 부동산개발업자의 표시·광고의 자율심의에 관한 업무(제1항제4호)를 수행한다. 국토교통부장관은 감독을 위하여 필요한 때에는 협회에 대하여 그 업무에 관한 사항을 보고하게 하거나 자료제출, 그 밖에 필요한 명령을 할 수 있으며, 협회의 업무에 대한 조사·검사와 그 밖에 협회의 감독에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제2항).

3) 상호저축은행

「상호저축은행법」 제18조의6에 따라 상호저축은행이 예금등, 대출, 후순위채권 등 자신이 취급하는 상품에 관하여 광고를 하려는 경우에는 광고계획신고서와 광고안을 상호저축은행중앙회에 제출하여 심의를 받아야 한다(제1항).

4) 식품업

「식품 등의 표시·광고에 관한 법률」 제10조에 따라 식품등에 관하여 표시 또는 광고하려는 자는 해당 표시·광고에 대하여 자율심의기구로부터 미리 심의를 받아야 한다(제1항). 다만, 자율심의기구가 구성되지 아니한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 식품의약품안전처장으로부터 심의를 받아야 한다.

5) 여신전문금융업

「여신전문금융업법」 제50조의10에 따라 여신전문금융회사등은 업무와 관련하여 취급하는 금융상품에 관하여 광고를 하려는 경우에는 광고계획신고서와 광고안을 협회에 제출하여 심의를 받아야 한다(제1항). 협회는 제1항에 따른 심의 결과 광고의 내용이 사실과 다르거나 「금융소비자 보호에 관한 법률」 제22조(금융상

²¹⁶ 국민건강증진법의 광고규제와 동일한 사항이 규정되어 있다.

품등에 관한 광고 관련 준수사항)를 위반하여 광고하려는 경우에는 해당 여신전문금융회사등에 대하여 광고의 시정이나 사용중단을 요구할 수 있다. 이 경우 해당 여신전문금융회사등은 정당한 사유가 없으면 협회의 요구에 성실히 응하여야 한다(제2항). 협회는 매분기별 광고 심의 결과를 해당 분기의 말일부터 1개월 이내에 금융위원회에 보고하여야 한다(제3항).

6) 의료기기업

「의료기기법」 제25조에 따라 의료기기를 광고하려는 자가 신문, 방송, 인터넷 등의 매체를 이용하여 광고하려는 경우에는 미리 해당 광고가 같은 법에 따른 기재 및 광고금지에 위반되는지 여부에 관하여 식품의약품안전처장에게 신고한 자율심의기구의 심의를 받아야 한다(제1항).

7) 의료업

「의료법」 제57조에 따라 의료인등이 신문, 방송, 인터넷 등의 매체를 이용하여 의료광고를 하려는 경우 미리 의료광고가 같은 법의 광고금지 규정에 위반되는지 여부에 관하여 자율심의기구의 심의를 받아야 한다(제1항). 의사회, 소비자 단체 등은 자율심을 위한 조직 등을 갖추어 보건복지부장관에게 신고한 후 의료광고 심의 업무를 수행할 수 있다(제2항). 자율심의기구는 의료광고 심의를 할 때 적용하는 심의 기준을 상호 협의하여 마련하여야 한다(제4항). 자율심의기구는 의료광고 제도 및 법령의 개선에 관하여 보건복지부장관에게 의견을 제시할 수 있다(제7항).

다. 이용자보호, 청소년보호 관련 자율규제

(가) 이용자보호

「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의4에 따라 정보통신서비스 제공자단체는 이용자를 보호하고 안전하며 신뢰할 수 있는 정보통신서비스를 제공하기 위하여 정보통신서비스 제공자 행동강령을 정하여 시행할 수 있다(제1항). 정보통신서비스 제공자단체는 청소년유해정보, 불법정보가 정보통신망에 유통되지 아니하도록 모니터링 등 자율규제 가이드라인을 정하여 시행할 수 있다(제2항).

(나) 청소년보호

「청소년보호법」 제11조에 따라 매체물의 제작자·발행자, 유통행위자 또는 매체물과 관련된 단체는 자율적으로 청소년 유해 여부를 결정하고 결정한 내용의 확인을 청소년보호위원회나 각 심의기관에 요청할 수 있다(제1항). 이러한 확인 요청을 받은 청소년보호위원회 또는 각 심의기관은 심의 결과 그 결정 내용이 적합한 경우에는 이를 확인하여야 하며, 청소년보호위원회는 필요한 경우 이를 각 심의기관에 위탁하여 처리할 수 있다(제2항).

라. 사업자 및 사업자단체 제정(행동강령, 가이드라인, 자율규약)

(가) 방송

「방송법」 제4조에 따라 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자는 방송프로그램 제작의 자율성을 보장하기 위하여 취재 및 제작 종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정하고 이를 공표하여야 한다(제4항).

(나) 공정거래

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제45조에 따라 사업자 또는 사업자단체는 부당한 고객유인을 방지하기 위하여 자율적으로 공정경쟁규약을 정할 수 있다(제5항).

(다) 표시광고

「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 제14조에 따라 사업자등은 같은 법 제3조제1항의 부당한 표시·광고 행위의 금지 위반하는 행위를 방지하기 위하여 자율적으로 표시·광고에 관한 규약이나 기준 등 자율규약을 정할 수 있다(제1항). 자율규약은 같은 법 제3조제1항을 위반하는 행위를 방지하기에 적합하여야 하며, 정당한 사유 없이 사업자등의 표시·광고 또는 소비자에 대한 정보 제공을 제한하여서는 아니 된다(제2항). 사업자들은 공정거래위원회에 자율규약이 같은 법 제3조제1항을 위반하는지에 대한 심사를 요청할 수 있다(제3항). 공정거래위원회는 자율규약이 제2항을 위반한 경우에는 사업자등에게 그 시정을 명할 수 있다.

「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 제14조의2에 따라 사업자등의 표시·광고가 같은 법 제3조제1항의 부당한 표시·광고 행위의 금지 또는 자율규약에 위반되는지 등을 심의하는 등 부당한 표시·광고를 방지하기 위한 자율심의기구등을 운영하는 자는 공정거래위원회에 신고할 수 있다(제1항). 자율규약은 같은 법 제3조제1항 부당한 표시·광고 행위의 금지 위반하는 행위를 방지하기에 적합하여야 하며, 정당한 사유 없이 사업자등의 표시·광고 또는 소비자에 대한 정보 제공을 제한하여서는 아니 된다(제2항). 공정거래위원회는 자율심의기구등에 심의 내용이나 처리 결과 등에 관한 자료를 요청할 수 있다(제3항). 공정거래위원회는 자율심의기구등의 심의 내용이나 처리 결과 등이 같은 조 제2항의 자율규약을 위반한 경우에는 그 시정을 요구할 수 있으며, 자율심의기구등은 특별한 사유가 없으면 시정 요구에 따라야 한다(제4항). 공정거래위원회는 자율심의기구등이 공정거래위원회가 요청한 심의 대상 표시·광고를 심의하여 처리한 결과에 따라 사업자등이 부당한 표시·광고 행위를 시정한 경우에는 시정조치명령을 하지 아니한다. 다만, 사업자들이 자율심의기구등이 심의하여 처리한 결과에 따라 시정한 경우라도 이 법을 위반하는 행위를 반복하는 등 자율심의기구등의 시정만으로는 소비자나 경쟁사업자의 피해를 방지하기 곤란하다고 판단하는 경우에는 그러하지 아니하다(제6항).

(라) 정보통신서비스

「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의4에 따라 정보통신서비스 제공자단체는 이용자를 보호하고 안전하며 신뢰할 수 있는 정보통신서비스를 제공하기 위하여 정보통신서비스 제공자 행동강령을 정하여 시행할 수 있다(제1항). 정보통신서비스 제공자단체는 청소년유해정보, 불법정보가 정보통신망에 유통되지 아니하도록 모니터링 등 자율규제 가이드라인을 정하여 시행할 수 있다(제2항).

(마) 가맹사업

「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 제15조에 따라 가맹본부 또는 가맹본부를 구성원으로 하는 사업자단체는 가맹사업의 공정한 거래질서를 유지하기 위하여 자율적으로 규약을 정할 수 있다(제1항). 가맹본부 또는 가맹본부를 구성원으로 하는 사업자단체는 제1항의 규정에 의하여 자율규약을 정하고자 하는 경우 그 규약이 제12조제1항의 규정에 위반하는 지에 대한 심사를 공정거래위원회에 요청할 수 있다(제2항). 공정거래위원회는 제2항의 규정에 의하여 자율규약의 심사를 요청받은 때에는 그 요청을 받은 날부터 60일 이내에 심사결과를 신청인에게 통보하여야 한다(3항).

같은 법 시행령 제16조에 따라 가맹본부 또는 가맹본부를 구성원으로 하는 사업자단체는 법 제15조제2항에 따라 자율규약의 심사를 요청하려는 때에는 공정거래위원회에 심사요청인의 주소와 성명, 자율규약의 제정배경, 자율규약의 주요 골자와 그 취지를 기재한 서면(전자문서 포함)과 심사요청의 대상이 되는 자율규약의 사본을 제출해야 한다.

마. 자율규제 단체 지원 제도

(가) 개인정보보호 관련 단체

「개인정보 보호법 시행령」 제14조에 따라 개인정보보호위원회는 개인정보처리자의 자율적인 개인정보 보호활동을 촉진하기 위하여 예산의 범위에서 개인정보 보호와 관련된 기관 또는 단체에 필요한 지원을 할 수 있다.

(나) 청소년보호 관련 단체

「청소년보호법」 제11조 제7항에 따라 정부는 자율 규제의 활성화를 위하여 매체물의 제작자·발행자, 유통위자 또는 매체물과 관련된 단체에 청소년유해매체물 심의 기준 등에 관한 교육 및 관련 정보와 자료를 제공할 수 있다.

「청소년보호법 시행령」 제11조에 따라 청소년보호위원회와 각 심의기관은 자율규제단체등의 자율심의 활성화를 하고 그 전문성을 높이기 위하여 필요한 경우에는 자율규제단체등에 대하여 자율규제단체등이 적용할 심의 기준 및 방법 등에 관한 교육·홍보, 자율규약의 제정·개정, 그 밖에 자율심의 활성화와 전문성 강화를 위하여 필요하다고 인정하는 사항을 지원할 수 있다.

(다) 정보통신서비스 제공자단체

「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의4 제3항에 따라 정부는 제1항 및 제2항에 따른 정보통신서비스 제공자단체의 자율규제를 위한 활동을 지원할 수 있다.

(라) 광고주·옥외광고사업자

「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제5조의2에 따라 시장등은 광고주·옥외광고사업자 등의 자율적 규제를 촉진하기 위하여 규제를 완화하고 우대하는 등 필요한 조치를 마련하여야 한다(제4항).

바. 민간 주도 자율규제

(가) 분쟁조정

「산림조합법」 제121조의2 제1항에 따라 산림조합회장은 조합과 조합, 조합과 중앙회 상호간의 업무구역, 사업영역 등에 대한 분쟁을 자율적으로 조정하기 위하여 중앙회에 분쟁조정위원회를 설치·운영할 수 있다.

(나) (자율)협약

「수산자원관리법」 제28조제1항에 따라 어업자 또는 어업자단체는 자발적으로 일정한 수역에서 수산

자원의 효율적 관리를 위한 “어업자협약”을 어업자 또는 어업자단체 간의 합의로 체결할 수 있다. 이 경우 어업자협약의 효력은 어업자협약을 체결한 어업자 또는 어업자단체에 소속된 어업자에게만 미친다.

(다) 광고물등 자율관리구역

「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제4조의2에 따라 시장등은 지역 주민이 자율적으로 창의성을 발휘하여 아름다운 경관을 조성하고 쾌적한 생활환경을 지속적으로 유지·관리할 수 있도록 하기 위하여 제3조제1항 각 호의 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역을 광고물등 자율관리구역으로 지정할 수 있다(제1항). 자율관리구역에서는 광고물등의 모양·크기·색깔, 표시 또는 설치의 방법을 주민들이 협의를 통하여 자율적으로 정할 수 있다(제2항). 자율관리구역에서는 주민협의회를 구성·운영하여야 하며(제3항), 시장등은 자율관리구역이 지정 취지에 적합하게 운영되지 아니한다고 인정하면 자율관리구역의 지정을 취소할 수 있다(제4항).

사. 자율규제 관련 법정 제도

(가) 개인정보보호 분야

1) 개인정보보호 자율규제의 성격

개인정보보호 분야 자율규제는 다양성·역동성을 가진 온라인 특성과 민간의 요구를 반영하여 「개인정보 보호법」을 적정하게 적용하기 위한 민·관 협업기반 자율규제 체계로 산업계 스스로 자율규약을 마련하고 준수한다는 점에서 개인정보보호위원회에서는 공동규제방식의 민관협력 자율규제로 규정하고 있으나,²¹⁷ 업계가 마련한 자율규약을 개인정보보호위원회가 제도적으로 승인하고 이행점검을 하는 통제된 자율규제 방식이라 할 수 있다.

2) 자율규제 추진체계

개인정보보호 분야 자율규제 추진체계는 첫째, 자율규약(안) 마련, 둘째, 이행여부 모니터링, 셋째, 인센티브, 개선권고, 법·제도 개선 등 환류를 추진체계로 한다. 개인정보보호 자율규제단체로 지정된 협회·단체는 개인정보보호 자율규제단체 지정 등에 관한 규정에 따라 소속 회원사와 함께 개인정보보호 활동을 수행한다.

[표 14] 자율규제 수행 주체 현황

구분	전문기관	협단체
총괄 전문기관	한국인터넷 진흥원	개인정보보호협회, 대한병원협회, 전국이동통신유통협회, 코리아스타트업 포럼, 한국골프장경영협회, 한국공인중개사협회, 한국대중골프장협회, 한국렌터카사업조합연합회, 한국알뜰통신사업자협회, 한국여행업협회, 한국온라인쇼핑협회, 한국케이블TV방송협회, 한국학원총연합회, 한국 호텔협회

²¹⁷ “온라인플랫폼 분야 개인정보 보호 국민체감도 확 높인다”, 개인정보보호위원회 보도자료, 2022.5.11.

의약분야 전문기관	건강보험심사 평가원	대한약사회, 대한의사협회, 대한치과의사협회, 대한한방병원협회, 대한한약사회, 대한한의사협회
복지분야 전문기관	한국사회보장 정보원	한국노인종합복지관협회, 한국사회복지관협회

출처: 개인정보보호포털²¹⁸

① 자율규약(안) 제정

비즈니스 환경분석을 통해 참여자별 책임과 안전조치 범위를 명확화하기 위하여 관련 업계와 실무협의체를 구성하여 자율규약(안)을 마련하고 이러한 자율규약(안)을 개인정보보호위원회가 승인·공개한다.

② 이행여부 모니터링

승인된 자율규약을 사업자 스스로 준수하도록 점검표 등을 마련하는 것을 지원하고 한국인터넷진흥원 등 자율규제 전문기관, 정보보호 및 개인정보보호 관리체계(ISMS-P) 인증심사기관 등이 독립적으로 이행실태를 점검하고 결과를 연 1회 개인정보보호위원회에 제출한다.

③ 개선권고·행정처분 및 제도 개선 등

자율규약 이행시 우수사업자 및 협·단체를 포상하고 과징금·과태료 감면 등 인센티브를 제공하기 위하여 시행령 등 하위법령을 개정하며, 자율규약을 미이행하는 사업자에게 개선조치를 유도한다. 이외 개인정보보호 교육 및 홍보 등 회원사의 개인정보 보호 활동에 관하여 필요한 업무를 수행한다.²¹⁹

(나) 공정거래 분야 자율규제

1) 공정거래 자율준수 프로그램 개요

공정거래위원회는 엄정한 법집행으로 인한 사후적 제재보다는 기업 스스로 법준수를 함으로써 사전적으로 법 위반을 예방하는 것이 행정비용 및 기업의 순응비용 등 사회적 비용을 절감할 수 있다는 인식하에 2001년부터 공정거래 자율준수프로그램(Compliance Program, 이하 ‘CP’)을 도입하여 운영해 오고 있다.

CP란 “기업들이 공정거래 관련 법규를 준수하기 위하여 자체적으로 제정·운영하는 교육, 감독 등에 관한 내부준법시스템”으로,²²⁰ 기업 스스로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 등 공정거래위원회 소관 법령을 지키기 위하여 제정한 준법시스템으로 일반적으로 최고 의사결정권자의 법준수 의지 선언, 자율준수관리자 임명, 자율준수편람 제정·게시, 공정거래위원회 소관 법령 및 자율준수시스템 교육, 법준수 여부 사전 모니터링, 법위반에 대한 사후 제재 등을 내용으로 한다.

2) CP등급평가제

공정거래위원회의 「공정거래 자율준수프로그램 운영 및 유인 부여 등에 관한 규정(이하 ‘CP운영규정’)」

²¹⁸ 개인정보보호 자율규제 안내, 개인정보보호포털[<https://www.privacy.go.kr/selfimp/reg/selfRegulationInfo.do>]

²¹⁹ 현재 ‘자율규제단체 소속으로 보호 활동을 성실히 수행시’ 과태료 30% 이내 감경하고 있다.

²²⁰ 이 개념은 2008년 10월 24일 제정된 「공정거래 자율준수프로그램 운영 및 유인 부여 등에 관한 규정」(공정거래위원회 고시 제2008-17호)에서 최초로 정의된 후 현재까지 유지되어 오고 있다. 공정거래위원회, “2021년판 공정거래백서”, 2021.10, 247면.

에서는 기업이 CP 도입을 인정받기 위해서는 CP 도입요건 8가지를 충족하여야 한다고 규정하고 있다.²²¹

공정거래위원회는 2001년 CP제도 도입 초기에는 기업의 CP도입을 권장하고 CP 제도가 조기에 안착될 수 있도록 CP를 모범적·효과적으로 운영하는 기업에 대해 과징금 감경 등 인센티브를 부여하였으며, 2007년부터는 CP의 내실화를 위해 CP등급평가제를 도입하여 기업별 CP운영 실태에 따라 차등적으로 인센티브를 부여하여 CP를 실질적·효과적으로 운영하는 기업이 보다 큰 혜택을 받을 수 있도록 제도를 정비하였다.

현재 CP 등급평가는 CP를 도입한 지 1년 이상 된 기업을 대상으로 ① 최고경영자의 자율준수 실천의지 및 방침, ② 자율준수관리자 임명을 포함한 최고경영진의 인력과 예산 지원, ③ 자율준수편람의 제작 및 활용, ④ CP교육 훈련 실시, ⑤ 자율준수를 위한 사전 모니터링 시스템 운영, ⑥ 인사제재 및 인센티브 시스템 운영, ⑦ CP 운영의 평가와 개선에 관한 사항 등을 종합적으로 고려하여 등급(6등급)을 산정한다.²²²

3) CP 등급평가제도 인센티브

CP 등급평가 결과 A등급 이상의 기업에게는 직권조사면제, 공표명령감면, 평가증 수여, 위원장표창 등 인센티브가 제공된다.

다만, CP 등급평가 결과 A등급 이상 기업 중 공정거래 관련 법규 위반 등에 대한 조사가 진행 중에 있는 등 CP 제도의 공정성 및 신뢰성을 저해할 우려가 있어 평가 등급을 부여하는 데 부적절한 사유가 있는 기업에 대하여는 해당 사유가 해소될 때까지 평가등급 부여가 보류되거나 평가등급을 부여하지 않을 수 있으며, CP 등급평가를 받은 사업자가 공정거래 관련 법규 위반으로 인하여 제재(고발, 과징금부과를 말한다)를 받은 경우에는 제재 1회당 기존에 인정받은 평가등급을 과징금 부과 1단계, 고발은 2단계 하향조정한다.

[표 15] CP 등급평가 인센티브 내용

직권조사 면제	공표명령 감면	기타
· 등급평가 A등급 이상: A(1년), AA(1년6월), AAA(2년) * 다만, 최근 2년간 조사활동방해로 처벌받은 경우 등은 제외	· 등급평가 A등급 이상: AAA등급 (면제), AA 또는 A등급(공표크기 및 매체 수 1단계 하향, 공표기간 단축)	· 등급평가증 수여 · 위원장표창(2년 연속 AA등급 이상)

출처 : 공정거래위원회, 앞의 백서, 2021.10, 252면.

(다) 소비자보호, 이용자보호제도

1) 전자상거래 소비자보호지침

「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 제23조제1항에 따라 공정거래위원회는 전자상거래

²²¹ CP도입 8개 요건은 ① CP 기준과 절차 마련 및 시행, ② 최고경영자의 자율준수 의지 및 지원, ③ CP의 운영을 담당하는 자율준수관리자 임명, ④ 자율준수편람의 제작·활용, ⑤ 지속적이고 체계적인 자율준수교육 실시, ⑥ 내부감시체계구축, ⑦ 공정거래 관련 법규 위반 임직원에 대한 제재, ⑧ 효과성 평가와 개선조치이다. 공정거래위원회, 위 백서, 247면.

²²² AAA(최우수), AA(우수), A(비교적우수), B(보통), C(미흡), D(매우미흡)

또는 통신판매에서의 건전한 거래질서의 확립 및 소비자보호를 위하여 사업자의 자율적 준수를 유도하기 위한 “소비자보호지침”을 관련 분야의 거래당사자, 기관 및 단체의 의견을 들어 정할 수 있다.

이 지침은 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 제21조의 규정에 따라 법과 시행령 등 관련 법령의 내용을 보다 구체화하여 예시함으로써 이 법 위반행위의 방지 및 소비자피해의 예방을 위하여 전자상거래 및 통신판매를 행함에 있어 사업자가 지켜야 할 기준을 고시하고, 같은 법 제23조의 규정에 따라 건전한 거래질서의 확립 및 소비자의 보호를 위하여 사업자의 자율적 준수를 유도하는 데 그 목적이 있다.²²³

2) 정보보호산업 이용자보호지침

「정보보호산업의 진흥에 관한 법률」 제36조제1항에 따라 과학기술정보통신부장관은 정보보호산업의 건전한 거래 및 유통질서 확립과 이용자 보호를 위하여 정보보호기업이 자율적으로 준수할 수 있는 “이용자 보호지침”을 정할 수 있다. 이 경우 과학기술정보통신부장관은 관련 분야의 사업자, 기관 및 단체, 전문가의 의견을 들을 수 있다.²²⁴

3) 콘텐츠 이용자보호지침

「콘텐츠산업 진흥법」 제28조에 따라 정부는 콘텐츠의 건전한 거래 및 유통질서 확립과 이용자 보호를 위하여 콘텐츠사업자가 자율적으로 준수할 수 있는 “이용자보호지침”을 관련 분야의 사업자, 기관 및 단체의 의견을 들어 정할 수 있다.

이 지침은 「콘텐츠산업진흥법」 제28조제1항에 따라 콘텐츠사업자가 자율적으로 준수할 내용을 보다 구체화하여 정함으로써 콘텐츠의 건전한 거래 및 유통질서를 확립하고, 이용자를 보호하려는데 그 목적이 있다.²²⁵

아. 자율규제 관련 법률 개정안 현황

(가) 전기통신사업법 개정

민간 주도의 플랫폼 자율규제가 전문성·독립성을 바탕으로 실효성 있게 운영되도록 플랫폼업체, 입점 업체·소비자·종사자 관련 협회, 유관기관, 민간전문가 등으로 구성·운영되는 자율기구의 지원근거 마련하는 「전기통신사업법」 개정이 추진되고 있다.

전기통신사업법 개정(안)의 주요내용은 첫째, 업계가 혁신, 이용자보호, 상생협력 등 촉진을 위한 행동강령 마련 등 자율규제 업무를 자체 또는 자율기구를 통해 수행할 수 있도록 근거를 마련하고, 둘째, 정부가 업계의 행동강령 제·개정 등 자율규제 활동에 대한 지원시책을 마련하고, 자율기구 활동에 대한 지원근거 등을 규정하며, 셋째, 업계의 자율규제 활동이 투명하게 이뤄지도록 하고, 이해관계자, 전문가 등의 자율규제 의견이 개진될 수 있도록 절차를 규정하는 것이다.²²⁶

²²³ [시행 2015. 8. 20.] [공정거래위원회고시 제2015-7호, 2015. 8. 20., 일부개정]

²²⁴ 이 법은 법률 제13343호(2015. 6. 22.)로 제정되고 2015. 12. 23. 시행되었으나, 이용자보호지침은 2022년 7월 현재 제정되고 있지 않다.

²²⁵ [시행 2021. 3. 10.] [문화체육관광부고시 제2021-16호, 2021. 3. 10., 폐지제정]

²²⁶ 관계부처 합동, “디지털 플랫폼 발전방안(안)”, 2022.12.29., 28면.

<그림 18> 플랫폼 자율규제 추진 체계(예시)



출처 : 관계관계부처 합동, “디지털 플랫폼 발전방안(안)”, 2022.12.29., 28면.

이용자 보호업무 평가 결과가 우수한 플랫폼 사업자 대상 인센티브 강화를 위한 평가대상 기준은 이용자 규모, 피해발생 정도를 고려하여 선정하고 평가결과가 우수한 플랫폼 사업자는 「전기통신사업법」을 위반하여 제재를 받을 경우 과징금을 감경하고 이외 우수 사업자에 대한 시상을 추진한다.

(나) 공정거래법 개정

플랫폼-입점업체 간 분쟁조정방안 및 표준계약서, 소비자 피해 신속 대응방안 등을 규정하는 업종-분야별 자율규약을 마련하고 사업자의 자율규제 참여에 대한 인센티브 부여 등 참여유인을 제고하기 위하여 플랫폼 사업자의 자율규제 운영성과 등을 평가하고 이를 바탕으로 제재 감경 등의 인센티브를 제공할 수 있는 제도를 법제화하는 공정거래법 개정 또한 추진되고 있다.²²⁷

(3) 국내 민간 분야 주요 자율규제 현황

가. 확률형 게임 아이템

확률형 게임 아이템은 게임 내에서 일정 금액을 투입하면 무작위 확률로 희귀한 아이템 또는 캐릭터 등을 얻을 수 있는 시스템을 의미하는 것으로,²²⁸ 상품 개봉 후 내용물 확인이 가능한 캡슐형 아이템(랜덤박스), 기존 아이템 성능 향상을 위한 강화형 아이템(인챈트) 등 다양한 형태로 존재하며, 게임업계의 주요 수익 모델로 활용되고 있다.²²⁹ 하지만 이용자들에게 투입 비용보다 높은 가치의 아이템을 획득할 수 있을 것이라는 막연한 기대감을 갖게 만들어 과소비를 부추기고, 사행성을 조장할 수 있다는 우려가 제기되고 있으며, 게임사가 허위로 확률을 고지하여 이용자들을 기만하는 사례 등이 문제가 되고 있다.²³⁰

²²⁷ 관계부처 합동, “디지털 플랫폼 발전방안(안)”, 2022.12.29., 4면. 28면.

²²⁸ 게임산업법 시행령 제18조의3제2호에 따라 게임아이템은 게임의 진행을 위하여 게임 내에서 사용되는 도구를 말한다.

²²⁹ 정연호, “게임산업진흥에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고”, 국회문화체육관광위원회, 2022.9., 4면.

²³⁰ 넥슨은 ‘서든어택’이라는 게임에서 16개의 퍼즐 조각으로 구성된 아이템을 판매하면서 퍼즐 조각별 획득 확률이 다르고 일부 퍼즐조각은 획득 확률이 0.5~1.5%로 매우 낮게 설정되어 있음에도 불구하고 “퍼즐조각 1~16번이 랜덤으로 지급된다”고 명시하였는데, 공정거래위원회는 “보통의 주의력을 가진 소비자들은 각 퍼즐 조각의 획득 확률이 같거나 비슷할 것으로 생각하기 쉬우므로 구매 결정을 내리는 데 중요한 영향을 미칠 수 있는 정보를 허위로 제공해 소비자를 유인했다”고 판단을 하고 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 위반으로 과징금 4,500만원을 처분하였다. 공정거래위원회 보도자료, “로또 당첨만큼 어려운 게임 아이템 뽑기!”, 2018.4.2.

(사)한국게임산업협회는 2015년 7월부터 확률형 게임 아이템 획득확률 정보를 공개하였으며, 2017년 2월에는 건강한 게임문화 조성을 위한 자율규제 강령과 시행기준을 제정하였다. 협회의 회원사 및 강령에 동참 의사를 표명한 게임물 관련 사업자는 동 자율규제 강령 준수 의무를 갖게 되며 게임 아이템의 획득확률을 각 사별로 공개하여야 한다.²³¹

게임의 업데이트 주기가 짧아짐에 따라 확률형 게임 아이템에 대한 공적 규제는 이용자의 알 권리를 실질적인 보장과 빠른 처리가 어려울 수 있으므로 현재는 (사)한국게임정책자율기구 내 자율규제평가위원회에서 확률공개의 필요성, 공개범위의 적절성 등에 대한 전문적 검토 및 주요 게임에 대해 모니터링 수행을 통한 평가 등 게임아이템 확률공개를 위한 자율규제를 수행하고 있다.²³²

[표 16] 확률형 아이템 자율규제 시행 현황

구 분	자율규제 주체	아이템 정보 제공 내용
1차 자율규제('15.7)	한국게임산업협회	청소년 이용가 등급 대상, 구간 확률 정보만 제공
2차 자율규제('17.7)	게임문화재단 산하 게임이용자보호센터	개별 아이템 확률 정보 또는 구간 확률 정보 제공
3차 자율규제('18.11)	게임정책자율기구	개별 아이템 확률 정보 제공, 전체 등급 대상
현행 자율규제('21.12)	게임정책자율기구	개별 아이템 확률 정보 제공 및 강화 · 합성 확률 정보 제공

출처 : 정연호(2022), 6면.

다만 이러한 자율규제의 실효성에 대한 문제제기가 있었으며,²³³ 21대 국회에서는 다수의 게임법 개정안이 발의되었다. 확률형 게임 아이템과 관련한 주요 발의법안을 살펴보면 이상헌의원안은 확률형 아이템의 정의를 신설하고, 게임제작업자 등에 확률형 아이템 표시 의무를 부과한다.²³⁴ 유동수 의원안은 확률형 아이템의 구성 정보에 대한 정확한 공개와 ‘کمپ리트 가차(다중뽑기)’ 상품의 판매를 금지한다. 의도적으로 부정확한 정보를 공개할 경우에 처벌하고 문체부장관에게 조사 권한을 부여한다.²³⁵ 하태경 의원안은

²³¹ 동 강령과 시행기준은 2018년과 2021년에 개정되었다. 한국게임산업협회 확률형아이템 참고자료 웹사이트 [<http://www.kgames.or.kr/regulation/self-reg-reference/2/>]

²³² 관계부처 합동, “디지털 플랫폼 발전방안(안)”, 2022.12.29., 4면. 28면.

²³³ 한국게임학회는 “게이머의 권익 보호를 위한 확률형 아이템 정보 공개 법제화” 성명서를 발표하였다, 나상헌기자, “게임 확률형 아이템...여야 일제히 “규제해야”, 서울신문 2022.2.12.

[https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20220211500190&wlog_tag3=naver]

²³⁴ 이상헌의원 대표발의 게임산업진흥에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 16804, 2022.8.8.) 제2조제11호(확률형 아이템) 신설 및 제33조 개정.

²³⁵ 유동수의원 대표발의 게임산업진흥에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 15015, 2022.3.30.) 제34조의2(유료 게임콘텐츠 이용자의 보호 조치 등) 신설.

방송계의 시청자위원회와 유사한 게임물이용자위원회를 두고, 이 위원회에 확률형아이템 확률정보 관련 조사 및 시정요구 권한을 부여한다.²³⁶

우리나라는 게임사업자의 확률형 게임 아이템에 대한 자율규제를 인정하고 있었으나, 자율규제강령을 준수하지 않는 게임사에 대한 제재가 미흡하다는 문제제기로 위와 같은 여러 법적 규제가 시도되고 있다.²³⁷ 따라서 자율규제 강령이나 지침의 구체화는 물론 업계 공동의 제재조치에 대한 연구와 검토가 필요할 것이다.²³⁸

나. 이용자 리뷰

배달 중개 서비스인 배달의민족은 이해관계자와의 상생과 권익 보호를 위한 민간 자율규제의 형태로 국제 표준화기구인 ISO가 제정한 온라인 소비자 리뷰(ISO20488)²³⁹의 기본원칙인 진실성, 정확성, 개인정보보호, 보안성, 투명성, 접근성 등을 가차별 세부 원칙에 반영하여 신뢰, 권익보호, 개방이라는 기본원칙으로 2022년 12월 21일 리뷰 운영 정책을 수립·발표하였다.²⁴⁰

기업 주도로 리뷰 정책 수립 관련 태스크포스(TF)를 구성하고, 외식업주 측이 제기한 리뷰 서비스 개선 요구를 반영한 자율규제 형식의 운영 정책인 이용자 리뷰 작성 원칙은 배달서비스를 직접 경험한 사실을 기반으로 작성하고, 본인 또는 타인의 개인정보 노출이나 혐오적·반사회적·비윤리적 표현을 사용하지 않으며, 회사의 리뷰 게시 기준을 규정한 ‘이용자 리뷰 노출 원칙’, 리뷰 게시 중단 절차, 어뷰징 리뷰 방지 등과 관련한 ‘권리의 보호 및 규제’ 등을 담고 있다.²⁴¹

소비자, 외식업주 등 플랫폼 이용자에게 신뢰도 높은 리뷰를 제공하고 모두의 권익을 보호할 수 있는 기반을 마련하기 위한 민간 주도 자율규제 정책이라 할 수 있다. 형식이나 내용측면에서 관련 업계의 자율규제 모범 모델이므로 협업을 통한 업계 전체로의 확대는 물론 미준수시 제재에 대한 업계 차원의 공동대응이 필요하다.

(4) 국내 자율규제 제도에 대한 시사점

플랫폼 산업 분야에서 자율규제의 필요성에 대한 공감대가 형성되고 있으며, 정부 차원에서 플랫폼 산

²³⁶ 하태경의원 대표발의 게임산업진흥에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 9093, 2021.3.24.) 제2조제11호(확률형 아이템) 및 제18조의2(게임물이용자권익보호위원회) 신설.

²³⁷ 한국게임산업협회의 “건강한 게임문화 조성을 위한 자율규제 시행기준” 제15조(자율규제 미준수 게임물 및 사업자에 대한 조치)에 따르면 1차 미준수는 권고, 2차 미준수는 경고, 3차 미준수는 미준수 사실의 공표 및 자율규제 인증 취소이다.

²³⁸ 한국소프트웨어저작권협회, SW-저작권 동향리포트, 제2021-6호, 2021.3.25., 13면 참조.

²³⁹ ISO20488은 온라인 소비자 리뷰의 수집, 검토, 게시에 적용할 기본원칙과 권장사항을 명시한 국제 규약으로 이 규약은 온라인 리뷰가 소비자의 사결정에 미치는 영향력이 커진 만큼, 플랫폼 차원의 관리를 통한 리뷰 신뢰 구축이 필수적이라는 인식 하에 2018년 제정됐다. ISO 웹사이트 [https://www.iso.org/standard/68193.html].

²⁴⁰ 박소영기자, “허위·악성 리뷰 뿌리 뽑겠다는 우아한형제들, 국제표준 적용한 리뷰 기준 만들었다”, 한국일보, 2021.12.22., [https://www.hankookilbo.com/News/Read/A20221222110110002682?did=NA]

²⁴¹ “배민, 리뷰 정책 수립에 국제표준 반영…국내 플랫폼 최초”, 배달의 민족 운영사인 (주)우아한형제들 보도자료, 2022.12.21. 참조. https://www.woowahan.com/report/detail/366?page=1

업 분야의 공정거래, 이용자보호, 콘텐츠 관리 등 자율규제 방향성을 발표하였다.

정부는 세부적인 자율규제 분야 및 방법론에 대해 논의 중이나 “디지털플랫폼 발전방안(안)”은 관계부처 합동 방식의 자율규제 추진을 표방하고 있으나 영역별 개별적으로 주무부처가 실질적인 역할을 할 것으로 예상된다. 대표적으로 과학기술정보통신부에서는 자율규제 원칙을 포함한 자율규제기구 설립 및 지원 근거 마련을 위한 전기통신사업법 개정안을 준비 중이고 공정거래위원회는 공정거래법 개정안에 자율규약 승인 근거와 인센티브를 포함하고 있다.

위 디지털플랫폼 발전방안에 따르면 ‘플랫폼 자율규제 백서’발간 등으로 자율규제 이후 불공정행위 발생 빈도나 유형, 경쟁촉진 효과, 이용자 만족도 변화 등에 관한 자율규제 성과를 평가하고 사후관리를 위한 성과평가를 추진하고자 한다. 이러한 정부 주도의 자율규제 형식에 대해서는 민간주도 자율규제의 실질성을 담보할 수 있는지, 자율규제의 장점을 극대화할 수 있는지에 대한 고려가 필요하다. 부처간 역할에 대해 명확히 구분할 필요가 있으며 하위법령으로 이중규제 중복규제되지 않도록 해야 한다. 자율규제의 지향점은 정부가 정하더라도 가이드라인에 대한 결정권은 사업자에게 부여하는 형태의 지침(가이드)을 공동 제정하고,²⁴² 자율협약으로 사업자단체나 업종별 협의회에서 민간주도의 자율규제 기구 설립 등 자율규제체계를 마련할 필요가 있다. 이러한 협의회 등에서는 개별 기업단위에서 발간하는 투명성보고서 기반으로 업계 주도의 성과평가 백서를 발간하여 자율규제 준수여지를 알려야 한다.

정부 주도의 자율규제(공동규제)가 불명확하여 예측불가능한 규제로 작동한다면 국내 사업자들에 대한 역차별이 될 것이고 글로벌 플랫폼기업들과 경쟁해야 하는 국내 플랫폼기업들의 경쟁력을 더욱 약화시킬 수 있다. 그러므로 글로벌 스탠더드에 맞는 규제를 지향하고 민간 자율규제 방식을 우선고려할 필요가 있다. 이러한 관점에서 플랫폼 자율규제는 우리 규제 체계의 선진화를 위한 시험대가 될 수도 있을 것이다.

²⁴² “소셜커머스 업계, 공동 '가이드라인' 만든다”, zdnet 2011.5.4.
<https://zdnet.co.kr/view/?no=20110504105519>

참고문헌

제2장 자율규제의 의의와 플랫폼 경제

1. 자율규제의 의의와 플랫폼 경제에의 적용

- 김상택, 임연규, 김우경, 이지은. (2016). 자율규제 확대에 따른 전문규제기관 기능 및 역할에 관한 연구. 방송통신위원회.
- 김성수. (2006). 금융감독법상 자율규제에 관한 연구, *지역발전연구*, 15.
- 문중흠. (2022). 독일 행정법에 있어 '조종학적 방법론' 논의에 관한 연구 (박사학위, 서울대학교). DBpia.
- 선지원. (2021). 규제 방법의 진화로서 자율규제의 실질화를 위한 연구. *행정법연구*, 64.
- 선지원. (2022). 자율규제의 유형별 사례와 플랫폼 자율규제를 위한 시사점. *경제규제와 법*, 15(2).
- 성낙인. (2020). *헌법학*, 법문사.
- 왕승혜. (2014). 경제행정법상 자율규제에 관한 연구 - EU·프랑스·한국 식품법제의 비교를 중심으로 - (박사학위, 서울대학교). DBpia.
- 이민영. (2010). 인터넷 자율규제의 법적 의의, *저스티스*, 115.
- 이원우. (2005). 변화하는 금융환경 하에서의 금융감독체계 개선을 위한 법적 과제, *공법연구*, 33(2).
- 정남철. (2018). 현대국가의 규제구조와 규제된 자율규제 - 특히 규제거버넌스의 구축과 실현방안을 중심으로 -, *공법연구*, 46(4).
- 황성기. (2002). ICT 분야에서의 자율규제, *공법연구*, 50(3).
- 황현희. (2020). 좋은 규제의 판단기준에 관한 소고, *명지법학*, 18(2).
- Black, Julia (1996). Constitutionalising Self-Regulation, *The Modern Law Review*, 59.
- Collin, Peter et al., (2011). Selbstregulierung im 19. Jahrhundert - zwischen Autonomie und staatlichen Steuerungsansprüchen: (*Moderne Regulierungsregime. Hrsg. von Peter Collin. ... zur Europäischen Rechtsgeschichte*, Band 1).
- Finck, Michèle. (2018). The Sharing Economy and the EU in: Davidson/Finck/Infranca, *The Cambridge Handbook of the Law of the Sharing Economy*. Cambridge University Press.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, Selbstregelung, Selbstregulierung und regulierte Selbstregulierung im digitalen Kontext, in: Fehling/Schliesky (eds.), *Neue Macht- und Verantwortungsstrukturen in der digitalen Welt*.
- Hoffmann-Riem, Schmidt-Aßmann, Voßkuhle. (2018). *Grundlagen des Verwaltungsrechts 1*.
- Ruffert, Matthias. (2018). *Staatslexikon der Görres-Gesellschaft*, 8.
- Schmidt, Reiner. (1990). *Öffentliches Wirtschaftsrecht - Allgemeiner Teil*.
- Schuppert, Gunnar Folke. (2015), *Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series*, 2015-01.

제3장 해외 자율규제 동향

I. 미국

1. 미국 플랫폼과 자율규제

- Arikan, A. M., Arikan, I., & Koparan, I. (2020). Creation opportunities: Entrepreneurial curiosity, generative cognition, and Knightian uncertainty. *Academy of Management Review*, 45(4), 808824.
- Bach, D., & Allen, D. (2010). What every CEO needs to know about nonmarket strategy. *MIT Sloan Management Review*, 51(3), 41.
- Boudreau, K. J., & Hagiu, A. (2009). Platform rules: Multi-sided platforms as regulators. *Platforms, Markets and Innovation*, 1, 163191.
- Burton, R. M., Obel, B., & Haakonsson, D. D. (2015). *Organizational design: A step-by-step approach*. Cambridge University Press.
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. MIT Press.
- Coff, R. W. (1999). When competitive advantage doesn't lead to performance: The resource-based view and stakeholder bargaining power. *Organization Science*, 10(2), 119133.
- Cusumano, M. A., & Gawer, A. (2002). The elements of platform leadership. *MIT Sloan Management Review*, 43(3), 51.
- Cusumano, M. A., Gawer, A., & Yoffie, D. B. (2021). Can self-regulation save digital platforms?, *Industrial and Corporate Change*, 30(5), 12591285.
- Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). A behavioral theory of the firm. *Englewood Cliffs, NJ*, 2(4), 169187.
- Kang, H.-G., Kang, C., & Jeon, S. (2022). An Innovative Framework to Classify Online Platforms. *The Journal of Information Systems*, 31(1), 5990.
- Kang, H.-G., Woo, W., Burton, R. M., & Mitchell, W. (2018). Constructing M&A valuation: How do merger evaluation methods differ as uncertainty and controversy vary?, *Journal of Organization Design*, 7(1), 2.
- Keynes, J. M. (1921). *A treatise on probability*. Courier Corporation.
- Keynes, J. M. (1937). The general theory of employment. *The Quarterly Journal of Economics*, 51(2), 209223.
- Knight, F. H. (1921). *Risk, uncertainty and profit*. Courier Corporation.
- Kretschmer, T., Leiponen, A., Schilling, M., & Vasudeva, G. (2020). Platform ecosystems as meta-organizations: Implications for platform strategies. *Strategic Management Journal*, n/a(n/a). <https://doi.org/10.1002/smj.3250>
- Porter, M. E. (1985). *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance (Illustrated Edition)*. Free Press.
- Porter, M. E., & Kramer, M. R. (2011, Jan 1). *Creating Shared Value*. Harvard Business Review, JanuaryFebruary 2011. <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value>

- Rindova, V., & Courtney, H. (2020). To shape or adapt: Knowledge problems, epistemologies, and strategic postures under Knightian uncertainty. *Academy of Management Review*, 45(4), 787-807.
- Weick, K. E. (1979). *The Social Psychology of Organizing (2nd edition)*. McGraw-Hill Humanities/Social Sciences/Languages.

2. 미국 플랫폼기업 규제정책과 사례

- 김재광. (2009). 명예훼손에 관한 온라인서비스제공자의 법적 책임 -미국의 판례동향을 중심으로-. *법제*. https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&mpb_leg_pst_seq=130060.
- 박정훈. (2012). 인터넷서비스제공자의 관리책임 -미국의 통신품위법 제230조와 비교법적 관점에서-. *공법연구*, 41(2).
- 박세환. (2021). 온라인 검색광고 중개플랫폼의 시장지배적 지위 남용행위 규제 -EU 구글 AdSense 사건을 중심으로-. *상사법 연구*, 40(1).
- 신동권. (2020). *독점규제법 제3판*. 박영사.
- 안정민. (2008). 미국 연방통신위원회(Federal Communications Commission)의 설립과 운용과정. *언론과 법*, 7.
- 유재동. (2021. 6. 16.). 바이든, FTC 위원장에 '빅테크 저격수' 리나 칸 임명. *동아일보*. <https://www.donga.com/news/article/all/20210616/107463507/1>
- 이문지. (2016). 미국 연방거래위원회법 제5조에 의한 소비자 개인정보 보호 -자율규제에 의한 소비자 개인정보 보호의 안전장치-. *경영법률*, 14.
- 이봉의. (2020). 디지털플랫폼의 자사 서비스 우선에 대한 경쟁법의 쟁점 -Monopoly Leverage와 Equal Treatment를 중심으로-. *연세법학 연구*, 30(3).
- 이상승. (2014). Google의 검색 편향 관련 FTC의 조사에 관한 법경제학적 분석. *産業組織研究*, 22(4).
- 이성엽. (2021). 미국의 플랫폼 반독점 패키지법 혁신과 선택을 위해 플랫폼 독점을 규제한다. *통상*, 113, https://tongsangnews.kr/webzine/2110/sub2_2.html
- 이성엽. (2022). *플랫폼의 법과 정책*. 박영사.
- 이호영, 황태희, 오성은. (2008). *EU의 경쟁법 판례 분석*, 공정거래위원회 제출 보고서.
- 장품. (2021. 6. 25.). [온라인플랫폼 특집] 세계 경쟁당국의 온라인플랫폼 규제현황 (1) - 美 하원, 빅테크 (Big-Tech)플랫폼 강력규제 5개 법안 발의. *법무법인 지평*. http://www.jipyong.com/kr/board/news_view.php?seq=10415
- 정혜련. (2022). 주요국의 온라인 플랫폼 규제 동향 -최근 해외 입법 추진현황을 중심으로-, *법학논총*, 46(1).
- 최난설현, 플랫폼 경제에서의 경쟁법 집행-해외 경쟁당국의 집행사례를 중심으로-. 제58회 고려대학교 기술법정책센터 세미나 플랫폼의 혁신과 규제 포럼 발제.
- 황민규. (2022. 2. 8.). 엔비디아·ARM 80조원 '세기의 반도체 빅딜' 결국 무산. *조선비즈*. https://biz.chosun.com/international/international_economy/2022/02/08/T3MZH26MPRBZFGVK6XR2ZGKOFQ/

- 황용석. (2009). 미국의 인터넷자율규제 구조와 최신 프라이버시 이슈. *KISO 저널*, 1.
- Bo Vesterdorf. (2015). Theories of self-preferencing and duty to deal-two sides of the same coin, *Competition Law & Policy Debate*, 1.
- David S. Evans. (2003). The Antitrust Economics of Multi-Sided Platform Markets. *Yale Journal on Regulation*, 20.
- Eduardo Aguilera Valdivia. (2018). The Scope of the ‘Special Responsibility’ upon Vertically Integrated Dominant Firms after the Google Shopping Case: Is there a Duty to Treat Rivals Equally and Refrain from Favoursing Own Related Business?. *World Competition*, 41(1).
- Feng Zhu. (2019). Friends of foes? Examining platform owners’ entry into complementors’ spaces. *Journal of Economics & Management Strategy*, 28(1).
- Feng Zhu, Qihong Liu. (2018). Competing with complementors: An empirical look at Amazon.com. *Strategic Management Journal*, 39(10).
- Geoffrey A. Manne. (2020). Invited Statement of Geoffrey A. Manne on House Judiciary Investigation Into Competition in digital Markets: Correcting common Misperceptions About the State of Antitrust Law and Enforcement. *International Center for Law&Economics*, April.
- Jennifer Daskal & Justin Sherman. (2020). Data Nationalism on the Rise. *Data Catalyst*, June.
- Jens Foerderer, Thomas Kude, Sunil Mithas, Armin Heinzl. (2018). Does Platform Owner’s Entry Crowd Out Innovation? Evidence from Google Photos. *Information Systems Research*, 29(2).
- Nicolas Petit. (2013). *Droit européen de la concurrence*. Montchrestien.
- Nicolas Petit. (2015). Theories of Self-Preferencing Under Article 102 TFEU: A Reply to Bo Vesterdorf. *Competition Law & Policy Debate*, 1 CLPD.
- Nicolo Zingales. (2019). Antitrust intent in an age of algorithmic nudging. *Journal of Antitrust Enforcement*, 7(3).
- Pablo Ibáñez Colomo. (2020). Self-Preferencing: Yet Another Epithet in Need of Limiting Principles. *Forthcoming in (2020) 43 World Competition*.
- Peter Alexiadis & Alexandre de Streel. (2020). Designing an EU Intervention Standard for Digital Platforms. *European University Institute, Robert Schuman centre for Advanced Studies*. EUI Working Paper RSCAS.
- Sam Bowman & Geoffrey Manne. (2020). Self-Preferencing: building an ecosystem. *International Center for Law&Economics*, July.
- Wolf Sauter. (2020). A duty of care to prevent online exploitation of consumers? Digital dominance and special responsibility in EU competition law. *Journal of Antitrust Enforcement*.
- Zhuoxin Li, Ashish Agarwal. (2016). Platform Integration and Demand Spillovers in Complementary Markets: Evidence from Facebook’s Integration of Instagram. *Management Science*, 63(10).
- KoreanKLI, *Safe Harbor principle*. http://www.koreanlii.or.kr/w/index.php/Safe_harbor_principle.
- Aurelien Portuese. (2021, Oct 15). Please, Help Yourself: Toward a Taxonomy of Self-Preferencing. *Information Technology & Innovation Foundation*. October. <https://itif.org/publications/2021/10/25/please-help-yourself-toward-taxonomy-self-preferencing/>
- Carmelo Cennamo, Yuan Gu, Feng Zhu. (2016). *Value Co-Creation and Capture in the Creative Industry: The U.S. Home Video Game Market*. working paper.

- Cecilia Kang. (2022, Jan 11). A Facebook antitrust suit can move forward, a judge says, in a win for the F.T.C., *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2022/01/11/technology/facebook-antitrust-ftc.html>
- David McLaughlin, Dina Bass, and Naomi Nix. (2021, Dec 23). Amazon Cloud Unit Draws Antitrust Scrutiny From Khan's FTC. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-12-22/amazon-cloud-unit-draws-fresh-antitrust-scrutiny-from-khan-s-ftc>
- FTC. (2022, Jan 25). *FTC Sues to Block Lockheed Martin Corporation's \$4.4 Billion Vertical Acquisition of Aerojet Rocketdyne Holdings Inc.* <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2022/01/ftc-sues-block-lockheed-martin-corporations-44-billion-vertical-acquisition-aerojet-rocketdyne>
- Herz, Martin and Vedder Hans H. B, A Commentary on Article 102 TFEU. (May 30, 2017). paras. 34. Forthcoming, Blanke, H.-J., Mangiameli, St., *The Treaty on the Functioning of the European Union*. A Commentary, in preparation, Berlin, Springer Verlag. <https://ssrn.com/abstract=2977195> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2977195>
- Lauren Feiner. (2022, Jan 20). Senate committee votes to advance major tech antitrust bill. *CNBC*. <https://www.cnbc.com/2022/01/20/senate-committee-votes-to-advance-major-tech-antitrust-bill.html>.
- Statement of the Federal Trade Commission Regarding Google's Search Practices In the Matter of Google Inc.* (2013, Jan 3). FTC File Number 111-0163.
- U.S. Department of the Treasury Office of Public Affairs. (2019, Sep 17). *Fact Sheet: Proposed CFIUS Regulations to Implement FIRRMA*. <https://home.treasury.gov/system/files/206/Proposed-FIRRMA-Regulations-FACT-SHEET.pdf>
- Zeran v. Am. (1997). Online, Inc., 129 F.3d 327.

II. 유럽연합

1. EU 디지털 플랫폼 자율규제

- 김민정. (2020). 유럽연합의 온라인 허위조작정보 (disinformation) 자율규제 사례 고찰. *언론과 법*, 19(1), 193-231.
- 문정빈. (2018). 업계의 자율규제, 규제법안 통과 막아줘. 오늘의 CSR, 내일의 법과 산업표준으로. *동아비즈니스리뷰*, 243(2).
- Abbott, K. W., Levi-Faur, D., & Snidal, D. (2017). Theorizing regulatory intermediaries: The RIT model. *The ANNALS of the American academy of political and social science*, 670(1), 14-35.
- Adams, J., Merrill, S., & Zur, R. (2020). The spatial voting model. In *The SAGE Handbook of Research Methods in Political Science and International Relations*. London: Sage.
- Black, J. (1996). Constitutionalizing Self-Regulation, *The Modern Law Review*, 26.
- Busch, C. (2020). Self regulation and regulatory intermediation in the platform economy. In *The Role of the EU in Transnational Legal Ordering*.
- Carson, John W. (2011). Self-regulation in securities markets. *World Bank Policy Research Working Paper*, 5542
- Coglianesi, C., & Mendelson, E. (2010). Meta regulation and self regulation. *Regulation*, 12(11).
- Djankov, Simeon., Caralee McLiesh and Rita Maria Ramalho. (2006). Regulation and growth, *Economics Letters*, 92(2).
- Evans, D. S., & Schmalensee, R. (2016). *Matchmakers: The new economics of multisided platforms*. Harvard Business Review Press.
- Gamito, M. C. (2016). Regulation. com. Self regulation and contract governance in the platform economy: a research agenda. *Eur. J. Legal Stud.*, 9, 53.
- Koopman, C., Mitchell, M., & Thierer, A. (2014). The sharing economy and consumer protection regulation: The case for policy change. *J. Bus. Entrepreneurship & L.*, 8, 529
- Ma, Chang. (2020). Self-regulation versus government regulation: an externality view. *Journal of Regulatory Economics* 58.2
- Odorovi., A., & Wenzlaff, K. (2020). *The joint production of confidence self regulation in European crowdfunding markets*. *Baltic Journal of Management*
- Ogus, A. (1995). Rethinking self-regulation. *Oxford J. Legal Stud.*, 15, 97.
- Scholz, J. T. (1993). Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate. By Ian Ayres and John Braithwaite. *American Political Science Review*, 87(3), 782-783.
- Shapiro, Carl. (1986). Investment, moral hazard, and occupational licensing. *The Review of Economic Studies*, 53(5)

2. 유럽연합 자율규제의 동향

- 김세준. (2021). 전자상거래법에서 온라인 플랫폼의 규모 등에 따른 차등적 규율 가능성 - 유럽연합 DSA와의 비교를 중심으로 -. *소비자법연구*, 7(3).
- 김세준. (2022). 전자상거래법 규제개선으로서의 자율규제. *재산법연구*, 39(2).
- 최현석. (2022. 4. 4.). 당근마켓, ‘프라이버시 정책 및 이용자보호 위원회’ 출범. *연합뉴스*. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220404028100017>.
- 황성기. (2022). ICT 분야에서의 자율규제 - 인터넷 포털과 게임 분야를 중심으로 -. *공법연구*, 50(3).
- 황승흠. (2008). 인터넷 콘텐츠 규제에 있어서 법제도와 사업자 자율규제의 결합에 관한 연구. *공법학연구*, 9(4)..
- Black. (1996). Constitutionalising Self-Regulation, *The Modern Review*, 59.
- EDAA. (2011). European Industry Self-Regulatory Framework on Data-Driven Advertising. <https://edaa.eu/who-we-are/edaa>.
- <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>.
- <https://edaa.eu/what-we-do/our-mission>.
- <https://edaa.eu/what-we-do/for-companies>.
- <https://edaa.eu/participating-companies>.
- <https://edaa.eu/wp-content/uploads/EDAA-and-the-DSA-Statement-Oct-2021-1.pdf>.
- <https://www.lawtalk.co.kr/watcher>.

3. 자율규제의 관점에서 독일연방대법원의 YouTube II 사안의 검토

- 박신욱. (2018). 온라인 서비스제공자의 뉴스저작권 침해가능성에 대한 비교법 연구. *재산법연구*, 35(3).
- 박신욱. (2019). 온라인서비스제공자의 플랫폼에 게시된 동영상으로 인한 법적 쟁점에 대한 독일연방대법원 판례 연구. *법학논총*, 36(3).
- 박신욱. (2021). 타인이 게시한 동영상에 대한 온라인 플랫폼 사업자의 책임은 어디까지 확장될 수 있는가?. *한양법학*, 32(4).
- 박신욱, 윤승필. (2020). 합성생물학의 발전과 EU의 법적 대응방안에 대한 연구. *법학연구*, 28(2).
- 박신욱. (2016). 온라인서비스제공자의 책임 및 그 제한과 관련된 독일 전자정보법률(TMG) 연구. *비교사법*, 23(1).

III. 일본

1. 일본 플랫폼 자율규제의 특징 및 현황

윤관석 의원실. (2021). 온라인플랫폼 규제의 방향성. 국정감사 정책자료집.

제3자 평가기구(디지털플랫폼의 투명성·공정성에 관한 모니터링회의)의 개최(배경 및 조직 등)에 관한 웹사이트. <https://www.meti.go.jp/press/2021/12/20211221001/20211221001.html>

제3자 평가기구(디지털플랫폼의 투명성·공정성에 관한 모니터링회의)의 회의자료에 관한 웹사이트. https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/digital_platform_monitoring/index.html

제3자 평가기구(디지털플랫폼의 투명성·공정성에 관한 모니터링회의)의 최종 결과물(모니터링 평가 보고서). https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/digital_platform_monitoring/pdf/20221111_1.pdf

제4장 국내 자율규제에 대한 시사점

1. 국내 자율규제 법제 현황과 민간자율규제

- 개인정보보호위원회. (2022). 보도자료: 온라인플랫폼 분야 개인정보 보호 국민체감도 확 높인다. <https://www.pipc.go.kr/np/cop/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=BS074&mCode=C020010000&nttId=8007#LINK>
- 개인정보보호 자율규제 안내. (n, d). 개인정보보호 포털. <https://www.privacy.go.kr/selfImp/reg/selfRegulationInfo.do>
- 제인국. (2017). *규제개혁과 사법심사에 관한 연구*. 사법정책연구원.
- 공정거래위원회. (2021). *2021년판 공정거래백서*, 공정거래위원회.
- 공정거래위원회. (2018). 보도자료: 로또 당첨만큼 어려운 게임 아이템 뽑기!.
- 관계부처 합동. (2022. 12. 29.). *디지털 플랫폼 발전방안(안)*. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156545292>
- 나상현. (2022. 2. 12.), 게임 확률형 아이템...여야 일제히 '규제해야'. 서울신문, https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20220211500190&wlog_tag3=naver
- 박소영. (2021. 12. 22.). 허위·악성 리뷰 뿌리 뽑겠다는 우아한형제들, 국제표준 적용한 리뷰 기준 만들었다. 한국일보, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2022122110110002682?did=NA>
- 박균성. (2022). *정책, 규제와 입법*. 박영사.
- 배민, 리뷰 정책 수립에 국제표준 반영...국내 플랫폼 최초. (2022. 12. 21.). *우아한형제들*. <https://www.woowahan.com/report/detail/366?page=1>
- 이설영. (2011. 5. 4). 소셜커머스 업계, 공동 '가이드라인' 만든다. Zdnet, <https://zdnet.co.kr/view/?no=20110504105519>
- 이재훈, 장은혜, 조용혁. (2019). *규제혁신 이론연구(I)*. 한국법제연구원.
- 정연호. (2022). *게임산업진흥에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고*. 국회문화체육관광위원회.
- 한국게임산업협회. (2017). *확률형아이템*. <http://www.kgames.or.kr/regulation/self-reg-reference/2/>
- 한국게임정책자율기구 자율규제평가위원회. (n, d). *한국게임정책자율기구*. <http://www.gsok.or.kr/about-the-evaluation-committee/>
- 한국소프트웨어저작권협회. (2021). *SW·저작권 동향리포트*. 한국소프트웨어저작권협회.
- 황성기. (2022). ICT 분야에서의 자율규제 - 인터넷 포털과 게임 분야를 중심으로 -. *공법연구*, 50(3).
- ISO 20488. (2018). ISO. <https://www.iso.org/standard/68193.html>

플랫폼 자율규제 연구

저자 | 스타트업얼라이언스 플랫폼규제연구모임

- 서희석 교수(부산대 법학전문대학원)
- 최민식 교수(경희대 법무대학원)
- 강형구 교수(한양대 경영대학 파이낸스경영학과)
- 김세준 교수(경기대 법학과)
- 박신욱 교수(경상국립대 법학과)
- 선지원 교수(광운대 법학부)
- 전성민 교수(가천대 경영학부)
- 정혜련 교수(경찰대 법학과)

발행 | 2023.02.24

ISBN | 979-11-973844-6-2 (93360)



서울특별시 강남구 테헤란로 70길 14-6
세왕종합상사빌딩 B동 4층

startupall.kr