

# KISO

2017 Vol.26 *Journal*



## 정책 및 심의결정 리뷰

'연예인 000 연관검색어 삭제요청의 건' 및 'OO 그룹 회장 아내 검색어 삭제 요청의 건' 심의결정 리뷰 / 윤수정

## 국내외 주요소식

트럼프 행정부 출범에 따른 미국 인터넷 정책의 향배 / 김민정

## 편집위원 칼럼

탈 진실(Post Truth) 시대의 도래와 소셜 미디어의 역할 / 김유향

## 기획동향

한국 온라인 정치 커뮤니케이션의 의미와 영향력 - 일상의 촛불집회, 온라인 참여 / 조희정

## 이용자 섹션

<온라인광고 특집 ①> 온라인 맞춤형 광고 가이드라인의 내용과 쟁점 / 이시훈

<온라인광고 특집 ②> 투명성 제고를 위한 네이티브 광고 규제정책: 미국 FTC 사례 / 김선호

## 문화시평<도서>

정보 사회의 통제에 대한 용기 있는 물음 - 올리버 스톤 감독의 <스노든> / 강성률

## 법제동향

국가사이버안보법 제정 논란의 시사비비 / 김도승

<원문> Bill for a Digital Republic : a surprising name for an ambitious law / Pierre-Jean Benghozi

<번역> 디지털 공화국을 위한 법률 : 야심만만한 법률을 위한 놀라운 이름 / 윤혜선

## 해외 자율규제 기구소개

호주, 통신미디어청 (ACMA: Australian Communications and Media Authority) / KISO

## KISO NEWS

'KISO, '페이스북 뉴스와 인터넷' 토론회 개최  
KISO-선관위-사업자, 공정 선거를 위한 실무 세미나 개최

# ‘연예인 000 연관검색어 삭제요청의 건’ 및 ‘00그룹 회장 아내 검색어 삭제요청의 건’ 심의결정 리뷰

윤수정 / 공주대학교 사범대학 일반교육과 교수

### <Keyword>

공적 관심사, 사생활 보호, 알권리, 연관검색어, 유명인

## 1. 대상 심의결정의 쟁점 및 주요 내용

### 가. 사건의 사실관계

심의결정[2016심14-1~2016심14-6]의 대상은 연예인인 신청인이 특정인과 같이 찍은 사진이 외부에 유출되어 생성된 연관검색어 6건이며, 또 다른 심의결정[2016심13-1~2016심13-6]의 대상은 그룹 회장 아내인 신청인이 특정 모임에 소속되어 있다는 의혹과 관련하여 생성된 검색어 6건이다. 두 건 모두 현재 대한민국을 뒤흔들고 있는 국정농단 사건에 연루된 핵심 인물들과 관련되어 생성된 검색어들이다. 연예인 신청인의 경우에는 해당 검색어의 생성에 영향을 미친 사진의 존재는 사실이나 연예인이 되기 오래 전에 있었던 일로 해당 사진과 결부된 검색어 및 이에 대한 다수

의 왜곡된 루머로 인해 본인이 현재 겪고 있는 피해를 주장하며 관련 검색어의 삭제를 요청하였고, 그룹 회장 아내가 신청인인 경우에는 검색어 생성 배경이 된 모임에 본인이 소속되어 있지 않다는 점 등을 주장하며 검색어의 삭제를 요청하였다.

### 나. 심의결정 주요 내용

위와 같은 심의요청에 대하여 (사)한국인터넷자율정책기구(이하 ‘KISO’라고 한다) 정책위원회는 표결절차를 거쳐 심의대상 검색어 전부에 대해 ‘삭제 또는 그에 준하는 조치’로 결정하였다. 결정의 근거가 된 규정은 ‘한국인터넷자율정책기구 정책규정’ 제13조 제1항 제3호 및 제5호이다.<sup>1)</sup>

#### 정책규정 제13조(예외적 삭제)

① 회원사는 다음 각 호의 어느 하나에 해

1) ‘한국인터넷자율정책기구 정책규정’ 제13조 제1항 제5호는 두 건의 심의결정 중 심의결정[2016심14-1~2016심14-6]에서만 추가적인 근거로 사용되었다.

당하는 경우가 아닌 한 연관검색어 등을 제외하거나 삭제하지 아니한다.

3. 제5조 제2항의 ‘정무직 공무원 등 공인’에 해당하지 않는 자가 권리침해 등을 이유로 연관검색어 등의 삭제를 요청한 경우로서, 그 내용이 공공의 이익 또는 공적 관심사와 관련이 없는 사실을 적시한 경우이거나, 일정기간 언론보도 등을 통해 공론화되지 않은 사유 등으로 그와 관련된 일반 이용자의 알 권리보다 연관검색어 등 또는 해당 검색결과가 특정인의 사생활을 침해하거나 명예를 훼손하는 정도가 더 크다고 판단되는 경우

5. 개인이 권리침해 등을 이유로 연관검색어 등의 삭제를 요청한 경우로서, 연관검색어 등 자체가 그의 명예 또는 사생활 보호에 부정적인 영향을 미치는 의미를 띠고 있는데, 그 연관검색어 등을 선택했을 때의 검색 결과는 전혀 존재하지 않거나 그러한 의미와 무관한 내용만 검색되는 경우

이러한 규정을 근거로 KISO 정책위원회는 신청인들인 연예인과 그룹 회장의 아내의 경우, 정책규정 제5조 제2항의 ‘정무직 공무원 등 공인’에 해당하지 않는 자가 명백하여 정책규정 제13조 제1항 제3호의 적용대상에 해당함을 전제로, 다음 3가지 쟁점을 중점적으로 검토하였다.

**1) 해당 연관검색어가 명백히 허위인지 여부**

신청인이 연예인인 경우에는 신청인의 소명자료를 통해서도 해당 연관검색어의 생성에 영향을 미친 사진의 존재가 사실임이 인정되므로 해당 검색어가 허위라고 할 수 없다. 다만 신청인이 그룹 회장 아내의 경우에

는 본인의 주장과는 달리 소명자료를 통해서 허위사실임을 입증할 수는 없으나 연관검색어의 생성에 영향을 미친 자료가 기자가 직접적인 인터뷰를 통해 수집한 자료가 아닌 풍문을 근거로 작성한 기사라는 점, 현재 다수 언론에서 문제가 되고 있는 모임의 실체가 확인되지 않아 후속보도가 거의 중단되었다는 점을 고려하여 허위성을 인정하였다.

**2) 검색어의 내용과 공공의 이익 또는 공적 관심사와 관련성 여부**

두 사건 모두 현재 대한민국을 뒤흔들고 있는 국정논단 사건의 핵심 인물들과 관련하여 생성된 연관검색어라는 점에서 공적 관심사 영역에 해당한다고 볼 수 있다.

**3) 일반 이용자의 알권리와 신청인의 사생활 침해 및 명예훼손의 비교형량**

신청인이 연예인인 경우에는 해당 사진의 내용 등을 볼 때 사진이 찍힌 시점이 14년 전으로 최근의 사태와 직접적인 관련성이 없어 보이고, 현재까지 양자 간에 특정한 관계가 유지되고 있다고 보기 어려울 뿐만 아니라 양자 간의 관계에 비해 해당 연관검색어로 인한 신청인의 피해가 극심할 것으로 예상되는 점들을 고려하여 일반 이용자의 알권리보다 신청인의 피해가 더 큰 사안으로 판단하였다. 신청인이 그룹 회장 아내인 경우에는 앞서 신청인이 해당 검색어의 모임에 포함되었다고 보기 어려워 허위사실을 적시한 것으로 판단되었으므로 공공의 이익과 관련이 있다고 하더라도 일반 이용자의 알권리보다 신청인의 피해가 더 크다고 판단하였다.

## 2. 대상 심의결정의 의의

‘연관검색어’는 회원사가 이용자의 검색편의를 위해 제공하는 서비스의 일환으로 이용자들이 입력한 검색어 데이터베이스를 기술적으로 분석하여 특정 검색어를 입력한 이용에 바로 이어 입력될 확률이 높은 검색어를 화면에 자동으로 제시하는 기능에 의하여 제시되는 검색어를 말한다.<sup>2)</sup> 다시 말해 연관검색어는 이용자들의 검색 편의성을 증진시키고 인터넷상 관련 이슈를 손쉽게 알려 주고 회원사들이 제공하는 편익장치라고 할 수 있지만, 연관검색어에 의한 개인정보 노출, 사생활 침해 또는 명예훼손 등 권리침해의 가능성과 상업적 목적 등으로 인하여 연관검색어 생성이 비정상적으로 남용되는 문제점들이 발생하였다.

이러한 문제의 해결을 위해 KISO 정책위원회는 2013. 2. 21. 정책결정 제17호[정책결정 제15호(연관검색어 및 자동완성검색어에 대한 정책결정)<sup>3)</sup>의 후속 결정을 통해 다음과 같이 정책결정 제15호의 내용을 변경·추가하였다.

한국인터넷자율정책기구(KISO) 정책위원회는 정책결정 15호 2항 2호를 다음과 같이 변경하고, 정책결정 15호 2항 2호의 2를 다음과 같이 신설한다.

② 정책결정 14호 2항의 ‘정무직 공무원 등

공인’에 해당하는 자가 권리침해 등을 이유로 연관검색어 등의 삭제를 요청한 경우로서, 공공의 이익과 관련이 없는 영역에서 그 연관검색어 등 또는 해당 검색결과로 인해 사생활이 침해되었거나 허위의 사실이 적시되어 명예훼손 등 권리침해가 발생한 경우

②-2 정책결정 14호 2항의 ‘정무직 공무원 등 공인’에 해당하지 않는 자가 권리침해 등을 이유로 연관검색어 등의 삭제를 요청한 경우로서, 그 내용이 공공의 이익 또는 공적 관심사와 관련이 없는 사실을 적시한 경우이거나, 일정기간 언론보도 등을 통해 공론화되지 않은 사유 등으로 그와 관련된 일반 이용자의 알 권리보다 연관검색어 등 또는 해당 검색결과가 특정인의 사생활을 침해하거나 명예를 훼손하는 정도가 더 크다고 판단되는 경우

이는 일반 이용자들의 적극적 관심에 의해 생산된 연관검색어 및 자동완성검색어라고 할지라도 그 대상이 공인이 아닌 경우에는 사생활 침해 및 명예훼손으로 인한 권리 침해에 보다 적극적으로 대처할 필요가 있음을 의미한다. 다시 말해, 연관검색어 및 자동완성검색어의 경우 일반 이용자들의 관심사가 서비스 알고리즘에 의해 표출된 형태이지만, 그 자체가 이용자들의 2차적인 관심을 촉발

2) 한국인터넷자율정책기구 정책규정 제2조(정의) 제3호 참조.

3) 정책결정 제15호(2012년 7월 25일 결정)의 경우 회원사에 대해 연관검색어 등을 인위적으로 생성 혹은 변경해서는 안 되고, 다음의 경우 즉, ① 연관검색어 등 또는 해당 검색결과가 특정인을 식별할 수 있는 개인정보를 노출하는 경우, ② 연관검색어 등 또는 해당 검색결과가 공공의 이익과 관련이 없는 허위의 사실을 적시하여 특정인의 사생활을 침해하거나 명예를 훼손하는 등 권리를 침해하여 그 피해자가 삭제를 요청한 경우, ③ 연관검색어 등 또는 해당 검색결과가 저작권을 명백히 침해하는 경우, ④ 연관검색어 등 또는 해당 검색결과가 음란·도박 등 불법정보 또는 선정적인 정보를 노출하는 경우, ⑤ 법원이 결정 또는 판결에 의하여 또는 행정기관이 법령 및 적법한 절차에 따른 행정처분, 결정 등에 의하여 연관검색어 등의 삭제를 요청한 경우, ⑥ 연관검색어 등이 오타, 욕설 등을 포함하여 현저하게 이용자의 불편을 초래하고 서비스의 질을 저하하는 경우, ⑦ 연관검색어 등의 생성이 상업적인 용도 및 이에 준하는 그 밖의 사유로 비정상적인 절차에 의해 남용된 경우 중 어느 하나에 해당하는 경우가 아닌 한 연관검색어 등을 제외하거나 삭제해서는 안 된다고 명시하고 있다.

시킬 수 있다는 측면에서 공공의 이익이나 공적 관심사의 영역이 아니고, 새로운 공론화가 나타나고 있지 않는 등 알권리보다는 특정인의 권리침해에 대한 우려가 비교형량적으로 높게 판단되는 경우 해당 키워드는 제외 및 삭제 될 수 있다는 것이다.<sup>4)</sup> 특히 이 결정에서 신설된 조항은 연관검색어의 대상과 사안을 보다 엄밀하게 구분하여 자연인의 사적 영역과 프라이버시의 보호에 강조점을 두었고, 해당 사안과 관련하여 불필요한 2차 피해를 줄일 수 있는 근거를 마련하였다는 점에서 그 의의를 갖는다.

대상 심의결정과 같이 ‘정무직 공무원 등 공인’에 해당하지 않는 자에 대한 연관검색어를 제외하거나 삭제하기 위해서는 먼저, 1) ‘정무직 공무원 등 공인’에 해당하지 않는 자일 것, 2) 권리침해 등을 이유로 연관검색어 등의 삭제를 요청한 경우일 것, 3-1) 그 내용이 공공의 이익 또는 공적 관심사와 관련이 없는 사실을 적시한 경우이거나 3-2) 일정기간 언론보도 등을 통해 공론화 되지 않은 사유 등<sup>5)</sup>으로 그와 관련된 일반 이용자의 알권리보다 연관검색어 등 또는 해당 검색결과가 특정인의 사생활을 침해하거나 명예를 훼손하는 정도가 더 크다고 판단되는 경우에 해당하여야 한다.

대상 심의결정들에서는 별도의 검토 없이 신청인들이 요건 1)에 해당함이 명백하다고 하였으나, 아직까지 우리나라 학계 및 법원에서 공인의 범위에 대해서는 명확히 규정하고

있는 바가 없고 연예인의 경우 ‘공인’임을 인정한 판례<sup>6)</sup>도 있으므로 요건 1)에 대해서 검토하고자 한다. 정책규정 제5조 제2항의 ‘정무직 공무원 등 공인’의 범위는 대표적으로 국회의원, 중앙행정부처의 장 등 정무직 공무원을 말하며, 정무직 공무원에 준하는 지위를 가진 공인을 포함한다.<sup>7)</sup> 그 외에 정무직 공무원에 준하는 ‘공적 존재’도 포함되는데, 그동안 KISO 심의결정 사례에 의하면, 외국 주재 대사(2013심45), 정당(2013심40), 대통령 후보자(2012심7) 등은 포함이 되나 지상파 방송사(2014심8), 사립대학교(2013심46)는 포함되지 않는다. 결론적으로 ‘정무직 공무원 등 공인’은 일반적인 의미의 ‘공인’이나 ‘공적 존재’보다 좁은 개념이라고 할 수 있다. 그러므로 연예인이나 스포츠 스타 등 유명인은 이에 해당하지 않는 자의 범위에 포함되어 정책규정 제13조 제1항 제3호의 적용대상이라고 할 수 있다.

다음으로 요건 3-2)의 일반 이용자의 알권리와 신청인의 사생활 침해 및 명예훼손의 비교형량의 문제와 관련하여, 우리 헌법이 알 권리를 명문으로 규정하고 있지는 않지만 알 권리가 헌법상의 기본권임은 분명하다. 현대 사회에 있어 정보는 매우 복잡적이고 개인의 삶의 영역 전반에 관련된다. 즉 알 권리는 인간의 인격의 형성과 전개, 행복추구의 기초를 이룰 뿐만 아니라 선거나 국민투표, 여론형성과 참여라는 민주주의 실현과 국민의 참정권 행사의 전제조건이며, 표현의 자유의 전제이자 이면이라고 할 수 있다. 또한 자본주의 자

4) 정책결정 제17호의 취지 및 의의에 관해 자세한 내용은 배영, “연관검색어 및 자동완성검색어 관련 추가 정책결정 리뷰”, 『KISO 저널』 제10호(2013), 1-4면 참조.  
 5) 기타 사유로 ‘등’을 고려할 때 앞의 요건 3-1), 3-2) 이외에 3-3) 기타 사유로 그와 관련된 일반 이용자의 알권리보다 연관검색어 등 또는 해당 검색결과가 특정인의 사생활을 침해하거나 명예를 훼손하는 정도가 더 크다고 판단되는 경우를 추가할 수 있으며, 이는 서로 선택적인 경우로 보아야 할 것이다.  
 6) 서울중앙지방법원 2001.12.19. 2001가합8399 판결; 서울중앙지방법원 2005.7.6. 2003가합82527 판결 등 참조.  
 7) ‘정무직 공무원 등 공인’의 적용대상에 관한 자세한 내용은 한국인터넷자율정책기구, 『KISO 정책규정해설서』(2016) 32-33쪽 참조.

유경쟁은 자유로운 정보의 유통 위에서만 가능하다. 이렇게 본다면 알 권리는 다른 기본권 실현의 전제를 의미함과 동시에 나아가 민주적 헌법질서의 기초를 의미한다고도 할 수 있다. 그리고 현대인들의 일상에서 인터넷은 각자가 필요로 하는 정보의 중요한 원천으로 기능하고 있다. 특히 인터넷 공간에서 마주할 수 있는 서비스 중 포털 서비스는 정보의 검색과 선택에 있어 매우 효율적인 통로로 인식되고 있으며 포털에서 제공하는 다양한 서비스 중 정보 검색은 이용자들이 가장 많이 이용하는 포털 제공 서비스로 자리잡았다. 연관검색어 및 자동완성검색어 서비스의 활용을 통해 이용자들은 특정 키워드 검색 시 자신이 알아보려는 바에 대한 직접적인 정보뿐만 아니라 같은 키워드를 검색한 타인들의 관심사를 동시에 살펴봄으로써 보다 다각적인 차원에서 정보에 대한 접근이 가능해졌다. 하지만 이러한 알권리의 보장만을 추구한 나머지 특정인의 개인정보 노출, 사생활 침해 또는 명예훼손 등의 권리침해

문제를 묵과할 수는 없다. 더구나 대상 심의 결정과 같이 공적 관심사의 영역이기는 하지만 그로부터 얻은 정보가 공공의 이익에 관한 것이기보다는 특정인의 사생활을 침해하거나 명예를 훼손하는 정도가 더 크다면 해당 연관검색어는 삭제되어야 함이 타당하다.

### 3. 마치며

이상에서는 KISO 정책위원회가 2016. 11. 23.과 2016. 11. 24. 내린 심의결정에 대해 그 내용과 의의를 간단하게 분석하였다. 그 동안 KISO 정책위원회는 여러 사례들을 통해서 집적된 판단기준들을 정책결정의 형태로 반영해 왔으며, 또한 후속 사례를 통해서 각각의 정책결정들이 제시하였던 판단기준들을 구체화하였다. 이 글의 대상이 된 심의결정 역시 이러한 과정의 연속선상에 있는 것으로 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. KISO JOURNAL

# 한국 온라인 정치 커뮤니케이션의 의미와 영향력 - 일상의 촛불집회, 온라인 참여

조희정 / 서강대학교 사회과학연구소 책임연구원

<Keyword>

온라인 사회운동, 네트워크 사회운동, 촛불집회, 국정농단, 미디어

## 1. 주말 광장 촛불집회, 주중 일상의 온라인 참여



촛불집회의 압도적인 장면은 광장에 뻗뻗이 모인 수많은 시민의 모습이다. 4·19, 5·18, 87년 6월 그리고 2008년 촛불집회 역시 그러했다. 2016년 10월말부터 현재까지 이어지고 있는 국정농단 비판 촛불집회는 이미 2017년 초가 되면서 누적 참여인원 1천만 명을 넘었다. 추운 날씨에도 불구하고 그 많은 사람들이 굳이 광장에 나온 이유는 한국 현대사에

유례없는 국정농단에 대한 분노를 표출하고 대통령 탄핵과 하야를 요구하기 위해서이다.

촛불집회는 우리 사회의 대표적인 비관습적 시민참여방식(unconventional political participation)이다. 1987년 민주화 이후, 평화적 참여로서 간헐적으로 지속되었던 촛불집회는 정기적으로 이루어지는 관습적 참여(conventional political participation)인 선거와 함께 우리 사회의 역동적인 참여문화를 형성하고 있다.

네트워크 사회운동 차원에서 볼 때, 촛불집회는 오프라인의 시민결집을 지원하는 온라인 네트워크의 작동양식을 촉진시킨다. 이미 2011년 중동혁명(Arab's Spring)이나 월스트리트 점령시위(Occupy Wall Street)에서 노드(node)와 허브(hub)를 통해 다양한 층위의 콘텐츠가 확산되며 네트워크를 형성한 바 있기도 하다.

매주말마다 오프라인 공간인 광장에서 촛불집회가 이루어졌다면 주중에는 온라인 공간에서 일상의 참여가 수많은 콘텐츠를 생산하고, 촛불집회를 지원하며 의미를 확산시키고 있다. 그 방식은 크게 구분했을 때, 의

제를 생산하고(의제설정), 실시간 정보를 전달하고(정보제공), 자원을 결집하며(클라우드소싱, crowdsourcing), 모바일 앱 촛불의 정보제공 그리고 문화적으로 즐기는(패러디와 게임) 다섯 가지 방식이 종합적으로 작동하고 있다.

디어 라이브(트위터 페리스코프, 페이스북 라이브, 다음 TV팟 라이브, 팩트TV, 유튜브 라이브/외국인은 영어로 해설하며 생중계), 360도 카메라 촬영, 매스미디어의 적극적인 생중계 현상이 나타나 개인 방송국의 폭발이 나타났다고 해도 과언이 아니다.

## 2. 촛불집회에 참여하는 다섯 가지 방식

### 가. 의제설정의 해시태그

온라인 공간에서 촛불집회를 추동한 첫 출발점은 트위터와 인스타그램의 해시태그(hashtag)였다. #그런데 최순실은?, #박근혜 퇴진, #하야해\_박근혜, #나와라\_최순실, #촛불집회, #박근혜하야, #당장 탄핵해, #하야하라와 같은 소셜미디어 게시자 지정 주제어인 해시태그는 딱딱한 고유명사의 나열이 아니라 게시자의 생각을 주관적으로 명료하게 표현할 수 있는 의제설정(agenda setting) 방식으로 정착하였다.

### 나. 정보전달의 소셜 라이브

2008년 촛불집회에서는 아프리카TV를 통한 1인 미디어 현장 중계가 매스미디어가 수행하기 어려운 대안 미디어 역할을 하였다. 2016-17 촛불집회에서는 주요 미디어의 인터넷 실시간 중계와 개인들의 소셜미디어 라이브가 각광을 받았다. 단지 웹에 연결한 1인 미디어가 아니라 현장에서 실시간으로 좀 더 빠르게 주변에 전달할 수 있는 소셜미디어 라이브로의 진일보한 발전이 이루어진 것이다.

구체적으로는 유튜브 동영상 확산, 소셜미

### 다. 집단기록의 커뮤니티 맵핑

정치벤처 와글은 사실 기록과 온라인 콘텐츠 분석의 두 가지 전략을 시행하였다. 먼저, 사실 기록을 위해 2016년 11월 9일부터 위키 문서로 ‘박근혜-최순실 부역자 인명사전을 제공하였다. 이 문서는 편집 멤버로 가입한 사람들이 작성할 수 있는 방식인데 11월 16일을 기준으로 두 명의 운영자와 8명의 편집자가 306개의 문서를 작성하였다.

11월 16일에는 와글과 YMCA 전국연맹이 박근혜 이후를 준비하는 시민 공론장 ‘박근혜 게이트 닷컴’을 열었는데, 메인 화면에서 대통령 거취를 묻는 여론조사를 실시하고, 앞으로의 행동에 대해 논의하는 대책토론폰 및 오프라인 모임을 공유하는 시민의 행동도 제공하였고, 각종 시국선언문에 나타난 언어의 의미망을 빅데이터 분석하여 제공하였다.

2016년 10월 25일에는 디시인사이드에 ‘최순실 갤러리’가 개설되어 25일간 1,500여 개의 글, 즉 하루 평균 600개 이상의 글이 게시되었다.

개발자 협동조합 ‘빠흐띠’는 캠페인을 제안하고 토론할 수 있는 플랫폼으로서 ‘우주당’ 사이트를 개설하였다. 이는 기존의 공식적인 정치정당은 아니지만 8개의 캠페인을 제공하면서 재미있는 집회 참여를 독려했다. 일례로 11월 5일 집회에 나온 우주당원 8명은 깃발 대신 휴대전화용 플래카드를 들고 집회 현장에서 인증샷을 남겼으며, 11월 12일에는



나홀로 집회에 온 당원들을 위해 플래카드 인증샷을 올릴 경우 위치 정보를 공유하였다. '우주당'은 스티커를 제작하여 이 스티커를 붙인 사람들을 찾아나서는 (포켓몬고와 같은) '하야고(GO)' 게임도 하였다.

클라우드소싱에 의한 커뮤니티 맵핑도 활성화되었는데, '하야해! 하야꾸', '시티즌 맵', '온라인 비상 국민행동' 등에서는 집회 목록을 지도상에서 일목요연하게 볼 수 있으며, 실시간 집회에서의 동영상과 사진도 제공하였다. 또한 '박근혜대통령 탄핵 소추 상황 공유' 서비스는 12월 1일부터 탄핵 찬성과 탄핵 반대 의원의 현황을 한 눈에 알 수 있도록 매일 지역별 지도로 제공하였다.

### 라. 모바일 앱 촛불의 정보제공

2016~2017 촛불집회는 다수의 참여가 이미 예견되어 있었기 때문에 참여를 독려하는 의미의 정보보다는 다수에게 도움 되는 정보를 제공하는 것에 주력하는 특징이 나타났다. 즉, 집회 참여 경험이 없는 이들을 위한 지리 정보, 참여 장소 정보 등의 편의 제공에 주력하였다.

김진태 새누리당 의원의 발언에 분노한 네티즌이 직접 만든 '순순 촛불-꺼지지 않는 불꽃' 앱은 불꽃색을 변경하거나 사이즈를 크고 작게 만들 수도 있고 촛불 위에 글도 쓸 수 있으며, 가속도 센서를 적용해서 스마트폰이 흔들리거나 빠르게 움직이면 불꽃이 작아지는 등의 인터랙티브도 구현하였다.

'촛불(촛불집회, 촛불기도, 생일축하)' 앱은 상단에 문구를 직접 입력할 수 있고 글자색도 지정할 수 있도록 했다. 또 촛불이 담기는 종이컵 역시 사용자가 직접 문구를 입력할 수 있도록 만들어져 있다. 11월 11일, 한 직장인이 제안한 '순실길 밟기' 프로젝트는 집

회에 혼자 나오기 어렵거나 집회참여를 꺼리는 시민들이 자기 목소리를 내도록 도와주는 의도로 기획한 것이다.

진보네트워킹센터가 만든 '집회시위제대로' 앱은 헌법에 보장된 집회시위의 자유를 제대로 누리기 위한 정보를 담은 매뉴얼을 제공하고, 경찰의 불심검문, 경찰 차벽 등에 대한 대응법이나 물대포, 최루액 등 사용에 대비하는 법 등을 제공하였다. '촛불집회 안내도' 앱은 촛불집회 준비물부터 촛불과 피켓 이미지, 광화문 촛불집회장 일대 지도, 서울 광장 주변 20여개의 화장실 위치와 개방시간 정보를 제공하였다. 이 외에도 '민주주의의 등불 촛불', '국민촛불' 등이 제작되어 실시간 시민의 참여를 도왔다.

### 마. 조롱하고 즐기는 패러디와 게임

패러디와 앱 게임 등은 답답한 시민의 마음을 위로하는 문화적 유희의 도구로 작용하였다. '순실이 닭 키우기'(주인이 닭에게 고소 고발, 펜세우기, 연설문 수정, 물 뿌리기 등을 지시하면서 닭을 성장시키는 게임으로 1만 회 이상 다운로드), '순실이 빨리와'(10월 28일에 공개돼 2일 만에 5000회 이상 다운로드. 말을 탄 최순실 캐릭터를 조종해서 수갑 등 장애물을 피하는 게임으로서 평점 5점 만점에 4.9점을 얻을 정도로 인기), '최순실게임', '촛불런-순실의 시대' '모이자! 분노하자! #내려와라 박근혜 시민촛불' 등의 게임을 통해 즐길 수 있을 뿐만 아니라 현재의 상황에 대한 대중의 인식체계를 확인할 수 있었다.

이 외에도 클라우드펀딩을 통해 헌법 1조 1항, 2항 금속뱃지 제작이 이루어지고, 플랫폼 네트워크 '박근혜닷컴'에서는 12월 9일까지

지 탄핵을 청원하며 92만 명의 서명이 이루어졌으며, 12월 9일 '탄핵커톤'을 통해서 개발자들이 24시간 모여 촛불집회를 지원할 수 있는 다양한 서비스를 개발하였다. 2016~2017 촛불집회는 2008년 촛불집회보다 다양한 미디어와 신기술 그리고 모바일의 활용이 대폭

확장되었는데, 단순히 기술 발전 수준 때문에 나타난 자연스러운 현상이기 보다는 사회운동을 위해 대중이 동원할 수 있는 기술의 '필요(needs)'를 파악할 수 있는 하나의 계기를 제공했다고도 평가할 수 있다. KISO JOURNAL



# 국가사이버안보법 제정 논란의 시시비비

김도승 / 목포대학교 법학과 교수

<Keyword>

사이버안보, 국가사이버안보법, 사이버공격, 국가정보원, 정보통신기반보호법

## 1. 논의의 배경

오늘날 국가안보 영역에서 사이버위협은 비 전통적 안보위협요인 중 가장 심각한 것으로 인식되고 있다. 이러한 사이버위협은 사경제 영역은 물론 공공 영역까지 무차별적으로 공격대상으로 하고 있어 교통, 항공, 전력 등 주요 기반시설이 치명적인 사이버공격을 받을 경우 사회적 혼란은 물론 막대한 피해가 우려된다. 최근에는 해커, 해티비스트, 테러리스트 등과 같은 이른바 비국가 행위자들뿐만 아니라 국가차원의 지원을 받는 집단들도 등장하여 사이버안보의 문제가 전통안보의 문제만큼이나 중요한 국가안보의 사안으로 주목받고 있다. IT 강국이면서 북한의 대남 사이버공격을 지속적으로 받고 있는 우리나라는 2003년 1.25 인터넷 대란, 2009년 7.7 디도스 사건, 2014년 한국수력원자력 해킹 사건, 2016년 국방망 중추신경인 국방데이터통합센터 해킹 사건 등 상당한 사회적 혼란과 피해를 초래한 사건을 경험하였으며, 최근에는 사드 배치 보복과 관련한 중국발 해킹 우려까지 직면하여 위협행위 주체의 다양성과 그 피해의 중대함

이 날로 커지고 있는 실정이다.

이러한 사이버위협을 대응하기 위한 입법적 논의는 지난 19대 국회부터 지금까지 활발하게 제기되어 왔다. 여기에는 기존 정보통신기반보호법 등의 개정 논의도 있으나 주로 신규 입법을 통한 사이버안보 확보에 초점이 맞춰졌다. 이러한 법안들은 주로 현행법상 공공과 민간을 포괄할 수 있는 사이버테러 방지법이 존재하지 않는다는 문제의식에 입각해 있으며, 또한 이 법안들은 국가정보원에 사이버테러에 대응하기 위한 컨트롤타워로서의 역할을 부여하고 있다. 그러나 이러한 국가정보원 중심의 사이버안보 법체계 구축에 대해 민간 부문에 대한 정보기관의 권한 남용 우려를 지적하며 현행 입법체계를 유지해야 한다는 목소리도 만만치 않다.

이하에서는 20대 국회에서 발의된 ‘국가 사이버안보에 관한 법률안’(이철우 의원 대표발의), ‘국가사이버안보법안’(정부 제출)의 주요 내용을 소개하고 국가사이버안보법의 제정을 둘러싸고 제기되는 찬성과 반대 양자의 타당성에 대해 비판적으로 살펴보기로 한다.

## 2. 법안의 주요내용

### 가. 현행 사이버안보 관련 법체계

법안의 구체적인 내용에 들어가기에 앞서 우리나라의 사이버안보 관련 법체계를 살펴볼 필요가 있다. 우리나라 사이버안보 법체계는 기본적으로 정보보호 법체계 내에서 파악될 수 있으며, 정보보호법제는 크게 공공과 민간으로 구분된다. 즉, 대통령훈령인 「국가사이버안전관리규정」을 중심으로 한 공공부문 규율(국가정보원 총괄)과 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 ‘정보통신망법’）」을 중심으로 한 민간부문 규율(미래창조과학부 총괄)로 구분된다. 사이버안보와 관련한 논의에서 사이버공간을 공공의 영역과 민간의 영역으로 구분하는 것은 사이버공격의 기술적 특성상 구분의 한계가 있지만, 법리적 측면에서 자율이 우선되어야 할 민간부분과 보다 강화된 정부 개입의 영역인 공공부분을 구분하여야 한다. 여기에 공공과 민간을 불문하고 주요정보통신기반시설에 대해서는 「정보통신기반보호법」을 근거로 강화된 정보보안 규율을 적용하고 있다. 즉, 「정보통신기반보호법」은 공공·민간을 구분하지 않고 그 보호의 필요성이 인정되는 시설들을 ‘주요정보통신기반시설’로 지정하여 취약점 점검 및 대응조치를 취할 수 있도록 하는 등 강화된 규율체계를 적용하고 있다. 그리고 「국가사이버안전관리규정」은 정보통신기반보호법의 적용을 받고 있지 않는 중앙행정기관, 지자체 및 공공기관의 정보통신망(제3조)이며, 국회나 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 등은 직접적인 적용대상이 아니다. 「국가

사이버안전관리규정」은 기본적으로 행정부 내부의 정보보안과 관련한 사항을 규정한 것으로, 국회 등 타 헌법기관이나 민간 부문을 함께 규율하자면 행정입법의 형식인 대통령훈령으로 규율할 수는 없고 법률의 형식이 필요하게 된다.

### 나. 사이버안보 법안의 주요내용

#### 1) 개요

사이버안보 관련 법안은 17대 국회부터 꾸준히 발의되어 왔는데, 2006년 12월에 공성진 의원 대표발의로 사이버위기 예방 및 대응에 관한 법률안이 발의되었으나 국회운영위원회에서 소관위원회를 어디로 할 것인가에 대해 협의 중 임기만료로 심사되지 못한 채로 폐기된 바 있고, 이어 18대 국회에서 공성진 의원 대표발의로 국가사이버위기관리법안이 발의되어 정보위원회에서 2009년 4월에 상정되었으나 역시 법안심사소위에 이르지 못하고 임기만료로 폐기되었다. 19대 국회는 가장 활발하게 사이버안보 관련 법안이 발의된 시기인데 2013년 3월 하태경 의원 대표발의로 국가 사이버안전 관리에 관한 법률안, 2013년 4월에 서상기 의원 대표발의로 국가 사이버테러 방지에 관한 법률안, 2015년 5월 이철우의원 대표발의로 사이버위협정보 공유에 관한 법률안, 2015년 6월 이노근 의원 대표발의로 사이버테러 방지 및 대응에 관한 법률안이 제출되어 2015년 11월부터 4차에 걸쳐 법안소위에서 대안을 작성하고 전문가 초청 간담회를 포함한 심사를 진행하였으나 의결에 이르지 못하였으며, 2016년 2월 안건조정소위가 구성되었으나 심사 없이 활동기간이 종료되어 임기만료로 폐기되었다.<sup>1)</sup>

현 20대 국회에는 이철우 의원 대표발의로

국가 사이버안보에 관한 법률안(2016. 5. 30) 그리고 정부 제출로도 국가사이버안보법안(2017.1.3)이 제출되어 국회정보위원회의 심사 중에 있다(2017.3.29. 현재).

**2) 국가 사이버안보에 관한 법률안  
(이철우 의원 대표발의)**

동법안은 4개 장, 25개 조문으로 구성되어 있으며, 사이버안보 추진기구로서 사이버안보에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 국가사이버안보정책조정회의(안 제4조)를 두고, 국가차원의 종합적이고 체계적인 사이버안보 업무 수행을 위하여 국가정보원장 소속으로 국가사이버안보센터(안 제6조)를 두고 있다. 국가정보원장은 사이버안보업무의 효율적이고 체계적인 추진을 위하여 사이버안보 기본계획을 수립하고 이에 따라 시행계획을 작성하여 책임기관의 장에게 배포하여야 하고(안 제7조), 책임기관의 장은 사이버공격 정보를 탐지·분석하여 즉시 대응할 수 있는 보안관제센터를 구축·운영하거나 다른 기관이 구축·운영하는 보안관제센터에 그 업무를 위탁하여야 한다(안 제10조). 또한 책임기관의 장은 사이버위협정보를 다른 책임기관의 장 및 국가정보원장에게 제공하여야 하며 국가정보원장은 국가차원의 사이버위협정보의 효율적인 공유 및 관리를 위하여 국가사이버위협정보공유센터를 구축·운영할 수 있도록 하였다(안 제11조). 책임기관의 장은 사이버공격으로 인한 사고가 발생한 때에는 신속히 사고조사를 실시하고 그 결과를 중앙 행정기관 등의 장 및 국가정보원장에 통보하여야 하고(안 제12조), 국가정보원장은 사이버공격에 대한 체계적인 대응

을 위하여 사이버위기경보를 발령할 수 있으며, 책임기관의 장은 피해 발생을 최소화하거나 피해복구 조치를 취해야 한다(안 제14조). 정부는 경계단계 이상의 사이버위기경보가 발령된 경우 원인분석, 사고조사, 긴급대응, 피해복구 등을 위하여 책임기관 및 지원기관이 참여하는 사이버위기대책본부를 구성·운영할 수 있는 근거를 두고 있다(안 제15조). 그 밖에도 정부는 사이버안보 전문업체로 지정·관리할 수 있고(안 제16조), 사이버안보에 필요한 기술개발·산업육성·인력양성 등 필요한 시책을 추진할 수 있으며(안 제19조, 제20조 및 제21조), 사이버 공격 기도에 관한 정보를 제공하거나 사이버공격을 가한 자를 신고한 자에 대하여 포상금을 지급할 수 있는 근거(안 제22조)도 마련하였다.

**3) 국가사이버안보법안(정부 제출)**

동법안은 6개 장, 23개 조문으로 구성되어 있으며, 사이버안보와 관련된 국가의 정책 및 전략 수립에 관한 사항 등을 심의하기 위하여 대통령 소속으로 국가사이버안보위원회를 두되, 위원장은 국가안보실장으로, 위원은 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관 및 중앙행정기관의 차관급 공무원 중 대통령령으로 정하는 사람과 사이버안보에 관하여 전문적인 지식과 경험을 갖춘 사람 중에서 국가안보실장이 임명하거나 위촉하도록 하였다(안 제5조). 국가기관·지방자치단체 및 국가적으로 중요한 기술을 보유·관리하는 기관 등은 ‘책임기관’으로서 소관 사이버공간을 안전하게 보호하는 책임을 지도록 하고, 국가정보원장은 책임기관을 지원하기 위한 기술적 역량이 있

1) 국가 사이버안보에 관한 법률안(이철우의원 대표발의)·국가사이버안보법안(정부 제출) 국회정보위원회 수석전문위원 검토보고서, 2017.2. 9~10면.

는 기관 또는 단체를 지원기관으로 지정할 수 있도록 하였다(안 제6조 및 제7조). 이러한 책임기관의 장은 사이버공격을 탐지·분석하여 즉시 대응할 수 있는 보안관제센터를 구축하거나, 다른 책임기관의 보안관제센터에 그 업무를 위탁할 수 있도록 하였고(안 제14조), 아울러 사이버공격으로 인한 사고가 발생할 경우 상급 책임기관의 장에게 통보하도록 하고, 해당 상급 책임기관의 장은 사이버공격으로 인한 사고의 피해 확인, 원인 분석, 재발 방지를 위한 조사를 실시하도록 하되, 국가안보를 위협하는 사이버공격으로 인한 사고의 경우에는 국가정보원장이 이를 조사하도록 하는 체계를 구성하고 있다(안 제15조).

국가정보원장은 사이버안보 업무를 체계적으로 추진하기 위하여 3년마다 사이버안보의 정책목표와 추진방향 등을 포함한 사이버안보 기본계획을 수립·시행하고, 중앙행정기관 및 시·도 등은 기본계획에 따라 소관 분야의 시행계획을 매년 수립·시행하도록 하였고(안 제10조), 또한 중앙행정기관 등을 대상으로 사이버안보를 위한 업무수행체계 구축, 예방 및 대응활동 등에 관한 실태를 평가할 수 있도록 하고, 중앙행정기관 등의 장은 실태평가 결과에 따라 자체 시정조치를 하거나 예산·인사 등에 연계·반영하는 등 활용할 수 있도록 하였다(안 제11조)

사이버위협정보의 공유와 관련해서는 국가정보원장 소속으로 사이버위협정보공유센터를 두고, 책임기관의 장은 소관 사이버위협정보를 사이버위협정보 공유센터의 장에게 제공하도록 하며, 사이버위협정보 공유센터의 장은 위협정보를 공유하는 경우 국민의 권리가 침해되지 아니하도록 기술적·관리적 및 물리적 보호조치를 마련하도록 하였다(안 제12조). 국가정보원장은 사이버공격에 대한

체계적인 대응을 위하여 단계별 사이버위기 경보를 발령하도록 하고, 중앙행정기관 및 시·도 등 상급책임기관의 장은 일정 단계 이상의 경보가 발령되거나 사이버공격으로 인하여 그 피해가 심각하다고 판단하는 경우에는 책임기관, 지원기관 및 수사기관이 참여하는 사이버위기대책본부를 구성·운영할 수 있도록 하였다(안 제16조 및 제17조).

책임기관은 이철우 의원안과 정부안 모두가 규정하고 있는데, 공통적으로 양 법안이 책임기관으로 헌법기관, (지방)정부와 (지방)공공기관, 주요정보통신기반시설을 관리하는 기관, 국가핵심기술을 보유한 기업체나 연구기관, 방위사업법에 따른 방위산업체와 전문연구기관을 규정한 반면, 정부안에서는 의원안에 규정되어 있는 “정통망법 제46조제1항에 따른 집적정보통신시설사업자”와 “정책조정회의의 심의를 거쳐 회의의 의장이 책임기관으로 지정한 기관” 등을 배제하고 있다. 정부안의 경우에는 민간 부문에 대한 관여 가능성을 원천적으로 줄여 국가정보원의 민간 사찰 논란 우려를 피하고 입법추진의 부담을 줄이려는 의도로 보인다.

### 3. 사이버안보법 제정을 둘러싼 찬반론

#### 가. 입법 필요성을 긍정하는 입장

일반적으로 제기되어 온 입법 필요성은 다음과 같다. 즉, 우리의 국가적 대응 활동은 공공·민간 부문이 제각각 분리, 독립 대응하고 있어 광범위한 사이버공격에 효율적인 대처가 어렵고, 공공부문은 대통령훈령인 「국가사이버안전관리규정」에 근거하고 있어, 행정

기관 이외 민간분야 및 입법·사법기관은 적용범위에서 제외되고, 민간 부문은 사이버공격 예방 및 대응을 위한 법률 미흡으로 사이버공격 징후를 실시간 탐지·차단하거나 신속한 사고 대응에 한계가 있다는 것이다. 이에 정부와 민간이 함께 협력하여 국가차원의 체계적이고 일원화된 대응 체계를 구축하고, 이를 통해 사이버공격을 사전에 탐지하여 사이버위기 발생가능성을 조기에 차단하며, 위기 발생 시 국가의 역량을 결집하여 신속히 대응 할 수 있도록 하기 위한 입법이 필요하다는 주장이다.

특히 최근 안보영역에서 사이버안보가 가지는 특수성과 중요성을 반증하는 주요국의 강화된 사이버안보 입법례를 거론하며 북한발 사이버공격에 상시적으로 노출되어 있고, 높은 수준의 정보통신기반 시설을 갖춘 우리나라에게 사이버안보를 대응하기 위한 공공과 민간을 모두 아우르는 입법적 기반이 필요함을 역설한다. 이때 민관의 사이버보안 정보에 대한 보다 긴밀한 공유 등 강화된 사이버보안체계를 규정한 미국의 2015 사이버보안법(Cybersecurity Act of 2015, 2015.12.18)<sup>2)</sup>을 제정 사례나, 핵심 정보인프라(공공 통신, 방송전파 등 일련의 서비스를 제공하는 기반정보 네트워크와 전력, 물, 가스 공급망, 금융, 의료, 사회보장 등 중요 업계의 정보 시스템, 군사 네트워크, 시(市)급 이상의 국가 기관 정부 웹사이트, 서비스 이용자 수가 많은 네트워크 서비스 제공자 및 관리자의 네트워크 시스템)에 대한 규율체계를 규정한

중국의 네트워크안전법(網絡安全法)(2017.6.1. 시행 예정) 제정 사례, 내각에 사이버시큐리티전략본부를 두면서 내각관방이 그 사무를 처리하도록 하여 종래에 고도정보통신네트워크사회추진전략본부 산하에 설치한 정보시큐리티정책회의와 달리 고도정보통신네트워크사회추진전략본부와 동등한 지위가 되도록 하면서 중요사회기반사업자를 중심으로 강화된 규율(국가는 중요한 사회기반사업자 등의 사이버보안 관련 기준의 책정, 연습 및 훈련, 정보 공유, 활동 촉진 등에 필요한 시책 강구)체계를 마련한 일본의 사이버시큐리티 기본법(サイバーセキュリティ基本法) 제정 사례 등을 유력한 참고사례로 들고 있다.

또한 추진체계와 관련하여 국가정보원의 역할 강화는 불가피하고 현실적인 조치라는 것으로, 국가정보원은 국내에서 사이버공격 등에 대한 분석 및 대응에 있어 최고의 기술력과 노하우가 있다는 점, 우리나라는 세계 최고로 발달된 정보통신기술 덕택에 업무나 생활 전 부문에서 편리성을 누리고 있지만, 역설적으로 그만큼 사이버공격의 대상이 확대되어 위험성도 커지고 있고, 사이버공간에서 우리나라는 다른 나라에서 공통적으로 받는 위험성 외에 북한이라는 변수가 하나 더 있기 때문에 더욱 더 다층적으로 안전장치가 필요하다는 것이다.<sup>3)</sup>

## 나. 입법 필요성을 부정하는 입장

먼저 법체계적인 관점에서 현행 법제로도

2) 사이버보안법(Cybersecurity Act)은 2015년에 총 5개의 사이버보안 정보공유 법률안이 발의되어 이 중 「사이버 보안 정보 공유법」(Cyber security Information Sharing Act of 2015; CISA, S.654), 「사이버 네트워크 보호법」(PCNA, H.R.1560), 「국가 사이버보안 보호 증진법」(NCPAA, H.R.1731)의 3개 법안이 상·하원에서 각각 통과되었으며, 동년 12월 상원에서 통과된 사이버보안 정보 공유법(CISA)을 중심으로, 하원 통과 법안을 통합·조정한 수정(안)을 최종 반영한 법률을 일괄해서 칭하는 것이다.

3) 앞의 국회정보위원회 수석전문위원 검토보고서, 9~12면.

사이버안보 대응을 위한 제도적 근거로 부족함이 없다는 것이다. 즉, 「정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「정보통신기반 보호법」, 「전자금융거래법」, 「국가정보화기본법」이 존재하는데다 법안의 주된 내용이 현행 국가사이버안전관리규정(대통령 훈령)에 있는 사항과 크게 다르지 않아 입법적인 실효성이 없다는 것이다. 오히려 「정보통신기반 보호법」상 주요정보통신기반시설 관리체계를 고려할 때 법령간의 적용 혼선이 초래될 우려마저 발생한다고 지적한다.

법안상 사이버안보는 국가안보보다 넓은 개념으로 사이버분야의 안보를 명분으로 하여 국정원이 민간에 대한 감시권한을 확대하는 것이며<sup>4)</sup>, 사이버안보는 국정원법 제3조에서 규정하고 있는 국정원의 직무범위를 벗어난 것이기 때문에 허용될 수 없다는 입장이다. 따라서 국가정보원이 동법안에 따라 1차적인 권한을 보유하는 것이 타당한가에 대한 의문, 아울러 국정원 컨트롤타워에 대한 견제구조(정부내 타 사이버공격 대응기관, 국회, 법원)가 미흡하다는 점, ‘사이버위협정보 공유센터’를 국가정보원 소속으로 하는 것은 적절하지 않다는 지적이 제기된다. 특히 이철우 의원안을 포함한 이전의 법안들이 사이버위협 정보공유를 의무화하고 있었는데, 이를 통하여 정보기관이 민간에 대한 감시권한을 확대하는 수단으로 이용될 수 있다는 우려도 제기한다.

기본적으로 사이버안보 관련 법안에 규정

된 국가정보원의 역할은 「국가정보원법」 규정된 직무범위를 벗어난 것이라고 주장한다. 법안에 따르면 민간의 정보통신망까지 국정원의 권한을 확대하여 민간에 대한 국가감시가 확대되고, 기본계획 수립시행 등 실질적으로 국정원이 컨트롤타워 역할을 하는 등 권한 강화로 관련 기관에 부당한 영향력을 행사할 수 있으며, 사이버안보를 명분으로 개인정보보호법의 적용 예외를 받아 특정이용자를 감시 사찰할 수 있는 위험성이 크고, 비밀정보기관이 사이버 보안의 컨트롤타워 역할을 맡기는 나라는 없으므로 사이버보안 관련 기존의 국정원권한도 다른 행정기관으로 이양해야 한다는 주장까지 제기된다.<sup>5)</sup>

#### 4. 합리적인 논의를 위한 제언

사이버안보와 관련하여 제기된 일련의 입법적 시도들을 둘러싼 논의의 주된 쟁점은 국가정보원의 위상과 역할이다. 국가정보원의 주도에 긍정적인 주장은 국가차원의 사이버 위기관리 등을 위한 법제가 시급히 요구되고, 대통령훈령에 따라 국정원이 실제 컨트롤타워 역할을 수행하고 있는 부분을 법률에 규정함으로써 그 기능을 강화할 수 있고, 국정원은 국내에서 사이버공격 등에 대한 분석 및 대응에 있어 최고의 기술력과 노하우가 있다는 점 등을 강조한다. 이에 비해 반

4) 사이버안보의 개념과 관련하여, 이철우의원안은 “사이버공격으로부터 국가의 안보와 이익을 수호하기 위한 활동으로서 사이버위기의 관리를 포함”하는 것으로 정의하고, 정부안은 “사이버공격으로부터 사이버공간을 보호함으로써 사이버공간의 기능을 정상적으로 유지하거나 정보의 안전성을 유지하여 국가의 안전을 보장하고 국민의 이익을 보호하는 것”으로 규정하여 ‘사이버공격으로부터 사이버공간을 보호’하는 행위와 함께 이를 통해 얻을 수 있는 ‘국가 안전을 보장하고 국민의 이익을 보호하는 것’까지를 규정하고 있다.

5) 「국가사이버안보기본법 제정안 의견서(민변·참여연대, 2016.10.10)」, 「국가정보원과 국내 사이버보안정책 개혁방안(2016.12.16)」, 「사이버테러방지법은 전면적 국가사이버감시법(2015.12.15)」 등은 정보기관인 국가정보원을 중심으로 한 사이버안보체계를 기반으로 하는 국가사이버안보 관련 법안을 반대하는 입장으로 이해된다.



대 측은 사이버공간에 대한 국정원의 과도한 권한 집중으로 국정원의 활동이 민간의 영역에까지 개입하게 되는 빌미를 제공할 수 있다는 점, 사이버안보라는 빌미로 민간과 공공간의 정보공유가 사실상 강제되면서 개인 정보가 유출되어 프라이버시가 침해될 수 있다는 점 등을 들고 있다. 특히, 정부는 그간의 법안들이 국가정보원이 컨트롤타워의 정점이 되어 과도한 권한이 집중된다는 비판이나 민간 영역에 대한 과도한 개입이라는 비판을 의식한 탓인지, 법안의 중심축을 이루는 책임기관의 범위에 민간을 제한적·선별적으로 포함하고 있고, 최종 발의안에는 국가정보원 소속으로 하였지만 국가정보원이 입법예고한 법안에서는 ‘사이버위협정보 공유센터’를 국가정보원이 아닌 국무조정실이 운영토록 규정한 바 있으며, 민간 영역에서 발생하는 ‘일반 사이버공격’ 조사는 관계 중앙부처 및 광역지자체·교육청에서 수행하고 ‘안보위협 사이버공격’ 조사도 국정원·중앙부처·수사기관 등이 참여하는 ‘정부합동조사팀’에서 수행하도록 하며, 실태조사는 국가·공공기관인 책임기관만을 대상으로 하는 등 고심의 흔적이 보인다.

사이버안보 이슈와 관련하여 학술논문 등

선행연구에서 나타나는 현행 정보보호법체계에 대한 평가는 부정적 평가가 주를 이룬다. 이들의 주요 논지는 ① 「국가사이버안전관리규정」이 대통령훈령으로서 법률적 지위를 가지지 못한다는 점, ② 사이버테러 등을 효과적으로 대응하기 위해서는 공공과 민간을 아우르는 대응이 필요한데 현재의 이원화된 체계는 근본적으로 한계를 지닌다는 점, ③ 최근 사이버안보의 중요성을 고려한 미국, 독일, 일본 등 주요국의 사이버안보 강화 입법경향 등이다.<sup>6)</sup> 이러한 비판의 핵심은 공공과 민간의 이원화된 법체계가 이원화된 추진체계로 이어져 사이버공간의 국가안보를 유지하는데 근본적인 한계를 지닌다는 것인데, 이에 대해 과연 (기술적 특성을 외면한) 분산된 권한의 한계인지, (기본권 보호를 위한) 권한의 적정 배분으로 볼 것인지에 따라 상이한 판단이 가능하다는 점에서 보다 신중한 접근을 요한다. 이는 민간 정보통신망은 기본적으로 정보통신서비스제공자와 이용자의 자율을 우선하며, 공공부문에 대한 일반적인 사이버공격 대응은 「국가사이버안전관리규정」에 근거를 두고 국가정보원이 총괄 수행하되, 특히 국가사회안전과 직결되는 “주요 정보통신기반시설”에 대해서는 「정보통신기

6) 박상돈 외, “사이버안보법 제정을 위한 국내 사이버안보 법률안 연구”, 융합보안 논문지 제13권제6호, 2013.12, 92면 “...이는 관계 부처 기관의 집행력을 미약하게 하고 특히 민간부문에 대한 대국민 효력을 발휘하는데 한계를 발생시킨다. 따라서 법률상 관계부처 기관이 수행하는 사이버안보 활동의 법적 근거를 명확히 정하고, 대통령훈령 등에 규정한 내용들을 법률의 형식으로 하여 다시 규정해야 한다.” / 김연준 외, 사이버테러대응방안에 관한 연구, 융합보안 논문지 제16권제3호, 2015.5, 40면. “...분산되어 있는 사이버테러 대응관련 체계를 단일법령을 근거로 일원화하여 국가적 차원의 컨트롤타워를 명시화해야 한다. 사이버테러는 인터넷망에 연결되어 있는 경로를 따라 발생하기 때문에(공격대상의 비정형성), 통합된 리더십 발휘가 가능한 컨트롤타워의 존재가 필수적이다. 국가적 차원의 임무수행이 가능하도록 기존의 “국가사이버안전관리규정”수준이 아니라 ‘국가사이버안전관리법령’으로 법제화 하였을 때 현재의 컨트롤타워인 국가정보원은 공공분야만이 아니라 군사분야와 민간분야 등 국가의 인터넷망과 연결된 모든 기관을 통합하여 예방대책 수립부터 사후조치 단계까지 통합된 대응이 가능하다.” / 정준현, “국가 사이버안보를 위한 법제 현황과 개선방향”. 한국국가정보학회 학술대회 자료집 2011.11. “...현행「정보통신기반 보호법」을 통해 국가안전보장·행정·국방·치안·금융·통신·운송·에너지 등의 업무와 관련된 ‘주요정보통신기반시설’에 대하여 국가 위급 상황시에 정부가 규제하고 명령할 수 있는 권한을 가지고 있기는 하지만, 사이버공격징후를 사전 탐지하여 수집된 정보를 국가종합적으로 분석대응한다거나 발생한 사이버공격에 부처별 대응이 아닌 국가종합적인 대응을 위한 시스템은 아직 법제도화되어 있지 아니하다.”

반보호법」을 통해 강화된 대응 체계를 강구하는 우리의 다층적 구조가 가지는 합의에도 소홀하여서는 아니 될 것이다.

또한 미국, 중국, 일본 등 주요국의 강화된 사이버안보 입법례는 내용상 우리의 “주요 정보통신기반시설”에 대한 「정보통신기반보호법」상의 강화된 규율체계<sup>7)</sup>와 상당부분 유사한 측면이 있으므로 단순히 이러한 입법례를 신법 제정의 필수적 대외 환경으로 연결하는 것은 일각에서 국가정보원 주도의 사이버안보 체계 자체를 그저 음모론적 내지 정치적으로 접근하는 것만큼이나 합리적인 논의에 바람직하지 않다. 한편 역사적으로 입법부나 사법부에 비해 행정부에 대해 더 강력한 국민적 신뢰를 바탕으로 하는 프랑스는 정보기관이 사실상 사이버안보전략을 리드하고 있다는 점에서 사이버안보의 문제에서 정보기관의 역할을 금기시만 할 것은 아니다.<sup>8)</sup> 법안에 대한 상반된 시각에도 불구하고,

북한발 사이버공격이 상시적인 안보위협으로 제기되고 있는 우리의 특수한 현실은 부정할 수 없는 현상이면서 더욱 그 위험은 커지고 있고<sup>9)</sup>, 특히, 현행 사이버안보 법제의 중요한 축인 정보통신기반보호법의 운용이 사실상 형식적인 것에 그치고 있어 변화된 사이버안보 상황에서 대응 법제로 충분치 못한 측면을 고려할 때, 진화된 국가사이버안보전략의 견고한 기반으로서 입법적인 계기를 마련하는 것도 전향적으로 검토할 필요가 있다. 모쪼록 국가사이버안보와 관련한 입법적 논의가 정치적 이슈를 극복하고 매우 치밀하고도 실질적인 쟁점을 중심으로 논의되기를 바라며, 이를 통해 신형 안보 이슈로서 사이버안보에 있어서는 우리나라가 전통안보영역에서 강대국의 이해관계에 힘없이 좌우되었던 전철을 밟지 아니하고 전략적 우월성을 유지할 수 있도록 지혜를 모아야 할 때임을 강조하고자 한다.<sup>KISO JOURNAL</sup>

7) 현재 공공은 국가정보원(「국가사이버안전관리규정」) 주도의 민·관·군 합동대응반 또는 범정부적 사이버위기 대책본부, 민간은 미래창조과학부(정보통신망법)가 주도하는 민·관합동조사단, 주요정보통신기반시설은 정보통신기반보호위원회(「정보통신기반보호법」)가 주도하는 정보통신기반침해사고대책본부가 합동대응을 수행하는 구조이다.  
8) 프랑스는 총리 산하 범정부 전문조직인 ‘국가정보보안원(ANSSI: Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information)’을 운영하고 있다. 사이버안보라는 국가적 중요 과제를 추진하기 위하여 2009년에 창설되었는데, 이 기구는 총리 소속으로 설치된 유관부처 간 협력조직이나, 2차 세계대전 중 정보기관을 전신으로 한다. 2011년에 행정관청으로 그 기능이 격상되는 등 최근 지위와 역할이 강화되는 추세(‘2014-2019 중장기 국방정책에 관한 2013년 법률’의 주요내용으로 국가정보보안원의 기능 강화가 포함됨)이며, 2015년 10월 16일 “사이버안보 국가전략” 발표를 통해 더욱 역할이 강화되었다(<http://www.ssi.gouv.fr/>).  
9) 사드 배치 논란으로 촉발된 중국발 해킹 공격이 급증하면서 이 사태를 틈타 북한의 해커조직도 우리나라를 타깃으로 ‘은밀하게’ 사이버 공격을 진행하고 있는 것으로 드러났다. “중국발 해킹 틈타 ‘은밀하게’ 감행되는 북한발 사이버공격”, 2017.3.28자 보안뉴스.

# Bill for a Digital Republic : a surprising name for an ambitious law<sup>1)</sup>

Pierre-Jean Benghozi / Autorité de régulation des communications électroniques Commissioner

<Keyword>

french cyber law, netneutrality, platform fairness, data privacy

The French National Assembly has just passed the Bill for a Digital Republic<sup>2)</sup>. In addressing protection of persons on the Internet, enhanced accessibility to public transparency, opening up of public data, publication of judicial decisions after anonymization, improvement of the circulation of knowledge on the Internet, encouragement of research and innovation-related professions, the Digital Republic Bill seeks both to promote the use and dissemination of information and communication technologies, but also to define certain limits in the name of the protection of rights and freedoms.

The law in France has sought to anticipate the law in Europe with two main objectives: to embrace the development of digital technology and to embody the protection of consumer rights. This choice has, likewise, raised objections. As a matter of fact, why legislate on these subjects at

the very moment when Europe tackled them?

## ■ The European background

The European Commission has made the digital one of its priorities and has presented, since 2015, a new digital strategy. This Digital Single Market<sup>3)</sup> strategy is organized around three main pillars. The first targets at individuals aims to ensure better access for consumers and businesses to online goods and services. The second addresses regulation and public action because it aims to create favorable conditions and a level playing field for advanced digital networks and innovative services. Finally, the third focuses on industry and the economy, seeking to maximize the growth potential of the

1) 본 고의 번역문은 「디지털 공화국을 위한 법률」: 야심만만한 법률을 위한 놀라운 이름 다음 순서에 수록되어 있다.

2) <http://www.republique-numerique.fr/pages/in-english>

3) [https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_en)

digital economy.

The future European regulation is thus very ambitious. It aims to develop the connectivity and competitiveness of the digital economy while strengthening the rights of individuals (especially on the protection of personal data) by reducing the burden on companies and harmonizing the rules of the game. The French bill contributes to reinforce this European impulse, by stimulating public debate on these subjects but also by playing a pioneering role, by anticipating - and trying to inspire - the main lines of the future European regulation. This is particularly the case for net neutrality or the protection of personal data.

## ■ The challenge of the French plan

Several provisions of the draft law are directly concerned by European law. It includes many important and symbolic measures, but the wording does not always provide additional measures for the European regulation. In some cases, they paraphrase it, without necessarily using exactly the same expressions. In other cases, they fine-tune existing measures in order to establish and strengthen them legally in the French legal context. This is the case in very different dimensions: roll out, white areas, regulator competences, taxation, maintenance of the telephone copper network, etc.

Thus, the Digital Law serves mainly to introduce various European decisions in French law (net neutrality, for example) and to remove certain gridlocks on the deployment of networks,

fixed and mobile. The text introduces major concepts such as the open public data by default, the data of general interest, the right to forget for minors, digital death, upholding online platforms fairness, right to experimentation, academic recognition of online courses ... It also gives legal recognition to new uses and services: SMS donations, video game competitions, electronic registered letter or digital safe and access to text and data search (text data Mining) for scientists and researchers.

## ■ A ground-breaking on line concertation

One of the most remarkable dimensions of the bill has been the unprecedented process of elaboration: wide open public consultation. For many observers, the novelty of the law was as much about its content as about how it was developed.

The law had two main phases of consultation. It was firstly kick-started by a law-making fab lab involving various experts and a governmental think tank. It was then feed by a public open interactive online platform to amend the first version of the text. Internet users were thus able to co-write the law before it was adopted by the Cabinet and validated by the French Administrative Supreme Court, by voting on the proposed articles, commenting on them, proposing changes to the text and voting on changes made by other Internet users.

The process was a real success because the citizens were strongly mobilized. This consultation

gathered, in three weeks, 137,000 unique visitors, 21,000 contributors, for 147,000 votes cast. The consultation made it possible to know the oppositions or questions aroused by certain articles, to elicit new proposals and to nourish the parliamentary debate. Almost all of the proposals that came to the forefront of Internet users' support included, in particular, free software, defense of the public domain, the assertion of the Commons, the neutrality of the Net, the strengthening of protection of personal data, right to encryption of communications or open access.

## ■ Facilitating fixed and mobile THF deployment

The legislator wanted to facilitate the deployment of very high speed and mobile networks, notably strengthening the powers and competences of the regulator.

The Bill is geared toward integrating the networks into an overall digital development strategy. As such, it includes several provisions to ensure digital inclusion: balanced territorial coverage, right to maintain the internet connection for the most deprived, accessibility for people with visual and hearing disabilities in particular. It also includes measures to stimulate the development of uses and the development of balanced development strategies for digital services on the territory. Finally, it aims to facilitate the development of very high speed broadband networks by removing various practical

obstacles to the deployment of fiber (equipment of buildings...) and by accelerating the extinction of the copper networks.

Indeed, since 2013, France has initiated a vast Very High-Speed Broadband Plan (Plan France Très Haut Débit) for covering the entire territory with fiber infrastructures. It results in a massive effort of public and private investment of a total amount of €20bn to make 100% of French territory equipped with fiber optic networks by 2022.

Several measures of the Bill are thus planned in order to accelerate the rolling out just as much as the access to the very high mobile broadband. Without being radically new in nature, they aim at solving the difficulties, obstacles or delays concretely noted by local actors, authorities or operators.

We can cite some of them in very varied strands. The "right to fiber" allows any resident of a building, owner or tenant, to get the connection of its housing to the fiber optic network, without seeking to request the authorization of its condominium (if physical access is available). By the same token, regulatory facilities provide one-time opportunity for financial support to communities for mobile deployment. To help achieve the speeding up of development and quality of digital services, the Bill aims to accelerate the transition to Ipv6 introducing a compatibility obligation with IPv6 on any terminal sold in France from 2018 onwards. Finally, the law is intended to encourage innovation with the basic tenet of the principle of experimentation: it allows the regulators to temporarily alleviate certain regulatory constraints during experimentation on networks.

## ■ The Net Neutrality

One of the essential contributions of the Digital Law is to forge a resolute framework to cement the neutrality of the Internet in the EU's harmonized approach. The debates refer to the question of what control the Internet providers might on the content and traffic they conveyed. A neutral Internet assumes that telecommunications operators carry all information flows regardless of their nature, content, sender or recipient. However this principle is threatened by all the practices of blocking the transmission of data, degradation or slowing down of traffic. Actually, various reasons are supporting such stumbling blocks: technical reasons of traffic management, economic reasons to charge the content providers that generate the most traffic in exchange for a certified quality of service, or for legal reasons to hinder illegal content.

The French bill thus transposes the European definition of the net neutrality. It is interesting to note that while the neutrality of the net was initially explicitly enshrined in the first European proposal, it was then replaced by the notion of "guarantee of access to an open Internet". Unlike the Europeans who preferred to talk about the open Internet, the French law speaks explicitly about neutrality of the Internet. Conversely, it considers the concept to be equivalent to the (European) guarantee of open access to the Internet without, nonetheless, paraphrasing the original EU's text. The expression adopted in France makes it possible to explicitly reinforce

the principle of net neutrality as such, while remaining in line with the choices made at European level.

Beyond the semantic elements, France did not aim to radically strengthen the measures compared to the European version. As EU law currently stands, ascertaining the national regulators of the net neutrality control, the French bill gives the French telecommunication watchdog(ARCEP<sup>4</sup>) the duty for ensuring compliance with net neutrality rules and its application in concreto.

## ■ The Platform fairness

Some platforms, like the web giants such as Google or Facebook, have become essential intermediaries in the digital economy. Indeed, platforms are defined as the activities of classifying or referencing content, goods or services offered or put on-line by third parties, or connecting electronic parts to the sale of a good, the provision of a service, including without remuneration, the exchange or sharing of property or a service. Thus, the platforms can, within the framework of their freedom of contract, exercise a selection of the services offered and a hierarchy of the proposed contents, whether these are part of commercial transactions or come from the collaborative economy, such as Wikipedia, Airbnb or Blablacar.

As a consequence, the emergence of these platforms raises many regulatory issues because

4) <http://www.arcep.fr/index.php?id=1&L=1>

they have considerable market power. In this context, an important issue is the transparency of the methods operated by the platforms for the listing, ranking and delisting online offerings. The law thus enshrines a principle of loyalty to these platforms: they must provide the consumer with fair, clear and transparent information on the general terms and conditions of use of their service and on the terms of reference, classification and dereferencing they used. If a contractual relationship, ownership link or compensation exists between the platform and the listed persons, the platform must state this clearly.

A concrete application of this fairness principle encompasses the regulation of online reviews. A provision imposes on websites publishing on-line reviews to state explicitly whether their publication has been the subject of an audit process and the main characteristics of such verification. For example, it will be necessary to ensure that a hotel does not publish a rain of faked favorable opinions on its resort in order to get artificially a higher grade in the tourist sites and to undermine fair competition with other professionals. The objective is to enshrine the consumer to test out the trustworthiness of the opinions available on the internet.

Such a purpose also affects public services. A provision resulting from on-line concertation makes it possible for individuals who have been the subject of an administrative decision based on algorithmic processing to obtain communication of the rules defining that treatment and the main characteristics of its implementation.

## ■ Personal data

Another important pillar of the bill refers to the protection of personal data. Inspired by the German jurisprudence<sup>5)</sup>, the latter establishes a new right, the right of individuals to decide how their personal data is communicated and used. In doing so, French law is in line with the spirit of the European regulation, which enshrines the principles of data protection. As far as the protection of online privacy is concerned, everyone has the right to decide and to control the uses that are made of his/her personal data. Several types of data can be designated as "personal": identification information (name, address, ID or social security number), but also a photo, a video or a CV. The principle of the right to the free disposal of personal data is thus established and admitted from the design stage of the data, stipulating privacy by design, and empowering companies rather than enforcing a posteriori control. Yet, by devoting individuals the right to the self-determination of their information, the bill adopts protection from a perspective that gives them control over their data, but by opposing the view that should be recognized to individuals an explicit ownership over the data.

The bill contains several provisions to embody the protection in very concrete situations ranging from the penalization of porn revenge to the confidentiality of electronic correspondence in the same way as postal mail. Additionally, the law also anticipates the provisions of the European

5) <https://fra.europa.eu/sites/default/files/role-data-protection-authorities-2009-de.pdf>

regulation which establishes a right to the deletion of personal data relating to minors. The French bill enshrines the privilege – for the benefit of any minor but also those who have become major – of obtaining the deletion of the personal data collected as soon as possible without having to give any particular reason. It thus provides a special guarantee to minors who have posted information that has become harmful to adulthood.

On another subject, the bill also set forth the status of digital death. It address the difficulties of internet service providers to be able to deal satisfactorily with the management of the data and accounts of internet users after their death: information on the death, degree of legitimacy of the beneficiaries, absence of the authentication codes ... Entitlements devotes the possibility to share its last wishes with online service providers or trusted third party regarding the future, after one's death, of personal information published online.

On top, from competition and economic viewpoint, a goal of the law is to encourage the data portability. It aims to empower everyone to freely choose the best online service by making full use of competition between players. Obligations are introduced to compel online services to make it easier the retrieval of its usage data for a user willing to change its provider: it refers to all uploaded files and data resulting from the use of the user account except those having been significantly enhanced. The purpose is to bolster the mobility of users wishing to change service providers and, consequently, to encourage competition between

the digital services. In order to support portability from a provider to another one, the data should be retrievable in an open standard, easily reusable and exploitable by an automated processing system. The commitment refers both to online bank account, e-commerce service or preferences and personal playing lists and reviews of online music site.

## ■ Open access and copyright

Finally, an ultimate important aspect of the French bill is the issue of copyright and the status of public data. In order to develop innovation by circulating information and knowledge, the law begins with establishing the systematic implementation of open data in public administrations. It thus aims to ensure the opening –free of charge – of the largest part of public data, but also extend the scope of open data policy to include data collected by private entities in charge of public service concession (energy, waste management for example).

Several targeted measures also relate, in the same spirit, to public research. As far as it is concerned, the bill makes the choice of the “Green Open Access” model in order to consent researchers to archive and publish on line the results of their research. Without really calling into question the current scientific publishing system, the law tries to correct the imbalance existing today between researchers and major publishers. A provision establishes that the results of publicly funded research can be made



available on-line by their authors, after an embargo period of 6 to 12 months. This measure is intended to facilitate the free dissemination of research results whose distribution was previously often restricted and controlled by publishers. By the same token, amendments streamline procedures for accessing public databases and statistics for research purposes.

It should be emphasized that in this area the law has not been able to go as far as some actors wished. Thus, in the public consultation and the draft version of the Bill, some provisions were made to introduce and positively acknowledge the concept of Commons. This concept was considered by many stakeholders as essential for creation. Nonetheless, under the pressure of the rights holders, it has been finally removed from the latest version of the bill.

## ■ Various other measures to champion digital culture

Finally, in a series of more specific articles, the Bill seeks to acknowledge, foster and secure new emerging digital practices. One can take two examples. A first one concerns especially the competitions of video games, sometimes called e-sport. These activities are often underestimated or even despised in spite of the number of their practitioners and their economic importance. But then the Bill gives them an official status, which results in the legalization of physical competitions in video games and recognition of a real social

condition for players. Another example is crowdfunding. By implementing a European directive in advance, the bill also seeks, in the same spirit, to facilitate SMS campaigns for associations involving public saving.

## ■ Conclusion

The Bill for a Digital Republic deals with a diversity of subjects which resulted in a fragmentation of the provisions of the law in the course of the debates. As such, the bill is a long and complete text<sup>6)</sup>, modifying and supplementing dozens of pre-existing French Codes (Consumer, Territorial collectivity, Public administration, Electronic communications, Monetary and Financial ...). This made it difficult the elaboration process and the coherence of the whole text. Moreover, beyond the adoption of the bill, the breadth of the scope and its strong overlap with European projects made that implementing decrees very long in drafting. As a matter of fact, not all of them have yet been drafted at the time this article is published. Some provisions of the bill can be applied immediately when others will not be in force immediately because they call for legal translations and the implementation of technical devices not yet in place.

Another important issue is the territorial application of the bill. Adopting national measures only partially addresses the problems addressed by the law (platform fairness e.g.).

6) It contains 113 articles which are often very long

There is a risk that provisions can only apply to firms located in the national territory, and therefore do not affect the international web giants. As shown by recent prosecutions of personal data, antitrust or taxation, only the European level seems to have the critical size to oppose these players.

Besides, the very wide spectrum of these measures and their underlying issues naturally led the legislator to significantly increase the powers of the National Regulatory Agencies. This

is the case for the power of the regulator in charge of personal data - the CNIL - to impose penalties. This is also the case for the regulator in charge of electronic communications and postal services - the ARCEP - by extending its scope (it is now warrant for the neutrality of the internet and the fairness of platforms), as well as strengthening its power of action and its sanctioning capacity.<sup>KISO JOURNAL</sup>



# 「디지털 공화국을 위한 법률」 : 야심만만한 법률을 위한 놀라운 이름<sup>1)</sup>

<저자> 피에르-장 벤고지 / 프랑스 우정통신규제청 상임위원  
<역자> 윤혜선 / 한양대학교 법학전문대학원 조교수 · KISO저널 편집위원

<Keyword>

청소년보호법, 청소년 유해매체물, 적의적 표현, 내용규제

프랑스 의회는 최근 디지털 공화국을 위한 법안(이하 디지털법)을 통과시켰다.<sup>2)</sup> 이 법률은 인터넷에서의 개인의 권리보호, 인터넷 접근 강화, 행정의 투명성, 행정정보의 공개, 비식별 처리된 판결 결정문의 공개, 인터넷에서의 지식의 순환 촉진, 연구 및 혁신 관련 직업의 장려 등에 관한 사항을 정하고 있다. 디지털법은 한편으로는 정보통신기술의 이용과 확산을 촉진하고, 다른 한편으로는 그에 대한 일정한 한계를 정하여 자유와 권리를 보호하는 것을 목적으로 한다.

프랑스의 법은 디지털 기술 발전의 포용과 소비자 권리 보호의 구현이라는 두 가지 목표를 가진 유럽법의 제정을 예상하고 있었다. 이러한 이유로 디지털법의 제정을 반대하는 의견도 존재하였다. 유럽에서 동일한 사항에 대한 입법을 추진하고 있는 와중에 왜 굳이

국내 입법을 하려는 것인가?

## ■ 유럽의 상황

유럽연합 집행위원회는 디지털을 우선순위의 하나로 정하고, 2015년 이래로 신디지털 전략을 제시해왔다. 이 디지털 단일 시장<sup>3)</sup> 전략은 세 개의 기둥으로 구성된다. 첫 번째 기둥은 개인에 관한 것으로 온라인 상품 및 서비스에 대한 소비자 및 사업자의 용이한 접근 보장을 목표로 한다. 두 번째 기둥은 규제와 공권력 행사에 관한 것으로 고도화된 디지털 네트워크와 혁신적인 서비스를 위한 호의적인 조건과 공정한 경쟁 환경의 조성을 목표로 한다. 마지막 세 번째 기둥은 산업과 경제에 관한 것으로 디지털 경제의 성장잠재

1) 본 고의 원문은 이전 순서로 수록되어 있는 'Bill for a Digital Republic: a surprising name for an ambitious law'이다.

2) <http://www.republique-numerique.fr/pages/in-english>

3) [https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_en)

력의 극대화를 추구한다.

유럽연합이 그리는 규제의 미래상 역시 매우 큰 포부를 담고 있다. 유럽연합은 기업에 대한 부담을 경감하고 게임의 규칙을 조화시켜 디지털 경제의 연결성과 경쟁력을 제고함과 동시에 개인의 권리(특히, 개인정보 보호)를 강화하는 것을 규제의 목표로 삼고 있다. 프랑스의 디지털법은 이와 같은 정책들에 대한 공론화를 촉진하고, 아울러 유럽연합이 구상하는 규제의 미래상을 예측하고 그것에 영감을 불어넣는 선구자적 역할을 수행함으로써 유럽연합이 가진 위의 포부를 키우는데 기여한다. 망중립성 규제나 개인정보 보호제도가 그 좋은 예다.

## ■ 프랑스의 계획이 제기하는 도전

디지털법 규정들 중 일부는 유럽법이 직접 다루는 사항들을 다룬다. 그 규정들 중에는 중요하고 상징적인 조치들이 다수 포함되어 있는데, 그 규정들이 모두 유럽연합의 개인정보 보호규칙의 집행을 위한 추가적인 사항을 규정하고 있는 것은 아니다. 일부 규정들은 해당 유럽법의 조문과 동일한 문언을 사용하지 않고 다른 표현으로 규정하고 있기도 하고, 일부 다른 규정들은 기존의 조치들을 세밀하게 조정하여 그 조치들이 프랑스의 법체계 내에서 법적으로 확립되고 강화되도록 한다.

따라서 디지털법은 주로 다양한 유럽연합의 결정을 프랑스법에 도입하고(예, 망중립성), 유·무선 네트워크 배치에 있어서의 일정한 교착상태를 제거하는 역할을 한다. 위 법률에 도입된 주요한 개념으로는 행정정보의 자동 공개, 공익적 정보, 미성년자를 위한 및

허질 권리, 디지털 사망, 온라인 플랫폼 공정성, 실험할 권리, 온라인강의 학점인정 등이 있다. 디지털법은 신규 이용방식과 서비스들도 법적으로 인정하고 있는데, SMS기부, 비디오게임 경연대회, 전자서신등록, 디지털금고, 과학자 및 연구자를 위한 텍스트 및 데이터 검색서비스(텍스트데이터마이닝) 접근 보장 등이 그 예다.

## ■ 획기적인 온라인 의견수렴

디지털법에서 가장 주목할 점은 프랑스 역사상 전례를 찾을 수 없는 법안의 성안 과정이다. 위 법안은 그 취지에 부합하도록 대대적인 공개 의견수렴 절차를 거쳤다. 다수의 관찰자들은 이 법률의 신규성은 법률의 내용에서뿐만 아니라 입법과정에서도 나타난다고 평가한다.

디지털법의 입법은 크게 두 단계로 구성된 의견수렴절차를 거쳐 이루어졌다. 먼저, 최초 법률안 초안은 다양한 분야의 전문가들과 정부의 싱크탱크로 구성된 입법제작실험실(law-making fab lab)에서 작성되었다. 이후 자유로운 토론과 의견교환이 가능한 온라인 홈페이지를 열고 위 법률안 초안에 대한 시민들의 의견을 취합하여 법률안 초안을 수정하였다. 네티즌들은 이 과정에서, 위 법률안이 내각에 의해 채택되어 프랑스 최고 행정법원에 의해 법률로 인정되기 전에, 각 조문안에 대한 찬반투표와 의견개진, 조문 수정안 제안 및 다른 네티즌이 제안한 수정안에 대한 찬반투표 등을 실시하여 위 법률안의 공동 작성자가 되었다.

이 의견수렴절차는 흥행에 크게 성공하여 시민들의 적극적인 참여를 이끌어 냈다. 3주

동안 위의 홈페이지에 방문한 개별 방문자수는 137,000명에 달하고, 21,000명의 네티즌이 법률안 작성에 기여하였고, 147,000명의 네티즌이 투표에 참여하였다. 이 의견수렴절차를 통해 특정 조문에 대하여 제기된 반대의견과 문제들을 파악할 수 있게 되었고, 새로운 제안들도 이끌어 냈으며, 나아가 의회에 풍부한 논쟁거리를 제공할 수 있게 되었다. 특히, 소프트웨어의 무료화, 공공 도메인(public domain)의 필요성, 공유지(Commons)에 관한 주장, 망중립성, 개인정보 보호의 강화, 전자서신의 비밀보장 및 인터넷 오픈 액세스 등 네티즌의 전폭적인 지지를 받은 제안들이 거의 대부분 법률안에 포함되었다.

## ■ 유무선 THF 구축의 촉진

프랑스 의회는 규제기관의 권한을 강화하여 초고속 유무선 망의 구축을 촉진하고자 하였다.

디지털법은 종합적인 디지털발전전략을 위해 망의 통합을 지향한다. 이를 위하여, 위 법률에는 디지털 통합을 보장하기 위한 규정이 여럿 있다. 대표적으로 지역 도달범위(커버리지)의 균등성, 취약계층의 인터넷 접근권 및 시각 청각 장애인을 위한 접근권 보장에 관한 규정을 들 수 있다. 국내 디지털 서비스 이용방식 및 디지털 서비스를 위한 균형 잡힌 개발 전략의 개발을 장려하는 조치에 관한 규정도 있다. 아울러 디지털법에는 초고속 broadband 망의 구축을 촉진하기 위하여 광섬유 케이블망 설치에 장애가 되는 장애물(예, 건축물의 장비)을 제거하고, 구리 케이블 망 철거를 가속화하는 수단들에 관한 규정도

포함되어 있다.

실제로 2013년에 프랑스는 전국적으로 광섬유망을 설치하기 위하여 국가 초고속 브로드밴드 계획(Plan France Très Haut Débit)을 수립하였다. 프랑스정부는 2022년까지 전국에 광섬유망 설치 100% 달성을 목표로 총 20조 유로에 달하는 공적 자금과 민간 투자를 유치하였다.

위의 계획에 따라 디지털법에는 초고속 브로드밴드 구축을 위한 수단뿐만 아니라 초고속 무선 브로드밴드에 대한 접근을 촉진하는 수단들도 포함되었다. 이러한 조치들은 근본적으로 새로운 성질의 것은 아니지만, 지역의 이해관계자들과 정부당국 및 사업자들에 의해 구체적으로 인지된 문제들, 장애물들 또는 지연상황을 해결하기 위한 수단들이다.

이러한 수단들 중 일부는 매우 다른 종이라 부를만하다. “광섬유망 접근권(right to fiber)”은 건축물의 거주자, 소유자 또는 점유자(거주자 등)가 자신의 주택에서 광섬유망에 접근할 수 있도록 지원하는 법적 수단으로 공동주택의 경우, 출입이 가능하다면, 해당 공동주택의 동의 없이 거주자 등의 주택 내에 광섬유망의 연결을 허용한다. 같은 맥락에서, 규제기관은 무선망의 설치를 위하여 공동체에 일회성 재정지원을 제공한다. 또한 디지털 서비스의 개발과 품질 개선에 드는 시간을 단축하기 위하여, 디지털법은 2018년부터 프랑스에서 판매되는 모든 단말기에 IPv6 호환성 의무를 도입하여 IPv6로의 전환을 촉진할 계획이다. 마지막으로 디지털법은 실험원칙이라는 기본 원리에 따라 혁신을 장려한다. 이 원칙에 의하여 규제기관은 망에 대한 시험기간 동안 일시적으로 특정한 규제의 적용을 완화할 수 있다.

## ■ 망중립성

디지털법의 가장 중요한 성취 중 하나는 인터넷 중립성의 문제를 유럽연합의 접근 방식과 통일시키기 위한 확고한 틀을 구축하였다는 데에 있다. 인터넷 중립성 논쟁은 인터넷 서비스 제공사업자가 자신의 망을 이용하여 송·수신되는 콘텐츠와 트래픽을 통제할 수 있는지 여부에 관한 문제이다. 중립적인 인터넷이란 통신사업자가 정보의 성질, 내용, 송신자 또는 수신자를 불문하고 모든 정보의 흐름을 허용한다는 의미이다. 그러나 이 원칙은 데이터 전송 차단, 트래픽의 성능저하 및 지연 현상 등에 의해 위협받고 있다. 실제로 망중립성 원칙의 실현을 가로막는 현실적인 장애물들이 존재한다. 트래픽 관리가 가능하다는 기술적인 이유, 대량의 트래픽을 유발하는 콘텐츠 제공사업자에게 인터넷 서비스의 품질을 확보해 주는 대신 그 비용을 부담시킬 경제적인 이유, 불법 콘텐츠의 유통을 막는다는 법적인 이유가 그것이다.

프랑스의 디지털법은 유럽연합의 망중립성 정의규정을 옮겨왔다. 흥미로운 사실은 망의 중립성이라는 표현이 초기에 유럽연합 제안서 초안에 명시되다가 이후 “오픈 인터넷 접근의 보장”이라는 개념으로 대체되었다는 사실이다. 오픈 인터넷에 관한 논의를 선호하는 유럽인들과는 달리 프랑스의 디지털법은 명시적으로 인터넷의 중립성을 언급하고 있다. 한편, 디지털법은 유럽연합의 본래 문안을 의역하여 규정하지 않았음에도 불구하고, 인터넷 중립성의 개념을 유럽연합의 인터넷 오픈 액세스 개념과 동등한 것으로 이해한다. 프랑

스가 채택한 정의규정<sup>4)</sup>은 프랑스에서 망중립성 원칙을 명시적으로 강화함과 동시에 유럽연합 차원에서 결정한 선택을 따르는 것을 가능하게 한다.

문언적 요소 외에, 프랑스는 유럽연합의 망중립성 규제와 비교하여 자국의 규제를 근본적으로 강화하고자 하는 의도는 없었다. 회원국의 규제기관에 망중립성 규제권한을 부여하고 있는 현행 유럽법에 의거하여, 디지털법은 프랑스의 통신규제기관인 우정통신규제청(ARCEP<sup>5)</sup>)에 망중립성 규칙의 준수와 구체적인 적용을 보장하는 임무를 부여하였다.

## ■ 플랫폼 공정성

구글, 페이스북 등 거대한 플랫폼들은 디지털 경제에서 핵심적인 중개인이 되었다. 플랫폼은 제3자가 제공하거나 인터넷에 올린 콘텐츠, 재화 또는 서비스를 분류하거나 참조하는 활동, 또는 전자적 부분을 재화의 판매, 서비스의 제공 및 보수의 유무를 불문하고 재산이나 서비스의 교환 또는 공유에 연결시키는 활동으로 정의된다. 따라서 플랫폼은, 계약의 자유라는 틀 안에서, 제공된 서비스에 대한 선택권을 행사하고 제안된 콘텐츠의 우선순위를 결정할 수 있는데, 이러한 행위는 상업적 거래의 일부이거나 위키피디아, 에어비앤비 또는 블라블라카와 같은 공유 경제적 행위일 수 있다.

이러한 플랫폼들의 등장은 여러 가지 규제 이슈를 낳고 있는데, 이는 이들 플랫폼이 상당한 시장지배력을 가지기 때문이다. 이러한

4) 디지털법은 인터넷 중립성을 별도로 정의하지 않고 « 유럽연합 규칙 제2015/2102호에 따라 ‘오픈 인터넷’에 대한 접근권을 보장하는 것 »이라고만 규정하였다.

5) <http://www.arcep.fr/index.php?id=1&L=1>

택락에서, 중요한 이슈는 플랫폼이 온라인에서 제공되는 것들을 리스트화하고, 순위 매기고, 리스트에서 삭제하는 운영 방식의 투명성을 확보하는 것이다. 디지털법은 플랫폼사업자에 대하여 성실의 원칙(principle of loyalty)을 규정하였다. 이에 따라 플랫폼사업자는 소비자에게 자신이 제공하는 중개서비스의 일반 이용조건과 자신이 이용하는 참조(referencing), 분류 및 역참조(dereferencing)의 조건에 대한 공정하고 명확하고 투명한 정보를 제공하여야 한다. 또한 플랫폼사업자와 리스트에 포함된 사업자 사이에 계약관계, 소유관계, 또는 보수관계가 존재하는 경우에 플랫폼사업자는 이러한 사실도 명확하게 알려야 한다.

이러한 공정성 원칙은 온라인 리뷰에 대한 규제에 구체적으로 적용될 수 있다. 디지털법에는 온라인 리뷰를 게시하는 웹사이트 운영자에 대하여 웹사이트에 게시되는 정보에 대한 품질검사절차를 거쳤는지 여부 및 그러한 확인절차의 주요한 특징을 명시할 의무를 부과하는 규정이 포함되어 있다. 이 규정이 도입된 이유는, 예컨대, 한 호텔사업자가 여행 관련 웹사이트에서 인위적으로 높은 등급을 획득하고 다른 사업자와의 공정한 경쟁을 훼손하기 위하여 자사의 리조트에 대한 다량의 허위 리뷰를 게시하는 행위를 규제할 필요가 있다고 판단하였기 때문이다. 이러한 규제를 통해 소비자는 인터넷에 게시된 의견에 대한 신뢰성을 시험할 수 있다.

이러한 규제는 행정작용에도 영향을 미칠 수 있다. 온라인 의견수렴과정에서 도출된 한 규정에 의하여 알고리즘 처리에 따라 이루어진 행정결정의 당사자는 그러한 결정의 근거가 된 법령의 규정과 그 시행의 주요 특징에

대한 정보를 요구할 수 있다.

## ■ 개인정보

디지털법의 다른 중요한 기둥은 개인정보의 보호이다. 독일의 판례<sup>6)</sup>로부터 영감을 받은 이 법률은 개인정보의 소통 및 이용에 관한 자기결정권이라는 새로운 권리를 창설하였다. 이로써 프랑스법은 명실공히 개인정보 보호 원칙을 천명한 유럽연합의 개인정보 보호규칙의 정신을 공유하게 되었다. 온라인 프라이버시 보호와 관련하여, 모든 사람은 자신의 개인정보의 이용을 결정·통제할 수 있는 권리를 가진다. 다양한 종류의 정보들이 “개인”정보에 해당할 수 있다. 개인 신원에 관한 정보(이름, 주소, ID, 사회보장번호 등)와 사진, 동영상 또는 이력서 등이 개인정보에 해당한다. 개인정보 처분의 자유 원칙은 따라서 제품이나 서비스의 기획단계에서부터 적용·인정되어 이른바 프라이버시 바이 디자인(privacy by design)으로 개념화되었으며, 사후적 통제 대신 기업에 권리를 부여한다. 한편, 디지털법은 개인정보의 자기결정권을 충실하게 보호하기 위하여 개인정보에 대한 명시적인 소유권을 인정하는 관점 대신 정보주체에게 자신의 개인정보에 대한 통제권한을 부여하는 관점을 채택하였다.

디지털법은 보복 포르노에 대한 처벌에서부터 우편서신의 경우처럼 전자서신의 비밀보장에 이르기까지 매우 구체적인 상황에서 개인정보 보호를 실현하기 위하여 여러 가지 규정을 포함하고 있다. 특히, 디지털법은 미성년자뿐만 아니라 성년이 된 정보주체의 권

6) <https://fra.europa.eu/sites/default/files/role-data-protection-authorities-2009-de.pdf>

리보호를 위하여, 미성년자일 당시 수집된 개인정보의 즉시 삭제를 특별한 사유 없이도 구할 수 있는 특권을 규정하였다. 이를 통해 프랑스법은 미성년자일 때 인터넷에 올린 개인정보가 성인이 된 현재 문제가 된 경우를 위한 특별한 구제수단을 제공한다.

디지털법에는 디지털 사망의 법적 지위에 관한 규정도 포함되어 있다. 이들 규정은 인터넷 서비스 제공사업자가 사망한 인터넷 이용자의 정보와 계정 관리에 있어서 겪는 어려운 법적 문제들 - 예, 사망에 관한 정보, 상속인의 적법성, 인증코드의 부재 등 - 을 해결하기 위해 도입되었다. 특히, 정보주체의 사망 이후 인터넷에 게시된 개인정보의 처리에 관한 망인의 유언을 인터넷 서비스 제공사업자 또는 신뢰하는 제3자가 공유할 수 있는 권리가 부여되어 있다.

무엇보다 경쟁과 경제의 관점에서 디지털법의 목표는 정보의 이전(data portability)을 촉진하는 것이다. 즉, 누구나 인터넷 서비스 제공사업자들 간의 경쟁상황을 온전히 이용하여 자유롭게 최상의 인터넷 서비스를 선택할 수 있도록 하는 것이 디지털법이 추구하는 바이다. 이에 따라 인터넷 서비스 제공사업자는 사업자를 변경하고자 하는 이용자의 이용 정보 회수를 용이하게 해 줄 의무를 가진다. 회수가 가능한 정보는 이용자가 인터넷에 게시한 모든 파일과 이용자 계정의 이용한 결과 발생한 모든 정보이며, 인터넷 서비스 제공사업자에 의하여 상당히 보강된 정보는 회수대상에서 제외된다. 이러한 의무를 도입한 목적은 인터넷 서비스 제공사업자를 변경하고자 하는 이용자의 서비스 이전을 용이하게 하여 디지털 서비스 간의 경쟁을 촉진하려고 하는 것이다. 한 사업자에서 다른 사업자로의 이전을 지원하기 위해서는 이용자의 정보

가 공개된 표준에 따라 회수 가능하여야 하고, 재사용이 용이하여야 하며, 자동화된 처리 시스템에 의한 활용이 가능하여야 한다. 이와 같은 의무는 인터넷 은행 계좌, 전자상거래 서비스, 온라인 음악 사이트의 선호하는 곡(preferences), 개인 감상 목록, 리뷰 등에 적용된다.

## ■ 오픈 액세스와 저작권

프랑스 디지털법에서 가장 중요한 사항은 저작권 이슈와 공공 정보의 법적 지위이다. 정보와 지식의 순환을 통해 혁신을 촉진하기 위하여 디지털법은 행정기관의 정보 공개를 체계적으로 시행하기 위한 제도를 확립하였다. 이 제도를 통해 디지털법은 공공 정보의 대부분을 차지하는 행정정보의 무료 공개를 보장하고, 나아가 정보 공개 정책의 범위를 공역무(예, 에너지 공급, 폐기물 처리 등)를 위탁 받은 민간단체가 수집한 정보에까지 확대하고자 한다.

이와 유사한 목적을 가진 규정이 공공 연구 분야에도 적용된다. 디지털법은 연구자가 그의 연구결과를 온라인에 게시하고 보관하는 것에 합의하게 하기 위하여 “그린 오픈 액세스”라고 명명한 정책을 채택하였다. 이 법률은 학술논문의 과학적 간행시스템 현황을 문제 삼는 것 보다는 오늘날 연구자와 주요 간행인들 사이에 존재하는 불균형을 시정하고자 하였다. 이에 따라 공공기금을 지원받아 수행된 연구의 결과로 작성된 학술논문의 경우 그 저자는 6개월 내지 12개월의 엠바고기간이 지난 후 해당 논문을 온라인에서 무료 배포할 수 있게 되었다. 이러한 조치의 목적은 기존에 간행인에 의해 종종 제한되거나



통제되었던 연구결과의 자유로운 보급을 촉진하려는 데에 있다. 이와 유사하게, 공공 데이터베이스와 통계자료를 연구 목적으로 이용하는 절차를 개선하는 개정안도 마련되었다.

한편, 이 영역에서 디지털법이 일부 이해관계자들이 바라는 만큼 나아가지는 못했다는 점을 밝혀둔다. 공유지 개념을 도입하고 이를 적극적으로 인정하는 규정들이 의견수렴과정에서 논의되고 법률안 초안에도 포함되었다. 다수의 이해관계자들은 공유지 개념을 창조를 위한 핵심요소로 이해하였다. 그럼에도 불구하고, 저작권자들의 압력에 의하여 이 개념은 법률안 최종안에서 결국 삭제되었다.

## ■ 디지털 문화 융성을 위한 조치들

마지막으로, 디지털법은 일련의 구체적인 규정을 통해 새로이 등장하는 디지털 활동을 인정하고, 육성하고, 확고히 하려고 한다. 두 가지 예를 들 수 있는데, 첫 번째 사례는 e-스포츠라고 불리는 비디오 게임 경연대회에 관한 것이다. 이러한 활동은 참가자의 규모나 경제적 중요성에도 불구하고 대개 사회적으로 저평가되거나 경시되어 온 것이 사실이다. 디지털법은 이러한 경연대회에 공식적인 지위를 부여함으로써 비디오 게임의 물리적인 경연대회를 합법화하고 참가자들의 실제 사회적 지위를 인정하는 계기를 마련하였다. 다른 사례는 크라우드펀딩이다. 이미 시행된 유럽연합의 지침의 정신에 부합하여 디지털법도 공공 부조(public saving)를 위한 연합을 촉구하는 SMS캠페인의 활성화를 도모한다.

## ■ 결론

디지털공화국을 위한 법률은 다양한 주제를 포괄한 탓에 논의과정에서 법률 규정의 분열을 초래했다. 이에 이 법률은 장문의 조문들을 포함하게 되었는데<sup>7)</sup>, 이들 조문은 기존의 프랑스 법전 다수(소비자법전, 지방자치법전, 행정법전, 통신법전, 금융법전 등) 개정하거나 보충한다. 이러한 사정은 법률 문안의 퇴고작업과 법률 문안 전체의 일관성 확보를 어렵게 만들었다. 뿐만 아니라, 법률안 통과 이후, 위 법률의 방대한 범위와 유럽연합의 개인정보 보호규칙과의 강한 중첩성은 시행령안 작성 작업에 매우 긴 시간을 요구하고 있다. 실제로 이 글이 발표된 2017. 3. 초 현재에도 시행령안 성안작업은 여전히 진행 중이다. 디지털법의 일부 규정은 즉시 시행될 수 있으나 일부 규정은 법해석 작업과 새로운 기술적 장치의 도입이 요구되기 때문에 즉시 발효될 수 없다.

디지털법의 지역적 관할도 중요한 쟁점이다. 국내 규제만으로는 이 법률이 다루고자 하는 문제(예, 플랫폼 공정성 등)의 일부만을 다루게 된다. 위 법률의 규정이 국내 소재 기업들에게만 적용될 뿐 거대한 다국적 플랫폼 사업자들에게는 전혀 영향을 미치지 않을 위험이 존재한다. 최근 개인정보 보호, 독점 규제, 조세 사건 등에서 보여진 바와 같이 유럽연합 정도여야 이렇게 거대 사업자들에 대항할 수 있는 입계 규모에 도달할 수 있는 것으로 보인다.

디지털법에 규정된 규제 수단들과 이러한 수단들을 통해 다루고자 하는 이슈들의 매우 광범위한 스펙트럼은 자연스럽게 입법자들을

7) 디지털법은 113개의 조(articles)로 구성되어 있는데, 조문들이 대개 매우 길다.

규제기관의 권한을 상당히 강화하는 방향으로 이끌었다. 개인정보 보호규제를 담당하는 국가정보자유위원회(CNIL)의 경우가 그 대표적인 예로 이 위원회는 처벌 권한도 가지게 되었다. 우정서비스와 통신규제를 담당하는

우정통신규제청(ARCEP)의 경우에도 권한의 범위(인터넷 중립성과 플랫폼 공정성 규제 업무 담당)뿐만 아니라 처분 및 제재 권한도 확대·강화되었다.KISO JOURNAL



# 트럼프 행정부 출범에 따른 미국 인터넷 정책의 향배

김민정 / 한국외국어대학교 미디어커뮤니케이션학부 교수

<Keyword>

미국, 트럼프, 인터넷, 인터넷협회(Internet Association), 망 중립성

## 1. 반목, 불확실성, 그리고 갈등

2017년 1월 20일 미국의 제45대 대통령으로 취임한 도널드 트럼프(Donald Trump)와 실리콘밸리(Silicon Valley)로 대표되는 미국의 정보기술(IT) 업계와의 관계를 특징짓는 핵심 단어들은 반목(서로 미워함), 불확실성, 그리고 갈등이라 할 수 있다.

### 가. 반목

후보시절 트럼프 대통령은 선거유세 연설에서 테러리스트들의 활동을 막기 위해서는 ‘인터넷을 닫아버리는 방안(closing that Internet up in some way)’을 논의할 필요가 있으며 ‘표현의 자유를 외치는 사람들은 바보들’이라고 말할 정도로, 자유롭고 개방된 공간으로서의 인터넷(free and open Internet)이 표방하는 가치들에 대한 적개심을 서슴없이 드러냈다. 또한 트럼프 후보자는 아마존의 독과점을 비판하고, 애플의 해외 공장 운영에 대해 비난했으며, 애플과 미 연방 수사국(Federal Bureau

of Investigation, 이하 FBI)간에 아이폰 잠금장치 해제를 놓고 갈등이 벌어졌을 때는 이용자 프라이버시를 옹호한 애플을 맹렬히 비난하면서 애플 제품을 보이콧(boycott) 할 것을 촉구했다. 한편, 실리콘밸리는—피터 티(Peter Thiel)를 제외하고는—힐러리 민주당 후보에게 압도적인 지지를 보냈는데, 실리콘 밸리 지역에서 나온 정치후원금의 99%와 정보기술업체의 임·직원들이 낸 정치후원금의 95%가 힐러리 후보에게 갔을 정도였다. 2016년 11월 8일 투표에서 트럼프 후보의 당선이 확정되자 애플과 아마존 등 주요 IT기업들의 주가가 일제히 하락한 것도 이러한 반목 관계에 대한 불안심리가 작용한 일례라 할 수 있다.

### 나. 불확실성

트럼프 대통령이 구체적으로 어떤 인터넷 정책들을 실행할 지에 대해서는 알려진 바가 많지 않다. 대선 기간 동안 트럼프 후보는 인터넷 관련 세부 정책을 제시하지 않았을 뿐만 아니라,<sup>1)</sup> 말을 바꾸는 경우가 빈번했기 때

문이다. 당선 후 대통령직 인수위원회 역시 인터넷 관련 정책들에 대한 언론의 질문에 무응답으로 일관했다. 따라서 트럼프 행정부의 인터넷 정책에 대해서는 추측(speculation)만이 가능한 상태라 하겠다. 한편, 미국 인터넷협회(Internet Association)는 2016년 11월 14일에 트럼프 당선인 및 대통령직 인수위원회에 보내는 공개서한을 통해 일련의 인터넷 정책들을 제안하였다. 이 공개서한에 담긴 정책기초들에 대해서는 2장에서 자세히 살펴보도록 한다.

### 다. 갈등

주요 IT기업 경영진들은 2016년 12월 트럼프 당선인과의 회동을 통해 관계 회복을 조심스럽게 모색했으나, 양자의 관계는 대통령 취임 일주일만인 2017년 1월 27일에 트럼프 대통령이 내린 ‘반(反)이민 행정명령’<sup>2)</sup>을 계기로 갈등 국면으로 치달았다. 구글·마이크로소프트·페이스북 등 거대 IT업체 경영진들은 이슬람권 7개국 국적자와 모든 난민의 미국 입국을 일시적으로 금지한 반이민 행정명령을 강력히 비난했고, 구글 직원 2,000여명은 반이민 행정명령 반대를 위한 파업에 참여했다. 반이민 행정명령의 효력을 중단시키기 위한 소송에 130개가 넘는 IT기업들이 탄원서를 제출했으며, 구글·애플·페이스북의 주도로 IT 기업들이 트럼프 대통령의 반이민 행정명령에 반대하는 공개서한을 준비 중에 있다가, 2017년 2월 9일에 미국 제9 연방항소법원이 반이민 행정명령의 효력을 잠정적으로 중단

시켰던 2월 3일의 하급심 결정이 계속 유지되어야 한다고 판결하자 공개서한 작성을 잠정적으로 중단한 상태이다. 반이민 행정명령을 둘러싼 트럼프 행정부와 실리콘밸리의 충돌은 예견 가능한 것이었는데, 이 행정명령은 인터넷협회가 2016년 11월 공개서한에서 요청한 이민제도 개혁요구에 정면으로 반하는 방향이기 때문이었다.

## 2. 인터넷협회(IA)가 제안한 정책 로드맵(roadmap)

2012년에 발족한 미국 인터넷협회(<https://internetassociation.org/>)는 아마존·페이스북·구글·마이크로소프트·넷플릭스·페이팔·트위터·우버·야후 등 인터넷 산업을 대표하는 40개의 인터넷 기업들의 모임으로, 회원사들에게 영향을 미치는 인터넷 정책들에 대해 적극적으로 목소리를 내고 있다. 2014년에는 망 중립성(network neutrality) 찬성 입장을 강력하게 표명했던 인터넷협회는 트럼프 행정부 하에서 미국의 인터넷 정책이 나아가야 할 방향에 대해 자신들의 입장을 전달함과 동시에 트럼프 당선인과의 관계를 회복하기 위한 노력의 일환으로, 1장에서 언급한 바와 같이 2016년 11월 14일에 트럼프 당선인/대통령직 인수위원회에 인터넷 정책의 로드맵을 제시하는 공개서한을 보냈다. 이 공개서한에는 9개 핵심 정책 분야에 대한 인터넷협회의 입장과 구체적 정책들이 제안되어 있는데, 이를 정리하면 <표 1>과 같다.

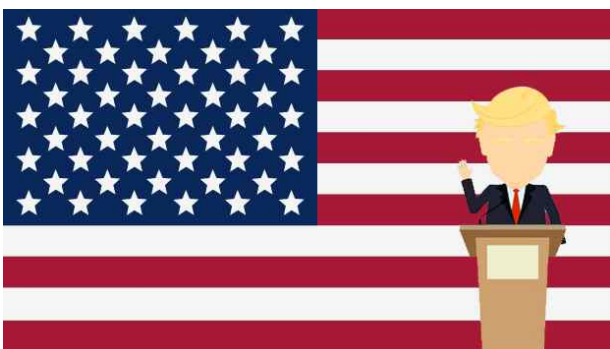
1) 반면 힐러리 후보는 ‘기술 및 혁신에 관한 이니셔티브(Initiative on Technology & Innovation)’이라는 문서를 발표함으로써 IT 정책 기초를 제시하였다.  
 2) 이 행정명령의 공식 명칭은 Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States이다.

<표 1> 인터넷협회가 공개서한에서 제시한 9개 핵심 정책 분야와 분야별 정책 제안들

	정책 분야	정책 제안들
1	중간매개자의 법적책임 (intermediary liability)	명예훼손, 저작권 분야에서 중간매개자 면책 조항 현행 유지를 촉구: (1) 통신품위법(Communications Decency Act: CDA) 제230조 유지, (2) 디지털천년저작권법(Digital Millennium Copyright Act: DMCA)의 세이프 하버(safe harbor) 조항 지속
2	저작권 (copyright)	인터넷 혁신에 방해가 되지 않도록 균형 잡히고 유연한 형태로 저작권법을 운용해 줄 것을 요청: (1) 이용자 접근을 보장하는 형태로 저작권법의 유연한 적용, (2) 디지털 음악 시장 육성, (3) 미국 저작권청(U.S. Copyright Office) 현대화
3	프라이버시 및 데이터 보안 (privacy and data security)	프라이버시 보호와 데이터 보안 강화를 위해 법률들을 개정해 줄 것을 촉구: (1) 전자통신프라이버시법(Electronic Communications Privacy Act: ECPA) 개정, (2) 강력한 암호화 지지, (3) 정부에 의한 감시 개혁, (4) 타국의 공권력이 수사를 위해 정보를 요청할 때 관련 데이터를 제공할 수 있도록 국가들 간에 양자/다자 협정 체결
4	무역 및 글로벌 인터넷 정책 (trade and global internet policy)	미국 인터넷 기업들이 해외에서 자유롭게 활동할 수 있도록 미국 정부가 힘써줄 것을 요청: (1) 미국의 중간매개자 면책조항들과 유사한 보호장치들이 해외에서도 도입될 수 있도록 미국 정부가 압력 행사, (2) 해외에서도 미국 국내와 유사한 형태로 지적재산권이 보호되도록 힘써줄 것, (3) 유럽에서 추진 중인 디지털단일시장(Digital Single Market) 계획에 포함되어 있는 인터넷 규제들이 도입되지 않도록 노력해 줄 것, (4) 국가 간의 자유로운 데이터 유통을 보장, (5) 인터넷을 통한 제품과 서비스 교환에 있어서의 관세 장벽 완화
5	특허 개혁 (patent reform)	특허 관련 개혁의 필요성 역설: (1) 관할 법원을 정하는 법정지(venue) 기준 개혁 지원, (2) 특허 괴물(troll) 방지를 위한 소송 시스템 개혁 지원, (3) 소프트웨어 및 서버(server)의 특허 인정 기준(patent subject matter eligibility standard)과 관련하여 연방대법원의 <i>Alice v. CLS Bank</i> 판결과 특허법 101조에 천명되어 있는 핵심 원칙들을 유지해 줄 것, (4) 고품질 특허 장려를 위해 특허청이 역할을 수행해 줄 것, (5) 철저한 등록 후 심사 프로그램(post-grant review program) 유지, (6) 지적재산권 수익에 대한 세계 감면을 통해 미국 내 투자를 장려

6	온디맨드 혹은 공유 경제 (on demand or sharing economy)	다음의 2가지 기본 원칙을 지켜줄 것을 요청: (1) 규제에 있어 일관되고 스마트한 접근법을 취해줄 것, (2) 공유 경제는 유연성과 경제적 기회를 가져올 수 있으므로 20세기 방식의 규제로 새로운 기회 및 성장가능성을 막아서는 안 됨.
7	신규 기술 (emerging technology)	새롭게 부상하고 있는 기술들이 꽃필 수 있도록 정부가 유연하게 접근해 줄 것을 원론적 차원에서 서술하면서, 기존 규제모델에서의 큰 변화는 필요하지 않다는 입장을 표명
8	인터넷의 개방성과 접근성 보장 (open & accessible Internet)	누구에게나 열려있고 누구나 접근할 수 있는 인터넷을 계속 유지하기 위해 다음의 정책들을 펼쳐줄 것을 촉구: (1) 여러 이해당사자들이 참여하는 거버넌스(governance) 구조 지원, (2) 인터넷의 개방성 보장, (3) 광대역 접근(broadband access) 촉진, (4) 연결성(connectivity)을 증진시키기 위한 혁신적인 사업 모델 보호, (5) 인터넷 접근을 방해하거나 중단시키는 외국 정부들의 행동에 대해 미국 정부가 적극적으로 나서서 해결
9	21세기 노동력 (a 21c workforce)	21세기에 부합하는 노동력 양성을 위해 다음의 정책들을 펼쳐줄 것을 촉구: (1) 과학·기술·공학·수학(STEM)분야 및 컴퓨터공학 교육 확충, (2) 이민제도 개혁, (3) 소외지역 기술교육지원을 통한 기술 분야에서의 다양성 증대

### 3. 트럼프 행정부 하에서의 항배



인터넷협회의 정책제안들 중에서 트럼프 행정부의 입장과 일치할 것으로 예상되는 것

들은 ‘무역 및 글로벌 인터넷 정책’에서 언급한 해외에서의 불필요한 규제 철폐와 관세장벽완화를 통한 자유무역 증진, 그리고 ‘온디맨드 혹은 공유경제’ 영역에서 요청한 규제완화이다. 반면 트럼프 행정부의 입장과는 반대일 것으로 예상되는 인터넷협회의 세부 정책 제안들은 강력한 암호화 지지, 정부에 의한 감시 최소화, 인터넷의 개방성과 연결성을 보장하기 위한 망 중립성 강화, 해외 우수인력 유치를 위한 이민제도 개혁이다.

이민제도 개혁과 관련해서는 1장에서 서술한 바와 같이 반이민 행정명령을 둘러싼 갈등이 이미 폭발한 상황이고, 트럼프 대통령의

후보자 시절 발언들—테러리스트의 활동을 막기 위해 인터넷을 닫아버릴 필요성에 대한 언급 및 애플 제품 보이콧 촉구 발언—에 비춰볼 때, 트럼프 행정부는 국가 안전 보장과 공권력의 원활한 집행이라는 명분하에 암호화 기술 제한 및 정부에 의한 감시 확대라는 방향, 즉 인터넷협회가 요구한 것과는 정반대의 방향으로 인터넷 정책들을 추진할 가능성이 다분하다고 볼 수 있다.

반이민 행정명령을 둘러싼 갈등 이후 트럼프 행정부와 실리콘밸리가 강하게 충돌할 것으로 예상되는 것은 망 중립성 문제다. 망 중립성 옹호자였던 톰 휠러(Tom Wheeler) 미 연방통신위원회(Federal Communications Commission, 이하 FCC) 의장이 사임한 이후, 트럼프 대통령은 휠러를 대신하는 인물로 FCC의 망 중립성 규칙에 비판적 입장을 고수해 온 아지트 파이(Ajit Pai)를 지명했다. 버라이즌(Verizon) 변호사로 일한 경력이 있는 파이는 탈규제주의자로 알려져 있고, AT&T·컴캐스트·버라이즌과 같은 거대 통신업체들의 독점적 사업형태를 제한해온 그간의 FCC 규제들에 대해 반대 입장을 표명해 왔다. 따라서, 파이 의장 하에서의 FCC는 망 중립성 규칙 철폐를 포함하여 그간의 FCC 정책기조와는 상당히 다른 방향을 보일 것으로 예견된다.

#### 4. 실리콘밸리 대통령?

사업가이자 저자인 앤디 케슬러(Andy Kessler)는 2017년 2월 3일자 월스트리트저널(Wall Street Journal) 칼럼을 통해 ‘트럼프는 첫 번째 실리콘 밸리 대통령일지도 모른다(Trump Could Be the First Silicon Valley President)’는 견해를 제시했다. 표면적으로는 트럼프 대통령과 실리콘밸리가 ‘기름과 물’처럼 이질적인 것 같지만, 실제로 둘은 ‘기존 질서를 파괴하고, 권위를 존중하지 않으며, 고위험/고수익을 추구하며, 대부분의 사람들은 미쳤다고 생각하는 것들을 현실화 한다’는 점에서 닮았다는 것이다. 흥미로운 지적이다.

트럼프 행정부와 실리콘밸리는 인터넷이 나아가야 할 방향과 인터넷 정책들을 통해 구현하고자 하는 가치들에 있어서는 많은 부분에 있어 갈등관계에 있는 것으로 보인다. 하지만, 케슬러의 지적처럼 목표를 향해 나아가는 행동 양식과 태도에 있어서는 둘 사이에 묘하게 유사한 점들이 있다. 트럼프 행정부의 ‘불확실성’은 실리콘밸리 기업들에게는 너무나도 익숙한 것이기도 하다. 한 가지 확실한 것은, 반이민 행정명령 반대 행동에서 보였듯이, 미국 인터넷 기업들의 경영진들과 직원들은 트럼프 행정부의 정책에 대해서도 파괴(disruption)를 멈추지 않을 것이라는 점이다.KISO JOURNAL

## <온라인광고 특집 ①>

# 온라인 맞춤형 광고 가이드라인의 내용과 쟁점

이시훈 / 계명대학교 광고홍보학과 교수

<Keyword>

맞춤형 광고, 개인정보, 위치정보, 빅데이터

### 1. 광고의 진화와 맞춤형 광고

전통적인 광고의 과제는 목표 소비자에게 광고를 적시에 전달하는 것이다. 하지만 목표 소비자에게 광고 메시지를 전달한다는 것이 말처럼 쉬운 일이 아니다. 왜냐하면 불특정 다수를 대상으로 하는 미디어의 콘텐츠에 광고가 함께 노출되기 때문에 미디어 이용자 중 누가 우리 제품이나 서비스 광고에 노출되고 누구는 노출되지 않았는지 알기가 힘들다. 그래서 전통적인 매체기획에서는 인구통계학적 기준이나 라이프 스타일과 같은 목표 소비자를 세분화한 후 그 부분적인 시장에만 광고를 노출시켜서 메시지의 낭비를 막으려는 효율적인 노력을 기울여왔다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 광고 메시지의 상당수는 목표 소비자에게 도달되지 못하거나 목표 소비자가 아닌 미디어 이용자에게 반복적으로 도달되기도 한다.

하지만 인터넷 광고가 등장하면서 목표 소

비자에게 보다 정확하게 다가가는 것이 가능해졌다. 미디어 이용자의 로그인 정보뿐만 아니라 쿠키를 활용해서 이용자의 성향에 대한 정보들이 추론이 가능해졌다. 또 최근에는 위와 같은 정보에다가 이용자의 검색 데이터, 앱 이용 등 추가적인 활동 정보를 수집하여 분석하는 것이 가능해진 빅데이터 시대로 진전되고 있다. 따라서 목표 소비자들의 인구통계학적 특성, 라이프 스타일 등의 심리생리학적 지표를 기준으로 목표 소비자를 설정하였다면, 이제는 이용자의 행태정보를 토대로 보다 정확한 잠재 고객을 발견할 수 있는 시대가 된 것이다. 바야흐로 맞춤형 광고시대가 도래한 것이다.

광고의 진화된 형태인 맞춤형 광고는 이용자의 행태정보를 수집하고 분석하는 것이 필수적이기 때문에 개인정보보호 문제가 항상 대두되었다. 나에게 적절한 광고를 보내주기 위해서라지만 이용자들은 자신의 정보가 수집되고 활용되는 것에 대해서 기본적으로



좋아하지 않는다. 게다가 나의 행동정보를 수집해서 그것을 다른 사업자들에게 제공한다고 하면 그 불쾌감은 더 커진다. 그렇다고 개인정보 보호에 치중하게 되면 광고의 궁극적 진화 형태인 맞춤형 광고를 집행하기 어려워지고, 결국 광고의 효율성 제고, 광고 산업의 과학화와 반대의 길을 가게 된다.

그래서 개인정보보호의 가치를 훼손하지 않으면서 산업계의 자유로운 광고집행 활동을 보장하기 위한 절충방안에 대한 고민을 자연스럽게 하게 된다. 특히 개인과 사업자의 이해상충과 갈등을 합리적으로 해결하고 관리하기 위해서 정부주도의 가이드라인들이 제정되어왔다. 그 가시적 성과로 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 국무조정실 등이 합동으로 마련한 ‘개인정보 비식별 조치 가이드라인’, 행정자치부와 한국인터넷진흥원이 주도적으로 만든 ‘개인정보 수집 최소화 가이드라인’, 그리고 2017년 2월 방송통신위원회가 제안한 ‘온라인 맞춤형 광고 개인정보보호 가이드라인’ 등이 다. 지면 관계상 모든 가이드라인을 상세하게 소개할 수 없고, 오는 7월부터 시행예정이고 본 글의 주제와 직접적 관련성이 높은 ‘온라인 맞춤형 광고 개인정보보호 가이드라인’(이하 ‘맞춤형 광고 가이드라인’이라 한다)의 주된 내용과 쟁점에 대해서 살펴보고자 한다.

## 2. 맞춤형 광고 가이드라인의 주요 내용

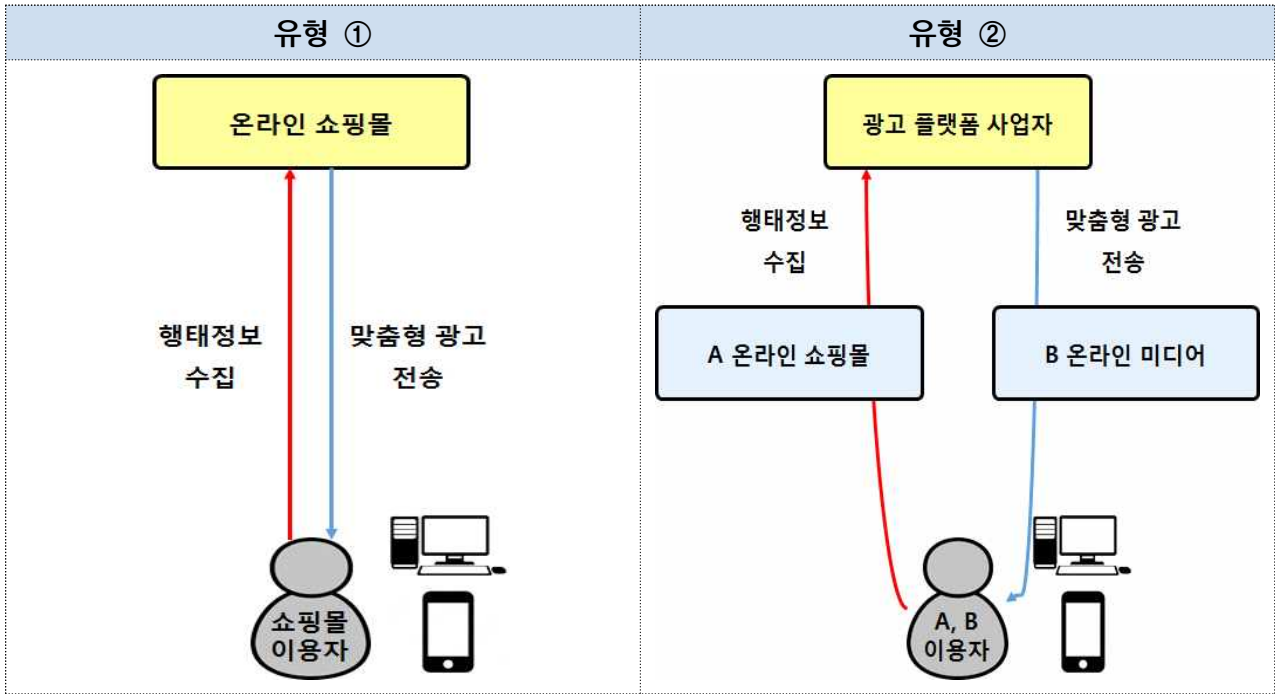
### 가. 주요 개념의 정의

온라인 맞춤형 광고는 “행태정보를 처리하

여 이용자의 관심, 흥미, 기호 및 성향 등을 분석·추정한 후 이용자에게 맞춤형으로 제공되는 온라인 광고”로 정의하였다. 행태정보 기반이 되기 때문에 행태정보에 대한 정의도 필요한 바, “웹 사이트 방문 이력, 앱 사용 이력, 구매 및 검색 이력 등 이용자의 관심, 흥미, 기호 및 성향 등을 파악하고 분석할 수 있는 온라인상의 이용자 활동정보”로 정의하고 있다(방송통신위원회, 2017). 이 정의들을 보면 모바일 웹과 앱을 포함한 온라인 행태정보를 활용하여, 역시 모든 온라인 영역에서 제공하는 개인 맞춤형 광고로 개념화하고 있는 것이다.

또 개인정보보호를 해야 하는 사업자들도 ‘온라인 맞춤형 광고 사업자’와 ‘온라인 광고 매체 사업자’로 분류하고 있다. 온라인 광고 사업자는 “자사 또는 타사의 웹사이트 및 앱 등 온라인 매체를 통해 행태정보를 수집하고, 온라인 맞춤형 광고를 전송하는 사업자”를 의미하는데, “자사 사이트를 통해 직접 수집한 행태정보를 이용하여 자사 사이트 이용자에게 맞춤형 광고를 전송하는 사업자(당사자 광고)”를 유형 ①로, “타사 사이트를 통해 타사 이용자의 행태정보를 직접 수집하거나 타사로부터 제공받은 타사 이용자의 행태정보를 이용하여 자사 광고 플랫폼 등을 통해 제3의 온라인 매체에서 해당 이용자에게 맞춤형 광고를 전송하는 사업자(제3자 광고)”를 유형 ②로 구분하였다(〈그림 1〉 참조). 한편, 온라인 광고 매체 사업자는 “자사 웹사이트 및 앱 등 온라인 매체를 통해 행태정보의 수집을 허용하거나 온라인 맞춤형 광고가 전송되도록 하는 사업자”로 주로 네이버, 다음 등의 포털 사업자와 쇼핑몰 사업자, 온라인 미디어 등이 해당된다(방송통신위원회, 2017).

<그림 1> 온라인 맞춤형 광고 사업자의 유형 분류



출처: 방송통신위원회(2017)

### 나. 온라인 맞춤형 광고에서 개인정보보호 원칙과 방안

첫째, 행태정보 수집·이용의 투명성 원칙이다. 광고 사업자는 이용자가 자신의 행태정보가 수집·이용되는 사실 등을 쉽게 알 수 있도록 수집 항목·방법·목적 및 이용자 통제권 행사 방법 등을 안내할 것을 제안하고 있다. 각 사업자별로 안내할 내용과 위치를 정하고 있는데 구체적인 내용은 <표 1>에 요약되어 있다. 이 밖에 민감정보 수집 금지 등 최소 정보 수집, 14세 미만자의 행태정보 보호, 행태정보의 제3자 제공시의 안내 방법, 개인 식별정보와의 결합 시 사전 동의 등을 제안하고 있다.

둘째, 이용자의 통제권 보장 원칙이다. 가이드라인에서는 광고 사업자로 하여금 이용자가 행태정보의 제공 및 맞춤형 광고 수신 여

부를 쉽게 선택할 수 있도록 다음 중 하나 이상의 통제수단을 안내하고 제공하도록 하고 있다. 첫째가 광고 화면 또는 관련 링크 등을 통해 광고 수신 여부를 직접 선택하는 방법이고, 둘째, 이용자의 단말기에서 쿠키 및 인터넷 이용기록을 삭제·차단하는 방법이며, 마지막으로, 광고 사업자가 제공하는 링크를 통해 협회 등의 단체 웹페이지에서 광고 수신 여부를 선택하는 방법이다. 특히, 광고 플랫폼 사업자처럼 제3자 광고를 하는 경우에는 ‘광고 화면 등을 통해 광고 수신 여부를 직접 선택’하는 수단을 반드시 제공하도록 함으로써 이용자의 통제권 보장을 확실히 하고 있다(방송통신위원회, 2017).

셋째, 행태정보의 안전성 확보 원칙이며, 마지막 넷째가 인식확산 및 피해구제 강화 원칙이다. 방송통신위원회 고시 「개인정보의 기술적·관리적 보호조치 기준」을 원용하여 개인

<표 1> 온라인 광고 사업자의 행태정보 수집에 대한 안내 방법

사업자 구분	광고 사업자 유형 ①	광고 사업자 유형 ②	매체 사업자
광고 구분	당사자 광고	제3자 광고	-
안내 위치	홈페이지 첫 화면 또는 광고 제공되는 화면	맞춤형 광고 내부에 안내 표지 설치, 표지 링크 별도 페이지에서 안내	홈페이지 첫 화면 또는 광고 제공되는 화면
안내 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 수집하는 행태정보의 항목</li> <li>② 행태정보 수집 방법</li> <li>③ 행태정보 수집 목적</li> <li>④ 행태정보 보유·이용 기간 및 이후 정보처리 방법</li> <li>⑤ 이용자 통제권 행사 방법</li> <li>⑥ 이용자 피해구제 방법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 행태정보를 수집·처리 하는 사업자명</li> <li>② 수집하는 행태정보의 항목</li> <li>③ 행태정보 수집 방법</li> <li>④ 행태정보 수집 목적</li> <li>⑤ 행태정보 보유·이용 기간 및 이후 정보처리 방법</li> <li>⑥ 이용자 통제권 행사 방법</li> <li>⑦ 이용자 피해구제 방법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 행태정보를 수집·처리 하는 광고 사업자명</li> <li>② 행태정보 수집 방법 등</li> </ul>

정보가 유출되거나 부정사용이 되지 않도록 안전조치를 할 것을 제안하고 있다. 특히 맞춤형 광고를 위하여 수집한 행태정보는 목적 달성에 필요한 기간 동안만 행태정보를 저장하고, 목적 달성 후 즉시 파기하거나 안전한 분리저장 등의 조치를 할 것을 제안하고 있다. 인식확산 및 피해구제와 관련하여서는 사업자들의 적극적인 안내와 이용자들의 개인정보 침해 피해에 대응하는 기능을 운영할 것을 주문하고 있다. 앞의 두 가지 원칙에 비해서 쟁점이 될 만한 사안이 적어서 간략하게 주된 내용만 다루었다.

### 3. 주요 쟁점과 과제

지금까지 온라인 맞춤형 광고가 전통적인 광고에서 진화된 형태, 즉 정확한 목표 소비

자에게 전달하여 광고의 효율성을 제고하는 방향으로 발전할 것이라는 이야기를 하였다. 아울러 온라인 맞춤형 광고의 활성화를 위한 개인정보보호 문제를 방송통신위원회의 가이드라인을 중심으로 그 내용을 살펴보았다. 온라인 맞춤형 광고를 위한 무분별한 개인정보 수집을 제한하고 궁극적으로는 온라인 맞춤형 광고의 건전한 생태계를 조성하여 산업발전에도 기여할 것으로 보인다. 그러나 맞춤형 광고 가이드라인이 관련 업계 전체에 부담을 주는 요소가 있는 만큼 이에 대한 적절한 대안 마련도 필요할 것으로 보인다. 특히 올 7월 시행을 앞두고 있기 때문에 보다 면밀한 검토가 필요하며, 몇 가지 쟁점들을 소개하고자 한다.

첫째, 온라인 맞춤형 광고를 위한 정보 수집과 활용을 위해서는 사전 동의를 원칙으로 하고 있다는 점이다. 사전 동의야말로 이용자들에게 정보의 활용의 통제권을 주는 것이지

만 사업자 입장에서는 사전 동의를 받는 작업이 많은 시간과 노력이 들어가는 작업임에 틀림없다. 특히 포털과 같은 광고 매체사의 경우에는 로그인 정보, 정보 검색 정보 등의 수집은 정보통신망법 제22조 2항에서 “정보통신서비스 제공자가 서비스 계약의 이행을 위해 필요한 정보”라 별도로 이용자의 동의 없이 수집할 수 있기 때문에 가이드라인의 조항과 상충될 소지가 있다.

둘째, 제3자 광고의 경우, 온라인 맞춤형 광고임을 알 수 있게 하는 표지를 광고물에 의무적으로 표시하게 하는 것은 광고 크리에이티브 측면에서 제고할 필요가 있다고 본다. 외국의 사례가 있다고는 하나, 특별한 표시가 있는 광고에 대해서 소비자들은 일반적인 온라인 광고와 차별적으로 느껴 노출이나 클릭을 덜할 가능성이 높기 때문이다.

셋째, 안내 사항에 대한 고지를 홈페이지 첫 화면이나 광고가 노출되는 첫 화면에 하도록 한 것도 매우 강한 규제라 보이지만 실제적 효과는 낮아 보인다. 회원 가입을 하는 경우에는 회원 가입 시 사전 동의와 수집과 이용에 대한 안내를 상세히 할 수 있기에 굳이 홈페이지 첫 화면에 안내사항을 둘 필요가 없으며, 그렇지 않은 경우 홈페이지 화면에 작은 글씨로 안내사항으로 가능 링크만 제공할 것이 분명하기 때문에 실제 이용자들의 주목이나 클릭이 매우 낮을 것으로 판단된다.

끝으로, 기존의 개인정보보호 법률이나 가이드라인 또는 기존의 내용과 유사한 것들이 많아서 동일 사안에 대한 이중 삼중의 규제로 인식될 가능성이 높다. 예를 들어 수집하는 정보의 최소화나 수집한 정보의 안전한

관리 등에 대해서는 기존의 내용들로 충분히 적용이 되는 만큼 중복적인 내용을 줄이는 작업도 필요하다고 본다.

가이드라인은 특정 문제에 대해서 사회적 공론화를 시작하는 단계이며, 업계 스스로 가이드라인을 준수할 경우, 새로운 자율규제의 형태로 정착할 수 있다고 본다. 또 꼭 필요한 규제라면 입법화로 가는 전 단계로도 큰 의미를 지닌다. 이번 온라인 맞춤형 광고 가이드라인이 이용자들의 개인정보보호와 광고 산업의 활성화라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 좋은 방안이 되었으면 하는 바람이다. KISO JOURNAL

<참고 문헌>

방송통신위원회(2017). 온라인 맞춤형 광고 개인정보보호 가이드라인. Available : <http://www.kcc.go.kr/user.do?boardId=1113&page=A05030000&dc=&boardSeq=44427&mode=view>

방송통신위원회(2015). 『온라인 맞춤형 광고에 서의 개인정보 보호에 관한 연구』.

이시훈(2010). 온라인 행태정보 분석에 기반한 맞춤형 광고의 규제 정책에 관한 연구. 『언론과 법』, 9(2), 49~73.

방송통신위원회(2010). 온라인 행태정보 보호 및 이용에 관한 가이드라인 공청회 자료집. Available : <http://www.kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A05030000&dc=K00000001&boardId=1113&boardSeq=29222>

# <온라인광고 특집 ②> 투명성 제고를 위한 네이티브 광고 규제정책: 미국 FTC 사례<sup>1)</sup>

김선호 / 한국언론진흥재단 선임연구위원

### <Keyword>

네이티브 광고, 기사형 광고, 광고성 기사, FTC

## 1. 네이티브 광고란?

최근 네이티브 광고에 대한 관심이 높아지고 있다. 뉴욕타임스는 자회사 T브랜드 스튜디오를 설립 70명의 인력을 고용하여 네이티브 광고를 자체 제작하고 있고, 뉴욕에 이어 런던에도 스튜디오를 열었다. 뉴욕타임스 이외에도 가디언, 퀴즈, 버즈피드 등이 네이티브 광고를 본격적으로 선보이고 있다. 2016년 세계뉴스미디어협회(International News Media Association, 이하 INMA)가 네이티브 광고 연구소(Native Advertising Institute)와 공동으로 조사한 결과에 따르면, 2015년 주요 매체 광고수익 중 네이티브 광고가 차지하는 비중은 11%였고, 2018년 전망치는 25%였다(Lausen & Stone 2016). 향후 2년 이내에 네이티브 광고 비중이 1/4이 된다는 것이다.

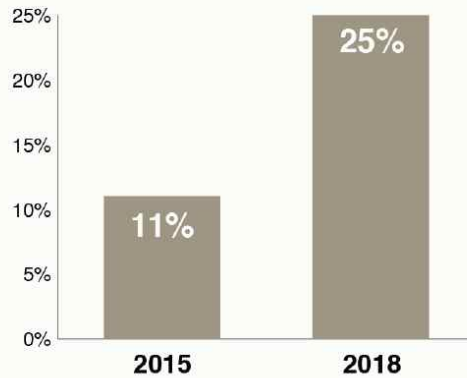
네이티브 광고는 콘텐츠 이용 경험과 광고

노출 경험이 분명한 구분 없이 자연스럽게 조화되는 것을 지향한다. 인터랙티브 광고협회(Interactive Advertising Bureau, 이하 IAB)의 정의에 따르면, 네이티브 광고란 “이용자들이 느끼기에 페이지 내용과 잘 화합하고, 디자인에 잘 동화되며, 플랫폼의 성격과 조화를 이루는 지불 광고”다(IAB, 2013). 이 정의에 따르면, 네이티브 광고는 플랫폼 기능(구글 및 네이버 등 검색엔진에 노출되는 검색광고), 레이아웃과 디자인(페이스북 같은 SNS에서 포스트들 중간에 포스트와 동일한 형식으로 제시되는 광고), 콘텐츠(뉴욕타임스를 비롯한 언론사가 형식뿐만 아니라 내용적으로도 기사처럼 작성하여 노출시키는 광고)의 속성에 부합하는 광고를 모두 포괄한다고 볼 수 있다. INMA도 네이티브 광고란 “광고가 미디어 콘텐츠의 형식, 느낌, 기능, 내용과 어울리는 지불 광고다.”라고 정의하지만, INMA 정의가 IAB 정의보다 좀 더 구체적이다. INMA는 “네

1) 이 글 내용 중 FTC 정책 소개 부분은 김선호(2016)을 일부 전재했다.

AVERAGE NATIVE ADVERTISING SHARE OF TOTAL AD REVENUES FROM 2015 TO 2018

In 2015, 11% of the overall advertising revenue on average came from native advertising. Publishers are expecting this to be 25% in 2018.



<그림 1> 네이티브 광고 성장 전망

이티브 광고 내용이 다루는 소재는 광고주 브랜드에 대한 것이 아니라 간접적으로 브랜드에 대한 후광 효과(halo effect)를 가질 수 있는 소재를 다루는 경우가 많다.”고 지적한다 (Lausen & Stone 2016). 즉, 네이티브 광고는 플랫폼의 기능이나 레이아웃과 디자인 측면에서만 콘텐츠와 유사한 것이 아니라 내용적 측면에서도 브랜드나 제품에 대해서 노골적으로 이야기 하지 않고 넌지시 암시(suggest) 한다는 것이다. INMA의 정의는 플랫폼의 기능, 레이아웃과 디자인, 내용 등 세 가지 모든 측면에서 콘텐츠와 연속성 및 유사성을 가지는 광고가 네이티브 광고라는 정의(김선호 · 김위근, 2015)와 상통한다.

소비자들이 네이티브 광고에 노출될 때, 가장 우려되는 사항은 광고나 협찬 인지의 여부다. 포맷이나 레이아웃뿐만 아니라 내용에 있어 광고가 콘텐츠와 구분이 되지 않는다면 소비자들은 네이티브 광고를 접하면서 광고로 인지하지 않고 콘텐츠, 예를 들어 객관적 뉴스, 드라마, 영화 또는 제품 사용기로 인지

할 가능성이 높다. 그리고 이런 행위는 단순히 소비자를 심리적으로 속이는 것일 뿐만 아니라 경제적 선택행위 측면에서 오도할 수 있다. 따라서 소비자들이 네이티브 광고가 광고임을 인지하도록 투명성을 확보하는 것이 윤리적 관건이라고 볼 수 있다.

## 2. FTC의 네이티브 광고 규제 정책

네이티브 광고의 투명성과 관련하여 미국 연방거래위원회(Federal Trade Commission, 이하 FTC)는 2015년 12월의 법적용 정책설명서를 발표했다(FTC, 2015a;2015b). 미국에서 네이티브 광고에 대해 적용될 수 있는 법률은 연방거래위원회법 제5조다. 이 조항은 “상거래 행위나 상거래에 영향을 미치는 행위 중 불공정하거나 기만적인 행위”를 금지한다는 것을 골자로 한다. FTC는 광고에 대해 제5조를 적용함에 있어 두 가지 원칙을 명시한다. 첫 번째는 기만성(deceptiveness)의 원칙으로

“해당 환경에서 소비자가 합당하게 행동하지 못하도록 오도하는 표현, 표현의 누락, 행위”가 있는지 여부이다. 두 번째는 중대성(materiality)의 원칙으로 “제품이나 서비스와 관련된 소비자의 행동이나 의사결정”에 영향을 미치는가 여부다.

이 두 가지 원칙을 적용했을 때, FTC는 네이티브 광고가 규제의 조건을 충족시킨다고 본 것이다. 소비자들이 볼 때, 광고로서 인식되지 않는 메시지나 콘텐츠는 “독립적이고 불편부당하며 협찬 광고주와 무관한 것으로 믿도록 오도”할 우려가 있으며, 이는 소비자들이 해당 메시지 내용에 신뢰(credence)를 부여하게 만들고 제품 및 서비스 구매 행위를 비롯한 소비자 행동에 영향을 미친다는 것이다.

FTC가 네이티브 광고의 기만성을 판단하는 기준은 “종합적 인상(net impression)”이다. 종합적 인상 기준이란 광고의 일부 요소들을 고립시켜서 판단하는 것이 아니라 광고 메시지 내용과 더불어 그것이 게시된 포맷과 맥락을 종합적으로 고려하여 판단한다는 것이다. 그런데 인상이라는 어휘가 암시하는 것처럼, 기본적으로 종합적 인상을 판단함에 있어 그 준거집단은 소비자다. 소비자의 입장에서 받게 될 인상을 종합적으로 고려할 때, 네이티브 광고는 뉴스, 전문가 의견, 일반 소비자의 제품 리뷰 등으로 보여서는 안 된다는 것이다. 그리고 소비자 중에서 특정 집단을 겨냥한 타겟 광고의 경우는 타겟 소비자의 입장에서 판단한다. 가령 10대 청소년을 겨냥한 네이티브 광고의 경우는 다른 연령대가 아닌 10대 소비자가 볼 때 광고로서 인지되어야 한다고 FTC는 설명한다.

네이티브 광고에 대한 소비자의 인상은 해석(interpretation)과 기대(expectation)의 측면을 포함한다. 해석적 측면에서 네이티브 광고를

보면서 소비자는 “광고주가 소비자에게 어떤 메시지를 전달하려고 의도한다”고 해석할 수 있어야 한다. 기대의 측면에서, 네이티브 광고 포맷과 해당 매체와 관련 소비자의 과거 경험에 비추어 볼 때, 소비자가 광고에 노출될 것이라고 예상할 수 있어야 한다. 쉽게 말해, 소비자가 뉴스인 줄 알고 제목을 클릭했더니 그 내용이 광고여서 안 된다는 것이다.

네이티브 광고가 뉴스나 다른 콘텐츠가 아니라 광고로서 인식되기 위해서 필요한 요소는 광고임을 명시(disclose)하는 것인데, FTC는 광고표시 자체를 의무화하지는 않았다. 광고임을 명시하지 않더라도 소비자들이 명백하게 광고로 인식할 수 있는 경우는 기만성이 있다고 보지 않았다. 예를 들어, 머큐리(가명)라는 조깅화 제조업체가 “빨리 달리자, 스마트하게 달리자, 머큐리를 신고”라는 제목으로 네이티브 광고를 게재했을 때는 이미 브랜드명을 노출했기 때문에 뉴스 포맷을 빌어 전달하더라도 소비자들이 이를 광고가 아닌 뉴스로 받아들일 가능성은 거의 없다. 그러나 “조깅화를 살 때 체크해 봐야 할 10가지”라는 제목으로 조깅화를 구매할 때 고려할 점을 설명하면서 머큐리 조깅화를 추천하는 것은 기만성이 있다. 후자의 경우, FTC는 소비자를 기만하지 않도록 광고 표시를 해야 한다고 요구한다.

네이티브 광고에 있어 광고 표시에 적용되는 기준은 크게 두 가지 이다. 첫째는 명확성(clarity)으로서 광고 명시가 얼마나 명확하고 이해하기 쉬운가이다. 광고 명시는 소비자들이 이해하기 쉬워야 하며 전문용어나 모호한 표현(예: ‘brought by’)을 사용해서는 안 된다는 것이다. 둘째는 선명성(prominence)으로서 광고 표시가 얼마나 눈에 잘 띄는가에 대한 것이다. 광고표시는 소비자가 해당 광고를 클릭하

기 이전에 인지할 수 있도록 메인 페이지 상단에 배치되어야 하며, 광고임을 표시하는 글자의 폰트나 색상이 소비자의 눈에 분명히 들어와야 한다.

FTC는 이러한 기준들을 충족시키지 못한 기만적인 광고에 대한 책임을 일차적으로 광고주에게 묻고, 필요에 따라서는 기만적 광고 제작에 관여한 당사자(광고제작사, 광고대행사, 애드네트워크 등)에게도 묻겠다고 암시했다. FTC 가이드라인이 공포된 이후, 적발된 대표적 사례가 백화점 체인 로드앤테일러(Lord & Taylor)다. 이 업체는 봄 신상품으로 개발한 의류를 광고하기 위해 패션잡지 나일론(Nylon)과 계약을 맺고 네이티브 광고를 제작한 후, 인스타그램에서 패션 전문가 50명에게 이 네이티브 광고를 공유하도록 했다. 패션 전문가들은 1,000~4,000달러를 지불받고 인스타그램에 네이티브 광고를 공유했으며, 로드앤테일러가 개발한 봄 신상품은 1,140만 이용자에게 도달하면서 완판을 기록했다. 이와 관련하여 FTC는 로드앤테일러가 광고주임을 밝히지 않고 패션 전문가들의 공정한 평가처럼 소비자들에게 비취지게 만들었다는 점, 패션 전문가들이 대가를 받은 것을 명시하지 않은 점, 인스타그램에 공유된 게시물이 광고임에도 나일론 잡지의 독립된 기사처럼 보이게 만들었다는 점을 들어 로드앤테일러를 고발했다.

### 3. 한국도 본격적 논의 필요한 시점

네이티브 광고라는 용어 자체는 아직 한국에서 생소한 용어이지만, 한국의 뉴스 매체에게는 ‘광고성 기사’내지 ‘기사형 광고’라고 불

리는 네이티브 광고와 유사한 광고 목적의 기사가 있어왔다. 이런 광고 목적의 기사들은 주로 전통 플랫폼(특히, 신문)에 기반하고 있었고, 윤리적 규정의 위반으로 취급되었다. 그리고 최근 ‘부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률’ 시행과 더불어 이런 유형의 기사는 별도의 섹션으로 발행되고 섹션에도 광고 표시(예: ‘애드버토리얼’)가 붙는 추세다. 그런데 이는 ‘공직자등’에 포함된 언론사로 한정된다. 디지털 플랫폼에서 기업이 공직자등에 포함되지 않는 인력을 고용하여 포털이나 SNS로 비슷한 광고를 제작 유통시킬 경우, 혹은 제3의 플랫폼이 네이티브 광고를 게재하는 대가로 금전을 수수하는 경우에는 국내에서 마땅히 적용할 규제 방안이 없다. 이는 공직자등으로 분류된 언론사와 그 제외대상 사이의 형평성 문제를 발생시킬뿐더러, 네이티브 광고 산업의 발전을 위해서도 바람직하지 않다. 오히려 투명성을 확보한 네이티브 광고가 정당하게 유통될 수 있도록 디지털 플랫폼의 성격에 맞는 규제 방안을 시급하게 논의해야한다. KISO JOURNAL



<참고문헌>

김선호(2016), 미 FTC 가이드라인으로 본 네이티브 광고 윤리 기준, 『신문과 방송』 9월호, 6~10.

김선호 · 김위근(2015), 소비자는 네이티브 광고를 어떻게 받아들이나? 『미디어 이슈』1권 8호.

Federal Trade Commission(2015a), *Enforcement Policy Statement on Deceptively Formatted Advertisement*, Available:[https://www.ftc.gov/system/files/documents/public\\_statements/8](https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/8)

96923/151222deceptiveenforcement.pdf

Federal Trade Commission(2015b), *Native Advertising: A Guide for Business*, Available: <https://www.ftc.gov/tips-advice/business-center/guidance/native-advertising-guide-businesses>

Interactive Advertising Bureau(2013), *The Native Advertising Playbook*, Available: <https://www.iab.com/wp-content/uploads/2015/06/IAB-Native-Advertising-Playbook2.pdf>

Lausen, J. & Stone, M.(2016), *Native Advertising Trends 2016: The News Media Industry*, International News Media Association.



# 호주, 통신미디어청 (ACMA; Australian Communications and Media Authority)

KISO(한국인터넷자율정책기구)

〈Keyword〉  
자율규제, ACMA, 협력규제, 산업자율규약

## 1. 설립 배경



〈그림 1〉 ACMA

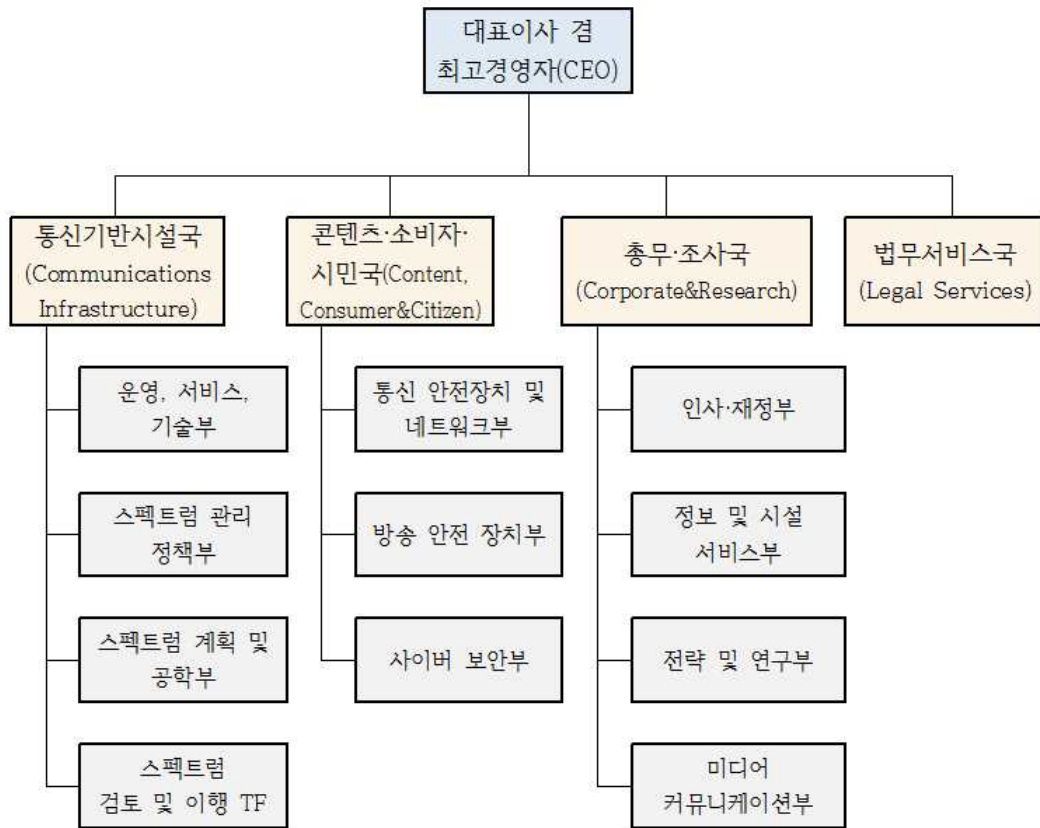
호주는 2005년 이전까지 ABA(Australian Broadcasting Authority)와 ACA(Australian Communications Authority)가 각각 방송과 통신을 독립적으로 관장해왔다. 하지만, 수많은 상업 라디오, TV 방송국이 생겨나는 등 호주의 방송·통신 산업 환경이 다양해지고 복잡해지며, 방송·통신의 경계가 모호해져 ABA와 ACA의 역할이 상호 중복된다는 문제가 제기되었다. 그에 따라 급변하는 방송·통신 환경에 효율적으로 대응하기 위해 이 두 단체의 합병이 추진되어 2005년 7월, ABA와 ACA의 수평적 합병에 의해 ACMA가 설립되었다. ACMA는 ‘방송(broadcasting)’, ‘전기통신

(telecommunications)’, ‘무선통신(radiocommunications)’, ‘인터넷(internet)’ 등 4가지 분야를 주로 담당하게 되었다.

## 2. 조직 구성

ACMA는 상임위원회와 집행부로 구성되어 있으며, 상임위원회는 의장, 부의장, 상근위원 1인, 비상근위원 4인, 준위원 1인으로 구성된다.

ACMA의 일반 업무는 의장, 부의장, 상임위원을 중심으로 6국의 국장(General Manager) 4명과 각국에 속해있는 11개부의 장(Executive Manager)으로 구성된 집행부에 의해 운영된다. 4개의 국은 통신기반시설국(Communications Infrastructure), 콘텐츠·소비자·시민국(Content, Consumer & Citizen), 총무·조사국(Corporate & Research), 법무서비스국(Legal Services)이다. ACMA는 캔버라, 멜버른 및 시드니 지부에 약 480여명의 직원을 두고 있다.



〈그림 2〉 ACMA 조직도

### 3. 주요 활동

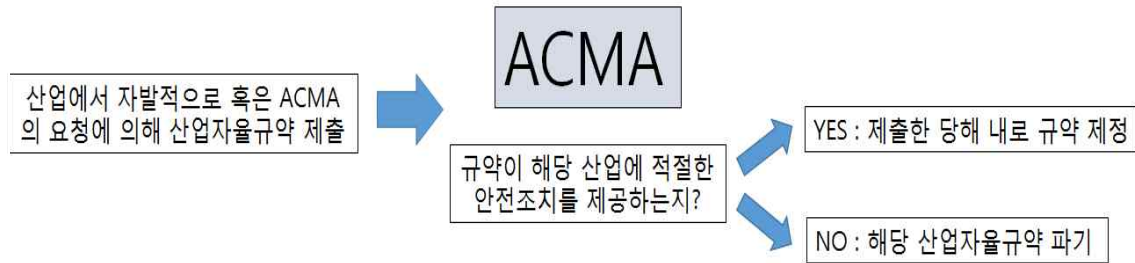
ACMA는 방송, 전기통신, 무선통신, 인터넷 분야의 규제를 브로드밴드·통신·디지털경제부(Department of Broadband, Communications and the Digital Economy) 산하 법정 위원회이다.<sup>1)</sup> ACMA는 내용규제 모델 가운데 정부 산하단체로 산업의 규약 제정 등을 지원하며 협력하는 국가와 시장의 협력규제(Co-regulation) 모델이라 할 수 있다.<sup>2)</sup>

ACMA의 주된 일은 방송, 전기통신, 무선통신, 인터넷 분야의 산업자율규약을 장려, 등록(register) 및 제정시키는 것이다. 즉 ACMA는 일차적으로 해당 산업분야에서 자발적으로 자율규약을 제정하여 자율규제를 구현하도록 하고 있으며, 그것이 잘 이루어지지 않을 경우 ACMA가 제정하는 법령 등을 통해 규제에 나선다.

자율규약의 제정내용, 등록 기준 등은 호주 방송법 제5조, 제7조에 마련되어 있다. 자율규약의 종류로는 운영 자율규약(Operations Codes),

1) 2005년 ACMA법(Australian Communications and Media Authority Act) 제6조(Establishment) (available : <https://www.legislation.gov.au/Details/C2005A00044>)

2) ACMA, ACMA compliance and enforcement policy (2010.8) (available : <http://www.acma.gov.au/theACMA/About/Corporate/Responsibilities/compliance-enforcement-policy>)



[그림 3] 산업자율규약 통과 절차

소비자 자율규약(Consumer Codes), 망 자율규약(Network Codes) 등이 있다.<sup>3)</sup>

ACMA는 특정 산업에 자율규약의 제정을 요청할 수 있다.<sup>4)</sup> 즉, 특정 산업에서는 자발적으로 자율규약을 제출하거나 ACMA의 요청에 의해 자율규약을 제출할 수 있다. 호주 통신법 제117조에 의하면 ACMA는 산업에서 제출한 자율규약이 공동체에 적절한 안전조치를 제공한다고 판단될 경우에는 당해 규약을 등록하도록 하고 있다.

또한 ACMA에 등록된 특정 산업의 자율규약 위반 행위가 발생하면, ACMA는 공식 경고(formal warning), 자율규약 준수 지시(direction) 등의 제재조치를 취할 수 있다. 사업자가 이러한 ACMA의 제재조치를 응하지 않으면 ACMA는 과징금 부과 명령 또한 신청할 수 있다.<sup>5)</sup>

### 4. 주요사례

ACMA는 지난 2015년 11월에 Free TV Australia가 제출한 새로운 TV 산업 규약을 등록하였다.<sup>KISO JOURNAL</sup>

■ Free TV Australia



Free TV Australia는 호주의 상업 TV 라이선스를 대표하는 조직이며, 지상파 방송을 관장하는 자율 기구이다. Free TV Australia는 상업 TV 분야의 토론, 포럼을 개최하여 전반적인 TV 산업 분야의 여론 수렴에 나선다.

■ 방송산업의 새로운 자율규약  
(Commercial Television Industry Code of

3) 윤혜선, 「호주방송통신미디어위원회의 규제집행절차와 시사점(2011.11)」, p.6.  
 4) 첫째, 공동체에 적절한 안전조치를 제공하기 위하여 자율규약의 제정이 필요하거나 편리하며, 둘째, ACMA가 요청하지 않을 경우, 합리적인 기간 내에 산업자율규약이 제정되지 않을 것이라는 요건이 충족되어야 한다. (윤혜선, 「호주방송통신미디어위원회의 규제집행절차와 시사점(2011.11)」, p.5.)  
 5) 1992 Broadcasting Services Act - Enforcement Guidelines of the ACMA, 제5조(Types of action available to the ACMA), 제6조(Exercising enforcement powers) (available : <https://www.legislation.gov.au/Details/F2011L01778>)

Practice)

IPTV와 스트리밍 서비스의 급부상에 따른 TV 환경 변화에 대응하기 위해 Free TV Australia는 새로운 상업용 TV 산업 규약을 제출하였다. ACMA는 방송환경 변화에 따른 규약 개정 필요성에 공감하여 해당 규약을 등록시켰다.

ACMA는 기존 규약이 등록된 2009년 이후 미디어 환경이 크게 달라졌다고 이번 규약 등록의 배경을 밝혔다. 3개의 상업용 공중파 채널과 2개의 국영방송 채널만을 다뤘던 아날로그 시대의 규약으로는 디지털 시대와 맞지 않는다고, 이에 대응하기 위해서는 새로운 규약이 필요하다고 판단했다.

Free TV Australia는 새로운 규약을 통해 전통적인 방송 사업자들이 디지털 시대에 좀 더 자유롭게 대응할 수 있게 되었으며 특히 소비자들이 다양한 디지털 플랫폼을 통해 방송을 시청할 수 있게 되었다고 평했다. 새로운 규약으로 인해 지상파 방송에 대한 시간대 제한이 적어지고 있기 때문이다. 이러한 변화는 방송사의 프로그래밍 유연성을 높일 수 있을 것으로 기대된다.

새로운 규약은 ACMA의 ‘현대 사회 안전 연구’(Contemporary community safeguards inquiry, 2013)를 많은 부분 참고하여 개발되었다. 이 연구는 현행 방송 규범에서 다뤄야 할 문제가 무엇인지 탐구하였다.

한편, 새로운 규약은 2015년 12월 1일부터 발효되었다. ACMA는 발효 후 1년간 교육 캠페인을 실시하여 시청자들에게 어떤 사항이 개정되고 달라졌는지 안내하였다.

새로운 규약에는 시청자를 보호할 수 있는 조항도 신설되었다. 주요 보호장치는 아래와 같다.

1. 나이, 인종, 성별, 장애 등으로 인한 개인 또는 집단에 대한 혐오를 유발할 수 있는 방송 금지
2. 뉴스 및 시사 프로그램에서 시청자에게 혐오감을 줄 수 있는 방송 금지(훼손된 시체 등)
3. 공익의 목적이 있지 않는 이상 동의 없이 개인의 사생활 침해 방송 금지
4. 주류, 도박, 성인영화 및 게임 분야의 광고 제한

특히, 새로운 규약에서는 미성년자의 시청 경험을 관리할 수 있는 보호장치가 마련되었다.

1. 오후 8시 30분 이전에 주류 광고 금지
2. 오후 7시 30분부터 오후 8시 30분까지 진행되는 스포츠 방송이나 G 또는 PG로 분류된 프로그램 중 PG 이상의 광고 및 방송 홍보 금지
3. 전 연령대가 볼 수 있는 G등급 프로그램 중 M 또는 MA15+로 분류된 프로그램의 홍보 오전 5시부터 오후 8시 30분까지 금지

※ 참고 : 호주의 방송 시청 등급

- G : 전체관람가
- PG : 15세 이하일 경우 부모 동반 시청 권고(강제성 없음)
- M : 15세 이상만 관람할 것을 권고(강제성 없음)
- MA : 15세 미만 관람불가
- R : 18세 미만 관람불가

※ 본 원고는 ACMA의 홈페이지를 참고하여 작성하였다.  
available at. <https://www.acma.gov.au/>

# 탈 진실(Post Truth) 시대의 도래와 소셜 미디어의 역할

김유향 / 국회입법조사처 과학방송통신팀 팀장 · KISO저널 편집위원

### 〈Keyword〉

포스트 트루스(Post Truth), 포스트 팩트(Post Fact), 대안적 사실(Alternative fact), 가짜뉴스

## ■ 탈 진실 시대의 도래

최근 국제정세 및 각국의 국내정치의 급변 속에서 이러한 시대현상을 설명하는 개념으로 ‘탈(脫) 진실(Post-truth 또는 Post fact)’과 ‘대안적 사실(alt-facts, Alternative fact)’이라는 다소 낯선 용어들이 회자되고 있다. 탈 진실이란 진실이 다른 고려사항에 비해 상대적으로 낮은 가치를 부여받고, 그 결과 진실에서 벗어나는 것에 대해 대중이 수용적인 경향을 보이는 현상을 의미한다.<sup>1)</sup> 최근 제기되고 사용되는 맥락은 주로 정치와 관련되며 (post-truth politics), 객관적 사실보다 감정적 호소가 여론형성에 더 큰 영향을 미치는 상황을 의미한다.<sup>2)</sup> 또한 탈 진실과 함께 거론되는 개념으로서 대안적 사실이란 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령 취임식 인파와 관련한 백악관과 언론의 갑론을박 과정에서 제기

된 개념이며, 탈 진실의 의미와 맥락을 같이 한다. 당시 켈리앤 콘웨이(Kellyanne Conway) 백악관 고문이 뉴욕 타임즈 등 기존 매체들의 거짓 브리핑 지적에 대해 이것은 ‘대안적 사실’이라고 해명하면서 논란이 된 개념이다.<sup>3)</sup> 양 개념은 사실의 외면이라는 점, 그리고 정치와의 관련성 속에 등장하고 있는 개념이라는 점에서 일맥상통한다.

탈 진실 개념의 등장은 2000년대 초반으로 거슬러 올라간다. 이에 대해 처음으로 체계적으로 개념정의한 랄프 케예스(Ralph Keyes)는 탈 진실이란 진실을 벗어나는 것에 허용적인 윤리체계라고 설명한다. 그는 이 현상의 핵심은 사람들이 과거보다 거짓말을 많이 하는 것이 아니라, 진실을 말하지 않아도 문제가 되지 않는 사회적 맥락과 이를 부추기는 사회의 작동 방식이라고 주장한다.

최근 탈 진실이 새롭게 주목받고 있는 것은

1) Keyes, Ralph. *The post-truth era: Dishonesty and deception in contemporary life*. Macmillan, 2004.

2) Oxford English Dictionary. "post-truth." *Oxford Dictionaries*, Accessed 22 Feb. 2017. <OxfordDictionaries.com/>

3) Blake, Aaron. "Kellyanne Conway says Donald Trump's team has 'alternative facts.' Which pretty much says it all." *The Washington Post*. Retrieved January 22, 2017.

정치적 맥락에서이다. 2016년 세계적 관심을 모았던 영국의 EU 탈퇴(Brexit) 국민투표, 프랑스 및 유럽 국가들에서 나타나는 극우파의 발호, 그리고 미 대선에서 도널드 트럼프의 당선 등을 계기로 이 개념이 다시 부상하였다. 브렉시트 투표 과정에서는 EU 잔류 및 탈퇴의 문제점에 관해 사실 확인이 되지 않았거나 거짓인 정보가 브렉시트 지지자 사이에서 유통되었고, 이것이 브렉시트 결정에 상당한 영향을 주었다는 분석도 있다. 또한 미 대선과정, 트럼프는 검증되지 않은 많은 발언으로 언론의 주목을 받았고, 이 중 다수가 사실이 아닌 것으로 밝혀졌음에도 대통령 당선에 성공했다. 문제는 이러한 경향이 여러 국가의 정치에서 공통되게 나타나고 있으며 이들 공통적 현상의 이면에는 소셜 미디어의 급속한 확산이 자리 잡고 있다는 것이다.

## ■ 등장 배경

탈 진실 시대의 등장 배경으로는 기존의 공적기관과 미디어에 대한 불신, 냉전종식 이후 이념의 공백을 메우며 등장한 정치적 양극화와 포퓰리즘의 발호, 그리고 정보의 원천으로서 소셜 미디어의 등장으로 인한 미디어 생태계의 근본적 변화 등이 지적되고 있다. 자유주의자들은 작년 영국과 미국에서 발생한 결과의 원인을 설명하기 위해 소셜 미디어의 에코 챔버(Echo Chamber) 효과, 가짜 뉴스(Fake news)의 폐해, 정치적 거짓에 대한 공중의 무관심 등을 들고 있다. 이러한 주장의 근거에는 정치가와 대중들은 점점 사실을 부정

하며, 진실을 왜곡하고, 전문적 지식보다 감정에 휘둘리고 있다는 판단이 자리 잡고 있다. 그러나 이러한 논의들에는 왜 우리는 탈 진실시대에 돌입했는지, 그렇다면 진실의 시대는 무엇이며, 언제 끝났는지 등에 대해서는 명확히 설명하고 있지 않다.

특히 여기서 주목해야 할 것은 탈 진실 현상을 촉진하는 미디어 환경의 변화이다. 소셜 미디어의 확산으로 정보의 발신원이 기하급수적으로 늘어나고 유통되는 정보량이 급증하고 있으며, 이 와중에 상충되는 정보로 인한 혼란과 전문가에 대한 불신이 커지고 정보에 대한 신뢰가 낮아지고 있다.<sup>4)</sup> 소셜 미디어의 확산과 더불어 신뢰도와 평판을 고려해야 하는 레거시 미디어(legacy media) 즉 기존의 역사와 전통을 가진 신문·방송과 달리, 생산하는 정보, 즉 뉴스에 대해 책임을 질 필요가 거의 없는 다양한 인터넷 매체가 새로운 정보원으로 등장하고 있다. 이러한 미디어 생태계의 변화 속에서 기존 미디어의 영향력 약화와 이들에 대한 불신, 인터넷 매체를 유통시키는 플랫폼의 자정작용 부족, 가짜 뉴스와 같이 인터넷 기반 비즈니스 모델에 착안한 각종 거짓 정보의 범람으로 인해 탈 진실 현상이 더욱 심화되고 있다.



4) The New York Times. "The Age of Post-Truth Politics." [www.nytimes.com/](http://www.nytimes.com/). 24 Aug. 2016 Accessed 22 Feb. 2017.

그러나 다른 한편으로는 탈 진실 시대의 등장이 소셜 미디어만의 책임은 아니며, 기존 미디어가 탈 진실 현상의 확산을 더 가속화시키고 있다는 지적도 있다. 실제로 지난해 6월 브렉시트 국민투표에서 영국이 매주 EU에 지불하는 기여금과 관련하여 EU 이탈파가 전개한 논리와 인터넷 정보를 선(The Sun)이나 데일리메일(Daily mail) 등의 대중지가 편승하면서 거짓 정보는 더 확산되었다. 이는 탈 진실시대의 도래에 대한 책임이 기존의 정치권이나 소셜 미디어들에만 있는 것은 아니며, 거짓정보가 기존 언론사들을 통해 인용되거나 확산되는 경우 더 파급력이 커질 수 있음을 보여준다. 즉 탈 진실이 횡행하는 배경에는 사실 확인 및 진실추구를 소홀히 하고 자극적인 정보를 흘려 부수와 조회 수를 늘리고자 하는 기존 미디어의 존재도 있다.

## ■ 주요 쟁점

탈 진실시대와 관련하여 현재 제기되는 쟁점으로는 두 가지를 들 수 있다.

첫째, 탈 진실시대라는 개념 자체를 둘러싼 논쟁이다. 브렉시트와 트럼프 대통령의 당선을 기점으로 이른바 정치에 있어 사실이 무시되는 탈 진실시대로 돌입하였다는 주장이 있는가하면, 애초 진실의 시대가 존재했는가라는 반박도 제기되고 있다. 정치적 영역에서 탈 진실이 비합리적 여론 형성과 정치적 결정의 원인으로 주목받고 있지만, 정치권은 원래 거짓을 동반해왔을 뿐만 아니라, 가치의 문제에 대해 진실이라는 개념을 적용하기 어렵다는 것이다. 그러나 이 개념을 주장하는 측에

서는 과거에도 정치에 많은 거짓이 있었지만, 이를 말하는 정치인이나 받아들이는 대중들의 태도가 과거와는 달라졌다고 본다. 즉 이제는 진실하다는 것 자체가 불가능하게 여겨지거나, 거짓이 드러났을 때 정치인이 감당해야 할 부담이 훨씬 작다. 원래 정치인은 많은 거짓말을 했지만 과거에는 그것을 진실인 것처럼 보이려 노력했다면, 지금은 정치가의 말이 사실인지 여부에 대해 그 정치가도, 지지자도 개의치 않는다는 것이다.<sup>5)</sup>

둘째, 대응 방안에 대한 이견이다. 현재 야기되고 있는 현상을 탈 진실시대로 부르던 아니던 존재하는 현상에 대해 어떻게 대응할 것인가가 주요한 과제가 되고 있다. 이에 대해서는 다양한 법제도적 규제 강화 등을 주장하는 입장이 있는가 하면, 진실의 완벽한 의미의 확인은 사실상 불가능하며, 규제가 곧 표현의 자유의 침해로 연결될 수 있으므로 자율적 노력에 맡겨두어야 한다는 입장도 있다.

소셜 미디어와 관련하여 현재 선거를 비롯한 주요한 정치적 일정을 앞둔 국가들에서 모색되고 있는 가장 대표적 방안으로는 디지털 정보 및 뉴스에 대한 사실확인 기능의 강화이다. 즉 정치인의 발언이나 인터넷 매체 등의 정보유통에 대해 사실관계 확인을 전문으로 하는 ‘팩트 체크(Fact Checker)’ 매체나 기관을 활용해 정확한 정보의 유통이 이루어지도록 해야 한다는 것이다. 그러나 이러한 방안은 사회경제적 상황의 악화 국면에서 사람들이 자기들의 생각을 강화해줄 뉴스나 사실을 찾고 있었고, 가짜뉴스가 그런 대중들의 심리를 파고들은 측면이 있다고 할 때 문제를 근본적으로 해결할 방안이 되지 않는다고 할 수 있다.

5) “The post-truth world: Yes, I’d lie to you.” *The Economist*. 10 Sep. 2016<[www.economist.com/](http://www.economist.com/)>



## ■ 탈 진실 시대의 민주주의와 소셜 미디어의 역할

베를린 장벽의 붕괴와 냉전의 종식 이후 대처(Margaret Hilda Thatcher) 전 영국수상은 ‘대안은 없다(There Is No Alternative)’라고 선언했지만, 트럼프는 대안적 사실의 존재를 주장하고 있다. 캐나다의 학자인 조셉 히스(Joseph Heath)는 미국인이 문득 깨달았을 때 미국의 정치체제는 왼쪽이나 오른쪽이냐가 아니라, 미친 파와 미치지 않은 파로 나뉘어져 있었으며, 게다가 미친 파 쪽이 우세해 보인다고 지적하고 있다. 히스는 미국에서 이와 같은 ‘크레이지한’ 경향이 무대 표면에 등장한 것은 2000년대 중반부터이지만 급격히 이상해진 것은 이른바 냉전시대의 이념대결이 끝나

면서 라고 주장한다. 즉 냉전의 종식 이후 정치는 사실(또는 진실)과 실행의 문제가 되었고, 사실에 근거한 정치로 모든 것을 해결할 수 있다는 비현실적 믿음이 정치에의 환멸을 가져온 것이라 분석하고 있다.<sup>6)</sup>

탈 진실은 영국과 미국의 미래를 크게 바꾸었다. 향후 전 세계에서 비슷한 현상이 일어날 것이라는 것은 의심 할 여지가 없다. 서로 다른 의견 간 교류 없이 자신이 믿는 가치만이 강화되며, 모두가 ‘진실’로 인정하는 합의를 찾기 힘든 사회에서 신뢰수준을 높이는 사회로 나아가기 위해서는 사회 구성원간의 커뮤니케이션이 무엇보다 중요하다. 디지털 미디어생태계의 급격한 변화가 이러한 흐름에 주요한 역할을 했음을 부인할 수 없다. 따라서 기성 언론은 물론 탈 진실시대의 정보 유통을 주도한 장으로서 의심을 받고 있는 소셜 미디어의 향후 역할에 대해 근본적 고민이 시작되어야 할 것이다. KISO JOURNAL

6) Joseph Heath, *Enlightenment 2.0: Restoring Sanity to Our Politics, Our Economy, and Our Lives* Harper Collins, 2014.

## 정보 사회의 통제에 대한 용기 있는 물음 - 올리버 스톤 감독의 〈스노든〉

강성률 / 영화평론가 · 광운대 동북아문화산업학부 교수

〈Keyword〉

국가감시, 빅브라더, 스노든, 올리버스톤, 조셉고든레빗

제 목	스노든(Snowden)		
감 독	올리버 스톤	출 연	조셉 고든 레빗, 쉐일린 우들리
장 르	드라마, 스릴러	개봉일	2017년 2월 9일

아는 것처럼, 영화 〈스노든〉은 실화를 바탕으로 제작된 영화이다. 아예 영화 제목이 논란이 되었던 사람의 이름이니, 나는 지금 당연한 말을 하고 있는 것이다. 그런데 여기서 두 가지 질문이 발생한다. 먼저 스노든이 누구인가, 라는 질문. 다음으로 이 영화를 연출한 감독 올리버 스톤은 누구인가, 라는 질문. 이 질문을 하나로 합치면, 왜 올리버 스톤 감독은 스노든이라는 사람을 소재로 영화를 만들었는가, 라는 질문이 되어야 한다. 우리는 여기서 질문을 바꾸어, 올리버 스톤은 스노든을 어떤 방식으로 재현했는지 다시 물어야 한다. 그 대답이 결국 영화를 만들게 한 원동력이고, 그 질문에 대한 답이 영화 속에 있기

때문이다. 무엇보다 이 영화를 본 이들은 질문에 스스로 답해야 하기 때문이다.

2013년 6월 5일 이후, 인터넷과 언론이 사회에 영향을 미치는 나라에서는 스노든을 모르는 이보다 아는 이들이 더 많을 것이다. 스노든은 미국이 미국인뿐 아니라 전 세계의 인사들을 감시하고 도청한다고 폭로했다. 폭로 이후 그는 미국의 감시와 통제를 피해 러시아로 망명한 뒤 현재까지 모스크바에서 살고 있다. 미국인들은 그를 사회 문제를 고발한 영웅으로 보기도 하고, 미국의 국익을 해친 범죄자로 보기도 한다. 역대 대통령 가운데 가장 진보적이라고 할 수 있는 오바마는 그를 ‘단순한 해커’라고 명하면서 소환을 요

구하고 있고, 트럼프는 더욱 과격하게 그의 죄를 따지고 든다. 사면초가의 스노든.

영화는 스노든의 이런 행적을 고스란히 따라간다. 영화를 만들기 위해 올리버 스톤은 두 권의 책을 먼저 읽었다고 한다. 스노든이 하와이에서 홍콩으로 이주한 후 NSA(미 국가안보국)의 기밀문서를 고발하기까지의 내용을 담은 루크 하딩의 논픽션 『스노든의 위험한 폭로』와, 러시아 망명 후의 이야기인 아나톨리 쿠체레나의 소설 『타임 오브 더 옥토퍼스』이다. 시나리오를 완성한 후에도 감독은 러시아로 건너가 스노든에게 몇 번이나 자문을 구했다고 한다. 혹 잘못된 것이 있는지 세세히 점검한 것. 그렇게 해서 올리버 스톤은 ‘보수 청년’ 스노든이 왜 미국의 국익을 해칠 수도 있는 ‘내부고발자’가 되었는지 스크린으로 재현했다. 그의 말을 빌리면, “스노든이 무엇 때문에 고발자가 되었던 걸까? 폭로에 어떤 희생이 따를지 알고 있었을까?”라는 물음에서 시작”한 것이다.

영화는 극적 구성을 위해 미스터리 형식으로 재현되었다. 2013년 6월 5일 홍콩의 미라호텔에서 가디언지 기자 글렌 그린월드와 다큐멘터리 감독 로라 포이트라스가 스노든을 만나는 장면에서 시작된다. 긴장을 자아내는 분위기 속에서 ‘접선’(?)에 성공한 이들은 스노든의 방에서 인터뷰하면서 자연스럽게 영화는 스노든의 플래시백이 전개된다. 군인 집안에서 자란 스노든은 9.11 테러를 목격한 후 이라크전에 참전하기 위해 그린베레에 지원하지만 사고로 의가사 제대를 한다. 그 후 정보기관에서 발군의 기량을 보이며 승승장구한다. 감독이 이 부분에서 영화를 시작하는 의도는 명확하다. 스노든이 누구보다 보수적인 인물이었다는 것을 보여주기 위한 것. 자신의 정보로 미국의 안정도 지키고 세계 평

화에도 기여한다고 믿었던 것이다.

특이하게도 올리버 스톤은 첫 번째 플래시백에서 스노든의 연인을 바로 소개한다. 사진작가 린지 밀스. 인터넷에서 만난 이들은 첫 만남부터 서로가 진보와 보수의 성향으로 갈라지는 것을 인지한다. 그럼에도 서로에게 끌리는 것을 느낀다. 여기서 흥미로운 것은 린지의 직업이다. 그녀는 반전(反戰) 주제의 사진을 주로 찍는 사진 작가이다. 당연히 발생하는 흥미로운 대조와 비교. 둘은 모두 카메라를 통해 타인의 삶을 관찰하는 이들이다. 그러나 스노든은 카메라로 타인의 삶을 사찰하고, 린지는 예술적으로 재현하면서 자신의 주장을 표현한다는 차이점이 있다. 더 나아가, 스노든은 자신이 관찰한 것을 대상이 알지 못하도록 숨기지만, 린지는 대상을 포착해 전시를 통해 스스로를 드러낸다. 시선에서 권력이 발생한다는 점에서는 같지만 그것을 이용하는 방식은 전혀 달랐다. 이런 시각의 차이처럼 이후 이들은 끊임없이 갈등하는데, 첫 만남에서부터 그 씨앗을 품고 있었다. 첫째 플래시백이 끝나는 초반 25분 정도에서 영화는 앞으로 어떻게 전개될지 이미 예고한다.

다시 홍콩의 현재로 돌아온 영화는 또 다시 스노든의 과거로 이동한다. 이렇게 현재와 과거를 오가면서 스노든과 NSA의 행적을 보여주는 방식은 어쩌면 단순한 구성이 될 수도 있고, 그래서 교과서적인 패턴이라고 할 수도 있다. 이렇게 현재와 과거를 오가던 구성은 과거에서 진행된 플래시백이 현재와 만나면서 본격적인 스킬을 서사한다. 미국의 통제에도 불구하고 내부고발자가 된 스노든은 이제 홍콩을 빠져나가려고 한다. 그를 도와주는 이들과 함께 하는 스노든을 보면서 우리는 세계 최강국의 비리를 고발하는 것이 얼마나 큰 고통을 감내해야 하는 것인지 알 수 있다.

사회비판적인 영화를 꾸준히 만들었던 올리버 스톤의 영화라는 점에서 〈스노든〉은 비슷한 길을 걸었다고 할 수 있지만, 〈플래툰〉, 〈7월 4일생〉, 〈도어즈〉, 〈JFK〉, 〈닉슨〉 등의 영화에 비교하면 극적 구성이 단순하다는 비판을 면키 어렵다. 스노든의 삶을 패턴화된 구성으로 연결하다보니 극적 긴장감과 긴박감이 상대적으로 덜한 느낌을 지울 수 없다는 말이다. 무엇보다 이미 다큐멘터리 〈시티즌 포〉를 통해 이 사건을 알고 있는 이들이라면 더욱 그러하다. 그러나 이런 생각을 해볼 수 있다. 올리버 스톤은 이 사건을 극적인 긴장감을 느낄 수 있는 영화가 아니라 현실에서 관객들이 스스로 판단하도록 유보하는 형식으로 만들었을 수도 있다는 생각. 즉 감독은 스노든의 입장을 차분히 보여주면서 당신이라면 이 정보화된 시대에 어떻게 행동했을 것인가, 또는 스노든의 이 행동을 지지하는지 지지하지 않는지 이 스타일로 묻는 것이다.

결국 올리버 스톤은 9.11 테러를 겪은 이후 테러범을 사찰한다는 명목으로 미국인들을 감시하는 ‘빅브라더’ 시스템을 어떻게 생각하는지 영화를 통해 우리에게 물었다. 점점 정보화되는 세상에서 테러를 방지하기 위해서는 개인의 프라이버시 정도는 양보할 수 있다고 생각하는지 묻고 있는 것. 더 나아가, 미국의 국익을 위해 외국인의 사생활을 아무런 제재 없이 들여다보는 것은 괜찮은지, 마치 전자게임을 하듯 드론으로 적국을 감시하면서 수시로 폭격하는 행위가 정당화될 수 있는지도 묻는다. 스노든은 그런 행위를 보면서 양심의 가책을 받아 괴로워하다가 간질에 걸릴 정도로 고통스러워했다고 영화는 말한다.

마지막 생각. 〈스노든〉을 보면서 미국인이 아닌 우리는 어떻게 받아들여야 할까? 분단 상황 때문에 그 어떤 나라보다 더 많은 정보

를 사찰하고 있을 미국을 우리는 어떻게 바라봐야 하는가? 그렇게 정보를 수집하는 미국이 있어 우리가 안전하다고 할 것인가? 아니면 무작위로 수집되는 그 정보 때문에 프라이버시도 침범당하고, 무엇보다 그 많은 정보가 우리에게 부메랑이 되어 돌아올 수 있다는 불안감을 느껴야 하는가? 더 나아가, 대한민국의 NSA라고 할 수 있는 국가정보원을 우리는 어떻게 바라보아야 하는가? 정작 해야 할 대북 정보는 수집하지 않고 선거에 개입해 댓글을 달고 개인을 사찰하는 이 기관을 우리는 어떻게 평가할 것인가? 단지 스노든 같은 내부고발자가 등장하기를 기다려야 하는 것일까? 이제 우리가 답해야 한다. KISO JOURNAL



## KISO, 「페이크 뉴스와 인터넷」 토론회 개최



사단법인 한국인터넷자율정책기구(이하 KISO)는 2017년 3월 20일 한국프레스센터 기자회견장 (19층)에서 ‘페이크 뉴스와 인터넷’이라는 주제로 토론회를 개최하였다.

이번 토론회는 이해완 성균관대 법학전문대학원 교수가 사회를 맡아 진행할 예정이다. 그리고 배영 송실대 정보사회학과 교수가 ‘페이크 뉴스에 대한 이용자 인식 조사 결과’를 발표하였으며, 이어 황창근 홍익대 법대 교수가 ‘가짜 뉴스에 대한 법적 대응방안’을, 황용석 건국대 미디어커뮤니케이션 학과 교수가 ‘페이크 뉴스 현상과 인터넷 서비스 사업자 자율규제 현안’을 발제하였다.

이어 토론에서는 김대원 박사(카카오 정책지원팀), 김수연 센터장(중앙선거관리위원회 사이버선거범죄대응센터), 이수종 팀장(언론중재위원회 교육본부 연구팀), 이준웅 교수(서울대 언론정보학과)(가나다순)가 인터넷 상의 페이크 뉴스 문제를 해결할 방안에 대해 의견을 제시했다.

이번 토론회에서는 그간의 저널리즘 중심의 페이크 뉴스 논의에서 더 나아가, 인터넷 공간의 페이크 뉴스 폐해를 줄이기 위한 방안이 중점적으로 논의됨에 따라, KISO는 페이크 뉴스에 대한 이용자의 인식조사 결과와 현행 법령검토를 바탕으로 한국에서의 인터넷 공간의 페이크 뉴스 해결 방안을 검토하는 등 능동적으로 대응할 예정이다. KISO JOURNAL

## KISO-선관위-사업자, 공정 선거를 위한 실무 세미나 개최



사단법인 한국인터넷자율정책기구(이하 KISO)는 2017년 3월 16일 중앙선관위와 함께 공정 선거를 위한 사업자 실무 세미나를 개최하였다.

오는 제19대 대통령 선거가 인터넷 공간에서 공정하게 이루어질 수 있도록 하기 위해 중앙선거관리위원회의 강사를 지원 받았으며, 공직선거법의 주요 내용과 인터넷 사업자들이 유의해야 할 사항 등에 대한 설명과 실무자의 궁금증을 해소하는 질의응답 등의 순서로 진행되었다.

이번 세미나는 카카오, 네이버, SK컴즈, 뽐뿌, SLR 클럽, 줍닷컴, 클리앙 등 KISO회원사의 실무진을 대상으로 하고, 중앙선거관리위원회 전문가의 강연을 통해 공정선거를 위한 사업자의 준비에 실질적 도움이 될 수 있도록 했다는 점에서 의미가 있다.

또한, KISO-KISO회원사-중앙선거관리위원회는 이번 대통령 선거에서 발생 가능한 새로운 유형의 선거범죄가 발생하는 경우, 핫라인 등을 통해 공정 선거가 이루어질 수 있도록 최대한 협력하기로 했다.KISO JOURNAL

<KISO저널 제26호>

발행일 2017.3.31.

발행인 임지훈

발행처 (사)한국인터넷자율정책기구

표지디자인 신원디마

06159

서울시 강남구 테헤란로 423 7층

(삼성동 143-37, 현대타워)

대표전화 02.6959.5206

대표메일 kiso@kiso.or.kr

홈페이지 www.kiso.or.kr

저널 홈페이지 journal.kiso.or.kr

◆ KISO저널에 게시 및 수록된 글은  
(사)한국인터넷자율정책기구의 공식  
적인 견해와 다를 수 있습니다.

◆ KISO저널 26호의 본문은  
'한겨레결체'로 작성되었습니다.

◆ (사)한국인터넷자율정책기구의 허가  
없이 본 내용의 무단전제나 복제를  
금지합니다. 내용에 관한 문의가  
있으시면 문의처로 연락주시기  
바랍니다. (문의 02.6959.5207)

<편집위원>

위원장/황용석 교수(건국대 미디어커뮤니케이션학과)

권현영 교수(고려대 정보보호대학원)

김유향 팀장(국회입법조사처 과학방송통신팀)

김효섭 부장(네이버 경영지원실)

서승원 매니저(SK커뮤니케이션즈 사업협력실)

양현서 부장(카카오 대외협력실)

윤혜선 교수(한양대 법학전문대학원)

이원태 박사(KISDI ICT전략연구실)

편집간사/이시은 연구원(KISO 기획협력실)



ISSN 2287-8866(Online)