

# KISO

## VOL.36

# Journal

### 정책 및 심의결정 리뷰

종교관련 게시물 임시조치 심의결정 리뷰 | 최종선  
○○학원의 검색어 삭제 요청 심의의 건 | 김상순

### 기획동향

질병으로 규정된 게임중독 | 김양중

### 법제동향

데이터 규제 3법 개정 전망과 과제 | 권현영  
방송법 전부개정안의 함의와 전망 | 최세경

### 국내외 주요소식

유료방송 시장 구도 변화 | 황근  
'공유 전동킥보드' 국내 동향과 그 기대효과 | KISO

### 이용자 색션

유아 미디어 이용 행태의 진화 | 김은미

### 해외 자율규제 기구 소식

아이칸(ICANN, 국제인터넷주소 관리기구) | KISO

### 편집위원 칼럼

인터넷 부동산 중개대상물 모니터링법의 문제점 | 황창근

### 문화시평

탈진실 시대에 팩트를 논하다 | 김유향

## 종교관련 게시물 임시조치 심의결정 리뷰

최종선 / 방송통신심의위원회 법무팀 과장

### <Keyword>

명예훼손, 임시조치, 혐오표현

### 1. 사실관계

요청인은 네이버 카페 등에 특정 종교와 그 종교를 믿는 사람들을 폄훼하는 내용의 게시물(이하 ‘해당 게시물’이라고 한다)이 유통되자, 해당 게시물이 (사)한국인터넷자율정책기구(이하 ‘KISO’라고 한다) 정책규정 제21조에 위반되어 삭제 등 필요한 조치(이하 ‘임시조치’라고 한다)를 취할 수 있는지 판단을 요청하였다.

### 2. 판단

KISO 정책규정 제21조는 특정정보가 “지역·장애·인종·출신국가·성별·나이·직업 등”으로 구별되는 특정 집단을 대상으로 “모욕적이거나 혐오적인 표현방식을 사용”하여, “해당 집단이나 그 구성원들에게 굴욕

감이나 불이익을 현저하게 초래하는” 경우, 해당 집단이나 그 구성원들에 대한 차별적 표현으로 보아 삭제 등 필요한 조치를 취할 수 있다는 규정이다.

KISO 정책위원회는 정책규정 제21조를 적용하기 위해서는 단순히 모욕적이거나 혐오적인 표현이라는 이유만으로 쉽게 적용할 수 없으며, 해당 집단이나 구성원들에게 굴욕감이나 불이익을 현저하게 초래하는 경우로 제한하여야 한다고 밝혔다. 해당 게시물은 종교에 대한 표현으로 정책규정 제21조의 대상이 아니며, 정책규정 제3조(명예훼손)<sup>1)</sup>의 적용대상이지만, 그 내용이 특정 종교인을 비판하는 것이 아니라 종교 자체에 대한 비판하는 것이므로, 종교적 목적을 위한 언론·출판의 자유 영역에 해당되어, 일반적인 언론·출판의 자유 영역에 비

1) (사)한국인터넷자율정책기구 정책규정 3조 (임시조치 등) ① 인터넷상의 게시물로 인한 명예훼손을 주장하는 자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어 회원사에게 삭제, 반박내용의 게재 또는 임시조치 등 필요한 조치를 요청할 수 있다.

1. 명예훼손을 주장하는 자는 당사자임을 밝혀야 한다.
2. 명예훼손 사유를 소명해야 한다.
3. 해당 게시물의 URL을 적시해야 한다.

하여 보다 강하게 보호되어야 한다는 이유로 명예훼손도 성립하지 않는다고 판단하였다. KISO 정책위원회가 해당 게시물에 대해 정책규정 제21조 적용 대상이 아니라고 판단한 근거 및 정책규정 제3조에 해당되지 않는다고 판단한 이유는 다음과 같다.

### 가. 정책규정 제21조 대상 여부

KISO 정책위원회는 정책규정 제21조를 적용하는 경우에는 표현의 자유와 충돌 내지는 침해가 우려되기 때문에 헌법, 현행 법률 등을 종합적으로 판단하여야 함을 전제하였다. KISO 정책위원회는 비록 종교에 대한 표현인 해당 게시물은 정책규정 제21조의 대상이 되지 않음을 명백히 밝혔으나, 해당 게시물이 정책규정 제21조의 3가지 구성요건을 충족하는지 여부도 함께 판단하였다.

첫째, “특정집단을 지칭하는지 여부”에 대해서는 혐오표현은 명예훼손, 모욕과 달리 피해자가 특정될 것을 반드시 요하지 않으며, 해당 게시물이 특정 종교를 믿는 특정 집단에 대해 차별·비하하는 발언이라면 정책규정 제21조에 해당할 수 있다고 판단<sup>2)</sup>하였다.

둘째, “모욕적이거나 혐오적인 표현”인지 여부에 대해서는 해당 게시물은 특정 종교나 그 종교를 믿는 사람들로서는 모욕적인 표현이라 할 수 있으나, 혐오표현물로 제한을 하기 위해서는 단순히 모욕적이거나 혐오를 표현하는데 그쳐서는 아니되고 혐오

의 감정을 ‘공격적으로 표현하거나 그와 같은 혐오를 선동·확산·조장하는 표현’에 이르러야 한다. 그러나 해당 게시물의 경우에는 특정 종교나 그 종교를 믿는 사람들에게 모욕적인 표현일 수도 있으나 공격적인 혐오표현이나 선동하는 표현이라고 보기는 어렵다고 판단하였다.

셋째, “굴욕감이나 불이익을 현저하게 초래하였는지”에 대해서도 “모욕적이거나 혐오적인 표현”을 부정한 이유가 동일하게 적용됨을 밝히면서 그 요건을 충족할 수 없다고 판단하였다.

### 나. 정책규정 제3조 위반 여부

해당 게시물은 특정 종교인을 비판하는 것이 아니라 종교 자체에 대한 비판이므로, 종교적 목적을 위한 언론·출판의 자유 영역으로, 일반적인 언론·출판의 자유 영역에 비하여 보다 강하게 보호되어야 한다는 이유로 명예훼손도 성립하지 않는다고 판단하였다.



2) 이것은 해당 게시물이 특정 종교 등을 이유로 특정집단에 대해 차별·비하하는 발언이라면 정책규정 제21조에 해당할 수 있다고 판단한 것으로, 해당 게시물이 정책규정 제21조의 적용대상이라는 의미는 아니다.

### 3. 심의결정 리뷰

심의결정 리뷰에 앞서, 해당 게시물 판단의 근거가 된 정책규정 제3조와 요청인이 적용을 주장한 제21조의 구성요건 및 그 효과가 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 ‘정보통신망법’이라고 한다)상 임시조치 제도와 혐오표현 규제와 유사하므로 관련 제도에 대해 살펴보고, 본 심의결정에 대한 의견을 밝히기로 한다.

#### 가. 임시조치 제도

「정보통신망법」상 임시조치 제도란 정보통신망을 통하여 일반에게 공개된 정보로 말미암아 사생활 침해나 명예훼손 등 타인의 권리가 침해된 경우 그 침해를 받은 자가 삭제 요청을 하면 정보통신서비스 제공자는 권리의 침해 여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간에 다툼이 예상되는 경우에는 30일 이내에서 해당 정보에 대한 접근을 임시적으로 차단하는 조치를 뜻한다. 정책규정 제3조는 인터넷상의 게시물로 인한 명예훼손을 주장하는 자가 “명예훼손을 주장하는 자가 당사자임을 밝히고, 명예훼손 사유를 소명함과 동시에 해당 게시물의 URL을 적시”하는 경우 삭제, 반박 내용의 게재 또는 임시조치 등 필요한 조치를 취할 수 있다고 규정하고 있다.

따라서 「정보통신망법」상 임시조치 제도와 정책규정 제3조는 인터넷상 정보로 인하여 명예를 훼손당했다고 주장하는 자가 소명 절차를 거쳐 인터넷상 정보의 유통을 제한할 수 있다는 점에서 유사하다. 헌법재판소는 「정보통신망법」상 임시조치 제도에 대해 합헌 결정<sup>3)</sup>을 하였지만, 사적(私的) 기관에 의해 인터넷상 정보의 유통 여부가 판단되고 그 판단 기준이 상이한 점(사적 검열의 문제점)<sup>4)</sup>, 임시조치 후 법원이 해당 정보에 대해 문제가 없다고 종국적으로 결정하는 경우 게시자의 표현의 자유를 침해하거나 제한함으로써 발생하는 피해를 회복할 수 없고, 위축 효과(chilling effect)를 초래하는 점, 인터넷서비스제공자(이하 ‘ISP’라고 한다)는 법률상 책임(민사책임 등)의 부담감을 감소시키거나 기타 여러 가지 이유로 임시조치를 남용할 우려가 있는 점 등의 문제점이 있으므로<sup>5)</sup>, 5 임시조치 제도는 피해자 보호 등 공익의 필요성이 있는 경우에 한정하여 엄격하고 통일성이 확보된 심사 기준에 따라 예외적으로 인정되어야 하고, 인터넷상 표현의 자유를 보장하기 위해 가능한 그 적용을 자제해야 한다.

#### 나. 혐오표현 규제

우리나라에는 혐오표현의 법적 정의가 부재하며, 우리가 혐오표현이라고 인식하고

3) 헌법재판소 2012. 5. 31. 2010헌마88

4) 헌법 제21조 제2항은 언론·출판에 대한 허가나 검열은 인정되지 아니한다고 규정하여 언론·출판에 대한 사전검열을 절대적으로 금지하고 있는데, 이 때의 검열은 일반적으로 허가를 받기 위한 표현물의 제출의무, 행정권이 주체가 된 사전심사절차, 허가를 받지 아니한 의사표현의 금지 및 심사절차를 관철할 수 있는 강제 수단 등의 요건을 갖춘 경우를 말한다. ; 대법원 2004. 4. 13. 2001초472(2001도3495

5) 최종선(2013), 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률상 임시조치제도에 관한 연구, 『성균법학』, 제25권 제4호, 481~485.

있는 대부분의 정보는 혐오표현이기 때문에 규제되는 것이 아니라, 그 정보가 명예훼손, 모욕죄, 인터넷상 불법정보 등에 해당되어 형법, 「정보통신망법」 등 개별 법률에 의해 규제되는 것이다.<sup>6)</sup> 혐오표현을 규제하는 KISO 정책규정 제21조는 인터넷상 자율정화 활동을 하기 위해 스스로 엄격한 규정을 마련한 점에서 긍정적으로 평가할 수 있지만, 현행 법률에 따르면 인터넷상 유통이 금지되지 않는 혐오표현의 유통을 제한할 수 있는 근거가 되어, 인터넷서비스이용자(ISU)의 인터넷상 표현의 자유를 침해 또는 제한할 수 있는 문제점이 있다.

## 다. 심의결정의 검토

### (1) 적용조항의 타당성

KISO 정책위원회는 해당 게시물은 정책규정 제21조의 적용대상이 아니고, 정책규정 제3조(명예훼손)의 적용대상이라는 점을 명백하게 밝혔다. 이는 종교에 관한 해당 게시물의 경우 헌법상 보다 강한 표현의 자유 대상인 점, 혐오표현에 대한 규제 법률이 없는 점 등을 이유로 정책규정 제21조 적용여부를 엄격하게 판단해야 하고, 해당 게시물이 형법·「정보통신망법」 등 개별 법률에 반하는 내용의 정보일 경우에만 인터넷상 유통을 금지 또는 제한될 수 있다는 점을 명백하게 밝힌 것으로 생각된다.

따라서 KISO 정책위원회가 해당 게시물에 대해 정책규정 제21조를 적용하지 않고 정

책규정 제3조를 적용하여 판단한 것은 타당하다. 다만, 정책규정 제21조는 현행 법률에서 허용되는 정보의 유통까지 금지 또는 제한할 우려가 있는 점, ‘모욕적이거나 혐오적인 표현방식, 굴욕감이나 불이익을 현저하게 초래’ 등 구성요건에 추상적 개념이 있어 그 판단기준이 모호한 점 등의 문제점이 있으므로 이를 개선할 필요가 있다. 또한, 정책규정 제3조는 「정보통신망법」상 임시조치 제도와 유사한 구조이므로, 인터넷상 표현의 자유를 보장하기 위해 엄격하고 통일성이 확보된 심사기준에 따라 임시조치 인정 여부를 엄격하게 판단하여야 한다.

### (2) 심의내용의 타당성

해당 게시물은 “△△와 ○○의 대화” 카페(3건), “△△□□□” 카페(6건) 등에 유통되고 있는 총 10건의 정보로, 특정 종교 등을 비판하고자 만들어진 인터넷 카페 등에서 특정 종교를 비판하는 과정에서 언급된 내용이다. 특정 종교 집단이나 그 구성원들의 입장에서는 해당 게시물의 내용이 모욕적으로 느껴질 소지가 있다는 점은 인정되나, 종교의 자유(헌법 제20조제1항)에는 다른 종교를 비판하는 자유가 포함되고, 다른 종교나 종교집단에 대한 신앙교리 논쟁으로 반대종파에 대한 비판의 내용을 알리기 위한 목적이라면 최대한 보장받아야 하는 점<sup>7)</sup>, 종교의 자유는 우리 헌법이 최고의 가치로 상정하고 있는 도덕적·정신적·지적 존재로서의 인간의 존엄성을 유지하기 위한 기본조건이고 민주주의 체제가 존립하기

6) 최종선(2018), 국내외 혐오표현 규제 법제 및 그 시사점에 관한 연구, 한양논총 제35집 제3호, 52~53.

7) 대법원 2007. 4. 26. 선고 2006다87903

위한 불가결의 전제로서 다른 기본권에 비하여 보다 고도로 보장되어야 하는 점<sup>8)</sup> 등을 고려하여, 해당 게시물에 대해 삭제 등의 조치를 취하는 것이 타당한지 여부를 판단해야 한다.

대법원은 “특정 종교를 비판하는 내용으로 타인의 명예 등 인격권을 침해하는 경우에 종교의 자유 보장과 개인의 명예 보호라는 두 법익을 어떻게 조정할 것인지는 그 비판행위로 얻어지는 이익, 가치와 공표가 이루어진 범위의 광협, 그 표현방법 등 그 비판행위 자체에 관한 제반 사정을 감안함과 동시에 그 비판에 의하여 훼손되거나 훼손될 수 있는 타인의 명예 침해의 정도를 비교 형량하여 결정하여야 한다.”고 판시하였다.<sup>9)</sup> 해당 게시물을 정책규정 제3조에 따라 임시조치하기 위해서는 “명예훼손을 주장하는 자가 당사자임을 밝히고, 명예훼손 사유를 소명해야 하며, 해당 게시물의 URL을 적시”해야 한다. 요청인은 특정 종교의 단체로서 해당 게시물로 인한 명예훼손의 당사자로 인정하기 어렵고, 명예훼손 사유를 소명하지 않고 혐오표현이라는 이유로 삭제 등 필요한 조치를 요청한 점에서 정책규정 제3조 제1항의 요건을 충족하지 못한 것으로 판단된다. 또한 명예훼손이 성립하려면 ‘사실의 적시’가 전제되어야 하는데, 해당 게시물의 내용은 특정 종교에 대한 가치판단이나 평가로서 사실의 적시가 아닌 점에서 명예훼손이 성립될 수 없다. 혐오표현이 현행법률상 불법정보가 아님에도 불구하고, 정책규정 제21조 적용을 주장한 요청인의 입장에서 그 적용 여부를 판단하

더라도, 특정 종교를 대표할 수 있는 인물을 상대로 한 욕설, 비하하는 내용 등의 해당 게시물은 특정 종교나 특정 종교의 신도들을 모욕하는 표현으로 볼 수도 있으나, 그로 인하여 특정 종교집단이나 그 구성원들에게 굴욕감이나 불이익을 현저하게 초래하였다고 보기는 어렵다. 따라서 KISO 정책위원회가 “특정집단을 지칭할 것”, “모욕적이거나 혐오적인 표현을 사용할 것”, “해당 집단이나 그 구성원들에게 굴욕감이나 불이익을 현저하게 초래할 것”이라는 요건을 충족하지 못한다고 결정한 것은 설득력이 있다. 다만, 정책규정 제21조는 현행법률상 허용되는 정보의 유통까지 제한 또는 침해할 우려가 있으므로 자율규제 목적이라도 그 적용을 가급적 제한하는 것이 타당하다고 본다.

요컨대, 해당 게시물은 특정 종교를 비판하기 위해 개인의 가치판단이나 평가로 사실의 적시가 아니므로 명예훼손 구성요건을 충족하지 못하며, 종교에 대한 표현은 일반적인 언론·출판의 자유 영역에 비하여 보다 강하게 보호되어야 한다는 점 등의 이유로 정책규정 제3조 위반으로 볼 수 없다. 또한 혐오표현은 현행법률에 따라 인터넷상 유통이 금지된 불법정보가 아니므로, 해당 게시물은 정책규정 제21조의 적용대상이 아니라고 봄이 타당하다. 따라서 KISO 정책위원회가 해당 게시물에 대해서 ‘해당없음’ 결정을 한 것은 타당하다. KISO JOURNAL

8) 대법원 2010. 4. 22. 선고 2008다38288

9) 대법원 2007. 4. 26. 선고 2006다87903

# ○○학원의 검색어 삭제 요청 심의의 건

김상순 / 법무법인 클라스 변호사

<Keyword>  
사정변경, 연관검색어, 자동완성검색어

## 1. 심의결정의 개요

### 가. 제1차 삭제 등 요청에 대한 심의결정: “해당 없음”

○○대학교를 운영하는 학교법인 ○○학원의 채권자가 ○○학원을 상대로 파산신청을 하게 되자, “○○대” 등의 질의어로 검색하였을 때 노출되는 아래와 같은 자동완성 및 연관검색어에 대하여, 요청자는 삭제 등 요청을 해온 바 있었으나, ① ○○대학교 등을 운영하고 있는 학교법인 ○○학원에 대하여 채권자의 파산신청으로 인하여 파산절차가 개시되었고 법원의 결정을 남겨두고 있다는 내용이 다수 보도되었던 것으로 확인된 점, ② ‘○○대학교 - 파산’이라는 검색어가 노출된다는 점만으로 권리침해가 상당하다고 단정하기 어렵고 사실관계를 현저히 오인하는 경우라고 보기 어렵다는 점, ③ 학교법인이 파산되어 청산을 진행하는 과정에서 요청자 학교가 폐교할 가능성도 존재하므로 ‘○○대학교 - 폐교’라는 검색어의 노출 그 자체만으로 권리침해가 상당하다고 보기 어려운

점 등을 이유로 반려한 바 있었다.

### 나. 제2차 삭제 등 요청에 대한 심의결정: “삭제 또는 그에 준하는 조치”

이에 같은 요청자는 ① 현재는 파산에 관한 법원의 결정이 내려지지 않은 상태이고 ○○학원의 채무이행을 위하여 잠정적으로 그 결정이 보류된 상태인 점, ② ‘○○대학교 파산 또는 폐교’에 관한 연관 검색어는 그 자체만으로 사실관계를 현저히 오인시킬 수 있고, 파산에 관한 직접적인 당사자가 아닌 ○○대학교 및 그 소속 교직원과 학생들의 명예가 지나치게 훼손될 수 있는 점, ③ 부정적인 낙인 또는 사실관계를 오인시킬 수 있는 검색어가 그대로 유지된다면 ○○대학교의 명예 및 신용이 실추되어 대학의 운영 및 학생 모집 등에도 어려움이 따를 것으로 예상되는바, 이로 인하여 발생할 수 있는 ○○대학교의 경제적 불이익도 간과할 수 없는 점 등을 이유로 관련 검색어의 삭제 또는 제외를 구하며 심의 상정을 재(再)요청하였고, 이를 받아들였다.

**자동완성 검색어:** ○○대 파산, ○○대학교 파산, ○○대 폐교

**연관 검색어**  
 : ○○대 - ○○대 파산 / ○○대 - ○○대 폐교 / ○○대 - ○○대학교 파산 / ○○대 - ○○대 파산 신청  
 : ○○대학교 - ○○대 파산 / ○○대학교 - ○○대 폐교 / ○○대학교 - ○○대학교 파산 / ○○대학교 - ○○대 파산 신청

※ 현재 노출되지 않는 검색어는 글자 중앙취소선으로 표시

## 2. 심의결정에 대한 검토

### 가. 관련 규정

**한국인터넷자율정책기구 정책 규정**

**제1장 총칙**

**제2조(정의)** 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. “연관검색 및 자동완성검색 서비스”란 이용자들이 검색 편의성을 증진시키고 인터넷상 관련 이슈를 손쉽게 알 수 있게 해주기 위해 다수 이용자들의 검색활동자료를 바탕으로 이용자가 입력하는 검색어와 관련성이 높은 검색어를 제시해 주는

서비스를 말한다.

3. “연관검색어”란 회원사가 이용자의 검색편의를 위해 제공하는 서비스의 일환으로 특정 검색어를 입력한 이용에 바로 이어 입력될 확률이 높은 검색어를 화면에 자동으로 제시하는 기능에 의하여 제시되는 검색어를 말한다.

4. “자동완성 검색어”란 회원사들이 이용자의 검색편의를 위해 제공하는 서비스의 일환으로 이용자들이 인터넷 검색창에 검색어를 입력할 때 그 입력이 끝나기 전에 입력된 문자열을 포함하는 검색어 중 자주 입력되는 완성된 형태의 검색어를 기술적으로 선별하여 검색창 주변에 목록으로 제시하는 기능에 의하여 제시되는 검색어 목록을 말한다.

### 제3장 검색어에 관한 정책

#### 제12조(원칙)

- ① 회원사는 자동화된 로직에 따라 연관검색어, 자동완성검색어(이하 ‘연관검색어 등’이라 한다)를 제시하며 그 외의 방법으로 생성 또는 변경하지 아니한다.
- ② 회원사는 이용자의 신고, 요청 등을 계기로 노출되고 있는 연관검색어 등의 삭제 또는 제외에 관하여 의문이 있을 경우 KISO에 심의를 요청할 수 있다.

#### 제13조의2(이용자 피해 구제를 위한 조치)

- ① 연관검색어 등 또는 그 검색결과로 인해 사생활 침해나 명예훼손 등 권리침해를 받은 자는 대상 연관검색어 등을 특정하고 침해사실을 소명하여 해당 회원사에

게 그 연관검색어 등의 삭제 등 필요한 조치를 요청할 수 있다.

② 회원사는 제1항에 따른 요청을 받아 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다고 판단되는 경우, 요청인의 피해를 구제하기 위해 해당 검색어를 삭제 또는 제외할 수 있다.

- 1. 연관검색어 등 또는 그 검색결과가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하여 요청인의 사생활을 침해하거나 명예를 훼손하는 정도가 일반 이용자의 알 권리보다 크다고 판단되는 경우
  - 다. 연관검색어 등 또는 그 검색결과가 허위사실임이 소명된 경우
  - 마. 연관검색어 등 자체만으로 사실관계를 현저하게 오인시키는 경우

### 나. 연관검색어 등 서비스의 미디어 기능

연관검색어 등 서비스는 해당 검색어를 입력하는 이용자에게 해당 검색어와 관련된 추가적인 정보를 ‘자동화된 로직’에 의하여 제공하게 되므로, 정보를 제공하고 중개하는 미디어(media)로서의 기능을 가지고<sup>1)</sup>, 해당 검색어와 관련하여 그간 축적되어 정제된 정보들에 관한 지시(direction) 내지 정향(定向) 기능을 가진다. 스스로 직접 입력하지 않은 ‘연관검색어 등 또는 그 검색결과’에 등장하는 단어들에 대하여 이용자는 ‘자동화된 로직’에 관한 신뢰를 바탕으로 그 단어가 가리키는 내용이 객관적 진실이거나 유효한 정보라고 오인할 가능성

이 존재한다. 이용자들은 그 ‘자동화된 로직’에 대한 신뢰를 바탕으로 ‘연관검색어 등 또는 그 검색결과’에 대하여 이를 진실한 것으로 믿고 받아들이는 것이 일반적이다.

한편, 신문 또는 방송의 기사나 보도의 경우에는, 해당 매체가 취재 및 보도윤리에 입각하여 최선을 다한 취재를 바탕으로 작성된 것으로서 작성일 현재 시점에서 진실한 것으로 뉴스 소비자들은 믿고 받아들이고 있다. 또한, 사후에 밝혀진 진실과의 괴리에 대하여는 후속보도와 정정보도 등을 통하여 수정보완하는 장치가 마련되어 있다.

위와 같은 연관검색어 등 서비스의 미디어 기능에 대하여는 이용자와 제공자의 관점을 나누어 살펴볼 필요가 있다. 연관검색어 등 서비스는, 이용자(利用者)의 관점에서 보자면 ‘파산신청’이라는 연관검색어를 통해 어느 범위의 정보까지 합리적 추론을 통하여 예측하고 확장하여 판단할 수 있을지의 문제이다. 한편, 제공자(提供者)의 관점에서 보자면, 미현실화된 정보의 실현가능성을 어느 범위까지 선(先)고지하고 어느 범위까지 기(既)취득 정보의 외연(外延)을 확장하여 알 권리에 기여할 것인지의 문제로서 해당 검색서비스의 타 회원사 대비 차별성을 획득할 수 있는 좋은 기회가 될 수도 있다.

즉, 본건의 경우에 있어서 예컨대 ‘파산신청’을 하기만 하면 자동적으로 또는 용이

1) 현재의 논의는 ‘연관검색어 등 또는 그 검색결과’는 이용자마다 ‘자동화된 로직’이 동일하게 적용된다는 것을 전제로 하고 있으므로, 개별이용자마다 사용자맞춤형[이른바 사용자 커스터마이징(customizing)]으로 연관검색어 등의 제시에 각 차이가 있는 경우에 관하여는 여기서는 논외로 한다.

하게 ‘파산(결정)’이 내려지는 것이어서 ‘파산신청’과 ‘파산’이 사실상 동일한 의미로 사용될 수 있는지 아니면 ‘파산신청’과 그에 쫓은 ‘파산결정’ 사이에 상당한 시일과 노력이 소요되는 지난(至難)한 절차가 수반되어야 하는 것인지에 대하여, 일반적 이용자는 알 수가 없을 수도 있다. 따라서, 연관검색어 등 서비스에 대한 이용자의 이해수준에 대한 판단 기준이나 이용자의 삭제 요청 등에 대한 심의결정의 시적(時的) 기준은 중요한 의미를 가질 수밖에 없다.

**다. 제2차 삭제 등 요청에 대한 심의결정의 결론에 찬동(贊同)**

본건 제2차 삭제 등 요청에 대한 심의 절차에서는 ① ‘○○학원’에 대한 ‘파산신청’이 있었던 것은 객관적 사실관계에 부합한다는 점, ② 재단법인 ‘○○학원’과 그 재단법인이 운영하는 영조물인 ‘○○대학교’는 법적 성질이 구분되는 것이나, 일반인들의 입장에서 실질적으로 동일하게 취급되거나 동일시되는 경우가 많은 점, ③ 파산신청이 반드시 파산으로 결정되는 것은 아니므로, ‘폐교’는 심의결정 시점 당시의 객관적 사실관계에 부합하지 않은 점 등을 주된 이유로 삭제 등 요청을 수용하는 취지의 결정을 내린 것으로 보인다. 또한, 이러한 결론에 이르게 된 주요 배경으로는 ‘심의결정 시점 당시의 객관적 사실관계에 기초한 점’ 및 ‘일반인들의 입장에서 판단

한 점’ 등인데, 그동안 유사 사안에서 축적된 결정례들과 궤(軌)를 같이 하는 것으로 보인다. 이는 전술한 연관검색어 등 서비스의 미디어 기능에 비추어 타당한 결정으로 평가될 수 있다.

**라. 반복되는 심의 요청에 대응한 정책규정 정비 등 제언**

온라인 세상에서 벌어지는 일은 그 차원만 다를 뿐 본질적으로는 오프라인 세상을 그대로 옮겨놓은 것에 불과하다. 온라인 세상에서 검색어 등 서비스를 둘러싼 요청하는 자와 요청에 선뜻 응하기 어려운 자 사이의 분쟁의 해결에 있어서 원칙을 정립하여 선언하는 KISO의 역할은 오프라인 세상에서의 법원 혹은 헌법재판소의 그것과 비슷하다고 볼 수 있다.

*“ 온라인 세상에서 검색어 등 서비스를 둘러싼 요청하는 자와 요청에 선뜻 응하기 어려운 자 사이의 분쟁의 해결에 있어서 원칙을 정립하여 선언하는 KISO의 역할은 오프라인 세상의 법원 혹은 헌법재판소와 비슷하다고 볼 수 있다.”*

헌법재판소법 제39조(일사부재리)는 “헌법재판소는 이미 심판을 거친 동일한 사건에 대하여는 다시 심판할 수 없다”라고 규정하고 있고, 이와 관련한 헌법재판소 2001. 6. 28. 2000헌바48 사건의 다수의견은 “우리 재판소는 ○○사건에서 이 사건 ○○법률 조항이 헌법에 위반되지 아니한다고 판시하였는바, 이를 새로이 달리 판단하여야 할 사정변경이 있다고 인정되지 아니하므

로 그 결정을 유지한다.”라는 기각의견을, 소수의견은 “헌법재판소 결정의 기판력은 결정선고시점에서의 생활관계 및 헌법해석을 기준으로 하여 작용하는 것으로서 결정이 내려진 이후에 생활관계 또는 헌법해석을 둘러싸고 근본적인 사정변경이 있게 되면 헌법재판소결정의 기판력은 그 전제요건을 상실하게 된다고 할 것이므로, 근본적인 사정변경에 따라 제기되는 헌법문제는 종전의 헌법재판소결정의 기판력이 작용하는 소송물과는 전혀 다른 소송물로 보아야 할 것인데 ~ (후략)”라고 각하의견을 낸 바 있다.

본 심의결정은 두 차례에 걸친 반복된 요청에 대하여, 문제가 된 검색어 등의 노출이 당사자에게 미치는 시급하고 중대한 불이익을 신중히 고려하여 결국 최초의 반려결정을 번복하여 삭제 등 이에 준하는 조치를 합리적으로 결정한 것으로 보인다.

즉, 비록 정확한 경위를 알지 못하나, ‘이미 심판을 거친 동일한 사건에 대하여 다시 심판을 한’ 경우에 있어서, 요청자로서는 온라인 정보의 과급력과 이에 따른 피해를 고려하여 반려결정 이후 재차 요청을 해 온 것으로 보이고, 이에 그 요청을 수긍한 것으로 보인다.

차후에는 KISO 결정의 공신력과 권위를 높이고 검색어 등 서비스의 이용자 및 제공자의 예측가능성을 넓혀서 궁극적으로 효율적이고도 경제적인 심의결정 절차가 이루어질 수 있도록, 위 ‘일사부재리 원칙을 선언하는 규정의 존재’ 및 ‘새로 달리 판단하여야 할 사정변경에 관한 판시례(判事例)의 축적’에 대해 진지한 고민이 필요할 것으로 보인다. 따라서, 반려 결정에 불복하는 동일 당사자에 의하여 반복되는 심의 요청에 대응하기 위한 ‘정책 규정’의 보완 등 여부에 대한 검토의 전기(轉機)가 될 것으로 보인다. KISO JOURNAL



## 질병으로 규정된 게임 중독

김양중 / 한겨레신문 의료전문기자

### <Keyword>

WHO, 질병, 게임 중독,

질병 기준은 절대적일까? 예를 들어 인류의 역사에서 오랜 기간 ‘한센병’은 천형(天刑)이었다. 하늘이 내린 벌이며, 신의 뜻을 어겨 생긴 질병이라는 의미였다. 이 때문에 많은 한센병 환자들은 ‘문둥이’라는 이름으로 사회적인 격리를 당했고 범죄자 취급을 받기 일쑤였다. 이는 동서양이 다르지 않았는데, 우리나라에서도 문둥이는 섬이나 격리시설에 살게 했다. 이 뿐만이 아니다. 이들에게 불임시술을 받게 하거나 강제 노역을 시킨 게 불과 100년도 채 되지 않았다.

한센병 뿐만이 아니다. 같은 감염병 가운데에는 여전히 사회적 차별을 받는 에이즈(후천성면역결핍증)가 있으며, 정신질환을 앓는 사람들의 경우에도 인류의 오랜 역사와 함께 치료보다는 차별과 격리를 받아온 대표적인 질환이다.

점차 의학이 발달하면서 감염병 등 여러 질병이 개인의 잘못만이 아니라는 점이 널리 퍼져가고 있음에도 여전히 차별한 남아

있지만 누명을 벗고 있기도 하고, 동시에 시대의 변화에 따라 새로운 질병이 생겨나기도 한다



최근 ‘게임 중독’이라는 새로운 질병 분류가 세계보건기구(WHO)에 의해 생겨났다. 지난 5월 세계보건기구 총회에서 게임 중독 또는 ‘게임 사용 장애’는 질병으로 분류됐고, 이 안이 포함된 제 11차 국제질병표준분류기준이 의결됐다. 다만 질병 분류 기준은 앞으로 3년 뒤인 2022년부터 적용된다.

이런 세계보건기구의 결정에 대해 국내외적으로 찬반 논란이 뜨겁다. 게임 산업을 육성하고자 하는 국내 게임 산업계는 소수에 지나지 않는 게임 중독으로 인해 게임 전체를 ‘악’으로 몰아간다고 반대하는 입장이지만, 게임 중독에 빠진 자녀를 둔 부모들이나 이를 치료하는 의료계에서는 다른 중독과 마찬가지로 게임 중독 역시 꼭 치료해야 할 대상으로 꼽는다. 이 논쟁은 정부 부처로도 확산돼 게임 중독을 치료하는 쪽인 보건복지부와 게임 산업을 육성하고자 하는 문화 부처가 갈등을 일으키고 있다.

실제 질병으로 분류될 때까지 2년 여 남은 기간 동안 게임 중독의 정의를 확실하게 해야 하며, 이에 빠진 이들의 치료나 게임 중독 자체의 예방 등에 대해 현재의 찬반 논쟁을 통해 해결책을 찾아보고자 한다.

### “게임 한다고 다 중독은 아니야”

중독은 충동을 조절하지 못하는 장애다. 게임 중독을 의학적 명칭으로 ‘게임 사용 장애’로 부르는 이유이기도 하다. 예를 들어 알코올 중독 또는 알코올 사용 장애는 술을 많이 마셔 직장 등에서 일을 제대로 하지 못하지만, 계속해서 술을 마시고 싶은 욕구가 있으며 이를 참지 못할 때를 말한다. 술을 마시기는 하지만 자신이 감당할 정도로 마시며, 음주운전이나 폭력 등과 같은 범죄를 저지르지 않고 일상생활에서도 지장이 없다면 이는 중독이라는 개념보다는 오히려 삶의 활력소로 부를 수 있다. 이처럼 게임이나 알코올 등 흔히들 위

해라고 부르는 것들은 건강에서 질병으로 이어지는 연속성처럼, 건전한 취미에서 중독으로 이어지는 한 선에 있다고도 볼 수 있다. 연속으로 이어지는 선에서 어느 지점부터 게임 중독이라는 명칭을 달 것이라는 문제가 남아 있다. 치열한 논란을 예고하는 대목이기도 하다.

과거 게임은 주로 전자오락실이나 PC방 등에서 돈을 내고 해야 했기에 시간 및 장소적 제약이나 경제적인 여건 때문에 대부분의 경우 중간에 중단할 수 있었다. 하지만 요즘은 스마트폰의 사용과 광범위한 인터넷 덕분에 게임을 어디서나 즐길 수 있다. 또 과거의 전자오락은 어느 선에서는 끝이라는 지점이 있었으나, PC방이나 스마트폰을 이용한 최근의 인터넷 게임은 끝없이 계속 순환될 수 있는 구조를 지니고 있다. 정리하자면 과거보다는 훨씬 게임 중독이 나타날 수 있는 여건이 좋아졌다고 할 수 있다.

게임 중독 증상은 이전의 다른 중독 질환과 마찬가지로 학업이나 회사 일 등 일상생활을 망칠 정도의 과도한 게임 이용, 중단하게 되면 나타나는 금단 증상, 하면 할수록 더 심해지는 중독 강화 증상 등이라 할 수 있다. 구체적으로 예를 들어 밤 새워 게임을 하느라 잠을 자지 못해 다음 날 일상을 망치거나 계획했던 것보다 더 오래 게임을 하는 과도한 게임 증상이 나타난다. 또 게임을 하지 않으면 불안하거나 초조, 무기력을 느끼게 되며, 게임을 하지 않는 시간에 게임 장면을 떠올리는 등과 같은 금단 증상도 나타난다. 중독 강화 증상은 게임에 대한 내성이라고도 할 수 있는

데, 시간이 갈수록 더 자주 또는 오래 게임을 하게 되며, 게임하는 시간을 줄이거나 하지 않겠다고 다짐하지만 계속 실패하는 사람도 있다. 심지어는 게임 때문에 눈이나 머리가 충혈되고 아프지만 계속 게임을 하는 경우도 있고, 게임을 하기 위해 돈을 훔치거나 부모 등에게 거짓말을 하는 증상도 나타날 수 있다.

이런 증상과는 달리 취미 활동으로 게임을 1~2시간가량 즐기고, 스스로 이를 중단할 수 있으며, 평소 학업이나 일 등에 지장을 주지 않으면 중독으로는 보지 않는다는 의미다.

**“게임에 중독되면 뇌의 작동에도 부정적”**

게임 중독도 다른 중독과 마찬가지로 길고로 볼 수 있는 증상과 우리 몸 특히 뇌의 기능적인 변화가 나타나는 것으로 알려져 있다. 게임에 빠져 학교나 회사를 가지 않는 날이 많아지고, 대인 관계가 어려워지며, 밤새 게임을 하다보면 밤과 낮이 바뀌는 등 일상이 망가지는 모습이 나타난다. 심지어 직장인의 경우 퇴사를 하거나 학생은 휴학이나 제적을 당하기도 한다. 가족과의 갈등을 일으켜 폭력이나 폭언 등과 같은 행동을 하는 경우도 많다.

세계보건기구가 제시한 게임 중독 기준을 보면 ‘게임이 일상생활보다 우선하기 때문에 가족, 사회, 교육 등 중요한 개인의 역할을 제대로 할 수 없는 등 부작용이 나타나는데도 게임을 중단할 수 없는 상태가 최소 12개월 이상 지속되는 경우’다. 하지만 이처럼 게임을 하는 사람들은 많지 않

으며, 청소년의 경우 대략 20명 가운데 1명 가량만 이에 해당되고 성인은 이보다 적은 것으로 알려져 있다. 성별로는 남성이 여성보다 다소 많다.

이와 같은 게임 중독이 계속 되면 결국 뇌의 기능에도 부정적인 영향을 미친다는 연구 결과도 있다. 분당서울대병원에서 나온 연구 결과를 보면, 하루에 2시간 30분 이상 매일 컴퓨터 게임을 하는 경우 마치 코카인에 중독된 사람들과 비슷한 뇌신경학적 기전을 갖게 되는 것으로 나타났다. 결국 우리 몸의 정상적인 뇌신경전달물질 분비 체계가 망가질 수 있으며, 이는 이를 교정할 수 있는 약물 치료가 필요함을 의미한다. 담배나 알코올, 마약 등과 같은 물질에 중독된 것과 다름없는 것이 바로 게임 중독이라는 뜻도 된다.

**“건전한 게임 이용자 많고, 게임 산업 크게 위축될 것”**

게임 중독에 빠진 이들은 전체 게임 이용자 가운데 소수에 불과하며 세계적인 게임 산업 선진국인 우리나라의 게임 산업이 위축될 것이라는 것이 게임 중독의 질병화에 반대하는 논리의 골자다. 이런 논리의 연장선으로 실제 게임 산업을 담당하는 부처인 문화체육관광부(문체부)는 지난 5월 세계보건기구의 결정 뒤 보건복지부가 주도하는 회의에 참여하지 않겠다는 뜻을 밝히기도 했다. 게임 업체와 문체부에서는 게임 중독을 질병으로 규정하는 안이 본격 시행되면 2023년부터 3년 동안 11조 원의 경제적 손실을 볼 것이라는 추정도 나온다. 이처럼 게임 중독을 질병으로 분류하

는 데에 반대하는 쪽에 손을 든 곳은 한국 게임학회, 차세대융합콘텐츠산업협회, 문화연대, 한국만화애니메이션학회 등 거의 30개 단체에 육박하고 있다. 이들은 ‘셋다운제’ 등 게임을 지속적으로 할 수 없도록 규제 등을 두면 게임 중독으로 진행되는 피해를 줄일 수 있다고 설명하고 있다.

이들 단체들은 또 게임을 하면서 멀쩡하게 업무나 학업 등을 잘 하는 사람들이 대다수라고 강변한다. 더 나아가서는 영어나 역사를 배우게 하는 등 게임이 주는 긍정적인 효과도 크다고 주장하기도 한다.

근본적으로는 게임을 하는 개개인의 선택을 보건당국이 질병이라는 규정을 통해 관리하겠다는 방침에 대해서 반대하는 주장도 있다. 담배를 피워 폐암, 심장병 등 각종 질병에 걸릴 위험이 높아지더라도 이는 개개인의 선택이라는 것이다.

게임 중독을 질병으로 분류하면 게임 산업 육성에 걸림돌이 될 것이라는 주장에 대해 이는 담배 산업의 위축을 막기 위해 금연 정책을 반대하는 것과 다름없는 지적이 나온다.

하지만 이런 주장은 결국 산업을 육성하고 세금을 더 걷기 위해 국민들의 건강과 생명을 포기하도록 종용했다는 비판에서 자유롭지 못하다. 담배 소비를 줄이기 위해 담뱃세를 올리거나 담뱃갑에 흡연에 따른 피해를 담은 그림을 넣자고 했을 때, 담배 사업을 육성해 담뱃세를 더 걷어야 하는 정부 부처가 이를 반대하고 나서는 것과 마찬가지로는 것이다. 흡연자 모두가 폐암

이나 심장병 등 각종 흡연 관련 질병에 걸리는 것은 아니지만, 폐암 등에 걸리는 이들은 결국 흡연으로 인한 막대한 진료비를 써야 하고 수명이나 건강하게 살아가는 기간인 ‘건강 수명’도 짧아져 삶의 질이 크게 떨어지는 데에 대한 정부의 책임을 간과했다는 비판인 셈이다. 게다가 흡연의 경우 간접흡연처럼 주변 사람들에게 피해를 주는 문제가 있는 만큼, 게임 중독에 걸린 이들 역시 가족이나 주변 사람들에게 주는 피해가 만만치 않은데 이 역시 간과할 수 없는 큰 고통이라는 것이다.

### 담뱃세처럼 게임 중독세도 나올까?

어떤 질병에 대한 예방이나 관리에는 비용이 들어간다. 이 비용을 해당 제조업체 또는 이용하는 이들이 내게 하는 것이 현재의 대체적인 정책들이다. 대표적인 예가 바로 담뱃세이다. 여기에 술에도 건강증진기금을 내게 하자거나, 비만을 일으키는 각종 식품을 만드는 업체에도 ‘비만세’를 매겨야 한다는 주장도 여러 차례 나온 바 있다.

게임도 마찬가지이다. 국회에서는 이명박 정부 시절인 2011년과 박근혜 정부 시절인 2013년에 게임사의 매출 가운데 일부를 게임 중독 치료를 위한 기금으로 조성하기 위해 징수해야 한다는 내용을 담은 법안이 발의되기도 했다. 최근 들어서도 지난해 국회 보건복지위원회 국정감사에서 게임 중독에 빠진 이들을 치료하기 위한 돈을 게임 업체들로부터 징수해야 한다는 주장이 나오기도 했다.



하지만 이런 세금 부과에 대해 반대하는 지적도 만만치 않다. 우선 담뱃세에 포함된 건강증진기금처럼 부담시키기에는 담배와 게임은 근본적으로 다르다는 주장이다. 담배는 피우게 되면 니코틴 등 화학물질을 흡수하게 돼 중독을 일으키는 직접적인 근거가 있지만, 게임은 이와는 달리 게임 중독에 빠지는 이들의 가정환경이나 직업적 상태 등 다른 정신적인 상태나 질환 등 여러 가지가 작용한다는 것이다. 물론 담배 중독에 대해서 담배 업체들은 동의하지 않는다.

다른 인터넷 중독과의 형평성에도 문제가 있다는 주장도 있다. 유튜브나 인터넷 방송 등 다른 데에도 빠져 있으면서 게임 중독과 마찬가지로 피해가 나타날 수 있는데, 이에 대해서는 간과하고 게임에만 세금을 매기면 형평성에 어긋난다는 것이다. 아울러 이중과세의 문제도 지적되고 있다. 게임 업체는 이미 부가가치세와 법인세 등을 납부하고 있는데, 다른 회사들과 달리 별도로 '게임 중독세'를 내는 것은 이중과세라는 지적이다.

정리하자면 게임 중독세는 자칫 헌법이나 법률 등에서 규정하고 있는 '평등의 원칙' 등을 위배할 수 있다는 논리인데, 법조인들 가운데에서도 이에 동의하는 이들이 적지 않아 보인다.

## 2년 내 섬세한 해결책 나와야

어찌 됐든 게임 중독을 질병으로 분류한 세계보건기구의 결정으로 게임 중독에 대한 사회적인 논의를 폭발시킨 점에서 의의가 크다고 할 수 있다. 그동안 한 개인의 문제 또는 한 가정의 문제로 치부됐던 게임 중독 문제가 이제 사회적인 문제로 올라선 것이다. 무엇보다 중요한 점은 단순한 보건학적 분류나 법률적인 규정을 넘어서 이런 논의가 게임 중독 치료나 게임 사용에 있어 실질적인 도움이 돼야 한다는 것이다. 게임 산업을 위축시킨다는 이유로 정부 부처가 논의 테이블에서 빠지거나, 우선 정부의 재원 마련의 일환으로 세금부터 매기자는 형태로 진행돼서는 곤란하다는 의미다. 어떻게 하면 게임이 이용자의 스트레스 해소 등 건전한 취미 활동으로 이용되면서 이를 제조하는 산업의 발전에는 도움이 되는지에 대해 서로 머리를 맞대고 논의해야 한다. 다른 나라들도 마찬가지로 논의를 진행할 것이므로 해외 사례도 적극적으로 찾아 우리나라에 적합한 방향을 모색해야 한다. 2년 여 시간은 그리 길지 않다. 세계적으로 게임 산업의 선두주자에 들어가는 우리나라는 게임을 다른 나라에 수출하기 위해서라도 먼저 게임 중독에 빠지지 않으면서 게임을 잘 이용하는 방법을 만들어 내야 할 것이다. KISO JOURNAL

# 데이터 규제 3법 개정 전망과 과제

권헌영 / KISO저널 편집위원(고려대학교 정보보호대학원 교수)

### <Keyword>

개인정보보호법, 데이터규제3법, 정보통신망법

## 1. 들어가며

대용량의 데이터를 축적하고 그 안에서 가치 있는 정보를 정제해 내는 능력이 산업 경쟁력으로 직결되는 이른바 ‘데이터 경제 시대’가 도래하였다. 이미 거의 모든 산업부문에 데이터 그 자체가 ‘부’(富)가 되고 축적된 데이터가 다시 새로운 ‘부’를 창출해 내는 데이터 경제가 실질적으로 작동하고 있으며 해외 주요국들은 데이터 경제 시대의 주역이 되기 위해 법·제도 혁신에 사활을 걸고 있다.

유럽연합은 2018년 1월부터 PSD2(개정지급결제산업지침; Revised Payment Service Directive)<sup>1)</sup>를 통해 은행권 데이터 개방을 위한 제도적 기반을 마련하였고 2018년 5월 개인정보보호법(GDPR; General Data

Protection Regulation)<sup>2)</sup>을 전면 시행하여 글로벌 빅테크(Big Tech) 기업들의 데이터 활용 체계 정비를 이끌었다. 일본은 2015년 개인정보보호법 개정을 통해 일찍이 ‘익명 가공정보’ 개념을 도입하고 독립적인 개인정보 관리 감독기구를 설치·운영하고 있으며, 해당 법률 개정을 바탕으로 2019년 1월 유럽연합의 개인정보보호법(GDPR) 규정에 따른 적정성 평가를 마무리한 후 자칭 ‘세계 최대의 데이터 안전지대’를 구축한 바 있다.<sup>3)</sup>

대한민국도 이러한 국제 흐름에 뒤처지지 않기 위해 갈 길이 바쁜 상황이다. 정부는 ‘데이터를 가장 안전하게 잘 쓰는 나라’를 슬로건으로 내세워 ‘데이터 고속도로 구축’을 위한 데이터 규제혁신을 적극 추진하고 있지만<sup>4)</sup> 정작 개인정보의 안전한 활용을

1) Directive (EU) 2015/2366 of 25 November 2015.

2) 2.Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), OJ 2016/L 119/1, 27 April 2016.

3) 3.EUROPEAN COMMISSION, “European Commission adopts adequacy decision on Japan, creating the world’s largest area of safe data flows”, EUROPEAN COMMISSION Press Release Database, 2019.01.23.

지원하기 위한 데이터 규제 3법(「개인정보 보호법」·「정보통신망법」·「신용정보법」) 개정안은 국회의 문턱을 넘지 못하고 있다. 해당 개정안들은 현재 국회 행정안전위원회 법안소위에서 심사 중인 상태로, 20대 국회 임기 내에 처리되지 못하면 자동 일괄 폐기된다. 20대 국회는 2020년 국회의원 총선거를 통해 21대 국회가 구성될 때까지 임기가 이어지지만 실질적으로는 선거 정국으로 돌입하는 2019년 말까지가 입법 논의의 기한이라고 봐야 한다.

데이터 경제로의 전환은 전 세계적 추세이며 이러한 변화를 수용할 새로운 법제도의 틀을 마련하는 것은 우리 모두에게 더 이상 미룰 수 없는 숙제이자 책무로 놓여 있다. 그러나 데이터의 활용과 보호에 대한 균형점을 제시하고 데이터의 오·남용이나 과잉 보호로 인한 문제를 최소화할 수 있는 규제를 설계한다는 것은 여전히 말처럼 쉬운 일이 아니다. 더 나아가 제도 혁신안을 마련하고 국회의 입법을 완성하는 것은 개인정보를 보호해야 한다는 정보주체로서의 국민의 뜻<sup>5)</sup> 과 데이터의 적극적 활용을 통해 국민 삶의 질을 향상시켜야 한다는 경제주체로서의 국민의 뜻<sup>6)</sup> 이 절충되는 적절한 지점을 담아내야 하는 입법적, 정치적으로 행하는 어려운 선택을 의미한다.

이 글에서는 현재 논의되고 있는 데이터 규제 3법 개정안의 주요 내용과 의미, 향후 쟁점과 과제를 짚어보고자 한다.

## 2. 데이터 규제 3법 개정안의 주요 내용

### 가. 「개인정보보호법」 개정안(인재근 의원 발의)

2018년 초 ‘대통령 직속 4차 산업혁명위원회’ 주관으로 산업계, 시민단체, 전문가, 관련 정부부처 등이 자유토론 방식의 규제·제도 혁신 해커톤을 진행하였고 이를 통해 합의된 내용을 바탕으로 국회 4차 산업혁명 특별위원회에서는 개인정보의 활용과 보호를 균형 있게 개선하기 위한 특별권고 및 입법권고를 발표한 바 있다<sup>7)</sup>. 이후 행정안전부는 산업계 및 시민단체와 여러 차례의 간담회와 회의를 거쳐 「개인정보보호법」 개선 방향을 마련하였으며<sup>8)</sup> 이는 행정안전위원회 위원장인 인재근 의원의 대표발의로 2018년 11월 15일 국회에 발의된 「개인정보보호법 개정안」(의안번호 제16621호)에 반영되었다.

본 개정안은 개인정보의 개념을 보다 명확히 하여 법률 수범자의 혼란을 줄이고 분산되어 있는 개인정보보호 관련 법령을 체계적으로 정비하는 것을 목적으로 한다. 개정안의 주요 내용은 다음과 같다. 우선 개인

4) 4.오동현, “정부, 데이터 규제혁신…‘가장 안전하게 잘 쓰는 나라 만들 것’”, NEWSIS, 2018.08.31.

<[http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180831\\_0000406089](http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180831_0000406089)>

5) 이제희, “4차 산업혁명 시대, 개인정보자기결정권 보장을 위한 법적 논의”, 한국토지공법학회, 제80권, 2017, 143-165면.

6) 방동희, “데이터 경제 활성화를 위한 데이터 법제의 필요성과 그 정립방향에 관한 소고”, 법학연구, 제59권 제1호, 2018, 77-104면.

7) 국회 4차 산업혁명 특별위원회 활동결과보고서, 「개인정보 보호와 활용을 위한 특별 권고안」, 2018.05., 33-36면.

8) 행정안전부 공공데이터전략위원회, “「개인정보보호법」 개정방향”, 제3기 공공데이터전략위원회 4차 회의 보고서, 2018.10.12.

정보와 관련된 개념체계를 개인정보·가명정보·익명정보로 명확히 하고 가명정보는 통계작성, 연구, 공익적 기록보존의 목적으로 처리할 수 있도록 한다. 서로 다른 기업이 보유하고 있는 정보집합물은 대통령령으로 정하는 보안시설을 갖춘 전문기관을 통해 결합할 수 있고 전문기관의 승인을 거쳐 반출을 허용하도록 한다. 나아가 가명정보를 처리하거나 정보집합물을 결합하는 경우에는 관련 기록을 작성·보관하는 등 대통령령으로 정하는 안전성 확보조치를 하도록 하고 특정 개인을 알아보는 행위를 금지하는 한편 이를 위반하는 경우 형사벌칙과 과징금 등을 부과하도록 한다.

또한 개정안은 행정안전부, 방송통신위원회, 금융위원회 등으로 분산된 개인정보보호 감독기관의 역할을 개인정보보호위원회로 일원화시키는 내용도 담고 있다. 개인정보보호위원회를 국무총리 소속 중앙행정기관으로 개편하는 한편, 현행법상 행정안전부의 기능을 개인정보보호위원회로 이관하고 개인정보보호위원회에 관계 중앙행정기관의 장에게 공동조사 및 처분 등에 대한 의견제시권을 부여하여 개인정보 보호 컨트롤타워 기능을 강화하도록 하고 있다. 이와 더불어 「정보통신망법」의 개인정보보호 관련 규정을 삭제하면서 국외 이전 시 보호 조치, 국외 재이전, 국내대리인, 손해배상 보험 등 현행법과 상이하거나 「정보통신망법」에만 있는 규정을 특례로 규정한다.

**나. 「정보통신망법」 개정안(노웅래 의원 발의)**

마찬가지로 2018년 11월 15일 국회 과학기

술정보통신위원장인 노웅래 의원이 대표발의한 「정보통신망법 개정안」(의안번호 제16622호)은 위 「개인정보보호법 개정안」과 같은 배경을 가지고 다수의 개인정보 관련 법령의 유사·중복 조항을 정비하고 개인정보보호 거버넌스 개선방안을 마련하기 위해 발의되었다.

개정안의 주요 내용은 「개인정보보호법」, 「정보통신망법」 등으로 산재한 법체계와 행정안전부, 방송통신위원회, 개인정보보호위원회 등 다수의 감독기구가 존재함에 따른 수범자의 혼란과 중복규제 부담 등의 문제를 해결하기 위하여 「정보통신망법」에 규정된 개인정보 보호에 관한 사항을 「개인정보보호법」으로 이관하고 온라인상의 개인정보 보호와 관련된 규제 및 감독의 주체를 방송통신위원회에서 개인정보보호위원회로 변경하는 것이다.

**다. 「신용정보법」 개정안(김병욱 의원 발의)**

은행, 카드, 보험, 금융투자 등 금융업 분야 별로 관리되고 있는 데이터가 대량으로 축적되어 있는 금융 분야는 다양한 개인 특성 정보를 결합하여 맞춤형 금융상품을 개발할 수 있고 다른 산업 분야와의 확장적인 융합도 가능하기에 데이터의 활용 가치가 상당히 높다. 이에 데이터 시대 도래로 인한 기술·경제적 환경 변화를 수용하여 적극적으로 데이터를 활용할 수 있도록 하는 동시에 빅데이터 활용에 따른 부작용을 방지하기 위한 안전장치를 강화하기 위하여 2018년 11월 15일 김병욱 의원의 대표발의로 「신용정보법 개정안」(의안번호 제16636호)이 발의되었다.

개정안은 유럽연합 개인정보보호법(GDPR) 등 해외의 데이터 규제와 관련된 입법례를 국내 실정에 맞추어 도입하고 기존의 개인정보 보호규제 완화 필요성에 관한 사회적 논의를 반영함으로써 금융 분야의 데이터 분석·활용의 제도적 기반을 마련하기 위한 취지로서 그 주요내용은 다음과 같다.

우선 추가정보를 사용하지 아니하고는 특정 개인을 알아볼 수 없도록 처리(가명조치)한 개인신용정보로서 가명정보의 개념을 도입하여 빅데이터 분석·이용의 법적 근거를 명확하게 한다. 가명정보는 통계작성, 연구, 공익적 기록보존 등을 위해서는 신용정보주체의 동의 없이도 이용하거나 제공할 수 있다. 또한 데이터 전문기관을 통한 데이터 결합의 근거를 마련하고 가명정보의 안전한 이용을 위한 보안장치를 의무화하였으며 영리·부정한 목적의 재식별시 징벌적 과징금 부과 등 엄격한 사후처벌을 신설하는 등의 빅데이터 활성화 조항들을 다수 추가하였다. 더불어 개인정보보호위원회의 위상과 기능을 강화하고 「개인정보보호법」과 「신용정보법」 간 유사중복 조항을 정비하는 내용을 담고 있다.

또한 금융 분야 데이터 산업 육성을 위해서는 신용정보 관련 산업 규제체계 정비, 금융분야 마이데이터(MyData) 산업 도입 등과 관련한 조항을 신설하였으며 금융 분야 정보보호 규제 내실화를 위하여 신용정보주체인 개인이 빅데이터 시대에 소외되지 않도록 정보 활용 동의서 등급제를 도입하고 프로파일링 대응권 등 새로운 개인정보

자기결정권을 도입하도록 하고 있다.

### 3. 데이터 규제 3법 개정 전망과 향후 과제

「개인정보보호법 개정안」(인재근 의원 대표발의·행안위), 「정보통신망법 개정안」(노웅래 의원 대표발의·과방위), 「신용정보법 개정안」(김병욱 의원 대표발의·정무위) 등 세 개의 축으로 이뤄져 있는 데이터 규제 3법은 크게 가명정보 등 새로운 개인정보 관련 개념의 도입, 개인정보 관련 감독기관의 일원화 등으로 그 핵심 내용을 공유하고 있다. 해당 내용들은 앞으로도 법안소위에서 지속적인 쟁점사항으로 논의될 것으로 예상된다.

데이터 규제 3법 통과 의 길목에 있어 시민단체의 가장 큰 저항을 받고 있는 쟁점은 가명정보 개념 도입에 관한 것이다. 특히 「신용정보법」 개정안은 가명조치에 따른 정보를 가명정보로 개념화하고 그 활용 범위를 규정함으로써 그간 법적 근거 없이 운용되던 ‘비식별 조치 가이드라인’<sup>9)</sup>의 법적 근거를 마련해 줄 수 있을 것으로 기대되나 상업적 목적의 통계작성 및 산업적 연구를 목적으로 정보주체의 동의 없이 제공·활용할 수 있도록 허용하는 것은 그 범위와 판단기준을 법률에서 구체적으로 정하지 않을 경우 데이터 활용 기업들의 자의적 판단을 초래할 수 있다. 이는 자칫 우리 「개인정보보호법」 체계의 근간을 흔들 수 있는 문제이므로 매우 신중하게 논의되어야 한다. 개인정보에 관한 자기결정권을 인정한 헌법재판소의 결정례<sup>10)</sup>에 의하면 정보주체인

9) 관계부처 합동, 「개인정보 비식별 조치 가이드라인」, 2016.06.30.

개인의 권리는 헌법적 기본권에 해당하는데 자칫 불명확한 개념의 도입이 위헌 논란으로 번질 가능성도 배제할 수 없다.

또한 「개인정보보호법 개정안」에는 정보주체의 동의가 필요하지 않은 가명정보의 활용 목적에 ‘과학적 연구’를 새롭게 포함하는데 이러한 모호한 개념 정의가 지나치게 포괄적으로 해석될 경우 가명정보의 심각한 오·남용이 발생될 수 있다. 가명정보, 익명정보에 대한 기준을 정립하는 것은 개인정보 규제에 상당 수준으로 완화해준다고 볼 수 있는데 아직 가명처리의 적정 수준 및 가명정보에 대한 안전성이 제대로 검증된 바 없으며 이로 인한 문제가 생겼을 시 책임 구조도 정리되지 않은 상황이기 때문에 개인정보의 가치를 경제적 효율성의 관점으로만 바라볼 것이 아니라 정보주체의 인격권은 물론 포괄적 기본권의 관점과도 조화를 이룰 수 있도록 보다 세밀한 법률 검토가 필요하다.

한편 국제 기준 등에 비추어 볼 때 독립성과 실행 권한이 부족하다고 평가받던 개인정보보호위원회의 기능과 권한을 재정립하고자 하는 개정안의 내용은 유럽연합 개인정보보호법(GDPR) 적정성 평가<sup>10)</sup>의 핵심 요소가 될 것으로 예측된다. 한국은 그간 유럽연합 집행위원회와 해당 내용에 대해 협상해 왔지만 개인정보 보호 관련 정책 집행, 감독권, 피해 구제 등의 권한을 지닌 개

인정보보호위원회의 독립성이 충분하지 않다는 이유 등으로 적정성 평가를 통과하지 못하였다<sup>12)</sup>. 개인정보보호위원회의 독립성을 확보해주고 과학기술정보통신부, 금융위원회, 행정안전부 등으로 분산되어 있는 개인정보 관련 규제 컨트롤타워를 일원화하여 규제·감독 권한을 통합하도록 하는 이번 법률 개정안은 유럽연합 개인정보보호법의 적정성 평가를 충분히 충족시킬 수 있을 것으로 예상되나 개정안 작업에 있어 유럽연합 집행위원회 등과 실무적으로도 긴밀한 의견 조율이 병행되어야 실패를 반복하지 않고 법률 개정의 실익을 찾을 수 있을 것이다.

개인정보보호위원회의 기능 및 권한을 통합하는 것만으로는 현재 산적한 개인정보보호 규제의 근본적인 문제점을 해결하기에는 그 한계가 여전하다. 이번 개정안은 1차적 개인정보 관련 규제 기능은 개별 행정기관이 담당하고 개인정보보호위원회는 개별 행정기관에 대한 감독권과 제도개선 등 총괄주무기관으로서의 권한을 갖고 2차적 조치권을 통해 문제를 해결하는 등의 개인정보규제체계의 전환 기반을 마련하는 데 의미를 두어야 한다. 향후 관련 논의를 지속하여 궁극적으로는 개인정보보호와 관련된 법률은 기본법과 특별법 두 개의 체제를 조화롭게 운영하고 각 분야별 개별법을 중심으로 개인정보보호 제도를 운영하는 체계로 전환해 나가는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

10) 현재 2005. 5. 26, 99헌마513; 현재 2005. 7. 21, 2003헌마282

11) 역외국가가 유럽연합 개인정보보호법의 요구 수준으로 개인정보를 보호하고 있는지를 평가하는 제도. ‘유럽연합 개인정보보호법 적정성 평가’ 가입 국가의 기업들은 유럽 연합 기업들과 같이 유럽연합 시민의 개인정보를 국외로 이전하여 활용할 수 있다. 링크 참조.

([https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en))

12) 강성욱, “일본은 GDPR 적정성 평가 완료…한국은 ‘올해도 어렵다’”, 보안닷컴, 2019.01.29.

### 4. 나가며

데이터 규제 3법 개정을 통해 데이터 경제 혁신의 토대를 만드는 것은 더 이상 거스를 수 없는 시대적 흐름이다. 그러나 발의된 지 10개월이 넘어가는 현재까지도 3개 법의 개정안은 각 상임위원회 법안소위에 머물러 있다. 거듭된 국회 파행으로 법안 통과가 계속적으로 미뤄져 왔지만 이번 정기국회에서는 모든 이해당사자들이 적극적인 의지를 가지고 반드시 입법 논의를 진전시켜야 한다. 하지만 개인정보 활용과 보호를 동시에 높이는 규제 혁신은 과연 가능할 것인가? 데이터 규제 혁신에 관하여는 개인정보의 개념 정의의 구체화를 통한 이용 활성화 방안부터 개인정보 규제기관의 기능·권한 재정립 문제까지 다양한 논의가 동시다발적으로 진행되고 있으나 가까운 시일 내에 모두가 만족할 수 있는 합의점을 찾기는 쉽지

않아 보인다.

이럴 때일수록 본질로 돌아와 해법을 찾아야 한다. 데이터 규제 혁신의 주된 대상은 데이터 활용의 시작점부터 발목을 잡는 수 많은 의무조항과 처벌조항들이 되어야 한다. 정부는 빅데이터 활용을 자유롭게 허용해 주되 사고가 발생하거나 사회적 위험이 가중된 분야에서 조사권을 발동하여 책임구조를 명확히 밝히고 그 후속조치를 취하는 것에 집중해야한다.

무엇을 허용해 줄 것인가를 찾는 것보다 우선되어야 할 것은 정부가 해야 할 일과 하지 않아야 할 일을 제대로 구분하는 것이며 해당 작업이 끝난 뒤에야 비로소 기업이 체감하는 데이터 규제 혁신, 국민들이 체감할 수 있는 실질적인 이용자 보호 정책 설계가 가능할 것이다. KISO JOURNAL

### [ 참고문헌 ]

[1] 관계부처 합동, 「개인정보 비식별 조치 가이드라인」, 2016.06.30.  
 [2] 국회 4차 산업혁명 특별위원회 활동결과보고서, 「개인정보 보호와 활용을 위한 특별 권고안」, 2018.05.  
 [3] 방동희, “데이터 경제 활성화를 위한 데이터 법제의 필요성과 그 정립방향에 관한 소고”, 법학연구, 제59권 제1호, 2018.  
 [4] 이제희, “4차 산업혁명 시대, 개인정보자기결정권 보장을 위한 법적 논의”, 한국토지공법학회, 제80권, 2017.  
 [5] 행정안전부 공공데이터전략위원회, “「개인정보보호법」 개정방향”, 제3기 공공데이터전략위원회 4차 회의 보고사항, 2018.10.12.  
 [6] Directive (EU) 2015/2366 of 25 November 2015.  
 [7] EUROPEAN COMMISSION, “European Commission adopts adequacy decision on Japan, creating the world’s largest area of safe data flows”, EUROPEAN COMMISSION Press Release Database, 2019.01.23.  
 [8] Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), OJ 2016/L 119/1, 27 April 2016

## 방송법 전부개정안의 함의와 전망

최세경 / 중소기업연구원 박사

### <Keyword>

OTT서비스, 방송법, 수평적 규제체계

### 1. 들어가며

현행 「방송법」은 2000년 1월 12일에 기존 「방송법」, 「종합유선방송법」, 「유선방송관리법」 및 「한국방송공사법」 등을 폐지하고 제정한 일명 「통합방송법」에 근간을 두고 있다. 이후 「방송법」은 총 57번의 부분개정이 이루어졌지만 2000년 「통합방송법」이 담고 있는 방송제도의 기본구조, 규제 이념과 체계 등은 큰 변화 없이 현재까지 이어져 왔다. 하지만 지난 20년 동안 방송 현실이 급변하면서 법적 규범과 현실 간에 괴리가 커지자 「방송법」 개정 또는 제정 논의가 꾸준히 제기되었다. 특히 방송 통신 융합의 급속한 진전에 맞춰 다양한 신규 미디어 서비스의 시장 진입을 촉진하고 공정한 경쟁을 보장하기 위해 수평적 규제체계를 도입하려는 여러 법안이 2015년 이후부터 본격 발의되었다<sup>1)</sup>.

이러한 연장선상에서 최근 「방송법 전부개정안」(김성수 의원 대표발의, 의안번호: 201707)이 발의되어 사회적 주목을 받고 있다. 특히 이 법안은 OTT서비스를 방송법 규제의 대상으로 포함시키고 있어 OTT서비스 규제에 대한 찬반론을 야기하고 있다. 미디어 시장에서 OTT서비스의 영향력이 커지고 있는 만큼 OTT서비스의 규율 사항이 이슈가 되는 것은 당연하다. 하지만 이 법안은 2000년 「통합방송법」에 근간을 두고 있는 현행 「방송법」을 약 20년 만에 전면 개정하는 것으로 방송제도에 커다란 변화를 가져올 수 있는 여러 규율 사항을 포함하고 있다. 따라서 이 글은 개정안 의결 시 보다 심도 있는 사회적 논의를 위해 개정안이 담고 있는 주요 내용과 함의를 살펴보고자 한다.

1) 예를 들어, 정부가 2015년 11월 16일에 국회에 제출한 「방송법 일부개정안(의안번호: 1917906)과 2016년 6월 17일 국회에 제출한 「방송법 일부개정안(의안번호: 2000332)」 등

## 2. 방송법 전부개정안의 주요 내용과 함의

「방송법 전부개정안」의 가장 핵심적 내용은 전송수단에 따라 방송사업 및 방송사업자를 규율하는 기존 수직적 규제체계를 역무(서비스) 중심의 ‘수평적 규제체계’로 전환한 것이다. 이에 따라 방송사업을 ‘지상파방송사업,’ ‘유료방송사업,’ ‘방송콘텐츠제공사업’으로 분류하고 있다. 기존의 종합유선방송, 위성방송사업, 인터넷멀티미디어 방송사업(IPTV사업)을 유료방송사업으로 일원화하여 규정함으로써 동일서비스 동일규제의 원칙을 견지한 것이다. 유료방송사업에 IPTV사업을 포괄하여 규정하는 만큼 기존의 「방송법」과 「인터넷멀티미디어방송사업법」을 통합하여 인허가, 소유, 행위규제를 일치성과 형평성을 갖도록 정비했다.

한편, ‘온라인동영상제공사업’을 신설하여 OTT서비스를 방송사업이 아닌 제3의 플랫폼 계층에 해당하는 것으로 분류했다. OTT서비스의 유형이 다양하고 광범위한 만큼 유료방송사업으로 분류하지 않는 대신, 새로운 법적 근거를 두어 유료방송서비스와 직접 경쟁하며 사회적 영향력이 상당한 OTT사업자의 경우 ‘신고’하도록 하여 최소한의 규제를 받도록 한 것이다. 이에 따라 온라인동영상제공사업에 대한 별도의 심의체계를 마련하도록 규정하고 내용과 광고의 명확한 분리, 자료 제출과 금지행위 규율의 대상에 포함시켰다.

「방송법 전부개정안」은 ‘공영방송사’의 지위를 새로 도입하고 KBS, EBS, MBC를 공영방송사로 규정한 후 방송 일반보다 더

강한 공적 책임을 부여하고 있다. 특히 공영방송사가 공적 책무를 실현하기 위한 ‘공적가치 이행계획’을 매년 수립하고 그에 따라 이행 실적을 매년 공표하도록 했다. 또한 방송통신위원회는 공영방송사의 공적 책무에 대한 구체적 내용과 이행 절차를 정해야 하며, 3년마다 공영방송사의 공적가치 성과평가를 실시하고 그 결과를 공표해야 한다. 정부는 공영방송사의 공적 책무를 강화하는 대신 공영방송사에 대해 재정적 지원을 할 수 있다. 특히 수신료로 운영되는 KBS의 설립과 운영에 관한 사항은 「한국방송공사법」을 별도로 제정함으로써 지배 구조의 개선과 재정안정성을 높일 수 있는 법적 근거도 마련했다.

이와 같은 방송구조와 방송 규제체계의 개편에 따라 ‘시청자 권익 증진,’ ‘유료방송의 다양성 제고,’ ‘공정경쟁 촉진,’ ‘금지행위 보완,’ ‘지역방송 발전과 규제 보완’ 등을 개정하거나 새로 신설했다. 먼저 방송사업자가 ‘시청자’에 갖는 의무를 소극적 관점의 ‘권익 보호’에서 소극적 관점의 ‘권익 증진’으로 확장시켰다. 구체적으로 시청자위원회를 운영해야 하는 의무 대상 사업자를 유료방송사업자까지 확대하고, 그 권한에 ‘시청자 불만 처리 및 방송사업에 대한 의견 제시와 시정요구’를 추가했다.

둘째, 유료방송의 다양성을 높이기 위해 유료방송 이용약관을 ‘승인’에서 ‘신고’로 변경했다. 유료방송사업자가 상품과 서비스 중심의 경쟁을 하도록 유도한 것이다. 다만 시장 지배적 유료방송사업자의 지위 남용을 억지하기 위해 방송사업의 규모와 시장점유율 등이 정한 기준을 넘는 사업자

의 경우 이용약관을 ‘인가’받도록 규정해 놓았다.

셋째, 수평적 규제체계 하에서 방송사업자 간 공정한 경쟁을 도모하기 위해 ‘공정경쟁 촉진’에 관한 장을 새로 신설하고 있다. 정부가 공정한 경쟁의 환경을 조성하기 위해 노력할 것을 명시하고 공정경쟁 규제의 실효성을 높이기 위해 금지행위의 유형을 확장시켰다. 특히 금지행위 확인을 위한 조사 절차, 위반에 따른 손해배상 청구 등에 관한 내용을 새롭게 마련했다. 또한 사업분류가 지연되거나 허가 등의 대상 여부가 불명확하여 신규 서비스의 진입이 늦어지는 문제를 해결하기 위해 ‘신규서비스 승인제도’를 도입했다. 즉, 과학기술정보통신부와 방송통신위원회는 기존에 허가 등을 받지 않은 개인 또는 법인이 신규 서비스를 제공하고자 할 때, 허가등의 대상 여부를 요청받은 날로부터 90일 이내에 결정하여 통보하도록 한 것이다.

넷째, 기존의 「지역방송발전지원특별법」을 폐지하고 「방송법」에 지역방송발전 지원에 관한 장을 신설했다. 공동체 라디오방송을 지역방송의 범위에 포함시켜 정부의 지원 대상이 되도록 하고, 지역방송발전위원회의 권한을 보다 강화하여 구체적인 지원을 실행할 수 있는 근거를 마련한 것이다.

### 3. 향후 과제와 전망

이번 「방송법 전부개정안」은 지난 20년간 유지되었던 전송수단별 수직적 규제체계를 방송통신융합이란 현실에 맞춰 동일(역무) 서비스에 따라 동일규제하는 수평적 규제체계로 전환한 것이다. 수평적 규제체계의 전환을 통해 신규 서비스의 시장 진입과 공정경쟁을 촉진하려는 취지를 담고 있다. 동시에 모든 방송사업자에게 방송 일반의 공적 책임을 부여함으로써 서비스 특성에도 불구하고 사회문화적 규제 수준에 차이가 없었던 문제를 개선하는데 주안점을 두고 있다. 방송 일반보다 더 강한 공적 책임을 갖는 공영방송사를 명시함으로써 전체 방송의 공익성과 건전성을 향상시키려 한 것이다.

EU를 중심으로 한 영국, 프랑스, 독일 등은 이미 10여 년 전부터 방송통신융합에 대응하여 수평적 규제체계를 방송통신 관련 법체계에 반영했다. 전송서비스 계층은 규제를 완화하여 경쟁을 촉진하고, 콘텐츠 계층의 경우 사회문화적 규제를 유지하면서 ‘공공서비스방송(public service broadcasting)’의 범위와 역할을 별도로 규정해 놓았다. 그러한 점에서 볼 때, 「방송법 전부개정안」은 비록 늦었지만 현행 「방송법」이 방송 현실을 규율하지 못하

**“기존 수직적 규제 체계를 역무(서비스) 중심의 ‘수평적 규제체계’로 전환“**

**“이후 방송사업은 ‘지상파방송사업’, ‘유료방송사업’, ‘방송콘텐츠제공사업’으로 분류“**

**“OTT서비스를 방송사업이 아닌 제3의 플랫폼 계층에 해당하는 것으로 분류“**

는 구조적 문제를 해결할 수 있는 방향성을 제시한 것으로 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 다음과 같은 몇 가지 과제를 남겨 놓고 있다.

첫째, 이미 방송과 통신의 경계가 사라지고 있는 상황임에도 불구하고 여전히 방송의 개념을 유지한 채 방송 분야에 한정하여 법체계 개편을 제시한 것이다. 비록 온라인동영상제공사업의 개념을 신설하여 규율하고 있지만, 방송 위주의 수평적 규제체계만으론 기존 통신 서비스와 OTT 서비스처럼 중간 영역에 있는 융합서비스 간의 규제 형평성을 확보하기가 어렵다. OTT 서비스는 넷플릭스(Netflix), 웨이브(Wavve)처럼 사업자가 콘텐츠 제작과 배포의 통제권을 갖는 형태뿐만 아니라 유튜브(Youtube), 아프리카TV 등처럼 이용자가 콘텐츠 제작과 배포를 결정하는 동영상공유플랫폼의 형태까지 매우 다양하기 때문이다. 이러한 이유로 방송법의 규율 대상이 되는 방송의 범위 또는 유료방송과 유사한 온라인동영상서비스를 별도로 확정해야 하는 어려움이 여전히 남아있다.

사실 EU는 방송통신 분야에 대한 수평적 규제체계를 도입하면서 ‘방송’이라는 개념 대신에 ‘시청각미디어서비스(Audiovisual Media Service)’라는 개념을 이미 사용했다. 더 이상 전통적 방송 개념으로 포괄하기 어렵지만 방송처럼 사회적 영향력이 상당한 콘텐츠 서비스가 등장하는 것을 고려하여 아예 새로운 개념을 사용한 것이다.

특히 2018년 11월에 개정된 「시청각미디어서비스지침(Audiovisual Media Service Directive)」은 ‘전통적인 텔레비전(Traditional TV broadcasters),’ ‘주문형비디오(Video on Demand providers),’ ‘동영상공유플랫폼(Video-sharing platforms)’을 시청각미디어서비스로 분류하고 있다<sup>2)</sup>.

그리하여 사회적 영향력에 따라 시청각미디어서비스의 규제수준에 차이를 두면서 OTT서비스에 대한 사회문화적 규제의 불가피함을 강조하고 있다. 따라서 EU 사례처럼 현행의 「방송법」, 「전기통신사업법」 및 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 등의 방송통신 관련법을 일원화하고 방송통신의 수평적 규제체계를 마련하는 장기적 방안을 고민해야 할 것이다.

둘째, 「방송법 전부개정안」이 기존의 우선종합방송사업, 위성방송사업, 인터넷멀티미디어방송사업을 유료방송사업으로 통합한 수평적 규제체계를 제안했음에도 불구하고, 해당 정책을 소관하는 정책추진체계를 일원화하지 않는 점도 한계라 할 수 있다. 현재 방송 관련 정책의 소관 부처는 방송 매체 또는 분야에 따라 ‘과학기술정보통신부,’ ‘방송통신위원회,’ ‘문화체육관광부’ 등으로 분산되어 있다. 이로 인하여 방송 관련 정책이 효율적이고 체계적으로 추진되지 못한다는 비판이 끊임없이 제기되었다<sup>3)</sup>.

2) European Commission (2018.11.9.), Revision of the Audiovisual Media Services Directive(AVMSD). Available:<<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/revision-audiovisual-media-services-directive-avmsd>>.

3) 김수원,김성철 (2017), 문재인 정부의 방송통신 정부 조직 개편 방안, 「방송통신연구」, 통권 99호, 9~36.

따라서 방송과 OTT 서비스에 대한 수평적 규제체계를 도입하고자 한다면, 현재 분산된 방송 관련 소관부처를 일원화하는 형태로 정책 거버넌스를 전면 개편하는 방안도 함께 제시할 필요가 있다.

셋째, 공정경쟁을 촉진하려면 ‘경쟁 제한성’을 판단하고 ‘시장지배적사업자’의 지위 남용을 규율할 수 있는 법적 근거를 마련해야 한다. 전기통신설비의 동등 제공, 콘텐츠 동등 접근, 결합상품을 통한 시장 지배력 전이, 방송사업자의 부당한 이용자 차별행위 등을 사후에 제대로 규제하려면 시장지배적사업자를 식별할 수 있어야 하기 때문이다. 하지만 「방송법 전부개정안」은 방송시장의 경쟁상황을 평가하여 시장지배적사업자를 판단·지정할 수 있는 법적 근거가 명시되어 있지 않았다. 따라서 방송시장에서 어떠한 사업자가 시장 지배력을 갖는가를 구체적으로 명시하거나, 적어도 이를 판단·지정하는데 필요한 구체적 절차를 법률에 반영하는 방안을 마련해야 할 것이다.

넷째, 공영방송사를 규정함에 있어서 수신료를 운영되는 KBS와 기타 재원으로 운영되는 EBS, MBC 간에 법적 위상을 명확히 설정하지 않은 것도 한계이다. 일반적으로 공영방송사는 ‘특수임무,’ ‘재정특권’ 그리고 ‘민주적 사회통제원리’라는 세 가지 요소를 갖춰야 한다<sup>4)</sup>.

그러한 점을 고려할 때, 공영방송사라도 KBS는 EBS 또는 MBC과 위상에서 분명한 차이가 존재한다. 하지만 이번 「방송

법 전부개정안」은 세 공영방송사를 동일하게 취급하고 있다. 물론 KBS의 설치와 운영을 규정하는 「한국방송공사법안」을 따로 발의해 놓았지만, KBS가 공영방송사로서 어떠한 공적 책임을 가지며 그에 상응하여 수신료를 어떻게 산정할 것인가 등은 구체화되지 않았다. 따라서 향후에는 공영방송사간의 법적 위상을 차별화하여 정립하고 수신료로 운영되는 KBS의 경우, 전체 방송시장에서 ‘질적 정향(quality setting)’을 이끌 수 있도록 안정적인 수신료의 산정 등과 같은 구조적 보장을 해주는 방안을 고민해야 할 것이다.

#### 4. 나가며

방송제도는 사회적 영향력이 크고 시장 변화의 속도가 매우 빠른 특성 때문에 방송 구조 및 방송 규제체계 개편에 대한 사회적 합의가 항상 쉽지 않았다. 지난 20년간 방송 현실이 변화했음에도 기존 방송 규제체계를 개편하기 위한 법률적 대응이 지지부진했던 이유도 여기에 있다. 다행히 「방송법 전부개정안」이 발의되면서 새로운 방송 현실에 부합하는 방송구조 및 방송 규제체계를 마련할 수 있는 계기를 맞이하였다. 따라서 이번에는말로 정부나 국회뿐만 아니라 방송사업의 여러 주체들과 학계 및 시민단체 등 다양한 이해관계자가 참여하는 사회적 대타협을 통해 최종 의결이란 성과를 얻을 수 있어야 할 것이다. 그 대타협을 이루어가는 과정 속에서 앞에서 지적한 한계를 보완하는 적절한 수정이 병행되기를 기대한다. KISO JOURNAL

4) 최세경 (2015), 국내 공영방송 수신료 인상의 타당성에 관한 연구: 재정건전성과 시청자 복지를 중심으로. 「방송문화연구」, 27권 2호, 159~193.

## 유료방송 시장 구도 변화

황근 / 전문대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

<Keyword>

유료방송, SK브로드밴드, 넷플릭스

### 더이상 안전지대가 아닌 유료방송 시장

최근 미디어 시장의 최대 화두는 지상파 방송의 추락이다. 올해 지상파 방송 3사의 적자가 1000억 원에 육박할 것이라는 전망이 나오고 있다. 한때 2조 원을 상회했던 지상파 방송 연간 광고 매출이 1조5000억 원 아래로 내려갈 가능성이 높다. 그야말로 추락하는 것은 날개가 없는 것 같은 느낌이다.

원인은 인터넷·모바일로 급속히 빠져나가고 있는 광고 때문이다. 기술적으로 양방향 온라인 매체들과 경쟁하기 힘들고 개인화되고 있는 미디어 소비 행태 변화에 대응할 수 없는 아날로그형 매체의 운명인지도 모르겠다. 여기에 디지털 광고가 전체 시장의 60%를 넘어선 상태에서 광고 수입에 크게 의존하고 있는 지상파 방송사들이 생존을 위협받고 있는 것은 당연할 수도 있다. 그렇다고 유료방송이 안전지대에 놓여있다고 할 수는 없다. 인터넷·모바일 기반의 OTT 서비스들이 급성장하면서 방송 패러다임을 획기적으로 변화시키고 있기 때문이다.

OTT 공세는 크게 두 유형으로 나눌 수 있다. 넷플릭스(Netflix)나 아마존 플러스(Amazon Plus)처럼 완성도 높은 콘텐츠를 온라인을 통해 제공하는 유사방송 플랫폼들과 유튜브에서 급성장하고 있는 비전문적 인터넷 미디어들이다. 넷플릭스는 온라인 비디오대여업자라는 부정적 평가에도 불구하고 전 세계적으로 1억2000만 가입자를 확보하고 있다. 미국이나 유럽에서의 성장은 주춤하지만, 남미나 동남아시아 등에서는 여전히 성장을 계속하고 있다. 최근에는 그동안 소극적이었던 아마존과 훌루(Hulu)까지 본격적으로 OTT 시장에 뛰어들고 있다. 이들은 넷플릭스처럼 고품질 콘텐츠를 직접 제작 혹은 확보하면서 경쟁력을 배가시키고 있다. 한국 시장에서도 넷플릭스의 공세가 예사롭지 않다. 올 한해에만 가입자가 4배 이상 늘었다는 발표도 있었다. 불과 1~2년 전만 해도 저가 유료방송시장에서 넷플릭스가 생존하기 어려울 것이라는 비관적 전망을 완전히 뒤엎는 것이다. 지상파 콘텐츠를 비롯한 국내 프로그램 공급만 봉쇄하면 스

스로 퇴출할 것이라는 국내 방송 사업자들의 전략이 완전히 빗나간 셈이다.

하지만 유료방송시장을 가장 위협하고 있는 것은 유튜브에서 팽창하고 있는 인터넷 미디어들이다. 이미 많은 조사 결과에서 인터넷·모바일 이용 시간이 방송 시청 시간을 추월한 것으로 나타났고, 필수매체 인식도 전통 매체에서 인터넷·모바일로 이동하고 있다는 것을 보여주고 있다. 한 자릿수 시청률에 머무는 대부분의 유료방송 채널들보다 많은 구독자와 클릭 수를 확보한 유튜브 방송들이 속속 늘어나고 있다. 심지어 지상파 방송 하루 매출보다 큰 광고 수입을 올리는 여섯 살짜리 유튜브까지 있다. 더구나 일부 유튜브는 아마추어 수준을 넘어 본격적인 인터넷 미디어로 성장하고 있다. 이에 기존 매체들까지도 고유의 송출방식에서 벗어나 온라인으로 이동하는 현상도 벌어지고 있다. 이 같은 시청자 이탈이 지속한다면 저가 시장의 취약한 구조를 가진 우리 유료방송들도 곧 위기에 봉착할 가능성이 크다.

### 유료방송 시장의 탈출구 인수·합병

이에 대응하기 위해 유료방송 사업자들이 선택한 전략은 인수·합병을 통한 몸짓 불리기인 것 같다. 올해 초 'LGU+'의 'CJ헬로비전' 인수와 'SK브로드밴드'의 '티브로드' 인수·합병이 연이어 발표되었다. 또한, 유료방송합산규제 후속 정책 혼란으로 애매한 입장이지만 유료방송 1위 사업자 'KT'도 '딜라이브' 인수·합병을 검토하고 있는 것으로 알려졌다. 이른바 'IPTV의 케이블TV 사냥'이 본격화되고 있는 것이다. 그 이유는 유료방송 시장이 포화상태를 넘어서면서 시장에서

경쟁을 통해 가입자를 늘리는 것이 점점 어려워지고 있기 때문이다.

어쩌면 규모의 경제에 크게 의존하는 미디어 사업의 특성상 당연한 일일 수도 있다. 그렇지만 유료방송 사업자 간 인수·합병은 전체 미디어 시장에 미치는 영향이 적지 않다는 점에서 다소 신중할 필요가 있다. 정부의 승인 심사가 6개월 이상 지속하는 것도 어찌 보면 이런 고민을 읽을 수 있는 부분이다. 특히 우리 유료방송 시장은 주 재원을 홈쇼핑 송출 수수료 같은 B2B 수익에 의존하고 있다는 점에서 유료방송 플랫폼 사업자들 간의 인수·합병은 많은 정책적 과제들을 유발할 수 있다.

물론 미디어 기업 간 인수·합병은 세계적 추세다. 디지털 융합으로 매체 간 경계가 허물어지면서 '고착 효과'나 '네트워크 효과'가 강하게 작동하고 있는 미디어 시장 역시 급속히 '승자독식' 구조로 재편되고 있다. 2010년 이후 'Verizon'이 'AOL', 'Awesomeness', 'Yahoo'를 인수·합병하였고, 'Time Warner Cable' 인수에 실패했던 'Comcast'는 2014년에 'NBC Universal'과 'Dream Works'를 인수하였다. 지난 3월에는 2년 넘게 소송을 벌여왔던 'at&t'의 'Time Warner Cable' 인수·합병도 법원에서 허용되었다. 또 최근에는 미국 법무부가 3, 4위 이동통신업체인 't-mobile'과 'Sprint' 간 합병도 조건부로 승인하였다.

이러한 글로벌 미디어 기업들의 인수·합병은 주로 플랫폼 사업자들이 콘텐츠 사업을 내부화해 경쟁력을 강화하기 위한 목적에서 추진되고 있다. 하지만 우리 유료방송 시장

에서 추진되고 있는 인수·합병은 가입자 확대를 위한 플랫폼 사업자들 간의 수평적 결합이라는 점에서 글로벌 미디어 기업들의 인수·합병과는 큰 차이가 있다. 실제로 ‘LGU+’와 ‘SK브로드밴드’의 인수·합병 신청이 허용된다면 우리 유료방송시장은 IPTV를 소유하고 있는 통신사업자 3강 체제가 더욱 확고해지게 된다. ‘LGU+’는 844만, ‘SK브로드밴드’는 806만으로 선두 ‘kt’의 1070만명에 이어 2, 3위 사업자로 자리 잡아 지금보다 더 치열한 가입자 경쟁을 벌일 것으로 전망된다.

### 인수·합병의 성격

통상적으로 기업 간 인수·합병은 ① 자산 재배치를 통한 이익 극대화 ② 규모의 경제와 범위의 경제를 통한 영업 시너지 제고 ③ 신규 사업자나 잠재적 경쟁자 제거 ④ 고객 및 원자재 공급에 있어 협상력 강화 ⑤ 기업지배구조 개선 등과 같은 목적에서 추진된다. 특히 수평적 인수·합병은 기업 규모를 늘려 시장지배력을 강화하기 위한 목적인 경우가 많다. 그렇다면 지금 IPTV 사업자들의 케이블TV 인수·합병 목적은 주로 ② ③ ④에 해당한다고 할 수 있다.

특히 IPTV 3사 중 가장 열위 사업자인 ‘LGU+’가 앞장서 인수·합병을 추진한 이유는 규모의 경제를 실현해 영업이익을 극대화하기 위한 목적이라 할 수 있다. 그렇다면 여기서 영업이익이란 무엇을 의미하는 것일까? 표면적으로는 가입자를 늘려 수신료 수익을 높이는 것으로 생각할 수 있지만, 우리 유료방송시장의 특성을 들여다보면 그 의미는 다를 수 있다.

우리나라 유료방송 총가입자 수는 3195만으로 단체가입, 복수가입자 등을 고려하더라도 이미 포화상태를 넘어선 상태다. 이 같은 시장포화상태에서 이윤을 더 높이기 위해서는 ‘상품의 질을 통한 선순환 경쟁’, ‘가격경쟁을 통해 경쟁사의 가입자를 전환하는 방법’, ‘인수·합병을 통해 경쟁사업자를 흡수해 시장 점유율을 높이는 방법’ 등이 모색될 수 있다. 그렇지만 현재 우리 유료방송 시장 상황을 고려해 보면 앞의 두 방법은 비효율적인 것이 사실이다. 과포화 상태에서 경쟁사업자의 가입자를 끌어온다는 것이 쉽지 않고 전환 비용도 클 수밖에 없다. 더구나 우리 유료방송 시장은 모바일 결합상품을 축으로 강력한 ‘고착 현상(lock in)’이 작동하고 있다. 그 때문에 가장 용이한 방법은 경쟁사업자를 인수·합병하는 것이다. 그 때문에 최근 유료방송시장의 인수·합병 경쟁은 마치 2000년대 초반 케이블 SO의 ‘중계 유선방송 사들이기 경쟁’과 비슷한 양상으로 보인다.

문제는 당시 중계 유선방송 인수·합병 경쟁이 우리 유료방송 시장 저가 고착의 시발점이 되었다는 것이다. 다만 당시 저가 경쟁의 지렛대가 인터넷 결합상품이었다면 지금은 모바일 폰을 축으로 하는 통신·방송 결합상품이라는 차이가 있을 뿐이다. 더구나 2000년 초반에는 지상파방송 재송신 대가 같은 지출요인이 없었지만, 지금은 지상파방송 재송신 대가와 이를 보전할 수 있는 홈쇼핑 송출 수수료라는 간접재원이 사업 중심에 있어 상황이 더욱 복잡해졌다. 현재 우리 유료방송 플랫폼들의 생명줄은 시청 수수료가 아니라 홈쇼핑 송출 수수료다. 특히 케이블 TV와 위성방송은 홈쇼핑 송출 수수료가 영

업이익의 200%를 훨씬 상회하고 있다. 만약 인수·합병이 허용된다면 홈쇼핑 송출 수수료 의존도가 상대적으로 낮았던 IPTV마저 저가 가입자 확보 경쟁에 본격적으로 돌입하게 될 가능성이 높다. 이처럼 가입자 숫자에 비해 수입이 결정되는 간접재원 의존도가 높다는 것은 저가 경쟁을 가속할 위험성이 있기 때문이다. 결론적으로 우리 유료방송시장에서의 인수·합병은 글로벌 미디어 기업들처럼 콘텐츠 내부화가 아니라 지상파방송 재송신 대가, 프로그램사용료 그리고 홈쇼핑 송출 수수료 같은 연관 사업자들과의 협상에서 유리한 입지를 확보하기 위한 유료방송사들의 협상력(bargaining power) 제고에 목적을 두고 있다 할 수 있다. 그 때문에 콘텐츠를 통해 시장에서 경쟁하는 선순환구조를 더 심각하게 황폐화할 가능성을 내포하고 있다.

### 유료방송 시장 지각변동의 명·암

이 같은 유료방송 시장에서의 지각변동은 연관시장인 지상파방송사나 콘텐츠 사업자들에게도 전략적 연대를 압박할 가능성이 높다. 실제 인수·합병 심사과정에서 모든 방송사업자가 이해득실에 따라 합종연횡하는 모습을 극명하게 보여주었다. 그렇게 된다면 지금도 좀처럼 타협점을 찾지 못하고 있는 지상파 재송신 대가, 홈쇼핑 송출 수수료 등을 둘러싼 사업자 간 갈등이 더 심화될 가능성이 있다. 더 나아가 지금까지의 개별 사업자 간 간헐적 갈등 양상을 벗어난 전면전 양상으로 확대되면서 ‘치킨 게임’이 끝없이 이어질 수도 있다. 물론 그 피해는 시청자들에게 돌아가게 될 것이다. 한마디로 유료방송 시장에서의 인수·합병은 ‘지상파방송-플

랫폼 사업자-TV홈쇼핑 채널’ 같은 밸류체인 상의 모든 영역에 연쇄적 갈등으로 확산될 위험이 있는 것이다. 더구나 법적 미비와 정책적 혼선으로 정부의 사업자 간 조정능력이 사실상 결여된 상태에서 이 같은 우려가 더 커질 수밖에 없다.

이처럼 나비효과를 유발할 수 있는 유료방송 인수·합병 심사에 있어 정부의 치밀하고 다차원적인 검토가 요구된다. 하지만 지난 6개월간 정부의 인수·합병 심사과정을 보면 지나치게 양적 측면에서 시장지배력과 결합 판매에 미치는 효과에만 초점이 맞추어진 것 같은 느낌이다. 또 공정위 등은 인수·합병으로 강화된 시장지배력을 근간으로 유료방송 수신료를 인상할 수 있다는 우려를 하는 것 같다. 그렇지만 앞서 설명했던 우리 유료방송 시장의 특성을 고려하면, 인수·합병 이후에 반대로 가입자 확보를 위한 저가 경쟁이 더욱 심화할 가능성이 더 높다. 그렇게 된다면 결국은 질 좋은 콘텐츠로 가입자 수를 늘리는 선순환 경쟁 구도가 붕괴하고 콘텐츠 시장은 더욱 황폐해질 수도 있다. 최근 넷플릭스가 엄청난 콘텐츠 투자로 우리 방송 시장을 급속히 침식해가고 있는 상황에서 콘텐츠 시장의 붕괴는 전체 방송시장 붕괴로 이어질 수 있다. 이전에 새롭게 방송 시장에 진입했거나 인수를 통해 진입했던 신규사업자들이 표방했던 것과는 달리 실제로는 콘텐츠 투자에 매우 소극적이었던 점도 그런 우려를 더 크게 만드는 이유다. 그런 맥락에서 정부의 치밀한 승인 심사가 필요하며, 인수·합병 추진 사업자들조차 콘텐츠 투자에 대한 신뢰할만한 의지를 보여줘야 할 것으로 생각된다. KISO JOURNAL

# ‘공유 전동킥보드’ 국내 동향과 그 기대효과

KISO 기획팀

<Keyword>

유럽연합, 디지털 단일시장, 저작권 지침, 플랫폼 사업자

## 1. 진화하는 ‘스마트 모빌리티’ 시장

스마트폰 애플리케이션을 설치하고 주차 위치를 지도에서 파악한 후 가까운 전기자전거, 전동킥보드를 찾아 대여하면 되는 공유서비스가 최근 주목받으며 급부상하고 있다. 1인 가구 증가와 도시 인구 집중화로 인한 교통체증 문제로 사용자가 늘어나고 있기 때문이다.



<공유 킥보드 시장이 대기업과 해외 기업까지 뛰어들면서 빠르게 커지고 있다. 서울시 강남구 테헤란로에 세워진 공유 전동킥보드의 모습. 사진=KISO>

급격한 도시화에 따른 문제의 솔루션으로 최근 스마트시티가 전 세계적으로 빠르게 확산되며 ‘스마트 모빌리티(Smart Mobility)’에 대한 중요성도 부각되고 있다. 넓은 의미의 스마트 모빌리티는 전기를 동력으로 하는 전동휠과 더불어 전기자전거, 전동킥보드 등 ‘퍼스널 모빌리티(Personal Mobility)’를 포함하는 의미로 사용된다<sup>1)</sup>.

퍼스널 모빌리티는 전기를 동력으로 움직이기에 배기가스가 발생하지 않는 친환경적 성격을 가지고 있다. 스마트폰이 전자제품의 개인화를 이끌어냈다면 퍼스널 모빌리티는 이동수단의 개인화를 열어가고 있다.

한국교통연구원에 따르면 국내 퍼스널 모빌리티 시장은 연평균 20% 이상 고속 성장 중이다. 전동킥보드를 포함한 국내 스

1) 마이크로 모빌리티는 초소형 전기차를 의미하는 용어로 많이 쓰이고 있고, 전기자전거 및 전동킥보드류와 관련해서는 퍼스널 모빌리티, 스마트 모빌리티 등이 여러 의미로 사용되고 있다.

마트 모빌리티 시장 규모는 2016년 6만 대, 2017년 7만5000대, 지난해 9만 대 수준에서 2022년 20만 대까지 증가할 전망이다2).

그러나 관련 시장이 확대됨에 따라 법령 및 안전 대책 개선에 대한 이용자 및 언론의 요구가 이어지고 있다.

## 2. ‘키크고잉·고고씽’부터 ‘라임’까지...공유 키크보드 ‘춘추전국시대’

국내에서는 스타트업(신생 벤처기업) 등 20여 곳이 전동키크보드 공유 서비스 사업에 나섰다.

국내 공유 전동키크보드 시장규모는 각 업체의 키크보드 보유 대수를 통해 평가하는데 업체들의 운영 현황 및 향후 계획을 종합해보면 내년까지 약 2만 대 규모가 될 전망이다.

‘고고씽’으로 국내 최초 공유 자전거 서비스를 시작한 스타트업 기업 매스아시아는 TBT 등 벤처캐피털 3곳으로부터 추가 투자 유치에도 성공했다. 현재 600대 규모인 전동키크보드를 연내 1000~1200대로 늘릴 계획이다. 매스아시아는 대전의 공유 전동키크보드 스타트업 알파카를 흡수 합병해 규모를 키우고 있다. ‘키크고잉’ 브랜드로 서비스 중인 국내 울룰로는 전동키크보드만 3000대 규모로 운영하고 있다3). 키크고잉은 2018

년 9월 처음으로 전동키크보드 공유 서비스를 시작했다.

‘씽씽’을 서비스 중인 피유애플은 최근 60억 원 규모 투자 유치를 했다. 피유애플은 연내 서비스 지역을 서울 및 수도권으로 확장하고 1000대인 키크보드를 3000대로 늘릴 계획이다.

운영사	플랫폼	서비스 지역	보유대수
라임코리아	라임	서울 강남·종로	최소 1000대 관측
울룰로	키크고잉	서울 강남·서초·송파·광진·마포구, 경기 성남(판교)·시흥시, 부산 해운대구	3000대
매스아시아	고고씽, 알파카	서울 강남, 경기 화성(동탄)시	600대
피유애플	씽씽	서울 강남·서초구	1000대
현대자동차	제트	서울 금천·종로구	80여대

<전동키크보드 공유 플랫폼 현황, 자료=업계 종합>

현대자동차 등 대기업도 이 시장을 넘보고 있다. 현대차는 지난 8월 제주도에서 퍼스널 모빌리티 공유 서비스를 선보인 데 이어 9월 서울 구로구 가산디지털단지 부근과 종로구 혜화역 부근으로 서비스를 확장했다. 현대차는 서비스명 ‘제트’로 전동키크보드 80여대를 배치했다4).

2) 한국교통연구원(2017.09.06.) 『국내 퍼스널 모빌리티시장, 2016년 6만 대에서 2022년 3배 이상 증가 예상』.

3) 머니투데이(2019.08.19.). 공유 키크보드 시장 ‘쟁탈전’...美 유니콘도 가세. <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019081317335147067>.

4) 연합뉴스(2019.09.02.). 현대차 공유형 전동키크보드 서비스 서울, 대전으로 확대. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190902167100003?input=1195m>.

독일 ‘윈드’, 싱가포르 ‘빔(Beam)’과 같은 해외 업체도 이미 한국에 진출했다. 기업 가치 20억 달러(약 2조4000억 원)를 인정 받은 유니콘 기업 ‘라임(Lime)’은 국내 진출을 목전에 두고 있다. 라임은 2017년 설립돼 미국, 유럽 등 120개 이상의 도시에서 공유 서비스를 하고 있는 세계적인 퍼스널 모빌리티 스타트업이다. 현재 서울 주요 거점 지역에서 시범테스트를 진행하고 있으며, 서울 강남 지역을 중심으로 약 1000여대 전동킥보드로 서비스를 시작할 것으로 알려졌다. 라임이 아시아에 서비스를 선보인 것은 한국이 최초다.

해외 업체들이 국내 시장을 공략하는 것은 한국 시장의 높은 스마트폰 이용률과 모바일 결제 능력 등을 고려해 시장잠재성이 크다고 보기 때문인 것으로 보인다. 아울러 최근 관련 규제가 풀리는 것도 기회로 보고 있다는 분석이다.

각 지방자치단체의 퍼스널 모빌리티 도입 움직임도 활발하다. 경기 시흥, 화성시 등 지방자치단체는 전동킥보드 서비스 업체와 손잡고 자전거도로에서 전동 킥보드 이용을 허가하는 ‘공유킥보드 실증특례사업’을 진행한다.

지난 9월부터 킥고잉은 경기 시흥시 정왕역 인근에서, 고고씽은 경기 화성시 동탄역 인근에서 지름(직선거리) 3~5km 범위 내 자전거도로로 주행이 가능해졌다.

진민수 매스아시아 마케팅 담당 이사(CMO)는 KISO와의 인터뷰에서 “서울과 경기를 시작으로 여러 지자체에서 미팅을 제안해오고 있다”라며 “교통소외지역에 (공유 전동킥보드를) 도입함으로써 사회적 기여를 할 수 있는 부분이 있다고 생각한다”고 밝혔다.

매스아시아의 슬로건은 고고씽이 ‘이동수단의 모세혈관’이 되는 것이다. 진 이사는 “고고씽은 킥보드

운영 및 관리에 이용자들이 서포터즈로 직접 참여함으로써 기업 가치를 함께 공유하는 것이 다른 업체와 차별화된다”고 설명했다.

**“스마트폰이 전제제품의 개인화를 이끌어냈다면 퍼스널 모빌리티, 이동수단의 개인화를 열어”**

**“스타트업 등 20여 곳, 전동킥보드 공유 서비스 사업에 나서”**

**“개인의 이동서비스 선호나 목적 등 모빌리티 관련 모든 데이터가 누적됨으로써 이용자의 상황에 맞는 맞춤형 서비스도 가능”**

### 3. 스마트 모빌리티가 사회에 미치는 영향

스마트 모빌리티가 발전함으로써 얻을 수 있는 장점으로는 이용자 측면에서 최적의 교통수단을 상황에 따라서 이용할 수 있기 때문에 효율적인 이동을 할 수 있다는 점이다. 또한, 혼잡과 정체로 인한 손실도 완화된다는 점도 있다. 검색·예약·결제 기능 등의 통합을

통해서 각 교통수단의 이용이 편리해지는 것이다.

아울러 신체적 약자 및 고령자의 차세대 이동수단으로 적합하다. 관절을 움직이기 힘든 고령자는 퍼스널 모빌리티를 이용하여 그 위에 서서 이동할 수 있다.

사업자 입장에서는 데이터를 축적·분석하여 이용자에게 정확도와 효용이 높은 행동 제안을 할 수 있다. 퍼스널 모빌리티가 대중교통에 접목된다면 통행 수요나 개인의 선호에 따라 구간이나 시간이 변화되는 새로운 대중교통 서비스가 가능해 질 것이다. 개인의 이동서비스 선호나 목적 등 모빌리티 관련 거의 모든 데이터가 누적됨으로써 이용자의 상황에 맞는 맞춤형 서비스도 가능하고 이를 통해 경제적인 이동서비스를 제공할 수 있다.

수집한 사람의 흐름과 교통데이터의 활용·연계가 가능하게 되면 스마트시티의 추진이 가능해진다. 데이터의 활용을 통해서 쇼핑, 주택, 보험 등 주변 지역에서도 편리성이 높은 서비스를 제공할 수 있다.

#### 4. 스마트 모빌리티 확산을 위한 과제

##### 가. 법 제도 개선 시급

퍼스널 모빌리티가 확산되기 위해서는 관련 제도의 정비가 급선무다. 바퀴가 두 개인 퍼스널 모빌리티는 현행법상 원동기장치 자전거(배기량 125CC이하 이륜차 또는

50CC 미만 원동기를 단 차)로 분류되어, 차도를 제외한 인도나 자전거도로를 다닐 수 없다. 또한, 도로에서 운행하기 위해서는 만 16세 이상으로 2종 운전면허를 보유하고, 인명보호 장구를 착용한 채 운행해야 한다.

하지만 실상은 최고 속도가 높지 않아 도로에서 자동차와 함께 달리면 위험할 뿐만 아니라 안전모나 보호구 등 운전자에 대한 안전 규제도 없는 실정이다. 인도로 달리는 것도 쉽지 않다. 원동기장치 자전거의 경우 인도 주행 자체가 불법이기 때문에 사고가 날 경우 운전자가 법적인 보호를 받을 수 없다.

면허 없이는 운행할 수 없는 16세 미만 아동도 탑승하는 등 제대로 관리가 안 되고 있어, 보행자 및 타 교통수단과의 사고 위험에 대한 우려도 존재한다<sup>5)</sup>.

지난 3월 4차산업혁명위원회가 주관한 해커톤에서 스타트업, 전문가, 자전거 관련 시민단체, 관련 부처 등 주요 관계자들은 ‘25km 이하 속도인 전동킥보드의 자전거도로 주행 허용’을 합의했다. 그러나 이를 담은 도로교통법 개정안은 아직 국회 문턱을 넘지 못했다.

코리아스타트업포럼은 지난달 3일 입장문을 통해 “공유 전동킥보드 시장이 빠르게 커지고 있지만 관련 법률 조항이 마련돼 있지 않다”며 국회에 도로교통법 개정안 처리를 촉구했다.

5) 서울연구원(2018.07.16.). 『개인교통수단 보급 확대에 따른 대응방향』.

윤재옥 자유한국당 의원이 발의한 도로교통법 개정안에는 킥보드를 포함한 퍼스널 모빌리티의 법적 정의와 운행 기준, 안전규제 등을 구체적으로 명시하고 있다. 전동 킥보드 등의 이동수단을 정의하고 전기자전거에 준해 허용하는 것을 골자로 한다.

**나. 안전을 위한 운행관리 방안 마련 필요**

법·제도 정비도 필요하지만 퍼스널 모빌리티와 타 교통수단, 보행자의 안전을 위해 효과적인 운행관리 방안 마련이 시급하다.

관계법령이 개정된다면 퍼스널 모빌리티는 자전거도로를 이용할 수 있지만, 자전거도로는 단절된 곳이 많아 주행의 연속성을 보장하기 어렵다. 현행 자전거도로는 자전거-보행자-자전거-자동차를 고려한 안전에 대한 고려가 부족하며 시설이 전반적으로 낙후되어 전동킥보드 혼재시 이를 고려한 종합적인 개선 및 접근이 필요하다. 도입 초기에는 불가피하게 차도를 이용할 수밖에 없으므로 관련 지침 등을 마련하여 시행하는 것이 필요하다<sup>6)</sup>.

사고 방지를 위하여 차량이나 보행자, 자전거 이용자에게 퍼스널 모빌리티 접근을 알릴 수 있는 반사등, 접근 알림음 등의 대책 마련과 부상을 대비한 헬멧과 팔꿈치 보호대 등 착용 의무화 등도 필요하다. 또한, 안전교육의 실시와 이용 가이드라인을 만들어 보급할 필요가 있다.

전동킥보드 관련사고 건수는 꾸준히 증가해 2016년 84건에 불과한 사고 건수가 지난해 233건으로 늘어났다. 특히, 운행 중 사고가 34.4%를 차지했다.

미국·영국·독일·네덜란드·싱가포르·일본에서는 개인형 이동장치의 종류·주행 가능공간·제한속도·주행 규정 등 안전규제를 관련 법률에 명시해 시민의 안전을 보장한다. 아울러 전동킥보드 관련 산업의 육성도 돕는다<sup>7)</sup>.

**다. 사고 책임소재 논란...이용자 위한 보험상품 개발 시급**

국내에서 개인형 이동수단이 급성장하는 하면서 사고에 대한 경각심도 커지고 있다. 특히, 전동킥보드는 차도 통행과 보호장비 착용이 원칙이나 이를 준수하지 않는 경우가 많은 실정이나 보험 보장에 있어 사각지대에 있다.

업계에 따르면 현재 퍼스널 모빌리티 기기 구매자를 대상으로 한 보험 상품은 판매중이나, 공유 서비스만 이용자하는 개인이 가입할 수 있는 보험 상품은 없다.

고고씽 운영사인 매스아시아는 DB손해보험과 손잡고 기기 결함으로 이용자가 다치거나 타인을 다치게 했을 때 한도 2000만원까지 보상해주는 ‘고고씽케어’ 보험 상품을 선보였다, 킥고잉을 운영하는 울룰로는 KB손해보험과 제휴를 맺고 보험상품을 선

6) 한국교통연구원(2017). 『2017 마이크로 모빌리티 교통정책지원사업』.

7) 코리아스타트업포럼 성명(2019.09.03.).

보였으나 기기결함으로 인한 대인배상을 전제해 보장 범위가 넓지 않다.

전동킥보드용 보험 상품이 나오고 있지만, 인도에서 운행하다가 발생한 사고는 교통법규 위반으로 보험 보장 대상에서 제외되는 게 한계다.

보험 업계는 전동킥보드 사고는 자동차 사고에 비해 사고 상황 증명과 손해사정 절차가 어려워 보험금을 과도하게 청구할 가능성이 있다는 의견을 내놓고 있다.

미국 대부분의 주에서는 전동킥보드 운행자의 보험 가입은 필수가 아니나, 샌프란시스코, 로스앤젤레스, 오스틴, 덴버, 마이애미, 시애틀, 시카고 등에서는 전동킥보드 공유 서비스 업체의 보험 가입을 요구하고 있다<sup>8)</sup>.

샌프란시스코의 경우 전동킥보드 공유 서비스 업체는 사전 허가를 받아야 하며, 보험 가입 및 이용자 교육이 필수적이다.

## 5. 결론

향후 퍼스널 모빌리티가 교통체계 내에서 합리적으로 도입되어 이용 활성화가 되기 위해서는 관련된 법과 제도가 정비되어야 한다.

현재 전국적으로 스마트 모빌리티 구축과 관련된 다양한 사업들이 활발히 진행되고

있지만, 맞춤형 스마트 모빌리티 서비스의 추진을 위한 구축 전략 및 실행 방안은 부족한 실정이다<sup>9)</sup>. 기존 전통적인 교통 서비스에서 크게 벗어나지 못하고 있는 한계가 있다.

법제도 및 규제 지원을 위해 정부와 민간의 협력을 통한 지원체계 구축 운영이 필요하다. 정부는 기존 운송 산업에 대한 경쟁력 강화 방안을 강구하고 아울러 민간 모빌리티 신산업 지원체계를 구축할 필요가 있다.

유럽연합(EU) 집행위원회는 교통 정책에서 파리협정 준수를 위한 환경 친화적인 모빌리티 정책 패키지를 수립했다<sup>10)</sup>.

EU 집행위원회는 유럽 내 모든 종류의 교통수단을 환경 친화적이고 경쟁력 있는 교통수단으로 전환시키고, 이를 바탕으로 통합 모빌리티 시스템을 구축하고 있다<sup>11)</sup>.

이와 같은 모빌리티 전략은 변화에 대해 적극적으로 수용하면서 발생할 수 있는 영역간 갈등 문제를 사전에 포괄적으로 진단하여 대응 방안을 모색한다는 점에서 우리에게 시사 하는 바가 크다.

모든 이동수단은 소유의 개념에서 벗어나 공유 중심으로 변화될 것으로 관측된다. 이동수단의 공동 이용에 따른 신뢰와 안전을 확보하기 위해 다양한 후속 조치와 사회적 합의가 필요할 것이다.<sup>KISO JOURNAL</sup>

8) 보험연구원(2019.03.11.). 『미국 개인형 이동수단 공유 시장 현황 및 시사점』

9) 한국교통연구원(2018.10.). 『스마트시티 교통체계 구축전략 및 실행방안 연구』.

10) [https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban\\_mobility/ump\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban_mobility/ump_en).

11) 한국교통연구원(2019.03.). 『EU의 미래 모빌리티 전략-모빌리티 전략의 주요 내용』.

## 유아 미디어 이용 행태의 진화

김은미 / 서울대학교 언론정보학과 교수

### <Keyword>

미디어 이용, 소셜미디어, 어린이



꼬마 콘텐츠 크리에이터가 유튜브 활동을 통해 부동산 부자가 되었다는 뉴스가 있었다. 바람직한지 아닌지를 떠나 사회적으로 중요한 이슈를 환기시켰다는 점에서 그 소식은 사회적으로 기여를 한 셈이 되었다. 디지털 미디어가 일상에 침투하면서 우리가 사는 세상 곳곳이 전과는 다른 원리와 원칙을 가지고 작동하게 되었고 어린이들의 달라진 생활방식이 무엇을 의미하는지에 대해 (쭈께는 미디어 이용이 장기적으로 어떤 영향을 미칠 것인지에 대해) 생각해 보아야 하는 일은 그 어떤 일보다도 중요한 일이다. 십여 년 전 게임이나 인터넷 과몰입을 논의할 때만 해도 그 대상은 주로 청소년이었고 우리는 그저 ‘미디어 이용자’로서 이들

에게 끼칠 ‘효과’가 무엇인가에 관해서 고민해 왔다. 지금은 어린이들이 스마트폰이나 태블릿으로 영상이나 게임을 즐길 뿐 아니라 유튜버, 커뮤니티 운영 등 활발한 커뮤니케이터로 활동한다. 소통이라는 활동이 그렇듯이 오는 말이 있으면 가는 말이 있기 마련이다. 말 거는 사람이 있으면 그 말을 듣는 사람이 있고 말을 들으면 또다시 반응을 보이게 된다. 또래들이 출연하고 운영하는 영상 등의 서비스는 더욱 자연스럽게 주목이 갈 수밖에 없다. 이렇게 서로 상승작용이 일어나는 것이다.

미국의 비영리단체인 Common Sense Media(Rideout, 2017)에서는 2011, 2013, 2017년에 0~8세 어린이들의 미디어사용에 관한 통계조사를 진행했는데, 이에 따르면 TV, 음악기기, 게임기, 모바일 기기를 포함해 평균적인 하루의 총 이용 시간은 1세 미만이 1시간 55분이었고 이것이 2세 이상이 되면서 3시간 이상으로 증가한다. 이는 주로 TV, DVD의 영상과 게임 이용(콘솔, 컴퓨터, 모바일 기기)의 증가 때문이었고 모바일 기기를 활용한 영상 시청, 앱이나 게임 이용은 하루 중 몇 분에 불과하다.

그러나 국내의 조사는 이와는 조금 다른 모습을 보인다. 2017년 한국의 3~5세 유·소아들의 스마트 기기의 이용에 관한 조사<sup>1)</sup>에 따르면 하루 평균 하루 1시간 미만으로 사용하는 유소아들이 가장 많았고(측정이 더 자세히 이루어지지 않는 것으로 보아 거의 1시간에 육박하는 정도일 것이라고 생각할 수 있다), 대부분 혼자 사용하며 특히 주말의 경우 이용 시간이 증가하는 추세로 보인다. 유소아들의 스마트 기기 이용은 자녀가 원하거나, 양육자가 다른 일을 해야 하거나, 다른 사람에게 방해가 되어서는 안 되는 공공장소에서 주로 이루어지고 있으며, 애플리케이션의 선택은 유아 혼자 선택하는 비율은 감소하고 어머니가 혼자 선택하는 비율이 증가하는 것으로 나타났다.

어느 나라든 자식을 양육하는 방법에는 문화적인 차이가 있기 마련이지만 필자의 관찰에 따르면 평균적인 한국의 부모들은 어린이들에게 얼마나 혹은 어떻게 미디어를 활용하게 유도하는 것이 좋을지에 관해 영미권의 부모에 비해 비교적 느슨한 규칙을 갖고 있거나 혹은 관대한 편이다. 텔레비전 시대부터 ‘스크린 타임’ 제한이 영미권 부모들에게는 보편적이었으나 우리는 스크린 타임 제한을 게임 중독이나 스마트폰 중독을 이야기하기 전에는 일상에서 생각해야 하는 양육의 규칙으로서 중요하게 여기지 않았다. 한 가지 주목할 것은 2015년에 스마트 기기의 사용이 아이에게 미치는 영향에 관해

모르겠다는 응답이 가장 많았던 것에 비해 2017년에는 이 응답이 유의미하게 줄고 부정적인 영향과 긍정적인 영향에 대한 기대가 모두 증가하였다는 점이다. 대표성 있는 표본은 아니지만 어떤 방향이건 스크린 이용 시간이 끼칠 잠재적 영향력에 대해 인식이 생기고 있다는 고무적인 증거이다.

학계에서는 어린이의 미디어 이용과 관련해서 스크린 이용이 정보 소비습관이나 리터러시에 어떤 영향을 끼치며 뇌과학적으로는 어떤 영향이 있는지에 대해 지속적으로 관심을 가져왔다. 우리 뇌는 가소성(plasticity)이 있어 하이퍼텍스트 방식의 정보를 많이 접하다 보면 체계적이고 깊은 사고를 하는 역량이 둔해진다는 경고<sup>2)</sup>나 손가락 클릭으로 바로 반응을 볼 수 있는 스마트 기기와 같은 기기들이 행동 중독을 일으키게 된다는 점<sup>3)</sup> 등은 여전히 논란 속에 있지만 꾸준히 제기되고 있는 문제들이다. 2019년 7월 22일 방영된 SBS 스페셜 <난독시대>에서는 스마트 기기들과 보내는 시간이 많아지면서 전통적인 읽기를 수행하는 데 곤란을 느끼는 사례가 잘 담겨 있다.

또 한 가지의 문제는 소셜미디어를 시작하는 연령대가 점차 어려워지면서 어린이의 사교 범위가 전과는 비교할 수 없이 넓어진 점이 어떤 파장을 가져올 것인가에 대한 문제이다. 역설적이게도 초등학교 정도만 되어도 어린이들은 부모가 자신의 소셜미디어에 친구들과 섞이는 것은 원치 않으면서도 (“우리 엄마가 폐북을 쓴다. 도망가자”)와 같은 문구를 제목으로 한 논문도 있다!<sup>4)</sup>아주

1) 소혜진·임성민·조상연·고민숙·문진화(2018). 『유아 스마트 기기 사용 관련 요인들과 자기조절 능력 발달과의 상관관계』

2) 니콜라스 카(2011). 『생각하지 않는 사람들』 청림출판.

3) (Alter, 2017)

낮선 사람들과는 흔쾌히 접촉하고 교류를 하기도 한다. 하지만 어린이들은 잘 모르는 사람과의 접촉을 통해 범죄의 대상이 될 뿐만 아니라 다양한 인지적, 정서적 영향을 받을 수 있다. 또한 친구들과 사이의 사이버 불링, 혹은 익명적 환경에서의 혐오 발언에 의 노출도 문제가 된다. 이것이 단지 노출에서 끝나지 않는 것은 소셜미디어 상에서 겪는 성적인 메시지, 괴롭힘 등 대인적 위협의 피해를 경험한 아이들은 그 자신이 가해자가 되는 악순환에 빠지는 경향이 있기 때문이다<sup>5)</sup>.

물론 어린이의 미디어 이용은 장려해야 할 일이고 잘 지도해야 하는 일이다. 모바일 기기의 발전으로 디지털 미디어가 만들어 내는 문화적, 사회적 혜택은 분명 값진 자원이기 때문이다. 현재의 어린이들은 훨씬 더 어린 나이에 사회성을 기르고 시민적 참여를 경험하기도 하며, 더 어린 나이에 다양한 음악과 영상을 접하고 다양한 감각을 경험할 수 있는 기회를 가진다. 더욱이 잠재적으로는 이러한 혜택을 향유할 수 있는 비용도 점차 낮아지는 추세이기 때문에, 과거에 문화자본의 축적이 소득이나 계급과 높은 상관관계를 가졌던 것에 비해 훨씬 바람직한 방향으로의 변화가 가능하다.

미디어 활용은 양날의 검과 같다. 이를 많이 이용하는 사람은 성인이건 어린이건 잠재적인 혜택도 해악도 동시에 증가할 수밖에 없다. 가능하면 혜택을 누리면서 해악을 통제할 수 있는 경로를 찾아야 한다. 더구나 어린이들이 일정 수준의 미디어 리터러

시와 통제력을 가지고 미디어 활용을 할 수 있게 하기 위해서는 양육자인 부모들이 미디어의 이용을 (교육보다 중요성이 떨어지는) 부차적인 것으로 여기거나 사소한 일상으로 여기지 않도록, 그리고 미디어 이용에 관한 다양한 연구 결과들이 가감 없이 이들에게 전달되어 일상적으로 어린이들에게 각 가정마다 미디어와 관련된 대화와 규칙의 설정이 이루어지도록 사회가 함께 분위기를 만들어야 한다. 예컨대 EU에서 수십 년간 지속적으로 <EUKids><sup>6)</sup>와 같은 정책 연구 이니셔티브를 통해 어린이의 미디어 이용에 관련된 데이터를 꾸준히 구축하고 경험적 증거에 기반을 둔 정책 수립을 유도해 왔던 사례를 우리도 참고할 만하다. 각국 어린이의 미디어 활용 방식이나 가정의 양육문화가 다른 것처럼 우리도 우리의 데이터를 충분히 축적할 필요가 있기 때문이다.

더불어 어린이 유투버와 같이 그들의 표현적 활동이 상업적 활동과 구분이 어려워지는 사례가 많아지면서 이들이 상업적 활동에 짓눌려 제 나이에 맞는 사회생활이나 학업에 뒤처지는 일이 발생하지 않도록 환경을 조성할 필요가 있다. 예컨대 유럽의 프리미어 리그 축구단에서는 청소년 선수들을 모집하여 훈련을 시키지만 이들이 충분한 보호와 교육을 받을 수 있게끔 보호 장치를 가지고 있다. 이러한 기존 사례를 활용하여 적절한 조건을 명시한 가이드라인을 만들어 어린이 크리에이터들의 권한이 보호될 수 있도록 선제적 장치가 필요하다. KISO JOURNAL

4) (French, 2013)

5) 양소은, 이혜미, 김은미(2017). 『청소년의 온라인 유해정보 노출과 온라인 일탈행동에 미치는 요인』

6) (<http://www.lse.ac.uk/media-and-communications/research/research-projects/eu-kids-online>)

# 아이칸 (ICANN, Internet Corporation for Assigned Names and Numbers)

KISO 기획팀

<Keyword>  
ICANN, 국제도메인관리기구, 민간비영리기구

## 1. ICANN 설립 배경 및 단체 소개

ICANN은 Internet Corporation for Assigned Names and Numbers의 약자로 국내에서는 ‘국제도메인관리기구’ 혹은 ‘국제인터넷주소관리기구’라고 불린다. 비영리 단체인 것이 특징이며, 인터넷 도메인 관리와 정책을 결정하는 기구 중 국제 최고 기구다.

인터넷 주소 관리정책은 한동안 미국 상무부에서 주관해 왔었는데, 미국 상무부에서 1980년대 중반 도메인 루트서버 관리를 IANA(Internet Assigned Numbers Authority)에 위임하였다. 그 후 인터넷이 세계적으로 네트워크화 되면서 인터넷 주소관리정책 수립과정에 전세계 모든 국가의 참여 필요성이 제기되었다.

이에 1998년 6월, 미국 정부는 ‘인터넷주소 운영에 관한 백서’에 인터넷 도메인네임과 IP주소 운영을 미 연방정부로부터 민간·

비영리·국제적 대표기구로 이관하기로 하고 1998년 가을 ICANN을 조직하게 되었다.

그리고 1998년 11월 ICANN은 미국 캘리포니아 주에 법인설립허가권을 냈으며 그 후 미국 상무부와와의 상호이해조약을 체결하게 되면서 인터넷 도메인 관리의 권한을 위임 받게 되었다.



ICANN이 미국 상무부로부터 위임받은 것

은 인터넷의 기술적 문제를 관리하는 임무이다. 즉, 인터넷도메인이름, IP주소, 그리고 프로토콜의 범주와 포트 번호를 할당하는 업무를 담당하고 있다. 또 관련 정책 결정과 인터넷도메인체계(DNS) 관련 기능 감독, 그리고 도메인 분쟁의 조율과 중재 등을 한다. 전 세계 IP주소는 ICANN이 총괄·관리하며 대륙별로 인터넷서비스제공기관(ISP)에 IP주소 할당권한이 위임된다.

새로운 최상위도메인을 만들거나, 기존의 최상위 도메인(.com .net .org .info .biz 등) 등록 업무를 제공하려는 회사(Registrar)는 ICANN의 승인을 받아야 한다.



<아이칸(ICANN) 조직도>

## 2. ICANN 조직도 및 운영방식

ICANN은 ‘다중 이해 관계자 모델 (multistakeholder model)’을 기반으로 조직되어 있다. 이 모델에서는 각 개인, 산업, 비상업적 이익단체가 정보를 평등한 수준에서 다룬다. 정부가 의사 결정을 하는 전통적인 하향식 거버넌스 모델과 달리, ICANN에서는 다중 이해관계자 접근 방식을 통해 커뮤니티 기반의 합의를 중심으로 정책을 결정한다. 인터넷 자체의 구조가 그러하듯 인터넷 거버넌스 역시 경계를 넘어 모두에게 개방되어 있어야 한다는 것이다.

ICANN의 이사회는 일반회원들을 대표하는 9명의 이사, 지원기구에 의해 지명되는 9명의 이사, 그리고 대표 1명 등 총 19명의 이사진으로 구성되어 있다. 이사회는 자문위원회·지원기구 등 하부조직의 자문을 받는다.

정책 권장안을 승인하거나 거부할 권한은 이사회에 있지만, 정책 권장안을 만들고 이사회에 제출하는 것은 지원기구(SO)의 역할이다. ICANN내 지원기구로는 주소 지원기구(ASO), 국가 최상위 도메인 이름 지원기구(ccNSO), 일반 최상위 도메인 이름 지원기구(GNSO)가 있다.

자문위원회(AC)는 ICANN 이사회에 조언을 하고 경우에 따라서는 정책 개발 관련 문제를 제기할 수도 있다. ICANN 내 자문위원회로는 At-Large 자문위원회, DNS 루트 서버 시스템 자문 위원회, 정부 자문위원회 및 보안 및 안정성 자문 위원회 등 4개 위원회가 의무적으로 구성된다.

ICANN 옴부즈맨은 ICANN과 계약 관계에 있는 독립적, 객관적, 중립적인 역할을 하는 곳으로, ICANN과 지원기구에 의한 결정, 조치 또는 지연과 관련된 문제나 불만 사항을 담당한다. 옴부즈맨은 공정성을

대변하는 곳이다.

지명 위원회는 8명의 이사회 구성원과 At-Large 자문위원회, 국가 최상위 도메인 이름 지원 기구, 일반 최상위 도메인 이름 지원 기구의 일부 구성원을 선정하는 지원자 커뮤니티다.

ICANN 내 어떤 조직에, 어떤 일에 참가하느냐에 따라서 참가비(혹은 회비)는 무료 서부터 1000유로까지 다양하게 구성된다.

### 3. 주요 업적 및 행사

#### 가. 정기 국제 회의

ICANN은 매년 세계 각지에서 3번의 국제 회의를 개최하며 그 중 한번은 새로운 이사회 구성원이 취임하는 정기총회로 개최된다. 보통 1주일 간 200개 세션을 진행하는 이 회의는 여러 ICANN 이해관계자 대표가 모여서 정책 관련 문제를 소개하고 논의한다. 이 회의는 2009년 10월 25일~30일에 서울에서 개최된 바도 있다. 2019년 11월 2일~7일 캐나다 몬트리올에서 제66회 회의가 개최될 예정이다.

#### 나. 신입 회원 프로그램

ICANN은 정기 국제 회의 중에 신입 회원을 위한 오리엔테이션을 제공하여 다중 이해관계자 프로세스를 소개한다. 2011년 3월 제40회 회의에서 처음 개시된 신입 회원 프로그램은 신입 회원이 ICANN 커뮤니티와 관계를 맺고 효과적으로 참여하여 유용한 정보를 얻게 하여 지속적으로

ICANN 활동에 참여할 수 있도록 돕는 역할을 한다.



<제36회 ICANN 서울 회의>

### 4. 최근 활동

ICANN은 KISA와 함께 2019년 8월 12일부터 16일까지 제4회 아태 인터넷거버넌스 아카데미(APIGA)를 개최하였다. APIGA는 아시아-태평양 지역 청년들을 대상으로 인터넷과 관련된 이슈와 문제점 및 이를 해결해나가는 국제사회의 정책 결정 과정 등에 대해 공유하고 토론하는 교육과정으로 지난 2016년부터 매년 개최되고 있다. 올해 프로그램은 ‘인터넷 거버넌스의 최근 이슈’, ‘다중 이해관계자 정책 수립 과정’, ‘한국을 비롯한 세계 각국의 거버넌스 모델-정책’, ‘모의 ICANN 미팅 설계 및 참여 등의 실무 지향적인 강의와 토론, 국제 활동 간접 체험 프로그램’으로 구성됐다. KISO JOURNAL

## 인터넷 부동산 중개대상물 모니터링법의 문제점

황창근 / KISO저널 편집위원장(홍익대학교 법과대학 교수)

### <Keyword>

공인중개사법, 모니터링, 온라인광고

인터넷을 이용한 부동산 중개대상물에 대한 표시, 광고에 대한 정부의 모니터링 제도를 내용으로 하는 공인중개사법이 2019년 8월 20일자로 개정되어 2020년 8월 21일부터 시행 예정에 있다. 이 법의 주요 내용을 보면, 국토교통부 장관은 인터넷을 이용한 중개대상물에 대한 표시·광고가 공인중개사법상 표시·광고 규정을 준수하는지 여부를 모니터링하고, 모니터링을 위하여 필요한 때에는 정보통신서비스 제공자에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 또한 법 위반이 의심되는 표시·광고에 대한 확인 또는 추가정보의 게재 등 필요한 조치를 요구할 수 있고, 이러한 모니터링 업무는 대통령령으로 정하는 기관에 위탁할 수 있도록 하고 있다(동 제18조의3). 정보통신 서비스 제공자가 위와 같이 국토교통부 장관의 요구가 있는 경우 정당한 이유 없이 관련 자료를 제출하지 아니하거나 필요한 조치를 취하지 아니한 경우에는 500만 원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있다(동 제51조 제2항).

이 법의 개정이유에서 제시하고 있는 바와 같이, 이 법의 입법목적은 인터넷을 통한

부동산 중개 이용자가 증가하는 현실에서 그 중개대상물에 대한 부당한 표시·광고로 인한 소비자의 피해 방지와 부동산 시장의 건전성 훼손을 방지하기 위함이라고 이해가 되고, 그 광고 규제 필요성에 대하여는 충분히 공감할 수 있다. 부동산 중개뿐만 아니라 다양한 상품과 용역에 대한 표시·광고가 이루어지는 인터넷 환경에서 그 표시·광고의 건전성을 확보하기 위한 다양한 대응이 필요한 것과 같은 맥락으로 보인다. 다만 이와 같은 규제의 필요성에도 불구하고, 그 방법으로서 국가에 의한 인터넷 모니터링이나 업무위탁 등이 타당한 것인지에 대하여는 의문이 있다. 아래와 같이, 이 법은 광고 규제의 과도성, 인터넷 모니터링의 문제, 모니터링이라는 용어의 불명확 및 부적절성, 민간자율규제 영역의 국가규제의 전환으로 인한 문제 등에서 검토를 요한다.

첫째, 광고 규제의 관점에서 볼 때 이 규제는 다른 광고 규제에 비하여 과도한 면이 있다. 상업적 표현물인 광고도 헌법상 표현의 자유의 관점에서 보호받는다는데는 오늘날 큰 이견이 없다. 오프라인에서의 부

동산 중개대상물에 대한 광고, 또는 부동산 중개대상물이 아닌 다른 상품 등의 표시·광고의 경우와 비교를 하면 그 부당성이 보다 분명해진다. 먼저 부동산 중개대상물에 대한 오프라인에서의 표시·광고에 대하여는 위와 같은 상시 모니터링제도가 존재하지 않는다. 물론 오늘날 부동산 중개대상물에 대한 광고 효과나 이용자의 이용행태에 비추어 인터넷 광고의 중요성이 보다 큰 것으로 짐작이 되지만, 그렇다고 하더라도, 여전히 신뢰성있는 중개대상물에 대한 광고는 오프라인을 통하여 이루어지고 있다는 점에서 온라인광고에 대하여만 특별히 모니터링 대상으로 삼고 있는 것이 적절한지는 의문이다. 아마도 모니터링의 실효성 문제로 인한 것이 아닌가 하는 생각이 된다. 즉 전국 각지의 부동산 중개대상물에 대한 표시·광고에 대한 모니터링보다는 인터넷상의 중개대상물 표시·광고에 대한 모니터링이 기술적으로 훨씬 쉽기 때문일 것이다. 또한, 다른 상품등의 표시·광고의 경우를 보건대, 표시·광고에 관한 일반법인 표시·광고의 공정화에 관한 법률이나 다른 개별 광고법을 보더라도 상품등의 표시·광고에 대한 상시적인 모니터링을 규정하고 있는 제도를 찾을 수 없다. 결국 왜 인터넷 중개대상물의 표시·광고에 대하여만 상시적인 모니터링이 허용되어야 하는지 합리적인 근거를 찾기 어렵다고 할 것이다.

**“규제의 필요성에도 불구하고, 그 방법으로서는 국가에 의한 인터넷 모니터링이나 업무위탁 등이 타당한 것인지에 대하여는 의문이 있어”**

**“광고 규제의 과도성, 인터넷 모니터링의 문제, 모니터링이라는 용어의 불명확성, 민간자율규제 영역의 국가 규제 의 전환 등에서 검토를 요함”**

둘째, 인터넷 모니터링은 인터넷 발전의 장애가 되는 대표적인 규제정책으로 간주되어 온 그 역사성을 들 수 있다. 인터넷의 발달 초기에 국경 없는 인터넷, 주인 없는 인터넷이라는 특성에서 국가에 의한 인터넷 감시를 혐오하는 경향이 강하였다. 그 감시체계의 가장 대표적인 것으로 제기된 것이 ‘인터넷 모니터링’인데, 인터넷 생태계는 인터넷의 발달이나 표현의 자유 등 인터넷 자유 측면에서 어떠한 방식의 모니터링도 반대하는 입장을 취하여 왔다. 그 결과, 인터넷 규제가 세계 어떤 국가보다도 다양한 우리나라에서조차도 ‘인터넷 모니터링’의 제도만은 유보되었던 역사적 경험이 있다. 이미 위헌결정으로 폐지된 게시판 본인확인제의 경우에도 게시 시점에서의 본인확인만 할 뿐이고 내용에 대한 모니터링은 아니라는 변명을 하였고, 「정보통신망법」상 임시조치제도에서도 피해자의 요청이 있을 때만 임시조치가 가능하도록 하여 정보통신서비스 제공자의 모니터링 의무를 배제하였다. 또한 불법 내용의 게시물에 대한 정보통신서비스 제공자의 책임에 대하여도, 상시적인 모니터링 의무를 전제로 하는 것이 아니라 어떤 방식이든 그 정보의 불법성을 인지하게 된 점을 근거로 삭제 등의 조치 의무가 발생하는 것으로 논리를 구성하여 왔다. 인터넷 모니터링은 인터넷 검열 논쟁의 핵심적 요소로 작동하게 된다. 우리나라 헌법

상 검열은 사전검열을 의미하고, 사전검열은 표현되기 전에 국가에 의한 강제력 있는 내용심사를 하는 것을 뜻하는데, 원칙적으로 본다면 인터넷상 정보에 대한 모니터링은 이미 인터넷에 게시되어 유통된 이후의 정보에 대한 사후적인 심사에 해당되어 그 구조상 사전검열에는 해당하지 않는다고 할 것이다. 그러나 실질적으로 본다면 인터넷에 게시된 정보의 무한 유통의 관점에서 사전적인 검열과 크게 다를 바 없다는 점에서 모니터링을 인터넷 검열의 중요 요소로 보는 것이 상당한 설득력을 가진다고 할 것이다. 더구나 이 법에 의하면 사인(私人)인 정보통신서비스 제공자에 의한 모니터링이 아니라 국토교통부 장관에 의한 모니터링이고 나아가 동 모니터링과 관련한 요구에 응하지 아니한 정보통신서비스 제공자에 대하여는 과태료의 행정처분까지 부과할 수 있도록 하는 국가공권력의 행사라는 점이 감안되어야 한다.

셋째 모니터링이라는 용어 자체가 가지는 문제이다. 모니터링은 감시, 관찰을 뜻하는 영어 'Monitoring'을 말하고, 법률용어로 어떤 의미를 가지는지는 분명하지 아니하다. 이 용어가 일부 법령에서 사용되고 있기는 하지만, 그 의미가 분명하지 않기 때문에 모니터링의 내용과 범위를 구체적으로 다시 정하고 있기도 하다. 그러나 이 법에서는 모니터링을 국토교통부장관의 권한으로 규정하면서도, 구체적인 내용을 함께 정하지 아니하여 사실 모니터링이라는 것이 무엇인지 알 수 없다. 그런데, 모니터링과 관련한 국토교통부장관의 요청에 응하지 아니하면 정보통신서비스 제공자가 과태료처분까지 받는다는 것을 감안하면, 모니터링의 내용

과 범위를 보다 분명하게 정하는 것이 필요하다. 법률용어 특히 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 법률용어는 법집행자나 수범자가 예측가능할 수 있도록 명확한 용어를 사용하는 것이 바람직하다. 또한 모니터링이라는 용어는 아직 우리 사회가 무슨 의미인지 받아들이 정도의 외래어라고도 하기 어려우므로 법령용어로 정하는 것은 지양하는 것이 타당하다.

넷째, 민간자율규제를 국가규제로 전환시키는 나쁜 선례로서, 그 필요성을 인정하기 어렵다. 민간자율규제가 원활히 수행되고 있다면 가능한 한 국가규제는 최소화하는 것이 바람직하다고 할 것이고, 만일 전환의 필요성이 있다면 그 필요성이 현저하여야 한다. 이 때 그 필요성은 민간 자율규제의 장점을 훨씬 상회하는 것이어야 하고, 관련 이해관계자의 이익도 충분히 고려되어야 한다. 이 법상 모니터링은 새로운 것이 아니라, 그동안 민간영역에서 오랫동안 해오던 것을 국가규제로 전환하는 것에 불과하고, 그 필요성은 규제 of 실효성 이외에는 찾기 어려운 것이 사실이다. 그런데, 이 모니터링 업무는 성격상 국가기관이 직접 수행하기 어려운 것이어서, 처음부터 특정기관으로의 업무위탁을 전제로 한 입법이라는 생각이 든다.

결국 이 법이 자율규제영역을 박탈하면서까지 시행될 가치가 있는지는 상당한 의문이 있어 법 자체에 대한 재검토가 필요하며, 그렇지 않다고 하더라도 향후 하위법령 개정 과정에서 민간자율규제 영역을 어떻게 보호할 것인지 대책도 필요하다고 할 것이다. KISO JOURNAL

## 탈진실 시대에 팩트를 논하다

김유향 / KISO저널 편집위원(국회 입법조사처 과학방송통신팀 팀장)

### <Keyword>

가짜뉴스, 탈진실, 팩트

팩트(사실)란 무엇인가? 거미줄같이 연결된 소셜 네트워킹의 시대, 진짜 같은 가짜를 만들어내는 딥페이크(deep fake) 시대, 첨단 AI와 ICT 기술의 발전의 시대에 인간은 더 똑똑하면서 자유로워지고, 사회는 직접 민주주의의 이상에 성큼 다가가고, 세계는 좀 더 가까워져서 더 잘 서로를 이해하게 될 것이라는 기대가 무너져가고 있다. 전후 세계를 지탱하던 계몽주의적 낙관주의는 정보기술 발전의 한 절정기에 극도의 혼란에 빠지고 있다. 2016년은 뒤돌아보건대 전후 시대와 ICT 기술 발전이 만나면서 꿈틀거리던 물밑의 괴물이 처음으로 지상으로 올라온 해였다.

2016년 미국 대선과 브렉시트 투표는 전후 시대의 한 획을 그은 사건이었다. 1990년대 인터넷의 등장과 2000년대 후반 이후 소셜 미디어의 무한 확장 속에서 첨단 AI 기술이 이끄는 새로운 세상으로 한치의 의심 없이 한 발을 내딛고 있을 때였다. 누군가는 조금은 눈치채고 있었지만, 그 모습이 어떠할지 상상하지 못했던 괴물이 선거라

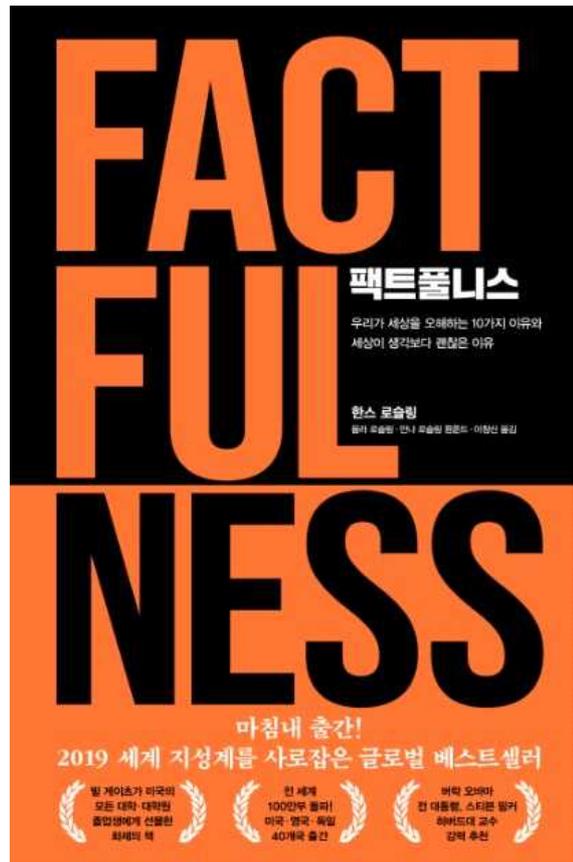
는 정치의 장을 통해 그 모습을 극적으로 드러냈다. 포스트트루스, 가짜뉴스(fake news), 얼터너티브 팩트(alternative fact)는 단순한 미디어 공간의 변화에 따른 이상 현상이나 정치적 수사가 아니라 전후 시대를 흔드는 새로운 개념들이 되었다. 2016년의 충격적인 정치적 사건 이후 국내외적으로 그 현상을 설명하기 위한 다양한 분석적 연구들이 시도되었는데, 해외의 대표적 책들로 리 매킨타이어(Lee McIntyre)의 「포스트트루스(Post Truth)」(2018), 한스 로슬링(Hans Rosling) 외, 「팩트풀니스(Factfulness)」(2018), 바비 더피(Bobby Duffy)의 「팩트의 감각(The Perils of Perception)」(2018)을 들 수 있다. 모두 2018년에 나온 책이라는 점에서 이들 연구 모두 2016년에 대한 치열한 고민의 결과물로서의 시대성을 가지고 있다. 그만큼 2016년 미 대선과 영국의 브렉시트 투표의 결과가 그 이후 사회에 던지는 충격이 얼마나 큰 것이었는지 알 수 있다.

세 책 모두 일관된 논지와 쉬운 설명으로

접근이 어렵진 않지만, 그 분석에 실제 이  
 용된 이론적 배경이나 방법론은 결코 간단  
 한 것은 아니다. 무엇보다도 2016년 돌출된  
 현상에 대해 일관된 관점을 가지고 체계적  
 으로 설명을 밀어붙이는 역량이 대단한 책  
 들이다. 세 권의 책은 모두 한 가지 질문에  
 서부터 출발하고 있다. 즉 이른바 가짜뉴스  
 와 허위정보는 왜 지금 문제이며, 더 많은  
 정보를 쉽게 접할 수 있는 시대에 사람들  
 은 왜 허위정보에 더 끌리고 또 잘못된 인  
 식을 가지게 되는가라는 질문이다. 하나의  
 의문에서 출발하지만 분석은 각기 다르다.

**한스 로슬링의 「팩트풀니스」**

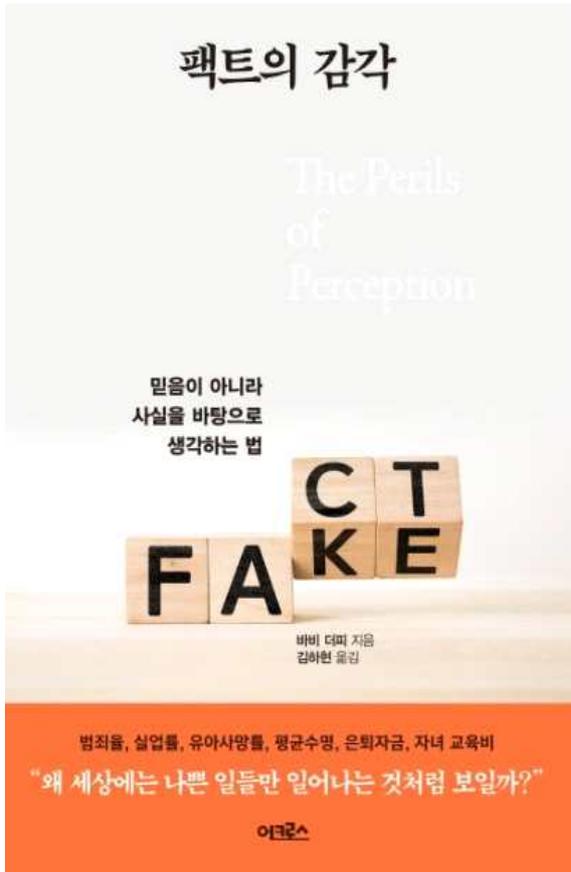
한스 로슬링의 「팩트풀니스」는 일반인들  
 의 세계에 대한 사실인식 정도를 확인하기  
 위해 13가지 테스트로부터 시작한다. 테스  
 트 결과에 따르면 우리는 세계에 대해 놀  
 라울 정도로 무지하며, 이는 교육의 유무  
 나, 전문가와 일반인 여부에 관계없다. 그  
 러면 “세상에 대한 무지는 왜 이렇게 널리  
 퍼졌고, 왜 이렇게 집요할까”. 저자는 먼저  
 사람들의 오답이 체계적인 것에 주목한다.  
 오답이 체계적인 것은 지식이 적극적으로  
 잘못되었다는 것이지만, 지식을 업그레이드  
 하더라도 사람들의 잘못된 믿음이 정정되  
 지 않는 것은 문제의 원인에 대한 새로운  
 접근이 필요함을 의미한다. 저자는 사람들  
 이 세계에 관한 사실을 묻는 질문에 침팬  
 지보다도 답을 못 하는지에 대해, 사람들의  
 과도하게 극적인 세계관의 탓이며, 그 근처  
 에 우리 뇌의 작동 방식이 존재한다고 주  
 장한다. 책에서는 극적인 세계관을 만드는  
 인간 뇌의 10가지 본능-간극 본능, 부정 본



능, 직선 본능, 공포 본능, 크기 본능, 일반  
 화 본능, 운명 본능, 단일 관점 본능, 비난  
 본능, 다급함 본능-을 자세히 기술하며, 이  
 러한 오류는 ‘사실충실성(factfulness)’의 실  
 천을 통해 극복이 가능하다고 제안한다. 책  
 의 분석은 일관되게 의사이자 통계분야의  
 세계적 석학인 로슬링의 학문적·실천적 배  
 경에 기반해 체계적으로 이루어지고 있고,  
 서술 과정은 매우 설득적이다.

**바비 더피의 「팩트의 감각」**

바비 더피의 「팩트의 감각」 역시 팩트풀  
 니스와 같은 질문에서 출발하고 있다. 세계  
 적인 여론조사기관인 입소스 모리(Ipsos  
 Mori)의 13개국에 대한 조사를 통해 세계  
 적 이슈에 대해 우리가 얼마나 오해하고



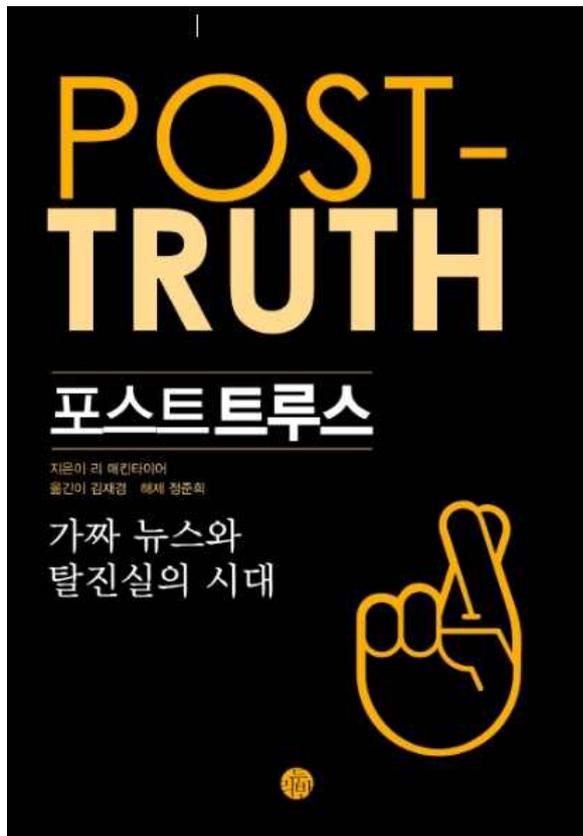
있는지 사람들의 인식과 팩트의 간격을 생생하게 보여주고 있다. 책은 전 세계 사람들의 삶 일반과 관련되어 있는 평범하지만 중요한 주제들-건강, 섹스, 돈, 이민과 종교, 범죄와 안전, 선거, 정치, 온라인 세계 그리고 전 지구적 이슈-에 대해 사람들이 얼마나 잘못 알고 있는지를 구체적으로 보여준다. 그는 이러한 인식의 오류와 간격은 팩트의 감각을 기르는 것에 의해 정정할 수 있다고 보고, 각 이슈별로 팩트 감각을 기르는 구체적 방법을 제시하고 있다. 바비 더피는 우리가 흔히 빠지는 함정이 무엇인지 파악하면 완전히 왜곡된 관점으로 세상을 바라보는 최악의 상황을 피할 수 있다고 보고 세계를 더욱 정확하게 인식하게 해줄 열 가지 방법을 제시하고 있다.

「팩트의 감각」과 「팩트폴니스」는 모두 우리가 세상을 보는 관점에 대해 팩트(사실)와 오류의 괴리를 보여주면서 출발한다는 점에 공통점이 있다. 한스 로슬링이 의사 출신으로서 인간 뇌에 사실을 인식하는 본능적 필터에서 원인을 찾고 있다면, 바비 더피는 전 세계 13개국 5만여 명에 대한 조사를 통해 사람들의 오해와 사실의 간극을 설명하고 있다. 특히 「팩트의 감각」에서 흥미로운 것은 한국도 조사대상 13개국에 포함되어 있는데, 한국 사람들이 생각보다 사실정보를 잘 인식하고 있는 국가(스웨덴, 독일에 이어 세 번째 국가)에 속한다는 사실이다. 이 사실부터 서평자의 믿음을 깨는 팩트였다.

### 리 매킨타이어의 「포스트 트루스」

리 매킨타이어의 「포스트 트루스」는 앞의 두 책과 같은 시대적 배경, 동일한 질문에서 출발하고 있지만 보다 철학적, 정치적, 사회과학적 배경에 기반하여 설명을 시도한다. 그는 사회심리학적 인지편향, 기존 미디어의 쇠퇴와 소셜 미디어의 출현, 그리고 가짜뉴스의 범람이 가져온 새로운 정보 환경의 변화와 더불어, 좀 더 근본적으로 탈냉전 시대 이후 과학부인주의와, 포스트모더니즘의 등장이 탈진실의 배경이 된다고 주장한다. 특히 흥미로운 점은 냉전이 끝에 등장한 포스터 모더니즘에 대한 분석이다. 냉전 이후 시대를 풍미한 철학적, 문화적 사조로서 포스트모더니즘적인 접근법은 모든 것을 의심하고 모든 것을 있는 그대로 받아들이지 않는 태도이다. 따라서 어디에도 ‘정답’은 없으며 각자의 ‘이야기’만 존재하기에, ‘텍스트가 의미하는 바에 정답

이 존재한다’는 기존의 생각이 흔들리기 시작했고, 심지어 진실 개념 자체도 의심받기 시작했다. 트럼프 측근의 억지처럼 들렸던 ‘대안적 사실’이란 주장이 사실은 포스트모더니즘적 사고의 연장선상에 있음을 보여주는 지점이다.



세 책의 또 다른 공통점은 낙관적 세계관이다. 즉 저자들은 사람들이 극단적으로 생각하는 것에 비해 세상은 전반적으로 나아지고 있다고 본다. 따라서 탈진실에 맞서 싸우는 법을 배우면, 사람들의 오해나 잘못된 믿음은 정정할 수 있다는 것이다. 그러면 탈진실에 맞서 우리가 할 수 있는 일은 무엇인가? 우리 뇌의 인지편향과 편향을 강화하는 기술이 범람하는 시대에 사람들은 어떻게 사실을 놓치지 않고 살 수 있을 것

인가? 저자들은 사실 문제를 모호하게 만들려는 어떤 시도에도 의문을 제기해야 하며 어떠한 거짓에도 맞서 싸워야 한다고 한다. 이를 위해 오류를 바로잡기 위한 교육, 국가와 기업의 역할 등을 강조하고 있다. 의도적 합리화나 인지편향 같은 것들의 영향력이 매우 강력하지만, 진실에 반복적으로 노출되다 보면 결국 효과가 있다는 것이다.

저자들의 문제 제기와 분석은 매우 참신하지만, 결론과 제안은 허무할 만큼 예측 가능하다. 세상에 대한 사람들의 잘못된 인식은 저자들이 제안하듯이 사람들이 주의 깊게 적극적으로 사실과 진실을 구분하려는 노력을 하면 개선될 수 있을 것이다. 그러나 사람들의 의도적인 신념의 영역은 사실에 대한 교육 등의 노력 너머에 있는 문제이다. 지금 가짜뉴스와 허위정보가 왜 정치의 영역에서 더 문제인가를 생각해보면 낙관적 기대만으로 사람들의 신념의 영역을 개선하기는 쉽지 않음을 알 수 있다. 따라서 인간 개인의 노력 이외에 탈냉전 이후 정치의 근본적 재구성이 필요하다는 점에 주목해야 한다.

그러나 잘못된 인식을 완벽하게 관리하는 것은 불가능하지만 잘못된 인식을 통해 우리는 더 많은 것을 배울 수 있다는 지적은 이 시대의 문제를 대하는 우리의 태도로서 매우 의미가 있다. 세 권의 책이 주는 가장 중요한 메시지는 세상에 어떤 허위정보가 넘쳐나더라도 결국 세상에 어떻게 반응할지 결정하는 것은 우리의 몫이라는 것이다. 진실은 지금까지 늘 소중했고 앞으로도 계속 소중할 것이기 때문이다. KISO JOURNAL

# “바람직한 민간 자율심의 체계로 ‘KISO’ 모델 소개”



<방송통신위원회가 학계·법조계·시민단체 등으로 구성된 ‘인터넷 규제개선 공론화 협의회’를 발족하고 인터넷 규제의 바람직한 방향에 대해 사회적 공론의 장을 마련했다. 사진은 지난 6월 13일 열린 1차 회의 모습.>

방송통신위원회 ‘인터넷 규제 개선 공론화 협의회’(이하 협의회)에서 한국인터넷자율정책기구(KISO)가 민간 자율규제의 모범 사례로 소개됐다.

협의회 위원으로 참여하고 있는 신익준 KISO 사무처장은 9월 20일 서울 종로구 광화문 HJ비즈니스센터에서 열린 제4차 전체회의에서 발제자로 나서 민간 자율심의 체계 현황을 소개했다.

신 처장은 30여 분간 PPT 자료를 통해 KISO가 출범하게 된 배경과 게시글·검색어 정책

규정, 심의 과정 및 성과 등을 설명했다. 이어진 질의응답 시간에서 방송통신위원회와 방송통신심의위원회 관계자는 물론 학계와 시민단체 측 위원들도 KISO의 자율규제 기능에 대해 깊은 관심을 표명했다. 또 협의회가 논의 중인 SNI(Server Name Indication)차단 방식 등 불법 정보에 대한 기술적 규제에 앞서 KISO 모델을 적용하는 방안에 대해서도 긍정적인 반응을 보였다.

한편, 협의회는 정부가 해외 불법사이트 차단을 위해 SNI 차단 방식을 도입하면서 논란이 일자 인터넷 규제의 바람직한 방향과 적정한 수준에 대해 사회적 공론의 장을 마련한다는 취지로 지난 6월 13일 발족했다. 협의회는 학계(5인)과 법조계(2인), 시민단체 및 유관기관(7인) 등 총 14명의 위원으로 구성돼 있고, 김명주 서울여대 정보보호학과 교수가 위원장을 맡고 있다. KISO JOURNAL

**<KISO저널 제36호>**

**발행일** 2019. 09. 30.

**발행인** 여민수

**발행처** (사)한국인터넷자율정책기구

**표지디자인** 망고보드

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

◆ KISO저널 36호의 본문은 '신명조'로 작성되었습니다.

**<편집위원>**

황창근 교수(홍익대 법과대학)

권현영 교수(고려대 정보보호대학원)

김유향 팀장(국회입법조사처 과학방송통신팀)

구본권 선임기자(한겨레신문)

김훈건 팀장(SK커뮤니케이션즈 경영전략실)

최창근 부장(카카오 정책협력팀)

이희옥 차장(네이버 서비스정책실)

편집간사/장세리 연구원(KISO기획팀)

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

◆ (사)한국인터넷자율정책기구의 허가 없이 본 내용의 무단전제나 복제를 금지합니다. 내용에 관한 문의가 있으시면 문의처로 연락주시기 바랍니다. (문의 02.6959.5204)

