

포털의 자율규제 현황과 과제

- 자율규제모델의 관점에서 본 한국인터넷자율정책기구(KISO) 현황과 과제 -

1. 들어가는 말

황 용 석

- 건국대학교 신문방송학과 교수
- 인터넷자율정책기구 정책위원
- 전 언론중재위원회 중재위원

인터넷은 미 국방부의 군사적 목적에 의해 만들어진 ARPANET이라는 폐쇄적인 네트워크에서부터 출발했다. 그러나 인터넷의 운영권이 민간으로 이양된 후 전혀 새로운 개방적이면서 범 세계적인 네트워크로 발전해 왔다. 인터넷의 발전방향을 보면, 통제에서 개방으로, 거점 서버 중심에서 개인 간 분산형 네트워크로, 정보교환에서 미디어적 복합기능으로 발전해 왔음을 알 수 있다.

특히, 1993년 팀 버너스리(Tim Berners-Lee)에 의해 개발된 월드와이드웹(이하 웹)은 인터넷 이용을 일반인에게까지 확산시키고 그 기능을 대중매체의 영역으로까지 확장시켰다. 국경 없는 전자출판과 정보교류가 일어나면서 웹은 과거의 미디어 구분법으로는 분류하기 힘든 융합형 미디어로 자리매김했다.

국경을 초월하는 가상공간을 형성하는 이 새로운 미디어는 규제가 가능한가? 이러한 물음에 EFF(Electronic Frontier Foundation)의 부의장을 맡고 있는 존 페리 발로우(John Perry Barlow, 1996)와 같은 초기 인터넷 전문가들의 철학은 비교적 명확했다. “국가 간 경계가 없고, 편지, 출판, 방송을 아우르는 어떠한 커뮤니케이션방식을 수용하는 인터넷은 개방적이며 국가적 규제의 영역 밖에 있어야 한다”는 것이다. 웹을 개발한 팀 버너스리(Tim Berners-Lee) 역시 ‘웹의 개방성’을 설명하면서 웹은 기존의 낡은 분류체계에는 불가능해 보이던 모든 것들 간의 연결을 가능하게 함으로써 인간에게 새로운 자유를 가져다준다고 했다(Berners-Lee & Fischetti, 1999).

그러나 오늘날 이러한 자유주의적 시각은 끊임없이 위협받고 있다. 인터넷 이용자 수가 급격히 늘어나면서 이것을 매개로한 다양한 형태의 문제가 발

생하고 있기 때문이다. 이제 가상공간의 문제는 실체의 다양한 문제점을 투영하기 시작했고 1990년대 중반부터 기술적, 법률적, 도덕적 규제들이 등장하기 시작했다. 인터넷콘텐츠에 대한 법률적 장치들이 국가별로 강화되면서 이 복잡한 미디어를 규제하려는 행위로 나타나고 있다.

따라서 다양한 방식의 커뮤니케이션 속성을 가진 인터넷은 오래 동안 규제 방식의 효율성과 적절성을 두고 논란을 불러일으켜왔다(Liu, 1997). 인터넷에서 일어나는 다양한 행위를 어떤 방식으로 규제할 것인가는 지금 가장 중요한 정책적 이슈의 하나이다. 그러나 이것에 대한 접근은 기존의 신문이나 방송, 그리고 전화서비스로 대표되는 통신산업과는 다른 접근과 철학을 요구하고 있다.

콘텐츠 규제의 주체와 규제의 대상이 누구인가는 인터넷 규제모형을 논의하는 데 가장 핵심적인 개념인데, 인터넷은 분산적이며, 참여지향적이고, 수평적 커뮤니케이션을 토대로 하기 때문이다. 과거 정보 송신자가 일방적인 우위에 있던 방송과 같은 대중매체는 매체사업자를 규제하는 제도와 법을 통해 해결해 왔지만, 인터넷은 단순한 서비스 사업자의 문제가 아니라 그 공간에 참여하는 국민의 행위와도 연결된다는 점에서 방송과 같은 행정적 규제가 갖는 문제점이 제기된다(황용석, 2009).

특히, 한국에서는 인터넷이 사회적 여론을 형성하는 중요한 매개체로 확인되면서 정치행동의 규제 차원에서 인터넷 콘텐츠 규제 법안들이 제기되기도 했다. 그러나 해외 주요 국가들은 어린이와

청소년 보호 이슈를 중심으로 인터넷 콘텐츠 규제체계를 유지해왔으며 정부에 의한 행정적 규제보다는 민간영역과 정부 간의 협력적 거버넌스 시스템에 기반한 자율적 규제체계를 중심으로 규제정책이 발전되어 왔다. 일반적으로 인터넷 규제모델은 언론, 사상의 자유의 기본권에 기반한 공민적 자유(civil liberties)를 강조하는 자유주의 시각의 모델(Libertarian Model), 정보의 상품적 가치에 초점을 두는 민간기업 모델(Private Enterprise Model), 국가의 안전확보와 시민보호에 초점을 맞추는 통제주의 모델(Statist Model)로 구분할 수 있다(Kling, 2000). 클링의 시각을 토대로 보면, 국내의 인터넷 규제는 정부 또는 국가 중심의 통제주의 모델에 가깝다. 이러한 범주에 포함되는 나라는 중국, 싱가포르, 이란 등과 같이 표현의 자유가 낮은 나라들이라는 점에서 국내 인터넷 정책의 관점 전환이 필요하다는 주장이 늘고 있다.

그런 가운데 2009년 3월에 설립된 한국인터넷자율정책기구(이하 KISO: Korea Internet Self-governance Organization, 이사회 의장: 주형철, 정책위원장: 김창희)의 출범으로 업계 공동의 자율규제장치가 마련되었다는 점은 인터넷정책 전환의 중요한 계기를 제공한다고 하겠다. 그동안 주요 인터넷 포털사들이 개별사 차원에서 미디어 책무시스템(Media Accountability System)을 운영해 왔지만 사회적으로 인정받는 데 한계가 있었다. 개별사를 넘어서서 공동의 자율규제기구를 만든 것은 인터넷 정책사에서 매우 중요한 의미를 띤다.¹⁾

1) KISO가 한국 최초의 인터넷자율규제기구라고 말하기는 힘들다. 이미 한국인터넷광고심의기구(이하 KIADO)가 2007년에 발족한 바 있다. 이 기구는 한국인터넷기업협회, 한국인터넷마케팅협회가 중심이 되어 설립되었으며 인터넷광고 모니터링 및 사후심의를 시행하고 있다. KIADO는 자체 인터넷광고 윤리강령을 전제로 하여 자율적 통제를 위해 업계 스스로가 채택한 인터넷광고심의규정과 인터넷광고심의세칙을 적용하고 있다는 점에서 민간자율규제와 정부규제 간의 상호역할분담이 이루어진 공동규제모델을 최초로 시도한 사례라 할 수 있다. 그러나 KIADO의 활동이 광고에 제한되어 있다는 점에서 보면, 포괄적인 인터넷정책을 고려해서 출범한 KISO와는 다소의 차이가 있다.

자율규제의 핵심은 규제대상이 되는 기업이나 개인들이 자발적으로 규제기준을 만들고 이를 집행하는 것을 담고 있어야 한다. 자율규제는 정부의 개입을 전적으로 배제하는 무규제나 불필요한 규제를 줄이는 탈규제와는 다른 의미를 갖는다.

KISO의 출범은 한국 인터넷규제에 중요한 전기를 제공하지만, 현재의 제도 속에서 이 새로운 기구가 어떻게 성장해 나갈 것인가에 대해서는 더 지켜봐야 할 상황이다. 이 글은 KISO의 출범과 관련해서, 인터넷 자율규제에 대한 이론적 논의를 콘텐츠 규제를 중심으로 살펴보고, KISO를 둘러싼 국내 자율규제 환경을 통해 한국에서 자율규제기구의 안착을 위한 제언을 하고자 한다.

2. 인터넷과 자율규제

1) 자율규제의 개념

규제란 개인이나 집단의 행태를 변화시키기 위한 정부의 정책수단이나 간섭을 의미한다. 일반적으로 정부규제 또는 행정규제(이하 행정규제)란 용어로 통칭된다. 행정규제는 행정에 관한 권리와 의무의 주체인 행정주체라 할 수 있는 정부 부처 등이 행하는 일련의 목적적 활동으로서 법령에 기반해서 작동된다(이민영, 2009). 행정규제는 누가 규제를 하는 가를 놓고 볼 때, 행위의 주체 스스로가 아닌 타율기관, 즉 행정기관이 한다는 점에서 자율규제와 반대되는 개념이다.

자율규제는 규제의 주체가 정부가 아니고 민간 또는 기업이 스스로의 활동을 규제한다는 것을 뜻한다. 자율규제의 개념은 비교적 폭 넓어서 유럽의 경우 정부가 민간에 규제의 권한을 형식적으로 위탁하는 경우

를 지칭하기도 한다. 이 경우 자율규제(self-regulation)와 공동규제(coregulation)가 동일한 의미로 사용된다(Price & Verhulst, 2000).

자율규제의 핵심은 규제대상이 되는 기업이나 개인들이 자발적으로 규제기준을 만들고 이를 집행하는 것을 담고 있어야 한다. 자발적 규제기준을 정부가 위임하는 경우가 유럽에서는 일반적이다(Bonnici, 2008). 자율규제는 정부의 개입을 전적으로 배제하는 무규제(un-regulation)나 불필요한 규제를 줄이는 탈규제(de-regulation)와는 다른 의미를 갖는다.

일반적으로 자율규제란 정부가 민간에 규제의 권한을 형식적으로 위임하는 경우를 지칭하지만, 다른 한편, 민간영역이 규제의 필요성을 자각하여 스스로 규제하는 경우에도 자율규제의 개념이 사용된다. 사업자 자율규제는 주로 유럽 내 국가들 사이에서 선호되고 있다. 자율규제는 문맥에 따라 다양한 용법으로 쓰이고 있으나 본래의 의미로는 ‘산업 자율규제’(industry self-regulation)를 뜻하는 것으로서, 규제의 주체가 정부가 아닌 피규제 산업 또는 업계가 되는 경우를 말한다(최병선, 2000).

자율규제형 모델은 이용자, 사업자, 민간기구들이 일련의 장치들을 활용하여 주도적으로 규제에 참여하고 국가와 법률이 이들의 활동을 협력·지원함으로써 합리성과 실효성을 동시에 추구하는 규제원리이다. 인터넷과 관련해 정부에 의한 직접적인 규제가 아닌 규제 대상이 되는 기업 또는 협회가 자율적으로 규제하는 것을 의미하며 다음 사항을 포함하고 있다.

즉, 법령 또는 그에 준하는 행동규칙의 제정, 규범의 집행, 위반할 시 가해지는 적절한 제재 등이다.

자율규제는 규제절차가 신속하고 예방적인 규제가 가능하다는 장점이 있다. 그러나 한편으로는 규제기준의 제정이나 규제심사과정에서 규제의 주체들이 이해관계가 개입될 우려가 있다. 이는 곧 규제에 대한 신뢰성과 공정성 문제로 이어질 수 있다. 또한 규제효과가 특정 회원사에 제한된다는 점도 한계이다. 또한 자율규제 활동이 충분히 공개되지 않을 경우 이것이 오히려 사업자 또는 회원사 내부의 구조적 문제점을 은폐하는 수단으로 악용될 수도 있다는 점이 비판으로 제기된다(이민영, 2009).

2) 인터넷자율규제의 필요성

인터넷이 기존의 미디어와 다르게 자율규제를 중심으로 발전해 온 것은 세계적으로 보편적인 흐름이다. 몇 가지 관점에서 인터넷자율규제의 배경을 설명하면 다음과 같다.

가. 기술적 관점 : 앤드 투 앤드 원칙과

인터넷거버넌스

기술적인 관점에서 볼 때에 인터넷 아키텍처는 본질적으로 자율규제를 지향한다. 오늘날과 같은 인터넷의 성공은 국가의 주도보다는 민간적인 자

율성을 중심으로 한 개방적 설계에 기인한다. 인터넷의 초기 설계자들은 방송시스템이나 초기 전화교환 시스템과 다르게 ‘앤드 투 앤드(end to end)’ 방식²⁾으로 인터넷을 설계했다. 앤드 투 앤드 원칙의 등장은 1970년대 후반으로 거슬러 올라간다. 초기 인터넷이 개발되는 과정에서 핵심적인 역할을 한 TCP와 IP라는 두 가지 프로토콜을 분리해, 네트워크나 교환기가 전송과정에서 복잡하게 개입하는 것이 아니라 앤드 시스템이 이를 담당하도록 했다. 이는 과거 통신방식이 회선교환을 통해 통신세션을 개별적으로 제어하던 것에서 벗어나는 엄청난 발상전환이었다. 즉, 네트워크 자체는 최저한의 기능만을 갖게 하고 새로운 애플리케이션이나 프로토콜을 통해 앤드 시스템만으로 자유롭게 통신을 할 수 있게 한 유연적 체제를 택한 것이다. 앤드 투 앤드원칙은 웹이라는 애플리케이션이 등장하면서 그 우수성을 증명했다고 할 수 있다(Blumenthal & Clark, 2001)³⁾. 오늘날 웹 서비스의 발전은 중간 네트워크의 통제나 간섭 없이 앤드 시스템의 애플리케이션을 통해 무한하고 다양한 서비스가 진화했음을 알 수 있다.

이러한 앤드 투 앤드 시스템은 기술표준의 개방성과 기술개발의 분산성을 특징으로 한다. 네트워크상에 중간 통제자가 갖는 역할을 최소화한 구조이기 때문에 권위 있는 소수의 집중적인 통제가 어렵다(Froomkin & Michael, 1997). 이러한 기술

2) 기술분야에서는 ‘단 대 단’ 또는 ‘중단 간’으로 번역하기도 한다. 이 글에서는 일반적으로 많이 쓰는 원어발음 그대로를 사용했다.

3) 앤드 투 앤드의 원칙(end to end principle)은 원래 end-to-end의 원칙은, 통신 전송로가 아무리 우수하더라도 에러가 일어날 수 있기 때문에 통신 과정에서 양 끝단의 시스템(예를 들어, 서버-개인 클라이언트 PC)들이 데이터 검증을 하는 방식을 채택했다. 예를 들면, 파일 전송의 경우, 아무리 신뢰성이 높은 전송로를 구축해도, 그것만으로는 전송을 보증할 수 없다. 그 밖에도, 라우터나 호스트에 있어서의 메모리의 비트 에러, 파일 시스템의 버그, 디스크의 에러 등이 일어날 수 있다. 최종적으로는 애플리케이션이 에러 체크를 할 필요가 있다

적 구조는 기술관리 체계나 사회관계를 ‘자유주의적’이고 민주적인 도한 개방적인 구조로 만들었다. 또한 레식(Lessig, 1999)은 이러한 앤드 투 앤드 디자인이 낡은 미디어의 통제체제로부터 우리를 자유스럽게 했으며, 창의성에 기반한 새로운 가능성을 제공했다고 평가했다.

실제로 인터넷기술의 표준화 과정을 보면, 전 세계의 기술자들이 자율적인 관리 원칙을 통해 만들어 나가는 거버넌스(governance) 구조를 띠고 있음을 알 수 있다. 사전적 의미로 ‘통치하다’, ‘관리하다’, ‘지배하다’ 등의 의미를 갖는 용어인 거버넌스(governance) 개념의 가장 일반적인 이해는 정부(government)나 통치자(governor) 등의 용어에서처럼 통치양식(mode of governing)이라는 정치적 의미를 갖는다. 그러나 오늘날은 사회, 문화, 교육 등의 영역에서도 각 분야의 관리양식이나 지배질서를 의미한다.

최근의 거버넌스 개념은 기존의 집중화된 형태의 관리양식을 넘어서는 상대적으로 탈집중화 내지는 분산화된 관리양식으로 해석되기도 한다. ‘정부 없는 거버넌스(governance without government)’에서 나타나듯이 기존의 ‘통치’나 ‘정부’ 형태의 관리양식을 대체하는 것으로 이해되곤 한다(이민영, 2009). 거버넌스를 ‘협치(協治)’, ‘공치(共治)’, ‘조종(操縱)’ 등의 용어로 번역하려는 시도들도 새로운 거버넌스의 개념이 기존의 통치를 넘어서는 독특한 현상을 포착하기 위해 원용되고 있다는 것을 보여준다고 하겠다.

거버넌스는 인터넷자율규제의 관리원칙이라고 할 수 있다. 인터넷이라는 기술적 매체의 효율성을 극대화하고 인터넷의 공동체에서 참여주체들의 기본권을 효과적으로 실현시키는 제도적 장치라 하

겠다.

자율규제의 관점에서 인터넷 거버넌스가 구현된 곳은 인터넷기술 및 주소자원의 표준화에 관한 국제 협력기구들에서 이다. W3C(World Wide Web Consortium), IETF(Internet Engineering Task Force), ICANN(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) 등이 대표적이다.

나. 규제 효율성 관점 : 자율규제, 규제대상의 변화속도 못 따라가

분산형 미디어로서 인터넷의 구조적 특성은 사회정치적 가능성과 시장실패의 우려로 인한 제도적 규제 간의 상호감쇄효과(trade-off)를 일으켜 기존 매스미디어에 대한 전통적 규제틀의 부적합성을 드러내고 있다. 전통적으로 자율 중심의 규제틀은 규제대상의 변화 속도를 탄력적으로 수용하지 못하는 경향을 보여 왔다. 특히 인터넷 서비스의 역동적 변화를 중앙집중적 규제틀 안에 수용할 경우 과도한 규제 비용과 부작용, 우회 서비스 등으로 인해 규제 효과가 낮을 전망이다(황용석·이동훈, 2009).

현실적으로 인터넷 서비스의 기술적 진화를 법률적으로 수용하기에는 제도적 격차가 너무 크다. 현행 법률을 사실상 우회하는 서비스들이 있음을 고려할 때, 규제실익 보다는 규제폐해가 더 크다고 할 수 있다. 따라서 규제체계가 지향하는 사회문화적 가치의 증진을 위한 인터넷 규제체계는 이용자 중심의 민간 영역의 자율성, 자발성을 토대로 할 필요가 있다. 이러한 점들을 고려할 때, 인터넷 생태계를 구성하는 인터넷기업계, 이용자, 규제당국 등 세 주체의 상호협력과 공동 이해 증진을 토대로 한 자율적 거버넌스는 중요한 규제 원칙이라고 할 수 있다.

다. 규제수혜자의 관점 : 규제대상과 규제 수혜자의 모순

전통적 규제들의 경우 규제 수단의 직접 대상은 미디어이며, 수용자는 그 효과의 수혜 대상으로 간접적인 영향을 받는다. 인터넷에 전통미디어의 규제들을 적용하면, 인터넷기업에 대한 규제가 아니라 인터넷이용자에 대한 규제로 그 효과가 나타난다. 규제 수단의 영향력에 수용자가 그대로 노출된다는 점에서 혜택 보다는 부작용이 클 것으로 전망된다.

따라서 인터넷의 미디어적 특성을 고려하여 제도적 규제를 적용한다면, 미디어 이용자로서 수용자는 전통적으로 규제 수단이 목적하는 바(=효과)로부터 혜택을 받을 대상이지 규제 대상이 될 수 없다. 인터넷에 전통적 자율규제모델을 적용한다면 수용자는 직접 규제의 대상이 됨으로써 규제 모델의 목적과 일치되지 않는다.

3) 인터넷자율규제의 유형 구분

자율규제는 규제의 틀을 구축하고 운영하는 행위자에 초점을 맞춘 개념이며 정부가 이 규제주체와 어떤 관계를 맺고 있는가에 따라 몇 가지로 유형을 구분할 수 있다. 특히 자율규제 주체가 규제기준을 설정할 때 정부와 맺는 관계가 중요한 구분점이 된다.

프라이스 등(Price & Verhulst, 2000)은 자율규제를 4가지로 구분했다. 자발적 자율규제(voluntary self-regulation)는 정부의 적극적인 개입이 없는 것을 말한다. 다음으로 승인적 자율규제(sanctioned self-regulation)는 민간에서 스

스로 규제하되, 정부의 승인을 받는다. 위임적 자율규제(mandated self-regulation)는 민간에서 정부가 정의하는 제도 틀, 예를 들어 법령·규칙·가이드라인 안에서 규범을 만들고 그것을 강제하도록 분명하게 요구받는 방식이다. 마지막으로 강제적 자율규제(enforced or coerced self-regulation)는 민간영역이 스스로 규제를 형성하고 부과하지만, 그렇지 않을 경우 법이 정하는 규제를 강제한다.

보니치(Bonnici, 2008)는 자율규제를 법령적 자율규제(statutory self-regulation), 위임적 또는 대리적 자율규제(mandated or delegated self-regulation), 강제적 자율규제(coerced self-regulation), 합의적 자율규제(agreed self-regulation)로 구분했다. 법령적 자율규제는 정부 규제에 의해서 민간에게 요구되거나 진작되는 자율규제를 말한다. 법령이나 가이드라인과 같은 정부규제는 민간의 자율규제의 프레임으로 작용한다. 유럽의회에서 개인데이터 이용에 관한 자율규제가 여기에 해당한다.

위임적 자율규제의 경우 비록 민간이 규칙을 정하고 규칙집행을 하지만, 이러한 민간 규칙이 정부로부터 승인을 받는 것을 말한다. 예를 들어 영국에서 공정거래청 장관(the Director-General of Fair Trading)이 여기에 해당된다.

강제적 자율규제는 민간에 의해 자율규제활동을 하지만 정부나 정치권으로부터 법령이나 의도적인 위협에 기반해서 일어나는 것을 말한다. 강제적 자율규제의 경우 쉽게 법령적 자율규제를 부여하기 어려운 경우에 적용하며 주로 금융분야에 이러한 유형의 자율규제가 많다.

합의적 자율규제는 민간 참여자들 간의 협의를

통해 자율규제를 수행하는 방식이다. 이러한 합의는 주로 민간 참여자들 공동의 필요성에서부터 출발한다. 즉, 자율규제를 통한 공동의 편익을 기대하는 것이다. 종종 이러한 유형의 자율규제는 산업주체들과 소비자단체 간에 협의를 통해 ‘행동강령(code of conduct)’을 만드는 형태로 나타난다.

한편, 황용석과 이동훈은(2009) 자율규제를 완전 위임형 자율규제, 부분위임형 자율규제, 강제적 자율규제, 자발적 자율규제로 구분했다. 완전위임 자율규제는 협력형 공동규제 형식을 취한다. 정부로부터 법률적, 정책적으로 권한을 위임받은 자율규제기구가 이용자 간 분쟁조정, 교육, 핫라인 등의 업무를 수행하며, 법률적 처리가 필요한 사안은 규제당국에 넘긴다. 완전위임 자율규제에서는 정부 또는 규제당국이 자율규제기구의 운영에는 간섭하지 않으며, 규제 역할에서 각 영역에 맞춰 상호 협력적으로 대처한다. 완전위임 자율규제에서는 정부와 자율기구 간의 법률적 위임관계가 없으며, 대신 정책적 승인관계를 가진다. 따라서 앞에서 나온 승인적 자율규제와 유사하다.

부분위임 자율규제는 규제당국으로부터 법률적으로 위임받은 자율규제기구가 정부와 공동으로 규제 기능을 행사하기 때문에 위임형 공동규제에 해당한다. 미국의 V-chip 제도를 예로 들 수 있다. 이 경우 정부가 자율기구의 유지, 운영에 어느 수준까지 개입하는가에 따라 자율성의 범위가 영향을 받는다. 경우에 따라 자율기구의 재정 지원을 정부가 맡기 때문에 규제기구의 자율성과 독립성에 영향을 줄 수도 있다. 예를 들어, 자율기구의 권한에 대한 법률적 승인을 정부가 하는 경우, 자율기구가 규제 기능을 효율적으로 수행하지 못하는 경우에는 법률적

위임을 철회하는 경우 등도 있을 수 있다. 부분위임 자율규제에서는 불법 콘텐츠와 같이 사법적, 행정적 판단과 처리가 필요한 사안은 규제당국이 맡고 ISP 등 기업은 처리 가능한 수준의 분쟁사안을 담당한다. 부분위임 자율규제에서는 민간영역과 정부영역의 상호협력이 중요하다. 특히 기업의 자율기구와 규제당국이 법률적 수직관계에 놓이는 경우 형식은 위임이지만 실질적으로는 자율규제에 가까울 수도 있다.

자발적 자율규제는 정부의 적극적 개입이 없는 것을 특징으로 한다. 자발적 자율규제는 정부가 시장에 자율규제 기능을 완전히 일임한 경우로 규제당국과 자율규제기구 간의 권한 위임에 따른 법률관계는 없다. 인터넷 자율규제모델에서 자율규제기구는 심의, 교육, 핫라인, 분쟁조정, 정책대응 등의 역할을 주로 하는데, 자발적 자율규제에서는 다양한 민간영역의 자율기구들이 이 역할들을 맡는다.

인터넷에 대한 행정적 규제보다는 ISP 등 인터넷산업 외부영역, 즉 시민영역의 다원화된 자율기구들이 사회적 규제기구로 기능한다. 따라서 자발적 자율규제에서는 민간영역의 협력체계가 체계의 효율성을 높이는 데 핵심 요인이다. 민간영역을 구성하는 기업영역과 시민영역 간의 상호 협력과 견제가 효율적으로 이루어지지 않는 경우, 제도적 실익이 매우 낮을 수밖에 없다.

이 밖에도 정부와 민간의 협력 정도에 따라 유형을 구분하기도 한다. 규제된 자율규제(regulated self-regulation), 협력적·공동 규제(co-regulation), 심사받은 자율규제(audited self-regulation) 그리고 자율규제(self-regulation) 등으로 구분되기도 한다(Tambini, Leonardi, and Marsden, 2008).

〈표 1〉 정부와의 관계를 통해 본 인터넷 자율규제의 유형

	자발적 자율규제	부분위임 자율규제	완전위임 자율규제
법률 위임 방식	없 음	법률적 승인, 정부의 관리/감독	정책적 승인
기구의 법률적 위상	없 음	법률적 지위	제도적 협력 지위
정부와의 관계	위임 관계없음	법률적 위임	제도적 협력 관계
담당 자율기구 수	복 수	단수 또는 복수	단수 또는 복수
자율규제 기능 중심 기구	소비자 및 기업 기구	기업 기구	기업 기구
자율기구 형태	비영리법인	비영리법인	비영리법인
자율기구 운영주체	다양	이사회 또는 위원회 (정부인사 포함 가능)	이사회 또는 위원회
자율기구의 주요 기능	교육/핫라인/정책연대	교육/핫라인/정책연대/ 분쟁조정	교육/핫라인/정책연대/ 분쟁조정
자율기구의 재정	기금, 기부, 회비 등 다양	기금, 기부, 회비, 정부지원 분쟁조정	기금, 기부, 회비 등 다양
심의 콘텐츠	불법 콘텐츠	불법 콘텐츠	불법 콘텐츠

〈표 2〉 해외 주요국가의 인터넷 자율규제의 유형

국 가	자율규제기관	특 징
미 국	ICRA, CyberAngels, Cybertipline IED, WHOA 등 다수	- 인터넷기업 및 소비자 등 민간영역 중심의 자율규제 - 핫라인 통한 신고/대응규제방식을 채택 - 아동음란물 등 불법성 명백한 콘텐츠 중심의 내용규제 - 표현의 자유 중심의 공민적 가치를 강조하는 인터넷 규제모형을 채택
영 국	IWF	- Ofcom, DCMS, 가족부, 의회 등 여러 정책당국과의 긴밀한 협력 관계를 유지 - 불법 정보에 초점을 둔 콘텐츠 규제체계 - 신고/대응규제방식, 핫라인시스템
프랑스	AFA	■ AFA - 정부, 업계로부터 독립적 성격 - 법규 위반이 명백한 유해 정보에 대응 - 신고/규제방식, 핫라인시스템 - 내용등급제 운영 - VOD 등 non-linear 콘텐츠에도 관여(내용등급제 형태)

국 가	자율규제기관	특 징
프랑스	FDI	■ FDI - AFA의 효율성 비판에 따라 설립 - 정부의 재정 지원 받음 - 정책 제언 및 분쟁 중재에 초점 - 전자상거래, 도메인 분쟁 등 중재
독 일	FSM KJM	■ FSM - 인터넷업계 중심의 자율규제기구 - 신고/규제방식으로 대응 - 법규 위반이 명백한 유해 정보를 중심으로 규제 - 규제 담당 민간위원회 KJM과 밀접한 관계에서 운영됨 ■ KJM - 청소년미디어보호국가협정에 따라 설립된 기구 - KJM은 FSM의 자율규제기구로서의 승인 권한을 가짐
일 본	EMA I-ROI	- 2008년 6월 정부, 업계 공동으로 유해 사이트 규제법 설립 - EMA(모바일콘텐츠심사감시운용기구), ROI(인터넷콘텐츠심사감시기구)가 각각 필터링 기능을 수행 기능을 수행 - EMA는 모바일인터넷콘텐츠 민간감시 규제 - I-ROI는 인터넷 콘텐츠 인증 기능

3. KISO 출범의 배경

1) 과도한 행정규제체계와 규제비용의 발생

국내 법률상의 포털은 매우 복잡한 법적 규제의 틀에 놓여 있고 이러한 법률을 통한 규제는 계속 강화되는 추세이다. 행정규제장치의 강화는 이용자의 표현의 자유를 침해하는 논란을 낳는 한편, 인터넷사업자의 비용증대로 이어졌다.

대표적인 규제법안만 보더라도, ‘전기통신법’, ‘정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률’ (이하 정보통신망법), 언론관계법에서의 ‘신문등의진흥에

관한법률’과 ‘언론중재법’, 정치관계법 가운데에서는 ‘공직선거법’이 포함된다.

제도 측면에서는 인터넷 콘텐츠 규제정책 전반을 총괄하는 방송통신위원회가 있으며, 방송통신심의위원회가 콘텐츠 규제를 담당하고 있다. 방송통신심의위원회는 ‘방송법’, ‘정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률’ 등에 규정된 방송 및 통신 관련 콘텐츠 전반에 대한 심의, 규제 기능을 수행한다. 둘째, 방송통신심의위원회가 인터넷 콘텐츠 등급제, 핫라인, 분쟁조정 기능 등을 동시에 수행한다. 기존 정보통신윤리위원회가 수행해온 불법 콘텐츠의 신고처리 기능은 방송통신심의위원회가 불법·청소년유해정보신고센터로 개칭하여 운영하고 있다.

〈표 3〉 인터넷포털의 법률적 지위와 관련된 법적 용어

법 률	용 어	정의 내용
신문등의진흥에관한법률 (2009. 7. 31. 「신문등의자유와 기능보장에관한법률」전부개정)	인터넷뉴스서비스	제2조(정의 5. 신문, 인터넷신문, 「뉴스통신진흥에 관한 법률」에 따른 뉴스통신, 「방송법」에 따른 방송 및 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」에 따른 잡지 등의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물을 말한다. 다만, 제2호의 인터넷신문 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제1호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것을 제외한다.
	인터넷뉴스서비스사업자	제2조(정의 6. 제5호에 따른 전자간행물을 경영하는 자를 말한다.)
	기사배열책임자	제2조(정의 9. 인터넷뉴스서비스의 기사배열에 관하여 책임을 지는 자를 말한다.)
정보통신망이용촉진및 정보보호등에관한법률	정보통신서비스 제공자	제2조(정의 3. 「전기통신사업법」 제2조 제1항 제1호에 따른 전기통신사업자와 영리를 목적으로 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자를 말한다.
저작권법	온라인서비스 제공자	제2조(정의) 30. 다른 사람들이 정보통신망(「정보통신망이용촉진 및 정보보호등에 관한 법률」 제2조 제1항 제1호의 정보통신망을 말한다. 이하 같다)을 통하여 저작물등을 복제 또는 전송할 수 있도록 하는 서비스를 제공하는 자를 말한다.
언론중재및피해구제등 에관한법률 (2009. 2. 6.개정/8. 7. 시행)	인터넷뉴스서비스사업자	제2조(정의) 18. “인터넷뉴스서비스”란 언론의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물을 말한다. 다만, 인터넷신문 및 인터넷 멀티미디어 방송, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것을 제외한다. 19. “인터넷뉴스서비스사업자”란 제18호에 따른 전자간행물을 경영하는 자를 말한다.

다른 분야의 인터넷 권리침해 신고센터로는 명예훼손 관련 침해를 방송통신심의위원회가 맡고 있으며, 개인정보보호, 불법스팸, 해킹 등의 문제는 정보보호진흥원이 담당하고 있다. 그 외 인터넷

모니터링 기능을 수행하는 기구로는 국가청소년위원회(문화부), 방송통신윤리위원회(방송통신위원회), 영상물등급위원회(문화부), 한국사이버감시단, 학부모정보감시단, 청소년정보감시단,

강력한 행정적 규제장치에도 불구하고 ‘인터넷 내용규제의 실패 목소리’는 결과적으로 행정규제의 한계를 증명하는 것이기도 했다. 이러한 행정규제의 한계는 민간에서 자발적으로 대안을 만들도록 하는 중요한 요인이 되었다.

YWCA 청소년 유해환경매체 모니터 등이 있다. 인터넷 콘텐츠 등급제 역시 자율등급표시제의 형태로 방송통신심의위원회가 운영하고 있다.

이 같은 한국의 독특한 법률적·제도적 구조는 미국과 영국, 프랑스, 독일 등의 유럽 국가들과는 큰 차이를 보이는 것이다. 특히 유럽의 자율규제체제에서는 민간영역이 인터넷상의 분쟁조정이나, 정부와의 핫라인형성, 콘텐츠 등급제 및 필터링, 리터러시 증진 교육 등을 수행한다(황용석·이동훈, 2009). 정부가 개입하더라도 그 방식에서도 차이가 난다. 독일의 경우 정부가 법률에 따라 구성한 민간위원회에 미디어 콘텐츠 심의기능을 두고 청소년미디어보호위원회가 민간 자율규제기구의 권한을 법률로 위임 감독하는 역할을 담당한다. 그러나 이 경우에도 인터넷 콘텐츠와 관련하여 민간 영역의 사전적 직접 규제 보다는 자율규제기구의 역할을 관리 감독한다는 점에서 한국과는 차이가 있다. 한국의 경우 인터넷의 책무성을 구현하는 체계로서 민간기구의 상호협력을 이끌어내기 보다는 법률적 직접 규제와 행정적 규제에 초점을 두고 있어 공동규제의 형식을 취하는 것으로 보이지만 실질적으로는 자율규제에 가깝다고 할 수 있다.

이 같이 강력한 행정적 규제장치에도 불구하고 ‘인터넷 내용규제의 실패 목소리’는 결과적으로 행정규제의 한계를 증명하는 것이기도 했다. 이러한 행정규제의 한계는 민간에서 자발적으로 대안을 만들도록 하는 중요한 요인이 되었다.

그럼에도 국회에서 인터넷기업에 대한 규제법안이 발의되는 등 제도적 규제가 가속화되어 왔다. 인터넷에서의 유통된 정치견해의 충돌은 인터넷 자체의 미디어적 영향력으로 인식되었고 여론 형성력에 대한 사회적 우려로 관점이 전환되었다. 이러한 갈등은 타율적 형태의 제도적 규제 논의를 촉발하여 학계/시민사회/업계와의 갈등이 증대되었다. 실제로, 2008년 7월 정부의 “인터넷 정보보호 종합대책” 발표나, 여당에서 제출된 의원입법안들은 다양한 형태의 규제 조항을 담고 있다.

2) 개별 기업의 자발적 대책장치의 한계

소수 인터넷기업들의 자발적인 미디어 책무시스템이 가동되고 있었지만, 네트워크의 특성상 개별사원의 대응이 갖는 한계가 나타났다. 현재 주요 인터넷포털사들이 모니터팀과 이용자위원회와 같은 책무위원회를 운영하고 있다. 예를 들어, NHN, 다음, SK커뮤니케이션즈 등의 인터넷기업들도 자율적으로 내부 모니터링, 부분적인 정보게시제한조치 등을 실시하는 중이다. 아울러 옴부즈맨 제도를 도입하여 이용자 보호정책을 수행 중이다. 네이버, 다음, 네이버 등의 주요 인터넷 포털사들은 이용자, 전문가 등으로 구성된 책무위원회를 운영하는 등의 자율적인 규제 역할을 수행 중이다.

그러나 이러한 개별 사별 대응방식이 사회적인 대책으로 받아들여지지 않음으로써 결과적으로 업계

공동의 협력적 노력이 필요하다는 인식이 대두되었다. 또한 인터넷상의 유해 콘텐츠의 경우 특정사에 국한되지 않는 특성이 있고, 인터넷콘텐츠규제에 대한 명확한 가이드라인이 없는 제도적 모호함이 상존함에 따라 이에 대한 공동 대처가 필요하게 된 것이다.

4. 자율규제기구로서 KISO의 특성

1) 참여 주체의 성격

KISO는 다음커뮤니케이션, 야후코리아, SK커뮤니케이션, NHN, KTH, 프리챌, 하나로드림 등 한국 인터넷이용자 인구를 대부분 포괄하는 7개 인터넷사업자가 회원으로 참석한 가운데 출범하였다.

이들 회사들은 흔히 인터넷포털로 불리며 다른 용어로는 인터넷서비스제공자(Internet Service Provider 또는 ISP) 또는 온라인서비스제공자(Online Service Provider 또는 OSP)로도 통칭된다. 국내에서는 ISP를 다소 포괄적으로 인터넷을 이용하여 이용자들에게 인터넷 접속, 웹사이트 호스팅, 검색엔진, 전자게시판 제공 등의 각종 서비스를 제공하는 자를 지칭한다.

해외에서는 인터넷상에서 수행하는 서비스가 갖는 법적 책임의 인정여부와 관련해서 그 주체를 크게 3가지로 구분하기도 한다. 인터넷신문과 같은 인터넷콘텐츠제공자(Internet Content Provider : CP), 국내 포털과 같은 타인의 정보를 매개하는 자인 인터넷콘텐츠호스트(Internet Content Host : ICH), 그리고 '인터넷접속서비스

제공자' 또는 '정보통신망접속서비스제공자'로 불리는 인터넷서비스제공자(Internet Service Provider : ISP) 등이 그것이다(황성기, 2007). 그러나 한국에서는 ISP와 OSP(Online Service Provider), 또는 포털 등 여러 가지 용어가 병행 사용되고 있다.

한국의 인터넷포털은 그 서비스의 복잡성으로 인해 한가지로 구분하기는 어렵지만, 핵심 기능인 검색과 커뮤니티 기능, 그리고 뉴스정보 제공 등을 놓고 볼 때는 인터넷콘텐츠호스트(Internet Content Host : ICH)에 가깝다. 즉 단순 '정보매개자'의 성격과 콘텐츠 제공자의 성격을 동시에 가진다. '정보매개서비스제공자'이므로, 정보유통으로 인한 법적 책임에 있어서도 '제한된 범위'내에서만 책임을 진다.

이러한 포털의 특성으로 인해 KISO는 단기적으로 포털사업자들이 매개하는 이용자 또는 제3자에 의한 게시물이나 콘텐츠에 활동을 주력할 것으로 예상된다.

2) 합의적 자율규제(agreed self-regulation) 구조

KISO는 이사회, 정책위원회, 사무처로 구성되어 있다. 회원사 대표로 구성된 이사회는 최고의사결정 권한을 가지고 있으며, 정책위원회는 회원사 소속이 아닌 인터넷 자율규제 전문가 5인과 회원사의 게시물 관리·운영 부서의 책임자급 7인 등 총 12인으로 구성되어 구체적인 게시물 정책의 결정 등의 기능을 수행하고 있다. 사무처는 신고센터 등 실무와 관련된 업무를 수행하면서 이사회와 정책위원회를 지원한다.

정책위의 의사결정 구조는 '전원합의' 구조를 띠

고 있다. 이는 매우 독특한 의사결정방식이다. 출범 초기 KISO의 역할과 정책철학을 수립해 나가기 위한 회원사들 간의 수평적 합의 구조를 지향하는 것으로 보인다.

KISO의 이러한 의사결정구조는 보니니치의 구분에 따르면 강제성이 최소화된 합의적 자율규제모델(agreed self-regulation)을 띠는 것으로 볼 수 있다. 합의적 자율규제기구는 상호 다른 위치에 있는 민간 사업자들이 자율규제로 문제를 해결할 때 사업자의 영향력과 무관하게 ‘동등하고 대등하게 조정하고 의견을 일치시키는 것’을 특징으로 한다(Maxwell, Lyon and Hackett, 2000).

이는 소수의 의견을 적극적으로 반영하여 합의가 가능한 수준의 결정을 하되 일단 결정된 사항에 대해서는 반드시 실천한다는 의지를 내포하고 있다. 또한 전문성이 요구되는 사안에 대해 충분한 이해와 토론이라는 숙의적 합의 구조를 통해 해결책을 구체화해 나가려는 의도를 담고 있다고 KISO는 밝히고 있다(KISO 저널, 2009).

다른 구분으로는 자발적 자율규제모델이라 할 수 있다. 재정의 독립, 의사결정구조에서 정부 등의 적극적 개입이 없는 것을 특징으로 하기 때문이다.

그러나 이러한 의사결정구조는 장단점이 있다. 우선, 소수 의견을 보장하고 숙의를 통해 합의를 이끈다는 점은 공통된 의견을 수렴시키고 발전시킨다는 장점이 있다. 그러나 회원사들 의견에 이견이 있는 부분에 대해서는 정책결정을 할 수 없어서 상대적으로 위험요소가 적은 보수적인 결정을 내릴 우려가 있다. 또한 콘텐츠에 의한 피해확산이 빠른 인터넷을 특성을 고려한다면, 의사결정과정에 많은 시간을 요구해 피해구제의 실익을 놓칠 우려가 있다. KISO의 정책결정사항이 늘어나고 회원사가 증가할 경우, 의

사결정구조에도 변화가 필요해 보인다.

3) 행동강령(code of conduct)과 정책결정 (the statement of rules)

자율규제 논의에서 이야기하는 ‘자율’이란 개인이나 기업이 스스로 정한 기준과 절차에 의하여 자신의 행위를 통제하는 개인적 자율규제보다는 공동의 관심을 가지고 일정한 목적을 추구하는 조직이 구성원에게 그 조직의 권위와 일정한 권한을 바탕으로 감독권을 행사하는 집단적 자율규제를 의미한다(Black, 1996).

트루델(Trudel)은 “자발적으로 자율적 주체들이 만들어낸 규칙으로서 자율규제”의 개념을 제시한 바 있다. 이 정의에 덧붙여 보니니치는 누가 규칙을 만드는 자율의 주체인가와 자율적으로 만들어지는 규칙의 문제로 양분화해서 설명하고자 했다(Bonnici, 2008).

그런 점에서 표준규칙(standard rules) 및 정책원칙(the principle of policy)은 자율규제기구의 핵심 사항이다. 일반적으로 합의적 자율규제기구는 “협의를 통한 행동강령(code of conduct)”이 이를 대표한다. KISO는 출범과 함께 8개의 행동강령을 발표했다. 이 행동강령은 제1조 표현의 자유 옹호, 제2조 이용자 책임제고, 제3조 이용자 보호, 제4조 공익의 수호, 제5조 독립적 운영, 제6조 공정한 운영, 제7조 사회적 책무 기반제공, 제8조 소통과 협력 지향 등의 내용을 담고 있다. KISO의 행동강령의 가장 큰 특징은 ‘표현의 자유’를 제일 중요한 목표로 설정하고 있다는 점이다. 이처럼 KISO는 행정규제에 대한적 시각을 강하게 담고 있다. 이는 재정과 운영에서 독립성을 강조하고 근거 있는 정부기관의 요청에만 응한

다는 제5조와 제6조에도 반영되어 있다.

한편, KISO는 자율규제기구의 핵심 기능의 하나인 표준규칙의 제정을 정책위원회의 가장 중요한 기능으로 상정하고 있다. KISO는 이를 ‘정책결정문으로 제3호까지 발표한 바 있다⁴⁾. 프라이스와 베르홀스트(Price and Verhulst, 2000) 따르면 일반적으로 자율규제기구의 규칙 설정은 1) 정책결정(policy making), 2) 규칙설정(rule creation), 3) 적용과 강제 및 제제(application and enforcement and sanctioning of rules), 그리고 4) 분쟁조정(dispute settlement) 등으로 구성된다. 이 가운데 KISO는 초기단계에 필요한 규칙설정을 통한 공통의 기준을 만드는 데 주력하고 있는 것으로 보인다.

또한 케이브와 시몬스(Cave, Simmons, 2008)가 제시한 자율규제기구가 갖추어야 할 핵심적인 원칙 중 하나인 투명성(transparency), 일관성(consistency)의 관점에서 볼 때, 이 같은 정책결정문의 공표는 매우 중요한 기능을 수행한다. KISO가 발표한 정책결정문에 대한 분석은 지면 관계상 생략하고자 한다.

4) 정부와의 관계, 독립적이지만 정부규제의 기본 틀에서 작동

자율규제기구의 성격을 결정짓는 중요한 기준의 하나는 정부 또는 행정규제와의 관계이다. KISO는 7개 회원사로 구성되어 있다. KISO의 정관에 따르면, 탈퇴가 자유롭다(정관 제8조 제2항). 정관상에 KISO는 순수한 민간 참여기구로서 ‘스스

로 자신의 행동에 대해 규제를 받고자 하는 구성원들로 만들어진 집단 즉, 무리(Moore)가 이야기하는 말하는 ‘반 자치화된 사회영역(SASF: semi-autonomous social field)’의 성격을 띤다(Bonnici, 2008).

이 집단은 공동의 이해를 바탕으로 작동하며 집단의 규칙을 수용한다. 그러나 정부나 공공기구가 이 구성원에 포함되지 않지만, 협력적 관계는 가능하며 정부의 정책이나 가이드라인으로부터 자유롭다는 것을 의미하지는 않는다. 예를 들어, 인터넷주소정책을 협의하는 ICANN(Internet Cooperaton for Assigned Names and Numbers)는 종종 진정한 자율규제기구인가에 대해 논쟁이 일곤 하는데, 그 이유는 개별 국가의 정책이 실질적으로 영향을 미치기 때문이다. 그렇기에 반 자치적 성격을 띤다고 할 수 있다. KISO 역시 회원 구조를 보면, 순수한 민간집단이지만, 행정규제의 틀 내에서 정부와 협력적 관계를 표방하고 있다.

KISO는 국가법의 기본 틀에서 자율규제활동을 하는 것을 표방하고 있다. 포털과 같은 인터넷서비스제공자가 어느 정도 법적 책임을 지는가는 논란이 계속되고 있지만 대체로 현 상황에서는 감시의무와 중단의무 두 형태로 정리되고 있다(정완, 2003). 감시의무는 인터넷서비스제공자가 전자 게시판, 블로그 등의 표현 공간에서 이루어지는 법률적 위반행위, 예를 들면, 음란물 등의 불법 콘텐츠를 게시하거나 저작권 위반행위가 이루어지는지를 모니터링할 책임이 있다는 것이다. 또한 현재 정보통신망법 제44조 제2항에서는 “정보통신서비스제공자는 자신이 운영관리하는 정보통신

4) KISO 정책결정문 1,2호에 대한 평석으로 『KISO 저널』통권 1호에 게재된 김기중(2009)과 박준석(2009)의 글을 참조하기 바란다.

KISO는 제한된 회원사들의 협의적 자율규제기구로서 성격을 갖기에 인터넷정책 전반의 구조적 변화를 의미하지는 않는다. 한국과 같이 행정규제 장치가 발달한 나라에서는 민간자율규제기구의 성공은 제도적이고 정책적인 변화 없이는 한계가 있다.

신망에 제1항에 따른 정보가 유통되지 아니하도록 노력하여야 한다”고 감시의무에 준하는 책임을 부과하고 있다.

개인 웹미디어 발행자에 대한 정보통신서비스제공자의 관계가 명시적으로 드러난 작위의무는 임시조치 형태의 중단의무에서도 드러난다. 현행 정보통신망법에서는 명예훼손 등의 침해행위가 예상되거나 이루어진 게시물에 해당 피해자의 요청에 의해 이용자의 접근을 임시적으로 차단하는 조치를 하도록 규정하고 있다.⁵⁾

또한 “Notic and Take Down” 형태의 중단조치에 준하는 형태의 행위를 방송통신심의위원회가 정보통신서비스제공자에게 시정요구를 할 수 있다. 방송통신심의위원회는 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제21조 제4항 “전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구” 조항에 따라 정보통신서비스제공자에게 시정요구를 할 수 있도록 권한을 부여하고 있다.

그러나 위의 법률적 조항들이 자율규제기구와 정부기관과의 공조체제라기 보다는 개별 사업자에 대한

일종의 의무부과로 해석된다. 공동규제(co-regulation)의 중요한 요소인 제도적 협의나 규제권 한이나 규제행위에 대한 면책요소는 없다. 실제로 임시조치의 경우 그 법안의 모호함으로 인해 개별 인터넷 사업자들이 많은 혼동을 겪게 됨에 따라 KISO는 정책결정을 통해 임시조치요청의 요건에 대한 사안과 공인의 임시조치 요청에 대해 자체 정책기준을 만들어 발표하였다.⁶⁾

5. 자율규제기구로서 KISO의 향후 과제

1) 제도적 측면 : 인터넷규제, 공동규제로 균형 있게 이양해야

KISO의 출범은 한국 인터넷규제의 한 전기로 해석된다. 그러나 KISO는 제한된 회원사들의 협의적 자율규제기구로서 성격을 갖기에 인터넷정책 전반의 구조적 변화를 의미하지는 않는다. 한국과 같이 행정규제 장치가 발달한 나라에서는 KISO와 같은 민간자율규제기구의 성공은 제도적이고 정책적인 변화 없이는 한계가 있다.

5) 정보통신망법 제44조2 제4항 정보통신서비스 제공자는 제1항에 따른 정보의 삭제요청에도 불구하고 권리의 침해 여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간에 다툼이 예상되는 경우에는 해당 정보에 대한 접근을 임시적으로 차단하는 조치(이하 “임시조치”라 한다)를 할 수 있다. 이 경우 임시조치의 기간은 30일 이내로 한다.

6) 임시조치의 문제제점에 관한 글은 황성기(2009), 한국 인터넷 규제환경과 KISO의 과제, KISO저널, 통권 1호, pp.40-55,를 참조하기 바란다.

현행의 정부규제 가운데 불필요한 법규는 과감하게 탈규제하고 민간 자율규제기구에 기능을 분산시키는 것이 필요하다. 해외 인터넷 규제체도가 대부분 민간영역의 사업자가 주도하는 자율규제기구를 중심으로 이루어지는 것은 인터넷 공간이 전통 언론에 대한 제도적 접근으로는 규제 실익이 낮다는 인식을 공유하고 있기 때문이다. 따라서 대부분의 국가들이 불법성 내용물에는 민관 두 영역 간의 핫라인을 포함한 협력규제방식을 취함으로써 자율규제가 규범적 이상성에 치우쳐 현실적 실익이 낮을 위험을 줄이는 동시에 개인 간 분쟁은 법률적 개입을 최소화 하고 있다.

자율규제는 정부 또는 행정기구가 직접 내용을 통제하지 않고, 일반적 규제 기준을 제시하면, 개인과 사업자가 상호 동의하에 구체적인 규제기준을 설정하는 것을 일반적인 특성으로 한다.

자율규제는 인터넷 공간이라는 규제 대상의 모호성과 가변성으로 인해서 더욱 그 필요성이 증대되고 있으며, 기술의 발전으로 그 실천이 가능해짐으로써 정부의 직접규제의 대안으로 각광받고 있는 것이다(이혜수 외, 2008: 3). 자율규제는 제대로 운영된다면 인터넷상의 상호소통 및 지식활동을 원활히 하고 업계의 규제 준수비용을 낮추면서 상황에 따라 신속하고 가변적으로 대처할 수 있다는 장점이 있지만, 반면 그 구조 자체의 장애요인으로 인해 실패할 가능성이 존재하게 된다.

이를 위해서는 현행의 공적 심의기관과 자율규제기구 간의 관계를 어떻게 설정하는가에 달려 있다. 공적 심의기관과 자율규제기관이 원청업체와 하청업체와 같은 일종의 위계적 관계를 갖게 된다면, 그것은 공동규제의 정신을 벗어나는 것이다.

자율규제 또는 공동규제는 토의와 합의를 통한

규칙의 제정에 있는 만큼, 인터넷 내용규제와 관련한 국가 정책에 민간규제기구가 어떻게 참여하는가도 중요한 요소이다. 행정편의적 규제시스템이 작동하는 이상 자율규제기구의 외연확대는 어렵다(황성기, 20009).

규제모델의 이양이라는 관점에서 본다면, 자율규제체계의 확산방향은 인터넷산업, 이용자, 규제당국 등의 관련 주체들 간의 기능, 권한을 점진적으로 조율해 나가며 위임형 공동규제방식으로 현실화하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 현재 외형적으로는 민간기구나 행정기능을 갖춘 방송통신심의위원회가 규제역할을 수행하고 있기 때문에 민간자율기구는 민간영역과 정부영역 사이의 정책 협상 및 조율을 위한 연결역할(liaison organization)을 하는 것이 바람직하다.

자율규제기구의 기능 및 역할이 안정화 단계에 이르면, 정부기구와 권한 및 기능을 조율하여 공동규제방식의 법률 부분위임형의 자율규제기구를 도입하는 단계로 발전할 필요가 있다. KISO와 같은 협의적·자발적 자율규제기구는 과도기 성격이 강하기 때문에 방송통신위원회, 방송통신심의위원회 등의 현행 규제기구와의 법률관계를 명확히 하여 자율규제체계를 제도화하는 과정이 필요하다.

이 과정에서 중요한 점은 첫째, 민간영역과 정부영역의 상호협력 관계에 기반해야 하며, 둘째, 모든 정책의 지향점은 이용자 중심의 사회, 문화, 정치, 교육, 경제 등의 가치 증진에 있다는 점이다. 따라서 지속적이고 정기적인 거버넌스시스템의 점검 및 조율과정을 제도화하는 방안 역시 고려될 필요가 있다.

2) KISO 내부적 측면 : 정당성의 확보

KISO는 제한된 7개 인터넷기업이 참여하고 있다는 점과 그 정책원칙에 대한 사회적 피드백이 아직 축적되지 않았다는 점에서 앞으로 해결할 과제가 많다.

무엇보다 자율규제기구에서 ‘자율’의 효과적인 작동을 위해서는 두 가지 차원의 요건, 즉 규칙 제정자로서의 집단의 정당성(legitimacy)을 어떻게 확보하는가가 중요하다. 행정규제의 정당성은 법률로부터 나온다. 그러나 자율규제기구에서의 정당성은 크게 4가지 측면을 만족시킬 필요가 있다(Bonnici, 2008). 첫째는 정부와는 다르게 구성원들이 공유하는 가치(shared interest)의 문제로서 이는 규칙제정이나 규칙의 실행의 타당성을 사회적으로 인정받아야 한다는 것을 의미한다. KISO는 인터넷의 표현의 자유의 보장과 그에 따른 책임성이라는 두 가지 가치의 균형을 중요하게 고려하고 있다는 점에서 보면 그 가치의 근간이 헌법이 보장하는 정보의 자유로운 유통과 표현의 자유에 근간해 있음을 알 수 있다(KISO 저널, 2009).

그러나 KISO의 이러한 행동강령과 일반원칙이 갖

는 추상성을 넘어서서 실제 내용규제와 관련한 실행적 차원에서 일관성 있게 지켜지고 그 효과를 가시화시키는 것이 필요하다. 이를 통해 사회적 동의를 획득하는 것이야말로 향후 KSIO가 한국을 대표하는 민간인터넷자율규제기구를 자리매김하는 가를 결정지을 것이다. 이를 위해서는 KISO 회원사들 간의 공유된 가치를 발전시키는 노력이 필요하며, 사회적 소통의 공간을 확장시키는 노력도 필요하다.

정당성의 두 번째와 세 번째 요소는 전문성(expertise)과 적절한 인터넷활동에 대한 기술적 접근성(technical access)이다. 자율규제활동을 할 수 있는 기술적이고 실행적인 능력과 기술적 뒷받침이 필요하다는 의미이다.

네 번째는 정부를 포함한 사회로부터의 인정 또는 공인(acknowledgement/approval of state of public authority)을 받는가의 문제이다. 이는 KISO가 한국 인터넷산업을 대표할 수 있는 기구로 외연을 확대해야함을 의미한다. 영향력 있는 소수 업체들의 방어적 정책기구로 인식되지 않도록 중소인터넷기업과의 협력을 강화하고 신뢰를 확보하는 것이 무엇보다 중요하다.



참고문헌

- Berners-Lee, T and Fischetti, M.(1999). Weaving the Web: The Original Design and Ultimate Destiny of the World Wide Web by Its Inventors, HarperCollins, at: www.harpercollins.com/catalog/redir.aspl?0062515861.
- Black, Julia(1996).Constitutionalizing Self-Regulation, 59 Modern Law Rev. 24, 26.
- Blumenthal,M. S. and D. D. Clark(2001). Rethinking the design of the Internet: The end to end arguments vs. the brave new world. To appear in ACM Transactions on Internet Technology, <http://ana.lcs.mit.edu/anaweb/papers.html>.
- Bonici, Jeannne Pia Mifsud(2008). Self-Regulation in Cyberspace. Leiden: T.M.C.Asser Press.
- Cave, J., Marsden, C., & S. Simmons (2008), Options for and Effectiveness of Internet Self- and Co-regulation, RAND.
- Froomkin, A. Michael(1997). The Internet as a Source of Regulatory Arbitrage, in: Brian Kahin & Charles Nesson (ed.), Borders in Cyberspace: Information Policy and the Global Information Infrastructure, Cambridge, MA: MIT Press, 1997, pp.129 ~163.
- John Perry Barlow and Electronic Freedom Foundation (1996). A Declaration of the Independence of Cyberspace, www.eef.org/~barlow/Declaration-Final.html.
- Lessig, L (14 November 1999). 'Architecting Innocation', at: www.thestandard.com/article/display/0,1151,7430,00.html.
- Maxwell, John W., Tomas P. Lyon and Steven C. Hackett(2000). Self-regulation and social welfare: the political economy of corporate environmentalism. Journal of Law and Economics, Vol.43(2). pp. 583~618.
- McQuail, D. (2003). Media accountability and freedom of publication. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Plaisance, P. L. (2000). The concept of media accountability reconsidered. Journal of Mass Media Ethics, 15(4), pp. 257~268.
- Price, Monroe E. & Steffan G. Verhulst(2000). The Concept of Self-Regulation and the Internet Content, in Jens Waltermann & Marcel Machill (eds.), Protecting Our Child on the Internet: Toward a New Culture of Responsibility, Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- Saltzer, J.H. , D. P. Reed and D. D. Clark(1984). End-To-End Arguments in System Design. ACM Transactions on Computer Systems, vol 2(4) pp. 277~288. <http://www.reed.com/Papers/endtoend.html>.
- Schulz, Wolfgang Schulz & Thorsten Held(2004). Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government: A Comparative Analysis with Case Studies from Media and Telecommunication Law, London: The University Of Luton Press.
- Tambini, Damian, Danilo Leonardi, and Chris Marsden(2008). Codifying Cyberspace: Communication self-regulation in the age of internet convergence. New York: Routledge
- 박홍원 (2004). 미디어 어카운터빌리티 개념을 통한 사회책임이론의 재조명. 《언론과사회》 제12권 3호, pp. 8~54.
- 정 완(2003). 위험정보의 유통과 ISP에 대한 형법적 규제, 『형사정책연구소식』. 2003.11/12.
- 황성기(2007). 정보매개서비스제공자의 법적 책임의 적정 범위에 관한 연구: 서울중앙지방법원 2007. 5. 18. 2005가합64571, 손해배상(가)등의 평석을 중심으로. 『사이버커뮤니케이션학보』, 24호, pp. 149 ~190.
- 황성기(2009). 한국에서 인터넷 자율규제 활성화를 위한 제도적 방안. 『KISO 저널』, 통권1호, pp. 40~55.
- 황용석 · 이동훈(2009).국내 인터넷 개인미디어 관련 규제 법률의 문제점 진단 및 개선방안 연구. 『정보통신정책학보』,
- 황용석 · 이동훈 · 김준교(2009). 미디어 책무성 관점에서의 인터넷 자율규제제도 비교연구. 『언론과 사회』. 제17-1호. pp. 62~93.