



# 영 온라인 피해 백서 (The Online Harms White Paper)의 주요 내용과 시사점

이연옥 영국 소아스(SOAS) 런던대학교 박사

영국은 주요 법안을 상정하기 전 쟁점을 짚어 보고 다각도의 견해를 구하는 백서(white paper)를 발행하는 관행이 있다. 이는 법안의 필요성과 대안을 고려하는 과정에서 사회적 논의의 물꼬를 트는 것이 목적인 녹색(green paper)의 다음 단계로서,<sup>1)</sup> 백서가 발행되었다는 것은 법안이 발의될 것은 기정사실이되 세부적인 내용을 공공의 의견에 따라 다듬는 과정이라고 이해할 수 있다. 최근 매스컴 보도 등을 통해 큰 관심을 끈 백서는 2019년 4월 8일 디지털·문화·미디어·스포츠부(Department for Digital, Culture, Media & Sports)가 내놓은 온라인 유해콘텐츠의 규제에 관한 것이다. 이후 7월 1일까지 약 석 달에 걸쳐 지정된 채널과 형식을 통해 누구나 의견을 접수할 수 있다. 본 글은 그 보고서의 주요 내용과 향후 발의될 법안이 영국은 물론 한국 등 다른 나라들에 시사하는 바를 살펴보는 것을 목적으로 한다.

1) 가령 이 주제와 관련하여 2017년 10월 인터넷 안전 전략(Internet Safety Strategy)이라는 녹서가 발행되었다. URL: <https://www.gov.uk/government/consultations/internet-safety-strategy-green-paper>

## 온라인 규제, 미국형 모델과 중국형 모델 사이

102페이지에 달하는 이 백서에서 영국 정부는 다음과 같은 네 가지 점을 강조하였다. 첫째로 온라인을 매개로 일어날 수 있는 피해의 규모와 심각성이 나날이 커지기 때문에 기존의 법률과 정책만으로는 일관되고 적절한 대응을 하는 데 한계가 있다는 것이다. 일례로 같은 TV 콘텐츠라 하더라도 본방송일 때와 다시보기 서비스를 통해 시청할 때, 넷플릭스나 아마존 프라임 등의 유료 스트리밍 서비스를 이용할 때, 그리고 유튜브 등을 통해 공유할 때 규제가 각기 다르게 적용됨을 들고 있다(p.35). 특히 유튜브의 경우 지금까지 규제의 사각지대에 가까웠다고 한다.

둘째, 테러 방지와 국가 안보 강화에 있어 온라인 미디어 관리가 갖는 중요성을 역설한다. 영국은 2017년 한 해 동안만 무려 다섯 번의 큰 테러 공격을 겪었는데, 그 다섯 번 모두 테러리스트들이 인터넷과 소셜 미디어 플랫폼들을 적극 이용했다는 사실에 주목하고 있다(p.14). 아울러 테러 단체들은 급진적 이슬람 세력부터 네오나치 추종자들에 이르기까지 이념적 지향점을 불문하고 모두 자신들의 메시지를 전파하고 조직을 키우기 위해 갈수록 온라인 미디어에 크게 의존한다고 알려져 있다.

셋째로 이 백서는 어린이와 청소년 보호라는 의제에 각별히 큰 비중을 할애하고 있는데, 아동 음란물과 같이 기존의 법만으로도 명백히 불법인 경우뿐만 아니라 또래 간의 사이버 불링(cyber bullying),<sup>2)</sup> 자해나 자살을 부추기는 콘텐츠에 노출되기 쉬운 환경까지 의제에 포괄적으로 접근한다. 아동음란물의 경우 실제 미성년자를 대상으로 저속한 이미지를 촬영한 것은 물론이고 합성 또는 작화를 통해 그렇게 보이도록 표현한 것 또한 해당하며, 사진 속 미성년 당사자가 소셜 미디어에 자발적으로 올렸다 하더라도 규제의 대상이 된다. 단 최근 한국에서 뜨거운 화제 중 하나인 '게임 중독'은 크게 언급되지 않았다.

넷째, 도덕적 당위성을 넘어 법과 정책의 재정비가 가져올 경제적 효과에 주목한다. 새로 상정될 법안은 국민 개개인을 온라인 피해로부터 보다 효과적으로 보호하는 것이 목적이지만 사회 전체적으로 디지털시대에 걸맞은 기술 혁신과 경제 성과를 끌어내는 것 또한 중요한 목적이라는 의미다. 이 두 마리 토끼는 자칫 현실적으로 동시에 잡기 어려워 보이고 그 결과 많은 국가들이 시행착오를 거쳐 가며 자신들만의 모델을 찾아가고 있다. 영국의 일간지 가디언은 백서가 발행되자마자 내놓은 논설에서 인터넷 규제에 있어 자유방임에 가까운 미국식 모델과 중앙 정부의 강한 검열과 사찰을 기반으로 하는 중국식 모델 양극단 사이의 절충점을 찾고자 하는 다양한 시도가 지난 5년간 세계 곳곳에서 관찰됐음을 지적하고 이번 백서도 그 일환으로 해석했다.<sup>3)</sup> 이러한 맥락에서 정부는 새 법안이 다른 나라들에게도 유용한 해법을 제시하여 영국이 '글로벌 리더'라는 입지를 굳히게 해줄 것이라는 포부를 드러냈다.

2) 김아미 (2019, 3, 11). 사이버 불링, 글과 영상으로 '저격'하는 아이들. <한겨레>. URL: <http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/885505.html>

3) The Guardian (2019, 4, 8). The Guardian view on online harms: white paper, grey areas. URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/apr/08/the-guardian-view-on-online-harms-white-paper-grey-areas>



## 온라인 피해, 누구의 책임인가

위에 열거한 근거들을 바탕으로 이 백서는 향후 나아갈 방향을 다음과 같이 제시한다. 가장 눈에 띄는 계획은 이 모든 것을 총괄할 독립적 규제 기관을 둔다는 것이다. 기존의 기관에 그 역할을 확장해 부여할지 아예 새로운 기관을 탄생시킬지는 여론 수렴 기간이 끝난 후 결정하겠다고 되어 있다. 어느 쪽으로 결정이 되든 이 규제 기관은 디지털 기술과 문화의 전문가들로 구성될 것이고 국회의 감독을 받게 될 것이라고 가닥 잡혀 있다. 그리고 이 기관은 업계 실무규약(code of practice)을 마련, 이를 어기는 사업자들에게는 막중한 벌금을 물릴 수 있는 권한을 갖게 된다. 이용자 제작 콘텐츠의 중간 매개 역할을 하는 모든 서비스가 이 실무규약의 대상이 된다.

사실 이 백서에서 말하는 ‘온라인 피해’란 테러리즘부터 아동음란물, ‘가짜뉴스’를 이용한 선거 교란, 불법약물 매매, 악플과 개인정보 해킹까지를 총망라하는 개념이다 보니 하나의 기관이 모두 맡아 감독한다는 것이 과연 최선인가에 대한 우려의 목소리도 높다. 이러한 우려를 예상한 듯 정부는 규제 기관은 연구와 증거에 기반한 판단에 따라 의제에 우선순위를 둘 것이고, 지나친 규제를 지양하며, 운영자금은 세금이 아닌 해당 사업자들에게 수수료를 부과하는 등의 방식으로 조달하게 될 것이라고 명시하였다.

새로운 규제 시스템 아래 정보통신서비스 제공자들은 지금보다 훨씬 큰 주의의무(duty of care)를 지게 된다. 이는 이용자들을 다양한 온라인 해악으로부터 보호하기 위해 사후수습 대책을 마련하는 데 그치지 않고 피해를 예방하는 노력이 요구됨을 의미한다. 아울러 이용자 안전이 제품이나 서비스의 디자인 단계부터 반영되어야 하며, 행여 문제 발생 시 이용자가 쉽게 불만을 제기하고 도움을

받을 수 있는 청구와 절차를 갖추고 있어야 한다. 사업자가 업계 실무규약을 어긴 경우에는 아예 서비스를 차단하거나 그 회사 고위 간부에게 법적 책임을 묻게 하는 방안도 고려 중이라고 한다(p.9).

이용자의 안전과 안녕이 디자인 단계부터 반영되어야 한다는 조건은 의미하는 바가 크다. 가령 인터넷 중독의 경우 이전에는 그 원인이나 해결책에 대한 논의가 개인의 선에서 이루어지는 경향이 있었다. 어떤 이가 중독에 빠지기 쉬운 성향을 가졌는가, 혹은 현실세계로부터 도피하고 싶을 만한 어려운 사정이 있는가 등에서 원인을 찾거나 인터넷 과의존자들을 대상으로 하는 기숙형 캠프에 참여함으로써 치료를 하는 것 등이 그 예이다. 그러나 요즘은 디지털 플랫폼들이 사용자들의 중독적 행동 양식을 부추기는 방향으로 디자인되어 있다는 사실(designed addiction)을 받아들이고 공공기관의 개입이 필요한가를 논한다(pp.26-27). 중독을 부추기도록 계산된 디자인이란 거창한 게 아니라 페이지를 넘기는 대신 하나의 화면에서 무한대로 스크롤해 내려가는 것이 가능하도록 하는 것, 팔로워 수나 내 포스트에 '좋아요' 버튼을 누른 사람의 수의 변화를 지속적으로 의식하도록 알려 주는 것, 자극적인 콘텐츠를 추천하도록 알고리즘을 짜는 것 등이 모두 해당한다.<sup>4)</sup>

기업들은 또한 낱알이 새로이 등장하고 발전하는 디지털 기술들을 기반으로 사회 문제의 솔루션 찾기에 앞장설 것이 요구된다. 이 백서는 BBC에서 어린이와 청소년을 위해 내놓은 앱 'Own It'을 좋은 예의 하나로 소개한다(pp.78-79). 이는 국내에서 몇 년 전 정부의 후원을 받아 배포되었다가 서비스가 종료된 스마트보안관 앱과는 접근방식에 있어 근본적인 차이점을 드러낸다.<sup>5)</sup> 부모가 자녀들의 폰 사용을 모니터링하는 것이 스마트보안관 앱의 목적이었다면 Own It은 교육적 콘텐츠를 통해 학생들의 디지털 리터러시를 강화하고 온라인상에서 맞닥뜨리게 되는 위협이나 고민에 대해 전문가 조언 및 상담서비스를 연결해주는 것이 주된 목적이다. 디지털 플랫폼에 갈수록 넘쳐나는 혐오표현(hate speech)을 인공지능을 활용하여 찾아내고 분석하는 프로젝트가 런던의 앨런튜링연구소에서 진행중인데 그 또한 기술 기반 솔루션의 또 다른 좋은 예이다.<sup>6)</sup>

백서에 적힌 위와 같은 요구들이 소셜 미디어 운영자들을 포함한 '정보매개자에게 모든 책임이 돌아야'게 된 것을 의미하는 것은 아니다. 그보다는, 규제만으로 피해를 막는 방식에 엄연한 한계가 있음을 인정하고, 교육을 통해 시민들의 디지털 역량을 키우고 보다 건강한 온라인 문화를 형성하는 장기적인 비전을 함께 제시했다는 데 의미가 있다. 디지털시대의 흐름에 맞는 리터러시 교육은 한국을 포함한 세계 많은 나라에서도 그 중요성이 강조되어 왔다. 영국은 (온라인 미디어 등장 훨씬 이전부터) 미디어 리터러시 교육에 미국과 더불어 선구적 역할을 한 나라로 알려져 있다. 이 백서 역시 해당 사안을 상당히 구체적으로 논의하고 공공의 피드백을 구한다.

4) Zeynep Tufekck (2018, 3, 10). YouTube, the Great Radicalizer. (The New York Times). URL: <https://www.nytimes.com/2018/03/10/opinion/sunday/youtube-politics-radical.html>

5) URL: <https://www.bbc.com/ownit>

6) URL: <https://www.turing.ac.uk/research/research-projects/hate-speech-measures-and-counter-measures>



그중에서도 특기할 만한 점은 첫째, 영국 학교과정에 ‘인간관계 교육(relationships education, 우리나라 학제로 중학교 이상부터는 relationships and sex education)’<sup>7)</sup>이 최근 필수과목으로 결정되었는데, 기존의 커리큘럼을 업데이트하면서 인터넷과 소셜 미디어를 이용하는 과정에서 마주칠 수 있는 위험요소에 대한 내용을 포함하여 심도깊게 다루도록 하였다(p.87). 이는 단순히 대인관계나 성과 관련된 내용에 한정하는 것이 아니라 정보의 비판적 수용, 온라인에서 나와 타인의 권리와 의무, 개인정보가 어떻게 수집되고 이용되는가 등을 포함한다. 이 과목뿐만 아니라 2014년에 개정된 컴퓨터 과목에서는 온라인 안전(e-safety)을 의무교육과정 전체에 걸쳐 다루고(p.88), 보건 교육 과목에서는 인터넷의 과도한 사용과 신체적, 정신적 건강의 상관관계를 다룬다. 정부공인 커리큘럼 외에도 허위정보가 손쉽게 제작, 유포되는 디지털 환경에서 어린이와 청소년들이 비판적으로 사고하고 양질의 정보를 취합할 수 있는 능력을 기르도록 돕는 ‘뉴스 리터러시’ 키우기 프로젝트가 지난 몇 년 사이에 여럿 나왔는데, 이 백서에도 몇 가지 사례가 소개되어 있다(pp.91-92).

리터러시 교육의 중요성은 어린 학생들에게 국한되는 것이 아니라 전 연령에게 해당함을 분명히 하고 있다는 점 역시 주목할 필요가 있다(p.85). 백서에 따로 인용되진 않았지만, 트럼프 대통령이 당선된 2016년 미국 선거에서 ‘가짜뉴스’를 공유하는 것은 디지털 네이티브 세대가 아니라 노년층의

7) GOV.UK (2018, 7, 19). Relationships (and sex) education and health education, URL: <https://www.gov.uk/government/news/relationships-education-relationships-and-sex-education-rse-and-health-education-faqs>

이용자에게 더 두드러졌다는 연구 결과가 발표되었다.<sup>8)</sup> 우리나라에서도 비슷한 내용의 보도가 여러 번 있었다.<sup>9)</sup>

## 온라인 폐해, 누가 정의할 것인가

좋은 취지에서 나왔다고는 하나, 백서가 발행되자 뉴스매체와 소셜 미디어상에서는 정부가 온라인 규제를 강화하기 위해 칼을 빼든 것이라는 부정적 해석이 지배적이었다. 영국은 온라인 환경이 자유로운 것으로 평가되지만 2016년 말 통과된 '수사권법(Investigatory Powers Act)' 등을 통해 테러 방지라는 명목 아래 국민 사찰을 합법화했다고 비난받아왔다.<sup>10)</sup>

이번 온라인 폐해 백서는 다음과 같은 부분에서 특히 비판을 받았다. 첫째, 폐해로 지적한 대부분의 경우 기존의 법률만 가지고도 불법에 해당하고, 개인정보와 프라이버시를 보호받을 권리, 소비자의 권리, 환자의 권리, 고용권, 평등권, 안전권 등 개개인의 권리는 오프라인이든 온라인이든 구별 없이 이미 법으로 보장된다는 것이다. 둘째, '가짜뉴스라든가 정치적, 종교적 급진화를 조장하는 프로파간다 등 유해한 콘텐츠가 퍼지는 것을 막는 것은 말처럼 그렇게 간단하지가 않다. 가령 '가짜뉴스만 하더라도 어떤 이익을 노리고 그런 콘텐츠를 제작하는 사람도 있지만 일단 만들어진 허위정보가 퍼져나가는 것은 훨씬 복잡하고 유기적인 과정이다. 그 과정에서 많은 수의 온라인 이용자들이 자신들이 퍼 나르기 한 콘텐츠에 숨어 있는 의도를 인식하지 못할 수도 있고, 인식했다 하더라도 그 것이 초래할 부정적 결과를 모두 예측할 수 있는 것이 아니다.

무엇보다 플랫폼 운영자에게 과한 책임을 부여한다는 비판의 목소리가 크다. 이는 '매개자에 불과하니 이용자 개개인이 올린 콘텐츠에 책임을 지게 하는 것은 부당하다는 미국의 법철학을 공유해서 라기보다는<sup>11)</sup> 어떤 콘텐츠가 유해하다든가 그 견해가 극단적이라든가 하는 것은 누가 어떻게 정의하냐에 따라 판단의 결과가 크게 달라질 수 있다는 현실적 어려움 때문이다. 운영자가 플랫폼에 올라오는 콘텐츠를 모두 모니터링하여 문제가 되는 콘텐츠를 일일이 걸러낸다는 것은 무리이고 이용자 신고 등을 통한 자체 정화 역시 현실성이 떨어진다. 유해한 콘텐츠에는 우연히 노출되는 경우만 있

8) Andy Guess, Jonathan Nagler, Joshua Tucker (2019, 1, 9). Who was most likely to share fake news in 2016? Seniors. (The Washington Post). URL: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2019/01/09/who-shared-fake-news-during-the-2016-election-campaign-youll-be-surprised/>

9) 정준호 (2018, 6, 15). 노년층, SNS 가짜뉴스 맹신... 정부·사회 향해 불신 폭발. (한국일보). URL: <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201805311401039536>

10) 연합뉴스 (2016, 11, 30). 英 '엠티비 법' 의회 통과... 정보·수사당국 감시권한 확대. URL: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20161130005300085>

\* 영국 온라인 환경 전반에 대한 보다 자세한 내용은 미국 비정부 기구인 프리덤 하우스에서 1년에 한 번씩 내놓는 Freedom on the Net 리포트에서 확인할 수 있다. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/united-kingdom>

11) 정보매개자 보호에 관한 국제 논의에서 대한민국의 경우 비영리 사단법인 오픈넷이 특히 적극적으로 참여하고 있다. URL: <https://opennet.or.kr/8732>

는 것이 아니라 그 콘텐츠를 위해서 일부러 찾은 경우가 대부분이기 때문에 그런 경우에는 신고를 기대할 수 없기 때문이다.

아울러 앞에서도 언급되었지만 테러리즘, 소아성애물, 허위정보와 악플, 불법약물 매매, 개인정보 해킹 등 본질이 뚜렷이 다른 사안들을 모두 온라인 폐해라는 용어 아래 한 바구니에 담는 것이 얼마나 효과가 있을까에 대한 우려의 목소리도 높다.

## 온라인 규제, 국경 없는 고민들

백서이다보니 어떤 사안에 대한 단정적 결론보다는 피드백을 구하는 ‘열린 질문’들이 여럿 눈에 띈다.


우선 공적 영역과 사적 영역 사이의 경계가 허물어졌다는 점을 들 수 있다. 그 경계의 공간으로 대표적인 것이 메신저의 단톡방이다. 우리나라의 경우에도 지난 몇 년 사이에 단톡방이 불법 영상물 공유, 성희롱 및 피해자 협박, 루머의 확산 등 수많은 사회문제의 인큐베이터가 됨을 목격할 수 있었다. 이에 대해 이 백서에서는 공적 영역 대 사적 영역이라는 이분법적 구분을 넘어서서 스펙트럼 차원에서 접근하도록(differentiated approach) 사고의 전환을 제안한다(p.50).

둘째, 온라인 폐해에 대처하면서 국가 간 공조의 중요성이다. 온라인에서 일어나는 일들은 지리적 구애로부터 상대적으로 자유롭다는 점을 이용하여 해외에 서버를 둔다든가 하는 방법으로 지역 법망을 피하려는 시도가 늘고 있다. 끔찍한 예로서 아동보호법이 상대적으로 허술한 국가에서 아동 학대를 실시간 생중계(live streaming)하여 영국에 있는 소아성애자가 요금을 내고 그것을 시청하도



록 하다가 적발된 케이스가 백서에도 언급되었다(p.13). 국가 간의 협력은 서로 좋은 해법을 공유하는 계기도 마련해줄 것이다(pp.38-39).

마지막으로 사회적 약자를 혐오표현과 공격으로부터 보호하기 위해 공공기관이 개입하는 것은 시민 개개인의 표현의 자유를 침해할 수밖에 없는가의 문제이다. 공적 인물, 특히 여성 정치인과 여성 기자들은 지속적인 악플과 협박의 타깃이 되고, 특정 종교도들을 향한 온라인상의 혐오표현이 오프라인에서의 혐오범죄와 테러로 이어지는 경우가 눈에 띄게 늘고 있다.<sup>12)</sup> 이에 따라 본글 첫 장에 언급한 대로 나라마다 자유방임, 사전 검열, 사후 처벌 사이에 자국의 법과 문화적 맥락에 적합한 균형점을 찾기 위해 애쓰고 있다.

백서에 드러난 여러 질문들은 한국을 비롯한 다른 나라들도 모두 속 시원한 해결책을 찾지 못한 고민들이다. 특히 위에서 언급한 세 가지 사안과 관련해 우리나라에서도 더 많은 연구와 지원이 요구된다. 

<sup>12)</sup> Jennifer Bell (2019, 3, 16). Were Facebook and Twitter partners in the Christchurch massacre?. <Arab News>. URL: <http://www.arabnews.com/node/1467281/media>