

디지털 헌정주의 관점에서 본 민주적 미디어 플랫폼 공동규제 모델의 규범적 설계

장 선 미*

한국전통문화대학교 강사, 법학박사

국문 초록

이 논문은 디지털 플랫폼의 정보 통제력 확대가 민주주의의 기반인 여론 형성과 표현의 자유에 미치는 구조를 분석하고, 자율규제의 한계를 보완하기 위한 새로운 규제 패러다임으로서 공동규제(co-regulation) 모델의 방향을 제시한다. 이를 통해 플랫폼의 사적 권력을 민주주의적 책임 구조 안으로 편입할 것을 제안한다.

디지털 환경에서는 규제 공백과 형평성 붕괴, 표현의 자유와 사적 검열의 긴장, 플랫폼 권력의 비대화가 핵심 문제로 지적된다. 이에 대응하여 각국은 헌법적 가치에 기반해 플랫폼 규율 모델을 구축하고 있다. EU는 공공성과 기본권 보호를 중심에 두고 「디지털서비스법」과 「일반개인정보보호법」을 통해 위험감경 의무, 투명성, 개인정보 보호 등을 제도화한 공동규제 모델을 발전시켰다. 미국은 수정헌법 제1조의 전통을 반영하여 정부 개입을 최소화하고 시장 자율에 의존하는 구조를 유지하며, 「통신품위법」 제230조와 「디지털밀리enyum저작권법」이 중요한 역할을 한다. 일본은 산업 자율을 중시하며 피해자 구제 중심의 제한적 법규제를 적용한다. 특히 EU가 플랫폼 규제에서 헌법적 가치의 구속력을 강화하는 과정에서 핵심 토대로 작동하는 ‘디지털 헌정주의(Digital Constitutionalism)’는, 플랫폼의 사적 권력에도 헌법적 책임을 부과하는 공동규제 모델의 이론적 근거를 제공하며 한국에 중요한 시사점을 준다.

* justjusticesince2016@naver.com

한국도 헌법상 인간의 존엄·표현의 자유·개인정보자기결정권의 조화 속에서 디지털 헌정주의에 기반한 통합적 거버넌스를 구축해야 한다. 이를 위해 첫째, 현행 방송·통신 이분법적 구조를 넘어 플랫폼의 사회적 영향력에 상응하는 공동규제형 법제 구조로 전환하여, 국가는 사전심의나 검열이 아닌 헌법적 기본권 보호의 프레임워크 설정자이자 최종 감시자로 기능해야 한다. 둘째, 대규모 플랫폼에 대한 위협평가 및 위협감경 의무를 법제화하고, 독립 감사와 투명성 공개를 통해 헌법이 요구하는 사전적 기본권 보호를 제도화해야 한다. 셋째, 플랫폼·시민사회·학계·언론·법조계가 참여하는 자율규제위원회를 설립하여 민주적 통제와 공적 책임을 실현하고, 자율성과 공공성의 균형을 확보해야 한다. 넷째, 실효적 개인정보 보호를 유지하고 주요국 규제체계와의 정합성을 강화함으로써 규제의 신뢰성과 기업의 국제 경쟁력을 동시에 높여야 한다.

주제어: 디지털 헌정주의, 플랫폼 거버넌스, 공동규제, 미디어 규제, 민주적 책임, 표현의 자유, 알고리즘 투명성, 개인 정보 보호

목 차

- I. 서론
- II. 디지털 환경과 자율규제 필요성과 한계
 - 1. 규제 공백과 형평성 문제
 - 2. 표현의 자유와 민주주의적 가치
 - 3. 플랫폼 권력의 확장
- III. 국제 동향 비교
 - 1. 유럽연합의 공동규제(co-regulation) 모델
 - 2. 미국의 분산적 규제와 시장 자율
 - 3. 일본의 자율규제 중심 접근
 - 4. 검토
- IV. 한국에의 시사점
 - 1. 통합적 플랫폼 규제의 헌법적 근거로서 디지털 헌정주의
 - 2. 디지털 헌정주의에 기반한 통합적 규제 프레임워크
- V. 결론

I. 서론

디지털 기술의 급속한 발전과 플랫폼 중심의 정보 유통 구조는 유해 콘텐츠, 저작권 침해, 개인정보 침해 등 복합적 문제를 초래한다. 정보의 생산·유통·소비 과정이 플랫폼에 집중되면서, 알고리즘에 의한 정보 선별과 확산이 공적 담론 형성의 구조 자체를 변화시키고 있다. 이러한 변화는 민주주의의 핵심 기반인 여론 형성과 표현의 자유, 이용자 권리 보장에 중대한 도전을 제기한다. 또한 플랫폼을 지지하고 있는 디지털 기술의 급속한 발전은 개인의 표현의 자유와 개인정보 보호 같은 전통적 기본권에 새로운 도전을 야기한다. 특히 초국적 플랫폼 기업은 디지털 환경에서 정보의 흐름과 알고리즘을 사실상 통제하면서, 과거에는 국가에 국한되었던 공공적 권한을 사실상 행사하는 준공공적 주체(quasi-public actors)로 부상하였다. 이러한 상황에서 전통적으로 국가 권력의 남용을

통제하는 데 초점을 맞췄던 헌법 체계만으로는, 민주주의와 기본권과 같은 헌법적 가치를 위해 플랫폼 기업이 행사하는 사적 권력(private power)을 규제할 필요성을 온전히 설명하거나 규율하기 어렵게 되었다.

이러한 문제의식에서 출발한 유럽연합(이하 ‘EU’라 한다)의 ‘디지털 헌정주의(Digital Constitutionalism)’는 국가뿐 아니라 막대한 정보 권력을 가진 비국가 행위자, 특히 플랫폼 기업에 의한 기본권 침해 가능성까지 포괄하여 규범적으로 대응하려는 새로운 헌법적 패러다임이다. 디지털 헌정주의는 표현의 자유, 데이터 보호, 인간의 존엄성 같은 헌법적 차원의 핵심 가치를 디지털 기술 환경에서 재정립하고, 알고리즘 기반 지배(algocracy)로 나타나는 사적 권력의 자동화된 영향력에 대해서도 법치주의 원리에 따라 책임성과 정당성을 부과해야 한다는 입장을 견지한다.

실제로 EU는 플랫폼 기업을 단순한 사업자가 아닌 공공적 영향력을 행사하는 책임 주체로 재정의하고 있으며, 이는 「디지털서비스법(Digital Services Act)」, 「인공지능법(AI Act)」, 「일반개인정보보호법(General Data Protection Regulation)」, 「시청각미디어서비스 디렉티브(Audiovisual Media Services Directive)」 「허위조작정보 실천강령(Code of Practice on Disinformation)」 등 다양한 규제체계를 통해 가시화되었다. 이러한 EU의 접근은 사적 권력이 민주주의와 기본권에 미치는 영향을 인정하고, 이에 대응하여 플랫폼 운영 알고리즘의 투명성과 위험감경 의무를 헌법적 수준에서 요구하는 헌정주의적 규제 모델로 이해될 수 있다.

이와 달리 미국은 표현의 자유 전통에 따라 정부의 개입을 최소화하고, 시장 자율과 분산적 규제를 중심으로 접근한다. 연방통신위원회(Federal Communications Commission)의 직접 규제 방식이 아니라 「디지털밀레니엄저작권법(Digital Millennium Copyright Act of 1998)」, 반독점법, 각주의 개인정보보호법 등을 통해 제한적 분산규제를 유지한다. 일본도 종래 자율규제를 중심으로 하되, 개인정보와 저작권 관련 사항만 최소한으로 규율하는 경향을 보였으나, 최근 국가의 규제를 강화하는 방향의 입법이 이루어지고 있다. 우리의 경우도 플랫폼 기반 미디어를 법제에 수

용하는 방식으로 일부 보완 입법이 이루어지고 있지만, 원칙적으로 「전기통신사업법」상 부가통신역무로 분류하여 방송사업자와 달리 사전심의·투자 의무 등이 부과되지 않음으로써 규제 공백과 역차별 논란이 계속되고 있다.¹⁾

유해정보는 표현의 자유에 의해 일정 부분 보호될 수 있지만, 동시에 민주주의를 위협할 수 있다는 점에서 자율규제의 필요성과 한계를 동시에 드러낸다. 또한 자율규제의 주체인 초대형 플랫폼은 사회적 담론 형성과 공론장 구조에 막대한 영향력을 행사하므로, 플랫폼의 공공성과 투명성을 강화하는 수단을 강구할 필요가 있다. 따라서 플랫폼의 자율규제와 공적 감독이 결합된 공동규제 체계의 도입이 요구된다. 본 논문은 이러한 문제의식을 토대로, 플랫폼 권력의 확대가 민주주의적 통제 구조에 미치는 영향을 분석하고, 자율규제의 헌법적 정당성과 한계를 검토하며, 한국형 미디어 자율규제 체계의 설계 방향을 모색하고자 한다. 이를 위해 EU의 공동규제 모델과 미국·일본의 분산규제 구조를 비교 분석하고, 한국 법제의 현실적 과제와 제도 설계 원리를 제시한다. 특히 향후 한국은 EU 형태의 위험평가·위험감경 의무화, 자율규제위원회 설립, GDPR 수준의 개인정보 보호 및 국제적 규제 정합성 확보 등을 통해 플랫폼의 책임성과 투명성을 제도화함으로써, 민주주의적 통제 구조의 실질적 회복을 도모할 필요가 있으며, 이러한 제도화는 자율규제가 가진 한계를 보완하고, 공공성과 책임성을 제도적으로 결합하는 핵심적인 단계가 되어야 한다는 점을 논증한다.

1) 「전기통신사업법」은 인터넷 기반 서비스에 적용되는 법률로써 미디어 규제를 목적으로 하는 법률이 아니다.

II. 디지털 환경과 자율규제 필요성과 한계

1. 규제 공백과 형평성 문제

디지털 플랫폼은 미디어 생태계의 패러다임을 근본적으로 전환시켰지만, 기존 법제와의 규제 불균형, 헌법적 가치 충돌, 거대 플랫폼 권력의 비대화 등으로 인해 자율규제만으로는 해결할 수 없는 구조적 한계에 직면하고 있다. 한국 법제상 플랫폼 기반 미디어 서비스는 종래 「전기통신사업법」상 부가통신역무로 분류되어 콘텐츠 유통에 대한 제한된 법적 책임을 부담하는 구조였다. 이에 반해 방송사업자나 신문사업자는 「방송법」, 「신문 등의 진흥에 관한 법률」, 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 등에 따라 공적 책임, 편성의 공정성, 일정 수준의 투자 의무 등을 부과받았다. 이러한 법적 분류는 기술 중립성과 형평성의 문제를 초래하며, 비정합적 규제를 야기했다. 종래 미디어 법제는 지상파나 케이블 등 기술적 송신 유형을 기준으로 규율하는 방식으로 발전하였으나, 플랫폼은 기술적 경계를 허물며 보도·편성 기능을 실질적으로 수행하고 있음에도 기존 법제에 포섭되지 않음으로써 방송 관계법을 비롯한 언론 관련 법제의 적용을 받지 않는다. 이로 인해 동일한 기능을 수행하거나 동일한 콘텐츠를 제공하는 서비스 간 규제 형평성이 담보되지 못하면서, “동일 서비스, 동일 규제(Same Service, Same Regulation)” 원칙의 적용에 문제가 발생한다. 예를 들어 동일한 콘텐츠를 방송법상 방송의 형식으로 송출하느냐, OTT 플랫폼을 통해 서비스하느냐에 따라 전혀 다른 규제가 적용된다. OTT는 개방형 인터넷을 통한 개별 비(非)공중송신서비스로서 ‘방송’을 중심으로 한 규제 법제에서 규율하는 기존 대상의 법적 정의에 포섭시키기 어려우며, 그 결과 현재 「방송법」의 규제 밖에 있기 때문이다(문재완, 2023, 28쪽). 민주사회의 미디어 관련 법제는 시청자 보호와 공론장의 공정성 확보를 위한 최소한의 조치로서 정당성을

갖지만, 계속 영향력을 키워가는 플랫폼 기반 미디어에는 이러한 법제가 적용되지 않는 것이다. 한편, 미디어 플랫폼의 경우 국내 사업자만 국내에 서비스 제공을 하는 것은 아니기 때문에, 국내 사업자는 이른바 ‘레거시 미디어(legacy media)’와 같은 수준 내지 방향의 규제는 혁신을 저해하고 글로벌 경쟁에서 국내 기업에 역차별을 초래하는 과도한 사전 규제가 될 수 있다고 주장하기도 한다.

2. 표현의 자유와 민주주의적 가치

최근 국내에서도 규제 대상으로 논의되고 있는 ‘허위조작정보(dis-information)’의 문제는 표현의 자유와 민주주의적 가치 사이의 긴장을 극명하게 보여준다.²⁾ 허위정보는 원칙적으로 표현의 자유에 의해 보호되지만,³⁾ 공론장의 왜곡과 여론의 양극화를 초래하여 민주주의의 기반

2) 지난 10월 20일 민주당 언론개혁특별위원회가 발표한 첫 번째 언론개혁 대상 법안은 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」의 개정안이었으며, 해당 위원회의 주요 개정 조항은 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」이 규율하는 정보서비스상 허위조작정보의 규제였다.

3) 헌법재판소는 전기통신기본법 제47조 제1항 위헌소원(공익을 해할 목적의 허위의 통신 금지(미네르바) 사건) 결정(헌법재판소, 2010. 12. 28.)에서 공익을 해할 목적으로 전기통신설비에 의하여 공연히 허위의 통신을 한 자를 형사 처벌하는 전기통신기본법 제47조 제1항(이하 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)의 죄형법정주의의 명확성원칙 위반을 인정하였다. 이 사건 법정외견에 대한 보충의견 가운데 과잉금지원칙 위반 여부에 관한 재판관 이강국, 재판관 이공현, 재판관 조대현, 재판관 김종대, 재판관 송두환의 보충의견은 “‘허위사실’이라는 것은 언제나 명백한 관념은 아니다. 어떠한 표현에서 ‘의견’과 ‘사실’을 구별해내는 것은 매우 어렵고, 객관적인 ‘진실’과 ‘거짓’을 구별하는 것 역시 어려우며, 현재는 거짓인 것으로 인식되지만 시간이 지난 후에 그 판단이 뒤바뀌는 경우도 있을 수 있다. 이에 따라 ‘허위사실의 표현’임을 판단하는 과정에는 여러 가지 난제가 뒤따른다. 나아가 객관적으로 명백한 허위사실의 표현임이 인정되는 때에도, 그와 같은 표현이 언제나 타인의 명예·권리를 침해하는 결과를 가져온다거나, 공중도덕·사회윤리를 침해한다고 볼 수는 없으며, 행위자의 인격의 발현이나, 행복추구, 국민주권의 실현에 전혀 도움이 되지 않는 것이라 단언하기도 어렵다. 또한 다양한 허위사실의 표현 가운데 ‘일단 표출되면 그 해악이 처음부터 해소될 수 없거나 또는 너무나 심대한 해악을 지닌 표현’이 존재할 수 있다 하더라도, 어떤 표현이 바로 위와 같은 이유에 의하여 ‘국가의 개입이 1차적인 것으로 용인되고, 헌법상 언론·출판의

을 훼손하는 허위조작정보도 존재한다.⁴⁾ 이러한 상황에서 국가가 직접 개입하면 위헌적 검열과 최소 침해 원칙 위반의 위험이 발생하므로, 플랫폼의 자율규제가 대안으로 제시된다.

자율규제는 국가 개입을 최소화하고 기술적 유연성을 바탕으로 정보 다양성을 보장한다는 장점이 있지만, 동시에 ‘사적 검열(private censorship)’의 위험을 내포한다. 사적 검열은 국가의 요구에 의해 검열이 실행되고, 사적 주체에 의해 검열이 대행되는 특성을 갖는다. 사적 검열의 유형은 국가 요구에 순응해 국가 검열의 대행자로 플랫폼이 작동하는 것, 플랫폼

자유에 의하여 보호되지 않는 표현’에 해당하는지 여부는 ‘표현의 자유’라는 헌법상의 중요한 기본권을 떠나서는 규명될 수 없는 것이다. 헌법 제21조 제4항은 ‘언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니 된다.’라고 규정하고 있으나, 이는 언론·출판의 자유에 따르는 책임과 의무를 강조하는 동시에 언론·출판의 자유에 대한 제한의 요건을 명시한 규정으로 볼 것이고, 헌법상 표현의 자유의 보호영역 한계를 설정한 것이라고는 볼 수 없다(헌법재판소, 2009. 5. 28.). 즉, 표현이 어떤 내용에 해당한다는 이유만으로 표현의 자유의 보호영역에서 애당초 배제된다고는 볼 수 없고, ‘허위사실의 표현’이 일정한 경우 사회윤리 등에 반한다고 하여 전체적으로 표현의 자유의 보호영역에서 배제시킬 수는 없다. ‘허위사실의 표현’도 헌법 제21조가 규정하는 언론·출판의 자유의 보호영역에는 해당하되, 다만 헌법 제37조 제2항에 따라 국가 안전보장·질서 유지 또는 공공복리를 위하여 제한할 수 있는 것이라고 해석하여야 할 것이다.

(3) 결국 이 사건 법률조항의 “허위의 통신”은 헌법 제21조가 규정하는 언론·출판의 자유의 보호영역 내에 있다고 볼 것이므로, 표현의 자유에 대한 제한 입법의 헌법상 한계를 지켜야 할 것이다.”라고 판시하였다. 이 보충의견은 엄격한 의미의 음란표현은 헌법 제21조가 규정하는 언론·출판의 자유의 보호영역에 해당하지 아니한다는 취지로 판시한 선례를 변경한 헌재 2009. 5. 28. 2006헌바109등 결정을 인용한 것이다.

- 4) 특히 2016년 미국 대통령 선거는 허위조작정보 문제가 정치적 영향력 행사 수단으로 실제 작동한 사례로, 미국 대통령 선거에서 러시아 정부가 개입한 것으로 추정되는 대규모 온라인 허위조작정보 캠페인이 문제가 되었다. 미국 상원 정보위원회 보고서(Report of the Select Committee on Intelligence United States Senate on Russian Active Measures Campaigns and Interference in the 2016 U.S. Election)는 러시아 정부가 도널드 트럼프에게 유리하게 선거를 방해하기 위한 “광범위한 캠페인”에 참여했으며, 여기에는 트럼프 대통령의 일부 보좌관들의 지원도 포함되었다고 밝혔다. 보고서 제2권에 따르면 러시아의 적극적 조치에 사용된 것으로 확인된 플랫폼에 Instagram, YouTube, Google+, Google Search, Gmail, Google Ads, Google Voice, Reddit, Tumblr, LinkedIn 등이 포함되어 있다. 이 사건은 국제 사회가 허위조작정보문제를 심각하게 다루게 된 전환점이다.

이 국가의 입법 시도와 사법적 집행을 피하기 위해 자체 모더레이션을 강화하는 것, 다양한 기술적 장치의 마련으로 검열을 비가시화하는 것 등으로 정리할 수 있다(홍남희, 2016).

플랫폼이 자체 약관과 알고리즘에 따라 콘텐츠를 삭제하거나 노출을 제한함으로써 공적 기능을 수행하더라도, 일련의 의사결정은 공적 의사결정과 달리 과정이 비공개적이고 기업 내부의 이익에 종속되며, 헌법 제21조 제2항의 검열 금지나 제37조 제2항의 기본권 제한의 한계가 적용되는 공권력에 의한 표현의 자유 개입에 비해 법적 통제를 갖추지 못한 제한이 될 수 있다는 점에서 기본권 제한의 효과를 가져오는 부분에 대해 정당성이 취약할 수 있다. 결국 자율규제가 사적 검열로 운용될 경우, 국가 검열보다 덜 침해적인 방식이라고 단정하기 어려우며, 투명성과 절차적 통제 장치가 결여된 자율규제는 새로운 형태의 권력화로 귀결될 수 있다. 사적 검열에 이르지 않더라도 자율규제를 통해 이루어지는 조치들을 사적 계약에서 거래 당사자 사이의 권리의무관계로만 볼 수 없다. 이렇게 볼 때 자율규제가 개인의 표현의 자유 등 기본권에 부당한 영향을 주지 않으면서도 규제 of 실효성을 담보하려면, 표현의 자유와 절차적 투명성 확보를 동시에 보장하는 것이어야 한다.

3. 플랫폼 권력의 확장

초대형 온라인 플랫폼(Very Large Online Platforms, VL0Ps)의 등장은 자율규제 논의의 한계를 구조적으로 드러낸다. 이들은 단순한 정보 매개자를 넘어 사회적 담론의 형성과 확산을 결정짓는 게이트키퍼(gate keeper)이자 알고리즘에 의한 거버넌스(algorithmic governance)의 주체로 기능한다. 플랫폼이 공론장으로서 기능하더라도, 플랫폼은 사적 소유의 대상이며, 플랫폼이 의도적으로 채택한 알고리즘에 의해 어떤 정보가 사용자에게 도달하고 어떤 정보가 배제될지가 결정된다. 이는 결국 사적 권력이 사실상 공론장의 흐름을 통제한다는 것을 의미한다. 자율규제가 공공성

을 수용하더라도, 플랫폼의 상업적 이해관계에 의해 쉽게 왜곡될 위험이 크다. 광고 수익 극대화화 and 이용자 참여(engagement) 증대를 목표로 하는 플랫폼의 경제적 동기는 종종 콘텐츠의 진실성(veracity)을 희생시키고, 자극적이거나 논란을 불러일으키는 정보의 확산을 조장한다. 이에 더하여 플랫폼이 콘텐츠 처리 기준, 알고리즘 작동 방식, 제재 절차 등이 비공개된 ‘블랙박스’ 구조로 운영되면서 외부의 공적 검증이 불가능해진다. 따라서 플랫폼의 자율규제는 빠르고 유연하다는 장점에도 불구하고, 플랫폼 자신의 경제적 동기와 작동상 투명성 부재로 인해 민주주의적 통제 구조를 회복하기에는 본질적으로 한계가 있다.

결국 플랫폼의 책임성을 확보하고 시스템 리스크를 예방하기 위해서는 자율규제에 공적 감독과 외부 검증을 결합한 ‘공동규제(co-regulation)’ 체계로의 전환이 필수적이다. 공동규제는 플랫폼의 기술적 전문성을 유지하면서도 민주적 정당성과 사회적 책임을 보장할 수 있는 현실적 대안으로, 자율성과 공공성의 균형을 통해 디지털 시대의 미디어 거버넌스를 재구성하는 핵심적 방향이 될 것이다.

Ⅲ. 국제 동향 비교⁵⁾

플랫폼 규제에 대한 국제적 접근 방식은 각 지역의 역사적 배경, 헌법적 가치, 그리고 산업 구조에 따라 상이한 궤적을 그리며 발전해 왔다. 본 연구는 크게 유럽연합의 공동규제(co-regulation) 모델, 미국의 분산적 규제와 시장 자율, 그리고 일본의 자율규제 중심 접근으로 그 특징을 구분하여 비교연구를 수행한다. 유럽은 공공성과 기본권 보호를 중심으로, 미국은 표현의 자유와 시장 경쟁을 최우선 가치로, 일본은 산업 자

5) 각국 법제에 관한 소개 가운데 일부는 장선미(2025)의 <글로벌 OTT 관련 주요 국가 규제 법제 동향과 국내에의 시사점> (Global Legal ISSUE 2025년 제4호, 한국법제연구원) III장 외국 OTT 규제 법제 현황 부분을 수정·보완한 것임을 밝힌다(URL: <https://www.klri.re.kr/kor/issueData/P/1002/view.do> 참조).

율성과 최소한의 법적 개입을 중심으로 각각 상이한 균형점을 설정해 왔으며, 이러한 차이는 디지털 환경에서 민주주의적 통제 구조를 어떻게 구현할 것인가라는 보다 근본적인 규범적 질문으로 귀결된다.

1. 유럽연합의 공동규제(co-regulation) 모델

유럽연합(EU)은 디지털 공간에서 플랫폼의 책임을 강화하고 이용자의 기본권을 보호하기 위해 법적 규제와 자율규제를 결합한 다층적 공동규제 모델을 구축하였다. 이 모델은 플랫폼을 단순한 정보 중개자가 아닌, 정보 중개자(intermediary)로서 수행하는 사회적 기능에 걸맞은 공적 책임을 부과하는 방향으로 발전하였다.

가. 디지털서비스법

유럽연합의 플랫폼 규제 관련 가장 핵심적인 법제는 「디지털서비스법(Digital Services Act)」(이하 'DSA'라 한다)이다. DSA는 플랫폼 규모에 따른 차등적 의무 부과 방식을 채택하며, 특히 시장 영향력이 지대한 초대형 온라인 플랫폼과 초대형 온라인 검색엔진(very large online search engines, VLOSEs)에 대하여 최고 수준의 책임을 요구한다. 이들에게는 불법 콘텐츠(불법 상품·서비스 포함) 및 유해정보에 대한 시스템적 위험 감경 의무(Systemic Risk Mitigation)가 부과된다. 플랫폼은 연 1회 이상 시스템적 리스크를 식별, 분석, 평가해야 하며, 위기 대응 계획 수립, 외부 독립 감사, 투명성 보고, 맞춤형 광고 및 콘텐츠 조정 과정의 정보 공개 등을 의무적으로 수행해야 한다. 이러한 규율은 플랫폼의 자율적인 위험평가를 통해 민간의 책임을 촉진하면서도, 독립적인 감독기관이 이를 검증할 수 있도록 함으로써 공적 개입과 자율의 조화를 실질적으로 꾀하고 있다. 또한 DSA는 이용자 보호를 강화하기 위해 '다크 패턴(Dark Patterns)' 금지 조항을 도입하여 이용자의 선택을 왜곡하는 디자

인을 규제하며, 아동 대상 맞춤형 광고 금지 및 민감 정보(종교, 인종, 성적 지향, 정치 성향 등) 기반 광고 제한을 명문화하여 기본권 보호를 강화한다.

나. 시청각미디어서비스 디렉티브

EU는 2018년 개정된 「시청각미디어서비스 디렉티브(Audiovisual Media Services Directive)」(이하 ‘AVMSD’라 한다)를 통해 미디어 서비스 제공자에 대한 본격적인 규제를 도입하였다. 이미 2020년 9월까지 모든 회원국이 AVMSD를 국내법으로 이행하였으며, 이후 세부적 미비 사항과 실효성 강화를 위한 논의가 계속 이루어지고 있다. EU의 이러한 체계적 집행 구조는 단일시장 내 규제의 일관성을 확보하고, 각국마다 다른 규제를 조정·표준화하여 사업자의 규제 준수 부담을 경감시키는 효과를 가지고 있다. AVMSD는 플랫폼에 대해서 유해 콘텐츠에 대한 이용자 보호책을 강구하도록 의무화하고, 「유럽연합 기본권헌장(Charter of Fundamental Rights of the European Union)」 제21조(차별금지)에서 금지하는 특정 집단 또는 집단의 구성원을 상대로 폭력이나 증오를 선동하는 내용이나 「유럽의회 및 이사회 테러리즘 근절을 위한 디렉티브」 제5조에 명시된 일반 대중을 상대로 테러 공격을 유도하는 내용이 포함된 동영상 제공을 금지한다(제6조). 또한 미성년자의 신체적·정신적·도덕적 발달에 유해한 영향을 미칠 수 있는 내용들은 미성년자의 시청을 원칙적으로 불가능하게 조치한 경우에 한하여 제공될 수 있도록 한다(제6a조 및 제28b조).

광고 규제와 관련해서 AVMSD는 전통적 방송 미디어와 마찬가지로 미디어 서비스 제공자 등이 담배·주류 광고 금지, 아동을 대상으로 한 부적절 광고 제한, 제품 배치(product placement) 표기 등을 엄격히 규제하여, 광고의 명확한 식별 및 부적절 광고 금지와 같은 핵심 원칙을 준수해야 한다. 또한 미디어 서비스 제공자가 수집하거나 생성한 미성년자

의 개인정보는 직접 마케팅(direct marketing), 정보 분석(profiling), 행동 기반 광고와 같은 상업적 목적으로 활용해서는 안 된다(제6a조 제2항).

AVMSD의 구체적인 이행은 각 회원국이 국내법에 반영하여 개별적으로 집행하며, 국가 간 서비스 제공 시 준거법은 원칙적으로 발행국가(original jurisdiction)규칙을 따르도록 규정한다. 그러나 규제가 국가별로 분절되지 않도록 EU 차원에서 이행상황 감독 및 회원국 간 협력을 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 특히 EU의 ‘유럽 시청각 미디어 서비스 규제자 그룹(European Regulators Group for Audiovisual Media Services, 이하 ‘ERGA’라 한다)’이 회원국 간 규제 이행에 대한 협력과 모범 사례 공유, 국경 간 규제 분쟁 조정 역할을 수행한다(제6a조 제2항). 아울러 유럽집행위원회(European Commission)는 각 회원국의 AVMSD 국내 이행 현황을 정기적으로 모니터링하며, 미이행이나 불충분한 이행에 대해서는 위반 절차(infringement procedure)를 통해 시정 조치를 요구할 수 있다(제6a조 제2항).

다. 일반개인정보보호법

「일반개인정보보호법(General Data Protection Regulation)」(이하 ‘GDPR’이라 한다)은 데이터 수집·처리의 투명성과 책임을 강화하여, DSA의 맞춤형 광고 규제와 결합된 다층적 규제망을 형성함으로써 유럽연합의 공동규제 모델이 민주주의적 통제와 산업 경쟁력 간의 조화를 실질적으로 구현하는 핵심 구조임을 보여준다.

GDPR은 모든 온라인 서비스에 강력한 개인정보 보호 의무를 부과하여, 이용자 동의 없이 개인정보 활용 시 막대한 과징금을 부과할 수 있는 법적 근거를 마련하고 있다. GDPR의 엄격한 규제는 미디어 플랫폼 기업에 매우 높은 개인정보 보호 기준 준수를 요구하며, 전 세계적으로도 개인정보 보호 규제의 표준이 되고 있다. GDPR 제5조와 제6조는 개인정보 수집·처리의 명확한 적법 근거와 이용자의 명시적이고 구체적인

동의(opt-in)를 요구하며, 서비스 제공자는 이용자에게 어떤 개인정보를 수집하는지, 어떤 목적으로 사용하는지 명확히 고지하고 명시적 동의를 얻어야 한다. 또한 동의 거부 시 서비스를 원칙적으로 제한할 수 없으며, 투명하게 정보를 제공하고 동의를 철회할 수 있도록 해야 한다. 또한 GDPR 제5조 제1항 (c)는 서비스 제공자가 목적 달성에 필요한 최소한의 개인정보만 수집하도록 규정한다. 예컨대 사업자가 콘텐츠 제공 시 과도하게 이용자의 개인정보(정치적 성향, 성적 취향 등 민감정보 포함)를 수집하거나 과도한 기간 동안 보관할 경우 이의 위반이 되며, 개인정보는 명시된 목적이 달성되면 지체 없이 삭제 또는 비식별화 처리(익명화)해야 한다.

이용자의 권리 보장 면에서도, GDPR 제15조부터 제22조는 이용자의 열람권, 정정권, 삭제권(잊힐 권리), 처리 제한권, 개인정보 이동권 등을 규정하고 있다. 플랫폼은 이용자가 자신의 개인정보 처리 현황을 요청하면 이를 신속히 제공해야 하고, 요구에 따라 삭제 또는 제3자로의 이전 등을 적극적으로 보장해야 한다.

알고리즘 활용과 프로파일링도 규제하여, GDPR 제22조는 이용자 개인정보를 기반으로 한 자동화된 의사결정(프로파일링 포함)에 대한 엄격히 제한하여, 플랫폼이 이용자의 시청 이력을 기반으로 콘텐츠 추천 알고리즘을 운영할 경우, 이 과정에 대해 투명성을 확보하고 이용자가 자동화 결정에 이의를 제기하거나 해당 처리를 거부할 권리를 보장해야 한다.

역외 적용과 감독 메커니즘에 있어서, GDPR 제3조는 EU에 소재하지 않은 역외 사업자도 EU 내 이용자를 대상으로 서비스를 제공하거나, EU 거주자의 개인정보를 처리하는 경우 GDPR 적용 대상이 됨을 명시하고 있으며, EU 역내에 물리적 사업장이 없어도 EU 내에 대리인을 지정해야 하며, GDPR 위반 시 최대 전 세계 매출의 4% 또는 2,000만 유로(둘 중 더 높은 금액)의 과징금을 부과할 수 있도록 법적 근거를 마련하고 있다. 각 회원국은 자체 감독기구(Data Protection Authority, 이하

‘DPA’라 한다)를 운영하며, EU 차원에서는 ‘유럽 데이터 보호 이사회(European Data Protection Board, 이하 ‘EDPB’라 한다)’가 회원국 간의 협력을 촉진하고 규제 일관성을 확보하고 있다.

라. 디지털단일시장의 저작권 및 저작인접권에 관한 디렉티브

EU는 2019년 통과된 「디지털단일시장의 저작권 및 저작인접권에 관한 디렉티브(Directive on Copyright in the Digital Single Market)」을 통해 플랫폼이 저작권 침해 콘텐츠에 대해 더욱 명확한 책임을 지도록 규정하고 있다. 플랫폼 사업자는 저작권 보호 필터링 시스템 등을 통해 콘텐츠를 사전 관리할 의무가 있다. 저작권자의 공정하고 적절한 보상 보장을 위해, 저작권자의 적절하고 비례적인 보상의 원칙(제18조), 자신의 저작물의 이용에 대한 최신의 정보를 정기적으로 제공하는 투명성 원칙(제19조), 계약 조건이 불공정하거나 보상이 불충분한 경우 추가적으로 계약 조건의 조정을 요구할 있도록 보장(제20조), 계약조건에 분쟁이 발생한 경우 대체적 분쟁해결절차를 통해 문제를 해결할 수 있도록 보장(제21조), 자신의 저작물이 이용되지 않는 경우 저작권자가 일정 기간 후 전체 또는 일부에 대한 라이선스 또는 권리 양도를 철회할 수 있도록 보장(제22조)하는 법적 장치를 마련하고 있다.

마. 허위조작정보 대응 실천강령

DSA와 유기적으로 작동하는 허위조작정보 대응 실천강령(Code of Practice on Disinformation)은 플랫폼의 자발적 준수 문서를 DSA를 통해 법적 규제와 연계함으로써 자율규제의 법제화된 형태를 구현한다. 이 강령은 VLOPs에게 사실상 법적 준법적 효과를 가지며, 광고 차단, 정치 광고 투명성 확보, 팩트체커 지원, 연구자 접근성 보장 등을 포함한다. 또한 AVMSD는 전통적 방송뿐만 아니라 주문형 비디오 서비스(VOD)와

비디오 공유 플랫폼(video sharing platform, VSP)까지 포괄하여 유럽 콘텐츠 쿼터제, 아동 보호, 증오표현 금지 등의 공익 의무를 부과함으로써 미디어 다양성과 표현의 균형을 제도적으로 확보한다.

2. 미국의 분산적 규제와 시장 자율

미국은 헌법상 수정헌법 제1조의 표현의 자유를 최우선의 헌법적 가치로 설정하며, 정부의 개입을 최소화하고 시장 자율과 사적 규제를 중심으로 플랫폼을 관리하는 체계를 유지해 왔다. 연방 차원의 포괄적 플랫폼 규제법은 존재하지 않으며, 특정 문제 영역별로 분산적 규제가 이루어지는 특징을 보인다. 현재 연방 의회에서는 플랫폼의 책임성과 투명성을 강화하기 위한 새로운 입법 논의가 확산되는 등 규제 환경의 변화 가능성이 논의되고 있으나,⁶⁾ 근본적으로는 국가 규제 대신 시장 내 자율규제와 사적 책임에 의존하는 구조를 유지하며 표현의 자유를 최대한 보장하는 체계로 이해된다.

가. 통신품위법

플랫폼 책임의 핵심 법적 기반은 「통신품위법(Communications Decency Act, CDA)」 제230조이다. 이 조항은 플랫폼이 제3자가 게시한 콘텐츠에 대해 법적 책임을 지지 않도록 면책을 인정하며, 동시에 플랫폼이 유해 콘텐츠를 자체적으로 삭제·제한하더라도 법적 책임을 지지 않도록 하여, 콘텐츠 관리의 자유를 보장한다. 이러한 면책 조항은 인터넷 혁신의 핵심 토대로 평가받지만, 최근에는 허위정보 확산과 혐오 발언 방지 등의 문제로 인해 개정 또는 제한 필요성이 강력하게 제기되고 있으며, 이는

⁶⁾ 2023년 상원에서 S. 1876 법안으로 재발의된 Platform Accountability and Transparency Act 법안이 이에 해당한다. Algorithm Accountability Act 법안도 계속 발의되고 있으며, 지난 11월 21일에도 하원에서 발의되었다.

미국 내에서 표현의 자유와 사회적 책임 사이의 균형점을 재검토하는 핵심 논쟁 지점이다.

나. 통신법

미국의 규제 구조는 플랫폼을 공적 통신 인프라보다는 사적 커뮤니케이션 공간으로 간주하는 철학을 반영하며, 법적으로 플랫폼은 「1934년 통신법(Communications Act of 1934)」 제1편(Title I)에 따라 “정보 서비스(information service)”로 분류되며, 제1편 제3조 제24항(47 U.S.C. § 153(24))의 “정보 서비스(information service)”는 통신을 통해 정보의 생성, 수집, 저장, 변환, 처리, 검색, 이용 또는 제공을 위한 능력을 제공하는 것을 의미하며, 전자 출판을 포함하지만, 통신 시스템의 관리, 통제 또는 운영을 위한 해당 능력의 사용 또는 통신 서비스의 관리를 위한 해당 능력의 사용은 포함하지 않는다.⁷⁾ 1996년 법 개정 이후 미국 규제 체계는 통신 서비스(Telecommunications Service)와 정보 서비스(Information Service)를 구분하였고, 연방통신위원회(FCC)는 통신 서비스에 대해서만 강한 규제 권한을 유지하고 정보 서비스에 대해서는 직접적인 규제를 하지 않는 방침을 취해 왔다. FCC의 권한은 「1934년 통신법」과 1996년 통신법 개정에서 근거하여 통신 서비스, 방송, 케이블 및 위성 서비스와 같은 전통적 매체에 한정되어 있다.⁸⁾

7) (24) Information service

The term “information service” means the offering of a capability for generating, acquiring, storing, transforming, processing, retrieving, utilizing, or making available information via telecommunications, and includes electronic publishing, but does not include any use of any such capability for the management, control, or operation of a telecommunications system or the management of a telecommunications service.

8) FCC가 정보서비스에 대한 관할권이 없다는 것을 보여주는 최근 판결로 Comcast Corp. v. FCC, 600 F.3d 642 (DC Cir., 2010)이 있다. 이 판결에서 연방항소법원은 FCC는 “(1) 통신법 제1편에 따라 부여된 위원회의 일반 관할권이 규제 대상을 포괄하고, (2) 해당 규정이 위원회의 법정 의무 이행에 합리적으로 보조적인

다. 반독점법

미국에서 플랫폼의 시장지배력에 대한 규제는 연방거래위원회(FTC)와 법무부 산하 반독점국(DOJ Antitrust Division)이 중심이 되어 수행한다. 이들 기관은 연방 반독점법(Antitrust Law)에 근거하여, 플랫폼이 경쟁을 제한하거나 독점적 지위를 남용하는지 여부를 조사한다. 주요 적용 법률로는 「불법적인 무역 및 상업 제한과 독점으로부터 무역과 상업 보호하는 법(Act to protect trade and commerce against unlawful restraints and monopolies)」⁹⁾, 「불법적인 무역 및 독점 제한에 반대하는 기존 법률을 보충하고 기타 목적을 위한 법(Act to supplement existing laws against unlawful restraints and monopolies, and for other purposes)」¹⁰⁾, 「연방거래위원회를 창설하고, 그 권한과 의무를 정의하며, 기타 목적을 위한 법(Act to create a Federal Trade Commission, to define its powers and duties, and for other purposes)」¹¹⁾ 등이 있다. 플랫폼 기업이 일정한 시장점유율을 바탕으로 광고 수익, 알고리즘 기반 콘텐츠 노출, 자산 콘텐츠 우선 배치 등의 방식을 통해 경쟁 플랫폼에 비해 불공정한 우위를 점할 경우, FTC는 이를 시장지배력 남용 행위로 간주할 수 있다. 특히 대형 플랫폼이 콘텐츠 유통 시장의 게이트 키퍼 역할을 수행하면서, 경쟁 콘텐츠 제공자에 대한 배타적 계약 체결이나 수익 분배 차별을 들 경우 반경쟁적 요소로 판단될 여지가 있다.

경우”에만 부수적 관할권을 행사할 수 있다는 선례인 *American Library Association v. FCC*의 기준을 실시하면서, FCC가 Comcast가 가입자의 P2P 소프트웨어 사용을 방해하지 못하도록 명령한 것이 해당 테스트의 첫 번째 요건을 충족했음을 인정했지만, 법원은 FCC가 두 번째 요건을 충족하지 못했다고 판결했다. 즉 법원은 「1934년 통신법」의 Title I에 따라 광대역 인터넷 서비스가 ‘정보 서비스(information service)’로 분류되는 상황에서는, FCC가 Comcast의 망 관리 행위를 규제할 수 있는 직접적인 법적 근거(direct statutory authority)나 부수적 관할권(ancillary jurisdiction)을 충분히 입증하지 못했다고 판단했다.

- 9) 셔먼법(Sherman Act)으로 알려져 있다.
 10) 클레이튼법(Clayton Act)으로 알려져 있다.
 11) 1914년 연방거래위원회법(Federal Trade Commission Act of 1914)으로 알려져 있다.

라. 저작권법

미국의 저작권 보호 체계는 디지털 환경에서의 콘텐츠 유통과 보호를 목적으로 하는 「디지털밀레니엄저작권법(Digital Millennium Copyright Act of 1998)」(이하 ‘DMCA’라 한다)¹²⁾을 중심으로 구축되어 있다. DMCA는 플랫폼이 사용자 업로드 콘텐츠로 인해 저작권을 침해한 경우에도, 일정 요건을 충족하면 법적 책임으로부터 면제(safe harbor)받을 수 있도록 하는 구조를 채택하고 있다. 가장 핵심적인 면책 요건은 ‘통지 및 삭제(notice-and-takedown)’ 절차의 준수로, 저작권자가 플랫폼에 불법 복제물의 존재를 통지하면, 플랫폼은 이를 신속하게 삭제함으로써 저작권 침해 책임을 면할 수 있다. 이로 인해 플랫폼은 사전 검열이나 콘텐츠 모니터링 의무 없이도 서비스를 운영할 수 있으며, 이 구조는 콘텐츠 공급과 표현의 자유를 확대시키는 데 기여한다.

마. 개인 정보 보호법

미국은 연방 차원에서 유럽의 GDPR과 같은 통합적 개인정보 보호법을 제정하고 있지 않다. 개인정보 보호를 위한 주(state) 법이 제정되고 있으며, 사업자는 연방과 주법을 동시에 고려해야 한다. 다만 특정 대상 또는 특정 행위에 대한 개별 연방법이 있으며, 「아동 온라인 개인정보보호법(Children's Online Privacy Protection Act)」¹³⁾(이하 ‘COPPA’라 한다)이 대표적 관련 연방 법률이다. COPPA는 13세 미만 아동을 대상으

12) 법률의 공식 명칭은 「세계지적재산권기구 저작권 조약 및 실연 및 음반 조약을 이행하기 위해 미국 법전 제17편을 개정하는 법, 그리고 기타 목적을 위한 법(Act to amend title 17, United States Code, to implement the World Intellectual Property Organization Copyright Treaty and Performances and Phonograms Treaty, and for other purposes)」이다.

13) 법률의 공식 명칭은 「인터넷상에서 아동의 개인 식별 정보 수집 및 이용 규정을 마련하기 위한 법(Act to provide for the regulation of the collection and use of personally identifiable information from children on the Internet)」이다.

로 하는 웹사이트 및 온라인 서비스에 대하여 부모의 동의 없이 아동의 개인정보를 수집·사용·공유하지 못 하도록 규제한다. 성인을 포함한 일반 이용자에 대한 포괄적 보호는 주법이 규율하며, 대표적인 사례로 「캘리포니아 소비자 개인정보 보호법(California Consumer Privacy Act)」(이하 ‘CCPA’라 한다)을 들 수 있다. CCPA는 미국 내에서 가장 엄격한 수준의 개인 정보 보호를 규정하고 있으며, 이용자가 본인의 개인정보를 열람, 삭제, 수정하거나 제3자 판매를 거부할 수 있는 권리를 부여하고, 이에 대한 고지와 수단을 제공할 것을 플랫폼에 의무화한다.¹⁴⁾

개인정보 유출 사고가 발생할 경우, 연방법이 아닌 주법에 따라 일정 기간 내 당사자 및 당국에 통지해야 하며, 위반 시에는 벌금뿐 아니라 집단소송(class action)의 대상이 될 수 있다. 최근 FTC는 플랫폼이 허위의 프라이버시 고지를 하거나, 수집 목적 외로 데이터를 활용한 경우 이를 소비자 기만 행위로 간주하여 벌칙을 부과하고 있다.¹⁵⁾

3. 일본의 자율규제 중심 접근

일본의 체계는 공적 규제보다는 자율적 대응과 산업 협력을 중심으로 작동하며, 이는 플랫폼 산업의 혁신을 유지하면서도 사회적 신뢰를 확보하려는 실용적 접근으로 볼 수 있다.

가. 전기통신사업법

일본은 플랫폼을 「전기통신사업법」상의 부가통신서비스(特定電気通信

-
- 14) 이외에도 버지니아(「버지니아 소비자 개인 정보 보호법(Virginia Consumer Data Protection Act)」), 콜로라도(「콜로라도 개인정보 보호법(Colorado Privacy Act)」) 등 개별 주에서 유사한 법령이 제정되어 시행되고 있다.
- 15) 일례로 사용자들의 전화번호와 이메일 주소를 계정 보안 목적으로만 사용하겠다고 약속했지만, 실제로는 이 정보를 광고 타겟팅에 활용한 트위터에 대해 FTC는 1억 5천만 달러의 벌금을 부과하고, 기만적으로 수입한 데이터를 이용하여 수익을 창출할 수 없게 했다(FTC, 2022).

役務提供者)로 분류하여, 기본적으로 자율규제를 중심으로 하되, 필요한 범위에서만 최소한의 법적 규율을 도입하는 실용적 절충 노선을 지향한다. 일본의 규제체계는 “표현의 자유를 최대한 보장하면서 피해자 구제의 실효성을 확보한다”는 균형 원칙 위에 구축되어 있다.

2022년 「전기통신사업법」은 개정에서 전통적인 통신사업자(ISP, 이동통신사 등)뿐만 아니라, 인터넷을 통해 전기통신을 매개하는 다양한 서비스를 ‘전기통신사업’의 범위에 포함시키려는 경향을 강화했다. 이 법 제27조의5에 따르면,¹⁶⁾ 총무대신은 총무성령에서 정하는 바에 따라 내용, 이용자의 범위 및 이용 상황을 고려하여 이용자의 이익에 미치는 영향이 큰 것으로 총무성령에서 정하는 전기통신 서비스를 제공하는 전기통신 사업자를 특정 이용자 정보(해당 전기통신 서비스와 관련하여 취득하는 이용자에 관한 정보로서 다음 각 호에 해당하는 것을 말한다. 이하 동일)를 적정하게 취급하여야 할 전기통신 사업자로 지정할 수 있다. 총무대신은 서비스 내용, 이용자 범위, 이용 상황을 고려하여 이용자의 이익에 미치는 영향이 큰 전기통신역무를 제공하는 사업자를 ‘특정 이용자 정보를 적정하게 취급해야 하는 전기통신 사업자’로 지정하여 특정 이용자 정보를 적정하게 취급할 의무를 부과할 수 있다.

「전기통신사업법시행규칙(電気通信事業法施行規則)」 제22조의2의19는 법 제27조의5의 규정에 따른 지정 및 그 해제는 고시로 하도록 규정한다. 「전기통신사업법시행규칙」 제22조의2의20은 “이용자의 이익에 미치는 영향이 큰 전기통신역무”를 무료 전기통신역무와 유료 전기통신 서

16) 제27조의5(특정 이용자 정보를 적정하게 취급해야 하는 전기통신 사업자의 지정) 총무대신은 총무성령에서 정하는 바에 따라 내용, 이용자의 범위 및 이용 상황을 고려하여 이용자의 이익에 미치는 영향이 큰 것으로 총무성령에서 정하는 전기통신 서비스를 제공하는 전기통신 사업자를 특정 이용자 정보(해당 전기통신 서비스와 관련하여 취득하는 이용자에 관한 정보로서 다음 각 호에 해당하는 것을 말한다. 이하 동일)를 적정하게 취급하여야 할 전기통신 사업자로 지정할 수 있다.

1. 통신 비밀에 해당하는 정보
2. 이용자(제2조 제7호 가에 해당하는 자에 한함)를 식별할 수 있는 정보로서 총무성령으로 정하는 것(전호에 해당하는 것을 제외함)

비스로 나누어 규정하고 있으며, 무료 전기통신 서비스는 이용자 수 1,000만 이상, 유료 전기통신 서비스는 이용자 수 500만 이상일 것을 요구한다. 현재 총무성이 지정한 사업자에 X와 메타 등 대형 플랫폼이 포함되어 있다(総務省 総合通信基盤局, 2023).

나. 특정 전기통신에 의한 정보 유통으로 인해 발생하는 권리 침해 등에 대한 대처에 관한 법률

가장 중요한 법제는 「프로바이더책임제한법」으로 통칭되는 「특정 전기통신에 의한 정보 유통으로 인해 발생하는 권리 침해 등에 대한 대처에 관한 법률(特定電気通信による情報の流通によって発生する権利侵害等への対処に関する法律)」이다. 이 법은 인터넷 서비스 제공자(ISP)의 책임 범위를 제한하면서도, 권리 침해 발생 시 피해자 구제 절차를 규정하는데 초점을 맞춘다. 2024년 개정 이후에는 송신 방지 조치 신청 절차, 조사 의무, 공표 방식 등을 명문화하여 플랫폼의 책임을 일부 강화하였으며, 특히 대규모 플랫폼(대규모 특정 전기통신역무 제공자)에게는 총무 대신에 대한 보고 의무를 부과함으로써 자율규제의 투명성을 제도적으로 확보하려는 시도가 이루어졌다.

다. 개인정보보호법 및 저작권법

이외에도 일본은 「개인정보보호법」 및 「저작권법」을 통해 기본적인 법적 책임을 규정하지만, 플랫폼의 자발적 기준 수립과 산업계 자율을 최대한 존중한다. 법률은 주로 손해배상책임 제한과 발신자 정보 공개 절차 등 피해자 구제에 필요한 최소한의 규율만을 두고 있다.

4. 검토

유럽은 공공적 감독을 제도화한 공동규제, 미국은 시장 자율과 표현의 자유 중심의 분산규제, 일본은 산업 자율에 기초한 최소 규율이라는 상이한 규제철학을 보여준다. 이러한 국제적 비교는 한국이 향후 미디어 자율규제 체계를 설계함에 있어, EU의 공공성·책임성, 미국의 표현의 자유·혁신성, 일본의 산업 자율·균형성 등 각 접근의 장점을 종합적으로 절충하여 한국형 플랫폼의 사회적 책임과 민주주의적 통제, 그리고 산업 경쟁력 간의 균형을 확보하는 모델을 구축해야 할 필요성을 시사한다.

IV. 한국에의 시사점

한국은 현재 디지털 플랫폼을 둘러싼 규제 논의가 급부상하고 있으며,¹⁷⁾ 표현의 자유, 공익, 산업 혁신이라는 세 축을 조화롭게 통합해야 하는 고도의 정책적 과제에 직면해 있다. 정부와 국회에서 다양한 입법이 추진되고 있으나, 상당수 법안은 여전히 전통적 미디어 패러다임에 머물러 있거나, 개별 사안을 단편적으로 규율함에 따라 상호 연계성과 일관성이 부족하다는 한계를 드러낸다. 이러한 상황은 규제 공백과 과잉 규제가 병존하는 불균형을 초래하며, 자율규제의 실효성을 약화시키는 원인이 된다. 이러한 현실을 단순한 행정·산업 정책의 문제가 아니라, 헌법 구조의 재정립 문제로 인식할 필요가 있다.

디지털 기술의 급속한 발전은 개인의 표현의 자유와 개인정보 보호 같은 전통적 기본권에 새로운 도전을 야기하고 있다. 특히 초국적 플랫폼 기업은 디지털 환경에서 정보의 흐름과 알고리즘을 사실상 통제하면서, 과거에는 국가에 국한되었던 공공적 권한을 사실상 행사하는 준공공

17) 앞서 언급한 더불어민주당 언론개혁특별위원회의 정보통신방법 개정안은 플랫폼의 자율규제 관련 조항을 신설하였다.

적 주체로 부상하였다. 이로 인해 전통적으로 국가 권력의 남용을 통제하는 데 초점을 맞췄던 헌법 해석론으로는 플랫폼 기업이 행사하는 사적 권력(private power)의 통제를 온전히 설명하거나 규율하기 어렵게 되었다. 이러한 문제의식에서 출발한 유럽연합(EU)의 ‘디지털 헌정주의(Digital Constitutionalism)’는, 국가뿐 아니라 막대한 정보 권력을 가진 비국가 행위자, 특히 플랫폼 기업에 의한 기본권 침해 가능성까지 포괄하여 규범적으로 대응하려는 새로운 헌법적 패러다임이다.

1. 통합적 플랫폼 규제의 헌법적 근거로서 디지털 헌정주의

디지털 헌정주의는 표현의 자유, 데이터 보호, 인간의 존엄성 같은 핵심 가치를 디지털 기술 환경에서 재정립하고, 알고리즘 기반 지배(algocracy)로 나타나는 사적 권력의 자동화된 영향력에 대해서도 법치주의 원리에 따라 책임성과 정당성을 부과해야 한다는 입장을 견지한다.

‘디지털 헌정주의’는 디지털 기술의 생산·유통·관리 과정에서 초국적 민간기업이 국가를 넘어서는 새로운 지배적 행위자로 부상한 현실을 이론적 배경으로 한다. 국민국가 헌법의 전통적 구도에서 국가는 정치적 권력의 중심이자 주요 지배 행위자였으며, 헌법은 개인의 기본권을 보장하기 위하여 국가 권력을 제한하는 역할을 해왔다. 그 결과 헌법은 개인의 권리를 존중해야 할 의무를 국가에게 부과하였고, 원칙적으로 민간기업은 이러한 헌법적 구속의 대상이 아닌 권리의 주체로 간주되었다. 그러나 디지털 기기와 네트워크가 일상 전반에 깊숙이 확산되고, 민간 기술기업이 정보의 흐름과 사회적 상호작용을 통제하는 핵심적 위치를 점하게 되면서, 이러한 기술기업들이 전례 없는 수준으로 개인의 생활과 의사결정에 영향력을 행사하게 되었다. 이처럼 비국가 행위자가 약관·플랫폼 규칙 등 사적 규율을 통해 사실상 개인의 기본권을 제한하거나 침해할 가능성이 점점 더 커지고 있다. 이러한 변화된 권력 구조는 개인과 국가의 관계를 중심으로 설계된 기존의 헌법적 권력 균형 메커니즘으로는

충분히 포섭될 수 없으며, 새로운 헌법적 응답이 요구된다(Celeste, 2019).

유럽연합에서는 이러한 문제의식에서 ‘디지털 헌정주의’에 대한 논의가 확대되고 있다. 조바니 데 그레고리오(Giovanni De Gregorio)는 디지털 기술의 발전은 표현의 자유와 데이터 보호와 같은 개인의 기본권 보호에 대한 새로운 도전을 야기하였고, 디지털 환경에서 호스팅 제공자로서 활동하는 초국가적 기업들이 초국가적 맥락에서 준공공적 기능을 수행할 수 있는 권한을 획득해 감에 따라 유럽연합이 ‘디지털 헌정주의’라는 새로운 단계로 진입했다고 분석한다. 그에 따르면 ‘디지털 헌정주의’는 새로운 형태의 헌정주의를 의미하지 않으며, “디지털 기술이 헌정주의의 진화에 미치는 영향과 공적 및 사적 행위자가 구현하는 디지털 기술에서 나오는 권력에 대한 헌법의 반응 사이의 역동적 변증법에 기반한 새로운 이론적, 실천적 분야를 구성”한다(De Gregorio, 2021).

실제로 ‘디지털 헌정주의’에 관한 논의는 그 개념적 범위와 이론적 지향에 따라 매우 다양한 스펙트럼을 형성하고 있다. 정보사회의 거버넌스 메커니즘에 대한 규범적 이론화에서 국가의 사법(私法)이 민간 행위자의 자율규제를 제한하는 중심적 ‘헌법적’ 역할을 한다는 것에 주목하는 피츠제럴드(Fitzgerald, 2000), 피츠제럴드와 같은 선상에서 네트워크화된 사회에서 민간 행위자의 권력 행사의 한계를 명확히 하는 것에 집중하는 수저(Suzor, 2018), 세계 사회의 다양한 자율 하위 시스템의 헌법화에 관한 ‘사회헌정주의(societal constitutionalism)’를 주장하는 토이브너(Teubner & Angelo, 2023), 토이브너의 이론을 지지하면서 국가 정치가 더 이상 파편화되고 다원화된 사회의 복잡성을 완전히 규제할 수 없다고 주장하는 카라바스(Karavas, 2010), 민간 행위자가 국민국가와 더불어 새로운 지배적 행위자로 등장하면서 동시에 기본권의 궁극적 보장자이자 잠재적 침해자로 부상하는 디지털 환경이라는 특정 맥락을 의미하며 이러한 특수성은 헌법개념을 국가 차원으로부터 분리할 것을 요구한다고 보는 셀레스트(Celeste, 2019), 디지털 헌정주의는 알고리즘 사회의 새로운 기술로 인한 인간 존엄성에 대한 도전에 대한 유럽 헌정주의의 반응이며

디지털 헌정주의는 기술 결정론적 해결책에 반대하고 글로벌 맥락에서 자동화 기술의 발전을 위한 지속 가능한 헌법적 모델로서 EU의 가치를 증진하는 데 기여하는 방향으로 발전하여야 한다고 주장하는 데 그레고리오(De Gregorio, 2021) 등 다양한 견해를 가진 학자들에 의해 ‘디지털 헌정주의’ 논의가 전개되고 있다.

유럽연합에서 ‘디지털 헌정주의’의 부상과 관련하여 민간 행위자의 권력에 대한 평가나 사적 영역에서의 헌법적 규범의 성립 여부에 대해서는 학자들 사이에 이견이 있지만, ‘디지털 헌정주의’에서 공통으로 인정되는 부분은 기술사회에서 초국가적 권력을 실제로 행사하는 민간 행위자에 대한 헌법적 차원의 권력 제한 또는 헌법적 차원의 기본적 인권을 근거로 한 이들의 권력 제한의 필요성이다.

디지털 헌정주의는 기술 발전이 초래한 사회적·인간적 변화를 헌법적 가치와 실질적으로 연계하려는 실천적 논의이며, 학계의 연구와 함께 EU 내 입법 및 사법적 해석을 중심으로 세 단계의 발전 과정을 거쳐 체계화되어 왔다. 첫 번째 단계는 2000년대 초반부터 GDPR 도입 이전까지로, 정보기술의 급속한 확산과 함께 개인정보 보호에 대한 사회적·법적 관심이 본격적으로 고조된 시기이다. 이 시기에는 디지털 환경에서 기본권 보장의 필요성이 주로 학계와 유럽기구를 중심으로 논의되었으며, 2000년 「유럽연합 기본권헌장(Charter of Fundamental Rights of the European Union)」의 채택이 그 전환점이 되었다. 기본권헌장 제8조는 ‘개인정보 보호의 권리’를 독립된 기본권으로 명시함으로써, 이를 단순한 사생활 보호(privacy)의 하위 개념이 아닌 디지털 환경에 특화된 자율적 권리(right to data protection)로 확립하였다. 아울러 제7조(사생활의 존중), 제11조(표현의 자유와 정보의 자유), 제21조(차별금지) 등의 조항도 디지털 공간에서 적용되는 보편적 헌법 원칙으로 기능하기 시작하였다. 이러한 규정들은 이후 GDPR 제정과 유럽사법재판소(Court of Justice of the European Union, 이하 ‘CJEU’라 한다) 판례 형성의 규범적 기준들로 작용하여, 디지털 환경에서도 기본권 보장이 동일한 헌정적 효력을 유지

해야 한다는 원칙을 제도적으로 뒷받침하였다(Lynskey, 2015). 또한 이 시기는 CJEU가 디지털 환경에서의 권리 충돌 문제를 본격적으로 다루기 시작한 시기로, *Österreichischer Rundfunk* 사건(C-465/ 00 등, 2003)에서 데이터 보호와 표현의 자유 간의 긴장이 처음으로 헌법적 차원에서 조명되었다. 이 판례는 정보 접근권과 개인정보 보호 간의 균형 문제를 다룬 초기 사례로서, 이후 유럽의 디지털 권리 담론 발전에 중요한 선례를 남겼다.¹⁸⁾

두 번째 단계는 GDPR(2016년 제정, 2018년 발효)을 중심으로 전개되며, 개인정보 보호를 단순한 소비자 권리가 아닌 기본적 인권으로 전환한 시기다. 이는 유럽연합이 디지털 규범 형성에서 주도권을 확보하고자 한 시도였으며, 디지털 주권(digital sovereignty) 개념과 맞물려 유럽 디지털 헌정주의의 중심축으로 작용하였다. 이 시기에는 ‘정보 자기결정권(informational self-determination)’이 헌법적 가치로 정착하였고, 개인정보 처리의 투명성, 동의 기반의 데이터 이용, 자동화된 의사결정에 대한 인간 개입권(right not to be subject to automated decision-making) 등이 명문화되었다. GDPR은 디지털 환경에 대한 헌법적 규율이 가능함을 입증하는 규범적 모델로 기능하였으며, 전 세계적으로 유사 입법에 영향을 미쳤다(Mantelero, 2013).

세 번째 단계는 2020년대 이후로, DSA, 「디지털시장법(Digital Markets Act, DMA)」, 「인공지능법(AI Act)」 등의 입법을 통해 구체화되고 있다. 이 시기 유럽연합(EU)은 플랫폼 기업 규제, 알고리즘 투명성 확보, 인공지능 윤리 통제 등을 통해 기술 중심 접근에서 가치 중심 접근으로의 전환을 시도하였다. DSA는 표현의 자유와 플랫폼 책임 간의 균형을 도모하고, DMA는 시장지배적 사업자에 대한 구조적 통제를 통해 공정하

18) 사건의 주요 쟁점은 공공기관의 투명성 확보를 위해 직원 보수 정보를 공개하는 것이 데이터 보호 원칙(개인정보 보호 권리)과 충돌하는지를 다루는 것이었다. 이는 공공의 알 권리(표현·정보 접근의 자유)와 사적 권리(개인정보 보호)의 균형을 어떻게 설정할 것인가라는 문제로 이어졌고, 이는 이후 GDPR의 제정 논의에 영향을 준 중요한 판결이었다.

고 개방적인 디지털 시장 질서를 구축한다. 또한 AI Act는 고위험 인공지능 시스템에 대한 평가 및 감독 절차를 제도화함으로써, 인간 중심(human-centric)의 기술 개발을 촉진한다. 이러한 일련의 입법은 디지털 환경에서도 인간의 존엄성과 기본권이 최우선 가치로 존중되어야 한다는 헌정적 명제(constitutional imperative)를 제도적으로 구현한 결과라 할 수 있다.

유럽연합의 디지털 헌정주의는 입법뿐 아니라 사법적 통제를 통해서도 그 외연을 확장하고 있다. 대표적으로 *Schrems II* 판결(C-311/18)은 EU의 헌정 원칙이 EU 외부로 확장될 때에도 동일하게 적용되어야 함을 명확히 한 사례다(*Schrems II*, 2020). 이 판결은 EU 헌정 원칙이 역외로 확장될 때도 동일하게 적용되어야 함을 명확히 한 결정으로 평가된다. 문제의 프라이버시 쉴드 협정(Commission Decision 2016/1250)은 EU 시민의 개인정보가 미국 내에서도 GDPR에 상응하는 수준의 보호를 받을 수 있다는 전제에 근거했으나, CJEU는 미국 정보기관의 감시 체계와 사법적 구제 수단이 EU의 기본권 기준에 본질적으로 상응하지 않는다고 판단하여 이를 무효화했다. *Schrems II* 판결은 디지털 시대의 유럽 디지털 주권(European digital sovereignty)이 입법적 조치뿐 아니라 사법적 통제를 통해 형성되는 다층적 헌정질서임을 확인한 판례로서, 디지털 헌정주의의 이론적 토대를 사법적으로 구체화한 중요한 판결이라 할 수 있다.

2. 디지털 헌정주의에 기반한 통합적 규제 프레임워크

이상에서 살펴본 바와 같이, 한국 역시 자율규제를 단순한 행정·정책적 수단으로 한정하지 말고, 헌법적 통제 구조의 일부로 재구성할 필요가 있다. 즉, 디지털 헌정주의의 관점에서 플랫폼의 사적 권력을 통제 가능한 공적 규율의 대상으로 인식하고, 헌법상 표현의 자유, 인간의 존엄, 개인정보자기결정권의 조화를 통해 공동규제(co-regulation)를 민주

주의적 정당성을 회복하는 새로운 헌정 거버넌스 메커니즘으로 설계해야 한다. 이는 기술적 규제의 문제가 아니라, 디지털 시대에 헌법이 사적 권력의 지배를 어떻게 통제하고, 공공성을 재구성할 것인가라는 근본적인 헌법질서의 재정립 문제이기도 하다.

앞서 언급한 바와 같이 디지털 헌정주의는 국가권력의 남용을 통제하던 전통적 헌법의 구조를 넘어, 정보·알고리즘·데이터를 매개로 한 대규모 플랫폼 기업의 준공공적 지배력을 민주주의적 책임 구조 안으로 포섭하려는 시도이다. 이 관점에서 ‘한국형 공동규제 모델’은 단순히 EU 제도의 모방이 아니라, 한국 헌법이 지향하는 인간의 존엄, 민주적 정당성, 투명성, 사회국가 원리를 디지털 공간에서 실현하는 규범적 설계로 구체화되어야 한다. 즉, 공동규제는 단순한 규제기술의 문제가 아니라, 헌법상 기본권의 수평적 효력(horizontal effect)을 디지털 질서 속에서 구현하는 새로운 형태의 헌정적 실험이라고 할 수 있다.

이러한 헌법적 전제를 바탕으로 할 때, 한국형 공동규제 프레임워크는 자율성과 책임성의 결합을 다음 네 가지 방향에서 구체화할 수 있다.

가. 자율규제 기반의 법제 정비: 헌법상 ‘표현의 자유’와 ‘공공의 책임’의 조화

한국의 현행 미디어 법제는 여전히 방송과 통신의 이분법적 구조에 머물러, 플랫폼 기반 미디어의 복합적 기능과 사회적 영향력을 충분히 반영하지 못하고 있다. 이에 따라 전통 매체에는 공적 책임 규율이 작동하지만, 플랫폼에는 사실상 사적 자율만이 허용되고, 반대로 기술적 서비스 영역에서는 과도한 중복 규제가 발생하는 등 헌법적 형평성이 보장되지 못하고 있다. 따라서 향후 입법은 콘텐츠 등급제, 유해정보 대응, 알고리즘 투명성, 이용자 권익 보호 등 핵심 영역에서 민간의 자율규제를 존중하되, 국가가 헌법적 기본권 보호 의무의 이행자로서 최소한의 감독과 보완 기능을 수행하는 ‘공동규제형 법제 구조(co-regulatory legal

structure)’로 전환해야 한다.

국가는 직접 개입자가 아니라 규범적 기준을 설정하는 프레임워크 설정자(framework setter)이자, 자율규제가 실패할 때만 개입하는 최종 감사자(ultimate supervisor)로서 헌법상 책무를 이행해야 한다. 이러한 구조는 EU의 DSA가 국가의 과도한 사전심의·검열은 지양하면서도 체계적 위협 관리 의무, 투명성 의무, 불법 콘텐츠에 대한 대응을 법제화하는 것에서도 찾아볼 수 있다. DSA는 플랫폼의 책임을 높여 사회적 위험을 줄이되, 국가나 플랫폼의 일방적이고 과도한 검열은 견제하여 유럽연합 시민의 기본권(특히 표현의 자유)을 보호하는 균형 잡힌 접근법을 취하고 있다.

나아가 방송미디어통신위원회, 개인정보보호위원회, 과학기술정보통신부 등 기존 감독기관의 역할과 관할권을 명확히 조정하여 자율규제와 행정감독이 충돌하지 않도록 유기적 구조를 구축하는 것이 병행되어야 한다.

나. 위험감경 의무의 제도화: 헌법상 ‘인간의 존엄’과 ‘예방적 기본권 보호’

자율규제의 실효성을 보완하고 공공성을 강화하기 위한 핵심적 제도 기반 마련이 중요하다. 특히 사회적 영향력이 막대한 VLOPs에 대해서는 EU와 유사하게 위험평가(risk assessment) 및 위험감경(risk mitigation) 의무를 법제화할 필요가 있다.

플랫폼은 자사 시스템, 예컨대 알고리즘 추천 구조, 광고 노출 방식, 콘텐츠 삭제 기준 등이 초래할 수 있는 체계적 위험을 정기적으로 독립적으로 점검(independent audit)하고, 그 결과를 감독기관과 국민에게 투명하게 공개해야 한다. 이는 허위정보 확산, 선거 개입, 아동·청소년 유해정보 노출, 혐오표현, 차별적 알고리즘 운용 등 사회적 리스크에 대한 조기 경보 체계를 구축하는 기반이 된다.

나아가 위험평가 결과에 따라 플랫폼은 효과적인 감경 조치를 설계하고 이행해야 하며, 그 조치에는 알고리즘 조정, 신고 절차 개선, 이용자

알림 및 데이터 접근권 보장 등이 포함될 수 있다. 이러한 절차를 통해 국가기관은 플랫폼의 자율적 대응이 헌법상 기본권 보호 원칙과 부합하는지를 검증(verification)하고, 필요시 개선 권고 또는 시정명령을 내릴 수 있다. 이와 같은 제도화는 자율규제의 형식적 선언을 넘어 실질적 책임성을 보장하며, 사후 제재 중심에서 사전적 예방 중심으로 규제 패러다임을 전환한다. 궁극적으로 이는 이용자 보호, 민주주의적 공론장 회복, 그리고 산업 신뢰성 제고를 동시에 달성하는 거버넌스의 토대를 마련한다.

다. 자율규제기구 설립: 민주주의적 통제와 공적 책임의 제도화

자율규제가 실효성을 가지려면 선언적 원칙에 그치지 않고 실질적 이행과 감시 기능을 수행할 수 있는 민간 중심의 자율규제기구가 필요하다. 이를 위해 플랫폼 기업, 언론사, 시민사회, 학계, 법조계 등 다양한 이해관계인이 공동으로 참여하는 플랫폼 자율규제위원회를 생각해 볼 수 있다.

이러한 협의체는 광고 투명성 기준 마련, 팩트체크 협력 강화, 연구자 데이터 접근 보장, 표준화된 이용자 구제 절차 마련 등 구체적 기능을 수행할 수 있으며, 업계 협의체가 아니기 때문에 자율규제 이행 현황을 공개적으로 점검하고, 사회적 논의와 공론을 수렴하는 거버넌스 허브로 작동할 수 있다.

또한 허위정보 대응이나 알고리즘 투명성 확보와 같은 민감한 사안은 기업 내부 결정에만 맡길 경우 사적 검열의 위험이 커지므로, 외부 전문가와 시민이 참여하는 다층적 심의구조를 통해 정당성과 신뢰를 확보하고, 플랫폼의 민주적 통제를 보장해야 한다. 이는 곧 헌법상 민주적 정당성의 수평적 구현이라 할 수 있다. 이러한 기구는 EU의 ERGA처럼 국가기관과의 협력적 연계 속에서도 독립성과 전문성을 유지할 수 있으며, 이를 통해 공공성과 자율성의 균형을 제도적으로 구현할 수 있다.

라. 국제 정합성 확보: 디지털 주권과 헌법적 상호성

국내 플랫폼 규제체계가 실효성을 갖추기 위해서는 국제적 규범 정합성 확보가 필수적이다. 디지털 시장은 국경을 초월해 작동하므로, 국내 규제가 글로벌 규제 환경과 정합되지 않으면 규제 차이(regulatory arbitrage)가 발생하여 실효성이 약화된다. 이를 위해 한국은 EU의 GDPR 수준에 준하는 개인정보 보호 기준을 유지하고, 주요국의 플랫폼 규제체계와 상호 인정 가능한 규범적 기준을 마련해야 한다. 특히 EU와의 적정성 결정(adequacy decision) 상호 인정은 국내 기업이 EU 내에서 별도의 데이터 이전 절차 없이 서비스를 제공할 수 있게 하여, 국제 경쟁력을 높일 수 있다.

이와 함께 국가적 차원에서 글로벌 플랫폼의 국내 진출 및 국내 기업의 해외 진출 모두를 포괄할 수 있는 국제 자율규제 네트워크(international co-regulatory network) 구축에 적극 참여해야 한다. 이러한 국제 협력 구조를 통해 각국 규제기관, 기업, 시민사회 간의 정보 교류, 공동 연구, 위기 대응 체계를 강화함으로써 국경을 초월한 디지털 거버넌스(digital governance) 기반을 확립할 수 있다. 이와 같은 국제 정합성 확보는 단순한 외교적 조율을 넘어, 국내 규제의 예측 가능성과 신뢰성을 높이는 핵심 전략으로 기능할 것이다.

마. 소결

요컨대 미디어 플랫폼의 민주적 책임성을 높임으로써 표현의 자유를 강화하기 위해서는 디지털 헌정주의의 규범적 구현으로서 한국형 공동 규제 모델이 필요하다. 국가와 플랫폼, 시민사회가 각각의 헌법적 책무를 분담하면서도 상호 견제와 협력을 통해 공공성을 재구성할 때, 비로소 자율성과 책임성이 조화를 이루는 헌법적 거버넌스 체계(constitutional governance framework)가 완성된다. 이것이 바로 디지털 시대에 헌법이

플랫폼 권력을 통제하고, 민주주의적 정당성을 회복하기 위한 가장 현실적이며 지속 가능한 경로라 할 수 있다. 이처럼 미디어 플랫폼 규제는 자율성과 공공성, 국내 산업 경쟁력과 국제 정합성 간의 균형을 확보하는 방향으로 나아가야 한다. 자율규제 기반 법제 정비, 위험감경 의무의 제도화, 자율규제기구 설립, 국제 정합성 확보의 네 축이 상호 연동되어 작동할 때 비로소 ‘민주적 미디어 플랫폼 공동규제 모델’이 현실화될 수 있다. 이러한 체계는 플랫폼 혁신을 저해하지 않으면서도, 플랫폼에 대한 민주적 통제와 이용자 보호를 제도적으로 보장하는 지속가능한 디지털 규제 거버넌스의 기초가 될 것이다.

V. 결론

본 논문은 디지털 플랫폼이 공론장의 핵심 인프라로 부상한 현실에서, 플랫폼의 자율규제만으로는 허위조작정보, 알고리즘 편향, 데이터 남용 등 구조적 위협에 대응하기 어렵다는 문제의식에서 EU의 공동규제 모델, 미국의 분산규제·시장 자율, 일본의 자율규제 중심 체계를 비교함으로써, 한국이 취해야 할 방향을 자율성과 책임성의 결합이라는 규범적 원칙이라는 결론을 도출하였다. 핵심은 자율규제 기반의 법제 정비, 위험감경 의무의 제도화, 다층적 거버넌스 허브로서의 자율규제기구 설립, 국제 정합성 확보라는 네 축을 상호 연동시키는 데 있다. 이 네 축이 결합될 때만, 표현의 자유를 과도하게 침해하지 않으면서도 민주주의적 통제를 실질화하는 균형 설계가 가능하다.

먼저 한국형 공동규제 모델의 출발점은 법적 프레임워크의 재설계가 필요하다. 국가는 사전심의·검열로 개입하는 대신, 프레임워크의 설정자이자 최종 감시자의 역할을 수행하고, 민간은 자율적 기준 설정 과정에 제도적으로 참여하고 모니터링하여야 한다. 여기서 관건은 ‘점검 및 평가 구조(audit & evaluation structure)’의 제도화다. 독립 감사, 투명성

보고, 외부 검증이 결합된 최소 필수 장치를 통해, 자율규제가 형식에 그치지 않고 책임성(accountability)을 확보하도록 해야 한다. 이는 헌법상 표현의 자유의 본질을 훼손하지 않으면서 이용자 보호와 공공성이라는 다른 헌법적 가치를 비례적으로 조화시키기 위함이다.

둘째, 위험평가의무와 위험감경 의무의 법제화는 사후 제재 중심의 규제에서 사전 예방형 거버넌스로 전환함에 있어 핵심적 요소이다. 특히 초대형 플랫폼에 대해 시스템적 리스크에 대한 정기적 평가, 결과 공개, 효과적 감경조치 이행을 의무화하고, 감독기관은 이를 검증·보완하도록 한다. 이렇게 할 때 ‘사적 검열’의 위험을 줄이면서도 허위정보 확산, 선거 개입, 아동·청소년 유해노출, 혐오표현 등 민주주의에 대한 위협을 측정 가능하고 관리 가능한 위협으로 전환할 수 있다. 다시 말해, 표현의 자유의 영역에서 금지 중심이 아니라 위협 관리 중심의 규범 설계를 도입하는 것이다.

셋째, 실효적 자율규제는 거버넌스 허브 없이는 작동하기 어렵다. 플랫폼, 언론, 시민사회, 학계, 법조계가 참여하는 민간 중심의 자율규제위원회를 제도화하여 광고 투명성 표준, 팩트체크 협력, 연구자 데이터 접근 보장, 분쟁·구제 절차의 표준화를 주도해야 한다. 외부 전문가와 시민이 참여하는 다층적 심의구조를 통해 정당성과 신뢰를 확보하고, 국가 기관과 정보공유와 연계를 유지하되 독립성과 전문성을 보장받아야 한다. 이는 자율성과 공공성의 제도적 합성을 구현하는 장치다.

넷째, 국제 규제 정합성을 고려하여야 한다. GDPR 수준의 보호, 상호 인정 가능한 기준, 적정성 결정의 확대, 국제 공동규범(코드·표준) 참여는 국내 기업의 해외 진출과 글로벌 플랫폼의 국내 준법을 동시에 촉진한다. 국경을 넘는 디지털 시장에서 규제 차익을 최소화하려면, 한국 규범이 글로벌 규범과 상호운용성(interoperability)을 갖추어야 하며, 이는 규제의 예측 가능성과 산업 경쟁력, 이용자 신뢰를 동시 강화한다.

단기적으로는 법률상 위험평가·투명성·독립 감사 최소 기준을 도입하고, 감독기관 간 관할 조정과 가이드라인을 정비할 수 있을 것이며, 중

기적으로는 자율규제위원회를 법정화된 파트너로 정착시키고, 연구자 데이터 접근과 감사 표준을 고도화할 수 있다. 장기적으로는 국제 상호인정 체계를 구축하고, 평가지표(예컨대 허위정보 확산율, 아동 유해노출 지표, 투명성 보고 충실도, 연구자 접근 준수율)를 통해 성과 기반 규율로 고도화할 수 있다. 이 일련의 과정은 규제 비용을 최소화하면서 혁신과 권리보호를 동시에 추구할 수 있다.

이상의 논의를 통해 본 연구는 플랫폼 규제를 ‘검열 vs. 자유’라는 이분법이 아니라 위험 관리와 책임성 설계라는 관점으로 전환하고, 이를 뒷받침하는 제도 설계를 네 축의 통합 프레임으로 제시하였다. 이를 통해 자율성과 책임성의 균형 위에 선 공동규제가 한국의 디지털 공론장을 복원하고, 헌법이 지향하는 민주주의 질서를 플랫폼 시대에 맞게 재정립하는 것이 가장 현실적이면서도 지속 가능한 미디어 플랫폼 규제의 방향이 될 수 있다고 생각한다. 여전히 남은 과제로 국내 정치·행정 현실에서의 조정 비용, 데이터 접근에 대한 프라이버시·영업비밀 충돌, 소규모 사업자에 대한 규제 부담 문제 등이 있다. 또한 향후 위험평가 표준의 계량화, 알고리즘 영향평가(algorithmic impact assessment, AIA) 모델의 현지화, 연구자 데이터 접근의 안전한 샌드박스 설계, 표현의 자유에 미치는 실제 영향의 실증 분석이 필요할 것이다. 필자와 문제의식을 공유하는 관련 후속 연구를 기대하며, 본 연구를 마친다.

■ 참고 문헌

[국내문헌]

- 문재완 (2023). OTT 성장과 방송 규제체계 개편, <세계헌법연구> 제29권 제3호, 27-52.
- 장선미 (2025). 글로벌 OTT 관련 주요 국가 규제 법제 동향과 국내에의 시사점. <Global Legal ISSUE> 2025년 제4호, 15-40. URL: <https://www.klri.re.kr/kor/issueData/P/1002/view.do>
- 홍남희 (2018). 디지털 플랫폼에 의한 ‘사적 검열(private censorship)’, <미디어와 인격권> 제4권 제2호, 135-172.

[해외문헌]

- 総務省 総合通信基盤局 (2023). 特定利用者情報を適正に取り扱うべき電気通信事業者の指定. URL: https://www.soumu.go.jp/main_content/000913052.pdf
- Celeste, E. (2019). Digital constitutionalism: a new systematic theorisation. *International Review of Law, Computers & Technology*, 33(1), 76-99.
- De Gregorio, G. (2021). The rise of digital constitutionalism in the European Union. *International Journal of Constitutional Law*, 19(1), 41-70.
- Federal Trade Commission. (2022, May). FTC charges Twitter with deceptively using account security data to sell targeted ads [Press release]. URL: <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2022/05/ftc-charges-twitter-deceptively-using-account-security-data-sell-targeted-ads>
- Fitzgerald, B. (2000). Software as Discourse: The power of intellectual property in digital architecture. *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal*, 18(2), 337-386.
- Karavas, V. (2010). Governance of virtual worlds and the quest for a digital constitution. In C. B. Graber & M. Burri-Nenova (Eds.),

- Governance of digital game environments and cultural diversity: Transdisciplinary enquiries* (pp. 153–169). Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Lynskey, O. (2015). *The Foundations of EU Data Protection Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Mantelero, A. (2013). The EU proposal for a General Data Protection Regulation and the roots of the ‘right to be forgotten’. *Computer Law & Security Review*, 29(3), 229–235.
- Suzor, N. (2018). Digital Constitutionalism: Using the Rule of Law to Evaluate the Legitimacy of Governance by Platforms. *Social Media + Society*, 4(3), 1–11.
- Select Committee on Intelligence, United States Senate (2020). *Report of the Select Committee on Intelligence United States Senate on Russian active measures campaigns and interference in the 2016 U.S. election*. Washington, DC: U.S. Government Publishing Office.
- Teubner, G., & Golia, A. Jr. (2023). *Societal constitutionalism in the digital world: An introduction*. Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2023-11, 1–24.

[법령·판례]

헌법재판소 2009. 5. 28. 선고 2006헌바109 결정.

헌법재판소 2010. 12. 28. 선고 2008헌바157 결정.

特定電気通信による情報の流通によって発生する権利侵害等への対処に関する法律(2001). URL: <https://laws.e-gov.go.jp/law/413AC0000000137/>

Data Protection Commissioner v Facebook Ireland and Maximillian Schrems (Schrems II), C-311/18 (2020).

Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA(2017). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>

EN/TXT/?uri=CELEX:32017L0541

Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) (2018). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018L1808>

Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 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)(2016). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016R0679>

Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)(2022). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022R2065>

Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act)(2024). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>

■ ABSTRACT

Normative Design of a Democratic Co-Regulation Model for Media Platforms from the Perspective of Digital Constitutionalism

Seonmi Jang
Ph.D in Law, Lecturer, Korea National University of Heritage

Existing regulatory approaches have not adequately addressed the unique challenges posed by digital platforms, particularly in the Korean context. This paper proposes a co-regulation model based on digital constitutionalism to fill this gap. Co-regulation provides an effective response to the structural challenges created by the expanding influence of digital platforms and their increasing effects on freedom of expression. The rise of platform power has revealed several issues, such as regulatory asymmetries between private platforms and traditional broadcasters, risks of excessive censorship through self-regulation, and the consolidation of algorithmically mediated control over public discourse. These developments raise urgent questions about democratic accountability in the digital environment. In Korea, platforms are classified as value-added telecommunications services under the Telecommunications Business Act, which exempts them from the public obligations required of broadcasting entities. This regulatory disparity conflicts with the constitutional principle that “equal services require equal regulation.” Direct state intervention, however, risks unconstitutional censorship, so self-regulation is often viewed as the only legitimate

option. Yet, platform decisions about content exposure and removal depend on opaque contractual and algorithmic systems shaped by commercial interests, raising concerns about private censorship. Very large online platforms act as gatekeepers of information flow, and their “black-box” operations prevent meaningful public scrutiny, highlighting the limitations of self-regulation alone. To contextualize Korea's regulatory challenges, examining how other jurisdictions address similar issues is useful. A comparative perspective shows different constitutional approaches to governing platform power. The European Union focuses on fundamental rights and public responsibility, using a co-regulation model that combines legal duties with structured self-regulation. The Digital Services Act and General Data Protection Regulation establish requirements for risk assessment, transparency, and data protection. In contrast, the United States, based on the First Amendment tradition, limits state intervention and relies on market governance, with Section 230 of the Communications Decency Act and the Digital Millennium Copyright Act as key frameworks. Japan mainly uses self-regulation, emphasizing industrial autonomy and imposing only limited legal constraints aimed at preventing harm. This comparison indicates that Korea should integrate the European Union's model of public accountability, the U.S. focus on freedom of expression, and Japan's respect for private autonomy. The EU's concept of Digital Constitutionalism is central to this framework, as it extends constitutional accountability beyond the state to private entities with significant informational power. Digital Constitutionalism redefines the relationship between autonomy and responsibility, offering a constitutional basis for co-regulation. Korea should design an integrated governance structure based on constitutional principles of human

dignity, freedom of expression, and informational self-determination, rather than replicating foreign systems. Guided by digital constitutionalism, this paper proposes four key reforms: (1) transition from the dual broadcasting-telecommunications structure to a co-regulatory platform framework, with the state acting as a constitutional guarantor rather than a censor; (2) impose binding risk-assessment and mitigation duties on large platforms, including independent audits and transparency reporting; (3) establish a multi-stakeholder oversight council that includes civil society, academia, media, and legal experts; and (4) maintain GDPR-equivalent data protection standards and strengthen international regulatory interoperability. In conclusion, platform governance in Korea must balance freedom of expression and democratic accountability. Co-regulation offers a constitutionally grounded mechanism for oversight without suppressing speech, building trust and strengthening democratic resilience in the algorithmic era. These findings provide important insights for policymakers and scholars aiming to improve democratic accountability in digital platform governance.

Keywords: Digital Constitutionalism, Platform Governance, Co-Regulation, Media Regulation, Democratic Accountability, Freedom of Expression, Algorithmic Transparency, Data Protection

[논문투고일 2025. 10. 26. 논문수정일 2025. 11. 24. 게재확정일 2025. 11. 27.]