

이 보고서는 2012년도 국가정보화전략위원회 정책연구용역사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 국가정보화 전략위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

국가정보화전략위원회 연구용역 보고서

# 글로벌 환경 변화에 따른 미래 ICT 법·정책 연구

2012. 7. 29.

연구기관 : 가천대학교 산학협력단

책임연구원 : 최경진(가천대학교 교수)

연구원 : 황창근(홍익대학교 교수)

신영수(경북대학교 교수)

이철남(충남대학교 교수)

자 문 : 국가정보화전략위원회 법제도전문위원회 위원

유병규(위원장), 구태언, 김도승, 장준영

# 제 출 문

국가정보화전략위원장 귀하

이 보고서를 연구용역사업 「글로벌 환경 변화에 따른 미래 ICT 법·정책 연구」 과제의 최종결과물로 제출합니다.

2012. 7. 29.

가천대학교 산학협력단  
책임연구원 최 경 진

## 요 약

- 법·제도 측면에서 살펴보면 종래의 ICT 관련 법제들은 최근 이러한 기술의 발전이나 사회의 변화를 충분히 반영하고 있지 못하며, 심지어 새로운 기술이나 서비스를 제공하는 데 있어 장애물로 작용하고 있는 경우도 나타나고 있는 실정
- 더욱 치열해지는 글로벌 ICT 경쟁 속에서 지속적인 경쟁 우위를 확보하고, ICT 강국의 재도약을 위한 발판을 마련하기 위해 변화된 ICT 환경에 상응하는 법·제도 기반을 마련할 필요
- 정보통신법제에서 기술 규정은 갈수록 증가할 것인바, 산업기득권을 배려하거나 경쟁력 없는 비표준기술을 국내적으로 보호하는 입법을 할 경우, 기술표준이나 진보를 간과하게 되어 글로벌 경쟁력을 강화시키는데 실패하거나 기술주도경쟁에서 도태될 우려
- 변화된 ICT 환경에 대응하기 위한 법·제도적 노력은 지속되었으나, 최근 급속한 ICT 패러다임의 변화에 충분한 대응이 되지 못하는 한계를 노출
- 법제개선은 기존법을 통해 규율하거나, 기존법을 일부 수정·보완하거나 (저작권법에 컴퓨터프로그램저작권 신설), 새로운 특별법(예: 인터넷 멀티미디어 방송사업법)을 마련하는 모습으로 나타남
- 그럼에도 일부 정보통신 법·제도는 이러한 변화에 적절히 대응하지 못하거나, 오히려 기술발전을 저해하는 규제로 작용하고 있으며 최근 ICT 패러다임의 변화는 법·제도의 근본적 변화를 요구
- 하드웨어 부문에 대한 자신감 등으로 아이폰 도입 지연 등 네트워크 중심의 수직적 시장에서 콘텐츠, 플랫폼, 디바이스 등 관련 부문을 포괄하는 생태계로 확대되어 가는 세계적 추세에 대응 미흡

- 기존의 유선(fixed) 위주에서 Mobile 중심으로 급변하고 있는 ICT 생태계 환경에서 그동안 정부주도형 정책을 통해 유지되어 왔던 국내 시장 위주의 ICT업계 보호정책이 오히려 장애물로 작용할 우려
  - 한편, 구글·트위터 등 글로벌 ICT 기업들의 국내시장 공략이 가속화되고 있는 상황에서 국내 업체에 대한 규제 강화로 인해 국내 ICT기업에 대한 역차별 및 국내 ICT산업의 걸림돌이라는 비판 지속 제기
  - 이에 따라 더욱 치열해지는 글로벌 ICT 경쟁 속에서 지속적인 경쟁 우위를 확보하고, ICT 강국의 재도약을 위한 발판을 마련하기 위해 변화된 ICT환경에 상응하는 법·제도 기반을 마련할 필요
- ICT의 글로벌 환경 변화에 따라 우리나라의 경쟁력을 최고수준으로 유지하기 위하여 ICT에 대한 법적 규율을 글로벌 스탠다드와 조화시키고, 산업의 발전과 ICT 인권의 효과적 보장에 대한 균형점을 모색한다는 방향성을 가지고 연구를 진행한 결과, 다음과 같이 ICT 총괄기능 확보, 역기능 대응, 산업규율 체계의 변화라는 세 가지 측면에서의 유의미한 법정책 방향을 도출함
- 글로벌 환경변화에 따라 IT정책은 기술 주도의 시대에서 서비스주도의 시대로 전이되고 있으며, 콘텐츠중심으로 시장이 변화하고 있음. 이에 따라 IT총괄기능의 합리적인 역할분배가 중요함
  - ICT가 융복합 및 모바일 강화에 따라 인터넷 상의 청소년보호의 필요성이 증대되었고, ICT 인권의 효과적 보호라는 측면에서 특정 영역인 미래세대로서의 청소년보호를 위한 단행법률의 제정이 필요함
  - 글로벌환경의 변화와 모바일을 중심으로 한 ICT 환경의 변화에 대응하여 공적 규제의 실효성을 제고할 필요성이 존재하여 인터넷 정보에 대한 심의체계를 개선하여 행정적 개입이 필요한 분야는 최소화하되 그 개입 필요성이 높은 분야에 대하여는 효과적인 규제 체계와 절차를 구비하는 것이 필요하며, 아울러 그 규제의 대상을 명확히 하는 것이 요구됨

- 글로벌ICT환경 하에서 정보인권을 효과적으로 보호하기 위해서는 이용자구제체계의 개선이 필요한데, 이는 행정적인 규제의 실효성 확보와도 연계되며, 자율규제의 강화와도 균형을 이룰 수 있음. 이에 따라 인터넷상의 명예훼손에 대한 실질적인 분쟁해결제도의 도입이 필요함. 또한 정보통신서비스제공자의 임시조치의 실효성을 확보하기 위하여 임시조치 후 삭제를 명확히 할 필요가 있으며, 특히 정보통신서비스제공자 중 매개기능이 강한 경우에는 불법정보에 대한 이용자의 절차적 권리보장을 강화하고, 이를 촉진하기 위하여 면책규정을 도입할 필요가 있음
- ICT산업의 발전을 위하여 인터넷 산업의 자율규제를 강화하여야 하며, 정부와의 협력적 공동규제모델의 개발이 필요함
- ICT산업의 발전을 가로막고 있는 본인확인제는 폐지가 바람직하며, 이에 따라 야기될 수 있는 인권피해를 막기 위하여 이용자권리를 효과적으로 구제할 수 있는 제도를 보완하여야 함
- ICT융합산업의 촉진을 통하여 ICT전반의 경쟁력을 강화할 수 있도록 신규산업에 대한 지원의 명확한 근거를 마련하고, 불필요한 규제가 중복되지 않도록 규제관할권을 명확화 및 조정하고 정책추진체계를 통합할 필요가 있음
- 미래인터넷산업의 진흥을 위하여 논의되고 있는 클라우드컴퓨팅, 빅데이터, M2M 등 신규 인터넷 산업이 서비스를 중심으로 전개되는 점을 고려하여 인터넷서비스활성화법을 제정할 것을 권고함
- 향후 ICT정책을 설계할 때 다면적 가치에 대한 총합적 고려, 최소한의 규제영역의 설정, Positive 방식의 지원 패러다임 전환, ICT국제거래상 불공정 관행의 개선을 고려하여 추진하여야 함
- ICT산업과 정보인권의 조화로운 보호를 위하여 개인정보 측면에서 개인정보의 개념을 보다 구체화 및 명확화하여 처벌규정의 실효성을 강화하고 부당한 처벌의 확대를 막을 필요가 있음

- 빅데이터 및 클라우드 환경에서 국제적인 개인정보의 안전한 유통을 보장하기 위하여 국가간 공조체계의 강화 및 규제권한의 실효성 확보 방안을 마련할 필요가 있음
- ICT이용자의 권리구제의 실효성을 강화하기 위하여 인터넷 상의 명예 훼손이나 개인정보의 심각한 침해에 한하여 법정손해배상제도를 도입하는 방안을 추진할 필요가 있음

# 목 차

<b>제 1 장 서 론</b> .....	1
제 1 절 연구목적 및 범위 .....	1
제 2 절 연구범위 및 방법 .....	3
1. 연구범위 .....	3
2. 연구방법 .....	5
3. 기대효과 및 활용방안 .....	6
<b>제 2 장 글로벌 환경변화와 ICT 총괄기능 확보</b> .....	7
제 1 절 논의의 기초 .....	7
제 2 절 IT 총괄기능의 전개상황 .....	8
제 3 절 IT 총괄기능 설정의 방향과 과제 .....	10
1. IT 정책의 시대정신 .....	10
2. 향후 과제 .....	11
<b>제 3 장 글로벌 환경 변화와 ICT 역기능 대응</b> .....	13
제 1 절 인터넷상 청소년 보호제도 현황 및 문제점 .....	13
1. 현황 및 문제점 .....	13
2. 대안 제시 .....	27
제 2 절 인터넷상 청소년 보호를 위한 신규 입법 필요성 등 검토 .....	27
1. 현황 및 문제점 .....	27
2. 대안 제시 .....	31

제 3 절 공적 규제 of 실효성 제고 .....	34
1. 현황 및 문제점 .....	34
2. 대안 제시 .....	38
제 4 절 임시조치 등 명예훼손 분쟁해결제도 개선방안 .....	41
1. 현황 및 문제점 .....	41
2. 대안 제시 .....	53
제 5 절 인터넷 자율규제의 활성화 방안 .....	58
1. 현황 및 문제점 .....	58
2. 대안 제시 .....	64
제 6 절 본인확인제 개선방안 .....	65
1. 현황 및 문제점 .....	65
2. 대안 제시 .....	70
<b>제 4 장 글로벌 환경변화에 따른 산업규율 체계 변화 .....</b>	<b>73</b>
제 1 절 ICT 분야의 특수성과 융합기술의 산업화 현황 .....	73
1. ICT 분야의 특징 .....	73
2. ICT 융합기술의 산업화 현황 .....	75
제 2 절 ICT 융합산업 촉진을 위한 법제 개선 .....	81
1. ICT융합 기술의 산업화에 따른 문제점과 법적 과제 .....	81
2. ICT 융합환경에 대비한 법제 개선방안 .....	88
제 3 절 미래 ICT 신산업 육성을 위한 법제 개선 .....	93
1. 클라우드 서비스 활성화 법제도 기반 마련 .....	93
2. (가칭) 인터넷서비스 활성화 법률 제정 검토 .....	98
3. 사물지능통신 지원 및 활성화를 위한 법제도 기반 마련 .....	99

제 4 절 ICT 산업경쟁력 강화를 위한 규제체계 개선 .....	100
1. ICT 산업과 국가경쟁력 .....	100
2. 글로벌 기준에 비추어 본 국내 ICT사업자 규제의 실태 .....	101
3. 보호주의적 사업자 규제의 사례와 역기능 .....	101
4. 산업발전을 위한 법제도의 조건 .....	106
5. ICT산업 발전을 위한 규제 개선 과제 .....	107
6. ICT융합시대에 적합한 규제 설계의 방향 .....	112
제 5 장 글로벌 스탠다드와 정보인권 .....	117
제 1 절 빅데이터 시대의 개인정보보호의 균형적 규율 .....	117
제 2 절 손해배상제도의 개선과 이용자구제의 강화 .....	129
제 6 장 결 론 .....	135

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구목적 및 범위

- 현대 사회에서 ICT는 다양한 사회문제의 해결을 위한 수단이자 가치 창출의 동인으로 지속가능한 미래 사회 구현을 위한 다양한 역할을 수행할 것으로 기대
  - 우리나라는 과거 ‘산업화는 늦었지만 정보화는 앞서가자’라는 강력한 정책 의지로 전 세계가 부러워하는 ICT 강국으로 부상하였는바, 이제 이른바 스마트 시대의 ‘국가현안 해결’의 수단이자, ‘새로운 가치창출’ 동인으로 핵심역할을 수행할 수 있는 새로운 ICT 전략 마련이 필요한 시점
- 최근 정보환경은 ‘인간-기기-네트워크’의 연결성이 폭발적으로 증가하는 초연결(Hyper-connection)의 형태를 보이며, ICT기술의 융복합화와 발전의 가속화를 통한 고도 네트워크 사회로 전환
  - 즉, ICT의 발전으로 온라인 커뮤니티, 네트워크 공동체 등 네트워크 사회가 출현하고, 스마트폰, 태블릿PC 등 모바일기기와 SNS, 네트워크의 확산으로 모든 사람, 모든 기기가 연결되는 초연결사회로 진입
- 연결성의 증가로 소비 패턴, 비즈니스 모델 등 기업경영 및 산업에 변혁을 가져왔을 뿐만 아니라 시민의 정치참여가 확대되어 실질적 민주주의, 직접민주주의로의 전환이 논의의 장에 나타났음
  - 요컨대, 인터넷을 통한 여론 형성과 정보교환, 새로운 의제 창출과 사회 운동을 통해 디지털 중심의 정치문화가 확산
  - 이를 가능하게 하는 ICT의 변화는 가치 패러다임의 변화라 칭하여도 무방할 만큼 거대하고 본질적

- 그러나 법·제도 측면에서 살펴보면 종래의 ICT 관련 법제들은 최근 이러한 기술의 발전이나 사회의 변화를 충분히 반영하고 있지 못하며, 심지어 새로운 기술이나 서비스를 제공하는 데 있어 장애물로 작용하고 있는 경우도 나타나고 있는 실정
  - 더욱 치열해지는 글로벌 ICT 경쟁 속에서 지속적인 경쟁 우위를 확보하고, ICT 강국의 재도약을 위한 발판을 마련하기 위해 변화된 ICT 환경에 상응하는 법·제도 기반을 마련할 필요
  - 정보통신법제에서 기술 규정은 갈수록 증가할 것인바, 산업기득권을 배려하거나 경쟁력 없는 비표준기술을 국내적으로 보호하는 입법을 할 경우, 기술표준이나 진보를 간과하게 되어 글로벌 경쟁력을 강화시키는데 실패하거나 기술주도경쟁에서 도태될 우려
- 변화된 ICT 환경에 대응하기 위한 법·제도적 노력은 지속되었으나, 최근 급속한 ICT 패러다임의 변화에 충분한 대응이 되지 못하는 한계를 노출
  - 법제개선은 기존법을 통해 규율하거나, 기존법을 일부 수정·보완하거나 (저작권법에 컴퓨터프로그램저작권 신설), 새로운 특별법(예: 인터넷 멀티미디어 방송사업법)을 마련하는 모습으로 나타남
  - 그럼에도 일부 정보통신 법·제도는 이러한 변화에 적절히 대응하지 못하거나, 오히려 기술발전을 저해하는 규제로 작용하고 있으며 최근 ICT 패러다임의 변화는 법·제도의 근본적 변화를 요구
- 하드웨어 부문에 대한 자신감 등으로 아이폰 도입 지연 등 네트워크 중심의 수직적 시장에서 콘텐츠, 플랫폼, 디바이스 등 관련 부문을 포괄하는 생태계로 확대되어 가는 세계적 추세에 대응 미흡

- 기존의 유선(fixed) 위주에서 Mobile 중심으로 급변하고 있는 ICT 생태계 환경에서 그동안 정부주도형 정책을 통해 유지되어 왔던 국내 시장 위주의 ICT업계 보호정책이 오히려 장애물로 작용할 우려
- 한편, 구글·트위터 등 글로벌 ICT 기업들의 국내시장 공략이 가속화되고 있는 상황에서 국내 업체에 대한 규제 강화로 인해 국내 ICT기업에 대한 역차별 및 국내 ICT산업의 걸림돌이라는 비판 지속 제기
- 이에 따라 더욱 치열해지는 글로벌 ICT 경쟁 속에서 지속적인 경쟁우위를 확보하고, ICT 강국의 재도약을 위한 발판을 마련하기 위해 변화된 ICT환경에 상응하는 법·제도 기반을 마련할 필요

## 제 2 절 연구범위 및 방법

### 1. 연구범위

◇ 글로벌 ICT 생태계 변화에 대응하고 ICT가 지속적으로 국가경제성장을 견인할 수 있도록 ICT 이용 및 산업활성화를 저해하는 법·제도를 글로벌 스탠더드에 맞도록 개선

#### □ ICT 이용 및 산업 활성화 장애법령 발굴 및 개선안 도출

- 청소년보호 제고를 위한 법제도 개선
- 공적 규제의 실효성 확보
- 명예훼손 등으로부터 이용자구제 강화
- 자율규제의 강화
- 본인확인제 제도 개선

## □ 글로벌 환경 변화에 따른 미래 ICT 법·정책 연구

### ○ 다면적 가치에 대한 종합적 고려

- 인터넷은 매체인 동시에 사이버공간을 형성하는 기반으로, 인터넷 규제는 정치·경제·사회·문화 전반에 대한 종합규제를 의미. 규제의 목적과는 달리 산업진흥에 대한 걸림돌이라는 결과도출의 위험성도 동시에 내포함. 그 결과 ICT 분야의 산업적 성공에 대해서는 긍정적 평가가 주어지는 반면, 그것이 야기하는 폐해에 대해 상당히 강력한 사회적 규제가 행해지고 있음.
- 국내 ICT사업자의 국제경쟁력 및 혁신유발을 저해하는 한편, 글로벌 기준에 보다 가까운 해외기업의 경우 우리나라의 특수한 제도적용이 곤란하여 국내기업에 대한 역차별이라는 중복·과도 규제결과를 낳을 가능성 존재
- ICT 융합을 주도하는 국가들에서는 시장의 자유화 및 규제완화를 통해 산업적 활력과 혁신을 유발해 오고 있으며, 순기능을 중심으로 진흥정책의 대상으로 인식, 무규제 내지는 자율·최소규제 노선을 유지하는 상황. 반면에 우리의 경우 내용규제와 산업규제가 모두 강화되는 형태로 전개되고 있음.
- IT 분야에 다면적으로 내재된 상품적, 문화적, 산업적, 경제적 가치를 비교형량하고 그 총합을 극대화할 수 있는 전략적 접근이 요구됨. 요컨대 장점을 극대화하면서도 그 폐단을 최소화하기 위한 정책의 조합이 요구됨. 현재는 이 과정에서 개별가치들의 비중을 조정하는 단계에서는 다분히 비경제적 논거들이 지배하고 결국에 채용에 이르는 상황이 반복됨. 기대가치에 대한 종합적 고려가 필요함.

- 최소한의 규제영역 설정
  - 향후 매체로서의 인터넷이나 통신산업으로서의 인터넷이나 모두 세계 시장에서 우리 서비스산업의 경쟁력을 확보하는 것이 관건인데, 여기에 핵심적인 기준은 모든 나라에 공통으로 적용될 수 있는 서비스기준을 마련하는 것임.
  - 이를 위해 필요한 원칙은 규제최소화와 과감한 자유화조치, 공동체 관련 규제는 해당 사회를 유지하는 산업이나 시민사회의 자율적 참여를 보장하는 방식으로 전개하고 법제도와 같은 경성의 규제를 최소화하는 것임.
  - 시장의 창의성이나 새로운 기술 및 서비스의 융합을 촉진하는 연구개발 지원 시장진출지원, 등의 조성정책을 적극적으로 펼치는 것이 바람직함.
- positive방식으로서의 지원 패러다임 전환
  - 대기업 규제 중심의 방식 보다는 중소기업 지원책 중심으로 패러다임을 전환할 필요가 있음
- ICT 국제거래상 불공정 관행의 개선
  - 공정거래법의 역외적용을 강력히 이행하는 동시에, 동방성장, 상생협력 및 자율준수(compliance program)을 적극 활용토록 독려할 필요가 있음.
  - 2012년부터 공정거래법에 새로 도입된 동의를결제도를 적극 활용하여 피해자의 구제에도 주력할 필요가 있음.

## 2. 연구방법

- 국내·외 관련 문헌연구(기술, 정책, 사회·문화, 법제도 등)
- 정보통신 관련 법제 분석
- 연구진 외 다양한 관련 전문가가 참여하는 워크숍 개최
- 국가정보화전략위원회 법제도전문위원회와의 긴밀한 연계·협력(자문단)

### 3. 기대효과 및 활용방안

- ICT 관련부처의 향후 법·제도 개선 방향에 대한 기준으로 활용
- 국가정보화의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 법정책의 개편 전략 마련

## 제 2 장 글로벌 환경변화와 ICT 총괄기능 확보

### 제 1 절 논의의 기초

- 한국은 단기간에 정보화에 성공한 나라로서 산업화 후발국가 중 세계적 주목을 받고 있음
  - 물리망, 논리망 등 네트워크기반에 대한 투자 성공이 매우 중요한 요소
  - CDMA, 교환기시스템 등 신기술에 대한 투자와 공격적 기술채택
  - 미국의 변화 등 세계적 조류에 민감하게 반응한 결과(기존 행정효율화 +세계화 정책의 일환으로서의 정보화)
  - IT제조업(반도체, 이동통신단말기제조) 등 다양한 산업화기반이 이러한 변화를 추동
- 법적 관점에서의 변화도 중요한 검토요소
  - 제도적 관점의 변화는 권위주의를 대체한 민주주의와 그 내용을 다루는 법치행정의 강화(대통령을 비롯한 행정부의 명령권보다 법률의 규정이 중요해 지는 변화)
  - 문민정부 이래 행정규제법, 민원사무법, 행정절차법, 정보공개법 등 다양한 법제의 변화
  - 정부조직의 다변화와 그에 대응한 조직법적·작용법적 대응은 다양하게 전개되었으며 특히, IT분야에서는 작용법을 통한 조직법규정 도입이 큰 특성
- 분석의 틀은 레이어드모델과 법제정책 운용의 법치행정원리(조직법정주의 등)
  - IT분야는 전통적 정부조직구분의 수직적 모델과는 상이한 수평적 모델로서의 성격이 존재(예를 들어 과거 정보통신부의 정보화기획실이나

현재 행정안전부의 정보화전략실의 모델은 수직적 정부기능분장과 IT라는 수평적기능의 융합형태로 이해가능)

- 향후 IT분야에 대한 이해를 위해 전송기술을 기반으로 하는 네트워크 정책과 응용단계 및 콘텐츠 단계 등 유의미한 계층모형(layered model)을 염두에 둔 분석이 유용할 것임
- 이런 차원의 논의를 구체화하기 위한 제도적 근거로서 조직법적 대응 또는 IT특성을 반영하는 작용법적 대응의 선택 또는 역할분담이 검토 대상이 될 수 있음

## 제 2 절 IT 총괄기능의 전개상황

- 정보화추진체계 또는 IT총괄기능에 대한 논의는 정보통신부의 출범이전과 출범이후가 1차적 분석대상
  - 출범이전의 경우 IT기능은 체신부, 상공부, 총무처, 경제기획원 등에 분산되어 있었으며 이에 대한 총괄기능은 전산망조정위원회가 담당
  - 물리적 기반에 관한 사항을 체신부와 한국전산원(현 ‘한국정보화진흥원’) 및 통신개발연구원(현 ‘정보통신정책연구원’) 등에서 담당
- 물리적 기반구축 및 고도화의 임무를 띠고 있던 체신부를 정보통신부로 개편하는 조직변화는 IT총괄기능이 일반정부조직으로서의 의미를 획득하였음을 의미
  - Layered model의 관점에서 볼 때 물리적 기반과 기반 위의 활동이 통일된 체계에 따라 국가 전체적 관점에서 집행되어야 함(중앙행정기관의 본래적 기능)을 의미
  - 제도적으로는 정보화촉진기본법에 의하여 정보, 정보화 등 물리망 위의 사회활동까지 포괄하는 개념을 도입하고 관련 조직과 재원의 운용과정을 규정

- 그러나 물리적 기반고도화가 중심이 되고 확장된 개념은 물리망을 의미하는 ‘정보통신망’의 물적 토대를 넘어서지 못하는 한계를 노정(‘온라인’의 법적 의미에 집착, 수평적 개념의 조직권한과 수직적 개념의 조직권한간 경쟁 등의 피로도 가중)
  - 이 과정에서 물리망 구축의 고도화, 통신시장의 확대, 유관 산업의 활성화 등 정보화 성과가 과급되면서 국제적으로 통신강국 및 전자정부 강국의 위상 획득
- 정치상황적 논의를 배제할 수 없지만, 논리적으로는 정보화성과의 전면화와 과당 정책경쟁 피로 노정은 정보통신부 해체를 초래
- IT 총괄기능은 물리망 및 전송산업(방통위), 콘텐츠(문화부), 응용산업(지정부), 전자정부(행안부), 종합조정(행안부) 등으로 분산
  - 총괄기능과 수평 및 수직적 행정권한 배분의 부정합은 현 정부 IT총괄기능의 부재론으로 전개(특히, 대통령과 행정각부 및 유관위원회·유관전문기관 등의 유기적 운용실패는 IT분야 조직개편 실패론과 재개편 논의를 촉발)
- 제도적으로 이러한 변화는 현재의 법제도에 반영되어 있는데 크게 보아 정부조직법과 해당 부처의 직제규정 등에 규정되어 있는 조직법적 규정과 각 부처의 소관 분야별 행정법에 해당 행정기관의 장의 권한을 정한 작용법적 규정으로 존재
- 따라서 IT분야 총괄기능 확보를 위한 법제도적 과제의 도출은 ① IT정책의 비전과 철학 및 개편방향 설정 ② 정부조직법 및 직제규정 등 조직법에의 반영 ③ 각 소관 행정법인 작용법에의 반영으로 가능

## 제 3 절 IT 총괄기능 설정의 방향과 과제

### 1. IT 정책의 시대정신

- 기술주도의 시대에서 서비스주도의 시대로 전이
- 물리망주도의 시대에서 콘텐츠주도의 시대로 전이
- 공급자주도의 시대에서 이용자주도의 시대로 전이
- Walled Garden에서 융·복합시장의 시대로 전이
- 모두 중요한 형태의 변화이지만 정부조직의 관점에서 볼 때는 콘텐츠중심의 변화가 가장 주목할 만한 시대정신으로 생각됨
  - IT총괄기능은 독자 생존은 불가능한 수평적 정부조직의 역할을 수행하여야 하는데 이 때 IT를 엮을 수 있는 핵심 내용은 역시 ICT 자체가 매체로서의 기능을 수행한다는 점이 중요
  - 나머지 기능은 수직적 정부권한배분의 전통적 관점에 분산배치하는 것이 타당하나 매체로서의 기능과 콘텐츠간의 융·복합 내지는 콘텐츠와 이용자 관점에서의 매체 및 매체산업 정책의 기획은 일원화가 불가피
  - 이는 역시 ICT의 매체로서의 기능에 주목하여 Layered model의 최하부에 있는 전송단계와 최상부에 있는 콘텐츠간의 연계 기획을 가능하게 하여 응용IT산업과 전자정부 등 분산된 응용분야에서 이를 따라오게 하는 구상
  - 여기에 연구개발 예산의 배분기능과 국가기획기능의 연계를 위하여 대통령실에 IT정책수석을 설치하여 부처간 정책조정, 유관위원회 및 전문기관 등 국가적 IT인력자원 활용체계를 구축

## 2. 향후 과제

- 구상 단계에서는 다양한 논의가 가능하지만 논리적 체계가 IT적 관점에서 설정되고 체계화될 필요성이 있음
  - 이런 차원에서 IT 정책의 기본틀에 단순화된 Layered model의 적용이 바람직할 것임
  - 이 중에서도 기반 네트워크와 콘텐츠정책의 일원화가 중요한 이슈라고 판단하며 특히 콘텐츠와 콘텐츠 서비스를 중심으로 네트워크와 기술이 변화하는 콘텐츠주도의 IT미디어 정책이 차세대 IT 정책의 핵심 가치라고 생각
- 이런 변화의 틀 속에서 기존 20년래 정보화정책의 성공적 사례들을 체계적으로 전승하는 것이 현 시대의 과제
  - 특히, 과유불급의 상황을 유념하면서 IT총괄기능의 합리적 역할배분도 중요한 고려요소가 되어야 함
- 법제도적 과제는 ① 정부조직법령의 개정, ② 소관작용법령상의 조직규정 개정, ③ 개편방향에 따른 제도발전사항 반영 등의 절차로 진행되겠지만 우선적으로는 ①, ② 단계의 작업을 준비할 필요
  - 그러나 무엇보다 철학과 방향에 관한 선택이 당면과제

## 제 3 장 글로벌 환경 변화와 ICT 역기능 대응

### 제 1 절 인터넷상 청소년 보호제도 현황 및 문제점

#### 1. 현황 및 문제점

##### □ 개 요

- 인터넷, 스마트폰의 보급 특히 ‘카카오톡’으로 대표되는 SNS의 폭발적인 사용증가는 청소년의 인터넷 사용시간을 증가시키고 몰입현상을 강화시키는 문제를 발생시키고, 나아가 무분별한 유해 콘텐츠에 노출이 심화됨으로 인하여, 인터넷에서 어떻게 청소년을 보호할 것인가의 정책 문제가 오늘날 청소년보호문제의 중심으로 자리를 잡고 있음
  - 여성가족부의 2009년도 청소년 유해환경 접촉 실태조사 보고서에 의하면 청소년이 게임에만 하루동안 2.4시간, 휴대폰 문자에 4시간 등 상당한 시간을 청소년이 컴퓨터와 모바일에 점령당하고 있는 사실을 보여주고 있음
- 그런데, 이와 같이 한국의 청소년이 인터넷 내지 모바일폰에 상당한 시간을 노출되고 유해물에 무방비하게 노출되어 있는 현실에도 불구하고, 그에 대한 입법적 대응은 매우 수준이 낮은 상태라고 할 것임. 기존의 오프라인 중심의 청소년보호법제를 중심으로 하고 있고 인터넷상 보호 문제는 부수적으로 규정되어 있는 실정임
  - 인터넷상의 청소년보호 문제를 집중적으로 규정하고 있는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 “정보통신망법”이라 한다.)도 별다른 차이가 없음
  - 인터넷상 청소년보호법제는 현재 충분하지도 체계적이지도 못하다고 할 것임

- 한국 청소년보호법제는 기본적으로 청소년기본법 및 청소년보호법을 기본법 내지 일반법으로 하고, 사회 문화 각 영역에 청소년보호 제도를 가미하는 형태의 입법을 병행하고 있음. 인터넷과 청소년보호의 관계는 인터넷을 이용하는 측면에서의 청소년보호 문제와 인터넷상의 대상으로서의 청소년보호의 문제로 대별할 수 있음. 대부분의 법제는 인터넷을 이용하는 측면에서의 청소년보호법제라고 할 것임
- 현재 인터넷상 청소년보호만을 규율하는 법제는 마련하고 있지 않음. 이하에서는 청소년보호법제를 중심으로 인터넷상 청소년보호법제의 현황과 문제점을 함께 살펴보고, 그 개선방향의 기초를 제기하고자 함

□ 인터넷상 청소년보호의 정책 목표

- 인터넷상 청소년보호는 2가지 방향으로 목표를 설정하고 추진하는 것이 바람직함
  - 첫째는, 인터넷상 음란, 폭력 등 유해표현물로부터 어떻게 청소년을 보호할 것인가 하는 이른바 내용규제적 청소년보호의 방식이라고 할 것임. 이 방식은 기존의 청소년보호법제가 취하는 가장 일반적인 것인데, 청소년유해매체물의 결정·고시, 방송·영화·음악·게임물의 연령등급제, 공연·광고물의 청소년유해확인제도 등이 대표적인 방식임
  - 둘째는, 청소년의 인터넷몰입현상에 대한 대응방식임. 내용규제적 청소년보호방식과 비교하여 인터넷 몰입에 대한 대응방식은 오늘날 청소년의 과도한 인터넷 이용, SNS 이용 등으로 인한 학업과 성장의 지장초래 등의 사회적 문제를 제거하기 위한 것임. 현재 청소년보호법상 ‘인터넷게임 셧다운제도’가 대표적인 제도라고 할 것임
  - 위 두 가지 정책 목표를 비교하여 보면, 어느 것이 보다 중요하다고 인정할 수 없으나 그동안 소홀하게 다루어졌던 ‘인터넷 몰입현상’에 대한 국가·사회적 대응이 절실한 문제로 자리잡고 있다고 평가함

□ 인터넷상 청소년호보제도의 현황 - 내용규제적 보호

○ 청소년기본법상 제도

- 청소년기본법은 가정·사회·국가 및 지방자치단체의 청소년에 대한 책임을 규정하고 있는데, 국가 및 지방자치단체의 청소년유해환경으로부터의 보호책임을 규정하고 있음(제52조)
- 청소년 유해환경에는 유해한 매체가 포함되고(제1항), 청소년에 대한 폭력, 학대, 성매매 등의 유해한 행위가 포함되는바(제2항), 오늘날 인터넷매체는 바로 이와 같은 유해환경의 대표적인 사례라고 할 것임. 청소년기본법은 제52조 제4항에서 청소년유해매체물의 규제에 관하여 따로 법률로 정하도록 규정하고 있음

○ 청소년보호법상 제도

- 청소년보호법은 청소년을 유해환경으로부터 보호하기 위한 구체적인 내용을 담고 있는 법률로서, 청소년보호에 관한 기본법 내지 일반법의 성격을 가짐
- 청소년보호법에서는 청소년유해매체물 및 청소년유해업소를 지정하여 청소년을 보호하는 방식을 취하고 있고 이에 따라 각 매체별로 청소년유해매체물 지정기관을 정하여 해당 기관이 유해매체물을 관리하는 방식을 취하고 있음
- 인터넷매체에 대한 청소년유해매체물 및 청소년유해업소 관련 규정을 보면 다음과 같음
  - 「전기통신사업법」 및 「전기통신기본법」의 규정에 의한 전기통신을 통한 부호·문언·음향 또는 영상정보는 매체물로 규정되고, 이 매체물이 관련 심의기관으로부터 청소년에게 유해한 것으로 의결 또는 결정하고 여성가족부장관이 고시하거나 매체물의 자율규제기관이 청소년에게 유해한 것으로 확인하여 여성가족부장관이 고시할 경우에는 청소년유해매체물에 해당됨(제2조 제3호 나목)

- 전기통신설비를 갖추고 불특정한 사람 상호간의 음성대화 또는 화상대화를 매개하는 것을 주된 목적으로 하는 영업은 청소년출입 및 고용금지업소로서 청소년유해업소에 해당함. 다만, 「전기통신사업법」 등 다른 법률의 규정에 의하여 통신을 매개하는 영업을 제외하는 것으로 규정하고 있음(제2조 제5호 가목)
- 인터넷 청소년유해매체물의 결정 및 고시
  - 청소년유해매체물의 결정은 심의기관의 심의(결정)과 여성가족부의 고시라는 2단계 행정결정의 형식으로 이루어지고 있는데, 인터넷매체에 있어서는 청소년유해매체물의 심의기관은 방송통신심의위원회의 권한에 해당됨(제7조 제1항)
  - 방송통신심의위원회는 청소년유해매체물의 결정, 확인 또는 결정 취소를 한 경우 청소년유해매체물의 목록과 그 사유를 청소년보호위원회에 통보하여야 하고, 여성가족부장관은 심의기관이 결정, 확인 또는 결정 취소한 청소년유해매체물의 목록과 그 사유 및 효력 발생 시기를 구체적으로 밝힌 목록표를 고시하여야 한다(제21조)
  - 청소년유해매체물로 결정, 고시되면 표시의무, 포장의무, 표시 포장의 훼손 금지, 판매금지 등, 구분격리 등, 방송시간 제한, 광고선전 제한 등에서 제한을 받음
- 청소년유해매체물 제공자 등의 공표 제도
  - 여성가족부장관이 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망을 이용하여 청소년유해매체물을 제작·발행하거나 유통하는 자가 청소년유해매체물임을 표시하지 아니하고 청소년유해매체물을 청소년에게 제공한 경우나 청소년유해매체물의 광고를 청소년에게 전송하거나 청소년 접근을 제한하는 조치 없이 공개적으로 전시한 경우에는 해당 청소년유해매체물의 제작자·발행자나 유통행위자 등의 업체명·대표자명·위반행위의 내용 등을 공표할 수 있고, 공표 전에 당사자로 하여금 의

견제출의 기회를 부여하며, 공표의 방법과 절차에 관하여 필요한 내용은 대통령령으로 정하는 내용의 제도를 도입하였음(제23조)

○ 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」상 청소년보호제도

- 오늘날 청소년이 웹 또는 모바일 인터넷에 몰입되어 있고 그로 인하여 학업 및 성장에 상당한 정도의 장애를 입고 있음은 충분히 추정할 수 있을 것으로 보이고, 그에 비하여 이러한 인터넷상 청소년보호에 관련한 법제도는 충분히 마련되어 있지 아니한 문제를 가지고 있음
- 만일 이와 같은 인터넷상의 청소년보호 문제를 입법적으로 해결할 경우에 가장 적절한 입법방식이 ‘정보통신망법’과 관련되어 있다고 할 것임. 현행 정보통신망법은, 청소년보호를 위한 방송통신위원회의 시책 마련의무를 규정하고 있고(제41조), 청소년유해매체물의 표시(제42조), 청소년유해매체물의 광고금지(제42조의2), 청소년 보호 책임자의 지정 등(제42조의3), 영상 또는 음향정보 제공사업자의 보관의무(제43조) 등을 규정하고 있음
- 그러나, 정보통신망법상의 청소년보호 관련 규정은 청소년보호법의 관련 규정을 그대로 계수한 것 일뿐, 인터넷상의 청소년보호제도로서의 특성을 반영한 것으로는 보이지 않음
- 청소년유해매체물제도에 대하여 보면, 인터넷상의 청소년유해정보란 청소년보호법상 청소년보호위원회나 방송통신심의위원회가 청소년에게 유해한 것으로 의결 또는 결정하거나(청소년보호법 제8조 제1항) 또는 그와 같은 결정이 있기 전에 매체물제작자 등이 청소년유해매체 표시 또는 포장을 한 매체물을 말함(동법 제12조).
- 정보통신망법 제42조에 의하면 정보를 제공하는 자가 청소년유해매체물임을 표시하여야 하고, 동법 제42조의2에 의하면 청소년유해매체물임을 광고하는 내용의 정보를 정보통신망을 통하여 전송하거나 전시하는 것이 금지된 규정이 그와 같음

- 청소년보호법에서 정한 의무를 위반하고 영리를 목적으로 정보를 제공하는 내용의 정보는 불법정보의 대상이 되지만, 청소년유해정보로써 별도로 심의의 대상이 됨(방송통신위원회법 시행령 제8조 제1항).
- 방송통신심의위원회는 인터넷정보가 청소년유해성 정보인지 판단하게 되고, 방송통신심의위원회가 청소년유해정보로 결정하면 청소년보호위원회를 통해 이를 고시하게 됨. 대법원에 의하면 정보통신윤리위원회의 청소년유해매체물결정은 외부에 표시되고 이의가 있는 때에는 결정취소를 구하도록 통보하고 있어 객관적으로 이를 행정처분으로 인식할 정도의 외형을 갖추고 있고, 청소년보호위원회는 실질적 심사 없이 청소년유해매체물로 고시하여야 하며, 정보통신윤리위원회가 동결정을 취소함으로써 법상의 각종 의무를 소멸시킬 수 있는 권한도 보유하고 있는 점 등을 종합하면 처분성을 가지는 것으로 보고 있다 (대법원 2007.6.14. 선고 2005두4397 판결).

○ 아동·청소년의 성보호에 관한 법률

- 이 법은 아동 청소년을 대상으로 하는 성범죄의 예방 및 처벌을 목적으로 한 법률로서 인터넷 등 정보통신망을 이용한 아동·청소년이용음란물에 대한 규제 및 형벌규정을 두고 있음. 아동 청소년이용음란물은 아동·청소년이 등장하여 성교행위 등에 해당하는 행위를 하거나 그 밖의 성적 행위를 하는 내용을 표현하는 것으로서 필름·비디오물·게임물 또는 컴퓨터나 그 밖의 통신매체를 통한 화상·영상 등의 형태로 된 것을 말함(제2조 제5호). 범죄의 종류로는, 아동·청소년이용음란물의 제작·배포 등죄(제8조), 아동·청소년 매매행위(제9조), 비밀누설금지 및 위반범죄(제19조) 규정을 두고 있음
- 2011년 몇 개의 주목할 만한 개정이 있었다. 첫째가 온라인서비스제공자의 책임이고, 둘째가 아동·청소년이용 음란물의 정의를 확대한 내용이다.

- 첫째 온라인서비스제공자의 책임에 대하여 보면, 온라인서비스제공자의 일정 요건하에서의 형사책임을 규정한 것이다. 온라인서비스 제공자란 다른 사람들이 정보통신망을 통하여 온라인 자료를 이용할 수 있도록 서비스를 제공하는 자로서 대통령령으로 정하는 자로 규정되어 있다(제2조 제8호). 온라인서비스 제공자는 자신이 관리하는 정보통신망에서 아동·청소년이용음란물을 발견하기 위하여 대통령령으로 정하는 조치를 취하지 아니하거나 발견된 아동·청소년이용음란물을 즉시 삭제하고, 전송을 방지 또는 중단하는 기술적인 조치를 취하지 아니한 온라인서비스제공자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 온라인서비스제공자가 정보통신망에서 아동·청소년이용음란물을 발견하기 위하여 상당한 주의를 기울이지 아니하였거나 발견된 아동·청소년이용음란물의 전송을 방지하거나 중단시키고자 하였으나 기술적으로 현저히 곤란한 경우에는 그러하지 아니하다.(제8조 제3항). 이 제도에 대하여는 온라인서비스제공자의 사실상 모니터링 의무의 부여, 면책규정의 정당성 등 여러 가지 법적 문제가 제기되고 있음<sup>1)</sup>
- 둘째, 개정법은 ‘아동·청소년이용음란물’의 개념을 확대하였다. 즉 전에는 법 제2조 제4호의 행위를 하는 자를 ‘아동·청소년’으로만 한정하였으나, 개정법에서는 ‘아동·청소년으로 인식될 수 있는 사람’을 포함하고 있다.

### ○ 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률

- 인터넷상 영상물의 상영 및 관람에 있어서의 청소년보호를 위하여 동법은 영화 및 비디오물의 본편에 관한 연령등급제와 광고·선전물에 있어서의 청소년보호라는 2가지 측면에서 제도를 운영하고 있음. 최근

1) 이 제도에 대한 문제점에 대하여는, 한국인터넷자율정책기구, ‘인터넷 공간의 청소년 보호와 자율규제’ 세미나 자료집 (2011.11.30) 참조

영상물의 인터넷상 유통 및 이용이 대세로 자리잡고 있는 상황에서는 인터넷상 영상물 유통에 있어서 어떻게 청소년을 보호할 것인가가 중요한 문제로 대두되고 있음

- 영상물을 인터넷매체에 있어서 보호하는 문제는, 2006. 4. 28. 영비법 제정시에 인터넷을 통한 영상물에 대한 등급분류제 등 필요성에 따라 비디오물의 개념에 “통신장치의 재생에 의한 것”을 추가함으로써 인터넷상 영상물의 기본 개념을 설정하였음. 이에 따라 영상물등급분류제도 인터넷상 영상물에 원칙적으로 적용이 된다고 할 것임. 현행 연령등급제에 의하면 전체관람가, 12세이상관람가, 15세이상관람가, 청소년관람불가, 제한상영가 등급으로 나누는데, 주된 핵심적 고려사항은 해당 영화를 아동 또는 청소년에게 관람케 하는 것이 적합한 지 여부를 결정하는 것임
- 영상물에 대한 광고·선전물에 대한 청소년보호 규정을 보면, 전체관람가 내지 청소년유해성 여부만 확인할 뿐 본편 영상물에 대한 연령등급과 같은 세분화된 등급분류방식을 적용하고 있지 아니하여 청소년보호상 미흡하다는 문제가 제기되기도 함. 영화 또는 비디오물에 대한 광고·선전물을 정보통신망을 통하여 유통시키는 경우에도 청소년유해성 여부를 사전에 확인하도록 하고 있고 정보통신망법 제42조의2의 규정에 따라 청소년유해매체물 표시 등의 규정에 따른 유통은 가능한 것으로 차별되어 있음(제32조 및 제66조). 만일 청소년유해성 여부를 확인받지 아니하고 정보통신망을 통하여 유통시킨 경우 등에는 5천만원 이하의 과태료에 처하도록 규정하고 있음(제98조 제1항). 원래 비디오물에 대한 광고·선전물은 1999년 6월부터 규제완화 차원에서 사전규제에서 사후확인 또는 업계자율로 변경하였었는데, 청소년에게 유해한 광고·선전물이 범람하여 사회문제로 대두되고, 사후확인제도는 현실적으로 사전심의 만큼 실효를 거두기가 어렵다는 비

판이 제기되자, 2001년 12월부터 다시 사전심의제로 부활한 역사가 있음

- 인터넷상 영상물도 영비법에 의한 연령등급제의 적용을 받는 만큼 청소년보호에 공백이 발생되지 아니하여 인터넷에 관한 특별한 규정이 필요하지 않다고 할 것이지만, 현행법상 “대가없이 유통되는 경우”에는 등급분류제의 적용에서 제외되도록 됨으로써 대가성이 없는 모든 영상물에 대하여는 등급분류제를 적용하지 못함으로 인하여 청소년보호에 공백이 발생하는 문제가 있음. 이러한 문제는 위에서 말하는 대가없이 제공한다는 의미에 대한 불분명한 규정, 그리고 많은 영상물이 이와 같이 대가성 없이 제공될 수 있다는 문제 때문에 청소년보호의 공백상태라고 할 것임<sup>2)</sup>
- 또 하나의 문제는, 영상물등급제의 청소년보호연령과 인터넷이 적용되는 정보통신망법상의 청소년연령의 불일치로 인한 정책의 혼선이 발생되고 있다는 점인데, 영상물등급제는 청소년을 18세로 보고 정보통신망법은 19세로 보기 때문에 사실상 18세부터 19세까지 연령대의 청소년의 경우에는 인터넷상에서 영상물 관람이 제한됨에 따른 불이익이 발생된다는 점이므로, 이에 대한 개선책이 요구됨

#### ○ 게임산업 진흥에 관한 법률

- 게임은 다른 매체와 비교하여 그 주된 이용자가 아동 및 청소년을 대상으로 한다는 점에서 청소년보호와 아주 밀접한 관련성을 가진 매체이기 때문에 청소년보호를 위한 각종 제도 및 규정을 두고 있음. 첫째 정부 또는 행정기관에게 청소년보호를 위한 직접적인 의무를 부여하고 있는 특징이 있고, 둘째 게임은 다른 매체와 달리 청소년유해매체물로부터의 청소년보호의 내용규제적 방안은 물론이고 게임과몰입

2) 인터넷 영상물상 연령등급제의 문제점 및 개선방향에 대하여는, 지명혁·권현영·윤기찬·황창근·이찬희(2010), 영상물 등급분류 제도 개선방안 연구, 영상물등급위원회(황창근 집필부분)을 참조할 것.

으로부터의 청소년보호라는 정책목표도 중요한 과제로 채택하고 있는 것이 특징임

- 게임물의 유해성으로부터 청소년을 보호하는 가장 대표적인 제도가 게임물 등급분류제임. 게임물 내용규제에 있어서 아동 및 청소년보호가 주된 핵심적 고려요소로 작용한다는 점인데, 이는 영화에 대한 내용규제와 마찬가지로 할 것임. 게임물 내용규제는 아동 및 청소년을 보호하기 위하여 게임물을 유통시키기 이전에 사전에 등급을 분류하여 그 등급정보를 학부모에게 제공하는 연령등급분류제를 채택하고 있음. 즉 전체이용가, 12세이용가, 15세이용가, 청소년이용불가의 연령등급을 규정하고 있음(제21조)

#### ○ 음악산업 진흥에 관한 법률

- 음반이나 음악파일에 대한 내용규제는 청소년보호법상 청소년보호위원회의 소관이고(청소년보호법 제7조), 음악영상물·음악영상파일에 대한 내용규제는 영상물등급위원회의 소관사항임(영비법 제17조). 이 중 인터넷상 음악매체의 내용규제와 관련되는 사항은 결국 음악파일이나 음악영상파일에 관한 것이라고 할 것임.
- 음악파일에 대하여는 청소년보호법상 청소년유해매체물 지정제도가, 음악영상파일에 대하여는 영비법상 영상물 연령등급제가 적용되게 될 것임. 음악영상물에 대하여 전체관람가, 12세관람가, 15세관람가, 청소년관람불가, 제한관람가 등급을 분류하여 아동 및 청소년을 유해한 음악영상물로부터 보호하는 기능을 하게 되는 것임
- 한편, 영등위에 의한 등급분류를 하지 않는 경우에도 청소년보호위원회가 청소년유해물지정이 허용되는지 살펴보면, 청소년보호법 제8조 제3항 제2호 “각 심의기관의 청소년유해여부 심의를 받지아니하고 유통되는 매체물에 대해서 청소년유해매체물로 지정할 수 있다”는 근거에 따라 청소년보호위원회는 청소년보호법 제8조에 따라 특정 매체물

이 청소년에게 유해한 지 여부를 심의하여 유해하다고 인정하는 때에는 청소년유해매체물을 결정할 수 있다고 할 것임

○ 신문 등의 진흥에 관한 법률

- 이 법은 신문, 인터넷신문의 진흥과 자유를 보장하기 위한 법률로써 신문 등의 보도내용에 대한 사후규제의 방식을 규정하고 있는데, 비록 청소년보호라는 목적하에서 규정된 것은 아니지만 내용규제를 통하여 청소년보호의 효과도 당연히 기대할 수 있다고 할 것임
- 이 법에 의하면 “음란한 내용의 신문 등을 발행하여 공중도덕이나 사회윤리를 현저하게 침해하는 경우”(신문법 제22조 제2항)에는 시도지사가 신문의 발행정지를 하거나 법원에 등록취소심판을 청구함으로써 청소년보호의 목적을 달성할 수 있는 것임. 원래 이 제도는 오프라인 상으로 보도된 신문의 기사를 대상으로 한 것이었지만, 인터넷신문을 규제의 대상으로 포함한 이래로는 인터넷상의 보도내용도 포함된다고 볼 것이니 이 부분에 있어서는 인터넷상 청소년보호의 법제의 모습을 띠는다고 할 것임

○ 방송법 및 인터넷 멀티미디어 방송사업법

- 원칙적으로 본다면 방송법상 방송프로그램에 대한 내용규제는 인터넷 유통을 전제로 한 것이 아니므로 인터넷상 청소년보호와 바로 연결을 시킬 수 없다고 보이지만, 각 지상파방송사의 경우에는 인터넷웹페이지를 통한 방송프로그램의 제공이 활발하게 이루어지고 있으므로 방송프로그램에 대한 내용규제도 인터넷상 청소년보호와 밀접한 관련을 맺는다고 볼 것임
- 제5조 제5항에서는 “방송은 건전한 가정생활과 아동 및 청소년의 선도에 나쁜 영향을 끼치는 음란·퇴폐 또는 폭력을 조장하여서는 아니 된다”고 규정하고 있고, 방송심의규정에 “아동 및 청소년의 보호와 건

전한 인격형성에 관한 사항”을 규정하도록 정하고 있으며(제33조 제2항 제3호), 같은 조문 제3항에서는 “방송사업자는 아동과 청소년을 보호하기 위하여 방송프로그램의 폭력성 및 음란성등의 유해정도, 시청자의 연령등을 감안하여 방송프로그램의 등급을 분류하고 이를 방송중에 표시하여야 한다”라고 규정하고 있음

- 현행 방송법은 방송프로그램 등에 관하여 청소년보호에 관한 공적 책임을 부여하면서도 청소년의 개념에 대한 정의를 하지 않고 있는 것은 방송이 청소년에게 미치는 영향을 감안하면 매우 미흡한 법제라고 할 것임. 다만 동조 제4항에 따라 방송통신심의위원회가 등급분류기준 등 필요한 사항에 대하여 규칙으로 정하도록 위임하고 있을 뿐임. 방송통신심의위원회의 「방송심의에 관한 규정」에 의하면 어린이는 13세 미만의 자를 말하고, 청소년은 19세 미만의 자로 정의하고 있음(제2조 제3, 4호)
- 인터넷 멀티미디어 방송사업법(IPTV법)에서도 방송법과 마찬가지로 청소년의 이용 및 보호에 관한 아무런 규정을 두고 있지 않고 있으나, 방송법에 준하여 해석하면 가능할 것으로 봄

□ 인터넷상 청소년보호제도의 현황 - 인터넷몰입에 대한 대응

○ 국가정보화기본법상 인터넷 중독에 대한 대응

- 청소년의 인터넷 몰입에 대한 현상을 국가정보화기본법은 인터넷 중독으로 정의하고, 그에 대한 정책 방향을 제시하고 있음
- 제30조(인터넷 중독의 예방 및 해소)에서 기본적인 내용을 담고 있는데, 행정안전부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 인터넷 등의 지나친 이용으로 이용자가 일상생활에서 쉽게 회복할 수 없는 신체적, 정신적, 사회적 기능의 손상을 입는 것을 예방·해소하기 위하여 필요한 계획을 수립하고 시행하여야 한다고 규정하고 있음.

- 이 규정의 의미는 인터넷 몰입 현상에 대한 국가의 적극적인 정책 의지를 천명하고, 방향을 제시한 것으로서 의미가 있음<sup>3)</sup>

○ 청소년보호법상 게임중독에 대한 대응 - 인터넷게임 셧다운제

- 인터넷게임 셧다운제란 인터넷게임 제공자가 16세미만의 청소년에게 오전 0시부터 6시까지 6시간 동안 인터넷게임을 제공하지 않도록 하는 제도를 말하는데, 구체적으로 보면 오전 0시 이전에 접속을 한 청소년에게는 오전 0시가 되면 게임 제공을 중단하여야 하고, 오전 0시 이후에는 청소년의 신규 접속을 차단하는 내용을 말함. 셧다운제의 적용 대상이 되는 게임물은 ‘게임산업진흥법’상 게임물로서 영리를 목적으로 정보통신망을 통하여 실시간으로 제공되는 인터넷게임물로 하고(동법 제23조의3 제1항), 위 인터넷게임 중 심각한 인터넷게임 중독 우려가 없는 경우에는 이를 대통령령으로 정하여 시행을 2년간 유예하도록 정하고 있음(동법 부칙 제1조)
- 인터넷게임에 대한 셧다운제는 그 파급효과와 실효성 확보를 위하여 적용에 관한 몇 가지 장치를 마련하고 있음. 즉 적용 범위에 있어서 대상이 되는 게임물을 법률에서 정하고, 적용의 유예가 되는 게임물은 시행령에서 정하고 있으며, 그 게임물에 대하여 적용여부를 2년마다 평가하여 개선 등의 조치를 취하도록 하고 있다(동법 제23조의2 제2항). 다만 최초의 평가는 공포후 1년 6개월이 경과한 날까지 완료하도록 규정하고 있어서(동법 부칙 제2조), 2012.11.19.까지 완료하여야 한다. 이는 일종의 행정규제 사후평가제도와 유사한 취지라고 할 것인데, 이를 위하여 대통령령에서 공무원등 15명 내외의 평가자문단을 구성하여 평가사항으로써 게임의 유형, 내용 및 사용하는 기기 등을 고려한 평가대상 게임물, 게임물의 과도한 이용을 유발하는 요인 등 평가 사항을 정하도록 하고 있다. 또한 여성가족부장관은 위 평가결

---

3) 18대 국회에서는 최인기 의원이 대표발의한 ‘인터넷의 중독의 예방과 해소에 관한 법률’이 법률안으로 제출되기도 하였음

과에 따라 심야시간대 인터넷게임의 제공시간 제한대상 게임물의 범위를 조정하는 등의 조치를 하고 이를 고시하도록 정하고 있다.(동시행령 제18조의2). 또한 섯다운제를 위반하여 심야시간대에 16세 미만의 청소년에게 인터넷게임을 제공한 자에 대하여는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 형벌을 도입함으로써 제도의 실효성을 꾀하고 있음

- 이 제도에 대하여는, 학부모의 교육권과 청소년의 자율적 결정권의 침해, 다른 매체나 여가활동과 비교하여 차별적으로 적용한다는 점에서의 평등권 침해, 실효성의 문제 등으로 인하여 시행시점부터 위헌을 이유로 한 헌법소원이 제기되고 있는 등 찬반양론에 대한 다툼이 있음

#### ○ 게임산업진흥법상의 게임중독에 대한 방안

- 정부는 게임과몰입이나 사행성·폭력성·선정성 조장 등 게임의 역기능을 예방하기 위한 정책개발 및 시행 등의 의무를 부여하는 등 게임매체에 있어서의 청소년보호를 위한 국가의 의무를 구체적으로 제시하고 있음(제12조 제1항)
- 여성가족부의 '2009년도 청소년 유해환경 점검 실태조사 보고서'에 의하면 청소년은 계속 게임만 하게 되어 부모에게 혼나는 경우가 많고, 다음으로 시력약화 및 수면부족 등의 건강이 나빠지는 등의 영향이 보고되고 있어서, 게임이 청소년의 정상적인 성장에 장애를 줄 수 있다는 우려를 가지게 되는 것은 사실임. 이에 따라 청소년보호를 위한 게임몰입 현상을 해결하기 위한 입법론으로 여러 가지가 제기되고 있음
- 이에 따라 게임중독 예방 등을 위한 여러 가지 입법논의가 있어왔는데, 게임산업진흥법은 최근 개정을 통하여 자율적인 게임 섯다운제를 도입하였는바, 이는 학부모 및 청소년의 자율적인 결정을 존중하면서도 게임중독의 유해성도 방지하는 좋은 방안이 될 수 있다고 보임(제12조의3). 이는 위에서 본 청소년보호법상 게임 섯다운제가 강제적인

종료방식을 택하고 이를 위반한 사업자에 대한 제재방식을 마련하고 있는 내용과 상당히 비교됨

## 2. 대안 제시

### □ 인터넷상 청소년보호에 관한 단행 법률 제정

○ 현행 제도는 다양한 법제에서 규정되고 있지만, 인터넷을 중심으로 청소년보호법제가 독자적으로 마련되어 있지 아니하고, 각 법률간에도 체계적이지 못한 문제가 있음

- 예를 들어 각 청소년보호법제별로 청소년의 연령을 상이하게 적용함에 따른 혼선이 발생됨
- 독자적인 인터넷 보호법제가 마련되지 못한 이상, 인터넷의 특유한 성격이 청소년보호법제에 미치는 영향 등에 대한 종합적이고 체계적이 검토가 미흡하여 현행 제도가 개별적인 문제점을 가지고 있는 것으로 보임

### □ SNS 와 청소년보호의 대응 마련

- 이를테면 카카오톡, 페이스북, 트위터에 대한 대응이 부족함

○ 뉴미디어에 대한 청소년의 이용이 증대되고 몰입되고 있는 상황에서 인터넷 중독이나 게임중독에 대한 별다른 대응이 필요하고, 무분별한 유희콘텐츠에 대한 접근이나 노출을 예방할 선제적인 대응이 필요함

## 제 2 절 인터넷상 청소년 보호를 위한 신규 입법 필요성 등 검토

### 1. 현황 및 문제점

□ 인터넷상 청소년보호를 위한 각종 규정이 여러 법률에 산재하고 있고, 각기 다른 중앙행정기관이 업무를 수행하고 있음

- 인터넷상 청소년보호를 위한 규정들은 위에서 본 바와 같이 청소년보호법, 정보통신망법, 게임산업진흥법 등 여러 법률에 산재하고 있고, 이에 따라 소관 중앙행정기관 등이 개별적으로 인터넷상 청소년보호 정책을 추진하고 있음
- 이에 따라 각 행정기관 간의 업무의 중복이 발생될 소지가 있고, 반대로 업무의 공백 현상도 발생될 수 있음
  - 예컨대 법률간에 청소년의 연령이 일치되어 있지 아니하여 적용간의 혼란이 발생될 수밖에 없는 문제가 있음

<표> 청소년 연령에 관한 규정

법률명	연령	규율 내용	명칭
민법	19세미만	법률행위 능력 부여	미성년자
형법	14세미만	형사법상 능력	형사미성년자
공직선거법	19세미만	선거권 부여 연령	선거권 없는 국민
소년법	19세미만	반사회성있는 소년의 환경조정 등	소년
청소년기본법	9-24세미만	청소년 육성정책	청소년
청소년보호법	19세미만	청소년보호	청소년
식품위생법	19세미만	청소년보호	청소년
식품위생관리법	19세미만	청소년보호	청소년
담배사업법	19세미만	청소년보호	청소년
사행행위 등 규제 및 처벌특례법	19세미만	청소년보호	청소년
성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률	19세미만	청소년의 성보호	청소년
성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	19세미만	청소년 보호	청소년

법률명	연령	규율 내용	명칭
게임산업 진흥에 관한 법률	18세미만	청소년보호 정책	청소년
음악산업 진흥에 관한 법률	18세미만	청소년보호 정책	청소년
공연법	18세미만	청소년보호 정책	청소년
방송법	X	청소년보호	청소년
인터넷멀티미디어 방송사업법	X		X
신문등의 진흥에 관한 법률	X		X
정보통신망 이용촉진 및 정보 보호 등에 관한 법률	19세미만	청소년보호	청소년
아동복지법	18세미만	아동 복지 보장	아동
아동·청소년의 성보호에 관한 법률	19세미만	아동·청소년에 대한 성범죄 보호	아동·청소년
실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률	14세미만	실종아동의 복지증진	아동

□ 인터넷상 청소년보호를 위한 원칙이나 규정 등이 마련되어 있지 아니한 문제 등 체계성 등의 문제가 있음

- 기존의 청소년보호법제는 대부분 오프라인상의 청소년보호 문제에 집중하고 있어서 인터넷상 청소년보호에 그대로 적용하기에는 미흡한 점이 많고 정부기관의 청소년관련정책은 각 부처에 분산되어 있는 실정임
- 또한 인터넷에 적용하는 것이 가능하다고 하더라도, 인터넷상 콘텐츠의 유통이나 보관 등의 문제를 다루기에는 체계성이 미흡하다고 할 것임
- 청소년기본법은 인터넷 적용여부에 대한 명시적인 규정은 없으나 청소년보호에 대한 기본법인 점에서 인터넷에 적용하는 것이 불가능한 것은 아님. 그러나 인터넷상의 청소년보호의 문제를 중시한다는 점에서 명시적으로 인터넷상 청소년보호에 대한 원칙을 천명할 필요가 있음

- 청소년보호법은 인터넷에서의 청소년유해매체물 개념을 두고 관리하고 있으나 인터넷상 청소년유해매체물 결정 절차 등의 체계 구성과 관련하여 인터넷심의기관인 방송통신심의위원회와의 관계 등에 대한 구체적인 규정이 필요한 것으로 보임
- 정보통신망법은 현행 법체계상 인터넷상 청소년보호의 가장 기본적인 규정을 마련하고 있지만 청소년보호법과의 관계에서 청소년유해매체물 결정과 지정절차를 어떻게 구성하고 관리할 것인지 등 인터넷상 청소년보호의 행정소관을 누구로 할 것인지에 대한 진지한 고민을 함께 하는 것이 필요하다고 할 것임
- 현행 정보통신망법에는 청소년보호 규정을 산발적으로 규정하고 있는 바, 이는 청소년보호법의 규정체계를 정보통신망과 관련하여 규정한 것으로 보임. 그러나 이러한 규정은 청소년보호법의 관련 규정을 그대로 계수한 것 일뿐, 인터넷상의 청소년보호제도로서의 특성을 반영한 것으로는 보이지 않음
- 영비법, 게임산업법, 음악산업법 등 문화예술법에 관하여 보면, 이 법제에서도 기본적으로 오프라인상의 청소년보호에 치중한 연혁적 이유 때문에 인터넷상 적용이 원활하게 이루어지고 있지는 않다고 봄. 오늘날 인터넷상 문화예술 콘텐츠에 대한 접근이 확대되고 생활의 중심을 차지하고 있는 현실을 감안하여 예술법제의 청소년보호 체계를 인터넷 중심으로 전환하는 획기적인 개편이 필요하다고 할 것임
- 결론적으로 우리나라의 청소년보호법제는 오프라인을 전제로 구성된 연혁적 이유 때문에 그 내용을 인터넷에 적용하는 경우에도 체계적인 적용이 어려운 것이 사실이고, 인터넷상 청소년보호의 쟁점은 청소년의 접근이나 이용 측면과 인터넷 콘텐츠의 유해성 측면 양자로 구분하여 체계적인 관리가 필요하다고 할 것임

## 2. 대안 제시<sup>4)</sup>

### □ 입법방식에 대한 검토

- 인터넷상에서 아동청소년을 보호하기 위한 입법은 두 가지 형태로 가능한데, 첫째 방식은 독립된 법률로 새롭게 제정하는 것이고, 둘째 방식은 기존의 정보통신망법에 하나의 장으로 개정 또는 신설하는 것임.
- 독립된 법률을 제정하는 방안은, 인터넷상 아동청소년 보호의 중요성이 부각되어 법률 제정의 효과가 증대되는 장점이 있는 반면에, 단일 법률로 분리되어 있음으로 인한 정보통신망법 등 타법령과 모순 또는 충돌되어 부조화를 이루게 될 가능성이 있다고 할 것임
- 정보통신망법의 하나의 장으로 신설하는 방안은, 장점으로는 단일 법률로 분리되어 있음으로 인하여 있게 될 정보통신망법 등 인터넷 관련 타법령과 모순 또는 충돌되어 부조화의 가능성을 효과적으로 배제할 수 있고 일부 개정이기 때문에 입법과정이 비교적 단순하고 용이함. 단점으로는 독립된 법률로 제정될 경우와 달리 인터넷상 아동·청소년 보호의 중요성이 뚜렷하게 부각될 수 없어서 법률 제정의 효과가 반감될 수 있다고 할 것임

### □ 아동과 청소년의 구분 필요성

- 위에서 본 바와 같이 청소년보호법제에서는 특정 연령을 기준으로 청소년의 개념만을 인정하고 있으나, 일반적인 기준인 18세를 기준으로 보더라도 청소년의 범위는 영아로부터 아동·청소년에 이르기까지 다양하게 분포되기 때문에 단일한 개념으로 보호 대상으로 규정하는 것은 적절하지 아니함

4) 이하의 대안은 방송통신위원회(2010.8.31), 인터넷상 청소년보호에 관한 법제 연구'의 102-137면의 내용을 상당 부분 참고하였음을 밝혀둠.

- 오늘날 청소년이 카카오톡과 SNS 환경에 친숙하고, 어린 아동의 경우에도 스마트폰의 사용이 자유스러운 환경에서는 기존의 청소년이라는 단일한 구분만으로는 청소년보호의 취지를 달성하기 상당히 어렵다는 인식이 일반화되어 있다고 할 것임
- 그런 점에서 청소년과 아동의 연령을 구분하는 것이 타당함. 다만 그 기준 연령을 어떻게 설정할 것인가에 대하여는 다양한 의견이 나올 수 있음. 이는 아동과 청소년의 발달이나 심리적 측면 등의 다양한 측면의 검토가 필요하다고 할 것이지만, 한국의 청소년보호법제나 교육법제가 아동이나 청소년의 학령 연령을 감안하여 규정하고 있다는 점을 감안하여 유치원, 초중등학교의 학제에 따른 구분이 합리적이고 교육법 등의 다른 법률과의 체계성에 부합되리라고 생각됨.
  - 따라서 초중등학교법상 초등학교 재학생과 중학교 및 고등학교의 재학생으로 양분하는 방식이 타당하고, 초등학교 재학생까지 ‘아동’으로 분류하는 것이 타당하다고 생각됨

□ 정보통신망법상 청소년보호 체계 개선

- 정보통신망법 청소년보호 관련 규정으로는, 청소년보호를 위한 방송통신위원회의 시책 마련의무를 규정하고 있고(제41조), 청소년유해매체물의 표시(제42조), 청소년유해매체물의 광고금지(제42조의2), 청소년 보호책임자의 지정 등(제42조의3), 영상 또는 음향정보 제공사업자의 보관의무(제43조) 등이 있음
- 이와 같은 규정을 정보통신망법에서 삭제하고 새로운 인터넷상 청소년보호법제로 흡수하는 것은 체계성과 정합성을 유지하기 위하여 필요하다고 할 것임. 다만 이는 독립된 법체계를 유지하는 경우에 타당한 것이고, 만일 정보통신망법에 독립적인 장(예컨대 제00장 정보통신망에서의 아동청소년보호)을 마련할 경우에는 조문 이동으로 해결할 수 있을 것임

- 그 외에도 정보통신망법 제44조의7 불법정보의 유통금지 조항 중에서 아동청소년보호와 밀접한 관련이 있는 조항, 이를테면 음란정보, 공포 등 정보, 아동청소년유해매체물 정보, 사행행위 정보에 관하여 아동청소년 보호를 위하여 일반적인 유통을 금지하는 조항을 신설하는 것이 타당할 것으로 보임. 다만 불법정보 규정의 각호 전체를 아동청소년보호를 위한 유통금지의 대상으로 규정하자는 논의도 가능할 것이나 이를테면 명예훼손 정보나 국가보안법정보는 아동청소년보호와는 관련이 없다고 할 것이므로 각호의 불법정보 중에서 선택하여 유통을 금지시키는 것이 타당한 입법으로 보임
  
- 정보통신망법 제42조의3에 규정되어 있는 청소년 보호 책임자 지정 제도의 경우 이를 지정하여야 한다는 의무규정은 있으나, 보호 책임자를 지정하지 않았지만 보호 책임자가 보호계획의 수립과 같은 활동을 전혀 하지 않고 있을 때 이를 제재할 수 있는 방안이 없어서 실효성이 의문시 되어 왔음. 이에 이와 같은 의무를 위반하였을 경우에 공적 제재로서 과태료를 부과하는 것이 강제력을 부여할 수 있다는 측면에서 타당하다고 판단됨
  
- 유해 콘텐츠에 대한 선별적 차단조치 의무 신설
  
- 음란물은 범죄적 정보로서 무조건 그리고 전면적으로 유통을 금지하면 되기 때문에 비교적 해결방안이 간단한 편이나, 아동청소년유해정보의 경우에는 성인에게는 접근을 허용하고 아동청소년에 대해서는 접근을 차단하는 다중적인 조치가 필요함
  
- 이와 같은 선별적인 조치를 위해서 이른바 연령(등급)에 따른 ‘필터링’이라는 작업이 필요하게 됨. 이를 자동적으로 수행하게 하기 위하여 프로그램이 필요하고 이를 정보통신기기에 반드시 설치하여 작동시키는 것이 아동청소년을 유해정보로부터 효과적으로 보호하는 길이 될 것임

- 이러한 프로그램은 아동·청소년도 나이에 따라 성장의 정도가 다르기 때문에 등급을 비교적 상세하게 구분하여 차등적으로 작동되게 할 필요가 있다고 생각됨. 또한 필터링 프로그램은 각 연령별 접근 차단 대상 매체물에 대한 객관적 판단기준을 바탕으로 한 것으로서 경우에 따라서는 학부모 입장에서 그보다 더 까다로운 기준을 적용하고 싶을 수 있음. 이러한 경우를 위하여 필터링 프로그램은 사용자가 등급을 자유롭게 선택할 수 있도록 할 필요가 있을 것으로 보임

□ 아동·청소년 전용 도메인 네임의 신설

- 아동·청소년의 보호를 위하여 적극적으로 아동청소년에게 유익하거나 도움이 되는 정보를 제공할 수 있는 통로를 만들어주는 정책이 필요함
- 우리의 경우에도 역기능 또는 문제점에 대한 규제나 처벌과 함께 필터링 소프트웨어와 하드웨어 기술을 결합하여 아동청소년이 안심하고 안전하게 인터넷을 이용할 수 있도록 독립적인 도메인이름의 개발과 운영을 할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이 필요함[ex. kids.kr (kids) 이나 .jr.kr (junior)]

### 제 3 절 공적 규제의 실효성 제고

#### 1. 현황 및 문제점

□ 공적 규제의 현황

- ICT 역기능에 대응한 공적 규제로는 인터넷정보에 대한 심의제도, 음란 정보 등에 대한 형벌제도가 대표적이고, 그 외에도 매체별로 인터넷상 매체에 대한 공적 규제를 가지고 있음
  - 형사적 규제는 국가 형벌권이 형사절차에 따라 범죄를 규제하는 방식으로 진행되기 때문에 일반 형사법의 원리가 적용됨

- 민사적 규제는 사인간의 법률관계의 차원에서 다루어지는 것이므로, 국가의 직접적인 규제의 영역이라고 할 수 없으나, 간접적으로 국가가 불법정보의 유형화를 통하여 불법성(위법성)을 확인하는 차원에서 공적규제의 영역으로 편입할 수 있을 것임
- 행정적 규제는 인터넷심의제도 등의 각종 규제를 통하여 국가 또는 행정기관이 직접적으로 인터넷 역기능에 대한 금지 등이 제재 명령을 하는 구조를 말하고, 공적 규제의 대표적인 제도라고 할 것임

□ 인터넷 심의제도의 실효성 문제

- 인터넷 심의제도는 정보통신망을 통하여 유통되는 일체의 정보에 대한 심의를 하고, 그 중 특정한 유형의 정보에 대하여 유통금지 및 제한을 그 내용으로 함
  - 현행 인터넷심의의 대상이 되는 정보는 구 전기통신사업법의 위헌으로 인하여 대상정보의 광범위성 및 불명확성을 제거하기 위하여 정보의 유형화작업을 이루어냈음. 그 결과 정보통신망법 제44조의7 제1항은 8개의 불법정보의 유형을 정하고, 제9호에서 기타 범죄정보를 유형화하는 성과를 이루어내고 있음
  - 그러나, 이러한 불법정보의 유형화 작업에도 불구하고 몇 가지 한계를 드러내고 있는 실정임. 첫째 제1호부터 제8호까지의 불법정보의 유형이 불법정보 유형의 신설 당시의 현실을 반영한 것은 별론으로 하고 그 이후 현재까지 불법정보의 대표적이고 일반적인 유형인지에 대한 의문이 제기되고 있음. 음란정보, 국가보안법정보, 명예훼손 정보 등 소수의 불법정보의 유형을 제외하고는 실무상 그리 활용되지 않았던 것으로 보임. 한편 위 8개의 불법정보 유형에 더하여 새롭게 등장하는 불법정보 유형을 법률로 편입하려는 움직임이 있음. 제18대 국회에서 법률안으로 제출되어 논의되었던 사안으로는, 동물에 대한 학대,

자살관련 사이트 등이 있었는데 18대 국회의 종료로 자동폐기 되었음. 둘째 제9호의 기타 범죄정보 규정으로 인하여 제1호부터 제8호까지의 정보에 대한 제한적 열거주의가 예시적 열거주의로 변질되는 문제가 발생함. 최초 불법정보 유형화작업시의 취지는 불명확하고 모호한 ‘불온통신’의 개념을 보다 명확화하는 방법으로 심의대상이 되는 불법정보를 유형화하자는 취지인 점을 감안하여 보면 제9호의 신설은 법취지에 반하는 규정이라고 할 것임. 제9호 규정으로 인하여 불법정보 유형 전체 규정의 태도가 예시적 열거주의의 법적 성질을 가지게 되었음. 물론 실무상 제9호의 기타 일반정보에 대한 적용을 자제하고 있는 것으로 보이지만, 법적인 근거를 그대로 가지고 실무적으로만 그 적용을 자제토록 하는 것은 바람직한 방향이 아님.

- 결론적으로, 현행 인터넷심의제도의 대상으로서 불법정보의 유형화는 그 원칙을 살려서 새로운 불법정보 유형을 추가하고 반대로 기존의 유형 중 불필요한 부분은 삭제하는 방식으로 개편이 필요하고, 제9호의 기타 일반정보를 폐지하는 방향으로 개정이 필요하다고 보임
- 인터넷 심의체계는 심의와 제재를 구분하는 방식을 채택함으로써, 심의 기관인 방송통신심의위원회의 규제권한의 실효성이 미흡하다는 한계를 가지고 있음
  - 인터넷 심의체계는 심의와 제재로 이루어지고 있는바, 심의는 방송통신심의위원회에 제재는 방송통신위원회에 부여하는 2원적 체계로 구성된 것이 특징임. 그 이유는 국가의 중앙행정기관이 방송통신위원회가 직접적으로 해당 정보를 심의하고 그에 따라 제재를 가하는 것보다는 심의와 제재를 분리함으로써 통합할 때 발생할 수 있는 규제에 대한 심각성과 위험을 완화하기 위한 것이라고 보여짐
  - 그러나, 이러한 2원적 규제체계는 실효성 측면에서 문제가 발생할 수 있음. 방송통신심의위원회가 심의권한만을 보유함에 따라 자신의 심의

결과가 어떤 방식으로 규제처분이 행사되는지 관여할 수 없다는 것은 책임성원리에 반하여 제도의 실효성 차원에서 문제가 된다고 할 것임

- 따라서, 실효성 확보차원에서 심의와 제재절차를 구분하는 현행방식을 탈피하여 심의와 제재절차를 통합하는 1원적 규제체계로 개편하는 것이 필요하다고 보여짐. 문제는 방송통신심의위와 방송통신위원회 중에서 어느 편으로 규제체계를 통합할 것인가 하는 점인데, 생각건대 중앙행정기관이 직접적으로 매체에 대한 내용규제를 하는 방식은 표현의 자유에 대한 사전검열이라는 비난을 피할 수 없는 점을 감안하여 비교적 행정기관성이 덜한 방송통신심의위원회로 통합하는 것이 필요하다고 보여짐

- 인터넷 심의제도의 제재권한으로는 정보통신망법에서 유통의 제한, 금지 등으로 규정되어 있을 뿐 구체적으로 제한이나 금지가 무엇인지 그 내용이 규정되어 있지 아니한바, 처분의 내용이나 그 기준은 국민이 그 내용을 미리 예측할 수 있는 정도로 설정되어 공표되어야 할 것임
- 인터넷 심의제도의 제재권한을 정보의 유통에만 한정하고 있고, 불법정보의 유통 이후 정보게재자에 대한 과태료나 과징금 처분 등 전통적인 실효성 확보수단을 강구하고 있지 아니한 문제점이 있음

#### □ 다른 매체에서의 인터넷서비스에 대한 공적 규제의 공백 문제

- 인터넷 서비스에 대한 역기능의 문제는 모든 영역에서 일반적으로 발생하는 문제이기는 하지만, 현행 제도는 정보통신망법을 중심으로 한 방송통신심의위원회의 인터넷심으로 집중되고 있을 뿐이고, 다른 분야 예컨대 방송, 게임, 영화, 음악, 광고 등의 다른 매체에서의 인터넷서비스에 대하여 어떤 방식으로 이를 적용할지에 대하여는 통합적인 정책이 마련되고 있지 아니함

- 방송의 경우, 방송통신 융합환경에서의 인터넷서비스에 대한 심의체계는 원칙적으로 인터넷심의제도에 따르고 있지만 융합환경에서의 방송이 과연 인터넷에 가까운 것인지 아니면 인터넷에 보다 가까운 것인지에 따라 그 규제의 방식이나 정도는 달라져야 할 것임. 그 이유는 방송은 인터넷과 달리 공익성이나 공공성 등에 대한 필요성이 높게 나타나서 그 규제의 본질이 다르기 때문이라고 할 것임
- 게임의 경우, 게임산업진흥에 관한 법률에 따라 규제가 이루어지고 있지만 최근의 스마트폰의 보급으로 인한 게임앱의 배포와 관련하여 기존 규제체계에 대한 의문이 제기되고 있음. 특히 국외 게임앱 제공업자에 대한 국내법의 적용에 대한 실효성 등의 문제가 제기되고 있음
- 영화의 경우, 인터넷 영상물의 경우는 원칙적으로 ‘영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률’상 영상물등급위원회의 등급분류의 대상이 되지만 ‘대가 없이 제공되는 영상물’의 경우에는 등급분류의 제외대상이 됨에 따른 규제의 공백 현상이 발생되게 됨
- 온라인광고의 경우, 광고심의규제의 체계가 그대로 적용되지만 기존의 광고물에서 예상하지 못한 새로운 광고표현이 등장함에 따른 새로운 규제체계에 대한 대응이 필요하게 되었음

## 2. 대안 제시

### □ 인터넷심의제도 체계의 개선 필요

#### ○ 행정조직 측면

- 현행 방송통신심의위원회와 방송통신위원회의 2원적 규제체계를 하나의 규제체계로 통합하는 것이 규제의 실효성 증진 차원에서 필요하다고 할 것임. 이 경우 중앙행정기관인 방송통신위원회에 의한 내용규제보다는 방송통신심의위원회에 의한 내용규제체계의 통합이 보다 내용규제의 성격에 부합한다고 할 것임.

- 물론 이 경우에도 내용규제에 있어서 국가의 역할은 최소한으로 그치는 것이 필요하므로, 사업자 또는 사업자단체에 의한 자율규제의 중요성을 간과해서는 안되고, 민간에 의한 자율규제를 우선으로 하고 국가(법)에 의한 내용규제는 가능한 한 차선책으로 미루는 것이 타당함. 결국 국가규제와 자율규제는 협업의 형태로 상호 협조가 가능할 것이고, 이 때에 ICT 역기능에 대한 규제의 실효성이 제고될 것임

○ 불법정보의 유형 측면

- 국가에 의한 인터넷심의는 국민의 인터넷상 표현의 자유의 제한의 문제이므로, 가능한 한 최소한의 침해가 유지되도록 자제하는 것이 타당하고 사익보다는 공익적인 측면이 강조되는 것이 바람직함
- 그런 점에서 보면, 현행 불법정보 유형에 대한 재검토가 필요함. 첫째 기존의 불법정보의 유형에 대한 검토를 한 이후 그동안 실무상 이용되지 아니한 정보에 대한 폐지와 새롭게 등장하는 불법정보유형에 대한 편입이 검토되어야 함. 새롭게 등장할 불법정보 유형으로는 자살, 학교 폭력 등 사회적으로 공감을 불러일으키는 불법유형이 해당될 것임. 둘째 제9호의 기타 범죄정보는 불법정보의 유형화 작업의 취지에 반하는 것이므로, 비록 동 정보가 실무상 이용되지 않고 있다고 하더라도, 법률의 규정으로 남아 있는 한 불법정보의 유형화 취지가 훼손될 수 있고 언제든지 악용될 소지가 있는 것이므로 삭제하는 것이 바람직함. 셋째 불법정보의 유형화시 고려되어야 할 사항은 가능한 한 국가적 법익이나 사회적 법익 침해 정보로 그 성격을 한정하는 것이 타당하다고 생각됨. 개인적 법익에 관한 정보, 이를테면 명예훼손정보에 대하여 보면 해당 사실이 동일한 내용을 가진 것이라고 하더라도 명예훼손 여부는 당사자의 의사나 감정에 좌우되고 그 해당 여부 또한 명예훼손법의 법리에 따른 전문적인 판단이 필요한 영역이라는 점에서 1차적으로 당사자간의 사적 분쟁해결에 기대고 그런 경우에도 해결이 되지 아니하면

법원의 판단에 의존케 하는 것이 타당하다고 생각됨. 만일 방송통신위원회가 명예훼손정보에 대한 유통 금지처분을 내리고 그 이후 법원에서 동 정보가 명예훼손정보가 아니라고 판결을 할 경우 행정청의 처분의 신뢰성에 흠집이 생기는데 이는 애초부터 행정청의 본질상 행정기능에 속하지 아니한 당사자간의 사적 분쟁에 깊이 관여한 결과라는 점에서 변명의 여지가 없다고 할 것임. 다른 개인적 법익 침해 정보에 대하여도 마찬가지로 생각함

○ 행정작용 측면

- 현행법에 의하면 방송통신심의위원회는 심의를 하고 그 심의결과에 따라 시정요구를 할 수 있고, 특정한 정보에 대하여는 방송통신위원회에 해당정보에 대한 유통의 정지, 금지 및 삭제의 처분을 명할 것을 요청할 수 있다고 하고 있으며, 그에 따라 방송통신위원회가 해당 처분을 하도록 규정하고 있음
- 이 규정에 대하여 방송통신위원회는 방송통신심의위원회의 요청에 기속된다는 견해도 있으나, 하급 행정기관이 상급 행정기관을 기속하는 명령을 하는 것이라고 해석할 수 없는 점에서 방송통신위원회는 방송통신심의위원회의 요청 여부에 불과하고 처분 여부를 독자적으로 결정할 수 있다고 보여짐
- 따라서, 향후 입법에서는 방송통신심의위원회에 의한 인터넷심의 기능을 폐지하기 전에는 이를 유일한 내용규제기관으로 설정하고, 그에 따라 동기관에 행정처분권한을 집중케 하는 것이 기관과 작용의 일치, 행정책임의 원리, 행정전문성의 원리에 부합된다고 할 것임

□ 다른 매체에서의 인터넷서비스에 대한 공적 규제의 공백 보완

- 다른 매체, 즉 방송, 게임, 영화, 음악, 광고 등 다른 매체의 인터넷상의 유통에서 발생하는 역기능을 방지하기 위한 현행 제도의 공백을 방지하

기 위하여, 새로운 통합기구에 의한 심의가 필요한지 문제가 되지만, 새로운 규제기관을 도입하는 것은 다음과 같은 점에서 반대함

- 첫째, 개별 매체에 대한 내용규제 업무는 기존의 내용규제기관이 그대로 보유하는 것이 전문성 측면에서 바람직함. 둘째 만일 통합 인터넷 내용규제기구를 설치될 경우에는 사실상 모든 매체에 대한 심의기능이 통합되는 결과가 되어 ‘거대’ 심의기구의 등장으로 인한 문제가 발생될 수도 있음.
- 따라서, 각 개별 매체에서 새로운 인터넷서비스의 등장으로 발생하는 규제의 공백 문제는 해당 내용규제기관에서 그 문제를 해결할 수 있도록 개별법을 보완, 정비하는 방향으로 문제를 해결하는 것이 타당하며, 개별 내용규제기관이 미치지 못하는 경우에만 ‘인터넷 내용규제기관’이 역할을 할 수 있도록 하는 권한조정이 필요하다고 할 것임

## 제 4 절 임시조치 등 명예훼손 분쟁해결제도 개선방안

### 1. 현황 및 문제점

□ 임시조치에 있어서의 정보게재자의 권리보호 절차의 미흡

- 인터넷 명예훼손 분쟁의 특성 : 인터넷정보의 신속한 전파성에 따라 인터넷상 명예훼손 등의 권리침해 관련 분쟁이 있는 경우에 그 분쟁이 신속하게 해결되지 않을 경우에는 2차 피해로 확대된다는 특성이 있기 때문에 무엇보다도 신속한 해결이 필요하고, 한편 인터넷 명예훼손 등의 분쟁은 정보게재자와 피해자 사이의 사적 분쟁의 유형을 띠게 되므로 국가기관의 개입이 최소화되어야 한다는 점에서 자주적 분쟁해결이 필요한 영역이라고 할 것임. 이러한 점을 감안하면 임시조치의 유용성이 나타남

- 현행 「정보통신이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 ‘정보통신망법’이라 함) 제44조의2, 제44조의3은 정보통신망을 통하여 일반에게 공개를 목적으로 제공된 정보로 사생활 침해나 명예훼손 등 권리를 침해받은 자(이하 ‘피해자’라 함)가 정보통신서비스 제공자에게 침해사실을 소명하여 그 정보의 삭제 또는 반박내용의 게재를 요청하는 경우 정보통신서비스 제공자는 삭제·임시조치 등의 필요한 조치를 하고 즉시 신청인 및 정보게재자(이하 ‘가해자’라 함)에게 알려주고 있음
- 즉, 임시조치 관련해서 피해자의 권리만 규정하고 가해자는 단지 정보통신서비스 제공자로부터 삭제 또는 임시조치에 대한 통지만 받고 있어 가해자가 이에 대하여 이의를 제기하거나 불복하는 방법에 대하여 아무런 규정이 없음
- 다만, 같은 법 제44조의5 제5항은 정보통신서비스 제공자 삭제 또는 임시조치와 같은 필요한 조치에 관하여 내용·절차 등을 미리 약관에 구체적으로 밝히도록 하고 있어 정보통신서비스 제공자가 약관을 통하여 가해자의 이의제기 내지 불복 절차 등에 관하여 규정할 수 있는 여지를 두고 있음
- 임시조치 관련해서 정보통신서비스 제공자가 약관을 통하여 가해자의 이의제기 내지 불복절차 등에 관하여 규정할 수 있으나 이는 사실상 사적자치 또는 자율에 맡기고 있고, 피해자의 권리를 정보통신망법이라는 법률에 규정하고 있음에 반해 가해자의 권리는 법률에 규정하지 않고 약관이나 자율에 맡기고 있어 형평성에 있어서 문제의 소지가 있음

□ 임시조치 기간 만료시 정보처리 문제

- 개 요
  - 현행 정보통신망법 제44조의2 제4항은 정보통신서비스 제공자가 피해자의 정보 삭제요청에도 불구하고 권리의 침해여부를 판단하기 어렵거나

이해당사자 간에 다툼이 예상되는 경우 해당 정보에 대한 접근을 임시 조치를 할 수 있으며, 그 기간은 30일 이내로 제한하고 있음

- 일반적으로 임시조치가 실행된 정보의 경우 피해자나 가해자 모두 적극적인 분쟁해결의 노력을 기울이지 않은 경우가 대부분이어서 임시조치 기간이 도과되는 경우 대부분임
- 그런데 정보통신망법이나 그 시행령에서는 이렇게 임시조치 기간이 도과된 경우 그 정보를 어떻게 처리해야 하는지 즉, 삭제를 해야하는지 또는 재게시(복원) 해야하는지에 대하여 규정이 없어 사업자의 자율에 맡기고 있는 실정임
- 피해자나 가해자가 방송통신심의위원회에 심의요청을 하거나 명예훼손 분쟁조정부에 조정신청을 하는 등의 어떤 대응도 하지 않은 채 임시조치 기간이 경과하면 정보통신서비스 제공자(포털사업자)들은 자율적으로 임시조치된 정보를 삭제하거나 복원하는 등의 조치를 취함

<표> 주요 포털사업자별 임시조치 후의 처리절차<sup>5)</sup>

사업자	처 리 절 차
NHN(네이버)	권리침해정보 삭제요청시 해당 정보의 임시조치 이후 · 30일 이내 재게시 요청이 없을 경우 해당 게시물 삭제 · 30일 이내 소명자료 첨부 후 재게시를 요청할 경우 - 제출한 자료에 대한 형식요건 검토 후 당사자간 합의 또는 해결시 복원
(주)다음 커뮤니케이션	권리침해정보 삭제요청시 해당 정보의 임시조치 이후 · (2009년 9월 5일까지) 30일 이내 침해 주장자가 관련 자료 제시하지 않으면 31일째부터 복원 조치 · (2009년 9월 6일부터) - 30일 이내 게시자가 복원신청 미접수 시 31일째 삭제 조치 - 30일 이내 게시자가 복원신청 접수 시 방송통신심의위원회에 심의 요청

5) 제18대 국회 국회문화체육관광방송통신위원회, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서(심재철의원 대표발의안), 2011.4, 7면

사업자	처 리 절 차
(주)SK communications	권리침해정보 삭제요청시 해당 정보의 임시조치 이후 · 30일 이내 재게시 요청이 없을 경우 해당 게시물 삭제 · 30일 이내 증빙자료 첨부 후 재게시를 요청할 경우 제출한 자료에 대한 사실여부 등 검토하여 복원여부 결정

○ 임시조치 기간 만료 후 정보 삭제 여부

- 방송통신심의위원회의 심의결정 또는 명예훼손분쟁조정부에 의한 조정 성립이 없이 임시조치 기간이 경과한 경우 임시조치된 정보를 삭제 또는 복원할 것인지는 헌법상 표현의 자유와 사생활 보호와 관계에서 신중한 접근이 요구됨
- 임시조치 기간이 만료된 후 피해자가 방송통신심의위원회에 심의요청을 하지 않거나 가해자가 아무런 이의제기 내지 정보재게시 요청을 하지 않은 경우 임시조치된 해당 정보의 처리에 대하여 표현의 자유를 보호한다는 측면에서는 복원하는 것이 타당하고 사생활 보호 측면에서는 가해자가 어떤 이의제기 또는 재게시 요청이 없는 경우 해당 정보의 삭제에 묵시적으로 동의한 것으로 간주하여 삭제하는 것이 타당
- 임시조치 후 가해자에게 이의제기 내지 정보 재게시 요청권을 부여한다는 전제하에 이러한 이의제기 내지 정보 재게시 요청권을 사용하지 않는다면 해당 정보의 삭제에 동의한 것으로 간주하여 삭제하는 것이 임시조치의 취지에 부합한다고 할 것임

□ 임시조치의 신청과 적용의 범위

- 현재 명예훼손분쟁조정부가 임시조치를 요구할 수 있는 권한이 없으며, 사업자는 피해자의 신청에 따라 일방적으로 임시조치를 하고 있지만 이는 사업자가 자신이 관리·운영하고 있는 게시판에 한정된 권한이며 다른

- 사업자의 게시판에 대해서까지 임시조치를 할 수 없어 피해자는 사업자별로 개별적으로 임시조치를 요구하는 수고로 많은 비용과 시간이 낭비됨
- 그러나 피해자가 임시조치를 하는 경우 특정게시판에 있는 정보만이 아니라 피해자와 관련 있는 동일·유사한 정보의 유통을 차단하는 것을 목적으로 하고 있으므로 명예훼손분쟁조정부와 같은 중립성과 공신력, 그리고 전문성을 가지고 있는 특정 기관이 임시조치의 범위를 확대하는 권한을 행사할 수 있도록 하는 것이 피해의 확산방지와 임시조치의 실효성 및 신뢰성 제고에 도움이 된다는 주장이 있음
  - 그러나, 첫째 정보게재자의 이익을 광범위하게 침해할 우려가 있고, 둘째 피해자가 아닌 전문기관이 그와 같은 조치를 하는 것이 적절한지, 셋째 신청하지도 않은 명예훼손정보를 어떻게 조사하여 확정할 것인지 사실상의 문제가 있다고 할 것임. 즉 첫째 명예훼손 정보는 그 성립여부의 판단이 어렵고 특히 글 텍스트로 정보가 게재되고 있는 사정을 감안하면 정보통신서비스제공자나 제3의 기관이 다른 유통중인 정보의 내용을 파악하기는 쉽지 않다고 할 것이므로 자칫 정보게재자의 이익이 침해될 우려도 없지 않다고 할 것이고, 둘째 정보통신서비스제공자의 입장에서 이견 임시조치 제도가 간명한 절차에 따라 아무런 판단없이 이루어져야 한다는 점에서 보면, 신청 사실과 유사한 범위내의 정보까지 함께 임시조치하여야 하는 경우에는 다른 정보에 대한 모니터링 또는 검색에 대한 부담이 증가되고 그로 인한 손해배상의 책임이 증가될 우려가 있다고 할 것임. 따라서 현행과 같은 구체적인 정보를 정하여 임시조치를 신청하는 것이 이 제도의 본취지에 부합한다고 할 것이고, 다른 정보의 유통을 막는 것은 피해자의 부담으로 남도록 하는 것이 불가피하다고 판단됨
  - 최근 대법원판결<sup>6)</sup>에서는 “인터넷 종합 정보제공 장소는 특정 기사에 대한 댓글들, 지식검색란에서의 특정 질문에 대한 답변들, 특정 사적 인터넷

6) 대법원 2009.4.16. 선고 2008다53812 전원합의체 판결

게시공간 등과 같이 일정한 주제나 운영 주체에 따라 정보를 게시할 수 있는 개별 인터넷 게시공간으로 나누어져서 그 각 개별 인터넷 게시공간별로 운영 및 관리가 이루어지고 있고, 위와 같은 개별 인터넷 게시공간 내에서의 게시물들은 서로 관련을 맺고 게시되므로, 불법 게시물의 삭제 및 차단 의무는 위 개별 인터넷 게시공간별로 그 의무의 발생 당시 대상으로 된 불법 게시물뿐만 아니라 그 후 이와 관련되어 게시되는 불법 게시물에 대하여도 함께 문제될 수 있다. 따라서 그 의무 위반으로 인한 불법행위책임은 개별 인터넷 게시공간별로 포괄적으로 평가될 수 있다.”라고 판시하여 포괄적으로 보는 입장을 취하고 있는바<sup>7)</sup>, 이 판결은 같은 맥락에서 임시조치의 신청(삭제요청)에 있어서 개별적으로 특정되지 않은 경우에도 해당 포털사이트의 특정되지 아니한 게시물에도 효력을 미친다는 내용으로써 피해자의 피해구제의 필요성이 강조되었다고 할 것임

□ 정보통신서비스제공자의 명예훼손 여부에 대한 판단권한의 문제

- 현행법상 인터넷서비스제공자에게 실질적인 판단권한을 부여하지 않고 기계적인 처리를 예정한 것으로 보이는데, 즉 신청인의 삭제 요청시에 권리침해사실에 대한 소명을 요구할 뿐 증명을 요구하지 않고 있으며 (제44조의2 제1항), 인터넷서비스제공자는 삭제 등의 요청을 받으면 지체 없이 삭제·임시조치 등의 필요한 조치를 하도록 규정(동조 제2항 제1문)
- 다만 동조 제4항에서 “... 삭제요청에도 불구하고 권리의 침해여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간의 다툼이 예상되는 경우에는 해당정보에 대한 접근을 임시적으로 차단하는 조치를 할 수 있다”라고 규정하여, 마치 인터넷서비스제공자가 이를 실질적으로 판단할 수 있는 것처럼 규정되어 있어 문언상 혼란이 발생되고 있음

7) 대법원 2009.4.16. 선고 2008다53812 전원합의체 판결(밀줄은 필자 작성)

- 그러나 제4항의 취지는 제2항의 필요한 조치 중에서 임시조치를 설명하는 것에 불과하고 임시조치시 실질적인 판단이 필요함을 설명하는 것은 아니라고 할 것임

□ 임시조치에 있어서의 손해배상책임

- 임시조치 제도는 자칫 정보게재자의 권리가 침해될 가능성이 높으므로 그 남용을 억제할 필요가 있는바, 그 대책으로는 남용시의 손해배상책임 등을 규정할 필요가 있음
- 저작권법에서는 “정당한 권리 없이 제1항 및 제3항의 규정에 따른 그 저작물 등의 복제·전송의 중단이나 재개를 요구하는 자는 그로 인하여 발생하는 손해를 배상하여야 한다”(제103조 제6항)라고 규정하여 손해배상책임을 규정하고 있으나, 이는 일반 불법행위법의 내용을 동 제도에 관하여 재차 천명한 것에 불과하여, 제도의 남용에 대한 대책으로 충분하다고 할 수 없음

□ 임시조치 제도에 대한 헌법 재판 결과

- 진중권 외 1명 청구 사건(헌재 2011.11.24, 2010헌바353 결정)
- 청구인들은 주식회사 다음커뮤니케이션이 운영하는 인터넷 포털 서비스 ‘다음(daum)’의 회원으로서 동 서비스에서 제공하는 블로그를 운영하고 있으며,
- 청구인 진중권은 2009. 6. 3. 부터 같은 달 8.경까지 인터넷 포털 서비스 다음에 있는 자신의 블로그에 15개의 글을 게재하였는데 그 중 “오마이뉴스와 프레시안 기고문”이라는 제목의 글을 제외한 모든 글이 다음에 의하여 임시 접근 금지 조치를 당하였고,

- 청구인 김철은 2009. 1. 23. “고의 방화, 도심테러라고? 인두깍을 쓴 이들”이라는 제목의 게시글을 티스토리에서 자신의 블로그에 게재하였는데, 다음(daum)은 장제원(국회의원)으로부터 명예훼손을 이유로 위 게시글의 중단 요청을 받고 2009. 4. 29. 위 글에 대하여 임시 접근 금지 조치를 한 사실이 있으며,
- 청구인들은 2009. 12. 24. 서울중앙지방법원에 주식회사 다음커뮤니케이션의 불법행위를 원인으로 한 손해배상청구의 소 (사건번호: 2009가단498090 손해배상(기))를 제기한 후, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의2 제1항, 제2항, 제4항에 대한 위헌법률심판제청 신청을 하였고, 이 신청은 같은 법원에서 각하된 바 있다. 그 각하의 사유는 당해 사건의 경우 신청 대상 법률의 위헌 여부에 따라 사건의 주문이나 결론이 달라진다고 볼 수 없어 재판의 전제성이 결여되어 있다는 것임
- 이에 대하여 청구인들은, 타인의 권리를 침해하지 않는 합법적인 게시물을 정당한 사유 없이 최장 30일간 차단하도록 의무화하므로 게시자의 표현의 자유를 과도하게 침해하여 이에 따라 비례의 원칙을 위배하며, 신문·방송에 비해 표현의 자유 침해를 과도하게 하고 있으므로 차별취급의 비례성을 상실하고 있어 평등권을 침해한다는 이유로 이 사건 헌법 소원을 제기한 바 있음
- 위 사건에 관하여는 헌법재판소는 “일반적으로 법률이 헌법에 위반된다는 사정은 헌법재판소의 위헌결정이 있기 전에는 객관적으로 명백한 것이라고 할 수 없어 법률이 헌법에 위반되는지 여부를 심사할 권한이 없는 일반 당사자로서는 행위 당시의 법률에 따를 수 밖에 없다 할 것이고, 따라서 행위 근거가 된 법률에 대하여 나중에 헌법재판소가 위헌결정을 하였다는 점을 들어 그 행위 과정에서 행위자의 고의 또는 과실이

있었다고 인정할 수는 없을 것인 이상, 당해 사건을 재판하는 법원이 이 사건 법률조항들의 위헌 여부에 따라 채무불이행책임의 요건인 귀책사유 유무와 채무불이행 성립 여부 및 불법행위책임의 요건인 고의 또는 과실에 관하여 다른 내용의 재판을 하게 된다고 할 수 없으므로 이 사건 법률조항들의 위헌 여부는 당해 사건의 재판의 전제가 되지 아니한다”고 판시하여 심판청구를 각하하였음(판례집 제23권 2집 하, 376, 376-376)

○ 단월드피해자 가족 연대 사건(2010헌마88)

- 2010. 2. 1. 청구인은 정보통신서비스 제공자인 주식회사다음의 포털 사이트DAUM의 카페인 단월드피해자가족연대(<http://cafe.daum.net/dahnwatch>)에 회원으로 가입하여 위 카페의 자유게시판에 “이승헌의 구도의 과정, 단월드와 선불교”라는 정보를 게재한 바 있고, 2010. 2. 8. 주식회사 단월드는 청구인이 게시한 위 글에 대하여 명예훼손 게시물임을 이유로 삭제요청을 하였다. 이에 주식회사 다음은 청구인의 위 글에 대하여 30일간의 임시 조치를 하여 위 글에 대한 접근의 임시적 차단을 한 바 있음
- 이에 대하여 청구인은, 표현의 자유를 위하여 인격권이 제한받는 것은 당연한 것이고 용인하여야 할 법익의 침해임에도 불구하고, 이 사건 법률 조항은 해당 정보의 삭제 등을 요청받으면 지체 없이 그 내용과 상관 없이 정보통신서비스 제공자에게 삭제·임시조치 등의 필요한 조치를 할 의무를 부담 지우게 하는 과도한 제한을 하고 있으므로 과잉금지의 원칙에 반하여 위헌이라는 이유로 헌법소원을 제기하였다.
- 위 사건에 관하여는 헌법재판소는 합헌결정을 하였는바, 위 결정의 요지는 아래와 같음(별항으로 설명함)

□ 임시조치 제도에 대한 헌법재판소의 합헌결정(2012.5.31. 2010헌마88 결정)

○ 입법목적의 정당성 및 수단의 적절성

- 정보통신망에 의한 정보 유통의 경우 그 신속성, 확장성, 익명성, 비대면성 등의 특징 때문에, 허위 정보의 유통에 대한 반론권 행사가 용이하지 않고, 그로 인해 사생활이나 명예 등 타인의 권리가 침해될 경우 민사상 구제절차나 형사처벌 규정만으로는 회복이 불가능한 상황이 발생할 수 있다. 이 사건 법률조항은 이러한 현실 속에서 사생활을 침해하거나 명예를 훼손하는 등 타인의 권리를 침해하는 정보가 무분별하게 유통되는 것을 방지하기 위하여 권리침해 주장자의 요청과 소명에 의하여 정보통신서비스 제공자로 하여금 임시조치를 취하도록 함으로써 정보의 유통 및 확산을 일시적으로 차단하려는 것이므로, 정당한 입법 목적을 달성하기 위한 적절한 수단이라 할 것임

○ 침해의 최소성

- ‘사생활’이란 이를 공개하는 것 자체로 침해가 발생하고, ‘명예’ 역시 타인의 명예를 훼손할 만한 사실이 적시되어 불특정 또는 다수인이 인식할 수 있는 상태에 놓임으로써 침해가 발생하게 되므로, 글이나 사진, 동영상 등의 다양한 방법으로 정보통신망에 게재되는 사생활이나 명예에 관한 정보에 대해서는 반론과 토론을 통한 자정작용이 사실상 무의미한 경우가 적지 않고, 빠른 전파가능성으로 말미암아 사후적인 손해배상이나 형사처벌로는 회복하기 힘들 정도의 인격 파괴가 이루어질 수도 있어, 정보의 공개 그 자체를 잠정적으로 차단하는 것 외에 반박내용의 게재, 링크 또는 퍼나르기 금지, 검색기능 차단 등의 방법으로는 이 사건 법률조항의 입법목적을 효과적으로 달성할 수 없다. 따라서 이 사건 임시조치 이외에 달리 이 사건 입법목적을 효과적으로 달성할 수

있는 대안을 찾기 어려운 이상, 이 사건 법률조항은 침해의 최소성 요건을 충족시킨다고 할 것임

- 이 사건 법률조항이 보호하려는 또다른 보호법익인 타인의 ‘기타 권리’에는 재산적 권리도 포함되는 데다가, 공개된 정보에 대한 이용자들의 반응이나 행위가 개입되어야 비로소 권리 침해가 일어나는 경우도 있으므로, 표현의 자유의 시의성을 보장할 필요성이 상대적으로 더 크다고 할 수 있겠으나, 그 경우에도 이 사건 임시조치는 익명의 사이버 공간에서 즉흥적 공격이나 결과적으로 타인의 권리를 침해하는 정보의 확산을 미연에 방지하는 효과가 있는 이상, 덜 침해적인 대안들이 상정된다는 이유만으로 침해의 최소성 요건을 충족시키지 못한다고 보기는 힘들
- 또한 이 사건 법률조항이 권리침해 주장자의 ‘소명’을 요구함으로써 정보통신서비스 제공자로 하여금 많은 이용자를 확보하려는 영리적 목적과 사인의 사생활, 명예, 기타 권리의 침해 가능성이 있는 정보를 차단하려는 목적 사이에서 해당 침해주장이 설득력이 있는지를 스스로 판단하도록 하고 있다는 점, ‘30일 이내’라는 비교적 짧은 기간 동안의 정보 접근만을 차단할 뿐이라는 점, 임시조치 후 ‘30일 이내’에 정보게재자의 재게시청구가 있을 경우 등 향후의 분쟁해결절차에 관하여는 정보통신서비스 제공자의 자율에 맡김으로써 정보의 불법성을 보다 정확히 확인하는 동시에 권리침해 주장자와 정보게재자 간의 자율적 분쟁 해결을 도모할 시간적 여유를 제공한다는 점 등에 비추어 볼 때, 이 사건 법률조항이 규정하고 있는 임시조치의 절차적 요건과 내용은 정보게재자의 표현의 자유를 필요최소한으로 제한하도록 설정되어 있다고 평가할 수 있으므로, 이러한 점에서도 침해의 최소성 요건을 충족함

○ 법익의 균형성

- 정보통신망을 통한 표현이 갖는 익명성과 비대면성, 빠른 전파가능성, 반면 사생활이나 명예라는 법익은 공개 자체로 인하여 치명적 침해를

입게 되는 성질의 법익인 점, 타인의 명예나 권리를 표현의 자유가 갖는 구체적 한계로까지 규정하여 보호하고 있는 헌법 제21조 제4항의 취지 등에 비추어 볼 때, 사생활 침해, 명예훼손 등 타인의 권리를 침해할 만한 정보가 무분별하게 유통됨으로써 타인의 인격적 법익 기타 권리에 대한 침해가 돌이킬 수 없는 상황에 이르게 될 가능성을 미연에 차단하려는 공익은 매우 절실한 반면, 권리침해 주장자로부터 해당 정보에 대한 삭제요청이 들어온 경우 소명자료를 통하여 합리적인 판단의 기회를 가진 후 ‘30일 이내’라는 제한된 기간 동안 임시조치를 한 후 조기에 당사자 사이의 분쟁해결절차를 유도하도록 한 이 사건 법률조항으로 말미암아 침해되는 정보게재자의 사익은 그리 크지 않으므로, 법익균형성 요건도 충족함

□ 임시조치 관련 18대 국회에 제출된 개정안의 현황 및 검토

○ 개 요

- 18대 국회 회기중에 인터넷상 명예훼손이나 사생활침해 등 권리침해가 발생한 경우에 이를 어떻게 규제할 것인지에 대하여 여러 입법론이 전개되어 왔음. 이러한 입법은 「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 정보통신망법이라고 함)을 중심으로 기존의 임시조치제도 및 명예훼손분쟁조정제도를 직접적으로 개정하는 움직임으로 나타나고 있음
- 개정안에는 2008년 정부의 정보통신망법 전부개정안을 포함하여 다수의 개정안이 제출되어 있는데, 개정안의 내용은 상호 유사한 부분도 있지만 상이한 부분도 다양하게 존재하는바, 아직 개정안이 처리되지 않는 차제에 각 개정안의 이동을 분석하여 바람직한 입법방향을 제시할 필요가 있다고 할 것임

- 비록 18대국회의 임기종료로 위 법률안은 모두 자동폐기되었지만, 19대 국회에서도 많은 논의가 있을 것이 기대되므로, 정부 제출개정안 및 국회의원 제출 개정안의 각 내용을 비교 분석하는 것은 의미가 있음

○ 개정안에 대한 개관

- 인터넷 명예훼손 등 권리침해에 대한 분쟁해결과 관련하여 입법론으로는, 정보통신망법상 임시조치제도와 명예훼손분쟁조정제도에 집중되어 있다고 할 것임
- 임시조치에 대한 개정안은 정보게재자의 이의신청 절차 등을 규정함으로써 표현의 자유를 보장하려는 측면이 강화되고 있고, 이의신청 기관을 방송통신심의위원회(이하 심의위라고만 함) 또는 명예훼손분쟁조정부로 상정하는 입법태도를 보이고 있음
- 명예훼손분쟁조정부에 대하여는, 조정기능 이외에 중재기능 등으로 기능을 확대하고 위원의 숫자를 증원하여 조직을 강화하는 2가지 측면에서 개선안이 제시되고 있음
- 그러나, 대부분의 개정안이 인터넷 명예훼손의 분쟁의 특성이나 분쟁해결의 특성을 감안하지 못하고 단편적인 개선에 치우치고 있어 그 어떤 법률안도 만족할 만한 수준에 이르고 있다고 할 수 없음

## 2. 대안 제시

### □ 정보통신망법상 임시조치제도의 개선방안

○ 정보게재자(피해자) 요청의 구체화

- 현행 정보통신망법 제44조의2 제1항에는 피해자가 정보삭제, 반박게재 요청을 할 수 있을 뿐 임시조치의 요청만 할 수 있는지에 대하여는 명시적인 규정이 없는데 이러한 명시적인 규정이 없음에도 불구하고 피해자가 임시조치만을 요구할 수 있는지, 한편 임시조치는 문리적인 해석상

단순히 임시적으로 행하는 조치임에 불과한데 이러한 임시조치에 피해자가 정보삭제의 요청까지 포함한다고 해석할 수 있는지가 검토되어야 함

○ 정보의 삭제 요청 관련 개선 사항

- 정보의 삭제 요청에 임시조치가 포함되는지 여부 : 현행 정보통신망법 제44조의2에 따르면 피해자의 정보삭제 요청에 대하여 정보통신서비스 제공자는 해당정보의 삭제 또는 임시조치가 가능하다고 볼 수 있는데, 제44조의2 제2항에 따르면 “정보통신서비스 제공자는 해당 정보의 삭제 요청을 받으면 지체 없이 삭제·임시조치 등 필요한 조치를 하고”라고 규정하고 있고, 제4항에 따르면 “정보통신서비스 제공자는 제1항에 따른 정보의 삭제 요청에도 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”고 규정하고 있는바, 피해자의 정보삭제 요청에 대하여 해당 정보 삭제 또는 임시조치를 할 수 있는 것으로 보임

○ 정보의 삭제 요청에 반박게재가 포함되는지 여부

- 피해자가 삭제요청을 했는데 정보통신서비스 제공자가 피해자의 의사를 자의적으로 해석하여 반박게재가 포함되었다고 볼 수 없다고 생각되고, 반박게재의 경우 그 대상이 정보게재자에 대한 것이고, 단순히 정보의 유통을 관리·운영하는 정보통신서비스 제공자가 피해자의 반박문을 게재하는 것이 아니라 오히려 피해자가 자기의 입장을 게재하면 될 것이어서 반박게재를 요청하는 것이 실효성이 있는지도 의문임. 반박게재의 요청은 피해자가 직접 해당 가해정보에 대한 반박글을 게재하는 것이 훨씬 효과적이고, 피해자가 정보통신서비스 제공자에게 반박 게재 요청을 하는 실제 사례가 거의 없을 정도로 드물어 반박게재 요청은 실효성이 떨어지는 것이 사실임

- 한편, 이러한 반박게재의 요청에 정보삭제 또는 임시조치가 포함되는 것으로 해석할 수는 없음. 따라서 반박게재의 요청은 실제 사례가 거의 없고 실효성 측면에서는 효과가 없지만 정보게재자가 정보게재를 관리하는 경우에만 극히 제한적으로 인정될 수 있으며, 이러한 반박게재의 요청에 정보삭제 또는 임시조치가 포함되는 것으로 해석할 수는 없으므로 이에 대하여 명확하게 규정하는 것이 필요함

○ 임시조치의 요청

- 현행 정보통신망법은 피해자의 임시조치 요청 또는 피해자가 임시조치만을 요청한 경우 정보통신서비스 제공자는 이에 대하여 어떻게 할 것인지에 대하여 아무런 규정이 없음. 임시조치는 현행법상 사생활 침해나 명예훼손 등 권리를 침해받은 피해자가 정보통신서비스 제공자에게 정보의 삭제 등을 요청한 경우 정보통신서비스 제공자가 하는 필요한 조치 중의 하나로서 행해지고 있음
- 따라서 정보의 삭제 요청, 반박게재 요청에 대응하는 독자적인 임시조치 요청권을 부여할 필요가 있으며, 임시조치는 정보의 삭제 요청, 반박게재 요청에 대응하는 독자성을 부여할 필요가 있음

○ 정보통신망법 제44조의2 피해자의 요청 내용의 구체화

- 피해자의 요청을 정보 삭제 또는 임시조치를 할 수 있도록 구체화하고 정보 삭제의 경우 정보통신서비스 제공자는 정보를 삭제하거나 임시조치를 할 수 있도록 명확히 하는 것이 필요함

□ 임시조치에 따른 가해자의 권리보장

○ 이의제기 이후의 절차

- 피해자의 요청에 따라 정보통신서비스 제공자가 임시조치를 취하고, 가해자가 이러한 임시조치에 대하여 이의제기를 한 경우 이의제기의 대상은

임시조치를 취한 정보통신서비스 제공자임. 이러한 이의제기에 대하여 정보통신서비스 제공자는 이의제기에 대하여 이의기각을 하거나 이의를 인용하는 결정을 하여야 하는데 사실상 정보통신서비스 제공자의 가해자의 이의제기에 대한 판단은 법적인 판단을 의미하는데 정보통신서비스 제공자는 이러한 법적인 판단을 하지 않을 것이며, 이를 판단할 능력을 가지고 있지 않음

- 결과적으로 가해자의 이의제기 또는 이의신청에 대한 판단 기관은 방송통신심의위원회 내지 한국인터넷자율정책기구라고 보여지나 한국인터넷자율정책기구는 현재 사무처 직원이 4명에 불과하고 정책위원이 이를 결정할 수 있으나 이러한 법적인 판단까지 하는 것은 한국인터넷자율정책기구의 현재 여건상 불가능하다고 보여지므로 현재는 이러한 법적인 판단을 할 수 있는 기관은 법원을 제외하고 방송통신심의위원회가 유일하다고 보여짐
- 따라서 단순히 이의제기 또는 이의신청을 인정해서 정보통신서비스 제공자가 법적인 판단이 어렵거나 당사자 간 분쟁의 여지가 있어 임시조치를 한 것을 다시 정보통신서비스 제공자로 하여금 판단하는 것도 논리적으로 맞지 않으므로 가해자의 이의제기 또는 이의신청을 문리적으로 파악해서는 곤란하고 오히려 방송통신심의위원회에 심의신청을 하는 것으로 보는 것이 타당할 수 있음
- 가해자의 이의제기 또는 이의신청은 단순히 정보통신서비스 제공자에게 임시조치의 적법성 또는 위법성에 대한 판단을 구하는 것이 아니라 가해자가 게재한 정보의 적법성 또는 위법성에 대한 심의요청을 의미하는 것으로 해석해야 함
- 가해자의 이의제기 또는 이의신청의 대상은 해당 정보에 대하여 필요한 조치를 취한 정보통신서비스 제공자이지만 방송통신심의위원회의 심의가

어떤 식으로든지 개입되어야 최종적으로 해결이 되므로 이에 대한 이론적 구성에 대한 고민이 필요

□ 임시조치와 명예훼손분쟁조정 및 심의결정의 연계 필요

○ 임시조치 이후의 중국적인 결정의 필요성

- 임시조치는 문리적인 의미로 중간적인 조치 내지 잠정적인 조치를 의미하므로 필연적으로 중국적인 결정을 예고하고 있음. 문제되는 정보로 인하여 피해자가 요청하던 정보통신서비스 제공자가 자체적인 판단에 따라 임시조치를 취한 경우 해당 정보와 관련하여 당사자 간 분쟁이 최종적으로 해결된 것은 아니므로, 해당 정보에 대하여 당사자 간에 자율적으로 분쟁이 해결되거나 아니면 제3의 공적인 기관으로부터 해당 정보와 관련된 법적인 판단이 이루어져야 함

○ 임시조치(중간결정)- 조정성립(중국결정) 구조

- 임시조치를 취한 이후에는 당사자 간 자율적인 분쟁해결이 가능하도록 명예훼손분쟁조정부에 분쟁조정을 신청할 수 있도록 하여 임시조치와 명예훼손분쟁조정부에서 이루어진 조정안이 당사자가 수락하여 최종적으로 조정이 성립하면 임시조치와 명예훼손분쟁조정부를 조정성립이 중국결정이 되는 구조를 가지므로 중간결정과 최종결정의 2단계 구조가 성립

○ 임시조치(중간결정)- 심의결정(중국결정) 구조

- 임시조치의 대상 중 심의대상 정보와 일치하는 정보의 경우 즉, 사람을 비방할 목적의 명예훼손정보는 임시조치 후 심의절차를 거쳐 최종적인 결정을 거칠 수 있음을 의미

○ 소 결

- 임시조치는 중간적이고 잠정적인 결정이므로 이후에 중국적인 절차가 필요하며, 현행 정보통신망법상 분쟁조정절차와 심의절차가 중국적인 절차가 될 수 있음
- 사생활 침해 또는 명예훼손 등 권리를 침해받은 피해자는 정보통신서비스 제공자에게 임시조치를 요청하고, 임시조치 후 피해자 또는 가해자는 명예훼손분쟁조정부에 분쟁조정을 신청할 수 있고, 한편으로 비방할 목적의 명예훼손 정보인 경우에는 방송통신심의위원회에 심의를 신청할 수 있을 것으로 보임
- 따라서 임시조치와 분쟁조정절차 또는 심의절차간 연계에 관한 규정이 필요

□ 임의의 임시조치의 폐지

- 임의의 임시조치제도는 정보통신서비스제공자의 상시적인 모니터링을 요구하는 과도한 규제인 점, 그로 인하여 이용자의 정보의 자유의 침해 정도가 큰 점, 그리고 이 제도를 제대로 운영하지 못할 경우에는 이 제도에 근거하여 정보게재자 또는 피해자에게 손해배상책임을 하여야 되는 문제 등으로 인하여 폐지하는 것이 적당함
- 또한, 이 제도는 현재 사문화되어 있어 굳이 제도를 유지할 필요성이 없음

## 제 5 절 인터넷 자율규제의 활성화 방안

### 1. 현황 및 문제점

□ 우리나라 인터넷 자율규제의 개념

- 자율규제라는 용어는 법적 규제 또는 정부규제에 대응한 말로써, 규제의 대상이 되는 해당 문제와 직접적인 이해관계가 있는 당사자가 스스로 규제

권을 행사하는 것을 의미하는데, 특히 매체 내용규제와 관련하여 널리 쓰이고 있음. 다만 이해관계자의 자발적인 규제 보다는 “국가에 의하여 규제의 권한을 형식적으로 위임하는 경우”를 지칭하는 것으로 이해함.<sup>8)</sup>

○ 인터넷 자율규제의 특징

- 인터넷은 다른 매체와 달리 기술적 특성이 두드러지고, 다수의 적극적 참여를 통한 다양한 이해관계자의 관련성이 크고, 국제적인 문제를 항상 내포하고 있다는 점에서, 하나의 국가를 전제로 하는 전통적인 내용 규제방식인 법적 규제보다는 당사자들의 자율적인 규제방식이 보다 친한 것으로 인식되고 있음
- 국제적으로 인터넷매체에 대한 규제방식은 다른 어떤 매체와 비교하더라도 자율규제방식이 선호되고 있는 것으로 보이는데, 인터넷매체의 개방성과 공유성이라는 매체특성이 규제방식에도 나타난 결과라고 할 것임

□ 우리나라 인터넷 자율규제의 현황

○ 정보통신망법의 규정

- 정보통신망법에서는 “자율규제”라는 제목하에, “정보통신서비스 제공자 단체는 이용자를 보호하고 안전하며 신뢰할 수 있는 정보통신서비스를 제공하기 위하여 정보통신서비스 제공자 행동강령을 정하여 시행할 수 있다.(제44조의4)”라고 규정하여, 자율규제의 내용을 일응 규정하고 있는 바, 동 조문이 규정하고 있는 자율규제의 목적은 ”이용자보호“ 및 ”정보통신서비스제공의 안전성과 신뢰성 보장“에 있다고 할 것이고, 그 자율규제의 구체적인 내용으로는 ”정보통신서비스제공자 행동강령“을 해당 단체가 정할 수 있는 것으로 규정하고 있음

---

8) 유정석·김용국·고아라(2010.8.31), 인터넷 콘텐츠의 공적규제와 자율규제 간의 협력모델 개발, 방송통신위원회 연구보고서, 36면

- 현행법을 검토하건대, 인터넷서비스에 있어서의 자율규제의 목적은 “이용자보호” 및 “인터넷서비스 제공의 보장”으로 잘 설정되어 있고, 다만 자율규제의 핵심사항인 정부나 기업, 이용자의 역할에 대한 구체적인 내용이 부족한 것으로 보이며, 물론 자율규제의 법적 효력이 강제성을 띠지 않는 본질상 보다 구체적이고 상세한 내용을 규정하는 것이 특별한 의미가 있을 수 없다는 반론도 있을 수 있으나, 자율규제의 방향과 지침을 제공하는 측면에서 보면 보다 구체화하면 할수록 의미가 있다고 할 것임
- 그 밖에도 명예훼손 등 권리침해정보에 대한 정보통신서비스제공자의 임시조치제도는 정보통신망법에 규정되어 있지만, 해당 정보통신서비스 제공자가 피해자의 요청이 있는 경우에도 반드시 임시조치를 취하여야 할 법적 강제장치가 마련되어 있지 않고, 실무에서도 이를 자율적인 게시물 규제방식으로 이해하고 있는 이상 이 제도도 광의의 자율규제의 하나라고 이해할 수 있음
- 그 외에 인터넷서비스의 자율규제는 아니지만, 각 개별법에서 자율규제의 방향, 내용을 설정하는 입법례는 다수가 있음

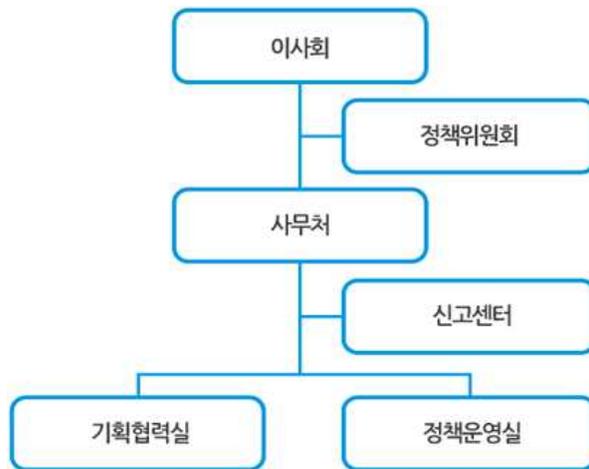
○ 한국인터넷자율정책기구(KISO)의 활동

- 한국인터넷자율정책기구(이하 KISO라 함)는 2009.3. 국내 7개 포털사의 협의로 발족되었다가, 현재는 6개의 회원사로 구성되어 있다. 동 기구는 인터넷 사업자 공동의 자율규제를 실현하고 동시에 인터넷 사업자 공동의 사회적 책무 및 공공선을 구현하기 위하여 설립되었음. 동 기구는 이사회, 정책위원회, 사무처로 구성되어 있는데, 회원사 대표로 구성되는 이사회가 최고의사결정권한을 가지고 있고, 정책위원회는 외부의 전문가와 회원사의 게시물관리 책임자 등 총 11인으로 구성되어 실질적인 KISO의 정책방향을 정하고 지침을 제시하고 있다. 2010년 7월 현재 정책결정사항은 25건이고, 그중에서 회원사의 게시판 정책의 규범으로 작용

하는 “정책결정”을 다수 내놓기도 하고 있음. 정책결정 내용은 홈페이지(www.kiso.or.kr)를 통하여 공개되고 있고, 활동사항은 「KISO 저널」이라는 온라인 정기 발간물을 통하여 이용자가 파악할 수 있음. 그 외 회원사의 게시물 중 불법, 불건전 게시물에 대한 신고접수 및 처리, 인터넷상의 각종 피해에 대한 상담과 신고를 수행하는 신고센터를 운영하고 있음. 신고센터에 신고가 접수되면 KISO에서는 회원사로 이첩하여 처리하고 처리결과를 신고자에게 통지함

- KISO가 출범한 지 얼마되지 않지만 사업자의 게시판정책의 중심으로 기능하고 있다는 점은 사업자들 사이의 정책의 혼선을 방지하고, 이용자의 예측가능성을 제시하고 있다는 점에서 상당히 긍정적으로 평가할 수 있음

<그림> 한국인터넷자율정책기구의 조직도



○ 한국온라인광고협회의 활동

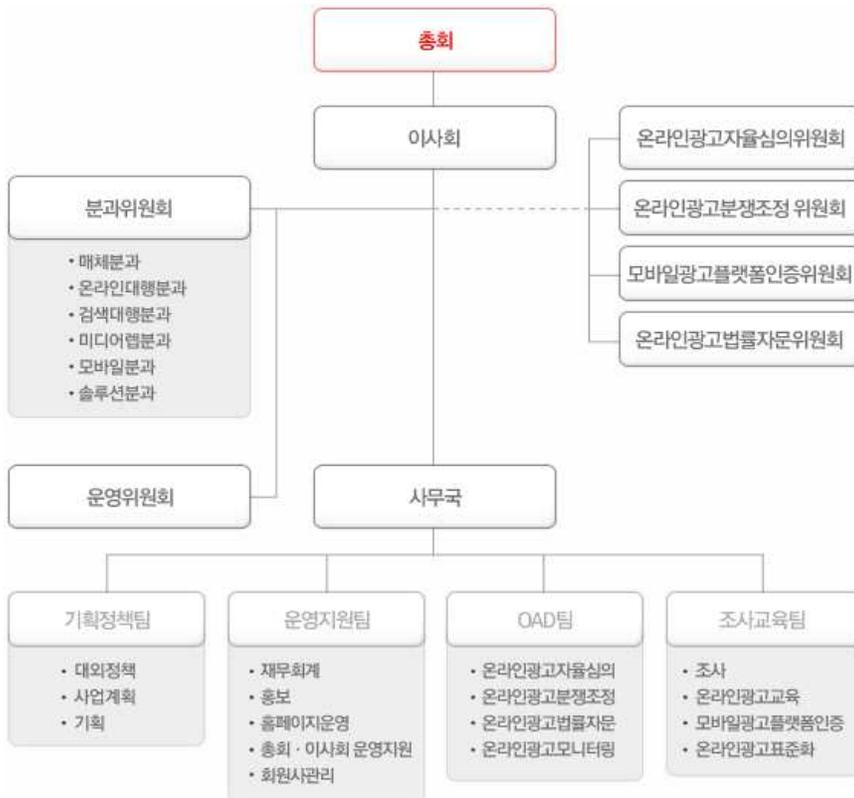
- 한국온라인광고협회는 2011. 8. 발족한 사업자단체로서, 인터넷매체를 통하여 집행되는 광고물이 전체 광고시장에서 차지하는 비중이 점차 증대하는 상황<sup>9)</sup>에서 부정클릭, 불법·유해광고의 유통 등의 역기능이 등장

9) 2011년도에는 인터넷광고시장이 종이신문시장(1조6312억원)을 추월하는 1조8168억원을 기록할 것을 예상하고 있다. 머니투데이신문, “내년 인터넷광고 시장, 종이신문 추월”, 2010.12.15.

함에 따라 인터넷광고업계의 사업자단체임. 동 기구는 인터넷광고 문화의 정착을 위하여 자체 모니터링과 자율심의를 통해 위법·유해, 불건전 광고물에 대한 시정을 권고하고 있으며, 광고 적정성 자문을 통해 광고 집행전에 발생할 수 있는 위법·유해광고물에 대한 사전예방 활동을 하고 있음. 산하 조직으로는 인터넷광고자율심의위원회, 인터넷광고정책협의회, 분쟁조정위원회, 사무국이 설치되어 있는데, 인터넷광고자율심의위원회에서는 사전심의 및 사후심의를, 분쟁조정위원회에서는 인터넷 광고에 대한 분쟁조정을 하고 있음

- 온라인광고협회는 2011년에 설립된 짧은 역사를 가졌지만, 관련 업계와의 유기적인 관련을 맺으며 인터넷광고의 사전심의와 분쟁조정을 통하여 인터넷광고의 정착에 상당한 도움을 주고 있는 것으로 보임

<그림> 한국온라인광고협회의 조직도



○ 관련 인터넷기업의 자율활동

- 각 포털사이트는 정관과 KISO의 정책방침, 정보통신망법 등 법규에 따라 음란 등 불법정보, 인터넷 명예훼손 등 권리침해정보, 청소년유해정보에 대한 삭제, 접근조치, 이용정지 및 이용해지 등의 자율적인 정화활동을 하고 있음

○ 정부의 자율규제의 지원

- 인터넷서비스에 대한 규제에 있어서 기존의 매체규제와 달리 자율규제의 가능성이 높아지고 있는 점을 감안하면 정부의 적극적인 자세 전환이 필요하다고 할 것인지만 아직은 미흡한 것으로 보인다. 최근 인터넷매체가 우리 생활의 중요한 부분으로 자리잡아 인터넷문화가 성숙된 점에서 보면 이제는 불법정보나 권리침해정보에 대한 규제제도 전반에 대한 재검토를 거쳐 대폭적인 민간으로의 규제 이양을 추진할 시기가 된 것으로 생각됨

□ 우리나라 인터넷 자율규제의 문제점

- 인터넷매체가 새로운 매체라고 하지만 인터넷서비스에 있어서도 자율규제의 역사와 제도가 일천하다는 점이 문제인데, 결국 규제의 역사와 제도는 기존의 매체의 경험에서 잉태하기 마련인 점을 감안하면 다른 매체의 경험을 잘 살리는 것이 중요함
- 현황에서 보았듯이 KISO와 한국온라인광고협회가 한국의 일천한 환경에서 자율규제의 싹을 틔운 점은 평가할 만하고, 다만 KISO의 한계점을 중심으로 문제점을 요약하면<sup>10)</sup>, 회원사의 범위가 협소하다는 점, 행동강령의 부재로 인하여 회원사에 대한 구속력의 한계가 있는 점, 정책위원회의 구성에 있어서 회원사로부터의 독립성 확보의 한계를 들 수

10) 유정석 외, 위 연구보고서, 60-62면

있는 점, 회원사의 펀딩만으로 운영되는 점, 공적 심의기관 등 정부영역과의 공식적인 협력네트워크 또는 협력모델의 부재 등을 들 수 있음

## 2. 대안 제시

### □ 인터넷 자율규제에 대한 법적 정비 방안

- 현행 정보통신망법상의 자율규제 규정만으로는 지원, 실효성 등 여러 가지 문제가 발생되므로, 인터넷 자율규제를 활성화시킬 수 있는 입법적 보완이 필요하다고 할 것임
- 조문제목을 자율규제로 표현하고 그 내용을 구성하는 방식과 조문의 본문에서 자율규제의 내용을 반영하는 방식 2가지의 입법방식이 대비되고 있음. 최근 “저탄소 녹색성장 기본법”에서는 “규제의 선진화”라는 조문 내용을 사용하고 있는 것을 잘 되었다고 할 것임
- 자율규제 지원체계 수립시의 유의사항
  - 자율규제의 지원체계 수립시에는 아래와 같은 유의사항에 따라, 자율규제의 목적, 방법, 주체, 내용, 효과를 면밀히 구성하고, 그에 따라 각 체계에 부합하는 국가(정부)의 지원체계가 대응되어야 함. 첫째 자율규제의 본질이 관련 이해관계자들의 자율적인 의사결정에 따르는 것인 이상 자칫 지원 및 진흥이라는 이름으로 자율규제를 강요하는 오류를 범하여서는 아니되고, 둘째 정부는 어떤 경우에도 자율규제의 후원자의 지위에 있음을 잊지말고 최소한의 간여에 그치도록 하여야 하며, 셋째 자율규제 관련 이해관계자들이 적극적으로 자율규제에 참여할 수 있도록 다양한 인센티브 등 장려책을 강구하여야 하며, 넷째 가능한 한 다양한 자율규제의 내용을 제시하여 관련 이해관계자들이 이를 필수사항이 아닌 선택사항으로 받아들일도록 하여야 함

○ 자율규제 지원체계의 구성

- 자율규제의 목적 : 자율규제의 목적을 어떻게 설정할 것인가, 즉 자율규제의 내용별로 해당 제도의 목적을 합리적으로 정하는 절차
- 자율규제의 방법과 내용 : 자율규제의 내용과 범위를 정하는 절차
- 자율규제의 주체 : 해당 인터넷사업자, 협회, 이용자단체 등 자율규제의 주체를 제도별로 합리적으로 구성하여야 함
- 자율규제의 효과 : 자율규제에 따른 법적 효과를 어떻게 구성할 것인가 하는 문제로서, 정부규제에 대비하여 특정한 법적 효과를 부여하지 아니할 경우에는 규제의 효율성을 담보할 수 없는 만큼 효과를 어떻게 구성할 것인가가 중요한 문제임

## 제 6 절 본인확인제 개선방안

### 1. 현황 및 문제점

□ 본인확인제의 문제점

- 정보통신망법은 게시판에 정보를 게재하기 위하여는 일정한 규모 이상의 웹페이지를 운영하는 정보통신서비스제공자에 대하여 본인임을 확인하는 조치를 할 의무를 부과하고, 그 의무를 위반한 때에는 방송통신위원회로 하여금 과태료 등의 제재를 할 수 있도록 한 제도를 두고 있는데(제44조의5), 이를 정보통신망법상 게시판 본인확인제 또는 제한적 본인확인제라고 함
- 이 제도에 대하여는 제도 도입당시부터 표현의 자유에 대한 제한 특히 이 제도가 인터넷실명의 한 유형이라는 점에서 반대론자의 집중적인 비판을 받았고, 그에 반하여 동 제도가 인터넷상 역기능을 예방하기 위한

필요최소한의 조치로서 본인임을 확인만 할 뿐 실명을 드러내는 것이 아닌 만큼 인터넷실명제라고 할 수 없고 표현의 자유에 대한 과잉침해라고도 할 수 없다는 찬성론의 지지를 받기도 하였음

- 이에 따라 본인확인제에 대하여는 현재 헌법재판소에 2건의 헌법소원이 제기되어 심리중에 있음
- 본인확인제의 문제점은 우선 헌법적으로 많은 논란이 빚고 있는 ‘인터넷실명제’로 국민들이 인식하고 있다는 점이고, 그로부터 많은 헌법적 쟁점이 도출되고 있다는 점임. 어떤 제도이든 지고지선의 제도가 있을 수는 없지만 많은 국민들의 주된 관심사의 대상이 되는 것이 흔치 않는 실정에서 인터넷실명제에 대한 논란은 마치 국가가 국민의 표현의 자유를 일방적으로 무단히 침범하고 있는 것으로 오해를 빚고 있다는 점에서 이견 본인확인제가 실명제로 오인받는 것 그 자체가 문제인 것임
- 이로부터 인터넷실명제와 관련되는 표현의 자유, 인터넷에 대한 제반 문제점이 제기될 수 있는 것임
- 제도의 구성요건 자체에 관한 문제로서도, 첫째 본인확인이 무엇을 의미하는지 분명하지 아니하고, 둘째 이 제도의 대상자로 확정되는 절차와 내용이 명확하지 못하다는 문제, 즉 일일평균이용자수의 산정방법이 명확하지 아니하며, 셋째 본인확인제를 국제적으로 우리나라만이 시행되고 있는 상황에서 외국업체에의 적용이 국제적인 인터넷정책에 대한 몰이해로 비추어짐으로써 외국업체의 수범거부를 불러일으키고 그로 인하여 국가의 행정권이 미치지 못하는 경우에는 국내외업체에 대한 적용의 형평성 문제로 비약되고 있다고 할 것임
- 결국 본인확인제의 제도 자체의 문제점을 해소하지 못하면, 표현의 자유에 관한 본질적 문제 이전에 기본권 제한에 있어서의 과잉금지의 원칙에 위배될 위헌의 소지가 있다고 할 것임

- 개인정보보호와 관련하여, 현행 제도가 본인확인시 주민등록번호 등 개인정보의 수집을 발생케 하여 최근 대규모로 발생하는 국민의 개인정보 유출 사건의 원인을 제공하고 있다는 시각이 있음
  - 그러나 이러한 시각은 개인정보 침해 결과와 관련이 있다는 정도의 비판이 가능할 뿐, 본인확인제도로 개인정보의 수집이 대규모로 발생되었다고 단정할 수 없음. 이는 우리사회에 만연한 주민등록번호의 수집 등의 관행에서 비롯된 것으로 보는 것이 타당함

□ 본인확인제 및 실명확인제에 대한 헌법 재판 경과

- 본인확인제 헌법재판 소송경과
  - 정보통신망법상 본인확인제에 관하여 2010헌마47호 사건(청구인 손대규 외), 2010헌마252호 사건(청구인 주식회사 미디어오늘) 등 2건의 헌법소원이 제기되어 현재 재판 계속 중에 있음. 이 사건들은 현재 청구인과 이해관계인이 각 주장을 담은 청구서 및 의견서를 제출하고 공개변론까지 한 상태임
  - 헌법상 쟁점은 익명표현의 자유의 침해 여부, 과잉금지의 원칙 위배 여부, 인터넷언론의 자유 침해 여부, 사생활의 비밀 침해 여부, 개인정보 자기결정권의 침해여부, 평등권의 침해 여부 등에 관한 것으로써 두 사건 모두 동일하다고 할 것임
  - 2010. 7. 8. 헌법재판시에 열린 공개변론시에 논의사항을 보면, 먼저 청구인측의 주장 요지는 익명표현의 자유를 제한하고, 사생활의 자유 및 자기정보통제권을 침해하며, 표현에 대한 사전검열 및 내용적 규제라는 주장에서, 제도의 효과에 대한 아무런 근거 없이 글쓰기 자체를 규제하고, 다양한 대체방법이 있으며, 개인정보 도용 및 국가기관 수집이 가능한 점을 강조하였다. 청구인측 참고인은 명백하고 현존하는 위험행위가 아닌

표현 자체에 대한 강제적 제한이며, 최근 공선법 판결과 달리 이용자 선택권이 없는 사전검열이고, 합법적 게시물에 대한 명백한 위축효과가 발생하고, 아이피 추적 등의 대안이 존재함에도 법적요건 없이 신원정보가 요구되고 있음을 밝혔다

- 이에 대하여 이해관계기관인 방송통신위원회의 대리인은 인터넷상의 익명성 폐해에 대책이 미흡한 상황에서 국가적 최소 규제의 필요성 및 국민적 공감대 속에서 도입된 제도로서, 이 제도는 입법목적의 정당성과 특별한 대체수단이 없다는 점을 고려할 때 적절한 방법으로, 최소침해 원칙을 위반하지 않으며, 법익 균형성이 인정된다고 주장하였다. 이해관계인의 참고인은 실명이 표출되지 않는 점은 실명제에 비하여 익명표현의 자유를 최소한으로 침해하는 수단으로, 방법의 적절성이 인정되고, 익명성 폐해에 대한 사후 피해 구제수단을 마련 측면에서 이용자 기본권 침해가 아닌 피해자의 개인 기본권 보호적 법률임을 진술하였음
- 공개변론시에 양측의 대리인 및 참고인 그리고 재판관의 질문과 답변을 통하여 대두된 주요 쟁점을 보면 대체로 입법목적에 따른 방법의 적절성 및 최소침해성, 강제적 사전검열 및 표현의 자유침해가 판결의 주된 요지일 것으로 예상을 할 수 있음.
  - 구체적으로 보면, 방법의 적절성과 관련하여, 본인확인제 실시에도 악성댓글이 명백히 감소했다는 효과성 근거 및 개인정보를 도용하여 악성 게시물을 작성한다면 본인확인제의 실효성에 한계에 대한 의문이 제기되었음
  - 다음 표현의 자유 침해와 관련하여 명예훼손·권리침해 대응이라는 본인확인제의 입법목적은 표현의 자유에 우선할 수 있는 것이라는 의견이 제시되었고, 최소침해의 원칙과 관련하여 명예훼손 등을 방지할 대체 수단이 존재하는지 여부가 문제되었고,

- 또한 사전검열여부와 관련하여 공직선거법상 실명확인제에 대한 판결은 후보자에 대한 찬성·반대글에 대한 이용자의 판단으로 선택이 가능함을 전제로 하지만, 본인확인제는 이용자의 모든 표현 자체에 대한 강제적 사전규제인 점에 차이가 있다는 논의도 있었음
  - 기타 제도의 내용과 관련하여 일일평균 이용자수 10만 명에 대한 통계적 산출 방식의 합법성이 가지고 있는지, 해외사업자에 대해 적용이 어렵다면 국내사업자에 대한 역차별이 되고 인터넷 산업의 발전 저해 가능성이 있는 것이 아닌지 하는 논의도 있었음
- 공직선거법상 실명확인제에 대한 재판 결과(헌재 2010. 2. 25. 2008헌마 324 등 사건)
- 공직선거법은 선거의 공정성을 확보하기 위하여 인터넷홈페이지 등의 게시판이나 대화방 등에 정당 및 후보자에 대한 정보 등을 게시하는 경우에는 그 게시자의 실명확인을 받도록 하는 제도를 도입하고 있는데 (제82조의6), 이는 인터넷상 게시판에 대한 규제정책이라는 점에서 정보통신망법상의 본인확인제와 매우 유사하다고 할 것임. 이 제도는 2004. 3. 12. 「공직선거 및 선거부정방지법」에서 처음으로 도입되었으므로, 2007년 정보통신망법에 도입된 게시판 본인확인제 보다 앞선 제도라고 할 것임
  - 이 제도에 대하여 도입당시부터 인터넷실명제의 유형으로써, 익명표현의 자유, 사전검열금지 등 표현의 자유, 사생활의 비밀과 자유, 자기정보관리통제권, 평등권, 언론의 자유 등의 기본권을 침해한다는 이유로 많은 헌법상 논란을 겪다가 2008. 4. 22. 및 2009. 2. 26. 2건의 헌법소원이 제기되었고, 그에 대한 장기간의 심의를 거쳐 2010. 2. 25. 동 사건에 대한 헌법소원 기각 결정이 내려졌는바, 청구인의 주장에 대하여 대부분 합헌취지의 판단을 하였음

## 2. 대안 제시

### □ 수정 준치안

- 현재의 제한적 본인확인제의 문제점을 시정하여 준치시키되, 특히 개인 정보 침해를 막고 주민등록번호 수집의 폐해를 방지하기 위하여 본인확인 의 개시부터 종료시까지의 전단계에서 주민등록번호의 직접적인 입력 및 수집·보관·연동을 금지하고, 한편 제도의 명칭도 인터넷실명제의 오해 를 불러일으킬 소지가 있는 본인확인제의 명칭을 변경하는 것도 포함됨
- 구체적인 내용을 보면, 주민등록번호를 수집하는 것을 금지하고, 인터넷 실명제로 오해될 수 있는 명칭을 변경하는 것(예컨대 ‘정보통신서비스 제공자의 게시판정책 등’)이 포함됨
- 이 제도는 주민등록번호의 수집으로 인하여 발생하는 문제는 해결되지 만, 본인확인조치가 가져오는 표현의 자유에 대한 제한 문제와 같은 본 질적인 문제를 해결할 수는 없고, 주민등록번호 이외의 다른 개인식별 번호를 대체 사용하는 경우에는 동 식별번호의 사용으로 인한 문제는 여전히 남는다고 할 것임

### □ 전면 폐지안

- 현재의 제한적 본인확인제를 전면 폐지할 뿐 다른 대체적인 방안의 모 색을 하지 않는 방안임. 이 제도는 본인확인제로 인하여 발생하는 제반 문제점을 일거에 해결할 수 있는 장점이 있는 반면에 인터넷 역기능의 예방이라는 이 제도의 본 취지를 어떠한 방법을 달성할 수 있겠는가 하 는 본질적인 문제에 대한 고민을 해결할 수 없음

- 전면 폐지안에 대하여는, 이를 보완하는 사후구제 방안을 강화하여야 한다는 의견이 있음(이는 제3의견으로도 볼 수 있으나, 본인확인제 자체의 개선책이 아니므로 폐지안의 내용이라고 할 것임)
- 이 안의 주요 내용으로는, 정보통신망법에 명예훼손분쟁조정절차를 강화하고, 온라인절차에 관한 규정 신설, 간이한 절차의 활성화를 위하여 필요적 책임 감면 규정 신설, 불법행위 확인 시 관련 이용자 정보의 보존 명령 및 관련 사업자의 의무 신설 등이 포함되어 있음

□ 소 결

- 본인확인제의 전면 폐지가 바람직하다고 할 것이고, 본인확인제의 폐지에 따라 예상되는 문제점을 해결하기 위하여 이용자의 권리구제를 강화하는 방안을 마련하는 것이 필요함

## 제 4 장 글로벌 환경변화에 따른 산업규율 체계 변화

### 제 1 절 ICT 분야의 특수성과 융합기술의 산업화 현황

#### 1. ICT 분야의 특징

##### □ 기술발전의 전개 측면

- 기술발전의 속도와 폭이 빠르고 광범위함. 규범이 현실의 변화를 추적하여 실효적으로 규율하는데 한계가 있음. 그 결과 기술의 보호와 사회 전체의 후생의 균형을 조정하는 일이 다른 영역보다 곤란한 특징을 보임.
- 통합(integration)과 융합(convergence)이 활발히 일어나는 분야이기도 함. 융합은 IT 이외에 다른 분야에서도 목격됨. 금융이 대표적, 은행과 보험, 증권 간의 담이 붕괴되기 시작한지 오래이고 각종 융합상품이 출현하고 있음. 하지만, 유독 IT 분야에서 융합현상은 법적 이슈들을 많이 양산하고 있음. 자동차, 정보통신 등의 분야로 부터 의료, 교육, 도시건설 등 공공영역까지 활발히 전개됨. 그 결과 이전에 없던 사업자간 융합, 서비스간 융합, 기술의 융합, 규제기관의 융합 등이 발생하고 있으며, 그 결과 새로 형성된 시장과 규제관할권을 누가 차지할 것인지의 문제가 첨예하게 제기됨.

##### □ 시장의 구조와 관행 측면

- 네트워크 외부효과(Network Externalities or Network Effects)<sup>11)</sup>의 존재. 망외부효과, 또는 편승효과(bankwagon effect)라고도 함. 이런 효과는 심리적 요인뿐만 아니라 경제적 측면에서도 충분히 설명이 됨. 사용자가

11) 미국의 경제학자 베블린(Thorstein Veblen)이 1899년에 자신의 저서 「유한계급론」(Theory of the Leisure Class)에서 이 용어를 처음 언급함.

많은 재화나 용역일수록 경제적 가치가 비례하여 커지는 현상을 의미함.<sup>12)</sup> 네트워크효과가 존재하는 경제환경하에서는 초기의 조건과 초기의 선택이 향후 경쟁성패에 결정적 영향을 미치게 됨. 일단 선두주자의 기술이 산업내에 표준으로 결정되면, 기술세대(technology generation)가 다음 단계로 넘어가기 전까지는 경쟁의 승자가 쉽게 바뀌지 않게 됨. 그 결과 독과점사업자 출현이 용이한 구조이고, 높은 진입장벽, 배타적 거래 관행이 수반되기도 함.

- 기술에 대한 순발력있는 대응력과 국제표준과의 정합성을 동시에 고려해야 하는 분야이어서, 표준화 등에 따라 시장을 선점한 선발업체의 독점력 문제 또한 적절히 억제할 필요가 있음.

□ 지리적 측면: 국제적 기술이전 및 거래의 글로벌화

- 지식집약산업(knowledge intensive industry)으로서 기술의 이전이 용이하며 새로운 지식이 동일 산업내의 기업간 파급(spill over)되는 외부효과(externalities)가 존재함. IT산업내 기업간 교류확대 및 지식의 파급으로 비용의 하락을 유도하여 규모의 경제실현이 가능해짐.
- 지리적 장벽의 부재 및 완화, 탈국경화, 교통운송수단의 발달 등으로 국가적 섭외적 거래가 활발하며, 국내 기업의 외국진출 및 외국선진기술의 국내 유입이 원활이 이루어지고 있음.
- 통합과 융합이 가속화함에 따라 국경을 넘는(cross-border) 연대와 M&A도 증가하는 추세임. 예컨대 구글(OS, 플랫폼)은 소니(기기, 콘텐츠)와 전략적 제휴로, 애플은 iOS 기반의 개방(앱, 콘텐츠 개발자) 및 폐쇄형 기기와 수직적 결합으로, 그리고 케이블SO는 스마트TV용 STB를 통해 스마트 TV 플랫폼과 전략적 제휴로 스마트TV 시장의 변화를 주도해 옴.

12) 반대로 사용자가 적을수록 더 큰 가치를 느끼게 되는 경우를 Snob Effects라고 함.

- 부품 내지 세부분야의 국제분업 관계가 형성되어 상호의존성(supply-chain dependency)이 두드러짐. 일부 부품의 경우 표준화, 모듈화가 진행됨에 따라 생산요소의 가격 측면에서 우위가 있는 개도국의 생산이 활발함.

□ 최근의 국내 동향

- 한국의 경우 ICT 융합의 이머징마켓이자 신제품의 시장진입을 가능할 수 있는 테스트마켓으로서의 역할을 수행.
- 정보통신기기 면에서는 국제적 분업화가 심화되는 가운데 중국의 국제 경쟁력이 급속도로 증가하는 반면 애니메이션, 음반, 교육, 영화 등을 포함한 소프트웨어 및 콘텐츠 부문에서는 중국의 성장세가 크지 않은 반면 한국의 비교우위가 존재.
- 소프트웨어, 콘텐츠 등 정보통신기술의 개발 분야는 기술 및 노동집약적 산업으로 진입장벽 낮아서 중소기업이 대거 진출해 있음. 반면 정보통신기술을 유통하는 단계에서는 네트워크 내지 플랫폼이 요구되므로 주로 대기업이 진출해 있는 특징을 보임. 그 결과 정보통신기술의 유통업자(publisher)가 제작자(producer) 보다도 거래상 우월한 지위를 점하는 경우가 많음. 상당수 관행들이 현행법상 불공정거래로서 규제될 수 있음.
- 동반성장 및 상생협력, 공생발전 등의 정책목표를 설정하고 중소기업 보호정책의 드라이브가 강력히 가동중. 진입장벽 설치 및 계약의 체결, 이행과정에서 국가의 개입여지가 확장됨. 그 과정에서 다른 나라에는 없는 독특한 규제들이 신설되어 운용중임.

## 2. ICT 융합기술의 산업화 현황

- ICT분야는 산업별, 제품별 기술의 이전과 결합이 매우 용이하여 통합(integration)과 융합(convergence)이 매우 신속하고도 광범위하게 전개되고

있음. 자동차, 정보통신 등의 분야로 부터 의료, 교육, 도시건설 등 공공영역에 이르기까지 활발히 이루어짐.

#### □ 자동차산업

- 자동차 산업의 경우 IT를 편리성, 안전성, 성능 향상 등 차별화 수단으로 활용하고 있으며, 그 결과 자동차 업계의 자동차 기술 패러다임이 점차 ITS(지능형교통시스템, intelligent transport systems) 와 연계된 지능형 자동차 개발로 이동 중임. 이에 따라 국토해양부는 신규 제작차량에 대해 타이어 공기압감시시스템(TPMS) 및 자동차안정성제어장치(ESC)의 장착을 의무화하는 방안으로 ‘자동차안전기준에 관한 규칙’ 발표한 바 있음.
- 이를 통해 사업용 자동차의 교통사고 발생 주요 원인 중 첨단 안전장치(LDWS, AEBS, TPMS, ESC 등)를 장착하여 졸음운전, 운전부주의, 타이어 정비불량, 전복사고 등을 기계적/물리적으로 예방 가능하도록 개선될 경우, 교통사고 발생건수와 사망자수가 크게 감소할 것으로 기대됨.

#### □ 의료부문

- 의료정보서비스 시장을 보면 이미 의료기관의 원무 전산화가 2000년에 완전히 구현된 상태이며, 현재는 진료기록이나 임상 정보의 전산화가 진행 중임. 특히 의약분업 후 의료정보서비스에 대한 수요가 높아지면서 100여 개가 넘는 소규모 업체들이 대거 EMR(전자의무기록), PACS(의료영상전송) 등의 개발에 참여하면서 경쟁이 치열하게 전개되는 모습을 보였으나, 최근 수 년 동안 자연스러운 구조 개편이 일어나면서 최근에는 의료정보서비스 시장이 안정화되는 양상임.
- 또한 수요 측면에서는 인구의 고령화와 소득 수준의 향상으로 양질의 의료서비스에 대한 수요가 지속적으로 높아지고 있고, 의료시장 개방으로

국내 의료기관들의 경쟁력 강화에 대한 필요성이 제기되고 있음. 인구 고령화 및 성인병 발생 비율의 증가 등으로 인해 의료비에 대한 경제적 부담이 높아지면서 소비자들은 질병 예방이나 건강 유지 등을 위해 자발적으로 유용한 정보를 탐색하는 추세임.

- 국내의 경우 현재 U-Health에 필요한 화상 진료 시스템이라든지 전자청진기 등 기술적 인프라가 부분적으로 갖춰져 있음.

□ 도시건설 부문: 유비쿼터스도시

- 유비쿼터스도시(이하, U-City)는 국민 삶의 질과 지역 가치를 극대화하는 미래형 첨단도시로서, 물적 인프라 (예: 건설, 교통)와 함께 첨단 서비스를 제공하는데 필요한 논리적/기술적 인프라 (예: 정보통신망, 컴퓨터 HW, 기반 SW), 그리고 그 위에서 제공될 다양한 서비스를 동시에 설계, 시공, 운영되어야 하는 분야임.
- 국내에는 2008. 9 준공된 화성 동탄을 시작으로 약 39개 지자체(52개 지구)에서 U-City 건설사업을 추진 중이며, U-City 사업 각 분야에 따라 국토해양부와 행정안전부, 방송통신위원회 등이 관여하고 있음.

□ 지능형 로봇산업 부문

- 지능형 로봇산업은 첨단 신기술 분야의 복합체로 신산업 창출을 촉진하고 있음. 2007년 세계 로봇 시장은 2002년 이후 연평균 18.7%씩 증가하면서 81억 달러를 상회하였고, 2008년 국내 로봇산업 시장은 9,000억원대의 규모에 이룸. 정부는 2010년 「지능형 로봇개발 및 보급 촉진법」을 제정하여, 국내 로봇산업 진흥을 위한 사업을 추진하고 관련 정책 개발을 지원하고 있음.

□ 유통부문 등

- 유통업체를 비롯하여 언론사, 서울시 및 지방자치단체, 쇼핑몰, 도서, 뷰티업계, 박물관, 증권사, 전자결제 등 다양한 분야에서 QR코드 마케팅 시도.
- QR코드(2차원 코드)란 높은 판독률과 신뢰성을 보증하며, 종이를 미디어로 하며 미디어 작성이 용이함. 소스마킹(인쇄 및 TAG생성)에 인쇄하기 위한 비용 상승이 거의 없으며, 최근 들어 휴대전화 등 액정화면에 표시하여 그 확장성이 뛰어난 신기술로 발전
- 향후, 2차원 코드는 RF-ID와 적절한 융합을 통해, 어플리케이션 연동과 서비스 구현에 있어서 비용과 효율적인 측면은 물론 신뢰와 안정성 측면에서 최적의 시스템을 구현될 수 있을 것으로 전망
- 모바일폰 사용자의 80%이상이 QR코드 서비스를 이용하는 일본의 경우 영수증, 음식점 메뉴, 전단지, 마일리지카드, 부동산 정보 등 실생활 요소에서 활용 중.

□ 정보통신부문

- 방송·통신·인터넷 등 개별 미디어간 융합을 기반으로 사람 對 사물, 사물 對사물까지 통신의 영역이 확장되고 있으며 이를 활용한 상황 인식, 위치정보 파악, 원격제어/모니터링이 가능한 지능형 융합 서비스 출현.
- 우리나라는 e-Korea, u-Korea 계획 수립과 함께 광대역 통합망, USN 등 정보통신 인프라 고도화 및 지식 정보 서비스 확대 정책을 추진하고 있으며 부처별로 기후변화 등에 대한 국가적 대응 및 녹색성장을 위한 다양한 정책을 마련중임.

## 1) 클라우드 컴퓨팅

- 클라우드 컴퓨팅 서비스란 사용자가 언제, 어디서나 인터넷 접속을 통하여 IT자원을 제공 받는 IT서비스를 의미하는 것으로, IT자원을 소유하는 방식에서 임대로 전환하며 사용량에 따라 서비스 비용을 지불하는 신규 IT서비스임. 이를 통해 IT자원 구매 및 유지 관련 비용 절감의 효과를 창출할 것으로 기대되는바, 전세계 시장 규모는 '09년 796억 달러였으며, '14년 까지 연평균 34%씩 급성장하여 3,434억 달러로 성장할 것으로 예상됨.
- 향후 “모바일화”, “개인화”, “개방화” 등 IT트렌드에 맞춰 다양한 관련 신규서비스가 등장할 것으로 전망되고 있음.

## 2) 사물지능통신

- 사물지능통신(M2M)이란 주변의 사물이나 기기에 정보를 수집하고 통신을 가능하게 하는 장치를 설치한 후 이를 통하여 수집되거나 상호 공유되는 정보를 이용하여 사용자 혹은 사물 자체에게 정보를 제공하는 정보 서비스를 의미함.
- 전 세계 사물지능통신 시장은 '07년 기준 15조 8,000억원에서 '13년 50조 7,000억원 규모로 성장할 것으로 예상되고, 네트워크에 연결되는 사물은 약 25,000만개에서 1억 2,600만개로 5배 증가할 것으로 전망됨.
- 국내 시장의 경우 이동통신 3사가 주도해 원격검침, 차량제어, 사회안전망 지원, 무선보안 등에 주력하고 있으며, 2010.11월을 기준으로 이통사의 사물지능통신 서비스 실제 가입자 수는 약 175만 명이지만 잠재 수요는 약 1,450만 명에 이르고 있음.

### 3) 스마트폰

- 스마트폰을 통해 위치 및 지리정보를 활용해 다양한 서비스를 제공되면서 위치기반서비스가 새롭게 주목받고 있음. 과거 통신업계와 물류업계를 중심으로 이뤄졌던 사업자 신고도 스마트폰의 영향으로 모바일로 빠르게 이동되고 있음. 예를 들면 과거에는 휴대폰 위치정보를 이용한 사람 찾기 서비스나 전용 단말기를 이용한 차량관제 서비스가 주를 이뤘지만 최근엔 위치기반서비스와 소셜네트워크 서비스가 결합한 형태로 스마트폰을 이용해 내 주변의 맛집, 은행, 병원 등의 위치정보를 제공하는 서비스가 주를 이루고 있음.
- 특히 최근 GPS를 탑재한 스마트폰 사용이 보편화하면서 위치기반서비스(LBS, Location Based Service)를 제공하는 애플리케이션 수요가 전 세계적으로 확대되면서 국내에도 위치정보관련 산업이 급성장중임.

### 4) 스마트TV

- 스마트TV의 출현에 따라 종전의 지상파방송 시청은 물론 인터넷에 연결되어 VOD, 게임, 영상통화, 애플리케이션 활용 등 컴퓨터 기능이 가능한 TV로 점차 인터폰, 에너지 제어와 같은 스마트홈 기능까지 수행하는 등 소비자 편익을 극대화 하는 방향으로 진화되고 있음. 기기 사업자(예, 삼성전자)는 자체 플랫폼(OS와 앱스토어)을 통해 콘텐츠와 앱 공급자(CAP: Content and Application Provider)와 최종 이용자들을 연결하고, 제한적으로 공개된 생태계 내에서 자체 플랫폼의 통제력을 유지하면서 동시에 기기 기반 플랫폼 중심 생태계를 조성하고 있음.
- 이에 따라 스마트TV의 생태계 즉 가치사슬의 단계에서는 콘텐츠, 네트워크, 단말기 등 단계별 칸막이 내에서 경쟁이 아닌 플랫폼을 중심으로 다양한 형태의 경쟁이 형성됨.

## 제 2 절 ICT 융합산업 촉진을 위한 법제 개선

### 1. ICT융합 기술의 산업화에 따른 문제점과 법적 과제

#### □ 거래당사자간의 이해관계 충돌

- ICT 환경에서는 온라인 및 비대면거래의 비중이 날로 증가하고 있음. 그 결과 거래과정에서 의사의 불일치, 제품의 하자에 대한 분쟁 등이 끊임없이 발생함. ICT 분쟁의 경우 원인의 실체와 책임의 소재가 불분명하여 해결이 용이치 않은 특징을 보임. 이런 문제는 특히 스마트폰 등 ICT를 통한 금융거래에서 더욱 노골적이고 첨예화되어 나타나고 있음.
- 일례로 인터넷뱅킹 등 비대면 거래 비중은 계속 확대돼 '11년 3월 말 현재 86.2%에 달하며, 이 중 스마트 폰등을 이용한 모바일뱅킹 비중도 금액 기준으로 2007년 0.6%에서 '11년 1.4%로 늘었고 건수기준으로는 동기간 4%에서 8.4%로 증가하였음. 이에 더하여 근거리무선통신(NFC: Near Field Communication)<sup>13)</sup> 서비스는 스마트 지갑을 이용한 모바일지급결제를 크게 증가시킬 것으로 예상함.
- 문제는 전자화된 지급수단의 등장으로 인하여 최근에는 정보의 불법적 취득이라는 형태로 신종 금융사고가 급증하고 있다는 점임. 즉 스마트 금융의 빠른 성장은 금융의 편리성을 높여주지만 개인정보 유출 위험 등 불안 요인도 증가하는 상황임.
- 이에 관하여 현행 「전자금융거래법」 제9조 (금융기관 또는 전자금융사업자의 책임)에 관하여 접근매체의 위조·변조나 거래 처리 과정에서 발생한 사고에 대하여 원칙적으로 이용자의 고의·과실과 상관없이 손

13) NFC (Near Field Communication) : NXP세미컨덕터즈(구 필립스세미컨덕터즈)와 Sony가 개발한 13.56MHz대 근거리 무선통신 규격으로, 데이터 통신이 가능하다는 것이 특징임.

해를 배상할 책임을 부과하고 있음. 하지만 전자금융사업자의 책임규정에서 이용자의 고의·중과실에 관한 책임규정은 이용자에게 경과실이 있고 전자금융업자는 무과실일 경우에 전자금융사업자가 책임을 부담하는 것은 형평의 원칙에 반한다는 주장도 제기되는 실정임.

- 스마트폰 전자금융거래에서는 PC환경의 전자금융거래에서보다 높은 금융정보 유출가능성과 보안 위협, 스마트폰 단말의 분실가능성도 높게 존재하므로, 사고발생 시 책임 주체에 대한 재고려와 이에 대한 대책이 필요함.

□ 법적 근거 및 규제 기준의 부재

1) 클라우드 컴퓨팅의 경우

- 현행 정보통신망법 및 정보통신사업법 상 클라우드 서비스 제공자를 포섭할 수 있는 정의 규정이 부재함. 「정보통신망법」은 기존 정보통신 서비스 사업자들을 주요 규율대상으로 하고 있어, 클라우드 컴퓨팅 서비스 사업자가 적용대상으로 명시되지 않아 관련 사업자의 지위가 불명확하고, 서비스 이용자 보호를 위한 법적용에도 어려움이 있음.
- 또한 정보통신망법 시행령 제55조 이용자 보호 조치의 요청에 관한 약관사항에서는 이용자 보호조치 불이행에 따른 접속 제한 기간 등 보호 조치 내용, 부당한 접속 제한 등에 대해 약관 상에 명기하고 있지만, 약관에 포함하여야 하는 내용이 매우 제한적으로, 서비스 이용자의 권리 보호를 위해서는 부족한 실정임.

2) 사물지능통신의 경우

- 신흥 글로벌 통신사업 중 하나인 사물지능통신은 ‘20년 이전 전 세계 사물인터넷 연결 단말은 500억 개의 규모에 달할 것으로 전망되나, 관련 기술의 표준 및 비즈니스 모델 정립을 위한 법적 근거 부재

## 3) 스마트폰 사용 관련 위치정보 활용의 경우

- 스마트폰 확산에 따른 신기술 도입을 감안하지 않은 현행법의 적용으로 인해 사업 활동에 위법 소지가 발생하고 있음. 위치정보보호법에서 ‘개인위치정보를 수집하거나 이를 이용해 서비스 할 경우 구체적인 동의(제3자 제공 포함) 및 목적 달성 후 데이터 삭제 등을 하도록 명시하고 있으나, 스마트폰 어플리케이션을 통해 수집한 MAC어드레스에 대한 정의 때문에 법 적용 및 해석에 논란이 야기함.
- 위치정보보호법의 ‘개인위치정보’에 대한 정의를 ‘위치정보만으로는 특정 개인의 위치를 알 수 없는 경우에도 다른 정보와 용이하게 결합해 특정 개인의 위치를 알 수 있는 것을 포함한다’고 정의한 것에 근거하면, 위법행위가 성립됨 하지만, 업계에서는 MAC어드레스로 사람을 식별할 수 없고, 법에서 정한 ‘다른 정보와 결합할 가능성이 낮다’는 시각이 지배적임.

## 4) 스마트그리드의 경우

- 현행 「정보통신망법」에서 규정하고 있는 개인정보 보호 및 정보통신망 안정성 확보에 대한 규정을 준용하여 스마트그리드 구축 시 발생하는 개인 정보를 보호 할 수 있으나, 전력분야의 기반시설로써 정보통신망이 관련되지 않는 부분이 존재하거나 준용사업자와 관련하여서는 법률 공백 문제가 발생 할 소지가 있음 또한, 스마트 미터 등의 사용으로 개인에 대한 식별정보 외에 전력사용 정보, 행태정보 등 생활 패턴을 유추할 수 있는 다수의 정보가 수집·이용됨으로써, 이들 정보가 부정 수집·이용되는 경우에는 사생활 침해 등의 위험 발생하고 있음.
- 스마트그리드 구축을 통한 개인정보 침해 유형으로는 명의도용, 개인 행동 패턴의 파악, 특정 가전기구의 사용 행태 파악 및 가구 내 망 침투 등을 고려할 수 있음

- 스마트 그리드 구축 시 발생하는 개인정보의 보호와 관련하여 현행 「전기사업법」은 개인정보 보호에 관한 규정을 두고 있지 않으며, 「정보통신망법」상의 개인정보 보호 규정의 적용에도 해석상 어려움이 존재함.

#### 5) 망중립성 관련 규제의 공백

- 최근 스마트폰, 태블릿PC가 확산되면서 통신사의 전통적 수익 서비스인 음성통화, 문자메시지의 수익을 잠식하는 인터넷 서비스 사업자(CP, Contents Provider)들의 m-VoIP(모바일 인터넷 전화), 무료 메신저 서비스 등이 등장하게 됨. 여기에 인터넷 동영상 서비스 등 대용량 트래픽을 유발하는 서비스가 확산됨에 따라 통신사에게는 이를 수용하기 위해 망을 추가로 구축해야 하는 부담이 발생함.
- Internet Service Provider(이하, 'ISP')들은 자신들과 경쟁관계에 있는 서비스를 제한하고, 대용량 트래픽을 사용하는 이용자와 CP에게 망 구축비용의 일부를 분담해야 한다고 주장하고 있으나, 이에 대해 CP들은 공공재인 통신 인프라를 사용함에 있어 서비스 제한이나 투자비용 분담은 모바일 산업 활성화를 저해시킬 우려가 존재한다고 반대하고 있음
- 한편, 스마트폰 돌풍에 따른 3G 무제한 서비스를 제공으로 동영상 스트리밍 서비스 등 대용량 콘텐츠를 제공하는 애플리케이션이나 모바일 웹 서비스가 쏟아져 나오며 따라 데이터 트래픽이 폭증하고 있는 상황임. ISP들은 CP들이 자신들이 투자한 망을 이용해 사업을 하는 것은 무임승차기 때문에 대가를 지불해야한다는 입장이며, 이에 대해 CP들은 기술혁신의 기반이 되는 '망 중립성'을 훼손하게 되며 결과적으로 인터넷 산업을 위축시킬 것이라며 반대하고 있음.
- 또한 N-Screen 서비스를 구현하기 위한 디바이스인 스마트 TV에 대한 망 투자비 분담요구로 인해 신규 서비스인 N-Screen 서비스 활성화가

저해되는 폐단도 나타남. 이에 관하여 ISP들은 기존 디바이스 보다 5-10배 많은 트래픽을 제공하는 스마트 TV에 대해 망 부담금을 요구하고 있으며, 디바이스 제조사들은 대부분의 스마트기기들이 유무선 네트워크 기반에서 운영되고 있는 상황에서, 망중립성 원칙이 깨지면 스마트 기기들뿐만 아니라 IT 생태계 전반에 심한 불균형을 초래할 수밖에 없다고 주장하는 상황임.

- 문제는 현행법 상 망 중립성에 대해 직접적으로 규정한 법안은 존재하지 않다는 점이며, 방송통신위원회에서 마련·운영 중인 “망중립성 가이드라인”이 있으나, mVoIP(모바일인터넷전화), 스마트TV 등 민감한 현안은 반영되어 있지 않은 상태임. 전기통신사업법 상 망 중립성을 지향하고 있는 조항들이 있으나 ISP-CP간의 법안으로 보기 어려워 규제 공백이 존재한다고 볼 수 있음.

#### □ 정책추진 체계의 통합성 부족

##### 1) 공공 의료 정보 활용을 위한 의료정보의 연계 필요성

- 현행 「의료법」에서는 개인정보의 탐지, 변조, 누출을 금하고 있으나, 통계 및 공공의 목적으로 건강보험심사평가원 등에 집합되어 있는 의료정보를 활용할 경우 관련 산업의 아이템 발굴 및 연구개발에 큰 도움이 될 것으로 예상.
- 건강보험심사평가원, 통계청, 국민건강보험공단, 국립암센터 등 국가 기관을 비롯해 대형 대학병원 등은 고유 목적에 맞게 자료를 구축하고 있지만 이들 기관 사이의 자료연계 체계가 제대로 갖추어져 있지 않음

##### 2) 지능형 로봇산업의 경우

- 국가과학기술위원회는 ‘다부처 공동기획 사업 선행기획 연구결과 및 향후 추진방향’을 심의·의결하고 지능형 로봇을 범부처 R&D사업의 하나로

최종 확정된 상태임. 하지만 지능형 로봇은 예산소요액을 별도로 산정하지 않고, 지경부 로봇 원천 연구 개발 사업을 확대하는 것으로 제안하여 구체적인 소요예산 배분 및 실행 계획이 부재한 실정이기도 함.

### 3) 유비쿼터스도시 건설의 경우

- U-City는 미래형 도시라는 점에서 볼 때, 물리적 인프라 (예: 건설, 교통)와 함께 첨단 서비스를 제공하는데 필요한 논리적/기술적 인프라 (예: 정보통신망, 컴퓨터 HW, 기반 SW), 그리고 그 위에서 제공될 다양한 서비스를 동시에 설계, 시공, 운영해야 할 대상임. 그 점에서 U-City도 다른 융합산업 (예: 지능형 로봇)과 마찬가지로 다학제적 접근과 국가 차원의 범 부처적 사업 추진이 필요한 분야라 할 수 있음.
- 하지만 현행 ‘유비쿼터스 도시의 건설 등에 관한 법’은 건설 중심 시각에서 국토해양부 주도로 추진하고 있음. 그 결과 중앙정부는 물론, 각 지방자치단체가 공통된 개념적/논리적 프레임워크나 건설 및 IT 등에 대한 기술 표준이 미비된 가운데 사업을 추진함으로써 시행착오와 낭비요인이 발생하고 있다고 봄.

### 4) ICT중소기업 지원 부문

- 중소기업의 융합활동을 활성화하기 위해 「중소기업진흥에 관한 법률」 및 「중소기업기술혁신촉진법」에 근거하여 ‘기업 협동형 기술 개발 사업’, ‘기업 간 협력사업-협동화사업’, ‘중소기업 간 협업사업’, ‘이업종 교류 지원 사업’ 등을 지원하고 있음. 하지만 대부분 자금지원에 치중하고 있는 우리나라의 중소기업 융합 활동 지원 사업은 그 지원 규모가 작을 뿐만 아니라 융합 관련 지원 사업 간 연계성 또한 낮은 상황임.
- 산업융합촉진법의 경우도 융합신산업의 범위확정, 산업융합 R&D과제 선정 시 중소기업의 참여 가능성을 고려, 융합기업에 대해 자금·보증·

판로 등 포괄적 분야에서 지원이 가능하도록 명시하고 있으나, 중소기업청과 지식경제부 간의 중소기업 지원 방식 및 절차가 달라 중소기업 들에겐 오히려 혼란이 발생할 여지가 존재함.

#### □ 규제관할권의 중복

- ICT융합에 따라 종전의 분류체계에 어디에도 속하지 않거나 모두에게 속하는 새로운 상품 및 서비스가 출현하고 있음. 그 결과, 플랫폼에 해당하는 서비스 또는 사업자에 대해 어떤 법적 지위를 부여 할 것이며, 경쟁 서비스 및 사업자와의 규제 형평성 문제, 나아가 콘텐츠 심의와 망 중립성 문제를 어떻게 풀 것인가가 정책적 쟁점으로 지적되고 있음. 다양한 플랫폼의 형태에 따라 영향력과 서로 다른 특성을 가지고 있어, 일괄적인 법 적용에 따른 혼선이 야기되므로 기존의 서비스 및 사업자 분류체계의 변화가 요구됨.
- 이를테면 기존 방송통신의 서비스 분류체계에 따를 때, 스마트 TV의 플랫폼은 방송서비스와 통신서비스 두 개로 분류될 수 있으며, 그 결과 스마트TV 플랫폼사업자를 방송법에서 규정하느냐, 전기통신사업법 내에서 규정하느냐에 따라 법 적용의 혼선을 야기될 수 있음. 또한 앱 공급자(AP:Application Provider)가 다채널 실시간 방송이나 시청각 또는 영상 서비스 제공 시 제공 시 방송법 및 전기통신사업법에 따라 분류 또는 법 적용이 될 수 있음. 실시간 방송시청(예, TVing, 아프리카TV 등) 및 비디오요구형서비스(VoD, 예, Conting, 곰TV 등)를 제공하는(과금 및 고객정보 관리) 앱 등 다양한 플랫폼을 분류 적용할 수 있는 규제 체계도 정비되지 않은 상태임.
- 스마트 TV 앱 공급자가 방송사업자가 아닌 경우, 제공되는 콘텐츠가 시청각 또는 영상서비스이고 나아가 방송법상 규정된 정보라 할지라도 현

행 방송법의 내용 심의를 받지 않아도 됨. 따라서 내용심의와 관련, 스마트TV는 인터넷방송과 동일하게 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제41조, 42조(정보통신망을 통하여 유통되는 음란·폭력 정보 등 청소년에게 해로운 정보) 그리고 제44조(사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보)에 규정된 사항에 따라 방송통신심의위원회의 내용 심의를 받으면 됨. 기존의 심의 시스템에 따르면, 스마트 TV 앱 공급자가 제공하는 시청각 또는 영상의 콘텐츠는 실질적인 내용 심의의 공백으로 남게 됨.

## 2. ICT 융합환경에 대비한 법제 개선방안

### □ 법적 근거 및 규제기준의 수립 및 명확화

- 입법자가 ICT기술의 융합을 예견하지 못한 결과 기존의 법적 근거 및 기준이 불분명한 문제가 발생하는 영역에서 그 법적 근거 및 규제기준을 새로이 수립하거나 명확히 할 필요가 있음. 구체적으로는 아래와 같은 조치가 강구되어야 할 것임.

#### 1) 지능형 로봇산업 관련

- 지능형 로봇과 같은 융합초기의 제품은 시장자체가 미약하고 개발물의 품질도 초기형으로 아직 미흡하므로 정부 지원이 필요하며, 초기융합 제품에 대해 공공분야에 대한 판로 지원 규정의 적용이 필요함. 국가과학기술위원회가 최종 확정된 지능형 로봇 범부처 R&D사업은 방향 제시는 되었으나, 구체적인 소요예산 배분 및 타당하고 구체적인 실행계획이 마련되어야 할 것임.

#### 2) 유비쿼터스 도시 관련

- 개선방안 U-City에 대한 국가 차원의 기술 및 산업 로드맵을 설정하고 이를 주관할 범 정부 차원의 추진체제를 구축한 후, 기본계획을 수립,

시행하여야 함. U-City에서 제공될 서비스를 도출한 후, 이를 위한 U-City의 물리적/논리적 구성요소에 대한 공통 프레임워크 (또는 참조모형)를 우선 개발해서 시범사업을 통해 최적화 된 구현방안을 찾아낸 후 이를 확산시키는 식의 접근이 요구됨.

### 3) 클라우드 컴퓨팅 관련

- 방송통신위원회가 “클라우드 서비스 SLA<sup>14)</sup> 가이드”를 마련하여 운용하고 있지만, 지침서의 성격에 그치고 있어 실효성 확보를 위해 근거 법령 마련이 필요함.

### 4) 망중립성 관련

- 현행 방송통신위원회 마련·운영 중인 “망 중립성 가이드라인”을 보완할 필요가 있음. mVoIP 차단 문제 대한 우려가 다른 정보통신망 서비스 관련 규제에 대한 우려 보다 상대적으로 적고, 망 중립성 규제에 대한 효과가 불확실한 상황임. 따라서, 현재 방통위를 통해 마련·운영 중인 가이드라인에 mVoIP(모바일인터넷전화), 스마트TV 등과 관련한 내용들을 추가 보완하는 것이 바람직할 것으로 사료됨.
- 다만, 우리나라의 경우 통신시장의 공정경쟁 환경이 마련되어 있지 못하고, 통신사업자의 영향력이 큰 폐쇄적인 특성 때문에 모바일 산업 플레이어 간 동등한 지위의 경쟁이 힘든 상황이므로 시장 자율기능에 맡기기보다는 CP 및 이용자 중심의 규제관점을 설정할 필요가 있음.
- 망 중립성 가이드라인을 보완하기 위한 사항들은 아래와 같음.
  - 먼저 공정경쟁 환경 조성 및 이용자 편익보장을 위해 ISP에게 차단금지 및 차별금지 등 CP 및 이용자의 자유로운 망 접근성을 보장하는 의무를

14) SLA : 업체가 이용자에게 제공하는 서비스의 수준을 정량화 등을 통해 명확하게 제시하고, 이에 미달하는 경우 손해를 배상토록 하여 서비스의 품질을 보장하기 위한 약정을 의미함.

부과하되 효율적인 망 운영을 위한 트래픽 관리 권한을 부여할 필요가 있음.

- 헤비유저를 양산할 수 있는 App 개발사(CP, Contents Provider)의 입장도 중요하지만, 네트워크 용량을 토대로 안정적 품질을 제공할 의무가 있는 망사업자의 사업수익성을 병행 고려할 필요가 있으며, 특히 최근 카카오톡 등과 같은 무료 서비스의 제공을 통한 망 트래픽 점유, 3G 무제한 서비스 등으로 인한 소수의 헤비유저로 인한 문제점 등을 모두 고려하여야 할 것임.
- 아울러 점차적으로 App 및 CP 등이 고부가가치를 창출하는 영역이 되고 있음에 따라 망사업자가 자신의 가치를 인정받기 위해 CP를 활용할 수 있도록 전략수립을 유도하고, 이 과정에서 망 사업자와 CP 등이 Win-Win 할 수 있는 체계 설계가 요구되며, 특히 네트워크 밸런스와 통제 등의 스킬이 빠른 속도로 향상되고 있어 이를 악용하는 것을 막고, 공정한 환경에서 서비스 역량을 통한 경쟁 계기를 마련해 주는 것이 요구됨

#### 5) 스마트폰 위치정보 관련

- 위치정보보호법 개정 시(방통위 추진 중), 신기술 도입에 따라 발생하는 위치정보(MAC 어드레스 등)에 대한 정확한 해석 및 정의 포함이 필요
- 정보통신망법, 위치정보보호법 등 현재의 법률 테두리 안에서는 스마트폰 시대, 복잡하고 다양하게 표출되는 상황을 반영하기 힘들므로 법률 개편 등을 통한 제도적 보완 필요
- 국내 사업자에 대한 역차별, 위치정보에 대한 관점 등이 차이가 있어, App 사업자들에게 불리한 환경으로 판단됨에 따라 시급히 개선해야 될 과제임

## 6) 중소기업 지원 추진체계 관련

- 중소기업의 융합 활동을 활성화하기 위해서는 융합과제의 발굴, 발굴된 융합과제의 기술개발, 개발된 융합기술의 사업화, 융합제품의 원활한 사업전개가 이루어질 수 있도록 체계적인 지원제도를 마련할 필요가 있음
- 중소기업 입장에서 융합 사업 진행의 경우 각 단계별 통합 지원이 필요하나, 연구·개발과 사업화, 판로가 각각 나뉘어서 지원된다면 개별적으로 인허가를 받기가 쉽지 않을 것이므로 중소기업의 융합 활동을 전담하여 지원하기 위한 중소기업 융합지원센터를 설치하여 운영할 필요가 있음

## □ 규제관할권의 조정

- ICT융합 영역에는 기존의 방송, 통신, 문화, 지식재산, 공정거래 등 다양한 규제기관이 개입할 수 있는 권한을 가짐. 그에 따라 특정 영역에서 규제관할권이 중복하거나 상충하여 수범자들이 이중규제에 놓이거나 법적 안정성, 사업경영상의 예측가능성이 저하되는 문제가 발생하고 있음. 규제기관의 관할권을 조정하기 위한 법적 대응방안이 요구됨.
- 예를 들어, 스마트 TV의 플랫폼 및 콘텐츠 사업자의 법적 지위 마련 및 경쟁사업자와의 규제 형평성을 제고하기 위한 방안을 검토할 필요가 있음.
- 스마트TV 콘텐츠에 대한 내용 및 등급 심의를 위한 ‘수평적’ 심의 시스템 도입하는 방안도 모색해 볼만함. 특정 콘텐츠를 ‘방송’ 혹은 ‘통신’ 이냐가 아니라, ‘콘텐츠 유형’과 ‘이용자 통제성’의 기준에 따라 동일한 ‘유형’으로 분류함으로써, 이러한 내용 심의의 공백 문제를 해소할 수 있을 것으로 봄.

- 스마트TV의 내용 등급 심의 관련, 기존 분산된 심의 시스템들 역시 통합되는 것이 바람직함. 이를 테면 기존의 관련 규제기관들인 청소년보호위원회, 게임물등급위원회, 영상물등급위원회, 방송통신심의위원회 등이 각기 다른 콘텐츠 등급 분류와 기준을 적용함으로써 중복규제 또는 위헌소지에 대한 우려를 낳을 가능성이 있음. 따라서 청소년 보호법, 영화 및 비디오물 진흥에 관한 법률, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률, 방송법 등에 산재해 있는 내용 등급관련 조항들 간의 충돌과 중복을 최대한 조정하고, 차후 콘텐츠 규제의 통합 심의제도를 구축할 필요가 있다고 봄.

□ 정책추진체계의 통합 및 일원화

- ICT융합 시대에 적합한 규제체계의 재정비가 요구됨. 부처간 산재되어 있는 정책추진 체계의 일관성 부재가 문제되는 부분에 있어서, 상급부서의 위원회나 독립된 정책기관을 통해 일원화할 필요성이 있음.
- 예를 들어, 공공 의료 정보 활용의 경우 단일 건강보험체계의 이점을 잘 살려 보건정책 수립 등 공익적 목적을 위한 연구자료 생성 및 융합 아이템 발굴 등에 공공 의료정보가 활용 가능하도록 「의료법」상에 개인 의료정보와 연구기관을 연계할 수 있는 기관의 설립을 모색해 볼 수 있을 것임.

□ 거래당사자의 이해관계 조정

- 융합시대에 적합한 이해관계 조정 시스템이 구축되어야 함. 스마트폰을 통한 금융거래의 경우 신종금융사고와 전자금융거래 당사자와의 책임분담문제에 대처할 수 있는 근거 마련되어야 할 것임. 전자금융 사고 책임의 주체에 대해서는 금융기관의 능력에 따라, 사고 예방에 대한 노력 등에 따라 등급별 책임 의무를 부여하고, 이용자에 대한 책임도 일부 부여하는 방안에 대해 논의하여 법적 근거를 마련하는 것이 바람직함.

## 제 3 절 미래 ICT 신산업 육성을 위한 법제 개선

### 1. 클라우드 서비스 활성화 법제도 기반 마련

□ 클라우드 컴퓨팅이란?

- (정의) ① 최소한의 관리나 서비스 제공자의 작업만으로 신속히 제공·배포될 수 있고, ② 요구에 따라 변경될 수 있는, ③ 컴퓨터 자원들(네트워크, 서비스, 스토리지, 어플리케이션 등)의 공유된 집합체로서, ④ 언제, 어디서나, 편리하게, 수요에 따라 네트워크를 통해 접속할 수 있도록 하는 ⑤ 컴퓨팅 모델 (미국국립표준기술원(NIST)의 정의)
- (유형) ① SaaS (Software as a svc; 구글 Gmail 등), ② PaaS (Platform as a svc; MS Azure), ③ IaaS (Infrastructure as a svc; Amazon EC2(Elastic Compute Cloud))

<웹하드 등 기존 인터넷 서비스와 비교>

- 클라우드 컴퓨팅은 전혀 새로운 서비스라기 보다는 기존 인터넷 기반의 컴퓨팅의 발전적 형태
  - 발생 원인으로서는, 디바이스 가격 하락으로 개인의 복수 디바이스들이 데이터 송수신이 가능한 환경이 조성되고, IT자원의 확보는 증대되는데 반해 실질적 이용률 저조(서버의 경우 평균 가동률이 20%, '10 SERI)
- 주요 특징으로는, ① 수요에 따라 자동화되어 제공되는 서비스(on-demand self-service), ② 광범위한 네트워크 접속 가능(broad network access), ③ 컴퓨팅자원들이 공유 집합화(resource pooling), ④ 신속한 탄력성(rapid elasticity), ⑤ 계량화된 서비스(measured service) (NIST)

□ 현황 및 문제점

- “클라우드”는 IT자원의 이용방식을 “소유(Own)”의 개념에서 ”빌려쓰기 (Borrow)”의 개념으로 전환시키는 혁신적 기술로서 IT 분야 뿐만 아니라, 국가·사회·산업 전반의 경쟁력 제고에 필수

- 클라우드 활성화시 ① IT 비용의 감소(기존 IT이용 대비 50%↓), ② 아웃소싱을 통한 핵심영량 집중 및 생산성 향상, ③ 새로운 Killer 서비스로서 IT 산업 활성화, ④ 고효율화로 에너지 절감 기여 예상

※ Gartner 10대 IT 기술 중 1위('10, '11)

- 세계 클라우드 시장은 '11년 31조원에서 '14년 60조원(연평균 27.4%↑)으로, 국내는 '11년 1,604원에서 '14년 4,985억원으로 성장(연평균 47.6%↑) 전망

※ 클라우드컴퓨팅 활성화시 국내 파급효과 : 향후 5년간('10~'14) 14조 5,629억의 생산유발효과, 6조 6,483억원의 부가가치 유발효과, 98,500개의 일자리 창출효과(ETRI, '11)

※ 미국·일본·싱가포르 등은 공공기관의 클라우드 도입, 데이터 센터 및 서비스 활성화 등 추진

- 글로벌 업체의 시장 주도, 수요기반 취약, 클라우드에 부합치 못하는 법제도, 안정성 우려 등에 대한 범정부적 대응이 시급한 바, 국내시장 견인 및 글로벌 경쟁력을 강화할 수 있는 각 부처별 이해관계 조정 및 법제도 개선이 시급

<클라우드 관련 각 부처별 '12년도 업무계획>

- ① 방통위 : 클라우드를 7대 육성 신산업에 포함시키면서, 클라우드 서비스 도입을 어렵게 하는 전산설비 구비 의무를 완화하고, 서비스 장애, 정보유출 등으로부터 이용자를 보호하기 위해 “클라우드법” 제정 추진

- ② 지경부 : ‘클라우드 플랫폼’ 등 핵심 S/W 기술을 확보하고, 민간 클라우드 데이터센터 육성 지원
- ③ 교과부 : 클라우드 기반 교육서비스(’15년 완료)를 위한 정보화 전략 계획 수립

□ 클라우드 컴퓨팅 활성화 필요성

- IT 자원의 효율적 활용환경 조성
  - H/W의 고속화·고용량화, S/W의 기능 강화 등 IT환경의 급속한 변화가 예상되는 가운데, 기존 IT 자원의 진부화 및 IT자원의 부족 현상 발생 예상
- IT 활용에 대한 산업내 디지털 격차(Digital divide) 해소
  - 기업의 정보화가 지속적으로 이어지고 있지만, 자원관리 및 생산관리시스템 등 기업정보화에 있어서 대기업과 중소기업간 차이는 여전
  - IT화에 필요한 자원을 확보하기 위해서는 막대한 투자와 시간이 소요되는바, 산업내 격차 해소를 위해 신속하고 저렴한 IT자원 확보 방안이 필요
- 급속한 IT환경 변화에 따른 투자부담 해소
  - 개별 기업단위 차원에서 급속히 발전하는 IT자원의 구축 및 운용에는 막대한 비용이 소요
- 독립된 형태의 컴퓨팅으로 인한 리스크 감소
  - 다수의 클라우드 컴퓨팅 사업자와의 계약을 통한 분산 컴퓨팅 또는 클라우드 컴퓨팅 사업자의 백업솔루션 등을 통해 전사적 기능마비 방지 가능

○ 국가 경제발전에 미치는 긍정적 효과

- 클라우드 활성화시 ① IT 비용의 감소(기존 IT이용 대비 50%↓), ② 아웃소싱을 통한 핵심영량 집중 및 생산성 향상, ③ 새로운 Killer 서비스로서 IT 산업 활성화, ④ 고효율화로 에너지 절감 기여 예상

- 세계 클라우드 시장은 '11년 31조원에서 '14년 60조원(연평균 27.4%↑)으로, 국내는 '11년 1,604억원에서 '14년 4,985억원으로 성장(연평균 47.6%↑) 전망

※ 클라우드컴퓨팅 활성화시 국내 파급효과 : 향후 5년간('10~'14) 14조 5,629억의 생산유발효과, 6조 6,483억원의 부가가치 유발효과, 98,500개의 일자리 창출효과(ETRI, '11)

※ 미국·일본·싱가포르 등은 공공기관의 클라우드 도입, 데이터 센터 및 서비스 활성화 등 추진

□ 제도 개선 방안

○ 클라우드 컴퓨팅관련 법령 현황

- 국가정보화기본법, 정보통신망법, 전기통신사업법, 산업융합 촉진법, 저작권법, 공정거래법 등

○ 클라우드 컴퓨팅 활성화 요건 (규제 및 진흥)

※ 클라우드 컴퓨팅은 기존 일반 인터넷 컴퓨팅과 다를바 없으므로 일반 인터넷 서비스와 마찬가지로 별도의 추가규제 없이 시장에 맡겨야 한다는 견해도 존재

① 클라우드 컴퓨팅에 대한 신뢰 확보

- 정보유출, 서비스 장애로 인한 업무 중단, 사업자가 파산 등으로 더 이상 서비스를 제공할 수 없게 될 경우에 대한 정보 계속성 위협 등에 대한 보완장치 마련을 통한 이용자 신뢰 제고

※ 클라우드 컴퓨팅의 주요 문제점으로는 “정보위치의 모호성 및 이용자의 통제 불가능성”인바, 이러한 문제점이 최소화될 수 있는 환경 조성이 중요

② 안정적 공급환경의 조성

- 보안기준 마련, 이용자의 편익과 공급자의 예측 가능성이 조화를 이루도록 보안사고에 대한 책임 범위의 기준 마련

※ 정부 주도의 시범사업 추진

③ 민간수요 견인을 위한 제도 지원

- 클라우드 컴퓨팅 도입을 저해하는 법제도의 개선 및 그린 IT의 긍정적 효과를 감안한 인센티브 도입

※ 전산설비 구비의무를 규정하고 있는 금융, 의료 관련 법령 개정 또는 구비간주

※ 클라우드 컴퓨팅 이용료에 대한 세액공제 또는 정부지원

※ 국내·외 표준화에의 적극적 참여 및 추진을 위한 지원체계 구축

○ 클라우드 산업 활성화의 기반 마련을 위해, ① 별도 진흥법률 제정, ② 정보통신망법 일부개정, ③ 전기통신사업법 일부개정 방안에 대한 논의 필요

※ 현재 클라우드 사업자는 전기통신사업법상 부가통신사업자의 지위에서 제공

○ 활성화 방안으로, ① 인증제 도입을 통한 안정성 확보 및 홍보, ② 클라우드 컴퓨팅 보급 저해 법령 개정(설비보유 의제규정 도입 등), ③ 이용자 및 공급자에 대한 조세감면 등 경제적 혜택 부여 등에 대한 범정부적 합의 도출

※ 클라우드컴퓨팅 보급 저해 법령 : 의료법 등 자체 전산설비 보유의무 규정 등

## 2. (가칭) 인터넷서비스 활성화 법률 제정 검토

### □ 현황 및 문제점

- 현재 인터넷과 관련된 서비스 법률이 20여 가지나 되어, 법률간 규제의 중복, 정책의 일관성 확보 곤란 등의 문제점 발생
  - 세계 최고의 인터넷 인프라를 보유하고 있음에도 불구하고 인터넷을 활용한 서비스의 혁신적 발전을 뒷받침할 수 있는 통일적인 제도적 기반이 미흡
    - ※ 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률, 전자거래기본법, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률, 전기통신사업법 등 다양한 입법목적을 가진 개별법률 등에서 인터넷사업자 규율 중
- 각 부처별 규제상황 및 해소 필요성에 대한 종합적 분석 후, 인터넷서비스의 시장진입 촉진과 유효한 경쟁환경 조성을 위한 규제 프레임워크 재구성이 필요

### □ 개선방안

- 인터넷 기반 서비스사업자들에 대한 일원 규율 및 진흥체계를 마련하고, 서비스 이용자들의 기본적·보편적 이용권 범위에 대한 구체적 논의가 필요
  - 개별 법률에 산재되어 있는 인터넷사업에 관한 규제 완화 및 일원화
  - 인터넷 사업자에 대한 정부의 지원강화
  - 사업자 신고의 자율화
  - 인터넷서비스사업자의 자율규제 인센티브 제공
  - 이용자 분쟁 조정접수의 일원화

### 3. 사물지능통신 지원 및 활성화를 위한 법제도 기반 마련

#### □ 현황 및 문제점

- 사물지능통신은 재난·재해 방지, 기상·해양 모니터링, 건물·관재 등에 산발적으로 적용된 폐쇄적 센서 네트워크를 통합하여, 저탄소 및 에너지 절감 등 친환경 녹색성장을 위한 핵심적 기술
  - 세계 최고의 인터넷 인프라를 기반으로 인간 중심의 방송통신을 인간 대 사물, 사물 대 사물간 영역으로 발전시켜야 할 필요성이 증대
  - ※ 사물지능통신(M2M, Machine to machine)은 광대역통합망(BcN), 차세대 인터넷주소체계(IPv6) 등 사람 중심의 인터넷 인프라와 연계하여 이동통신, LTE, 와이브로 기반기술을 활용, 사물의 정보를 안전하고 편리하게 감지 및 전달 가능

<사물인터넷 활용 예시(\*12 방통위 업무보고)>

U-헬스케어 서비스	고혈압·당뇨·만성폐질환 등이 만성질환자들 대상으로 스마트폰, 스마트TV 등과 연동되는 원격 건강관리 서비스 제공
지능형 교통 서비스	3G/4G/WiFi 등 외부 네트워크와의 결합을 통해 인터넷 검색, 교통정보 등을 제공하고, 위치 추적·주행 정보·긴급서비스 요청 등 운전자 중심의 지능형 모바일 서비스 환경 구축
스마트 재해경보 서비스	지진, 해일, 홍수 등 자연재해 발생시, 재난상황을 자동으로 탐지하여 대응기관간 신속한 정보를 공유토록 하고 대국민 경보 서비스 제공

□ 개선방안

- 사물지능통신 활성화 기반구축을 위해, ① 방송통신발전 기본법, 정보통신망법 등 개별법률에 법적 근거를 마련하는 방안 및 ② 통일적 규율을 통한 사물지능통신 활성화를 위해 단일법을 제정하는 방안에 대한 검토 필요
  - 서비스의 안정적 이용을 위한 상호운용성, 식별체계 등과 관련된 법적 기반 마련
  - 초기투자를 활성화를 통해 중복투자, 과잉투자 방지를 위한 제도적 장치 강구
  - 서비스의 품질유지, 신뢰성 보호 방안 마련 등

## 제 4 절 ICT 산업경쟁력 강화를 위한 규제체계 개선

### 1. ICT 산업과 국가경쟁력

- ICT산업은 90년대부터 반도체와 통신기기 등을 중심으로 한국의 경제 성장을 주도
  - 연평균 성장률은 10%로 전 산업 연평균 성장률 2.9%보다 3배이상 빠름
  - 2010년 GDP의 8.6% 차지, 최근 3년 ICT 산업은 GDP 성장에 20% 이상 기여하는 등 ICT 산업은 그 경쟁력이 국가경쟁력을 가늠하는 주요 인프라로 자리잡음
- 세계 산업구조의 변화 등에 선제 대응하여 성장잠재력을 확충에 박차
  - ICT 산업 발전의 주요 인프라로 ICT 신기술 개발을 촉진함과 아울러,
  - 선진화된 법체계 마련, 특히 글로벌 스탠다드에 부합하는 합리적 규제체계 마련이 절실히 요구된다 할 것임

## 2. 글로벌 기준에 비추어 본 국내 ICT사업자 규제의 실태

- ICT 산업을 위한 제도적 지원책은 통상 적극적 지원책과 소극적 규제 완화 방식으로 대별됨. 전자의 경우 기술부문의 지원과 금융부문의 지원을 중심으로 추진되며 후자는 조세의 감면과 규제완화를 내용으로 하는 이루어 짐.
- 국내 ICT산업의 경우 산업진흥정책과 사회적, 경제적 규제정책이 혼용되어 적용되는 특징을 보임. 양 정책성공의 관건은 정책간의 비중과 균형, 조화를 어떻게 조화할 것인지에 달려 있는데, 적지 않은 부분에서 정책간 충돌과 차별 및 역차별의 딜레마가 반복되는 양상임.
- 이에 더하여 중소기업보호, 이용자보호 등의 추가적 고려요소가 개입되면서 다른 나라에는 존재하지 않는 규제들이 적지 않게 수립되고 있음.
- 경제적 약자의 경쟁력을 제고하는 positive 방식 보다는 대기업에 대한 진입 및 영업규제의 negative 방식으로 접근되는 경향이 강함. 그에 따른 글로벌 기준과의 부조화 및 국제규범의 저촉 가능성, 외국사업자에 대한 차별취급 및 국내 IT사업자에 대한 역차별, 국내산업의 진흥효과 반감 등의 문제점들이 노정되고 있음.

## 3. 보호주의적 사업자 규제의 사례와 역기능

### □ 개 관

- 국내·해외의 법제도의 차이는 국내 인터넷 기업이 글로벌한 서비스를 진행함에 있어서 장애가 되고 있을 뿐만 아니라, 국제 경쟁력을 약화시키는 요소로 작용.

- 국내 ICT사업자의 경우 해외에 진출했음에도 불구하고 여전히 국내법의 규제를 받는 상태에서 신규로 외국법의 규제에 놓이게 되므로 국내·외적 규제가 중복적으로 적용되는 상황이 발생함. 해외진출의 실패로 이어지는 일이 빈발함.
- 반면에 국내에 진출한 외국 인터넷 기업들이 실제 국내 법률에 의한 규제를 받지 않거나, 이를 거부하는 사례가 빈번하게 발생하고 있어, 국내법의 적용이라는 측면에서 국내 인터넷 기업과 외국 인터넷 기업과의 역차별 문제가 대두되고 있는 실정임.
- 특히 최근의 중소ICT기업 보호중심의 정책설계가 노정시키고 있는 문제점들은 최근 인터넷을 기반으로 행해지는 제한적 본인확인제<sup>15)</sup>나 온라인게임에 대한 게임셧다운제 등을 통해 확인되고 있음.
- 이 제도들은 ICT문화의 한국적 역기능을 시정하기 위한 목적의 특화된 규제로서, 외국기업과 국내기업간의 차별 혹은 외국대기업 국내 대기업에 대한 역차별이라는 또 다른 문제를 낳고 있음.

□ 공공 정보화 시장에 대한 대기업 참여 제한

- 소프트웨어산업 진흥법 제24조의2에서는 대기업인 소프트웨어사업자의 공공발주 SW사업에 대한 사업금액별 참여 하한제를 규정하고, 이어 상호출자제한기업집단 소속의 회사에 대해서는 금액불문 전면제한을 규정하고 있음<sup>16)</sup>
- 하지만 대기업이라는 이유로 조달시장에 참여하는 것 자체를 막을 경우 외국 기업은 한국 중소기업에 비해 차별대우를 받는 결과가 될 수 있음.<sup>17)</sup>

15) 제한적 본인확인제는 하루에 10만명 이상 방문하는 웹 사이트에 새로운 게시물을 올리기 위해서는 실명인증을 받아야 한다는 국내의 제도를 의미한다.

16) 동조에서는 지식경제부장관이 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조에 따라 지정된 상호출자제한기업집단에 속하는 회사에 대하여는 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 제외하고는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업금액에 관계없이 참여를 제한할 수 있도록 하고 있음

17) 다만, 공공 정보화시장에 대한 대기업 참여 제한 조치는 대기업 참여 제한 범위에 관계없이 WTO

- 이 때문에 소프트웨어산업진흥법상 동 대기업 참여 제한 조치는 국내 대기업에만 적용되도록 하고 있기도 하나, 이 부분 역시 국내 기업에 대한 역차별의 문제를 발생시킴.

□ 제한적 본인확인제

- 일정 규모 이상의 사이트를 운영하는 정보통신서비스제공자가 게시판을 운영할 때에 이용자의 본인 여부를 확인( 주민등록번호 등 개인정보 제공을 요구)하도록 하는 제한적 본인확인제도는 해외의 사용자들을 끌어 들인 글로벌 서비스를 만들기 곤란함. 보관된 개인정보에 대한 관리 부담까지 져야 하기 때문임.
- 표현의 자유에 대한 논쟁 속에 개인정보를 요구하지 않고 간단히 이용할 수 있는 글로벌 사이트들에 해외 사용자는 물론 국내 사용자까지 뺏기게 되어, 국내 규제를 준수할 필요가 없는 글로벌 서비스에 역차별당하는 상황에 놓이게 됨.
- 최근 방송통신위원회가 발표한 제한적 본인확인제 대상 사이트를 놓고도 실효성과 비대칭규제 논란이 제기되고 있음. 방송통신위원회는 트위터·페이스북·미투데이 등의 소셜네트워크서비스(SNS)를 통해 댓글을 달 수 있는 ‘소셜댓글’을 본인확인제 대상에서 예외로 두기로 결정했지만 소셜댓글은 일반 게시판과 기능 면에서 차이가 거의 없음.
- ‘유튜브’와 같은 서비스도 제한적 본인확인제 대상이지만, 논란이 되자 구글은 한국 이용자의 댓글 기능을 차단했다. 유튜브의 경우 가입 시 한국으로 국가를 설정할 경우엔 타 이용자가 올린 동영상을 볼 수만 있고, 직접 동영상을 올리거나 댓글을 달지 못하도록 하고 있음. 유튜브가 우

---

정부조달협정(GPA)상 우리가 예외로 인정받고 있는 ‘중소기업을 위한 할당분’에 해당되어 GPA협정상 의무가 적용되지 않으며, ‘중소기업을 위한 할당분’ 예외를 그대로 인정하고 있는 한·미 FTA에 직접 위반되지 않음.

리나라의 제한적 본인확인제를 수용하지 않으면서 국내법과의 마찰을 최소화하기 위해 취한 조치임.

- 정부 정책에 정면으로 반기를 든 업체를 놔두고 국내 업체에만 규제를 강요할 경우 ‘역차별 문제’가 발생함.

- 일부 포털들은 국내 업체만 규제를 따르고 있다며 불만을 토로하고 있고, 이에 대해 방송통신위원회는 필요하다면 구글도 제재하겠다는 뜻을 밝혔지만 유튜브가 스스로 게시판 기능을 삭제하여 실명제 준수 대상에서 빠져나갔기 때문에 사실상 무력화된 사례

□ 온라인게임 셧다운제

- 청소년보호법 제26조에 따른 온라인게임 셧다운제<sup>18)</sup>의 경우도 외국사업자에 대한 차별과 국내 대기업에 대한 역차별의 딜레마에 봉착해 있음. 셧다운제의 본래 취지는 만 16세 미만 청소년이 밤 12시부터 오전 6시까지 모바일을 포함한 모든 게임에 접속하지 못하게 막는 제도임. 셧다운제는 오랜 논의 끝에 일단 온라인게임으로만 한정되었지만, 본래 셧다운제 적용 대상에 포함되었다가 삭제된 스마트폰 등을 이용한 모바일 게임 및 나머지 플랫폼은 문화체육관광부와 여성가족부가 평가를 거쳐 재논의한다는 계획임.
- 게임 산업과 의료산업의 융합서비스 모델인 의료 기능성 게임 ‘리미션’과 같이 교육과 유익한 정보를 제공해 주는 게임임에도 불구하고 셧다운제의 무작위적 적용으로 인해 관련 게임 산업의 발전이 저해될 수 있음. 온라인게임셧다운제를 시행하자 외국사업자들은 글로벌 스탠더드에 맞지 않는 한국의 ‘셧다운제’를 수용하는 방안 보다는 서비스를 차단하는 방향으로 대응하고 있음.<sup>19)</sup>

18) 청소년보호법 제26조(심야시간대의 인터넷게임 제공시간 제한)에 따르면, 인터넷게임의 제공자는 16세 미만의 청소년에게 오전 0시부터 오전 6시까지 인터넷게임을 제공하여서는 아니 된다.

19) 예컨대 소니컴퓨터엔터테인먼트코리아는 “청소년보호법 준수를 위해 만 16세 미만 사용자에 대한 플레이스테이션네트워크(PSN) 접속 및 신규 가입을 차단”하기로 한 바 있음.

- 이 때문에 정부는 청소년보호법 시행령에 예외 조항을 만들어 외국사업자의 게임을 섯다운제 적용대상에서 제외하는 방안을 추진하고 있음.
- 해외 서버 게임에 대해서는 마땅한 규제 방법이 없음. 외국 게임사들이 이용자 가입을 받을 때 우리나라처럼 이름, 나이 등 개인정보를 요구하지 않아 연령에 따른 규제가 현실적으로 어렵다는 점을 감안한 것이기는 하지만, 과거 인터넷 실명제와 같이 국내 게임에만 적용하는 역차별 문제가 발생함.
- 예외규정에 관계없이 결과적으로 PC패키지와 콘솔게임 개발을 거의 하지 않는 국내 게임사에게만 섯다운제가 적용되는 문제가 발생함. 섯다운제 도입 시 국내 게임업계가 부담해야 할 비용은 시스템 구축에 55억원, 개인정보보호 시스템 구축에 259억원 등으로 각각 예상됨.
- 기능성 게임이란 건강, 의료, 교육, 훈련 사회적 사안에 대한 관심 제고, 행동변화 유발, 각종 업무 등 다양한 목적을 효율적으로 수행하거나 이에 대한 동기를 부여한다는 “의도된 효과”를 구현하기 위해 게임의 요소를 이용해 디자인된 교육훈련용 장치와 SW를 말함
- 기능성 게임은 게임 산업의 장르 다변화와 영역 확대는 물론 게임에 대한 부정적 인식 해소와 건전한 게임 문화 조성에도 기여할 수 있기 때문에 업계의 관심이 고조되고 있음

개인 위치정보 규제

- 최근 주목받고 있는 스마트폰 애플리케이션 광고 및 물류·교통 관제서비스 사업자들은 현행 위치정보법 상에서 정의하고 있는 위치정보의 개념이 지나치게 광범위하고 포괄적이어서 관련 산업 활성화에 어려움 발생함.

- 현행 위치정보법은 국내 영업 기반을 두고 있지 않은 해외 사업자에게는 적용되지 않고 국내 사업자만 규제의 대상이 되고 있어 국내 SNS 기업들만 사업자 허가와 신고, 이용자 동의, 보안관리 의무 등을 지게 되면서 국내 시장 역차별 논란이 제기됨.
- 또한 해외 선도기업의 무료로 제공하던 지도 서비스를 유료화 시키고 있는 상황에서 위치기반서비스 사업자들은 추가 비용 부담 증가로 인한 어려움에 직면해 있어 이슈가 되고 있음.

#### 4. 산업발전을 위한 법제도의 조건

##### □ 법제도의 역할

- 진흥책의 근거(조성행정의 작용법적 근거)
  - 급부(보조금, 조세감면, 금융지원, 국유재산 양여/대여, 공공기관 우선구매 등)
  - 동기유도적 경제조성(진흥시설 및 산업단지 지정, 중소기업자 공공사업 참여확대, 인력양성, 표준화, 품질보증 등)
- 적정 규제
  - 건전한 ICT 생태계 유지를 위한 규칙(공정경쟁, 소비자보호 등을 위한 규제체계 마련)
  - 규제도 개선(변화된 산업(기술)환경에 따른 기존 규제 완화 등 재검토)

##### □ ICT 영역의 바람직한 규제모델

- 적정 규제의 긍정적 효과
  - 새로운 제도와 규정 마련 및 완화된 적정규제는 시장을 조성하고을 산업 확장시킴

[사례]

<조선> ECDIS(디지털해양지도시스템)의 단계별 탑재 의무화

<건설> Total Service대상 500억이상인 턴키·설계공모 건축공사에 대해  
BIM(Building Information Modeling) 적용

<주류> 국내브랜드 위스키 유통시 RFID 부착 의무화

<ICT기기> 복합제품(예: 스마트TV)의 전자파, 전기안전 인증 중복 규제 해소

○ 개별산업의 규제는 그 시장의 특성을 반영하는 함수

- 따라서 ICT 산업의 특성\*을 고려한 규제 설계가 필요

\* 기술이 급속히 발전하고 수요가 급격히 증대하는 등 환경변화가 빠름  
非ICT 분야에 대한 과급력 급증

글로벌 스탠다드와의 정합성 요구

○ ICT산업을 규제하는 법과 제도 역시 국내외 환경변화에 신속하게 대응  
할 필요

## 5. ICT산업 발전을 위한 규제 개선 과제

□ 경계해야 할 규제 유형

- 단일 대상에 대한 경쟁적 과잉 규제
- 변화 의지가 부족한 방치된 규제
- Global Standard에 부합하지 않는 규제
- 新舊 법제간 혼선이 우려되는 규제
- 갈등을 유발하는 경쟁제한적 규제

□ 단일 대상에 대한 경쟁적 과잉 규제

○ 단일 대상에 대한 부처간의 과도한 경쟁적 규제는 과잉규제로 산업을  
위축시키고 정부 예산과 인력의 비효율적 운영 초래

[사례] 게임물 중복 규제' 논란

- 게임과몰입에 대한 사회적 우려가 증가되면서 부처간 \*경쟁적 규제 발생
  - \* '강제적 섯다운', '섯택적 섯다운', '쿨링오프', '게임과몰입 부담금', - 등급 분류 및 유해성 조사에 따른 재분류 등
  - 이러한 양상은 시장에서 정부의 조정기능에 대한 신뢰가 훼손되는 문제를 발생시킴
  - 정부/국회의 조정기능 회복, 자율규제 활성화를 위한 기반 조성이 절실

□ 변화 의지가 부족한 방치된 규제

- 변화 의지가 부족한 방치된 규제는 ICT 산업의 발전을 더디게 하는 주요 원인이 됨

[사례] '원격의료' 도입을 위한 의료법 개정 논란

- 현행 의료법상 원격의료는 의료인이 컴퓨터, 화상통신 등 정보통신기술을 활용하여 먼 곳의 '의료인'에 대한 의료지원이나 기술지원만 가능 (의료법 제37조)
  - 이에 의료인이 직접 먼 곳의 '환자'를 진료할 수 있는 방향으로 2010. 4 의료법 일부 개정법률안(정부) 발의되었으나, 이렇다 할 진척없이 18대 국회 회기만료 폐기
  - 非ICT 영역의 기존 이해관계로 인한 신규 ICT 산업 및 서비스 시장 확보 차질
  - 이처럼 법·제도가 기술의 발전 속도를 따라가지 못하는 경우 사실상 규제로 작용

- 규제 완화시 u-Health기기 및 디지털병원, \*의료관광사업 활성화 등 서비스 분야 시장창출 기대 (격오지 등 의료서비스 취약지역, 소규모 병원 등 우선 추진)
  - 2009년 의료법상 외국인 환자를 소개·알선·유인할 수 있는 환자 유치 행위가 허용된 이후 올해 4년차에 들어선 의료관광산업이 한류 바람을 타고 크게 성장한 사례가 있음

□ Global Standard에 부합하지 않는 규제

- 글로벌 스탠다드에 부합하지 않는 규제는 국내 ICT기업에 대한 역차별과 경쟁력 약화의 원인이 됨

[사례] ‘제한적 본인확인제’ 존폐 논란

- 정보통신망법은 악성댓글 등으로 인한 사회적 피해를 방지할 목적으로 국내 인터넷 게시판서비스에 한해 “본인확인제도”를 도입 시행(2007)
  - 글로벌 스탠더드에 반하여 국내기업 역차별, 대규모 개인정보 유출 사고의 원인으로 지목, \*실효성 논란, 헌법재판소 위헌심판 등으로 결국 사실상 폐지 수순
    - \* 특히, 소셜 댓글 플랫폼의 확산으로 기술적으로 퇴출된 제도라는 비판
  - 불필요한 국가·사회적 갈등 유발, 국내 ICT기업의 글로벌 경쟁력 약화 요인으로 지적
- 위헌이든 합헌이든 제도 개선은 불가피할 것으로 전망되며 , 폐지시 불법행위에 대한 피해자 권리구제 측면의 보완책이 마련되어야 함
  - 효과적 피해자 구제를 위한 분쟁해결절차 강화, 징벌적 성격이 반영된 법정손해배상 제도 도입 등 검토

□ 新舊 법제간 혼선이 우려되는 규제

- 신구 법제간 혼선을 유발하는 규제는 규제에 대한 예측가능성을 저해하여 산업을 위축시키고 시장의 혼란을 가중시킴

[사례] 개인정보보호법' 제정과 후속 조치

- 개인정보보호법의 제정으로 공공민간을 아우르는 범국가적 개인정보 보호체계 마련하였으나 법의 시행에 따라 정보통신망법 등 기존 법률과의 적용상 기준 불일치 등 혼선 발생\*

\* 예) (개인정보보호법 vs 망법) 사용용어, 주민번호외 회원가입 방법의 규모기준(일평균 1만명 vs 포털 5만명), 암호화 대상(바이오 정보의 일방향 암호화 대상 여부), 개인정보처리자 권한 부여 및 말소이력 보관기간(3년 vs 5년), 정보유출시 통지, 주민번호 사용 금지여부 등 상이함

- 한편 ICT 산업 발전은 새로운 가치창출의 장(場)으로서 개인정보의 효율적 활용이 필수적 수반되는 양상임을 고려해야 함
  - 개인정보보호를 위한 규제범위를 적정하게 타겟팅하지 못할 경우 개인정보활용시 수반되는 ICT산업에 중대한 장애요인으로 대두될 우려
  - 개별 입법상의 규제와 조화 모색, 국내 산업 여건(특히 중소기업체 고려)과 주요국 규제수준 등 고려 단계적 규제 방안 검토

□ 갈등을 유발하는 경쟁제한적 규제

- 본질을 외면하는 손쉬운 경쟁제한적 규제는 사업자간 갈등을 유발하고 궁극적으로 산업발전의 장애요인이 됨
  - 산업 현실을 고려하지 않은 규제는 자칫 산업의 창조적 발전을 저해하고 규제의 실효성을 저하시킴

[사례] 소프트웨어산업진흥법 개정 논란

- 과거 대기업 SI업체의 횡포에 대한 비판과 대응 노력
  - 이에 대기업참여하한제(\*지속 상향조정), 분리발주, 하도급공정화 등 도입
  - 최근 소프트웨어산업진흥법 개정으로 대기업참여하한제 예외사유 축소, 상호출자제한기업집단 소속 회사의 경우 공공정보화사업 참여 전면 금지
  - 완충) 발주기관 상세 제안요청서(RFP) 의무화, 공공사업 PMO 도입 근거 마련
  - 갈등) 중소기업은 대기업의 철저한 배제를, 대기업은 “IT서비스산업 기본법” 제정 촉구
- 그동안의 정책이 주로 중소 SW기업 보호 및 지원에 초점을 두고 비교우위 분야에 특화된 전략적 접근이 결여되면서 SW산업이 전반적으로 낙후되는 원인 중의 하나로 작용한 측면이 있음
- 따라서 “대기업규제=중소기업(SW산업)발전”이라는 손쉬운 등식에서 탈피, 갈등을 넘어 상호협력과 합리적 역할분담이 가능하도록 정부가 신뢰받는 조정자로 거듭나야 할 것임

□ ICT 규제 개선 방향

- 글로벌 스탠다드에 입각한 합리적 규제체계는 우리 ICT 산업 경쟁력의 초석임을 강조
- ICT 관련 규제의 조정, 법제간 정합성 유지를 위한 기능 강화
  - 규제자만 만족하는 규제, 특히 과잉 규제를 경계(지속적 모니터링)
  - 가능한 정부규제를 최소화하고 자율규제를 내실화하고 성장시키는 규제 체계

- 정보의 보호와 산업의 발전의 조화로운 동행을 모색하는 규제체계
  - 경쟁제한적 규제에서 역할배분적 규제로 발전시켜 나가는 규제체계
- ICT 산업의 제도적 인프라 조성을 위한 지속적 노력
- 콘텐츠·플랫폼·네트워크·기기 등 모든 부문이 유기적으로 결합되고 상호의존하는 ICT 생태계 특성을 고려한 법제도 설계
  - ICT 융합 촉진을 위한 非ICT분야 법제 정비에 범국가적 관심(의식전환)과 지속적 노력

## 6. ICT융합시대에 적합한 규제 설계의 방향

### □ 다면적 가치에 대한 종합적 고려

- 인터넷은 매체인 동시에 사이버공간을 형성하는 기반으로, 인터넷 규제는 정치·경제·사회·문화 전반에 대한 종합규제를 의미.
- 규제의 목적과는 달리 산업진흥에 대한 걸림돌이라는 결과도출의 위험성도 동시에 내포함.
  - 그 결과 ICT 분야의 산업적 성공에 대해서는 긍정적 평가가 주어지는 반면, 그것이 야기하는 폐해에 대해 상당히 강력한 사회적 규제가 행해지고 있음.
- 국내 ICT사업자의 국제경쟁력 및 혁신유발을 저해하는 한편, 글로벌 기준에 보다 가까운 해외기업의 경우 우리나라의 특수한 제도적용이 곤란하여 국내기업에 대한 역차별이라는 중복·과도 규제결과를 낳을 가능성 존재
- ICT 융합을 주도하는 국가들에서는 시장의 자유화 및 규제완화를 통해 산업적 활력과 혁신을 유발해 오고 있으며, 순기능을 중심으로 진흥정책의 대상으로 인식, 무규제 내지는 자율·최소규제 노선을 유지하는

상황. 반면에 우리의 경우 내용규제와 산업규제가 모두 강화되는 형태로 전개되고 있음.

- IT 분야에 다면적으로 내재된 상품적, 문화적, 산업적, 경제적 가치를 비교형량하고 그 총합을 극대화할 수 있는 전략적 접근이 요구됨. 요컨대 장점을 극대화하면서도 그 폐단을 최소화하기 위한 정책의 조합이 요구됨. 현재는 이 과정에서 개별가치들의 비중을 조정하는 단계에서는 다분히 비경제적 논거들이 지배하고 결국에 채용에 이르는 상황이 반복됨. 기대가치에 대한 총합적 고려가 필요함.

□ 최소한의 규제영역 설정

- 향후 매체로서의 인터넷이나 통신산업으로서의 인터넷이나 모두 세계 시장에서 우리 서비스산업의 경쟁력을 확보하는 것이 관건인데, 여기에 핵심적인 기준은 모든 나라에 공통으로 적용될 수 있는 서비스기준을 마련하는 것임.
- 이를 위해 필요한 원칙은 규제최소화와 과감한 자유화조치, 공동체 관련 규제는 해당 사회를 유지하는 산업이나 시민사회의 자율적 참여를 보장하는 방식으로 전개하고 법제도와 같은 경성의 규제를 최소화하는 것임.
- 시장의 창의성이나 새로운 기술 및 서비스의 융합을 촉진하는 연구개발 지원 시장진출지원, 등의 조성정책을 적극적으로 펼치는 것이 바람직함.

□ positive방식으로서의 지원 패러다임 전환

- 중소 ICT기업의 융합 활동은 업종이 다른 중소기업이 서로 다른 기술 등을 결합하여 신기술·신제품·신서비스를 개발함으로써 부가가치를 제고함은 물론 새로운 분야로의 사업화 능력을 높이는 역할을 수행함.

- 국내의 중소기업 융합활동의 애로사항으로는 ‘내부 인력, 자금 등 융합화 추진 여건이 미흡하다는 점’, ‘융합 촉진을 위한 지원제도가 미흡하다는 점’ 등 적극적 지원책에 대한 것이 주를 이룸.
- 따라서 대기업 규제 중심의 방식 보다는 중소기업 지원책 중심으로 패러다임을 전환할 필요가 있음.
- 이를 위해 중소 ICT기업의 융합기술을 지원할 수 있는 기구를 설치하거나 융합과제 발굴을 촉진하고, 발굴된 융합과제에 대해서는 센터가 기술타당성 사전평가, 융합성공사례 발굴 및 확산 기능 등을 수행하도록 하는 것이 필요함.
- 중소 ICT기업 입장에서 융합 사업 진행의 경우 각 단계별 통합 지원이 필요하나, 연구·개발과 사업화, 판로가 각각 나뉘어서 지원된다면 개별적으로 인허가를 받기가 쉽지 않을 것이므로 중소기업의 융합 활동을 전담하여 지원하기 위한 중소기업 융합지원센터를 설치하여 운영할 필요가 있음
- 아울러 산업융합 현장의 기업 애로사항 해결을 위해 산업융합촉진 옴부즈만 권한 및 역할의 법적 실효성을 강화할 필요가 있음.
- 이를 위하여 옴부즈만 제도를 명시하고 있는 타법의 사례를 연구·적용하여 산업융합촉진 옴부즈만의 역할 및 권한, 법적지위 등의 법 조항 내 둘 필요가 있음. 옴부즈만의 활동을 지원할 수 있는 기구 설립 및 행정적·재정적 지원을 가능케 할 수 있는 법적 근거도 마련되어야 할 것임.
- ICT 국제거래상 불공정 관행의 개선
- ICT융합기술의 국제적 분업화에 따라 여러 나라의 사업자의 플랫폼을 중심으로 다양한 형태의 경쟁구도가 형성중에 있음.

- IT산업 생태계 내 여러 주체간의 상호작용이 다양한 네트워크와 디지털 디바이스를 통해 긴밀해짐에 따라 다양한 수익 분배 이슈와 갈등이 제기됨.
- ICT 시장의 패러다임이 콘텐츠나 플랫폼으로 이동함에 따라 새로운 시장 및 공정경쟁 환경 조성을 통한 건전한 산업 생태계 조성 필요함.
- 국내외 플랫폼 사업자들이 거래상 우위적 지위를 이용하여 국내외 영세 콘텐츠 사업자에 대해 불공정 계약조건 등을 요구하는 사례 증가하는 등 플랫폼 사업자와 콘텐츠 제작자간 불공정거래에 대한 정부 모니터링 강화 및 개선책 필요함.
- 공정거래법의 역외적용을 강력히 이행하는 동시에, 동방성장, 상생협력 및 자율준수(compliance program)을 적극 활용토록 독려할 필요가 있음.
- 2012년부터 공정거래법에 새로 도입된 동의의결제도를 적극 활용하여 피해자의 구제에도 주력할 필요가 있음.

[참고] 동의의결제도

- 불공정사업자가 스스로 소비자피해의 시정방안을 마련해 그 타당성을 인정받았을 경우, 위법 여부를 확정하지 않고 사건을 종결하는 제도
- 동의의결 대상은 법 위반 여부가 중대하지 하지 않은 경우에만 한정 (담합행위나 형사처벌이 필요한 명백한 법 위반 행위는 제외)
- 30일 이상 이해관계인 및 관계기관 등의 의견 수렴을 거쳐야 하며 시정 방안을 불이행 했을 시에는 이행강제금이 부과되거나 동의의결이 취소됨

## 제 5 장 글로벌 스탠다드와 정보인권

### 제 1 절 빅데이터 시대의 개인정보보호의 균형적 규율

#### □ 빅데이터의 개념<sup>20)</sup>

- 빅데이터란 일정시간에 데이터를 처리, 저장, 관리할 때 흔히 쓰이는 소프트웨어(SW)의 허용범위를 넘어서는 데이터 덩어리를 가리킴
  - 예컨대, 웹 로그, 센서 네트워크, 소셜미디어, 통신 네트워크에서 저장하는 상세 정보나 천체 관측, 생물학적 시스템, 군사 방위, 의학 기록, 사진과 비디오 아카이브 등
- 빅데이터는 기존의 관리 및 분석 체계로는 감당하기 어려운 막대한 데이터를 일컬음
  - 당초엔 수십, 수천 테라바이트(TB: TeraByte)에 달하는 거대 데이터 집합만 지칭했으나 점차 관련 도구, 플랫폼, 분석기법까지 포괄하는 용어로 받아들여짐

#### □ 빅데이터의 특징

- 빅데이터는 기존의 데이터 생산자, 가공자, 소비자간의 관계와 데이터 흐름을 변화시키면서 새로운 빅데이터 가치 사슬을 형성
  - 생산자로서 개인의 역할, 전문적인 데이터 수집·가공자의 등장, 외부 3V 데이터의 흐름 등은 새로운 가치사슬을 형성
- 업무, 효율성 중심의 전통적 정보 서비스는 고객정보, 거래정보 등의 정형화된 데이터가 정부, 기업 등 조직을 중심으로 생성·소비

---

20) 이용수, 스마트혁명 시대 빅데이터 활용과 프라이버시 사이의 충돌에 관한 연구, 경원대학교 석사 학위논문, 2011년, 17면 이하.

- 신뢰성 높은 핵심 데이터의 증가량에 맞춰 저장, 분석, 관리할 수 있는 고비용의 전통적 플랫폼을 조직 내부에 구축
- 그러나, 통신, 정보기술의 발달로 모바일 환경 기반의 다양한 서비스가 일상화되면서 데이터가 생성되고 소비되는 원천 환경이 변화
- 일상생활 속에 이미 보편화된 다양한 서비스는 대량의 데이터를 생성하는 새로운 주체로 부각
- 소통 중심의 개인화 서비스<sup>21)</sup>는 비디오 스트림, 이미지, 오디오, 소셜 네트워크 등의 비정형 데이터를 주로 개인이 생성
- LBS, 송전관 등 사회기반 서비스, 웹서버, 응용프로그램 등 인터넷 서비스는 센서 데이터, 기계 데이터, 응용프로그램 데이터 등을 생성
- 조직 내외부의 다양한 서비스 환경은 새로운 부가가치를 창출하는 데이터를 생산, 관리하는 새로운 환경
- 구글 등 인터넷 서비스 기업, 포털 등의 데이터 플랫폼은 위치정보, 이전 검색정보, 개인기호 등 다양한 문맥정보를 생성, 관리
- 이동통신회사, 디바이스 회사 등이 통신 및 제조 중심에서 애플리케이션 서비스를 확대하면서 비정형 데이터가 생성되는 새로운 플랫폼을 보유
- 빅데이터 가치 사슬은 기존의 데이터 가치 사슬과 3V<sup>22)</sup> 데이터 가치 사슬이 복합적으로 연결되어 새로운 데이터 분석 시장을 형성<sup>23)</sup>
- 기존의 데이터 가치 사슬은 데이터 생산자, 데이터 수집·가공자, 데이터 소비자가 기업, 정부 등 조직으로 모두 동일
- 생산자와 소비자로서 개인, 데이터 수집·가공자로서 생산과 관련 없는 기업, 3V 데이터를 위한 새로운 솔루션은 3V 데이터 가치사슬을 형성

21) 사회적 소통 중심의 개인화 서비스 : 블로그, 커뮤니티, 페이스북, 유튜브, 트위터, 링크드인 등

22) 3V : 볼륨(Volume), 속도(Velocity), 다양성(Variety).

23) 빅데이터 시대의 데이터 자원 확보와 품질 관리 방안, IT&Future Strategy, 제5호, 5면.

- 기업은 기존 데이터와 함께 개인 등이 생산한 외부 3V 데이터를 수집, 새로운 솔루션으로 분석한 결과를 개인에게 제공하는 빅데이터 가치 사슬 형성

□ 빅데이터 개념에 대한 다양한 시각과 이해<sup>24)</sup>

- 초기 빅데이터는 인터넷 기업, 포털 등에서 주로 사용자들이 생산하는 비정형의 정확성이 낮은 대량 데이터를 의미
  - 구글, 아마존, 페이스북, 트위터 등의 기업에서 생산되는 데이터는 3V 특성으로 인해 기존 일반 기업의 데이터와 다름
  - 특성이 다른 데이터를 저장, 분석하기 위해 개발된 분산 병렬 처리 플랫폼은 역으로 빅데이터가 생산되는 플랫폼
- 이동통신회사, 디바이스 생산회사 등은 전형적인 인터넷 기업은 아니지만 3V 특징을 가진 데이터가 대량 생산
  - 대량의 통신 트랜잭션 데이터, 삼성전자, 애플 등의 어플리케이션 데이터 등은 일반 사용자들이 생성하는 또 다른 빅데이터
- 기업 내부 데이터의 관리에 집중하던 일반 기업은 기업 외부 데이터 자원에 대한 인식이 변화하면서 빅데이터 활용 기업으로 변화를 시도
  - 마케팅, 기업경영 등의 전략 수립을 기업 내부 정보 뿐만 아니라 SNS 데이터, 센서 데이터 등 기업 외부 정보 수집을 통해 수행
- 정부, 공공부문은 행정정보, 공공정보, 민간정보가 연계·공유되어 목적에 맞는 최적의 데이터 분석이 가능한 환경으로 추진
  - 조직 고유의 데이터와 외부 조직의 데이터를 종합 분석할 수 있도록 데이터의 공개 개념을 포함

24) 빅데이터 시대의 데이터 자원 확보와 품질 관리 방안, IT&Future Strategy, 제5호, 3면.

□ 빅데이터의 현황

- 기업을 중심으로 관리되던 전통적 데이터와 새롭게 관심을 받고 있는 3V 데이터 등 모든 데이터는 빅데이터 자원<sup>25)</sup>
- 빅데이터는 데이터 생성 주체, 데이터의 유형, 저장 방식에 따라 다양하게 분류 가능<sup>26)</sup>
  - 생성 주체에 따라 어플리케이션, 센서 등이 생성한 컴퓨터 생산 데이터, 사람이 트위터, 블로그 등에 올린 데이터, 개체간의 관계 데이터 등이 존재
  - 유형에 따라 DB에 저장된 정형, 웹문서와 같은 반정형, 오디오, 비디오 등 비정형 데이터가 존재
  - 저장방식에 따라 관계형 DB에 저장된 기업 내부 데이터, 관계형 DB에 저장이 어려운 3V 데이터, 별도의 포맷으로 저장된 개별 데이터가 존재
- 2011년 전 세계 인구 1인당 평균적으로 약 45편의 DVD영화에 해당하는 정보가 생산<sup>27)</sup> (시장조사기관 IDC(International Data Corporation)의 보고서<sup>28)</sup>에 나타난 분석)
  - 세계 최대 소매업체인 월마트에서만 시간당 100만 건 이상의 거래 기록이 저장
  - 2011년 1월 기준 트위터에서는 매일 약 1억 1,000만 개의 트위터가 발신
- 기업들은 경쟁력을 확보하기 위해 데이터를 지속적으로 축적하고 있음<sup>29)</sup>

25) 빅데이터 시대의 데이터 자원 확보와 품질 관리 방안, IT&Future Strategy, 제5호, 4면.

26) 빅데이터 시대의 데이터 자원 확보와 품질 관리 방안, IT&Future Strategy, 제5호, 4면.

27) 이용수, 스마트혁명 시대 빅데이터 활용과 프라이버시 사이의 충돌에 관한 연구, 경원대학교 석사 학위논문, 2011년, 17면 이하.

28) International Data Coporation, “The Diverse and Exploding Digital Universe : An Updated Forecast of Worldwide Information Growth Through 2011”, IDC(International Data Corporation) 2008.

29) 이용수, 스마트혁명 시대 빅데이터 활용과 프라이버시 사이의 충돌에 관한 연구, 경원대학교 석사

- 야후는 “어떤 데이터도 버리지 않는 것을 원칙”으로 하며 2011년말까지 6만여 개로 늘어날 것으로 전망(야후의 파파이오나우 부사장)
- 구글은 전 세계의 모든 웹 페이지를 자체 서버에 백업하는데 이를 위해 구글은 약100만대의 서버를 보유하고 있을 것으로 추정됨

□ 빅데이터의 경제적 활용 가능성<sup>30)</sup>

○ 빅데이터를 관리하는 것이 기업 경쟁력의 핵심요소로 부상

- 웹사이트 방문, 온라인 검색 통계, 위치정보, 소셜미디어 등 기업의 내·외부에 축적된 빅데이터를 관리하는 것이 기업 경쟁력의 핵심요소
- 아마존, 구글, 애플, MS, 페이스북, 트위터도 궁극적으로는 대량의 데이터 분석과 알고리즘으로 비즈니스 모델을 만들고 기업 운영을 첨단화한 것
- 자동차 기업 볼보가 빅데이터를 활용해 “종래에는 50만대의 차가 팔린 뒤에나 제기되었을 결함을 이제는 1,000대의 판매 시점에 포착해 사후 관리 비용이 크게 경감”<sup>31)</sup>
- 스마트 기기 등 단말기나 정보통신기술 서비스를 제공하는 기업들은 데이터를 수집하고 축적해 비즈니스 플랫폼을 만들

□ 빅데이터의 공익적 활용 가능성

○ 빅데이터를 활용하여 공익적 목적에 활용할 수 있음

- 자동차 위치 정보와 교통량 분석만 활용해도 인류는 출퇴근 교통혼잡 비용과 이산화탄소 발생을 줄여 전 지구적으로 연간 6,000억 달러를 아낄 수 있는 것으로 조사(뉴욕타임스가 매킨지의 보고서를 인용한 보도)

---

학위논문, 2011년, 17면 이하.

30) 이용수, 스마트혁명 시대 빅데이터 활용과 프라이버시 사이의 충돌에 관한 연구, 경원대학교 석사 학위논문, 2011년, 17면 이하.

31) 채승병, “정보홍수 속에서 금맥 찾기: ‘빅 데이터(Big Data)’ 분석과 활용”, 삼성경제연구소, 2011년 2월.

- 구글은 감기 관련 주제를 검색하는 빈도와 독감 발생의 상관관계에 착안하여 시간, 지역별 독감 유행 정보를 제공([google.org](http://google.org))

□ 빅데이터 활용에 관한 정책적 문제

- 공개 데이터 포털과 같은 데이터 공개 및 공유 체계의 구축은 빅데이터의 수집과 활용을 효과적으로 쉽게 지원하는 방안

- 빅데이터 분석의 전처리 과정을 줄이고 데이터의 품질을 보장하는 수단으로 공개 데이터의 표준 포맷 필요

- 공개 데이터 포맷과 품질 조건을 만족하는 데이터는 공유 라이선스를 부여하여 데이터 자원에 대한 신뢰성 보장

- SNS, 앱 등을 통해 자신도 모르는 사이 개인정보가 수집·분석되는 사회적 해킹 환경을 방지할 수 있는 제도적 방안 필요

- 개인정보의 사회적 해킹은 프라이버시 침해, 의도하지 않은 상업적 활용 등 다양한 부작용 발생

- 빅데이터 자원의 단계적 확보를 위해 데이터 접근에 대한 법제도적 요건과 정보 환경적 요건에 대한 고려 필요

- 빅데이터 수집은 공개 데이터를 대상으로 하며 최적화된 데이터 분석을 위해 공개 데이터의 확대를 위한 제도적 장치 필요

- 각 조직의 정보 환경은 빅데이터를 접근, 저장, 분석할 수 있는 구조와 플랫폼으로 변화가 필요

□ 빅데이터의 위험

- 기업이 개인에 관한 정보를 활용할 가능성과 필요성이 증대됨에 따라 프라이버시 침해에 대한 불안감도 증대

- 대기에서 수집 가능한 센서, 주파수 등의 데이터는 생성 주체가 인지하지 못하는 상황에서 수집·활용 가능
- 트위터, 블로그 등에 공개된 사용자 창작 데이터가 인터넷 서비스 기업에게 넘어가 이용되는 상황 발생

□ 빅데이터와 개인정보 보호에 대한 새로운 논의

- 기업들이 빅데이터 분석을 통한 맞춤형 서비스로 수익을 극대화하는 동시에 개인 사생활 침해 가능성도 증가됨<sup>32)</sup>
  - 빅데이터 기술로 인해 온·오프라인에서 취합된 개인의 데이터를 조합하면 개인의 취향이나 상태가 쉽게 노출될 수 있음
  - 빅데이터는 개인의 행동 패턴을 분석해 이를 기업 경영에 활용한다는 근본 속성을 지님
  - 이러한 속성으로 인해 개인정보보호는 중요한 화두가 되지 못하는 실정
- 전통적인 프라이버시 영역이 불분명하게 변함
  - 빅데이터의 형태로 공유되고 공개되는 정보의 내용이 달라짐에 따라 보호해야 하는 정보에 대한 분류도 달라짐
  - 빅데이터의 형태로 공유되고 공개되는 정보의 내용이 달라짐에 따라 보호해야 하는 정보에 대한 분류도 달라짐
- 개인정보와 관련한 새로운 권리에 대한 논의가 제기됨
  - 시대 변화에 맞춰 프라이버시에 대한 개념이 ‘누구인지 식별되지 않을 권리’로 바뀌어야 한다는 주장이 제기 되고 있음
  - 네트워크의 상호작용적 성격과 개인 이용자들의 정보활동 및 정보제공의 자발성, 사회구조적 차원에서 개인과 기관, 개인과 개인 간의 권력

32) 빅데이터시대, 사생활 노출될 수도 있다는데..., 아이뉴스24, 2012년 6월 29일자.

불균등의 문제로 인해 네트워크 프라이버시의 새로운 개념화<sup>33)</sup> 논의 필요성 제기

- 개인 이용자와 정보이용기관들 간의 권력 불균형의 가장 중요한 기초가 식별가능성 여부에 있다는 점에서 ‘식별되지 않을 권리’를 네트워크 프라이버시 개념의 중심에 둘 것이 주장됨

□ 사례 분석을 통한 문제점 제기 및 분석

- 국내·외 인터넷 사업자의 불법마케팅(광고), 목적외 이용 등 개인정보 관련 위반사례 분석을 통한 문제점 제기

- 빅데이터(Big Data) 시대에 행태정보의 프로파일링을 통하여 생성되는 개인정보를 마케팅, 광고 등에 이용하는 경우 목적외 이용, 사전동의 원칙, 관련 법령상 상충 문제 등

- 종전의 CRM, 맞춤형 광고기법 등을 발전시켜 각 고객군에 맞는 맞춤형 마케팅을 제공하는 과정에서, 이용자 동의 없이 취미·기호·자산·건강·거주지·연락처·구매이력 등 개인의 민감한 자료들이 광범위하게 수집되거나 자동 생성 되는 등의 문제점 분석

- 글로벌업체 등 국내외 서비스에서 이루어지고 있는 불법적인 개인정보 수집·이용 관행, 법 규범 조사·분석을 통한 문제 제기

※ 개인정보 처리방침, 서비스 이용 약관 등

□ 해외 자율규율체계 분석

- 행태정보를 이용한 맞춤형 광고(Online Behavioral Advertising)에서의 개인정보보호를 위한 자율규제 등 관련 규율체계 분석

---

33) 우지숙, 정보통제권에서 식별되지 않을 권리로 네트워크 프라이버시의 새로운 개념화를 위한 연구, 언론과 사회 13권 4호, 2005, 11 참조.

- 미국 및 EU의 온라인 광고 마케팅 협회 자율 규약, FTC의 맞춤형 광고 기준, EU의 행태정보 기반 광고 가이드라인 등

□ 외국 법제 동향 분석

○ 최근 미국, EU의 관련 정책 및 법제 동향 조사

- EU의 2012년 Data Protection Regulation 및 2009년 ePrivacy Directive상의 Privacy by design, Right to be forgotten, Do-not-track 등을 통한 연관 과제 발굴

○ 미국, 오바마 행정부의 소비자 프라이버시 권리장전(12.2, 백악관) 및 FTC의 소비자 프라이버시 보호 권고(12.3, FTC) 분석 등

- 개인정보보호 정책 및 제도 개선 방안 제시

○ E U

- 최근 2011년 7월 6일에 유럽의회가 “유럽연합에서의 개인정보보호에 관한 종합적 접근”을 의결하면서 잊혀질 권리의 입법 필요성을 강조<sup>34)</sup>
- 이러한 잊혀질 권리의 구체적인 내용은 2012.1.25. EU 일반정보보호규정(안)<sup>35)</sup> 및 개인정보보호지침(안)<sup>36)</sup>을 발표하면서 드러남
- EU의 일반정보보호규정(안) 및 개인정보보호지침(안)의 주요 개선 방향 및 내용은 다음과 같음
  - EU 전체에 유효한 단일 규범을 정립

---

34) European Parliament resolution of 6 July 2011 on a comprehensive approach on personal data protection in the European Union(2011/2025(INI)) 16.

35) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation).

36) Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and the free movement of such data.

- 개인정보를 처리하는 기업들에게 증진된 책임성을 규정
- 기관은 그 기관의 주된 기반을 가지고 있는 EU 국가 내의 단일한 국내 정보보호 감독기관과만 업무를 수행
- 개인들도 그 국가 내에서 정보보호기관에게 도움을 요청하면 됨
- 개인들은 그들 자신의 정보에 더 쉽게 접근할 수 있어야 하고, 서비스제공자들 사이에서 개인정보를 이전할 수 있도록 해야 함
- ‘잊혀질 권리’를 통하여 온라인 상의 정보보호위험을 더 잘 관리할 수 있도록 함
- EU 규칙들은 EU 시장에서 활동 중이고 EU 시민들에게 그들의 서비스를 제공하는 기업에 의하여 해외에서 처리되는 개인정보에도 적용
- 독립적인 국내 개인정보 보호 기관을 강화하여 역내에서 EU 규정을 강화
- 새로운 지침(안)은 형사사건에서 경찰 및 사법 공조를 위하여 일반 정보보호원칙 및 규칙을 적용할 것이다. 그 규칙은 정보의 국내 및 국가간 이동에도 적용

○ 미 국

- 2012.2. 오바마 대통령은 “네트워크세계에서의 소비자정보프라이버시: 글로벌 디지털경제에서의 프라이버시 보호 및 혁신 촉진을 위한 기본구상”을 발표하면서, 소비자프라이버시권리장전(A Consumer Privacy Bill of Rights)을 제시
- 소비자프라이버시권리장전은 개인정보와 관련한 개인의 권리 및 그에 대응하는 기업의 의무를 설정하고자 의도하고 있으며, 개인의 권리는 미국 국내외에서 인정되는 공정한 정보실행원칙을 기초로 함
- 이에 의하면 소비자에게 보장되는 권리 중에서 특히, 목적 제한적 수집(focused collection)에 따라 기업은 개인정보를 폐기하지 말아야 할 의무가

없는 이상 개인정보가 더 이상 필요하지 않은 경우 확실히 폐기하거나  
비식별 처리하여야 한다고 천명

□ 새로운 프라이버시 침해 요인 분석

○ 클라우드 서비스와 개인정보 보호<sup>37)</sup>

- 클라우드 서비스에서는 사용자들이 온라인에 접속한 순간부터 공유, 생성, 편집된 콘텐츠 모두가 클라우드에 저장되고 클라우드에 저장된 정보는 모니터링 됨
- 클라우드 인프라 방식에서는 제공대상인 유틸리티의 실제 소재가 확인되지 않고 이용자가 유틸리티를 제어하거나 통제하지 못함
- 이러한 위치의 모호성과 이용자의 통제 불가능성이 개인정보취급에 있어 새로운 문제로 나타남
- 서비스의 집중화에 따라 정보의 통제권과 관련하여 클라우드 서비스 이용자는 정보에 대한 관리통제권이나 사생활에 대한 권리를 침해당할 위험성이 커짐
- 현재 클라우드 서비스에서는 개인 행태 정보가 유통되고 있는 가운데 개인의 동의와 정당한 이용범위에 대한 문제가 논의되어야 함
- 이러한 문제에 대한 대안으로 개인관련정보를 익명화하여 빅데이터를 활용할 수 있도록 하는 익명화 기술의 개발과 채용이 제안되고 있음

○ 개인정보 보호 방식의 변화가 요구됨

- 정보 보관의 방식(클라우드)이 달라짐에 따라 개인정보 보호 주체의 보호 능력에 대한 검토가 주체 선정에 대한 논의 못지않게 중요해 짐
- 광속 공격 및 침해 행위에 대응하기 위해서는 보호도 광속 실시간 대응 체제가 되어야 함

---

37) 정연덕, 클라우드 서비스와 개인 정보 보호의 문제점, 정보법학 제15권 제3호을 참조함.

- 스마트 사회의 현실공간과 가상공간의 융복합 현상으로 정보 보호의 실효성과 가능성에 대한 의문이 제기됨
  - 사생활 침해 방지를 위한 법규의 정비 속도가 기술 발전을 따라가지 못하고 있음
  - 정보의 수집, 유통, 공유를 원천적으로 차단하거나 실효성이 없이 규제하려는 것은 정보화 사회의 근원적 특성과 배치됨
- 프라이버시 개념의 변화 필요성이 제기됨
  - 아날로그 시대에는 프라이버시의 문제가 물리적인 영역에 제한
  - 빅데이터 시대에는 개인정보의 수집이 용이할 뿐 아니라 축적, 관리가 훨씬 체계화되어 융합분석이 가능
- 데이터 생성 환경과 이용 환경이 달라지는 빅데이터 환경은 데이터 수집 및 활용시 소유권에 대한 이해와 해석 필요
  - 기업이 가공한 개인 정보에 대한 소유권 귀속 주체에 대한 문제
  - 기업에 남아 있는 개인정보에 대해 삭제할 권리를 정보 주체에 대해 인정할 지 여부
- 개인정보 보호는 프라이버시 보호와 개인정보의 활용 편익 사이에서 적절한 균형을 찾는 것이 중요
- SNS, 클라우드 컴퓨팅 등의 프라이버시 침해 요인을 분석하고, 특히 데이터 마이닝, 프로파일링, 개인정보 통합·연계 등 개인 정보 수집·이용 허용 범위와 한계를 분석하여,
  - ※ 현행 개인정보보호법상 동의원칙, 열람권, 동의철회권 등으로는 빅데이터 시대의 효과적 개인정보보호 장치로써 한계가 있음

- SNS 상에 공개범위, 공개 경로·방법 등의 개인정보 공개기준, 잊혀질 권리 등 개인정보 자기정보결정권 강화 방안 마련

□ 법제도 개선

○ 개인정보보호 법·제도의 개선 필요성

- 개인정보의 개념을 보다 구체화 및 명확화하여 처벌규정의 실효성을 강화하고 부당한 처벌의 확대를 방지
- 빅데이터 및 클라우드 컴퓨팅 환경에서 개인정보 국외이전으로 인한 개인정보침해로부터 국내 정보주체를 보호하기 위하여 국외 이전에 대한 규제권한 강화 필요, 외국 관련 기관과의 공조체계 강화 필요

## 제 2 절 손해배상제도의 개선과 이용자구제의 강화

□ 이용자 구제의 문제점

- 현행 법제 하에서는 과실책임의 원칙을 근간으로 하기 때문에 인터넷 상의 명예훼손이나 각종 불법행위로 인한 피해자의 구제가 충분하지 않은 측면이 있음
  - 피해자가 가해자의 고의나 과실, 인과관계, 손해액 등을 입증하여야 하는데 현실적으로 쉽지 않은 면이 있으며, 특히 손해가 주로 정신적 손해에 집중되어 있기 때문에 피해자 구제가 용이하지 않음
- 이용자구제를 강화하기 위하여 최근 징벌적 손해배상의 도입에 대한 목소리가 높아지고 있으나, 이에 대한 국내법제와의 정합성이 문제되어 국내 법제와 조화를 이루는 효과적인 구제제도의 정립에 대한 검토 필요

□ 징벌적 손해배상의 개념

- 영미법에 있어서의 불법행위로 인한 손해배상은 전보적 손해배상, 명목적 손해배상, 징벌적 손해배상 등의 세 가지 유형으로 구분할 수 있음
  - 이 중 징벌적 손해배상은 영미법에서 인정되는 특유한 제도
  - 피고의 불법행위가 특히 강한 비난을 받아 마땅하다고 여겨지는 경우에 법원이 피고를 징벌하여 타인에게 보여주고자 재량으로 다액의 배상금 지급을 명하는 경우가 있는데, 이를 懲罰的 損害賠償(punitive damages)이라고 함
  - 징벌적 손해배상은 가해자가 행하는 불법행위가 악질적이고 악의적인 경우에 인정되는 배상<sup>38)</sup>

□ 징벌적 손해배상의 연혁

- 징벌적 손해배상 제도의 연혁은, 함무라비 법전, 구약성서상의 모세의 율법, 로마의 12표법, 게르만의 同害報復(talio)에서 인정된 배상금인 Wergeld 와 Buße 등을 거쳐, 영국에서 판결에 의하여 징벌적 손해배상 제도로 자리잡았으며, 이러한 제도가 미국에 도입되어 현재까지 인정되고 있음
- 징벌적 손해배상이 인정되는 경우는 다음의 세 가지 경우에 한함
  - 정부공무원에 의한 강압적·자의적 또는 위헌적 행위가 이루어진 경우
  - 가해자가 자신의 행위로 인하여 얻을 수 있는 이득이 그 행위로 인하여 야기될 피해자의 어떠한 피해에 대하여 지불하게 될 손실보상액을 훨씬 초과할 것이라는 계산하에 계획적으로 불법행위를 하는 경우
  - 제정법이 특별히 징벌적 손해배상을 인정한 경우

---

38) S.Emanuel, Torts(7th ed.), Foundation Press, 1984, p8.

□ 징벌적 손해배상의 기능

- 일반적으로 징벌적 손해배상의 기능은 피해자에 대한 손해전보 보다도 제재를 목적으로 하는 제재적·억제적 기능과 부차적으로는 법의 준수, 소송비용이나 변호사비용에 대한 추가적 보상 및 피해자의 손해전보 등
- 이 중 핵심적인 기능은 제재적 기능. 즉, 불법행위를 자행한 가해자 자신을 처벌함으로써 그 자의 불법행위를 예방하고 나아가 일반사회에 대해 본보기를 보여줌으로써 유사한 불법행위의 재발을 방지하는 억제기능을 수행

□ 징벌적 손해배상의 성립요건

- 징벌적 손해배상은 예외적인 유형일지라도 손해배상의 기본적인 틀 위에서 인정되는 것이기 때문에, 일반적으로 손해배상의 성립에 요구되는 요건들이 충족되어야 한다. 즉, 징벌적 손해배상만을 인정하는 청구는 할 수 없으며<sup>39)</sup>, 징벌적 손해배상의 전제요건으로 “전보적” 손해배상의 인정이 요구된다. 또한 불법행위로 인하여 징벌적 손해배상이 인정된다고 해서, 불법행위의 일반적인 성립요건에 변화가 있는 것은 아님
- 가해행위의 악성
  - 일반적으로 범죄의 성립요건에서 요구하는 요소와 비슷한 “무법(outrageous)” 또는 타인의 권리에 대한 무모하고 무배려적(reckless indifference)인 “가해행위”가 있었음을 요건으로 함
  - 이와 같은 가해행위의 악성은 사악한 동기(evil motive), 악의에 찬(malicious), 의도적인 무법(intentional or willful wanton), 극악한(flagrant), 무신경적인(callous), 의식적인 무시(conscious) 등의 여러 가지 용어로 사용되고 있음<sup>40)</sup>

39) Robert T. Kimbrough, Summary of American Law, Bancroft-Whitney Co., 1974, p198.

40) David L. Waither & Thomas A. Plein, Punitive Damages: A Critical Analysis, 49 Marquette L. Rev. 369 (1965).

○ 입증책임

- 가해행위의 실질적인 악성은 피해자가 입증하여야 함<sup>41)</sup>

□ 징벌배상 제도의 도입에 대한 찬반론

○ 도입 찬성론

- 징벌적 손해배상의 도입을 긍정하는 견해에서는, “민법의 손해배상법은 고의·과실을 동가치로 평가하여 피해자에 대한 손해의 전보만을 실현하고 있다. 이와 같이 손해배상법에서 가해자의 고의·과실을 구별하지 않는 책임원리에 의한다면 더 이상 고의불법행위의 억제를 기대할 수 없게 됨으로써 가해행위가 방치되는 결과로 되며, 특히 손해배상이 책임보험과 결부되는 경우에는 더욱 그러한 경향은 현저하게 될 것이다. 이러한 민법상의 문제점들을 보완하기 위하여는 ... 영미법에서 인정되는 징벌적 손해배상을 적용하는 것이 효과적”이라고 함<sup>42)</sup>
- 이러한 이유를 바탕으로 징벌적 손해배상을 우리 민법에서 구현하기 위한 방법으로서 해석론적 접근방법과 입법론적 접근방법을 제시하고 있으며, 해석론적 접근방법으로서 민법 제763조의 해석에 의한 방법과 위자료의 산정에서 참작하는 방법을 제안
- 민사책임과 형사책임의 분화가 민사책임의 성립범위를 확대하여 피해자 구제를 확대하는 데에 그 목적이 있었던 것이지, 가해자의 책임추급을 약화시키자는데 그 목적이 있었던 것은 아니라는 점, 즉 민·형사책임의 분리는 민사책임의 제재적 기능의 강조와 모순되는 것은 아니라고 하면서 징벌적 손해배상책임의 도입을 지지<sup>43)</sup>

---

41) 미국의 일부 주에서는 악성은 “법에 내포되어 있는 것(implied in law)”이라고 의제하여, 악성의 입증을 요건으로 하지 않는 경우가 있다. 반면 의제된 악성이나 부주의를 인정하게 되면 징벌적 손해배상의 적용범위가 너무 확대될 가능성이 있기 때문에 이를 반대하는 견해도 있다.

42) 윤정환, 전계논문, 145면.

43) 김재국, 전계논문, 531-532면.

○ 도입 반대론

- 기본적으로는 입법정책의 문제이지만, 우리나라의 손해배상제도의 골격을 유지하는 한, 징벌적 손해배상은 현행 손해배상제도와는 여러 가지 상치되는 점이 있어서 도입하기에는 많은 문제가 있다고 함<sup>44)</sup>
- ① 손해의 형평적 부담을 기본이념으로 하여 손해의 보상적 기능을 수행하는 현행 손해배상제도에 비추어 보아 고의로 손해를 발생한 자에 대하여 제재를 가한다는 징벌적배상제도는 현행 손해배상제도와 조화가 되지 않는다고 한다. 즉, 근대 민사법 체계에서는 불법행위의 법적 효과는 전보만이 예정되어 있고 형벌이나 위해는 그 목적이 아니고 현저히 고액인 징벌적 손해배상은 법치국가의 원리로부터 도입된 민사법 질서에서 타당한 비례원칙에 합치되지 않는다고 한다. ② 사회분쟁에 대하여 민사책임과 형사책임을 엄격히 분리하여 그 사회적 기능을 달리하고 있는 바, 고의로 손해를 발생한 자에 대한 제재금의 성격을 갖는 징벌적 배상금이 피해자에게 귀속시켜 결과적으로 피해자에게는 부당한 이득을 주게되는 것으로서 법률상의 합리적 근거가 있다고 보기 어려울 뿐만 아니라 결과적으로 고의의 범죄자에 대하여 그 벌칙으로 금전적 불이익을 국가에 귀속시키고자 하는 우리 형사법 사상과 충돌된다고 한다. 또한 ③ 우리 불법행위법상으로는 원칙적으로 고의와 과실을 동일시하고 있는데, 고의에 한하여 정당한 손해배상액의 3배나 되는 금액을 손해배상금으로 지급하는 합리적인 근거를 찾기가 어렵다고 비판

□ 대안으로서의 법정손해배상의 제한적 도입

- 우리나라에서는 아직 징벌적·제재적 성격의 손해배상 또는 손해액 산정에서의 가중에 대하여 수용하는 입장을 취하고 있지는 않지만, 제조물

44) 황찬현, “손해배상책임에 관한 현행법의 규정과 입법론적 검토”, 정보법학(제3호), 331-332면.

책임법의 도입과 인터넷 상에서의 책임 문제와 관련하여 손해액 산정의 어려움과 손해발생의 대량화 등으로 인해서 징벌적 손해배상제도의 도입을 고려해보아야 한다는 견해도 주장되고 있음

- 그러나 징벌적 손해배상은 그 연원에서도 볼 수 있는 것처럼 민·형사 사건의 분화가 이루어지지 않았던 과거에 형사적인 목적을 달성하기 위한 방편으로 이용된 것이며, 더욱이 정신적 손해배상의 통상손해로서의 인정이 이루어지지 않았던 경우에 이 제도가 활용됨
- 또한 징벌적 손해배상을 인정하는 경우에는 동일한 행위에 대하여 이중의 형사적 제재를 가하게 되는 위험에 처해지게 되어, 행위자의 헌법상 기본권을 침해할 우려가 다분
- 따라서 우리나라 손해배상법체계 하에서는 징벌적 손해배상제도를 일반적으로 모든 분야에서 도입하는 것은 타당하지 않으며, 포괄적으로 규정되어 있는 민법상 손해배상규정의 해석과 실제 적용 과정에서 손해액의 적정한 확정이라는 측면으로부터 접근해 들어가는 것이 보다 타당
- 다만, 징벌적 기능을 가짐과 동시에 피해자에게 가해나 손해를 넘어서 가해자의 이익을 모두 제거하여 국가에 귀속시킴으로써 제재적 기능과 함께 현행 법체계와도 부합하는 과징금 제도로서 그 목적을 달성하거나 실손해배상의 원칙을 유연하게 확대한 법정손해배상제도(Statutory Damages)를 도입하는 것이 현실적인 대안이 됨
- 이에 의하여도 법적 목적을 충분히 달성할 수 없는 때에 비로소 제한된 범위 내에서의 징벌성을 부가하는 2배 혹은 3배 배상제도를 도입하는 것은 신중히 검토해볼 필요가 있음

## 제 6 장 결 론

- ICT의 글로벌 환경 변화에 따라 우리나라의 경쟁력을 최고수준으로 유지하기 위하여 ICT에 대한 법적 규율을 글로벌 스탠다드와 조화시키고, 산업의 발전과 ICT 인권의 효과적 보장에 대한 균형점을 모색한다는 방향성을 가지고 연구를 진행한 결과, 다음과 같이 ICT 총괄기능 확보, 역기능 대응, 산업규율 체계의 변화라는 세 가지 측면에서의 유의미한 법정책 방향을 도출함
- 글로벌 환경변화에 따라 IT정책은 기술 주도의 시대에서 서비스주도의 시대로 전이되고 있으며, 콘텐츠중심으로 시장이 변화하고 있음. 이에 따라 IT총괄기능의 합리적인 역할분배가 중요함
- ICT가 융복합 및 모바일 강화에 따라 인터넷 상의 청소년보호의 필요성이 증대되었고, ICT 인권의 효과적 보호라는 측면에서 특정 영역인 미래세대로서의 청소년보호를 위한 단행법률의 제정이 필요함
- 글로벌환경의 변화와 모바일을 중심으로 한 ICT 환경의 변화에 대응하여 공적 규제의 실효성을 제고할 필요성이 존재하여 인터넷 정보에 대한 심의체계를 개선하여 행정적 개입이 필요한 분야는 최소화하되 그 개입 필요성이 높은 분야에 대하여는 효과적인 규제 체계와 절차를 구비하는 것이 필요하며, 아울러 그 규제의 대상을 명확히 하는 것이 요구됨
- 글로벌ICT환경 하에서 정보인권을 효과적으로 보호하기 위해서는 이용자구제체계의 개선이 필요한데, 이는 행정적인 규제의 실효성 확보와도 연계되며, 자율규제의 강화와도 균형을 이룰 수 있음. 이에 따라 인터넷 상의 명예훼손에 대한 실질적인 분쟁해결제도의 도입이 필요함. 또한 정보통신서비스제공자의 임시조치의 실효성을 확보하기 위하여 임시조치 후

삭제를 명확히 할 필요가 있으며, 특히 정보통신서비스제공자 중 매개기능이 강한 경우에는 불법정보에 대한 이용자의 절차적 권리보장을 강화하고, 이를 촉진하기 위하여 면책규정을 도입할 필요가 있음

- ICT산업의 발전을 위하여 인터넷 산업의 자율규제를 강화하여야 하며, 정부와의 협력적 공동규제모델의 개발이 필요함
- ICT산업의 발전을 가로막고 있는 본인확인제는 폐지가 바람직하며, 이에 따라 야기될 수 있는 인권피해를 막기 위하여 이용자권리를 효과적으로 규제할 수 있는 제도를 보완하여야 함
- ICT융합산업의 촉진을 통하여 ICT전반의 경쟁력을 강화할 수 있도록 신규산업에 대한 지원의 명확한 근거를 마련하고, 불필요한 규제가 중복되지 않도록 규제관할권을 명확화 및 조정하고 정책추진체계를 통합할 필요가 있음
- 미래인터넷산업의 진흥을 위하여 논의되고 있는 클라우드컴퓨팅, 빅데이터, M2M 등 신규 인터넷 산업이 서비스를 중심으로 전개되는 점을 고려하여 인터넷서비스활성화법을 제정할 것을 권고함
- 향후 ICT정책을 설계할 때 다면적 가치에 대한 총합적 고려, 최소한의 규제영역의 설정, Positive 방식의 지원 패러다임 전환, ICT국제거래상 불공정 관행의 개선을 고려하여 추진하여야 함
- ICT산업과 정보인권의 조화로운 보호를 위하여 개인정보 측면에서 개인정보의 개념을 보다 구체화 및 명확화 하여 처벌규정의 실효성을 강화하고 부당한 처벌의 확대를 막을 필요가 있음
- 빅데이터 및 클라우드 환경에서 국제적인 개인정보의 안전한 유통을 보장하기 위하여 국가간 공조체계의 강화 및 규제권한의 실효성 확보방안을 마련할 필요가 있음

- ICT이용자의 권리구제의 실효성을 강화하기 위하여 인터넷 상의 명예훼손이나 개인정보의 심각한 침해에 한하여 법정손해배상제도를 도입하는 방안을 추진할 필요가 있음