



유럽연합 디지털서비스법 (Digital Services Act) : 규제냐, 자율이냐를 넘어서

박찬경 경북대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수



1. 개요

우리가 보고, 듣고, 믿게 되는 바는 어떻게 결정되는가. 혹시 이를 결정하는 자들이 악한이거나, 모종의 음모를 꾸미고 있는 것은 아닐까. 이러한 질문은 모든 시민이 각자의 믿음에 따라 정치적 결정권을 나누어 행사하는 민주주의의 특성상 사라지지 않는 의혹이다. 그 최근 판본 중 하나는 모종의 세력이 '알고리즘'이라고 부르는 도구를 독차지하고, 우리를 세뇌하려 한다고 말하는 듯하다.

모종의 권력이 알고리즘을 지배하고 있다는 생각은 종종 알고리즘이라는 권력수단의 박탈, 또는 알고리즘의 폐지라는 단순한 해결책으로 이어지기도 한다.

하지만 문제는 이른바 '알고리즘 권력'의 소유 관계가 그리 단순하지 않다는 것이다. 예컨대 최근 공정위가 발견했듯 네이버가 뉴스, 동영상 추천을 조작하는 부당한 권력을 휘둘렀다 하더라도,¹⁾ 이를 해결하기 위해 포털의 뉴스 배열을 금지한다면 인터넷 이용자들은 뉴스를 보기 위해 단순히 신문법상 인터넷뉴스서비스사업자가 아닌 구글이라는 더 큰 권력에게 옮겨갈지 모른다. 만약 포털의 권력을 공공 뉴스 포털로 대체한다면, 그곳 역시 배열에 대한 공정성 시비와 정치적 음모에 대한 논란에 휩싸일 가능성이 크다. 즉, 알고리즘을 이용하는 권력은 수많은 행위자들이 나눠가지고 있어, 이를 단순히 빼앗는 것은 현실적인 정책수단이 아닐 공산이 크다.

따라서, 알고리즘을 통한 권력의 사회적 영향력을 통제하고자 고안된 EU 디지털서비스법안(Digital Services Act; 이하 DSA라 한다)²⁾은 복잡한 모습을 하고 있다. 이에 보고는 DSA가 기술과 윤리, 매체와 정보 사이의 기술-사회적 관계로부터 발생하는 플랫폼 규제의 복잡성을 해결하려 했다는 본래의 목적성에 주목하여, 나름대로 제시된 해결책을 중심으로 DSA가 가져온 정책 혁신에 대해서 논의해 보고자 한다.

2. 주요골자

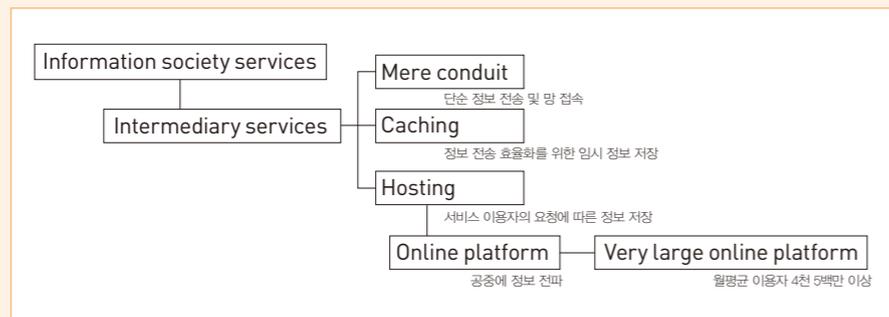
DSA는 유럽연합 기본권 헌장(The Charter of Fundamental Rights of the European Union)에 명기된 권리들이 보호되는 안전하고, 예측가능하며 신뢰할 수 있는 온라인 환경을 확보한다는 입법 목적을 가지고 있다. 따라서 DSA는 주로 경쟁 정책을 다루는 디지털시장법안(Digital Markets Act, 이하 DMA라 한다)³⁾과 달리, 시민의 권리와 민주주의에 대한 영향을 규제하기 위한 사업자 규정과 그에 따라 차별화된 규제 수단 등을 포함하고 있다.

1) 최효정 (2021. 1. 12). 네이버 검색 알고리즘 조작 잡은 6인, 올해의 공정인 선정. <조선비즈>. URL: https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2021/01/12/2021011200812.html
 2) COM/2020/825 final: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC
 3) COM(2020) 842 final: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)

가. 사업자 규정

DSA는 디지털 서비스를 제공하는 사업자에 대해서 ‘기능’과 ‘규모’ 두 가지를 모두 고려하여 다양한 분류를 제시하고, 이를 바탕으로 차등적 규제를 명기하고 있다(그림 1). 첫째, ‘정보사회서비스(Information Society Services)’는 Single Market Transparency Directive⁴⁾에 규정된 “원거리에서, 전기적 수단을 통해 서비스 이용자의 개별 요청에 따라 대가에 따라 제공되는 모든 서비스”⁵⁾를 의미한다. 중개서비스(Intermediary services)는 그 중에서도 단순 전달(Mere conduit) 서비스, 캐싱(caching) 서비스, 호스팅(hosting) 서비스를 포함하는 카테고리로 정의된다. 네트워크 기능의 작동 및 효율성을 위해 정보 저장 및 전달이 자동적인 방식으로 이루어지는 단순 전달, 캐싱 서비스와 달리, 호스팅은 이용자의 의도적 요청에 따른 정보 전달이 이루어진다는 것이 핵심적인 규정 요건이며, 여기에 공중을 대상으로 한 직접 정보 전파(즉, 최종 소비자에 도달함)가 이루어지면 이를 플랫폼으로 본다.

〈그림 1〉 DSA에 따른 정보화 서비스 사업 분류



DSA 사업자 분류 체계는 몇 가지 점에서 특수하다. 첫째, 인터넷 중개서비스에 대해 미 FCC가 커뮤니케이션법 Title I에 따른 부수적 관할권(ancillary authority)을 바탕으로 규정한 정보서비스(information services)로 분류하거나, 통신품위법(Decency Act)⁶⁾의 유명한 면책조항(Safe Harbor)이 단순히 “다

른 사업자가 제공한 정보를 출판하거나 언급한 자”⁷⁾로 규정하는 것, 또는 한국 전기통신사업법이 ‘부가통신사업자’로 규정⁸⁾하는 것에 비해 매우 구체적인 분류를 제시하고 있다는 점이다. 둘째, 반대로, 한국 전기통신사업법이 부가통신사업자에 대한 특수규제를 위해 ‘온라인 동영상 서비스’, ‘앱마켓사업자’ 등을 구분하거나 신문법⁹⁾이 ‘인터넷뉴스서비스사업자’를 규정하는 등 서비스의 내용에 따른 분류법들을 도입한 것과 달리, DSA는 근본적인 정보전송 방식과 기능에 따른 분류를 제시하여 향후 나타날 수 있는 새로운 서비스 역시 포괄할 수 있도록 한다. 즉, 정보를 직접 생산하지는 않으나 정보 유통의 매개로서 사회에 큰 영향을 미치는 다양한 사업자들의 지위를 어떻게 규정할 것인가 하는 뉴미디어 환경의 근본적인 규제 문제를 다루기 위한 포괄적 분류체계를 제시하고자 하였다. 반면, 한국 전기통신사업법에서 일부 다루고 있는 온라인 동영상 플랫폼 규제는 AVSMD¹⁰⁾에서, 앱마켓에 대해서는 The Omnibus Directive¹¹⁾ 등에서 따로 다루고 있다.

셋째, 미국의 면책조항이 “외설 또는 음란물”에 적용되는 것에 반해, DSA에서는 고려되는 책임범위가 불법정보(illegal content)로 더욱 넓을 뿐 아니라, 온라인 사업자의 불법정보를 통제하기 위한 노력이 특정 기준을 만족하는 것에 한해서 책임을 면제해주는 ‘조건부 면책(conditional exemption)’을 사업자의 분류에 따라 다르게 부여한다. 넷째, 불법정보뿐만 아니라, 투명성, 공정성 등 다양한 의무가 특히 대형 온라인 플랫폼(very large online platform; VLOP)들에게 부과되는데, 이 기준은 시장 전체 온라인 이용자의 10%이므로, 한국에서 주로 논의의 대상이 되는 대부분의 플랫폼에 해당한다.

관련하여 마지막으로 중요한 점은 DSA가 가장 많은 책무성을 부여하고 있는 대형 온라인 플랫폼을 정의함에 있어 양적 기준을 적용했다는 것이다. EU의 입법 원칙 중 하나인 비례성(proportionality)을 적용한 결과로, DSA의 전문에

4) Directive (EU) 2915/1535

5) “any service normally provided for remuneration, at a distance, by electronic means and at the individual request of a recipient of services.”

6) 47 U.S. Code § 230 – Protection for private blocking and screening of offensive material

7) “the publisher or speaker of any information provided by another information content provider”

8) 전기통신사업법 [시행 2022. 6. 10.] [법률 제18869호, 2022. 6. 10., 일부개정]

9) 신문 등의 진흥에 관한 법률 (약칭: 신문법) [시행 2021. 12. 30.] [법률 제17799호, 2020. 12. 29., 타법개정]

10) Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities

11) Directive (EU) 2019/2161 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Council Directive 93/13/EEC and Directives 98/6/EC, 2005/29/EC and 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards the better enforcement and modernisation of Union consumer protection rules

는 이를 대형 온라인 플랫폼들이 EU에서의 공적 논의와 상거래에 중심적 역할을 하게 되어 불가피한 조치라고 설명하였다(p.6). 즉, DMA와 같은 경쟁 규제가 아니더라도, 규모가 큰 사업자는 더 큰 '사회적' 책무를 갖는다는 관점을 규제에 도입한 것이다. 사회적 책무는 시장지배력과 같이 양적으로 비교적 쉽게 측정 가능한 개념이 아니므로, 이용자의 규모에 따라 차등적 의무를 갖는다는 점은 논쟁적인 부분이 남을 것으로 보인다. 관련하여, 비례성의 원칙은 그 자체로 양적 규모에 따른 의무를 뜻하는 것이 아니라는 점을 유념해야 한다. 본래 비례성은 규제 목적상 반드시 필요한 만큼만을 규제하여야 한다는 것을 의미한다. 따라서 비례성의 원칙을 바탕으로 대형 온라인 플랫폼에 대해 양적 규정을 도입한 것은 소비자 주권, 인권에 대해 큰 영향력을 미칠 것이며, 따라서 이를 더욱 강력하게 규제해야 할 필요성과 기업 자율성에 대한 제한으로부터 오는 비용이 상쇄될 것이라는 특수한 해석을 바탕으로 하고 있다고 볼 수 있다.

나. 불법 정보에 대한 조치와 추가 의무

DSA 대부분의 조항들은 정보화 서비스 일반이 아닌, 중개서비스, 즉 정보를 직접 생산하지 않고, 특정 방식에 따라 유통하는 사업자들의 의무와 책임을 다루고 있다.¹²⁾ 특히, 제2장은 중개서비스들이 세부 분류에 따라 갖는 유통 정보에 대한 차등적인 책임을 다루고 있으며, 제3장은 불법정보가 유통된 경우 중개서비스의 세부 분류에 따라 차등적으로 취해야 하는 절차에 대해 다루고 있다.

먼저, 제2장의 차등적 책임성을 부여하기 위한 유통 정보에 대한 조건부 면책 조항을 살펴보자(〈표 1〉). 앞서 설명한 바와 같이, DSA는 중개 사업자가 유통하는 정보에 대한 책임을 가지고 있음을 원칙으로 하되, 특수한 면책 사유에 대해 규정하는 방식으로 다양한 중개 사업자의 차등적 책임을 규정한다. 단순 전달과 캐싱 서비스는 자동화된 기술과 계약에 따라 정보를 처리하는 한, 정보의 내용에 대해 분별할 필요가 없이 책임을 면하게 되나, 온라인 플랫폼이 포함된 호스팅 서비스의 경우에는 정보의 불법성에 대한 미인지나 인지 시 즉시조치를 바탕으로만 면책이 가능하다. 즉, 호스팅 서비스의 면책은 불법정보를 찾고, 특정하며, 삭제할 수 있는 절차와 기술, 즉 스스로의 서비스에 대한 최소한의 거버넌스 능력을 전제로 하고 있다.

¹²⁾ 제1조항: "This regulation lays down harmonized rules on the provision of intermediary services in the internal market."

〈표 1〉 분류에 따른 조건부 면책의 요건¹³⁾

단순 전달	캐싱	호스팅
<ul style="list-style-type: none"> 정보 전송을 스스로 개시하지 않을 것 정보 수신자를 선택하지 않을 것 전송되는 정보를 수정하지 않을 것 	<ul style="list-style-type: none"> 정보를 수정하지 않을 것 정보 업데이트 시 업계 표준에 따라 정해진 규칙을 따를 것 저장된 정보에 대한 정당한 사용을 위한 데이터 획득 시 관여하지 않을 것 정보의 원저장위치에서 정보가 삭제되었거나, 접속이 차단된 것을 인지하는 즉시 캐싱된 정보에 대해서도 마찬가지로 조치를 취할 것 	<ul style="list-style-type: none"> 불법 정보에 대해 인지하지 못했을 것 정보의 불법성에 대해 인지한 즉시 삭제 또는 접속을 차단했을 것 단, 서비스 제공자의 통제 하에서 불법 정보를 게시했거나, 전자상거래 플랫폼에서 소비자 보호법에 저촉되는 문제가 발생한 경우는 불법 정보에 대한 책임이 면제되지 않음

전송하는 정보에 대한 면책 사유에 더하여, DSA 제3장은 중개서비스가 투명하고 안전한 온라인 환경을 위해 수행해야 하는 다양한 주의 의무사항(due diligence obligations)에 대해 다루고 있으며, 이 역시 사업자 분류에 따라 차등적으로 부과된다(〈표 2〉).

〈표 2〉 DSA가 차등적으로 부가하는 주의 의무사항(due diligence obligations) 요약

단순 전달	불법 정보 대응	투명성
중개서비스 일반	<ul style="list-style-type: none"> 정보 삭제 명령에 대한 신속한 대응 연락담당자, 법적대리인 보유 	<ul style="list-style-type: none"> 투명성 보고(수령한 명령 수, 불법정보에 대한 신고 수, 삭제에 대한 항의의 수, 콘텐츠 관리의 방식과 횟수 등)
호스팅 (추가사항)	<ul style="list-style-type: none"> 불법 정보 신고에 대응하는 메커니즘 	
플랫폼 (추가사항)	<ul style="list-style-type: none"> 대응에 대한 항의 처리 시스템 분쟁에 대한 국가에서 인증하는 중재 시스템 신뢰 기반 신고자에 대한 대응 메커니즘 특히 위험한 불법 정보에 대해서 국가에 신고 의무 	<ul style="list-style-type: none"> 추가 투명성 보고 의무(분쟁 수, 이용 정지 처분, 콘텐츠 관리를 한 자동화된 수단에 대한 정보) 광고 투명성
대형 플랫폼 (추가사항)	<ul style="list-style-type: none"> 불법 정보로 인한 위험에 대한 주기적 위험 평가 평가된 위험을 감소시키기 위한 조치들 	<ul style="list-style-type: none"> 주의 의무사항 수행에 대한 외부 감사 추천 알고리즘에 대한 공개 광고 투명성에 대한 추가 의무 정부의 평가와 연구 등을 위한 데이터 공개 의무

¹³⁾ 전체 요건 중 일부만을 요약. 자세한 분류 기준을 위해서는 DSA 제3-5조 참조.

먼저 불법 정보에 대한 조항들부터 검토해보면, 모든 중개서비스는 규제 당국의 정보 삭제 명령에 대해 신속하게 대응하고, 그에 대한 보고를 신속하게 수행해야 한다(제8조). 이러한 과정들의 신속성을 위해서 연락담당자(point of contact)와 법률 대리인을 두어야 한다(제10-11조). 여기에 더하여 호스팅 서비스를 제공하는 업체들은 이용자가 불법 정보로 여기는 콘텐츠를 쉽게 신고할 수 있는 메커니즘을 설치해야 하며, 이에 대해 신속하고 구체적으로 대응하고, 조치 사항을 신고자에게 알려야 한다(제14-15조). 플랫폼들은 플랫폼이 취한 조치에 대한 불만을 처리할 수 있는 내부 시스템 역시 갖추고 있어야 하며(제17조), 만약 이 분쟁이 내부적으로 조정되지 않는 경우, 규제 당국이 인증한 법정 외 조정 기구를 이용할 수 있는 여건이 마련되어 있어야 한다(제18조). 더욱 중요하게는 개인 이용자뿐 아니라 시민단체 등에 의해 구성된 신뢰 기반 신고자(trusted flagger)의 감시와 신고에 협조해야 한다(제19조). 즉, 조직된 외부 감시에 대해 열려있어야 한다. 마지막으로, 피해가 큰 범죄와 관련된 것으로 의심되는 콘텐츠에 대해 구체적인 정보를 당국에 보고할 의무를 갖는다(제21조). 즉, 일반적인 모니터링 의무를 부과하지 않았음에도(제7조), 면책을 위해 그에 상응하는 상당한 노력을 증명할 수 있어야 한다는 것이다.

대형 플랫폼에게는 이용자들의 권리 보호를 위한 더욱 적극적인 조치가 요구된다. 제26조에 따라 대형 플랫폼들은 적어도 1년에 한 번 서비스의 기능이나 그 이용으로 인한 잠재적 위험에 대한 평가를 행하고, 그로부터 파악된 '체계적 위험'에 대한 상응조치를 취해야 하며, 이와 관련해 EU 집행위원회와 협의하거나 지도를 받을 수 있다(제27조). 앞서 언급된 주의의무사항이 주로 정보의 불법성에 관한 것이었다면, 대형 플랫폼의 위험평가와 그에 대한 조치는 정보왜곡, 혐오표현, 차별과 같은 유럽 시민의 기본권 보호에 관한 사항들을 광범위하게 포괄한다. 즉, 추천 알고리즘의 공정성, 혐오표현의 확산 등 정치적으로 민감한 이슈에 대해서는 대형 플랫폼 스스로 목표를 설정하고 이를 달성하도록 노력하며, 이 과정을 협의 및 감독 아래 두는 일종의 협치를 도입하고 있다. 즉, DSA는 플랫폼을 수동적인 규제 대상으로만 보고 있다기보다는 스스로의 플랫폼에 대해 적극적으로 규제 행위를 하는 거버넌스의 주체, 또는 '새로운 게이트키퍼'(Van Loo, 2020)로서의 역할을 부여하고 있다고 할 수 있다.

다. 투명성 의무

DSA는 온라인 플랫폼에게 상당한 정도의 투명성을 의무로 부과한다. 중개서비스 전체에 부과된 기본 요건은 주로 불법 정보 처리의 사후적 보고에 불과하지만(제13조), 사업자 분류에 따라 차등적으로 좀더 강력한 의무를 갖는다.

온라인 플랫폼의 경우, 콘텐츠 관리(content moderation)조치¹⁴⁾에 대한 분쟁 조정 메커니즘 의무를 갖는 만큼, 이에 관한 정보도 투명성 보고에 포함되어야 하며, 이용 정지 처분 수도 포함되어야 한다(제23-24조). 사후 보고뿐 아니라, 정보 배열을 위해 플랫폼이 사용하는 기술에 관한 투명성 의무들도 있는데, 첫째, 자동화된 콘텐츠 관리시스템의 스펙, 정확도에 관한 정보를 투명성 보고에 추가할 것을 명시하고 있다(제23조1항c호). 이는 본격적으로 정보 알고리즘에 대해 밝힐 것을 요구하는 조항이라는 점에서 주목된다. 둘째, 이용자가 개별 광고로부터 식별할 수 있는 추가적인 정보를 노출해야 하는데, 이는 해당 정보가 광고라는 사실, 광고주, 특히, 광고 추천을 위해 이용한 주요한 변수들에 대한 '의미 있는 정보'를 포함한다(제24조).

대형 플랫폼에게는 한층 더 강력한 투명성을 요구하여, 추천시스템의 주요변수와 이용자가 이를 조작할 수 있는 방법에 대해 이용 약관에 분명하게 설명해야 하고, 해당 기능을 쉽게 이용할 수 있는 방식으로 제공해야 하며, 개인정보에 기반하지 않는 대체 옵션이 적어도 하나 존재해야 한다(제29조). 광고에 관해서도 추가 정보 공개 의무를 갖는다. 공중이 API를 통해 접근할 수 있는 정보 보관소(repository)를 운영하여, 개별 광고의 구체적 내용, 타겟팅한 사용자 그룹, 얼마나 많은 사람에게 해당 광고가 보여졌는지 등에 대해서 최소 1년간 공개하도록 했다(제30조). 마지막으로, DSA에 대한 준수 여부를 평가하기 위한 외부 감사를 매년 스스로의 비용으로 받도록 하는 데서 더 나아가(제28조), 규제 당국과 인증된 연구자들이 DSA 준수 여부를 평가하는데 '필수적인' 데이터에 대해 접근할 수 있도록 하는 조치까지 취하여(제31조) 적극적인 사회적 감시의 메커니즘을 도입하려 하였다.

14) 제2조에서 불법 정보 또는 약관에 어긋나는 정보에 대한 탐지, 식별, 후속 조치 등을 포괄하는 것으로 정의.

3. 쟁점과 관련 시사점

DSA 발의 과정에서 녹색당-유럽자유동맹(Green/EFA) 측 특위위원(shadow rapporteurs)으로 활동한 Alexandra Geese의 평가처럼, DSA는 앞으로 인터넷 규제의 국제적 모델로 기능할 가능성이 커 보인다.¹⁵⁾ 그러나, 앞서 살펴본 DSA의 조항들은 하나하나 치열한 논쟁의 대상이 되었던 주제이기에, 여전히 논쟁적인 조항이나 향후 해석의 여지를 위해 모호하게 남겨진 것으로 보이는 사항들을 포함하고 있다. EU의 규제가 초국적 비즈니스에게 사실상 기준으로 작동한다는 ‘브뤼셀 효과’가 클 것으로 예상되는 만큼(Bradford, 2020), 이러한 조항들에 대한 비판은 여전히 꾸준하게 제기되고 있다. 이 절에서는 그 중 한국의 법안 및 정책 관련 논의 구도에 시사점을 가질 것으로 보이는 몇 가지 논쟁점을 짚어보고자 한다.

첫째, DSA는 ‘불법정보’를 따로 규정하지 않고, 단지 ‘EU법과 개별 가입국의 법에 저촉되는’ 모든 정보로 정의하고 있다(제1조5항g호). 따라서 온라인 플랫폼이 규제할 책무를 갖는 불법정보는 각 국가의 법체계에 따라 다른 것을 의미할 수 있다. 즉, DSA와 같은 플랫폼의 규제가 의도한 효과를 발휘하기 위해서는 표현의 자유에 관한 규제들이 먼저 잘 이루어져야 한다. 이에 대해 브뤼셀의 정책 싱크탱크 CEPS의 연구원 Clément Perarnaud는 일부 동유럽 국가들이 공산주의자나 성소수자의 발언 등을 불법화하는 것을 EU차원에서 인정하는 것과 다를 바 없어 혐오와 차별, 거짓정보에 대응한다는 입법취지에 어긋난다는 비판을 하고 있다.¹⁶⁾ 한국의 맥락에서 심영섭(2022)은 그간 제출된 관련 법안들이 유사한 목적을 추구하고 있음에도 불구하고, 정보의 유해성을 판단하기 위한 상위법의 정비가 미비하기 때문에, 분쟁 시 중재와 조정이 방송통신심의위원회와 같은 규제 기구의 선의에 의존해야 하며, 그 판단 결과 역시 지속적으로 사회적 논란의 대상이 될 것이라고 지적하고 있다.

둘째, DSA는 유해성이 판정된 불법정보에 대해서만 책임을 묻는 것이 아니라, 플랫폼들로 하여금 시민들의 안전을 위협할 수 있는 범죄와 관련되었다고

의심할 만한 정보를 정부에게 알리거나(제21조), 불법정보가 아니더라도 정보 왜곡, 혐오, 차별이 될 수 있는 정보에 대해 대형 플랫폼들이 스스로의 판단 하에 조치를 취하도록 하여(제27조), 플랫폼들이 전송하는 정보에 대해 적극적으로 개입할 수밖에 없도록 강제하는 조항들을 포함하고 있다. 이렇게 민간 기업에게 관리의 권한과 책임을 넘기는 방식이 정책 목표를 달성하기 위해 효율적일 수 있으나(Van Loo, 2020), 플랫폼이 자의적인 판단으로 과도한 정보 통제를 가하는 등 지나친 권력을 가지게 될 것이라는 비판 역시 존재한다(Perarnaud, 2022). 또한 유해정보는 여러 플랫폼을 가로질러 확산되기 때문에, 해당 정책 목표를 플랫폼 스스로 달성할 수 있도록 하기 위해서는 자율규제 기구를 통한 상호 협조와 기술 공유 등을 필요로 하는데(Gorwa, 2019), 이는 DSA가 일부 관련 조항을 가지고 있다고 하더라도 규제를 통해 쉽게 달성될 수 있는 것은 아니다.

셋째, 공정성, 차별 등과 관련된 조항들은 의무사항이라기보다는 대형 플랫폼 스스로의 위험 평가와 자발적인 관리의 영역으로 남겨두고 있는데, 여기에는 상당히 많은 규제적 모호성이 존재한다. 따라서 추천 시스템의 공정성, 차별, 혐오표현, 정보왜곡 등과 같은 핵심적 사회문제들 중 많은 부분은 플랫폼과 규제 당국 사이의 사안별 협상의 대상이 될 공산이 크다. 이미 정치적 논란 속에서 판단의 공정성에 대해 많은 의구심을 사고 있는 정책 기관의 판단과정에 어떻게 신뢰성을 보낼 수 있을지에 관한 문제는 여전히 과제로 남아있다.

넷째, 이용자의 10%라는 대형 플랫폼의 분류 기준의 자의성에 대한 논란이 존재한다(BEUC, 2021). 이 기준에 따르면, 국내 플랫폼의 대부분이 전송하는 정보에 대한 많은 책임을 지는 대형 플랫폼으로 분류될 것이기에 해외 플랫폼에 대한 ‘역차별’ 논란이 지속적으로 제기되는 한국의 맥락에서 논란이 될 여지가 크다. 추가적으로 모든 플랫폼을 하나의 서비스로 분류하여 이용자 수를 따지는 것이 적절하지 않다는 비판이 가능한만큼, 통신시장경쟁상황평가에서 시도되었던 부가통신시장 시장획정과 유사하게 플랫폼의 사회적 영향력을 여러 각도에서 측정할 수 있는 유연한 방법들을 찾는 것을 다시 고려해볼 만하다.

마지막으로, DSA가 온라인 플랫폼에 혁신적이라고 볼 수 있을 정도의 투명성 의무를 부과한 것은 사실이나, 어느 정도의 투명성을 보장하고 있는 것인가에 대해서는 상당 부분 모호하게 남아있다. 대형 플랫폼에게 부과된 추천 시스템에 대한 조항(제29조), 광고 추천 관련 기록에 대한 보관소를 설치하는 조항(제30조), 그리고 규제 기관과 연구진에 대해 정보를 제공해야 할 의무에 관한 조항(제31조)은 이전에 비해 상당히 진전된 책임을 포함하고 있다고 할 수 있

15) The New York Times (2022. 4. 22). E.U. takes aim at social media's harms with landmark new law. URL: <https://www.nytimes.com/2022/04/22/technology/european-union-social-media-law.html>

16) 클레르망 페라르노 (2022. 6. 30). 신 EU 디지털서비스법 <르몽드>. URL: <https://www.ilemonde.com/news/articleView.html?idxno=15846>

다. 그러나, 얼마만큼의/어떤 방식의 투명성이 실질적인 책임성(accountability)을 보장하는 것인가에 대한 논의는 대단히 복잡한 문제이다. 예컨대, Selbst와 Barocas(2018)는 알고리즘의 파라미터를 공개하는 것과 같은 투명성 확보가 이용자의 알고리즘의 결정에 대한 자각(awareness)에는 효율적일지 모르나, 이용자가 불공정한 것으로 보이는 판단의 결과를 마주했을 때 왜 그런 결과가 일어났는가에 대한 학습이나 이의제기에는 큰 효과가 없을 것이라고 지적한 바 있다. 관련하여 ‘해석가능한 기계학습(xML/XAI)’이라는 공학적 해결책이 다양하게 제시되고 있으며, 이에 대한 사회과학적/법학적 논의들이 이미 이루어지고 있다. 투명성 조항의 실효성을 위해 이러한 기존 논의에 대한 참조가 있어야 할 것이다.

또한, 인가된 연구자에게 관련 데이터를 공개하는 방안 역시 몇몇 온라인 플랫폼에 의해 자발적으로 이루어진 바 있으나, 이에 대해서도 그 인가 방식의 폐쇄성, 그리고 외부의 검토를 위한 공개된 데이터의 실효성에 대해서 많은 비판이 이루어진 바 있다(Bruns, 2019). 예컨대 DSA는 플랫폼 기업이 특정 정보가 기밀에 해당한다면 공개를 거부할 권리를 명시하고 있으나(제31조5항), 이러한 거부에 대한 대응절차나 원칙을 밝히고 있지 않다.

4. 결론

온라인 동영상 플랫폼 및 메시징앱을 통한 허위정보의 유통, 흥미를 위해 진실과는 다른 제목으로 클릭을 유도하는 행위, 댓글 조작 등이 여론과 한국의 정치 지형에 미치는 영향을 돌이켜보면, 한국에서 플랫폼의 영향력에 대한 사회적 관리의 필요성이 유럽에 비해 작다고 볼 수는 없을 것이다. 그러나 그러한 관리를 어떻게 달성할 수 있을 것인가에 관한 논의 과정은 다소 우려스럽다. 규제안을 둘러싸고 한 측에서는 여론의 향방에 책임이 있는 포털을 일벌백계하려는 의도로 DSA를 전거로 삼는가 하면, 다른 측에서는 시장에 대한 정부 개입이라며 모든 규제 시도를 전면적으로 거부하는 경향이 강한 탓이다.

그러나 DSA가 우리에게 시사하는 바는 플랫폼에 대한 사회적 관리는 결코 전무 아니면 전부의 문제일 필요가 없으며, 그래서 안 된다는 것이다. DSA에서 규제의 대상이 되는 사업자의 범위는 단지 내적 정합성에 의해서만 주어지는 것이 아니라, 규제를 통해 달성하고자 하는 목표, 예컨대 허위정보, 차별, 혐오에 대한 사업자의 책임성 규정을 통한 민주사회에 대한 영향력을 고려하여 최소

한의 개입이 이루어지도록 선택된 것이다(비례성의 원리). 또, 거버넌스에 대한 조항들을 보면, 많은 것들이 단순한 통제가 아닌 정책 당국과 기업 사이의 통제, 자율규제를 위한 인센티브 구조, 학계와의 협조, 시민단체의 역할 등 (국가가 아닌) 사회적 자원을 이용하기 위한 조항들을 포함하고 있고, 이 역시 ‘사업의 현실과 정책 목표에 비추어 무엇이 적합하겠는가’라는 질문에 대한 섬세한 해석과 법 바깥을 아우르는 사회적 ‘거버넌스 체계’에 대한 고민의 결과라고 할 수 있다.

DSA는 온라인 플랫폼의 사회적 책임성에 관한 그간의 논의를 반영해 광범위하고 혁신적인 정책수단을 도입하였다. 그러나 해당 정책 수단들 중 상당수가 해석과 협치의 영역에 있기 때문에 시행단계에서 벌어지는 치열한 담론 투쟁(Gillespie, 2010)은 지속될 것으로 보인다. 유사한 규제안을 모색하고 있는 한국의 입장에서 이러한 투쟁의 양상은 법안 그 자체만큼이나 중요한 시금석이 될 것이다. 🇰🇷

참고 문헌

- 1) Bureau Européen des Unions de Consommateurs, (2021 September 4). The Digital Service Act Proposal: BEUC position paper (BEUC-X-2021-032).
- 2) Bradford, A. (2020). The Brussels effect: How the European Union rules the world. Oxford University Press, USA.
- 3) Bruns, A. (2019). After the ‘APocalypse’: Social media platforms and their fight against critical scholarly research. *Information, Communication & Society*, 22(11), 1544–1566.
- 4) Gillespie, T. (2010). The politics of ‘platforms’. *New media & society*, 12(3), 347–364.
- 5) Gorwa, R. (2019). The platform governance triangle: Conceptualising the informal regulation of online content. *Internet Policy Review*, 8(2), 1–22.
- 6) Selbst, A. D., & Barocas, S. (2018). The intuitive appeal of explainable machines. *Fordham L. Rev.*, 87, 1085.
- 7) Van Loo, R. (2020). THE NEW GATEKEEPERS. *Virginia Law Review*, 106(2), 467–522.
- 8) 심영섭 (2022. 2. 23). 포털의 내일-자율규제와 규제 샌드박스 사이에서 균형잡기. <한국언론학회 미디어정책특별위원회 기획연속세미나-2차>.