방통융합정책연구 KCC-2022-35

미디어 융합환경에 부합하는 콘텐츠 내용규제(심의) 모델 연구

(A study on contents regulation(deliberation) model in accordance with the media convergence environment)

김희경/김국진/권오상/남승용/이찬구/이수엽/최민정/박소은

2022. 12.

연구기관 : 미디어미래연구소

방송통신위원회
Korea Communications Commission

이 보고서는 2022년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신 융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『미디어 융합환경에 부합하는 콘텐츠 내용규제(심의) 모델 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2022년 12월

연구기관: 미디어미래연구소
총괄책임자: 김희경 연구위원
참여연구원: 김국진 대표연구위원
권오상 선임연구위원
이찬구 연구위원
남승용 연구위원
최민정 연구원
박소은 연구원

목 차

요약문 ····· ix

제1장. 서론 ····· 1

제1절. 연구의 배경 및 문제제기 ····· 1

제2절. 연구목적 ····· 7

제3절. 연구의 구성 ····· 9

제2장. 방송통신 콘텐츠 내용규제 현황 ····· 11

제1절. 내용규제의 개념과 유형 ····· 11

1. 내용 규제의 개념 ····· 11

2. 자율규제의 유형 ····· 15

제2절. 방송 내용규제 체계 및 현황 ····· 20

1. 관련법에 근거한 방송심의 내용 ····· 21

2. 공적규제와 자율규제 ····· 26

3. 이원적 심의 체계 ····· 36

제3절. 통신 내용규제 체계 및 현황 ····· 43

1. 관련법 및 근거조항 ····· 43

2. 규제체계 ····· 51

제4절. 게임 내용규제 체계 및 현황 ····· 67

1. 관련법 및 근거조항 ····· 67

2. 규제체계 ····· 74

제5절. 웹툰 내용규제 체계 및 현황 ····· 83

1. 관련법 및 근거조항 ····· 83

2. 규제체계(관련 기관 및 기구현황, 제도) ····· 86

제6절. 영화 내용규제 체계 및 현황 ····· 95

1. 관련법 및 근거조항 ····· 96

2. 규제체계 ····· 96

제3장. 해외사례 ····· 108

제1절. 미국 ····· 108

1. 방송 규제 ····· 108

2. OTT ····· 111

3. 시사점 ····· 115

제2절. 영국 ····· 117

1.방송 규제 ····· 117

2. OTT 규제 ····· 123

3. 시사점 ····· 131

제3절. 독일 ····· 133

1. 방송 규제 ····· 135

2. OTT 규제 ····· 142

3. 시사점 ····· 150

제4절. 호주 ····· 154

1. 방송규제 ····· 154

2. OTT 규제 ····· 158

3. 시사점 ····· 170

제5절. 일본 ····· 172

1. 방송규제 ····· 172

2. OTT 규제 ····· 186

3. 시사점 ····· 195

제4장. 콘텐츠 내용규제 전문가 인터뷰 결과 ····· 197

제1절. 응답자 특성 및 설문지 구성 ····· 197

1. 연구방법 ····· 197

2. 응답자 특성 ····· 198

제2절. 연구결과 ····· 200

1. 방송통신 심의 규제체계 ····· 200
2. 방송심의 자율규제 전환 ····· 218
3. OTT 등 온라인 콘텐츠 심의 ····· 242

제5장. 미디어 융합환경에 부합하는 콘텐츠 내용규제(심의) 모델 ····· 255

제1절. 연구결과의 요약 및 논의 ····· 255
1. 국내 콘텐츠 내용 규제 체계 ····· 255
2. 해외 주요국의 콘텐츠 내용 규제 체계 ····· 258
3. 전문가 심층인터뷰 결과 ····· 261
제2절. 콘텐츠 내용규제 개선방안 및 모델 구축 ····· 265
1. 방송 내용규제 체계 개선안 ····· 265
2. 처분권과 심의의결의 이원화 규제체계 개선 방안 ····· 274
3. 방송심의규정에 대한 수정·변경 요구권의 제도 방안 ····· 275
4. 매체별 콘텐츠 등급제 표준화 도입 방안 ····· 277

표 목차

<표 0-1> 주요국의 온라인 플랫폼 내용규제 관련 입법 경향 및 정책 방안 ····· 3

<표1-1> 자율규제에 있어 정부와 민간의 관계 모델 ····· 12

<표1-2> 국내 미디어 업계 공동규제 운영 사례 ····· 14

<표1-3> 자율규제의 유형 ····· 17

<표1-4> 플랫폼별 규제 유형 분류 ····· 19

<표1-5> 「방송법」상 방송심의 기준 ····· 21

<표1-6> 「방송심의에 관한 규정」상 심의 원칙과 내용 ····· 24

<표 1-7> 2021년 지상파방송 대상 회의 개최 현황 ····· 29

<표 1-8> 2021년 종편·보도PP 대상 회의 개최 현황 ····· 30

<표1-9> 2021년 전문편성채널 및 종합유선방송사업자 대상 회의 개최 ····· 30

<표1-10> 방송심의 의결현황 ····· 33

<표1-11> 관련법상 방송사업자 자율심의 규정 ····· 35

<표1-12>「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」제12조 ····· 37

<표 1-13>「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」제25조 제재조치 등 ····· 37

<표1-14>「방송심의에관한규정」제59조 제재조치의 요청 등 제1항 ····· 38

<표1-15>「방송심의에관한규정」제60조 제재조치의 이행 등 ····· 38

<표1-16>「방송법 시행령」제21조 방송과 유사한 정보의 심의 등 ····· 39

<표1-17>「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」제44조의7 2항 및 3항 ····· 39

<표1-18> 심의위원회와 방통위 방송통신 심의 권한에 대한 이원적 체계 ····· 40

<표1-19> 내용규제체계 흐름도 ····· 42

<표1-20> 통신분야 주요 심의 대상 ····· 44

<표1-21>「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 」제44조 ····· 46

<표1-22>「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 」제44조의7 불법정보의 대상 ·· 48

<표1-23> 심의·시정요구 위반내용 및 제재종류별 현황 ····· 50

<표1-24> 2021년 업체·주제별 자율심의 현황 ····· 51

<표1-25> 통신분야 심의 절차 ····· 53

<표1-26> 국내 불법정보 내용규제기관 현황 ····· 54

<표1-27> 공동규제 운영 사례 ····· 59

<표1-28> 사업자 단체 자율규제 운영 사례 ····· 60

<표1-29> 사업자 자체 자율규제 ····· 60

<표1-30> 정책위원회 분과 현황 ····· 66

<표1-31> 클린인터넷방송협의회 구성체 ····· 67

<표1-32> 게임산업진흥에 관한 법률(제21조 등급분류) ····· 69

<표1-33> 게임산업진흥에 관한 법률(제24조의 2 등급분류 업무의 위탁 등) ····· 69

<표1-34> 게임산업진흥에 관한 법률(제21조의 2 자체등급분류사업자의 지정) ····· 70

<표1-35> 현행 게임물 등급분류 제도 ····· 71

<표1-36> 자체등급분류사업자의 시스템 등급분류 ····· 72

<표1-37>게임물의 등급분류 ····· 75

<표1-38> 등급별 기준 ····· 76

<표1-39> 게임물 등급 분류 세부 기준 ····· 77

<표1-40> 게임물 내용정보 표시방법 ····· 78

<표1-41> 게임물 내용정보 표시방법 ····· 80

<표1-42> 등급분류위원회의 게임물 등급결정 확인 ····· 81

<표1-43> 웹툰 연령등급 ····· 91

<표1-44> 웹툰 연령등급 기준 자가 진단 체크 문항 ····· 91

<표1-45> 영화등급위원회의 직무 ····· 97

<표1-46> 영화의 상영등급 분류 ····· 98

<표1-47> 영화의 상영등급 분류 기준 ····· 99

<표1-48> 영화의 상영등급 분류 기준 ····· 99

<표1-49> 행정적 제재와 형사적 제재 ····· 104

<표1-50> 자체등급분류제도 도입 직후 모바일 게임시장 매출액 현황 ····· 107

<표2-1> 미국 방송 내용규제의 근거 분류 ····· 109

<표2-2> 영국의 방송콘텐츠 분류 (표제목 위치 확인) ····· 118

<표2-3> Communication Act, 2003 에 의한 커뮤니케이션 서비스 유형 ····· 124

<표2-4> 방송통신 심의체계 및 현황 ····· 152

<표2-5> 독일의 인터넷 규제체계 ····· 153

<표2-6> 방송프로그램 내용규제 대상 및 근거 ····· 157

<표2-7> 유통금지 콘텐츠의 대상 및 근거 ····· 163

<표2-8> 불법 콘텐츠(prohibited content) ····· 164

<표2-9> 영상물 등급 분류 기준 ····· 165

<표2-10> 온라인 아동·청소년 유해정보 유통 제한 대상 및 근거 ····· 169

<표3-1> 청소년이 시청하는 프로그램의 문제 ····· 179

<표3-2> IPTV와 OTT의 법적 지위 ····· 187

<표3-3> 핫라인센터 신고처리 건수 ····· 192

<표3-4> 분석 건수 ····· 193

<표4-1> 설문 항목 주요 내용 ····· 197

<표4-2> 응답자 특성 ····· 199

<표4-3> 「방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률」 개정안 ····· 210

<표4-4> 매체별 주요 심의기관 및 심의형태 ····· 242

<표4-5> 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」자율등급제 관련 개정 내용 ····· 248

<표5-1> 방송심의 규제체계 ····· 256

<표5-2> 매체별 규제 체계 현황 ····· 257

<표5-3> 각국의 미디어 내용 규제 현황 및 특징 ····· 261

<표6-1> 공적 책무와 규제 인프라 수준에 따른 차등 심의 규제 적용 ····· 270

<표6-2> 방송법 개정안(예시) ····· 272

그림 목차

[그림0-1] 글로벌 인터넷 이용자 현황(’22년 7월 기준) ····· 1

[그림0-2] 글로벌 모바일 데이터 트래픽(’16-’27년) ····· 2

[그림0-3] 최근 5년간 전체 대비 주요 플랫폼 대상 시정 요구 현황(’17-22.8) ····· 2

[그림0-4] ‘넥슨게임즈’의 ‘블루아카이브’ ····· 7

[그림0-5] 연구의 구성 ····· 10

[그림1-1] 방송심의절차도 ····· 28

[그림1-2] KISO 심의결정 과정 ····· 64

[그림1-3] 시스템등급분류 제도 개요 ····· 74

[그림1-4] 등급분류 구분(PC/온라인/모바일/비디오게임물) ····· 79

[그림1-5] 자체등급분류 사업자 선정 세부 절차 ····· 82

[그림1-6] 자율규제위원회 협약기관 ····· 88

[그림1-7] 웹툰자율규제위원회 자율심의 처리 방식 ····· 90

[그림1-8] 영상물 등급분류의 절차 ····· 102

[그림2-1] ODPS 일반 콘텐츠 민원 제기 절차 ····· 127

[그림2-2] ODPS 유해 콘텐츠 민원 제기 절차 ····· 127

[그림2-3] VSP 유해 콘텐츠 민원 제기 절차 ····· 128

[그림2-4] FSF의 연령대 표시 사례 ····· 141

[그림2-5] FSF의 위험도 분류 ····· 141

[그림2-6] 일본의 방송심의 제도 현황 ····· 174

[그림2-7] BPO의 구성 ····· 176

[그림2-8] <방송인권위원회> 심리 과정 ····· 178

[그림2-9] 인권위원회 행정명령의 유형 ····· 178

[그림2-10] 청소년 위원회 의논 개진 모형 ····· 180

[그림2-11] 인터넷 핫라인 센터 수행도 ····· 191

[그림3-1] 방송심의 공동규제 개선 모델 ····· 272

요 약 문

1. 제 목: 미디어 융합환경에 부합하는 콘텐츠 내용규제(심의) 모델 연구

2. 연구 목적 및 필요성

본 연구는 민간이 주도하는 자율심의를 육성하고, 정부와 민간의 협치 체계를 통한 장기적인 심의 거버넌스 개선 방향을 마련하고자 한다. 이를 위해 국내 방송통신 콘텐츠 심의 체계와 매체별 심의 특징에서 발견되는 문제점을 파악하고, 해외 주요국의 심의 시스템과 방향성을 검토하여 국내 심의 규제의 협치 시스템 개선안에 시사점을 제공하고자 한다. 또한 전문가 인터뷰를 통해 국내 콘텐츠 심의 체계의 문제와 자율규제 전환을 위한 실무적·법적 개선 사항을 조사하고자 한다. 이와 같은 연구내용은 향후 민간 주도의 심의 체계 확립과 공적 심의체계 및 거버넌스 개선에 장기적인 시사점을 제공할 것으로 기대된다.

3. 연구의 구성 및 범위

구 분	세부 내용
서론	- 연구개요 및 필요성, 목적 등
플랫폼별 심의현황	- 방송, 영화, 게임, 온라인 등 주요 플랫폼 심의 현황
	- 자율규제 및 공적 규제 심의 현황
해외사례	- 대상 국가: 미국, 영국, 독일, 일본, 호주
	- 주요국 방송 및 OTT 심의 실태
	- 주요국 심의 실태의 시사점
심층인터뷰 결과	- 주요 쟁점을 기반으로 하는 전문가 의견 수렴
개선방안	- 콘텐츠 내용규제 모델 개선안

4. 연구 내용 및 결과

1) 주요 해외국 콘텐츠 내용규제 체계

방송규제에 있어서 주요국은 자율심의에 바탕을 둔 사후심의를 중심으로 심의제도를 운영하는 것으로 나타났다. 정부의 입장에서 사후심의는 구체적인 불만이 접수된 사안을 중심으로 해당 사항을 처리하는 과정을 의미하고 있다. 사전심의는 헌법적 가치인 표현의 자유를 제한하고, 검열로 받아들여질 수 있기 때문에 되도록 사업자가 자체적으로 심의하거나 사업자가 만든 기구를 통해 심의하는 방식을 채택하고 있었으며, 정부는 이와 같은 자율규제를 법적으로 승인·감독하거나 사업자에 위임하는 역할에 그치는 것으로 나타났다. 그러나 미국이나 독일, 호주와 같이 프로그램에 문제가 발생하거나 심의규정에 어긋나는 사태가 발생할 경우에는 벌금이나 과징금 등 강력한 제재도 뒤따르고 있어 정부의 제재가 반영되는 것으로 나타났다.

한편 온라인 콘텐츠와 관련하여 해외 주요국은 자율규제를 규제의 기본 틀로 두고 있다. 정부의 역할에 따라 자율규제와 공동규제로 구분되며, 공동규제도 정부가 법률로서 자율규제 기구에 대한 승인·관리·감독을 맡는 경우와 정부가 법률 및 정책적 승인을 통해 자율규제 기구에 완전하게 권한을 위임하는 방식 등으로 구분될 수 있다. 완전위임방식은 자율규제와 유사하지만 법률적 지위나 그에 준하는 제도적 협력 지위를 통해 자율규제 기구의 법률적 위상이 형성된다는 점에서 다르다. 영국이나 독일, 일본, 한국 등이 완전위임 자율규제 모델에 해당한다.

대부분의 규제 대상은 불법 및 유해 콘텐츠이고, 모니터링과 이용자신고 등을 통해 위법한 콘텐츠의 생산과 확산을 제한하고 있다. 위법의 기준은 국가별로 상이하지만, 미국, 유럽, 일본의 국가들은 아동 및 청소년 음란물 차단에 집중하고 있기 때문에 표현의 자유에 대한 침해 문제는 크게 발생하고 있지 않고 있다.

한국을 포함한 주요국들은 인터넷 개인방송에 불법 정보를 포함하지 않는 한 강력한 공적규제를 취하지 않는 것으로 해석할 수 있으며, 폭력적 언행이나 음란성 등의 유해 콘텐츠에 관한 판단은 국가별로 다른 기준에 의해 자율규제의 형식으로 관리되고 있음을 확인할 수 있었다.

2) 심층인터뷰 결과

(1) 방송 심의 규제체계 개선에 대한 전문가 의견

문제점	주요 내용
전문직 개방형 인사제	- 개방형 직제를 통한 전문적 인사를 영입하고 이와 동시에 신분보장, 임기보장(정치적 영향을 배제하는 임기보장)을 통한 전문적인 심의(미디어사의 자율적 심의에 일탈이 있는 경우에 행하는 사후적 심의를 의미)를 할 수 있는 법 제도의 도입 - 위원의 자격을 법률로 규정한 방통위 사례를 참조하여 심의의 전문성을 주요 내용으로 하는 「방통위 설치법」상의 개정 필요
직무상 독립 보장	- 심의위원장의 인사청문회를 도입하여, 심의에 책임성과 전문성 중립성 등을 공개적으로 표명하고 직무의 독립성을 보장 - 심의위원회는 별도의 독립성을 법률로 부여한 합의제 행정조직에 해당하므로, 정치권의 영향에서 벗어날 수 있도록 인사와 예산의 독립이 이루어져야 할 것
보편성 강화	- 성별·세대별 심의위원을 통해 심의의 보편성을 강화할 필요 - 정부나 정당이 아닌 콘텐츠 관련 단체나 전문가 단체에서 그 추천 권한을 갖도록 명시하고, 해당 단체에서 복수 추천한 후보 중 정부가 선정
심의위원의 증원	- 소수의 위원 수에 비해 날로 증가하는 심의 건수의 문제는 정교한 심의를 방해하는 요인으로 작용 - 심의 전문성과 효율성 차원에서도 단 9명의 위원이 그 많은 방송콘텐츠와 통신콘텐츠를 심의하는 현재의 방식은 비효율적

(2) 방송심의 자율규제 전환에 대한 전문가 의견

가. 방송분야 자율규제 체계 전환 시 부작용

문제점	주요 내용
심의의 일관성 부재	- 사업자별 규제 기준 및 심의의 일관성에 문제가 제기 - 매체별, 방송사별로 심의 기준 및 심의위원이 달라 동일한 프로그램에 대한 규제가 달라질 우려
집행 강제력의 부재	- 심의 제재 결과의 집행 강제력이 담보되지 않을 경우 자율심의가 제대로 작동하지 않을 우려

	ex) 사업자 자율심의 시 자사에 유리한 심의기준 적용 - 공적 제재나 사법부의 판단에 대한 저항
선정성 및 폭력성 증가	- 최소한의 심의기준이나 심의지침에 대한 합의없이 자율심의 체제로 전환될 경우 자의적인 심의기준을 적용하여 선정성이나 폭력성이 증가할 가능성이 높음 - 자율규제의 한계점은 사업자가 스스로에게 면죄부를 주어 보다 완화된 기준으로 자체 심의를 진행하는 것
규제 역량의 부재	- 소규모 사업자의 경우 이러한 자율심의를 할 수 있는 능력이 없어 자율규제를 할 수 없는 문제 제기 - 자율규제를 할 수 있는 역량을 가진 사업자의 경우 전문성을 가진 자가 내용규제를 할 수 있지만, 그렇지 못한 사업자의 경우 규제공백을 방지하기 위해 공적규제의 보완 필요
상업성의 증가	- 국내의 경우는 제작 투자사의 요구, 광고(주)우선주의, 시청률 영합주의가 문제가 될 것으로 예상
운영실태 점검 제도화 확립이 우선	- 허가·승인 사업자를 제외하면 운영실태를 점검하는 등 실질적 운영 여부를 파악하지 않고 있고, 해당 조항에 근거하여 과태료를 부과한 사례 없음 - 따라서 자율규제가 심의의 폐지가 아님에도 사업자의 사전심의 의지를 무력화할 가능성을 배제할 수 없음
자기검열 강화	- 내외부의 영향력으로부터 자유롭고 독립적인 심의가 가능한 구조인가에 대한 의문 제기 - 기존의 심의 적용례를 보수적으로 해석하여 오히려 이전에 비해 심의를 강화하는 결과 초래
심의의 전문성 부재	- 심의 기준의 추상성과 자의성으로 인한 심의의 일관성 축소 - 현재 심의위원회 위원에 대해서도 자의적이고 주관적인 심의 내용에 대한 문제가 제기되고 있는데, 관련 인프라가 제대로 수립되지 않은 중소PP의 경우 심의에 어려움이 있을 수 있음

나. 공적규제와 자율규제 영역의 구분 필요성

찬성		반대	
콘텐츠의 성격과 매체	- 콘텐츠 제공의 대상과 매체별 분류에 따라 공적 영역과 자율규제 영역으로 구분 - 매체는 지상파(공영과 민영	미디어 교육 강화로 대체	- 완전한 자율 규제가 이루어지기 위해서는 영역의 구분이 불필요하다는 입장 - 「방송심의에 관한 규정」이

유형에 따라 공적규제 필요	분류)와 PP(보도와 일반 및 종편은 구분)를 구분해서 공적영역과 자율규제로 분류 - 어린이·청소년의 경우는 헌법에서 보장하는 가치이므로 공적 규제를 적용하고, 공영방송과 보도PP는 공적 영역의 콘텐츠 제공이라는 측면에서 자율규제보다 공적규제를 통해 기존과 같이 사전 및 사후규제 적용		아니라 '대중문화예술산업발전법', 방통위 '아동 청소년 출연자 보호 제작 가이 드라인' 등의 법률적인 보호나 불 법과 관련된 내용으로 한정해서 규제 - 미디어리터러시 등을 강화해 스스로 콘텐츠를 구별하고 판단할 수 있는 능력 제고
불법정보, 어린이·청소년 보호는 공적규제 적용	- 불법정보 및 어린이·청소년 보호를 목적으로 한 성적 표현물(sexually explicit content)은 공적 영역 - 이외의 심의물은 자율규제로 포섭		

3) OTT 등 온라인 콘텐츠 심의에 대한 전문가 의견

가. 매체별 콘텐츠 등급제 표준화 도입

찬성		반대	
필요성	- 콘텐츠의 증가에 비례하여 심의기능도 비례적으로 증가 - 물리적, 재정적으로 한계로 동일한 콘텐츠에 대한 등급은 매체에 관계없이 동일하게 적용하는 표준등급제를 도입해서 등급분류를 받지 못한 콘텐츠의 공급을 최대한 억제하는 것이 더 현실적인 대안	불필요성	- 콘텐츠 내용규제에 대한 거버넌스가 통일되지 않은 상황에서의 등급기준을 통일 또는 표준화하는 것은 각 영역별 심의규제의 특수성을 반영하지 못하여 오히려 혼란 초래 - 매체의 차별성을 최대한 고려하여 세분화시키는 것이 바람직 - '청소년 유해성'과 '표현의 자유'에 대한 다양한 해석과

	- 하나의 플랫폼을 통해 다양한 유형의 시청각 미디어 콘텐츠가 제공되고 있으므로 기존의 '방송' '영화' '비디오'라는 매체 구분이 무의미하고, 매체별로 상이한 규제를 유지하는 것은 불합리하거나 현실적 타당성 없음		논의를 통해 사회가 개념을 정립해나가는 것이 보다 바람직
콘텐츠 등급 표준화 방식	- 등급 표준화가 이루어지려면 미디어별로 상이한 등급 기준에 대한 통일 전제 - 청소년 연령 기준은 민법을 기준으로 하는 것이 타당 - 시청각미디어서비스법 등 수평적 규제체계 도입 시 '콘텐츠'를 중심으로 한 법제 개편 필요	전문가 집단의 정성적 자문	- 사후 문제의 가능성이 발견된 등급의 콘텐츠는 전문가 집단의 정성적 판단을 통해 등급 분류의 명확성 확보 - 해당 기준을 자율등급제를 실시하는 사업자에게 수시로 전달
표준화는 안내지침 수준으로 제정	- 법령 제정보다 행정기관에서 이해관계자가 참여한 협의기구 등을 운영하여 표준화된 안내지침 제정- 지침을 근거로 등급분류 '권장'하고, 사업자들은 자체 거버넌스 체계를 구축하여 다수가 표준화의 운영과 오류를 개선해 나갈 수 있는 체계로 진화해 나가야 함	심의제도 제한적 규제	- 심의제도는 아동청소년보호와 미풍양속 보호 등 제한적 목적으로만 허용 - 심의제도가 미디어 다양성 및 미디어의 자유로운 발전을 저해하는 결과 초래 가능

나. OTT 자율등급제 이후 영비법에 최소한의 규제 근거 명시

찬성		반대	
	- OTT나 인터넷을 통해 유통되는 콘텐츠 심의는 정보통		자율심의 체계 운영 시, 어린이·청소년 보호를 위한 핵심 사항 등

규제 공백 우려	신망법에 근거한 「통신심의 규정」의 적용 - 통신심의규정은 불법정보의 유통 금지에 초점이 맞춰져 있기 때문에, 아동청소년의 이용이 많고, 출연도 많은 유튜브 등에서 유통되는 유해콘텐츠에 대해서는 심의정책이 수립되지 못한 채 규제 공백 상태	가이드라인으로 제시	을 정해 가이드라인을 제시하고 이를 지키는 노력을 통해 이용자를 보호하는 최소한의 장치를 마련할 수 있도록 제도적 뒷받침을 해주는 것이 더 필요
충분한 검토 선행	- 자체등급분류를 할 여력이 없는 사업자도 있을 수 있고, 그럴 경우 청소년 유해콘텐츠 문제 등이 발생할 것으로 우려됨	영등위 조정 및 개입 권한 규정	사업자들도 기존 영등위의 등급분류 기준을 가이드라인삼아 자체등급분류를 실행할 가능성이 더 높음
사업자들의 자발적인 어린이·청소년 보호 방안 제시	- 자율규제/사후심의 라는 개정 법률의 취지를 살리면서 청소년/이용자 보호를 위해 자체등급 분류를 하는 사업자들이 자체적으로 이용자들이 신뢰할 수 있는 청소년·이용자 보호 방안을 내놓아야 할 것으로 보이며, 그 과정에서 다양한 이해관계자들이 참여하고 충분히 숙의될 수 있는 거버넌스를 구축하도록 사회적으로 논의가 되어야 함	자체등급심의 사업자도 기존 영비법 심의 기준 활용	- 영비법 제29조 제7항에 따라 시행령 제10조의3에 영화 상영등급 분류기준이 규정되어 있으며, 세부적인 등급 분류기준은 영상물등급위원회 규정으로 정하고 있음 - 본 규정이 결국 OTT의 온라인 비디오물에 대한 자체적 심의 규정으로 기능 - 이를 위반 시에는 영등위가 해당 규정에 따라 등급 조정권을 행사할 것이다. 이 이상의 심의 규정이나 심의 루트를 별도로 마련하는 것은 불필요
		진흥법인 영비법에 부적절	영비법은 영화 및 비디오물의 질적 향상을 도모하고, 영상문화 및 영상산업의 진흥을 촉진하는 법으로, 내용규제(심의) 관련 규정을 포함하는 것을 바람직하지 않음

		영등위의 사후 모니터링으로 해결 가능	OTT 서비스는 방송과 달리 실시간 서비스가 아닌 비실시간 서비스이기 때문에 자체등급분류 후 영등위의 사후 모니터링이 있으면 될 것으로 보이며, 별도의 내용심의는 필요하지 않다고 여겨짐(자율심의는 필요)
		영비법상 관련 내용 존재	개정 영비법은 심의를 거치지 않았거나 별도의 심의 문제가 발생될 경우, 심의위원회가 등급 조정에 대한 시정요구를 할 수 있도록 법적 장치는 마련(제50조의 7)

3) 콘텐츠 내용규제 개선방안 및 모델 구축

현재의 심의 제도를 사업자 자율규제로 전환하기 위해 다음과 같은 공동규제 방안을 제안할 수 있다. 방송사업자는 공영방송과 민영방송, 자율규제기구로 분류되어 자체 심의 규정을 제정하고 방통위에 제출 및 승인을 받아야 한다. 이 과정에서 방송 및 심의 평가의 환류 시스템(재허가, 재승인, 방송평가)을 갖춘 방송사업자는 그렇지 않은 사업자에 비해 낮은 심의 규정 절차를 밟고, 환류시스템 부재 사업자에 대해서는 높은 수준의 자체 심의 규정 절차를 밟도록 함으로써 심의 규제의 공백을 메꿀 수 있도록 한다.

이 과정에서 방통위는 행정 주무기관으로서 방송사업자의 자체 심의규정 제출과 승인, 재 제출 요구, 허가 및 승인 사업자에 대한 방송 평가 및 심의 개선 이행 실적을 점검하고 반영하는 등 승인에 필요한 행정심사를 진행할 수 있다. 뿐만 아니라 위반사항에 대한 심의 위원회의 심의 결정에 대한 행정 처리를 수행한다.

심의위원회는 방송법과 시행령, 개별 방송사의 심의규정에 기반하여 해당 심의 규정을 심사하고, 심사의견서를 방통위에 제출한다. 이 과정에서 자체 심의규정에 문제가 있다고 판단되면 방통위에 문제점을 검토하여 제출한다. 뿐만 아니라 승인된 심의규정을 반영하여 심의위원회에 제기된 민원을 중심으로 사후 심의를 수행하고 위반사항에 대해서는 행정 명령을 의결하여 방통위에 전달한다. 그러나 심의위원회에 접수된 민원도 중대한 위반

사안이 아닌 경우에는 가급적 개별 방송사 및 자율규제 기구로 다시 보내서 처리할 수 있도록 한다. 이를 도식화하면 다음과 같다.

5. 정책적 활용 내용

1. 자율규제 개선

상기의 심의모델 개선방안은 변화하는 미디어 환경에서 심의 시스템의 효율성 제고를 위한 자율규제 심의 체계로의 전환을 위해 공영과 민영, 그 외의 중소방송사업자를 위한 자율규제기구의 구심의 방식을 제안하는데 의의가 있다.

해당 과정에서 주무기관의 특성에 부합하는 행정 내용을 적용할 수 있는데 이는 다음

과 같이 요약될 수 있다. 우선 방통위는 행정 주무기관으로서 방송사업자의 자체 심의규정 제출과 등록, 재제출 요구권, 과징금 결정 등에 관여하고, 심의위원회는 심의기관으로서 방송법과 방송에 관한 심의규정에 기반하여 방송사업자의 자체 규정을 심사하고, 심의규정에 대한 수정 요구 및 재제출 요구 여부에 대한 판단을 내리고 이를 방통위에 전달하는 시스템으로 운영될 수 있다.

그리고 규제의 실효성을 얻기 위해서는 자율규제 위에 강력한 처벌 수단이 존재해야 하는데 미국과 같이 재허가에 반영하는 대안이나 호주와 같이 자율규제의 능력이 없다고 판단될 경우, 규제 면허를 취소하는 등의 대응이 추가로 검토할 수 있다.

2. 방송심의규정 개선

방송심의규정 조문의 추상성과 모호함을 개선하기 위해 관련 조문이 문제가 되었던 민원이나 심의사례 등의 축적된 통계자료를 바탕으로 관련 데이터를 구축하고, 이를 기반으로 심의 내용 지수를 개발하는 작업이 요구된다. 윤리, 품위, 건전성 등은 관련 지수(Index)를 개발하고 처분 사례 DB화 등을 통해 관련 데이터를 구축하고, 이를 근거로 심의 규정을 구체화 작업이 필요할 것으로 판단된다.

뿐만 아니라 현재의 방송심의 제재의 실효성을 확보하기 위해서는 재허가 및 재승인을 통해 이미 제재를 받고 있는 지상파 및 종편사업자와 달리 별도의 재재 절차가 부재한 등록사업자에 대한 차별적 규제의 필요성이 제기된다. 즉 해당 사업자에 대한 심의위반 횟수와 누적 횟수 등을 반영하여 과징금의 수준을 높이는 방안 등을 마련할 필요가 있다. 또한 시대와 미디어 환경 변화를 반영하기 위해 방송심의에 관한 규정은 정기적으로 개정할 필요가 있었는데, 이를 위해서는 외부 기관이나 학계의 검증 등이 수시로 이루어지도록 해서 근거의 타당성과 전문성 확보하고, 규정 일몰제를 전제로 주기적 재검토를 통하여 규정 적용 시한을 연장하는 방안을 제안할 수 있다.

3. 매체별 콘텐츠 등급제 표준화 도입

특정 심의기관이 부여한 콘텐츠에 대한 등급은 다른 심의기관도 이를 존중할 필요가 있으며, 특별한 사정이 없다면 다른 심의기관의 결정을 존중하여 동일한 등급을 부여할 필요가 있다. 물론 이와 같은 판단의 기준은 어린이·청소년 보호에 있다. 그러나 다른 심의기관의 등급결정에 이의가 있는 경우 사전에 다른 등급을 부여한 심의기관과 협의하거나 협의가 결렬하는 경우 상위 심의기관에 등급 재분류를 요청할 수 있는 심의체계가 마련되어야 할 것으로 판단된다.

등급의 표준화는 법령으로 규정하기 보다는 행정기관에서 이해관계자가 참여한 협의기구 등을 운영하여 표준화된 안내지침이나 가이드라인 등을 제정해 사업자에 배포함으로써 사업자들이 해당 지침을 근거로 등급분류를 할 수 있도록 '권장' 하는 방안을 검토할 수 있다. 사업자들의 입장에서는 무조건적인 자율규제가 아닌 자체 거버넌스 체계를 구축하여 사업자와 이용자, 전문가 등이 참여하는 거버넌스 모델을 구축해 다수가 표준화의 운영과 오류를 개선해 나갈 수 있는 체계로 진화해 나가야 할 것으로 판단된다.

6. 기대효과

본 연구는 변화하는 미디어 환경에 부합하는 심의 체계 개선을 위해 그 동안 꾸준히 제기되어 온 방송통신 콘텐츠 심의체계의 다양한 문제들에 대한 개선방안과 심의체계 모델을 검토했다. 이를 위해 해외 주요국의 심의체계와 국내 심의 관련 전문가들의 의견 취합 및 기초 문헌 연구를 중심으로 조사한 결과 상기한 바와 같은 연구 결과를 도출했다.

주요 연구 결과로 제시된 의결권과 처분권의 분리 개선안과 자율심의 전환을 위한 현행 심의 시스템의 정비, 정기적인 방송심의규정의 개선과 OTT 및 매체 간 심의 등급 표준화를 위한 조건 등은 단기적인 차원의 심의 체계 개선뿐만 아니라 중장기적인 개선 방안을 제시한다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

이들 연구결과는 인터넷 등 온라인을 통해 콘텐츠의 유통 증가로 인해 폭발적으로 증가하는 방대한 심의 량의 문제를 극복하고, 표현의 자유를 존중하는 심의의 원칙과 추상적이고 주관적인 기존 심의 방식을 해결하는데 기여할 것으로 예측된다.

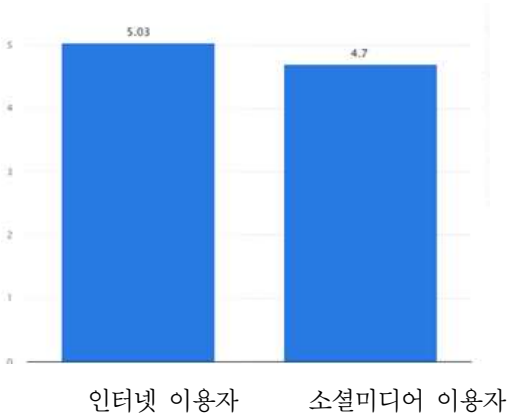
제1장. 서론

제1절. 연구의 배경 및 문제제기

코로나 팬데믹 이후 인터넷 사용량이 급격하게 증가되었다. 2022년 7월 기준으로 전 세계 인터넷 이용자는 50억 명 이상으로 추산되고, 이 중 세계 인구의 59%에 해당하는 47억 명이 소셜 미디어를 사용하고 있다. 북유럽은 인터넷 보급률이 98%를 차지하고 있어 전 세계 보급률 1위를 차지하고 있다. 이로 인해 2021년 4분기 사이 분기별 모바일 데이터 트래픽 증가율은 약 10% 이상이고, 해당 수치는 2020년 1분기 이후 단 2년 만에 두 배가 증가한 수치다.

[그림0-1] 글로벌 인터넷 이용자 현황(' 22년 7월 기준)

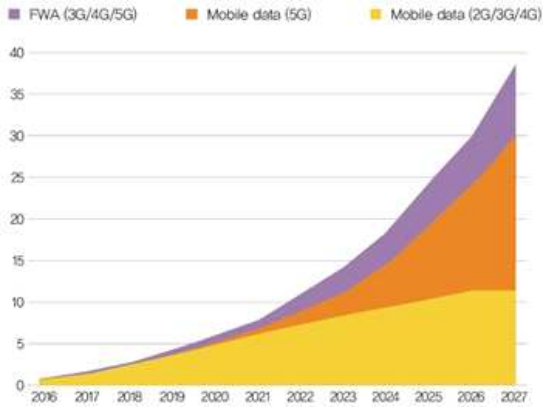
단위: 십 억



자료: Statista, 2022

[그림0-2] 글로벌 모바일 데이터 트래픽(’ 16-’ 27년)

단위: 월 엑사바이트(EB)



자료: Ericsson, 2022. 6.

이와 같은 인터넷 사용량의 증가로 콘텐츠 심의 대상과 범위가 급증한 상태인데, 최근 5년간 주요 플랫폼을 대상으로 하는 규제기관의 시정요구도 눈에 띄게 증가했다. 이 중 가장 크게 증가세를 보이고 있는 콘텐츠 유형은 불법과 유해 콘텐츠로서 플랫폼의 다양화와 인터넷 사용량이 증가하면서 향후에도 이와 같은 콘텐츠의 유통이 증가할 것으로 전망되고 있어 이에 대한 대책이 시급하게 요청되고 있다.

[그림0-3] 최근 5년간 전체 대비 주요 플랫폼 대상 시정 요구 현황(’ 17-22.8)

단위: 건수

구분	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	플랫폼	비중	플랫폼	비중	플랫폼	비중	플랫폼	비중	플랫폼	비중	플랫폼	비중**
도박	26	0.1	52	0.1	19	0.0	1,231	2.3	1.919	4.6	1.056	2.7
불법 식·의약품	3,255	17.5	10,027	20.4	3,473	8.1	8,521	22.7	7.684	28.8	12.170	48.7
음란·성매매	2,609	8.6	16,186	20.3	16,870	32.1	13,295	27.1	10.046	34.0	14.745	46.4
디지털 성범죄	4	0.1	54	0.3	324	1.3	1,244	3.5	947	3.7	436	1.4
권리 침해	73	38.2	76	37.8	82	58.2	205	61.9	86	59.7	114	64.4
기타 법령 위반*	2,861	25.1	14,183	50.2	12,637	36.0	20,126	54.7	9.438	49.9	13.315	44.2
합계	8,828	10.4	40,578	17.0	33,405	16.2	44,622	21.1	30.120	21.1	41.836	26.5

자료: 방송통신심의위원회, 2022.10.6.

* 기타 법령위반: 개인정보 침해, 불법명의 거래, 문서위조, 불법금융 등

** 비중: 전체 시정 요구 건수 대비 주요 플랫폼 대상 시정요구 건수 비중

이와 같은 상황에서 세계 각 국은 인터넷 불법 및 유해물에 대한 규제를 강화하기 위해 다양한 입법안을 제출하고 있다. 이와 같은 법안의 주요 골자는 플랫폼 사업자에 대한 사회적 책임과 불법 및 유행 관리 감독 강화, 플랫폼 알고리즘에 대한 모니터링 강화, 어린이·청소년 보호의 강화다.

그러나 무엇보다 가장 중요한 것은 온라인 플랫폼에 대한 자율규제 강화로 인터넷 기업의 책임을 강화하려는 방향성이다. 대량으로 유통되는 콘텐츠의 막대한 분량과 인터넷 콘텐츠의 특성상 공적 기관이 일일이 모니터링하고 규제하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 특히 기존 방송규제에서 자율심의를 부분적으로 적용한 국가들의 선례가 있어 이와 같은 규제 경향은 향후 더욱 진전될 전망이다.

<표 0-1> 주요국의 온라인 플랫폼 내용규제 관련 입법 경향 및 정책 방안

날짜/주체		입법 및 정책 보고서	주요 내용
EU	2021.2.5 하원 EP (유럽의회, European Parliament)	불법·유해 콘텐츠 관련 온라인 플랫폼의 책임에 관한 규제 연구 보고서 발간	• 온라인 플랫폼의 불분명한 책임에 대응하기 위해 플랫폼 사업자에 대한 개념 정립과 규제 프레임워크 분석을 토대로 5가지의 규제 정책 옵션 제시 • 경성법(hard law) 및 연성법(soft law), 자 율규제 및 국가입법 등을 고려하여 인터넷기업의 책임성의 전체 범위를 설정하고 평가
	2022.4.23 EP	디지털 서비스법 (Digital Service Act, DSA)」 합의	• 글로벌 온라인 플랫폼에 자사의 유해 콘텐츠(특정 인종이나 성, 종교에 대한 혐오 발언, 허위정보, 아동 성 학대 등 성 착취물, 범죄행위, 청소년 유해물 등)를 제거해야 할 의무 부여 • 금지된 유해 콘텐츠에 대한 조치 의무를 어길 경우, 매출액의 최대 6%에 달하는 과징금 부담

영국	2021.5. 12 디지털문화미디어스포츠부(DCMS)	「온라인 안전법(안)(Draft Online Safety Bill)」 공개	• 온라인 상의 인종 차별, 사기, 테러리즘 및 아동 성착취 등의 유해 콘텐츠 근절을 목적으로 온라인 서비스 플랫폼을 두 가지의 범주(category)로 구분하고 이에 기초하여 공통 및 상이한 규정 제시 • 소셜미디어와 검색 엔진 등 특정 유형의 서비스에 대해서는 면책조항 적용
독일	2021.6.9 연방정부	「네트워크강화법(NetzDG, Draft Law Amending the Network Enforcement Act)」 공포	• 온라인 플랫폼 사업자의 혐오표현 관련 게시물 관리 규정을 강화하고 이용자 표현의 자유보호 • 6개월 단위로 소셜 플랫폼 사업자에게 '투명성 보고서(transparency reports)'를 연방 경찰청에 제출
호주	2021.6.22. 상·하원	「온라인 안전법(Online Safety Bill 2021)」 통과	• 소셜미디어 서비스 제공사 ▲전자 서비스 관련 제공사 ▲지정 인터넷 서비스 제공사 ▲인터넷 서비스 제공사 ▲앱 배포 서비스 제공사 ▲호스팅 서비스 제공사 등을 대상으로 각종 의무 부여 • 온라인 유해 콘텐츠 삭제 요건 및 콘텐 츠 접근 차단 대책 등 제시
미국	2021.1.22 하원	「해외 소셜미디어 가짜 정보 유출 금지법안(The Foreign Agent Disclaimer Enhancement Act, FADE Act)」 재발의	• 국내 사용자들에게 영향을 미칠 수 있는 소셜미디어의 정치광고 및 외국인 지원 포스팅에 대한 사법부(Department of Justice)보고 의무화 • 국론 분열을 조장하고 허위 정보를 확산시키는 특정해외국의 허위 정보 및 부정확한 정보의 확산 방지를 위한 입안
	2021.2.5 상원	「안전기술법안(Safeguarding Against Fraud, Exploitation, Threats, Extremism and Consumer Harms S.299), SAFE TECHAct) 」 발의	• 「통신품위법(Communication Decency Act)」 제230조의 개정 • 온라인 플랫폼 상 유해한 범죄 행위에 대한 온라인 플랫폼 사업자의 책임 강화 • 소송에서 사업자가 유해한 콘텐츠 유통에 대한 책임없음을 압도적 증거 (preponderance of evidence)로 입증해야 할 책임 부여

	2021.9.30 상원	「아동 인터넷 설계 및 안전법(안) (Kids Internet Design and Safety Act S.2918, KIDS Ac)」 재발의	• 온라인 플랫폼의 특정 인터페이스 기능 활 용, 유해 콘텐츠 과대 노출,특정 마케팅 기법 활용, 개인정보 활용 등을 금지하고, 이를 준수하지 않을 경우 불법으로 취급
	2021.11.9 하원	「필터 버블 투명성법(안), Filter Bubble Transparency Act (H.R.5921)」 발의	• 알고리즘이 소셜 네트워크 및 기타 서비스를 더욱 중독성 있게 만들고 편향된 정보의 제공으로 극단주의를 조장한다는 비판에 따라 도입 • 온라인 플랫폼은 불투명 알고리즘 관련 고지·표시의무 및 사용자 선택권 제공의무를 준수해야 함

자료: 김희경, 2022.11.24

한편, 디지털과 네트워크의 발달로 다양한 플랫폼의 활성화와 이로 인한 콘텐츠 융복합 현상이 심화되고 있다. 콘텐츠 제작과 유통의 진입장벽이 기술의 발달로 해소되면서 콘텐츠는 방송 시대 이후 가장 폭발적으로 성장하는 계기를 맞고 있다. 스낵컬쳐 4인방인 유튜브, 페이스북, 인스타그램, 틱톡은 이미 소비자 시청 시간의 상당 부분을 잠식하고 있고, 방송 프로그램과 영화 수준의 프리미엄 콘텐츠를 자체 제작하고 있는 넷플릭스와 데일리 모션, 소비자의 모든 라이프 스타일에 깊숙이 파고든 네이버와 다음, 본방사수를 시대에 뒤쳐진 유물로 만들고 있는 웨이브와 티빙, 해외 IP를 바탕으로 국내 충성 고객을 만들고 있는 디즈니, HBO, 파라마운트, 애플, 아마존의 유통 시스템을 그대로 적용한 쿠팡의 OTT 분야 진출에 이르기까지 다양한 플랫폼이 콘텐츠 제작과 유통에 참여하면서 바야흐로 콘텐츠 산업은 춘추전국시대를 맞이하고 있다.

플랫폼의 활성화는 콘텐츠의 다양한 변용과 제작의 활성화를 초래하고 있다. 특정 플랫폼의 콘텐츠는 단일한 플랫폼을 위해 기획되거나 제작되지 않는다. 방송 콘텐츠로 제작되었지만 기획단계에서부터 이미 저작권과 IP 활용에 염두를 둔다. 웹툰은 대표적인 IP 콘텐츠의 성장 가능성을 가진 콘텐츠로서 방송뿐만 아니라 영화, 게임 등 다양한 플랫폼을 통해 유통되고 제작되면서 콘텐츠로서의 활용 가치를 높이고 있다.

이와 같이 플랫폼 다양화와 더불어 콘텐츠 IP 활용과 가치 확산으로 방송 분야로 한

정되었던 개별 콘텐츠가 방송뿐만 아니라 게임, 영화, 웹툰 등 다양한 장르의 플랫폼에서 제작, 유통되면서 심의 체계에도 다양한 문제가 발생하고 있다. 기존 내용규제 체계가 매체별, 채널별, 장르별로 규제되는 현실로 인해 동일한 콘텐츠가 서로 다른 플랫폼에서 상이한 규제를 적용받거나, 동일한 플랫폼에서 유통되는 콘텐츠도 최초 제작되거나 유통되었던 플랫폼의 규제로 인해 서로 상이한 등급이나 규제를 적용받는 등 차등 규제되는 문제가 발생하고 있다.

대표적으로 OTT의 경우는 방송과 영화 콘텐츠가 동일한 플랫폼에서 유통되는 사례로서 방송통신심의위원회(이하 '심의위원회')와 영화등급분류위원회(이하 '영등위')로 분류된 심의기관의 차이가 존재하고, 이들 심의기관이 심의를 적용할 때 사용하고 있는 근거법도 상이하며, 해당 근거법 안에서도 매체와 장르에 따라 상이한 규제 적용이 이루어지면서 유사한 콘텐츠도 상이한 규제를 적용받게 되는 결과를 초래하고 있다. 물론 영화와 방송이라는 매체의 특성과 방송 내에서도 지상파와 유료방송이라는 채널의 특성에 따라 상이한 심의결과가 초래되는 것은 다양한 결과다. 그러나 개별 매체의 등급기준에서 가장 기본이 되는 연령에 대한 기준이 다르고, 관련 등급 내용도 상이한 상황이어서 표준화의 상이성에 대한 최소한의 문제가 발생할 수 밖에 없는 상황이다.

게임 역시 문제가 되고 있는 플랫폼으로서 타 플랫폼에서 19세 관람 불가 판정을 받은 콘텐츠가 버젓이 유통되고 있어 문제로 지적되고 있다. 게임 플랫폼이 유독 문제가 되는 이유는 주사용 층이 어린이·청소년이기 때문이다. 물론 게임도 공적 심의기관인 게임물관리위원회(이하 '게임위')와 자율규제 기관인 게임콘텐츠등급분류위원회(이하 '게임등급위')가 등급분류를 하고 있지만 등급 기준과 적용에 있어 다른 매체에 비해 선정성이나 폭력성이 상당한 정도로 허용적이라는 특징이 있다. 최근에 문제가 되었던 여자 고등학생과 문어 장면으로 논란이 된 넥슨의 '블루 아카이브' 게임 등급은 여러 논란 끝에 '청소년 이용 불가'로 재분류됐지만 애초에는 15세 이용가로 분류된 바 있다. 이와 같은 문제가 반영되어 애초에 15세 이용가로 분류하는 것이 적합한지에 대한 문제제기가 있었다(여성경제신문, 2022.11.12.). 그러나 게임과 관련해서는 이와 같은 선정성 논란뿐만 아니라 폭력성에 대한 문제도 지속적으로 제기될 가능성이 높다는 점에서 플랫폼의 차별화에 따른 심의 수준의 문제가 지속적으로 논란이 될 것으로 예상된다.

[그림0-4] ‘넥슨게임즈’의 ‘블루아카이브

자료: https://www.womaneconomy.co.kr/news/articleView.html?idxno=213932

제2절. 연구목적

상기한 바와 같이 플랫폼과 콘텐츠 변용의 다양성 증가로 인해 기존 심의 모니터링과 행정비용, 인력 등 정부 규제 체계 하의 심의는 일정한 한계를 보이고 있는 것이 사실이다. 종래의 내용심의 법제도는 방송과 통신영역의 명확한 경계를 전제로 수직적 규제체계를 전제로 심의대상인 서비스와 이를 규제하는 법으로 조항 간의 적용이 용이하도록 설계되었으나, 각종 서비스간의 융합과 새로운 융합서비스를 제공하는 사업자의 경우 이에 상응하는 법조항이 무엇인지 명확하지 않아 법적용의 대상과 범위가 자의적인 법령 해석을 통해서 결정될 우려가 있고 해석결과에 따라서는 동일한 내용이라도 관련법 적용의 충돌을 야기하거나 법적 공백으로 규제가 불가능한 상황이 예상되고 있다. 이와 같은 이유로 내용심의 법체계의 변화는 불가피한 실정이다.

특히 방송 콘텐츠의 경우, 사업자 자체 사전심의와 심의위원회의 사후 심의로 이중심의를 받고 있으며, 심의위원회는 사후심의를 위해 민원뿐만 아니라 별도의 모니터링

을 통해 해마다 집중적인 심의를 진행하고 있다. 날로 선정성이 강화되고 폭력성의 수위가 높아지는 시점에서 사회 다수의 계층이 이용하는 방송 콘텐츠에 대한 심의 감독 기능은 다른 매체에 비해 당연히 높아질 수 밖에 없다.

그러나 새로운 심의위원의 임기가 시작될 때마다 변화되는 모니터링 집중 대상과 동일한 심의 내용에 대한 위원별 심의 결과의 상당한 격차 등은 「방송법」(이하 '방송법') 및 「방송심의에 관한 규정」(이하 '방송심의규정') 등 별도의 근거법이 존재함에도 매번 문제로 지적되고 있다(김희경, 2021; 이재진·김보람, 2012).

여기에 보다 본질적인 문제는 심의 관련 근거법도 문제로 지적되고 있다는 점이다. 방송심의의 근거로 작용하는 방송심의규정은 포괄적이라는 문제가 지적되고 있다. 방통위 설치법에서는 심의대상과 제재조치를 정하면서 구체적인 사항은 방송법, 정보통신망법, 인터넷 멀티미디어 방송사업법 등 개별법에 따르도록 하고 있으나 심의 체계와 기준이 다소 모호한 실정이다.

우선 방송법 체계상 심의위원회의 규칙에 불과한 방송심의규정이 방송법에 명시하지 않는 것을 포함시킬 수 있는가의 문제가 발생하고 있다. 제15조 객관성의 경우, 방송법에서 뚜렷한 근거를 찾기 어렵다는 지적이다.[1] 이와 같은 사항을 방송의 책임이나 심의규정에 포함시킬 것을 방송법이 명시하지 않았다는 점에서 제재의 근거로 볼 수 있는지 의문이 제기된 바 있다(심석태, 2012. 12).

뿐만 아니라 심의위원들 사이의 판단결과 차이가 극단적으로 나타나지 않도록 객관적인 심의기준이 마련되어야 하지만 현재 심의기준은 매우 추상적이고 포괄적이라는 비판이 제기되고 이다. 특히 하위법이 상위법만큼 모호하거나 구체적이지 못한 측면에서 명확성의 원칙에 위배된다는 점은 큰 문제라는 지적이다(조연하, 2012). 방송법이 단어 정도로 언급한 항목에 대해 심의위원회가 폭넓은 제한 규정을 마련하고 있는 것도 문제로 지적되고 있다. 방송에 대해 바람직한 방향을 권고하는 차원이 아니라 강력한 '제재'를 상정한 사실상의 강행 규범이라면 이렇게 광범위한 규정의 제정이 사실상의 행정기관에 위임되어도 되는 것인지 검토가 필요하다(심석태, 2012. 12).

이와 같이 방송과 통신에 엄격한 정부 규제가 반영되고, 개별법에서의 논리적인 모순

1) 제15조 출처명시, 제16조 통계 및 여론조사, 제17조 오보정정, 제18조 보도형식의 표현 등이다.

이 유지될 경우에는 미디어 진화와 융합현상과 괴리되고 모순되는 결과를 초래할 수 밖에 없다. 콘텐츠 심의의 효율성과 형평성 제고, 자율규제의 활성화를 위한 개선방안과 함께 정부 중심의 엄격한 규제 시스템을 효율적으로 변화시키기 위한 구체적인 방안이 마련되어야 할 시점이다.

이에 본 연구는 민간이 주도하는 자율심의를 육성하고, 정부와 민간의 협치 체계를 통한 장기적인 심의 거버넌스 개선 방향을 마련하고자 한다. 이를 위해 국내 방송통신 콘텐츠 심의 체계와 매체별 심의 특징에서 발견되는 문제점을 파악하고, 해외 주요국의 심의 시스템과 방향성을 검토하여 국내 심의 규제의 협치 시스템 개선안에 시사점을 제공하고자 한다. 또한 전문가 인터뷰를 통해 국내 콘텐츠 심의 체계의 문제와 자율규제 전환을 위한 실무적·법적 개선 사항을 조사하고자 한다. 이와 같은 연구내용은 향후 민간주도의 심의 체계 확립과 공적 심의체계 및 거버넌스 개선에 장기적인 시사점을 제공할 것으로 기대된다.

제3절. 연구의 구성

본 연구는 크게 세 가지 내용으로 구성되었다. 우선 방송통신 콘텐츠 심의 체계 개선을 위해 국내 방송통신 콘텐츠 심의 체계와 문제점을 검토하고자 한다. 이를 위해 방송 콘텐츠 심의에서 문제가 되는 심의체계와 근거법의 모호성을 집중적으로 다루고, 통신 및 게임, 웹툰, 영화 등 온라인 플랫폼을 비롯한 개별 플랫폼의 자율심의 실태와 심의 체계를 검토할 예정이다.

두 번째 주요 해외국의 방송통신 콘텐츠 심의 체계와 현황을 살펴보고자 한다. 미국, 영국, 독일, 일본, 호주 등 자율심의와 공동규제 심의체계가 발달한 국가를 중심으로 방송 및 통신 심의 실태와 체계, 현황을 살펴보고 해당 내용이 국내에 미치는 영향과 시사점을 검토하기로 한다.

마지막으로 전문가 심층 인터뷰 내용을 구성했다. 해당 전문가로는 실제 방송 및 OTT 기업에서 심의를 담당하고 있는 실무를 포함하여 변호사 등 심의체계와 근거법에 대한 문제를 검토할 수 있는 관련법 전문가, 변화하는 미디어 환경과 실태를 전문적으

로 파악하고 이를 통해 바람직한 심의체계의 개선방안을 검토할 수 있는 미디어 연구 전문가가 채택되었다.

[그림0-5] 연구의 구성

구 분	세부 내용
서론	연구개요 및 필요성, 목적 등
플랫폼별 심의현황	방송, 영화, 게임, 온라인 등 주요 플랫폼 심의 현황
	자율규제 및 공적 규제 심의 현황
해외사례	대상 국가: 미국, 영국, 독일, 일본, 호주
	주요국 방송 및 OTT 심의 실태
	- 주요국 심의 실태의 시사점
심층인터뷰 결과	주요 쟁점을 기반으로 하는 전문가 의견 수렴
개선방안	콘텐츠 내용규제 모델 개선안

제2장. 방송통신 콘텐츠 내용규제 현황

제1절. 내용규제의 개념과 유형

1. 내용 규제의 개념

1) 규제의 개념

일반적으로 규제라 함은 1) 일련의 구체적 명령체계' (a specific set of commands), 2) '국가의 의도적인 영향력' (deliberate state influence), 3) '모든 형태의 사회적 혹은 경제적 영향력' (all forms of social or economic influence), 4) 일련의 바람직하지 못한 (undesirable) 행위의 발생을 방지하거나 일정한 행동을 억제하는 행위 등으로 이해된다.

이와 같은 규제의 유형은 크게 공적규제와 자율규제로 구분된다. 공적 규제에 대해서는 학자들마다 다양한 견해로 개념이 규정되고 있는데, 규제의 주체와 객체가 정해져 있고, 규제의 목적이 명확한 경우가 대두분이다. 즉 공적규제는 "정부가 민간(개인과 기업)의 행위에 제약을 가하는 것" (최병선, 1992, 6쪽), "행정주체가 사적 활동에 대하여 공익이라는 목적달성을 위하여 개입하는 것" (이원우, 2010, 11쪽), "정부조직의 하나인 규제기관이 달성해야 할 목적을 효과적으로 추구하기 위해 민간 경제주체인 기업, 개인, 조직의 특정 활동이나 행위를 제한 금지 지시하거나 지도 보호 지원 조장하는 행정작용" (김용우, 2010, 30쪽), "공익이나 바람직한 경제사회 질서를 위해 정부가 개인과 기업의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것" (류충렬, 2015, 12쪽), "정부 및 정부적 권한을 지니는 기관이 상대방에게 불이익을 부과하는 각종 수단을 통해 정책적 목적을 달성하고자 하는 것" (최성락, 2021, 19쪽) 등의 다양한 정의 방식이 존재하며, 결론적으로 정부가 공공이나 공익의 목적을 달성하기 위해 개인이나 기업, 특정 조직에 가하는 일정한 행정 작용으로 이해될 수 있다.

반면, 자율규제는 타율규제 및 정부의 행정적 규제에 대항하는 개념이지만 관련 법률과의 관계에 따라 다양한 개념으로 분류가 가능하며, 자율규제에 대한 단일한 정의가 존재한다고 보기는 어려운 실정이다(김민정, 2020). 자율규제에 관한 정의로는 "정부를 대신하여 관련 업계가 자율적으로 업계의 기업, 또는 직종의 사업자의 행동을 규제하는 것"

(최병선, 1992, 49쪽), “자유방임이 아닌, 민간영역이 전통적인 정부 영역에 해당되었던 규제영역에 적극적으로 참여하고, 정부 영역은 민간 영역의 활동과 역할에 대해서 적극적으로 협력 지원함으로써, 규제의 합리화 및 효율성을 추구하는 규제방식” (황승흠 외, 2004, 7-8쪽), “조직화된 집단이 그 구성원의 행위를 규제하는 것” (최성락, 2021, 106쪽)으로 정리하는 견해들이 있다.

이와 같이 자율규제는 정부개입, 강제의 수준, 민간부문과 국가와의 관계 설정에 따라 달리 정의되고, 유연성과 신속성이라는 자율규제의 성격과 인터넷(규제대상)의 속성에 따라 다양한 형태로 변화(Price, M. E., & Verhulst, S. 2000)하고 있으며, 대부분의 경우, 정부가 민간에 규제의 권한을 형식적으로 위임하는 경우를 지칭하여 사용되고 있다

<표1-1> 자율규제에 있어 정부와 민간의 관계 모델

유형 / 항목	위임된 자율규제	승인적 자율규제	강제적 자율규제	자발적 자율규제
내용	- 정부가 민간 영역의 규범 제정 권한을 정의하고 그에 따른 시행을 강제 - 정부가 가장 적극적으로 관여하는 방식	- 규제 대상 스스로 규제시스템 형성 - 정부의 승인 (approval) 필요	-산업계 자체가 규제를 형성하고 부과하는데, 이는 정부의 위협에 대응하는 차원 - 자율규제가 이루어지지 않으면 정부가 입법적 규제를 부과	- 자율규제를 촉진하거나 명령하기 위한 직간접적인 국가의 능동적인 개입이나 관여가 전혀 존재하지 않음 - 기업체가 자발적으로 등급을 만들고 집행, 준수
근거법	-「청소년보호법」 제12조 청소년유해매체물의 자율규제 -「게임산업 진흥에 관한 법률」 제16조 -「게임산업진흥에 관한 법률」 제24조	- 독일 청소년 미디어보호에 관한 주간협약 (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder: JMStV)		

	의2부터 제24조의4)			
사례		- 독일의 인터넷 자율규제 시스템 중 하나인 청소년 보호 프로그램의 승인 제도 - 청소년보호 담당 자제도 및 자율규제기구의 설치 승인 제도	호주의 인터넷산업협회 (Internet Industry Association: IIA)에 의한 인터넷 자율규제	- 한국인터넷자율정책기구(KISO) - 한국게임정책자율기구(GSOK)

자료: 정필운 외, 2021.12

2) 내용규제로서 자율규제의 특성

완벽한 의미에서의 자율규제가 존재하지 않는 것은 그것이 가지고 있는 정부규제와의 관계와 정부 간섭의 여부와 관련된다. 따라서 매체의 성격에 따라 정부의 규제와 관여의 정도가 높을 수도 있고, 낮을 수도 있어서 상대적으로 자율규제에 적합한 매체와 그렇지 않은 매체가 구분될 수 있다.

자율규제는 정부 규제에 비해 운용의 유연성 확보가 용이하기 때문에 인터넷의 속성에 부합하는 규제 형태라고 평가할 수 있다. 인터넷 관련 기술은 정부 규제보다 유연하게 대응할 수 있기 때문에 시급성을 요하는 사안에 대응할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 인터넷에서 유통되는 콘텐츠에 대한 실질적 지배력과 통제력을 지니고 있는 민간 영역과 전통적인 규제 주체인 정부 영역이 협력하는 규제 모델의 도입이 불가피하다. 인터넷 사업자의 규제 참여가 규제 효율성을 담보하는 필수 조건이라는 인식이 확산·공유되면서 민간과 정부 영역이 협력하는 공동규제 형식의 자율규제가 새로운 규제 패러다임으로 자리매김하고 있다.

이와 같은 자율규제의 장점으로 사업자의 입장에서는 헌법상 기본권 침해 이슈에 대응할 수 방법이라는 점을 들 수 있다. 콘텐츠 규제가 내용규제이므로 헌법상 기본권인 표현의 자유 침해 문제가 발생할 수 있어 사전검열 등 헌법적 이슈와 관련한 논란이 야기될 개연성이 높기 때문에 자율규제를 통해 검열문제를 회피하면서 규제목적을 달성할 수 있는

장점이 있다. 둘째, 정부의 입장에서는 해결수단이 용이하다는 점을 들 수 있다. 당면한 문제들과 직접적으로 관련되어 있는 '당사자들'에 의해 실행되므로 당면 문제들을 즉시 해결하는데 필요한 기술들이나 수단들, 데이터 등을 손쉽게 이용할 수 있다. 셋째, 신속하고 유연한 대응으로 행정 비용을 절감할 수 있다. 공적규제보다는 '유연한' 방식이며, '신속한' 대응이 가능한 방식을 사용하므로 사업자들은 자신들의 관행이나 경영방침을 신속하게 바꿀 수 있고, 항상 변화하는 현실에 신속하게 대응 가능하다. 이에 반해 법적 규제는 관련 입법들을 개정하기가 쉽지 않고, 또한 법 개정 절차는 시간이 많이 소요되는 절차가 요구되어 행정낭비를 초래할 수 있다. 마지막으로 자율규제는 법적 규제보다 국제적인 방식으로 국제적 변화에 민감하게 대응할 수 있다. 인터넷사업자들은 국제적인 차원의 협조가 보다 쉬운 반면에, 법적 규제는 원칙적으로 당해 국가 영역 내에서만 적용되며, 국가 간의 협력에 있어서는 시간이 많이 소요되므로 오히려 자율규제가 가지는 신속성과 민감함이 관련 규제방식과 부합한다고 평가할 수 있다.

이와 같이 자율규제는 규제의 효율성과 실효성을 담보하고, 입법· 행정·사법부의 부담을 일정 부분 감소시키며 이를 통해 공공의 이익을 보호할 수 있는 규제 형태로 규제 환경 변화 극복을 위한 방안이 될 수 있다.

<표1-2> 국내 미디어 업계 공동규제 운영 사례

유형 / 항목	공동규제(정부+민간협회)			
사례	방심위 자율심의 협력 시스템	클린인터넷 방송협회	웹툰자율규제 위원회	게임이용자보호 센터(GUCC)
근거법	「정보통신에 관한 심의규정」 제10조 제5항		2012년 4월 9일 방송통신심의위원회와 사단법인 한국만화가협회를 대표기관으로 '자율규제협력에 대한 업무협약' 체결	

내용	음란, 도박 등 불법 콘텐츠에 대한 정보통신서비스 사업자의 자율규제 조치	- 정부, 사업자, 학계, 시민단체 등이 모인 민·관 정책 협의회 - 선정적이고 폭력적인 인터넷방송의 유해성으로부터 청소년 보호	- 웹툰의 자율규제 체계 마련을 위한 상호 협력과 민원 등 불만이 제기된 사항에 대한 자율 조치 - 웹툰을 활용한 어린이·청소년의 올바른 인터넷 이용 환경 조성 홍보 등 사업 협력	- 게임 이용자들의 게임 과용 방지와 권익 보호 및 건강한 게임 문화 환경 조성을 위하여 임업계가 자발적으로 설립한 자율통합기구 - 게임문화재단 산하 기구로 문화체육관광부가 발표한 민·관 합동 '게임문화 진흥계획'의 일환으로 설립

자료: 정필운 외, 2021.12

2. 자율규제의 유형

1) 규제당국의 개입 정도에 따른 유형

(1) 강제적 자율규제(mandated · regulated self-regulation)

법령에 의해 강제된 자율규제로서 민간영역이 스스로 규제를 형성하고 부과하지만, 그렇지 않을 경우, 법이 정하는 규제를 적용하여 강제하는 방식이다. 사업자 단체의 자율규제 역량이 충분하게 성숙되지 못한 환경에서 도입되는 제도로서 '자율규제기구' 보다는 '공무수탁' 의 성격이 강하고, 자율규제의 형식만 취하고 있을 뿐 학술적 의미의 자율규제에는 포함되지 않는다. 대표적 사례는 영국의 간행물 불만처리위원회(the Press Complaints Commission)와 구(舊) 호주 방송청(Australian Broadcasting Authority: ABA)에 의한 콘텐츠 규제를 들 수 있다.

(2) 협상적 자율규제(negotiated self-regulation)

정부와 민간, 사업자 단체 등이 협상을 통해서 규제의 기준과 내용을 결정하는 시스템으로 정부가 주도적으로 자율규제 기구를 설치하고, 사업자가 자율규제 기구 에 가입을 신청하면 자율규제 기구가 심사를 통해 가입을 승인하는 방식이다.

사업자 또는 사업자 단체가 자발적으로 외부기관과 협상하는 방식으로 규제 기준과 내용을 채택하지만 여전히 외부기관(규제당국)의 감시·감독 등 간섭을 수용해야 한다는 문제가 있다. 물론 외부의 간섭은 타율적 간섭이 아니라 사업자 스스로 수용하는 간섭에 해당한다.

하지만 규제당국이 주도하는 자율규제라는 본질적 한계가 존재하고, 연성적 정부 규제에 가까깝다고 볼 수 있다. 현재 개인정보보호위원회가 운영하는 '개인정보보호 자율규제협의회'가 이와 같은 유형에 해당한다.

(3) 협동적 자율규제(cooperated self-regulation)

소비자 대표, 공익 대표, 정부 대표, 외부전문가 등을 참여시켜 규제의 기준, 내용 등을 결정하는 방식이다. 자율규제 기구를 전원 외부인사만으로 구성하는 방식과 사업자 대표 등 내부인사를 참여시키는 방식이 존재하며, 이때 참여하는 외부인사는 모두 사업자단체의 요청에 따라 개인 전문가 자격으로 참여하는 형태를 띠게 된다. 최근 정부 부처 중심으로 가장 많이 논의되고 있는 모델이다. 그러나 해당 모델은 규제당국의 개입 정도에 따라 강제적(규제적) 자율규제의 형태를 띨 수 있다.

(4) 순수 자율규제, Pure self-regulation)

사업자 중심으로 운영되며, 내부 및 외부 전문가가 참여하여 자율규제 기구를 설치·운영하는 자율규제 시스템이다. 사업자가 자체적으로 설치한 자율규제 기구에서 규범을 제정하고 그 준수 여부를 모니터링하기 때문에 사업자가 아무런 간섭 없이 자유의지로 규제 기준과 내용을 채택하므로 규제 기준의 준수와 집행이 용이하다.

사업자 자체의 자율성이 강조되어 가장 이상적인 자율규제 형태로 보이지만, 규제 기준·내용 등을 결정할 때 외부인사의 참여가 제한될 경우, 투명성·공정성을 담보하기 어렵고, 규제당국의 면책 또는 인센티브 등 유인요인이 없으면 실효성이 저조할 수 있는 한

계가 존재한다.

2) 규제당국의 규범 제정 개입 정도에 따른 유형

(1) 강제적 자율규제(enforced self-regulation)

규제당국이 규범을 제정하고, 자율규제 기구는 집행 및 통제를 수행하는 형태로, 규범 미준수·미이행 시 규제당국이 자율규제 기구를 직접 규제하는 형태다.

(2) 위임형 자율규제(mandated self-regulation)

규제당국이 규범의 대강을 정하여 자율규제 기구에 구체적 규범 제정권을 위임하는 형태다.

(3) 승인적 자율규제(sanctioned self-regulation)

자율규제 기구가 규범을 제정하고, 규제당국이 이를 승인하면 집행하는 형태다.

(4) 자발적 자율규제, voluntary self-regulation)

자율규제기구 스스로 규범을 정립하고 통제하는 형태다.

<표1-3> 자율규제의 유형

유형		내용	사례
정부 개입 정도에 따른 분류	강제적 자율 규제	- 정부가 가장 적극적으로 개입하는 방식 - 법령에 의해 강제된 자율규제로 민간영역이 스스로 규제를 형성하고 부과하지만, 그러하지 않을 경우 법이 정하는 규제를 강제 - 정부가 정한 틀 내에서 민간이 규제를 만들고 준수 - 자율규제기구라기 보다는 공무수탁자인 경우가 대부분 - 엄밀한 의미에서 자율규제라고 칭	- 영국 간행물불만처리위원회 (the Press Complaints Commission) - 호주 舊 방송청 (Australian Broadcasting Authority: ABA) - 미국 V-chip 사례[2)]

		하기 어려움	
	협상적 자율 규제	- 정부, 소비자단체 등과 협상을 통해서 규제의 기준과 내용을 결정하는 시스템 - 정부가 주도적으로 자율규제기구를 설치하고, 사업자가 가입을 신청하면 심사를 통해 가입을 승인하는 방식	개인정보보호협의회
	협동적자율 규제	- 소비자 대표, 공익 대표, 정부 대표, 외부전문가 등을 참여시켜 규제 기준, 내용 등을 결정	호주의 ACMA
	순수 자율규제	- 사업자가 자체적으로 설치한 자율규제제기구에서 규범을 제정하고 그 준수 여부를 모니터링 - 사업자가 아무런 간섭 없이 자유의지로 규제 기준과 내용을 채택	당근마켓 프라이버시 및 이용자보호위원회
규제당국의 규범 제정 개입정도에 따른 구분	강제적 자율 규제	- 규제당국이 규범을 제정하고, 자율규제기구는 집행 및 통제를 수행하고, 규범 미준수·미이행시 규제당국이 직접 규제하는 형태	내부감사협회 (Institute of Internal Auditors)
	위임형 자율 규제	- 규제당국이 규범의 대강을 정하여 자율규제 기구에 구체적 규범 제정권을 위임하는 형태	청소년유해물 자율규제
	승인적 자율 규제	- 자율규제 기구가 규범을 제정하고 규제당국의 승인을 얻어 집행	독일청소년 미디어 자율규제 (FSM)
	자발적 자율 규제	- 자율규제기구 스스로 규범을 정립하고 통제	한국인터넷자율정책기구 (KISO)

자료: 정필운 외, 2021.12

2) 1996년에 제정된 전기통신법(Telecommunications Act)의 제5장에 해당하는 연방통신품

<표1-4> 플랫폼별 규제 유형 분류

분야	주체		사업자
	정부	민간	
방송	방송통신위원회 방송통신심의위원회	개별 방송사 심의부서 한국방송협회 한국케이블TV방송협회 한국광고자율심의기구	지상파 종편/보도PP 전문편성PP 홈쇼핑사업자
통신		개인정보보호협의회 한국인터넷자율정책기구 (KISO) 프라이버시 정책 및 이용자보호위원회	온라인 콘텐츠 사업자 인터넷동영상제공서비스사 업자(OTT)
영화	영상물등급위원회	-	영화제작사 OTT
게임	게임물관리위원회	게임콘텐츠등급분류 위원회 개별사업자 등급분류	게임사업자
웹툰	방송통신심의위원회	웹툰자율규제위원회 (사)한국만화가협회	창작자 및 기획사 웹툰플랫폼

자료: 저자 주

위법(Communications Decency Act of 1996)에 V-chip제도와 관련된 일련의 규정이 포함되어 있다. TV제조사가 어린이 시청 보호를 위해 프로그램 등급과 관련된 가이드라인을 만들고 보호자는 이를 프로그래밍할 수 있는 v-chip을 통해 자녀들의 시청을 지도할 수 있는 제도

제2절. 방송 내용규제 체계 및 현황

1. 관련법에 근거한 방송심의 내용

1) 「방송법」상 방송심의 기준

국내 방송심의의 원칙은 「방송법」 제32조에 명확하게 규정하는 바와 같이 방송통신심의위원회(이하 '심의위원회')가 방송의 공정성과 공공성, 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 심의하고 있으며, 이 경우 매체별·채널별 특성을 고려해야 한다고 명시하고 있다. 심의에서 공적 책임 준수를 강조하는 이유는 지상파방송을 중심으로 발달한 국내 방송환경과 지상파방송의 공적 소유규제 체계가 반영되었다고 파악할 수 있으며, 케이블과 인터넷멀티미디어방송사업(이하 IPTV) 등의 유료방송도 개별 심의위원의 주관적 가치와 재량에 따라 지상파 중심의 내용규제가 반영되는 경향도 있어 문제로 지적된 바 있다(김희경, 2021).

이와 같은 문제를 해결하기 위해 심의에 있어 매체별·채널별 특성을 고려해야 한다고 규정하고 있다. 미디어 환경변화에 따라 단말기와 네트워크 기반의 차별화로 다양한 매체와 채널이 등장하면서 일반 시청자의 노출과 선택의 정도가 달라지는 특성을 반영한 것이라고 판단된다.

한편, 방송법 33조 2항 방송심의에 관한 규정에는 심의위원회의 심의 및 의결의 기준이 되는 근거 항목이 나열되어 있는데, 헌법의 기본질서와 인권 존중, 건건한 가정생활 보호, 아동 및 청소년 보호, 공중도덕과 사회윤리, 양성평등, 국제적 우의 증진, 장애인등 방송소외계층의 권익 증진, 차별 금지, 민족의 주체성 함양, 보도와 논평의 공정성 및 공공성, 언어순화, 자연보호, 건전하나 소비생활과 시청자의 권익보호, 생명존중 문화조성 등이다.

또한 33조 3항과 4항에는 방송사업자의 심의 규정 준수 의무가 규정되어 있는데, 방송법상 방송사업자로 규정된 사업자와 외주제작사는 심의 규정을 준수해야 하며, 아동과 청소년 보호를 위해 폭력성과 음란성의 유해정도, 시청자의 연령 등을 고려한 방송 프로그램의 등급을 방송 중에 반드시 표시해야 한다.

이와 관련하여 심의위원회는 「방송법」 33조 4항에 따라 방송사업자에게 아동과 청소년을 보호하기 위하여 방송프로그램의 폭력성 및 음란성 등의 유해 정도와 시청자의 연령

등을 반영하여 방송프로그램의 등급을 분류하여 표시하도록 하고, 이러한 등급 분류에 필요한 기준을 심의위원회 규칙으로 정하도록 규정하고 있다. 등급 분류가 적절하지 않다고 판단될 경우 해당 방송사업자에게 등급 분류의 조정을 요구할 수도 있다.

<표1-5> 「방송법」상 방송심의 기준

조항	내용
제32조 방송의 공정성 및 공공성 심의	방송통신심의위원회는 방송·중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 그 밖에 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것으로서 대통령령으로 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의·의결한다. 이 경우 매체별·채널별 특성을 고려하여야 한다.
제33조제2항 방송심의에 관한 규정	1. 헌법의 민주적 기본질서의 유지와 인권존중에 관한 사항 2. 건전한 가정생활 보호에 관한 사항 3. 아동 및 청소년의 보호와 건전한 인격형성에 관한 사항 4. 공중도덕과 사회윤리에 관한 사항 5. 양성평등에 관한 사항 6. 국제적 우의 증진에 관한 사항 7. 장애인등 방송소외계층의 권익증진에 관한 사항 8. 인종, 민족, 지역, 종교 등을 이유로 한 차별 금지에 관한 사항 9. 민족문화의 창달과 민족의 주체성 함양에 관한 사항 10. 보도·논평의 공정성·공공성에 관한 사항 11. 언어순화에 관한 사항 12. 자연환경 보호에 관한 사항 13. 건전한 소비생활 및 시청자의 권익보호에 관한 사항 14. 자살예방 및 생명존중문화 조성에 관한 사항 15. 법령에 따라 방송광고가 금지되는 품목이나 내용에 관한 사항 16. 방송광고 내용의 공정성·공익성에 관한 사항 17. 그 밖에 이 법의 규정에 의한 방송통신심의위원회의 심의업무에 관한 사항

제33조 제3항과 제4항 방송사업자의 의무	③ 방송사업자 · 중계유선방송사업자 · 전광판방송사업 및 외주제작사는 심의규정을 준수하여야 한다. ④방송사업자는 아동과 청소년을 보호하기 위하여 방송프로그램의 폭력성 및 음란성 등의 유해정도, 시청자의 연령등을 고려하여 방송프로그램의 등급을 분류하고 이를 방송 중에 표시하여야 한다.
제33조 제5항과 제6항 등급분류기준	⑤방송통신심의위원회는 제4항에 따른 방송프로그램 등급분류와 관련하여 분류기준 등 필요한 사항을 방송통신심의위원회규칙으로 정하여 공표하여야 한다. 이 경우 분류기준은 방송매체와 방송분야별 특성 등을 고려하여 차등을 둘 수 있다. ⑥방송통신심의위원회는 제4항에 따라 방송사업자가 자율적으로 부여한 방송프로그램의 등급에 대하여 적절하지 아니하다고 판단되는 경우 해당 방송사업자에게 해당 방송프로그램의 등급분류를 조정하도록 요구할 수 있다.

자료: 법제처

2) 방송 관련 심의 규정

방송법에는 심의위원회가 방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위해 방송심의규정을 제정·공표해야 한다고 규정하고 있다(법 제33조제1항). 방송 관련 심의 규정에는 「방송광고심의에 관한 규정」(이하 '방송광고심의규정'), 「선거방송심의에 관한 특별 규정」(이하 '선거방송심의규정'), 「상품소개 및 판매방송 심의에 관한 규정」(이하 '상품소개규정')등이 있고, 관련 규정은 방송 프로그램 및 방송광고, 홈쇼핑 방송, 선거 방송 등 다양한 유형의 방송 제작물과 채널에 대한 심의 기준이자 가이드라인으로 작용하며, 방송사업자와 심의위원회는 해당 심의규정을 통해 방송 관련 심의의 구체성을 기하고 있다.

방송심의규정은 방송법 제33조와 동법 제32조의 사항을 심의하기 위해 필요한 사항을 정하기 위한 것으로(제1조), 방송법 시행령 제21조의 방송사업자 및 방송과 유사한 정보[3]를 규제대상으로 하고 있으며(제3조) 방송사업자가 별도의 심의기구를 두고 사전 심의하

3) 방송사업자 · 중계유선방송사업자 및 전광판방송사업자가 전기통신회선을 통하여 "방송", "TV" 또는 "라디오" 등의 명칭을 사용하면서 일정한 편성계획에 따라 유통시키는 정보(방송법 시행령 제21조 제1항)

도록 규정하고 있다(제6조). 이와 관련하여 심의위원회는 방송법 32조를 근거로 방송 프로그램이 유통된 후 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 사후 심의한다.

방송심의규정 상 심의의 기본원칙은 매체와 채널별 창의성, 자율성, 독립성을 존중해야 하며(제5조 제1항), 전문성과 다양성의 차이를 고려해야 하고(제5조 제2항), 해당 규정을 해석함에 있어 사회통념을 존중해야 한다(제5조 제3항). 이와 같은 조항을 통해 매체와 채널에 따른 창의성과 독립성을 존중하고, 전문성과 다양성의 차이를 고려해야 하지만 사회적인 통념과 같은 일반적인 상식에 기반한 프로그램 제작이 수행되어야 함을 명시하고 있다. 이와 같은 심의 원칙은 방송의 공적 책임과 지상파방송 심의 원칙을 준용하게 하는 요인으로 작용하고 있다. 제7조에서는 방송의 공적 책임과 지상파방송의 책임에 대해 규정하고 있는데, 방송으로서의 공적 책임을 통해 방송의 공적 매체로서의 본분을 다해야 하고(제7조제1항), 국민의 윤리의식과 건전한 정서를 해치지 않도록 하여야 한다(제2항)는 등의 규정을 적용하여 방송 일반에 걸쳐 공적 책임을 강조하고 있다. 여기에 더해 지상파방송은 사회통합 실현에 기여해야 한다고 규정하고 있어 타 매체와 비교하여 더 강한 공적 책임을 부여받고 있음을 파악할 수 있다.

이외에 방송심의규정은 공정성, 객관성, 윤리적 수준, 소재 및 표현기법, 어린이·청소년 보호, 광고효과, 방송언어 등에 대한 기준을 제시하여 방송 프로그램 등에 대한 사업자의 자체 심의와 심의위원회의 사후심의 원칙의 근거로 작용하고 있다.

심의위원회의 방송심의규정에 의한 사후심의를 받기 위해 지상파와 종편·보도 PP 사업자는 방송 실시 결과를 방송 후 1개월 이내에 방송통신위원회에 제출해야 하고, 종합유선방송사업자 및 위성과 IPTV사업자 등 유료방송사업자와 홈쇼핑 사업자, 전문채널편성 PP 등은 과기부 장관에 제출해야 한다(방송법 제83조 방송내용의 기록·보존). 이에 방송사업자는 방송(재송신은 제외한다)된 방송프로그램(예고방송을 포함한다. 이하 같다) 및 방송광고의 원본 또는 사본을 방송 후 6개월 간 보존하여야 한다(방송법 제83조 제2항).

<표1-6> 「방송심의에 관한 규정」상 심의 원칙과 내용

항목		조항
총칙	심의 대상	제3조 적용범위
	사전· 사후규제	제4조 심의의 방법
		제6조 자체심의
	심의 원칙	제5조 심의의 기본원칙
	공적 책임	제7조 방송의 공적 책임
		제8조 지상파방송의 책임
일반기준	공정성	제9조 공정성
		제10조 사실보도와 해설 등의 구별
		제11조 재판이 계속 중인 사건
		제12조 정치인 출연 및 선거방송
		제13조 대담·토론프로그램 등
	객관성	제14조 객관성
		제15조 출처명시
		제16조 통계 및 여론조사
		제17조 오보정정
		제18조 보도형식의 표현
		제19조 사생활 보호
		제19조의2 재산권의 부당한 침해 금지
		제20조 명예훼손 금지
		제21조 인권 보호
		제21조의2 범죄사건 피해자 등 보호
		제21조의3 성폭력·성희롱 사건보도 등
		제21조의4 어린이 학대 사건보도 등
		제22조 공개금지
		제23조 범죄사건 보도 등
	윤리적 수준	제25조 윤리성
		제26조 생명의 존중
		제27조 품위 유지
		제28조 건전성
		제29조 사회통합
		제30조 양성평등
		제31조 문화의 다양성 존중
		제32조 신앙의 자유 존중
		제33조 법령의 준수
		제34조 표절금지

	소재 및 표현기법	제35조 성 표현
		제36조 폭력묘사
		제36조의2 가학적・피학적 묘사
		제37조 충격・혐오감
		제38조 범죄 및 약물묘사
		제38조의2 자살묘사
		제39조 재연·연출
		제40조 성기, 성병 등의 표현
		제41조 비과학적 내용
		제42조 의료행위 등
	어린이・청소년 보호	제43조 어린이 및 청소년의 정서함양
		제44조 어린이・청소년 시청자 보호
		제45조 어린이・청소년 출연자 인권 보호
		제45조의2 청소년유해매체물의 방송
	광고효과 등	제46조 광고효과
		제46조의2 방송광고와의 구별
		제46조의3 안내・고지 자막
		제46조의4 중계방송 등
		제47조 간접광고
		제48조 가상광고
		제49조 시상품
		제50조 상품판매
	방송언어	제51조 방송언어
		제52조 외국어

자료: 법제처

방송광고심의규정은 방송광고심의에 필요한 사항을 정함을 목적으로 하고 있으며(제1조 목적), 품위, 공정성, 방송프로그램과의 구별, 안정성, 국가 등의 존엄성, 환경보호, 인권보호, 차별금지, 표절금지, 진실성, 자료인용, 어린이·청소년, 등 일반적인 심의 기준일반기준(제4조~제24조)과 함께 광고 품목(제25조~제40조의4), 금지 및 제한 기준(제41조~제44조) 등으로 구성되어 있다.

2008년 6월 26일 방송광고물 사전심의의 근거규정(방송법 제32조 제2항 등)에 대한 위헌결정(2005헌마50)에 따라 방송광고물의 사전심의는 민간위탁 근거 규정의 효력 상실로 기존 고시(방송위원회 고시 제2006-154호,2006.12.29)가 2008년 8월 20일 폐지되면서 '자율심의기구'에 위탁하여 심의해 오던 방송광고 사전심의 업무가 폐지되었고, 사전심의에

관한 규정이 삭제되어 현재와 같은 협회 등 광고심의 단체의 사전심의와 심의위원회의 사후 심의체계가 완성되었다.

현재 방송광고의 사전자율심의는 '방송협회'와 '자율심의기구'[4]가 담당하고 있고, 사후심의는 심의위원회를 중심으로 진행되고 있다. 한국방송협회는 2008년 11월 3일부터 지상파 방송광고의 사전 자율심의를 실시하고 있는데, 이는 방송광고물에 대한 사전심의가 위헌이라는 헌법재판소 판결에 따라 '자율심의기구'가 담당하던 방송광고 사전심의가 중단된 이후 진행하게 된 사항이다. 개별 방송사가 별도의 심의를 할 경우 발생하는 업무중복의 문제를 해소하기 위해 방송협회가 심의를 맡게 되었는데, 협회는 방송광고심의관리 시스템(cmreview)에 신청된 방송광고물을 대상으로 심의하고 있다. '자율심의기구'는 헌재 판결 이후 심의 기능이 중단되었다가 최근에는 방송광고물을 비롯하여 인쇄매체, 교통, 인터넷 광고 등 대부분의 매체 광고를 사후심의하고 있다.

2. 공적규제와 자율규제

1) 공적규제로서 방송통신심의위원회의 사후규제

(1) 심의절차

심의위원회는 방송 프로그램과 방송광고에 대한 사후심의를 진행하고 있다. 심의위원회가 심의대상을 인지하는 방식은 크게 두 가지로 구분되는데, 사전심의가 종료된 프로그램이라 할지라도 특정 방송내용에 문제를 제기한 시청자 민원이 '방송심의규정' 등에 위반될 소지가 있다고 판단되는 경우와 일반 시청자 가운데 선발하여 운용하는 모니터 요원의 보고서 등을 통해서다(방송통신심의위원회, 2022. 4). 위원회가 심의대상을 인지한 후에는 해당 방송내용에 대한 사실관계와 함께 '방송심의규정' 등 관련 심의규정에 위반되는지에 대한 예비검토 절차를 거치게 되는데, 필요에 따라 편성현황, 프로그램 구성 방식, 해당 채널의 심의제재 현황, 유사 심의사례 조사 등을 진행한다. 한편, 방송광고나 상품소개 및 판매에 관한 전문편성을 하는 방송의 경우에는 예비검토의 대상이 된 방송내용과 관련하여 실증자료를 제출하도록 방송사업자에게 요구하고 있다.

---

4) 현재 이후 한동안 운영이 종료되었지만, 최근에는 방송을 비롯하여 인쇄매체, 교통, 인터넷 광고 등 대부분의 매체 광고를 사후심의하고 있다.

이와 관련하여 심의위원회는 방송심의와 관련한 자문 등을 위해 방송자문특별위원회, 광고자문특별위원회 등 3개의 방송분과 특별위원회를 두고 있다. 심의위원회는 「방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 방통위설치법) 제22조에 따라 소관직무 중 일부를 분담하여 효율적으로 수행하기 위하여 소위원회를 두며, 특정한 분야에 대한 자문 등을 수행하기 위하여 특별위원회를 두며, 특별위원회는 위원장이 위원회 동의를 얻어 위촉한 15인 이내의 위원으로 구성・운영할 수 있다. 방송심의소위원회 및 광고심의소위원회 위원장은 소위원회의 심의에 앞서 전문적 지식과 경험이 요구되는 사안이나 다양한 의견수렴이 필요한 경우, 이를 특별위원회에 자문요청하고 있다.

해당 자문과 심의 결과, 방송심의규정 등 관련 심의규정을 경미하게 위반한 방송사업자에 대해 권고·의견제시(방송법 제100조제1항)를 결정하고, 방송사업자 의견진술 청취 후 제재조치, 과징금 결정이 필요하거나 전체회의에서의 논의가 필요하다고 판단하는 경우에는 위원회 위원장에게 전체회의 심의를 요청한다.

이후 전체회의에서는 소위원회의 건의내용을 토대로 방송심의규정 등 관련 심의규정 위반여부와 위반 정도에 따라 문제없음, 의견제시·권고, 제재조치, 과징금 부과 등의 결정이 이루어진다. 제재조치나 과징금 부과가 결정된 경우, 위원회는 방통위설치법 제25조제3항에 따라 방통위 처분명령을 요청하고 있다. 방통위는 위원회의 요청내용에 따라 해당 방송사업자에게 제재조치등을 명하게 된다. 한편 방통위 처분 명령에 이의가 있는 자는 30일 이내에 방통위에 재심을 청구할 수 있다(방송통신심의위원회, 2022. 4).

[그림1-1] 방송심의 절차도

자료: 심의위원회 홈페이지

(2) 방송통신심의위원회와 민간사업자의 공동규제 시스템

심의위원회는 방송 프로그램과 방송광고에 대한 사후심의를 통해 사업자와 사업자 단체의 사전심의 문제와 시청등급제 이행실태 점검 결과를 검토하고, 관련 규칙에서 정한 등급기호 관련 의무준수 상황을 요청한다.

심의위원회는 방송사 자체심의 내실화를 위해 정기적으로 방송사 편성 및 심의 책임자 회의를 개최하고 있다. 2021년 회의 개초 결과에 의하면, 방심위는 심의실무 및 책임자 회의에서는 각 방송사별 주요 방송심의 위반 사례 및 선거방송 심의사례를 설명하고, 시청등급제 이행실태 점검 결과를 전달하며 관련 규칙에서 정한 등급기호 관련 의무준수를 요

청하고, 코로나 19 관련 예방수칙 준수 등 방송 관련 시청자의 우려 및 외부 지적사항 등 방송사가 참고할만한 내용을 전달하고, 개별 방송사의 프로그램 제작 및 자체심의 등 관련 고충을 청취했다(심의위원회, 2022.4).

<표1-7> 2021년 지상파방송 대상 회의 개최 현황

일자	내용	참석자	주요 논의 사항
2021.6.9	지상파방송 심의실무 · 책임자 회의	MBC	위원회 주요 방송심의 사례 및 2021년 재보궐 선거 선거방송 심의사례 설명, 코로나 19 관련 예방수칙 준수 등 유의사항 전달, 시청자 민원 등 기타사항 전달, 방송사 의견수렴 등
6.10		SBS	
6.11		KBS	
6.14		TBS	
11.15		EBS, OBS	위원회 중 방송심의 사례 및 제20대 대선 선거 방송심의 사례 설명, 등급제 안내 및 이행여부점검 결과 전달, 외부기관 전달 요청사항 및 시청자 민원 등 기타사항 전달, 방송사 의견수렴 등
11.16		KBS	
11.25		MBC	
11.25		TBS, CBS	
11.26		SBS	

자료: 심의위원회, 2022.4.

종편 및 보도채널의 경우, 종합채널편성 4사 전체를 대상으로 2021년 상반기 1회, 종편과 보도채널 전체를 대상으로 하반기 1회 등 심의실무자 회의를 총 2회 개최했다. 관련 회의를 통해 '방송심의규정' 및 '선거방송심의에 관한 특별규정'의 주요 개정 취지와 내용을 설명하고, 간접 · 가상광고 등을 통한 시청흐름 방해 행위에 대한 주요 사례 및 관련 규정을 안내하고, 방송사 심의 담당자들의 의견을 수렴한다. 하반기에는 심의 담당자뿐만 아니라 보도프로그램 제작에 직접 관여하는 실무자를 대상으로 제20대 대통령 선거 선거방송 심의위원회와 관련한 선거방송 일정과 선거방송 시 유의사항을 설명하고, 향후 프로그램 제작과정에서 이에 대한 준수를 요청했다.

<표1-8> 2021년 종편 · 보도PP 대상 회의 개최 현황

일자	내용	참석자	주요 논의 사항
2021.6.17	종편채널 심의실무자 회의	종편 4개사 심의실무자	방송심의규정 개정 사항 및 주요 방송심의사례 설명, 방송심의 관련 방송사 의견 수렴
11.29	종편 · 보도채널 심의실무자 회의	종편 4개사 및 보도채널 2개사 심의 · 보도관계자	선거방송 관련 심의규정 및 심의사례 안내, 방송심의 관련 방송사 의견 수렴

자료: 심의위원회, 2022.4.

전문편성PP 부문에서는 2021년 12회 개최했는데, 심의책임자 회의에서는 의료정보 프로그램, 광고효과, 간접광고, 방송언어, 청소년보호시간대, 금융 · 부동산 등에 대한 투자자문 등 전문편성채널에서 특히 유의가 필요한 방송내용, 심의규정 및 심의사례를 설명했다. 그 밖에 주요 심의사례와 심의현안에 대한 의견을 교환하고 자체심의 강화를 요청했으며, 방송제작 현장 및 자체심의 기구 운영 등과 관련된 방송사의 의견을 청취했다고 보고되었다(심의위원회, 2022. 4)

<표1-9> 2021년 전문편성채널 및 종합유선방송사업자 대상 회의 개최 현황

일자	내용	주요 논의 사항
2021.4.8	tvN 실무자 회의	주요 심의사례 설명, 자사의 프로그램을 타방송사에 판매하는 경우 위원회의 심의 제재를 받은 내용과 간접광고 상품의 노출 장면 등에 대해서는 편집 후 방송하여 추가제재를 받지 않도록 관련 유의사항 전달, 드라마 제작 시 역사왜곡 내용에 대한 민원내용 안내 및 방송사 의견수렴, 질의 응답
6.3	E채널 심의실무자 회의	간접광고, 방송언어, 청소년보호시간대의 방송 등 심의현안 · 심의사례 설명 및 자체심의 강화 요청, 방송사 의견수렴 및 질의응답

6.8	채널S 심의책임자 회의	신설 채널을 감안, 음주 미화·조장 관련 프로그램 및 웹 기반 콘텐츠 수급 방송 시 자체 심의 강화 등 유의사항 전달, 방송사 의견수렴 및 질의 응답
7.20	애니원, 애니플러스 심의책임자 회의	애니메이션 콘텐츠 내 비속어, 은어, 신조어 등에 대한 자체심의 강화, 어린이가 주 시청층임을 감안하여 관련 유의사항(19세 이상 시청가 애니메이션 일부장면을 활용하여 제작된 예고방송을 청소년시청보호 시간대에 송출하는 것. 흡연 및 음주 장면이 모자이크없이 지나치게 노출되는 것) 요청, 방송사 의견수렴 및 질의응답
7.21	경제채널 심의책임자 회의 (SNB Biz, 토마토TV, 이데일리TV, 팍스경제TV, 내외경제TV, MTN)	주요 심의사례(경제방송 출연자의 사회적 취약계층을 비하하는 말투 및 시청자에 대한 비난, 반말 등으로 제재받은 사례, 경제적 목적을 위해 출연자가 속한 사적인 영업장소를 홍보하는 수단으로 악용하는 사례 등) 소개, 의료정보 프로그램에서 실시간 방송상담 외 의료인 직·간접 연결 등 유의사항 전달 및 질의응답
8.27	SPOTV 심의책임자 회의	중계진들의 발언 내용(양성평등, 차별 및 비하, 편파 중계), 유료채널(SPOTV PRIME)을 통해 중계됨에도 동 채널에서 중계하는 것으로 오인되게 고지한다는 시청자 미원 및 유의사항 전달, 방송사 의견수렴 및 질의응답
9.15	동아TV, 실버아이TV 심의 책임자 회의	주요 심의사례 설명, 광고효과 및 전문의 출연 의료방송에서 실시간 의학상담 외 시청자 직·간접 연결 등 심의현안 및 주요 시청자 민원내용 전달 및 질의응답
11.10	SO(LG헬로비전) 심의 책임자	주요 심의사례(개인 정보 누출 관련 사생활 보호, 지나친 광고효과) 설명, LG헬로비전 자체 캠페인 '동네가게 함께 가기' 관련 유의사항 전달, 라이브커머스 등에 대한 관련 방송사 의견수렴 및 질의응답
11.26	SKY, NQQ 심의책임자	자체제작 프로그램 비중 증가에 따른 자체시의 강화 요청, 간접광고 및 광고효과 위반, 방송언어 등 심의현안·심의

	회의	사례 설명, 방송사 의견 수렴 및 질의응답
11.26	디스커버리채널 코리아 심의책임자 회의	신설 채널임에도 자체 제작 프로그램이 많은 만큼 자체심의 강화 요청, 방송사 질의(채널 특성상 다큐멘터리가 많아 방송 내에 동물 사체 노출 등과 관련, 자연 생태계를 그대로 보여주는 취지의 다큐멘터리도 일부 모자이크 등 자체심의를 해야 하는지 등)에 대한 응답 및 의견수렴
12.1	CJ ENM 심의책임자 회의	최근 CJ계열 채널에서 폭력묘사 관련 심의 제재를 받는 사례 지속되고 있어 향후 드라마 제작 시 유의 요청, 자막과 출연자의 발언으로 PPL임을 밝히고 간접광고 상품을 이용하는 장면에서 시청흐름을 방해하는 것과 관련 자체심의 강화 및 등급분류 및 표시등에 관한 규칙 준수 요청, 방송사 의견수렴 및 질의응답
12.2	라이프타임, 히스토리 심의책임자 회의	주요 심의사례 설명, 광고효과 및 전문의 출연 의료방송에서 실시간 의학상담 외 시청자 직·간접적 연결, 음주·흡연장면 과도한 부각 등 관련 심의현안을 소개하고 사전심의 강화 요청, 주요 시청자 민원내용 전달, 방송사 의견수렴 및 질의응답

자료: 심의위원회, 2022.4.

심의위원회는 방송사에 대한 심의교육을 체계적으로 수행하여 방송사업자의 자체심의 활동이 더욱 활성화 되도록 했다. 개별 방송사업자의 수요를 고려한 맞춤형 심의교육과 방송현장에서 대면 접촉을 통한 최근의 심의사례 설명과 자유로운 질의응답으로 심의규정에 대한 방송제작자 및 진행자 등 관련 출연자의 이해도를 높였다. KBS 등 2개 지상파방송 및 종합유선방송(SO)에 대하여 모두 7회에 걸쳐 심의교육을 진행한 바 있다.

<표1-10> 방송심의 의결현황

부문 / 제재 종류별		보도교양					연예오락					상품판매방송	방송광고	소계
		지상파TV	지상파R	종편보도	전문편성	SO 위성 IPTV	지상파TV	지상파R	종편보도	전문편성	SO 위성 IPTV			
과징금		-	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-	10
제재조치	정정·수정, 중지	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	관계자 징계	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	경고	-	-	-	8	-	-	-	-	3	-	-	1	12
	주의	4	1	-	6	-	5	-	4	7	-	15	41	83
	소계	5	1	0	14	0	5	0	4	10	0	15	42	96
행정지도	권고	10	15	9	1	-	10	1	8	19	-	46	101	220
	의견제시	8	26	11	-	-	5	-	5	20	30	3	61	169
	소계	18	41	20	1	0	15	1	13	39	30	49	162	389
총계		23	42	20	25	0	20	1	17	49	30	64	204	495
문제없음		4	17	10	1	-	1	-	2	13	-	-	12	60
총 심의 건수		27	59	30	26	0	21	1	19	62	30	64	216	555

2) 자율규제로서 방송사업자의 사전심의

상기한 바와 같이 '방송심의규정'에 의하면 심의위원회에 의한 방송 및 광고 심의는 사후규제로 진행되는 것을 원칙으로 하며, 방송사업자는 방송 광고 및 프로그램이 방송되기 전에 이를 심의해야 한다. 방송사의 사전심의는 사업자의 자율적인 심의를 허용하는 것으로, 우리나라 방송심의는 방송사의 자체적인 자율규제 시스템과 심의위원회의 공적 사후규제의 이원 시스템으로 공동규제의 형식을 띠고 있다고 파악된다.

사업자 자율심의와 관련하여 「방송법」은 관련 내용을 구체화하고 있다. 우선 방송사의 광고 및 방송 프로그램은 방송사 심의부서에서 자세 심의를 진행하고(제86조 제1항),

방송광고는 방송사 단체에 의해(법 제86조 제3항) 심의를 진행한다고 규정하고 있다.

개별 방송사가 운영하고 있는 시청자위원회도 방송 프로그램 심의의 권한을 가진다. 방송법상 시청자위원회의 권한과 직무에는 방송사업자의 자체심의 규정과 방송프로그램 내용에 대한 의견제시와 시정 요구가 포함된다. 즉 방송사의 자체심의 규정이나 방송 프로그램 내용에 문제가 있다거나 이의가 있다면 이에 대한 의견을 제시하여 시정을 요구할 수 있는 권한이 있어 실질적으로 방송프로그램의 내용심의에 시청자 위원의 의견이 반영되며 영향을 미칠 수 있다. 그러나 이에 대한 방송사의 후속 처리 등에 따라서 해당 의견과 시정 요구가 반영될 수 있는 여지는 달라진다. 시청자위원회의 의견이나 시정요구는 행정 기관으로서의 명령과 같은 효력을 지니지 않기 때문이다. 다만 시청위원회는 해당 의견이나 시정요구 등의 실현과 관련 문제에 대해 대표자가 방통위에 출석하여 의견을 진술할 수 있는 권한이 있다(법 제88조 제2항).

방송 프로그램에 대한 심의는 방심위에 의한 사후규제와 방송사업자에 의한 사전심의가 동시에 진행되고 있다. 방송사업자는 관련 심의 규정의 준수와 함께 「방송프로그램의 등급 분류 및 표시 등에 관한 규칙」(방송통신심의위원회규칙 제126호, 2016. 12. 28., 일부개정)(이하 등급분류규칙) 등에 의한 표시의무 및 등급분류 기준을 준수해야 한다.

방송사업자는 등급분류규칙에 의해 어린이와 청소년을 보호하기 위하여 방송프로그램의 폭력성 및 선정성, 언어사용, 모방위험 등의 유해정도, 시청자의 연령 등을 감안하여 방송 프로그램의 등급을 분류하고 이를 방송 중에 표시해야 한다(규칙 제2조 제1항). 등급분류는 등급분류규칙(제3조)에 따라 모든 시청 연령 가부터 19세 이상 시청가로 구분된다. 방송사업자는 등급 결정을 함에 있어 폭력성, 선정성, 언어사용, 모방위험 정도 등의 내용 기준이 일치하지 않을 경우 가장 유해한 표현의 등급으로 분류하여야 한다(규칙 제4조 제2항).

<표1-11> 관련법상 방송사업자 자율심의 규정

조항		내용
「방송법」	제86조 자체 심의	①방송사업자는 자체적으로 방송프로그램을 심의할 수 있는 기구를 두고, 방송프로그램(보도에 관한 방송프로그램은 제외한다)이 방송되기 전에 이를 심의하여야 한다. 다만, 공동체라디오방송사업자의 경우에는 방송권역 청취자가 참여하는 방송평가회를 연 1회 이상 실시하여야 한다. ② 방송사업자는 허위, 과장 등 시청자가 오인할 수 있는 내용이 담긴 방송광고를 방송하여서는 아니 된다. ③ 방송사업자는 방송광고가 방송되기 전에 자체적으로 심의하거나 방송통신위원회에 신고한 방송 관련 기관 또는 단체에 위탁하여 심의할 수 있다.
	제88조 시청자 위원회의 권한과 직무	①시청자위원회의 권한과 직무는 다음과 같다. 2. 방송사업자의 자체심의규정 및 방송프로그램 내용에 관한 의견제시 또는 시정요구
	제90조 방송 사업자의 의무	①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송사업자는 제88조제1항 제1호 및 제2호에 따른 시청자위원회의 의견제시 또는 시정요구를 받은 경우에는 특별한 사유가 없으면 이를 수용하여야 한다. ④제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송사업자는 시청자위원회의 심의결과 및 그 처리에 관한 사항을 방송통신위원회에 보고하여야 한다.
「방송프로그램의 등급 분류 및 표시 등에 관한 규칙」	제2조 제1항	방송사업자는 ‘표시규칙’에 의해 어린이와 청소년을 보호하기 위하여 방송프로그램의 폭력성 및 선정성, 언어사용, 모방위험 등의 유해정도, 시청자의 연령 등을 감안하여 방송프로그램의 등급을 분류하고 이를 방송 중에 표시해야 한다
	제4조 제2항	모든 시청연령가부터 19세 이상 시청가로 구분된다. 방송사업자는 등급결정을 함에 있어 폭력성, 선정성, 언어사용, 모방위험 정도 등의 내용기준이 일치하지 않을 경우 가장 유해한 표현의 등급으로 분류하여야 한다(규칙 제4조 제2항).

3. 이원적 심의 체계

1) 행정명령과 제재 처분권

방통위설치법 제25조는 방송통신 심의와 관련된 제재조치 절차를 마련해놓고 있는데, 방송 및 통신내용에 관한 심의 결정 권한은 심의위원회에, 이에 대한 제재조치 권한은 방통위가 가지고 있어서 심의의 이원적 체계를 구성하고 있다. 즉 심의위원회는 직접 제재조치를 내리지 않고 방통위에 제재조치의 처분을 '요청' 하는 방식을 취하고 있다. 심의위원회가 방송과 통신 내용을 심의 및 의결하고 해당 심의의 결정에 대한 처분을 방통위에 요청하면, 방통위는 방송심의규정 또는 「정보통신에 관한 심의규정」(이하 정보통신심의규정)을 위반한 경우 방송사업자, 중계유선방송사업자, 전광판방송사업자 또는 외주제작사, 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리・운영자에게 제재조치를 명할 권한을 가지게 되는 이원적 구조다.

심의위원회는 방송법 제100조 제1항에 따른 제재조치·권고 또는 의견제시와 정보통신망법 제44조의 7에 따른 불법정보 유통의 취급거부·정지 또는 제한을 결정할 수 있지만(방통위설치법 제25조 1항 1호 및 2호), 제재조치가 결정되면 해당 제재조치의 처분 이행을 방통위에 요청해야 하고(제25조 3항), 방통위는 심의위원회로부터 받은 요청에 대한 처분을 방송법과 정보통신망법에 근거하여 명령해야 한다(방통위설치법 제25조 5항). 뿐만 아니라 방통위설치법 제12조 방통위의 심의·의결사항(동조 20호)에 방심위의 심의·의결에 따른 제재 등에 관한 사항이 포함되어 있다는 점도 결국 방통위가 심의위원회의 심의·의결 사항에 대한 제재권을 가진다는 것을 의미한다.

방송 분야의 경우, 심의위원회는 방송내용이 방송법 32조와 33조에 위반되거나, 송심의규정에 위반된다고 판단할 경우, 방송법 시행령 제21조에 의해 해당 정보의 제공 사업자에게 이에 대한 시정을 권고할 수 있으며, 방통위설치법 제25조제3항에 따라 위반일시, 위반사실, 제재조치의 종류, 기타 필요한 사항 등을 포함해서 방통위에 제재조치를 요청할 수 있다. 요청을 받은 방통위는 방송사업자 · 중계유선방송사업자 · 전광판방송사업자 또는 외주제작사가 제33조의 심의규정 및 제74조제2항에 의한 협찬고지 규칙을 위반한 경우에는 5천만원 이하의 과징금을 부과하거나 위반의 사유, 정도 및 횟수 등을 고려하여 제재조치를 명할 수 있다(방송법 제100조 제재조치 등).

통신 분야의 경우, 방통위는 정보통신망 제44조의 7에 의해 제1항제1호부터 제6호까지, 제6호의2 및 제6호의3의 정보에 대하여는 심의위원회 심의를 거쳐 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리 · 운영자로 하여금 그 처리를 거부 · 정지 또는 제한을 명할 수 있고(44조의 7 제2항), 제1항제7호부터 제9호까지의 정보가 불법촬영물이나 복제물에 해당되거나 심의위원회에 의해 시정요구를 받거나, 정보통신서비스제공자나 게시판 관리 · 운영자가 시정 요구를 따르지 않았을 경우, 당사자들에게 해당 정보의 처리를 거부 · 정지 또는 제한하도록 명하는 권리를 가지고 있다는 점에서 실질적인 정보통신 규제를 담당하고 있는 것으로 파악할 수 있다.

물론 통신심의에서 심의위원회의 시정요구는 방통위를 거치지 않고 방심위가 조치하기 때문에 사업자는 해당 처분에 대해 행정소송을 제기할 때, 심의위원회에 제기한다. 그러나 접속차단의 시정요구는 그럴만한 심각성의 조건이 갖춰지므로 실제 행정소송으로 이어지는 경우는 희소하다.

<표1-12>「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」제12조

제12조(방송통신위원회의 심의 · 의결 사항) 방송통신위원회는 소관 사무 중 다음 각 호의 사항을 심의 · 의결한다. 20. 방송통신심의위원회의 심의 · 의결에 따른 제재 등에 관한 사항

<표 1-13>「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」제25조 제재조치 등

제25조(제재조치 등) ① 방송통신심의위원회는 방송 또는 정보통신의 내용이 제24조의 심의규정에 위반된다고 판단하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나의 제재조치 등을 정할 수 있다. 1. 「방송법」 제100조제1항에 따른 제재조치 · 권고 또는 의견제시 2. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따른 불법정보 유통에 대한 취급의 거부 · 정지 또는 제한 ③ 방송통신심의위원회는 제1항의 제재조치를 정한 때에는 위원회에 지체 없이 제재조치의 처분을 할 것을 요청하여야 한다. ⑤ 방송통신위원회는 제3항에 따라 심의위원회로부터 제재조치의 처분을 요청받은

때에는 「방송법」 또는 「정보통신망의 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」이 정하는 바에 따라 해당 사업자 등에 대하여 그 제재조치의 처분을 명령하여야 한다.

<표1-14>「방송심의에관한규정」제59조 제재조치의 요청 등 제1항

제59조(제재조치의 요청 등) ① 방송통신심의위원회는 방송의 내용이 이 규정에 위반된다고 판단하는 경우에는 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 "기구설치법"이라 한다) 제25조제3항에 따라 다음 각 호의 사항을 포함하여 방송통신위원회에 지체없이 제재조치를 요청하여야 한다. 1. 위반일시 2. 위반사실 3. 제재조치 종류 4. 삭제 5. 기타 필요한 사항

<표1-15>「방송심의에관한규정」제60조 제재조치의 이행 등

① 사업자 및 외주제작사(이하 "사업자등"이라 한다)가 법 제100조제1항에 따른 과징금 처분 또는 제재조치 명령(이하 "제재조치 명령등"이라 한다)을 받은 때에는 법 제100조제4항에 따라 지체 없이 그에 관한 방송통신위원회의 결정사항 전문을 방송(외주제작사는 제외한다)하여야 한다. ② 법 제100조제1항의 규정에 따라 방송통신위원회로부터 제재조치 명령을 받은 사업자등은 법 제100조제4항에 따라 명령을 받은 날부터 7일이내에 그 명령을 이행한 후 그 결과를 방송통신위원회에 보고하여야 한다. ③ 위원회는 제2항에 따라 사업자등으로부터 보고받은 제재조치 명령의 이행 결과를 통보해 주도록 방송통신위원회에 협조를 요청할 수 있다.

<표1-16>「방송법 시행령」제21조 방송과 유사한 정보의 심의 등

방송법 시행령 제21조(방송과 유사한 정보의 심의) ① 법 제32조에서 “대통령령이 정하는 정보”라 함은 방송사업자·중계유선방송사업자 및 전광판방송사업자가 전기통신회선을 통하여 “방송”, “TV” 또는 “라디오” 등의 명칭을 사용하면서 일정한 편성계획에 따라 유통시키는 정보를 말한다. ② 방송통신심의위원회는 제1항에서 규정한 정보가 법 제33조의 규정에 의한 방송심의에 관한 규정을 위반한 때에는 그 정보의 제공자에 대하여 이의 시정을 권고할 수 있다.

<표1-17>「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」제44조의7 2항 및 3항

제44조의7(불법정보의 유통금지 등) ② 방송통신위원회는 제1항제1호부터 제6호까지, 제6호의2 및 제6호의3의 정보에 대하여는 심의위원회의 심의를 거쳐 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자로 하여금 그 처리를 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있다. 다만, 제1항제2호 및 제3호에 따른 정보의 경우에는 해당 정보로 인하여 피해를 받은 자가 구체적으로 밝힌 의사에 반하여 그 처리의 거부·정지 또는 제한을 명할 수 없다. ③ 방송통신위원회는 제1항제7호부터 제9호까지의 정보가 다음 각 호의 모두에 해당하는 경우에는 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자에게 해당 정보의 처리를 거부·정지 또는 제한하도록 명하여야 한다.

2) 민간 독립기구로서의 심의위원회의 정체성에 대한 문제제기

이와 같은 이원적 심의 체계는 심의위원회가 언론의 자유를 침해하지 않고 효율적인 사후심의를 수행해야 하기 때문에 국가 행정기관으로서가 아닌 독립적 민간기구로서의 위상을 갖추어야 하는 조건을 만족시키기 위한 것이다. 방통위설치법 제18조는 방송내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여 독립적으로 수행하는 심의위원회를 둔다고 정하여 심의위원회에게 독립적 지위를 명시하고 있다. 그러나 심의위원회에 제기되는 처분권의 여부는 독립 민간기구로서의 심의위원회의 지위는 물론 국내 심의체계가 더 이상 이원화된 체계가 아니라는 점을 시사하고 있다.

이로 인해 방통위의 제재 처분권에 대한 표현의 자유 침해 비판에서 심의위원회도 자유

로울 수 없다는 비판이 제기되고 있으며, 심의위원회의 정체성과 독립성에 대한 문제제기가 지속되고 있다. 이와 같은 문제는 관련법에 심의위원회가 행정청인지 민간 독립기구인지에 대한 명문의 규정을 두고 있지 않기 때문이다.

<표1-18> 심의위원회와 방통위 방송통신 심의 권한에 대한 이원적 체계

기관 / 유형	방송통신위원회	방송통신심의위원회
직무	- 심의위원회의 심의 · 의결에 따른 제재 등에 관한 사항(방통위 설치법제12조제20호)	-「방송법」 제32조에 규정된 사항의 심의 -「방송법」 제100조에 따른 제재조치 등에 대한 심의 · 의결 - 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 규정된 사항의 심의 - 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 정보의 심의 및 시정요구(방통위 설치법 제21조 1-4호)
주요 내용	제재조치 명령	심의 · 의결
	방송	
	- 과징금(방송법 제100조 제3항) - 프로그램 및 광고의 정정·수정·중지 - 방송편성책임자 및 프로그램과 광고 관계자에 대한 징계, 주의, 경고 (방송법 100조 제1항 2-4호)	■ 권고/의견제시(방송법 100조)

	통신	
	- 정보통신망법 제44조의 7에 따른 불법정보 유통에 대한 취급의 거부·정지·제한(방통위설치법 제25조 제1항 제2호) (방통위설치법 시행령 제8조 제4항)	■ (방통위에) 취급의 거부·정지·제한의 요청 (방통위설치법 시행령 제8조 제4항) ■ 불법정보 및 유해정보에 대한 시정요구[5] - 삭제·접속차단 - 이용정지·이용해지 - 유해물 표시이행·표시방법 변경 (방통위설치법 시행령 제8조 제2항)
권한의 성격	- 헌법소원 또는 항고소송의 대상 - 처분권한	- 헌법소원 또는 항고소송의 대상 × - 처분권한 ×

자료: 저자 주

이와 관련하여 이미 헌법재판소(헌재 2012. 2. 23. 선고 2011헌가13)와 고등법원(서울고등법원 2012. 5. 3. 선고 2010누9428 판결), 행정법원(2016. 10. 27. 선고 2016구합51610 판결)은 심의위원회의 시정요구와 의견제시가 처분성이 인정된다고 판결한 바 있으며, 이는 심의위원회가 행정처의 역할을 수행하고 있음을 의미한다.

헌법재판소는 관련 판결에서 심의위원회가 정보의 심의 및 시정요구 외에 방송법 제100조에 따른 제재조치 등에 대한 심의·의결 등을 할 수 있고, 심의규정의 제정 및 공표를 하며, 심의규정에 위반되는 경우에는 그 제재조치를 결정할 수 있다는 측면에 주목했다. 이와 같은 해석은 심의위원회를 독립 민간기구로 보기 어렵다고 판단한 것이며, 심의위운회가 독립 민간기구가 아닌 행정청이기 때문에 심의위원회의 결정에도 행정처분성이 인정됨을 의미하는 것이다. 이와 같은 판결은 독립 민간기구로서의 심의위원회의 법적 위상에 의문을 제기하는 부분이며, 표현의 자유에 대한 침해 논란까지 초래할 수 있다는 점에서 논란이 되고 있다.

5) 헌재 및 고등법원 등의 판단에 의해 해당 시정요구는 행정처분에 포함됨

<표1-19> 내용규제체계 흐름도

구분	절차	세부설명
심의 위원회	① 심의 ↓ ② 제재조치 결정 및 제재요청	① 정보통신망법 제44조의7에 규정된 사항의 심의 및 대통령령이 정하는 사항의 심의(방송통신위원회법제21조 제3, 4호) ② 정보통신망법 제44조의7 소정의 불법정보 유통에 대한 취급의 거부·정지 또는 제한 조치 결정 및 제재요청하는 사항의 심의(방송통신위원회법 제21조 제3,4호)
	Ⓑ 시정요구	Ⓑ 시정요구(방통위법시행령 제8조 제2항) 1. 해당 정보의 삭제 또는 접속차단 2. 이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지 3. 청소년유해정보의 표시의무 이행 또는 표시방법 변경 등과 그 밖에 필요하다고 인정하는 사항
방통위	↓ ③ 제재조치 명령 ↓	③ 방송통신위원회의 취급의 거부·정지 또는 제한 조치 결정(방통위원회법 제25조 제5항)
형벌	④ 형벌	

자료: 박영우 외(2014.12), 106면

심의위원회 구성도 문제로 지적된다. 심의위원회는 심의위원은 입법부와 행정부가 심의위원을 추천하고, 대통령이 심의위원을 위촉하고 있어, 독립적인 업무 수행에 한계가 있으며, 법적 지위가 불분명하여 행정심판, 정보공개, 전자소송 등의 업무를 수행하기가 어렵다는 문제를 지니고 있다(최종선, 2014). 특히 심의위원회는 심의·의결한 내용에 대한 행정심판 제기 혹은 정보공개 청구 시 처리 주체 및 절차 등이 불명확한 상황이다[6]. 더욱이

6) 행정심판에 있어 심의위를 국가행정기관으로 판단하여 중앙행정심판위원회가 심리·재결하는 것이 맞는지 여부, 정보공개를 함에 있어 심의위원회를 국가기관으로 간주하는 것이 맞는지 여부, 전자소송을 함에 있어 심의위가 행정전자서명 인증서를 발급받을 수 있는 행정기관인지 여부 등 실무적으로 법적 쟁점들이 있음

법령안에 대한 검토권한이 부재하여 심의위원회의 직무 세부내용이 방통위 검토의견에 의존하게 되는 결과를 초래, 직무 독립성이 침해될 우려가 큰 상황이다(최종선, 2014). 이는 결국 심의 업무를 독립적 수행을 어렵게 만들어 본래 심의위 설치 목적이 퇴색할 우려가 있어 이에 대한 개선이 요구되고 있다.

제3절. 통신 내용규제 체계 및 현황

1. 관련법 및 근거조항

1) 관련법상 통신심의의 특성

(1) 헌법재판소의 인터넷 매체 자율성 보장 결정

인터넷 매체의 자율규제 심의는 2002년 헌법재판소의 결정(헌법재판소 2002.6.27. 99헌마480, 전기통신사업법 53조 등 위헌확인)에서 규정한 인터넷 매체의 자율성에 기반하고 있다. 해당 결정에서 인터넷은 "표현의 쌍방향성이 보장되며, 그 이용에 적극적이고 계획적인 행동이 필요하다는 특성"이 있어 "질서 위주의 사고만으로 규제하려고 할 경우 표현의 자유의 발전에 큰 장애를 초래"할 수 있기 때문에 "표현매체에 관한 기술의 발달은 표현의 자유의 장을 넓히고 질적 변화를 야기하고 있으므로 계속 변화하는 이 분야에서 규제의 수단 또한 헌법의 틀 내에서 다채롭고 새롭게 강구"한다고 판결한 바 있다.

(2) 통신 자율규제의 조문화

「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 '정보통신망법') 제44조의4[7]는 정보통신서비스 제공자 단체가 시행할 수 있는 일련의 자율규제 형식을 규정하고 이에 대해 국가가 지원할 수 있는 근거를 조문화하고 있다. 해당 조항은 정보통신서비스 제공자단체는 정보통신서비스 제공자 행동강령을 정하여 시행할 수 있고, 청소년유해정보

7) 44조의4(자율규제) ① 정보통신서비스 제공자단체는 이용자를 보호하고 안전하며 신뢰할 수 있는 정보통신서비스를 제공하기 위하여 정보통신서비스 제공자 행동강령을 정하여 시행할 수 있다

와 동법 제44조의7에 따른 불법정보가 유통되지 않도록 자율규제 가이드라인을 제정하고 시행할 수 있다.[8] 이와 관련하여 정보통신망법은 정부가 정보통신서비스 제공자단체의 자율규제를 위한 활동을 지원할 수 있도록 규정하고 있다(44조의4 3항).

2) 관련법상 내용심의의 특성

통신관련 심의대상은 크게 권리침해와 불법정보로 구분되며, 통신분야와 관련된 심의위원회의 직무는 정보통신망법 제44조의 7에 규정된 불법정보의 심의 및 시정요구와 정보의 건전화에 관한 사항(방통위 설치법 제21조 3호, 4호, 5호)과 방통위 설치법 제8조에 규정된 청소년에게 유해한 정보 등의 심의다[9].

<표1-20> 통신분야 주요 심의 대상

심의 유형	내용	위반 사례*
불법정보	법질서 위반 정보	개인정보 불법거래 정보
		불법금융 정보
		불법 스포츠 베팅 등 사행성 정보
		대포통장, 대포폰 등 불법명의 거래 정보
	사회법익 침해 정보	불법 식・의약품
		마약류 매매
		자살조상
		국가보안법
		불법무기류
		문서위조
		장기매매
	음란・성매매	음란물 대량 유포 웹하드 ‘헤비 업로더’ 계정
		아동・청소년 성착취물

8) ② 정보통신서비스 제공자단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보가 정보통신망에 유통되지 아니하도록 모니터링 등 자율규제 가이드라인을 정하여 시행할 수 있다. <신설 2018. 12. 24.>

1. 청소년유해정보
2. 제44조의7에 따른 불법정보

9) 방통위 설치법 제8조(심의위원회의 심의대상 정보 등) ① 법 제21조 제4호에서 “대통령령이 정하는 정보”란 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따른 불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보를 말한다.

	정보	주소 변경 해외 한글 제공 음란·성매매 사이트
		채팅앱 이용 성매매 정보
유해정보	차별·비하	
	욕설 및 저속한 언어	
	폭력·잔혹·혐오	
	기타	
권리침해 정보	초상권 침해	
	명예훼손	
	디지털 성범죄	

자료: 심의위원회(2022.4)

심의위원회는 불법(법질서 위반 정보, 사회법익 침해 정보 및 음란·성매매 정보). 유해정보, 권리침해 정보(불법정보 중 '디지털 성범죄 정보' 관련) 등 분야별로 구분해서 심의하고 있다. 불법정보에는 도박 정보, 음란·성매매 정보, 불법 식·의약품 정보 및 기타 법령을 위반한 정보 등이 해당되며, 유해정보는 폭력·잔혹·혐오, 욕설 등이며, 권리침해 정보는 초상권, 명예훼손, 디지털 성범죄 등 타인의 권리를 침해하는 정보다. 위원회는 2021년 총 153, 085건을 심의하여, 이 중 142.807건을 시정요구 결정했으며, 60건에 대해서는 청소년유해물로 결정한 바 있다.

(1) 권리침해 및 유해정보

권리침해 정보는 초상권, 명예훼손, 디지털성범죄 등 타인의 권리를 침해하는 내용이다. '정보통신망법' 제44조 1항과 2항에 의하면 이용자는 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보를 정보통신망에 유통시켜서는 안 되고, 정보통신제공자는 온라인 상에서 사생활 침해나 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보를 유통되지 않도록 노력해야 할 의무가 있다. 즉 정보통신망법은 권리침해와 관련하여 이용자에게는 유통에 대한 금지 의무를, 정보통신서비스 제공자에게는 유통 방지의 의무를 부여하고 있다.

방통위는 이와 같은 권리침해를 방지하기 위한 기술개발, 교육, 홍보 등에 대한 시책을 세우고 이를 정보통신서비스 제공자에 권고할 수 있다. 이 경우, 권리침해에 대한 심의와 의결은 심의위원회의 고유 권한이지만 권리침해를 방지하기 위한 정책은 방통위가 수립하고 있음을 파악할 수 있다. 심의위원회는 권리침해에 대한 내용규제 행위만을 수행하지만 방통위

는 사전 예방을 실현하기 정책을 수립할 수 있다는 점에서 양 기관의 권리 차이가 있다.

<표1-21>「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 」제44조

제44조(정보통신망에서의 권리보호) ① 이용자는 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보를 정보통신망에 유통시켜서는 아니 된다. ② 정보통신서비스 제공자는 자신이 운영 · 관리하는 정보통신망에 제1항에 따른 정보가 유통되지 아니하도록 노력하여야 한다. ③ 방송통신위원회는 정보통신망에 유통되는 정보로 인한 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인에 대한 권리침해를 방지하기 위하여 기술개발 · 교육 · 홍보 등에 대한 시책을 마련하고 이를 정보통신서비스 제공자에게 권고할 수 있다

가. 정보의 삭제

온라인상에서 일반에게 공개를 목적으로 사생활 침해나 명예훼손 등 권리 침해를 받은 이용자는 해당 정보를 처리한 정보통신서비스 제공자에게 침해 사실을 소명하여 해당 정보의 삭제 또는 반박내용의 게재를 요청할 수 있고(44조의 2 1항), 정보통신서비스 제공자는 정보의 삭제 요청을 받으면 해당 정보의 삭제 또는 임시조치 등의 필요조치를 하고 즉각 신청인과 정보게재자에게 알려야 하고, 필요한 조치를 한 사실을 해당 게시판에 공시하는 등의 방법으로 이용자가 알 수 있도록 하여야 한다(44조의 2 2항). 이와 같은 권리침해 처리에 대한 조치는 사전에 해당 조치에 대한 내용과 절차 등이 정보통신서비스 제공사업자의 약관에 구체적으로 규정되어야 한다.

나. 임시조치

정보통신망법은 타인의 권리를 침해하는 콘텐츠에 대해 정보통신서비스 제공자가 취할 수 있는 조치를 임시조치와 종국조치의 2단계로 구분하는데, 정보의 삭제요청을 받은 정보통신서비스 제공자는 권리침해 여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간 다툼이 예상될 경우, 정보에 대한 접근을 30일 이내의 기간 안에 차단하는 ‘임시조치’를 취할 수 있고(동법 제44조의2 제4항), 자신이 운영 · 관리하는 정보통신망에 유통되는 정보가 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해한다고 인정되면 임의로 임시조치를 할 수 있다

고 규정하고 있다(동법 제44조의3 1항).

권리침해 피해자의 요청을 받아 삭제 등의 필요 조치를 한 경우에는 이로 인한 배상책임을 감면받을 수 있지만(동법 제44조2 제6항), 제44조의3에 의해 '임의의 임시조치'를 행한 경우에는 배상책임 감면 규정의 적용을 받지 못한다.

임시조치는 정보통신서비스 제공자가 권리 침해 여부를 판단하기 어렵거나 자체적으로 권리를 침해한다고 인정되는 정보의 경우에는 실행할 수 있는 조치라고 해석할 수 있다. 그러나 이와 같은 임시조치가 온라인상에서 유통되는 정보에 대한 지나친 규제나 표현의 자유를 침해한다는 비판도 제기되어 왔다.

헌법재판소는 정보통신망법 제44조의2 제2항 중 '임시조치'에 관한 부분과 동조 제4항의 입법 취지를 다음과 같이 보고 있다. '임시조치' 제도가 도입되기 전에도 정보통신망에 유통되는 정보로 인해 법률상 이익이 침해된 자가 삭제 등의 요청을 한 경우 정보통신서비스 제공자가 지체없이 필요한 조치를 취하도록 하는 규정을 두고 있었지만, 현실적으로 정보통신서비스 제공자가 권리의 침해 여부를 검토 · 판단하는 데 어려움이 있어 필요한 조치를 취하지 못함에 따라 피해 사례가 확산되어 그 침해 여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간에 다툼이 예상되는 경우에는 일단 정보통신서비스 제공자가 해당 정보에 대한 일반이용자의 접근을 임시적으로 차단할 수 있도록 하고 임시조치를 취한 경우에는 이로 인한 정보통신서비스 제공자의 배상책임이 감면될 수 있도록 하는 근거규정을 마련한 것으로 보았다(헌재 2012. 5. 31. 2010헌마88, 판례집 24-1하, 578, 587-588).

(2) 불법정보

불법정보는 실정법에 위배되는 모든 정보로서, 개인사회와 국가적 법익을 침해하는 정보를 의미하는 것으로 도박 정보, 음란·성매매 정보, 불법 식·의약품 정보 및 기타 법령을 위반한 정보 등이 해당되며, 청소년 유해 정보는 폭력·잔혹·혐오, 욕설 등이 해당된다. 정보통신망법 제44조의 7에 의한 불법정보는 다음과 같이 분류될 수 있다.

<표1-22>「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의 7 불법정보의 대상

구분	주요 내용
제1호 (음란)	음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공연히 전시하는 내용의 정보
제2호 (명예훼손)	사람을 비방할 목적으로 공연히 사실 또는 허위의 사실을 적시하여 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보
제3호 (사이버스토킹)	공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하게 하는 내용의 정보
제4호 (해킹, 바이러스 유포)	정당한 사유없이 정보통신시스템, 데이터 또는 프로그램 등을 훼손·멸실·변경·위조하거나 그 운용을 방해하는 내용의 정보
제5호 (청소년유해매체물 표시의무 위반)	청소년보호법에 의한 청소년유해매채물로서 상대방의 연령확인, 표시의무 등 법령에 의한 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 정보
제6호 (도박 등 사행행위)	법령에 의하여 금지되는 사행행위에 해당하는 내용의 정보
제6호2호 (개인정보 거래)	법령 또는 개인정보 보호에 관한 법령을 위반하여 개인정보를 거래하는 내용의 정보
제7호 (국가기밀 누설)	법령에 의하여 분류된 비밀 등 국가기밀을 누설하는 내용의 정보
제8호 (국가보안법 위반)	국가보안법에서 금지하는 행위를 수행하는 내용의 정보
제9호 (범죄관련 정보)	범죄를 목적으로 하거나 교사 또는 방조하는 내용의 정보

"청소년유해정보"는 청소년의 정신적·신체적 건강에 명백히 해를 끼칠 우려가 있는 것으로서, 심의위원회가 방송통신위원회 설치법 제21조제4호[10]에 따라 시정요구하거나 「청소년 보호법」에 따라 청소년유해매체물로 결정한 것을 말한다(정보통신에관한심의

10) 4. 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 정보의 심의 및 시정요구

규정 제2조5호).

청소년보호법 제8조 및 제12조의 규정에 의하여 청소년보호위원회 또는 방송통신심의위원회 등 각 심의기관이 청소년에게 유해한 것으로 의결 또는 결정하거나, 제12조의 규정에 의하여 청소년에게 유해하다고 확인하여 청소년보호위원회가 고시한 매체물이다.

청소년보호법 제12조 제6항에 따라 매체물의 제작 발행자, 유통행위자 또는 매체물과 관련된 단체가 자율적으로 청소년유해표시 또는 포장을 한 매체물 중 청소년보호위원회 또는 방송통신심의위원회 등 각 심의기관의 청소년유해매체물 최종결정이 있기 전까지의 매체물을 포함한다.

청소년유해성의 판단은 심의위원회가 정보통신망을 통해 유통되는 음성, 영상, 문자정보에 대한 사후심의를 통해 결정(청소년보호법 제7조, 8조)하고 있다.

불법정보와 청소년유해매체물 표시 등을 하지 않은 경우, 심의위원회는 정보통신서비스 제공사업자에게 해당 정보의 삭제 또는 접속차단(방통위 설치법 제21조 제4호에 따른 동법 시행령 제8조 2항 1호), 이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지(법 제8조 2항 2호), 청소년유해정보의 표시의무 이행 또는 표시방법 변경 등과 그 밖에 필요하다고 인정하는 사항 등의 시정요구를 할 수 있다.

그러나 "불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보" 가 주관적인 판단이라는 점과 해당 정보의 삭제, 접속차단, 이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지 등의 시정요구를 할 수 있도록 규정하여, 사실상 규제대상의 범위가 광범위하다는 지적이 지속되어 왔다. 즉 심의위원회 스스로 규율과 감시의 대상을 확대할 수 있는 수단을 열어준 것으로, 심의대상 선별에 있어 자의성이 개입되고 시민에게 모호한 고지를 주어 표현과 정보의 소통에 위축효과를 야기할 위험을 안고 있다는 지적이 다수 존재하는 실정이다.

한편, 정보통신망법 44조의2 3항에 의하면 정보통신서비스 제공자는 청소년유해물 표시를 지키지 않은 청소년유해물이나 청소년 유해물 접근 제한 조치없이 제개된 청소년 유해물의 광고를 삭제해야 한다(3항).

그러나 동조 제3항은 다른 항과 다소 성격이 다른 청소년유해매체물 등에 관련된 조항이다. 이로 인해 해당 조문에 대한 체계적 이해가 저해되고 있다는 지적이 있어 왔다(황창근, 2009. 12, 255쪽). 정보통신망법 제44조의2 제1항에서는 삭제 또는 반박게재를 규정하

면서 제2항에서 갑자기 임시조치 의무를 규정하고 그 아래 제4항에서야 비로소 임시조치의 개념을 정의하고 있다. 이로 인해 해당 조문에 대한 체계적 이해가 저해되는 결과를 초래하고 있다(황창근, 2009. 12, 255쪽; 심우민(2014. 3., 217-219쪽).

3) 최근 통신심의 현황

<표1-23> 심의·시정요구 위반내용 및 제재종류별 현황

기간 / 제재 종류 / 위반 내용	2022년 누계(2022.1.1.-9.30)							
	심의 건수	시정요구					청소년 유해매체물	
		계	삭제	이용정지·해지	접속차단	기타 *	결정	결정 취소
도박	42,040	42,038	1,518	4,336	36,184	-	14	3
불법 식·의약품	27,110	27,056	8,204	232	18,620	-		
음란·성매매	39,822	34,735	2,727	9,646	22,016	346		
디지털 성범죄	38,135	38,002	440	1	37,561	-		
권리 침해	1,833	251	70	3	178	-		
기타 법령 위반	37,578	33,109	2,721	2,193	28,193	-		
총계	186,518	175,191	15,680	142,752	142,752	346	14	3

2. 규제체계

1) 정부규제

(1) 심의위원회 규제 현황

심의위원회는 불법정보의 유통 및 확대 재생산에 신속하고 효율적으로 대응하기 위해 불법성이 명백한 정보에 대해 통신 심의 절차가 이루어지기 이전에 사업자가 자율적인 조치를 취할 수 있도록 '자율심의협력시스템'을 운영하고 있다. 자율심의협력시스템은 2012년 국내 5개 사업자를 대상으로 시작하였으나, 현재는 해외사업자도 참여하고 있으며, 2021년에는 2개 사업자가 새롭게 참여하여 총 63개 사업자가 참여하고 있다. 위원회와 참여사업자는 도박, 불법 식・의약품, 불법금융, 성매매 등 20개 주제를 대상으로 사업자 자율조치가 이루어질 수 있도록 협력하고 있다. 2021년에는 총 10,642건의 불법정보를 참여사업자와 공유하여 조치했다.

심의위원회는 불법・유해정보에 대해서 위원회의 공적 규제를 적극적으로 수행함과 동시에, 사업자의 자율규제를 활성화하기 위한 자율심의협력시스템을 지속적으로 운영하고 참여사업자 및 대상 주체도 확대할 계획임을 밝힌 바 있다(방심위, 2022.4).

<표1-24> 2021년 업체·주제별 자율심의 현황

(단위: 건)

구분	계	세부주제						
		도박	불법 식의 약품	음란·성매매	기타 법령 위반			
					불법 금융	개인 정보 침해	문서 위조	기타
네이버	2,506	-	-	38	1,500	-	828	140
카카오	789	-	-	431	358	-	-	-
구글	749	1	-	16	732	-	-	-
트위터	4,106	325	826	994	489	1,237	-	235
페이스북	587	4	-	1	582	-	-	-
인스타그램	1,273	-	-	105	1,168	-	-	-
기타	632	142	-	490	-	-	-	-
합계	10,642	472	826	2,075	4,829	1,237	828	375

자료: 방송통신심의위원회, 2022.4

한편, 방심위의 통신심의 절차는 다음과 같다. 우선 심의 대상 인지다. 방심위는 일반인 신고, 관계기관 심의신청, 모니터링 등을 통해 심의대상을 인지하며, 사무처는 심의대상 정보에 대해 관련 자료 채증, 사실 관계 확인 등 검토 과정을 거쳐 통신심의위원회에 안건을 상정한다. 한편, 명백한 불법정보에 대해서는 정보통신서비스 제공자 등에게 자율적인 조치를 요청하고 있다.

두 번째, 특별위원회 자문이다. 특별위원회는 「특별위원회 구성 및 운영에 관한 규칙」에 따라 학계, 법조계, 시민단체 등 다양한 분야에서 학식과 경험이 풍부한 외부 전문가 9인으로 구성된 통신자문특별위원회를 운영하고 있으며, 전문적 지식과 경험이 요구되는 사안이나 의견수렴이 필요한 경우 이에 대한 자문기능을 수행하고 있다.

세 번째는 통신심의소위원회 심의·의결이다. 통신심의소위원회는 5인 이내의 위원회 위원으로 구성되어 관련 법규에 따라 상정된 정보 내용의 불법·유해성을 판단한다. 관련 법규에 따라 공공의 안전·복리를 위해 긴급히 시정 요구할 필요가 있거나 당사자의 연락처를 알 수 없는 경우 등을 제외하고는 당사자에게 의견진술의 기회를 부여한 후 심의·의결하고 있다. 안건 내용이 「정보통신에 관한 심의규정」 등 관련 심의규정에 위반될 경우, 위원회는 '해당 정보의 삭제' 또는 '접속차단', 이용자에 대한 '이용정지' 또는 '이용해지' 등의 시정요구를 의결한다. 시정요구에 대하여 이의가 있는 정보통신서비스 제공자, 게시판 관리·운영자 또는 해당 이용자는 15일 이내에 이의신청을 할 수 있다. 통신심의소위원회에서 대부분의 통신 심의 안건을 의결하고 있으나, 사안의 성격상 전체회의 의결이 필요하다고 인정되는 경우에는 위원회의 위원장이 재적 위원 3분의 1 이상의 동의를 얻어 해당 안건을 전체회의에 부의할 수 있다.

네 번째, 전체회의를 통한 최종 심의·의결이다. 전체회의에서는 통신심의소위원회의 건의 내용을 토대로 「정보통신에 관한 심의규정」 등 관련 심의규정의 위반 여부와 위반 정도에 따라 시정요구(해당 정보의 삭제, 접속차단, 이용정치 및 이용해지 등) 또는 제재조치 등의 결정이 이루어진다.

마지막으로 제재조치 등의 후속조치다. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의 1항의 규정에 따른 불법정보에 대해 정보통신서비스제공자 또는 게시판 관리·운영자가 위원회의 시정요구에 불응하는 경우에는 해당 불법정보에 대한 취급 거부·정치 또는 제한의 제재조치를 정하여 방송통신위원회에 제재조치 명령을 요청할 수 있다.

<표1-25> 통신분야 심의 절차

자료: 방심위, 2022.4

(2) 통신심의 기관

국내 통신규제의 가장 중요한 대상인 불법정보 및 관련 범죄에 대한 내용규제기관은 심의위원회와 방통위다. 심의위원회는 인터넷정보에 대한 일반적인 심의기관의 역할을 하는데, 여기서 일반적 심의기관이란 모든 인터넷정보에 대한 심의 권한을 가진다는 것을 말한다. 방통위는 직접적인 불법정보에 대한 심의기능을 수행하고 있는 것은 아니지만, 정보통신망법 제44조의7에 의하여 불법정보에 대하여 정보통신서비스제공자 또는 게시판관리·운영자로 하여금 불법정보의 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있는 권한(정보통신망법 제44조의7 제2항 제3항 제4항, 방송통신위원회법 제25조)을 가지고 있기 때문에, 불법정보에 대하여는 내용규제기관에 해당한다.

기타 내용규제기관으로는 게임물관리위원회, 영상물등급위원회 등이 있다.

<표1-26> 국내 불법정보 내용규제기관 현황

매체 형식	주요 규제기관	법적 근거	성격(사전/사후)
영상물	영상물등급위원회	영비법	사전
게임물	게임물관리위원회	게임산업법	사전
출판・간행물	간행물윤리위원회	출판문화산업진흥법	사후
음악	영상물등급위원회	음악산업법	사전
공연	영상물등급위원회	공연법	사전
통신	방송통신심의위원회	방송통신위원회법 정보통신망법	사후
방송	방송통신심의위원회	방송법 IPTV법	사후
신문	시・도지사	신문법	사후
광고	공정거래위원회 영상물등급위원회 방송통신심의위원회	표시광고법 영비법 정보통신망법	사전/ 사후

게임물등급위원회는 게임물의 윤리성 및 공공성을 확보하고 청소년을 보호하기 위하여 설치하였는데(게임산업진흥에 관한 법률 제16조 제1항)[11], 게임물 중에 인터넷 게임물에 관하여 폭력성, 선정성 등을 심사하여 연령등급을 부여하는 만큼 인터넷 게임물에 대한 불법정보 내용규제기관의 성격을 가진다고 할 것이다.

영상물등급위원회는 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」제71조에 따라 영화 및 비디오물과 그 광고・선전물의 윤리성 및 공공성을 확보하고 청소년을 보호하기 위하여 설립되었다. 비디오물은 오프라인 및 온라인상의 비디오물을 모두 포함하고 있으므로 인터넷상 비디오물의 불법성 즉 폭력, 선정, 약물 등에 관한 표현이 현행법을 위반하였는지 여부 또는 어느 연령층에 시청이 가능한 것인지 등에 대한 심의를 하는 내용규제기관이라고 할 것이다. 특히 오늘날 인터넷 영상물의 유통이 증가하고 그에 따른 많은 폐해가 발생

11) 게임물관리위원회는 2013. 11. 22.부터 종전 게임물등급위원회에서 명칭이 변경되고, 일부 업무의 조정이 있게 되었다(게임산업진흥에 관한 법률 제16조, 2013. 5. 22. 법률제 11785호로 개정).

하고 있는 상황에서 영상물등급위원회의 역할은 증대하고 있는 실정이다.

(3) 형사 사법기관

불법정보가 범죄로 규정되어 있는 경우에는 형사사법기관, 즉 수사기관과 법원에 의하여 규제 대상이 된다. 죄형법정주의 원칙상 정보통신망법상 불법정보로 분류되는 경우에 모든 불법정보가 범죄가 되는 것은 아니고 형법 등 법률에서 범죄로 정하는 경우에만 범죄가 된다. 형사사법기관은 범죄인 불법정보에 대하여 수사 및 재판절차를 통하여 형벌을 부과하는 방식으로 규제를 하게 된다. 불법정보에 대한 규제방식으로 위에서 본 내용규제에 의하여 행정처분 등의 조치가 있지만, 가장 강력한 방식은 역시 국가에 의한 형벌부과라고 할 것이다.

형사사법기관은 수사기관인 경찰, 검찰 등이 있고, 그에 대하여 법원이 재판권을 행사하는 구조로서 특별한 것이 없다. 다만 인터넷상 불법정보 범죄에 대응하기 위하여 수사기관 내에서 특별한 기관을 창설하여 운영하고 있는데, 경찰청의 사이버테러대응센터, 대검찰청의 사이버범죄수사단이 대표적이다.

가. 경찰청 사이버테러대응 센터

경찰청 수사국 소속의 사이버범죄 수사부서인 사이버테러대응 센터는 협력운영팀, 수사팀, 기획수사팀, 기술지원팀의 4개 팀으로 구성된다. 협력 운영팀에서는 사이버범죄의 대책과 관련된 주요 정책 입안, 사이버범죄 관련 국내 및 국제 협력을 담당하고 있고, 수사팀은 3개의 팀으로 구성되며 중요 사이버범죄들을 수사한다. 기획수사팀의 경우, 사이버범죄 수사기획 및 지도, 사이버범죄 관련 민원 접수 처리를 맡고 있으며 기술 지원팀은 산하에 디지털 분석 센터를 운영하고 사이버수사관련 기법개발 및 지원을 하고 있다.

경찰청 산하의 사이버 수사 관련 부서들로는 16개 지방경찰청의 수사과 소속인 사이버수사대가 있고, 236개 경찰서의 수사과(형사과)에 있는 사이버수사팀이 존재한다. 이를 바탕으로 범죄 수사 및 추적에 있어 기술적 흐름을 주도하기 위한 디지털 증거분석 소프트웨어를 비롯하여 각종 첨단 하드웨어 장비를 확충하고, 각 공공기관, 산업시설, 연구기관 및 인터폴 회원국과 긴밀한 공조수사체제를 갖추는 등 다양한 활동을 하고 있다.

뿐만 아니라 사이버테러대응 센터는 사이버범죄관련 정책을 수립하고 시행하고 있으며

각종 공공기관, 정부기관, 산업 및 학계와 협력을 하고 있다. 또한 국제적으로 허브역할을 수행하고 있으며 2006년 미국 FBI 사이버범죄 수사부와 국제협력 약정을 체결하였다.

사이버 범죄에 대한 신고 접수절차 및 수사 방법은 다음과 같다. 먼저, 피해자가 사이버 범죄를 전화, 인터넷, 방문 등의 방법으로 신고하면, 먼저 해당사건에 맞는 담당관서가 지정된다. 담당관서가 정해진 후 각 사건에 담당자가 지정되어 사건을 접수하고, 접수된 사이버범죄의 상황에 맞게 바로 정식사건으로 접수되거나 최초 신고자에게 경찰서 방문 등을 요청하여 이후 경찰수사를 진행하고 사건처리를 시작한다. 혹은 담당자의 판단에 따라 비형사 사건으로 분류되면 사건 자체가 반려될 수도 있다.

사이버 범죄와 관련된 수사 착수가 이뤄지게 되면, '피해자 상대 조사 → 피해자 시스템 증거수집(시스템 관리자의 피해 시스템의 증거 훼손 금지) → 용의자 파악을 위한 추적수사 → 용의자 사용 네트워크 및 서버 등 위치 파악 → 법원의 영장에 의한 증거 수집' 등의 절차를 통해 수사가 진행된다(검찰내부자료, 2012.12).

<원본의 안전한 보존>

① 증거수집 시에는 반드시 쓰기방지장치를 이용하여 증거 원본에 대한 무결성을 유지한다.

② 증거 원본은 이송 및 보관에 주의하여 손상을 방지한다.

<증거의 무결성 확보>

① 증거 수집 시점에 수집된 디스크 또는 각각의 파일에 대해서 단방향 암호화 알고리즘으로 계산값(이하 해쉬값)을 확보한다.

② 생성된 해쉬갑을 출력 후 입회인의 서명 날인을 받는다.

③ 증거 원본에 대한 사본을 생성하고 이에 대한 해쉬갑을 생성후 이미 생성된 원본 해쉬값과 비교하여 무결성을 검증한다.

④ 증거분석은 원본 해쉬값과 동일한 해쉬값을 가진 사본을 이용하여 수행한다.

이와 함께, 수사 과정에서 가장 중요한 단계 중 하나인 디지털 증거수입 과정은 다음과 같은 절차에 따라 진행된다.

<디지털 증거수집 절차>

① 사진촬영 및 현장 스케치를 수행한다.

· 컴퓨터등 대상물의 앞·뒷면 사진, 주변장치를 포함한 사진, 전원이 켜져 있는 경우는 모니터 화면 촬영

· 현장에 있는 수집 대상물의 위치를 상세히 스케치

② 네트워크 정보 등 휘발성 증거를 수집한다.

③ 수집 대상물의 전원을 확인한다.

· 컴퓨터 등 대상물의 전원이 꺼져 있는 경우 그대로 수집

· 전원이 켜져 있는 경우, 정상적인 시스템 종료 절차를 수행하면 임시 데이터가 삭제되므로 이를 방지하기 위해서 컴퓨터의 경우 종료 절차 없이 전원플러그를 강제 분리 (단, 서버는 정상 종료 절차 수행)

④ 본체 수집을 원칙으로 하되, 부득이한 경우 하드디스크만 분리하여 수집한다.

· BIOS의 메인 메뉴에서 시스템 시간과 날짜정보 확인

· BIOS 시간과 표준 시간간의 오차를 확인 후 기록

· 컴퓨터 본체에서 하드디스크를 안전하게 분리

⑤ 외장형 디스크, USB 메모리 등 기타 디지털 저장매체와 각종 소프트웨어, 주변장치, 케이블 등을 수집한다.

⑥ 증거물을 포장하고 상세정보를 기재하여 증거물에 부착한다.

· 하드디스크는 보호박스를 사용하여 개별 포장함이 원칙

· 컴퓨터 및 주변 장치 등에 대한 상세 정보를 기재하여 증거물에 부차

· 상세정보의 내용은 사건번호, 수집자, 입회인, 수집일시, 장소, 물품, 제조번호 등이고, 하드디스크만 분리하여 수집하는 경우에는 추가로 BIOS 시간오차를 기재

⑦ 압수증명서를 작성하여 입회인에게 교부하고, 입회인으로부터 압수확인서 및 압수증거물 목록에 서명 날인을 받는다.

⑧ 사용자 질의서를 작성한다.

· 컴퓨터 사용자를 상대로 컴퓨터의 용도, 설치된 운영체계, 주로 사용하는 응용프로그램명, 패스워드가 설정된 프로그램 명, 패스워드 정보 등을 질의 후 기재

나. 대검찰청 사이버범죄수사단[12)]

대검찰청 소속의 사이버범죄수사단에서는 해킹, DDoS 공격 및 악성코드 유표, 정보통신망 마비뿐만 아니라 음란물 제작/유통 등과 같은 각종 사이버범죄 수사를 담당하고 있다. 이는 종류와 분야를 막론하고 기존의 알려진 사이버범죄 및 신종 사이버 범죄 등 모든 사이버 범죄를 포함한다.

대검찰청의 사이버 범죄 수사단은 이러한 신종 사이버범죄에 대한 범죄신고 접수를 받고 있으며 이와 함께 사이버범죄를 효율적으로 제압할 수 있는 수사기법 개발, 관련 법령에 대한 제도개선, 전문지식과 기술을 습득한 전문수사관 양성을 위해서 많은 노력을 기울이고 있다. 특히 2000년 12월에는 G8국가로 이루어진 「사이버범죄수사 24시간 국제공조 네트워크(G8 Network for 24 Hour High tech Crime)」에 가입함으로써 국경을 넘나들며 발생하고 있는 사이버범죄에 대한 국제공조 역량을 강화하고 있다.

<주요업무>

· 사이버범죄에 대한 동향파악
· 사이버범죄 신고접수
· 사이버범죄를 효율적으로 제압할 수 있는 수사기법 개발
· 사이버범죄 관련 법령, 제도개선 추진
· 사이버범죄수사 24시간 국제공조 네트워크를 활용한 국제적 수사공조체제 유지
· 사이버범죄 전문수사관 양성

2) 자율규제제도

(1) 통신 분야 자율규제제도 현황

정보통신망법 44조의 4에는 정보통신서비스 제공자 단체의 설립이나 조직의 실체에 대해서는 규정하고 있지 않으며, 정보통신서비스 제공자 단체가 제정하여 시행할 행동강령이나 자율규제 가이드라인에 대해 국가가 법적으로 승인하거나 자율규제의 일부 조건이나 절차를 의무화하고 있지도 않다. 또한 정보통신서비스 제공자단체의 자율규제 가이드라인

12) 검찰 내부자료, 국내외 사이버범죄 수사체계 비교분석 및 민관협력 등 검찰 사이버범죄수사 역량강화 방안에 대한 연구, 2012.12.

에 따라 실행했을 때 발생할 수 있는 손해배상책임에 대한 감면 등과 같은 유인책이 제시되지 않은 실정이다.

다만 동법 제44조의4 제2항에 청소년유해정보나 불법정보에 대해 모니터링 등의 자율규제가 시행되기를 바라는 국가의 의도를 파악할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 정보통신망법은 위임적 자율규제(mandated self-regulation)의 성격을 띠고 있다고 파악할 수 있다. 정보통신서비스 제공자단체로 하여금 행동강령이나 자율규제 가이드라인을 정하여 자율규제를 시행할 때 고려해야 할 목표와 규범적 이익을 법률 규정을 통해 제시하고, 자율규제 활동에 대한 지원 등 정부 개입의 근거를 마련하고 있기 때문이다.

다음은 정부와 공동규제 시스템 구축하는 공동규제 형태와 사업자가 자율규제 시스템을 구축하고 있는 통신분야 자율심의 규제 현황이다.

<표1-27> 공동규제 운영 사례

유형 / 항목	공동규제			
사례	방심위 자율심의 협력 시스템	클린인터넷방송협회	웹툰자율 규제위원회	게임이용자 보호센터 (GUCC)
근거법	「정보통신에 관한 심의규정」 제10조 제5항		2012년 4월 9일 방송통신심의위원회는 사단법인 한국만화가협회를 대표기관으로 '자율규제협력에 대한 업무협약' 체결	
내용	음란, 도박 등 불법성이 명백한 정보를 포털 등 정보통신서비스 사업자가 법규 및 약관에 따라 자율적으로 조치하도록 요청하는 방식으로 운영	정부, 사업자, 학계, 시민단체 등이 모인 민·관 정책협의회로서, 선정적이고 폭력적인 인터넷방송이 청소년에게 유해한 문제로 대두되면서 자율규제로 이를 바로잡겠다는 취지로 출범	웹툰의 자율규제 체계 마련을 위한 상호 협력과 민원 등 불만이 제기된 사항에 대해 정보 공유 및 자율조치 등을 위한 협의, 웹툰을 활용한 어린이·청소년의 올바른 인터넷 이용 환경 조성 홍보 등	- 게임 이용자들의 게임 과용 방지와 권익 보호 및 건강한 게임 문화 환경 조성을 위하여 임업계가 자발적으로 설립한 자율통합기구 - 게임문화재단 산하 기구로 문화체육관광부가 발표한

			사업 협력, 기타 양 기관 간 협력을 위해 필요한 사업을 추진	민·관 합동 '게임문화 진흥계획'의 일환으로 설립

자료: 저자주

<표1-28> 사업자 단체 자율규제 운영 사례

유형 / 항목	사업자 단체 자율규제			
사례	한국인터넷자율정책기구(KISO)	한국모바일산업협회	인터넷신문위원회(INC)	한국게임정책자율기구(GSOK)
내용	인터넷 사업자들이 이용자들의 표현의 자유와 권익을 보호하고 위법하고 유해한 게시물에 대한 규제방안을 모색하기 위해 자발적으로 설립	모바일산업의 활성화와 기반환경조성 및 글로벌 경쟁력 확보를 위해서 이통사, 단말사, 콘텐츠, 솔루션 사업자가 중심이 되어 창립한 기구	인터넷 신문사업자에 대한 자율규제 수행	확률형 아이템 자율규제 기구

자료: 저자 주

<표1-29> 사업자 자체 자율규제

유형 / 항목	사업자 자체 자율규제		
사례	아프리카TV	YouTube	네이버
내용	- 모니터링과 기술적 필터링을 기반으로 수행 - 문제 있는 방송을 발견하면 즉시 개인방송자(BJ)의 방송자격을 정지시키고, 심각한 사안이 발생할 경우 영구 퇴출하는 등의 자율규제 시스템	- 웹사이트를 통해 12가지 커뮤니티 가이드 내용 소개 - 과도한 노출 및 성적인 콘텐츠, 유해하거나 위험한 콘텐츠, 증오성 콘텐츠, 폭력적이거나 노골적인 콘텐츠, 괴롭힘/사이버 괴롭힘, 스팸/오해를 불러일으킬 수	영화/방송/드라마 등 외부 심의를 받는 콘텐츠는 해당 등급을 채널 내 고지하고, 19금 등급을 부여받은 경우 성인 인증을 설정하도록 요청하고 있으며, 이 외 콘텐츠는 방심위의 인터넷 내용등급 서비스에 따라 정보제공자(창작자)가 직접 자율등급 표시 및 성인 인증 절차를 추가하도록 권고

		있는 메타데이터 및 사기, 위협, 저작권, 개인정보 보호, 명의도용, 아동 학대, 추가 정책	

자료: 저자 주

위의 사례는 불법 정보에 대한 조치를 강제하지 않고 사업자에게 위임한다는 측면에서 자율규제라고 할 수 있지만 규제기관이 운영하며 모니터링과 민원을 받아 제기한다는 측면에서 보면 완전 위임 자율규제라고 단정하기도 모호하다. 오히려 부분위임 자율규제에 가깝다고 할 수 있으나, 불법 정보에 대한 조치에 관여하지 않는 등 적극적 개입도 없기 때문에 이 역시 애매한 상황으로 운영주체의 측면에서 보면 공적 시스템이라고 해석될 여지도 존재한다.

이와 같은 의미에서 클린인터넷방송협의회는 자율규제 기구라기보다는 협의체에 가까우며, 웹툰자율규제위원회는 심의위원회와 MOU를 통해 시작되었지만 심의위원회가 웹툰과 관련해서는 기준과 집행에 관여하지 않기 때문에 완전위임 자율규제에 가까운 상황이다. 그러나 규제기관의 승인이나 제도적 설치 근거는 담보되어 있지 않아 향후 법 · 제도적 근거의 부재가 문제로 부각될 수 있는 여지가 상존한다. 게임이용자보호센터는 민 · 관의 합동 계획으로 설립되었으며, 민간 중심으로 운영되고 있으나 역시 제도적 근거는 미약하고 실무회의와 합동점검 등을 행정기관과 수행한다는 점에서 완전위임이나 부분위임 자율규제로 분류하기 모호한 상태다.

국내의 사업자 단체나 협회 중심의 자율규제는 대부분 자발적 자율규제에 해당한다. 업계가 자발적으로 출범시켰을 뿐만 아니라 정부나 규제기관과 소통은 유지하고 있으나 규제 수행과 기구 내에 정부 측은 참여하지 않고 있으며, 사업자 중심의 자율규제도 동일한 상황이다.

결과적으로 국내에서 수행되고 있는 통신분야 자율규제는 그 유형이 매우 모호한 상태로, 정부나 규제기관과의 협력을 통한 자율규제는 대부분 법 · 제도적 근거가 명확하지 않은 상태에서 수행되고 있다. 규제기관의 전면적인 위임도 적극적인 개입도 아닌 형태로서 심지어 공적규제의 성격을 띠는 요소도 존재하고 있다. 물론 자율규제가 특정한 유형에 명확하게 부합해야만 한다는 원칙이나 특정 유형의 자율규제가 긍정적이라고 단정할 수는

없으며 국내 인터넷 환경에 적합한 유연한 방식을 채택하는 것이 타당할 수도 있다.

(2) 자율규제기구

가. 한국인터넷자율정책기구(KISO, Korea Internet Self-governance Organization)

KISO는 통시분야 자율규제로서 인터넷 사업자들이 이용자들의 표현의 자유를 신장하고, 이용자들의 책임을 제고함으로써 인터넷 공간이 신뢰받는 정보 소통의 장이 될 수 있도록 하고, 인터넷 사업자들이 이용자 보호에 최선의 노력을 기울이는 등 사회적 책무를 다하기 위해 2008년 12월에 설립되었다. 출범 당시의 회원은 NHN, 다음커뮤니케이션, SK커뮤니케이션즈, KTH, 야후코리아, 프리첼, 하나로드림 등 7개 포털사로 시작되었으며, 현재는 네이버, 카카오, SK커뮤니케이션즈 등 14개의 인터넷 포털 업체가 회원사로 구성되어 있다.

KISO는 미국이나 유럽과 달리 인터넷 자율규제에 대한 사회적 공감대와 인식이 발아 단계인 상황에서 시장이 주도하여 설립한 한국 최초의 민간자율규제 기구라는 점과 KISO 설립을 통해 인터넷 이용 환경의 급격한 변화로 인하여 법규로 규율하기 어려운 부분에 대해 신속하고 효과적인 대응이 가능해졌다는 점 등에 그 설립의 의의가 있다. KISO의 운영 재원은 공적 영역의 고정적 지원을 받지 않고 있으며, 회비, 분담금, 후원금 등 민간 사업자의 지원과 일부 수익사업 등을 통해 충당하고 있어, 운영 재원 측면에서 순수 민간 자율규제를 구현하고 있다(한국인터넷자율정책기구, 2016. 4).

가-1. 자율규제 기준 정립

KISO는 정관[13] 제6장에 의해 설치된 정책위원회를 통해 정책결정과 심의결정을 주요 업무로 하고 있다. 정책결정은 회원사 게시물 자율규제의 기준이 되는 공동의 정책을 결정하는 것이며, 심의결정은 회원사의 요청에 따라 상정된 구체적인 사례에 대해 정책의 적용여부를 심의하여 결정하는 것을 말한다. 정책위원회는 5인의 외부위원과 3명의 회원사 위원으로 구성되어 있으며, 정책위원은 정관에 따라 이 사회에서 임명권을 갖는다. 정책위원장은 위원회 호선을 통해 결정되며, 위원은 1년 단위로 연임이 가능하다. 정책위원회의 정책결정과 심의결정 등의 의결사항은 이사회와 독립적으로 의결되며, 각 의결사항은 홈

13) KISO 정관 참조

페이지를 통해 투명하게 공개하고 있다.

정책위원회는 KISO 회원사의 서비스 운영정책을 공동으로 정하는 정책결정과, 이러한 정책결정을 바탕으로 각 사업자가 상정한 사례를 검토하는 심의결정을 주요 업무로 한다. 정책결정은 각 회원이 공동으로 지켜야 할 기준 가운데 최소한의 기준 설정을 목표로 한다. 이는 KISO 정책이 최대한의 기준을 목표로 할 경우에 인터넷 공간의 다양한 의견 표출을 저해할 가능성이 있어, 이를 방지하는 동시에 각 회원사의 서비스가 다양성을 유지할 수 있도록 하기 위한 것이다. 따라서 회원은 KISO의 정책결정을 최소한의 가이드로 하여 다양한 자체 기준을 정하여 운영할 수 있다.

정책을 결정함에 있어 주요 기준은 이용자 표현의 자유 및 이용자 책임의식 제고의 양면을 조화하는데 있다. 특정 이용자의 표현의 자유를 지나치게 보호할 경우, 자칫 다른 이용자의 권리가 침해될 가능성이 있고, 반대로 표현의 자유 영역에 포함되는 게시물을 권리침해라는 이유로 삭제할 경우 이용자의 위축효과(Chilling effect)를 불러올 수 있어, 정책위원회는 공익적 관점에서 양가치의 균형을 맞추는 것에 역량을 집중하고 있다(한국인터넷자율정책기구, 2016. 4).

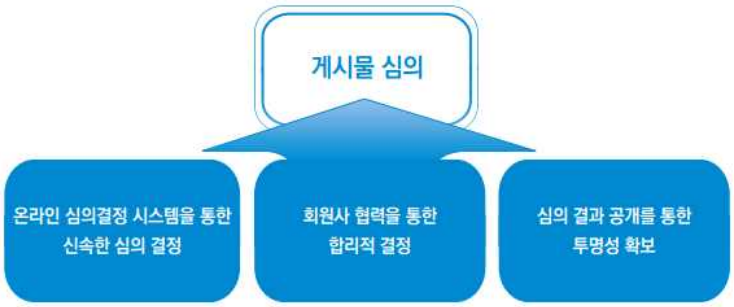
정책결정은 정책위원의 만장일치로 결정된다. 만장일치 제도는 제정된 정책규정에 대해 법적 강제력이 없기 때문에, 각 사업자 자신을 포함하여 만장일치로 결정한 정책에 자발적, 적극적으로 스스로를 구속하여 다른 참여자의 이행을 독려하고, 이를 바탕으로 공신력을 확보하도록 하는 역할을 한다.

한편, 심의결정은 회원사가 자체적으로 판단하기 어렵거나, 기타 논의가 필요한 사항을 정책위원회에서 논의・의결하는 것을 의미한다. 심의결정은 심의세칙에 의해 전체 위원 가운데 2/3이상의 동의를 통해 의결된다. 다만 위원들의 의견이 다양한 경우 오프라인 회의 등을 통해 최종으로 결정하는 방식을 병행하여 유연하고 신속한 결정을 내릴 수 있도록 운영하고 있다. 또한 심의결정 후에는 심의결정문을 작성하여 KISO 홈페이지를 통해 공개하여 심의결정의 투명성을 확보하고 있다. 심의는 정책위원의 요청에 의해 개시되며, 정책 관련 사항, 기타 정책위원회에서 논의할만한 신규 사안 등을 상정할 수 있고, 이는 회의를 통해 추가 정책결정으로 이어지기도 한다.

심의결정 과정은 일정한 양식에 따라 시스템 혹은 서면으로 심의안건을 상정함으로서 시작된다. 이후 요건을 갖추었는지에 대해 위원장의 검토를 거쳐 사안에 따라 온라인 시

스템을 통한 의결 혹은 오프라인 회의를 통한 의결로 진행된다. 개별 심의결정은 회원사의 자율규제를 지원하는 측면이 있다. 각각의 심의 결정은 정책규정에 따른 해석으로 판단되어 향후 회원사의 유사 사례 처리 기준으로 작용하기 때문이다. KISO 심의결정은 주로 임시조치의 보완, 검색어 서비스의 제공 기준에 대한 역할을 수행해 온 측면이 있다. 따라서 지난 6년간의 심의결정은 임시조치 기준 및 연관검색어/자동완성 검색어의 관리에 대한 수십 가지의 세부기준을 설정한 것으로 볼 수 있다.

[그림1-2] KISO 심의결정 과정



자료: 한국인터넷자율정책기구(2016. 4)

심의결정은 회원사 서비스의 고도화, 환경의 변화, 인터넷 공간의 이슈 변화 등에 따라 유형이 변화하였다. 구체적으로 2012년까지의 심의결정은 주로 공인 관련 명예훼손 사안으로 구성되었으며, 연관검색어 및 자동완성검색어 역시 대부분 공인과 관련된 내용의 게시물이 주로 논의된 반면, 2013년 이후에는 공인뿐만 아니라, 연예인 등 유명인, 종교단체, 기업, 일반 이용자가 작성한 소비자 게시물 등으로 그 대상이 확대되었다. 연관검색어 등의 영역에서도 연관검색어가 기업의 중요한 커뮤니케이션 수단으로 발전하게 되면서 기업 등에 의한 연관검색어 삭제요청이 지속적으로 상정되었다.이 밖에도 정책위원회는 회원사와 회원의 분쟁을 중재하거나 게시물 재게시 요청에 대한 심의를 진행하기도 했다. 이러한 심의 요청 분야와 영역의 확장은 정책위원회에 다양한 논의를 활성화시켜, 정책위원회는 각 심의를 진행하면서 필요한 경우 정책을 제정하기도 하고, 재게시 심의를 위해 대법

원의 판례를 그 결정의 기준으로 삼기도 하였다. 2013년 이후에는 재심의 절차가 정비되어 정책위원회 심의결정에 대하여 추가적인 증빙을 통해 재심의를 요청하는 경우도 활성화 되게 되었다.

가-2. 분과 및 소위 활동

KISO는 정책위원회 산하에 각종 분과 및 소위원회를 두어 심의의 전문화와 고도화에 집중하고 있다. 분과는 총 4개로 분류되고 이용자 콘텐츠, 서비스 운영, 온라인광고, 특별분과로 구성된다.

■ 이용자 콘텐츠 분과

이용자 콘텐츠 분과는 이용자가 작성한 게시물, 검색어 등에 관한 정책 및 심의를 담당하고 있는데, 이와 관련된 개별 소위로 게시물 소위, 검색어 소위, 심의 소위 등으로 구성되어 있으며 각 영역에 관한 정책안 마련 및 심의를 수행하고 있다. 게시물 소위는 게시물과 관련된 주요 정책을 마련하며, 임시조치 및 불법 · 권리침해 게시물에 관한 판단 기준, 그리고 혐오표현, 가짜뉴스 등 게시물 이슈에 관하여 논의하고 검토한다. 검색어 소위는 연관, 자동완성 검색어 등에 관련된 정책을 마련과 더불어 검색어 관련 주요 이슈를 논의하고 검토하고, 심의 소위는 게시물, 검색어와 관련된 심의를 수행한다.

■ 서비스 운영 분과

서비스 운영 분과는 신규 자율규제 영역으로, 사업자의 서비스 운영과 관련된 정책을 담당한다. 서비스 운영 분과는 서비스 운영 소위와 인물정보 워킹그룹, 회원관리 워킹그룹 등으로 구성되어 있으며 회원사의 서비스 운영과 관련된 자율규제 정책을 마련하고 수행한다. 서비스 운영 소위는 커뮤니티 회원사를 중심으로 서비스 운영과 관련된 다양한 안건을 논의하고 검토한다. 인물정보워킹그룹은 이전 KISO의 인물 정보 서비스 자문위원회의 활동을 이어 받아 구성된 워킹그룹으로 회원사의 서비스에 게재되는 인물 정보 기준안을 마련한다. 회원관리 워킹그룹은 회원 관리 정책에 관하여 논의하고 자문하는 등의 역할을 수행한다.

■ 온라인 광고 분과

온라인 광고 분과는 현재 부동산 광고 소위로 구성되어 있으며, 부동산 허위매물 광고 근절을 위해 사전, 사후 검증 정책을 마련하고 있다. 부동산 광고 소위는 부동산 매물 광고 사전 확인 업무 가이드라인 개정 및 검증 등의 고도화를 연구하며, 또한 거짓매물로 인한 피해자 예방을 위해 자율규약을 개정하고 있다. 이외에도 부동산 광고 조사 연구 및 자문을 수행하고 있다.

■ 특별 분과

특별 분과는 새로운 IT 기술에 관한 자율규제의 니즈를 충족하고자 구성되었다. 신기술, AI 등 새로운 자율규제 영역 발굴을 주 목적으로 하고 있으며, 현재 자율규제 DB 소위와 신기술 소위로 구성되어 있다.

<표1-30> 정책위원회 분과 현황

분과	주요 업무	관련 소위
이용자 콘텐츠 분과	KISO 게시물 · 검색어 관련 정책 논의	게시물 소위 검색어 소위 심의 소위
서비스 운영 분과	커뮤니티 서비스, 인물정보 서비스 등 다양한 서비스의 운영 정책 마련	서비스 운영 소위 인물정보워킹그룹 회원관리 워킹그룹
온라인 광고 분과	부동산 정보제공 사이트에 게재되는 거짓 매물을 막기 위한 정책 마련	부동산 광고 소위
특별 분과	새로운 기술 관련 자율규제의 기준 마련	자율규제 DB소위 신기술 소위

나. 클린인터넷방송협의회

클린인터넷방송협의회는 인터넷 개인방송의 건전한 문화와 환경을 조성하고 공동의 노력을 진행하기 위해 정부・사업자・학계・시민단체 등 총 19개 기관으로 구성된 협의체로 2017년 12월 6이 창립되었다.

<표1-31> 클린인터넷방송협의회 구성체

기관	구성
정부(4)	방송통신위원회, 과학기술정보통신부, 여성가족부, 경찰청
심의기관(1)	방송통신심의위원회
업체(7)	네이버, 카카오, 구글코리아, 페이스북코리아, 아프리카TV, THE E&M(팝콘TV)
학회 · 단체(4)	한국인터넷윤리학회, 사이버커뮤니케이션학회, 한국보안윤리학회, 학부모정보감시단
협회(3)	한국인터넷기업협회, 한국인터넷자율정책기구, 엠씨엔 협회

협의회는 실무협의회를 구성하여 인터넷개인방송 윤리강령, 자율규제 가이드라인, 불법 유해정보 유통방지 및 이용자 보호방안, 자율규제 관련 법제도 개선 등의 노력을 기울이게 되며, 전문가들 또한 법적 처벌 강화보다 자율규제를 통해 민간의 창의성도 지키면서 업계 스스로 정화하는 것이 바람직하다는데 대체적인 의견을 수렴했다. 협의회는 특히 문제가 되고 있는 1인 방송에 대한 자율규제 기구로서의 역할을 자처하고 있다.

협의회 구성은 당시 인터넷 개인방송의 폭력적 언행과 음란 영상 방영, 장애인 및 사회 취약계층 비하, 남녀갈등 조장 등 많은 논쟁거리가 유발되었던 바, 아동 및 청소년에 대한 선정성, 폭력, 욕설에 대한 노출이 우려되면서 법적 처벌을 강화하고 불법, 유해방송에 대한 규제 요구가 높아지면서 이를 강력히 차단해야 한다는 사회적 목소리를 반영한 결과였다. 그러나 강력한 사법적 · 행정적 규제는 관련 산업을 저해하고 표현의 자유를 위축시킬 우려가 있고, 해외 사업자 등과의 경쟁에서 국내 사업자의 경쟁력 약화와 해외 규제체계와의 충들 등이 예상되므로 이를 미연에 방지하고자 자율규제의 필요성이 대두됨에 따라 협의회가 출범한 것이다.

제4절. 게임 내용규제 체계 및 현황

1. 관련법 및 근거조항

1) 관련법상 게임 심의의 특성

국내 게임 산업의 기본적인 제도와 체계를 규정하는 「게임산업에 관한 법률」(이하 게임산업법)에 의해 규정되고 있다. 게임산업법에 의하면, "게임물"은 컴퓨터프로그램 등 정보처리 기술이나 기계장치를 이용하여 오락을 할 수 있게 하거나 이에 부수하여 여가선용, 학습 및 운동효과 등을 높일 수 있도록 제작된 영상물 또는 그 영상물의 이용을 주된 목적으로 제작된 기기 및 장치를 의미한다(제2조 정의). 그러나 게임산업법이 이용자 보호와 산업 진흥을 목적으로 하는 게임물의 범위에는 베팅이나 배당을 내용으로 하는 게임물, 우연적인 방법으로 결과가 결정되는 게임물, 경마와 이를 모사한 게임물, 「경륜 · 경정법」에서 규율하는 경륜 · 경정과 이를 모사한 게임물,「관광진흥법」에서 규율하는 카지노와 이를 모사한 게임물사행성 게임물, 게임물과 게임물이 아닌 것이 혼재되어 있는 것으로 문화부 장관이 고시하는 것은 것 등이 속하지 않는다(법 제2조 정의 1의2).

게임산업법은 "게임산업"이라는 용어를 별도로 정의하여 법의 주요한 목적 중 하나인 게임산업의 육성을 강조하고 있다. 해당법에서 "게임산업"은 게임물 또는 게임상품(게임물을 이용하여 경제적 부가가치를 창출하는 유 · 무형의 재화 · 서비스 및 그의 복합체를 말한다. 이하 같다)의 제작 · 유통 · 이용제공 및 이에 관한 서비스와 관련된 산업을 의미하며, 문화부는 장관은 게임 산업의 진흥을 위한 종합계획을 수립 · 시행하기 위해 다음의 기능을 수행한다. 즉 게임 이용자 보호와 사업 진흥의 종합계획에 대한 기본방향 설정, 게임산업과 관련된 제도와 법령의 개선, 게임문화 및 창작활동의 활성화, 게임산업의 기반조성과 균형 발전, 게임산업의 국제협력 및 해외시장 진출, 위법하게 제작 · 유통되거나 이용에 제공되는 게임물의 지도 · 단속, 게임산업의 건전한 발전과 이용자보호, 그 밖에 게임산업의 진흥을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항(법 제3조 게임산업진흥종합계획의 수립 · 시행)이 그것이다.

현행 규제 대상 게임물은 컴퓨터프로그램 등 정보처리기술이나 기계장치를 이용하여 오락, 여가선용, 학습 및 운동 효과 등을 높일 수 있도록 제작된 영상물 또는 그 영상물과 관계된 기기 및 장치가 해당되며, 게임물을 유통시키거나 이용에 제공할 목적으로 게임물을 제작 또는 배급하고자 하는 사람은 당해 게임물을 제작 또는 배급하기 전에 게임물관리위원회(이하 게임위) 또는 문화부 장관이 지정한 자체 등급분류 사업자의 등급 분류를 받아야 한다(법 제2조 제1호, 제21조).[14]

국내 게임규제는 게임물관리위원회에 의한 정부규제와 게임콘텐츠등급분류위원회의 단

체에 의한 자율규제, 게임법 제21조의 2에 따라 자체등급분류사업자가 진행하는 완전자율규제 형태의 내용규제로 분류된다. 즉 국내 게임규제 사전 등급분류 제도를 통해 심의가 이루어지고 있으며, 위원회를 통한 정부규제 이외에 문화부 장관이 지정한 민간 등급 분류사업자에 의해 등급분류를 받고 있다.

<표1-32> 게임산업진흥에 관한 법률(제21조 등급분류)

제21조(등급분류) ①게임물을 유통시키거나 이용에 제공하게 할 목적으로 게임물을 제작 또는 배급하고자 하는 자는 해당 게임물을 제작 또는 배급하기 전에 위원회 또는 제21조의2제1항에 따라 지정을 받은 사업자로부터 그 게임물의 내용에 관하여 등급분류를 받아야 한다.

문화부 장관이 지정한 민간 등급 분류 사업자는 게임산업법 제24조의 2에 구체적으로 적시되어 있는데, 현재 게임콘텐츠 등급분류위원회가 정부가 지정하는 사업자로 등록되어 있다.

<표1-33> 게임산업진흥에 관한 법률(제24조의 2 등급분류 업무의 위탁 등)

①위원회는 제21조제2항제1호부터 제3호까지에 해당하는 게임물에 대한 다음 각 호의 업무를 대통령령으로 정하는 인력 및 시설 등을 갖춘 법인으로서 문화체육관광부장관이 지정하는 등급분류기관에 5년 이내의 기간을 정하여 위탁할 수 있다. 1. 제21조제1항 본문에 따른 등급분류 결정 2. 제21조제5항에 따른 내용 수정 신고 수리, 등급 재분류 대상 통보 및 조치 3. 제22조제1항에 따른 자료(제16조제2항제1호 및 제2호에 따른 업무의 수행을 위하여 필요한 자료로 한정한다) 제출 요구 4. 제22조제2항에 따른 등급분류 거부결정(사행성게임물에 해당되는 게임물은 제외한다) 5. 제22조제3항에 따른 등급분류 결정 관련 서류의 교부

14) 그러나 중앙행정기관의 장이 추천하는 게임대회 또는 전시회 등에 이용・전시할 목적으로 제작・배급하는 게임물이나 국가, 지방자치 단체, 교육기관, 종교기관 등이 교육・학습・종교 또는 공익적 홍보활동(비영리 목적) 등의 용도로 제작・배급하는 게임물, 시험용 게임물은 등급분류를 받지 않아도 된다. 당해 게임물이 등급분류 예외 게임물에 해당하는지의 여부는 미리 게임위에서 확인받을 수 있다(게임산업진흥법 제21조)

6. 제22조제4항에 따른 등급분류 결정 취소
② 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 위탁기간이 만료하기 6개월 전에 등급분류기관의 업무수행이 적정한지 여부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 평가하여야 한다.
③ 위원회는 제2항에 따른 평가에서 적정판정을 받은 등급분류기관에 대하여 5년 이내의 기간을 정하여 업무를 재위탁할 수 있다.

한편, 자제등급뷴류사업자는 문체부 장관이 지정하는 요건인 자체등급분류 업무 운영계획의 적정성, 게임산업 발전 및 건전 게임문화 조성에 대한 기여 계획의 적적정성 등을 갖출 경우, 3년 이내의 기간을 정하여 지정하고 있다. 2022년 5월 기준 자체등급분류사업자는 원스토어, 오큘러스브이알코리아, 구글, 삼성전자, 카카오게임즈, 애플코리아, 소니, 마이크로소프트, 에픽게임즈코리아, 한국닌텐도 10개 업체가 지정되어 있다.

<표1-34> 게임산업진흥에 관한 법률(제21조의 2 자체등급분류사업자의 지정)

① 문화체육관광부장관은 제2항이 정하는 요건을 갖춘 사업자 중에서 다음 각 호의 사항을 심사하여 자체적으로 등급분류를 할 수 있는 사업자로 3년 이내의 기간을 정하여 지정할 수 있다. 이 경우 문화체육관광부장관은 업무운영에 관한 조건을 부과하여 지정할 수 있다.
1. 자체등급분류 업무운영 계획의 적정성
2. 게임산업 발전 및 건전 게임문화 조성에 대한 기여 계획의 적정성

2) 관련법상 내용심의의 특성

개임산업법은 게임 이용자 보호와 산업 진흥을 동시에 고려하고 있어 간접적인 내용 심의 방식을 채택하고 있다. 일반적인 용어로 사용되는 '게임 중독'이라는 용어 대신 '개임 과몰입'이라는 용어를 사용하여 과몰입을 예방하기 위한 다양한 활동을 선제적으로 전개함으로써 이용자 보호의 목적을 달성하고자 한다. 게임산업법은 게임과몰입 예방을 위해 정부와 게임물 관련 사업자[15]에게 관련 의무를 부여하는데, 우선 정부는 사업자

15) 정보통신망을 통하여 공중이 게임물을 이용할 수 있도록 서비스하는 자에 한한다(제12조의3 1항)

게임물의 사행성 · 선정성 · 폭력성 등의 예방 등을 위해 관련 정책을 수립 · 시행하여야 한다. 이에는 게임 과몰입 예방과 치료를 위한 기본계획의 수립 · 시행, 실태조사 및 정책대안의 개발, 예방을 위한 상담, 교육 및 홍보활동의 시행, 예방 전문인력의 양성 지원, 예방을 위한 전문기관 및 단체에 대한 지원, 그 밖에 게임 과몰입의 예방을 위하여 필요한 정책으로 대통령령이 정하는 사항 등이 포함된다(법 제12조의 2 1항 각호).

이와 같이 게임산업법은 이용자 보호에 집중하는 모양새를 취하고 있으며, 게임물 내용 규제가 가장 우선시하는 부분은 청소년 보호다. 이로 인해 게임물관리위원회와 게임콘텐츠등급분류위원회, 자체등급분류사업자가 분류할 수 있는 게임의 유형이 다르게 지정된다.

우선 정부 규제기관인 게임물관리위원회는 청소년 이용불가 게임물과 청소년 및 일반게임 제공업 게임물에 대한 등급 분류 업무를 수행한다. 게임콘텐츠등급분류위원회는 PC, 온라인 및 비디오 콘솔 게임물에 국한되며, 전체·12세· 15세 이용가 게임물을 대상으로 한다. 자체 등급분류사업자는 주로 해외사업자로서 소니, 구글, 애플 등이 해당되며, 청소년 이용불가를 제외한 자체 유통 게임물에 대한 등급을 분류한다. 즉 게임물관리위원회를 제외한 민간 등급분류기관이나 업체는 청소년 이용불가 게임물을 분류할 수 없으며, 자체 등급분류사업자는 자체 유통 게임물에 대한 분류를 진행할 수 있다.

이들은 게임물 등급 분류 방식도 다르게 지정되는데, 게임물관리위원회와 게임콘텐츠등급분류위원회가 의결형인데 반해, 자체등급분류사업자는 설문형이다. 전자의 경우, 담당자가 게임물을 검토하고 보고서를 작성해서 등급분류위원회에 보고하고, 위원회가 다수결에 의결로 등급분류를 결정하는 반면, 자체 등급분류사업자는 개발자가 등급분류 설문을 작성하고 제출하거나, 담당자가 검토 후 등급을 분류하는 방식을 채택하고 있다.

<표1-35> 현행 게임물 등급분류 제도

주 체	게임물관리위원회 <GRAC>	게임콘텐츠 등급분류위원회 <GCRB>	자체등급분류사업자 <소니,구글,애플 등>
등급분류 대상	* 청소년이용불가게임물 *청소년/일반게임제공업용 (아케이드)게임물	* 전체/12세/15세이용가 게임물(PC · 온라인/비 디오 콘솔 게임물 국한)	*청소년이용불가를 제외한 자체 유통 게임물

주 체	게임물관리위원회 <GRAC>	게임콘텐츠 등급분류위원회 <GCRB>	자체등급분류사업자 <소니,구글,애플 등>
등급분류 건수 (2021년)	916건	581건	952,185건
등급분류 방식	<의결형>		<설문형>
	* 담당자 검토 후 검토보고서 작성 및 안건 상정 * 등급분류회의를 통한 등급위원의 다수결 의결로 등급분류 결정 * 시스템등급분류 제도 신규 도입		* 개발자 등급분류설문 작성 및 제출 또는 담당자 검토 후 등급 분류 결정
등급분류 처리기간	* '21년 등급분류 평균 소요일: 8.09일 (GCRB: 8.63일) -법정기한: 15일 이내(시행규칙 제9조제3항) -아케이드 게임물은 제외한 수치임 (기술심의 기간 추가 소요)		* IARC 설문형: 1일 (구글,MS,닌텐도 등) * 자체기준 설문형:4~15일 (애플,삼성전자) * 위원회 설문형: 최대 4일(소니,원스토어,에픽 게임즈 등)

자료: 국회문화체육관광위원회, 2022.8.

특히 자체 등급분류사업자는 등급분류 절차의 간소화를 통해 시스템 등급 분류방식을 채택하고 있는데, 이는 게임물관리위원회가 구축한 온라인 업무처리 시스템에 게임물을 유통시키려는 자가 직접 해당 게임물의 주요 내용, 등급 관련 자료 및 등급분류 결과를 입력하도록 함으로써 위원회 내부의 등급분류 업무를 간소화하기 위한 제도다.

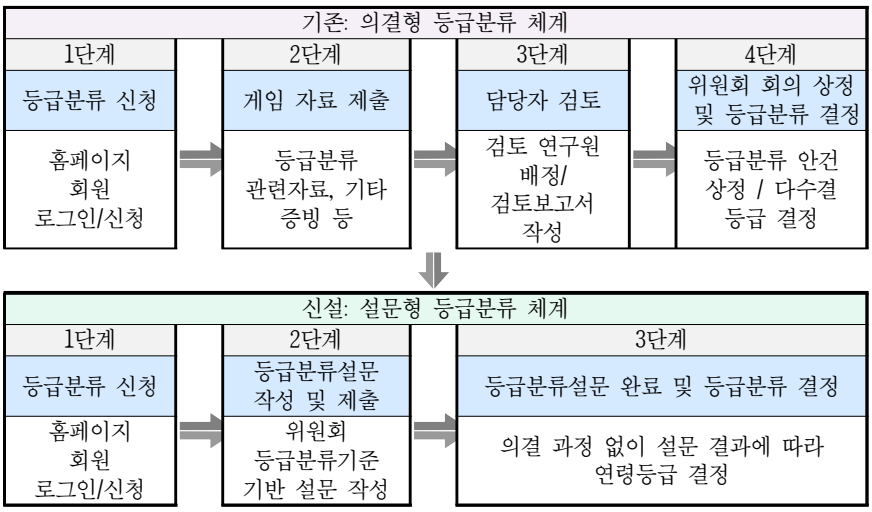
<표1-36> 자체등급분류사업자의 시스템 등급분류

(제21조의 10 등급분류 절차의 간소화)[16]① 위원회는 게임물을 유통시키거나 이용에 제공하고자 하는 자가 제21조제1항에 따른 등급분류를 신청하는 경우 위원회 및 등급분류기관이 구축한 온라인 업무처리 시스템 또는 이와 연계된 시스템(이하 "등급분류 시스템"이라 한다)을 통하여 등급분류를 하도록 할 수 있다. 다만, 제21조제2항제4호에 해당하거나 청소년게임제공업과 일반게임제공업에 제공되는 게임물은 제외한다.

② 제1항에 따라 등급분류 시스템을 통하여 등급분류를 신청한 자(이하 “시스템등급분류신청자”라 한다)는 등급분류 시스템에 해당 게임물의 주요 내용, 등급 관련 자료 및 등급분류 결과를 입력하여야 한다. ③ 위원회 및 등급분류기관은 시스템등급분류신청자의 등급분류 결과가 제21조제7항의 등급분류 기준에 적합하지 아니하거나 제22조제2항에 따른 등급분류 거부 대상이 된다고 판단하는 경우 직권으로 등급분류 결정을 하거나 그 등급분류 결과를 취소할 수 있다. ④ 위원회 및 등급분류기관은 제3항에 따라 직권으로 등급분류 결정을 하거나 그 등급분류 결과를 취소한 경우 이를 시스템등급분류신청자에게 지체 없이 통보하여야 한다. ⑤ 위원회 및 등급분류기관은 제2항에 따라 입력된 자료의 추가·보완이 필요하거나 제3항에 따른 등급분류 기준에의 적합 여부 등의 검토를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 시스템등급분류신청자에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다. ⑥ 제3항에 따른 직권에 의한 등급분류 결정 또는 취소의 절차, 제4항에 따른 통보의 절차, 제5항에 따른 자료 제출 요구에 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

16) 동 조항은 2020년 12월 8일 신설되어 2021년 12월 9일부터 시행되었으나, 문화체육관광부에 따르면 2022년 8월 현재 관련 시스템을 개발 중으로, 2022년 중 모바일 게임에 시범 적용 후 2023년 시스템 고도화 및 PC 등 적용 확대를 추진할 예정이다.

[그림1-3] 시스템등급분류 제도 개요



자료: 문화체육관광위원회, 2021.9

2. 규제체계

1) 정부규제

(1) 게임물관리위원회

게임산업법은 게임물의 윤리성 및 공공성을 확보하고, 사행심 유발 또는 조장을 방지하며 청소년을 보호하고 불법 게임물의 유통을 방지하기 위하여 게임물관리위원회(이하 “위원회” 라 한다)를 운영하도록 규정하고 있다(법 제16조 제1항). 정부규제기구로서 위원회는 2013년 12월 23일, 게임산업법 일부 개정 공포에 의해 설립되었고. 게임물등급위원회(2006-2013.12)를 전신으로 하고 있다.

위원회의 주요 업무는 게임물의 등급분류, 청소년 유해성 확인, 게임물의 사행성 확인, 게임물의 등급분류에 따른 제작 · 유통 또는 이용제공 여부의 확인 등 등급분류의 사후관리, 게임물의 등급분류의 객관성 확보를 위한 조사 · 연구, 등급분류 책임자 교육 및 게임물 이용자와 게임물 관련 사업자 교육에 관한 사항, 정보통신망을 통한 게임의 폐쇄 및 수거의 시정권고 대상에 되는지의 여부에 관한 사항 등을 심의 · 의결한다(법 제16조제2항 각 호).

위원 수는 위원장을 포함하여 총 9명이며, 대통령이 정하는 단체의 장의 추천에 의해 문체부 장관이 위촉하며, 위원장 및 위원의 임기는 총 3년이고, 효율적 업무 수행을 위해 분과위원회를 둘 수 있다.[17] 이외에 위원회의 업무는 「게임물관리위원회규정」에 보다 자세히 기술되어 있다.

(2) 게임물 등급분류 신청 및 결정 절차

게임산업법 제24조에 의하면 게임물등급위원회는 다음의 어느 하나에 해당하는 결정 또는 취소를 하거나 제24조의3 제1호에 따라 등급분류기관으로부터 등급분류 결정 또는 등급분류 취소 결정을 통보받은 경우에는 대통령령이 정한 행정기관의 장과 제39조의 규정에 의한 협회 또는 단체(이하 "협회등"이라 한다), 그 밖에 필요하다고 인정되는 기관 · 단체에 서면으로 통지하고, 그 내용을 문화체육관광부령이 정하는 바에 따라 공표하여야 한다.

등급분류를 받은 게임물의 내용을 수정한 경우에는 문화체육관광부령이 정하는 바에 따라 24시간 이내에 이를 위원회에 신고하여야 한다. 이 경우 위원회는 신고된 내용이 등급의 변경을 요할 정도로 수정된 경우에는 신고를 받은 날부터 7일 이내에 등급 재분류 대상임을 통보하여야 하며, 통보받은 게임물은 새로운 게임물로 간주하여 위원회규정이 정하는 절차에 따라 새로이 등급분류를 받도록 조치하여야 한다(법 제21조 5항). 해당 규정에 따라 등급분류 변경을 요할 정도의 수정에 해당하면서 새로이 등급분류를 받지 아니하거나 등급분류를 받은 내용과 다르게 제공할 경우에는 위원회에서 직권으로 조사하거나 게임물제공업자 또는 게임물배급업자의 신청에 의하여 등급을 재분류 할 수 있다.

게임물의 등급은 다음과 같이 분류된다(법 제21조 2항 등).

<표1-37>게임물의 등급분류

등급	내용
1. 전체 이용가	누구나 이용할 수 있는 게임물
2. 12세 이용가	12세 미만은 이용할 수 없는 게임물
3. 15세 이용가	15세 미만은 이용할 수 없는 게임물
4. 청소년 이용불가	청소년은 이용할 수 없는 게임물

17) 게임물관리위원회 홈페이지 참조 https://www.grac.or.kr/Committee/Business.aspx

「게임산업진흥에관한법률 시행규칙」 제8조 제1항에 의하면 각 호의 등급은 다음과 같은 기준을 준수해야 한다.

<표1-38> 등급별 기준

등급	내용
1. 전체 이용	가. 주제 및 내용에 있어서 음란·폭력 등 청소년에게 유해한 표현이 없는 게임물 나. 청소년들의 정서에 도움이 되거나 교육을 목적으로 한 내용으로 청소년에게 문제가 없는 게임물 다. 일반적으로 용인되지 아니하는 특정한 사상·종교·풍속 등 청소년에게 정신적·육체적으로 유해한 표현이 없는 게임물 라. 사행행위의 모사가 없거나 사행심 유발의 정도가 약하여 청소년에게 문제가 없는 게임물
2. 12세 이용가	가. 주제 및 내용에 있어서 12세 미만의 사람에게 유해한 영향을 미칠 수 있는 음란성, 폭력성 등이 표현되어 있는 게임물 나. 일반적으로 용인되지 아니하는 특정한 사상·종교·풍속 등에 관한 사항이 12세 미만의 사람에게 정신적·육체적으로 유해한 게임물 다. 사행행위의 모사 및 사행심 유발의 정도가 12세 미만의 사람에게 유해한 영향을 미칠 수 있는 게임물
2의2. 15세 이용가	가. 주제 및 내용에 있어서 15세 미만의 사람에게 유해한 영향을 미칠 수 있는 음란성, 폭력성 등이 표현되어 있는 게임물 나. 일반적으로 용인되지 아니하는 특정한 사상·종교·풍속 등에 관한 사항이 15세 미만의 사람에게 정신적·육체적으로 유해한 게임물 다. 사행행위의 모사 및 사행심 유발의 정도가 15세 미만의 사람에게 유해한 영향을 미칠 수 있는 게임물
3. 청소년 이용불가	가. 주제 및 내용에 있어서 청소년에게 유해한 영향을 미칠 수 있는 음란성, 폭력성 등이 사실적으로 표현되어 있는 게임물 나. 청소년에게 정신적, 육체적으로 영향을 미칠 수 있는 특정한 사상·종교·풍속 등에 관한 사항이 직접적이고 구체적으로 표현되어 있는 게임물

위의 규정에도 불구하고 청소년게임제공업과 일반게임제공업에 제공되는 게임물은 전체이용가와 청소년이용불가 게임물로 분류한다.

게임물 등급 기준은 크게 선정성, 폭력성, 범죄 및 약물, 부적절한 언어, 사행성의 5가지 요소를 고려하여 분류되며(등급분류규정 제5조 고려사항), 이들 기준의 아래의 표와 같이 정리할 수 있다.

<표1-39> 게임물 등급 분류 세부 기준

구분	전체 이용가	12세 이용가	15세 이용가	청소년 이용 불가
선정성	선정적 내용없음	성적 욕구를 자극하지 않음	가슴과 둔부가 묘사되나 선정적이지 않은 경우	선정적인 노출이 직접적이고 구체적 묘사
폭력성 및 공포	폭력, 혐오, 공포 등의 요소가 단순하게 표현	폭력, 혐오, 공포 등의 요소가 경미하게 표현	폭력, 혐오, 공포 등의 요소가 사실적으로 표현	폭력, 혐오, 공포 등의 요소가 과도하게 표현
범죄 및 약물	범죄 및 약물 내용없음	범죄 및 약물을 묘사한 부분이 경미	범죄 및 약물을 간접적으로 묘사한 경우	범죄 및 약물을 구체적, 직접적으로 묘사
언어	저속어, 비속어 없음	저속어, 비속어 있으나 표현이 경미	저속어, 비속어 있으나 표현이 경미	언어표현이 청소년에게 유해하다고 인정되는 경우
사행성	사행행위 모사가 없거나 사행심 유발 정도가 청소년에게 문제가 없는 경우	사행심 유발 정도가 12세 미만의 사람에게 유해한 경우	사행심 유발 정도가 15세 미만의 사람에게 유해한 경우	사행심 유발 정도가 청소년에게 유해한 영향을 미칠 수 있는 경우

자료: 등급분류기준 제7조

위원회는 등급분류 심의 업무를 수행하기 위해 다섯 가지 기준에 의해 심의를 진행하고 있다. 우선 ‘콘텐츠 중심성’으로 콘텐츠 이외의 부분에 대해서는 등급분류 대상에서 제외하는 것이다. 두 번째, ‘맥락성’은 전체적인 게임물의 맥락과 상황을 보고 등급을 결정하는 것이다. 세 번째 ‘보편성’은 사회적 통념에 부합하는 등급을 결정하는 것이다. 네 번째는 ‘국제적’으로 통용성 및 범세계적인 일반성을 갖도록 등급을 결정하는 원칙이다. 마지막으로 ‘일관성’은 동일 게임물의 심의시기, 심의주체가 바뀌어도 동일한 등급결정을 내려야 한다는 원칙을 반영한 것이다.

등급분류를 받은 게임물은 다음과 같은 방법으로 등급표시를 해서 게임물 이용자가 인지할 수 있도록 해야 하고, 등급 분류 표기는 다음 그림과 같다.

<표1-40> 게임물 내용정보 표시방법

구분	방법
아케이드 게임	게임기 외관 전면에 표시 부착
온라인 게임	게임 초기화면에서 3초 이상 표시해야 하며, 게임시간 1시감마다 3초 간격으로 표시
모바일 게임	게임 초기 화면에서 3초 이상 표시
개인용 컴퓨터(PC)게임물 및 비디오 게임물	게임물 포장의 표면에 표시

자료: 게임물관리위원회 홈페이지,https://www.grac.or.kr/Institution/EtcForm01.aspx

[그림1-4] 등급분류 구분(PC/온라인/모바일/비디오게임물)

등급구분	이용등급	설명
전체이용가	전체이용가	누구나 이용할 수 있는 게임물
12세이용가	12세이용가	12세 미만은 이용할 수 없는 게임물
15세이용가	15세이용가	15세 미만은 이용할 수 없는 게임물
청소년이용불가	청소년이용불가	청소년은 이용할 수 없는 게임물
평가용	시험용	시험용 게임물
등급면제	등급면제	등급분류를 받지 아니하는 게임물

자료: 게임물관리위원회 홈페이지, https://www.grac.or.kr/Institution/EtcForm01.aspx

2) 자율규제제도

(1) 게임콘텐츠등급분류위원회[18]

게임콘텐츠등급분류위원회(이하 등급분류위원회)가 2013년 12월 게임물 민간등급분류기관으로 지정되었다. 등급분류위원회는 게임물의 윤리성 및 공공성 확보, 사행심유발 또는 조장 방지, 청소년의 보호, 불법게임물의 유통 방지(법 제24조의2)를 목적으로 설립되었고, 주요 기능은 게임물의 등급분류 결정, 게임물의 청소년 유해성 및 사행성 확인, 등급분류를 받은 게임물의 제작・유통 또는 정상적인 이용제공 여부의 확인・점검 등 등급분류의 사후관리, 적극적인 커뮤니케이션 활성화를 통한 신속하고 유연한 민원 처리, 정보통신망을 통하여 제공되는 불법 게임물 등의 시정권고, 게임물 등급분류의 객관성 확보를 위한 조사・연구 등이다.[19]

18) 게임콘텐츠등급분류위원회 홈페이지 https://www.gcrb.or.kr/Committee/Base.aspx

위원수는 총 7명이며, 위원장과 위원은 비상임이며, 위원의 임기는 3년이다. 위원의 위촉은 7명 이상의 문화예술・문화산업・청소년・법률・교육・언론・정보통신 분야에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로 구성된 위원회 형태의 조직을 갖추되, 각 분야에서 종사하는 인사로 구성된다.

게임산업법 제24조의2 및 위원회 등급분류 규정 제4조에 의거하여 전체 이용가, 12세 이용가, 15세 이용가 게임물은 게임콘텐츠등급분류위원회로 부터 등급분류를 받아야 한다. 단, 중앙행정기관의 장이 추천하는 게임대회 또는 전시회 등에 이용・전시할 목적으로 제작・배급하는 게임물이나 국가, 지방자치 단체, 교육기관, 종교기관 등이 교육・학습・종교 또는 공익적 홍보활동(비영리 목적) 등의 용도로 제작・배급하는 게임물, 시험용 게임물은 등급분류를 받지 않아도 됨. 당해 게임물이 등급분류 예외 게임물에 해당하는지 여부는 미리 관리위원회에 확인 받을 수 있다(게임법 제21조).

등급분류위원회로부터 등급을 받은 모든 게임물은 서비스 또는 제작 배포를 할 경우에 게임물에 대한 내용정보를 표시해야 함. 게임물의 내용에 대한 폭력성, 선정성, 사행성 등의 여부나 정도에 관한 정보의 표시는 관리위원회로부터 등급증명서를 받을 때 표시되어 있는 내용 그대로 아래와 같이 표시를 해야 한다.

<표1-41> 게임물 내용정보 표시방법

구분	방법
온라인 게임	게임 초기화면에서 3초 이상 표시해야 하며, 게임시간 1시감마다 3초 간격으로 표시
개인용 컴퓨터(PC)게임물 및 비디오 게임물	게임물 포장의 표면에 표시

자료: 게임콘텐츠등급분류위원회 홈페이지, https://www.gcrb.or.kr/Institution/EtcForm01.aspx

등급분류위원회의 신청 및 결정 절차는 다음과 같다. 등급분류를 받고자 하는 게임물은 등급분류위원회에 등급분류 신청을 하고, 이를 등급분류위원회가 이를 검토 분석한 후 심

19) 게임콘텐츠등급분류위원회 홈페이지 참조
https://www.gcrb.or.kr/Institution/EtcForm01.aspx

의회의를 통해 등급분류 결정을 하게 된다. 해당 등급에 대한 불만과 이의신청은 15일 이내 정부규제기관인 위원회에서 진행된다.

<표1-42> 등급분류위원회의 게임물 등급결정 확인

전체이용가	12세 이용가	15세 이용가	청소년 이용불가	등급분류거부	등급분류 결정취소예정	등급분류 결정취소
누구나 이용할 수 있는 게임물	12세 미만은 이용할 수 없는 게임물	15세 미만은 이용할 수 없는 게임물	청소년은 이용할 수 없는 게임물	등급분류 받을 수 없는 게임물	등급필증이 취소 예정인 게임물	등급필증이 취소 된 게임물

자료:게임콘텐츠등급분류위원회 홈페이지, https://www.gcrb.or.kr/Institution/EtcForm01.aspx

(2) 자체등급분류사업자

자체등급은 문화체육부장관으로부터 지정 받은 사업자가 등급분류기준 또는 게임물관리위원회와 협약한 별도의 기준에 따라 서비스 하는 게임물을 자체적으로 등급분류를 하는 것이다. 게임산업법에 의해 문화부장관은 자체등급분류사업자를 지정할 수 있으며(법 제21조의2 제1항), 사업자 지정을 위해 자제 등급분류 업무운영계획의 적정성과 게임산업 발전 및 건전 게임문화 조성에 대한 기여 계획의 적정성을 검토할 수 있다(법 동조 동항 1, 2호). 문화부가 등급분류사업자를 지정하기 위한 조건은 시행령 상에 규정되어 있다.

시행령 제14조의2(등급분류기관의 지정 요건)

법 제24조의2제1항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 인력 및 시설 등” 이란 다음 각 호의 기준에 맞는 인력 및 시설 등을 말한다.

1. 7명 이상의 문화예술 · 문화산업 · 청소년 · 법률 · 교육 · 언론 · 정보통신 분야에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로 구성된 위원회 형태의 조직을 갖추되, 각 분야에서 종사하는 사람이 고르게 구성되도록 할 것

2. 「소프트웨어 진흥법」 제2조제10호에 따른 소프트웨어기술자 또는 게임 분야에서 3년 이상의 실무 경험이 있는 사람 3명을 포함하여 5명 이상으로 구성된 사무조직을 갖출 것

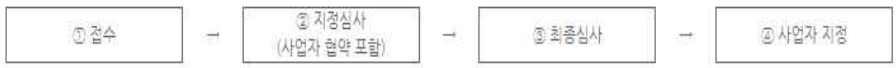
3. 등급분류 업무의 수행을 위한 회의실 등 업무시설을 갖출 것

4. 등급분류 업무의 수행을 위한 온라인 업무처리 시스템을 구축할 것
5. 등급분류 업무의 안정적인 수행을 위한 재정적 능력을 갖출 것
6. 「민법」 제32조에 따라 문화체육관광부장관의 허가를 받아 설립된 비영리법인일 것

문화부 장관은 법 제24조의2제2항에 따라 등급분류기관의 업무수행이 적정한지에 대하여 등급분류 결정의 적절성, 업무처리의 효율성, 고객 만족도 등을 고려한 평가 기준을 마련하고, 그 기준에 따라 평가 방안을 수립하여 평가하여야 한다(시행령 제14조의 3 등급분류기관의 적정성 평가). 또한 자체등급분류사업자의 위탁기간이 만료되기 6개월 전에 등급분류기관의 업무수행이 적정한지 여부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 평가하여야 한다(법 제24조의2 2항).

자체등급분류사업자 선정의 세부절차는 문화부에 접수하고, 지정심사를 받아서 최종 심사를 하고 사업자 지정을 한다.

[그림1-5] 자체등급분류 사업자 선정 세부 절차



자료:게임콘텐츠등급분류위원회 홈페이지, https://www.gcrb.or.kr/Institution/EtcForm01.aspx

한편, 위원회 역시 자체등급분류사업자에 대한 관리 업무 기능을 수행하고 있다. 위원회는 법 제24조의2에 따라 등급분류 업무를 5년 이내의 기간을 정하여 위탁할 수 있으며, 문화부의 평가에서 적정판정을 받은 등급분규기관에 대해 5년 이내의 기간을 정하여 업무를 재위탁할 수 있다(제24조의2 3항).

이에 따라 자체등급분류사업자로 지정될 수 있는 기관은 다음과 같은 조건을 가지는 법인이어야 한다. 우선 게임제작업, 게임배급업 또는 게임제공업을 영위하는 자로서 최근 3년간 평균 매출액이 문화체육관광부령으로 정하는 금액 이상이 되어야 하며(2항 1호 가), 게임산업 및 게임문화 진흥에 관한 업무를 수행하는 「공공기관의운영에관한법률」에 따

른 공공기관 또는 비영리 법인이어야 하고(2항 1호 나), 「방송법」에 따른 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 「인터넷멀티미디어방송사업법」에 따른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자(2항 1호 다)가 포함된다.

이와 같은 조건의 사업자들은 등급분류 책임자와 전담인력을 두어야 하고(법 제21조 제2항 2호), 자체등급분류사업자가 제작한 게임물에 대한 등급분류의 적정성에 관한 자문의견을 제시하는 소속 직원이 아닌 2인 이상의 전문가를 위촉해야 한다(법 제21조제2항3호). 뿐만 아니라 이들 자체사업자는 자체등급분류 업무의 수행을 위한 온라인 업무처리 시스템을 구축해야 한다.

한편, 자체등급분류사업자가 등급 분류할 수 없는 게임의 유형은 청소년이용불가에 해당하거나 청소년게임제공업과 일반게임제공업에 제공되는 게임물은 제외되고, 게임물을 제공하거나 중개하는 계약을 맺고 서비스하는 게임물과(법 제21조 3항 1호) 자체등급분류사업자가 제작한 게임물(법 제21조 3항 2호)이 포함되며, 위원회의 등급분류 업무를 동일하게 수행한다.(법 21조의 2 4항 각호).

자체등급분류사업자로부터 등급분류를 받은 게임물은 위원회의 등급분류를 받은 것으로 인정되지만(법 제21조의4), 자체등급분류사업자가 등급 분류한 게임물을 다른 자체등급분류사업자가 유통하고자 하는 경우에는 새로이 등급분류를 해야 한다.

이외에도 자체등급분류사업자는 다양한 사항을 준수해야 하는데(법 제21조의 3 제1항 각호), 등급분류기준 또는 위원회와 협약한 별도의 기준(등급표시방법을 포함한다)에 따라 자체적으로 등급분류를 해야 하고, 처벌대상이 되는 게임의 등급분류를 신청했거나 사행성 게임물에 대해서는 등급분류를 제공하지 않고, 그 사실을 위원회에 통보해야 한다.

제5절. 웹툰 내용규제 체계 및 현황

1. 관련법 및 근거조항

1) 관련법상 웹툰 심의의 특성

만화는「출판문화산업진흥법」(이하 ‘출판법’)에 근거한 ‘간행물’과 ‘전자출판

물’에 해당한다. 출판법에 의하면 ‘출판’이란 저작물 등을 종이나 전자적 매체에 실어 편집·복제하여 간행물을 발행하는 행위이고, ‘간행물’은 ‘종이나 전자적 매체에 실어 읽거나 보거나 들을 수 있게 만든 것’(제2조제3호), ‘전자출판물’은 ‘법에 따라 신고한 출판사가 저작물 등이 내용을 전자적 매체에 실어 이용자가 컴퓨터 등 정보처리장치를 이용하여 그 내용을 읽거나 보거나 들을 수 있게 발행한 전자책 등의 간행물’이다(제2조제4호).

만화는 오랜 세월 동안 사전규제(ex-ante regulation)를 받아 왔는데, 전통적으로 잡지나 책 같은 ‘간행물’로 유통되던 만화가 사후규제(ex-post regulation)를 받게 된 것은 1996년 10월 헌법재판소의 사전심의 위헌 판결로서, 이후 간행물윤리위원회(이하 간행물위원회)가 ‘출판법’에 의거하여 출간된 작품을 대상으로 청소년 유해성 여부를 판단하고 심의해 왔다. 즉 간행물과 전자출판물은 간행물윤리위원회가 심의를 담당하고 있다.

웹툰은 일부 플랫폼에서 전자책으로 등록, 유통되어 간행물, 전자출판물에 포함된다고 볼 수 있으나, 유통 방식에서는 기존 전자책과는 다른 체계를 가지고 있다. 웹툰 대중화의 원년으로 볼 수 있는 2012년, 방심위는 ‘정보통신망법’ 제44조의 7 및 ‘방송통신위원회 설치법’ 제21조에 의거하여 웹툰을 인터넷 정보로 판단하고 심의 대상으로 삼았다.

제44조의7(불법정보의 유통금지 등) ① 누구든지 정보통신망을 통하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 유통하여서는 아니 된다.

1. 음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공공연하게 전시하는 내용의 정보
2. 사람을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보
3. 공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하도록 하는 내용의 정보
4. 정당한 사유 없이 정보통신시스템, 데이터 또는 프로그램 등을 훼손·멸실·변경·위조하거나 그 운용을 방해하는 내용의 정보
5. 「청소년 보호법」에 따른 청소년유해매체물로서 상대방의 연령 확인, 표시의무 등 법령에 따른 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 정보

6. 법령에 따라 금지되는 사행행위에 해당하는 내용의 정보

6의2. 이 법 또는 개인정보 보호에 관한 법령을 위반하여 개인정보를 거래하는 내용의 정보

6의3. 총포 · 화약류(생명 · 신체에 위해를 끼칠 수 있는 폭발력을 가진 물건을 포함한다)를 제조할 수 있는 방법이나 설계도 등의 정보

7. 법령에 따라 분류된 비밀 등 국가기밀을 누설하는 내용의 정보

8. 「국가보안법」에서 금지하는 행위를 수행하는 내용의 정보

제21조(심의위원회의 직무) 심의위원회의 직무는 다음 각 호와 같다.

3. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 규정된 사항의 심의

4. 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 정보의 심의 및 시정요구

2) 관련법상 내용심의의 특성

웹툰 내용규제는 방송통신위원회설치법 및 정보통신망법 등의 법적 근거를 두고 있으며, 창작자와 사업자 모두 창작의 자유와 사업의 안정성을 도모하고, 독자에게 보다 다양한 콘텐츠를 안정적으로 제공하기 위해 사회적 합의 체계로서 자율규제를 택하고 있는 상태다. 웹툰 자율규제 방식은 관련 법률 제·개정과 같은 입법적 방식이나 헌법재판소의 위헌판결과 같은 사법적 방식으로 대표되는 기존의 방식이 아니라, 규제기관과 피규제자와의 자율적 협약에 의해 도입되었다는 점에서 차이가 있다. 그리고 이와 같은 규제 시스템을 확립하기 위해 심의위원회와 만화업계는 약간의 갈등 시기를 거쳐 변화하는 미디어 환경에서 웹툰의 기술적 특성과 만화 본연의 창작과 표현의 자유를 적극 허용하는 절충선을 도입하는 방식을 취했다.

해당 자율규제체계가 확립되기 전에 방심위는 2012년 1월 9일 웹툰에 대한 심의 계획을 발표해서 23개 작품을 '청소년유해매체물'로 결정하는 데에 따른 의견서를 제출하라는 내용의 공문을 플랫폼에 발송한 바 있다. 당시 방심위 기준에 따르면 청소년유해매체물로 결정된 작품을 연재하는 플랫폼에서는 '청소년 유해매체물의 표시 방법'에 의해 사이트 접속 화면에 유해 문구를 표기하고 본인 인증 절차를 시행해야 했다. 일련의 과정을 주시

한 만화계는 이에 대한 대책위원회를 구성하고, 적극적인 반대 운동을 펼쳤으며 그 결과 대책위원회와 방심위의 논의에 따라 인터넷 콘텐츠의 특성에 맞는 웹툰 자율규제를 시행하기로 결정했다. 이에 따라 심의위원회는 한국만화가협회와 업무 계약을 체결하고, 웹툰 자율규제를 시행하도록 했다.

2012년, 4월 9일 만화계를 대표하는 기관으로 한국만화가협회가 심의위원회와 업무 협약을 체결하고 웹툰 자율규제가 시작되었다. 심의위원회는 「청소년보호법」 제11조 1항에 의거하여 웹툰 플랫폼이 자율적으로 청소년 유해 여부를 결정하고, 이에 대한 조치(성인인증을 통해 관람할 수 있게 한다)를 했다고 인정하고 있다.

청소년보호법 제11조(청소년유해매체물의 자율 규제) ① 매체물의 제작자 · 발행자, 유통행위자 또는 매체물과 관련된 단체는 자율적으로 청소년 유해 여부를 결정하고 결정한 내용의 확인을 청소년보호위원회나 각 심의기관에 요청할 수 있다.

청소년보호법에 의해 방심위는 청소년유해표시 또는 포장을 한 매체물을 발견한 경우 청소년 유해 여부를 결정하고(제11조제5항), 자율규제의 활성화를 위해 청소년유해매체물 심의 기준 등에 관한 교육 및 관련 정보와 자료를 제공할 수 있다.

양 기관의 협력 사항은 웹툰 정보에 대해 자율규제체계 마련을 위한 상호 협력, 민원 등 불만이 제기된 사항에 대해 정보공유 및 자율조치 등을 위한 협의, 웹툰을 활용한 어린이·청소년의 올바른 인터넷 이용환경 조성·홍보 등 사업 협력, 기타 양 기관 간 협력을 위해 필요한 사업 추진하고 있다.

2. 규제체계(관련 기관 및 기구현황, 제도)

1) 정부규제

웹툰 자율규제 이전 방심위의 웹툰에 대한 청소년유해매체물 결정 움직임에 대해서, 만화계는 표현의 자유 침해 등을 주장하며 철회를 요구한 바 있다. 만화산업 진흥 업무를 담당하는 주무부처인 문화체육관광부도 2012년 3월 방송통신심의위원회와 웹툰의 자율규제에 대한 논의를 하고 있음을 공식적으로 밝히기도 했다(전자신문, 2021.3.29).

이 과정에서 방송통신심의위원회의 웹툰규제 강화 정책의 적정성 여부는 세 가지 측면에서 논의되었다. 첫째, 웹툰의 내용규제에 대해 방심위가 적정한 권한을 가지고 있는지 여부였다. 즉, 만화의 청소년유해성 심사를 하는 공공기관으로 출판법에 따른 '한국간행물윤리위원회'가 있음에도 불구하고, 인터넷상에서 제작·유통되는 만화인 웹툰을 통신정보 전반을 심의하는 방심위가 심의할 권한이 있는지의 문제가 논의되었다. 실제로, 현재 다수의 웹툰이 일정한 지명도를 얻은 이후에는 간행물 형태로 재발간되는 등 출판만화와 웹툰 간의 유사성이 높다는 점에서 서로 다른 기관이 이들 콘텐츠를 심의하는 것은 업무중복 및 심의의 전문성 확보 등에 있어 한계가 있다는 것이다. 다만, 현행 출판법에서는 '간행물'의 요건으로 저자, 발행인, 발행일+ 등의 기록사항을 표시할 것을 규정하고 있어, 웹툰이 한국간행물심의위원회의 규제대상이라고 보기는 어려운 측면이 있는 것으로 파악되었다.

둘째, 민간 자율규제와 공적기관의 강제적 규제의 중복성이 문제되었다. 방송통신심의위원회가 청소년유해매체물 결정을 추진하였던 웹툰 중 다수가 이미 각 포털사이트에서 자체적으로 19세 이용가 등급을 적용하여 성인인증 이후에 이용할 수 있도록 하여 청소년 이용자의 접근을 차단하고 있는 상황이었다. 이와 같이 민간사업자의 자율규제가 이미 이루어지는 대상에 대해서 추가적으로 공적기관이 유사한 내용의 규제를 하는 것이 타당한가에 대한 논의가 이루어졌다.

셋째, 방심위 심의 기준의 적정성 문제였다. 방심위가 해당 웹툰의 전반적 내용이나 맥락을 충분히 고려하지 않고[20] 영화, 방송 등 다른 장르에 비해 상대적으로 엄격한 기준을 적용하여 청소년유해성 여부를 심의한 것이 아닌가하는 지적이 그것이다. 특히, 웹툰이 청소년유해매체물로 지정되는 경우에는「청소년보호법」에 따라 광고와 유통 등에 있어서 높은 제약을 받는 점을 고려할 때,[21] 청소년유해매체물 지정 기준이 보다 명확하게 규정되어야 한다는 입장이 있었다.

---

20) 예를 들어, 당시 청소년유해매체 지정 예고를 받은 웹툰인 '전설의 주먹'의 경우에는 학교폭력에 대한 묘사가 세부적으로 이루어졌으나, 전반적인 맥락은 폭력의 문제점을 제기하는 측면이 강하다는 의견이 있었다.

21) 예를 들어, 청소년에게 유통이 허락된 매체물과 구분·격리하여 전시 및 진열하여야 하고, 인터넷 광고 역시 청소년 접근이 차단된 공간에서만 가능하다.

2) 자율규제제도

(1) 웹툰 자율규제 체계

웹툰 자율규제는 독자의 연령과 수준에 맞는 웹툰을 적절하게 유통하기 위해 민간에서 자발적으로 시행하는 제도로서 다양한 플랫폼, 게시판, 소셜미디어 등을 통해 끊임없이 확장되는 웹툰의 특성상 기존 출판 만화처럼 별도의 규제 기구를 통한 규제가 실효성이 없다는 판단 하에 작가와 유통사가 자율규제위원회의 자가 진단을 통해 독자의 연령 기준을 설정하도록 지원하고, 불특정 다수가 주 사용자인 인터넷 환경에서 웹툰에 대한 법적 규제가 효율적이지 않다는 합의에 기반한 시스템이다.

현행 웹툰 자율규제는 2012년 4월 9일 방송통신심의위원회와 (사)한국만화가협회가 맺은 업무 협약을 기반으로 시행되었다. 방송통신심의위원회와 업무 협약을 체결한 이후 웹툰은 온라인상에 유통되는 정보의 하나로 간주하고, 방심위에서 심의를 규율하고, 웹툰 자율규제를 시행하고 있다.

해당 협약에서는 '웹툰자율규제위원회'(이하 자율규제위원회)가 작가와 유통사가 작품에 부여한 연령별 안내 등급에 따라 독자가 적절한 콘텐츠를 선택할 수 있도록 지원한다는 취지를 밝히고 있으며, 협약 이후 작가와 유통사 중심으로 자율적 기준을 만들어 웹툰을 적절하게 유통할 수 있도록 연구를 지속하고 있고, 제도를 보완 중에 있다.

한국만화가협회는 자율규제 체제의 안정적 운영을 위해 1차로 2016년 11월 3일 플랫폼 3개 사, 2차로 2017년 4월 19일 7개 사와 웹툰자율규제위원회 설립을 위한 협약을 맺었고, 2017년 8월 30일 총 8명(만화가협회, 협약사, 방송통신심의위원회, 여성가족부 등에서 추천)의 위원으로 구성된 웹툰자율규제위원회가 출범했다.

[그림1-6] 자율규제위원회 협약기관

NAVER WEBTOON　kakao ENTERTAINMENT　미스터블루

METOON&NOVEL　COMICO　KTOON

TOPTOON　TOOMICS

자료: 웹툰자율규제위원회 홈페이지 https://acw.or.kr/committee/?pIdx=committee5

자율규제위원회의 역할은 다음과 같다.

- 웹툰 민원사항 검토와 의견 제시
- 웹툰자율규제에 관한 연구
- 웹툰자율규제위원회 운영
- 창작의 자유, 표현의 자유 수호를 위한 연구
- 자율규제 정착을 위한 홍보 및 공동 캠페인
- 기타 필요한 사업추진

자율규제위원회가 정하는 자율규제의 범위는 자율규제위원회 참여 회원사가 운영하는 국내 플랫폼에 서비스되는 국내 웹툰에 한정하고 있다. 따라서 간행물윤리위원회에서 규율하는 간행물(출판물, 전자책) 또는 국내 수입되는 해외 만화나 비회원사가 운영하는 플랫폼에서 서비스되는 웹툰은 제외된다.

2) 위원회 구성과 운영

위원회는 위원장 1명과 6~10명의 위원들로 이루어지는데, 학계, 법조계, 종교계 등 웹툰 관련 민원에 다양한 의견을 제시할 수 있는 전문가들로 구성되며 한국만화가협회의 이사회 의결을 거쳐 임명한다. 위원회의 회원사는 위원회의 목적과 사업에 동의하는 웹툰 관련 플랫폼을 운영하는 회사로 구성되며, 한국만화가협회와의 협약을 통해 회원사로 참여할 수 있다. 웹툰자율위의 운영에 관한 제반 사항은「웹툰자율규제위원회 규정」에 따른다.

위원회는 직접 민원을 접수받지 않고 방심위를 통해 접수된 민원이 이관되면 비정기적으로 소집되어 관련 전문가들이 해당 작품을 검토하여 협약사에 참고 의견을 보내는 방식으로 운영된다.

[그림1-7] 웹툰자율규제위원회 자율심의 처리 방식

자료: 웹툰자율규제위원회 홈페이지, https://acw.or.kr/committee/?pIdx=committee4

위원회는 방심위를 통해 접수된 민원 횟수에 따라 비정기적으로 개최되며, 위원회에서 민원 사항을 검토하고 검토의견을 의결(2019년 연령 등급 도입에 따라 '해당 사항 없음', '연령 등급 조정', '청소년 접근 금지 권고'로 구성)한 후 민원 사항과 직접적 관련이 있는 회원사에 통보한다.

회원사는 위원회의 의견을 참고하여 민원에 대처하며, 이견이 있을 경우에는 1회의 소명 기회를 요청하게 되고, 회원사가 소명 기회를 요청한 경우, 위원회는 재논의를 거쳐 다시 의결한다.

3) 연령별 등급기준

2019년 이전까지만 해도 웹툰 연령등급은 방송이나 영화, 게임물과는 달리 '전체관람가'와 '19세 이상 이용가'의 청소년유해물 두 등급만 존재했다. 이로 인해 청소년 수준에 적합한 웹툰도 저연령 아동층에게 부적절하다는 이유만으로 보이콧 대상이 되는 문제가 발생하기도 했다. 웹툰 연령등급은 유통시 기준에 맞는 적절한 연령등급을 제안하게 되면 명확한 기준없이 보이콧되던 작품들의 이해도를 높일 뿐만 아니라 독자의 연령에 맞는 가이드를 함께 제공할 수 있다는 취지 하에 만들어졌다. 다양한 플랫폼에 매일 작품이 올라오는 웹툰의 특성상 창작자와 유통사 스스로 작품의 연령 등급을 설정하고 구독 가이드를 제시, 보다 안정적으로 자율규제가 정착되기 위한 제도다.

<표1-43> 웹툰 연령등급

등급	내용
1. 전체 연령 이용가	누구나 이용할 수 있는 웹툰
2. 12세 이상 이용가	12세 미만은 이용할 수 없는 웹툰
3. 15세 이상 이용가	15세 미만은 이용할 수 없는 웹툰
4. 18세 이상 이용가	18세 미만은 이용할 수 없는 웹툰

자율규제위원회가 청소년 유해매체물을 판단하는 심의기준은 '출판법' 제19조 제4항 및 '출판법 시행령' 제13조의 '간행물의 유해성 심의기준에 따른 세부 심의기준과 「청소년보호법」 제9조 및 동법시행령 제9조에서 정한 심의기준과 이를 근거로 마련된 간행물윤리위원회의 심의 및 운영 규정에 준하여 적용한다. 연령 등급을 판단하는 기준은 (사)한국만화가협회와 한국콘텐츠진흥원이 공동으로 수행한 2018년 <웹툰자율규제 연령등급 기준에 관한 연구>의 '자가진단표'를 따르고 있다.

해당 진단표는 전체 연령가, 12세 이상 이용가, 15세 이상 이용가, 18세 이상 이용가로 구성되어 있다. 연령등급은 주제, 폭력성, 선정성, 언어, 약물, 사행성, 차별, 모방위험의 8가지 기준으로 작품의 등급을 체크하도록 구성되어 있다.

<표1-44> 웹툰 연령등급 기준 자가 진단 체크 문항

기준	내용
1. 주제	1-1. 어린이들의 인격형성에 부정적인 영향을 미치지 않는 주제를 다루고 있다. 1-2. 작품의 주제의식을 드러내기 위해 범죄, 폭력, 사회의 부정적 현실, 폐륜, 원조교제, 학대, 자살 등의 소재를 지속적이지 않거나 구체적이지 않게 다루고 있다. 1-3. 작품의 주제의식을 드러내기 위해 범죄, 폭력, 사회의 부정적 현실, 폐륜, 원조교제, 학대, 자살 등의 소재를 지속적이고 구체적으로 다루고 있다.
2. 폭력성	2-1. 비사실체 캐릭터의 신체 부위, 도구 등을 이용한 물리적 폭력과 상해, 유혈, 신체훼손 등의 표현이 비사실적으로 묘사되었다. 2-2. 사실체 캐릭터의 신체 부위, 도구 등을 이용한 물리적 폭력이 없거나 매우 경미하게 묘사되었다. 2-3. 상해, 유혈, 신체훼손 등이 강조되지 않고 빈도가 낮게 표현되었다. 2-4. 성폭력이 전체 맥락상 암시적으로 표현되었다.

	2-5. 신체 부위, 도구 등을 이용한 물리적 폭력과 학대, 살상 등이 지속적이지 않거나 구체적이지 않게 묘사되었다. 2-6. 비사실적으로 묘사된 그림스타일에서 신체 부위, 도구 등을 이용한 물리적 폭력과 학대, 살상 등이 구체적이고 지속적으로 표현되어 폭력을 정당화하고 모방위험이 있다. 2-7. 비사실적으로 묘사된 그림스타일에서 상해, 유혈, 신체훼손 등이 직접적으로 묘사되었다. 2-8. 상해, 유혈, 신체훼손을 동반하는 신체 부위, 도구 등을 이용한 물리적 폭력과 학대, 살상 등이 구체적이고 지속적이며 노골적으로 표현되었다. 2-9. 성폭력이 구체적이고 직접적으로 표현되었다.
3. 선정성	3-1. 전체 맥락상 예술, 과학, 교육 등을 목적으로 하는 자연스러운 신체 노출이 표현되었다. 3-2. 성적인 내용과 무관하며 전체 맥락상 자연스러운 신체 노출만 표현되었다. 3-3. 일상생활 속에서의 자연스러운 애정 표현 수준으로 묘사되었다. 3-4. 가벼운 수준의 성적 내용과 신체 노출이 자극적이지 않고 간결하게 표현되었다. 3-5. 성적인 내용과 신체 노출이 표현되어 선정적인 측면이 있으나 자극적, 지속적, 구체적이지 않게 표현되었다. 3-6. 성적 행위가 있음을 암시하나 자극적, 구체적, 지속적, 직접적으로 표현되지 않았다. 3-7. 성적인 내용과 신체 노출이 자극적, 구체적, 직접적으로 표현되었다.
4. 언어	4-1. 경미한 수준의 비속어, 욕설 등이 포함되어 있고, 가족이나 타인과의 인간관계 또는 일반적인 교육과정에서 쉽게 접할 수 있는 경미한 수준의 언어 폭력이 포함되어 있다. 4-2. 비속어, 욕설 등이 반복·지속적으로 등장하지 않아 언어 폭력의 요소가 과도하지 않다. 4-3. 차별, 비하, 인권 침해적인 언어가 포함되어 있어 언어 폭력적 요소가 있다. 4-4. 자극적이고 혐오스러운 성적 표현과 정서적, 인격적 모욕감과 수치심을 유발하는 비속어와 욕설 등이 반복·지속적으로 사용되었다.
5. 약물	5-1. 음주·흡연 장면이 없거나 전체 맥락상 매우 낮은 빈도로 표현되었다. (미성년자의 음주·흡연 장면이 표현되지 않았다.) 5-2. 약물, 향정신성 의약품, 기타 유해물질 등은 전체 맥락상 꼭 필요한 경우에만 간헐적으로 등장하고 간결하게 표현되었다. 5-3. 음주·흡연 장면이 반복·지속적으로 표현되지 않았다. (전체 맥락상 불

	가피한 경우에 한해 미성년자의 음주·흡연 장면이 간결하게 표현되었다.) 5-4. 약물, 향정신성 의약품, 기타 유해물질 등을 오남용하는 장면이나 마약 등 불법 약물을 이용하는 장면이 구체적, 사실적으로 표현되지 않았다. 5-5. 음주·흡연 장면이 반복·지속적으로 표현되었다. 5-6. 약물 사용이 구체적이고 직접적으로 표현되었다. 5-7. 약물, 향정신성 의약품, 기타 유해물질 오남용, 마약 등의 불법약물을 이용하는 장면이 구체적·사실적으로 표현되었다.
6. 사행성	6-1. 실제 통화 대신 물건이나 기타 합법적인 보상을 걸고 내기하는 장면이 없거나 있더라도 비사실적으로 표현되었다. 6-2. 실제 통화를 이용하지만, 법적으로 허가된 시설(카지노 등)에서 도박하는 장면이 없거나 있더라도 경미하게 비사실적으로 표현되었다. 6-3. 유가증권 및 파생상품 같은 유동성 자산이나 가상화폐, 부동산 등을 이용해 시세차익을 얻는 장면이 없거나 경미하게 있더라도 비사실적으로 표현되었다. 6-4. 실제 통화를 이용하지만 친목을 목적으로 하는 도박 장면이 간혹 포함되었다. 6-5. 실제 통화를 이용하거나 목숨 등을 걸고 불법 도박이나 내기를 하는 장면이 경미하게 낮은 빈도로 등장하거나 혹은 비사실적으로 표현되었다. 6-6. 실제 통화를 이용하지만 법적으로 허가된 시설(카지노)에서 도박하는 장면이 등장하고 사실적으로 표현되었다. 6-7. 유가증권, 파생상품 같은 유동성 자산, 가상화폐와 부동산 등을 이용해 시세차익을 얻는 장면이 사실적으로 표현되었다. 6-8. 실제 통화를 이용하거나 목숨 등을 걸고 불법 도박이나 내기를 하는 묘사가 주제와 연관되어 지속적, 구체적으로 표현되었다. 6-9. 유가증권, 파생상품 같은 유동성 자산과 가상화폐, 부동산 등을 이용해 시세차익을 얻는 장면이 주제와 연관되어 지속적이고 구체적으로 표현되었다. 6-10. 실제 통화나 목숨 등을 걸고 벌이는 불법 사기도박 장면이 주제와 연관되어 지속적이고 구체적으로 표현되거나 미화되었다. 6-11. 불법적인 방법으로 유가증권, 파생상품 같은 유동성 자산과 가상화폐, 부동산을 이용해 시세차익을 얻는 장면이 주제와 연관되어 지속적이고 구체적으로 표현되거나 미화되었다.
7. 차별	7-1. 어린이 대상 학교 내 집단폭력이나 따돌림, 비행행위 등의 표현이 반드시 필요한 경우에 한해 정당화되지 않고, 사실적이지 않거나 간접적이거나 암시적으로 표현되었다. 7-2. 음주, 규제 약물, 자해 및 자살 등이 전체적인 맥락상 필요한 경우에 정

	당화되지 않고, 사실적이지 않거나 간접적이거나 암시적으로 표현되었다. 7-3. 범죄 수단과 흉기의 사용방법 등과 관련된 표현이 반드시 필요한 경우에 한해 정당화되지 않고, 사실적이지 않거나 간접적이거나 암시적으로 표현되었다. 7-4. 기타(성매매 알선 및 불법 사립탐정, 용역 고용) 모방위험의 요소가 반드시 필요한 경우에 한해 사실적이지 않거나 간접적이거나 암시적으로 표현되었다. 7-5. 학교 내 집단폭력이나 따돌림, 비행행위 등이 정당화되거나 미화되지 않게 표현되었다. 7-6. 규제 약물, 자해 및 자살 등이 묘사되어 있으나, 조장하거나 반복적으로는 표현되지 않았다. 7-7. 범죄 수단과 흉기의 사용방법 등과 관련된 표현이 묘사되었다. 7-8. 기타(성매매 알선 및 불법 사립탐정, 용역 고용) 모방위험의 요소가 반복적으로 표현되지 않았다. 7-9. 학교 내 집단폭력이나 따돌림, 비행행위 등이 구체적이고 반복적으로 표현되었다. 7-10. 규제 약물, 자해 및 자살 등이 사실적이고 반복적으로 표현되었다. 7-11. 범죄 수단과 흉기의 사용방법 등과 관련된 표현이 사실적으로 상세하게 묘사되었다. 7-12. 타(성매매 알선 및 불법 사립탐정, 용역 고용) 모방위험의 요소가 구체적이거나 반복적으로 표현되었다.
8. 모방위험	8-1. 차별적 내용이 전혀 없거나, 명백히 차별을 부정하기 위한 경우에 한해 교육적, 역사적 맥락에서 종교, 성별, 성적 지향성, 인종, 민족, 장애, 직업과 관련된 비하적이거나 차별적인 대사나 행위가 경미하게 포함되었다. 8-2. 작품 내에서 명백한 잘못으로 규정되어 있는 경우에 한해 종교, 성별, 성적 지향성, 인종, 민족, 장애, 직업과 관련한 과격한 비하적이고 차별적인 대사나 행위가 포함되었다. 8-3. 명백하지는 않지만 작품 주제와 맥락상 차별을 미화하거나 지지하지 않는 방식으로 종교, 성별, 성적 지향성, 인종, 민족, 장애, 직업과 관련된 비하적이고 차별적인 대사나 행위가 포함되었다.

자료: 웹툰자율규제위원회 홈페이지, https://acw.or.kr/rank/?pIdx=rank4

제6절. 영화 내용규제 체계 및 현황

1. 관련법 및 근거조항

1) 관련법상 영화 심의의 특성

국내 영화심의제도는 그간 수차례의 관련법 개정을 통해 많은 변화를 겪으면서 현재의 등급 분류제도로 자리잡게 되었다. 현행 우리나라 영화사전심의제도와 관련된 법령은 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」(이하 '영화비디오법')과 동시행령 및 시행규칙이며, 이 외에 영상물등급위원회(이하 '영등위')의 각종 내부 규정인 「영상물등급위원회규정」, 「영화 및 비디오물 등급분류 기준」, 「광고선전물의 청소년유해성 확인기준」, 「등급분류 소위원회 절차규정」, 「등급분류소위원회운영규정」 등이 있다.

이 가운데 '영화비디오법'이 가장 상위법이기는 하나, 등급 분류를 위한 실무는 「영화 및 비디오물 등급분류 기준」(이하 등급분류 기준)이 가장 직접적인 관련성을 갖는다. 그런데 문제는 등급 분류를 담당하는 사전규제 기구인 영등위의 각종 내부규정이 가지는 법적 성격이다. 단순한 내부규정이라면 대외적인 법적 효력을 논할 수 없지만 헌법재판소는 영등위가 법규명령을 내릴 수 있는 행정관청으로서의 위원회이므로(영화비디오법 제71조에서 제86조), 영상물등급위원회가 제정한 규정이 법규명령의 성격을 가지고 있음을 밝히고 있다. 즉 영등위는 위원회로서 행정부와 독립된 법적 기구가 아니지만 법규명령을 내릴 수 있다는 점에서 행정 관청으로서의 성격을 가진다고 판단한 것이다. 이 점은 방통위가 방심위의 심의ㆍ의결 내용에서 제재명령을 집행한다는 측면과 유사한 특징을 가진다고 해석할 수 있다.

2) 관련법상 내용심의의 특성

국내 영화사전심의제도는 등급분류제의 형태를 취하고 있는데, 등급분류제는 영화업자가 제작 또는 수입한 영화(예고편 및 광고영화 포함)에 대하여 그 상영 전까지 영등위로부터 상영등급을 분류받아야 하는 제도를 의미한다(영화비디오법 제29조 제1항 참조). 따라서 누구든지 상영등급을 분류받지 않은 영화를 상영해서는 안되며, 분류받은 상영등급을 변조하거나 상영등급을 분류받은 영화의 내용을 변경하여 영화를 상영해서도 안된다(영화

비디오법 제29조 제3항, 제6항). 그러나 i) 대가를 받지 않고 특정한 장소에서 청소년이 포함되지 않는 특정인에 한하여 상영하는 소형영화단편영화, ii) 영화진흥위원회가 추천하는 영화제에서 상영하는 영화, iii) 문화체육관광부장관이 등급분류가 필요하지 않다고 인정하는 영화(국제적 문화교류의 목적으로 상영하는 영화 등)의 경우는 등급분류제의 적용을 받지 않는다(영화비디오법 제29조 제1항 단서).

분류받은 상영등급에 이의가 있는 영화업자는 상영등급을 분류받은 날부터 30일 이내에 구체적인 사유를 명시하여 영상물등급위원회에 이의를 신청하여 등급분류를 다시 받을 수 있으며, 영상물등급위원회가 위의 이의신청을 받은 때에는 이를 심사하여 신청에 이유가 있는 경우에는 신청서 접수일부터 15일 이내에 등급분류를 다시 하여 신청인 또는 대리인에게 통지하여야 하ㄴ고, 이유가 없는 경우에는 이유 없음을 통지하여야 한다(영화비디오법 제31조 제1항, 제2항).

2. 규제체계

1) 정부규제

(1) 영상물등급위원회

영등위는 영화 및 비디오물과 그 광고 · 선전물(이하 "영상물등"이라 한다)의 윤리성 및 공공성을 확보하고 청소년을 보호하기 위한 목적으로 구성되었다(법 제71조, 영상물등급위원회 규정 제2조). 영등위의 영상물 등급분류는 청소년에 유해한 영상물에 대한 등급분류를 통해 청소년을 보호함으로써 공적 역할을 수행하는 것에 최종 목적이 있다고 평가할 수 있다.

영등위의 직무는 영상물 등의 등급분류 및 내용정보, 청소년 유해성 확인, 영상물 등의 제작 · 유통 또는 시청제공의 실태조사 및 관리, 영등위 규정의 제정 · 개정 및 폐지, 기피신청, 영상물 등의 등급분류 관련 조사 및 연구, 국제협력 및 교육홍보 등의 사항을 심의 · 의결한다(법 제72조 1-6호). 보다 자세한 영등위의 업무는 「영상물등급위원회 규정」(제13조 1호- 11호)에 구체화되어 있으며, 다음의 표와 같다.

<표1-45> 영화등급위원회의 직무

구분	방법
1	영상물등의 등급분류 및 내용정보, 청소년 유해성 확인에 관한 사항
2	외국인의 국내공연추천 등에 관한 사항
3	영상물 등의 제작·유통 또는 시청제공의 실태조사 및 관리에 관한 사항
4	법 또는 다른 법률에 의하여 위원회의 직무 또는 권한으로 규정되거나 위탁받은 사항
5	영상물등의 등급분류의 객관성 확보를 위한 조사·연구·국제협력 및 교육홍보에 관한 사항
6	등급분류·추천불가 등 이의신청시 재분류 의결 사항
7	위원회 운영계획의 수립·시행 및 예산결산 사항
8	위원회 규정의 제정·개정 및 폐지 등에 관한 사항
9	소위원회 및 사후관리위원회 구성·운영에 관한 사항
10	위원회 규정 제25조 내지 제28조 규정에 의한 위원의 기피신청에 관한 사항
11	기타 위원장이 부의하는 사항

영등위는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 9인 이내의 위원으로 구성되고(법 제73조 1항), 위원장 및 부위원장을 포함한 위원의 임기는 3년으로 한다(제76조 1항). 위원회의 구성은 문화예술·영상물등·청소년·법률·교육·언론분야 또는 비영리민간단체 등에서 종사하고 전문성과 경험이 있는 인사 중 「대한민국예술원법」에 의한 대한민국예술원 회장의 추천에 의하여 문화체육관광부장관이 위촉한다.

이외에 영상물등급위원회의 구성 · 운영에 관하여 필요한 사항은 영상물등급위원회규정으로 정한다(법 제73조 4항).

한편, 영등위는 분야별 소위원회를 운영하는데, 영화사전심의는 영화등급분류소위원회가 담당한다. 영화사전심의제가 실효를 거두기 위해서는 등급분류된 영상물의 사후관리 또한 중요하므로, 영화, 비디오물, 그 광고 · 선전물에 대한 모니터링을 통해 등급미필, 등급내용 상이 등 각종 위법사항에 관한 집중 감시 및 사후 조치를 하고, 등급분류의 적절성에 대한 모니터링을 실시하여 그 결과를 등급 분류 업무에 반영한다. 재정은 국고보조금과 심의수수료 등으로 운영된다(영화비디오법 제86조 참조)

(2) 영화 상영의 등급분류

영화업자는 제작 또는 수입한 영화에 대해 상영 전에 영상물등급위원회(이하 “영상물

등급위원회" 라 한다)로부터 상영등급을 분류 받아야 한다(법 제29조 제1항). 영화와 비디오 역시 게임과 같은 사전심의 및 등급분류 심의 체계를 사용하고 있는데, 상영등급을 분류받지 못한 영화는 상영할 수 없다(법 제29조 제3항).

영화 상영등급은 영화의 내용 및 영상 등의 표현 정도에 따라 전체관람가, 12세 이상 관람가, 15세 이상 관람가, 청소년 관람불가, 제한상영가로 구분되며, 제한상영가는 상영관이나 광고, 선전에 일정한 제한을 받게 된다(법 제29조 제2항 각호).

영화 상영 전후에 상영하는 광고영화는 전체관람가에 한 해 상영등급을 분류받을 수 있고, 예고편 영화는 전체관람가 또는 청소년 관람불가에 따라 상영등급을 분류하고, 청소년 관람불가 예고편 영화는 청소년 관람불가 영화의 상영 전후에만 상영할 수 있다(법 제29조 제2항).

<표1-46> 영화의 상영등급 분류

분류	내용
전체 관람가	모든 연령에 해당하는 자가 관람할 수 있는 영화
12세 이상 관람가	12세 이상의 자가 관람할 수 있는 영화
15세 이상 관람가	15세 이상의 자가 관람할 수 있는 영화
청소년 관람 불가	청소년은 관람할 수 없는 영화
제한상영가	선정성 · 폭력성 · 사회적 행위 등의 표현이 과도하여 인간의 보편적 존엄, 사회적 가치, 선량한 풍속 또는 국민 정서를 현저하게 해할 우려가 있어 상영 및 광고 · 선전에 일정한 제한이 필요한 영화

상영등급에 대한 구체적인 분류기준은 다음의 사항을 고려하여 대통령령으로 정하고(법 제29조 제7항), 영화의 세부적인 등급분류 기준은 영상물등급위원회 규정에 적시되어 있다(시행령 제10조의3).

1. 「대한민국헌법」의 민주적 기본질서의 유지와 인권존중에 관한 사항
2. 건전한 가정생활과 아동 및 청소년 보호에 관한 사항
3. 사회윤리의 존중에 관한 사항
4. 국가정체성 및 외교관계의 유지에 관한 사항
5. 주제 및 내용의 폭력성 · 선정성 · 반사회적 행위 등에 관한 사항

6. 인간의 보편적 존엄과 사회적 가치, 선량한 풍속 및 국민정서에 관한 사항

위의 고려사항들은 좀 더 하위법의 성격을 가지는 영등위의 「영화 및 비디오물 등급 분류 기준」(제5조).)에 의해서 좀 더 구체화되는데, 등급 분류 시 다음의 7가지 주요 사항을 고려해야 한다.

<표1-47> 영화의 상영등급 분류 기준

분류	내용
주제	해당 연령층의 정서 및 가치관, 인격형성 등에 끼칠 영향 또는 그 이해 및 수용정도
선정성	신체의 노출 정도 및 애무, 정사 장면 등 성적 행위의 표현정도
폭력성	고문, 혈투로 인한 신체손괴 및 억압, 고통표현, 굴욕, 성폭력 등의 표현정도
대사	저속한 언어, 비속어 등의 빈도와 표현정도
공포	긴장감 및 그 자극과 위협으로 인한 정신적 충격 유발정도
약물	소재나 수단으로 다루어진 약물 등의 표현 정도
모방위험	살인, 마약, 자살, 학교 내에서의 폭력 및 따돌림, 무기류 사용 등에 대한 모방심리 고무 자극

영상물등급위원회의 상영 등급 분류 시 위의 7가지 주요 사항들의 정도 및 이에 관련된 정보 즉 내용정보를 제공받을 수 있다(영화비디오법 제29조 제8항, 제2조 제20

호 참조). 이와 같은 체계에 따라 각 상영등급의 판정에 있어 구체적인 기준들의 내용은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다(영화비디오법 시행령 제10조의 2 제1항 별표2의2).

<표1-48> 영화의 상영등급 분류 기준

분류	내용
전체 관람가	가. 주제 및 내용은 모든 연령에 해당하는 사람이 수용 가능한 것으로 정서적 안정과 건전한 가치관 형성을 저해하지 않는 것 나. 영상의 표현은 선정성 · 폭력성 · 공포 · 약물사용 · 모방위험 등의 요소가 없거나 매우 약하게 표현된 것 다. 대상의 표현은 저속한 언어 및 비속어 등이 없거나 매우 약하게 표현된 것

	라. 그 밖에 특정한 사상 · 종교 · 풍속 등과 관련하여 모든 연령에 해당하는 사람에게 부정적 영향을 미치는 표현이 없는 것
12세 이상 관람가	가. 주제 및 내용은 부적절한 부분이 약하게 표현되어 있으나 건전한 형성과 교육적 근간을 저해하지 않는 것 나. 영상의 표현은 선정성 · 폭력성 · 공포 · 약물사용 · 모방위험 등의 요소가 경미하고 간결하게 표현된 것 다. 대사의 표현은 저속한 언어, 비속어, 욕설 등이 경미하고 가족, 대인관계 및 교육과정 등을 통하여 접할 수 있는 수준에서 사용된 것 라. 그 밖에 특정한 사상 · 종교 · 풍속 등과 관련하여 12세 미만에 해당하는 사람에게 부정적 영향을 미치는 표현이 있는 것
15세 이상 관람가	가. 주제 및 내용은 부적절한 부분이 일부 표현되어 있으나 사회, 가족, 학교 등에서 습득한 지식과 경험을 통하여 충분히 소화할 수 있는 것 나. 영상의 표현은 선정성 · 폭력성 · 공포 등의 요소가 있으나 지속적이고 구체적이지 아니하며, 약물사용 · 모방위험 등을 미화 · 조장하거나 정당화하는 내용이 아닌 것 다. 대사의 표현은 저속한 언어, 비속어, 욕설 등의 표현이 있으나 사회통념상 용인되는 수준에서 사용된 것 라. 그 밖에 특정한 사상 · 종교 · 풍속 등과 관련하여 15세 미만에 해당하는 사람에게 부정적 영향을 미치는 표현이 있는 것
청소년 관람 불가	가. 주제 및 내용은 청소년의 일반적인 지식과 경험으로는 수용하기 어려워 건전한 인격체로 성장하는 것을 저해하는 것 나. 영상의 표현은 선정성 · 폭력성 · 공포 · 약물사용 · 모방위험 등의 요소가 지나치게 구체적이고 직접적이며 노골적인 것 다. 대사의 표현은 자극적이고 혐오스러운 성적(性的) 표현과 정서적 · 인격적인 모욕감이나 수치심을 유발하는 수준의 저속한 언어, 비속어, 욕설 등이 과도하게 사용된 것 라. 그 밖에 특정한 사상 · 종교 · 풍속 등에 관한 묘사가 청소년이 관람하기에 부적절한 것
제한 상영가	가. 주제 및 내용은 민주적 기본질서를 부정하여 국가 정체성을 현저히 훼손하거나 범죄 등 반사회적 행위를 조장하여 사회질서를 심각하게 문란하게

	하는 것 나. 영상의 표현은 선정성 · 폭력성 · 공포 · 약물사용 · 모방위험 등의 요소가 과도하여 인간의 존엄과 가치를 훼손 · 왜곡하거나 사회의 선량한 풍속 또는 국민의 정서를 현저히 손상하는 것 다. 대사의 표현이 장애인 등 특정계층에 대한 경멸적이고 모욕적 언어를 과도하게 사용하여 인간의 보편적 존엄과 가치를 현저하게 손상하는 것 라. 그 밖에 특정한 사상 · 종교 · 풍속 등에 관한 묘사의 반사회성 정도가 극히 심하여 예술적 · 문학적 · 교육적 · 과학적 · 사회적 가치 등이 현저히 훼손된다고 인정되는 것

제한상영가 등급의 영화는, 선정성폭력성반사회적 행위 등의 표현이 과도하여 인간의 보편적 존엄, 사회적 가치, 선량한 풍속 또는 국민정서를 현저하게 해할 우려가 있어 상영 및 광고 선전에 있어 일정한 제한이 필요한 영화로서(영화비디오법 제29조 제2항 제5호), 다른 등급의 영화들과 차별화된 취급을 받는다. 우선 제한상영가 등급의 영화는 광고선전 상영 유통에 제한이 있다. 제한상영가 영화에 관한 광고 또는 선전을 하는 자는 그 광고 또는 선전물을 제한상영관 안에 게시하여야 하며, 이 경우 당해 게시물이 제한상영관 밖에서 보이도록 해서는 안된다(영화비디오법 제33조). 또한 누구든지 제한상영관이 아닌 장소 또는 시설에서 제한상영가 영화를 상영해서는 안되며, 제한상영가 영화와 동일한 영화를 비디오물 등 다른 영상물로 제작하거나 그 제작된 영상물을 상영판매전송대여하거나 시청에 제공해서도 안된다(영화비디오법 제43조 제1항, 제2항). 그리고 제한상영관에서는 제한상영가 이외의 등급의 영화, 즉 전체관람가, 12세 이상 관람가, 15세 이상 관람가, 청소년 관람불가 등급의 영화를 상영해서는 안된다(영화비디오법 제43조 제3항).

위와 같이 영화비디오법 시행령에서 세워진 구체적인 분류기준에 따라, 더 세부적인 등급분류기준은 '영상물등급위원회규정'으로 정한다(영화비디오법 시행령 제10조의 2 제2항). 여기에서 말하는 '영상물등급위원회규정'은 「영상물등급위원회규정」이라는 이름의 규정을 의미하는 것이 아니라, 영등위 규정들 가운데 하나인 「영화 및 비디오물 등급분류 기준」을 의미하는 것으로 보아야 한다.

(3) 등급분류 절차

영화 제작사나 유통사가 신청을 접수하면 해당 부서에서는 관련 서류를 전문위원에 제출하고, 전문위원은 내용을 검토한 후 소위원회에 보내면 소위원회가 등급을 결정하여 해당 부서에 결과를 통보하고, 영화가 상영되는 구조. 이후 사후관리를 통해 다시 해당 부서에 피드백이 접수된다. 위원회의 등급분류 결정 또는 추천 결정에 불복할 경우, 이에 대한 이의를 신청하는 절차로 재분류가 있다.

영등위의 상영 등급 분류에 이의가 있는 영화업자는 등급을 분류 받은 날부터 30일 이내에 구체적인 사유를 명시하여 영상물등급위원회에 이의를 신청하여 등급분류를 다시 받을 수 있다(법 제31조 제1항). 영등위는 이와 같은 이의신청을 받고 심사하여 신청서 접수일로부터 15일 이내에 등급분류를 다시 하여 신청인이나 대리인데게 통지해야 하고, 이유가 없는 경우에는 이유없음을 통지해야 한다(법 제31조 제2항).

[그림1-8] 영상물 등급분류의 절차

(4) 등급분류제 위반 시 제재

등급분류를 받지 않고 영화를 상영하는 등의 등급 분류제 위반 행위는 다음과 같은 행정적 · 형사적 제재를 받는다. 만약 상영신고의무가 없다면 등급분류제는 유명무실해질 것이므로 상영신고의무는 중요한 의미를 가진다. 등급분류제 적용의 예외가 되는 영화를 제외하고, 영화상영관 경영자 및 비상설 상영장을 설치 및 경영하는 자는 영화를 상영하고자 하거나 상영 중인 영화를 다른 영화로 변경하여 상영하고자 하는 때에는 영화제목, 상영 기간 등의 사항을 시장·군수·구청장에게 신고하여야 하며, 당해 영화의 상영을 중지 또는 재개하거나 상영 기간을 단축 또는 연장하고자 하는 때에도 마찬가지이다(영화비디

오법 제41조 제1항).

그러나 영화진흥위원회가 운영하는 영화상영관 입장권 통합전산망에 가입한 영화상영관 경영자에 대하여는 위의 신고를 면제하며, 이 경우 영화진흥위원회가 신고사항을 해당 시장군수구청장에게 통보하여야 한다(영화비디오법 제41조 제2항). 대부분의 영화상영관 경영자는 영화진흥위원회가 운영하는 영화상영관입장권 통합전산망의 가입의무가 있다(영화비디오법 제39조 제2항).

영화상영 신고 의무는 통합전상망 가입 상영관 경영자에 면제해주는 방식을 통해 투명한 영화 산업 매출의 통계와 유통을 장려하고자 하는 정부의 입장을 파악할 수 있으며, 결국 상영신고의무는 비상설 상영장을 설치경영하는 자에게만 의미가 있다고 해석할 수 있다.

정부의 제재 행태를 통해 파악할 수 있는 가장 중요한 영화규제의 목적은 바로 청소년 보호에 있다. 청소년 관람불가 등급의 영화를 상영시에 청소년을 입장시킨 경우에는 과태료를 부과하고, 제한상영가 등급의 영화를 상영시에 청소년을 입장시킨 경우에는 형사적 제재인 벌금과 징역형에 처해지는 것으로 볼 때, 정부의 영화규제 목적이 청소년 보호에 있음을 파악할 수 있다.

<표1-49> 행정적 제재와 형사적 제재

분류	내용	
행정적 제재	영화 상영의 금지 및 정지	a) 상영등급을 분류받지 아니한 영화 b) 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 상영등급을 분류받은 영화 c) 분류받은 상영등급을 변조 또는 위반하여 상영하는 영화 d) 상영 등급을 분류받은 영화의 내용을 다르게 하여 상영하는 영화 e) 상영신고 의무를 위반한 영화 - 시장·군수·구청장은 위 영화의 상영을 금지하거나 상영 중인 영화를 정지시켜야 한다(영화비디오법 제42조).
	영화 상영관의 영업정지 및 등록 취소	a) 상영등급 분류에 관한 규정들을 위반한 때 상영등급을 분류받지 아니한 영화를 상영하거나, 분류받은 상영 등급을 변조하거나, 상영등급을 분류받은 영화의 내용을 변경하여 영화를 상영하거나, 12세 이상 관람가와 15세 이상 관람가 상영등급에 해당하는 영화의 경우에 당해 영화를 관람할 수 있는 연령에 도달하지 아니한 자를 입장시키거나, 청소년 관람불가와 제한상영가 상영등급에 해당하는 영화의 상영관에 청소년을 입장시킨 경우 b) 제한상영가 영화에 관한 광고 또는 선전물을 제한상영관 안에 게시하지 아니하거나, 제한상영관 안에 게시한 경우라도 당해 게시물이 제한상영관 밖에서 보이도록 한 때 c) 등급분류제 위반과 관련한 영화상영의 금지 또는 정지명령에 따르지 아니한 때 - 시장·군수·구청장은 영화상영관 경영진에 3월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명하거나 영화상영관의 등록을 취소할 수 있다(영화비디오법 제45조 제1항 제2호, 제3호, 제6호). - 등록이 취소된 자 중 제한상영관의 등록이 취소된 자는 취소된 날부터 3년 이내에는 같은 장소에서 제한상영관의 등록을 할 수 없다(영화비디오법 제45조 제3항).
	과태료	- 12세 이상 관람가, 15세 이상 관람가, 청소년 관람불가 등급의 영화를 관람할 수 없는 자를 입장시킨 자에게는 5천만원 이하의 과태료를 부과한다(영화비디오법 제98조 제1항 제1호). - 그러나, 관람 불가자라 하더라도 부모 등 보호자를 동반하여 해당 등급의 영화를 관람하는 경우는 예외이다(영화비디오법 제29조 제

		4항 단서 참조). - 과태료는 문화체육관광부장관 또는 시장·군수구청장이 부 과 징수한다 (영화비디오법 제99조).
형사적 제재	3년 이하의 징역과 3천만원 이하의 벌금	a) 상영등급을 분류받지 아니한 영화를 상영한 자 b) 제한상영가 영화를 관람할 수 없는 청소년을 입장시킨 자 c) 제한상영가 영화를 제한상영관이 아닌 장소 또는 시설에서 상영한 자 d) 제한상영가 영화를 다른 영상물로 제작하거나 그 제작된 영상물을 상영·판매·전송·대여 또는 시청에 제공한 자 이상의 행위를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처해진다(영화비디오법 제94조 제1호, 제2호, 제3 호, 제4호).
	2년 이하의 징역의 2천만원 이하의 벌금	a) 분류받은 상영등급을 변조하거나 상영등급을 분류받은 영화의 내용을 변경하여 영화를 상영한 자 b) 제한상영가 영화에 관한 광고 또는 선전물을 제한상영관 안에 게시하지 아니하거나, 제한상영관 안에 게시한 경우라도 당해 게시물이 제한상영관 밖에서 보이도록 한 자 c) 제한상영관에서 제한상영가 이외의 등급의 영화, 즉 전체관람가, 12세 이상 관람가, 15세 이상 관람가, 청소년 관람불가 등급의 영화를 상영한 자 d) 영화등급분류제 위반과 관련된 영업정지 명령을 이행하지 아니한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처해진다(영화비디오법 제95조 제1호, 제2 호, 제3호, 제4호).
복수의 제재	상영 등급을 분류받지 못한 자	- 하나의 위반 사항에 대해 복수의 제재가 행해지는 경우 - 영화 상영 정지(영화비디오법 제42조 제1호) - 영화상영관은 영업 정지 또는 등록취소 (영화비디오법 제45조 제1항 제2호) - 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금 (영화비디오법 제94조 제1호).

2) 자율규제제도

영화등급분류와 관련하여 자율규제기구는 부재한 상태다. 영등위를 대체할 수 있는 민간 차원의 심의 기구를 만들려는 열망은 오래전부터 있었지만 규칙제정, 규칙집행, 규칙준수감독, 사후관리의 주체를 누구에게 이임할 것인가를 두고 의견이 좁혀지지 않으면서 아직까지 실행으로 옮겨지지 않고 있는 것이 현실이다.

완전한 민간차원의 자율적 등급 시스템은 이 모든 사항을 민간에게 이양하는 형태가 되야 하지만 그렇게 될 경우에 예상되는 문제가 많아 완전자율등급제는 이상적인 모델에 불과하다는 비판을 받고 있다(서대정, 2014).

현재 영등위는 규칙제정, 규칙집행, 규칙준수 감독이 내부적으로 이뤄지지만 사후관리는 법의 테두리에서 이뤄지고 있다. 공무원이 아닌 외부 인사들로 심의 위원이 결정되지만 예술원 회장의 추천과 문화체육관광부장관이 위촉하는 구조는 정부의 영향 하에 위원이 구성된다는 것을 의미한다. 때문에 영등위를 대체할 수 있는 민간 심의 기구는 인적 구성에 있어서 자율성을 담보하는 것이 성패의 가장 큰 요인이 된다는 것이 중론이다.

자율 심의기구의 설립의 본래 목적이 영화 제작에 관여하는 산업주체가 자체적으로 심의기준을 마련하고 이를 집행하는 것이기 때문에 제대로 시행만 된다면 가장 이상적인 모델이 될 수 있지만 청소년 보호를 강조하는 입장과 창작의 자유를 보장해야 한다는 입장이 부딪히면서 지난한 논쟁이 지속되고 있다. 청소년을 보호해야 한다는 입장은 상업적 이윤을 추구하는 영화 제작자들이 다양한 방법을 통해 자율규제의 수단을 회피할 가능성이 있다고 주장하고, 창작자의 창작 활동의 중요성을 강조하는 입장은 공들여 제작한 제작물이 자율심의나 사후심의에 의해 삭제되기 보다 오히려 심의내용을 지켜 창작의 자유를 보호받고 장기적으로 영화 발전에 이바지할 수 있다는 것이다.

이와 같은 논쟁에도 불구하고, 자율심의에 의한 자체등급분류 제도 도입 시 다음의 긍정적인 측면을 살펴볼 수 있다. 첫째, 자체등급분류제도 도입(2011년) 이후 급격히 성장한 모바일 게임 시장과 같이 온라인비디오물의 경우에도 원활한 유통 기반이 구축되어 관련 시장이 확대될 것으로 예상되고 있다.[22]

22) 영상물 자율등급제 도입의 영향으로 디지털 온라인 영화 시장의 매출액이 증가한다고 가정하고 이에 따른 경제적 유발효과를 추정하면, 디지털 온라인 영화시장의 매출액이 20% 늘어날 경우, 국내 실질GDP가 584억원, 취업자가 1,248명 증가할 것으로 추산됨(현대경제연구원, 2018.8).

<표1-50> 자체등급분류제도 도입 직후 모바일 게임시장 매출액 현황

(단위: 백만원, %)

연도	2011	2012	2013	2014	2015
매출액	423,567	800,922	2,327,680	2,913,646	3,484,406
전년대비 증가율	-	89.1	190.6	25.2	19.6

자료: 한국콘텐츠진흥원

둘째, 현재는 영등위에서 모든 영상물의 등급을 분류하고 있어 등급분류의 적정성을 검토하거나 견제할 수 있는 장치가 없고, 이에 따라 영상물의 등급에 대한 문제가 지속적으로 제기되어 왔으나,[23] 자체등급분류제도가 도입되면 영등위와 자체등급분류사업자가 상호보완적으로 작용하여 등급분류의 적정성이 제고될 여지가 있다(신홍균, 2019.5).

셋째, 자체등급분류제도 도입 시 영등위의 업무가 민간 사업자 교육 및 등급분류 사후관리 업무 위주로 전환되어 중장기적으로 조직의 효율적 운영이 가능해질 것으로 예상된다. 다만, 자체등급분류 제도에 대해서는 게임시장에서의 사례[24]와 같이 자체등급분류 사업자들이 수익성 제고를 위해 등급을 낮춰서 분류함으로써 등급분류제도의 취지인 청소년 보호의 가치가 훼손될 수 있다는 우려가 있다는 점이 지적되고 있다.

---

23) 2021년도 국정감사에서도 유튜브가 성인인증이 필요하다고 판단한 비디오물을 영등위가 15세 이상 관람가로 판정한 것과 관련하여 국민 정서 및 청소년 보호 등을 고려하여 등급분류 적정성 제고가 필요하다는 지적이 있었다.

24)※게임물 자체등급분류의 적정성 관련 논란 사례

최근 업계에선 앱마켓의 심의가 느슨하다는 점, 앱마켓에서 게임이 유통되기 시작하면 게임위가 게임을 삭제 또는 중단시킬 때까지 상당 시간이 소요된다는 점을 악용해 불법 게임을 유통시키는 사례가 늘어나고 있다. - 뉴스1, 원조 P2E 게임 운영중인데... ‘무돌 삼국지’ 앱마켓 퇴출, 왜?, 2022.1.17.
일부에서는 와이푸가 15세 이용가 판정을 받은 것이 게임물관리위원회의 ’자체등급분류’ 제도의 허점 때문이라는 지적도 제기된다. 구글과 애플 등 플랫폼 사업자가 게임 등급을 자체적으로 분류할 수 있는 자체등급분류 권한을 게임위로부터 부여받고도 면밀하게 처리하지 않고 있다는 주장이다. - 연합뉴스, 청소년 게임 ‘와이푸’ 선정성 논란... “자체등급분류 허점 악용”, 2022.1.5.

제3장. 해외사례

제1절. 미국

1. 방송 규제

1) 규제체계

기본적으로 미국의 방송에 대한 내용 규제는 방송 사업자들의 자율 규제를 기본으로 한다(강남준, 2006; Linton, 1987; Ogus, 1995). 수정헌법 제1조의 영향으로 방송의 내용에 대한 규제는 최소한에 그쳐야 한다는 인식 때문이다(김영수・홍성칠, 2011, 502~503쪽). 미국은 음란 외설적 내용을 빼고는 정부가 직간접적으로 방송을 심의하지 않는다. 기본적으로 자율 심의가 원칙이다. 전미방송협회(NAB)가 윤리강령으로 가이드라인을 제시하면 이에 따라 개별 방송사들이 자율로 판단하는 식이다.[25]

최소한의 규제를 대신해 FCC는 방송 수용자들의 의견 등을 바탕으로 프로그램을 평가하여 재허가 심사에 반영하는 체제를 운영하고 있다. 또 1997년부터는 방송사들이 자발적으로 프로그램의 폭력성, 선정성, 사용 언어 등에 따라 등을 정하게 하고 이런 등급 부여의 적정성을 FCC가 심사하는 방식을 채택하고 있다.

미국의 방송규제는 지속적으로 축소되는 경향이 있는데, 과거에는 훨씬 복잡한 편성규제가 존재했지만 점차 개별 규제의 효용성에 대한 의문이 제기되고 방송에 있어서도 수정헌법 제1조 관련 논란이 제기되는 것을 감안해 점차 규제가 축소되는 방향으로 움직여 왔다(Logan, Jr., 1997, pp.1693~1694). 1987년 형평성 원칙의 폐지에 이어 1995년에는 '프라임타임 접근 규칙' (Prime Time Access Rule)이, 2000년에는 인신공격 규칙과 정치적 논평 규칙이 각각 폐지되었다.

---

25) 1934년 Communication Act가 제정된 후 FCC는 방송사의 주파수 및 출력 배정권을 갖게 되어 강력한 규제기구로 떠올랐다. 하지만 한정된 전파 자원을 효율적으로 사용하기 위한 프로그램 내용 규제 시도는 막강한 수정헌법 조항 때문에 불가능했다. 이에 방송사들의 이익단체로 형성된 방송협회(NAB)가 FCC와 대의명분을 서로 주고받는 형태로 방송내용의 자율규제 조항(Code of Conduct)을 제정하게 된다(Jassem, 1983).

2) 내용규제

규제의 지속적인 축소로 인해 미국에서는 방송심의가 거의 없는 것으로 오해되고 있지만 미국에서도 프로그램에 대한 이런 일반적인 관리 외에 프로그램 내용에 대한 직접적인 규제가 존재한다. 방송 내용에 따라 벌금이나 과징금은 물론 징역형 같은 강력한 처벌도 뒤따른다. 문제는 이와 같은 금지조항과 처벌이 우리의 방송법이나 방송심의규정처럼 방송 내용 규제가 단일한 문서로 정리되어 있지 않고 여러 법률과 규정 등에 흩어져 있어 일별하기 어려울 뿐이다. 즉 미국 방송 내용 규제의 가장 큰 특징은 세부적인 규제는 담배 광고 규제를 제외하고는 형법 및 통신법에 근거를 두고 있다는 점을 들 수 있다. 이미 폐기된 형평성 원칙 및 관련 규칙을 제외한 현행 방송내용 규제 내용이 법률을 근거로 분류되고 있다.

<표2-1> 미국 방송 내용규제의 근거 분류

근거법률	규제내용
형법·통신법 모두에 적용	• 음란, 저속, 불경 • 복권 관련 규제 • 사기 방송 금지
형법에만 적용	• 통화 내용의 무단 방송 • 위험한 허위 방송
통신법에만 적용	• 경연 조작 금지 • 광고 및 방송 대가 고지 의무 • 정치 관련 광고 규제 • 어린이 프로그매 규제(녹화문 고지 의무)
기타 근거	• 담배 광고 금지(15 U.S.C.)

먼저 음란물과 같은 것은 법률로써 방송 자체가 금지된다. 이를 위반하는 경우에는, 방송 내용에 따라 벌금이나 과징금은 물론 징역형 같은 처벌이 부과된다. 미국 의회는 2006년 6월, 「Broadcast Decency Enforcement Act of 2005」를 제정해 FCC가 부과할 수 있는 과징금 액수를 크게 올렸는데, 이 법에 따라 방송사가 음란하거나 저속, 불경한 내용을 방송한 경우, 1회 위반에 대하여 최대 32만 5,000달러, 하나의 위반이 지속되는경우 최대 300만 달러를 부과할 수 있게 되었다. 하지만 FCC가 부과하는 과징금에 대해 법원에서 일부 제재 명령에 대해 취소 판결이 내리는 것과 과징금 부과의 대상인 저속물에 대한 판단 기준이 모호하다는 지적이 제기되는 등 전반적으로 제재 강화를 둘러싼 논란이 커져가고 있

는 상황이다(Belmas & Foy, 2007~2008, pp.92~93).10)

최근 허위방송에 의한 사회적 혼란도 문제되고 있다. 연방법은 항공기에 대해서나 생물학적 무기, 화학무기, 폭발물의 수입이나 생산 또는 보관, 총기류, 선박, 테러, 원자력 등과 관련해 어떤 일이 일어날 것처럼 보이는 정보를 고의로 흘리는 일체의 행위를 처벌하고 있다.

이러한 경우에 연방법에 따라 벌금과 함께 5년 이하의 징역형이 부과될 수 있으며, 이로 인해 심각한 신체적 피해가 유발되었을 때는 20년 이하의 징역에, 사망을 초래한 경우에는 종신형까지 부과될 수 있다(18 U.S.C. §1038(a)(1)). 또한 형사처벌과는 별도로 허위 정보로 초래된 위험에 대처하기 위해 소요된 모든 비용도 부담해야 한다(18 U.S.C. §1038(b)).

연방법에서 형사벌로 규정하고 있는 이러한 내용과는 별도로 FCC는 방송사업자가 위험을 초래하는 허위 정보를 방송하는 것을 금지하는 규정을 두고 있다. 방송사업자가 첫째 해당 정보가 허위임을 알고, 둘째 그런 방송이 중대한 공공의 위험을 초래할 것을 예상할 수 있고, 셋째 실제로 그 정보의 방송이 그러한 중대한 공공의 위험을 초래하는 경우 이에 해당한다(47 C.F.R. §73.1217). 이런 금지 규정을 위반하면 형사적 처벌에 그치는 것만 아니라 별도의 행정적 제재가 가능하다(심석태, 2013).

미국의 경우 이 외에도, 복권 관련 금지, 사기방송 금지, 경연 조작 금지, 녹화물 고지 의무, 광고 및 방송 대가의 고지 의무, 통화 내용의 무단 방송, 정치 광고 관련 규제, 편성 관련 규제, 담배 광고 금지 등에 대해 개별 법률로 규제를 하고 있다.

결론적으로 미국의 방송 내용 규제의 가장 큰 특징은 규제의 법적 근거가 형법 및 통신법이라는 점이다(심석태, 2013). 다양한 방송 정책적 목표는 직접적인 제재를 전제로 하는 내용 규제를 통해서가 아니라, 방송 내용에 대한 시청자들의 평가 등을 반영한 재허가 과정을 통해 이루어진다. 물론 공영방송에 대해서는 객관성과 균형성을 엄격하게 요구하고 있으나 그것의 실행방법 또한 프로그램에 대한 예산 지원 등의 인센티브를 중심으로 설정하고 있다

이와 같이 미국 방송 내용규제의 특성은 대부분 의회가 제정한 법률적 근거를 갖고 있다는 것이다. 개별적인 법률 근거에 따라 FCC가 규정을 제정해 구체적인 규제를 집행하는 것으로 이런 접근방식은 우리나라의 내용규제 관련 법체계와는 매우 큰 차이를 보인다(조

연하, 2012). 우리의 경우 법률에 특정한 내용규제가 명시되지 않은 채 '방송의 공적 책임', '방송의 공정성과 공익성'이라는 표제 하에 포괄적으로 규정된 방송의 책무 규정이 곧바로 구체적인 방송에 대한 내용규제의 근거가 되고 있다(방송법 제5조, 제6조).

방송법이 심의위원회에 '방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위하여' 제정하도록 한 '심의규정'에 포함시키라고 명시한 사안들도 '헌법의 민주적 기본질서의 유지와 인권존중에 관한 사항', '건전한 가정생활 보호에 관한 사항', '양성평등에 관한 사항', '언어순화에 관한 사항', '자연환경 보호에 관한 사항' 등 구체적인 내용을 쉽게 가늠할 수 없을 정도로 포괄적인 것들이다.

이런 규정이 방송심의라는 구체적인 규제 행위에 대한 법적 근거라고 보기는 어렵다(방송법 제33조). 이런 포괄적인 위임을 받은 심의위는 구체적인 심의 기준에 대한 내용만으로도 9개 절에 걸쳐 무려 49개의 조항을 마련해 두고 있다. 미국의 방송 내용규제 체제와 비교하면 우리가 얼마나 방송 내용 규제를 법률은 물론 대통령령보다도 하위의 심의위 규칙에 위임해놓고 있는지를 알 수 있다(심석태, 109-146).

2. OTT

1) 규제체계

미국은 OTT와 같은 인터넷 기반 동영상 서비스가 정보서비스를 제공하는 것으로 간주하여 방송규제가 아닌 일반 인터넷 콘텐츠에 대한 규제를 적용해 왔다. 인터넷 콘텐츠는 수정헌법 제1조의 보호 대상으로 표현의 자유 보장을 위해 자율 규제를 근간으로 하고 있으며, 주로 어린이와 청소년 보호 차원에서 규제되고 있다.[26]

그러나 커뮤니케이션법 체계 내에 서비스 분류상의 문제점을 타개하기 위해, '05년 6월 상원위원인 존 인사인(John Ensign)은 커뮤니케이션 서비스 개념 아래 기존 정보서비스와 전기통신서비스를 통합하기 위한 법안을 제출한 바 있다. Ensign 법안은 전통적인 방송과 기본 전화 서비스를 제외한 모든 서비스를 하나의 분류체계에 두자는 내용 이외에도 근본적인 법률적 불확정성(indeterminacy)을 타개하기 위해 계층모델(layer model) 도입 논

26) 미국의 인터넷 자율규제 기관으로 FOSI(가정 온라인 안전 연구소), PTV(학부모 텔레비전 위원 회), NCMEC(국립실종착취아동센터), CyberAngels 등이 있다.

의를 제기했고, 이를 위한 입법청원[27]도 이루어졌다.

이후 ’12년부터 FCC는 MVPD(Multichannel Video Programming Distributor) 보고서에 OVD를 MVPD와 별도로 구분해왔다. FCC는 ’10년 ‘Sky Angel’ 소송과 ’14년 ‘Aereo’ 소송 등에서 OVD를 MVPD로 인정하지 않았는데, 주된 이유는 OVD가 ‘가입자에게 제공하는 물리적 경로(a physical path to subscribers)’를 제공하지 않는다는 점을 꼽은 바 있다. 즉 다채널의 ‘채널’을 ‘케이블 시스템에 이용되고, TV 채널을 전송할 수 있는 전자기적 주파수대역의 일부’로 정의한 법조항(47 U.S.C. § 522(4))을 엄격히 해석한 것이다.

애초에 OVD의 MVPD 지정 논의는 OTT 사업자인 스카이엔젤(Sky Angel)이 FC에 자사를 MVPD로 판단해 줄 것을 요청한 데서 시작됐다(강명현, 2018). 스카이엔젤은 자사에 대한 콘텐츠 공급 중단을 선언한 디스커버리(Discovery)에 대응하여 ‘프로그램 동등 접근(Program Access Rule, 현재는 폐지됨)’ 권한을 행사하고자 하였다. MVPD로 분류될 경우 OTT 사업자에 지상파 네트워크와 재전송 동의(retransmission consent) 계약을 체결할 자격이 주어진다(정준희, 2016).

미국에서의 OTT에 대한 법적 지위 부여 논의는 현재의 경쟁 구조를 보호하거나 내용을 규제한다는 차원의 규제 도입과 맥락이 다른 사례이다. 오히려, OTT가 기존의 MVPD와 동일한 조건에서 경쟁할 수 있도록 경쟁 환경을 마련한다는 데 목적이 있다. 즉, OTT를 통해 유료방송 시장의 경쟁을 활성화함으로써 기존 시장의 비효율을 개선하는 데 초점이 있으므로, OTT 사업자를 기존 규제의 틀로 포섭한다는 의미로 해석될 여지는 크지 않다.

우선 선형OVD는 다양한 지상파방송과 재송신 동의 제도를 통해 채널 공급계약을 정식으로 맺을 수 있고 MVPD와 동등한 경쟁을 펼칠 수 있다. 지상파는 재송신 동의 과정에서 성실히 응하도록 요구받는 대상에 포함될 수 있다. 또한 프로그램 접근권(program access rule) 행사로 더 많은 채널들이 제공될 수 있어 선형 OVD 시장이 지금보다 활성화될 가능성이 높아진다. 기존 규정이 ‘SO와 연계된 PP는 타 MVPD에게 비차별적 조건으로 프로그램을 제공하도록 의무화’하는 것(47 U.S.C. § 548; 47 C.F.R. §§ 76.1000-1004)이었으므로 선형 OVD는 인기있는 PP 채널에 대한 제공을 요구할 수 있게 된 것이다.

---

27) 입법 청원에 대한 세부 사항은 Whitt, R. S. (2004)참고

재송신과 관련된 사항에서도 선형 OVD가 MVPD에 포함되면, 그간 지역 지상파방송국 프로그램에 대한 재송신 동의 과정에 있어 방송사들이 '성실히 응하도록 요구받는' 대상에도 포함될 수 있기 때문에 지상파 및 케이블 채널을 제공할 수 있는 합법적인 권한을 보유하게 된다. 그러나 동시에 막대한 재전송료 부담을 지게 될 수 있기 때문에 중소 OVD에 반가운 소식은 아니다.

선형 OVD의 의무 사항도 추가된다. 선형 OVD가 지상파 및 케이블 채널을 제공할 수 있는 합법적인 권한을 보유하게 되는 반면, 막대한 재전송료 부담을 지게 될 수 있게 된 것이다. 전국 기반의 OVD 사업자들이 지역방송국과 모두 협상하는 것이 가능한지 등의 문제가 발생할 여지도 있다. 재송신 동의에 따라 현재의 건별 콘텐츠 접근에 비해 더 많은 비용을 감당할 수 있는 규모의 OVD는 MVPD 지위에 관심을 가질 수 있지만 군소 OVD의 경우는 입장이 다를 수 있다.

뿐만 아니라 선형 OVD는 점유율 규제의 제한을 받게 된다. 선형 OVD가 MVPD에 포함되면 결과적으로 기존 MVPD의 시장 점유율이 낮아지게 될 가능성이 높아지게 된다. 또한 OVD와 기존 MVPD에 대해 유사한 수준의 소유규제 등이 적용될 경우, OVD는 규제가 강화되는 셈이나, MVPD는 오히려 규제가 완화되는 효과를 가져오게 될 것으로 예상되고 있다.

기타 규제 관련 사항으로 프로그램 전송관련 차별 등 채널 전송 관련 금지 규제, 자막 제공의무 규제, 비디오 설명 규제, 긴급정보 접근 규제, 동등고용기회규제 등의 MPVD에게 부과되는 규제에 대한 입장 정리가 필요할 것으로 예상되고 있다. 비교형량의 원칙 적용해보면 오히려 의무보다 권리가 더 많은 것 아닌가라는 해석도 가능한 실정이다.

이에 대한 MVPD의 입장은 가입형이나 광고형은 그 동안 실시간을 제공하지 않아 MVPD사업자의 실질적인 대체재 역할을 하지 못했지만 선형 OVD는 직접적인 점유율 경쟁에 위협적인 요소가 될 가능성이 높아지게 된다고 우려하고 있따. 뿐만 아니라 지상파 채널의 가치를 상승시켜 채널 계약에 대한 비용이 상승하게 되는 것도 또 하나의 우려 사항이라고 볼 수 있다.

지상파방송의 입장에서는 전반적으로 지상파 콘텐츠의 가치를 상승시킬 수 있는 기회로 인식되고 있지만 재송신 동의 체계는 FCC의 직권이 발휘되고, 저작권법 체계는 의회와 법원이 개입이 요구되기 때문에 규제의 변화 양상에 대해 민감하게 반응하게 되고, FCC의 직권이 확대되는 것을 경계할 수도 있다는 점을 유의해야 한다.

2) 내용규제

미국은 EU나 다른 주요국들에 비해 디지털 플랫폼에 대한 규제에 소극적인 상황이었으나, 2020년 들어 미국 하원의원 법사위의 디지털 시장에서의 경쟁 조사 보고서 발표와 통신품위법 230조(Communications Decency Act Section 230)의 개정 논의 등 규제 논의가 활발하게 진행되고 있다.

이와 같은 논의의 중심에는 OTT를 포함해 디지털 플랫폼에 대한 사회적 책임을 강화하고 있는 것으로 나타났다. 즉 중개사업자로서 온라인 사업자에 대한 사회적 책임의식을 제고하고 이를 위해 기존의 면책조항을 폐기하는 방안으로 입법 활동이 전개되고 있다. 뿐만 아니라 OTT 등 주요 플랫폼에서 이용자 선택에 영향을 미치는 알고리즘 모니터링을 강화하는 추세다. 온라인 플랫폼 알고리즘 및 콘텐츠 생성 시스템에 대한 전반적인 규제 의지를 표명하고 있다. 마지막으로 미국의 온라인 플랫폼 규제 현황에서 빼놓을 수 없는 사항은 아동·청소년에 대한 보호 강화 정책이다. 불법·유해 정보에 대한 규제 강화 목표를 달성하기 위해 아동 및 청소년 보호 강화의 의지를 반영하는 추세다.

이와 같은 내용규제 경향은 입법 활동에 그대로 반영되고 있는데, 미 의회는 다양한 온라인 플랫폼 관련 법안을 입안함으로써 온라인 플랫폼의 사회적 책임을 강화하고자 했다. 특히 가짜뉴스 방지와 어린이·청소년 유해 콘텐츠에 대한 강한 규제 의지가 보이는 입법안이 발의되고 있는데, 수정헌법 1조의 영향으로 해당 입법안이 통과될 것이라는 기대를 하긴 어렵지만 인터넷 규제에 대한 최근 주요국의 추세를 반영하고 있다는 점에서 의의가 있는 것으로 평가되고 있다.

우선 2021년 1월 22일 미 하원은 「해외 소셜 미디어 가짜 정보 유출 금지법안(The Foreign Agent Disclaimer Enhancement Act, FADE Act)」을 재발의한 바 있다. 해당 법안은 국내 사용자들에게 영향을 미칠 수 있는 소셜미디어의 정치광고 및 외국인 지원 포스팅을 사법부(Department of Justice)에 의무적으로 보고하도록 규정한 것으로, 국론 분열을 조장하고 허위 정보를 확산시키는 특정 해외국의 허위 정보 및 부정확한 정보의 확산 방지를 위한 입안으로 평가된다.

둘째, 2021년 2월 5일 상원에서는 「안전기술법안(Safeguarding Against Fraud, Exploitation,Threats, Extremism and Consumer Harms S.299), SAFE TECHAct) 」 이 발의되었다. 해당 법안은 「통신품위법(Communication Decency Act)」 제230조를 개정한 것으

로 온라인 플랫폼 상 유해한 범죄 행위에 대한 온라인 플랫폼 사업자의 책임을 강화하는 내용이 주를 이루고 있다. 이를 위해 관련 소송에서 사업자에게 스스로 유해한 콘텐츠 유통에 대한 책임없음을 압도적 증거물(preponderanceof evidence)로 입증해야 할 책임이 부여되었다.

해당 법안은 인터넷 규제에 있어서도 표현의 자유를 가장 중요한 가치로 삼아 온 미국의 규제정책이 최근 많은 변화를 보이고 있음을 의미한다. 1996년 제정된 「통신품위법」 230조에 의해 인터넷 서비스 제공사업자는 퍼블리셔가 아니라 단순한 중개인으로서의 지위에 머물며 표현의 자유라는 수정헌법 1조의 울타리 안에서 안전하게 자율규제의 혜택을 누리며 엄청난 진화의 과정을 거쳐왔지만 최근에는 정치적 편향 발언이나 혐오 표현, 아동 성착취물과 같은 불법 및 유해 콘텐츠에 대한 사회적 이슈로 인해 인터넷 서비스 사업자에게 사회적 책임을 물어야 한다는 의회 입법안이 제출되며 수정헌법 1조에 의해 보호받아 온 인터넷 서비스에 대한 규제의 변화가 시작되고 있다.

2021년 9월 30일에는 「아동 인터넷 설계 및 안전법(안)(Kids Internet Design and Safety Act S.2918, KIDS Ac)」이 재발의 되었는데, 이는 온라인 플랫폼의 특정 인터페이스 기능 활용, 유해 콘텐츠 과대 노출, 특정 마케팅 기법 활용, 개인정보 활용 등을 금지하고, 이를 준수하지 않을 경우 불법으로 취급하는 것에 대한 대응방안을 마련하기 위한 것이다.

2021년 11월 9일에는 「필터 버블 투명성법(안), Filter Bubble Transparency Act (H.R.5921)」 이 발의되었는데, 이는 온라인 플랫폼의 알고리즘이 소셜네트워크 및 기타 서비스를 더욱 중독성 있게 만들고 편향된 정보의 제공으로 사회적 문제를 초래하는 문제점을 방지하기 위한 것이다. 이에 따르면 온라인 플랫폼은 불투명 알고리즘 관련 고지・표시 의무 및 사용자 선택권 제공의무를 준수해야 한다. 해당 법안은 극단주의를 조장한다는 비판에 따라 도입된 것으로 이해될 수 있다.

3. 시사점

미국의 방송규제는 방송 사업자들의 자율 규제를 기본으로 한다. 수정헌법 제1조의 영향으로 방송의 내용에 대한 규제는 최소한에 그쳐야 한다는 인식 때문이다. 그러나 미국에서도 프로그램 내용에 대한 직접적인 규제가 존재하고, 방송 내용에 따라 벌금이나 과

징금은 물론 징역형 같은 강력한 처벌도 뒤따른다. 문제는 이와 같은 금지조항과 처벌이 국내의 방송법이나 방송심의규정처럼 방송 내용 규제가 단일한 문서로 정리되어 있지 않고 여러 법률과 규정 등으로 분리되어 있어 일괄적으로 다루고 있지 않다는 차이점이 있을 뿐이다.

다만 공권력의 작용을 통한 방송 내용규제는 매우 핵심적인 정책 목표와 관련된 소수의 사안에 국한되어 있고, 프로그램 제작과 관련된 사항들은 방송사업자들의 자율에 맡기고 있다. 즉, 필수불가결한 정책적 목표들에 대해서는 제재를 전제로 한 내용 규제를 제외하고는 방송사업자들의 자율규제와 재허가에 반영되는 방송평가에 맡기는 것이다.

법률에 따른 규제와 최소한의 규제라는 특징은 내용규제에 관한 엄격 심사에 따른 합헌성 판단과 관련이 있지만 미국의 경우 실제로 합헌성을 인정받는 방송 내용 규제의 범위는 매우 제한적이며, 방송에 대한 중대한 정책적 목표들에 대해서만 엄격한 위헌성 심사를 통과하고 있다. 즉, 필수불가결한 정책적 목표들에 대해서는 제재를 전제로 한 내용 규제를, 그 외의 것들에 대해서는 방송사업자들의 자율규제와 재허가에 반영되는 방송평가에 맡기는 것이다.

미국의 방송규제에 국내에 시사하는 점은 방송 내용규제에 관한 개별적인 법률적 근거의 확보 여부, 중대한 정책 목표로 내용규제의 대상을 한정하는지, 그리고 개별 규제 사항에 관한 언론 자유 원칙에 기반을 둔 엄격한 위헌 심사 여부라는 세 가지 측면으로 정리할 수 있겠다. 결국 이 세 가지 기준을 원칙으로 삼는다면 자연스레 방송의 내용에 관한 한 필요 최소한도의 심의, 즉 최소 심의가 이루어질 수 있을 것이며 언론중재법 등과 중복되는 사안에 대한 정리도 가능할 것이다. 궁극적으로는 실효성 확보를 전제로 방송사업자 및 관련 단체 등을 통한 자율 심의를 확대하는 문제도 적극적으로 논의할 필요가 있을 것이다.

한편, OTT를 포함한 인터넷 규제에 있어서는 디지털 플랫폼에 대한 사회적 책임을 강화하고 있는 것으로 나타났다. 즉 중개사업자로서 온라인 사업자에 대한 사회적 책임의식을 제고하고 이를 위해 기존의 면책조항을 폐기하는 방안으로 입법 활동이 전개되고 있다. 뿐만 아니라 OTT 등 주요 플랫폼에서 이용자 선택에 영향을 미치는 알고리즘 모니터링을 강화하는 추세다. 온라인 플랫폼 알고리즘 및 콘텐츠 생성 시스템에 대한 전반적인 규제 의지를 표명하고 있다. 마지막으로 미국의 온라인 플랫폼 규제 현황에서 빼놓을 수 없는 사항은 아동·청소년에 대한 보호 강화 정책이다. 불법·유해 정보에 대한 규제 강화 목표를

달성하기 위해 아동 및 청소년 보호 강화의 의지를 반영하는 추세다.

이와 같은 내용규제 경향은 입법 활동에 그대로 반영되고 있는데, 미 의회는 다양한 온라인 플랫폼 관련 법안을 입안함으로써 온라인 플랫폼의 사회적 책임을 강화하고자 했다. 특히 가짜뉴스 방지와 어린이·청소년 유해 콘텐츠에 대한 강한 규제 의지가 보이는 입법안이 발의되고 있는데, 수정헌법 1조의 영향으로 해당 입법안이 통과될 것이라는 기대를 하긴 어렵지만 인터넷 규제에 대한 최근 주요국의 추세를 반영하고 있다는 점에서 의의가 있는 것으로 평가되고 있다.

미국의 경우, 방송과 OTT 영역 수정헌법 1조의 중요성이 강조되고 있는 것으로 나타나고 있으며, 최소한의 규제와 자율규제의 경향이 강하지만 방송규제의 경우, 형법 등 관련 법으로 최소한의 법률규제와 방송사업자의 재허가 평가에 내용규제를 적용하는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 OTT 등 인터넷 규제에서는 아동·청소년 보호 강화와 불법 및 유해 콘텐츠 규제를 위해 인터넷 표현의 자유에 대한 오래된 근간이 되어 오던 「통신품위법」상 단순한 중개인의 지위에 대한 재고가 고려되고 있다는 점은 매우 유의미한 시사점을 제공하고 있다고 볼 수 있다.

제2절. 영국

1. 방송 규제

1) 규제체계

영국에서는 BBC 등 공공 서비스 방송을 의미하는 PSB(Public Service Broadcasting)를 중심으로 사회・문화적인 영향력에 따라 방송 콘텐츠 서비스를 분류하고 있다. 특히 BBC를 방송 산업의 근간으로 삼고 있는 영국적 특수성과 융합 환경이 결합되어 다른 국가에 비해 상대적으로 계층에 따른 규제체계가 잘 정립되어 있는 상황이다. 미디어 간, 방송 계층 간 역할에 대한 포트폴리오 모델이 다른 국가들에 비해 상대적으로 명확하게 정립되어 있고, 공공방송 서비스를 방송산업의 근간으로 삼고 있다.

우선 영국은 공공방송 서비스 내에서도 계층에 따른 규제 수준을 엄격하게 차등을 두고, 같은 공공서비스 방송이라고 할지라도 BBC가 가장 높은 공적 책무를 부여 받고 있으며,

채널5와 같이 상업적 성격이 강한 공공서비스 방송은 상대적으로 공적 책무에 대한 의무가 적다.

PSB 면허는 칙허장에 의해 면허를 부여받는 BBC를 제외한 다른 방송사들이 부여받는 면허로서 15개의 개별적인 지방 면허(regional licences) 및 1개의 전국 아침 면허로 구성된 채널 3 면허와 2003년에 제정된 커뮤니케이션법에 근거하여 채널4 방송사와 S4C(웨일스 권역 면허)가 나누어 보유하고 있는 채널4 면허, 전국 지상파 면허인 채널5 면허로 구분된다. DTPS면허는 디지털 지상파 멀티채널 플랫폼을 이용한 방송 채널 면허. 플랫폼에 실을 수 있는 채널의 수가 제한되어 있기 때문에 TCLS 면허보다는 규제강도가 강하다(정준희, 2006). TLCS 면허는 위성, 케이블 및 기타 유료방송을 통해 전송되는 방송 채널 면허. 우니나라의 방송채널사용사업자 면허와 동일하다. 마지막으로 ODPS는 온라인 동영상 콘텐츠로서 일반 방송보다 낮은 수준의 규제를 적용받고 있으나 일반 인터넷 콘텐츠보다는 높은 수준의 규제를 받고 있다.

<표2-2> 영국의 방송콘텐츠 분류

구 분	면허 형태	특징
PSB	공공서비스방송 (Public Service Broadcasting)	- 가장 강한 공적책무 부여 - 지상파 - 채널3,채널4(S4C), 채널5,
DTPS	디지털 지상파 텔레비전 채널 서비스 (Digital Television Programme Service)	- 프리뷰 서비스를 통해 전송되는 지상파 디지털 채널
TLCS	면허가 필요한 텔레비전 콘텐츠 서비스 (Television Licensable Content Service)	- 면허가 필요한 유료방송 채널 - 일반 PP, 홈쇼핑 등
ODPS	온라인 동영상 콘텐츠 (On-Demand Programme Services)	- 주문형 비실시간 동영상 콘텐츠 - 일반 방송보다는 낮은 수준의 규제를 적용 받으나, 일반 인터넷 콘텐츠보다는 높은 수준의 규제 적용

2) 내용규제

(1) Ofcom 내용 규제

영국의 방송심의는 방송된 프로그램 내용물에 대해 규제기준에 의해 내적 외적 검토과정을 의미하는데 사후심의만 존재한다. 사전심의는 검열을 의미하기 때문에 방송심의는 프로그램이 방영된 후 일정한 불만이 접수된 상태에서 진행된다. 방송사의 자체 심의는 있지만 사전심의는 향후에 발생할 수 있는 사안에 대한 예방적 차원의 심의로 활용되고 있다.

따라서 영국의 방송심의는 구체적인 불만이 접수된 것을 조건으로 불만을 처리하는 과정을 의미한다. 여기에서 불만은 구체적인 권리행사 요건으로 '이의제기'를 의미한다. 접수로부터 해결에 이르기까지, 특히 시정명령 등의 물리적 조치를 통해 가시적으로 포착될 수 있는 사후 심의과정은 시청자의 개인적인 불만수준으로부터 프로그램에서 다루어진 조치, 단체, 인종집단, 기업, 정치주체 들이 공식적으로 제기하는 이의수준에 이르기까지 프로그램에 의해 부정적인 영향을 받은 주체들이 방송사에 대해 벌이는 대항적 행동과 그러한 갈등을 정당하게 조율하는 행위 전반을 포괄하는 것으로 이해된다.

반면 방송사 자체 심의는 프로그램이 제작되기 전이나 송출되기 전에 잠재적인 갈등 가능성을 줄여나가기 위해 정책적으로 장려된다. 따라서 사후심의를 담당하는 규제기관은 방송사에 염두에 두어야 할 규정(code)과 지침(guidance)을 마련해 놓고 있으며(Ofcom, 2020.12), 방송사는 실제 프로그램을 제작할 주체들이 이를 명확하게 인지할 수 있도록 구체적인 가이드라인을 만들어두고 있다.[28]

이와 같은 과정이 지향하는 바는 표현에 대한 제약이라기 보다는 제작자들이 마주칠 수 있는 잠재저인 위험을 인식하고 그것을 미연에 방지할 수 있는 생산적인 지침으로 활용하는데 있다. 이와 같은 자체심의가 효과적으로 작동하기 위해서는 문제가 될 수 있는 사안들이 실제 방송되었을 때 어떤 방식으로 처리되는가를 구체적이고 명확하게 보여줄 필요가 있다.

이와 같은 심의 방향은 Ofcom의 정책 방향에서 보다 두드러지게 나타나고 있다. Ofcom은 장기적으로 심의에 대한 실질적인 기능은 방송사에 돌려주고 자율규제를 촉진하려는

28) https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/information-for-industry/guidance/programme-guidance

입장에 있다. Ofcom은 방송프로그램 심의 분야에서 BSC(Broadcasting Standard Commission), ITC(Independent Television Commission), RA(Radio Authority) 세 기구의 심의과정을 이월·통합시킨 단일 기구다. 이 과정에서 BBC에 대한 개입 가능성을 크게 열어두었다. 2003년 커뮤니케이션법은 BBC로 하여금 내용물상의 위반이나 내용물에 근거한 위반에 대해 법적 처벌(statutory sanction)을 가할 수 있도록 했다. 이로써 이전의 BSC와 달리 Ofcom의 결정은 법적으로 명백한 구속력을 갖는 명령을 공포하고 벌금(financial penalty)을 부과할 수 있게 되었다. 이러한 규제력은 BBC로 하여금 많은 반발을 낳고 있지만 결국에는 지난 수십 년 동안 배타적이었던 BBC에 대한 심의 강제력을 외적 기구에 의해 강제할 수 있는 토대를 마련했다.

방송심의와 관련한 Ofcom은 '내용물위원회'를 운영하고 있다. 내용물 위원회의 설치 근거는 2003년 커뮤니케이션법 12항 1절로서 방송과 통신 전반을 관장하는 Ofcom에 있어 내용물위원회는 텔레비전과 라디오의 품질과 윤리기준(quality and standards)을 규제하는 주요 포럼으로 기능한다. 해당 위원회는 Ofcom 최고 의사결정 단위인 상임위원회가 내용물에 관한 주요 결정을 내리는데 조언과 권고(advice and recommendations)를 할 수 있고, 기타 범위에서 내용물 관련 결정을 내릴 권한이 있다.[29]

여기에서 다루는 심의규제는 크게 세 가지 범주로 구분되는데, 그 중에서 프로그램 심의는 1단계(Tier1)에 해당한다. 이 단계는 소극적인 내용물 규제로서 혐오 및 침해(harm and offence), 정확과 불편부당성(accuracy and impartiality), 공정성과 사생활 침해(fairness and offence) 등을 다룬다. 이는 사후적으로 금지와 처벌을 행하기 때문에 '금지적 내용물 규제'로 분류된다.

(2) 칙허장 갱신 이후의 방송심의

2016년 12월, 영국의 공영방송 BBC 칙허장 갱신이 국왕에 의해 최종 승인되어 2017년 1월부터 발효되어 2027년 12월까지 존속되는데, 새로운 BBC 칙허장은 BBC 트러스트를 폐지하면서 BBC를 단일 이사회 체제로 변경하고 BBC에 대한 일부 규제권한을 외부감독기구인 Ofcom에 이관하는 것이다. 이에 2017년 4월부터 Ofcom은 BBC의 공적, 상업적 서비

29)www.ofcom.org.uk/about_ofcom/boards_panels_brds_adv_bodies/ofcom_content_board

스의 감독과 BBC 성과측정 등의 권한을 보유하게 되었다.

칙허장에 근거한 2016년 BBC 협약(BBC Framework Agreement)은 BBC가 '영국 공적 서비스'를 새롭게 출시하거나 변경하는 등 협약에 '현저한 변경'을 집행하기 위한 절차를 규정하고 있는데, 여기에서 의미하는 '영국 공적 서비스'는 BBC가 운영하는 영국 내 전국 TV 및 라디오, 지역 TV 및 라디오, 디지털 서비스를 포괄하며, BBC Studios, BBC Global News, BBC Studioworks, UKTV Media 유한회사 등 BBC 상업서비스는 제외된다. '현저한 변경(significant change)'은 새로운 영국 공적 서비스를 실시하거나, 기존에 있는 영국 공적 서비스에 변경을 가져옴으로써 공정하고 효율적인 경쟁시장에 영향을 미치게 되는 경우를 의미한다.

2016년 BBC 협약은 공적 목표에 따른 일관된 전략 수립과 시장 영향에 대한 설명책임을 BBC에 일임하는데, BBC의 설명책임을 강화하고, Ofcom에 최종 승인 권한을 부여함과 동시에 서비스 변경 절차를 간소화한 점에서 이전의 2006년 협약과 가장 큰 차이가 있다. 2016년 5월 DCMS가 발간한 백서는 BBC트러스트를 폐지하고 관련 규제권한을 외부기구인 오프콤에서 수행해야 한다는 결론을 내렸다. 칙허장과 협정서는 오프콤에 세 가지의 임무를 부여하였다. 그 세 가지는 (1) 내용심의 기준 마련, (2) 경쟁상황 규제, 그리고 (3) 성과측정이다. 2016년 12월 8일 오프콤이 발표한 보고서「오프콤의 BBC 규제 준비를 위한 보고서(Preparations for regulation of the BBC)」에 제시된 구체적인 규제계획에는 내용심의 기준이 마련되었다.

BBC 내용심의 기준에 대한 오프콤의 규제권한은 다음과 같다. 우선 선거, 국민투표에 관한 새로운 심의기준이다. 둘째, 정당, 정치 관련 내용에 관한 심의 기준이다. 셋째, 새로 내용규제 범위에 들어오게 되는 제반의 BBC 프로그램을 고려한 오프콤의 방송심의규정(Broadcasting Code) 개정 및 새로운 민원제기의 틀을 마련하는 것이다. 넷째, BBC의 온라인 내용물에 대한 민원제기의 틀을 마련하는 것이다.

2017년부터 오프콤은 BBC에 대한 내용심의 기준 적용범위를 확대했다. 무엇보다BBC의 시사보도 콘텐츠에 대한 내용 규제 권한이 최초로 외부기관인 오프콤에 주어질 예정이다. 기존에 BBC와의 협정서(BBC Agreement)에 따라 오프콤이 BBC에 개입할 수 있는 범위는 △ 미성년자 보호, △ 위해성과 법위반, △ 공정거래, △ 종교, △ 사생활보호 등의 내용심의에 그쳤다(Ofcom, Broadcasting Code, 2016년 개정)지만 이번 칙허장은 △ 의견(opinion)

의 비편향성과 정확성 심의, △ 선거, 국민투표 보도에 관한 심의에 대한 규제권한을 추가적으로 오프콤에게 부여하였다(Ofcom, 2016.12.8. 2.25~2.26). 오프콤은 「방송심의규정(Broadcasting Code)」을 개정함으로써 BBC에 대한 적용범위를 확대할 예정이다. 기존 방송심의규정은 오프콤이 인허가하는 모든 방송사업자에 대한 내용심의를 규정하고 있다. 이번 개정을 통해 BBC 방송 및 라디오서비스에 대해 정확성 및 불편부당성 심의규제를 적용했다. 오프콤은 심의 규정 전에 사안의 민감성 및 중대성을 감안, 업계의 의견을 공개수렴한 바 있다. 가장 이슈가 된 부분은 방송규약 상 선거 관련 보도 및 프로그램에 대한 규정, 정확성과 불편부당성에 대한 규정이다. 또한 오프콤은 BBC의 온라인 출판물에 대한 내용규제에 대한 의견을 접수받았다. 단, BBC World Service에 대하여는 오프콤이 관여할 권한이 없다.

두 번째로 이번 칙허장 개정에서 강조할만한 사항은 시청자 및 사업자의 민원제기의 틀을 마련했다는 것이다(Ofcom, 2016.12.8. 2.27~2.30). 기존에 BBC트러스트는 5년 주기로 BBC 편집 관련 가이드라인(BBC’s Editorial Guidelines)[30]을 검토하고 승인하는 동시에 BBC에 제기되는 민원을 접수하고 처리하는 기능을 담당했다(김승수, 2009).

칙허장 갱신 후에도 “BBC 퍼스트 프레임워크(BBC First Framework)” 하에 BBC가 BBC 프로그램에 대한 민원을 1차로 접수하고 처리하는 방침을 고수한다. 달라진 점은 오프콤이 이슈 초기단계에 개입하거나 잠재적인 문제에 대해 사전조사에 착수할 수 있는 권한을 부여받았다는 점이다. 또한 오프콤은 주문형서비스 및 영국 공공서비스인 BBC iPlayer, BBC Online에 올라오는 온라인 내용물에 대한 민원제기의 틀도 함께 마련했다.

세 번째, 시청각장애인을 위한 서비스를 강화했다(Ofcom, 2016.12.8. 2.31). 칙허장 갱신에 따라 BBC의 시청각 장애인 방송접근성 향상을 위한 규제 역할이 오프콤에 위임되었다. 현재 BBC는 커뮤니케이션법 §303(8) 조항과 오프콤의 「텔레비전 액세스 서비스 규정(Code on Television Access Service)」에 따라 자막 100%, 화면해설 10%, 수화 5%로 영국 방송사 중 가장 수준 높은 장애인방송서비스 목표를 부과하고 있다. 앞으로 이러한 기준에 대한 BBC의 준수의무가 오프콤의 행정규제를 통해 부담될 것으로 전망된다.

---

30) 기존 BBC는 편집기준 가이드라인을 웹사이트에 공개하고 있다. 이는 2017년 4월까지 유효하다.
URL: http://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/guidelines

“내용심의기준 마련” 이 오프콤에 이관되어 BBC가 표방하는 국민의 이익을 위해 봉사하고 영국의 대표적인 방송사로서 시장 질서를 선도하기를 바라는 사회 각계의 요청과 합의의 결과물이라는 점에서 의미가 있다고 평가되고 있다.

2. OTT 규제

1) 규제 체계

(1) EU의 시청각미디어 규제체계

영국은 방송통신 융합 환경의 변화에 대응하기 위해 2002년 EU의 수평적 규제체계 변화[31]를 반영하여 2003년 「커뮤니케이션법 (Communications Act 2003)」(이하 커뮤니케이션법)을 제정하여 관련 서비스의 규제 체계를 정비하기 시작했다. 앞서 EU는 미디어 규제체계를 개편하는 과정에서 미디어를 시청각미디어서비스(Audiovisual Media Services)와 텔레커뮤니케이션(Telecommunications), 전자상거래(Electronic Commerce Service)로 구분하고 시청각미디어서비스에 방송, 선형 및 비선형 서비스를 포함하여 규제하기 시작했다.

영국의 「커뮤니케이션법」은 전자 커뮤니케이션 서비스(electronic communications service)와 콘텐츠 서비스(content service)를 분리하고 ‘동일 서비스 동일 규제’ 원칙을 적용하여 커뮤니케이션법의 입법을 통해서 관련 서비스들의 개념 정의에서부터 구체적인 서비스별 규제 사항에 이르기까지 규제 효율성을 고려해 분산되어 있던 방송과 통신 부문의 규제기구들을 단일 규제체계로 통합했다.

2007년 11월, EU 의회가 ‘시청각미디어서비스 지침(Audiovisual Media Services Directive, 이하 AVMSD)’을 EU의 공식 법률로 채택함에 따라 EU 회원국들도 해당 지침의 규정 사항을 자국의 법률에 반영하도록 의무가 부여되었는데, 이에 영국은 시청각미디어서비스의 유형 중 하나로 주문형 프로그램 서비스(On-Demand Programme Service, ODPS)를 획정하고, 2010년부터 ATVOD(Authority For Television On Demand)에 규제 권한

31) Directive 2002/21/EC of the European parliament and of the council of 7 May 2002 on a common
regulatory framework for electronic communications network and services(일명 ‘Framework Directive’ 또는 ‘Directive 2002/21/EC’, 이하에서는 ‘공동 지침’ 등으로도 표현)와 이와 관련한 지침들을 의미

을 위임하여 TV 프로그램과 유사한 VOD 규제를 담당하도록 했으며, 2016년 이후 다시 오프콤의 단일한 공적 규제체제로 전환했다.

이후 EU는 2018년, 시청각미디어서비스 지침을 개정하여 새로운 영역의 서비스에 대한 규제체계를 다시 정비하기 시작했다. 대표적인 예로 인터넷을 통해서 빠르게 증가하고 있는 '동영상공유플랫폼(Video Sharing Platforms, 이하 VSP) 서비스[32]에 대한 규제를 시청각미디어서비스 지침 안으로 포괄하는 것이다. VSP 서비스는 시청각미디어서비스 제공자가 갖고 있는 프로그램의 편성 책임이 없으며, 이용자 제작 동영상 프로그램을 제공하는 점, 인터넷의 부가 기능들을 활용한 프로그램 서비스를 제공하는 점 등이 시청각 미디어서비스와는 다른 특징이라고 할 수 있다. 따라서 VSP 서비스는 AVMSD에서 정의한 시청각미디어서비스와는 어느 정도 다른 서비스로 규정되지만, 지금까지는 동일한 규제 지침(AVMSD) 내에서 다른 서비스 형태로 규제가 적용되고 있다.

<표2-3> Communication Act, 2003 에 의한 커뮤니케이션 서비스 유형

<table>
<tr><td colspan="6">콘텐츠</td><td colspan="3">전자
커뮤니케이션</td></tr>
<tr><td colspan="4">콘텐츠</td><td>메타
콘텐츠</td><td>정보
사회
서비스</td><td colspan="2">관련
설비</td><td>전자
커뮤니
케이션
네트워크</td></tr>
<tr><td colspan="3">방송서비스(선형서비스)</td><td rowspan="2">비선형
서비스
(ODPS)</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2">웹
콘텐츠</td><td rowspan="2">부가
서비스</td><td rowspan="2">고도
서비스</td><td rowspan="2">기본
네트워크
서비스</td></tr>
<tr><td>공공
서비스방송
(BBC,
채널3,
채널4,
S4C)</td><td>독립TV
서비스
(7개 하위
서비스)</td><td>독립
라디오
서비스</td></tr>
</table>

32) AVMSD(2018)가 적시한 '동영상공유플랫폼서비스의 개념(이하 'VSPs 서비스')은 "서비스 제공자가 편성 책임을 갖지 않고, 전자통신회선을 이용하거나, 해당 서비스 제공자가 조직한 자동화 수단 또는 디스플레이, 태그설정, 연결설정 등과 같은 방법을 통해서, 일반 대중에게 정보, 오락, 교육의 제공을 주요 목적으로 하거나 부분적인 핵심 기능으로 하는 프로그램 또는 이용자 제작 동영상 또는 두 가지 모두를 공급하는 서비스"로 정의하고 있다.

(2) ODPS 규제체계

상기한 바와 같이 영국은 2003년 네트워크 및 플랫폼·서비스 계층을 규제하는 법령과 콘텐츠·서비스 계층(방송채널)을 규제하는 법령을 분리하는 통합법제를 구성했고, 이를 담당하는 통합규제기구인 Ofcom을 출범했다. EU의 AVMSD를 반영하여 비선형 주문 서비스를 ODPS(On-Demand Programme Service)로 분류하는 조항을 삽입(368조 1항에 ODPS의 기준 제시, 368C조에서는 특정 규제에 종속되는 점을 분명히 함)하여 '콘텐츠'와 '전자커뮤니케이션'으로 이원화 및 각각의 특수성을 기반으로 세분화하여 온라인 미디어에 대한 규제의 초석이 되었다.

영국 커뮤니케이션법(Communication Act 2003)상 통신 및 주파수를 규정하는 파트2, TV/라디오 등 방송을 규정하는 파트3와는 별개로 ODPS는 파트4A에 규정되고 있다. 파트3에서 방송에 부여하는 경쟁 및 공익 보호 장치들은 파트4A로 확대 적용되지 않는다. 파트4A에는 ODPS에 대한 등록, 유해 콘텐츠 및 광고 규제, 규제 수수료 및 2017년 추가된 접근성 향상 규제만 명시돼 있다.

즉, 영국에서 ODPS는 무규제 상태일 때보다 무거운 규제를 적용받고 있긴 하나, 방송법이라는 틀에 포섭되는 것은 아니다. 유해 콘텐츠 및 유해 광고에 대해서도 앞서 EU 사례와 같이 우리나라에서 이미 시행되고 있는 이용자 보호 규제보다 강한 규제가 적용된다고 보기는 어렵다.

2018년 개정 AVMSD를 수용해서 ODPS의 정의를 "서비스(혹은 서비스의 분리가능한 부문)의 주요 목적이 일반 대중이 주문형으로 이용할 수 있는 시청각 프로그램을 제공하는 데 있는 서비스"로 개정했다(「2003 커뮤니케이션법」, 368A). 이는 기존의 정의에서 '유사 텔레비전(TV like)' 기준을 삭제하고, 서비스 전체가 아닌 서비스의 '분리 가능한 부문'에서 주문형 프로그램을 제공하는 경우도 규제 대상에 포함시킴으로써 규제 대상을 확대한 것이다. 법 개정 전에 ODPS는, 프로그램의 선택 및 배열에 대한 편성 책임(editorial responsibility)을 가진 미디어서비스제공자가 경제활동의 일환으로 전기통신망을 통해 일반 대중을 상대로 주문형으로 프로그램을 제공하는 서비스로, '서비스의 주요 목적이 그 형식 및 내용이 통상 텔레비전 프로그램 서비스에 포함된 프로그램의 형식 및 내용과 유사한 프로그램을 제공하는 서비스'로 정의된 바 있다.

이후 2020년, 영국은 EU의 AVMSD 대부분의 주요 규제 사항을 '시청각미디어서비스

규정(the Audiovisual Media Services Regulations 2020, 이하 AVMS규정)’ 으로 입법화하여 2020년 11월 1일부터 발효시켰다. 결과적으로 AVMS규정은 기존의 AVMSD의 내용 가운데 VSP 서비스에 대한 전반적인 규제 사항을 커뮤니케이션법에 새롭게 추가하거나 개정하는 것을 주요 내용으로 구성하고 있으며, 시청각미디어서비스와 그 유사 서비스에 대한 새로운 규제체계를 정비하는 법적 근거가 되고 있다.

2) 내용규제

(1) 공적규제

내용규제와 관련하여 오프콤은 2020년 11월 1일 「2003년 커뮤니케이션법」 개정을 통해 영국 내 ODPS와 VSP 제공자를 대상으로 유해물로부터 이용자를 보호하기 위한 적절한 조치를 취해야 하는 의무가 부과되었다. 「2003년 커뮤니케이션법」은 유해물에 대한 별도의 정의 조항을 두고 있지 않지만 유해물의 유형을 ‘폭력·증오 선동 가능성이 있는 내용’(368E(1)), 특정 법률에 의거 범죄에 해당하는 ‘금지되는 내용(불법 콘텐츠)’(prohibited material)(368E(3)(za)), 영국영상물등급분류위원회(British Board of Film Classification, BBFC)[33]에서 등급분류가 거부되었거나 거부될 가능성이 있는 영상물(video work)(368E(3)(a)(b)), ‘미성년자 접근이 제한되는 내용(specially restricted material)’(368E(5)(a)(b))으로 제시하고 있다.

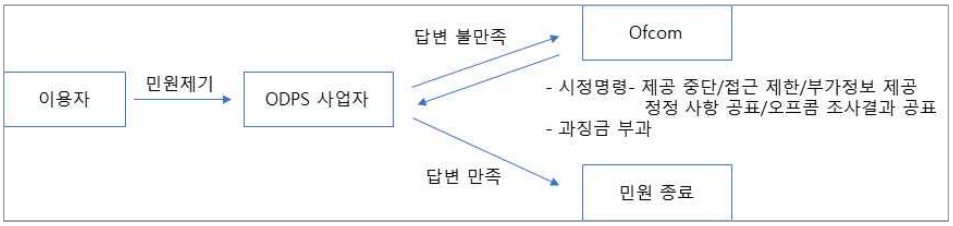
2020년 법 개정으로 증오 선동 유해물의 범위가 확장되고(보호되는 특성 확대 및 폭력 선동 포함), 테러 선동 등의 ‘불법 콘텐츠’가 새롭게 유해물에 포함되었으며(368E(3)(za)), 청소년 유해물의 정의도 ‘(18세 미만인 자의) 신체적, 정신적, 도덕적 발달을 심각하게 저해할 가능성이 있는 내용’에서 ‘심각하게’를 삭제함으로써 미성년자 보호를 강화하는 방향으로 개정된 바 있다.

---

33) BBFC는 「Licensing Act 2003」에 따라 영화관에 허가권을 부여한 지방 당국을 대신해 영화, 예고편 및 광고를 등급 분류하는 기관이다. 2016년 3월 31일부터 BBFC는 CAA(Cinema Advertising Association)에 대한 상업 상품 및 서비스에 대한 영화 광고, 모든 장편 영화 및 예고편, 홍보 영화와 자선 캠페인을 등급 분류하고 있다. BBFC의 등급분류 원칙은 잠재적으로 유해하거나 취약한 성인을 보호하기 위해 기타 부적절한 콘텐츠를 가려내고, 소비자 특히 부모와 어린이를 책임지는 사람들이 정보에 입각해서 시청지도를 할 수 있도록 권한을 부여하는 역할을 하고 있다(BBFC, 2019).

오프콤은 유해물 규제와 같은 내용규제와 관련하여 ODPS와 VSP에 대한 감독 및 제재 권한을 가지는데, 우선 오프콤은 ODPS 이용자가 부적절한 내용을 발견할 경우, 해당 이용자의 민원을 접수한다. 통상 ODPS상의 프로그램에 대한 불만은 해당 사업자에게 먼저 제기하고 사업자의 답변에 만족하지 못한 경우 오프콤에 민원을 제기해야 하지만, 아동에게 유해한 내용, 증오 선동, BBFC에서 등급 판정이 거부될 것으로 예상되는 콘텐츠에 대해서는 오프콤에 바로 민원을 제기할 수 있다. ODPS 내용 관련 규칙 위반에 대한 조사는 오프콤이 정한 'ODPS 규칙 위반 조사절차'(Ofcom, 217.4.3)에 따른다.

[그림2-1] ODPS 일반 콘텐츠 민원 제기 절차



자료: 저자 주

[그림2-2] ODPS 유해 콘텐츠 민원 제기 절차

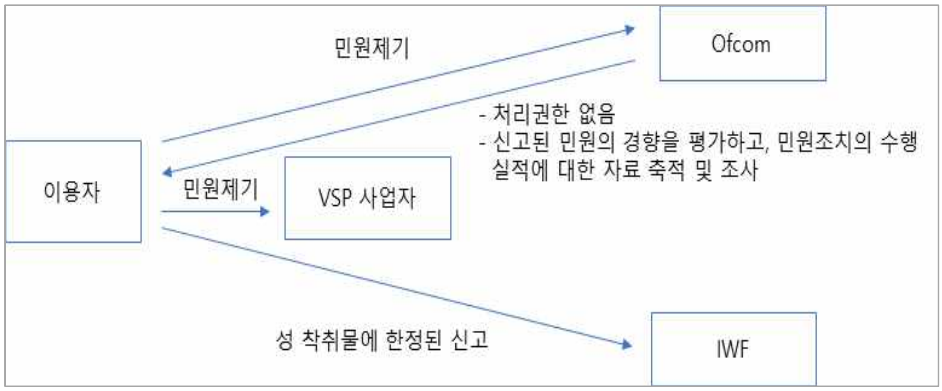
자료: 저자 주

한편 VSP 규제는 개별 동영상이 특정 내용 기준을 준수하는지 여부에 관한 규제가 아니라 플랫폼의 안전 조치와 절차에 대한 규제다. 오프콤은 인터넷 서비스제공사업자들이 법이 정한 유해물로부터 이용자 보호를 위한 적절한 조치를 취하고 있는지 조사·감독하고, 필요한 경우 시정요구(해동 동영상 삭제, 서비스의 정지 또는 제한)나 과징금 부과 등의 제재조치를 한다. 오프콤은 통상 감독 및 제재 권한을 사용해 공식적인 조사 절차에 착수하기 전에 우선 사업자와 비공식적인 협력을 통해 문제를 해결하고자 한다.

오프콤은 ODPS 프로그램 규제와 달리 VSP상의 개별 동영상에 대한 민원을 처리할 권한이 없다. 그렇지만 유해한 동영상을 접한 이용자가 오프콤에 신고하는 것은 가능하다. 오

프콤은 개별 민원에는 답변하지 않으나 오프콤에 제출된 민원의 추이를 모니터해 새로운 유형의 유해 콘텐츠가 등장했는지 또는 해당 플랫폼의 이용자 보호 조치가 적절하게 이루어지고 있는지 파악하는 자료로 삼는다. 특정 플랫폼에 대한 유해물 신고 건수가 많은 경우 오프콤은 해당 플랫폼에 적절한 보호조치가 갖추어져 있는지 여부 및 그러한 조치와 절차가 효율적으로 실행되고 있는지에 대한 조사에 착수할 수 있다. 단, 아동성 착취물은 오프콤이 아니라 해당 플랫폼 또는 인터넷감시재단(Internet Watch Foundation, IWF)에 신고하게 되어 있다.

[그림2-3] VSP 유해 콘텐츠 민원 제기 절차



자료: 저자 주

(2) 자율규제

영국의 대표적인 자율규제 기구인 IWF는 경찰을 포함한 영국 정부, 인터넷사업자 및 사업자 협회 등의 협력으로 1996년 출범하였다. 인터넷 공간의 아동 음란물 유통 차단 및 인터넷 산업의 보호라는 두 가지 목표를 달성하기 위해 보다 유연한 자율규제를 선택한 결과다.

IWF는 구글, 페이스북, 트위터, 텀블러, 야후, vodafone, 노키아, 페이팔, postoffice, Macafee, 시만텍, ISPa, BBC 등 전 세계 116개의 기업과 협회 등을 회원사로 두고 있으며, 회원은 검색사업자, SNS 사업자, 포털서비스 제공사업자, 이동통신 사업자, 사업자 협회, 인터넷 보안, 전자상거래 등 인터넷과 관련된 광범위한 분야를 포함하고 있다. 또한 회원뿐 아니라 EU, 아동 음란물 관련 해외 기관, 단체 등 비정부 기구 및 국제 기구 등과도 협

력관계를 가지고 있다.

IWF는 주로 아동 성착취물 콘텐츠 이용 제재(disrupt), 성착취물 피해 아동 보호(protect), 아동 성착취 콘텐츠 접속 방지(prevent), 음란물 및 아동 성착취물 콘텐츠 삭제(delete)하는 업무를 담당하고 있다. 그리고 이를 가능하게 하는 활동으로 핫라인을 구축하여 운영하고 있다.

영국 안에서 발생하는 아동 음란물에 대해서는 신고 기반 삭제(notice and takedown) 방침으로, 영국 이외의 국가에서 발생하는 아동 음란물에 대해서는 영국 내 유입 차단 및 해당 국가, 협력 기관, 사업자 통보 및 삭제 요청을 실시하고, 해당 게시물이 발생한 사이트 주소를 DB화하여 관리하고 있다. 이러한 IWF 활동은 기본적으로 영국 법령에 기반한 자율심의 활동에서 출발하고 있으며, 아동 음란물에 종합적인 관리 체계는 전 세계 자율규제 기구들에게 모범이 될 만한 사례로 인식되고 있다. 음란물 신고와 관리 시스템은 아동 음란물 신고가 들어오면 먼저, 인터넷 사업자에게 해당 정보가 더 이상 노출되지 않을 수 있도록 관련 정보를 알려주고, 심의를 거쳐 위법성 판단 여부에 따라 경찰에게 고지하고 이에 대한 수사를 진행하도록 요청하고, 그 출처가 외국인 해당 사이트 또는 관련 기관 등에 적극적으로 알려주며, 사이트 리스트 관리(URL 목록 DB화)를 통해 동일한 사이트의 유사 행위 발생을 원천적으로 차단하고 있다. 한편 인터넷의 특성상 국제적인 공조활동이 필수적이라 할 수 있는, EU, INHOPE 등 국제 기구와의 긴밀한 협조 활동도 지속하고 있다. 여기에 IWF는 경찰 및 정부기관과의 원활한 교류 협력을 통해 최신 정보를 상호 교환하며 학습하고, 아동 음란물 관련 동향 분석 및 대응방안을 적시에 마련하여 시행한다. 이러한 일련의 활동은 아동 음란물의 생산에서부터 유통과 이용자의 소비에 이르기까지의 일련의 과정을 규율하는 종합적이고 효율적인 운영체계라 할 수 있다.

가. IWF(Internet Watch Foundation)

온라인 유해 백서 이전의 영국의 인터넷 규제는 주로 고지 후 삭제(notice and take down)방식 즉 핫라인을 이용한 규제가 주로 이뤄졌다. 핫라인 규제의 일선에 있는 규제기관은 민간기구인 IWF다. IWF는 정부로부터 독립된 자율규제 기구이지만 영국 내무부, 디지털문화미디어체육부, 법무부, 교육부와 긴밀한 협력 체계를 구축하고 있다. IWF는 EU로부터 전체 자금의 10%에 달하는 금액을 지원 받는다. IWF는 유럽평의회를 통해 다수의

EU의 플랫폼 정책에 참여해왔다. IWF는 란자로테 위원회(Lanzarote Committee)와 미디어 정보사회 운영위원회(Steering Committee on Media and Information Society)의 옵서버 지위를 유지해 왔지만, 2020년 1월 31일 영국이 EU에서 탈퇴하면서 IWF와 EU와의 협력체계 유지 여부에 불확실성의 그림자가 드리우게 됐다.

IWF는 아동 성 착취물 근절을 목적으로 하는 자율규제 단체로 홈페이지, 전화, 팩스 등을 활용해 신고를 접수 받았고, 모든 신고는 익명으로 접수하는 방식을 통해 규제를 진행해왔다. IWF는 시민들의 신고 접수 이후, 해당 자료를 검토해 불법 여부를 잠정적으로 판단한다. IWF는 신고 된 콘텐츠의 내용이 불법이라고 판단한 경우 국내 콘텐츠일 경우에는 영국 경찰, 해외 콘텐츠일 경우 적절한 해외 법집행 기구에 해당 내용을 고지하는 방식으로 자율규제를 운용하고 있다. IWF는 신고 된 콘텐츠의 제거 여부를 판단함에 있어 △법원의 판례 △법률 △자체평가기준 등을 바탕으로 콘텐츠 삭제 여부를 결정한다.

IWF는 영국 내 인터넷 서비스 사업자(ISP)들이 제거 대상으로 결정된 콘텐츠를 배포·유통하지 않고, 서버에서 삭제하도록 요청한다. ISP가 IWF의 콘텐츠 삭제 요청을 거부하는 경우 이에 대한 법적 책임이 부과된다. IWF는 사전 승인형 자율규제 모델로 분류할 수 있으며, 100여개의 회원사를 보유하고 있다. 현재 애플, 빙, 월트 디즈니, 페이스북, 구글, 노키아, 트위터, UK아마존, UK 야후 등이 IWF의 핫라인 규제에 참여하고 있다. IWF의 핫라인 자율규제에 많은 인터넷 사업자들이 참여하고 있는 이유는, IWF의 활동 목적이 온라인 아동 성 착취물 근절이라는 점 때문인 것으로 분석된다.

IWF의 2019년 연례보고서는 하루 평균 522개의 URL을 관리대상에 추가하고 있고, 관리대상 URL이 불법적이거나 유해한 정보를 포함하고 있다고 잠정 판단되는 경우 자국 내 ISP에 이를 고지해 해당 정보를 서버에서 즉시 삭제하도록 하는 조취를 취하고 있다고 밝히고 있다. 삭제 요구 조치에 불응하는 ISP는 형사고발한다. IWF는 2019년 한 해 동안 총 12만 9111건의 URL을 검토했으며, 영국에 서버를 두고 있지 않은 URL의 경우 해당 URL이 등록된 국가의 회원사에 이를 통보하고 있다(IWF, 2020).

이 밖에도 IWF는 INHOPE(유럽 핫라인 협회, Internet Hotline Providers in Europe)와 함께 글로벌 협력체계를 추구하고 있다. INHOPE 회원들은 불법 콘텐츠에 대한 정보 교환, 전문 지식 공유, 유지 관리 약속 기밀 유지 등을 내부 규율로 삼고 있으며, INHOPE 행동강령을 준수한다.

나. ISPA(Internet Services Providers' Association)

ISPA는 인터넷 서비스 사업자 단체로 우리나라의 KISO와 유사한 성격의 단체다. ISPA는 회원사를 대표해 규제 당국과 정기적인 접촉을 하며 규제 당국의 인터넷 규제 가이드라인에 따르고 있다. ISPA 하부 조직으로 △콘텐츠 안전 및 책임 그룹(Content, Safety & Liability Subgroup) △브로드밴드, 네트워크 소비자 그룹(Broadband, Networks & Consumer Subgroup) △사이버 안전 그룹(Cyber Security Subgroup)가 있다. 현재 △Netgem TV △Salumanus △SONICWALL △Openreach 등 4개 ISP사가 가입, 활동 중에 있다.

3. 시사점

영국 미디어 규제의 특징은 사회·문화적 영향력을 기준으로 차등적인 계층별(Layer) 규제를 실시하고 있다는 점이고, 이는 소비자와 시민의 적절한 보호를 위한 것으로 해석된다. 콘텐츠에 대한 규제가 적절하게 이루어지지 않을 경우 이용자의 권익을 침해할 수 있는 사태가 발생할 수도 있기 때문이다.

우선 영국의 방송심의는 방송된 프로그램 내용물에 대해 규제기준에 의해 내적 외적 검토과정을 의미하는데 사후심의만 존재한다. 사전심의는 검열을 의미하기 때문에 방송심의는 프로그램이 방영된 후 일정한 불만이 접수된 상태에서 진행된다. 방송사의 자체 심의는 있지만 사전심의는 향후에 발생할 수 있는 사안에 대한 예방적 차원의 심의로 활용되고 있다. 따라서 영국의 방송심의는 구체적인 불만이 접수된 것을 조건으로 불만을 처리하는 과정을 의미한다.

이와 같은 심의 방향은 Ofcom의 정책 방향에서 보다 두드러지게 나타나고 있다. Ofcom은 장기적으로 심의에 대한 실질적인 기능은 방송사에 돌려주고 자율규제를 촉진하려는 입장에 있다. 새로운 BBC 칙허장은 BBC 트러스트를 폐지하면서 BBC를 단일 이사회 체제로 변경하고 BBC에 대한 일부 규제권한을 외부감독기구인 Ofcom에 이관하여 Ofcom은 BBC의 공적 기능을 감시하는 권한을 보유하게 되었다.

한편, 영국은 OTT를 ODPS로 규정하여 기존 방송과 다른 규제체계와 내용규제를 적용하는 것으로 나타났다. 내용규제와 관련하여 오프콤은 「커뮤니케이션법」 개정을 통해 영

국 내 ODPS와 VSP 제공자를 대상으로 유해물로부터 이용자를 보호하기 위한 적절한 조치를 취해야 하는 의무가 부과되었다. 오프콤은 영국 내 ODPS와 VSP 제공자를 대상으로 유해물로부터 이용자를 보호하기 위한 적절한 조치를 취해야 하는 의무가 부과되지만 VSP 상의 개별 동영상에 대한 민원을 처리할 권한이 없다. VSP 규제는 개별 동영상이 특정 내용 기준을 준수하는지 여부에 관한 규제가 아니라 플랫폼의 안전 조치와 절차에 대한 규제다. 오프콤은 인터넷 서비스제공사업자들이 법이 정한 유해물로부터 이용자 보호를 위한 적절한 조치를 취하고 있는지 조사감독하고, 필요한 경우 시정요구(해동 동영상 삭제, 서비스의 정지 또는 제한)나 과징금 부과 등의 제재조치를 한다. 오프콤은 통상 감독 및 제재 권한을 사용해 공식적인 조사 절차에 착수하기 전에 우선 사업자와 비공식적인 협력을 통해 문제를 해결하고자 한다. 단, 아동성 착취물은 오프콤이 아니라 해당 플랫폼 또는 자율규제기구인 인터넷감시재단(Internet Watch Foundation, IWF)에 신고하게 되어 있다.

영국 정부는 온라인 유해 콘텐츠에 효율적으로 대처하기 위해 온라인 규제를 강화하면서도, 공적규제보다 자율규제를 강화하기 위한 방안의 하나로 '다수 이해관계자 모델(multi-stakeholder model)'을 염두에 두고 있는 것으로 분석된다. 이는 다중심적 공동규제의 일환이다. 공동규제의 장점은 공적 주체와 사적 주체 사이에 협업이 이뤄지면서, 사적 행위의 특수성이 고려·반영됨과 동시에 공공정책적 목표 달성도 용이해진다는 데 있다. 이러한 특성 때문에 공동규제는 '규제된 자율규제'로 평가되기도 한다. 인터넷 규제 강화와 관련해 영국이 추구하고 있는 규제형태는 플랫폼사업자들이 관련 데이터를 독점하고 있고, 공적 규제권자는 데이터에 대한 접근이 어렵기 때문에 발생하는 '정보 비대칭' 문제를 해결하는 방안이 될 수 있다. 공동규제를 하게 될 경우 공적주체의 규제 개입에도 불구하고 규제의 유연성을 확보할 수 있다. 이러한 방식의 규제는 기술 변화에 대한 대응이 용이하고, 규제 경험 집적에 따라 '규제 최적화'를 거듭할 수 있다. 결국 공동규제는 규제의 현실 적응성을 높일 수 있으며, 이를 통해 규제 실효성 및 효율성을 담보할 수 있다. 그러나 이와 같은 접근은 인터넷이라는 열린 공간에 국가가 개입해 강한 규제를 한다는 것에 대한 거부감 그리고 표현의 자유 침해에 대한 우려로 인해 문제가 될 가능성이 높기 때문에 플랫폼사업자인 사적 주체와 이용자 등 시민 참여가 보장되어야 한다. 또 글로벌 플랫폼의 활동영역은 영토국가에 한정되는 것이 아니라 초국가적성격을 띄므로 글로벌 스탠다드를 고려할 필요가 있다.

제3절. 독일

1. 방송 규제

1) 규제체계

독일은 이원방송체계에 맞게 공영방송과 민영방송(상업채널)에 대한 방송심의는 규제체계가 분리되어 있다(Creifelds, 1996; Schiwy & Schuetz, Doerr, 2006). 공영방송은 '내적 다원주의' 원칙을 따른다. 내적 다원주의는 방송사 내부에서 공공성을 실현할 수 있는 제도적 장치를 두는 것으로, 경쟁하는 다양한 견해가 보도제작국 내부적으로 프로그램 제작과정에서 반영되거나, 프로그램 방영 후 감독기구인 방송평의회(Rundfunkrat)에서 사후적으로 심의한다(Ronnenberger, 1978). 민영방송은 '외적 다원주의'를 적용한다. 외적 다원주의는 다양한 투자자들이 방송을 소유하면서 경쟁관계에 있는 다수의 채널을 운영한다면, 이념적으로 다양한 견해가 경쟁한다고 보는 것이다. 이때 필요한 것은 방송프로그램 방영 후 사후 평가와 심의이다. 현재는 각 주정부 미디어청에서 위촉한 방송위원회에서 이 업무를 담당하는데, 민영방송사도 공영방송사와 유사하게 자체적으로 프로그램평의회를 설치하는 경우도 있다(Ronnenberger, 1978).

(1) 미디어국가협약

독일 연방방송법규인 미디어국가협약(Medienstaatsvertrag) 제3조는 일반원칙을 통해서 방송 공정성 원칙을 규정하고 있다. 협약 제3조에서는 독일의 공영방송인 ARD와 ZDF, 지역공영방송, 도이칠란트라디오, 전국적으로 송출되는 민영방송은 프로그램은 인권을 존중하고 보호하며, 국민의 관습적이고 종교적인 신념을 존중하도록 하고 있다. 방송프로그램은 개인의 생명과 자유, 신체를 존중하고, 개개인의 종교와 의견의 자유를 강화하는 데 기여해야 한다.

나아가 미디어국가협약 제51조는 민영방송사업자에 대해서 별도의 프로그램 기본원칙을 정하고 있다. 협약 제51조제1항은 관습적 종교적 세계관적 신념을 존중하고, 통일독일의 통합과 국제친선 지원, 차별 없는 공존에 기여해야 한다고 정의하고 있다. 또한 일반법률과 명예존중에 관한 법률을 준수하도록 정하고 있다. 협약 제51조제2항에서는 종합편

성채널(일반적으로 시사보도, 교양, 연예오락을 모두 편성하는 모든 채널)에서는 독일어 사용 지역과 유럽공동체 내의 다양성에 대한 이해를 증진하기 위한 정보, 문화, 교육프로그램의 제공에 적절히 기여하도록 정하고 있다. 단, 이러한 목적에도 불구하고 해당 사업자들이 전문프로그램을 편성하는 채널을 제공하는 권리는 제한하지 않는다.

이밖에도 민영방송은 협약 제59조에서 정하고 있는 의견다양성과 지역 프로그램에 대한 보장 조항에 따라서 의견다양성을 보장할 의무가 있다. 협약 제59조제1항은 민영방송의 방송내용은 의견다양성을 존중해야 하며, 중요한 정치적, 세계관적, 사회적 세력과 집단의 의견이 종합편성채널에서 적정하게 반영되도록 노력해야 한다. 프로그램 제작과 편성과정에서 소수 견해도 반영해야 한다. 협약 제59조제2항은 개별 프로그램이 여론형성에 지나칠 정도로 깊게 개입하여 불균형이 형성되지 않도록 주의하도록 규정하고 있다.

이를 종합하면, 독일의 공·민영 방송은 다양한 관습적 종교적 세계관적 신념과 정치적 의견을 균형 있게 반영하고, 사회통합과 개인의 명예존중, 차별 없는 방송을 하기 위해 노력해야 할 의무를 부여하고 있다.

(2) 주(州) 미디어법(Landesmediengesetz)과 공영방송법

미디어국가협약이 연방전체에 적용하는 법률이라면, 각 주단위로는 주미디어법 또는 방송법이 있다. 주미디어법은 약간의 차이는 있지만 대부분 1990년대 중반부터 제정되어 각 주가 관할하는 지역 민영방송의 허가, 감독 등에 관해 규율하고 있다. 이와는 달리 주단위로 설립하여 운영하는 공영방송에 대해서는 각 공영방송별로 독자적인 방송법을 제정하고 있다.

이처럼 민영방송과 공영방송을 규율하는 개별 법체계는 매우 복잡하게 구성되어 있지만, 방송심의를 위한 방송운영에 대한 기본원칙과 프로그램 제작에 대한 방송임무에 대한 원칙은 동일한 체계를 따르고 있다. 일례로 노르트라인-베스트팔렌주(Nordrhein-Westfalen)주를 살펴보면 다음과 같다.

민영방송에 대해 규율하는 노르트라인-베스트팔렌주미디어법 제2조는 일반원칙을 통해서, 동 법률의 설치목적이 방송과 텔레미디어(일반적으로 방송통신 융합미디어에 해당하는 동영상서비스를 의미)에서의 의견과 프로그램, 사업자 다양성을 보장하고 강화하기 위함이라고 정의하고 있다. 이를 위해 방송사업자는 주미디어법 제31조가 정하고 있는 프로

그램임무와 프로그램기본원칙을 준수해야 한다.

주미디어법 제31조제1항은 방송은 자유로운 의견형성 과정에 기여해야 하며, 방송프로그램은 방송권역에 거주하는 시청자들의 정치적 경제적 사회적 문화적 삶을 반영하는 다양한 유형의 프로그램을 다수로 제작하여 제공할 의무를 부여한다. 방송 공정성과 관련해서는 제31조제3항을 통해서 방송프로그램은 인권을 존중하고 보호해야 하며, 국민의 관습적이고 종교적인 신념을 존중하도록 하고 있다. 또한 방송 프로그램은 개인의 생명과 자유, 신체에 대해 존중하고, 개개인의 종교와 의견의 자유를 강화하는 데 기여하며, 개인의 명예와 가족을 존중하도록 정의하고 있다. 또한 통일독일의 통합과 국제친선 지원, 차별없는 공존, 성 평등과 장애극복 지원, 평화와 사회 정의 지향, 민주적 자유질서 옹호, 진실추구의 의무가 부여된다. 또한 프로그램 제작과정에서 서로 다른 문화적 차이를 고려한 사회통합을 지원하고, 특정한 정파나 일방적인 견해, 세계관 등에 치우치지 말아야 한다. 이를 위해 제31조제4항은 방송내용은 의견 다양성을 존중하여야 하며, 중요한 정치적, 세계관적, 사회적 세력과 집단의 의견이 종합편성채널에서 적정하게 반영하도록 하였다. 또한 제31조제5항은 보도에 있어서 반드시 저널리즘 일반원칙을 준수하며 방송프로그램을 제작하도록 주문하고 있다. 또 보도는 독립적이며 사실에 부합하여야 하고, 취재원을 철저히 검증하여 진실에 기초한 취재여야 한다고 정하고 있다. 공정한 보도를 위해서 저널리즘원칙에 따라서 취재・보도하는 행위가 방송공정성을 지키는 일차적인 노력으로 보는 것이다. 보도 프로그램에서 논평은 반드시 기명으로 이루어져야 하고, 여론조사에 대한 보도는 출처와 조사방법의 대표성을 시청자가 판단할 수 있도록 고지할 의무가 있다.

공영방송인 서부독일공영방송(WDR)법도 민영방송과 유사한 프로그램원칙을 규정하고 있다. WDR법 제4조는 WDR의 기본설치목적이 자유로운 개인적 공적 의견형성과정을 보장하기 위함이라고 정하고 있다. WDR법 제5조 이러한 목적수행을 위해서 프로그램 기본원칙으로 제1항에서 WDR의 방송프로그램은 헌법질서를 준수하고, 일반 법률과 개인의 명예를 존중하는 법률을 준수하도록 정하고 있다. 또 WDR법 제5조제2항에서는 인권 존중과 보호를 명시하고 있고, 개인의 생명과 자유, 신체를 존중하고, 개개인의 종교와 의견의 자유를 강화하는 데 기여하도록 하고 있다.

WDR법 제5조제4항은 국제친선과 유럽통합에 기여하고, 연방과 주간 사회통합과 차별없는 삶을 보장하기 위해 노력해야 하고, 양성평등의 실질적인 기여와 평화롭고 사회정의

가 구현될 수 있도록 노력해야 한다. 마찬가지로 민주주의적 자유를 옹호하고 진실을 추구할 의무가 부여된다.

이를 위해 WDR은 WDR법 제5조제5항에 따라, 종교적 세계관적 정치적 과학적 예술적 영역에 존재하는 다양성을 전체 프로그램에 골고루 반영하여야 하고, 방송권역내에 거주하는 중요한 집단의 의견을 방송에 반영해야 한다. WDR은 특정한 정파나 일방적인 견해 또는 세계관 등에 치우치지 말아야 한다. WDR의 보도는 독립적이며 사실에 부합하여야 하고, 취재원을 철저히 검증하여 진실에 기초한 취재되어야 한다.

마찬가지로 논평도 독립적이고 철저하게 저널리즘원칙에 따라서 이루어져야 하는데, 모든 논평은 기명으로 이루어져야 하고, 여론조사에 대한 보도는 출처와 조사방법의 대표성을 시청자가 판단할 수 있도록 고지할 의무가 있다. WDR제작가이드라인 제1장은 모든 WDR의 구성원은 독립적이고 공정하고 객관적이며 충분히 심사숙고를 통해서 정확하고 신뢰할 수 있는 보도를 하도록 규정하고 있다. 만일 이러한 법률과 자체 제작가이드라인에 규정된 원칙을 위반하는 방송프로그램에 대해서는 사후심의를 담당하는 기관에서 이러한 법률적 근거를 바탕으로 제재를 결정할 수 있다.

(3) 청소년미디어보호국가협약(JMStV)

연방방송법에 해당하는 미디어국가협약의 부속법안인 청소년미디어보호국가협약(Jugendmedienschutz-Staatsvertrag: JMStV)은 방송프로그램 심의를 위한 구체적인 기준을 제시한다. 동 협약은 비록 방송프로그램과 텔레미디어에서 유해정보로부터 아동・청소년을 보호할 목적으로 제정되었지만, 방송과 텔레미디어 심의에 대한 기본원칙도 담고 있다. 청소년미디어보호국가협약(JMStV)의 주요내용은 금지 서비스에 대한 규정(JMStV 제4조), 청소년의 발육성장을 저해하는 서비스에 대한 규정과 등급기준, 등급분류에 대한 예고 및 표시 의무(JMStV 제5조), 동영상공유서비스에 대한 규정(JMStV 제5조a), 이용자 민원에 대한 신고의무(JMStV 제5조b), 청소년보호프로그램에 대한 경고표시 의무(JMStV 제5조c), 광고 및 텔레쇼핑으로부터 청소년 보호(JMStV 제6조)등을 담고 있다. 그러나 청소년미디어국가협약은 주로 형법과 하위 법령에서 정하고 있는 청소년보호를 위해 필요한 유해한 콘텐츠 규제를 목적으로 제정되었기 때문에, 방송에서의 공정성에 대해서는 별도로 규정하지 않고 있다. 다만, 방송과 텔레미디어에서 시사보도 프로그램을 송출한 후, 그 내용이 형

법에서 정하고 있는 차별과 혐오금지에 해당하거나, 종교적 인종적 지역적 성적지향에 대해 불공정하고 불균형적인 주장을 담고 있을 경우에는 심의를 통해 청소년유해매체물로 지정할 수 있다.

(4) 청소년 미디어보호 위원회청소년미디어보호위원회(Abkürzung für Kommission für Jugendmedienschutz, 이하 'KJM') 심의규제

방송 및 영상콘텐츠 규제에 관한 법적 규정은 무엇보다도 규제 및 심의 전반을 총괄하는 KJM의 가이드라인을 통해서 파악된다. 이와 관련 KJM은 '방송텔레미디어 감독 기준(Kriterien fuer die Aufsicht im Rundfunk und in den Telemedien: KART)에 명시하고 있다. 이 기준은 헌법상 표현의 자유(기본법 5조) 차원에서 콘텐츠 제공자의 미디어의 자유(Medienfreiheit)와 수용자의 알권리(Informationsfreiheit) 사이의 조화를 추구하는 한편, 언론의 자유와 청소년보호 사이의 조화를 지향하는 관점에서 기준을 제시하고 있다.

크게 4부로 구성된 방송텔레미디어 감독 기준은 크게 두 가지 측면에서 콘텐츠 규제원칙을 제시하고 있다. 즉 첫째는 어린이 청소년의 성장을 침해하거나 위협하는 콘텐츠 규제이다(방송텔레미디어감독기준 B조). 이에 따른 규제대상 콘텐츠는 폭력성, 성적 표현, 인격형성 및 사회성을 저해하는 서비스 내용이 해당된다. 둘째는 인권차원에서 금지되는 콘텐츠에 관한 명시다(방송텔레미디어 감독 기준 C조). 구체적으로는 인간의 존엄성, 포르노, 미성년 특정부위에 대한 성적 묘사, 정치적 극단주의, 위법적 폭력묘사 등에 관한 서비스 내용을 금지대상으로 제시하고 있다.

이러한 KJM의 감독기준은 자율규제기구들의 심의규제의 가이드라인 역할을 수행한다는데 중요한 의미를 지닌다. 즉 텔레비전 자율규제기구(FSF), 인터넷 자율규제기구(FSM), 영화 자율규제기구(FSK) 등의 규제 및 심의의 일반적 지침이 된다. 특히 KJM은 방통융합 환경의 콘텐츠 규제의 구심적 역할을 수행한다.

(5) 방송 자율규제기구 심의규제

방송 자율규제에 관한 법규는 "방송 자율규제 심의규정(Pruefungsordnung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen, Pro-FSF)"에 제시되어 있다. 총 Ⅲ부 6장 39조로 구성된 심의규정은 크게 프로그램의 사전심의에 관한 사항(I부)과, 프로그램의 사후심의에

관한 사항(II부)으로 나누어져 있다.

심의규정 내용을 살펴보면 다음과 같다: 우선 프로그램의 사전심의에 관한 규정으로 1장은 프로그램 제출 의무 및 신청권자에 대해 제시하고(1-2조), 2장 심의절차에서는 심의위원회 구성 운영 등 심의 전반에 관해 명시하고 있다(3-18조). 3장에서는 심의결과에 이의가 있는 경우 항소 절차(Berufungsverfahren)에 관한 규정(19-24조), 4장은 감사심의(Kuratoriumspruefung)에 관한 사항(25조), 5장은 심의결정의 효력범위(26-27조), 그리고 6장은 심의규정 및 기준(Grundsaetze und Massstab der Pruefung)에 관한 사항(28-32조)를 명시하고 있다. 이어서 II부에서는 사후 심의신청, 이의제기 등에 관한 규정(33-37조)을 제시하고 있다.

상기한 심의규정은 모든 상업방송 프로그램을 대상으로 적용되는 심의규정으로 효력을 지닌다. 다만 공영방송 프로그램은 방송사 자체의 심의기준에 따라 자체심의를 하도록 하고 있어 동 규정에 해당되지 않는다. 따라서 공영방송 ARD, ZDF 등은 방송법, 청소년미디어보호국가협약, 청소년미디어위원회 등의 법률에 의거하여 자체 심의규정을 두고 프로그램을 규제하고 있다.

2) 규제 내용

(1) 공적규제

가. 주미디어청연합(ALM)산하의 면허감독위원회(ZAK)

독일에서 방송심의를 관장하는 별도의 독립기구는 없다. 그래서 공영방송은 공영방송사별 방송평의회, 민영방송은 각 주정부 미디어청에서 위촉한 방송위원회에서 사후심의를 담당한다. 민영방송 가운데 전국적으로 송출되는 채널에 대해서는 주미디어청연합(Die Medienanstalten, ALM)에 설치된 독립위원회인 면허감독위원회(Kommission für Zulassung und Aufsicht, ZAK)에서 사후심의를 담당한다. 허가감독위원회의 규제목표는 첫째로 인권보호이다. 소수자인권, 인종차별, 인격권 및 명예훼손 등과 관련한 프로그램 심의이다. 둘째는 어린이 및 청소년보호이다. 폭력성, 지나친 성적 표현, 인격성장의 침해 등을 미성년자들에게 엄격히 금지하거나 제한하는 규정이 콘텐츠 심의의 핵심을 이룬다.

나. 청소년미디어보호위원회(KJM)

청소년미디어보호위원회(Die Kommission fuer Jugendmedienschutz, KJM)는 독일의 16개 주 14개 주미디어청이 공동으로 설치한 연방차원의 청소년보호기관으로 유해한 미디어 콘텐츠로부터 청소년과 인권을 보호할 목적으로 2003년10월 설치했다. 심의대상은 상업방송과 인터넷에서의 유사방송(텔레미디어)을 제공하는 사업자이다. 방송과 텔레미디어가 제공하는 방송통신콘텐츠의 유해성은 성인에게도 영향을 미칠 수 있어서, KJM의 심의대상은 '보편적인 인권과 청소년'에 있다.

KJM의 임무는 첫째, 구조적인 청소년보호로 방송통신콘텐츠사업자가 청소년에게 유해한 미디어를 생산하여 유통할 수 없도록 구조적으로 억제하도록 노력하며, 둘째, 교육적인 청소년보호로 유통된 콘텐츠에 대해서 유해성을 증명하고, 이를 제거하는 역할을 담당하며, 셋째, 법적인 청소년보호로 유해미디어에 대한 법적인 제재조치를 담당한다.

구체적으로 KJM의 업무는, 첫째, 민간자율심의기구를 승인하고, 둘째, 민간자율심의기구에서 부여한 등급을 방송프로그램과 텔레미디어에서 제대로 표시하고 있는지 그리고 허용방송시간을 준수하고 있는지 감독하며, 셋째, 연방청소년유해미디어센터의 유해미디어 목록화 과정에서 의견서를 제출하고, 유해미디어 목록작성을 지원한다.

KJM과 BzKJ의 업무협력은 다음과 같이 이루어진다. 연방정부의 청소년보호기관이나 주정부 청소년보호기관, 경찰청, 검찰청, 여성가족부, 학모단체나 시민단체 등에서 텔레미디어와 털레서비스 영역에서 유해한 내용을 발견할 경우에, 연방청소년유해미디어심의청에 심의를 신청한다. BzKJ는 접수한 내용을 바탕으로 유해성여부를 심의한 뒤, 목록화하기 이전에 텔레미디어와 관련한 사항은 KJM으로 이관하여 의견을 묻는다. KJM은 BzKJ로부터 이관 받은 텔레미디어 관련 심의내용을 전문가 심의팀에 맡겨 검토하게 하고, 검토의견이 동의일 경우에는 문제가 없지만, BzKJ의 결정사항에 동의하지 않을 때는 목록 등재를 거부할 수 있다. 이 경우 BzKJ는 일방적으로 목록화하지는 않는다.

다. 청소년보호네트워크(judendschutz.net)

청소년보호네트워크는 연방16개주 청소년업무관련 담당 장관의 합의에 따라 설립된 사이트로, 인터넷에서 청소년에 유해한 콘텐츠와 내용을 걸러내기 위해 조사업무를 담당하였다. 청소년보호네트워크에서 유해한 사이트를 발견할 경우, 혹은 불만이 접수된 사이트는 민간자율심의기구와 KJM, BzKJ에 통보한다. 청소년보호네트워크는 2003년4월1일부터

KJM의 산하조직으로 편재되었다.

(2) 자율규제

각 방송사는 원칙적으로 자체 심의실을 두지 않는다. 방송프로그램은 원칙적으로 제작자와 편성인의 책임아래 최종적으로 내용이 만들어지고, 방송편성 과정에서 갈등이 발생하거나 내부적으로 내용에 대한 객관성, 공정송, 신중성, 정확성에 문제제기가 있으면, 제작자위원회(Redaktionsaussschuss)에서 처리된다. 여기서 송출이 결정될 경우에는 사후적인 심의만 한다. 제작자와 편성자의 내용에 대한 책임의무가 있을 뿐, 사전적인 심의 절차는 없다.

가. 방송자율심의기구(FSF)

방송자율심의기구(FSF, Die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen)은 민영방송이 설립한 방송자율심의기구로 1994년4월 창립했다. FSF는 회원사의 방송콘텐츠에 대한 심의를 담당하며, 불만처리업무도 담당한다. FSF는 2003년8월 KJM으로부터 자율심의기구로 승인을 받았다.

FSF의 심위위원회에는 명예직으로 근무하는 전문가로 구성하는데, 미디어교육과 심리학, 청소년센터에 근무하는 전문가 가운데 위촉한다. 심의위원들은 방송콘텐츠를 방송하기 이전에 등급을 부여하는 업무를 담당한다. 등급은 방송송출 가능 또는 불가능 여부를 판단한 이후, 방송시간대를 정하는 일을 담당한다. 특히 폭력과 성적인 표현이 많을수록 방송가능 시간대가 뒤로 밀린다.

심위위원의 임명과 심의과정, 심의결과에 대한 수용등은 모두 FSF정관에 따라 운영하며, 이 정관은 독립적인 FSF이사회(Kuratorium)에서 제정하고, KJM이 동의해야만 유효하다. FSF이사회에는 미디어학자와 청소년보호전문가가 포함되어 있다. FSF의 주된 활동목적은 유해한 콘텐츠로부터 청소년을 보호하기 위한 자율적인 심의이며, 동시에 학부모와 청소년에게 해당 프로그램의 유해성을 알리는 계몽적 역할을 수행하는 것이다.

방송자율심의기구는 방송프로그램을 방영하기 이전에 폭력적이고 성적인 표현이 없는지 확인하고, 프로그램의 등급을 사전에 부여하는 작업을 담당한다. 등급은 연령대별로 제한하고, 등급에 따라 방송가능한 시간대가 정해진다.

연령대는 0세 이상, 6세 이상, 12세 이상, 16세 이상, 18세 이상으로 구분한다.

[그림2-4] FSF의 연령대 표시 사례

18세 이상의 프로그램은 23시부터 새벽6시 사이에만 송출이 가능하며, 16세 이상은 22세 이후, 12세 이상은 20시 이후 방송이 가능하며, 어린이들이 시청하지 않는 새벽 6시이후 시간대에 방송이 가능하다. 0세 이상, 6세 이상의 경우에는 방송제한시간이 없다. 그럼에도 0세와 6세를 나눈 이유는 0세 이상의 경우 성장에 아무런 장애요인이 없는 영상물이라는 점을 강조하기 위해서이다.

FSM은 모든 사전제작물에 대해 등급을 부여하지만, 뉴스와 시사토론 등에는 적용하지 않는다. 등급심사는 5인으로 구성된 전문가위원회에서 내리며, 사업자가 이의를 제기하면 7인위원회에서 2차 등급심사를 하여 최종등급을 결정한다.

사전등급 심의대상은 극영화 및 TV영화, 드라마 등 시리즈물, 교양영상물, 리얼리티 및 쇼프로그램(실시간 방송도 사전에 등급심사), 에로틱물, 프로그램 트레일러, 음악 및 광고클립 등이다.

영상물은 연령대 뿐만 아니라 위험도에 대해서도 표시가 이루어진다. 위험도는 폭력, 공포, 반사회적성, 섹스, 마약남용, 욕설 등으로 표시한다. 이에 따라 방송콘텐츠는 연령별 표시와 함께 해당 콘텐츠가 위의 6가지 위험성에 노출되었는지 표시된다.

[그림2-5] FSF의 위험도 분류

폭력, 공포, 반사회성, 섹스, 마약남용, 욕설

나. 영화자율심의기구(FSK)

영화자율심의기구(Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft, FSK)는 독일 영화산업에서 생산하는 모든 영상물과 수입외화 등에 대해 등급을 부여하는 역할을 담당한다. FSK의 등급부여대상은 극영화, 극영화 비디오, DVD등으로 공공상영을 목적으로 제작된 영상물은 모두 포함한다. 이러한 등급은 상영이전에 청소년에게 고지하여야 하며, 극영화를 방송에서 송출할때도 동일한 등급이 부여된다.

다. 독일언론평의회(Deutscher Presserat)

독일언론평의회는 신문협회가 설립한 자울기구로 신문보도의 불공정성과 오보, 편파보도 등으로 인한 피해구제와 분쟁조정 및 중재를 다루는 기구이다. 민간자율기관이며, 법적으로 정부의 규제를 받거나 간섭을 받지 않는다. 독일언론평의회는 인터넷 언론에 대한 자율규제도 담당한다.

라. 독일광고평의회(Deutscher Werberat)

독일광고주협회(Zentralverband der Deutschen Werbewirtschaft, ZAW)가 설립한 자율심의기구로 광고등급에 대한 심의를 담당한다.

2. OTT 규제

1) 규제체계

(1) 공적규제

OTT를 비롯한 미디어 콘텐츠와 플랫폼에 대한 규제는 미디어국가협약을 적용하고, 사적통신에 대해서는 통신법(Telekommunikationsgesetz: TKG)을 적용한다. 통신에 관한 법률의 제정 및 규제 권한은 연방정부에 있다. 통신의 기밀을 보호하는 원칙에 따라 통신콘텐츠의 사적 내용은 전통적으로 심의대상이 아니다. 하지만 융합미디어의 등장 및 이에 따른 융합콘텐츠의 유통은 규제를 받게 되었다.

방송관련 법제와는 달리 통신에 관한 법률제정 및 운영에 대한 권한은 처음부터 연방정부에 귀속되어 있다. 이는 기본법(헌법)에 의한 업무분장에 따라 연방정부의 권한 사항이

기 때문이다(기본법 제73조).

현재 통신영역을 규율하는 법은 지난 1996년7월31일부터 효력을 발생한 통신법(Telekommunikationsgesetz: TKG)으로 지난 2021년 12월1일 개정되었다. 동법은 전화회사와 텔레커뮤니케이션분야 서비스 사업자들의 시장진입에 관한 규제문제를 중점적으로 다루는 독자적인 법률이다. 즉 경쟁을 촉진하고 텔레커뮤니케이션의 적절한 서비스를 보장하기 위한 것이 법제의 주요목적이다. 이는 텔레커뮤니케이션영역의 탈규제화에 따른 민영화와 유럽연합차원의 탈규제적 관련법 제정에 상응하는 법제의 필요성에 따라 새로 제정된 것이다. 2004년 개정을 통해서는 통신사업자에 대한 면허규정을 폐지하고 신고로 바꾸는 등 통신시장의 탈규제화를 더욱 강화시켰다.

이처럼 TKG은 통신영역에서의 독점적 구조를 해체하고 사기업에게 서비스시장을 개방하는 것을 지향한다. 즉 동등한 조건으로 통신시장을 개방하여 국가독점체제보다 균등하고 효율적인 경쟁을 보장하고 촉진하고자 한다. 이를 통한 궁극적 목적은 저렴한 가격으로 국민들에게 통신서비스를 제공하는 보편적 서비스의 구현이라고 할 수 있다. 텔레커뮤니케이션에 대해서 처음에는 연방통신우정성이 법제정 및 감독권한을 행사하였으나, 지난 1998년 1월1일부터 소관업무가 연방경제노동부로 이관되었다. 현재는 연방경제기후보호부(Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, BMWK)와 연방디지털교통부(Bundesministerium für Digitales und Verkehr, BMDV)산하의 연방네트워크청이 담당한다. 연방네트워크청(Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, kurz Bundesnetzagentur , BNetzA)은 연방정부의 전력, 가스, 통신, 우편, 철도관련 사회간접자본에 대한 규제업무를 총괄하는 정부부처의 산하기관이다.

(2) 자율규제

2020년에 제정된 미디어국가협약 기존의 방송텔레미디어국가협약과 달리 새롭게 신설된 미디어영역의 신규사업자(방송유사 텔레미디어 Rundfunkähnliche Telemedien, 미디어플랫폼 Medienplattformen, 사용자인터페이스 Benutzeroberflächen, 미디어중개 Medienintermediäre, 동영상공유서비스 VideoSharing-Dienste)에 대해 제19조를 신설하여 '신중의 원칙(Sorgfaltspflicht)' 을 신설하였다. 제19조에서는 저널리즘적 내용물로 제작된 텔레미디어, 특히 정기간행물로 내용의 전체 혹은 일부를 문장이나 화상으로 복제하는

경우에는 저널리즘의 일반원칙을 준수해야 한다. 특히 시사뉴스와 정치정보를 제공할때는 신중의 원칙을 지킨 의무가 있으며, 누가 생산했는지와 정보출처를 밝혀야 한다. 여론조사 결과를 공표할 경우에도 대표성있는 여론조사 결과인지를 고지해야 한다.

이를 위해서 콘텐츠 제공자는 독일언론평의회(Deutscher Presserat)의 자율규제에 가입하거나, 다른 자율규제 기구에 가입하여야 한다. 자율규제 기구의 인정기준은 다음과 같다.

자율규제기구는 사회단체 대표 가운데 저널리즘 원칙에 대해 독립적이고 전문적으로 판단할 수 있는 심의위원을 위촉해야 하고(자격기준), 심의를 위해 필요한 제반 여건을 찾춰야 하고(시설기준), 심의위원이 적용할 심의규정과 판례가 자격기준과 시설기준에 맞게 마련되어야 하며(심의기준), 제재방식과 절차, 심의결정에 대한 검증에 대한 기준이 있어야 하며(제재기준), 제제대상에 대한 의견진술 기회 부여와 제재의 근거를 서면으로 작성하여, 이해관계자에게 제공해야 하며(투명성기준), 분쟁조정기구(절차)를 두어야 하며(분쟁조정기준), 폭넓은 가입기회를 제공(기구가입기준)을 마련해야 한다. 자율규제기구의 인증은 원칙적으로 주미디어청이 한다. 그러나 통신법을 준수하는 경우에는 연방청소년유해물심의청에서 인증을 받는다.

2) 내용규제

(1) 공적규제

① 연방어린이청소년미디어보호청(BzKJ)

연방어린이청소년미디어보호청(Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz, BzKJ)은 연방헌법인 기본법 제20조에서 보호하고 이는 청소년에 대한 교육 권리를 적극적으로 실천하기 위해 1952년 연방의회에서 “청소년유해물유통에대한법(Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften, GjS)” 을 제정하고, 이 법이 1953년7월14일부터 유효화하면서 청소년보호를 위한 업무를 연방정부가 공식적으로 실시하였다.

청소년보호를 위한 유해물심의는 ‘예방적 조치(Vorbeugegesetz)’ 차원에서 법을 적용하는 대표적인 사례에 하나로, BzKJ는 연방정부가 상기의 임무를 수행하기 위해서 설치한 연방정부의 외청이다. BzKJ는 1954년5월14일 출범했으며, 1954년7월9일 당시의 수도인 본(Bonn)에서 첫 심의회의를 시작하였다. 출범초기에는 연방내무부의 산하기관이었으나, 이후 연방청소년가족여성보건부 산하로 관할부처가 바뀌었다. BzKJ는 준사법기관적 성격을

갖는다. 그래서 심의청의 심의위원(Beisitzer)은 심의과정에서 외부의 간섭이나 지시로부터 자유롭게 독립적인 법적 판단을 할 수 있도록 독립적인 지위와 권한을 보장하고 있다.

1961년 3월 21일 "청소년유해물유통에대한법"이 개정되면서, 신설된 조항이 제15조a로 청소년에게 유해한 출판물로 긴급하게 조치가 필요한 경우에 합의제로 운영하는 '12인위원회'에서 심의를 받지 않고도 간이절차를 걸쳐 유통을 제한하는 결정을 내리도록 했다. 또한 1973년11월23일 제4차 개정법에서는 제6조제2항에서 규정한 '알몸일광욕'이나 '알몸수영' 등의 문화를 알리는 사진류에 대한 유포를 금지한 조항을 시대에 맞지 않는다고 판단하여 삭제하였다. 또한 1974년3월2일에는 폭력을 조장하는 유해물에 대해서는 청소년보호를 위해 유포를 금지시켰다.

1978년에는 청소년유해물심의접수를 주청소년보호청에서만 하던 것을 시·군·구청의 청소년계에서도 접수할 수 있도록 업무범위를 확대하였다. 접수처가 16개주와 BzKJ에서 수천개로 늘어나면서 업무량도 많아졌는데, 1978년 이전에는 연간 11건이던 심의접수가 1978년 이후에는 500여건으로 늘어났으며, 독일 통일이후에는 한 때 800건까지 늘어났다. "청소년유해물유통에대한법"은 1985년 "공공에서의 청소년보호에 관한 법(Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit, JöSchG)과의 조응성을 높이기 위해서 개정하였는데, 개정사유는 비디오를 통한 청소년유해물 유통을 규제하기 위해서였다

BzKJ는 상설기구로 연방가족노인여성청소년부의 산하기관이다. BzKJ의 주요임무는 미디어교육 지원, 미디어업계의 자율규제에 대한 지원, 미디어에서의 청소년보호에 대한 연구 및 선도 등이 포함된다. 그러나 특정한 사상적/이념적 경향을 띄는(정치적, 시사적, 세계관적) 미디어의 콘텐츠 내용에 대해서는 심의를 할 수 없다. 심의대상은 오직 청소년에게 유해하다고 판단되는 선정적 폭력적 그리고 반사회적 출판, 영상물에만 해당한다. 또한 주정부에 관할권이 있는 신문과 방송의 콘텐츠(기사와 프로그램 등)에 대해서도 BzKJ는 심의권이 없다.

BzKJ는 경찰이나 검찰, 청소년보호기관등에서 청소년에 유해한 미디어에 대해 심의를 요청받으면, 이를 심사하여 목록화하는 작업을 담당한다. 목록에 등재된 미디어는 등급별로 유통할 수 있으며, 불법등급으로 분류되면 사법기관에 수사를 의뢰한다. BzKJ는 심의과정에서 해당 사업자에게 소명할 기회를 제공한다. 하지만 민간자율심의기구가 등급을 부여한 경우에는 불법유해물이 아닌 경우에 민간자율심의기구의 등급을 존중한다.

청소년보호법 제18조제2항제1호 및 제2호에 따라 A목록은 청소년에 유해한 미디어, B목록은 BzKJ가 청소년에게 유해한다고 판단하여 형법에 따라 배포 금지시킨 미디어이다. E목록은 2003년 이전에 있었으나 이후 폐지되었다. 청소년보호법 제18조제2항제3호와 제4호에 따라 C목록과 D목록이 만들어진다. C목록은 청소년에게 유해한 미디어이지만, KJM 등 타기관에 의해서 이미 등급이 부여된 미디어로 목록이 공개되지 않을뿐 목록화할 경우이고, D목록은 마찬가지 이유로 목록을 비공개하지만 배포 금지시킨 미디어이다.

압수 및 폐기목록(S목록)의 경우에는 형법 제86a조(반국가단체 상징표시), 제130조(인종차별), 제130a조(범죄조장)를 위반한 미디어 146종과 형법 제131조(폭력미화)를 위반한 미디어 336종, 형법 제184조의 제3항(포르노그래피유통)과 제184a조(폭력적 포르노그래피 및 수간), 제184b조(포르노그래피 출판물의 제작, 유통, 구매, 소지)를 위반한 미디어 166종, 형법 제185조(홀로코스트 등 모욕)와 제187조(홀로코스트 등 부인)를 위반한 미디어 4종을 목록화하고, 전국적으로 압수 및 폐기하고 있다. 이밖에 비디오, CD, DVD등 이동형미디어로 민간자율심의기구가 유통되지 않은 미디어에 사전등급을 부여한 경우에 이를 목록화한 경우에 해당한다(이상훈.심영섭, 2017).

(2) 자율규제

가. 네트워크 집행법

독일에서 사업자의 자율규제는 원칙적으로 자율적인 실천이지만, 지난 2017년10월1일 '가짜뉴스와 혐오발언' 을 규제할 목적으로 제정되었다가 2022년 7월 27일 최종 개정된 '사회적관계망에서의 법집행를 위한 법(일명 네트워크집행법, Netzwerkdurchsetzungsgesetz, NetzDG)' 을 준수해야만 한다.

네트워크 집행법은 독일에서 활동하는 텔레미디어사업자는 독일에 소재한 IP주소를 이용하는 접속자가 200만명 이상인 경우에, 접속자가 등록을 했든 등록하지 않았던 관계없이 규제대상이 된다. 이 규정이 적용되는 대상은 유튜브와 페이스북, 트위터는 물론 독일인들이 가장 많이 사용하는 이메일계정인 GMX를 비롯하여 채팅창인 Skype, WhatsApp, Filehoster, Dropbox, 구인구직사이트인 Xing과 LinkedIn 그리고 구애사이트인 Parship, Elitepartner, eDarling, LoveScout24등이다.

이러한 사이트는 독일 내에 불만처리를 위한 고객센터를 설치해야 하며, 사실 확인이 가

능한 '명확히 위법적인 내용물(offensichtlich rechtswidrige Inhalten)'은 게시 24시간 내에 삭제해야 하고, 그렇지 않은 내용물은 불만접수 7일 내에 삭제해야 한다. 만일 사업자가 법률을 위반할 경우에 최고 500만유로의 벌금이 부과된다. 네트워크 집행법 제3조2항의 6호와 7호는 플랫폼사업자는 위법적 내용물은 반드시 망에서 제거하거나 차단해야 하고, 또다시 게시자가 동일한 위법적 내용물이 게재될 경우에는 효과적인 제재방안을 내놓아야 한다. 또한 제3조2항의 4호는 증거수집 목적으로 위법적 내용물을 저장해 두어야 한다.

네트워크 집행법에서 정의한 명백한 위법사항은 형법에서 정하고 있는 내용으로 형법 제89a조의 내란음모, 제90b조 국가기관에 대한 반헌법적인 중상모략(명예훼손), 제91조 국가를 위해할 목적으로 한 중대한 폭력행위 조장, 제100a조 국가반역적 조작행위, 제129a조 테러단체구성, 제129b조 외국의 범죄 및 테러조직의 독일내 확산 및 연계, 제131조 폭력연출, 제184b조 어린이포르노그래피의 유포, 구매, 소지, 제184d조 방송과 텔레미디어를 통해 포르노그래피 전송, 텔레미디어를 통한 어린이 및 청소년 포르노그래피의 이용 등이 포함된다. 동 법안은 입법이 완료되어 현재 시행 중이다.

나. 사업자 협회 및 기구를 통한 자율규제

나-1. 멀티미디어서비스자율심의기구(FSM)

멀티미디어서비스자율심의기구(Die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter, FSM)은 1997년 온라인영역에서 활동하는 기업과 협회가 창설한 민간단체로 온라인영역에서 청소년에게 유해한 방송통신콘텐츠가 유통되지 않도록 자율심의를 담당하고 있다.

FSM은 협회내부에 불만처리센터를 상설하여 운영하고 있다. 온라인 이용자나 관련기관에서 온라인을 통해 유통되는 방송통신콘텐츠에 대해 불만이나 문제제기가 있으면, 이에 대한 시정 또는 해명하는 역할을 담당한다.

청소년미디어보호국가협약 제7조는 청소년에게 유해할 수 있는 방송통신콘텐츠를 제공하는 사업자는 청소년에게 유해한 콘텐츠가 유통되지 않도록 내부적으로 점검하는 청소년보호담당자를 임명해야 한다. 이때 청소년보호담당자는 자사의 직원이 아닌 외부 전문가로 임명해야 한다. 그러나 동 법에 따라 종사자 50인 이하의 사업장이나 월평균 접속건수 1000만 건 이하의 사이트의 경우에는 민간자율심의기구에 가입하면 회사내부에 외부전문가를 둘 필요는 없다. 이 경우 비용(급여 및 기타 부대비용)을 절약할 수 있고, 협회로부터

일정한 보호를 받을 수도 있다. 특히 중소기업에게는 FSM이 큰 도움이 되는데, FSM이 중소기업을 대신하여 인권과 청소년에게 유해한 콘텐츠를 걸러주는 역할을 담당하고, 외부 민원도 처리하기 때문이다. 또한 국가기관으로부터 직접 규제를 받지 않기 때문에 안정적인 사업확장에도 도움이 된다. FSM은 2005년10월 KJM으로부터 민간자유심의기구로 승인을 받았다. FSM의 주요심의대상은 어린이와 동물, 폭력적인 포르노그래피와 인종차별적인 내용, 청소년의 인성발달에 해를 끼칠 수 있는 모든 내용이다.

FSM의 심의는 자체적인 심의절차에 따라서 불만이 접수되면, FSM의 심의관이 전문가로 구성된 심의위원회에 상정할 안건에 대해 사전검토를 하며, 이때 불만접수된 사안에 대한 법적 검토를 한다. 또한 해당 콘텐츠를 제공한 사업자에게 소명할 수 있는 기회도 제공한다. 이때 해당 사업자가 자체적으로 불만접수된 사안에 대해 문제해결을 못할 경우에 불만처리를 위한 심의위원회가 개최된다. 심의위원회는 불만이 접수된 콘텐츠에 대해서 시정조치권고(Hinweis mit Abhilfeaufforderung), 주의(Rüge), 범칙금부여 또는 제명을 통한 협회차원의 제재(Vereinsstrafe ; Geldstrafe oder Ausschluss)와 같은 조치를 취하게 된다.

시정조치는 사업자가 불만접수된 사안에 대해 스스로 교정할 수 있는 기회를 제공하는 것이며, 견책은 한달동안 징계를 받은 사안에 대해 정정문을 게재하는 것이다. 마지막으로 범칙금부여 또는 제명은 중대한 문제일 경우에 문제를 일으킨 (회원사) 사업자에게 경제적인 불이익을 주는 것이며, 사안이 심각할 경우에는 협회에서 제명할 수도 있다.

FSM은 형법 제138조에 따라서 인권침해 및 상해, 살인, 인신구속 등 구체적인 범죄행위에 대해서는 해당 수사기관에 범죄사실을 통보한다. 또한 어린이포르노그래피의 경우에는 연방범죄수사국(BKA)에 해당 콘텐츠에 대해 신고하며, 외국에서 유입되는 인터넷사이트 가운데 청소년에게 유해한 사이트의 경우에는 BzKJ에 해당 사안에 대해 통보하여, 조치를 취하도록 촉구한다. 마지막으로 협회회원이 아닌 경우에는 해당 사이트에 대해 KJM에 통보하여, 후속조치를 취하도록 촉구한다.

FSM은 1999년 유럽연합 차원의 협력기구로 INHOHE(Association of Internet Hotline Providers in Europe)을 설립했다. INHOPE은 민간자율심의기구간의 협력과 지원을 목적으로 운영하고 있다. FSM을 회원사를 비롯하여 모든 검색사이트 운영자는 청소년보호법에 따라서 BzKJ가 유해사이트로 지정한 URL에 대해서는 차단할 의무가 있다. 이를 위해 FSM은 'BzKJ모듈'을 개발하여, BzKJ의 유해등급으로 분류한 URL은 자동으로 차단되도록

조치를 취하고 있다.

한편 FSM은 모바일에서도 유해한 콘텐츠가 유통되지 않도록 청소년보호를 위한 자율심의를 확대하고 있다. FSM은 첫 번째 조치로 핫라인을 설치하고 유해한 콘텐츠에 대한 상담과 불만접수를 하고 있다. 핫라인 모바일 22988번 전화는 작센-안할트주미디어청과 공동으로 운영하는 프로젝트이다. 또한 채팅에서의 청소년유해콘텐츠 유통을 사전에 방지하기 위한 여과장치도 마련하고 있다.

FSM의 심의대상은 다음과 같다.

- 어린이 및 청소년포르노그래피
- 성인인증없이 접근가능한 포르노그래피
- 어린이와 청소년에 대한 부자연스러운 성적표현
- 극단적이고 폭력을 미화하며 비인륜적인 폭력묘사
- 인종차별, 전쟁미화, 선전선동, 위헌적인 상징 표시(예, 나치문장 등)
- BzKJ가 목록화한 유해콘텐츠
- 그밖의 청소년의 인성발달에 유해한 콘텐츠

그러나 다음과 같은 사항에 대해서는 심의를 할 수 없다.

- 스팸메일(이 경우 독일인터넷산업협회 eco가 담당, eco는 민간자율심의기구로 승인받지 못한 상태임)
- 뉴스사이트 및 인터넷포럼(이 경우도 독일인터넷산업협회 eco가 담당)
- FSM의 회원사가 아닌 사이트(이 경우 정부기관에서 직접 규제)
- 정보보호법 위반사항(주정보보호담당관실)
- 전화사기(연방네트워크청 주관)
- 웹TV등 TV프로그램관련(FSF담당)

나-2. 오락용소프트웨어자율심의기구(USK)

오락용소프트웨어자율심의기구(Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle, USK)는 16개주주청소년보호위원회와 오락용 소프트웨어를 생산하는 사업자가 설립한 협회가 공동으로

운영하는 자율심의기구로 컴퓨터게임에 대한 등급을 부여하는 역할을 맡는다. 등급은 연령대별로 나눈다. 2004년4월1일부터 컴퓨터게임에 연령등급을 부여하도록 법제화되면서, USK의 업무는 법적인 효력을 부여받았다.

나-3. 전화부가서비스민간자율심의기구(Freiwillige Selbstkontrolle Telefonmehrwertdienste, FST)

전화부가서비스민간자율심의기구(FST)는 전화부가서비스를 제공하는 통신네트워크와 터미널, 디바이스 사업자가 회원으로 가입하여 운영하며, 전화부가서비스 가운데 청소년에게 유해한 서비스의 경우에 제한연령을 표시하고 고지하도록 의무화하고 있다. 대표적인 전화부가서비스에는 여론조사, 통신판매, 성인용 전화서비스(Phone-sex)등이 있다.

나-4. 도박용전자기기 및 소프트웨어자율규제(Automaten-Selbst-Kontrolle, ASK)

동전으로 이용할 수 있는 도박을 목적으로 생산된 기기와 컴퓨터에서 활용할 수 있는 도박용 소프트웨어의 등급을 표시하는 기구로 2003년4월1일부터 관계법령에 따라서 모든 도박용전자기기와 소프트웨어는 이용등급을 표시하도록 되어있다.

3. 시사점

독일에서는 공영방송과 상업방송의 허가 및 감독규제업무가 분리되어 있다. 이러한 이원적 규제제도는 공영방송과 민영방송에 대한 차별적인 사후심의를 가능하게 하지만, 제재수위의 형평성이나 심의규정 혹은 심의규칙의 통일성도 기대하기 어렵다는 점이 한계로 작용할 수 밖에 없다. 또한 독일은 제작자와 편성권자의 권한을 최대한 보장하고 있기 때문에 사실상 사전 심의제도가 없다. 그래서 누군가 일탈행위를 한다고 하더라도, 사후적인 교정만 가능하다. 물론 공영방송은 제작자위원회(혹은 편성위원회)가 있어서 어느 정도 갈등이 해소되지만, 민영방송은 이러한 사전적인 제어장치가 부족하다는 한계가 있다.

한편, 독일 통신 규제의 큰 문제점으로는 네트워크 집행법이 지적받는다. 해외사업자 규제를 목적으로 도입한 법률이 실제로는 국내 사업자의 확장에 부정적인 영향을 미치고 있기 때문이다. 또한, 네트워크집행법은 사업자에게 과도한 운영비용을 발생시켜, 결과적으

로 이용자에게 비용을 전가시키는 문제가 발생한다. 그럼에도 불구하고 통신영역에서의 자율규제는 비교적 긍정적으로 작동하고 있다고 볼 수 있다. 이오 같은 평가는 엄격한 법제도적 테두리에서 사업자들이 동일한 조건에서 경쟁하기 때문인 것으로 판단된다.

이와 같은 문제와 한계를 지닌 독일 방송 통신 내용규제 체계의 특성은 다음과 같이 정리할 수 있다(김진웅.심영섭, 2012).

첫째, 헌법에서 명시한 방송의 자유 보장을 위해서 국가권력으로부터의 독립성을 최우선적으로 지키고 있다. 방송의 영향력과 과거 나치에 의한 국가권력의 도구화를 차단하려는 의지가 매우 강하다.

둘째, 다원적 규제제도가 동시에 작동된다. 방송과 통신에 관한 다양한 법률적, 제도적 규제시스템이 함께 작동되고 있다. 주정부와 연방정부의 방송과 통신의 권한 분할, 공영방송과 상업방송의 규제시스템의 이원화, 방통융합 서비스의 독립적 규제 등이 함께 작용하면서 이루어지고 있다.

셋째, 협치 시스템이 유기적으로 작동된다. 독일의 협치문화는 연방국가라는 국가의 특성과도 관련된다. 연방정부와 주정부는 상호 유기적으로 연계하여 방송 및 통신 관련 현안에 대해서도 이른바 다양한 '국가협약' 형태가 존재한다. 아울러 관민 협력시스템이 잘 작동되고 있다. 특히 방송콘텐츠에 대한 국가의 개입을 엄격히 금지하는 헌법정신에 따라 자율규제를 원칙으로 하되, 법제를 통한 간접적인 영향력을 행사하도록 하고 있다.

넷째, 독일 방통 콘텐츠 규제시스템은 '규제된 자율규제' 모델이라고 할 수 있다. 즉 행정기구는 국가를 대신하여 시장영역에서 지켜야 할 규율을 제정하여 공표하고, 민간은 그러한 규율을 준수하기 위해서 자체적인 규정과 협약, 규제체계를 마련하여 자치를 하는 것이다. 그 결과 주정부와 연방정부는 자율규제기구의 행태에 대한 이행점검을 통해 자율기구로 인증하는 제도를 운영하고, 직접적인 개입은 하지 않는다. 다만 관련 규정을 위반할 경우 공적기구를 통한 제재가 가해진다.

다섯째, 방송통신 규제는 인권 및 청소년보호를 중심으로 이루어진다. 방송과 통신 콘텐츠의 규제대상이 되는 조항은 폭력성, 인종차별, 지나친 성적 표현 등 다양하지만 이는 크게 인간의 존엄성과 어린이 및 청소년을 보호에 주목적이 있다. 성인은 스스로 선택할 수 있다고 보기 때문이다. 물론 반사회적 반인권적 콘텐츠에 대해서는 예외적으로 강력한 제재를 한다.

여섯째, 방송영역에서의 심의제도는 외부에 의한 타율적 심의를 지양하고 '자체심의'와 '자율심의'로 이원화되어 있다. 즉 공영방송은 내부적 규제기구를 통해서 자체적으로 심의가 이루어지는 시스템이며, 상업방송은 방송서비스사업자들의 자율기구에 의한 심의시스템이 작동된다.

일곱째, 규제체계의 경제적 비효율성이 높다. 분권적 규제체계, 다수의 규제기구 등이 공존하는 복잡한 독일 콘텐츠규제체계는 경제적인 관점에서는 다소 효율적이지 못한 측면을 지니고 있다. 게다가 규제기구 사이의 소관 역무관계가 명확하지 않을 경우, 갈등이 발생할 수도 있다.

<표2-4> 방송통신 심의체계 및 현황

구분 / 항목	방송		통신	
	공적규제	자율규제	공적규제	자율규제
근거법	미디어국가협약 주방송법 공영방송법 청소년미디어 국가협약	미디어국가협약 주방송법 청소년미디어 국가협약	통신법 미디어국가협약 청소년보호법 청소년미디어국가 협약	통신법 미디어국가협약
사업자	없음	없음	네트워크집행법	네트워크집행법
사업자 기구	ZAK, KJM	FSF, FSK, FSM, 독일언론평의회 독일광고평의회등	BzKJ	FSM, USK, TST, ASK 등

<표2-5> 독일의 인터넷 규제체계

항목	주요 내용	
관련 기구	정부	· 청소년미디어보호위원회(KJM) · 청소년유해미디어 연방심사청(BPjM) · 주(州)미디어 감독청(DLM) 가족노인여성청소년부, 연방수사청(Bundeskriminalant) 청소년미디어보호위원회, 연방어린이청소년미디어보호청(BzKJ) 청소년보호네트워크(judendschutz.net)
	민간	· 멀티미디어자율규제기구(FSM)
관련법	· 정보통신서비스법(IuKDG)(1997) · 텔레서비스이용에관한법률(TDG)(1997) · 형법(음란물, 선동물, 폭력물 규제)(1997) · 청소년 유해문서 및 미디어내용배포 법률(1997) · 청소년보호법(JuSchG)(2002. 7.) · 청소년보호에 관한 주간협약(JMStV)(2002. 9.) “청소년유해물유통에대한법 · 네트워크 집행법(Netzwerkdurchsetzungsgesetz, 이하 NetzDG)(2022.1)	
규제방법	· ‘청소년미디어보호위’는 미성년자 유해물에 ‘등급’표시 · 사업자의 성인물 유통시 미성년자의 ‘기술적차단자치’의무화 · 사업자는 ‘청소년보호담당관’을 두거나 ‘자율규제기구’(FSM) 에 참여	

제4절. 호주

1. 방송규제

1) 규제 체계

호주는 여타의 선진국과 달리 매우 체계적으로 심의 규제 시스템을 구축하고 있으며, 강력한 제재 수단까지 갖추고 있으며, 심의와 관련해서 규제 기구 및 집행 절차에 있어서 방송과 통신 분야 사이의 분화가 다시 진행되고 있다. 호주 정부는 2005년에 「호주통신미디어위원회법(Australian Communications and Media Authority Act 2005, 이하 ACMA 설치법)」을 제정, 기존의 호주방송위원회(Australian Broadcasting Authority, ABA)와 호주통신위원회(Australian Communications Authority, ACA)를 연방정부기관인 '호주통신미디어위원회(ACMA, The Australian Communications and Media Authority)'로 통합하여 방송통신 분야의 규제를 비롯한 전반적인 행정 업무를 수행해 왔다.

현재 방송통신 내용규제와 관련한 ACMA의 역할을 출범 당시에 비해 상당히 축소되어 있다. 2005년부터 2015년까지 ACMA는 방송통신의 내용규제 업무를 총괄적으로 담당해오다가 2015년에 온라인감독관(eSafety Commissioner)이 설치된 이후부터는 온라인 내용규제 업무가 온라인감독관으로 이관되고, 내용규제에 관한 업무는 방송서비스에 국한해서 관장하고 있다. 단, 온라인감독관의 직무 수행에 필요한 사무 지원과 사무실의 운영 등에 필요한 재정 지원 등은 여전히 ACMA가 담당하고 있다.

온라인감독관의 주된 목적은 온라인 내용규제의 효율성을 제고하는 동시에, 다양한 플랫폼으로 유통되는 온라인 유해정보로부터 아동청소년을 보호하기 위한 규제 기관의 역할을 강화하는 것이었다. 그리고 이와 같은 목적을 위해 호주 정부는 온라인 서비스에 대한 심의 업무를 방송 분야와 완전히 분리했고, 내용규제의 대상과 기준에 있어서도 방송서비스와 온라인 서비스 부문이 완전히 분리되어 있다.

호주의 경우, 방송 심의는 자율규제 시스템을 택하고 있는데, 방송사업자가 자율적으로 방송 내용 기준을 설정하도록 의무화하고, 규제 당국은 자율규제의 적용 상황을 관리・감독하는 역할을 담당하는 의무적 협력규제 시스템을 구축하고 있다.

ACMA는 「방송서비스법」과 그 제2부속서에 근거하여 공영 및 민영 방송서비스의 내용

규제에 관한 업무를 관장하고 있는데, 공영 방송서비스의 내용에 대해서는 규제 적용 범위가 좁은 편이다. 공영방송 프로그램의 내용 규제의 대부분은 해당 방송사의 자율 방송규정에 근거하여 적용되고 있어 ACMA는 주로 그 규정의 등록 사항과 준수 여부에 대한 관리 감독의 역할을 담당한다. 공영방송 사업자들이 자율적으로 방송규정을 제정하여 ACMA로 통지하면, ACMA는 해당 규정에 근거하여 방송프로그램에 대해 제기된 민원 사항의 해결하는 사후 규제 역할을 담당한다.

상업방송 프로그램에 대한 ACMA의 규제 권한은 공영방송의 경우보다 약간 더 강한 편이다. 우선,「방송서비스법」제123조에 상업방송 사업자들이 자율적으로 방송규정을 제정하도록 강하게 요구할 수 있는 권한이 ACMA에게 주어져 있다. 이와 더불어 ACMA는 상업방송 사업자들이 제정한 방송규정에 대해 재검토를 요구할 수 있는 권한을 갖고 있으며, 기존의 방송규정이 부적절한 경우에는 대체까지 요구할 수 있다(「방송서비스법」제123B조). 더 나아가 ACMA는 상업방송 사업자들이 자율적으로 방송규정을 제정하여 등록하지 않는 경우에는 직접 기준을 제정하여 해당 사업자들에게 서면으로 통보할 수 있다(「방송서비스법」제125조).

상업방송 프로그램과 관련한 민원 사항에 대한 ACMA의 규제 권한도 공영방송에 비해 강력한 편이다. 특히, 제재 내용과 수준에서 그러하다. 방송규정을 위반한 사항에 대한 민원 처리가 미흡하거나 위반 사항이 중대한 경우에 ACMA는 해당 상업방송 사업자에 대해 시정명령이나 면허 취소 등과 같은 행정처분을 할 수 있는 것은 물론이고, 벌금 이상의 사법적 처벌을 위한 조치도 할 수 있다.

2) 내용규제

호주에서 방송은 기본적으로 자율규제 시스템을 채택하고 있다. 즉 방송사업자 스스로 방송내용의 기준을 서정하고 이를 준수하도록 강제하는 시스템이다. 방송서비스는 분야별 사업자들이 자체적으로 방송규정을 제정하여 행정규제 기구인 ACMA에 통지 또는 등록하도록 의무화하고 있다. 방송사업자는 등록한 방송규정(「ABC방송규정」,「SBS방송규정」,「상업TV방송규정」등)을 근거로 1차적인 내용규제를 담당하고, 처리가 미흡하거나 중대한 사안(면허조건 위반 등 사항)에 대해서는 ACMA가 필요한 조사와 권고 또는 제재조치(면허방송 대상) 등을 진행하는 시스템으로 규제 업무를 처리하고 있다.

방송프로그램의 기준을 규제하는 법적 근거는 주로 「방송서비스법」(Broadcasting Service Act 1992)」과 그 부속서(Schedules), 공영방송 관련 개별법(「Australian Broadcasting Corporation Act」 : 「ABC법」, 「Special Broadcasting Service Act」 : 「SBS법」 등) 등에 규정되어 있다.

해당 기준과 근거는 방송서비스의 종류와 제공 시간대 등의 차이에 따라 약간씩 다르다. 호주는 ABC방송 및 SBS방송을 비롯한 공영방송 서비스와 상업방송 서비스 등으로 구성되어 있다. 공영방송은 각각의 설치법에 근거하여 설립되어 운영되고 있다. 국영방송 성격의 ABC방송과 다양한 언어로 표현된 방송프로그램을 제공할 목적으로 설립된 SBS방송이 대표적인 공영방송이다. 그리고 「방송서비스법」이 적용되는 방송으로는 '상업방송과 커뮤니티 방송, 각종 유료 플랫폼 방송서비스(위성 TV와 케이블 TV), 각종 무료 특수 방송서비스 등(이하 상업방송 등)' 이 있다.

이와 같은 상황에서 방송 규제의 근거도 공영방송과 상업방송 등의 부문으로 그 근거가 구분되어 있다. 각각의 근거에 따라 규제하는 내용 기준이 조금씩 다른데, 특별법에 따라 각각 설치된 공영방송은 해당 방송사들이 직접 방송규정을 제정하여 프로그램 내용 규제 기준을 정한다. 반면에 상업방송 등은 「방송서비스법」에 근거하여 방송사업자 그룹별로 자율적으로 방송규정에 의해 규제의 내용을 정한다.

물론, 두 부문의 규제 대상에는 유사한 점도 많다. 방송의 기본적인 공적 책임 사항을 비롯하여, 아동청소년 보호 사항, 정치적 균형성 유지 사항, 유해 물질의 취급 문제, 선거 관련 사항 등은 대부분의 방송서비스가 제공하는 프로그램에서 준수되어야 할 공통적인 규제 사항이라고 할 수 있다. 이와 더불어 두 부문의 방송프로그램에 대한 기본적인 규제 근거도 유사한 체계로 구성되어 있다. 즉, 두 부문 모두 구체적인 법적 근거에 따라 사업자의 자율규제와 행정적 규제가 체계적으로 결합된 협력 규제 시스템이 구축되어 있다는 점이다.

우선, ACMA는 사업자에게 방송규정을 자율적으로 제정하도록 강제하고 있다. 그리고 규제 당국은 자율규제가 잘 집행되도록 관리 감독의 역할을 담당한다. 즉, 공영방송 관련 설치법과 「방송서비스법」에 의해서 각각의 방송서비스 내용의 기준 등을 설정하는 방송규정을 자율적으로 제정하도록 의무화하고 있다. ABC방송의 경우에는 ABC법 제8조(1)(e)에 따라 이사회가 TV와 라디오 프로그램과 관련한 방송규정을 제정하고, 그 내용을 ACMA에

통지할 의무가 있다.

SBS방송의 경우에도 이사회가 프로그램의 각종 준수 사항과 관련한 방송규정을 의무적으로 제정하여 ACMA에 통지하도록 SBS법 제10조(1)(j)에 규정하고 있다. 상업방송을 비롯한 다른 방송서비스의 규제 체계도 「방송서비스법」에 근거하여 이와 비슷한 구조로 되어 있다. 「방송서비스법」 제123조에 상업방송 사업자 등이 자율 방송규정을 제정하여 ACMA에 등록하도록 강력히 권장하고 있다.

만약, 「방송서비스법」 제123조에 따라 등록한 어떤 사업자 자율 방송규정이 해당 방송산업 분야의 필요한 사항과 관련하여 적절한 사회적 보호기능을 제공하지 못한다는 명확한 증거가 있다고 ACMA가 판단하는 경우, 혹은 ACMA가 해당 사항과 관련하여 기준의 제정이 필요하다고 인정하는 경우, ACMA는 그 사항에 대한 기준을 반드시 서면으로 제정해야 한다(「방송서비스법」 제125조(1)).

<표2-6> 방송프로그램 내용규제 대상 및 근거

	규제대상		근거
규제 대상 및 근거	공영방송	- ABC 방송	- 「ABC방송법」(1983) 제8조 - 「ABC방송규정」
		- SBS 방송	- 「SBS방송법」(1991)제10조 - 「SBC방송규정」
		공통	- 「방송서비스법」(1992) 제11장제2절 (민원관련)
	면허방송	- 상업방송 - 커뮤니티 방송 - 유료/무료 유선방송 등	- 「방송서비스법」(1992) 제2부속서 (면허조건 내용기준) - 「방송서비스법」(1992)제9장 (프로그램 기준) - 「방송서비스법」(1992) 제9B장 (사업자 방송규정 관련) - 「방송서비스법」(1992) 제11장제1절 (민원관련) - 「방송서비스법」(1992) 제10장제3절 (제재조치)

	공통	- 「호주통신미디어위원회법」(2005) 제10조
규제 내용	- 사회적 일반 기준에 따른 금지사항(폭력, 노출, 언어폭력, 차별 등) - 아동 청소년 보호 사항 - 뉴스와 시사프로그램의 정확성과 공평성 - 시청자 오도 및 선동 금지 사항 - 장애인 자막 기준 - 협찬 기준 등	

또한, 동법 제123조에 따라 등록한 사업자 자율 방송규정이 하나도 없는 경우, 그리고 ACMA가 그 사항과 관련하여 기준의 제정이 필요하다고 인정하는 경우, ACMA는 그 사항에 대한 기준을 반드시 제정하여 서면으로 통지하도록 규정하고 있다(「방송서비스법」 제125조(2))

2. OTT 규제

1) 규제 체계

호주에서 온라인 서비스의 내용에 대한 규제 기준은 서비스별 크게 차이가 없지만 그 규제 방법은 약간씩 다르다. 온라인 내용을 규제하는 서비스의 대상은 크게 인터넷서비스, 온라인 콘텐츠 서비스, 소셜미디어 서비스로 구분하고 있다. 인터넷 서비스는 전기통신회선망을 통해 인터넷전송 역무를 제공하는 서비스를 의미하며, 온라인 콘텐츠 서비스는 전송서비스를 통해 콘텐츠를 받기에 적절한 장치를 가지고 있는 개인에게 콘텐츠를 제공하는 서비스로 규정하고 있다(「방송서비스법」 제7부속서 제2조). 이러한 콘텐츠 서비스에는 방송서비스와 사적 통신 특성이 많은 일부 P2P 콘텐츠 서비스, 이메일 서비스, 메시지 서비스 등은 제외된다. 소셜미디어 서비스는 「온라인권리보호증진법(Enhancing Online Safety Act 2015)」(이하 EOS법) 제9조에서 정의하고 있는 온라인 서비스로 2인 이상의 이용자 그룹이 상호 소통의 목적으로 이용하는 서비스를 의미한다.

이러한 온라인 서비스의 내용에 대한 주요 규제 기준은 인터넷 서비스와 콘텐츠 서비스의 경우에는 해당 정보의 불법성이라고 할 수 있고, 소셜미디어 서비스의 경우는 해당 정

보의 불법성과 더불어 아동청소년에 대한 권리침해 여부가 포함된다. 소셜미디어 서비스는 개인별로 정보 송신 대상을 특정할 수 있는 서비스이기 때문에 아동·청소년을 대상으로 송신하는 권리침해 정보는 그 규제 대상이 되고, 이 과정에서 특정한 기준에 따라 권리침해 여부를 판단하는 절차가 필요하게 된다.

(1) 온라인보호감독관(eSafety Commissioner)

호주는 방송프로그램의 내용규제는 소관 행정규제기구인 ACMA가 담당하고, 온라인 서비스의 내용규제 영역은 온라인감독관이 분리 담당하고 있다. 온라인보호감독관(eSafety Commissioner[34])은 2015년 「EOS법」에 근거하여 온라인 콘텐츠 규제 목적으로 DCA(통신문화부) 장관이 임명한 독립적인 법적 행정기관으로 업무 수행에 필요한 인력 및 예산은 ACMA의 지원을 받으면서도 내용규제 영역에서는 지시를 받지 않는 독립적인 규제기관으로 1인 기관이다. 온라인감독관의 업무 지원을 담당하는 사무국으로 '온라인권리보호감독청(Office of the eSafety Commissioner, 이하 OESC 또는 온라인 감독청)' 이 있으며, ACMA의 인력 및 행정 지원으로 운영되고 있다.

온라인감독관의 주요 업무는 「EOS법」 제15조와 호주방송법의 부속서-5와 부속서-7 등에 규정되어 있다. 「EOS법」 제15조에서 규정한 온라인 감독관의 주요 직무는 온라인 서비스 이용 과정에서 발생할 수 있는 위험 요소로부터 아동·청소년을 비롯한 이용자들을 보호하기 위한 전반적인 업무를 담당한다. 특히, 아동·청소년들이 온라인 서비스를 이용하는 과정에서 불법유해 콘텐츠의 접촉을 최대한 예방하는 동시에, 접촉이 발생한 경우 그 피해를 최소화하기 위한 체계적인 대응에 필요한 다양한 업무를 수행하고 있다.

온라인감독관의 직무를 좀 더 세부적으로 보면 크게 3가지 사항으로 구분할 수 있다. 첫째는 온라인 콘텐츠로 인한 발생할 수 있는 이용자의 권리침해 예방과 관련한 업무다. 특히, 아동·청소년들의 온라인 권리침해 예방을 위한 정책을 집행하는 업무는 온라인감독관의 주요 설치 목적 중의 하나인데, 2015년 당시에 온라인감독관 설치법의 제목이 「아동청소년을 위한 온라인 권리보호증진법(Enhancing Online Safety for Children)」 으로 명명된 것이 그 사실을 잘 반영하고 있다.

34) https://www.esafety.gov.au/

2017년 동법의 개정을 통해 법의 제명에서 아동·청소년을 삭제하는 동시에 그 적용 대상을 일반 이용자에까지 확대한 바 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해서 온라인감독관은 온라인 권리침해 실태를 조사 분석하는 동시에 관련 피해를 예방하기 위한 교육 홍보 업무를 담당하고 있다. 온라인감독관은 특히 호주 교육 당국의 인터넷 역기능 대응 정책을 적극적으로 홍보하는 동시에 다양한 관련 교육 정보를 홈페이지를 통해서 제공하고 있다.

나아가 온라인감독관은 학교 단위에서 온라인 권리보호 교육 프로그램을 활용할 수 있도록 각종 예방가이드 자료 등을 제공하고 있다. 최근에 온라인감독관 사무처에서는 아동청소년들에게 온라인 정보에 대한 공익적이고 긍정적 측면에서의 적극적인 활용 프로그램을 지원함으로써 건전한 이용 환경을 조성할 목적으로 "The Yes Project"를 새롭게 추진하고 있다.

둘째는 이용자를 대상으로 온라인 서비스의 내용과 관련한 민원을 접수하고 처리하는 업무이다. 온라인 서비스를 통해 제공되는 정보와 관련한 민원이 있는 경우 그 당사자는 해당 서비스 사업자들에게 우선적으로 해당 요구 사항을 신청해서 처리하도록 요구하는 것이 원칙적이다. 단, 특정 기간 내에 서비스 사업자가 적절한 조치를 하지 않거나 그 조치 결과가 미흡한 민원에 대해서는 온라인감독관이 해당 민원을 접수하여 조치하는 업무를 담당한다. 이와 같이 접수된 민원 사항이 온라인 사업자의 자율규정에 위반하는지 여부를 온라인감독관이 판단하고 조치하는 과정이 온라인 내용규제의 핵심적인 업무 가운데 하나다.

셋째는 온라인 서비스 사업자들의 자율규제를 관리 감독하는 업무이다. 온라인감독관은 온라인 서비스 사업자의 자율규제 강령의 제정을 권장하거나, 사업자 단체 등이 자율규제 강령을 도입하지 않을 경우 표준규정을 제시하여 그 규정을 준수하도록 강제하는 업무를 담당하고 있다(「방송서비스법」 제5부속서). 특히, 온라인감독관은 소셜미디어 서비스로 제공되는 콘텐츠에 대한 강력한 규제 권한과 수단을 보유하고 있다. 최근 2018년 8월에 「EOS법」이 개정되어 소셜미디어를 비롯한 온라인서비스를 통해 유통되는 '비동의 사적 성표현물(Non-consensual intimate images)'에 대한 규제 권한도 온라인감독관에게 부여되었다.

넷째는 온라인 서비스 사업자들에 대한 직접적인 규제 업무다. 「방송서비스법」 부속서에 따라 온라인감독관은 온라인 서비스 사업자(「방송서비스법」 제5부속서 적용 대상)와

콘텐츠 서비스 사업자(「방송서비스법」 제7부속서 적용 대상), 그리고 소셜미디어 서비스 사업자(「EOS법」 적용 대상)에 대한 규제 권한을 갖고 있다. 이를 근거로 온라인감독관이 콘텐츠 규제와 관련하여 일차적으로 행사할 수 있는 공통적인 규제 수단은 '유통금지 콘텐츠(prohibited content)' 또는 '잠재적 유통금지 콘텐츠(potential prohibited content)'의 삭제 요구 또는 관련 사이트의 차단 요구 권한 등이다. 이러한 요구 조치를 수용하지 않는 등과 같이 사업자들이 관련 법규를 위반하는 경우에는 벌금과 같은 더 강력한 처벌을 제안할 수 있는 제재 수단도 온라인감독관에게 주어져 있다.

이와 같이 다양하고 광범위한 온라인감독관의 규제 업무를 효율적으로 수행할 수 있도록 ACMA가 사무조직의 지원 업무를 담당하고 있으며, 온라인감독관의 일부 업무를 ACMA의 파견 직원에게도 위임하여 수행할 수 있는 근거가 「EOS법」에 명시되어 있다(「EOS법」 제63조). 나아가 온라인감독관은 소관 업무의 일부를 관련 법인단체 등에게도 위임할 수 있도록 「EOS법」에 규정되어 있다(「EOS법」 제64조 및 제65조).

(2) 등급분류위원회

호주는 온라인 서비스의 내용을 규제하는 대상은 불법 콘텐츠와 권리침해 콘텐츠 두 그룹으로 분류된다. 불법 콘텐츠 규제는 '등급분류위원회(Classification Board)'가 규제하고 있다. 콘텐츠의 불법성 여부에 대한 행정적 판단 권한이 행정부의 하나인 통신문화부의 소속 기관인 등급분류위원회에 부여되어 있는 점은 다른 선진국에서는 보기 힘든 경우다.

호주의 등급분류위원회(Classification Board)는 1996년 시행된 「등급분류법(Classification (Publications, Films and Computer Games) Act of 1995)」에 의해 설치된 법정 기구로 이용자, 콘텐츠 사업자, 온라인 감독관, ACMA 등이 요청한 영상물, 게임, 전자출판물 등의 콘텐츠에 대한 등급 분류 업무를 담당한다. 현재 등급분류위원회의 운영 지원 업무는 2015년에 법무부로부터 정보통신문화부(DCA) 내부 조직인 등급 분류국이 이관받아 담당하고 있다.

방송통신 내용규제와 관련한 등급분류위원회의 업무는 주로 방송통신서비스를 통해서 유통이 금지되는 콘텐츠를 판단하는 역할과 연령기준에 의한 콘텐츠의 등급 표시 의무를 적용하는 사항이라고 볼 수 있다. 예를 들어 영상물의 경우 등급분류위원회는 콘텐츠의 등급을 분류하는 기준을 설정하고 특정 등급에 해당하는 영상물의 유통을 금지하거나 연

령별 기술적 접속제한 조치를 의무화하는 대상을 결정하는 역할을 담당한다. 즉, 영상물의 등급을 RC(Refused Classification), X18+ (Restricted), R18+(Restricted), MA15+(Mature Accompanied), M(Mature), PG (Parental Guidance), G(General)로 구분하고, 어떠한 방송통신 서비스로도 유통할 수 없는 콘텐츠인 RC등급의 콘텐츠를 결정하는 역할이나, ACT(Australian Capital Territory) 지역과 Northern Territory 지역을 제외한 지역에서 유통이 금지되는 X18+ 등급의 콘텐츠 대상을 결정하는 역할을 등급분류위원회가 담당하는 것이다. 그 밖에도 R18+ 등급과 MA15+ 등급의 영상물인 경우에는 연령별 기술적 제한장치를 의무적으로 부착하여 유통할 수 있도록 등급분류위원회가 그 등급을 결정하는 역할을 담당하고 있다.

이와 더불어 등급이 분류되지 않은 상태에서 온라인으로 유통되는 콘텐츠 또는 등급을 재분류할 필요가 있다고 판단한 콘텐츠에 대해서 온라인감독관이 그 등급의 분류를 요청하는 경우에는 등급분류위원회가 그 등급을 판단하는 역할도 수행한다.

2) 규제현황

(1) 불법 콘텐츠 규제

불법 콘텐츠 규제는 온라인 서비스를 통해 유통되는 콘텐츠 가운데 유통을 금지할 콘텐츠의 기준을 설정하고 그 기준에 해당하는 콘텐츠의 유통을 금지하는 사항을 법적으로 강제하는 것이다. 특정 콘텐츠의 유통을 금지하는 규제 근거는 주로 「형사범죄법(Criminal Code Act 1995)」, 「등급분류법(Classification Act 1995)」, 「방송서비스법(Broadcasting Service Act 1992)」의 부속서(Schedules) 등에 규정되어 있다.

「형사범죄법」 제473.4조와 제473.17조에는 전체 통신서비스를 통해서 제공되는 표현물의 불법성 기준이 제시되어 있다. 이에 따르면, 통신서비스의 콘텐츠를 통해서 타인을 협박, 학대 또는 위법적인 행위를 금지하고 있다. 단, 사법 당국이 불법성 여부를 판단할 때에는 사회의 도덕적 수준, 합리적인 성인들이 통상적으로 수용할 수 있는 정도의 품위와 예절 수준, 그리고 해당 표현물의 문학적, 예술적, 또는 교육적 가치, 일반적인 특성(의학적, 법적, 또는 과학적 측면의 특성 포함) 등을 고려하도록 규정하고 있다.

한편, 최근에 들어 2018년 8월에는 「EOS법」의 개정을 통해 통신서비스를 통한 '비동의 사적 성표현물(Non-consensual intimate image)' 의 전달, 공유, 공개, 배포, 광고, 또는 홍

보 행위를 금지하는 조항(제473.17A조)을 「형사범죄법」에 추가하는 동시에, 관련 콘텐츠의 유통 금지 대상을 소셜미디어 서비스 영역까지 확대하였다.

<표2-7> 유통금지 콘텐츠의 대상 및 근거

	근거
규제 대상 및 근거	• 형사범죄법 위반 표현물 - 비동의 사적 성표현물 포함 • 전기통신회선으로 제공되는 유통금지 콘텐츠 - 아동청소년음란물, 테러선동 정보, 범죄 소개 및 조장 정보, 아동 성범죄 관련 정보, 성적 또는 폭력적 학대 정보 등과 같은 등급분류위원회가 금지콘텐츠로 분류한 콘텐츠의 유통방지 • 잠재적 유통금지 콘텐츠의 임시 차단
규제근거	•「형사범죄법(Criminal Code Act 1995)」 •「등급분류법(Classification Act 1995)」 및 등급분류 규정 (Classification Code) •「방송 서비스법(1992)」의 제5부속서 및 제7부속서 •「온라인 권리보호 증진법(Enhancing Online Safety Act 2015)」 등

불법 콘텐츠에 대한 규제 기준은 기본적으로 등급분류위원회가 콘텐츠의 적법성 및 유해 수준 등을 고려하여 결정하는 콘텐츠의 등급이라고 할 수 있다. 즉, 유통금지 콘텐츠는 등급분류위원회가 분류한 등급을 근거로 <표 11>에 제시된 기준에 따라 결정된다. 원칙적으로 유통금지 콘텐츠라 함은 온라인 서비스를 통한 유통을 금지해야할 정도로 등급분류가 불가한 수준(RC등급 또는 X18+)이라고 등급분류위원회가 판단한 콘텐츠와 접근제한 장치를 부착하지 않은 아동청소년 유해 콘텐츠(R18+ 또는 MA15+ 등) 등이 대표적이다. 콘텐츠의 등급 기준은 콘텐츠의 특성별로 영상물, 게임, 전자발간물 등으로 구분되어 있다.

여러 가지 콘텐츠 가운데 등급분류위원회에서 제시하고 있는 영상물의 등급 분류 기준을 보면 다음과 같다. 영상물의 경우 <표 >에서와 같이, RC등급은 주로 범죄 또는 폭력 관련 영상물과 성 관련 영상물, 그리고 약물 관련 영상물에 부여되는 등급이다.

<표2-8> 불법 콘텐츠(prohibited content)

•영상물과 게임 콘텐츠인 경우 (a) 등급분류위원회(Classification Board)가 RC 혹은 X18+로 분류한 콘텐츠 (b) 등급분류위원회가 R18+ 등급으로 분류한 콘텐츠 가운데 접근제한 시스템을 갖추지 않은 경우 (c) 등급분류위원회가 MA15+로 분류한 콘텐츠 가운데, 접근제한시스템을 갖추지 않고, 콘텐츠가 텍스트와/또는 한 개 이상의 동영상 이미지로 이루어지지 않았으며; 상업서비스(뉴스 서비스나 시사 서비스 제외)에 의해 제공되는 경우 (d) 등급분류위원회가 MA15+로 분류한 콘텐츠 가운데, 접근제한시스템을 갖추지 않고, 콘텐츠가 모바일 프리미엄 서비스에 의해 제공되는 경우 •전자 발간물인 경우 - Category 1-Restricted, Category 2-Restricted, RC 등급 정보

* 등급분류 종류 : 영상물인 경우, G, PG, M, MA15+, R18+, X18+, RC 등급으로 구분, 전자 발간물인 경우, Unrestricted, Category 1-Restricted, Category 2-Restricted, RC 등급으로 구분

즉, 범죄와 폭력에 대한 구체적인 안내 또는 홍보 영상물이나, 아동청소년 성폭력 행위에 대한 구체적인 안내 또는 홍보 영상물, 아동청소년의 성 학대 또는 성폭력 관련 영상물, 맥락없이 공격적이고 착취적인 장면이 포함된 영상물 가운데 고도로 충격적인 수준의 폭력이나 과도하게 빈번하고 장기적이고 세밀하게 폭력적인 장면이 포함되어 있는 영상물이거나, 성폭력 영상물 등이 RC등급에 해당하는 대표적인 범죄와 폭력 관련 영상물이다.

그리고 성 관련 영상물 가운데, 수간 장면이 묘사된 영상물이거나, 맥락없이 공격적이고 착취적인 장면이 포함된 영상물 가운데 공격적이고 혐오적인 미신 또는 실제적인 행위가 수반된 영상물이거나 근친상간의 환상이나 다른 공격적이고 혐오적인 환상을 묘사한 영상물 등이 주로 RC등급에 해당한다. 그 밖에도 금지 약물에 대한 상세한 사용 설명이 포함된 영상물이거나, 금지 약물의 사용을 조장하거나 홍보하는 영상물도 RC등급에 해당하는 유통금지 불법 콘텐츠다.

<표2-9> 영상물 등급 분류 기준

등급	기준
RC (Refused Classification) : 등급 거부	• 범죄 또는 폭력 관련 영상물 - 범죄와 폭력에 대한 구체적인 안내 또는 홍보 영상물 - 아동청소년 성폭력 행위에 대한 구체적인 안내 또는 홍보 영상물 - 아동청소년 성학대 또는 성폭력 관련 영상물 - 맥락없이 공격적이고 착취적인 장면이 포함된 영상물로, 고도로 충격적인 수준의 폭력이나 과도하게 빈번하고 장기적이고 세밀하게 폭력적인 장면이 포함되어 있는 영상물이거나 고도로 충격적이고 세밀하게 묘사된 잔인하고 실제적인 폭력 영상물이거나 성폭력 영상물 • 성 관련 영상물 - 수간 장면이 묘사된 영상물 - 맥락없이 공격적이고 착취적인 장면이 포함된 영상물로, 공격적이고 혐오적인 미신 또는 실제적인 행위가 수반된 영상물이거나 근친상간의 환상이나 다른 공격적이고 혐오적인 환상을 묘사한 영상물 • 약물 관련 영상물 - 금지 약물에 대한 상세한 사용 설명이 포함된 영상물 - 금지 약물의 사용을 조장하거나 홍보하는 영상물
X18+ (Restricted) : ACT 및 Northern Territory 지역에서만 적용	• 단순하고 명시적인 성적 표현물이며, 상호 합의한 당사자 간의 실질적인 성행위 장면 또는 기타 성행위가 묘사된 영상물로서, - 폭력적, 성폭력, 강압 등의 장면이 포함되지 않은 영상물 - 성적으로 공격적인 언어가 포함되지 않은 영상물 - 시청자의 즐거움을 위해서 장면에 등장한 사람에 대해 의도적으로 폄하하는 장면이 없는 영상물 • 상호 합의한 당사자가 미성년이거나 미성년으로 보이는 경우는 이 등급으로 분류 제외
R18+ (Restricted)	• 성인에게만 허용 • 주제 : 제한 없음 •폭력 : 허용 • 성적 행위 : 시늉 장면 가능 •언어 : 제한 없음 • 약물 이용 장면 : 가능 •누드 : 허용

MA15+ (Mature Accompanied)	• 만15세 미만에게 부적절한 영상물 • 주제, 폭력, 성적 행위, 약물 이용, 누드 : 맥락적으로 적절한 경우 허용 • 언어 : 낮은 빈도의 공격적이고 거친 언어 사용 가능
M (Mature)	• 법적으로는 제한하지 않지만, 만15세 미만에게 접근을 권장하지 않는 것이 바람직한 영상물
PG (Parental Guidance)	• 부모 또는 보호자의 지도가 필요한 내용이 포함된 영상물
G (General)	• 제한이 없는 일반 영상물

X18+등급은 호주의 ACT(Australian Capital Territory) 및 Northern Territory 지역에서만 적용되는 분류 등급이다. 상호 합의한 당사자 간의 실질적인 성행위 장면 또는 기타 성행위가 묘사된 영상물로서, 순하고 명시적인 성적 표현물이며, 폭력적, 성폭력, 강압 등의 장면이 포함되지 않은 영상물이거나, 성적으로 공격적인 언어가 포함되지 않은 영상물이거나, 시청자의 즐거움을 위해서 장면에 등장한 사람에 대해 의도적으로 폄하하는 장면이 없는 영상물인 경우에 적용되는 등급으로 해당 두 지역에서의 만18세 이상에게만 판매와 임대가 허용되는 영상물의 등급이다. 상호 합의한 당사자가 미성년이거나 미성년으로 보이는 경우는 이 등급으로 분류 제외된다.

R18+등급은 만18세 이상의 성인들에게만 허용되는 영상물의 등급이다. 영상물의 주제나 사용언어에 제한이 거의 없고, 폭력 장면, 약물 이용 장면 등이 허용되는 영상물의 등급이다. 따라서 이 등급의 영상물을 온라인으로 제공하기 위해서는 반드시 아동청소년들이 접근할 수 없도록 연령별 기술적 접근제한 장치가 부착되어야 한다. 만15세 미만의 아동청소년들에게 부적절한 영상물에 해당하는 MA15+등급의 영상물도 온라인 서비스로 제공하기 위해서는 반드시 기술적 접근제한 장치를 부착해야 하며, 이를 위반하여 유통된 해당 영상물은 유통금지콘텐츠에 해당한다.

(2) 잠재적 불법 콘텐츠(potential prohibited content) 규제

그런데 온라인으로 유통되는 모든 정보가 등급으로 분류되어 있는 것은 아니기 때문에 현실적으로는 등급분류위원회의 사전 등급 분류 결정 내용만으로는 모든 정보에 대한 규제를 적용하는 데에는 한계가 많다. 그래서 등급 분류 결과가 없는 정보를 대상으로 적용하는 규제 기준이 바로 '잠재적 불법 콘텐츠(Potential Prohibited Content)'이다. 이 콘텐츠는 기본적으로 사전에 분류되지 않은 콘텐츠 가운데 불법 콘텐츠와 매우 유사한 콘텐츠를 의미한다.

불법성 유사 여부는 온라인감독관이 판단한다. 즉, 등급이 분류되지 않은 온라인 정보 가운데 이용자 등이 불법 콘텐츠에 해당한다고 민원을 제기하는 콘텐츠에 대해서 온라인감독이 그 유통금지 여부를 판단하는 과정에서 적용하는 수단이 바로 '불법 콘텐츠'의 지정이다.

온라인감독관은 온라인으로 유통되는 어떤 정보가 유통금지가 필요한 수준의 정보라고 판단하면, 그 결정을 근거로 유통금지 콘텐츠에 준하는 대응 조치를 취할 수가 있다. 이는 대부분 온라인 콘텐츠의 불법성 여부에 대한 1차적인 행정적 판단을 온라인감독관이 담당한다는 의미로 볼 수 있다. 단지, 이 판단 과정에서 온라인감독관은 등급분류위원회의 등급 분류 기준을 따르게 되고, 최종적으로 행정적인 판단은 등급분류위원회가 담당하는 시스템으로 운영되고 있다.

이상에서 본 바와 같이 호주에서 온라인 콘텐츠의 불법성에 대한 행정적 판단은 형사범죄법 등의 위반 콘텐츠를 제외하고는 등급분류위원회의 등급 기준에 따라 결정된다고 할 수 있다. 그러나 온라인으로 유통되는 콘텐츠 가운데에는 등급분류위원회가 등급을 분류하지 않은 콘텐츠가 상당한 비중을 차지할 것으로 추정된다. 이러한 콘텐츠에 대한 유통금지 여부의 행정적 판단 권한은 1차적으로 온라인감독관에게 주어져 있다. 온라인감독관은 유통금지 콘텐츠로 판단되는 특정 콘텐츠에 대해서는 1차적인 유통제한 조치를 취한 이후에 필요한 경우 최종적 등급 결정을 등급분류위원회에 의뢰하는 절차를 진행할 수 있다.

한편, 개념적인 측면에서 아동청소년 권리침해 정보의 판단 기준은 등급 분류 기준과 「EOS법」에서 규정한 기준이 있다. 우선, 영상물의 등급 분류를 기준으로 아동청소년 권리침해 정보를 판단하는 경우에는 적어도 MA15+ 등급 이상으로 분류된 콘텐츠가 그 정보에

포함된다. 문제는 등급으로 분류되지 않은 채 온라인으로 유통되는 정보 가운데에는 청소년 권리침해 정보로 규정될 수 있는 대상이 수 없이 많은 것이 현실이다. 그래서 등급분류위원회의 기준을 참고하여 콘텐츠 생산자 또는 제공자가 자체적인 판단에 따라 해당 정보에 대한 등급을 자율적으로 분류하고, 이를 기초로 필터링 SW와 같은 기술적 제한 장치 등을 활용하여 1차적으로 유통을 제한하는 것이 일반적인 규제 방법이다.

그럼에도 불구하고, 온라인감독관이 MA15+ 등급 이상으로 판단하는 정보가 연령별 접속 제한 장치의 부착 없이 온라인으로 유통되면 이 정보는 유통금지 콘텐츠로 규정되어 그 규제의 대상과 수준이 달라진다. 그래서 별도의 규제 대상이 되는 아동청소년 권리침해 정보의 범주는「EOS법」제5조에서 규정한 기준에 따라 온라인감독관이 판단할 수밖에 없다. 즉, "소셜미디어 또는 관련 전기통신서비스를 통해서 제공되는 정보 가운데, 아동청소년에게 심각한 수준의 위협, 협박, 모욕 또는 학대를 유발할 가능성이 높은 정보" 라는 기준으로 아동청소년 권리침해 정보의 여부를 온라인감독관이 판단해야 한다. 그리고 이러한 정보가 아동청소년들에게 직접 전송되어, 수신 당사자 또는 보호자가 문제를 제기한 경우에만 규제 대상의 정보로 된다.

(3) 아동·청소년 유해 콘텐츠(권리침해 콘텐츠)

아동·청소년 권리침해 콘텐츠의 기준을 설정하고 해당 콘텐츠의 유통을 부분적으로 제한하는 규제를 말한다. 예를 들어, 아동·청소년들에게 유해한 콘텐츠에 대해서 연령별 접근 제한 장치의 설치 의무를 부과하는 사항이나, 아동·청소년들에게 직접적인 권리침해 정보가 전달되지 않도록 제한하는 행위가 이에 해당한다.

권리침해 콘텐츠는 불법은 아니지만, 방송통신 서비스를 통해서 아동청소년들이 접촉하는 것은 여러 가지 측면에서 적절하기 않다고 판단되는 콘텐츠라고 할 수 있다. 따라서 방송서비스를 통해 유통될 수 있는 아동청소년 권리침해 콘텐츠는 당연히 방송규정 등으로 설정된 방송프로그램의 기준에 따라 규제 대상이 되며, 주로 연령별 등급표시 의무나 방송시간대의 제한 조치등을 통해 그 유통을 규제한다.

하지만, 온라인 서비스를 통해 유통되는 아동청소년 권리침해 콘텐츠는 성인들을 제외한 아동청소년들만을 대상으로 접촉을 방지해야 하는 별도의 규제가 필요한 대상이다. 하지만 개방적이면서도 개별화의 특성이 강한 온라인서비스의 특성 때문에 아동청소년 권리

침해 가능성이 있는 콘텐츠를 특정하여 다양한 형태와 경로로 온라인서비스를 이용하는 아동청소년을 대상으로 그 접촉을 규제하는 것은 매우 난해한 것이 사실이다. 그래도 그러한 규제의 필요성은 많은 나라에서도 공감하고 있는 가운데, 그 규제 수단은 주로 대상 콘텐츠에 기술적 방법을 통한 연령별 접근제한 장치를 부착하거나, 아동청소년에게 직접적으로 송신하는 것을 제한하는 방법으로 규제하는 것이 일반적이다.

호주의 경우도 예외가 아니다. 아동청소년들의 이용이 적절하지 않은 등급의 콘텐츠에 대해서는 기술적 보호 장치를 의무화하고 있으며, 온라인서비스를 통해 유통되는 콘텐츠는 금지콘텐츠로 규정된다. 따라서 등급 분류의 기준을 적용해서 규제가 가능한 아동청소년 권리침해 정보는 앞에서 설명한 온라인 유통금지 콘텐츠에 대한 규제의 대상이 된다.

그런데 문제는 등급 분류의 기준을 적용하기 어려운 아동·청소년 권리침해 정보가 온라인을 통해서 유통되는 것에 대한 규제는 등급 분류 기준을 적용하기가 어려운 점이 있다는 것이다. 특히, 소셜미디어와 같은 온라인 커뮤니티 서비스를 통해서 직접 아동청소년들에게 전송되는 권리침해 정보에 대한 규제는 더욱 어려운 점이 많다.

<표2-10> 온라인 아동·청소년 유해정보 유통 제한 대상 및 근거

	근거
규제 대상 및 근거	• 등급분류위원회가 MA+ 등급 이상으로 분류한 콘텐츠 : 주제, 선정성, 폭력성, 언어수준, 약물이용, 음란성 등을 기준으로 만15세 미만의 아동청소년들에 대한 노출이 부적절한 것으로 분류한 콘텐츠에 대해 접근제한 시스템 부착 의무 • 온라인을 통해 유통되는 아동청소년 권리침해 정보 : 관련 정보를 접촉한 아동청소년 또는 그 보호자가 해당 서비스 제공자에게 신고한 학대정보 등의 삭제 의무
규제근거	• 「방송서비스법」(1992)의 제5부속서 및 제7부속서 • 「온라인 권리보호 증진법(Enhancing Online Safety Act 2017)」 등

이러한 취지에서 호주는 2015년에 이미 「EOS법」을 제정하여 소셜미디어 서비스를 비롯한 온라인을 통한 아동·청소년 권리침해 정보의 범위를 명확히 설정하고, 이러한 정보가 아동청소년들에게 접촉하지 않도록 다양한 규제 시스템을 구축한 바 있다. 「EOS법」에서는 '온라인 아동청소년 권리침해정보(Cyber-bullying Material)'를 다음과 같이 정의하고 있다. 즉, "소셜미디어 또는 관련 전기통신서비스를 통해서 제공되는 정보로, 보통의 합리적인 사람이 보기에 호주의 특정 아동·청소년에게 영향을 미칠 의도가 있다고 판단하는 정보이며, 호주의 아동청소년에게 심각한 수준의 위협, 협박, 모욕 또는 학대를 유발할 가능성이 높은 정보(「EOS법」 제5조 제(1)항)"를 온라인 아동청소년 권리침해 정보로 정의하고 있다.

그 정의 가운데 언급된 "아동·청소년에게 미치는 영향"에는 "호주 아동청소년에게 접촉 또는 제공된 정보에 의한 직접적인 결과 뿐만이 아니라, 1인 이상의 사람들에게 접촉 또는 제공된 정보에 의해서 발생한 간접적인 결과"(「EOS법」 제5조 제(2)항)까지 포함한다. 단, 아동·청소년의 보호자 권한이 있는 사람이 자신의 소셜미디어 또는 관련 전기통신서비스를 통해서 합법적으로 행사할 수 있는 권한 범위 내에서 합리적인 수준에서 적절한 대응 조치를 취하여 송신한 표현물은 온라인 아동청소년 권리침해정보에 해당하지 않도록 규정하고 있다(「EOS법」 제5조 제(4)항).

3. 시사점

호주의 경우, 방송 심의는 공영방송과 기타 상업방송 등의 내용 규제 시스템을 별도의 이원적 체계로 구축하고, 방송사업자에게 규제 자율성을 부여하는 동시에, 규정 위반 사안에 대해서는 비교적 강력한 재제조치를 적용하는 규제 시스템을 운영하고 있는 것이 매우 특징적이다

이와 같은 시스템은 사업자의 자율규제와 정부의 공적 규제가 협력적인 관계를 형성한다고 해석할 수 있는데, 방송사업자가 자율적으로 방송 내용 기준을 설정하도록 의무화하고, 규제 당국은 자율규제의 적용 상황을 관리・감독하는 역할을 담당하는 의무적 협력규제 시스템을 구축하고 있다.

ACMA는 공영 및 민영 방송서비스의 내용규제에 관한 업무를 관장하고 있는데, 공영 방

송서비스의 내용에 대해서는 규제 적용 범위가 좁은 편이다. 즉 공영방송 프로그램은 자율 방송규정에 근거하고 있기 때문에 공영방송 사업자들이 자율적으로 방송규정을 제정하여 ACMA로 통지하면, ACMA는 해당 규정에 근거하여 방송프로그램에 대해 제기된 민원 사항의 해결 중심으로 사후 규제를 한다.

상업방송 프로그램에 대한 ACMA의 규제 권한은 공영방송의 경우보다 약간 더 강한 편이다. ACMA는 상업방송 사업자들이 자율적으로 방송규정을 제정하도록 강하게 요구할 수 있는 권한과 함께 사업자들이 제정한 방송규정의 재검토를 요구할 수 있는 권한을 갖고 있으며, 기존의 방송규정이 부적절한 경우에는 대체할 수 있는 요구권까지 보유하고 있다. 뿐만 아니라 사업자들이 자율적으로 방송규정을 제정하여 등록하지 않는 경우에는 직접 기준을 제정하여 해당 사업자들에게 서면으로 통보할 수 있다.

프로그램 민원 사항에 대한 규제 권한도 강력한 편인데, 방송규정 위반 사항에 대한 민원 처리가 미흡하거나 위반 사항이 중대한 경우에는 해당 상업방송 사업자에 대해 시정명령이나 면허 취소 등과 같은 행정처분은 물론 벌금 이상의 사법적 처벌을 위한 조치도 할 수 있다.

온라인 서비스 규제에서 나타나는 특징은 규제기구의 간소화와 절차의 신속화가 구현되고 있다는 점과 그 체계를 뒷받침하는 법적 근거가 매우 명확하고 세밀하게 구성되어 있다는 것이다. 온라인 서비스의 영역을 세부적으로 구분하고, 각각의 서비스별로 소관 법을 제정하여 매우 체계적이고 세부적으로 규제 관련 사항을 정비하고 있는 것은 매우 선도적으로 관련 정책을 추진한 결과로 보인다.

호주는 방송프로그램의 내용규제를 소관 행정규제기구인 ACMA가 담당하고, 온라인 서비스의 내용규제 영역은 온라인감독관이 분리 담당하고 있다. 온라인 감독관은 온라인 서비스 이용 과정에서 발생할 수 있는 위험 요소로부터 아동·청소년을 비롯한 이용자들을 보호하기 위한 전반적인 업무를 담당한다. 특히, 아동·청소년들이 온라인 서비스를 이용하는 과정에서 불법 및 유해 콘텐츠의 접촉을 최대한 예방하는 동시에, 접촉이 발생한 경우 그 피해를 최소화하기 위한 체계적인 대응에 필요한 다양한 업무를 수행하고 있다.

한편, 불법 콘텐츠에 대한 규제는 형사범죄법 등의 위반 콘텐츠를 제외하고는 등급분류위원회가 담당하고 있는데, 콘텐츠의 불법성 여부에 대한 행정적 판단에 대한 권한이 행정부의 산하 소속인 위원회에 주어진다는 점은 신속하게 해당 업무를 처리할 수 있는 시

스템이 갖추어졌음을 의미한다. 해당 기관은 이용자, 콘텐츠 사업자, 온라인 감독관, ACMA 등이 요청한 영상물, 게임, 전자출판물 등의 콘텐츠에 대한 등급 분류 업무를 담당한다.

호주의 방송통신 내용규제 체계에서 나타나는 종합적인 특성 가운데 가장 핵심적인 것은 무엇보다 사업자와 공적 규제 당국 간에 구축된 협력규제 시스템이 원활하게 작동하고 있다는 것이라고 판단된다. 호주의 방송통신 내용규제 절차가 이용자의 민원 제기부터 시작해서 사업자 또는 규제 당국의 민원 해결로 마무리되는 과정으로 볼 수 있으며, 이 과정에서 사업자의 능동적인 자율규제와 정부 당국의 공적 규제 시스템이 법적으로 결합되어 실효적으로 작동하고 있다.

제5절. 일본

1. 방송규제

1) 규제체계

일본은 강제적 법률에 의한 국가규제형식이나 공공규제에 토대를 둔 프로그램 심의 제도는 명시적으로 존재하지 않으며, 방송프로그램의 내용 규제는 채널의 형식을 불문하고 방송사업자의 자율에 의해 운영되고 있다. 그러나 헌법 제21조에서 보장하고 있는 표현의 자유는 대법원 판결 3에서도 알 수 있듯이 무제한 자유가 아니라 공공의 복지를 위해 제약을 받는데, 해당 제약은 방송사업자의 자율에 맡김으로써 표현의 자유를 확보해야 한다고 밝히고 있다. 그리고 자율의 구체적인 내용으로서 방송사업자가 스스로 프로그램 준칙을 책정하고(방송법 제3조의3), 방송프로그램 심의기관을 설치하는 것(방송법 제3조의4) 등이 규정되어 있다. 뿐만 아니라 방송법 제3조 제1항에서는 “방송 프로그램은 법률에서 정하는 권한에 근거하는 경우가 아니면, 누구라도 간섭받거나 규율되는 일이 없다”라고 하여 법률에 근거하는 것 외에는 방송사업자의 프로그램 편집의 자유를 보장하고 있다.

일본에서 방송 자율심의는 1953년 ‘방송기준심의회’가 설치되면서 시작되었다. 방송기준심의회는 당시 방송프로그램의 질적 수준이 저속화에 대한 대응으로 일본민간방송연

맹(이하 민방련)이 만든 내부 조직이다. 그러나 이와 같은 방송사의 자율적인 심의기구를 조직함에도 불구하고, 1959년「방송법」개정으로 각 방송사는 '방송심의위원회'(이하 심의위)를 의무적으로 설치하게 되었고, 1988년 방송법 개정에서는 심의위의 답변을 공표하도록 의무화했다. 아울러 사내 위원의 선임을 금지하고 심의위의 모든 위원을 외부 전문가들로 위촉하도록 했다(이재진・이홍천, 2014).

각 방송사의 프로그램 심의위는 법조계, 문화계, 방송계 등을 대표하는 10명 전후의 위원으로 구성되며, 대개 관련 학계 대표가 위원장을 맡는다. 또 방송법 시행령에 따라 방송프로그램 심의위에서 논의된 내용과 그 결과는 각 방송사가 운영하는 옴부즈맨 프로그램이나 자사 홈페이지를 통해 공개하도록 되어 있다. 한국의 시청자위원회와 유사한 형식을 채택하고 있는 심의위의 운영은 불만 처리 형태로 진행되는데, 시청자가 불만을 제기한 프로그램 또는 심의위원이 문제가 있다고 판단한 특정 프로그램 내용에 관련하여 각 위원들이 의견을 개진하여 편집기준 위배 여부를 판정한다. 방송프로그램 심의회의 월간 정례회의에는 사장을 포함한 방송사 주요 간부들도 출석하여 의견을 청취하고 필요시 위원들의 질의에 응답한다. 프로그램 심의위에서 문제로 지적된 프로그램에 관련하여 편집권자의 소명을 청취하는 것도 중요하지만 프로그램 심의위원회에서 지적되는 문제가 실제 제작 현장에 반영되어 문제의 사후적 교정 및 책임의식 제고 효과와 사전적 예방 효과 등을 보장하는 데 의의가 있다.

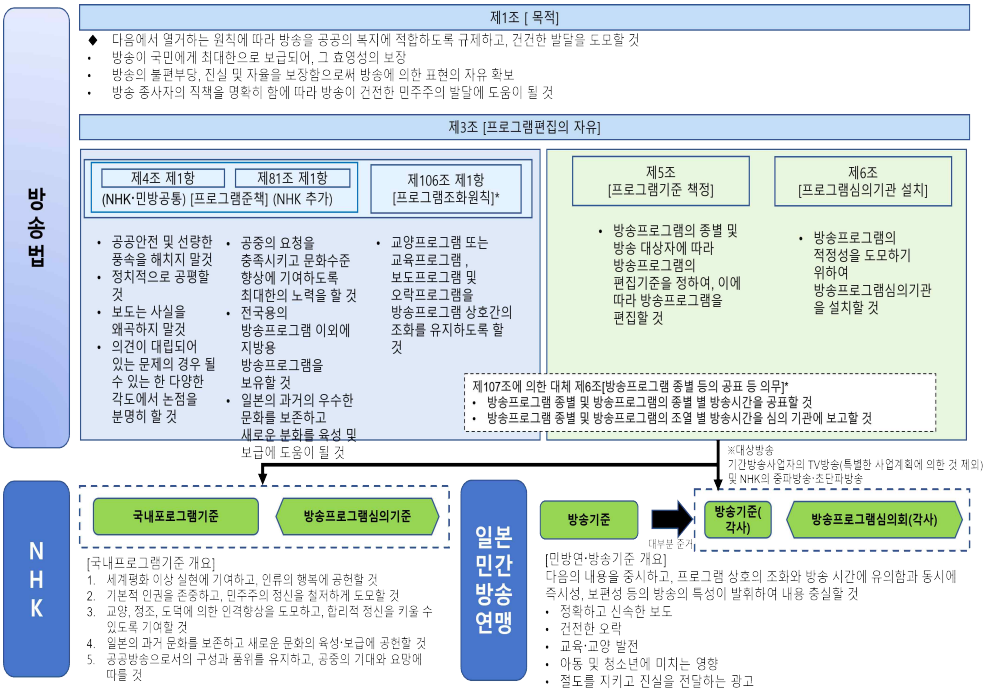
한편, 전통적인 방송사 자율심의의 제한점을 극복하기 위한 제도적 노력도 병행되고 있다. 2003년 7월에 설립된 방송 윤리와 프로그램 향상 위원회(Broadcasting Ethics and Program Improvement Organization: BPO)가 대표적이다. BPO는 기존에 공영방송인 NHK와 민간방송연맹이 공동으로 설립한 바 있던 '방송과 인권 등 권리에 관한 위원회', '청소년과 방송에 관한 위원회', '방송프로그램위원회' 등을 통합하여 업계 자율의 협력적 내용규제를 촉진하기 위해 조직된 기관이다. 이 위원회는 강제적인 형태는 아니지만 방송 프로그램의 질적 수준 제고를 위한 외부 압력 기관의 역할을 담당하고 있다.

BPO는 평소에는 프로그램의 취재, 제작, 내용에 대한 다양한 문제를 다루고 있으며, 경우에 따라 '견해(의견)'를 제시하기도 한다. 허위 내용을 방송한 경우, BPO는 해당 프로그램을 방송한 사업자에 대해 방송프로그램에 대한 권고나 의견 제시, 재발 방지책을 요구하는 동시에, 이에 대한 조치 사항을 보고하도록 하고 있다. 이를 통하여 국가가 방송사

에 대한 직접적인 개입을 최대한 방지하고 있다.

그러나 일본은 지상파방송 과점의 시장구조로 인해 자율규제가 실질적인 기능을 수행하지 못하고 있다. 소위 과점시장에서 나타나는 카르텔 효과로 인해 자율규제에 의한 방송심의가 효과적이지는 못함에도 불구하고, 일본 정부는 과징금이나 면허기간의 단축 등 법적 제재(sanction)를 최대한 자제하고 있다. 일본에서 방송심의의 법적 제재수단은 방송 산업에 대한 자율규제의 '최후의 수단'으로 인식되고 있기 때문이다. 결국 미디어 환경변화로 인한 방송심의에 관한 다양한 문제가 제기되고 있음에도 불구하고, 자율규제는 일본의 방송심의 체제의 기본으로 여전히 기능하고 있다(이재진・이홍천, 2014).

[그림2-6] 일본의 방송심의 제도 현황



자료: 放送の社会的役割を支える制度と原理, https://www.soumu.go.jp/main_content/000536353.pdf

2) 내용규제

일본의 방송사업자는 자율심의를 수행하고 있으며, 이는 사후 시스템에 의해 관리되고 운영된다. NHK 및 민간방송연맹이 제정한 방송기준에 따라 각 방송사가 자율적으로 심의하거나 독립적인 제3의 기관(프로그램 심의위 등)을 통해 실시되는 것이 일반적이다. 방송 프로그램 심의위[35]는 방송사업자가 설치한 방송 프로그램 심의 기관으로서 방송법 제6조 제1항에 기반하여 설치가 의무화되어 있다. 케이블TV의 경우, 난시청 지역 해소 대책 목적으로 TV방송을 동시 재전송만 실시하는 사업자는 대상에서 제외되지만 자주방송을 제작하는 사업자의 경우에는 설치 의무가 있다.

심의기관은 동법 제7조 제3항의 조건을 충족하면 복수의 방송사업자가 공동으로 설치할 수 있다. 또한 설치가 의무화되는 사업자는 프로그램 기준의 제정도 필요하고 방송 프로그램의 자율적인 편집도 요구된다. 일본방송협회(NHK)의 경우에는 동법 제82조 제1항에 따라, 기간방송에 대하여 중앙방송 프로그램 심의회(전국 방송 프로그램을 대상), 지역방송 프로그램 심의회(지역 방송 프로그램을 대상)를 설치하고, 국제 방송(NHK 월드) 및 국제 위성 방송(NHK 월드TV)의 경우에는 국제방송 프로그램 심의회를 설치하도록 하고 있다. 지역방송 프로그램 심의회는 방송법 시행령 제6조에서 정한 8개 지역마다 설치되어 있다.

방송법 제6조 제4항에 따라 방송사업자는 심의위로부터의 답신・의견을 존중하여 필요한 조치와 보고를 하여야 한다. 또, 방송법 시행 규칙 제4조 제1항부터 제3항에 의해 출석자와 의제・심의의 개요 등을 자사의 방송, 서면으로 사무소에의 비치하여 신문 게재나 자사 웹사이트나 비평 프로그램에서 심의위 평가결과를 공개하기도 한다. 그러나 기간방송 이외의 사업자에 관해서는 규제가 완화되고 있어 총무성 등에 심의위 설치나 개최와 관련된 보고를 하지 않는 경우도 있다.

방송법에서는 방송의 자율, 방송프로그램 편집 준칙, 조화원칙을 정하여 방송사업자에게 구체화와 심의위를 통한 규제를 의무화하고 있으며 프로그램 편집 준칙은 자율규제의 원칙으로 이해되고 있다. 자율규제라 하더라도 방송사 내부에서 완결되는 것이 아니라 방

35) https://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%94%BE%E9%80%81%E7%95%AA%E7%B5%84%E5%AF%A9%E8%AD%B0%E4%BC%9A
https://kotobank.jp/word/%E6%94%BE%E9%80%81%E7%95%AA%E7%B5%84%E5%AF%A9%E8%AD%B0%E4%BC%9A-132263

송 프로그램 심의기관이 중재한 공중과의 상호 관계를 통해 완성되는 것으로 평가된다. 방송법을 통해 심의위 설치 및 운영에 대한 강화가 이루어졌으며 공영방송 심의위는 방송국 측에 설명 책임을 부과하는 기능도 수행하고 있다.

(1) 협회 및 기구 등 사업자 단체를 통한 자율규제

가. BPO(Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization, 방송 윤리와 프로그램 품질 향상 기구)

상기한 바와 같이 사업자 단체를 통한 자율규제 기구로는 BPO(방송 윤리 및 프로그램 향상 기구 : Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization)[36]와 일본 민간방송연맹[37]이 있다. BPO는 NHK와 민방연이 공동으로 운영하는 자율기구이며, 회원사는 2022년 4월 현재, NHK・민방연・민방연회원사 등 205개 사로 구성된다.

BPO는 방송에 있어서의 언론・표현의 자유를 확보하면서 시청자의 기본적 인권을 옹호하기 위해 방송에의 불만이나 방송 윤리의 문제에 대응하는 제3자의 기관이며 주로 시청자 등에서 문제가 있다고 지적된 프로그램・방송을 검증하여 방송계 전체, 혹은 특정국에 의견이나 견해를 전하고 일반적으로도 공표하고, 방송계의 자율과 방송의 질 향상을 촉구한다. BPO는 다음의 그림과 같이 <방송논리검증위원회>, <청소년위원회>, <방송인권위원회> 등 3개의 위원회로 구성되어 있다.

[그림2-7] BPO의 구성

자료: https://www.bpo.gr.jp/

36) https://www.bpo.gr.jp/
37) https://minpo.online/article/-2023.html

BPO는 객관성을 유지하기 위해 방송사업자의 임직원 이외에 의해 구성되며 평의원회도 방송사업자의 임직원 이외에서 선임된다. BPO는 운영을 위해 평위원회, 이사회, 사무국으로 구성되는데, 평위원회는 3개 위원회의 위원을 선임하고, 이사회는 평의원을 선임하며 사업계획 및 수지 예산, 업무보고 및 수지 결산을 의결한다. 사무국은 방송국 동향 및 시청자의 의견 등을 제공하는 역할을 한다.

3개의 위원회의 역할을 각각 구체적으로 살펴보면, 우선 <방송윤리검증위원회> 는 방송 품질과 방송프로그램의 질을 향상시키고, 문제가 있다고 지적된 프로그램의 취재・제작 방침이나 프로그램 내용에 대해 조사하며, 방송 윤리상 문제가 있는지의 여부를 심의・심리하여 그 결과를 공표한다. 이 중에서 '방송 윤리상 문제가 있다' 고 지적된 프로그램은 별도의 '심의' 과정을 거치게 되며, '내용의 일부에 허위가 있다' 고 지적된 프로그램은 '심리' 를 하게 된다. <방송논리검증위원회>는 방송계의 자정(自淨) 기능을 확립해 시청자에게 신뢰받는 방송을 만들고 표현의 자유를 준수하기 위한 목적으로 운영되고 있으며, 2022년 4월 현재, 변호사, 교수, 연출가 등 총 9명으로 구성되어 있다.

다음으로 <방송인권위원회>는 방송에 의한 인권 침해를 구제하는 기능을 담당한다. 방송에 의해 명예 및 프라이버시 등의 인권침해를 받았다는 신청이 접수되면 이를 심리하여 인권침해 여부 및 방송윤리상의 문제 여부를 판단한다. 신청은 무료이며, 위원회는 객관적인 입장에서 신속하고 공정하게 심리한다. 2022년 4월 현재, 법학과 교수, 기자, 사회복지사 등 총 10명으로 구성되어 있다. <방송인권위원회>의 심리 흐름도를 표로 살펴보면 다음과 같다.

[그림2-8] <방송인권위원회> 심리 과정

불만사항	① 방송에 의해 인권이 침해되었다고 생각될 경우, 방송국에 불만을 전해 주십시오. 불만은, 우선 방송국이 대응해 해결에 해당합니다.
신청	② 방송국과의 논의로 해결하지 않고 방송인권위원회에 인권침해의 구제를 요구하는 경우에는 신청서를 제출하여 주십시오. 위원회는 신고 내용을 검토하고, 프로그램도 시청하고, 심리여부를 결정합니다.
심리	③심리는 신청인과 방송국으로부터 제출된 자료 등을 토대로 하여 필요에 따라 직접 청문회를 실시하여「인권침해 여부」「방송윤리상의 문제 여부」를 판단하고 ,「위원회 결정」으로서「견해」, 또는「권고」로 정리
통지·공표	④「위원회 결정」을 신청인과 방송국에 통지한 후 기자회견을 실시하여 공표하고, 아울러 BPO의 웹사이트에도 게재

자료: https://www.bpo.gr.jp/?page_id=799

위원회의 심리 결과는 다음과 같이 권고, 견해로 구분된다. 권고 및 견해(방송윤리상 문제 있음)의 경우는 방송국에 개선책 등의 대응 보고를 요청한다.

[그림2-9] 인권위원회 행정명령의 유형

권 고	인권침해 (명예훼손 / 프라이버시침해 / 초상권 침해 등) / 방송논리 상 중대한 문제 있음
견 해	방송논리 상 중대한 문제 있음
견 해	요망
	문제 없음

자료: https://www.bpo.gr.jp/?page_id=950

권고 및 견해(방송윤리상 문제 있음)의 경우는 방송국에 개선책 등의 대응보고를 요청한다.

마지막으로 <청소년위원회>는 청소년에게 있어서의 방송프로그램 향상을 목적으로 한다. 청소년이 시청하는 데 문제가 있거나 청소년 출연자의 취급이 부적절하다는 등의 시청자 의견에서 지적된 프로그램에 대해 논의하고 필요에 따라 '심의'하고 '의견'을 발표한다. 전국의 중고생 모니터 인원으로부터 TV・라디오의 프로그램에 관한 리포트를 매월 제출받아 토론을 실시하는 한편, 제작자와의 의견 교환이나 방송과 청소년의 관계에 대해 연구, 조사도 실시한다. 2022년 4월 현재, 변호사 소아과의사 인문과학연구소 연구원 등의 8명으로 구성되어 있으며 원칙적으로는 1개월에 1회(제4 화요일) 위원회를 개최한다.

청소년이 시청하는 프로그램에 대한 문제점의 개요는 다음의 표와 같다.

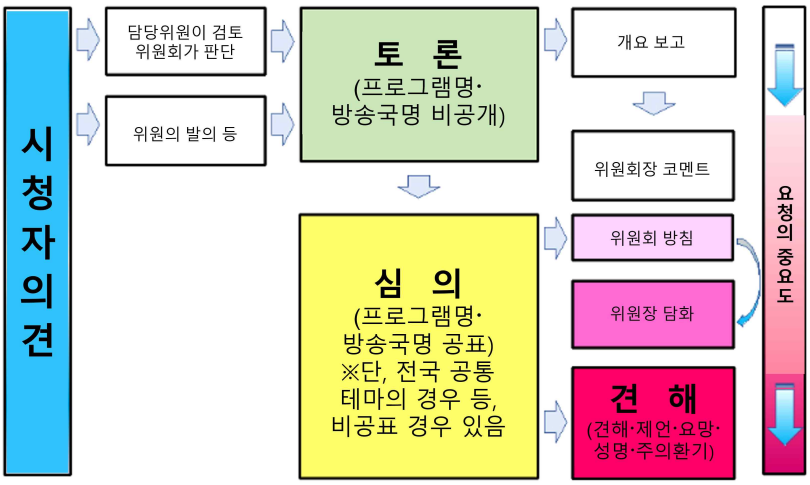
<표3-1> 청소년이 시청하는 프로그램의 문제

토론	(1)위원회는, 주로, 「청소년이 시청하는데 있어서 문제가 있다」등의 시청자 의견이 있던 프로그램을 시청하여, 심의 여부에 대하여 토론
심의	(2)개별 프로그램을 심의하는 경우, 방송국의 제작 담당자와의 의견 교환을 실시하거나, 서면으로 질문, 그것들을 기초로 문제점을 논의하고, 「위원회의 방치」 을 정리. 또, 위원의 3분의 2 이상의 찬성이 있을 경우, 위원회의 「견해」로 가능 .※「위원회의 방침」은 방송사업자의 자주적 검토 촉구를 목적으로 공표하는 것으로, 기본적으로는 구체적 검토 결과의 보고를 요구하는 것은 아님. ※「견해」는 방송 사업자의 자주적 검토를 요청하기 위해 공표하는 것으로, 그 구체적 검토 결과에 대해서도 보고를 요청, 공표함
견해 등	(3) 논의의 내용은 각 월의 위원회의 의사 개요로서, 홈페이지에서 공표. 또, 「위원회의 방침」도 기본적으로는 홈페이지에서의 게재하고 공표. 「견해」등의 경우, 기자 회견 등을 실시하여 공표

자료: https://www.bpo.gr.jp/?page_id=958

청소년이 시청하는 프로그램의 공통 문제에 대하여 위원회는 심의하여 견해, 제언, 요망 등의 의견을 방송국에 전달하여 공표하며, 청소년 방송에 대한 의견은 대상자인 청소년의 의견과 감상을 폭 넓게 파악하기 위해 매월 중고생 모니터 패널 보고서를 참고하며, 제작에 반영시키기 위해 방송국에 전달한다. 또한, 방송과 청소년에 관한 조사·연구나 공개 심포지엄을 실시한다. 청소년 위원회의 모니터링 및 의견 개진의 방식은 다음의 그림과 같다.

[그림2-10] 청소년 위원회 의논 개진 모형



자료: https://www.bpo.gr.jp/?page_id=958

나. 민간방송연맹(JBA, The Japan Commercial Broadcasters Association)

일본 민간방송연맹(이하 연맹)은 무선으로 방송하는 일본의 민간 라디오, 텔레비전 방송 사업자에 의한 방송 윤리 수준 향상 및 업계 공통 문제 처리를 목적으로 설립된 단체다. 연맹은 「민간방송연맹 방송기준」을 통해 "방송 사업자가 사회의 일원으로서, 방송 프로그램이 일정한 레벨을 확보하기 위해서 생각해 두어야 할 당연한 것을 확인하기 위한 자발적인 기준" 을 규정하고 있다. 1951년 민방연이 설립된 직후 라디오 방송기준이 제정되었고, ' 58년에는 TV 방송기준이 제정되었고, 2023년 4월에 개정될 경우, 총 12회차의

개정이 진행되어 온 것으로 평가될 수 있다.

「민방연 방송 기준」과 민방연 회원사의 「프로그램 기준」의 관계를 살펴보면 방송법 제5조에서 방송 사업자가 「프로그램 기준」을 정하는 것을 의무화하고 있으며 민방연에서 작성하는 것은 「방송 기준」이다. 이에 따라 대부분의 민방연 회원사는 여러 형태로 「민방연 방송기준」을 자사의 프로그램기준에 자주적으로 채용하고 있다. 「민방연 방송 기준」의 전체적인 재검토를 실시한 것은 2014년으로 이후 약 8년간의 사회의 변화나 교훈 등을 이번 2023년 개정에 포함시키고 있는데 「민방연 방송 기준」2023년 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

① 차별・인권문제 대한 환기

「차별」에 관한 방송기준 5조에 '민족'이라는 용어를 추가하였으며 '성별'을 '성'으로 개정하였다. '민족'을 추가한 것은 2021년 3월에 정보 프로그램 에서 아이누 민족에 대한 부적절한 표현이 방송된 사안을 근거로 한 것이다. 또한, '성별'은 생물학적인 남녀의 차이뿐만 아니라 '성적 지향'이라는 젠더의 관점을 포함해 차별적으로 취급하지 않는다는 내용으로 변경하였다. 또한, 방송에서 차별을 조장거나 인권 침해가 없어야 한다는 취지를 보다 명확화하기 위하여 '취급을 차별하지 않는다'에서 '차별적인 취급을 하지 않는다'로 개정했다.

현행 조문	개정 조문
(5) 인종・성별・직업・경우・신조 등에 의한 취급을 차별하지 않는다	(5) 인종・민족, 성, 직업, 경우, 신조 등에 의해 차별적인 취급을 하지 않는다.

② 아동・청소년에의 보호의 확장

'아동・청소년에 대한 배려'도 방송 기준과 서로 비슷한 개념으로 이번 개정에서는 16조에서 아동용 프로그램에 대해 '아동의 심신의 건전한 성장에 어울리지 않는 말이나 표현'을 피하는 것을 명확히 했다. 현행 조문은 '품성을 해치는 말이나 표현'이라고 되어 있으나 '괴롭힘을 조장하는 것', '폭력적인 것을 피한다'는 내용도 포함한다로

변경하였다.

현행조문	개정조문
(16) 아동용 프로그램은 건적한 사회 통념에 근거, 아동의 품성을 손상시키는 언어나 표현을 피해야 한다.	(16) 아동용 프로그램은 사회 통념에 비추어, 아동의 심신의 건전한 성장에 맞지 않는 언어나 표현을 피해야 한다.
(19) 무력이나 폭력을 표현하는 경우, 청소년에 대한 영향을 고려해야 한다.	(19) 무력·폭력이나 사회적으로 찬반이 있는 일을 표현하는 경우에는 특히 청소년에 대한 영향을 고려해야 한다.

③ 가치관의 다양화

23조와 24조는 '결혼'을 가정생활을 유지하는 유일한 것으로 규정하는 것 같은 의미로 현재의 가치관에 부합하지 않는다고 판단하여 "가정 생활에 대해서는 이를 존중함과 동시에 다양한 가치관을 근거하여 일방적으로 취급하지 않도록 주의한다"라고 개정했다. 또한, 성에 관한 표현도 현행 73조의 "시청자의 곤혹·혐오"라는 표현을 시청자 시선뿐만 아니라 당사자 등도 배려하는 의미도 담아 "성에 관한 표현은 과도한 흥미 본위에 빠지거나 노골적이지 않게 취급에 주의한다"고 개정했다.

현행조문	개정조문
(23) 가정생활을 존중하고, 이를 혼란하게 하는 사상을 긍적으로 취급하지 않는다. (24) 결혼제도를 파괴하는 사상을 긍정적으로 취급하지 않는다.	(23) 가정생활에 대해서는 이를 존중함과 동시에 다양한 가치관은 근거하여 일방적인 취급이 되지 않도록 주의한다(현행의 (23)과 (24)를 통합).
(73) 성에 관한 표현의 경우, 곤혹·혐오라는 느낌이 포함되지 않도록 주의한다	(72) 성에 관한 표현은 과조한 흥미본위에 빠지거나 지나치게 노골적이지 않도록 취급에 주의한다.
(111) 비밀리에 사용하는 것이나 가정내의 화제로 적당하지 않은 것은 취급에 주의한다.	(110) 위생용품 등의 광고는 그 상품의 특성에 따라 광고 표현에 유의한다.

⑦ 기타 표현상의 배려

‘그 외의 표현의 배려’로서 5가지를 소개하고 있는데, 개정 44조는 지금까지 방언만을 대상으로 한 주의 환기였으나 지역의 문화나 풍습도 포함하여 ‘존중한다’로 개정했다. 개정 55조는 지금까지 ‘장애’로 인한 고민이 많은 사람만을 대상으로 하고 있던 조문을 개정하여 ‘병’에 대하여 고민하는 사람들의 감정에 대한 배려를 새롭게 담았다. 또한 개정 56조는 의료나 건강 정보의 경우에 시청자·청취자가 ‘적절한 의료를 받을 수 있는 기회를 잃지 않도록 충분히 배려한다’고 덧붙였으며, 이는 신형 코로나 바이러스 관련 정보 발신 교훈을 바탕으로 사람의 생명에 관하여 불확실한 정보를 취급하여 이를 믿은 시청자가 결과적으로 불이익을 받지 않도록 해야 한다는 의미에서의 주의 환기이다. 개정 68조는 ‘약물’에 관한 조문으로 원래는 ‘매력적으로 취급해서는 안된다’였으나 의존증의 문제를 안고 있는 시청자·청취자도 있으므로 ‘신중하게 취급한다’고 개정하였다. 개정 74조는 성범죄 등의 표현에 대해 본래 ‘과도하게 자극적이어서는 안 된다’라고 규정되어 있었으나 이와 함께 피해자의 심리적 문제도 배려하도록 개정했다.

현행조문	개정조문
(45) 방언을 사용하는 경우에는 그 방언을 일상적으로 사용하는 사람들에게 불쾌한 감정을 주지 않도록 주의한다.	(44) 지역의 문화나 품습, 언어를 존중하고 이를 일상적으로 사용하는 사람들에게 불쾌감을 주지 않도록 주의한다.
(56) 정신적·육체적인 장애를 취급하는 경우에는 같은 장애로 인해 고민하는 사람들의 감정을 배려해야 한다.	(55) 장애나 병에 대하여 다둘 경우, 같은 장애나 병으로 고민하는 사람들의 감정에 배려해야 한다.
(57) 의료나 약품의 지식 및 건강정보에 관해서는 불안·공포·낙관 등을 주지 않도록 주의한다.	(56) 의료나 약품 지식 및 건강 정보에 관해서는 불안·공포·혼란·낙관 등을 주지 않도록 중의함과 동시에 적절한 의료를 받을 기회를 잃지 않도록 충분하게 배려한다.

(69) 마약이나 각성제 등을 사용하는 장면은 조심스럽게 취급하고 매력적으로 취급하면 안된다.	(68) 마약이나 각성제 등의 약물을 사용하는 장면은 시청자에게 주는 영향을 충분히 고려하여 신중하게 취급한다.
(76) 성적 범죄나 변태성욕・성적 도착을 표현하는 경우에는 과도하게 자극적으로 표현해서는 안된다.	(74) 성범죄나 성폭력, 성적 도착을 표현하는 경우, 과도하게 자극적이면 안된다. 또한, 피해자의 심정을 배려해야 한다.

이번 재정에서는 '시청자・청취자의 이익은 무엇인가'를 중점적으로 검토하여 3년에 걸쳐 조문을 개정, 정리했다. 이와 더불어 '시청자・청취자'뿐만 아니라 취급되는 측인 '프로그램 출연자'와 마찬가지로 고통받는 '당사자'에 대한 배려가 여러 조문에 담겨진 것도 이번 개정의 특징이라고 할 수 있다.

이와 같은 개정은 사회나 시대가 바뀌면 판단도 내용도 바뀌므로 현재의 개정도 낡아지면 새로운 기준이나 개념을 정해나갈 필요가 있으며 약 8년간의 사회의 변화를 반영한 것으로 판단되며 현재의 가치관을 업데이트하여 시대에 부합하는 규정을 구축해 나가는 데 의의가 있다.

(2) 방송의 공적규제와 자율규제의 문제와 한계

일본은 프로그램 준칙 특히 정치적 공평이나 보도의 진실성 확보 등의 위반을 이유로 방송국의 운용정지 명령이나 방송국 면허의 취소처분(전파법 76조)을 내릴 수 있는지, 또한 그러한 권한을 전제로 한 프로그램 내용에 대한 행정지도가 허용되는지에 대해 논란이 되어 왔다. 이와 관련하여 헌법학계 또는 방송사업자 사이에 프로그램 준칙은 윤리적 규정이며, 그 위반을 이유로 한 행정처분은 이루어질 수 없다는 견해를 제기하고 있으며, 규제・감독기관인 우정성의 사무당국도 1980년대 이전까지는 프로그램 준칙 위반을 근거로 한 행정처분에는 부정적인 견해를 보여 왔다.

그러나 1990년대 이후 프로그램 내용에 관한 행정지도가 자주 이루어지게 되는 것과 병행하는 형태로 행정해석은 변화하여 프로그램 준칙 위반을 이유로 한 전파법 76조에 의한 처분이 가능하다는 견해가 제시되게 되었다. 즉 ① 방송된 프로그램이 프로그램 준칙을 위반하고 있음이 명백하다는 점, ② 프로그램이 공익을 해쳐 미래에 미칠 영향을 우려하

여, ③ 동일한 사업자가 같은 사태를 반복하여 재발방지 조치가 충분하지 않고, 방송사업자의 자율규제에 기대해서는 프로그램 준칙을 준수한 방송이 확보되지 않는다는 등의 요건이 있으면 전파법 76조에 의한 처분이 가능하다는 견해를 나타내고 있다(金澤, 2012).

그러나 이와 같은 행정해석에 대해 학계와 방송사업자 등의 비판이 거세다. 스즈키・야마다・스나가와(鈴木・山田・砂川, 2009)가 '프로그램 준칙의 법적 성격에 대해 윤리적 규정을 법적 구속력을 갖는 것으로 해석하는 것은 방송사업자의 자율을 강조하는 기존 방송법의 취지에 부합하지 않을 뿐만 아니라 헌법 21조가 보장하는 표현의 자유와 모순된다고 주장하고 있다.

방송규제를 담보하기 위해 어떤 수단을 사용할 수 있느냐는 점을 놓고 학계와 규제당국의 견해가 엇갈리면서 내용규제 운용 실태로 개별 프로그램 내용에 대한 행정처분이 자제되는 등 신중한 제도 운용이 이어져 왔다. 이 때문에 일본 방송규제는 여타의 주요국에 비해 국가의 개입 정도가 낮은 점을 들 수 있다. 그러나 일본의 내용규제 정책은 최종적으로는 시청자에 대한 설명 책임을 부과함으로써 자율을 담보하는 '규제된 자율 규제'로 평가되며, 국가의 개입 정도가 상당히 낮다는 점에서 방송 프로그램 규제의 '일본 모델'로 명명할 정도로 비교법적으로 특징적이라고 평가할 수 있다.

일본의 이와 같은 자율규제의 특성은 ① 프로그램 규제를 공권력에 의한 직접적으로 규제가 아니라 자율규제에 맡기는 것 ② 법 목적 달성 수단으로 법에 의해 규정된 자율규제로서 신문기자의 직업윤리와 같이 직무나 책무에 기초한 자율규제가 아니라는 점, ③ 자율규제라고 해도 방송사업자 한정으로 완결되는 것이 아니라 프로그램 심의 기관에 매개된 공중과의 상호작용에 대해 행해지는 것으로 되어 있는 것이라는 점이다.

이처럼 내용규제를 둘러싸고 이를 근거로 행정처분을 할 수 있는지 견해에 차이가 있으며, 실제 제도 운용에서도 규제당국은 정면으로 처분권한을 발동하는 것이 아니라 방송사업자의 자율규제를 촉구함으로써 규제의 실효성을 유지해 온 측면이 있다. 이에 따라 기존 연구에서는 일본의 방송규제(내용규제)를 다른 주요국에 비해 국가의 개입 정도가 낮다고 평가하는 시각이 많아지고 있다.

그러나 일본의 방송심의제도가 과연 자율심의로 운영되는 가에 대해서는 조금더 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 국가의 법적 규제 시스템을 살펴보기 위해서는, 그 규제 대상에 대한 실정법적 구조가 어떻게 되어 있는가를 살펴봄으로써 가능하다. 이런 점에서 본다면,

일본의 법 운용은 다른 모습을 볼 수 있다.

일본의 법학에서는 외연으로 보이는 법의 목적과 실제 법의 목적이 다르다. 흔히 일본 법제의 외형적인 목적을 '타테' 라고 하고, 실제 목적을 '혼네' 라고 한다. '타테' 는 외부에 보여주기 위한 법의 외형인 껍데기에 불과하고, 실제 법이 추구하는 목적인 '혼네' 는 법과는 전혀 다른 인적 운용에 의해 운영된다. 이러한 '혼네' 와 '타테' 에 의해 이원적인 법운용이 일본의 현실이라는 점을 감안하면, 일본의 방송심의가 단순히 법제적으로 규정된 자율심의라고만 보기에는 무리가 따를 수 있다. 오히려 일본에서는 자율심의가 이루어지는 과정에 정치권이 공영방송의 경우에는 운영재원을 통해, 민영방송에 대해서는 광고규제를 통해 실질적으로 영향력을 행사한다는 것을 배제할 수 없다.

2. OTT 규제

1) 규제체계

일본의 경우, 방송 및 통신은 별도의 수직적 규제 체계 하에 있으며, OTT 서비스의 경우 통신서비스로서 규제되고 있다. IPTV는 방송, OTT는 통신으로 간주되고 있다. 수용자 혹은 콘텐츠 차원에서 방송으로 정의하는 것이 아니라 방송에 필요한 네트워크가 방송 정의에 중요한 역할을 하고 있는 것으로 분석된다. 총무성에서는 OTT를 '통신 네트워크를 보유하지 않고, 콘텐츠를 전송하는 상위 레이어' 로 규정했고, NHK 방송문화연구소에서는 '통신사업자나 ISP에 의존하지 않고 통신용량을 대량으로 사용하며 서비스를 제공하는 사업자' 로 규정-동영상 전송 플랫폼의 하나로 규정하고 있으나, 최근에는 '동영상전송서비스(動画配信サービス)라는 개념이 많이 사용되고 있다. 따라서 OTT를 포함한 인터넷 서비스는 현행 전기통신사업법 에 따라 규제되며, 방송서비스와 비교하면 보다 완화된 규제를 받고 있다고 할 수 있다(김희경, 2019.10.16.).

법의 주요 규율 대상은 2004년 법 개정 이전에는 전기 통신 회선 설비를 설치하고 전기 통신 역무를 제공하는 ' 제1종 전기통신사업자 ', 법 개정 이후에는 일정 이상의 통신 회선 설비를 설치하는 ' 등록 전기 통신 사업자 '로 전기통신사업법상 전기통신사업자, 등록사업자, 신고사업자로 구별, 일정한 규모를 갖춘 전기통신회선 설비를 설치한 전기통신사업자는 원칙적으로 등록사업자가 되고, 그 규정은 신고사업자에 비해 엄격하다.

<표3-2> IPTV와 OTT의 법적 지위

기술(IPTV, OTT)에 따른 면허 구분	선형/비선형에 따른 면허 구분	네트워크/콘텐츠 규제 분리 여부	OTT 면허	분류
있음	없음	분리	신고	일본은 콘텐츠 사업 면허 있음

자료: 総務省 情報通信政策研究所(2011.7.3.)

2) 규제 현황

일본의 인터넷 거버넌스는 공적규제와 자율규제가 결합하는 방식으로 발전해왔는데, 엄밀한 의미에서는 다양한 자율규제기구를 중심으로 불법 및 유해 콘텐츠 유통에 대한 관리가 다양한 방식으로 수행되고 있기 때문에 민간 중심형 공동 모델의 대표적 사례라고 판단할 수 있다. 자율규제의 주된 규제 대상은 불법・유해 콘텐츠에 있으며, 이들 콘텐츠에 대한 모니터링, 측정, 신고・차단 등을 통해 불법・유해 콘텐츠의 생산과 확산을 방지하기 위한 다양한 활동을 수행하고 있다. 특히 다른 주요국과 동일하게 아동 성착취물 유통 차단에 집중하고 있으며, 기타 인터넷 일반에 대한 규제는 시도하지 않아 표현의 자유 등에 대한 우려는 제기되지 않는다.

OTT를 비롯한 인터넷 자율규제 기관 등에는 청소년 보호를 위한 수단으로 필터링을 담당하는 기관이 있으며 청소년 유해 정보 필터링 소프트웨어의 성능의 향상 및 이용의 보급을 목적으로 다음에서 열거하는 업무(이하 「필터링 추진 업무」)를 중심으로 총무대신 및 경제산업 대신의 등록을 받을 수 있다. 첫번째는 청소년 유해 정보 필터링 소프트웨어 및 청소년 유해 정보 필터링 서비스에 관한 조사 연구를 비롯하여 해당 서비스를 개발하고 보급하는 것이며, 두 번째는 청소년 유해 정보 필터링 소프트웨어 기술 개발의 추진이다.

(1) 재단법인 인터넷협회(IAjapan : Internet Association Japan)

자율규제 기구 중의 하나인 재단법인인터넷협회(IAjapan : Internet Association Japan)[38]는 인터넷상에 미래사회를 구축하고 인터넷의 발전을 추진함으로써 고도정보화사회의 형

38) https://www.iajapan.org/introduction.html

성을 도모하고 일본의 경제사회의 발전과 국민 생활의 향상에 기여한다는 목적을 가지고 2001년 7월 1일에 설립하여 2013년 4월 일반재단법인으로 이행되었다.

인터넷 협회는 인터넷 최신기술 및 최신 동향에 관한 각종 세미나 개최, 각종 위원회 활동(IPv6 배포, 국제 활동, 스팸메일 대책, DX 비즈니스 추진), 인터넷 규칙과 예절 검정의 실시, 인터넷 이용 상담사 육성, 필터링의 보급 계발, 인터넷 핫라인 구축 및 필터링 핫라인 협의회 사무국 업무, 도쿄 어린이 넷(net) · 휴대 전화 헬프 데스크 운영, ISOC, ICANN, APIA 등 국제 조직과의 협동 및 국제 협력 등의 업무를 수행하는 등 인터넷 상의 유해물과 불법 콘텐츠를 제거하기 위한 다양한 업무를 총괄하고 있다.

이들의 구체적인 사업내용은 다음의 4가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

① 조사・개발: 관련 기술 조사 연구와 개발 및 실증, 표준화 추진 등을 비롯하여 인터넷의 위기관리 방식에 대한 조사 연구 및 인터넷 동향 조사와 새로운 비즈니스 동향 조사

②사회 공헌: 인터넷 핫라인연락협의회 참여 및 주도와 더불어 하이테크 범죄에대한 정부 및 산업계의 노력에 협력, 불법 콘텐츠 필터링 소프트웨어의 보급 및 인터넷과 관련 현안의 정책 제안

③국제협조: ISOC, ICANN, APIA 등의 국제 단체에의 참가 및 제휴, 컨퍼런스, 이벤트 등을 개최하고 ISTF에 기여하며 디지털 격차 등의 조사와 함께 인터넷 비즈니스 관련 국제조약 정비의 대응(사이버 조약 등) 및 해외실태조사와 시찰 등

④ 교육개발: 시스템 운용자나 트레이너 등의 인재 육성을 하고 교육 학습 시스템, 교재 등의 연구 개발과 계발 보급 사업의 전개(기술자 인정 검정, 표창 제도 등) 및 사업가를 위한 규칙과 가이드 제작 및 보급, 관련 포털 사이트 구축 및 운영

(2) 핫라인 구축을 통한 불법 및 유해 콘텐츠 유통 규제

일본은 인터넷 자율규제 핫라인을 운영하고 있는데, 핫라인이 인터넷 자율규제의 대표적 기능이 되었던 이유는 정부의 단속이나 민간기구의 모니터링만으로는 인터넷상의 엄청난 불법 콘텐츠를 완전하게 통제할 수 없다는 점과 신고를 중심으로 하는 핫라인 연계과정의 효과성이 크기 때문이다. 이로 인해 핫라인과 연계된 인터넷 자율규제는 일본에서 매우 큰 성과를 보이고 있으며, 다양한 자율규제 기구가 핫라인 시스템을 채택하고 있다. 대표적으로 2006년 IAJ와 안심네트워크만들기 촉진협의회(Japan Internet Safety Promotion

Association)가 자율규제기구로 활약하고 있으며, 이외에도 다양한 단체가 핫라인 자율규제기구 업무를 수행하고 있다.

가. 인터넷핫라인연락협의회(インターネットホットライン連絡協議会)[39]

인터넷의 보급이 진행됨에 따라 다양한 사회 문제가 발생하고 있는 가운데 그 중에서 불법・유해 정보나 저작권 침해, 프라이버시 침해, 악질 상법 등 다양한 문제가 포함되어 있다. 그러나 개별 기업의 입장에서는 소비자로부터의 상담을 접수하거나 행정 창구에 접수되는 내용을 일일이 대응하기 곤란한 경우도 많다. 인터넷 이용자인 상담자로부터 문제가 발생했다는 민원이 제기될 경우, 해결 방법을 일일이 파악하기 어려운 경우가 많고, 상담 창구의 개별 실무 담당자가 이러한 상황에 대응하기에는 너무나도 많은 다양한 문제가 발생하기 때문에 이들 문제를 해결하기 점점 어려워지는 실정이다.

2000년 12월, 이러한 상황을 개선하고, 소비자가 보다 안심하고 이용할 수 있는 인터넷 이용 환경을 조성하기 위해 행정, 경찰, 기업, 소비자 상담 창구, 소비자 단체, 변호사, 프로바이더, 자원봉사 단체, NGO 등 인터넷에 관한 다양한 문제와 관련된 상담・통보 창구의 실무 담당자들이 관련 정보 공유나 제휴를 목적으로 인터넷 핫라인 연락 협의회를 설립하였다.

사무국은 ' 재단법인인터넷협회 '이며, 2001년 6월부터 ' 인터넷 관련의 상담・통보 포털 페이지' 를 제공하고 있다. 이 포털 페이지는 회원사의 실무자 간 네트워크 구축이 주된 목적이지만 일반 인터넷 이용자가 해당 사이트를 통해 어느 창구에서 상담받아야 하는지에 대해 파악할 수 있도록 구성되었다.

구체적인 활동 내용은 인터넷에 관한 상담・통보 창구의 실무 담당자 간의 의견 교환, 제휴, 통보 등이며, 다음과 같은 순서로 진행하고 있다.

① 현상 파악: 인터넷에 관한 상담・불만 창구로서의 조직의 활동 내용, 그들 사이의 제휴, 통보 등의 상황에 대해서 각 참가 단체에 설문조사를 통한 현상과 과제의 정리

② 포털 페이지: 인터넷 관련 상담・통보

③ 연구회의 개최: 최신 핫라인 사정의 정보 교환과 담당자의 실무 레벨업을 목표로 하

39) https://www.iajapan.org/hotline/

고 종합적인 세미나 형식, 테마별 토론 형식의 2개 종류를 개최하고, 인터넷 규칙 & 매너 검정[40]을 실시하는데 인터넷상의 규칙이나 매너 지식을 테스트해 정답 및 해설을 파악하는 것으로 언제 어디서나 다양한 단말기를 통해 테스트할 수 있고, 수험료는 무료이며 합격증 또는 스코어 인정증(성인판)을 신청에 의해 유료로 발행하고 이다. 검증 종류로는 비즈니스반, 어린이반, 어린이반, 성인버전으로 구성되어 있으며 어린이반의 수험자 수는 2022년 4월 현재 18만 명을 넘어섰으며 중학생이 수업으로 테스트하고 있는 예가 많다. 2022년 4월 18일 현재 총 응시자는 27만명 이상으로 반응이 상당한 편이다.

나. 인터넷핫라인센터(インターネット · ホットラインセンタ)[41]

본 센터는 불법 및 유해정보의 신고처리만을 담당하는 기구로서 가이드라인에 따라 판단 후에 경찰에 정보를 제공하고, 사이트 관리자 등에게 정보를 송신하여 해당 행위에 대한 금지 및 방지 조치를 의뢰하고 있다. 핫라인 센터의 설치 배경은 최근 인터넷상에서의 아동 성착취물 유통이나 규제 약물의 광고 등 불법 정보나 범죄 그 외의 불법 행위를 일으키는 원인이 되는 정보 유통이 사회 문제로 부각되는 문제가 기인하고 있다.

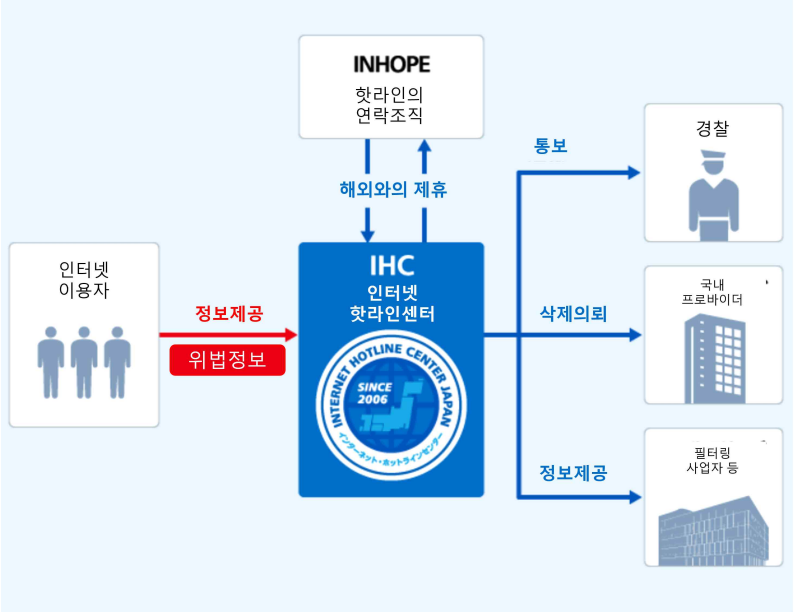
인터넷 상에는 방대한 양의 정보가 날마다 새롭게 유통되고 있으며 해외에 설치된 서버에 의한 유통이나 콘텐츠 자체의 카피, 변조, 삭제 등이 용이한 특징을 갖고 있기 때문에 불법 정보에 대한 빠른 대응이 필요하며, 이를 위해 폭넓게 인터넷 이용자의 협력을 얻어 불법 정보에 관한 정보를 수집하는 것이 효과적이다.

한편, 협력을 요청받은 이용자의 입장에서는 불법 정보를 경찰에 통보할 경우에 개인정보 등을 밝혀야 하는 등으로 인해 신고에 소극적일 수 밖에 없는데, 이와 같은 문제를 해결하기 위해 핫라인 센터가 중개되어 인터넷 이용자로부터 익명으로 불법 정보에 관한 정보제공을 접수하고, 일정 기준에 따라 정보를 선별한 후 경찰에 정보를 제공하고, 전자 게시판의 관리자 등에게 송신 방지 조치 의뢰 등을 실시하는 것이다. 이와 같은 핫라인 센터의 역할은 다음과 같이 도식화할 수 있다.

---

40) https://rm.iajapan.org/
41) https://www.internethotline.jp/

[그림2-11] 인터넷 핫라인 센터 수행도



자료: https://www.internethotline.jp/pages/about/index

이와 관련하여 핫라인 센터는 다음과 같은 구체적인 활동을 수행하고 있다.

① 경찰에 대한 정보 제공: 인터넷상에서의 유통이 형벌 법규를 위반하고 있는 의심이 있을 경우 '핫라인센터'가 판단하는 정보, 특정 범죄에 관련된 정보(법금제품의 판매에 관한 정보 등) 기타 범죄 관련 정보, 자살 관련 정보 등에 대해 범죄수사, 범죄예방, 인명보호 등에 도움을 주기 위해 경찰에 정보 제공한다.[42]

② 프로바이더나 전자 게시판의 관리자 등에 대한 대응 의뢰: 불법 정보 중 일정 범위의 정보에 대하여 제공자나 전자 게시판의 관리자 등에 대하여 송신 방지 조치 등의 대응을 의뢰한다.

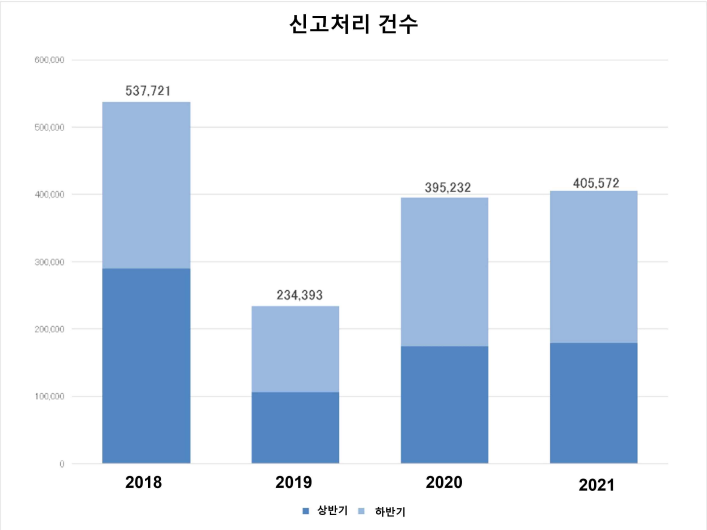
③ 관계 기관 등에의 정보 제공 등: 다른 기관・단체에서 처리하는 것이 적당한 경우에는 전문적인 대응을 실시하고 있는 관계 기관・단체에 정보를 제공한다.

42) 경찰에 통보하는 정보의 범위와 전자 게시판의 관리자 등에의 대응을 의뢰하는 정보의 범위는 다르다.

④ 필터링 사업자에 대한 정보 제공: 수신측에 의한 정보의 필터링에 의한 불법 · 유해 정보제공을 고려할 수 있다.[43]

핫라인 센터에서 처리되는 신고 건수는 2021년 1월부터 12월까지 405,572건이 처리되었으며, 이를 분석한 결과, 10.3%에 해당하는 41,944건이 불법 및 유행 정보를 필터링된 바 있다.

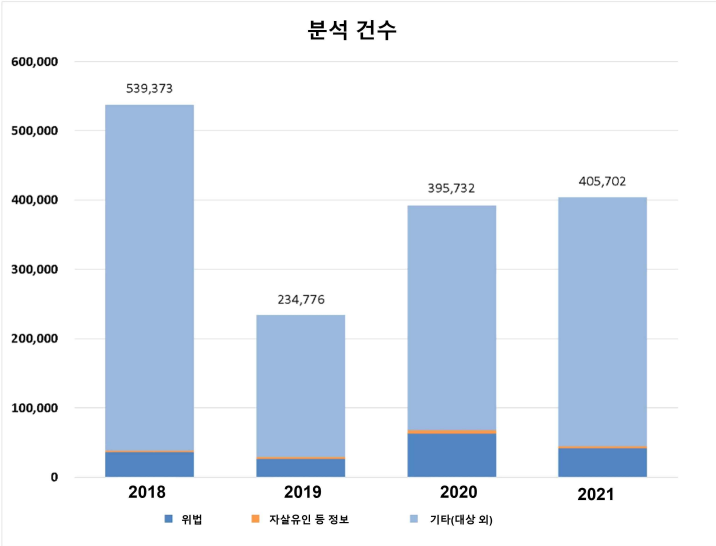
<표3-3> 핫라인센터 신고처리 건수



자료: https://www.internethotline.jp/pages/statistics/index

43) 인터넷 상에는 청소년에 유해한 콘텐츠가 유통되고 있으므로, 핫라인 센터에서 유해 정보에 관한 통보가 이루어진다. 그러나 청소년에 대한 유해 정도에 관계없이 정보를 일률적으로 삭제하기 보다 청소년의 발달 단계에 따른 선택적 접근이 가능하도록 해야 한다는 원칙에 따라 필터링을 주요 수단으로 활용하고 있다.

<표3-4> 분석 건수



자료: https://www.internethotline.jp/pages/statistics/index

다. 안심 네트워크만들기 촉진협의회(Japan Internet Safety Promotion Association)[44]

일본은 유비쿼터스넷 사회 실현을 향해 ICT(정보통신기술) 기반의 정비를 추진하고 활용을 도모해 왔으며, 인터넷은 국민의 사회활동, 문화활동, 경제활동 등 모든 활동의 기반(사회적 인프라)으로 국민생활에 필수 불가결한 존재가 되었다. 그러나 이와 반대로 인터넷의 급격한 보급은 청소년 보호와 관련하여 불법·유해 정보 유통뿐만 아니라 자살 유인 사이트나 각종 범죄 조장 등 많은 사회적 문제를 초래하고 있다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해 일본 국회는 제169회 정기 국회에서 "청소년이 안전하게 안심하고 인터넷을 이용할 수 있는 환경 정비 등에 관한 법률"을 통과시켰다, 해당 법은 표현의 자유 등을 침해하지 않는 범위 내에서 청소년 보호를 위해 불법·유해 정보의 민간 주도적 대응을 촉진하고, ICT와 관련된 리터리시 교육을 강화하는 것을 기본 골자로 하고 있다.

인터넷의 이용환경 정비는 민간의 자율적 대응과 노력으로 대응해왔으나 단기적 대처에 한정되거나 각 대응 간의 유기적 협력관계가 원활하지 않아 문제로 지적되었다. 뿐만 아

44) https://www.good-net.jp/

니라 자원봉사에 참가하는 주체도 일부 인터넷 기업 혹은 개별 단위의 참가에 그쳤고, 지역적으로도 편향되는 문제를 초래하며 인터넷 리터러시에 대한 대응력에 한계를 보이는 것으로 나타났다.

그러나 다양한 불법 및 유해 콘텐츠에 대응하기 위해서는 지금까지 기업이나 교육 기관, NPO 등에 의해 개별적으로 수행해 온 대응 방안을 유기적으로 연계시키고, 사회 공헌 활동의 수행이 어려운 중소기업이나 의욕적인 개인, 지역의 자원 봉사 집단이나 인터넷을 이용하는 다양한 기업으로부터 보다 많은 주체가 참가할 수 있도록 종합적이고 전략적인 대응 방안을 마련하는 것이 필요하다.

이를 위해 이용자, 산업계, 교육 관계자 등이 서로의 대응 방안에 대한 정보를 공유하고, 우수 대응 사례를 적용하여 지금까지의 관행을 뛰어넘는 제휴에 의한 대응이 가능한 공간이 필요하다. 구체적으로는 어느 지역이든지 안심할 수 있는 인터넷 이용 환경을 정비하고, 이용자가 인터넷의 장단점을 올바르게 파악하고 현명하게 사용하도록 하는 것을 목표로 해당 협의회가 설립되었다. 뿐만 아니라 지역에 대한 관심과 다양한 국제 제휴・공헌 사업도 협의회의 주요 사업에 포함되었다.

이와 같이 핫라인의 중요성과 역할이 커지면서 정부와의 협력과 신고절차의 간편화, 국제 공조 등이 요구되었고, 그 결과 인터넷 자율규제기구에게도 정부와의 협력이 중요한 이슈로 부각되었다.

특히 최근에는 온라인을 통한 성적 그루밍 등이 사회적 문제로 떠오르면서 아동・청소년 대상의 미디어 리터러시 교육을 위해 정부 및 관련 단체들이 협력하고, 전문적인 교육을 위한 e-netcaravan을 운영하며 이동통신사가 동영상사이트와 회원교환사이트(SNS)의 특정 서비스를 원하는 만큼 사용할 수 있도록 하는 '무등급' 메커니즘과 관련하여 전기통신법에 근거한 가이드라인을 수립하고 부분적으로 규제한 뒤 통신업계에 자체적인 규제를 촉구하는 움직임도 활발해지고 있다.

일본은 이와 같은 다양한 자율규제기구에 의해 인터넷의 불법 및 유해정보가 관리되는 완전위임 자율규제 모델에 해당하며 대부분의 규제 대상은 불법 및 유해콘텐츠에 해당한다. 주요 기능은 모니터링과 이용자신고 등을 통해 위법한 콘텐츠의 생산과 확산을 제한하고 있고 아동 및 청소년 음란물 차단에 집중하고 있기 때문에 표현의 자유에 대한 침해

문제는 크게 발생하고 있지 않다는 것이 핵심이다. 그러나 이와 같은 자율규제 기구의 규제에 대해 적극적인 조치를 취하지 않거나 자체적인 노력을 방기할 경우에 사업자에 대한 처벌 규정은 별도로 두고 있지 않다는 것이 문제로 떠오르고 있다.[45]

3, 시사점

일본은 강제적 법률에 의한 국가규제형식이나 공공규제에 토대를 둔 프로그램 심의 제도는 명시적으로 존재하지 않으며, 방송프로그램의 내용 규제는 채널의 형식을 불문하고 방송사업자의 자율에 의해 운영되고 있다. 즉 개별 방송사가 자율적으로 심의하거나 독립적인 심의기관을 만들고, 자율규제를 실시하는데, 여타 주요국에 비해 국가 개입의 정도가 낮고 자율규제의 수준이 높은 것으로 파악되고 있다.

관련해서 방송법에도 사업자들의 자율규제를 법적을 규정하고 있는데, 방송사업자가 스스로 프로그램 준칙을 책정하고(방송법 제3조의3), 방송프로그램 심의기관을 설치(방송법 제3조의4)하도록 규정하고 있다. 이로 인해 일본의 방송규제는 규제된 자율규제로 인식되기도 한다.

일본 방송의 자율규제는 공권력에 의한 규제가 아니라 사업자의 자율에 맡기며, 이는 법으로 규정되어 있으며, 특정 사업자 한정이 아니라 프로그램 심의 기관에 매개된 공중과의 상호작용으로 완성된다. 규제당국은 직접적으로 처분권한을 발동해서 방송사업자를 규제하는 것이 아니라 방송사업자의 자율규제를 촉구함으로써 규제의 실효성을 유지해 온 것이다.

개별 방송사는 전문 외부 위원으로 구성된 심의위 설치를 통해 방송 프로그램의 편성과 윤리 등에 대한 자율적 통제를 받고 있으며, BPO 및 민간방송연맹 등의 자율기구를 통해 자율심의 시스템을 운영하고 있다. 특히 자율규제 기구는 공영방송과 민영방송이 일반적으로 지켜야 할 가치와 민영방송이 준수해야 할 가치들을 중심으로 자치 규정을 마련하고 있었다.

그러나 이와 같은 낮은 수준은 규제 개입은 결국 내용규제를 회피하는 원인으로 지적되어 왔다. 오히려 일본에서는 자율심의가 이루어지는 과정에 공영방송의 경우에는 정치권

45) e-Gov, 法令検索 available http://law.e-gov.go.jp/

이 운영재원을 통해, 민영방송에 대해서는 자본이 광고규제를 통해 실질적으로 영향력을 행사한다는 문제를 지적하고 있다. 이로 인해 정치뉴스나 보도에 대한 공정성 이슈가 끊이지 않고 있다는 점은 고려할 필요가 있다.

한편, 일본의 인터넷 규제는 공적규제와 자율규제가 결합하는 방식으로 발전해왔는데, 엄밀한 의미에서는 다양한 자율규제기구를 중심으로 불법 및 유해 콘텐츠 유통에 대한 관리가 다양한 방식으로 수행되고 있기 때문에 민간 중심형 공동 모델의 대표적 사례라고 판단할 수 있다. 자율규제의 주된 규제 대상은 불법・유해 콘텐츠에 있으며, 해당 정보에 대한 신고 및 민원 처리는 물론이고 관련 정보의 제공, 유해 및 불법 콘텐츠 필터링 기술의 개발 및 보급, ICT 리터러시 교육, 청소년 보호를 위한 단계적 접근 차단 조치, 각종 국제 협력 및 공조 체계 구축 등 매우 다양한 활동을 수행하고 있다.

특히 이들 자율규제기구 중에는 핫라인 센터를 구축해서 엄청난 유통량의 유해 및 불법 정보는 경찰과 일반 시민단체 등과 연계해서 신고할 수 있는 시스템을 마련하고 있으며, 이에 대한 신고건수와 처리건수가 매년 상당한 것으로 나타나 성공적인 활동을 보여주는 것으로 파악된다.

정부가 직접 규제하는 형태가 아닌 자율규제 기구를 중심으로 아동·청소년 보호를 위한 행위에 제한된 규제와 불법 및 유해 콘텐츠에 한정된 규제 활동이 중심이 되고 있기 때문에 표현의 자유를 침해할 수 있는여지가 매우 낮고 이에 대한 부작용도 거의 발생하지 않는 것으로 평가되고 있다. 그러나 이와 같은 자율규제 기구의 규제에 대해 적극적인 조치를 취하지 않거나 자체적인 노력을 방기할 경우에 사업자에 대한 처벌 규정은 별도로 두고 있지 않다는 것이 문제로 떠오르고 있다. 규제의 실효성을 얻기 위해서는 자율규제 위에 강력한 처벌 수단이 존재해야 하는데 미국과 같이 재허가에 반영하는 대안이나 호주와 같이 자율규제의 능력이 없다고 판단될 경우, 규제 면허를 취소하는 등의 대응이 추가로 검토되어야 할 것으로 판단된다.

제4장. 콘텐츠 내용규제 전문가 인터뷰 결과

제1절. 응답자 특성 및 설문지 구성

1. 연구방법

1) 설문지 구성 및 심층 인터뷰 방법

본 연구는 융합 미디어 환경에서 바람직한 콘텐츠 심의 모델을 구축하기 위해 전문가들을 대상으로 심층인터뷰를 진행했다. 심층인터뷰를 진행하기 위해 사전 문헌조사를 통해 주요 쟁점이 검토되었고, 해당 내용을 반영하여 1차 설문지가 완성되었다. 2차 설문지는 해당 내용의 타당성과 신뢰도를 검증하기 위해 방송 분야 심의 담당자 및 학계 전문가 2명을 대상으로 사전 인터뷰를 진행하고, 기존 설문지를 수정하고 최종 2차 설문지가 완성되었다.

본격적인 심층 인터뷰 과정은 2022년 11월 약 한 달간 수행되었다. 방송 및 OTT 콘텐츠 심의, 정책, 법제 관련 전문가들을 대상으로 면대면 사전 심층인터뷰를 거친 후 사후 이메일을 통한 서면 조사가 실시되었다. 서면 조사에 활용된 설문의 내용은 상기한 바와 같이 변화하는 방송통신 환경에서 쟁점이 되고 있는 방송과 OTT 콘텐츠 관련 심의 규제 내용으로 구성되었다.

해당 내용은 크게 4가지 주제로 구성되었는데, 방송통신 심의 규제체계, 방송심의 자율규제 전환, 「방송심의에 관한 규정」 개선방안, 온라인 콘텐츠 심의 쟁점 등으로 구성되었고, 주요 내용은 아래와 같다.

<표4-1> 설문 항목 주요 내용

항목	주요 내용
방송통신심의 규제체계	방송심의 의결권과 행정처분권의 분리
	이원화 규제체계로 인한 문제점
	방송통신심의위원회 규제체계 일원화
	방송통신심의위원회 거버넌스

방송심의 자율규제 전환	유료방송 채널에 대한 자율심의 체계 전환
	자율심의 체계 전환 이후 운영결과 보고서
	방송분야 자율 심의 체계 전환시 부작용
	공적규제와 자율규제 영역 구분의 필요성
	방송분야 자율규제 전환 시점
「방송심의에 관한 규정」 개선 방안	특정 조항의 추상성 및 모호성
	공정성 심의
	양합심의
	방송심의 제재의 실효성
	「방송심의에 관한 규정」의 타당성에 대한 주기적 검토의 필요성
	「방송심의에 관한 규정」에 대한 관계부터의 수정·변경 요구권의 제도화
	보도 프로그램 심의
	기타 개선 사항
온라인 콘텐츠 심의	매체별 콘텐츠 등급제 표준화 도입
	OTT 자율등급제 이후 어린이·청소년 보호 방안
	「방송심의에 관한 규정」상 OTT 에 대한 별도의 심의규제 방식 적용
	OTT 자율등급제 도입 이후의 이용자 보호 대상의 확대
	일정 기준 이상의 OTT 사업자 자율기구 운영

2. 응답자 특성

최근의 미디어 환경에서 제기되는 방송 및 OTT 콘텐츠 심의 관련 주요 쟁점에 대해 심도깊은 논의를 할 수 있는 분야별 전문가를 선정하기 위해 정책, 법제, 심의 영역으로 분야를 설정하고, 이들을 연구와 학계, 방송 심의 실무를 담당하는 전문가로 다시 세분해서 정책 분야는 8명, 법제 6명, 심의 2명으로 총 16명의 전문가를 선정했다. 이들 중 방송심의 실무 전문가는 총 6명으로 지상파 3명, 유료채널, 종편, OTT는 각 1명으로 구성되었고,[46]

46) 이들 중 4명은 정책 혹은 법제로 본인의 전문분야를 작성한 것으로 나타나 자신

학계 및 연구 전문가는 총 10명으로 정책과 법제를 연구하는 학자들로 구성되었다.

이들은 전체 경력이 대부분 15~20년으로 총 12명인 것으로 나타났으며, 관련 분야 경력은 10년 이상인 것으로 나타났다. 20년 이상의 전체경력 전문가는 1명으로 나타났고, 5년~10년 미만은 2명인 것으로 나타났다. 관련 분야 경력은 거의 대부분을 차지하는 12명의 전문가들이 10년 이상으로 전체 경력뿐만 아니라 관련 분야 전문성이 매우 높은 것으로 나타났다.

<표4-2> 응답자 특성

구분		전체 경력					관련 분야 경력					성별	
		① 5년 이하	② 5년-10년	③ 10년-15년	④ 15년-20년	⑤ 20년 이상	① 1년-3년	② 3년-5년	③ 5년-7년	④ 7년-10년	⑤ 10년 이상	남	여
정책(8	A				√						√	√	
	B				√						√	√	
	C					√					√	√	
	D				√						√		√
	E				√					v		√	
	P				√					√		√	
	Q				√						√	√	
	K				√						√	√	
법제6	F		√							√			√
	G				√						√	√	
	H			√							√		√
	I				√						√		√
	J				√						√	√	
	L				√						√	√	
심의	M				√						√		√
	N			√						√			√

이 인식하는 전문분야로 최종 구분해서 심의는 2명이다.

제2절. 연구결과

1. 방송통신 심의 규제체계

1) 방송심의 의결권과 행정처분권의 분리

상기한 바와 같이「방통위설치법」 제25조에는 방송통신 심의와 관련된 제재조치 절차를 마련해놓고 있는데, 방송 및 통신내용에 관한 심의 결정 권한은 심의위원회에 있고, 제재조치의 명령 권한은 방통위에 있는 것으로 규정하고 있어 국내 방송통신 심의 체계가 이원화되어 있는 상태다.

즉 제재조치의 종류 및 제재조치 여부를 결정하는 기관은 심의위원회이고, 방통위는 형식적으로 이를 수행하는 기관이 되는 것이다. 이로 인해 심의위원회는 기본적으로는 민간기구이며 사후 심의를 진행하고 있기는 하나 사실상 방통위를 통해 행정제재를 내리고 있어 실제 법적인 영향력을 발휘하게 되는 결과를 초래하게 되고, 행정처분의 최종 결정은 행정기관인 방통위가 수행하고 있기 때문에 행정소송의 대상이 되는 현상이 발생하고 있다.

「방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률」

제25조(제재조치 등) ① 방송통신심의위원회는 방송 또는 정보통신의 내용이 제24조의 심의규정에 위반된다고 판단하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나의 제재조치 등을 정할 수 있다.

1. 「방송법」 제100조제1항에 따른 제재조치 · 권고 또는 의견제시
2. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따른 불법정보 유통에 대한 취급의 거부 · 정지 또는 제한

③ 방송통신심의위원회는 제1항의 제재조치를 정한 때에는 위원회에 지체 없이 제재조치의 처분을 할 것을 요청하여야 한다.

⑤ 방송통신위원회는 제3항에 따라 심의위원회로부터 제재조치의 처분을 요청받은 때에는 「방송법」 또는 「정보통신망의 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」이 정하는 바에 따라 해당 사업자 등에 대하여 그 제재조치의 처분을 명령하여야 한다.

방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제정안 국회 방송통신특별위원회 심사보고서('08. 2월)

(3) 제재조치결정에 대한 방송통신위원회의 기속(羈束)

방송정보통신심의위원회(방심위)가 제재조치를 결정하여 요청한 경우에는 방통위는 이 요청에 기속되어 다른 판단의 재량권이 없이 요청받은 내용에 따라 처분을 하도록 하고 있음. 민간기구인 방심위가 행정처분을 직접 할 수 없으므로 방통위가 방심위의 요청을 받아 제재처분을 하도록 하되, 방심위가 내용심의·규제에 관한 실질적 권한을 가지고 방통위의 의사에 구애됨이 없이 권한을 독립적으로 행사할 수 있도록 방심위의 요청에 방통위가 기속되도록 한 것임.

심의위원회를 행정기관으로 판단한 헌법재판소 및 행정법원의 판단에 의해 심의위원회의 시정요구와 의견제시가 처분의 효과[47]를 가지고 있다고 할 때, 독립 민간기구로서 심의위원회의 정체성에 혼란이 초래될 수 밖에 없다. 심의위원회의 기능이나 업무가 표현의 자유를 침해할 수 있는 내용심의라는 점에서 독립 민간기구로서의 위상을 가지고 있지만 심의위원회가 제재조치를 명령하고, 이에 대한 시정을 요구한다는 점에서 처분성을 가지므로 행정기관으로서의 정체성을 가진다는 판단은 심의위원회의 정체성에 심각한 혼란을 가져오는 것으로 이해될 수 있다.

이원적 심의체계는 결국 법 제도와 판결이 불일치함을 의미하는데, 콘텐츠 심의를 국가행정기관이 수행하는 것은 검열이라는 인식이 강한 가운데 심의위원회를 행정기관으로 규정하는 것에는 현실적, 역사문화적 거부감이 저변에 자리잡고 있다는 점도 간과할 수 없다. 이러한 이유로 헌법재판소의 판결, 의결-제재의 이원구조의 불합리성에 대한 지적이 있음에도 불구하고 현행 제도가 유지되고 있다.

그리고 이와 같은 문제의 배경에는 헌법재판소가 심의위원회의 법적지위를 명시화하지 않은 점도 작용한다. 헌법재판소의 판결은 심의위원회의 행정청으로서의 정체성을 인정하

47) 헌법재판소(헌재 2012. 2. 23. 선고 2011헌가13)와 고등법원(서울고등법원 2012. 5. 3. 선고 2010누9428 판결)은 「방통위설치법시행령」 제8조제2항에 의한 심의위원회의 시정요구에 대한 처분성을 인정하고 있으며, 행정법원(2016. 10. 27. 선고 2016구합51610 판결)은 심의위원회의 의견제시도 처분성이 인정된다고 판결

는 판결이지만 현행법에서는 방통위에 대해서 행정기관임을 명시하고 심의위원회에 대해서는 업무의 독립성만 강조하고 있을 뿐 기관의 법적 지위를 명시적으로 규정하고 있지 않다는 점, 판결 그 자체만으로 심의위원회라는 공공기관의 성격을 규정하는 근거로 삼기에는 불완전하다는데 문제가 있다.

심의위원회의 시정요구와 의견제시가 헌법재판소와 고등법원의 판단과 같이 처분의 효과를 가지고 있다고 할 때, 독립 민간기구로서 심의위원회의 성격은 어떻게 규정되어야 하는가에 대한 질문에 전문가들은 뚜렷하게 대비되는 의견을 제시하고 있는 것으로 나타났는데 처분권 인정 여부를 통해 기관의 정체성을 파악하는 것이다.

첫째, 심의위원회의 사실상의 처분권을 인정하는 방안이다. 심의위원회의 설립취지에 부합하도록 내용심의 및 의견제시에 대한 독립성을 보장하면서 사실상의 처분권을 갖는 민간기구가 되어야 한다는 것이다. 심의 및 시정 요구에 한정해서 행정기관의 성격을 가지므로 시정요구에 행정 처분성을 인정하는 의견으로 관련 근거로 심의위원회가 형식상 민간 심의기구지만 그 구성이 실질적으로 정부에 의해 심의위원의 임명 절차가 이루어지고, 이로 인해 심의위원의 정파성이 드러나고, 보도 및 관련 프로그램 심의에서 공정성 논란이 지속되고 있는 상황이 이를 증명한다는 것이다. 이와 같은 관점은 현재 심의위원회의 거버넌스 문제를 현실적으로 인정하고 행정기관으로서의 처분권을 가지고 실질적으로 심의기관으로서의 위상을 정립한다는 방침이다. 그러나 이와 같은 견해는 실질적으로는 행정청의 역할을 수행하고, 명목상으로 민간 독립기구로서의 정체성을 가져야 하기 때문에 표현의 자유를 제한하는 규제 기관으로서의 정당성을 상실할 수 있다는 점이다. 정치와 자본 권력으로부터 자유로운 독립적인 민간기구만이 언론과 일반 국민의 표현의 자유를 제한하는 정당성을 가지게 되는데, 행정청으로서의 국가기관이 이와 같은 기능을 수행한다면 규제기관으로서의 정당성을 획득하기 어렵기 때문이다.

둘째, 이와 반대로 심의위원회의 시정 요구 등의 행위가 명백하게 처분성을 가지고 있다고 보기 어렵고, 심의위원회가 독립 민간기구로서의 정체성을 유지해야 한다는 의견을 제시하고 있다. 이와 같은 주장의 배경에는 심의위원회의 시정요구와 의견 제시가 처분성을 가지고 있는가에 대한 부분이 법적으로 여전히 논란의 여지가 있다는 점에 집중한다. 대법원 판례가 아직 나오지 않은 상태이기 때문이다. 해당 행위가 처분성을 가지기 위해

서는 해당 기관이 행정권한을 가진 행정기관(위탁받은 공공단체나 사인 포함)이어야 하며, 해당 기관이 직접 취하는 조치가 행정처분으로서의 성질을 가지고 있어야 한다. 첫 번째 요건의 경우 심의위원회가 기능적으로 볼 때 방통위로부터 위탁을 받은 공공단체로 간주될 수 있어 요건을 충족한다고 볼 수 있지만, 두 번째 요건에 대해서는 다른 의견도 가능하다. 즉, 심의위원회의 시정 요구 등은 권고적 성격의 행위로서 국민의 구체적인 권리 의무의 직접적 변동을 초래하는 것은 아니기 때문이다. 즉 해당 행위가 대상으로 삼는 구체적 법적 의무가 존재하여야 하며, 의무 불이행에 대해 불이익을 주는 강제수단이 있어야 하지만 심의위원에게 부여된 권한 즉 시정 요구나 의견제시 등은 그 자체로 이러한 요건을 충족시킨다고 보기 어렵다.

결론적으로는 심의위원회의 시정요구 등의 행위의 성격이 명백하게 처분성을 가진다고 보기 어렵다. 이는 결국 행위 자체의 법적 성격을 통해 역으로 심의위원회의 법적 위상이나 정체성을 규정짓는 논거 자체의 취약성을 드러낼 위험성이 크다는 점을 의미한다. 이로 인해 처분권을 보유하지 않는 심의위원회의 권한을 독립적인 민간 자율기구와 사법부로 이양하는 방안을 검토하는 대안을 제시하고 있다. 독립적 민간기구에서는 자율심의를 담당하고, 사법부에서는 불법 여부를 판단하여 신속한 처리 절차 등을 마련하는 방안을 검토하는 의견이 제시되었다.

그러나 이와 같은 해결 방안은 방송분야 민간자율기구의 심의 기능과 인프라가 성숙하지 않은 상황에서 자칫 방송 프로그램의 선정성 및 폭력성을 가중시킬 수 있다는 점에서 논란의 여지가 있을 것으로 예상된다. 이와 같이 심의 체계의 이원구조는 OTT와 MPP 등 새로운 형태의 콘텐츠에 대한 입법적 대처가 미비한 상황이므로 새로운 시청각미디어법의 제정 시에 자율심의 시스템 도입이 가능한 방향으로 심의위원회의 지위가 재고되어야 할 필요가 있다.

독립적인 민간 심의위원회의 취지는 헌법에서 보장된 표현의 자유와 언론의 자유를 공적 권력으로부터 독립시키기 위함. 주관적 공권으로서의 표현의 자유를 보장하여야 한다는 점에서 독립성을 보장하는 것이며, 이는 행정청이 직접적으로 방송 내용물을 심의하기보다는 독립 민간 기구가 내용 심의에 대한 권한을 갖는 것이 타당. 심의위원회의 시정요구나 의견제시에 대해 행정청인 방통위의 재량 개입이 없도록 하는 것 역시 위와 같은 취

지라고 볼 수 있음(A)

민간 기구로서 심의위원회의 성격은 변함이 없으며, 다만, 심의 및 시정요구에 한정해서 행정기관으로서 성격을 가지므로 시정요구에 행정 처분성이 인정되는 것임. 이는 회사에서 경리직원이 소득세 원천징수 시 공무수탁사인으로서 셩격을 가지는 것과 유사함(G)

사실상 행정청이므로 '독립민간기구' 라는 주장은 타당하지 않다고 봅니다. (I)

OTT와 MPP 등이 새로이 시청각미디어로 제공되고 있으며 이에 대한 입법적 대처가 미비한 상황에서 새로운 미디어법의 제정 시에 도입이 가능한 자율적 심의에 부응하는 방향으로 방통심위의 지위가 재고되어야 한다(L).

국가 차원의 검열이 되지 않고 진정한 민간기관이 되기 위해서는 '규제' 를 위한 기구보다는 '보호' 를 위한 기구가 되어야 함(N)

지금의 심의위원회의 성격은 절대 민간 독립기구라 할 수 없으며 사실상 행정기구로 규정하는 것이 더 현실성 있다고 생각합니다. (C)

현행 방송통신심의위원회가 형식상 민간심의기구라 하더라고 그 구성이 실질적으로 정부에 의해 이뤄지고 있고(심의위원 임명절차), 이로 인해 정파성을 가진 위원장 및 위원이 주를 이루어 심의의 공정성이 의심을 받고 있음. 따라서 방심위의 민간기구 지위에도 불구하고 정부에 의한 심의라고 판단함.(K)
심의위원회의 시정요구 등의 행위의 성격이 명백하게 처분성을 가진다고 보기 어렵다는 것이다. 이는 결국 행위 자체의 법적 성격을 통해 역으로 심의위워회의 법적 성격을 규정짓는 것은 논거 자체의 취약성을 드러낼 위험성이 크다는 점을 의미한다. (D)

상기 헌재 및 법원의 판결 외에도, 현재 법령에서 심의위 구성과 운영에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하는 등 심의위의 구성과 운영에 있어 행정권이

지속적으로 영향을 미칠 수 있게 되어 있다는 점은 심의위가 민간기구 아닌 행정기구 성격을 지니고 있음을 시사한다고 할 수 있음(Q)

민간이라는 의미는 퇴색되었고 심의를 받는 언론기관 역시 방심위를 정부기구라고 간주하고 있음. 민간의 의미가 유지되려면 정치로부터 독립적으로 구성되어야 함(B)

2) 이원화 규제체계로 인한 문제점

현재 방송통신 심의 법체계는 여전히 처분권과 심의 의결이 이원화된 상태지만, 심의위원회의 행정권이 작용된다고 판단한 헌재와 고등법원의 판단에 의하면 의결과 처분권이 일원화된 상태라고 인식할 수 있다. 이와 같은 모순된 상태가 지속될 경우 발생할 수 있는 문제에 대해 전문가들은 다음과 같은 우려를 제시했다.

우선 심의・의결한 내용에 대한 행정심판 제기 혹은 정보공개 청구 시 처리 주체 및 절차 등이 불명확한 상황[48]으로 인한 책임 소재의 불명확성이다. 즉 법의 일반 원칙인 "권한과 책임의 동시 존재 원칙"에 반하는 문제점이 있어 행정청의 입장에서도 바람직하지 않으며, 원고의 입장에서도 권한을 행사한 행정청에 따지지 못하는 문제가 발생, 결과적으로 책임의 소재가 불분명해지는 현상이 초래돌 수 있다.

심의위원회 입장에서는 이러한 이원화 구조가 심의절차의 완결성을 저해하는 구조로서 심의위원회가 심의규정의 제정과 공표, 심의 의결을 하는 주체임에도 제재조치 권한은 가지지 못함으로써 심의절차를 완결적으로 수행하지 못하는 것이다. 이와 같은 한계는 다른 관점에서 보면 심의위원회가 행정절차상 심의의결한 사항에 대해 책임지지 않아도 되는 것으로 판단할 수 있다. 이와 같은 이원화 구조는 방통위와 심의위원회 사이의 갈등이 상존하고 있음을 의미하며, 불필요한 행정낭비와 비효율성을 초래할 수 있다.

둘째, 심의위의 독립성 문제에 대한 논란이 지속될 수 있다. 이는 이미 관련 문헌에서도 지적되었듯이 법령안에 대한 검토권한의 부재로 심의위원회의 직무 세부내용이 방통위 검

48) 행정심판에 있어 심의위원회를 국가행정기관으로 판단하여 중앙행정심판위원회가 심리・재결하는 것이 맞는지의 여부, 정보공개를 함에 있어 심의위원회를 국가기관으로 간주하는 것이 맞는지의 여부, 전자소송을 함에 있어 심의위원회가 행정전자서명 인증서를 발급받을 수 있는 행정기관인지 여부 등 실무적인 법적 쟁점도 포함된다.

토의견에 의존하게 되는 결과를 초래하여, 직무 독립성이 침해될 우려가 큰 상황이다(최종선, 2014). 이와 같은 문제는 결국 심의 업무를 독립적 수행을 어렵게 만들어 본래 심의위원회 설치 목적이 퇴색할 우려가 있다.

심의위원회가 제재 수준을 결정하여 제재 요청을 하면 방통위가 그에 따른 처분을 내리는 이원적 구조로 말미암아 형식적으로는 심의위원회의 독립성을 보장하는 듯 인식될 수 있지만 실질적인 독자적 처분권이 주어지지 않는 이중적인 구조이므로 심의위원회가 수행하는 심의가 독립적인 심의 활동이 아니라 행정권(방통위)이 개입된 심의 활동의 산물이라는 오해를 불러일으킬 소지가 있다.

셋째, 그러나 가장 문제가 되는 것은 만약 심의위원회에 행정권(처분권)을 인정할 경우, 심의위원회가 행정기관임을 인정하는 것이고, 이는 결국 국가기관에 의한 내용규제라는 비판에서 자유로울 수 없다는 점이다. 현 상태에서 이원적 구조의 문제는 이에 비하면 사소한 문제로 볼 수 있을 것이다.

근본적인 문제는 헌재와 법원의 판단에 따라 행정기관인 심의위원회에 심의 권한을 부여하고 있는 반면, 이를 견제할 기구나 제도가 마련되어 있지 않다는 점에 있다는 점이다. 즉, 전문가들은 행정기관이 불법성 여부를 판단하고 있는데, 국가권력의 요구나 필요에 따라서 표현을 통제하거나 내용을 검열하는 수단으로 작동할 수 있다는 것이 오히려 더 우려스러운 점이라고 의견을 제시했다.

넷째, 양 기관의 규체철학이 다를 경우, 의결과 다른 처분권 행사로 심의위원회의 심의결정이 유명무실해질 수도 있다는 점이다. 기속규정에 의하면 심의위원회의 심의의결을 따라야 하지만 방통위와 심의위원회 간 이견이 존재하는 경우 방통위는 행정소송 등에서 책임의 주체라는 점을 고려해 처분권 행사를 거부할 수도 있고, 아예 상반된 결과를 내놓을 수 있다. 이 경우 심의위원회의 심의결정은 유명무실해질 수 있다. 예를 들어, 거버넌스 구성의 시기가 달라 양 기관의 정치 및 규제 철학에 갈등 소지가 있을 경우, 보도 프로그램에 대한 심의 의결과 처분이 다르게 결정될 수 있고, 이에 따라 심의위원회의 심의결정은 유명무실해질 수 있다.

결론적으로 현재의 이원화 규정은 양 주체가 유사한 규제 철학을 지향할 때는 문제가 되지 않겠지만 양자의 지향점이 달라 이견, 갈등이 존재할 경우 여러 혼란을 초래할 수 있다는 것이다. 규제의 해석과 견해 차이로 정부의 규제 완화라는 대명제 앞에서도 실질적

인 규제 완화가 이루어지지 않을 수 있다.

이외에도 소수 의견으로 현행과 같은 이원적 규제체계가 현실적이라는 의견이나 원고에 대한 피해 가중, 방통위가 심결 내용에 대한 지식없이 소송에 대응해야 한다는 점이 문제로 지적되었다. 현행과 같은 체제의 유지에 대한 의견을 제시한 전문가들은 방송심의의결권한과 처분권이 분리되어 있는 것은 민간 기구가 행정처분을 할 수 없는 법 절차상의 문제에 기인한 것으로 현행과 같은 이원화 제도가 오히려 현실적이라는 견해를 밝혔다. 캐나다의 경우에도 심의의결권과 행정처분권이 한국과 같은 형태로 구분 운영되고 있는 사례도 검토해볼 여지가 있다.

원고에 대한 피해 가중 우려는 실질적인 심의내용의 결정과 처분의 주체가 심의위원회임에도 불구하고, 행정소송 발생시 소송의 상대는 방통위로 한정되어 잘못된 처분이 있더라도 이를 구제받거나 시정하기에는 상당한 시일과 어려움이 존재한다는 문제를 지적했다.

마지막으로 방통위가 심결 내용에 대한 지식없이 소송에 대응해야 한다는 의견은 방통위가 심의 내용에 대한 의견제시나 시정 요구 등에 대한 진행사항이나 해당 내용을 충분히 숙지하지 못한 상황에서 행정소송의 피고의 신분으로 소송에 대응해야 한다는 점에서 문제가 될 수 있다는 의견이 제시되었다. 방통위가 심의내용이나 심의의 주요 쟁점에 대한 파악이 어렵고 심의에 대한 전문성도 인력도 없는 상황에서 행정 절차상 제재조치를 명령하는 처분권을 가지고 있다는 이유로 재심이나 행정소송에 대한 부담을 가지게 되는 것은 불합리한 구조라는 것이다.

실질적인 심의 및 처분 주체가 방심위임에도 행정소송 발생 시 소송 상대는 방통위로 한정됨에 따라 만약 잘못된 행정처분이 있더라고 이를 구제받거나 시정하기에는 상당한 시일 및 어려움이 존재. 또한 방심위의 심의의결 및 의견제시에 대해 어떠한 행정청도 이에 대해 조정 또는 견제할 수 없는 구조이기 때문에 방심위의 권한 남용 등에 대해 이를 보완 또는 교정할 수 없음(A)

방통위가 실질적인 내용을 잘 알지 못하면서 행정소송에서 피고의 지위에서 소송을 수행해야 하는 문제가 있음. 이 경우 방심위가 피고 보조참가인으로서 참가하여 형식과 실질의 불일치를 보완하는 방안이 있음(G)

심의위가 심의·의결한 내용에 대한 행정심판 제기 혹은 정보공개 청구 시 처리 주체 및 절차 등이 불명확한 상황임. 또한 법령안에 대한 검토권한이 부재하여 심의위원회의 직무 세부내용이 방통위 검토의견에 의존하게 됨(H)

법의 일반 원칙인 "권한과 책임의 동시 존재 원칙"에 반하는 문제점이 있어 행정청의 입장에서도 바람직하지 않으며, 2. 시민의 입장에서도 권한을 행사한 행정청에 따지지 못하는 문제 발생(J)

방통위가 판단하지 않은 심의의결에 대해 방통위가 책임을 져야 하는 모순적인 상황에 처한다는 것을 의미하고 이러한 일이 반복될 경우 방통위가 처분권 행사를 거부하는 일도 가능하리라 봅니다. 양자의 지향점이 달라 양자 간의 이견, 갈등이 존재할 경우 여러 혼란을 초래할 수 있다는 것이 가장 큰 문제라고 생각합니다. (I)

심의 위반에 대한 행정소송을 위한 재심을 하게 되는 경우 방통위의 전체 회의에 상정되어 논의되지만 방통위는 단순 전달자역할만 하고 있음.사실상 재심을 신청하면 다시 방심위에서 이를 검토하는데 기본적으로 본인들이 결정한 사안을 번복하기가 쉽지 않기 때문에 이는 문제가 있다고 생각함. 적어도 심의 결정을 내린 방심위원이 동일한 내용을 재심하는 경우는 없도록 하는 시스템 변화가 필요한 함.(N)

방통위는 심의내용이나 심의의 주요 쟁점에 대한 파악이 어렵고 심의에 대한 전문성도 인력도 없는 상황에서 행정절차상 제재조치를 명령하는 처분권을 가지고 있다는 이유로 재심이나 행정소송에 대한 부담을 가지게 되는 것은 불합리한 구조이다. 이원화구조는 방통위와 심의위원회 사이의 갈등이 발생할 소지를 늘 내포하고 있으며, 불필요한 행정낭비와 비효율성을 야기할 수밖에 없다.(M)

심의위원회 처분의 불복하여 행정청인 방통위에 행정소송을 제기하지만, 행정청인 방통위는 자신들의 처분의 결과가 아니기 때문에 방송사와 적극적인 소통을 하기 꺼려하

기 때문에 제기된 문제에 대해 적극적·근본적 해결이 불가능하다.두 번째는 규제의 해석과 견해 차이로 정부의 규제완화라는 대명제 앞에서도 실질적인 규제완화가 이루어지지 않는 문제가 있다.(예. 방송광고규제 관련)(C)

방송심의의결권한과 처분권이 분리되어 있는 것은 민간 기구가 행정처분을 할 수 없는 법절차상의 문제 때문으로 볼 수 있음. 따라서 현행과 같은 이원화 제도가 현실적임. 캐나다의 경우에도 심의의결권과 행정처분권이 한국과 같은 형태로 구분 운영되고 있음(K)

심의위원회의 행정권' 을 인정할 경우 가장 문제가 되는 것은 심의위원회가 행정기관임을 인정하는 것이고, 이는 결국 국가기관에 의한 내용규제라는 비난에서 자유로울 수 없다는 점이 가장 큰 문제점이라고 할 수 있다. (D)

실질적으로 심의위원회의 행정권이 작용하고 있기 때문에 정치권력이 상대 권력을 무력화시킬 도구로 사용하고 있음. 아울러 그 과정에서 합리적이지 못한 방식으로 언론을 순치시키기도 함. (B)

3) 이원적 심의 체계 개선을 위한 개선안

심의결과와 처분의 이중적인 법체계 문제를 해결하기 위해 「방통위설치법」 등 을 개정할 경우, 어떤 내용이 수정되어야 하는지 개정 내용과 근거에 대해 전문가들은 다음과 같은 의견을 제시했다.

우선, 전문가들은 「방통위 설치법」과 분리된 설치법을 마련하여 심의·의결과 처분권한의 일원화, 내용심의 관련 법령안 검토 권한을 부여할 필요가 있다는 입장이다. 즉 별도의 설치법을 통해 심의위원회의 법적 성격을 명확히 하고, 심의·의결권과 처분권을 일원화하는 법률 개정 작업이 요구된다.

이와 같은 입장은 심의위원회의 행정 기관성 여부보다 독립적인 내용규제기구로서 공정성, 전문성을 제고할 수 있는 구조를 형성하는데 집중하고 있다. 따라서 심의위원회의 설치 자체를 방통위설치법에서 분리하고, 공정거래위원회나 소비자보호위원회, 중앙선거관

리위원회, 국가인권위원회 등과 같은 독립규제위원회로서 독립적 설치법 마련을 하나의 대안으로 제시하고 있다.

이를 좀 더 구체화하면 가칭 「방송통신심의위원회법」을 제정하여 방통위의 처분 권한을 방심위의 권한으로 이전함으로써 처분 권한의 중복성을 피하고 심의위원회의 독립성을 실질적으로 확보할 필요가 있다. 또한 현재와 같은 양당 추천에 의한 인적 구성이 아니라 입법부와 행정부, 사법부가 동일한 수의 위원을 추천하는 방식을 채택하는 등의 방안 등도 제시되었다.

반면, 별도의 설치법 제정없이 「방통위 설치법」 일부 조항을 개정하고, 필요시 추가 개정으로 심의위원회의 역할을 변경될 수 있다. 예를 들어, 설치법 제24조(심의규정의 제정 · 공표 등)에서 규정에 대한 '개정' 의 의무를 추가하고, 방송통신 주무부처인 방통위의 규제 변경에 따른 '개정 요구권' 혹은 '합리적인 개정이 필요한 경우 심의위원회가 규정 개정과 관련하여 별도의 숙의과정(시민사회 및 전문가 등의 공청회, 별도의 공식적 검토 과정)의 책임과 개정의 실천 책임'을 갖도록 호를 추가하거나, 새로운 조항 등을 마련할 수 있다.

<표4-3> 「방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률」 개정안

법조항	개정전	개정후
방통위설치법 제24조 심의규정의 제정·공표 등	심의위원회는 제21조에 정한 직무를 수행함에 필요한 다음 각 호의 심의규정을 제정 · 공표한다.	제24조 심의규정의 제정 · <u>개정</u>·공표 등 심의위원회는 제21조에 정한 직무를 수행함에 필요한 다음 각 호의 심의규정을 제정 · <u>개정</u>·공표

그러나 이와 반대로 전문가들은 심의위원회를 방통위 내의 심의의결 단위로 포섭하는 방법을 제시했다. 방통위의 처분은 헌법상 표현의 자유 등에 대한 중대한 기본권 제한 내지 침해를 발생시킬 수 있고 이는 미디어의 민주적 기본질서 형성에 대한 부정적 영향을

끼칠 수 있으므로 이에 대한 최소한의 조치가 필요한 상황임에도 불구하고 사후심의를 통한 일반적인 처분은 방송제작자의 자기검열 혹은 창작 위축효과를 초래할 수 있어 심의위원회를 방통위 소속 하의 '국'으로 변경하고, 심의는 소위 독일의 규제된 자율규제시스템에서 자율시스템의 일탈 시에 행하는 규제의 정도로 축소하는 방안이다.

이와 같은 입장은 장기적으로는 「방통위설치법」 전면 개정을 통해 미디어 분야에 대한 전면적인 자율심의와 사후 모니터링 및 심의의 분산화를 위해 민간 독립기구인 심의위원회는 해산하고, 일부 사후심의 기능을 수행하는 방안을 제시했다. 이 경우, 해당 국의 독립을 보장하는 '법정위원회'를 운영, 해당 위원회가 의결하는 사후심의를 방통위 전체회의에서 보고 및 처리하는 등의 시도가 가능하다.

이와 같은 방법은 규제 일원화의 차원에서 방통위가 방송·통신·미디어와 관련한 정책과 더불어 심의에 관한 정책(규제)을 수립하고, 수립된 정책을 통해 심의위원회가 온전히 독립적으로 의결할 수 있도록 함으로써 상호 역할에 충실할 수 있다는 측면에서 긍정적이라는 입장이다. 어느 정부에서나 규제에 대해서는 최소화하고 사업자의 자율성을 보장해 주겠다는 의지를 피력해온 만큼 심의위원회와 방통위의 거버넌스 일원화가 규제 확대로 이어지지 않도록 확고한 방향성을 설정하고 추진되어야 한다는 입장이다.

이외에도 방통위와의 협력을 기반으로 하는 독립적 심의기구 역할을 하면서 현행의 이원적 심의체계를 유지하는 방안이 제시되었다. 방송심의가 정부의 영향력 없이 독립적 민간 자율심의로 이루어지도록 제도가 변경될 경우, 현재와 같은 의결 권한과 처분권의 분리 제도가 유지되는 것이 합리적이라는 것이다. 이를 위해서는 여야 양당의 추천을 받은 심의위원이 정당의 이해관계에 부합하는 정치적 심의를 하지 않는다면 현재의 분리된 심의구조는 문제되지 않는다는 의견이다. 그러나 현재와 같이 여야의 추천을 받은 심의위원의 정치심의가 지속적으로 사회적 쟁점이 되는 현실에서는 실효성이 없는 방안으로 판단된다.

독립적 민간기구가 자율심의를 수행하고, 해당 심의위원회에 처분권을 부여하되, 이에 대한 불법 여부(재량 남용 등)는 사법부에서 판단하도록 함. 또한 법원에 이의 절차를 두어 심의위원회의 판단에 대한 이의를 제기할 수 있는 장치 마련(A)

업무 독립성 확보를 위해서는 행정조직 상 방통위와 심의위를 분리하여, 심의와 관련된

별도 법률 제정이 필요함. 혹은 심의위의 법적 성격을 명확히 하고, 심의・의결권과 처분권을 일원화하는 법률 개정이 필요함(H)

심의위원회를 자율규제 기구로 성격 전환. 그 근거는 심의위원회를 방통위와 독립적인 기구로 설계한 이유는 방송내용에 국가규제를 막겠다는 취지인데, 심의위원회가 또 다른 국가기구가 되어 그 취지가 퇴색하기 때문입니다.(J)

방심위를 행정청으로 규정하거나, 방심위를 방통위 내의 심의의결 단위로 포섭하는 방안도 가능합니다(I)

심의위원회를 방통위 소속하의 부서로 변경하고, 심의는 소위 독일의 규제된 자율규제시스템에서 자율시스템의 일탈 시에 행하는 규제의 정도로 축소하는 것이 바람직하다고 봄.(L)

방심위가 민간 기구가 아닌 법적 구속력을 가진 행정기관이 되어야 하는데 이럴 경우는 반대로 국가에 의한 방송의 검열이 이루어지는 것으로 보여질 수 있어 문제가 될 수 있음. 따라서 궁극적으로는 행정 제재 조치가 수반되지 않는 사업자 자율심의로 가야하지 않나 생각함.(N)

방송통신 규제철학의 급변에 따라 심의규제 체계에도 빠른 변화가 필요한 경우, 전면개정도 가능할 것임(답변자는 이 방향을 이제 적극 논의해야 한다고 생각함). 이는 물론 사회적 합의가 선행되어야 할 것임. 예를 들어, 방통심의위가 이제 시대적 책임을 다했다고 판단하고, 미디어 분야에 전면적인 자율심의와 사후 모니터링 및 심의의 분산화가 필요하다고 판단한다면 민간 독립기구인 방통심의위는 해산하고, 일부 사후심의 기능을 방통위 산하 '방통심의국?' 으로 설치하는 방안임(P)

4) 「방송심의에 관한 규정」 에 대한 관계부처의 수정・변경 요구권의 제도화

「방송심의에 관한 규정」은 심의위원회의 규칙에 해당하는 것으로 심의위원회의 심의·의결 과정의 중요한 기준으로 작용하고 있다. 그러나 상기한 바와 같이 시대적 변화에 부합하지 않은 심의규정으로 인해 문제가 되는 사항에 대해 행정기관인 방통위 및 여성가족

부 등 관계부처의 의견이 있을 때 이를 반영하기 위해 수정·변경 요구권이 제도화되어야 한다는 의견도 제시되고 있다.

이에 대한 전문가들은 대부분 반대의 견해를 제시했다. 우선 심의기구의 독립성과 자율성을 보장하기 위해 관계부처의 수정 또는 변경 요구권을 도입하지 않는 것이 바람직하지 않다는 견해가 우세했는데, 심의위원회는 기본적으로 독립성을 보장받아야 하는 기구이므로 방통위는 물론 관계 부처의 '규정에 대한' 수정, 변경 요구권의 제도화는 이를 근본적으로 해치는 것이 된다는 것이다. 방송심의규정에 대한 수정 및 변경 요구권을 정부 부처가 갖도록 하는 것은 심의규정 개정 시마다 국가권력의 개입 문제가 지속적으로 제기될 수 있다는 의견이 지배적인 것으로 나타났다.

두 번째로 제기된 문지는 행정조직의 법정주의에 위반된다는 것이다. 수정, 변경 요구권은 하나의 권한으로 이는 행정부처 간의 조직과 권한을 정하고 있는 행정조직법정주의에 위반될 가능성이 있다는 것이다. 행정조직법정주의는 각 행정기관이 가지고 있는 권한에 대한 국민의 신뢰를 위함이라는 목적도 존재하는데, 만약 방통위에 대한 다른 행정기관의 수정, 변경요구권을 인정하면 이러한 행정조직법정주의가 침해될 우려가 있다는 것이다.

세 번째, 자기 행위에 대한 자기 책임의 법원칙이 무너질 수 있다는 견해가 제기됐다. 수정, 변경 요구권에 의해 개정된 규칙에 근거한 심의에 대해서는 종국적으로 방통위에 책임이 있다는 점에서 볼 때, 자기 행위에 대한 자기 책임이라는 법원칙이 무너질 수 있다는 견해다.

이를 개선하기 위해 오히려 외부 검증 방식의 절차적 방안을 검토할 수 있다. 현 기준에서 방통심의위의 독립성을 보장하기 위해서는 정부부처의 직접적인 관여와 요구 보다는, 수정 변경에 대한 외부 검증 방식의 절차적 검토 강화 등을 시도하는 것이 더 바람직하다. 즉 수정, 변경시 전문가 기반의 숙의가 반영되는 방식으로 권장하는 방안이다. 심의규정 개정 시 주요 심의규정 개정사항에 대해서는 개정사항을 공시하고 공청회를 거치는 등 절차적으로 방통위 등 관계부처와 방송사업자 등 이해관계자의 의견을 수렴하는 과정을 거칠 수 있다.

심의기구의 독립성과 자율성을 보장하기 위해 관계부처의 수정 또는 변경 요구권을 도입하지 않는 것이 바람직할 것으로 판단. 만, 방송심의 규정 개정 시 관계부처의 의견개진

은 타당함(A)

방송법상 심의규정에 대한 권한이 방심위에게 지나치게 포괄적이고 단독으로 위임되어 있는 것은 문제가 있어 보이고, 심의규정의 유연화를 위한 제도 개선은 필요하다고 보이나, 규제 기관에게 수정, 변경 요구권을 부여할 경우에는 규제 완화보다는 규제 강화, 심의규정 증가로 이어질 위험이 있음(F)

바람직하지 않다고 생각합니다. 현재 수준만으로도 국가규제라고 법적으로 평가하는데, 수정, 변경요구권과 같은 제도까지 둔다면 별도의 기구로 유지할 정당성도 희박해 집니다.(J)

방통위에 대한 다른 행정기관의 수정, 변경요구권을 인정하면 이러한 행정조직법정주의가 침해될 우려가 있음. 또한 방통위는 자기 행위에 대한 자기 책임이라는 법원칙이 무너질 수 있음.(L)

심의위의 독립성을 보장하기 위해서는 정부부처의 직접적인 관여와 요구 보다는, 수정변경에 대한 외부 검증 방식의 절차적 검토 강화 등을 시도하는 것이 더 바람직하다고 생각함(수정/변경은 하되, 전문가 기반의 숙의가 반영되는 방식으로 권장)(P)

현 심의규정의 제정과 수정할 때, 타당성 검토나 방송사 의견 등 외부의 의견이 반영되지 않고 방송통신심의위원회가 독자적으로 추진하고 있는 현 상황의 문제점에는 동감하며 이를 보안 개선할 필요가 있다는 입장이다(C).

5) 심의위원회의 공정성과 독립성 보장을 위한 거버넌스 개선 사항

현재 「방통위설치법」 제3항에 의하면 심의위원은 대통령이 위촉한다. 이 경우 3인은 국회의장이 국회 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 추천한 사람을 위촉하고, 3인은 국회의 소관 상임위원회에서 추천한 사람을 위촉한다고 규정되어 있어 여야 간 양당이 심의위원을 추천하는 모양새가 되고, 결국 심의위원의 정파성이 형성되어 심의결과의 공정성과

독립성을 보장할 수 없다는 문제가 제기되고 있다.

이와 관련하여 전문가들은 정치적 후견주의와 정파성을 없애기 위한 방법론을 제시했는데, 특히 방송사 심의 담당 부서 전문가들은 정파성이 사업자들에게 혼란을 주기도 한다는 의견을 제시했다. 즉 합의제 기구인 심의위원회가 제재 수위 결정 시, 개인적 경험 또는 정치적인 성향이 반영되어 매번 새 위원회가 출범될 때마다 위원회의 기조에 따라 내용규제의 수준과 기준이 달라져 사업자들에게는 혼란을 초래하기도 한다는 것이다. 한편, 전문가들의 개선방안은 다음과 같다.

우선 전문직 개방형 인사제를 실시하는 방안이다. 개방형 직제를 통한 전문적 인사를 영입하고 이와 동시에 신분보장, 임기보장(정치적 영향을 배제하는 임기보장)을 통한 전문적인 심의(미디어사의 자율적 심의에 일탈이 있는 경우에 행하는 사후적 심의를 의미)를 할 수 있는 법 제도의 도입이 필요하다.

전문성이 강조되는 이유는 여야 추천 인사가 심의위원으로 임명된 후 심의 규정에 대한 교육을 받게 되는데, 관련 규정에 대한 숙지도 제대로 이루어지지 않은 상황에서 심의 제재 수위를 결정하는 상황이 매 위원회 마다 반복되고 있어 문제로 지적되고 있기 때문이다. 심의위원의 임명 시 결격사유만 명시하고 위원의 자격이나 전문성에 대해서는 별도 규정하고 있지 않은데, 위원의 자격을 법률로 규정한 방통위 사례를 참조하여 심의의 전문성을 주요 내용으로 하는 방통위 설치법 상의 개정이 필요하다는 의견이다. 뿐만 아니라 심의의 전문성 제고를 위해 방송통신 심의 관련 정책개발과 교육 등을 수행할 수 있는 연구기능을 신설/강화할 필요가 있다.

두 번째는 심의위원회의 직무상 독립성을 보장하는 방안이다. 이를 위해 심의위원장의 인사청문회를 도입하여, 심의에 책임성과 전문성 중립성 등을 공개적으로 표명하고 직무의 독립성을 보장해 줄 필요가 있다. 또한 심의위원회는 별도의 독립성을 법률로 부여한 합의제 행정조직에 해당하므로, 정치권의 영향에서 벗어날 수 있도록 인사와 예산의 독립이 이루어져야 할 것으로 판단된다.

세 번째로 심의위원의 보편성 강화다. 성별·세대별 심의위원을 통해 심의의 보편성을 강화할 필요가 있다. 정부나 정당이 아닌 방송협회, 케이블TV협회, IPTV협회, 학계, 아동청소년 관련 단체 등 콘텐츠 관련 단체나 전문가 단체에서 그 추천 권한을 갖도록 명시하고, 해당 단체에서 복수 추천한 후보 중 정부가 선정하는 것도 하나의 방법이다.

네 번째 심의위원의 증원이다. 현재 심의위원회는 위원장을 포함하여 9인으로 구성되어 있고, 소위원회를 두고 있는데, 각 심의위원이 최소 2개 이상 위원회에 소속되어 심의를 진행하고 있다. 매년 수천~수십만 건의 방송통신 심의를 하고 있는 점 등을 고려할 때 제한된 심의 인원으로 많은 건들을 다루다 보면 정교한 심의가 이뤄지기 어려운 실정이다.

심의 전문성과 효율성 차원에서도 단 9명의 위원이 그 많은 방송콘텐츠와 통신콘텐츠를 심의하는 현재의 방식은 비효율적이며, 특히 신속 심의와 그에 따른 빠른 조치가 필요한 불법 통신콘텐츠의 경우 주1회의 심의주기도 문제이고, 통신미디어 및 콘텐츠에 대한 이해가 낮은 심의위원에 의한 심의의결이 전혀 개선되지 못한 채 반복되고 있는 실정이다.

현행 위원회의 구성방식(대통령 3인, 국회의장 3인, 국회 소관상임위 3인)이 방심위에 대한 또 다른 정치적 후견주의 논쟁을 야기하고 있으며, 독립성을 훼손할 수 있다는 지적 존재 따라서 방심위원 수의 확대와 더불어 전문가(학계 추천 등)가 심의위원회에 포함될 수 있도록 개편하는 것이 필요(F)

양당 추천제는 양당이 첨예하게 대립되는 정치적 사안의 경우 심의가 공전되거나 심의 자체가 정치화 되는 문제가 있음(G)

방송 내용에 대한 심의를 담당하는 심의기구는 국가와 특정한 단체로부터 독립이 보장되어야 되는 것이 타당하며, 행정기관 중심의 방송심의보다는 자율규제 형식이 부합할 것으로 여겨짐. 다만, 완전히 방송사업자의 자의에 맡겨놓는 것은 공공성과 공정성을 담보하기 어려우므로, 자율심의기구의 구성은 법률에 의해 이루어져야 하며, 심의 기준도 명확히 규정될 필요가 있음(H)

현행 양당 추천보다는 나은 방식이라고 보지만 근본적인 문제해결은 아니라고 봅니다. 정치 심의에서 벗어나려면 정치 심의 자체를 중단하는 것이 맞다고 봅니다.(I)

현재 방통심위의 인적 구조가 정치적인 영향으로부터 독립적일 수 없어 심의위의 객관성 및 공정성 시비의 문제가 발생함으로 이에 대한 대응으로 전면적인 조직개편이 필요함.

이를 위해 전문직 개방형직으로 위원회 구성 방식을 변경할 필요가 있다.(L)

심의위원회 구성 시 정치적 이해관계에서 독립되어 있어야 하며 심의 규정과 방송환경에 대한 이해와 통찰력, 전문성 있는 위원으로 선발해야함.(대부분 위원의 경우 심의위원으로 임명된 후 심의 규정에 대한 교육을 받게 됨. 규정에 대한 숙지도 제대로 이루어지지 않은 상황에서 심의 제재 수위를 결정하는 상황이 매 위원회 마다 반복되고 있음.)(N)

현 시점을 기준으로 한다면, 여야 정치권의 개입으로부터 완전히 독립시켜, 전혀 발전적이지 못했던 '정치심의'를 없애버리는 것임. 이중적 잣대와 해석, 그리고 이에 따른 의결 과정은 이제 사라져야 함. 이것이 제도적으로 확고하게 실천되려면 국회 쪽의 추천, 관행적인 여야 추천 수 등이 사라져야함(P)

통신미디어 및 콘텐츠에 대한 이해가 낮은 심의위원에 의한 심의의결이 전혀 개선되지 못한 채 반복되고 있는 실정이다. 정당대리인이 아닌 다수의 미디어콘텐츠전문가에 의한 심의가 이루어질 수 있도록 위원구성방식을 개선해야 한다.(M)

현행 방송통신심의위원회의 공정성과 독립성 문제는 심의위원회의 추천 구조에서 상당부분 비롯된다. 법적으로 상위 행정조직이 없고, 직무의 독립적 수행이 형식적으로는 보장되어 있지만 실질적으로 이를 어렵게 만드는 것은 정치적 지형도를 그대로 반영하는 심의위원의 추천 구조라고 할 수 있다. 이것이 비단 방송통신위원회만의 문제라고 할 수는 없지만, 심의위원회만큼은 방송통신위원회, 양대 공영방송 이사회와 달리 정치적 후견주의를 고집할 이유도 없을 뿐만 아니라, 정치적 영향력을 제거했을 때 게토화의 가능성도 극히 낮다. 이는 심의위원회의 추천 단계에서 독립적이고 공정한 절차를 강구하는 것으로도 해결될 수 있지만, 심의위원회의 성격 자체를 재구성하는 방식으로도 해결 가능하다. (D)

이와 관련하여 다음과 같은 개선방안을 마련할 수 있다. 우선 심의위원의 독립성과 전문성을 강화하는 방안을 마련하기 위해 개방형 직제를 통한 전문적 인사를 영입하고 이와 동시에 신분보장, 임기보장(정치적 영향을 배제하는 임기보장)을 통한 전문적인 심의

(미디어사의 자율적 심의에 일탈이 있는 경우에 행하는 사후적 심의를 의미)를 할 수 있는 법 제도의 도입이 필요하다. 이 때 위원의 자격을 법률로 규정한 방통위 사례를 참조하여 심의의 전문성을 주요 내용으로 하는 방통위 설치법 상의 개정이 필요하다.

뿐만 아니라 심의위원장의 인사청문회를 도입하여, 심의에 책임성과 전문성 중립성 등을 공개적으로 표명하고 직무의 독립성을 보장할 필요가 있다.

2. 방송심의 자율규제 전환

현재 방송심의는 방송사의 사전심의를 통한 자율규제 시스템을 채택하고 있지만 방송 내용에 대한 민원이 제기되거나 별도의 모니터링 과정을 통해 심의위원회가 사후규제를 수행하고 있어 이중규제의 성격을 가지고 있다. 물론 사전심의 시스템이 제대로 작동하면 심의위원회의 사후심의가 필요없지만 방송 내용에 대한 주관적인 판단이나 당시의 사회적 의제 변화로 인해 선정성 및 폭력성 심의는 직간접적으로 영향을 받게 되며[49], 정권의 변화에 따라 프로그램에 대한 공정성 심의도 논쟁의 대상이 되고 있다.

1) 유료방송 채널에 대한 자율심의 체계 전환

미디어 환경 변화로 인해 심의 문제에서도 규제 형평성 문제가 제기되며 방송에 가해지는 이중규제의 문제에 대한 지적이 제기되고 있다. 온라인 및 OTT 콘텐츠 등이 규제나 심의없이 자유롭게 유통되는 것에 반해 방송 프로그램은 유통의 경로와 관계없이 방송이라는 1차 창구에서 이중심의 규제를 받고 있어 개선이 요구되고 있다. 이로 인해 실시간 채널방송의 공연성・일방향성을 고려하여 현행 심의체계를 유지하되, PP 등은 점진적으로 자율심의 체계로 전환해야 한다는 대안도 제시되고 있는데, 이에 대해 전문가들이 대부분 찬성하는 입장을 밝혔다.

이들 전문가의 찬성 배경은 미디어 환경 변화다. 방송통신 서비스 이용이 모바일 중심으로 변화하고, OTT, 1인미디어와 같은 융합서비스가 확대되면서 방송시장 경쟁구조가 격화되고 있으며, 코로나19의 장기화로 향후 융합서비스의 성장세는 더욱 커질 것으로 예상

49) 김희경(2021)은 심의위원회 심의의 특성 중 하나로 트랜드에 민감한 집중적인 모니터링을 지적한 바 있다. 걸그룹의 선정성이 사회적 이슈가 되었을 때 해당 심의를 집중적으로 하는 경향 등이 이에 해당하는데 일관성없는 심의로 인해 제작현장에서의 혼란은 물론 창작산업에 대한 방해 요인으로 지직될 수 있으며, 행정낭비를 초래할 수 있다는 점에서 신중한 접근이 요구되고 있다.

되고 있다. 그러나 이들 신규 매체와 방송 미디어 간의 내용규제 형평성 문제가 심화될 경우 심의규제 전반을 무력화할 수 있다는 우려가 제기되고 있다.

한편, 현재의 심의제도는 법령상 사후 규제이지만 프로그램 제작하는 방송사업자의 입장에서는 사전 규제(검열)와 다르지 않다고 인식하는 경향이 있다. 사전 심의를 하는 방송사업자가 미리 자기검열을 통해 사후심의에서 제재받게 될 내용에 대해서는 아예 창작의 영역으로 끌어들이지 못하게 되는 것이다. 결국 심의위원회의 사후 규제는 새로운 시도를 하고자 하는 창작자의 의지나 콘텐츠 산업의 발전과 글로벌 경쟁력을 갖추는 데 장애요인으로 작용할 수 있다.

우선 유료채널의 자율심의 전환에 대한 찬성 의견을 제시한 전문가들은 다음의 근거를 제시하고 있는 것으로 나타났다.

우선 찬성하는 입장의 전문가 정치심의의 공정성에 대한 신뢰감 저하로 자율심의체제로 변화해야 한다는 의견을 제시했다. 현재 심의위원회가 형식상 민간심의기구라 하더라고 그 구성이 실질적으로 정부에 의해 이뤄지고 있고, 정파성을 가진 위원장 및 위원이 주를 이루어 심의의 공정성이 의심을 받는 실정이다. 따라서 전파를 이용하는 지상파방송과 같이 공익성, 공공성이 요구되는 채널 이외에 유료방송 PP 등은 자율심의체제로 전환하는 것이 바람직하다는 의견을 제시했다.

두 번째는 자율심의와 관련해서 관련 인프라가 축적되었기 때문에 도입해야 한다는 입장을 취한 것을 알 수 있었다. 찬성 방송사 내에 자율심의 경험이 어느 정도 축적된 것으로 보이기 때문에 각 PP가 전문성과 특성에 맞는 다양한 프로그램으로 경쟁력을 갖추기 위해 규제 완화 차원에서 자율심의 체계 전환을 검토해볼 수 있다는 것이다. 그러나 이와 같은 관점은 중소 PP의 영세성을 염두에 두지 않은 것으로 지상파나 일부 MPP와 달리 제대로 된 심의시스템이 가동되기 어려운 실정이다. 이에 반해 지상파의 경우는 자체 심의가 상당히 엄격하게 진행되고 있음을 참고할 피요가 있다.

반대의 관점에서 입장을 제시한 전문가들은 우선 PP 자율심의 조항의 형해화 문제를 제기했다. 현행 방송법 제86조(자체심의)에서는 "①방송사업자는 자체적으로 방송프로그램을 심의할 수 있는 기구를 두고, 방송프로그램(보도에 관한 방송프로그램은 제외한다)이 방송되기 전에 이를 심의하여야 한다." 고 하여 자체심의 기구의 설치와 자체심의를 의무로 규정하고 있다. 그러나 실제로 이 조항의 내용은 형식적으로 수행되고 있으며, PP의 경

우는 더욱 형해화되어 있는 조항으로 보인다는 것이다.

이와 같은 조항은 실질적으로 PP 심의 문제를 규제할 방법이 부재한 상황에서 모순이라는 점이다. 허가 및 승인 사업자가 아니면 심의위원회 처분이 사업자에 대한 영향력을 행사하기 어려운 구조이고, 대부분 온전한 자체 심의부서를 운영하지 못하고 있어 PP의 자율심의 체계 전환은 어려운 상황이다. 즉 자율심의 체계로 전환 할 수 있는 대상이 모호하다는 것이다.

현행 기준도 허가·승인을 받는 방송사업자가 아니라면 방송심의의 처분은 사업자에게 큰 영향력을 행사하기 어려운 구조다. 이로 인해 같은 사업군에서도 서로 다른 심의체계에 놓이게 되는 모순적 구조다. 현재의 규제체계에서도 허가·승인 사업자가 아니라면 대부분 온전한 '자체 심의기구'를 운영하고 있지 않는데, 이러한 부분을 개선하지 않고 일부 사업자에게 자율심의 체계로 전환한다는 것은 매우 우려스러운 일이라는 것이다.

둘째, 외부 감시기구 설치 등 자율심의 운영의 사각지대 방지가 우선이라는 입장이 제시되었다. 방송법 제87조(시청자위원회)의 경우는 시청자 권익보호를 위해 시청자위원회를 두어야 한다고 명시하고 있지만 대상 방송사업자는 종합편성을 행하는 방송사업자, 보도전문편성을 행하는 방송사업자, 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자로 한정되어 있어 PP는 대상에서 제외되어 있다.

시청자위원회가 실효적으로 운영되고 있는가와는 별도로 시청자위원회가 1. 방송편성에 관한 의견제시 또는 시정요구, 2. 방송사업자의 자체심의규정 및 방송프로그램 내용에 관한 의견제시 또는 시정요구, 4. 그 밖에 시청자의 권익보호와 침해구제에 관한 업무 등을 수행하도록 규정되어 있어 방송사업자가 자체적으로 자사의 방송콘텐츠에 대해 숙고하고 객관적이고 전문적인 혹은 시청자의 관점에서 의견을 수렴할 수 있는 제도라고 볼 수 있다.

이와 같이 법제도상 이미 자체심의와 방송내용의 질적 제고 및 시청자보호를 위한 조치는 갖추어져 있음에도 현실적으로 이러한 조항이 실효적으로 운영될 수 있도록 하는 방안이나 제도의 사각지대에 대한 대책이 우선 마련되어야 한다.

이와 같은 문제를 개선하기 위해 다음과 같은 대안을 제시할 수 있다.

우선 자율심의 결과를 심의위원회에 보고하도록 함으로써 자율심의 결과에 대해 방심위가 평가할 수 있도록 할 필요가 있다. 위반 행위가 발생할 경우, 사후적인 조정적 심의 및 규제. 자율심의의 전문성을 높이기 위한 교육·지도 등의 업무에 중점, 탈 관료화와 거버넌

스적 규제체계로 전환하는 방안이다.

둘째, 채널별 특성, 시청률, 매체 영향력 등에 대한 종합적인 검토가 있어야 하며, 정부 차원의 심의 기준 마련 및 안내, 교육이 선행되어야 할 것으로 판단된다.

세 번째, 불법콘텐츠와 청소년 유해물 규제를 중심으로 시청각미디어서비스 전체를 포괄할 수 있는 규제 틀이 마련되어야 한다.

네 번째, 자율심의 기구는 회원사 위주로 구성하는 방식, 민관합동 규제(인증제도 등) 등의 방안을 절충적으로 검토해 볼 필요가 있다고 생각되며(국내에서는 현재 상황에 대한 면밀한 분석이 선행된 관련 연구가 미흡함), 저널리즘 영역에서 객관성·공정성 분야나 방송프로그램이나 방송광고 등에서 상품소개노출 영역을 우선과제로 검토해 볼 수 있다.

점진적 자율심의 체계로 전환할 필요. 최근의 미디어 시장 환경변화는 방송 또는 영상콘텐츠에 대한 심의규제에 있어서도 규제 형평성 문제를 야기함. OTT 등 인터넷 기반 미디어와 방송 미디어 간의 내용규제 형평성 문제가 심화될 경우 심의규제 전반을 무력화할 수 있음. 따라서 심의규제를 단계적인 자율규제 체제로 전환하고, 특히 유료방송 영역부터 추진하는 것에 대해 찬성(A)

- 향후 종편과 보도전문PP를 제외한 일반PP는 자율심의로 전환해도 큰 문제는 없을 것으로 보임

- 다만, 자율심의를 하는 경우 자율심의에 대한 기준은 공개하고, 자율심의 결과를 방심위에 보고하도록 함으로써 자율심의 결과에 대해 방심위가 평가할 수 있도록 할 필요가 있음(G)

방송사 내에 자율심의 경험이 어느 정도 축적된 것으로 보임. 때문에 각 PP가 전문성과 특성에 맞는 다양한 프로그램으로 경쟁력을 갖추기 위해 규제 완화 차원에서 자율심의 체계 전환을 검토해볼 수 있음. 다만, 채널별 특성, 시청률, 매체영향력 등에 대한 종합적인 검토가 있어야 하며, 정부 차원의 심의 기준 마련 및 안내, 교육이 선행되어야 할 것으로 보임(H)

찬성합니다. 그 이유는 방송 내용에 국가규제가 바람직하지 않기 때문입니다. 그리고 전

면적 전환이 현실적 이유로 어렵다면 점진적 전환을 고려할 필요가 있기 때문입니다. (J)

결국에는 자율심의로 전환되어야 한다고 생각함. 이를 위해 방송사, 제작자 스스로가 심의하고 판단할 수 있는 환경을 만들어 주어야 함(N).

심의 전반의 업무를 사업자 자율심의 영역으로 비중을 크게 높여 나가는 방향일 것임. 이것은 사실상 시스템의 문제이지만, 규제 기준에도 큰 변화가 필요함. 즉, 합리적이지 않은 과거의 심의기준들(구태적인 심의조항 등)은 모두 제거하고 방송/영상 등의 사업자들의 자율심의와 시청자/이용자들 간의 자율조정의 원리가 극대화 될 수 있도록 시스템을 갖춰 나가야 함.(P)

법제도상 이미 자체심의와 방송내용의 질적 제고 및 시청자보호를 위한 조치는 갖추어져 있음에도 현실적으로 이러한 조항이 실효적으로 운영될 수 있도록 하는 방안이나 제도의 사각지대에 대한 대책이 우선 마련되어야 하는 게 아닌가 한다.(M)

허가·승인을 받는 방송사업자가 아니라면 방송심의의 처분은 사업자에게 큰 영향력을 행사하기 어려운 구조로 가고 있다. 더욱이 이들 PP는 '자체심의기구' 를 운영하고 있지 않는데, 이러한 부분을 개선하지 않고 일부 사업자에게 자율심의 체계로 전환한다는 것은 매우 비정상적 주장이다(C).

사람들이 많이 이용하는 콘텐츠와 플랫폼이 영향력이 있는 것인데 사람들이 잘 이용하지도 않고 이미 심의 프로토콜이 작동하고 있는 매체에 대해 심의하는 것이 무슨 의미가 있는지 모르겠음. 방심위는 현재 심의하기 편한 매체만 심의하고 있는 상황. 교통 경찰이 도로 시스템상 사고가 나기 쉬운 장소를 개선하고 신호나 차선 구획을 달리할 생각은 안하고(사고 예방에 힘쓰기보다) 단속하기 편한 장소에서 실적 늘리기 위한 업무만 보고 있는 것. 이용자는 매체 이용 패턴이 변했는데 방심위만 과거에 머물러 있음. (B)

이와 관련하여 유료방송 전체에 대한 자율심의 전환은 장기적인 고려의 대상으로 설정

할 필요가 있다. 특히 중소PP와 같이 규제 여건이 갖추어지지 않은 사업자들의 환경을 감안할 때, 관련 인프라를 사업자 기구를 통해 해결하는 방안을 마련할 수 있다.

향후 자율심의 체제 전환시 위반 행위가 발생할 경우, 사후적인 조정적 심의 및 규제방향을 지향할 필요가. 자율심의의 전문성을 높이기 위한 교육·지도 등의 업무에 중점을 둘 필요가 있으며, 탈 관료화와 거버넌스적 규제체계로 전환하는 방안을 검토할 수 있다. 뿐만 아니라 자율심의 기구는 회원사 위주로 구성하는 방식, 민관합동 규제(인증제도 등) 등의 방안을 절충적으로 검토할 수 있다.

2) 자율심의체계로의 전환 이후 운영결과보고서 채택

현재 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제64조의 5는 불법촬영물 등의 처리에 대해 일정 규모의 정보통신서비스제공자에게 투명성 보고서 제출 의무를 부과하고 있다. 이와 관련하여 방송심의 분야에도 장기적 차원에서 자율규제를 이행할 수 있는 사업자 규모 등 차이점을 고려하여 보고 의무 대상을 지정하거나 별도의 자율심의기구를 설치하여 자체 운영결과를 보고서의 형태로 제출하도록 해야 한다는 의견도 제시되고 있다. 물론 불법표현물에 대한 차단 성과를 보고하는 투명성보고서와 심의자율기구의 운영결과보고서는 법률적으로 상이한 것이지만 향후 자율심의체계로 전환될 경우, 심의자율기구의 운영 성과 및 결과보고서는 주기적으로 공개되어 신뢰도를 높일 필요가 있다. 이에 대한 전문가의 의견은 다음과 같다.

「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」

제64조의5 (투명성 보고서 제출의무) ① 정보통신서비스 제공자 중 일일 평균 이용자의 수, 매출액, 사업의 종류 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자는 매년 자신이 제공하는 정보통신서비스를 통하여 유통되는 불법촬영물등의 처리에 관하여 다음 각 호의 사항을 포함한 보고서(이하 "투명성 보고서"라 한다)를 작성하여 다음해 1월 31일까지 방송통신위원회에 제출하여야 한다.

우선 이와 같은 보고서 채택의 문제는 자율규제 전환 후의 도입을 전제로 해야 한다는 점이다. 심의체계를 지금과 같이 두면서 ‘보고서 제출의무’를 추가로 도입하는 것은 실익이 없기 때문이다. 그러나 전문가들은 장기적으로는 사업자 설명책임을 위해서라도 방송사업자의 심의관련 운영 보고서 제출은 가능해야 한다는 입장을 보였다. 자울규제가 자칫 방임이 될 수 있으므로 심사기준을 공개하고, 심의위원회 등 규제기관에 보고하는 형태로 평가를 받을 필요가 있다는 것이다.

‘자율규제’를 전제로 제도를 도입한다면, 사업자의 성격(허가·승인·등록)에 따라 차등을 두어야 하며, 사업 규모, 매출액, 시청점유율, 매체영향력 등의 기준에 의해 자발적 자율규제 사업자와 위임적 자율규제 사업자를 구분하고, 전자의 경우 방송사 내부에 자체 심의기구 설치하도록 하고, 그 운영결과를 분기별로 심의위원회에 제출하고 자사 홈페이지 및 심의위원회 게시판에 공시하도록 하는 방안을 제시할 수 있다. 그러나 후자의 경우에는 기존과 같이 사전자율심의와 사후 심의위원회의 심의를 거치는 이원적인 방법을 채택하는 방안을 제시할 수 있다.

그러나 일부 전문가는 이와 같은 보고서 채택에 대한 필요성에 대해서는 합의를 하지만 실효성에 대해서는 의문을 제기하기도 했다. 운영 보고서가 실효성을 가지려면, 사업자가 제출한 자료에 대해 정부가 현장점검 및 시정조치권 등 행정권한을 행사해야 하는데 심의기준 미준수 등에 대해 행정조사권 등을 행사하기에는 상당히 무리가 있기 때문이다. 통신 분야의 ‘투명성보고서’와 같은 제도는 방송의 영역에 도입하기엔 무리가 있고, 특히 결과에 대해 후속조치가 없는 현재의 보고서 제도 자체도 공익적 효과를 갖기 위해서는 투명성, 신뢰성을 갖추기 위해 정부의 적극적 개입이 요구된다.

자율규제 체제로 전환 시 해당 자율규제 기관은 공공에 대해 최소한의 설명책임과 투명성 책무가 부여되는 것이 마땅

사업자 자체적인 자율심의 기구(조직)의 운영 결과를 공공에 대해 공개해야 하며, 자율심의기구 설립 시 이 역시도 공공에 대해 일정 수준의 설명책임을 부여해야 함(A)

자율규제가 방임이 될수는 없으므로 자율규제의 경우에도 심사기준을 공개하고, 자율규제 현황에 대해서는 규제기관에 보고하고 평가를 받을 필요가 있음(G)

자율심의는 단순히 모든 심의를 그냥 전적으로 사업자에게 맡긴다는 것이 아니라 사업자 스스로 제도와 절차라는 심의과정을 만들어야 하고 이에 따른 심의가 이루어져야 함. 따라서 사업자가 어떠한 내용을 어떠한 절차에 의해 심의를 한 것인지에 대해서는 투명성 백서를 통해 정보이용자, 규제기관 그리고 모든 사람이 접근할 수 있도록 해야 함(L)

초기에는 체계를 갖춘 사업자들에게는 자체 운영결과만을 받으면 되는 방식, 그리고 아직 체계를 갖추지 못한 경우 연합하여 자율심의를 수행하도록 한다거나, 정부산하 대행기관에 자율심의를 위탁하여 수행하고 향후 체계를 갖출 수 있을 때까지는 적정 수준의 운영결과를 제출하도록 하는 방식 등을 고민할 수 있을 것임. 물론 이 과정은 대부분의 사업자들을 체계를 갖춘 방송사업자들로 성장시켜 나가는 목표여야 할 것임(P)

이러한 제도 도입은 '자율규제'를 전제해야 한다. 심의체계를 지금과 같이 두면서 '보고서 제출의무'를 추가로 도입하는 것은 반대한다. 만약 '자율규제'를 전제로 제도를 도입한다면, 사업자의 규모와 성격(허가·승인·등록)에 따라 차등을 두는 것에 찬성을 한다.(C)

투명성보고서가 실효성을 가지려면, 사업자가 제출한 자료에 대해 정부가 현장점검 및 시정조치권 등 행정권한을 행사해야 하는데 심의 기준 미준수 등에 대해 행정조사권 등을 행사하기에는 상당히 무리가 있음 (Q)

3) 방송분야 자율규제 체계 전환 시 부작용

방송이 완전한 자율규제로 전환될 경우, 다양한 부작용을 우려하는 의견이 제시될 수 있다. 예상되는 부작용 예를 들어 느슨한 심의기준이나 선정성 및 폭력적 프로그램 증가 등이 이헤 해당하는데, 전문가들은 이에 대해 다음과 같은 의견을 제시했다.

우선 심의의 일관성 부재 문제를 들 수 있다. 현재 심의체계를 자율규제 체계로 전환하는 것이 의미가 있지만 사업자들에게 규제 권한을 이양하는 경우 사업자별 규제 기준 및 심의의 일관성에 문제가 제기될 수 있다. 즉 완전 자율규제로 전환될 경우 매체별, 방송사

별로 심의 기준 및 심의위원이 달라 동일한 프로그램에 대한 규제가 달라질 수 있다. 어떤 방송사는 특정프로그램에 대해 전체 방송가로 등급을 부여하는데 반해, 다른 방송사는 청소년 불가로 할 수 있어 동일한 방송프로그램에 대해 서로 다른 등급을 부여한다는 부작용이 있다.

둘째, 심의 제재 등 집행 강제력의 문제가 초래된다는 점이다. 사업자 자율 심의 시 자사에 유리한 심의기준 적용, 공적 제재나 사법부의 판단에 대한 저항 역시 예상된다.이와 같은 문제는 결국 심의제재 집행 강제력에 문제를 초래할 수 있다. 방송심의는 그 특성상 사후심의가 이루어지는데 자율규제의 심의제재 결과의 집행강제력이 담보되지 않을 경우 자율심의가 제대로 작동하지 않을 우려가 있다.

셋째, 선정성 및 폭력성이 증가한다는 것이다. 최소한의 심의기준이나 심의지침에 대한 합의없이 자율심의 체제로 전환될 경우 자의적인 심의기준을 적용하여 선정성이나 폭력성이 증가할 가능성이 높다. 자극적, 폭력적인 프로그램을 통한 수입(광고 수입, 가입자 수 증가 등)의 확대에 대해 사업자 간의 힘의 균형으로 오히려 더 감소할 것으로 예측할 수 있고, 규모의 사업자가 자율심의의 주축을 이루는 경우 여론의 독과점 현상이 발생할 수 있으며 이에 대한 방어책이 필요하다. 결국 자율규제의 한계점은 사업자가 스스로에게 면죄부를 주어 보다 완화된 기준으로 자체 심의를 진행할 수 있다는 것이다.

넷째, 규제 역량이 부재한 사업자의 자율규제가 쟁점으로 떠오를 수 있다. 중소PP등 소규모 사업자의 경우 자율심의 시스템을 구축할 수 있는 행정적·경제적 능력이 없어 자율규제가 불가능하다. 자율규제를 할 수 있는 역량을 가진 사업자의 경우 전문성을 가진 자가 내용규제를 할 수 있지만, 그렇지 못한 사업자의 경우 규제공백을 방지하기 위해 공적규제가 보완을 해야 할 것으로 판단된다.

다섯째, 상업성의 증가다. 방송 콘텐츠의 선정성이나 폭력성이라는 문제보다는 국내의 경우는 제작 투자사의 요구, 광고(주)우선주의, 시청률 영합주의가 문제가 될 것으로 예상된다. 이와 같은 환경에서는 시청자의 권익보호, 어린이·청소년보호 이슈 등이 제대로 준수되기 어렵다는 것이다.

다섯째, 운영실태 점검 제도화가 필요하다. 실태 점검 제도화가 미확립된 상태에서 자율심의 의지가 무력화될 가능성이 높기 때문이다. 무엇보다 '자체심의기구'의 실질적인 운영여부가 중요한데, 현재도 방송법 제86조(자체심의)를 통해 방송사업자에게 자체심의

기구를 두고 사전심의를 하도록 하고 이를 어기면, 동법 제108조를 통해 3천만원 이하의 과태료를 부과하도록 되어 있지만 허가·승인 사업자를 제외하면 운영실태를 점검하는 등 실질적 운영여부를 파악하지 않고 있고, 이 조항에 근거하여 과태료를 부과한 사례가 없다. 따라서 자율규제가 심의의 폐지가 아님에도 사업자의 사전심의 의지를 무력화할 가능성을 배제할 수 없다.

여섯째, 자기 검열 강화 문제로서 내외부의 영향력으로부터 자유롭지 못할 것이라는 우려가 제기됐다. 자율심의가 방송사 스스로든 위탁받은 업체이든 내외부의 영향력으로부터 자유롭고 독립적인 심의가 가능한 구조인가에 대해 매우 부정적인 판단을 내릴 수밖에 없다. 자율심의가 될 경우 방송사나 단체에서는 기존의 심의결과를 갖고 자율심의를 진행하는데 그럴 경우 기존의 심의 적용례를 보수적으로 해석하여 되려 자율심의가 이전에 비해 심의를 강화하는 결과를 초래할 수도 있음

일곱째, 심의기준의 추상성과 자의성으로 인한 심의의 일관성 축소되는 현상이 발생할 수 있다. 현재 심의위원회 위원에 대해서도 자의적이고 주관적인 심의 내용에 대한 문제가 제기되고 있는데, 관련 인프라가 제대로 수립되지 않은 채 자율심의가 운영될 경우 많은 문제가 발생할 수 있고, 특히 중소PP의 경우 심의에 문제가 발생할 수 있다.

최소한의 심의기준이나 심의지침에 대한 합의없이 자율심의 체제로 전환될 경우 자의적인 심의기준을 적용하여 선정성이나 폭력성이 증가할 가능성이 높음, 또한 사업자 자율심의 시 자사에 유리한 심의기준 적용, 공적 제재나 사법부의 판단에 대한 저항 역시 예상(A)

현재 심의체계를 자율규제 체계로 전환하는 것이 의미가 있다고 생각됨. 다만, 사업자들에게 규제 권한을 이양하는 경우 사업자별 규제 기준 및 심의가 일관성이 없게 되는 문제가 있음(G)

우리나라의 방송심의 구조는 1차적으로 방송사의 자율적 판단에 의해 이루어지고 방송 후 심의위 심의와 방통위의 대외적인 처분으로 나타남. 사업자에게 1차적인 권한을 부여하고, 행정청에게 감독권이 부여된다고 해서 방송의 독립성 보장이 완전히 불가능한 것은

아님. 오히려 방송심의를 사업자의 자율에 맡겨놓을 경우 영리추구로 인해 실질적으로 공공성과 공정성을 담보하기 어려울 수 있음(H)

일시적인 선정성 및 폭력성 증가 등을 예상할 수 있으나 장기적으로 부작용이 없어질 것으로 예상합니다.(J)

자율규제로 전환해도 자율규제가 적절히 작동하는지 여부를 공적으로 관리, 감독해야 한다고 보기 때문에 '완전한 자율규제'에는 반대합니다. (I)

가장 심각한 우려는 자율규제 체계를 구축하지 못한 상황에서 자유만 부여해서 생기는 부작용일 것임. 자율규제 체계가 없는 환경에서는 당연히 시선잡기 경쟁에만 매몰된 사업자들이 폭증할 수밖에 없음.(P)

완전한 자율규제는 현실적으로 실현되기 어렵다고 생각한다. 해외 주요국가의 사례를 보더라도 최소규제원칙에 따르거나 방송사업자에 의한 자율규제에 많은 부분을 위탁하고 있는 경우는 있지만 방송사업자에 의한 완전한 자율규제가 이뤄지고 있는 곳은 없다. 혹시 완전한 자율규제가 이뤄진다면, 방송콘텐츠의 선정성이나 폭력성이라는 문제보다는 국내의 경우, 광고(주)우선주의, 시청률영합주의가 문제가 될 것으로 예상된다. 시청자의 권익보호, 어린이·청소년보호 이슈 등이 제대로 지켜질지 의문이다.(M)

합의제 민간기구가 보기엔 합리적으로 보이지만, 위원 누구도 책임 안지는 구조로 작동되고 있음. 심의 본연의 기능은 더 이상 무용지물인 상태이고 심의를 정치권력이 권력행사의 도구로 사용하기 때문에 방송 심의기능을 대폭 축소하고 점진적으로 폐지하며 통신을 제외한 방송은 전면 자율 심의로 바꿔야 함(B)

4) 공적규제와 자율규제 영역 구분의 필요성

OTT 등 다양한 콘텐츠 서비스의 활성화로 선정성과 폭력성의 수위가 높아지는 현실에서 방송 분야도 간혹 수위가 높은 프로그램을 서비스해서 심의위원회의 사후 심의를 거치

는 문제가 다수 발생하고 있다. 이로 인해 방송심의가 완전하게 자율규제로 전환되더라도 반드시 공적규제의 참여가 요구되는 영역이 필요할 수 있다는 주장도 제기되고 있다. 즉 방송 분야에서 반드시 공적 규제가 필요한 부분과 그렇지 않은 영역에 대한 구분이 필요한지에 대해 전문가들은 다음과 같은 의견을 제시했다.

우선 공적규제의 참여가 필요하다고 주장하는 전문가들은 두 가지 이유를 제시하고 있는 것으로 나타났다. 첫째, 콘텐츠의 성격과 매체 유형에 따라 공적 규제로 분류하는 방식이다. 콘텐츠 제공의 대상과 매체별 분류에 따라 공적 영역과 자율규제 영역으로 구분하는 방식인데, 콘텐츠 제공의 대상은 일반과 청소년으로 구분하고, 매체는 지상파(공영과 민영 분류)와 PP(보도와 일반 및 종편은 구분)를 구분해서 각기 다른 규제로 분류하는 방식이다. 어린이 청소년의 경우는 헌법에서 보장하는 가치이므로 공적 규제를 적용하고, 공영방송과 보도PP는 공적 영역의 콘텐츠 제공이라는 측면에서 자율규제보다 공적규제를 통해 기존과 같이 사전사후규제를 적용하는 방식을 제안할 수 있다.

둘째, 불법정보, 어린이·청소년보호에 대해서는 공적규제 적용을 제시했다. 불법정보 및 어린이・청소년 보호를 목적으로 한 성적 표현물(sexually explicit content) 역시 공적규제가 필요한 영역으로 분류하고, 여타 내용규제는 자율규제 영역에 포함시키는 방안이다.

그러나 이와는 반대로 심의의 공적 영역은 불필요하다는 의견도 제시되었다. 완전한 자율 규제가 이루어지기 위해서는 영역의 구분이 불필요하다는 입장이다. 이를 위해 현행과 같은 「방송심의에 관한 규정」이 아니라 '대중문화예술산업발전법', 방통위 '아동 청소년 출연자 보호 제작 가이드라인' 등의 법률적인 보호나 불법과 관련된 내용으로 한정해서 규제하고, 미디어리터러시 등을 강화해 스스로 콘텐츠를 구별하고 판단할 수 있는 능력을 제고하는 것이 더 중요하다. 이미 초등학생들이 시간과 장소의 제한 없이 유튜브를 시청하고 있다(실제 초등학생들이 '청소년 관람 불가' 등급인 넷플릭스<오징어 게임>을 시청하고 이를 따라하는 놀이가 유행한 사례가 있음).

그러나 대중문화산업법은 규제의 범위가 영상영화콘텐츠로 한정되며, 방통위 가이드라인은 시청자가 아니라 출연자 보호에 맞춰져 있다는 점에서 해당 대안은 좀 더 숙고가 필요한 부분이라고 판단된다.

콘텐츠의 대상(성인용, 청소년용)에 따른 분류와 매체별 (지상파, 종편, 보도전문PP VS

일반PP)분류에 따라 공적규제와 자율규제 영역을 구분할 수 있음(G)

어린이・청소년 보호를 목적으로 한 성적 표현물(sexually explicit content) 역시 공적규제가 필요한 영역이라고 생각합니다. 여타 내용규제는 자율규제 영역에 포함시키는 것이 좋다고 봅니다(I)

원천적으로 유해한 콘텐츠를 소비하는 것을 완전히 막기가 불가능하다면 이를 올바르게 해석하고 소화할 수 있는 방법을 교육하는 것이 더 중요하며 현실적인 방법이라고 생각함.(N)

5) 방송분야 자율규제 전환 시점

심의위원회와 같은 행정청에 의한 전적인 심의는 법적으로 불가능하고, 실질적으로도 자율규제의 움직임이 활성화되는 시점에서 적절치 않다는 주장이 제기되고 있다. 이와 같은 상황에서 현재 방심위가 수행하는 심의 중 자율규제로 이양할 부분이 있다면 해당 시점의 적절한 기준은 무엇으로 삼아야 하는가에 대한 의문이 제기된다. 이에 대해 대부분의 전문가들은 거버넌스나 법제도 정비, 기구 설립 등의 자율규제 인프라가 정비되는 시점을 택한 것으로 나타났다.

우선 수평적 규제체계 도입 및 공영방송 거버넌스 문제 등 규제 인프라의 정립이 기준이 되어야 한다는 의견이 제시되었다. 이들은 법제도 정비 전까지는 기존의 심의위원회의 직권 심의 혹은 공동 규제가 필요하다는 입장이다. 이들은 추후 시청각미디어서비스법으로 전환이 되는 경우 자율규제로 전환이 필요하며, 특히 미디어 서비스 사업자의 다양성이 존재하는 현재의 미디어생태계에서 행정기관에 의한 전적인 심의는 사실적, 법적인 어려움이 존재한다고 주장했다.

이와 같은 규제 인프라를 정비하기 위해서는 최소한의 공통된 자율심의 기준과 공적 감시 수단을 마련해서 이해관계자가 참여하여 합의된 최소한의 자율심의 기준과 지침을 마련할 필요가 있고, 방송사업자의 자체심의 시스템이 방송의 공적 책임을 충실하게 수행하지 못했을 경우의 제재수단 확보도 필요하다는 의견을 제시했다. 즉 자율적 처벌수단 또는 자율적 심의에 대한 공적 감시수단 등이 마련되어야 한다는 것이다.

뿐만 아니라 이와 같은 규제 정비를 위해서는 자율규제에 대한 조사 및 연구가 충분히 수행되어야 함을 강조했다. 민간 영역에서 누가 자율심의를 맡을 것인가, 앞서 언급한 대로 사업자들이 과연 자율규제를 원하는 것인가에 대한 조사연구가 필요하고, 부담감과 결과에 대한 책임을 맡을 주체가 있는지도 검토 필요사항이다. KISO나 신문 자율기구 등 사례를 보면 그 결과가 매우 강도 높은 자율규제가 이뤄진 전례가 있었는지도 먼저 조사/연구해 볼 필요가 있다. 자율규제는 이와 같은 조사·연구·분석이 충분한 시간 동안 이뤄진 이후 사회적 합의를 통해 논의가 진행될 필요가 있다.

둘째, 사업자들의 자율규제 시스템이 정비된 시점에서 자율규제 도입이 가능하다는 입장이다. 규제 시스템이 안정화됐다는 평가를 받는 시점이라고 할 수 있는데, 안정적인 자율심의, 자율심의 평가위원회 운영 등을 통한 이중적 장치 안정화 등이 그것이다. 그러나 이와 같은 장치는 사업자별로 모두 시점이 다르기 때문에 모두 일시에 완전한 자율규제로 가는 것은 불가능하다는 입장이다.

또한 방송사업자가 자체적으로 심의시스템을 갖추어야 하며 그러한 자체심의 시스템은 자율규제를 효과적이면서 투명하게 수행할 수 있는 조건을 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 한국방송협의 방송광고 자율심의는 자율규제 전환의 가능성이 국내에서 가장 높다고 평가되고 있다. 사실상 자율심의를 통한 자율규제가 내재화된 상태라고 볼 수 있는데, 이와 같이 사후심의 기관은 최소한의 사후 제재조치만을 수행하는 것으로 충분하다는 입장이다.

한편, 이와 같은 시스템의 정비뿐만 아니라 사업자들의 사회적 책임의식이 정립될 필요가 있다는 의견도 제시되었다. 방송사업자가 방송의 사회적 책임을 수행하고자 하는 책임의식을 가지는 것이다. 방송의 사회적 책임에 대한 인식 없이 현행의 공적규제를 제거하는 것에 목적을 두는 차원에서의 자율심의 체계 이행은 무규제 내지는 탈규제의 결과를 가져올 뿐이다.

국내의 방송환경에서 사회적 책임에 대한 인식을 기반으로 자율심의 시스템을 구축하고, 자율적으로 방송콘텐츠의 질적 제고를 위한 노력을 다할 것인가에 대한 질문에 긍정적인 전망이나 답을 내기는 어렵기 때문이다. 심의위원회의 『2021 방송심의사례집』에 의하면, 2021년 PP 및 SO에 대한 사유별 법정제재·행정지도 현황은, ‘광고효과’(방송심의규정 제46조) 조항 위반이 29.4%로 가장 큰 비중을 차지했고, ‘어린이·청소년 시청자보

호’(방송심의규정 제44조) 조항 위반 17.5%, ‘건전성’(방송심의규정 제28조) 6.9%의 순이었다. 이러한 심의현황은 최근 몇 년간 거의 변하지 않는 경향이다. 이러한 심의현황을 보았을 때, 과연 PP가 자율적으로 과도한 PPL의 문제나 어린이 청소년 시청자보호를 위한 내용적 개선조치를 취할 것인가에 대해서도 확신이 서지 않는 부분이다.

마지막으로 현재의 상황도 충분히 인프라가 갖춰진 상태이므로 가급적 빠르게 자율규제를 도입해야 한다는 입장이다. 이와 같은 주장의 근거는 이미 각 사업자 단체가 조직되어 있으므로 인력보강 및 심의업무에 대한 주기적 교육이 이뤄진다면 즉시 시행될 수 있다는 것이다.

현재 방심위의 방송심의가 상당수 시청자 민원을 기반으로 하고 있으며, 프로그램에 대한 상시 모니터는 현실적이지 않다는 점을 고려할 때 자율심의로도 현재와 같은 수준의 심의업무가 가능할 것으로 판단하고 있는데, 문제의 소지가 될 부분은 자율심의에 필요한 비용으로 사업자가 심의수수료를 내는 것이 원칙이지만 현실적으로 수수료 부과가 어려우므로 정부가 매칭형태로 지원하는 것이 필요하며, 재정지원의 대가로 매년 심의활동에 대한 보고서 제출의무를 부과하는 것이 가능하다는 의견을 제시했다.

그러나 규모가 영세한 사업자는 심의위원회가 지원하는 방안을 마련할 필요가 있다는 의견도 제시됐다. 현재 자체 심의 시스템이 갖추어져 있는 주요 방송사는 사실 현재도 자체 심의기구가 마련된 것과 다름없기 때문에 자율규제가 가능하지만 중소PP와 같이 영세하거나 인력의 문제로 전적인 자체심의가 어려운 사업자가 존재하므로 심의위원회가 지원하는 방법으로 점진적인 도입을 추진할 수 있다는 의견이다.

자율규제 체제에 대한 이해관계자의 합의가 필요하며, 이해관계자가 참여하여 합의된 최소한의 자율심의 기준과 지침이 마련될 필요.(A)

자율규제를 할 수 있는 여건을 갖춘 사업자는 자율규제 심의기준 및 심의결과에 대해 공적규제기관에 보고하고, 그러한 여건이 안되는 사업자의 경우 공적 심의기관이 심의를 하는 이원적인 방법이 적절해 보임(G)

연착륙 할 수 있는 시간이 있으면 좋은 정도이며 그것이 반드시 필요하거나 일정한 물

리적 시간이 필요한 것은 아니라고 생각합니다.(J)

방송심의의 완전한 자율규제 전환은 수평적 규제체계 도입 및 공영방송 거버넌스 문제 등과 맞물려 있는 이슈라 여겨지며, 이러한 법제도 정비 전까지는 방심위의 직권 심의 혹은 공동 규제가 필요할 것으로 보임(H)

기구의 설립이나 자율규제 인프라(기구 설립 등)가 갖춰지면 바로 이양하는 것이 좋다고 생각합니다. (I)

방송법의 전면 개정이 논의되고 있고 추후 시청각미디어서비스법으로 전환이 되는 경우 자율규제로 전환이 필요, 특히 미디어서비스 사업자의 다양성이 존재하는 현재의 미디어 생태계에서 행정기관에 의한 전적인 심의는 사실적, 법적인 어려움이 존재하는 것이 현실임.(L)

현재 지상파, 종편 등 자체 심의 시스템이 갖추어져 있는 주요 방송사는 사실 현재도 자체심의기구가 마련되어있기 때문에 자율규제가 가능할 것으로 생각 함.(N)

규제 시스템이 안정화됐다는 평가를 받는 시점이라고 할 수 있음(안정적인 자율심의, 자율심의 평가위원회 운영 등을 통한 이중적 장치 안정화 등). 이는 사업자별로 모두 시점이 다르다고 보면 될 것임. 모두가 한 번에 완전한 자율규제로 가는 것은 불가능함(P)

완전 자율규제로의 전환은 가급적 빠르게 이뤄지는 것이 바람직함. 이미 각 사업자 단체가 조직되어 있으므로 인력보강 및 심의업무에 대한 주기적 교육이 이뤄진다면 즉시 시행될 수 있음. (K)

금지행위 차원의 표현 기준을 정하면 모든 영역에서 자율심의 가능, 위반이 문제가 된다면 강력한 형사적 처벌 기준을 두면 예방 가능(B)

방송심의 자율규제 전환을 위해서는 우선 수평적 규제체계의 도입과 자체 심의에 필요한 인프라가 정비되는 시점을 고려할 필요가 있다. 즉 현재의 방송법이 시청각미디어서비스법으로 전환이 되는 경우, 최소한의 공통된 자율심의 기준과 공적 감시 수단을 마련해서 이해관계자가 참여하여 합의된 최소한의 자율심의 기준과 지침이 마련되어야 한다. 뿐만 아니라 방송의 공적 책임 이행을 위한 자율적 처벌수단 또는 자율적 심의에 대한 공적 감시수단 및 방송사업자 책임 의식 등 유무형의 인프라 시스템 정비가 필요하다.

6) 「방송심의에 관한 규정」 조항의 추상성 개선안

「방송심의에 관한 규정」상 아래의 윤리성, 품위 유지, 건전성 등의 조항은 시대적 흐름에 맞지 않거나, 규정상 용어의 모호성으로 인해 불명확성 최소화의 요구가 제기되고 있다. 예를 들어, 윤리성’과 ‘품위유지’에서 ‘올바른 가치관과 규범의 정립, 사회윤리 및 공중도덕의 신장’, ‘민족의 존엄과 긍지’ 등은 개인의 주관적 가치관과 윤리의식에 따라 의미가 달라질 수 있고, ‘건전성’은 음란, 퇴폐, 미신, 사행행위, 허례허식, 사치 낭비풍조 등 명확하지 않은 개념으로 이루어져 있다. 이와 관련하여 문제점과 개선방안에 대해 전문가들은 다음과 같은 의견을 제시했다.

방송심의에 관한 규정

제25조(윤리성) ① 방송은 국민의 올바른 가치관과 규범의 정립, 사회윤리 및 공중도덕의 신장에 이바지하여야 한다.

② 방송은 가족공동체의 가치를 존중하며, 가족 내 평등하고 민주적인 관계에 이바지하여야 한다.

③ 방송은 민족의 존엄성과 긍지를 손상하지 않도록 하여야 한다.

제27조(품위 유지) 방송은 품위를 유지하기 위하여 시청자의 윤리적 감정이나 정서를 해치는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 표현을 하여서는 아니 되며, 프로그램의 특성이나 내용전개 또는 구성상 불가피한 경우에도 그 표현에 신중을 기하여야 한다.

1. 불쾌감을 유발할 수 있는 과도한 고성·고함, 예의에 어긋나는 반말 또는 음주 출연자의 불쾌한 언행 등의 표현

2. 신체 또는 사물 등을 활용하거나 의도적으로 무음·비프음, 모자이크 등의 기법을 사용한 욕설 표현

3. 혐오감·불쾌감을 유발할 수 있는 성기·음모 등 신체의 부적절한 노출 또는 과도한 부각, 생리작용, 음식물의 사용·섭취 또는 동물사체의 과도한 노출 등의 표현

4. 불쾌감이나 성적수치심을 유발할 수 있는 부적절한 신체 접촉, 신체 촬영, 성적 언행 등에 대한 표현

5. 그 밖에 불쾌감·혐오감 등을 유발하여 시청자의 윤리적 감정이나 정서를 해치는 표현

제28조(건전성) 방송은 음주, 흡연, 사행행위, 사치 및 낭비 등의 내용을 다룰 때에는 이를 미화하거나 조장하지 않도록 그 표현에 신중을 기하여야 한다.

이와 관련하여 전문가들은 현실에 부합하는 심의 기준의 정립이 필요하다는 데 의견을 모았다. 예를 들어, 성인의 음주와 흡연 등을 실생활에서 무분별하게 처벌하지 않음에도 불구하고 이러한 표현을 처벌하는 것은 현실에서 맞지 않고, 단지 큰 소리로 불쾌감을 주고, 예의에 어긋난 반말을 하거나 시청자의 감정이나 정서를 해하였다고 하여 제재를 하는 것은 과잉금지의 원칙에도 어긋나는 해석이다. 이와 같은 과도한 심의규정은 방송제작 가이드라인 등과 같은 자율규제의 영역으로 전환되어야 한다는 입장이다.

이와 관련하여 관련 조항의 개선 사항에 대한 구체적인 개선안도 제시되었다. 현행 25조와 28조는 선언적인 조항으로 이를 직접 심의제재에 적용하는 것은 적절하지 않으며, 제27조가 실제 심의제재에 적용될 수 있는데 심의규정 제27조의 광범위함과 모호성을 개선할 필요가 있다는 것이다. 심의규정 제27조의 광범위함과 모호성을 제거하기 위하여 “음란한 내용을 노골적으로 묘사해 건전한 성도덕을 뚜렷이 해치는 것”이라고 표기한 출판산업문화진흥법 제19조의 사례와 같이 조문적용의 엄밀성을 높이는 ‘현저히’, ‘뚜렷이’ 등의 자구를 삽입하는 것이 필요하다는 의견도 제시되었다.

도한 제25조2항의 ‘가족공동체의 가치를 존중하며’에서 공동체라는 표현은 ‘그룹·집단’의 의미를 내포하고 있다. 현재의 1인 가구의 증가와 이러한 시대 흐름을 반영한 프로그램이 다수 존재하는 현 시점에는 과도한 규제 또는 실효성 없는 규제라 생각되고, 실제로 엄격히 적용한다면 창작을 저해하는 대표적인 규제조항이다. 제27조1항, 2항, 3항 후

반부(생리작용~과도한 노출 등의 표현), 5항과 제28조(건전성)은 방송(linear)과 비방송(non-linear)의 경계가 모호해진 현재 미디어 환경에서 방송에만 강요되는 형평성에 어긋하는 조항이므로 삭제 또는 대폭 축소가 필요하다는 의견도 제시되었다.

심의기준의 명확화, 구체화는 지속적인 누적되는 심의사례의 분석 및 평가를 통해 가능할 것으로 보여 이에 대한 연구 및 전문인력의 보강이 병행(F)

방송심의 규정은 규제 기준으로 작용한다는 점에서 명확성 확보가 필요하나, 윤리, 품위, 건전성 등의 용어는 그 정의가 매우 어려운 것이 사실임. 관련 방송프로그램 품위지수 등 관련 Index 개발, 처분 사례 DB화 등을 통해 관련 데이터를 구축하고, 이를 바탕으로 심의 규정을 구체화 해나가는 것이 필요함(H)

자율규제로 전환을 전제로 한다면 별다른 개정이 필요없다고 생각합니다. 현재와 같은 국가규제 위주라면 남용되지 않도록 좀 더 명확하게 표현하는 것이 필요합니다.(J)

윤리라는 개념이 시간과 공간에 의해 다양성을 가지는 것이므로 특정 시점과 공간에서, 특정한 판단자에 의한 평가의 잣대로 사용되는 것은 문제가 있음. 특히 그 개념이 법률상 불확정개념이라고 하더라도 미디어가 제공하는 내용에 대한 심의의 기준으로는 한계가 있음(L)

· 제25조2항의 '가족공동체의 가치를 존중하며'에서 공동체라는 표현은 '그룹·집단'의 의미를 내포하고 있다. 현재의 1인 가구의 증가와 이러한 시대 흐름을 반영한 프로그램이 다수 존재하는 현 시점에는 과도한 규제 또는 실효성 없는 규제라 생각되고, 실제로 엄격히 적용한다면 창작을 저해하는 대표적인 규제조항이 될 것이다.

· 제27조1항, 2항, 3항 후반부(생리작용~과도한 노출 등의 표현), 5항과 제28조(건전성)은 방송(linear)과 비방송(non-linear)의 경계가 모호해진 현재 미디어 환경에서 방송에만 강요되는 형평성에 어긋하는 조항이므로 삭제 또는 대폭 축소가 필요하다. (C)

현행 심의규정의 윤리성, 품위유지, 건정성 조항은 규정의 문언상 의미하는 바가 모호하

고 지나치게 광범위하여 심의자의 자의적 판단 가능성이 높아 표현의 자유를 제한할 우려가 높음. 보다 세부적으로는 사회윤리나 시청자의 윤리적 감정 등은 시대의 변화에 따라 변화하므로 주관적 요소가 강하며, 불쾌감, 혐오감 등은 시청자 개인의 감수성 차이에 따라 그 기준이 달라질 수 있어 방송제작자가 이를 사전에 명확히 파악하기 힘들어 위축효과를 야기할 수 있음. (K)

방심위의 심의 과정에서 판단기준의 모호성이 지속적으로 제기되고 있으므로, 관련 법조항을 더욱 명료하게 개정해서 방심위의 자의적 심의 위험도를 줄일 필요가 있음. 윤리성, 품위유지, 건전성 등의 조항은 심의 기준이 모호하기 때문에 방심위 심의 과정에서 자의적인 판단이 들어갈 여지가 많다는 논란이 지속 제기되어 옴(Q)

이와 같은 내용을 반영하여 향후 방송심의 규정을 개선하기 위해서는 심의 관련 데이터를 구축하고, 이를 기반으로 심의 내용 지수를 개발하는 등 심의 규정 전반의 구체화를 검토할 필요가 있다. 윤리, 품위, 건전성 등은 관련 지수(Index)를 개발하고 처분 사례 DB화 등을 통해 관련 데이터를 구축하고, 이를 근거로 심의 규정을 구체화 작업이 필요하다.

이와 같은 과정을 통해 심의기준을 보다 명확화하고 구체화하는 작업이 지속적으로 누적되어 심의사례의 분석 및 평가의 자료로 활용될 필요가 있다. 이를 위해 관련 연구 및 전문인력의 보강이 병행될 필요가 있다.

7) 방송심의 제재의 실효성 제고

심의위원회로부터 과다하게 심의제재 조치(법정재제, 행정지도)를 반복적으로 받는 프로그램 혹은 방송사에 대해서는 심의제재의 실효성 제고를 위해 이에 대한 별도의 제재 및 가중처벌에 대한 요구가 제기되고 있다. 일반적인 사후규제 제재 시에는 가중·감경 조치가 수반되는데, 심의규제 역시 악의적이고 의도적이며 반복적인 심의기준 위반이 발생하는 경우 가중 제재를 할 수 있는 근거 및 규제 수준 강화 필요하다는 것이다. 이에 대한 전문가들의 의견은 다음과 같다.

우선 악의적이고 반복적인 심의기준 위반에 대해서는 가중 제재하는 규정 도입 필요하다는 의견이 제시되었다. 심의위원회의 심의와 제재가 있음에도 규정위반이 반복적으로 나타나고 있는데 특히 PP의 문제가 심각하다는 것이다. PP의 경우, 등록제로 인해 심의제

재의 결과가 영향력을 발휘할 수 없고, 최대의 징벌적 제도로써 반복되고 심각한 규정위반에 대한 과징금이 부가되고 있지만, 방송사업자의 규모에 따라서는 현재의 과징금 수준이 높지 않고 오히려 규정위반을 통해 얻는 이익이 크다고 판단될 경우 의도적인 규정위반으로 심의위원회의 규제 자체가 무력화될 소지가 크다. 현재로서는 PP의 수익과 규모, 영향력의 차이에 따라 경제적 제재를 취하는 징벌적 수단의 실효성을 높이는 개선이 보다 효과적일 것으로 보인다는 의견이 제시되었다.

위와 같은 문제의 연장선상에 있는 문제로 허가·승인 사업자와 등록 사업자의 심의 체계를 차별화할 필요가 있다는 점이다. 허가・승인 방송사업자와 달리 등록 사업자의 경우에는 심의제재는 사실상 무력화 되고 있는 상황이어서 실효성이 떨어지고 있다. 따라서 허가・승인 방송사업자와 등록 사업자의 심의제제 체계가 달라져야 한다. 예컨대 등록사업자의 경우 법정제재 단계별로 과징금・과태료를 부과해 제재의 실효성을 높일 필요가 있다. 즉 경제적 이익을 위한 의도적 제재 위반 여부 판단과 징벌적 과징금 부과함으로써 심의규제의 효율성을 확보하는 것이다.

물론 이와 같은 제재의 수위를 결정하는데 의도적인 경우와 비의도적인 경우로 구분이 필요하고, 내부 인력의 비윤리성, 혹은 잦은 편법의 시도, 그리고 자명한 의도성 등이 발견되는 경우 반복 횟수에 대한 징벌 강화를 고려할 수 있다는 의견이 제시되었다.

특히 동일 사안에 대한 심의 제재 반복시 제재 수준을 한 단계 상향하는 방안도 제시되었다. 심의가 공정하게 이뤄진다면, 반복적 심의제재를 받는 프로그램의 경우 동일사안 반복 시 심의제재 수준을 한 단계 상향(가중 제재)하는 방법을 통하여 심의제재의 실효성을 높이는 것이 필요하다는 것이다.

그리고 보다 근본적으로는 현재의 포괄적이고 불분명한 심의 기준을 개선하여 같은 심의기준을 위반했다 하더라도 그 제재조치가 상이하게 내려지는 문제를 방지할 필요가 있다고 지적하는 것으로 나타났다. 이러한 비일관적인 제재조치는 건전성, 품위유지 등과 같은 포괄적이고 불명확한 개념들이 심의 기준으로 적용되고 있기 때문이다.

악의적이고 반복적인 심의기준 위반에 대해서는 가중 재제하는 규정 도입 필요(A)

현재와 같이 심의제재 조치를 결정하는 기관의 정당성이 취약하다면 제재의 실효성을

제고하는데 근본적인 한계가 있습니다. 이와 연동하여 결정할 문제입니다.(J)

현재의 심의제재는 실효성이 낮다고 판단함. 법정제재의 방송사의 재허가에 영향을 주고 있으나 실제 방송사업자의 영업을 완전히 배제하는 허가 취소 내지 재허가 거부로 연결되지 않아 실효성이 없음(L)

의도적인 경우와 비의도적인 경우로 구분이 필요하고, 내부 인력의 비윤리성, 혹은 잦은 편법의 시도, 그리고 자명한 의도성 등이 발견되는 경우 반복에 대한 징벌 강화를 고려할 수 있을 것임(P)

방송사업자의 규모에 따라서는 현재의 과징금 수준이 높지 않고 오히려 규정위반을 통해 얻는 이익이 크다고 판단될 경우 의도적인 규정위반으로 심의위원회의 규제 자체가 무력화될 소지가 크다. 그렇다고 해서 이미 등록제로 운영되고 있는 현행 PP의 등록제를 허가제나 승인제로 변경하는 것도 쉬운 일은 아니다. 현재로서는 PP의 수익과 규모, 영향력의 차이에 따라 경제적 제재를 취하는 징벌적 수단의 실효성을 높이는 개선이 보다 효과적일 것으로 보인다. (M)

결국 현재의 방송심의 제재의 실효성을 확보하기 위해서는 재허가 및 재승인을 통해 별도의 재재 절차가 부재한 등록사업자에 대한 차별적 규제의 필요성이 부각될 필요가 있다는 점과 이들 사업자에 대한 실효성있는 제재 방식으로 위반 횟수와 누적 횟수 등을 반영하여 과징금의 수준을 높이는 방안을 제시할 수 있다.

8) 「방송심의 규정」의 타당성에 대한 주기적 검토의 필요성

「방송심의에 관한 규정」상 특정 조항은 변화하는 시대의 흐름과 미디어 환경을 반영하지 못하는 문제로 인해 관련 조항의 타당성 및 필요성을 주기적으로 검토하는 방안을 마련할 필요가 있다. 사회문화의 변화에 따라서 이용자들의 의식수준, 이해도 등은 지속해서 변하고 있어 이를 심의규정에 반영할 필요가 있다. 예를 들어 성인지 감수성의 사회적 관심 제고와 아동청소년 보호의 중요성 부각, 성 착취물에 대한 단호한 규제 태도 등은 과

거와 확연하게 달라진 규제 현상이자 미디어 환경변화의 반영물이라는 점에서 상대적으로 신속하게 개정 가능한 심의규정을 주기적으로 검토하는 방안이 제시될 수 있다. 즉 심의규정의 재검토 기한을 설정하여 규제의 필요성·타당성에 대한 주기적 평가와 검증을 통해 변화하는 시대와 미디어 환경을 반영할 필요가 있다는 것이다. 이에 대해 대부분의 전문가들은 심의기구의 견제 기능 효과가 있다는 측면에서 찬성하는 의견을 제시했다.

우선 방송심의 규정에 대한 재검토 기한을 설정하여 방송 환경의 변화나 트렌드 변화에 대응하여 심의제도의 실효성을 높일 수 있도록 해야 한다는 것이다. 이를 위해 외부 자문단의 검증도 필요한데, 가능하다면 외부 기관이나 학계의 검증 등이 수시로 이루어질 필요가 있다. 이는 물론 사후규제를 위한 규정이므로 더욱더 보편타당한 합리적 기준 근거로 지속 개선되어야 할 것으로 평가되었다.

이를 위해 규제 일몰제를 적용하여 주기적 재검토를 통하여 규정 적용 시한을 연장하는 형태가 바람직하다는 의견도 제시되었다. 뿐만 아니라 다양한 표현의 자유를 기본적으로 보장하는 자율규제를 목표로 문제가 되는 영역, 표현의 자유의 한계에 대한 판단을 내릴 수 있는(예를 들어 미국 연방대법원 판례로 굳어진 규제에 필요한 요건으로서의 명백·현존하는 위험의 원칙) 근거를 법령화하여 판단의 근거로 삼도록 하는 것이 필요하다는 의견도 제시되었다.

방송심의 규정에 대한 재검토 기한을 설정하여 방송 환경의 변화나 트렌드 변화에 대응하여 심의제도의 실효성을 높일 수 있도록 하는 방안에 찬성(A)

자율규제 도입 전 관련 데이터를 정리하여 심의규정을 구체화하는 것이 선행되어야 함. 심의규정에 대한 지침서, 해설서를 마련하는 것도 방법이 될 수 있을 것으로 보임(H)

현재 방송심의에 관한 규정은 지나치게 복잡하고 세분화 되어 있음. 이러한 규정은 심의가 지나치게 형식적이고 현실을 외면한 심의로 전락할 수 있음. 따라서 주기적인 평가와 개정을 통한 현실부합적인 규정을 제정하는 것이 필요

이 경우에도 규정의 단순화 작업이 필요(L)

심의규정 역시도 사회변화에 따라 불필요한 조항 등은 수시 변화가 불가피하다는 것을 의미함. 따라서 심의규정에 대한 주기적인 평가와 검증, 그리고 가능하다면 외부 기관이나 학계의 검증 등이 수시로 이루어질 필요가 있다고 생각함. 사후규제를 위한 규정이므로 더욱더 보편타당한 합리적 기준 근거로 지속 개선되어야 할 것임(P)

방송심의규정의 윤리성, 품위 유지, 건전성 등의 조항이 시대적 흐름에 맞지 않거나, 규정상 용어의 모호성으로 인해 불명확성 최소화의 요구" 에 대한 문제제기에 대해서는, 심의규정의 제정권한을 가지고 있는 심의위원회가 좀더 시대변화에 걸맞은 유연한 관점으로 재검토해야 한다는 점에 십분 공감한다. 심의규정은 내용에 대한 규제인만큼 제작자가 공감할 수 있는 규정으로 재구성될 필요가 있다. 다만, 그에 앞서 방송심의규정의 추상성, 고리타분함은 위의 방송법 관련 조항의 재검토와 개선도 함께 검토되어할 문제이다.(M)

변화하는 시대적 흐름과 미디어환경을 반영한 심의규정의 개정은 필요하다. 심의규정 개정은 방송시의에 관한 규정 이외에도 방송광고규정과 상품판매방송(홈쇼핑방송)에 관한 규정도 함께 전면적인 재검토가 필요하다.(M)

모든 법령과 규제가 정당화되기 위해서는 당대에, 사회적 현실 속에서 해당 조문들이 사회적 공감대를 얻을 수 있어야 한다. 심의위원회가 규제의 대상으로 삼고 있는 콘텐츠의 내용은 이러한 사회적 공감대의 영향을 받을 뿐만 아니라 적극적으로 사회적 공감대의 영역에 영향을 주는 구체적인 대상물이다. 그렇다면 이를 규제하는 법령을 존치시키기 위해서는 이 법령이 당대 사회적 공감대를 얻을 수 있는 것인가에 대한 검토가 주기적으로 이루어져야 함은 당연하다. (D)

전문가들의 의견을 반영하여 방송심의규정은 재검토 기한 설정(2-3년 시한)하여 주기적 평가하고 개정하는 작업이 필요할 것으로 판단된다. 그러나 관련 규정의 전문성과 타당성을 확보하기 위해 외부기관의 전문가들에 의한 검토와 분석이 전제되어야 하며, 이를 시행하는 주기는 규정 일몰제를 전제로 하여 규정 적용 시한을 설정하는 방안을 검토할 수 있다.

3. OTT 등 온라인 콘텐츠 심의

1) 매체별 콘텐츠 등급제 표준화 도입

현재 방송과 청소년유해물에 대한 심의는 매체별·채널별 특성을 고려하여야 한다고 규정하고 있고(방송법 제32조, 청소년보호법 제8조), 방송과 영화 모두 아동과 청소년 보호를 위해 폭력성과 음란성 등의 유해 정도 등을 기준으로 등급을 분류하고, 이를 방송 프로그램 중에 표시하거나 극장 개봉 전에 등급 판정을 받는 등 사전 심의의 적용을 받고 있다. 그러나 온라인을 통한 콘텐츠 제공 방식이 보편화되면서 서비스 제공 방식과 사회적 영향력이라는 기준과 매체별 등급제에 대한 실효성에 의문이 제기되고 있다. 이로 인해 최근에는 매체 간 등급제 표준화와 장기적으로는 미디어에 대한 자율등급제 시행에 대한 요구가 제기되고 있다.

<표4-4> 매체별 주요 심의기관 및 심의형태

매체 형식	주요 규제기관	법적 근거	성격 (사전/사후)
방송	방송통신심의위원회	방송법/ IPTV법	사후
통신	방송통신심의위원회	방송통신위원회설치법 정보통신망법	사후
영화/비디오	영상물등급위원회	영비법	사전
게임물	게임물관리위원회	게임산업법	사전
출판/간행물	간행물윤리위원회	출판문화산업진흥법	사후
음악	영상물등급위원회	음악산업법	사전
공연	영상물등급위원회	공연법	사전
신문	시・도지사	신문법	사후
광고	방송통신심의 위원회 공정거래위원회 영상물등급위원회	표시광고법/영비법/ 정보통신망법	사전 사후

방송법

제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의) 방송통신심의위원회는 방송 · 중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 그 밖에 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것으로서 대통령령으로 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의 · 의결한다. 이 경우 매체별 · 채널별 특성을 고려하여야 한다.

제33조(심의규정) ④ 방송사업자는 아동과 청소년을 보호하기 위하여 방송프로그램의 폭력성 및 음란성등의 유해정도, 시청자의 연령 등을 고려하여 방송프로그램의 등급을 분류하고 이를 방송 중에 표시하여야 한다

청소년보호법

제8조(등급 구분 등) ①청소년보호위원회와 각 심의기관은 제7조에 따라 매체물을 심의·결정하는 경우 청소년유해매체물로 심의·결정하지 아니한 매체물에 대하여는 그 매체물의 특성, 청소년 유해의 정도, 이용시간과 장소 등을 고려하여 이용 대상 청소년의 나이에 따른 등급을 구분할 수 있다.

제9조(청소년유해매체물의 심의 기준) ②제1항에 다른 기준을 구체적으로 적용할 때에는 사회의 일반적인 통념에 따르며 그 매체물이 가지고 있는 문학적·예술적·교육적·의학적·과학적 측면과 그 매체물의 특성을 함께 고려하여야 한다.

영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률

제29조(상영등급분류) ①영화업자는 제작 또는 수입한 영화(예고편 및 광고영화를 포함한다)에 대하여 그 상영 전까지 제71조의 규정에 의한 영상물등급위원회(이하 "영상물등급위원회" 라 한다)로부터 상영등급을 분류받아야 한다.

상기한 바와 같이 현재는 매체별로 별도의 등급제를 적용하고 있다. 방송, 영화・비디오(OTT 포함), 개임, 웹툰, 음악 등은 어린이·청소년의 접근 용이성 및 시청 차단 가능성, 이용자 선택권, 이용 장소, 이용의 편이성, 가입 비용의 문제 등 매체 이용과 기능의 차별성을 인정하여 등급제를 별도로 지정하고 있다. 그러나 미디어 융합 현상으로 매체별 차별화가 축소되는 환경이나 어린이·청소년의 접근이 쉬운 게임이 상대적으로 더 허용적인 등급이 적용되는 등 매체별 등급제의 효용성에 대한 의문이 제기되고 있다. 기존 법으로 규제할 수 없는 매체가 다수 등장하며(OTT 및 개인방송 등) 매체별 차이가 희미해지고, 심의 규제 우회 및 충돌 현상이 발생하고 있기 때문이다.

게임 등은 산업 활성화의 영역에서 다소 높은 수위의 표현물이 낮은 등급을 받는 경우가 있어 자율심의의 상대적 주관성이 비교적 높게 반영되고 있다.[50] 이를 개선하기 위해 사업자 단체의 자율심의기구가 심의의 타당성을 검토할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다. 이와 같은 맥락에서 온라인 콘텐츠뿐만 아니라 기존 방송법(방송등급분류), 영화비디오법(영화및비디오물 등급분류), 청소년보호법(청소년유해매체물 심의)의 등급기준을 통일하거나 표준화된 등급 분류를 적용하는 방안에 대해 전문가들의 의견을 청취했다.

이와 관련하여 전문가들의 의견은 찬성과 반대의 입장이 비교적 극명하게 분리되는 현상이 나타났는데, 우선 찬성 입장인 전문가들은 대량으로 공급되는 콘텐츠를 고려할 때 모든 콘텐츠를 매체별 특성을 고려하여 심의하고 등급을 분류하는 것은 매우 어려운 일이라고 보여지고, 향후 이러한 사정은 글로벌OTT사업자의 등장 등으로 인해 더욱 악화될 것으로 보인다는 평가를 내리는 것으로 나타났다. 결국 콘텐츠의 증가에 비례하여 심의기능도 비례적으로 증가하여야 하는데, 이는 물리적·재정적으로 한계가 있기 때문에 동일한 콘텐츠에 대한 등급은 매체에 관계없이 동일하게 적용하는 표준등급제를 도입해서 등급분류를 받지 못한 콘텐츠의 공급을 최대한 억제하는 것이 더 현실적인 대안이라는 판단에 근거하고 있다. 심의위원회나 영등위와 같이 서로 다른 심의기관이 동일한 콘텐츠에 대해 서로 다른 등급 기준으로 판단하는 사례가 있기 때문에 사업자나 이용자의 입장에서는 일관성없는 등급 기준에 불만이 생길 수 밖에 없다는 입장이다. 매체 등급 표준화가 이루어지려면 미디어별로 상이한 등급 기준에 대한 통일이 우선 전제되어야 한다는 것이다.

---

50) 게임 등 상대적으로 어린이·청소년에 대한 접근이 용이한 매체의 선정성이나 폭력성의 강도가 높은 것은 자율심의의 심의결과에서 비롯되기도 한다.

뿐만 아니라 하나의 플랫폼을 통해 다양한 유형의 시청각 미디어 콘텐츠가 제공되고 있으므로 기존의 '방송' '영화' '비디오'라는 매체 구분이 무의미하고, 매체별로 상이한 규제를 유지하는 것은 불합리하거나 현실적 타당성이 없다는 의견도 제시됐다.

더 나아가 방송, 영화, 비디오 등 각종 콘텐츠의 등급 기준 표준화가 필요하며, 이는 방송심의 자율규제 전환 시 청소년 보호를 위해서도 선행적으로 이루어져야 할 과제라고 판단하는 전문가의 의견도 제시되었다. 청소년 연령 기준은 민법을 기준으로 하는 것이 타당하고, 이를 시청각미디어서비스법 등 수평적 규제체계 도입 시 '콘텐츠'를 중심으로 하는 법제 개편에서 적용할 필요가 있다는 의견이다. 즉 시청각미디어콘텐츠에 대한 등급기준을 통일하고, 현재 방송프로그램 등급제 운영처럼 등급기준과 매체적용 가이드를 내용규제기관이 제시하고, 사업자가 그에 근거하여 자율적으로 등급을 부여하되, 등급 부여가 부적절할 경우 규제기관이 시정요구를 하는 방식으로 운영되는 것이 바람직하다.

그러나 이에 대한 반대 의견도 만만치 않게 제기되었다. 콘텐츠 내용규제에 대한 거버넌스가 통일되지 않은 상황에서의 등급기준을 통일 또는 표준화하는 것은 각 영역별 심의규제의 특수성을 반영하지 못하여 오히려 혼란을 가져올 수 있다는 것이다. 이와 같은 입장의 전문가들은 거버넌스나 조직이 변화하지 않는다면 현재의 틀에서 발생할 수 있는 문제점을 보완하는 것이 오히려 바람직하다고 판단했고, 충분한 논의 없이 통일·표준화하는 것은 오히려 규제를 강화하거나 반대로 특정 영역의 내용규제를 무력화시킬 수 있다고 우려했다.

특히 규제의 적정성을 설정하는 데에 있어서는 콘텐츠의 내용뿐 아니라 유통되는 매체의 성격을 반드시 고려하여야 한다. 따라서 규제의 적정 수준을 숙고하고 세련된 규제를 설정하기 위해서는 매체의 차별성을 최대한 고려하여 세분화시키는 것이 바람직하다는 입장이다.

'청소년 유해성'이라는 개념도 결국 판단자의 주관적 기준에 따라 판단 여부가 달라지는 추상적이고 불명확한 개념으로, 판단 기준이나 기관이 일원화되는 것보다는 다원화되는 것이 '청소년 유해성'과 '표현의 자유'에 대한 다양한 해석과 논의를 통해 사회가 개념을 정립해나가는 것이 보다 바람직한 방향이라는 것이다.

이를 위해 사후 문제의 가능성이 발견된 등급의 콘텐츠는 전문가 집단의 정성적 판단을 통해 등급 분류의 명확성을 확보하고, 그 기준을 자율등급제를 실시하는 사업자에게 수시

로 전달해주는 방향이 바람직하다는 개선방안도 제시했다.

대량으로 공급되는 콘텐츠를 고려할 때 모든 콘텐츠를 매체별 특성을 고려하여 심의하고 등급을 분류하는 것은 매우 어려운 일이라고 보여지고, 향후 이러한 사정은 글로벌OTT 사업자의 등장 등으로 인해 더욱 악화될 것으로 보임

콘텐츠의 증가에 비례하여 심의기능도 비례적으로 증가하여야 하는데, 이는 물리적, 재정적으로 한계가 있음

따라서 동일한 콘텐츠에 대한 등급은 매체에 관계 없이 동일하게 적용하는 표준등급제를 도입해서 등급분류를 받지 못한 콘텐츠의 공급을 최대한 억제하는 것이 더 현실적인 대안이라고 보여짐

방송, 영화, 비디오 등 각종 콘텐츠의 등급 기준 표준화가 필요하며, 시청각미디어서비스법 등 수평적 규제체계 도입 시 '콘텐츠'를 중심으로 한 법제 개편 필요(H)

매체의 차별성을 고려하지 않고 규제 창구를 일원화시키려는 시도는 규제 편의주의적 시각에서 비롯된 것이라고 생각됨. 규제의 적정 수준을 숙고하고 세련된 규제를 설정하기 위해서는 매체의 차별성을 최대한 고려하여 세분화시키는 것이 바람직함. 또한 '청소년 유해성'과 '표현의 자유'에 대한 다양한 해석과 논의를 통해 사회가 개념을 정립해나가는 데에 보다 바람직한 방향일 것임. (F)

방송통신융합의 결과 필연적으로 제기될 수 밖에 없는 주장입니다. 장기적으로 바람직합니다. 단기적으로는 현행 제도를 실효적으로 운영하는 것도 동시에 추진해야 할 사항이라고 생각합니다(J)

하나의 플랫폼을 통해 다양한 유형의 시청각 미디어 콘텐츠가 제공되고 있으므로 기존의 '방송' '영화' '비디오'라는 매체 구분이 무의미하고 따라서 매체별로 상이한 규제를 유지하는 것은 불합리하거나 현실적 타당성이 없다고 봅니다. (I)

앞으로는 콘텐츠 자체가 중요해지고, 플랫폼은 큰 의미가 없어질 것이라고 판단함. 사람

들은 콘텐츠를 기억하지 이를 지상파 채널에서 봤는지 넷플릭스에서 봤는지를 기억하지는 않음.(N)

융합환경이 심화되고 있는 상황에서 중・장기적으로 검토해 볼만한 사안이라고 생각함. 하지만 단기적인 관점에서는 현실적으로 불가능하기도 하거니와 바람직하지 않다고 생각함. 각각의 매체나 법안 사이에 정합성을 맞추는 작업은 필요하다고 판단됨. 거버넌스나 조직이 변화하지 않는다면 현재의 틀에서 발생할 수 있는 문제점을 보완하는 것이 바람직하다고 판단됨(E)

OTT를 통한 방송프로그램, 영화 등 시청각미디어콘텐츠의 소비가 늘어나고 있고, 이처럼 변화하는 미디어환경, 미디어소비방식의 변화 속에서 매체에 따라 등급기준이 각기 다른 현재의 상황은 시청자나 사업자에게 혼란을 줄 우려가 있다는 점에서 시청각미디어콘텐츠에 대한 등급기준을 통일하고, 현재 방송프로그램 등급제 운영처럼 등급기준과 매체 적용 가이드를 내용규제기관이 제시하고, 사업자가 그에 근거하여 자율적으로 등급을 부여하되, 등급 부여가 부적절할 경우 규제기관이 시정요구를 하는 방식으로 운영되는 것이 바람직하다. (M)

이와 같은 문제를 개선하기 위해 현재의 매체별로 수행되는 심의 체제를 유지하고, 매체 간 특수성 및 다양성은 인정하되, 어린이·청소년 보호, 불법 콘텐츠에 대해서는 매체에 관계없이 동일하게 적용하는 표준등급제를 도입해서 등급분류를 받지 못한 콘텐츠의 공급을 최대한 억제하는 것이 더 현실적인 대안이라고 판단된다. 여러 심의기관들의 등급이 서로 상이할 경우 이를 통일적으로 적용할 수 있는 상위 심의기관의 존재가 필요하므로 심의기관의 차등화가 필요할 것으로 판단된다.

이를 위해 특정 심의기관이 부여한 콘텐츠에 대한 등급은 다른 심의기관도 이를 존중할 필요가 있으며, 특별한 사정이 없다면 다른 심의기관의 결정을 존중하여 동일한 등급을 부여할 필요가 있으며, 다른 심의기관의 등급결정에 이의가 있는 경우 사전에 다른 등급을 부여한 심의기관과 협의하거나 협의가 결렬하는 경우 상위 심의기관에 등급 재분류를 요청할 수 있는 심의체계가 마련되어야 할 것으로 판단된다.

끝으로 표준화는 법령으로 규정하기 보다는 행정기관에서는 이해관계자가 참여한 협의기구 등을 운영하여 표준화된 안내지침 등을 제정해 사업자에 배포함으로써 사업자들이 이러한 지침을 근거로 하여 등급분류를 할 수 있도록 '권장' 하고, 사업자들은 무조건적인 자율규제가 아닌 자체 거버넌스 체계를 구축하여 사업자와 이용자, 전문가 등이 참여하는 거버넌스 모델을 구축해 다수가 표준화의 운영과 오류를 개선해 나갈 수 있는 체계로 진화해 나가야 할 것으로 판단된다.

2) OTT 자율등급제 이후 어린이·청소년 보호 방안

지난 2022년 9월 7일 국회는 본회의를 열고 온라인 비디오물에 대한 자체등급분류를 허용하는 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률(영비법)」 개정안을 의결한 바 있다. 해당 개정안을 통해 다음과 같은 내용으로 올해 4월부터 본격적으로 자체등급제가 실시될 예정인데, 신설 개정된 내용은 아래의 표와 같다.

<표4-5> 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 자율등급제 관련 개정 내용

신설 조항	내용
제2조 제12호의2	자체등급분류 제도의 대상이 되는 온라인비디오물을 **정보통신망을 통하여 시청에 제공할 수 있도록 제작된 비디오물로 정의**
제50조의2	문화체육관광부장관(이하 문체부 장관)으로부터 자체등급분류사업자로 지정받은 사업자는 제한관람가 등급을 제외하고는 **자체적으로 온라인비디오물의 등급을 분류하여 유통할 수 있도록 한다.**
제50조의3	문체부장관은 **자체등급분류 업무운영 계획의 적정성 및 청소년 및 이용자 보호 계획의 적정성을 심사하여 5년 이내의 기간을 정하여** 자체등급분류사업자를 지정
제50조의4	자체등급분류사업자로 하여금 자체등급 분류한 온라인비디오물의 등급과 내용정보 등을 표시하고, 이를 영상물등급위원회에 통보하도록 하는 등 자체등급분류사업자의 준수사항을 마련
제50조의6	문체부장관은 자체등급분류사업자가 준수사항을 위반하거나 영등위의 등급조정 요구, 직권 등급분류 결정 또는 등급분류 결정 취소에 따른 조치

	를 취하지 아니한 경우 등에는 자체등급분류사업자의 지정을 취소하거나 6개월 이내의 범위에서 업무의 정지를 명할 수 있음
제50조의7	**영등위**는 자체 등급분류된 온라인비디오물이 제한관람가 또는 청소년관람불가 등급에 해당한다고 판단하는 경우 직권으로 등급분류 결정을 하거나, 자체등급분류사업자의 등급분류 결정을 취소할 수 있고, **등급분류 결과가 등급분류 기준에 현저히 위배되는 경우 등에는 자체등급분류사업자에게 등급조정을 요구할 수 있음**
제50조의8	영등위는 자체등급분류 업무의 효율적 수행을 지원하기 위하여 온라인 사후관리시스템의 구축, 자체등급분류 정보 이용자의 권익보호를 위한 제도개선 및 협력체계 구축 등의 사업을 수행
제70조 제7항, 제8항	⑦ 문화체육관광부장관은 온라인비디오물이 제53조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 방송통신위원회에 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제3호의 정보통신서비스 제공자 또는 같은 항 제9호의 게시판을 관리 · 운영하는 자로 하여금 그 **취급을 거부 · 정지 또는 제한하게 하는 등의 시정을 명할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 사전에 영상물등급위원회의 심의를 거쳐야 한다.** 51) ⑧ 영상물등급위원회는 제7항 후단에 따른 심의 후 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제18조에 따른 방송통신심의위원회에 대하여 같은 법 제21조제4호52)에 따라 심의 및 시정요구를 할 것을 요청할 수 있다.53)

이와 관련하여 EU는 「2018년 시청각미디어서비스지침(AVMSD)」을 통해 전통적인 텔레비전과 주문형서비스만이 아니라 VSP를 시청각미디어로 규정함으로서 동영상공유플랫

51) 영비법상 등급분류 규정을 어긴 OTT가 시중에 유통될 경우, 문화체육부장관은 방송통신위원회로 하여금 해당 OTT를 유통하게 한 정보통신서비스 제공자 혹은 게시판 운영자에 대해 거부, 정지, 제한 등 시정명령(행정처분)을 요청할 수 있음. 이 경우 행정처분의 요청을 위해서는 영등위의 사전 등급분류심의를 거쳐야 한다.

52) 방통위설치법 제21조 (심의위원회의 직무) 4. 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 정보의 심의 및 시정요구

53) 영등위의 등급분류 심의 결과, 해당 콘텐츠가 불법 및 청소년 유해 정보에 해당할 경우, 방송통신심의위원회에 심의 및 시정요구(삭제, 접속차단, 이용정지, 이용해지 등)를 요청할 수 있다.

폼으로 규제를 확대한 바 있으며, 영국에 이를 반영하여 2020년 11월 ODPS와 VSP에서 제공되는 유해물을 규정하여 이용자 보호를 강화한 바 있다. EU와 영국의 사례와 같이 온라인 플랫폼에 대한 이와 같은 규정은 신속하게 이용자를 보호하는 조치로서 현재 규제의 공백 및 사각지대에 있는 OTT 내용심의에 많은 시사점을 제공하고 있다.

2020년 11월 영국은 'On-Demand Programme Services'를 일반 대중이 주문형으로 이용할 수 있는 시청각 프로그램 제공을 주목적으로 하는 서비스로서, TV방송 다시보기, 온라인 영화 서비스, 아카이브 콘텐츠 라이브러리 제공 서비스 등을 포함한다고 규정한 바 있음. 영국 Ofcom은 <On-demand programme services guidance>를 통해 제공되는 유해물(harmful material)을 다음과 같이 규정한 바 있음 ▲ 폭력 또는 증오를 선동할 가능성이 있는 콘텐츠 ▲ 금지된 콘텐츠(테러리즘, 아동 성학대·착취 및 아동 포르노그래피, 형법에 의한 인종주의 및 외국인 혐오, 등급분류가 거부됐거나 거부된 콘텐츠) ▲ 18세 이하 보호 관련 특별히 제한된 콘텐츠(제한관람가 등급을 받거나 받을 가능성이 있는 콘텐츠, 18세 미만의 육체적, 정신적, 윤리적 발전을 저해할 수 있는 콘텐츠)

자율등급규제가 적용될 경우, 자율규제의 형식화로 인한 내용심의 부실 운영에 대한 우려가 제기되고 있다. 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」(이하 '영비법') 역시 어린이·청소년 등 이용자에 대한 최소한의 보호를 위해 OTT 등에 대한 내용규제의 근거를 명시해야 한다는 주장 즉, OTT의 매체적 특성으로 인한 접근의 용이성에 입각해 어린이·청소년의 윤리적· 정서적 감정을 심각하게 저해할 우려가 있는 유해 정보의 제한을 위한 법적 근거가 필요하다는 것이다.

이에 대한 전문가의 의견을 청취한 결과 찬성보다 반대의 결과가 더 많이 나타났다. 즉 별도의 근거보다 현재의 자율등급제 시행과 영등위의 사후 등급 조정 권한이 있어 문제가 될 것이 없으므로 별도의 조항은 필요없다는 입장이다. 이와 같은 주장은 주로 법제 전문가들에 의해 제기되었는데, 이들은 개정된 영비법의 내용과 조항의 구문에 충실한 해석을 하는 것으로 나타났다. 그러나 정책 연구자들의 경우는 현실적인 심의 과정과 체계의 문제로 인해 관련 조항의 규정만으로는 OTT의 수위가 여전히 높고 유튜브 등 불법 콘텐츠

를 제외하고 대부분의 콘텐츠가 유통되는 플랫폼의 위험성으로 인해 별도의 규정이 필요하다는 의견을 제시하는 것으로 나타났다. 이를 요약하면 다음의 표와 같다.

이와 관련하여 전문가들은 찬성과 반대의 의견이 명확하게 분리되는 것으로 나타났는데, 우선 반대의 입장을 보이는 전문가들은 다음의 의견을 제시했다. 우선 사업자 가이드라인으로도 규제 공백의 문제를 해결할 수 있다는 입장이다. 자율심의 체계 운영 시, 어린이・청소년 보호를 위한 핵심 사항 등을 정해 가이드라인을 제시하고 이를 지키는 노력을 통해 이용자를 보호하는 최소한의 장치를 마련할 수 있도록 제도적 뒷받침을 해주는 것이 더 필요하다는 입장이다.

뿐만 아니라 사후 영등위 조정 및 개입 권한이 규정되어 있다는 점을 강조하고 있다. 자율등급제라 하더라도 사후에 영등위의 조정, 개입 권한이 규정되어 있는 이상, 사업자들도 기존 영등위의 등급분류 기준을 가이드라인삼아 자체 등급분류를 실행할 가능성이 더 높다는 것이다.

또한 자체등급심의 사업자도 결국 기존의 영비법과 시행령 등의 등급분류 기준을 자체 심의의 근거로 활용할 것이므로 별도의 규정을 법으로 마련하는 것은 불필요하다는 의견이다. 즉 영비법 제29조 제7항에 따라 시행령 제10조의3에 영화 상영등급 분류기준이 규정되어 있으며, 세부적인 등급 분류기준은 영상물등급위원회 규정으로 정하고 있다는 점을 강조하고 있다.

관련하여 영비법에 이미 관련 내용 존재한다는 의견도 제시되었다. 개정 영비법은 심의를 거치지 않았거나 별도의 심의 문제가 발생될 경우, 심의위원회가 등급 조정에 대한 시정요구를 할 수 있도록 법적 장치는 마련되어 있다는 것이다. 즉 영비법 제50조의 7은 영등위의 직권 등급분류 결정 근거 규정으로 심의위와는 관련이 없는 것으로 보이고, 영등위가 심의위에 심의 및 시정요구를 요청할 수 있는 근거 조항은 제70조 제8항이라는 것이다.

궁극적으로는 진흥법인 영비법에 관련 규정을 적용하는 것은 부적절하다는 의견도 제시되었다. 영비법은 영화 및 비디오물의 질적 향상을 도모하고, 영상문화 및 영상산업의 진흥을 촉진하는 법으로, 내용규제(심의) 관련 규정을 포함하는 것을 바람직하지 않다는 것이다.

그러나 이와 반대로 등급분류는 OTT 사업자가 자율적으로 이행할 수 있도록 하되, 그 책임성도 분명하게 규정할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 이들은 어린이·청소년 보호에 대한 규정이 집중적으로 검토될 필요가 있다는 의견을 제시하고 있는데, 국내의 법체

계상으로 OTT나 인터넷을 통해 유통되는 콘텐츠 심의는 정보통신망법에 근거한 「통신심의규정」의 적용을 받고 있고, 통신심의규정은 기본적으로 불법정보의 유통 금지에 초점이 맞춰져 있기 때문에, 실상 아동청소년의 이용이 많고, 출연도 많은 유튜브 등에서 유통되는 유해콘텐츠에 대해서는 아동청소년 보호와 관련한 심의정책이 수립되지 못한 채 규제공백 상태에 놓여 있다는 점을 강조한다. 넷플릭스나 유튜브처럼 어린이·청소년 이용자뿐만 아니라 해당 콘텐츠에 출연하고 있는 영·유아, 어린이, 청소년의 인권보호 및 권리보호는 시급하게 고민되어야 할 당면과제다. 더불어 글로벌사업자에 대해 유해콘텐츠 규제에 대한 규제실효성을 어떻게 확보할 수 있는가의 문제도 함께 고민되어야 한다는 것이다. 때문에 매체의 종류와 상관없이 공중송신을 위한 콘텐츠라면 아동청소년 이용자에 대한 최소한의 보호조치는 반드시 필요한 것이므로 OTT 등에 대한 내용규제 근거를 명시하는 것은 반드시 필요하다는 입장이다.

이로 인해 사업자들의 자발적인 어린이청소년 보호 방안이 제시되어야 한다고 주장하는 전문가도 있었는데, 자율규제 및 사후심의의 개정 법률 취지를 살리면서 청소년/이용자 보호를 위해 자체등급 분류를 하는 사업자들이 자체적으로 이용자들이 신뢰할 수 있는 청소년・이용자 보호 방안을 내놓아야 할 것으로 보이며, 그 과정에서 다양한 이해관계자들이 참여하고 충분히 숙의될 수 있는 거버넌스를 구축하도록 사회적으로 논의가 되어야 한다는 점을 강조하는 것으로 나타났다.

현행 영비법 규정상으로 등급분류 기준이 시행령에 위임되어 있고 이에 따라 영등위가 등급분류를 해왔으며, 자율등급제라고 해도 사후에 영등위의 조정, 개입 권한이 규정되어 있는 이상, 사업자들도 기존 영등위의 등급분류 기준을 가이드라인 삼아 자체등급분류를 실행할 가능성이 더 높음. 내용규제의 근거를 법률로 굳이 도입하는 것은 불필요하며 자체등급분류제도와 충돌하거나 혼선을 빚게 하는 규정이 될 위험이 큼(F)

영비법은 영화 및 비디오물의 질적 향상을 도모하고, 영상문화 및 영상산업의 진흥을 촉진하는 법으로, 내용규제(심의) 관련 규정을 포함하는 것을 바람직하지 않음(H)

반대합니다. 단기적으로는 그와 같은 부작용이 일어날 수 있으나 이런 것을 우려하여

제도를 신설하면 현행 방송법심의와 같은 장기적인 문제로 전화될 수 있습니다. (J)

영국 오프콤의 접근법과 같이 어린이 청소년 보호를 위해서는 불법 콘텐츠뿐만 아니라 유해콘텐츠 규제가 필요하고 전체 이용자 보호를 위해서는 불법 콘텐츠 규제가 필요하다고 봅니다. 이러한 기준은 OTT에도 동일하게 적용해야 한다고 생각합니다.(I)

세계 각국이 청소년규제로 삼고 있는 기준은 상이하지만 대체로 음란물, 폭력물로부터의 보호임. 이에 대해 현재 청소년기본법, 청소년보호법, 형법, 정보통신법 관련 등에서 다양하게 규제하고 있음. 자칫 심의규정에 이에 대한 상세한 규정은 소위, 옥상옥이라는 규제라는 문제 발생(L)

OTT는 상대적으로 규제가 적은 환경적 특성으로 인해 기존 플랫폼과 미디어에서 시도하지 못한 콘텐츠를 만들어 낸 것으로 볼 수 있음.(ex)넷플릭스<오징어 게임>) 글로벌 사업자와의 경쟁, 새로운 산업의 성장 측면에서 볼 때 OTT에 대한 규제 도입은 시기상조 일 수 있으며 규제로 인해 제대로 성장도 하기전에 도태되거나 성장이 저해될 가능성이 높음. 따라서 OTT와 같은 디지털 플랫폼은 규제를 최소화해야 하며 제도적인 규제의 틀이 아닌 사업자가 자율적으로 규제할 수 있는 시스템을 만들 수 있는 환경을 만들어 주어야 함. (N)

자체등급분류 도입의 취지 중 중요한 부분이 불필요한 행정 절차를 최소화하는 것임. 어린이, 청소년 보호가 중요하기는 하나 내용규제의 근거를 명시하는 것은 자체등급분류 제도 도입의 취지와 맞지 않다고 생각함. 어린이, 청소년 보호는 청소년보호법 등 다른 법을 통해서도 충분히 보호할 수 있는 법적, 정책적 수단이 존재한다고 생각함(E)

온라인비디오물에 대한 사후적 조치를 사후심의 체계에서 보강하면 된다고 생각하겠지만, 결국 부가통신사업자 영역이자 글로벌사업자 영역일 경우 현 상황에서 위법적 성/폭력/범죄물 등만 조치가 가능할 것임(P)

넷플릭스나 유튜브처럼 어린이·청소년 이용자뿐만 아니라 그러한 플랫폼을 통해 유통되는 콘텐츠에 출연하고 있는 영·유아, 어린이, 청소년의 인권보호 및 권리보호는 시급하게 고민되어야 할 당면과제이다. 더불어 글로벌사업자에 대해 유해콘텐츠 규제에 대한 규제 실효성을 어떻게 확보할 수 있는가의 문제도 함께 고민되어야 한다. (M)

매체의 종류와 상관없이 공중송신을 위한 콘텐츠라면 아동청소년 이용자에 대한 최소한의 보호조치는 반드시 필요한 것이므로 OTT 등에 대한 내용규제 근거를 명시하는 것은 반드시 필요함(K)

등급분류는 OTT 사업자가 자율적으로 이행할 수 있도록 하되, 그 책임성도 분OTT 사업자가 자율적으로 분류한 내용물의 등급이 부적절할 경우 이에 대한 책임의 귀속이 명확하게 규정되도록 해야 할 것이며, 제재 규정 역시 명확하게 규정되어야 할 것임(A)

제5장. 미디어 융합 환경에 부합하는 콘텐츠 내용규제(심의) 모델

제1절. 연구결과의 요약 및 논의

1. 국내 콘텐츠 내용 규제 체계

1) 이원적 심의체계와 민간기구로서 심의위원회의 정체성에 대한 문제제기

국내 방송 통신 내용규제와 관련하여 심의위원회는 심의 결정 권한을 가지고 있고, 이에 대한 제재조치 권한은 방통위에 있어 심의의 이원적 체계를 구성하고 있다. 즉 심의위원회는 직접 제재조치를 내리지 않고 방통위에 제재조치의 처분을 '요청' 하는 방식을 취하고 있다. 심의위원회가 방송과 통신 내용을 심의 및 의결하고 해당 심의의 결정에 대한 처분을 방통위에 요청하면, 방통위는 방송심의규정 또는 정보통신심의규정을 위반한 경우 방송법상 방송사업자 또는 외주제작사, 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자에게 제재조치를 명하는 이원적 구조다.

이와 같은 이원적 심의 체계는 심의위원회가 언론의 자유를 침해하지 않고 효율적인 사후심의를 수행하기 위해 국가 행정기관으로서가 아닌 독립적 민간기구로서의 위상을 갖추어야 하는 조건을 만족시키기 위한 것이다. 그러나 이미 헌법재판소와 고등법원은 심의위원회의 시정요구와 의견제시가 처분성이 인정된다고 판결한 바 있으며, 이는 심의위원회가 행정처의 역할을 수행하고 있음을 의미한다. 이로 인해 방통위의 제재 처분권에 대한 표현의 자유 침해 비판에서 심의위원회도 자유로울 수 없다는 비판이 제기되고 있으며, 심의위원회의 정체성과 독립성에 대한 문제제기가 지속되고 있다.

2) 매체별 심의 규제체계

(1) 방송심의 체계

국내 방송규제는 방송법에 의해 방송을 심의하고 있으며, 이는 다시 방송, 방송광고, 선거, 홈쇼핑 분야로 분류되어 각기 다른 심의 규정 근거 하에 공적규제와 자율규제 기구에 의해 사전 및 사후심의 과정을 거치게 된다. 해당 연구는 방송심의규정만을 다루고 있기

때문에 방송에 대한 심의체계를 살펴보면, 우선 방송의 경우 지상파, 종편, PP사업자 등은 별도의 심의부서를 통해 방송법과 방송심의규정을 근거로 사전심의를 수행하며, 개별 방송사 시청자위원회는 사후심의 기능을 수행한다. 그러나 본격적인 사후심의는 모니터링과 민원제기를 통해 심의위원회가 수행한다.

시전 심의과정에서는 별도의 부서가 없어 심의 인프라의 부재를 겪고 있는 영세 PP의 문제가 발생하고, 사전사후 심의의 근거인 방송심의규정의 모호성과 추상성에 대한 문제가 제기되기도 한다. 이와 같은 규정의 문제로 인해 사후심의의 주관성에 대한 비판과 심의위원회 거버넌스에 대한 문제제기도 발생하고 있다.

<표5-1> 방송심의 규제체계

규제유형 / 분야 (관련법)	공적규제		자율규제	
	사후심의 /심의·의결	제재조치 처분권	기구/협회	사업자 자율
			사전심의 방송법 86조	
방송 「방송심의에 관한 규정」	방송통신 심의 위원회	방송통신 위원회	한국방송협회 한국케이블TV방송협회 한국광고자율심의기구	지상파, 종편, PP 자체 심의부서 시청자위원회
방송광고 「방송광고심의에 관한 규정」				
선거 「선거방송심의에 관한 특별 규정」				
홈쇼핑 「상품소개 및 판매방송 심의에 관한 규정」				

(2) 매체별 심의 체계

국내 콘텐츠 심의 모델에서 완전한 자율규제를 실시하는 매체는 웹툰에 불과하며, 공적기구와 자율규제 기구가 공동규제를 수행하고 있는 매체는 방송, 게임, 통신, 공적규제만 수행되고 있는 매체는 영화로 분류될 수 있다. 그러나 방송을 공동규제로 파악하기에는

심의위원회의 사후규제 기능과 법적 강제력이 매우 높은 강도로 작용하고 있고, 방송프로그램과 관련해서는 심의위원회의 행정명령에 대해 의견제시를 할 수 있는 기회가 주어지지만 허가 승인 사업자의 경우, 심의점수가 반영되는 등 규제기관의 심의가 상당한 영향력을 행사하고 있다는 점에서 공동규제 시스템이라고 평가하기 어려운 구조다.

영화의 경우는 공적규제인 영등위의 사전심의만 존재하고 있으며, 웹툰은 반대로 사업자 중심의 사후심의 기관이 있어 매체별로 서로 다른 심의 체계를 구성하고 있다. 게임의 경우는 공동규제를 하고 있지만 별다른 규제가 없으며 자율심의기구의 등급분류가 심의의 역할을 수행하고 있다. 그러나 게임물에 대한 등급분류 기준이 다른 매체에 비해 유연한 상태로 방송이나 영화에서 19세 이용가로 등급 분류된 콘텐츠가 게임에서는 15세 이용가로 분류되는 등의 문제가 발생하고 있다. 이와 같은 등급분류 기준의 문제는 어린이·청소년의 접근이 보편적인 매체라는 점에서 심각하게 받아들여지고 있다.

매체별로 사전·사후 심의체계가 다르고, 공적규제와 자율규제의 수준과 향태가 다르고, 서로 다른 법에 근거해 콘텐츠를 규제하는 현재의 상황은 향후 온라인 플랫폼을 통해 유통되는 콘텐츠의 심의 수준과 내용에 대한 문제를 제기하고 있다. 물론 온라인을 통해 유통되는 콘텐츠는 온라인 심의 시스템을 채택하면 우려할 사항이 아니지만 현재 온라인 콘텐츠도 SNS와 OTT, VSP 등 콘텐츠의 속성에 따라 서로 다른 규제가 적용되고 있으며, 어린이·청소년 보호를 위한 최소한의 장치도 서로 다른 행태로 운영되고 있어 문제로 지적되고 있다.

콘텐츠 융합과 플랫폼의 진화로 인해 다양한 유형의 온라인 콘텐츠가 생성되는 보다 진전된 미디어 환경에서 현재와 같은 분절화된 심의 시스템은 향후 다양한 방식의 변화와 개선이 필요한 상황이다.

<표5-2> 매체별 규제 체계 현황

분야	주체		사업자
	정부	민간	
방송	방송통신위원회 방송통신심의위원회	개별 방송사 심의부서 개별방송사 시청자위원회 한국방송협회	지상파 종편/보도PP 전문편성PP

		한국케이블TV방송협회 한국광고자율심의기구	홈쇼핑사업자
통신		개인정보보호협의회 한국인터넷자율정책기구 (KISO) 프라이버시 정책 및 이용자보호위원회	온라인 콘텐츠 사업자 인터넷동영상제공서비스사업자 (OTT)
영화	영상물등급위원회	-	영화제작사 OTT
게임	게임물관리위원회	게임콘텐츠등급분류 위원회	게임사업자
		개별사업자 등급분류	
웹툰	-	웹툰자율규제위원회 (사)한국만화가협회	창작자 및 기획사 웹툰플랫폼

2. 해외 주요국의 콘텐츠 내용 규제 체계

방송규제에 있어서 주요국은 자율심의에 바탕을 둔 사후심의를 중심으로 심의제도를 운영하는 것으로 나타났다. 정부의 입장에서 사후심의는 구체적인 불만이 접수된 사안을 중심으로 해당 사항을 처리하는 과정을 의미하고 있다. 사전심의는 헌법적 가치인 표현의 자유를 제한하고, 검열로 받아들여질 수 있기 때문에 되도록 사업자가 자체적으로 심의하거나 사업자가 만든 기구를 통해 심의하는 방식을 채택하고 있었으며, 정부는 이와 같은 자율규제를 법적으로 승인·감독하거나 사업자에 위임하는 역할에 그치는 것으로 나타났다. 그러나 미국이나 독일, 호주와 같이 프로그램에 문제가 발생하거나 심의규정에 어긋나는 사태가 발생할 경우에는 벌금이나 과징금 등 강력한 제재도 뒤따르고 있어 정부의 제재가 반영되는 것으로 나타났다.

미국은 방송 내용규제에 관한 개별적인 법률적 근거의 확보 여부, 중대한 정책 목표로 내용규제의 대상을 한정하는지, 그리고 개별 규제 사항에 관한 언론 자유 원칙에 기반을

둔 엄격한 위헌 심사에 대한 여부가 중요한 원칙으로 작용하고 있었다. 이와 같은 원칙은 방송의 내용에 관한 한 필요 최소한도의 심의, 즉 최소 심의가 이루어질 수 있을 것이며 언론중재법 등과 중복되는 사안에 대한 정리도 가능할 것이다. 궁극적으로는 실효성 확보를 전제로 방송사업자 및 관련 단체 등을 통한 자율 심의를 확대하는 문제도 적극적으로 논의할 필요가 있을 것이다. 그러나 프로그램 내용에 대한 직접적인 규제가 존재하고, 방송 내용에 따라 벌금이나 과징금은 물론 징역형 같은 강력한 처벌도 뒤따른다는 점을 감안할 필요가 있다.

영국의 경우는 방송심의는 방송된 프로그램 내용물에 대해 규제기준에 의해 내·외적 검토과정을 의미하는데 사후심의만 존재한다. 사전심의는 검열을 의미하기 때문에 방송심의는 프로그램이 방영된 후 일정한 불만이 접수된 상태에서 진행된다. 방송사의 자체 심의는 있지만 사전심의는 향후에 발생할 수 있는 사안에 대한 예방적 차원의 심의로 활용되고 있다. 이와 같은 심의 방향은 오프콤의 정책 방향에서 보다 두드러지게 나타나고 있다. 오프콤은 장기적으로 심의에 대한 실질적인 기능은 방송사에 돌려주고 자율규제를 촉진하려는 입장에 있다.

독일의 콘텐츠 규제시스템은 공영과 민영, 방송과 통신, 주정부와 연방정부 등 다원적 규제 시스템이 공존하는 이원적 협치 규제 시스템으로 느리고 복잡한 규제 형태를 띠고 있고 때로는 비효율적이기까지 하다는 평가를 받지만 그 만큼 다원성을 중요하게 고려한다고 판단된다. 방송의 영역은 '규제된 자율규제' 모델로서 행정기구는 국가를 대신하여 시장영역에서 지켜야 할 규율을 제정하여 공표하고, 민간은 그러한 규율을 준수하기 위해서 자체적인 규정과 협약, 규제체계를 마련하여 자치를 수행한다. 그 결과 주정부와 연방정부는 자율규제기구의 행태에 대한 이행점검을 통해 자율기구로 인증하는 제도를 운영하고, 직접적인 개입은 하지 않는다. 다만 관련 규정을 위반할 경우 공적기구를 통한 제재가 가해진다.

호주는 공영방송과 상업방송 내용규제 업무가 분리되는데, 기업들이 자체적으로 실천강령을 만들도록 '강제' 되고 있고, 강령의 이행 여부를 정부가 감시하는 규제된 자율규제, 정부주도형 공동규제에 해당한다. 규제기구의 간소화와 절차의 신속화가 구현되고 있다는 점과 그 체계를 뒷받침하는 법적 근거가 매우 명확하고 세밀하게 구성되어 있다. 한편, 호주는 정부의 규제 권한도 강하다. 사업자들에게 자율적인 규제를 하도록 요구하고,

이에 대해 사업자 스스로 규칙을 제정하고 준수하도록 하는데, 이를 지키지 않거나 규칙을 등록하지 않을 경우, 강한 제재를 가하게 된다. 민원 처리가 미흡하거나 위반 사항이 중대한 경우에는 해당 상업방송 사업자에 대해 시정명령이나 면허 취소 등과 같은 행정처분은 물론 벌금 이상의 사법적 처벌을 위한 조치도 할 수 있다.

일본은 개별 방송사가 자율적으로 심의하거나 독립적인 심의기관을 만들고, 자율규제를 실시하는데, 여타 주요국에 비해 국가 개입의 정도가 낮고 자율규제의 수준이 높은 것으로 파악되고 있다. 즉 일본의 방송의 자율규제는 공권력에 의한 규제가 아니라 사업자의 자율에 맡기며, 이는 법으로 규정되어 있으며, 특정 사업자 한정이 아니라 프로그램 심의기관에 매개된 공중과의 상호작용으로 완성된다. 규제당국은 직접적으로 처분권한을 발동해서 방송사업자를 규제하는 것이 아니라 방송사업자의 자율규제를 촉구함으로써 규제의 실효성을 유지해 온 것이다.

그러나 이와 같은 낮은 수준의 규제 개입은 결국 내용규제를 회피하는 원인으로 지적되어 왔다. 일본에서는 자율심의가 이루어지는 과정에서 공영방송의 경우에는 정치권이 운영재원을 통해, 민영방송에 대해서는 자본이 광고규제를 통해 실질적으로 영향력을 행사한다는 문제를 지적하고 있다. 이로 인해 정치뉴스나 보도에 대한 공정성 이슈가 끊이지 않고 있다는 점은 고려할 필요가 있다.

한편 통신과 관련하여 해외 주요국은 자율규제를 규제의 기본 틀로 두고 있다. 정부의 역할에 따라 자율규제와 공동규제로 구분될 수 있으며, 공동규제도 정부가 법률로서 자율규제 기구에 대한 승인・관리・감독을 담당하는 경우와 정부가 법률 및 정책적 승인을 통해 자율규제 기구에 완전하게 권한을 위임하는 방식 등으로 구분될 수 있다. 완전위임 방식은 자율규제와 유사하지만 법률적 지위나 그에 준하는 제도적 협력 지위를 통해 자율규제 기구의 법률적 위상이 형성된다는 점에서 다르다. 영국이나 독일, 일본, 한국 등이 완전위임 자율규제 모델에 해당한다.

대부분의 규제 대상은 불법 및 유해 콘텐츠이고, 모니터링과 이용자신고 등을 통해 위법한 콘텐츠의 생산과 확산을 제한하고 있다. 위법의 기준은 국가별로 상이하지만, 미국, 유럽, 일본의 국가들은 아동 및 청소년 음란물 차단에 집중하고 있기 때문에 표현의 자유에 대한 침해 문제는 크게 발생하지 않는다.

한국을 포함한 주요국들은 인터넷 개인방송에 불법 정보를 포함하지 않는 한 강력한 공

적 규제를 취하지 않는 것으로 해석할 수 있으며, 폭력적 언행이나 음란성 등의 유해 콘텐츠에 관한 판단은 국가별로 다른 기준에 의해 자율규제의 형식으로 관리되고 있음을 확인할 수 있었다.

<표5-3> 각국의 미디어 내용 규제 현황 및 특징

항목 / 국가	방송				인터넷(OTT)			
	규제 행태	규제내용	정부	민간	규제 행태	규제내용	정부	민간
미국	자율 규제	형법 등의 금지내용	FCC	개별 방송 사업자	자율 규제	아동·청소년 보호	FCC	ICRA
영국	자율 규제	아동· 청소년보호 인권문제 지역성	Ofcom	개별 방송 사업자	자율 규제	아동·청소년 보호 인종차별 혐오표현	Ofcom	IWF
독일	공동 규제	아동· 청소년보호 인권문제 지나친 성적 표현	미디어 청	개별 방송 사업자	공동 규제	아동·청소년 보호 인종차별	KJM DLM	FSM
호주	공동 규제	아동· 청소년보호 인권문제	ACMA	개별 방송 사업자	공동 규제	아동·청소년 보호 성인성착취물 사이버 폭력	온라인 감독관	IIA
일본	자율 규제	아동· 청소년보호 인권문제	총무성	BPO/ 민간 방송 연맹	자율 규제	아동·청소년 보호	총무성	IAJapan

자료: 저자주

3. 전문가 심층인터뷰 결과

심의 관련 현업 종사자, 미디어 심의연구 전문가, 관련법 연구 전문가를 대상으로 방송심의 규제체계, 방송분야 자율규제 전환, 온라인 콘텐츠 심의 개선 방안을 연구내용으로 설정해 조사한 결과, 다음과 같은 결론이 도출되었다.

우선 방송심의 규제체계 항목에서 현재 방통위와 심의위원회로 처분권과 의결권이 이원화된 규제체계의 문제에 대해 전문가들은 독립적 설치법 마련으로 심의·의결과 처분권 일원화, 방통위설치법 일부 조항의 개정, 방통위 내부의 심의 의결 단위로 포섭, 현행의 이원적 심의 체계 유지 등 다양한 의견을 제시한 것으로 나타났다. 두 번째로 방송심의규정 에 대한 관계부처의 수정・변경 요구권의 제도화에 대해전문가들은 필요성에 대해서는 인정하지만 심의기구의 자율성, 독립성 보장 실패 가능, 규제 강화의 위험, 행정조직 법정주의에 위반, 자기행위, 자기 책임의 법 원칙에 문제, 외부 검증 방식의 절차적 검토 등의 문제로 반대의견을 제시한 것으로 나타났다. 세 번째, 전문가들은 심의위원회의 독립성 보장을 위한 거버넌스 개선 사항으로 전문직 개방형 인사제도의 실시, 직무상 독립성을 보장하는 방안 검토, 보편성 강화를 위해 정치권이 아니라 성별, 세대별 다양한 심의위원의 선임 방안, 폭증하는 심의 건수에 대응하기 위한 심의위원회의 증원 등을 대안으로 제시했다.

두 번째 항목인 방송심의 자율규제 전환과 관련하여 우선 유료방송 채널에 대한 자율심의 체계 전환에 대해서 전문가들은 긍정과 부정의 반응을 동시에 보인 것으로 나타났다. 긍정의 반응의 전문가들은 심의위원회의 정치 심의에 대한 신뢰성 상실, 관련 인프라가 정비되었다는 의견을 제시했다. 그러나 이와 반대의 입장을 제시한 전문가들은 방송사업자들의 자율심의가 법적으로 보장되고 있으나 끊임없이 심의 관련 문제가 발생하는 이유는 등록 사업자인 PP의 경우, 별다른 재승인 재허가 등을 통한 별도의 제재방식이 마련되어 있지 않고, 심의 부서가 없는 중소 PP도 많은 상태로서 심의 인프라의 부재가 심각하다는 점을 강조한 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 만약 방송 심의에서 자율규제가 진행될 경우, 투명서 보고서와 유사한 운영 보고서를 채택하는 방안에 대해 묻는 질문에는 대부분의 전문가가 동의하는 것으로 나타났다. 자율규제가 자칫 방임으로 흐를 수 있어 심시기준을 공개하고 평가결과를 규제기관에 보고하는 형태의 보고서 채택은 필요하다는 의견이 제시되었다. 구체적인 방법으로 전문가들은 운영 결과를 분기별로 심의위원회에 제출하고, 자사 홈페이지 및 심의위원회 홈페이지에 공지하는 방안을 마련할 수 있다. 그러나 중소PP에 대해서는 기존과 같이 사업자 자체의 사전심의와 심의위원회의 심의를 거치는 이원적 심의 방식의 채택을 제시하기도 했다. 이에 반대하는 입장에서는 운영보고서의 실효성에 대해 문제를 제기하는 것으로 나타났다. 즉

보고서가 규제의 효과를 높이려면 사업자가 제출한 자료에 대해 정부가 현장점검 및 시정 조치권 등 행정권한을 행사해야 하는데, 현재로서는 이와 같은 시스템이 마련되지 않아 실효성이 없다는 지적이다. 또한 결과에 대한 후속조치가 실질적이지 않은 상황에서 보고서 제도의 신뢰성을 갖추기 위해서는 정부의 적극적인 개입이 필요하다는 입장이다. 전문가들은 방송분야 자율규제 전환 시 문제점으로는 심의의 일관성 부재, 집행 강제력의 부재, 선정성 및 폭력성 증가, 규제 역량의 부재, 심의의 전문성 부재, 상업성 증가, 운영실태 점검 제도화 확립의 우선, 자기검열 강화 등이 지적된 것으로 나타났다. 네 번째 공적규제와 자율규제 영역의 구분 필요성에 대해 전문가들은 특정 분야에 대해서는 공적 규제가 필요하다는 의견을 제시했다. 특히 어린이·청소년 보호와 관련해서 공적 규제 적용은 반드시 필요하고, 공적 성격이 강한 매체나 채널에 대해서는 일반 상업채널이나 유료방송과 달리 공적인 규제의 영역이 반드시 필요하다는 의견을 제시했다. 그러나 이에 반대하는 전문가들은 완전한 자율규제가 이루어지기 위해 별도의 공적 규제 영역은 사라져야 하고 방송심의규정 대신 별도의 가이드라인이나 미디어 리터러시 교육으로 불법적인 요인을 강조하고 교육하는 것으로 대체해야 한다는 의견을 제시했다. 다섯째, 전문가들은 방송심의 자율규제 시점에 대해서는 수평적 규제체계의 도입과 공영방송 거버넌스 문제가 정비된 상태에서 방송의 공적 책임과 자율적 처벌 수단 등이 마련되거나, 자율규제에 대한 조사와 연구가 충분히 진행된 이후 사회적 합의가 이루어지는 등 자율규제 인프라가 정비된 시점이라는 의견이 제시되었다. 또한 사업자들의 자율규제 시스템 정비도 필요하다는 의견이 제시되었다. 자체적인 심의부서는 물론 심의의 투명성 강화를 위해 자율심의 평가위원회와 같은 이중적 안정화 시스템도 필요하다는 입장이다. 이와 관련하여 무엇보다 사업자 스스로의 사회적 책임의식 정립도 중요하다는 의견이 제시되기도 했다. 그러나 자율심의에 소요되는 비용은 일부 정부가 지원하고 지원의 대가로 운영활동 보고서 등의 제출을 의무화하는 방안도 제시되었다. 여섯째, 방송심의규정 조항의 추상성을 개선하기 위한 방안으로 전문가들은 현실적인 심의 기준 정립을 위한 가이드라인 구성과 조항 전반의 개정을 위한 전문 연구반 조직을 제안했다. 일곱째 전문가들은 방송심의 제재의 실효성을 제고하기 위해서 등록사업자인 PP에 대한 규제 실효성을 강화하고, 규모에 따른 경제적 제재 즉 과징금이나 과태료를 현실적인 수준으로 인상하는 방안도 제시했다. 뿐만 아니라 의도적인 경우와 비의도적인 경

우의 구분이 필요하므로 잦은 편법 시도, 자명한 의도성 등은 반복에 대한 징벌을 강화할 필요가 있는 의견을 제시했다. 여덟째, 변화하는 미디어 환경과 시대의 흐름을 반영하기 위해 방송심의규정의 타당성에 대한 주기적 검토의 필요성에 대해서는 대부분의 전문가가 동의한 것으로 나타났다. 전문가들은 주기적인 개정을 위해 외부 전문 자문단의 검증절차를 거치고, 방송평가와 연동하는 등 기존제도와의 연동도 고려해야 한다는 의견을 제시했다.

마지막으로 온라인 플랫폼 시대, OTT 등 온라인 콘텐츠의 활성화로 서비스 제공방식과 사회적 영향력이라는 기준에 따른 매체별 등급제의 실효성에 대해 의문이 제기되면서 이를 개선하기 위해 적어도 등급을 표준화하는 개선안은 타당한가라는 질문에 대해 전문가들은 찬성과 반대의 분리된 의견을 제시한 것으로 나타났다. 찬성하는 입장에서는 필요성에 대한 동의가 우선적으로 제시되었는데, 물리적·재정적인 한계로 동일한 콘텐츠에 대해서는 동일한 표준을 적용하여 등급을 받지 못한 콘텐츠의 유통을 최대한 억제하는 것이 현실적인 대안일 뿐만 아니라 하나의 플랫폼을 통해 다양한 유형의 시청각 미디어 콘텐츠가 제공되고 있는 현실에서 매체 구분은 무의미하고, 매체별로 상이한 등급제를 유지하는 것도 불합리하거나 현실적 타당성 없다는 의견을 제시했다. 등급제 표준화 도입 시 다양한 대안도 제시되었는데, 우선 등급 표준화가 이루어지려면 미디어별로 상이한 등급 기준에 대한 통일 전제로 해야 하고, 시청각미디어서비스법 등 수평적 규제체계 도입 시 ‘콘텐츠’를 중심으로 한 법제 개편이 필요하다는 의견을 제시했다. 또한 전문가들은 법령을 별도로 제정하기 보다 행정기관에서 이해관계자가 참여한 협의기구 등을 운영하여 표준화된 안내지침이나 가이드라인을 제정하는 방법을 제시했다. 또한 지침을 근거로 등급분류를 ‘권장’하고, 사업자들은 자체 거버넌스 체계를 구축하여 다수가 표준화의 운영과 오류를 개선해 나갈 수 있는 체계로 진화해 나가야 한다는 의견을 제시했다. 현실적인 문제로 현행 등급제에서 문제가 되고 있는 청소년 연령 기준은 민법을 기준으로 하는 것이 타당하다는 전문가도 있었다. 그러나 성급한 등급제 표준화는 매체별 특수성을 반영하지 못하는 결과를 초래할 수 있고, 내용규제에 대한 거버넌스가 통일되지 않은 상태에서 영역별 심의규제의 특수성을 반영하지 못하는 문제를 초래할 수 있다는 점이 문제로 지적되었다. 오히려 등급 표준화보다는 전문가 집단의 정성적 평가에 기반한 자문을 참고하거나 아동·청소년 보호와 미풍양속 보호 등

극히 제한적인 목적으로 사용하는 것이 타당하다는 입장을 제시한 전문가도 있었다.

제2절. 콘텐츠 내용규제 개선방안 및 모델 구축

1. 방송 내용규제 체계 개선안

변화하는 방송환경에 부합할 수 있도록 국내 방송심의 규제체계를 개선하기 위해서는 무엇보다 사전·사후심의, 공적규제와 민간규제가 동시에 운영되는 이중규제 시스템을 개선하고, 양 기관의 심의체계가 별도로 운영됨으로써 발생할 수 있는 문제를 개선할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위하여 획기적인 심의체계의 전환보다 주요국의 사례를 참조하여 점진적인 변화를 시도하는 것이 적합할 것으로 판단된다. 즉 방송심의에서 기존 개별 방송사의 사전심의 시스템을 그대로 유지하되, 심의위원회의 사후심의와 연계하는 방안을 검토할 수 있다. 영국이나 독일, 호주와 같이 별도의 독립된 규제기관이 협업 시스템을 구축하거나(호주), 강력한 규제 권한을 사용하여 과징금이나 재허가 단축 등 별도의 규제 시스템을 정비할 수 있다(영국, 독일).

이와 같은 기본 전제 하에 다음과 같은 방송심의 체계 개선안을 제안할 수 있다.

1) 공적규제와 자율규제의 공동규제 시스템 구축

공동규제는 공적규제와 자율규제의 문제를 보완하고, 심의체계와 방송구조의 맥락을 비교적 유연하게 적용할 수 있는 장점을 가지고 있다. 국내의 경우, 방통위의 행정처분과 심의위원회의 심결 의결이 별도로 존재하고, 사전과 사후 심의와 동시에 이루어지는 이중구조 체계에서 공동규제는 기존의 문제에 대한 대안으로 제시되고 있다. 특히 일상적인 사후심의뿐만 아니라 새로운 기수가 출범할 때마다 집중적인 심의 사업을 추진하고, 모니터링을 강화함으로써 해마다 심의 소재와 방향, 관련 통계가 변화하는 등 심의위원회의 일관적이지 않은 심의 경향이 문제로 지적되고 있다.

방송사의 사전심의 역시 문제가 되고 있는데, 방송사 규모에 따른 심의 인프라의 차별화, 조직 내에서 한직으로 인식되는 심의부서의 한계, 사전심의라는 점에서 표현의 자유를 침해할 수 있는 위헌성 문제, 심의기구와의 협업 시스템이 이루어지지 않아 별개의 심의

시스템을 구성하고 있다는 점 등 개별 규제에서 비롯되는 다양한 문제를 노출하고 있는 것이 사실이다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 공동규제의 필요성이 대두되고 있는데, 본 연구는 다음과 같은 방식을 제안하고자 한다.

우선 심의위원회의 업무는 구체적인 불만이 접수된 민원에 한 해 사후심의만을 진행하고, 방통위와 함께 방송사 자체 심의 규정의 제정과 준수를 관리하고 감독하는 역할을 담당한다. 방송사는 방송법 및 시행령을 기반으로 개별적인 규정(가이드라인 혹은 지침)을 제정하여 방통위에 제출하고 승인을 받아 심의의 원칙으로 활용하도록 한다. 이 과정에서 심의위원회는 상위법이나 방송심의 규정에 근거하여 해당 내용을 검토하고 수정을 요청할 수 있으며, 수정을 요청받은 사업자는 관련 내용을 수정하고 최종적으로 방통위에 승인을 받으면 된다. 이 과정에서 방송사가 자체 규정이나 관련법을 심각하게 위반했거나 민원을 미흡하게 처리한 경우에는 심의위원회가 시정명령을 의결할 수 있으며, 방통위는 시정명령에 따른 과징금, 재허가 반영 등의 행정처분을 실행할 수 있다. 즉 방통위는 공동규제 제반 과정의 행정처분 업무를 담당하고, 심의위원회는 관련법에 근거하여 방송사 자율심의 내용을 심의하는 방식이다.

한편, 심의위원회의 사후심의 업무는 시청자나 시청자 단체, 방송 프로그램으로 인해 부정적인 영향을 받게 되는 특정 단체에 의해 접수된 민원에 한 해 진행하며, 해당 민원도 중대하지 않은 문제의 경우에는 되도록 관련 방송사로 이관하여 자율적인 심의를 진행하도록 한다. 이 경우 심의기관의 사후심의는 해당 사업자가 제정한 개별적인 심의규정에 기반해야 한다.

이와 같은 심의 방식은 현재 영국과 독일, 호주에서 채택하고 있는 방식으로서, 별도의 심의기구가 존재하지만 사후심의에 집중하거나 사업자 자율심의를 관리·감독하는 역할에 한정하는 방식이다. 그러나 사업자들이 관련 규정 제정하지 않거나, 관련 규정을 위반할 경우, 혹은 제대로 시청자 내용규제 민원 처리를 하지 않을 경우에는 다양한 시정명령과 조치를 취하는 것으로 나타났다.

영국의 Ofcom은 시청자의 개인적인 불만수준으로부터 프로그램에서 다루어진 조치, 단체, 인종집단, 기업, 정치주체 들이 공식적으로 제기하는 이의수준에 이르기까지 다양한 주체들의 갈등을 조율하는 행위 전반을 포괄하고 있다. Ofcom은 방송사가 염두에 두어야

할 규정(code)과 지침(guidance)을 마련해 놓고 있으며, 방송사는 실제 프로그램을 제작할 주체들이 이를 명확하게 인지할 수 있도록 구체적인 가이드라인을 만들어두고 있다.

호주의 경우에는 ACMA가 관련법에 근거해서 방송심의 규정 업무를 전담하고 있는데, 방송사업자가 자율적으로 방송 내용 기준을 설정하도록 의무화하고, 규제 당국은 자율규제의 적용 상황을 관리·감독하는 역할을 담당하는 의무적 협력규제 시스템을 구축하고 있다.

영국과 호주 모두 기본적인 심의의 방향을 관련법에 의해 정해놓고 있으며, 이에는 방송의 기본적인 공적 책임 사항을 비롯하여, 아동청소년 보호 사항, 정치적 균형성 유지, 유해 물질의 취급, 선거 관련 사항 등 대부분의 방송서비스가 제공하는 프로그램에서 준수되어야 할 공통적인 규제 사항이 포함되고 있는 것으로 나타났다.

독일은 행정기구가 국가를 대신하여 시장영역에서 지켜야 할 규율을 제정하여 공표하고, 민간은 그러한 규율을 준수하기 위해서 자체적인 규정과 협약, 규제체계를 마련하여 자체 심의를 수행한다. 그 결과 주정부와 연방정부는 자율규제기구의 행태에 대한 이행점검을 통해 자율기구로 인증하는 제도를 운영하고, 직접적인 개입은 하지 않는다. 다만 관련 규정을 위반할 경우 공적기구를 통한 제재가 가해진다.

2) 공적 책무와 규제 인프라 수준에 따른 차등 심의 규제 적용

규제기관이 심의를 담당하는 주요국의 특징은 방송사의 공적 책임 여부에 따라 심의 규제 적용방식이 차별화된다는 사실이었다. 영국의 경우, 동일한 공공 방송이지만 영국정부와 협약을 체결한 BBC는 가장 엄격한 규제 수준을 적용받고, 공공서비스 방송인 PSB, 디지털 지상파 방송서비스(DTPS), 유료방송채널(TLCS), OTT(ODPS) 등은 공적 책임의 수준에 따른 차등 심의규제를 적용받고 있다.

독일의 경우는 별도의 심의기관 대신 공영과 민영방송의 심의를 별도의 기구에서 담당하고 있는데, 공영방송은 각 방송사의 방송평의회(우리나라의 시청자위원회와 유사한 역할)에서 담당하고, 민영방송은 주정부 방송위원회에서 사후심의를 담당하는 방식이다. 전국 채널의 경우는 주미디어청 연합에 설치된 면허감독위원회가 사후심의를 담당하고 있다.

호주의 경우에도 공적 책임에 따라 심의규제가 차등 적용되고 있는데, 공영보다 민영에

대한 규제의 강도가 더 높은 것으로 나타났다. 공영방송은 해당 방송사들이 직접 방송규정을 제정하여 프로그램 내용 규제 기준을 정하고 ACMA로 통지하면, ACMA는 해당 규정에 근거하여 방송프로그램에 대해 제기된 민원 사항의 해결하는 역할을 담당한다.

그러나 민영방송의 경우는 좀 더 강한 규제가 적용되는데, ACMA는 민영방송 사업자들이 방송규정을 제정하도록 강하게 요구하고, 사업자들이 제정한 방송규정에 대해 재검토를 요구할 수 있는 권한을 갖고 있으며, 기존의 방송규정이 부적절한 경우에는 대체까지 요구할 수 있다. 만약 민영방송 사업자들이 자율적으로 방송규정을 제정하여 등록하지 않을 경우에는 직접 기준을 제정하여 해당 사업자들에게 서면으로 통보하는 방식이다.

민영 프로그램과 관련한 민원에 대해서도 공영방송에 비해 강력한 규제가 적용된다. 방송규정을 위반한 사항에 대한 민원 처리가 미흡하거나 위반 사항이 중대한 경우에 해당 상업방송 사업자에 대해 시정명령이나 면허 취소 등과 같은 행정처분을 할 수 있는 것은 물론이고, 벌금 이상의 사법적 처벌을 위한 조치도 할 수 있다.

이와 같은 주요국의 사례를 완전히 적용할 수는 없지만 심층인터뷰 결과에서 나타난 바와 같이 재허가·재승인 사업자의 경우는 심의 이행 결과가 방송평가와 재허가 및 재승인 과정에서 반영될 수 있어 사업자에 대한 규제 환류 시스템이 존재하지만 일반PP 등은 등록사업자라는 점에서 별도의 환류 시스템이 부재한 관계로 심의규정을 어기더라도 별도로 책임을 물을 수 있는 방법이 없다. 결국 공적 책임을 기준으로 하는 인·허가 체계와 심의 시스템 인프라 수준으로 사업자를 분류하고, 해당 사업자 중에서도 환류 시스템이 적용되지 않는 비인허가 사업자에 대해 더 강한 규제를 적용하는 방안을 검토할 수 있다.

다만 국내 방송심의규정 제5조 심의의 기본원칙에는 심의위원회가 방송매체와 방송채널별 창의성, 자율성, 독립성을 존중해야 하고(1항), 방송매체와 방송채널별 전문성과 다양성의 차이를 고려해서 심의해야 한다는 규정(2항)이 있어 유료방송채널에 대한 보다 유연한 규제가 적용되어야 하는 규정과 충돌이 예상되므로 이를 반영하여 심의 체계를 구축할 필요가 있다.

이를 구체적으로 반영하면, 공영방송인 KBS와 EBS의 경우는 별도의 방송심의 규정을 방통위에 제출하고 심위위원회의 검토 후 방통위가 승인하면 자체적으로 심의를 진행하게 된다. 문제가 되는 사안에 대해서는 심의위원회의 사후심의를 적용받을 수 있다. 공영방송은 기존 방송법과 시행령, 방송심의규정을 근거로 공영방송으로서의 사회적·공적 책임을

수행하기 위해 자체적인 심의규정을 제정하여 방통위에 제출해야 한다. 이에 방통위는 재허가 과정에서 지적되었던 프로그램 내용 심사결과와 이후의 이행 실적, 매년 수행된 방송 평가를 검토하고 심의위원회 이관 시 검토 의견서를 첨부한다. 심의위원회는 방송법과 방송심의규정, 공영방송의 사회적 책임과 역할을 근거로 해당 심의 규정을 심사하고, 방통위 심사 과정에서 제시된 검토 의견서를 반영하여 최종적인 등록 의견을 제시할 수 있다. 심의위원회 심사 결과 미진한 부분과 등록이 불가능한 부분에 대해서 방통위는 별도의 '수정 요구권'을 통해 해당 규정에 대한 수정을 요구하고 심의규정의 재제출을 요구할 수 있다. 최종 등록이 결정된 심의규정에 대해 심의위원회는 민원에 집중하여 심의하고, 해당 결과를 다시 사업자에게 이송하여 심의 결과에 대한 처리 및 향후 프로그램 내용에 반영하도록 조치한다.

민영방송은 심의 환류 시스템의 존재와 심의 인프라를 기준으로 분류할 수 있는데, 지상파방송사업자인 SBS와 지역민방, 종편과 보도PP, 대형 MPP 계열이 포함될 수 있다. 민영방송의 경우도 공영방송과 동일한 과정을 거쳐 자체 심의규정을 등록하는데, 해당 규정은 공영방송과 달리 공적 책임이나 역할보다 민영방송으로서의 매체적 특성 등을 고려해야 한다. 이에 방통위는 자체 심의 규정 반영의 결과와 위반사항을 검토하고, 재허가 및 재승인 과정에서 심의위원회의 심의 결과를 적용할 수 있다.

그러나 별도의 환류 시스템이 존재하지 않는 PP의 경우에는 개별 부서가 있는 대형MPP 및 지상파계열MPP, 유료방송계열 MSP를 중심으로 심의위원회가 자체 심의 규정을 제정하도록 강요하고, 해당 규정이 부적절한 경우에는 수정 및 대체를 요구할 수 있다. 만약 직접 기준을 제정하지 않을 경우에는 해당 사업자들에게 서면 통보를 통해 제정 강제를 취하는 등 보다 환류 시스템의 미비를 보강할 수 있는 강제력을 발휘할 수 있도록 한다.

이와 같은 규제 방식은 다음과 같이 정리될 수 있다.

<표6-1> 공적 책무와 규제 인프라 수준에 따른 차등 심의 규제 적용

	구분	심의위
허가 사업자	공영(KBS·EBS)	- 공적책무가 높고 심의 환류 시스템* 존재 - 방통위에 방송심의 규정 제정 및 제출→ 심의위원회의 제정안 승인→ 사후심의 적용→ 방통위 행정처분
허가 및 승인 사업자	지상파(MBC·SBS)	- 공적 책무가 낮고 심의 환류 시스템 존재 - 방송심의 규정 제정안 방통위에 제출→ 심의위원회의 제정안 검토 및 수정 요구→ 심의규정 수정 및 제출 →심의위원회 사후심의→ 심의의결 → 방통위 행정처분
	종합편성	
	유료방송	
	보도채널	
	홈쇼핑	
등록사업자	등록PP (MPP, MSP)	- 공적 책무가 낮고 심의 환류 시스템 부재 - 방송심의 규정 제정안 방통위에 제출→방통위, 심의위원회로 제정안 전달→ 심의위원회의 제정안 검토 및 수정 요구→ 심의규정 수정 및 제출 → 심의위원회 사후심의 →심의의결→ 과기부 행정처분 - 심의규정 미 제정 → 방통위 강제 제정 요구 - 심의위원회는 시정명령 등 행정명령 의결 - 방통위 행정처분

* 심의 환류 시스템: 심의 위반사항이나 민원 처리 불이행시 재허가재승인 기간 단축, 개선안의 이행 실적 등에 대한 방송평가 반영, 개선안 계획의 부과조건 제시 등을 통해 심의 문제 개선

3) 중소PP 중심의 민간 자율심의 기구

등록 PP중 별도의 심의부서를 갖추지 못한 중소 사업자들은 별도의 자율심의기구를 설립하여 자율규제 시스템을 강화하고 정부와의 공동규제 시스템을 정립할 필요가 있다. 즉 일정한 매출 이하의 자체 심의부서가 없는 중소PP의 경우에는 공동의 자율심의 기구를 구성할 수 있다. 해당 심의기구는 '한국방송채널진흥협회' (이하 협회)에 설치하는 방안을 검토할 수 있는데, 이에 별도의 예산이 소요되므로 사업자와 정부가 매칭 형태로 자금을 지원하는 방안을 검토할 수 있다.

4) 심의규제의 효율성을 높이기 위한 제재 수단 마련

규제의 실효성을 얻기 위해서는 자율규제 위에 강력한 처벌 수단이 존재해야 하는데 미국과 같이 재허가에 반영하는 대안이나 호주와 같이 자율규제의 능력이 없다고 판단될 경우, 자율규제 면허를 취소하는 등의 대응이 추가로 검토되어야 할 것으로 판단된다.

방송사가 심의위원회의 수정 요구를 반영하지 않을 경우, 혹은 심의규정을 준수하지 않아 일정 이상의 민원이 지속적으로 심의위원회에 제기될 경우, 방통위는 이에 대한 과징금도 부여할 수 있으며, 방송평가 시 해당 점수를 반영할 필요가 있다.

5) 종합과 한계

결론적으로 방통위는 행정 주무기관으로서 방송사업자의 자체 심의규정 제출과 승인, 재제출 요구, 허가 및 승인 사업자에 대한 방송 평가 및 심의 개선 이행 실적을 점검하고 반영하는 등 승인에 필요한 행정심사를 진행할 수 있다. 뿐만 아니라 위반사항에 대한 심의 위원회의 심의 결정에 대한 행정처리를 수행한다.

심의위원회는 방송법과 시행령, 개별 방송사의 심의규정에 기반하여 방송사 자체 규정을 심사하고, 심사의견서를 방통위에 제출한다. 이 과정에서 자체 심의규정에 문제가 있다고 판단되면 방통위에 문제점을 검토하여 제출한다. 뿐만 아니라 승인된 심의규정을 반영하여 심의위원회에 제기된 민원을 중심으로 사후 심의를 수행하고 위반사항에 대해서는 행정 명령을 의결하여 방통위에 전달한다. 그러나 심의위원회에 접수된 민원도 중대한 위반 사안이 아닌 경우에는 가급적 개별 방송사 및 자율규제 기구로 다시 보내서 처리할 수 있도록 한다.

이와 같은 과정은 다음의 그림과 같이 도식화할 수 있다.

[그림3-1] 방송심의 공동규제 개선 모델

자료: 저자 주

그리고 이와 같은 공동 심의 규제 시스템을 마련하기 위해 아래와 같이 방송법 제86조(자체심의) 조항을 전면 개정하는 방안을 검토할 수 있다.

<표6-2> 방송법 개선안(예시)

개정전	개정후
① 방송사업자는 자체적으로 방송프로그램을 심의할 수 있는 기구를 두고, 방송프로그램(보도에 관한 방송프로그램은 제외한다)이	① 좌동

방송되기 전에 이를 심의하여야 한다. 다만, 공동체라디오방송사업자의 경우에는 방송권역 청취자가 참여하는 방송평가회를 연 1회 이상 실시하여야 한다.	
〈신설〉	② 대통령령이 정하는 매출액 기준 이하에 해당하는 방송채널사용사업자는 방송통신위원회에 신고한 방송 관련 기관 또는 단체에 위탁하여 방송되기 전에 이를 심의하도록 해야 한다.
② 방송사업자는 허위, 과장 등 시청자가 오인할 수 있는 내용이 담긴 방송광고를 방송하여서는 아니 된다	③ 좌동
③ 방송사업자는 방송광고가 방송되기 전에 자체적으로 심의하거나 방송통신위원회에 신고한 방송 관련 기관 또는 단체에 위탁하여 심의할 수 있다.	④ 좌동
〈신설〉	⑤ 제1항과 2항에 해당하는 사업자는 심의규정을 별도로 마련하여 방통위에 제출하고 등록해야 한다.
〈신설〉	⑥ 제1항과 제2항에 해당하는 사업자가 제4항의 규정을 어길 경우, 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

그러나 이와 같은 심의 시스템이 마련되기 위해서는 기존의 방송심의 규정의 존치 문제를 논의할 필요가 있다. 개별 방송사의 심의규정은 가이드라인이나 지침의 형태로 이미 방송사에서 사용되고 있으며, 해당 규정을 당장 사용하더라도 크게 문제될 것이 없다. 더욱이 상기한 바와 같이 방송심의규정에 대한 다양한 비판 즉 심의기준의 추상성과 광범위함으로 인한 주관적 심의 결과의 문제, 시대정신에 부합하지 않는 기준 적용, 법이나 시행령에 앞서는 포괄위임 규정의 문제 등으로 인해 오랫동안 논쟁의 대상이 되어 왔던 것이

사실이다.

그럼에도 불구하고 방송법 및 시행령 상의 심의 관련 근거의 추상성으로 인해 여전히 심의위원회의 사후심의 근거규정으로 유효하게 사용되고 있다는 점을 고려할 때 점진적인 공동규제로의 전환을 염두에 둔다면 해당 규정의 존치 여부에 대한 고려가 우선되어야 할 것으로 판단된다.

2. 처분권과 심의·의결의 이원화 규제체계 개선 방안

1) 자율심의규제체계로의 전환을 통한 명확한 업무 분장

상기한 바와 같이 헌법재판소에서는 심의위원회를 국가 행정기관이라고 포괄적으로 결정하였을 뿐 심의위원회의 법적 지위에 대한 구체적이고 세부적인 판단을 하지 않아 여전히 불명확한 상태를 유지하게 되었다. 이로 인해 심의 및 의결 기능이 부재한 방통위가 행정 처분권을 행사한다는 이유로 방송통신 심의의 불만사항을 법적으로 해결하는 행정심판의 대상이 되고 있어 문제로 지적될 수 있다. 방통위의 처분권과 심의위원회의 심의·의결 기능이 이원화된 현재의 체계를 개선하기 위해서는 상기의 개선안에서 제시된 바와 같이 법률에 기반을 둔 공적 기관에 의한 심의보다 사업자 자율에 의한 심의 체계를 확립할 필요가 있다. 즉 민간에는 심의 지침 제정의 자율성을 부여하고, 독립적인 민간기구의 위상을 가지고 있는 심의위원회는 최소 심의의 원칙을 통해 해당 지침을 심의하고, 방통위는 심의 지침 결과를 바탕으로 승인 업무를 진행하고, 재허가 등에 반영하는 등 명확한 업무 분장과 함께 미래지향적인 방법으로 심의체계의 변화를 기할 필요가 있다.

2) 심의체계의 일원화를 위한 최소한의 심의 원칙 적용

주요국과 같이 형식과 실질을 일치시키는 점에서 방통위가 심의위원회로 행정처분 권한을 위탁하는 방안이 있다. 심의위원회에 독립 행정기관의 지위를 부여할 경우, 방통위 설치법과 분리된 설치법을 마련해서 심의・의결, 처분 권한을 일원화해야 하는 문제가 발생한다. 이와 관련하여 내용심의 관련 법령안 검토 권한 부여 등이 필요하며, 위원 구성 및 운영 방법의 변경 검토 필요하다(예: 입법부 3명, 행정부 3명, 사법부 3명 추천 방식). 뿐만 아니라 심의위의 법적 성격을 명확히 하고, 심의・의결권과 처분권을 일원화하는 법률 개

정이 필요하다. 그러나 이와 같은 법체계의 개선은 최소한의 심의 원칙과 일관적인 심의 기준의 적용이 보장된 전반적인 심의 시스템의 개선을 요구한다.

해외 주요국의 경우, 심의와 행정 처분을 동시에 진행하는 경우가 나타났는데, 이들 국가는 사업자 자율심의 규제체계는 물론 최소한의 심의규제와 일관된 원칙을 적용하고 있는 것으로 나타났다. 완전자율규제 시스템을 채택하는 미국이나 일본의 경우는 개별법에 의거하여 사법적 처리를 하고 있으나 영국이나 호주의 경우에는 공적 심의 기관인 Ofcom이나 ACMA가 강력한 규제 수단을 발휘하여 제재수단을 사용하여 심의결과에 반영하고 있는 것으로 나타났다. 즉 공적 심의 기관이 제재권을 가지는 영국이나 호주는 심의의 내용과 주제가 단순하고 일관적인 것이 특징으로 과도한 심의 규제를 지양하는 단순한 규제 수단과 방식을 채택하여 가급적 표현의 자유를 충족하고, 방송사의 자율심의 시스템이 확고하게 정립되어 있다는 차별점이 있다. 결국 자율규제 시스템을 도입하여 과도환 심의 규제를 지양하고 단순하고 일관된 심의 기준을 적용함으로써 최소 심의 원칙을 실현하고 있다는 차별점이 발견되고 있다.

이에 비해 국내의 경우는 모법인 방송법상 심의기준이 엄격하고 방송심의 규정의 규제 내용이 다양하고 복잡하며, 조항의 추상성 등으로 인해 심의·의결 과정에서 주관적 해석의 문제가 발생하고 있다. 뿐만 아니라 심의 영역과 범위가 넓고 모호한 문제점을 띠고 있다는 문제가 있어 심의·의결과 처분의 일원화를 위해 현재의 심의 시스템에 부합하지 않는 법률 개정의 진행은 바람직하지 않다는 판단을 내릴 수 있다.

3. 방송심의에 관한 규정에 대한 수정・변경 요구권의 제도 방안

1) 방송심의에 대한 정부 부처 관여의 문제점

방송법상 심의규정에 대한 권한이 방심위에게 지나치게 포괄적이고 단독으로 위임되어 있고, 외부의 의견이 반영되지 않아 심의위원회가 독자적으로 방송심의 규정의 개정을 추진하는 것에는 문제의 소지가 제기될 수 있다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해 정부부처 및 관련 기관의 ‘ 수정・변경 요구권의 제도화’ 에 대한 논의가 거론되었지만 결론적으로 이와 같은 대안을 통해서는 본래 목적을 달성하기 어려울 것으로 판단된다. 이와 같은 행위는 심의위원회의 독립성을 훼손할 수 있는 우려가 있기 때문이다.

2) 개선방안

이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 정부 부처의 직접적인 관여와 요구보다 수정 변경에 대한 외부 검증 방식의 절차적 검토 강화 등의 시도를 검토할 수 있다. 즉 시대의 흐름과 미디어 환경 변화를 반영하기 위해 방송심의에 관한 규정을 정기적으로 개정하는 방안이다.

상기의 사례에서 살펴본 바와 같이 일본은 '시청자·청취자의 이익은 무엇인가' 를 중점적으로 검토하여 2022년 약 3년에 걸친 방송심의 조문의 개정 작업을 마무리한 바 있다. 이와 같은 정책 결정은 사회나 시대가 바뀌면 프로그램 내용에 판단과 함께 해당 내용도 변경되어야 하므로 현재의 조항을 새로운 기준이나 개념을 반영해서 개선할 필요가 있음을 시사한다. 일본은 1950년대 제정된 방송심의 관련법을 70년에 걸쳐 12번 개정했는데, 이는 최소 7~8년 단위의 방송심의 규정이 시대의 변화를 반영하여 업데이트되었다는 것을 의미한다.

국내에 이와 같은 제도를 도입할 경우, 횟수와 기간은 실질적인 개선 작업에서 거론될 수 있으나 규정 일몰제를 전제로 주기적 재검토를 통하여 규정 적용 시한을 연장하는 방안을 제안할 수 있다. 방송심의 규정의 개정 방식은 외부 기관이나 학계의 검증 등이 수시로 이루어지도록 각 계 이해 당사자 및 전문가로 구성된 연구반 운영을 제안할 수 있다. 해당 연구반을 통해 다양하고 실질적인 심의 개정안이 반영되어 방송심의 규정 개정의 근거와 타당성, 전문성을 확보할 수 있다.

뿐만 아니라 방송심의규정과 관련하여 조문의 추상성과 모호함에 대한 지적이 제기되고 있다. 이와 같은 문제를 개선하기 위해서는 관련 조문이 문제가 되었던 민원이나 심의사례 등의 축적된 통계자료를 바탕으로 관련 데이터를 구축하고, 이를 기반으로 심의 내용 지수를 개발하는 작업이 요구된다. 즉 윤리, 품위, 건전성 등은 관련 지수(Index)를 개발하고 처분 사례 DB화 등을 통해 관련 데이터를 구축하고, 이를 근거로 심의 규정을 구체화 작업이 필요할 것으로 판단된다.

이와 같은 과정을 통해 심의기준을 보다 명확화하고 구체화하는 작업이 지속적으로 누적되어 심의사례의 분석 및 평가의 자료로 활용될 필요가 있다. 이를 위해 관련 연구 및 전문 인력의 보강이 병행될 필요가 있다.

4. 매체별 콘텐츠 등급제 표준화 도입 방안

온라인을 통한 콘텐츠 제공 방식이 보편화되면서 매체별 등급제에 대한 실효성에 의문이 제기되고 있다. 특히 동일한 온라인 플랫폼을 통해 유통되는 콘텐츠가 매체별로 다른 등급을 부여받거나, 어떤 매체에서 19금 등급을 받았지만 또 다른 매체에서는 15세 이용이나 관람가로 판정받는 사례에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

이에 대한 개선방안으로 현재 매체별로 수행되는 심의 체제를 유지하고, 매체 간 특수성 및 다양성은 인정하되, 어린이·청소년 보호, 불법 콘텐츠에 대해서는 매체에 관계없이 동일하게 적용하는 표준등급제를 도입해서 등급분류를 받지 못했거나 동일한 수준의 콘텐츠가 다른 판정을 받을 경우를 축소하는 것이 더 현실적인 대안으로 판단된다.

특정 심의기관이 부여한 콘텐츠에 대한 등급은 다른 심의기관도 이를 존중할 필요가 있으며, 특별한 사정이 없다면 다른 심의기관의 결정을 존중하여 동일한 등급을 부여할 필요가 있다. 물론 이와 같은 판단의 기준은 어린이·청소년 보호에 있다. 그러나 다른 심의기관의 등급결정에 이의가 있는 경우 사전에 다른 등급을 부여한 심의기관과 협의하거나 협의가 결렬되는 경우, 관련 기관으로 구성된 신설 협의체에 등급 재분류를 요청할 수 있는 심의체계가 마련되어야 할 것으로 판단된다.

이를 좀 더 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 즉 등급의 표준화는 법령으로 규정하기보다는 행정기관에서 이해관계자가 참여한 통합 협의체를 운영하여 표준화된 안내지침이나 가이드라인 등을 제정, 사업자에 배포함으로써 사업자들이 해당 지침을 근거로 등급분류를 할 수 있도록 '권장' 하는 방안을 검토할 수 있다. 사업자들는 자체 심의 거버넌스 체계를 구축하여 사업자와 이용자, 전문가 등이 참여하여 다수가 표준화의 운영과 오류를 개선해 나갈 수 있는 체계로 진화될 필요가 있다.

호주의 경우, 콘텐츠의 불법성 여부에 대한 행정적 판단 권한을 통신문화부 소속의 '등급분류위원회(Classification Board)' 가 통괄하고 있다. 해당 등급분류위원회는 1996년 시행된「등급분류법(Classification (Publications, Films and Computer Games) Act of 1995)」에 의해 설치된 법정 기구로 이용자, 콘텐츠 사업자, 온라인 감독관, ACMA 등이 요청한 영상물, 게임, 전자출판물 등에 대해 X18+ 등급의 콘텐츠 대상을 결정하는 역할을 수행하고 있다. 즉 불법 콘넨츠 등급 분류 업무를 통괄적으로 담당하고 있다고 볼 수 있는데 이

와 같은 시스템은 국내와 같이 어린이·청소년에 대한 연령대도 통일되지 않고, 성장별 나이대의 개념도 통일되지 않은 상태로 매체별로 불법물과 유해물을 검토해서 등급을 분류하는 상황과는 차이가 있다고 볼 수 있다.

뿐만 아니라 독일의 경우, 방송 및 영상콘텐츠 규제에 관한 법적 규제 및 심의는 청소년미디어보호위원회(KJM)가 담당하고 있는데, 이는 해당 기관의 심의규제 목표가 아동·청소년 보호에만 있는 것이 아니라 보편적 대상을 포함하고 있다는 것을 파악할 수 있다. KJM이 방송영상 콘텐츠에 대한 보편적 심의기구로 자리잡은 것은 불법 및 유해 콘텐츠에 대한 최소한의 심의와 함께 헌법상 표현의 자유(기본법 5조) 사이의 조화를 지향하는 관점에서 기준을 제시하고 있다.

그러나 이와 같은 방법은 매체별 심의 차별화 원칙을 통해 별도로 구분되고 관리되어 온 기존의 심의 방식에 대한 논란을 야기할 수 있다. 방송 내에서도 유료와 무료, 공영과 민영에 대한 심의 수준에서 차별화가 진행되고 있는데, 하물며 매체 간 표준화는 문제가 될 수 있다는 지적이다. 방송뿐만 아니라 영화, 웹툰, 게임, 출판 등 다양한 형태로 유통되는 매체의 사회적 영향력이나 접근 환경, 이용의 목적 등이 상이하기 때문에 이들에 대한 표준화된 등급제가 자칫 매체의 속성을 무시하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

그러나 표준 등급화는 동일한 기준이나 잣대로 심의를 하겠다는 것이 아니라 등급에 필요한 기초 개념인 연령대와 등급의 기준이 되는 기본 개념으로서 콘텐츠의 불법성 등에 대한 최소한의 통일된 기준의 설정을 의미한다. 이와 같은 방식은 모바일 이용의 확대와 온라인을 통한 콘텐츠의 유통이 일상화되는 환경에서 매체를 구분하지 않는 콘텐츠의 속성에 부합하는 방식이라고 평가될 수 있다. 오리지널 콘텐츠의 형태와 관계없이 온라인을 통해 유통되는 콘텐츠가 최종 소비에게는 동일한 효과를 초래할 수 있다는 점에서 칸막이 등급제는 향후 개선이 필요하다고 판단된다.

참 고 문 헌

국내 문헌

김민정(2020), 유럽연합의 온라인 허위조작정보(disinformation) 자율규제 사례 고찰, <언론과법> 제19권 제1호, 한국언론법학회.

김민호·이도형(2017.6), 내용심의 제재조치의 법적쟁점에 관한 연구, <성균관법학>, 제29권 제2호.

김성천(2017), 인터넷 자율규제의 한계와 공적규제의 필요성, <방송통신심의동향>, vol.14.

김용우(2010), <정부규제와 규제행정>, 서울 : 대영문화사.

김준현(2016. 6), 이용자 권익보호와 표현의 자유는 동전의 양면..절묘한 타협점을 찾아라. <신문과 방송>.

김진웅.심영섭(2012). 독일의 방송통신 콘텐츠 규제체계 및 심의사례. 서울:방송통신심의위원회.

김창수(2012), <정부규제의 구조와 논리>, 서울 : 한국학술정보(주).

김희경(2021), 어린이・청소년 방송광고 선정성・폭력성 위반사례 심의결과 분석과 개선방안 연구 「방송광고심의에 관한 규정」 제4조와 제23조 1항을 중심으로, <한국방송학보> 35(4), 115-150.

_____(2022.11.24.), 해외 플랫폼과의 다양한 국제협력 방안 제시, 방송통신심의위원회 국제컨퍼런스 발제문.

류충렬(2015), <규제의 파르마콘>, 서울 : 대영문화사.

방송통신심의위원회(2011), 독일 방송통신심의 관련 법제.

방송통신심의위원회(2014). 인터넷 공동규제 시스템 정립방안 연구.

방송통신심의위원회(2014), 독일의 방송통신 내용 규제 체계.

방송통신심의위원회(2015), 해외 인터넷 서비스 사업자 실효적 규제방안

방송통신심의위원회(2017). 뉴미디어 환경에서의 인터넷 내용규제 실효성 제고 방안 연구

방송통신심의위원회(2018), 스마트미디어 환경에서의 인터넷 사업자 및 이용자의 자율규제 활성화 방안 연구

방송통신심의위원회(2020). 글로벌 플랫폼사업자의 자율규제 실태 및 협력방안 연구
방송통신심의위원회(2022.4), 2022년 방송통신심의 연감
방송통신위원회(2010), 인터넷 콘텐츠의 공적규제와 자율규제 간 협력모델 개발.
손민지(2013), 국내 사이버폭력 현황 및 대응방안 연구, Internet & Security Focus, 3월호.
송은지·민경식·최광희(2013), 청소년 보호 관련 인터넷 규제 개선방향에 대한 제언, Internet & Security Focus 2013, 6월호.
여성경제신문(2022.11.12.)., 여성 단체의 적이던 '넥슨'・・・이번엔 게임 내 선정성 논란),
이규정・차재필・주윤경(2008), 해외 주요국 인터넷 규제체계 현황과 시사점, 『IT정책연구시리즈』, 제 14호, 한국정보사회진흥원.
이민영(2010), 인터넷 자율규제의 법적 의의, <저스티스>, 통권 제115호, 한국법학원.
이상훈·심영섭(2017). 『스마트 인터넷 및 융합미디어 내용규제 방안 연구』. 서울 : 방송통신심의위원회.
이원우(2010), <경제규제법론>, 서울 : 홍문사.
이재진(2020). 인터넷 개인방송 불법・유해 콘텐츠 규제제도 개선방안
이향선 외(2015), 해외 인터넷 서비스 사업자 실효적 규제방안 연구, 방송통신심의위원회 연구보고서.
_____(2012). 인터넷 내용규제 패러다임의 변화: 공동규제 시스템 도입 방안 연구. <한국방송학보>, 26권 4호. 215-246.
이해완(2002), "불온통신규제와 표현의 자유", 언론과 법 창간호.
임한솔·정창원(2020). 국내외 인터넷 개인방송 규제현황 및 규제 방향성 제언
전학선 외(2020), 프랑스에서 인터넷상의 혐오표현에 대한 규제 - 헌법재판소 아비아법률 결정을 중심으로, <외법논집> 제44권 제3호.
조연하(2012). 방송내용 심의기준 관련법・규정의 체계성: 위임입법의 관점에서. 『방송과 커뮤니케이션』, 제13권 4호, 203~236.
정필운(2021.12), 주요 국가의 방송통신 내용규제 체계 조사, <KCSC 2021-001>, 방송통신심의위원회.
ZDNet Korea(2017.12.6), 인터넷 방송 자율규제, 실효성 놓고 찬반 격론.

지성우(2012), 온라인상 청소년 유해정보심의에 관한 연구. 법학논총 제36권 제1호.
URL: http://www.zdnet.co.kr/news/news_view.asp?artice_id=20171206192811&lo=zv41.
네이버 그린인터넷. 음란·불법게시물 설명페이지.
URL: https://green.naver.com/ green/obscene.green
최병선(1992), <정부규제론 : 규제와 규제완화의 정치경제>, 서울 : 법문사.
최성락(2021), <규제정책론>, 서울 : 윤성사.
최성락·이혜영·서재호(2007), 한국 자율규제의 특성에 관한 연구 : 자율규제 유형화를 중심으로, <한국공공관리학보>, 제21권 제4호, 한국공공관리학회.
최우정·허진성(2014), <인터넷 공동규제 시스템 정립방안 연구>(217-330). 방송통신심의위원회
_____(2015), 독일의 인터넷 자율규제 시스템 FSM, <KISO JOURNAL> 제21호.
최종선(2014), 방송통신심의위원회의 독립성 확보방안에 관한 연구, <홍익법학> 제15권 제3호.
최철호(2010), 행정법상의 자율규제의 입법형태에 관한 연구, <법학논총>, 제23집, 숭실대학교 법학연구소.
하주용(2012), 인터넷 미디어 공동규제(co-regulation)의 한국식 모델을 위한 제언.
한국인터넷자율정책기구(2015), EU, INHOPE(International Association of Internet Hotlines, 국제인터넷핫라인협회), <KISO JOURNAL> 19호.
홍승희(2012), 독일의 인터넷콘텐츠 규제와 형법의 역할. 원광법학 제28권 제1호.
KISO(2014), 미국 GNI, Global Network Initiative. <KISO저널>, 제16호.
URL: http://journal.kiso.or.kr/?p=5040
KISO(2015), 영국, 인터넷 감시재단(IWF, Internet Watch Foundation). <KISO 저널>, 제18호. 44-47.
KISO(2017). 호주, 통신미디어청(ACMA; Australian Communications and Media Authority). [전자매체본] KISO저널.
URL: https://journal.kiso.or.kr/?p=8039
하주용・김영 (2011). <인터넷신문 광고의 품질 제고를 위한 공동마케팅 방안 연구>. 한국언론진흥재단.

현대호(2009), <자율규제 확대를 위한 법제개선 연구>, 한국법제연구원.
황승흠(2008), 인터넷 콘텐츠 규제에 있어서 법제도와 사업자 자율규제의 결합에 관한 연구, <공법학연구>, 제9권 제4호, 한국비교공법학회.
황승흠·황성기·김지연·최승훈(2004), <인터넷 자율규제>, 서울 : 커뮤니케이션북스.
황승흠(2014). <인터넷 자율규제와 법>, 커뮤니케이션북스
황창근(2019), 최근 10년간 국내 인터넷 자율규제 관련 법적 환경의 변화 양상, <KISO 저널> Vol. 34.

해외 문헌

미국

강남준(2006). 미국방송협회(NAB) 자율심의 제도의 변천과정: 한국 방송심의제도에 던지는 함의.『방송연구』, 2006년 겨울호, 179~207
김영수・홍성칠(2011). 방송통신심의에서 자율규제와 표현의 자유.『미국헌법연구』, 제22권 제3호, 497~530
심석태(2013). 미국의 방송 내용 규제 법제 연구: 규제의 근거와 범위를 중심으로, <방송과 커뮤니케이션> 2013년 제14권 1호. 109-147.

Whitt, R. S. (2004). A horizontal leap forward : Formulating a new communications public policy framework based on the network layers model, Federal Communications Law Journal, 56(3) 참고
ABC NEWS(2018.1.12), Dolly Everett: Mourners gather to remember girl following suicide over allegedbullying,
ACT v. FCC, 564 F, 2d 458, D.C. Cir., 1977
available http://www.missingkids.org/en_US/publications/missingchildrenstatecare.pdf
Broadcast Decency Act of 2005, Pub. L. No. 109-235, 120 Stat. 491 (amending 47
Brosterhous, P. (1983), "United States v. National Association of Broadcasters: The deregulation of self-regulation," Federal Communication Law Journal, 35, 313-346

Christopher T. Marsden(2011), Internet Co-Regulation, Cambridge University Press.

FCC MM Docket 93-48, 96-335

Fowler T. & Brenner, D. (1982), "A marketplace approach to broadcast regulation, Texas law Review, Vol. 60, No. 2. 567-598.

IWF(2011.4.11.), "Incitement to racial hatred removed from IWF's remit".

Jassem, H. (1983), "An examination of self-regulation of broadcasting," Communications and the Law, 51, 51-64

Linton, B. (1987), "Self-regulation in broadcasting revisited," Journalism Quarterly, Vol. 64, 483-496.

Logan, Jr., Charles W.(1997). Getting Beyond Scarcity: A New Paradigm for Assessing the Constitutionality of Broadcast Regulation. California Law Review, Vol.85, No.6, 1687~1747

Morris, M. & Ogan, C. (1996) The Internet as Mass Medium. Journal of Computer-Mediated Communication 996.tb00174.x.

NCMEC(2014), Annual Report.

NCMEC, Missing Children, State Care, and Child Sex Trafficking: Engaging the Judiciary in Building a Collaborative Response.

Ogus, A. (1992), "Rethinking Self-Regulation," Oxford Journal of Legal Study,

Price, M. E. & S.G. Verhulst(2000), "The Concept of Self-Regulation and the Internet Content", in Jens Walterman & Marcel Machill(eds.), Protecting Our Child on the Internet : Toward a New Culture of Responsiblity, Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh.

Red Lion Broadcasting Co. v. FCC, 395 U.S. 367 (1969

Sieber, U (2000), "Legal Regulation, Law Enforcement and Self-Regulation : A New Alliance for Preventing Illegal Content on the Internet", in Jens Walterman & Marcel Machill(eds.), Protecting Our Child on the Internet Toward a New Culture of Responsiblity, Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh.

US Department of Commerce (1998). Internet Policy White Paper

Vol. 15, 98-108.

영국

김승수 (2009), 영국 BBC와 채널 4의 지배구조를 중심으로.《한국언론정보학회 학술대회》, 35~39.

김진웅 (2012), 공영방송의 공적가치평가 시스템에 관한 연구. <방송과 커뮤니케이션> 13(1), 147-175

정준희 (2016), '독립성' 체제에서 '투명성 · 책무성' 체제로 변화 요구.《신문과 방송》, 2016(8), 34~37.2021).

Clementi, D. (2016). A Review of the Governance and Regulation of the BBC(March, 2016)

DCMS (2016). A BBC for the future: a broadcaster of distinction(May, 2016).

DCMS (2022). TV Licence Fee Frozen for Two Years (Jan. 17th, 2022. Press Release).

Directive 2002/21/EC of the European parliament and of the council of 7 May 2002 on a common

http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64(공중안전법 1986)

https://bills.parliament.uk/bills/3137(온라인안전법(안)

https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/42/contents/enacted(성범죄법 2003))

https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/information-for-industry/guidance/programme-guidance).

IWF(2020). 2019 Annual Report: Zero Tolerance

Ofcom (2016.12.8). Preparations for regulation of the BBC.

Ofcom (2017.3.29). Regulating the BBC's impact on competition - Statement on requirements and guidelines(2017. 3. 29).

Ofcom (2019). BBC risking 'lost generation' as younger audience tunes out (Media release) (Oct. 24th, 2019)

Ofcom (2021a). BBC Three television chnnel competition assessment: Final determination(Nov.

Ofcom (2021b). Recommendations to Government on the Future of Public Service Media.

Ofcom(2020.12.30.),The Ofcom Broadcasting Code (with the Cross-promotion Code and the On Demand Programme Service Rules)
Ofcom(2021.12), Ofcom Broadcasting Code guidance,
regulatory framework for electronic communications network and services
the Audiovisual Media Services Regulations 2020,
the Guardians (2021). BBC Three to return as broadcast channel next year(Mar. 2nd, 2021).
www.ofcom.org.uk/about_ofcom/boards_panels_brds_adv_bodies/ofcom_content_board
인터넷 자료

독일

김진웅·심영섭(2012). 독일의 방송통신 콘텐츠 규제체계 및 심의사례. 서울:방송통신심의위원회.
이상훈·심영섭(2017). 『스마트 인터넷 및 융합미디어 내용규제 방안 연구』. 서울 : 방송통신심의위원회.
Creifelds, C. (1996). Rechtswoertervuch (13. Auflage). Muenchen : C.H. Beck.
https://transparencyreport.google.com/netzdg/youtube?hl=ko(독일 네트워크 집행법에 따른 유튜브 투명성 보고서)
Reporter ohne Grenzen, <NetzDG führt offenbar zu Overblocking>, 2018.7.27.,
Ronnenberger, Franz (1978). Kommunikationspolitik. Teil Ⅲ: Kommunikationspolitik als Medienpolitik. Mainz: v. Hase & Koehler.
Schiwy, Peter & Walter Schuetz & Dieter Doerr (2006). Medienrecht : Lexikon fuer Praxis und Wissenschaft. Koeln/Berlin/Muenchen : Carl Heymanns Verlag.
www.reporter-ohne-grenzen.de/pressemitteilungen/meldung/netzdg-fuehrt-offenbarzu-overblocking/
https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/337/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Foreign+Agent+Disclaimer+Enhancement+%28FADE%29+Act%22%5D%7D&r=1&s=2(FADE 법안)

https://support.google.com/youtube/topic/2676378?hl=ko&ref_topic=6151248 (유튜브 '정책 및 안전 콘텐츠')
https://www.youtube.com/yt/about/policies/#community-guidelines(유튜브 '커뮤니티 가이드')
https://www.youtube.com/intl/ko/yt/about/copyright/#support-and-troubleshooting(유튜브 저작권센터)
https://www.twitch.tv/p/legal/terms-of-service/(트위치 '서비스 약관')
https://www.twitch.tv/p/legal/community-guidelines/(트위치 '커뮤니티 가이드')
https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html(독일 네트워크 집행법 전문)

호주

강원택 (2012). 호주 연방제의 특성과 변화. <아시아리뷰>, 제2권 제1호, 187-205.
주경식 (2017). 호주 다문화주의의 한계 : 인종차별과 코즈모폴리터니즘적 대안. <현상과 인식>, 42(3). 44-69.
정재하 (2018a). 호주의 온라인-성범죄 실태 및 피해자 지원 체계. <방송통신심의동향>, 통권16호, 112-123.
정재하 (2018b). 호주의 소셜미디어 내용규제 체계. <방송통신심의동향>, 통권17호, 84-93.
Https://www.eSafety.gov.au/about-the-office/legislation : 「Enhancing Online Safety Act 2017」
Https://www.legislation.gov.au/Details/ : 「Australian Broadcasting Corporation Act 1983」
Https://www.legislation.gov.au/Details/ : 「Broadcasting Service Act 1992」
Https://www.legislation.gov.au/Details/ : 「Classification Act of 1995」
Https://www.legislation.gov.au/Details/ : 「Public Service Act 1999」
Https://www.legislation.gov.au/Details/ : 「Remuneration Tribunal Act 1973」
Https://www.legislation.gov.au/Details/ : 「Special Broadcasting Service Act 1991」
Https://www.legislation.gov.au/Details/ : 「Australian Communications and Media Authority Act 2005」

Https://www.legislation.gov.au/Details/ :「Criminal Code Act 1995」
Https://www.legislation.gov.au/Details/ :「Telecommunications Act 1997」
Https://about.abc.net.au/wp-content/ :「ABC Code of Practice」
Https://Media.sbs.com.au/home/up_load/ :「SBS Codes of Practice」
Https://www.commsalliance.com.au/_ _data/ :「Internet Industry Code of Practice」&「Content Services Code」
https://www.esafety.gov.au/about-us/who-we-are(온라인 안전위원회 홈페이지)
https://www.esafety.gov.au/key-issues/cyberbullying#what-you-can-do(온라인 안전위원회 신고절차)
https://www.legislation.gov.au/Details/C2021A00076(온라인 안전법 2021 전문)
https://www.esafety.gov.au/key-issues/adㄴult-cyber-abuse(성인대상 사이버 괴롭힘 의미)

일본

김희경(2019.10.16.), 글로벌 OTT 규제 현황과 국내 관련법 규제체계-EU. 프랑스, 일본 사례를 중심으로, 한국방송학회 특별세미나.
e-Gov, 法令検索 available http://law.e-gov.go.jp/
総務省 情報通信政策研究所(2011.7.3.), 海外における次世代IPTV事業の新展開及び政策動向等について
公財）電気通信普及財団 研究調査助成報告書 No.31 2016,「ポスト・メディア融合時代におけるメディア制度改革の方向性 ー北東アジア地域における OTT－V の市場形成に着目して」
https://www.taf.or.jp/files/items/747/File/024.pdf 총무성, 通信・放送分野における改革
http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h23/html/nc351310.html 총무성, 海外における次世代IPTV事業の新展開及び政策動向等について
http://www.soumu.go.jp/iicp/chousakenkyu/data/research/survey/telecom/2011/2011-g-0703-c.pdf
実積 寿也, OTT音声通話サービスをめぐる参入障壁の分析：日本市場の例
https://www.jstage.jst.go.jp/article/jsicr/33/1/33_1/_pdf

「プラットフォームサービスに関する研究会」中間報告書（案）に対する意見募集結果
https://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000185971
NHK，ＮＨＫテレビ放送 ネット常時同時配信可能に
https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/18165.html
https://www.bpo.gr.jp/
https://www.iajapan.org/introduction.html
https://minpo.online/article/-2023.html
https://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%94%BE%E9%80%81%E7%95%AA%E7%B5%84%E5%AF%A9%E8%AD%B0%E4%BC%9A
https://kotobank.jp/word/%E6%94%BE%E9%80%81%E7%95%AA%E7%B5%84%E5%AF%A9%E8%AD%B0%E4%BC%9A-132263
https://www.iajapan.org/hotline/
https://www.internethotline.jp/

저 자 소 개

김 희 경

· 제주대학교 사회학과 졸업
· 성균관대학교 신문방송학 석사
· 성균관대학교 언론학 박사
· 현 미디어미래연구소 연구위원

김 국 진

· 한국외국어대학교 신문방송학 학사
· 고려대학교 신문방송학 석사
· 고려대학교 신문방송학 박사
· 현 미디어미래연구소 대표연구위원

권 오 상

· 연세대 경영학과 졸업
· 연세대 경영학과 석사
· 연세대 법학과 박사
· 현 미디이미래연구소 선임연구위원

남 승 용

· 동국대 경제학과 졸업
· 동국대 경제학과 석사
· 동국대 경제학과 박사수료
· 현 미디이미래연구소 연구위원

이 찬 구

· 한국외국어대학교 사학과 졸업
· 한국외국어대학교 신문방송학 석사
· 한양대학교 경영학 박사
· 현 미디어미래연구소 연구위원

이 수 엽

· 서강대 신문방송학과 학사
· 서강대 신문방송학과 석사
· 서강대 신문방송학과 박사
· 현 미디어미래연구소 연구위원

최 민 정

· 성공회대 중어중국학과 학사
· 현 미디어미래연구소 연구원

박 소 은

· 한국항공대학교 경영학 학사
· 현 미디어미래연구소 연구원

방송통신융합 정책연구 KCC-2022-35

미디어 융합환경에 부합하는
콘텐츠 내용 규제(심의)모델 연구

2022년 12월 31일 인쇄
2022년 12월 31일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장
발행처 방송통신위원회
경기도 과천시 관문로 47
정부과천청사 2동
TEL: 02-2110-1323
Homepage: www.kcc.go.kr