

미디어 심의 자율규제 전환 및 심의기구 효율화 방안 정책연구

(A Study on the Media Content Self-Regulation System for
Broadcasting and On-demand Streaming Services)

심미선/이미나/하주용/홍평기

2023. 12

연구기관 : 한국미디어정책학회



방송통신위원회

Korea Communications Commission

이 보고서는 2023년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신 융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『미디어 심의 자율규제 전환 및 심의기구 효율화 방안 정책연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2023년 12월

연구기관 : 한국미디어정책학회

총괄책임자: 심미선(순천향대학교 교수)

공동연구원: 이미나(숙명여자대학교 교수)

하주용(인하대학교 교수)

참여연구원: 홍평기(고려대학교 박사과정)

목 차

제1장 서론	1
제2장 국내 심의기구 현황 및 문제점	4
제 1 절 국내 심의조항 및 심의기구	4
1. 방송심의제도	4
가. 방송심의조항	4
나. 방송심의기구 및 심의 절차	6
2. 통신심의 제도	8
가. 통신심의조항	8
1) 통신 유통 정보 전반에 대한 심의	8
2) 온라인 동영상서비스에 대한 심의	10
나. 통신심의 기구 및 심의 절차	12
1) 통신규제 심의기구	12
2) 통신 자율심의	13
제 2 절 국내 방송통신 심의기구의 문제점 및 논의	14
1. 이원적 심의 체계	14
2. 방송통신심의위원회의 독립성 부재	16
3. 모호한 심의기준에 따른 일관성 부족	18
4. 자율심의제도의 문제	21
제3장 해외 주요국 심의기구, 자율심의 제도 현황	27
제 1 절 유럽연합(EU)	27
1. 미디어 규제체계	27

2. 미디어 규제 방향	28
1) 주문형 비디오서비스와 동영상 공유플랫폼에 대한 규제 확대	28
2) 문화적 다양성 강화	29
3) 어린이 청소년 보호 및 유해콘텐츠로부터 보호 강화	29
4) 장애인접근권 보장 강화	30
5) 주문형 서비스 및 동영상 공유플랫폼사업자의 의무	30
3. 디지털서비스법(DSA)	31
1) 법안의 적용범위 및 의무	31
2) 법안의 주요 내용	33
4. 소결론 및 시사점	37
제 2절 영국	40
1. 미디어 규제 체계	40
가. 미디어 관련 법	40
1) 커뮤니케이션법과 시청각미디어서비스 지침	40
2) 온라인안전법(Online Safety Bill)	41
나. 미디어 규제기관	43
2. 방송·영상 내용규제 체계	45
가. 방송프로그램 내용규제	46
1) 방송심의 및 절차	46
2) 방송 심의규제	47
3) 방송서비스의 심의기준	50
나. 주문형 프로그램 서비스에 대한 내용규제	56
1) 개요	56
2) 주문형프로그램 서비스의 내용규제	59
3) 협찬 관련 기준	63
4) 유럽 작품 의무편성 관련 기준	64
다. 온라인 콘텐츠 자율규제	65

라. 광고자율심의기구(ASA)	66
마. 시청자 민원제기 및 이용자 보호	69
4. 소결론 및 시사점	73
제 3절 독일	78
1. 미디어 규제 체계	78
가. 개요	78
나. 미디어 법체계	80
1) 미디어 국가협약(Medienstaatsvertrag)	80
2) 주(州) 미디어법(Landesmediengesetz)과 공영방송법	81
3) 네트워크집행법	82
4) 방송자율규제 심의규정	85
다. 미디어 규제기관	85
1) 공적 규제기구	85
2) 자율 규제기구	88
2. 방송·영상 내용규제	92
가. 방송프로그램 내용규제	92
1) 방송 내용규제에 대한 일반원칙	93
2) 청소년 보호 기준	93
나. 저널리즘원칙과 내용규제	95
1) 브레멘의 저널리즘 원칙	95
2) 독일 언론연합회의 저널리즘 지침	96
다. 주문형 프로그램 서비스 내용규제	98
3. 소결론 및 시사점	99
제 4절 프랑스	103
1. 미디어 규제체계	103
가. 개요	103
나. 미디어 관련 법	104

1) 커뮤니케이션 자유에 관한 법	104
2) 정보조작대처법(LOI n° 2018-1202)	105
3) 아비아법(loi Avia)	106
4) 공화국 원칙 준수 강화법	107
다. 미디어 규제기구	107
1) 공적 규제기구 ARCOM	108
2) 자율 규제기구(접속점협회)	110
2. 방송·영상 프로그램 내용규제	111
가. 방송프로그램 내용규제	112
나. 주문형 서비스 프로그램 내용규제	113
다. 온라인콘텐츠 내용규제	114
3. 소결론 및 시사점	115
제 5절 호주	117
1. 미디어 규제체계	117
가. 미디어 관련 법	117
1) 방송서비스법(Broadcasting Service Act 1992)	117
2) ABC법(Australian Broadcasting Corporation Act)과 SBS법 (Special Broadcasting Service Act)	119
3) 온라인 권리보호 증진 법(Enhancing Online Safety Act)	119
나. 미디어 규제기관	120
1) 호주 통신미디어청	120
2) 온라인 권리보호감독관	120
3) 등급분류위원회	122
2. 방송·영상 내용규제	123
가. 개요	123
나. 방송프로그램 내용규제	124
1) 방송프로그램 내용규제의 일반원칙	124

2) 공적 규제기구와 민원처리	125
다. 온라인 콘텐츠 규제	127
1) 사업자 자율규약과 산업기준	127
2) 유통금지콘텐츠 및 등급분류	128
3) 아동·청소년 유해콘텐츠	129
3. 소결론 및 시사점	129
제 6절 캐나다	132
1. 미디어 규제 체계	132
가. 미디어 관련 법 및 규제 기구	132
나. 2023 방송법 개정의 주요 내용	133
1) 방송사업의 정의 확대	134
2) 방송통신위원회(CRTC)의 미디어규제 권한 확대	137
2. 방송·영상 프로그램 내용규제	138
가. 방송·영상 내용규제 일반 원칙	138
나. 방송·영상 내용심의제도	139
1) 공적규제	139
2) 자율규제	140
다. 자율등급제	145
1) 방송프로그램 등급제	145
2) 영화 및 비디오 등급분류	146
3) OTT 콘텐츠 등급제 도입 여부	148
라. 온라인콘텐츠 규제	148
3. 소결론 및 시사점	149
제4장 전문가 심층인터뷰	152
제 1절 전문가 심층인터뷰 개요	152
제 2절 전문가 심층인터뷰 응답	153
1. 현 심의시스템에 대한 평가	153

2. 자율규제 시스템 도입에 대한 의견	154
1) 자율규제시스템 도입 긍정 의견	154
2) 자율규제시스템의 문제점에 대한 의견	155
3) 현행 심의규제제도에 대한 평가	156
4) 자율규제 시스템 운영 방식	156
5) 요약	158
3. 효율적인 자율규제 시스템을 위한 제언	159
1) 자율규제 관리 시스템 구축	159
2) 자율규제 집행력 담보	161
3) 심의관련자 간 협업 네트워크 구축	161
4) 심의교육 및 운영실태 점검	163
5) 심의기준의 명료성 확보 및 표준화 필요성	165
6) 요약	166
4. OTT 콘텐츠에 대한 자율심의	168
1) OTT 콘텐츠 규제수준	168
2) OTT 콘텐츠에서의 청소년 보호 이슈	170
3) OTT 자율등급제 및 사후규제에 대한 인식	171
4) 요약	173
제 3절 소결론 및 시사점	174
제5장 결론 및 정책제언	177
1. 신유형 방송·영상서비스 규제 동향	177
1) 신유형 방송·영상서비스를 규제대상에 포함	177
2) 신유형 방송·영상서비스의 차등적 규제	178
3) 주요국의 방송·영상 내용규제 방향	179
2. 자율규제 제도 도입 논의	185
1) 민간 중심의 자율규제 제도	185
2) 온라인플랫폼의 자율규제 관련 법적 이슈	186

3. OTT 자율등급제 도입과 정착을 위한 고려사항	187
1) 자율등급제 도입 필요성	187
2) 자율심의와 공적 규제 간의 관계	189
4. 자율규제시스템 도입을 위한 정책 제언	190
1) 자율규제 활성화를 위한 정책적 지원	190
2) 실효성있는 자율규제 시스템 도입 방안	194
부 록	197
참고문헌	215

표 목 차

〈표 1-1〉 대상 매체 및 콘텐츠별 심의규제 기관	2
〈표 2-1〉 최근 방송심의 의결 추이	7
〈표 2-2〉 국내 방송, 통신서비스별 규제 주체	11
〈표 3-1〉 디지털서비스법(안) 적용 서비스 및 의무	32
〈표 3-2〉 디지털서비스법(안) 온라인서비스별 의무	36
〈표 3-3〉 영국의 방송콘텐츠 분류	49
〈표 3-4〉 18세미만 아동청소년 보호 관련 방송기준 및 규정(방송규정 제1장) 51	
〈표 3-5〉 유해성과 위험성관련 방송기준 및 규정(방송규정 제2장)	51
〈표 3-6〉 범죄, 사회혼란, 혐오, 학대관련 방송기준 및 규정(방송규정 제3장) 52	
〈표 3-7〉 <오프콤 방송규정>의 ‘혐오 표현’ 정의 비교	52
〈표 3-8〉 균형성과 정확성관련 방송기준 및 규정(방송규정 제5장)	53
〈표 3-9〉 평성관련 방송기준 및 규정(방송규정 제7장)	54
〈표 3-10〉 사생활 보호관련 방송기준 및 규정(방송규정 제8장)	55
〈표 3-11〉 TV프로그램의 상업적 활용관련 기준 및 규정(방송규정 제9장)	56
〈표 3-12〉 「ODPS 규칙」과 「2003 커뮤니케이션법」 관련 조항	58
〈표 3-13〉 사업자 유형에 따른 유해물 대응 이용자 보호 조치 비교	60
〈표 3-14〉 등급 분류 부적합 판정기준(BBFC 등급분류 가이드라인)	62
〈표 3-15〉 협찬 금지대상	64
〈표 3-16〉 협찬고지에 포함금지 내용	64
〈표 3-17〉 영국의 광고규제 사례	68
〈표 3-18〉 BBC 민원처리 체계	69
〈표 3-19〉 오프콤의 민원 처리 체계	70
〈표 3-20〉 FSM의 심의대상 및 심의할 수 없는 분야	91

〈표 3-21〉 온라인 콘텐츠서비스 사업자의 의무 조치 사항	121
〈표 3-22〉 호주의 금지콘텐츠 제재조치	122
〈표 3-23〉 정부 개입 정도에 따른 자율규제 유형	124
〈표 3-24〉 호주 공영방송과 상업방송의 민원처리 및 제재 체계	126
〈표 3-25〉 캐나다의 방송사업 분류 체계	135
〈표 3-26〉 방송영상물에 적용되는 심의규정들	143
〈표 4-1〉 전문가 심층인터뷰 대상	152
〈표 5-1〉 서비스 종류별 내용규제 제도	181
〈표 5-2〉 주요 국가별 방송영상콘텐츠 내용규제 체계 비교	183

그림 목 차

[그림 1-1] 2023년 OTT 플랫폼 국내 이용률	1
[그림 2-1] 심의기구 업무 범위재조정 관련 도식화	23
[그림 3-1] FSF의 위험도 분류	89
[그림 3-2] 캐나다 방송영상 내용심의기구 및 역할	141

요 약 문

1. 제 목

미디어 심의 자율규제 전환 및 심의기구 효율화 방안 정책연구

2. 연구 목적 및 필요성

미디어 융합 환경에서 미디어 콘텐츠의 제작 및 유통은 플랫폼 중심으로 이동하고 있으며 콘텐츠 소비도 플랫폼 중심으로 변화하고 있다. 콘텐츠 플랫폼의 확장과 플랫폼을 통한 소비의 확대는 콘텐츠 다양화와 개인의 선택성 증가, 소비 창구의 증가 등 긍정적인 변화를 동반하고 있지만 이에 따른 우려도 증가하고 있다. 무엇보다 유해콘텐츠 노출과 해당 콘텐츠에 대한 접근 제한의 어려움이 지적되고 있다. 불건전한 콘텐츠나 선정적이고 자극적인 콘텐츠, 혐오 콘텐츠, 허위조작 정보 등을 효율적으로 제한할 수 있는 실효적인 심의 제도의 운영이 요청된다.

현행 내용심의 제도는 방송법 중심의 체계로 동일한 콘텐츠가 다른 매체(VOD나 OTT 등)에서 서비스될 때 다른 규율로 인해 혼선이 야기되고 있다. 기존 심의규제는 방송과 IPTV, OTT, 동영상공유플랫폼 등 매체별로 차등해서 적용되어 왔으며 매체별로 심의 대상 내용, 심의 절차(사전 자율심의와 사후 심의) 및 위반에 따른 제재 조치도 서로 다르게 적용돼 매체별 형평성의 문제를 발생시키고 있다. 또한 심의 대상과 범위가 급증함으로써 이를 뒷받침할 효율적인 심의제도의 효율성 제고 역시 필요하다.

융합미디어 시스템에서 작용하는 일관된 통합적 심의규제제도와 제도의 효율적 운영 방안이 모색돼야 할 것이며 이를 위해 본 연구에서는 자율규제를 기반으로 한 통합심의로의 전환 방안을 모색했다. 자율규제는 정부와 산업계, 시민사회의 공동규제모델로 규제 of 공정성과 투명성, 객관성을 제고할 수 있는 합리적인 규제체계라 할 수 있다.

본 연구에서는 미디어 융합환경의 콘텐츠 심의규제 문제를 개선하고 심의제도의 실효

성과 형평성을 제고하기 위한 자율규제제도 방안을 모색했으며 제도의 효율적 운영방안도 함께 검토했다.

3. 연구의 구성 및 범위

미디어 융합환경의 통합적 심의 규제모델로서의 자율심의 규제제도를 제안하고 제도 전환 방안을 제시하기 위해 첫째 현 국내 심의제도를 검토하고 둘째, EU, 영국, 독일, 프랑스, 호주, 캐나다 해외사례를 검토했다. 국내·외 현황 검토를 통해 자율규제 체계를 분석하고 국내 심의제도 개선의 시사점을 도출했다. 셋째 업계 및 학계의 전문가 총 12명과 심층인터뷰를 실시했으며 인터뷰를 통해 실효적인 민간 규제시스템 방안을 모색했다. 분석과 조사를 통해 미디어 콘텐츠 분야 자율규제 도입을 위한 구체적인 방안을 제안했다.

4. 연구 내용 및 결과

1) 현행 내용심의제도의 현황과 문제점

우리나라는 「방송법」에 의거해 방송통신심의위원회가 방송프로그램과 방송과 유사한 방송 및 전기통신회선을 통해 유통되는 정보를 심의하고 의결한다. 동법에 따라 방송프로그램은 방송사 심의부서에서 자체 심의를 진행하고 방송통신심의위원회는 방송 프로그램과 방송 광고에 대한 사후심의를 진행하고 있다. 국내 통신심의는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「청소년보호법」, 「정보통신망법」 등에 따라 불법정보와 유해정보, 권리침해 정보 등을 방송통신심의위원회의 심의와 방송통신위원회의 행정명령을 통해 규제된다. OTT 콘텐츠의 경우, OTT 사업자가 자체등급 분류를 실시하며 영상물등급분류위원회가 분류업무를 담당하고 있다. 온라인 유통 동영상(예, 유튜브)는 방송통신심의위원회에서 사후적인 규제업무를 담당하고 있다.

국내 심의제도 운영현황을 검토하면서 다음과 같은 문제점이 지적됐다.

첫째, 이원적 심의체계 문제로 방송통신심의위원회는 심의의결만 담당하고 방송통신위원회가 사업자를 대상으로 행정명령을 내리는 심의 체계가 문제로 지적됐다. 사업자 입장

에서 효율적이지 못할 뿐만 아니라, 특정 쟁점 발생 시에는 규제 기구 간 업무 혼란이 발생할 가능성 때문이다. 둘째, 방송통신심의위원회의 독립성 부재 문제가 부각됐다. 방송통신심의위원회는 민간 독립기구임에도 불구하고, 위원 구성과 예산에 정부가 영향력을 행사할 수 밖에 없는 구조이다. 셋째, 심의 기준(예, 공정성, 객관성, 품위유지 등)이 불명확해 일관성이 부족하다는 점이 제기됐다. 넷째, 자율심의 기구 운영과 관련해 국내 자율규제 시스템은 위임적 자율규제의 형태로 관련 조항이 존재하지만, 구체적인 방식과 내용 등에 대해서는 규정되어 있지 않은 점도 문제점으로 논의됐다.

2) 해외 사례 조사분석

해외 사례는 EU, 영국, 독일, 프랑스, 호주, 캐나다를 대상으로 했으며 분석결과는 다음과 같다.

첫째, EU는 주문형 콘텐츠의 이용 확대에 따라 2018년 ‘시청각미디어서비스 지침(Audiovisual Media Services Directive, AVMSD)’ 개정을 통해 동영상공유플랫폼(Video Sharing Platforms, VSP)서비스에 대한 규제를 시청각미디어서비스 지침안으로 포괄함으로써 콘텐츠 규제 공백을 메우고자 했다. 개정의 주요 내용은 가. 주문형 비디오서비스와 동영상 공유플랫폼에 대한 규제 확대, 나. 문화적 다양성 강화, 다. 어린이 청소년 보호 및 유해콘텐츠로부터 보호 강화, 라. 장애인접근권 보장 강화, 마. 주문형 프로그램 제공사업자 및 동영상 공유플랫폼 제공사업자에 대한 의무 부과 등이다.

또한 디지털서비스 법(Digital Service Act, DSA)이 2024년 1월 1일 시행 예정인데 법안의 주요 내용은 가. 불법, 유해콘텐츠, 가짜 허위정보에 대한 단속 강화, 나. 다크패턴 금지, 다. 미성년자관련 온라인 맞춤형 광고 규제, 라. 온라인 광고 투명성 향상, 마. 추천시스템 투명성 적용 확대, 바. 초대형온라인플랫폼 제공자의 위협평가 의무 강화 등이다. 해당 법은 예측 가능하고 신뢰할 수 있는 투명하고 안전한 온라인 환경을 위해, 유해콘텐츠 단속을 강화하고 중개서비스의 책임성과 투명성을 강조하기 위한 것으로 서비스제공자의 사업장 소재의 위치와는 무관하게 의무를 부과했다는 점에 의의가 있다.

이러한 변화가 시사하는 점은 첫째, 기존의 선형서비스에 적용했던 규제를 비선형서비스로 확대하고, 비선형 서비스를 제공하고 있는 주문형비디오서비스와 동영상공유플랫폼

사업자를 모두 규제 범위에 포함시켰다는 점이다. 두 번째는 규제대상 여부를 결정짓는 기준으로 사업장의 소재지가 아닌 서비스 지역으로 바꾸어 EU 내에서 서비스하고 있는 글로벌 사업자를 모두 규제 대상으로 포함시켰다는 점이다. 세 번째는 플랫폼사업자의 규모에 따라 규제 강도를 차등 적용하고 있으며, 초대형 온라인플랫폼 사업자에 대한 규제를 강화한 점을 들 수 있다. 마지막으로 이용자 권리 보호 및 온라인플랫폼 투명성 관련 의무 규정을 마련했다는 점은 우리나라의 디지털관련 법 제정에 의미있는 참고자료가 될 것이다.

둘째, 영국의 경우, 오프콤(Office of Communications, Ofcom)에서 시청각미디어서비스를 총괄적으로 규제하고 있으며 2017년부터 주문형비디오서비스(On-demand programme service, ODPS)를 포함하여 BBC에 대한 내용규제도 오프콤이 담당하도록 했다. 온라인공유동영상플랫폼 및 주문형 프로그램서비스에 대한 오프콤의 규제는 직접적인 내용에 대한 규제가 아니라 플랫폼의 안전조치와 절차에 대한 규제만을 실시한다.

영국의 시청각미디어서비스 내용에 대한 심의는 사후심의만 존재하며, 오프콤은 우리나라의 방송통신심의위원회처럼 직접 프로그램을 심의하지는 않는다. 방송심의에서 오프콤의 역할은 프로그램의 심의 기준을 마련하고, 방송사가 자체적으로 프로그램을 심의할 수 있도록 지도하는 것이다. 방송프로그램이 방영된 후 일정한 불만이 접수되면 이에 대해서도 심의가 진행된다.

한편, 2018년 개정된 유럽연합의 AVMSD를 따르면서도, ODPS나 VSP상의 불법적이고 유해한 콘텐츠에 대한 규제는 온라인안전법(Online Safety Bill)에 근거하여 규제하고 있다. 온라인안전법은 소셜미디어와 VSP는 물론 검색엔진에 대해서도 이용자를 온라인 유해물로부터 보호해야 하는 주의의무(duty of care)를 부과한다는 점이 특징적이다. 기본적으로 시청각미디어서비스의 모든 프로그램 또는 동영상 등에 공통적으로 적용되는 내용 기준이 있는데, 불법콘텐츠 포함 금지, 18세 미만의 청소년 보호 의무, 포함이 금지된 광고성 콘텐츠 기준 등이다. 오프콤은 IT기업들이 온라인안전법안의 요건에 충족하도록 자사의 플랫폼을 관리하고 있는지 아울러 이용자를 위험으로부터 보호하기 위해 어떤 노력과 조치를 취했는지를 점검한다. 이는 영국에 본사를 두지 않은 글로벌 IT기업의 경우에도 해당 플랫폼 사용자가 영국인이라면 예외가 될 수 없다. 우리나라의 경우 해외에 본사

를 두고 있다는 이유로 글로벌 사업자는 규제의 사각지대에 있는데, 이용자를 기준으로 하면 관할권 문제로 인한 규제 공백의 문제를 해결할 수 있다는 점에서 우리나라 상황에 시사하는 바가 크다 하겠다.

셋째, 독일의 경우, 방송은 연방(Bund)의 관할이 아닌 주의 소관(Ländersache)이다. 이에 따라 대부분의 주는 '주 방송법'(Landesmediengesetz)을 근거로 방송에 대해 규제하며, 연방 차원에서 통일적인 방송규제(bundeseinheitliche Regelungen)인 '미디어 협약(2020년 기존의 방송협약을 개정)이 적용된다. 독일도 개정된 EU의 AVMSD를 수용하면서 방송협약을 미디어 협약으로 명칭을 바꿨는데, 미디어 협약에서는 기존의 방송 개념을 확장해 온라인과 오프라인, TV, 스트리밍, 인터넷플랫폼 간의 차별없는 규제 기반을 마련했다. 즉, 온라인미디어 플랫폼에 대한 규제도 시청자와 이용자의 관점에서 의견 형성과 관련된 모든 콘텐츠에 대한 접근, 이러한 콘텐츠의 노출 인식가능성에 중점을 둔다.

2017년 소셜네트워크서비스에서 유통되는 유해한 콘텐츠들을 규제하기 위해 「네트워크집행법」을 제정했는데, 독일 네트워크집행법은 독일 소재 IP주소를 이용하는 접속자가 200만명 이상인 독일에서 활동하는 텔레미디어 사업자를 규제 대상으로 한다. 해당 법은 허위정보뿐만 아니라 혐오표현과 모욕, 아동포르노 등 독일 형법상 불법콘텐츠에 대한 소셜네트워크 사업자의 콘텐츠에 대한 감시·감독 책임을 강화하는 것을 주 내용으로 한다. 즉, 콘텐츠에 대한 내용심사가 목적이 아니라 네트워크 사업자의 책임을 강화하는 것이 목적이다.

대부분의 나라에서 편성권이 있는 주문형비디오서비스(예; 넷플릭스)와 공유형 온라인 플랫폼(예; 유튜브)에 대한 규제에 차등을 두지만, 독일에서는 주문형비디오서비스와 공유형 온라인동영상플랫폼간의 규제체계가 다르지 않다. 규제의 차별성을 결정짓는 것은 이용자의 규모(예, 월 활성이용자 200만명 이상의 온라인플랫폼 사업자)이다. 한편 EU가 디지털서비스법(DSA)을 채택하면서, 초대형 온라인플랫폼사업자들은 DSA의 규제대상이 되었다.

독일에는 방송심의를 관장하는 별도의 독립기구 없다. 공영방송은 공영방송사별로 방송평의회, 민영방송의 방송심의회는 면허감독위원회인 ZAK에서 담당하는데, 법에서 금지한 콘텐츠를 방송했는지의 여부와 저널리즘 원칙을 위반했는지를 중요하게 고려한다.

저널리즘 기준은 법령에서는 규정하지 않고, 방송사나 언론인연합회에서 저널리즘 지침을 만들어 공유한다. 독일의 공적 규제기구로 청소년미디어보호위원회(KJM)는 중요한 역할을 담당하고 있다. 민영방송 및 텔레미디어에서 미성년자를 보호하기 위한 중앙감독기관으로 콘텐츠에 대한 규제와 다양한 민간 자율기구들을 관리 감독하는 기능을 한다.

방송내용에 규제체계를 살펴보면, 방송프로그램에 대한 내용규제와 불법정보에 대한 유통 규제 그리고 아동청소년 유해정보의 유통 제한 등이 있다. 또 방송내용에 대한 규제는 1차적으로는 자율규제를 하고, 국가는 2차적인 법적 제재에 바탕을 두고 사후규제를 한다. 그러나 실제적으로는 벌금이나 면허취소와 같은 법적 제재수단을 가진 국가의 사후 규제는 거의 찾아볼 수 없을 정도로 자율심의가 주를 이룬다. OTT에 대한 규제도 공적 규제와 자율 규제를 모두 실시하고 있다.

넷째, 프랑스의 경우, 방송·통신 콘텐츠에 대한 규제는 ARCOM(Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique)이 담당한다. ARCOM은 CSA(Conseil Supérieur de l'Audiovisuel)와 Hadopi를 통합하면서 2022년 출범했다. CSA는 시청각최고위원회로 프랑스의 시청각물 규제를 담당하는 독립규제기관이었으며, Hadopi는 인터넷 상에서 작품의 유통과 권리 보호를 위한 목적으로 설립된 기관이었다. 두 기관의 통합으로 ARCOM은 기존의 방송·영상사업자 뿐만 아니라 디지털 영역을 포함하는 시청각·디지털통신규제기관으로 자리잡게 됐다.

프랑스 규제의 특징은 자율규제로 ARCOM이 공적 규제기관으로 방송심의를 담당하고 있지만 정부와 민간이 공동으로 규율하는 co-regulation 시스템으로 평가받고 있다. 방송의 경우 내용에 대한 사전심의를 없으며 ARCOM의 사후심의가 있다. 프랑스의 인터넷콘텐츠 규제는 정부의 규제기관과 자율규제 기관의 협력으로 진행된다. 규제기관은 ARCOM이며 ARCOM은 혐오콘텐츠의 접근 차단을 인터넷 운영자에게 요청할 수 있고 위반시 금고나 벌금 등을 부과할 수도 있다. 인터넷콘텐츠의 경우, 접촉점협회(Association Point de Contact)등의 민간자율기구가 국가기관과 공동으로 협력하고 있다.

특히 ARCOM은 프랑스 사업자들을 보호하는 한편 글로벌미디어 스트리밍사업자에 대한 규제를 강화하는 정책을 취하고 있다. AVMSD에 근거해 글로벌 스트리밍사업자에 대한 강력한 국내법을 적용하고 있는데 AVMSD 지침은 스트리밍사업자가 EU 콘텐츠를 최

소 30%이상 편성해야 한다고 밝히고 있지만 프랑스는 프랑스 내 수익의 최소 20%를 유럽 제작에 투자(이중 85%는 프랑스어 콘텐츠에 투자)하도록 하는 등 강력한 규제를 실시하고 있다.

다섯째, 호주는 이 연구에서 살펴본 해외사례 중 정부의 영향력이 가장 강력한 국가라고 할 수 있다. 방송의 경우, 공영방송과 기타 상업방송을 구분하여 규제시스템을 별도로 적용하는 이원적 체계로 이뤄져 있다. 내용규제의 경우 방송사업자에게 규제 자율성을 부여하지만, 해당 사업자들이 자체적으로 자율규정을 제정해 규제기관인 호주통신미디어청(Australian Communications and Media Authority, 이하 ACMA)에 등록하며, 규정 위반 사안에 대해서는 규제기관의 제재 조치를 따른다. ACMA는 방송통신규제기관으로 2015년 온라인콘텐츠 규제를 담당하는 온라인권리보호감독관(eSafety Commissioner)이 설치된 이후에는 방송내용 규제업무만 담당하고 있다.

온라인권리보호감독관(eSafety Commissioner)은 온라인상의 유해 정보로부터 아동·청소년 및 이용자 보호를 목적으로 설치됐으며 온라인 아동·청소년 대상 사이버불링, 사적 성표현물, 비동의 사적 성표현물(Non-consensual sharing of intimate images) 등에 대해 온라인 권리보호감독관이 규제 권한을 갖는다. 호주에서는 온라인콘텐츠 유형과 관련 서비스 유형에 따라 법적 규제 및 제재 조치가 구분되어 있다. 금지콘텐츠에는 온라인 불법행위관련 콘텐츠, 아동·청소년 대상 유해 정보, 유통금지 콘텐츠(prohibited content)와 잠재적 유통금지 콘텐츠(potential prohibited content)로 등급 분류된 콘텐츠 등이 포함된다. 유통금지콘텐츠의 기준(RC 혹은 X18+로 분류한 콘텐츠), 이외에도 ‘잠재적 유통금지 콘텐츠(potential prohibited content)’가 있는데, 이는 등급분류위원회가 등급을 결정하기 이전의 콘텐츠로, 온라인권리감독관(eSafety Commissioner)이 유통금지 콘텐츠로 분류될 가능성이 높은 콘텐츠로 판단한 콘텐츠이다. ‘잠재적 유통 금지콘텐츠’ 지정은 콘텐츠를 유통을 신속하게 제한하는 효과가 있다.

마지막으로, 캐나다의 경우 2023년 방송법 개정을 통해 OTT서비스를 규제 대상에 포함했다. 캐나다의 방송통신 규제기관인 CRTC가 개정된 방송법(2023)에 따라 온라인스트리밍 서비스에 대한 규제도 담당한다. 2023년에 개정된 방송법은 온라인스트리밍법(Online Streaming Act)이라고도 불리는데, 스트리밍 기술을 통해 방송영상을 제공하는 OTT사업

자를 규제대상에 포섭했다는 점이 가장 특징적이다. 이에 따라 온라인사업자(OTT, 스트리밍사업)는 캐나다 콘텐츠(CanCon) 보호 의무 등 방송법상 의무를 적용할 수 있는 법적 기반이 마련되었다. 방송법상 의무조항이나, 규정 혹은 CRTC의 결정(내용심의 결과 법규 위반사항 발견시에도 적용)을 위반하는 경우, CRTC가 해당 사업자를 직접 규제할 수 있으며, 법원을 통해 강제 집행할 수도 있다.

캐나다의 방송심의규제는 승인적 자율규제로 공적규제와 자율규제가 동시에 이루어진다. CRTC는 방송정책 목표가 자율규제 제도에 반영되도록 강제할 권한을 가지며 민간 자율심의기구인 캐나다 방송심의위원회(CBSC)는 CBSC 규정을 신설 혹은 수정할 때 CRTC의 승인을 받아야 한다. 내용에 대한 공적 규제는 방송법과 CRTC 규정(Regulation)에 의거하여 CRTC가 담당한다. 캐나다의 자율심의는 캐나다 민영방송사 협의체인 캐나다 방송협회(Canadian Association of Broadcasters, CAB)가 설립한 캐나다 방송심의위원회(CBSC)가 방송프로그램 심의를, 사업자 자율기구인 광고심의기구(Advertising Standards Canada, ASC)가 광고심의를 담당한다.

한편, 캐나다의 방송프로그램 등급기준은 자율등급기구인 AGVOT(Action Group on Violence on Television)이 제정한 프로그램 등급기준(AGVOT classification system)이며, 영어권 TV프로그램 등급 분류에 적용한다. 프랑스어권인 퀘벡에서는 독자적인 기준을 사용한다. 비디오물의 경우, 영화 및 비디오사업자들이 제정한 등급기준인 CHVRS를 사용한다. 영화 및 비디오물의 등급분류 업무는 각 지자체가 책임지는데, 비디오물에 대해서는 대부분 CHVRS 기준을 적용하지만 주별로 다른 등급체계를 적용하기도 한다. 등급분류 업무는 지역별로 지역등급 분류위원회(혹은 유사 기구)에서 담당한다. OTT에 대한 내용규제는 명확히 결정되지 않았으며, 다양한 등급규제 방안을 검토하고 있다.

요약하면, 주요 선진국에서는 방송기술의 발전과 미디어이용자의 이용행태 변화를 반영하여 기존 방송사업의 정의를 확대하거나 방송·영상사업자들에게 부과되었던 규제를 디지털 영역에도 적용하는 법규 개정을 실시해 오고 있으며 이를 통해 OTT 등 영상콘텐츠 스트리밍사업자와 동영상공유플랫폼으로 규제대상을 확대하여 새로운 미디어서비스가 제공하는 콘텐츠에 대한 이용자 권리 보호 및 유해콘텐츠로부터의 이용자 보호 등의 대비책을 마련함을 알 수 있다.

주요 선진국의 방송프로그램 내용심의는 사후 심의이며, 프로그램 내용에 대한 시청자 민원이 제기된 경우 일차로 시청자와 방송사 간 민원 조정을 실시하거나 민간 자율심의 기구가 심의하는 단계를 거치고, 자율적 해결이 이뤄지지 않을 경우 행정규제기구(영국의 Ofcom, 캐나다의 CRTC 등)에서 법정 제재를 부과한다.

내용규제의 경우, 해외 주요 국가에서는 전통적 방송프로그램에 대해서는 현재의 규제 수준과 규제절차(민간 자율심의와 규제기구의 법정제재 혼합)를 그대로 유지하지만, OTT 등 스트리밍사업자에 대해서는 자율규제를 적용하되 법령에 명시된 불법콘텐츠에 대해서는 공적 규제를 적용한다. 우선 방송콘텐츠에 대한 내용심의의 경우, 이 연구에서 조사한 주요 선진국에서는 사업자(예: 호주의 사업자별 방송규정)나 사업자단체(예: 캐나다의 방송협회가 만든 윤리규정)가 수행하는 자율규제를 기초로 하되, 자율규제 기능의 작동 여부를 공적 규제기구가 관리·감독하거나, 법정제재를 담당하는 방식을 통해 자율규제의 실효성을 담보하는 형식을 유지한다.

3) 전문가 심층인터뷰

이 연구에서는 전문가 심층인터뷰를 통해 OTT 콘텐츠 자율규제 제도에 관한 의견을 청취하였다. 심층인터뷰 대상은 방송·영상 관련 업계와 학계 전문가 등 총 12명이었다. 이들 전문가들의 의견을 종합해보면, 자율규제시스템 도입에 대해 대체적으로 긍정적이었지만 자율규제 시스템 도입의 선결 조건 등을 고려해야 한다는 의견이었다. 우선, 사전 등급분류나 사후 심의 등 자율규제 형태 및 프로그램 장르별 차이 등을 고려하여 시스템을 구축할 필요가 있다는 의견과 사업자 규모에 따라 심의제도 운영 역량의 차이를 고려해야 한다는 점도 지적됐다. 현재의 심의규제 시스템이 심의의 실효성을 유지하는 데 유용하다는 의견도 있었다. 둘째, 효율적인 자율규제시스템 도입을 위한 구체적인 제언으로는 사후관리, 협업 네트워크 구축, 교육 및 운영 점검 시스템, 명료한 심의기준 등이 포함됐다. 특히, 자율심의시스템 도입 시 사후관리의 중요성이 강조되었으며, 협업 네트워크를 통한 정보 공유와 심의 교육의 표준화도 필요하다는 의견이 있었다. 또한, OTT 콘텐츠에 대한 자율심의 방안과 아동·청소년 보호에 대한 규제 등이 주요 주제로 제시됐다.

4) 민간 중심의 자율심의제도 도입 방안

앞에서 살펴본 해외사례와 전문가 심층인터뷰 의견을 기초로 민간중심의 자율심의제도 도입에 대해 정리하면 다음과 같다. 먼저 자율규제 활성화를 위해서는 ① 자율규제시스템이 무엇인가에 대한 인식의 공유, ② 정부와 자율규제 기구 간의 명확한 관계 설정, ③ 자율규제 집행력 담보 방안 확보, ④ 심의관련자들간의 협업시스템 구축, ⑤ 명확하고 표준화된 심의 기준 마련, ⑥ 심의인력 양성과 체계적 심의교육 시스템, ⑦ 신속한 민원 처리와 콘텐츠이용자의 미디어리터러시 증진 등을 지원하는 정책 지원이 있어야 한다.

또한 실효성있는 자율규제시스템 도입방안을 단계별로 살펴보면 다음과 같다.

1단계(사업자 구분): 사업자의 규모에 따라 자체적으로 자율규제를 할 수 있는 여건이 되는지를 확인하는 단계이다.

2단계(등급분류 기준 마련): 모든 영상콘텐츠에 대한 등급분류를 통일하여 적용하거나 기본 등급분류 기준을 제정하고, 이를 토대로 각 플랫폼사업자별로 자체 등급분류 기준을 마련할 수 있다.

3단계(자율심의 이행점검): 사업자(단체)에 의한 자체 심의 또는 자율등급분류는 공적 규제기구에서 제안하는 심의절차를 따라야 하며, 심의상황을 데이터베이스화하여 공적 규제기구와 공유해야 한다.

4단계(민원 처리): 이용자가 콘텐츠에 대한 민원을 제기하거나 부적절한 콘텐츠를 신고할 수 있도록 민원창구를 공지하도록 하고, 접수된 민원이나 신고에 대한 처리 절차를 명확히 한다.

5단계(보고 및 자료공개): 사업자의 자율심의에 대한 사후관리 일환으로 자율심의보고서를 공개하도록 한다. 사업자는 심의 현황이나 등급 분류 현황, 민원 처리 현황 등을 정리한 자율규제 보고서를 매년 작성해 규제기관이나 정부에 제출하도록 하여 자율규제제도의 효과적 작동을 모니터한다.

5. 정책적 활용 내용

본 연구는 미디어 콘텐츠 자율심의 규제로 전환하기 위한 단계별, 상황별 대처방안 마

련에 활용될 수 있을 것이며 다양한 방송유형별 심의규제 운영방안 개선에 도움이 될 것이다. 인터넷 기반 플랫폼사업자의 자율심의 운영에 도움을 줄 것으로 기대되며 다양한 심의규제 시스템을 통합적 관점에서 개선하는 방안을 제시함으로써 내용 심의정책 발전에 기여할 것으로 보인다.

6. 기대효과

이 연구결과는 방송·영상콘텐츠 심의규제 개선에 따른 규제 일관성과 효율성 제고하고 심의대상 사업자의 자율심의 업무 개선을 통한 심의 업무 효율성 제고에 도움이 될 것이다. 미디어콘텐츠 심의효율화 방안을 제시함으로써 미디어 간 내용심의 규제의 일관성을 제고하고, 영상콘텐츠 이외의 다른 연관분야의 심의나 내용등급제도 개선에 활용될 수 있다. 또한 주요 선진국의 OTT 내용규제 수준과 방법을 검토한 결과를 제시하고, 이를 우리나라 규제와 비교하고 국내 상황에 맞게 반영함으로써 글로벌 영상서비스사업자의 성장에 따라 급변하는 방송·통신 분야의 규제 이슈에 효율적으로 대처하는 데 기여할 것이다.

SUMMARY

1. Title

A Study on the Media Content Self-Regulation System for broadcasting and on-demand streaming services

2. Objective and Importance of Research

In today's media convergence landscape, the production and distribution of media content are increasingly gravitating towards platform-centric models, significantly altering the way content is consumed. This shift to platform-centric consumption and distribution fosters positive developments, such as content diversification, enhanced individual choice, and a broader array of consumption channels. However, accompanying these advancements are growing concerns, notably the exposure to harmful content and the challenge of limiting access to such materials. Consequently, there is a pronounced need for a robust content regulation system capable of effectively curbing unhealthy, sensational, provocative, hate-filled content, and misinformation or manipulated news.

The prevailing content regulation framework, rooted in the Broadcasting Act, leads to confusion due to the disparate regulations applied to identical content distributed across varied mediums, such as VOD or OTT. Traditional content regulation practices, variably applied to broadcasting, IPTV, OTT, and video-sharing platforms, differ in terms of content, procedures (including pre- and post-regulation), and penalties for violations, thereby raising concerns about fairness across different mediums. With the expanding range and targets of content regulation, refining the efficiency of the content

regulation system is imperative.

This study advocates for a uniform and integrated content regulation system within the converging media ecosystem, emphasizing the need for efficient operational approaches. It explores the shift towards an integrated regulation model, underpinned by self-regulation — a regulatory framework that bolsters fairness, transparency, and objectivity, representing a collaborative model among the government, industry, and civil society. This research aims to address and improve regulatory issues related to content regulation in the media convergence environment, striving to enhance both the efficacy and fairness of the content regulation system while assessing efficient operational strategies.

3. Contents and Scope of the Research

This research proposes a self-regulatory system as a holistic content regulation model within the media convergence environment and outlines a transition strategy for its implementation. Initially, the study scrutinizes the existing domestic content regulation system, followed by an examination of international cases from the EU, UK, Germany, France, Australia, and Canada. The analysis of these domestic and international scenarios facilitates an understanding of the self-regulatory system, extracting valuable insights for improving the domestic content regulation framework. The study also involved conducting in-depth interviews with 12 experts from both industry and academia, delving into the nuances of an effective private regulation system. Through meticulous analysis and research, the study presents specific recommendations for adopting self-regulation in media content management.

4. Research Results

In South Korea, the Broadcasting Communications Review Committee (BCRC), as mandated by the Broadcasting Act, is responsible for reviewing and deciding on broadcast programs, services akin to broadcasting, and information disseminated via telecommunication lines. Under this legislation, broadcast programs initially undergo internal review by the broadcasting company's review department. Subsequently, the BCRC carries out post-broadcast review of these programs. Review of domestic communication is governed by the BCRC's evaluation and administrative directives issued by the Korea Communications Commission, addressing illegal, harmful, and rights-infringing content. In the realm of OTT contents, operators self-classify their ratings, with the Film and Video Rating Committee overseeing these classification tasks. Videos distributed online, such as those on YouTube, are subject to post-regulatory measures by the BCRC.

During the evaluation of the domestic review system, several issues were identified:

Firstly, the dual review system was scrutinized. In this system, the BCRC is tasked solely with making review decisions, while the Korea Communications Commission issues administrative orders to operators, leading to inefficiencies and potential confusion among regulatory entities in specific dispute scenarios. Secondly, concerns about the BCRC's lack of independence were emphasized. Despite being a private independent entity, its structure allows governmental influence over the committee's composition and budget. Thirdly, the standards for review, such as fairness, objectivity, and dignity maintenance, were critiqued for their lack of clarity and consistency. Finally, the operation of self-regulatory bodies within the domestic framework was questioned due to its nature as delegated self-regulation, where relevant provisions exist, but specific methods and content are not comprehensively regulated.

The foreign cases targeted the EU, UK, Germany, France, Australia, and Canada, and the analysis results are as follows:

The EU, in response to the increased use of on-demand content, aimed to fill the

content regulation gap by encompassing Video Sharing Platform (VSP) services within the 'Audiovisual Media Services Directive (AVMSD)' through its amendment in 2018. The main contents of the amendment include: a) expanded regulation of on-demand video services and video sharing platforms, b) strengthening of cultural diversity, c) enhanced protection of children and youth and from harmful content, d) strengthened guarantee of accessibility rights for the disabled, and e) imposition of obligations on on-demand program providers and video sharing platform providers.

Additionally, the Digital Service Act (DSA) is scheduled to be implemented on January 1, 2024. Its main contents include: a) strengthened crackdown on illegal, harmful content, and fake false information, b) prohibition of dark patterns, c) regulation of online customized advertising related to minors, d) enhanced transparency of online advertising, e) expanded application of transparency in recommendation systems, and f) strengthened obligation of risk assessment for mega online platform providers.

The implications of these changes are as follows: First, the regulation applied to traditional linear services has been expanded to nonlinear services, including both on-demand video services and video sharing platform operators in the scope of regulation. Second, the criterion for determining the scope of regulation has shifted from the location of the business premises to the service area, including all global operators providing services within the EU. Third, the intensity of regulation varies depending on the size of the platform operator, with enhanced regulations for mega online platform operators. Lastly, the establishment of user rights protection and obligations related to online platform transparency will be a meaningful reference for the enactment of digital-related laws in our country.

In the UK, the Office of Communications (Ofcom) comprehensively regulates audiovisual media services, and since 2017, it has also been responsible for content regulation of the BBC, including On-demand Programme Services (ODPS). Ofcom's

regulation of online shared video platforms and on-demand programme services is not a direct regulation of content but only regulates the platform's safety measures and procedures. In the UK, content review of audiovisual media services only exists as post-broadcast, and Ofcom does not review programs like the Broadcasting Communications Review Committee in South Korea. Ofcom's role in broadcast review is to establish program review standards and guide broadcasters to self-review their programs. If a certain level of complaints is received after a program is broadcast, it is also reviewed.

The UK follows the revised Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) of the European Union in 2018, and regulations on illegal and harmful content on ODPS and VSP are based on the Online Safety Bill. The Online Safety Bill is characterized by imposing a duty of care to protect users from harmful online content, applicable not only to social media and VSP but also to search engines.

In Germany, broadcasting is not under federal jurisdiction but is a matter of the states (Ländersache). Accordingly, most states regulate broadcasting based on their 'State Broadcasting Laws' (Landesmediengesetz), while at the federal level, the 'Media Treaty' (revised in 2020 from the previous broadcasting law) applies as a 'uniform broadcasting regulation' (bundeseinheitliche Regelungen). With the adoption of the revised AVMSD, Germany changed the law's name to 'Media Treaty', which expands the traditional concept of broadcasting to create a non-discriminatory regulatory foundation for online and offline, TV, streaming, and internet platforms. Regulation of online media platforms focuses on access to all content related to opinion formation from the viewers' and users' perspective and the perceptibility of such content exposure.

In 2017, Germany enacted the 'Network Enforcement Act' to regulate harmful content distributed on social network services. The core of this act regulates telemedia operators active in Germany with more than 2 million users accessing via German IP

addresses. The law's main content is not to review the content but to strengthen the responsibility of social network operators for content monitoring and supervision, including illegal content such as hate speech, defamation, and child pornography, as defined in the German Criminal Code.

Germany does not have a separate independent body overseeing broadcast review. Public broadcasting is overseen by Broadcasting Councils of each public broadcaster, while private broadcasting review is handled by the Licensing Supervisory Committee (ZAK), focusing on whether the content broadcast is prohibited by law and whether journalistic principles have been violated. The Youth Media Protection Committee (KJM) plays a significant role as a public regulatory body in Germany.

In France, the regulation of broadcasting and communication content is managed by ARCOM (Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique). ARCOM was launched in 2022, integrating CSA (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel) and Hadopi.

A distinctive feature of French regulation is its self-regulatory nature. While ARCOM, as a public regulatory body, is responsible for broadcast review, it is assessed as a co-regulation system jointly governed by the government and the private sector. In broadcasting, there is no pre-review of content, but there is post-review by ARCOM. Internet content regulation in France is conducted through cooperation between government regulatory agencies and self-regulatory organizations. The regulatory body is ARCOM, which can request internet operators to block access to hate content and can impose imprisonment or fines for violations. In the case of internet content, private self-regulatory bodies like the Association Point de Contact (Contact Point Association) cooperate jointly with national institutions.

Australia can be considered one of the countries with the strongest government influence among the foreign cases studied. In broadcasting, it has a dual system that applies separate regulatory systems for public broadcasting and other commercial

broadcasts. While broadcasters are granted regulatory autonomy in content regulation, these operators must establish their own self-regulatory codes and register them with the Australian Communications and Media Authority (ACMA), and any violations of these regulations are subject to sanctions by the regulatory body. Since 2015, when the eSafety Commissioner, responsible for online content regulation, was established, ACMA has only been responsible for broadcast content regulation.

The eSafety Commissioner was established to protect children, youth, and users from harmful information online and has regulatory authority over cyberbullying targeting children and youth, private sexual expression materials, and non-consensual sharing of intimate images online.

In Canada, the broadcasting and telecommunications regulatory authority is the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), which, under the revised Broadcasting Act of 2023, also regulates online streaming services. The Broadcasting Act, effective in 2023 and also known as the Online Streaming Act, is particularly notable for including OTT operators, who provide broadcasting through streaming technology, within its regulatory scope. Consequently, online operators (OTT, streaming services) have established a legal basis to apply Broadcasting Act obligations. CRTC can directly regulate operators violating the Broadcasting Act's mandatory provisions, regulations, or CRTC decisions (including violations found in content review results), and can enforce compliance through the courts.

Canadian content regulation operates as an approval-based self-regulation system, with both public and self-regulation occurring simultaneously. The regulatory body, CRTC has the authority to ensure that broadcasting policy objectives are reflected in the self-regulatory system, and the Canadian Broadcast Standards Council (CBSC), a private self-regulatory body, must obtain CRTC approval. Canadian broadcast program rating standards apply the AGVOT (Action Group on Violence on Television) classification system, an industry-organized self-rating body.

In summary, the countries reviewed in this paper have been revising their laws to reflect the advancements in broadcasting technology and changes in media user behavior. These revisions expand the definition of traditional broadcasting services or apply regulations, which were previously imposed on broadcast media operators, to the streaming media such as VOD and OTT. Through these changes, countries are expanding their regulatory scope to include OTT and video content streaming operators, and video sharing platforms. This expansion aims to protect users' rights to the content provided by new media services and to safeguard them from harmful content.

In these countries, broadcast program content review is typically conducted post-broadcast. If viewer complaints about program content arise, the first step often involves dispute resolution between viewers and broadcasters or review by a private self-regulatory body. If an autonomous resolution is not achieved, administrative regulatory bodies (such as Ofcom in the UK or the CRTC in Canada) may impose legal sanctions.

Regarding content regulation, these countries generally maintain the current level and procedures of regulation (a mix of private self-regulation and legal sanctions by regulatory bodies) for traditional broadcast programs. However, for streaming operators like OTT, while self-regulation is applied, public regulation is enforced for illegal content as specified in laws. For content review of broadcast content, the primary approach in these major developed countries, as investigated in this study, is based on self-regulation by the operators (e.g., individual broadcaster regulations in Australia) or industry associations (e.g., ethical regulations created by the Canadian Association of Broadcasters). Public regulatory bodies oversee or manage the functioning of self-regulation or are responsible for legal sanctions, ensuring the effectiveness of self-regulation.

In-depth interviews were conducted with 12 experts from the industry and academia, and the opinions on the introduction of a self-regulatory system were generally positive. However, there were views on the prerequisites and considerations for implementing the system. Opinions suggested the need to develop an effective system considering pre- and post-broadcast reviews, and differences in program genres. It was also pointed out that while the system tends to be centered around large-scale operators, smaller operators should also be considered. Some experts believed that the current review and regulation system is useful in maintaining effective content regulation.

Specific recommendations for an efficient self-regulatory system included post-management, building a collaborative network, establishing an education and operational inspection system, and clear review standards. Particularly, the importance of post-management in implementing a self-regulatory system was emphasized, as well as the need for standardized education in review and sharing information through a collaborative network. Additionally, self-regulatory approaches for OTT content and regulations for the protection of children and adolescents were presented as key topics.

Based on existing foreign cases and expert in-depth interviews, the introduction of a private-sector-led self-regulatory system can be summarized as follows. For the activation of self-regulation, it is necessary to have ① shared awareness of what a self-regulatory system is, ② clear relationship establishment between the government and self-regulatory bodies, ③ securing measures to ensure the enforcement of self-regulation, ④ building a collaborative system among parties involved in the review process, ⑤ establishing clear and standardized review criteria, ⑥ training of review personnel and systematic review education system, ⑦ policy support for prompt complaint handling and enhancing media literacy among content users.

Additionally, the step-by-step approach to implementing an effective self-regulatory system can be examined as follows:

Phase 1(Operator Classification): This stage involves checking whether operators of various sizes are capable of self-regulating.

Phase 2(Establishment of Rating Criteria): Unify and apply rating classifications for all video content or establish basic rating criteria, allowing each platform operator to develop their own rating criteria based on these standards.

Phase 3(Compliance Check of Self-Review): Self-reviews or self-rating classifications by operators (groups) should follow the review procedures suggested by public regulatory bodies and share the review data with these bodies.

Phase 4(Complaint Handling): Announce complaint channels so that users can file complaints or report inappropriate content, and clarify procedures for handling received complaints or reports.

Phase 5(Reporting and Disclosure of Information): As part of the post-management of an operator's self-review, publish a self-review report. Operators should prepare an annual self-regulatory report, including review status, rating classification status, and complaint handling status, and submit it to regulatory agencies or the government to monitor the effective operation of the self-regulatory system.

5. Policy Suggestions for Practical Use

This study is expected to be useful in developing step-by-step, situational coping strategies for transitioning to self-content moderation regulations of media content. It will also aid in improving the operation of content regulations for various types of broadcasting. It is anticipated to assist in the self-regulation of internet-based platform operators and to contribute to the development of content moderation policy by proposing ways to improve various content regulation systems from an integrated

perspective.

6. Expectations

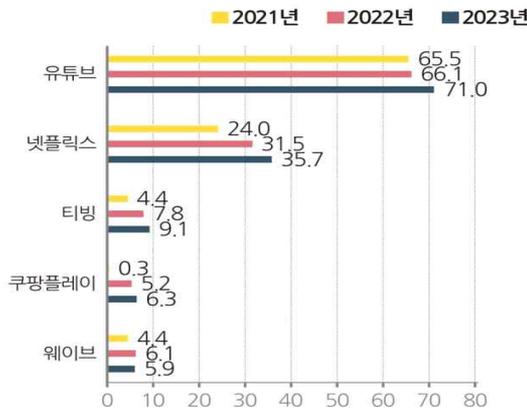
It will help in improving the efficiency of content regulation tasks. Also, it will enhance the consistency of content regulations across different media and can be used to improve regulation systems in other related areas beyond video content. Additionally, it will contribute to addressing regulatory issues in the rapidly changing field of broadcasting and telecommunications.

제1장 서론

미디어가 디지털 융합환경으로 변화함에 따라, 지상파, 유료방송, 종합편성방송 등 기존 레거시 미디어의 제작 및 유통의 수직형 통합이 플랫폼을 중심으로 이동하고 있다. 즉, 과거처럼 B2B로 프로그램을 제작하고 직접 유통하거나, 유통사에 판매하는 경로보다 온라인 동영상(이하 OTT) 서비스를 통해 B2C로 콘텐츠 소비자와 직접 접촉하는 사례가 늘어나고 있는 것이다. 플랫폼별로 제공되는 콘텐츠 유형도 달라 플랫폼 다양화의 특성을 보이고 있다. 거대 제작비가 소요되는 퀄리티 콘텐츠(quality contents)를 제공하는 플랫폼 이외에도 개인이 만든 콘텐츠(User Generated Contents) 기반의 동영상 공유플랫폼(Video Sharing Platform)도 서비스 이용 순위에서 높은 순위를 차지하고 있다.

방통위 ‘2023년 방송매체 이용행태조사’에 따르면, OTT서비스의 국내 이용률은 77.0%로 전년 대비 5% 증가했다. 각 서비스 별 이용률은 유튜브가 전년 대비 4.9% 증가한 71.0%로 1위이며, 넷플릭스가 35.7%로 그 뒤를 이었다. 국내 OTT는 이용률 측면에서도 상당히 고전 중인데, 티빙 9.1%, 쿠팡플레이 6.3%, 웨이브 5.9%의 순으로 나타나고 있다. 2023년 11월 티빙과 웨이브의 합병이 정식으로 보도되었으나, 두 서비스 간 이용자가 전혀 중복되지 않는다고 가정하더라도 이용률은 15%로, 넷플릭스의 2배 이하인 수준이다.

[그림 1-1] 2023년 OTT 플랫폼 국내 이용률



출처: 2023년 방송매체이용행태조사(방송통신위원회)

이러한 OTT서비스의 약진은, 개인이 플랫폼에 접근하고 콘텐츠를 소비자가 직접 선택하는 '선택성'의 강화를 의미한다. 레거시 미디어의 편성 중심 소비방식이 개인의 선택에 따른 소비로 탈바꿈하고 있는 것이다. 오늘날 미디어 소비자는 실시간 방송에서 벗어나 개인에게 적합한 시간적 공간적 맥락에서 콘텐츠를 소비하고 있다. 실시간 방송은 스포츠 장르, 시청자 참여형 프로그램 등 현장성이 강조되는 장르에 편중되며, 드라마 등 방송프로그램의 상당수가 VOD나 OTT 등을 통한 비실시간 이용 방식이 증가하고 있다.

이러한 현상과 관련하여 지속적으로 제기되는 문제점 중 하나는, 다른 플랫폼을 통해 유통되는 사실상 동일 콘텐츠가 현재 심의규제 체계로 인해 다른 기준을 적용받는다는 것이다. 특히 방송법을 적용하는 실시간 방송 프로그램 중심 규율체계와 정보통신망법에 기초하는 OTT 등 온라인 미디어 콘텐츠의 심의규제 시스템, 영화 및 비디오물에 적용되는 심의규제 시스템 간의 차이는 사업자와 콘텐츠 이용자 모두에게 혼란을 야기하고 있다.

<표 1-1> 대상 매체 및 콘텐츠별 심의규제 기관

대상 매체/콘텐츠	주요 규제기관	법적 근거	성격
방송	방송통신심의위원회	방송법/IPTV법	사후
통신	방송통신심의위원회	방송통신위원회설치법/ 정보통신망법	사후
영화/비디오	영상물등급위원회	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률(영비법)	사전
광고	방송통신심의위원회 영상물등급위원회 공정거래위원회	영화비디오법/ 정보통신망법/ 표시광고법	사전 사후
게임물	게임물관리위원회	게임산업법	사전

맥락화·개인화가 강조된 소비자 중심의 미디어 이용 환경 변화에 따라, 콘텐츠를 생산하는 주체는 더욱 다양해지고, 이에 따라 심의가 필요한 콘텐츠도 급증하고 있다. 해당 콘

텐츠를 모두 심의할 수 없는 상황을 고려하여, '공적 임무의 민간 위임'의 필요성. 즉, 자율규제로의 전환 필요성이 지속적으로 제기되었다(박수진, 2020). 그러나 자율심의 활성화 위해서는 효율적 운영방안도 함께 모색되어야 한다. 가령, 현재 인터넷 개인방송 관련 규제는 방송통신심의위원회가 시정 요구나, 플랫폼 사업자들이 스스로 정한 내부 정책에 따른 자율규제로 운영되고 있다. 인터넷 개인방송의 사회적 영향력과 과급효과가 커지면서 강력한 규제가 필요하다는 목소리는 지속적으로 제기되고 있으나, 지나친 규제가 가져올 표현의 자유 침해, 산업의 위축, 규제의 실효성에 대한 여러가지 문제들도 간과할 수 없는 상황이다(진승현, 2020). 때문에 해당 연구에서는 표현의 자유와 다양성을 존중하면서도 콘텐츠의 건전성을 유지할 수 있는 자율규제를 활성화하고 이를 효율적으로 운영할 수 있는 심의체계 및 심의기구 개편 방안을 분석하고자 한다.

위의 목적을 위해 제1장 서론에 이어서 제2장에서는 국내 심의기구 현황 및 문제점에 대해 다룬다. 구체적으로 국내 현행 방송심의조항과 방송심의기구 및 절차, 통신심의조항과 관련 기구 및 절차에 대해 분석한다. 이어서 이원적 심의체계, 심의기구 독립성 부재 등 국내 심의기구의 문제점을 살펴본 후, 관련 사항에 대한 기준에 논의를 취합하여 서술한다.

제3장에서는 영국, 프랑스, 독일, 캐나다, 호주 등 주요 국가의 방송, 통신심의 관련법, 규제기관, 방송콘텐츠 사업자 구분, 심의규정, 공적 내용규제 기구, 자율규제 기구 현황을 종합적으로 분석하여 관련법의 취지와 각국의 공통점, 차이점 등을 분석한다. 제4장에서는 국내 방송영상콘텐츠 심의담당 실무자, 학계 전문가 등 심층 인터뷰에 대한 결과를 서술한다. 지상파사업자와 종합편성채널사업자, 복수전문편성채널사업자, 인터넷 개인방송 플랫폼 사업자를 대상으로 한 인터뷰를 통해 사업자의 자율심의 실태 및 현황과 향후 심의제도 개선방향에 대한 의견을 도출한다.

마지막으로 제5장에서는 주요 국가의 방송통신관련 심의 현황, 국내 사업자 심의 현황 및 개선 방향 관련 전문가 심층인터뷰를 종합한 내용을 통해 자율규제 시스템 전환 및 심의기구 효율화의 설계 및 방향성, 전략 등을 제시한다.

제2장 국내 심의기구 현황 및 문제점

제1절 국내 방송통신 내용심의제도

1. 방송심의제도

가. 방송심의조항

대한민국<방송법>제32조는 방송통신심의위원회가 방송뿐만 아니라 전기통신회선을 통해 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것까지 공정성, 공공성 유지 및 공적 책임을 준수하고 있는지 여부를 심의·의결하도록 명시하고 있다. 해당 법안에 따라 유지하고 준수해야 하는 가치들에 대해 명확하게 정의되어 있지는 않지만, 과거 지상파방송 중심으로 구성된 방송환경을 반영해 심의조항을 제정한 것이라 파악할 수 있다. 또한 「방송법」 제32조는 2009년 7월 31일 매체별·채널별 특성을 고려하는 내용이 명시되도록 개정되었는데, 영상 전송 기술의 발전을 통한 매체 다양화, 방송사업 다각화 등 미디어 환경변화에 맞춰 심의가 진행될 수 있도록 한 의도가 반영된 것으로 볼 수 있다.

방송통신심의위원회는 「방송법」 제33조 제1항에 따라 방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위하여 방송심의에 관한 규정을 제정 및 공포해야 하고, 제2항에 따라 심의규정 제정시 헌법의 기본질서와 인권 존중, 건전한 가정생활 보호, 아동 및 청소년 보호, 공중도덕과 사회윤리, 양성평등, 국제적 우의 증진, 장애인 등 방송 소외계층의 권익 증진 등 총 17개 항목을 반드시 포함시켜야 한다.

「방송법」 제33조 제3항 및 제4항은 방송통신심의위원회가 제정한 심의규정을 준수하는 것과 관련된 조항으로, 방송사업자와 외주제작사가 심의 규정을 준수하도록 의무를 부여하는 동시에, 아동과 청소년 보호를 위해 폭력성과 음란성의 유해정도, 시청자의 연령 등을 고려한 방송 프로그램 등급을 방송 중에 표시하도록 명시하고 있다. 제4항에 따른 등급 분류는 방송사업자, 외주제작사의 자체적인 기준으로 진행되는 것이 아니라, 제5항에 따라 방송통신심의위원회가 등급 분류와 관련하여 분류기준 등 필요한 사항을 정하여

공표하여야 한다. 이 경우 분류기준은 방송매체와 방송분야별 특성 등을 고려하여 차등을 둘 수 있도록 명시되어 있는데, 해당 사안에 대해서는 사업자 간 이견이 존재한다.

방송통신위원회가 「방송법」 제33조 제1항에 따라 공표한 '방송심의규정'은, 위원회에 의한 방송 및 광고 심의는 사후규제로 진행되는 것을 원칙으로 하고 있다. 방송사업자는 방송 광고 및 프로그램이 방송되기 전에 자체적으로 이를 심의해야 한다. 이는 방송사의 사전심의는 사업자의 자율적인 심의를 허용하는 것으로, 비록 사업자 자체적으로 규정을 제정한 것은 아니라 할지라도, 방송사의 자체적인 자율규제 시스템이 운영되고 있는 것으로 해석할 수 있다. 즉, 국내의 방송심의는 방송사업자의 자율심의와 방송통신심의위원회의 사후규제의 이원적 체계로 운영되고 있는 것이다.

사업자 자율심의와 관련하여 「방송법」 제86조 제1항은 방송사의 광고 및 방송 프로그램은 방송사 심의부서에서 자체 심의를 진행해야 한다고 명시하고 있다. 또한 동법 제3조에 따라 방송광고는 방송사 단체에 의해 심의를 진행할 수 있는데, 현재 방송사업자의 경우 지상파 사업자의 유관단체인 '한국방송협회'에서 방송광고 자체심의를 담당하고 있다.

개별 방송사가 운영하고 있는 시청자위원회도 방송 프로그램 심의의 권한을 가진다. 「방송법」 제88조 제1항은 시청자위원회의 권한과 직무를 방송사업자의 자체심의 규정과 방송프로그램 내용에 대한 의견제시와 시정 요구, 시청자평가원의 선임, 그 밖에 시청자의 권익보호와 침해구제에 관한 업무 등 총 4가지로 명시하고 있다. 즉 방송사의 자체심의 규정이나 방송 프로그램 내용에 심의규정에 따른 문제점이 발견될 경우, 이에 대한 의견을 제시하여 시정을 요구할 수 있는 권한이 있는 것이다. 그러나 시청자위원회의 의견이나 시정요구는 행정 기관으로서의 명령과 같은 효력을 지니지는 않기 때문에, 어디까지나 위원회의 권한은 시정을 요구하는 것에 그친다. 이를 보완하기 위해, 「방송법」 88조 제2항에서는 시청자위원회에 해당 의견이나 시정요구 등의 실현과 관련 문제에 대해 대표자가 방통위에 출석하여 의견을 진술할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

방송통신심의위원회가 담당하는 방송 프로그램 심의에서는 실시간 방송만을 대상으로 하며, 온라인으로 통해 제공되는 비실시간 영상콘텐츠에 대해서는 방송법이나 관련 법령을 통해서 구체적인 심의 권한을 위임하지 않고 있다. 다만, 「방송법 시행령」 제21조에서는 전기통신회선을 통해 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 방송사업자 등이 “방송”,

“TV”, “라디오” 등의 명칭을 사용해 일정한 편성계획에 따라 유통시키는 정보는 방송과 유사한 정보로 방송심의 대상에 해당한다고 규정하고 있다. 해당 시행령에서 “대통령령이 정하는 정보라 함은 방송사업자·중계유선방송사업자 및 전광판방송사업자가 전기통신회선을 통하여 방송, TV, 또는 라디오 등의 명칭을 사용하면서 일정한 편성계획에 따라 유통시키는 정보로 규정함으로써, 방송사업자가 운영하는 OTT서비스에 대해서는 방송과 동일하게 「방송심의에 관한 규정」을 통해 심의할 수 있는 근거 조항은 마련되어 있다(정인숙, 2022). 그러나, 방송사업자가 편성계획에 따라 콘텐츠를 유통하는 OTT서비스는 현재 거의 찾아볼 수 없는 상황이다.

나. 방송심의기구 및 심의 절차

방송통신심의위원회는 방송 프로그램과 방송 광고에 대한 사후심의를 진행한다. 위원회는 크게 두 가지 방법으로 심의대상을 인지하는데, 첫 번째는 특정 방송내용에 문제를 제기한 시청자 민원이 「방송법」 33조제1항에 따라 공표한 ‘방송심의규정’에 위반될 소지가 있다고 판단되는 경우, 두 번째는 일반 시청자 중 선발된 모니터 요원이 방송 내용에 대한 문제를 제기했을 경우이다. 위원회가 심의대상을 인지한 후에는 해당 방송내용에 대한 사실관계와 함께 ‘방송심의규정’ 등 관련 심의규정에 위반되는지에 대한 예비검토 절차를 거치게 되는데, 필요에 따라 편성 현황, 프로그램 구성 방식, 해당 채널의 심의제재 현황, 유사 심의사례 조사 등을 진행한다(이재진, 2022). 또한 방송통신심의위원회는 「방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률」 제22조에 따라 휘하에 소위원회를 둘 수 있는데, 이는 특정한 분야에 대한 업무를 분담하고 효율성을 높이기 위해서다. 방송통신심의위원회는 위와 같은 소위원회 이외에도 전문적인 분야에 대한 자문 등을 수행하기 위하여 특별위원회를 둘 수 있는데, 특별위원회는 위원장이 위원회의 동의를 얻어 위촉한 15인 이내의 위원으로 구성 및 운영이 가능하다.

이렇게 구성된 위원회의 자문 내용과 심의규정에 의거하여 위반 사항이 경미한 방송사업자에 대해 「방송법」 제100조제1항에 따른 권고·의견제시 등의 제재조치를 내려줄 것을 방통위에 요청하거나, 방송사업자 의견진술 청취 후 제재조치, 과징금 결정이 필요하거나 전체회의에서의 논의가 필요하다고 판단하는 경우에는 위원회 위원장에게 전체회의

심의를 요청한다.

위의 절차에 따라 전체회의가 진행된 경우, 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 「방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률」 제25조제3항에 따라 방통위 측의 위반사업자에 대한 처분명령을 요청한다. 방통위는 방송통신심의위원회의 요청에 따라 해당 방송사업자에게 제재조치등을 명하게 된다(송중현, 2022). 즉, 현재 「방송법」에 따라, 방송통신심의위원회는 어디까지나 심의규정 위반에 따른 처분 수준을 결정하는 것까지의 역할만을 가지고 있으며, 처분 권한은 방송통신위원회에 일임되어 있는 상황이다.

방송통신심의위원회는 매해 적으면 약 500건, 많으면 약 1,000건의 심의의결을 진행해 왔는데, 최근 심의 건수가 제일 많았던 해는 2020년으로, 총 972건을 처리하였다. 최근 심의 추이를 살펴보면, 대부분의 의결이 ‘권고’ 및 ‘의견제시’, 즉 행정지도로 귀결된 것을 확인할 수 있다.

<표 2-1> 최근 방송심의 의결 추이

제재종류		2020	2021	2022	2023 상반기	
법정제재	과징금	10	2	10	12	
	제재조치	징계	1	3	1	-
		경고	16	-	16	7
		주의	109	108	109	55
소계		136	108	136	74	
행정지도	권고	345	278	345	293	
	의견제시	195	81	195	122	
	소계	540	359	540	415	
문제없음		94	27	94	130	
총계		770	496	770	619	

출처: 각년도 방송심의사례집(방송통신심의위원회)

방송통신심의위원회는 민간사업자와 공동 규제 또한 진행하고 있는데, 방송 프로그램과 방송광고에 대해서는 사후심의를 통해 사업자와 사업자 단체의 사전심의 문제와 시청등급제 이행실태 점검결과를 검토하고, 관련 규칙에서 정한 등급기호 관련 의무준수 상황을 요청한다. 방송광고의 경우, 2008년 6월 헌법재판소가 ‘국가 행정기관에 의한 방송광고

사전심의는 위헌'이라는 판결을 내림에 따라 동년 11월부터 방송협회에서 사전 자율심의 를 시행하고 있다. 「방송법」 제86조 제3항에 따라, 방송사업자는 방송광고가 방송되기 전에 자체적으로 심의하거나 방송통신위원회에 신고한 방송 관련 기관 또는 단체에 위탁 하여 심의할 수 있다. 하지만 방송광고가 사전 자율심의를 거쳤다고 하더라도 문제가 될 경우 방송사업자는 방송통신심의위원회로부터 제재를 받는다(정인숙, 2022). 그리고 이것 이 한국방송협회, 한국케이블TV방송협회, 한국IPTV협회 등이 실질적인 자율심의 기능을 하지 못하는 근본적인 이유 중 하나다. 콘텐츠사업자 입장에서는 자율심의 필증을 받아도 방심위의 제재가 이뤄지는 경우가 있기때문에 굳이 비용을 지불하면서 해당 절차를 진행 할 필요는 없는 것이다. 실제로 한국케이블TV협회의 경우 광고심의를 담당하던 조직 자 체가 없어져서 더 이상 광고심의를 수행하지 않고 있으며, 한국IPTV방송협회의 경우 제 한적인 수준에서 VOD 광고심의를 진행하나, 이 또한 규제기관의 인정을 받는 절차가 아 니기 때문에 한계가 명백하다.

2. 통신 내용심의 제도

가. 통신심의조항

1) 통신 유통 정보 전반에 대한 심의

국내 통신심의는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 정보통신 망법) 제44조의7에 따라 규정된 불법정보와 유해정보, 권리침해 정보를 유통한 사업자에 대해 심의위원회의 시정요구와 방통위의 행정명령을 통해 제재조치를 가하는 구조다.

「정보통신망법」 44조의7에서 유통이 금지되는 '불법정보'란 음란한 부호·문언·음향· 화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공공연하게 전시하는 내용의 정보(음란정보)를 비롯하여 명예훼손 등 개인 및 사회와 국가적 법익을 침해하는 정보를 의미한다.

「정보통신에 관한 심의규정」 제 8조에서는 불법정보의 심의 기준을 더 구체적으로 명 시하고 있다. 해당 조항에 따르면 일반인의 정상적인 성적 수치심을 해하여 성적 도의관 념에 반하는 정보, 폭력성·잔혹성·혐오성 등이 심각한 정보, 사회통합 및 사질서를 저해하 는 정보 등 총 5개 항목이 불법정보 유통절차 심의 기준으로 적용된다.

위와 같이 불법정보에 대한 법률상 정의는 「정보통신에 관한 심의규정」 제 8조에서 비교적 명확하게 구체화되어 있으나, 유해정보는 심의규정에 반영되어 불법정보와 달리 규정의 경계가 모호하고, 미디어 환경 변화에 따라 다르게 해석될 수 있는 소지가 있다.

두 번째로 포괄적 의미가 아닌, 청소년을 대상으로 한 유해정보는 「청소년보호법」에서 청소년의 정신적·신체적 건강에 명백히 해를 끼칠 우려가 있는 것으로, 방송통신심의위원회가 청소년유해매체물로 결정한 것을 의미한다. 즉, 「청소년보호법」 제8조, 제12조에 따라 청소년보호위원회 등 심의기관에서 유해성을 확인한 후 결정하는 절차가 진행되는 것인데, ‘불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보’라는 문항을 기준으로 판단하기에는 한계가 있으며, 성인을 대상으로 한 유해정보에 대한 정의는 법조항에서 부재하다는 문제점도 존재한다(송중현, 2022).

마지막으로 권리침해 정보는 「정보통신망법」 제44조 제1항과 제2항에 따라 상권, 명예훼손, 디지털성범죄 등 타인의 권리를 침해하는 정보로 정의되어 있는데, 정보통신제공사업자는 온라인상에서 사생활 침해나 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보가 유통되지 않도록 노력해야 할 의무가 있다. 뿐만아니라 이용자에게는 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보를 정보통신망에 유통시켜서는 안 된다는 의무 또한 부과하고 있다. 즉 「정보통신망법」 제44조는 정보통신서비스 제공자에게는 유통 방지의 의무를, 이용자에게는 유통 금지 의무를 동시에 부과하고 있는 것이다.

「정보통신망법」 제44조의2는 명예훼손 등 권리침해 정보를 유통한 정보통신서비스 제공자에 대해 권리침해를 받았다고 주장하는 자의 해당 정보의 삭제 (또는 반박 내용의 게재) 요청이 있을 경우 지체없이 필요한 조치를 취해야할 의무를 부과하고 있다. 다만 해당 조항은 내용규제에 관한 정부의 규제적 요소와는 특별한 관계가 없고, 단순히 사업자과 권리침해를 받았다고 주장하는 이용자에 대한 것이다.

정부의 규제적 요소와 관련이 있는 조항은 「정보통신망법」 제44조의7 제2항으로, 방송통신위원회가 동법 제1항 제1호에서 제6호까지에 대해 방송통신심의위원회의 심의를 거쳐 시정 조치를 취한 후, 정보통신서비스 제공자가 이를 거부할 경우 제공자 측에 정보처리를 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있다고 명시되어 있다. 당사자들에게 해당 정보의 처리를 거부·정지 또는 제한하도록 명하는 권리를 가지고 있다는 점에서 해당 조

항이 실질적인 정보통신 규제를 담당하고 있는 것으로 인식되고 있다.

이와 동시에 정부는 미디어 환경변화에 따라 나날이 증가하고 있는 인터넷 불법, 유해, 권리침해 정보에 대한 심의를 특정 기관에서 전담할 수 없는 상황임을 감안하여, 「정보통신망법」 제3조 제3항의 개정을 통해 정보통신서비스 제공자단체를 통하여 자율규제를 강화하고, 해당 단체의 모니터링, 자율규제 가이드라인 제정 및 시행이 가능한 근거를 마련했다. 해당 조항에는 가이드라인 제정 및 시행의 근거 마련 뿐만아니라, 정보통신서비스 제공자 단체 또는 이용자 단체의 자율규제를 위한 활동을 지원하는 내용이 포함되어 있다. 또한 「정보통신망법」 제44조의4는 정보통신서비스 제공자 단체가 시행할 수 있는 자율규제 형식이 규정되어 있다. 해당 조항에 따라, 해당 단체는 청소년 유해정보와 동법 제44조의7에 따른 불법, 권리침해 정보가 유통되지 않도록 자율규제 가이드라인을 제정하고 시행할 수 있다.

그러나 일각에서는 위 조항이 선언적 규정에 불과하다는 의견이 제시되고 있다. 이로 인해 사업자 자율규제 조항이 사업자들의 자율규제 참여에 유인되고 있다고 보기 어렵고, 해당 조항은 사업자 단체가 자율규제를 할 수 있는 간접적인 근거만을 제공할 뿐, 자율규제에 대한 구체적인 방식이나 내용 등에 대해서는 별도로 상세히 규정하지 않는 한계가 존재한다는 것이다(황창근, 2019). 그리고 가이드라인을 준수했을 때 발생할 수 있는 손해 배상책임에 대한 감면 등과 같은 유인책이 없기때문에, 자율규제 관련 법 조항의 실효성 문제 또한 지속적으로 논의되고 있다.

2) 온라인 동영상서비스에 대한 심의

2022년 6월 10일, 정부는 OTT 콘텐츠 제작비용 세액공제 등 OTT 사업을 지원하기 위한 정책적 기반 마련을 위해 「전기통신사업법」을 개정하여 온라인 동영상 서비스의 정의 조항을 신설했다. 동 법령이 정한 OTT사업자에 대한 내용규제와 관련해서는 현재 두 개의 공적 규제기관이 심의를 담당하고 있다. OTT는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따라서 정보통신망 또는 전기통신 회선을 통해 유통되는 정보로 사후적으로 방송통신심의위원회의 통신심의 대상이면서, 동시에 영비법에 따른 비디오물로서 영등위의 사전등급 분류 후 이용자에게 제공되어야 한다.

먼저, 관련법 상 영등위는 OTT에 대한 사전등급 분류업무를 담당한다. OTT가 제공하는 온라인 동영상 콘텐츠는 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」에 따라서 비디오물로 분류된다. 동법 제2조 제12호에서는 온라인 플랫폼에서 제공되는 동영상도 비디오물로 법률을 통해 포함시키고 있다. 다만, 2022년 9월 7일 일정 이상의 기준을 충족하는 OTT사업자에 한해 자율적으로 영상물에 등급을 부여 가능토록 하는 법안이 국회 본회의를 통과하였고, 2023년 3월 28일부터 문체부는 1차 지정 신청 접수를 받아 해당법이 시행되는 동시에 심사를 거쳐 5월 31일에 1차 자체등급분류 사업자를 선정했다. 지정 심사기준은 지정요건 및 제출서류의 적합성, 자체등급분류 절차 운영 계획의 적정성, 자체등급분류 사후관리 운영 계획의 적정성, 청소년 및 이용자 보호 계획의 적정성 등 총 4개 항목으로, 총점 65점 이상을 받고 항목별 과락 점수를 넘기는 것이었는데, 1차 심사 결과 넷플릭스, 디즈니플러스, 애플TV+, 왓챠, 웨이브, 쿠팡플레이, 티빙 등 7개 업체가 지정되었다(문화체육관광부, 2023).

방송통신심의위원회는 영등위와는 달리, 온라인 유통 동영상의 사후적인 규제업무를 담당한다. 그러나 현행 법령상 온라인 동영상 콘텐츠가 방송에 준하거나 방송과 동일한 미디어 콘텐츠로 포함될 수 있는 법적 정의가 없기때문에, 통신심의에서 온라인 동영상 콘텐츠의 불법·유해·권리침해 정보 유무를 심의하여 제재 조치를 내리고 있다.

〈표 2-2〉 국내 방송, 통신서비스별 규제 주체

구분	방송프로그램	방송광고	영화·OTT동영상	유튜브 등 부가통신사업
사전 등급분류 및 심의	자율 (심의규정을 준수하여 방송사 자체)	자율 (협회나 단체의 자율심의)	영상물등급위원회 (자체등급 지정 OTT사업자에 한해 자율)	자율 (제작자)
사후 심의 및 규제	방송통신심의 위원회	방송통신심의 위원회	영상물등급위원회, 방송통신심의위원회	방송통신심의 위원회

유튜브, 아프리카TV 등 온라인을 통해 영상콘텐츠를 제공하는 부가통신사업자의 경우, 청소년 보호를 위해 게시자가 해당 영상콘텐츠에 대한 등급을 1차적으로 분류하고, 플랫폼의 정책에 위배되거나 해당 국가의 법령에 위배되는 경우 플랫폼 사업자에 의한 조치가 취해지거나 위반 정도에 따라 법령에 따른 처분을 받게 된다. 콘텐츠를 제대로 분류하지 않아 문제가 될 경우 부가통신사업자에 의해 게시자에게 불이익이 주어지고, 규제기관에 의해 제재 조치를 받을 수 있다.

나. 통신심의 기구 및 심의 절차

1) 통신규제 심의기구

국내 통신규제의 심의기구, 즉 불법·유해·권리침해 정보에 대한 내용규제기관은 방송통신심의위원회와 방송통신위원회이다. 방송통신심의위원회는 모든 인터넷정보에 대한 심의 권한을 갖는 기관이며, 방통위는 「정보통신망법」 제44조의7에 정보통신서비스제공자에 대해 불법정보의 취급을 거부정지 또는 제한하도록 명할 수 있는 권한을 갖고 있다.

방송통신심의위원회의 통신심의 절차는 방송과 크게 다르지 않다. 먼저 위원회는 일반인 신고, 관계기관의 심의신청, 모니터링 등을 통해 심의 대상을 인지한다. 심의대상 정보에 대해 관련 자료 채증, 사실 관계 확인 등 검토 과정을 거쳐 안전을 상정한다. 다만, 논의의 여지가 없는, 명백한 불법정보에 대해서는 사업자 측에 자율적 조치를 요청한다는 점이 방송심와 다른 점이라 할 수 있다. 방송 영상물의 경우, 방송사업자들이 방송통신심의위원회가 제정한 심의규정을 준수해 영상 송출 전 자체적인 심의과정을 거치기 때문이다.

심의 안전이 상정되고 나면, 통신심의 또한 업무의 효율성 제고를 위해 소위원회를 구성하여 진행하는데, 통신심의소위원회는 5인 이내의 위원회 위원으로 구성되어 관련 법규에 따라 상정된 정보 내용의 불법·유해성을 판단한다. 불법정보 유통 당사자에게 의견진술의 기회를 부여한 후 심의·의결하는 것이 특징이다. 관련 절차를 마친 후 위원회는 '해당 정보의 삭제' 또는 '접속차단', 이용자에 대한 '이용정지' 또는 '이용해지' 등의 시정요구를 의결한다. 일부 사안의 경우에는 소위원회의 논의만으로 의결할 수 없는 경우가

존재하는데, 이 경우 해당 안건을 재적 위원 3분의 1이상의 동의를 얻어 전체회의에 부의한다.

소위원회, 혹은 전체 회의에서 제재 수준이 의결되면, 「정보통신망법」 제44조의 1항에 따라 해당 불법정보에 대한 취급 거부·정지 또는 제한의 제재조치를 정하여 방송통신위원회에 제재조치 명령을 요청한다.

2) 통신 자율심의

방송통신심의위원회 심의안건 상정을 통한 심의 절차와는 별개로, 심의위원회와 참여 사업자 간 협의를 통해 운영되는 자율심의 협력시스템의 경우, 위의 심의절차와는 다른 절차로 진행된다. 공동 규제 운영 사례에서 흔하게 찾아볼 수 있는 절차는 심의위원회가 음란·도박 등 불법성이 명백한 정보에 대해 심의절차 개시 전 포털 등 인터넷 플랫폼 사업자에게 통보하면 해당 사업자가 법규 및 약관에 따라 삭제 등의 자율적인 조치를 취하는 방식이다. 다만, 법적으로 명시된 불법정보는 법적인 규제에 의해서도 심의위원회와 방통위의 제재조치 등을 통해 규제가 가능한 반면, 청소년 유해정보와 법적으로 규정이 모호한 성인 대상 유해정보에 대한 자율규제 협업시스템은 여전히 부재한 상태이다.

통신 자율심을 수행하는 대표적인 단체로는 한국인터넷자율정책기구(이하 KISO)가 있다. KISO는 미국이나 유럽과 달리 인터넷 자율규제에 대한 사회적 공감대와 인식이 지배적이지 않았던 2008년에 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 설립의 의의가 있다고 평가받는다(황용석, 2009).

KISO는 정관 제6장에 의해 설치된 정책위원회를 통해 정책 결정과 심의 결정을 진행하는데, 정책위원회는 KISO 회원사의 서비스 운영 정책을 공동으로 정하는 정책결정과, 이러한 정책 결정을 바탕으로 각 사업자가 상정한 사례를 검토하는 심의 결정을 주요 업무로 한다. 또한, 정책위원회의 정책 결정과 심의 결정 등의 의결사항은 이사회와 독립적으로 의결하며, 각 의결사항은 홈페이지를 통해 투명하게 공개하고 있다.

정책 결정은 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 위함이다. 즉, 회원사는 KISO의 정책 결정을 최소한의 가이드로 하여 다양한 자체 기준을 정하여 사업을 운영하면 되는 것이다.

심의결정 과정은 타 심의기관과 크게 다르지 않게, 일정한 양식에 따라 시스템 혹은 서면으로 심의안을 상정함으로써 시작된다. 이후 해당 안건에 대한 위원장의 검토를 거쳐 사안에 따라 온라인 시스템, 혹은 오프라인 회의를 통한 의결을 진행한다. 현재까지의 심의결정을 종합적으로 분석해 보면, 최대한 회원사의 자율규제를 지원하는 차원으로 진행된 것을 확인할 수 있다. 각각의 심의 결정은 정책규정에 따른 해석으로 판단되어 향후 회원사의 유사사례 처리기준으로 작용하기 때문이다.

제2절 국내 방송통신 심의기관의 문제점 및 논의

1. 이원적 심의 체계

방송통신심의위원회가 출범한 2008년 2월 당시에는, 방송과 통신의 내용을 규제하는 등 기구의 성격상 독립성 보장이 필요불가결하며, 이를 위해 해당 위원회는 행정기구가 아닌 민간독립기구여야 한다는 인식이 지배적이었다. 이러한 인식을 바탕으로 만들어진 것이 「방통위설치법」 제25조에 따른 방송통신심의위원회이다. 방송통신심의위원회는 심의의결만 담당하고 방송통신위원회가 사업자를 대상으로 행정명령을 내리는 이원적 심의 체계다.

한 기관은 심의 절차 전반을 담당하고, 나머지 한 기관은 집행만을 담당하는 체계는 심의위원회 출범 시에는 큰 문제가 없어 보였다. 그러나 해당 체계로 수많은 심의 및 제재 조치가 진행된 현재에는 규제 절차의 비효율성, 책임 소지의 불분명성 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 대다수의 사업자가 공통적으로 이야기하는 문제 중 하나는, 실제 행정결정의 주체는 심의위원회임에도 사업자가 이의제기나 소송을 할 때에는 방송통신위원회가 주체가 되어 처리해야 하는 점이다. 만약 심의 과정에 오류가 발생해 사업자가 제

재 조치에 이의를 제기하더라도, 방송통신위원회 입장에서는 자세한 심의의결 과정을 알지 못할 뿐만 아니라, 오류에 대한 책임도 없으니 빠르고 정확한 답변을 하기 어렵다.

이렇듯 이원적 심의체계는 사업자의 입장에서는 효율적이지 못할 뿐만 아니라, 특정쟁점 발생 시에는 규제 기구들 간 업무 혼란이 발생할 가능성도 존재한다. 2020년 디지털 교도소 이슈 당시에는 소관 업무에 대한 혼란이 발생했고, 결국 방송통신심의위원회는 늦장대응 여론에 공격받아야 했다. 만약 동일한 사유로 반복적으로 심의규정을 위반했는데도 과징금을 부과하지 않는 경우, 책임 소지가 어느 기관에 있는지도 불분명하다. 국내의 심의 제재 조치 제도는 약한 편이 아님에도 불구하고, 이원적 체계 하나 때문에 규제 공백이 발생할 우려가 있는 것도 사실이다.

또한 일각에서는 심의위원회가 민간 독립기구인지, 아니면 실질적인 행정기구인지에 대한 의문이 지속적으로 제기되고 있는데, 「방통위설치법」에서 이에 관한 명문화가 되어 있지 않다. 이와 관련하여 이미 헌법재판소(헌재 2012. 2. 23. 선고 2011헌가13)와 고등법원(서울 고등법원 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(최종선, 2014).

헌법재판소는 관련 판결에서 심의위원회가 방송법 제 100조에 따른 제재조치 등에 대한 심의의결 등을 할 수 있고, 심의 규정에 위반되는 경우에는 그 제재조치를 결정할 수 있다는 측면에 주목했다. 이와 같은 해석은 심의위원회를 독립 민간기구로 보기 어렵다고 판단한 것이며, 심의위원회 결정에도 행정 처분성이 인정됨을 의미하는 것이다. 이와 같은 판결은 독립 민간기구로서 심의위원회의 법적 위상에 의문을 제기하는 부분이며, 표현의 자유에 대한 침해 논란까지 초래할 수 있다는 점에서 논란이 되고 있다.

방송통신심의위원회와 방송통신위원회의 이원적 심의체계는 2008년 심의위원회가 출범했을 당시부터 우려가 존재했던 사안으로, 해당 체계 개선에 대한 기존 논의가 적지 않게 진행되어 왔다. 개선방향의 큰 줄기 중 하나는 방송통신심의위원회의 업무 범위를 재조정하는 것으로, 심의위원회는 구체적인 불만이 접수된 민원에 한해 사후심의만을 진행하고, 방통위와 함께 방송사 자체 심의 규정의 제정과 준수를 관리, 감독하는 역할을 담당하도록 조정하는 것이다. 즉, 방통위는 공동 규제 제반 과정의 행정처분 업무를 담당하고,

심의위원회는 관련법에 근거하여 방송사의 자율심의 내용을 심의하는 방식이다(윤성욱, 2020).

이때, 방송사업자의 역할 범위에 대한 두 가지 의견이 공존하는데, 첫 번째는 방송사업자가 「방송법」 제33조 및 관련 시행령을 기반으로 개별적인 규정을 제정하여 방통위에 제출하고 승인을 받아 심의의 원칙으로 활용하는 것이다. 이 과정에서 심의위원회는 상위 법이나 방송심의 규정에 근거하여 해당 내용을 검토하고 수정을 요청할 수 있으며, 수정을 요청받은 사업자는 관련 내용을 수정하고 최종적으로 방통위에 승인을 받도록 한다. 두 번째는 현재와 같이 「방송법」 제33조 제1항에 따라 방송통신심의위원회가 심의규정을 제정토록 유지하는 것인데, 해당 주장은 방송사별로 심의규정이 다르게 제정될 시 타 사업자의 혼란을 조장하는 결과로 이어질 수 있다는 우려에서 기인한다.

방송사가 심의규정을 자체적으로 제정하는 것과는 별개로, 심의위원회의 사후심의 업무를 시청자나 시청자 단체, 해당 콘텐츠 내용에 따라 피해를 입을 수 있는 단체 등에 의해 접수된 민원에 한 해 진행하되, 중대하지 않은 문제의 경우에는 되도록 관련 방송사로 이관하여 자율적인 심의를 진행하는 영국, 독일, 호주의 방식을 지향해야 한다는 논의도 진행되었다. 즉, 심의기구가 존재하지만, 사후심의에 집중하거나 사업자의 자율심의를 관리·감독하는 역할에 한정하는 방식이다.

2. 방송통신심의위원회의 독립성 부재

방송통신심의위원회의 구조적인 문제로 인한 독립성 부재 문제 또한 지속적으로 제기되고 있다. 방송통신심의위원회는 민간 독립기구임에도 불구하고, 예산편성의 주체가 정부인 조직이다. 어떤 단체든, 운영 재원을 특정 단체에 의존하는 경우 아주 특별한 상황을 제외하고는 직무 독립성을 보장받기 힘들다. 그런데 심의위원회는 위원 구성 마저 여권 추천인사 6인, 야권 추천 인사 3인으로 이루어지므로, 예산과 인사 모두 정부가 큰 영향력을 행사할 수 밖에 없는 구조이다. 여권, 야권의 추천 인사로 위원이 구성되는 것은 얼핏 합리적으로 보일 수 있다. 국민의 투표로 선출된 대통령의 의사가 반영되는 것이 곧 국민의 의사가 반영된 것으로 해석할 여지가 있기 때문이다. 또한, 상정되는 심의안건 중 상당수가 정치적 중립성 위배 여부가 논의되는 사안이기 때문에, 이에 대한 전문성을 갖춘 인

사들로 위원회가 구성될 필요도 있다. 그럼에도 불구하고, 현재의 위원 구성 체계는 정부의 영향력이 크게 작용할 수 있기 때문에 방송통신심의위원회가 독립성을 유지하는 것은 무엇보다 중요하다.

방송통신심의위원회의 구성 과정과 관련하여, 정부에 대한 독립성을 확보하기 어려운 구조에 대한 문제점은 학계에서 지속적으로 제기되어 왔다. 법률적으로 접근했을 때, 해당 문제를 해소하기 위해 「방통위 설치법」 제18조 제1항의 ‘심의위원회의 설치 등’을 ‘심의위원회의 설립과 독립성’으로 개정함과 동시에 총 9인으로 구성되는 위원회 구성과 관련하여 동 법 제18조 제3항에서 현재 심의위원회 위원을 여당이 6인, 야당이 3인을 추천하는 구조로 규정하고 있는데, 이를 행정부, 입법부, 사법부가 각 3인의 심의위원을 추천하는 구조로 개편해야 한다는 주장도 있다(김민호, 2017).

그러나 현실성을 고려했을 때, 위와 같은 급진적 개편은 실현가능성이 낮음을 고려해 정당추천을 배제하지는 않되, 최소화하는 방향을 지향하자는 의견도 제기되었다. 자세히는 현재의 위원 수를 늘리는 것까지 고려하여 다양한 전문가, 사업자와 직능단체, 시민단체 등이 참여하는 구조로 개선하는 것이다(윤성옥, 2020). 해당 의견은 위원 구성 구조 개선의 전제로 심의위원회의 안정적이고도 충분한 예산 확보를 언급했는데, 만약 위원의 수가 늘어난다고 가정하면, 현재의 조직 규모와 예산으로는 심의규정을 위반한 사업자를 별건으로 처벌하는 수준에 머물 수밖에 없기 때문이다. 그러나 상술했듯이, 현재 정부로부터 예산을 편성받는 심의위원회의 상황을 고려할 때, 편성된 예산이 늘어날 경우 그와 반비례하여 독립성은 낮아질 수 밖에 없다. 때문에 예산 확보뿐만 아니라 재원 수급처의 다양화도 함께 고려되어야 한다.

또한, 간접적인 방법으로는 위원의 업무 수행적 독립성을 확보하기 위해 「국가인권위원회법」 제8조 2에서 위원의 책임 면제를 규정하는 바와 같이 「방통위 설치법」 제18조에 새로운 항목을 신설하여 ‘위원은 심의위원회나 상임위원회 또는 소위원회에서 직무상 행한 발언과 의결에 관하여 고의 또는 과실이 없으면 민사상 또는 형사상의 책임을 지지 아니한다.’고 명시해 심의·의결 권한을 행사함에 있어서 외부의 영향을 차단해야 한다는 의견도 제기되었다. 다만 해당 규정은 특수한 경우 악용의 소지가 있어, 신중한 접근이 필요하다.

3. 모호한 심의기준에 따른 일관성 부족

세 번째 문제는 현행법상 방송통신심의위원회의 방송심의 기준이 상당히 포괄적이고 불명확하다는 점이다. 「방송법 제33조」에서는 심의기준 제정 시 포함되어야 하는 사항 총 17개를 명시하고 있다¹⁾. 즉 법률적인 내용만이 아니라 윤리, 도덕의 문제까지 고려해 심의기준을 제정해야 하는 것이다. 방송통신심의위원회는 해당 법령에 따라 위 17가지 사항과 관련된 구체적인 기준이 포함된 「방송심의에 관한 규정」을 제정했으나, 일부 내용의 불명확성에 대해서는 지속적으로 비판이 제기되고 있다. 특히 심의규정 중, 제9조(공정성), 14조(객관성), 27조(품위유지) 등은 해당 기준이 모호할 뿐만 아니라 심의의결 과정에서 주관적인 가치관이 개입할 여지가 큰 조항이라는 비판이 지속되고 있다(윤성욱, 2020).

특히 최근 방송심의 심의 안건 및 의결 추이는 상대적으로 객관성보다는 공정성 위배 여부에 초점이 맞추어져 있다(송종현, 2022). 객관성은 방송심의 규정상 그 개념이 불명확하여 법적으로 객관성 위배 여부에 대한 판단이 쉽지 않은 점이 있고, 이에 대한 논의도 공정성보다 활발하지 않기 때문이다. 반면, 공정성은 심의과정에서 적절히 활용되는 측면도 있지만 지나치게 양적인 균형성만을 강조하여 이루어짐으로써 저널리즘을 규율하고 억압하는 결과를 초래하기도 한다.

방송이 정부가 정한 의제 설정에 간혀 여론의 다양성과 공적 의사 형성에 기여하지 못

-
- 1) 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 금지 되는 품목이나 내용에 관한 사항, ⑯ 방송광고 내용의 공정성·공익성에 관한 사항, ⑰ 그 밖에 이 법의 규정에 의한 방송통신심의위원회의 심의업무에 관한 사항

하는 경우가 있는데, 이는 공정성의 법적 개념이 명확하지 않고 이를 담보하기 위해 정부 기관이 개입할 수 있는 범위를 구체적으로 정하기도 어려운데 근본적인 고민이 있다. 이념적 기본가치로 존재하는 공정성을 어떻게 구체적으로 적용시킬 것인가에 대한 문제가 있다는 것이다. 공정성 확보 문제는 우리 사회가 그간 민주와 반민주 또는 보수와 진보라는 극명하게 대비되는 상황에서 언론이 헌법이 부여한 언론의 공적 과제를 이행해왔는지를 확인하는 방송의 성과적 측면에서의 규제방식이다. 방송사가 공정성 심사로 제재의 대상이 될 수도 있기 때문에 의도적으로 논쟁적 소재를 회피하면서 오히려 언론의 자유가 위축되었다는 미국의 사례(김형성, 2009)에서 보듯이 헌법상 언론 자유의 보장 관점에서 공정성에 대한 구체적이고도 현실적인 적용기준이 마련되어야 한다.

지나치게 포괄적이고 모호하거나, 불명확한 심의 내용은 자칫 특정 집단의 정치적 주장과 정책에 부합하는 심의로 이어질 수 있어 심의 규정의 자의적인 운용이 될 수 있다. 뿐만 아니라, 콘텐츠 제작사업자의 입장에서는 심의제재를 받지 않기 위해 최대한 관련 조항 및 심의 사례에 대해 보수적으로 접근하여 판단할 수 밖에 없으므로, 이는 결과적으로 대한민국 헌법에서 보장하고 있는 표현의 자유를 침해할 가능성까지도 이어질 수 있다.

「방송심의에 관한 규정」 중, 기준이 모호할 뿐만 아니라 심의 의결과정에서 주관적인 가치관이 개입할 여지가 큰 조항이라고 평가받는 제9조(공정성), 14조(객관성), 27조(품위 유지)에 관련해서, 기존 연구에서는 다음과 같은 의견이 제시되었다. 먼저, 제9조(공정성)의 경우 조항 자체는 필요하지만, 균형성, 객관성 조항과는 차별화가 이루어져야 한다는 의견이 지배적이었다. 반면, 방송의 공공성 심사는 그 이행 여부를 객관적으로 판단할 수 없는 의무를 부과하고 있는 것이 현실이기 때문에, 자의적으로 공정성 심사를 남용할 우려가 있어 아예 삭제하는 것이 바람직하다는 소수 의견도 있다.

공정성 조항에 대한 구체적인 개선 방향으로는 ‘진실을 왜곡해선 아니 된다’고 규정하고 있는데, 영국 등의 사례에서처럼 공정성을 ‘불편무당성(impartiality)’이나 ‘균형성(balance)’ 혹은 ‘정당한 대우(fair treatment)’ 등으로의 구체적인 분할이 필요하다는 것이다. 또한 심의주체의 의도와 편익에 따라 방송심의를 정치화하는 도구로 악용될 소지가 있어, 해당 조항을 방송의 편성, 제작, 편집의 각 단계에서 준수하여야 할 세부지침을 마련하는 방향으로 발전시켜야 한다는 의견도 존재했다(방송통신심의위원회, 2022).

반면 제14조 (객관성) 조항의 경우, 공영방송의 지배구조가 정치권력으로부터 자유롭지 못한 상황에서, 편향성을 피하기 어렵다는 전제 하에서 논의가 진행되어야 한다. 특히 방송통신심의위원회의 판단에 문제가 있는 경우, 법원의 법적 판단에 의존할 수밖에 없기 때문에 해당 사례를 살펴볼 수 밖에 없는 구조다. 그러나 많은 사례에서 객관성의 의미보다는 공정성 판단기준이 적용된 바를 찾을 수 있으므로, 공정성과 객관성 사이에 보다 명확한 개념 정의와 구분이 우선시되어야 한다는 의견이 존재했다.

마지막으로 '방송은 품위를 유지하기 위해 시청자의 윤리적 감정이나 정서를 해치는 표현을 해서는 안된다'는 규정을 담고 있는 제27조(품위유지) 조항에 대해 기존 논의에서는 해당 문구를 보다 구체화하거나, 다른 조항과 통합하면서 폐지하는 방향이 제시되었다.

통신 내용심의 또한 불명확하거나, 포괄적이고 모호하다고 지적되는 조항이 있는데, 「정보통신심의에 관한 규정」의 국제 평화질서 위반(제5조), 헌정질서 위반(제6조) 등은 실효성이 떨어질 정도로 적용 범위가 넓어 방통심의위의 업무 범위를 벗어난다는 것이다. 정보통신 심의규정이 모호하고 명확하지 않다면 언제든 자의적 심의가 이루어질 가능성이 있기 때문에 위험할 수 있다(윤성욱, 2023). 「정보통신망법」 제44조의7 제1항 제9호 '그 밖의 범죄를 목적으로 하거나 교사 또는 방조하는 내용의 정보'의 표현 또한 명확성의 원칙에 반드시 위반되는 것은 아니나, 포괄적이고 모호한 측면이 있기 때문에 삭제가 바람직하다는 의견도 있다(송종현, 2022)

대다수의 기존 연구에서는 심의기준이 명확하지 않을 경우, 현실적으로 사업자 및 민간 단체의 자율심의는 불가능하다고 의견을 모으고 있다. 상술했듯이 자율심의를 하는 단체의 입장에서는 심의규정을 최대한 보수적으로 접근하여 해석할 수 밖에 없고, 기준이 명확하지 않은 경우 보수적 접근으로 인한 오차범위가 표현의 자유를 침해하는 수준까지 커질 수 있기 때문이다. 하여, 심의기준의 명확화가 높은 수준에서 이루어졌다는 가정하에 강조되는 것이 사업자의 자체심의 역량 제고이다.

그러나 방송, 통신에 걸쳐 자율심의를 체계적으로 진행해 온, 혹은 그럴 수 있는 역량이 존재하는 국내 사업자는 매우 한정적이다. 제작진 대상, 심의 인력 대상 심의교육은 제작 현장과 심의 업무에 있어 현행 규제에 대한 이해를 높이고, 현장에서 활용할 수 있도록 하여 자율규제를 강화하는데 필수적인 요소이다. 하지만 협회와 같은 단체를 통한 심의

전문교육은 극히 일부분일 뿐 제작진이나 심의인력에 대한 교육은 방송사업자 자체에 맡겨져 있는 상황이다(정인숙, 2022).

현재는 사업자가 시청자미디어재단에 요청을 하는 경우 심의 관련 교육이 진행되는 형태인데, 이 교육의 경우 협찬 고지나 간접 광고에 대한 규정을 중심으로 교육이 이루어져 제작 현장에서의 실질적인 활용성은 낮다는 의견이 지배적이다. 비정기적으로 유관협회에서 이루어지는 심의 관련 교육 또한 방송통신심의위원회의 심의사례를 중심으로 이뤄지고 있는데, 교육자료는 방심위의 회의록을 토대로 작성될 수 밖에 없어 한계가 있다는 지적 또한 존재한다. 현재 방송통신심의위원회는 매년 <방송심의사례집>, <통신심의사례집>을 한글 문서 양식으로 작성하여 배포하고 있는데, 사업자가 참고하기에는 해당 양식이 효율적이지 못하다는 주장이 있다. 각 사례 및 안전에 대한 명확한 분류, 간소화가 이루어진 DB화가 필요하다는 의견이 해당 기구의 설립 당시부터 지속적으로 제기되는 이유이다.

4. 자율심의제도의 문제

국내 자율규제시스템은 위임적 자율규제의 형태를 띠고 있다. 상술했듯이 「정보통신망법」 제3조 3항, 제44조의 4, 제44조의 7 등 자율규제 관련 조항이 존재하지만, 자율규제의 구체적인 방식과 내용 등에 대해서는 규정되어 있지 않아 사업자의 입장에서는 선연적 조항 수준으로 인식되고, 결국 자율규제의 참여 유인으로는 작용하지 않는다.

예를 들어 동법 제44조의4 제2항에서는 자율규제기구가 가이드라인을 정하여 시행할 수 있다고 명시는 되어있지만, 정보통신서비스 제공자 단체의 실체에 대한 규정이 부재하고 자율규제에 대한 구체적인 방식과 내용 등에 대해서도 별도의 규정은 없다. 해당 조항을 받아들이는 사업자의 입장을 고려하면, 자율규제 시스템을 확립하기 위해 별도의 재원과 인적 비용을 소요하여 사업자 단체를 만들고, 내부 가이드라인 등 관련 지침과 심의 안전 상정 및 의결 절차 작성에 관여했음에도 불구하고, 자율규제 가이드라인을 실행했을 때 나타날 수 있는 손해배상 문제를 온전히 떠안아야 하고, 국가에서 별다른 면책을 해주지도 않는 상황인 것이다. 영상콘텐츠 심의 실무자에 따르면, 영상물등급위원회의 심의단가가 10분 당 약 7만원임을 감안했을 때, 해당 비용보다 훨씬 큰 비용을 지불하고 구체적

집행력도 부재한 자율심의 기구를 만들어 심의를 맡길 유인이 전혀 없는 상황이라는 것이다(정인숙, 2022).

법 체계의 미비는 실제 운영상의 문제로도 드러난다. 국내 인터넷 관련 사업자 단체나 협회 중심의 자율규제는 완전자율규제와 공동규제의 형태로 분류될 수 있는데, 정부 개입이 비교적 높은 공동 규제에서조차 정부의 모니터링이나 검증시스템, 지원 등은 제대로 작동하지 않는 것으로 나타났다(이향선, 2014). 정부가 연관되어 비교적 실효성을 담보할 수 있는 공동규제에서도 미비한 점이 있는 상황에서, 완전 자율규제 또한 온전히 작동하지 않는 것은 놀라운 일이 아니다. 완전 자율규제기관인 KISO의 경우, 설립 이후부터 심의결정 건수가 미미하여 자율규제 본래의 역할이 온전히 이루어지고 있지 않다는 비판이 지속되고 있다.

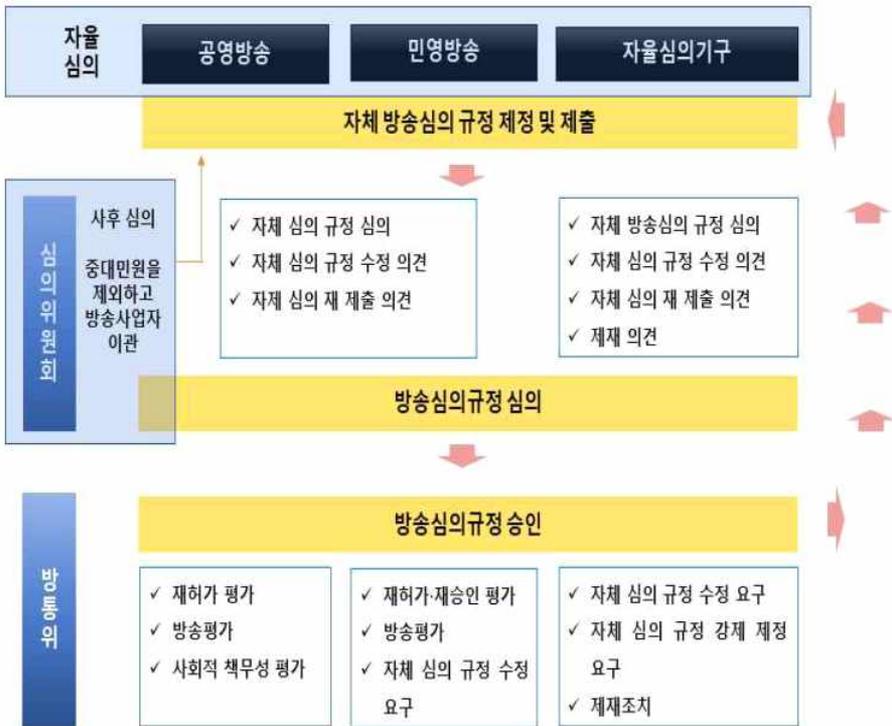
무엇보다도 회원사가 KISO의 정책결과와 심의결과를 준수하고 있는지에 대한 적극적인 모니터링이 부족하고 강령 불준수에 대해 실효성 있는 제재 수단이 마련되어 있지 않아 자율규제기구로서의 기능 확보가 어렵다는 우려도 있다(류규하정영주, 2016). 해당 우려는 비단 KISO에만 해당되는 것이 아니다. 방송통신심의위원회가 예산 편성을 담당하는 정부에 독립적이기 힘든 것과 마찬가지로, 사업자의 회비로 운영되는 협회 등 단체, 자율심의기구도 태생적으로 해당 사업자 측에 실효성 있는 제재를 하기 어렵다. 실효성 있는 제재를 운운하기 이전에, 심의 안건 상정 및 의결 과정에서도 규모가 큰 회원사의 압력이 존재할 경우 이에 대해 완전히 독립적으로 대응하기는 쉽지 않은 구조이다.

2012년에 방송통신심의위원회와 MOU를 맺은 웹툰자율규제위원회, 2016년에 민·관의 합동 계획으로 설립된 게임 이용자보호센터 등 또한 불법정보에 대한 조치를 강제하지 않고 사업자에게 위임한다는 측면에서 자율규제 행태를 띠고 있다. 그러나 위의 문제로부터 자유롭지 못하고, 근본적으로 규제기관이 모니터링과 민원을 통해 문제를 제기할 수 있다는 측면에서 보면, 완전위임 자율규제라고 단정하기도 모호한 상태다.

방통위는 공동규제 제반 과정의 행정처분 업무를 담당하고, 심의위원회는 관련법에 근거하여 방송사 자율심의 내용을 심의하는 형태와 달리, 두 기관의 심의·의결결한, 처분권한을 일원화시켜야 한다는 의견 또한 존재한다. 헌법재판소 및 법원이 시정요구의 처분성을 인정한 후, 방송통신심의위원회가 사실상의 처분 권한을 갖게 되면서 인터넷 내용심의

에 있어서의 내용심의의결권한과 제재조치 처분명령 권한의 이원화 원칙은 이미 깨졌다는 것이다(최종선, 2014). 즉, 방송통신심의위원회는 내용심의의결권한과 처분 권한(시정 요구)을 함께 보유하게 된 것이고, 이러한 상황은 두 기관 간 처분 권한의 수준 차이만 존재할 뿐, 실질적으로 두 기관의 권한이 중복되는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 방송통신심의위원회가 내용심의의 직무를 수행함에 있어, 외부의 영향을 최소화하고 방송 내용심의 및 인터넷 내용심의의 구제 절차의 통일성을 확보할 수 있게 하기 위해서는 내용 심의의결권한과 처분권한을 일원화해야 한다는 주장도 있다.

[그림 2-1] 심의기구 업무 범위재조정 관련 도식화



출처: 김희경 외(2022), 272쪽

일원화를 이루는 방법은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 첫 번째는 방송통신위원회의 행정 처분권을 방송통신심의위원회에 이양하는 것이고, 두 번째는 방송통신심의위원회를

방송통신위원회, 혹은 기타 기관이 흡수하는 것이다. 첫 번째 방법의 경우, 주요국과 같이 형식과 실질을 일치시킨다는 명분이 존재하나, 심의위원회에 독립 행정기관의 지위를 부여할 경우, 방통위 설치법과 분리된 설치법을 마련해서 심의·의결, 처분 권한을 일원화해야 하는 문제가 발생한다.

해외 주요국의 심의기관 통합 여부를 살펴보면, 영국은 OFCOM으로, 호주의 경우 ACMA로 통합되어 있다. 반면 프랑스와 독일은 분리되어 있다. 방송통신 융합에 대응하기 위한 규율체계의 변화가 수평적 규율체계이고, 수평적 규율체계의 핵심 중 하나가 방송과 통신의 규율기관의 통합이라는 원론을 상기해 본다면 분리 모델보다는 통합 모델이 진일보한 것이라 평가할 수 있다(정필운, 2021).

또한 해외 주요국의 경우, 심의와 행정 처분을 동시에 진행하는 경우가 존재하는데, 이들 국가는 사업자 자율심의 규제 체계는 물론 최소한의 심의규제와 일관된 원칙을 적용하고 있다. 공적 심의기관이 제재권을 가지는 영국이나 호주는 심의의 내용과 주제가 단순하고 일관된 것이 특징이다. 과도한 심의 규제를 지양하는 단순한 규제 수단과 방식을 채택하여 가급적 표현의 자유를 충족하고, 방송사의 자율심의 시스템이 확고하게 정립되어 있다는 차별점이 있다(곽현자, 2022a). 결국 심의와 행정 처분의 일원화에는 선진화된 자율규제 시스템을 우선적으로 도입하고 최소 심의로 진행될 수 있는 체계를 갖추어야 하는 것인데, 현재 국내는 관련법상 심의 기준이 엄격하기 때문에, 단순히 두 기관이나 심의의결, 행정 제재 권한을 기계적으로 일원화할 경우 왜곡이 발생할 수 있다.

미디어 환경변화에 따라 시장에 유통되는 콘텐츠 수가 폭발적으로 증가하였고, 이에 기존의 공적규제 시스템은 한계에 도달했고, 향후 자율규제 시스템으로의 전환이 필요불가결하다는 것에는 대다수가 동의하는 사실이다. 그러나 급진적인 심의체계의 전환은 오히려 시장에 혼란을 불러일으킬 수 있기 때문에, 국내보다 앞서 해당 이슈에 관심을 갖고 제도를 정비하기 시작한 선진국의 사례를 참고하여 점진적인 체계 전환을 시도해야 한다는 주장이 가장 설득력을 갖는다. 즉 방송심의의 경우, 기존 개별 방송사의 사전심의, 즉, 콘텐츠 제작 및 수급 단계에서의 자체심의 절차를 그대로 유지하되, 별도의 독립된 규제기관이 협업 시스템을 구축하는 호주의 사례를 참고할 수 있다(김희경 외, 2022).

통신심의의 경우, 「정보통신망법」 제44조의4 제2항에서는 자율규제기구가 가이드라인

을 정하여 시행할 수 있다고 명시되어 있다. 하지만, 정보통신서비스 제공자 단체의 실체에 대한 규정이 부재하고 자율규제에 대한 구체적인 방식과 내용 등에 대해서도 별도의 규정이 없다. 그렇기 때문에 방송 통신 심의 영역에 있어서는 지금보다 좀 더 자율규제를 활성화할 수 있도록 인센티브를 제공하되, 자율규제가 적절히 작동하지 못하면 독일의 승인적 자율규제나 호주의 조건부 강제적 자율규제에 가까운 방향을 지향하는 것이 필요하다는 논의 또한 전개되었다(정필운, 2021). 그러나 이를 위해서는 동법 제44조의7이 내용 규제에 관해서 자율규제를 우선한다는 점을 명확히 밝히고, 자율규제를 운용함에 있어 참여하는 사업자가 받는 이익과 심의의결을 수용하지 않는 사업자에 대한 불이익 부과를 시장이 명확히 인식할 수 있는 수준의 개정이 필요하다.

방송, 통신심의에 있어서 완전한 자율적 방송심의를 가장 이상적인 제도라는 것을 부정하는 의견은 거의 없다. 그러나 동시에, 완전한 자율적 심의제도가 안고 있는 문제점을 고려해야 한다는 의견은 적지 않다. 인적 구성원의 정치, 경제, 사회적, 종교적인 상황 요소 때문에 자율심의가 완전히 객관적일 수는 없다는 것이다(최우정, 2021). 또한, 사업자의 경우 자율심의 과정에서 단기적 이윤과 사회적 가치를 저울질 할 수 밖에 없는 상황일 때, 언제나 사회적 가치에 따라 심의를 의결한다는 보장은 어디에도 없다.

만약 자율심의와 관련한 법률조항에 미비점이 정비된다 하더라도, 현실적으로 모든 사업자가 자율심의를 하는 것은 불가능하다. 현재 게임물관리위원회, 그리고 문체부 또한 자체적으로 지정분류사업자로 운영이 가능한 사업자와 불가능한 사업자를 매해 선정하고 있다. 최근 연구의 인터뷰 내용에 따르면 자체심의 인력을 별도로 두지 못하는 영세한 방송사업자나 외주제작사의 경우, 편집 부서에서 심의 업무를 비전문적으로 담당하는 사례가 대다수인 것을 확인할 수 있는데(정인숙, 2022), 해당 사업자들은 별도의 자율심의기구를 설립하여 자율규제 시스템을 강화하고 정부와의 공동규제 시스템을 정립할 필요성 또한 제기된다(김희경 외, 2022). 그러나 영세한 사업자가 심의를 위해 자체적으로 별도의 예산을 지출할 가능성은 매우 낮으므로, 정부의 자금 지원이 없으면 실현되기 힘든 사안이다. 기존 연구에서는 사업자와 정부가 매칭 형태로 자금을 지원하는 방안의 검토 필요성을 주장했는데, 이 경우 공적자금이 방송심의에 투입되어야 할 명분과 논리가 타 업계를 납득시킬 수 있을 정도로 명백해야 할 것이다.

만약 타 업계를 납득시키고, 해당 제도에 대한 정부의 지원이 확정되었다고 하더라도, 예산 집행의 효율성은 반드시 확보되어야 하는 사항이다. 이러한 점을 고려할 때, 공동규제 체계는 단계별로 자율규제가 가능한 사업자와 협회를 통해서 공동으로 공동규제기구를 운영할 수 있는 사업자, 그리고 현행처럼 방송통신심의위원회와 영등위에서 공적규제를 받는 사업자로 구분지어 진행하는 것이 더 효율적일 것이라는 의견 또한 존재한다(정인숙, 2022). 이에 기존의 논의를 취합하면, 단계별 공동규제 제도를 구체화하기 위한 방법은 현재 (등급분류에 한하여) 문체부가 OTT사업자를 대상으로 하는 것처럼 지정 제도를 운영해 자율심의의 대상인 사업자와 그렇지 않은 사업자를 명확히 구분하는 것이다. 이후 점진적으로 자율심의 대상으로 지정된 사업자의 심의 효율성을 제고하기 위해, 장기적으로는 법제도적으로 사업자 측에 자율심의를 관련된 권한을 최대한 위임하는 것이 필요하다. 만일 위임받은 권한을 제대로 수행했다면, 명백하게 불법적인 행위와 연관된 심의절차를 행하지 않은 이상 제재는 최소화되어야 하나, 해당 권한을 제대로 행사하지 못했을 때, 사후 심의제도는 사회적 안전장치로서의 역할을 지속해야 할 것이다.

제3장 해외 주요국 심의기구, 자율심의 제도 현황

제1절 유럽연합(EU)

1. 미디어 규제체계

1989년 유럽연합 차원에서 제시된 '국경없는 TV 지침(Television Without Frontiers, 이하 TVWF)'은 미디어 부문의 정책일관성을 확보하기 위한 유럽공동체의 의지를 보여주는 출발점이었다. 이후 지속적인 논의를 거쳐 2007년 11월 EU의회는 '시청각미디어서비스 지침(Audiovisual Media Services Directive, AVMSD)'을 EU의 공식 법률로 채택하고, EU회원국들은 2009년 12월까지 이 지침의 규정사항을 자국의 법률에 반영하도록 의무가 부여되었다.

2007년 미디어부문 규제들은 방송과 통신의 규제에 차이를 두었다. TVWF(Television without Frontiers Directive, 국경없는 TV지침, 이하 TVWF)는 방송을, 전자상거래 지침(Electronic Commerce Directives, 이하 ECD)은 통신을 규제하는 지침인데, 예를 들면 실시간으로 기존 방송과 동일한 콘텐츠를 전송하는 서비스는 TVWF의 규제영역에 속했고 주문형 비디오서비스(이하 VOD 서비스)는 ECD의 규제영역으로 분류되었다. 또한 같은 VOD라고 할지라도 이용자가 시청시간을 임의로 선택하기 어렵다고 판단되는 유사 VOD(near video on demand, 이하 NVOD)의 경우에는 TVWF의 규제영역으로 구분된다(송영주, 2017. 51~52쪽). 한편 통신 규제체계인 ECD는 콘텐츠에 대한 내용규제라기보다는 소비자들을 위해 사업자에 대한 기본적인 정보 공개, 인터넷서비스 제공자(ISP)들의 법적 책임의 수준, 온라인 계약의 간소화에 주안점을 두었다. 반면 TVWF는 내용 및 편성에 대한 규제를 포함하는데, 가령 광고관련 규정이나 유럽영상물 제작과 독립제작사 쿼터 등의 의무를 부과하고 있다. 따라서 같은 주문형 비디오서비스일지라도 엄격한 광고규제와 유럽작품 쿼터를 지켜야 하는 NVOD 서비스와 이 같은 규제가 전혀 적용되지 않는 일반 VOD 서비스 사이의 경쟁은 공정하게 이루어질 수 없다는 문제들이 제기돼 왔다. (김

광재, 2020, 85쪽)

EU 시청각미디어지침에서 보여지는 이러한 규제 공백의 문제는 여러 번의 개정작업을 통해 보완되었고, 2018년 시청각미디어지침으로 완성되었다. 이렇게 개정을 하게 된 이유는 크게 두 가지로 정리할 수 있는데, 첫째, 시청각미디어의 융합으로 TV 및 비디오 소비가 젊은 세대를 중심으로 변화하고 있는데, 실시간 방송보다는 스마트폰이나 태블릿을 통하여 주문형 콘텐츠를 더 많이 시청한다는 것이다. 둘째, 이러한 소비의 변화로 규제의 핵심대상인 유해콘텐츠로부터 어린이 청소년을 보호하기 어려워졌고, 타인에 대한 증오심을 유발하거나 언론의 자유가 침해되는 일이 빈번하게 발생한다는 것이다. 이같은 인식을 바탕으로 유럽의회는 2018년 10월 2일 AVMSD의 개정안을 의결한다.(Directive 2018/EU; 박희영, 2018년, 1~2쪽).

이러한 배경 속에서 2018년 개정된 시청각미디어서비스 지침의 가장 큰 변화는 '동영상 공유플랫폼(Video Sharing Platforms, VSP)서비스'에 대한 규제를 시청각미디어서비스 지침안으로 포괄하는 것이었다. 물론 VSP서비스는 AVMS 지침에서 정의한 시청각미디어서비스와는 어느정도 다른 서비스로 규정된다. 가령 VSP서비스는 시청각미디어서비스 제공자가 갖고 있는 프로그램의 편성 책임이 없으며, 이용자 제작 동영상 프로그램을 제공하는 점, 그리고 인터넷의 부가 기능을 활용한 프로그램 서비스를 제공하는 점 등이 시청각미디어서비스와는 다른 특징이라고 할 수 있다(김광재, 2020, 84쪽).

2. 미디어 규제 방향

1) 주문형 비디오서비스와 동영상 공유플랫폼에 대한 규제 확대

주문형 비디오서비스와 동영상 공유플랫폼(video-sharing platform)에 대한 규제를 구체화했다(지침 개정 내용 1번). 지침이 적용되는 대상을 물리적으로 구분하지 않고 시청각미디어 서비스의 성격에 따라 규정하고 있는데, 정보, 오락, 교육적 성격을 지닌 시청각미디어 서비스를 제공한다면 지침의 적용을 받는다(지침 개정 내용 3번). 소셜미디어 서비스도 지침을 따라야 한다고 기술하고 있는데, 소셜미디어 서비스와 시청각미디어 서비스 이용자가 동일한 재원을 놓고 경쟁관계에 있기 때문이며 이용자의 의견을 형성하거나 영향을 주는 등 막대한 파급력을 가지고 있기 때문(지침 개정 내용 4번)으로 규제의 이유

를 설명하고 있다.

한편 시청각미디어서비스 지침에는 선형과 비선형으로 서비스를 구분하지만 비선형 시청각미디어서비스도 동일한 규제가 적용되어야 함을 명시하고 있다(개정 내용 9번). 주문형 시청각미디어 서비스에도 텔레비전 방송서비스에 적용되는 미성년 보호조치를 높여야 한다는 점을 제시했다(지침 개정 내용 20번).

2) 문화적 다양성 강화

두 번째 특징은 문화적 다양성 강화이다. 이를 위해서 선형 비선형 미디어서비스 제공자 모두 그들이 제공하는 전체 콘텐츠중 30%는 유럽 저작물로 구성해야 한다. 또한 이 두 서비스 제공자는 그들이 서비스를 제공하고 있는 해당 국가의 시청각미디어 제작에 재정적으로 기여해야 한다.

또한 주문형 시청각미디어 서비스 제공자는 유럽산 콘텐츠의 제작과 유통을 활성화하기 위해 자사의 카탈로그에 유럽산 콘텐츠를 일정 비율 이상 포함시키고, 이러한 콘텐츠를 충분히 현저성(prominence)있게 배치해야 한다. 콘텐츠 현저성(prominence)은 콘텐츠에 대한 접근성을 높여 유럽산 콘텐츠를 활성화하는 것으로 홈페이지에 유럽산 콘텐츠 전용관을 신설하거나 검색도구를 이용해 유럽산 콘텐츠를 검색하게 할 수도 있다. 또 배너 등의 도구를 이용하여 일정 비율 이상의 유럽산 콘텐츠를 카탈로그에서 홍보할 수도 있음을 명시하고 있다.

3) 어린이 청소년 보호 및 유해콘텐츠로부터 보호 강화

주문형 시청각 미디어 서비스에도 텔레비전 방송 서비스에 적용되는 미성년자 보호조치를 적용함으로써 보호 수준을 더욱 높여야 한다고 명시하고 있다. 또한 미성년자의 신체적, 정신적, 도덕적 발달에 유해한 영향을 미칠 수 있는 콘텐츠는 비록 범죄행위에 해당하지는 않더라도 암호화나 효과적인 보호자 통제(예: 콘텐츠에 대한 개요 설명, 음성 경고, 시각적 기호 등)와 같은 엄격한 조치를 취해야 한다.

동영상 공유 플랫폼 서비스에도 청소년 보호의 의무를 규정하고 있다. 가령 동영상 공유플랫폼 서비스에서 제공되는 콘텐츠의 상당수가 해당 동영상 공유플랫폼 제공자의 편

성권과는 무관하게 제공되는데, 이런 경우에도 동영상 공유플랫폼 서비스 제공자들은 신체적·정신적·도덕적 발달에 유해한 영향을 미칠 수 있는 콘텐츠로부터 미성년자를 보호하기 위해 적절한 조치를 취하도록 의무화해야 한다고 명시하고 있다. 「유럽연합 기본권 헌장」(이하 ‘헌장’) 제21조에 명시된 조건을 근거로 특정 집단 또는 그 구성원에 대한 폭력이나 증오를 선동하는 콘텐츠를 포함하거나 또는 유럽연합법이 정한 범죄 행위에 해당하는 콘텐츠를 전파하는 행위로부터 일반 대중을 보호하기 위해 적절한 조치를 취하도록 의무화해야 한다.

4) 장애인접근권 보장 강화

주문형 비디오서비스와 동영상 공유플랫폼서비스도 장애인접근권을 보장해야 함을 명시하고 있다. UN의 「장애인권리협약」의 의무 이행을 위해 회원국은 반드시 장애인 접근권 보장을 위한 점진적이고 지속적인 절차를 수행해야 하며, 서비스 제공자를 대상으로 정기적인 보고 의무를 부과해야 한다(지침 개정내용 22번). 또 시청각미디어서비스의 접근성 제고 수단에는 수어를 비롯해 청각 장애인과 난청 환자를 위한 자막, 음성 자막, 화면 해설(audio description) 등이 포함(지침 개정내용 23번)되어야 하며 긴급한 상황에서 시청각미디어서비스에 장애인이 접근할 수 있도록 해야 한다(지침 개정내용 24번)는 내용도 담고 있다.

5) 주문형 서비스 및 동영상 공유플랫폼사업자의 의무

주문형 프로그램 제공사업자도 방송미디어와 동일한 의무를 부과하고 있다. 의무 부과 내용은 주문형 시청각미디어서비스의 경우, 협찬과 간접광고를 제외한 주류 관련 상업적 시청각 커뮤니케이션은 방송광고(television advertising)와 텔레 쇼핑(teleshopping)에 적용되는 지침을 준수해야 한다(지침 개정 내용 27번). 또한 주문형 시청각미디어서비스 제공자는 유럽산 콘텐츠의 제작과 유통을 활성화하기 위해 자사의 카탈로그에 유럽산 콘텐츠를 일정비율 이상 포함하고, 이러한 콘텐츠를 충분히 현저성(prominence) 있게 배치해야 한다(지침 개정내용 35번).

동영상 공유플랫폼 제공사업자와 관련해서 시청각미디어서비스 지침(Directive

2010/13/EU)은 유럽의회 및 이사회 전자상거래 지침(Directive 2000/31/EC)에서 정의된 정보사회서비스지침을 따를 것을 명시하고 있다. 또한 동영상 공유플랫폼 제공자는 특정 회원국에 회사를 두고 있는 경우, 전자상거래 지침의 유럽 단일시장에 관한 규정을 적용 받게 된다. 즉 전자상거래 지침에 규정된 미성년자 및 일반 대중 보호조치의 실효성을 확보하고, 공정한 경쟁환경을 최대한 보장하기 위해 동일한 규정을 적용하는 것이 적절하다는 입장이다. 아울러 시청각 미디어서비스지침(「Directive 2010/13/ EU」)의 정의들은 원칙적으로만 적용되어야 하며, 특정 회사가 유럽연합의 경계 안과 밖에 다층적인 사업자를 포함하는 그룹을 만들어서 시청각미디어서비스지침(「Directive 2010/13/EU」)의 규제로부터 벗어나라고 하는 것은 가능하지 않음을 분명히 하고 있다.

3. 디지털서비스법(DSA)

EU의 디지털서비스법(Digital Services Act: DSA)은 투명하고 안전한 환경을 위해 EU 집행위원회가 2020년 12월 5일 발의하였고, 2022년 7월 5일 유럽의회에서 법안을 채택하였으며, 최종 입법을 위해 EU이사의 승인을 거쳐, 2024년 1월 1일 시행을 앞두고 있다.

이 법안의 목적은 디지털서비스 이용자의 기본권리가 보호되는 안전한 디지털 환경을 만드는 것이다. 즉 예측가능하고 신뢰할 수 있는 투명하고 안전한 온라인 환경을 위하여 온라인서비스 이용자와 온라인 상품, 즉 콘텐츠의 유해성을 단속하는 것에서부터 콘텐츠를 연결하는 중개서비스의 책임성과 투명성을 강화하는 것을 기본 골자로 하고 있다.

1) 법안의 적용범위 및 의무

디지털서비스법안은 온라인서비스 이용자가 EU내에 소재하거나 이용자의 사업장이 EU내에 있는 경우에 적용된다. 다시 말하면 서비스제공자의 사업장 소재의 위치와는 무관하다.(제1a조) 또한 이 법안은 EU내 온라인서비스(제공자)에 대하여 책임성과 투명성을 요구하는 주의 의무를 명시하고 있다. 특히 호스팅서비스, 온라인플랫폼, 초대형온라인플랫폼(초대형온라인검색엔진 포함)에 대하여 순차적으로 그리고 중첩적으로 '추가 의무'를 부과하고 있다. 온라인플랫폼별 DSA 적용 서비스 및 의무는 아래 <표 3-1>와 같다. 표에서 보는 바와 같이 사업자의 규모에 따라 주의의무 부과내용에 차이가 있음을 알 수 있다.

<표 3-1> 디지털서비스법(안) 적용 서비스 및 의무

구분	중개서비스	호스팅서비스	온라인플랫폼 ^{*)}	초대형온라인플랫폼
서비스 성격	단순도관서비스 ¹⁾ 캐싱(caching)서비스 (호스팅서비스)	호스팅서비스 (저장)	호스팅서비스 (저장 및 배포)	EU 내 서비스의 월평균 활성이용자수가 4,500만명 이상이고 집행위원회가 지정한 서비스
서비스 유형	인터넷접속 제공자 도메인명등록서비스 디지털인증 발급서비스	클라우드 서비스 웹호스팅서비스	앱(애플리케이션)스토어 공유경제플랫폼 소셜(미디어)플랫폼 온라인 마켓플레이스	좌동(左同)
주의 의무	투명성보고서 공개 연락처·법적대리인 지정	투명성보고서 공개 연락처·법적대리인 지정	투명성보고서 공개 연락처·법적대리인 지정	투명성보고서 공개 연락처·법적대리인 지정
추가 의무	-	고지 및 조치 범죄 신고	고지 및 조치 범죄 신고 다크패턴 금지 온라인마켓플레이스 책임 온라인광고 투명성 추천 시스템 투명성 미성년자정보 이용 규제 민감정보 이용 규제	고지 및 조치 범죄 신고 다크패턴 금지 온라인마켓플레이스 책임 온라인광고 투명성 추천 시스템 투명성 미성년자정보 이용 규제 민감정보 이용 규제 위험평가 독립감사 데이터 공유 위기대응 협력

* 도관서비스(mere conduit service)란 서비스이용자가 제공하는 정보를 통신망에 전송 또는 통신 네트워크에 접속하도록 제공하는 서비스를 말한다.(DSA 제2조)

** 여기서 말하는 온라인플랫폼이란 서비스이용자의 요청에 따라 공적 정보를 저장하고 배포하는 '호스팅서비스' 제공자이다.(DSA 제2조)

특히 EU내 서비스의 월평균 활성 이용자수가 4,500만명이 넘는 초대형온라인플랫폼이 고의 또는 과실로 디지털서비스법 조항을 위반하거나 관련 조치 결정을 준수하지 않는 경우 집행위원회는 전회계년도 전세계 연간 매출의 6%를 최대 과징금으로 부과할 수 있다(제59조). 이 규정을 근거로 유럽 내 이용자가 월 4,500만 명 이상인 곳은 구글 검색·유튜브·쇼핑·구글플레이, 페이스북, 트위터, 틱톡, 인스타그램, 애플 앱스토어, 아마존 등 19 곳이다. 한편 250명 미만의 피고용인을 두고 연간 매출액이 5천만 유로(한화로 약 6억 5

천만원, 1유료=1300원기준)를 초과하지 않는 온라인플랫폼은 이 법안의 적용을 받지 않는다.(제16조)

2) 법안의 주요 내용

(1) 불법, 유해콘텐츠, 허위정보에 대한 단속 강화

먼저 온라인플랫폼은 혐오 발언, 성착취물, 범죄 행위, 청소년 유해물 등의 불법콘텐츠에 대한 단속을 의무적으로 시행해야 한다. 이후 단속이 어떠한 방식으로 진행되었으며, 이에 따라 어떠한 조치를 취했는지를 보고해야 하며, 특히 범죄행위가 발견될 경우, 당국에 이를 신속히 신고하고 방지하기 위한 대책을 수립해야 한다. 또한 플랫폼에 게재된 광고의 허위 정보나 유해성을 모니터링 해야 하는데, 허위 정보의 경우, 친환경 요소를 부풀려 말하는 그린워싱(Greenwashing)이나 기후변화를 부정하는 등의 행위가 이에 포함된다. 이외에도 사용자 맞춤형 광고의 경우, 광고주, 광고 추천 사유, 상품정보 등에 대한 정보를 투명하게 공개해야 하며, 인종, 성별, 종교 등 민감한 개인정보를 활용하거나 미성년자를 대상으로 한 맞춤형 광고는 금지된다.

이 법안은 유럽내 사용자 4,500만명 이상을 보유한 초대형 온라인플랫폼에 적용되며, 이들은 콘텐츠 단속에 대한 외부감사·리스크 및 위기관리 시스템 수립·알고리즘 데이터 보고·개인데이터 제공 거부권 부여 등의 활동을 수행해야 한다. 다시 말하면 DSA는 유해성이 판정된 불법 정보에 대해서만 책임을 묻는 것이 아니라, 플랫폼들로 하여금 시민들의 안전을 위협할 수 있는 범죄와 관련되었다고 의심할 만한 정보를 정부에게 알리거나(제21조), 불법정보가 아니더라도 정보 왜곡, 혐오, 차별이 될 수 있는 정보에 대해 대형 플랫폼들이 스스로의 판단 하에 조치를 취하도록 하여(제27조), 플랫폼들이 전송하는 정보에 적극적으로 개입할 수밖에 없도록 강제하는 조항들을 포함하고 있다. 따라서 플랫폼의 자의적인 판단으로 과도한 정보 통제를 가하는 등 지나친 권력을 가지게 될 것이라는 비판 역시 존재한다(Perarnaud, 2022)(박찬경, 2022, 70~71쪽에서 재인용)

(2) 다크패턴 금지

다크패턴이란 일종의 ‘눈속임 설계’라고 할 수 있는데, 가령 다크패턴의 예를 보면 고객의 동의 없이 장바구니에 추가 상품을 끼워 넣거나 구매 최종단계에 이르러서야 새로운 추가 요금이 부과되거나(숨겨진 비용), 자동적으로 재구매되도록(숨겨진 구독) 하는 등의 유형을 말한다.

‘디지털서비스법(안)’ 제23조a조에서는 명시적으로 ‘온라인플랫폼 제공자는 서비스이용자가 정보에 입각하여 자유롭게 결정을 내리는 능력을 기만하거나 조작하거나 또는 실질적으로 왜곡하거나 손상하는 방식으로 온라인 인터페이스를 설계, 구성, 운영해서는 안된 다’라고 하여 다크패턴을 금지하고 있다. ‘디지털서비스법(안)’ 전문 제51b호에서 제시하고 있는 다크패턴의 예시는 다음과 같다.

- 서비스이용자가 결정하는 시점에 시각, 청각 기타 다른 요소로 특정 선택을 도드라지게 제공하는 경우
- 이미 서비스이용자가 선택을 했는데도 반복해서 선택하도록 요청하는 경우
- 서비스 가입 절차보다 서비스 해지 절차를 현저하게 성가시게 만든 경우
- 특정 선택을 하는 것이 다른 선택을 하는 경우보다 훨씬 어렵거나 시간이 많이 소요되는 경우
- 기존 온라인플랫폼을 탈퇴하거나 구매를 중단하는 것이 비합리적일 정도로 어려운 경우

(3) 미성년자 관련 온라인 광고 규제

이 법안의 내용은 미성년자가 이용하는 온라인플랫폼 제공자는 해당 서비스내에 미성년자의 프라이버시, 안전, 보안을 높은 수준으로 보장하는 적절하고 비례적인 수단을 마련해야 한다고 규정하고 있다(제24b조). 또한 온라인플랫폼 제공자는 서비스이용자가 미성년자라는 것을 확실하게 인식한 때에는 온라인인터페이스에서 ‘서비스이용자의 개인정보(personal data)’를 이용한 프로파일링 기반의 광고를 할 수 없다고 규정하고 있다.

(4) 온라인 광고 투명성 향상

온라인 인터페이스에 광고를 게재하는 온라인플랫폼 제공자는 각 서비스제공자에게 제공하는 각각의 특정 광고에 대하여 실시간으로 명확하고 구체적으로 모호하지 않은 방법으로 일정사항을 확인할 수 있도록 보장해야 한다. 또한 서비스이용자의 '특별 분류된 개인정보'²⁾ 즉 '민감정보(sensitive data)'를 이용한 프로파일링 기반의 온라인 광고를 금지한다(제24조). 그 이유는 타겟팅 기술을 기반으로 한 광고의 경우 조작기술로 해당 집단에 부정적인 영향을 줄 수 있고 허위정보를 제공하거나 특정 집단을 차별하는 등 사회적 위험을 가져올 수 있기 때문이다.

(5) 추천시스템 투명성 적용 확대

초안에서는 '추천 시스템의 투명성 의무가 초대형온라인플랫폼에만 적용되던 의무였으나 의회채택 안에서는 온라인플랫폼 제공자에게도 추천시스템 투명성 의무가 부과되었다(제24a조). 추천시스템을 사용하는 온라인플랫폼 제공자는 해당 이용약관에 평이하고 이해하기 쉬운 언어로 추천시스템에 사용된 주요 매개변수를 설명해야 한다. 또 해당 매개변수를 수정하거나 영향을 줄 수 있는 선택사항에 대해서도 설명해야 한다. 아울러 초대형온라인플랫폼이 추천시스템을 제공하는 경우에는 각 추천시스템에 프로파일링에 기반을 두지 않는 선택사항을 적어도 1개 이상 제공하도록 한다.

(6) 초대형 온라인플랫폼제공자의 위험평가 의무 강화

초대형 온라인플랫폼제공자는 최소한 연 1회 EU내 서비스의 설계(알고리즘 시스템 포함)와 기능·사용에 따른 시스템상 위험을 성실하게 확인, 분석, 평가해야 한다(제26조). 위험평가는 서비스내 불법콘텐츠 유포와 더불어 ㉠ 기본권리(인간존엄, 개인정보 보호, 표현 및 정보의 자유 등)의 행사, ㉡ 시민담론, 선거 과정 및 공공 안보, ㉢ 성별을 기반으로

2) 특별 분류된 개인 정보(special categories of personal data) : 인종출신, 민족출신, 정치적 견해, 종교적 신념, 철학적 신념, 노조가입, 유전자데이터, 자연인을 고유하게 식별할 목적으로 생체인식 데이터, 건강관련 데이터, 성생활 또는 성적 취향에 관한 데이터 (GDPR 제9조제1항)

한 폭력, 공중보건 보호, 미성년자 등의 사안들과 관련하여 실제의 또는 예측 가능한 부정적 효과를 포함하는 '시스템 위협'을 평가해야 한다(제26조). 초안에서는 불법콘텐츠³⁾나 일부 기본권리(표현 및 정보의 자유 등)로 한정되었으나 의회 채택안은 개인정보 보호 공중보건 보호 등 평가 영역을 확대하였다.

<표 3-2> 디지털서비스법(안) 온라인서비스별 의무

구분	서비스별 의무	관련 조항	중개 서비스	호스팅 서비스	온라인 플랫폼	초대형 온라인 플랫폼
주의 의무	투명성 보고서 공개	제13조	○	○	○	○
	연락처 및 법적 대리인 지정	제10조, 제10a조, 제11조	○	○	○	○
추가규정 (호스팅서비스)	(신고)고지 및 조치	제14조		○	○	○
	형사 범죄 신고	제15a조		○	○	○
추가규정 (온라인플랫폼)	이의제기·배상 시스템 법원 외 분쟁해결시스템	제17조, 제18조			○	○
	남용에 대한 조치	제20조			○	○
	온라인마켓 플레이스의 특별 책임	제24c조, 제24d조, 제24e조			○	○
	다크패턴 금지	제23a조			○	○
	미성년자 개인정보 및 이용자 민감정보 맞춤형 광고 금지	제24조, 제24b조			○	○
	추천 시스템 투명성	제24a조			○	○
	온라인 광고 투명성	제24조			○	○
추가 의무 (초대형 온라인플랫폼)	위험평가 및 위험경감	제26조, 제27조				○
	독립 감사	제28조				○
	추천 시스템 중 프로파일링 외 선택	제29조				○
	정부기관 및 연구자와 데이터 공유	제31조				○

출처: 김지현(2022), 6쪽

DSA는 온라인 플랫폼의 사회적 책임성에 관한 그간의 논의를 반영해 광범위하고 혁신적인 정책 수단들을 도입하였으나 시행 단계에서부터 상당한 논란이 예상된다. 가령 투명성 강화 조항의 경우 얼마만큼/어떤 방식의 투명성이 실질적인 책임성(accountability)을

3) '불법콘텐츠'(illegal content)란 콘텐츠 자체 또는 제품판매 서비스제공과 관련하여 EU 법이나 회원국법을 준수하지 않는 정보를 의미한다(DSA 제2조). 불법 혐오 표현, 테러리스트 콘텐츠, 은밀한 사적 이미지의 동의없는 공유 등이다.

보장하는가에 대한 논의는 상당히 복잡한 문제이다. 결국 이에 대한 합의는 제도를 시행, 적용하는 과정에서 많은 논의를 거쳐 이뤄내야 하는 부분이다. 이런 점을 고려할 때 EU의 DSA가 현실에서 어떻게 구체적으로 적용되는가는 중요한 관심사이다.

4. 소결론 및 시사점

2018년 개정된 시청각미디어서비스 지침의 가장 큰 변화는 동영상공유플랫폼(Video Sharing Platform, VSP) 서비스에 대한 규제를 시청각미디어서비스 지침안으로 포괄하는 것이었다. 동영상공유플랫폼 서비스의 대표주자로는 유튜브를 들 수 있다. 물론 VSP는 시청각미디어서비스 지침(AVMSD)에서 정의한 시청각미디어서비스와는 다른 서비스로 규정된다. 우선 VSP서비스는 편성책임이 없으며, 이용자 제작 동영상 프로그램을 제공하는 점 그리고 인터넷의 부가기능을 활용한 프로그램서비스를 한다는 점에서는 기존의 AVMSD 지침에서 규정한 시청각미디어와는 다르다. 그럼에도 불구하고 VSP에 대한 규제를 AVMSD 지침안에 포함한 것은 크게 두 가지 시사점을 갖는다. 2018년 개정안에서 중요한 포인트는 시청각미디어서비스를 구분하는 선형, 비선형의 기준을 없앴다는 것이다. 가령 비선형서비스에 비해 선형서비스에 대한 규제를 강화했는데, 2018년 개정안에서는 선형 및 비선형 서비스에 대한 규제 강도의 차이를 두지 않았다는 점에 주목할 필요가 있다.

EU의 2018년 시청각미디어서비스 지침 개정안이 시사하는 바는 첫째, 주문형비디오서비스와 동영상공유플랫폼에 대한 규제를 지속적으로 확대해 나가겠다는 의지를 표명했다는 것이다. 또한 동영상공유플랫폼에 대한 규제를 포함하기는 했지만 VSP에서 유통되는 콘텐츠를 모두 규제 대상에 포함한 것은 아니고 정보, 오락, 교육적 성격을 지닌 시청각미디어 서비스를 제공할 경우 AVMSD 지침의 적용을 받게 된다. 두 번째는 문화적 다양성을 강화하겠다는 의지를 엿볼 수 있다. 기존에 선형 서비스에만 적용되었던 유럽산 제작물 30% 편성비율을 비선형서비스에도 적용하고, 접근성을 높이기 위해 유럽산 콘텐츠를 충분히 현저성(prominence)있게 배치할 것을 규정하고 있다. 세 번째는 주문형시청각미디어서비스 및 동영상 공유플랫폼 서비스에서도 어린이 청소년 보호의무를 규정하고 있다. 특히 VSP의 경우 콘텐츠 제공자들은 「유럽연합 기본권 헌장」 제21조에 명시된 범

죄행위에 해당하는 콘텐츠로부터 미성년자 및 일반 대중을 보호하기 위한 적절한 조치를 취할 것을 의무화하고 있다. 네 번째는 장애인 접근권을 보장 강화하고 있다는 점이다. 수어를 비롯하여 청각 장애인 및 난청 환자를 위한 자막, 음성, 화면해설 등의 의무 규정을 포함하고 있다.

개정 내용을 통해 유추할 수 있는 것은 2018 AVMSD는 첫째 주문형 비디오서비스사업자의 의무를 강화하고 시청각미디어로 구성된 공유플랫폼 사업자를 의무와 책임을 지는 대상자로 포함하고, 둘째 TV 중심의 방송프로그램에 기초한 규제는 더 이상 의미가 없음을 천명하고, 셋째 미디어이용자의 이용행태 변화에 주목하여 장애인과 청소년처럼 약자들이 시청각미디어에 접근할 수 있는 권리를 확대하는 방향으로 개정이 진행됐다는 점이다. 또 지침 제30조2항은 이런 개정의 방향은 미디어 다원주의, 문화적·언어적 다양성, 소비자 보호, 접근성, 차별금지, 공정경쟁 촉진 등의 기본적인 목적에 기초하고 있으며, 급변하는 미디어 환경변화에 맞춰 다양한 관점에서 이뤄졌음을 시사하고 있다(Directives 2018/1808/EU)(송영주, 2017년) 기존에 강력한 규제의 기준이 되었던 ‘방송’이 시청각미디어 서비스를 포괄하지 못하고 있음을 인정한 점, 그리고 비선형서비스라는 이유로 규제 범위 밖에 놓여있던 주문형미디어서비스 및 동영상공유플랫폼 사업자에 대한 의무와 책임 부과는 국내 미디어관련 법제 개선 과정에 시사하는 바가 크다 하겠다.

한편 2024년 1월 1일 시행을 앞두고 있는 디지털서비스 법(DSA, Digital Service Act)은 디지털서비스 이용자의 기본권리가 보호되는 안전한 디지털 환경을 만드는데 그 목적을 두고 있다. 즉 콘텐츠의 유해성을 단속하는 것에서부터 콘텐츠를 연결하는 중개서비스의 책임성과 투명성을 강화하는 것을 기본 골자로 한다. DSA는 중요한 시사점을 갖는데, 우선 이 법에서는 규제 대상이 되는 온라인 플랫폼사업자를 분명히 명시했다는 점이다. 이 법의 적용을 받는 사업자는 온라인서비스 이용자가 EU내 소재하거나 이용자의 사업장이 EU에 있는 경우이다. 즉 사업장 소재지의 위치와는 무관하다는 점을 분명히 했다. 많은 글로벌사업자들은 서비스 지역과 사업장의 소재를 달리하는데, 그 이유는 해당 국가의 법적 규제를 피하려는 의도 때문이다. 현재 우리나라에서 서비스하는 글로벌 미디어플랫폼의 경우 사업장의 소재지가 모두 국내가 아니기때문에 국내 법의 규제를 받지 않는다. 만약 규제대상을 서비스이용자를 기준으로 한다면 우리나라에서 서비스하는 글로벌 플랫폼

사업자들은 모두 국내 법의 적용을 받게 된다. 두 번째는 사업자의 규모에 따라 의무와 책임에 차등을 둔 점이 눈에 띈다. DSA에는 서비스를 중개서비스, 호스팅서비스, 온라인 플랫폼, 초대형온라인플랫폼(초대형온라인검색엔진 포함)으로 구분하고 순차적으로 중첩적으로 '추가 의무'를 부과하고 있다. 이 법에서는 EU내 서비스의 월평균 활성이용자수가 4,500만명이 넘는 초대형온라인플랫폼의 경우 고의 또는 과실로 디지털서비스법 조항을 위반하거나 관련 조치 결정을 준수하지 않는 경우 집행위원회는 전회계년도 전세계 연간 매출의 6%를 최대 과징금으로 부과할 수 있다. 유럽내 초대형온라인플랫폼 사업자는 구글 검색, 유튜브, 구글플레이, 페이스북, 트위터, 틱톡, 인스타그램, 애플 앱스토어, 아마존 등 19곳이다. 반면 250명미만의 피고용인을 두고 연간 매출액 5천만 유로(한화로 약 6억 5천만원, 1유로=1,300원 기준)를 초과하지 않는 온라인플랫폼은 이 법안의 적용을 받지 않는다.

이외에도 DSA가 담고있는 주요 내용을 요약하면 첫째 온라인인터페이스 설계를 통해 서비스이용자의 결정을 왜곡하는 다크패턴을 금지하고, 둘째 미성년이용자의 개인정보나 서비스이용자의 민감정보가 온라인 맞춤형 광고에 사용될 수 없도록 하며, 셋째 온라인 광고 및 추천시스템의 주요 매개변수를 공개하도록 하는 등 온라인플랫폼 서비스의 전반적인 투명성을 강화하여 서비스이용자들의 권리를 보다 강하게 보호하는데 그 목적을 두었다.(김지현, 2022)

정리하면 최근 EU의 시청각미디어서비스 지침에서 나타난 여러 변화 중에서 우리나라에 시사점을 제공하는 변화는 첫째, 기존의 선형서비스에 적용했던 규제를 비선형서비스로 확대하고, 비선형 서비스를 제공하고 있는 주문형비디오서비스와 동영상공유플랫폼 사업자를 모두 규제의 범위에 포함시켰다는 점이다. 두 번째는 규제대상 여부를 결정짓는 기준으로 사업장의 소재지가 아닌 서비스 지역으로 바꾸어 EU 내에서 서비스하고 있는 글로벌 사업자를 모두 규제 대상으로 포함시켰다는 점이다. 세 번째는 플랫폼사업자의 규모에 따라 규제의 강도를 차등 적용하고 있으며, 초대형온라인플랫폼 사업자에 대한 규제를 강화한 점을 들 수 있다. 마지막으로 이용자 권리 보호 및 온라인플랫폼 투명성관련 의무규정을 마련했다는 점은 우리나라의 디지털관련 법 제정에 의미있는 참고자료가 될 것이다.

제2절 영국

1. 미디어 규제 체계

가. 미디어 관련 법

1) 커뮤니케이션법과 시청각미디어서비스 지침

영국은 방송통신 융합환경의 변화에 대응하기 위해 2003년에 ‘커뮤니케이션법 (Communications Act 2003, 이하 ‘법’)'을 제정하여 관련 서비스의 규제 체계를 정비하기 시작했다. 영국은 BBC를 제외한 대부분의 시청각미디어서비스에 대한 규제관련 사항은 커뮤니케이션 법에 근거를 두고 있는데, 이 법에 나타난 특징 중의 하나는 전자커뮤니케이션 서비스(electronic communications service)와 콘텐츠 서비스(content service)를 분리하고 ‘동일 서비스에는 동일한 규제’를 적용한다는 것이다.

2007년 11월에 EU의회가 ‘시청각미디어서비스 지침(Audiovisual Media Services Directive, AVMSD)’을 공식적인 EU 법률로 채택함에 따라 2007년 12월부터 그 지침의 효력이 공식적으로 발생했으며, EU 회원국들은 2009년 12월까지 이 지침의 규정 사항을 자국의 법률에 반영하도록 의무화했다. 영국도 하나의 시청각미디어서비스로 주문형프로그램서비스(On-Demand Programme Service, ODPS)를 확정하고, 이에 대한 규제를 2010년부터 공동 규제방식으로 적용해 왔으며, 2016년 이후 오픈콘텐츠의 단일 공적 규제로 전환한 바 있다. 또 방송통신서비스의 이용환경이 급속하게 변화함에 따라 EU는 2018년에 시청각미디어서비스 지침을 개정하여 새로운 영역의 서비스에 대한 규제체계를 다시 정비했는데, 그것은 ‘동영상공유플랫폼(Video Sharing Platforms, VSP)서비스’에 대한 규제를 시청각미디어서비스 지침 안으로 포괄하는 것이었다

영국은 브렉시트 결정으로 EU에서 탈퇴하기는 했지만, 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 AVMS지침의 내용 가운데 VSP 서비스에 대한 전반적인 규제 사항을 커뮤니케이션법에 새롭게 추가하거나 개정하는 것을 주요 내용으로 하고 있으며, 시청각미디어서비스와 그 유사서비스에 대한 새로운 규제체계를 정비하는 법적 근거가 되고 있다.

2) 온라인안전법(Online Safety Bill)

시청각미디어서비스 분야의 규제 환경의 변화와 더불어 영국에서는 온라인 콘텐츠서비스에 대한 규제체계의 변화도 지속되고 있다. 영국의 온라인콘텐츠서비스에 대한 규제체계는 최근에 발의된 온라인 안전법(Online Safety Bill)이 대표적이다. 영국에서는 온라인 안전법이 통과됨에 따라 기존 커뮤니케이션 법에 형성되어 있는 '동영상공유플랫폼서비스(Video-Sharing Platform Service, VSPs)'에 대한 규제 사항들은 '온라인이용자보호법'으로 이관될 예정이다.

온라인안전법의 핵심은 소셜 미디어와 VSP는 물론 검색엔진에도 이용자를 온라인 유해물로부터 보호해야 하는 주의의무(duty of care)를 부과한다는 점이다. 온라인안전법은 2019년 전세계 최초로 영국 의회에서 발의되어 4년간의 논의과정을 거쳐 2023년 9월에 영국 국회에서 통과되어 법제화될 예정이다. 온라인 안전법은 표현의 자유를 보장하고 웹사이트 같은 인터넷 기반 서비스에서 불법적이고 유해한 자료를 단속하기 위해 제정되었으며, 페이스북(Facebook)이나 유튜브(Youtube)와 같이 사용자가 직접 제작한 콘텐츠를 호스팅하는 인터넷서비스 사이트에 적용된다. 온라인안전법에서는 기업이 해당 법안을 준수하지 않을 경우, 영국 방송통합 규제기구 오프콤(Ofcom, Office of Communications)이 최대 1,800만 파운드(한화 약 296억 원) 또는 연간 매출의 10% 중 큰 금액을 벌금으로 부과할 수 있다. 온라인안전법의 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 온라인 안전법에서 규정하는 불법/유해 내용물 및 처벌규정

온라인 안전법(Online Safety Bill)에서 규제하고 있는 불법 내용물은 아동의 성적 학대, 통제 또는 강압적인 행동, 극단적인 성폭력, 사기, 중오 범죄, 폭력 선동, 불법 이민 및 밀입국, 자살 조장 또는 조력, 자해 조장, 리벤지 포르노, 불법 약물 또는 무기 판매, 성적 착

취, 테러 등이다. 이들 내용이 포함된 어떠한 내용물도 온라인에서 즉시 삭제 조치되어야 하며, 이를 어길 시 해당 내용물이 게시된 플랫폼 기업이 법적 책임을 진다. 한편 불법은 아니지만, 아동·청소년에게 악영향을 미칠 수 있는 내용물은 유해 내용물로 분류되는데, 유해 내용물은 아동·청소년이 접근할 수 없도록 강력한 조치를 취해야 한다. 아동·청소년에게 악영향을 미칠 수 있는 내용은 음란물, 온라인 학대, 사이버 괴롭힘, 자살/자해/접식장애를 조장하거나 미화하는 내용물 등이다. 오픈마켓은 IT기업들이 온라인 안전법안의 요건에 충족하도록 자사의 플랫폼을 관리하고 있는지 아울러 사용자를 위협으로부터 보호하기 위해 어떤 노력과 조치를 취했는지를 점검한다. 이는 영국에 본사를 두지 않은 글로벌 IT 기업의 경우에도 해당 플랫폼 사용자가 영국인이자면 예외가 될 수 없다. 따라서 온라인 안전법안은 영국 관할에 포함되지 않은 훨씬 광범위한 유형의 사업자에게 적용되기 때문에 VSP 규제에서 관할권 문제로 인한 규제공백의 문제가 해결될 것으로 기대된다.

(2) 온라인 안전법의 아동·청소년 및 성인 보호 내용

온라인 안전법(Online Safety Bill)이 온라인에서 아동과 청소년을 안전하게 보호할 법적 책임 내용은 첫째, 소셜 미디어 플랫폼에 대한 정부 차원의 관리와 이들이 유해한 내용에 접근할 수 없도록 하는 조치이다. 가령 자해를 조장하는 내용물을 포함한 불법 내용물을 신속하게 삭제하거나, 처음부터 표시되지 않도록 조치해야 한다. 또한 온라인에서 아동과 청소년에게 유해한 영향을 미칠 수 있는 문제가 발생했을 때, 접근하기 쉬운 신고방법을 제공해야 한다. 이를 위해 해당 법안은 아동·청소년이 유해물에 접근할 수 있는 연령을 제한하도록 하고 있다. 실제로 해당 법안은 만 13세 미만 어린이들이 계정을 만들 수 없도록, 연령 보증 또는 연령 확인 기술을 사용하여 엄격히 관리할 것을 요구한다. 만 13세 미만의 소셜미디어 플랫폼 접근 제한을 엄격히 시행하기 위해 해당 기업이 어떤 기술을 사용하고 있는지 밝히는 의무도 해당 법안에 포함되어 있다.

또한 성인을 보호하는 내용과 관련해서도 아동·청소년의 경우와 비슷하게 모든 불법/유해 내용물을 삭제하는 것으로부터 시작한다. 기업의 이용약관에 의해 금지된 내용물을 전부 삭제하여, 성인들이 불법/유해 내용물에 접근할 수 있는 가능성을 근본적으로 차단하도록 한다. 이외에도 법안에서 정의한 불법 내용물과 유해물의 영역 외에도 성인들이

직접 내용물 유형을 설정하여(여성혐오, 반유대주의, 인종차별적 내용물), 원하지 않는 내용물을 보지 않을 수 있는 선택권도 있다는 사실을 알려야 한다. 또 사용자가 신고한 내용물은 즉시 차단하거나 선정성 및 경고 화면을 포함하도록 권고한다.

(3) 온라인 안전법의 논란 및 의의

이 법안의 쟁점은 한마디로 '온라인에서 안전하게 보호받는다 vs 모든 사람이 감시(surveillance) 받는다'로 요약할 수 있다. 온라인 안전법(Online Safety Bill)은 전 세계에서 가장 안전한 온라인 공간을 만들겠다는 포부로 시작되었지만, 지난 4년간 여러 쟁점을 불러왔는데, 논란의 요지는 정부에서 규정한 불법/유해 내용물이 온라인에 게재되는 것을 막기 위해 개인 간의 채팅방을 검열할 수도 있다는 우려에서 시작되었다. 오픈컴은 메시지를 스캔할 수 있는 클라이언트 사이드 스캐닝(Client Side Scanning; CSS) 기술을 글로벌 IT기업이 규제 도구로 사용하게 한다는 계획인데, 이 기술을 개개인의 휴대폰에 설치할 경우, 오픈컴은 사용자의 허락없이 언제든 메신저나 소셜미디어를 검사할 수 있다. 온라인안전법은 법안의 이름에서 알 수 있듯이 공익적 목적에서 시작되었지만, 개인 사생활 침해를 비껴나갈 수 없어 양날의 검이라고 할 수 있다. 또한 온라인안전법은 인터넷 공간에서 가장 안전한 영국을 지향한다는 목표를 갖고 출발했는데, 안전(safety)과 상반되는 '유해' 및 '불법'의 범위가 명확하지 않다는 문제제기는 백서때부터 이어져온 논란이다. 이런 한계에도 불구하고 온라인안전법은 온라인콘텐츠에 대한 내용규제의 근거를 마련했다는 측면에서는 의의를 찾을 수 있다.

나. 미디어 규제기관

영국에서 시청각미디어서비스를 총괄적으로 규제하는 기구로는 오픈컴(Office of Communications, Ofcom)이 있다. 오픈컴은 2002년 오픈컴 설치법(Office of Communications Act, 2002)에 근거하여 구성되었으며, 2003년 제정된 커뮤니케이션 법에 의해 그 권한과 책임이 구체적으로 규정되면서 방송통신 분야의 총괄적인 규제업무를 수행하게 되었다. 즉 서비스시장의 진입관련 규제, 소유규제, 내용규제, 주파수관련 기술규제 등과 같은 방송통신서비스 시장에 관한 전반적인 규제 업무를 독립적으로 수행한다.

(정재하, 2021)

한편 영국은 공영방송 BBC에 대해서는 다른 상업미디어와는 다른 법, 제도를 적용하고 있는데, BBC에 대한 규제 근거는 커뮤니케이션 법에 앞서 BBC칙허장 및 협약에서 찾을 수 있다. 또 BBC에 대한 규제도 오프컴이 아닌 BBC 트러스트에서 담당하도록 했다. 이는 BBC의 독립성을 유지하기 위해 외부의 영향력을 차단하기 위한 목적으로 보인다. BBC를 규제하고 있는 칙허장 제 6조에는 공영방송이 준수해야 할 'BBC의 공적 책임'을 5가지로 구분하여 적시하고 있다. 첫째는 "국민들이 자신을 둘러싼 세계를 잘 이해하고 동참할 수 있도록 균형잡힌 뉴스와 정보를 제공하는 것"이라고 명시하고 있다. "BBC는 국민들이 영국 지역뿐만 아니라 더 넓은 세계를 잘 이해할 수 있도록 적절한 수준의 정확성과 균형성이 확보된 뉴스, 시사, 다큐멘터리 프로그램 등을 제공해야 한다."고 밝히고 있다. 이와 더불어 "BBC는 최고 수준의 품질을 갖춘 프로그램을 제공해야 하며, 최고 수준의 진행자와 언론인들을 통해서 표현의 자유를 충분히 고취할 수 있는 환경을 조성함으로써, 국민들이 지역, 권역, 지방정부, 영국 등에 국한된 이슈뿐만 아니라 전 세계적인 이슈에 대해서도 적극적이고 의식수준이 높은 시민으로서 민주적 절차에 참여할 수 있도록 폭넓고 심층적인 분석자료 및 다른 영국 뉴스제공자들이 제공할 수 없는 수준의 자료를 제공해야 한다."라고 적시하고 있다. 둘째는 "모든 세대의 사람들을 고려한 교육 정보 제공" 의무를 명시하고 있다. 모든 세대의 사람들이 스스로의 의견을 제시할 수 있도록 다양한 교육 정보를 제공하도록 규정하고 있다. 셋째는 "가장 창조적이고, 품질 높으며, 탁월한 프로그램과 서비스를 제공"할 의무를 적시하고 있다. "다양한 장르와 서비스 플랫폼을 통해서 영국뿐만 아니라 세계적인 표준이 될 정도의 고품질의 프로그램을 제공"하도록 규정하고 있다. 넷째는 "영국 전역에 있는 다양한 구성원들에게 그들의 의견을 반영하고 대변하는 서비스를 제공함으로써 창조적인 경제활동을 지원"하도록 적시하고 있다. 영국 사회의 다양성을 반영하고, 영국 국가와 지역 구성원들의 요구에 부응하는 프로그램과 서비스를 제공하도록 규정하고 있다. 다섯째는 "영국의 국가 이익, 문화와 가치를 대변"하는 의무를 부과하고 있다. 이를 위해서 BBC는 "전적으로 영국 가치 기준의 정확성과 균형성, 그리고 공정성에 기초하여, 외국 수용자들에게도 최고 품질의 뉴스를 제공"하도록 규정하고 있다.(정재하, 2021)

그러나 미디어 환경의 변화는 공영방송 BBC를 비껴가지 못했다. 미디어 환경이 변화하면서 BBC 지배구조에 변화⁴⁾가 생기고, 이와 함께 BBC에 대한 규제 권한도 일부 오프콤으로 이관되었다. 이로써 영국 대부분의 내용규제 권한은 오프콤으로 완전히 일원화되었다. 2017년 이전까지는 BBC 방송내용 일부 기준들(대표적으로 균형성과 정확성 기준 등)에 대해서는 오프콤의 규제권한이 미치지 않는 영역이 있었지만, 2017년부터는 ODPS(On-demand Programme Service)를 포함한 BBC 방송에 대한 내용규제도 오프콤이 담당하고 있다. 특히 BBC의 ODPS 내용기준이 일반 방송프로그램의 내용기준에 준하도록 설정한 것도 달라진 점 중의 하나이다. 이러한 시청각미디어서비스 분야의 규제 환경 변화와 더불어 영국에서는 온라인 콘텐츠서비스에 대한 규제 체계의 변화도 지속되고 있다.

2. 방송·영상 내용규제 체계

2023년 현재 영국의 시청각미디어서비스에 대한 내용규제는 오프콤으로 일원화되었다. 2017년 이전까지만 해도 BBC 방송내용의 일부 기준들(대표적으로 균형성과 정확성 기준)에 대해서는 오프콤의 규제 권한이 미치지 못했지만, 2017년부터는 ODPS를 포함한 BBC 방송에 대한 내용규제도 오프콤이 담당하고 있으며, BBC ODPS 내용기준이 일반 방송프로그램의 내용 기준에 준하도록 설정한 것도 달라진 점 중의 하나이다.(정재하, 2021) 또 2016년 개정된 칙허장은 시청각장애인을 위한 서비스를 강화(Ofcom, 2016. 12. 8. 2.31)하는 내용을 담고 있는데, BBC의 시청각장애인 방송 접근성 향상을 위한 규제 역할을 오프콤에 위임했다. 이에 오프콤은 「텔레비전 액세스서비스 규정(Code on Television Access Service)」을 도입했는데, 이 규정은 시청각장애인을 위한 자막방송 100%, 화면해설 방송 10%, 수화방송 5%로 영국 방송사중 가장 수준높은 장애인방송 서비스 목표를 부과하고 있다.

한편 2018년 개정된 유럽연합의 「시청각미디어서비스지침(Audiovisual Media Services Directive, AVMSD)」(이하 'AVMSD')에 의한 새로운 규제체계는 동영상공유플

4) BBC 지배구조 변화의 핵심은 BBC트러스트를 폐지하면서 BBC를 단일 이사회 체제로 변경하고, 대부분의 내용규제 권한을 오프콤으로 일원화한다는 것이다.(정재하, 2021, 5쪽)

랫폼서비스(Video-sharing platform service, VSP) 및 주문형프로그램서비스(On-demand programme service, ODPS) 제공자에게 ‘유해물(harmful material)’ (368H)로부터 이용자를 보호하는 적절한 조치를 취할 것을 요구하며, 오프콤(Office of Communications, Ofcom)에 사업자들의 이용자 보호조치를 조사 감독하고 필요한 경우 시정명령이나 벌금 부과 등의 제재조치를 할 수 있는 권한을 부여했다.(곽현자, 2022a, 21쪽) 다시 말하면 개정된 AVMSD에 의한 오프콤의 온라인공유동영상플랫폼(VSP) 및 주문형 프로그램서비스에 대한 오프콤의 규제는 직접적으로 내용에 대한 규제를 하는 것이 아니라 플랫폼의 안전 조치와 절차에 대한 규제만을 실시한다. 가령 오프콤은 인터넷 서비스제공사업자들이 법이 정한 유해물로부터 이용자를 보호하기 위해 적절한 조치를 취하고 있는지를 조사 감독하고, 필요한 경우 시정 요구(해당 동영상 삭제, 서비스의 정지 또는 제한)나 과징금 부과 등의 제재조치를 부과한다. 그러나 ODPS 프로그램 규제와 달리 오프콤은 VSP 상의 개별 동영상에 대한 민원을 처리할 권한은 없다.(김희경 외, 2022, 127~128쪽)

가. 방송프로그램 내용규제

1) 방송심의 및 절차

영국의 시청각미디어서비스 내용에 대한 심의는 사후심의만 존재한다. 사전심의는 검열을 의미하기 때문에 방송심의는 프로그램이 방영된 후 일정한 불만이 접수된 상태에서 진행된다. 물론 우리나라와 마찬가지로 방송사 자체적으로 방송될 프로그램에 대한 자체 심의를 하고는 있으나 이 행위는 프로그램으로 인해 발생할 수 있는 문제가 무엇인지를 사전에 예방하기 위한 목적이 크다(김희경외, 2022, 119쪽). 다시 말하면 차후 제작자들이 마주할 수 있는 잠재적인 위협을 인식하고, 그것을 미연에 방지할 수 있는 생산적인 지침으로 활용하는 것이다. 방송사에서 자체적으로 프로그램에 대한 심의를 하는 것과 오프콤의 방송심의가 프로그램이 방영된 후 일정한 불만이 제기된 경우에만 이루어진다는 점은 우리나라 방송통신심의위원회의 심의절차와 크게 다르지 않은 부분이다.

다만 오프콤은 우리나라의 방송통신심의위원회처럼 프로그램을 심의하지는 않는다. 방송심의에서 오프콤의 역할은 프로그램의 심의 기준을 마련하고, 방송사가 자체적으로 프

로그래를 심의할 수 있도록 지도하는 역할을 한다. 영국의 심의 제도도 한국과 마찬가지로 시청자의 불만이나 민원이 제기되면 1차적으로는 프로그램을 제작한 방송사에서 시청자의 민원 및 불만사항을 해결하기 위해 노력하고, 이런 방송사의 노력에도 불구하고 시청자가 방송사의 민원 결과에 만족하지 못하면 2차적으로 오프콤에 민원을 제기할 수 있다. 오프콤은 시청자와 방송사 간의 민원 조정이 이루어지지 못했을 경우에만 내용규제에 관여한다.

한편 콘텐츠에 대한 민원은 시청자라면 누구나 제기할 수 있지만 공정성&프라이버시 민원은 당사자 또는 당사자 대리인만 신청할 수 있다. 그러나 당사자의 민원 없이도 필요한 경우 오프콤은 공정성&프라이버시 심의를 진행할 수 있는데, 이 경우는 사안이 중대한 경우에 한한다. 또한 일반 콘텐츠도 아동에게 유해한 내용, 증오 선동, BBFC에서 등급판정이 거부될 것으로 예상되는 콘텐츠에 대해서는 오프콤에 곧바로 민원을 제기할 수 있다.

정리하면, 오프콤은 방송규정 관련 민원사항에 대해 조사하고 위반여부를 결정하고 필요한 경우 법정 제재를 부과하는 규제 의무를 갖고 있는데, 오프콤의 미디어콘텐츠관련 심의 및 제재 절차는 ① 콘텐츠 기준 위반에 대한 심의 절차, ② 공정성과 프라이버시관련 심의 절차, ③ 법정제재 절차로 나뉘어 있다. BBC의 경우 온라인 콘텐츠 민원처리 절차도 따로 있고, ODPS 콘텐츠에는 공정성 및 프라이버시 기준이 적용되지 않기때문에 ODPS에서의 공정성&프라이버시 심의절차는 없다.(곽현자, 2022a)

2) 방송 심의규제

영국의 내용심의는 「오프콤 방송규정」으로 통합되었다. 「오프콤 방송규정」은 「2003 커뮤니케이션법」의 제정 취지를 반영해 「18세미만 보호」와 「유해와 불쾌」에 관한 절을 신설하면서 방송내용에 대한 규제를 기존의 「취향과 품위」에 대한 규제에서 「유해와 불쾌」에 대한 규제로 전환했다⁵⁾.

5) 내용에 대한 규제를 기존의 「취향과 품위」에 대한 규제에서 「유해와 불쾌」에 대한 규제로 전환한 것은 중요한 의미를 갖는데, 이는 내용규제의 방향을 불법적이고 유해한 콘텐츠를 걸러내는 방향으로 전환하겠다는 의도를 내비친 것으로 볼 수 있다.

「오프콤 방송규정」은 오프콤에서 면허를 받은 모든 방송서비스와 BBC/BBC ODPS에 적용된다. 방송 규정은 시청자를 보호하기 위한 콘텐츠 기준 [1절(18세 미만 보호), 2절(유해와 불쾌), 3절(범죄, 무질서, 혐오와 모욕), 4절(종교), 5절(적절한 불편부당성과 적절한 정확성 및 견해와 의견의 부적절한 부각), 6절(선거와 국민투표), 9절(텔레비전 프로그램에서의 상업적 언급), 10절(라디오 프로그램에서의 상업적 커뮤니케이션)]과 프로그램 출연 또는 프로그램의 방송으로 인해 영향을 받는 사람들을 보호하기 위한 규정[7절(공정성), 8절(프라이버시)]으로 구성되어 있다.

한편 ODPS 제공사업자에 대한 내용규제는 「커뮤니케이션법」 4A부에 있는 「ODPS 규칙」을 준수해야 한다. 현 「ODPS 규칙」은 2018년 개정 「시청각미디어서비스지침」에 따라 2020년 11월 24일 자료 개정된 것으로 「ODPS 규칙」에는 ‘행정규칙’과 ‘내용 규칙’이 있다. 내용규칙은 모두 ‘유해물’에 관한 것으로, ‘중요 선동 가능성이 있는 콘텐츠’와 특정 법률에 의해 범죄에 해당하는 ‘금지 콘텐츠’(테러리즘, 아동성학대물, 인종주의 및 외국인 혐오, 등급분류 부적합 영상물)는 ODPS에서 제공할 수 없으며, 미성년자에게 유해한 콘텐츠는 접근 제한 등의 적절한 조치를 취해야 한다고 명시하고 있다. 「ODPS 규칙」은 오프콤이 제정한 것이 아니라 「커뮤니케이션법」상의 요구사항을 그대로 정리한 것이다.(곽현자, 2022a)

그러나 기본적으로 영국은 시청각미디어서비스의 모든 프로그램 또는 동영상 등에 공통적으로 적용되는 내용기준이 있는데, 그것은 불법콘텐츠 포함 금지, 18세 미만의 청소년 보호 의무, 포함이 금지된 광고성 콘텐츠 기준 등이다. 이 가운데 불법콘텐츠에 관한 기준을 제외하고는 서비스의 종류에 따라 그 기준의 준수 의무 수준과 범위가 상당히 달라진다. 예를 들어, 현행 커뮤니케이션 법과 방송규정 등에 따르면, 시청각미디어서비스를 통해서 제공하는 모든 프로그램이나 콘텐츠들은 ‘18세 미만의 청소년 보호 기준’에 적합해야 한다. 하지만 서비스의 종류에 따라 해당 프로그램 또는 콘텐츠들이 준수해야 할 청소년 보호수준과 방식이 약간씩 다르게 설정되어 있다. 즉, 방송서비스의 프로그램에 대한 청소년 보호수준은 다른 서비스에 비해서 높고 그 범위가 넓은 것에 비하여, ODPS 콘텐츠에 대한 그 보호수준은 상대적으로 낮고 그 범위도 좁은 편이다. 또한 ODPS 내용에 대한 기준은 BBC의 경우를 제외하고는 방송서비스와 온라인동영상서비스의 절충적인

수준으로 설정되어 있다고 볼 수 있으며, BBC의 ODPS 프로그램에 대한 내용기준은 거의 일반 방송규정에 준해서 적용되고 있다.(정재하, 2021) 이렇게 영국은 공공방송 서비스 내에서도 계층에 따른 규제 수준을 엄격하게 차등을 두고 있는데, 같은 공공 서비스방송이라도 BBC가 가장 높은 공적 책무를 부여받고 있으며, 채널 5와 같이 상대적으로 상업적 성격이 강한 공공서비스 방송은 공적 책무에 대한 의무가 적다고 할 수 있다.(김희경외, 2022, 117쪽) 아래 <표 3-3>는 영국의 방송콘텐츠를 특성에 따라 분류한 것이다.

<표 3-3> 영국의 방송콘텐츠 분류

구분	면허형태	특징
PSB	공공서비스방송 (Public Service Broadcasting)	- 가장 강한 공적 책무 부여 - 지상파 - 채널3, 채널4(S4C), 채널5
DTPS	디지털지상파 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. 일반PP, 흡쇼핑 등
ODPS	온라인 동영상 콘텐츠 서비스 (On-Demand Programme Service)	주문형 비실시간 동영상 콘텐츠. 일반 방송보다는 낮은 수준의 규제를 적용받으나 일반 인터넷 콘텐츠 보다는 높은 수준의 규제를 적용함

한편, 영국에서도 모든 방송서비스가 법률에 위반되는 불법콘텐츠를 제공하는 것은 금지하고 있다. 대표적인 불법콘텐츠로는 형법(Criminal Justice Act) 등에서 규정한 불법 행위와 연관된 콘텐츠로 마약 거래, 테러 행위와 연관된 콘텐츠가 대표적이다. 이 경우는 콘텐츠 서비스를 통해 제공하는 표현물의 내용이 불법인 경우인데, 가령 인종차별적 표현물을 포함하는 콘텐츠를 공개하거나 배포하는 것은 공중안전법(Public Order Act) 제19조에서 금지하고 있다. 따라서 인종차별을 조장하거나 선동하는 콘텐츠는 방송서비스에서도 유통이 금지된 불법콘텐츠라고 할 수 있다. 시청각미디어서비스 콘텐츠의 표현물이 불법인 또 다른 경우는 음란물 콘텐츠이다. 음란물출판에 관한 법률(Obscene Publication

Act) 제2조에는 영리 목적의 여부와 상관없이 음란물을 출판하는 자는 징역형 또는 벌금형에 처하도록 규정하고 있다. 여기서 음란물이라 함은 동법 제1조제1항에서 '음란관련 내용을 읽거나 보거나 듣는 사람이 타락하거나 피폐할 우려가 있는 출판물'로 규정하고 있으며 그 적용범위가 넓다. 특히 아동청소년음란물의 제작, 보관, 유통은 아동청소년보호법(Protection of Children Act)으로 엄격히 금지(동법 제1조)하고 있으며, 18세 이하의 아동청소년이 관련된 음란물을 유포하거나 전시하는 행위를 하는 자는 다른 음란물의 경우보다 더욱 엄격히 처벌받는다(동법 제6조). 따라서 아동청소년음란물은 어떠한 시청각 미디어서비스를 통해서든 유통이 금지되는 불법콘텐츠라고 할 수 있다.

이외에도 타인의 명예를 훼손하는 내용도 불법콘텐츠로 볼 수 있다. 영국의 고전적인 명예훼손법(Libel Act 1843)에는 거짓에 의한 명예훼손(제4조)이나 악의적인 명예훼손에 대해서는 처벌할 수 있도록 규정하고 있다. 단 최근의 명예훼손법(Defamation Act, 2013)은 공공의 이익을 위한 경우이거나 특수한 경우에는 면책 조항을 두고 있다. 예를 들어 동법 제5조에서는 웹사이트 운영자가 직접 제공하지 않은 콘텐츠에 대한 명예훼손에 대해서는 면책 조항을 규정하고 있지만 명예훼손 콘텐츠를 제공한 당사자가 불명확하거나, 피해자가 민원을 제기한 경우, 또 다른 규정에서 금지한 사항인 경우에는 운영자의 면책 규정이 적용되지 않는다.

3) 방송서비스의 심의기준

여기서는 영국의 방송서비스 내용심의 중에서 우리나라에 시사점을 던져줄 수 있는 주요기준을 중심으로 살펴보기로 한다.

(1) 18세 미만의 청소년 보호관련 방송 기준

오프콤의 일반적 임무를 규정한 '2003년 커뮤니케이션법' 제3조에는 어린이(만15세 미만) 보호를 위한 방송내용 기준을 설정하도록 의무화하고 있다. 오프콤의 방송규정에서 설정한 방송서비스의 모든 프로그램에 대한 청소년 보호기준은 <표 3-4>에서와 같이 프로그램 내용의 편성관련 기준에서부터 위험행위 관련 보도 준, 폭력과 위험행위 장면관련 기준, 폭력적인 언어관련 기준, 노출관련 기준, 프로그램 출연관련 기준에 이르기까지

비교적 엄격한 기준들이 설정되어 있다.(정재하, 2021년 29쪽)

<표 3-4> 18세미만 아동청소년 보호 관련 방송기준 및 규정(방송규정 제1장)

기준	방송 규정
• 프로그램 내용의 편성 관련 기준	1.1~1.7
• 만18세 미만의 청소년이 관련된 성범죄와 기타 위험행위 관련 보도 기준	1.8~1.9
• 약물, 흡연, 본드, 알코올 등 관련 방송 기준	1.10
• 폭력과 위험행위 장면 관련 기준	1.11~1.13
• 폭력적인 언어 관련 기준	1.14~1.15
• 선정적 내용 관련 기준	1.17~1.20
• 노출 관련 기준	1.21
• 영화 및 유료 방송에 대한 특정 시간 접근 제한 장치 의무 기준	1.22~1.26
• 귀신무당, 신비주의와 초자연주의 등에 관한 기준	1.27
• 만18세미만 청소년의 프로그램 출연에 관한 기준	1.28~1.30

출처: 정재하(2021), 29쪽

(2) 유해성과 위험성 관련 방송 기준

‘2003년 커뮤니케이션법’ 제3조(1)(e)와 (4)(g)에는 “텔레비전과 라디오 서비스가 제공하는 프로그램에 포함되어 있는 유해하거나 위험성이 있는 내용으로부터 공공 구성원을 보호하기 위한 적절한 기준을 설정하여 적용하도록” 규정되어 있다.

<표 3-5> 유해성과 위험성관련 방송기준 및 규정(방송규정 제2장)

기준	해당 방송 규정
• 일반적 수용 기준	2.1~2.3
• 폭력, 위험행동 및 자살 관련 방송 기준	2.4~2.5
• 귀신퇴치, 신비주의와 초자연주의 관련 방송 기준	2.6~2.8
• 최면기법, 모의뉴스, 감광성 간질 관련 방송 기준	2.9~2.12
• 프로그램에서의 경선과 투표 관련 방송 기준	2.13~2.16

출처: 정재하(2021), 30쪽

(3) 범죄, 사회혼란, 혐오, 학대 관련 방송 기준

범죄 또는 사회혼란, 혐오, 학대관련 방송기준은 방송규정 제3장에 있다. 이러한 기준들은 텔레비전과 라디오서비스의 제공과정에서 위험성 또는 유해성이 있는 내용으로부터 사회구성원들을 적절하게 보호해야 할 오프콤의 기본적인 임무에 속하는 사항이다(정재하, 2021, 30쪽). 특히 3절에서 ‘혐오’ 표현에 대한 정의를 유럽기본권 헌장 21조의 내용을 반영해 아래 <표 3-6>과 같이 개정했다.

<표 3-6> 범죄, 사회혼란, 혐오, 학대관련 방송기준 및 규정(방송규정 제3장)

기준	해당 방송 규정
• 범죄와 사회혼란 조장 관련 방송 기준	3.1
• 혐오와 학대 관련 방송 기준	3.2~3.3
• 범죄 및 형사 재판 묘사 관련 방송 기준	3.4~3.8

출처: 정재하(2021), 31쪽

<표 3-7> <오프콤 방송규정>의 ‘혐오 표현’ 정의 비교

오프콤 방송규정 <2016. 5. 9.>	오프콤 방송규정 <2020. 12. 31>
장애, 민족, 젠더, 성별 정체, 국적, 인종, 종교 또는 성적 지향을 이유로 한 불관용에 기반한 혐오를 유포·선동·조장 또는 정당화하는 모든 형태의 표현	장애, 민족, 사회적 출신, 젠더, 성별, 성별 정체, 국적, 인종, 종교나 신념, 성적 지향, 피부색, 유전적 특징, 언어, 정치적 또는 그 밖의 견해, 소수민족 소속, 재산, 출생 또는 나이를 이유로 한 불관용에 기반한 혐오를 유포·선동·조장 또는 정당화하는 모든 형태의 표현

출처: 광현자(2022), 61쪽

(4) 균형성 및 정확성 관련 방송 기준

균형성 및 정확성 관련 방송 기준은 방송규정 제 5장에 명시되어 있는데, 이 규정들은 2017년 BBC 칙허장이 적용되기 이전까지는 BBC서비스에는 적용되지 않았다. 2017년 1월

부터 BBC 방송내용에 적용되고 있는데, 균형성, 정확성과 관련한 기본원칙은 “어떤 형태의 뉴스든 적절한 정확성을 확보하여 보도되어야 하고 적절한 균형성이 유지되도록 표현되어야 한다.”⁶⁾라는 기준을 제시하고 있다.(정재하, 2021, 32쪽)

<표 3-8> 균형성과 정확성관련 방송기준 및 규정(방송규정 제5장)

기준	해당 방송 규정
• 뉴스에서의 적절한 균형성과 정확성 관련 방송 기준	5.1~5.3
• 뉴스 등의 프로그램에 대한 특별 균형성 요건	5.4~5.13

출처: 정재하(2021), 32쪽

(5) 선거와 국민투표 관련 방송 기준

선거와 국민투표 관련 방송기준은 제 6장에 명시되어 있는데, 실제 선거 또는 국민투표 기간에만 적용된다. 선거기간 동안에는 정당이나 무소속 후보들에 대한 보도비중을 적절한 수준에서 균형있게 할당하도록 의무화하고 있다. 또 선거 당일에 선거 관련 여론조사 결과를 발표하는 것은 우리나라와 유사하게 투표가 종료되기 이전에는 금지하고 있으며, 이 밖에도 선거관련 보도나 토론에서는 ‘적절한 공정성’ 요건을 엄격하게 준수하도록 규정하고 있다(정재하, 2021, 33쪽). 이외에 ‘중요한 정치적 또는 산업적 논쟁 사안과 중요한 공공정책 관련 현안’에 대한 기준과 원칙은 제 5장의 기준을 따른다.

6) 우선, “적정한 수준”이란 균형성의 개념에 대한 매우 중요한 필요조건이다. 균형성 자체의 의미는 어떤 한 쪽에 비해서 다른 한 쪽의 편을 들지 않는다는 것이다. 또한 “적정한 수준”의 의미는 프로그램의 주제나 의도에 관해서 “적절하고 비례적”이라는 의미이다. 따라서 “적정한 균형성”이란 단순히 모든 의견에 대한 시간 배분이 동일해야 한다거나, 어떤 쟁점에 대한 각각의 주장이나 모든 측면을 다 표현해야 한다는 것은 아니다. “적정한 균형성”에 대한 접근방법은 해당 주제의 의도, 프로그램이나 채널의 특성, 해당 프로그램 내용의 주요 예상 이용자, 해당 내용과 의도가 이용자에게 전달되는 정도 등에 따라 달라질 수 있다. 그리고 제2장에서 정의한 개념의 ‘맥락’ 또한 중요하게 고려해야 한다. (정재하, 2021, 32쪽)

(6) 공정성(Fairness) 관련 방송 기준

공정성 관련 방송기준은 방송규정 제 7장에 명시되어 있는데, 내용은 일반 시청자와 청취자 전체를 대상으로 준수해야 하는 것이라기보다는 방송사업자가 프로그램을 제공하는 과정에서 직접적으로 영향을 받는 개인이나 단체를 대상으로 준수해야 하는 것이다.(정재하, 2021, 34쪽)

<표 3-9> 공정성관련 방송기준 및 규정(방송규정 제7장)

기준	해당 방송 규정
• 공정성 관련 방송 기본 규칙	7.1
• 공정성 관련 방송 실무준수 기준	7.2~7.14
- 출연자에 대한 공평한 대우와 공식 등의 확보 관련	7.2~7.8
- 출연 기회와 사실 내용에 대한 숙고	7.9~7.13
- 속임수, 설정, 장난전화 관련 방송 기준	7.14

출처: 정재하(2021), 34쪽

(7) 사생활 보호(Privacy) 관련 방송 기준

사생활 보호와 관련한 방송 기준은 방송규정 제8장에 명시되어 있다. 제8장에 적시된 기본적인 사항은 방송사업자들이 프로그램에서 또는 프로그램에 포함할 자료 취득 과정에서 부당하게 사생활을 침해하는 것을 금지하는 내용이라고 할 수 있다.(정재하, 2021, 34쪽) 사생활 보호와 관련한 기준은 오랫동안 꾸준히 변화해 왔는데, '1996년(개정) 방송법'에 의하면, 오프콤은 프로그램에서 또는 프로그램 자료취득 과정에서 발생하는 사생활 침해에 대한 불만을 접수하여 처리하도록 규정하고 있다.(정재하, 2021, 35쪽)

<표 3-10> 사생활 보호관련 방송기준 및 규정(방송규정 제8장)

기준	해당 방송 규정
• 사생활 보호 관련 방송의 기본 규칙	8.1
• 사생활 보호 관련 방송 실무준수 기준	8.2~8.22
- 사생활 및 공공장소에서의 사생활 보호 관련 기준	8.2~8.4
- 동의 관련 실무 기준	8.5~8.8
- 정보, 음향 및 이미지 자료 수집과 재사용 관련 기준	8.9~8.15
- 교통과 곤경 관련 방송 실무 기준	8.16~8.19
- 16세 미만인 자와 약자의 사생활 보호 관련 기준	8.20~8.22

출처: 정재하(2021), 35쪽

(8) TV 프로그램에서의 상업적 활용 관련 방송 기준

방송규정 제9장은 TV방송 콘텐츠 가운데 일반 광고와 텔레 쇼핑을 제외한 모든 프로그램에 포함되는 특정 제품이나 서비스, 상표 등과 같은 상업적 목적의 활용에 관한 방송기준들을 명시하고 있다. 이 조항은 BBC와 ODPS 시청각 프로그램에 적용되는데, 상업적 활용과 관련한 방송 기준을 설정하는 핵심적인 원칙으로 5가지가 있다. 첫 번째 원칙은 편집의 독립성으로 방송사업자는 프로그램에 대한 편집의 독립성과 통제권을 확실히 유지해야 한다. 둘째 원칙은 광고 구분의 명확성으로 방송내용과 광고를 명확히 구분해야 한다는 것이다. 세 번째 원칙은 투명성의 원칙으로 시청자들에게 몰래 광고해서는 아니된다는 것이며, 네 번째 원칙은 소비자 보호의 원칙으로 시청자들의 금전적 부담을 유발하지 않아야 한다는 것이다. 다섯째는 부당 협찬 금지의 원칙으로 각종 형태의 부적절한 협찬을 통한 방송 프로그램의 제공을 금지한다는 것이다.

<표 3-11> TV프로그램의 상업적 활용관련 기준 및 규정(방송규정 제9장)

기준	해당 방송 규정
• TV 프로그램의 상업적 활용 관련 일반 규칙	9.1~9.14
• TV 프로그램의 협찬 관련 방송 기준	9.15~9.25
- 협찬 금지 프로그램 관련 기준	9.15
- 금지 또는 제한적 협찬 가능자 관련 기준	9.6~9.17
- 협찬 프로그램의 내용 관련 방송 기준	9.18
- 협찬 고지 관련 방송 기준	9.19~9.25
• 통제된 특별 전화요금 활용 서비스 이용 관련 기준	9.25~9.29
• 지역 무제한 전화서비스 이용 관련 기준	9.30
• 프로그램 연관 물품 관련 기준	9.31~9.32
• 자선단체 모금 방송 관련 기준	9.33~9.34

나. 주문형 프로그램 서비스에 대한 내용규제

1) 개요

영국의 커뮤니케이션법에서 정의한 '주문형프로그램서비스(On-Demand Programme Services, ODPS)' 개념은 미디어서비스 사업자가 제시한 프로그램 카탈로그에서 이용자의 선택에 따라 프로그램을 이용할 수 있게 하는 주문형 또는 비선형 시청각미디어서비스를 의미한다. 영국은 「2007 시청각미디어서비스지침」을 국내법으로 수용해서 2009년과 2010년에 「시청각미디어서비스규제법」을 통과시키며 주문형프로그램서비스에 대한 규제 체계를 마련했다. 영국은 ODAVMS에 해당하는 개념으로 '주문형프로그램서비스(ODPS, On-demand Programme Service)'라는 개념을 채택하고 「커뮤니케이션법」 4A부를 신설해 ODPS 제공사업자가 준수해야 할 의무사항을 정하고 위반 시 제재조치 등도 마련했다. ODPS 제공사업자는 「커뮤니케이션법」 4A부에 의거, 「ODPS 규칙」을 준수해야 한다. 만약 ODPS 제공사업자가 「ODPS 규칙」을 위반하면 오프콤은 이에 대해 다음과 같은 시정

명령을 내릴 수 있다.

- i) 해당 프로그램의 제공 중단 또는 접근 제한,
- ii) 서비스 이용자가 시청 프로그램을 선택하기 이전에 이용자에게 부가 정보 제공,
- iii) 정정사항 공표(위치, 시간 및 형식은 오프콤이 정한다),
- iv) 오프콤 조사결과(statement of Ofcom's findings) 공표(위치, 시간 및 형식은 오프콤이 정한다)

또한 오프콤은 「ODPS 규칙」 위반에 대해 과징금을 포함한 법정제재를 부과할 수 있는데, 과징금은 해당 서비스제공자의 수익의 5%와 25만 파운드(약 4억 원) 중 더 큰 금액으로 한다(단, BBC ODPS에 대한 과징금 최고액은 25만 파운드가 상한이다)(368J). (곽현자, 2022b, 65쪽) 한편 「ODPS 규칙」은 '행정 규칙(Administrative rules)'과 '내용 규칙(Editorial rules)'으로 구성된다.

<표 3-12> 「ODPS 규칙」과 「2003 커뮤니케이션법」 관련 조항

ODPS 규칙	관련 법 조항
행정 규칙	
1. 서비스 제공 사업 사전 신고*	368BA
2. 신고 서비스에 중대한 변경 시 신고	368BA
3. 신고 서비스 중단 시 신고	368BA
4. 정해진 부담금(fee) 납부(오프콤에 납부)	368D(3)(za)
5. 서비스에 포함된 모든 프로그램의 복사본 최소 42일 보존	368D(3)(zb)
6. 정보 제공(Provision of Information)**	368D(3)(a)
7. 협력	368(D)(3)(b)
8. 시정명령 준수	368I
9. 정보 제공(Supply of Information)***	368(D)(2)
내용 규칙	
10. 증오 선동 가능성이 있는 유해 콘텐츠	368E(1)
11. 금지대상 유해 콘텐츠(prohibited material)	368E(2)(3)
12. 18세 미만 보호를 위해 제한되는 유해 콘텐츠(specially restricted material)	368E(4)(5)
13. 협찬	368G
14. PPL의 금지와 예외	368H
15. 유럽산 콘텐츠(European Works)[최소 30%] <신설 2020.11.24>	EU(2020/C223/03)

* 2015년 12월 31일 이전에 ATVOD에 신고한 사업자는 재신고 불필요

** 오프콤이 조사에 필요해 요구하는 정보(프로그램 등)

*** 이용자에게 제공하는 정보(서비스의 사업자명, 소재지, 전자메일 주소, 관할 및 오프콤의 주소와 전자메일 주소)

이렇게 주문형프로그램 서비스에 대한 규제는 개별 동영상에 특정 내용기준을 준수하는지의 여부에 관한 규제가 아니라 플랫폼의 안전 조치와 절차에 대한 규제라 할 수 있다. 오프콤은 인터넷서비스 제공사업자들이 법이 정한 유해물로부터 이용자 보호를 위한 적절한 조치를 취하고 있는지를 조사, 감독하고 필요한 경우 시정 요구나 과징금 부과 등의 제재 조치를 부과한다. 다만 법이 정한 테두리 내에서 ‘유해물, 협찬, PPL’에 대해서는 내용규제를 하고 있다. 하지만 방송규정의 적용을 받는 방송서비스에 비해서는 완화된 규제가 적용된다고 할 수 있다.

2) 주문형 프로그램 서비스의 내용규제

앞에서도 언급했듯이 주문형프로그램 서비스에 대한 내용규제는 ‘유해물, 협찬, PPL’에 관한 것으로, ODPS 콘텐츠가 처음 도입되었을 당시 규제대상이 되는 유해물의 유형은 ‘중요 선동’과 ‘18세미만의 신체적, 정신적, 도덕적 발달을 심각하게 저해할 수 있는 내용’ 두 가지였으나 2020년 11월 법 개정으로 중요 선동 유해물의 범위가 확장되고(보호되는 특성 확대 및 폭력 선동 포함), 테러 선동 등의 ‘불법콘텐츠’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 강화했다.(곽현자, 2022b, 23쪽)

또 ODPS 사업자와 VSP 사업자는 일반 대중을 대상으로 영상물/동영상을 제공한다는 점에서는 유사해 보이지만, 자사 서비스에서 제공되는 콘텐츠에 대한 통제권한(general control)에 차이가 있다. ODPS는 프로그램의 선택과 배열에 대한 결정권(editorial responsibility)을 모두 갖고 있는 반면, 이용자가 동영상을 업로드하고 공유하는 기능(functionality)을 제공하는 VSP 사업자는 게시되는 동영상이 배열되는 방식에 대한 결정권만 있고 동영상에 대한 선택권은 없다. 이로 인해 사업자에게 요구되는 이용자 보호조치에도 다소 차이가 있다. BBFC에서 등급분류가 거부되었거나 거부될 가능성이 있는 내용에 대해 VSP는 미성년자 접근 제한 조치를 하면 되지만, ODPS에서는 그러한 내용물의 제공이 원천 금지된다.(곽현자, 2022b 24쪽)

〈표 3-13〉 사업자 유형에 따른 유해물 대응 이용자 보호 조치 비교

유해물 유형	관련 조항	이용자 보호조치	
		ODPS	VSP
폭력·증오 선동	368E(1)	금지	금지
테러리즘, 아동성학대물, 인종주의/외국인혐오	368E(3)(za)	금지	금지
등급분류 거부	368E(3)(a)(b)	금지	18세 미만 접근 제한
제한상영개(R18) 등급	368E(5)(a)(b)	18세 미만 접근 제한	18세 미만 접근 제한
기타 18세 미만 보호	368E(5)(c)	18세 미만 접근 제한	18세 미만 접근 제한

그러면 구체적으로 유해콘텐츠에 대해 살펴보자.

(1) 폭력 또는 증오 선동

‘성별, 인종, 피부색, 출신 민족 또는 사회적 출신, 유전 특성, 언어, 종교 또는 신념, 정치적 혹은 그 밖의 견해, 소수민족 소속, 재산, 출생, 장애, 나이, 성적 지향을 이유로 어떤 집단이나 그러한 집단의 구성원에 대한 폭력이나 증오를 선동할 가능성이 있는 내용은 ODPS와 VSP에서 모두 금지된다. 폭력·증오를 선동하는 내용으로부터의 이용자 보호는 특히 VSP사업자들에게 중요하다.(곽현자, 2022b, 24쪽)

그러나 어떠한 내용이 ‘폭력’이나 ‘증오 선동’에 해당하는지에 대해서는 논란이 많다. 이에 오프콧은 ‘증오’의 개념을 정의(“하나 혹은 그 이상의 보호되는 특성을 이유로 어떤 집단이나 개인에 대해 갖는 반감이나 거부감”)하고, 어떤 내용이 폭력이나 증오를 선동할 가능성이 있는지의 여부는 보호되는 특성의 성격, 기존의 ‘부정적인’ 스테레오타입, 사회적 맥락에 따라 달라진다는 설명을 덧붙이고 있다. (곽현자, 2022b, 24쪽) 이는 폭력 및 증오 선동을 정의하는데 있어 맥락이 중요함을 의미하는 것이다.

(2) 불법 유해콘텐츠

ODPS 사업자는 테러리즘, 아동성학대물, 인종주의와 외국인 혐오 관련 법에 의거 해당 내용의 출판, 배포 또는 유포가 형사법 위반으로 처벌이 되는 내용이 포함된 프로그램을

서비스에 포함해서는 안 되며, VSP 사업자는 그러한 내용으로부터 모든 이용자(미성년자와 성인 모두)를 보호하는 적절한 조치를 취해야 한다. 어떤 내용이 불법 유해콘텐츠에 해당하는지는 사업자가 결정한다.(곽현자, 2022b, 25쪽)

① 테러리즘

‘테러를 직접 혹은 간접으로 고무하거나 혹은 그렇게 하는 것으로 여겨질 수 있는 내용’은 ODPS와 VSP에서 모두 금지된다. 테러 행위의 수행 혹은 예비를 미화하는 모든 발언은 테러리즘 행위의 수행 혹은 예비를 간접적으로 조장하는 것으로 간주된다.(곽현자, 2022b, 25쪽)

② 아동 성학대물

아동성학대물(Child Sexual Abuse Material, CSAM)의 배급, 유포 또는 전송은 유럽 연합의 ‘아동성학대물지침(CSEA Directive)’19에서 최소 2년 이상의 징역형으로 처벌하도록 규정하고 있는 중대한 범죄이다. ODPS 제공자는 ‘아동 포르노그래피’를 포함해서는 안되는데, 실제 아동이 아니라 아동처럼 보이는 자를 묘사한 경우나 가상의 성행위를 묘사한 경우도 아동포르노그래피에 해당한다고 보았다. VSP제공자는 아동 포르노그래피뿐만 아니라 청소년이 제작한 성적 내용(‘섹스팅’, ‘나체’, ‘나체 셀피’ 등) 역시 CSAM으로 다뤄야 하며, VSP 상의 ‘온라인 성적 그룹밍’ 역시 불법콘텐츠로 다룰 것을 요구한다. ‘온라인 성적 그룹밍’은 「2003 커뮤니케이션법」 상에 불법콘텐츠로 규정되어 있지는 않지만, 영국에서 범죄행위에 해당하고 아동 성학대물 제작으로 이어질 가능성이 있기 때문이다. (곽현자, 2022b, 26쪽)

③ 인종주의와 외국인 혐오

인종주의와 외국인 혐오물이란 유럽이사회(2008/913/JHA)23) 제1조에 규정된, “인종, 피부색, 종교, 출신(descent), 출신 국가나 민족으로 정의된 집단이나 그러한 집단의 구성원에 대한 폭력이나 증오를 공공연히 선동하는 내용(그러한 내용이 담긴 전단지 등의 자료를 공연히 유포 또는 배포하는 경우 포함)”을 말한다. 집단학살 범죄, 반

인륜 범죄, 전쟁 범죄를 공공연히 용인·부인하거나 심각하게 사소화하는 방식으로 그러한 집단이나 집단 구성원에 대한 폭력이나 증오를 선동할 가능성이 있는 경우도 여기에 해당한다.(곽현자, 2022b, 26쪽)

(3) 등급분류 거부 콘텐츠

ODPS 제공자는 어떤 경우에도 BBFC의 등급분류 거부(Refused Classification, RC) 판정을 받았거나 받을 가능성이 있는²⁴⁾ 내용을 제공할 수 없다. VSP 사업자는 그러한 내용은 미성년자가 이용할 수 없도록 접근 제한 조치를 해야 한다.

〈표 3-14〉 등급 분류 부적합 판정기준(BBFC 등급분류 가이드라인)

-
- a) 형사법(1959 음란간행물법,상의 음란물 포함) 위반 내용 또는 범죄 행위를 통해 제작된 내용
 - b) 개인이나 사회에 유해를 끼칠 위험이 있는 내용
 - i) 범죄행위를 적극 조장할 가능성이 있는 내용
 - ii) 공중보건 혹은 공중도덕에 해를 끼칠 가능성이 있는 내용(폭력적이거나 위험한 행위의 상세한 묘사, 불법 약물 사용에 대한 상세한 묘사)
 - iii) 아동·청소년이 모방할 가능성이 있는 잠재적으로 위험한 행동의 묘사(자살, 자해, 질식 등)
 - iv) 사디즘적 폭력·강간 또는 기타 비동의 성폭력을 매력적으로 묘사하거나, 피해자가 강간 또는 기타 비동의 성폭력을 즐기고 있다는 암시를 강화하거나, 관객으로 하여금 강간, 기타 비동의 성폭력 또는 그 밖의 유해한 폭력 행위에 공모하도록 요청(invite)하는 내용
 - v) 유해 위험을 야기할 정도로 인간 존엄성을 훼손하는 내용([유해를 완화시켜줄] 맥락 없이 강도 높은 학대(strong abuse), 고문 혹은 죽음을 보여주는 내용)
 - c) 포르노물
 - i) 성적 학대 행위에 대한 관심을 조장할 가능성이 있는 내용(성인이 미성년자 역할을 하는 경우 포함, 영상뿐 아니라 대사도 해당)
 - ii) 실제 성행위 혹은 비동의가 명백한 성행위를 묘사하는 내용(어떤 형태이든 참여자들이 동의 철회를 표할 수 없도록 막는 물리적 제약이 있는 경우도 해당)
 - iii) 고통을 가하거나 실제로든(성적인 맥락에서) 가상으로든 심각한 신체적 상해(physical harm)를 야기할 가능성이 있는 행위를 다루는 내용(동의를 기반한 비-학대적인 행위는 일부 허용)
 - iv) 신체적 상해를 야기할 가능성이 있는 물체의 삽입
 - v) 동의를 명백한 역할 놀이의 일부가 아닌 성적 위협·모욕·학대를 다루는 내용
-

출처: 곽현자(2022b), 27쪽에서 재인용

현재 BBFC 가이드라인에서 등급분류 부적합 영상물은, 형사법 위반에 해당하는 (또는 범죄 행위를 통해 제작된) 내용, 개인이나 사회에 유해를 끼칠 위험이 있는 내용(예: 폭력·위험한 행동이나 불법 마약 사용의 상세한 묘사, 사디즘적 폭력·강간·기타 비동의 성폭력

행동 또는 기타 유해한 폭력 행동을 묘사하거나 그러한 행동을 요구하는 내용)을 말한다. (곽현자, 2022b, 27쪽)

(4) 청소년 유해콘텐츠

청소년 유해콘텐츠는 “BBFC에서 ‘제한관람가(R18)’ 등급을 받았거나 받을 가능성이 있는 내용 및 기타 미성년자의 신체적, 정신적, 도덕적 발달을 저해할 가능성이 있는 내용”을 의미하며, ODPS와 VSP는 미성년자가 이에 접근할 수 없도록 접근 제한조치를 해야 한다(368E(5)). 이는 ODPS에서 제공되는 ‘모든’ 내용, 즉 사진(still image) 등 비-동영상 콘텐츠에도 해당된다. 단, VSP의 경우 이용자들이 업로드한 비 동영상콘텐츠(댓글이나 기사 등의 문자 콘텐츠나 사진)는 오프콤의 규제대상이 아니다(곽현자, 2022b 28쪽).

특히, R18은 성적 흥분이나 자극이 주목적인 성표현물(sex works) 중에서 ‘성인 간의 동의에 기반한 성행위 또는 강도 높은 페티시가 담긴 노골적 작품(explicit works of consenting sex or strong fetish material involving adults)’에 부여되는 등급이다. ‘오프콤은 ‘18세관람가(18)’ 등급의 성표현물 역시 R18 등급과 동일한 수준의 강력한 접근 제한 조치를 취할 것을 요구한다. 성표현물이 아닌 청소년 유해물에 대해서는 ODPS와 VSP에서 주의가 요구되는 내용이 다소 다르다. ODPS는 (성표현 외에) 프로그램에서의 • 폭력 묘사, • 위험한 행동 묘사(불법 마약사용, 알코올 남용 등), • 섭식장애, 자해 혹은 자살 묘사,28) • 모욕적이고 불쾌감을 주는 언어(abusive and offensive language), • 엑소시즘, 오컬트, 초자연적 현상 묘사 등을 고려해야 하는데, 이는 방송프로그램(과 BBC ODPS)에 적용되는 오프콤 방송규정(Broadcasting Code)의 ‘18세미만 보호’ 관련 기준들과 유사하다. VSP제공자는 • 자해성 콘텐츠(섭식장애·자해·자살을 조장하는 내용), • 정신건강에 해로운 내용(심리적 고통, 우울, 불안, 사회적 고립, 신체 이미지, 중독 행동 등), • 공격적 내용(혐오발언, 폭력물, 위험한 행동, 사이버불링, 온라인 괴롭힘, 사이버스토킹 등)에 관한 내용을 18세미만 이용자 보호정책에 포함해야 한다.(곽현자, 2022b, 28쪽)

3) 협찬 관련 기준

ODPS 또는 ODPS가 제공하는 프로그램에서는 아래 <표3-15>에 적시된 내용에 해당하

는 협찬은 금지된다. 그리고 협찬에 의한 뉴스 또는 시사 프로그램의 제공도 금지된다. . 협찬에 의한 특정 서비스 또는 프로그램은 서비스 제공자의 편집 독립성에 영향을 주는 방식으로 해당 서비스 또는 프로그램의 내용에 영향을 미치게 해서는 아니 된다. 또한, 어떤 상품 또는 서비스가 홍보 목적의 협찬으로 포함된 ODPS 서비스 또는 프로그램에는 협찬 서비스 또는 프로그램과 협찬고지 등을 통해서 해당 상품 또는 서비스의 구매 또는 입대를 직접적으로 유도해서도 아니된다(ODPS 규칙 13) .

<표 3-15> 협찬 금지대상

- 담배 또는 기타 담배 제품을 홍보할 목적의 협찬, 또는
- 담배 또는 기타 담배 제품의 제작 또는 판매가 주요 내용인 협찬
- 전자담배 또는 기타 전자담배충전용품 등을 홍보할 목적의 협찬, 또는
- 전자담배 또는 기타 전자담배충전용품 등의 제작 또는 판매가 주요 내용인 협찬
- 처방전이 필요한 약품의 홍보를 위한 협찬

<표 3-16> 협찬고지에 포함금지 내용

- 사람의 존엄성을 훼손하는 내용
- 성, 인종, 민족, 국적, 종교, 믿음, 장애, 나이, 성적 취향 등에 관한 차별적 내용을 포함하거나 차별을 권장하는 내용
- 건강이나 안전에 편향적인 행위를 권장하는 내용
- 환경 보호에 총체적으로 편파적인 행위를 조장하는 내용
- 만 18세 미만 청소년들의 육체적, 정신적, 도덕적 손상을 유발하는 내용
- 부모 등이 특정 상품을 구매해주거나 빌려 주도록 만 18세 미만 청소년들 직접 설득하는 내용
- 만 18세 미만 청소년들의 무모나 교사 등에 대한 신뢰를 약화하는 내용
- 위험한 상황에 만 18세 미만 청소년들이 불합리하게 노출되는 내용

4) 유럽 작품 의무편성 관련 기준

ODPS를 제공하는 자는 매년 전체 서비스 프로그램의 평균 30% 이상을 유럽 작품으로 구성해야 하며, 해당 서비스에서 유럽 작품이 우선적으로 포함될 수 있도록 명확히 해야

한다. 다만 해당 서비스의 매출 또는 시청자 수가 낮은 경우 또 해당 서비스의 특성과 의도로 볼 때 이 규칙을 적용하는 것이 비실용적이거나 부적절한 경우 해당 기간에 ODPS 서비스를 제공하는 자에게는 적용하지 아니한다(ODPS 규칙 15).

다. 온라인 콘텐츠 자율규제

온라인 자율규제기구인 IWF(Internet Watch Foundation)는 아동 성 착취물 근절을 목적으로 하는 영국의 대표적인 자율규제 기구이다. 1996년에 출범했으며, 온라인 공간에서 아동 성착취물 콘텐츠 이용 제재(disrupt), 성착취물 피해 아동 보호(protect), 아동 성착취 콘텐츠 접속 방지(prevent), 음란물 및 아동 성착취물 콘텐츠 삭제(delete) 업무를 담당한다. 이를 위해 경찰을 포함한 영국 정부, 인터넷사업자 및 사업자 협회 등과 긴밀한 협력 체계를 구축하고 있다.

IWF는 시민들의 신고 접수 이후, 해당 자료를 검토해 불법여부를 판단하는데, 신고된 콘텐츠의 내용이 불법이라고 판단한 경우 국내 콘텐츠의 경우에는 영국 경찰에, 해외 콘텐츠일 경우에는 적절한 해외 법 집행기구에 해당 내용을 고지하는 방식으로 운용한다. 또 신고된 콘텐츠는 i) 법원의 판례, ii) 법률, iii) 자체평가 기준 등을 바탕으로 삭제 여부를 결정한다. 또한 IWF는 영국내 인터넷서비스 사업자(ISP)들이 제거대상으로 결정된 콘텐츠를 배포·유통하지 않고, 서버에서 삭제하도록 요청하며, ISP가 IWF의 콘텐츠 삭제 요청을 거부하는 경우 이에 대한 법적 책임이 부과된다. 구글, 애플, 페이스북, 월드디즈니, 트위터, 텀블러, 야후, 보다폰(vodafone), 노키아, 페이팔, 아마존,빙 등 전세계 116개의 기업과 협회 등을 회원사로 두고 있으며, 회원은 검색사업자, SNS사업자, 포털서비스 제공사업자, 이동통신사업자, 사업자협회, 인터넷보안, 전자상거래 등 인터넷과 관련된 광범위한 분야를 포함한다. 또 회원뿐만 아니라 EU, 아동 음란물 관련 해외기관, 단체 등 비정부 기구 및 국제기구 등과도 협력관계를 가지며, 전 세계적으로 모범적인 사례로 인식되고 있다. 참고로 2019년 한해 동안 총 12만 9,111건의 URL을 검토했으며, 영국에 서버를 두고 있지 않은 URL의 경우 해당 URL이 등록된 국가의 회원사에 이를 통보한다. (김희경외, 2022, 128~130쪽)

라. 광고자율심의기구(ASA)

ASA(Advertising Standards Authority)는 영국 광고산업의 자율규제 기관으로 1962년에 설립되었다. ASA는 TV와 라디오 등 방송매체를 제외한 모든 매체 광고에 대한 사후(post- publication) 자율심의를 수행한다. 가령 잡지·신문·포스터·전단물, 그리고 인터넷·이메일·컴퓨터 게임 등 뉴미디어를 포함한 각종 매체들의 광고가 심의 대상이다(HS애드 블로그, 2010.8.10).

ASA는 법률로 정한 조적이 아니므로 법률을 해석하거나 집행할 수 없으나 ASA의 광고관련 강령들은 대부분 법률을 광범위하게 반영하고 있다. ASA는 코드집을 그동안 축적된 다양한 사례들 및 규약들을 보면 런칭할 광고가 적합한지를 스스로 판단할 수 있도록 한다. ASA 코드집에는 ‘광고는 합법적(legal)이며 품위와 예의(decent)에 맞고, 정직해야(honest) 하며 믿을 수 있어야(truthful) 하고, 또한 공정한 경쟁(fair competition)이어야 한다’고 명시하고 있다.

ASA의 몇몇 사례를 통해 ASA의 역할을 살펴보자. 우선 ASA 규정에는 ‘광고는 부정확하거나 과장된 정보로 소비자의 잘못된 판단을 유도해서는 안된다’고 명시되어 있다. 이와 관련된 사례를 제시하면 다음과 같다(구체적 사례는 아래 <표> 참조).

<광고 1> ‘라이비나(Ribena)’ 광고

‘라이비나(Ribena)’는 유명한 희석음료(물에 타서 희석해 마시는 주스 브랜드)광고로 칫솔 위에 라이비나가 올려져 있어 라이비나를 마시면 치아에 좋다는 의미로 해석될 수 있다. ASA는 라이비나가 치아에 좋다는 구체적인 과학적 근거를 제시하지 않았으며, 이 광고만으로는 잘못된 소비자 판단을 유도할 수 있다는 결론을 내렸다.

<광고 2> 영국의 패션브랜드, ‘FCUK(French Connection United Kingdom)’광고

‘FUCK’을 연상시키는 브랜드 이름은 브랜드 초창기부터 이슈가 되었는데, 광고도 브랜드 이름을 교묘하게 섹스와 비속어로 연결시킨 것을 알 수 있다. 이 광고문구를 재해석하면 ‘Fc+U +Kinky +Bugger’쯤 되는데, 여기서 FC는 브랜드 이름인 French Connection을 나타낸 것이라 할 수 있으며, Kinky와 Bugger는 우리나라 말로 ‘변태’와 ‘싫은 녀석’ 정도

로 해석될 수 있다. 이 광고에 대해 ASA에는 140건의 불만이 접수되었는데, 어린이들에게 적합하지 않으며 공격적이라는 이유가 대부분이었다. 사실 Kinky와 Bugger는 실제 일상생활에서 따로 쓰이면 큰 의미를 지니는 비속어가 되지 않지만, 광고에서처럼 서로 연결되었을 때에는 공격적인 비속어로 변하기 때문에 ASA에서는 이 광고를 수정할 것을 권고하였다.

한편 ASA 규정 제5.1항에는 '광고물들은 인종·종교·성별·성과 관련하여 심각하거나 보편적인 위반행위를 해서는 안 된다'고 명시되어 있다. 이와 관련, 유의해 볼 만한 사례는 다음과 같다.

<광고 3>은 여성의 몸매를 상품화한 전형적인 광고인데, 이 광고가 포스터로 런칭되었을 때에는 무려 1,000여 건의 불만사항이 제기된 반면, 여성지에 게재되었을 때에는 단 3건에 그쳤다. ASA는 똑같은 광고물인데도 불구하고 옥외포스터는 중단할 것을 권고하고, 여성지에 나온 광고는 인정하는 판결을 내렸다. 즉 매체에 따라 광고를 보는 대상이 다르다는 점을 반영한 해석을 내린 것으로, 법규의 문구에만 얽매이지 않고 미디어 특성을 신중히 고려한 노력이 엿보이는 사례이다.

영국의 공익광고들은 때때로 아주 자극적인 요소들을 담고 있다. 아마도 타깃들에게 자극적인 이미지를 전달함으로써 강력한 메시지 전달을 추구하기 때문일 것이다. <광고 4>를 보면 어린 아이가 음침하고 지저분한 바닥에 앉아 주사기를 들고 있는 섬뜩한 장면이 나온다. ASA에는 이 광고에 대한 30건의 문제제기가 이어졌지만 ASA는 오랜 시간의 고민 끝에 이 광고를 심의, 통과시키기로 결정했다. 이 공익광고는 약물중독에 대한 강력한 경고 메시지를 담고 있는 것인데, 이미지를 보면 규제 대상이 될 수 있지만 독자 스스로 이 광고의 성격을 충분히 파악할 수 있다고 보았기 때문이었다. 그러면서 "약물 중독 폐해의 심각성을 전달하려는 공익광고의 특성을 충분히 고려한 결정"이라는 설명을 덧붙였다.

<광고 5>은 이와 반대의 경우이다. 역시 공익광고 성격이 강한, 동물보호를 호소하는 광고인데, 보기만 해도 섬뜩하리만큼 강력한 메시지를 준다. 그런데 이 광고의 경우에는 단지 4건의 문제제기 밖에 없었지만, ASA는 사람들이 이 광고를 통해 강한 메시지를 받았다고 하더라도 어린이들의 정서에는 악영향을 끼칠 수 있다는 판단을 내렸다.

<표 3-17> 영국의 광고규제 사례

<p>광고1: 의학적 근거를 제시하지 못해 제동이 걸린 광고</p>	<p>광고2: French Connection UK의 비속어 광고</p>	<p>광고3: 똑같은 광고물이라도 어느 매체에 게재하느냐에 따라 심의기준이 탄력적일 수 있음을 보여준 광고사례</p>
		
 <p>광고4: 약물남용을 경고한 섬뜩한 광고</p>	 <p>광고5: 메시지 전달력은 강하지만 어린이 정서에 좋지 않은 영향을 줄 수 있다는 평가가 내려진 동물보호 공익광고</p>	

영국 ASA의 사례는 “이러한 것은 무조건 안 돼”라는 식의 규제가 아닌, 시대와 문화에 따른 변화를 비롯하여 미디어별 특성 및 마케팅 외부환경(marketing environments) 등을 고려해 심의가 이루어지고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

마. 시청자 민원제기 및 이용자 보호

영국은 2016년 칙허장 개정을 통해 시청자 및 사업자의 민원제기의 틀을 마련했다. 우선 오프콤은 특정 프로그램 의무 위반사항에 대한 민원이 제기되면 해당 사업자에게 우선적으로 처리하도록 유도하고 중대한 사안이나 시급한 사안일 경우에만 오프콤에 직접 신청할 수 있는 절차를 마련했다. 오프콤은 공적 규제를 담당하고 있지만, 가급적 프로그램 내용에 직접 관여하지는 않는다.

1) BBC 방송내용 관련 민원처리 절차(기타방송도 유사)

BBC 방송내용에서 방송규정에 위반하는 내용을 발견하면 누구나 BBC 내부의 민원처리 시스템을 통해 민원을 제기할 수 있으며, 접수된 민원은 2단계로 구분하여 처리된다. 우선 프로그램에 대한 민원은 방송되고 30일 이내에 제기해야 한다. BBC로 민원이 들어오면 프로그램 관련부서로 민원 내용이 보내지고, 프로그램 관련부서는 10일 이내에 결과를 처리해 민원인에게 통보해야 한다. 그런데 민원인이 BBC의 민원처리 결과에 만족하지 못하면, 민원 처리를 다시 요구할 수 있는데, 이때는 프로그램 관련부서가 아닌 BBC 시청자 민원서비스 부서로 민원이 접수되며, 20~35일 이내에 결과를 처리해야 한다.

<표 3-18> BBC 민원처리 체계

구분		민원 처리 요구 절차	BBC 대응 체계
1단계	Stage 1a	•방송후 30일 이내 민원 제기	→ 10일 이내 결과 처리(프로그램 관련 부서)
	Stage 1b	•1a단계 처리 결과 불만족 → 민원 재처리 요구	→ BBC시청자민원서비스 부서(BBC Audience Services) 접수 → 20~35일 이내 결과 처리
2단계(Stage 2)		•1단계 처리 결과 불만족 → 최종 처리 요구	→BBC민원전담부서(Executive Complaints Unit) 접수 → 20~35일 이내 최종결과 처리
최종 처리 결과 대응		•최종 처리 결과 불만족(20일 이내)	→ 오프콤 민원신청 가능

그런데 이렇게 두 번의 민원제기를 통해 받은 결과에 대해서도 민원인이 만족하지 못하면 최종 처리를 요구할 수 있는데, 이때는 민원이 BBC 민원전담부서로 접수되고, 20~35일 이내에 최종 결과를 처리해야 한다. 이렇게 BBC 내에서만 3번의 민원을 제기할 수 있다. 그러나 3번의 민원제기 결과에 대해서도 민원인이 만족하지 못하면 비로소 오프콤에 민원을 넣을 수 있다. 이는 영국에서는 프로그램관련 민원은 해당 방송사에서 처리하는 것은 우선한다는 것이다.

2) 오프콤 민원처리 및 제재 절차

관련 방송사에서의 처리결과가 미흡한 민원이거나, 사인이 중대하여 오프콤에 직접 접수된 민원에 대해서, 오프콤이 내부 검토 및 조사와 콘텐츠 소위원회(Content Board)의 자문 등을 거쳐, 제재 여부 등을 결정하고 집행하는 절차로 진행한다. BBC(상업방송사 포함)의 최종적인 민원처리 결과에 만족하지 못하는 민원인은 20일 이내에 오프콤에 민원을 제기할 수 있으며, 신청한 민원 사항은 4단계의 검토 및 심의절차를 거쳐 제재조치가 이루어진다. 일반 상업방송사의 민원 처리과정도 이와 유사하다.

〈표 3-19〉 오프콤의 민원 처리 체계

구분	오프콤 대응절차 및 내용	BBC 관련 사항
1단계	•민원 신청 사안의 중대성 등 검토 → 15일 이내 추가 조사 여부 결정	→ 관련 영상 자료 등 준비 요구
2단계	•추가 조사 진행 결정 → 50일 이내 종결처리 목표로 대응	→ 10일 이내 BBC 의견 제출 요구
3단계	•규정위반 가능성 및 제재 필요성 인정 → 심의초안 작성 → 콘텐츠 소위원회 자문 요청	→ BBC 심의초안 송부 → 10일 이내 서면의견 제출 가능 → 상황에 따라 서면 의견에 대한 구두 설명 가능
4단계	•최종 결과 처리 → 오프콤의 최고선임 집행이사가 BBC의 의견을 참고하여 작성한 안건을 콘텐츠 소위원회의 자문을 거쳐 최종적으로 확정하고 공표 → 제재조치: 시정명령, 과징금, 면허취소 등	

3) ODPS에서의 이용자 보호

오픈마켓은 ODPS 프로그램이나 VSP상의 동영상상 개별 심의하지는 않으나, 사업자들이 유해물로부터 이용자 보호를 위해 적절한 조치를 취하고 있는지를 감독한다.

ODPS 사업자에 대해서는 ①18세 미만의 접근이 제한되는 내용물에 18세 미만이 접근할 수 없도록 예방적인 조치를 취하고, ②부모 등 보호자에게 아동이 접근할 수 있는 내용을 결정하는데 도움을 줄 수 있는 정보를 제공할 것이 요구된다. 또 ③포르노물(R18등급 또는 R18등급에 준하는 내용 및 18세 등급 성 표현물) 제공사업자는 가장 강력한 연령 인증조치를 갖춰야 한다. 성표현물이 아닌 청소년 유해물에 대해서는, 해당 내용의 유해성 정도, ODPS 성격 등을 고려해서 등급 분류(연령등급 등), 내용경고 또는 내용정보 제공, 자녀 보호(parental control) 시스템(제한모드 설정이나 개인 식별 번호 등), 연령 확인(연령 인증 포함) 등의 조치를 취할 수 있다. 이런 조치들은 사업자의 자율에 따라 선택적으로 조치할 수 있다(곽현자, 2022b, 29쪽).

4) VSP에서의 이용자 보호

자사 플랫폼에서 이용가능한 콘텐츠에 대한 선택 권한이 없는 VSP 사업자는 18세 미만인 자를 유해물로부터 보호하는 접근 제한 조치 외에도 모든 이용자를 불법 유해콘텐츠로부터 보호할 수 있는 적절한 조치를 취해야 한다. VSP 제공자가 취할 수 있는 이용자 보호조치에는 ①이용약관, ②신고 및 플래깅 시스템, ③이용자 등급시스템, ④연령 확인 시스템, ⑤자녀 보호시스템, ⑥민원 시스템, ⑦미디어 리터러시 도구와 정보 제공 등이 있다(「2003 커뮤니케이션법」 부칙15A 신설). VSP 사업자들이 이들 조치를 모두 취해야 하는 것은 아니며, 자사 플랫폼의 규모와 성격, 보호대상 이용자의 특성(예, 미성년자 여부 등), 해당 플랫폼의 콘텐츠 유형 및 그러한 내용이 야기할 수 있는 유해, 이용자의 권리와 이해 등을 고려해서 적절하다고 생각되는 실행가능한 보호조치를 결정하면 된다. (곽현자, 2022b)

(1) 이용약관 및 신고/플래깅 시스템

‘이용약관(terms and conditions)’과 ‘신고 및 플래깅 시스템’은 VSP 규제체계에서 효과적인 이용자 보호를 위한 가장 기본적인 조치이다. 이용약관은 커뮤니티 가이드라인, 커뮤니티 기준, 서비스 약관 및 기타 규칙이나 기준 등 여러 형태를 취할 수 있다. 이용약관에는 불법콘텐츠(법에 정의된 유해물)는 업로드가 금지되며, 미성년자의 접근을 제한해야 하는 내용이 포함된 동영상상을 업로드하려고 할 때는 이를 VSP 제공자가 알 수 있도록 해야 한다는 내용이 반드시 포함되어야 한다. (곽현자, 2022b)

또 신고 및 플래깅은 이용자들이 유해물 및 기타 이용약관을 위반한 동영상을 해당 플랫폼 사업자에게 알릴 수 있도록 하는 시스템으로 해당 플랫폼 계정을 통해 로그인한 사람뿐만 아니라 플랫폼에 게시된 내용을 볼 수 있는 사람이라면 누구나 신고 또는 플래깅할 수 있도록 해야 한다. (곽현자, 2022b)

(2) 이용자 등급 시스템

이용자 등급시스템은 18세 미만의 이용이 부적절하다고 생각하는 내용에 대해 이용자가 직접 유해물 등급을 부여할 수 있게 하는 시스템이다. 현재 법률은 이용자 등급시스템에 대해서만 규정하고 있는데, 오프콤은 이 시스템은 이용자들의 오용이나 고의적인 남용 가능성이 있어 플랫폼이 등급을 정하는 시스템과 보완적으로 운영할 것을 권하고 있다. (곽현자, 2022b)

(3) 민원 및 분쟁 해결

VSP는 이용자 보호조치의 실행과 관련해 투명하고 이용하기 쉽고 효과적인 민원 처리 절차를 제공하고, 민원 절차와 별도로 분쟁 해결(dispute resolution) 절차도 두어야 한다. 해당 플랫폼에 계정을 갖고 있는 사람만이 아니라 플랫폼 콘텐츠에 접근할 수 있는 사람이라면 누구나(예를 들어 부모나 보호자) 민원을 제기할 수 있어야 하며, 이용약관을 위반한 동영상 게시물에 대해서만이 아니라 플랫폼의 이용자 보호정책 자체에 대해서도 민원을 제기할 수 있도록 해야 한다. 또한 동영상 삭제나 계정정지 등의 조치에 대해 구제를

요청할 수 있는 분쟁 해결 절차도 두어야 한다.(368Z1(7)). 분쟁해결을 통한 규제방법에는 사과, 정정, 결과발표(statement), 이용자 제재 철회, 이용자 보호정책 및 절차 변경, 새로운 조치의 도입 또는 기존 조치의 철회 등이 있다. (곽현자, 2022b)

4. 소결론 및 시사점

영국에서 시청각미디어서비스를 총괄적으로 규제하는 기구로는 오프콤(Ofcom)이 있다. 영국은 BBC에 대한 규제는 BBC트러스트가 담당하게 하고, BBC이외의 상업미디어에 대한 규제는 오프콤이 담당하도록 하는 이원 규제체계를 유지해왔다. 그러나 새로운 서비스를 제공하는 미디어가 등장하면서 영국은 시청각미디어서비스에 대한 규제를 오프콤으로 일원화하였다. 즉 2017년부터 주문형비디오서비스(ODPS)를 포함하여 BBC에 대한 내용 규제도 오프콤이 담당하도록 하였다.

또 영국도 2018년 개정된 유럽연합의 「시청각미디어서비스 지침(Audiovisual Media Services Directive, AVMSD)」을 따르는데, 새로운 규제체계는 동영상공유플랫폼(Video-sharing platform service, VSP) 및 주문형프로그램서비스(On-demand programme service, ODPS) 제공자에게 유해물로부터 이용자를 보호하는 적절한 조치를 취할 것을 요구하며, 오프콤에 사업자들의 이용자 보호조치를 조사, 감독하고 필요한 경우 시정명령이나 벌금 부과 등의 제재조치를 할 수 있는 권한을 부여했다(곽현자, 2022, 21쪽). 즉 온라인공유동영상플랫폼 및 주문형 프로그램서비스에 대한 오프콤의 규제는 직접적인 내용에 대한 규제가 아니라 플랫폼의 안전조치와 절차에 대한 규제만을 실시한다. 가령 오프콤은 인터넷서비스 제공사업자들이 법이 정한 유해물로부터 이용자를 보호하기 위해 적절한 조치를 취하고 있는지를 조사, 감독하고 필요한 경우 시청요구(해당 동영상 삭제, 서비스의 정지 또는 제한)나 과징금 부과 등의 제재조치를 부과한다.

그러나 ODPS나 VSP상의 불법적이고 유해한 콘텐츠에 대한 규제는 온라인안전법(Online Safety Bill)에 근거하여 규제할 수 있다. 온라인안전법은 2019년 전 세계 최초로 영국 의회에서 발의되어 4년간의 논의과정을 거쳐 2023년 9월 국회에서 통과되어 법제화되었다. 온라인안전법은 표현의 자유를 보장하고 웹사이트 같은 인터넷기반 서비스에서 불법적이고 유해한 자료를 단속하기 위해 제정되었으며, 페이스북(Facebook)이나 유튜브

(Youtube)와 같이 사용자가 직접 제작한 콘텐츠를 호스팅하는 인터넷서비스 사이트에 적용된다. 한마디로 말하면 온라인안전법은 소셜미디어와 VSP는 물론 검색엔진에 대해서도 이용자를 온라인 유해물로부터 보호해야 하는 주의의무(duty of care)를 부과한다는 점이 특징적이다.

온라인안전법에서는 기업이 해당 법안을 준수하지 않을 경우 오프컴이 최대 1,800만 파운드(한화로 약 296억원) 또는 연간 매출의 10% 중 큰 금액을 벌금으로 부과할 수 있도록 했다. 온라인안전법이 우리나라 미디어 정책에 시사하는 바는 법 규제밖에 있는 페이스북이나 유튜브에 대한 규제를 가능하게 한다는 점, 그리고 법을 위반했을시 부과되는 벌금의 규모가 우리나라에서는 상상할 수 없을 정도로 크다는 점에서 법적 효력은 클 수밖에 없다는 것이다.

온라인안전법에서 규정하고 있는 불법콘텐츠는 아동의 성적 학대, 증오 범죄, 폭력 선동, 자살 및 자해 조장, 리벤지포르노, 불법 약물, 무기 판매, 성적 착취, 테러 등이다. ODPS나 VSP에 이런 내용이 포함된 콘텐츠가 올라오면 즉시 삭제, 조치되어야 하며, 이를 어길시 해당 내용물이 게시된 플랫폼 기업이 법적 책임을 지도록 했다. 즉 규제의 대상이 콘텐츠 제작자가 아닌 플랫폼사업자라는데 주목할 필요가 있다. 우리나라에서는 콘텐츠를 만들고 유통시킨 사람에게 책임을 물리는게 일반적인데, 온라인안전법에서는 플랫폼사업자의 관리의무를 중요시했다는 점에 주목할 필요가 있다. 이외에도 불법은 아니지만 아동·청소년에게 악영향을 미칠 수 있는 유해콘텐츠에 아동·청소년이 접근할 수 없도록 강력한 조치를 취해야 한다. 이렇게 오프컴은 IT기업들이 온라인안전법안의 요건에 충족하도록 자사의 플랫폼을 관리하고 있는지 아울러 이용자를 위협으로부터 보호하기 위해 어떤 노력과 조치를 취했는지를 점검한다. 이는 영국에 본사를 두지 않은 글로벌 IT기업의 경우에도 해당 플랫폼 사용자가 영국인이라면 예외가 될 수 없다. 우리나라의 경우 해외에 본사를 두고 있다는 이유로 글로벌 사업자는 규제의 사각지대에 있는데, 이용자를 기준으로 하면 관할권 문제로 인한 규제 공백의 문제를 해결할 수 있다는 점에서 우리나라 상황에 시사하는 바가 크다 하겠다.

한편 영국의 시청각미디어서비스 내용심의는 우리나라와 흡사한 점이 많다. 우선 영국의 내용심의는 사후심의로만 존재하며, 시청자가 민원을 제기해야 심의시스템이 작동된

다. 일단 시청자가 민원을 제기하면 1차적으로는 프로그램을 제작한 방송사에서 시청자의 민원 및 불만사항을 해결하기 위해 노력한다. 그런데 이런 방송사의 노력에도 불구하고 시청자가 방송사의 민원결과에 만족하지 못하면 2차적으로 오프콤에 민원을 제기할 수 있다. 즉 오프콤은 시청자와 방송사간의 민원 조정이 이루어지지 못했을 경우에만 내용규제에 관여한다는 점에서는 우리나라와 차이가 있다. 그러나 시청자의 민원없이도 오프콤이 자체적으로 심의를 진행할 수 있는 경우가 있는데, 공정성 및 프라이버시관련 내용이나 BBFC에서 등급 판정이 거부될 것으로 예상되는 콘텐츠에 대한 심의가 여기에 해당한다. 또한 영국의 방송심의회는 사후심의로만 존재한다. 사전심의회는 검열을 의미하기 때문이다. 물론 우리나라처럼 방송사 자체적으로 방송될 프로그램에 대한 자체 심의를 하기도 하는데, 이는 프로그램으로 인해 발생할 수 있는 문제가 무엇인지를 사전에 예방하기 위한 목적이 크다.

또, 2017년부터 오프콤은 BBC에 대한 내용심의기준 적용범위를 확대해 왔는데, 기존에 BBC와의 협정서(BBC Agreement)에 따라 오프콤이 BBC에 개입할 수 있는 범위는 ①미성년자 보호, ②위해성과 범위반, ③공정거래, ④종교, ⑤사생활보호 등의 내용심의(Ofcom, Broadcasting Code, 2016년 개정)지만, 이번 칙허장은 여기에 ⑥의견(opinion)의 비편향성과 정확성 심의, ⑦선거, 국민투표 보도에 관한 심의에 대한 규제 권한을 추가한 점(Ofcom, 2016.12. 8. 2.25~2.26, 김희경외, 2022, 121~122쪽에서 재인용)이 특징이다. 우리나라의 경우 방송심의회에서의 논란은 늘 공정성 심의에서 시작된다. 일부 학자들은 공정성 심의를 하지 말아야 한다고 주장하기도 하는데, 오프콤은 프로그램의 공정성 및 의견의 편향성, 정확성 그리고 선거 보도에 대한 심의를 강화한 점에 주목할 필요가 있다. 허위 가짜정보가 손쉽게 만들어지고 확산되는 미디어 환경이 공정성 및 프라이버시 심의를 강화시킨 이유로 추측해볼 수 있다.

ODPS 및 VSP에 대한 오프콤의 내용규제는 2020년 11월 1일 개정된 <2003년 커뮤니케이션 법>에 담겨있다. 오프콤은 영국내 ODPS 및 VSP 제공자는 유해물로부터 이용자를 보호하기 위한 적절한 조치를 취해야 하는 의무를 부과하고 있는데, 증오, 선동 유해물의 범위를 넓히고, 테러, 선동 등의 '불법콘텐츠'를 새롭게 유해물에 포함(368E(3) (za))시켰으며, 청소년 유해물에 대한 정의도 '(18세 미만인 자의) 신체적, 정신적, 도덕적 발달을 심

각하게 저해할 가능성이 있는 내용'에서 '심각하게'를 삭제함으로써 미성년자 보호를 폭넓게 강화하는 방향으로 개정된 점이 돋보인다. 결국 개정의 방향은 ODPS 및 VSP에 대한 내용규제를 강화하는 것으로 나타났다.

영국은 시청각미디어서비스의 모든 프로그램 또는 동영상 등에 공통적으로 적용되는 내용기준이 있는데, 그것은 불법콘텐츠 포함 금지, 18세 미만의 청소년 보호 의무, 포함이 금지된 광고성 콘텐츠의 기준 등이다. 이 가운데 불법콘텐츠를 제외하고는 서비스의 종류에 따라 준수 의무의 수준과 범위가 달라진다. 다시 말하면 방송서비스의 프로그램에 대한 청소년 보호수준은 다른 서비스에 비해 높고, 그 범위가 넓은 것에 비하여 ODPS 콘텐츠에 대한 보호수준은 상대적으로 낮고 그 범위도 좁은 편이다. 가령 공정성과 프라이버시 관련 심의가 방송 프로그램에는 적용되나 ODPS 콘텐츠에는 적용되지 않는다.

정리하면, 오프콤은 일반적으로 방송규정관련 민원사항에 대해 조사하고, 위반여부를 결정하고 필요한 경우 법정제재를 부과하는 규제 의무를 갖고 있는데, 오프콤의 미디어콘텐츠관련 심의 및 제재절차는 ①콘텐츠 기준위반에 대한 심의 절차, ②공정성과 프라이버시관련 심의절차, ③법정제재 절차로 나뉘어 있다. 다만 방송 프로그램에 적용되는 공정성 및 프라이버시관련 심의는 ODPS 콘텐츠에는 적용되지 않는다. 또 오프콤은 우리나라의 방송통신심의위원회처럼 프로그램 심의를 하지 않고, 시청자와 방송사 간의 의견을 조율하는 역할만 담당하며, 주로 프로그램의 심의기준을 마련하고 방송사가 자체적으로 프로그램을 심의할 수 있도록 지도하는 역할을 한다는 점에서 우리나라 방심위와는 그 역할에서 차이가 있다.

영국에도 IWF(Internet Watch Foundation)라는 자율규제 기구가 있다. IWF는 주로 아동 성 착취물 근절을 목적으로 1996년에 출범해, 주로 온라인 공간에서 아동 성착취물 콘텐츠 이용 제재, 성착취물 피해 아동 보호, 아동 성착취물 콘텐츠 접속 방지, 음란물 및 아동 성착취물 콘텐츠 삭제 업무를 담당하고 있다. 구글, 애플, 페이스북, 월트디즈니, 트위터, 야후, 노키아, 아마존 Bing 등 전 세계 116개의 기업과 협회 등을 회원사로 두고 있다. IWF는 시민들의 신고 접수를 통해 제재가 이루어지는데, 접수된 콘텐츠가 불법으로 판단되면 영국내 인터넷서비스 사업자(ISP)에게 삭제하도록 요청한다. ISP가 IWF의 콘텐츠 삭제 요청을 거부할 경우에는 법적 책임이 부과된다. 영국에 서버를 두고 있지 않은 URL

의 경우에는 해당 URL이 등록된 국가의 회원사에 통보한다. 결국 IWF는 자율규제 기구이지만 ISP가 불법콘텐츠를 유통시킬 경우 법적 책임을 지운다는 점에 주목할 필요가 있다.

제3절 독일

1. 미디어 규제 체계

가. 개요

독일의 방송은 연방(Bund)의 관할이 아닌 '주의 소관'(Ländersache)이다. 이에 따라 대부분의 주는 '주 방송법'(Landesmediengesetz)을 근거로 방송에 대한 규제를 한다. 그러나 연방 차원에서 '통일적인 방송규제'(bundeseinheitliche Regelungen)는 여전히 필요하다는 점을 들어 독일의 16개 주들이 모여 협약을 체결하는데, 이것이 오늘날 독일의 방송법이라 불리는 '방송협약'(Rundfunkstaatsvertrag)이다. 방송협약은 2018년 유럽연합(EU)이 「시청각미디어 서비스지침(Audiovisual Media Services Directive)」을 개정하면서 「미디어협약」으로 법의 명칭이 바뀌게 된다. 물론 「미디어협약」도 EU의 시청각미디어 서비스지침의 내용을 대부분 수용하며, 2020년 5월부터 시행되고 있다.

가령 2020년 개정된 「미디어협약」에서는 방송에 대한 정의를 “실시간(linear) 정보통신서비스로서 공중에게 동시 수신을 목적으로 '저널리즘적'(journalistisch-redaktionell) 성격의 콘텐츠를 편집표에 따라 '통신을 수단으로'(mittels Telekommunikation) 동영상이나 음성을 송신하거나 전송하는 것”으로 정의한다.(김태오, 2020, 78쪽) 따라서 이제 독일에서는 지상파로 송출되는지, 케이블, 위성 또는 인터넷으로 전송되는지는 중요하지 않게 되었다. 중요한 것은 실시간으로 방송되는지, 일방향적인 매체인지 그리고 저널리즘적 성격을 갖는지가 중요하며, 방송으로 규정되면 사전 진입규제를 비롯하여 다양한 규제를 받게 된다. 독일은 방송에 대한 정의를 이렇게 확대함으로써 온라인과 오프라인, TV, 스트리밍, 인터넷 플랫폼 간의 차별없는 규제를 가능하게 했다. 다시 말하면 독일은 기존의 수직적 규제체계를 포기하고 수평적 규제체계를 채택했으며 방송의 개념을 확장하여 방송 유사서비스도 방송법적인 규제의 틀에서 규제하고 있다. 다만 매체의 영향력 차이를 고려

7) 해설 없는 라이브 웹 캠(live web cam)은 저널리즘적 성격은 없지만, 카메라를 여러대 투입하고, 촬영 기법을 활용하여 특정 장면을 선택하거나, 어떠한 사건의 경과에 대해 해설을 하는 경우 저널리즘적 성격이 있는 것으로 본다.

하여 비대칭 규제를 한다.(최우정, 2021, 10~11쪽)

그런데 '실시간' 유튜브 채널이나 트위치(Twitch, 게임 동영상 서비스) 채널의 경우 실시간 방송이라는 기준에서 보면 방송에 해당하는데, 그렇다면 이들 매체에 대해 방송협약상 면허가 필요한지의 여부가 논란이 되었다. 대표적으로 트위치의 예⁸⁾를 들 수 있다. 결국 독일은 사안마다 필요에 따라 판단을 내리기보다는 통일적인 기준을 마련하는 것이 필요하다는 의견에 따라 「방송협약」 제2조 제3항에 따라, 잠정적으로 실시간 시청을 할 수 있는 사람의 수가 500명 미만이면 방송이 아니라고 규정하였다. 즉 500명 이상이 실시간으로 시청가능한 웹TV나 웹라디오는 방송법상 방송 개념에 해당한다는 것이다. 그러나 오늘날 미디어 환경에서는 500명 이상의 동시접속은 충분히 충족할 수 있는 상황이기 때문에 스트리밍 여부를 가장 중요하게 고려하며 이외에도 저널리즘적 성격을 갖는지, 편성 행위를 하는지 등을 종합적으로 고려한다⁹⁾.

한편 저널리즘적 성격에 대한 고려는 온라인플랫폼에 대한 규제논의에서도 비중있게 다루어진다. 「미디어협약」의 규제는 민주주의에 있어 가장 기본이 되는 의견형성(Meinungsbildung)에 영향을 미치는 매체에 대한 것이다. 과거에는 의견형성에 영향을 미치는 매체는 TV와 라디오가 전부였으나 오늘날 미디어의 발전과 매체 이용환경의 변화로 인해 구글(Google)과 같은 검색엔진, 유튜브(YouTube), 페이스북(Facebook)과 같은 SNS서비스, 뉴스 애그리게이터(aggregator) 등 온라인미디어플랫폼이 의견 형성에 영향을 미치는 새로운 매체로 등장하였다. 결국 이러한 새로운 매체에 대한 방송협약 또는 미디어 협약에 따른 규제 필요성이 더욱 높아진 것이다.

「미디어협약」에서의 온라인미디어플랫폼에 대한 규제의 초점은 콘텐츠에 대한 접근,

8) 트위치 실시간 게임채널인 PietSmiet는 규제당국으로부터 방송협약에 따른 허가가 필요하다는 해석이 내려져 논란이 되었다.

9) 「미디어협약」 제54조에는 허가가 면제되는 방송채널에 대한 조항을 두었다. 구체적으로 제1호에서는 개인과 대중의 의견 형성에 큰 영향을 주지 않거나(제1항 제1호), 지난 6개월 평균 동시접속예상 전망치가 2만 이하인 경우(제1항 제2호)에는 허가가 면제된다는 것이다. 현재의 500명보다 규모가 크고, 6개월 평균치를 기준으로 삼고 있다는 점이 특징적이다. 이들 규정에 대한 상세 사항에 대하여는 주 미디어청이 자치규칙(Satzung)으로 정할 수 있도록 위임근거도 마련해 두고 있다.(김태오, 2020년, 79-80쪽).

투명성, 차별금지에 있다. 온라인미디어플랫폼 제공자는 미디어 다양성을 보장하기 위하여 콘텐츠 접근 및 콘텐츠의 '소재'(Verbleib)에 대한 결정 기준, 콘텐츠를 모으고 선택하고 노출시키는 것에 관한 핵심적인 기준(여기에 투입된 알고리즘의 기능방식을 포함) 및 각 기준들의 배분 비중에 대한 정보를 쉽게 인식할 수 있고, 직접 접근이 가능하며, 계속 이용가능하도록 유지하여야 한다(「미디어협약」 제93조). 미디어 다양성을 보장하기 위하여 온라인미디어플랫폼 제공자는 특히 저널리즘적 콘텐츠에 대한 이용자의 인식가능성에 높은 영향력을 행사하는 방식으로 저널리즘적 콘텐츠를 차별해서는 안 된다(「미디어협약」 제94조). 이 경우 차별이란 객관적으로 정당화할 수 없는 사유로 「미디어협약」 제93조에 따라 공표된 기준과 달리 특정 콘텐츠를 불리하게 할 목적으로 적용하거나 부당하게 직·간접적으로 배제하는 것(「미디어협약」 제94조)을 말한다(김태오, 2020년, 82쪽). 정리하면, 온라인미디어플랫폼 규제는 시청자와 이용자 관점에서 의견형성과 관련된 모든 콘텐츠에 대한 접근, 이러한 콘텐츠의 노출·인식가능성에 중점을 두고 있다. 즉 수용자는 온라인미디어플랫폼 제공자가 선택, 필터링 및 노출시키는 콘텐츠만 인식가능하고 그 점에서 수용자의 능력은 제한적이기 때문에 규제가 필요하다는 것이다.(김태오, 2020년, 84쪽)

나. 미디어 법체계

독일의 미디어법 체계는 미디어국가협약과 주미디어법을 주축으로 한다. 미디어 국가협약(Medienstaatsvertrag)은 연방 전체에 적용하는 법체계이고, 각 주마다 주 미디어법을 만들어 미디어를 규제하고 있다. 이외에도 공영방송법과 네트워크집행법이 있다. 네트워크집행법은 온라인플랫폼미디어의 경우 접속자가 200만명 이상인 텔레미디어 사업자가 규제대상이다. 각 법의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 미디어 국가협약(Medienstaatsvertrag)

미디어 국가협약에서는 독일의 공·민영 방송이 다양한 관습적 종교적 세계관적 신념과 정치적 의견을 균형있게 반영하고, 사회통합과 개인의 명예 존중, 차별없는 방송을 하기 위해 노력해야 할 여러 의무를 부여하고 있다. (김희경외, 2022, 134쪽)

우선 미디어국가협약 제3조는 방송의 공정성 원칙을 규정하고 있고, 51조에서는 민영 방송사업자에 대해 별도의 프로그램 기본원칙을 정하고 있다. 관습적 종교적 세계관적 신념을 존중하고, 통일독일의 통합과 국제친선 지원, 차별없는 공존에 기여해야 한다고 정의하고 있다. 또한 일반 법률이나 명예 존중에 관한 법률을 준수하도록 정하고 있으며, 종합편성채널(일반적으로 시사보도, 교양, 연예·오락을 모두 편성하는 모든 채널)에서는 독일어 사용 지역과 유럽공동체 내의 다양성에 대한 이해를 증진하기 위한 정보, 문화, 교육 프로그램의 제공에 적절히 기여하도록 정하고 있다. 제59조에서는 민영방송의 방송내용은 의견 다양성을 존중해야 하며, 중요한 정치적, 세계관적, 사회적 세력과 집단의 의견이 종합편성채널에서 적절하게 반영되도록 노력해야 하며, 프로그램 제작과 편성 과정에서 소수 견해도 반영해야 한다고 명시하고 있다. 또 개별 프로그램이 여론 형성에 지나칠 정도로 깊게 개입하여 불균형이 형성되지 않도록 주의하도록 규정하고 있다.(김희경외, 2022, 133~134쪽).

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 복잡하지만, 방송심의를 위한 방송운영에 대한 기본원칙과 프로그램 제작에 대한 방송 임무에 대한 원칙은 동일한 체계를 따르고 있다.(김희경외, 2022, 134쪽)

민영방송을 규율하는 노르트라인-베스트팔렌주미디어법 제2조는 일반원칙을 통해서, 동 법률의 설치 목적이 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 프로그램 임무와 기본원칙을 준수해야 한다. (김희경외, 2022, 134쪽) 특히 31조 4항과 5항에 주목할 필요가 있는데, 4항은 의견의 다양성에 대한 내용을 담고 있고, 5항은 보도에 있어서

의 저널리즘 원칙을 제시하고 있다. 31조 5항에 의하면, 보도는 독립적이며 사실에 부합하여야 하고, 취재원을 철저히 검증하여 진실에 기초한 취재여야 한다고 정하고 있다. 즉 공정한 보도를 위해 저널리즘 원칙에 따라 취재·보도하는 행위를 방송의 공정성을 지키는 일차적인 노력으로 보는 것이다. 또 보도 프로그램에서의 논평은 반드시 기명으로 이루어야 하고 여론조사에 대한 보도는 출처와 조사방법의 대표성을 시청자가 판단할 수 있도록 고지할 의무가 있다. (김희경외, 2022, 135쪽)

공영방송인 서부독일공영방송(WDR) 법도 민영방송과 유사한 프로그램 원칙을 규정하고 있다. WDR법 제4조는 WDR의 기본 설치목적이 자유로운 개인의 공적 의견형성 과정을 보장하기 위함이라고 정하고 있다.(김희경외, 2022, 135쪽) 이를 위해 WDR은 WDR법 제5조 제5항에서 종교적 세계관적 정치적 과학적 예술적 영역에 존재하는 다양성을 전체 프로그램에 골고루 반영하여야 하고, 방송권역 내에 거주하는 중요한 집단의 의견을 방송에 반영해야 한다. 또 WDR은 특정한 정파나 일방적인 견해 또는 세계관 등에 치우치지 말아야 하며, WDR의 보도는 독립적이며 사실에 부합하여야 하고, 취재원을 철저히 검증하여 진실에 기초한 취재가 되어야 한다. 논평도 독립적이고 철저히 저널리즘 원칙에 따라 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 방송 프로그램에 대해서는 사후 심의를 담당하는 기관에서 이러한 법률적 근거를 바탕으로 제재를 결정할 수 있다.(김희경외, 2022, 136쪽)

3) 네트워크집행법

네트워크집행법은 2017년 소셜네트워크서비스에서 유통되는 유해한 콘텐츠를 규율하기 위하여 제정된 법으로 주로 독일에 소재한 IP주소를 이용하는 접속자가 200만명 이상인 독일에서 활동하는 텔레미디어 사업자가 규제의 대상이다. 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, LoveScout24등이며 2018년부터 시행되고 있다(김희경외, 2022, 146쪽). 다만 서비스제공자가 스스로 책임지는 저널리즘적으로 편집된 콘텐츠를 제공하는 플랫폼이나 특정 콘텐츠를 개별적으로 전송 또는 배포하는 플랫폼은 이 법의 적용 대상이 아니다(제1조 제1항). 또 독일내 사용자가 200만명 미만인 서비스는 이 법의 적용을 받지 않는다.

네트워크집행법은 허위정보뿐 아니라 혐오표현과 모욕, 아동포르노 등 독일 형법상 불법콘텐츠에 대한 소셜네트워크 사업자의 콘텐츠 감시, 감독, 책임의무를 강화하는 것을 주 내용으로 하고 있다. 즉 이 법안은 콘텐츠 내용심의가 목적이 아니라 사업자의 책임 강화가 목적이라는 점에 주목할 필요가 있다. 법안의 주요 내용을 살펴보면, 우선 이 법안의 규제 대상이 되는 텔레미디어 사업자는 독일 내에 불만 처리를 위한 고객센터를 설치해야 하며, 사실확인이 가능한 '명확히 위법적인 내용물(offensichtlich rechtswidrige Inhalten)'은 게시 24시간내에 삭제해야 하고, 그렇지 않은 내용물은 불만접수 7일내에 삭제해야 한다. 또 소셜네트워크에서는 연 2회 주기로 투명성 보고서를 게시해야 한다. 이 보고서에는 조직 및 절차, 신고 수, 삭제된 콘텐츠 수에 관한 데이터와 구글의 삭제 관행 및 정책에 대한 일반적인 정보를 제공한다.

만일 사업자가 이를 위반할 경우에 최고 500만 유로의 벌금이 부과된다. 네트워크집행법 제3조2항의 6호와 7호는 플랫폼사업자는 위법적 내용물은 반드시 망에서 제거하거나 차단해야 하고, 또다시 게시자가 동일한 위법적 내용물을 게재할 경우 효과적인 제재방안을 내놓아야 한다고 명시하였다. 네트워크집행법에서 정의한 명백한 위법사항은 형법에서 정하고 있는 내용으로 다음과 같다.

- StGB § 86 - 헌법에 위배되는 조직의 선전 자료 유포 행위
- StGB § 86a - 헌법에 위배되는 조직의 상징물 사용 행위
- StGB § 89a - 국가를 위협에 빠트리는 심각한 폭력적 위법행위의 예비 행위
- StGB § 91 - 국가를 위협에 빠트리는 심각한 폭력적 위법행위의 실행 조장 행위
- StGB § 100a - 반역적 위조 행위
- StGB § 111 - 범죄를 저지르라는 공개적 선동 행위

- StGB § 126 - 범죄를 저지른다고 위협함으로써 공공의 평화를 방해하는 행위
- StGB § 129 내지 § 129b - 범죄단체 또는 테러단체 조직 행위
- StGB § 130 - 대중 선동 행위
- StGB § 131 - 폭력 묘사 행위
- StGB § 140 - 소정의 위법행위에 대한 보상 행위 및 승인 행위
- StGB § 166 - 종교적 믿음과 종교적 및 이념적 커뮤니티에 대한 명예훼손 행위
- StGB § 184b(§ 184d와 결합) - 텔레미디어 서비스의 방송을 통한 아동 포르노의 유포, 조달 및 소유/제공 또는 열람 행위
- StGB § 185 - 모욕 행위
- StGB § 186 - 악의적인 헐담 행위
- StGB § 187 - 명예훼손 행위
- StGB § 189 - 고인의 기억에 대한 비방
- StGB § 201a - 사진 또는 기타 영상 촬영에 의한 사적인 사생활의 침해
- StGB § 241 - 심각한 형사적 위법행위의 실행을 협박하는 행위
- StGB § 269 - 증거 가치가 있는 정보의 위조

네트워크집행법이 시행된 이후 표현의 자유가 심각하게 침해되었다는 주장이 많아 이 법안에 대해서는 논란이 계속되고 있다. 이런 와중에 EU차원에서 온라인플랫폼의 유해콘텐츠로부터 이용자 보호조치 의무를 규정한 디지털서비스법(Digital Services Act, DSA)을 제정해 2024년부터 유럽 각국에 적용할 예정이다. 이 법에 의하면, 글로벌 플랫폼은 자사 플랫폼에서 허위 정보, 차별적 콘텐츠, 아동 학대, 테러 선전 등의 불법유해콘텐츠를 의무적으로 제거해야 하며, 이를 위반하면 매출의 6%까지 과징금을 부과할 수 있으며 반복해서 어기는 경우 EU 회원국에서 퇴출당할 수 있다. EU차원에서 디지털서비스법을 시행할 경우 EU의 DSA법이 독일의 네트워크집행법보다 상위법이 되어 우선 적용된다.

그러나 모든 온라인플랫폼 사업자들이 DSA의 법체계에 포함되는 것은 아니고, 초대형 온라인플랫폼 사업자에 대해서만 DSA 법의 규제를 받게 된다. 2023년 8월 25일부터 초대형 온라인 플랫폼(VLOP) 사업자들은 EU의 디지털서비스법(DSA)의 적용을 받는데, VLOP는 유럽연합 내에서 월 평균 4,500만명 이상의 활성이용자가 있고 유럽위원회에서 VLOP로 지정한 모든 소셜네트워크(예: Facebook, Instagram, X [이전 Twitter])가 여기에 포함된다. DSA를 집행할 책임은 법무부(Bfj)가 아니라 유럽위원회에 있으며, VLOP 제

공업체에 신고된 불법콘텐츠 처리에 대한 불만사항은 이메일(CNECT-DIGITAL-SERVICES@ec.europa.eu)을 통해 유럽위원회의 담당기관으로 보낼 수 있다. 단, 네트워크 집행법 § 5조 1항에 따른 독일내 송달 대리인 지정 및 공지의무는 VLOP로 지정된 소셜 네트워크 제공자에게도 계속 적용된다¹⁰⁾.

4) 방송자율규제 심의규정

방송의 자율규제에 관한 법규는 "방송자율규제 심의규정(Pruefungsordnung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen, Pro-FSF)"에 제시되어 있다. 총 III부 6장 39조로 구성된 심의규정은 크게 프로그램 사전심의에 관한 사항(I부)과, 프로그램 사후심의에 관한 사항(II부)으로 나누어져 있으며, 이 규정들은 모든 상업방송 프로그램에만 적용된다. 공영방송 프로그램의 경우에는 방송사 자체심의 기준에 따라 자체심의를 하도록 하고 있어 동 규정을 적용받지는 않는다. 따라서 공영방송 ARD, ZDF 등은 방송법, 청소년미디어보호국가협약, 청소년미디어위원회 등의 법률에 의거하여 자체 심의규정을 두고 프로그램을 규제하고 있다.(김희경외, 2022, 137~138쪽)

다. 미디어 규제기관

1) 공적 규제기구

(1) 방송평의회와 면허감독위원회(ZAK)

독일에서 방송심의를 관장하는 별도의 독립기구는 없다. 공영방송은 공영방송사별 방송평의회가, 민영방송은 각 주정부 미디어청(ALM) 산하의 면허감독위원회(ZAK)에서 사후심의를 담당한다. 공영방송인 ARD와 ZDF는 공영방송 평의회를 두고 있는데, 공영방송평의회에서는 내용규제를 포함해 공영방송 업무의 전반적인 감독 및 주요 사안을 결정한다. 평의회 구성은 ARD의 경우 15~60명 규모이고, ZDF는 75명 내외이다.

10)https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/HasskriminalitaetInternet/Fragen/Fragen_node.html#AnkerDokument99772

민영방송에서의 방송심의는 주미디어청연합(Die Medienanstalten, ALM)에 설치된 독립위원회인 면허감독위원회(Kommission für Zulassung und Aufsicht, ZAK)에서 사후 심의를 담당한다. ZAK는 독일 방송법이 규정하고 있는 프로그램 원칙 또는 광고 및 스폰서 제공에 관한 규정 위반을 평가하는데, 독일에서 프로그램 원칙을 위반한다는 것은 언론의 저널리즘을 위반한다는 것을 의미한다. 이는 방송보도에서 전체적인 맥락을 충분히 검증하지 않은 경우이며, 사실이 아닌 주장의 결과로 현실 과정에서 보도되거나 부정확한 이미지를 방송에서 전송하는 경우이다. 가령 프로그램이 광고와 명확하게 구분되지 않는 경우 ZAK는 방송법 위반을 결정할 수 있다(최우정, 2021, 14쪽). 이외에도 소수자 인권, 인종차별, 인격권 및 명예훼손, 어린이 및 청소년 보호, 폭력성 및 지나친 성적 표현, 인격 성장의 침해 등 미성년자들에게 엄격히 금지하거나 제한하는 규정이 콘텐츠 심의의 핵심을 이룬다.(김희경외, 2022, 138쪽) 또한 ZAK는 독일 방송법에 따라 방송사업자가 방송법을 위반하면 벌금을 부과할 수 있는 권한과 플랫폼 규제 권한도 함께 가지고 있다.

(2) 청소년미디어보호위원회(KJM)

청소년미디어보호위원회(Die Kommission fuer Jugendmedienschutz, KJM)는 민영방송 및 텔레미디어에서 미성년자 보호를 위한 중앙감독기관이다(최우정, 2021, 15쪽). 독일의 16개주 14개 주미디어청이 공동으로 설치한 연방차원의 청소년 보호기관으로 유해한 미디어콘텐츠로부터 청소년과 인권을 보호할 목적으로 2003년 10월 설치했다. 방송과 텔레미디어가 제공하는 방송통신콘텐츠의 유해성은 성인에게도 영향을 미칠 수 있어서, KJM의 심의대상은 '보편적인 인권과 청소년'에 있다. (김희경외, 2022, 139쪽)

방송 및 영상콘텐츠 규제에 관한 법적 규정은 무엇보다도 규제 및 심의 전반을 총괄하는 KJM의 가이드라인을 통해서 파악할 수 있다. KJM은 '방송텔레미디어 감독기준(Kriterien fuer die Aufsicht im Rundfunk und in den Telemedien: KART)'을 명시하고 있는데, 이 기준은 헌법상 표현의 자유(기본법 5조) 차원에서 콘텐츠제공자의 미디어 자유(Medienfreiheit)와 수용자의 알권리(Informationsfreiheit) 사이의 조화를 추구하는 한편, 언론의 자유와 청소년 보호 사이의 조화를 지향하는 관점에서 기준을 제시하고 있다. (김희경외, 2022, 137쪽)

KJM의 '방송텔레미디어 감독기준'은 4부로 구성되어 있는데, 콘텐츠 규제와 관련해서는 크게 두 가지 원칙을 제시하고 있다. 첫째는 어린이, 청소년의 성장을 침해하거나 위협하는 콘텐츠에 대한 규제이다(방송텔레미디어감독기준 B조). 폭력성, 성적 표현, 인격 형성 및 사회성을 저해하는 서비스 내용이 규제 대상 콘텐츠에 해당한다. 둘째는 인권 차원에서 금지되는 콘텐츠에 관한 명시다(방송텔레미디어 감독 기준 C조). 구체적으로는 인간의 존엄성, 포르노, 미성년 특정 부위에 대한 성적 묘사, 정치적 극단주의, 위법적 폭력 묘사 등에 관한 내용을 금지 대상으로 제시하고 있다. 이러한 KJM의 감독기준은 자율규제 기구들의 심의규제 가이드라인 역할을 수행한다는데 중요한 의미를 지닌다. 즉 텔레비전 자율규제기구(FSF), 인터넷 자율규제 기구(FSM), 영화 자율규제 기구(FSK) 등의 규제 및 심의의 일반적 지침이 되며, 방통융합 환경하에서의 콘텐츠 규제의 구심적 역할을 한다. (김희경외, 2022, 137쪽)

KJM의 업무를 구체적으로 살펴보면 첫째 민간자율심의기구를 승인하고, 둘째, 민간자율심의기구에서 부여한 등급을 방송프로그램과 텔레미디어에서 제대로 표시하고 있는지 그리고 허용 방송시간을 준수하고 있는지를 감독하며, 셋째 연방청소년유해미디어센터의 유해미디어 목록화과정에서 의견서를 제출하고, 유해미디어 목록 작성을 지원한다. (김희경외, 2022, 139쪽)

(3) 연방어린이청소년미디어보호청(BzKJ)

연방어린이청소년미디어보호청(Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz, BzKJ)은 연방 차원에서 청년보호 업무를 위해 설치한 독립적인 준사법적 기구이다. 미디어로부터 어린이, 청소년을 보호하는 역할을 한다는 점에서는 청소년미디어보호위원회(KJM)와 기구의 성격이 유사하나 KJM의 상위기관이다. BzKJ는 연방헌법인 기본법 제20조에서 보호하고 있는 청소년에 대한 교육 권리를 적극적으로 실천하기 위해 1952년 연방의회에서 “청소년 유해물 유통에 대한 법(Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften, GjS)”을 제정하면서 연방차원에서 청소년 보호를 위한 업무를 위해 설립되었다. 또 심의청의 심의위원(Beisitzer)은 심의과정에서 외부의 간섭이나 지시로부터 자유롭게 독립적인 법적 판단을 할 수 있도록 독립적인 지위와 권한을 보장

받는다.(김희경외, 2022, 144~145쪽)

그러나 특정한 사상적/이념적 경향을 띠는(정치적, 시사적, 세계관적) 미디어콘텐츠 내용에 대해서는 심의를 할 수 없다. 심의대상은 오직 청소년에게 유해하다고 판단되는 선정적 폭력적 그리고 반사회적 출판, 영상물만 해당된다. 또한 주정부에 관할권이 있는 신문과 방송 콘텐츠(기사와 프로그램 등)에 대해서도 BzKJ는 심의권한이 없다. BzKJ는 경찰이나 검찰, 청소년 보호기관 등에서 청소년에 유해한 미디어에 대해 심의요청을 받으면, 이를 심사하여 목록화하는 작업을 담당한다. 목록에 등재된 미디어는 등급별로 유통할 수 있는데, 불법 등급으로 분류되면 사법기관에 수사를 의뢰한다. BzKJ는 심의과정에서 해당 사업자에게 소명할 기회를 제공하지만 민간자율심의기구가 등급을 부여한 경우에는 불법 유해물이 아닌 경우 민간자율심의기구의 등급을 존중한다. (김희경외, 2022, 145쪽)

2) 자율 규제기구

각 방송사는 원칙적으로 자체 심의실을 두지 않는다. 방송 프로그램은 원칙적으로 제작자와 편성인의 책임아래 최종적으로 내용이 만들어지고, 방송편성 과정에서 갈등이 발생하거나 내부적으로 내용에 대한 객관성, 공정성, 신중성, 정확성에 문제제기가 있으면, 제작자위원회(Redaktionsausschuss)에서 처리된다. 여기서 송출이 결정되면 사후심의만 한다. 제작자와 편성자는 내용에 대한 책임 의무만 있을 뿐, 사전적인 심의 절차는 없다.(김희경외, 2022, 140쪽)

(1) 방송자율심의기구(FSF)

방송자율심의기구(FSF, Die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen)는 민영방송이 1994년 4월에 설립한 기구로 회원사의 방송콘텐츠에 대한 심의를 담당하며, 불만처리업무도 담당한다. FSF는 2003년 8월 KJM으로부터 자율심의기구로 승인받았다. FSF는 이사회, 감독위원회, 심의위원으로 구성되는데, 이사회는 이사장 1인, 부이사장 1인, 5인의 이사로 구성되며 감독위원회는 10~18인의 위원으로 구성된다. 감독위원회에서는 주로 심의규정을 제정하는 업무를 수행한다. 심의위원은 100명 규모로 운영되는데 여기서 방송콘텐츠 등급심의 등의 업무를 담당한다. 등급은 연령대별로 제한하고, 등급에 따라 방송가능한

시간대가 정해진다. 연령대는 0세 이상, 6세 이상, 12세 이상, 16세 이상, 18세 이상으로 구분하는데, 방송송출 가능 또는 불가능 여부가 결정되면 방송시간대를 정하는데, 폭력과 성적인 표현이 많을수록 방송가능 시간대가 뒤로 밀린다. 또 FSM은 모든 사전제작물에 대해 등급을 부여하지만, 뉴스와 시사토론에는 등급을 적용하지 않는다.(김희경외, 2022, 140~141쪽)

영상물은 연령대뿐만 아니라 위험도에 대해서도 표시가 이루어지는데, 위험도는 폭력, 공포, 반사회성, 섹스, 마약 남용, 욕설 등으로 표시한다. 이에 따라 방송콘텐츠는 연령별 표시와 함께 해당 콘텐츠가 위의 6가지 위험성에 노출되었는지가 표시된다.(김희경외, 2022, 141쪽)

[그림 3-1] FSF의 위험도 분류



출처: 김희경 외(2022), 141쪽

(2) 멀티미디어서비스자율심의기구(FSM)

멀티미디어서비스자율심의기구(Die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia Diensteanbieter, FSM)는 1997년 온라인영역에서 활동하는 기업과 협회가 창설한 민간단체로 온라인영역에서 청소년에게 유해한 방송통신콘텐츠가 유통되지 않도록 자율심의를 담당한다. FSF는 2005년 KJM으로부터 텔레미디어 자율심의기구로 승인받았다. FSM은 협회 내부에 불만처리센터를 상설하여 운영하고 있으며, 온라인 이용자나 관련기관에서 온라인을 통해 유통되는 방송통신 콘텐츠에 대해 불만이나 문제제기를 하면, 이에 대한 시정 또는 해명하는 역할을 한다.(김희경외, 2022, 147쪽) 불만처리위원회는 판사자격을 소지한 위원 1인을 비롯하여 30인의 위원으로 구성된다.

독일에서는 청소년미디어보호국가협약 제7조에 따라 청소년에게 유해할 수 있는 방송통신콘텐츠를 제공하는 사업자는 청소년에게 유해한 콘텐츠가 유통되지 않도록 내부적으로

로 점검하는 청소년 보호 담당자를 임명해야 한다. 그리고 청소년 보호 담당자는 자사의 직원이 아닌 외부 전문가로 임명하나 종사자 50인 이하의 사업장이나 월평균 접속 건수 1000만건 이하 사이트의 경우에는 민간자율심의기구(FSM)에 가입만 하면 회사 내부에 외부전문가를 둘 필요가 없다. 그래서 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. FSM의 주요 심의 대상은 어린이와 동물, 폭력적인 포르노 그래픽과 인종차별적인 내용, 청소년의 인성 발달에 해를 끼칠 수 있는 모든 내용이다.(김희경외, 2022, 147~148쪽)

FSM의 심의는 자체 심의절차에 따라 불만이 접수되면, FSM의 심의관이 전문가로 구성된 심의위원회에 상정할 안전에 대해 사전검토 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 하지 못할 경우 불만 처리를 위한 심의위원회가 개척된다. 심의위원회는 불만이 접수된 콘텐츠에 대해 시정조치(Hinweis mit Abhilfeaufforderung), 견책(Rüge), 범칙금 부여 또는 제명을 통한 협회 차원의 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 범칙금 부여 또는 제명은 중대한 문제일 경우에 문제를 일으킨 (회원사) 사업자에게 경제적인 불이익을 주는 것이며, 사안이 심각할 경우에는 협회에서 제명할 수도 있다.(김희경외, 2022, 148쪽)

FSM은 1999년 유럽연합 차원의 협력기구로 INHOPE(Association of Internet Hotline Providers in Europe)를 설립했다. INHOPE은 민간자율심의기구 간의 협력과 지원을 목적으로 운영하고 있다. FSM 회원사를 비롯하여 모든 검색사이트 운영자는 청소년보호법에 따라서 BzKJ가 유해사이트로 지정한 URL에 대해서는 차단할 의무가 있다. 이를 위해 FSM은 'BzKJ도물'을 개발하여, BzKJ의 유해등급으로 분류한 URL은 자동으로 차단되도록 하는 조치를 취하고 있다. 또 FSM은 모바일에서도 유해콘텐츠가 유통되지 않도록 청

소년보호를 위한 자율심의를 확대한다(김희경 외, 2022, 148~149쪽).

<표 3-20> FSM의 심의대상 및 심의할 수 없는 분야

FSM의 심의대상	FSM에서 심의할 수 없는 분야
-어린이 및 청소년포르노그래피 -성인인증 없이 접근가능한 포르노그래피 -어린이와 청소년에 대한 부자연스러운 성적표현 -극단적이고 폭력을 미화하며 비인륜적인 폭력묘사 -인종차별, 전쟁미화, 선전선동, 위험적인 상징 표시(예, 나치문장 등) -BzKJ가 목록화한 유해콘텐츠 -청소년의 인성발달에 유해한 콘텐츠	-스팸메일 -뉴스 사이트 및 인터넷 포럼 -FSM의 회원사가 아닌 사이트(이 경우 정 부기관에서 직접 규제) -정보보호법 위반사항 (주 정보보호담당관 실) -전화사기(연방네트워크청 주관) -웹TV등 TV프로그램관련(FSF담당)

출처: 김희경 외(2022), 149쪽

(3) 기타

이외에도 독일에는 콘텐츠의 특성에 따라 다양한 자율심의기구가 운영되고 있는데, 영화콘텐츠와 관련해서는 영화자율심의기구가 있고, 신문협회에서 설립한 독일언론평의회가 있고, 광고주협회에서 설립한 독일광고평의회(Deutscher Werberat), 오락용 소프트웨어 사업자들이 설립한 오락용소프트웨어 자율심의기구(USK)가 있다. (김희경외, 2022, 142쪽)

영화자율심의기구(Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft, FSK)는 독일 영화산업에서 생산하는 모든 영상물과 수입 외화 등에 대해 등급을 부여하는 역할을 담당한다. FSK의 등급부여 대상은 극영화, 극영화 비디오, DVD 등으로 공공 상영을 목적으로 제작된 영상물을 모두 포함한다. 이러한 등급은 상영 이전에 청소년에게 고지하여야 하며, 극영화를 방송에서 송출할 때도 동일한 등급이 부여된다.(김희경외, 2022, 142쪽)

독일언론평의회(Deutscher Presserat)는 신문협회가 설립한 자율기구로 신문보도의 불공정성과 오보, 편파보도 등으로 인한 피해구제와 분쟁 조정 및 중재를 다루는 기구이다. 민간 자율기관으로 법적으로 정부의 규제나 간섭을 받지 않는다. 독일언론평의회는 인터

넷 언론에 대한 자율규제도 담당한다. (김희경외, 2022, 142쪽)

독일광고평의회(Deutscher Werberat)는 독일광고주협회(Zentralverband der Deutschen Werbewirtschaft, ZAW)가 설립한 자율심의기구로 광고등급에 대한 심의를 담당한다. (김희경외, 2022, 142쪽)

오락용소프트웨어자율심의기구(Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle, USK)는 16개주 주청소년보호위원회와 오락용 소프트웨어를 생산하는 사업자가 설립한 협회가 공동으로 운영하는 자율심의기구로 컴퓨터 게임에 대한 등급을 부여하는 역할을 맡는다. (김희경외, 2022, 149~150쪽)

2. 방송영상 내용규제

가. 방송프로그램 내용규제

독일의 방송에 대한 규제 문제는 독일의 방송 역사와 관련이 깊다. 독일은 과거 나치 시대에 방송이 국가에게 예속되어 정권의 선전도구로 전락한 전철을 되풀이하지 않기 위해 국민 다수의 확고한 신념과 독일연방 헌법재판소의 지속적 방송판결을 통해 국가로부터의 방송 독립을 보장하고 있다. 공영방송의 경우에는 내부적 다원주의에 입각한 내부적 통제가 인정되나 국가나 다른 집단의 개입은 금지된다. 그래서 공영방송 프로그램에 대한 내용규제는 공영방송 평의회가 담당한다. 이에 반해 민영방송의 경우는 시장에서의 외부적 다원주의에 의한 규제와 각 주 주미디어청의 규제를 병행하고 있다. 독일은 방송서비스 사업자에게 프로그램 내용기준의 준수 의무를 부과하고 감독하는 동시에 방송서비스와 텔레미디어서비스 내용가운데 연방정부협약(방송 및 텔레미디어 협약 등)과 연방법(형법, 청소년보호법 등)에서 규정한 불법 정보 및 청소년 유해 정보의 유통을 규제하기 위해 정부 규제기관, 공적 규제기관, 민간 자율규제기구 등이 역할을 분담하는 규제시스템을 구축, 운영하고 있다.

내용규제는 방송 프로그램에 대한 내용규제와 불법 정보에 대한 유통 규제 그리고 아동청소년 유해정보의 유통 제한 등이 있다. 또 방송 내용에 대한 규제는 제1차적으로는 자율규제를 하고 있으며, 국가는 2차적인 법적 제재에 바탕을 두고 사후 규제를 한다. 그러나 실제적으로는 벌금이나 면허취소와 같은 법적제재 수단을 가진 국가의 사후 규제는

거의 찾아볼 수 없을 정도로 자율심의가 주를 이루고 있다. 그러나 법령을 위반하면 벌금이 상당한데 법령위반은 최고 50만 유로의 벌금에 처하며, 이에 대한 관할 행정기관은 주 미디어청이 된다(방송국가협약 제49조 제1항)(권형돈, 2009, 66쪽)

1) 방송 프로그램 내용규제의 일반원칙

독일에서 제작되는 방송 프로그램은 일정한 기준에 맞게 제작되어야 한다. 흔히 방송심에 필요한 기준이 제시되고 있는데 주간 방송협약 제3조와 제41조에서 그 기준을 제시하고 있다. 주간 방송협약 제3조는 공영과 민영 모두에게 적용되는 준칙이고, 41조는 민영방송사에만 적용되는 프로그램 준칙이다. 특히 41조는 텔레비전 프로그램에만 한정되는 것이 아니고 라디오방송 및 지역방송에도 적용된다.

우선 주간 방송협약 제3조에 규정된 방송프로그램의 기준은 ①인간의 존엄과 가치의 존중, ② 생명, 자유, 신체적 불가침과 다른 사람의 사상과 신앙의 존중, ③도덕적, 종교적인 신념의 보장 등이다. 한편 민영방송사가 준수해야할 프로그램 준칙은 제41조에 규정되어 있는데, 구체적으로 살펴보면 헌법적 질서의 준수, 인간의 존엄과 가치의 고려, 타인의 도덕적 종교적 세계관적인 사고의 고려, 독일 전체의 통일성과 국제적인 이해관계의 증진, 상호간의 차별화의 방지, 개인의 명예침해의 금지, 독일과 유럽연합에서의 다양성 소개 등의 내용을 담고 있다. 방송협약 제3조와 제41조는 방송이 준수해야할 기본 가치를 포괄적으로 제시한 것이다.

2) 청소년 보호 기준

독일 방송사의 경우 프로그램 제작에 관한 일반론적인 기준을 주간 방송협약 제3조에서 규정하고 있지만, 여기에는 청소년 보호에 관한 내용은 없다. 물론 과거에는 청소년보호와 관련한 내용이 방송법에 포함되어 있었다. 그러나 방송법에 규정되어 있는 청소년보호조항을 청소년미디어법에서 통합적으로 규정하게 됨에 따라 방송법상의 청소년보호조항은 폐지하고 청소년미디어보호법에서 통합적으로 규정하고 있다. 현재는 청소년미디어보호법 제8조 이하에서 규정하고 있다.

독일 청소년미디어보호법은 방송과 방송 외의 텔레미디어를 그 규제대상으로 하고 있

는데, 기본적으로 방송과 텔레미디어를 통해 청소년에 제공이 금지되는 콘텐츠와 원칙적 금지사항이나 텔레미디어에 대한 예외규정(§4 Abs. 1 und 2 JMStV, §184, 184c StGB),54), 청소년유해물에 대한 방송시간 규제 문제, 청소년유해물에 대한 방송상 등급표시제로 크게 대별하여 규정하고 있다.

(1) 청소년에 대한 원칙적 제공불가 콘텐츠와 그 예외

청소년미디어보호법(JMStV) 제4조는 원칙적으로 방송과 방송외의 텔레미디어에 적용될 수 없는 콘텐츠에 관한 규정을 두고 있다. 이 규정에 따르면 독일 형법 제86조, 제86a조 등에 규정된 ㉠자유 민주주의 질서에 반하는 선전물, ㉡헌법에 반하는 조직체의 표식, ㉢민족적·인종적·종교적인 단체에 대한 혐오 표현, ㉣국가 사회주의의 영향 아래 나오는 행위들, ㉤인간에 대한 잔인한 폭력물, ㉥전쟁선동적인 행위, ㉦인간이 고통받는 것을 통해 인간 존엄을 해하는 내용, ㉧비정상적인 성에 대한 강조를 청소년에게 하는 내용, ㉨청소년을 대상으로 하는 포르노그래피와 폭력적인 내용 및 사람과 동물의 성행위에 대한 내용의 프로그램은 방송과 텔레미디어를 통해 전파되지 못하도록 규정하고 있다.

다만 예외가 있는데 소프트웨어적인 포르노그래피의 경우 텔레미디어사업자가 제공자의 입장에서 성인에게만 접근이 가능하도록 확실한 보장책을 마련해 놓은 경우 이 조항의 적용을 받지 않는다.(독일형법 제184c) 또 방송에 대해서는 청소년미디어보호법에서 규정하고 있는 것이 아니라 형법에서 규정하고 있다.

(2) 청소년유해물에 대한 방송시간의 규제 문제

절대적으로 방송이 금지되는 콘텐츠가 아니라 청소년의 도덕적, 정신적 그리고 육체적 건전한 성장에 영향을 미칠 수 있는 콘텐츠인 청소년유해물(§ 5 JMStV: Entwicklungsbeeinträchtigungsfähige Angebote)은 방송 시간대를 조정하여 규제하고 있다. 청소년 유해프로그램을 방송에 제공하려는 방송사업자는 청소년의 건전한 인격 형성을 위해 프로그램의 방송시간대를 고려해야 하고, 기술적 또는 그 외의 방법으로 청소년의 유해물에 대한 접근을 불가능하게 하거나 본질적으로 어렵게 만들어야 한다.

청소년미디어보호법 제5조제4항에서는 청소년에게 유해한 방송프로그램에 대해서는

기본적으로 23시부터 오전 6시까지만 방송이 가능하고 16세 이하의 청소년에게 유해한 방송프로그램의 경우에는 22시에서 오전 6시까지만 방송이 가능하다. 이 규정은 본 방송 프로그램만이 아니라 본방송에 대한 음향과 동영상이 포함된 예고 프로그램에도 적용된다. 그러나 방송 프로그램이 보도 프로그램이나 정치적인 시사프로그램인 경우에는 청소년 보호를 위한 시간적인 제한을 받지 않는다.(§ 5 Abs. 6 JMStV)

(3) 청소년유해물에 대한 방송상 등급표시제

청소년유해물에 대한 등급표시제는 방송시간 제한을 통한 규제에 대한 보완정책이다. 청소년미디어보호법 제10조제2항은 16세 미만의 청소년의 도덕적, 정신적 그리고 육체적인 건전한 성장을 저해하는 방송프로그램에 대해서는 시청연령 미만자에게는 적합하지 않다는 내용을 음성적인 표지나 전체 방송시간 내내 시각적인 방법을 통해 반드시 알려야 한다고 규정하고 있다. 이를 위반할 경우에는 50만유로 이하의 벌금형에 처할 수 있다.

나. 저널리즘원칙과 내용규제

독일은 공영방송과 민영방송에 대한 규제를 이원적으로 실시하는데, 민영방송에 대한 규제는 주미디어청에서 사후규제 방식으로 진행한다. 미디어청의 방송프로그램에 대한 사후규제는 프로그램과 광고에 대한 규제로 나누어 실시하는데 프로그램에 대한 규제는 다시 프로그램이 저널리즘 원칙과 프로그램 원칙을 위반했는지의 여부로 판단한다.

저널리즘의 기준에 대해서는 법령에서 규정하지 않는다. 저널리즘 원칙은 방송사의 자율적인 기준에 의해 이루어지기도 하지만, 언론인연합회에서 기준을 만들어 적용하기도 한다. 여기서는 브레멘의 저널리즘 원칙과 독일 언론인연합회의 저널리즘 지침을 살펴본다.

1) 브레멘의 저널리즘 원칙

라디오 브레멘의 경우는 자체적으로 7개의 저널리즘 원칙을 두고 있다. 이들이 제시한 저널리즘 원칙은 ①사실기반, ②체계적 정리, ③분석적 비판, ④공정성, ⑤투명성, ⑥이해

력 증진, ⑦다양성이다.

2) 독일 언론연합회의 저널리즘 지침

독일 언론연합회는 저널리즘의 윤리적 지침을 제정하여 언론보도의 공정성과 객관성을 담보하고 있다. 특히 이 지침은 각 방송사의 프로그램 내용에 대한 사후 심사기준이 되며, 이를 위반한 경우 과태료 등의 제재수단이 동원된다. 민영방송사의 프로그램에 대해서는 미디어청이 이 저널리즘 원칙을 기준으로 사후적 내용을 심사한다. 언론연합회에서 제정한 윤리지침은 전문과 총 16개의 지침으로 되어 있는데, 16개 지침내용은 다음과 같다.

- 지침1. 인간 존엄성에 대한 진실과 존중(인간 존엄 및 진실을 존중합니다)
 - 지침1-1. 독점계약, 지침1-2. 선거보도, 지침1-3. 보도자료
- 지침2. 신중성(진실되게 생산되어야 하고 왜곡되거나 위조되어서는 안된다.)
 - 지침2-1. 설문조사 결과, 지침2-2. 기호 사진, 지침2-3. 사전보고서,
 - 지침2-4. 인터뷰, 지침2-5. 그래픽, 지침2-6. 편집자에게 보낸 독자의 편지
 - 지침2-7. 사용자 생성 콘텐츠
- 지침3. 내용 정정(보도내용이 잘못된 것으로 판명될 경우 즉시 정정한다)
 - 지침3-1. 요구사항, 지침3-2. 문서
- 지침4. 취재의 한계(정보를 취득함에 있어 부당한 방법을 사용하지 않는다)
 - 지침4-1. 취재원칙, 지침4-2. 보호가 필요한 사람에 대한 취재,
 - 지침4-3. 개인정보의 차단 또는 삭제
- 지침5. 직업상의 비밀(직업상 비밀을 유지해야 하고 동의없이 제보자를 누설하지 않는다)
 - 지침5-1. 신뢰성, 지침5-2. 보도와 관련된 행동, 지침5-3. 데이터 전송
- 지침6. 활동의 분리(언론인과 발행인은 언론의 신뢰성에 의문을 제기할 수 있는 활동에 참여하지 않는다)
 - 지침6-1. 이중 기능
- 지침7. 광고와 편집의 분리(광고목적으로 보도가 전락하지 않도록 주의를 기울인다)

- 지침7-1. 논설문과 광고의 분리, 지침7-2. 은밀한 광고, 지침7-3. 특별 간행물
- 지침7-4. 경제 및 금융시장 보고
- 지침8. 인격보호(언론은 사람들의 사생활과 개인의 자기 정보결정권을 존중해야 한다)
 - 지침8-1. 범죄보도, 지침8-2. 피해자 보호, 지침8-3. 어린이 및 청소년,
 - 지침8-4. 가족구성원 및 제 3자, 지침8-5. 실종자, 지침8-6. 질병, 지침8-7. 자살
 - 지침8-8. 주거지, 지침8-9. 기념일, 지침8-10. 안내, 지침8-11. 반대와 도피,
- 지침9. 명예보호(부적절한 글과 그림으로 사람들의 명예를 훼손하는 것은 저널리즘 윤리에 어긋납니다)
- 지침10. 종교, 세계관, 좌석(언론은 종교적, 이념적, 도덕적 신념을 폄하해서는 안된다)
- 지침11. 선정적인 보도, 청소년 보호(폭력적이거나 잔혹한 내용의 기사를 부적절하게 선정적인 표현으로 보도해서는 안됩니다)
 - 지침11-1. 부적절한 소개, 지침11-2. 폭력적 행위 보도, 지침11-3. 사고 및 재해, 지침11-4. 당국과의 조정된 행동과 보도 중지(보도 방해), 지침11-5. 형사 회고록, 지침11-6. 마약
- 지침12. 차별(성별, 장애 또는 인종, 종교, 사회 또는 특정한 국가에 속한다는 이유로 차별을 받아서는 안된다)
 - 지침12-1. 범죄에 대한 보도,
- 지침13. 무죄추정(무죄추정의 원칙은 언론에도 그대로 적용된다)
 - 지침13-1. 선입견, 지침13-2. 후속 보고, 지침13-3. 청소년 범죄
- 지침14. 의료 보고(의학적 주제에 대해 보도할 때에는 독자에게 근거없는 두려움이나 희망을 불러일으킬 수 있게 보도해서는 안된다)
- 지침15. 할인(발행인과 편집자의 의사결정의 자유를 손상시킬 수 있는 모든 종류의 이권을 수용하는 것은 언론의 명성, 독립성과 양립할 수 없다)
 - 지침15-1. 초대 및 선물,
- 지침16. 불만 사항 게시(독일 언론위원회, 특히 관련 출판이나 텔레미디어에서 공개적으로 표명된 불만사항을 게시하는 것은 공정한 보도다)
 - 지침16-1. 불만사항 게시의 내용, 지침16-2. 불만사항 게시 방법

참고로, 독일의 네트워크집행법 제19조 '신중의 원칙(Sorgfaltspflicht)'은 온라인콘텐츠에도 적용된다. 신중의 원칙은 저널리즘적 내용물로 제작된 텔레미디어를 복제하는 경우에는 저널리즘의 일반원칙을 준수해야 함을 명시하고 있다. 특히 시사뉴스와 정치정보를 제공할 때는 신중의 원칙을 지킬 의무가 있으며, 누가 생산했는지와 같은 정보출처를 밝혀야 하고, 여론조사 결과를 공표할 경우에도 대표성있는 여론조사 결과인지를 고지해야 한다. 이를 위해 콘텐츠제공자는 독일언론평의회(Deutscher Presserat)의 자율규제에 가입하거나, 다른 자율규제 기구에 가입하여야 한다.

다. 주문형 프로그램 규제

독일에서는 OTT서비스에 대해서는 공적 규제와 자율 규제를 모두 실시하고 있다. OTT를 비롯한 미디어콘텐츠와 플랫폼에 대한 규제는 미디어 국가협약을 적용하고, 사적 통신에 대해서는 통신법(Telekommunikationsgesetz: TKG)을 적용한다. 또한 통신에 관한 법률 제정 및 규제 권한은 연방정부에 있다. 통신기밀을 보호하는 원칙에 따라 통신콘텐츠의 사적 내용은 전통적으로 심의대상이 아니나 융합미디어의 등장 및 이에 따른 융합콘텐츠 유통은 규제를 받는다. (김희경 외, 2022, 142쪽)

2020년에 개정된 미디어 국가협약은 기존의 방송텔레미디어 국가협약과 달리 새롭게 신설된 미디어 영역의 신규사업자(방송유사 텔레미디어 Rundfunkähnliche Telemedien, 미디어플랫폼 Medienplattformen, 사용자인터페이스 Benutzeroberflächen, 미디어중개 Medienintermediäre, 동영상공유서비스 VideoSharing-Dienste)에 대한 규제를 19조에 담았다. 신설된 19조는 '신중의 원칙(Sorgfaltspflicht)'을 담고 있는데, 제19조에서는 저널리즘적 내용물로 제작된 텔레미디어, 특히 정기간행물로 내용의 전체 혹은 일부를 문장이나 화상으로 복제하는 경우에 준수해야할 저널리즘의 일반원칙을 제시하고 있다. 특히 시사뉴스와 정치정보를 제공할 때는 신중의 원칙을 지킬 의무가 있으며, 누가 생산했는지 정보의 출처를 밝혀야 한다. 또 여론조사 결과를 공표할 때에도 대표성있는 여론조사결과인지를 고지해야 한다.(김희경외, 2022, 143-144쪽) 이를 위해 콘텐츠제공자는 독일언론평의회(Deutscher Presserat)의 자율규제에 가입하거나, 다른 자율규제 기구에 가입하여야 한다.

3. 소결론 및 시사점

독일은 우리나라와 유사하게 방송과 통신을 분리해 규제해 왔다. 방송에 대한 권한은 각 주에 부여하고, 통신에 대한 권한은 연방에 부여하는 분리 모델을 채택해 왔다. 그러나 방송과 유사한 텔레미디어 서비스가 증가하고 실제 영향력도 기존의 방송과 유사하다는 점을 고려하여 규제 체계를 변화시켰는데, 기존의 수직적 규제 체계를 포기하고 수평적 규제 체계를 채택하게 된다. 그리고 2020년 「방송협약」을 「미디어 협약」으로 명칭을 변경한다. 「미디어 협약」에서는 기존의 방송 개념을 확장하여 방송 유사서비스도 방송법적인 규제의 틀 내에서 규제하되 매체영향력의 차이는 고려했다.

2020년 개정된 「미디어 협약」에 담긴 방송에 대한 정의를 살펴보면, 방송이란 “실시간(linear) 정보통신서비스로서 공중에게 동시 수신을 목적으로 ‘저널리즘적’ 성격의 콘텐츠를 편성표에 따라 통신을 수단으로 동영상이나 음성을 송신하거나 전송하는 것”이다. (김태오, 2020) 따라서 독일에서는 이제 지상파로 송출되는지, 케이블, 위성 또는 인터넷으로 전송되는지는 중요하지 않게 되었다. 중요한 것은 실시간으로 방송되는지, 일방향적인 매체인지 그리고 저널리즘적인 성격을 갖는지가 중요하다. 그리고 일단 방송으로 규정되면 사전 진입을 비롯하여 다양한 규제를 받게 된다. 이렇게 독일에서는 방송에 대한 정의를 확대함으로써 온라인과 오프라인, TV, 스트리밍, 인터넷플랫폼간의 차별없는 규제가 가능해졌다.

그런데 여기서 문제가 발생한다. ‘실시간’ 유튜브 채널이나 트위치(Twitch, 게임 동영상 서비스) 채널의 경우 ‘실시간’이라는 기준으로 보면 방송에 해당하는데, 그렇다면 이들 매체에 대해 방송협약상 면허가 필요한지의 여부가 논란이 되었다. 이에 독일은 규제를 적용함에 있어 미디어 이용자규모를 중요하게 고려하였는데, 가령 잠정적으로 실시간 시청을 할 수 있는 사람의 수가 500명 미만이면 방송이 아니라고 규정했다. 또 온라인플랫폼에 대한 규제 논의에서도 저널리즘적 성격을 중요하게 고려하였다. 그래서 온라인미디어 플랫폼에 대한 규제도 시청자와 이용자의 관점에서 의견 형성과 관련된 모든 콘텐츠에 대한 접근, 이러한 콘텐츠의 노출 인식가능성에 중점을 둔다.

그리고 2017년 소셜네트워크서비스에서 유통되는 유해한 콘텐츠들을 규제하기 위해 네

트위크집행법을 제정하기에 이른다. 네트워크집행법의 핵심은 독일소재 IP주소를 이용하는 접속자가 200만 명 이상인 독일에서 활동하는 텔레미디어 사업자를 규제대상으로 하기 때문에 독일내 사용자가 200만 명 미만인 서비스는 이 법의 적용을 받지 않는다. 이 규정에 적용되는 대상은 유튜브와 페이스북, 트위터는 물론 독일인이 가장 많이 이용하는 이메일 계정인 GMX 등이다.

네트워크집행법은 허위정보뿐만 아니라 혐오표현과 모욕, 아동포르노 등 독일 형법상 불법콘텐츠에 대한 소셜네트워크 사업자의 콘텐츠 감시 감독 책임을 강화하는 것을 주 내용으로 한다. 즉, 이 법안은 콘텐츠에 대한 내용심의가 목적이 아니라 사업자의 책임 강화가 목적이라는 점에 주목할 필요가 있다. 법안의 주요 내용도 불만 처리를 위한 고객센터를 설치할 것을 규정하고 있고, 사실 확인이 가능한 '명백히 위법적인 내용물'은 24시간 이내에 삭제해야 하고, 그렇지 않은 내용물은 불만 접수 7일내에 삭제할 것을 규정해 놓고 있다. 법 위반시 부과되는 벌금도 최고 500만 유로(한화로 약 70억내외)로 상당하다.

그러나 네트워크집행법은 EU가 디지털서비스법(DSA)을 채택하면서 초대형 온라인 플랫폼사업자들은 DSA 법의 적용을 받게 되었다. 여기서 말하는 초대형 온라인플랫폼사업자는 유럽연합 내에서 월 평균 4,500만 명 이상의 활성이용자가 있고 유럽위원회에서 VLOP로 지정한 모든 소셜네트워크(예: Facebook , Instagram, X [이전 Twitter])를 말하는데, DSA를 집행할 책임은 법무부(Bfj)가 아니라 유럽위원회에 있다. 2023년 8월 25일을 기점으로 초대형 온라인플랫폼 사업자에 대한 규제가 네트워크집행법에서 유럽연합의 디지털미디어법의 적용을 받기 시작했다.

대부분의 나라에서 편성권이 있는 주문형비디오서비스(예; 넷플릭스)와 공유형 온라인 플랫폼(예; 유튜브)에 대한 규제에 차등을 두고 있다. 상대적으로 주문형비디오서비스에 비해 공유형 동영상온라인플랫폼에 대한 규제가 약한 편으로 공유형 온라인플랫폼에 대해서는 불법콘텐츠 유통에 대해서만 규제를 하는 편이다. 그런데 독일에서는 주문형 비디오서비스와 공유형 온라인동영상플랫폼 간의 규제체계가 다르지 않다. 규제의 차별성을 결정짓는 것은 이용자의 규모인데, 네트워크집행법이 월 활성이용자 200만명 이상의 온라인플랫폼 사업자를 규제하기 위한 법안이라는 점이 이러한 주장을 뒷받침한다.

한편 독일에는 방송심의를 관장하는 별도의 독립기구는 없다. 공영방송은 공영방송사

별로 방송평의회, 민영방송의 방송심의회는 면허감독위원회인 ZAK에서 담당하는데, 법에서 금지한 콘텐츠를 방송했는지의 여부와 저널리즘 원칙을 위반했는지를 중요하게 고려한다. 가령 방송보도에서 전체적인 맥락을 충분히 검증하지 않고 사실이 아닌 주장의 형태로 보도되거나 부정확한 이미지를 방송에서 전송하는 경우 규제를 받는다. 이런 저널리즘 기준은 법령에서는 규정하지 않고, 방송사나 언론인연합회에서 저널리즘 지침을 만들어 공유한다. 독일 언론인연합회의 저널리즘 지침은 상당히 구체적이데, ZAK는 방송뿐만 아니라 플랫폼에 대한 규제도 담당한다.

독일에서 공적 규제기구로 청소년미디어보호위원회(KJM)를 빼놓을 수 없다. KJM은 민영방송 및 텔레미디어에서 미성년자를 보호하기 위한 중앙감독기관으로 콘텐츠에 대한 규제와 다양한 민간 자율기구들을 관리 감독하는 기능을 한다. 콘텐츠 규제와 관련해서는 두 가지 원칙을 제시하고 있는데, 첫째는 어린이 청소년의 성장을 침해하거나 위협하는 콘텐츠에 대한 규제이고, 둘째는 인권 차원에서 금지되는 콘텐츠에 대한 명시이다. 인간의 존엄성, 포르노, 미성년 특정 부위에 대한 성적 묘사, 정치적 극단주의, 위협적 폭력묘사 등에 관한 내용을 금지한다. 이외에도 KJM은 민간자율 심의기구를 승인하고, 민간자율심의기구에서 부여한 등급을 방송프로그램과 텔레미디어에서 제대로 표시하고 있는지 그리고 허용 방송시간을 준수하고 있는지를 감독하는 역할을 한다. 아울러 KJM의 콘텐츠 규제기준은 자율규제기구들의 심의규제 가이드라인 역할을 수행한다는 점에서도 중요한 의미를 지닌다.

독일 방송내용에 규제체계를 살펴보면, 방송 프로그램에 대한 내용규제와 불법정보에 대한 유통 규제 그리고 아동청소년 유해정보의 유통 제한 등이 있다. 또 방송내용에 대한 규제는 1차적으로는 자율규제를 하고, 국가는 2차적인 법적 제재에 바탕을 두고 사후규제를 한다. 그러나 실제적으로는 벌금이나 면허취소와 같은 법적 제재수단을 가진 국가의 사후규제는 거의 찾아볼 수 없을 정도로 자율심의가 주를 이룬다. OTT에 대한 규제도 공적 규제와 자율 규제를 모두 실시하고 있다. OTT를 비롯한 미디어콘텐츠와 플랫폼에 대한 규제는 2020년 개정된 미디어국가협약의 적용을 받는데, 개정된 미디어국가협약은 미디어영역의 신규사업자(방송유사 텔레미디어, 미디어플랫폼, 사용자인터페이스, 미디어중개, 동영상공유서비스)에 대한 규제를 19조에 담고 있다. 신설된 19조는 '신중의 원칙'을

담고 있는데, 신중의 원칙이란 저널리즘적 내용물로 제작된 텔레미디어를 복제할 경우 저널리즘의 일반원칙을 준수해야 한다는 것으로 가령 시사뉴스와 정치정보를 제공할 때에는 누가 생산했는지와 같은 정보출처를 밝혀야 한다는 것이다. 또 이를 위해 콘텐츠제공자는 독일언론평의회가 자율규제에 가입하거나 다른 자율규제기구에 가입해야 한다고도 명시하고 있다. 즉 방송미디어에서 중요한 기준으로 제시했던 저널리즘의 원칙을 방송유사 텔레미디어에서 적용해야 한다는 규정을 마련함으로써 매체 영향력의 차이에 따라 규제 강도에서는 차이를 둘 수 있으나 방송미디어가 준수하는 사항을 텔레미디어도 준수해야 함을 분명히했다고 할 수 있다.

제4절 프랑스

1. 미디어 규제체계

가. 개요

프랑스는 전통적으로 통신과 방송을 구분하고 이에 따라 서로 다른 규율을 시행해 왔다. 통신 정책은 '재정경제부(MINEFI: Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance)에서, 통신 규제는 독립규제기관인 전기통신우편규제청(ARCEP: Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes, 이후 ARCEP)에서 맡고 있다. 방송의 경우, 정책은 문화부(Ministère de la Culture)에서 규제는 독립규제기관인 '시청각최고위원회(CSA: Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, 이후 CSA)가 책임지고 있었다. 방송과 통신을 구분하고 정책기관과 규제기관을 분리하는 것인데 통신은 자유로운 의사소통 보장과 의사소통의 비밀 보호가 중요한 원칙이며 방송은 이에 비해 사회적 책임 강화와 방송의 공공성을 강조하고 있다. 특히 방송 및 문화콘텐츠에 대한 규제는 문화나 정치적 요인이 고려되어야 하기때문에 별도의 규제기관에서 다루는 것이 합리적이라는 판단이 배경에 자리잡고 있었다(정필운 외, 2021).

이후 2004년 '디지털 경제의 신뢰에 관한 법률(Loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique)'과 '전자커뮤니케이션 및 방송서비스에 관한 법률(Loin°2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle)'이 시행되면서 방송통신 융합서비스로 변경됐다. 방송통신 융합서비스는 원칙적으로 ARCEP가, 시청각 커뮤니케이션 서비스는 CSA가 규제하는 것으로 권한을 분리했다. 시청각 커뮤니케이션 서비스는 같은 시간에 다수가 시청할 수 있는 서비스이며 주문형 시청각미디어서비스(SMAD: les services de médias audiovisuels à la demande)도 CSA 규제에 포함됐다.

한편 2009년 '인터넷상 창작물 배포 및 보호 활성화를 위한 법률(Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet)'이 발표되면서 '저작물 보급 및 인터넷 권리 보호를 위한 최고 기관((Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet, Hadopi)'이 설립됐다. CSA와 Hadopi는 이후 시청각·

디지털통신규제기관(ARCOM)이라는 규제기관으로 통합되어, 현재 프랑스의 내용 규제기관은 ARCOM이다.

프랑스 규제의 특징은 자율규제로 행동강령을 바탕으로 규제를 진행하는 것인데 구체적인 자율규제 내용은 각 회사의 내부규정에 따르는 방식이다. 방송의 경우 내용에 대한 사전심의를 없으며 ARCOM의 사후심의가 있다. 인터넷콘텐츠의 경우, 접속점협회(Association Point de Contact) 등의 민간자율기구가 국가기관과 공동으로 협력하고 있다.

나. 미디어 관련 법

1) 커뮤니케이션 자유에 관한 법

커뮤니케이션 자유에 관한 법(Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication)은 프랑스의 방송법이라 불리는 법으로 1986년 9월 30일 개정됐다. 방송에 관한 이전 방송관련 법들은 1923년의 재정부 일부 조항(방송의 국가독점체제 확립), 1881년 언론 자유에 관한 법, 1982년 커뮤니케이션에 관한 법 등이 있었지만 1986년 9월 30일 방송법이 개정되면서 해당 법이 이후 방송과 관련된 기초적인 법으로 자리잡았다¹¹⁾.

해당 법에 따라 방송에서도 표현의 자유가 존중되어야 하며 특히 프랑스 방송에서 표현의 자유는 ‘다원주의 보장’의 측면에서 존중됐다. 방송법 제13조는 “음성과 영상 통신 규제기관은 라디오 및 텔레비전 서비스 프로그램에서 다양한 사상 및 의견의 표현 다원성을 보장하며 특히 정치 및 일반 정보프로그램에서 이를 실현해야 한다”고 규정하고 있

11) 1986년 방송법 이후 수 차례의 개정이 있었으며 중요한 개정안은 1994년 개정안, 2000년 개정안 등이 있다. 이외에도 2004년 디지털 경제의 신뢰에 관한 법률(Loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique), 2004년 전자커뮤니케이션 및 방송서비스에 관한 법률(Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle), 2007년 3월 5일 미래 텔레비전 및 방송 현대화에 관한 법률, 텔레비전의 새로운 서비스 및 방송에 관한 2009년 3월 5일 법률(Loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur) 등 관련법들이 새롭게 만들어지거나 개정돼 왔다(전영, 2012).

다. 이에 따라 규제기관인 ARCOM은 선거방송의 중립성 심의를 진행하고 있다.

또한 방송법에서는 ‘여성의 권리, 모든 유형의 차별에 대한 투쟁, 장애인들의 방송 프로그램에 대한 접근권 보장’ 등을 구체적으로 지적하고 있다. ARCOM에서는 이러한 영역의 위반에 대해 권고 및 제재 등의 권한을 가지고 있다(김경환, 박성순, 심영섭, 2023).

2) 정보조작대처법

정보조작대처법(LOI n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information)은 2018년 입법됐으며, 주된 목적은 허위정보를 이용해 선거를 방해하기 위한 시도를 막기 위한 것이다. 선거기간(선거 이전 3개월부터 선거일까지) 동안 인터넷과 소셜미디어에서의 정보 왜곡에 대응하기 위해 마련됐으며 해당 법에서는 허위정보의 배포를 판사가 중지시킬 수 있도록 하고 있다. 구체적으로 정보조작대처법에 의해 삽입된 선거법 제163-2조에 의하면, 판사의 개입이 정당화되기 위해서 정보는 “‘명백하게 허위’여야 하고, 인위적이며, 대량으로 배포되어야 하며”, “다가오는 투표의 진정성(sincérité)에 영향을 미칠 수 있는 부정확하거나 허위인 사실의 주장이나 비판”이어야 한다. 이 기간동안 행정부의 기구들, 후보자, 정당, 시민단체들은 온라인서비스를 통해 유포된 이러한 정보에 대해 판사가 개입할 것을 요구할 수 있고, 판사는 48시간 이내에 조치를 취해야 한다(최민재, 진민정, 이현우, 2023).

헌법재판소는 2018년 12월 20일 결정에서, 선거 전 3개월 동안 전자통신 서비스를 통한 가짜 정보의 확산을 방지할 목적으로 가짜정보가 투표의 진실성(sincérité)을 변질시키는 성질의 것일 때에는 급속심리 절차를 이용할 수 있도록 하는 것이 헌법에 위배되지 않는다고 판결했다. 이에 따라, 해당 법에 의해 선거 전 3개월 동안 법원은 온라인 플랫폼에 허위정보를 게시하지 못하도록 명령할 수 있다(전학선 외, 2020).

정보조작대처법은 제정된 후 2019년 유럽선거에서 처음으로 적용됐는데 실효적으로 적용된 사례는 미미하다. 당시 프랑스 정부는 허위정보 신고가 쇄도할 것을 예상해 세 팀의 판사 그룹을 마련했으나 실제 단 한 건만이 임시 구제 판사에게 회부됐다. 2022년 대통령 선거에서도 정보조작 대처법은 효력을 발휘하지 못했고 대신 프랑스 정부는 선거운동 기간 중 소셜네트워크의 프로파간다에 대비하기 위해 ‘비지넘(VIGINUM)’이라는 기관을 설

립했다(최민재, 진민정, 이현우, 2023)

프랑스의 허위조작정보에 관한 법은 2023년 유럽연합의 디지털서비스법(DSA)에 의해 대체될 것으로 예상된다. DSA에서는 온라인플랫폼에 대한 유해콘텐츠 검열 의무를 규정하고 있으며 2024년 시행 예정이다. DSA에 의하면 글로벌플랫폼은 자사 플랫폼에서 허위 정보, 차별적 콘텐츠, 아동 학대, 테러 선전 등의 불법, 위해 콘텐츠를 의무적으로 제거해야 하며 이를 위반할 경우, 매출의 최대 6%의 과징금을 부과하며, 반복적으로 위반할 경우 EU 가입국에서 퇴출될 수 있다(최민재, 진민정, 이현우, 2023). 단, 거대 플랫폼과 검색 엔진은 2023년 8월 25일부터 적용됐는데 이에 기초해 EU 집행위는 엑스(옛 트위터), 메타(페이스북과 인스타그램 운영), 틱톡, 알파벳(유튜브 운영) 등 빅테크 플랫폼 기업들에 이스라엘-하마스 전쟁 관련 허위정보에 대응하는 조치를 적극적으로 취할 것을 강력히 요구했다(박영흠, 2023).

3) 아비아법

인터넷상의 혐오 콘텐츠 퇴치를 목적으로 하는 디지털경제의 신뢰에 관한 2004년 6월 21일 법률(loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique), 일명 아비아법은 2020년 6월 24일 법률로 제정됐다. 통신의 자유에 관한 1986년 9월 30일 법률(loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication), 형사소송법전(Code de procédure pénale), 교육법전(Code de l'éducation) 등의 여러 법률에서 인터넷 혐오 표현과 관련한 조항을 개정한 것이다.

해당 법에서는 행정청이 소셜 네트워크 서비스(SNS), 검색 엔진 등 인터넷 플랫폼 사업자에게 명백히 불법인 콘텐츠를 신고하면 당해 사업자는 24시간 안에 삭제하도록 하고, 이를 위반한 사업자는 처벌하도록 했다. 행정청이 사업자에게 테러를 미화하거나 선동하는 콘텐츠, 아동유관물을 통지하면 1시간 이내에 삭제해야 하고 사업자가 이를 어길 경우 1년 이하의 구금 및 25만 유로 이하의 벌금에 처할 수 있도록 되어 있다(정필운, 최우정, 윤진희, 김갑석, 2021).

그런데 헌법재판소에 의해 해당 법률이 일부 위헌 판정을 받았는데, 상원의원들에 의하여 사전적 위헌법률심판이 청구되었으며 헌법재판소는 다음과 같은 근거로 일부 위헌 판

결을 했다. 곧, “신고가 접수되었을 때 명백한 불법콘텐츠로 삭제할지의 여부에 대한 결정은 법원이 아니라 사업자가 내리는 점, 명백한 불법콘텐츠인지를 판단하고 결정하는 것은 매우 어려울 수 있다는 점, 사업자는 24시간 이내에 결정해야 하는데 불법성 판단의 어려움과 사업자가 검토해야 할 신고 건수가 많을 수 있다는 것을 감안하면 24시간은 매우 짧은 기간이라는 점, 사업자의 책임 면책조항의 범위가 명확하지 않다는 점, 형량이 과도하다는 점 등”을 고려하면 신고가 들어오면 사업자가 콘텐츠의 불법성과 상관없이 삭제하도록 강제하는 것은 위헌이라고 것이다(전학선, 2020).

4) 공화국 원칙 준수 강화법

일명 테러방지법으로 불리기도 하는, 공화국 원칙에 대한 존중을 확인하는 법(LOI n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République)은 2020년 교사인 사무엘 패티가 종교적 테러로 인해 암살당하고 종교적 극단주의자들의 테러 사건이 이어지면서 2021년 8월 제정됐다. 이 법의 주요 내용은 “공무원 및 공공서비스 종사자들의 중립성(정교분리 원칙 의무), 온라인상 개인정보 유포를 통해 타인의 생명을 위협하게 하는 행위 차단, 국가보조금을 받는 단체의 공화국 기본원칙 준수 강화와 외부자금 지원 통제, 온라인 개인 테러를 유발하는 온라인 표현의 범죄화, 종교 단체와 예배 장소 제한” 등이다(오정은, 2022). 특히 사생활, 가족, 직장생활과 관련된 정보를 유포하여 타인의 생명을 위협하는 행위를 범죄로 규정하고 있어 온라인에서의 새로운 범죄 유행을 처벌하는 법률로 작용하고 있다. 피해자가 공무원, 선출직 공무원 또는 언론인이거나 미성년자인 경우 5년 이하의 징역과 75,000 유로 이하 벌금에 처하도록 규정하고 있다(정필운 외, 2021).

다. 미디어 규제기구

프랑스의 방송통신 콘텐츠에 대한 규제는 ARCOM이 맡고 있으며 이외 온라인 게임과 개인정보 관련 내용은 ANJ와 CNIL이 각각 규제하고 있다. ANJ(Autorité nationale des jeux)는 게임 규제기관으로 ‘온라인 사행성 게임 경쟁과 규제 개방에 관한 2010년 5월 12일 법(Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l’ouverture à la concurrence et à la

régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne)'으로 설립됐다. CNIL(Commission nationale de l'informatique et des libertés)은 정보자유국가위원회로 개인정보처리에 보호에 대한 규제기관으로 1978년 설립됐다(송영주, 2022).

프랑스 규제의 특징은 공동 규제 방식을 취하고 있다는 것이다. ARCOM 등이 콘텐츠 내용규제를 담당하고 있지만 접속점협회 (Association Point de Contact)와 같은 민간자율기구 등도 콘텐츠 내용규제를 실시하고 있다. 민간자율기구는 정부의 적극적 개입없이 자발적으로 콘텐츠 심의를 진행하며 ARCOM은 미성년자 보호, 혐오콘텐츠에 대한 규제 등을 담당하고 있다.

1) 공적 규제기구 ARCOM

ARCOM은 기존 CSA와 Hadopi를 통합하면서 2022년 출범했다¹²⁾. ARCOM의 구성은 기존 CSA구성원 300인과 Hadopi 구성원 50인이 추가됐으며 시청각 또는 전자 통신 분야의 전문가 9인 위원으로 구성된 합의부(collège)를 두고 있다. 기관장은 대통령이 임명하며 임기는 6년이며, 연임할 수 없다. CSA¹³⁾와 Hadopi의 임무¹⁴⁾를 통합 승계하면서 방송

12) 프랑스 의회는 '디지털 시대의 문화 저작물에 대한 접근 규제 및 보호에 관한 2021년 10월 25일 법률'(LOI n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique)을 2021년 9월 21일 통과시킴. 2022년 1월 1일부터 실시.

13) 참고로, CSA는 1989년 방송영역에서 규제개혁에 따른 민간 방송사의 등장으로 경쟁이 도입된 후 시민사회의 신뢰를 얻기 위하여 일반적인 부처와 달리 독립된 규제기관으로 설립되었다. 주로 방송용 주파수 할당을 포함한 라디오, TV주파수 관리, 방송 전파의 감리·운용 등의 업무를 관장했다. 또한 민영방송사 및 라디오방송사 인허가, 의무규정 협약 체결, 그리고 위성, 케이블 및 다른 네트워크로 전송되는 라디오 및 TV 방송 관련 규제를 담당했다. 이외에도 의무위반 사업자에 대한 제재(허가취소, 벌금, 방송정지 등), 주요 공영 방송기관의 이사장 임면권과 이사회 4인 임명권, 공영TV, 라디오방송사 사장 추천, 각종 규정 제정 및 정부의 방송관련법에 대한 의견 제출, TV, 라디오의 다원주의에 입각한 표현의 자유 보호, 공영TV 및 라디오방송사가 제작, 편성해야 하는 선거 운동관련 프로그램에 관한 규칙 제정 그리고 방송 프로그램의 수준(질) 평가 등의 업무를 수행해왔다. 이러한 CSA 업무의 대부분은 ARCOM으로 승계되었다(윤석민, 외, 2005; 정필운 외, 2021).

14) 참고로, Hadopi는 인터넷 상에서의 작품의 유통과 권리 보호를 위한 목적으로 2009

통신규제의 통합기구 역할을 하게 됐는데, 특히 두 기관의 통합으로 CSA가 맡았던 시청각물 규제가 통신을 포함하는 것으로 범위가 확대됐다. 이를 통해 기존의 방송영상 사업자들에게 부과되었던 규제 영역을 디지털 영역에도 동일하게 확대 적용했다.

내용규제 측면에서, 방송사업자들에게 미성년자 보호라는 차원에서 행해지던 조치였던 연령별 등급제 및 등급의 화면 내 표시와 같은 조치들이 온라인 영역으로 확장했다. 또한 디지털 공간에서의 혐오표현이나 차별적 언행에 규제 당국이 개입할 수 있도록 했는데 기존 사업자들의 방송영상콘텐츠는 물론 온라인 공간에서의 표현물에 대해서도 2019년 이후 제정된 법률에 의거하여 허위조작정보와 혐오(증오)표현으로부터 대중들을 보호해야 하는 매우 강력한 역할이 부여됐다(박진우, 2022). 이와 같은 목적으로 2020년 온라인 혐오감독소(Observatoire de la haine en ligne)를 신설해 온라인 혐오콘텐츠에 대한 조사와 평가를 담당하도록 했다.

온라인혐오감독소(Observatoire de la haine en ligne)는 구 시청각최고위원회(Conseil supérieur de l'audiovisuel, CSA) 산하 기구로 2020년 설립됐다. 2020년 인터넷상의 혐오 표현물 투쟁에 관한 법률(LOI n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet)이 제정되면서 동 법률에 근거하여 설립됐다.¹⁵⁾ 이 법률 16조에서 온라인혐오감독소를 온라인 혐오콘텐츠를 추적하고 분석하는 기구로 정의하고 있다. 온라인혐오감독소는 플랫폼운영자·협회·행정청·온라인 범죄 투쟁 및 예방관련 전문가로 구성되며, 대중의 다양성을 고려하고 특히 미성년자를 고려한다고 밝히고 있다. 온라인혐오감독소의 임무는 첫째, 온라인상에 혐오 표현물에 대한 분석, 특히 혐오 표현물에 대한 수량화, 둘째, 혐오 표현물 현상에 대한 분석을 통한 개선책 탐색과 이에 대한 평가, 셋째, 공적·사적 관련 당사자들 사이의 정보 배분의 촉진 등이다.

년 설립되었다. 기존의 규제기관들과는 다르게 Hadopi의 임무는 방송사업자의 행동을 규제하기 위한 것이 아니라, 온라인 커뮤니케이션 네트워크를 이용한 불법적인 행위를 규제하는 것이다. 가령, 각종 이벤트나 스포츠 경기의 온라인 중계 영상의 불법 재전송에 대해 강력한 규제 권한을 가졌다. 온라인상에서의 불법다운로드 행위 근절에 관한 정책 규제를 위해 설립된 기관이었기에 활동 영역은 제한적이었으며 이후 ARCOM으로 통합되며 업무가 승계되었다(송영주, 2022).

15) ARCOM의 The online hatred observatory 웹사이트

이를 위해 감독소는 합의부(collège)를 구성해 온라인 혐오콘텐츠에 대해 정의하고 분류하며 특성을 밝히는 조사 연구 및 관련 업무를 진행하고 있다. 합의부는 운영자, 단체, 행정부처, 연구 부분으로 각각 구별되는데 예를 들어 운영자(operators) 그룹에는 Dailymotion, Facebook, Google, LinkedIn, Microsoft, Qwant, Snapchat, Tik Tok, Twitch, Twitter, Wikimedia France, Yubo 등이 멤버로 참여하고 있다.

2) 자율 규제기구(접속점협회)

방송심의를 담당하는 공적 규제기관은 ARCOM이지만 프랑스는 정부와 민간이 공동으로 규율하는 공동규제시스템으로 평가받고 있다. 정부의 적극적 개입이 없는 자발적 자율 규제 모델에 가깝다. 민간영역의 대표적인 규제기관으로 접속점협회(Association Point de Contact)를 들 수 있는데 기존의 프랑스 인터넷서비스제공자협회(AFPI: L'Association française des prestataires de l'internet)가 2017년 9월 20일부터 접속점협회(Association Point de Contact)로 개칭됐다.

접속점 협회는 대표적인 민간자율기구로 1998년 인터넷서비스를 제공하는 사업자가 연합하여 조직했다. 유럽연합 집행위원회 프로그램 'Safer Internet'의 지원을 받아 '명백한 불법콘텐츠'에 대한 신고를 처리하는 기관으로 빠르게 자리를 잡았다.

협회의 주요 목적은 인터넷과 소셜 네트워크 서비스에서 아동에 대한 성폭력, 혐오 선동, 테러에 대한 표현의 전파를 막는 것이다. 협회는 2004년, '혐오콘텐츠에 대항하는 헌장(Charte des prestataires de services d'hébergement en ligne et d'accès à Internet en matière de lutte contre certains contenus spécifiques)'을 제정했는데 헌장에서는 성폭력, 혐오 선동, 테러에 대한 표현 등을 인지했을 때 취해야 하는 조치가 서술되어 있다(아래 헌장의 주요 내용 참고). 구체적으로, 헌장에서는 혐오콘텐츠를 형법에 규정된 범죄 혹은 표현의 자유에 관한 법률에 위반이 되는 범죄(반인륜 범죄 변론, 차별이나 혐오 혹은 이를 선동하는 표현 등)를 포함하는 것으로 규정한다. 혐오콘텐츠에 대해서는 관할 당국에 알리고 또한 사법부의 소송 과정에도 적극적으로 협력해야 한다고 규정하고 있다.

<혐오콘텐츠에 대항하는 헌장>의 주요 내용은 아래와 같다.

제1조(목적) 이 현장은 인간의 존엄을 침해하는 인터넷상의 콘텐츠에 대한 투쟁에 있어서 직업적 협력을 정의한다. 인간 존엄을 침해하는 콘텐츠는 디지털 경제의 신뢰에 관한 법률 제6조 1-7에 규정된 다음 사항을 포함한다;

- 형법전(Code pénal) 제227-23조에 규정된 범죄(아동 포르노 범죄)

- 표현의 자유에 관한 1881년 7월 29일 법률(loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) 제24조 제5항과 제87항에 규정된 범죄(반 인륜 범죄 변론과 차별이나 혐오 내지 출신이나 소속 집단이나 민족, 국가 인종 또는 종교적인 차별에 대한 선동)

제3조(관할 당국에 청구) 직접적으로 혹은 간접적으로 2.1.에 규정된 Point de contact de profession을 통하여 신속하게 이 현장 제1조에 규정된 콘텐츠의 존재를 관할 경찰 관청 또는 관할 행정청에 알린다. 인터넷 호스팅서비스 제공자는 신속하게 콘텐츠를 삭제하거나 합법적으로 접속을 불가능하게 만든다.

제4조(사법부의 협력) 인간의 존엄을 침해하는 콘텐츠와의 투쟁은 사법부에 소송으로 이어진다. 개별적으로는 소추로 이어진다. 이러한 영역에서 사법 관청과의 협력을 통하여, 인터넷 호스팅서비스자와 인터넷서비스 제공자는 다음을 이행한다.

4.1. 기술장비 설치

4.2. 콘텐츠 저자 식별 정보를 사법 관청의 요청에 제공

4.3. 사법적 요청에 응해야 하는 담당자의 신상 변화 통지

4.4. 사법 관청의 조치와 정보의 모든 감독 활동을 위하여 협력. 공중의 통신서비스 콘텐츠로 인한 손해 예방 또는 차단.

2. 방송·영상 프로그램 내용규제

형법 등에 반하는 명예훼손, 모욕, 사생활 침해, 초상권 침해와 같은 불법정보에 대해서 각각 '정보처리, 전자문서 및 자유에 관한 법률'과 1986년 9월 30일 '커뮤니케이션의 자유법'에 근거해 ARCEP과 CSA가 사후심의를 진행해왔는데, 현재 해당 규제가 ARCOM으로 통합됐다.

가. 방송프로그램 내용규제

프랑스의 방송 내용규제는 방송의 정치적 독립을 위한 다원주의 개념에서 접근한다. 사상과 의견표현의 다원주의는 1982년 시청각 커뮤니케이션에 관한 법의 합헌성 판결문(CC, Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982)에서 처음으로 언급됐다. 해당 판결문에서 “사회문화적 표현 사조의 다원주의는 그 자체로 헌법적 가치를 가진 목표이며, 다원주의의 존중은 민주주의 조건 중 하나”라고 표현됐다. 이후 일련의 판결을 통해 방송의 자유는 시민의 자유이며 정치와 경제 권력으로부터의 독립을 다원주의 실현의 선결 과제로 지목하며 방송 표현의 자유를 제한하는 입법의 합헌성 판단에서 다원주의 원칙을 유지해왔다(송영주, 2019).

시청각미디어 심의는 CSA(현 ARCOM 통합)에서 맡아왔는데 CSA는 시청각 콘텐츠에 대해 다원주의와 공정성의 원칙이 지켜지는지 감시, 라디오와 텔레비전에 방송될 공공 선거 캠페인 주관, 방송콘텐츠에 대한 규칙 제정, 인간의 존엄성에 대한 존중 보장, 어린이 보호, 프랑스의 언어와 문화 보호, TV시청 접근권 보장, 정치적 균형 준수 등을 원칙으로 제시했다. 시청각미디어 업체가 프로그램과 관련해 의무를 소홀히 할 경우, 제재조치를 취할 수 있는데 방송 허가권의 잠정 중지, 허가권 기간의 축소, 허가권의 취소 또는 협약의 철회(제재의 정도가 심할 경우), 높은 벌금 부과, 방송에 공식 성명을 낼 의무, 시설 압수(검찰 고발후) 등을 포함한다(성일권, 2009).

정치적 균형을 위해 CSA(현 ARCOM)는 대통령의 발언시간은 물론, 야당과 정부의 발언시간에 대한 쿼터제 준수를 감시하는데 프랑스는 방송의 ‘형식적’ 공정성을 유지하는 심의 규제를 진행하고 있다. 특히 정치인의 발언 시간을 감시하는 방법으로 공정성 규제를 실시하고 있는데 양적인 조사지표를 통해 형식적 공정성을 달성하고 있는 대표적인 사례이다.

해당 원칙은 방송법에서 다원주의 원칙으로 보장되는데 방송법 제13조는 CSA(현 ARCOM)가 보도프로그램에서 사상과 의견의 다원주의를 보장할 것을, 개정 조항 제13조 2항에서 “CSA(현 ARCOM)는 매달 상원과 국회, 그리고 의회에 의석을 가진 정당 대표에게 뉴스, 시사 프로그램과 그의 프로그램에서의 정치인들의 출연시간을 보고해야 한다”고 규정했다. 양적 지표의 구체적인 세부 사항과 실행 방법은 CSA(현 ARCOM)가 심의규정으로 마련해야 하는데, 2000년 개정으로 기존의 삼등분 규칙(정부/여당/야당)이 의회

의적이 없는 정당에게도 형평성있는 발언 시간을 보장해 주는 규정으로 발전하면서 3:3:3:1의 비율로 개선되는 등 계속해서 변화되어 왔다. 2018년 형평성의 원칙을 정의하면서 정당의 당선자 수 등 종합적인 고려를 통한 대표성 평가를 주문했다.

방송사들은 발언시간을 대통령의 발언시간과 정당별 발언시간으로 정리해 양의회에 전달하며 CSA(현 ARCOM)에 보고하며, CSA는 해당 결과를 인터넷사이트에 공개한다. 방송사들은 정파성 논란을 피하기 위해 발언시간 분배에 엄격한 것으로 알려져 있으며 위반 건수가 반복될 때 등에는 주의 또는 경고조치가 내려질 수 있다(송영주, 2019; 배진아, 조연하, 2020).

나. 주문형 프로그램서비스 내용규제

ARCOM은 프랑스 사업자들을 보호하는 한편 글로벌미디어 스트리밍사업자에 대한 규제를 강화하는 정책을 취하고 있다. ARCOM은 프랑스 콘텐츠 접근권 보장과 프랑스 콘텐츠 저작권을 보호하는 법률을 집행하고 있다. 시청자들에게 프랑스 제작사가 제작한 방송영상 및 융합미디어 콘텐츠에 대한 접근권을 보장해야 한다는 기존의 조항을 확장해, 해당 콘텐츠의 저작권이 해외 사업자들에 의해 취득된 경우라도 규제의 영역 내에 포함하여 다룰 수 있도록 하였다. 구체적으로 최근의 “Call My Agent!”의 사례처럼, 스트리밍 서비스에 작품을 공급하는 프랑스 독립 제작자들은 36개월이 지나면 넷플릭스와 저작권을 공유할 수 있도록 하고 있다¹⁶⁾.

이는 넷플릭스와 같은 사업자들이 사실상 글로벌 차원의 제작사로부터 콘텐츠의 독점적인 유통 권한을 획득하는 상황에서, 프랑스 사업자들이 어떤 형태로든 독자적인 프랑스 국내 방영권을 가질 수 있도록 법적 장치를 도입한 것이다. 프랑스는 물론 유럽연합의 여타 회원국에서 설립되어 프랑스에서 방송영상미디어서비스를 제공하는 모든 사업자들(넷

16) 참고로, “Call My Agent!”는 2015년 프랑스 2 TV가 투자하고 편성한 프로그램으로 넷플릭스에 TV방영권을 넘겼지만 리메이크 권한은 제작사가 소유하도록 계약했다. 해당 시기는 TV방송과 관련한 제작자의 권리가 법률에 따라 보호돼, 일정 시간(3년)이 지나면 저작권이 원제작자에게 돌아가도록 하였다. 이에 따라, 스트리밍사업자(OTT)가 투자했다더라도 3년 정도가 지나면 제작사가 권리를 다시 갖는 방식으로 <Call My Agent!>의 저작권 문제를 해결한 바 있다(한정훈, 2022).

플릭스, 디즈니 플러스, 프라임 비디오와 같은 가입자 기반 플랫폼, 애플TV/아이튠즈 스토어, 그리고 구글/유튜브, 라쿠텐 TV 등과 같은 가입자 혹은 유료 VOD 기반 서비스 플랫폼이 모두 포함)이 법률의 적용을 받는다(한정훈, 2022).

또한 프랑스는 AVMSD에 근거해 글로벌 스트리밍사업자에 대한 강력한 국내법을 적용하고 있다. AVMSD 지침은 스트리밍사업자가 EU 콘텐츠를 최소 30%이상 편성해야 한다고 밝히고 있지만, 프랑스는 2021년 관련 법안을 시행해 구체적인 내용을 법안으로 제시했다. 이 법에서는 스트리밍사업자에게 프랑스 내 수익의 최소 20%를 유럽 제작에 투자하도록 했으며, 이 중 85%는 반드시 프랑스어 콘텐츠에 투자하도록 했다. 또한, 독립제작자들이 저작권을 보유할 수 있도록 지원하고 있으며, 스트리밍 사업자들은 투자금액 중 80%를 시청각 작품(시리즈, TV영화, 다큐멘터리) 제작에 투자하고 나머지 20%(프랑스 내 매출의 4% 가량)는 극장에 공개되는 영화에 투입하도록 했다. 다만, 현지 콘텐츠 제작에 투자하는 비율이 높을 경우 영화 개봉기간을 줄여 방송에 편성할 수 있도록 개봉기간을 조절해 준다(한정훈, 2022).

다. 온라인콘텐츠 내용규제

프랑스의 인터넷콘텐츠 규제는 정부의 규제기구와 자율규제기관의 협력으로 진행된다. 규제기관은 ARCOM이며 ARCOM은 혐오콘텐츠의 접근 차단을 인터넷 운영자에게 요청할 수 있고 위반시 금고나 벌금 등을 부과할 수도 있다. 인터넷운영자에게 혐오콘텐츠를 삭제하도록 요구할 수 있는 권한이 있으며 24시간 내에 삭제 조치가 없으면 인터넷서비스 제공자가 지체없이 접속을 차단하도록 요청할 수 있다. 또한 행정청에 의하여 통지된 표현물에 대하여 1시간 안에 인터넷운영자가 이를 삭제하지 않으면 금고와 벌금을 부과할 수 있다. 앞서 언급한 대로 인터넷의 혐오콘텐츠 규제는 일명 아비아 법을 근거로 했지만 아비아 법은 일부 위헌 판정을 받았다는 점도 유념해 둘 필요가 있다.

민간자율기구도 유해콘텐츠 차단에 자발적으로 협조하고 있는데 대표적으로 접속점협회(Association Point de Contact)는 협회 현장을 통해 불법 유해콘텐츠로 판단될 경우, 해당 행정청에 통지하고 관련 소송 과정에 협조함으로써 불법 인터넷콘텐츠 규제의 실질적 집행에 협력하고 있다.

3. 소결론 및 시사점

프랑스 심의규제는 정부기관과 자율규제기관 간의 협력 모델이라는 점에 특징이 있다. 이런 특징은 인터넷 콘텐츠 규제에서 두드러지는데 자율규제 기구인 접속점협회(Association Point de Contact)가 일차적으로 불법 유해콘텐츠를 자체 규제하고 있으며 불법 유해콘텐츠로 판단될 경우, 해당 행정청에 통지하고 콘텐츠에 대한 접근을 제한함으로써 불법 인터넷콘텐츠 규제의 실질적 집행에 기여하고 있다. 우리나라의 경우, 한국인터넷자율정책기구(KISO)가 유사한 자율규제를 진행하고 있는데 KISO는 법령의 위임을 받은 자율규제가 아닌 자발적 자율규제(voluntary self-regulation) 모델이라는 점에서 차이가 있다. KISO는 재정·의사결정 구조에 정부 등 행정 권력의 개입과 간섭을 배제하고 있어 유해콘텐츠 차단과 같은 실질적인 집행력을 실현할 수는 없다. 프랑스의 경우 자율규제와 행정기관의 협력으로 유해콘텐츠 차단의 실행력을 높이는 반면, 우리나라의 경우는 실질적이고 신속한 집행을 기대하기 힘들다는 한계가 있다.

프랑스의 자율규제시스템이 작용하는 배경에는 규제기관의 독립성 규범이 통용되어 왔기 때문으로 보인다. 예를 들어 CSA의 경우, 2013년 방송법 개정을 통해 행정적 독립규제기관 AAI보다 강화된 지위인, 예산운영까지 가능한 독립적 법인격체인 API로 강화시켰다. 이를 통해 정부로부터 독립적으로 규제가 진행될 수 있는 여건을 조성했으며 규제의 집행은 독립적인 규제기관을 통해야 한다는 원칙을 지킬 수 있는 제도적 기초를 마련했다.

그러나 CSA가 ARCOM으로 통합되면서 강력한 규제가 가능하도록 변하고 있다. 이것은 시청각미디어 콘텐츠와 글로벌 스트리밍사업에 대한 문화주권의 측면에서 공적 개입을 강화하는 방향을 보여주고 있다. 특히, 글로벌 스트리밍 서비스 사업자에게 프랑스 콘텐츠 투자를 의무화하고 있는 국내법을 신속히 실행하고 있으며 저작권을 보호하는 방향으로 정부가 적극적으로 나서는 등 프랑스 국내 산업을 보호 육성하는 데에 정부가 지원하고 있다. 디지털주권, 문화주권을 확보하려는 강력한 동기가 관련 입법에 작용하고 있다.

프랑스의 글로벌OTT 사업자에 대한 규제 동기는 우리나라와 비교했을 때 차이가 있다. 프랑스는 유럽연합에서 콘텐츠 제작이 가장 활발한 나라 중 하나지만 넷플릭스가 투자한 프랑스 콘텐츠들이 글로벌 네트워크를 통해 알려지는 사례들은 상대적으로 적었다. 따라서 프랑스 국내 콘텐츠 제작산업을 보호하는 입법 동기가 강력하지만 우리나라의 경우

글로벌OTT 사업자들이 국내 영상콘텐츠 제작과 산업에 미치는 긍정적인 영향도 있는 것으로 보인다. 우리나라의 경우 국내 영상콘텐츠 산업의 위축과 문화정체성을 약화시킬 것이라는 전망과 함께 국내 콘텐츠의 세계적 확산에 도움이 되며 기존의 사업자들이 해결하지 못했던 국내의 고질적인 제작 환경 문제에 긍정적인 영향을 끼치고 있다는 점도 함께 고려될 필요가 있다.

또한, 프랑스는 정보조작 대처법을 통해 선거기간 동안 허위조작 정보에 대해 신속히 대처할 수 있도록 입법 조치했다. 그러나 해당 법을 통해 실제 선거기간 동안 허위조작 정보로 신고돼 조사를 진행한 경우는 드물었으며 2023년부터는 EU의 DSA 법안을 통해 허위조작정보에 대응하고 있다. 허위조작정보가 주로 글로벌미디어플랫폼에서 전파된다는 점에 기인하는 것으로 보인다.

제5절 호주

1. 미디어 규제체계

호주의 강제적 자율규제가 작동하는 방식은 규제기관이 규제의 틀을 형성하고 자율규제기구 등에서 규제 내용을 스스로 정하는 방식이다. 방송의 경우, 공영방송과 기타 상업방송 등을 구분하여 규제시스템을 별도로 적용하는 이원적 체계로 이뤄져 있다. 내용규제의 경우 방송사업자에게 규제 자율성을 부여하지만, 해당 사업자들이 자체적으로 자율규정을 제정해 규제기관인 호주통신미디어청(Australian Communications and Media Authority, 이하 ACMA)에 등록하며, 규정 위반사안에 대해서는 규제기관의 제재조치가 적용되기도 한다.

호주의 온라인서비스 규제는 서비스 영역을 세부적으로 구분하며 이에 따른 규제가 진행된다. 특히 2015년부터 '권리보호 감독관(eSafety Commissioner)'이 설립돼 온라인 콘텐츠 규제에 대한 운영을 책임지고 있다. 온라인 서비스도 호주의 인터넷사업자협회인 커뮤니케이션연합회(Communications Alliance)의 자율규제와 ACMA의 관리 감독이라는 공동규제모형을 따르고 있다.

가. 미디어 관련 법

1) 방송서비스법(Broadcasting Service Act 1992)

호주 방송은 크게 공영방송과 상업방송으로 구분되며 공영방송은 ABC방송과 SBS 방송이 있으며 공영방송사는 각각의 특별 방송법에 의해 규제받는다. 방송서비스법의 대상은 상업방송과 커뮤니티 방송, 각종 유료 플랫폼 방송서비스(위성 TV와 케이블TV), 각종 무료 특수 방송서비스 등이다.

방송서비스법에서는 프로그램의 내용 기준을 제시하고 있으며 해당 기준에 따라 각 방송사는 방송규정을 제정한다. 방송서비스법에 따라, 공영방송의 경우는 방송규정을 ACMA에 등록하도록 의무화하고 있으며 상업방송의 경우 방송규정을 ACMA에 등록하도록 강력히 권고하고 있다. 규정이 기준에 못미친다고 판단할 경우, ACMA는 방송사가

기준을 제정하도록 요구할 수 있다.

내용 기준은 방송서비스법 제123조의 제2항에서 밝히고 있는데 사업자의 자율 방송규정에서 포함되어야 할 내용을 제시하고 있다. 사회적 일반기준, 아동청소년 보호, 뉴스와 시사프로그램에서의 정확성과 공정성 등을 포함하고 있으며 구체적인 내용은 다음과 같다(Broadcasting Services Act 1992, 정재하, 2018, p.102).

(a) 사회적 일반 기준으로 보아 해당 산업 분야를 통해 방소오디는 것이 적절하지 않은 방송프로그램의 금지 사항, 그리고

(b) 아동청소년에게 유해한 방송프로그램으로부터 그들을 무엇보다 우선적으로 보호하도록 보장하는 방법에 관한 사항

(c) 사회적 일반 기준을 반영한 프로그램의 등급 분류 방법에 관한 사항

(d) 뉴스와 시사프로그램에서 정확성과 공정성의 강화에 관한 사항

(e) (i) 시청자들을 오도하거나 선동하는 방식으로 뉴스와 행사를 진행하는 프로그램과, (ii) 특정인에 대한 실제 체면 상태로의 진행 상황을 묘사하는 프로그램과 (iii) 시청자들에게 체면 상태를 조장하도록 기획된 프로그램과, (iv) 소위 '잠재의식' 진행 또는 정상 인식 수준 이하의 방송 정보를 시청자에게 전달하려는 기술을 사용하거나 포함한 프로그램의 방송을 금지하는 사항

(f) 상업방송면허 사업자 자율 방송규정의 경우, 방송광고 시간 할당 사항

(g) 유료라디오면허 방송사업자의 자율 방송규정의 경우, 호주 국내 음악 방송에 관한 사항

(h) (i) 프로그램 내용에 대한 일반인들의 민원 처리 및 자율규제 준수 방법, (ii) 접수된 민원에 대한 ACAMA 보고 방법에 관한 사항

(i) 청각장애인을 위한 프로그램 자막에 관한 사항

(i) 커뮤니티방송면허 사업자 자율 방송규정의 경우, (i) 해당 사업자의 협찬고지 가능 종류, 또는 (ii) 프로그램 종류별 협찬고지 가능 종류에 관한 사항

(k) 유료방송면허 사업자 자율 방송규정의 경우, 수신료 지급, 고장수리, 프라이버시 및 신용관리 등을 포함한 고객 관리에 관한 사항

(l) 그 밖에 사회적 관심과 관련이 있는 프로그램의 내용에 관한 사항

또한 (a)와 (c)와 관련한 자율규정에서는 물질적 및 정신적 폭력에 대한 묘사, 성적 행위와 노출 장면의 묘사, 폭력적 언어 사용문제, 마약의 이용 및 알코올 담배 이용 장면, 특정인이나 특정 그룹에 대한 혐오를 조장하거나 각인시킬 우려가 있는 장면 등에서는 사회적 인식을 반영해야 한다고 규정하고 있다.

2) ABC법(Australian Broadcasting Corporation Act)과 SBS법(Special Broadcasting Service Act)

호주의 공영방송사인 ABC와 SBS는 각각의 특별법에 따라 규제받고 있다. ABC법 제8조(1)에서 이사회가 TV와 라디오 프로그램의 방송규정을 제정하고 규정을 ACMA에 통지하도록 되어 있으며 SBS법 제10조(1)(i)에서 이사회가 규정을 제정하고 ACMA에 통지하도록 되어 있다.

이에 따라 ABC와 SBS는 자율적으로 방송규정을 제정하는데 내용 기준은 유사하다. 2024년 ABC 방송규정(ABC Code of Practice 2024)에서는 프로그램의 원칙, 프로그램 분류 기준, 민원 제시 방법등을 설명하고 있다. 프로그램의 원칙에는 정확성, 공정성, 공평하고 정직한 대우, 프라이버시, 유해 및 공격적 내용에 관한 사항, 어린이와 청소년 보호, 등급 분류 등을 포함하고 있다. 2022년 SBS 방송규정(SBS Code of Practice 2021)에는 신뢰, 투명성, 존중, 책임 등의 원칙을 밝히고 있다.

3) 온라인 권리보호 증진 법(Enhancing Online Safety Act, 2015)

온라인 권리보호 증진법은 온라인콘텐츠 규제와 관련된 법으로 온라인 콘텐츠 이용으로 발생할 수 있는 이용자 권한 침해를 보호할 것을 목적으로 한다. 이를 위해 해당 법에서는 온라인권리보호감독관을 설치했는데 감독관은 유해콘텐츠로부터 이용자를 보호하는 업무 이외에도 온라인서비스 사업자들의 자율규제를 관리 감독하는 업무도 수행한다.

온라인권리보호감독관의 설치와 운영에 대해 규정하는 근거법으로 제2장에서 온라인권리보호감독관(e-Safety Commissioner)과 관련된 내용을 밝히고 있다. 해당 법에 따라 온라인권리보호감독관은 온라인 권리보호 증진 업무, 온라인 청소년 권리침해 정보 관련 민원 처리 시스템 관리, 온라인 청소년 권리보호 관련 부처와의 협력 업무를 맡게 되며 이

외에도 주요하게는 '방송서비스법 1992'에서 정한 온라인 콘텐츠 규제 업무도 수행한다.

주요 업무는 크게 3가지로 구분될 수 있는데 온라인 콘텐츠로 인해 발생할 수 있는 이용자의 권리침해 예방, 둘째, 온라인 서비스를 통해 제공되는 정보와 관련된 민원처리, 온라인 서비스 사업자들의 자율규제 관리 감독 업무 등이다.

나. 미디어 규제기관

1) 호주 통신미디어청

호주 통신미디어청(ACMA)은 ACMA 설치법(Australian Communications and Media Authority Act 2005)에 근거해 2005년 당시 통신문화부(Department of Communications and Arts, 현재는 Department of Infrastructure, Transport, Regional Development, Communications and the Arts로 개편) 소관의 행정 규제기구로 탄생했다. ACMA는 기존의 호주 방송위원회(Australian Broadcasting Authority, ABA)와 호주 통신위원회(Australian Communications Authority, ACA)를 통합한 규제기구이다.

2005년부터 2015년까지는 ACMA가 방송통신의 내용규제 업무를 총괄적으로 담당했지만, 2015년 온라인콘텐츠 규제를 담당하는 온라인권리보호감독관(eSafety Commissioner)이 설치된 이후에는 방송 내용규제 업무만 담당하고 있다.

2) 온라인 권리보호감독관

온라인 권리보호감독관(eSafety Commissioner)은 온라인권리보호증진법(Enhancing Online Safety Act 2015)에 근거해 설립됐다. ACMA의 지원을 받는 독립적 행정기관으로, 온라인상의 유해 정보로부터 아동·청소년 및 이용자 보호를 목적으로 한다.

온라인권리보호증진법에서 규제하는 주요 콘텐츠는 온라인 아동·청소년 대상 사이버불링(Cyber-bullying material targeted at an Australian child), 사적 성표현물, 비동의 사적 성표현물(Non-consensual sharing of intimate images) 등이며 온라인 권리보호감독관이 규제 권한을 갖는다.

호주에서는 온라인 콘텐츠 유형과 관련 서비스 유형에 따라 법적 규제 및 제재 조치가

구분되어 있다. 금지콘텐츠에는 온라인 불법행위 관련 콘텐츠, 아동·청소년 대상 유해정보, 유통금지 콘텐츠(prohibited content)와 잠재적 유통금지 콘텐츠(potential prohibited content)로 등급분류된 콘텐츠 등이 포함되는데, 금지콘텐츠는 접속을 제한하거나 형법 등 관련법에 의해 사업자에게 제재가 가해진다.

온라인 권리보호감독관은 유해콘텐츠 및 금지콘텐츠에 대한 접근과 배포에 대한 광범위한 권한을 행사하는데, 예를 들어 등급 분류를 통해 ‘유통금지 콘텐츠(prohibited content)’ 와 ‘잠재적 유통금지 콘텐츠(potential prohibited content)’를 구분하고, 온라인 콘텐츠서비스사업자에게 이런 등급 콘텐츠에 대한 접근을 차단하거나 접속 제한을 시행하도록 의무를 부과할 수 있다(아래 <표3-21> 참고).

<표 3-21> 온라인 콘텐츠서비스 사업자의 의무 조치 사항

대상 콘텐츠	서비스	명령 고지		의무 조치 내용	
금지콘텐츠 (RC, X18+)	호스팅	최종접속차단	시정조치A	해당 콘텐츠의 접속차단 또는 공급 중지(통지 다음 날 오후 6시까지)	
	라이브	최종서비스중지			
	링크	최종링크삭제			
금지콘텐츠 (R18+, MA15+)	호스팅	최종접속차단	시정조치B		
	라이브	최종서비스중지			
	링크	최종 링크삭제			
잠재적 금지콘텐츠 (RC, X18+)	호스팅	임시차단	시정조치A 등급분류 의뢰	RC, X18+ 등급판정	A 시정조치
	라이브	임시서비스중지		콘텐츠 철회, No 금지콘텐츠 이행각서 제출	조치 취소
	링크	임시링크삭제			
잠재적 금지콘텐츠 (R18+, MA15+)	호스팅	임시차단	시정조치	R18+, MA15+ 등급판정 콘텐츠 철회, No 금지콘텐츠 이행각서 제출	A 시정조치
	라이브	임시서비스중지			
	링크	임시링크삭제			

출처: 정재하(2023)

이외에도 온라인권리보호감독관은 아동청소년 학대 콘텐츠, 국외 금지 콘텐츠, 디지털 성범죄 정보 등에 대해서도 제재 조치를 취할 수 있는데, 구체적인 내용은 아래 표와 같다.

〈표 3-22〉 호주의 금지콘텐츠 제재조치

금지 콘텐츠	대상	제재 조치
아동·청소년 학대정보*	소셜미디어서비스 사업자	48시간 이내 삭제 요청 혹은 요구
	민원 접수 사업자	48시간 이내 자율적 삭제 유도
	학대정보를 송신한 이용자에 대한 조치	해당 정보의 추가적 송신 제한 및 사과 조치 요구
디지털성범죄 정보*	해당 사업자(소셜미디어 및 호스팅 서비스)	당사자의 유통금지 요구, 온라인감독관의 48시간 이내 삭제 요구
	정보를 송신한 이용자	온라인 감독관의 48시간 이내 삭제 요구

* 관련 조치 미준수 사업자에게 대해 시정명령, 금지명령, 벌칙금 부과 등의 제재조치 가능
출처: 정재하(2023)

3) 등급분류위원회

호주의 등급분류위원회(Classification Board)는 1996년 시행된 등급분류법(Classification Publications, Films and Computer Games Act 1995)을 근거로 설치된 콘텐츠 등급분류기관으로 통신문화부(Department of Communications and Arts, 현재는 Department of Infrastructure, Transport, Regional Development, Communications and the Arts로 개편) 소관 기관이다. 이용자, 콘텐츠 사업자, 온라인권리보호감독관, ACMA 등이 요청한 영상물, 게임, 전자출판물 등의 콘텐츠에 대한 등급분류 업무를 담당한다. 콘텐츠의 등급을 분류하는 기준을 제정하고, 특정 등급에 해당하는 영상물의 유통을 금지하거나 연령별 기술적 접속 제한 조치를 의무화하는 대상을 결정하는 역할을 담당한다.

연령 기준에 따라 콘텐츠의 등급을 판단하고, 표시 의무를 집행하는 업무도 담당하는데, 영상물인 경우, G (General), PG (Parental Guidance), M (Mature), MA (Mature Accompanied) 15+, R (Restricted) 18+ 등과 성인을 위한 제한 등급(Restricted categories for adults films)으로 X18+로 구분한다.

영상물과 게임 콘텐츠의 경우, 유통금지콘텐츠의 기준은 아래와 같으며, 등급분류위원회(Classification Board)가 분류한다(정재하, 2023).

- RC 또는 X18+로 분류한 콘텐츠¹⁷⁾
- R18+ 등급으로 분류한 콘텐츠 가운데 접근제한시스템을 갖추지 않은 경우

- MA15+로 분류한 콘텐츠 가운데, 접근제한시스템을 갖추지 않고, 콘텐츠가 텍스트와 /또는 한 개 이상의 동영상 이미지로 이루어지지 않았으며, 상업서비스(뉴스나 시사 제외)에 의해 제공되는 경우

- MA15+로 분류한 콘텐츠 가운데, 접근제한시스템을 갖추지 않고, 콘텐츠가 모바일 프리미엄 서비스에 의해 제공되는 경우

한편, 전자발간물인 경우, Unrestricted, Category 1-Restricted, Category 2-Restricted, RC(Refused Classification) 등급으로 구분된 인터넷 콘텐츠는 유통금지 콘텐츠가 된다.¹⁸⁾

이처럼 등급분류위원회가 분류기준에 따라 '유통금지 콘텐츠'로 지정하거나, 온라인권리감독관(eSaftey Commissioner)이 유통금지 콘텐츠로 분류될 가능성이 높은 콘텐츠로 판단한 '잠재적 유통금지 콘텐츠(potential prohibited content)'로 구분하여 불법, 유해 콘텐츠의 유통을 신속하게 제한한다. 온라인권리보호감독관은 온라인콘텐츠의 불법성 여부에 대해 등급분류위원회의 등급 분류 기준에 따라 일차적인 행정적 판단을 하게 되며, 최종 행정적인 판단은 등급분류위원회가 결정한다.

2. 방송·영상 내용규제

가. 개요

호주는 본 연구에서 살펴본 해외사례 중 정부의 영향력이 가장 강력한 국가라고 할 수 있다. 내용규제에 규제 당국의 개입 정도에 따라 유형을 구분해 보면(아래 <표3-20> 참고), 호주는 대표적인 강제적 자율규제 모델을 따르고 있다.

17) X18+등급은 호주의 ACT(Australian Capital Territory) 및 Northern Territory 지역에 서만 적용되는 분류 등급임.

18) 호주 등급분류위원회의 등급 기준은

<https://www.classification.gov.au/classification-ratings/what-do-ratings-mean> 참조.

〈표 3-23〉 정부 개입 정도에 따른 자율규제 유형

	위임된 자율규제	승인적 자율규제	강제적 자율규제	자발적 자율규제
내용	·정부가 민간영역의 규범 제정 권한을 정의하고 그에 따른 시행을 강제 ·정부가 가장 적극적으로 관여하는 방식	·규제 대상 스스로 규제시스템을 형성, 정부의 승인(approval) 필요	·산업계 자체가 규제를 형성하고 집행함, 이는 정부의 위협에 대응 하는 차원 ·자율규제가 이루어지지 않으면 정부가 입법적 규제를 부과	·사업자가 자발적으로 등급 제정등 규제를 만들고 집행 ·자율규제를 촉진하거나 명령하기 위한 직·간접적인 국가의 능동적 개입이나 관여가 전혀 없음
사례		·독일 인터넷자율 규제시스템 중 하나인 청소년 보호 프로그램의 승인 제도	·커뮤니케이션협회 (Communications Alliance)에 의한 인터넷 자율규제	·한국인터넷자율정책 기구(KISO) ·한국게임정책자율기구(GSOK)

나. 방송프로그램 내용규제

1) 방송프로그램 내용규제의 일반원칙

호주의 방송규제는 사업자가 방송(윤리)규정을 자율적으로 제정하고, 규제 당국이 자율규제가 잘 집행되는지를 관리, 감독하는데, AMCA가 그 역할을 담당하고 있다. ACMA의 내용규제 관련 주요 업무는 방송사업자의 방송규정 제정을 지원 및 감독하고, 방송프로그램 관련 민원을 접수하고 조사하는 것이다.

호주의 방송규제는 공영방송과 상업방송으로 구분된 이원 체제로 구성되지만, 모든 사업자가 자율적으로 방송규정을 제정하고, 그 내용을 ACMA에 통지하도록 방송법에서 규정하고 있다. 공영방송인 ABC는 ABC법에 따라,¹⁹⁾ SBS는 SBS법에 따라²⁰⁾ 각 사의 이사

19) ABC법의 관련 조항은 AUSTRALIAN BROADCASTING CORPORATION ACT 1983, Sec. 8 Duties of the Board

20) SBS법의 관련 조항은 SPECIAL BROADCASTING SERVICE ACT 1991, Sec. 10 Duties of the Board

회가 방송규정을 제정하고, 이를 ACMA에 보고해야 한다. 상업방송 및 기타 방송(커뮤니티 방송, 유료/무료 유선 방송 등)은 방송서비스법(Broadcasting Services Act 1992)에 따라 자율 방송규정을 제정하도록 강력한 요구를 받는다.²¹⁾

호주의 방송프로그램 내용규제는 방송서비스법, ABC방송법, SBS방송법 등에 규정되어 있으며, 민영방송의 경우 사업자의 자체 방송규정에 구체적으로 명시되어 있다. 예를 들어, 2023년 공영방송 ABC는 방송프로그램 기준으로 ① 정확성, ② 정정과 명확화, ③ 불편부당과 관점의 다양성, ④ 공정하고 정직한 처리, ⑤ 개인정보 보호, ⑥ 가해와 공격, ⑦ 어린이와 청소년 보호를 제시하고, 이를 준수해야 한다는 것을 방송 원칙에 밝히고 있다.²²⁾ 한편, 상업방송은 공영방송에 비해 더 직접적이고 강한 규제가 적용되는데, ACMA가 면허취소 등 강력한 행정적 제제조치를 취할 수 있는 권한이 있다.

2) 공적 규제기구와 민원처리

ACMA는 방송규정을 근거로 내용규제에 개입한다. 또한, 방송 프로그램에 대한 민원을 처리하는 과정에도 개입하는데, 민원에 대한 조치가 미흡한 경우 ACMA는 방송사에게 시정권고하거나 자체 개선을 유도하는 등의 조치를 취하게 된다. 공영방송의 경우, 위반 정도에 따라 ACMA의 시정권고→ ACMA의 주무장관 보고→ 주무장관의 의회 보고 순으로 제재 절차를 거치며, 민영방송(면허방송)의 경우에는 위반 정도에 따라 방송사 자체 개선 유도→ 행정처분→ 사법처리 조치 등의 과정을 거치게 된다.

21) <https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00042>

22) ABC CODE OF PRACTICE(2023, May, 8)

〈표 3-24〉 호주 공영방송과 상업방송의 민원처리 및 제재 체계

	민원 처리	ACMA 대응	위반 사항 조치
공영방송	해당 방송사의 검토 및 대응 (30일 이내)	·60일 이내 미해결 또는 미흡한 사안에 대해 민원인이 추가조사를 요청한 경우	·시정요구(시청자사과, 철회 등), 권고 조치 ·시정조치가 미흡할 경우, 주무장관 보고→ 의회 보고
상업방송	해당 방송사의 검토 및 대응 (30일 이내)	·60일 이내 미해결 또는 미흡한 사안에 대해 민원인이 추가조사를 요청한 경우	·방송사의 개선계획(교육 등), 시정확약서 작성 ·행정처분: 시정명령, 면허정지, 면허취소 등 ·사법처리: 과징금 부과 또는 기소 요청

출처: 정재하(2023)

(1) 공영방송 프로그램 민원

시청자는 ABC 혹은 SBS 등 공영방송 프로그램에 대해 민원을 제기할 수 있다. 시청자는 방송프로그램이 방송규정을 위반했다고 생각하는 경우, 방송사에 해당 사항에 대한 적절한 조치를 희망하는 민원을 제기할 수 있다. 민원이 제기되면 공영방송사는 30일 이내에 해당 사안을 해결하도록 노력해야 하는데, 방송사 스스로 오류 수정이나 개선 조치를 했을 경우 방송규정 위반으로 처리하지 않는다. 그러나 해당 사안이 60일 이내에 해결되지 않거나, 민원인이 미흡하다고 판단하는 경우, 민원인은 ACMA에 추가 조사를 요청할 수 있다. 이후 ACMA가 직접 해당 민원처리에 개입하여 조사를 진행하는데, 결과에 따라 방송사에게 시청자 사과 또는 관련 사항의 철회와 같은 시정요구를 하거나 시정권고 조치를 취할 수 있다. 방송사의 시정조치가 여전히 미흡한 경우, 주무장관에게 보고하게 된다. 주무장관도 7일 이내에 의회에 보고하는 것으로 절차가 마무리되며, 최종 조치는 의회가 담당하게 된다. 의회가 최종적인 단계인 점은 공영방송이 특별법에 근거한 독립기관이라는 특성이 고려된 것으로 보인다.

(2) 상업방송 프로그램 민원

상업방송사들은 자율적으로 방송규정을 제정하고 이를 준수한다. 상업방송에 대한 규

제는 공영방송보다 더 강력하고 직접적인데, ACMA가 상업방송사에게 방송면허 발급 조건으로 일정한 방송기준을 준수하도록 의무화하고 있다. 규정을 위반한 사업자에 대해서는 ACMA가 면허취소 등을 비롯한 여러가지 행정적 제재조치를 취할 수 있다.

상업방송의 자체 민원처리가 미흡하면 ACMA가 개입한다. 시청자의 민원이 타당한 경우, 방송사 스스로 오류 수정이나 개선이 이뤄지면 민원처리 절차가 마무리된다. 그러나 60일 이내에 대응이 미흡한 경우, 민원인은 ACMA에 추가 조사를 요청할 수 있다. ACMA는 해당 사안에 대한 조사 후 방송사의 개선계획, 시정확약서 작성 등을 요청하거나, 행정처분(시정명령, 면허정지, 면허취소)을 집행할 수 있다. 또한 과징금을 부과하거나 기소 요구 등 사법 처리를 요청할 수 있는 권한도 있다.

다. 온라인 콘텐츠 규제

1) 사업자 자율규약과 산업기준

호주에서 인터넷서비스는 온라인 서비스, 온라인 콘텐츠 서비스, 소셜미디어 서비스로 구분되는데, 온라인 서비스는 '전기통신회선망을 통해 인터넷전송 역무를 제공하는 서비스'이며 온라인콘텐츠서비스는 '전송서비스를 통해 콘텐츠를 받기에 적절한 장치를 가지고 있는 개인에게 콘텐츠를 제공하는 서비스'로, 소셜미디어 서비스는 '2인 이상의 이용자가 그룹이 상호 소통의 목적으로 이용하는 서비스'로 정의된다.

호주의 온라인 내용규제는 해당 서비스사업자들이 제정하여 온라인권리감독관(eSafety Commissioner)에게 등록한 사업자 규정을 중심으로 이행되며, 법적 규제는 ACMA와 온라인권리보호관이 담당한다(정재하, 2018). 규제 대상 콘텐츠는 불법적인 내용을 포함하는 콘텐츠, 아동청소년에 대한 권리침해 콘텐츠, 유통금지 등급의 콘텐츠 등이다. 불법콘텐츠는 형법에 의한 사법적 제재조치가 취해지며, 유통금지콘텐츠와 아동·청소년 권리침해 콘텐츠는 유통제한 조치의 실행 의무가 사업자에게 부과된다.

호주는 산업자율규약(Industry Codes)과 산업기준(Industry Standards)을 사업자들이 자율적으로 제정하고 이를 ACMA에 등록하는 규제시스템을 기초로 하고 있다. 산업자율규약은 방송통신사업자들이 정한 규칙 또는 가이드라인으로 ACMA에 등록해야 한다. 등록된 자율규약이 위반된 경우에는 ACMA가 개입하여 추가로 여러가지 제재조치를 명할

수 있다.

산업기준은 자율규약에 의해 다루어지지 않았거나 충분히 다루어지지 않은 사항을 규제기관이 제정하는 것으로 사업자는 의무적으로 이를 따라야 한다(윤혜선, 2012). 사업자가 산업기준을 위반한 경우, ACMA는 사업자에게 기준 위반 행위에 대한 공식경고(formal warning)를 취하거나 연방법원에 제소하여 과징금 부과 명령을 신청할 수 있고 위반 사업자에게 벌금을 부과할 수 있다.

호주의 인터넷사업자협회는 커뮤니케이션연합회(Communications Alliance)로 2015년 기존의 인터넷사업자협회(Internet Industry Association, IIA)를 승계했다. 이 연합회는 사업자 규약(industry code), '콘텐츠 규약(Content Codes)', '콘텐츠서비스 규약(Content Service Code)', '온라인 도박규약(Interactive Gambling Code)' 등을 제정하고 회원사가 이를 준수하도록 하고 있다.

2) 유통금지콘텐츠 및 등급분류

전자발간물인 경우, 등급분류위원회(Classification Board)가 Category 1-Restricted, Category 2-Restricted, RC 등급으로 분류한 정보는 유통금지콘텐츠에 해당한다(정재하, 2023). '유통금지 콘텐츠(prohibited content)'는 등급분류위원회에서 RC등급 또는 X18+등급으로 분류한 영상물 및 게임 콘텐츠를 포함한다.

한편, '잠재적 유통금지 콘텐츠(potential prohibited content)'는 등급분류위원회가 등급을 결정하기 이전의 콘텐츠로, 온라인권리감독관(eSaftey Commissioner)이 유통금지 콘텐츠로 분류될 가능성이 높은 콘텐츠로 판단한 것이다. 예를 들어, 온라인권리보호증진법(Enhancing Online Safety Act 2015)에서 새롭게 규정한 '비동의 사적 성표현물'도 잠재적 유통금지 콘텐츠에 포함된다. 잠재적 유통금지 콘텐츠는 미처 등급이 분류되지 않은 콘텐츠 가운데 유통금지 콘텐츠와 매우 유사한 콘텐츠를 지칭하는데, 등급이 분류되지 않은 온라인 정보 가운데 이용자 등이 유통금지 콘텐츠에 해당한다고 민원을 제기하는 경우 온라인권리보호감독관이 그 유통금지 여부를 판단한다. 이러한 잠재적 유통 금지콘텐츠 지정 제도는 콘텐츠 유통을 신속하게 제한하는 효과가 있다. 온라인권리보호감독관은 온라인콘텐츠의 불법성 여부에 대해 등급분류위원회의 등급 분류 기준에 따라 일차적인 행

정적 판단을 하게 되며, 최종 행정적인 판단은 등급분류위원회가 결정한다.

3) 아동·청소년 유해콘텐츠

영화나 컴퓨터 게임의 경우, 아동·청소년 유해콘텐츠는 등급분류위원회(Classification Board)의 콘텐츠 등급 분류 기준으로 MA(Mature Accompanied) 15+ 등급 이상으로 분류된 콘텐츠이다. 성적인 장면이나 약물 사용과 같은 요소가 포함되어 있어 아동·청소년에게 강한 영향을 미칠 수 있는 내용을 포함하고 있어, 해당 콘텐츠를 구매하거나 시청하기 위해서는 연령 확인증명서가 필요하고, 15세 미만의 어린이는 부모나 성인 보호자와 함께 해야 한다.

온라인 학대 정보를 직접 접촉한 아동·청소년이나 그 보호자는 해당 온라인사업자에게 관련 정보를 48시간 이내에 삭제해 줄 것을 요청할 수 있으며, 처리가 미흡한 경우 온라인감독관이 해당 정보의 삭제를 요구할 수 있는 강력한 행정규제가 적용된다.

한편, 방송서비스를 통해 유통될 수 있는 아동·청소년 권리침해 콘텐츠는 방송규정에 설정된 방송프로그램 기준에 따라 규제하며, 주로 연령별 등급표시 의무나 방송시간대 제한 등의 조치를 통해 유통을 규제한다.

3. 소결론 및 시사점

호주의 심의규제제도는 정부가 개입하는 강제적 자율규제 모델로 직접적이고 강력한 규제 체계이다. 방송콘텐츠의 경우 규제기관인 ACMA가 직·간접적 규제를 시행하고 있으며, 온라인콘텐츠의 경우 온라인권리보호관이 직접적이고 강력한 규제권한을 갖고 있다. 그런데 호주의 심의규제는 자율규제 모델의 특성도 가지고 있는데, 방송 내용심의의 경우, 방송사업자들이 방송프로그램 관련 규정을 자율적으로 정하고 이를 준수하도록 한다. 물론 방송사들이 정한 자율적 규정은 ACMA에 등록해야 하고, ACMA는 이에 준해 위반사항을 판단하기 때문에 규제기관과 협력하는 자율규제시스템이라고 할 수 있다.

호주의 강제적 자율규제모델은 자율규제의 집행력이 행정적 혹은 법적 제재에 근거하고 있다. 사업자 스스로 자율규제를 실천하는 경우 실질적 집행력에 한계가 있을 수 밖에 없는데, 법제도 내에서 자율규제를 실천하도록 강제하는 호주의 자율규제시스템이 자율

규제의 효과적 집행을 담보하는데 중요한 역할을 한다는 점에서 시사하는 바가 크다.

호주의 온라인콘텐츠 규제는 다른 국가에 비해 체계적이고 신속한 절차를 갖추고 있다는 점에서도 특징적이다. 유해콘텐츠가 온라인으로 배포되는 것을 신속하게 막기 위해 ‘잠재적 유통금지 콘텐츠(Potential Prohibited Content)’로 구분하는 제도는 참고할만 하다. 온라인미디어 환경에서 유해콘텐츠 배포를 제한하기 위해서는 신속한 집행이 중요한데, 호주에서는 ‘유통금지 콘텐츠’로 행정적 등급 분류 결정이 나기 전까지 콘텐츠의 유해성을 잠정적으로 판단하는 권한을 온라인권리보호관에게 위임해 신속한 유통 제한이 이루어지도록 하고 있다.

심의규제 시스템에서 민원과 옴부즈만 제도를 효과적으로 활용하고 있다는 점도 의미가 크다. 방송과 인터넷서비스의 광범위한 영역에서 민원과 옴부즈만 제도가 규제시스템 내에서 행정적 규제를 보완하고 있다. 방송의 경우, 시청자 누구나 방송 프로그램에 대한 민원을 제기할 수 있고, 해당 민원이 소홀하게 처리되지 않도록 제도적으로 그 절차가 마련되어 있어 시청자가 방송 심의규제 절차에 참여하는 효과를 거두고 있다. 온라인에서도 이용자는 특정 유형의 콘텐츠(어린이청소년 학대 콘텐츠 등)를 신고할 수 있으며, 사업자들은 이에 대해 콘텐츠 접근을 제한하는 조치를 신속하게 집행해야 한다.

우리나라의 경우도 방송 프로그램과 온라인 콘텐츠에 대한 민원 제도가 갖춰져 있지만, 호주는 우리나라에 비해 신속하고 체계적인 민원 처리가 가능하도록 관련 제도가 구축되어 있다. 민원관련 제도가 활성화되기 위해서는 이용자들이 특정 콘텐츠에 대해 유해하다고 판단할 수 있는 미디어콘텐츠 식별 능력이 전제되어야 하는데, 호주는 온라인권리보호감독관이 미디어리터러시 교육의 한 축을 담당하고 있다. 즉, 이용자 스스로가 콘텐츠의 유해성을 판단하고 접근에 대한 결정을 할 수 있도록 이용자의 미디어리터러시를 높이는 것이 유해콘텐츠 노출에 따른 부정적 효과를 억제하는 궁극적인 해결책이라는 점을 감안하면 호주의 온라인콘텐츠 규제와 미디어리터러시 교육 간의 연결은 눈여겨 봐야 할 부분이다.

마지막으로, 호주의 ‘텔레커뮤니케이션 산업 옴부즈만(Telecommunications Industry Ombudsman, TIO)은 자율규제기구의 운영방식에 시사하는 바가 크다(윤혜선, 2012). 1993년에 설립된 텔레콤산업옴부즈만(TIO)은 통신사업자 및 소비자 단체로부터 독립된

기구이다. 옴부즈만은 전화와 인터넷서비스에 대한 민원 접수, 조사, 해결 및 결정을 담당한다. TIO의 권한에는 민원과 관련된 모든 문서와 정보를 수집할 수 있는 조사 권한, 특정한 상황에서 사건을 조사하지 않거나 조사의 진행을 중단할 수 있는 권한, 금액이 일정 정도 이하의 사건에 대해서는 법적으로 구속력이 있는 결정을 내릴 수 있는 권한 등이 포함된다. 흥미로운 점은 TIO는 회원들에게 회원가입비나 연회비를 일체 요구하지 않고 운영되는데, 사업자가 납부하는 민원처리 수수료와 비용으로 운영비를 감당하고 있다. 이와 같은 TIO의 재원조달구조는 회원사업자로 하여금 소비자 민원의 발생을 최소화하도록 유도하는 요인으로 작용하고 있다. 자율규제기구의 효과적인 운영을 위해 반드시 고려해야 하는 부분이 운영재원에 관한 것인데 호주의 이와 같은 사례는 눈여겨 볼 만하다.

제6절 캐나다

1. 미디어 규제 체계

가. 미디어 관련 법 및 규제 기구

캐나다 방송정책의 근간을 이루는 법은 1991년에 제정한 <방송법>이며 이 법은 2023년에 개정(온라인스트리밍법 포함)되어 현재에 이른다. 캐나다 방송법은 방송규제에 관한 최소한의 규제원칙과 방송정책의 목표만을 제시하며, 방송면허의 종류나 규제에 대한 세부사항은 규제기구인 캐나다 방송통신위원회(CRTC)에 위임하였다(방송법 제5조 1항).

이 법 외에도 방송통신규제기구인 CRTC의 설립·조직·역할·권한 등의 내용을 담고 있는 <CRTC설치법(Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission Act)> 과 통신서비스 품질, 개인정보보호, 캐나다 미디어 보호와 진흥 등의 내용을 담고 있는 통신법(Telecommunication Act 1993), 그리고 방송을 포함한 무선통신의 기술적인 사항에 대해서는 무선통신 장비 및 기술적인 사항(ISED가 관할)에 대한 내용을 담고 있는 <무선통신법(Radio Communication Act 1985)> 등이 방송통신 분야에 적용된다.

캐나다의 방송산업 정책을 담당하는 부서는 캐나다 문화유산부(Department of Canadian Heritage)로 문화, 미디어, 체육·스포츠, 예술 등의 분야에 대한 정책 수립과 집행을 담당한다. 한편, 주파수 및 통신산업은 혁신과학경제개발부(Innovation, Science and Economic Development Canada, ISED)가 담당한다.

방송통신위원회(CRTC)는 캐나다 방송 및 통신서비스 관련 규제 수립 및 집행기관으로, 1968년 방송법에 의해 민간 통신사업자 규제기구로 출범하였고, 1976년 방송통신위원회법에 의해 현재의 독립적 방송통신규제기구가 되었다. CRTC는 방송통신사업 관련 규정(Regulation)과 지침(Direction)을 제정할 수 있는데, 방송법에서는 CRTC가 규정으로 정할 수 있는 사항들과 규정 제정이 고려요소 등을 제시하고 있다(방송법 제10조). CRTC는 방송사업자 소유규제 및 인수합병, 사업면허 발급 및 사업조건 제정, 방송시장 경쟁 촉진, 캐나다 문화정체성 보호, 내용규제, 소비자 보호 등의 업무를 관장한다. CRTC는 개정된 방송법(2023)에 의거 2023년부터는 온라인스트리밍 서비스에 대한 규제도 담당하게 되었다.

나. 2023 방송법 개정의 주요 내용

캐나다는 2023년 기술 변화에 대응하기 위한 규제 개선을 목적으로 1991년 제정된 <방송법>을 개정하였다. 2023년 4월 27일 발효된 이 법은 온라인스트리밍법(Online Streaming Act)이라고도 불리는데, 스트리밍 기술을 통해 방송영상을 제공하는 OTT사업자를 규제 대상에 포섭했다는 점이 가장 특징적이다. 개정된 방송법(2023) 제2조 제1항에서 "방송사업(Broadcasting Undertaking)" 정의에 온라인사업(online undertaking)을 신설하여, OTT 스트리밍서비스 등의 온라인사업을 방송사업에 포섭하고, 캐나다 방송통신위원회(CRTC)에 규제 권한을 부여하였다. 이 법에서의 온라인사업이란 방송 수신장치를 통해 대중이 수신할 수 있도록 인터넷을 통해 (전문적 품질의) 프로그램을 전송 또는 재전송하는 사업을 말한다.²³⁾

즉, 캐나다는 방송법 개정을 통해 온라인플랫폼에 대해서도 전통적인 방송사업자와 마찬가지로 규제와 의무 부과를 할 수 있게 되었다. 온라인사업자에게 부과되는 규제 수준은 2024년까지 정할 예정이다. 다만, 이 법은 방송사업자, 방송플랫폼사업자(BDU), 온라인사업자 등 사업자에게만 적용되며, 콘텐츠 창작자 등 개인에게는 적용되지 않는다. 개정된 방송법은 법의 적용범위를 명확히 하기 위해 소셜미디어 서비스를 제공하는 온라인사업자의 플랫폼에 이용자(유튜버, 팟캐스터, 개인 등)가 업로드 한 콘텐츠에 대해서는 방송법의 적용을 받지 않는다는 명시적 조항을 추가하였고, 전송되는 프로그램에 대한 통제권(programming control)이 없는 소셜미디어서비스는 법의 적용을 받지 않는 기타 개인으로 정의하였다.²⁴⁾

23) Online undertaking means an undertaking for the transmission or retransmission of programs over the Internet for reception by the public by means of broadcasting receiving apparatus

24) 온라인사업의 정의에서 제외되는 "기타 개인"이란 다음을 말함.

- 전송되는 프로그램에 대한 통제권(programming control)이 없는 소셜미디어서비스
- 라이브 공연예술용 극장, 콘서트홀 또는 기타 장소
- 교육기관, 공공 도서관 또는 박물관
- 주사업에 부수적인 서비스로 고객에게 해당 사업과 직접 관련된 정보로 구성된 프로그램을 제공하는 사업체

1) 방송사업의 정의 확대

개정된 방송법(2023)에서 말하는 방송은 편성에 의한 것이든 시청자의 요청(on demand)에 의한 것이든, 방송 수신장치를 통하여 프로그램을 공중이 수신할 수 있도록 전파 또는 기타 전기·통신 수단을 통해 전송하는 것을 모두 포함한다. 개정된 방송법은 방송사업(Broadcasting Undertaking)을 다음의 4가지로 구분하는데, 방송편성사업(Programming undertaking), 방송플랫폼사업(Distribution undertaking), 온라인사업(Online undertaking)과 전송망인 네트워크(Network)가 그것이다. 우선, 방송편성사업(Programming undertaking)은 공중이 방송 수신장치를 통해 수신할 수 있도록 전파나 기타 전자통신 수단을 통해 직접 혹은 방송플랫폼사업자를 통해 간접적으로 프로그램을 전송하는 사업을 말하는데, 이들 사업자는 면허를 받아야 한다. 이는 지상파채널이나 케이블채널(PP) 등의 전통적 방송 채널을 지칭하는 것이며, 이들이 운영하는 온라인서비스는 제외한다.²⁵⁾ 방송플랫폼사업(Distribution undertaking)은 케이블TV 등 전통적인 유료방송 플랫폼사업을 말하는데, 면허를 받아야 한다.²⁶⁾

25) Programming undertaking means an undertaking for the transmission of programs, either directly by radio waves or other means of telecommunication or indirectly through a distribution undertaking, for reception by the public by means of broadcasting receiving apparatus, but does not include such an undertaking that is an online undertaking

26) Distribution undertaking means an undertaking for the reception of broadcasting and its retransmission by radio waves or other means of telecommunication to more than one permanent or temporary residence or dwelling unit or to another such undertaking, but does not include such an undertaking that is an online undertaking

<표 3-25> 캐나다의 방송사업 분류 체계

구분	사업자	비고
방송사업 (Broadcasting Undertaking)	사업자 유형별 사업조건 부과(혹은 면제대상사업 제시)	
방송 편성사업 (Programming undertaking)	지상파(TV,R)/PP	면허필요
방송플랫폼사업 (Distribution undertaking)	유료방송	면허필요
온라인사업 (Online undertaking)	스트리밍서비스 (OTT 등)	등록
네트워크(Network)	전송망	

개정 방송법에서는 OTT 등 온라인 스트리밍서비스를 규제 대상에 포함하였는데,²⁷⁾ 캐나다에서 스트리밍서비스를 제공하는 온라인사업자는 ‘온라인사업 등록규정(Online Undertakings Registration Regulations)’에 의거 30일 이내에 CRTC에 소재지, 주요 서비스 형식 등에 대한 정보를 등록(register)해야 한다. 단, 소규모사업자 등 등록면제 대상은 별도로 정할 예정이다(CRTC, 2023. 5. 12)

온라인사업자에 부과되는 규제는 다음과 같다(방송플랫폼과 유사한 방식으로 다른 방송사업자에게 프로그램을 OTT로 제공하는 자의 경우에도 사업조건 부과 가능).

- 캐나다 콘텐츠(CanCon) 보호 의무: 해외 온라인사업자는 캐나다의 창의적 자원 및 기타 인적자원을 최대한 활용해야 한다. 또한, 온라인사업자는 공식 언어(영어와 프랑스어)와 원주민 언어로 된 캐나다 프로그램을 명확하게 홍보하고 권장해야 한다(검색 결과 생성시에도 적용됨)

- 콘텐츠 투자 의무(Expenditure requirement): 넷플릭스(Netflix)나 스포티파이(Spotify)와 같은 스트리밍 서비스가 음악 및 TV 프로그램 같은 캐나다 미디어콘텐츠를 지원하기 위해 비용을 지출해야 한다. 참고로 기존 방송법은 방송사업자(그룹단위)의 규

27) 참고로, 과거 1991년 방송법의 온라인사업 규제는 디지털 전환 촉진을 목적으로 뉴미디어사업(online audio and video undertakings)에 대해 방송사업 면허 의무를 면제(EO대상사업)하되, 거래자에 대한 부당한 특혜 부여 금지, CRTC 요구시 기본 정보 제공 의무, CRTC의 분쟁조정권 등 최소한의 규제만을 부과해 왔음.

모에 따라 수익의 최소 30%를 캐나다 콘텐츠 지원에 투자해야 할 의무를 부과한다.

- 온라인사업자와 방송편성사업자는 신의·성실을 원칙으로 프로그램 전송 협상 의무가 있다.

- 스트리밍법(개정 방송법) 위반에 대해 금전적 처벌(과징금 등)을 부과한다.

다만, CRTC는 "온라인 사업"의 정의가 매우 광범위하다는 점을 고려하여 새 방송법상의 의무적용의 예외 대상을 검토하고 있다. CRTC는 방송법상 "온라인 사업"의 정의를 충족하지만 규모가 작은 온라인서비스가 많을 것으로 판단하는데, 이러한 기업에 온라인서비스 조건을 부과하는 것은 그런 사업자들에게 상당한 부담을 줄 수 있으며, 새 방송법 제3조 제1항에 명시된 방송정책의 이행과 규제목적 달성에 실질적으로 기여하지 못할 것이라고 판단하여, 2023년 말 현재 온라인사업의 서비스 조건 부과 대상이 되기 위한 최소기준에 대한 의견수렴을 진행 중이다.

CRTC는 2023년 5월 8일 새로운 규제틀 구축을 위한 공론화 절차를 설명한 3단계 규제계획(Regulatory Plan)을 공개했는데, 단계별 계획은 다음과 같다.

- 1단계(2023년 봄까지): (i) 새로운 규제체제로의 전환 관련 이해관계자에 대한 정보 게시판 개설 (ii) CRTC의 온라인사업자 등록 등 규제방안 및 면제 명령에 대한 의견 청취 (기존 면제 명령 재검토 및 서비스 조건으로의 전환 여부 포함), (iii) 온라인사업 포함 전체 방송산업 내 기존 사업자가 방송시스템 발전에 어떻게 기여할 것인지 논의.

- 2단계(2023년 여름/가을): 방송사업자들에게 부과될 수수료 및 온라인 스트리밍 서비스에 대한 수수료 부과방안 검토. 캐나다 콘텐츠에 대한 정의 초안 마련

(2023년 겨울-2024년): 온라인사업의 수수료 부과 규정 제정, 캐나다산 프로그램 정의 개정, 캐나다산 음악 및 오디오콘텐츠 지원방안, 프로그램과 비디오콘텐츠 지원방안, 경쟁 및 지역성 제고방안, 방송사 윤리규범과 불만접수 절차를 포함한 이용자 보호방안 등을 공개 협의

- 3단계(~2024년 말) 정책 방안 적용

한편, 개정 방송법은 기존 법과 같이 CRTC에 캐나다 콘텐츠(CanCon)를 정의하는 기준과 할당량 설정 권한을 부여했는데, 이는 캐나다 콘텐츠(CanCon) 발전에 기여하도록 텔레비전 및 라디오 방송사를 규제해 온 오랜 역사를 반영하는 것이며 문화 보호주의적 성격을 갖는다. 때문에, 새로운 기술의 발전과 콘텐츠의 글로벌 유통 상황에 맞지 않게 전통적인 방송규제를 강화하는 방식의 법규리는 비판도 존재한다.

2) 방송통신위원회(CRTC)의 미디어 규제 권한 확대

CRTC의 규제 대상은 공영방송 CBC 및 14개의 지역별 민영 지상파방송사업자, BDU(유료방송플랫폼사업자), VOD사업자, 스트리밍서비스 사업자 등 캐나다 내에서 서비스를 제공하는 모든 방송사업자(Broadcasting Undertaking)이다. 과거 CRTC는 개별 방송사업자에게 면허조건(conditions of license) 부과를 통해 프로그램 투자 등의 의무를 부과할 수 있었으나, 새 방송법에서는 동일한 사업을 수행하는 모든 사업자에게 적용되는 사업조건(conditions of service)을 제정하여 부과하도록 하였다.

2023년 개정된 방송법에 따라 온라인사업자(OTT, 스트리밍사업)는 캐나다 프로그램의 현지성 보장, 프로그램에 대한 장애인 접근권 보장, 긴급 메시지 전달, 프로그램 수급시 공정한 계약 의무 및 온라인사업자의 재정 정보, 프로그램관련 정보, 프로그램 관련 지출(투자), 시청률 측정 관련 정보 등 구체적인 정보를 CRTC에 제공해야 할 의무가 생겼다.

특히, CRTC는 캐나다 콘텐츠(CanCon) 생산 및 홍보를 포함하여, 방송정책 목표 달성을 위해 사업자 비용지출(투자) 의무관련 규정 제정권을 가진다. 이에 따라 방송사업자(broadcasting undertaking)의 하나인 온라인사업자에게도 수익의 일정 비율을 캐나다 콘텐츠를 위해 지출(투자)하도록 하거나 캐나다 미디어기금으로 납부할 것을 사업조건으로 정할 수 있게 되었다.

한편, CRTC는 법률이나 규정 혹은 CRTC의 결정(내용심의 결과 법규 위반사항 발견시에도 적용)을 위반하는 방송국에 대해 직접 단속할 수 있으며, 법원을 통해 강제 집행할 수도 있다. 2023년 방송법 개정 이전에는 CRTC의 규제 집행이 제한적이었다. 즉, 면허조건이나 방송법을 준수하지 않은 경우에 방송사업면허를 취소할 수 있었지만 CRTC는 이 권한을 거의 행사하지 않았다. 그러나, 개정 방송법에 의거 CRTC는 다음과 같은 방송법

조항이나 CRTC의 규정 위반시 과징금(administrative monetary penalties)을 부과할 수 있게 되었다. 과징금은 최초 위반시 개인은 최고 \$25,000, 재범시 각 건마다 \$50,000 이하, 법인은 최초 위반의 경우 \$10,000,000 (약 130억 원), 재범시 각 건마다 \$15,000,000 이하로 한다

- CRTC의 명령이나 규정 위반시
- 온라인사업자가 타 방송사업자와 프로그램 전송 협상시 신의성실의무를 지키지 않은 경우
- CRTC가 정한 장애인접근권 보장 규정을 어긴 경우

2. 방송·영상 프로그램 내용규제

가. 방송·영상 내용규제 일반 원칙

CRTC의 방송영상 규제 목적은 국민이 다양한 고질의 영상프로그램을 이용할 수 있게 하며, 캐나다의 문화와 정체성을 보호하는 것이다. 모든 라디오 및 TV 방송국은 면허를 받아야 하며, 재허가 심사를 통해 규제한다. 일부 사업자에 대해서는 면허의무를 면제(EO)하는 제도도 운영하고 있다. 아울러, 캐나다 내에서 방송되는 모든 텔레비전 프로그램을 모니터하고, 규정 위반시 벌금, 면허취소 및 기타 제재를 부과해 왔다.

이처럼 CRTC가 전통 방송사업자에게 적용해 온 기존 방송 편성규제(Canadian Content rule)는 새 방송법에서도 그대로 유지하는데, 주요 내용은 첫째, 캐나다 TV방송 내 캐나다 콘텐츠의 편성비율 규제, 둘째, 캐나다 자국 프로그램 제작과 편성 촉진을 위해 캐나다 프로그램 인증제도 운영, 셋째, 지상파사업자(55%~60%) 및 유료방송채널(35%)에 국내제작 프로그램 편성쿼터 부과, 넷째, 미디어사업자의 규모에 따라 해당 사업자그룹 총매출의 일정 비중을 캐나다 프로그램 제작(Canadian Programming Expenditure, CPE, 30% 이상) 및 국민관심행사(PNI, 총매출의 5% 이상)에 투자하되 투자액 중 75%는 독립 제작사 제작 프로그램에 투자할 것과 다섯째, 캐나다 콘텐츠를 포함한 다양한 영상프로그램에 대한 보편적 접근 의무(케이블TV나 위성방송은 일정한 수의 캐나다 채널을 포함해야 함) 등이다.

한편, 개정 방송법(2023)에 의해 온라인사업에 적용되는 규제는 캐나다 내 다른 방송사업자에게 부과되는 대부분의 의무가 동일하게 적용되며, 세부 사항은 광범위한 협의를 거쳐 CRTC가 제정할 명령 및 규정에 명시될 예정이다. 온라인사업자에게 적용되는 규제는 다음과 같다.

- 캐나다 콘텐츠 발전 지원 및 진흥(캐나다 콘텐츠 기준 제정의)
- 영어, 불어 등 공용어뿐만 아니라 원주민 언어로 된 캐나다 프로그램의 홍보 및 노출 가능성(현저성)에 기여하고 지원해야 함.
- 캐나다의 창의적 자원과 인적 자원을 최대한 활용하고 지원.
- 방송법의 사회적, 문화적, 언어관련 정책 목표를 지원.
- 장애인에게 차별없는 프로그램 접근 보장(장애인 접근권)
- 온라인사업자, 특히 동영상 프로그램(audio-visual programming) 서비스제공자가 여타 캐나다 방송사업자의 프로그램을 전송하는 경우, 공정한 협상, 캐나다 프로그램의 검색 노출 가능성 보장, 합리적인 가격으로 프로그램을 제공(delivery)할 의무 부과

나. 방송·영상 내용심의 제도

캐나다의 방송심의규제는 승인적 자율규제로 공적규제와 자율규제가 동시에 이루어진다. 정부 규제기구인 CRTC는 자율규제 제도에도 방송정책이 반영되도록 강제할 권한을 지닌다. 따라서 민간 자율심의기구인 캐나다 방송심의위원회(CBSC)는 CRTC의 규제로부터 자유롭지 못하다. 예를 들어, CBSC 규정의 신설 및 수정은 CRTC의 승인 대상이다. 방송내용에 대한 시청자 민원은 민간 자율심의기구인 CBSC에서 처리하지만, CBSC 처리결과에 불만이 있는 경우 CRTC에 민원제기가 가능하다.

1) 공적규제

방송콘텐츠에 대한 공적 규제는 방송법과 CRTC가 제정한 규정(Regulation)에 의거하여 CRTC가 담당한다. 모든 영상물(video program)에는 CRTC의 윤리규정이 적용되는데, 이 윤리규정에 포함된 사항은 다음과 같다.

- 폭력물: 폭력을 옹호하는 묘사, 아동에 대한 폭력 묘사, 모방을 야기할 우려가 있는

폭력 묘사 금지

- 언어사용: 불경한 용어, 혐오표현 및 기타 공격적 언어표현 금지
- 광고: 담배제품, 주류, 기타 아동에게 유해한 제품 금지

특히, TV방송에 적용되는 CRTC의 윤리규정은 보다 엄격한데, 모든 영상물에 적용되는 항목 외에 공정성, 소수자 배려, 차별금지 등이 포함된다. TV방송에 적용되는 사항들은 다음과 같다.

- 방송프로그램의 공정성, 캐나다 프로그램 최소 방영 비율, 사회적 소수자에 대한 균등한 대우

- 방송프로그램 편성 시 남성, 여성, 어린이를 비롯한 모든 연령대 시청자들의 요구가 고려되어야 하며, 일반적 이익이라는 관점에서 시청자들에게 그 사회의 지배적인 의견에 대해 충분한 정보를 제공해야 함.

- 지역이나 인종, 민족, 국적, 성별, 신체적 장애 또는 기타의 이유로 개인이나 특정 집단의 명예훼손 금지

- 음란한 언어나 허위정보를 유포하는 프로그램 방송 금지 등

인터넷을 통한 방송 등은 1991년 방송법 체계하에서는 허가를 필요로 하지 않았으므로 CRTC의 내용심의 대상이 아니었으나(CRTC, 2022. 7. 6), 이번 방송법 개정으로 CRTC 규제대상에 포함되었다. 하지만 규제수준과 내용심의 수준은 2024년까지 공론화 과정을 거쳐 제정할 예정이다.

2) 자율규제

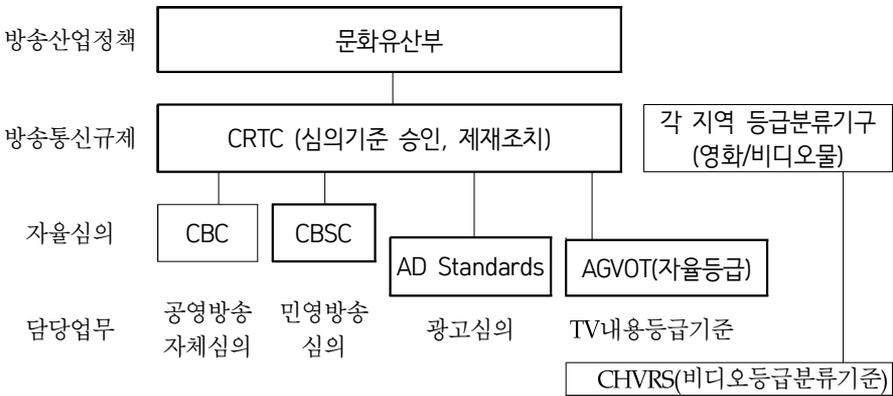
(1) 심의기구

방송콘텐츠에 대한 자율심의는 민간기구인 방송심의위원회(Canadian Broadcast Standards Council)가 담당하며, 광고심의는 광고심의기구(Advertising Standards Canada, ASC)가 담당한다. 캐나다 방송심의위원회(CBSC)는 1990년에 캐나다 방송협회(Canadian Association of Broadcasters, CAB)가 설립한 자율심의기구로 캐나다 민영방송

사들의 프로그램 관련 불만이나 질의를 접수하고, 방송내용을 심의한다. CRTC는 자율규제의 작동을 감시(monitor)하는 역할을 수행하며, CBSC가 새로 제정하거나 수정하는 규정들은 모두 CRTC의 승인을 받아야 한다.

즉, 캐나다 민영방송사가 결성한 방송협회(CAB)가 민영방송 사업자들에게 적용할 윤리규정을 제정하고, 심의기구인 CBSC를 통해 구체적인 내용심의를 시행하는 구조이다. 캐나다 방송협회(CAB)에는 현재 지상파방송사, 유료방송채널 및 주문형비디오 서비스(VOD) 사업자가 가입해 있고, 대부분 방송콘텐츠에 관한 이 규정을 따르고 있다. 다만, CBSC는 방송의 자유를 존중하며, 방송사에 대한 간섭은 배제한다는 취지에서 방송프로그램을 모니터하지는 않으며, 사전 규제도 하지 않는다. 대신 시청자 민원이 제기된 경우에는 해당 프로그램을 심의한다. 한편, 캐나다 공영방송인 CBC는 민간기구인 CBSC의 심의를 받지 않지만, CBSC 지침에 준하는 자체 심의규제를 수행하며, CRTC가 제재사항을 집행한다. 캐나다의 내용심의를 담당하는 기관들간의 관계는 아래 그림과 같다.

[그림 3-2] 캐나다 방송영상 내용심의기구 및 역할



이렇게 CBSC는 내용규제 전반을 관장하기는 하지만, 비정부 민간 독립기구이므로 방송사에 대한 실질적인 규제나 처벌 권한은 없다. 내용규제에 대한 최종 책임은 CRTC가 진다. CBSC는 연차보고서를 통해 회원현황, 활동내역, 시청자 불만 처리(심의내역) 등을

공표하며, CBSC의 자율규제 활동은 CRTC에 정기적으로 보고해야 한다.

방송심의기구인 CBSC는 모든 수용자에게 적절하며, 캐나다의 문화와 정체성을 표현하는 고질의 프로그램 제공이라는 목표 아래, 방송 윤리규정의 적용 및 이행, 방송윤리 규정의 내용과 CBSC의 자율규제 홍보, 윤리규정 위반이나 시청자 민원에 대한 토론의 장 제공, 방송사와 시청자 간의 중재안 제시, 방송사들에게 사회적 변화를 알리고 변화에 부합하는 방송윤리기준 제시 등의 역할을 한다.

CBSC는 다양한 방송관련 윤리규정을 심의에 적용하는데, 방송 윤리규정, 저널리스트 윤리규정, TV프로그램 폭력묘사 규정, 방송내 집단 표상 규정, 저널리즘 독립규정 등 다양한 규정이 포함된다. CSBC의 심의대상은 폭력성, 언어사용, 광고 윤리 등이 포함되는데, 특히 폭력이나 성차별과 부정적 묘사와 관련된 사항을 집중적으로 심의하며, 증오심을 부추기는 언술이나 상품광고, 취재의 비윤리성 등에 대해서도 심의한다.

CBSC의 심의절차는 다음과 같다. CBSC 산하의 각 패널은 심의에 앞서 심의신청인(민원인)과 방송사 간의 중재를 시도하며, 만약 신청인이 패널의 중재결과에 만족하지 못할 경우 CBSC의 정식 심의를 받을 수 있다. 한편, 시청자가 CRTC에 직접 불만을 제기할 수도 있으나, 접수된 시청자 불만이 방송내용과 관련된 건이면 CBSC에 심의를 의뢰한다(CRTC, 1991), 다만, 그 대상이 민영방송협회(CAB)의 회원사가 아닌 경우 CRTC가 직접 다루게 된다.

내용규제에 있어서 자율규제기구인 CBSC는 실질적인 처벌권이나 규제권한은 없다. 문제가 된 방송국과 방송내용에 대해 CBSC가 부과할 수 있는 처벌은 CBSC의 제재사항을 주시청시간대에 방송(공지)하는 선에서 끝난다. 즉, CBSC의 심의규정을 위반한 경우, 제재를 받은 방송사는 그 사실을 방송을 통해 고지해야 하며, 그 고지가 방송되어야 할 시간 및 횟수 등은 CBSC의 심결을 통해 지정한다. 고지문에는 해당 방송 프로그램이 CBSC가 정한 가이드라인을 위배했다는 것, 또한 그 프로그램이 담고 있는 내용의 위험성이나 파급효과에 대해 시청자들에게 충분히 고지하지 않았다는 것 등을 담아야 한다. CBSC는 이러한 방송고지와 더불어 재발 방지를 위한 방송사의 조치를 요구할 수도 있다.

이처럼 CBSC의 직접적 제재 권한은 약하지만, 심의결과가 향후 CRTC의 재허가 심사에 영향을 미칠 수 있다. 만약 시청자가 CBSC가 해당 방송사에 내린 심의결과에 만족하

지 않거나 방송사가 CBSC의 윤리규정을 반복적으로 위반할 경우, 규제기관인 CRTC가 나서서 허가 조건을 부과하는 등의 공식 제재조치를 취하게 된다(Hitchens, 2009).

(2) 내용심의 자율규정

캐나다의 TV 방송프로그램에는 방송협회 윤리규정을 포함한 다양한 심의규정이 적용되는데, 방송영상물에 적용되는 심의규정들은 다음과 같다.

- 방송협회 윤리규정(Canadian Association of Broadcasters' Code of Ethics, 2002): 총 18개의 조항으로 구성되어 있으며, 모든 종류의 방송프로그램과 방송광고에 적용됨

- 캐나다 라디오·TV·디지털뉴스연합회 윤리규정(RTDNA Code of Ethics): 연합회에 속한 방송통신 매체에서 근무하는 언론인들이 준수해야 할 윤리규정으로, 뉴스 수집 및 보도와 관련한 조항을 담고 있으며, 윤리규정 준수 여부에 관한 감독과 위반시 처벌은 CBSC가 담당하며, 심의의결시 CBSC는 방송관련 규정들을 동시에 고려함.

- CAB Equitable Portrayal Code (2008): 성별, 인종 등에 따른 차별적 묘사 금지

- CAB Violence Code (1993): 텔레비전내 폭력묘사(뉴스포함) 및 시청등급분류 등 폭력물 관련 규정

〈표 3-26〉 방송영상물에 적용되는 심의규정들

윤리규정	제정자 및 주요 내용	제정(개정)
CAB Code of Ethics	방송협회. 방송영상물 윤리 전반	2002
CAB Violence Code	방송협회. 폭력물	1993
CAB Equitable Portrayal Code	방송협회. 공평한 인물묘사	2008
RTDNA Code of Journalistic Ethics	라디오·TV·디지털뉴스협회. 보도윤리	2016

광고의 경우, 윤리규정을 통해 정확하고 투명한 광고, 광고라는 사실의 은폐 금지, 허위/과장 또는 비현실적인 가격 정보 포함 금지, 정당하지 않게 공격적이거나 비하하는 비교 광고 금지, 아동 광고는 별도로 실시할 것 등을 요구하고 있다. 특히, 의견광고의 경우 광고임을 명확하게 고지해야 한다. 광고윤리규정은 비영리 자율규제기구인 Ad Standards가

관장하지만 방송의 주류광고 규제는 방송통신위원회가 담당한다. 캐나다의 광고물에 적용되는 심의규정들은 다음과 같다.

- 광고윤리규정(Canadian Code of Advertising Standards): ASC에 의해 1963년에 제정된 것으로, 정치 및 선거광고를 제외하고 모든 광고에 적용됨. 광고윤리규정에 대한 세부 지침 형태로 분야별 표현을 규제.

- Interpretation Guidelines (Advertising to Children and Gender Portrayal Guidelines) (2003): 어린이 및 성표현 관련 광고표현 방식에 관한 세부 지침

- Code for Broadcast Advertising of Alcoholic Beverages and Interpretation Guidelines (1996): 방송내 주류광고에 대한 세부 지침(조항 해석)

(3) 광고자율규제

일반적인 광고규제는 비영리 자율규제기구인 Ad Standards가 관장한다. 이 기구는 광고주, 광고대행사, 미디어사의 국장급으로 집행 기구를 구성하고, 이용자 민원에 따라 광고심의를 집행하며, 광고 사전심의를 통과한 광고물에 대해서는 심의필 표시(Ad Standards Clearance Services Check Mark)를 부여한다. 광고표현에 대한 심의규제에는 광고 윤리규정뿐만 아니라 방송프로그램에 적용되는 방송협회(CAB) 윤리규정, RTDNA 윤리규정, 폭력물 규정, 차별적 묘사금지 규정 등도 적용한다. 규정을 위반한 광고는 수정을 요구하거나 광고 중지를 요구할 수 있다.²⁸⁾ 특히, 방송을 통한 주류광고는 CRTC가 Code for Broadcast Advertising of Alcoholic Beverages를 통해 직접 규제한다.²⁹⁾

(4) 민간 사회운동단체의 방송 모니터링

비영리기구인 아동보호협의회(The Parents Television Council, PTC)는 TV내용의 건전성 보장을 위하여 TV프로그램 모니터와 보고서 발간 활동을 하며, 미디어 바로알기 연대

28) Hitchens, L. (2009). International Regulation of Advertising, Sponsorship and Commercial Disclosure for Commercial Radio Broadcasting, Research Report Prepared for the Australian Communications and Media Authority.

29) <https://www.cbac.ca/codes/cab-code-of-ethics/>

(The Media Awareness Network, MAN)는 미디어에 대한 비판적 이해와 활용을 돕기 위한 교육운동 기구로 TV프로그램 모니터와 보고서 발간 등의 활동을 통해 방송프로그램의 건전성을 감시한다.

다. 자율등급제

1) 방송프로그램 등급제

캐나다의 영상물 등급제는 전송 매체별로 차이를 보인다. 우선, TV프로그램의 경우 자율등급기구인 AGVOT의 분류체계를 따르는 것이 일반적이다. TV프로그램 등급제는 영어권 콘텐츠를 중심으로 시작되었고, 영어권 콘텐츠와 프랑스어권 콘텐츠(퀘벡)간에 다소 차이가 있다. 즉, 영어권 방송사들은 AGVOT의 등급분류 체계를 따르며, 프랑스어권 방송사들은 퀘벡시네마보드(Régie du Cinéma du Québec)의 등급분류 체계를 따른다. 유료 방송(pay TV)의 경우 각 지역의 등급분류기구의 결정에 따라 달라지기도 하지만 대부분 AGVOT의 기준을 적용한다(CRTC, 2008, Violence on TV).

방송프로그램 자율등급 분류체계를 제정한 AGVOT(Action Group on Violence on Television)은 캐나다 방송협회(CAB)와 케이블TV협회가 참여하여 폭력성 프로그램 규제와 V-chip 활용을 위해 1993년 설립된 자율등급기구로, 1990년대에 참여단체가 확대되어 CBC, Specialty Services, Pay-TV, Pay-per-view services 등의 방송사업자들과 캐나다 영화 및 텔레비전 제작자협회(CFTPA), 퀘벡 영화 및 텔레비전 제작자협회(APFTQ), 캐나다 광고인협회(ACA), Alliance for Children and Television (ACT) 등의 단체가 참여하여 등급분류 기준을 마련했고, 1997년 CRTC가 AGVOT의 분류체계를 승인했다.³⁰⁾

이러한 AGVOT 분류체계는 1992년 CRTC가 CAB에 텔레비전 폭력물을 줄일 수 있는 시스템 요구하자 1993년 방송사들이 자체적으로 만든 초안을 CRTC에 제출하고 이를 CRTC가 승인하면서 마련된 것으로 영어권 방송프로그램에 적용된다. 프랑스어 기반 방송사의 경우 퀘벡지역 영화위원회(Québec's provincial film board)가 만든 등급시스템

30) 2000년대 중반 프로그램등급제가 자리잡으며 AGVOT의 등급분류 기준 제정 업무는 축소되었다.

(Régie du Cinéma du Québec's classification system)을 사용한다. 유료방송(pay-TV)과 PPV는 각 지역 영화위원회의 자체 등급시스템을 사용해 오다가 2017년 9월부터 대부분 AGVOT 등급분류체계를 사용한다.

영어권 콘텐츠는 등급구분 표시를 면제하는 경우와, C(2~7세), C8(8세 이상), G(일반), PG(부모 지도), 14+(14세 이상), 18+(18세 이상) 등으로 구분한다(CBSC, Ratings Classifications). 영어권 텔레비전 등급제는 프랑스어권 텔레비전 등급제보다 등급 구분이 한 단계 더 많고, 어린이에 대한 보호가 상대적으로 강한 편이다. 반면, 프랑스어권 텔레비전 등급제는 등급분류 기준에 각 연령대의 심리적, 정신적 성숙도에 대한 고려가 명시되어 있고, 퀘벡의 영상물 등급위원회의 등급을 보완하여 사용하기때문에 폭력, 언어, 성적 표현의 허용 수준이 영어권 텔레비전 등급제보다 비교적 높다는 점이 특징적이다(백미숙, 2013). 다만, 영어권과 프랑스어권에서 공통적으로 등급 분류 아이콘을 화면의 왼쪽 상단 모서리에 불투명한 이미지로 제시해야 한다. 또한 외국에서 생산된 프로그램을 방송하더라도 캐나다의 기준에 따른 등급을 화면에 표시해야 한다.

현재, 영어권 프로그램의 경우, TV방송사는 자체적으로 AGVOT 기준에 따라 등급을 분류하며(단, 논픽션 프로그램은 등급분류 미적용), 프로그램의 등급분류가 잘못되었다고 판단될 경우 등 프로그램 등급관련 시청자 불만민원은 심의기구인 CBSC가 처리한다(CBSC, Ratings Classifications).

한편, 케이블TV나 위성방송 플랫폼의 경우 자체적으로 등급분류 기준을 사용할 수 있다. 그럼에도 불구하고 캐나다에서 방송되는 거의 대부분의 채널들은 프로그램 시작시 AGVOT의 등급분류기준에 따른 아이콘을 노출한다(CBSC, Ratings Classifications).

2) 영화 및 비디오 등급분류

극장영화의 등급분류는 각 지자체의 권한이다. 영화가 비디오 등을 통해 유통되기도 하므로, 각 지역에 따라 비디오물이나 유료방송(Pay TV)에 대해서도 등급분류 의무를 부과하기도 한다. 특히, 가정용 비디오물의 경우, 비디오 자율등급 기준인 '캐나다 가정용 비디오 등급체계(Canadian Home Video Rating System, CHVRS)'를 따르는 지역이 많다. CHVRS는 캐나다 영화협회 등 업계의 참여로 마련되어 1995년부터 적용되었으며, 실무는

자율기구인 캐나다 영화등급분류법인(the Motion Picture Classification Corporation of Canada, MPCCC)이 담당한다. 불어권인 퀘벡지역은 별도의 분류기준을 적용한다.

각 지역별로 등급분류 의무가 다르게 적용되는데, 등급분류 대상을 영화에 한정하는 경우도 있고, 비디오물까지 포함하는 경우도 있다. 영화에 대한 등급분류는 지역에 따라 다른 시스템을 가지고 있다. 현재 4개의 지역 등급분류위원회가 영화 등급분류 업무를 담당하고 있으며, 등급위원회가 아닌 다른 기구가 등급분류를 담당하는 지역도 있다. 각 지역별 등급분류 담당기관과 등급분류 대상 콘텐츠는 다음과 같다(MPA Canada homepage).

- British Columbia 지역: 'Consumer Protection BC'가 등급분류를 담당. 극장용 영화는 등급분류가 의무이며, 가정용 비디오는 등급분류 의무가 없지만, 자율적 참여를 권장

- Saskatchewan 지역과 Manitoba 지역: 극장용 영화 등급분류 업무를 Consumer Protection BC에 위탁하며, 가정용 비디오물은 등급분류 의무 부과(CHVRS 분류체계에 따른 등급분류)

- Alberta/Northwest Territories/Nunavut 지역: 알베르타 영화등급분류사무소 (Alberta Film Classification office)가 극장용 영화에 대한 등급분류 담당(방송프로그램, 비디오, 인터넷콘텐츠에 대한 등급분류는 담당하지 않음).

- Manitoba 지역: 극장 상영 및 배포되는 모든 영화에 대해 등급분류 의무 부과. Consumer Protection BC에 극장용 영화에 대한 등급분류 위탁. 가정용 비디오물은 등급분류가 의무이며 CHVRS를 적용.

- Ontario 지역: Film Content Information Act 2020에 의거 영화등급분류가 의무가 아니며, 상영자가 영화내용에 대한 정보를 소비자에게 제공하도록 함.

- New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island 지역: 모든 영화 및 가정용 비디오에 대해 등급분류 의무 부과. Maritime Film Classification Board (MFCB)가 등급분류 담당.

- Quebec 지역: 모든 영화와 가정용 비디오에 대해 등급분류 의무 부과. Quebec Minister of Culture and Communications (MCC)이 자체 기준에 따라 등급분류.

3) OTT 콘텐츠 등급제 도입 여부

캐나다는 방송법 개정(2023)을 통해 OTT서비스를 방송사업의 하나로 포함하긴 했지만 내용규제나 등급제 적용에 대한 명확한 정책을 마련하지는 않았다. 따라서 OTT에 대한 내용규제는 2012년에 발표된 ‘공동체 콘텐츠 기준과 OTT 서비스 제공업자: 도전과 접근(Community Content Standards and OTT Providers: Potential Challenges and Approaches)’ 보고서를 따른다. 이 보고서는 OTT 사업자들이 자체적으로 등급분류를 하고 있다고 전제한 후, OTT 서비스의 자체적인 등급분류나 자율규제는 인터넷 콘텐츠들의 유해 수준에 비하면 가벼운 수준이지만, 그럼에도 불구하고 향후 이로 인한 발생할 수 있는 문제를 해결하기 위한 몇 가지 방향을 제시하고 있다. 첫째는 규제적 접근으로, 기존의 규정에 OTT 서비스를 적용하는 방안인데, 유료방송이나 유료 VOD와 동일한 규제를 적용하는 것이다. 둘째는 가벼운 규제 또는 공동 규제로, 별도의 OTT 서비스업계 표준을 만드는 것이다. 셋째는 규제를 만들지 않거나 혹은 최소한의 자율규제를 보장하기 위한 새로운 가이드라인을 제시하는 것이다. 보고서는 이 같은 몇 가지 방향에 대해, 앞으로 OTT 서비스를 계속해서 관찰하면서 적절한 전략적 접근방법을 모색해야 할 것이라고 보았다(백미숙, 2013년, 222쪽). 이 보고서가 발표된 이후 10년이 지났지만 OTT 콘텐츠에 대한 심의제도나 공식적인 등급분류 시스템은 아직 명확하게 정해지지 않았고 여전히 사업자의 자율에 맡기고 있다.

라. 온라인콘텐츠 규제

인터넷 등을 통해 유통되는 온라인콘텐츠 역시 내용규제 대상이 되지만, 표현의 자유를 보장하면서 ‘명백히 법을 위반하는’ 것에 한해서만 통제한다는 관점에서(형법상) 불법콘텐츠를 중심으로 규제하고 있다. 방송통신규제기관인 CRTC가 온라인콘텐츠 규제도 담당하는데, 온라인상의 혐오표현, 아동 성적학대물, 사이버불링 등에 대한 규정들을 제정하여 규제한다. 다만, CRTC는 영상물(program) 내용규제를 담당하므로, 영상물 이외의 온라인콘텐츠에 대한 규제 권한은 매우 제한적이다(CRTC, 2022. 7. 6).

캐나다의 온라인콘텐츠에 대한 내용규제는 여러 정부기관에서 담당하는데, 인권위원회도 혐오표현 규제에 참여하며, 개인정보 및 프라이버시 보호기구인 캐나다 개인정보위원

회(Office of the Privacy Commissioner of Canada, OPC) 역시 온라인상 개인정보의 수집, 이용, 공개에 대한 가이드라인을 제공하고 있다. 2021년부터 온라인상 유해콘텐츠(harmful content) 규제를 위한 디지털안전담당관(Digital Safety Commissioner of Canada) 설립을 추진 중이다. 이는 호주의 온라인권리보호담당관(eSafety Commissioner)과 유사한 제도로 추정된다.

이와 같은 정부기관과 더불어, 인터넷 등록기구나 온라인서비스 사업자 단체도 자율규제에 참여하고 있다. 캐나다 인터넷 등록기구(Canadian Internet Registration Authority, CIRA)는 혐오표현 및 아동 성적 학대 표현 규제에 참여하고 있으며, 캐나다 인터넷서비스 제공사업자협회(CISP)도 윤리규정을 통해 개인정보보호, 혐오표현 및 아동의 성적학대 표현물 규제, 불법콘텐츠 신고시스템 운영절차 마련(해당 콘텐츠를 업로드한 사람에게 7일간의 소명기한을 부여한 후, 필요시 법적조치를 위한 신고), 이용자대상 인터넷 오남용 방지 교육 등을 담당하고 있다. 또한 비영리기구(자선단체)인 캐나다 아동보호센터(Canadian Centre for Child Protection, CCCP)도 온라인상 아동안전보호. 부모, 교사 및 아동이 안전하게 온라인을 이용할 수 있는 교육프로그램을 제공하며, Cybertip.ca 인터넷 사이트(Canada's National Tipline for Reporting the Online Sexual Exploitation of Children)를 통해 아동 성착취물 신고 및 처리를 담당한다.

한편, 온라인광고의 경우, 온라인 광고사업자협회인 캐나다 양방향광고사무국(Canadian Interactive Advertising Bureau, IAB Canada)이 자율규정을 제정하여 사생활 보호와 투명성뿐만 아니라 표시 광고, 네이티브 광고, 신유형 광고에 대한 크기, 기술, 작동방식 등에 관한 자율규제를 시행하고 있다.

3. 소결론 및 시사점

캐나다의 경우 방송·통신서비스는 캐나다 방송통신위원회(CRTC)가 규제, 감독하지만, 영상물이 아닌 인터넷을 통해 전송되는 정보나 콘텐츠에 대해서는 CRTC의 규제권한이 매우 제한적이다.

방송영상콘텐츠 규제와 관련하여 캐나다 방송법은 매우 광범위한 규제원칙들만 제시하고, 대신 규제기구(CRTC)가 보다 구체적인 규정을 제정하여 규제를 집행한다. 내용규제

에 있어서는 민관 공동규제를 실시하는데, 텔레비전 방송의 경우 CRTC의 승인 하에 민간 자율심의기구인 CBSC가 민원이 제기된 문제가 되는 방송 내용에 대해 사안별로 심의하고, CRTC가 최종적으로 방송사업자 재허가 등에 반영하는 체계를 유지하고 있다. 이러한 민관 공동규제를 통해 자칫 야기될 수 있는 정부에 의한 언론 자유 침해의 문제를 해결하면서도, 자율규제기구의 결정을 행정절차에 반영함으로써 자칫 약해질 수 있는 자율규제의 강제력을 담보한다.

캐나다 방송프로그램 내용규제는 상업방송과 공영방송, 그리고 다양한 유료 방송서비스가 존재함에도 불구하고 동일한 원칙을 적용한다. 즉, 케이블TV나 IPTV, Pay-per-view와 같은 방송서비스가 나타날 때마다 채널 특성을 고려한 자율적 윤리규정들을 별도로 제정했지만, 실제로는 이들을 독자적으로 적용하기보다는 커다란 원칙하에 하나로 적용하여 CBSC가 심의업무에 반영한다.

콘텐츠 등급제는 아동과 청소년 보호를 위한 목적에 초점을 맞춰 폭력성, 선정성, 언어 사용 등의 기준에 근거하여 연령별로 콘텐츠 노출을 규제하는 방식으로 운용되고 있다. 등급제의 경우 공공성을 가진 텔레비전 프로그램은 자율등급기구인 AGVOT의 등급분류 기준에 따라 방송사업자가 자체 등급분류를 실시하며, 개인적 소비가 중심이 되는 영화·비디오 등은 사업자들이 제정한 CHVRS를 적용하여 각 지자체별로 등급분류를 실시한다. 이처럼 영화 및 비디오물에 대해서는 각 주별 등급분류 주체가 등급분류 체계를 운영하게 함으로써 각 주의 자율성을 보장한다. 이는 9,984,670Km²에 달하는 광대한 면적과 영어, 불어 이외에 소수 언어를 사용하는 국가적 특성을 반영한 것으로 보인다.

최근 캐나다는 방송법 개정을 통해 온라인 스트리밍서비스를 방송사업의 하나로 포함했다. 이 법에 의해 방송통신규제기관인 CRTC는 OTT스트리밍사업자에 대해서도 규제권한을 가지게 되었는데, 캐나다 콘텐츠(CanCon) 생산 및 홍보를 포함하여, 방송정책 목표 달성을 위해 사업자 비용지출(투자) 의무관련 규정을 제정할 수 있게 되었다. 이에 따라 등록대상 방송사업자인 온라인사업자에게 수익의 일정 비율을 캐나다 콘텐츠를 위한 직접 투자(비용 지출)를 요구하거나, 한국의 방송통신발전기금과 유사한 캐나다 미디어기금에 일정액을 납부할 것을 사업조건으로 지정할 수 있게 되었다. 다만, OTT를 통해 제공되는 콘텐츠에 대한 심의제도나 공식적인 등급분류시스템은 아직 명확하게 정해지지 않

있고 사업자의 자율에 맡기고 있다.

요컨대, 캐나다는 방송법 개정을 통해 전문적 수준의 영상콘텐츠를 이용자에게 제공하는 OTT 등 스트리밍사업자를 규제 대상에 포함하고, 방송사업자에 준하는 콘텐츠 관련 의무를 부과하였으나 내용심이나 등급제 적용에 대해서는 여전히 유보적 입장을 견지하고 있다고 할 수 있다.

제4장 전문가 심층인터뷰

제1절 전문가 심층인터뷰 개요

지상파사업자와 종합편성채널사업자, 복수전문편성채널사업자, OTT사업자, 인터넷 개인방송 플랫폼 사업자, 학계전문가를 대상으로 사업자의 자율심의 실태 및 현황과 향후 심의제도 개선방향에 대한 의견을 추출하기 위해 심층인터뷰를 수행했다. 이를 통해 자율규제 실효성 제고 및 심의기구 효율화, 공동규제 방안 등을 도출하고자 했다.

심층인터뷰 수행 전 해외 주요국 심의제도 사례 분석을 통해 국내 자율심의 제도의 구체적인 운영 방향을 검토하고, 자율심의 활성화 및 심의기구 효율화를 위한 로드맵을 도출하기 위해 관련 전문가 5인으로 구성된 연구반을 2023년 7월 13일부터 9월 15일까지 총 5회 운영하였다. 그리고 해당 연구반을 통해 도출된 내용을 토대로 전문가 심층인터뷰 설문항을 작성하였다.

전문가 심층인터뷰는 2023년 9월 8일부터 10월 31일까지 방송·영상 및 미디어 산업과 정책, OTT 산업, 심의규제 분야의 학계 전문가 4명과 방송업계, OTT업계, 방송영상 유관단체 및 기관 담당자 등 업계전문가 8명 등 총 12명을 대상으로 심층인터뷰 방식으로 진행했다. 인터뷰는 자율심의기구 운영현황을 비롯해 현행 방송심의 및 등급 분류제도에 대한 평가, 그리고 향후 자율심의 전환을 비롯한 방송, 통신에 대한 심의제도 개선시 고려해야 할 점에 대한 질문을 기초로 진행했다.

<표 4-1> 전문가 심층인터뷰 대상

구분		소속	분야
업계전문가	A	유관기관	통신 내용심의
	B	방송사업자	방송심의
	C	방송사업자	방송심의
	D	방송사업자	방송심의
	E	방송사업자	방송심의
	F	인터넷 개인방송 플랫폼	통신 내용심의
	G	OTT 사업자	통신 내용심의
	H	법무법인	방송법, 전기통신사업법

학계전문가	I	대학교	방송영상산업 및 정책
	J	대학교	미디어 정책
	K	유관기관	방송영상산업 및 정책
	L	유관기관	미디어 정책

제2절 전문가 심층인터뷰 응답

1. 현 심의시스템에 대한 평가

국내 방송사업자의 자율심의 운영현황을 살펴보면, 일정규모 이상의 방송사업자들은 자체 심의조직을 갖추고 방송심의를 실시하는 것으로 나타났다. 자사 방송프로그램에 대한 방송사 내부의 사전심의를 오랫동안 방송통신위원회가 실시하는 방송평가 항목에 포함되어 왔기 때문에 현재 각 방송사의 사전심의 절차는 비교적 체계적으로 운영되고 있다. 사전 심의제도를 운영하는 방송사업자의 경우 공통적으로 방송통신심의위원회의 심의기준을 토대로 자사 채널의 특성을 고려해 일부 수정해 사용하므로 어느정도 표준화된 심의기준을 사용하고 있다고 할 수 있다.

사업자 심층인터뷰 결과, 사업자별로 자율심의 조직의 규모에 차이가 컸다. 지상파방송사의 경우에는 상대적으로 자체심의 인력 규모가 컸지만, 보도전문채널의 경우 2~3명 정도의 소수 인원이 자체심의를 담당하고 있었다. 또 프로그램 장르별로 사전, 사후 심의 형태도 차이를 보였다. 대부분의 프로그램은 사전 심의를 실시하지만, 뉴스, 시사·보도 프로그램은 사후심의 또는 생방송 심의를 하고 있다. 이는 자율심의제도 운영시 프로그램 장르별 차이를 고려할 필요가 있음을 시사한다. 실제로 뉴스, 시사·보도 보도제작 가이드라인의 경우 방송통신심의위원회의 심의기준을 토대로 자사의 상황을 반영해 자체 보도제작 심의가이드라인을 만들어 사용하는 것으로 나타났다. 따라서 심의 가이드라인에는 모든 장르에 적용될 공통된 심의기준뿐만 아니라 장르별로 차등 적용할 수 있는 기준도 포함되어야 한다. 자체 사전심의를 운영하는데 있어서 방송사업자들이 느끼는 어려움은 대부분 심의담당 인력운영에 있는 것으로 나타났다.

“방송사 및 콘텐츠 제공자가 스스로 자율심의를 할 수 있는 역량이 갖추어져 있지 않다고 생각하는데, 이런 상황에서 자율심의로 전환된다면 아예 심의시스템이 붕괴되는 상황이 나타날 것 같습니다. 방송평가를 받는 방송사들은 대부분 심의부서를 두고 있는데, 잦은 인사이동으로 인해 방송사 자체 내에서도 일관된 심의시스템을 유지하기 어려운 것이 사실입니다. 방송사에서 일관된 심의시스템을 운영하기 어렵다는 것은 그만큼 방송사의 자율규제 역량이 부족하다는 것을 의미합니다”(업계전문가 B)

“방송사들은 심의담당자를 외부 경력자로 채용해서 운영하는 경우가 많은데, 이는 궁여지책일 수 있으나 이런 경우 심의에 대한 전반적인 과정이 회사의 시스템으로 남지 않고 개인의 능력으로 들어가거나 개인의 히스토리로 운영될 수 있습니다. 따라서 내부 인력에 대한 일관된 심의교육이 필요하다고 생각합니다.”(업계전문가 C)

2. 자율규제 시스템 도입에 대한 의견

심층인터뷰에서 사업자들은 자율심의 시스템 도입에 대해 대부분 찬성하는 입장을 보였다. 그러나 찬성의 정도는 사업자별로 차이를 보였는데, 지상파방송 등 전통 미디어 종사자의 경우에는 자율심의 시스템 도입에 상당한 우려를 나타내기도 했다. 오히려 현재와 같은 방송통신심의위원회 심의규제 시스템이 콘텐츠 심의를 일관되고 안정적으로 유지하는데 유용하다는 것이다.

1) 자율규제시스템 도입 긍정 의견

우선 심층인터뷰 응답자 중 자율규제시스템 도입에 별 문제가 없다는 주장은, “복잡하게 생각하면 복잡하지만, 쉽게 생각하면 사업자에 대한 인력 보강과 주기적인 교육만 이루어진다면 즉시 시행이 가능하다”는 의견이다(업계전문가 F). 이러한 주장을 지지하는 학계 의견도 있었는데, 요지는 금지행위 차원의 기준만 정하면 현재도 모든 영역에서 자율심의가 가능하다는 것이다. “위반이 문제가 되면 강력한 형사적 처벌기준을 두면 예방할 수 있다”는 것이다(학계전문가 J).

2) 자율규제시스템의 문제점에 대한 의견

그러나 방송심의가 자율규제로 가는 방향성에는 동의하지만, 자율규제 시스템이 갖는 문제점을 간과해서는 안된다는 의견도 있었다. 한 방송사업자는 말이 사전 자율심의이지 심의가 방송평가에 영향을 미치지 않는다면 누가 사전심의를 지키려고 할까 하는 문제제기를 던졌다. 같은 맥락에서 다른 유료방송 사업자도 자율규제라고 해서 사업자가 스스로 알아서 하는 심의규제는 실효성을 담보하기는 어렵다는 의견이다.

“말이 사전 자율심의이지, 심의가 방송평가에 영향을 미치지 않는다면 누가 사전심의를 지키려고 할까요? 현재는 심의 제재가 방송사 평가에 영향을 미치기 때문에 사전심의를 운영하는 측면이 큰데, 만약 심의가 평가에 영향을 미치지 않는다면 자율심의가 제대로 운영되기 어려울 것 같습니다(업계전문가 C, D)”

심층인터뷰에 참여한 방송사업자들은 법정 심의제재 없는 자율심의가 어떻게 제도로 정착할 수 있을지에 의문을 제기했으며, 자율심의라 하더라도 자율심의기준을 현저히 어겼을 경우 법적 제재가 뒤따라야 한다는 의견을 보였다³¹⁾. 즉, 방송심의에서 자율규제 시스템의 도입은 시대적인 추세이나, 우리사회가 자율심의시스템을 받아들일 준비가 되어 있는지에 대해서는 생각해 봐야 하며(업계전문가 C), 자율규제 시스템에 대한 과도한 환상은 경계해야 한다는 의견이 많았다(업계전문가 B).

이외에도 만약 사업자에게 내용심의 권한을 이양하는 경우, 사업자별로 규제 기준 및 심의가 일관성이 없게 되는 문제를 지적하기도 했고(학계전문가 I), 방송심의를 사업자의 자율에 맡겨놓을 경우 영리추구로 인해 실질적으로 공공성과 공정성을 담보하기 어려울 수 있다는 문제제기도 있었다(업계전문가 A)

31) 이번 심층 인터뷰에서 방송사업자 심층인터뷰 대상자는 주로 심의부서에 있는 사람을 대상으로 하면서 실제로 프로그램을 제작하는 PD나 연출가를 포함하지 않았다. 방송사업자의 의견이라도 주로 방송심의 업무를 담당하는 사람들의 의견을 들었기 때문에 현장 제작PD나 연출가의 의견을 이와 다를 수 있다는 점을 밝힌다.

3) 현행 심의규제제도에 대한 평가

한편 기존 방송통신심의위원회의 심의규제를 긍정적으로 평가하는 의견도 나왔다. 현행 방송통신심의위원회 중심의 심의체계가 갖는 문제가 분명히 있지만, 부정적인 측면만 있는 것은 아니라는 것이다. 응답자들은 방심위 중심의 공적 규제시스템의 가장 큰 장점 중의 하나로 다양한 분야의 심의제재 사례를 통해 다양한 상황에서 어디까지 방송에 반영해야 할지를 확인할 수 있는 점을 꼽았다. 다른 하나는 방심위의 공적 규제가 있기때문에 많은 사업자들이 자체적으로 심의시스템을 유지하는 것이지, 방심위라는 공적 규제기관이 없다면 현재와 같은 사업자중심의 자율규제시스템이 원활하게 돌아가지 않을 것이라는 의견도 많았다.

“현행 방송통신심의위원회에서 특정 콘텐츠에 대한 심의제재를 가하는 것을 그리 좋아하지는 않지만, 어떤 콘텐츠가 어떤 이유로 심의제재를 받는지를 확인하는 과정에서 문제가 되는 콘텐츠가 어떤 것인지 알게 된다는 장점이 있다.”(업계전문가 D).

“사내 심의부서에서 제작진에게 콘텐츠에 대해 심의의견을 제시할 때에도 방심위의 심의제재 사례는 제작진을 설득하는데 유용하다.”(업계전문가 C).

이런 의견을 정리하면, 학계 전문가나 방송사업자 및 운영자 모두 내용심의와 관련해서는 자율규제로 전환하는 것이 시대적인 트렌드지만, 자율규제만으로는 의도했던 정책의 실효성을 담보할 수 없을 것이라는 의견이 지배적이었다. 방송통신심의위원회의 심의제재에 불만이 없는 것은 아니지만, 그나마 이런 기준이 있기 때문에 현장에서 심의기준을 적용하기 더 용이하다는 것이다.

4) 자율규제 시스템 운영 방식

급격한 미디어 환경의 변화를 고려할 때, 자율심의 시스템으로의 전환은 거부할 수 없는 시대적 과제라는 점에 이의를 제기하는 사업자는 없었다. 다만 자율심의라 하더라도 일관되고 실효성 있는 심의시스템이 정착할 수 있게 다양한 공적 규제로 보완되어야 한

다는 의견이 많았다. 우선, 자율규제라는 용어는 방송사업자나 이용자에게 상당히 혼동을 주는 개념이라는 주장이다.

“자율규제라고는 하지만 미디어사업자가 자율적으로 할 수 있는 것이 별로 없는데 자율규제라는 용어 때문에 맘대로 해도 된다고 생각한다. 오히려 현실은 자율적으로 할 수 있는 게 별로 없기때문에 용어가 주는 혼동을 없애기 위해 표현을 바꾸어야 한다. 엄밀하게 말하면 우리가 도입하려는 자율규제는 자율규제라고 표현하기보다는 ‘자체 규제’라고 불러야 한다.”(업계전문가 G)

여기서 ‘자체규제’란 규제기관에서 해왔던 심의 업무를 사업자에게 위임하는 것을 의미한다. 심의기준 등은 자체적으로 만들어 사용할 수 있지만, 심의기준이 어느 정도는 사회적 합의를 이루어야 하며, 자체심의 중 문제가 심각한 사안이 발생했을 경우 공적 규제와 연결되어야 실효성을 가질 수 있다.

또한 현재 자율심의회에 대한 논의는 규모가 큰 사업자를 중심으로 한 논의로 한정되고 있어, 규모가 작은 사업자까지도 자율규제 시스템에 포괄할 수 있도록 촘촘한 정책대안이 필요하다는 의견이 제시되었다. 가령 규모가 큰 사업자는 독립적인 자율규제 시스템을 운영할 능력이 있는데, 자체 심의조직이 없는 소규모 사업자, 즉 여건이 안되는 사업자의 경우에는 공적 심의기관에서 심의 업무를 의뢰하는 방안을 제안하기도 했다.

“대다수의 PP들은 자체 심의기구를 운영하지 않고 있는데, 이런 부분에 대한 개선없이 자체 심의기구를 운영하고 있는 사업자만을 대상으로 자율심의 체계로의 전환을 이야기하는 것은 비정상적이라는 생각입니다”(학계전문가 K)

“자율규제를 할 수 있는 여건을 갖춘 사업자는 자율규제 심의기준 및 심의결과에 대해 공적 규제기관에 보고하고, 그러한 여건이 안되는 사업자의 경우에는 공적 심의기관에서 심의를 대신해 주는 이원적인 방법이 적절하다고 생각합니다”(학계전문가 J)

또한 자율심의의 도입할 경우에도 채널의 특성이라든가, 매체 영향력 등에 대한 종합적인 검토가 필요하며, 이를 위해 정부차원의 심의기준 마련 및 안내 교육이 필요하다는 의견이다.

“자율규제 시스템을 도입하는 것은 시대적인 요구라고 생각하는데, 자율규제시스템을 정착시키기 위해서는 정부 차원에서의 세심한 준비가 필요해 보입니다. 가령 매체 특성에 따라 자율심의도 달라야 하는데, 이런 부분들에 대한 종합적인 검토가 필요하며, 정부 차원의 심의기준 마련이라든가 심의교육 등도 필요하지 않을까 합니다”(학계전문가 I)

한편, 독립적인 자율규제 시스템 운영방안에 있어서도 사업자 단체 등을 심의업무의 주체로 하고, 인력 보강이나 심의 업무에 대한 교육을 통해 자율심의의 수행하는 방안이 제시되었으며, 법령을 위반한 표현에 대해서는 금지 행위 위반과 같은 처벌을 통해 자율규제의 강제력을 담보하자는 의견도 있었다.

“자율규제로의 전환을 어렵게 생각하면 복잡하고 어렵지만, 쉽게 생각하면 자율심의로의 빠른 전환도 가능하다고 생각합니다. 이미 각 사업자 단체가 조직되어 있기때문에 인력보강이나 심의 업무에 대한 주기적인 교육이 이루어진다면 자율 심의를 하는데 어려움이 없다고 보입니다”(업계전문가 A)

“뭐 지금도 금지행위 차원의 표현 기준만 명확하다면 모든 영역에서 자율심의가 가능합니다. 자율심으로 전환할 경우 우려되는 부분은 바로 위반의 문제인데요, 이러한 문제도 강력한 형사 처벌기준을 둔다면 충분히 예방이 가능하다고 봅니다”(학계전문가 L)

5) 요약

이상과 같이 자율규제 시스템 도입에 대한 전문가들이 제시한 의견을 종합해 보면, 첫째, 자율심의 시스템 도입에 대해 대부분 찬성하는 입장을 보였지만 실제 운영에 있어서는 우려를 표명하기도 했다. 방송사업자는 자율규제 도입이 시대적 추세이나, 자율심의

제도가 어떻게 운영될 수 있는지, 사업자들의 자율심의를 안정적으로 가능한 여건인지 등을 고려할 때 자율규제에 대한 환상은 경계해야 한다는 의견이었다. 또한 방송심의를 사업자의 자율에 맡겨놓을 경우 실질적으로 공공성과 공정성을 유지하기 어려울 수 있다는 우려도 지적됐다.

둘째, 자율규제 도입에 큰 장애가 없다는 주장도 있었는데, 심의 인력의 보강과 교육만 이루어진다면 즉시 시행 가능하다는 의견이었다. 법령으로 금지하는 표현 기준만 정하면 자율규제가 가능하다는 주장이다.

셋째, 심층인터뷰에 참여한 학자들과 사업자들은 공적 심의규제가 자율규제로 전환되어야 한다는 의견에 대체적으로 공감하지만, 자율규제의 문제점도 함께 고려해야 한다는 의견이었다. 아울러 현행 방송통신심의위원회에 의한 공적 심의체제가 갖는 장점도 인정되었는데, 사업자 자체심의 과정에서 문제가 될 수 있는 콘텐츠를 파악하는 데 도움이 되는 점도 강조했다. 또한 자율규제라는 용어가 자칫 탈규제로 혼동을 일으킬 수 있어, 규제 기구나 공적 심의기구가 가이드라인을 제시하고 이 기준에 맞춰 각 사업자나 사업자 단체 등이 자체 심의업무를 수행한다는 의미에서 사업자 자체 심의로 불려야 한다는 의견도 제시되었다.

마지막으로, 자율규제 운영시 고려해야 할 점도 제시되었는데, 미디어 환경의 빠른 변화를 고려할 때 자율심의 시스템으로의 전환은 피할 수 없지만 현재의 자율심의 논의는 대부분 큰 규모의 사업자를 중심으로 이루어져 있어 작은 규모의 사업자를 고려한 정책 대안이 필요하며 종합적인 검토와 교육이 선행되어야 하고 자율심의 시스템이 일관성과 실효성을 가질 수 있도록 정책적 개선이 필요하다고 지적했다.

3. 효율적인 자율규제 시스템을 위한 제언

효율적인 자율규제 시스템을 만들기 위해 필요한 사항들에 대해 심층인터뷰에 참여한 전문가들이 다양한 의견을 제시하였다.

1) 자율규제 관리 시스템 구축

자율규제 시스템을 제대로 작동시키기 위한 첫 번째 조건으로 든 것이 바로 사후관리

시스템이다. 심층인터뷰에 참석한 사람들은 한결같이 자율심의 시스템을 도입할 경우에는 사후관리를 철저히 해야 한다는 의견을 주었다. 사업자의 콘텐츠에 대한 자체심의가 제대로 이루어지고 있는지를 사후적으로 관리하지 않는다면 자율심의의 실효성을 기대하기 어렵다는 것이다. 또 자율심의체제로 운영하더라도 심의 위반사례에 대해서는 법적 구속력이 필요하다는 의견도 제기되었다. 사업자들은 법적 심의규제가 없는 자율심의가 어떻게 제도로 정착할 수 있는지에 의문을 제기하며, 사업자가 자율로 정한 심의기준을 위반했을 경우에는 공적 규제나 법적 제재가 뒤따라야 한다는 의견을 제시했다. 다시 말해, 법적 제재가 뒤따르지 않는다면 어떤 사업자가 자율심의 가이드라인을 지키겠는가 하는 우려이다.

“방심위가 있어서 저희들도 심의기준도 다듬고, 심의전문 직원도 두고 운영했지, 만약 방심위가 없었다면 사업자가 별도의 비용을 들여 자체 심의시스템을 운영할 필요성을 느끼지 못할 것 같아요. 논란이 많던 적던 방심위의 심의제재 사례는 사업자들에게 신속하게 공유되고, 또 제작할 때 반영할 수밖에 없어요.” (업계전문가 C)

“자율적으로 알아서 하라고 하면 누가 내용심의를 하겠어요? 결국 우려하는 내용이 방송이든 온라인이든 유통되지 않게 하려면 다소 엄격한 기준과 규제가 함께 필요하다고 생각합니다”(업계전문가 D)

따라서 내용심의를 자율규제 시스템으로 전환해도, 각 사업자가 자사 콘텐츠에 대한 심의를 성실하게 수행하고 있는지 확인하는 과정도 제도화되어야 한다는 것이다. 즉, 자율심의가 제대로 이루어지고 있는지에 대한 정기적인 관리가 필요하다는 의견이다. 이제까지 사후관리는 대부분 연 1~2회 관련 내역을 보고서 형태로 규제기관에 제출하면, 추후 평가에 반영하는 식인데, 방송심의의 경우 시의적, 시급성이 무엇보다 중요하기 때문에 이미 지나버린 자체 심의자료를 확인하기보다는 현재 진행되고 있는 심의상황을 즉시 확인할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 즉, 수시로 온라인을 통해 자율심의 현황을 확인할 수 있는 시스템을 만들어 공유하자는 제안이다.

2) 자율규제 집행력 담보

자율규제는 규제기관에서 관례적으로 해오던 심의업무를 사업자에게 위임한 것이지 심의 기준이나 심의 제재 조치까지 사업자에게 위임한 것은 아니며, 위임해서도 안된다는 의견도 있었는데, 업계전문가에게서 이런 의견이 나왔다는 점이 흥미로웠다.

“방송환경이 변화한 만큼 자율심의에 대한 관리시스템도 바뀌어야할 것 같아요. 보통 사업자가 규제기관에 연 1회 보고서를 제출하면 이를 토대로 관리가 제대로 이루어졌는지를 확인하는데, 이런 방식은 평가를 위한 목적으로는 문제가 없지만, 미디어에서 유행한 콘텐츠의 유통을 막는 그런 목적에는 적합하지 않다는 생각입니다. 방송 내용과 관련된 문제들은 시급성을 요하는데, 그렇다면 관리도 시급성을 고려해야 하고, 대안으로는 온라인을 통해 수시로 자율심의 현황을 확인할 수 있는 공유 시스템을 마련하면 좋겠다, 뭐 그런 생각이 듭니다.”(업계전문가 E)

“자율심을 규제기관이 제대로 관리하지 않는다면 누가 자율심의의 원칙을 지키고, 시스템을 운영하겠습니까? 우리나라의 경우 미디어에 관한 한 번도 규제가 사라진 적이 없었기 때문에, 규제가 사라졌을 때 어떤 현상이 나타날 것인지에 대해 잘 모를 수 있지만, 분명한 사실은 사업자들은 규제가 없다면 굳이 어떤 사회적 윤리나 룰을 지키려고 하지 않는다는 것입니다. 따라서 스스로 알아서 잘 할꺼라는 그런 믿음은 갖지 않으셨으면 합니다.”(업계전문가 B)

“자율심의 운영보고서가 실효성을 가지려면 사업자가 제출한 자료에 정부가 현장점검 및 시정조치권 등의 행정권한을 행사해야 합니다. 이런 관리가 없다면 자율심의 시스템이 현장에서 자리잡기 어려워 보입니다.”(학계전문가 K)

3) 심의관련자 간의 협업 네트워크 구축 필요성

심층인터뷰 참석자들은 심의관련자들 간의 협업시스템을 마련하는 것이 무엇보다 중요

하다고 말했다. 특히 매체별로 콘텐츠의 유통 경계가 사라진 융합환경 하에서는 영상심의와 관련된 정보를 공유하는 것이 자율심의의 효율성을 높일 수 있다는 것이다. 또한, 영상은 다양한 소재와 연결되어 있기 때문에 관련 기관과 MOU 등을 통해 정보를 확인하는 것이 더 중요할 것이다. 이러한 협력 네트워크란 규제기관과 미디어사업자 간의 네트워크를 만드는 것 뿐만 아니라, 학자를 포함한 외부 전문가 집단 및 콘텐츠 내용과 관련된 기관들과의 폭넓은 교류를 의미한다. 또한 국내에 들어온 글로벌사업자와의 연대도 중요한데, 글로벌사업자의 경우 국내 사업자와는 달리, 아직까지는 국내 법의 규제체계 속에 포함되지 않아 한국인터넷자율정책기구(KISO)에서도 이들 글로벌 사업자와의 네트워크는 형성되지 못한 실정이다. 요즘 허위정보, 왜곡정보가 많아지면서 정보의 정확성에 대한 팩트체크가 무엇보다 중요해졌는데, 이러한 문제를 해결하기 위해서라도 내용심의와 관련한 다양한 집단들과의 협업 네트워크를 운영하는 것이 중요해졌다.

협업 네트워크는 인터넷 상의 불법콘텐츠에 대한 임시조치에도 유용하게 작용한다. 방송과 달리 인터넷에서 자율심의의 핵심은 바로 임시조치라 할 수 있다. <정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(약칭 정보통신망법)>에 따르면 임시 조치란 ‘해당 정보에 대한 접근을 임시적으로 차단하는 조치’를 말한다. 가령 인터넷과 같은 정보통신망을 통하여 사생활 침해나 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 내용을 포함한 정보가 일반에게 공개될 경우, 권리를 침해받은 당사자는 해당 정보의 삭제 혹은 이를 반박하는 내용의 게재를 요청할 수 있다. 인터넷에서는 명예훼손이나 사생활 침해와 같은 타인의 권리를 침해하는 내용의 콘텐츠가 상대적으로 많기때문에 임시조치는 개인의 인권을 보호하는 차원에서도 중요한 법적 제도이다. 그런데 임시조치가 잘 작동하려면 협업시스템이 잘 갖춰져야 하는데, 우리나라의 경우 아직 협업시스템이 잘 작동하지는 않는다. 특히 해외사업자(예; 구글, 페이스북 등)는 임시조치를 잘 받아들이지 않으며, 방송통신심의위원회와의 협업시스템도 원활하지 않다.

실제로, 한국인터넷자율정책기구(KISO)에서는 협업 네트워크의 중요성을 인식하여 다양한 모임을 정례적으로 운영하면서 자율규제와 관련한 여러가지 문제들을 함께 공유하고 논의하면서 자율심의의 실효성을 높이는 것으로 나타났다. 가령 코로나 시기에는 질병관리본부와 함께 허위 가짜뉴스를 삭제하는 역할을 했는데, 이를 위해 유해화학물질관련

환경부 산하 화학물질안전협회와 MOU를 맺고, 이 기관에서 문제가 있다고 보고한 영상물을 사이트에서 내리는 조치를 취했다. KISO 자체에서는 문제가 되는 콘텐츠를 신속하게 확인하기 어렵기 때문에 전문가와의 협업이 무엇보다 중요하다. 즉, 사업자들이 스스로 해결하기 어려운 부분에 대한 답을 외부 전문가에게서 구할 수 있기 때문에 가능한 폭넓은 범위에서 다양한 관련 기관과의 협업시스템을 만들어가는 것이 중요하다 하겠다.

“심의를 하다 보면 방송영상 콘텐츠는 모호한 부분이 상당히 많은데 어디까지를 문제삼아야 할지는 늘 고민입니다. 그런 경우 누군가에게 자문을 받고 싶은데, 딱히 자문을 구할 데가 없어서 난감한 경우도 있고, 그러다 보니 제대로된 심의를 하지 못하는 경우도 발생하는 것 같아요”(업계전문가 F)

“미디어 환경이 급변하면서 특정 콘텐츠가 방송하기에 적합한지를 판단하기 어려워졌고, 또한 인상적인 평가 외에도 내용 면에서의 문제를 확인하기 어려운 경우가 많아지고 있습니다. 가령 KISO는 코로나 시기에 질병관리본부와 함께 허위 가짜뉴스를 삭제하는 역할을 했는데, 이를 위해 유해화학물질 관련 환경부 산하 화학물질 안전협회와 MOU를 맺었고, 이 기관에서 문제가 있다고 보고한 영상물을 사이트에서 내리는 조치를 했습니다. 그런데 생각해 보면 만약 저희가 환경부 산하 화학물질 안전협회와 MOU를 맺지 않았다면 코로나 시기에 허위 가짜뉴스를 삭제하기 어려웠을 것 같아요. 영상은 다양한 소재와 연결되어 있기 때문에 관련 기관과 MOU를 맺어 정보를 확인하는 일은 앞으로 더 중요할 것으로 보입니다.” (업계전문가 A)

4) 심의교육 및 자율심의 운영실태 점검 필요성

방송영상 심의 업무는 상당히 전문성을 요하는 분야이다. 무엇보다 장르별로 다양한 심의기준을 숙지하고 있어야 하며, 과거의 심의사례를 바탕으로 자사의 콘텐츠가 방송 가능한지의 여부를 분별할 수 있어야 한다. 따라서 오랫동안 사전심의 업무를 해 온 지상파방송사에서는 프로그램 제작 및 편성 경험이 많은 사람들에게 방송심의 업무를 맡긴다. 그런데 규모가 작은 방송사업자의 경우에는 2~3명 내외의 전문가를 경력사원으로 채용해

심의 업무를 맡기고 있다. 이보다 더 열악한 환경에 있는 사업자의 경우에는 전문성에 대한 고려를 하기 어렵다는 의견이다. 따라서 규모가 작을수록 심의 업무에 대한 교육이 체계적으로 이루어지길 희망했다.

심층인터뷰에 참여한 규모가 작은 방송사업자의 경우 영상심의를 하면서 의문이 생겼을 경우 문의할 곳이 마땅치 않다는 불편함을 토로했다. 영상심의를 하면서 의문이 생기면 방심위에 문의를 하는데, 성실하고 적절한 답을 주지 않기 때문에 점차 방심위에 문의하는 일이 없어졌다고 한다. 또, 방심위에서도 방송심의 담당자에 대한 심의교육을 하긴 하는데, 연 1회에 불과해, 시간스케줄이 맞지 않으면 참석이 어렵다는 것이다. 정례적으로 시기를 달리해서 방송심의 교육을 진행해 준다면 심의 업무를 하는데 있어 도움이 많이 될 것이라는 의견이었다.

매체와 채널이 늘어난 만큼 심의담당자도 많아졌다. 공적 규제에서 자율규제로 제도를 바꾸는 것도 중요하지만 실효성있게 제도를 운영하는 것이 중요하다는 점을 고려하면 일관된 심의교육 시스템을 갖추고 운영하는 것이 필요하다는 것이다.

“방송영상 심의를 하는 중에 판단이 애매할 경우 방심위에 질의를 해보면, 명확한 답이나 결론을 얻기 어려운데, 케이블TV 협회나 방송협회에서도 외주제작사를 대상으로 한 심의 교육은 연 1회 실시하는 것이 전부라 심의담당자가 전문성을 갖추기가 현실적으로 어려운 상황입니다.”(업계전문가 H)

“자체 심의를 하다 보면 여러 판단기준이 필요한데, 규제기관에서는 실질적인 매뉴얼이나 가이드라인을 제공하지 않을 뿐만 아니라, 심의 관련 전문교육도 제공하지 않고 있어요. 심의업무 자체는 상당히 전문성을 요하는데, 자체 심의를 하라고 하면서 심의담당자에 대한 심의교육을 실시하지 않는 것은 좀 아이러니 해요.”(업계전문가 A)

“방송심의회와 관련해서 일부 방송사업자들은 모니터단을 운영하는데, 모니터 요원들에 대한 교육을 사업자가 자체적으로 실시할 수도 있으나 미디어리터러시 차원에서 규제기관에서 현재 모니터 활동을 하는 사람들에 대한 정기적인 심의교육을 해주면 좋겠다고

생각합니다. 또, 규모가 작은 사업자의 경우 심의인력이 2~3명에 불과한데 이들에 대한 교육이 함께 이루어진다면, 논란이 되는 방송심의의 일관성을 유지할 수 있을 것으로 보입니다.”(업계전문가 E)

5) 심의기준의 명료성 확보 및 표준화 필요성

방심위에서 제공하는 방송심의 기준의 가장 큰 문제는 규정에 담긴 용어가 의미하는 바가 모호하다는 것이다. 모든 조항이 어떤 상황에서도 적용될 수 있다 보니, 용어의 의미를 어디까지 반영해야 할지는 논란이 될 수 있다. 심의기준의 불명확성은 심의기준이 가지고 있는 가장 큰 문제라는 데 인터뷰 응답자들의 이견이 거의 없었는데, 학계와 업계전문가 모두 이 문제를 지적하였다. 업계전문가의 경우, 심의규정이 너무 추상적이다 보니 프로그램 제작시 심의기준을 어떻게 반영할지가 늘 고민스럽다는 의견을 제시했다. 심의규정의 구체성을 담보하는 일은 자율규제로 전환하는 환경하에서도 중요한 부분이 된다. 사업자가 스스로 알아서 자율규제를 해야 하는데, 심의 규정에서 의미하는 바를 정확히 알지 못한다면 일관되게 적용할 수 없기 때문이다.

“윤리, 품위, 건전성 등이 무엇을 의미하는지 너무 모호하고 광범위해서 심의자가 자의적으로 판단할 가능성이 높고, 자칫 표현의 자유를 제한할 우려가 있는 것이 사실이다. 따라서 공적 규제를 유지하든 자율규제로 전환하든 심의기준이 어떤 의미를 갖는지 추가 설명을 통해 의미를 명확히 할 필요가 있다.”(업계전문가 H, 학계전문가 L)

“심의규정 중 상당 부분이 명확하지 않고, 심의자의 판단에 의존하는 부분이 많다 보니 제작 현장에서는 이런 기준을 어떻게 적용할지에 대해 늘 혼동스러운 것이 사실이다. 누구나 봐도 규정이 의미하는 바를 알 수 있도록 심의기준에 대한 개선이 필요하다.”(업계전문가 G)

방송심의위원회에 따라 동일한 사안에 대해서도 제재 수위가 완화되기도 하고, 강화되기도 하는데, 사람의 판단이 필요한 영역이다 보니 일관성을 갖기 어려운 것은 사실이나 기

존의 심의 데이터를 통해 이런 문제를 극복할 수 있는 노력이 필요해 보인다는 의견도 있었다.

“이제까지 축적된 심의제재 사례를 바탕으로 심의기준을 구체화하는 작업이 선행되어야 한다. 심의에서 가장 중요한 것은 일관성인데, 최근 심의의 일관성이 없다는 생각이 든다. 과거에는 법정 제재를 받았던 사안이 행정지도로 바뀌고, 행정지도 수준의 문제라고 생각했는데 법정 제재를 받는 경우가 발생했다. 이는 방심위원이 누구냐에 따라 심의 기준의 잣대가 달라진다는 것인데, 이런 문제가 계속되어 왔던 것도 사실이다. 좀 더 심의 일관성을 갖기 위한 노력이 필요해 보인다.”(업계전문가 H)

한편, 멀티플랫폼을 통한 콘텐츠 유통을 고려하여 심의기준의 표준화가 필요하다는 의견도 나왔다. 모든 콘텐츠가 여러 플랫폼에서 유통되기 때문에 사업자별로 개별 심의기준을 갖기보다는 규제기관에서 표준화된 심의기준을 제정해 공유하고, 사업자들은 이를 토대로 자체 자율심의기준을 마련해 적용하도록 한다면 심의 일관성을 어느 정도 확보할 수 있을 것이라는 의견이다. 만약 사업자가 표준 자율심의기준을 변형해 사용할 경우, 변경된 내용을 규제기관과 공유할 수 있도록 하는 조치도 필요하다는 의견이다.

“콘텐츠가 여러 플랫폼에서 유통되기 때문에 사업자별로 개별 심의기준을 갖기보다는 규제기관에서 표준화된 심의기준을 제정해 공유하고, 사업자들은 이를 토대로 자체 자율심의기준을 마련해 적용하도록 한다면 심의 일관성을 어느정도 확보할 수 있다. 만약 사업자가 표준 자율심의기준을 변형해 사용할 경우에는 변경된 내용을 반드시 규제기관과 공유하도록 함으로써 규제기관이 사업자별로 적용되는 자율심의의 기준들을 파악할 수 있어야 한다.”(학계전문가, I, J)

6) 요약

이러한 의견들을 종합하면, 결국 사업자들이 자율적으로 자사의 콘텐츠를 사전심의하도록 하는 자율심의제도의 실효성을 높이기 위해서는 규제기관과의 협업이 필요하다는

것이다. 심층인터뷰에 참여한 전문가들의 의견을 주제별로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 자율규제는 규제기관에서 관례적으로 해오던 심의 업무를 사업자에게 위임한 것이 심의 기준이나 심의제재 조치까지 사업자에게 위임한 것은 아니다. 자율규제가 제대로 운영되기 위해서는 무엇보다 사후관리를 철저히 해야 한다는 점을 대부분의 참여자가 동의했다. 사업자의 자체 심의가 제대로 이루어지고 있는지를 사후적으로 관리해야 하며, 자율적으로 내용심의가 이뤄진다 하더라도 심의기준 위반이 현저한 경우에는 법적 제재를 통해 이를 뒷받침하는 방식으로 규제 집행력이 담보되어야 심의제도가 효과적으로 운영될 수 있다는 것이다. 즉, 방송심의를 자율규제로 전환해도 사업자들이 자사 콘텐츠에 대한 심의를 성실하게 수행하고 있는지를 확인하는 과정이 제도화되어야 한다. 이를 위해, 수시로 온라인을 통해 자율심의 현황을 확인할 수 있는 시스템을 만들어 규제 기구와 공유하는 것이 필요하다는 의견도 있었다.

둘째, 심층인터뷰 참석자들은 영상심의 관련자들 간의 협업시스템의 중요성을 지적했다. 융합환경 하에서 영상심의를 관련된 정보를 공유하는 것이 자율심의의 효율성을 높일 수 있다는 것이다. 협력 네트워크에는 규제기관과 미디어사업자뿐만 아니라 학자를 포함한 외부 전문가 집단 및 콘텐츠 내용과 관련된 기관들이 폭넓게 참여해야 하며, 국내에 서비스를 제공하고 있는 글로벌사업자도 네트워크에 참여해 허위·조작정보 유포 등의 문제에 공동으로 대처해야 한다는 점도 강조했다. 또한 인터넷 콘텐츠의 경우 역외사업자도 국내사업자 및 방송통신심의위원회와의 협업 네트워크를 통해 콘텐츠 차단 임시조치 등이 실질적으로 효과를 거둘 수 있도록 해야 한다고 지적했다. 특히, 영상콘텐츠는 다양한 소재와 관련되어 있기 때문에 다양한 기관과의 협력 네트워크를 통한 정보 확인 등이 더 중요할 것이라고 강조하였다.

셋째, 자율규제제도가 실효적으로 운영되기 위해서는 일관된 심의교육 시스템이 필요하다는 의견이 많았다. 전문가들은 방송영상 심의업무는 전문성이 필요하기 때문에 심의 전문가가 필요하며, 이들이 업무 전문성을 높일 수 있는 교육이 동반되어야 한다고 지적했다. 무엇보다 규모가 작은 사업자의 경우 심의를 전담하는 전문인력을 확보하는 것이 어려우므로 이에 대한 대책이 필요하다는 지적도 있었다.

마지막으로, 심층인터뷰 참가자들은 현행 방송심의기준의 용어의 모호성과 방송통신위

원회의 심의기준 적용의 불명확성에 대한 비판을 제기했다. 심의규정이 불명확하거나 너무 추상적이면 실제 심의기준을 적용하는 현장에서는 어려움을 겪을 수밖에 없고, 자율규제로의 전환에서도 문제가 될 수 있다는 것이다. 이를 개선하기 위해, 심의의 일관성을 높이고, 심의기준을 표준화하는 것도 필요하다는 의견을 제시했다. 특히, 표준 자율심의기준을 통해 여러 플랫폼에서 유통되는 콘텐츠에 일관되게 적용되는 것이 필요하며, 사업자가 표준 자율심의기준의 세부 내용을 변형 적용할 경우 규제기관과 공유 및 협업하는 경로가 마련되어야 한다는 의견도 제시되었다.

4. OTT 콘텐츠에 대한 자율심의

국내 시장에서 글로벌 온라인플랫폼 사업자가 지배적인 위치를 차지하고 있음에도 불구하고, 이들 사업자에 대한 심층인터뷰는 성사되지 못했다. 글로벌 사업자의 경우, 자체 자율심의 시스템을 운영하고 있는 것으로 알려지고 있으나, 구체적으로 어떤 기준으로 어떻게 운영되는지는 파악하기 힘들었다. 여기서는 국내 온라인플랫폼사업자에 대한 인터뷰 및 학계 의견을 정리해 보았다.

1) OTT 콘텐츠 규제수준

우리나라의 방송심의 규제는 주로 텔레비전 프로그램에 초점이 맞추어져 왔다. OTT는 시청자의 선택에 따라 프로그램이나 영상물을 시청한다는 점에서 상대적으로 규제의 수위가 낮았다. 그런데 문제는 시청자들의 시청행태가 지상파TV의 실시간 방송에서 비실시간 OTT로 빠르게 넘어가고 있다는 것이다. 지상파TV 프로그램도 OTT로 시청하는 행태가 늘어나면서 OTT를 통한 방송영상콘텐츠 이용이 보편화되고 있다. 이런 시청환경 변화 속에서 OTT 콘텐츠에 대한 규제수준에 대해 전문가들에게 질문했다.

심층인터뷰에 참여한 전문가들은 방송콘텐츠에 대한 규제수준과 OTT 콘텐츠에 대한 규제수준의 차이를 두어야 하는지에 대해 찬반 의견이 엇갈렸다. 규제 차등화를 지지하는 입장에서는 OTT와 방송 채널은 시청환경이 다르고 매체 특성이 다르기때문에 규제수준에 차이를 두는 것은 당연하다는 입장을 보였다. 따라서 OTT 심의규제는 방송보다는 느슨한 것이 바람직하며, 방송과 OTT의 심의기준을 동일하게 하더라도 심의제제 적용에 있

어서는 차등화하는 방식을 고려할 필요가 있다는 의견이다.

“방송과 OTT는 시청환경, 매체적 특성 모두 차이가 있습니다. 매체적 특성에 따라 콘텐츠 규제를 달리하는 것은 당연하다고 생각합니다. 방송은 공익성을 구현해야 하는 책무가 있기때문에 이런 책무를 가진 방송콘텐츠와 (이런 책무가 없는) OTT에 대한 심의제재의 수준은 달라야 한다는 생각입니다.”(학계전문가 I, J, K, 업계 전문가 G)

“OTT의 심의기준은 방송보다는 느슨해야 하며, 이것이 불가능하다면 방송과 OTT의 심의기준은 동일하게 하되, 적용에 있어서는 차등화하는 방안도 생각해 볼 수 있습니다.” (업계전문가 G)

한편, 이러한 주장에 반대하는 의견도 있었다. OTT와 기존 방송콘텐츠 간의 심의제재 수준에 차이를 두는 것이 OTT 산업발전에는 긍정적일 수 있지만, 전체적인 방송산업 발전이라는 측면에서 보면 부정적으로 작용할 것이라는 의견이다. 심의규제의 차이로 상대적으로 표현의 자유가 폭넓게 허용되는 OTT 콘텐츠가 방송 프로그램보다 더 높은 경쟁력을 가질 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다는 것이다. 일레로 넷플릭스에서 방영한 선정성의 수위가 높았던 다큐멘터리 <나는 신이다>는 OTT에서 방영되었다는 이유로 규제 없이 방송되었는데, 만약 이 다큐멘터리를 텔레비전에서 방송했다면 규제기관(방심위)으로부터 강한 제재를 받았을 것이다.

“OTT와 방송콘텐츠에 대한 규제 차등화 주장은 방송콘텐츠와 OTT 이용환경이 다르기때문에, 또 매체적 특성이 다르기때문에 나왔다는 점은 인정합니다. 그런데 미디어 기술의 발달로 인해 오늘날 OTT와 방송콘텐츠 이용환경에 큰 차이가 없습니다. OTT 이용이 오히려 방송콘텐츠 이용보다 더 편리한 경우도 있는데, 리모콘 자체에 OTT 버튼이 있어 버튼 하나만 누르면 되는 상황입니다. 따라서 시청자의 입장에서 볼 때, OTT 콘텐츠와 텔레비전 프로그램 시청에 차이가 없어졌습니다. 시청환경이 변화했는데, OTT와 텔레비전 콘텐츠 심의규제의 수준을 차등화할 이유는 없다고 생각합니다. 또한 OTT와 텔레비

진 콘텐츠의 심의규제를 차등화한다면 OTT산업은 발전하겠지만, 방송산업은 지금보다 더 심각한 위기를 맞을 수 있습니다. 기울어진 운동장입니다.”(업계전문가 B)

한편, 동일한 콘텐츠가 다양한 플랫폼을 통해 소비되는 환경에서 플랫폼별 차등규제 문제를 해결하기 위해서 방송, 영화, 비디오 등 각종 콘텐츠의 등급 기준을 표준화할 필요가 있다는 의견도 나왔다.

“융합환경하에서 콘텐츠 등급 표준화는 우선적으로 해결해야 할 과제입니다. 동일한 콘텐츠가 플랫폼을 달리해서 서비스되는 환경에서 콘텐츠 등급이 표준화되어 있지 않다면 시청자도 혼란스러울 수 있고, 심의 제재의 일관성도 없어집니다. 방송환경 변화의 핵심은 바로 융합입니다. 융합환경에 맞게 콘텐츠 등급의 표준화 작업이 필요합니다”(학계전문가 K)

2) OTT 콘텐츠에서의 청소년 보호 이슈

어린이·청소년 보호는 미디어 정책에서 중요한 이슈 중의 하나이다. 방송내용에 대한 규제를 거의 하지 않는 미국에서도 어린이·청소년 보호를 위해 별도의 법안을 마련했다. 매체가 공적으로 운영되든, 상업적으로 운영되든 어린이·청소년 보호에는 예외규정이 없다. 현재 우리나라에서 OTT 콘텐츠는 방송 프로그램에 비해 거의 규제를 받지 않는다. 자율규제로의 전환 논의에서 OTT 콘텐츠에 대한 자율심의제도가 마련될 경우, OTT에서는 어린이·청소년 보호가 어떻게 이루어져야 하는지에 대한 의견을 물어보았다.

심층 인터뷰 결과, 오랫동안 어린이·청소년 보호에 대한 인식이 확산되어서인지 OTT 규제에 대해 반대 입장을 보인 전문가들도 어린이·청소년 보호를 위한 규제는 필요하다는 의견을 보였다. 한 방송업계 관계자는 매체 종류에 상관없이 공중 송신을 하는 콘텐츠라면 아동·청소년 이용자에 대한 최소한의 보호 조치는 필요하며, 따라서 OTT에 대한 내용 규제 사항으로 명시해 두어야 한다는 의견을 내놓았다.

“매체의 종류에 상관없이 공중 송신을 위한 콘텐츠라면 아동·청소년 이용자에 대한

최소한의 보호조치는 필요하며, OTT 등에 대한 이런 내용규제의 근거를 명시해야 한다.”
(업계전문가 A)

한편, 학계전문가의 의견은 같렸는데, 자체등급 분류를 하는 사업자 스스로가 이용자들이 신뢰할 수 있는 어린이·청소년 이용자 보호 방안을 내놓아야 한다는 의견과 현재 우리나라에서 어린이·청소년 보호는 청소년보호법 등 다른 법을 통해서도 충분히 보호할 수 있는 법적 제도적 장치가 마련되어 있으므로, OTT 자체적으로 보호장치가 없다고 해서 너무 우려할 필요가 없다는 의견이 제시되었다.

“규제기관에서 OTT에게 어떤 방식으로 어린이·청소년을 보호해야 한다는 규정을 제시하기보다는 자체 등급을 하는 사업자 스스로 이용자들이 신뢰할 수 있는 어린이·청소년 이용자 보호방안을 내놓을 수 있도록 유도해야 한다. 이게 바로 자율규제의 시작이다.” (학계전문가 J)

“유해한 콘텐츠로부터의 어린이·청소년 보호는 국내에 있는 법만으로도 충분하다. 즉, 청소년보호법 등 다른 법을 통해서도 충분히 보호할 수 있는 법적, 정책적 수단이 존재하기 때문에 OTT 자체적으로 어린이·청소년 보호 규정이 없다고 해도 크게 우려할 필요는 없다. 어린이 청소년 보호와 관련한 법과 제도는 중첩적으로 존재한다.”(학계전문가 I).

3) OTT 자율등급제 및 사후규제에 대한 인식

앞에서도 언급했듯이 자율심의회 전적으로 사업자들의 자율적인 판단에 의존해서 이루어질 수는 없다. 사업자별로 자사 콘텐츠를 심의하는데 있어 일관된 기준을 적용한다 하더라도 그 결과가 일관성을 갖지 못할 수도 있고, 또 자사 콘텐츠에 대한 심의의 엄격성이 시간이 흐를수록 완화될 수 있음도 예상해 볼 수 있다. 따라서 사업자 자체적으로 해결하지 못한 이슈에 대해서는 사후규제 도입을 고려할 필요가 있는데, 이에 대한 전문가 의견은 자체 심의결과에 대한 사후규제 제도가 필요하다는 의견이 다소 많았다. 사업

자 자율에만 맡기는 자체심의는 실효성을 거둘 수 없다는 판단이다.

한편, 반대 의견도 있었다. 이는 사후규제제도가 필요하지 않다는 의견인데, OTT 사업자들이 자율적으로 조정을 해도 충분히 문제를 해결할 수 있으며, 법적인 이슈는 법원에서 처리할 수 있기때문에 별도의 사후규제 시스템은 마련하지 않아도 된다는 것이다.

“사후심의는 필요하지 않다. OTT 사업자만으로도 충분히 자율적으로 조정해 문제를 해결할 수 있으며, OTT에서 사회적 분위기를 고려하지 않은 자율심의를 행했다면, 소비자들은 이 문제를 법적으로 해결할 수 있는 대안이 있기 때문에 사후규제 시스템을 남겨둘 필요가 없다는 것이다.”(학계전문가 L)

“OTT사업자들이 자율적으로 조정을 해도 충분히 문제를 해결할 수 있으며, 법적인 이슈는 법원에서 처리할 수 있기 때문에 별도의 사후규제 시스템은 필요하지 않다.”
(학계전문가 K))

“자율심의회에서 가장 기본적으로 하는 것이 등급분류이다. 콘텐츠별로 누가 시청할 수 있을지를 결정하는데, 이 등급이 콘텐츠 내용과 일치하지 않을 수도 있다. 또 법적으로 금지하는 내용이 콘텐츠에 포함되어 있을 수 있는데, 이런 부분이 자율 사전심의로 드러나지 않는 경우가 문제가 된다. 그런데, 이런 등급심사가 시대적으로 적합한 심의제도인지에 대해 근본적으로 생각해 봐야 한다. 시청자들이 이런 문제를 먼저 클레임하기 때문에 사업자는 자율심의를 함에 있어 시청자의 눈높이를 생각하지 않을 수 없다. 따라서 실효성있는 자율심의를 위해 사후규제 시스템을 남견둔다는 것은 자율심의 제도의 기본 의미를 상실하는 것이라 할 수 있다.”(업계전문가 F)

그러나 심의제도를 전적으로 사업자에게 맡겨두어서는 실효성있는 심의제도를 정착시키기 어렵다는 것이 심층 인터뷰에 참여한 다수의 의견이었다. 한편, 사후 규제를 담당하는 기구로는 기존의 방송통신심의위원회와 협회 등 사업자들의 연합체를 고려할 수 있는데, OTT의 매체적 특성을 고려할 때 방심위보다는 사업자들의 연합체를 만들어 사후규제

하는 방안을 제시하는 의견이 있었다. 이는 인터넷자율심의기구(KISO)와 같은 형태의 협의체 구성을 의미한다.

“OTT 사업자도 자체심의 기구를 두고 자율심을 해야 하며, 사후 문제가 되는 부분은 방심위나 제3의 기구가 담당하는 방식을 고려할 필요가 있다.”(업계전문가 G)

“OTT 콘텐츠에 대한 사후규제 기구로는 기존의 방심위보다는 사업자들의 연합체를 구성해 문제를 해결할 수 있을 것 같다.”(업계전문가 F)

4) 요약

OTT콘텐츠의 규제에 대한 전문가 의견은 콘텐츠의 차등규제, 어린이 청소년 보호, 자율 등급제에 대한 인식 등으로 요약될 수 있었다. 주요 내용은 아래와 같다.

첫째, 영상콘텐츠 시청환경이 다르고 전송매체마다 특성이 다르기때문에 OTT 콘텐츠와 방송콘텐츠 간 규제 수준에 차이를 두어야 한다는 입장이 다수였다. 그러나 일부 전문가는 OTT 콘텐츠의 선정성과 자극성의 문제를 지적하며, 낮은 규제 수준 때문에 자극적인 프로그램이 OTT에서 소비되는 것은 전체 콘텐츠산업에 부정적으로 작용할 수 있는 점을 고려해야 한다는 의견도 제시했다. 또 다른 한편에서는 OTT 플랫폼에서 표현의 자유가 더 많이 허용돼 콘텐츠 경쟁력에 긍정적으로 기여한다는 점도 지적하였다.

둘째, OTT에 대한 차등규제의 문제를 해소하기 위해서는 모든 콘텐츠에 공통적으로 적용할 수 있는 등급 기준을 표준화하는 방식을 고려해 볼 수 있다는 의견과, 심의기준이 동일하더라도 OTT에는 적용을 다르게 하는 방식도 고려할 필요가 있다는 의견이 있었다.

셋째, 자율규제로 전환된다고 하더라도 어린이·청소년 보호를 위한 규제는 필요하다는 의견이 다수였지만, 규제 방법에서는 서로 다른 의견이 제시됐다. OTT 등에 대한 내용규제기준에 어린이·청소년 보호조치를 명시해야 한다는 의견, 사업자가 스스로 이용자들이 신뢰할 수 있는 어린이·청소년 보호방안을 제시해야 한다는 의견, 그리고 현재의 법적, 제도적 장치로 충분히 어린이·청소년을 보호할 수 있기 때문에 별도의 내용규제 기준이 필요없다는 의견 등으로 나뉘었다.

마지막으로, 사업자들의 자체 심의에 대한 사후 규제 도입에 대해서는 규제 일관성을 통해 규제의 실효성을 높이는 차원에서 필요하다는 의견이 대부분이었지만, OTT 사업자들 스스로 자율적 조정이 가능하고, 법적인 이슈는 법원에서 처리할 수 있기 때문에 별도의 사후 규제시스템은 필요하지 않다는 의견도 있었다. 한편, 사후규제 기구로는 방송통신심의위원회나 사업자 협회, 또는 현재 인터넷자율심의기구(KISO)와 같은 사업자 협의체를 고려해 볼 수 있다는 의견이 제시되었다.

제3절 소결론 및 시사점

업계와 학계 전문가 총 12명을 대상으로 자율규제 시스템 도입에 대한 의견과 효율적인 자율규제 시스템을 위한 제언을 들었다. 먼저 현재 운영 상황을 보면 사업자별로 심의 조직의 규모에 차이가 있고 프로그램 장르별로 사전, 사후 심의 형태도 차이를 보였다. 대부분의 프로그램은 사전 심의를 실시하지만, 뉴스, 시사·보도 프로그램은 사후심의 또는 생방송 심의를 하고 있었다. 이 점은 자율심의제도 운영 시 프로그램 장르별 차이를 고려할 필요가 있음을 시사하며 심의 가이드라인에는 모든 장르에 적용될 공통된 심의기준뿐만 아니라 장르별로 차등 적용할 수 있는 기준도 포함되어야 한다는 것을 의미한다.

자율규제 시스템 도입에 대해서 심층인터뷰 참가자들은 대부분 찬성하는 입장을 보였다. 그러나 찬성의 정도는 사업자별로 차이를 보였는데, 지상파방송 등 전통 미디어 종사자의 경우에는 자율심의 시스템 도입에 우려를 나타내기도 했다. 오히려 현재와 같은 방송통신심의위원회 심의규제시스템이 콘텐츠 심의를 일관되고 안정적으로 유지하는 데 유용하다는 것이다. 사업자가 스스로 알아서 하는 심의규제는 실효성을 담보하기는 어렵고 심의 내용의 일관성을 확보하기 쉽지 않으며 공공성과 공정성을 담보할 수 있는지에 대한 우려였다.

그럼에도 불구하고 학계 전문가나 방송사업자 및 운영자 모두 내용심의와 관련해서는 자율규제로 전환하는 것이 시대적인 트렌드임을 지적했다. 급격한 미디어 환경의 변화를 고려할 때, 자율심의 시스템으로의 전환은 거부할 수 없는 시대적 과제라는 점에 이의를

제기하는 사업자는 없었다. 다만 자율심의라 하더라도 일관되고 실효성 있는 심의시스템이 정착할 수 있게 다양한 공적 규제로 보완되어야 한다는 의견이 많았다. 또한 현재 자율심의에 대한 논의는 규모가 큰 사업자를 중심으로 한 논의로 한정되고 있어, 규모가 작은 사업자까지도 자율규제 시스템에 포괄할 수 있도록 촘촘한 정책대안이 필요하다는 의견도 제기됐다.

심층인터뷰 참가자들은 효율적인 자율규제 시스템을 위해 '자율규제 관리 시스템 구축', '자율규제 집행력 담보', '심의관련자 간의 협업 네트워크 구축', '심의교육 및 운영 점검 시스템', '심의기준의 명료성 확보 및 표준화 필요성' 등을 주문했다.

자율규제 시스템을 제대로 작동시키기 위한 첫 번째 조건은 사후관리 시스템이다. 심층인터뷰에 참석한 사람들은 한결같이 자율심의 시스템을 도입할 경우에는 사후관리를 철저히 해야 한다는 의견을 밝혔다. 사업자의 콘텐츠에 대한 자체 심의가 제대로 이루어지고 있는지를 사후적으로 관리하지 않는다면 자율심의의 실효성을 기대하기 어렵다는 것이다. 또 자율심의체제로 운영하더라도 심의 위반사례에 대해서는 법적 구속력이 필요하다는 의견도 제기됐다.

또한 내용심의를 자율규제 시스템으로 전환해도, 각 사업자가 자사 콘텐츠에 대한 심의를 성실하게 수행하고 있는지 확인하는 과정도 제도화되어야 한다고 지적됐다. 자율심의가 제대로 이루어지고 있는지에 대한 정기적인 관리가 필요하다는 것이다. 방송심의의 경우 시의성과 시급성이 요구된다는 점을 고려하면 진행되고 있는 심의상황을 즉시 확인할 수 있는 시스템을 구축하고 수시로 온라인을 통해 자율심의 현황을 확인할 수 있는 시스템을 만들 필요가 있다는 것도 언급됐다.

심의관련자들 간의 협업시스템을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다는 의견도 있었다. 협력 네트워크에는 규제기관과 미디어사업자 뿐 아니라 학자를 포함한 외부 전문가 집단 및 콘텐츠 내용과 관련된 기관들이 폭넓게 참여할 필요가 있으며 이를 통해 융합환경 하에서 영상심의와 관련된 정보를 공유함으로써 자율심의의 실효성을 높일 수 있어야 한다는 것이다. 또한 국내에 서비스를 제공하고 있는 글로벌사업자도 협업시스템에 참여하는 것이 요구되며 인터넷 상의 불법콘텐츠에 대한 임시조치에도 협업네트워크는 유용하게 작용할 것으로 기대됐다.

일관된 심의교육 시스템 구축과 운영의 필요성도 제기됐다. 방송심의 규정에서 일부 기준이 불명확하게 정의돼 혼란을 가져온다는 데에 인터뷰 응답자들의 이견이 거의 없었다. 멀티플랫폼을 통한 콘텐츠 유통을 고려하여 심의기준의 표준화가 필요하다는 의견도 나왔다. 모든 콘텐츠가 여러 플랫폼에서 유통되기 때문에 사업자별로 개별 심의기준을 갖기 보다는 규제기관에서 표준화된 심의기준을 제정해 공유하고, 사업자들은 이를 토대로 자체 자율심의기준을 마련해 적용하는 방안도 제시됐다.

마지막으로 OTT 콘텐츠에 대한 자율 심의 방안이 제안됐으며 주요 쟁점으로 'OTT 콘텐츠 차등규제', 'OTT 콘텐츠에서의 어린이·청소년 보호 이슈', 'OTT 자율등급제 및 사후 규제에 대한 인식' 등이 언급됐다.

OTT 콘텐츠의 차등규제는 영상콘텐츠 시청환경이 다르고 전송매체마다 특성이 다르기 때문에 OTT 콘텐츠와 방송콘텐츠 간 규제 수준에 차이를 두어야 한다는 입장이다. 다수가 차등규제에 동의했지만 낮은 규제 수준 때문에 자극적인 프로그램이 OTT에서 소비될 가능성이 높으며 이것은 전체 콘텐츠산업에 부정적으로 작용할 수 있는 점을 고려해야 한다는 의견도 제시했다. 다른 한편으로는 OTT 플랫폼에서 표현의 자유가 더 많이 허용됨으로써 콘텐츠 경쟁력에 긍정적으로 작용할 수 있다는 점도 지적됐다.

자율규제로 전환된다고 하더라도 OTT 콘텐츠에서 어린이·청소년 보호를 위한 규제 방안이 필요하다는 의견이 다수였다. 다만 방식에서는 내용규제기준으로 명시하는 방안, 사업자가 스스로 어린이·청소년 보호방안을 제시해야 한다는 의견, 그리고 현재의 법적, 제도적 장치를 유지하는 의견 등으로 나뉘었다.

OTT 콘텐츠의 자율심의 제도는 자체 심의에 대한 사후 규제 도입에 대해 필요하다는 의견이 대부분이었지만, OTT 사업자들 스스로 자율적으로 조정하고 법적 이슈는 법원을 통해 처리할 수 있다는 의견도 있었다. 사후 규제 기구로는 방송통신심의위원회나 사업자 협회, 또는 현재 인터넷자율심의기구(KISO)와 같은 사업자 협의체를 고려해 볼 수 있다는 의견이 제시됐다.

제5장 결론 및 정책제언

1. 신유형 방송·영상서비스 규제 동향

1) 신유형 방송·영상서비스를 규제대상에 포함

이 연구에서 살펴본 유럽연합, 프랑스, 독일뿐만 아니라 영국, 캐나다 등은 법규 개정을 통해 OTT를 비롯한 스트리밍서비스 뿐만아니라 영상콘텐츠를 공유하는 플랫폼에 대해서도 일정수준의 규제방안을 마련했다. 이들 국가는 법규 개정을 통해 방송의 정의 확대, 이를 통해 주문형 프로그램서비스, 방송프로그램 수준의 전문가 제작 콘텐츠의 온라인 스트리밍 서비스(OTT 등) 및 동영상공유플랫폼(VSP) 등 새롭게 등장한 영상서비스를 규제대상에 포함하였다. 이는 주문형 스트리밍서비스를 통한 방송·영상콘텐츠 이용이 실시간 방송 시청을 능가하는 상황에서 더 이상 스트리밍서비스에 대한 규제를 미룰 수 없기 때문이다.

유럽연합(EU)의 경우, TV 및 비디오 소비가 젊은 세대를 중심으로 변화하고 있는데, 실시간 방송보다는 스마트폰이나 태블릿을 통하여 주문형콘텐츠를 더 많이 시청하는 상황을 반영하여 2018년 시청각미디어서비스지침(AVMSD)을 개정하였는데, 개정된 AVMSD의 가장 큰 변화는 동영상공유플랫폼(Video Sharing Platform, VSP) 서비스에 대한 규제를 시청각미디어서비스 지침안으로 포괄하는 것이었다. 2018년 AVMSD는 편성 책임을 가진 TV방송(linear)과 넷플릭스 등 주문형 비디오서비스(non-linear)를 모두 '미디어서비스제공자'로 정의하여 기존의 방송규제와 유사한 규제를 적용하였다. 또한, 편성책임이 없어 과거에 정보사회서비스로 간주되던 동영상공유플랫폼사업자(VSP)에게는 불법콘텐츠에 대한 적절한 조치를 의무화했다. 모든 VSP를 규제대상에 포함한 것은 아니지만, 정보, 오락, 교육적 성격을 지닌 시청각미디어서비스를 제공할 경우 소셜미디어서비스라 하더라도 시청각미디어서비스지침의 적용 대상에 포함했다.

독일의 경우, 2020년 주간 방송협약을 미디어협약으로 개정하여 방송개념을 확장하고 '방송유사 텔레미디어서비스'도 방송 규제의 틀 내에서 매체 영향력의 차이를 고려해 규

제하도록 하였다. 독일은 지상파 송출, 케이블, 위성 또는 인터넷 전송 등 전송수단의 차이로 구분하는 것이 아니라, 실시간(linear) 방송인지, 일방향적 공중수신 매체인지, 그리고 저널리즘적인 성격을 갖는지로 방송을 구분하고, 온라인과 오프라인, TV, 스트리밍, 인터넷플랫폼 간 차별없는 규제를 적용한다. 다만, 인터넷 스트리밍의 경우 규모에 따라 차등규제를 실시하는데, 실시간 시청자수 500명 미만은 방송규제에서 제외한다. 프랑스도 기존 방송영상사업자들에게 부과되었던 규제를 디지털 영역에도 동일하게 확대 적용하여 방송사업자들에게 부여된 연령별 등급제 및 화면내 등급표시 의무등의 조치를 온라인 영역으로 확장하였으며, 프랑스에서 방송·영상미디어서비스를 제공하는 모든 사업자들(OTT 포함)을 규제기구인 ARCOM의 규제 대상에 포함하였다. 캐나다의 경우, 2023년 방송법 개정(온라인 스트리밍법)을 통해 방송프로그램 수준의 프로그램(전문적 수준의 콘텐츠)을 전송하는 온라인사업(OTT 포함)을 방송사업에 포섭하고, 캐나다 방송통신위원회(CRTC)에 규제 권한을 부여하였다.

이처럼 주요 선진국에서는 방송기술의 발전과 미디어이용자의 이용행태 변화를 반영하여 기존 방송사업의 정의를 확대하거나 방송영상사업자들에게 부과되었던 규제를 디지털 영역에도 적용하는 법규 개정을 실시했다. 이를 통해 OTT 등 영상콘텐츠 스트리밍사업자와 동영상공유플랫폼으로 규제대상을 확대하여 새로운 미디어서비스가 제공하는 콘텐츠에 대한 이용자의 권리 보호 및 유해콘텐츠로부터의 이용자 보호 등의 대비책을 마련하였다.

2) 신유형 방송·영상서비스의 차등적 규제

이처럼 주요 선진국에서는 주문형콘텐츠와 OTT 스트리밍서비스를 정부 규제기관의 규제대상에 포함하되, 규제 수준은 분야별로 차등 적용하는 방안을 제시하고 있다. 예를 들어, EU의 AVMSD는 시청각미디어서비스 중 미디어서비스 제공자로 분류된 사업자들(실시간 방송, 주문형 비디오 등)에 대해서 인간존엄성 보호(폭력, 혐오, 아동포르노, 범죄행위 등의 콘텐츠 금지), 아동·청소년보호(유해콘텐츠 금지), 장애인의 미디어접근권 보호, 광고규제 등 콘텐츠 내용에 대한 규제뿐만 아니라, 유럽제작 프로그램 보호, 유럽 작품에 대한 재정적 지원(직접 투자나 기금 납부) 등의 의무를 부담하도록 하고 있다(AVMSD,

Chapter 3). 이는 시청각미디어서비스의 기준이었던 선형, 비선형 미디어의 구분을 없앤 것이다. 즉, 과거에는 비선형서비스에 비해 선형서비스에 대한 규제가 강했지만, 2018년 개정안에서는 선형 및 비선형 서비스에 대한 규제강도의 차이를 두지 않았다.

한편, 이용자 콘텐츠 중개플랫폼인 VSP를 AVMSD 적용대상에 포함하여 「유럽연합 기본권 헌장」 제21조에 명시된 범죄행위에 해당하는 콘텐츠 등 불법콘텐츠로부터 미성년자 및 일반 대중을 보호하기 위한 적절한 조치를 취할 것을 의무화하여 내용규제의 기반을 마련하였다. VSP에 대해서는 자율규제를 기본으로 하지만 유럽연합 차원에서 부과하는 인간존엄성 보호, 아동·청소년보호 조치, 광고규제 등의 규제를 적용하고 콘텐츠 업로더의 권리 및 일반 공중의 공익 등을 보호하는 조치를 취할 의무를 부과하였다 (AVMSD, Chapter 9A).

EU의 규제를 적용하는 프랑스, 독일 이외에 캐나다에서도 유사한 규제가 마련되었다. 즉, TV방송이나 유료방송 채널뿐만 아니라 동영상스트리밍을 제공하는 온라인사업자에게도 캐나다 콘텐츠 현저성 보호, 캐나다 영상제작 인력 활용 등의 자국 콘텐츠 보호 의무 부과, 그리고 콘텐츠에 대한 직접 투자 혹은 콘텐츠 발전 기금 출연을 의무화하는 방송법 개정을 통해 OTT사업자에게도 콘텐츠사업자로서의 의무를 부과하게 되었다.

3) 주요국의 방송·영상 내용규제 방향

내용규제의 경우, 해외 주요 국가에서는 전통적인 방송 프로그램에 대해서는 현재의 규제수준과 규제절차(민간 자율심의와 규제기구의 법정제재 혼합)를 그대로 유지하지만, OTT 등 스트리밍사업자에 대해서는 자율규제를 적용하되 법령에 명시된 불법콘텐츠에 대해서는 엄격한 공적규제를 적용한다.

우선 방송콘텐츠에 대한 내용심의의 경우, 이 연구에서 조사한 주요 선진국에서는 사업자(예: 호주의 사업자별 방송규정)나 사업자단체(예: 캐나다의 방송협회가 만든 윤리규정)가 수행하는 자율규제를 기초로 하되, 자율규제 기능의 작동 여부를 공적 규제기구가 관리·감독하거나, 법정제재를 담당하는 방식을 통해 자율규제의 실효성을 담보하는 형식을 유지한다. 즉, 나라마다 정도의 차이는 있지만 심의규제의 최종 책임은 공적 규제기구가 갖되, 실제 심의업무를 담당하기보다는 내용규제 가이드라인 제정, 자율규제기구나 자율

심의규정의 승인, 자율규제 결과 보고, 행정제재 등 자율규제시스템의 효과적인 작동을 담보하기 위해 행정력을 사용한다.

주요 선진국의 방송프로그램 내용심의는 사후심의이며, 프로그램 내용에 대한 시청자 민원이 제기된 경우 일차로 시청자와 방송사간의 민원 조정을 실시하거나 민간 자율심의 기구가 심의하는 단계를 거치고, 자율적 해결이 이뤄지지 않을 경우 행정규제기구(영국의 Ofcom, 캐나다의 CRTC 등)에서 법정 제재를 부과한다. 프랑스도 사업자나 협회가 자율규제 행동강령(Code of practice)에 따라 자체 심의규제를 이행하며, 규제기구인 ARCOM이 내용규제 이행 상황을 확인하고 행정제재를 담당한다. 한편, 이들 나라와는 달리 호주는 정부의 영향력이 가장 강력한 강제적 자율규제시스템을 유지하고 있는데, 국가가 등급시스템을 결정하고, 사업자에게 이를 자율규제에 반영하도록 한다. 호주의 방송콘텐츠 내용규제는 공영방송사와 상업방송사의 실천 강령에 의한 자율규제와 호주 통신미디어청에 의한 관리, 감독이 결합된 공동규제 방식이다. 이용자의 민원제기에서 시작해서 사업자 또는 규제당국의 민원 해결로 마무리되는 과정을 거치는 호주의 내용규제 절차는 사업자와 공적 규제당국 간에 구축된 협력규제시스템을 통해 완성되는 것이다.

둘째, OTT 콘텐츠에 대한 내용심의 절차는 사업자의 자율규제에 맞기되, 각 국가마다 차이가 있으며, 표현의 자유를 허용하는 정도도 다르다. 가령 호주와 캐나다는 텔레비전 프로그램과 마찬가지로 OTT콘텐츠에 대해서도 자율등급 의무를 부과한다. 등급분류를 담당하는 주체는 호주의 경우 등급분류위원회가 담당하고, 캐나다는 사업자단체가 마련한 등급분류 기준을 토대로 각 지자체별 등급분류기구가 등급분류를 담당한다. 따라서 등급분류 대상 사업자도 지자체별로 차이가 있다. 호주의 경우, 공적 기구인 등급분류위원회(Classification Board)가 이용자 및 콘텐츠사업자, 온라인감독관, 방송통신규제기구 ACMA 등이 요청한 영상물, 게임, 전자출판물 등의 콘텐츠에 대한 등급분류 업무를 담당하는데, 영상물의 경우 등급분류위원회가 콘텐츠의 등급분류 기준을 설정하고 특정 등급에 해당하는 영상물의 유통을 금지하거나 연령별 기술적 접속 제한 조치를 의무화하는 대상을 결정하는 역할을 담당한다. 이에 반해, 영국, 프랑스, 독일의 경우, OTT콘텐츠에 대해 자율등급 의무가 부과되지 않는다. 다만 어린이·청소년에 대한 보호차원에서 아동·청소년에 위해가 될 수 있는 불법콘텐츠에 대해서는 법적인 제재를 부과(영국의 Ofcom

등)한다.

셋째, 온라인동영상공유플랫폼(VSP)에 대해서는 플랫폼사업자의 자율규제(사업자의 서비스 약관이나 콘텐츠 가이드라인 등)에 맞기되, 플랫폼사업자에게 유해·불법콘텐츠에 대한 신고 수단 마련, 차단 의무, 보고 의무 등을 부과하여 콘텐츠 이용자 보호에 집중하고 있다(예: EU의 디지털서비스법).

<표 5-1> 서비스 종류별 내용규제 제도

사업자	사업자 권한	내용규제 제도	규제강도	국내제도
실시간방송채널(PP포함)	편성	방송심의(공적+자율)	강함	방송심의
VOD/OTT스트리밍	서비스 구성	자체심의(자율등급제)	약함	자율등급
VSP(동영상공유서비스)	단순 전송	없음(사업자 자율약관)	유해·불법물만 규제	통신심의

마지막으로, 온라인상 청소년 유해콘텐츠 규제를 위하여 다양한 공적, 사적 주체가 참여하여 공동규제에 참여하고 있다. 캐나다의 경우, CRTC(온라인 콘텐츠 규제에 관한 규정 제정), 인권위원회(혐오표현), 디지털안전위원회(Digital Safety Commissioner, 설립 추진 중), 개인정보위원회(OPC) 등의 공적 기구와 다수의 온라인서비스 사업자 단체 또는 비영리 단체들이 온라인콘텐츠 내용규제에 참여한다. 독일의 경우, 청소년미디어보호위원회(KJM)가 민간 자율기구들을 승인하고, 관리 감독한다. 프랑스는 인터넷 자율규제기구인 접속점협회(Association Point de Contact)를 통해 일차적으로 불법유해콘텐츠를 자율규제하고 협회가 불법 유해콘텐츠로 판단될 경우 관련 행정청에 통지함으로써 규제의 실질적 집행에 협력하고 있다. 행정관청이 인터넷 운영자에게 해당 내용물을 삭제하도록 요구할 수도 있다. 공적기구로서 CSA 산하에 온라인혐오감독소를 신설하기도 하였다. 호주의 경우, 법정 행정기관인 온라인 권리보호감독관(eSafety Commssioner)이 온라인 내용규제 및 온라인 유해정보로부터 아동청소년 보호, 온라인서비스사업자들의 자율규제 관리·감독업무를 담당하고 있으며, 온라인 콘텐츠서비스 관련 사업자(온라인 서비스, 온

라인콘텐츠 서비스, 소셜미디어 서비스로 구분)들이 내용규제 체계를 제정하여 온라인 권리보호감독관에게 등록하고 이를 '사업자 규정'에 반영하여 집행한다.

이처럼 해외 주요 국가들은 불법콘텐츠, 청소년 유해물, 금지된 광고성콘텐츠 등에 대해서는 모든 방송과 온라인 스트리밍서비스에 공통된 내용규제의무를 적용하되, 불법콘텐츠 금지를 제외한 공정성, 청소년 보호, 프라이버시 등의 항목들은 TV프로그램에만 적용한다. 특히 독일에서는 TV방송뿐만 아니라 주문형 비디오나 500명 이상이 동시 접속하여 시청하는 저널리즘 성격을 가진 스트리밍콘텐츠도 방송의 개념에 포함하여, 공정성 의무(신중의 원칙)를 적용하고 있다. 즉, 방송미디어에서 중요한 내용규제 기준이었던 저널리즘의 원칙을 유사방송 텔레미디어에도 적용한다는 규정을 마련하여 미디어 영역의 신규사업자(방송유사 텔레미디어, 미디어플랫폼, 사용자인터페이스, 미디어중개, 동영상공유서비스)에 대해서도 저널리즘적 내용물로 제작된 텔레미디어를 복제할 경우 저널리즘의 일반원칙을 준수해야 하는 의무를 부과한다. 이에 따라 시사뉴스와 정치정보를 제공할 때에는 누가 생산했는지와 같은 정보출처를 밝혀야 하며, 이를 위해 콘텐츠제공자는 독일 언론평의회와 자율규제나 여타의 자율규제기구에 가입해야 한다.

즉, 각국은 OTT 사업자에 대해서 기존 방송사업자에 준하는 각종 규제를 도입하되, 그 콘텐츠에 대해서는 방송프로그램 규제에 비해 현저하게 낮은 내용규제 수준을 적용하고 있다. 이는 OTT 콘텐츠와 같은 주문형 콘텐츠가 갖는 특성, 즉, 소비자의 선택에 의한 콘텐츠 소비라는 이용행태를 반영한 것으로 볼 수 있다. 결국 내용심의 규제의 관점에서 보면, OTT에 대한 규제는 여전히 사업자의 자율에 맞기는 추세이고, 동영상공유플랫폼에 대해서는 플랫폼사업자의 관리 책임과 주의의무를 법제화(예: EU의 디지털서비스법)하여 강화하고, 다양한 공적, 사적 주체들에 의한 인터넷콘텐츠에 대한 감시와 모니터링을 강화하고 있다.

<표 5-2> 주요 국가별 방송영상콘텐츠 내용규제 체계 비교

		영국	독일	프랑스	호주	캐나다
미디어 관련 법		·2003 커뮤니케이션법 2010년 개정(ODPS규제) 2016년 개정(VSP규제) ·온라인안전법(2023년)	·제23차 미디어 질서 현대화 국가협약 ·주 미디어법 + 공영방송법 ·(플랫폼)네트워크집행법->EU DSA	·디지털공화국법(디지털경 제와 사회에 관한 법률) ·방송법(레오타르법), ·공영방송법	·방송서비스법 ·공영방송법(ABC, SBS)	방송법 2003
규제기관		OFCOM(방송통신규제)	주미디어청(방송규제)	·DCMS (정책) ·Arcom (규제)	통신미디어청(ACMA)	·문화유산부 (정책) ·CRTC (규제)
방송영상 사업자 구분		·실시간(선형): PSB, DTFS, TLCS ·비선형:ODPS(VOD, 스트 리밍) ·VSP +이용자 제작 동영상	텔레미디어와 플랫폼 ·미디어:실시간방송, 방송유사텔레미디어 ·미디어플랫폼 ·미디어중개사업자(포털, OTT) ·사용자인터페이스(EPG, AI스피커)	영상커뮤니케이션 ·실시간: 지상파/비지상파 ·비선형: VOD(SMAD) ·동영상공유플랫폼(VSP)		방송사업(4분류) -방송편성사업(PU) -방송플랫폼사업(BDU) -온라인사업(OU) -네트워크 +이용자게시 콘텐츠(비규제)
심의규정		방송규정(Broadcasting Code, 오프콤)	·청소년미디어보호국가협약(JMSt V) ·방송 자율규제기구의 심의규정(자율)		Programme Standards (ACMA제정)	·Broadcasting Code(CRTC) ·CAB윤리규정(자율)
방송 영상 내용 심의	공 적 규 제	·오프콤(2017년부터 일원화) *ODPS와 VSP에는 내용규제 없고, 유해물 조치의무 부과	·방송평의회: 공영방송 내용심의 ·면허감독위원회(ZAK): 민영방송 내용심의	·ARCOM(방송)	·ACMA: 사업자의 방송규정 감독, 민원처리 및 조사	·CRTC: 자율규제 승인, 감독, 최종 민원처리 및 제재

	자율규제	·방송: 자체 민원처리, 불만시 오프콤 이관 ·ODPS, VSP: 각 사업자별로 이용자 보호 조치	·방송자율심의기구(FSF): TV등 방송심의, 등급분류 ·독일언론평의회(저널리즘)		·사업자별 방송규정 제정, 심의 ->ACMA에 등록	·자율기구 CBSC가 내용심의
방송영상 등급분류		·BBFC: 영화 및 방송, 비디오 콘텐츠 등급분류	·영화자율규제기구(FSK): 영화, 방송콘텐츠 등급분류	·구 CSA가 등급분류	·등급분류위원회(공적 기관): 등급분류	·사업자별 등급분류 시행: AGVOT 기준 적용-> CBSC가 불만처리 ·비디오물: CHVRS 등급기준 ·지역별 ·영화등급분류위원회(공적)
온라인 콘텐츠	공적규제		·청소년미디어보호위(KJM):민간 자율규제기구 승인, 등급제 감독, 유해미디어 목록 작성 ·연방어린이청소년미디어보호청(BzKJ)		·온라인감독관(eSafety Commissioner)	·CRTC ·인권위 ·개인정보보호위
	자율규제	·인터넷감시재단(IWF)-음란물, 아동 성착취물	·멀티미디어서비스자율심의기구(FSM):인터넷상 청소년 유해콘텐츠	·접촉점협회(Point de Contact)	·커뮤니케이션연합회(CA): 인터넷, 모바일 콘텐츠규약과 콘텐츠서비스규약(CS Code) 제정 ->ACMA에 등록	·인터넷등록기구(CIRA) ·인터넷서비스사업자협회(CIS P) ·아동보호센터(CCCP) ·양방향광고사무국(IAB)
광고·기타		·광고심의위원회(ASA)		·국제상공회의소(CCI):광고규약 ·광고검증국(BVP):자율규제 인플루언서의 광고도 규제		·광고심의기구(Ad Standards): ·광고윤리규정(자율), 심의 ·방송내 주류광고는 CRTC

2. 자율규제 제도 도입 논의

1) 민간 중심의 자율규제 제도

전통적으로 미디어 규제에 대한 논의는 제도적 실익과 공익적 가치를 어떻게 확보하는가에 초점을 두었다. 특히 미디어가 단순한 상품이 아닌 문화적, 정신적 상품을 생산하고 거래하는 사회적 제도이므로 '표현의 자유'라는 기본 가치와 사회적 책임간의 상호 조화와 균형은 핵심적 이슈가 되었다.

최근 인터넷미디어 환경의 급격한 변화는 인터넷을 통한 커뮤니케이션의 자유를 최대한 보장하면서도 효율적인 책임구현 체계 정립을 요구하고 있다. 특히 인터넷플랫폼 규제는 인터넷미디어의 산업적 측면의 변화와 발전이 빠른 인터넷의 기술적 특성을 고려할 때 기존의 매체에 적용되었던 강력한 규제정책을 채택하기에는 규제의 목적이나 효율성 측면에서 적절하지 않다는 주장이 일반적이다. 인터넷과 같은 뉴미디어 규제체계는 상호 이해와 협력에 기반해 관련 행위주체 간의 전통적 위계관계의 해체와 재구조화가 필요하다. 이런 시각에서 보면 자율규제는 규제 기능을 정부와 시장이 일정부분 분담한다는 점에서 공동규제적 성격을 가지기 때문에 협력 규제모델 혹은 공동 규제모델로도 볼 수 있다(황용석 외, 2009).

민관 공동규제 체계에서 정부는 시민사회의 자율규제 역량을 강화하고 자율규제 기반 조성을 위한 사회적 합의의 조정자 역할과 구체적인 정책설계자의 역할, 그리고 제도나 정책 집행의 지원자로서의 역할을 수행해야 한다(황용석 외, 2011). 특히 정부주도의 인터넷 콘텐츠 규제가 효율성 측면에서 부정적 평가를 받아왔음을 고려할 때, 인터넷콘텐츠에 대한 규제는 자율규제 모델을 선택하는 것이 바람직하다. 이는 이 연구를 수행하면서 진행한 전문가 심층인터뷰에서도 확인되었고, 또 방송심의에 관한 기존 연구들도 일관되게 주장하고 있다. 물론 방법론에서는 차이가 있었지만, 학자들은 자율규제로의 전환이라는 궁극적인 방향성에서는 일관된 주장을 보였다(안정민, 2013; 권상희·이완수, 2012; 주정민·배진아, 2012; 정인숙외 2022). 학자들의 의견 및 현장 실무자의 의견을 고려할 때, 자율규제 모델은 인터넷미디어의 활성화와 자율성을 고려하고, 규제의 공정성과 투명성, 객관성을 제고할 수 있는 합리적인 규제체계라고 할 수 있다.

물론 현재도 일부 미디어 영역에서는 자율규제 시스템이 작동하고 있다. 가령, 인터넷

개인방송과 관련해 문제가 발생했을 경우 혹은 이용자 자체제작 콘텐츠에서 문제가 발생했을 때 방송통신심의위원회는 시정요구를 할 수 있고, 사업자는 방심위의 시정 요구를 수용한다. 또 규모가 큰 일부 플랫폼사업자들은 스스로 정한 내부 정책에 따라 자율규제 시스템을 운영하기도 한다. 그러나 미디어생태계 전반적으로 체계적인 자율규제시스템이 뿌리를 내리지 못한 상황이다. 인터넷은 처음 통신으로 시작했지만 이제 통신을 넘어 방송으로 자리매김하고 있다. 인터넷 개인방송의 사회적 영향력은 확대되고 있으며, 예기치 않은 사회적 부작용을 염려하는 목소리도 크다. 이런 우려는 인터넷매체에 대한 규제 당위성을 제공해 주기도 한다. 그러나 인터넷이 공적 미디어가 아니고 사적 주체라는 점을 고려할 때 지나친 규제가 가져올 표현의 자유 침해, 산업의 위축, 규제 실효성에 대한 문제들을 간과할 수는 없다(진승현, 2020). 따라서 자율규제제도 운영 방안에 대한 효율성과 실효성 제고 논의가 필요하다

2) 온라인플랫폼의 자율규제 관련 법적 이슈

온라인콘텐츠플랫폼은 법적으로 보면 사유재산이 공공에게 개방되어 공적 기능을 수행하는 경우이다. 방송은 희소한 전파자원을 사용하는 대가로 공적 책임이 부과되었지만, 온라인콘텐츠플랫폼은 사적 자원이다. 즉 국가나 공공의 재산이 아닌 사적 재산(인터넷과 같은 새로운 매체)을 공적 포럼으로 포섭할 수 있는지에 대한 법률적 논란이 발생할 수 있다는 것이다.

문제는 이런 사적 재산이 전통적 공적 포럼 기능을 대체하면서 발생한다. 공적 포럼 기능을 하는 사적 미디어인 인터넷 포털, 페이스북, 트위터, 유튜브와 같은 인터넷 플랫폼에서 이용자들의 표현의 자유 침해 문제가 발생했을 때 이를 어떻게 볼 것인가 하는 문제가 발생한다는 것이다. 인터넷은 공적이면서도 동시에 비 공적 공간이라는 융합적 특성을 띠고 있다. 골드스톤(Goldstone, 1995)은 인터넷 네트워크는 사적 주체가 소유하고, 정보통제 밖에 있으나 사회에 충분히 영향을 미칠 만큼 침투되어 있고, 공적 규제가 사실상 이를 가능하도록 뒷받침하고 있으며, 비영리로 운영되고, 메시지를 전달 함에 있어 접근제한이 없으므로 인터넷사이트들은 공적 포럼으로 다루어야 한다고 주장한다. 이런 주장은 국내 헌법재판소 판결을 통해서도 나타났다. 2014년 헌법재판소 판결은 인터넷플랫폼의

기능적 특성을 고려하면 사유재산이나 사적 공간에도 공적 포럼 이론을 적용해야 한다고 주장한다(헌법재판연구원, 2014). 즉, 유튜브 등 미디어플랫폼 공간이 광장과 같은 역할을 수행하고 있다는 점, 인터넷 환경은 재산의 소유관계나 공과 사의 분리가 가장 모호한 영역인 점을 고려해야 하며, 오늘날 미디어플랫폼 공론장이 시민들의 주요 의사소통 수단으로 성장하여 플랫폼운영자에 의한 표현의 자유 침해가 많이 발생하는 상황을 고려할 때 더 이상 전통적 공적 포럼 이론을 적용하여 미디어플랫폼에 대해 표현의 자유 침해에 대한 책임을 묻지 않는 것은 타당하지 않다는 주장이다(이현정, 2022).

특히, 동영상공유플랫폼에 자율규제를 적용할 경우 콘텐츠 업로더와 플랫폼간의 분쟁 가능성이 존재하는데, 이를 방지하기 위해서는 콘텐츠 자율규제의 근거를 명확하고 충분히 설명할 필요가 있다는 것이다. 유럽은 플랫폼사업자에게 이러한 설명책임을 부과하고 있는데, 예를들어 독일 쾰른 지방법원은 유튜브가 동영상 내용을 검열한 뒤 그 동영상을 삭제하고 계정주에게 경고한 사례에서 유튜브 지침 중 어떤 조항을 위반했는지 원고에게 충분히 상세하게 알리지 않았다는 이유로 원고의 동영상 삭제를 금지하는 결정을 내렸다(LandgerichtKöln v. 11.10.2021-28 O 351/21 und 28 O 350/21, 2021). 이를 통해 유튜브 플랫폼이 자사 가이드라인에 근거해 검열하고 게시물을 삭제한 행위에 대한 근거를 명확하고, 충분히 설명해야 하는 검열 근거에 대한 기준을 마련하도록 요구하였다.

이러한 온라인플랫폼 자율규제와 관련한 최근의 동향은 온라인플랫폼이 사적 재산에 해당하더라도 공적 포럼으로 활용되는 이상 공적 책무를 부과해야 한다는 것으로 의견이 모아지고 있다.

3. OTT 자율등급제 도입과 정착을 위한 고려사항

1) 자율등급제 도입 필요성

미디어가 디지털 융합환경으로 변화함에 따라, 지상파, 유료방송, 종합편성방송 등 텔레비전 기반의 영상서비스 외에도 온라인 기반의 다양한 영상서비스가 출현하고 있다. 한때 미디어이용이 텔레비전을 중심으로 이루어졌다면, 디지털 환경 하에서는 신유형 디지털매체로 미디어이용이 바뀌고 있다. 2023년 <방송매체 이용행태조사> 결과에 따르면, 국내 OTT 서비스 이용률은 77%로 전년 대비 5%포인트 상승했다. 한때 우리사회 주류 미디어

이라고 할 수 있는 텔레비전 이용률이 90% 내외였다는 점을 고려하면, OTT 이용률 77%는 거의 텔레비전 이용에 육박하는 수준이며, 매년 증가추세를 보이고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이제 미디어이용에서 OTT 등의 새로운 디지털미디어가 우리사회의 주류미디어로 자리매김하고 있다고 할 수 있다. 이러한 OTT 서비스의 약진은, 개인이 플랫폼에 접근하고 콘텐츠를 소비자가 직접 선택하는 '선택성'의 강화를 의미하며, 레거시 미디어의 편성중심의 소비 방식이 개인의 선택에 따른 소비로 바뀌고 있음을 시사하는 것이다.

사람들의 미디어 이용행태가 텔레비전에서 OTT로 급속히 넘어가고 있음에도 불구하고 우리나라의 방송심의체계는 여전히 텔레비전 중심이다. 물론 통신심의가 없는 것은 아니다. 그러나 통신심의와 방송심의는 다른 목적으로 진행되는데, 통신심의의 경우에는 불법 콘텐츠를 차단하는데 초점을 둔다면, 방송심의는 아동·청소년 보호를 비롯하여 공정성, 객관성의 문제 그리고 선정적, 폭력적인 내용까지를 모두 포함하여 심의 항목도 많다. 문제는 매체가 늘어나고 다양해지면서 심의 대상 콘텐츠가 급증했다는 것이다. 다양한 형태의 콘텐츠가 급증하면서 방심위와 같은 공적 규제기관을 통한 일관된 심의체계를 유지하기 어려운 현실적인 문제가 생겼다. 여기에 더해, 우리나라뿐 아니라 많은 나라에서 방송심의의 주된 목적을 아동·청소년 보호에 두고 있는데, 정작 어린이 청소년은 텔레비전보다는 OTT를 더 많이 이용한다. 결국 심의제제가 아동·청소년이 거의 이용하지 않은 텔레비전 매체에 집중되면서 심의규제의 실효성을 담보하기 어려운 것이 사실이다.

결국 매체가 다양해지고, 사람들의 미디어 이용행태가 급속히 변화하는 상황 하에서는 미디어 환경에 적합한 새로운 심의체계 도입이 필요한데, 그 대안으로 제안된 것이 바로 자율규제 모델이다. 자율규제 모델은 심의대상 콘텐츠가 급증하는 환경에서 공적 규제기관을 통한 심의제제가 현실적으로 어려워졌고, 아동·청소년 보호의 실효성을 담보하기 위해서는 온라인플랫폼으로까지 심의제제의 범위를 넓혀야 하는 상황에서 공적기구만으로 감당하기 어려운 상황을 타개하기 위한 방안이다.

한편, 영상콘텐츠사업자에 대한 규제에서 주목할 점은, 앞에서 살펴본 바와 같이, 서비스 특성이나 이용자 규모에 따라 규제 강도에 차등을 둔다는 것이다. 예를 들어, 캐나다의 경우 다양한 방송사업 종류별로 차등적인 서비스 조건을 부과하는데, 같은 사업자군 내

에서도 규모 등을 고려하여 법정 서비스 조건을 면제하는 사업자 범주를 별도로 규정하고 있다. 유럽의 경우에는 편성권이 있는 주문형비디오서비스(예: 넷플릭스)와 온라인 공유플랫폼(예: 유튜브)에 대한 규제 수준에 차등을 두는데, 주문형비디오서비스에 비해 공유형동영상온라인플랫폼에 대한 규제가 상대적으로 약한 편이다. 특히 공유형 온라인플랫폼에 대해서는 불법콘텐츠 유통에 대해서만 규제하는 경우가 일반적이다.

이처럼 방송·영상서비스 제공자에게 유해물로부터 이용자를 보호하는 적절한 조치를 강구하도록 한다는 규제 원칙하에 각 미디어서비스 제공자의 콘텐츠에 대한 통제권 정도(편성권 등 유무)과 이용행태(실시간 방송과 주문형 비디오), 기술적 특성이나 서비스 특성에 따라 내용규제 절차나 규제 수준을 차등화하여 규제의 실효성을 확보하는 정책을 마련할 필요가 있다.

2) 자율심의와 공적 규제 간의 관계

자율규제는 공적 기구가 관례적으로 해오던 심의업무를 사업자에게 위임한 것이지, 심의기준이나 심의제재 조치까지 사업자에게 위임한 것은 아니다. 따라서 사업자의 자체심 의나 민간 자율기구 등의 자율규제가 제대로 작동하는지를 사후적으로 관리하지 않는다면 자율심의의 실효성을 기대하기는 어렵다. 또 자율심의체제로 운영하더라도 심의 위반 사례에 대해서는 실효성 있는 제재나 법적 구속력을 갖는 조치도 필요하다.

실제로 주요 선진국의 방송·영상콘텐츠에 대한 내용심의 제도는 자율규제를 기반으로 하되, 심의기구나 심의기준에 대한 승인 권한은 규제기관이 갖는 승인적 자율규제(영국, 캐나다, 호주 등) 형태가 많다. 예를 들어, 프랑스는 사업자나 사업자 협회가 자율규제 행동강령(Code of practice)을 제정하여 규제기구인 ARCOM에 등록하도록 하고 있다. 호주도 각 방송사업자에게 방송규정을 제정하도록 하지만 규제기관인 호주통신미디어청(ACMA)이 각 방송사업자의 규제 제정 지원 및 감독, 프로그램 관련 민원접수 및 조사를 통해 자율규제의 운영을 지원하고 실효성을 담보한다.

또한, 방송프로그램의 경우 자율규제의 집행력을 확보하기 위해 규제기관이 심의결과에 따른 행정제재를 담당하는 것이 일반적이다. 하지만, 주문형 비디오나 OTT 콘텐츠에 대한 공적 기구의 개입은 비교적 제한적이다. 즉, 콘텐츠에 대한 등급분류를 담당하거나

(호주), 사업자단체가 제정한 등급분류기준에 따라 자율등급분류를 요구하는 정도이다. 또한 동영상 스트리밍사업자와 온라인콘텐츠서비스 사업자에게도 등록 의무와 자료 제출 의무를 부과하거나(캐나다), 규제기관이 자국 내에서 서비스를 제공하는 사업자 목록을 확보하도록 하여(EU), 법규 위반시 규제기관이 개입하거나 규제의 적절성을 검토할 수 있도록 하였다.

한편, 자율규제 제도운영과 관련하여, 방송콘텐츠의 경우 사업자 단체나 개별 방송사업자가 심의 규정을 제정하여 승인받고, 사업자의 자체 심의나 외부 민간 자율심의기구가 실제 심의 업무를 담당하고 있는 구조이지만, OTT 콘텐츠나 주문형 비디오물의 경우, 콘텐츠 자율규제는 주로 사업자가 담당한다. 나라에 따라서는 사업자단체나 영상산업 관련 협회가 등급분류 기준을 제정하고 각 사업자가 이 기준에 따라 자체 등급분류를 수행하기도 한다.

각국의 이러한 추세를 고려할 때, 우리나라도 OTT나 주문형비디오서비스에 대한 내용규제 절차나 규제수준을 방송사업자에 비해 완화하여 적용하되, 공적 규제기구가 자율규제의 실효성과 집행력을 담보하기 위한 정책적 지원책을 마련하는 것이 바람직하다. 자율규제기구를 활성화하거나 사업자의 자체 심의를 의무화하는 법 제정도 필요하다. 특히 심의 전문인력이나 비용이 부족한 소규모사업자는 등급분류나 자체심의 역량이 미흡한 경우가 많으므로, 해당 사업자단체나 민간 자율규제기구를 통한 자율심의 제도를 마련하여 소규모 사업자가 참여할 수 있도록 하는 정책 마련이 필요하다.

4. 자율규제시스템 도입을 위한 정책 제언

1) 자율규제 활성화를 위한 정책적 지원

미디어콘텐츠에 대한 심의를 사업자 자율에 맡겨야 한다는 주장은 오래전부터 있어 왔다. 구체적인 방법론에서는 차이가 있지만, 매체가 늘어나고 심의대상 콘텐츠가 증가하면서 기존의 공적 규제기관에서 전담하는 콘텐츠 내용심의회는 한계에 도달했다는 것이다. 이와 관련하여 안정민(2013)은 심의정책이 자율규제를 기반으로 한 통합심의로 전환되는 것이 장기적인 방향이라 주장하며, 그 과정의 일환으로 심의기준의 통일화, 등급분류 체계의 일원화, 자율규제의 범위 확장 및 상호인증제 도입을 제안했다. 방송프로그램 자율심

의 주체인 방송사 역시 심의조직 보강과 전문성 확보 등 심의제도 운영에 관심을 기울이고, 체계적인 심의를 위한 전산체계 구축과 사업자 협회 차원의 교육과 지원이 필요하다는 주장도 있다(주정민, 배진아, 2012)

기존의 연구들은 주로 자율심의시스템의 방향성을 제안하는데 초점을 두었는데, 여기서는 기존의 연구를 토대로 해외 사례 및 현장 및 학계 전문가 의견을 종합하여 자율등급을 포함한 자율규제가 정착되기 위해 고려되어야 할 조건들을 다음과 같이 제안하고자 한다.

(1) 자율규제 시스템이 무엇인가에 대한 인식 공유 필요

자율규제는 정부가 사회단체나 협회 등 비정부 영역, 즉 민간에 규제 목적과 그에 부합하는 형식적 권한을 위임하는 경우를 말하는데, 자율규제는 규제의 운영주체를 정부에서 민간으로 전환하는 것일뿐 규제의 틀 자체를 없애거나 약화시키는 것은 아니다. 즉 정부가 규제를 포기하는 것이 아니라 규제 권한을 더욱 유연하고 효율적으로 집행하기 위하여 최선의 규제 틀을 구성하려는 것으로 봐야 한다.

따라서 미디어 내용심의체계를 자율규제로 전환한다고 하더라도 사업자가 100% 자유의지대로 심의할 수 있다는 것이 아니다. 전문가 심층인터뷰에서도 ‘자율규제’라는 표현이 자칫 무규제라는 오해를 낳을 수 있다는 점이 지적되었다. 따라서 자율규제라는 표현 대신 자체 심의라는 표현이 더 적합할 수도 있다.

(2) 정부와 자율규제기구 간의 명확한 관계 설정 필요

자율규제 체계에서 정부나 공적기구는 자율규제기구와 공조체제를 유지하거나 ‘후견인’ 역할을 해야 하고, 재정 및 제도적 지원에 중점을 뒀야 하며, 법적 권한을 전향적으로 민간에 이양하여 규제 역량에 힘을 실어줄 수 있는 방향으로 설정되어야 한다. 실천적 차원에서 사업자들의 자율규제 준수 노력이 중요하지만, 필요시 규제당국의 감독도 필요하다.

공적 규제기구나 방송통신심의위원회에서 자율등급제 및 심의기준, 심의 가이드라인 등을 제시하고, 각 자율 규제기관을 승인하며, 콘텐츠 심의에 관한 교육을 지속적으로 제공하는 것이 필요하다. 아울러 사업자의 자율규제 운영자료 제출 등 자율심의 운영을 사

후 관리하는 한편, 수시로 온라인을 통해 자율심의 상황을 확인할 수 있는 시스템을 만들어 규제 기구와 공유하는 기술적 장치도 필요하다. 또한 심의기준 위반이 현저한 경우에는 행정제재를 통해 이를 뒷받침하는 방식으로 규제 집행력이 담보되어야 자율심의제도가 효과적으로 운영될 수 있다.

(3) 자율규제 집행력 담보 방안 필요

자율규제가 정착되기 위해서는 사업자(혹은 단체)와 공적 규제기구 간의 유기적 관계가 중요하다. 해외의 자율규제 심의사례에서도 알 수 있듯이 사업자 중심의 자율규제를 실시하더라도 자율심의기준을 위반할 경우에는 규제당국의 공적 제재가 가해진다. 전문가 심층인터뷰에서도 공적 규제가 담보되지 않는 상황에서 자율규제, 자율심의는 정착할 수 없다는 의견이 지배적이었다. 현재 일부 사업자별로 자율규제가 원만히 이루어지는 것은 방송통신심의위원회의 규제가 작동하기 때문인데, 이런 공적 규제가 작동하지 않는다면 자율규제 시스템이 제대로 작동하기 어렵다는 의견이다. 따라서 자율규제 집행력 담보방안을 확보하는 것은 자율규제 제도가 성공적으로 안착하는데 있어 무엇보다 중요하다.

(4) 심의관련자들 간의 협업시스템 구축 필요

자율규제의 효율적 운영을 위해서는 심의관련자들 간의 협업시스템을 구축하는 것이 필요하다. 매체별로 콘텐츠의 유통경계가 사라진 융합환경 하에서는 영상콘텐츠 심의와 관련된 기관이나 심의중사자들 간에 정보를 공유하는 것이 자율심의의 효율성을 높일 수 있기 때문이다. 협력 네트워크는 규제기관과 미디어사업자 간의 네트워크뿐만 아니라, 외부 전문가 집단 및 이용자 보호기구, 불법콘텐츠 감시기구 등 관련 기관들 간의 폭넓은 교류를 의미한다. 특히, 영상콘텐츠는 다양한 소재와 연결되어 있기때문에 관련 기관과 협력 네트워크를 통해 정보 확인이나 제한이 필요한 경우 콘텐츠 노출 차단 등의 업무를 효율적으로 수행할 수 있다. 협업시스템의 중요성은 특히 현장전문가 집단이 중요하게 인식하고 있었다.

현재, 국내사업자들의 협업시스템을 구축하는 것에 별다른 어려움은 없어 보이지만, 글로벌플랫폼 사업자들의 협력은 거의 이루어지지 않는 상황에서 이들을 포함한 협업시스

템 구축이 쉽지만은 않다. 하지만, 국내 미디어시장에서 글로벌사업자의 영향력이 매년 확대되는 환경에서 협업시스템 구축 역시도 사업자의 자율에만 맡겨서는 작동하기 어렵다. 따라서, 공적 규제기관도 사업자와의 협업시스템에 함께 참여하고, 글로벌 사업자의 참여를 독려해야 한다.

(5) 명확하고 표준화된 심의기준 마련

자율규제 제도를 실효성있게 운영하기 위해서는 명료하고 일관된 심의기준을 마련하는 것이 필요하다. 사업자가 스스로 알아서 자율규제를 해야 하는데, 심의규정에서 의미하는 바를 정확히 알지 못한다면 일관되게 적용할 수 없기 때문이다. 또한, 동일한 콘텐츠가 다양한 플랫폼을 통해 유통되는 상황을 고려하여 심의기준의 표준화도 필요하다. 동일 콘텐츠가 여러 플랫폼에서 유통되기 때문에 사업자별로 개별 심의기준을 갖기보다는 규제기관이나 자율규제 협의체에서 표준화된 심의기준을 제정해 공유하고, 사업자들은 이를 토대로 자체 자율심의기준을 마련해 적용하도록 한다면 심의의 일관성을 확보하는 데 긍정적으로 기여할 수 있을 것이다.

이러한 기준을 마련할 때, 방송통신심의위원회와의 협력도 필요하다. 방심위 등의 공적 기구는 오랫동안 심의업무를 담당해 왔기 때문에, 유해콘텐츠 유형에 대한 폭넓은 인식을 가지고 있으나 사업자들은 방심위만큼 유해콘텐츠에 대한 이해정도가 깊지 않다. 어떤 영상콘텐츠가 불법, 유해 콘텐츠인지에 대한 인식의 공유없이는 일관된 자율심의를 기대하기 어렵다. 이를 위해 정인숙 외(2022)는 심의사례에 대한 데이터를 공공정보로 구축하여 제공할 것을 제안한 바 있다. 현재 방송통신심의위원회와 시청자미디어재단은 심의사례를 누적된 정보로 제공하지 않고 간추린 사례집 정도만 제공하는데, 어떤 영상콘텐츠가 불법, 유해콘텐츠인지를 확인하려면 공공정보 구축이 필요하다는 것이다. 만약 심의데이터를 공공정보로 제공할 수 없다면, 심의사례집을 영역별로 상세하게 해설하는 가이드스를 발간해 활용할 수 있다는 의견을 제시했다. 결국 자율규제 집행력을 담보하려면 자율규제를 담당하는 사업자가 방송통신심의위원회의 심의담당자 만큼 전문성을 갖출 수 있도록 축적된 심의정보를 공유하는 것이 필요하다.

(6) 심의 인력 양성과 체계적 심의 교육 시스템이 필요

자율규제 시스템이 정착하려면 무엇보다 심의인력 양성이 시급하다. 내용심의는 결국 사람이 최종적으로 판단해야 하기 때문에 전문적인 심의인력을 양성하고, 주기적으로 체계적인 심의교육을 제공하는 것이 필요하다. 현재는 각 사업자들이 방송통신심의위원회와 시청자미디어재단 관계자를 초빙하여 사내 교육을 받는 정도이며, 심의담당자의 부서 이동도 잦다 보니 심의교육의 효과도 미흡한 실정이다. 이렇게 심의정보 제공이나 교육의 기회가 충분히 보장되지 못한 것에 더해, 제재결정된 이후에도 위반사항에 대한 정확한 해석과 설명도 부족한 실정이다. 심의교육이 부재하고, 심의 위반사항에 대한 충분한 설명과 해석이 제공되지 않는다면 일관된 심의체계가 뿌리내리기 어렵다.

(7) 신속한 민원처리와 콘텐츠 이용자의 미디어리터러시 증진 필요

다양한 전송수단을 통해 수많은 콘텐츠가 유통되는 상황을 고려할 때, 자율심의의 적시성과 실효성 제고를 위해서는 콘텐츠이용자의 민원과 ombudsman 제도를 활용할 필요가 있다. 방송의 경우, 시청자 누구나 방송프로그램에 대한 민원을 제기할 수 있고, 해당 민원이 소홀하게 처리되지 않도록 제도적으로 그 절차가 마련되어 있다. 온라인에서도 이용자의 신고나 민원을 활용하는 것이 불법·유해콘텐츠의 신속한 차단을 위해 효율적인 수단이 될 수 있다. 이러한 신고제나 민원제도가 활성화되기 위해서는 이용자들이 유해한 콘텐츠를 분별해 내는 미디어 콘텐츠 식별 능력이 전제되어야 하는데, 이를 위해서는 미디어 리터러시 교육이 중요한 대안이 될 수 있다. 즉, 이용자 스스로가 콘텐츠의 유해성을 판단하고, 접근과 이용에 대한 결정을 할 수 있도록 이용자의 미디어 리터러시를 높이는 것이 유해콘텐츠 노출에 따른 부정적 효과를 억제하는 궁극적인 해결책이 될 수 있다는 것이다. 따라서, 디지털미디어에 대한 리터러시 교육을 강화하는 정책이 마련되어야 한다.

2) 실효성있는 자율규제 시스템 도입 방안

내용규제와 관련해 자율규제 시스템은 가장 현실적이고 이상적인 방안으로 제시되지만, 현실적으로 모든 사업자가 자율심의 역할을 갖춘 것은 아니다. 현재 지정제도를 운영

하고 있는 게임물관리위원회의 경우에도 자체적으로 지정분류사업자로 운영이 가능한 사업자와 그렇지 못한 사업자로 구분한다. 이처럼 사업자별로 자율심의 역량은 차이가 난다. 현재 대다수 방송사업자는 심의인력을 5인 이하로 운영하며, 지역 민영방송의 경우에는 심의실 직원이 사실상 1명인 경우도 있다. 더욱이 사후관리를 위해서는 자체적인 모니터원과 외부 전문위원의 심의결정이 필요한데 이러한 제도를 운영하려면 매출액은 물론 종사자 수가 일정수준이 되어야 한다. 따라서 규모가 큰 사업자의 경우에는 자체적으로 자율심의가 가능하지만, 상대적으로 영세한 사업자의 경우 현실적으로 자율심의가 어려운 경우도 있다. 따라서 자율규제 시스템을 다음과 같이 단계별로 확대해나갈 필요가 있다.

- 1단계(사업자 구분): 사업자의 규모에 따라 자체적으로 자율규제를 할 수 있는 여건이 되는지를 확인하는 것이다. 주로 매출액이나 종사자 수 등 사업자의 규모, 자율규제 역량 등을 감안하여 자체 자율규제 사업자 및 공동 자율규제 사업자로 구분한다. 자체적으로 자율규제를 하기 어려운 사업자의 경우에는 영등위의 사례처럼, 관련 협회에서 등급분류부터 심의제재까지의 절차를 대신해 주는 방안을 생각해 볼 수 있다.

- 2단계(등급분류기준 마련): 등급분류와 관련해서 두가지 안을 고려해볼 수 있다. 하나는 모든 영상콘텐츠에 대한 등급분류를 통일하여 적용하는 방안이다. 이처럼 등급분류를 표준화하려면 영국의 BBFC처럼 가칭 등급분류위원회와 같은 기관을 신설해야 한다. 이는 모든 영상에 대한 등급분류를 한 기관에서 전담하기 때문에 사업자별로 콘텐츠의 등급을 분류해야 하는 부담이 줄어들고, 일관된 콘텐츠 등급분류가 가능하다는 장점이 있다. 영상콘텐츠가 다양한 플랫폼을 넘나드는 디지털 환경에서 플랫폼별로 등급분류를 하면, 동일한 콘텐츠라도 플랫폼에 따라 다른 등급이 매겨져 이용자도 혼란스럽고, 규제 일관성을 확보하기도 어렵다는 단점을 해소할 수 있다. 다만 등급분류위원회라는 새로운 기구를 만들기 위한 법규 제정과정에서 사회적 합의가 선행되어야 한다. 다른 하나는, 기본 등급분류기준을 제정하고, 이를 토대로 각 플랫폼사업자별로 자체 등급분류 기준을 마련해 사용하는 방안이다. 가령, 텔레비전의 연령등급과 OTT의 등급 분류, 영등위의 등급분류 기준이 각기 다른데, 이를 통합하는 등급분류기준을 정하고 플랫폼별 특성을 고려해

적용하는 방안이다. 표준화된 심의기준은 매체적 특성을 고려하여 사업자별로 수정해 사용할 수도 있다. 다만 심의기준을 수정해 사용할 경우 공적 규제기구의 승인을 받도록 한다.

- 3단계(자율심의 이행점검): 사업자(단체)에 의한 자체심의 또는 자율등급 분류는 공적 규제기구에서 제안하는 심의절차를 따라야 하며, 심의상황을 데이터베이스화하여 공적 규제기구와 공유해야 한다. 이용자 민원에 대해서는 어떤 민원이 어떻게 처리되고 있는지를 수시로 확인할 수 있도록 시스템을 정비한다. 협회 등에 자율심의 절차를 의뢰한 사업자의 경우에도 심의절차에 대한 기록은 직접 담당하도록 하여 사업자의 책임성을 제고한다.

- 4단계(민원처리): 이용자가 콘텐츠에 대한 민원을 제기하거나 부적절 콘텐츠를 신고할 수 있도록 민원창구를 공지하도록 하고, 접수된 민원이나 신고에 대한 처리 절차를 명확히 한다. 일차적 민원처리는 사업자가 담당하도록 하되, 민원인과 사업자 간의 원활한 조정이 이루어지지 않는 경우 공적 규제기관이 조정에 참여한다. 이 경우 즉시 행정적인 권한을 행사하기보다는 1차적으로 외부 전문가 집단을 이용해 민원인과 사업자 간의 조정을 이끌도록 하고, 만약 조정이 실패하면, 법적, 행정적 조치를 취한다. 현재 언론중재위원회의 민원처리 사례를 참조할 수 있다.

- 5단계(보고 및 자료공개): 사업자의 자율심의에 대한 사후관리의 일환으로 자율심의 보고서를 공개하도록 한다. 사업자는 심의현황이나 등급분류 현황, 민원처리 현황 등을 정리한 자율규제 보고서를 매년 작성해 규제기관이나 정부에 제출하도록 하여 자율규제 제도의 효과적 작동을 모니터한다.

부 록

□ 사례1: 아프리카TV의 자율심의

아프리카TV는 2006년부터 서비스를 시작한 국내 인터넷방송국이다. 2023년 월간 활성 화이용자수는 평균 215만명 수준으로 국내의 대표적인 1인 미디어 플랫폼이다(김성현, 2023, 12, 21)³²⁾.

아프리카TV는 체계적인 자율규제시스템을 운영하고 있으며, 온라인 심의는 알고리즘 기술에 의존하는 부분과 자체 모니터링을 통해 문제가 되는 부분을 찾아내는 방법을 병행하고 있다. 가령 비속어라든가 욕설 등은 게시글에 노출되지 않게 기술적으로 처리하고, 영상부분에서도 살색이 과도하게 많이 노출되면 필터링되도록 하고 있다. 이외에도 정규직 모니터링요원 100여 명이 3교대로 24시간 자사 채널의 콘텐츠를 모니터링을 한다. 아프리카TV를 통해 나가는 모든 콘텐츠가 모니터링 대상이지만, 모니터링에 우선 순위를 두고 있다. 가령 공식 콘텐츠, 비밀번호 설정 콘텐츠, 연령제한 설정 콘텐츠, 청소년 BJ 콘텐츠, 유저 참여가 많은 콘텐츠, 신고 접수된 콘텐츠, 위반이 반복되는 BJ, 개인 방송국 및 게시판, 채팅, 닉네임, VOD/게시물/댓글, 쪽지 등이 우선 모니터링 대상이다.

한편 모니터링 기준은 방송통신심의위원회 자율규제 가이드라인을 따르는데, 음란, 도박, 위법행위, 저작권 침해, 청소년 유해, 미풍양속 위배, 명예훼손(타인 비하, 장애인 차별 및 비하, 지역/종교/인종/성차별 및 비하), 자체 기준 위반을 모니터링 하는데, 세부 내용은 아래 <표4-2>와 같다.

자체 모니터링이나 이용자 신고를 통해 심의기준 위반 콘텐츠가 발견되면 신속하게 집단 의사결정을 할 수 있는 시스템이 가동되는데, 이때 맨 먼저 검토하는 것은 실시간 조치의 필요성이 있는지의 여부이다. 그러나 실시간 조치의 시급성이 없다고 판단된 경우, 최대 3일 이내에 조치하는 것을 원칙으로 한다. 조치는 서비스별로 차이가 있다.

아프리카TV의 경우 자율심의를 체계적으로 운영하고 있어 심의 효과가 큰 것으로 보

32) 김성현(2023, 12, 21), 트위치 떠난 자리, '네이버-아프리카TV' 누가 꿰찰까, ZDNet Korea, <https://zdnet.co.kr/view/?no=20231221111955>

이며, 담당자 역시 자율심의에 대해 긍정적인 입장을 보였다. 이외에도 BJ에 대한 소양교육도 자발적으로 시행하고 있으나, 경고나 주의를 받은 BJ들에 대한 별도의 심의교육 프로그램은 마련하고 있지 않다. 아프리카TV는 아직까지는 자율심의 시스템에 큰 문제없이 원활하게 운영되고 있다는 입장으로, 가급적 콘텐츠 중계플랫폼이 개별 콘텐츠 생산자나 운영자에게 간섭하는 것을 최소화한다는 원칙을 준수하고 있다.

〈표 4-2〉 아프리카TV 자율 심의기준 및 조치

<p>가. 규제항목</p> <p>① 음란</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 성기 노출, 성행위를 하는 행위 ○ 위 항목 외 음란 행위 <p>② 도박: 위법으로까지 이어질 수 있는 사행 행위에는 어떤 것이 있을까?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 불법 사실 온라인스포츠 배팅, - 그외 도박 영업 및 게임 머니 환전을 하거나 이를 홍보하는 행위 - 위 항목의 도박 및 사행 행위 <p>③ 위법행위</p> <ul style="list-style-type: none"> - 성 매매를 하거나 이를 홍보하는 행위 (경험, 정보에 대한 발언 포함) - 게임물내 도박/프리서버/유료 대리 랭크를 하거나 이를 홍보하는 행위 - 타인의 개인정보를 유포하거나 초상권을 침해하거나 악용하는 행위 - 도로교통법을 위반하는 행위 - 범법행위에 관한 정보를 공유하거나, 법령에 위반되는 행위를 유도, 조장하는 행위 - 표시광공의 공정화에 관한 법을 위반하는 경우 <p>==> 이외에도 전기통신사업법 제22조의5 제1항 및 동법 시행령 제30조의5 제2항에 따라 불법촬영물 등에 대한 신고 및 삭제요청을 처리하고 있고, 불법촬영물 신고 코너도 운영하고 있음.</p> <p>④ 저작권 침해: 무심코 진행할 수 있는 저작권 침해에는 어떤 것이 있을까?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 저작권자로부터 권리침해 신고가 접수된 저작물에 대한 침해 행위 - 아프리카TV에 판권이 없는 스포츠, 영화, 애니메이션, TV채널 등의 저작권 침해 행위 - 저작권 보호기간이 만료되지 않은 저작물 침해 행위 - 저작권자의 허락없이 저작물을 편집 또는 훼손한 행위 - 위 항목의 저작권 침해 행위 <p>⑤ 청소년 유해: 청소년이 미래다! 청소년들을 보호 하려면?</p>

- 청소년의 건강한 정서에 저해되는 내용(과도한 욕설, 선정적인 복장, 부적절한 발언 또는 행위)

- 청소년 유해 물건(술, 담배/전자담배/비타민스틱/성기구 등)에 대한 내용

- 청소년접근제한 서비스(음원, 영상, 청소년출입금지업소 및 사이트 등)에 대한 내용

- 위 항목 외 청소년 유해 행위

==> 『정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률』, 『청소년보호법』, 『아동복지법』, 『대중문화예술산업발전법』 등 관련 법령에 따라 아동과 청소년 BJ와 출연자를 유해한 환경으로부터 보호하기 위해 별도의 가이드라인을 제시하고 있음.³³⁾

⑥ 미풍양속 위배

- 지나치게 과도한 욕설과 부적절한 언어를 사용하는 행위

- 지나치게 과도한 폭력, 위협, 혐오, 잔혹한 행위

- 음담패설 등의 저속하고 선정적인 표현을 사용하는 행위

- 속옷 또는 특정 신체를 노출, 부각시켜 선정적인 연출 및 선정성을 유발하는 행위를 지속하는 행위

- 심각한 기물 파손, 훼손 행위, 자해, 자살 행위 또는 생명을 경시하는 내용

- 위법으로 보기는 어려우나 보편적인 사회질서를 해치거나 도의적으로 허용되지 않는 행위

- 금품, 아이템, 추천 등의 대가로 선정적인 연출을 하는 행위

- 위 항목외 미풍양속 위배 행위

⑦ 명예훼손

○ [타인비하]

- 타인을 비하, 비방, 멸시하며 모욕하는 행위

- 당사자의 의사에 반하여 타인에 대한 사적인 정보를 발언하는 행위

- 당사자의 의사에 반하여 타인에 대한 거짓 또는 검증되지 않은 정보를 발언하는 행위

- 타인의 이름, 신분, 사회적 지위, 인격 등에 피해를 끼치는 행위

- 특정 정치인을 비하하며 정치적 선동을 하는 행위

- 위 항목외에 명예훼손에 해당하는 행위와 대상이 특정된 경우 당사자의 처벌의사도 함께 확인

○ [장애인 차별 및 비하]

- 신체적, 정신적 장애를 가지고 있는 장애인 또는 장애인 관련자에게 모욕감을 주거나 비하, 멸시, 비판하는 발언 또는 비하를 유발하는 발언을 하는 행위

- 신체적, 정신적 장애를 가지고 있는 장애인 또는 장애인 관련자에게 집단 따돌림을 가하거나 유발하는 행위

- 장애를 가지고 있는 장애인 또는 장애인 관련자를 괴롭히거나 금전적인 착취, 유기, 학대를 하거나 유발하는 행위

- 장애인의 성적 수치심을 자극하는 언어 표현, 희롱하는 발언을 하는 행위

- 장애를 이유로 장애인에 대한 비하, 멸시, 모욕, 학대, 착취, 감금, 폭행 등의 부당

한 대우를 하거나 유발하는 행위

- 장애인의 특정 신체를 비하하는 발언과 욕설을 동시에 하는 행위
- 특정 행위를 장애인들이 하는 행위라고 치부하는 발언 및 행위
- 불특정 다수인을 가리켜 장애인이라고 지칭하는 발언 및 행위
- 위 항목 외 장애인 차별 및 비하 행위에 포함 되는 경우

○ [지역/종교/인종/성 차별 및 비하]

- 특정 지역, 종교, 인종 등을 차별하거나 이에 대한 편견을 조장하는 행위
- 특정 인종, 지역, 종교에 대한 차별 용어를 언급 하거나 비하하는 행위
- 성별의 차이를 두어 남녀간의 분쟁을 조장하는 행위

⑧ 자체기준 위반

- 서비스 운영을 방해하거나 서비스에 악영향을 끼치는 행위
- 아프리카TV와 협의되지 않은 국내/국외 라이브 스트리밍 서비스의 홍보 및 가입, 이용을 유도하는 행위
- 타 플랫폼의 영업활동을 하는 기업 및 단체, 개인에 소속되어 해당 플랫폼 유저 유입을 목적으로 자사 플랫폼에서 자사와 협의없이 활동하는 행위
- 다른 BJ 콘텐츠를 허락없이 임의로 송출하는 행위(도방)
- 타인이 대리하여 콘텐츠를 진행하는 행위(대리방송)
- 1개의 계정으로 동시에 여러 개의 콘텐츠를 송출하는 행위(LIVE와 VOD 각 1개씩 동시 송출은 허용)
- 회사에서 콘텐츠 제작자원을 목적으로 제공한 아이템을 판매해서 금전적인 이득을 취하는 행위
- 개인간 현금이나 현금성에 해당하는 재화를 직접 거래하거나 거래를 위한 정보를 주는 행위
- 위 항목 외 서비스 자체기준을 위반하는 행위

나. 조치

- 방송 : 경고 또는 정지
- VOD : 동영상 삭제 및 경고 또는 정지
- 채팅 : 채팅금지 또는 강제퇴장 또는 정지
- 쪽지 : 차단 및 경고 또는 정지
- 게시물 : 게시물 삭제 및 경고 또는 정지
- 닉네임 : 변경 권고 또는 초기화 및 정지

==> 즉시 또는 사후조치(채팅, 쪽지, 유선), 이용정지는 위반사항 인지후 최대 3일 이내 조치

33) 청소년보호 가이드라인도 구체적으로 명시하고 있는데, 주요 내용은 ① 청소년의 권익보호, ② 유해정보에 대한 청소년 접근 제한 및 관리 조치, ③ 유해 정보로부터 청소년 보호를 위한 업무 종사자 교육의 시행, ④ 유해 정보로 인한 피해 상담 및 고충 처

□ 사례2: 한국인터넷자율정책기구의 내용심의

한국인터넷자율정책기구(Korea Internet Self-governance Organization: KISO)는 인터넷 사업자들의 협의체로 이용자들의 표현의 자유를 신장하는 동시에 이용자들의 책임을 제고하여 인터넷이 신뢰받는 정보 소통의 장이 될 수 있도록 한다는 목적을 갖고 설립한 사단법인이다. 네이버, 카카오, SK커뮤니케이션즈, 줌(ZUM) 등 주로 국내 포털사들이 회원사로 가입해 있다. KISO에서 하는 일은 회원사에 대한 가이드라인의 성격을 갖는 ‘정책 결정’과 회원사가 상정한 개별 사건을 심의한 ‘심의결정’을 생산하고 있다. KISO에서 다룬 심의내역은 대체로 명예훼손 관련 내용이 많다. 해외 자율규제기관이 주로 어린이·청소년 보호를 위한 노력에 중점을 둔데 반해, KISO는 명예훼손에 초점을 두고 있다는 점에서 차이가 있다.

KISO에서는 주로 인터넷 게시물이나 검색어 심의를 해왔다. 민원이 제기된 사인의 명예훼손은 무조건 차단하며, 혐오, 욕설도 자동적으로 차단하는 시스템을 운영하고 있다. 심의위원회는 5명의 외부전문가로 구성된다. 2명은 사업자가 참여하는데 사업자는 최종 표결에 참여하지 않는다. 심의기능을 세분화해서 소위로 운영한다.

방송과 달리 인터넷상에서 자율심의의 핵심은 임시조치라 할 수 있다. 정보통신망법상 임시조치란 ‘해당 정보에 대한 접근을 임시적으로 차단하는 조치’를 말한다. 가령 인터넷과 같은 정보통신망을 통하여 사생활 침해나 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 내용을 포함한 정보가 일반에게 공개될 경우, 권리를 침해받은 당사자는 해당 정보의 삭제 혹은 이를 반박하는 내용의 게재를 요청할 수 있다. 인터넷에서는 명예훼손이나 사생활 침해와 같은 타인의 권리를 침해하는 내용의 콘텐츠가 상대적으로 많기 때문에 임시조치는 개인의 인권을 보호하는 차원에서 중요한 법적 제도이다. 그런데 임시조치가 잘 작동하려면 협업시스템이 잘 갖춰져야 하는데, 우리나라의 경우 협업시스템이 잘 작동하지는 않는다. 특히 역외사업자(구글, 페이스북 등)는 임시조치를 잘 받아들이지 않으며, 방송통신심의위원회와의 협업시스템도 원활하지 않다. 방심위의 법적 지위에 대해서는 오

리, ⑤ 전체 이용자들의 인식 제고를 통한 청소년 보호를 위한 세부내용을 명시하고 있다(출처: 아프리카TV 홈페이지, <https://www.afreecatv.com/policy/policy3.html>).

랫동안 논란이 있지만, 운영방식을 보면 방통위 산하의 공적 규제기관의 역할을 한다. 그러다 보니 심의제제 사안에 대한 논의 과정이 상대적으로 긴 편이다. 인터넷에서는 피해를 최소화하기 위해 빠른 결정, 빠른 차단이 필요한데, 공적 심의기구의 특성상 빠른 결정을 기대하기 어렵다는 의견이다.

KISO에서 제정한 자체심의 관련 가이드라인은 ‘혐오표현 자율정책 가이드라인’, ‘챗봇 윤리 가이드라인’, ‘청소년 보호를 위한 검색어 관리 가이드라인’ 등이 있다.

<혐오표현 자율정책 가이드라인>

제1조 (목적)

이 가이드라인은 한국인터넷자율정책기구(KISO)의 회원사가 제공하는 인터넷서비스에서 혐오표현으로 인한 피해의 예방 및 구제 절차를 마련함으로써 이용자를 보호하고 표현의 자유가 존중되는 건강한 인터넷 문화의 조성에 기여함을 목적으로 한다.

제2조 (정의)

① 이 가이드라인에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

혐오표현 : 인종·국가·민족·지역·나이·장애·성별·성적지향이나 종교·직업·질병 등(이하 ‘특정 속성’이라 한다)을 이유로, 특정 집단이나 그 구성원에 대하여 차별을 정당화·조장·강화하거나 폭력을 선전·선동하는 표현

차별 : 특정 속성을 이유로 특정 집단이나 그 구성원을 분리·구별·제한·거부하거나 불리하게 대우하는 것

특정 속성에 대한 표현 : 인종·국가·민족·지역·나이·장애·성별·성적지향이나 종교·직업·질병 등에 대한 표현

차별을 정당화·조장·강화하는 표현 : 특정 속성을 이유로 특정 집단이나 그 구성원을 분리·구별·제한·거부하거나 불리하게 대우하자고 주장하는 표현

폭력을 선전·선동하는 표현 : 특정 속성을 이유로 특정 집단이나 그 구성원을 육체적, 정신적으로 해를 입혀야 한다고 주장하는 표현

② 전항에 규정되지 않은 용어의 정의에 관해서는 관련 법령과 해석을 참조한다.

제3조 (기본원칙)

① 이용자의 표현의 자유가 최대한 존중되어야 하며, 특정 집단이나 구성원에 대한 비판적 표현 등을 통하여 사회적 갈등이 야기되는 경우에도 무조건 제한되어서는 안 된다.

② 특정 집단이 혐오표현으로 인하여 차별·배제되지 않도록 보호하여 우리 사회의 다양성을 보장함을 원칙으로 한다.

③ 혐오표현으로 인한 이용자의 피해를 예방하고 신속하게 구제하기 위하여 최선을 다하여야 한다.

④ 이용자의 혐오표현에 대한 인식과 자율적인 참여를 제고하여 건강한 인터넷 문화를 조성한다.

제4조 (적용범위)

이 가이드라인은 KISO 회원사가 제공하는 인터넷서비스 중 일반에게 공개된 영역에 대하여 적용함을 원칙으로 한다. 단, 비공개영역이라도 신고를 통하여 피해구제가 필요하다고 판단될 경우 적용할 수 있다.

제5조 (회원사의 의무)

① 회원사는 표현의 자유가 보장되는 인터넷 환경 조성을 위하여 앞장서야 한다.

② 회원사는 인터넷 환경 내에서 유통되는 혐오표현으로 인한 피해로부터 이용자를 보호하여 이용자가 인간의 존엄성을 보장받으며 안전한 삶을 영위할 수 있도록 노력하여야 한다.

③ 회원사는 이 가이드라인을 이용자에게 알기 쉽게 고지하여야 한다.

④ 회원사는 혐오표현으로부터 이용자를 보호하기 위한 예방적 조치와 방안을 마련하도록 힘쓴다.

⑤ 회원사는 혐오표현으로 인한 피해를 신속하게 구제할 수 있도록 최대한 노력하여야 한다.

⑥ 회원사는 혐오표현으로 인한 피해 예방과 신속 구제를 위한 정책 수립 등에 있어서 자율규제를 최우선의 원칙으로 한다.

제6조 (이용자의 의무)

이용자는 인터넷서비스 상에서 혐오표현을 사용하거나 전파 또는 공유함으로써 다른

이용자의 권리를 침해하거나 피해를 주는 등의 행위를 하지 않도록 하여야 한다.

제7조 (피해예방 조치)

① 회원사는 혐오표현 사용과 유통을 억제하기 위한 예방적 조치를 자체적으로 수립하고 운영할 수 있다.

② KISO는 전항의 예방적 조치를 지원하는 기술적·관리적 방안을 강구하여야 한다.

제8조 (혐오표현의 신고 등)

① 혐오표현에 해당된다고 판단되면 누구든지 제11조 제1항 각 호에 따른 조치를 회원사 또는 KISO에 요청할 수 있다.

② 회원사는 다음 각 호에 해당하는 경우에 제13조의 혐오표현심의위원회에 심의를 요청할 수 있다.

제1항의 요청을 받았으나 혐오표현 여부를 판단하기 어려운 경우

제11조 제1항의 조치에 대하여 이해당사자가 이의를 제기하는 경우

제9조 (혐오표현에 대한 판단)

① 혐오표현은 다음 각 호를 모두 충족하여야 한다.

특정 속성에 대한 표현

특정 집단이나 그 구성원을 대상으로 하는 표현

차별을 정당화·조장·강화하거나 폭력을 선전·선동하는 표현

② 제1항 제3호에 해당하지 않으나 특정 속성을 이유로 특정 집단이나 그 구성원에 대하여 비하·조롱하는 표현에 대하여 제11조 제1항 각호의 조치를 취할 수 있다.

③ 제1항 또는 제2항의 충족 여부를 판단함에 있어 단어의 의미뿐 아니라 단어가 쓰인 맥락을 고려한다.

제10조 (적용의 제외)

① 다음 각 호에 해당하는 표현은 전조의 적용에서 제외된다.

국가기관, 지방자치단체나 정무직 공무원 등 공인의 공적인 업무 관련된 표현

공직자, 언론사 등의 업무에 관한 것으로 공적 관심사에 대한 표현

국민의 기본적 권리와 관련한 정치적 견해에 대한 표현

특정 집단이나 그 구성원을 대상으로 하지 않은 기타 표현

② 전항의 제1호와 제2호는 KISO 정책규정을 따른다.

제11조 (혐오표현에 대한 조치)

① 회원사는 혐오표현에 대하여 다음 각 호의 조치(이하 “혐오표현 조치”라 한다)를 취할 수 있다.

삭제 조치

해당 표현을 가리거나 노출을 제한하는 등의 조치

경고 문구, 이용자 주의 문구 등을 표기하는 조치

그 밖에 혐오표현을 제한하거나 그에 준하는 조치

② 회원사는 제1항 제1호에 따른 혐오표현 조치를 한 후 그 조치 사실을 지체 없이 정보 게재자에게 알려야 한다. 다만, 정보 게재자의 사정으로 조치 사실을 알리는 것이 불가능할 경우나, 회원사별 정책에 따라 통보 대상이 아닌 경우 등에 대해서는 그러하지 않을 수 있다.

제12조 (이의제기 등)

① 제11조 제1항에 따라 조치된 정보 게재자가 회원사가 정한 이의제기 기간 내에 혐오표현이 아님을 소명하여 그 재게시를 요구하는 경우 회원사는 혐오표현 여부를 재심의하거나 제13조의 혐오표현심의위원회에 심의를 요청할 수 있다.

② 제1항에 따라 심의한 결과 혐오표현이 아니라고 판단될 경우 혐오표현 조치를 해제할 수 있다.

제13조 (혐오표현심의위원회의 설치와 운영)

① 회원사의 요청에 따라 혐오표현 여부를 심의하기 위하여 혐오표현심의위원회(이하 ‘심의위원회’)를 설치, 운영한다.

② 심의위원회는 정책위원회에서 위촉한 회원사 소속이 아닌 3인 이상의 위원과 회원사 소속 위원으로 구성한다.

③ 심의위원회 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 단 회원사 소속 위원은 개회와 의결 정족수에 포함하지 않는다.

④ 심의위원회의 운영에 필요한 그 밖의 사항은 정책위원회 운영 규정을 준용한다.

<챗봇 윤리 가이드라인>

1. 배경 및 목적

인공지능 기반 챗봇은 그 이용이 날로 증가하고 있으며 더욱 광범위한 분야에서 챗봇 기술의 활용이 확대될 것으로 예상됩니다. 최근 인간과 비슷한 수준의 상호작용이 가능한 챗봇이 등장함에 따라 앞으로 챗봇의 이용과정에서 다양한 긍정적 영향과 함께 부정적 영향들도 발생할 수 있습니다.

챗봇은 인간과 상호작용하며 대화를 한다는 점에서 다른 인공지능 기반의 서비스들에 비해 인간에게 미치는 영향은 더욱 직접적일 수 있습니다. 특히 인공지능 기술의 발전으로 인해 챗봇과의 대화가 인간과의 대화와 구분되지 않는 시기가 도래할 경우 그로 인해 나타날 수 있는 긍정적 효과와 더불어 부정적인 문제 발생의 가능성이 상존합니다.

챗봇은 인간과 직접 대화하며 가까운 친구가 되어주거나 궁금증 해소와 같은 긍정적인 도움을 제공할 수 있습니다. 사회적 약자나 소외된 사람들의 친구가 되어주며 다양한 서비스의 편리한 매개자로서 역할을 할 수 있습니다. 특히 개인화되고 맞춤형된 챗봇은 인간에게 다양한 정보와 심리적 유대를 제공하는 등 매우 유용하며 친밀한 역할을 할 수 있습니다.

그러나 인간에게 도움을 주기 위해 개발된 챗봇이 오히려 그 반대의 결과를 가져올 수 있습니다. 챗봇의 다양한 활용 범위를 고려할 때, 챗봇에 대한 지나친 의존이나 잘못된 활용은 인간에게 정신적 피해를 넘어 경제적 피해로까지 이어질 수 있습니다. 또한 과도한 챗봇 이용은 인간의 사회적 고립이나 단절도 야기할 수 있습니다. 이와 함께, 현존하는 사회적 약자에 대한 편견이나 부정적 시각이 챗봇을 통해 걸러지지 못하는 경우, 사회 공동체의 유지와 번영에 부정적 영향을 줄 수도 있습니다.

한편 아직 챗봇 기술 및 서비스가 초기 발전 단계에 있으므로 이러한 부정적 영향만을 고려한 공적 조치는 챗봇이 보여줄 수 있는 긍정적 모습이 세상에 나오는 것을 제한할 수 있습니다. 따라서 인간에게 도움이 되는 방식으로 챗봇 개발과 활용에 필요한 행동윤리, 즉 챗봇 윤리를 자율적으로 마련하고자 합니다.

챗봇 윤리는 개발자와 서비스 운영자, 이용자 모두를 위한 것이어야 합니다. 이를 기반

으로 관련 산업과 사회 사이에 신뢰가 구축될 수 있으며 챗봇의 이용이 우리 사회의 이익과 선을 위해 도움이 되는 방식으로 이용될 수 있을 것입니다.

이러한 점에 근거하여 KISO에서는 인간의 존엄성 및 권리 존중, 프라이버시 보호와 정보보안, 다양성 존중, 투명성, 책임이라는 다섯 가지 기본원칙에 근거한 ‘챗봇 윤리 가이드라인’을 제안합니다. 또한 본 가이드라인은 변화하는 기술환경에 따라 사회적 공감대를 얻을 수 있도록 지속적인 수정과 보완을 통해 개선된 내용을 담게 될 것입니다.

2. 기본원칙

챗봇 개발자·운영자·이용자는 다음의 기본원칙을 준수합니다.

(1) 인간의 존엄성 및 권리 존중 원칙

이용자의 인격과 존엄성을 존중합니다.

관련 법령을 준수하고, 이용자의 권리와 윤리적 가치를 존중합니다.

(2) 프라이버시 보호 및 정보보안 원칙

이용자의 프라이버시 및 개인정보를 보호합니다.

개인정보가 오남용되거나 부당하게 공유되지 않도록 합니다.

(3) 다양성 존중 원칙

모든 이용자에게 동등한 접근성을 제공합니다.

불공정한 편향성이 발생하지 않도록 합니다.

부당하게 이용자를 차별하지 않습니다.

아동, 청소년 및 사회적 약자를 특별히 보호하고 존중합니다.

(4) 투명성 원칙

원칙적으로 대화를 개시하기 전에 이용자에게 챗봇임을 알립니다.

필요한 경우 챗봇의 용도와 특성을 이용자가 알기 쉽게 설명합니다.

(5) 책임 원칙

챗봇 서비스의 지속가능성과 사회적 영향을 고려합니다.

챗봇 서비스 이용과정 중 발생한 문제에 대한 책임 및 책무성 체계를 갖추도록 합니다.

챗봇과 이용자 상호 간의 지속가능한 상생을 위해 노력합니다.

3. 용어의 정의

챗봇 : 이용자와 문자, 음성, 이미지 등을 통해 대화 또는 상호작용할 수 있도록 인공지능 기술을 기반으로 개발된 소프트웨어 또는 이와 결합된 하드웨어를 말합니다.

개발자 : 챗봇을 기획·설계 및 개발하여 판매 또는 이용이 가능한 제품으로 제작하는 자를 말합니다.

운영자 : 개발된 챗봇을 이용자에게 이용가능한 상태로 지속적으로 제공하는 자를 말합니다.

이용자 : 챗봇을 이용하는 자를 말합니다.

4. 개발자 준수사항

(1) 인간의 존엄성 및 권리 존중

개발자는 이용자의 존엄성이 훼손되거나 자유와 권리가 침해될 수 있는 기능이나 시스템 오류를 사전에 점검하여 피해를 최소화하도록 노력합니다.

개발자는 챗봇도 대화의 상대방으로서 존중받을 수 있도록 노력합니다.

예) 이용자가 챗봇에 폭언 등을 한 경우에 경고문구를 제시하거나 일정 시간 차단하는 등의 기능 구현 등

(2) 프라이버시 보호 및 정보보안

개발자는 개인정보 보호를 중요하게 고려합니다.

개발자는 데이터베이스를 안전하게 보호하기 위해 노력합니다.

개발자는 개인정보 유출에 대비하여 대응 방안을 마련합니다.

(3) 다양성 존중

개발자는 챗봇 서비스를 개발할 때 이용자의 다양성을 존중하며, 기술적으로 실현 가능한 범위 내에서 편향과 차별을 줄이도록 노력합니다.

개발자는 사회적 약자를 비롯한 모든 이용자의 접근성이 향상될 수 있도록 노력합니다.

예) 사회적 약자를 위한 접근성 향상 방안

- 고령층: 사용자 접근 화면 단순화 및 각종 기능 추가 설명 기능, 글자 크기 조정 기능 등

- 장애인: 자막 및 음성 등을 이용한 사용안내문 및 서비스 제공 등
- 아동·청소년: 이해하기 쉬운 용어로 기능 및 주의할 점을 가이드로 제공 등

(4) 투명성

개발자는 이용자가 챗봇임을 알 수 있도록 대화 개시 전 이용자에게 챗봇임을 알리는 기능을 제공합니다. 다만, 챗봇 서비스의 특수성*에 따라 챗봇임을 밝히지 않는 것이 더 유의미한 효과를 가져오는 경우 알리지 않을 수 있습니다.

* 심리 상담, 치매 환자 안정화 등

이용자의 권리·의무에 영향을 미치는 챗봇 서비스의 오류 가능성, 업데이트를 위한 데이터 활용 등에 대한 정보를 제공합니다.

예) 챗봇이 만들어 낸 결과물의 오류 가능성 및 이용자가 입력한 데이터가 인공지능 챗봇을 학습시키기 위해 활용될 수 있음을 고지 등

개발자는 이러한 정보를 왜곡 없이, 이용자 편의적으로 공개합니다.

(5) 책임

개발자는 부적절한 언어나 행위가 챗봇을 통해 구현되지 않도록 주의합니다.

개발자는 이용자의 신체 및 정신 건강, 재산 등에 해를 입히는 상황을 사전에 방지할 수 있도록 노력합니다.

개발자는 특정인에게 부당한 이익을 줄 수 있는 기능이나 이와 관련된 시스템 오류가 발견된 경우, 수정 및 개선작업을 진행하여 피해를 최소화하기 위해 노력합니다.

예) 챗봇의 목적과 기능에 무관하게 특정 제품을 옹호하거나 추천하는 발언 등의 통제
개발자는 챗봇 서비스에서 불법 또는 유해 정보가 노출되지 않도록 기술적 방안을 마련하며, 이를 인지한 경우 삭제 및 차단하는 등의 조치가 이루어지도록 노력합니다.

5. 운영자 준수사항

운영자는 개발자 준수사항과 이용자 준수사항이 챗봇 서비스의 기획, 운영에 반영되도록 노력합니다.

운영자는 챗봇에 대한 또는 챗봇에 의한 폭언 등 개발자 및 이용자 준수사항을 방해하는 상황(이하 “방해상황”)을 인지한 경우 경고문구 제시, 일정 시간 차단, 또는 불가피한

경우 챗봇 서비스 중단 등의 조치(이하 “대응조치”)를 취할 수 있습니다.

* 운영자는 자발적 모니터링 또는 이용자의 신고 등에 의해 방해상황을 인지할 수 있음
운영자는 방해상황에 대한 일련의 대응조치에 대하여 해당 이용자에게 고지하고 이의 제기 등 불복 절차를 마련할 수 있습니다. 다만 운영자의 합리적인 사정으로 고지 등의 안내가 곤란한 경우 회원사별 정책에 따라 그 절차를 달리 정할 수 있습니다.

운영자는 이용자가 챗봇의 기능을 알 수 있도록 챗봇의 목적, 주요 서비스 내용 등을 담은 운영정책을 마련하여 공개하도록 노력합니다. 운영정책에는 방해상황의 발생, 인지, 대응조치, 이용자의 이의제기 방법 및 절차 등이 포함되도록 합니다. 다만 영업비밀, 정보보안 등의 사유로 운영정책을 공개하지 않거나 부분적으로만 공개할 수 있습니다.

운영자는 챗봇 서비스 이용과정에서 입력된 데이터가 챗봇 기능 관리를 위해 이용될 수 있다는 것을 이용자에게 알립니다.

운영자는 이용자의 권리 의무에 영향을 미치는 챗봇 서비스의 오류 가능성, 업데이트를 위한 데이터 활용 등에 대한 정보를 이용자에게 알립니다.

6. 이용자 준수사항

(1) 인간의 존엄성 및 권리 존중

이용자는 챗봇의 용도와 특성을 고려하여 챗봇을 이용하는 과정에서 인간의 존엄성을 존중하고 적절한 언행을 하도록 노력합니다.

이용자는 본인 및 타인의 부당한 이익을 추구하거나, 타인에게 피해를 입힐 목적으로 챗봇을 이용하지 않도록 주의합니다.

(2) 프라이버시 보호 및 정보보안

이용자는 챗봇을 이용하는 과정에서 정당한 이유 없이 프라이버시 및 개인정보 보호 기능에 부정적인 영향이나 해를 가할 수 있는 행위를 하지 않도록 주의합니다.

이용자는 챗봇을 이용하는 과정에서 개인정보를 포함한 중요 정보를 무단으로 노출 또는 공유하거나 오용하지 않도록 주의합니다.

이용자는 챗봇을 이용하는 과정에서 얻거나 알게 된 다른 이용자와의 대화나 대화 내용의 기록, 녹음, 녹화, 촬영물 등의 일부 또는 전부를 당사자의 동의 없이 다른 디지털공

간*에 게시하거나 타인에게 공유하지 않도록 주의합니다.

(* 디지털공간의 예시: SNS, 메신저, 카페, 블로그, 메타버스 등)

이용자는 챗봇을 이용하는 과정에서 해킹, 악성 코드 배포 등 챗봇의 정보보안 기능에 부정적인 영향이나 해를 가하는 행위를 하지 않도록 주의합니다.

(3) 다양성 존중

이용자는 챗봇을 이용하는 과정에서 다른 이용자에 대하여 정당한 이유 없이 편향적이거나 배척 또는 차별하는 언행을 하지 않도록 주의합니다.

(4) 투명성

이용자는 챗봇이 만들어 낸 결과물을 활용할 때 필요한 경우 챗봇의 이용 여부를 밝히도록 노력합니다.

(5) 책임

이용자는 챗봇과 함께 지속 가능하고 유익한 환경을 만들어가기 위해 노력합니다.

이용자는 챗봇의 기술적 한계와 이용에 따른 부작용을 고려하여 그 서비스를 오남용하지 않고 적절하게 이용하도록 노력합니다.

이용자는 챗봇의 부작용, 기능상의 오류, 그 밖에 상당한 파급효과를 낼 수 있는 부당한 서비스의 결과물이나 이용행위 등을 인지한 경우 운영자에게 이를 알려 서비스를 개선하거나 문제 해결, 서비스 개선, 또는 피해 최소화를 위해 노력합니다.

<청소년 보호를 위한 검색어 관리 가이드라인>

제1조 (목적과 취지)

이 가이드라인은 사단법인 한국인터넷자율정책기구(이하 'KISO')의 회원사가 제공하는 통합검색 서비스에서 청소년에게 부적합한 검색결과와 노출을 제한하여 이용자인 청소년의 보호 및 건강한 검색서비스 이용 문화 조성에 이바지함을 목적으로 합니다.

제2조 (정의)

① “청소년 보호를 위한 검색어 관리”란 청소년에게 유해한 검색결과가 노출되지 않도록 검색어와 검색결과를 관리하는 것을 말합니다.

② “청소년 보호 검색어”는 청소년에게 유해하다고 판단되는 검색어 및 유해한 검색결과를 노출시키는 검색어를 말합니다. 청소년 보호 검색어의 판단은 청소년보호법상 청소년유해매체물의 심의기준을 참조하며, 필요에 따라 KISO 자율규제DB소위원회(이하 ‘위원회’)의 결정에 따릅니다. 청소년 보호 검색어를 지정할 때에 검색어가 갖는 사전적 의미뿐만 아니라 실제로 해당 키워드를 입력하였을 경우 노출되는 콘텐츠의 불법·유해 정도, 검색결과 내 부적합한 정보가 노출될 가능성 등을 종합적으로 판단하는 것을 원칙으로 합니다.

아래 정보들은 청소년 보호 검색어에 포함될 수 있습니다.

1. 불법정보 검색결과 노출 검색어

청소년에게 범죄의 충동을 일으킬 수 있는 정보, 성폭력을 포함한 각종 형태의 폭력 행위와 약물의 남용을 자극하거나 미화하는 정보, 도박과 사행심을 조장하는 등 청소년의 건전한 생활을 해칠 우려가 있는 정보 등이 검색결과로 노출되는 검색어를 의미합니다.

2. 선정적 검색결과 노출 검색어

노골적으로 성적부위를 노출하는 이미지나 동영상, 그리고 불쾌한 성적 표현이 담긴 언

어표현 등 일반인의 성적 도덕관념에 반하는 선정적이거나 음란한 정보가 검색결과로 노출되는 검색어를 의미합니다.

3. 기타 유해 검색결과 노출 검색어

법률에 의해 이용이 금지된 정보는 아니지만, 청소년의 건전한 인격과 시민의식의 형성을 저해하는 반사회적·비윤리적인 정보 및 청소년의 정신적·신체적 건강에 해를 끼칠 우려가 있는 정보가 검색결과로 노출되는 검색어를 말합니다.

제3조 (청소년 보호 조치의 적용)

① 회원사는 성인 인증을 하지 않은 이용자가 청소년 보호 검색어를 검색하였을 때는 청소년 보호 검색어임을 알 수 있도록 표시하고 검색결과를 제한할 수 있습니다.

(표시의 예 : 청소년에게 노출하기 부적합한 검색결과를 제외하였습니다. 연령 확인 후 전체결과를 보실 수 있습니다.)

② 청소년의 알권리를 보장하기 위하여 청소년 보호 검색어에 대한 모든 검색결과를 제한하지 않고 정보성 콘텐츠의 경우에는 검색결과를 노출할 수 있습니다.

제4조 (청소년 보호 검색어의 처리 절차)

① 회원사는 청소년 보호 및 성인의 알권리에 대한 균형 잡힌 보장을 위해 청소년 보호 검색어를 공동으로 관리할 수 있습니다. 다만 이를 적용하는 과정에서 각 사업자의 특성에 따라 일부 조정이 이루어질 수 있습니다.

② 회원사는 청소년 보호 검색어의 지정, 예외처리 및 해제가 필요한 검색어를 신고 등을 통해 알게 된 경우 회원사간 협의를 통하여 조치할 수 있습니다. 다만 긴급하게 청소년 보호 검색어의 지정 등이 필요한 경우 우선 서비스에 적용하여 검색결과와 노출 제한 등의 조치한 후 회원사간 협의를 통하여 청소년 보호 검색어의 지정 등 절차를 진행할 수 있습니다.

③ 회원사간 협의로 지정된 청소년 보호 검색어는 위원회에서 최종 검토를 통해 청소년 보호 검색어 DB에 추가됩니다. 회원사는 청소년 보호 조치 적용을 위하여 필요한 경

우 위원회에 청소년 보호 검색어 관련 심의를 요청할 수 있고, 그 결과에 따라 조치하여야 합니다.

제5조 (청소년 보호 검색어의 처리)

① 청소년 보호 검색어의 지정 : 청소년 보호 검색어를 지정하는 경우, 검색어의 처리 유형과 범위를 나누어 지정할 수 있습니다.

② 청소년 보호 검색어의 예외처리 : 청소년 보호 검색어가 포함된 검색어 가운데 등록 취지와 달리 특정 회사, 브랜드 제품명 등 다른 의미의 정보로 활용되거나 검색결과에 부적합한 정보를 노출시키지 않는 검색어는 예외처리하여 검색결과가 정상적으로 노출되도록 할 수 있습니다.

③ 청소년 보호 검색어의 해제 : 청소년 보호 검색어가 갖는 의미가 변하였거나 더 이상 부적합한 정보가 검색결과로 노출되지 않는다고 판단되는 경우 청소년 보호 검색어의 지정을 해제할 수 있습니다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 곽현자(2021). <영국 방송 프로그램에서의 차별, 비하, 혐오표현 규제>, 방송통신심의위원회
- 곽현자(2022a). <영국 오프콤의 미디어콘텐츠 심의기준 및 절차 연구>, 방송통신심의위원회
- 곽현자(2022b). 영국의 OTT 내용규제 현황 및 전망. <방송통신심의동향> vol.23, 제 2022-1호
- 권형돈(2009). 독일의 방송심의제도와 그 시사점, <언론과 법>, 8(1). 37-72쪽.
- 김경환, 박성순, 심영섭(2023). 해외 시사·보도 프로그램에 대한 내용규제 현황 연구. 방송통신심의위원회.
- 김광재(2018). 시청각미디어서비스 지침 개정의 의미와 주요 내용, KCA <미디어 이슈&트렌드>, Vol.28, 84~95쪽. 한국방송통신전파진흥원
- 김동준, 박상호, 장성준, 윤희상 (2022). <해외 불법·유해정보의 실효적 대응을 위한 국제협력 강화 방안 연구>, 방송통신위원회
- 김민호, 이도형(2017). 내용심의 제재조치의 법적쟁점에 관한 연구, <성균관법학>, 29(2), 1~42쪽
- 김지현(2022). EU ‘디지털서비스법(안)’ 입법 동향, <최신입법정보>, 국회도서관
- 김태오(2020). 독일의 미디어협약 제정안상 주요 내용. <최신외국법제정보>, 2020년 제2호
- 김형성(2009). 미국의 ‘위축효과법리’와 그 시사점 : ‘사이버모욕죄’ 입법안에 대한 검토, <미국헌법연구>, 20(2), 99~131쪽
- 김희경, 권오상, 남승용, 이찬구, 이수엽, 박소은(2022). <미디어 융합환경에 부합하는 콘텐츠 내용규제(심의) 모델 연구>, 방송통신위원회
- 김희경, 김국진, 권오상, 남승용, 이찬구, 이수엽, 최민경, 박소은(2022). <인터넷 공동규제 활성화 방안 연구>, 방송통신위원회
- 류규하, 정영주(2016). 자율규제기구로서의 뉴스제휴평가위원회에 대한 시론적 연구: 신문윤리위원회, KISO 와의 비교를 중심으로. <언론과 법>,

15(2), 127~163쪽

- 박수진(2020). 영상물 등급분류제도의 행정법적 연구, 고려대학교 법학과 박사학위논문.
- 박영흠(2023). EU의 이스라엘-하마스 전쟁관련 허위정보 대응과 시사점. <미디어정책리포트>, 2023년 5호, 2-13.
- 박진우(2022). 프랑스의 융합미디어 콘텐츠 시장 동향과 새로운 규제기관 ARCOM의 출범. 방송통신심의동향, 23권, 52-63.
- 박찬경(2022). 유럽연합 디지털서비스법(Digital Services Act): 규제냐, 자율이나를 넘어서. <언론중재>, 2022년 가을호, 62~73쪽
- 박희영(2018). 유럽의회, EU 저작권산업의 활성화에 기여할 시청각미디어서비스 지침 (AVMSD) 의결, <저작권 동향>, 제19호
- 백미숙(2013). <캐나다의 콘텐츠 등급제도 체계 및 현황: 스마트미디어 환경에서의 콘텐츠 등급제 개선방안 연구>, 방송통신심의위원회
- 성일권(2009). 융합환경에서의 프랑스의 콘텐츠 심의: 국가적 정체성과 문화적 다양성의 조화, 한국언론정보학회 가을철 학술대회.
- 송영주(2017). 유럽연합 회원국의 시청각미디어서비스 지침 이행 사례를 통해 본 신유형방송서비스 규제의 한계, <미디어 경제와 문화>, 15(3), 47~85쪽
- 송중현, 장철준, 최은경, 박민수(2022), <방송심의규정 개정 방향에 관한 연구>, 방송통신심의위원회
- 오정은(2022), 프랑스 테러방지법 제정의 의미와 전망, <유럽연구>, 40권 1호, 189-208.
- 윤성옥(2017), 온라인 동영상 서비스의 내용규제 방향, <한국방송학보>, 31(3), 189~215쪽
- 윤성옥(2020), 방송의 내용 규제 개선에 대한 제언, <방송문화>, 가을호, 54~80쪽
- 윤성옥(2023), 국내 통신심의 제도 개선에 관한 연구, <정보화정책>, 30(2), 3~21쪽
- 윤혜선(2012). 방송통신규제 개선방향에 관한 소고 : 호주의 사례에서 본 협동규제의 의의와 방식을 중심으로, <경제규제와 법>, 5(1), 202~219쪽
- 이대의(2010. 08. 10.). Global Report-유럽/영국의 자율심의제도와 적용사례. [온라인]

<https://blog.hsad.co.kr/371>

- 이민영(2017). 스마트 미디어 시대의 방송통신 내용규제 체계에 관한 법제연구, <미국헌법연구>, 28(3). 253~296쪽
- 이재진, 박성순, 상운모, 진승현(2022). <미디어콘텐츠의 수평 규제체계 도입을 위한 법제도 개선방안 연구>, 방송통신심의위원회
- 임다혜(2023. 05. 30.). 영국, 온라인 안전법안(Online Safety Bill) 발의. 한국여성정책연구원
- 장성준(2019). 독일의 미디어주간협약 도입 논의배경과 주요 내용. <KCA 미디어 이슈 & 트렌드>, 2월호, 한국방송통신전파진흥원
- 전영(2012). 프랑스 방송법의 변천에 관한 연구, <동아법학>, 54권, 221-250.
- 전학선(2020), 프랑스에서 인터넷상의 혐오표현에 대한 규제: 헌법재판소 2020. 6. 18. 아비아법률 결정을 중심으로, <외법논집>, 44권 3호, 51-78.
- 전학선, 정필운, 심우민, 윤진희(2020). <글로벌 플랫폼 사업자의 자율규제 실태 및 협력방안 연구>, 방송통신심의위원회
- 정필운, 최우정, 윤진희, 김갑석, 이규환 (2021). <주요 국가의 방송통신 내용규제 체계 조사>, 방송통신심의위원회
- 정보통신정책연구원(2018. 10.). <유럽연합 시청각미디어서비스지침 2018. 개정안>
- 정인숙, 심영섭, 허찬행(2022). <방송영상 콘텐츠사업자의 자율규제 실효성 제고 방안 연구>, 방송통신심의위원회
- 정재하(2018). <호주의 방송통신 내용규제 체계>, 방송통신심의위원회
- 정재하(2021). <영국의 시청각미디어서비스 내용규제 체계>, 방송통신심의위원회
- 정재하(2023), 호주의 방송통신 내용규제 체계, 미디어모니터링협회, [온라인] <https://www.mediamnet.org/wp-content/uploads/2023/07>
- 정필운, 최우정, 윤진희, 김갑석(2021). <주요 국가의 방송통신 내용규제체계 조사>, 방송통신심의위원회
- 진승현(2020). 인터넷 개인방송 불법·유해콘텐츠 규제제도 개선방안, <언론과 법>, 19(2), 1~41쪽.
- 최민재, 진민정, 이현우(2023), 미디어정책리포트 2023년 2호, 유럽의 가짜뉴스 대응정책
- 최우정(2021). 변화하는 미디어 생태계와 방송심의의 방향. <원광법학>

37(2), 3~32쪽

- 최중선(2014), 방송통신심의위원회의 독립성 확보방안에 관한 연구, <홍익법학>, 15(3), 495~536쪽
- 하주용(2014). 캐나다 방송규제제도와 공정성 심의제도에 관한 연구. <언론과 법>, 13(2), 93~129쪽
- 한정훈(2022), 프랑스 공영방송, 살도와 손질하다- 자체 스트리밍 플랫폼 강화, 미디어 이슈&트렌드, 49, 21-36.
- 헌법재판연구원(2014). 인터넷 서비스제공자를 통한 인터넷상 표현의 자유 제한
- 황용석, 류경한, 김세환(2018). 미디어 책무성과 콘텐츠 자율규제. <스낵미디어 산업동향>, Vol. 3
- 황창근(2019). 사이버 명예훼손에 대한 국가규제체계에 대한 일고찰-형벌과 인터넷심을 중심으로-. <언론과 법>, 20(1), 1~30쪽
- 방송통신심의위원회(2020), <2020 방송심의사례집>
- 방송통신심의위원회(2021), <2021 방송심의사례집>
- 방송통신심의위원회(2022), <2022 방송심의사례집>
- 방송통신심의위원회(2023), <2023-1분기 방송심의 의결 통계>
- 방송통신심의위원회(2023), <2023-2분기 방송심의 의결 통계>
- 방송통신위원회(2023), <2023년 방송매체 이용행태 조사>

해의 문헌

- ABC(2023. 5. 8). ABC Code of Practice. [온라인] <https://about.abc.net.au/wp-content/uploads/2023/05/ABC-CODE-OF-PRACTICE-08-05-2023>
- Ad Standards(2003). Advertising to Children and Gender Portrayal Guidelines.
- Ad Standards(2019). ASC Canadian Code of Advertising Standards. [온라인] <https://adstandards.ca/code/the-code-online/>
- ARCOM. The online hatred observatory. [온라인] <https://www.arcom.fr/nous-connaitre-nos-missions/superviser-les-pla-teformes-en-ligne-et-les-reseaux-sociaux/observatoire-de-la-haine>

-en-ligne-analyser-pour-mieux-lutt

Busch, M.(2023. 5. 18). The US has a strong case against Canada’ s Online Streaming Act, The Hill. [온라인] <https://thehill.com/opinion/technology/4008852-the-us-has-a-strong-case-against-canadas-online-streaming-act/>

CAB(1993). CAB Violence Code.

CAB(2002). Canadian Association of Broadcasters’ Code of Ethics. [온라인] <https://www.cbcs.ca/codes/cab-code-of-ethics/>

CAB(2008). Equitable Portrayal Code.

CBSC. Ratings Classfications. [온라인] <https://www.cbcs.ca/tools/ratings-classifications/>

CRTC(1996). Code for Broadcast Advertising of Alcoholic Beverages and Interpretation Guidelines.

CRTC(2012). Community Content Standards and OTT Providers: Potential Challenges and Approaches. Final Report [온라인] https://crtc.gc.ca/eng/publications/reports/rp120323.htm?_ga=2.86412824.1802139762.1703604263-1180830720.1703604263

CRTC(2022). The Internet Code, simplified. [온라인] <https://crtc.gc.ca/eng/internet/codesimplified.htm>

CRTC(2022. 7. 6). TV shows, movies, music and other content online. [온라인] <https://crtc.gc.ca/eng/internet/musi.htm>

CRTC(2023. 5. 12). Broadcasting Notice of Consultation 2023-139

Directives (EU) 2010/13/EU ; Official Journal of the European Union(2018), pp.1~24.

Directives (EU) 2018/1808 ; Official Journal of the European Union(2018), pp. 69~92.

GOV.UK(2023.1.3.), “Online Safety Bill” , <https://www.gov.uk/government/collections/online-safety-bill#guidance>

GOV.UK(2022.12.16.), “A Guide to the Online Safety Bill” ,<https://www.gov.uk/guidance/a-guide-to-the-online-safety-bill>

Hitchens, L.(2009). International Regulation of Advertising, Sponsorship and Commercial Disclosure for Commercial Radio Broadcasting, Research Report Prepared for the Australian Communications and Media Authority.

Imperial College London(2023.5.19.), “Tech mandated via Online Safety Bill ‘could turn phones into surveillance tools’ ” , <https://www.imperial.ac.uk/news/244952/tech-mandated-online-safety-bill-could/>

POLITICO (2023.2.28.), “How UK’ s Online Safety Bill fell victim to never-ending political crisis” , <https://www.politico.eu/article/online-safety-bill-uk-westminster-politics/>

The Financial Times (2023.4.27), “The UK’ s online safety bill will not keep us safe” ,<https://www.ft.com/content/8164fc7d-1865-4c35-b318-da68b7152104>

● 저 자 소 개 ●

심 미 선

- 고려대학교 신문방송학과 졸업
- 고려대학교 신문방송학과 석사
- 고려대학교 신문방송학과 박사
- 현 순천향대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

하 주 용

- 고려대학교 신문방송학과 졸업
- 고려대학교 신문방송학과 석사
- 미국 서던일리노이주립대 박사
- 현 인하대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

이 미 나

- 고려대학교 신문방송학과 석사
- 미국 앨라배마대학교
텔레커뮤니케이션 석사
- 미국 앨라배마대학교 심리학 석박사
과정 수료
- 앨라배마대학교 커뮤니케이션 박사
- 현 숙명여자대학교 미디어학부 부교수

홍 평 기

- 순천향대학교 신문방송학과 졸업
- 고려대학교 언론학과 석사
- 고려대학교 미디어학과 박사수료

방통융합정책연구 KCC-2023-22

글로벌 시대, OTT에 대한 합리적 규제도입 방안

2023년 12월 31일 인쇄

2023년 12월 31일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr
