

# 방송통신 콘텐츠 법제연구

최유 · 김세진 · 조용혁

KOREA  
LEGISLATION  
RESEARCH  
INSTITUTE



연구보고 2014-14

# 방송통신 콘텐츠 법제연구

최 유 · 김 세 진 · 조 용 혁



# 방송통신 콘텐츠 법제연구

## A Study on the legislation for Broadcasting, Communications and Digital Contents

연구자 : 최 유(부연구위원)

Choi, You

김세진(서강대학교 법학전문대학원  
겸임교수)

Kim, Sei-Jin

조용혁(초청연구원)

Cho, Yong-Hyuk

2014. 11. 28.



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 요약문

## I. 배경 및 목적

- 정보통신기술에 발달로 방송과 통신영역에서 새로운 서비스들이 지속적으로 등장. 이러한 새로운 융합서비스에 맞는 규제체계가 요청됨
- 세계적으로 기존의 수직적 규제체계가 수평적 규제체계로 대체됨. 한국에서도 새로운 서비스에 관한 중복규제와 규제의 사각지대 발생. 이에 대한 법제적 개선방안이 필요함.
- 동시에 방송통신콘텐츠를 공익에 부합하도록 활용하고, 개발 및 유통 등을 지원할 법제도의 개선을 연구할 필요

## II. 주요 내용

- 방송통신심의위원회의 심의기준과 절차에 개선이 필요함
  - 수평적 규제체계를 도입하여 동일콘텐츠에 동일규제를 적용
  - 매체의 특성별로 규제의 강도와 단계가 적용
  - 심의기관의 독립성이 제고되어야 함
  - 심의기준의 명확성과 형평성 그리고 통일성이 필요함

- 방송통신콘텐츠의 유통과 지원을 위한 법제개선이 필요함
  - 모바일 환경에서 전자상거래법의 일부조항은 모바일환경을 고려하여 해석되어야 함
  - 전자상거래에서 모바일 오픈마켓 운영자에 면책조항을 엄격히 적용하기 위한 시행령상의 기준을 제시함
  - 국외 모바일 오픈마켓 운영자를 규제하기 위해서 청소년보호를 위한 국제기준설정이 필요함
  - 방송통신콘텐츠를 지원하기 위해서 문화체육관광부와 방송통신위원회, 미래창조과학부의 업무상 효율적인 권한배분이 필요함

### Ⅲ. 시사점

- 외국의 입법례를 조사하여 우리법 개선을 위한 법제 자료를 제공함
- 연구의 결과가 방송통신융합에 관한 정책을 수립하는데 기여하거나 법제개선방향에 참고가 될 것으로 기대함

▶ 주제어 : 방송통신융합, 방송통신콘텐츠, 규제체계, 재난방송, 모바일 오픈마켓

# Abstract

## I . Background and Purpose

- As the newly-developed services arise from the fields of broadcasting and telecommunication with the development of IT technology, the regulatory system suitable for their convergence between broadcasting and telecommunication is strongly required.
- The existed vertical regulatory system is now being replaced with the new horizontal regulatory system all around the world, so that the problems of redundant regulations or its dead-zone need to be solved.
- The contents of broadcasting & communication should be utilized for the purpose of enhancing the public interests and the legal institution to support their development and distribution needs to be improved.

## II . Overview

- The standard and process of deliberation by the Korea Communications Standards Commission(KCSC) should be improved.
- The same regulation standards shall be applied to the same contents with the introduction of the horizontal regulatory system

- The strength and step of the regulation should be applied according to the characteristics of the media.
- The Neutrality of the Korea Communications Standards Commission (KCSC) should be ensured.
- The vagueness, fairness and uniformity of deliberation standards should be ensured.
- The Improvement of legislation to ensure good deal and the Support Policies of contents of broadcasting & communication
  - Some articles of 「Electronic Commercial Transaction Act」 shall be interpreted according to the mobile ICT circumstances.
  - The statutory standards with which the exemption clause shall be strictly applied to the Mobile Application Open Marketplace operators would be searched and presented.
  - The international rules and standards are needed to be established to protect the adolescents to regulate and control the foreign Mobile Application Marketplace operators.
  - The competence and jurisdiction of 「Ministry of Culture, Sports and Tourism」, 「Korea Communications Commissions」 and the 「Ministry of Science, ICT and Future Planing」 should be adjusted and re-allocated efficiently to support the broadcasting and internet telecommunication contents.

### **III. Implication**

- The results of this study shall provide the basic data to improve our legal institution by surveying the comparative law.
- The results of this study would be expected to be good guide on legislation and legal policy related Broadcasting and Communication Contents.

➤ **Key Words :** Converge broadcasting and communications, Contents of broadcasting and communications, Regulation Framework, Mobile application open market, The Emergency Disaster Broadcast



# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	13
제 1 절 연구의 배경 .....	13
제 2 절 연구의 목적 및 내용 .....	14
제 2 장 방송통신콘텐츠 일반 .....	17
제 1 절 방송통신콘텐츠의 개념 및 분류 .....	17
1. 방송통신콘텐츠의 개념 .....	17
2. 방송통신콘텐츠의 분류 및 특성 .....	20
제 2 절 방송통신콘텐츠 정책 현황 .....	21
1. 방송콘텐츠 분야 정책 현황 .....	21
2. 통신콘텐츠 분야 정책 현황 .....	25
제 3 절 방송통신콘텐츠 법제 현황 .....	31
1. 방송콘텐츠 분야 법제 현황 .....	31
2. 통신콘텐츠 분야 법제 현황 .....	33
3. 방송통신콘텐츠 융합 법제 현황 .....	35
제 4 절 방송통신콘텐츠 규제기관 현황 .....	37
1. 방송통신심의위원회 .....	37
2. 영상물등급위원회 .....	41
3. 청소년위원회 .....	44

4. 게임물관리위원회 .....	45
<b>제 3 장 외국의 방송통신 콘텐츠 법제 .....</b>	<b>49</b>
<b>제 1 절 미국의 방송통신 콘텐츠 법제 .....</b>	<b>49</b>
1. 방송통신 법제개관 .....	49
2. 방송통신 규제기관 .....	52
<b>제 2 절 호주의 방송통신 콘텐츠 규제체계 .....</b>	<b>55</b>
1. 방송통신 법제개관 .....	55
2. 방송통신 규제기관 .....	58
<b>제 3 절 영국의 방송통신 콘텐츠 법제 .....</b>	<b>63</b>
1. 방송통신 법제개관 .....	63
2. 방송통신 규제기관 .....	65
<b>제 4 절 프랑스의 방송통신 콘텐츠 법제 .....</b>	<b>68</b>
1. 방송통신 법제개관 .....	69
2. 방송통신 규제기관 .....	71
<b>제 5 절 독일의 방송통신 콘텐츠 법제 .....</b>	<b>75</b>
1. 방송통신 법제개관 .....	75
2. 방송통신 규제기관 .....	77
<b>제 6 절 일본의 방송통신 콘텐츠 법제 .....</b>	<b>79</b>
1. 방송통신 법제개관 .....	80
2. 방송통신 규제기관 .....	83
<b>제 7 절 시사점 .....</b>	<b>86</b>

제 4 장 방송통신콘텐츠 현안과 발전방향 .....	89
제 1 절 방송통신콘텐츠 규제체계 .....	89
1. 방송통신콘텐츠 규제체계의 문제점 .....	89
2. 규제의 공백과 중복 .....	91
3. 규제의 불균형성 .....	93
4. 기준의 불일치 .....	97
5. 심의의 모호성 .....	99
6. 규제체계의 법제적 발전방향 .....	102
제 2 절 방송통신콘텐츠 거래법제 개선 .....	111
1. 방송통신콘텐츠 거래의 환경변화 .....	111
2. 통합적 이용자보호의 필요성과 모바일 환경의 특수성 .....	113
3. 거래법제의 발전방향 .....	128
제 3 절 방송통신콘텐츠 지원법제 개선 .....	138
1. 방송통신콘텐츠 지원체계의 의의 .....	138
2. 효율적인 지원체계 형성의 필요성 .....	139
3. 지원법제의 발전방향 .....	144
제 5 장 결 론 .....	149
참 고 문 헌 .....	151

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 배경

국내에서 방송은 지상파에서 다채널 케이블TV와 위성방송, DMB와 IPTV로 확장되었으며, 최근에는 인터넷 망을 이용하여 스마트폰, 태블릿PC, 스마트TV 등 스마트기기를 통해 방송 프로그램뿐만 아니라 웹, 앱 콘텐츠도 제공하는 신유형의 미디어 서비스, 즉 스마트미디어 서비스가 방송의 패러다임을 변화시키고 있다.

기존의 방송은 지상파방송, 케이블TV, 위성방송, DMB와 같이 방송 전송망을 통해 동영상 콘텐츠를 수신 받는 개념이었으나, 스마트미디어 서비스는 유·무선 인터넷 망에 연결된 단말기를 통해서 콘텐츠 서비스를 받는 개념으로 확대되고 있다.

그러나 국내 방송통신법체계는 신규서비스가 등장할 때마다 추가적으로 조문을 나열하는 방식으로 법령을 개정하거나 별도 법을 제정하는 방식으로 대응해옴으로써, 같은 서비스를 제공하고 있음에도 불구하고 다른 법체계에 의해 규율될 수밖에 없고, 이로 인하여 규제 형평성 부재와 공백의 문제가 동시에 발생하고 있다. 현행 방송통신법 체계에서는 스마트미디어를 통한 다양한 형태의 서비스가 제대로 분류되지 않을뿐더러, 신규 서비스를 제공하는 사업자도 분류가 명확하지 않음으로 인하여 사업자 간에 비대칭규제 또는 규제공백의 문제가 발생하고 있다.

방송통신융합 현상의 가속화로 인하여 ‘방송’과 ‘통신’을 구별하는 기존의 수직적 규제체계보다는 콘텐츠의 유형이나 성격 그리고 매체의 사회적 영향력 등 다양한 기준에 따라 원칙적으로 동일한 콘텐츠에는 동일한 규제를 적용하려는 수평적 규제시스템이 요청되고 있다. 수평적 규제시스템의 도입은 새로운 서비스에 대하여 방송콘텐츠 수

준의 강도 높은 규제를 적용하고자 하는 것이 아니라, 신규 융합서비스에 대응하지 못하는 규제의 공백을 해소하고 형평성을 도모하고자 하는 의미를 가진다. 수평적 규제시스템의 도입을 통한 효율적인 콘텐츠 규제체제 정비를 위해서는 장기적인 관점의 심도 깊은 논의와 사회적 합의를 통하여 콘텐츠의 개념과 계층분류를 재정립하고 그에 부합하는 법제도를 마련하도록 노력할 필요가 있다.

또한, 방송통신이용환경이 모바일로 확대되면서 모바일 환경에서의 방송통신콘텐츠의 거래와 관련한 새로운 문제들도 부상하고 있다. 그리고 방송과 통신이 융합되는 새로운 방송통신 환경에서 방송통신이용자 보호 및 권익 증진을 위하여 국가와 방송통신사업자 및 방송통신기기 제공사업자의 책무, 이용자의 권리 보장 등에 관한 논의도 진행되고 있다.

## 제 2 절 연구의 목적 및 내용

현재는 방송사업자인 지상파, 케이블TV, 위성방송은 인터넷 서비스를 연동한 하이브리드 서비스를, 통신사업자는 인터넷 오픈 IPTV 서비스 등을 도입하고 통신콘텐츠와 방송콘텐츠의 결합을 확대하고 있다. 현재 시장이 출현하고 있는 방송통신콘텐츠 서비스는 기존의 콘텐츠제공자는 물론 제조업자까지 시장에 진출하면서 산업간의 경계가 모호해지고 서비스는 점점 융합되는 현상을 보이고 있다. 방송통신의 융합과 함께 등장한 새로운 미디어는 전통적인 미디어의 역할을 대체였고, 통신망으로 TV를 제공하는 것 같이 동일한 서비스를 다른 플랫폼에서 제공하고 있다.

하지만 수직적 규제체계가 고착화되어 있는 현행 정책과 규제는 새롭게 등장하고 있는 다양한 콘텐츠 전달 플랫폼과 디바이스 등 새로운 융합미디어 환경을 충분히 반영하고 있지 못하고, 미디어 융합현상에도 불구하고 여전히 콘텐츠는 전송매체별로 다원화되어 비대칭적

으로 규제하고 있다.

이로 인하여 방송통신콘텐츠에 관한 규제도 ‘동일 서비스 동일 규제’라는 수평적 규제체계로 전환될 것이 촉구되고 있으며, 콘텐츠 심의체제 역시 매체가 가지는 특성이나 영향력을 근간으로 분리해 왔던 기존 규제체제에서 ‘동일 콘텐츠 동일 규제’로 형성될 필요가 있다. 콘텐츠 심의규제의 본질은 “문화”에 대한 규제이므로, 일차적으로 행정에 의한 규제가 적절한 규제방식인지 규명하고, 해외 주요국들의 제도와 장단점 등을 연구하여 바람직한 콘텐츠 규제체계 설계에 활용할 수 있을 것이다.

본 연구는 현행 콘텐츠 심의제도의 개선의 내실을 기하기 위해 동일한 콘텐츠에 대하여 동일한 규제가 이루어질 수 있도록 우리나라의 문제상황을 법적 관점에서 분석하고, 해외사례 연구를 기초로 개선방안을 모색할 것이다. 그리고 모바일환경에서의 방송통신콘텐츠 거래 법제와 방송통신콘텐츠 이용자 보호법제의 문제점을 살펴보고 각각 이에 대한 개선방안을 도출하고자 한다. 아울러 방송통신콘텐츠 지원에 관한 제도의 발전방안을 찾아보기로 한다.

본 보고서의 방송통신콘텐츠에 관한 일반 사항을 다룬 제2장은 조용혁 박사가 서술하였고, 제3장 방송통신콘텐츠에 관한 해외법제와 제4장 제1절 방송통신콘텐츠 심의체제는 김세진 박사가 집필하였으며, 제4장 중 제2절의 거래법제 개선과 제3절의 지원법제 개선은 최유 박사가 전담하였다.

## 제 2 장 방송통신콘텐츠 일반

### 제 1 절 방송통신콘텐츠의 개념 및 분류

#### 1. 방송통신콘텐츠의 개념

일반적으로 콘텐츠(content)는 사실상 정신적, 감성적 가치 및 효용 등을 전달하는 ‘무정형’의 것이라는 의미가 강하다. 즉, ‘내용’이고 ‘무형적’인 것으로 구분되는데 이는 ‘프로그램’이나 ‘장르’라는 의미에 가깝다고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 콘텐츠란 “미디어를 통해 전달되는 내용물 및 메시지로서 인간의 창의적 문화활동의 산물을 총칭하는 개념”으로 이해할 수 있다. 이와 같은 추상적인 콘텐츠의 개념은 ‘매체’라는 관점을 덧붙이면 보다 구체화 될 수 있다. 매체를 고려할 때의 콘텐츠란 ‘여러 가지 미디어 상에서 유통되는 영상·음악·게임·책 그리고 동영상·이미지·음성·문자·프로그램 등의 표현요소에 의해 구성되는 정보의 내용’으로 정의될 수 있다.<sup>2)</sup>

<표 1> 콘텐츠의 주요 구성<sup>3)</sup>

구성양식	매체형태	유통경로	소재유형
부호, 문자, 음성, 음향, 이미지, 영상	아날로그/디지털	온라인/오프라인	문화예술, 교육, 경제, 과학, 지리 등

1) 송요셉, 「영상산업에서의 콘텐츠 파생 구조에 관한 연구」, 한양대학교 대학원 박사학위 논문, 2007, 10면.  
 2) 김유향·최준영, “콘텐츠정책의 평가와 주요국 사례비교”, 「현안보고서」 vol 76, 국회입법조사처, 2010, 8면.  
 3) 김유향·최준영, 앞의 글, 8면.

OECD는 콘텐츠의 정의를 ‘미디어와 결합되어 대중에 전달되는 상품’으로 규정함으로써 공적 커뮤니케이션을 전제로 한 미디어콘텐츠로 해석하고 있다.<sup>4)</sup> 우리나라의 경우 「문화산업진흥 기본법」 제2조 제3호에 콘텐츠를 “부호·문자·도형·색채·음성·음향·이미지 및 영상 등(이들의 복합체를 포함한다)의 자료 또는 정보”로 규정하고 있다.

그런데 방송통신융합 환경이 점차 진행되면서 콘텐츠의 개념도 변화하고 있다. 국어사전에 따르면 콘텐츠를 “각종 유무선 통신망을 통해 매매 또는 교환되는 디지털화된 정보의 통칭으로써 원래는 서적이거나 논문 등의 내용이나 목차를 일컫는 말”이라고 정의내리고 있다.<sup>5)</sup> 즉, 과거에는 서적이거나 논문 등의 내용, 목차를 일컫던 콘텐츠가 디지털화된 정보의 통칭으로 변화한 것임을 알 수 있다.

한편, 콘텐츠를 미디어와 결합되어 대중에게 전달되는 상품으로 정의하고 있는 OECD의 기준에 따르면, 방송콘텐츠는 “방송미디어와 결합한 콘텐츠” 또는 “방송을 위해 만들어진 콘텐츠” 등으로 정의할 수 있다. “방송 미디어와 결합한 콘텐츠”라는 점에서 방송콘텐츠는 방송 목적으로 제작된 콘텐츠는 물론 방송 이외의 목적으로 제작되었지만 방송미디어를 통해 방송되는 것을 포함한다고 볼 수 있다. 즉, 방송콘텐츠란 일차적으로 방송플랫폼을 위해 만들어진 콘텐츠<sup>6)</sup>로서, 여기에서 “방송”이라 함은 방송프로그램을 기획·편성·제작하여 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것(「방송법」 제2조 제1호)으로 정의될 수 있다. 반면 통신콘텐츠에

---

4) “Content is not intended for a private person”이라는 문구에서 이러한 부분이 잘 드러나고 있다; OECD, Information Economy: Sector Definitions Based on the International Standard Industry Classification(ISIC 4), 2007. 3(김정언 외, “방송통신 콘텐츠 산업실태 분석과 정책방향”, 「KISDI 이슈리포트」 09-06, 정보통신정책연구원, 2009, 7-8면에서 재인용).

5) 이시훈·성열홍·손영화, 「미디어 소비자 광고」, 한경사, 2008, 41면.

6) 김정언·강홍렬·김창완·박유리·이종원·임준·유선실, 「방송통신 콘텐츠산업 육성에 관한 연구」, 방송통신위원회, 2008, 6면.



대한 정의는 아직까지 명확하게 설정되지 못하고 있으나 일반적으로 “정보통신망을 통하여 유통되는 콘텐츠”로 정의될 수 있다. 따라서 통신콘텐츠는 정보사회서비스(Information Society Service)와 밀접한 연관성이 있다. 정보사회서비스는 서비스이용자의 개별적 요청에 따라 일정 거리 밖에서 전기적 수단에 의해 제공되는 서비스로 웹 콘텐츠로 이해될 수 있다.<sup>7)</sup> 더불어, 통신이 기본적으로 디지털기술에 의존한다는 측면에서 통신콘텐츠는 유무선을 통해 전달되는 디지털 콘텐츠와 차별화하기 어려운 측면이 있다.

앞서 살펴본 것과 같이 네트워크의 차이로 방송콘텐츠와 통신콘텐츠가 다른 개념으로 통용되었으나, 네트워크융합으로 인해 동일한 콘텐츠의 유통이 가능해지면서 방송과 통신의 구분이 약화되고 콘텐츠 개념의 변화가 나타났다. 전통적 콘텐츠는 각 장르별로 뚜렷이 구분되는 콘텐츠를 생산 및 유통방식을 통해 이용자에게 제공되었다.<sup>8)</sup> 그러나 특정한 생산방식과 유통방식을 통해서만 제공되던 콘텐츠가 정보통신기술의 발전과 이에 따른 방송통신융합으로 인하여 정보(디지털)의 형태로 처리할 수 있게 되면서, 네트워크, 플랫폼 또는 디바이스의 유형에 상관없이 제공될 수 있는 여건이 마련된 것이다.

이러한 측면에서 방송통신콘텐츠는 “문자, 음성, 영상 등으로 구현되어진 자료 또는 정보가 방송통신 네트워크상에서 서비스되어지는 콘텐츠”로 정의될 수 있다.<sup>9)</sup>

7) 김정언 외, “방송통신 콘텐츠 산업실태 분석과 정책방향”, 『KISDI 이슈리포트』 09-06, 정보통신정책연구원, 2009, 7-8면.

8) 황준호·이종원·김태오·박민성, 『방송·통신·디지털콘텐츠 진흥을 위한 정책추진체계 구축방안 연구』(정책연구 12-43), 방송통신위원회, 2012, 4면.

9) 김정언·강홍렬·김창완·박유리·이종원·임준·유선실, 『방송통신 콘텐츠산업 육성에 관한 연구』, 방송통신위원회, 2008, 39-40면.

## 2. 방송통신콘텐츠의 분류 및 특성

방송통신콘텐츠는 기존 한국표준산업분류상의 정보통신산업으로 포함되는 세부 분류 중에 광고영화 및 비디오물 제작업(59113), 방송 프로그램 제작업(59114), 온라인·모바일 게임 소프트웨어 개발 및 공급업(58211), 포털 및 기타 인터넷 정보매개 서비스업(63210), 데이터베이스 및 온라인정보 제공업(63991) 등에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 콘텐츠는 제작단계보다는 서비스를 통한 소비자 활용단계에서 보다 큰 부가가치를 창출하기 때문에 콘텐츠가 서비스가 되는 영역을 포함하는 것이 바람직하다고 보는 견해도 있다. 이러한 맥락에서 방송통신콘텐츠의 산업 범위를 크게 세 가지 산업, 즉 방송서비스, 부가통신서비스의 콘텐츠제공서비스, SW의 디지털콘텐츠 제작 등으로 분류하였으며, 방송통신콘텐츠를 방송콘텐츠와 통신콘텐츠로 나누어 분류하기도 한다.<sup>10)</sup>

<표 2> 방송통신콘텐츠의 범위<sup>11)</sup>

방송콘텐츠	통신 콘텐츠
지상파 방송 유선방송 종합유선 중계유선 위성방송 방송채널사용사업(PP)	부가통신서비스 콘텐츠제공서비스(전화수수료) 콘텐츠제공서비스(인터넷, 모바일) 인터넷방송, 인터넷게임, 온라인교육, 정보제공 디지털미디어(영상·음악), 디지털출판물, 인터넷광고
	디지털 콘텐츠 개발·제작

10) 김병곤·김계철, “국내 방송통신콘텐츠 산업의 진흥 방안에 관한 연구”, 2013 한 국경영정보학회 추계학술대회, 2013, 715~719면.

11) 김병곤·김계철, 앞의 글, 716면.

한편, 콘텐츠산업통계는 디지털콘텐츠산업통계의 통계청 승인을 폐지하고 문화산업통계와 디지털콘텐츠산업통계를 통합하여 2010년 통계청으로부터 문화산업통계에서 콘텐츠산업통계로 명칭변경을 승인받아 2009년부터 콘텐츠산업통계로 통합하여 조사가 이뤄졌다. 2013년 콘텐츠산업통계 분류체계는 11개 업종을 대분류로 하고, 다시 43개의 중분류와 111개의 소분류로 구성된다.

참고적으로 방송통신위원회는 방송콘텐츠의 산업범위를 방송사업자(지상파, SO, 위성, PP)의 서비스로, 통신콘텐츠 산업의 범위를 부가통신사업자의 콘텐츠 제공서비스업, S/W, 디지털콘텐츠 개발·제작으로 설정한 바 있다.<sup>12)</sup>

그러나 종래에는 방송콘텐츠와 통신콘텐츠를 구분하여 각각 달리 취급하였지만, 방송통신융합 환경에서 방송콘텐츠와 통신콘텐츠의 구분이 어려워졌으며, 하나의 콘텐츠가 양면 특성을 모두 보유하는 것이 가능하게 되었다. 이러한 환경적 변화로 인해 주요 백서 및 통계자료에서의 콘텐츠 분류는 기존과 같이 방송과 통신을 별도로 분리하기보다는 콘텐츠 산업이라는 큰 범주 안에 방송과 통신 콘텐츠를 포함시키는 것이 일반적으로 이뤄지고 있다.

## 제 2 절 방송통신콘텐츠 정책 현황

### 1. 방송콘텐츠 분야 정책 현황

#### (1) 방송산업발전 종합계획

2013년 12월 11일 미래창조과학부와 방송통신위원회, 문화체육관광부는 국정과제 「정보통신 최강국 건설 (방송산업육성)」 및 「창조경제 실현계획(6.5)」의 후속조치로서 “창조경제 시대의 방송산업발전 종합

12) 방송통신위원회, “방송통신콘텐츠 산업 경쟁력 강화 대책”, 2009, 1면.

계획”을 발표하였다. 동 계획은 2000년 이후의 최초의 방송산업전략에 해당한다.

동 계획은 방송을 창의적 콘텐츠를 제작·유통하는 일련의 가치사슬이 복합된 산업으로서, 광고·영화·음악·게임 등 창의적 콘텐츠가 생산·유통되는 창조산업의 핵심 플랫폼 역할을 수행한다고 보았다. 또한, 방송콘텐츠는 다양한 유통창구, 영화·만화·뮤지컬·라이센싱 등을 통해 OSMU(One Source Multi-Use)가 가능한 고부가가치 산업으로 보았다.<sup>13)</sup>

<그림 1> 방송산업발전 종합계획 비전 및 추진전략<sup>14)</sup>



동 계획은 5대 전략의 하나로서 “방송콘텐츠 시장 활성화”를 선정하고, ‘정당한 대가 받는 환경 조성’, ‘방송콘텐츠 투자 활성화’, ‘미디어 창의인재 육성 및 창업활성화’, ‘요금규제 개선 및 프리미엄 콘텐츠 활성화’ 그리고 ‘방송콘텐츠 제작지원 개선’을 정책과제로 선정하였다. 그리고 ‘스마트미디어산업 육성’ 전략의 세부과제로서 ‘스마트미디어 생태계 활성화’, ‘스마트미디어 서비스 활성화’, ‘디지털사이니

13) 미래창조과학부·방송통신위원회·문화체육관광부, “창조경제 시대의 방송산업발전 종합계획”, 2013. 12. 10, 1면.

14) 위의, “창조경제 시대의 방송산업발전 종합계획”, 2013. 12. 10, 4면.

지 산업 육성’ 그리고 ‘스마트광고산업 육성’을 선정하였다.<sup>15)</sup>

구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. ① 유료방송의 공정한 수익 배분 환경 조성을 위하여 공정한 수익배분 환경조성을 위한 프로그램 사용료 지급기준을 개선한다. ② 방송콘텐츠시장 선순환 생태계 구축을 위한 저작권 보호를 통하여 방송콘텐츠와 제작인력이 제값받는 환경을 조성한다. ③ 방송콘텐츠 산업의 글로벌 경쟁력 제고 및 민간투자를 활성화한다. ④ 산학협동·창의성 발현 기회 제공 중심의 인력양성 체계를 구축하여 방송콘텐츠 창의인재를 육성한다. ⑤ 개방형 환경과 창의적인 아이디어의 결합을 통한 창업 활성화를 통해 방송콘텐츠 산업 창업기반을 조성한다. ⑥ 유료방송 광고수익 의존 개선을 위한 요금규제 완화 및 프리미엄 콘텐츠를 활성화한다. ⑦ 방송콘텐츠 제작 지원 방식을 제작에서 기획·유통 중심으로 전환한다. ⑧ 방송제작 인프라의 활용도를 제고하고, 글로벌 제작·유통 허브화한다. ⑨ 방송콘텐츠 원천자료 유통시스템 등 콘텐츠 성장 인프라를 구축한다. ⑩ 정부, C-P-N-D사업자, 학계 등 협력하여 개방적 생태계를 조성하기 위한 공생·협력 모델을 마련한다. ⑪ 스마트미디어의 실험과 혁신을 장려하면서 기존방송과 조화 되도록 “네거티브-최소규제” 원칙으로 법제도를 정비한다. ⑫ 고품질의 개방형 교육콘텐츠를 통한 스마트미디어 산업 활성화를 추진한다.<sup>16)</sup>

## (2) 스마트미디어 산업 육성 계획(안)

미래창조과학부는 「방송산업발전 종합계획(’13.12월 발표)」의 개별 전략 실현 차원에서 「스마트미디어 산업 육성 계획」 수립을 추진하고 있다. 이를 위해서 10월 15일 「스마트미디어 산업 육성 계획(안)」을 발표하고 이에 대한 의견을 수렴하는 공청회를 개최하였다.

15) 위의, “창조경제 시대의 방송산업발전 종합계획”, 2013. 12. 10, 6면.

16) 위의, “창조경제 시대의 방송산업발전 종합계획”, 9-13면 참조.

동 계획안은 스마트미디어를 ‘언제, 어디서나, 이용자가 원하는 정보를 상황과 환경에 맞게 지능적이고 다양하게 가공하여 전달하는 매체’로 정의하고, 4대 추진과제로 ① 글로벌 벤처 육성, ② 상생·개방의 생태계 조성, ③ 차세대 성장 기반 강화, ④ 제도 기반 확립을 제시하였으며, 이의 달성을 위해 실천과제(안)를 제시하였다.<sup>17)</sup>

<그림 2> 스마트미디어 산업 육성 계획 비전 및 3대 목표<sup>18)</sup>



### (3) 방송통신위원회 2014년 업무계획

방송통신위원회가 2월 17일 발표한 2014년 업무계획은 방송콘텐츠 기반을 확충하기 위해, 시청자미디어센터의 활용, 애니메이션 활성화, 외주제작 환경 개선, 광고 지원 등 4가지 정책 방안 내용을 담고 있다. 먼저 지방 (부산·광주)을 중심으로 콘텐츠 제작 인력의 저변을 확대한다는 내용을 담고 있다. 애니메이션 활성화 정책으로 국산·신규 애니메이션 편성 의무 대상을 확대함으로써 방송을 통해 많은 새로운 애니메이션이 편성·시청될 수 있다. 그 밖에 콘텐츠 제작 환경 개선을 위해 외주제작 환경을 개선하고, 광고 등을 지원하겠다는 내용을 담고 있다.<sup>19)</sup>

17) 미래창조과학부, “스마트미디어 산업 육성 계획(안)”, 2014. 10. 15, 2면 및 14면.

18) 위의, “스마트미디어 산업 육성 계획(안)”, 13면.

19) 방송통신위원회, “2104년 업무계획”, 2014. 2. 27, 6-7면

## 2. 통신콘텐츠 분야 정책 현황

### (1) 국가정보화 기본 계획

미래창조과학부는 2013년 제5차 국가정보화기본계획을 발표하였는데, 기본계획안에는 인터넷 기반 스마트광고의 활성화 촉진 등 디지털콘텐츠의 공정하고 안전한 유통·이용환경 조성 등 세부적인 정책을 담고 있다.

<표 3> 2013년 국가정보화기본계획 인터넷 콘텐츠 정책<sup>20)</sup>

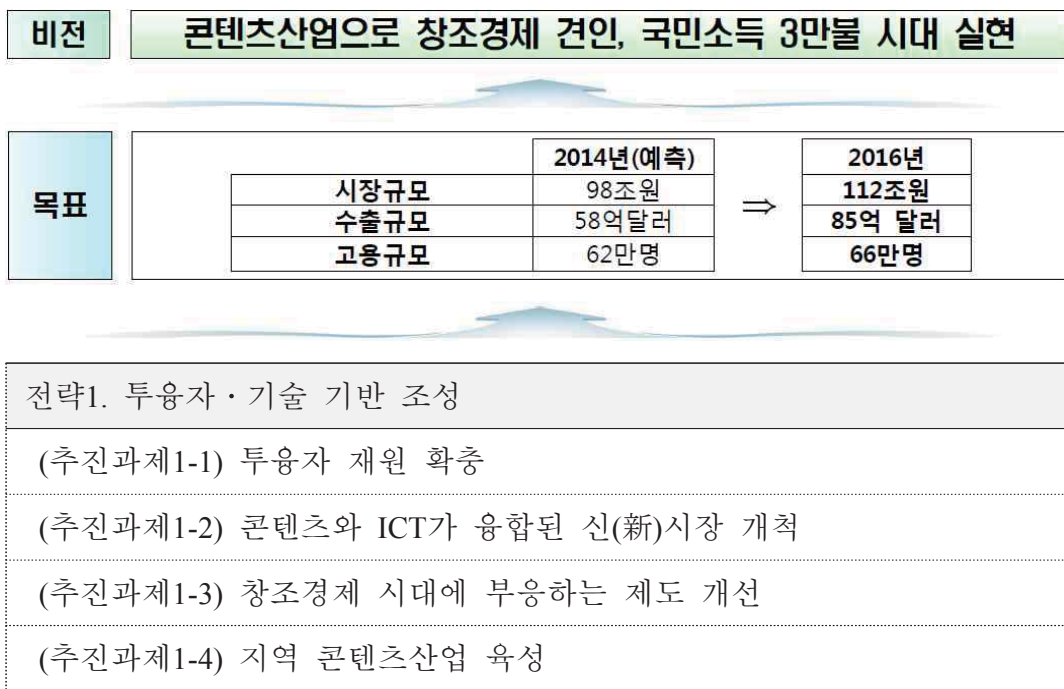
<p>인터넷 기반 스마트광고의 활성화 촉진</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양방향·맞춤형 스마트광고 육성을 위해 광고제작·거래·효과측정 등 집행과정에 대한 표준화 및 효과측정 지표 개발 등 기반 마련</li> <li>- 디지털 사이니지, 위치기반광고 등 다양하고 창의적인 新유형광고의 활성화를 가로막는 법제도 개선</li> <li>- 불법·유해·이용자 불편 인터넷광고 환경 및 취약한 광고유통구조 개선</li> </ul>
<p>디지털콘텐츠의 공정하고 안전한 유통·이용환경 조성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 창작자·수요자를 중심으로 콘텐츠(C)·플랫폼(P)·네트워크(N)·기기(D)를 아우르는 건강한 콘텐츠 비즈니스 생태계 조성</li> <li>- 저작권 관련 정보를 안정적으로 보급·관리하고 합법적인 저작권거래지원을 위한 ‘디지털저작권거래소’ 확대·고도화(‘14~)</li> <li>- 저작권정보관리시스템 통합·연계(‘14~)</li> </ul>

20) 미래창조과학부, “제5차 국가정보화 기본계획(2013~2017)”, 2013. 12, 59면 재구성.

(3) 제2차 콘텐츠산업 진흥 기본계획(2014~2016)<sup>21)</sup>

2014년 5월 22일 정부는 제2차 콘텐츠산업 진흥 기본계획(2014~2016)을 발표하였다. 동 계획은 콘텐츠 산업의 지속적 성장과 체계적 육성을 위한 5대 전략과 17대 중점과제로 이루어졌다. 이를 바탕으로 ‘투자·용자·기술 기반 조성’, ‘인재 양성’, ‘해외시장 진출’, ‘콘텐츠 생태계 조성’, ‘경쟁력 강화 및 협력 체계 구축’ 등 5대 전략별 범부처 중기계획과 연도별 세부 사업계획을 수립했다.

<그림 3> 제2차 콘텐츠산업 진흥 기본계획 정책비전과 추진전략<sup>22)</sup>



21) 콘텐츠산업 진흥 기본계획은 「콘텐츠산업진흥법」 제7조에 따라 국무총리를 위원장으로 하고 기획재정부장관과 미래창조과학부장관, 교육부장관, 외교부장관, 국방부장관, 안전행정부장관, 문화체육관광부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 고용노동부장관, 국토교통부장관, 방송통신위원회 위원장, 공정거래위원회 위원장, 중소기업청장 등을 위원으로 하는 콘텐츠산업진흥위원회의 심의를 거쳐 확정된다.

22) 콘텐츠산업진흥위원회, “제2차 콘텐츠산업 진흥 기본계획(2014~2016)”, 2014. 5. 22, 12면.



전략2. 콘텐츠 창업·창직 활성화와 창의인재 양성
(추진과제2-1) 콘텐츠 융합과 창조의 공간 확충
(추진과제2-2) 콘텐츠 창업·창직 활성화
(추진과제2-3) 다양한 창의인재 양성과 지속가능한 경력개발
전략3. 글로벌시장 진출 확대
(추진과제3-1) 지역별 특성을 고려한 마케팅 활성화
(추진과제3-2) 해외진출 지원기반 구축
(추진과제3-3) 쌍방향 교류 협력 확대
전략4. 건강한 생태계 조성 및 이용 촉진
(추진과제4-1) 콘텐츠 기업 동반성장 기반 조성 및 공정거래 제고
(추진과제4-2) 저작물 관리 기반 강화와 공공적·산업적 이용 촉진
(추진과제4-3) 자유로운 콘텐츠 이용환경 조성 및 기반 마련
전략5. 분야별 콘텐츠의 경쟁력 강화 및 협력체계 구축
(추진과제5-1) 선도콘텐츠 경쟁력 강화
(추진과제5-2) 유망콘텐츠 산업 육성
(추진과제5-3) 디지털 융합 콘텐츠 시장 확대
(추진과제5-4) 콘텐츠 산업 육성 협력체계 구축

구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. ① 콘텐츠 산업에 대한 민간투자 확대, 영세 콘텐츠 기업의 성장을 위한 창의적 콘텐츠 제작 지원(콘텐츠 펀드)을 확대한다. ② 산업과 장르, 소비자를 고려한 문화기술(CT)의 활용 제고를 통한 신시장 개척 및 연구개발(R&D) 성과물과 연계한 사업화를 지원한다. 또한 콘텐츠 수출 투자 여건을 개선하고, 콘텐츠 등급심의 제도를 완화하는 등 현장의 불편함을 해소하는데 제도 개선의 초점을 맞춘다. ③ 문화체육관광부와 미래창조과학부

는 창의적 아이디어를 가진 사람이라면 누구라도 창업에 도전할 수 있도록 협업 공간, 창작 장비, 투자 연계, 전문가 지도 등을 체계적으로 지원하는 ‘콘텐츠코리아 랩’을 조성한다. ④ 콘텐츠 분야 1인 창조기업에 사무공간, 법무, 연결망(네트워킹) 등을 지원(1인 창조기업 지원)하고, 3천여 명의 청년 구직자에게 4 ~ 5개월간의 현장 경험 기회를 제공(창직인턴제)하는 등, 창업·창직 지원을 내실화한다. 이를 위해 유망 직군을 개발하고 현장밀착형 콘텐츠 전문 인력 교육시스템을 구축할 예정이다. ⑤ 우리 콘텐츠의 해외시장 진출 확대를 위하여 신흥(남미, 중동, 아프리카)·성숙(아시아) 및 전략 시장[영국, 유럽연합(EU)]의 특성을 고려하여 사업 협력을 강화하고, 현지 마케팅[피앤에이(P&A) 투자 전담 펀드 조성]과 수출산업 연계 동반진출의 활성화를 추진한다. ⑥ 국가별 시장정보 조사 및 현지 마케팅 종합지원을 위한 범부처 해외진출협의회를 구성, 운영하고 저작권 보호 강화(주요 거점별 정부 간 저작권 교류협력 업무협약 체결)를 통한 해외진출 지원 기반을 구축한다. 이와 함께 자유무역협정 및 국가 간 협력(한국-인도네시아 업무협약, 한국-영국 업무협약 체결) 활성화와, 재외 문화원 및 한국국제교류 재단 등과 연계한 지원체계 마련, 공적개발원조(ODA) 등을 통한 쌍방향 교류협력도 확대할 예정이다. ⑦ 콘텐츠 기업의 동반성장과 공정거래 생태계 조성을 위하여 대기업-중소기업 연합체를 구성, 대기업-중소기업 연계형 프로젝트(대기업 출자금으로 중소기업 개발비 지원 등) 발굴 등, 대기업과 중소기업 간 협력을 강화하고 중소기업 및 개인에 대한 법·제도 보호방안을 마련한다. ⑧ 통합 저작물 관리 체계를 구축하여 저작권 보호를 강화한다. 전자저작권 과학수사 지원을 확대(전자법의학 ’13년 360건→’16년 600건 이상)하고 급변하는 매체환경 변화에 대응한 저작권 보호 및 이용 활성화 기술을 개발할 예정이다. ⑨ 공공저작물을 이용하기 쉬워진다. 공공데이터 개방 계획에 따라 단계적으로 공공저작물의 개방률을 확대하여, ’17년까지

지는 60%를 확대할 방침이다. 또한 공공데이터 종합관리 시스템을 구축하고 개방포털(data.go.kr)을 고도화해 이용의 편의성과 접근성을 향상할 계획이다. ⑩ 콘텐츠 산업 분야별 맞춤형 지원이 강화된다. 방송영상 산업에서는 단막극·다큐멘터리 제작 지원 확대로 방송영상 콘텐츠의 다양성을 확보하는 한편 독립제작사 우수 방송영상콘텐츠의 국내외 유통 기반을 확충하는 등, 창작과 유통 역량을 강화할 방침이다. 영화 산업에서는 ‘온라인 영화서비스업’을 신설(’14)하는 등, 오프라인 영화상영관 중심의 현 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 체계를 정비한다. 애니메이션·캐릭터 분야에서는 모태펀드 문화계정을 통해 애니메이션 펀드를 조성해 투자재원을 확대(150억 원)할 방침이다. ⑪ 정부는 콘텐츠 기업의 애로사항을 해소하기 위해 관계부처 장관 등이 참여하는 ‘콘텐츠창의생태계 협의회’와 ‘금융투자 협의회’ 등, 콘텐츠 산업 육성을 위한 정부 간 협업시스템을 지속적으로 운영한다.<sup>23)</sup>

### (3) 정보통신 진흥 및 융합 활성화 기본 계획

방송콘텐츠 산업의 활성화를 위해 정부는 2014년부터 2016년 정보통신 진흥 및 융합 활성화 기본 계획을 발표하였다. 기본 계획안에 따르면 방송콘텐츠 시장 활성화를 위해 다양한 정책 과제를 제시하였다. 즉, 방송콘텐츠 산업 경쟁력 강화를 위해 방송산업의 발전을 가로막는 규제 및 제도를 개선하고, 케이블TV, 위성방송, IPTV에 대한 소유·겸영, 시장점유율 등의 규제 체계 일원화를 통해 매체간 불균형을 개선(‘14~’15년)시키며 유료방송 시장의 요금제 개선으로 서비스 경쟁을 촉진시키고, 미래부와 방통위의 협업으로 홈쇼핑 제도 및 방송광고 제도를 개선하는 로드맵을 수립하는 정책을 수립하는 등의 정책을 제시하였다.

23) 콘텐츠산업진흥위원회, “제2차 콘텐츠산업 진흥 기본계획(2014~2016)”, 2014. 5. 22, 14-39면.

<표 4> 정부의 방송·콘텐츠 산업 활성화 정책 방안<sup>24)</sup>

정 책	과제 및 기대효과
UHD 등 차세대 방송산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송사·가전사·제작사·정부가 공동펀드를 조성하여 UHD 콘텐츠 제작 및 해외 진출</li> <li>- UHD 방송 제작·송출·송신, 분야별 핵심장비 개발</li> </ul>
규제 및 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 케이블TV, 위성방송, IPTV에 대한 소유·경영, 시장점유율 등의 규제체계 일원화를 통해 매체간 불균형 개선('14~'15년)</li> <li>- 유료방송 시장의 요금제 개선으로 서비스 경쟁 촉진</li> <li>- 공영방송의 수신료 현실화('14년, 방통위), 홈쇼핑 제도개선 및 방송 광고 제도개선 로드맵 수립('14년, 미래부, 방통위)</li> </ul>
방송·콘텐츠 시장 동반성장 환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송분쟁해결 절차 개선('14년, 미래부, 방통위)</li> <li>※ 직권조정 개시, 재정제도 도입, 방송 유지·재개명령권 신설 등 방송법 개정 추진</li> <li>- 영화, 방송영상, 디지털 콘텐츠의 공정한 유통환경 조성('14년, 미래부, 문체부)</li> <li>- 외주제작사의 법적 지위를 마련하고, 방송분쟁조정위원회의 분쟁조정대상에 포함하여 체계적 보호('14년, 방통위)</li> </ul>
방송채널(PP) 시장 전면 개방 대비 PP 산업 활성화 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소(개별)PP의 채널을 플랫폼사업자가 일정비율 의무 구성토록 방송법 개정('15년)</li> <li>- 방송프로그램 포털(가칭 'K-포털') 구축, 글로벌 스마트 미디어 플랫폼 개발 지원 등 PP산업의 글로벌 경쟁력 확보('15년)</li> </ul>
스마트미디어·광고산업 활성화 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 스마트광고 창작지원, 스마트광고 PD스쿨 운영, 광고산업 박람회 개최, 디지털 사이니지 육성 등을 통해 미디어·콘텐츠산업 성장 견인('14년~)</li> </ul>
콘텐츠 제작·투자·유통 활성화 기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 디지털 콘텐츠 코리아 펀드를 지속적으로 확대</li> <li>- 스마트콘텐츠 지역 거점('17년까지 10개), 콘텐츠 코리아랩('17년까지 26개) 등 인프라 확충</li> </ul>

정 책	과제 및 기대효과
구축	- 방송콘텐츠의 유통정보를 표준화('14.6월)하고 통합관리 체계 구축('14. 10월, 방통위)
콘텐츠 신시장 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>- K-POP, 게임, 드라마 등 경쟁력 있는 콘텐츠와 홀로그램, 가상현실 등의 기술을 결합한 디지털 한류 공간(Klive 등) 확대</li> <li>※ 동대문, 코엑스 등 국내 3개소, 일본 유니버설 재팬 등 해외 2개소 설립('14년)</li> <li>- ‘디지털 헤리티지’ 프로젝트 추진(해외 테마파크, 박물관의 디지털 문화유산 제작에 참여하고, 세계문화유산 다큐를 공동 제작)</li> </ul>

### 제 3 절 방송통신콘텐츠 법제 현황

#### 1. 방송콘텐츠 분야 법제 현황

##### (1) 방송법

「방송법」의 적용을 받는 내용물 즉, 콘텐츠는 방송프로그램과 방송광고이다. 방송프로그램은 방송편성의 단위가 되는 방송내용물을 말하며(제2조 제17호), 방송광고는 광고를 목적으로 하는 방송내용물을 말한다(제2조 제21호).

방송은 정부 또는 특정 집단의 정책 등을 공포함에 있어 의견이 다른 집단에게 균등한 기회가 제공되도록 노력하여야 하고, 또한 각 정치적 이해 당사자에 관한 방송프로그램을 편성함에 있어서도 균형성이 유지되도록 하여야 한다(제6조 제3항).

방송사업자는 아동과 청소년을 보호하기 위하여 방송프로그램의 폭력성 및 음란성 등의 유해정도, 시청자의 연령 등을 감안하여 방송프

24) 미래창조과학부, “정보통신 진흥 및 융합 활성화 기본 계획”, 2014, 5. 8, 16-17면 수정.

로그ラム의 등급을 분류하고 이를 방송 중에 표시하여야 한다(제33조 제3항). 방송사업자는 방송프로그램을 편성함에 있어 공정성·공공성·다양성·균형성·사실성 등에 적합하도록 하여야 한다(제69조). 방송사업자는 당해 채널의 전체 방송프로그램 중 국내에서 당해 방송사업자가 아닌 자가 제작한 방송프로그램을 일정한 비율 이상 편성하여야 한다(제72조). 방송사업자는 자체적으로 방송프로그램을 심의할 수 있는 기구를 두고, 방송프로그램(보도에 관한 방송프로그램 제외)이 방송되기 전에 이를 심의하여야 한다(제86조 제1항).

방송사업자는 방송광고와 방송프로그램이 혼동되지 아니하도록 명확하게 구분하여야 하며, 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램의 방송광고시간 및 전후 토막광고시간에는 반드시 광고임을 밝히는 자막을 표기하여 어린이가 방송프로그램과 방송광고를 구분할 수 있도록 하여야 한다. 아울러 「방송법」은 방송광고의 종류와 방송광고의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등을 정하고 있다(제73조). 방송사업자는 방송광고가 방송되기 전에 자체적으로 심의하거나 방송통신위원회에 신고한 방송 관련 기관 또는 단체에 위탁하여 심의할 수 있다(제86조 제3항).<sup>25)</sup>

방송통신위원회는 방송사업자의 방송프로그램 내용 및 편성과 운영 등에 관하여 종합적으로 평가할 수 있다(제31조 제1항). 방송통신심의위원회는 방송·중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 기타 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의·의결한다. 이 경우 매체별·채널별 특성을 고려하여야 한다(제32조). 방송통신심의위원회는 방송의 공정성 및 공공성을 심의

---

25) 방송광고와 관련해서는 「의료법」, 「먹는물 관리법」 및 「식품위생법」 등 다수의 개별법에서 규제가 존재한다.

하기 위하여 방송심의에 관한 규정을 제정·공표하여야 한다(제33조). 방송통신위원회는 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자·인터넷 멀티미디어 방송사업자 및 전기통신사업자 상호간에 발생한 방송에 관한 분쟁을 효율적으로 조정하기 위하여 방송분쟁조정위원회를 둘 수 있다(제35조의3).

미래창조과학부장관은 방송프로그램의 전문성과 채널의 다양성이 구현될 수 있도록 하기 위하여 전문편성의 방송분야와 방송프로그램의 종류에 따른 편성비율등을 고시할 수 있다(제11조).

문화체육관광부장관은 영상·비디오 등 영상물이 방송프로그램으로 제작되어 방송매체별로 다단계로 유통·활용 또는 수출될 수 있도록 지원할 수 있다(제96조).

## (2) 기타 방송 관계 법령

그 외 방송콘텐츠 관련 법으로는 방송광고의 판매대행 등 방송광고에 관한 사항과 한국방송광고진흥공사의 설립에 필요한 사항을 규정하는 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」과 지역방송의 건전한 발전기반 조성을 위한 「지역방송발전지원 특별법」, 한국교육방송공사의 설립과 교육방송의 효율적 실시에 관한 「한국교육방송공사법」 등이 있다.

## 2. 통신콘텐츠 분야 법제 현황

### (1) 전기통신사업법

‘전기통신사업자’란 전기통신역무를 제공하는 자를 말하며, ‘전기통신역무’란 전기통신설비를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 전기통신설비를 타인의 통신용으로 제공하는 것을 말한다. 그리고 ‘전기통신’이란 유선·무선·광선 또는 그 밖의 전자적 방식으로 부호·문언·음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것을 말한다(제2조 제1호·제6호·제

7호·제8호). 즉, 전기통신사업자는 ‘전자적 방식으로 콘텐츠를 송신하거나 수신하는 것을 매개’하거나 ‘전기통신설비를 타인이 콘텐츠를 송신하거나 수신하는 용도로 제공’하는 자를 말한다.

## (2) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」은 정보통신망을 통하여 유통되는 음란·폭력정보 등 청소년에게 해로운 정보에 대한 많은 규제를 두고 있다. 청소년유해매체물을 제공하려는 전기통신사업자는 그 정보가 청소년유해매체물임을 표시하여야 한다(제42조). 청소년유해매체물을 광고하는 내용의 정보를 정보통신망을 이용하여 부호·문자·음성·음향·화상 또는 영상 등의 형태로 청소년에게 전송하거나 청소년 접근을 제한하는 조치 없이 공개적으로 전시하여서는 아니 된다(제42조의2). 청소년유해매체물을 이용자의 컴퓨터에 저장 또는 기록되지 아니하는 방식으로 제공하는 것을 영업으로 하는 정보제공자는 해당 정보를 보관하여야 한다(제44조).

‘음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공공연하게 전시하는 내용의 정보’, ‘사람을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보’, ‘공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하도록 하는 내용의 정보’, ‘정당한 사유 없이 정보통신시스템, 데이터 또는 프로그램 등을 훼손·멸실·변경·위조하거나 그 운용을 방해하는 내용의 정보’, ‘청소년유해매체물로서 상대방의 연령 확인, 표시의무 등 법령에 따른 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 정보’, ‘법령에 따라 금지되는 사행행위에 해당하는 내용의 정보’, ‘국가기밀을 누설하는 내용의 정보’, 「국가보안법」에서 금지하는 행위를 수행하는 내용의 정보’, ‘그 밖에 범죄를 목적으로 하거나 교사(教唆) 또는



방조하는 내용의 정보'를 정보통신망을 통하여 유통하여서는 안 된다 (제44조의7).

### (3) 기타 통신 관련 법률

그 외 방송콘텐츠 관련 법령으로는 정보통신산업의 진흥과 지식정보보안산업의 육성 등을 다루고 있는 「정보통신산업 진흥법」과 소프트웨어산업의 기반 조성 및 소프트웨어사업의 활성화 등에 관해 규정하고 있는 「소프트웨어산업 진흥법」, 이러닝산업 발전 및 이러닝의 활용 촉진에 필요한 사항을 정하고 있는 「이러닝(전자학습)산업 발전 및 이러닝 활용 촉진에 관한 법률」, 이스포츠의 문화와 산업의 기반 조성 및 경쟁력 강화를 목적으로 하는 「이스포츠(전자스포츠) 진흥에 관한 법률」, 전자매체로 공급할 수 있는 콘텐츠 등의 전자상거래에 있어서 소비자 권익의 보호를 위한 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 등이 있다.

## 3. 방송통신콘텐츠 융합 법제 현황

### (1) 인터넷 멀티미디어 방송사업법(IPTV법)

동법은 방송과 통신이 융합되어 가는 환경에서 인터넷 멀티미디어 등을 이용한 방송사업의 운영을 적정하게 함으로써 이용자의 권익보호, 관련 기술과 산업의 발전, 방송의 공익성 보호 및 국민문화의 향상을 기하고 나아가 국가경제의 발전과 공공복리의 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다(제1조).

‘인터넷 멀티미디어 방송’은 광대역통합정보통신망등<sup>26)</sup>을 이용하여 양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로 일정한 서비스 품질이 보

26) 기간통신사업을 영위하기 위하여 할당받은 주파수를 이용하는 서비스에 사용되는 전기통신회선설비는 제외한다.

장되는 가운데 텔레비전 수상기 등을 통하여 이용자에게 실시간 방송 프로그램을 포함하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 방송을 말한다(제2조 제1호). 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업을 하고자 하는 자는 미래창조과학부장관의 허가를 받아야 한다(제4조).

방송사업자, 통신사업자 및 다른 법률의 규정에 따라 콘텐츠를 제작·공급하는 사업을 하는 자는 누구든지 인터넷 멀티미디어 방송용 콘텐츠를 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 공급할 수 있다(제18조). 정부는 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 공급되는 콘텐츠 간의 공정경쟁과 관련 산업의 진흥을 위하여 필요한 재원의 마련 등 콘텐츠사업 발전을 위한 시책을 별도로 수립·시행하여야 한다(제19조). 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 직접사용채널을 운용할 수 없다(제21조).

## (2) 정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법

정부는 디지털콘텐츠 제작자의 창의성을 높이고, 유망 디지털콘텐츠가 창작·유통·이용될 수 있는 환경을 조성하여야 하며, 관련 산업의 경쟁력을 강화하기 위하여 노력하여야 한다(제21조).

정부는 디지털콘텐츠의 공정한 유통질서 확립을 위하여 노력하여야 하며, 관련 시책을 마련하여 시행하여야 한다. 미래창조과학부장관은 디지털콘텐츠의 공정한 거래 및 유통질서를 확립하기 위하여 디지털콘텐츠 거래에 관한 표준계약서를 마련하여 디지털콘텐츠사업자 및 사업자단체에 사용을 권장할 수 있다(제22조).

## 제 4 절 방송통신콘텐츠 규제기관 현황

### 1. 방송통신심의위원회

#### (1) 조 직

방송통신심의위원회는 방송 내용의 공공성 및 공정성을 보장하고, 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여, 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에 근거하여 독립적으로 사무를 수행하도록 설립되었다.<sup>27)</sup>

판례는 방송통신심의위원회는 대통령이 위촉하는 9인으로 구성되고 위원들은 국가공무원법상 결격사유가 없어야 하고 그 신분이 보장되며, 국가로부터 운영에 필요한 경비를 지급받을 수 있고 그 규칙이 제정·개정·폐지될 경우 관보에 게재·공표되는 등의 사정에 비추어 행정청으로 인정하고 있다(서울행정법원 2010.2.11. 선고 2009구합35924 판결).

#### (2) 규제대상

방송통신심의위원회의 규제대상은 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제21조가 정하고 있다.<sup>28)</sup>

##### ① 「방송법」 제32조에 규정된 사항의 심의

「방송법」 제32조에 따른 심의대상은 방송·중계유선방송 및 전광판 방송, 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는

27) 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제18조 제1항.

28) 아래의 5가지 외에 ‘전기통신회선을 이용하여 유통되는 정보의 건전화에 관한 사항’과 ‘심의위원회의 사업계획·예산 및 결산에 관한 사항’, ‘심의위원회 규칙의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항’을 포함한다.

정보이다. 여기서 ‘대통령령이 정하는 정보’란 방송사업자·중계유선방송사업자 및 전광판방송사업자가 전기통신회선을 통하여 방송·TV 또는 라디오 등의 명칭을 사용하면서 일정한 편성계획에 따라 유통시키는 정보를 말한다.<sup>29)</sup> 그러므로 「방송법」 제32조에 따른 심의대상 콘텐츠는 ‘방송’과 ‘방송유사정보’가 된다.

② 「방송법」 제100조에 따른 제재조치 등에 대한 심의·의결

「방송법」 제100조 제1항에 따르면, 방송통신위원회는 방송사업자·중계유선방송사업자 또는 전광판방송사업자가 「방송법」 제33조의 심의규정 및 제74조 제2항에 의한 협찬고지 규칙을 위반한 경우에는 5천만원 이하의 과징금을 부과하거나 해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 정정·수정 또는 중지, 방송편성책임자·해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 관계자에 대한 징계, 주의 또는 경고 등의 제재조치를 명할 수 있다. 「방송법」 제35조에 따른 시청자불만처리의 결과에 따라 제재할 필요가 있다고 인정되는 경우에도 또한 같다.<sup>30)</sup> 그러므로 「방송법」 제100조에 따른 심의대상 콘텐츠는 ‘방송’이다.

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

「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7 제1항은 “누구든지 정보통신망을 통하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 유통하여서는 아니 된다”고 규정하고, 동시에 아홉 개 유형을 규정하고 있다. 이에 따른 심의대상 콘텐츠는 ‘정보통신망을 통하여 유통되는 불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등’이다.

29) 「방송법 시행령」 제21조 제1항.

30) 「방송법」 제100조 제1항 본문.

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

여기서 ‘대통령령이 정하는 정보’란 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의 7에 따른 불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보를 말한다.<sup>31)</sup> 그러므로 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보에 따른 심의대상 콘텐츠는 ‘통신망을 통하여 유통되는 불법정보 및 청소년에게 유해한 정보’이다.

- ⑤ 다른 법령에 의하여 심의위원회의 심의사항으로 정한 사항

이외의 방송통신심의위원회의 심의를 규정한 대표적인 법률로는 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」이 있다. 동법 제21조에 따른 ‘인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자가 제공하는 실시간 방송’이 심의대상 콘텐츠에 해당한다. 따라서 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자가 제공하는 ‘비실시간 방송’은 포함되어 있지 않다. 「공직선거법」도 ‘선거방송’을 방송통신심의위원회의 심의대상으로 규정하고 있다. 청소년에게 유해한 ‘방송 및 통신 콘텐츠’도 「청소년보호법」에 따른 방송통신심의위원회 심의대상으로 볼 수 있다.

### (3) 규제기준

방송통신심의위원회의 방송통신콘텐츠 규제와 가장 직접적인 법률은 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」이다. 제24조는 방송통신심의위원회가 ‘방송심의에 관한 규정’과 ‘정보통신에 관한 심의

---

31) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령」 제8조 제1항.

규정’을 제정·공표하도록 규정하고 있다.<sup>32)</sup> 그 밖에도 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「공직선거법」 및 「청소년보호법」 등에서도 방송통신심의위원회의 심의규정에 대하여 규정하고 있다.

방송통신심의위원회는 이들 법률의 위임에 따라 「방송심의에 관한 규정」, 「방송프로그램의 등급분류 및 표시 등에 관한 규칙」, 「상품소개 및 판매방송 심의에 관한 규정」, 「선거방송심의에 관한 특별규정」, 「정보통신에 관한 심의규정」 등을 정하고 있다.

「방송심의에 관한 규정」은 심의의 기준을 ‘공정성, 객관성, 권리침해금지, 재난방송, 윤리적 수준, 소재 및 표현기법, 어린이·청소년 보호, 광고효과의 제한, 방송언어’ 등 다양한 측면에서 규정하고 있다. 공정성·형평성·객관성·공공의 이익·국민의 올바른 가치관·사회윤리·공중도덕·지나치게 선정적·좋은 품성·건전한 인격 등 불확정개념 내지는 추상적 표현이 많이 사용하고 있다.

「정보통신에 관한 심의규정」은 방송통신심의위원회가 통신망을 통하여 유통되는 불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등의 심의에 필요한 사항과 기준을 정함을 목적으로 한다.<sup>33)</sup> 동 규정이 적용되는 ‘정보’란 특정 목적을 위하여 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리하여 부호·문자·음성·음향 및 영상 등으로 표현한 모든 종류의 자료 또는 지식을 말한다.<sup>34)</sup> 이러한 정보가 정보통신망을 이용하여 일반에게 공개되어 유통되는 경우 동 규정이 적용된다. 국외에서 제공되는 정보라도 국내에서 일반에게 공개되어 유통되는 경우 역시 동 규정을 적용한다.<sup>35)</sup> 동 규정은 ‘국제 평화 질서 위반, 헌정질서 위반 범죄, 선량한 풍속 기타 사회질서 위반, 기타 법령 위반, 광고·선전 등의 제한’ 등에 대한 심의기준을 정하고 있다. 특히, 동 규정은 ‘선량한 풍속 기

32) 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제24조.

33) 「정보통신에 관한 심의규정」 제1조.

34) 「정보통신에 관한 심의규정」 제2조 제1호.

35) 「정보통신에 관한 심의규정」 제3조.

타 사회질서 위반'에 대해 상세하게 규정하고 있다. 동 규정은 청소년 유해매체물의 결정에 관하여 독립된 절에서 규정하고 있다. 방송통신 심의위원회는 심의를 함에 있어 해당 정보가 청소년의 건전한 정서함양과 인격형성에 저해가 된다고 판단하는 때에는 「청소년 보호법」에 따라 청소년유해매체물로 결정할 수 있다.<sup>36)</sup>

「선거방송심의에 관한 특별규정」을 살펴보면 정치적 중립·공정성·형평성·소수자에 대한 기회 부여·객관성 등 추상적 표현이 사용되고는 있으나, 「방송심의에 관한 규정」의 비해서는 상대적으로 적다. 반면 대담·토론의 중계, 균등한 기회 부여, 계층·종교·지역에 따른 보도, 사실과 의견의 구별, 출처명시, 여론조사의 보도, 후보자 정당 등에 의한 협찬방송의 금지, 출연 방송제한, 광고방송의 제한 등 방송의 절차적인 요소에 대해 많은 규정을 두고 있다.

## 2. 영상물등급위원회

### (1) 조 직

‘영상물등급위원회’는 영화 및 비디오물과 그 광고·선전물의 윤리성 및 공공성을 확보하고 청소년을 보호하기 위하여 설립된 기관으로, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제71조에 근거를 두고 있다.

### (2) 규제대상

영상물등급위원회의 직무는 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제72조에 규정되어 있다.<sup>37)</sup>

36) 「정보통신에 관한 심의규정」 제20조 제1항.

37) 아래의 항목 외에 ‘영상물등의 제작·유통 또는 시청제공의 실태조사 및 관리에 관한 사항’과 ‘영상물등급위원회 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항’, ‘제74조 제2항의 규정에 의한 위원의 기피신청에 관한 사항’, ‘영상물등의 등급분류의 객관성

영상물등급위원회의 심의사항 중에서 ‘등급분류 및 내용정보, 청소년 유해성 확인에 관한 사항’은 모두 ‘영상물등’이 대상이다. ‘영상물등’이란 영화 및 비디오물과 그 광고·선전물을 말한다.<sup>38)</sup> 영화 및 비디오물과 그 광고·선전물에 대한 정의는 법률, 시행령, 영상물등급위원회에서 제정한 기준 등에 규정되어 있다.

「음악산업진흥에 관한 법률」 제17조에 따른 심의대상 콘텐츠인 ‘음악영상물’과 ‘음악영상파일’ 등 그 밖에 법령에 의하여 영상물등급위원회의 업무 또는 권한으로 규정되거나 위탁받은 사항을 심의대상으로 한다.

### (3) 규제기준

영상물등급위원회의 심의기준에 관한 가장 직접적인 법률은 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」이다. 동 법 외에도 「음악산업진흥에 관한 법률」, 「청소년보호법」 등에 영상물등급위원회의 심의기준에 관한 규정이 있다. 영상물등급위원회는 이들 법률의 위임에 따라 「영화 및 비디오물 등급분류 기준」과 「광고·선전물의 청소년 유해성확인기준」 등을 정하고 있다.

#### ① 「영화 및 비디오물 등급분류 기준」

「영화 및 비디오물 등급분류 기준」은 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제29조 제7항 및 동 법 시행령 제10조의2 제2항에 따른 영화상영 등급분류에 관한 세부적인 기준, 동 법 제50조 제5항 및 동 법 시행령 제23조의2 제2항에 따른 비디오물 등급분류에 관한 세부적인 분류기준, 「음악산업진흥에 관한 법률」 제17조 규정에 의한 음악영상물과 음악영상파일 등급분류에 관한 세부적인 분류기준을 정하고 있다. 그런데 「음악산업진흥에 관한 법률」 제17조 제2항은 비디오물

---

확보를 위한 조사, 연구, 국제협력 및 교육홍보에 관한 사항’ 등을 심의·의결한다.  
38) 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제71조.



등급분류에 관한 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제50조를 준용하면서, 이 경우 ‘비디오물’을 ‘음악영상물·음악영상파일’로 본다고 규정하고 있다. 따라서 세부분류기준은 영화의 경우와 비디오물의 경우로 나누어 볼 수 있다.

비디오물 등급분류 기준을 정하고 있는 제9조는 ‘주제, 선정성, 폭력성, 대사, 공포, 약물, 모방위험, 그 밖에 특정한 사상·종교·풍속·인종·민족 등과 관련하여 부정적 영향을 미치는 표현’ 등 구체적인 내용을 등급분류의 기준으로 삼고 있다.<sup>39)</sup>

## ② 「광고·선전물의 청소년 유해성확인기준」

「광고·선전물의 청소년 유해성확인기준」은 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제32조 및 제66조의 규정에 의한 영화 및 비디오물의 광고·선전물에 대한 청소년유해성 여부 확인에 필요한 기준을 정하고 있다.<sup>40)</sup> 동 기준이 적용되는 범위는 ‘해당 비디오물의 예고편, 해당 영화 및 비디오물의 포스터·스틸·신문·잡지·전단·자켓 등 공중에게 배포·게시되는 광고·선전물, 정보통신망을 이용하여 공중의 시청에 제공하고자 하는 영화 및 비디오물의 광고·선전물, 기타 관련 광고·선전물’ 등이다. 정보통신망을 이용하여 공중의 시청에 제공하고자 하는 영화 및 비디오물의 광고·선전물에는 영상물 형태의 광고도 포함된다.<sup>41)</sup>

「광고·선전물의 청소년 유해성확인기준」은 청소년유해성 여부 확인에 필요한 기준을 광고 등의 준법성, 사실관계 및 자료의 인용, 언어 등 일반기준과 선정성, 폭력성, 반사회성 등 세부기준으로 나누어

39) 한편, “영화”는 ‘연속적인 영상이 필름 또는 디스크 등의 디지털 매체에 담긴 저작물로서 영화상영관 등의 장소 또는 시설에서 공중(公衆)에게 관람하게 할 목적으로 제작한 것’이라는 점에서 방송통신콘텐츠의 범주에 속하지는 않는 것으로 볼 수 있다. 따라서 「영화 및 비디오물 등급분류 기준」 중 제6조 및 제7조의 “영화 등급분류 기준”은 방송통신콘텐츠의 규제와는 연관성이 낮은 것으로 볼 수 있다.

40) 「광고·선전물의 청소년 유해성확인기준」 제1조.

41) 「광고·선전물의 청소년 유해성확인기준」 제3조 제1항.

제시하고 있다.

### 3. 청소년위원회

#### (1) 조 직

‘청소년위원회’는 청소년유해매체물, 청소년유해약물등, 청소년유해업소 등의 심의·결정 등에 관한 사항을 심의·결정하기 위한 여성가족부장관 소속 위원회이다(「청소년보호법」 제36조). 여성가족부장관은 청소년보호위원회의 청소년유해매체물 심의·결정을 지원하기 위하여 유해매체물 심의 분과위원회를 둘 수 있다(같은 법 제41조의2).

#### (2) 규제대상

청소년보호위원회는 매체물이 청소년에게 유해한지를 심의하여 청소년에게 유해하다고 인정되는 매체물을 청소년유해매체물로 결정하여야 한다. 다만, 다른 법령에 따라 해당 매체물의 윤리성·건전성을 심의할 수 있는 기관이 있는 경우에는 예외로 한다(제7조 제1항). 그러나 이외에도 불구하고 ‘각 심의기관이 심의를 요청한 매체물’ 및 ‘청소년에게 유해한지에 대하여 각 심의기관의 심의를 받지 아니하고 유통되는 매체물’에 대하여는 청소년에게 유해한지를 심의하여 유해하다고 인정하는 경우에는 그 매체물을 청소년유해매체물로 결정할 수 있다(같은 조 제3항).

한편, 청소년보호위원회는 매체물이 청소년에게 유해한지를 각 심의기관에서 심의하지 아니하는 경우 청소년 보호를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 심의를 하도록 요청할 수 있다(같은 조 제2항).

#### (3) 규제기준

청소년유해매체물에 관한 직접적인 심의기준인 「청소년보호법」 제9조는 ‘청소년에게 성적인 욕구를 자극하는 선정적인 것이거나 음란한 것’

또는 ‘청소년에게 포악성이나 범죄의 충동을 일으킬 수 있는 것’, ‘성폭력을 포함한 각종 형태의 폭력 행위와 약물의 남용을 자극하거나 미화하는 것’, ‘도박과 사행심을 조장하는 등 청소년의 건전한 생활을 현저히 해칠 우려가 있는 것’, ‘청소년의 건전한 인격과 시민의식의 형성을 저해(沮害)하는 반사회적·비윤리적인 것’, ‘그 밖에 청소년의 정신적·신체적 건강에 명백히 해를 끼칠 우려가 있는 것’을 청소년유해매체물로 결정하도록 규정하고 있다. 청소년유해매체물의 구체적인 심의기준은 「청소년보호법 시행령」 제9조와 [별표 2]에서 정하고 있다.

#### 4. 게임물관리위원회

##### (1) 조 직

‘게임물관리위원회’는 2013년 5월 22일 「게임산업진흥에 관한 법률」이 개정되어 2013년 11월 22일 시행되는 것과 함께, 기존의 게임물등급위원회가 폐지되고 2013년 12월 23일 신설되었다. 게임물관리위원회는 게임물의 윤리성 및 공공성 확보와 사행심 유발 또는 조장을 방지, 청소년 보호, 불법 게임물의 유통 방지를 목적으로 한다.

게임물관리위원회는 동법 제24조의2에 따라, ‘전체이용가, 12세이용가, 15세이용가’에 해당하는 게임물에 대한 업무 중 일부를 대통령령으로 정하는 인력 및 시설 등을 갖춘 법인으로서 문화체육관광부장관이 지정하는 등급분류기관에 5년 이내의 기간을 정하여 위탁할 수 있다.<sup>42)</sup> 이에 따라 게임물관리위원회는 민간등급분류기관으로 지정된 게임문화재단(게임콘텐츠등급분류위원회)에 업무를 위탁하고 있다.<sup>43)</sup>

42) 「게임산업 진흥에 관한 법률」 제24조의2 제1항.

43) 게임물관리위원회, 게임물 등급분류업무위탁에 따른 게임문화재단 수탁기관 지정 안내, 게임물관리위원회 공고 제2014-34호.

## (2) 규제대상

게임물관리위원회는 ‘게임물의 등급분류에 관한 사항, 청소년 유해성 확인에 관한 사항, 게임물의 사행성 확인에 관한 사항, 게임물의 등급분류에 따른 제작·유통 또는 이용제공 여부의 확인 등 등급분류의 사후관리에 관한 사항, 게임물의 등급분류의 객관성 확보를 위한 조사·연구에 관한 사항, 위원회규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항, 위원의 기피신청에 관한 사항, 정보통신망을 통하여 제공되는 게임물 또는 광고·선전물 등이 제38조 제7항의 시정권고 대상이 되는지의 여부에 관한 사항’을 심의·의결한다.<sup>44)</sup>

게임물관리위원회의 심의사항 중에서 ‘게임물의 등급분류에 관한 사항, 게임물의 사행성 확인에 관한 사항, 게임물의 등급분류에 따른 제작·유통 또는 이용제공 여부의 확인 등 등급분류의 사후관리에 관한 사항’ 등의 심의대상은 ‘게임물’이다. ‘게임물’이란 컴퓨터프로그램 등 정보처리 기술이나 기계장치를 이용하여 오락을 할 수 있게 하거나 이에 부수하여 여가선용, 학습 및 운동효과 등을 높일 수 있도록 제작된 영상물 또는 그 영상물의 이용을 주된 목적으로 제작된 기기 및 장치를 말한다. 다만, 사행성게임물, 「관광진흥법」 제3조의 규정에 의한 관광사업의 규율대상이 되는 것, 게임물과 게임물이 아닌 것이 혼재되어 있는 것으로서 문화체육관광부장관이 정하여 고시하는 것에 해당하는 것을 제외한다.<sup>45)</sup>

게임물관리위원회의 심의사항 중에서 ‘정보통신망을 통하여 제공되는 게임물 또는 광고·선전물 등이 제38조 제7항의 시정권고 대상이 되는지 여부에 관한 사항’의 심의대상 콘텐츠는 ‘게임물에 관한 광고·선전물’이라고 할 수 있다.

44) 「게임산업 진흥에 관한 법률」 제16조 제2항.

45) 「게임산업 진흥에 관한 법률」 제2조 제1호.

그리고 「게임산업 진흥에 관한 법률」 제16조 제2항 제2호에 규정된 ‘청소년 유해성 확인에 관한 사항’과 관련된 심의대상은 청소년에게 유해한 ‘게임물’로 이해할 수 있다.

### (3) 규제기준

게임물관리위원회의 심의규정에 관한 가장 직접적인 법률은 「게임산업 진흥에 관한 법률」이다. 동 법 외에도 「청소년보호법」에 게임물관리위원회의 심의기준에 관한 규정이 있다.

「게임산업 진흥에 관한 법률」 제21조 제7항은 등급분류 기준과 사행성 확인 기준 등에 관하여 필요한 사항을 동 법 시행령으로 정하도록 규정하고 있다. 그리고 「게임산업 진흥에 관한 법률 시행령」 제8조 제2항은 세부적인 등급분류기준은 게임물등급위원회의 규정으로 정하도록 하고 있다. 한편, 「게임산업 진흥에 관한 법률」 제16조 제2항 제6호는 게임물관리위원회의 직무로 ‘위원회규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항’을 포함하고 있다. 이상과 같이 게임물관리위원회는 관련 법률의 위임에 따라 「등급분류 규정」을 마련하고 있다.

「등급분류 규정」은 게임물을 등급분류함에 있어 준수해야할 원칙을 정하고 있다.<sup>46)</sup> 그 내용으로는 콘텐츠 이외의 부분에 대해서는 등급분류의 대상으로 삼지 않는다는 ‘콘텐츠 중심성’ 원칙, 전체적인 게임물의 맥락·상황을 보고 등급을 정한다는 ‘맥락성’ 원칙, 사회적 통념에 부합하는 등급을 정한다는 ‘보편성’ 원칙, 범세계적인 일반성을 갖는 등급을 정한다는 ‘국제적 통용성’ 원칙, 동일 게임물은 등급분류 시기나 주체가 달라지더라도 동일한 등급을 갖도록 한다는 ‘일관성’ 원칙 등이 있다. 게임물의 등급은 이러한 원칙을 바탕으로 ‘선정성, 폭력성, 범죄 및 약물, 부적절한 언어, 사행행위 등 모사’ 등을 종합적으로 고려한다.

46) 「등급분류 규정」 제6조.

## 제 3 장 외국의 방송통신 콘텐츠 법제

### 제 1 절 미국의 방송통신 콘텐츠 법제

미국 증보헌법 제1조의 표현의 자유는 미국의 자유주의 법철학을 대표한다. 표현의 자유를 철저히 지키고자 하는 것이 미국의 방송통신법제의 특성이라 할 수 있다.<sup>47)</sup>

#### 1. 방송통신 법제개관

미국은 방송과 통신을 통합해서 규율한 단일법제를 갖고 있는 대표적인 국가이다.

##### (1) 텔레커뮤니케이션법

1934년 커뮤니케이션법(Communication Act)을 제정하였는데, 1996년에 텔레커뮤니케이션법(통신법, Telecommunication Act)<sup>48)</sup>으로 명칭을 변경하고 내용을 개정하여 현재까지 미국의 방송통신 시장을 규제하고 있다.<sup>49)</sup> 텔레커뮤니케이션법은 통신과 방송의 융합을 포괄하는 커뮤니케이션법인데 통신시장의 진입완화와 새로운 시장 환경 변화에 따른 불필요한 규제철폐를 배경으로 하여 제정되었다.

텔레커뮤니케이션법은 1934년 커뮤니케이션법에서 사업자와 네트워크, 서비스를 구분하여 개별적으로 규제하던 방식에서 탈피하여 통합

47) 심석태, 미국의 방송 내용 규제 법제 연구 : 규제의 근거와 범위를 중심으로, 방송과 커뮤니케이션 제14권 제1호, MBC문화방송, 2013, 115면.

48) 1934년 커뮤니케이션법을 대체하는 것이 아니라 일부 보완된 법이다. 방송·통신 단일 법제이기는 하나 영국의 2003년 법과 같이 화학적 결합이 된 것이 아니라, 분야별로 분류한 물리적 결합법이다. 정운식, 멀티플랫폼 시대 방송규제 및 방송법제 개편 연구, 동향/연구보고서, 방송통신위원회, 2013, 10면.

49) 정필운·권오상·김슬기·성운택 외, 융합환경에 적합한 방송통신 법체계의 사회적 수요 및 개선방안 연구, 방송통신정책연구 지정 2011-04, 방송통신위원회, 2011, 69면.

규제 방식으로 변화를 꾀하였고, 미디어 부분 규제 패러다임을 공익성에서 경쟁으로 전환하였다.<sup>50)</sup>

## (2) 어린이 인터넷 보호법

방송통신콘텐츠의 내용규제가 가능한 법제는 어린이보호를 위한 법제이다.<sup>51)</sup>

1996년 통신품위법(Communication Decency Act: CDA)과 1998년에는 인터넷에서 상업적 목적으로 어린이 및 청소년에게 외설물을 제공하는 것을 제한하는 어린이온라인보호법(the Child Online Protection Act: COPA)이 표현의 자유를 제한한다는 이유로 위헌판결<sup>52)</sup>을 받고 나서 제정된 법이 어린이인터넷보호법(the Children's Internet Protection Act: CIPA)이다.

CIPA는 초, 중, 고등학교와 각종 도서관에서 사용하는 인터넷과 연결된 모든 컴퓨터에 어린이와 청소년 보호를 위해서 음란물이나 아동 포르노, 미성년자 유해물 등을 차단하거나 필터링을 할 수 있는 “기술적 보호 수단”(technological protection measure)을 사용한 컴퓨터를 설치하도록 요구하는 법안이다.<sup>53)</sup> CIPA에 대하여 많은 비판과 위헌적 요소에 대한 주장이 제기되기는 하였으나, 미 대법원은 CIPA에 대해 헌법이 위반되지 않았으며, 연방정부의 보조금을 받는 조건으로 인터넷필터링장치를 모든 도서관 컴퓨터에 설치하는 것은 수정헌법 제1조의 권리를 포기하게 하는 것이 아니기 때문에 위헌적 상황을 부가한 것이

50) 정필운 외, 앞의 보고서, 70면.

51) 인터넷환경만을 규제하는 것은 아니지만 미국에는 어린이 보호와 관련하여 아동 외설 및 포르노그래피방지법이 있다.

52) 통신품위법은 법률에 저속한(indecent)이라는 표현과 명백히 불쾌한(patently offensive)라는 요건이 모호하여 명확성원칙에 위반하고 적용범위가 광범위하다는 이유에서 위헌판결을 받았다. *Reno v. American Civil Liberties Union*, 521 U. S. 844 (1997) 어린이온라인보호법의 위헌판단에 논거는 명확성원칙 위반이었다.

53) 최용준, 스마트폰 오픈마켓 불법·유해정보 현황 및 국내외 규제정책 비교연구, 방송통신심의위원회, 2013, 106면.

아니라고 보았다. 최근에는 CIPA를 확대하여 SNS(Social Networking Service)까지 포함하려는 시도를 보이고 있다. 이처럼 방통융합 환경 속에서 온라인상의 유해매체물에 대한 규제 시도는 대부분 위헌판정으로 폐기 되었으나, 유일하게 국가적 차원에서 온라인상 내용물을 규제할 수 있는 것이 CIPA이다.<sup>54)</sup>

### (3) FCC가이드라인

FCC에서는 방송에 관한 음란, 외설 및 저속한 표현의 규제에 대해 가이드라인을 제공하고 있다.<sup>55)</sup> FCC의 정책성명(FCC Policy Statement)을 발표하여 방송사들은 음란 등에 관한 예측가능성을 가질 수 있다.<sup>56)</sup>

이에 따르면 외설성 판단기준은 FCC가 외설의 요건으로 정하는 범주에 포함될 수 있어야 한다. 즉, 문제된 표현은 동시대의 공동체를 기준으로 보아서 명백히 불쾌한 내용이어야 한다. 폭력성을 갖는 방송 콘텐츠에 대한 규제는 연방법 차원에서는 없다.<sup>57)</sup>

54) CIPA에 대한 많은 비판과 위헌적 요소가 많이 있다는 주장도 있었다. 그러나 미 대법원의 여러 대법관들(Justice William Rehnquist, Justice Sandra Day O'Connor, Justice Antonin Scalia, & Justice Clarence Thomas)은 CIPA를 두 가지 점에 근거하여 합헌 판정을 내렸다. 첫째, 인터넷필터링 프로그램을 사용하는 공공도서관은 방문자의 수정헌법 제1조 권리를 침해하지 않기 때문에 CIPA에 의해 도서관들이 헌법을 위반했다고 보지 않는다. 둘째, 연방정부의 보조금을 받는 조건으로 인터넷필터링장치를 모든 도서관 컴퓨터에 설치하게 하는 것은 수정헌법 제1조의 권리를 포기하게 하는 것이 아니기 때문에 CIPA는 도서관에 위헌적 상황을 부가한 것이 아니다. 문연주 외, 위의 보고서, 33-34면.

55) 의회는 FCC로 하여금 미 합중국법전 제18편 제1464조를 행정적으로 집행할 수 있도록 하는 권한을 부여했고, 이에 따라 FCC는 외설적 프로그램을 방송한 방송사업자의 면허를 취소하거나, 과징금을 부과하거나, 혹은 경고장을 발행할 수 있다.

56) FCC의 정책 지침서에서 방송 콘텐츠의 외설성 여부를 결정하는 경우, 성적 또는 배설 기관이나 행위에 대한 기술이나 묘사의 노골성 내지 생생한 정도, 해당 표현이 성적 또는 배설기관이나 행위에 대한 묘사를 집중적으로 보여주거나 오랫동안 반복하는지의 여부, 해당 표현이 성적 흥분을 유발하거나 영합하는 내용 혹은 충격을 줄 수 있는 내용인지 등을 기준으로 외설성을 판단한다. 문연주 외, 위의 보고서, 36면.

57) FCC는 V칩(V-chip : 텔레비전의 폭력, 선정적인 콘텐츠로부터 미성년자를 보호하기 위해 텔레비전에 장착하는 기술적 장치)과 등급시스템을 통한 기술적 조치를



## 2. 방송통신 규제기관

### (1) 연방통신위원회

1934년 미국의 국회는 새로운 통신법을 통과시키며 이를 골자로 한 연방무선위원회(Federal Radio Commission, FRC)를 폐지하였다. 그 대안으로 연방통신위원회(Federal Communication Commission, FCC)를 탄생시켰다.

FCC는 연방무선위원회(Federal Radio Commission)와 주상공위원회(Inter-state Commerce Commission) 그리고 우편국(the Postmaster General)을 통합하여 조직한 독립된 규제기관이다. 특정 행정부처에 종속되지 않는 독립규제기관은 연방제의 특징으로 볼 수 있다.<sup>58)</sup> FCC는 다양한 커뮤니케이션 산업의 분야를 규제하는 포괄적인 권한을 보유한다.

FCC는 ‘소비자정부사무국’(The Consumer & Governmental Affairs Bureau, CGB), ‘집행국’(the Enforcement Bureau, EB), ‘국제국’(the International Bureau, IB), ‘미디어국’(the Media Bureau, MB), ‘무선통신서비스국’(the Wireless Telecommunications Service, WCS), ‘유선경쟁촉진국’(the Wireline Competition, WC), ‘공공안전 및 국가안보국’(the Public Security & Homeland Security Bureau, PSHSB) 이렇게 7개 국(Bureau)으로 구성되어 있다. 이들 개별 국(Bureau)의 업무를 공조하는 11개의

---

통하여 폭력성을 규제하고 있다. 방송사들은 관련 프로그램관련 등급정보를 제공하며, 이를 통해 부모들은 자신의 자녀들에게 유해할 수 있다고 판단되는 선정적, 폭력적 내용을 포함하는 프로그램을 쉽게 파악할 수 있다. 부모들이 참고할 수 있는 등급정보는 다음과 같이 세분화 되어 있다. 1) TV-Y 등급: 모든 어린이들이 적용대상이며, 2세에서 6세 사이의 어린이들도 볼 수 있는 내용이어야 한다. 2) TV-Y7: 7세 이상의 어린이들이 적용대상이다. 3) TV-G: 전체 연령층을 대상으로 하며, 폭력과 성적인 대화와 장면이 거의 혹은 전혀 없어야 한다. 4) TV-14: 부모들이 판단하기에 14세 미만의 어린이들에게 부적합하다고 쉽게 판단할 수 있는 프로그램으로 부모들의 적극적인 모니터링이 필요하다. 5) TV-MA: 성인프로그램으로 17세 미만의 어린이들에게 부적합한 프로그램이다. <http://www.fcc.gov/vchip/>

58) 조소영, 주요국가의 방송통신법제에 관한 비교법적 연구(IV), 한국법제연구원, 2009, 75면.

부(office)<sup>59)</sup>로 조직되어 있다.<sup>60)</sup>

FCC는 공익(public interest)을 기본 이념으로 하여 공공의 편의(public necessity), 공공의 필요(necessity), 공공의 이익(public interest)을 이념으로 하고 있으나 가장 큰 목표는 공익이다. 공익은 지역성(localism)과 다양성(diversity)<sup>61)</sup>, 경쟁(competition)을 의미한다.<sup>62)</sup>

미국 50개 주와 부속 영토 및 라디오, 텔레비전, 유선, 위성 미 케이블에 의한 국내외 커뮤니케이션을 규제하는 FCC는 크게 5가지 주요 임무의 수행을 목표로 하고 있다.<sup>63)</sup> 첫째, 광대역 서비스와 설비의 경쟁 및 혁신과 투자를 촉진한다. 둘째, 커뮤니케이션 혁신을 위해 적절한 경쟁도구를 보장함으로써 국가 경제에 이바지 한다. 셋째, 국내외적으로 주파수 사용을 최적화한다. 넷째, 미디어 규제를 수정하여 새로운 기술이 미국사회의 다양성과 지역성을 정하는데 이바지한다. 다섯째, 국가 커뮤니케이션 인프라 방어를 강화시킨다.

신규 방송통신콘텐츠의 규제도 FCC에서 하고 있다. 아직 미국은 융합서비스에 대응한 신규법제를 제정하지 않고 있다. 미국 커뮤니케이션법 제4조의 (i)항<sup>64)</sup>에 따라서 FCC는 부수적인 관할권으로서 신규

59) 행정판사부(Office of Administrative Law Judges), 커뮤니케이션사업지원부(Office of Communication Business & Opportunities), 공학 및 기술부(Office of Engineering and Technology), 법률자문부(Office of General Council), 감사부(Office of Inspector General), 입법업무부(Office of Legislative Affairs), 경영부(Office of Managing Director), 미디어관계부(Office of Media Relation), 비서부(Office of the Secretary), 전략기획 및 정책분석부(Office of Strategic Planning & Policy Analysis), 직장다양성 촉진부(Office of Workplace Diversity)

60) 문연주 외, 앞의 보고서, 25-27면.

61) 다양성에는 의견·관점의 다양성(viewpoint diversity)과 출구의 다양성(outlet diversity), 프로그램의 다양성, 내용의 다양성 등이 있다.

62) 정운식, 멀티플랫폼 시대 방송규제 및 방송법제 개편 연구, 동향/연구보고서, 방송통신위원회, 2013, 11면.

63) 문연주 외, 외국의 방송통신 콘텐츠 규제체계 비교연구, 방송통신심의위원회, 2012. 12, 27면.

64) “연방통신위원회는 이 법에 저촉되지 않는 범위 내에서 그 기능 수행에 필수적인 모든 조치를 취하고, 규칙(rules)과 규정(regulations)을 제정하고, 명령(orders)을 발할

융합서비스에 대해서도 필요한 경우에 적절한 규칙과 규정을 제정하거나 명령을 발할 수 있다.<sup>65)</sup>

(2) 통신 자율규제기관

통신콘텐츠의 경우에는 정부가 규제하는 것이 아닌 민간의 자율규제에 따른다.<sup>66)</sup> 즉, FCC는 인터넷 사업자에 대한 내용규제를 직접적으로 하지 않는다. 인터넷 규제는 사법부의 판단에 따른다. 사법판단 이전에는 사전적 규제는 자율규제에 의존한다. 미국의 주요 자율규제기관은 아래의 표와 같다.

<표 5> 미국의 민간자율규제 단체와 주요 업무<sup>67)</sup>

기관명	주요 업무
인터넷콘텐츠등급협회 (ICRA)	인터넷 콘텐츠에 대한 등급을 결정하고 청소년 보호를 위해 불건전한 내용을 알리는 업무
Cyber Angels	세계 최대 규모의 인터넷 감시 단체로서 약 9,000여 명의 자원봉사자가 운영하고 있음
IEF (Internet Education Foundation)	표현의 자유 보장과 건전한 정보이용 확산을 위한 정책 입안자, 사업자, 이용자 상호협력력을 위해 노력
WHOA (Working to Halt Online Abuse)	온라인상의 학대근절, 인터넷 공동체를 위한 정책 개발

수 있다”

65) 김윤정, 융합시대의 효율적인 이용자보호 법체계 개선방안 연구, 방송통신정책연구 12-진흥-070, 한국법제연구원, 방송통신위원회, 2013, 77면.

66) 방송의 경우에 자율기구로는 미국방송협회(National Association of Radio and Television Broadcasters, NAB)가 있다.

67) 문연주 외, 앞의 보고서, 29면.

## 제 2 절 호주의 방송통신 콘텐츠 규제체계

호주의 콘텐츠 규제는 정부주도적인 성향을 강하게 띠고 있다. 국가가 등급시스템을 결정하고 법에 의해 강제되어지는 점에서 여전히 정부의 영향력이 큰 것이 호주 콘텐츠 규제의 특징이다.

### 1. 방송통신 법제개관

#### (1) 방송서비스법

호주의 방송규제는 1992년 방송서비스법(Broadcasting Services Act, BSA)에 의한다.<sup>68)</sup> 이 법에 의한 변화는 첫째, 현재의 통신미디어청(ACMA)의 전신인 호주방송청(ABA)설립, 둘째, 협송(Narrowcasting)이라는 새로운 방송서비스 분야를 신설, 셋째, 위성으로 전송되는 2개의 유료 텔레비전에 대한 면허를 검토, 넷째, ABC(Australian Broadcasting Corporation), SBS(Special Broadcasting Service Corporation), 상업라디오에 대한 실천 강령을 ABA의 승인 등이었다.<sup>69)</sup>

---

68) 1992년 방송서비스법 이전 1942년 방송법의 세 차례 개정에 있어, 1948년 설립된 호주방송통제위원회(Australian Broadcasting Control Board, ABCB)가 1977년에 ABT(호주방송평의회, Australian Broadcasting Tribunal)로 변경되었다. 이후 ABT와 NTA(국가전송위원회, National Transmission Authority)가 통합되어 탄생한 ABA(호주방송청, Australian Broadcasting Authority)로 개칭되었으며, 현재는 ACMA로 전화되었다. 방송통신심의위원회, 외국의 방송통신 콘텐츠 규제체계 비교연구, 연구보고서, 2012. 12, 65면.

69) 문연주 외, 앞의 보고서, 65면.

<표 6> 호주의 방송 규제체계<sup>72)</sup>

구 분	주요 내용	
담당기구	정 부	호주통신미디어청 (Australian Communications and Media Authority) ABC 현장 SBS 현장
	민 간	등급분류위원회(Classification Board): 법정 독립기구
관련법	방송서비스법(Broadcasting Service Act) Schedule 5 & 7 등급분류법(Classification Act) 국가 등급분류체계(National Classification Scheme) 관련법규	
규제방법	사업자 실천강령(Codes of practice) <sup>70)</sup> 방송 내용에 대한 조사와 조치(Complaints about content) <sup>71)</sup> 민사책임은 면제	

다른 국가와 달리, 호주는 방송매체와 인터넷매체를 각각 개별적으로 규제하지 않으며 일반 음향매체의 하나로 보고 있다. 현재에는 2005년에 설립된 ACMA가 인터넷 규제를 담당하고 있다.<sup>73)</sup> ACMA에서는 방송통신 사업자들의 자율규제를 강조하고 있으며, 사업자들의 규약으로 부족한 부분은 ACMA가 사업자 강령(Industry Standards)를 통하여 보충한다.<sup>74)</sup> 그리고 ACMA는 허가조건 및 실천강령과 표준 등이

70) Australian (Federal) Government, Convergence Review Final Report, ALRC report 118, February 2012, p76.

71) 위의 보고서, pp140-142.

72) 위의 보고서, 같은 면. 표3-2인용.

73) Australian (Federal) Government, Convergence Review Final Report, ALRC report 118, February 2012, p39. Content is currently regulated by a range of bodies and codes based on delivery platforms. Radio and television broadcasters are regulated by the Australian Communications and Media Authority (ACMA). The ACMA makes regulatory standards for Australian content and children's television content.

74) 이향선, 방송통신 융합에 따른 콘텐츠 규제 체계 정비 방안 - 유사방송 및 기타

준수여부 등 규제모니터링을 실시한다.<sup>75)</sup>

<표 7> 호주의 인터넷 규제체계<sup>78)</sup>

구 분	주요 내용	
담당기구	정 부	호주통신미디어청(ACMA: Australian Communications and Media Authority) Net Alert
	민 간	등급분류위원회(Classification Board): 법정 독립기구 호주인터넷기업협회(IIA: The Internet Industry Association of Australia) <sup>76)</sup>
관련법	방송서비스법(Broadcasting Service Act) Schedule 5 & 777) 통신법령개정(콘텐츠서비스)법(Communications Legislation Amendment (Content Services) Act) 등급분류법(Classification Act) 인터넷 도박규제법(Interactive Gambling Act 2001) 국가등급분류체계(National Classification Scheme) 관련법규 가정을 위한 인터넷 안전조치(Measures to improve safety of the internet for families, 2009)	
규제방법	사업자 실천강령(Industry codes of practice) 인터넷콘텐츠에 대한 신고제도(Complaints about internet content) 민사책임은 면제	

융합형 시청각 콘텐츠 규제 체계 정립 방안을 중심으로- 방송통신심의위원회, 2014, 105면.

75) 문연주 외, 앞의 보고서, 68-69면.

76) Australian (Federal) Government, Convergence Review Final Report, ALRC report 118, February 2012, p100. The National Third Party Access Regime was established under Part IIIA of the Competition and Consumer Act 2010. At various times it has been applied to monopoly infrastructure services such as rail tracks, airports, grain handling facilities at ports, water and wastewater reticulation pipes, port terminals and natural gas pipelines. Part XIC of the Act includes a specialist telecommunications access regime.

77) 이진형, 호주 방송통신 규제기관 개편안 발표의 개요 및 시사점 - 콘텐츠 규제 기준, 방송통신전파저널 통권 제49호, 한국방송통신전파진흥원, 2012, 32면.

78) 문연주 외, 앞의 보고서, 69면.

## (2) 컨버전스 리뷰

법령은 아니지만 2012년에 최종적으로 발표한 컨버전스(Convergence Review) 리뷰에 방송통신콘텐츠와 관련된 중요한 내용이 있다.

브로드밴드 통신디지털경제부는 융합시대에 대응하기 위한 정책을 개발하기 위하여 컨버전스 리뷰위원회를 운영하였다. 이 위원회는 세 가지 결론에 도달하였다. 첫째, 공정한 뉴스와 비판의 다양성을 위해서 미디어기업의 소유규제는 유지 할 것을 제안하였다. 둘째, 새로운 융합서비스에 대하여 콘텐츠 분류방식인 ‘국가분류체계(National Classification Scheme: NCS)’를 개정할 것을 제안하고 있다. 원칙적으로 단일화된 콘텐츠 분류기준을 만들어서 전체 플랫폼과 서비스 그리고 디바이스에 사용될 수 있도록 하고자 한 것이다.<sup>79)</sup> 셋째, 호주인의 정체성과 지역의 특성을 살린 콘텐츠가 지속적으로 반영될 수 있도록 하는 통일적인 콘텐츠 체계(uniform content scheme)를 제안하고 있다.

## 2. 방송통신 규제기관

### (1) ACMA

방송통신콘텐츠에 대한 지원업무는 방송통신지원업무는 브로드밴드·통신·디지털경제부(Department of Broadband, Communications and Digital Economy, DBCDE)에서 담당한다. 반면에 호주의 통신과 인터넷 규제는 2005년 설립된 ACMA가 담당하고 있다<sup>80)</sup>. ACMA는 방송통신 사업자들의

---

79) 김윤정, 앞의 보고서, 103면.

80) Australian (Federal) Government, Convergence Review Final Report, ALRC report 118, February 2012, p39. Content is currently regulated by a range of bodies and codes based on delivery platforms. Radio and television broadcasters are regulated by the Australian Communications and Media Authority (ACMA). The ACMA makes regulatory standards for Australian content and children’s television content.

자율규제를 강화하는 역할을 하는데 사업자들의 허가조건, 실천강령, 표준, 공동체의 요구부응 등의 준수여부를 확인하고 모니터링 한다.<sup>81)</sup>

ACMA는 우리 방송통신위원회와 유사한 위상과 역할을 하는 기구인데, TV, 라디오, 인터넷, 통신 등을 포괄하는 규제역할과 업계의 자율규제와 경쟁을 증진하는 역할, 그리고 미디어 융합에 효과적으로 대응하는 역할을 하고 있다.<sup>82)</sup>

ACMA의 주요 설립목적은 첫째, 소비자와 사용자의 보호와 방송통신 산업 분야에서 자주적 검토를 자율규제 및 경쟁촉진, 둘째, 전자매체에 의한 사회 기준 존중과 수용자와 이용자의 요구충족 환경구현, 셋째, 방송서비스대역을 포함하여 주파수 스펙트럼의 이용과 관리, 넷째, 호주의 통신 및 방송의 이해를 국제적으로 대변하는 것 등이 설립 목적이다.<sup>83)</sup>

ACMA가 담당하고 있는 업무 중 우리나라 방송통신심의위원회와 유사성이 있는 것은 ‘방송 내용에 대한 불만사항의 접수 및 처리’라 할 수 있다. 이는 TV, 라디오 등의 사업자는 방송실천요강(Code of Practice)을 정하여야 하며, 이를 위반한 사항에 대해서는 시청자가 불만을 제기할 수 있도록 하는 시스템을 말한다.<sup>84)</sup>

호주 방송서비스법은 언론으로 인한 피해발생을 회복할 수 있는 특별한 방법을 구체적으로 규정하지 않고 있다. ACMA와 협의하여 제정한 실천강령을 등록한 각 방송사는 실천강령을 준수하여야 한다. 실천강령의 준수는 방송사업 인가의 조건이 되기 때문에 사실상 간접적으로 강제된다.<sup>85)</sup>

---

81) 문연주 외, 앞의 보고서, 68면.

82) 위의 보고서, 71면.

83) 정보통신정책연구원 방송통신통상센터, 방송통신 통신환경 리포트 - 호주의 방송통신서비스 시장 통상환경-, 방송통신통상환경, 정보통신정책연구원, 2010. 12, 11면.

84) Australian (Federal) Government, Convergence Review Final Report, ALRC report 118, February 2012, p14.

85) 문연주 외, 앞의 보고서, 72면.



ACMA는 등급분류위원회(Classification Board)의 등급분류를 기초로 유통금지콘텐츠를 법적으로 지정한다. 그리고 사업자들에게 실천강령에 따라 자율규제를 권장하고 그것을 위반할 경우에는 법적인 제재를 가한다.

<표 8> ACMA의 주요 기능<sup>86)</sup>

구 분	기 능
통신규제기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1997년 전기통신법과 1999년 전기통신법(이용자보호 및서비스표준)에 의거한 전기통신규제</li> <li>· 전기통신산업에 대한 자문과 지원</li> <li>· 전기통신산업에 대해 장관에 보고 및 자문</li> <li>· 전송서비스 이용자에 영향을 미치는 사안에 대해 장관에게 보고 및 자문</li> <li>· 전기통신의 국제적 표준설정에 있어 호주의 이해관리</li> <li>· 1997년 전기통신법에 따른 전송허가와 관련된 모든 중요 사안을 모니터링 및 장관에 보고</li> <li>· 전기통신산업 관련 사안에 대해 정보 공개</li> <li>· 전기통신산업 관련 공공교육 프로그램의 수행</li> <li>· 전기통신산업 관련 사안에 대한 공중 자문</li> <li>· 스팸법 2003, 1997년 전기통신법, 1997년 전기통신법 전송허가 책무, 1999년 전기통신법, 1997년 변호책무, 1974년 거래관행법 XIC부에 의해 ACMA에 이관되는 기능</li> <li>· 상기 법들의 적용 상황 모니터링 및 장관에 보고</li> <li>· 상기 기능수행과 관련해 발생하기 쉬운 사항, 기능에 도움이 되는 사항의 처리</li> </ul>
주파수 관리기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1992년 전파법에 따른 주파수대역의 관리</li> <li>· 전파 공동사용체에 대한 자문 및 지원</li> <li>· 전파공동체에 관한 장관 보고 및 자문</li> <li>· 전파의 국제표준 설정에 있어 호주의 이해관리</li> <li>· 전파공동체 관련 사안에 대해 정보 공개</li> </ul>

86) 정보통신정책연구원 방송통신통상센터, 방송통신 통신환경 리포트 - 호주의 방송통신서비스 시장 통상환경-, 방송통신통상환경, 정보통신정책연구원, 2010. 12, 12면.

구 분	기 능
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전파공동체 관련 사안에 대해 공공교육프로그램 수행</li> <li>· 전파공동체 관련 사안에 대해 공중에게 자문</li> <li>· 1992년 전파법, 1983년 전파법(수신허가제), 1997년 전파법(주파수허가제), 1983년 전파세징수법, 1983년 전파법(송신기허가제)에 근거 ACMA에 이관되는 기능</li> <li>· 상기 법들의 적용 상황 모니터링 및 장관에 보고</li> <li>· 상기 기능 수행과 관련해 발생하기 쉬운 상황, 기능에 도움이 되는 사항의 처리</li> </ul>
방송/콘텐츠/데이터방송 규제기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1992년 방송서비스법에 따라 방송서비스, 인터넷콘텐츠, 데이터캐스팅서비스 규제</li> <li>· 지역기반 방송서비스 대역 분할계획</li> <li>· 1992년 방송서비스법에 따른 허가의 부여, 갱신. 정지. 취소, 기타 집행조치</li> <li>· 공동체 라디오와 공동체TV서비스를 위한 허가 부여와 관련된 조사 및 청문회</li> <li>· 1992년 방송서비스법 제171조에 따라 장관 지시사항 조사 수행</li> <li>· 상업TV 방송허가와 상업라디오 방송허가 부여를 위한 가격기간시스템의 설계 및 관리</li> <li>· 허가관련 수수료 징수</li> <li>· 프로그램과 데이터캐스팅 콘텐츠 관련 이슈에 대한 의견 연구수행 또는 의뢰</li> <li>· 공동체 기준에 맞는 방송서비스 제공자, 데이터캐스팅서비스 제공자의 규약 개발 지원 및 규약 준수사항 모니터링</li> <li>· 호주 방송프로그램 표준의 개발 및 준수 모니터링</li> <li>· 방송서비스, 데이터캐스팅서비스 관련 불만의 모니터링 및 조사</li> </ul>

구 분	기 능
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 방송산업, 인터넷산업, 데이터캐스팅산업의 기술진보 및 서비스 추세에 대한 보고 및 자문</li> <li>· 1983년 호주방송사업자법, 1992년 방송서비스법, 2001년 양방향갬블링법, 1964년 라디오허가수수료법, 1991년 특별방송서비스법, 1999년 전기통신법 158F(1), 1964년 TV허가수수료법 등에 의거 ACMA에 이관된 기능</li> <li>· 1992년 전과법의 조항에 의해 ACMA에 이관된 기능</li> <li>· 방송산업, 인터넷산업, 데이터캐스팅산업 관련 장관에 대한 보고 및 자문</li> <li>· 상기 법들의 적용 상황 모니터링 및 장관에 보고</li> <li>· 상기 기능의 수행과 관련해 발생하기 쉬운 상황, 기능에 도움되는 상황의 처리</li> </ul>
부가기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전자주소 관리, 서비스 및 설비 제공 등과 관련된 기능 등</li> </ul>

## (2) 등급분류위원회

1995년의 등급분류법(Classification Act, 1995)<sup>87)</sup>에 의해 설립된 등급분류위원회(Classification Board)<sup>88)</sup>는 인터넷 콘텐츠인 출판물, 영화, 컴퓨터게임 등의 등급을 분류한다.

온라인서비스법의 인터넷 콘텐츠 규제는 출판물, 영화, 컴퓨터게임 등에 적용되었던 기존의 등급분류체계를 인터넷 콘텐츠에 적용하고 있다. 그리고 핫라인 구축과 사업자 실천강령 등의 자율규제도 채택하고 있다.<sup>89)</sup>

87) Australian (Federal) Government, Convergence Review Final Report, ALRC report 118, February 2012, p128.

88) 위의 보고서, p133.

89) 문연주 외, 앞의 보고서, 73면.

### (3) 자율기구

ACMA가 제정한 산업기준(Industry Standard), 실천강령, 산업자율규약(Industry Codes of Practice)을 이해관계인들이 협의하여 ACMA에 등록하면 자율규제는 법적 효력을 얻게 된다.<sup>90)</sup> 인터넷의 경우에는 민간기구인 호주인터넷기업협회(The Internet Industry Association of Australia, IIA)는 사업자 실천강령에 근거하여 자율규제를 담당한다.

방송의 경우 역시 콘텐츠 심의는 사업자 실천강령에 따른다. 실천강령은 ACMA의 자문과 조사보고서를 참조하여 만들어진다. 이들 규정은 프로그램 소재의 등급화, 프로그램 소재에 대한 노출로부터의 어린이 보호, 프로그램에 대한 수용자의 불만처리에 대한 절차와 같은 쟁점이 담겨 있으며, 이러한 규정을 만들 때에도 언어의 사용, 성, 인종적 차별, 폭력, 국적, 성별, 나이, 종교 등 지역사회의 태도를 고려하여야 한다.<sup>91)</sup>

## 제 3 절 영국의 방송통신 콘텐츠 법제

영국은 의원내각제의 특성에 따라 위원회에 의해 조사와 그에 따른 결과보고서에 의해서 방송과 통신정책들이 결정되어왔다.

### 1. 방송통신 법제개관

#### (1) 커뮤니케이션법

커뮤니케이션법 2003(Communication Act 2003)은 방송과 통신의 융합에 대응한 적합한 규제체계 구축을 목표로 제정되었다. 2003년 커뮤니케이션법은 통합법의 제정과 함께 통합적 규제기관인 Ofcom을

90) 김윤정, 앞의 보고서, 96면.

91) 문연주 외, 앞의 보고서, 90면.

설치하였다.

또한 2003년 커뮤니케이션법은 자본유치와 시장점유율을 폐지하는 것을 내용으로 하고 있다. 즉, BBC를 제외하고 모든 지상파와 뉴미디어 방송사들이 M&A가 가능하도록 종래의 시장점유율 규제제도를 철폐하였다. 아울러 수평적 규제체제를 도입하여 지상파와 케이블 등 네트워크망을 소유한 사업자는 방송과 통신을 구분하지 않고 서비스를 할 수 있게 하였다.<sup>92)</sup>

모든 방송통신서비스를 전송계층에 따라서 전자통신서비스(Electronic Communications Service)<sup>93)</sup>, 콘텐츠 서비스(Content Service)<sup>94)</sup>, 그리고 방송서비스(Broadcasting Service) 등 세 가지로 구분하고 있다.<sup>95)</sup> 전자커뮤니케이션 서비스는 전자커뮤니케이션 네트워크(Electronic Communications Networks)와 관련된 설비(Associated Facilities)로 다시 구분된다.<sup>96)</sup> 콘텐츠 계층에 따른 분류는 콘텐츠 서비스, 메타콘텐츠 서비스, 정보사회 서비스로 구분된다.<sup>97)</sup> 새로운 법은 전자통신서비스의 개념은 네트워크망과 콘

---

92) 이승엽, 스마트미디어 규제체계 관련 주요 논의 동향 및 시사점, 동향과 전망:방송·통신·전파 통권 제71호, 한국방송통신전파진흥원, 2014.02, 19-20면.

93) 전자통신서비스는 전자통신망을 이용하여 신호 전송을 주목적으로 하는 서비스를 지칭한다.

94) 콘텐츠서비스는 전자통신망을 통해 전송되는 신호로 구성된 자료의 제공 또는 이러한 자료의 편집서비스를 의미한다.

95) 문연주 외, 앞의 보고서, 121면.

96) 전자커뮤니케이션네트워크는 기본적인 네트워크 서비스(basic network services)로, 데이터베이스나 서버의 도움 없이 전자통신망을 통해 제공되는 서비스를 의미한다. 관련된 설비는 진보된 서비스(advanced services)와 부가서비스(enhanced/ value-added services)로 다시 두 계층으로 나누어진다. 진보된 서비스는 기본적인 네트워크 서비스와 달리 추가적인 설비의 도움이 필요하다. 또한 부가서비스는 콘텐츠를 양방향적으로 이용하거나, 콘텐츠를 조작 또는 저장할 수 있는 서비스를 의미한다. 정필운 외, 앞의 보고서, 38면.

97) 콘텐츠서비스는 전자커뮤니케이션 네트워크를 통해 전송되는 신호에 실려질 목적으로 구성된 자료의 제공 또는 이러한 자료의 편집서비스를 의미하고, 메타 콘텐츠서비스(Meta content)는 콘텐츠를 다른 콘텐츠에 연결시켜주는 것을 의미하는데, 웹기반 서치 엔진이나 EPG를 통해 접근이 가능한 프로그램 콘텐츠에 대한 정보를 의미한다. 정보사회서비스(Information society service)는 웹콘텐츠서비스를 의미한다.

텐츠 차원의 새로운 분류방식으로 수정하였다.

(2) 인터넷 내용규제 근거 법제

영국의 경우에도 아동보호나 인종차별 등에 관해서 인터넷 내용규제를 하고 있다. 인터넷 내용규제의 근거가 되는 법률들이다. 특히 공중질서법은 인종차별을 금지하는 법률이다.

- 아동보호법(Protection of Children Act 1978)
- 성범죄법(Sexual Offences Act 2003)
- 스코틀랜드의 시민정부법(Civic Government Act 1982)
- 음란물출판규제법(Obscene Publication Act 1959, 1964)
- 공중질서법(Public Order Act 1986)

2. 방송통신 규제기관

(1) Ofcom

Ofcom은 방송사업의 허가, 편성쿼터, 소유와 경영, 뉴스의 불편부당성 규제, 방송규정(Broadcasting Code)을 통한 콘텐츠 기준(standards)의 제시, 프로그램과 광고의 명확한 구분, 공정성과 프라이버시 존중을 위한 가이드라인 제시 등의 역할을 하고 있다.<sup>98)</sup>

2003년 커뮤니케이션법의 개정과 Ofcom의 출범은 방통융합환경에 대한 법제적 대응이었다. 영국은 방송통신 융합형콘텐츠인 주문형 콘텐츠에 대해서 2010년에 시청각미디어서비스 규제 2010(AVMS Regulations 2010)이 발효되면서 Ofcom는 사업자 자율기구인 AVTOD(Authority for Television On Demand)라는 독립된 규제기구를 통해 주문형 비디오에

위의 보고서, 39면.

98) 현재 영국의 방송에 대한 내용규제는 5개 지상파 방송에만 적용하고 유료방송 서비스에는 적용하고 있지 않다. 방송에 대한 내용규제는 포지티브 방식을 취하는데 이는 방송사가 다양성에 기여하기 위해 특정 유형의 프로그램을 방영할 것을 요구하는 형태이다.

대한 자율규제를 실시하고 있다.<sup>99)</sup>

Ofcom은 기본적으로 자율규제(self-regulation)를 권장하고 있으며, 자율규제가 적용되기 어려운 경우에는 공동규제(co-regulation)를 권장하고 있다.<sup>100)</sup> Ofcom에서 정의하는 자율규제란 “정부 혹은 규제기관의 공식적인 감독이나 관리 없이 업계 스스로 규제를 집행하는 것”이며,<sup>101)</sup> 공동규제란 “자율규제시스템 하에서 필요시 정부 혹은 규제기관의 간섭을 허용하는 것”을 말한다.<sup>102)</sup>

Ofcom의 자율규제는 내용규제에 관한 Ofcom 방송규약, 내용과 편성 규제 등을 포함하여 3단계 규제에 의한다. Ofcom의 3단계 규제(Tier 1, 2, 3 regulation)는 내용규제(Tier 1)<sup>103)</sup>와 편성규제(Tier 2, 3)<sup>104)</sup>로 구성된다. 방송광고규제는 별도의 항목으로 규제된다.<sup>105)</sup>

---

99) 이향선, 앞의 보고서, 55면.

100) 이향선 외, 다매체 다채널 시대의 방송 공정성 심의 개선 방안 연구, KCSC 2013-002, 방송통신심의위원회, 2013, 139면.

101) Ofcom, Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analysing self- and coregulation, 2008, p9. We define self-regulation as a situation in which industry administers a regulatory solution to address citizen or consumer issues without formal oversight from government or regulator. In particular, there are usually no explicit legal backstops in relation to issues administered by a scheme to guarantee enforcement.

102) 문연주 외, 앞의 보고서, 133면.

103) Tier 1: 첫 번째 단계는 콘텐츠의 유해성, 아동보호, 정치적 불편부당성 등에 관해 오프 콤 방송규약에 명시된 기준이 모든 공공서비스방송(PSB) 및 Ofcom이 인가한 방송사업자에 적용되는 것을 의미한다.

104) Tier 2: 두 번째 단계는 뉴스와 시사보도(current affairs) 프로그램, 국가적/지역적(nations and regions) 프로그램, 학교 관련 프로그램(school output)에 관련된 쿼터제로, 각 방송사업자는 쿼터제 변경에 대해 제안할 수는 있지만 기본적으로 Ofcom은 상기 장르들의 일정 분량 이상 방송을 의무화 할 수 있다. Tier 3: 세 번째 단계는 상기 분야를 제외하고 넓은 범위의 공공서비스인 드라마, 종교, 오락, 아동용 콘텐츠 등에 대한 쿼터제로, Ofcom은 이들 장르의 방송 분량에 대해서는 조언 혹은 권고는 할 수 있지만 강제할 수는 없다.

105) Ofcom은 자율규제 및 공동규제의 성공적인 확립을 이끌기 위한 기준으로 ① 공공적 인식(Public awareness) ② 투명성(Transparency) ③ 업계의 참여(Significant participation by industry) ④ 적절한 재원의 투입(Adequate resource commitments) ⑤ 법률 시행에 관한 정책(Enforcement measures) ⑥ 규제 과정과 구조의 명확성(Clarity of processes and structures) ⑦ 구성원들과 기획 감사(Audit of members and scheme) ⑧ 시정 제도

Ofcom 방송규약(The Ofcom Broadcasting Code)은 텔레비전 및 라디오 방송의 윤리와 공정성 등의 기준을 제시한다.<sup>106)</sup> Ofcom 방송규약은 18세 미만 청소년의 보호, 유해성/폭력성, 범죄, 종교, 적절한 수준의 불편부당성과 정확성, 관점과 견해의 과도한 돌출, 선거 및 국민투표, 공정성, 사생활, 텔레비전 프로그램에서의 상업적 언급, 라디오 프로그램에서의 상업적 커뮤니케이션에 관한 내용을 규정하고 있다.<sup>107)</sup> 이러한 위험요소들의 목록을 제시하면서 콘텐츠 편집상의 정당화와 맥락상의 정당화에 대한 설명을 의무적으로 요구하여 제작자로 하여금 자율적인 책임을 지도록 하고 있다.<sup>108)</sup>

통신심의는 자율규제의 형태를 갖는다. 자율규제의 가장 대표적인 기관이 인터넷감시재단(Internet Watch Foundation, 이하 IWF)이다.<sup>109)</sup> IWF는 인터넷상의 유해정보가 접수되면 ‘적법성 등급(legality rating)’을 부여한다. 만약에 불법적인 내용으로 판단되면 경찰 등 관련 기관에 고지한다.

IWF는 인터넷서비스 사업자와 함께 자율적으로 인터넷 내용물에 대한 등급을 지정한다. 아동포르노에 대해서는 유럽연합(EU), 인터넷

---

(System of redress in place) ⑨ 독립 회원사들의 참여(Involvement of independent members) ⑩ 목표의 주기적 검토(Regular review of objects and aims) ⑪ 공모 및 유착의 방지(Non-collusive behaviour) 등 11가지 항목을 제시하고 있다. 앞의 이향선 외, 140면; Ofcom, Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analysing self-and coregulation, 2008, p22.

106) 2003 커뮤니케이션법과 1996 방송법 등 방송통신 관련 법령을 비롯하여 EU의 AVMS와 인권법(Human Rights Act 1998), 유럽인권보호조약(European Convention on Human Rights)에 따라 작성되었고, 2005년 7월 발효되었으며, 2011년 2월 28일 개정되었다. 위의 이향선 외, 같은 면.

107) 위의 글, 141면.

108) 문연주 외, 앞의 보고서, 134면.

109) IWF는 인터넷내용규제를 위하여 1996년 Safety Net 계획에 따라 사업자들이 중심이 되어 만든 단체이다. IWF는 불법적인 내용의 정보를 만들거나 인터넷에 올린 자를 추적하거나 영국 내의 서버에 저장된 아동포르노를 제거하는 것과 관련된 책임 있는 정책들을 채택할 것을 인터넷서비스제공자들에게 촉구하는 역할을 하고 있다.



내용등급협회(Internet Content Rating Association, ICRA)와 공동으로 핫라인시스템(INHOPE)을 구축하여 시민과 사업자, 정보제공자가 공동으로 유해정보 등급을 결정하게 함으로써 강력한 규제를 하고 있다.<sup>110)</sup>

## (2) BBC의 자율규제

영국은 공영방송인 BBC와 다른 하나의 공영 및 2개의 민영방송에 대한 법적 근거와 규제기구를 달리하는 이원적 규제시스템을 갖고 있다. BBC는 수신료를 유일한 재원으로 하고 있다.

BBC는 BBC 칙허장(BBC Royal Charter)과 협정서에 근거하여 자체 규제기관인 BBC 트러스트의 감독을 받는다. BBC 트러스트는 수신료 및 기타 수입과 관련한 BBC의 책무, BBC가 담당할 공공이익, 특히 수신료 납부자들의 이익보호 임무 그리고 공공목적의 효과적인 발전 지원 등 칙허장이 규정한 사항들을 최종적으로 책임진다.<sup>111)</sup>

Ofcom은 BBC가 칙허장과 약정서를 위반할 경우에는 벌금을 부과하고 시장영향력 평가를 통해서 BBC의 시장영향력과 공적 기능에 대하여 권고를 하며, 이러한 규제형태를 자율규제로 인식하고 있다.<sup>112)</sup>

## 제 4 절 프랑스의 방송통신 콘텐츠 법제

프랑스는 방송과 통신에 대한 규제가 분리되어 있다. 통신영역은 자유로운 의사소통과 비밀보호 등 헌법적 가치를 갖는 것과 달리 방

110) 문연주 외, 앞의 보고서, 137면.

111) 특히 2007년부터 Trust는 ‘공적 가치 평가’(Public Value Assessment, PVA)와 시장영향력 평가(Market Impact Assessment, MIA)에 대한 기준을 수립하여 새로운 사업이 기존의 방송활동에 어떠한 중대한 영향을 미치는지, 혹은 BBC의 공적 역할을 본질적으로 훼손하는지의 여부를 판단하고 정책방향을 결정해야 하는 책임을 지고 있다. ‘공적가치측정(Public Value Test)’을 하는데, Executive Board가 추진하는 새로운 모든 라디오 및 텔레비전 지상파(해외 방송이나 BBC Worldwide에서 추진하는 상업 활동 -비디오 판매나 잡지발행 등-은 평가 대상에서 제외), 그리고 온라인 공공서비스를 대상으로 한다. 문연주 외, 앞의 보고서, 139면.

112) 문연주 외, 앞의 보고서, 139면.

송영역은 사회적 책임을 갖는 산업이라는 점에서 정부의 규제가 정당화되었다.

또한 프랑스는 방송과 통신의 규율기관, 정책기관과 규제기구를 분리하는 방식을 채택하고 있는데, 이는 방송 및 문화콘텐츠에 대한 규제는 문화나 정치적 요인이 고려되어야하기 때문에 별도의 규제기관으로 나누는 것이 합리적이라는 것이다.<sup>113)</sup> 규제의 내용적인 면에서도 업무의 분장이 이루어지고 있다.

## 1. 방송통신 법제개관

### (1) 2004년 전자커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법률

전자커뮤니케이션 및 시청각 커뮤니케이션서비스에 관한 2004년 7월 9일자 법(2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle)은 시청각 커뮤니케이션과 전자커뮤니케이션을 규율하고 있다. 이 법은 2002년 3월의 유럽연합 지침(directive)을 국내에 적용하기 위해 제정되었다. 또한 이 법은 통신법과 방송법을 하나의 규제체계로 통합시키면서 규제체계의 원칙으로 통신의 자유, 보편적 서비스의 보호, 통신 독립 규제기구의 활동 등을 규정하고 있다.

### (2) 2007년 방송의 현대화와 미래TV에 관한 법률

2007년 방송의 현대화와 미래TV에 관한 법률(LOI n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur)은 디지털 텔레비전으로 전환하는 목표를 2011년으로 설정 하고 있다. 또한 모바일 TV 도입에 법적 근거에 관하여 2007년 9월

---

113) 정필운 외, 앞의 보고서, 49면.

에 개인 모바일 텔레비전 법령(Arrêté du 24 septembre 2007 relatif à la télévision mobile personnelle diffusée en mode numérique par voie hertzienne terrestre ou par voie satellitaire en bande S et fixant les caractéristiques des signaux émis)이 제정되었다.

(3) 시청각 커뮤니케이션 및 새로운 텔레비전 공공서비스에 관한 법률

2009년 시청각 커뮤니케이션 및 새로운 텔레비전 공공서비스에 관한 법률(Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision)은 시청각 서비스를 ‘라디오 및 텔레비전 서비스’와 ‘VOD 서비스’, ‘2004년 전자상거래 신뢰에 관한 법률(LCEN : Loi pour la confiance dans l'économie numérique)과 관계없는 기타 서비스(부가서비스)’의 세 가지로 나누고 있으며, 이는 디지털융합 환경에 있어서 방송콘텐츠 규제의 대상 범위를 확정하는 기준이 되었다.

그리고 이 법에서 공영방송인 France Television의 조직 개혁과 공영방송사 광고를 폐지하였으며, 방송 프로그램에 대한 규제로서 공영방송은 정부의 정책명령으로 정하고 있는 업무운영규칙에 따라, 민영방송은 면허 발급 시 고등시청각위원회(CSA)와 체결한 협약에 따라 부여된 의무를 준수하도록 하였다.

2009년 3월 5일 지금까지 프랑스 시청각 커뮤니케이션 법의 근간이었던 1986년 ‘커뮤니케이션 자유법’에 ‘주문형 시청각 미디어 서비스(SMAD, les services de médias audiovisuels à la demande)’에 관한 조항을 추가했다. 즉, 프랑스의 1986년 법에 유럽연합의 2007년 12월 11일 ‘시청각 미디어 서비스에 관한 디렉티브’를 적용함으로써 시청각 규제의 범위에 포함시키고 있다.<sup>114)</sup>

---

114) 문연주 외, 앞의 보고서, 174-175면.

시청각 커뮤니케이션 콘텐츠 규제기준

1. 표현의 자유의 책임성
2. 비방과 모욕(diffamation et injures)
3. 차별에 있어 인종차별, 반사회 부정주의, 성적차별의 규제기준
4. 사생활 보호 및 초상권을 보호
5. 시민적 책무
6. 광고의 특별한 규제와 제약
7. 청소년 보호는 표현 및 예술적 창작의 자유를 위한 진정한 보호와 사회적 미풍양속을 침해하는 행위의 구분

2. 방송통신 규제기관

기본적으로 프랑스에서 방송정책은 문화커뮤니케이션부(Ministère de la Culture et de la Communication)가 담당한다. 규제는 업무별로 방송관련규제는 시청각최고위원회(Conseil supérieur de l'audiovisuel, 이하 CSA), 방송용 주파수 관리는 국립전파관리국(Agence nationale des fréquences, 이하 ANFR), 경쟁규제는 경쟁위원회(Conseil de la concurrence, 이하 CC)<sup>4)</sup>가 담당한다.

통신의 경우에도 유사하게 정책기능은 경제재정산업부(Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 이하 MEFI)<sup>5)</sup>이 담당하며, 통신관련규제는 전자통신우편규제기구(Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, 이하 ARCEP)가, 주파수 관리는 ANFR 이, 경쟁규제는 CC가 소비자관련 업무는 국가소비자위원회(Conseil national de la consommation, 이하 CNC)가 맡고 있다.<sup>115)</sup>

115) 윤혜선, 프랑스 방송통신규제기구의 규제집행절차와 시사점, 서울법학 제20권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2012, 114면.

### (1) CSA

CSA는 정부로부터 독립된 독립규제이며 오늘날의 프랑스 방송규제 기관이다. 방송뿐만 아니라 CSA는 2004년 이후 인터넷 방송규제를 그리고 2009년에는 주문형 시청각 서비스에 대한 규제권한을 갖게 되었다. CSA는 전통적 텔레비전과 인터넷서비스가 결합된 하이브리드 텔레비전에 대한 규제체제를 마련하기 위해 연구하고 있다.<sup>116)</sup>

CSA는 방송의 자유보장, 방송산업의 자유로운 경쟁형성, 방송의 평등 원칙과 공공방송 부문의 독립성·공정성의 보장, 국내 방송물 제작과 생산 부문의 발전을 위한 프로그램의 질과 다양성 그리고 불어·프랑스문화의 보호 및 고양의 감독 등을 임무로 한다.<sup>117)</sup> 구체적으로 그 역할과 권한을 살펴보면 다음과 같다.<sup>118)</sup>

- FM 과 AM 주파수, 라디오와 텔레비전 헤르츠 대역 등 주파수의 분배와 경영권부여 및 국제협력방안 마련
- 방송사업자 허가권의 발급
- 방송사업자나 운영자들이 직무, 규칙 및 법을 준수하는지를 통제하기 위한 프로그램 조사
- 공영라디오 및 텔레비전 방송 채널들과 민영 방송 채널들에 대한 종합적 평가
- 공영방송, 민영방송 및 위성 운영자와 전송사업자들에 대한 처벌권
- 공영방송인 프랑스 텔레비전(France Télévisions)과 라디오 프랑스(Radio France) 그리고 해외시청각기업의 사장을 임명할 때 최종 의견을 제시하고 공동으로 결정할 수 있는 임명 권한
- 정책 건의 권한

---

116) 문연주 외, 앞의 보고서, 163면.

117) 윤혜선, 앞의 논문, 120면.

118) 문연주 외, 앞의 보고서, 163면.

반면에 CSA는 다음의 사항에 대해서는 권한을 행사할 수 없다.<sup>119)</sup>

- 프로그램에 대한 사전 검열
- 프로그램 방영에 대해 금지나 축소 명령
- 라디오나 텔레비전에 대한 반론권 집행책임
- 여론조사
- 영화 상영관에서 상영되는 광고에 대한 규제권한
- 청소년에게 영화관 상영 영화 관람금지

## 2) 전기통신우편규제청

통신규제는 전기통신우편규제청(ARCEP: Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes)이 하고 있다. 이 기관의 법적 근거는 ‘통신법(Droit de Télécommunications) 과 EU의 2002년 규제틀을 프랑스에 적용하면서 제정된 ‘전기통신 및 우정시장 관리법’(Code des postes et des communications électroniques 2004)이다.<sup>120)</sup>

통신규제기구인 ARCEP는 프랑스 최초의 행정·입법·준사법적 권한을 가진 독립행정기관으로서 통신 분야의 효과적 경쟁 환경 조성, 보편적 서비스 제공 및 기금조성과 운용 감시 하는 역할을 하며, 2005년에는 전자커뮤니케이션 및 우편분야로 권한이 확대되었다.<sup>121)</sup>

ARCEP는 규제기관의 역할과 동시에 산업의 촉매 역할을 수행하는 기관이다.<sup>122)</sup> ARCEP는 의회와 법원, 유럽공동체위원회의 통제를 받고 있으며, 규제원칙은 중립성, 공정성, 지속성 그리고 효율성의 원칙이다. ARCEP의 전자커뮤니케이션 분야에서의 권한 및 역할은 다음과 같다.<sup>123)</sup>

---

119) 위의 보고서, 164면.

120) 정필운 외, 앞의 보고서, 48면.

121) 윤혜선, 앞의 논문, 117면.

122) 위의 논문, 같은 면.

123) 정필운 외, 앞의 보고서, 8면.

- 이용자를 위해 유관 시장에서의 경쟁이 효율적이고 합법적으로 실행될 수 있도록 감시
- 희소 자원의 할당
- 보편적 서비스 기금의 분담금 금액을 결정하고 자금조달 메커니즘의 감시
- 전자커뮤니케이션 사업자간의 분쟁을 조정하여 전자통신시장의 공정하고 효과적인 경쟁을 보장하고 소비자의 이익을 증진

우편 및 우편업무에 관한 법에 의거하여 2011년부터 우편분야에 있어서도 다음과 같은 권한을 행사한다.<sup>124)</sup>

- 우편업무를 실행할 수 있는 허가권
- 보편적 서비스의 요금 및 질적 목표에 대한 공적인 의견 표명
- 우편청의 국토 정비를 위한 순비용 산정
- 허가된 우편 서비스업자들에 의해 실행된 방식에 불만을 가진 우편 서비스 이용자들의 민원 처리
- 제재 권한
- 사업자간의 분쟁을 조정하는 권한

### (3) 자율기구

프랑스에서는 1996년에 설립된 인터넷서비스공급자협회(Association des Fournisseurs d'accès et de Services Internet, AFA)가 사업자들 사이의 자율규제 기관으로서 인터넷이용자의 유해콘텐츠 신고 접수 및 심의 업무를 수행하고 있다.<sup>125)</sup>

인터넷권리포럼(FDI)은 정부와 민간기구 사이를 연결하여 개인 이용자의 정보보호를 위한 활동을 한다.<sup>126)</sup>

124) 문연주 외, 앞의 보고서, 167면.

125) 최용준, 앞의 보고서, 120면.

126) 위의 보고서 같은 면.

## 제 5 절 독일의 방송통신 콘텐츠 법제

독일의 방송통신콘텐츠 관련 규제체계는 기본적으로 공영과 민영 방송을 구분하여 규제하고 있으며, 방송과 통신을 분리하고 있다. 또한 연방과 주가 역할을 분담하고 있다는 것이 특징이다.

방송통신 융합 규제 및 법체계는 연방국가의 특징을 보여주는데 연방정부와 주정부간의 고유한 입법 권한이 분할되어 있어, 우편과 통신 분야는 연방에, 문화, 신문 그리고 방송은 주정부의 권한으로 나누어져 있다.<sup>127)</sup>

### 1. 방송통신 법제개관

#### (1) 방송텔레미디어국가협약

방송텔레미디어국가협약(RStV)은 기존의 방송국가협약이 개칭된 것으로서 방송과 통신의 범위와 함께 텔레미디어라는 새로운 융합서비스 영역을 법적으로 정의하고 있다. 연방 내의 16개 주들 사이의 방송권한과 법들의 최상위 규범으로서 각 주의 다양한 방송법 규정들을 통일하는 역할을 한다.<sup>128)</sup>

#### (2) 텔레커뮤니케이션법

텔레커뮤니케이션법은 전화회사와 텔레커뮤니케이션분야 서비스 사업자들의 시장진입을 개방하는 등 규제와 경쟁촉진을 통한 적절한 서비스 보장을 목적으로 하고 있다.

---

127) 독일연방기본법 제73조와 제70조에 규정되어 있으며, 제1차 연방헌법재판소의 방송판결도 이를 뒷받침해 주고 있다. 제1차 방송판결은 ‘방송의 국가로부터의 독립’과 ‘기본법 제5조에 담긴 방송의 자유의 실현’, ‘방송 영역에 있어서의 연방과 주간의 권한 분리’와 관련한 척도를 제시하고 있다. 정필운 외, 앞의 보고서, 53면.

128) 문연주 외, 앞의 보고서, 200면.



### (3) 텔레미디어법

텔레미디어법은 새로운 융합서비스를 텔레미디어라는 개념으로 규정하고 있다. 텔레미디어라는 개념은 통합개념으로서 기존의 방송영역의 서비스인 미디어서비스와 통신영역의 서비스를 텔레미디어라는 하나의 개념으로 통합한 것이다. 방송텔레미디어국가협약(RStV)에 텔레미디어에 관련규정이 추가되었으며, 텔레미디어법 제정으로 기존의 관련법규는 통폐합되었다.<sup>129)</sup>

텔레미디어법은 기존의 방송개념으로서 프로그램 제공(Darbietungen)이라는 요건을 ‘서비스(Angebot)’로 대체하여 방송과 지상파와 케이블, 위성방송 이외에도 IPTV 등을 모두 방송서비스에 포함시켰다.

같은 법 제2조에서 전파를 이용하여 유·무선으로 무료 또는 유료로 방송프로그램을 송출하는 행위를 모두 방송으로 규정함으로써, 통신네트워크나 방송전송망을 이용하는 모든 콘텐츠 제공서비스가 방송에 포함되게 되었다.<sup>130)</sup> 요컨대 텔레미디어라는 개념을 사용하여 지상파방송, 케이블방송, 위성방송, DMB방송, IPTV방송, NVODTV, 문자방송, 라디오문자방송, 텔레쇼핑, DMB, IPTV, 인터넷을 통한 NVOD 등이 모두 방송개념에 포섭되었다.

### (4) 청소년미디어보호 국가협약

청소년미디어보호 국가협약(JMStV)은 융합미디어 시대에 대응하여 전자적 미디어영역에서 청소년보호를 규정한 법률이다. 이 법은 미디어서비스협약에서 아동과 청소년조항을 분리하여 만든 법이다.<sup>131)</sup> 사

---

129) 폐기된 법률은 미디어 서비스 국가협약, 텔레미디어 서비스 데이터보호법이다. 위의 보고서, 208면.

130) 위의 보고서, 같은 면.

131) 성윤숙, 디지털 유해매체환경에 대한 청소년수용자중심 대응방안 연구, 연구보고 10-R06, 106면.

실상 이법은 방송과 통신의 심의에 관하여 청소년보호를 위한 기본법적 의의를 갖는다.<sup>132)</sup> 그 이유는 방송과 통신의 내용규제는 미성년보호만을 위해서 가능하며, 이 법은 성인을 대상으로 한 규제를 규정하고 있으며, 방송과 통신을 아우르는 영역을 다루고 있다는 점에서 기본법적인 성격을 갖는다.

## 2. 방송통신 규제기관

### (1) 청소년미디어보호위원회

청소년미디어보호위원회는 청소년보호를 위해서 상업방송과 텔레미디어 등 방송통신 콘텐츠 전반을 규제하는 역할을 한다. 청소년미디어보호위원회(KJM)는 유해한 미디어 콘텐츠로부터 청소년과 인권을 보호할 목적으로 16개주 14개의 주미디어청이 공동으로 설치한 기관이다.

KJM의 요건에 맞는 민간자율심의기구는 자율심의기준을 제출한다. KJM은 민간자율심의기구가 제출한 심의규정을 심사하여 승인하거나 보완요청을 거친 후 승인하여 자율심의규정을 채택한다.<sup>133)</sup> 자율심의기구는 KJM과 연방정부 산하기관인 연방청소년유해미디어심의청(이하, BPjM)의 감독을 받지만 기본적으로는 자율적인 활동을 할 수 있다.

### (2) 연방청소년유해미디어심의청(BPjM)

연방청소년유해미디어심의청(BPjM)은 준사법기관으로서 청소년유해물유통에대한법(Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften, GjS)에 근거하여 설치되었다 BPjM의 주요임무는 다음과 같다.

- 청소년 유해미디어의 심의
- 미디어교육의 지원

132) 문연주 외, 앞의 보고서, 215면.

133) 위의 보고서, 218면.

- 미디어업계의 자율규제활동의 지원
- 미디어에서의 청소년보호에 관한 연구 및 선도

심의기준과 대상은 오직 청소년에게 유해한 선정성, 폭력성 그리고 반사회성을 갖는 정기간행물과 이동형매체(비디오, DVD, CD-ROM, 컴퓨터게임), 텔레미디어물이다. BPjM은 경찰·검찰·청소년보호기관 등에서 청소년에 유해한 미디어에 대해 심의를 요청하면 이를 심사하고 목록화하여 등급별로 관리한다.<sup>134)</sup> 다만, 주정부에 관할권이 있는 신문과 방송 콘텐츠는 연방청소년유해미디어심의청의 관할이 아니다.

### (3) 자율심의기구

독일은 영역별로 다양한 자율심의기구들이 존재한다.

공영방송의 규제는 연방과 주가 이원적으로 분리되어 있는데 공영방송감독기관은 공통적으로 방송평의회(Rundfunkrat)라고 하고 민영방송사는 본사가 위치한 지역의 주 방송법에 따라 구성된 주미디어위원회(Medienrat)의 감독을 받는다.<sup>135)</sup> 방송평의회(Rundfunkrat)는 정당, 사회, 문화, 시민단체의 대표들로 방송사별로 구성된다. 독일공영방송은 국가로부터의 자유라는 공영성에 근거하고 있기 때문에 방송평의회는 연방정부나 주정부로부터 독립된 자율기구이다.

이 밖에도 텔레비전자율규제기구(FSF), 영화자율규제기구(FSK), 멀티미디어자율규제기구(FSM) 등이 있는데, 이들은 청소년미디어보호위원회로부터 승인을 통하여 콘텐츠심의에 권한을 부여받고 있다는 점에서 독일의 자유규제는 규제된 자율기구이다.

영화·드라마 등 영상산업 관련 프로그램에 대한 심의는 ‘영화자율규제기구(Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft, 이하 FSK)’가 한

134) <http://www.bundespruefstelle.de/bpjm/Service/english.html>

135) 문연주 외, 앞의 보고서, 238면.

다. FSK의 설치는 의무적이다.<sup>136)</sup> 영화·드라마 등 대상 프로그램의 심의결과 시청가능 연령을 5등급으로 나누고 있다. 심의절차는 영화를 제외한 프로그램은 단순심의절차를 거치도록 하고, 영화의 경우 60분을 기준으로 3인 혹은 5인의 심의위원회의 심의를 거쳐 시청연령 등급을 부여받는다.<sup>137)</sup>

멀티미디어서비스 자율규제기구(Freiwillige Selbstkontrolle der Multimedia-Diensteanbieter, FSM)는 온라인영역에서 청소년에게 유해한 방송통신콘텐츠가 유통되지 않도록 자율심을 담당하고 있다. FSM은 온라인서비스를 통한 청소년유해물의 유통을 통제하고 있는데, 자율규제기구로서 온라인서비스 이용자들의 불만처리위원회를 설치하고 책임 있는 온라인 환경을 홍보하는 역할을 하고 있다.<sup>138)</sup>

FSK와 FSM의 활동은 자유롭지만 PPJM이 일정한 제한을 할 수 있다는 점에서 독일의 자유규제의 성격이 규제된 자율규제라고 한다.<sup>139)</sup>

청소년보호네트워크(judenschutz.net)는 인터넷에서 청소년유해 콘텐츠와 내용을 걸러내기 위한 조사업무를 담당한다. 청소년보호네트워크는 유해한 사이트나 불만이 접수된 사이트를 민간자율심의기구 또는 KJM나 BPJM에 통보하는 역할을 한다.<sup>140)</sup>

## 제 6 절 일본의 방송통신 콘텐츠 법제

일본은 방송과 통신이 분리된 법제도를 갖고 있다. 방송은 사업자에 의한 자율규제를 하고 있다.

136) 성윤숙, 앞의 보고서, 124면

137) 문연주 외, 앞의 보고서, 222면.

138) 위의 보고서, 223면.

139) 성윤숙, 앞의 보고서, 124면.

140) 문연주 외, 앞의 보고서, 227면.

## 1. 방송통신 법제개관

### (1) 법제 개혁 논의

일본은 방통융합에 대응하여 2010년 11월 26일 새로운 법체계를 정립하였다. 방송과 통신분야의 디지털화에 따라서 각종방송형태를 통합하고 무선국의 면허와 방송업무의 인정제도를 탄력화였다. 그 결과로 기존의 8개의 관련법이 4개의 법으로 통합되었다.<sup>141)</sup>

기존의 매체별로 규율하던 수직적 법체계를 그 기능과 서비스 내용별로 구성하여 콘텐츠·플랫폼·인프라의 3개의 계층으로 통합한 수평적 법체계로 전환하였다. 구체적으로 보면 방송 영역에서는 방송법, 유선 텔레비전 방송법, 유선 라디오법, 전기통신역무이용방송법이 방송법으로 통합되었다.

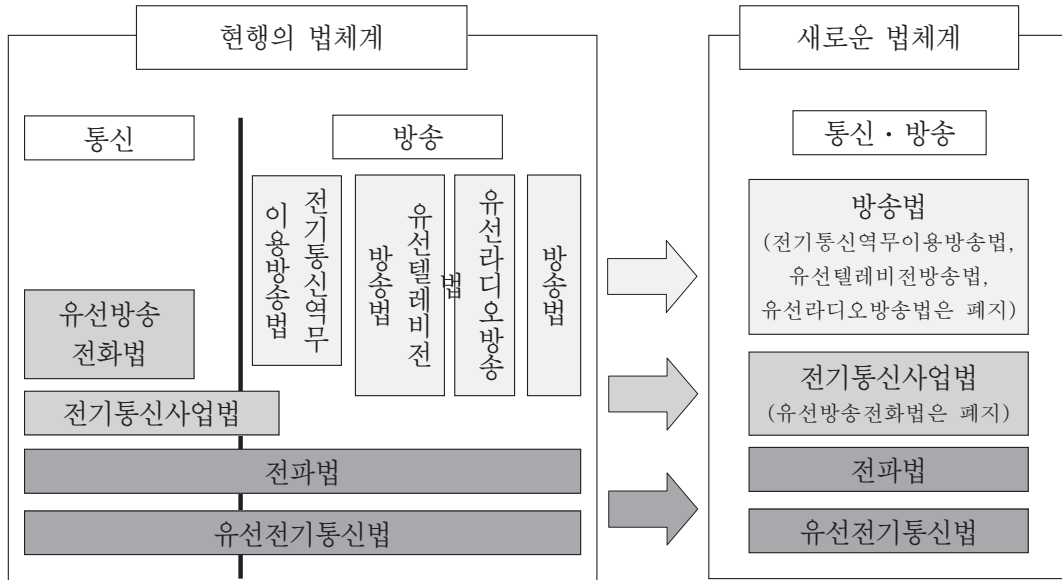
지상파방송과 BS(위성)방송 등 방송전용 또는 우선적으로 방송용으로 할당된 주파수를 사용하는 방송으로 지상파방송 등의 ‘기간방송’과 케이블방송, IPTV 등 기간방송이 아닌 ‘일반방송’으로 구별하여 규율체계를 차별화하였다. 케이블TV·케이블라디오·전기통신역무이용방송은 진입규제를 등록으로 일원화하였으며, 지상파TV 재송신 등의 분쟁을 신속·원활·전문적으로 해결하기 위하여 전기통신분쟁처리위원회의 알선 및 중재 제도를 개정하였다.<sup>142)</sup>

---

141) 정필운 외, 앞의 보고서, 77면.

142) 위의 보고서, 77면.

<그림 3> 2010년 일본의 새로운 방송통신 법체계의 내용<sup>143)</sup>



출처: 總務省(2010).

## (2) 방송법

2010년 개정방송법은 기존의 8개 관련법을 계층별로 방송법(콘텐츠 규율), 전기통신사업법(전송서비스 규율), 전과법과 유선전기통신법(전송설비 규율)의 4개 법으로 통합하였다. 그 중에서도 콘텐츠는 방송법, 유선라디오방송법, 유선텔레비전방송법, 전기통신역무이용방송법이 방송법 하나로 통합되면서 콘텐츠 구분과 방송사업 진입절차, 프로그램 규율 등도 하나로 정리되었다. 개정 방송법의 주요 개정내용은 다음과 같다.<sup>144)</sup>

- 전과 이용의 유연화로 전과의 이용과 관련하여 통신과 방송 모두 이용가능한 무선국 제도를 정비

143) 김윤정, 앞의 보고서, 그림 3-1인용.

144) 문연주 외, 앞의 보고서, 270면

- 콘텐츠 구분을 정리하고 통합
- 프로그램종별 공표제도의 도입에 따른 방송사업자의 설명책임 강화
- 매스미디어 집중배제원칙의 법정화

### (3) 전파법

전파법은 전파의 공평하고 능률적인 이용을 확보할 목적으로 제정되었다. 전파법은 무선국의 면허, 무선설비, 무선종사자, 운용, 감독 등을 규정하고 있다. 2010년 개정으로 통신·방송 양용 라디오방송국 제도를 정비하여서 라디오방송국의 주된 목적에 지장이 없는 범위에서 1개의 라디오방송국을 통신뿐만 아니라 방송도 이용할 수 있도록 무선국의 면허 제도를 개정하였다.<sup>145)</sup>

### (4) 프로바이더책임제한법

프로바이더책임제한법은 인터넷상의 정보로 타인의 권리가 침해받은 경우에 있어서 손해배상책임의 범위가 규정되어 있다. 외설물의 공연 진열에 해당하는 정보 등 사회적 법익을 침해하는 위법정보에 대해서는 사업자단체에서 이에 대한 대응 가이드라인을 제공하고 있으며, 위법은 아니지만 인터넷 상에서 유통이 바람직하지 않아 삭제 등의 조치가 필요한 정보의 경우에는 보다 강력한 규제가 있어야 한다는 움직임을 보인다. 청소년유해정보에 대해서는 필터링의 도입 필요성이 제기되고 있다.<sup>146)</sup>

### (5) 청소년 인터넷 환경정비법

통신콘텐츠 규제는 내용규제이기 때문에 표현의 자유와 통신의 비밀 보장을 침해할 가능성이 크다. 따라서 일본은 인터넷 환경에서도

---

145) 김윤정, 앞의 보고서, 125면.

146) 문연주 외, 앞의 보고서, 291면

국가가 직접 규제하지 않고 제3자 기관을 통해 규제하고 있다. 안심할 수 있고 안전한 인터넷환경을 제공해야 한다는 기본원칙을 가지고 있다.

인터넷 콘텐츠 규제의 기본 법률은 ‘청소년 인터넷 환경 정비법’인데, 동법은 유해정보로부터의 청소년 보호를 위한 필터링 의무를 부여하고 있다. 동법의 주요내용은 다음과 같다.<sup>147)</sup>

- 18세 미만 청소년의 휴대전화 인터넷 접속 역무를 제공할 때 청소년 유해정보 필터링 서비스 제공
- 보호자가 거부 없는 이상 필터링 의무화
- 프로바이더에 대한 이용자의 요구에 청소년 유해정보 필터링 소프트웨어 또는 청소년 유해정보 필터링서비스의 원칙적 제공의무
- 서버 관리자에게 청소년 유해정보에 청소년의 접근이 불가능하도록 하는 노력 의무

## 2. 방송통신 규제기관

### (1) NHK와 민간방송사업자의 자율규제

방송법에 근거하여 공영방송인 NHK와 각 민방 등 방송사업자들은 각각 방송프로그램 기준을 설정하고 방송프로그램심의회를 설치하여 운영하고 있다.<sup>148)</sup> NHK는 불평처리 규정, 방송프로그램 고사(考査), 신방송 가이드라인을 규정하여 자율규제를 실시하고 있으며, 시청자 시점에 의하여 평가하는 NHK 평가위원회를 두고 있다.<sup>149)</sup>

민간방송사업자도 자율심의체제를 갖고 있는데, 민간방송사업자의 방송심의를 담당하는 프로그램심의회는 법조계, 문화계, 방송계를 대

147) 위의 보고서, 260면

148) 위의 보고서, 같은 면.

149) 방정배 외 3인, 방송통신융합시대 공영방송 규제 제도화 방안, 방송통신위원회 자유 2008-02, 방송통신위원회·한국전파진흥원, 2008, 166면.



표하는 7명 이상의 위원으로 구성되며, 보통 학계의 대표가 위원장을 맡는다. 1951년 민간방송사업자단체로 발족한 민간방송연맹은 ‘민방연 방송기준’을 마련하고, 각 규정에 대한 보충설명과 판단지침, 관계법령 등을 함께 제시한 ‘민방연 방송기준해설서’를 발간하여 방송 프로그램의 공정성과 품위 유지를 위한 지침으로 삼고 있다.

## (2) 방송윤리·프로그램향상기구

방송윤리·프로그램향상기구(Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization, 이하 BPO)는 방송사업의 공공성과 사회적 영향의 중대성을 고려하여, 정확한 방송 및 방송윤리의 고양에 기여하기 위해 설립된 비영리·비정부단체이다.

BPO는 각 방송사별로 구성되며, 언론의 자유와 시청자의 기본적 인권이 상호충돌 되는 것을 방지하기 위하여 시청자의 민원처리와 방송윤리상의 문제 등을 심의하고 판단한다.<sup>150)</sup> BPO는 중재의 역할을 한다는 점에서 제3자기구라고 할 수 있다.<sup>151)</sup> 또한 BPO의 위원회는 방송윤리 상의 문제가 발생할 경우 이를 각 방송사에게 알리고 구체적인 개선책을 일정기간 내에 위원회에 제출할 것을 요구하고, 그 결과물을 공표한다.

BPO는 3개의 위원회로 구성된다. 방송윤리검증위원회, 방송과 인권 등 권리에 관한 위원회, 방송과 청소년에 관한 위원회 등이다. BPO의 역할은 다음과 같다.<sup>152)</sup>

첫째, 방송윤리검증위원회를 통해 방송윤리를 고취하고 방송프로그램의 질적 향상을 도모하기 위해 시청자의 의견을 바탕으로 방송프로그램의 문제에 대해 심의하고, 허위내용에 의해 시청자에게 현저한

---

150) 문연주 외, 앞의 보고서, 261면.

151) 이향선 외, 앞의 보고서, 280면.

152) 문연주 외, 앞의 보고서, 262면.

오해를 산 프로그램이 방송된 경우 이에 대해 심리하여 권고 혹은 견해를 공표하며, 권고나 견해에 대해 재발방지책을 요구할 수 있다.

둘째, 방송인권위원회에서는 방송으로 인해 명예 또는 프라이버시 등 인격권이 침해된 사람을 신속·무료·공정하게 구제하는 것을 목적으로 한다. 따라서 방송으로 인해서 권리를 침해받은 당사자의 제기를 받아 심리를 실시하고, “권리침해의 존부” 및 “방송윤리상의 문제 유무”를 판단하여 그 결과에 따라 ‘견해’ 또는 ‘권고’로 정리하여 당사자와 해당 방송국에 통지한 후 공표한다.

셋째, 방송과 청소년의 관계방식이나 방송이 청소년에 미치는 영향에 관한 시청자의 의견을 심의하고 그 결과를 ‘견해’로 정리하여 공표하며, 경우에 따라서는 방송국에 대하여 자주적 검토를 요청할 수 있다. 또한 대학 등 관련 연구기관과 협력하여 방송과 청소년의 관계방식에 관한 조사·연구도 수행한다.

### (3) 기타 일본의 자율규제기관

일본의 인터넷 내용규제는 민간자율규제기관인 재단법인 일본인터넷협회(Internet Association Japan, 이하 IAJapan)에서 담당하고 있다. IAJapan은 인터넷발전의 추진을 통하여 고도의 정보화 사회형성을 도모함으로써 국가 경제사회 발전과 국민생활 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다.

IAJapan은 인터넷콘텐츠에 대한 등급판정, 사이버범죄에 대한 대처 활동, 지적재산권 검토, 최신 인터넷기술·동향에 관한 세미나 개최, 필터링의 개발·보급, 각종 부회 활동, 인터넷 룰 및 매너 검정의 실시, 인터넷 이용 어드바이저의 육성, 인터넷 관련 기술의 개발·실증·표준화, 인터넷 동향의 조사, 인터넷핫라인 연락협의회의 사무국 업무, 인터넷핫라인 신고센터(Internet Hotlines in Japan, IHJ)<sup>153)</sup> 운영,

153) IHJ는 인터넷이용자로부터 위법·유해정보를 접수받아 일정 기준에 따라 정보

국제조직(W3C · IETF · ISOC · ICANN · INHOPE · APIA · APNG 등)과의 협동 및 연대 등의 활동을 한다.<sup>154)</sup>

또한 누구나 안심하고 안전하게 휴대전화 및 인터넷을 이용할 수 있는 환경을 구축하기 위한 목적으로, 이제까지 각지에서 보급계발활동을 전개해오던 이용자 · 산업계 · 교육관계자 등이 상호 연대하여 민간의 자주적 활동을 촉진할 목적으로 설립한 안심넷만들기촉진협의회(安心ネットづくり促進協議会)가 있다.

## 제 7 절 시사점

방송과 통신법제에 관한 외국사례를 살펴보면 먼저 정책기관과 규제기관을 분리시킨 경우가 많다. 특히 규제기관은 준사법적 독립위원회로 구성하여 정부로부터 독립성을 갖고 있다. 이러한 기관의 특성은 자율규제를 유도하는데 적합한 형태로 보인다. 규제기관은 사업자 단체에 의한 1차적인 자율규제 이후에 2차적인 규제를 맡게 된다.

또한 방송통신융합의 신규서비스에 관해서 현재 수직적 규제체계를 유지하고 있는 미국에서는 융합서비스를 현행 커뮤니케이션법에 포섭하거나 규제를 유보하는 방법을 취하고 있고, 영국에서는 법 개정을 통해 커뮤니케이션법상 방송서비스로 규제할 수 있는 융합서비스의 판단기준을 정립한 바 있다. 한편, 독일에서는 융합서비스를 규제하기 위해 텔레미디어법이라는 별도의 법을 제정하였으며, 호주와 일본에서는 융합시대에 대응한 통합적인 방송통신 규제체계를 모색하고 있다.

이처럼 방송과 통신이 융합되는 새로운 환경에 대한 법제적 대응은 세계 각국에서 아직 완결되지 못한 상황에 있다. 독일과 같이 텔레미디어 개념을 사용한다든지 하여 기존 방송의 개념을 수정하는 입법에는

---

를 선별하여 경찰에 정보를 제공한다. 그리고 IHJ는 전자게시판의 관리자 등에 대한 송신방치조치를 의뢰하기도 한다.

154) 문연주 외, 앞의 보고서, 264면

모든 국가에서 유사하고 보이고 있다. 그리고 일본과 같이 법체계 전반에 대한 대응을 시도하였지만 산업계의 반대 등 현실적인 여건에 따라서 무산된 예가 있다는 점은 우리법제의 개선추진과정에도 시사점을 주고 있다. 법제개선에 앞서서 기존의 방송산업과 통신산업 그리고 새로운 융합산업에 대한 정책적 합의가 선행되어야 함은 당연할 것이다.

특히 인터넷을 이용한 콘텐츠에 대한 내용규제는 모두 표현의 자유와 개인의 사생활보호라는 측면에서 국가규제의 한계를 보이고 있다. 다만, 선정성과 폭력성 등의 불법정보와 유해한 정보로부터 청소년과 어린이 보호를 위한 내용규제는 모든 국가의 보편적인 제도라 할 수 있다.

## 제 4 장 방송통신콘텐츠 현안과 발전방향

### 제 1 절 방송통신콘텐츠 규제체계

#### 1. 방송통신콘텐츠 규제체계의 문제점

##### (1) 규제원리의 부정합성

종래 방송과 통신은 전송 대상과 방식 등을 기준으로 쉽게 구분될 수 있었다. 예를 들어, 방송은 불특정다수를 대상으로 한 일방향 전송이지만, 통신은 특정인 사이의 쌍방향 전송으로 양자는 구분되었다.<sup>155)</sup> 이러한 환경에서 콘텐츠에 대한 심의는 그 공급·소비를 위해 사용되는 전송망과 단말기를 기준으로 구분되는 ‘수직적 규제’가 적용되어 왔다.

‘수직적 규제’란 전송망과 단말기를 기준으로 방송과 통신을 구분하고, 방송과 통신에 각각 별도의 법제와 기준으로 규제하는 방식을 말한다. 수직적 규제 하에서 방송법제는 주파수의 희소성과 방송의 사회적 영향력 등을 근거로 방송 콘텐츠를 규제하는 반면에 통신법제는 전송 내용의 비밀보호 및 보편적 서비스의 제공을 근거로 하는 규제 방식을 채택하였다. 이로 인하여 방송과 통신은 해당 사업자의 허가 구조에서도 차이가 있다.<sup>156)</sup>

전통적인 개념의 방송·통신에 있어, 콘텐츠의 공급 및 소비는 사실상 방송 콘텐츠의 공급·소비에 한정된 의미를 지녔다. 방송 콘텐츠의 전형적인 환경은 가족단위의 거실이라는 제한된 공간에서, TV수신

---

155) 안정민, 새로운 방송질서와 방송규제: 방송규제에 대한 한국과 미국 사례의 비교 법적 고찰, 사이버커뮤니케이션학회 제25권 제2호, 사이버커뮤니케이션학회, 2008, 147면.

156) 지성우, 미디어 융합시대에 대비한 방송관계법의 개정과제와 전망, 단국법학 제 32권 제1호, 단국대학교 법학연구소, 2008, 78면.

기라는 한정된 매체를 통해 이루어졌다.<sup>157)</sup> 이러한 환경에서 전송망과 단말기별로 구분하여, 방송의 공공성과 통신의 비밀성을 각각 추구하는 것은 효과적인 방법이었다. 종래의 방송·통신 콘텐츠 공급·소비 환경에서 ‘수직적 규제’는 유효한 규제원리였다.

그러나 최근 콘텐츠의 공급 및 소비 환경은 급격히 변화하였고, 이러한 변화는 ‘방송통신 융합’으로 불린다. 먼저, 방송의 경우 공급자와 소비자들은 더 이상 TV수신기라는 단일 매체만을 통하여 콘텐츠를 공급·소비하지 않는다. 현재는 동일한 콘텐츠를 다양한 플랫폼을 통하여, 실시간 또는 비실시간으로 공급·소비하고 있다. 한편, 통신은 사인간의 대화의 매개체로서 역할보다도 막강한 정보처리 수단으로서의 역할을 수행하고 있다. 특히, ‘정보’의 개념이 폐쇄적·고정적이지 않기 때문에 다양한 유형의 콘텐츠가 정보의 개념에 포섭될 수 있다는 점은 통신의 범위를 끊임없이 확장시키고 있다. 이처럼 방송과 통신의 변화는 서로의 경계를 허물며, 양자가 융합된 다양한 형태의 서비스로 나타나고 있다.

방송·통신 융합 현상이 방송·통신의 경계를 해체시키는 것은 수직적 규제원리에 따른 심의의 어려움을 더욱 가중시키고 있다. 방송은 상대적으로 프로그램이 제한적이므로 그 내용을 파악하기 쉽다. 따라서 적절한 범위의 심의규제가 가능하다. 그러나 스마트 미디어와 같이 다양한 앱과 콘텐츠로 구성되는 미디어는 그 이용방식이 다양하여 심의기준이나 규제의 범위를 명시적으로 정하기가 어렵기 때문에 심의 규제의 문제점을 노출시킨다. 이것은 미디어가 복잡할수록, 그만큼 심의규제가 어렵다는 것을 의미한다.<sup>158)</sup>

방송·통신 융합 현상은 방송·통신의 경계 해체와 더불어, 콘텐츠 소비자와 생산자 간의 경계 역시 해체시키고 있다. 이것은 매체기술

157) 윤석민/박아현, 방송통신 융합시대 방송의 공공성과 내용규제정책, 방송연구 여름호, 한국방송학회, 2008, 212면.

158) 권상희/이완수, 규제와 탈규제, 방송통신연구 제79호, 한국방송학회, 2012, 14면.

의 발전에 따라 콘텐츠의 생성 및 변형이 자유로워졌다는 것을 의미한다.<sup>159)</sup> 콘텐츠의 생산·소비 구조의 변화에도 불구하고, 여전히 전송망과 매체를 기준으로 수직적 규제 원리를 적용할 경우, 심의의 중복이나 공백이 발생할 우려가 있다. IPTV의 비실시간 방송 콘텐츠의 규제 공백을 대표적인 예로 들 수 있을 것이다.

이처럼 기존의 방송이나 통신체제에 적용되었던 수직적 규제 원리는 방송·통신 융합 환경 하에서는 더 이상 적합한 모형이 될 수 없게 되었다.<sup>160)</sup> 수직적 규제 원리가 새로운 융합서비스에 적시에 대처하지 못하는 것은 규제의 공백을 야기할 가능성이 있다. 또한, 중복규제 및 비대칭 규제로 인한 규제의 형평성 문제를 야기할 수도 있다.<sup>161)</sup> 이처럼 전송망과 단말기의 경계가 모호해진 현재에도 수직적 규제 원리가 여전히 콘텐츠 규제의 원리로 적용되는 것은 적절하지 못하다는 지적이 통설로 보인다.<sup>162)</sup> 다만, 이를 해결하는 구체적인 방법에 대해서는 견해의 대립이 있다.

## 2. 규제의 공백과 중복

### (1) 규제의 공백

전송망과 기기의 기술적 발전으로 인하여 새로운 형식의 서비스가 출현하였다. 인터넷 접속과 이동성의 보편화와 더불어, 콘텐츠의 이동과 편집 역시 폭발적으로 증가하였다. 그 결과 콘텐츠에 대해 전송망

159) 권상희/이완수, 규제와 탈규제, 방송통신연구 제79호, 한국방송학회, 2012, 13면.

160) 안정민, 새로운 방송질서와 방송규제: 방송규제에 대한 한국과 미국 사례의 비교법적 고찰, 사이버커뮤니케이션학회 통권 제25권 제2호, 사이버커뮤니케이션학회, 2008, 147면.

161) 손금주, 방송·통신 융합서비스에 대한 규제체계, 경제규제와 법 제6권 제2호, 서울대학교 법학연구소, 2013, 129면.

162) 본 연구의 참고문헌에 기재된 선행연구들도 수직적 규제의 한계와 문제점을 지적하고 있다.

과 기기를 기준으로 방송과 통신을 구분하고, 방송과 통신에 각각 별도의 법제와 기준을 적용하는 수직적 규제는 심의의 공백을 야기한다. 또한, 방송과 통신의 중간 영역에 존재하는 콘텐츠의 등장은 심의 권한의 중복 내지는 모호성을 불러일으킨다. 이것은 관련 기관의 권한 불분명 내지는 권한 미루기에 의해 심의의 공백을 초래할 수 있다.<sup>163)</sup>

특히, 콘텐츠의 이동이 자유로워진 스마트 미디어 환경은 현행 수직적 심의기준 체계를 사실상 무용지물로 만들었다는 지적이 있다.<sup>164)</sup> 방송사업자에 의해 제공되는 서비스는 전통적인 방송에 그치지 않는다. 일대일로 연결되는 한정성을 지닌 방송서비스, 공개된 정보로서 통신서비스, 정보의 처리와 가공 등 편성 및 제작이 도입된 부가정보 서비스, 상거래방송처럼 서비스의 제공은 공공적이지만 내용은 사적인 이중기능서비스 등 매우 다양하다.<sup>165)</sup> 통신영역에서도 새로운 서비스가 대거 출현하였다. 최근의 대표적인 예로는 SNS를 통한 콘텐츠의 이동을 들 수 있다. SNS는 ‘일대일’·‘일대다수’·‘다수대다수’의 다양한 관계 속에서 콘텐츠의 이동이 발생한다. 이와 같은 새로운 서비스 환경에서 전통적인 방송·통신 구분 기준과 심의 원리는 문제점을 노출시키고 있다.

무엇보다도 가장 시급히 해결해야 될 공백은 비실시간 방송에 대한 심의이다. 실시간 방송을 중심으로 방송매체별 심의기준을 적용하는 현행 수직적 심의원리 하에서는 비실시간 방송 콘텐츠 심의에 공백을 발생시킬 수밖에 없다.

---

163) 태생적인 심의 공백을 진정공백이라고 본다면, 규제의 중복에 의해 야기된 공백은 부진정공백으로 구분할 수 있을 것이다.

164) 권상희/이완수, 규제와 탈규제, 방송통신연구 제79호, 한국방송학회, 2012, 19면.

165) 윤석민/박아현, 방송통신 융합시대 방송의 공익성과 내용규제정책, 방송연구 여름호, 한국방송학회, 2008. 212면.



## (2) 규제의 중복

복잡·다양해진 콘텐츠의 공급 및 소비 체계는 콘텐츠에 대한 규제를 어렵게 만들고 있다. 지금까지 한국은 새로운 방송서비스가 등장할 때마다 필요한 조항을 추가하거나 별도의 법률을 제·개정하는 방식으로 이를 해결해 왔다.<sup>166)</sup> 그러나 나열식으로 추가하는 방식은 콘텐츠 내용규제 기준의 불통일성 문제, 동일한 콘텐츠에 대해 매체별로 다른 기준이 적용되는 불균형성 문제 등과 함께 내용규제의 중복 문제를 발생시키고 있다.<sup>167)</sup> 규제의 중복은 관련 기관 사이에 권한 미루기 내지는 눈치 보기에 의해 규제공백으로 나타날 우려도 있다.

콘텐츠의 공급 및 소비 환경 변화는 서비스융합과 포맷가변성의 고도화 역시 포함하고 있다. 예를 들어, 영화·비디오물·게임물이 방송에 사용되는 경우가 증가하고, 실시간 방송콘텐츠 대부분이 비실시간 콘텐츠로 제공되고 있다. 이러한 경우 이중(二重)으로 내용심의를 거쳐야 하거나, 방송과 통신을 별도의 규제대상으로 규정하여 서로 다른 기준을 적용하는 것은 이중규제가 된다.<sup>168)</sup>

## 3. 규제의 불균형성

### (1) 방송사업자와 정보통신사업자의 VOD 규제

방송사업자·중계유선방송사업자 및 전광판방송사업자가 전기통신 회선을 통하여 방송·TV·라디오 등의 명칭을 사용하면서 일정한 편성계획에 따라 VOD를 유통하는 경우에는 유사방송에 해당하며, 이는

166) 송중현/오세욱, 비실시간 방송콘텐츠(VOD) 내용규제 방안 연구, 방송통신연구 제79호, 한국방송학회, 2012, 48면.

167) 권상희/이완수, 규제와 탈규제, 방송통신연구 제79호, 한국방송학회, 2012, 13면.

168) 안정민, 새로운 방송질서와 방송규제: 방송규제에 대한 한국과 미국 사례의 비교법적 고찰, 사이버커뮤니케이션학회 통권 제25권 제2호, 사이버커뮤니케이션학회, 2008, 147면.

방송심의 관련 법규 및 「방송심의에 관한 규정」의 적용대상이 된다. 그러나 방송사업자·중계유선방송사업자 및 전광판방송사업자 이외의 자가 제공하는 VOD는 방송심의 관련 법규 및 「방송심의에 관한 규정」이 적용되지 않는다. 이 경우에는 정보통신 관련 법규 및 「정보통신에 관한 심의규정」이 적용된다. 즉, 방송사업자의 홈페이지를 통해 제공되는 비실시간 방송콘텐츠는 방송심의대상이 되는데 반해, 동일한 콘텐츠를 동일한 방법으로 비방송사업자가 제공하는 경우에는 정보통신 심의기준이 적용된다. 이는 규제의 불균형성 내지 형평성의 문제를 야기한다.

## (2) 실시간 방송과 비실시간 방송의 규제

방송·통신 콘텐츠 소비자들은 실시간 채널뿐만 아니라, 다양한 플랫폼을 통하여 비실시간 콘텐츠도 적극 이용하고 있다. 시간과 공간의 제약이 없는 고도의 접근성과 원하는 콘텐츠를 선별적으로 소비할 수 있는 자기 편성(self programming) 방식이 현대인의 생활에 부합하기 때문이다. 그 결과 VOD 콘텐츠의 이용은 급속히 증가하고 있다.

VOD 콘텐츠의 다양성과 함께, 심의 측면에서 문제가 되는 것은 실시간으로 방송된 콘텐츠와 비실시간으로 제공되는 VOD 콘텐츠가 대부분 동일한 경우가 많다는 사실에서 비롯된다. 동일한 내용의 콘텐츠라면 동일한 심의기준이 적용되는 것이 원칙이다. 물론 매체별 특성을 고려하여 차별적인 심의기준이 적용될 수 있다는 의견이 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이, 수직적 규제 원리의 한계에 따라 수평적 원리를 채택한다면, 동일한 콘텐츠는 동일한 내용의 심의가 적용되는 것을 원칙으로 하여야 할 것이다.

그러나 「방송법」 제32조 단서는 방송의 공정성과 공공성 심의와 관련하여, “매체별·채널별 특성을 고려하여야 한다”고 규정하고,<sup>169)</sup> 동법 제33조 제4항 단서는 방송통신심의위원회가 방송프로그램등급분류

---

169) 「방송법」 제32조 단서.

와 관련하여 분류기준 등 필요한 사항을 방송통신심의위원회규칙으로 정하도록 하면서, “분류기준은 방송매체와 방송분야별 특성 등을 고려하여 차등을 둘 수 있다”고 규정하고 있다.<sup>170)</sup> 「방송심의에 관한 규정」 제69조 역시 유사방송의 특수성에 비추어 동 규정에서 정한 조항의 적용이 불합리하다고 판단되는 경우에는 규정의 일부를 적용하지 아니할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>171)</sup>

한편, 유사방송을 규정하고 있는 「방송법 시행령」 제21조 제2항은 유사방송이 방송심의에 관한 규정을 위반한 때에는 그 정보의 제공자에 대하여 시정권고를 할 수 있도록 규정하고 있지만, 「방송법」 제100조 제1항은 방송사업자·중계유선방송사업자 또는 전광판방송사업자가 방송심의규정을 위반한 경우에는 5천만원 이하의 과징금을 부과하거나 해당 방송프로그램의 정정·수정 또는 중지, 방송편성책임자·해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 관계자에 대한 징계, 주의 또는 경고 등의 제재조치를 할 수 있도록 규정하고 있다.

이러한 규정태도에 대해, 유사방송에는 방송법 시행령 제21조 제2항과 방송법 제100조의 적용이 모두 가능하다는 견해와 유사방송의 특성을 감안해 시정권고라는 낮은 수준의 제재를 적용하라는 취지로 해석하는 견해가 있다.<sup>172)</sup> 후자의 해석에 따르면, 비실시간 방송은 심의기준뿐만 아니라 제재에서도 실시간 방송과 차이가 있게 된다. 전자의 태도로 이해한다고 하더라도, 여전히 동일한 콘텐츠가 실시간 방송 플랫폼에서 제공되는 경우와 비실시간 방송 플랫폼에서 제공되는 경우 심의기준이 달라질 수 있다. 이처럼 동일한 콘텐츠에 대해 다른 기준이 적용되는 것은 비실시간 방송콘텐츠 소비가 증가하고 있는 추세에 부합하지 않는다. 즉, 규제의 불균형 내지 형평성의 문제로

170) 「방송법」 제33조 제4항 단서.

171) 「방송심의에 관한 규정」 제69조.

172) 송중현/오세욱, 비실시간 방송콘텐츠(VOD) 내용규제 방안 연구, 방송통신연구 제79호, 한국방송학회, 2012, 58면.

이어질 수 있다.

반면, 비실시간 방송콘텐츠 내용규제를 실시간 방송과 차별화해야 한다는 의견에 특별히 반박할 여지가 없다는 의견이 있다. 그러나 이 견해도 비실시간 방송콘텐츠 내용규제에 대한 차별성 기준과 수준에 대해 논의가 필요함을 지적하고 있다.<sup>173)</sup> 이 견해는 매체별 특수성과 채널별·장르별 전문성, 매체의 사회적 영향력, 채널별 인지도, 시청률, 접근 수월성 등을 종합적으로 고려하는 차별화 근거에 대해 실증적인 연구가 필요하다고 주장한다. 또한, 비실시간 방송콘텐츠 내용규제 체계를 정비하기 위하여, 관련 법령과 규정의 체계성과 일관성을 확보해 규제 형평성을 도모할 것을 주장한다. 이와 더불어, 사업자의 자율규제와 협력적 관계를 바탕으로 하는 수평적 내용규제 체계 수립의 필요성을 지적한다.<sup>174)</sup>

### (3) 국내·외에 서버를 둔 ISP에 대한 통신심의

뉴미디어의 발전은 국경을 넘는 콘텐츠의 이동으로 이어졌다. 유럽의 경우에는 국경을 넘는 콘텐츠에 대해 유럽방송체 차원에서 규제할 필요성이 대두되기도 하였다.<sup>175)</sup> 한국에서도 외국에 서버를 둔 ISP(internet service provider)에 의해 제공되는 콘텐츠가 이용되고 있다. 그러나 국내에 서버를 둔 경우와 달리 외국에 서버를 둔 ISP 경우에는 접속차단 이외의 다른 규제수단을 활용하기 어렵기 때문에 규제에 있어 사실상 한계가 존재한다. 따라서 국내에 서버를 둔 ISP와 국외에 서버를 둔 ISP의 간의 규제의 불균형 내지는 형평성의 문제가 발생한다. 만약 국내에 서버를 둔 ISP에 대해서만 강화된 규제를 적용한다면, 이

---

173) 송중현/오세욱, 비실시간 방송콘텐츠(VOD) 내용규제 방안 연구, 방송통신연구 제79호, 한국방송학회, 2012, 57면.

174) 위의 보고서, 66면.

175) 권형돈, 방송통신융합시대 유럽연합(EU)의 공영방송에 대한 규제법리, 공법학 연구 제10권 제4호, 한국비교공법학회, 2009, 9면.

는 국내 콘텐츠 산업을 위축시키는 원인이 될 수 있다.

#### 4. 기준의 불일치

##### (1) 등급분류의 불일치

방송, 영화·비디오, 게임 등에서 등급제를 시행하고 있다. 그리고 각각의 콘텐츠에 대해 다른 등급분류 및 심의기준이 적용되고 있다. 이에 대해 매체별 규제체계가 통일성과 일관성을 갖고 있지 못하다는 지적이 있다.<sup>176)</sup> 방송·통신 융합 환경에서 수직적으로 콘텐츠를 규제하는 것은 한계가 있다는 규제원리 관점에서도 이러한 지적은 타당하다. 구체적인 예 중 하나로 「방송심의에 관한 규정」, 「방송프로그램의 등급분류 및 표시 등에 관한 규칙」, 「정보통신에 관한 심의규정」을 비교해 볼 수 있다.

「방송심의에 관한 규정」은 심의의 기준을 ‘공정성, 객관성, 권리침해 금지, 재난방송, 윤리적 수준, 소재 및 표현기법, 어린이·청소년 보호, 광고효과의 제한, 방송언어’ 등 다양한 측면에서 규정하고 있다. 그리고 「방송프로그램의 등급분류 및 표시 등에 관한 규칙」은 등급분류를 ‘모든연령시청가, 7세이상시청가, 12세이상시청가, 15세이상시청가, 19세이상시청가’로 구분하고 있다.<sup>177)</sup> ‘19세이상시청가’ 등급에 해당하는 방송 프로그램을 「청소년보호법」 제2조 제3호에 의한 청소년유해매체물로 본다.<sup>178)</sup> 이러한 분류는 프로그램의 주제·내용의 폭력성 및 선정성, 언어사용 등의 유해정도, 시청자의 연령 등에 따른 것이다.<sup>179)</sup>

반면에 「정보통신에 관한 심의규정」은 등급분류를 규정하고 있지 않다. 다만, 콘텐츠의 내용에 대한 심의기준으로 ‘국제 평화 질서 위반,

176) 권상희/이완수, 규제와 탈규제, 방송통신연구 제79호, 한국방송학회, 2012, 14면.

177) 「방송프로그램의 등급분류 및 표시 등에 관한 규칙」 제3조.

178) 「방송프로그램의 등급분류 및 표시 등에 관한 규칙」 제7조.

179) 「방송법」 제33조 제3항 및 「방송프로그램의 등급분류 및 표시 등에 관한 규칙」 제2조, 제3조 참조.

헌정질서 위반 범죄, 선량한 풍속 기타 사회질서 위반, 기타 법령 위반, 광고·선전 등의 제한’ 등을 정하고 있다.

이를 비교해 보면, 방송 콘텐츠에 적용되는 기준과 동일한 내용의 VOD인 유사방송에 적용되는 심의기준이 다름을 알 수 있다. 또한, 동일한 내용의 VOD가 방송사업자들의 홈페이지에 제공되는 경우와 정보통신망을 통해서 제공되는 경우 그 심의기준 역시 동일하지 않다. 관련 심의기준의 추상성으로 인하여 실질적으로는 서로 상당부분 중첩되는 것으로 볼 수 있으나, 적어도 형식적으로 동일하지 않다. 이와 같은 통일성과 일관성 부족은 정비가 필요한 부분이다.

세부적인 등급분류에서도 차이가 있다. 「방송프로그램의 등급분류 및 표시 등에 관한 규칙」은 등급분류를 ‘모든연령시청가, 7세이상시청가, 12세이상시청가, 15세이상시청가, 19세이상시청가’로 구분하고 있다.<sup>180)</sup> 「영화 및 비디오물 등급분류 기준」 제6조는 영화의 상영등급을 ‘전체관람가, 12세 이상 관람가, 15세 이상 관람가, 청소년 관람불가, 제한상영가’ 등으로 나누고 있다. 동 기준 제8조는 비디오물의 시청등급을 ‘전체관람가, 12세 이상 관람가, 15세 이상 관람가, 청소년 관람불가, 제한관람가’ 등으로 나누고 있다. 한편, 게임물관리위원회의 「등급분류 규정」은 ‘전체이용가, 12세이용가, 15세이용가, 청소년이용불가’로 나누어진다. 이상의 등급분류에 따르면, 영화·비디오·게임 등에 제공된 콘텐츠가 다시 방송에 제공될 경우 등급분류가 일치하지 않는 문제가 있다. 이 역시 통일성과 일관성의 부족에 해당되므로 정비가 필요한 부분이다.

## (2) 청소년 범위 불일치

「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제2조 제18호는 “‘청소년’이라 함은 18세 미만의 자(「초·중등교육법」 제2조의 규정에 따른 고

180) 「방송프로그램의 등급분류 및 표시 등에 관한 규칙」 제3조.

등학교에 재학 중인 학생을 포함한다)를 말한다”고 규정하고 있다.<sup>181)</sup> 「음악산업진흥에 관한 법률」 제2조 제14호도 이와 동일하게 청소년의 범위를 규정하고 있다. 그러나 「청소년보호법」 제2조 제1호는 “‘청소년’이란 만 19세 미만인 사람을 말한다. 다만, 만 19세가 되는 해의 1월 1일을 맞이한 사람은 제외한다”<sup>182)</sup>고 규정하고 있어 청소년의 범위에 차이가 있다.

따라서 콘텐츠 소비자가 18세인 경우 적용법이 무엇인가를 항상 확인해야 한다. 또한, 관련 법률 사이에서 청소년 범위가 달라야 할 논리적인 이유가 있다고 보기도 어렵다. 이는 기준의 불일치 내지 모호성 문제에 해당된다. 이러한 문제는 ‘비디오물’의 등급이 청소년 관람불가일 경우, 정보통신망을 이용한 영화나 비디오물의 ‘광고·선전물’ 중 청소년에게 유해성이 있는 것으로 확인받은 광고·선전물의 제공의 경우, 「음악산업진흥에 관한 법률」에 의한 ‘음악영상물·음악영상파일’의 등급이 청소년 관람불가일 경우, 「게임산업 진흥에 관한 법률」 의한 청소년에게 유해한 ‘게임물’의 경우에도 동일하게 발생한다.

## 5. 심의의 모호성

### (1) 심의기준의 모호성

「방송법」 제33조 제2항은 심의규정에 포함되어야 할 사항을 규정하고 있다. 이는 헌법의 민주적 기본질서의 유지와 인권존중에 관한 사항, 건전한 가정생활 보호에 관한 사항, 아동 및 청소년의 보호와 건전한 인격형성에 관한 사항, 공중도덕과 사회윤리에 관한 사항 등을 포함하여 15개 사항에 이르는 다양한 방면의 내용이 추상적으로 규정되어 있다. 이는 중국 목표를 규정하고 있는 법률이 지니는 불가피한

181) 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제2조 제18호.

182) 「청소년보호법」 제2조 제1호.

입법상의 현실적 한계로 이해할 수 있으며, 관련 하위 규정에서 추상적인 사항을 구체화할 것을 예정하고 있다고 볼 수도 있다.

그러나 이를 구체화하고 있는 방송통신심의위원회의 「방송심의에 관한 규정」 역시도 공정성·형평성·객관성·공공의 이익·국민의 올바른 가치관·사회윤리·공중도덕·지나치게 선정적·좋은 품성·건전한 인격 등 추상적인 개념을 지나치게 많이 사용하고 있다. 「방송심의에 관한 규정」은 전체적으로 윤리 강령 수준에 지나지 않으며, 그 판단기준 역시 모호한 선언적 기준으로 일관하고 있다는 지적도 있다.<sup>183)</sup>

앞서 살펴본 바와 같이, 방송심의에 관한 기준은 전반적으로 추상적이며 유사한 표현이 반복되어 있고, 이는 심의기준을 모호하게 만드는 문제를 야기한다. 그리고 심의기준의 모호성은 방송에 대한 자의적인 심의 가능성을 확대시킬 염려가 있다.

이러한 문제는 방송통신심의위원회의 「정보통신에 관한 심의규정」·「상품소개 및 판매방송 심의에 관한 규정」·「방송프로그램의 등급분류 및 표시 등에 관한 규정」, 영상물등급위원회의 「영화 및 비디오물 등급분류 기준」 및 「광고·선전물의 청소년 유해성확인기준」, 게임물관리위원회의 「등급분류 규정」에서도 지적될 수 있다.

물론 콘텐츠 심의기준에 추상적 개념을 전혀 사용하지 않는 입법은 현실적으로 불가능하다. 그러나 이러한 입법 현실을 인정하더라도 자의적인 심의를 예방할 필요성에는 이론이 없다. 입법 현실과 필요를 동시에 만족시키기 위해, 하위 규범에서 상위 법령의 추상적 개념을 최대한 명확하게 규정하여야 한다. 또한, 심의기관의 법적 성격을 조정하는 것 역시 추상적 기준이 야기하는 심의의 자의성 문제를 보완하는 방법이 될 것이다. ‘다소의 추상적인 개념이 사용된 심의기준’을 적용하게 될 기관은 민간기구인 것이 바람직하다. 즉, 행정기관에 의

183) 윤석민/박아현, 방송통신 융합시대 방송의 공익성과 내용규제정책, 방송연구 여름호, 한국방송학회, 2008, 224면.



한 ‘다소 추상적인 기준’의 적용은 최대한 억제되어야 할 것이다.

## (2) 콘텐츠 분류의 모호성

콘텐츠 내용심의의 출발점은 콘텐츠 분류이다. 콘텐츠 분류는 명확성·일관성·타당성이 있어야 한다. 그러나 지금까지의 개정은 새로운 콘텐츠 공급·소비 방식이 등장할 때마다 조문을 추가하거나, 법령을 추가 제정하는 방식으로 대처해 오고 있다. 이와 더불어, 관련 심의기관 사이에서는 명확하지 않은 방법에 의한 콘텐츠 분류와 권한 조정이 이루어지고 있는 것으로 보인다.

그러나 즉흥적 대응을 방치한다면 콘텐츠 분류뿐만 아니라, 심의의 공백이나 중복을 초래할 우려가 있다. 더 나아가 내용심의 체계까지 모호하게 만들 위험이 있다. 따라서 콘텐츠 분류의 모호성은 적절한 시기에 반드시 정비가 요구되는 사항이라 할 것이다.

콘텐츠 분류의 모호성이 문제되는 예로 영화나 비디오물에 관한 광고나 선전물의 경우를 들 수 있다. 「청소년 보호법」 제2조 제2호 마목의 내용인 「『전기통신사업법』에 따른 전기통신을 통한 부호·문언·음향 또는 영상정보」의 청소년에 대한 유해성 여부를 심의하는 기관은 앞서 살펴본 바와 같이 방송통신심의위원회이다. 그런데 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제32조와 제66조에 따르면, 영화나 비디오물에 관한 광고나 선전물을 정보통신망을 이용하여 공중의 시청에 제공하고자 하는 자는 미리 영상물등급위원회로부터 청소년에 대한 유해성 여부를 확인받아야 한다. 그러나 「전기통신사업법」에 따른 전기통신을 통한 부호·문언·음향·영상정보와 정보통신망을 이용하여 공중의 시청에 제공되는 영화나 비디오물에 관한 광고나 선전물을 구별해야 하는 이유와 기준은 분명하지 않다.

변화된 방송·통신 환경에서는 수직적 규제가 아니라, 수평적 규제의 원칙이 적용되어야 한다. 따라서 동일한 콘텐츠에는 동일한 심의

원리가 적용되어야 한다. ‘동일한’ 콘텐츠를 확대 해석하면, ‘동종의’ 콘텐츠에는 동종의 심의과정이 적용되어야 하는 것으로 이해할 수 있다. 여기서 ‘동종성’의 판단은 콘텐츠를 기준으로 이루어져야 한다.

그런데 현행 방송통신콘텐츠 관련 법제는 어떤 심의 과정이 적용될 것인지 여부가 콘텐츠를 기준으로 결정되는 것으로 보기 어렵고, 콘텐츠의 유통방식인 서비스에 의해 좌우되고 있는 것으로 보인다. 서비스 융합에 따라 동일한 콘텐츠가 다양한 유통방식으로 제공되는 상황에서, 심의과정을 결정하는 기준은 일차적으로 콘텐츠 그 자체가 되어야 한다. 이것이 방송·통신 융합 환경에서 콘텐츠 규제의 일관성·통일성을 확보하는 방안이 될 것이다.

## 6. 규제체계의 법제적 발전방향

### (1) 내용규제 원리의 전환

변화된 콘텐츠 제공 환경에서 소비자들은 자신의 상황과 취향에 따라 지상파 TV·케이블 TV·위성방송·IPTV·DMB 등 다양한 매체를 통하여, 동일한 내용의 실시간 방송이나 비실시간 콘텐츠를 소비한다. 이러한 원소스 멀티유즈(one source, multi use)는 일반적인 현상이 되었을 뿐만 아니라<sup>184)</sup> 더욱 확대될 것이다.

방송·통신 설비 및 매체의 기술적 발전, 콘텐츠 포맷 변경의 고도화, 일대다수의 콘텐츠 제공 서비스의 확산 등은 방송·통신 콘텐츠의 서비스 다양화뿐만 아니라, 콘텐츠의 양적 증가 및 질적 변화를 증폭시키고 있다. 이로 인하여, 콘텐츠 내용심의에 필요한 콘텐츠 분류와 심의 대상이 되는 콘텐츠 확정이 쉽지 않게 되었고, 이제는 콘텐츠 제작 시에 해당 콘텐츠가 어떤 기술에 의해 어떻게 사용될지 예

184) 안정민, 콘텐츠 융합에 따른 심의제도 개선방안, 언론과 법 제10권 제1호, 한국언론법학회, 2011, 190면.

측하는 것은 사실상 무의미하게 되었다.

즉, 방송·통신 융합 환경에서는 매체별 특성이 희석되었고, 이를 방송·통신 콘텐츠와 전송망·플랫폼의 관계에서 본다면, 콘텐츠 유통이 전송망에 대해 중립적인 성격을 지니게 된 것이다. 즉, 전송망·플랫폼의 구별 없이 방송·통신 콘텐츠가 제공되고 있는 것이다. 이는 방송·통신 융합 환경에서 무엇이 방송 콘텐츠이고, 무엇이 정보통신 콘텐츠인지, 무엇이 영화·비디오물이고, 무엇이 게임인지의 구분을 어렵게 만들고 있다.<sup>185)</sup> 따라서 수직적 규제원리는 그 적용을 위한 기준을 상실하였거나, 기준이 모호해졌거나, 기준이 중복되는 상황에 처하게 되었다.

수직적 규제원리의 한계를 극복하기 위한 대안으로 ‘수평적 규제원리’가 주장되고 있다. 최근 방송·통신 콘텐츠의 특징은 그 생산과 유통이 전송망 내지는 플랫폼 형식에 구속되지 않고 자유롭다는 점이다. 따라서 방송·통신 콘텐츠 내용심의를 적용하는 기준을 매체가 아니라, 콘텐츠 자체를 기준으로 삼는 것이 요구된다. 즉 매체의 종류와 계층, 서비스 방식에 상관없이 동일한 콘텐츠에 대해서는 동일한 내용의 심의가 적용되어야 한다.

## (2) 규제의 강도와 단계적 적용

### ① 규제의 강도

수평적 규제원리는 동일한 콘텐츠에는 동일한 내용의 심의가 적용되어야 한다는 것이다. 이는 콘텐츠를 심의기준으로 삼는다. 매체별 구분이 모호해진 상황에서 콘텐츠의 동일성을 기준으로 심의방식을 결정하는 것은 타당하다.

그러나 수평적 규제원리가 수직적 규제원리의 대안으로 채택된다 하더라도, 동일한 콘텐츠라면 모든 서비스에 예외 없이 동일한 내용

<sup>185)</sup> 안정민, 앞의 논문, 195면.

의 심의가 이루어져야 하는가에 대해서는 다시 검토가 필요하다. 이는 수평적 규제원리에 따를 경우 내용규제의 정도를 어떻게 설정할 것인가와도 관련된 문제된다. 일괄적으로 완화된 내용규제를 할 것인지 아니면 엄격한 내용규제를 할 것인지에 따라, 일괄적인 완화된 심의 또는 엄격한 심의가 타당한 것인지 문제된다.

이러한 의문은 수평적 규제원리를 원칙으로 삼아야 한다는 입장을 철회하여 수직적 규제원리로 회귀해야 한다는 것을 의미하는 것이 아니다. 수평적 규제원리를 원칙으로 하되, 일괄적인 규제수준의 적용이 적합하지 않은 경우에는 보충적으로 수직적 규제의 논리가 적용되어야 하는가에 대한 의문이다. 즉, 수평적 규제원리를 절대적으로 적용할 것인지 상대적으로 적용할 것인지의 문제이다. 또한, 수평적 규제원리의 채택이 콘텐츠 내용규제를 강화하는 수단이 되어서도 안 된다.

## ② 규제의 단계적 적용

수평적 규제원리를 원칙으로 하면서 규제 정도를 완화된 수준으로 채택한다고 하더라도, 또 하나 문제가 되는 것은 수평적 규제원리를 절대적으로 적용할 것인지 여부이다. 이에 대해서는 수평적 규제원리를 원칙으로 하고, 서비스의 특성에 따라 보충적으로 수직적 규제원리가 적용될 수 있다고 본다. 수직적 규제원리의 보충적 적용을 통하여 서비스별로 규제 차이를 반영할 필요가 있기 때문이다. 융합시대의 내용규제정책은 지상파방송, 종합유선방송, 위성방송, IPTV 등과 같은 미디어들에 대한 정밀한 미세조정이 필요하다는 견해<sup>186)</sup>도 같은 취지로 보인다. 따라서 콘텐츠 자체는 수평적 통제를 적용하고 서비스에 대한 통제는 수직적 통제를 적용하는 것이 필요하다고 볼 것이다.

---

186) 윤석민/박아현, 앞의 논문, 226면.

### (3) 규제의 명확성·객관성 개선

#### ① 개 설

심의규정에 포함될 사항을 규정하고 있는 「방송법」 제33조 제2항은 인권존중, 건전한 가정생활 보호, 건전한 인격형성, 공중도덕과 사회윤리, 공정성·공공성 등 추상적인 규정을 많이 두고 있다.<sup>187)</sup> 「방송심의에 관한 규정」 역시 공정성, 형평성, 객관성, 공공의 이익, 국민의 올바른 가치관, 사회윤리, 공중도덕, 지나치게 선정적, 좋은 품성, 건전한 인격 등 추상적인 규정이 많다. 이 외에도 영상물등급과 관련된 규정들과 게임물등급과 관련된 규정들에서도 심의 관련 추상적 표현은 쉽게 찾아볼 수 있다. 콘텐츠의 심의 과정에 적용되는 규정에 존재하는 이와 같은 모호한 표현은 자의적인 심의의 개연성을 높인다는 점에서 심각한 문제가 있다.<sup>188)</sup> 심의의 명확성을 확보한다는 것은 심의의 자의성을 방지하고 객관성을 확보한다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 세 가지 측면에서 개선방법을 고려할 수 있다.

187) 「방송법」 제33조 ② 제1항의 심의규정에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

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. 민족문화의 창달과 민족의 주체성 함양에 관한 사항
9. 보도·논평의 공정성·공공성에 관한 사항
10. 언어순화에 관한 사항
11. 자연환경 보호에 관한 사항
12. 건전한 소비생활 및 시청자의 권익보호에 관한 사항
13. 법령에 따라 방송광고가 금지되는 품목이나 내용에 관한 사항
14. 방송광고 내용의 공정성·공익성에 관한 사항
15. 기타 이 법의 규정에 의한 방송통신심의위원회의 심의업무에 관한 사항

188) 권상희/이완수, 앞의 논문, 13면.

## ② 개념의 구체화

먼저, 관련 규정에서 추상적 개념을 최대한 구체적으로 규정하여야 할 것이다. 현재 방송·통신 심의 관련 규정은 구체적인 정의나 실천적 조항들 없이 단지 추상적 개념만을 나열하고 있다. 그러므로 구체적인 정의가 필요하다.<sup>189)</sup> 물론 모든 추상적 개념의 사용을 배제한다는 것은 입법 현실상 불가능하지만, 최소한 ‘정의’에 해당되는 규정만이라도 구체적으로 규정할 필요성과 가능성은 있다.

법제의 명확성을 확보하기 위하여 ‘콘텐츠의 정의’는 ‘서비스 제공자와 같은 법령 적용의 대상자’ 및 ‘서비스 유형과 같은 적용 상황’과는 독립성을 유지하는 것이 필요하다. 이는 콘텐츠의 개념이 불명확해지는 것을 방지할 수 있다. 규범의 수범자나 적용대상 서비스 등을 제한하는 것이 필요한 경우, 확정된 콘텐츠 개념과는 별도로 추가적인 규정을 두면 개별 법령의 목적을 달성할 수 있을 것이다.

콘텐츠 외부적 요소까지 포함하여 콘텐츠를 정의하는 것은 수평적 규제원리에도 부합하지 않는다.<sup>190)</sup> 같은 콘텐츠에 같은 내용의 심의가 적용되기 위해서는 콘텐츠의 정의도 외부적 요소와는 독립성을 가져야 한다. 보충적으로 수직적 규제원리를 적용하는 데 필요한 사항은 콘텐츠 정의 이외의 규정을 통하여 해결할 수 있을 것이다.

## ③ 추상적 개념의 삭제

다음으로, 심의의 자의성을 방지하고 객관성을 확보하기 위하여 불명확한 개념 그 자체를 삭제하는 방법이 있다. 불명확한 추상적 개념을 삭제하는 것은 규제를 완화하는 방법으로서 의미도 지니고 있다. 다만, 수평적 규제원리를 적용하는 경우에도 규제의 강도를 엄격하게

189) 윤석민/박아현, 앞의 논문, 228면.

190) 콘텐츠 개념에 외부적인 요소가 포함됨으로써 규제의 명확성이 저해되는 문제는 ‘비실시간 방송의 정의’뿐만 아니라, ‘영화나 비디오물의 정의’에서도 나타난다.

하거나 또는 완화할 수도 있다.

#### ④ 심의기관의 중립성 보장

끝으로, 심의기관의 중립성을 보장하는 것 역시 심의의 객관성을 확보하는데 기여할 수 있다. 무엇보다도 정치세력으로부터 중립성이 보장되어야 한다. 또한, 심의기관의 심의에 공정성 심의와 같은 중립성을 해치는 심의기준이 포함되어서는 안 될 것이다.

이와 같은 맥락에서 타율규제는 최소한의 규제가 바람직하다는 내용규제의 일반적인 원칙에 역행한다고 보고, 방송통신 융합 상황에서 표현의 자유와 충돌할 개연성도 많다고 본기 때문에 해결방법으로 자율규제를 주장하면서 정치세력에 의한 언론자유 침해를 방지하기 위해서 독립적인 심의기구의 필요성이 주장하는 견해도 있다.<sup>191)</sup>

이외에도 많은 전문가들이 행정규제기관에 의한 사전등급제를 폐지하고 콘텐츠를 생산·공급하는 자가 자율적으로 등급을 분류하도록 하여야 한다고 주장한다. 그리고 심의기관은 문제가 있는 콘텐츠에 대한 사후 심의와 제재를 담당하는 방향으로 나아가야 한다고 본다.<sup>192)</sup> 이러한 태도는 사업자의 자율적인 사전심의와 사후규제를 병행하는 방법으로 이해된다.

중립성의 요구를 심의기관과 언론기관을 구별하며 분석하는 견해도 있다. 이 견해에 따르면, 심의기관은 중립성을 지켜야 하지만 언론에 있어 더욱 중요한 것은 다양성이라고 본다.<sup>193)</sup> 모든 언론이 중립적이라면 다양한 언론은 존재하지 않게 된다고 한다. 따라서 방송통신심의위원회와 같은 심의기관은 국가에서 추진하고 있는 사안에 대해 언론의 정치적 중립성을 강요할 수는 없다고 본다. 이 견해는 공정성

191) 권상희/이완수, 앞의 논문, 31면.

192) 안정민, 앞의 논문, 226면.

193) 박경신, 방송통신심의위원회의 심의제도에 대한 법적 평가, 긴급토론회 <방통심의위, 무엇을 위해 심의하나>, 한국언론정보학회, 2010, 22면.

심의 자체는 허용될 수 있으나, 정부가 자신의 견해를 관철시키는 위한 공정성 심의는 할 수 없다고 한다. 정부가 이해당사자가 되는 순간 공정성 심의는 변질되어 버린다고 주장한다.<sup>194)</sup>

위 견해들을 종합하면, 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다. 첫째, 심의기관의 중립성이 확보되어야 한다. 둘째, 심의기관의 중립성을 확보하기 위하여 자율규제 모델이 적용될 필요가 있다. 셋째, 현재와 같이 심의기관이 행정기관의 성격을 지니는 경우에는 심의기준에 심의기관의 중립성을 해치는 내용이 포함되어서는 안 될 것이다. 행정기관의 중립성을 담보할 수 없는 대표적인 예가 공정성 심의이다. 심의기관의 심의는 공정성보다는 진실성을 중심으로 이루어져야 할 것이다.

#### (4) 규제의 형평성·통일성 개선

현재 방송·통신 콘텐츠에 대한 규제체계는 방송과 통신으로 구별되어 있다. 따라서 동일한 콘텐츠라도 방송에 해당하는지 (정보)통신에 해당하는지에 따라 규제 내용이 달라진다. 동일한 비실시간 콘텐츠가 동일한 방법으로 방송사업자등의 홈페이지를 통해 제공되는 때에는 방송심의기준이 적용되는데 반해, 비방송사업자가 제공하는 경우에는 정보통신 심의기준이 적용된다. 결국 규제의 형평성·통일성이 문제된다.

이처럼 종래 방송과 통신으로 대별되던 콘텐츠에 대한 규제체계는 다채널·다매체 환경에서 더 이상 적합하지 않다. 따라서 매체별로 다른 내용의 심의가 적용되던 수직적 규제원리는 수정되어야 한다. 그에 대한 대안으로 동일한 콘텐츠에는 동일한 내용의 심의를 적용하는 수평적 규제원리가 내용규제의 원칙으로 제안되고 있다. 실제로 수평적 규제원리를 적용하기 위해서는 무엇보다도 콘텐츠의 개념을 콘텐츠 자

194) 박경신, 방송통신심의위원회의 심의제도에 대한 법적 평가, 긴급토론회 <방통심의위, 무엇을 위해 심의하나>, 한국언론정보학회, 2010, 22면.



체의 동일성을 기준으로 재설정할 필요가 있다. 유사방송의 개념 역시 콘텐츠의 동일성 관점에서 재설정되어야 한다. 콘텐츠의 외부요소인 사업자 관련 개념요소를 제외한다면, 방송사업자등에 의해 제공되는 비실시간 콘텐츠와 비방송사업자가 제공하는 비실시간 콘텐츠 사이에 발생하는 형평성·통일성 문제를 보완할 수 있을 것이다.

### (5) 법령상 기준의 정비

#### ① 콘텐츠 등급분류 통일

방송·통신콘텐츠의 내용심의 원리를 전환하는 것은 법제 전반의 변화를 필요로 한다. 또한, 현재 방송통신심의위원회, 영상물등급위원회, 게임물관리위원회와 같은 콘텐츠 내용심의 기관의 개편도 요구된다. 따라서 짧은 시간 내에 정비하기에는 현실적인 장애가 많다. 그럼에도 불구하고, 콘텐츠 내용규제 체계의 정비는 계속되어야 할 것이다. 우선, 콘텐츠 내용규제 체계 정비 사항 중 단기간에 실현 가능한 부분이 있다면, 이에 대한 정비가 먼저 진행되어야 할 것이다. 통일적이지 못한 법령을 정비하는 것이 그 대표적인 영역이다.<sup>195)</sup>

법령상 통일이 문제되는 대표적인 영역은 콘텐츠 등급제도이다. 방송, 영화·비디오, 게임 등에서 등급제를 시행하고 있지만, 방송(모든 연령, 7세 이상, 12세 이상, 15세 이상, 19세 이상)과 비디오(전체관람가, 12세 이상, 15세 이상, 청소년 관람불가, 제한관람가), 게임물(전체이용가, 12세 이용가, 15세 이용가, 청소년 이용불가)의 세부적인 등급분류에 차이가 있다. 한편, 「정보통신에 관한 심의규정」은 등급분류를 규정하고 있지 않다. 다만, 「청소년 보호법」에 따라 청소년유해매체물로 결정할 수 있도록 하고 있다.

콘텐츠의 등급분류가 다르다는 것은 콘텐츠가 전송망·플랫폼·기기에 대한 중립성을 가지고 유통되는 현재의 환경에 부합하지 않는다.

195) 안정민, 앞의 논문, 228면.

즉, 특정 매체의 콘텐츠가 다른 매체에 유통될 경우 등급분류에 부합하지 않고, 결국 다시 등급분류 절차를 밟아야 하는 문제가 발생한다.

콘텐츠 유통의 생태는 특수한 매체에서 보편적 매체로 이동한다는 점에서 등급분류 기준의 통일은 가장 보편적인 매체를 기준으로 삼아야 한다. 이에 더하여 동일한 등급분류 기준이라면 통일적인 용어를 사용하여야 할 것이다.

## ② 청소년 연령 기준 통일

청소년 연령 기준 역시 통일성이 문제되는 대표적인 영역이다. 각종 콘텐츠 등급분류 기준은 청소년의 접근을 제한하는 등급을 두고 있지만, 청소년의 연령 기준은 동일하지 않다. 콘텐츠 내용규제라는 동일한 목적을 가진 관련 법률에서 청소년 연령 기준이 다른 것은 법집행의 혼란을 야기할 수 있다. 또한, 서로 다른 연령 기준의 경계선에 해당하는 자들을 보호하는데 공백이 발생할 수도 있다. 따라서 동일한 취지를 가진 법률이라면, 청소년 연령 기준을 통일하는 것이 바람직하다.

문제는 18세와 19세 중 어느 것으로 통일할 것인가이다. 청소년 연령 기준은 가급적 다른 목적을 가진 법령과도 충돌이 없도록 설정되어야 할 것이다. 「민법」 제4조에 따르면 미성년자는 19세 미만의 자이다. 「공직선거법」 제15조에 의하면 선거권은 19세 이상의 자에게 인정된다. 「청소년보호법」 제2조에 따르면 그해에 만 19세가 되는 자는 청소년에서 제외된다.<sup>196)</sup> 이들 주요 법률은 19세 이상의 자를 성년으로 보고 있으며, 이를 참조하면 콘텐츠 규제와 관련된 법률에서 청소년의 기준은 19세 미만자로 하는 것이 법집행의 혼란을 방지할 수 있는 것으로 보인다. 이는 「방송법」 제33조 제4항에 따른 「방송프로

---

196) 「청소년보호법」은 청소년을 종전에는 “만 19세 미만”으로 정의하고 있었으나, 2001년 사회통념상 성인으로 간주되는 대학생·근로청소년들이 자유롭게 사회활동을 할 수 있도록 하기 위하여 “만 19세가 되는 해의 1월 1일을 맞이한 사람”을 제외하도록 보호대상 청소년의 연령을 조정하는 개정을 하였다.

그램의 등급분류 및 표시 등에 관한 규칙」에도 부합한다.

## 제 2 절 방 송 통 신 콘 텐 츠 거 래 법 제 개 선

### 1. 방 송 통 신 콘 텐 츠 거 래 의 환 경 변 화

새로운 유형의 방송통신 콘텐츠와 서비스제공방식은 계속 발전하고 있다. IPTV가 등장했을 때와 같이 새로운 서비스와 그 제공방식에 관해서 이를 방송으로 규정할지 아니면 통신으로 보아야 하는지에 관한 논란이 계속 이어지고 있다. 방송통신융합환경과 새로운 방송통신콘텐츠가 계속 개발되는 상황에서 현재의 방송과 통신의 분리된 규제체계는 한계를 갖는다는 것이다.

본래 규제의 목적은 공정한 경쟁을 통한 이용자보호와 산업발전에 있다. 그러한 의미에서 규제와 심의라는 측면에서도 수평적 규제체계가 요구되지만 이용자보호라는 측면에서도 새로운 서비스가 등장하였을 때 적용되는 거래법제가 현실에 맞는지 그리고 이용자보호는 충분한지도 중요한 법적 문제가 된다.

새로운 서비스의 등장은 사업자와 이용자 사이의 디지털 격차를 발생시킨다.<sup>197)</sup> 기술법제에서는 기술발전의 특성인 디지털 격차(digital divide) 또는 정보격차는 새로운 불평등 상황을 국가가 어떻게 대처하는지가 중요한 정책적 과제가 된다. 이미 우리 정부는 디지털 격차를 해소하는 방안으로 컴퓨터, 인터넷 등 정보화 교육과 저소득층에 대한 개인용 컴퓨터 등 정보화 기기 지원 등의 정책을 실시한 바 있다.<sup>198)</sup> 디지털 격차는 주로 국민들 사이에서 개인용 컴퓨터와 인터넷

197) “정보격차”란 사회적, 경제적, 지역적 또는 신체적 여건으로 인하여 정보통신서비스에 접근하거나 정보통신서비스를 이용할 수 있는 기회에 차이가 생기는 것을 말한다. 국가정보화 기본법 제3조 9호

198) 이를 해소하고자 정보격차해소에 관한 법률이 2001년에 제정되어 2009년에 폐지되었다. 정보격차에 관한 내용은 국가정보화기본법에 규정되었다. 폐지된 정보격

의 접근과 활용도에 따른 차이를 의미하지만 사업자와 이용자간의 관계에 있어서도 국가는 공정한 거래관계가 형성되도록 유도할 책무를 지니고 있다.

실제 거래에서 이용자는 그 분야의 전문가가 아닌 이상 자신이 사용하고자 하는 서비스에 대한 정확하고 폭넓은 지식을 갖고 있지 못한 체, 사업자가 제시하는 약관에 의한 거래가 주로 이루어진다. 경우에 따라서는 기술력을 갖고 있는 사업자에게 유리한 약관이 적용되기도 한다. 또한 콘텐츠의 기술적 결함과 손해발생의 인과관계 등에 대해서 이용자는 사업자보다 상대적으로 낮은 수준의 정보만을 갖고 있게 된다. 그러한 경우에 공정한 거래가 이루어지도록 하여 이용자가 자신의 권리와 서비스를 보호하기 위한 입법을 요청할 수 있을 것이다. 그 개선방안으로서 새로운 기술환경을 포괄하여 적용할 수 있는 통합적 이용자보호방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

또한 현재 방송통신 콘텐츠의 유통은 주로 거래를 통해서 이루어지고 있다. 최근에는 개인용 컴퓨터를 이용한 웹 환경에서의 거래뿐만 아니라 뿐만 아니라 모바일 환경에서도 이루어지고 있다. 이러한 변화는 전자상거래 관련 법제의 해석과 적용에 새로운 변화를 수반하게 하였다. 기존의 법제는 모바일 환경을 예상하지 못하고 있었던 것이다. 특히 모바일 사용은 다양한 애플리케이션을 이용하게 되는데 개별 ‘애플리케이션’과 ‘모바일 애플리케이션 오픈마켓(이하에서는 약칭하여 ‘오픈마켓’이라 한다)’ 모두 외국에 서버를 둔 외국인이 운영하는 경우

---

차해소에 관한 법률 제1조는 ‘저소득자·농어촌지역 주민·장애인·노령자·여성 등 경제적·지역적·신체적 또는 사회적 여건으로 인하여 생활에 필요한 정보통신 서비스에 접근하거나 이용하기 어려운 자에 대하여 정보통신망에 대한 자유로운 접근과 정보이용을 보장함으로써 이들의 삶의 질을 향상하게 하고 균형있는 국민 경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.’고 규정하고 있다. 현재에도 디지털 격차의 해소는 국가의 의무이다. 국가기관과 지방자치단체는 모든 국민이 정보통신서비스에 원활하게 접근하고 정보를 유익하게 활용할 기본적인 권리를 실질적으로 누릴 수 있도록 필요한 시책을 마련하여야 한다. 국가정보화 기본법 제31조

가 많다. 그런 이유에서 거래에 문제가 생기거나 불법 내지 유해한 애플리케이션을 통제하기 위해서는 국내법의 관할 문제 또는 역외적용의 문제가 더 빈번하게 발생할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

웹환경에서도 마찬가지로이지만 모바일 환경에서의 거래는 이미 국경의 의미를 상실시키고 있다. 이러한 점에서 해외사업자들에 대한 규제의 실효성 확보가 주요한 법적 과제라 할 수 있다.

## 2. 통합적 이용자보호의 필요성과 모바일 환경의 특수성

### (1) 이용자보호의 사각지대 발생

2008년 2월 29일부터 시행된 인터넷 멀티미디어 방송사업법은 방송사업자와 통신사업자간의 줄다리기 속에서 IPTV라는 특수한 융합서비스를 규제하기 위한 특별법으로서 제정되었다. 이후에 다른 융합서비스가 새롭게 제공될 경우에 새로운 법을 다시 제정해야 한다면 그것은 매우 비효율적인 입법정책이 될 것이다. 외국에 예에서 보았듯이 융합서비스에 대응한 방송법제의 전환이 필요하다.

특히 방송통신콘텐츠 산업을 미래지향적이고 창조적인 선도산업으로 육성하기 위해서는 현재와 같은 규제체계를 유지한다는 것은 더욱 문제가 있다. 산업발전이라는 측면에서 방송통신서비스에 적합한 규제체계를 갖추는 것은 불필요한 규제철폐와 의미 없는 중복규제의 제거만을 의미하지는 않는다. 그 이유는 궁극적으로 산업발전은 사업자에 대한 규제해소에만 있는 것이 아니라 이용자도 함께 참여할 수 있어야 장기적이고 안정적인 발전이 가능해질 것이기 때문이다.

현재 분리된 법체계를 갖는 우리법제는 방송법과 전기통신사업법에 별도의 규제체계를 갖고 있다. 또한 새로운 서비스에 대해서 어느 법제에 해당하는지를 판단하기도 힘들며 각 법제의 규제목적과 방식이

다르다는 점에서 신규서비스에 어떤 규제를 채택하는 것이 나은지 선택하기도 쉽지 않은 실정이다.

① 방송법과 전기통신사업법의 의무조항

방송법의 가장 큰 규제 목적은 ‘공익성’ 또는 ‘공공성’을 유지한다는 것이다. 방송뿐만 아니라 방송·중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 기타 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보의 내용에 대해서도 방송의 공정성 및 공공성에 대한 심의(제32조)를 받도록 하고 있다.

방송은 보편적이고 일방적인 서비스의 제공이라는 점에서 시청자 내지 청취자를 보호하기 위한 제도들을 두고 있다.<sup>199)</sup> 또한 방송의 사회적 영향력과 파급력이 크다는 점에서 편성과 표현방법에 관한 공익적 규제가 통신에 비해서 많다.<sup>200)</sup>

방송은 통신에 비해서 누구나 TV나 라디오 등의 매체로 이용할 수 있다는 특성에 기인하여 보편적 시청권과 재송신권을 위한 규제가 있다.<sup>201)</sup>

199) 방송의 공익성 및 다양성을 실현하고자 시청자권익보호위원회(제35조)와 방송분쟁조정위원회(제35조의3) 및 미디어다양성위원회(제35조의4)를 두고 있다.

200) 방송사업자는 방송프로그램을 편성함에 있어 공정성·공공성·다양성·균형성·사실성 등에 적합하도록 하여야 하고(제69조 제1항), 종합편성을 행하는 방송사업자는 정치·경제·사회·문화 등 각 분야의 사항이 균형 있게 표현될 수 있도록 하여야 하며(제69조 제2항), 방송사업자의 시청점유율(전체 텔레비전 방송에 대한 시청자의 총 시청시간 중 특정 방송채널에 대한 시청시간이 차지하는 비율)은 100분의 30을 초과할 수 없다는 시청점유율 제한(제69조의2 제1항)을 적용받고 있다. 그리고 이동멀티미디어방송을 행하는 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 특정 방송분야에 편중되지 아니하고 다양성이 구현되도록 대통령령이 정하는 바에 의하여 채널을 구성·운용하여야 하고(제70조 제1항), 방송사업자는 당해 채널의 전체 프로그램 중 국내에서 제작된 방송프로그램을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 하며(제71조 제1항), 당해 방송사업자가 아닌 자가 제작한 방송프로그램(외주제작 방송프로그램)을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다(제72조 제1항).

201) 방송법에 따르면, 방송사업자에게는 방송광고와 방송프로그램이 혼동되지 아니하도록 명확하게 구분하여야 하여야 할 책임이 있으며(제73조 제1항), 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별 없

이와 같이 방송법은 공익성 및 다양성에 초점을 두고 있다. 그런데 전기통신사업법은 공익성 이외에도 시장에서의 공정한 경쟁과 거래관계에서 이용자이익보호에 주안점을 두고 있다.<sup>202)</sup>

전기통신사업법은 통신서비스의 공익성을 유지하기 위해 전기통신사업자에게 정당한 이유 없이 서비스의 제공을 거부하지 못하도록 하는 역무의 제공의무(제3조)와 보편적 서비스를 제공할 의무를 부여하고 있고(제4조), 장애인의 보호를 위해 장애인 통신중계서비스(제4조의2)에 관한 규정을 두고 있다.

또한 전기통신사업법은 공정경쟁의 촉진과 이용자보호를 위해 기간통신사업자에게 이용약관의 신고 또는 인가를 받을 의무를 부여하고 있으며, 사업규모 및 시장점유율 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자의 기간통신서비스 약관에 대해 미래창조과

---

이 제공하여야 할 의무가 있다(제76조 제1항). 또한, 방송법은 방송통신위원회에 보편적시청권 보장위원회를 둬으로써 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요 행사가 국민 모두에게 차별 없이 방송될 수 있도록 보장하고 있다(제76조의2). 그리고 방송사업자·중계유선방송사업자·전광판방송사업자 및 음악유선방송사업자는 방송내용을 기록·보존하여야 할 의무를 가지고 있다(제83조). 그밖에, 종합유선방송사업자·위성방송사업자(이동멀티미디어방송을 행하는 위성방송사업자를 제외한다) 및 중계유선방송사업자는 한국방송공사 및 한국교육방송공사법에 의한 한국교육방송공사가 행하는 지상파방송(라디오방송을 제외)을 수신하여 그 방송프로그램에 변경을 가하지 아니하고 그대로 동시에 재송신할 의무를 가지고 있다(제78조 제1항).

202) 전기통신사업법도 기본적으로 사업자를 규제하는 법이라는 점에서 사업자와 기술에 대한 규제규정을 갖추고 있다. 전기통신사업법은 공정한 경쟁의 조성을 위하여, 필수적인 설비를 보유한 기간통신사업자와 기간통신역무의 사업규모 및 시장점유율 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자에게 경쟁사업자에 대한 설비제공의무(제35조), 가입자선로의 공동활용을 제공할 의무(제36조), 무선통신시설의 공동이용을 제공할 의무(제37조)와 전기통신서비스의 도매제공의무(제38조), 상호접속의무(제39조), 전기통신설비의 공동사용의무(제41조) 및 관련 필요정보의 제공의무(제42조)를 부여하고 있다. 그밖에도 전기통신사업자 중 이동통신사업자에게는 이용자보호를 위하여 분실 등으로 신고된 통신단말장치의 사용 차단의무가 부여되고 있으며(제60조의2), 전기통신사업자는 전기통신역무의 안정적인 공급을 위하여 해당 전기통신설비를 대통령령으로 정하는 기술기준에 적합하도록 유지·보수하여야 할 의무가 있다(제61조).

학부장관은 공정경쟁 및 이용자보호에 미치는 영향 등을 고려하여 당해 약관의 인가여부를 결정하여야 한다(제28조).

그 이외에도 전기통신사업자에게는 이용자보호의 의무(제32조)와 이용자에게 손해를 끼친 경우 손해배상의무(제33조)가 있으며, 미래창조과학부장관은 전기통신사업의 효율적인 경쟁체제를 구축하고 공정한 경쟁환경을 조성하기 위하여 노력하여야 한다(제34조 제1항).

## ② 방송법과 전기통신사업법의 금지행위 조항

기본적으로 위와 같이 법의 특성에 따라 의무사항을 달리하는 두 법은 이용자보호와 관련한 금지행위 규정의 내용에서도 차이가 있다. 금지행위 규정은 방송서비스와 통신서비스 모두 헌법상의 검열금지의 원칙에 따라서 사후규제만을 할 수 있으며, 전기통신사업법상 금지행위가 방송법상 금지행위의 세부유형보다 더욱 자세하다. 이는 전기통신사업법이 이용자보호에 더 큰 관심을 기울이고 있다고 할 수 있다.<sup>203)</sup>

방송법 제85조의2 제1항의 금지행위 규정은 시청자보호와 관련하여 부당하게 차별적인 요금 또는 이용조건으로 방송서비스를 제공하는 행위(제4호), 이용약관 위반 또는 이용계약과 다른 내용으로 요금을 청구하는 행위(제5호), 정보유용행위(제6호)를 규정하고 있으며, 시행령 [별표 2의2]에서는 방송법 제85조의2 제1항 제4호의 차별적 취급과 관련하여 “방송서비스와 인터넷 멀티미디어 방송서비스 등을 포함한 다른 방송서비스 또는 전기통신서비스 등과 묶어서 판매(이하 “결합판매”라 한다)하면서 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리한 요금이나 이용조건으로 방송서비스를 제공하는 행위(IV.3)” 등이 있다. 방송법상의 금지행위 조항은 전기통신사업법상 금지행위 규정의 이용자이익저해행위 세부유형에 비하면, 비교적 간소한 구성요건들로 규정되어 있다.<sup>204)</sup>

이와 비교하여 전기통신사업법 제50조 제1항의 금지행위 규정은 시

203) 김윤정, 앞의 보고서, 20면.

204) 위의 보고서, 같은 면.



행령 별표의 규정에서 세부유형을 열거하고 있다. 이용자이익저해행위의 세부유형을 다양하고 자세하게 열거하고 있다는 점에서 방송법에 비해 이용자보호가 더욱 강화되어 있다. 즉, 전기통신사업법 제50조 제1항 제5호에서는 이용약관 위반 또는 이용자이익저해행위(제5호)를 금지행위 중 하나로 규정하고 있으며, 후단의 이용자이익저해행위와 관련하여 시행령 [별표 4] 제5호에서는 부당한 요금청구(가목), 이용계약의 체결 또는 해지 관련 행위(나목), 사전선택제 관련 행위(다목), 요금연체 관련 행위(라목), 부당한 이용자 차별(마목), 결합판매(바목) 등을 세부유형으로 열거하고 있다.

### ③ 신규 방송통신콘텐츠의 적용법체계의 문제

인터넷기반 유료방송서비스와 스마트 TV의 VOD서비스 등과 같은 신규 융합서비스는 전송망으로 구분할 때에는 통신서비스로 볼 수 있지만, 그 콘텐츠의 내용으로 보면 방송콘텐츠라는 점에서 방송과 유사한 서비스로 볼 수 있다.

이러한 새로운 방송통신콘텐츠 서비스들인 OTT, N-스크린, 스마트 TV의 VOD서비스, 애플리케이션(Application) 서비스 등은 현재 기간통신사업자에서 제외되는 사업자들인 부가통신역무로 분류되거나 판단하기 어려운 경우가 많다.

이러한 현재의 분류체계는 이용자보호에 관한 문제점을 갖고 있다. 첫째, 전송망을 기준으로 보면 부가통신역무이지만 사실상 방송이라는 점에서 방송규제도 함께 받아야 하는 것이 합리적이라는 점이다. 다만 규제수준에 관해서는 지상파 방송에 관한 규제와 어떤 차별성을 가져야 할지에 관한 연구가 필요하다.

둘째, 현재의 분류체계를 적용한다면 부가통신사업자에 대해서는 기간통신사업자에 비해 각종 규제가 완화되고 있다. 그 이유는 전기통신사업법은 기본적으로 기간통신사업자를 규제하기 위한 법이기 때문

에 산업법적 규제가 대다수이다. 그러한 점에서 부가통신사업자에 대한 규제는 경쟁법적 규정과 이용자이익저해행위에 대한 규정이 중요한 역할을 하게 된다.<sup>205)</sup> 이러한 방송통신콘텐츠 이용자보호에 이용자이익저해행위 규정만으로 이용자보호에 충분한 것인지 살펴볼 필요가 있다. 현재 OTT나 VOD서비스는 방송법적 규제를 적용하지 않고 전기통신사업법상 사후규제에 불과한 이용자이익저해행위와 관련된 금지행위 규정 중 일부만을 적용하고 있다.

기존의 규제체계를 따른다면 새로운 신규 융합서비스에 대해서 어떤 규제체계가 적당한지를 판단할지 기준설정과 권한부여가 필요하다. 장기적으로는 신규 융합서비스를 포괄하여 규제할 방송법제의 개편도 고려의 대상이 될 수 있을 것이다.

## (2) 방송통신콘텐츠 거래의 적용법규와 모바일 거래의 특수성

### 1) 콘텐츠 거래의 적용법규

#### ① 공법적 규율

다른 거래에서와 마찬가지로 콘텐츠 거래에도 원칙적으로 거래의 자유가 인정되고 사법(私法)에 따라 거래가 규율된다. 다만 앞의 외국 법제에서 보듯이 청소년과 어린이 보호를 위해 인터넷에서 유통되는 콘텐츠 내용이 불법성이나 유해성을 갖고 있는 경우에는 공법적 규제의 대상이 된다.

---

205) 부가통신사업자는 진입규제에 있어서 등록 또는 신고제도로 사업활동을 할 수 있다. 이용자의 불편사항에 대한 처리의무(제32조)가 있으며, 역무의 제공과 관련하여 발생한 손해배상책임(제33조), 경쟁촉진 규제(제43조), 전기통신설비 관련 의무(제61조) 등의 규제를 받는다.

또한 부가통신사업자는 이용자보호와 관련하여 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률은 개인정보보호와 불법정보유통금지, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률에 전자상거래의 소비자를 보호하기 위한 규정, 대규모유통업에서의 거래공정화에 관한 법률, 하도급거래 공정화에 관한 법률, 약관규제에 관한 법률, 표시·광고의 공정화에 관한 법률 등의 규제를 받게 된다.

정보통신망에서 청소년과 어린이보호를 위해서 적용되는 공법들은 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률, 아동청소년의 성보호에 관한 법률, 청소년보호법, 게임산업진흥에 관한 법률 등이다.

이러한 법들에는 직접적으로 방송통신콘텐츠를 규율하는 규정은 없지만, 콘텐츠 내용이 불법적이거나 유해하다면 해당 조문의 적용을 받게 된다. 다만 규제법규는 표현의 자유나 통신의 자유를 제한한다는 점에서 엄격하게 해석할 필요가 있는데 현재 위의 법들에서는 애플리케이션이나 모바일 앱 등에 대한 직접적인 규정들을 두고 있지 않기 때문에 그 개념과 불법성 내지 유해성의 정도를 판단할 심사기준이 없다는 점이 문제라 할 수 있다.<sup>206)</sup>

## ② 사법적 규율

방송통신 콘텐츠의 유통은 웹이나 모바일에서 이루어지는 거래에 의한 경우가 많다. 거래라는 측면에서 기본적으로 민법이 적용되는 영역이지만, 일반적으로 약관에 의한 거래가 대다수라는 점에서 약관규제에 관한 법률이 먼저 적용된다. 방송통신콘텐츠가 유통되는 오픈마켓 거래에서도 사업자들은 약관에 의한 거래를 하고 있다.

방송통신콘텐츠의 이용은 비디오나 DVD 등 오프라인으로도 가능하나 웹을 이용한 온라인 거래도 많다. 그러한 점에서 전자거래에 해당되고<sup>207)</sup> 이용자들은 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률로 보호된다.

전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률(이하에서는 “전소법”이라 한다)은 전자상거래 및 통신판매 등에 의한 재화 또는 용역의 공정한 거래에 관한 사항을 규정함으로써 소비자의 권익을 보호하고 시장의 신뢰도를 높여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로

206) 최용준, 앞의 보고서, 173면.

207) 전자문서 및 전자거래 기본법 제2조 정의 5. “전자거래”란 재화나 용역을 거래할 때 그 전부 또는 일부가 전자문서에 의하여 처리되는 거래를 말한다.

하고 있다(제1조).

이 법은 거래에 관해서 전자문서의 활용(제5조), 거래기록의 보존(제6조), 조작 실수 등의 방지(제7조), 전자적 대금지급의 신뢰 확보(제8조), 배송사업자 등의 협력(제9조), 사이버몰의 운영(제10조), 소비자에 관한 정보의 이용등(제11조), 통신판매업자의 신고(제12조), 신원 및 거래조건에 대한 정보의 제공(제13조), 청약확인(제14조), 재화등의 공급등(제15조), 청약철회 등(제17조), 청약철회등의 효과(제18조), 손해배상청구금액이 제한 등(제19조), 통신판매중개자의 고지 및 정보제공 등(제20조), 통신판매중개자 및 통신판매중개의뢰자의 책임(제20조의2), 금지행위(제21조), 휴업기간 등에서의 청약철회등의 업무처리 등(제22조) 등을 규정하고 있다.

이와 더불어서 콘텐츠 거래에는 콘텐츠산업진흥법(이하에서는 “콘산법”이라 한다)이 규정한 이용자보호시책(제26조), 청약철회 등(제27조), 이용자보호지침의 제정과 그에 따른 제정된 콘텐츠이용자보호지침 등의 적용도 받게 된다.

이러한 전소법과 콘산법의 규정들도 모바일 환경을 예정하고 입법된 것은 아니라는 점에서 사안에 따라 규정적용에 한계를 갖게 된다.

## 2) 모바일 거래의 특수성

최근 모바일 기술의 발달은 디지털콘텐츠 시장을 급속하게 발전시키고 있다. 디지털콘텐츠는 주로 방송영상물 및 음악과 게임 등에 한정되어 있었다. 그런데 모바일 기술의 발달로 기존의 전자상거래에서 이루어지던 거래들이 모두 모바일에서도 이용가능하게 되었다.

즉, 모바일 기술은 웹거래의 형태를 다시 한 번 진화시키는 계기가 되었다. 모바일 거래는 특히 애플리케이션이나 오픈마켓을 이용하는 데 이러한 애플리케이션은 국내에서 제작된 경우도 많지만 외국에서 만든 경우가 대다수이다. 따라서 외국사업자에 대해서 모바일 거래를

규제하는 국내법을 어떻게 규율하고 집행할지가 문제가 된다.

또한 모바일의 거래환경은 웹에서의 전자상거래와 차이가 있다. 모바일 사용기기에 따라서 달라질 수 있지만, 웹을 통한 전자상거래보다 모바일 거래는 보다 작은 화면을 사용하고 있다. 이러한 점은 약관이나 기타 거래의 중요한 정보를 제공하는 것을 제약하게 된다.

또한 스마트폰이 보급되면서 기기조작에 의한 결제가 더욱 신속하게 이루어지고 있다. 어린이나 시력이 좋지 않은 사람들 또는 스마트폰과 애플리케이션에 익숙하지 않은 노인계층 등 다양한 사람들이 모바일 거래에서 조작실수를 할 가능성이 웹거래보다 크다고 볼 수 있다. 웹에서의 전자상거래의 특징은 비대면계약이며 자동화된 거래시스템에 따라서 계약이 체결된다는 점이다. 이 점은 모바일 거래에서도 마찬가지이지만 그 속도가 더 신속하게 진행된다. 모바일 거래에서도 계약체결, 개인정보보호, 그리고 결제 등에서 비대면 계약으로 진행되며, 자동화 된 신속한 거래절차도 기존의 전자상거래보다 빠르다는 점에서 부지불식간에 거래가 완료되어 거래상대방이나 거래내용에 관한 정보가 부족한 이용자 내지 소비자의 보호 필요성을 더 크게 만든다.

또한 모바일거래의 특수성은 재화의 공급이 다운로드를 통해서 즉시 이루어진다는 것이다. 이것은 웹거래에서도 마찬가지이지만 모바일에서 방송통신콘텐츠의 이용은 거의 다운로드 방식을 이용한다.

그리고 모바일 시장은 아직 형성단계라는 점이 특징이다. 웹거래는 이미 다양한 사이트들이 상호경쟁을 통해서 소비자 보호체계를 확립해 나아가고 있다. 그렇지만 모바일 거래는 아직 산업의 발전단계라는 점에서 사업자들이 정한 약관에 정비가 마쳐지지 않은 상태라 할 수 있다. 이러한 점들이 현재 한국에서의 모바일 거래의 특수성이라 할 수 있다.

요컨대 제정당시 모바일 기술을 인식할 수 없었던 기존의 전자상거래소비자보호법은 PC기반의 웹거래를 대상으로 하였다. 따라서 전자

상거래소비자보호법은 경우에 따라서 모바일 콘텐츠 거래에서는 이용자 보호에 한계가 노출된다는 것이며 이에 대응하여 모바일이라는 새로운 시장에서 이용자를 보호를 위한 전자상거래 관련 법령의 개정이 필요하다는 것이다.

## 2) 모바일 애플리케이션 오픈마켓 규제의 문제점

모바일에서 방송통신콘텐츠는 오픈마켓을 통하여 유통된다.<sup>208)</sup> 즉, 모바일에서 앱마켓은 스마트폰이나 태블릿 PC에서 사용되는 애플리케이션을 판매 또는 제공하는 곳이다.<sup>209)</sup> 방송통신콘텐츠가 유통될 뿐만 아니라 방송통신콘텐츠를 제공하는 애플리케이션이 판매 또는 제공되기도 한다.<sup>210)</sup>

범용 인터넷망을 이용해서 방송통신콘텐츠, 주로 영상콘텐츠를 제공하는 것을 미국에서는 흔히 OTT(Over-the-Top)이라고 하는데, 한국의 경우에도 티빙(Tving)이나 폭(pooq)이라는 이름으로 서비스를 제공하고 있다. 이처럼 애플리케이션을 통한 신규서비스 자체가 새로운 방송통신융합서비스가 된다.

현재 ‘모바일 오픈마켓’에 관한 법적 정의는 없다. 현재 오픈마켓에 관해서는 방송통신위원회의 결재에 관한 가이드라인만 존재한다. 이 가이드라인에서는 오픈마켓을 아래와 같이 정의하고 있다.

*“오픈마켓”이란 개발자가 자유롭게 모바일콘텐츠를 등록·판매하고, 이용자가 모바일콘텐츠 등을 합리적인 가격으로 구매할 수 있도록 거래를 중개하는 공간을 말한다.<sup>211)</sup>*

208) 모바일 오픈마켓을 앱스토어 또는 앱마켓이라고도 한다.

209) 모바일이라는 점에서 우리나라의 경우 주로 통신사에서 모바일 오픈마켓을 운영하고 있다. 국내사업자로는 SKT의 T스토어, KT의 올레마켓, LGU+의 앱마켓, 삼성앱스 등이 있다. 해외 사업자로는 애플 앱스토어와 구글 플레이가 있다.

210) pooq, tving 등의 애플리케이션이 서비스를 제공하고 있다.

211) 오픈마켓 모바일콘텐츠 결재 가이드라인, 제2조 2.

이러한 오픈마켓은 직접 애플리케이션과 콘텐츠를 팔기도 하며, 제3자가 제공한 애플리케이션을 팔기도 한다는 점에서 전소법 제2조 제3호의 통신판매 또는 통신판매중개에 모두 해당한다.<sup>212)</sup> 산업적 측면에서는 오픈마켓 사업자는 부가통신사업자로 분류된다.

그런데 한국의 오픈마켓 시장은 구글과 애플이 전체시장의 81%를 차지하고 있다는 통계가 있다.<sup>213)</sup> 문제는 이들 외국기업은 사실상 국내규제를 받고 있지 않는다는 것이다. 이것은 규제의 적용문제가 아니라 사실상 규제의 집행력을 확보하기 어렵다는 차원에서 제기되는 문제이다.

특히 이들 사업자는 국내사업자단체에 참여하고 있지 않다는 점에서 민간의 자율기구형태로 규제하기도 어려운 실정이다. 애플리케이션의 내용규제에 관해서는 표현의 자유와의 상관관계를 고려해야 할 것이지만 「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」상의 ‘불법정보의 대상’을 내용으로 하는 애플리케이션은 공법적 규제의 대상이 된다.

212) 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 제2조

3. “통신판매업자”란 통신판매를 업(業)으로 하는 자 또는 그와의 약정에 따라 통신판매업무를 수행하는 자를 말한다.
4. “통신판매중개”란 사이버몰(컴퓨터 등과 정보통신설비를 이용하여 재화등을 거래할 수 있도록 설정된 가상의 영업장을 말한다. 이하 같다)의 이용을 허락하거나 그 밖에 총리령으로 정하는 방법으로 거래 당사자 간의 통신판매를 알선하는 행위를 말한다.

213) 앱마켓별 콘텐츠매출 규모를 보면 구글플레이가 1조1,194억원으로 전체의 49.1%를 애플앱스토어가 7,431억원으로 전체의 30.5%를 차지하고 있다. 티스튜디오, 삼성 앱스 등 국내 앱마켓은 3,008억원에 불과하여 전체의 12.4%에 시장점유율을 갖고 있다. 서울경제신문, 2014. 6. 1.자 기사에서 인용

<표 9> 「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7(불법정보의 유통금지)

분 류 (법률의 명문상 분류는 아님)	내 용 (법문내용)
제1호 음란한 정보	음란한 부호, 문헌, 음향, 화상 또는 영상물 배포·판매·임대하거나 공공연히 전시하는 내용의 정보
제2호 명예훼손	사람을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보
제3호 사이버스토킹	공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하도록 하는 내용의 정보
제4호 해킹·바이러스	정당한 사유 없이 정보통신시스템, 데이터 또는 프로그램 등을 훼손·멸실·변경·위조하거나 그 운용을 방해하는 내용의 정보
제5호 청소년유해매체물 표시의무 위반	「청소년 보호법」에 따른 청소년유해매체물로서 상대방의 연령 확인, 표시의무 등 법령에 따른 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 정보
제6호 도박 등 사행행위	법령에 따라 금지되는 사행행위에 해당하는 내용의 정보
제7호 국가기밀누설	법령에 따라 분류된 비밀 등 국가기밀을 누설하는 내용의 정보
제8호 국가보안법 위반	「국가보안법」에서 금지하는 행위를 수행하는 내용의 정보
제9호 범죄관련정보	그 밖에 범죄를 목적으로 하거나 교사(敎唆) 또는 방조하는 내용의 정보



이러한 불법정보는 헌법상의 표현의 자유의 대상이 되지 않는다는 점에서 특히 청소년을 대상으로 한 불법정보의 유통과 확산을 방지하기 위한 규제가 정당화된다. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 이외에도 청소년보호법 제16조와 국가정보화기본법 제40조가 인터넷 규제와 시책을 규정하고 있다.<sup>214)</sup> 이런 점에서 방송통신심의위원회는 2012년부터 유해 애플리케이션에 대한 청소년유해매체물인지를 심의하고 있다.

그러나 애플이나 구글의 경우에는 애플리케이션 개발자가 외국인 경우가 많아 국내법이 사실상 직접적으로 적용되기 어렵다. 국내의 콘텐츠 또는 애플리케이션 제작자들도 애플이나 구글의 오픈마켓에 등록을 하고 거래를 할 수 있는데 전소법이나 콘산법에는 통신판매중개자와 통신판매자 사이의 법률관계에 관해서는 규정하지 않고 있다.

기본적으로 입법을 하더라도 애플이나 구글앱마켓에 대한 법집행은 국가관할권(state jurisdiction)의 문제를 발생시킨다. 국가관할권의 문제는

214) 청소년보호법 제16조 (판매 금지 등) ① 청소년유해매체물로서 대통령령으로 정하는 매체물을 판매·대여·배포하거나 시청·관람·이용하도록 제공하려는 자는 그 상대방의 나이 및 본인 여부를 확인하여야 하고, 청소년에게 판매·대여·배포하거나 시청·관람·이용하도록 제공하여서는 아니 된다.

② 제13조에 따라 청소년유해표시를 하여야 할 매체물은 청소년유해표시가 되지 아니한 상태로 판매나 대여를 위하여 전시하거나 진열하여서는 아니 된다.

③ 제14조에 따라 포장을 하여야 할 매체물은 포장을 하지 아니한 상태로 판매나 대여를 위하여 전시하거나 진열하여서는 아니 된다.

④ 제1항에 따른 상대방의 나이 및 본인 여부의 확인방법, 그 밖에 청소년유해매체물의 판매 금지 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

국가정보화기본법 제40조(건전한 정보통신윤리의 확립) 국가기관과 지방자치단체는 건전한 정보통신윤리를 확립하기 위하여 미풍양속을 해치는 불건전한 정보의 유통을 방지하고 건전한 국민정서를 함양하며, 불건전한 정보로부터 국민을 보호하기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함한 시책을 마련하여야 한다.

1. 정보통신윤리 확립을 위한 교육, 전문인력 양성 및 홍보
2. 정보통신윤리 교육 콘텐츠 개발·보급
3. 정보통신윤리 관련 연구 및 개발
4. 정보통신윤리 관련 단체에 대한 지원
5. 건전한 정보이용 환경 조성을 위한 제도 마련 등

입법관할권과 사법 내지 집행관할권으로 나누어 볼 수 있다. 그런데 일반적으로 입법관할은 인터넷상의 입법관할은 당연히 속인주의와 함께 속지주의가 적용되어서 국가는 인터넷을 이용하여 국내에서 영업하는 외국사업자들에게 자국법을 적용시킬 수 있다.<sup>215)</sup>

다만 문제는 사법관할과 집행관할의 실효성에 관한 것이다. 이론적으로는 역외자에 대한 사법관할권을 인정하기 위한 이론으로는 법으로 규정하여 ‘최소한도의 연관성 원칙’에 따라 재판관할을 인정하는 재판관할확장법, 적법절차원칙에 따르는 적법절차조항합치론, 공정과 실질적 정의에 비추어 최소한의 관련이 있으면 재판관할권을 인정하는 최소관련이론, 공정과 실질적 정의이론 등이 있지만 판례는 어느 한 이론에만 따르는 것은 아니고 종합적인 관점에서 판단하고 있다.

해외 사이트 운영자에 대한 법집행력을 확보하는 수단으로 해외인터넷사이트에 대한 접속차단을 한 사례가 있다.<sup>216)</sup> 이 사건은 2002년 구정보통신윤리위원회의 요청으로 KT 등의 국내 인터넷 접속서비스 제공자들이 해외에 서버를 둔 음란사이트의 IP주소를 차단한 사건이었다. 이 사건에서 1심법원과 그 이후의 항소심에서 KT 등의 IP주소차단은 적법한 것으로 보았다. 즉, 청소년보호법, 형법 등 음란물에 관한 처벌규정과 구정보통신윤리위원회의 요청에 의한 KT의 행위는 적법한 것이라는 점을 강조하였다. 다만 이 사건은 추정건데 당시 사이트 운영자들이 모두 한국인이었을 것으로 보이고, 한글사이트라는 점에서 외국서버를 둔 사이트에 대한 국내법적용이 합리적이라 볼 수 있는 여지가 많았다. 그런 차원에서는 이 사건을 일반화시킬 수 있을지는 쉽게 판단되지 않는다.

실제 발생하는 문제는 오픈마켓의 수많은 애플리케이션 중에 불법이나 유해정보를 제공하는 해외제작자나 이를 유통한 오픈마켓 운영

---

215) 이 밖에도 효과주의와 보편주의에 따라서 외국사업자에게 자국법의 적용시키기도 한다.

216) 서울남부지법 2004.1.16, 2003가단183 판결.

자에 대해서 인터넷사이트 차단할 수 있겠느냐는 것이다. 문제가 된 몇몇 애플리케이션을 이유로 시장점유율의 80%를 차지하는 오픈마켓의 접근을 차단하는 것은 이용자보호라는 측면에서도 합리적이지 않은 규제결과가 될 것이다. 그렇다고 애플리케이션을 통한 불법이나 유해정보의 유통을 국가가 방치할 수도 없는 상황이라 할 수 있다.

현실적인 해결방안으로서 국내업체작자와 판매자의 권리보호와 불법유해정보의 유통을 막기 위해서는 해외사업자와의 협력적인 기준설정이 법으로 규정될 필요가 있다.

즉, 애플리케이션 판매자와 통신판매중개자 사이의 거래 관계에 관해서 보면 애플은 애플리케이션 판매자에 대한 자체 등록심의를 하고 있다. 애플은 사회적 또는 윤리적으로 문제가 있을지 모르는 애플리케이션을 제거하기 위해서 직원이 앱스토어에 등록되어 있는 애플리케이션을 전수조사 한다.<sup>217)</sup> 다만 애플이 발표한 심사기준인 ‘앱스토어 심사지침’에도 심사과정에 자의성이 개입할 수 있다고 평가하고 있다.<sup>218)</sup> 이런 측면에서 앱판매자의 기본적인 권리가 보장되고 공정한 법률관계가 유지되도록 규정할 필요가 있다. 약관법에 의한 통제 내지 전소법이나 콘산법의 개정이 필요하다.

그리고 애플리케이션 판매자와 통신판매중개인 사이에서 불법앱이 유통되지 않도록 하기 위한 규제권한이 법으로 규정될 필요가 있다. 다만, 불법정보규제의 강도를 높일 경우에 국내업체만 규제의 대상이 되어 역차별의 문제가 발생할 수 있으며,<sup>219)</sup> 사실상 국내업체의 시장점유율이 상대적으로 매우 낮다는 점에서 규제의 실효성에도 문제가 발생한다.

따라서 외국계 모바일 오픈마켓운영사가 따를 수 있도록 애플과 구글이 자체적으로 평가하는 심사기준과 우리법제의 불법정보와 유해

217) 최용준, 앞의 보고서, 159면.

218) 위의 보고서, 같은 면.

219) 최진우, 무선 인터넷 내용 규제를 위한 법제도 개선방안 연구, KCSC 2010-005, 방송통신심의위원회, 2010, 같은 면.

정보 심사기준이 상호접근 가능하도록 심사기준을 만드는 것이 현실적인 대안이 될 수 있다.

<표 10> 애플의 앱등록 시 개발자 평가 항목<sup>220)</sup>

콘텐츠 종류	없 음	가끔/중간	자주/강함
만화(Cartoon) 또는 판타지(Fantasy) 폭력			
사실적(Realistic) 폭력			
성적인(Sexual) 내용 또는 노출			
욕설(Profanity) 또는 거친(Crude) 언어의 사용 또는 언급			
술, 담배, 약물의 사용과 언급			
성인/그런 것을 연상시키는 (Suggestive) 주제			
모의(Simulated) 도박			
호러(Horror)/공포(Fear) 주제			
장기적으로 묘사된 (Prolonged Graphic) 또는 가학적이고(Sadistic) 실제적인 폭력			
성적으로 묘사된 내용과 노출			

### 3. 거래법제의 발전방향

#### (1) 통합적 이용자보호 방안

수직적 규제체계는 매체별 규제체계를 의미한다. 따라서 새로운 규제체계에 관한 수용가능성이 적어진다. 이 점에서 규제의 사각지대가

220) 위의 보고서, 160면의 표-14를 인용.

발생할 수 있으며, 결과적으로 신규사업에서 발생하는 법률문제에 대한 이용자의 권리구제방안이 미비한 상태에 놓이게 된다.

현재 수직적 규제체계를 유지하고 있는 미국에서는 융합서비스를 현행 커뮤니케이션법에 포섭하거나 규제를 유보하는 방법을 취하고 있고, 영국에서는 법 개정을 통해 커뮤니케이션법상 방송서비스로 규제할 수 있는 융합서비스의 판단기준을 정립한 바 있다. 한편, 독일에서는 융합서비스를 규제하기 위해 텔레미디어법이라는 별도의 법을 제정하였으며, 호주와 일본에서는 융합시대에 대응한 통합적인 방송통신 규제체계를 모색하고 있다.

그러한 점에서 통합적 이용자보호방안이 대안으로 제시되고 있다.<sup>221)</sup> 융합서비스를 방송에 편입시킬 수 있도록 방송개념을 재설정하고 방송법제와 통신법제 그리고 IPTV법제를 통합한 통합방송법 내지 상위방송법을 제정하자는 견해도 있다.<sup>222)</sup> 이 때의 방송은 ‘실시간 송신 서비스로서 전송수단과 관계없이 인터넷, 모바일망 등을 통한 서비스를 모두 포섭하는 것으로 재 개념화하고, 방송을 구성하는 각목을 송신되는 콘텐츠의 구성물에 따라 텔레비전방송과 라디오 방송, 데이터 방송 세 범주로 분류할 것’을 제안한다.<sup>223)</sup> 기존의 방송이 갖는 개념요소인 편집에 대한 개념을 삭제하여 비실시간으로 제공되는 방송통신콘텐츠도 방송으로 규정하자는 의견이다. 이러한 법제개혁은 일본에서 볼 수 있듯이 방송과 통신산업 전체에 영향을 준다는 점에서 신중한 접근이 필요하다.

단기적으로는 새로운 서비스에 대한 이용자보호방안의 선택을 방송통신위원회에 맡길 수 있을 것이다. 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제12조는 위원회의 심의와 의결사항을 정하고 있다. 여

221) 김윤정, 앞의 보고서, 145면.

222) 이향선, 앞의 보고서, 153면.

223) 위의 보고서, 151면.

기에 이를 위해서 방송통신위원회에 신규서비스 이용자보호방안을 판단할 권한부여를 위한 근거조문 마련되어야 할 것이다.

장기적으로는 융합서비스를 아우르는 방송법개정이 필요할 것이며, 이 경우에는 방송보다는 통신에 가까운 애플리케이션 등의 방송통신 융합콘텐츠의 개념을 특별히 고려해야 할 필요성이 있을 것이다. 다만, 최근 애플리케이션규제 내지 일부 SNS에 대한 감정이 사회문제화된 바 있다는 점에서 모든 통신영역에 대한 규제가 필요한지도 헌법적으로 다시금 고찰할 필요가 있다. 통신이 방송법적 수단에 의해서 규율되는 것은 방송적 성격을 지니고 있기 때문이며, 개인간의 통신은 여전히 사생활 보호와 통신의 자유 및 비밀 보호의 가치를 따라야 하기 때문이다. 개인적 또는 가족적 서비스 등 참여자가 제한적이거나 매우 적은 소규모일 경우에는 방송에 포함될 수 없을 것이다. 또한 그 경제성과 언론이 갖는 파급력을 판단하여 방송개념을 재정립할 필요가 있다.

그런 차원에서는 적어도 기존의 방송과 통신에서의 이용자보호는 법목적과 성격을 달리하는 경우가 있다는 점에서 통합법 제정을 이용자보호에 한정하여 새로운 부가통신서비스와 방송서비스를 결합한 통합이용자보호법을 제정하는 것이 대안이 될 수 있다.

통합이용자보호법안은 크게 보면 기존의 방송 또는 방송통신융합서비스를 이용하는 모든 이용자에게 적용이 되어야 한다. 그리고 방송통신서비스 제공자는 국내 사업자는 물론이며 해외사업자도 이 법에 적용대상이 되어야 한다. 또한 통신서비스라는 측면에서는 국가에 의한 개인의 통시비밀보장이 지켜져야 하며 불법이나 유해한 통신내용에 대해서는 적법절차원칙과 영장주의에 따른 규제가 필요하다는 것을 원칙적으로 규정할 필요가 있다.

그리고 이용자 보호만이 아니라 오픈마케에서 볼 수 있듯이 판매자와 중개인간의 권리관계도 규정할 필요가 있다. 이러한 점에서 단순

히 방송법제와 통신법제만이 아닌 전소법과 콘산법 규정의 일부를 통합하는 이용자보호법안이 필요하다.

## (2) 모바일 환경에서의 전자성거래 관련 법제 개정 방안

모바일 거래는 기존의 웹거래와 다른 환경을 제공하고 있다. 웹거래와 같은 비대면 거래이면서 더 작은 화면에서 거래가 이루어지고 있다. 또한 웹거래보다 더 신속한 결제가 이루어진다는 점에서 보다 신중한 거래가 이루어지기 위한 제도적 장치가 필요하다.

이런 점에서 전소법을 해석하고 적용하는데 몇 가지 차이점이 발생한다. 첫째, 전소법은 전자상거래가 비대면적 자동화된 거래방식이라는 특성을 고려하여 이용자가 청약을 완료하는 최종단계에서 거래내용을 재차 확인할 수 있는 절차를 두고 있다. 즉, 전소법은 조작실 등의 방지절차마련 의무와 청약의 내용을 정정 또는 취소할 수 있는 절차마련의무를 부과하고 있다.<sup>224)</sup>

그런데 모바일 오픈마켓에서의 거래는 일반적으로 청약과 동시에 승낙이 이루어진다. 즉, 청약의 내용을 정정할 시간적 여유가 거의 없다. 또한 방송통신콘텐츠와 같이 디지털 콘텐츠의 거래는 다운로드식 이거나 스트리밍 방식으로 실시간으로 진행된다. 따라서 이용자를 보호하기 위해서는 조작실수방지조치의무가 중요한 역할을 하게 된다. 그런데 모바일 오픈마켓 사업자들의 약관과 홈페이지에는 이러한 조작실수방지조치의무를 이행하고 있지 않고 있다는 지적이 있다.<sup>225)</sup>

최근 영유를 비롯한 청소년과 스마트 폰에 익숙하지 않은 노년층에 이르기까지 조작실수에 의한 대금결제가 이루어지고 있다는 점에서

224) 제 7 조(조작 실수 등의 방지) 사업자는 전자상거래에서 소비자의 조작 실수 등으로 인한 의사표시의 착오 등으로 발생하는 피해를 예방할 수 있도록 거래 대금이 부과되는 시점이나 청약 전에 그 내용을 확인하거나 바로잡는 데에 필요한 절차를 마련하여야 한다.

225) 고희석, 모바일 오픈마켓에서 공정거래 질서확립 및 이용자보호, 스포츠와 법 제15권 제2호 통권 제31호, 한국스포츠엔터테인먼트법학회, 2012, 216면.

모바일 거래에 맞는 조작실수방지조치의무를 구체적으로 규정할 필요가 있다. 현재 콘텐츠이용자보호지침에는 조작실수방지조치의무에 대한 구체적인 지침과 적용예가 없는 상태이다. 웹에서와 마찬가지로 모바일에서도 조작실수방지조치수단에 관한 구체적인 방법이 정해질 필요가 있다.

또한 모바일 거래는 거래안전이라는 측면에서 다소의 결함을 갖고 있다. 즉, 전소법상의 청약철회제도가 그대로 적용되지 못하는 특성이 있다. 모바일 거래도 전소법상의 청약제도를 이용할 수 있다. 그런데 전소법은 거래질서의 안정을 위해서 청약철회를 제한하는 제도를 두고 있다.<sup>226)</sup> 즉, 청약철회권을 행사할 수 없는 5가지 사유 중 하나에

---

226) 제17조(청약철회등) ① 통신판매업자와 재화등의 구매에 관한 계약을 체결한 소비자는 다음 각 호의 기간(거래당사자가 다음 각 호의 기간보다 긴 기간으로 약정한 경우에는 그 기간을 말한다) 이내에 해당 계약에 관한 청약철회등을 할 수 있다.

1. 제13조제2항에 따른 계약내용에 관한 서면을 받은 날부터 7일. 다만, 그 서면을 받은 때보다 재화등의 공급이 늦게 이루어진 경우에는 재화등을 공급받거나 재화등의 공급이 시작된 날부터 7일
2. 제13조제2항에 따른 계약내용에 관한 서면을 받지 아니한 경우, 통신판매업자의 주소 등이 적혀 있지 아니한 서면을 받은 경우 또는 통신판매업자의 주소 변경 등의 사유로 제1호의 기간에 청약철회등을 할 수 없는 경우에는 통신판매업자의 주소를 안 날 또는 알 수 있었던 날부터 7일

② 소비자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 통신판매업자의 의사에 반하여 제1항에 따른 청약철회등을 할 수 없다. 다만, 통신판매업자가 제6항에 따른 조치를 하지 아니하는 경우에는 제2호부터 제4호까지의 규정에 해당하는 경우에도 청약철회등을 할 수 있다.

1. 소비자에게 책임이 있는 사유로 재화등이 멸실되거나 훼손된 경우. 다만, 재화등의 내용을 확인하기 위하여 포장 등을 훼손한 경우는 제외한다.
2. 소비자의 사용 또는 일부 소비로 재화등의 가치가 현저히 감소한 경우
3. 시간이 지나 다시 판매하기 곤란할 정도로 재화등의 가치가 현저히 감소한 경우
4. 복제가 가능한 재화등의 포장을 훼손한 경우
5. 그 밖에 거래의 안전을 위하여 대통령령으로 정하는 경우

③ 소비자는 제1항 및 제2항에도 불구하고 재화등의 내용이 표시·광고의 내용과 다르거나 계약내용과 다르게 이행된 경우에는 그 재화등을 공급받은 날부터 3개월 이내, 그 사실을 안 날 또는 알 수 있었던 날부터 30일 이내에 청약철회등을 할 수 있다.

④ 제1항 또는 제3항에 따른 청약철회등을 서면으로 하는 경우에는 그 의사표시가 적힌 서면을 발송한 날에 그 효력이 발생한다.



해당하고, 사업자가 이를 배제하기 위한 조치의무를 이행한 경우에는 청약을 철회할 수 없다.

청약철회권의 배제사유는 첫째, 이용자의 고의 또는 과실에 의한 디지털콘텐츠의 멸실 또는 훼손, 둘째 이용자의 사용 또는 일부 소비에 의하여 콘텐츠의 가치가 현저히 감소한 경우, 셋째 시간의 경과에 의하여 재판매가 곤란할 정도로 콘텐츠 가치가 현저히 감소한 경우, 넷째 복제가 가능한 콘텐츠의 포장을 훼손한 경우, 다섯째 이용자의 주문에 의하여 콘텐츠가 개별적으로 생산되는 경우 등 청약철회등을 인정하면 사업자에게 회복할 수 없는 중대한 피해가 예상되는 경우로서 사전에 당해 거래에 대하여 별도로 그 사실을 고지하고 이용자의 서면에 의한 동의를 얻은 경우이다.

디지털 콘텐츠는 그 특성상 삭제 이후에도 복구가 가능하고 사용과 시간의 경과 이후에도 그 사용가치가 감소하지 않으며, 콘텐츠의 포장이란 개념이 적용될 수 없다는 점에서 결과적으로 전소법에 따르면 이용자들은 임의적 청약철회권은 부정되지 않으며, 그 결과 이용자들은 콘텐츠를 다운받고 다시 청약철회를 할 가능성도 있다는 문제점이 발생한다.<sup>227)</sup>

여기에 콘산법은 다시 이용자들의 청약철회에 대한 특별한 조항을 두고 있다.<sup>228)</sup> 콘텐츠제작자는 콘텐츠 거래의 해제가 불가능하다는 점

⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정을 적용할 때 재화등의 훼손에 대하여 소비자의 책임이 있는지 여부, 재화등의 구매에 관한 계약이 체결된 사실 및 그 시기, 재화등의 공급사실 및 그 시기 등에 관하여 다툼이 있는 경우에는 통신판매업자가 이를 증명하여야 한다.

⑥ 통신판매업자는 제2항제2호부터 제4호까지의 규정에 따라 청약철회등이 불가능한 재화등의 경우에는 그 사실을 재화등의 포장이나 그 밖에 소비자가 쉽게 알 수 있는 곳에 명확하게 적거나 시험 사용 상품을 제공하는 등의 방법으로 청약철회등의 권리 행사가 방해받지 아니하도록 조치하여야 한다.

227) 고희석, 앞의 논문, 219면.

228) 제27조(청약철회 등) ① 콘텐츠제작자는 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 제17조제2항(같은 항 각 호 외의 부분 단서를 제외한다)에 따라 청약철회 및 계약의 해제가 불가능한 콘텐츠의 경우에는 그 사실을 콘텐츠 또는 그 포장에

을 콘텐츠 또는 그 포장에 표시하거나 시용상품을 제공하거나 콘텐츠의 한시적 또는 일부 이용이 가능하도록 하여한다는 것이다. 그러한 기술적 보호조치를 하지 않는 경우에 이용자들은 청약의 철회가 가능하도록 하고 있는 것이다. 이러한 기술적 보호조치가 모바일 환경에서 어떻게 가능할 수 있을지를 구체적으로 정해져 있지 않은 것도 문제이지만, 콘텐츠 거래에 있어서 전소법의 특별법인 콘산법에도 모바일 거래의 특수성이 인정되지 않고 있다는 점이다.

전소법의 소비자 보호법제라는 특성을 갖고 있다는 점에서 이용자의 철회권이 불합리하게 배제되어서는 안되겠지만 모바일 거래에서 현실에 맞지 않는 철회권 제도를 규정하고 있는 것도 문제라 할 수 있다.<sup>229)</sup> 이것은 이용자보호라는 측면에서는 의의가 있지만 모바일 특성상 청약의 철회가 인정되는 경우가 적다는 점에서 콘텐츠제작자 입장에서는 거래의 안전을 해치는 조항이 될 수 있다.

방송통신콘텐츠를 비롯한 디지털산업이 발전하기 위해서는 거래의 안전을 보장하는 조항이 필요할 것이다. 따라서 콘진법 제27조의 청약철회를 개정하여 콘텐츠이용자보호지침에 구체적인 기술적보호조치를 열거하여 구체화하거나 모바일 거래에 있어서는 예외를 인정하거나 전소법상 철회권 규정에 모바일거래에 관한 적용을 배제시키는 단서조항이 필요할 것이다.

---

표시하거나 시용(試用)상품을 제공하거나 콘텐츠의 한시적 또는 일부 이용이 가능하도록 하는 등의 방법으로 청약철회 및 계약의 해제의 권리 행사가 방해받지 아니하도록 조치하여야 한다. 다만, 그 조치를 하지 아니한 경우에는 이용자의 청약철회 및 계약의 해제는 제한되지 아니한다.

② 제1항에 따른 청약철회 및 계약의 해제에 관하여는 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 제17조, 제18조, 제31조, 제32조, 제40조, 제41조 및 제44조를 준용한다. 이 경우 “통신판매업자”는 “콘텐츠사업자”로 “재화등”은 “콘텐츠”로, “소비자”는 “이용자”로, “공정거래위원회”는 “문화체육관광부장관”으로 본다

229) 고희석, 앞의 논문, 220면.

### 3) 모바일 오픈마켓 관련 법제 개선 방안

#### ① 심의기준 정비

모바일 오픈마켓에서 불법정보의 유통을 막기 위해서 다양한 애플리케이션을 심사할 때에는 오픈마켓 사업자에 협조를 얻어야 한다. 오픈마켓 사업자가 국내외 기업이 있다는 점에서 청소년유해매체물 보호에 관한 우리 법제를 먼저 정비할 필요가 있다.

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률에 따른 불법정보는 매우 추상적이고 광범위하게 규정되어 있다. 범죄정보에 관한 경우나 규제 대상의 청소년을 대상으로 한 유해매체물에 한정한다면 형법 내지 아동성소년의 정보보호에 관한 법률, 청소년보호법, 게임산업진흥에 관한 법률에 모두 적용될 수 있는 심의기준이 마련되어야 한다. 특히 이들 각 법에서 규정한 청소년의 연령이 청소년보호법과 방송법, 소년법에서 19세 미만, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 게임산업진흥에 관한 법률, 공연법, 아동복지법에서 18세 미만, 청소년기본법은 9세에서 24세 등등 제 각각이라는 점에서 청소년연령규정에 관해서 적어도 유해매체물 심사에 있어서는 통일될 필요가 있다.

#### ② 모바일 오픈마켓 심사기준의 국제화의 필요성

해외사업자를 국내법규정에 적용시키고 국내사업자와 해외사업자간의 역차별을 방지하는 가장 쉬운 방안은 입법적으로 국내재판관할을 만드는 방법이 있다.<sup>230)</sup> 그 대표적인 예가 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제2조의 2이다.<sup>231)</sup>

230) 최진우, 앞의 보고서, 82면.

231) 제 2 조의1(국외행위에 대한 적용) 이 법은 국외에서 이루어진 행위라도 국내시장에 영향을 미치는 경우에는 적용한다.

다른 방안으로는 불법정보나 유해정보로부터 청소년을 보호하기 위하여 해외사업자의 협조를 얻도록 하는 것이 가장 최선의 방안이 될 수 있다. 해외사업자가 자발적으로 국내사업자와 함께 자율규제를 받도록 할 필요가 있다.

이를 위해서는 해외사업자가 수용할 수 있도록 국내법 절차와 심사 기준을 국제적 심사기준으로 격상시킬 필요가 있다. 이러한 국제기준을 만드는 것이 현실적인 대안이 되지 못한다는 비판이 있다. 즉, 각국의 심의규정을 통일하는 것이 어렵거나 거의 불가능하고, 콘텐츠에 관한 심의는 사업의 경제성에도 영향을 미치는 것이며, 콘텐츠 심의는 표현의 자유와 관련이 깊는데 외국인에게 심의권한을 주는 것은 인권탄압이나 표현의 자유의 위축 등 예측 못한 부작용이 심하다는 점에서 견해가 바로 그것이다.<sup>232)</sup>

그럼에도 불법정보와 유해정보로부터 청소년을 보호하는 것은 세계 모든 국가의 보편적인 경향이며 현실적으로 해외기업이 자발적으로 규제에 동참시키고 법집행력을 확보하기 위해서는 심의절차와 기준을 보편화하는 방법이 불가능할 것이라고만 생각할 수는 없을 것이다. 모바일을 통한 거래는 국경을 넘나들고 있다는 점에서 이러한 보편적 기준과 절차에 의한 거래관계의 형성은 거래의 안정을 통하여 산업계에도 긍정적인 효과를 가져올 수 있을 것이다.

보편적인 절차와 심의기준을 찾기 위해서 애플이나 구글의 심사기준도 참고하여야 할 필요가 있다. 외국기업에 대한 법집행력의 현실을 고려하고, 정보통신기술은 이미 국경이 없어졌다는 점에서 이에 대한 국제적인 가이드라인을 제정하는 등의 방법으로 한국이 선도적으로 나서서 모바일 애플리케이션에서 청소년보호에 관하여 전세계에 보편적으로 적용될 수 있는 심사기준을 마련하는 것은 법제도적인 수단으로 국격을 높이는 방안이 될 것이다.

---

232) 최진우, 앞의 보고서, 101면.

요컨대 인터넷이 이미 국경을 넘나든지 오래이며 모바일 애플리케이션의 활용은 전세계를 하나의 시장으로 묶고 있다. 이런 환경에서는 적어도 보편적으로 인식되는 해악이나 불법행위에 관한 국제적 대응을 시작할 필요가 있다는 것이다.

### ③ 모바일 앱마켓 운영자의 책임확보방안

모바일 앱마켓 운영자는 사실상 애플리케이션의 등록과 심사에 관한 절대적인 권한을 갖고 있다는 점에서 그 법적 책임을 높이는 방안이 필요하다. 즉, 모바일 오픈마켓 운영자의 책임이 절대적이라는 이유에서 유해정보유통에 대한 책임을 마켓 운용자에게 직접 묻도록 하는 입법을 제안하는 견해가 있다.<sup>233)</sup>

그런데 전소법 제20조의2의 3항은 통신판매중개의뢰자가 책임을 지는 것으로 약정할 경우에는 소비자에게 고지한 부분에 대하여 통신판매중개의뢰자가 책임을 진다고 규정하고 있다.<sup>234)</sup> 이 규정을 모바일 거래에 그대로 적용할 경우에는 모바일 오픈마켓사업자가 사전에 소비자에게 통신판매자의 책임만을 고지할 경우에 사업자 자신은 아무

233) 위의 보고서, 47면.

234) 제20조의2(통신판매중개자 및 통신판매중개의뢰자의 책임) ① 통신판매중개자는 제20조제1항의 고지를 하지 아니한 경우 통신판매중개의뢰자의 고의 또는 과실로 소비자에게 발생한 재산상 손해에 대하여 통신판매중개의뢰자와 연대하여 배상할 책임을 진다.

② 통신판매중개자는 제20조제2항에 따라 소비자에게 정보 또는 정보를 열람할 수 있는 방법을 제공하지 아니하거나 제공한 정보가 사실과 달라 소비자에게 발생한 재산상 손해에 대하여 통신판매중개의뢰자와 연대하여 배상할 책임을 진다. 다만, 소비자에게 피해가 가지 아니하도록 상당한 주의를 기울인 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 제20조제1항에 따른 고지에도 불구하고 통신판매업자인 통신판매중개자는 제12조부터 제15조까지, 제17조 및 제18조에 따른 통신판매업자의 책임을 면하지 못한다. 다만, 통신판매업자의 의뢰를 받아 통신판매를 중개하는 경우 통신판매중개의뢰자가 책임을 지는 것으로 약정하여 소비자에게 고지한 부분에 대하여는 통신판매중개의뢰자가 책임을 진다.

④ 통신판매중개의뢰자(사업자의 경우에 한정한다)는 통신판매중개자의 고의 또는 과실로 소비자에게 발생한 재산상 손해에 대하여 통신판매중개자의 행위라는 이유로 면책되지 아니한다. 다만, 소비자에게 피해가 가지 아니하도록 상당한 주의를 기울인 경우에는 그러하지 아니하다.

런 책임을 지지 않게 된다.

웹에서의 오픈마켓과 모바일 오픈마켓 운영자는 분명 다른 시장구조를 갖고 있다. 그렇지만 전소법상의 원칙을 제한할 정도의 변경사유가 있는지는 의문이라 할 수 있다. 모바일에 관한 특별법을 제정하기 이전에는 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률의 적용을 받게 된다는 원칙을 지킬 필요가 있다.

다만, 운영자의 책임을 높이기 위해서는 시행령에서 제20조의2의 3항의 면책방법인 ‘소비자의 고지’부분을 보다 명확하게 규정할 필요가 있다. 즉, 이 규정의 입법취지는 수 많은 애플리케이션이 유통되는 오픈마켓에서 애플리케이션의 내용과 하자를 모르는 오픈마켓사업자를 보호하자는 취지에서 나온 입법이다. 그렇지만 이 규정이 앱오픈마켓 사업자의 모든 책임을 면제시켜주려는 의도는 아니라는 차원에서 앱오픈마켓 사업자의 포괄적인 고지를 제한하며, 마켓운영자와 애플리케이션 제작자 내지 판매자의 책임의 배분을 약관에 규정하도록 할 필요가 있다. 또한 그 형식에 있어서도 소비자가 쉽고 명확하게 인식할 수 있도록 하는 방법을 시행령으로 규정할 필요가 있다.

그리고 이러한 거래는 본질적으로 사적 자치의 원칙이 적용된다는 점에서 한계를 갖고 있다. 그런 측면에서 본다면 약관법에 의한 통제가 더 실효성을 갖을 수 있다. 즉, 법집행차원에서 앱오픈마켓사업자와 판매자 그리고 이용자간에 거래약관을 약관법과 전소법 그리고 콘산법 등의 규정에 따라 엄격하게 심사하여 통제할 필요가 있다.

### 제 3 절 방송통신콘텐츠 지원법제 개선

#### 1. 방송통신콘텐츠 지원체계의 의의

방송통신콘텐츠산업은 이른바 창조산업으로 여겨지고 있다. 한편으로는 방송제작물을 만들기 위해서 적지 않은 자본과 노동력이 투입되

는 경우도 있지만 동시에 유튜브나 창작동화와 같이 개인적인 창조적 아이디어가 드라마, 영화, 게임 등으로 발전하면서 엄청난 부가가치로 이어지는 모습도 볼 수 있다. 특히 방송통신콘텐츠는 국경이 없는 인터넷을 통해서 쉽고 빠르게 전세계적으로 확산된다는 점에서 앞으로 한국경제를 이끌어 나갈 원동력으로 인식하고 있다.

정부의 기본적인 산업지원정책은 규제개선과 산업육성지원이라 할 수 있다. 특히 산업육성을 위해서는 재정적 지원정책이 포함된다. 방송통신콘텐츠산업에 대한 지원체계도 이와 다르지 않다.

다만 방송통신콘텐츠의 지원체계는 칸막이식 지원이 아닌 여러 부처에 협력에 따른 상승효과를 볼 수 있는 영역이다. 동시에 부처간의 갈등이 발생할 수도 있다는 점에서 지원체계의 역할분담이 중요하다.

출판, 게임, 음악, 영화, 방송영상 등의 장르에 따르는 지원은 문화체육관광부의 역할이면서 ICT성장기반은 미래창조과학부와 방통위원회의 역할이라는 점에서 상호간의 역할분담과 협력이 필요한 분야라는 점이 특징이라 할 수 있다. 이를 위해서 2013년에 미래창조과학부와 문화체육관광부는 공동으로 콘텐츠 진흥계획을 발표한 바가 있다.

## 2. 효율적인 지원체계 형성의 필요성

### 1) 정책 추진체계와 법규정의 분산

중앙정부에서 콘텐츠의 규제와 진흥과 관련된 부처는 방송통신위원회 및 미래창조과학부 그리고 문화관광체육부이다.<sup>235)</sup>

방송통신위원회는 방송기반조성과 정책 그리고 이용자보호를 담당하는 기관이라는 점에서 방송정책국과 이용자정책국 그리고 방송기반국에서 방송과 통신에 관한 업무를 담당하고 있다.<sup>236)</sup> 미래창조과학부

235) 이 밖에도 각 부처 산하기관인 한국방송통신전파진흥원(KCA)와 한국콘텐츠진흥원(KOCCA)와 지방자치단체가 방송통신콘텐츠 지원체계에 포함될 수 있다.

는 정보통신융합정책과 소프트웨어정책 그리고 방송진흥정책을 담당하고 있다. 디지털 콘텐츠에 관해서는 소프트웨어정책관 소속의 디지털콘텐츠과가 있으며, 방송진흥정책관 소속에 뉴미디어정책과 디지털방송정책과가 있다.<sup>237)</sup>

콘텐츠제작이나 유통 등의 지원은 문화체육관광부가 맡고 있다. 제1차관하에 문화콘텐츠산업실은 콘텐츠정책관 소속으로 영상콘텐츠산업과, 게임콘텐츠산업과 그리고 대중문화산업과로 나누어져 있다.<sup>238)</sup> 콘텐츠 자체의 개발에 관해서는 미래창조과학부가 맡고 있지만 실제로 콘텐츠 제작의 지원에 관해서는 주로 문화체육관광부가 담당하고 있는 실정이다.

2012년의 어느 보고서에서는 방송통신위원회와 문화체육관광부의 예산을 비교하여 중복사업의 문제를 지적한 바 있다. 즉, 전체적인 정책은 방송통신위원회가 정하면서 개별적인 지원사업은 문화체육관광부가 담당하고 있도록 나누어진 역할로 인해서 정책의 목표가 통일되지 못하고, 예산 내지 기금의 지원분리의 비효율성과 진흥사업의 혼선사례로 인한 중복지원과 지원적체의 문제를 낳고 있다는 것이다.<sup>239)</sup>

콘텐츠 지원체계가 중앙부서의 3개 부처에 나누어져 있는 것은 법률에 기반하고 있는 바, 콘텐츠 관련 법제도도 방송법, 방송통신발전기본법, 문화산업진흥기본법, 콘텐츠산업진흥법에 분산되어 있다.

---

236) 방송통신위원회 홈페이지 참조. <http://www.kcc.go.kr/user/organoHR.do?page=A04060100&dc=K06050100> 최종방문일 2014. 10. 31.

237) 미래창조과학부 홈페이지 참조. [http://www.msip.go.kr/www/organ/m\\_177/list.do](http://www.msip.go.kr/www/organ/m_177/list.do) 최종방문일 2014. 10. 31.

238) [http://www.mcst.go.kr/web/s\\_about/organ/main/mainOrgan.jsp](http://www.mcst.go.kr/web/s_about/organ/main/mainOrgan.jsp) 최종방문일 2014. 10. 31.

239) 황준호 외 3명, 방송·통신·디지털 콘텐츠 진흥을 위한 정책추진체계 구축방안 연구, 정보통신정책연구원 정책연구 12-43(방송통신정책연구), 방송통신위원회, 2012. 60면.



<표 11> 주요국의 콘텐츠 및 방송·통신 정책/규제 담당 기관<sup>240)</sup>

	콘텐츠 산업	방송통신정책	방송통신규제
영 국	문화미디어스포츠부(DCMS)	DCMS(방송, 통신)	Ofcom
프랑스	문화커뮤니케이션부(MCC)	MCC(방송) MRP(통신)	CSA(방송) ARCEP(통신)
일 본	총무성	총무성	
	경제산업성		
	문화청(문부과학성 산하)		
미 국	-	FCC	

다른 국가에서는 규정기능과 규제기능을 분리하는 경우가 많다. 정책과 규제의 분리는 집행의 지체와 비효율성이 단점으로 비판될 수 있지만, 방송통신규제기관이 독립위원회의 형태를 갖추어서 전문성과 정부의 영향으로부터의 독립성 그리고 민간의 자율규제에 적합한 형태를 갖는다는 장점을 지니게 된다. 여러 서구 국가들은 정책기관과 규제기관을 분리하고 있다. 다만 미국의 경우에는 FCC가 일본의 경우에는 총무성이 정책과 규제기능을 모두 갖고 있다.

이러한 분산적인 추진체계의 비효율성을 비판하고 그 대안으로서 정부조직법을 개정하여 콘텐츠 지원과 규제에 관한 부처를 신설하거나, 정책과 규제 관련 모든 부처를 통합하는 제안을 하는 견해가 있다.<sup>241)</sup> 이러한 견해가 현실적인 대안이 될 수 있을지는 의문이라 할 수 있다. 보다 현실적인 대안으로서는 차선책으로서 부처와 업무의 특성을 살려 유기적인 협력관계를 설정할 필요가 있다.

240) 위의 보고서, 62면 표5-10 인용.

241) 위의 보고서는 방통위와 문관부 그리고 지경부가 합치는 안과 방통위와 문화체육관광부 그리고 지경부가 합치는 안을 대안으로 제시하고 있다. 위의 보고서, 64면.

<표 12> 방송통신콘텐츠 지원관련 법률 조항

법률	조항	지원 내용	주체
방송법	38조	방송발전기금의 용도 중 하나로 방송 프로그램 및 영상물 제작지원	방송통신위원회
	92조1항	국민이 다양한 방송을 균등하게 향유할 수 있도록 하고 방송문화의 발전 및 진흥을 위하여 노력	정 부
	92조2항	방송영상산업 진흥을 위한 정책수립 및 시행	문화체육관광부
	92조3항	방송기술 및 시설에 관한 저책 수립 및 시행	문화체육관광부
	94조	방송전문인력 양성을 위한 전문교육 기관 및 방송관련학과에 대한 지원	정 부
	95조	방송제작단지 조성 및 지원	정 부
	96조	영상 및 비디오 등 영상물이 방송프로그램으로 제작되어 방송매체별로 다단계로 유통·활용 또는 수출 지원	문화체육관광부
	96조	방송기술 및 시설의 개발·활용 및 수출이 촉진될 수 있도록 지원	방송통신위원회
97조	외국의 방송관련기관 및 단체와의 국제교류, 공동제작, 방송전문인력 상호 교류 및 방송기술의 공동 개발 등 국제협력	정부/방송통신위원회	
방송통신	8조2항	방송통신기본계획의 수립	방송통신위원회
	12조	방송통신콘텐츠의 제작·유통 등 지원	정부·방송통신위원회

제 3 절 방송통신콘텐츠 지원법제 개선

법 률	조 항	지원 내용	주 체
발 전 기 본 법	18조	방송통신진흥을 위한 연구기관, 단체에 관한 지원 대상범위와 그 밖에 필요한 사항	방송통신위원회
	19조	방송통신기술에 관한 연구과제 선정 등 연구활동 지원 등에 필요한 사항	방송통신위원회
	21조	방송통신 발전에 필요한 방송통신 전문인력을 양성	방송통신위원회
	23조	콘텐츠의 국제적 공동제작 및 유통, 방소통신 관련 기술·인력의 국제교류, 국제표준화 및 국제 공동연구개발 등의 사업지원	정부·방송통신위원회
	26조	방송통신콘텐츠 제작·유통 지원	방송통신위원회
문 화 산 업 진 흥 기 본 법	4조	문화산업정책 중장기 기본계획 시행계획	문화체육관광부
	7조	문화산업에 관한 창업을 촉진·지원	문화체육관광부
	10조	제작자에게 소요자금에 대한 융자 및 지원	문화체육관광부
	11조	정부와 방송사업자로 하여금 독립제작사 제작 지원	정부·방송통신위원회
	12조	유통활성화 문화산업의 유통활성화 및 유통정보화 촉진 문화상품에 국제표준바코드 표시	정 부
13조	디지털문화콘텐츠에 식별자 부착 장려 및 지원	정 부	

법 률	조 항	지 원 내 용	주 체
	16조	전문인력의 지원	국가 또는 지방자치단체
	17조	문화산업진흥 기금 사용 -기술·문화콘텐츠의 개발의 촉진	문화체육관광부
	18조	디지털문화콘텐츠 표준화의 추진 -표준의 제정·개정·폐지 및 보급	문화체육관광부
	20조	국제교류 및 해외시장 진출지원	정 부

## 2) 정책과 재원의 분리

위에서 보는 바와 같이 지원에 관한 소관부처와 추진체계가 분리되어 있는 모습은 재원구조에서도 동일하게 나타난다. 정책주체 중 하나인 문화체육관광부와 별도로 미래창조과학부와 방송통신위원회가 방송발전기금을 사용하고 있다는 점에서 정책과 재원분리의 문제도 발생한다. 정책의 재정구분이 필요한 것은 아니지만 안정적인 지원정책을 위해서 정책과 재정이 연계되도록 제도가 정비될 필요가 있다.

## 3. 지원법제의 발전방향

합리적인 개선방안은 현재의 법제에서 역할분담과 상호협력이 가능한 추진체계를 구축하는 것이다. 역할을 재조정으로 중복지원을 방지하는 것이 우선적 정책목표가 될 수 있다.

### 1) 중복영역에서 역할분담

방송통신발전기본법 제6조에서는 방송통신과 관련하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법에서 정하는 바에 따른다고 규

정하고 있다. 그리고 문화산업진흥기본법에서도 문화산업 진흥 및 지원 등에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법에서 정하는 바에 따른다고 규정하고 있다. 양법에 방송통신 콘텐츠 관련 조항이 있다는 점에서 어느 법을 우선적으로 적용할지는 해석으로 해결되지 않는다. 따라서 입법적인 방법을 생각해 보아야 할 필요가 있다.

중복영역의 첫 번째는 지원대상에 관한 것이다. 방송법 제96조와 방송통신발전기본법 제12조가 유사한 조항이 된다.<sup>242)</sup> 방송법 제96조는 방송통신콘텐츠라는 표현은 사용하고 있지 않지만 방송프로그램의 다단계 유통과 활용을 예정하고 있다는 점에서 방송통신콘텐츠로 이어지는 개념이다. 사실상 동일한 대상에 대한 지원을 규정하고 있다.

방송통신콘텐츠 제작 지원은 콘텐츠 내용이라는 측면에서 게임이나 대중문화 콘텐츠를 지원하였던 문화체육관광부의 경험과 지식이 활용될 필요가 있다. 따라서 방송통신위원회는 콘텐츠기술지원에 한정될 필요가 있다.

두 번째는 전문인력 양성조항이 중복되어 있다. 전문인력 양성조항은 대부분의 지원법제에 필수적으로 포함되어 있는 사항이다. 방송법 제94조, 방송통신발전기본법 제21조, 문화산업진흥기본법 제16조 등이 여기에 해당한다. 업무의 특성상 전문분야가 나누어져 있지만 융합시대에 부응하도록 방송과 통신 그리고 융합을 위한 콘텐츠산업의 전문인력을 통합적으로 양성하는 정책과 제도가 필요할 것이다.

242) 방송법 제96조(방송프로그램 유통등 지원) ① 문화체육관광부장관은 영상·비디오 등 영상물이 방송프로그램으로 제작되어 방송매체별로 다단계로 유통·활용 또는 수출될 수 있도록 지원할 수 있다. <개정 2008.2.29.>

② 생략

방송통신발전기본법 제12조(방송통신콘텐츠의 제작·유통 등 지원) ① 정부는 방송통신콘텐츠가 다양한 방송통신 매체를 통하여 유통·활용 또는 수출될 수 있도록 지원할 수 있다.

② 정부는 방송통신콘텐츠의 제작 지원, 유통구조 개선 및 건전한 이용 유도 등에 관한 사항이 포함된 방송통신콘텐츠 진흥계획을 수립·시행하여야 한다.

세 번째는 수출지원에 관해서 중복영역이 존재한다. 방송통신발전기본법 제12조는 방송통신콘텐츠의 유통과 활용 또는 수출을 지원할 수 있다고 규정하고 있다. 방송통신위원회와 방송통신발전기본법은 국제표준화와 같은 기술적인 측면에서의 지원에 중점을 두어야 할 것이다. 산업이라는 측면에서 직접적인 콘텐츠 상품의 수출지원은 문화산업진흥기본법 제20조에 역할로 분담되어야 할 것이다.<sup>243)</sup>

## 2) 통합적 재원사용

방송통신발전기본법상의 방송통신발전기금은 방송통신콘텐츠 제작·유통지원에 사용됨을 법이 규정하고 있다. 만약에 부처간에 역할분담이 이루어지지 않는 경우에는 동일한 사업을 하는 문화관광체육부 등의 방송통신콘텐츠 지원사업에도 이 기금의 사용되는 방안을 생각해 볼 수 있다. 즉, 문화체육관광부가 방송통신콘텐츠를 지원할 경우에는 방송통신발전기본법 제24조의 방송통신발전기금을 사용하는 것이다.

자신의 관할이 아닌 기금을 사용하는 입법예는 바로 콘텐츠산업진흥에서 찾아볼 수 있다. 콘텐츠산업진흥법은 제8조 2항에서 정보통신진흥기금으로 사업을 추진할 수 있다는 것을 명문으로 규정하고 있다.<sup>244)</sup> 문화산업진흥기본법과 콘텐츠산업진흥법에는 기금규정이 없다. 두 법은 일부 재정적 도움을 정보통신진흥기금에서 얻고 있다. 정보

---

243) 제20조(국제교류 및 해외시장 진출 지원) ① 정부는 문화상품의 수출경쟁력을 촉진하고 해외시장 진출을 활성화하기 위하여 외국과의 공동제작, 방송·인터넷 등을 통한 해외마케팅·홍보활동, 외국인의 투자 유치, 국제영상제·건본시장 참여 및 국내 유치, 수출 관련 협력체계의 구축 등의 사업을 지원할 수 있다.

② 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 사업을 효율적으로 지원하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 기관 또는 단체에 이를 위탁하거나 대행하게 할 수 있으며 이에 필요한 비용을 보조할 수 있다. [전문개정 2009.2.6.]

244) 제 8 조(재원의 확보) ① 정부는 콘텐츠산업의 발전에 필요한 재원을 마련하기 위하여 노력하여야 한다.

② 정부는 「정보통신산업 진흥법」 제41조에 따른 정보통신진흥기금 등으로 이 법에 규정된 사업의 추진을 지원할 수 있다.

통신진흥기금은 정보통신산업진흥법 제41조에 그 설치가 규정되어 있다. 이 기금은 미래창조과학부 고시에 의해서 운용과 관리되고 있다.

일반예산과는 달리 기금의 사용은 장기적인 사업이 가능하다는 점에서 장점에 있다. 단년도 동안의 관련 사업자 등에 대한 재정적 지원은 보조금의 형태가 많다는 점에서 일반예산으로 지원하는 것이 합리적이지만 인력개발 및 장기연구 등의 장기적인 계획은 기금으로 재정을 지원하는 것이 합리적이다.

기금의 공동사용이 현실적으로 힘들다면 문화체육관광부와 미래창조과학부 및 방송통신위원회의 역할을 재정지원방법에 형태에 따라 구분할 필요가 있다. 즉, 장기적 계획과 연차별 지원이 필요한 사업은 미래창조과학부와 방송통신위원회에서 실시하고 단년도 예산원칙이 적용되어야 하는 사업은 문화체육관광부가 하기로 역할을 배분할 수 있을 것이다.

## 제 5 장 결 론

‘방송·통신 융합’은 더 이상 낮설지 않은 표현이 되었다. 그러나 그 친숙함과 달리 방송·통신 융합이 지니는 의미는 매우 복잡하고 다양하다. 전송망·플랫폼·기기 등 장치 관점, 콘텐츠의 유통방법인 서비스 관점, 문자·그림·영상·소리 등의 포맷으로 구성되는 콘텐츠 관점, 법적 개념으로서 방송·통신의 융합 가능성 등 다양한 관점에서 서로 다른 의미를 지니고 있다. 이처럼 각 영역마다 복잡하게 정의되는 방송·통신 융합의 의미가 중요한 이유는 그 의미가 방송·통신에 대한 규제 방법을 결정하는 독립변수로 작용하기 때문이다.

장치 측면에서 방송·통신 융합은 전송망·플랫폼·기기 등의 기능을 확장시켰다. ‘방송용’ 전송망·플랫폼·기기와 ‘통신용’ 전송망·플랫폼·기기의 경계는 기술 발전과 함께 허물어졌다. 장치 측면에서의 융합은 콘텐츠 유통 방법인 서비스 융합을 가능하게 하였다. 즉, 방송과 통신 콘텐츠는 하나의 서비스 속에서 구분 없이 유통될 수 있게 되었다. 또한, 콘텐츠의 유통 과정에서 하나의 콘텐츠를 구성하는 문자·그림·영상·소리 등의 포맷이 자유롭게 수정되는 것도 가능하게 되었다. ‘방송·통신 융합’이란 이러한 방송·통신의 변화된 환경을 통칭하는 것으로 볼 수 있다.

그런데 이상과 같은 변화에도 불구하고 방송·통신콘텐츠 규제체계는 여전히 종래의 수직적 규제 원리를 따르고 있다. 이러한 수직적 규제 체계는 ‘규제원리의 부정합성, 규제의 공백과 중복, 규제의 불균형성, 등급분류의 불일치 및 청소년 범위의 불일치, 심의기준의 모호성 및 콘텐츠 분류의 모호성, 사후심의의 위헌성 등’ 관련 영역 전반에 걸쳐 문제를 야기하고 있다. 수직적 규제의 한계를 극복하기 위한 방법으로 다수견해는 수평적 규제를 주장하고 있다. 본 보고서 역시 방송·통신콘텐츠 규제의 문제점을 해결하기 위한 방법으로 ‘수평적



규제 원리'가 콘텐츠 규제의 원칙이 되어야 한다고 본다.

그러나 더 나아가 콘텐츠에 대한 규제와 그에 대한 유통 즉 서비스에 대한 규제를 구분할 필요성을 제기하였다. 콘텐츠에 대한 규제는 수평적 규제원리를 원칙적으로 적용하면서, 서비스에 대한 규제는 필요한 경우에 한하여 수직적 규제원리를 적용하는 방법을 제시하였다. 편의상 이러한 방법을 '콘텐츠 규제 평등의 원칙'이라고 하였다. 그 내용에는 '내용 규제 평등의 원칙'과 '서비스 규제 평등의 원칙'을 포함시켰다. 그 밖에 규제의 강도 완화, 규제의 명확성·객관성 개선, 규제의 형평성·통일성 개선, 법령상 기준의 정비 등을 콘텐츠 심의 제도의 개선방법으로 제시하였다.

그 밖에 방송통신콘텐츠 관련 법제개선방안으로는 모바일 애플리케이션 시장에서의 역차별의 문제와 장기적으로는 통합이용자 보호방안을 모색해 보았다. 그리고 방송통신콘텐츠와 관련된 정부기관의 역할 분담에 관한 개선방안을 연구해 보았다.

## 참 고 문 헌

- 고형석, 모바일 오픈마켓에서 공정거래 질서확립 및 이용자보호, 스포츠와 법 제15권 제2호 통권 제31호, 한국스포츠엔터테인먼트법학회, 2012.
- 권상희·이완수, 규제와 탈규제, 방송통신연구 제79호, 한국방송학회, 2012.
- 권형돈, 방송통신융합시대 유럽연합(EU)의 공영방송에 대한 규제법리, 공법학연구 제10권 제4호, 한국비교공법학회, 2009.
- 김남준, 미국방송협회(NAB) 자율심의 제도의 변천과정 : 한국 방송심의제도에 던지는 함의, 방송통신연구 통권 제63호, 한국방송학회, 2006.
- 김병곤·김계철, 국내 방송통신콘텐츠 산업의 진흥 방안에 관한 연구, 2013 한국경영정보학회 추계학술대회, 2013.
- 김유향·최준영, 콘텐츠정책의 평가와 주요국 사례비교, 현안보고서 vol 76, 국회입법조사처, 2010.
- 김윤정, 융합시대의 효율적인 이용자보호 법체계 개선방안 연구, 방송통신정책연구 12-진흥-070, 한국법제연구원, 방송통신위원회, 2013.
- 김정언·강홍렬·감창완·박유리·이종원·임준·유선실, 방송통신 콘텐츠산업 육성에 관한 연구, 방송통신위원회, 2008.
- 문연주 외, 외국의 방송통신 콘텐츠 규제체계 비교연구, 방송위원회, 2012.12.

참 고 문 헌

- 박경신, 방송통신심의위원회의 심의제도에 대한 법적 평가, 긴급토론회 <방통심의위, 무엇을 위해 심의하나>, 한국언론정보학회, 2010.
- 방정배 외 3인, 방송통신융합시대 공영방송 규제 제도화 방안, 방송통신위원회 자유 2008-02, 방송통신위원회·한국전파진흥원, 2008.
- 성윤숙, 디지털 유해매체환경에 대한 청소년수용자중심 대응방안 연구, 연구보고 10-R06, 경제·인문사회연구원, 2010.
- 손금주, 방송·통신 융합서비스에 대한 규제체계, 서울대학교 경제규제와 법 제6권 제2호 통권 제12호, 서울대학교 법학연구소, 2013.
- 송요셉, 영상산업에서의 콘텐츠 파생 구조에 관한 연구, 한양대학교 대학원 박사학위 논문, 2007.
- 송중현·오세욱, 비실시간 방송콘텐츠(VOD) 내용규제 방안 연구, 방송통신연구 제79호, 한국방송학회, 2012.
- 심석태, 미국의 방송 내용 규제 법제 연구 : 규제의 근거와 범위를 중심으로, 방송과 커뮤니케이션 제14권 제1호, MBC문화방송, 2013.
- 윤석민·박아현, 방송통신 융합시대 방송의 공익성과 내용규제정책, 방송통신연구 통권 제66호, 한국방송학회, 2008.
- 윤희선, 프랑스 방송통신규제기구의 규제집행절차와 시사점, 서울법학 제20권 제1호, 서울시립대학교 법학연구소, 2012.
- 안정민, 새로운 방송질서와 방송규제: 방송규제에 대한 한국과 미국 사례의 비교법적 고찰, 사이버커뮤니케이션학보 제25권 제2호, 사이버커뮤니케이션학회, 2008.
- 안정민, 콘텐츠 융합에 따른 심의제도 개선방안 : 연혁적 연구를 통한 통합심의 가능성의 모색, 언론과 법 제10권 제1호, 한국언론법학회, 2011.

- 이승엽, 스마트미디어 규제체계 관련 주요 논의 동향 및 시사점, 동향과 전망:방송·통신·전파 통권 제71호, 한국방송통신전파진흥원, 2014.02.
- 이시훈·성열홍·손영화, 미디어 소비자 광고, 한경사, 2008.
- 이진형, 호주 방송통신 규제기관 개편안 발표의 개요 및 시사점 - 콘텐츠 규제기준, 방송통신전파저널 통권 제49호, 한국방송통신전파진흥원, 2012.
- 이향선, 방송통신 융합에 따른 콘텐츠 규제 체계 정비 방안 - 유사 방송 및 기타 융합형 시청각 콘텐츠 규제 체계 정립 방안을 중심으로- 방송통신심의위원회, 2014.
- 이향선 외, 다매체 다채널 시대의 방송 공정성 심의 개선 방안 연구, KCSC 2013-002, 방송통신심의위원회, 2013.
- 정보통신정책연구원 방송통신통상센터, 방송통신 통신환경 리포트 - 호주의 방송통신서비스 시장 통상환경-, 방송통신통상환경, 정보통신정책연구원, 2010.12.
- 정윤식, 멀티플랫폼 시대 방송규제 및 방송법제 개편 연구, 동향/연구보고서, 방송통신위원회, 2013.
- 정필운·권오상·김슬기·성윤택 외, 융합환경에 적합한 방송통신 법체계의 사회적 수요 및 개선방안 연구, 방송통신정책연구지정 2011-04, 방송통신위원회, 2011.
- 조소영, 주요국가의 방송통신법제에 관한 비교법적 연구(IV), 한국법제연구원, 2009.
- 지성우, 미디어 융합시대에 대비한 방송관계법의 개정과제와 전망, 단국법학 제32권 제1호, 단국대학교 법학연구소, 2008.

참 고 문 헌

- 최용준, 스마트폰 오픈마켓 불법·유행정보 현황 및 국내외 규제정책 비교연구, 방송통신심의위원회, 2013.
- 최진우, 무선 인터넷 내용 규제를 위한 법제도 개선방안 연구, KCSC 2010-005, 방송통신심의위원회, 2010.
- 황준호 외 3명, 방송·통신·디지털 콘텐츠 진흥을 위한 정책추진 체계 구축방안 연구, 정보통신정책연구원 정책연구 12-43(방송통신정책연구), 방송통신위원회, 2012.
- 문화체육관광부 홈페이지 참조.  
([http://www.mcst.go.kr/web/s\\_about/organ/main/mainOrgan.jsp](http://www.mcst.go.kr/web/s_about/organ/main/mainOrgan.jsp)) 최종 방문일 2014. 10. 31.
- 미래창조과학부 홈페이지 참조.  
([http://www.msip.go.kr/www/organ/m\\_177/list.do](http://www.msip.go.kr/www/organ/m_177/list.do))  
최종방문일 2014. 10. 31.
- 미래창조과학부, 스마트미디어 산업 육성 계획(안), 2014. 10. 15.
- 미래창조과학부, 정보통신 진흥 및 융합 활성화 기본 계획, 2014. 5. 8.
- 미래창조과학부, 제5차 국가정보화 기본계획(2013~2014), 2013. 12.
- 미래창조과학부·방송통신위원회·문화체육관광부, 창조경제 시대의 방송산업발전 종합계획, 2013. 12. 10.
- 방송통신위원회 홈페이지 참조.  
(<http://www.kcc.go.kr/user/organoHR.do?page=A04060100&dc=K06050100>)  
최종방문일 2014. 10. 31.
- 방송통신위원회, 2014년 업무계획, 2014. 2. 27.
- 방송통신위원회, 방송통신콘텐츠 산업 경쟁력 강화 대책, 2009.

콘텐츠산업진흥위원회, 제2차 콘텐츠산업 진흥 기본계획(2014~2016),  
2014. 5. 22.

Australian (Federal) Government, Convergence Review Final Report,  
ALRC report 118, February 2012.

Ofcom, Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analysing  
self- and coregulation, 2008.