

# 미디어 융합시대 콘텐츠 규제방안과 과제

## - 심의제도를 중심으로 -

안 정 민\*

### 차 례

- I. 서 론
- II. 융합미디어의 등장과 매체별 비대칭규제 필요성에 대한 비판
  - 1. 주파수의 사용여부에 따른 차별
  - 2. 매체의 침투성과 방송의 영향력에 의한 차별
  - 3. 공익성에 기한 차별
  - 4. 외국의 추세
  - 5. 소결
- III. 콘텐츠 규제목적과 미디어 융합환경에서의 유효성
  - 1. 수평적 규제체제 도입 가능성과 방송법
  - 2. 방송법 조문분석을 통한 콘텐츠 규제 목적
  - 3. 미디어 융합환경에서 콘텐츠 규제목적의 유효성
- IV. 융합콘텐츠 심의에 관한 정책적 제안
  - 1. 심의기준의 통일화
  - 2. 등급분류체계의 일원화
  - 3. 자율규제의 범위
  - 4. 상호인증제의 도입
- V. 결 론

\* 한림대학교 법행정학부 교수

접수일자 : 2013. 5. 30 / 심사일자 : 2013. 6. 26 / 게재확정일자 : 2013. 6. 27

## I. 서론

최근 미디어산업은 융합환경에 맞추어 양방향 멀티플랫폼 서비스를 구현하고 있다. 그러나 현행 정책과 규제는 전통적인 방송통신에 맞춰진 상태로 고착화되어 있어 새로운 융합미디어 환경을 따라가지 못한다는 비판이 고조되고 있다. 디지털 기술의 발달은 단일한 플랫폼과 단말기를 활용한 방송과 통신간의 미디어 경계를 무너뜨리고 플랫폼간의 자유로운 콘텐츠 이동을 가능하게 하였다. 다양한 디지털 콘텐츠가 플랫폼과 상관 없이 각종 망을 통해 TV, 컴퓨터, 기타 스마트 기기 등으로 유통됨에 따라 방송, 인터넷, 영화, 게임 등의 매체간의 구별이 불명확해짐에도 불구하고, 이처럼 플랫폼을 넘나드는 콘텐츠에 대하여 기존방식의 규제체제가 봉착한 한계는 어쩌면 지극히 당연한 문제이다.

더구나 전통적 방송사업자인 지상파, 케이블TV, 위성방송은 자사 네트워크에 인터넷 서비스를 연동한 하이브리드 서비스를 내놓고 있으며, 통신사업자는 방송콘텐츠 외에 인터넷 오픈 IPTV 서비스 등을 도입하고 통신콘텐츠와 방송콘텐츠의 결합을 확대하고 있다. 구글의 TV서비스 진출, 네이버TV캐스트, 다음TV팟은 인터넷서비스 사업자들의 TV진출뿐만 아니라 삼성, LG의 스마트TV 시장 선점경쟁에서 볼 수 있듯이 기존의 콘텐츠제공자 이외에 제조업자까지 방송통신 시장에 진출하여 산업간의 경계가 모호해지고 서비스는 점점 융합화 되는 추세이다.<sup>1)</sup>

1995년 케이블방송 개시 이후 2002년 위성방송의 도입, 2005년 DMB의 등장과 더불어 2008년 인터넷을 통한 IPTV, Pooq와 같은 지상파 N스크린 플랫폼 등의 다양한 콘텐츠 전달 플랫폼과 디바이스가 등장하였다. 이러한 미디어 융합현상에도 불구하고 여전히 콘텐츠는 전송매체별로 다원화되어 비대칭적으로 규제되고 있다. 인터넷과 같은 통신콘텐츠는 케이블 TV나 위성방송 콘텐츠와 같은 유료방송 콘텐츠에 비해 규제가 약하고, 유료방송은 지상파콘텐츠 보다 약한 규제를 받고 있다. 방송법상의 방송사업자가 제공하는 인터넷방송서비스는 엄격한 방송법상의 내용심의의

1) 송중현, 오세욱, “비실시간 방송콘텐츠(VOD) 내용규제 방안 연구”, 『방송통신연구』, 2012 여름호, 2012, 44쪽.

대상이 되지만, 방송사업자가 아닌 다른 사업자가 동일한 방식으로 제공하는 인터넷방송서비스는 상대적으로 규제가 약한 통신심의의 대상이 되거나 아예 규제의 대상이 되지 않아 규제가 변화하는 추세를 반영하지 못한다는 비판에 직면하고 있는 것이다.

본 연구는 이러한 비판적 시각에서 융합미디어 규제의 한계에 부딪히고 있는 콘텐츠 규제 관련 법률을 구체적으로 분석함으로써 우리나라 콘텐츠 규제기준을 도출해 내고자 시도하였다. 그리고 현 규제체제가 매체별로 차별하여 규제하는 근거들로 제시되고 있는 이유를 분석함으로써 매체 차별적 규제의 타당성을 비판하고자 하였다. 여기서 도출된 비판적 논거를 토대로 향후 더욱 가속화될 미디어 융합 환경에 부합하는 대안적 규제기준으로 “자율규제 원칙”을 제시하고, 이를 효율적으로 시행할 수 있는 콘텐츠 심의규제방안을 제안하고자 하였다.

## II. 융합미디어의 등장과 매체별 비대칭규제 필요성에 대한 비판

인쇄물에 대한 검열이나 禁書(금서)와 같은 국가로부터의 간섭은 근대 헌법이 탄생하면서 표현의 자유를 위협한다고 간주되어왔다. 표현의 자유라는 최상의 기본권 하에 인쇄미디어는 사람들로 하여금 자신이 원하는 신문이나 책을 최대한 자유롭게 볼 수 있는 방향으로 발전해 온 반면, 방송은 주파수의 희소성, 방송이라는 매스미디어가 국민 사상에 미치는 막대한 영향을 이유로 소유제한을 통한 다양성 확보, 어린이 보호와 국민정서 향상을 위한 콘텐츠 질적 보장 등을 위한 국가의 개입이 정당화 되어왔다.<sup>2)</sup> 그러나 급변화한 융합미디어 환경 하에서는 매체와 상관없이 콘텐츠를 유통할 수 있는 플랫폼이 다양화되었고 오래 동안 보편적으로 인식되어온 매체별 영향력의 차이가 현저히 줄고 있어 과거와 같은 매체차별적인 규제의 정당성에 대한 비판이 본격적으로 제기되고 있다.

2) 안정민, 디지털 컨버전스와 방송규제, 한국학술정보, 2006, 62-87쪽 참고.

## 1. 주파수의 사용여부에 따른 차별

주파수 희소성 이론이란 미국의 판결을 통해 정립된 이론으로 신문과 달리 방송은 제한된 주파수를 사용하는데, 주파수라는 것은 한정된 자원으로 그 사용권은 국가로부터 특허(特許) 받은 것과 같아서 국가의 감시·감독의 대상이 된다는 것이다. 주파수 희소성에 기인한 방송규제는 1943년 *NBC v. United States*<sup>3)</sup>에서 확인된 이후 1969년 *Red Lion Broadcasting v. FCC* 사건부터 방송에 대한 강력한 규제근거로 인정되어 왔다.<sup>4)</sup> 우리 헌법재판소 역시 방송법상의 방송에 대한 제한에 대해 “가용주파수가 한정된 상태 하에서 언론의 공적인 기능을 중시하여” 언론의 자유를 다소 침해하는 것은 헌법 제37조 제2항의 합리적인 범위내의 기본권의 제한이라고 본 결정이 있으며,<sup>5)</sup> “전파자원의 희소성”은 다른 매체에 비해 강한 지상파방송에 대한 규제를 정당화시킨다고 본 바 있다.<sup>6)</sup>

방송 주파수가 유한하고 희소하기 때문에 방송에 대한 콘텐츠 규제가 정당하다는 논리는 역으로 주파수를 사용하지 않는 케이블TV나 위성파 같은 유료방송이나 인터넷 콘텐츠에 대해서는 적용할 수 없기 때문에 방송과 기타 매체의 규제를 차별하는 근거로 발전하였다. 미국의 경우 1990년대에 들어오면서 지상파방송 이외의 유료방송 매체와 인터넷에 대해서는 주파수 희소성을 근거로 콘텐츠규제를 할 수 없다는 판결이 나오기 시작했다.<sup>7)</sup> 1994년 *Turner Broad. Sys., v. FCC* 사건<sup>8)</sup>에서 미 연방대법원은 주파수의 희소성을 근거로 한 규제는 주파수와 상관없이 무한 생산될 수 있는 케이블TV의 경우에는 인정되지 않는다고 판시한 바 있으며, 1997년 *Reno v. ACLU* 사건<sup>9)</sup>에서는 인터넷은 상대적으로 무제한적이며

3) 319 U.S. 190 (1943)

4) 안정민, 앞의 책, 64쪽 참고.

5) 헌재 1996. 8. 29. 94헌바35, 공보 제17호, 472, 475-475

6) 헌재 2002. 6. 27. 99헌마480, 판례집 14-1, 616, 632-632

7) *U.S. v. Playboy Entm't Group, Inc.*, 529 U.S. 803 (2000); *Denver Area Edu. Telecomms. Consortium v. FCC*, 518 U.S. 727 (1996); *Home Box Office, Inc., v. Wilkinson*, 531 F. Supp. 987 (D. Utah 1982).

8) 512 U.S. 622, 639(1994)

9) *Reno v. ACLU*, 521 U.S. 844, 868-70 (1997).

저비용으로 커뮤니케이션이 가능하다는 이유로 사이버공간에 대한 회소성이론의 적용을 부정하여 유료방송의 경우 완전한 표현의 자유를 보장하였다.<sup>10)</sup>

이러한 주파수 회소성에 근거한 매체별 차별에 대한 부정적인 시각은 우리 헌법재판소에서도 그대로 나타나고 있다. 헌법재판소는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제42조 등 위헌확인 결정을 통해 주파수의 회소성은 방송의 다른 특징과 함께 다른 매체에 비해 방송을 강력하게 규제하는 근거로 사용되어 왔지만, 그와 같은 방송의 특성을 가지지 않은 (인터넷) 매체의 규제제도는 변화된 시대상황에 맞게 강구되어야 함을 지적한 바 있다.<sup>11)</sup>

## 2. 매체의 침투성과 방송의 영향력에 의한 차별

방송과 다른 매체를 차별하여 규제하는 또 다른 근거는 방송의 침투성과 지상파방송 콘텐츠가 가지는 영향력이다. 방송의 침투성과 영향력은 특히 방송이 기존의 인쇄매체에 비해 높은 영향력을 가지기 때문에 규제 필요성이 있다는 근거로 사용되어 왔으며 우리 헌법재판소도 “누구나 쉽게 접근할 수 있는 방송매체는 음성과 영상을 통하여 동시에 직접적으로 전파되기 때문에 강한 호소력이 있고, 경우에 따라서는 대중조작이 가능하며, 방송매체에 대한 사회적 의존성이 증가하여 방송이 사회적으로 강한 영향력을 발휘하는” 특수성을 가지기 때문에 방송의 기능을 보장하기 위한 규율의 필요성은 신문 등 인쇄매체보다 높다고 보았다.<sup>12)</sup> 우리에게 이미 잘 알려진 미국의 *Pacifica*판결<sup>13)</sup>에서도 방송매체는 가정이라는 사적인 영역에 속하므로 특수한 침투성을 가지며 어린이들에게 접근이 가능한 매체이기 때문에 방송콘텐츠에 대한 국가의 규제가 가능하다고 보았다.

침투성이나 영향력에 근거한 비대칭적인 차별규제는 비단 방송과 인쇄

10) 안정민, “미국 방송매체의 음란/외설 규제정책의 변화과정 분석”, 『방송연구』, 2007년 겨울호, 135쪽.

11) 헌재 2002. 6. 27. 99헌마480, 판례집 14-1, 616, 632-632

12) 헌재 2003. 12. 18. 2002헌바49, 판례집 15-2하, 502, 517-517

13) *FCC v. Pacifica Foundation*, 438 US 726 (1978).

매체 뿐만 아니라 지상파방송과 다른 방송을 차별적으로 규제하는 근거로 사용되기도 하였다.<sup>14)</sup> 그러나 지상파방송도 케이블TV나 인터넷으로 시청하고 있는 근래에 와서는 ‘지상파방송만이 유일하게 침투성을 가진다’라는 전제의 정당성은 상실되어 가고 있다. 실제로 방송통신위원회의 ‘2012년 방송매체이용행태 조사 보고서’에 따르면 우리나라의 유료 방송에 가입한 가구는 89.1%이며, 지상파방송 직접수신률은 7.9%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 따라서 대부분의 가구에서는 지상파방송을 케이블 채널을 통해 시청하고 있어 지상파와 유료방송에 대한 침투성이나 영향력에서 차이가 있다는 그 동안의 주장은 설득력을 잃게 되었다.

또한 예전에 비하여 판이하게 달라진 방송시청 형태에서도 매체별 영향력 차이에 상당한 변화를 가져왔다. 이전에는 편성표에 따라 정해진 시간에 텔레비전 앞에 앉아서 전송되는 콘텐츠만 시청할 수 있었기 때문에 시청자는 전원을 켜고 끄는 외에는 콘텐츠를 제어할 수 있는 수단이 없었다. 이러한 이유로 Pacifica판결처럼 시청자가 원하지 않는 프로그램이 가정이란 개인적인 공간에 침투하는 것을 예방하기 위해서는 국가 규제가 필요하다는 주장은 설득력이 있었다. 그러나 현재의 이용자는 실시간 방송보다는 방송사 다시보기, 다운로드 사이트, IPTV, 티빙 등을 이용하여 원하는 시간과 장소에서 자신이 선택한 콘텐츠의 시청이 가능한 능동적 이용자로 변하고 있고 스스로 콘텐츠의 소비의 선택이 가능해진 상황을 맞이하고 있다. PC, 태블릿 PC, 차량용DMB, 스마트패드 등 스마트기기의 보편화는 상대적으로 거실의 TV와 같은 전통적인 매체를 통한 TV 시청도 감소시키고 있으며 TV이외의 매체를 통한 방송콘텐츠의 시청방법을 제공하면서 시청시간의 선택권도 제공하고 있다.

시청시간과 시청방법이 다양화 되면서 방송콘텐츠만이 거대한 사회적 영향력을 가진다는 전제도 도전받고 있다.<sup>15)</sup> 16대 대통령 선거에서 보여

14) Reno v. ACLU 판결에서 법원은 인터넷과 방송매체의 차이를 언급하면서 방송에 대한 규제정당성의 근거로 전파의 유한성과 방송의 침투성을 들었다. 안정민, “성표현에 대한 방송심의”, 『언론과 법』, 제7권 제2호, 2008.12, 70-71쪽 참고.

15) 방송 콘텐츠 소비의 다양화로 인해 실시간 방송의 영향력은 갈수록 줄어들고 있다는 연구(강남준, 김은미, “다중 미디어 이용의 측정과 개념화”, 『언론정보연구』, 47권 2호)와 그 중심에 VOD의 이용증가를 들고 있다는 연구(송종현, 오세욱, 앞의 글)참조.

졌던 인터넷의 영향력이나, 인터넷이 일반 신문방송의 무관심을 넘기고 엄청난 사회적 파장을 불러온 2008년 광우병 촛불시위, 최근 가수 싸이가 가져온 세계적인 ‘강남스타일’ 열풍은 더 이상 방송만이 사회적 영향력을 가져오는 매체라고 볼 수 없게 만들고 있다.

‘2012년 방송매체 이용행태 조사’에 따르면 30대 이상의 연령에서는 TV를 타 매체보다 더 필요한 매체로 생각하고 있지만 10대와 20대는 일상생활에서 가장 필요한 매체로 스마트폰을 선택하였고, 그 다음으로 중요하게 생각하는 매체는 PC/노트북으로 나타났다. TV의 의존도는 연령이 높을수록 높고 낮을수록 여러 매체로 분산되고 있음을 볼 수 있다.<sup>16)</sup> 또 ‘2012년 여론집중도조사 보고서’에서도 매체별 영향력 점유율은 연령대별로 상이한 패턴을 드러내고 있음을 볼 수 있는데, 뉴스의 경우 20~30대의 경우에는 TV의 영향력(42.0%)보다 인터넷 뉴스의 영향력(42.2%)이 더 큰 것으로 조사되었다.<sup>17)</sup> 이와 같이 방송과 인터넷의 영향력 차이는 시청자 연령대가 젊어질수록 그 간격이 줄어들고, 머지않아 인터넷이 방송의 영향력을 능가할 것으로 예상되고 있다. 이는 미디어가 가지는 영향력에 기인한 비대칭적인 차별규제가 점점 그 의미를 상실한다는 점을 보여주고 있다.

### 3. 공익성에 기한 차별

인쇄매체나 인터넷에 비한 방송에 대한 강력한 규제의 근거가 유한한 주파수의 사용에 있다면, 같은 주파수를 사용하는 방송과 통신의 규제에 있어서의 차별은 방송의 공익성에 기인한다. 방송은 시청자의 이익과 권리를 고려해야 하는 공적 책임 혹은 공익성을 가지며,<sup>18)</sup> 우리 헌법재판소도 “방송매체에 대한 규제의 필요성과 정당성을 논의함에 있어서 방송사업자의 자유와 권리뿐만 아니라 수신자의 이익과 권리도 고려되어야 하

16) 시장조사기관 닐슨(Nielsen)이 미국의 연령별 TV 시청률 조사를 보아도 미국 젊은층(12~34세)의 TV 시청시간은 최근 2년 간 크게 감소하였고 특히 2012년 10대의 TV시청 시간은 전년 대비 연평균 20시간 이상 줄어드는 등 연령층이 어릴수록 TV시청시간의 감소가 뚜렷하게 나타나고 있다고 한다. <http://www.betanews.net/article/576927>

17) 여론집중도조사위원회, 여론집중도조사 보고서, 2013, 75쪽.

18) 우리 방송법 제5조는 명시적으로 방송의 공적 책임을 방송사업자에게 부여하고 있다.



는 것은 방송의 이와 같은 공적 기능 때문”이라고 한 바 있다.<sup>19)</sup>

일반적으로 1:1의 지정된 수신인을 대상으로 했던 통신과는 달리 방송은 1:多 형식의 불특정다수에게 전송되었으며 수신인은 이를 일방적으로 받아들이는 외의 선택의 여지가 없었기 때문에 방송은 규제할 필요성이 있었다. 더구나 방송은 인쇄매체에 비해 전파력이 강한 영상으로 동시에 다수에게 뉴스를 전달할 수 있는 유일한 미디어이기도 하였다. 방송이 민주주의에 있어 가장 중요한 국민의 여론을 형성하는 막강한 영향력을 가졌었기 때문에 국가의 규제가 필요했던 반면 1:1의 커뮤니케이션이 그 출발이었던 통신은 공익을 위한 규제가 아니라 국가로부터 개인의 사생활 보호가 중요시 되었다. 이러한 경향은 자연스럽게 통신의 경우에는 “모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다”는 통신의 자유가 주된 논의의 대상이었고, 방송의 경우에는 국가의 규제는 당연하다는 전제하에 얼마만큼의 규제가 정당한가가 주된 논의의 대상이 되어왔던 것이다.

그러나 “불특정다수를 대상으로 한 일방향전송”이라는 방송과 통신의 구별은 더 이상 유효한 개념으로 통용될 수 없게 되었다.<sup>20)</sup> 기술의 발전은 통신망을 통한 방송을 가능하게 만들었으며, 방송망을 통한 통신을 가능하게 하고 있다. 이제 적은 비용으로 자신의 콘텐츠를 불특정다수에게 송출하는 개인방송까지 보편화되면서 방송과 통신은 모두 1:多 라는 서비스기능을 가지게 된 것이다. 이와 같이 방송과 통신이 동일한 전송형태를 띠어가고 있는 상황에서는 무엇이 방송이고 무엇이 통신인가를 구분하기도 어려워졌을 뿐더러 왜 여전히 방송만이 공적 책임과 공익성에 기인한 규제대상이 되어야 하는가는 다시 한번 생각해보아야 할 문제가 되었다.

#### 4. 외국의 추세

미디어 융합에 따른 수평적 규제체제로의 전환은 외국의 추세에 비추어 보아도 보편적인 현상임을 알 수 있다.<sup>21)</sup> 비록 대부분의 국가에서 여

19) 헌재 2001. 5. 31. 2000헌바43 등, 판례집 13-1, 1167, 1177-1178

20) 안정민, “새로운 방송질서와 방송규제”, 『사이버커뮤니케이션 학보』, 25(2), 사이버커뮤니케이션학회, 2008.6, 147쪽.

21) EU의 시청각미디어서비스 지침은 전송계층과 콘텐츠계층으로 나누는 수평적 규제체



러 가지 근거로 다른 미디어에 비해 방송, 특히 지상파방송을 상대적으로 엄격하게 규제 해왔지만 급변하는 미디어 환경에서 매체간의 차별적인 규제는 더 이상 적합하지 않다는 논의가 범세계적인 차원에서 거론되고 있다.

세계 최초로 융합환경에 적합한 콘텐츠 규제체제의 변화를 모색한 호주와 이러한 작업이 진행 중인 싱가포르의 경우에는 융합환경에서는 방송콘텐츠와 다른 콘텐츠를 구분하지 않고 모든 융합 콘텐츠를 단일한 체계 하에 편입시켜 동일한 등급기준원칙과 통일된 등급분류기준의 필요성을 인식하고 이에 대한 콘텐츠 규제체제의 개편을 준비 중이다. 호주나 싱가포르는 이용자 중심의 플랫폼 중립적인 내용규제를 위해 원칙적으로 콘텐츠는 자율규제 대상으로 보아야 한다고 주장한다. 그럼에도 불구하고 미디어 다양성을 유지하기 위한 정부의 규제, 공동체 기준(community standard)에 맞는 콘텐츠 심의기준 및 등급분류 기준과 각국 고유의 문화, 정체성과 다양성이 반영된 자국 콘텐츠의 제작을 위한 정부의 규제는 여전히 필요하다고 보았고 이에 따른 규제체제를 마련 중이다.

그간 각국에서는 호주와 싱가포르와 같은 매체중립적인 ‘동일 콘텐츠 동일규제’의 원칙에 대한 많은 논의가 있어왔다. 그 중에서도 최근 미국 연방대법원의 FOX판결에서 토마스 대법관(Justice Thomas)이 지상파방송 규제에 있어 가장 중요한 두 판결(Pacifica판결과 Red Lion판결)에 대해 근본적인 의문을 제기한 것은 표현의 자유가 최대한 보장되어 있는 미국에서 조차 정당시되어왔던 방송에 대한 차별적 규제가 앞으로 변할 것임을 예고한다는 점에서 의미가 있다고 보여 간략히 소개하고자 한다.<sup>22)</sup>

본 사건은 보노(Bono)사건<sup>23)</sup> 이후 FCC가 발표한 새로운 방침- 일회성

계를 도입하여 각 계층에 동일한 규제를 적용하고 있으며, 이에 따라 영국도 전송계층과 콘텐츠계층으로 분리하였다. 프랑스 역시 콘텐츠와 네트워크의 분리에 의한 수평적 규제를 가능하게 하였다. EU와 영국에 관하여는 박원준, 김인경, “Media All-IP 시대 방송통신 제도 개선의 필요성”, 『동서언론』, 제16집, 2013.02, 127-132쪽 참조, 프랑스에 관하여는 이원, “프랑스 디지털 컨버전스 정책”, 『방송과 커뮤니케이션』, 제13권 4호, 152쪽 참조.

22) FOX II, 129 S. Ct. 1800, 1820(2009) (Thomas, J., concurring).

23) 2003년 1월 골든 글러브상을 수상한 그룹 U2의 보노(Bono)가 수상소감을 발표하면서 순간적인 욕설(fleeting expletives)을 사용한 것이 NBC를 통해 생방송 되어 문제된

인 순간적인 욕설인 경우라도 특정 단어가 사용된 경우에는 방송사업자들에게 그 책임을 묻는다는-에 대해 FOX를 포함한 방송사들이 FCC의 결정의 효력집행정지를 구하는 소송을 제2순회 항소법원(The U.S. Court of Appeals for the 2nd Circuit)에 제기하면서 시작되었다.<sup>24)</sup>

방송규제에 대한 헌법적인 논의를 회피하고 절차적인 문제만을 판결한 제2 순회법원의 판결은 연방대법원에서 파기환송 되었는데, 토마스 대법관은 별개의견으로 i) 방송에 대한 표현의 자유 제한의 문제로서 주과수의 희소성과 방송에 대한 국가의 규제-특히 내용규제-가 왜 다른 매체와의 차별을 정당화하는지 헌법적인 관점에서 재고해 보아야 한다는 것과, ii) *Pacifica*판결과 *Red Lion* 판결이후 40여년이 넘으면서 생긴 획기적인 기술변화는 두 판결이 내려질 당시의 전제와는 다르기 때문에 지상파방송만을 엄격한 규제대상으로 삼는 기준이 타당한가에 대한 질문을 던졌다.

지상파방송에 대한 특별한 규제가 여전히 유효한가에 대한 근본적인 논의 필요성의 근거로 ① 아날로그에서 디지털전송으로 전환되면서 사용할 수 있는 대역이 많아졌고, ② 1969년 당시 7,411개였던 지상파 방송국의 수는 2004년 15,273으로 증가하였다는 것, ③ 대부분의 이용자가 케이블이나 위성을 통해 지상파방송을 시청할 뿐만 아니라 방송이나 인터넷 모두 컴퓨터나 휴대폰으로 시청하고 있는 지금은 *Pacifica*판결 당시의 미디어 환경과 너무나 다르다는 것이다. 그러므로 과연 지금의 미디어 환경에서도 지상파방송만이 다른 미디어보다 용이한 침투력을 가지므로 그로부터 각 가정의 침해를 보호하기 위한 예방적 차원의 과도한 국가규제가 필요한지를 새롭게 논의할 필요가 있다는 것이다.<sup>25)26)</sup>

---

바 있다.

24) Fox Television Stations, Inc. v. FCC, 489 F.3d 444, 454 (2007); 안정민, “미국에서의 방송통신융합법제의 현황과 전망”, 『언론과 법』, 제9권 제1호, 2010.6, 15-17쪽 참고.

25) 556 U.S. 502, 535 (2009)

26) 파기환송에 따른 제2항소법원의 재심에서는 이보다 한발 더 나아가 기술의 발전이 부모에게 자녀의 시청권에 대한 결정을 할 수 있도록 해주고 있는 상황에서 지상파 방송과 케이블방송의 비대칭적 규제가 필요한 근거를 찾기 어렵다고 판시하였다; FOX III, 613 F. 3d 317, 327 (2d cir. 2010)

## 5. 소결

더 이상 방송은 유한한 주파수를 사용하는 미디어이기 때문에 공익을 추구해야 하고, 막강한 사회적 영향력을 갖기 때문에 다른 매체와는 차별적인 규제를 필요로 한다는 논리는 그 타당성을 상실해가고 있다. 앞으로의 기술발달은 방송과 다른 매체를 더욱 구별하기 어려운 상황으로 발전시킬 것이고, 이러한 환경에서 콘텐츠정책은 그 동안 익숙해져있던 기존 방송과 통신의 구분을 허물고 전통적인 규제를 새로운 환경에 맞게 통합하는 작업을 필요로 할 것이다.

수평적 규제체계는 방송과 통신이라는 수직적 경계의 구분이 없어지면서 등장하는 새로운 융합서비스를 전송되는 플랫폼에 따라 구분하거나 차별하지 않고 동일한 서비스는 동일하게 규제해야 한다는 원칙에 바탕을 두고 있다. 모든 콘텐츠를 동등하게 취급하는 수평적 규제로의 통합은 일견 방송 측면에서 볼 때는 다른 미디어와 동등하게 취급되는 규제완화의 효과가 있는 것처럼 보이는 반면 나머지 미디어에 대해서는 방송과 동일한 수준의 규제로 강화되는 것으로 인식되기도 한다.

실제로 수평적 규제로 전환함에 있어 모든 콘텐츠 규제를 강화할 것인가 아니면 완화할 것인가, 즉 모든 콘텐츠를 현행 방송 수준으로 높게 규제하는 것과 방송을 다른 콘텐츠의 규제 수준으로 완화시킬 것인가 라는 두 가지의 접근이 가능하다. EU의 2007년 ‘시청각 미디어 서비스지침’은 비실시간 방송콘텐츠를 플랫폼과 상관없이 동일한 수준의 규제를 적용하도록 권고하였다. 이에 이탈리아는 유튜브 등 온라인 스트리밍 및 주문형 비디오 사이트들에게 사업에 대한 허가를 받도록 하고 일반 TV방송 수준의 콘텐츠 편집규제를 실시했다. 프랑스 역시 모든 TV서비스를 방송통신 콘텐츠 규제기관인 시청각고등평의회(CSA)가 관장하도록 하여 인터넷 TV와 라디오 서비스의 경우 케이블TV나 위성에 제공되는 채널과 같은 의무를 부과하게 하는 등 내용규제의 범위를 비실시간 콘텐츠까지 확대 적용하는 추세이다.<sup>27)</sup>

변하는 미디어 환경에서 국가의 콘텐츠 규제를 확대할 것인지 완화할

27) 송종현, 오세욱, “비실시간 방송콘텐츠(VOD) 내용규제 방안 연구”, 방송통신연구, 2012 여름호, 47-48쪽.

것인지는 정책적인 판단에 따라 다를 것이다. 그러나 기술의 발달은 정부가 원하지 않는 콘텐츠의 유통이나 확산을 금지하던 기능을 마비시키고 있다. 인터넷을 통해 전 세계에서 만들어지는 콘텐츠의 양은 방대하다. 매1분마다 유튜브에는 48시간 분량의 비디오가 업로드 되며, 페이스북 이용자들 간에는 684,478개의 정보가 공유되며, 사진공유 사이트인 인스타그램에서는 3,600개의 사진이 공유된다.<sup>28)</sup> 이러한 콘텐츠는 각종 플랫폼을 통해 이용자에게 전달될 수 있으며 이를 국가가 일일이 규제하는 것은 불가능한 일이다. 그러므로 미디어 융합시대의 콘텐츠 규제는 - 심의 기준의 모호함에서 오는 표현의 자유 문제를 차치하고라도 - 자율규제를 기반으로 할 수밖에 없을 것이고 국가의 관여는 핵심적인 것에 대한 최소한의 규제만을 두는 것이 일반적인 추세이다.

미디어 융합시대에 맞는 최소규제화로의 개편을 위해서는 먼저 국가가 콘텐츠를 규제해야 하는 목적 - 그것이 진흥을 위한 규제이든 금지를 위한 규제이든 - 이 무엇인지를 명백히 밝힐 필요가 있다. 그리고 이 규제 목적의 달성을 위해 정부의 개입이 여전히 필요한 부분은 규제로, 자율규제로 달성할 수 있는 목표는 규제완화의 방향으로 전환해 나갈 것으로서 미디어 융합에 적합한 콘텐츠 규제체계를 만들어 나갈 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 콘텐츠 규제목적과 미디어 융합환경에서의 유효성

#### 1. 수평적 규제체제 도입 가능성과 방송법

방송통신 기술 발전에 따라서 오래동안 콘텐츠를 단일 플랫폼에만 예속시켰던 봉인이 풀리게 되면서 인쇄, 라디오, 방송, 통신 등 플랫폼 중심으로 설정되었던 각각에 대한 콘텐츠 규제는 그 역할에 있어서 한계에 부딪히고 있다. 기존의 콘텐츠규제의 문제점을 인식한 몇몇 국가들은 수평적 규제체제 도입을 적극 추진하는 방향으로 그 해결책을 모색하고 있

28) 솔루션회사 DOMO가 2012년 발표한 자료.

<http://www.domo.com/blog/2012/06/how-much-data-is-created-every-minute/?dkw=socf3>

다. 우리나라의 경우는 수평적 규제체제의 도입에 대한 많은 논의가 진행되고 있으나<sup>29)</sup> 아직 뚜렷한 방향으로 정책이 확립되지는 못한 실정이다.<sup>30)</sup> 수평적 규제체제의 즉각적인 도입에 대해서는 기존의 규제체제의 전면적인 개혁을 전제로 한다는 점에서 상당한 반발 함께 부작용에 대한 논란이 예상된다. 따라서 수평적 규제체제의 도입 여부에 대한 결정을 추진하기에 앞서 현행 콘텐츠 규제체제에 대하여 보다 다각적인 차원에서 충분히 검토해 보는 일이 필요하다.

이런 시각에서 콘텐츠 규제정책을 검토하는 일은 먼저 콘텐츠 규제목적의 구체적으로 살펴보고 현행 규제정책이 추구하고자 하는 법익이 무엇인지를 살펴봄과 아울러, 현행 규제정책이 그 목적을 달성하기 위해 가장 적절한 방안에 관하여 고민해보아야 한다. 만일 국가의 개입이나 규제 없이도 현재의 규제를 통해 추구하는 목적이 달성될 수 있다면, 불필요한 규제로 그 정당성을 확보하기 어려울뿐더러 특히 콘텐츠 내용에 대한 직접적인 규제인 심의의 경우에는 표현의 자유라는 헌법적 문제에서 자유롭지 못하기 때문이다.

앞서 언급한 바대로 아직 우리나라는 각 매체별로 구분, 적용하는 규제체제를 유지하고 있다. 이들 매체 중에서 역사적으로 방송매체가 그 동안 가져왔던 막강한 사회적 영향력 때문에 우리나라를 포함한 대부분의 나라에서는 방송콘텐츠가 가장 엄격한 규제대상이 되어 왔다. 따라서 이하에서는 콘텐츠 규제 목적을 가장 규제가 엄격한 방송법 조문의 분석을 통해 귀납적으로 살펴봄으로써 우리나라 콘텐츠의 규제목적이 무엇인지를 도출해보고자 하였다.

29) 초기의 논의로 황준석·송정수, “정보통신 정책의 미래: Layered Model적 통신융합 정책 접근”, 『통신시장』, 통권 제56호, 2004, 33-52쪽; 이상우, “통신·방송 융합시대의 수평적 규제체계”, 『KISDI 이슈리포트』, 06-04, 정보통신정책연구원, 2006; 김대호, “방송·통신 융합규제체계로서 수평적 규제체계의 쟁점”, 『정보통신정책연구』, 제14권 제1호, 2007, 19-43쪽 등; 이상규, “수평규제체계 도입을 위한 계층구분 방안”, 『사이버커뮤니케이션 학보』, 제24호, 2007.12, 324쪽에서 재인용.

30) 해외 주요국가도 융합시대에 맞는 규범정립을 위한 준비를 하고 있으며 우리나라도 장기적으로는 수평적 규제로의 전환 방안을 마련해야 한다는 동일 취지로는 정한근, “스마트시대의 방송통신 정책방향”, 『정보와 통신』, 한국통신학회, 제29권 제1호, 2011.12, 14쪽 참조.

## 2. 방송법 조문분석을 통한 콘텐츠 규제 목적

우리나라 방송법은 ‘방송의 자유와 독립을 보장’하고 ‘방송의 공적 책임’을 높임으로써 ‘시청자의 권익보호’와 ‘민주적 여론형성’ 및 ‘국민문화의 향상’을 도모하여 방송의 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다(제1조). 제1장 총칙부터 제9장의 벌칙까지 개별 조문을 분석해보면 방송법에는 시청자 및 시장을 보호하기 위한 규제와 방송산업의 진흥을 위한 규제가 혼재되어 있음을 볼 수 있다.

### (1) 시청자의 권익보호

우리나라 방송법에서 가장 먼저 규정하고 있는 내용은 ‘방송의 자유’나 ‘방송의 공적 책임’ 보다 ‘시청자의 권익보호’가 앞서 나와있다. 방송법 제3조는 “방송사업자는 시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하여야 하고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 하여야 한다.”는 시청자의 권익보호 원칙을 선언하고 있으며 제6장에서 별도로 시청자의 권익보호 규정들을 두고 있다(제86조 내지 제90조의2). 시청자 권익보호를 위한 각종 규제방안은 최근 방송법의 개정에서 더욱 강화되기도 하였는데 이러한 경향은 최근 방송통신융합을 대비하여 법제를 개선중인 호주나 싱가포르에서도 볼 수 있다. 이는 방송통신 산업이 사회민주화가 강조되는 추세와 함께 기존과 같이 사업자 중심이 아니라 점점 이용자 중심으로 재편되고 있다는 정치추세를 보여주는 것으로 해석된다.

세분하여 살펴보면 방송법은 시청자의 권익을 보호하기 위해 시청자위원회를 구성하도록 명문화하고 있으며(제89조), 방송사업자는 시청자위원회의 의견을 특별한 사유가 없는 한 수용할 의무를 지도록 정하고 있다(제90조). 그 외에도 법은 시청자가 방송광고를 방송프로그램과 혼동하지 않도록 명확하게 구분할 수 있도록 할 것을 규정하고 있으며, 특히 분별력이 약한 어린이들이 보는 프로그램의 경우에는 광고라는 자막을 표기하도록 하고 있어(제73조) 허위나 과장광고로부터 시청자가 호도되는 것을 방지하고 있다.



## (2) 공익성

방송법 제5조 이하에는 방송의 공익성을 추구하기 위한 내용들을 명시하고 있다. 공익성을 위한 규제에는 어린이보호나 방송의 공정성을 담보하기 위한 내용규제가 포함된다. 제5조(방송의 공적 책임)는 방송이 추구해야 할 가치를 천명하며 방송이 타인의 권리를 침해하거나 범죄 등을 조장할 수 없음을 규정하고, 제6조(방송의 공정성과 공익성), 방송프로그램 내용 및 편성, 운영 등의 평가를 기준으로 정하는 제17조(재허가 등), 방송프로그램의 심의를 규정한 제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의), 제33조(심의규정), 방송프로그램편성에 있어 공정성, 공공성 등을 추구하도록 규정한 제69조(방송프로그램의 편성등)는 모두 방송이 추구하는 공익성을 확보하고 보장하기 위한 규제들이다.

## (3) 다양성

방송의 다양성 확보를 위한 규정들도 다수 존재하는 바, 방송의 다양성에는 다양한 내용의 프로그램 제공뿐만 아니라 다양한 미디어 공급원으로부터 다양한 의견이 제시될 수 있도록 보장하는 미디어 소유의 다양성까지 모두 포함한다. 일찍이 미디어 소유권은 미디어 권력으로 연결되기 때문에, 다양한 공급원이 시장에 존재할 수 있도록 하는 국가의 개입은 불가피하다고 간주되어 왔다.<sup>31)</sup> 다양한 콘텐츠 공급원의 확보를 위해서는 다양한 주체가 미디어를 소유할 수 있도록 매체 독점을 제한하는 소유규제의 방법이 사용되고 있으며, 지상파, 종합유선, 위성방송 등의 소유도 제한하고 있다(제8조).

방송의 여론다양성을 보장하기 위해 제35조4에서 미디어다양성위원회를 설치하고 있으며, 시청점유율을 초과하는 특정 방송사업자에 대하여는 방송사업 소유제한, 방송광고시간 제한, 방송시간의 일부양도 등 필요한

---

31) Meier, W.A. & Trappel, J. Media concentration and the public interest. In McQuail, D., & Siune, K.(Eds). Media policy: Coverage, concentration, and Commerce, 1998, pp.38-59. London:Sage; 정두남, 심영섭, “매체 간 합산 영향력 제한을 통한 미디어다원성 보호방안에 대한 연구”, 『방송통신연구』 2012년 여름호, 143쪽에서 재인용.



조치를 내릴 수 있도록 규제하고 있다(제69조의2). 방송프로그램의 다양성이 구현될 수 있도록 하기 위한 편성규제(제11조, 제71조, 제72조)와 이동멀티미디어방송사업자에게 특정 방송분야에 편중되지 않으면서 다양성이 구현되도록 채널을 구성·운용할 것을 규정한 제70조(채널의 구성과 운용)를 포함하는 제5장의 많은 규정들은 모두 콘텐츠의 다양성 확보를 위한 규제라고 볼 수 있다.

#### (4) 콘텐츠 유통활성화 및 공정경쟁

콘텐츠의 다양성 확보를 위한 제5장의 규정 중에는 콘텐츠의 유통 활성화와 공정경쟁을 보장하기 위한 규정도 있다. 제76조는 방송사업자간 프로그램의 공급에 있어 공정하고 차별이 없도록 할 것과, 올림픽과 같은 국민 관심행사에 대한 중계방송권 확보에 있어 과도한 경쟁을 방지하기 위한 규제를 두고 있다(제76조, 제76조의4, 제76조의5). 특히 제85조의2(금지행위)에서는 필수설비의 접근을 제한하거나 부당하게 다른 방송사업자의 시청을 방해하는 행위, 시청자의 차별, 약관위반 등 방송사업자간의 공정경쟁을 저해하는 행위를 금지하고 있다. 공정경쟁을 위한 이와 같은 규제와 함께 제96조(방송프로그램 유통등 지원)에서는 방송콘텐츠가 다단계로 유통 및 수출될 수 있도록 국가의 적극적 지원규정도 마련해 놓고 있는데 이는 콘텐츠의 공급다양성을 보장하고 방송 산업 발전을 도모하기 위한 규제이기도 하다.

#### (5) 자국문화 및 방송산업보호

제7장에서는 제92조(방송발전의 지원), 제92조의2(애니메이션 제작 세제지원), 제94조(방송전문인력의 양성 등), 제95조(방송제작단지 조성·지원)의 규정을 통해 우리 방송산업을 발전시키고 진흥시키기 위한 국가의 의무를 명시하고 있다. 지역방송의 경우 지역방송 발전과 지역 고유의 콘텐츠를 보호하기 위한 규정을 별도로 두고 있으며(제42조의2, 제42조의4), 국내에서 제작된 콘텐츠를 일정 비율 이상 편성할 의무나 국내 제작 애니메이션 편성의무는 수입유통되는 무수한 외국콘텐츠로부터 우리 고유

의 문화를 보호함과 동시에 우리나라의 제작기술 발전이나 방송산업을 보호하기 위한 국가의 적극적인 조치라고 볼 수 있으며(제71조) 이러한 규제들은 우리나라의 고유문화와 방송 산업을 보호하기 위한 규제라고 할 수 있겠다.

그 외에도 저작권법에 의한 저작권 보호 및 정보통신망을 통한 불법저작물의 보호가 있겠으나 방송법의 내용을 중심으로 일람표를 만들어 보면 다음과 같다.

<표 1> 방송법 내용분석을 통해 나타난 콘텐츠 규제목적

조문위치	구체적 규제유형	규제내용	규제목적
제6장 시청자 권익보호	방송사업자 자체심의기구설치(86조)	허위과장광고 등으로부터의 시청자 보호	시청자 권익보호
	시청자위원회의 설치(87조,88조)		
	시청자 평가프로그램편성(89조)	시청자 참여권보장 및 권익증진	
	시청자미디어센터설치(제90조의2)		
제5장 방송사업의 운영	유료방송의 약관에 대한 정부의 사전승인(제77조)	시청자 권리보호	
	과다한 중복편성 금지(제76조의5)		
	방송광고등과 프로그램의 구별 (제73조)		
제장총칙	시청자 권익보호(제3조)		
제장총칙	방송의 공적 책임제(5조)	인간의 존엄 민주적 기본질서보장 사회교육기능 소수자 및 어린이 보호	방송의 공익성
	방송의 공정성과 공익성(6조)		
제2장 방송사업자	재허가시 방송프로그램 내용 및 평 가기준에 대한 정부규제 (17조)		
제3장 위원회	방송의 공정성 및 공공성 심의 및 심의규정 제시(제32조, 제33조)		

조문위치	구체적 규제유형	규제내용	규제목적
제5장 방송사업의 운영	방송프로그램의 편성등을 통한 공 공성 확보(제69조)	정치경제사회문화 등 각 분야의 균형있는 표현	
제2장 방송사업자/ 제3장 위원회	소유제한(제8조) 방송분야와 방송프로그램의 종류에 따른 편성비율고시(제11조) 방송여론의 다양성을 위한 미디어다 양성위원회설치(제35조의4)	소유 및 공급자의 다양성 방송프로그램의 다양성 방송여론의 다양성	<b>방송의 다양성</b>
제5장 방송사업의 운영	다양성을 구현하기 위한 시청접유 율 제한(69조의2), 채널의 구성과 운용(70조) 및 편성규제(제71조, 제 72조)		
제5장 방송사업의 운영	방송프로그램의 공급 및 보편적 시 청권 등(76조), 76조의3) 중계방송권의 공동계약 권고(76조 의4) 공정경쟁 저해행위금지(제85조의2)	프로그램 공급에 대한 공정경쟁 과도한 경쟁방지 시청자 비차별	<b>콘텐츠 유통활성 화 및 공정경쟁</b>
제7장 방송발전지원	방송프로그램 유통등 지원(제96조) 방송의 국제협력(제97조)	방송매체별 다단계 유통 및 수출 활성화	
제5장 방송사업의 운영	국내 방송프로그램의 편성비율(제 71조)/72조(외주제작 방송프로그램 의 편성)	국내제작방송프로그램 편성비율 확보 자국방송영상사업 진흥	<b>자국문화 및 방송산업 보호</b>
제7장 방송발전지원	방송발전의 지원(제92조)/제94조(방 송전문인력의 양성등) 애니메이션 제작 세제지원(제92조 의2)	애니메이션 제작 활성화	

### 3. 미디어 융합환경에서 콘텐츠 규제목적의 유효성

위에서는 방송법 규정을 중심으로 우리나라의 콘텐츠 규제목적과 목적 달성을 위한 구체적인 수단을 열거해 보았다. 방송법을 중심으로 살펴본 콘텐츠 규제목적이나 그 기준은 방송콘텐츠와는 구분되는 영화, 비디오, 게임, 음악콘텐츠 등을 규율하는 각 각의 법령에 나타난 규제목적 및 기준들과 원칙적인 면에서 크게 다를 바 없었다.<sup>32)</sup> 다만, 내용이나 콘텐츠에 대한 규제는 다른 법령들에 비해 방송법에서 가장 포괄적으로 다루어져 있음이 확인되었다.

방송법의 조문 분석을 통해 본 우리나라의 방송 콘텐츠 규제 목적을 시청자 권익보호, 방송의 공익성, 방송의 다양성, 콘텐츠 유통활성화 및 공정경쟁, 자국문화 및 방송산업 보호로 대별할 수 있다. 이러한 규제목적 자체는 다음과 같은 이유로 융합환경 하에서도 여전히 중요한 의미를

32) 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 게임산업의 진흥에 관한 법률, 음악산업진흥에 관한 법률은 모두 영화, 비디오물, 게임, 음악산업의 진흥, 국민문화생활 향상, 국민경제발전을 각 법의 목적으로 하고 있다(각 법률 제1조).

영상산업의 진흥을 위해서 영화진흥기본계획을 수립하고 그 계획에는 영화의 배급 및 수출을 위한 사항, 영화인력의 양성, 영상문화의 다양성·공공성 증진을 위한 사항을 포함할 것을 규정하고 있으며(영화법 제3조 제1항 내지 제2항), 한국영화 및 영화산업의 진흥을 위해 영화진흥위원회를 설치하고 있다(제4조). 게임산업 역시 게임산업진흥종합계획을 수립하여 게임문화를 활성화 시키고 게임산업의 균형발전, 이용자보호 등을 수립·시행할 것을 규정하고 있다(게임법 제3조). 음악산업의 진흥을 위해서는 음악산업진흥종합계획을 수립하고 창작활동의 활성화, 수출 및 고용촉진, 유통구조의 개선, 산업육성, 전문인력의 양성 등을 수립·시행한다(음악법 제3조).

공정거래나 유통에 관한 규제로 영화법 제28조(영화의 공급 및 유통)는 영화의 공급이 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별없이 공급할 것을 규정하여 영화콘텐츠의 공정경쟁과 유통을 규제하고 있으며, 음악의 경우 제10조(유통활성화)에서 필요한 시책을 수립하도록 하고 있으며, 게임의 경우 제9조(유통질서의 확립)를 통해 건전한 유통질서 확립을 위한 노력을 국가의 의무로 정하고 있다.

방송법 제6장과 같은 시청자의 권익보호를 위한 규제 역시 모든 법에서 찾아 볼 수 있다. 음악의 경우 제15조(이용자의 권익보호 등)는 건전한 음반등의 이용과 이용자 보호를 위한 관련 산업 관련자들의 사회적 책임 등을 명시하고 있으며, 게임의 경우 제14조(이용자의 권익보호)에서 건전한 게임이용문화의 정착 등을 위한 사업을 추진할 의무를 부과하고 있다. 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률은 방송법이나 다른 법과는 달리 시청자권익보호라는 명시적인 조문을 두고 있지는 않지만, 비디오물의 표시의무(제65조), 광고·선전 등의 제한(제66조), 청소년보호를 위한 각종 조항들은 이용자의 권익보호를 위한 규정으로 볼 수 있다.

가지나, 다만 그 목적달성을 위한 구체적인 방법에 있어서는 약간의 변화가 필요할 것으로 보이는 바, 이에 대해 간단히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시청자나 이용자의 권익보호는 능동적 이용자 중심의 미디어 융합환경에서 절대적으로 고려되어야 한다. 광고규제, 등급분류제를 통한 콘텐츠 정보의 제공, 국민적 관심사에 대한 보편적 시청권 보장, 인터넷 콘텐츠의 경우 개인정보 보호에 이르기까지, 그리고 국가는 국내뿐만 아니라 인터넷을 통한 콘텐츠의 국경간의 공급확대에 따라 외국사업자로부터 이용자를 보호하기 위해 적극적으로 개입할 필요가 있다.

둘째, 미디어 융합환경 하에서도 방송이나 여론형성에 기초가 되는 인터넷 뉴스콘텐츠 등에 대해서는 공익성이 요구된다. 그러나 요구되는 공익성의 정도는 콘텐츠 생산자가 누구이냐에 따라 다를 수 있다. 예를 들어 공영방송에게 요구되는 공익성의 정도는 민영방송에 요구되는 정도와 다를 수 있을 것이며, 주요 일간지가 생산하는 뉴스콘텐츠와 개인이 만드는 콘텐츠에 대한 요구는 다를 것이다. 대형 콘텐츠제공자는 일반적으로 다수의 공중에게 유포하기 위한, 즉 예전의 방송과 같이 1:多를 위한 콘텐츠를 제작·유통시킨다. 이러한 콘텐츠를 심의함에 있어서는 공익성을 하나의 기준으로 삼을 수 있겠지만 다수의 공중에의 배포를 목적으로 하지 않는 UGC(User Generated Content) 제작자에게는 공익성을 띄는 콘텐츠를 제작할 것을 요구한다는 것은 상상하기 어렵기 때문이다.

셋째, 이용자에게 다양한 콘텐츠를 제공하기 위한 규제도 여전히 유효한 규제근거가 될 것이다. 다양성 확보를 위한 소유규제, 국내 콘텐츠 제작 활성화를 위한 외주제작 규제, 다양한 관점을 제공하고 특정 외국문화의 무분별한 수용을 방지하기 위해 현재 방송편성에서 두고 있는 영화, 애니메이션, 대중음악의 1개국 제한비율을 두는 것 등은 콘텐츠 다양성 확보라는 목적 외에도 다른 정당한 목적을 위한 효율적인 규제수단으로 활용될 수 있을 것이다. 다만 앞서 언급했듯이 다양한 내용의 콘텐츠가 제작되고 유통되고 있는 현실을 감안한다면 다양성만을 위한 규제는 지양하고, 방송산업 경쟁력 강화나 자국문화의 보호와 같이 다양성 확보 외의 여타 목적달성을 위해서도 필요한 최소한의 규제로 남겨질 필요가 있다.

넷째, 자국의 문화보호나 방송산업 보호를 위해 국내 제작 콘텐츠의 편

성비율이나 제작지원 비율을 두는 등의 규제는 미국과 같은 외국의 경쟁력 있는 콘텐츠가 무차별적으로 흡수됨으로써 훼손될 수 있는 자국 문화를 보호하고 자국의 방송산업의 경쟁력을 키울 필요성에서 비롯되고 있다. 이와 같은 자국문화보호는 캐나다, 호주, 싱가포르, 프랑스 등과 같은 국가에서도 이루어지고 있다. 우리나라를 포함하여 이들 국가에서는 방송산업을 보호하기 위한 제작쿼터제나 편성규제, 투자비율을 정하거나 국민적 정서를 담은 국내제작물을 의무적으로 제작하도록 하는 등의 방법으로 고유의 문화를 보호하고자 노력하고 있고, 이러한 노력은 매체융합과 상관없이 지속될 것으로 판단된다.

앞서 본 바와 같이 미디어 융합화 현상은 방송의 특수성 강조론을 완화하고, 그 동안 방송에 비해 상대적으로 완화된 규제대상으로 인식되었던 방송과 다른 매체와 차별성 근거를 상쇄시키고 있다. 그럼에도 불구하고 속속 등장하는 융합서비스들에 대하여 현재의 비대칭적 규제를 변함없이 그대로 적용한다면 점차 규제체제의 부적절성 논쟁과 혼란이 초래될 수밖에 없을 것이다.

융합 매체의 등장과 제3장에서 본 바와 같이 매체별로 적용되는 법률들 간의 동일한 규제 목적에 비추어 보면 적어도 콘텐츠 심의와 관련해서는 방송콘텐츠를 다른 콘텐츠와 동등하게 취급하는 것이 오히려 더 타당하다고 판단된다. 다시 말하자면, 다른 광고규제나 소유규제와 같이 지상파방송과 유료방송, 방송과 통신, 영화와 게임의 각각의 차이나 영향력이 시장획정의 요인이 되는 규제와는 달리 콘텐츠 심의는 지상파방송이든 유료방송이든, 게임이든 인터넷이든 동일한 기준으로 심의하고 유통되어야 한다는 것이다. 왜냐하면 다른 규제에 비하여 콘텐츠에 대한 내용심의는 특정 매체에 대한 것이 아니라 콘텐츠 자체에 대한 것이어서, 해당 콘텐츠를 TV로 보거나, 폰으로 보거나 그 영향력에 있어서 매체별 특성이 있을 수 없기 때문이다. 더구나 그 동안 매체차별적 규제의 주요 논거였던 전통적인 주파수 희소성, 방송의 영향력, 방송이 가지는 공적 책임이론 등이 미디어 융합환경에서 더 이상 매체 차별적인 규제 근거로서의 설득력을 잃게 됨에 따라 모든 콘텐츠에 대하여 동일한 심의 기준을 적용할 필요성은 더욱 높아지고 있다고 본다.

## IV. 융합콘텐츠 심의에 관한 정책적 제안

### 1. 심의기준의 통일화

수평적 규제에 부합하는 콘텐츠의 심의는 궁극적으로 모든 매체에 대해 동일한 기준을 적용하는 자율적인 등급분류 체제로 전환할 것을 요구 받고 있다. 이를 위해 선행되어야 할 것은 현행의 매체별 상이한 심의기준과 등급분류를 통일화하는 작업이다. 현재 각 콘텐츠별로 적용되고 있는 방송법, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 게임산업진흥에 관한 법률과 그에 따른 심의규정상의 심의기준을 살펴보면 헌법의 민주적 기본질서의 유지와 인권존중에 관한 사항, 아동 및 청소년의 보호에 관한 사항, 건전한 가정생활 보호에 관한 사항, 공중도덕과 사회윤리에 관한 사항, 국가정체성 및 국제우의 증진에 관한 사항을 공통적으로 규정하고 있고 그 내용이 대동소이 하다.<sup>33)</sup>

콘텐츠에 대한 심의의 핵심은 어린이와 청소년의 보호에 있는바, 매체나 영향력에 따라 청소년보호 규제책의 필요성과 그 내용이 크게 달라지는 것은 아니다. 즉, 음주, 흡연 등의 장면이 반복적·지속적으로 표현되어 청소년에게 관람이 제한된 영화콘텐츠는 그 콘텐츠를 지상파방송이나 케이블방송, IPTV를 통해 TV로 보든지, 인터넷에서 다운을 받아 컴퓨터나 스마트기기로 보든지, 영화관에서 보든지, 그것이 게임으로 활용되어 게임 상에서 보든지 각 매체의 특성과 상관없이 규제할 수 있도록 해야 하는 것이다. 이 콘텐츠가 방송으로 상영되는 경우에는 “영향력”이 크니까 청소년에게 더 안 좋은 영향을 끼치고, 영화관에서 보는 것은 제한된 관람객을 대상으로 하니까 방송보다는 그 영향력이 작고, 자기 방에 앉아서 컴퓨터로 볼 때는 수동적인 이용자에서 능동적인 선택자로 바뀌기 때문에 최소한의 규제만을 받는다는 매체특성의 논리는 타당하지 않다. 어느 매체에서 접근이 제한된 콘텐츠가 다른 매체에서 허용이 되는 이상 어린이나 청소년에게 이용될 수 있기 때문에 방송에서 15세 미만이 관람할

33) 안정민, “콘텐츠 융합에 따른 심의제도 개선방안: 연혁적 연구를 통한 통합심의의 가능성의 모색”, 『언론과 법』, 제10권 제1호, 2011.6, 221쪽 참고.



수 없는 콘텐츠라면 그것이 영화이든 인터넷 콘텐츠이든 상관없이 금지되어야 마땅하다는 것이다.

방송과 통신이 융합하는 미디어 환경 하에서 단일 매체의 고유속성은 더 이상 독립적으로 존재하지 않을뿐더러, 콘텐츠 심의는 매체의 특성을 불문하고 콘텐츠 자체만을 가지고 보아야 한다. 방송 콘텐츠를 TV이외의 매체로 보는 경우 매체가 가지는 특성이나 영향력의 의미는 상실되고 해당 콘텐츠 자체가 전달하는 내용만이 문제되기 때문이다. 현재 지상파 콘텐츠가 다른 콘텐츠에 비해 경쟁력이 높은 것은 지상파에서 상대적으로 많은 콘텐츠가 제공되고 있기 때문이지 그것이 지상파콘텐츠이기 때문에 우리가 시청하는 것은 아니라는 점에서 본다면 차후 종합편성 기타 유료 채널의 콘텐츠가 활성화 된다면 이들을 지상파 콘텐츠와 다르게 차별하여 심의할 이유는 구태여 없게 되는 것이다.

## 2. 등급분류체계의 일원화

같은 이유로 현재 매체마다 다른 등급분류체계를 적용하는 방안도 일원화되어야 한다. 현재 방송과 통신, 영상물, 게임물의 경우에는 연령을 기준으로 등급을 구분하고 있지만 연령기준이나 표시방법은 동일하지 않다. 구분기준을 단일화시켜 몇 세의 청소년에게는 어떤 내용의 콘텐츠의 제공이 가능한가에 대해 보다 높은 금지 및 허용기준의 예측가능성을 제시할 필요가 있다. 현재 청소년 연령은 대체로 초등학교, 중학교, 고등학교의 입학나이로 나뉘어져 있는 것 같으며 이에 따르는 것은 큰 문제가 없는 것으로 보인다.<sup>34)</sup>

참고로 호주나 싱가포르 역시 이종플랫폼간의 콘텐츠 상호간의 호환성이 증가함에 따라 각 매체별로 상이한 등급분류체계를 유지하는 방안은 미디어 융합시대에 적합하지 않으며 전체 등급분류체계 효율성에 부정적인 영향을 미칠 수 있기에 이를 일원화하는 것이 필요하다는 결론을 도출한 바 있다.<sup>35)</sup>

34) 안정민, “콘텐츠 융합에 따른 심의제도 개선방안: 연혁적 연구를 통한 통합심의의 가능성의 모색”, 『언론과 법』, 제10권 제1호, 2011.6, 230쪽 참고.

35) 호주의 상황에 대해서는 안정민, “한국과 호주 심의제도의 비교법적 고찰”, 『언론과

방송 (5등급)	영화(5등급)	게임 (4등급)	인터넷(권장사항, 4등급)
모든 연령 시청가	전체관람가	전체이용가	전체가
7세이상 시청가			
12세이상 시청가	12세이상 관람가	12세 이용가	12세 이상
15세이상 시청가	15세이상 관람가	15세 이용가	15세 이상
19세이상 시청가	청소년관람불가	청소년이용불가	18세 이상
	제한상영가		

### 3. 자율규제의 범위

미디어 융합과 함께 무수히 생산되는 엄청난 수의 각종 콘텐츠를 행정기관이 규제대상으로 삼았을 때의 규제 실효성과 정당성에 대한 문제가 제기되었고 이에 대한 대안으로 등장한 것이 자율규제이다. 콘텐츠 제공자의 자율규제는 콘텐츠의 유통과 활용에 유연성을 제공하고 심의기관의 심의가 못 미칠 수 있는 인터넷상의 개별 콘텐츠나 어플리케이션까지 효과적으로 관리할 수 있다는 장점을 가지는 반면, 이해관계자인 사업자가 엄격한 잣대를 도입적용해서 청소년에게 유해한 영향을 초래할 수 있는 모든 콘텐츠의 접근을 차단시킬 것이라고는 기대하기 어렵다는 단점이 있다. 그럼에도 불구하고 기존의 법을 적용하기 어려운 새로운 서비스가 지속적으로 등장하는 융합환경에서 타율적인 법 적용을 고수하는 규제체제는 규제중복이나 규제공백 등의 문제점을 가질 수밖에 없다.<sup>36)</sup> 사업자와 이용자의 자율규제의 절대성이 증대하고 있는 것이다.

현재 방송콘텐츠의 경우에는 각 방송사업자에 의한 자율규제가 완전히 정착되었다고 볼 수 있으며, 인터넷 콘텐츠의 경우에는 자율규제 정착을 위한 기구로 한국인터넷자율정책기구(KISO)가 생겨 긍정적인 역할이 기

법」, 제11권 제2호, 2012년 12월 참고; 싱가포르의 Media Development Authority, Media Convergence Review Final Report, 2012, 10쪽 참고.

36) IPTV는 실질적으로 종합유선방송과 위성방송과 유사한 서비스를 제공하나 이들을 규율하는 법제는 다르며, 스마트TV의 경우 IPTV와 동일한 방송콘텐츠를 제공하게 되더라도 당장 규제할 수 있는 법이 없다는 규제공백의 문제를 가져온다.

대되고 있다. 방송이나 인터넷콘텐츠 모두 사업자들의 자율규제를 원칙으로 하지만 방송통신심의위원회가 이에 대한 감독권을 보유하면서 자연스럽게 국가와 사업자들의 공동규제체계가 형성되고 있는 것이다.

호주의 경우 사업자가 판단하였을 때 ‘15세 이상’을 위한 콘텐츠의 경우는 필수적으로 감독기관인 등급분류위원회의 심사를 받도록 정하고, 나머지의 경우에는 사업자가 자율적으로 등급분류를 정하도록 하는 방법을 제안하고 있다. 물론 감독기관은 유통된 콘텐츠를 재심사하고 재분류할 수 있는 권한도 보유하게 된다. 심의를 통한 등급분류의 가장 중요한 목적중의 하나는 ‘청소년 보호’이다. 유통되는 콘텐츠가 청소년에게 유해한지의 여부를 각 사업자에게 자율적으로 판단하도록 하면서 판단이 애매한 경우에는 감독기관에 사전에 의뢰하게 한다면 국가기관은 유통되는 모든 콘텐츠가 아닌 필요한 최소한의 콘텐츠에 대해서만 심의를 할 수 있어 부담이 줄어들고, 사업자에게도 선부른 판단에 따른 범규위반의 위험부담이 감소할 수 있다는 인센티브로 작용할 것이다.

자율규제의 초기 단계에서는 자율규제의 대상을 호주와 같이 15세 이상으로 높게 책정하는 것 보다는 가능한 최소한에서 출발하는 것이 더 타당하다고 생각된다. 구체적인 등급분류단계는 더 많은 연구와 이에 따른 의견수렴 절차를 거쳐 결정되어야 할 필요가 있겠지만, 사업자에게 보다 많은 자율규제권한을 부여한다고 하더라도 각 플랫폼에 대한 경쟁력을 높이기 위해 양질의 콘텐츠가 필요한 현실을 감안한다면 자율규제권 남용에 대한 우려는 크지 않을 것으로 보인다.

#### 4. 상호인증제의 도입

현실적으로 이미 설치되어 있는 영상물등급위원회, 게임물등급위원회, 청소년보호위원회와 같은 심의기관을 통합하여 단일 기관으로 하여금 심의를 하도록 하기는 어려울 것이다. 그러나 만약 과도적인 조치로 심의기준과 등급분류의 일원화를 기해간다면 각 매체의 심의기관이 내린 등급분류 결정을 다른 매체에서도 인정하는 상호인증제도의 도입을 고려할 수 있다. 상호인증이란 동일한 콘텐츠에 대해 특정 매체의 관할 심의기관

에서 받은 등급판정을 다른 매체의 심의기관이 그대로 인정하자는 개념으로, 한번 심의를 받은 콘텐츠를 다른 플랫폼이나 다른 포맷으로 사용하는 경우 해당 매체에 대한 심의과정을 생략시켜주자는 것이다.<sup>37)</sup>

예를 들어 영상물등급위원회가 특정 영상물에 대해 ‘12세이상 관람가’라는 결정을 내렸다면 당해 콘텐츠가 방송, 게임, 인터넷 등에 유통되는 경우 다시 등급 재분류를 받지 않고 그대로 통용시켜주는 것이다. 이러한 상호인증은 타매체의 심의기관 심의에 대한 신뢰를 기반으로 하는 만큼 현재의 다원화된 심의제도의 일원화가 정착되기 전까지 필수가 아닌 임의적 인증사항으로 하여 선택적으로 조정할 수 있게 하는 방법도 생각해 볼 수 있다.

## V. 결 론

장기적으로 콘텐츠 심의는 모든 콘텐츠에 대해서 하나의 심의기관이 동일한 심의기준과 등급분류를 적용하는 방향으로 개편되어 나가야 함이 바람직하다. 앞에서는 자율규제를 기반으로 하여 통합심의제에 다다르기 위한 중단기적인 방안을 제시하였다. 콘텐츠의 상호호환의 정도가 높아지고 플랫폼을 넘나드는 새로운 기술발달은 추세로 보아서 서비스나 디바이스와 상관없이 동일한 미디어 콘텐츠는 동일하게 규제하는 플랫폼 중립적인 규제방향으로 나아갈 수밖에 없다고 본다.

이 연구는 가장 대표적인 콘텐츠 규제인 심의제도를 중심으로 살펴보았지만 그 외의 콘텐츠 규제 목적인 공정경쟁환경 조성을 위한 규제 - 제작자와 이용자, 유통업자, 망사업자의 상생, 국내법의 적용을 받지 않는 외국 콘텐츠와의 공정경쟁 -, 우리 문화를 발달시키고 우리 고유의 콘텐츠를 보존하기 위한 규제, 공익적인 콘텐츠 생산을 위한 지원과 같은 각종 규제는 이를 통해 보호해야 할 목적을 추구함과 동시에 관련 산업의 발전을 촉진시키는 방법으로 개편되어야 할 필요가 있다.

---

37) 안정민, “콘텐츠 융합에 따른 심의제도 개선방안: 연혁적 연구를 통한 통합심의의 가능성의 모색”, 『언론과 법』, 제10권 제1호, 2011.6, 230쪽 참고.

예를 들어 이제까지 공익성은 방송이 가지는 영향력에 근거하여 방송 콘텐츠를 구분하여 단일심의로 접근하는 기준으로 여겨왔지만 지금은 방송콘텐츠 외에도 사회적으로 영향력을 가지는 다양한 콘텐츠가 여러 채널을 통해 유통되고 있다. 때문에 반드시 제작·유통되는 모든 콘텐츠를 공익성만을 기준으로 삼아 심의할 필요성은 없을 것이다. 즉, 이미 오락용이나 정보제공과 같은 기타 문화콘텐츠 등은 시장에서 일반인을 포함한 다양한 콘텐츠 제작자로부터 자연적으로 생산되고 있는 상황이므로, 공적 책임을 가지는 제작자를 대상으로 공익적 콘텐츠를 제작·생산할 것을 요구하는 적극적인 의무를 부과하는 것이 미디어 융합시대에 맞는 규제라고 본다. 공영방송 혹은 어린이 전문채널에 대해서는 어린이만을 위한 콘텐츠를 제작하도록 규제하거나, 지역방송에 대해서는 지역적 특색을 담은 지역콘텐츠를 제작하도록 하고, 우리나라 고유의 문화를 보존하거나 정보제공 및 교양을 위한 교육용 콘텐츠를 제작능력이 있는 주체에 의해 생산하도록 하여 다양한 공익적 콘텐츠를 확보하는 것은 ‘규제’라는 수단 보다는 제작을 장려하고 촉진시키는 지원정책의 수립을 통해 달성할 수 있다.

기술변화와 미디어 융합에 적합한 규제란 기존의 방송, 영화, 음악 등이 모두 융합되어 있는 콘텐츠를 이용자의 필요에 맞게 효과적으로 규제함을 의미한다. 또 미디어 융합시대에는 다양한 서비스에 대해 플랫폼 중립적이고 동일한 서비스에 대해서는 동일하게 적용될 수 있는 규제가 필요하다. 이를 위해서는 새로운 미디어가 등장할 때 마다 임기응변식으로 맞추는 궁색한 규제에서 탈피하고, 사업자와 이용자의 공동책임과 참여를 바탕으로 공적규제와 자율규제를 상호보완적 관계로 하는 보다 합리적이고 민주적인 규제체제로 나아가 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 안정민, 디지털 컨버전스와 방송규제, 한국학술정보, 2006
- 여론집중도조사위원회, 여론집중도조사 보고서, 2013
- Media Development Authority, Media Convergence Review Final Report, 2012
- 강남준·김은미, “다중 미디어 이용의 측정과 개념화”, 『언론정보연구』, 47권 2호
- 박원준·김인경, “Media All-IP시대 방소통신 제도 개선의 필요성”, 『동서언론』, 제16집, 2013.02
- 송중현·오세욱, “비실시간 방송콘텐츠(VOD) 내용규제 방안 연구”, 『방송통신연구』, 2012 여름호
- 이상규, “수평규제체계 도입을 위한 계층구분 방안”, 『사이버커뮤니케이션 학보』, 제24호, 2007.12
- 이 원, “프랑스 디지털 컨버전스 정책”, 『방송과 커뮤니케이션』, 제13권 4호
- 안정민, “미국 방송매체의 음란/외설 규제정책의 변화과정 분석”, 『방송연구』, 2007년 겨울호
- \_\_\_\_\_, “새로운 방송질서와 방송규제”, 『사이버커뮤니케이션 학보』, 25(2), 사이버커뮤니케이션학회, 2008.6
- \_\_\_\_\_, “미국에서의 방송통신융합법제의 현황과 전망”, 『언론과 법』, 제9권 제1호, 2010.6
- \_\_\_\_\_, “콘텐츠 융합에 따른 심의제도 개선방안: 연혁적 연구를 통한 통합심의 가능성의 모색”, 『언론과 법』, 제10권 제1호, 2011.6
- \_\_\_\_\_, “한국과 호주 심의제도의 비교법적 고찰”, 『언론과 법』, 제11권 제2호, 2012년 12월
- 정두남·심영섭, “매체 간 합산 영향력 제한을 통한 미디어다원성 보호방안에 대한 연구”, 『방송통신연구』 2012년 여름호
- 정한근, “스마트시대의 방송통신 정책방향”, 『정보와 통신』, 한국통신학회, 제29권 제1호, 2011.12

### <국문초록>

본 연구는 방송과 통신, 영화나 게임 등 이용매체별 수직적 규제체제로 고착화되어 있는 현행 정책과 규제로는 새로운 융합미디어 환경을 따라가지 못한다는 비판적 시각에서 출발한다. 미디어 융합은 방송의 특수성을 완화하고, 그 동안 방송보다 약한 규제를 받아 왔던 다른 매체와 방송의 차별성을 상쇄시키고 있다. 그럼에도 불구하고 점차 확대되어 가고 있는 융합서비스와 기존 미디어에 대해 비대칭적인 현 규제정책을 그대로 유지한다면 그 충돌로 야기된 혼란은 끊임없이 지속될 수밖에 없다.

새로운 미디어환경에 적합한 규제방향과 관련하여 ‘동일한 서비스에 동일한 규제’라는 원칙에 기초한 ‘수평적 규제체계’가 도입되어야 한다는 것에 대한 사회적 합의는 사실상 모아져 있다. 다만 무엇과 무엇을 동일하게 취급해야 하는가에 대해서는 여전히 많은 이견이 있다. 이 연구는 콘텐츠 규제와 관련된 법률을 구체적으로 분석하고, 이를 기초로 융합시대에 적합한 콘텐츠 규제체제를 모색하는 원칙과 방향을 제안하고자 하였다. 이를 위해 매체별로 차별된 현행 규제가 근거들로 제시되고 있는 이유를 비판적으로 분석하여 현행 비대칭적 규제가 그 정당성을 상실하고 있음을 밝혀냄과 동시에, 여기서 도출된 논거를 토대로 향후 더욱 가속화될 미디어 융합 환경에 부합하는 규제기준으로써 “자율규제 원칙”을 제시하였다.

장기적으로는 콘텐츠 심의는 모든 콘텐츠에 대해서 하나의 심의기관이 동일한 심의기준과 등급분류를 적용하는 방향으로 개편되어야 한다고 본다. 콘텐츠의 상호호환의 정도가 높아지고 플랫폼을 넘나드는 새로운 기술의 발달은 서비스, 디바이스와 상관없이 동일한 미디어 콘텐츠는 동일하게 규제하는 플랫폼 중립적인 규제로 나아갈 수밖에 없기 때문이다. 그러나 심의정책이 자율규제를 기반으로 한 통합심의에 안전하게 다다르기 위해서는 중단기적인 준비가 필요하다. 본 연구에서는 이를 단계적으로 시행할 수 있는 콘텐츠 심의규제방안으로 심의기준의 통일화, 등급분류체계의 일원화, 자율규제의 범위 확정 및 상호인증제의 도입을 제안하였다.

**주제어** : 심의제도, 콘텐츠 규제, 수평적 규제체계, 자율규제



## Content Regulation: Meeting the Regulatory Challenge in the Age of Media Convergence

Ahn, Jung-Mihn\*

This study takes a critical perspective that current vertical regulatory framework for broadcasting, telecommunications, films and games cannot cope with media development in the age of convergence. Changes in media environment mitigate the uniqueness of terrestrial television causing doubts as to why television contents should be treated more strictly than the rest of media contents. Consensus is being reached that horizontal regulation would be the appropriate regulatory measure for media contents. However, which content should be aligned to what level of regulations have not been fully dealt with.

The paper shows that the current regulatory framework which is established according to each delivery platform is no longer valid in convergent media environment. It shows why all content regulation should be applied in platform neutral manner. Then it also suggests both short and long term regulatory changes that need to be made in order to meet the future challenges in media convergence era.

**Key Words** : content regulation, horizontal regulation, self-regulation, broadcasting regulation

---

\* Professor, Hallym University