



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

법학박사 학위논문

# 개인방송 규제에 관한 공법적 연구

- 방송법에 기초한 규제론에 대한 비판을 중심으로 -

2019년 2월

서울대학교 대학원

법학과 행정법 전공

권 은 정



# 국문 초록

## 개인방송 규제에 관한 공법적 연구

- 방송법에 기초한 규제론에 대한 비판을 중심으로 -

서울대학교 대학원  
법학과 행정법 전공  
권은정

우리 사회의 미디어는 당대의 문화, 정치, 경제와 상호 작용하는 유기체적 성격을 띤다. 새로운 유형의 미디어로 부상한 개인방송을 공법상의 규제 대상으로 삼기 위해서는 그 특유의 위상과 기능에 대한 이해가 우선되어야 할 것이다. 최근 국회에서는 개인방송의 사회적 영향력, 특히 유해 콘텐츠가 범람하는 현상에 주목하여 개인방송도 방송서비스의 일종으로 포섭하는 입법을 추진 중이다. 이는 통신서비스로 취급해 온 개인방송을 「방송법」에 명시하여 규제 강도를 높이려는 것으로, 미디어 규제체계의 부분적인 전환을 내포한다. 미디어 융합 영역에 대응하는 규제 방안은 크게 방송법의 확대 적용, 통신법의 확대 적용, 통합방송법 제정, 융합미디어법 제정 네 가지로 상정해 볼 수 있다. 본 논문에서는 국회의 ‘통합방송법(안)’을 중심으로 방송법에 기초한 규제론을 비판적으로 검토함으로써, 개인방송 규제의 근거, 유형, 수단을 아우르는 법체계론을 규제행정법 차원에서 개진하고자 한다.

개인방송은 ‘소셜 미디어 플랫폼의 이용자가 개인 채널을 통하여 다른 이용자와 소통하는 방식으로 자기표현의 콘텐츠를 생산하는 행위’이다. 기존의 방송과 개인방송은 모두 광의의 커뮤니케이션 범주에 속하지만,

양자는 개념과 기능 면에서 큰 차이를 보인다. 결정적으로, 종래의 방송 규제가 전제하는 일방적 전송, 집단적 효과, 공적 책임 등이 개인방송에 동일하게 인정될 수는 없다. 이러한 규제 대상 간의 차이는 규제법의 목적, 수단, 강도에 반영되어야 하는바, 표면적인 유사성에 근거하여 개인 방송을 방송법의 적용 대상으로 삼는 입법론은 재고될 필요가 있다. 현행법과 같이 방송과 통신에 대한 이원적 규제체계를 유지한 채 ‘통합방송법’이 시행된다면, 다른 소셜 미디어 콘텐츠와 달리 개인방송에 대해서는 통신법 외에 방송법도 적용되어 규제의 중복 또는 과잉을 초래할 여지가 있다. 요컨대, 방송법에 기초한 규제론의 핵심적인 문제는 - 방송 개념의 무리한 확대 외에도 - 소셜 미디어 콘텐츠의 유동성, 상호성, 주관적 기능 등을 차별적으로 고려하지 않은 수평적 규제체계를 제안한다는 데 있다.

위의 문제의식을 바탕으로, 개인 미디어 규제의 법적 기초를 탐구하는 것을 첫 번째 연구 목표로 삼았다. 기존의 미디어 규제를 직접적으로 뒷받침하는 공익이론과 사회책임이론, 나아가 국가 개입의 보충성 및 적정성을 강조하는 보장국가론과 법적 후견주의를 원용함으로써 개인 미디어 규제의 근거와 한계에 접근해 볼 수 있다. 특히 규제의 핵심을 이루는 공익성을 규명하는 것이 관건이 된다. 개인 미디어의 공익성은 (1) 콘텐츠의 유용성, (2) 미디어 자유권, (3) 미디어의 공유가치 세 가지 요소로 집약될 수 있다. 표현의 자유에서 파생된 개인의 미디어 자유권은 객관적 가치질서 이상으로 주관적 공권성에 무게가 실리는 기본권이며, 미디어 액세스권뿐만 아니라 미디어에 대한 전용권, 선택권, 참여권을 아우르는 복합적인 특성을 갖는다. 그러므로 개인 미디어 영역에서는 표현의 자유에 대한 제한 원리도 미디어 자유권의 다면성을 고려하여 조정될 필요가 있다. 주목할 점은 개인 미디어 영역의 행위주체는 3각 구조로 파악된다는 것이다. 플랫폼 사업자 - 미디어 개설자 - 참여형 콘텐츠 소비자 간의 관계에서 개인의 미디어 자유권은 타인의 미디어 자유권을 침해하지 않는 선에서 보장될 수 있다. 특히 개인 미디어 영역에서는 수

인의 미디어 자유권이 상호 극대화되는 ‘문화기본권’으로서의 성격이 강하다. 원칙적으로, 다른 이용자의 미디어 선택권이 보장된다면 ‘위법이 아닌’ 유해 콘텐츠를 유통시키는 행위에 대해서는 행정의 개입이 최소화되어야 한다.

개인 미디어 영역에서 행정주체가 콘텐츠 관리를 전담하는 것은 공법적으로 위헌성 문제를 야기할 뿐만 아니라, 기술 및 비용 면에서 현실적으로 불완전할 수밖에 없다. 이에 본 논문은 구체적인 규제 수단을 논하기에 앞서, 규제 기능의 공사(公私) 분담에 관한 방법론으로서 규제의 유형론을 다룬다. 인터넷 영역의 규제체계는 통상 행정규제, 자율규제, 시장규제가 혼화된 ‘거버넌스’ 차원으로 이해된다. 우리 현행법에 따르면, 개인방송 콘텐츠에 대하여 플랫폼 단위의 자율규제를 허용하는 한편 이에 대하여 특별히 승인을 요하거나 강제하지 않는다. 이는 자율규제의 세 가지 유형 가운데 ‘독립적 자율규제’에 해당하는 것이다. 하지만 실제로 자율규제기구(KISO)에 가입하여 실효적인 자율규제 시스템을 운영하는 플랫폼은 소수에 지나지 않으며, 자율규제의 내용도 법률상 의무를 이행하는 수준에 그치고 있다. 개인 미디어 규제의 합헌성과 실효성을 공히 확보하기 위해서는 자치규범 제정권이 민간에 속하는 ‘협력적 자율규제’에 기초하여 조직법과 작용법 규정을 재정립하여야 한다.

다음으로, 규제의 수단과 관련해서는 개인 미디어 영역의 진입 규제(신고제 등)와 내용 규제(심의 및 시정요구)에 대한 재고가 요청된다. 수단체계의 문제는 통합방송법뿐만 아니라 현행법에서도 이미 드러나고 있다. 개인방송에 대한 현행 규제의 가장 큰 문제는, 콘텐츠 등급제가 명시적으로 적용되지 않아 청소년 보호의 공백이 현저하다는 것이다. 하지만 이를 시정하기 위하여 개인방송 콘텐츠를 일률적으로 방송법의 규제 대상으로 삼는다면 규제의 비례성과 형평성에 대한 심각한 흠결을 초래할 것이다. 행정규제 영역과 중첩될 수 있는 ‘청소년 유해 콘텐츠’의 경우에는 우선 자율등급표시를 적용하되 그 이행 여부를 플랫폼 사업자를

대상으로 간접적으로 강제 또는 감독하는 방안이 타당하다고 본다.

끝으로, 연구의 결과물로서 규제체계의 기초, 콘텐츠 규제 원리, 사후 통제 시스템을 골자로 하는 개인방송 규제체계를 도출하였다. ‘융합미디어법’을 마련해야 한다는 입장에서 플랫폼 사업자의 편집권과 콘텐츠 생산자의 조직성을 기준으로 하는 미디어 분류체계를 제시하였다. 공적 책임을 차등적으로 부과하는 4차원의 범주는 미디어 콘텐츠의 유해성 범주에 기초하여 다시 세분화될 수 있다. 미디어 분류체계, 콘텐츠의 유해성 등을 종합적으로 고려하여, 규제 영역의 분리와 구분을 핵심으로 하는 ‘반규제 모형’(semi-regulatory model)을 구상하였다. 이는 개인방송과 같이 새롭게 등장한 사적 활동을 규제법 영역에 편입시키는 경우에, 애초에 규제 대상에서 배제되어야 할 영역을 명확히 설정하는 규제 모형으로서, 규제행정이 우선하는 영역을 확정하고 나머지 영역의 탄력적 규제를 가능하게 하는 규제의 틀로서 의의를 지닌다.

개인방송은 미디어의 역사를 잇는 시대적 현상이다. 행정규제의 강도를 높여 사적인 통신행위를 제약하기보다는, 사인의 미디어 자유권, 소셜 미디어의 문화적 가치, 자유민주적 기본질서 등이 조화롭게 보호될 수 있도록 규제의 공백과 과잉 문제에 대하여 선별적으로 대처할 필요가 있다. 개인 미디어 콘텐츠에 대해서는 일차적으로 미디어 본위의 규범에 따른 자율규제를 원칙으로 하고, 법질서 유지 차원에서 위법성을 전제로 행정이 개입하도록 하는 협력적 규제체계를 채택하는 것이 오늘날 미디어의 다원적 가치를 확보하는 최선의 방안이 될 것이다.

**핵심어** : 개인방송, 규제행정법, 통합방송법, 소셜 미디어 콘텐츠, 미디어 자유권, 자율규제, 융합미디어법, 반규제 모형

**학 번** : 2016-39614

# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 의의 .....	1
I. 연구의 배경 .....	1
II. 연구의 목적 .....	4
제2절 연구의 개요 .....	6
I. 문제의식 .....	6
II. 연구의 내용과 방법 .....	10
제2장 규제행정 대상으로서의 방송 .....	13
제1절 규제행정법적 관점의 의미 .....	13
제2절 방송과 규제 .....	16
I. 방송의 의의 .....	16
1. 방송의 개념 .....	16
(1) 일반적 의미 .....	16
(2) 규범적 의미 .....	18
2. 방송의 종류 .....	19
(1) 방송 서비스의 분류 .....	19
(2) 방송 범주의 확대 .....	20
(3) 서비스 및 콘텐츠의 양면성 .....	22
3. 방송의 기능 .....	23
(1) 개인의 미디어 권익 향유 .....	24
(2) 사회의 가치 질서 형성 .....	25

II . 방송 규제 일반론 .....	25
1. 규제의 범주 .....	25
2. 규제의 근거 .....	27
(1) 자원의 희소성과 공공성 .....	27
(2) 사회적 영향력 .....	28
3. 규제의 목적 .....	30
(1) 미디어 수용자의 권익 보호 .....	31
(2) 방송의 공정성과 공익성 확보 .....	32
4. 규제의 수단 .....	33
(1) 규제의 대상 .....	33
(2) 규제의 종류 .....	34
<b>제3절 인터넷 방송과 규제 .....</b>	<b>37</b>
I . 인터넷 방송의 의의 .....	37
1. 범주 : 인터넷 기반의 디지털 방송 .....	37
2. 인터넷 방송의 분류 .....	38
3. 기존 방송과의 비교 .....	39
(1) 유사점 .....	39
(2) 차이점 .....	40
II . 인터넷 방송 규제의 특수성 .....	42
1. 규제 범주의 구별 .....	42
2. 규제 근거의 구별 .....	47
3. 규제 수단의 구별 .....	47
4. 통합방송법(안)의 의의 .....	52
(1) 방송 개념의 확장 .....	52
(2) 방송사업 범주의 확장 .....	52
<b>제4절 개인방송과 규제 .....</b>	<b>53</b>
I . 개인방송의 의의 .....	54
1. 범주 : 소셜 미디어 기반의 인터넷 방송 .....	54

2. 개념의 재정립 .....	55
(1) 행위 요소에 기초한 이해 .....	55
(2) 융합 미디어 영역에서의 개인방송의 위상 : ‘소셜 미디어 콘텐츠’ .....	58
(3) 규제 대상으로서의 개인방송 .....	60
3. 기능의 진화 .....	62
(1) 사회적 유대감 형성 .....	62
(2) 매개적 기능 증폭 .....	63
(3) 콘텐츠 중심의 미디어 환경 조성 .....	63
<b>제5절 개인방송 규제에 대한 법체계적 접근의 필요성 .....</b>	<b>64</b>
I. 개인방송 규제에 대한 견해 대립 .....	65
1. 찬성론 .....	65
2. 반대론 .....	66
3. 검토 .....	68
II. 방송법에 기초한 규제체계의 한계 .....	68
1. 방송법 적용범위 확장의 적정성 .....	69
2. 진입 규제의 적정성 .....	71
3. 콘텐츠 규제의 적정성 .....	72
III. 개인방송 규제 원칙에 대한 재고 .....	74
1. 규제의 정당성 .....	74
2. 규제의 비례성 .....	75
3. 규제의 예측가능성 .....	76
<b>제3장 개인방송 규제의 법적 기초 .....</b>	<b>78</b>
<b>제1절 서설 .....</b>	<b>78</b>
<b>제2절 이론적 토대 .....</b>	<b>79</b>
I. 미디어 규제의 근거 .....	79

1. 공익이론과 사익이론 .....	80
(1) 기존의 논의 .....	80
(2) 개인 미디어의 공익성 요소 .....	81
2. 사회책임이론과 자유주의이론 .....	83
(1) 방송 규제와 사상적 배경 .....	83
(2) 개인 미디어 영역의 책임론 .....	84
II. 국가권력 및 행정기능의 범위 .....	85
1. 보장국가론 .....	85
2. 법적 후견주의 .....	86
<b>제3절 법적 근거 .....</b>	<b>87</b>
I. 비교법적 검토 .....	87
1. 국제법적 근거 .....	87
(1) 「세계인권선언」 제19조 .....	87
(2) 「유럽인권협약」 제10조 .....	88
(3) 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제19조 .....	89
2. 각국의 실정법적 근거 .....	90
(1) 헌법 규정 .....	90
(2) 법률 규정 .....	93
3. 시사점 .....	99
II. 국내 현행법 검토 .....	100
1. 헌법 규정 .....	100
(1) 문화국가의 원리 .....	100
(2) 기본권 규정 .....	101
(3) 국가의 기본권 보호의무 .....	106
2. 법률 규정 .....	108
(1) 미디어의 공적 책임 부과 .....	108
(2) 규제기관의 구성 .....	109
(3) 규제권한의 범위 .....	112

(4) 「형법」 등 다른 법령과의 조화 .....	114
3. 검토 .....	116
<b>제4절 개인방송 영역의 규제법적 기초 .....</b>	<b>117</b>
I. 개인방송 규제의 근거와 한계 .....	117
1. 규제의 근거 .....	117
2. 규제의 한계 .....	118
II. 개인방송의 권리·책임 구조 .....	118
1. 개인 미디어의 권리 구조 .....	119
2. 권리 구조에 따른 차별적 책임의 성립 .....	121
<b>제4장 개인방송 규제의 유형과 수단 .....</b>	<b>123</b>
<b>제1절 서설 .....</b>	<b>123</b>
<b>제2절 규제의 유형 .....</b>	<b>124</b>
I. 기존의 규제 유형론 .....	124
1. 행정규제와 자율규제 .....	124
(1) 행정규제의 의의 .....	124
(2) 자율규제의 의의 .....	125
(3) 행정·민간 공동규제의 확산 .....	127
2. 종래 자율규제 유형화 논의 .....	128
(1) 정부의 개입 정도에 따른 자율규제 유형화 .....	128
1) 위임적 자율규제 .....	128
2) 승인적 자율규제 .....	129
3) 강제적 자율규제 .....	129
4) 자발적 자율규제 .....	130
(2) 검토 .....	130
II. 새로운 규제 유형론 .....	131
1. 인터넷 거버넌스 차원의 규제체계론 .....	131

2. 행정의 개입 권한에 따른 자율규제 유형의 재분류	132
(1) 의의	132
(2) 자율규제 3유형	133
1) 종속적 자율규제	133
2) 협력적 자율규제	134
3) 독립적 자율규제	135
III. 유형론에 기초한 국내 규제 분석	137
1. 행정규제와 독립적 자율규제의 병존	137
(1) 행정심의제도	137
(2) 독립적 자율규제	137
2. 권리 침해에 대한 종속적 자율규제	140
3. 검토	140
IV. 소결 : 협력적 자율규제 정립의 필요성	142
<b>제3절 규제의 수단</b>	<b>143</b>
I. 외국의 개인방송 규제 수단	143
1. 진입 규제	143
2. 콘텐츠 규제	145
(1) 유럽연합	145
(2) 독일	146
(3) 영국	147
(4) 호주	147
(5) 미국	148
(6) 싱가포르	149
3. 시사점	150
II. 우리나라의 개인방송 규제 수단	151
1. 진입 규제	151
2. 콘텐츠 규제	152
(1) 사전 규제 : 등급 분류 및 표시	153

(2) 사후 규제 : 심의 및 삭제 등 .....	154
(3) 주요 사례 .....	157
3. 최근 입법 논의 .....	158
(1) 플랫폼 사업자에 대한 규제 강화 .....	158
(2) 개인방송 진행자에 대한 규제 강화 .....	159
(3) 심의제도 수정 .....	159
Ⅲ. 개인방송 규제 수단의 문제점 및 개선방안 .....	160
1. 신고제 및 등록제의 적용 .....	160
2. 개인방송에 대한 광범위한 행정심의 .....	162
3. 자율규제의 비자율성 및 비체계성 .....	167
4. 청소년유해매체물에 대한 규제 공백 .....	168

## 제5장 개인방송 규제의 설계 .....171

### 제1절 규제체계의 기초 .....171

I. 개인 미디어에 대한 수평적 규제체계 .....	172
1. 통신 규제와의 관계 .....	172
2. ‘융합미디어법’ 제정의 필요성 .....	174
II. 융합 미디어에 대한 규제행정법적 접근 .....	175
1. 융합 미디어의 분류체계 .....	175
2. 개인 미디어 영역의 행위책임 원칙 .....	178

### 제2절 개인 미디어 콘텐츠 영역의 규제 원리 .....179

I. ‘반규제 모형’(semi-regulatory model)의 제안 .....	179
1. 의의 .....	179
(1) 규제 영역과 비규제 영역의 분리 .....	179
(2) 콘텐츠 규제의 요건 설정 .....	180
2. 행정규제 영역과 자율규제 영역의 구분 .....	180
(1) 행정규제 영역 : 위법성 제거 목적 .....	180

(2) 행정규제와 자율규제의 중첩 영역 : 청소년 보호 목적	·182
(3) 자율규제 영역 : 유해 콘텐츠 관리 목적	.....183
3. 개인방송에 대한 ‘반규제 모형’의 적용	.....186
II. 미디어 콘텐츠 영역의 도해	.....187
1. 공공 미디어와 개인 미디어의 분포	.....187
2. 개인 미디어의 4영역	.....188
<b>제3절 협력적 규제체계의 통제 시스템</b>	<b>.....192</b>
I. 행정규제 재량권에 대한 통제	.....193
1. 개인방송에 대한 규제재량의 내용	.....193
2. 규제재량에 대한 통제	.....194
(1) 입법적 통제	.....194
(2) 행정적 통제	.....195
(3) 사법적 통제	.....195
II. 자율규제에 대한 권한 통제	.....196
1. 자율규제 통제의 의의	.....196
(1) 자율규제의 신뢰성 및 실효성 제고	.....197
(2) 자율규제의 합헌성 제고	.....197
2. 자율규제 통제의 내용	.....198
(1) 자율규제 권한의 성격	.....198
(2) 자율규제 통제의 특수성	.....199
(3) 자율규제 통제의 현황 및 문제점	.....199
III. 협력적 권한체계에 기초한 통제 시스템 확립	.....201
1. 자치규범의 제정	.....202
2. 자치규범의 집행	.....202
3. 자율규제에 대한 후견적 개입	.....203
<b>제4절 소결</b>	<b>.....204</b>

제6장 결론 .....	206
제1절 연구의 요약 .....	206
제2절 결어 .....	209
참고문헌 .....	213
Abstract .....	234

## 표 목차

[표 1] 현행법 및 통합방송법(안)에 근거한 방송의 종류 .....	23
[표 2] 융합 미디어의 행위주체 구성 .....	43
[표 3] 통합방송법(안)에 따른 방송사업 분류 .....	53
[표 4] 미디어 콘텐츠 전송 서비스에 대한 규제 현황 .....	62
[표 5] 자율규제 3유형 .....	136
[표 6] 융합 미디어 분류체계에 따른 공적 책임의 수준 .....	176
[표 7] 통신심의 기준을 예시로 한 콘텐츠 규제 영역의 구분 .....	186

## 그림 목차

[그림 1] 인터넷, 플랫폼, 개인방송의 도해 .....	60
[그림 2] 개인 미디어 영역의 3각 구조 .....	119
[그림 3] 콘텐츠 규제 영역의 미디어 분포도 .....	188

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 의의

### I. 연구의 배경

오늘날 ‘방송’이라고 일컫는 범주는 지난 십여 년 사이에 급격한 외연의 확장을 보여주었다. 2000년대에 들어 대부분의 방송이 디지털 방식으로 전환된 것에 이어, 인터넷을 통한 방송서비스의 비중이 점증하고 있다.<sup>1)</sup> 또한 방송의 개념도 텔레비전이나 라디오 같은 고전적인 미디어의 틀에서 벗어나 개인의 통신기기에서 선택적으로 소비하는 ‘콘텐츠’의 범주로 수렴되어 간다.<sup>2)</sup> 이른바 ‘방송과 통신 간의 미디어 융합’이 확산되면서 개인의 미디어 접근이 용이해지고 있다. 양적으로나 질적으로 미디어 이용 여건이 개선되면 특별한 사유가 없는 한 표현의 자유는 신장된다고 볼 수 있다. 실제로 쌍방향의 인터넷 기술은 송신자 측의 표현의 자유는 물론, 수용자의 미디어 액세스권(right of access to mass media)을 획기적으로 증대시키는 효과를 가져왔다. 인터넷 미디어가 보편화됨

---

1) 2017년에 실시한 ‘방송매체 이용행태 조사’에 따르면, 유료방송 프로그램을 시청하는 응답자 가운데 16.5%가 유료방송의 주문형 비디오(video on demand; VOD) 서비스를 이용하고 있어, 2016년(12.3%)에 비해 증가한 것으로 나타났다. 방송통신위원회, 「2017년 방송매체 이용행태 조사」, 2017, 120면 참조.

2) 위와 동일한 조사에서, 방송 시청을 위한 필수매체로 텔레비전을 택하는 경우는 2011년을 기점으로 급감하고 대신에 스마트폰을 택하는 비중이 급증한 것으로 나타났다. 또한 10대와 20대는 각각 78.8%, 84.2% 이상이 필수매체로 스마트폰을 꼽은 반면에 50대와 60대는 각각 52.1%, 77.4% 이상이 텔레비전이라고 응답하였다. 하지만 50대와 60대 역시 스마트폰을 필수매체로 인식하는 비중이 최근 3년간 큰 폭으로 증가하는 추세에 있어 스마트폰의 영향력이 사회 전반으로 확산되고 있음을 확인할 수 있다. 방송통신위원회, 「2017년 방송매체 이용행태 조사」, 2017. 9-10면 참조.

에 따라 사인의 표현의 자유도 극대화되는 경지에 이른 것이다.

이처럼 방송과 통신의 미디어가 융합되고 그 콘텐츠가 개인화되어가는 변화의 중심에 ‘개인방송’(personal broadcasting)이 있다. 개인방송의 전형은 인터넷 이용자가 ‘아프리카TV’(AfreecaTV), ‘유튜브’(YouTube), ‘페이스북’(Facebook) 등 소셜 미디어 플랫폼에서 실시간 방송을 진행하거나 미리 제작한 콘텐츠를 게시하는 것이다. 기존의 방송은 대규모 자본과 전송 설비를 갖춘 방송사업자의 배타적 영역이었다면, 개인방송은 ‘누구든지 자유롭게’ 표현물을 송수신할 수 있는 개방형 미디어 영역에 해당한다. 행위의 주체는 물론이고 콘텐츠의 제작 과정과 전송 방식 면에서 개인방송은 기존의 방송과는 현저한 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 개인방송을 즐기는 미디어 수용자의 입장에서는 - 그 일반화된 명칭과 같이 - 개인적인 선호도와 관심사를 더욱 유연하고 세심하게 충족시켜주는 ‘방송’ 콘텐츠로 인식될 여지도 없지 않다. 더욱이 10대와 20대 사이에서는 개인방송 플랫폼이 전통적인 매스 미디어에 버금가는 인지도와 이용자 수를 확보해 가는 중이다.<sup>3)</sup> 따라서 개인방송이 기존의 방송에 준하는 공적 기능을 담당하는지 여부와는 별개로, 우리 사회에 새로운 미디어 영역을 개척하였다는 것만은 분명하다.

개인방송의 용도는 기본적으로 콘텐츠를 생산하는 개인방송 진행자의 사적인 결정에 좌우된다. 개인방송의 기능과 효과도 사실상 진행자 개인의 선택과 역량에 맡겨진 부분이 크다. 그런데 실시간으로 전송되는 콘텐츠의 전부를 완벽하게 관리·감독하는 것은 사실상 불가능하기 때문에,<sup>4)</sup> 이러한 한계점을 악용하여 개인방송 채널에서 불법·유해 정보를

---

3) 유튜브 등 온라인 동영상제공서비스(OTT)의 연령별 이용률은 10대(58.4%)와 20대(62.8%)에서 가장 높게 나타나며, 30대(50.9%)부터는 연령이 높아질수록 이용률이 낮아진다. 개인방송 진행자들의 콘텐츠 제작, 유통, 광고 유치 등의 활동을 지원하고 수익을 분배하는 새로운 사업모델인 ‘멀티채널네트워크’(MCN)에 대해서도 10대(39.9%)와 20대(38.8%)는 가장 높은 인지율을 보여준 것으로 조사되었다. 방송통신위원회, 「2017년 방송매체 이용행태 조사」, 2017, 142면, 145-146면 참조.

4) 인터넷 미디어 플랫폼에서는 전송 속도를 높이기 위해 데이터를 실시간으로 연속

상습적으로 유통시키는 사례도 적지 않게 발생한다. 최근에는 일부 개인 방송 진행자들이 본인의 음주운전, 자살, 폭행 등의 행위가 이루어지는 현장을 실시간으로 전송하는 사건이 연발하면서 개인방송의 역기능에 대한 우려가 미디어 혁신의 기대를 압도하기도 하였다. 또 한편으로 개인 방송 플랫폼은 지속적인 수익활동이 가능한 직업의 자유 영역이기도 하다. 이때는 개인방송 시청자가 플랫폼 이용자이면서 개인방송 콘텐츠의 최종 소비자 지위에 놓인다. 이처럼 개인방송은 상대방이 있는 외적 표현 행위이자 불특정 다수 소비자 대상의 영리활동이라는 면에서, 타인의 권리 보호를 위한 행위규제의 필요성이 인정된다.

현행법에는 개인방송에 대한 명시적인 규정이 없기 때문에 현재까지는 규제기관이 해석에 의해 통신 또는 방송의 범주로 포섭해 왔다. 개인방송 플랫폼은 기본적으로 「전기통신사업법」상 ‘부가통신사업자’로 분류되어 소정의 의무를 부담하며, 개인방송 콘텐츠는 ‘정보통신 콘텐츠’로서 심의될 수 있다.<sup>5)</sup> 하지만 콘텐츠 규제든 진입 규제든 개인방송에 대한 명확한 규제입법조치 없는 상황에서 기본권 제한의 한계 원리가 합헌적으로 작동할 리 만무하다. 이러한 맹점을 해소하고자 국회는 개인방송을 「방송법」의 규제 범위에 포함시키는 방침을 구상하기에 이르렀다. 2018년 8월 24일 국회 언론공정성실현모임은 ‘방송의 공적가치 제고 및 상생 생태계 조성을 위한 통합방송법 제정 공청회’에서 「방송법 전부개정법률안」의 초안(이하 ‘통합방송법(안)’이라 함)을 공개하였다.<sup>6)</sup> 당시의

---

전송하는 ‘스트리밍’(streaming) 기술이 이용된다.

- 5) 반면에 조세 실무에서는 수익을 창출하는 개인방송 진행자를 ‘방송용역을 제공하는 개인사업자’로서 소득세 부과 대상으로 취급한다.
- 6) 본 논문에서 언급되는 ‘통합방송법(안)’은, 여야 국회의원 10인으로 구성된 ‘언론공정성실현모임’에서 발의를 추진해 온 「방송법 전부개정법률안」의 초안을 중심으로 하는 국회의 규제입법론을 가리킨다. 이 법안은 「방송법」과 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」을 통합하는 정부제출 일부개정안 단계에서 더 나아가 인터넷동영상서비스(over-the-top, OTT), 개인방송 등을 새롭게 포섭하는 내용을 담고 있다. 2000년 제정 당시에 구 방송법, 구 종합유선방송법, 구 유선방송관리법, 구 한국방송공사법 4개 법률을 통폐합하면서 새롭게 정비된 방송법을 ‘통합방송법’이라고

초안은 개인방송을 ‘인터넷방송콘텐츠제공사업’으로 분류하여 방송 규제 체계로 끌어들이는 대대적인 규제 전환을 예고한 것이었다.<sup>7)</sup> 이와 관련된 초미(焦眉)의 쟁점은 무엇보다 개인방송에 대한 방송심의 가능성이라고 하겠다. 개인방송을 비롯한 인터넷 콘텐츠에 대한 행정심의에 대해서는 애초부터 ‘검열’이라는 비판이 있어 왔다. 하물며 개인방송에 대하여는 더욱 엄격한 방송심의 기준을 적용하겠다는 통합방송법(안)의 규제 방침은 더욱이 위헌 논란을 피할 수 없을 것으로 보인다.

이처럼 불안정한 규제 전환을 앞두고 미디어 규제, 특히 미디어 콘텐츠 규제와 관련하여 공법의 원리를 숙고하지 않을 수 없다. 국가의 규제 권한은 어디까지나 기본권 보호 의무를 이행하는 법적 수단으로 부여된 것이지 초법규적 권능이 아니다. 헌법상 문화국가의 원리에 따라 미디어의 공적 가치와 사인의 미디어 권리를 모두 증진시킬 책무가 있는 국가로서는, 개인방송 영역에서도 양자를 조화시킬 수 있는 최선의 규제책을 마련하여야 할 것이다.

## II. 연구의 목적

본 연구는 개인방송으로 대표되는 개인 미디어(personal media)에 대한 규제법 체계를 정립하는 데 목적이 있다. 이를 위하여 규제행정법의 관점에서 규제 대상의 개념과 범주를 설정하고 기본적인 규제의 원리와 규칙을 수립하고자 한다. 이는 궁극적으로 개인 미디어에 적합한 규제를 설계하는 토대를 마련하기 위한 선결적인 연구에 해당한다. 구체적인 논

---

칭하였던 것과는 구별하여야 한다. 김정태, 『디지털 시대의 방송법 해설』, 커뮤니케이션북스, 2013, 14-16면 참조.

7) 본 논문 제출 이후 2019년 1월 11일자로 「방송법 전부개정법률안」이 발의되었으며, 동 법률안에서는 개인방송 규제와 직접 관련된 규정이 일부 수정되었다. 이에 본 논문은 2018년 초안의 규정을 토대로 작성되었으나, 논의의 적시성을 제고하기 위하여 2019년 법률안의 해당 내용을 각주, 결어 등에서 보충적으로 언급하였다.

증의 대상이 되는 것은 개인방송에 적용되거나 적용 가능한 국내외 규제이며, 크게 유형론 및 수단체계론 두 가지 차원에서 세부적인 규제 내용을 검토할 것이다.

논의의 출발점은 기존의 방송과 개인방송이 규제체계를 통합할 정도로 동일한 범주에 있느냐 하는 것이다. 간단히 일고(一考)하자면, 개인방송은 사인 간의 커뮤니케이션이라는 점, 그 시청자는 수신자라기보다 대화 상대방에 가깝다는 점, 무수한 미디어 콘텐츠 중 택일하는 대상이라는 점에서 설령 ‘방송’으로 보더라도 공공성과 영향력의 차이는 분명 존재한다. 잠재적인 리스크에 치중하여 이미 위헌성이 농후한 방송심의를 개인 미디어 영역에도 적용한다면 전체 미디어 이용자의 권익이 전반적으로 축소될 개연성이 높다. 따라서 본 연구에서는 융합 미디어 환경에서 새롭게 구축된 개인의 미디어 기본권 보호영역을 규명하고, 타인의 권리와 중대한 공익의 보호를 근거로 정당화되는 규제행정의 범위를 확정하는 데 중점을 둔다.

또한 본 연구는 방송법에 기초한 미디어 규제의 통합 시도가 적절한 것인가에 대한 답을 구하는 논의이기도 하다. 먼저, 규제행정의 대상이 되는 기존의 방송, 인터넷 방송, 개인방송 각 영역에 침잠된 규제법적 논점들을 학제적 연구를 토대로 환기해 볼 필요가 있다. 이는 새로운 기술현실과 행정현실의 괴리를 좁혀 규제체계의 현실적응력을 담보하기 위함이다. 기존 방송과의 비교를 통하여 추출되는 개인방송의 실질에 비추어, 현행 규제에서 유지, 폐기, 쇄신되어야 할 관점이 무엇인지 고찰하고자 한다. 아울러 통합방송법(안)에 반영된 ‘방송법에 기초한 개인방송 규제론’이 (1) 법체계적 타당성, (2) 행정규제의 정당성 및 보충성 (3) 콘텐츠 규제의 비례성 및 예측가능성 등을 충족하는지 여부를 집중적으로 다룬다. 이들 쟁점은 법치행정의 기본원칙과 밀접한 것으로, 개인방송 규제의 합헌성을 검토하는 해석원리로서 의미가 있다.

한편, 개인방송 규제의 합헌성을 제고하기 위하여 공사 간에 규제 기

능의 분담을 인정할 것인가 하는 문제가 제기된다. 이는 인터넷 규제 영역에서 필수적으로 고려해야 할 자율규제 논의의 연장선에 있는바, 현실적인 개인방송 규제 논의를 위하여 반드시 검토되어야 한다. 행정규제와 자율규제를 불문하고, 사인의 표현의 자유를 직접 통제하는 규제작용에 대해서는 헌법상 기본권 제한의 한계가 엄격하게 준수되어야 함은 물론이다. 따라서 자율규제의 허용성과 더불어 그 법적 한계가 중요한 쟁점이 되어야 할 것이다. 나아가 이상의 논의를 종합하여, 개별 미디어의 다원성을 전체 미디어 환경의 건실성 및 자유민주적 가치와 조화시킬 수 있는 개인 미디어 규제의 틀을 본 연구의 결과로서 제시하고자 한다.

## 제2절 연구의 개요

### I. 문제의식

방송도 ‘공적 가치를 지닌 사적 활동’이라는 측면에서 국가의 통제로부터 완전히 자유로울 수 없다. 우선 방송의 자유, 즉 표현의 자유가 헌법상 절대적 기본권이 아닌 것은 물론이고, 지난 역사 속에서 방송은 곧 ‘언론’과 동일시되었기 때문에 방송에 거는 공공의 기대치는 실제로 장엄한 면이 있다.<sup>8)</sup> 이렇듯 방송의 자유로 실현되는 중대한 기본권적 가치만큼이나 이를 제한함으로써 달성하려는 공익도 막중하므로, 방송 규

---

8) 헌법상 표현의 자유는 ‘언론의 자유’라는 기본권 개념을 중심으로 그 보호영역, 제한의 원리, 정정보도권 등의 구체수단을 논하였으며, 이러한 논의의 편중은 비단 우리 헌법학계의 경향만은 아니었다. 다만 분쟁 해결 및 제재조치를 자율 또는 사법절차에 맡기는 세계적인 추세에 반하여, 우리의 경우에는 행정기관에 의해 언론 분쟁을 해결하거나 심의 및 제재가 이루어지는 법제를 유지해오고 있다. 심석태, “언론자유와 본질에 비춰본 한국 언론법제의 현실과 개선방향”, 『관훈저널』 통권 131호, 2014, 131-132면 참조.

제의 정당성과 한계에 관한 논쟁은 끊이지 않았다. 게다가 미디어의 속성이나 기능도 사회의 내적 요인과 연동하여 변화하는 것이므로 방송을 포함한 미디어에 대한 규제는 다른 기술 관련 법제도와 구별되는 복잡한 맥락을 갖는다. 이 점은 우리의 언론 규제 연혁이 미디어 산업의 발전 배경, 정치적 사건, 문화적 경향과 깊이 결부되어 왔다는 사실에서 확인된다.

전 세계적으로 1980년대 이후 미디어 환경이 변화함에 따라 전통적인 미디어 규제는 장기, 중기, 현재 세 가지 차원에서 위기에 놓인 것으로 본다.<sup>9)</sup> 장기적으로 시장의 원리를 중시하는 신자유주의적 신념이, 중기적으로 종래의 규제체계를 잠식하는 디지털 융합이, 그리고 2008년 이후로 지속되고 있는 현시점의 미디어 내부적 혼란이 각 시점의 위기를 조장한다는 것이다.<sup>10)</sup> 이러한 3단계 위기는 미디어 융합의 결과물인 개인 미디어에 대한 규제와 관련해서도 재론될 수 있다. 이를테면, 미디어 콘텐츠의 개인화로 인해 충족되는 다원성 원칙이 장기적 위기를, 미디어 융합을 부분적으로 반영하는 차별적 규제법규가 중기적 위기를, 규제만으로 해결되지 않는 유해 콘텐츠의 범람이 당장의 미디어 자체의 위기를 조장하리라는 예견이 가능하다. 이 논문의 문제의식은 여기서 출발한다.

우리나라의 방송법제와 통신법제도 여전히 이원화되어 있기 때문에 융합 미디어에 기존의 규제를 그대로 적용하는 것은 현실과 괴리가 있다. 더욱이 개인방송에 대해서는 아직 명시적인 입법을 거친 바가 없기 때문에 규제 권한의 발동 요건조차 불분명하다. 한편, 통합방송법(안)은 개인방송에 대한 사업자 규제의 근거가 더욱 명확해지는 면은 있으나, 개인방송을 「방송법」의 규제 대상으로 삼는 태도는 규제의 정당성과 비

---

9) Nieminen, H., "A Radical Democratic Reform of Media Regulation in Response to Three Levels of Crisis", *Javnost - The Public*, Journal of the European Institute for Communication and Culture, vol.23, no.1, 2016, p.64 참조.

10) *ibid.*, pp.64-65 참조.

례성 차원에서 중대한 공법적 논쟁을 일으키게 된다. 애초에 방송 규제는 방송 미디어의 중대한 공적 가치에 근거하였던 것으로, 기존의 방송 개념 자체에 ‘공익성’이 내재되어 있다. 방송사업에 대한 행정주체의 개입, 즉 방송 규제가 사회적으로 수용되고 법적으로 정당화된 것도 이에 기초하는 것이다. 하지만 방송 미디어의 태초에 부여되었던 방송의 공익성을 개인방송 영역에 동일하게 투영하는 것은 무리가 따른다.

개인방송을 통신심의 대상으로 삼고 있는 현행 규제에 대해서도 행정주체에 의한 표현의 자유 침해라는 비판이 제기되어 온 것을 고려할 때, 이보다 엄격한 방송심의를 적용하게 된다면 사회적 마찰은 더욱 증폭될 것으로 예상된다. 더욱이 외국의 규제 수준을 상회하는 규제는 미디어 시장에서 국내 사업자를 차별적으로 압박하여 콘텐츠의 내수 유통량을 감소시키는 부작용을 초래할 수 있다. 이는 결과적으로 미디어의 다양성을 해치는 규제 실패를 낳게 될 것이다. 따라서 개인방송 규제의 체계상 갈피를 잡는 논의는 비단 국내 규제행정법 차원에서 타당성을 확보하는 것에 그치지 않고, 세계 각국의 규제 현황을 비교법적으로 검토하여 현실감 있는 규제 모델을 도출하는 데 역점을 두어야 한다.

그렇다면 개인방송을 통합방송법(안)과 같이 방송의 일종으로 보는 것은 무방한가? 이에 대해서는 여전히 사회적 합의에 이르지 못한 상황이다. 하지만 규제행정법 영역에서 개인방송에 대한 규제체계를 분별하기 위해서는 가장 먼저 개인방송이 사회적으로나 규범적으로 의미하는 바가 무엇인지 고찰되어야 한다. 그리고 현행과 같이 방송과 통신의 이원적 규제체계를 유지하면서도 개인방송을 포함하는 융합 미디어 영역에 적합한 규제 수단이 설계되고 실행될 수 있는지를 논증할 필요가 있다. 이는 향후 ‘통합방송법’의 시행으로 규제의 불합리와 차별의 문제가 해소되는 것인지 검증하는 것과도 연결된다. 문제의 핵심은, 방송 규제의 수단이 되는 진입 규제, 소유 규제, 내용 규제 등이 개인방송에 대해서도 유의미한 것인지, 그렇지 않더라도 방송에 준하여 행정심의를 하는 것이 정

당화될 수 있는지 여부에 있다.

따라서 가장 먼저 밝혀야 할 쟁점은 방송·통신 규제와 개인방송 간의 규범적인 연결성이다. 우리 현행법 규정 및 통합방송법 논의를 감안할 때, 개인방송 영역의 행위나 콘텐츠를 행정규제 대상으로 포섭하는 과정은 다음과 같은 순차적인 문답을 거쳐야 한다.

**질문 1.** 현행 방송법과 통신법 각각에 의한 수직적 규제도 충분한가?



**질문 2.** 불충분하다면, 실질에 비추어 방송법의 적용 범위를 명시적으로 개인방송까지 포함하는 것으로 확대할 필요가 있는가, 즉 기존 방송과 같은 법체계 내에서 다루어져야 하는가?



**[그렇다] 질문 3-가.**

방송법 체계 내에서 규율할 필요가 있다면, 나아가 구체적인 제도 및 규정이 개인방송에 동일하게 적용되어야 하는가?

**[아니다] 질문 3-나.**

방송법 체계 외의 규율이 필요하다면, 기존의 통신서비스와도 구분하여 규율해야 하는가?



**[그렇다]**

방송법의 확대 적용  
(방송 범주의 확장 및 방송 규제의 적용)

**[아니다]**

‘통합방송법’ 제정  
(방송 범주의 확장 및 방송 규제의 추가)

**[그렇다]**

‘융합미디어법’ 제정  
(융합 미디어에 대한 규제법 체계 정립)  
또는  
개인방송에 관한 특별규정 신설

**[아니다]**

통신법의 확대 적용  
(통신서비스 유형의 추가 및 통신 규제의 적용)

이 질문들에 대한 해답은 다음 네 가지 물음에 대한 답변을 논거로 하여 구할 수 있다.

첫째, 전통적인 방송 규제는 무엇을, 왜, 어떻게 규제하는가?

둘째, 개인방송은 규제법상의 ‘방송’으로 기능하거나 인식되는가?

셋째, 규제의 근거가 되는 개인방송의 ‘공익성’은 무엇인가?

넷째, 미디어의 속성에 따라 표현의 자유의 제한 수준이 달라지는가?

본 논문에서는 처음부터 위 물음들에 대한 답을 찾는 동시에 이를 근거로 개인방송 규제의 공법적 쟁점을 도출하고자 한다(제2장). 이는 통합방송법(안)의 타당성을 검토하기에 앞서 개인방송의 미디어 범주와 본질을 밝히는 것으로서, 개인 미디어 규제법의 원리와 체계를 모색하는 본 연구의 초석을 이룬다.

## II. 연구의 내용과 방법

본 연구는 개인방송 규제에 대하여 규제행정법의 관점에서 법적 기초, 규제의 유형, 규제의 수단을 체계화하는 것이 중요하다. 이하의 본문에서는 총 네 개의 장으로 나누어 (1) 기존 방송과 개인방송 간의 개념 및 규제 비교, (2) 개인방송 규제의 법적 기초, (3) 개인방송 규제의 유형과 수단, (4) 개인방송 규제의 설계를 논한다. 각 장의 연구 내용과 방법은 다음과 같다.

먼저 제2장에서는 “규제행정 대상으로서의 방송”을 구조적으로 살펴본다. 방송 영역을 기존의 방송, 인터넷 방송, 개인방송으로 나누어 각각의 개념 및 범주의 층위를 밝히고, 아울러 각 영역에 적용되는 규제의 내용을 비교 검토한다. 규제의 대상 영역인 개인 미디어를 포괄하는 전체 융합 미디어 환경에서 개인방송이 차지하는 실재적·기능적 의의를

규명하고자 하였다. 이는 규제체계의 정당성과 합리성을 확보할 수 있는 규제 입법의 기초로서, 개인방송의 규제법적 개념을 정립하는 것에 다르다. 현행 방송법 체계에서 전제하는 방송의 개념과 기능을 기준으로 인터넷 방송 영역을 비교 기술하고자 하였으며, 나아가 개인방송 특유의 속성에 비추어 현행 규제가 갖고 있는 규제행정법상의 쟁점을 추출하였다. 이 과정에서 각 방송 영역의 유의미한 변수들 - 주체, 행위, 기능, 보호법익, 관련 규제 등 - 의 교착 관계와 경계(境界)를 적시하고자 한다. 융합 미디어의 속성, 수용자 지위, 미디어 효과, 개인방송의 사회문화적 함의 등을 기술하기 위하여 행정학, 방송학, 미디어이론, 사회학, 공학 분야의 연구 결과를 원용하는 학제적 방법을 동원하였다.

제3장에서는 규제의 근거와 한계를 파악하기 위하여 “개인방송 규제의 법적 기초”를 살펴본다. 개인방송에 대한 사업자 규제와 콘텐츠 규제를 모두 다루되 특히 표현의 자유에 대한 제한과 직결되는 심의제도에 무게를 두고 규제의 정당성을 논한다. 미디어 규제의 연원, 미디어 기본권의 주체 및 내용의 변화, 기본권 제한의 원리 등에 기초하여, 현행법이나 통합방송법(안)에 따른 개인방송 규제의 정당성과 법체계상 적절성을 검토한다. 방송 위주의 미디어 규제법 체계가 개인방송에 대해서도 유효하려면 규제의 이론적·사상적 토대 면에서 명백한 관련성이 인정되어야 할 것이며, 무엇보다 제2장에서 확인된 개인방송의 기능과 보호법익이 기존 방송 규제의 근거와 상통하여야 할 것이다. 이에 공익이론, 보장국가론, 법적 후견주의 등을 토대로 개인방송에 대한 행정규제의 정당화 근거를 재론하였다. 또한 개인 미디어 영역에서 원용 또는 전환되는 법적 기초를 기본권 제한이론과 실정법을 중심으로 비교법적으로 검토하고자 하였다.

이어서 제4장에서는 개인방송 규제의 공사 분담 유형과 구체적인 수단의 당부(當否)를 논한다. 인터넷 미디어에 대한 규제인 이상, 현실적으로 광범위하게 이루어지는 자율규제의 가능성과 한계에 대하여 필수적으

로 검토되어야 한다. 우선 규제 유형과 관련하여, 행정규제와 자율규제가 필연적으로 병존하는 ‘인터넷 거버넌스’의 관점에서 규제의 유형론을 전개하고자 하였다. 국가들 간에 대별되는 규제 입법과 집행 실무를 모델링하여 자율규제를 세 가지 형태로 유형화하였다. 나아가 규제 수단에 대한 비교법적 분석을 통하여 우리 현행 규제가 보충성의 원칙, 비례 원칙 등을 준수한 것인지 평가해 보았다. 또한 자율규제의 합헌성 및 실효성을 담보하기 위하여 ‘권한’ 및 ‘통제’ 양 측면에서 협력적 모델을 구현할 방안을 모색하였다.

제5장에서는 “개인방송 규제의 설계”라는 표제 아래 개인 미디어의 규제법적 함의, 규제의 근거 및 한계, 유형론, 수단체계론 등을 법체계에 종합적으로 반영시키는 방법론을 연구의 결과로서 제시한다. 여기서는 개인방송 영역 - 나아가 개인방송을 포함하는 융합 미디어 콘텐츠 전반 - 에 지속적으로 적용될 수 있는 규제행정법적 원리를 바탕으로, 개인방송에 적용될 수 있는 적정한 규제 모형을 제안하고자 하였다. 이를 위하여 (1) 가장 적정한 수평적 규제 방안은 융합미디어법을 제정하는 것임을 밝혔으며, (2) 융합 미디어 영역에서 공적 책임의 정도를 결정짓는 두 가지 척도 - 플랫폼의 편집권과 콘텐츠 생산자의 조직성 - 를 기준으로 융합 미디어 분류체계를 제시하였다. 또한 핵심적인 연구 결과로서 (3) 미디어 콘텐츠에 대한 규제행정 영역을 획정할 수 있는 ‘반규제 모형’을 구상하였으며, 이를 개인 미디어 영역에 적용시킴으로써 규제입법의 틀로서 유의미함을 확인하였다.

## 제2장 규제행정 대상으로서의 방송

### 제1절 규제행정법적 관점의 의미

행정(行政, public administration)은 사회 공동체의 삶을 존속시키는 국가의 활동이며, 규제(規制, regulation)는 행정의 대표적인 수단이자 기능이다.<sup>11)</sup> 더욱이 오늘날의 규제는 독재나 전제적(專制的) 관료제 등에 의한 ‘통치’와 구별되는 법치행정의 실질이기도 하다.<sup>12)</sup> 20세기를 거치면서 우리나라를 포함한 상당수의 국가는 신민통치 또는 제국주의의 역사를 극복하고, 법치국가로서 민주공화제를 채택함과 동시에 주권자인 구성원을 통제하는 이른바 ‘규제행정’의 시대를 열었다.<sup>13)</sup> 규제행정의 관념이 애초에 정부규제와 나란히 혼합경제체제의 요청에서 비롯되었다는 것을 상기해보면, 당대의 규제행정은 그 근간을 이루는 헌법 체계와 정치경제의 상황 아래 상호 영향을 주고받는 관계에 있다고 볼 수 있

---

11) 이 논문에서 사용된 ‘규제’ 개념은 규제의 본질을 설명하는 두 가지 이론인 공익이론과 사익이론의 입장을 모두 수렴한다. 공익이론은 규제 목적(공익)의 실현에 초점을 두는 반면에 사익이론은 사익을 보장하는 규제의 기능에 초점을 둔다. 보다 구체적인 규제 개념은 ‘개입’을 중심요소로 하여 “행정주체가 사적 활동에 대하여 공익이라는 목적달성을 위하여 개입하는 것”으로 정의된다. 이원우, 『경제규제법론』, 홍문사, 2010, 11면, 13-27면 참조.

12) 오토 마이어(Otto Mayer)는 행정에 대하여 “국가 활동으로서 입법이나 사법이 아닌 것”이라는 소극적 개념 정의를 취하면서도 이러한 행정 개념에 추가되는 “법치 국가의 요청”을 강조하였다. 또한 국가 목적의 실현을 위한 활동 중에서도 군사명령 등 법질서 영역 밖에 있는 영역을 ‘통치’로 보아 행정에 포함되지 않는 것으로 보았다. 이진수, 『오토 마이어의 행정법학 방법론에 관한 연구 - 로렌츠 폰 슈타인의 국가학적 방법론과의 비교를 중심으로』, 서울대학교 법학과 박사학위논문, 2018, 73-75면 참조.

13) 이는 행정법의 발전을 법치주의의 정착과 나란히 파악하는 입장에 기초한 서술이다. 행정법과 법치주의의 발전과정을 성립, 발전, 성숙 3단계로 나누어 파악하는 관점에서 본다면, 규제행정의 시대는 ‘행정의 자율적 책임성’을 전제로 ‘사익과 공익의 조화’를 목표로 하는 ‘성숙단계’와 연결된다. 박정훈, 『행정법의 체계와 방법론』, 박영사, 2007, 36-39면 참조.

다.14) 따라서 규제행정법학은 사회학, 정치학, 경제학 등 인접 분야에서 축적해 온 이론과 실증을 충분히 선용하는 학제적 방법론을 동원할 운명을 지닌다. 그러나 현재로서는 행정법학 차원에서도 규제행정법의 체계상 지위에 대한 논의가 통일되어 있지 않으며, 동시에 개별 영역의 규제행정법이 존재한다고 볼 정도로 각론상의 법리가 정립되었다고 보기도 어렵다.15) 이러한 이유로 우리 규제행정법학이 사회과학 분야의 규제이론에 대응할 만한 독자적 관점이나 현실적응력을 보여주지 못하는 것으로 평가되는 것도 사실이다.16)

규제행정법학의 이론적 완성도와는 별개로 국내의 입법 활동은 규제법 영역에서 가장 활발하게 이루어진다. 물론 규제입법의 증가가 반드시 규제의 강화와 직결된다고 보기는 어려울 것이다. 근래의 다양한 규제 완화 정책들도 새로운 입법을 통해 실행되고 있음을 볼 때, 규제입법은 규정의 치밀성을 높여 자의적인 규제를 최소화하는 측면도 없지 않다. 사실상 문제의 실질은, 분야별 규제행정법 연구가 충분히 선행되지 않은 상황에서 국가의 정책 논의가 그대로 입법화됨에 따라 상당수의 규제법이 ‘한시법화’를 면치 못한다는 데 있다. 오늘날에는 과거에 비해 인적·물적 순환이 빨라지면서 규제의 대상도 고정된 것이 없다. 그러므로 새로운 규제입법을 마련하려면 가장 먼저 규제 대상의 본질, 기능, 외부효과, 이해관계, 타 영역과의 관련성 등을 파악할 목적에서 법 안팎의 사회적 담론과 규제법 연구를 아울러 개진하여야 한다. 임시방편의 개정이 반복될수록 행정규제 전반에 대한 국민의 반감과 불신은 가중될 뿐이다. 규제행정법학의 일선에서 현상(규제의 대상)과 규범(규제의 근거와 수

---

14) 이원우, 『경제규제법론』, 홍문사, 2010, 4-5면, 11면, 27-29면 참조; 김유환, 『행정법과 규제정책』, 삼원사, 2017, 12-13면 참조.

15) 규제행정법의 체계상 지위나 분류 방식에 대한 논의는 학자마다 다소 차이가 있으나, 행정법학에서 정의하는 ‘규제’를 종합하여 정리하면 ① 사회목적적 행정작용, ② 공공복리 증진 목적의 행정작용, ③ 질서 규율 목적의 행정작용 세 가지 개념요소로 요약된다. 이원우, 위의 책, 6-7면.

16) 김유환, 『행정법과 규제정책』, 삼원사, 2017, 7-9면.

단) 간의 괴리를 해소하는 주효한 노력이 더 이상 보류되어서는 안 된다.

행정법학은 행정의 조직, 작용, 구제를 요체로 한다. 규제행정법학 역시 경제적 규제나 사회적 규제를 불문하고 그러한 총론의 체계를 토대로 분야별 논의가 가능할 것이다. 그런데 특별행정법적 지위에 있는 규제행정법의 독자성은 조직법과 구제법에 비하여 작용법 차원에서 특히 두드러진다. 이는 규제의 행정법적 실질이 주로 규제 대상에 대한 행정작용을 통해 표출되기 때문이다. 개별 규제작용은 - 그 동태적 성격에도 불구하고 - 지속성과 실효성을 모두 충족시키는 법원리에 근거해야 하며, 이는 법적용 전후에 따르는 법해석 문제와도 무관하지 않다.<sup>17)</sup> 여기서 규제의 지속성은 행정작용법의 기본 원리를 규제작용에 연동시킴으로써, 그리고 규제의 실효성은 규제 대상의 작동 원리를 규제 수단에 반영함으로써 각각 상당 부분 거두어질 수 있을 것이다.<sup>18)</sup>

요약컨대, 규제행정법은 사적 활동을 제한하는 국가의 권력작용, 즉 규제작용이 준수해야 하는 법치행정의 원리를 중심축으로 한다. 나아가 개별 영역의 규제행정법은 특수한 규제 목적을 실현하기 위하여 법적 수단을 구체화하는 것까지 포괄한다. 그러므로 규제의 정당성과 비례성을 담보하는 공법상 원리를 규제입법에 실제로 투영시키는 일은 규제행정법학의 필수 과제라 하겠다. 규제의 법리를 탐구하는 규제행정법학 방법론의 핵심은 (1) 해당 규제 영역에 천착하는 사회과학, 인문학, 공학 분야에서 선행된 경험적·이론적 연구를 수렴하고 (2) 그로부터 현상의 변수와 규범적 함의를 각각 도출한 다음 (3) 이를 행정법의 기본 원리와 개별 규제법의 원리를 잇는 가교(架橋)로서 활용하는 것이라고 본다. 이러한 규제행정법적 관점의 연구가 진척될수록 규제입법 단계에서 행정법을 통할하는 원리가 체화(體化)될 수 있으며, 규제 절차를 실행하는 과정에서 그 기본 원리가 유효하게 구현될 수 있을 것이다.

---

17) 이원우, 『경제규제법론』, 홍문사, 2010, 10면 참조.

18) 위의 책, 6-9면, 53-57면 참조.

## 제2절 방송과 규제

### I. 방송의 의의

지난 한 세기 동안의 방송은 정보의 전달 범위를 극적으로 확장시켰다. 그런데 초기의 방송은 신문과 더불어 ‘언론’(journalism)의 큰 축을 담당하였으며, 순수한 사적 활동이기보다는 제한된 사업주체가 수행하는 공공서비스에 가까운 것이었다. 한국 사회에서도 방송은 민주정치 of 성패를 가늠하는 척도로 원용되는가 하면 대중을 선도하는 주류 문화의 표상으로 인식되는 등 사회 공동체의 입장을 대변해 온 측면이 크다. 이처럼 방송은 사인이 표현의 자유를 영위하는 기본권 영역으로 인식되기 전에 정치적·문화적 가치를 생산하는 원천이라는 통념이 우선하였기 때문에, 방송의 공적 책임에 기초한 엄격한 규제가 당연시될 수 있었다.

본 연구의 첫 단추가 되는 개인방송의 실질과 규제법적 함의는, 장기간에 걸쳐 진화해 온 방송의 개념과 방송 규제법을 대조군으로 삼아 비교 내지 구별하는 방식으로 규명될 수 있다. 구체적인 방송 규제의 내용을 살피기에 앞서, 이하에서는 규제의 대상이 되는 방송과 관련하여 그 개념 및 종류, 주요 기능 등을 개관하기로 한다.

#### 1. 방송의 개념

##### (1) 일반적 의미

방송(放送, broadcasting)은 소리, 문자, 영상 등을 널리 전달하는 행위이다.<sup>19)</sup> 20세기 초반에 라디오 방송에 이어 텔레비전 방송을 가능하

---

19) 방송의 의미는 콘텐츠를 전송하는 미디어에 따라 시대적으로 변화해 왔으며, 사전적 의미도 고정된 것이 아니다. 전송 대상과 미디어에 따라 방송 개념은 다의적으로 정의될 수 있다. <<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/broadcast>>.

계 한 동력은 전파를 이용한 무선통신기술이었다. 방송기술의 연원과 발전은 줄곧 통신기술에 힘입은 것으로, 사실상 지난 100여 년의 방송의 역사는 통신의 역사가 낳은 것이라고 해도 과언이 아니다. 따라서 방송의 개념은 통신과 분리하여 생각할 수 없고 처음부터 방송은 통신과 상호 교착된 영역이었다. 이처럼 방송은 인간의 자연적 행위는 아니며 전파와 물리적 매개체, 즉 미디어(media)에 의존하는 기술적 행위이다. 미디어 기술이 발달함에 따라 20세기 중후반에는 텔레비전을 주축으로 하는 매스 미디어 시대를 맞이하였으며, 방송의 파급력과 사회적 응집 기능에 기초하여 현대적 의미의 방송 개념이 형성되었다.

그런데 방송도 큰 범주에서는 인간의 ‘소통’(communication)에 해당하는 것이다. 라스웰(Harold D. Lasswell)이 제시한 커뮤니케이션 모델에 대입해 보면, 방송 개념은 “개인, 기업·조직, 집단적인 화자가 설득적·오락적·정보적 메시지를 텔레비전, 라디오, 케이블 등 다양한 채널 또는 미디어를 통해 다수의 집단에게 대규모의 효과를 염두에 두고 송신하는 행위”로 정의될 수 있다.<sup>20)</sup> 즉, 소통의 범주에서 파악하는 광의의 방송 개념에 따르면 방송의 주체에는 당연히 개인이 포함된다. 나아가 방송 개념을 보다 단순화한다면 ‘상호 작용이 없는 송신자, 메시지, 수신자’라는 구조가 세워진다.<sup>21)</sup> 즉, 방송의 형태는 미디어가 중심이 되는 것이나, 방송의 본질은 오히려 미디어를 제외한 ‘화자, 내용, 상대방’의

---

<<https://www.merriam-webster.com/dictionary/broadcast>> 참조.

20) 초기 커뮤니케이션 이론가 라스웰(Harold D. Lasswell)은 커뮤니케이션 행위를 송신자(who), 메시지(says what), 미디어(in which channel), 수신자(to whom), 효과(with what effect) 5가지 요소로 파악한다. Lasswell, H. D., “The structure and function of communication in society”. In L. Bryson (ed.), *The communication of ideas*, 1948, pp.37-51; Wenxiu, P., “Analysis of New Media Communication Based on Lasswell’s “5W” Model”, *Journal of Educational and Social Research*, Vol. 5 No.3, 2015, pp.245-249 참조; 유세경, 『방송학 원론』, 이화여자대학교출판부, 2015 참조.

21) Sapienza, Z., Iyer N. and Veenstra, A., “Reading Lasswell’s Model of Communication Backward: Three Scholarly Misconceptions”, *Mass Communication and Society*, vol. 18 no. 5, 2015, p.608 참조.

구조로 이해할 수 있다.

## (2) 규범적 의미

법의 영역에서도 방송 개념을 기술적 행위로 수용하고 있음은 크게 다르지 않다.<sup>22)</sup> 실정법상 개념이라고 해도 입법자의 자의로 설정되어서는 안 되며, 일반 사회통념을 토대로 규제 목적을 고려하여 개념이 정의되는 것이 바람직하다.<sup>23)</sup> 우리 「방송법」 제2조 제1호는 규제 대상으로서의 방송을 “방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중에 전기통신설비에 의하여 송신하는 것”으로 정의한다. 「방송법」 규정을 종합하여 보면 규제행정 대상인 ‘방송’의 핵심 지표는 ① 허가 받은 사업자의 소유권, ② 기획 및 편성(編成, programming)으로 압축된다.<sup>24)</sup> 이는 애초에 규제의 대상으로 자본력과 편성권을 가진 일정 규모 이상의 극소수 방송사업자를 염두에 두었기 때문이다. 결국 방송의 규범적 의미는 방송 규제의 적용 범위와 밀접한 관계가 있다.

헌법 차원에서 방송은 표현의 자유의 보호 영역에 속한다. 특히 ‘방송의 자유’가 보장됨으로써 여론 형성의 민주성이 확보된다는 점에서, 방송은 그 자체로 목표가 아닌 수단으로서 의미를 갖는다. 우리 헌법은 방송의 자유를 명시적으로 언급하고 있지는 않으며 제21조 제3항에서 “방송의 시설기준”을 법률로 정하도록 하고 있을 뿐이다.<sup>25)</sup> 방송의 자유가 표현의 자유를 구체화한 것이라고 하더라도, 현실의 방송은 주권자의 의사 결정에 중대한 영향을 미치는 공공 미디어라는 측면이 부각되어 법적

---

22) “Broadcasting is the distribution of audio and video content to a dispersed audience via broadcast radio, broadcast television, or other technologies.” <<https://thelawdictionary.org/broadcasting/>>

23) 이원우, “헌행법상 방송 및 통신시장의 규제와 방송·통신의 융합에 따른 공정경쟁 이슈 - 인터넷방송을 중심으로”, 『정보법학』 제9권 제1호, 2005, 143면.

24) 김정태, 『디지털 시대의 방송법 해설』, 커뮤니케이션북스, 2013, 3-4면 참조.

25) 대한민국헌법 제21조 ③ 통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.

규율의 필요성에 치중하였기 때문이다. 이에 따라 현행법에서도 방송의 정치적·문화적·사회적 가치를 전제로 그 자유와 독립을 보장하려는 동시에,<sup>26)</sup> 그러한 목적을 달성하기 위하여 방송의 공적 책임에 무게를 실어 방송사업자를 엄격히 규제하고 있다.<sup>27)</sup> 요컨대, 실정법상의 방송 개념은 주로 규제의 대상을 확정하는 의미를 지니게 된다.<sup>28)</sup>

## 2. 방송의 종류

### (1) 방송 서비스의 분류

방송 서비스는 전파의 수신 방식 및 프로그램의 전송 방식에 따라 지상파, 케이블, 위성, 인터넷으로 분류할 수 있으며, 방송사업의 소유권 및 운영권 귀속에 따라 국영, 공영, 민영으로 구분된다. 현행 「방송법」 제2조에 따르면 방송은 텔레비전, 라디오, 데이터, 이동멀티미디어의 범주로 나뉜다. 이때 ‘데이터 방송’에는 인터넷으로 제공되는 방송 서비스가 제외되는데,<sup>29)</sup> 이는 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」(이하 ‘IPTV법’이라 함)에서 별도로 규율되는 인터넷 유료방송 서비스를 고려하였기 때문이다.<sup>30)</sup> 유료방송 규제가 이원화된 문제를 시정하기 위하여,

---

26) 「방송법」 제1조(목적) 이 법은 방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

27) 「방송법」 제5조(방송의 공적 책임). 제8조(소유제한등), 제9조(허가·승인·등록등) 이하 조문 참조.

28) 2019년 1월 11일자로 발의된 「방송법 전부개정법률안」에서는 인터넷을 통한 방송 서비스(일명 OTT 서비스)를 포괄하는 취지에서 “기획·편성 또는 제작” 행위를 요건으로 하지 않는 방송 개념을 제시하고 있다. 김성수 의원 대표발의 방송법 전부개정법률안 제2조제1호 참조.

29) 「방송법」 제2조(용어의 정의) 제1호 다목 참조.

30) 여기서 인터넷 유료방송은 “양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로 일정한 서비스 품질이 보장되는 가운데 텔레비전 수상기 등을 통하여 이용자에게 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 방송”을 말한다(「IPTV법」 제2조 제1호)

정부는 2015년 11월 당시 제19대 국회에 「방송법」과 「IPTV법」을 통합하는 내용의 「방송법 일부개정법률안」을 제출하면서 방송 규제의 일원화를 시도하였다.<sup>31)</sup> 이후 제20대 국회에도 동일한 내용의 개정안이 거듭 제출되었다.<sup>32)</sup> 이렇듯 전송 수단에 따른 방송 서비스의 분류는 방송 미디어의 구분과 연결되는 면이 있으며, 이는 규제법상의 방송사업 단위와 무관하지 않다.

## (2) 방송 범주의 확대

방송은 기술의 발전뿐만 아니라 정치·경제·문화의 상황에 따라 변화될 여지가 있는 개념이다.<sup>33)</sup> 방송뿐만 아니라 모든 미디어가 이러한 유기체적 성격을 지니므로, 시대나 사회에 따라 그 개념과 범주가 상이하다.<sup>34)</sup> 그런데 텔레비전과 라디오 중심의 방송 미디어는 디지털 기술의 발전으로 실제로 방송 서비스의 범주가 확장되었으며, 이에 따라 규제법상 방송 개념도 확장이 필요한 시점에 와 있다. 디지털 방송 영역은 다음과 같은 미디어의 양적·질적 다양성을 보여준다.

### 1) 미디어의 양적 다양성

디지털 기술은 여러 채널을 통해 동시에 서로 다른 데이터를 전송할 수 있게 만들었다. 이는 곧 ‘미디어의 세분화’로 설명된다.<sup>35)</sup> 소수의 방송사업자가 제한된 채널을 통해 프로그램을 송출하였던 아날로그 방송과

---

31) 2015. 11. 26.자로 제안된 이 개정안(의안번호 17906)에서는 종전의 IPTV 제공사업자를 ‘인터넷멀티미디어방송사업자’로, IPTV 콘텐츠 제공사업자를 ‘방송채널사용사업자’로 규율하는 내용을 담고 있다.

32) 2016. 6. 17.자로 제안된 「방송법 일부개정법률안」(의안번호 332) 참조.

33) 이원우, “현행법상 방송 및 통신시장의 규제와 방송·통신의 융합에 따른 공정경쟁 이슈 - 인터넷방송을 중심으로”, 『정보법학』, 2005, 제9권 제1호, 143면.

34) Buckley, S. et al., *Broadcasting, voice, and accountability: a public interest approach to policy, law, and regulation*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2008, p.43 참조.

35) Draper, N. A. & Turow, J., “Audience Constructions, Reputations, and Emerging Media Technologies”, *Regulation and Technology*, 2017 참조.

는 달리, 한 사업자가 여러 방송 채널을 보유하면서 동시에 다양한 프로그램을 전송하는 일이 가능해졌다. 아울러 「방송법」상 ‘방송채널사용사업’의 종사자도 급증하는 데 결정적으로 기여하였다. 그리고 개방형 디지털 미디어, 즉 인터넷 통신기기가 보편화됨에 따라 개인, 사적 집단, 지방자치단체 등 다양한 주체에 의해 방송 형태의 동영상 콘텐츠를 전송하는 일도 다반사가 되었다. 따라서 방송 미디어의 양적 다양성은 디지털 미디어의 채널 또는 플랫폼의 증가뿐만 아니라, 개인의 미디어 액세스권이 확장되었다는 점에서도 인정될 수 있다.

## 2) 미디어의 질적 다양성

방송 미디어의 질적 다양성은 ‘콘텐츠의 개인화’에서 비롯된다. 미디어 접근이 자유로운 수용자 입장에서는 콘텐츠를 선별하여 소비할 수 있으므로 ‘미디어 선택권’이 향상된 것으로 볼 수 있다. 또한 디지털 통신기기에서 접속하는 방송 콘텐츠에 대해서는, 정규 편성을 거친 방송 프로그램을 송출하는 경우라고 해도, 미디어 사업자의 편성권이 수용자에게 직접 작용할 여지가 거의 없다.<sup>36)</sup> 이는 미디어에 속한 권한이 미디어 수용자에게 일부 이전된 것으로 이해할 수 있다. 즉, 미디어 사업자의 편성권 영역에 맡겨졌던 콘텐츠의 가시성(visibility)과 접근성(accessibility)을 결정하는 권한이 수용자의 미디어 선택권 영역으로 들어오게 된 것이다. 이처럼 미디어의 질적 다양성은 개인의 미디어 권리를 강화시키는 것과 선순환하는 관계에 있다.

## (3) 서비스 및 콘텐츠의 양면성

기존의 방송 프로그램이 디지털 콘텐츠로 제공될 경우에 이를 방송 콘텐츠로 볼 것인지, 통신 콘텐츠로 볼 것인지 모호해진다. 한편으로는 디지털 기술로 방송 범주가 확대되었다고 볼 수 있지만,<sup>37)</sup> 다른 한편으로

---

36) 인터넷을 통해 방송 프로그램을 제공하는 VOD(video on demand) 서비스는 동시다발적 접속이 가능하며, 내용 선별 또는 시간 배치 등의 추가적인 편성행위가 없는 것이 보통이다.

는 전체 미디어 콘텐츠가 폭증함에 따라 방송 콘텐츠의 비중은 상대적으로 낮아졌다고 보는 역설적인 설명도 가능하다. 또 다른 시각에서는 방송 서비스의 축이 통신 서비스로 기울어져 방송 영역이 통신 영역으로 대체된 것으로 이해할 수도 있다. 이처럼 다원적 해석이 가능한 ‘미디어 융합’으로 인하여 미디어 - 규제 - 혁신 간에는 긴장 관계가 형성되는 바, 미디어 규제의 고전적 쟁점이었던 ‘다양성’과 ‘공익’도 재론될 필요가 있는 것이다.<sup>38)</sup>

종합해 보면, 우리 현행법은 “데이터 방송” 또는 “인터넷 멀티미디어 방송” 등을 규제 대상으로 규정하고 있다는 점에서 융합 미디어 서비스도 방송의 범주에 포섭하고자 하는 태도를 보인다. 다만 현재로서는 인터넷 방송 중에서도 방송 수신기를 이용하지 않은 동영상 서비스 - 일명 OTT(over-the-top) 서비스<sup>39)</sup> - 나 플랫폼 서비스를 이용한 개인방송 등은 방송 서비스로 분류되지 않는다.<sup>40)</sup> 이처럼 본질적으로 동일한 방송 콘텐츠를 달리 취급하는 불합리성을 해소하고자, OTT로 대표되는 융합 미디어 서비스도 방송의 범주로 포괄하려는 것이 통합방송법(안)의 태도이다. 이러한 규제입법론까지 고려하면, 규제 대상이 되는 방송은 전송 수단을 기준으로 하여 다음 표와 같이 분류된다.<sup>41)</sup>

---

37) 현행 「방송법」은 물론 ‘통합방송법(안)’도 이러한 관점을 취한다.

38) Napoli, P. M., “Deconstructing the Diversity Principle”, *Journal of Communication*, Vol. 49 Issue 4, 1999, pp.7-34; Buckley, S. et al., *Broadcasting, voice, and accountability: a public interest approach to policy, law, and regulation*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2008, p.20 참조.

39) OTT 서비스는 전통적인 미디어(특히 TV 셋톱박스)를 거치지 않고 인터넷 통신망을 이용하여 콘텐츠를 전송하는 각종 미디어 서비스를 가리킨다. ‘넷플릭스’(Netflix), ‘홀루’(Hulu), ‘아마존비디오’ 등이 대표적인 OTT 서비스에 해당하며, 국내에서는 지상파 3사 연합의 ‘폭’(POOQ), ‘티빙’(tving), ‘옥수수’(oksusu) 등이 OTT 서비스를 제공한다. <<https://techterms.com/definition/ott>> 참조.

40) 현재로서는 「전기통신사업법」상 ‘부가통신사업자’로 취급된다.

41) 한진만·박은희·정인숙·주정민, 『새로운 방송론』, 커뮤니케이션북스, 2017. 2-13면 참조.

[표 1] 현행법 및 통합방송법(안)에 근거한 방송의 종류

기준	종류	비고	
방송콘텐츠의 전송수단	지상파 방송 (텔레비전·라디오 프로그램)	- 현행법상 방송사업 분류 - 지상파 방송을 제외한 나머지는 '유료방송사업' 으로 분류됨	
	유선 방송 (텔레비전·라디오 프로그램)		
	위성 방송 (텔레비전 프로그램)		
	인터넷 방송	IPTV (텔레비전 프로그램 및 기타 동영상 콘텐츠)	- 현행법에서는 제외된 융합 미디어 서비스 - 통합방송법(안)에 포함됨
		OTT, 개인방송, MCN 등	

### 3. 방송의 기능

라스웰은 1948년에 '대중 전달'(mass communication, 매스컴)의 네 가지 기능으로 ① 감시(surveillance), ② 상호 연계(correlation), ③ 문화 전파(cultural transmission), ④ 오락(entertainment)을 제시한 바 있다.<sup>42)</sup> 이는 곧 대표적인 방송의 기능으로 이해된다.<sup>43)</sup> 이 중에서도 '감시' 기능은 방송의 대표적인 사회적 기능이다. 이는 '통제'의 유형이라기보다는, 사회에서 발생하는 사건의 실상과 정보를 구성원들에게 전달함으로써 위기 대처 능력과 사회 복지 수준을 높이는 데 기여하는 것을 뜻한다.<sup>44)</sup> 특히 정치적 의사결정 과정을 보여줌으로써 대중에 의한 견제와

42) Lasswell, H. D., "The structure and function of communication in society. In L. Bryson (ed.), *The communication of ideas*, 1948, pp.37-51  
참조.

43) 한진만·박은희·정인숙·주정민, 『새로운 방송론』, 커뮤니케이션북스, 2017, 185면  
참조.

44) 위의 책, 185-186면 참조.

비평을 가능하게 하고, 전체 사회가 지향하는 규범을 형성하고 강화하는 기능을 한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.<sup>45)</sup> 방송 규제 of 엄정성이 강조되는 것도 감시 기능을 보전하기 위한 측면이 크다.

방송의 범주가 융합 미디어 영역으로 확장된 오늘날에도 이러한 기본적인 기능에는 변함이 없다. 그런데 위 네 가지 기능은 기본권 등 규제법의 보호법의 차원에서는 크게 개인 차원과 사회 차원의 기능으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 이는 ‘미디어 효과’(media effects)를 개인적 차원(individual-level)과 집단적 차원(macro-level)으로 나누어 접근하는 방법론에 상응한다.<sup>46)</sup>

#### (1) 개인의 미디어 권익 향유

방송 미디어에 접근하는 ‘개인’은 송신자이거나 수신자이다. 텔레비전이나 라디오 같은 전통적인 매스 미디어의 경우에는 개인이 단독으로 송신자가 되기는 어려우며 보통은 수신자의 지위에서 미디어 액세스권의 주체가 된다. 방송 영역에서도 미디어 액세스권은 방송의 기능이 개인 차원에서 유익을 가져올 수 있도록 하기 위한 필수적인 권리이다. 즉, 방송은 수신자 개인으로 하여금 정보 수집, 오락 등 사적 욕구를 충족시키고 사회적·문화적 소속감을 얻는 경로가 된다. 한편, 개인이 송신자로서 방송의 주체 내지 방송사업자가 되는 경우라면, 방송은 송신자가 표현의 자유와 더불어 직업 활동의 자유를 누리는 수단이 된다. 이때는 개인의 방송 콘텐츠 또한 수신자에게 소비의 대상이 되는 것이어서 미디어 소비자의 권리가 부각될 수 있다.

---

45) 한진만·박은희·정인숙·주정민, 『새로운 방송론』, 커뮤니케이션북스, 2017, 186면 참조.

46) 개인적 차원에서든 집단적 차원에서든 미디어는 인식, 신념, 태도, 정서나 정신, 행동에 효과를 미친다고 본다. 우선 개인적 차원에서는 수용도에 따라 다른 결과를 가져오는 것이며, 집단적 차원에서는 대중, 규범, 미디어 각각에 유의미한 효과를 미치는 것으로 파악된다. Potter, W. J., *Media Effects*, SAGE Publications, 2012, pp.44-46 참조.

## (2) 사회의 가치 질서 형성

일반적으로 방송은 그 사회의 정치, 문화, 경제의 단면을 보여주는 동시에 그 속성에 중대한 영향을 미치는 요인으로 본다. 특히 사회 구성원의 의사를 수렴하여 여론을 전달하는 기능을 한다는 점에서 국가의 민주적 질서를 형성하는 데 기여하는 것으로 본다. 이는 오늘날 방송 미디어에 국한된 평가는 아니며, 세계적으로는 이미 18세기에서 19세기 초반에 정치적 편향을 지닌 인쇄 미디어가 확산된 이후로 공인되어 온 미디어의 대표적 기능이다.<sup>47)</sup> 그리고 20세기의 라디오 방송이나 텔레비전 방송도 사적 소통보다는 보도나 광고의 비중이 절대적이었기 때문에 대중에 대한 집단적 효과에 집중하여 방송의 공정성과 공익성이 강조되었다.

대중에 대한 미디어 효과는 개인에 대한 미디어 효과를 전제로 하는 것이므로, 개개인의 미디어 권익을 향상시키는 방송의 기능이 곧 사회 차원의 공적 기능을 제고하는 것이기도 하다. 이러한 확산 효과는 수신자뿐만 아니라 송신자 입장에서도 마찬가지다. 개인 또는 단체인 방송사업자가 표현의 자유를 행사함으로써 대중과 규범은 물론, 미디어 자체에도 집단적 의미의 영향을 미치게 된다.<sup>48)</sup> 다만 미디어에 환원되는 미디어 효과는 개인이 방송의 주체가 될 경우에는 일률적으로 설명되기 어렵다. 이때는 집단적 확산을 고려하기 전에 개개인이 향유하는 미디어 권익이 곧 미디어 효과와 직결되므로, 기존의 방송 영역에서 가정하였던 미디어 효과 이론이 개인 미디어와는 부합하지 않는 면이 있다.

## II. 방송 규제 일반론

### 1. 규제의 범주

---

47) Curran, J. (ed.), *Media and Democracy*, Routledge, 2011, p.63 참조.

48) Potter, W. J., *Media Effects*, SAGE Publications, 2012, p.46 참조.

규제를 대상, 목적, 영향력 등을 기준으로 경제적 규제와 사회적 규제  
로 분류하는 종래의 규제이원론에 따르면, 방송 규제가 어느 쪽에 해당  
하는지 쉽게 판단하기 어렵다.<sup>49)</sup> 동일한 진입 규제에 대해서도 방송이  
라는 특정 산업에 대한 규제라는 시각에서는 경제적 규제에 해당하며,  
여론 형성이라는 언론의 기능에 초점을 두면 사회적 규제로도 볼 수 있  
다. 어떠한 규제든 공익 실현이라는 목적을 둔다는 점에서는 목적상 사  
회적인 성격을 지닐 수밖에 없다.<sup>50)</sup> 예컨대, 미시적 관점에서 시장의  
독점을 제한하는 경제적 규제라고 하여도, 궁극적으로 달성하려는 공익  
이 사회 구성원의 복리 증진이나 소비자 보호에 있음을 감안하면 이는  
사회적 규제에 해당하는 것이기도 하다.<sup>51)</sup>

방송 규제는 미디어 산업 규제라는 측면에서 경제적 규제이기도 하나,  
심의제도는 그 목적에 비추어 사회적 규제의 성격이 짙다. 사회적 규제  
의 경우에는 규제의 근거, 규제의 주체, 규제의 대상 각각에 대하여 경  
제적 규제와는 다른 접근이 가능할 수 있다.<sup>52)</sup> 그러나 방송 규제의 경

---

49) 방송통신, 에너지 등에 대한 규제는 경제적 규제, 제품안전, 환경보호 등에 관  
한 규제는 사회적 규제, Greer, D. F., *Business, Government, and Society*, 2nd ed., New York : McMillan Publishing Co.,  
1987; 소비자 보호를 목적으로 하는 진입규제, 가격규제, 독과점규제 등은 경제적  
규제로, 인간의 기본적 권리 신장 등을 목적으로 하는 환경규제, 소비자안전 규제  
등은 사회적 규제, 최병선, 『정부규제론: 규제와 규제완화의  
정치경제』, 법문사, 1992; 다만 최병선(1992)의 이원론은 2009년 논문에서 수정  
되었다. 사회적 규제 영역에서 사용된 네 가지 규제수단 유형이 경제적 규제에도  
적실성 있음을 논증한 글로, 최병선, “규제수단과 방식의 유형 재분류”, 『행정논  
총』, 제47권 제2호, 2009, 1-30면.

50) 김태운, “경제적 규제와 사회적 규제의 비차별성에 대한 연구”, 『규제연구』, 제  
21권 제1호, 2012, 20-24면 참조.

51) 정보통신망법에 근거하여 청소년 보호 목적 또는 사생활침해, 명예훼손 등 타인의  
권리 침해 제재 목적에서 정보통신서비스 제공자에 대하여 의무를 부과하는 것은  
비경제적인 사회적 규제, 이희정, “인터넷상 부가서비스 규제  
에 대한 일고(一考)”, 『경제규제와 법』, 제8권 제1호, 2015, 160-161면.

52) 규제의 실질적인 결과를 토대로 규제의 의도를 파악하는 Stigler의 관점에서 각각  
을 설명한 것으로, 김태운, “경제적 규제와 사회적 규제의 비차별성에 대한 연  
구”, 『규제연구』 제21권 제1호, 2012, 17-19면.

우에는 동일한 규제 대상에 대하여 사업자 규제와 콘텐츠 규제를 모두 적용하며 각 규제의 목적도 서로 일치한다고 볼 수 있으므로, 규제의 범주를 택일적으로 이해할 실익이 크지 않다. 규제의 근거와 밀접한 ‘공익이론’이 경제 규제 분야에서 발전한 것이기는 하나, 규제행정법학 차원에서 사회적 규제를 포괄하여 공익을 논하여도 이론상 무리가 없으므로 결국 규제이원론을 취할 필요는 없다고 본다.<sup>53)</sup>

## 2. 규제의 근거

사적 활동에 대한 정부의 규제는 기본적으로 ‘공익’(public interest)에 근거를 둔다. 이는 규제의 궁극적인 목적이 ‘공익’의 실현에 있는 것과 밀접하다.<sup>54)</sup> 방송 규제도 방송이 지닌 공익적 가치를 유지하고 그 훼손의 위험을 예방하는 것에 목적이 있으므로 원칙적으로 정당성이 인정된다. 이론적으로는 ‘자원의 희소성 이론’과 ‘사회적 영향력 이론’이 방송 규제를 정당화하는 대표적인 근거로 제시되어 왔다.<sup>55)</sup> 이들 이론은, 방송이 ① 유한한 공공재인 전파를 이용하여 ② 국민이 부담하는 비용으로 ③ 정치·경제·사회·문화에 지대한 영향력을 행사하는 미디어를 구현하는 활동이라고 정의되는 것에 기초한다. 이러한 세 가지 측면은 전통적으로 인쇄 미디어와 차별화되는 방송의 공익성을 인정하는 근거로 보았던 것이다.<sup>56)</sup>

### (1) 자원의 희소성과 공공성

방송 규제의 현실적인 필요성은 방송사업이 한정된 공공자원인 전파를

---

53) 규제의 정당성을 뒷받침하는 공익이론의 내용은 제3장에서 상술한다.

54) 이원우, 『경제규제법론』, 홍문사, 2010, 12면 참조.

55) 김명식, “방송의 자유의 제한구조에 관한 소고”, 『성균관법학』 제17권 제5호, 2005, 3면 참조.

56) 황성기, “3분할모델에 따른 인쇄매체/방송매체의 차별적 규제를 둘러싼 논쟁에 관한 고찰”, 『경제규제와 법』 제1권 제2호, 2008, 217-218면 참조.

이용하는 행위라는 점에서 출발하였다. 우선, 전파가 공공의 소유이며 유한한 자원이라는 점에서 전파를 방송 목적으로 사용하는 것에 국민의 동의가 요구된다.<sup>57)</sup> 여기서 방송의 ‘공공성’이 인정될 뿐만 아니라, 전파를 공공의 이익에 부합하게 사용해야 할 공적 책임이 발생하는 것이다. 우리나라도 ‘공영의 지상파방송’을 대상으로 방송 규제 기틀을 마련하였다. 앞서 언급한 지상파방송의 세 가지 개념 요소는 각각 주파수의 분배, 수신자의 미디어 권익 및 재산권 보호, 헌법상 기본질서 유지라는 국가적 과제들과 연결되므로, 각 요소가 곧 행정 개입의 근거가 된다. 다만 전파의 소유권 내지 경영권의 귀속에 따라 - 즉, 공영방송, 국영방송, 민영방송 각각에 대하여 - 규제의 필요성이 달리 인정되므로 상이한 규제의 수단과 강도가 적용될 여지는 있다.<sup>58)</sup>

## (2) 사회적 영향력

방송을 규제의 대상으로 삼는 가장 큰 이유는 그 사회적 영향력이 지대하다고 보기 때문이다. 이는 방송의 기능 중에서도 감시 및 상호 연계 기능과 특히 밀접하다. 방송은 구성원 간의 통합을 도모하고 여론을 형성함으로써 우리 사회가 민주제를 영위하는 데 중추적 기능을 담당한다. 이 때문에 방송 미디어의 자유와 독립이 중대한 의미를 지니게 되며, 궁극적으로 방송 규제의 목적도 여기에 있다. 그런데 이러한 사회적 영향력은 미디어가 ‘대중 전달’(mass communication)의 도구인 것을 전제로 하는 것이다. 사회 구성원 개인이 방송의 주체가 되는 경우에는 사회적 영향력을 일률적으로 판단하기는 어렵고, 특별히 대중 전달에 준하는 집단적 효과가 인정되어야 할 것이다.

사회적 영향력을 강조하는 관점은 사회학에서 말하는 ‘제3자 효과 가

---

57) 한진만·박은희·정인숙·주정민, 『새로운 방송론』, 커뮤니케이션북스, 2017, 18면 참조.

58) 공청회 당시 세부적인 규제 내용이 공개되지는 않았으나, 적어도 KBS, MBC, EBS를 “공영방송사”로 명시하여 이들의 공적 책임을 민영방송과 달리 규율하려는 것이 ‘통합방송법(안)’의 입장이다.

설’(the third-person effect hypothesis)과 연결된다. 이 가설은 미디어 효과에 대한 수용자의 차별적 인식 가능성에 관한 것이다. 사회학자 데이비슨(W. Phillips Davison)이 1983년 논문에서 밝힌 ‘제3자 효과 가설’은 타인에 대한 미디어 영향력을 부풀려 생각하는 경향이 있음을 전제한다.<sup>59)</sup> 즉, 어떤 설득적인 메시지가 본인보다는 다른 사람에게 더 큰 영향을 미친다고 인식하고, 나아가 그러한 이중적인 인식이 결과적으로 본인의 태도나 행동에도 변화를 가져올 수 있다는 것이다.<sup>60)</sup> 이러한 제3자 효과는 그 메시지가 사회에 부정적인 영향을 미치는 경우에 더 증폭된다고 보므로, 사회 구성원들이 미디어 규제를 더욱 지지하는 결과로 나타날 수 있다.<sup>61)</sup> 하지만 실제로 제3자 효과가 발생하는지, 무엇보다 그러한 인식이 보편적으로 존재하는지는 사실상 입증되기 어려운 면이 있다. 따라서 미디어의 제3자 효과를 일반화하여 규제의 근거로 삼는 태도는 과잉 규제를 초래할 여지가 크다고 하겠다.<sup>62)</sup>

특히 개인 미디어의 경우에는 사회적 영향력을 근거로 방송에 준하는 공적 책임을 부과하여 엄격히 규제하는 것은 필요 이상의 미디어 통제가 될 수 있다. 미디어가 개인 단위로 세분화됨에 따라, 소수 미디어에 집중된 전통적인 매스컴에 비해서는 그 사회적 영향력도 분산될 수밖에 없다. 실제로 개인방송을 포함한 소셜 미디어에 대하여 수용자가 갖는 공신력은 기존의 매스 미디어에 기대되는 수준과는 현저한 차이를 보이며,<sup>63)</sup> 성별, 연령, 국가 등에 따라서도 상이하게 나타난다.<sup>64)</sup> 이처럼

---

59) Davison, W. P., “The Third-Person Effect in Communication”, *Public Opinion Quarterly*, Vol. 47, No. 1, 1983, p.3 참조.

60) *ibid.*

61) 건서(Albert C. Gunther)는 1995년 논문에서 제3자 효과의 인식이 음란물 규제 및 검열에 대한 호의적인 경향을 초래한다는 결과를 밝힌 바 있다. Gunther, A. C., “Overrating the X-Rating : The Third-Person Perception and Support for Censorship of Pornography,” *Journal of Communication*, vol. 45 no. 1, 1995, pp.27-38 참조.

62) 양승찬, “매스미디어의 제3자 효과 연구에 대한 비판적 고찰”, 『언론정보연구』 제 36호, 1999, 159-185면 참조.

인터넷 환경에서는 미디어만의 집중도에 근거한 방송규제체계를 그대로 적용하기는 곤란하며, 미디어 콘텐츠 계층 내에서 규제 수단을 체계화하는 방안을 고려하지 않을 수 없다.<sup>65)</sup>

### 3. 규제의 목적

방송 규제의 목적은 방송 미디어의 자유와 독립을 보장하여 자유민주적 기본질서의 기초를 마련하고 다원적인 문화 가치를 향상시키는 데 있다. 이러한 규제의 목적은 방송의 집단적 효과에 따른 사회적 영향력이 크다는 점에서 비롯된다. 즉, 방송 서비스는 극히 제한된 주체에 의해 사회 전반에 지대한 영향을 미치는 구조이므로 여타 미디어와도 구분하여 특별히 엄격하게 규제해 왔다. 물론, 나라마다 방송 서비스의 등장 시점과 성장 배경에 차이가 있으므로 방송사업에 대한 규제가 통일된 체계를 따르고 있지는 않다.<sup>66)</sup> 우리나라의 방송 규제는 미디어 기술에 연

---

63) 프랑스의 미디어 수용자를 대상으로 한 채널별 정보에 대한 공신력 조사에서, 소셜 미디어에 대한 공신력이 라디오, 텔레비전, 온라인 뉴스 등 타 채널에 비해 현저히 낮은 것으로 나타났다. Statista, 「Opinion on the reliability of news on social media in France 2017」, 「Public trust in information provided by various channels in France in 2015」 등 참조.

<<https://www.statista.com/statistics/420970/public-trust-in-information-channels-france/>>

64) 싱가포르와 말레이시아의 소셜 미디어 이용자들을 대상으로 소셜 미디어의 뉴스에 대한 연령별 신뢰도를 조사한 결과, 오히려 주된 이용자층인 청소년들 사이에서 낮은 신뢰도를 보였다. Statista, 「Respondents' trust in social media for news in Malaysia 2018 by age group」, 「Respondents' trust in social media for news in Singapore 2018 by age group」 등 참조; 또한 성별 및 국가에 따라 미디어에 대한 신뢰도는 다소 차이가 있는 것으로 나타난다. Statista, 「Trust in media worldwide 2018, by gender」 참조.

65) 융합 미디어의 수평적 규제는 결국 (미디어가 아니라) 콘텐츠 간의 형평성 문제로 귀착되며, 규제 수단도 콘텐츠 계층 내에서 공공성, 집중도 등에 따라 체계화될 필요가 있다.

66) 예컨대 미국은 이미 경제적으로 성숙한 방송산업에 대한 행정적 접근 형태를 보였다면, 영국의 경우에는 국영방송 서비스를 중심으로 공적 책무를 강조하는 규제 정책을 펼쳤다. 조너선 그레이·어맨다 로츠 공저, 윤태진·유경한 역, 『텔레비전 연구』, 커뮤니케이션북스, 2017, 186-187면 참조.

동하여 발전해 왔다가보다는 특수한 정치적·문화적 영향 아래 장기간 ‘언론 통제’의 목적에서 설계되었던 측면이 크다.<sup>67)</sup> 사실상 1980년대 이후 민주화 단계를 거쳐 언론 규제가 내적 성숙을 겪어온 과정이 각 시기의 방송관계법 개정 연혁에 투영되어 있다고 하여도 과언이 아니다.<sup>68)</sup>

결국 방송 규제의 목적은 규제의 근거와 필요성에 따라 설정되는 것이므로, 방송 규제의 근거가 되는 ‘공익성’이 규제의 목적과도 연결된다. 우리 「방송법」은 공익의 내용을 몇 가지 규제의 목표로서 제시하고 있는바, 그 중에서도 시청자의 권익 보호(제3조)와 방송의 공정성과 공익성(제6조)이 대표성을 띤다.

#### (1) 미디어 수용자의 권익 보호

산업 규제의 공통된 목적으로 ‘소비자 권리의 보호’를 꼽을 수 있으며, 미디어 규제 역시 그 소비자에 해당하는 수용자를 보호하는 데 주된 목적이 있다. 커뮤니케이션 이론가 맥퀘일(Denis McQuail)은, 수용자(audiences)에 대하여 원래 연극, 시합 등 문명의 여러 단계에서 생겨났던 공연행위(performance)를 ‘보고 듣는’ 사람들의 무리였다고 밝히고 있다.<sup>69)</sup> 20세기 중후반까지도 미디어 수용자는 일관된 속성을 갖는 집단이 아니라 여러 미디어를 접하는 집합체로 보거나, 인구통계를 위한 조사 단위로 접근하는 것이 일반적이었다.<sup>70)</sup> 어느 쪽이든 미디어의 영향을 받는 수동적 지위로 파악한 것은 마찬가지다.

---

67) 예컨대 1970년대의 언론에 대한 긴급조치, 1980년대의 「언론기본법」 시행 등 강력한 언론 규제의 면모는 미디어 기술의 변화에서 연유한 것이 아니었다.

68) 김정태, 『디지털 시대의 방송법 해설』, 커뮤니케이션북스, 2013, 6-16면 참조.

69) McQuail, D., *Mcquail's Mass Communication Theory*, 6th ed., Calif. : Sage Publications, 2010, pp.397-398 참조; 이강수, 『수용자론』, 한울, 2001, 85면 참조.

70) 이강수, 『수용자론』, 한울, 2001, 84면 참조. ; Draper, N. A. & Turow, J., “Audience Constructions, Reputations, and Emerging Media Technologies”, *Regulation and Technology*, 2017, pp.1146-1147 참조.

규제법 분야에서도 방송 시청자를 포함한 미디어 수용자에 대하여 수동적 지위를 강조하였으며, 미디어 콘텐츠에 의해 ‘영향을 받는 대상’으로 파악해 왔다. 따라서 미디어 수용자는 법의 보호가 필요한 대상이 되는 것이고, 방송 규제를 정당화하는 근거도 일차적으로 시청자 보호에 있다. 특히 방송 미디어의 수용자는 메시지에 직접 관여하지 않고 일방적으로 수신함으로써 영향을 받게 된다는 점에서 보호의 필요성이 크다고 볼 수 있다.

우리 「방송법」은 시청자의 ‘참여’ 기회(법 제3조, 제90조의2)와 ‘보편적 시청권’(법 제76조)을 미디어 수용자 권익의 주된 내용으로 규정함으로써, 시청자의 적극적 권리를 인정하고 있다.<sup>71)</sup> 다만, 이들 규정만으로 시청자에게 능동적 지위를 부여한 것으로 보기는 어려우며, 오히려 수동적 지위를 전제로 의견 수렴의 필요성과 미디어 접근권을 명시하고 있는 것으로 이해된다.

## (2) 방송의 공정성과 공익성 확보

방송의 ‘공정성’은 미디어의 언론 보도 기능과 차등 편성의 금지를 염두에 둔 목표이다.<sup>72)</sup> 공익성은 공정성까지 포함하는 것으로 해석되며, 우리 「방송법」 제6조에 열거된 사항들은 민영방송과 공영방송을 불문하고 방송사업자의 핵심적인 역할로 요구되는 것이다. 이 가운데 “국민의 알 권리와 표현의 자유를 보호”할 것이 특기되어 있음에 주목하여야 한다.<sup>73)</sup> 결국 방송의 근거와 목적이 뿌리를 두는 공익성의 요소 중 하

---

71) 「방송법」 제3조(시청자의 권익보호) 방송사업자는 시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하여야 하고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 하여야 한다.

72) 「방송법」 제6조(방송의 공정성과 공익성)

① 방송에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 한다.

② 방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종등을 이유로 방송편성에 차별을 두어서는 아니 된다. 다만, 종교의 선교에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자가 그 방송분야의 범위 안에서 방송을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

73) 「방송법」 제6조 제4항.

나로 미디어 수용자 개인 또는 집단의 권익이 강조되고 있음이 거듭 확인되고 있다.

한편, 중요한 공익 요소로서 언급되는 ‘공공성’은 공공자원의 희소성과 집단적 미디어 효과 양 측면에서 비롯된 것이나, 공공성의 보장 역시 우리 사회의 민주제 유지와 직결되는 것으로서 중대한 의미를 갖는다.<sup>74)</sup> 따라서 이는 미디어의 도달 범위 - 청취율이나 시청률 - 와 상관없이 실현되어야 할 방송 고유의 가치에 해당한다.<sup>75)</sup> 한편, 방송 미디어의 범주를 디지털 미디어 플랫폼까지 포괄하는 것으로 볼 경우에는, 송수신자가 상호 미디어를 공유하거나 콘텐츠를 실시간 거래하는 새로운 관계 구도가 등장하므로 공공성의 요소로서 추가된 것으로 파악해야 할 것이다.

#### 4. 규제의 수단

규제의 목적을 실현하기 위한 구체적인 규제 수단이 개별 규제법규의 핵심적인 입법사항이다.<sup>76)</sup> 방송 규제는 미디어의 자유와 독립을 직접 제한하는 것인바, 법치행정의 원리에 입각하여 그 수단이 필요한 최소한의 범위에서 법에 명확히 정립될 것이 요구된다. 또한 규제의 요건과 수준이 규제 목적과의 관계에서 적합성과 상당성이 인정되어야 하며, 규제 작용의 합헌성이 준수될 수 있는 절차와 사후의 규제수단도 아울러 마련되어야 한다. 현행 「방송법」을 중심으로 방송 규제의 대상과 종류를 간략히 살펴본다.

##### (1) 규제의 대상

---

74) Salomon, E., *Guidelines for Broadcasting Regulation*, Commonwealth Broadcasting Association, London, UK, 2008, pp.11-12 참조.

75) 한진만·박은희·정인숙·주정민, 『새로운 방송론』, 커뮤니케이션북스, 2017, 16-17면 참조.

76) 일반적으로 규제 대상의 개념을 정의하고 수범자를 상대로 특별한 규제 요건 또는 법적 의무가 규정된다.

방송 규제의 대상은 기본적으로 ‘방송(미디어)’이다. 물론 엄밀히 말해 규제의 수범자는 ‘방송사업자’이며, 직접적인 규제 대상도 방송 자체가 아니라 「방송법」과 「IPTV법」에 명시된 ‘방송사업’에 한한다. 규제의 수범자에 해당하는 직접상대방은 통상 해당 사업의 소유권 및 운영권, 즉 통제력을 가진 주체이다. 현행 「방송법」에서는 방송사업의 통제력이 사업 운영에 필요한 기술과 인력을 확보한 ‘방송사업자’에게 있음을 전제로, 일정한 규제 요건을 설정하고 일차적으로 방송사업자를 대상으로 의무를 부과한다. 통합방송법(안)의 확장된 방송 개념은 「방송법」의 적용 범위, 즉 수범자를 확장시키는 의미를 갖는 것이다.<sup>77)</sup>

## (2) 규제의 종류

우리 「방송법」은 크게 진입 규제, 소유 규제, 행위 규제, 내용 규제 등 크게 네 가지 종류의 규제를 규정하고 있다.<sup>78)</sup> 해당 법령을 중심으로 살펴본다.

### 1) 진입 규제

방송사업의 종류에 따라 허가, 승인, 등록 등 일정한 진입 규제 절차를 거칠 것이 요구된다. 지상파방송사업과 위성방송사업의 경우에는 허가(법 제9조 제1항 및 제2항), 종합유선방송사업은 허가 또는 승인(법 제9

---

77) 2019년 1월 11일자 「방송법 전부개정법률안」 제2조(용어의 정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “방송”이란 방송프로그램을 공중(개별계약에 따른 수신자를 포함하며, 이하 “시청자”라 한다)에 전기통신설비에 따라 송신하는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다. <중략>

2. “방송콘텐츠”란 전기통신설비를 이용하여 시청자에게 송신되는 영상·음성·음향·데이터 등과 이들로 조합된 방송내용물을 말한다.

78) 방송 규제는 크게 내적 규제, 자율규제, 행정규제(외적·타율적 규제)로 나누어진다. 내적 규제는 미디어 내부에서 실행하는 순수한 자발적 규율을 의미하는 것으로, 본 연구에서 논하는 규제작용의 범위에서 제외된다. 그리고 자율규제는 행정규제와 더불어 미디어 규제체계의 중요한 비중을 차지하는바 그 내용은 제4장에서 상술한다.

조 제2항 및 제3항), 종합편성·보도 전문의 방송채널사용사업은 승인(법 제9조 제5항)을 각각 받아야 한다. 이들 방송 플랫폼 사업자에 의해 방송 콘텐츠가 편성되고 송출되는 것이므로, 타 방송사업에 비해 높은 공익성과 경제적 가치가 인정되어 진입 규제 요건과 심사기준이 상당히 엄격하다.<sup>79)</sup> 반면에 방송채널사용사업 등은 상대적으로 완화된 진입 규제로서 등록을 요구하고 있다(법 제9조 제5항).

## 2) 소유 규제

우리 「방송법」은 지상파방송사업자와 종편·보도 방송채널사용사업자에 대하여 본인과 특수관계자(임원, 계열회사, 배우자 등)를 포함한 소유 지분을 100분의 40 이하로 제한하고 있다(법 제8조 제2항, 법 시행령 제3조). 특히 지상파방송사업에 대해서는 대기업, 일간신문사 등의 소유 지분을 100분의 10 이하로 제한하여, 방송채널사용사업의 경우보다 엄격히 규제한다(법 제8조 제3항). 그 밖에 구독률 100분의 20 이상인 일간신문사는 방송사업의 경영 및 소유가 금지된다. 이는 방송사업자 간의 공정 경쟁을 유도하여 방송 미디어의 투명성과 공정성을 확보하는 데 목적이 있다고 하겠다.

## 3) 행위 규제

방송 시장의 불공정 거래 행위를 막고 시청자 권익을 보호하고자, 현행 「방송법」은 8개 유형의 ‘금지행위’를 규정하고 있다(법 제85조의2 제1항). 대부분 다른 방송사업자 또는 시청자의 이익을 저해하는 행위들로, 방송 설비에 대한 접근을 제한하는 행위(동조항 제1호)와 다른 방송사업자 프로그램의 시청을 방해하는 행위(동조항 제3호)도 금지되는 행위에 해당한다.<sup>80)</sup>

---

79) 「방송법」 제10조 제1항은 허가 또는 승인 시에 심사되는 기준으로, 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성, 방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성, 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성 등 7개 기준을 열거하고 있다.

80) 통합방송법(안) 제55조에서도 - ‘정당한 사유 없는 방송서비스 제공 거부’ 등 일부 추가되기는 하였으나 - 현행법상 금지행위 규정의 골자를 유지하고 있다.

#### 4) 내용 규제

일반적으로 방송 콘텐츠를 직접 규제하는 ‘내용 심의’와 간접적으로 규제하는 ‘편성 규제’가 대표적인 내용 규제의 유형으로 꼽힌다. 우리 「방송법」에서는 방송평가(법 제31조),<sup>81)</sup> 방송의 공정성·공공성 심의(법 제32조 및 제33조),<sup>82)</sup> 프로그램 편성 규제(법 제69조, 법 시행령 제50조), 시청점유율 제한(법 제69조의2), 채널 구성 규제(법 제70조), 방송광고 규제(법 제73조, 법 시행령 제59조) 등 다양한 형태의 내용 규제를 정하고 있다. 또한 사전적인 내용 규제로서 「방송프로그램의 등급분류 및 표시 등에 관한 규칙」에 따라 등급분류 및 표시에 대한 의무를 부과하고 있다(법 제33조제5항).

위와 같은 방송프로그램에 대한 내용 규제는 정보통신 콘텐츠 규제와 비교할 때, 등급제나 세분화된 심의기준을 적용함으로써 현저히 높은 규제 수준을 유지해 왔다. 이는 기능과 영향력 면에서 방송이 갖는 공익성이 통신 서비스에 비해 월등히 크다는 시각에서 기인한다. 융합 미디어 환경 내에서도 방송 심의와 통신 심의에 차등을 둘 필요성이 존재하는지, 나아가 융합 미디어 콘텐츠에 대한 내용 규제의 법률상 근거는 무엇인지 등은 방송과 통신이 교착하는 ‘인터넷 방송’ 영역을 중심으로 다음 절에서 상술한다.

---

81) 「방송법」 제31조(방송평가위원회)

① 방송통신위원회는 방송사업자의 방송프로그램 내용 및 편성과 운영등에 관하여 종합적으로 평가할 수 있다.

② 방송통신위원회는 제1항의 평가업무를 효율적으로 수행하기 위하여 방송평가위원회를 둘 수 있다.

82) 「방송법」 제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의)

방송통신심의위원회는 방송·중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 기타 전기통신 회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 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 매 체별·채널별 특성을 고려하여야 한다.

## 제3절 인터넷 방송과 규제

### I. 인터넷 방송의 의의

#### 1. 범주 : 인터넷 기반의 디지털 방송

‘인터넷 방송’(internet broadcasting) 개념은 문헌에 따라 조금씩 다른 범주에서 소개된다. 본 논문에서는 인터넷 방송의 범주를 ‘인터넷 기반의 디지털 방송’으로 일반화하고, 인터넷 방송을 흔히 말하는 ‘방송과 통신이 융합된 미디어 서비스’를 총칭하는 개념으로 정의하기로 한다. 21세기 전후로 확산된 방송과 통신의 융합 추세는 - 방송기술과 통신기술의 융합 차원을 넘어 - 하나의 디지털 미디어가 다수의 채널을 통해 다양한 방송 콘텐츠를 전송하는 미디어 간의 융합을 가져왔다.<sup>83)</sup> 특히 미디어 이용자 입장에서는 방송 서비스와 통신 서비스의 구분이 점차 무의미해지고 있다.

인터넷 방송 산업은 기존의 방송 미디어 산업의 상당 부분을 흡수하면서 꾸준히 규모를 키워가고 있는바, 실정법 차원에서도 인터넷 방송의 개념과 범주를 협소하게 규정할 이유가 없다. 우리 법은 인터넷 방송 영역에 속하는 IPTV(internet protocol television) 서비스를 기존의 방송 서비스와 구분하여 규제해 왔다. 이른바 ‘IPTV법’으로 불리는 현행 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」은 통신사업자가 자사 가입자에 한하여 제공하는 인터넷 방송 서비스(IPTV)를 염두에 둔 규제입법에 해당한다. 동 법은 “인터넷 멀티미디어 방송”에 대하여 인터넷을 이용하여 “실시간 방

---

83) 본 논문에서는 방송과 통신의 융합 현상을 ‘미디어 간의 융합’ 또는 ‘융합 미디어’라는 표현으로 구체화하고 있으며, 인터넷 방송을 대표적인 융합 현상 중 하나로 파악한다. European Commission, *Green Paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for Regulation - Towards an information society approach*, 1997, pp.4-6 참조.

송프로그램을 포함하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠”를 제공하는 것으로 정의하고 있다.<sup>84)</sup>

「IPTV법」에 따른 인터넷 방송 콘텐츠 가운데 “실시간 방송프로그램”은 기존의 방송사업자가 이미 ‘편성’하여 송신하였던 것으로 전송 방식만을 달리한 방송 콘텐츠에 속하는 것은 분명하다.<sup>85)</sup> 반면에 데이터·영상 등의 인터넷 콘텐츠에 대해서는 별도의 규정으로 정의하고 있지 않아 그 범위를 명확히 한정하기 어려운 면이 있다. 법규정을 종합하여 보면 인터넷 방송 영역을 대표하는 ‘IPTV’에 방송 프로그램 외의 다양한 인터넷 콘텐츠 제공 서비스가 포함되는 것으로 해석되므로, 우리 현행법도 문언상으로는 광의의 인터넷 방송 개념을 채택한 것으로 볼 수 있다.<sup>86)</sup>

## 2. 인터넷 방송의 분류

콘텐츠 전송 방식을 기준으로 미디어를 분류하면, 인터넷 방송 미디어는 ‘파일 다운로드’와 구분되는 ‘스트리밍’(streaming) 방식의 미디어에 해당한다.<sup>87)</sup> 데이터를 순차로 송출하는 스트리밍 방식은 전송 부담을 크게 낮추면서 콘텐츠의 실시간 전송 속도를 혁신적으로 높여주었다. 대용량의 동영상 콘텐츠를 유통시키는 미디어 플랫폼 서비스가 발전하고, 또한 개인 이용자가 동영상 콘텐츠를 제작하거나 실시간으로 공유할 수 있게 된 것도 바로 스트리밍 기술의 발전 덕분이다. 이러한 기술적 전환에 초점을 두어 인터넷 방송 영역을 ‘스트리밍 미디어’에 포함시켜 이해하기도 한다.<sup>88)</sup>

---

84) 「IPTV법」 제2조 제1호. 이와 달리 디지털 전환 및 전송 설비를 보유한 방송사업자를 통해 방송프로그램을 송출하는 경우에는 IPTV 서비스가 아닌 기존의 방송 서비스로 분류되므로 「방송법」상 규제가 적용된다.

85) 「IPTV법」 제2조 제3호.

86) 황성기, “IPTV(인터넷방송)에 적합한 심의모델에 관한 시론적 연구”, 『인터넷법연구』 제5권 제1·2호 통합호, 2008, 132-133면 참조.

87) 위의 글, 132면 참조.

이와 달리 편성행위가 없다는 점을 인터넷 방송 범주의 공통된 속성으로 전제하여 분류하기도 한다. 그러나 IPTV 서비스만 하더라도 편성을 거친 방송 콘텐츠와 편성과 무관한 기타 콘텐츠를 포괄하고 있으므로, ‘편성’ 여부는 인터넷 방송 특유의 속성이라기보다는 세부적인 분류 기준으로 봄이 타당하다. 실제로 사전 편성을 거친 “실시간 방송프로그램”은 전송 수단만을 달리한 방송 콘텐츠에 해당하므로 동일한 방송심의 대상으로 분류되는 것이 타당하다. 「IPTV법」에서도 방송프로그램에 대한 수평적 규제의 일환으로 그와 같이 규정하고 있다.<sup>89)</sup> 한편, 편성을 거치지 않은 데이터·영상 등의 인터넷 콘텐츠에 대해서는 규제 범위가 불명확하여 법규해석에 따라 인터넷 방송(IPTV)인지 여부가 달라질 여지가 있다.<sup>90)</sup>

### 3. 기존 방송과의 비교

#### (1) 유사점

인터넷 방송, 특히 현행법상 규제 대상이 되는 인터넷 방송은 기존의 방송과 마찬가지로 공적 기능을 담당한다. 특히 융합 미디어 환경에서도 공영방송사 중심의 공공 미디어는 마찬가지로 중대한 공적 책임이 부과되는 것이다. 권리 면에서도 여전히 수용자의 미디어 액세스권이 증시된다. 물론 기존의 방송에 비하여 인터넷 방송의 경우에는, 인터넷 접속 자체가 차단되지 않는 이상 보편적 서비스에 준하는 정도로 미디어에 대

---

88) 이 경우에 인터넷 방송은 Live streaming, Recorded streaming, Video On Demand(VOD), Webcasting, Podcasting, Internet radio 유형으로 분류될 수 있다. <<https://wolfcrow.com/blog/how-to-broadcast-on-the-internet-part-one-defining-the-experience/>>

89) 「IPTV법」 제21조(방송프로그램의 구성과 운용)

② 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자가 제공하는 실시간 방송프로그램의 내용 심의에 대하여는 「방송법」 제32조, 제33조 및 제100조를 준용한다.

90) 황성기, “IPTV(인터넷방송)에 적합한 심의모델에 관한 시론적 연구”, 『인터넷법연구』 제5권 제1·2호 통합호, 2008, 134면 참조.

한 접근과 참여가 보장될 수 있다. 요컨대, 규제 행정 대상이 되는 기존의 방송과 인터넷 방송은 보호법익과 기능 면에서 큰 차이가 있지 않다.

## (2) 차이점

기존의 방송과 인터넷 방송 간의 결정적 차이는 - 전체 융합 미디어 범주로 확장된 인터넷 방송 개념을 전제로 - 플랫폼의 편집권이 약해질수록, 콘텐츠 공급 주체의 집단성이 낮아질수록 드러나게 된다. 여기서 다시 라스웰의 커뮤니케이션 모델에 기초하여 송신자, 메시지, 미디어, 수신자, 효과라는 다섯 가지 행위 요소 면에서 기존 방송과의 차이점을 확인해 본다. 상호 영향 관계를 고려하여 미디어, 송신자, 수신자, 메시지, 효과 순으로 살핀다.

### 1) 미디어

인터넷의 개방성과 양방향성은 기존의 방송 미디어와 대별되는 핵심적인 차이점이다. 이는 송수신자와 메시지(콘텐츠)에도 지대한 영향을 미친다. 우선 기존 방송과 달리 융합 미디어 영역에서는 ‘콘텐츠’ 공급 주체와 ‘전송’ 주체가 분리된다.<sup>91)</sup> 융합 미디어 영역에서 인터넷의 역할은 콘텐츠를 전송하는 것일 뿐, ‘메시지를 결정하는’ 의미에서의 미디어라고 보기는 어렵다. 오히려 인터넷 환경에서는 ‘플랫폼’이 종래의 미디어 역할을 하게 된다.

### 2) 송신자

모든 인터넷 이용자가 콘텐츠를 생산할 수 있으며, 인터넷 서비스 제공 사업자(ISP)는 원칙적으로 이를 구별하지 않고 전송한다. 특히 인터넷 방송은 전송 설비를 직접 소유할 필요가 없으므로, 콘텐츠 전송에 필요한 비용을 대폭 절감할 수 있게 되었다. 이로써 방송사업자 수가 전반적으로 증가했을 뿐만 아니라, 개인 인터넷 이용자들도 다양한 형태와

---

91) 이상우, 「통신·방송 융합시대의 수평적 규제체계 - 유럽연합과 OECD의 전송(carriage)과 콘텐츠(content) 분리규제 분석」, 정보통신정책연구원, 2006 참조.

내용으로 메시지를 전송할 수 있게 되었다.

### 3) 수신자

모든 인터넷 이용자가 수신자에 해당한다. 스마트폰 등 개인 통신기기의 보급이 확산되면서 미디어 콘텐츠의 개인화가 뚜렷해지고 있다. 특히, 송신자와 수신자가 동일한 이용자 지위에서 상호 접속하는 소셜 미디어가 대중화되면서 미디어가 더 이상 공공 영역에 전속하지 않게 되었다. 무엇보다 미디어 수용자의 참여권이 기술적으로 확보되면서 능동적 지위가 강화되었다.<sup>92)</sup>

이처럼 방송 미디어의 다각화로 인하여 수용자는 수동적인 시청자 지위에 머물지 않고 다양한 이용자 지위를 점하고 있으며, 특히 양방향 미디어를 이용할 경우에는 송수신자의 지위에 차별성이 더욱 줄어들기 때문에 능동성이나 수동성을 기준으로 양분하는 것은 한계가 있다. 따라서 이제는 가변적인 미디어 이용행태를 고려하여 미디어 수용자 개념을 다면적으로 접근하는 것이 타당하다고 할 것이다.

### 4) 메시지

융합 미디어에서는 쌍방향의 스트리밍 콘텐츠가 전송된다. 전송 주체가 확장되면서 전체 콘텐츠 유통량도 폭증하게 되었고, 방송 콘텐츠도 마찬가지로 증가하였다. 이때 콘텐츠의 내용(메시지)에는 원칙적으로 제한이 없지만, 결국 콘텐츠의 유통 여부는 수용자의 선택(접속)으로 결정된다. 이를 ‘콘텐츠의 개인화’ 또는 ‘미디어의 세분화’ 현상으로 이해할 수 있다.

### 5) 효과

방송의 집단적 미디어 효과는 제한된 수의 미디어가 대중을 상대로 일방적으로 콘텐츠를 전송하는 것을 전제로 인정된다. 미디어 및 콘텐츠의

---

92) 이로 인하여 개인의 기본권 차원에서는 미디어 액세스권뿐만 아니라 미디어에 대한 선택권과 참여권을 아우르는 ‘미디어 자유권’을 논할 필요성이 생겨났다. 이에 대해서는 본 논문 제3장에서 상술한다.

개인화로 인하여 하나의 미디어가 가져오는 영향력도 그만큼 분산된다고 봄이 타당하며, 전통적인 방송 미디어에 준하는 집단적 효과를 인정하기는 어렵다. 이에 따라 미디어의 주된 기능은 사회적 차원보다는 개인 차원으로 무게 중심이 옮겨지게 되었다.<sup>93)</sup> 따라서 개인의 미디어 권익은 상호 이용자 관계를 토대로 새로운 보호 수준이 제시될 필요가 있으며, 나아가 이러한 관점에서 방송 규제 내지 미디어 규제에 대한 재고가 요구된다.

## II. 인터넷 방송 규제의 특수성

방송 개념의 연원에서 살펴본 대로, 방송 서비스는 처음부터 미디어 기술과는 불가분의 관계를 맺으며 발전해왔다. 그럼에도 불구하고 통신 분야와 별도의 법적 규제를 정립하였던 이유는 양 산업의 연혁이 서로 달라 초기의 산업 주체가 분리되어 있었고, 각 산업의 주된 활동도 방송은 프로그램 기획·제작·편성, 통신은 전파의 송수신으로 비교적 명확히 구분되어 있었기 때문이다.

### 1. 규제 범주의 구별

#### (1) 융합 미디어 규제

인터넷 방송은 인터넷이라는 통신 기술로 구현된 융합 미디어의 콘텐츠를 구성한다.<sup>94)</sup> 융합 미디어 영역에서는 방송사업자, 통신사업자, 콘

---

93) Nieminen, H., "A Radical Democratic Reform of Media Regulation in Response to Three Levels of Crisis", *Javnost - The Public*, 2016, vol.23 no.1, pp.65-66 참조.

94) Pavlik, J. V., "Understanding Convergence and Digital Broadcasting Technologies for the Twenty-First Century", *NHK Broadcasting Studies*, 2005, no. 4, pp.131-158 참조.

텐츠 사업자 등이 상호 제휴계약을 통해 다양한 서비스를 제공하는 것이 가능해졌기 때문에, 서비스 영역 간의 통합이 전제된다.<sup>95)</sup> 무엇보다 어떤 미디어 사업자든 인터넷 망 서비스 이용계약을 체결하는 것이 필수적이다. 따라서 융합 미디어 산업을 방송사업자 또는 통신사업자 단위로 양분하여 규제하는 것 역시 현실적으로 곤란하며, 나아가 콘텐츠 규제의 형평성 측면에서도 타당하지 않다.

융합 미디어 영역에서는 메시지 ‘전송’을 담당하는 통신사업자가 망 서비스를 제공하는 외에, 기존의 방송사업자, 방송 콘텐츠 사업자, 인터넷 플랫폼 사업자, 기타 개인 지위의 콘텐츠 생산자 등이 모두 망 서비스의 이용자 지위에서 ‘미디어 콘텐츠’를 생산하는 주체가 된다. 이처럼 미디어 콘텐츠의 유통을 중심으로 융합 미디어의 행위주체들(players) 간의 층위를 단순화하면 다음 표와 같다.

[표 2] 융합 미디어의 행위주체 구성

최종 콘텐츠 소비자 (일반 인터넷 이용자)		
공공 미디어 개설자 및 접속자	개인 미디어 개설자 및 접속자	기타 미디어 플랫폼의 콘텐츠 생산자
플랫폼 서비스 제공자 (소셜 미디어, 개인방송 전용 플랫폼, 포털 등)		
인터넷 망 서비스 제공자		

융합 미디어 영역에서는 플랫폼 서비스를 이용하는 ‘미디어 개설자’와 ‘미디어 접속자’가 주된 행위주체로서 콘텐츠를 생산한다. 개인 미디어의 경우에도 마찬가지다. 개인 외에도 일반 기업이나 MCN 사업자도 개인 미디어의 개설자 내지 편집권자로서 콘텐츠 생산자가 될 수 있다. 한편,

95) European Commission, *Green Paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for Regulation - Towards an information society approach*, 1997, p.12 참조.

공공 미디어 영역에서는 기존 방송사업자가 개설자이자 콘텐츠 생산자가 될 수 있으며, 기존 방송사업자(미디어 개설자)와 제휴한 콘텐츠 제공 사업자 또한 공공 미디어 영역의 콘텐츠 생산자에 해당함은 물론이다.

## (2) 융합 미디어의 구성요소

### 1) 인터넷 : 융합 미디어의 기반

인터넷은 이제 현대인의 삶에 밀착된 ‘생활 미디어’가 되었다. 그런데 사실상 인터넷의 본질은 데이터 전송 네트워크이며, 실질적으로는 현실 공간에 더해진 ‘가상공간’(cyberspace, 사이버스페이스)으로 기능한다.<sup>96)</sup> ‘미디어’는 메시지 전달 수단으로서 다분히 선택 가능한 대상이라면, ‘가상공간’은 생활기반시설로 존재하는 것이어서 기본적으로 선택권이 보장되지 않는다.<sup>97)</sup> 따라서 인터넷의 개념은 갈수록 미디어라기보다는 공중(公衆)의 생활공간에 가깝다. 물론 지금도 인터넷에 접속할지 여부는 개인의 선택에 달려 있기는 하지만, 이 점을 감안하더라도 인터넷을 단지 또 하나의 미디어로 보는 시각은 현실에 들어맞지 않는다. 텔레비전, 라디오, 신문 등 전통적인 미디어들은 각자의 웹사이트에서 오프라인 콘텐츠와 동일한 콘텐츠를 게시하는가 하면, 블로그, SNS, UCC 등 다양한 형식의 소셜 미디어 플랫폼에서 개인 이용자들은 끊임없이 콘텐츠를 생산하고 있다. 즉, 인터넷은 이미 수많은 미디어가 들어찬 공간이다. 이처럼 ‘미디어’의 개념과 실체는 기술 변화에 따라 변화될 수 있는 것이다.

---

96) ‘사이버스페이스’(cyberspace)는 1984년에 출간된 윌리엄 깁슨(William Gibson)의 SF 소설 《뉴로맨서(Neuromancer)》에서 처음 소개된 개념이다. 인터넷의 출현으로 컴퓨터 네트워크인 사이버스페이스가 전 세계적으로 확장되었다고 본다.

<<https://techterms.com/definition/internet>> <<https://techterms.com/definition/cyberspace>>

97) 사이버스페이스는 흔히 ‘잠재적 현실의’(potential real) 차원으로 인식되거나 그 자체로는 ‘아무런 특성이 없는 것’(no nature)으로 이해된다. Lessig, L., *The Future of Ideas: The Fate of the Commons in a Connected World*, New York: Random House, 2001, p.49, p.121 참조.

2015년 세계경제포럼(World Economic Forum)에서 당시 구글 회장이었던 에릭 슈미트(Eric Schmidt)는 ‘웹’(web)의 미래를 묻는 질문에, “간단히 말하자면 인터넷은 사라질 것(I will answer very simply that the Internet will disappear)”이라고 답한 바 있다.<sup>98)</sup> 이 말은, 신체에 착용하는 기기와 센서가 제각각 인터넷주소(IP)를 갖고 일상적으로 상호 작용하게 되면 마치 존재의 일부처럼 그것들을 특별히 감지하지 못하게 된다는 의미였다.<sup>99)</sup> 이는 인터넷뿐만 아니라 모든 기술이 마주할 최후일 수 있다. 어떤 기술이든 완전한 성숙단계, 즉 구성원 전체에 적용되어 생활 배경을 이루는 시점에 이르면 기술의 작용과 영향력에 대해 논할 필요가 사라진다.<sup>100)</sup> 슈미트의 전망대로 언젠가는 인터넷 환경이 더 이상 설명을 요하지 않는 ‘자연력’이나 ‘실존’에 근접할 수도 있을 것이다. 그런데 현상적으로도 오늘날의 인터넷은 다양한 활동이 이루어지는 ‘공간’이며, “미디어가 곧 메시지(The medium is the message)”라고 보는 비중립적인 미디어 개념은 인터넷과는 상응하지 않는다.<sup>101)</sup> 따라서 인터넷을 단일한 미디어 규제 단위로 보는 기존의 시각도 수정될 필요가 있다.

---

98) Szalai, G., “Google Chairman Eric Schmidt: “The Internet Will Disappear””, *Hollywood Reporter*, 2015. 1. 22. 참조.

99) Szalai, G., “Google Chairman Eric Schmidt: “The Internet Will Disappear””, *Hollywood Reporter*, 2015. 1. 22. 참조.

100) 비견한 예로서 자동차의 효용과 리스크에 대한 대중의 인식이 어떻게 변해왔는지 반추해보면 쉽게 가늠될 수 있다. Worstall, Tim, “Eric Schmidt's Quite Right The Internet Will Disappear; All Technologies Do As They Mature”, *Forbes*, 2015. 1. 24.

101) 미디어 이론가 마셜 맥루언(Marshall McLuhan)은 그의 저서 《The Medium Is the Message(1967)》에서 미디어, 콘텐츠, 메시지의 관계를 밝히면서, 미디어는 중립적이지 않으며 콘텐츠는 미디어로부터 결정적인 영향을 받는 것으로 설명하였다. McLuhan, M. and Fiore, Q., *The Medium is the message : an inventory of effects*, New York : Bantam, 1967. 참조; 또한 그에 앞서 《Understanding Media(1964)》에서는 “전구”에 빗대어 - 신문이나 텔레비전과 달리 - 콘텐츠가 없지만 사회적 영향력을 갖는 미디어를 언급하기도 하였다(“a light bulb creates an environment by its mere presence”), 이러한 전구의 개념은 규제법에서 수용해야 할 인터넷 개념에 가까운 것이다. McLuhan, M., *Understanding media : the extensions of man*, New York : McGraw-Hill, 1964. 참조.

생각건대 인터넷이 구현하는 가상공간과 현실공간의 일치 - 소위 ‘가상현실’(virtual reality) - 가 실현되지 않는 이상 인터넷 미디어 환경에 오프라인 사회와 동일한 공적 질서를 투영하는 것은 불가능하거나 불필요하다. 나아가 실질적으로 일치한다고 보더라도, 가상공간에 대한 규제가 현실공간에 대한 규제 수준을 상회한다면 그 자체로 비례성 또는 형평성을 상실한 것이 된다.

## 2) 플랫폼 : 독립적으로 관리되는 미디어의 단위

융합 미디어인 인터넷 공간에서는 행위의 주체, 상대방, 지리적 위치, 전달하는 내용과 목적 등에 제한이 없는 것이 원칙이다. 이는 규제를 배제한 결과가 아니라 인터넷의 본질이다. 따라서 오프라인에서의 전통적인 미디어 규제의 기준을 인터넷에 그대로 적용할 수 없음은 물론이다. 생각건대, 융합 미디어의 동일성은 일차적으로 각 플랫폼을 단위로 판단되어야 한다. 즉, 인터넷 공간에서 ‘미디어’가 되는 것은 특정한 플랫폼 또는 미디어 서비스 그 자체이므로, 메시지에 영향력을 미치는 미디어의 역할도 플랫폼이 담당하게 된다. 마찬가지로, 인터넷 방송에 대한 규제 역시 플랫폼(미디어)의 속성과 결부될 수밖에 없다.

이러한 관점에서 미디어를 ‘정보통제방식’과 ‘정보전달방식’ 두 가지의 변인을 기준으로 구분하는 ‘매체특성모델’<sup>102)</sup>이 유의미하게 고려될 수 있다.<sup>103)</sup> 이에 따르면, 방송사업자에 의한 인터넷 방송은 ‘중앙통제적·쌍방향’ 미디어에 해당한다고 본다.<sup>104)</sup> 즉, 방송사업자는 본인이 ‘편성·제작’한 콘텐츠를 제공한다는 점에서 ‘중앙통제적’ 미디어로 파악하는 것이다.<sup>105)</sup> 이러한 시각은, 적어도 규제 대상이 되는 인터넷 방송 사업

---

102) 황성기, “言論媒體規制에 관한 憲法學的 研究 : 放送·通信의 融合에 대응한 言論媒體 規制制度의 改善方案”, 서울대학교 박사학위논문, 1999. 99-118면 참조.

103) 국내 다수의 법학 논문에서 ‘미디어’(media)라는 외래어 대신 ‘매체’(媒體)라는 표현을 쓰고 있다. 본 논문에서는 근래에 산업 종사자와 일반 이용자가 상용하는 명칭들 - 소셜 미디어, 미디어 플랫폼 등 - 을 감안하여, 용어의 병용으로 인한 혼란을 막고자 ‘미디어’로 표현을 통일하였다.

104) 황성기, 위의 논문, 1999. 112면 참조.

자는 콘텐츠에 대하여 일정한 범위의 관리권 및 통제권을 갖는다는 데 초점이 있다. 현 시점에서조차 매체특성모델의 분류체계는 융합 미디어 전반에 유용하게 원용될 수 있다. 구체적으로 보자면, 미디어 사업자의 편집권을 포함하는 개념으로서 ‘플랫폼의 편집권’을 기준으로 융합 미디어를 양분해 볼 수 있다. 이때 플랫폼의 편집권은 콘텐츠의 가시성(visibility)과 접근성(accessibility)을 결정하는 권한에 해당한다. 편집권의 행사로 인해 콘텐츠(메시지)에 따른 사회적 영향력이 좌우되므로, 규제의 근거가 되는 공적 책임과 밀접한 관계가 인정된다. 다만, 근래에 확산된 소셜 미디어 플랫폼과 같은 개인 미디어 영역에 대해서는 추가적인 지표를 설정하여 분류체계를 재구성할 필요가 있을 것이다.<sup>106)</sup>

## 2. 규제 근거의 구별

앞서 전통적인 방송 규제의 근거로서 ‘자원의 희소성’과 ‘사회적 영향력’을 확인하였다. 인터넷 환경에서는, 전파를 이용하였던 기존의 방송 사업과는 달리 미디어 자원이 풍부해졌으며,<sup>107)</sup> 사회적 영향력 또한 미디어의 세분화로 인해 집단적 효과가 약화되었다고 볼 수 있으므로 두 가지 주된 근거가 무력해진다. 대신에 미디어의 재화적 가치나 사회적 소통 기능이 부각되면서 미디어의 ‘사익성’을 더욱 고려할 필요가 생겨났다. 이 때문에 사익 보호를 위한 규제의 필요성은 상대적으로 증가할 여지가 있다.

## 3. 규제 수단의 구별

---

105) 황성기, 앞의 논문, 106면 참조.

106) 융합 미디어의 분류체계에 대한 상세한 내용은 제5장 제1절 참조.

107) Oswell, D., “Media and Communications Regulation and Child Protection: An Overview of the Field”, *The international handbook of children, media, and culture*, California: Sage Publications, 2008, pp.472-473 참조.

## (1) 규제의 대상

앞서 확인하였던 바와 같이, 인터넷 방송의 개념이 우리 법에서 다소 폭넓게 규정되고 있기는 하나, 「IPTV법」의 입법 취지,<sup>108)</sup> 「방송심의에 관한 규정」과의 관계<sup>109)</sup> 등에 비추어, 기존의 방송 영역과 본질적으로 차별성을 둘 수 없을 정도의 공익성과 공공성이 인정되는 영역으로 한정된다고 보아야 할 것이다. 규제 대상을 명확히 하는 차원에서 인터넷 방송의 개념을 협의로 규정하기보다는, 규제 대상 사업자의 범위를 좁게 규정하는 입법 방식이 타당하다고 생각된다.<sup>110)</sup>

나아가 인터넷 방송 영역에서 규제의 대상은 ① 콘텐츠 편성·제작, ② 콘텐츠 전송, ③ 콘텐츠 제작·공급 3개 영역으로 구분해 볼 수 있다. 각 영역을 주도하는 방송사업자, 전기통신사업자, 콘텐츠사업자에 대하여 「방송법」, 「IPTV법」, 「전기통신사업법」 등은 각각 별도의 법적 의무를 부과하고 있다. 그 주된 내용을 살펴보기로 한다.

## (2) 규제의 종류

### 1) 진입 규제

현행법은 IPTV 제공사업을 하려는 자를 법인으로 한정하여 허가 등의 절차를 밟도록 하는 반면에,<sup>111)</sup> 융합 미디어 사업 일반에 대하여는 별도

---

108) 인터넷서비스제공사업자가 방송 영역에 진출함에 따라, 방송 미디어의 공정성과 공익성을 해치지 않는 범위에서 상대적으로 완화된 수준의 규제를 정비하고자 하였다. 국가법령정보센터, 「IPTV법」 제정이유 및 개정이유 참조.

109) 「방송심의에 관한 규정」 제2조 제1호 라목에 따르면, IPTV 콘텐츠 사업자가 ‘실시간 방송 프로그램’을 제공하는 경우에는 방송심의의 대상이 된다.

110) 이와 관련하여, 방송법 시행령 제21조에서 심의 대상이 되는 ‘방송유사정보’의 범위를 방송법상 방송사업자 등이 편성하여 유통시키는 정보로 제한하고 있는 것이 대표적인 사례이다. 황성기, “IPTV(인터넷방송)에 적합한 심의모델에 관한 시론적 연구”, 『인터넷법연구』 제5권 제1·2호 통합호, 2008, 133-134면 참조.

111) 「IPTV법」 제4조 제1항 및 제2항 참조.

의 진입 규제를 규정하고 있지 않다. 물론, 인터넷 서비스 사업자에 대해서는 진입 규제를 가할 수 없는 것이 ‘사실상의’ 원칙이다. 통신망으로서 제공되는 인터넷은 참여의 개방성을 본질로 하기 때문이다. 게다가 우리나라는 이미 인터넷이 보편적 서비스에 준할 정도로 공공시설에서 일반 공중에게 무상으로 제공되거나 각 가정에서도 저렴한 비용으로 접속할 수 있다.<sup>112)</sup> 다만 인터넷 또한 사유(私有)의 기술 장비와 막대한 관리 비용을 요하는 ‘인공물’이므로, 통신망 서비스 또는 플랫폼 서비스를 제공하는 사업자가 되려면 「전기통신사업법」에 따라 허가, 등록, 신고를 요한다.<sup>113)</sup>

생각건대, 주파수 대역의 희소성을 전제로 하는 진입 규제를 인터넷 방송에 엄격히 적용할 수는 없다.<sup>114)</sup> 또한 미디어 다양성 확보는 미디어가 지향하는 목표이기도 하므로, 인터넷상에서 미디어 플랫폼 사업자 수에 제한을 가할 공익적 근거가 존재한다고 보기도 어렵다. 따라서 인터넷 방송에 대해서는 원칙적으로 진입 규제가 후퇴될 필요가 있다.

## 2) 소유 규제

현행법에서 규제하는 ‘IPTV 제공사업자’는 허가 받은 법인에 한정되며, 이에 대해서는 상대적으로 완화된 수준의 소유 제한이 가해진다.<sup>115)</sup>

---

112) 「전기통신사업법」 제2조는 “보편적 의무”를 “모든 이용자가 언제 어디서나 적절한 요금으로 제공받을 수 있는 의무”로 규정(제10호)하고 있는 한편, 인터넷 접속을 기간통신역무의 대상으로 포섭(제11호)하면서도 명시적으로 인터넷을 보편적 서비스로 규정하고 있지는 않다. 우리 정부는 2017년에 초고속인터넷을 보편적 서비스로 지정하는 것을 ‘100대 국정과제’에 포함시키고 이를 위한 계획을 마련하는 중이다. 보편적 서비스로 지정되면 도서산간 지역에서 신청하는 경우에도 통신사업자는 기술적 사유 등을 들어 거부할 수 없게 된다. 안호천, “‘초고속인터넷’ 보편적 서비스 지정 빨라진다”, 전자신문, 2017. 8. 17. ; 주영재, “내년 6월 5G주파수 경매…초고속인터넷 보편적 서비스로 지정한다”, 경향비즈, 2017. 12. 28.

113) 「전기통신사업법」 제6조, 제21조, 제22조 참조.

114) 특별히 방송의 경우에 자원의 희소성을 근거로 규제하는 태도를 비판하는 입장으로, Thierer, A., “Why Regulate Broadcasting? Toward a Consistent First Amendment Standard for the Information Age”, *CommLaw Conspectus - Journal of Communications Law and Policy*, 2008, Vol. 15, pp.436-437.

물론, 콘텐츠 제공 사업자에 대해서는 별도의 소유 제한이 적용되지 않으며 규제의 필요성도 인정되기 어렵다. 「전기통신사업법」에 따르면이라도 ‘부가통신사업자’로 분류되는 콘텐츠 사업자는 물론 플랫폼 서비스 사업자에 대해서도 진입 규제 외에 소유 제한이 가해질 여지가 없다. 인터넷 망 서비스를 제공하는 ‘기간통신사업자’에 대해서만 외국인 소유 제한을 둘 뿐이다.<sup>116)</sup>

### 3) 행위 규제

현행법은 ‘IPTV 제공사업자’에 대하여는 필수적 전기통신설비에 대하여 의무적 제공을 규정하거나,<sup>117)</sup> 기존 방송 서비스와 마찬가지로 금지 행위를 규정함으로써 엄격하게 행위 규제를 가한다.<sup>118)</sup> 그 밖에 IPTV 제공사업자의 IPTV 콘텐츠사업의 소유를 제한하는 등 콘텐츠사업자는 상대적으로 인터넷 방송 시장에서 보호된다. 이는 금지행위 조항에서 “우월적 지위를 이용하여 IPTV 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적정한 수익 배분을 거부하는 행위”를 규정한 것에서도 알 수 있다.<sup>119)</sup>

### 4) 내용 규제

융합 미디어 콘텐츠가 방송 콘텐츠인지, 통신 콘텐츠인지 여부는 전송 주체(플랫폼)의 성격에 달려 있다. 현행법에서 정리되지 않은 부분에 해당한다. 통합방송법(안)은 이를 모두 방송 콘텐츠로 보려는 입장에 있다.

---

115) 「IPTV법」 제4조 제2항 참조.

116) 「전기통신사업법」 제8조 및 제10조 참조.

117) 「IPTV법」 제14조(전기통신설비의 동등제공) ① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업을 하고자 하는 자로부터 해당 서비스의 제공에 필수적인 전기통신설비에의 접근 및 이용에 관한 요청이 있는 경우 자기 보유설비의 부족, 영업비밀의 보호 등 합리적이고 정당한 사유 없이 이를 거절하지 못한다.

118) 「IPTV법」 제17조(금지행위) 참조.

119) 「IPTV법」 제17조(금지행위) 제1항 제5호 참조.

### ① 사전적 규제 : 등급 분류 및 표시

원칙적으로 행정기관이 인터넷 콘텐츠를 사전에 내용 심의하는 것은 검열에 해당하여 그 자체로 위헌이 된다. 따라서 사전적인 내용 규제는 기본적으로 심의가 아닌 등급분류의 형태를 띤다. 우리나라도 영화, 게임, 텔레비전 방송 프로그램 등에 등급분류제도를 시행하고 있다. 반면에, 인터넷 콘텐츠 일반에 대해서는 등급분류를 의무화하지 않고 있으며 부분적으로 자율규제가 이루어질 뿐이다.

만약 통합방송법(안)과 같이 개인방송을 포함한 융합 미디어 콘텐츠를 방송 콘텐츠로 포섭하게 되면 향후에는 이에 대해서도 방송법에 기초한 등급분류 및 표시 의무가 부과될 여지가 있다. 하지만 인터넷 기반의 개인 미디어 서비스에 대해서는 헌법 제18조에 의해 '통신의 비밀'로서 보호될 측면도 있는바, 그러한 헌법 이념이 동시에 엄격하게 준수될 필요가 있다.<sup>120)</sup>

### ② 사후적 규제 : 내용 심의

인터넷 방송은 실시간 스트리밍 방식으로 전송되므로 그와 동시에 행정규제가 행해지는 것은 물리적으로 불가능하다. 플랫폼 사업자의 자율 규제에 의한 기술적인 필터링도 현재로서는 정확도나 실효성이 떨어지는 상황이다. 따라서 인터넷 방송 콘텐츠는 위법성 또는 유해성을 이유로 사후에 방송 콘텐츠 또는 통신 콘텐츠로서 심의되는 것이 주된 사후적 규제에 해당한다. 일단 현행법에서는 인터넷 방송 중에서도 IPTV 또는 예외적인 요건 하에서 '방송과 유사한 정보'를 인정하여 방송 심의 대상으로 삼고 있다.<sup>121)</sup>

---

120) 황성기, “현행 통신비밀 보호법제의 헌법적 문제점”, 『언론과 법』 제14권 제1호, 2015, 3면 참조.

121) 「방송법」 제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의) 및 「방송법 시행령」 제21조(방송과 유사한 정보의 심의) 참조.

#### 4. 통합방송법(안)의 의의

##### (1) 방송 개념의 확장

통합방송법(안)의 가장 핵심적인 개정사항은 제2조의 정의규정이다. 우선 방송의 핵심적인 행위 지표였던 기획 및 편성을 배제함으로써 편성되지 않는 미디어 콘텐츠 역시 방송콘텐츠 범주로 포괄하였다.<sup>122)</sup> 또한 기존 방송의 개념을 ‘방송콘텐츠’와 ‘방송프로그램’으로 구분하여 정의하고 있다.<sup>123)</sup> 특히 방송콘텐츠를 “전기통신설비를 이용하여 시청자에게 송신되는 영상·음성·음향·데이터 등과 이들로 조합된 방송내용물”로 규정함으로써, 실제로 거의 모든 유형의 미디어 콘텐츠를 방송콘텐츠 범주로 포섭하고 있다.<sup>124)</sup>

##### (2) 방송사업 범주의 확장

통합방송법(안)은 「방송법」에 「인터넷멀티미디어방송사업법(IPTV법)」과 「지역방송발전지원특별법」을 통합시키는 것에 그치지 않고, 융합된 방송 환경에 따라 방송사업을 재분류하는 데 특히 역점을 두었다.<sup>125)</sup> 이는 무엇보다 본질적으로 동일한 서비스에 대하여 동일한 사업자 규제를 적용하겠다는 취지이다. 통합방송법(안)에 반영된 확장된 방송사업의 범주는 아래 표와 같이 분류된다.<sup>126)</sup> 이러한 방송사업의 재분류는 직접적으로 허가, 승인, 등록, 신고 등의 진입 규제 체계를 재편하는 의미를 갖는다.

---

122) 2019년 1월 11일자 「방송법 전부개정 법률안」 제2조제1호.

123) 2019년 1월 11일자 「방송법 전부개정 법률안」 제2조제2호 및 제3호.

124) 2019년 1월 11일자 「방송법 전부개정 법률안」 제2조제2호.

125) 연합뉴스, “넷플릭스·1인방송도 제도권으로”...‘통합방송법안’ 공개, 2018. 8. 24. ; 뉴스1, ‘1인방송·넷플릭스’도 통합방송법으로 규제한다, 2018. 8. 24. 참조.

126) 지디넷코리아, '영향력 커진 OTT'...방송법 규제 논의 시작된다, 2018. 8. 24.

[표 3] 통합방송법(안)에 따른 방송사업 분류

방송사업							
지상파방송사업 (‘공영방송사’인 방송사업자를 명시)	유료방송사업		방송콘텐츠제공사업			방송 전송망 제공 사업	
	다채널 유료방송 사업 (IPTV, 케이블 등)	부가 유료방송 사업 (OTT, 중계유선 등)	채널사용사업				인터넷 방송 콘텐츠 제공사업 (개인방송, MCN 등)
			종편 및 보도 전문 PP	홈쇼핑 PP	전문 편성 PP		

먼저 OTT 서비스는 유료방송사업 가운데 ‘부가유료방송사업’으로, 개인방송 및 멀티채널네트워크(MCN)는 콘텐츠사업 중에서도 채널사용사업과 구분하여 ‘인터넷방송콘텐츠제공사업’으로 분류하였다.<sup>127)</sup> 결국 현행의 이원적 체계에서 통신법 규제 대상으로 취급해온 인터넷 방송 콘텐츠를 이 법을 기점으로 방송 콘텐츠의 일종으로 분류하겠다는 입법적 결단을 내린 것이다. 아울러 인터넷 콘텐츠의 일종인 개인방송까지 인터넷 방송 콘텐츠 범주로 포괄하여 방송법 규제체계로 끌어들였다. 이는 개인방송 진행자에 대한 사업자 규제 근거를 명확히 하는 동시에 방송심의 대상을 확장하겠다는 규제 방침을 드러낸 것으로 볼 수 있다.

## 제4절 개인방송과 규제

127) 개인방송의 경우에도 미디어 플랫폼에서 본인의 채널을 개국하여 정기적 또는 부정기적으로 콘텐츠를 제공한다는 점에서 ‘개인방송 채널사용사업자’로 파악하는 시각으로, 한진만·박은희·정인숙·주정민, 『새로운 방송론』, 커뮤니케이션북스, 2017, 12-13면 참조.

## I. 개인방송의 의의

### 1. 범주 : 소셜 미디어 기반의 인터넷 방송

‘개인방송’(personal broadcasting)은 아프리카TV, 유튜브, 페이스북 등 소셜 미디어 플랫폼에서 일어나는 이용자 주도의 콘텐츠 생산행위에 해당한다.<sup>128)</sup> 플랫폼 이용자가 개인 채널을 전용(專用)하여 속칭 ‘겜방’(게임방송), ‘먹방’(먹는 방송), ‘톡방’(대화 방송), ‘공방’(공부 방송) 등 종류를 불문한 동영상 콘텐츠를 송출하므로 외형상 기존의 방송 포맷과 유사한 면이 있다. 이때 ‘개인’ 방송이라고 하여 진행자가 반드시 1인으로 제한된다고 볼 수는 없고, 2인 이상의 사인이 소셜 미디어 플랫폼에서 콘텐츠를 함께 제작하여 전송하는 경우에도 개인방송 범주에 속하는 것으로 볼 수 있다. 실제로 최근 들어 개인방송 진행자들이 사적으로 또는 MCN 서비스를 통하여 공동 작업을 하는 경우가 늘어나는 추세이다. 그렇지만 개인방송 콘텐츠는 사인의 지위에서 자유롭게 생산된 미디어 콘텐츠일 것을 요하므로, 기존의 방송사업자가 콘텐츠 제작 전문 업체와 프로그램 제작에 관한 제휴를 맺거나, 정규 방송프로그램을 내용의 변경 없이 제공하는 IPTV 또는 OTT 방송 콘텐츠와는 차이가 있다. 요컨대, 개인방송의 ‘개인성’은 방송주체와 생산과정 면에서 기존 방송이 지니는 ‘공공성’에 대비되는 의미로 파악함이 타당하다.

플랫폼 이용자가 콘텐츠 제작과 진행을 맡는 일종의 ‘인터넷 방송’이라는 관점에서, 기존 방송과 구별되는 미디어 간의 융합, 콘텐츠의 개인

---

128) 국내에서는 ‘사회관계망서비스’(Social Networking Service, SNS)를 소셜 미디어의 대표적인 유형으로 꼽으면서 개인방송 플랫폼과 구별하기도 한다. 한국언론진흥재단, 「2016 10대 청소년 미디어 이용 조사」, 2016. 53-54면; <[https://ko.wikipedia.org/wiki/소셜\\_미디어](https://ko.wikipedia.org/wiki/소셜_미디어)> 참조. 하지만 소셜 미디어는 그 이용자가 콘텐츠 생산자인 동시에 콘텐츠 소비자가 되는 쌍방향 플랫폼을 총칭하는 말로서 SNS, UCC(User-Created Contents), 블로그 등을 포괄하는 개념으로 봄이 용어의 진의에 부합한다. <[https://en.wikipedia.org/wiki/Social\\_media](https://en.wikipedia.org/wiki/Social_media)> 참조.

화 측면은 동일하게 거론될 수 있다. 다만 여타의 인터넷 방송과 달리, 개인방송은 쌍방향 미디어 플랫폼에서 이용자 상호 간에 소통하는 방식으로 콘텐츠를 생산한다는 것에 특이점이 있다. 즉, '소셜 미디어' 플랫폼이 미디어 기반이 된다. 방송 프로그램이 융합 미디어 플랫폼에서 유통될 경우, 미디어 수용자 입장에서는 일반 방송 프로그램과 개인방송 콘텐츠가 선택적 관계에 있다. 이처럼 융합 미디어 환경에서는 모든 콘텐츠의 전송방식이 동일해지므로, 그 반사적 효과로서 개인 미디어가 '방송 미디어'와 혼화되어 인식될 여지가 생긴다. 더욱이 개인방송의 경우에는 대부분 동영상 형태의 콘텐츠를 전송하게 되므로 외형적으로는 기존 방송의 포맷과 유사한 면이 있다. 하지만 앞서 살펴본 전형적인 방송의 개념과 방송 규제의 근거 및 수단 등을 개인방송에 확장시키려면, 동일한 규제체계에 포섭될 수 있는 대상의 본질적 유사성이 인정되어야 할 것이다.

## 2. 개념의 재정립

우선 개인방송도 방송과 마찬가지로 미디어를 통한 의사소통에 해당하므로, 라스웰의 커뮤니케이션 모델에 따라 개념화하는 것이 가능하다. 이하에서는 개인방송을 송신자, 메시지, 미디어, 수신자, 효과 각 행위 요소의 변인에 주목하여 본질적인 행위 개념을 정립하고자 한다.

### (1) 행위 요소에 기초한 이해

#### 1) 송신자

개인방송을 속칭 '1인 미디어'라고도 한다. 하지만 미디어의 속성을 기준으로 개인방송이 '소셜 미디어 콘텐츠'라는 데 중점을 두는 이상 반드시 진행자가 1인일 것을 요하지는 않고, 2인 이상의 공동 진행자 또는 보조 진행자가 있어도 무방하다고 봄이 타당하다. 다만, 자연인으로서 표현의 자유를 행사함으로써 생산하는 콘텐츠와 단체의 구성원 지위에서

생산하는 콘텐츠가 본질적으로 다른 규제 대상이 되는 것인지 재고해볼 필요가 있다. 예컨대, 회사의 사원이 소셜 미디어에 등록된 회사 홍보용 채널에서 라이브 동영상을 전송하는 경우에도 개인방송에 해당하는 것으로 볼 수 있을지가 문제되는 것이다.

생각건대, 상법상 회사, 민법상 조합 등 법인격을 갖춘 단체의 구성원이 회사 명의의 개인방송 채널을 이용하는 것은 ① 콘텐츠 자체가 영리목적의 생산물이거나, ② 콘텐츠 제작 목적이 내부의 정보 공유 또는 외부 홍보인 경우 정도가 될 것이다. 이는 표현행위의 주체가 단체라는 점에서 행위의 동기와 결과 면에서 그 단체의 이해가 고려되므로 행위의 공공성이 집단의 규모에 비례한다고 볼 여지가 있다. 그러나 본질적으로 소셜 미디어를 이용한 사적인 소통 내지 자기표현(self-expression)에 해당한다는 점에서는 사인의 지위에서 하는 개인방송과 다르지 않다. 다만 동일한 ‘개인 미디어’ 영역에 있더라도 콘텐츠 생산 주체의 공익성과 콘텐츠 자체의 공익성 유무에 따라 공적 책임의 경중이 달라질 수 있다고 본다.<sup>129)</sup>

## 2) 미디어

개인방송은 진행자와 접속자 상호 작용으로 콘텐츠가 생성되는 ‘소셜 미디어’ 플랫폼에 기초한다. 스트리밍 방식으로 생방송(live) 또는 이미 제작된 콘텐츠를 전송하는 것은 인터넷 방송에서 본 바와 같다. 그런데 미디어 단위를 개인 이용자의 계정인 ‘채널’로 볼 것인지, 미디어 서비스를 제공하는 ‘플랫폼’으로 볼 것인지가 문제된다. 생각건대, 기능 면에서 본다면 개인 ‘채널’이 곧 미디어의 역할을 한다. 반면에, 개인방송의 실질이 콘텐츠 생산에 있다는 측면에서는 결국 콘텐츠 제작 및 송수신 서비스를 제공하는 ‘플랫폼’이 미디어가 된다. 어느 쪽으로 보든 개인방송 진행자 스스로 편성행위를 하지 않을 뿐만 아니라, 플랫폼 사업

---

129) 콘텐츠 생산 주체의 조직성 강약, 플랫폼의 편집권 유무, 콘텐츠 유해성의 범주 등을 고려한 융합 미디어의 분류체계 논의는 제5장 제1절 II.에서 상술한다.

자 역시 콘텐츠 내용 및 배치에 관한 편집권이 없는 경우가 대부분이다.

### 3) 수신자

공개 범위를 제한한 경우가 아니라면, 모든 인터넷 이용자가 개인방송 수신자, 즉 접속자가 될 수 있다. 인터넷 환경에서는 미디어 수용자의 분포나 지위가 더욱 세분화되므로,<sup>130)</sup> 개인방송의 수용자 지위 또한 고정된 것이 아니다. 실제 개인방송에서 진행자와 시청자가 콘텐츠 생산에 참여하는 비중은 경우에 따라 다양하게 나타날 수 있으나, 기존의 방송 미디어와 같이 일방적인 제공자와 수동적인 수신자의 구도를 탈피하였음은 분명하다.

소셜 미디어에서는 미디어 수용자가 커뮤니케이션의 일방으로서 수신자인 동시에 송신자가 된다.<sup>131)</sup> 또한 개인방송이 재화적 가치를 지닌 콘텐츠가 되는 경우 미디어 수용자는 ‘콘텐츠 소비자’로서의 성격도 갖게 된다. 더욱이 융합 미디어 영역에서는 개인 미디어뿐만 아니라 공공 미디어의 경우에도 미디어 수용자는 단순히 시청자 집단을 구성하는 데 그치지 않고, 비평가 내지 콘텐츠 생산자의 지위에서 높은 참여도를 보이게 된다. 이 때문에 개인 미디어 접속자 역시 미디어 콘텐츠를 소비하는 동시에 생산하는 ‘프로슈머’(prosumer)의 지위에 놓인다.<sup>132)</sup>

### 4) 메시지

개인방송의 콘텐츠는 아무런 제한이 없다. 방송 포맷의 콘텐츠인 이상 단순한 의사 표시부터 정치·문화·사회 콘텐츠에 이르는 모든 종류의 메시지를 포함한다. 콘텐츠 제작과 송수신이 모두 개인화되어 콘텐츠 시장의 다양성이 극대화된다고 볼 수 있다.

---

130) Draper, N. A. & Turow, J., “Audience Constructions, Reputations, and Emerging Media Technologies”, *Regulation and Technology*, 2017 참조.

131) 이강수, 『수용자론』, 한울, 2001, 85면, 87면 참조.

132) 프로슈머(prosumer)는 생산자(producer)와 소비자(consumer)의 합성어로 ‘생산에 참여하는 소비자’를 의미한다.

## 5) 효과

개인방송은 효과 면에서 특히 차별성이 두드러진다. 진행자 개인의 입장에서는 사회적 소통 대상이 사적 영역에서 공중의 영역으로 확대된 것으로 볼 수 있다. 즉, 직접적으로 콘텐츠 생산자를 상대로 ‘사회 연계’ 기능을 하게 된다. 수용자 개인의 입장에서는 ‘문화 전파’ 기능 또는 ‘오락’ 기능이 개인화되어 나타난다고 이해할 수 있다. 전통적인 방송 미디어의 기능과 효과가 대중이 아닌 미디어 이용자 개개인의 범주에서 강력하게 일어난다.

### (2) 융합 미디어 영역에서의 개인방송의 위상 : ‘소셜 미디어 콘텐츠’

인터넷이 통신(communication) 영역에서 국경을 초월한 미디어 기반을 구축해 온 결과, 우리나라를 비롯한 다수의 국가에서는 그 수준이 보편적 서비스에 버금가는 안정적인 수준을 보인다. 이와 더불어 틈새시장에 그쳤던 동영상 공유 플랫폼이 전 세계적으로 광범위한 이용자층을 확보하면서 최근 5-6년 사이에 이용자 제작 콘텐츠(user-created content)의 비중도 급증하였다. 그 대표적인 사례가 ‘개인방송’이다.

개인방송 채널도 형식적으로는 인터넷 콘텐츠에 속하지만, 개개인이 언제든지 원하는 메시지를 생성하여 송출할 수 있게 해주는 일상적인 ‘사적 미디어’로 기능한다. 그리고 개인방송 채널은 결정적으로 콘텐츠 생산이 기존의 방송 프로그램과 같이 폐쇄적인 것이 아니라, 다른 이용자의 접속 및 대화가 허용되는 상호 작용 방식에 의한다. 즉, 소셜 미디어 서비스를 이용한 디지털 전송이라는 점만 제외하면 사적인 소통과 본질적으로 다르지 않은 것이다. 소셜 미디어 외의 플랫폼에서 이미 제작이 완료된 방송 콘텐츠를 게시하거나, 화자 외의 행위주체 - 보통은 플랫폼 사업자 - 에 의해 편집될 여지가 있겠으나, 본질적으로는 상호 소통의 방식으로 생산되는 ‘소셜 미디어 콘텐츠’(social media content)로 범

주화할 수 있다.

편집권이 배제된 전형적인 개인방송 채널은 대화자 간에 미디어 자유권이 최대한 보장될 수 있는 서비스 영역이다. 따라서 미디어의 본질인 중립적인 매개 기능이 충실이 수행되는 것이 관건이다.<sup>133)</sup> 그리고 융합 미디어에서는 표현 방식이 동영상인지 텍스트인지 여부가 미디어 또는 내용의 차이를 가져오는 요인이 되지 못한다. 실제로 개인방송 채널에서도 진행자가 송출하는 실시간 영상과 접속자의 댓글(텍스트)이 실시간 또는 비실시간으로 상호 작용하여 전체 콘텐츠를 이루는 것이므로, 방송 포맷의 콘텐츠만을 별도로 규제하는 것은 타당하지 못하다.

이상에서 개념화한 인터넷, 플랫폼, 개인방송은 아래 그림과 같이 도식화할 수 있다. 인터넷은 방송과 통신이 융합된 미디어 영역으로서, 오프라인 미디어와 병존하는 수많은 플랫폼 미디어들의 기반이 된다. 각 플랫폼은 독립적인 콘텐츠 관리 권한을 보유하는 미디어에 해당하며, 미디어 서비스 목적에 따라 콘텐츠 제작 및 공유 방식이 달라진다. 이용자가 직접 콘텐츠를 생성하는 동시에 다른 이용자와 상호 작용하는 소통형 미디어, 즉 개인방송 플랫폼, SNS 플랫폼 등 다양한 유형의 소셜 미디어가 개인 미디어 영역을 구성한다. 그 개인 미디어에서 유통되는 일종의 소셜 미디어 콘텐츠가 개인방송인 것이다.

개인방송 행위를 규제하는 것은 소셜 미디어 서비스를 제공하는 플랫폼에 한정되지만, 콘텐츠로서의 개인방송은 플랫폼의 주된 성격을 불문하고 유통될 수 있다. 즉, 융합 미디어 환경에서는 플랫폼의 속성이 콘텐츠의 성격을 결정짓는 유일한 요소가 아니며, 일단 개인방송 전용 플랫폼 등 소셜 미디어 플랫폼에서 생산되었다고 하더라도 이후에 다른 유형의 플랫폼에서 유통 가능하다. 또한 개인방송 서비스도 특정된 전용 플랫폼에서만 제공되는 것이 아니라, 다양한 소셜 미디어 플랫폼에서 ‘개인창작영상물’이 게시될 수 있으며 포털 플랫폼에서도 개인방송 채널

---

133) Gurevitch, M. et al. (eds.), *Culture, society and the media*, Routledge, 1982 참조.

서비스가 추가 개시될 가능성이 상존한다. 이는 아래 그림과 같이 표현될 수 있다.

[그림 1] 인터넷, 플랫폼, 개인방송의 도해



결론적으로, 개인방송 규제는 개인의 미디어 이용행위를 규제하는 것으로서 기존의 인터넷 콘텐츠 규제와는 별개의 새로운 미디어 규제 영역을 차지하게 된다. 따라서 개인방송 개념을 규제법이 획정해 온 ‘방송’의 틀에 가두어 콘텐츠 규제를 하는 것은 소셜 미디어의 이용 형태와 주된 기능에 대한 몰이해에서 비롯된다고 판단된다. 규제 대상의 본질을 왜곡함으로써 규제의 과잉과 공백이 발생할 수 있는바, 동영상 형태의 개인 미디어 콘텐츠를 다른 소셜 미디어 콘텐츠와 구별하여 기존의 방송 규제의 대상으로 삼고자 하는 통합방송법(안)의 태도가 이에 해당한다고 하겠다.

### (3) 규제 대상으로서의 개인방송

커뮤니케이션의 행위 요소를 종합해 보면, 개인방송은 ‘인터넷 이용자가 소셜 미디어 플랫폼에서 개인 채널을 개설하여 다른 인터넷 이용자와 상호 작용하여 콘텐츠를 송수신하는 행위’로 정의될 수 있다. 이에 따르면 개인이 사적 용도로 제작한 콘텐츠라면 그 내용적 가치 여하를 불문

하고 개인방송 콘텐츠가 된다. 반면에, 기존의 지상파방송 또는 케이블 방송 사업자가 ‘개인방송 포맷’의 방송프로그램을 정규 편성하거나, 동일한 콘텐츠를 인터넷 홈페이지에서 공급하더라도 이는 개인방송이 아닌 일반적인 방송콘텐츠에 속한다고 보아야 한다. 이 경우에 한하여 방송콘텐츠사업자로 볼 경우, 그 규제 요건을 명확히 할 것이 요구됨은 물론이다.<sup>134)</sup>

생각건대, 개인방송은 개인이 채널(개인 미디어)을 개설하는 행위를 전제하지만 실질적으로는 미디어 개설행위라기보다는 콘텐츠 생산행위에 해당하며, 이에 대해서는 플랫폼 사업자와의 이용계약에 따라 사업성 유무 또는 방송프로그램 여부가 결정된다. 따라서 사전에 일괄적으로 방송콘텐츠사업으로 분류하여 「방송법」의 적용 대상으로 포섭하는 것은 실질과도 맞지 않은 면이 있다. 플랫폼 서비스의 가변성을 고려할 때, 오히려 규제 대상 범주를 확장하여 ‘미디어 콘텐츠 전송 서비스’ 차원에서 행위주체와 행위요소를 기준으로 분류하는 것이 미디어 규제 대상의 분류로서 적합하다고 본다.

행위주체와 행위요소를 기준으로 하는 분류체계에 따르면, [표 4]와 같이, 규제 대상이 되는 미디어 서비스는 크게 기존의 방송과 광의의 인터넷 방송(융합 미디어 서비스)으로 양분될 수 있다. 그런데 표에서 확인되듯이, 융합 미디어 서비스에 대하여는 현행법상 방송 규제와 통신 규제가 모두 적용되고 있는 상황이다. 이 때문에 동일한 미디어 서비스에 대해서도 진입 규제가 중첩적으로 적용될 우려가 있으며, 콘텐츠 규제의 가능성과 적용 법규에 대한 예측가능성을 확보하지 못하는 문제를 야기할 수 있다.

---

134) 2019년 1월 발의된 방송법 전부개정법률안 제2조제8호나목에 따르면, ‘인터넷방송콘텐츠제공사업자’는 “정보통신망에서 방송프로그램을 이용자에게 판매·제공하는 유료방송사업자에게 방송프로그램 또는 개인창작영상물을 활용한 콘텐츠를 공급·판매할 목적”으로 신고하거나 신고 간주된 자이다. 이는 2018년 8월에 공개된 초안에서 포함하지 않았던 추가적인 규제 요건을 둠으로써 규제 범위를 제한하였다.

[표 4] 미디어 콘텐츠 전송 서비스에 대한 규제 현황

행위주체	행위요소		분류	규제
지상파방송사업자 유선방송사업자	아날로그 전송	프로그램 기획·편성·전송, 현장생중계, 재송신 등	기존의 방송	방송규제
	디지털 전송			
	인터넷 전송	홈페이지 VOD, 미디어 플랫폼 콘텐츠 제휴 등 OTT 서비스	인터넷 방송 (융합 미디어)	방송/통신 규제
지역 및 소규모 인터넷방송사업자	공식·개인 홈페이지 등 인터넷 채널 개설	통신규제 (IPTV는 별도 방송규제 적용)		
통신사업자	IPTV, 가입자 대상 OTT 서비스			
플랫폼 사업자	미디어 플랫폼 기반의 OTT 서비스			
플랫폼 이용자	실시간·비실시간 스트리밍 콘텐츠 생산 및 전송			개인 방송

### 3. 기능의 진화

방송 규제의 필요성은 방송의 공적 기능에 있음은 방송 규제 일반론에서 언급한 바와 같다. 개인방송 역시 실질적인 기능에 기초하여 규제의 필요성과 구체적인 법적 수단에 대한 논의로 진행할 수 있을 것이다. 기존의 방송과 비교할 때, 융합 미디어 영역에서는 미디어가 분리되지 않고 콘텐츠 포맷도 유사하다는 점에서, 그 명칭대로 일종의 ‘방송’으로 인식되기도 한다. 그러나 기존의 방송은 어디까지나 대중에 대한 일방적 전달(mass communication)인 반면에, 개인방송은 상호 작용을 본질로 하는 ‘사적 소통’(personal communication)에 가깝다. 대표적으로 인정되는 다음 세 가지 기능은 개인방송의 주관적 동기와의 밀접하다.

#### (1) 사회적 유대감 형성

개인방송 진행자는 소셜 미디어 플랫폼 서비스를 이용하여 자유롭게 콘텐츠를 생산하고 전송하며, 특히 실시간으로 미디어 수용자와 대화를 나눌 수 있다. 따라서 기존의 일방향 방송과는 행위 면에서 결정적인 차이가 있다. 이처럼 사적인 자기표현 행위의 상대방이 인터넷 이용자 일반으로 확장되면서 사회적 소통으로서의 성격을 갖게 되었다. 이는 개인 방송 콘텐츠 특유의 기능이라기보다는 ‘소셜 미디어’의 일반적 기능에 해당하는 것이다.

## (2) 매개적 기능 증폭

미디어는 접근이 용이하고 내용의 여과가 없을수록 매개적 기능이 우수한 것으로 볼 수 있다. 개인방송 특유의 혁신성은 바로 미디어의 순수한 매개적 기능에 있다. 또한 단순히 1인의 메시지가 매개되는 것이 아니라 개인 채널에 불특정 다수가 접속함으로써 개인 미디어를 ‘공유’하는 형태가 되므로 이러한 관점에서 개인방송도 공공성을 획득할 수 있으며, 그 범위에서 공적 기능을 일부 담당하게 된다.

## (3) 콘텐츠 중심의 미디어 환경 조성

개인방송 플랫폼이 처음 등장했을 때에는 소수의 개성을 반영하는 콘텐츠가 주를 이루었으나, 플랫폼 이용자 수가 급증하고 콘텐츠의 경쟁력이 높아지면서 1인당 구독 콘텐츠 수도 증가하고 있다. 국내에서는 개인 방송 전문 플랫폼이 먼저 성장하였으나, 현재는 해외 미디어 플랫폼이 개인방송 콘텐츠 시장을 잠식하고 있다.<sup>135)</sup> 이제 개인방송은 유튜브와

---

135) 아프리카TV의 월 평균 방문자 수는 2013년부터 2016년까지 매해 약 100만 명씩 증가하면서 연평균 성장률 12% 수준을 보여주었다. 하지만 2년 사이에 유튜브, 트위치(Twitch) 등 해외 경쟁 플랫폼의 이용자가 급등하면서 2018년 2월에는 아프리카TV의 월 방문자 수가 30% 감소한 것으로 나타났다. 국내 선두의 IPTV 사업자인 KT 역시 ‘올레tv’에 개인방송 서비스를 추가하거나 아프리카TV와의 업무협약을 통해 전용 채널을 제공함으로써 개인방송 콘텐츠 산업의 성장에 가세하고 있다. 이선미, 「마이너에서 주류 콘텐츠로 넘어온 개인방송 서비스」, KT경제경영연구소, 2015, 3면. 6-7면. ; 박태우, “아프리카TV 1인방송, 올레TV에서도 본

같은 대표적인 동영상 공유 플랫폼의 주류적 콘텐츠가 되었는가 하면, 페이스북, 인스타그램 등 소셜 미디어의 기능 중 하나로 추가되었다.

또한 초기에는 지상파·케이블 방송의 프로그램을 배포하는 불법적인 형태가 만연하였던 반면에, 최근에는 지상파·유선방송사업자가 개인방송 포맷의 콘텐츠를 정규 프로그램으로 편성하는 등 콘텐츠의 역류 현상도 나타나고 있다. 즉, 별도의 전송 수단을 이용하였던 방송, 신문 등 기존의 미디어 영역에서도 수용자(audiences) 확보, 운영비 절감 등의 이유로 인터넷을 미디어 콘텐츠의 전송 수단으로 활용하기 시작하였으며 점차 그 비중을 높이는 추세를 보인다. 이처럼 개인방송은 기존의 방송사업자 또는 콘텐츠사업자와 미디어 시장에서 경쟁관계를 형성하고 있다. 이는 오늘날의 미디어 시장이 콘텐츠 자체의 경쟁력에 의해 지배되고 있음을 보여준다.

개인방송이 미디어 콘텐츠 시장의 재화로 환원되는 것은, 사회문화 영역과 경제 영역이 교차되는 ‘자기상품화’, ‘자기브랜드화’(self-branding) 현상으로 표현될 수 있을 것이다. 개인방송 플랫폼에서는 기존의 방송 미디어와 같이 플랫폼과 콘텐츠 공급자 간에 계약이 이루어지는 한편, 실질적인 수익 구조는 접속자 수에 따른 광고 수익 외에도 ‘별풍선’ 지급 등 접속자의 실시간 후원에 기초하는 특이점을 지닌다.<sup>136)</sup>

## 제5절 개인방송 규제에 대한 법체계적 접근의 필요성

---

다”, 한겨레, 2018. 9. 19. ; 이종희, “트위치 사용자 2년간 8배 증가...아프리카 TV 30% 감소”, 뉴시스, 2018. 4. 3.

136) 개인방송의 경우에도 광고 수입이 가장 큰 규모의 수익이 된다. 하지만 기존 방송프로그램의 기획, 제작, 편성이 전통적으로 광고주의 이해관계와 밀접하였던 것에 비하여, 인터넷 개인방송의 경우에는 콘텐츠 소비자의 직접적인 결제금액 또는 후원금 - 아프리카TV의 ‘별풍선’ 또는 트위치·유튜브의 ‘구독료’ - 이 기본적인 수입원이 되므로 콘텐츠의 내용 면에서 광고주의 영향을 덜 받는다고 볼 수 있다.

## I. 개인방송 규제에 대한 견해 대립

개인방송을 방송으로 규제하려는 통합방송법(안)이 구체화된 현재까지도 개인방송 규제의 타당성에 대해서는 사회적 합의가 이루어지지 못하고 있다. 실제로 최근 몇 년 사이에 개인방송 플랫폼의 역기능이 부각되면서 개인방송 규제를 강화해야 한다는 입장에 힘이 실린 것도 사실이다. 그러나 이에 대해서는 개인방송에 대한 행정심의회는 명백한 ‘검열’에 해당한다는 비판적인 시각도 존재한다. 찬반론을 간략히 살펴보고, 마찰을 최소화하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

### 1. 찬성론

#### (1) 불법·유해 콘텐츠의 범람

개인방송 규제가 필요하다고 보는 가장 큰 이유에 해당한다. 최근에는 개인방송 채널이 범죄의 수단으로 악용되는 사건도 발생하고 있어, 특히 불법 콘텐츠에 대한 강력한 규제가 필요하다고 본다. 개인방송의 경쟁원리도 합법적인 콘텐츠 시장에서 유효하게 보장될 수 있기 때문이다. 선정성, 폭력성 등의 ‘유해성’이 문제되는 콘텐츠에 대해서도 미디어의 건전성을 유지하는 차원에서 규제기관에 의한 관리가 필요하다는 목소리가 높다.<sup>137)</sup> 콘텐츠의 제작과 전송이 스트리밍 방식으로 동시에 이루어지는 개인방송의 경우에는 유통 즉시 콘텐츠를 차단하는 것이 현실적으로 불가능에 가깝다. 이처럼 인터넷 콘텐츠 전반에 대한 실효적인 감시가 어려운 상황에서, 일부 개인방송 채널이 유해성 높은 콘텐츠를 지속적으로 송출하여도 방치되는 경우도 많다. 이처럼 스트리밍 콘텐츠

---

137) 여성가족부 정책뉴스, “인터넷 개인방송의 공공성과 사회적 책임성 필요 - <인터넷 개인방송 성차별성 현황과 자율규제 정책> 주제 토론회 개최 -”, 2018. 10. 15.; 심준범, “도 넘은 인터넷 개인방송, 비난 속 해결책은?”, 대학신문, 2017. 9. 3. 참조.

에 적용할 필터링 시스템의 기술력이나 모니터링 인력이 모두 부족한 실정이므로, 사후적으로나마 행정심의 대상으로 삼아 이용정지 등의 시정요구를 하는 것이 이후에 유해 콘텐츠 확산을 방지하는 데 효과적이라는 입장이다.

## (2) 미성년자 등에 대한 보호 장치 부재

이처럼 개인방송 규제를 강조하는 실질적인 이유는, 무엇보다 개인방송의 주된 시청자층이 청소년이라는 사실에 있다. 정보통신 콘텐츠의 경우에도 청소년유해매체물로 분류된 콘텐츠에 대해서는 등급 표시가 요구되지만 실시간으로 전송되는 개인방송의 경우에는 물리적으로 사전에 등급 분류될 수 없으며, 사실상 그러한 사전 등급 분류 자체가 검열에 해당하는 문제가 있다. 결과적으로, 개인방송은 청소년들이 소비하는 대표적인 미디어 콘텐츠 중 하나에 해당하지만,<sup>138)</sup> 여타 인터넷 콘텐츠와 마찬가지로 - 방송 프로그램, 영화, 게임물 등과 달리 - 의무적인 등급제가 적용되는 것은 아니므로 사실상 청소년을 보호하는 법적 장치가 작동하지 못하고 있다. 따라서 사후적으로나마 행정심의 대상으로 하여 유해 콘텐츠 유통을 억제할 필요가 있다고 주장한다.

## 2. 반대론

### (1) 표현물에 대한 검열 문제

개인방송 규제를 반대하는 입장에서는 이를 인터넷상 표현에 대한 과도한 제한으로 보고 있다.<sup>139)</sup> 나아가 자율규제 또한 사적 검열이 될 우려가 있다는 시각이 존재한다.<sup>140)</sup> 이용정지 등의 시정요구를 할 경우에

---

138) 한국언론진흥재단, 「2016 10대 청소년 미디어 이용 조사」, 2016, 53-54면 참조.

139) 강성원, “국감 도마 위 오른 인터넷방송, 정부 규제 강화만이 능사?”, 미디어오늘, 2017. 10. 15.

140) 인터넷서비스제공자(ISP) 규제를 통해 인터넷상 표현행위를 규율하는 것은, 이용

는, 미디어 주권자 스스로 개척한 개방형 미디어를 국가 권력이 봉쇄하는 것에 해당하므로 민주적 기본질서에도 반하는 측면도 있는 것이다.

### (2) 미디어 영향력에 대한 과대 평가

수용자 영향력에 대한 실증이 어려움에도 가설적인 미디어 효과 이론에 근거하여 미디어를 규제하는 것이 타당하지 않다고 보는 시각에서는, 개인방송 규제는 더욱이 부당해진다. 또한 청소년의 미디어 이용 시간 조사 결과에 비추어, 개인방송이 막대한 과급력을 가져오는 것인지 여부도 확실하지 않다고 볼 수 있다.<sup>141)</sup>

### (3) 미디어 산업에 대한 역기능 우려

시장 규모의 성장과 그에 따른 리스크를 이유로 당장 규제를 강화하거나 신설하는 것은 오히려 신산업으로의 진입 기회를 봉쇄할 우려가 있다고 보는 것이다. 개인방송에 대한 규제는 일정 수준 이상의 산업 성숙도를 요하는바, 규제의 시의성에 대하여 신중히 판단할 필요가 있다고 한다. 특히, 국내 실정법상 규제가 현실적으로 역외 적용의 한계를 갖는다는 점에서 국내의 이용자 내지 사업자에 대한 불합리한 역차별을 초래할 개연성이 높다.<sup>142)</sup>

---

자의 표현의 자유에 대한 공적 규제 논란을 벗어나 사적 규제를 법제화하는 편의적 입법이라고 평가하는 견해로, 권현영, “인터넷상 표현의 자유보장에 관한 헌법구조적 한계와 과제”, 『언론과 법』 제10권 제2호, 2011, 86면.

141) 한국미디어패널조사 결과에 따르면, 청소년(9-24세)의 일평균 총 미디어 이용시간은 매해 조금씩 증가하여 2017년에는 7시간 20분으로 집계되었고, 가장 많은 시간 이용하는 미디어는 스마트폰(2시간 15분)이었다. 이 중 개인방송이 포함되는 UCC 등의 콘텐츠는 전기(9-12세) 청소년이 26분인 것에 비해 중기(13-18세)는 41분, 후기(19-24세)는 54분으로 더 많은 시간 접하는 것으로 나타났다. 하형석, 「청소년의 미디어 이용 - 7년간의 변화, 그리고 부모의 미디어 이용과의 관계」, 정보통신정책연구원, 2018. 4면 및 7면 참조.

142) 김윤희, “인터넷 방송 자율규제, 실효성 놓고 찬반 격론”, 지디넷코리아, 2017. 12. 6. 참조.

### 3. 검토

개인방송도 일정 수준 이상의 시청자 집단이 형성되고 내용상 영향력이 인정된다면 기존의 방송 미디어 못지않은 공적 기능을 할 수 있음은 물론이다. 또한 소셜 미디어를 기반으로 한 개인방송 채널에서도 이용자 쌍방의 미디어 권익이 동시에 문제되므로 이용자 보호를 위한 공법적 규율의 필요성이 인정된다. 한편, 접속자의 과반수가 아동 및 청소년임에도 방송프로그램과 경쟁관계에 있는 융합 미디어 콘텐츠에 대하여 실질적인 법적 보호가 작동하지 않는 부분에 대해서는 입법적 보완이 필요하다고도 생각된다.

그렇지만 방송 미디어와 마찬가지로 ‘침습하는’(invasive) 속성을 강조하여 개인방송에 대하여 일반 인터넷 콘텐츠보다 강력한 규제를 가할 수 있다고 보는 입장은 쉽게 수긍하기 어렵다.<sup>143)</sup> 동일한 소셜 미디어 플랫폼 내에서 동영상 콘텐츠에 차별적인 영향력을 인정하는 것도 일견 불합리할 뿐만 아니라, 개인방송이 유통되는 소셜 미디어에 대한 공신력은 기존 방송 미디어와는 큰 차이가 있다. 한편, 개인방송에 대하여 유해성을 이유로 행정심의를 한다면 ‘미디어 윤리’ 영역에 대한 법의 개입으로 볼 수 있어 이 점에서도 재고가 필요하다.

결국 규제의 필요성은 인정되나, 앞서 살펴본 개인방송의 행위 요소, 기능, 보호법익의 변인을 고려하여 기존 방송 규제와 구별되는 합리적인 규제입법을 추진할 필요가 있겠다.

## II. 방송법에 기초한 규제체계의 한계

국내 미디어 규제가 방송법과 통신법으로 이원화된 상황에서, 통합방송법(안)은 개인방송을 방송 규제 영역으로 포섭하는 대안을 제시하였

---

143) Price, M., “The Newness of New Technology”. *Cardozo Law Review*, 2001. vol. 22, p.1905 참조.

다. 이는 부가통신사업자로 분류하여 정보통신 콘텐츠로서 심의하였던 개인방송을 방송사업의 일종으로 규제하겠다는 대대적인 규제 전환을 담은 것이다. 이러한 방송법 중심의 규제 정비는 기존의 이원화된 미디어 규제체계를 융합 환경에 맞게 수평적 규제체계로 전환시킨다는 점에서 타당한 면이 없지 않다. 또한 통합방송법(안)의 주안점이 공영방송의 책임 강화와 동종 사업자들 간의 차별 해소에 있다는 점도 바람직하다.<sup>144)</sup> 그러나 방송사업의 분류만 보더라도 현상에 부합하는 ‘규제 융합’을 제시하였다고 평가하기에는 미흡한 점이 많다. 방송 규제는 미디어 규제의 한 축에 지나지 않는 것임에도 통합방송법(안)은 새로운 융합 미디어 환경을 ‘방송’의 표제 아래 일괄하는 태도를 보이고 있다. 설령 개인방송이 광의의 방송 개념에 포함될 수 있다고 하더라도, 현행 방송법이 규제 대상으로 삼는 방송사업에 개인방송을 포함시키는 태도는 규제 원리의 차이를 고려하지 않은 중대한 맹점을 내포한다. 개인방송 규제의 근거가 되는 내용들, 즉 방송법 적용범위의 확장, 진입 규제, 콘텐츠 규제와 관련하여 관련 쟁점을 재고하기로 한다.

### 1. 방송법 적용범위 확장의 적정성

우선 커뮤니케이션 모델의 3대 요소인 송신자, 메시지, 수신자에 기초하여 방송과 개인방송을 개념화해 본다면, 송신자와 수신자 간의 ‘상호 작용’ 유무가 양자를 나누는 명확한 기준이 된다.<sup>145)</sup> 즉, 개인방송은 소셜 미디어에서 생산되는 콘텐츠로서, 기존의 방송 미디어가 전송하는 콘텐츠와는 생산 목적과 기능 면에서 분명한 차이를 보인다. 무엇보다 개인방송에서 두드러지는 ‘상호 연계’ 기능은, 이용자 쌍방의 접속을 전제로 콘텐츠를 양방향으로 송수신하는 소셜 미디어의 상호성(相互性)에 기인하는 것이다. 이러한 상호성은 미디어 영역에서 주체, 행위, 기능, 권

---

144) 서영준, “‘동일시장·동일규제’ 통합방송법 속도”, 파이낸셜 뉴스, 2018. 8. 24.

145) 제1장 제2절에서 방송의 본질이 ‘상호 작용이 없는 송신자, 메시지, 수신자’라는 단순화된 구조로 설명될 수 있다고 밝힌 바 있다.

리 및 책임에 결정적인 변화를 가져오게 되었으며, 동시에 규제의 근거와 수단의 쇄신을 요하는 근본적인 이유가 되는 것이다.

요컨대, 개인방송의 개념과 공익성은 기존 방송 규제의 대상과 근거와는 명확한 차이를 보인다. 규제의 세부 내용은 차치하더라도, 우선 개인의 미디어 이용행위를 ‘방송’으로 포섭하려는 통합방송법(안)은 융합 미디어 생태계와는 큰 괴리가 있다. 개인방송을 기존 방송사의 OTT 서비스와 동일하게 방송심의 대상으로 삼는 것은 각 서비스의 목적과 기능에 차이가 있음을 고려하지 않은 것으로서 규제의 합헌성을 인정할 수 없다. 경우에 따라 방송에 준하는 영향력을 가질 수 있다고 하여 그러한 추상적 요건에 근거하여 방송규제를 적용하는 것은 규제의 정당성과 비례성을 모두 상실한다. 이러한 결론은 방송 개념을 보다 추상적으로 규정한다거나 ‘통합방송법’을 과도기의 입법으로 선택하더라도 달라지지 않는다. 그뿐만 아니라 소셜 미디어 - 페이스북, 인스타그램 등 - 내에서도 실시간 동영상 콘텐츠는 ‘개인방송’으로 분류되어 방송심의를, 나머지 다른 콘텐츠는 통신심의를 받는 결과를 가져올 수 있다. 이는 동일 플랫폼에서 영상 콘텐츠만을 달리 취급하는 것이어서 국회가 밝힌 “동일 서비스, 동일 규제”라는 취지에도 반하게 된다.

통합방송법(안)은 방송콘텐츠를 융합 미디어 콘텐츠에 가까운 광의의 개념으로 확대시킴으로써 행정규제가 우선하는 방송 규제의 범주를 필요 이상으로 확장시키고 있다. 애초에 OTT 사업을 방송법 규제 대상으로 포괄하려던 취지는 기존 방송과의 동일성이 인정되는 콘텐츠에 동일한 규제를 적용하기 위한 것이었다. 그럼에도 최근의 통합방송법 논의는 모호한 진입규제 규정에 기초하여 OTT 플랫폼 사업을 방송사업의 일종으로 포섭하였으며, 결과적으로 OTT 플랫폼에서 유통되는 동영상 콘텐츠를 행위주체와 콘텐츠의 속성에 따른 구분 없이 방송 규제 대상으로 포괄하기에 이르렀다. 이처럼 동영상 콘텐츠 영역을 방송 영역으로 일괄하는 통합방송법(안)의 태도는 미디어의 다원적 가치를 외면하는 입법론으로 평가된다.

## 2. 진입 규제의 적정성

주목할 점은 개인 미디어 영역 중에서도 동영상 콘텐츠를만을 별도로 방송콘텐츠로 보아 사업성을 부여하게 된다는 것이다. 사실 개인방송을 규제법상 하나의 사업 단위로 볼 것인가에 대해서도 쉽게 확정하기는 어려운 문제이다. 최근 개인방송 콘텐츠 산업이 성장하면서 다수의 개인방송 콘텐츠 사업자를 양산하고 있으나, 모든 개인방송 진행자에게 방송법에 기초한 동일한 공법상 지위를 부여하기는 어렵다. 전체 미디어 영역으로 확장해서 본다면, 등록된 개인방송 사업자보다 일반 이용자 지위에서 동영상 콘텐츠를 유통시키는 경우가 압도적으로 많다. 또한 소셜 미디어의 다른 콘텐츠 - 예컨대 개인 SNS 계정에 텍스트, 이미지 등을 게시하는 경우 - 는 방송 포맷의 동영상 콘텐츠와는 차이를 두어 현행과 같이 통신 규제 대상으로 남겨지는 불합리도 발생한다. 이는 커뮤니케이션 송신자 개인의 입장과 이에 접속하는 수신자 입장에서는 이들 콘텐츠의 기능과 유용성에 본질적 차이가 없음에도 별도의 근거 없이 분리하여 규제하려는 것에 해당한다. 개인방송의 사업성조차 모호한 상황에서 개인방송 진행자를 상대로 일괄 사업자 등록을 의무화할 경우, 보편적 서비스에 준하는 인터넷의 이용에 특별한 자격을 요함으로써 미디어 자유권을 침해할 우려가 높다.

통합방송법(안)은 방송 개념의 확대와 아울러, 아래 표와 같이 방송사업(자)의 종적·횡적 분류체계를 재편하였다. 무엇보다 ‘부가유료방송사업자’와 ‘인터넷방송콘텐츠제공사업자’를 신설함으로써 방송 규제 대상을 명시적으로 확장하고 있다. 개인방송은 새롭게 편입된 두 개의 방송사업 영역과 모두 관련된다. 방송콘텐츠에 개인방송 콘텐츠가 포괄된다는 것을 제안취지로 이해한다면, 개인방송 서비스를 제공하는 플랫폼 사업자는 ‘부가유료방송사업자’ 개념에 해당하는 것으로 해석되며,<sup>146)</sup> 개인방

---

146) 2019년 법안 제2조제7호나목에서는 2018년 초안의 규정에서 “이용자와의 계약에 따라” 및 “광대역통합정보통신망을 이용하여 일정한 품질이 보장되어 제공되는 경우를 제외한다”는 문구를 추가하였으며, 승인에 한정하였던 진입규제를 승인, 등

송 진행자는 ‘인터넷방송콘텐츠제공사업자’로 분류될 수 있다. 참고로, 2019년 1월에 발의된 전부개정법률안 제2조제8호나목에 따르면, 인터넷방송콘텐츠제공사업자의 지위는 “정보통신망에서 방송프로그램을 이용자에게 판매·제공하는 유료방송사업자에게 방송프로그램 또는 개인창작영상물을 활용한 콘텐츠를 공급·판매할 목적”을 갖고 신고하거나 신고 간주되는 경우에 한하여 인정된다.<sup>147)</sup> 엄밀히 말해서 통합방송법(안)은 개인방송에 대한 별도의 정의를 제시하는 것은 아니며, 개인방송 플랫폼 내지 개인방송 진행자를 진입규제 분류체계의 일부로서 설정함으로써 방송 규제의 범주를 확장시키고 있다.

### 3. 콘텐츠 규제의 적정성

통합방송법(안)의 규제 방침을 종합적으로 살펴보면, 인터넷 방송을 적어도 공영방송과 분리하여 규제하겠다는 취지가 확인되므로 이 점에서는 우선 합당하다. 특히 방송사업자가 제공하는 동일한 방송 콘텐츠를 미디어별로 달리 규제하고 있는 문제를 해소한다는 점에서도 발전적이다.<sup>148)</sup> 텔레비전 방송 프로그램을 그대로 온라인에 유통시키는 OTT 서비스나 동영상 공유 플랫폼에 대해서는 법에서 명시적인 등급분류 대상으

---

록, 신고로 차등 규정하는 것으로 수정하였다. 또한 2019년 법안 제11조제3항 단서에 따라, “실시간 방송프로그램을 판매·제공하지 아니하는” 부가유료방송사업자는 신고의무를 부담한다.

147) 2019년 1월 발의된 방송법 전부개정법률안 제2조(용어의 정의)에 따르면, “인터넷방송콘텐츠제공사업자”란 “정보통신망에서 방송프로그램을 이용자에게 판매·제공하는 유료방송사업자에게 방송프로그램 또는 개인창작영상물을 활용한 콘텐츠를 공급·판매할 목적으로 제11조제6항에 따라 신고하거나 신고한 것으로 보는 자”이다. 2018년 초안에 비하여 사업자 규제 범위를 다소 좁게 규정하고 있다. 하지만 부가유료방송사업자 범위를 확정하기 어렵고 신고 간주 요건도 모호하다는 점에서 개인방송 규제 요건으로서 명확하다고 보기는 어렵다.

148) 방송법상 방송사업자가 편성·제작한 방송 프로그램을 전기통신사업자가 인터넷 플랫폼에서 제공하는 OTT 서비스의 경우는 현행 방송 규제 대상에서 제외되어 있었다. 통합방송법(안)은 콘텐츠의 본질적인 동일성을 고려하여 OTT를 ‘유료방송사업’으로 분류함으로써 방송심의 대상으로 포섭한 것이다.

로 규정하고 있지 않아 논란의 여지가 있어 왔다. 통합방송법(안)에서는 이러한 문제를 해결할 목적에서 OTT 서비스는 ‘부가유료방송사업’으로 포섭하고, 동영상 공유 플랫폼의 콘텐츠 제공자에 대해서는 ‘인터넷방송 콘텐츠제작사업’로 포섭하여 규제할 수 있는 명확한 근거를 마련하려는 것이다.

그러나 이와 달리, 개인방송에 대하여 기존의 방송과 동일한 행정심의 절차와 기준을 적용하는 콘텐츠 규제는 그 근거의 정당성을 인정하기 어렵다. 최대한 선해하여 인터넷 방송 콘텐츠는 공영방송 콘텐츠와 구별하여 - 일명 ‘방송 유사 콘텐츠’로서 - 심의하겠다는 취지라고 한다면 그 자체로 포섭의 명분마저 희박해진다. 이미 방통심위는 개인방송을 정보통신 콘텐츠의 일종으로 보고 방송 콘텐츠와는 분리하여 규제해 왔기 때문이다. 통합방송법(안)의 규제 틀은 일견 영국 방송통신규제기관인 오프콤(Office of Communication, Ofcom)이 VOD 기타 OTT 서비스를 ‘텔레비전 유사’(television-like)<sup>149)</sup> 콘텐츠로 분류하여 규제하는 것에 비견될 수 있다. 그러나 이 경우에도 방송사업자가 텔레비전으로 송출하는 프로그램과 동일한 콘텐츠를 제공하는 서비스에 국한된 것으로서, 개인방송 콘텐츠를 포함하는 것이 아니다.<sup>150)</sup>

공식적으로도 표명하였듯이 통합방송법(안)에 내재된 입법적 결단은 다방면의 현실적인 요청에서 기인한 면이 크다. 그러나 방송 영역을 확장하는 방식으로 융합 미디어를 포섭하는 것은 ‘프로그램’ 단위의 방송 심의를 실시간 스트리밍 콘텐츠에 불합리하게 적용시키는 결과를 초래할 수 있다.<sup>151)</sup> 이로써 기존의 방송 규제 원리가 개인 미디어 콘텐츠에 무

---

149) 국내 기사와 연구보고서에서는 이를 ‘유사방송’으로 번역하고 있다.

150) 영국 내에서도 디지털 미디어의 속성을 오프라인 미디어와 견주어 유사성을 인정하는 태도는 적합하지 않다고 보는 시각이 존재한다. Katsirea, I., “Electronic Press : ‘Press-like’ or ‘Television-like’?”, *International Journal of law and Information Technology*, 2015, vol. 23 no. 2, pp.134-156 참조.

151) 통신심의회는 콘텐츠가 삭제되면 더 이상 진행할 수 없는 반면에, 방송심의회는 이와 무관하게 프로그램에 대한 심의를 진행할 수 있다.

분별하게 작동할 가능성을 높이는바, 별도의 규제 원칙과 절차가 수립되지 않는 이상 근본적으로 불합리하다.

### Ⅲ. 개인방송 규제 원칙에 대한 재고

개인방송은 융합 미디어 영역 내에서도 규제 대상의 차별성이 뚜렷한 영역에 해당한다. 개인방송의 개념, 행위, 기능 등은 기존의 방송 규제는 물론, 통신법 체계와도 부합하지 않는 면이 있다. 따라서 방송 규제의 기본 골자가 유지되는 현행 인터넷 방송 규제를 넘어서는 새로운 규제적 접근이 요청된다고 하겠다. 별도의 세부적인 분류 없이 ‘인터넷 방송 콘텐츠’로 일괄하여 규제하겠다는 통합방송법(안)의 방침은 규제행정법적 관점에서 몇 가지 중대한 검토를 요한다.

#### 1. 규제의 정당성

##### (1) 목적의 정당성

규제행정법 분야에서 목적의 정당성은 규제의 근거가 인정될 수 있는 지의 가치판단 문제로서 별도의 체계적 고찰이 필요하다.<sup>152)</sup> 특히 미디어에 대한 규제입법은 당시의 정책적 필요에 따라 추진되는 측면이 크다. 따라서 법에 명시된 입법목적이 그 자체로 정당하더라도 규제의 대상별로 규제 목적의 정당성을 검토해야 한다. 기존의 방송 규제 체계에 새로운 융합 미디어 산업을 포괄하는 것은 무엇보다 규제의 근거가 되는 ‘공익’에 대한 재고가 필요해 보인다. 이는 ‘미디어 권익’이라는 비시장적 가치 영역에 대한 규제행정법의 해석원리를 정립하는 것과 관련이 깊다.

---

152) 김유환, 『행정법과 규제정책』, 삼원사, 2017, 76-77면 참조.

통합방송법(안)의 방송사업 분류에 따르면 개인방송은 ‘인터넷방송콘텐츠’로 취급된다고 볼 수 있으나, 콘텐츠 규제 면에서 다른 방송 콘텐츠와 구별하고 있지는 않다. 개인방송의 기반이 되는 소셜 미디어에 대해 고유의 미디어 속성을 인정하지 않고 방송 콘텐츠로서 동일하게 규제하기 위해서는 기존 방송과 마찬가지로 공익성과 영향력이 인정되어야 할 것이다. 전통적인 방송 규제의 대표적인 근거가 되었던 전파의 희소성과 방송의 공적 기능에 대해서는 개인방송이 인터넷 이용 행위라는 점에서, 그리고 소셜 미디어 콘텐츠라는 점에서 각각 새로운 접근이 필요하다.

## (2) 근거의 존부

개인 미디어 콘텐츠에 대한 명시적 규제 근거가 없는 현행의 규제법은 법률유보의 원칙에 위배된다고 판단될 여지도 충분하다. 통합방송법(안)에서는 ‘인터넷방송콘텐츠제공사업자’로 포섭하는 것으로 취지를 밝혔으나 방송의 개념을 추상화함에 따라 규제의 근거로서 모호하기는 마찬가지다. 소셜 미디어 콘텐츠가 방송 콘텐츠인지 여부도 합의된 바 없기 때문이다. 개정 취지와 같이 개인방송도 동법에 의한 규제를 받게 하려면 주체, 행위, 전송방식을 개념 표지로 하는 정의조항을 포함시키는 방안을 고려할 필요가 있다. 즉, 형식적인 근거 규정이 존재하는 경우라 하여도, 규제권한 행사 및 통제에 관한 기본적인 원칙과 법리가 규제입법으로 구현되고 있는지 여부가 더욱 중요한 의미를 갖게 된다. 만약 개별 규제법규에 그러한 원칙이나 법리가 결여되어 있다면 규제 근거의 존재, 나아가 규제의 정당성이 인정되기 어려우며, 이하의 비례성, 예측가능성, 형평성 등도 연쇄적으로 부인되는 결과를 가져올 수 있다.

## 2. 규제의 비례성

비례원칙은 행정법의 일반원리로 받아들여지고 있으며, 규제행정법에

서도 매우 중요한 법원리로서 법치행정 원리의 중심을 이룬다.<sup>153)</sup> 다만 앞서 언급하였듯이 목적의 정당성은 별도로 논할 필요가 있는바, 규제의 비례성은 통상의 3부분원칙론에 따라 적합성의 원칙, 필요성의 원칙, 상당성의 원칙이 각각 적용, 검토되어야 할 것이다.<sup>154)</sup> 원칙적으로 미디어 산업에 대한 경제적 규제와 콘텐츠에 대한 사회적 규제가 꼭 비례해야 하는 것은 아니나, 경제적 규제와 사회적 규제가 반비례 관계에 있는 경우라면 이는 비례원칙에 위배되었을 가능성이 높다. 경제적 규제가 강하게 요청되는 미디어 산업이라면 그렇지 않은 미디어 산업과 비교하여 사회적 규제가 적어도 비슷하거나 보통은 그보다 강한 수준으로 요청된다고 봄이 상당하기 때문이다.

### 3. 규제의 예측가능성

사실상 ‘예측가능성’은 비례원칙보다도 앞선 법치주의의 첫 번째 요소에 해당한다.<sup>155)</sup> 규제행정에 있어서도 마찬가지다. 규제의 예측가능성은 규제기관의 합리적인 권한 행사를 담보하는 것으로, 기본적으로 규제 발동 요건이 명확할 것을 요한다. 또한 규제 요건이 충족되어 규제법상 책임이 성립한다면 이는 곧 자율규제의 한계로 작용하게 되는데,<sup>156)</sup> 예측가능성은 규제행정 영역을 획정하는 차원에서 요청되는 것이기도 하다.

현행법에서 개인방송을 따로 규정하지 않은 상태에서 통신심의 대상으로 삼은 것도 문제가 되지만, ‘통합방송법(안)과 같이 ‘인터넷방송콘텐츠제공사업’으로 일괄하는 것은 정당성은 물론이고 예측가능성도 담보하기 어렵다. 개인방송 콘텐츠가 언제나 ‘사업자’에 의해 생산되는 것은

---

153) 우리 헌법재판소 역시 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법활동을 하는 경우에 준수해야 할 기본원칙으로서 광의의 비례원칙에 해당하는 ‘과잉금지원칙’을 제시하고 있다.

154) 김유환, 『행정법과 규제정책』, 삼원사, 2017, 77면 참조.

155) 박정훈, 『행정법의 체계와 방법론』, 박영사, 2007, 447-448면 참조.

156) 황승흠, 『인터넷 자율규제와 법』, 커뮤니케이션북스, 2014, 28면 참조.

아니기 때문이다. 플랫폼 사업자와 이용자 간의 약정에 따라 수익 배분 여부가 정해지는 현실과 달리, 법에서 개인방송 콘텐츠 제공자를 잠재적인 사업자로 규정하는 것은 타당하지 않은 면이 있다. 2018년 8월 공개된 초안에서는 등록을 요하는 사업자로 볼 뿐 구체적인 등록요건이 명시되지는 않았다.

이제 장을 바꾸어, 가장 먼저 ‘규제의 정당성’을 규명하는 차원에서 개인방송 규제의 근거를 논한다.

## 제3장 개인방송 규제의 법적 기초

### 제1절 서설

개인방송 규제는 표현의 자유를 제한하는 통제의 한 형태이다. 이 장에서는 개인방송 규제와 관련하여 헌법상의 기본권 제한 원리가 실정법에 구현되어 있는지 여부를 규제행정법의 첫 관문으로서 확인한다. 규제의 근거는 규제의 정당성을 함축하는 것으로, 사회의 문제 상황에 대한 국가의 역할을 어떻게 볼 것인가 하는 문제와 관련이 깊다. 규제의 목적도 궁극적으로는 국가의 목표를 달성하는 것이기 때문이다. 개인방송 규제의 경우에는 소셜 미디어라는 새로운 영역에서 국가가 보호해야 할 ‘공적 질서’(public order)가 곧 규제의 근거이자 목표가 될 것이다. 전통적인 방송 미디어 영역에서는 미디어와 수용자가 상호 분리된 구조를 유지하였던 것에 반하여, 소셜 미디어 플랫폼에서는 미디어와 이용자(개설자 및 참여자)가 상호 밀착된다. 개인이 자신의 채널을 개설하여 시간과 공간의 제약 없이 메시지를 주고받을 수 있기 때문에, 미디어 이용은 점차 일상화되어 간다. 즉, 개인 미디어에서 생산되는 대부분의 콘텐츠는 실시간 소통(communication)의 부산물인 경우가 많다. 따라서 오프라인(off-line) 상태에서 규제될 수 없는 일상적 언행이 디지털 콘텐츠로 변환됨에 따라 통신 또는 방송의 규제 영역으로 포섭된다면, 특별히 보호해야 할 중대한 공적 질서 내지 타인의 법익이 인정되지 않는 이상, 표현의 자유가 침해될 여지가 높을 것이다.

제2장에서 살펴본 바와 같이, 미디어 콘텐츠의 유해성을 이유로 행정기관이 제재를 가하는 것은 미디어 윤리 영역에 법이 개입하는 문제가 된다. 따라서 개인방송 규제는 전체 사회규범 가운데 법이 차지하는 비중 또는 기능에 관한 문제로도 접근할 수 있다. 법과 윤리를 구분하는 법실증주의의 관점은 물론이고 법이 자연발생의 윤리에서 비롯되었다고

보는 자연법 사상에 비추어도, 법과 윤리는 같지 않다. “법은 윤리의 최소한일 뿐”(Das Recht ist nichts anderes als das ethische Minimum)이라는 옐리네크(Georg Jellinek)의 법언은 규제행정법 영역에서도 대원칙으로 작용하는 것이다. 그런데 미디어 윤리는 인간 보편의 윤리라기보다는 사회적 윤리로 봄이 타당하므로, 특정한 사회와 국가 간의 관계로 보는 미시적인 관점도 배제할 수 없다.<sup>157)</sup> 또한 한 사회 내에서도 시대에 따라 윤리적 기준은 갱신될 수 있으므로, 현재 법으로 구속되는 윤리적 가치도 영원불변의 보호법익은 아닐 수 있다.<sup>158)</sup> 따라서 우리 사회에서 개인방송이 갖는 이용가치와 기대가치의 변화에 대한 특별한 고려가 반드시 요구된다.

이 장에서는 개인방송 규제의 법체계를 정립하는 법적 기초를 도출하기에 앞서, 전제적 고찰로서 기존의 미디어 규제를 직접적으로 뒷받침하는 이론적 근거와 국가 개입의 정당성을 확보하는 국가론 내지 법사상적 논의를 살펴본다. 이때 각 이론적·사상적 토대가 개인방송 규제를 정당화하는 근거로서 원용 또는 변형되는지 여부를 확인하고자 한다. 나아가 그러한 이론에 상응하여 실정법 차원에서 정당하고 합리적인 규제법 체계가 확립되어 있는지 여부를 국내외 사례를 비교하여 검토해 본다.

## 제2절 이론적 토대

### I. 미디어 규제의 근거

신문, 방송, 전기통신, 인터넷 등 종류를 불문한 미디어 영역을 포괄

---

157) 우리나라는 일부 윤리 문제를 입법화하여 규제하고 있다. 생명 윤리 및 안전에 관한 법률, 모자보건법, 장기 이식 등에 관한 법률 등이 대표적인 예이다.

158) 우리나라에서는 동성동본 혼인 금지, 혼인빙자간음죄, 간통죄 등의 법률규정이 모두 위헌결정을 받아 무효화되었다.

하는 규제 분야를 미디어 규제로 총칭할 수 있다. 융합 미디어 플랫폼을 이용한 개인방송 채널도 개설자와 접속자에게는 ‘표현’을 전달하는 하나의 미디어가 되는 것은 물론이다. 따라서 개인방송 규제도 미디어 규제의 범주에 속하는 것이다. 먼저 전통적으로 미디어 규제의 근거로서 제시되었던 공익이론, 사회책임이론 등에 비추어 개인방송 규제의 정당성을 검토해 본다.

## 1. 공익이론과 사익이론

### (1) 기존의 논의

#### 1) 행정법 일반원칙으로서의 ‘공익의 원칙’

공익 개념은 법학의 전유물은 아니며, 오히려 이론적 토양은 인접한 일반 사회과학 및 국가학에 기반을 두고 있다.<sup>159)</sup> 헌법이 상정하는 공익 개념조차 일의적이지 않다.<sup>160)</sup> 오늘날의 개방적 민주사회에서는 공익 개념이 비단 국가 권력의 정당화 근거라는 공리(公理)의 차원을 넘어 구체적으로 논증되어야 할 대상이 된다.<sup>161)</sup> 이때 공익 판단은 결국 입법론과 법해석론에 걸쳐 있는 문제에 해당한다.<sup>162)</sup>

#### 2) 방송의 공익성

규제 권한 행사의 정당화 근거가 되는 ‘공익’(public interest)은 방송 규제에서도 가장 중요한 근거로 다루어진다. 방송 규제의 경우에도 앞서 살펴본 방송의 공적 기능과 그에 따르는 공적 책임에서 연유하는 ‘공익성’이 주된 근거가 된다. 전통적으로 방송의 공익은, 방송수신자인 사회

---

159) 최송화, “公益의 法問題化”, 『서울대학교 법학』, 2006, 제47권 제3호, 10면 참조.

160) 위의 글, 28-29면 참조.

161) 최송화, “公益의 法問題化”, 13면 참조.

162) 위의 글, 15-23면 참조.

구성원의 알 권리를 보장하는 차원에서 보도의 진실성과 공정성을 핵심 내용으로 하였다. 방송 미디어에 특별히 높은 공신력을 부여하고 또한 그에 상응하는 공적 책임을 부담시킨 이유도 여기에 있다.

### 3) 사익성과 공익성의 연결

공익이론은 시장실패론과 표리관계에 있는 것으로서 가장 보편적인 규제 이론적 근거로 제시된다.<sup>163)</sup> 하지만 규제는 공익에 봉사하기보다는 사적 집단의 이해를 대변한다는 사익이론의 입장 또한 아울러 규제의 본질로 고려될 수 있다.<sup>164)</sup> 생각건대, 사상의 자유는 방송의 공익성을 구성하기도 하지만,<sup>165)</sup> 미디어 영역에서는 사상의 자유가 곧 상호 거래될 수 있는 재화적 가치를 지니기도 한다. 방송 규제가 기본적으로 방송사업 내지 방송서비스를 대상으로 하는 것에서도 이 점은 잘 드러난다. 나아가 국가가 사회 구성원 또는 미디어 자체의 사상(표현)의 자유를 통제할 수 있는 근거도 그로써 회수·보장되는 공동체의 이익이 더 크다는 형량이 가능하기 때문이다. 이처럼 방송 기타 미디어의 공익성은 사익성과 불가분의 관계에 있는 것이다.

### (2) 개인 미디어의 공익성 요소

방송 미디어의 공익성은 전통적으로 경제적 희소성 이론과 사회적 영향력 이론에 의하여 뒷받침되어 왔음은 제2장에서 살펴본 바와 같다. 하지만 개인 미디어의 경우에는 인터넷이라는 개방형 미디어가 경제적 희

---

163) 일부 선진국에서는 규제를 신설 또는 강화의 근거로 시장실패의 치유를 내세우고 있으며 실무상 규제영향분석서의 '정당성' 항목에 시장실패의 존부를 기재하고 있다. 지광석·김태윤, "규제의 정당성에 대한 모색 : 시장실패의 치유 vs. 거래비용의 최소화·경감", 『한국행정학보』, 2010, 제44권 제2호, 264면 참조.

164) 규제의 본질에 관한 공익이론과 사익이론의 통일적 수렴 필요성과 가능성을 모두 인정하는 견해로, 이원우, 『경제규제법론』, 홍문사, 2010, 24-27면 참조.

165) 나폴리(P. M. Napoli)는 '사상의 자유'가 지역주의, 보편적 서비스와 더불어 방송의 공익성을 구성하는 것이라고 보았다. 한진만·박은희·정인숙·주정민, 『새로운 방송론』, 커뮤니케이션북스, 2017, 14면 참조.

소성을 불식시키고 미디어 채널이 극도로 세분화되면서 미디어 효과도 감쇄된다고 봄이 타당하다. 이렇듯 전통적인 방송 미디어에 적용된 공익의 요소는 융합 미디어가 확산될수록 무의미해질 것이다. 또한 미디어 액세스권 보장이 기술적으로 해결되는 융합 미디어 환경에서는 종래 미디어가 보유해온 편성과 전송에 관한 권한도 전체 이용자들에게 분산되는 현상이 나타난다. 즉, 미디어 영역의 실질적인 '통제력'(control)이 기술 또는 기업에 있거나, 개인 이용자의 역량으로 대체되는 상황이 나타나고 있다. 이는 자유와 통제의 구도가 바뀌면서 미디어 규제의 가장 큰 이유가 되었던 권한 집중의 문제가 해소되거나 전환된 것으로, 규제의 필요성이 전반적으로 낮아졌다고 볼 수 있다.

개인 미디어 영역으로 좁혀서 보면, 규제의 근거가 되는 미디어의 공익성은 개인 이용자들이 향유하는 권리와 이익(이를 이하에서 '미디어 권익'이라고 총칭함)의 총합으로 이해할 수 있다. 다만 결과로서 얻어지는 공익은 고정된 값으로 측정될 수는 없으며, 정치·경제·사회·문화 각 분야에서 달리 파악될 수 있다. 또한 시대에 따라서도 중점을 두는 분야와 선호되는 미디어 가치가 함께 변화하므로, 미디어의 공익성도 다각도로 풀이될 여지가 많다. 하지만 적어도 개인방송 규제법규의 근간이 되어야 할 보호법익은 공익성 요소 중에서도 더욱 명확하게 규명될 필요가 있다. 보호법익의 핵심은 기본권에 있고 나아가 규제법의 기초도 기본권 제한 원리에 있기 때문이다. 생각건대, 기존 방송 영역의 주된 보호법익이 방송의 공정성과 미디어 액세스권으로 대표되는 것에 반하여, 개인방송 영역에서는 콘텐츠의 유용성과 아울러 미디어 선택권을 포함한 자유권이 공익의 핵심을 이룬다. 이는 개인 미디어의 경우에는 공익성의 무게중심이 공적 영역이 아닌 시장 내부로 이동하는 데서 기인한다.<sup>166)</sup>

한편, 인터넷의 개방성으로 인해 개인 미디어가 불특정 다수와 공유되는 상황에서 다시금 새로운 차원의 공익으로서 '공공성'이 부각된다. 개

---

166) 이때 '시장'은 공적 영역에 대응하는 사적 영역을 의미하는 것으로, 다음에 살펴볼 자유주의이론에서 등장하는 '사상의 자유시장'이 추상적 본질에 해당한다.

인 채널을 전용하는 것이라고 하여도 - 특별히 비공개 채널로 설정하지 않는 이상 - 다른 이용자가 자유롭게 접속하여 참여할 수 있는 구조이므로, '미디어의 공유'는 융합 미디어 영역에서 특별히 중요시되는 가치에 해당한다. 이처럼 이용자 간에 미디어를 공유하는 관계에 있으므로, 개인 미디어 개설자의 자유 영역도 접속자 지위에 있는 다른 이용자의 미디어 선택권이 보장되는 범위 내에서 확장될 수 있다. 따라서 개인 미디어 규제는 이용자 상호 간의 권리 보호가 중요한 문제가 된다. 사인간의 소통에서 인정되는 공공성은 규범 차원에서는 기본권 충돌관계로 전환되므로, 이를 해결하는 목적에서 국가적 개입의 정당성이 인정된다.<sup>167)</sup>

요컨대, 개인방송을 포함한 개인 미디어 영역에서는 ① 콘텐츠의 유용성, ② 미디어 자유권, ③ 미디어의 공유 세 가지 요소가 공익성을 이룬다고 본다. 또한 이들을 보호법익으로 삼아, 문제되는 상황에서 개인 미디어의 공적 책임에 대하여 대소강약을 가늠할 수 있을 것이다.

## 2. 사회책임이론과 자유주의이론

### (1) 방송 규제의 사상적 배경

오늘날의 방송 규제에 가장 대표적인 영향을 미친 이론으로 '사회책임이론'(Social Responsibility Theory)과 '자유주의이론'(Libertarian Theory)을 꼽는다. 전자는 공영방송제도의 토대가 되었으며, 후자는 민영방송제도의 배경이 되었다고 본다. 규제는 원칙적으로 공적 책임을 부과하는 것이므로 기본적으로는 사회책임이론에 바탕을 둘 수밖에 없다. 하지만 초국가성을 띠는 개방된 융합 미디어 환경에서도 사회책임이론이 규범적 틀로 작용하려면, 사회책임의 핵심 개념은 '적극적인 자유권'이 되어야

---

167) 미디어 이용자 간에 상대방의 권리를 직접 침해하는 명예훼손 또는 사생활 관련 발언을 한 경우에는 기본권 충돌을 규율하는 목적에서 규제가 정당화된다.

한다.<sup>168)</sup> 말하자면, 개인 미디어 규제는 미디어 액세스권은 물론이고 표현의 자유를 최대한 보장할 목적에서 미디어 사업자 또는 이용자에 대하여 사회적 책임을 부담시키는 방향으로 정립되어야 할 것이다.

## (2) 개인 미디어 영역의 책임론

융합 미디어 영역에는 공공 미디어와 개인 미디어가 공존할 뿐만 아니라, 콘텐츠의 유통에 따라 양자가 중첩되기도 한다. 따라서 개인 미디어 영역에도 사회적 책임과 자유주의는 아울러 영향을 미친다고 봄이 타당하다. 우리 사회의 미디어 역사상 뿌리내린 적 없는 자유주의적 시각이 개인 미디어의 성장과 함께 확산되고 있는바, 이를 수용하는 긍정적인 태도에 맞서 사회적 책임을 더욱 강조하는 우려 섞인 입장도 존재한다. 미디어가 공유되는 이상, 이용자 보호 관점에서 미디어의 자유가 무한히 허용될 수 없는 것은 당연하다.

밀턴(John Milton)이 제시한 ‘사상의 자유시장’(free marketplace of ideas) 차원에서 보면, 개인방송은 융합 미디어 시장에서 유통되는 일종의 사상이다. 우선 아무런 제한 없이 콘텐츠가 공유될 수 있고, 콘텐츠 수급에 법적 근거를 반드시 요하는 것도 아니다. 다만, 개인 미디어 영역에서는 미디어 이용자 각자의 표현의 자유가 ‘공공재’(public goods)의 관점에서 동등하게 보장되도록 하는 것을 관건으로 본다.<sup>169)</sup> 개인방송 규제 또한 이를 보장하는 것을 전제로 논의되어야 할 것이다. 다만, 우리나라에서는 이미 인터넷이 보편적 서비스에 준하는 수급을 달성하였다는 점에서, 균등한 액세스권 논의를 넘어 상호 비례관계에 있는 미디어 권익에 주목하여 진일보한 기본권 논의가 필요한 시점이다.

---

168) Christians, C. G. and Fackler, P. M., “The Genesis of Social Responsibility Theory: William Ernest Hocking and Positive Freedom”, 2014 참조.

169) ‘사상의 시장’ 개념을 빌어 표현의 자유를 ‘공공재’로 설명하기도 한다. 자유로운 의견 제시와 대상에 대한 비판의 자유는 마치 공공재처럼 누구에게라도 접근과 이용의 보장이 가능해야 한다는 것이다. 문연주 외, 「외국의 방송통신 콘텐츠 규제 체계 비교연구」, 방송통신심의위원회, 2012. 12, 10-11면 참조.

## II. 국가권력 및 행정기능의 범위

국가의 법적 지위와 기능에 관한 논의는 공법 이론의 원류를 이룬다. 오늘날의 규제행정법 이론 또한 국가론, 법의 기능과 한계 등 전통적인 공법 이론의 연장선상에 있음은 물론이다. 이하에서는 행정의 개입 범위에 대한 각론적 고찰로서, 보장국가론과 법적 후견주의의 시각을 개인방송 규제와 연결하여 살펴본다.

### 1. 보장국가론

사회 구성원과의 관계에서 주어지는 국가의 역할, 특히 행정의 기능을 무엇으로 보느냐에 따라 규제의 대상과 수단이 달라질 수 있다. 독일의 보장국가론은, 국가가 사인에게 공공복리 실현의 과제를 맡기고 그 이행을 보증하는 ‘보장책임’(Gewährleistungsverantwortung)을 진다는 데 핵심이 있다.<sup>170)</sup> 이러한 보장국가에서는 법과 규제의 영역에서도 ‘사적 자율’을 중시한다.<sup>171)</sup> 따라서 규제법의 영역에서도 공사 협력을 통한 공익의 달성을 효율적인 규제 방안으로 내세우게 되는 것이다.<sup>172)</sup> 복잡하고 다양한 국가 과제를 수행하기 위해서는 국가가 민간의 역량을 요하는 면이 있기 때문에, 이러한 보장책임 개념이 유용하게 원용될 수 있다. 특히 개인방송과 같이 신기술에 의해 새롭게 등장한 기본권 영역에 대하여 보장국가론이 결정적인 규제 원리를 시사한다.

한편, 근래에는 세계화, 전문화 추세에 따라 국가의 역사적 통일체로서의 의미가 다소 희석되는 면이 있는 것도 사실이다. 하지만 자율규제 시스템을 선용하기 위해서라도 공동체 이익을 보호하는 국가의 역할이

---

170) 박재윤, “보장국가론의 비판적 수용과 규제법의 문제”, 『행정법연구』 제41호, 2015, 193면 참조.

171) 홍석한, “새로운 국가역할 모델로서 보장국가론의 의미와 가능성”, 『공법학연구』 제17권 제2호, 2016, 16-17면 참조.

172) 위의 글, 16면 참조.

포기될 수 없는 것이며, 오히려 새로운 권한 주체와의 관계에서 국가의 역할이 더욱 정교하게 수립될 필요가 있다. 그러므로 개인 미디어 영역에서도 최후의 조정자로서 관여하는 것은 국가의 몫이 되어야 할 것이다.

## 2. 법적 후견주의

국가권력의 행사를 정당화하는 기본 철학으로서 ‘법적 후견주의’(legal paternalism)가 제시된다.<sup>173)</sup> 이는 법과 도덕의 관계와 관련하여, 국가가 도덕의 영역에 개입할 수 있는 ‘법적 도덕주의’의 관점으로 전환되기도 한다.<sup>174)</sup> 계몽주의 언론관에 기초하여 미디어 윤리 영역에 법이 개입하는 것이나 청소년을 보호할 목적에서 행정기관이 유해 콘텐츠를 심의하고 등급분류 하는 것 등은 이러한 후견주의 관점에서 정당성이 인정될 수 있다.

하지만 국가권력의 행사가 강한 후견주의에 기초할 경우, 사적인 자율 영역은 협소해지는 결과로 이어진다. 따라서 미디어의 자유가 확보되어야 할 개인 미디어 영역에서는, 자유주의와 양립될 수 있는 후견적 개입 방식, 즉 ‘연성 후견주의’(soft paternalism)에 입각하여 규제행정 체계를 정립하는 것이 바람직할 것이다.<sup>175)</sup> 특히 미디어 콘텐츠의 유통 범위가 국경을 초월하는 융합 미디어 영역에서는, 미디어의 다원성과 문화 상대주의를 존중하는 차원에서 더욱이 행정규제 권한의 축소와 탄력성이 요청된다.

---

173) 오세혁, “법적 후견주의 - 개념분석적 고찰 -”, 『법철학연구』 제12권 제1호, 2009, 153면 참조.

174) 위의 글, 155면 참조.

175) 파인버그와 드워킨에 의해 알려진 경성 후견주의와 연성 후견주의의 비교 논의로서, 오세혁, 위의 글, 164-167면 참조.

## 제3절 법적 근거

### I. 비교법적 검토

국제 사회는 ‘표현’을 인간 본연의 행위로 간주하고 그에 대한 자유를 불가침의 기본권으로 받아들여 왔다. 특히 오늘날 표현의 자유에 대한 기본권 이론은 미디어 기술의 발전과 관련하여 도약을 거듭하였으며, 그 중에서도 ‘방송’은 언론의 자유(freedom of speech)를 확립시킨 주요한 공신이다. 미디어 규제, 즉 방송행위를 포괄하는 표현의 자유 제한과 관련하여 우선 보편적으로 수용되는 국제법 차원의 근거를 살펴본다.

#### 1. 국제법적 근거

##### (1) 「세계인권선언」 제19조

1948년 유엔 총회에서 채택된 「세계인권선언」(Universal Declaration of Human Rights, UDHR)은 제19조에서 표현의 자유를 천명하고 있다.<sup>176)</sup>

“모든 사람은 의견의 자유와 표현의 자유에 대한 권리를 갖는다. 이러한 권리는 간섭 없이 의견을 가질 자유와 국경에 관계없이 어떠한 매체를 통해서도 정보와 사상을 추구하고, 얻으며, 전달하는 자유를 포함한다.”<sup>177)</sup>

---

176) Mendel, T. and Salomon, E., “Freedom of Expression and Broadcasting Regulation”, UNESCO, 2011. pp.9-10 참조.

177) UDHR Article 19.

Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.

「세계인권선언」이 국제 사회에서 표준의 인권규범으로서 기능하고 있는 이상, 이 조항이 수호하는 표현의 자유의 핵심 가치는 각국의 헌법 규범에서도 수용되어야 함은 물론이다. 달리 제한 가능성을 명시하고 있지 않으나, 국제법과 국내법을 불문하고 표현의 자유는 절대적인 권리가 아님을 수용하고 있다.<sup>178)</sup>

## (2) 「유럽인권협약」 제10조

1950년 유럽연합을 구성하면서 회원국들에 의해 비준된 「유럽인권협약」(European Convention on Human Rights, ECHR)도 제10조에서 표현의 자유를 보장한다. 제1항 전단은 「세계인권선언」 제19조와 크게 다르지 않으나, 후단에서 방송, 텔레비전, 영화 산업에 대하여 면허제도를 시행할 수 있도록 명시적으로 유보를 둔 점에 차이가 있다.<sup>179)</sup> 또한 제2항에서는 표현의 자유에 대한 책임과 한계의 요인을 상세하게 열거한다.<sup>180)</sup>

---

178) Mendel, T. and Salomon, E., “Freedom of Expression and Broadcasting Regulation”, UNESCO, 2011. pp.12-13 참조.

179) 유럽인권협약 제10조 (ECHR Article 10)

1. 모든 사람은 표현의 자유에 대한 권리를 가진다. 이 권리는 의견을 가질 자유와 공공당국의 간섭을 받지 않고 국경에 관계없이 정보 및 사상을 주고받는 자유를 포함한다. 이 조항이 방송, 텔레비전 또는 영화 사업자에 대한 국가의 허가제도를 금지하는 것은 아니다.

(1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.)

180) 유럽인권협약 제10조 (ECHR Article 10)

2. 이러한 자유의 행사에는 의무와 책임이 따르므로, 이는 국가안보, 영토의 일체성이나 공공의 안전, 무질서 및 범죄의 방지, 보건과 도덕의 보호, 타인의 명예나 권리의 보호, 기밀로 입수한 정보의 공개 방지, 또는 사법부의 권위와 공정성의 유지를 위하여, 민주사회에서 요구되고 법률에 의해 규정된 형식, 조건, 제약 또는 처벌의 대상이 될 수 있다.

[2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a

참고로, 「유럽연합기능조약」(Treaty on the Functioning of the European Union; TFEU) 제114조에서는 인터넷 시장에 대한 규제 근거를 직접 규정하고 있기도 하다.<sup>181)</sup>

(3) 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제19조

「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) 제19조 제1항 및 제2항에서도 세계인권선언과 대동소이한 불가침의 표현의 자유를 천명하고 있다.<sup>182)</sup> 동시에 제3항에서는 타인의 권리 존중과 국가안보, 공공질서, 공중의 보건 및 도덕 등의 보호를 위하여 제한될 수 있다는 점을 아울러 적시하고 있다.<sup>183)</sup> 이 국제규약은 우리 조약 제1007호에 해당하는 것으로, 표현의

---

democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.]

181) 다만 규제의 내용을 명확히 담고 있지는 않다. TFEU Article 114 (1) 참조.

182) 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제19조 (ICCPR Article 19)

1. 모든 사람은 간섭받지 아니하고 의견을 가질 권리를 가진다.
2. 모든 사람은 표현의 자유에 대한 권리를 가진다. 이 권리는 구두, 서면 또는 인쇄, 예술의 형태 또는 스스로 선택하는 기타의 방법을 통하여 국경에 관계없이 모든 종류의 정보와 사상을 추구하고 접수하며 전달하는 자유를 포함한다.  
[1. Everyone shall have the right to hold opinions without interference.  
2. Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.]

183) 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제19조 (ICCPR Article 19)

3. 이 조 제2항에 규정된 권리의 행사에는 특별한 의무와 책임이 따른다. 따라서 그러한 권리의 행사는 일정한 제한을 받을 수 있다. 다만, 그 제한은 법률에 의하여 규정되고 또한 다음 사항을 위하여 필요한 경우에만 한정된다.

- (a) 타인의 권리 또는 신용의 존중
- (b) 국가안보 또는 공공질서 또는 공중보건 또는 도덕의 보호

[3. The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article

자유에 관한 제19조는 유보 없이 동의하였으므로 우리 헌법 제6조 제1항에 따라 국내에서는 법률에 준하는 효력을 갖는다.<sup>184)</sup> 특히 제한의 근거로 제시된 ‘공중도덕’(public morals)은 우리 헌법에도 명시된 것으로,<sup>185)</sup> 미디어의 사회적 건전성을 유지할 목적에서 개인방송의 유해 콘텐츠를 규제하려는 입법 태도와 일맥상통하는 면이 있다.

## 2. 각국의 실정법적 근거

### (1) 헌법 규정

#### 1) 자유방임형(laissez-faire) 규정

표현의 자유를 제한하는 어떠한 법률도 제정할 수 없음을 선언한 미국의 수정헌법 제1조가 여기에 해당한다.<sup>186)</sup> 이 조항을 비준한 1791년 당시에 연방정부가 종교적 분열을 막고 주(州)정부들을 포섭할 목적에서

---

carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary:

(a) For respect of the rights or reputations of others;

(b) For the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals.]

184) 국가법령정보센터, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 (B규약)」 참조.

185) 대한민국 헌법 제21조

④ 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.

186) 미국 수정헌법 제1조 (The First Amendment)

의회는 종교를 정하거나, 자유로운 종교 활동을 금지하거나, 언론과 출판의 자유, 평화로이 집회할 수 있는 권리, 그리고 불만 사항의 구제를 위하여 정부에 청원할 수 있는 권리를 제한하는 어떠한 법률도 만들 수 없다.

[Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.]

강력한 자유권을 전면에 내세운 것으로 해석되고 있으나, 그 연원을 떠나서 법률로써도 제한할 수 없는 막강한 표현의 자유라는 신조는 미국 언론의 ‘실천철학’(operating philosophy)으로서 명맥을 유지해 왔다.<sup>187)</sup> 미국 정부가 오늘날 세계적으로 가장 광범위한 표현의 자유를 허용하면서 인터넷 콘텐츠에 대해서는 일체의 법적 규제를 가하지 않는 것도 바로 이러한 자유방임형 수정헌법 조항에서 기인한 면이 크다. 하지만 제한 가능성을 헌법에 명시하고 있지 않다고 해서 표현의 자유가 절대적 기본권이 되는 것은 아니다. 타인의 권리를 침해하는 경우에 상응하는 책임을 묻는 입법은 가능할 뿐만 아니라 전체 법질서 수호를 위하여 필요한 것으로서 위헌에 해당하지 않는다.<sup>188)</sup>

미국의 경우에는 개인방송뿐만 아니라 인터넷 콘텐츠 전반에 대하여 공법상 책임은 물론 사법상 책임을 인정하는 것에도 소극적인 입장을 견지하고 있다. 심지어 청소년 보호 목적이 인정된다고 하여도 행정기관이 심의하거나 법으로 제재하는 것 또한 위헌으로 본다.<sup>189)</sup> 이러한 특유의 실정법 및 판례법을 토대로 미국의 산업 규제는 사업자와 이용자 중심의 자발적 자율규제 시스템이 정착될 수 있었다.

## 2) 사전대비형(pro-active) 규정

세계 대다수 국가의 헌법은 기본권 제한을 명시적으로 유보하는 ‘사전

187) Altschull, J. H., *From Milton To McLuhan : The Ideas Behind American Journalism*. New York : Longman, 1990, p.17; Lewis, A., *Make No Law: The Sullivan Case and the First Amendment*, Random House, 1991.

188) 예컨대 명예훼손의 경우에 미국 대부분의 주에서는 우리나라와는 달리 형법상 범죄가 성립하지 않는다. 다만, 허위의 진술로 타인의 명예를 훼손하는 손해를 발생시킨 경우 달리 면책이 인정되지 않는다면 민사상 불법행위책임을 지게 된다.  
<<https://injury.findlaw.com/torts-and-personal-injuries/defamation-law-the-basics.html>>

189) 온라인상의 음란물 및 폭력물로부터 청소년들을 보호할 목적에서 미국 1996년 통신법 제5장(Title V of the Telecommunications Act of 1996.)으로 제정되었던 「통신품위법(Communications Decency Act, CDA)」에 대하여 미국 연방대법원은 1997년 6월 위헌판결을 내린 바 있다; *Reno v. American Civil Liberties Union*, 521 U.S. 844 (1997) 참조.

대비형' 규정 방식을 취한다. 프랑스에서는 헌법상 표현의 자유의 기원을 「1789년 인간과 시민의 권리선언」(Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789) 제11조에서 찾는다.<sup>190)</sup> 이 조문에서 직접 표현의 자유는 법률로써 제한될 수 있는 권리임을 밝히고 있다.<sup>191)</sup> 권리선언 제정자들은 시민들이 검열 없이 자신의 견해를 밝힐 수 있는 자유를 최대한 보장하려는 목적에서 사후적 제한의 의미로 “법에 의해 규정된 경우에”(dans les cas déterminés par la loi)라는 표현을 사용한 것으로 본다.<sup>192)</sup> 독일 기본법(Grundgesetz; GG) 제5조 역시 표현의 자유를 천명하는 한편, 같은 조 제2항에서 표현의 자유가 일반법률, 청소년 보호 목적, 명예권에 기하여 제한될 수 있음을 적시하고 있다.<sup>193)</sup>

---

190) 한동훈, “프랑스 헌법상 표현의 자유에 관한 연구”, 『언론과 법』, 2016, 제15권 제3호, 201면, 209면 참조.

191) 「인간과 시민의 권리선언(1789년)」 제11조 (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, Article 11)

사상과 의견의 자유로운 소통은 인간의 가장 귀중한 권리의 하나이다. 따라서 모든 시민은 자유로이 발언하고 기술하고 인쇄할 수 있다. 다만, 법에 의해 규정된 경우에 있어서의 그 자유의 남용에 대해서는 책임을 져야 한다.

(La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.)

192) 한동훈, “프랑스 헌법상 표현의 자유에 관한 연구”, 『언론과 법』, 2016, 제15권 제3호, 211면 참조.

193) 독일연방공화국 기본법 제5조 (GG Artikel 5)

(1) 모든 사람은 각자 말이나 글, 그림으로써 자유로이 자신의 의사를 표현하고 전파할 권리 및 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 방해받지 않고 정보를 얻을 권리를 갖는다. 출판의 자유와 방송 및 영상을 통한 보도의 자유가 보장된다. 검열은 금지된다.

(2) 이 권리들은 일반법률의 조항과 청소년 보호를 위한 법률규정 및 개인의 명예권에 의해 제한된다.

(3) 예술과 학문, 연구와 교수는 자유롭다. 교수의 자유를 내세워 헌법에 대한 충성을 저버리지는 못한다.

[(1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der

## (2) 법률 규정

융합 미디어에 대한 규제 여부와 강도 면에서 관할권마다 차이를 보인다. 현재까지는 개인방송이라는 콘텐츠 분야를 독립적인 규제 영역으로 삼고 있지 않은 것은 세계의 공통된 현황으로 조사된다. 여기서는 미국, 유럽, 아시아 세 개 지역의 미디어 및 콘텐츠에 대한 법적 규제를 대별함으로써 개인 미디어 콘텐츠에 대한 규제 형태를 비교법적으로 검토해 본다.

### 1) 미국

#### ① 규제의 범주

미국 연방통신위원회(FCC)는 「통신법」(Communication Act of 1996)에 근거하여 방송·통신을 불문하고 미디어 전반에 대하여 폭넓은 규제 권한을 갖는다. FCC는 ‘동영상 편성·전송 서비스’를 하나의 시장 단위로 파악하면서, 이 범주 내에서 TV 방송국(Broadcast Television Stations), 온라인 동영상 사업자(Online Video Distributors, OVD), 멀티채널 방송사업자(Multichannel Video Programming Distributors, MVPD)를 각각 별개의 범주로 규율한다.<sup>194)</sup> 특히 OVD는 2012년 경쟁상황 평가 시점부터 새롭게 포함시킨 것으로, 인터넷 서비스를 이용하여 동영상을 편성·전송하는 사업자를 총칭한다.<sup>195)</sup> 이는 우리 규제법에는 명시되지 않은 사업 범

---

Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.

(2) Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.

(3) Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.]

194) FCC, 「Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming」, Media Bureau Docket No. 16-247, 2017. 1. 참조.

195) 따라서 우리 현행법이 규정하고 있는 IPTV 서비스는 자체 인터넷망을 소유·관

주이다. OTT 서비스가 여기에 포함될 수 있으나 일률적으로 볼 수는 없으며, 통신사업자와 제휴한 방송사업자의 OTT 서비스는 유선방송사업자 등과 함께 MVPD에 포함된다.<sup>196)</sup> 개인방송 진행자를 사업자로서 규율하고 있지는 않으며,<sup>197)</sup> 해석상으로도 OVD나 MVPD에 개인방송이 포함된다고 보기는 어렵다.

## ② 콘텐츠 규제 원칙

미국은 수정헌법 제1조에서도 확인되듯이, 표현의 자유에 대한 불가침을 중시하면서 사전검열을 철저히 배격해 왔다. 콘텐츠 규제와 관련하여 연방통신위원회(FCC)는 자율규제 강화 정책 또는 수용자 보호 정책을 수립하여 실행할 수 있으나, 우선적으로 콘텐츠의 내용을 규제를 하는 것은 위헌으로 본다. 더욱이 개방형 미디어인 인터넷에 대해서는 콘텐츠의 내용과 형태를 불문하고 행정규제 대상으로 삼지 않는 것이 기본적인 규제 철학이다.

## ③ 방송통신 콘텐츠 규제 방식

미국의 방송 콘텐츠 규제는 미국 방송협회 (National Association of Broadcasters, NAB)가 1929년에 라디오 방송사업자를 상대로 윤리규약 (Code of Ethics) 등을 제정하여 자율규제를 하도록 권고하는 조항을 마련한 데서 시작되었다.<sup>198)</sup> 즉, 미국의 자율심의는 규약을 제정하는 것부터 심의 및 제재하는 것까지 모두 해당 방송사업자에 맡겨져 있다. 개인

---

리하는 통신사업자가 제공하는 서비스이므로 OVD 사업군에 속하지 않는다. 이승엽, 「美 FCC 비디오 프로그램 유통시장 경쟁상황 평가 보고서」, 『동향과 전망 : 방송·통신·전파』 통권 제63호, 2013, 84면 참조.

196) FCC, 「Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming」, Media Bureau Docket No. 16-247, 2017, p.18 참조.

197) 김선미·지성우, “현행 멀티미디어법에 대한 비교법적 고찰과 발전방안 - OTT 서비스에 대한 한국과 미국의 규범을 중심으로”, 『미국헌법연구』 제26권 제3호, 2015, 208-211면 참조.

198) 문연주 외, 「외국의 방송통신 콘텐츠 규제체계 비교연구」, 방송통신심의위원회, 2012, 14면 참조.

방송에 대해서는 방송 규제 대상으로 보지 않거니와 지금까지 유해성을 이유로 행정규제 대상이 된 바 없다.

그렇지만 미국 사회도 온라인으로 무분별하게 유통되는 폭력물과 음란물에 대하여 경각심을 갖게 되면서, 연방통신위원회(FCC)도 간접적으로나마 방송 콘텐츠에 대한 내용 규제를 시도해 왔다.<sup>199)</sup> 결정적으로, 1996년 통신법은 방송사로 하여금 외설적이고 폭력적인 콘텐츠를 심의하는 자율규제 시스템을 개발할 것을 의무화하였다.<sup>200)</sup> 한편, IPTV의 경우에는 통신 규제를 적용하면서도 콘텐츠에 대해서는 방송과 동일한 규제가 적용된다.<sup>201)</sup> 하지만 어느 쪽이든 인터넷 방송 일반에 적용되는 것은 아니며, 개인이 제작하는 개인방송 콘텐츠와는 무관한 규제이다.

## 2) 유럽

### ① 유럽연합

유럽연합은 미디어 영역 또한 단일시장이라는 관점에서 적정한 미디어 규제를 수립하기 위해 노력해 왔다. 특히 인터넷 콘텐츠와 관련해서는 인권 보호 차원에서 비교적 강력한 규제를 도입하는 추세를 보인다. 2007년에는 종래의 방송 지침(Council Directive 89/552/EEC)을 개정하여, 신유형 융합 서비스를 규제 영역으로 포괄하는 「시청각미디어서비스지침」(Audiovisual Media Services Directive; AVMSD)을 승인하였다.<sup>202)</sup> 가장 큰 변화는 기존의 텔레비전 방송(television broadcast)과 주문형 미디어 서비스(on-demand audiovisual media service)를 포괄하는 광의의 “시청각

---

199) Red lion v. FCC(1969) 사건에서 미국 항소법원도 FCC가 공익에 근거하여 방송편성 규제를 함으로써 간접적으로 방송 내용을 규제하는 것은 가능하다는 판시를 한 바 있다. 문연주 외, 「외국의 방송통신 콘텐츠 규제체계 비교연구」, 방송통신심의위원회, 2012, 15면 참조.

200) 문연주 외, 「외국의 방송통신 콘텐츠 규제체계 비교연구」, 방송통신심의위원회, 2012, 23면 참조.

201) 위의 보고서, 28면 참조.

202) DIRECTIVE 2007/65/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 December 2007.

미디어서비스” 개념을 채택하였다는 데 있다.<sup>203)</sup> 이에 따라 회원국들은 동 지침을 수용한 국내법을 제정하여 확장된 미디어 규제를 시행해 왔다. 2010년 발효 당시의 지침에서는, 방송을 “아날로그·디지털 텔레비전 방송, 실시간 스트리밍, 웹캐스팅, 주문형 방송 서비스”가 모두 포함된 개념으로 설정하고 있다.<sup>204)</sup>

이후 2016년에는 지침의 규제 범주를 더욱 확장하는 시도로, “동영상 공유 플랫폼 서비스”(video-sharing platform service) 개념을 신설하는 개정안이 제출되었으며, 2018년 11월에 그대로 채택되었다.<sup>205)</sup> 이로써 동 지침은 유튜브, 페이스북 등의 플랫폼 사업자를 명시적으로 규제 범위에 끌어들이었고, 이로써 콘텐츠 규제의 범주에도 동영상 클립(video clips)이나 이용자 제작 콘텐츠(user-generated content) 유형이 새롭게 추가되었다.<sup>206)</sup> 개정의 취지는 무엇보다 유해 콘텐츠로부터 소수자를 보호하는 데 있으며, 이를 위하여 플랫폼 사업자가 폭력 및 증오 또는 범죄 콘텐츠로부터 이용자를 보호하기 위한 적절한 조치를 하도록 의무를 부과하고 있다.<sup>207)</sup> 이는 개인방송 플랫폼에도 적용될 수 있음은 물론이다. 다만 이때도 규제의 직접 상대방은 플랫폼 사업자이며 개개인의 이용자가 규제 대상이 되는 것은 아니다.

## ② 독일

---

203) AVMSD 제1조 (a) 참조.

204) Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010.

205) Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018.

206) Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 주요 개정 사항 (1) 참조.  
<<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>>

207) European Commission, Revision of the Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) 참조.  
<<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/revision-audiovisual-media-services-directive-avmsd>>

독일은 2차 세계대전 이후에 법치국가 원리에 기초한 민주적 기본질서의 형성을 최우선시하면서 표현물에 대한 검열제를 절대적으로 금지해왔다(독일연방공화국 기본법 제5조 제1항). 그러나 동시에 청소년 보호 목적의 행정규제에 대해서는 헌법적 정당성을 직접 부여하고 있다(독일연방공화국 기본법 제5조 제2항). 이러한 헌법이념은 융합 미디어 영역에서도 청소년 보호를 위한 다양한 법제를 제정하는 데서 드러난다.

원래 독일은 방송과 통신을 구분하여 이원적으로 규제해 오면서, 통신 콘텐츠에 대해서는 심의 대상으로 삼고 있지 않았다. 그러다 2007년에 융합 미디어를 포괄적으로 규제하는 「텔레미디어법」(Telemediengesetz, TMG)을 제정하면서 방송과 통신의 중간 영역을 새롭게 개념화하였다.<sup>208)</sup> 동법에 따르면, 「텔레미디어법」 제3조 제24항의 통신 서비스와 「방송국가협약」 제2조의 방송에 해당하지 않는 모든 정보통신 서비스가 ‘텔레미디어’에 해당하는 것이 된다.<sup>209)</sup> 이에 대해서는 새로운 유형의 미디어 서비스가 이들 세 가지 영역 중 어디에 해당하는지 여전히 불분명한 면이 있다.<sup>210)</sup> 이에 2014년에는 연방미디어청(die Medienanstalten)이 ‘웹 TV’(Web-TV) 개념을 10개 범주로 분류하여 제시하면서, 방송면허의 대상이 되는 유튜브 채널의 요건으로 “구독자가 최소 500명 이상”이라는 기준을 밝힌 바 있다.<sup>211)</sup>

### 3) 아시아

#### ① 중국

중국은 아직 방송·통신 규제에 관한 일반법 대신에 「방송관리조례」(廣播電視管理條例)와 「전신조례」(中華人民共和國電信條例)가 주요 실정법

208) 「텔레미디어법」 제1조(적용범위) 및 제2조(정의) 참조.

209) 「텔레미디어법」 제1조(적용범위) 참조.

210) 지성우, “독일의 개정 텔레미디어법의 한국에서의 함의”, 언론과법 제9권 제1호, 2010, 80-81면 참조.

211) die Medienanstalten, *Checkliste der Medienanstalten für Veranstalter von Web-TV*, 2014. 9. 24. 참조.

으로써 적용된다.<sup>212)</sup> 게다가 규제 권한도 다수의 기관에 분산되어 각 기관의 임의적 해석에 따라 중복 규제의 가능성이 상존하는 실정이다.

2015년 이후로 중국 내의 인터넷 생방송 서비스 이용자가 급증하면서 불과 1년 뒤인 2016년에는 전체 인터넷 이용자 수의 절반에 가까운 3억여 명에 이르게 되었다. 단기간에 생방송 플랫폼 시장이 성장하는 과정에서 이용자들의 부적절한 언행이 심각해지면서 사회적 논란이 커지자, 다양한 방송통신 관계기관에서 플랫폼 사업자에 대한 규제 개입의 강도를 높이고 있는 추세를 보인다.

## ② 싱가포르

싱가포르는 정보통신 분야와 미디어 분야로 분리되어 있던 규제기관을 통합하여 2016년 9월에 정보통신미디어개발청(Info-communications Media Development Authority, IMDA)을 출범시켰다.<sup>213)</sup> 2000년대 초부터 싱가포르의 공공서비스 분야에서 전자정부 정책을 본격화하면서도,<sup>214)</sup> 기업들에 대해서는 상대적으로 강력한 인터넷 규제 정책을 유지해오고 있었다. 이로 인해 글로벌 IT 기업들이 역차별 받는 상황이 발생하자 규제를 간소화하고 융합 미디어에 대하여 일관된 규제 체제를 정비하고자 기관 통합을 추진하였다.<sup>215)</sup>

실정법으로는, 우리와 마찬가지로 일반법인 「방송법」(Broadcasting Act)을 두고 있는 한편,<sup>216)</sup> 방송법에 근거한 인터넷 규제 권한을 실행하

---

212) 윤석현·김성옥·김윤희, 「중국 방송통신 규제체계 분석 및 전망」, 대외경제정책연구원·정보통신정책연구원, 2012, 50-51면 및 62-63면 참조.

213) IMDA는 싱가포르 정보통신부(Ministry of Communications and Information, MCI) 산하의 조직으로, 통합 전에는 정보통신개발청(Infocomm Development Authority, IDA)과 미디어개발청(Media Development Authority, MDA)이 통신과 방송 각 분야 업무를 나누어 담당하였다.

214) 「e-Government Action Plan I & II」가 이에 해당한다.

215) MCI, “Launch of the Info-communications Media Development Authority” (Speech by Minister for Communications and Information), 2016. 9. 30.  
<<https://www.mci.gov.sg/pressroom/news-and-stories/pressroom/2016/9/launch-of-the-info-communications-media-development-authority>>

는 차원에서 「인터넷 규약」(Internet Code of Practice)을 두고 자율규제를 엄격하게 감독하고 있다. IMDA 소관의 규제법령에서 인터넷 콘텐츠 규제를 포함하여 방송, 인터넷, 콘텐츠 분야를 체계적으로 분류하여 상세한 기준을 마련하고 있다.<sup>217)</sup> 이처럼 자율규제를 허용하면서도 정책기능과 심결기능을 모두 하나의 행정기관에 통합하여 강력한 규제 권한을 행사한다.

### 3. 시사점 : 개인방송 규제의 입법 여부 및 규정 방식

각국의 규제 양상에서 확인되는 바와 같이, 개인방송 규제는 그 설계와 집행 단계에서 사회문화적 맥락, 경제적 요인 등이 복합적으로 작용하게 된다. 또한 융합 서비스를 규제체제로 포섭하는 방식은 일차적으로 이미 시행 중인 방송·통신 규제법 체계의 맥락에서 논하여야 하므로, 법제도적 환경도 중요한 변수로 작용한다. 이 때문에 유럽연합 내에서도 회원국마다 구체적인 규제 시스템과 근거법률의 내용에 차이가 나타나는 것이다.

세계 공통적으로 융합 미디어 서비스를 새로운 산업 영역으로 받아들이고 이를 규제 범위에 포함시키고 있으나, 개인방송 채널을 하나의 사업 단위로 파악하는지 여부는 불분명한 실정이다. 독일 규제당국이 유튜브 채널에 대하여 구독자 수에 근거한 규제 요건을 제시하였으나, 우리 규제입법에 참고가 될 만한 합리적 규제요건으로 평가되기는 어렵다. 개인방송 채널의 시청자 수는 증감이 계속될 뿐만 아니라, 시청자 규모 내지 잠재적인 수익성이 - 부가가치세 부과 등 사후적·경제적 규제 외에 - 진입 규제 또는 콘텐츠 규제의 필요성과 직결된다고 볼 수는 없다. 개인방

---

216) Broadcasting Act : CHAPTER 28 (Original Enactment: 15 of 1994), Revised Edition 2012 (31st August 2012)  
<<https://sso.agc.gov.sg/Act/BA1994>>

217) IMDA website, "IMDA's approach to regulating content on the Internet"  
<<https://www.imda.gov.sg/regulations-licensing-and-consultations/content-standards-and-classification/standards-and-classification/internet>>

송 콘텐츠가 생산되는 소셜 미디어 플랫폼의 경우에는 원칙적으로 접근권이 제한되지 않기 때문에 수신자 규모를 기준으로 사업성을 판단하는 것은 적합하지 않다고 생각된다.

한편, 콘텐츠 규제와 관련해서는 자율규제의 영역임을 전제로 플랫폼 사업자에 대하여 콘텐츠 관리 의무, 청소년 보호 의무를 부과하고 있음이 공통적으로 확인된다. 또한 청소년 보호 차원에서 융합 미디어 콘텐츠도 방송에 준하는 수준으로 법적 규제가 가해진다는 점도 주목할 부분이다. 또한 대부분의 경우 정책기능과 심결기능의 구분하여 규제의 합헌성을 제고하는 면모를 보이는바,<sup>218)</sup> 이는 규제 기능의 공사 분담 차원에서든 마찬가지로 논의될 수 있다.

## II. 국내 현행법 검토

개인방송이라는 신규 서비스에 대하여 우리 현행법에서는 명확한 규제 근거를 규정하고 있지는 않다. 하지만 개인방송 행위도 미디어를 통한 표현의 자유 영역이라는 점에서, 방송의 독립과 자유를 중심으로 법학 분야에서 전개되었던 기본권 이론이 개인 미디어 규제의 법적 기초로서 재론될 필요가 있다. 나아가 우리 행정기관은 개인방송 플랫폼 사업자 및 진행자에 대하여 통신법에 기초하여 규제하고 있는바, 현행 통신법 규정과 통합방송법(안)에 기초한 규제 방침을 아울러 검토함으로써 개인 방송 규제의 법체계적 타당성을 평가하기로 한다.

### 1. 헌법 규정

#### (1) 문화국가의 원리

우리 헌법은 민족문화 창달(제9조), 문화적 생활의 평등(제11조), 예술

---

218) 김유환, 『행정법과 규제정책』, 삼원사, 2017. 102-103면 참조.

가의 권리 보호(제22조) 등 다양한 측면에서 ‘문화국가의 원리’를 천명하고 있다. 이는 문화가 ‘국민이 총유하는 공동체적 가치’라는 사실을 자명하게 드러낸다. 이때 문화에는 자연적·인공적 환경뿐만 아니라 사회적 관념을 생산하는 모든 종류의 인간 행위를 포함한다고 봄이 타당하다. 따라서 방송이든 개인방송이든 문화를 구성하는 요소라는 점은 재론할 여지가 없다. 또한 헌법 규정의 맥락에 비추어 개인방송은 규제할 대상이기에 앞서, 문화적 기본권 영역에서 보장되어야 할 대상으로 볼 수 있다. 다만, 문화국가의 원리의 관점에서 개인방송이 문화적 병리현상으로 고착화되는 것을 방지할 필요가 있으며, 이는 국가의 기본권 보호 의무 이행의 차원에서도 규제적 개입이 요구될 수 있다.

## (2) 기본권 규정

우리 헌법 제21조는 언론·출판의 자유를 기본권으로 천명하고 있으며(동조 제1항), 언론·출판에 대한 허가나 검열을 금지함으로써 국가로부터의 불가침을 보장한다(동조 제2항).<sup>219)</sup> 한편, 기술적으로는 방송이 통신에 기반을 두고 있으나, 기본권 차원에서 말하는 방송의 자유는 통신의 자유와는 상반된 맥락을 갖는다. 전자가 정신과 감각의 외적인 표출 또는 상호 작용을 보장하는 것인 반면에, 후자는 사적인 소통과 교감의 영역을 외부로부터 보호하는 것을 기본으로 하기 때문이다. 비록 방송의 자유는 기술이 탄생시킨 산물이기는 하나 어디까지나 자연권으로 분류되는 표현의 자유를 모태로 하기 때문에, 방송의 허용과 금지의 시장 통제 차원을 넘어 표현의 자유를 확장하거나 제한하는 문제로서 중대한 의

---

219) 대한민국 헌법 제21조

- ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.
- ② 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.
- ③ 통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.
- ④ 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.

제가 된다.

## 1) 표현의 자유에 대한 제한

### ① 개인방송 진행자의 ‘방송의 자유’ 제한

방송은 신문 등과 더불어 미디어를 통한 언론 형성 행위이다. 따라서 방송의 자유는 헌법 제21조에서 보장하는 언론의 자유, 즉 표현의 자유 관점에서 보호되고 제한될 수 있다. 그런데 다른 자유권과 달리 방송의 자유는 궁극적으로 주권자의 의사결정에 영향을 미치는 공적 기능을 수행하는 의미가 크다는 점에서 ‘도구적 자유권’으로 파악한다.<sup>220)</sup>

미디어 영역에서는 민주적 가치를 강화하는 미디어의 막중한 기능을 강조하는 차원에서 방송의 자유는 미디어의 자유로서 두텁게 보장된다.<sup>221)</sup> 즉, 개인방송의 자유는 곧 ‘개인 미디어의 자유’에 속한다. 동시에 미디어와 결부된 표현의 자유는 미디어 이용자 일반의 자유권과 연결될 수 있으므로, 표현의 자유는 미디어와 수용자 양 측면에서 중의적인 의미를 갖게 된다. 이러한 관점에서 개인 미디어의 자유를 보장하는 것은 결국 전체 미디어 환경의 객관적인 규범질서를 형성하는 것이 되므로, 개인 미디어의 자유를 훼손하는 다른 이용자 행위를 규제하는 것이 정당화될 수 있다.

### ② 제한 원리

국가는 사인의 표현의 자유를 침해할 수 없을 뿐만 아니라 이를 최대한 보장해야 할 의무를 진다. 하지만 표현의 자유가 절대적 기본권은 아니므로, 상대방이 있는 표현행위는 필연적으로 타인의 법익을 보호하거나 자유민주적 기본질서를 유지하는 차원에서 한계가 설정되고 책임이 따른다. 이는 표현행위가 내면의 정신 활동이 아니라 사회적 외부 활동

---

220) 김명식, “방송의 자유의 제한구조에 관한 소고”, 『성균관법학』 제17권 제5호, 2005, 3면 참조.

221) Mendel, T. and Salomon, E., “Freedom of Expression and Broadcasting Regulation”, UNESCO, 2011. pp.11-12 참조.

이라는 데서 오는 당연한 규범 원리이다. 우리 헌법 제21조 제4항도 특별히 개별적 헌법유보 규정을 두어 표현의 자유의 제한 가능성을 밝히고 있다.<sup>222)</sup>

개인방송 진행자에 인정되는 공적 책무에 비례하여 규제 필요성도 증가하는 것으로 보아야 할 것이다. 생각건대, 개인 미디어 영역에서는 스스로 개방된 미디어를 개설하였다는 점에서 통신의 비밀로 보호될 필요성이 현저히 낮아진다. 또한 양방향의 소통 내지 자기표현 영역이라는 점에서 일방적인 공정성과 공신력이 요구되는 방송으로는 보기 어렵다. 따라서 개인 미디어에 대하여 완화되거나 예외적인 규제 원리가 적용되지 않는다면, 동일한 방송 규제 체계로 포섭하여 법적 책임을 묻는 것에 정당성이 인정될 수는 없을 것이다. 요컨대, 개인방송에 대해서는 통신으로서도 방송으로서도 자유를 제한할 근거가 후퇴하므로, 국가의 규제 권한 역시 물러남이 타당하다.

## 2) 개인의 ‘미디어 자유권’에 대한 제한

인터넷은 사인에게도 방송의 가능성을 열어 주었다. 이로써 수용자 지위에 머물렀던 대중은 콘텐츠 생산자 내지 방송사업자 지위를 겸할 수 있게 되었다. 미디어를 필수 요소로 하는 방송의 자유는 결국 미디어에 관한 권익과 직결된다. 이를 기본권 차원으로 환원하면, 개인의 방송의 자유가 신장되었음은 물론이고, 개인이 미디어를 전유(專有)함으로써 - 출판사, 방송사 등을 기본권 주체로 파악해왔던 - ‘미디어의 자유’(freedom of the media) 개념이 전체 미디어 이용자에게 확장된 것으로 해석된다. 다만, 개인의 미디어 자유권은 과거 언론사에게 인정되었던 수단적 성격의 미디어 자유권과 구별되며, 그 자체가 목적인 자유권이다. 또한 미디어의 개방성이 극대화된 융합 미디어 환경에서는 미디어 액세스권이 용이하게 확보되므로, 전통적인 의미의 미디어 액세스권 문제는

---

222) 이처럼 제한 가능성을 열어둠으로써 1970년대와 1980년대에 표현의 자유 조항들을 무력화하는 법률행위가 초래되었다고 보는 입장으로, 이재경, “한국 언론의 사상적 토대”, 『커뮤니케이션 과학』, 2007, 제24호, 24-25면 참조.

희석된다고 볼 수 있다. 다만 오늘날에도 인터넷 접속 자체를 통제하는 국가가 존재하며, 이때는 행정기관에 의한 미디어 액세스권 침해가 여전히 문제될 수 있다. 그러므로 개인의 미디어 자유권은 미디어 액세스권과 표현의 자유를 포괄하는 광의의 개념으로 정립할 필요가 있다.<sup>223)</sup>

요컨대, 개인 미디어 영역에서는 표현의 자유가 미디어 자유권 차원에서 재구성되며, 개인방송 규제는 개인 미디어에 대한 액세스권, 선택권, 참여권 등을 포괄하는 미디어 자유권을 제한하는 것에 해당한다. 이때 융합 미디어의 상호성으로 인하여 개인 미디어 개설자의 미디어 자유권은 상대방 이용자의 미디어 자유권과 불가분의 관계에 있다. 이러한 점에서, 개인의 미디어 자유권은 ‘소통의 자유’(freedom of communication)에 근접하는 것으로 재정의될 수 있다.<sup>224)</sup> 기본권 이론 차원에서는, 객관적 가치질서 형성에 중점을 두었던 방송의 자유와는 달리, 주관적 공권성에 무게가 실리는 기본권으로 풀이된다. 따라서 사인의 미디어 자유권은 종래의 미디어 자유와 구별되는 새로운 구조의 기본권 제한 논의를 요한다.

생각건대, 방송의 자유가 민주적 가치질서를 형성하기 위한 수단적 자유권임에 반하여, 개인의 미디어 자유권은 본질적인 내용이 곧 목적에 해당한다고 볼 수 있다. 개인 미디어를 통한 의사의 교환과 수렴의 과정은 그 자체로 민주제 국가가 보장하는 표현의 자유의 핵심이기 때문이다. 많은 경우에 콘텐츠의 주된 성격은 ‘자기표현’(self-expression)에 그치는 것이지만, 사회적·정치적 의미를 갖는 경우에는 미디어 자유권이 시민적 참여의 자유라는 고양된 성격을 획득하기도 한다.<sup>225)</sup> 따라서 개

---

223) Oster, Jan, *Media Freedom as a Fundamental Right*, Cambridge University Press, 2015 ; Rowbottom, J., “Media Freedom and Political Debate in the Digital Era”, *Free Speech in the New Media*, Ashgate Publishing, 2009. pp.238-240 참조.

224) Feintuck, M. and Varney, M., *Media Regulation, Public Interest and the Law*, 2nd ed., Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006. pp.9-14 참조.

225) Rowbottom, J., “Media Freedom and Political Debate in the Digital Era”, *Free Speech in the New Media*, Ashgate Publishing, 2009. pp.240-243.

인 미디어의 이용으로 향유되는 미디어 자유권은 표현의 자유를 구체화하는 기본권인 동시에 시민적 참여권의 성격을 내포하는 것이다.<sup>226)</sup>

결론적으로, 개인의 미디어 자유권을 제한할 경우에는 참여권이 제한되는 측면까지 아울러 고려하지 않으면 안 된다. 동시에, 개인방송 진행자에 대한 규제가 강화될수록 상대방 이용자(채널 시청자)의 미디어 권익도 제한되는 관계에 있다는 점도 고려되어야 한다. 즉, 개인 미디어 영역 내에서는 이용자 간에 기본권 충돌이 발생하기도 하지만, 수인의 미디어 자유권이 상호 비례하는 관계에서 전체 미디어 영역의 공익을 증대시키는 측면도 존재한다. 이는 미디어 자유권의 ‘문화기본권’으로서의 성격이 강하기 때문이라고 판단된다. 종합하면, 개방된 개인 미디어 영역에서는 - 개인 미디어의 세 가지 공익성 요소 가운데 미디어 자유권에 대한 제한보다는 - ‘미디어 공유에 따른 공공성’을 유지하는 목적에서 규제가 정당화될 수 있다.

### 3) 사생활의 자유 및 통신의 비밀에 대한 제한

인터넷이 보편화된 정보화 사회에서는 사생활의 자유가 표현의 자유와 표리관계가 있다고 본다.<sup>227)</sup> 개인방송 채널 역시 기본적으로 진행자 개인의 사적 용도로 개설하여 이용하는 것으로, 기존의 방송 미디어가 설립 및 운영에서 충족해야 할 공익성이 요구되는 것이 아니다. 실제로 대다수의 개인방송은 진행자의 사적 공간을 배경으로 쌍방향의 대화를 나누는 행위이므로, 이용자 모두에게 공개된 채널이라고 하더라도 인격권과 결부된 사생활의 영역에 가깝다고 보아야 한다. 따라서 개인방송에 대한 규제는 미디어 규제이기 이전에 본질적으로 미디어 이용자의 사생활에 대한 국가의 개입이 될 수 있는바, 최대한 자제되어야 할 것이다. 한편, 인터넷 기반의 미디어 서비스에 대해서는 헌법 제18조에 의해 ‘통신의 비밀’로서 보호할 필요도 있으므로, 융합 미디어 규제는 사적 통신

---

226) 이병남, 『미디어 시민권』, 커뮤니케이션북스, 2014, 24-26면 참조.

227) 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2018, 1183면 참조.

의 권리를 주관적 공권으로서 보호하는 헌법 이념도 준수해야 한다.<sup>228)</sup>

#### 4) 직업의 자유 등 기타 기본권 제한

표현의 자유는 헌법상 양심의 자유(제19조)와 학문과 예술의 자유(제22조)에 의해서도 보장될 수 있음은 물론이다. 무엇보다 개인방송 진행자도 플랫폼 사업자와의 계약을 통해 개인 채널을 보유하고 ‘계속적인 소득활동’을 영위할 수 있다. 따라서 개인방송 규제는 직업의 자유(제15조)에 대한 제한에 해당할 수 있다. 직업의 자유 등도 헌법 제37조 제2항의 일반적 법률유보 또는 각 헌법 규정에 직접 명시한 법률유보에 근거하여 제한될 수 있다. 한편, 법인으로서 소유 제한이 적용될 여지도 없으며 개인적으로 특수한 전송 설비가 필요한 것도 아니어서 재산권(제23조)이 문제될 여지는 크지 않지만, 사업자 지위에서 조세의무를 부담할 수는 있다.

특히 여기서 논의하는 개인방송 규제는 콘텐츠의 내용 심의뿐만 아니라 진입 규제 등 사업자 규제 또한 아울러 검토하고 있는바, 이는 직업의 자유 제한 문제와도 밀접하다. 즉, 현행과 같이 ‘부가통신사업자’로 취급하면서 콘텐츠 사업자에 준하여 규제하는 태도나, 통합방송법(안)과 같이 ‘인터넷방송콘텐츠제공사업자’에 포함시켜 진입 규제 대상으로 삼으면서 방송 심의 대상으로 보는 태도는 개인방송 진행자의 표현의 자유만을 제한하는 것에 그치지 않는다. 등록이나 신고 이후에도 사업자 지위에 부속하는 다양한 법적 의무를 이행할 책임이 발생하므로, 개인방송 사업자 규제는 곧 영업 활동의 자유를 제한하는 것에 해당한다.

### (3) 국가의 기본권 보호의무

우리 헌법 제10조는 인간의 존엄과 가치를 천명함과 아울러, 국가가 이를 보장할 의무를 지고 있음을 밝히고 있다. 표현의 자유, 직업의 자

---

228) 황성기, “헌법 통신비밀 보호법제의 헌법적 문제점”, 『언론과 법』 제14권 제1호, 2015, 3면 참조.

유 등 방송주체의 기본권을 제한하는 경우에도 본조의 기본권 보호의무에 기초하여 국가는 이들 기본권의 본질적 가치를 훼손하지 않을 의무를 지게 된다. 게다가 방송의 자유는 앞서 살펴본 바와 같이 방송 주체의 주관적 공권으로서의 성격보다는 - 도구적 자유권으로서 - 자유민주주의 국가의 기본질서를 형성하는 객관적 규범질서로서의 성격이 강하다.<sup>229)</sup> 기본권의 객관성을 논함에 있어 자유권과 비자유권을 불문하므로, 표현의 자유는 물론 사회권적 의미의 미디어 권익 또한 기본권의 객관적 질서의 표징이 된다고 할 것이다.<sup>230)</sup> 언론 형성의 공적 기능은 신문 등 출판 미디어의 경우에도 인정되는 것이지만, 방송 미디어는 이에 더하여 설립과 운영에 막대한 자금을 요하고 그 사회적 파급력이 출판 미디어를 압도한다고 보기 때문에 제도 보장의 측면이 더욱 강조되는 것이다.<sup>231)</sup> 우리나라의 미디어 규제가 방송을 중심으로 수립되었던 것도 이러한 관점에 입각하였기 때문이다.

한편, 방송 규제의 목적이 방송수신자인 일반 대중의 권리를 보호하는 것에도 있으므로, 개인방송 규제도 상대 이용자의 권익을 보호하는 데 중점을 두어야 한다. 콘텐츠 심의 제도는 결국 미디어 수용자가 접하는 정보통신 환경을 정제함으로써 미디어 자유권 또는 미디어 소비자의 권리를 질적으로 신장시키는 것이므로, 국가가 기본권 보호 의무를 적극 이행하는 것으로도 풀이된다. 한편, 유해 콘텐츠를 관리하여 소비자에게 안전한 미디어 환경을 제공하는 것에 규제의 목적이 있다는 점에서 ‘안전규제’의 성격도 일부 인정된다. 특별히 안전규제 영역의 자율규제를 자기통제형으로 파악하는 견해에 따르면,<sup>232)</sup> 안전의 확보라는 국가의 임

229) 김명식, “방송의 자유의 제한구조에 관한 소고”, 『성균관법학』 제17권 제5호, 2005, 3면 참조.

230) 소비자 권리를 헌법상 기본권으로 보지 않고 소비자 보호 규정을 객관적 법질서를 보장하기 위한 것으로 보는 견해에 따르면, 미디어 소비자 보호의 관점도 제도 보장으로 파악할 수 있다. 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2013, 283면 참조.

231) 김명식, “방송의 자유의 제한구조에 관한 소고”, 『성균관법학』 제17권 제5호, 2005, 3면 참조.

232) 식품법제 분야를 중심으로 자율규제의 대표적인 유형을 안전규제 영역의 ‘자기통

무와 연관되는 것이어서 국민의 중대한 기본권을 과소하게 보호해서는 안 된다는 기본권 보호 원칙이 적용될 수 있다.<sup>233)</sup>

## 2. 법률 규정

우리 현행법은 개인방송을 독립적인 산업 내지 서비스로 명시하여 규율하고 있지는 않다. 다만, 인터넷 서비스를 이용한 방송을 ‘데이터 방송’, ‘콘텐츠 제작사업’, ‘콘텐츠 제공사업’ 등의 범주로 규율하고 있으므로, 개인방송도 일종의 인터넷 방송이라는 점에서 해당 규제를 동일하게 적용할 수 있는지에 대해 우선적인 검토가 필요하다. 인터넷 방송을 규율하는 주요 법률 규정들을 개관하고 개인방송에 대한 각 규정의 확장 해석의 가부 및 실무상 적용 여부를 살펴본다.

### (1) 미디어의 공적 책임 부과

현행법에서는 아직 개인방송을 명시적으로 방송 또는 인터넷 방송으로 포섭하고 있는 것은 아니나, 통합방송법(안)은 이를 ‘인터넷방송콘텐츠’의 범주로 보고 방송에 준하여 규제하고자 한다. 현행 규제와 같이 통신 서비스로 볼 것인지, 통합방송법(안)과 같이 방송 콘텐츠로 볼 것인지에 따라 개인방송의 공적 책임의 경중이 달라진다. 양자의 공적 책임의 차이는 규제입법의 목적과 내용 규제의 강도에서 특히 두드러진다.

「전기통신사업법」은 사업 운영, 전기통신 관리 등에 관하여 규제함으로써 “전기통신사업의 건전한 발전과 이용자의 편의를 도모”하여 공공복리를 증진하는 데 목적이 있다.<sup>234)</sup> 내용 규제의 근거가 되는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」의 입법목적도 크게 다르지

---

제형’과 품질규제 영역의 ‘기능자치형’으로 분류한 입장으로, 왕승혜, “경제행정법상 자율규제에 관한 연구 : EU·프랑스·한국 식품법제의 비교를 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문, 2014.

233) 왕승혜, “경제행정법상 자율규제에 관한 연구 : EU·프랑스·한국 식품법제의 비교를 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문, 2014, 참조.

234) 「전기통신사업법」 제1조.

않다.<sup>235)</sup> 반면에 방송 규제에 근거가 되는 「방송법」은 방송(미디어)의 자유와 독립, 공적 책임 등을 강조하면서 “시청자의 권익 보호와 민주적 여론 형성 및 국민 문화의 향상”에 주된 목적을 둔다. 이러한 입법목적의 내용을 제3조(시청자의 권익보호), 제4조(방송편성의 자유와 독립), 제5조(방송의 공적 책임), 제6조(방송의 공정성과 공익성)에서 특별히 구체화하고 있기도 하다. 이처럼 우리 현행법은 통신에 비하여 방송의 경우에 미디어의 공익성과 미디어 권익 보호의 필요성에 상당히 큰 가중치를 부여하고 있다. 통합방송법(안)은 개인방송도 방송으로 보는 시각을 전제로, 차별화된 방송의 공적 책임을 개인방송에도 부과하여 엄격한 법적 규제를 가하겠다는 취지를 담고 있다.

## (2) 규제기관의 구성

### 1) 방송통신위원회

2008년 2월 정부조직 개편 당시에 지식경제부의 전파·통신 사무와 정보통신부의 전파관리 사무를 이관시켜 방송위원회에 통합함에 따라 지금의 방송통신위원회(이하 ‘방통위’라 함)가 출범하였다.<sup>236)</sup> 방송·통신 융합 환경에 대응할 목적에서 방송과 통신에 관한 규제 업무를 하나의 기관이 수행하도록 한 것이다.<sup>237)</sup> 방통위는 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관에 해당하므로, 방통위의 제재가 행정행위로서 처분성이 인정되는 것은 재론할 여지가 없다.<sup>238)</sup> 또한 「방송통신위원회의 설치 및

235) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제1조(목적) 이 법은 정보통신망의 이용을 촉진하고 정보통신서비스를 이용하는 자의 개인정보를 보호함과 아울러 정보통신망을 건전하고 안전하게 이용할 수 있는 환경을 조성하여 국민생활의 향상과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

236) 2008. 2. 29. 시행 「정부조직법」 (법률 제8852호, 2008. 2. 29. 전부개정)에 따른 정부조직 개편을 말한다.

237) 「방통위법」 제1조(목적) 이 법은 방송과 통신의 융합환경에 능동적으로 대응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 방송통신위원회의 독립적 운영을 보장함으로써 국민의 권익보호와 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

238) 「방통위법」 제3조(위원회의 설치) 참조.

운영에 관한 법률」(이하 ‘방통위법’이라 함)에 따라 방통위는 방송정책 업무, 방송통신 시장 조사, 방송통신 이용자 보호, 방송용 주파수 관리 등 폭넓은 사무를 통할하여 담당한다.<sup>239)</sup>

개인방송을 방송으로 보든 통신으로 보든 적어도 ‘방송통신 이용자 보호’에 관한 사항에 해당할 수 있으므로, 방통위의 규제 권한이 미치는 대상으로 보는 데 무리가 없다. 「방통위법」 제12조에 열거된 구체적인 심의·의결 사항을 보면, 미디어 다양성 조사·산정에 관한 사항(제5호), 전기통신사업자의 금지행위에 대한 조사·제재에 관한 사항(제12호), 방송통신 이용자 보호에 관한 사항(제15호), 방송통신심의위원회의 심의·의결에 따른 제재 등에 관한 사항(제20호) 등에 근거하여 개인방송 영역이 방통위의 심의 및 의결 대상이 될 수 있다는 점이 확인된다.

한편, 방통위는 내용 심의를 직접 담당하지는 않지만 「방통위법」 제25조 제3항 및 제5항에 근거하여 방송통신심의위원회의 심의결정에 따른 제재조치를 발령할 권한을 갖는다.<sup>240)</sup> 심의와 달리, 내용 규제 중에서도 방송프로그램의 ‘편성’에 관한 사항은 방통위에서 결정할 수 있으나,<sup>241)</sup> 편성행위가 별도로 인정되지 않는 전형적인 개인방송의 경우에 이를 해석상으로도 적용하기는 어렵다. 또한 사업자 규제 측면에서 방통위는 「방송법」 제9조 제1항 및 제2항에 근거하여 방송사업자에 대한 허가·재허가 등 막강한 진입 규제 권한을 보유하고 있으나, 이는 개인방송 사업자에 대한 진입 규제의 근거로 인용될 수는 없다.<sup>242)</sup> 개인방송이 방송

---

239) 「방통위법」 제11조(위원회의 소관사무) 제1항 참조.

240) 「방통위법」 제25조(제재조치 등)

③ 심의위원회는 제1항의 제재조치를 정한 때에는 위원회에 지체 없이 제재조치의 처분을 할 것을 요청하여야 한다.

⑤ 위원회는 제3항에 따라 심의위원회로부터 제재조치의 처분을 요청받은 때에는 「방송법」 또는 「정보통신망의 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」이 정하는 바에 따라 해당 사업자 등에 대하여 그 제재조치의 처분을 명령하여야 한다.

241) 「방통위법」 제12조(위원회의 심의·의결 사항)

25. 방송프로그램 및 방송광고의 운용·편성·판매 등에 관한 사항

242) 「방송법」 제9조(허가·승인·등록 등)

인지 여부가 명확하지 않은 상황에서 이를 강력한 사업자 규제에 근거로 삼을 수는 없으며, 현행 규제 실무에서도 개인방송 진행자는 「전기통신사업법」상 부가통신사업자로서 과학기술정보통신부장관에 대한 신고 대상으로 취급하고 있는 실정이다.<sup>243)</sup> 통합방송법(안) 초안에서는 개인방송 사업자를 등록 대상인 ‘인터넷방송콘텐츠제공사업자’로 포섭하고 있다.

## 2) 방송통신심의위원회

방송통신 콘텐츠에 대한 내용 규제는 법적으로 독립조직인 방송통신심의위원회(이하 ‘방통심위’라 함)에서 담당한다. 즉, 방통심위는 방송통신 콘텐츠에 대한 전문심의기구로 기능한다. 방통심위는 방통위가 출범한 2008년 정부조직 개편 당시에 방송위원회의 심의 업무와 정보통신윤리위원회의 심의 업무가 통합되면서 함께 출범하였다. 우리 판례는 방통심위를 행정청으로 보아 심의결정에 따른 시정요구의 처분성을 인정한다.<sup>244)</sup> 방통심위는 편성규제를 제외한 내용 규제 기능을 담당하며, 개인방송 콘

---

① 지상파방송사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회의 허가를 받아야 한다. 이 경우 방송통신위원회는 과학기술정보통신부장관에게 「전파법」에 따른 무선국 개설과 관련된 기술적 심사를 의뢰하고, 과학기술정보통신부장관으로부터 송부 받은 심사 결과를 허가에 반영하여야 한다.

② 위성방송사업을 하고자 하는 자는 …(중략)… 과학기술정보통신부장관의 허가를 받아야 한다. 이 경우 과학기술정보통신부장관은 미리 방송통신위원회의 동의를 받아야 한다.

243) 「전기통신사업법」 제22조(부가통신사업의 신고 등) ① 부가통신사업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 요건 및 절차에 따라 과학기술정보통신부장관에게 신고(정보통신망에 의한 신고를 포함한다)하여야 한다.

244) 서울행정법원 2010. 2. 11. 선고 2009구합35924 판결 참조. 이에 따르면, “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 행정청에 해당하고, 인터넷 포털사이트 등에 대한 방송통신심의위원회의 게시물 삭제 등의 시정요구는 단순히 비권력적 사실행위인 행정지도에 불과한 것이 아니라 의무의 부담을 명하거나 기타 법률상 효과를 발생하게 하는 것으로서 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다”.

텐츠 또한 2015년부터 통신심의 대상으로 삼고 있다. 방송심의권과 통신심의권이 통합된 조직이지만<sup>245)</sup> 내부적으로는 방송심의소위원회와 통신심의소위원회로 나뉘어 각각 별도의 심의규정에 기초하여 방송 콘텐츠와 통신 콘텐츠에 대한 심의를 진행한다. 향후 ‘통합방송법’이 초안대로 시행된다면 ‘인터넷방송콘텐츠’에 해당하는 개인방송에 대하여 방송에 준하는 기준에 따라 심의할 가능성도 없지 않다.

### (3) 규제권한의 범위

#### 1) 진입 규제

방통위는 지상파방송사업에 대한 허가권을 가지며, 과학기술정보통신부장관 또한 위성방송사업에 대한 허가권을 갖고 있다.<sup>246)</sup> 방송허가제도는 일부 방송사업에 인정되는 고도의 공익성과 사업적 가치에 근거한 것이다. 현재로서는 개인방송이 「방송법」의 규제를 받고 있지는 않지만, 통합방송법(안)에 따라 ‘인터넷방송콘텐츠제공사업자’로 포섭된다면, 개인방송 진행자 역시 과학기술정보통신부장을 상대로 등록절차를 밟아야 한다.<sup>247)</sup> 이는 「전기통신사업법」 제22조에 따라 신고 대상인 ‘부가통신사업’으로 취급하는 현행 규제에 비하여 무거운 진입 규제를 추가적으로 가하는 것에 해당한다.

「IPTV법」에서도 IPTV 제공사업에 대한 허가제를 규정하고 있다. 다만 허가신청의 상대는 방통위가 아닌 과학기술정보통신부장관이다.<sup>248)</sup> 이때 허가신청 자격으로 법인일 것을 요하는바, 개인방송 진행자가 해당될 여지는 없다.<sup>249)</sup> 대신에 부가통신사업자로서 ‘IPTV 콘텐츠사업자’가

---

245) 당시 방송심의의 담당기관(방송심의위원회)과 통신심의의 담당기관(정보통신부 내 통신심의부서)이 통합하게 된 것은 인터넷 서비스 기반의 방송을 어느 쪽에서 심의할 것인가를 두고 양 기관 사이에 논쟁이 심각했기 때문이다.

246) 「방송법」 제9조 제1항 및 제2항 참조.

247) 「방송법」 제9조 제5항에서 규정된 방송채널사용사업에 대한 진입 규제와 동일한 수준이다.

248) 「IPTV법」 제4조 제3항 참조.

될 수는 있으며, 이 경우에도 추가적인 신고 또는 등록 절차를 요한다.<sup>250)</sup> 「방송법」과 통합되면 IPTV 콘텐츠사업자도 개인방송 진행자와 더불어 ‘인터넷방송콘텐츠제공사업자’에 속하게 될 것이다.

## 2) 콘텐츠 규제

방통심위는 방송통신 콘텐츠에 대한 심의 및 시정요구 권한을 가지며, 심의결정에 따른 시정명령은 방통위가 내리게 된다. 2015년부터 심의되어 왔으며, 초기에는 시정요구나 시정명령의 상대방은 거의 플랫폼 사업자였다. 이러한 간접적 제재가 그대로 실행되지 못하는 경우가 많아, 방통심위에서는 최근 개인방송 진행자를 「정보통신망법」상 이용자의 지위에서 직접 시정요구를 해오고 있다.

한편, 방통심위는 아동 및 청소년 보호를 위하여 방송 프로그램 등급제를 운영한다.<sup>251)</sup> 분류 기준을 정하는 것은 물론이고 자율등급에 대해서도 조정할 수 있는 권한을 갖는다.<sup>252)</sup> 현재 개인방송을 「방송법」상 방송 프로그램으로 보지는 않으므로 등급제가 적용되지 않는다. ‘통합방송법(안)’은 등급제 적용 여부를 명확히 밝히고 있지는 않다. 다만, IPTV의 경우에도 편성을 거친 ‘실시간 방송프로그램’에 한하여 방송심의 대상으로 보는 현행법 태도를 고려할 때, 등급제를 방송 프로그램과 동일하게 적용하지는 않을 것으로 예상된다.

## 3) 기타 행정규제

콘텐츠에 대한 접근권이 향상될수록 콘텐츠 생산자 또는 정보주체의 권리가 침해될 개연성은 높아진다. 따라서 정보적 권리와 재산적 권리를 보호할 목적에서 「개인정보보호법」, 「저작권법」<sup>253)</sup>, 「표시·광고

---

249) 「IPTV법」 제4조 제1항 및 제2항 참조.

250) 「IPTV법」 제18조제1항 참조.

251) 「방송법」 제33조 제4항 참조.

252) 「방송법」 제33조 제5항, 제6항 참조.

253) 「저작권법」에서는 실시간 인터넷 방송을 방송과 전송을 융합한 ‘공중송신권’이라는 새로운 개념에 포섭하여 기존의 방송과 구별하고 있다(동법 제18조). 동법 제

의 공정화에 관한 법률」<sup>254)</sup>등에서 콘텐츠 이용 및 유통의 자유를 제한하고 있다. 하지만 프라이버시, 저작권 등 다른 이용자의 권리도 무한히 보호되는 것은 아니며, 인터넷 공간에서 일어나는 사고의 혁신을 방해하지 않는 선에서 보호될 수 있는 상대적 권리로 이해된다.<sup>255)</sup> 즉, 미디어 이용자 일반의 자유권과의 조화를 고려하여 규제가 어느 정도 완화될 수 있다고 보아야 한다. 그 밖에도 개인방송 진행자가 사업자 지위에 있음을 전제로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 등의 경제적 규제 대상이 되는 것은 물론, 「소득세법」<sup>256)</sup>에 따른 납세의무자가 된다.

이 논문에서는 방통위 및 방통심위에 의한 유해 콘텐츠 규제를 중심으로 직접적인 근거 법령을 검토하고자 하는바, 다른 규제기관 또는 다른 개별법에 근거한 규제에 대해서는 이후에 자세한 논의를 생략한다.

#### (4) 「형법」 등 다른 법령과의 조화

법이 윤리의 문제를 다루는 경우에는 행정법뿐만 아니라, 형사법 또는

---

103조에 따라 플랫폼 사업자(‘온라인서비스제공자’)는 저작권 침해 신고를 받으면 해당 불법 저작물의 유통을 중단시켜야 하며, 콘텐츠 제작자이기도 한 개인방송 사업자의 경우에는 유통을 중단해야 함은 물론 손해배상책임을 질 수 있다(동법 제125조). 물론, 개인방송 콘텐츠 자체도 디지털 콘텐츠로서 저작권법의 보호 대상이 된다.

254) 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 제3조는 부당한 표시 및 광고 행위를 금지하고 있다. 개인사업자가 광고 콘텐츠를 직접 제작하여 자신의 개인방송 채널을 통해 전송하는 광고 행위를 할 경우에도 소비자 보호를 위하여 금지 규정이 적용될 수 있다.

255) 레식(Lawrence Lessig) 교수는 인터넷 환경에서의 저작권과 특허권의 보호는 새로운 아이디어의 개발이 지연되지 않는 범위까지 확장될 수 있다고 주장하였다. Lessig, L., *The Future of Ideas: The Fate of the Commons in a Connected World*, New York: Random House, 2001, pp.60-61, p.209 참조.

256) 아프리카TV 등 국내 미디어 플랫폼에서 지속적으로 활동하는 개인방송 전문 진행자에 대해서는 개인사업자(프리랜서)로 분류하여 사업소득에 대한 과세가 가능하다(소득세법 제19조 제1항 제10호). 현행 실무상, 후원금 등의 수익을 환전하는 경우에 3.3%를 원천징수하는 한편, 다른 방송·연예 용역 종사자와 마찬가지로 부가가치세는 면제한다. 원칙적으로 종합소득세 신고 및 부과 규정은 그대로 적용 가능하지만 실제로 신고하는 비율은 저조한 실정이다.

민사법의 원리가 적용될 여지가 많다.<sup>257)</sup> 미디어 규제법 또한 미디어 윤리 문제를 담고 있는 한편, 어느 한 분야의 법으로 해결될 수 없기 때문에 법학 차원에서도 학제적 접근이 필요한 것이다. 특히 콘텐츠 규제는 인격권과 관련된 명예훼손죄, 모욕죄 등의 형사범죄 사건을 대상으로 할 개연성이 높기 때문에, 형사처벌과 행정규제가 접합되는 경우가 종종 발생한다. 나라마다 이들 명예 관련 불법성에 대해서는 나라마다 상이한 통제장치가 동원된다. 대표적으로 미국은 명예훼손을 이유로 형사처벌하지 않는다. 이러한 차이는 콘텐츠 규제의 중요한 요건이 되는 ‘불법’이라는 개념이 - 비교적 형식적 판단이 가능한 ‘위법’ - 과는 달리 다양한 층위의 실체적 의미를 갖기 때문이다.

따라서 동일한 불법 사안에 대하여 심의기관 외에 형사적 통제기관이 존재하는 경우에는 불법 여부를 판단하는 권한이 어디에 있는지 여부가 중요해진다. 예컨대, 소위 ‘1인 언론’이 허위 정보를 유포하는 경우에 콘텐츠 자체로 형사범죄에 해당할 여지가 있는 내용이라면, 방통심위는 형사소추기관의 판단과 무관하게 유통이 금지되는 불법 콘텐츠로 판단하여 삭제 등의 시정요구를 할 수 있을지 문제된다. 우리 관례는 양 기관의 권한을 별개의 것으로 인정하여 각각 불법에 대한 별도의 판단이 가능하다고 본다. 이때 방통심위가 불법 콘텐츠가 아니라고 판단하였더라도 형사소추기관 및 법원은 이와 다른 불법 판단에 근거하여 형사처벌을 부과할 것을 결정할 수 있다.<sup>258)</sup> 다만, 불법 콘텐츠에 대한 후속 처리와 관련해서는, 「청소년 보호법」 제7조 제4항은 심의한 내용이 형법 등 다른 법령에 따라 유통이 금지되는 내용이라고 판단되면, 관계 기관에 형사처벌이나 행정처분을 요청해야 하는 것으로 규정하고 있다.<sup>259)</sup> 이는

---

257) 권복규·김현철, 『생명 윤리와 법』, 이화여자대학교출판부, 2009, 24면 참조.

258) 황성기, “인터넷에서의 음란기준과 음란물 통제메커니즘에 관한 연구 - 대법원 2008.3.13. 선고 2006도3558 판결, 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률위반(음란물유포등)의 평석을 중심으로”, 『언론과 법』 제7권 제1호, 2008, 422면 참조.

259) 청소년 보호법 제7조(청소년유해매체물의 심의·결정)

비단 청소년 유해 콘텐츠에 국한된 것이 아니라 심의 절차 일반에 적용되어야 할 절차법적 사항이므로, 「방통위법」에도 이를 규정하는 것이 입법적으로 고려될 필요가 있겠다.

### 3. 검토

통합방송법(안)의 태도와 같이, 개인방송 진행자에 대하여 ‘인터넷방송콘텐츠제공사업자’의 지위가 부여될 경우에는 각 법률에 따른 이중적 지위를 갖게 된다. 개인방송을 IPTV 콘텐츠 사업자와 동일한 범주로 포섭한 이상, 적어도 「방송법」 제32조 ‘방송과 유사한 것’으로 보아 방송심의 대상으로 삼을 것으로 예상된다.<sup>260)</sup> 최근 방통심위는 동영상 통신 콘텐츠에 대하여 이례적으로 동 조문에 근거하여 유상방송 콘텐츠로서 방송심의를 진행하기도 하였다. 이에 비추어 보면, 전체 동영상 콘텐츠 영역을 방송 콘텐츠와 동일하게 보는 시각이 더욱 확장될 우려가 있다.

등급제는 미성년자의 교육을 받을 권리와 미디어 복지를 향상시키고 그 부모의 교육권까지 보장하는 의미를 지닌다(헌법 제31조). 따라서 개인 미디어 영역에도 등급제를 시행하여 미디어 권익 및 관련 기본권을 두텁게 보장할 필요성이 충분히 인정된다. 특히나 개인방송 콘텐츠의 주된 소비자층이 청소년이라는 점에서 등급을 분류하고 이를 표시하는 것은 결국 미디어 선택권을 보호하는 것이기도 하다. 따라서 미성년자의 교육권, 미디어 선택권 등을 실질적으로 보장하는 의미에서 등급제는 법의 기능이 필요하다고 생각된다. 따라서 플랫폼 내에서 자율규제 방식의 등급제를 운영하도록 하되, 이를 행정기관에서 감독 또는 지원하는 방안을 고려함이 타당하다.

---

④ 청소년보호위원회나 각 심의기관은 매체물 심의 결과 그 매체물의 내용이 「형법」 등 다른 법령에 따라 유통이 금지되는 내용이라고 판단하는 경우에는 지체 없이 관계 기관에 형사처벌이나 행정처분을 요청하여야 한다. 다만, 각 심의기관별로 해당 법령에 따로 절차가 있는 경우에는 그 절차에 따른다.

260) 「방송법」 제32조 참조.

## 제4절 개인방송 영역의 규제법적 기초

### I. 개인방송 규제의 근거와 한계

#### 1. 규제의 근거

개인방송의 규제의 주된 근거는 사회적 소통 영역의 큰 부분을 차지하는 개인 미디어의 공공성을 보호하는 데 있어야 한다. 이는 기본권 차원에서는 개인의 미디어 자유권을 보호하는 것과 밀접하다. 즉, 방송 미디어로서 공신력이 중시된다기보다 소통 미디어의 공유가치, 이용자 간의 표현의 자유 확대, 콘텐츠의 유용성, 미디어 액세스권, 콘텐츠 소비자의 선택권 등을 아우르는 개인의 미디어 자유권에 규제의 목적이 집중된다. 즉, 개인 미디어 이용행위에 대한 제한은 타인의 미디어 자유권 침해 시에 인정된다. 즉, 개인이 개방성과 전파성이 높은 융합 미디어 환경에서 콘텐츠를 생산하는 경우에, 이를 법으로 규제하는 근거는 원칙적으로 상대방의 중대한 기본권 보호에 있어야 한다. 즉, 청소년 보호, 명예권 존중 등이 한계 사유가 된다.

인터넷에 기반을 둔 개인 미디어 영역은 일견 표현의 자유 범위를 확장시키는 반면에, 기존에 유지되어 온 권리를 취약하게 만드는 면도 있다. 예컨대, 미디어의 개방성과 전파성이 크기 때문에 상대적으로 기대 가능한 통신의 비밀 또는 사생활 비밀의 영역을 좁아지게 된다. 그러나 전파성을 이유로 표현행위 자체의 불법성이 증가하는지 여부는 별론으로, 위법에 해당하지 않는 콘텐츠 자체의 유해성이 더 강해진다고 볼 수는 없다. 이는, 불특정 다수에 대한 일방향 전송으로 인해 집단적 효과가 크다는 점에 근거하여 유해 콘텐츠 유통을 규제하는 기존의 방송심의 제도와 구별된다. 즉, 미디어가 세분화된 개인방송 영역에서는 일률적으로 사회적 영향력을 공적 책임을 부과하는 논거로 삼기 어렵다.

## 2. 규제 의 한계

개인방송 규제, 즉 개인 미디어의 콘텐츠 규제는 무엇보다 플랫폼 이용자의 미디어 자유권을 제한하는 것에 해당한다. 개인방송 진행자에 대하여 진입 규제를 하는 것은 본질적으로 개인 미디어 개설자에 대한 사업자 규제가 되는 것이므로, 특별히 개인방송이 방송사업 채널로 개설된 사정이 인정되는 것이 아닌 이상 일률적으로 방송사업으로서 등록을 요하는 것은 과도한 미디어 자유권 제한이 될 수 있다. 또한 궁극적으로 미디어 유통 환경을 정화할 목적에서 콘텐츠를 규제하는 경우에도, 인터넷 콘텐츠 전반에 대하여 행정심의를 자율심의와 병행하는 것은 비효율적 규제일 뿐만 아니라 헌법상 보충성 원칙에도 반하여 규제의 정당성을 인정하기 어렵다.

나아가 유해 콘텐츠 규제의 경우에도, 유해 수준에 대한 인식, 선택, 용인이 인정되는 한 이용자 권리의 침해도 없다고 봄이 타당하므로 이때는 자율규제도 자제될 필요가 있다. 자율규제 역시 사인의 기본권을 제한한다는 점에서 실질적으로 행정규제와 효과가 대동소이하기 때문이다. 이 점에서도 콘텐츠의 유해성을 관리하는 최선의 법적 장치는, 개설자의 미디어 자유권과 접속자의 미디어 선택권이 조화롭게 보장될 수 있는 자율등급표시를 제도화하는 것이라고 하겠다. 이처럼 개인 미디어 영역에서는 미디어 자유권이 규제의 주요한 근거이자 한계로 작용하게 된다.

## II. 개인방송의 권리·책임 구조

우선 개인방송에 대한 규제법에는 새로운 미디어 환경에 대한 기술적 이해(理解)가 최대한 수렴되어야 한다. 소셜 미디어에서 생산되는 개인방송을 규제할 경우 상호 연계 기능이 규제의 설계에 반영되어야 한다. 이를 입법구조 차원에서 본다면, 미디어 플랫폼 사업자, 개인 미디어 개설자(진행자), 개인 미디어 접속자(시청자)가 - 통상 이용약관에 기초하

여 - 상호 동의한 사법상 권리의무가 개인방송 규제의 바탕에 전제되어야 함을 의미한다. 이처럼 개인 미디어가 속한 방송·통신 융합 환경에서는 개별적인 이용자의 선택으로 미디어의 수용성(受容性)이 결정되고, 미디어 콘텐츠의 유통량이 좌우된다. 그러므로 어느 범위에서 플랫폼(미디어), 개설자, 접속자 각각에 대하여 공적 책임을 귀속시키고 어떠한 구체적인 의무를 부과할 것인지는 사적 합의에 기초한 관계까지 고려하여 새로운 차원에서 고찰되어야 한다.

### 1. 개인 미디어의 권리 구조

개인방송이 유통되는 개인 미디어를 개설하는 자와 이에 접속하는 자 모두 플랫폼 사업자와의 관계에서는 ‘미디어 이용자’라는 동일한 범주로 속한다. 즉, 플랫폼 사업자와의 관계에서는 개설자와 접속자 모두 서비스 이용계약 상대방의 지위에 놓인다. 또한 개인 미디어 채널에서는 개설자와 접속자가 동시에 콘텐츠 생산에 참여하는 상호 작용 관계에 있다. 개인 미디어 영역의 행위주체들은 다음 그림과 같은 3각 구조로 이해된다.

[그림 2] 개인 미디어 영역의 3각 구조



이러한 3각 구조는 비단 행위와 기능의 측면을 제시하는 데 그치지 않고, 이들 각자의 기본권 등 보호법익의 구조를 나타낸다는 점에서 실제적 의미를 갖는다. 먼저 플랫폼 사업자는 미디어 서비스 제공자로서 직업의 자유, 재산권 등의 주체가 된다. 나아가 플랫폼 사업자의 계약 상대방인 미디어 개설자는 표현의 자유 등 미디어 자유권, 직업의 자유 등을 향유하는 주체가 되며, 미디어 접속자 역시 콘텐츠 생산의 참여자 지위에서 미디어 자유권의 주체가 된다. 이때 개설자와 접속자는 모두 플랫폼 사업자에 대하여 소비자의 지위에서 미디어 선택권 또는 액세스권의 주체가 된다. 그리고 개설자와 접속자 간에는 표현의 자유가 충돌되는 관계에 있는바, 상호 권리를 침해하지 않는 한도 내에서 표현의 자유가 보장된다. 이처럼 개인 미디어 영역의 권리 구조는 전통적인 미디어 영역에서 보여주었던 송신자와 수신자의 양자 관계와는 판이한 특성을 지닌다.<sup>261)</sup>

콘텐츠 규제와 관련해서도 3각 구조는 논의의 전제로서 유의미하다. 유해 콘텐츠로 인한 권리 침해나 리스크는 수용자 일방의 측면에서만 인정되는 것이 아니라, 쌍방의 이용자 관계에 기초하여 쌍방의 권리를 모두 고려해야 한다. 개인방송 진행자가 실시간 방송을 진행하는 경우, 상대방과의 소통을 통해 콘텐츠가 생산된다. 그 유해성 여하는 상대적·주관적 맥락에서 판단될 수 있으며, 그 판단도 일시적 감정 상태와 크게 다르지 않은 경우가 많다. 따라서 미디어 접속자의 선택권 기타 권익이 침해되지 않은 이상, 콘텐츠가 유해하다는 이유만으로 이를 행정주체가 심의하여 제거할 필요성을 인정하기 어렵다. 부정적인 소셜 미디어 경험에 따른 정신적 피해가 간과할 수 없는 수준이라는 연구 결과도 있으나,<sup>262)</sup> 그러한 ‘부정적’ 소셜 미디어 콘텐츠를 행정규제의 대상으로 삼

---

261) 기존의 방송 미디어는 수신자에게 일반적 플랫폼 접근권을 부여하지 않으며 플랫폼 사업자가 곧 콘텐츠 생산과 전송을 주도한다는 점에서 방송사업자와 방송수신자의 양자 관계에 그치게 된다.

262) 최근의 정신의학 연구에서는 소셜 미디어의 긍정적 경험이 정신질환에 미치는 치료적 효과에 비해 부정적 경험이 정신질환을 악화시키는 정도가 훨씬 심각하다는

는 것이 정당한가는 별개의 문제라고 하겠다.<sup>263)</sup> 말하자면, 3각 구조에 근거하여 기존의 방송과 구별되는 개인방송의 시장성 내지 사회성이 인정될 수 있으며, 나아가 행정 개입의 보충성이 준수되어야 한다는 주장도 타당성을 갖게 된다.

## 2. 권리 구조에 따른 차별적 책임의 성립

행위주체의 이용자 보호책임도 보호법익의 구조에 기초하여 성립한다. 상호 관계에 따라 책임의 성질부터 구분된다. 미디어 콘텐츠 시장의 차원에서 각 책임의 성격은 기본적으로 사법상 책임에 기초한다. 플랫폼 사업자는 이용자(미디어 개설자 및 미디어 접속자)에 대하여 상위의 미디어로서 ‘매개자 책임’을 진다. 반면에 미디어 이용자들은 개설자와 접속자를 불문하고 미디어 콘텐츠 제공자로서 ‘생산자 책임’을 지게 된다.

이러한 개인방송에 대한 규제는 소셜 미디어 콘텐츠 생산에 대한 공적 책임을 부담시키는 것으로, 각 사법상 책임에 전제되는 보호법익은 곧 공법적 규제의 근거인 보호책임과 밀접한 관계에 있다. 이미 제2장에서 살펴본 바와 같이, 개인방송에 접속하는 이용자들 상호 간의 지위는 상대적이며 또한 가변성을 띤다. 즉, 동일한 소셜 미디어 내에서도 이용자의 참여 형태는 다양하게 나타나고 있으며, 국내 연구에서는 이를 ‘유력자-추종자’의 관계로 파악하기도 한다.<sup>264)</sup> 책임의 정도는 결국 금지되는 콘텐츠 생산(유통)에 대한 참여 비중으로 파악함이 타당하므로, 개인 미디어 접속자를 크게 수동적 관람자형, 능동적 창작자형, 일방적 비평가형, 대화자형 정도로 나누어 판단해 볼 수 있다. 예컨대, 콘텐츠 생산의

---

분석이 제시되기도 하였다. University of Pittsburgh Schools of the Health Sciences, “Negative vs. positive social media experiences and depressive symptoms”, *Science Daily*, 2018. 6. 7.

263) “SC calls for new law to regulate social media”, *Gadgetsnow*, 2015. 8. 7.

264) 참고로, 영국 Ofcom은 소셜 미디어의 이용 행태를 사교형, 관심 유발형, 추종형, 신뢰형, 실용형으로 나누어 파악한 바 있다. 김미경·김유정·김정기·김해원·민병현, 『소셜 미디어 연구』, 커뮤니케이션북스, 2012, 113면 참조.

독립성이 강한 창작자형 및 비평가형인 경우는 물론이고, 상호 작용하는 대화자형인 경우에도 콘텐츠 생산에 대한 책임을 일부 부담할 여지가 있으므로 상대적으로 플랫폼 또는 미디어 개설자의 보호책임은 낮아질 수 있다. 이처럼 참여 형태를 고려하여 상대적인 보호책임을 성립시키는 것은 공법보다는 사법의 원리에 가까운 것이다. 그러므로 개인 미디어 콘텐츠에 대하여 행정기관이 심의하여 규제하는 것은 보충성의 원칙에 반하는 것인 동시에, 미디어의 자체 정정(self-righting) 기능이 작동할 여지를 배제하는 비생산적인 규제가 아닐 수 없다.

이상에서 논의한 개인방송 규제의 체계적 기초를 전제로 하여, 다음 장에서는 개인 미디어 영역에서 개진되어야 할 규제의 유형론과 수단체계론을 상술하고자 한다.

## 제4장 개인방송 규제의 유형과 수단

### 제1절 서설

이 장에서 논하는 규제의 유형과 수단은 규제작용의 외형인 동시에 규제의 실체와 표리관계에 있는 것으로, 규제의 주체·내용·절차의 합헌성에 관한 쟁점을 아우른다. 개인방송 규제의 정당성이 인정되는 것을 전제로, 구체적인 규제 수단은 기본권 제한의 비례성을 충족하여야 함은 물론이다. 규제의 수단은 개별 법령에서 정한 규제의 방식과 의사결정의 기준 및 절차에 따라 구성되고, 규제기관이 그 법령을 해석하고 시행함으로써 곧 규제작용이 이루어진다. 규제의 방식은 주로 수범자에 대하여 법적 의무를 부과하고 이를 위반하는 경우에 일정한 제재를 가하는 것이며, 이때 법적 의무란 공법상 책임의 성립을 전제로 한다. 종래 방송 규제의 기본 구도는 미디어와 이용자 간에 미디어의 자유와 미디어 액세스권이 마주 작용하는 가운데 국가가 개입하여 양자의 조화를 보장하는 것이었다. 따라서 미디어 사업자에 대한 법적 의무를 부과하는 방식이 합리적일 뿐만 아니라 정당화될 수 있었던 것이다. 반면에 인터넷 미디어 플랫폼의 경우에는 접속과 이용에 제약이 따르지 않고, 개인방송 콘텐츠를 제작하는 경우에도 미디어 액세스권이 특별히 문제될 것이 없다.<sup>265)</sup> 이처럼 개인의 미디어 자유권이 극대화된 융합 미디어 영역에서는, 앞서 제3장 제4절에서 살펴본 바와 같이 공익성의 질적 변화와 보호법익의 구조적 변화가 규제체계에 반영되어야 할 것이다.

융합 미디어 환경은 사전에 의도되거나 물리적으로 고정되어 있지 않고 내용이나 영향력이 모두 유기적인 관계성을 띠기 때문에, 정적인 법

---

265) 정보 격차로 인한 미디어 활용 능력의 차이, 즉 ‘미디어 리터러시’(media literacy)에 관한 문제가 제기될 수 있을 뿐이다.

의 규율이 불충분하거나 무용해지는 경우도 발생한다. 개인 미디어를 포함하여, 인터넷 환경에서 등장하는 새로운 쟁점들에 대해서는 여전히 사회적 합의를 요하는 부분이 많다. 무엇보다 현실적으로 행정의 문제 해결 역량을 넘어서는 경우도 적지 않으므로 당장에 법적 규제가 필요한지 여부를 확정하기도 어려운 면이 있다. 하지만 미디어 기술이 탄생시킨 자유권 영역에 대해서도 어느 자유권과 마찬가지로 국가 권력은 충돌하는 기본권 간의 조화를 위하여 조정적(adjustive) 기능을 하는 범위에서 발동되어야 할 것이다. 따라서 개인 미디어 영역에서 자율규제의 실효적인 운용 방식과 행정규제의 후견적 개입 형태를 논하는 것은, 규제의 합헌성과 합리성을 모두 제고시키는 데 목적이 있는 것이다.<sup>266)</sup>

## 제2절 규제의 유형

### I. 기존의 규제 유형론

이하에서는 행정규제, 자율규제, 공동규제 등으로 대별되는 기존의 규제 유형론이 개인 미디어 영역에서도 적합한 규제체계를 도출하기 위한 논의의 틀이 될 수 있는지 살펴본다. 개인 미디어에 대한 국내외 규제 사례에 대해서도 유형론에 기초하여 분석함으로써 현행 규제의 문제점과 개선방안을 제시하고자 한다.

#### 1. 행정규제와 자율규제

##### (1) 행정규제의 의의

---

266) 김유환, 『행정법과 규제정책』, 삼원사, 2017, 74-75면 참조.

행정규제는 국가의 행정권에 의한 공적 규제로서, 국내에서는 정부규제와 연장선상의 개념으로 정비되어 왔다. 행정규제는 무엇보다 법제도를 통해 체계화되는 것으로서, 내용상 규제 목적, 규제 원칙, 규제 기관, 규제 기준, 규제 수단이 결합된 것으로 이해된다.<sup>267)</sup> 한편, 현행 「행정규제기본법」에 따르면, 행정규제는 “국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항”에 해당한다.<sup>268)</sup> 이와 같이 행정규제가 입법에 기초한다는 점에서 ‘법적 규제’에 해당한다.<sup>269)</sup> 또한 자율규제와 대비되는 ‘타율규제’이기도 하다.

행정규제는 궁극적으로 행정 목적, 즉 국가의 목적을 실현하기 위한 수단이 되는 권력작용이다. 개인 미디어 영역에서는, 제3장에서 살펴보았듯이 개인의 미디어 자유권을 보호하는 동시에 이와 상충할 수 있는 미디어의 공적 가치, 청소년의 교육권, 소비자 권리 등의 보호를 이유로 이를 법률로써 제한하는 것이 가능하다. 미디어 콘텐츠에 대한 행정규제가 자율규제와 병존하는 경우에는 행정규제의 한계가 곧 자율규제 영역과의 경계를 이루게 된다. 따라서 행정규제에 관한 입법의 명확성을 확보하는 것은 자율규제가 우선하는 영역을 확정하는 차원에서 중요한 의미를 갖는다.

## (2) 자율규제의 의의

행정규제는 의회입법 또는 행정입법의 형태로 구속력 있는 법적 규제가 기본적인 행위형식으로 채택되는 반면에, 자율규제(self-regulation)의 경우에는 해당 산업이나 국가 정책에 따라 다양한 형태로 운영된다.

---

267) 이원우, 『경제규제법론』, 홍문사, 2010, 822면 참조.

268) 「행정규제기본법」 제2조 제1항 제1호.

269) 규제(regulation)의 라틴어 어원인 ‘regula’는 척도(ruler), 규칙(rule), 표준(standard)의 의미를 가지는 것으로, 규제의 본질을 곧 법규 자체 또는 그 제정이 라고 보기도 한다. 박정훈, “규제개혁과 규제완화 : 지정토론요지”, 『저스티스』 통권 제106호, 한국법학원, 2008, 396면 참조.

자율규제는 법적 규제인 행정규제와는 대척점에 있다고 평가되며, 법적 규제에 비하여 신속하고 유연하며 초국가적 협조가 용이하다는 장점이 있다. 글로벌 미디어 환경에서 자율규제를 필수적인 규제 방식으로 논하는 것도 그러한 이유 때문이다.<sup>270)</sup>

자율규제에 대한 통일된 정의가 있는 것은 아니며, 인터넷 자율규제의 경우에는 인터넷의 속성이 변함에 따라 함께 진화하는 개념이라고 본다.<sup>271)</sup> 블랙(Julia Black) 교수는 자율규제에 대하여 세 가지 개념 요소 - ‘자신’(self), ‘규제’(regulation), 국가 개입의 성격(the nature of the state's involvement) - 차원에서 각각도의 정의를 밝힌 바 있다.<sup>272)</sup> 먼저 ‘자신’(self)은 개별(individual) 또는 집단(in collective)으로서 양가적 의미로 사용된다고 보았다.<sup>273)</sup> 따라서 사인 또는 법인이 스스로의 행동을 규율하는 것도 자율규제가 되며, 특정 집단이 그 구성원 또는 타인을 규제하는 것 역시 자율규제에 해당한다고 하였다.<sup>274)</sup> 그리고 ‘규제’(regulation)는 명령·통제(command and control) 모델, 시장규제, 자율규제 등에 따라 다양한 의미를 지니게 된다고 보았다.<sup>275)</sup> 끝으로 국가 개입과 관련해서는, 자율규제가 국가와 무관하게 이루어질 수도 있는 반면에 부분적으로 결합하는 관계를 내포할 수도 있다고 설명하였다.<sup>276)</sup>

여기서 주목할 점은 ‘자신’(self)의 개념에 집단이 포함된다는 것이다. 따라서 사인들의 집단 혹은 기구(bodies)가 규제 기능을 수행하는 방식

---

270) 황승흠, 『인터넷 자율규제와 법』, 커뮤니케이션북스, 2014, 5면 참조.

271) Price, M. and Verhulst, S., “The Concept of Self Regulation and the Internet”, *Protecting our Children on the Internet: Towards a New Culture of Responsibility*, Bertelsmann Foundation Publishers, 2000, Retrieved from [http://repository.upenn.edu/asc\\_papers/142](http://repository.upenn.edu/asc_papers/142)

272) Black, J., “Constitutionalising Self-Regulation”, *The Modern Law Review*, vol. 59 no. 1, 1996, p.26 참조.

273) *ibid.*, p.26.

274) *ibid.*

275) *ibid.*

276) *ibid.*, p.27.

으로 자율규제가 이루어질 수 있으며, 특히 인터넷 규제에 경우에 가장 보편적인 자율규제 방식으로 채택된다. 사회 또는 시장의 자율성이 중요한 영역일수록 행정규제 외에 자율규제의 필요성이 부각되므로, 개방성을 본질로 하는 인터넷에 대해서는 행정규제 이상으로 자율규제를 동원하는 것이 중요한 과제가 된다.<sup>277)</sup> 이는 규제의 정당성 문제뿐만 아니라, 광범위한 융합 미디어 영역을 가장 효과적으로 관리하는 현실적 대안이기도 하다.

### (3) 행정·민간 공동규제의 확산

방송 규제는 애초에 행정규제, 즉 법적 규제를 중심으로 설계되어 왔다. 우리나라의 경우에는 개인방송에 대해서도 규제입법을 통한 행정규제가 주된 규제 기능을 수행하고 있음은 앞서 제4장에서 살펴본 바와 같다. 다른 산업 분야에 비하여 방송사업 고유의 공익성과 공적 책임이 강조됨에 따라, 상대적으로 사적 자치를 허용할 여지가 좁아지고 법적 규율이 우선시되었기 때문이다.

반면에, 융합 미디어인 인터넷에 대해서는 표현의 자유와 더불어 통신의 비밀, 사생활의 비밀과 자유 등이 중시되는 사적 영역으로서 자율규제가 행정규제와 더불어 ‘인터넷 거버넌스’의 일부로서 고려된다. 이는 미디어 영역에도 자율의 범위를 확장시킬 필요성이 커졌음을 의미하며, 규제 차원에서 미디어를 주도하는 행위자 - 특히 플랫폼 사업자들 - 에게 법에 앞서 규율할 수 있는 여지를 허용하는 것이 규제의 효율성을 높이는 방안이 된다. 이 경우에는 미디어와 수용자 간의 이해관계를 조정할 목적에서 개입하였던 국가의 기능을 민간의 자율규제기구가 분담하게 된다.

---

277) 이 논문에서 다루는 자율규제는 플랫폼 사업자들로 구성된 협의기구를 중심으로 통일된 규율이 정해지고, 각 플랫폼 내에서 이를 실행하는 형태를 의미한다. 따라서 개별 플랫폼 단위로 이루어지는 순수한 내적 규제와는 구별된다. 또한 이윤추구를 목적으로 하는 사행정(경영)과는 더욱이 다른 개념이다. 참고로, 한국방송공사의 ‘KBS 공정성 가이드라인’ 등이 순수한 내적 규제에 해당한다.

또한 개인방송 역시 융합 미디어 영역에 속한 이상, 그 규제 시스템은 행정규제와 자율규제가 공동으로 작용하는 양상을 띤다. 게다가 자율규제를 담당하는 플랫폼 사업자는 현실적으로 행정규제 이상으로 개인방송 콘텐츠 유통에 직접적인 통제력(control)을 행사하게 된다. 현행법상 행정심의 대상이 되는 불법·유해 콘텐츠에 대해서는 행정규제뿐만 아니라 자율규제가 작동할 수 있는 것이어서, 대부분의 경우에 양쪽 규제가 권한, 기능, 절차 면에서 중복되는 면이 있다. 따라서 공사(公私) 분담의 규제체계는 각 규제의 요건과 효력 관계를 명확히 함으로써 정립될 수 있다.

## 2. 종래 자율규제 유형화 논의

### (1) 정부의 개입 정도에 따른 자율규제 유형화

자율규제는 통상 ‘정부의 개입 정도’에 따라 분류하며 이를 정부와의 위임 관계로 파악하여 완전위임 자율규제, 일부위임 자율규제 등으로 구분하기도 한다.<sup>278)</sup> 블랙 교수는 자율규제를 정의하면서 네 가지 유형의 자율규제를 소개한 바 있으며,<sup>279)</sup> 이러한 유형 분류가 여러 국내외 문헌에서도 인용되고 있다.<sup>280)</sup> 각 유형별로 특성을 간략히 살펴본다.

#### 1) 위임적 자율규제(mandated self-regulation)

---

278) 최성락·이혜영·서재호, “한국 자율규제의 특성에 관한 연구 - 자율규제 유형화를 중심으로”, 『한국공공관리학보』, 2007, 제21권 제4호, 80면 참조.

279) Black, J., “Constitutionalising Self-Regulation”, *The Modern Law Review*, vol. 59 no. 1, 1996, p.27 참조.

280) 황성기, “그린인터넷인증제의 문제점과 개선방안에 관한 연구: 자율규제와의 조화를 중심으로”, 『경제규제와 법』 제7권 제1호, 2014, 198면; 황승흠, 『인터넷 자율규제와 법』, 커뮤니케이션북스, 2014, 42-42면; Price, M. and Verhulst, S., “The Concept of Self Regulation and the Internet”, *Protecting our Children on the Internet: Towards a New Culture of Responsibility*, Bertelsmann Foundation Publishers. 2000 등 참조.

산업계, 직업군 등 특정 집단으로 하여금 정부가 설정한 법적 틀 (framework) 내에서 규범을 형성하거나 집행하도록 정부가 요구하는 경우를 말한다.<sup>281)</sup> 우리나라의 경우에 행정심의 시스템을 유지하는 것을 기본으로 하여 자율심의 시스템을 접목시키는 것이 이에 해당한다.<sup>282)</sup>

### 2) 승인적 자율규제(sanctioned self-regulation)

자율규제를 담당하는 집단이 스스로 규제의 내용을 형성하되, 이에 대한 정부의 승인이 요구되는 경우이다.<sup>283)</sup> 대표적으로 독일의 「청소년미디어보호 국가협약」(Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, JMStV)에 기초한 청소년 보호 프로그램 승인제도가 이에 해당한다고 본다.<sup>284)</sup> 다만, 이 경우에는 새로운 자치규범을 승인한다기보다는 이미 현행법 규정이 적용되는 영역 내에서 이를 구체화하는 내용의 자율규제라는 점에서 자치규범 제정권이 제한되는 것은 아니라고 하겠다.

### 3) 강제적 자율규제(coerced self-regulation)

산업계 등이 직접 자율규제의 내용을 형성하고 집행하지만, 그것이 자발적인 것이 아니라 정부의 위협에 대응하는 차원으로, 자율규제를 이행하지 않는 경우에 정부가 법적인 규제를 가한다. 호주의 「방송서비스법」(Broadcasting Services Act 1992)의 온라인 콘텐츠 서비스 관련 규정(Schedule 8)에 따른 규제체계가 대표적인 사례로 꼽힌다.<sup>285)</sup> 호주의 통신미디어청(Australian Communications and Media Authority, ACMA)은 자치규약(code of practice)을 등록하도록 하고, 이에 따라 자율규제를 하지

---

281) Black, J., "Constitutionalising Self-Regulation", *The Modern Law Review*, vol. 59 no. 1, 1996, p.27 참조.

282) 황성기, "그린인터넷인증제의 문제점과 개선방안에 관한 연구: 자율규제와의 조화를 중심으로", 『경제규제와 법』 제7권 제1호, 2014, 198면 참조.

283) Black, J., "Constitutionalising Self-Regulation", *The Modern Law Review*, vol. 59 no. 1, 1996, p.27 참조.

284) 황승흠, 『인터넷 자율규제와 법』, 커뮤니케이션북스, 2014, 64-69면 참조.

285) 위의 책, 72-75면 참조.

않거나 불완전하게 이행하는 경우에 이의 제기(complaints) 절차를 통하여 사후적으로 규제한다.<sup>286)</sup>

#### 4) 자발적 자율규제(voluntary self-regulation)

국가가 자율규제를 촉진·명령하는 데에 직접적으로나 간접적으로 능동적 개입을 전혀 하지 않는 경우를 말한다.<sup>287)</sup> 미국의 방송통신 콘텐츠 규제 체계가 전형적인 자발적 자율규제 유형을 보여준다. 우리나라의 ‘한국인터넷자율정책기구’(KISO) 역시 그 출범 배경과 운영 방식 면에서 여기에 해당하는 것으로 평가된다.<sup>288)</sup> 이때도 콘텐츠에 대한 행정규제가 가해지지 않을 뿐, 타인의 권리 침해 등에 대한 민·형사 책임이 전면 배제되는 것은 아니다.<sup>289)</sup>

### (2) 검토

블랙 교수가 소개한 네 가지 유형의 자율규제는 모두 사후적으로 규제될 여지가 있음을 내포하고 있다.<sup>290)</sup> 즉, 자율규제기구(self-regulatory associations, SRAs)가 내린 결정은 사법심사의 대상이 되거나 법적 규제의 대상이 될 수 있다.<sup>291)</sup> 정부의 개입에 차이가 있는 각 유형에 대해서는 사후적인 규제 요건이 달라지게 마련이다. 그런데 승인적 자율규제와 강제적 자율규제의 경우에는, 자율규제 내용을 스스로 정한다는 점에서 차이가 없으며 그 규제에 대하여 사후적으로 감독하거나 강제한다는 것

---

286) Broadcasting Services Act 1992 <<https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00375>> 참조.

287) Black, J., “Constitutionalising Self-Regulation”, *The Modern Law Review*, vol. 59 no. 1, 1996, p.27 참조.

288) 황성기, “그린인터넷인증제의 문제점과 개선방안에 관한 연구: 자율규제와의 조화를 중심으로”, 『경제규제와 법』 제7권 제1호, 2014, 199면 참조.

289) 황승흠, 『인터넷 자율규제와 법』, 커뮤니케이션북스, 2014, 85-86면 참조.

290) Black, J., “Constitutionalising Self-Regulation”, *The Modern Law Review*, vol. 59 no. 1, 1996, p.24 참조.

291) *ibid.*

또한 마찬가지로, 결과적으로 자율규제에 대한 개입 정도가 특별히 구별되지 않는다. 요컨대, 승인적 자율규제와 강제적 자율규제는 사전에 행정기관이 자율규제의 내용을 정하지 않고 오직 사후적 통제를 담당한다는 점에서 본질적으로 유사한 기능 분담을 보여준다.

실제로 독일의 「청소년미디어보호 국가협약」의 경우에도 자율규제에 대한 승인제도만 단독으로 두지 않고, ‘청소년보호담당관 제도’ 등 사후 감시제도를 아울러 운영하는 형태를 띤다.<sup>292)</sup> 게다가 미디어 콘텐츠에 대한 자율규제의 경우에는 국가와의 관계뿐만 아니라 자율규제 상대방의 내외부성 - 자율규제기구의 구성원인지 제3자인지 여부 - 과 실질적인 규율의 내용이 결정적인 요소가 되므로, 승인적 자율규제와 강제적 자율규제 양자를 구별할 실익이 크지 않다.

## II. 새로운 규제 유형론

### 1. 인터넷 거버넌스 차원의 규제체계론

이미 국내외 행정학 분야에서는 21세기 전후로 인터넷 규제체계와 관련하여 정부규제, 시장규제와 더불어 자율규제를 핵심적인 규제 유형으로 파악하는 ‘거버넌스’의 관점을 중요한 의제로 삼아왔다.<sup>293)</sup> 특히나 시장 규모가 확장되고 이해관계가 복잡해지면서 시장실패와 정부실패 문제가 부각됨에 따라, 대부분의 국가들은 이를 극복하는 차원에서 유용한 자율규제 모델을 개발하는 데 주목하고 있다.<sup>294)</sup> 이러한 규제체계의 전

---

292) 「청소년미디어보호 국가협약」 제7조 청소년보호담당관(Jugendschutzbeauftragte) 참조.

293) 강휘원, “자율규제적 인터넷거버넌스 - 설계와 정책적 함의”, 『한국행정학보』 제 36권 제3호, 2002, 186면 참조; Pierre, J. (ed.). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. NY: Oxford University Press, 2000. 참조.

294) Swire, P. P., “Markets, Self-Regulation, and Government Enforcement in the Protection of Personal Information”, *Privacy and Self-Regulation in*

환은, 규제의 권한이 재배치되었을 뿐만 아니라 규제 기능의 무게중심이 '통제'에서 '관리'로 이동한 결과로 평가할 수 있다.

인터넷 거버넌스 차원에서는 자율규제가 필수적인 규제 형식으로 수용되고 있다. 콘텐츠에 대한 자율규제를 이용계약 관계로서 바라보는 시각도 있으나, 현실적으로 행정규제의 한계를 보완하는 차원에서 자율규제가 요청된다. 실제로 행정기관보다 상대적으로 많은 전담 인력을 투입하여 임시적인 차단 조치 등 신속한 대응이 가능하므로, 규제의 실효성도 모호하는 차원에서 자율규제는 불가피하다. 또한 합헌성을 담보하는 차원에서도 사전, 사후를 불문하고 내용에 대한 직접적인 제재는 자율규제 주도로 전환하는 것이 바람직하다. 구체적으로는, 앞서 논의한 공사 분담 형태에 따라 (1) 플랫폼 사업자 또는 콘텐츠 사업자에게 직접 법적 의무를 부과하는 방식, (2) 자율규제에 의한 콘텐츠 모니터링 및 삭제 방식 (3) 자율규제의 시행 및 참여를 강제하는 행정규제 방식 등이 택일되거나 병용될 수 있을 것이다.

## 2. 행정의 개입 권한에 따른 자율규제 유형의 재분류

### (1) 의의

동일한 규제체계 내에서 실제로 승인과 법적 의무의 부과를 병행하는 방식으로 승인적 자율규제와 강제적 자율규제가 결합되어 있다면, 이를 하나의 행정 개입 형태로 보아 자율규제 유형을 크게 세 가지로 재분류할 수 있다. 크게 행정 개입이 있는 경우와 없는 경우로 나눌 수 있을 것이며, 행정 개입이 있는 경우는 다시 '자치규범 제정권'의 귀속 여부를 기준으로 분류할 수 있다. 이에 따라 세 가지 유형으로 분류해 보면, ① 정부가 사전에 자율규제 규범을 제정하여 이에 대한 시행을 법적 의무로 부과하는 '종속적' 자율규제, ② 우선 자율규제기구가 자치규범을

---

*the Information Age*, U.S. Department of Commerce, 1997, pp.5-8 참조.

제정하고 시행하되, 그 규율의 합헌성과 이행을 담보하는 차원에서 행정  
이 사후 개입하는 ‘협력적’ 자율규제, ③ 자율규제의 전 과정뿐만 아니  
라 당사자로서의 책임성(Verantwortlichkeit)이 모두 자율규제에 맡겨져  
있는 ‘독립적’ 자율규제로 나눌 수 있다.

이러한 3유형의 자율규제 분류는, 자율규제 역시 입법, 집행, 통제라  
는 삼권의 체계로 구성된다는 관점을 전제로 한다. 우선, 집행 권한은  
자율규제기구가 전담한다는 것이 자율규제의 본질에 해당하므로 유형화  
될 수 없다.<sup>295)</sup> 따라서 나머지 입법 권한과 통제 권한 차원에서 분류될  
수 있는데, 이때도 자율규제 규범을 국가가 마련하면서 사후 통제를 중  
국적으로 자율규제에 맡기는 경우는 현실적으로 상정하기 어렵다. 결론  
적으로, 규제의 기준을 민간이 스스로 설정하는지 여부에 자율규제 유형  
화의 출발점이 있으며, 스스로 설정하는 경우는 다시 그 이후의 문제 해  
결이나 통제까지 자체적으로 수행할 것인지 여부로 양분된다. 요컨대,  
이 3유형은 자율규제가 허용되는 영역 내에서 민간에 맡겨진 권한의 범  
위에 따른 분류가 된다.

## (2) 자율규제 3유형

### 1) 종속적 자율규제

정부가 자치규범을 직접 제정하는 경우라는 점에서, 현행법에 정한 범  
위 내에서 규범을 형성할 여지가 있는 위임적 자율규제 모델과는 구별된  
다. 싱가포르, 말레이시아, 캄보디아 등 동남아시아 국가들의 인터넷 자  
율규제 시스템이 이에 해당한다. 이들 국가는 상대적으로 인터넷 통제  
국가에 해당하나, 2010년 이후로는 인터넷 산업 정책의 일환으로 규제를

---

295) 집행 권한이 사실상 중첩되는 경우에는 중국적으로 행정규제의 효력이 우선하므  
로 자율규제의 독립된 유형으로서 논의될 실익은 없다. 또한 규제기관이 법률 규  
정만으로 자율규제를 작동시키는 경우에도 실질적으로 자율규제 차원의 집행은 없  
는 것과 마찬가지다. 황승흠, 『인터넷 자율규제와 법』, 커뮤니케이션북스, 2014,  
53면 참조.

완화하는 추세를 보여 왔다. 그러나 다시 최근에는 정치적인 목적에서 인터넷 규제를 강화하는 경향을 보이기도 한다.<sup>296)</sup>

예컨대, 싱가포르는 2016년에 규제기관이 통합되었으나 그 전후의 규제 환경이 실질적으로 크게 달라지지는 않았다. 인터넷 산업에 대해서는 자율규제를 허용하고 있으나, 관련 규약을 정부에서 마련하고 있으며 사후 감독도 엄격하게 이루어진다. 인터넷 규제기관인 정보통신미디어개발청(IMDA)이 인터넷서비스제공사업자(ISP)와 인터넷콘텐츠제공사업자(ICP)를 「방송법」 및 「인터넷 규약」에 근거하여 행정기관이 인터넷 규제 전반에 개입하고 있다.<sup>297)</sup> 한편, 최근에는 영국과 인도에서 규제당국이 소셜 미디어에 대한 규제를 강화하는 방침을 발표함에 따라, 개인 미디어에 대한 국가의 감시를 합법화한다는 비판이 따르고 있다.<sup>298)</sup>

## 2) 협력적 자율규제

협력적 자율규제 유형은 자율규제의 근거가 되는 자치규범을 미디어 환경을 구성하는 행위주체들이 직접 마련하는 것을 핵심으로 한다. 이는 규제의 정당성을 높이는 동시에 시시각각 변화하는 윤리적 척도를 유연하게 반영하여 규제의 합리성을 높이는 장점이 있다. 국가가 규제의 법적 토양을 제공하고 민간이 실제로 규제를 집행하는 형태로 역할 분담이 이루어진다는 점에서, ‘공동규제’(co-regulation) - 즉, 법적인 기반을 가진 자율규제(self-regulation with a legal basis) - 의 가장 이상적인

---

296) 동남아시아 국가의 강력한 규제정책과 관련하여, 외신은 장기집권의 지도자에 대한 비판을 막고자 인터넷을 정부 통제 하에 두려는 것으로 보고 있다. Chun Han Wong, "In Southeast Asia, the Web Gets Tangled Amid Dissent", *The Wall Street Journal*, 2013. 6. 12.

297) 정부가 사업자에 대하여 자율규제를 실시하도록 법적 의무를 부과한 것이라는 측면에서 '자율규제 의무 모델'로 분류하기도 한다. 황승흠, 『인터넷 자율규제와 법』, 커뮤니케이션북스, 2014, 51면 및 59면 참조.

298) Reeve, T., "Information commissioner calls for regulation of social media following Cambridge Analytica scandal", *SC Magazine*, 2018. 11. 6.; "On social media regulation, SC says its like setting up 'surveillance state'", *Dailyhunt*, 2018. 7. 13. 참조.

형태를 보여준다.<sup>299)</sup>

승인적 자율규제 모델이나 강제적 자율규제 모델도 자치규범의 제정을 허용한다는 점에서는 협력적 자율규제와 동일하다. 그러나 사후적으로 자치규범에 대하여 행정기관의 승인을 요하거나(승인적 자율규제) 자율규제 이행 자체를 일률적으로 강제하는 방식(강제적 자율규제)은, 어느 쪽이든 개인 미디어 콘텐츠 영역에서 원칙적인 규제 유형이 되기는 어렵다. 다만, 예외적으로 청소년 보호, 중대한 공익 등 헌법상 특별한 보호가 요청되는 경우에는, 그 목적 범위에서 강제적 자율규제와 마찬가지로의 협력적 자율규제 시스템의 합헌성이 인정될 수 있다.

독일의 ‘규제된 자율규제’(regulierte Selbstregulierung) 시스템도 협력적 자율규제에 해당한다고 평가할 수 있다.<sup>300)</sup> 독일에서는 방송 및 텔레미디어(인터넷) 영역의 유해 콘텐츠로부터 청소년을 보호할 목적에서, 전문기관인 ‘청소년미디어보호위원회’(Kommission für Jugendmedienschutz; KJM)를 두고 있다. 동 위원회가 승인한 자율규제기구가 실질적으로 콘텐츠를 심의하여 등급을 분류하게 되는데, 이때의 자율규제기구가 바로 ‘멀티미디어 서비스 제공자 자율규제기구’(Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter; FSM)이다. FSM의 자율규제 시스템은 청소년 보호법의 유해매체물 제도, 등급분류제도 등을 대체하는 한편,<sup>301)</sup> 규제기관인 청소년미디어보호위원회(KJM)와의 분쟁에 대응하는 역할까지 수행하는 등 이상적인 자율규제 모델에 근접해가고 있는 것으로 평가된다.<sup>302)</sup>

### 3) 독립적 자율규제

정부의 개입이 배제된 자발적 자율규제를 말한다. 미국의 자율규제 시

---

299) 최무현, “한국의 공동규제(co-regulation) 효과성의 영향요인과 발전방안에 관한 실증연구”, 『한국위기관리논집』 제11권 제3호, 2015, 287면 참조.

300) ‘규제된 자율규제’는 자율과 협력을 중시하는 보장국가의 입장에도 밀접하다. 홍석한, “새로운 국가역할 모델로서 보장국가론의 의미와 가능성”, 『공법학연구』 제17권 제2호, 2016, 17면 참조.

301) 황승흠, 『인터넷 자율규제와 법』, 커뮤니케이션북스, 2014, 65-67면 참조.

302) FSM 홈페이지 참조. <<https://www.fsm.de/en/projects>>

시스템이 전형적인 독립적 자율규제로 볼 수 있다. 미국 연방통신위원회는 방송통신 전반에 대한 규제 권한을 보유하고 있으나, 인터넷 콘텐츠에 대해서는 규제하지 않는 것을 원칙으로 한다. 개인방송에 대해서도 언어적 용례와는 달리,<sup>303)</sup> 기존의 방송에 적용되는 콘텐츠 규제를 직접 적용하지는 않으며 일반 방송사업자와 구별하여 최대한 자율규제에 맡기고 있는 것으로 평가된다. 실제로 플랫폼 기업의 자발적 콘텐츠 관리 시스템 개발이 콘텐츠 규제의 실질을 이룬다.

독립적 자율규제의 가장 중요한 특징은 자치규범의 제정과 집행뿐만 아니라 그 과정에서 발생하는 분쟁도 자율규제 시스템 내에서 자체 해결한다는 것이다. 미국의 경우에는 규제의 주체가 곧 행위 주체인 순수한 자율 규제를 지향하는 한편, 공공기관과 협력하여 신고 중심의 핫라인 시스템을 가동하고 있다. 또한 플랫폼 사업자 단위로 자율규제 정책이 수립되고 콘텐츠 필터링이 이루어지고 있는바, 실질적인 콘텐츠 관리는 전적으로 자율규제 시스템에 맡겨져 왔다.

[표 5] 자율규제 3유형

종속적 자율규제	협력적 자율규제	독립적 자율규제
<ul style="list-style-type: none"> <li>규제기관이 자율규제의 내용을 이루는 상세한 의무 규정과 등급분류 기준을 설정한 규약을 마련</li> <li>규약을 위반하면, 법적 의무 위반으로 책임을 지게 됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자율규제기구가 스스로 자치규범을 마련하고 이를 집행</li> <li>승인·등록된 자율규제가 미이행 또는 불충분한 경우에 사후적으로 행정 개입 가능(감독을 통한 이행 담보 또는 이의제기 절차 진행)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업자협회·지역사회 중심의 자발적 시스템 운영</li> <li>다양한 자율규제기구에 의해 미디어 리터러시 프로그램, 신고 중심의 핫라인 등 운영</li> </ul>

303) 미국에서는 개인방송을 일상적으로 'broadcast' 범주에 넣어 개인방송 진행자를 'broadcaster'로 통칭하는 것이 일반적이다. 세계 최대의 개인방송 플랫폼인 '트위치'(www.twitch.tv) 등에서 이러한 용례를 확인할 수 있다.

### Ⅲ. 유형론에 기초한 국내 규제 분석

#### 1. 행정규제와 독립적 자율규제의 병존

##### (1) 행정심의제도

현행법에 개인방송을 명시하고 있지는 않으나, 인터넷 콘텐츠의 일종으로 포섭하여 통신심의 대상으로 삼아 왔다. 최근에는 방통심위에 의해 심의되는 사례가 증가하고 있으며, 이에 따라 방통위가 직접 진행자에 대하여 이용정지 등의 시정 요구를 내리는 경우도 증가하고 있다.

한편, 인터넷 콘텐츠 일반에 대해서는 방송, 영화, 게임 등과 달리 등급제도가 적용되지 않으므로, 개인방송 콘텐츠에는 일률적으로 등급표시가 강제되지 않는다.<sup>304)</sup> 물론, 사전에 청소년 유해매체물로 등급분류된 콘텐츠를 개인방송 채널에서 유통시키는 경우에는 이에 대한 표시의무가 문제될 수 있겠으나, 실제로 대부분의 개인방송 콘텐츠는 실시간으로 생성되고 송출되므로 이는 극히 예외적인 경우라고 할 것이다.<sup>305)</sup>

##### (2) 독립적 자율규제

현행 「정보통신망법」 제44조 이하에서는 이용자의 권리보호에 관한 규정을 두고 있다. 무엇보다 동법 제44조의4에서는 “정보통신서비스 제공자단체”, 즉 플랫폼 사업자들로 구성된 협의기구가 행동강령을 제정하여 시행할 수 있는 자율규제를 명시하고 있다.<sup>306)</sup> 이와 관련하여 행동강

---

304) 게임 콘텐츠를 개인방송 채널에서 송출하는 경우에는 등급제도의 적용을 받게 되므로, 등급분류를 거쳐 해당 등급이 서비스 초기화면에 표시되어야 한다. 그러나 대부분의 개인방송이 실시간 스트리밍으로 진행되기 때문에 사전에 등급분류를 받아 이를 표시하는 것은 현실적으로 가능하지 않다.

305) ‘통합방송법(안)’과 같이 개인방송을 방송 콘텐츠로 포섭하게 되면 등급분류 및 표시가 일괄 적용될 수 있을 것이다.

306) 「정보통신망법」 제44조의4(자율규제) 정보통신서비스 제공자단체는 이용자를 보호하고 안전하며 신뢰할 수 있는 정보통신서비스를 제공하기 위하여 정보통신서비

령의 제정 및 집행에 행정 개입을 특별히 예정하고 있지 않으므로, 우리 법은 사업자단체에 의한 독립적 자율규제를 허용하고 있는 것으로 볼 수 있다.

#### 1) 민간규제기구에 의한 자율심의

국내에서는 인터넷 산업계의 가장 대표적인 자율규제기구는 ‘한국인터넷자율정책기구’(KISO)이다. 네이버, 카카오 등 주로 포털사업자 중심으로 구성된 민간기구로서 주로 회원사의 게시물에 대한 자율규제를 수행한다. 개인방송 플랫폼으로서는 ‘아프리카TV’가 유일하게 가입되어 있다. KISO는 인터넷 콘텐츠 관련 정책을 수립하는 역할 외에도, 자체적으로 마련한 정책규정에 근거하여 회원사가 상정한 안전에 대하여 심의결정을 내리고 있다.<sup>307)</sup> 하지만 국내 개인방송 콘텐츠의 절대적 비중을 차지하는 유튜브, 페이스북 등 글로벌 미디어 플랫폼에 대해서는 관여하지 못하는 실정이다.

지난 2017년 12월에는 개인방송 자율규제를 집중적으로 논의하고자 정부와 플랫폼 사업자 대표로 구성된 ‘클린인터넷방송협의회’가 출범하기에 이르렀다.<sup>308)</sup> 괄목할 점은 네이버, 카카오, 아프리카TV 등 국내 사업자뿐만 아니라 구글코리아, 페이스북코리아 등도 동참하였다는 것이다. 다만, 이 협의회는 방통위, 방통심위, 과학기술정보통신부, 여성가족부 등 관계 기관이 주도적으로 참여하여 개인방송 가이드라인과 관련 법제도 개선 등을 추진하는 것으로, 향후에도 종속적 자율규제 시스템을 구상하는 데 그칠 가능성이 높다.

#### 2) 대표적인 플랫폼 자율규제 사례

국내의 대표 개인방송 플랫폼인 ‘아프리카TV’의 경우에는 이용약관에

---

스 제공자 행동강령을 정하여 시행할 수 있다.

307) KISO 정책규정 및 심의결정 사례 참조. <<https://www.kiso.or.kr>>

308) 김지혜, “클린인터넷방송협의회 출범...”1인방송 자율규제”, 전자신문, 2017. 12. 6. 참조.

서 금지행위 중 하나로 저속하거나 음란한 콘텐츠 또는 불법 이용행위를 적시하고 있다.<sup>309)</sup> 이 규정에 위반한 경우에는 운영정책에 따라 서비스 이용을 제한하거나 수사기관에 고발하는 등의 제재를 가할 수 있다.<sup>310)</sup> 당사 운영정책에 따르면 음란물, 위법 행위, 청소년 유해 등 8개 위반 항목을 등급화하여 가이드, 경고, 이용정지 각각의 조치를 내리게 되며, 이때 대상 서비스가 방송, 채팅, 쪽지, 게시물, 닉네임인지에 따라 차별적인 사전 조치를 취하게 된다.<sup>311)</sup> 이와 같이 구체적인 별도의 규범을 제정하여 시행하고 있으며 이에 대하여 직접적인 사전·사후의 행정 개입이 법에 규정된 바 없으므로, ‘아프리카TV’의 자율규제 유형은 ‘독립적 자율규제’로 볼 수 있다. 다만, 우리나라는 자율규제 대상이 되는 불법·유해 콘텐츠에 대하여 행정심의회가 유보되는 것이 아니라 중첩적으로 적용될 수 있으므로 민관의 규제가 병존하게 되며 각각의 제재가 유효하게 인정된다.<sup>312)</sup> 자율규제 규범에 대하여 사전 승인을 요하거나 적법한 이행 담보를 위해 사후에 개입하는 것도 아니어서, 이를 협력적 자율규제로 보기는 어렵다.

---

309) 아프리카TV 이용약관 제13조(이용고객의 의무) ⑥ 이용고객은 ... (중략) ... 아래 각 호의 행위를 하여서는 안 되며, 이에 해당되는 행위를 할 경우에는 본 약관 및 각 서비스 별로 공지하는 운영정책에 따라 이용고객의 서비스 이용을 제한하거나 아이디의 삭제, 수사기관의 고발 조치 등 적법한 조치를 포함한 제재를 가할 수 있습니다.

15. 공공질서 및 미풍양속에 위반되는 저속하거나 음란한 내용의 정보, 문장, 도형, 음향, 동영상 상 또는 불법 복제된 소프트웨어를 전송, 게시, 전자우편 또는 기타 방법으로 타인에게 유포하는 등 불법적인 목적으로 서비스를 이용하는 행위  
<<http://www.afreecatv.com/policy/policy1.html#agree13>>

310) 아프리카TV 이용약관 제13조 제8항 참조.

311) 아프리카TV 운영정책 참조. 위반항목의 분류 및 내용을 「정보통신에 관한 심의 규정」에 기초하여 만들었다고는 하나, 서비스별 제재조치의 내용, 자체기준, 상습성 및 고의성 기준 등 자율규제 규범을 별도로 마련하여 시행하고 있음이 확인된다. <<http://www.afreecatv.com/policy/policy6.html>>

312) 방통심회의 이용제한 요구를 받은 콘텐츠에 대해서는 플랫폼 사업자가 그에 따른 서비스 이용 제한 조치를 가하게 된다. 아프리카TV 이용약관 제16조(서비스의 제공중단, 이용제한 등) 참조.

## 2. 권리 침해에 대한 종속적 자율규제

「정보통신망법」 제44조의2에 따르면, “사생활 침해나 명예훼손 등”의 권리 침해를 받은 자는 플랫폼 사업자에게 침해사실을 소명하여 해당 콘텐츠의 삭제 등을 요청할 수 있으며, 이때 플랫폼 사업자는 지체 없이 삭제 등의 필요한 조치를 하여야 한다.<sup>313)</sup> 즉, 콘텐츠로 인한 직접적인 권리 침해가 인정되는 경우에는 - 자율규제 여부와 무관하게 - 이용자 보호조치를 하도록 법에서 의무를 부과하고 있는 것이다. 이와 달리, 권리 침해를 주장하면서 삭제 등을 요청하는 자가 없는 경우에도 플랫폼 사업자는 임의로 콘텐츠 접근을 차단하는 임시조치를 하는 것 또한 가능하다.<sup>314)</sup> 이 경우는 임시조치 결정 자체는 독립적으로 내릴 수 있더라도, 사후 공시, 임시조치 기간(30일), 내용·절차에 관한 약관 규정을 모두 준수해야 한다는 점에서는 부분적으로 종속적 자율규제의 속성을 띤다.<sup>315)</sup>

## 3. 검토

개인방송의 경우에는 편성규제를 받을 여지는 없다고 볼 수 있으나 인터넷 콘텐츠로서 현행 심의제도의 대상이 되는 것은 해석상 부인하기 어렵다. 방통심위는 불법 콘텐츠뿐만 아니라 유해 콘텐츠에 대한 유통 가

---

313) 「정보통신망법」 제44조의2(정보의 삭제요청 등) ① 정보통신망을 통하여 일반에게 공개를 목적으로 제공된 정보로 사생활 침해나 명예훼손 등 타인의 권리가 침해된 경우 그 침해를 받은 자는 해당 정보를 취급한 정보통신서비스 제공자에게 침해사실을 소명하여 그 정보의 삭제 또는 반박내용의 게재(이하 "삭제등"이라 한다)를 요청할 수 있다.

② 정보통신서비스 제공자는 제1항에 따른 해당 정보의 삭제등을 요청받으면 지체 없이 삭제·임시조치 등의 필요한 조치를 하고 즉시 신청인 및 정보게재자에게 알려야 한다. 이 경우 정보통신서비스 제공자는 필요한 조치를 한 사실을 해당 게시판에 공시하는 등의 방법으로 이용자가 알 수 있도록 하여야 한다.

314) 「정보통신망법」 제44조의3(임의의 임시조치) 참조.

315) 「정보통신망법」 제44조의3(임의의 임시조치) ② 제1항에 따른 임시조치에 관하여는 제44조의2제2항 후단, 제4항 후단 및 제5항을 준용한다.

부를 결정할 수 있으며, 특히 유해성에 대한 판단도 시민적 참여나 합의 절차가 배제된 채 행정심의기관에 의하여 종결되고 있다.<sup>316)</sup> 생각건대, 심의규정에 열거된 콘텐츠의 유해성 기준 가운데 윤리 영역에 속한 것은 보충성의 원칙에 따라 자율규제가 우선될 필요가 있다. 다만, 행정규제와 자율규제를 불문하고 재량적 판단에 기초하여 콘텐츠 유통을 차단하는 것은 미디어 자유권 제한에 해당하므로, 규제 요건을 보다 명확히 할 필요가 있다. 또 개인방송 진행자에 대하여 직접 이용정지 및 이용해지의 시정요구가 가능하다는 점은, 콘텐츠 규제 영역에서 미디어 액세스권을 직접 제한하는 방식을 동원하고 있어 특히 위헌의 소지가 있다.

나아가 융합 미디어 영역의 경우에는 구조적으로 행정규제가 접근할 수 없는 사각지대가 광범위하게 존재한다. 따라서 법이 우선적인 규제 기능을 담당하는 데 한계가 있기 때문에, 자율규제기구 및 각 플랫폼 내의 자율규제는 현실적으로 동원될 필요가 있다. 실제로 인터넷 콘텐츠 유통을 기술적으로 관리하는 주체는 플랫폼 사업자이므로, 행정주체가 심의를 전담하거나 주도한다고 하여도 사실상 이들 사업자에 의해 규제가 집행된다.<sup>317)</sup> 이처럼 인터넷 환경에서는 법적 규제가 자율규제보다 후순위에 있다.<sup>318)</sup> 더욱이 개인 미디어의 경우에는 사적인 소통이 이루어지는 영역이므로 자율규제가 행정규제에 우선하여 필수적으로 운영될 필요가 있다. 이로써 행정규제와 자율규제 영역이 중첩될 수 있으나, 현행법에서는 이들 규제작용의 효력 관계에 대해서는 별도로 다루고 있지 않다. 또한 콘텐츠 규제의 경우에는 행정규제와 자율규제를 불문하고 규제 요건이 모호하여 규제의 예측가능성이 담보되기 어려운 상황이다.

---

316) 방통심위와 관련해서는 위원들의 전문성 결여, 심의 결과 및 제재조치의 부당성 등을 문제 삼아 비판하는 입장도 있으나, 이 논문에서는 규제 기관의 역량 평가를 논의로 한다.

317) 황승흠, 『인터넷 자율규제와 법』, 커뮤니케이션북스, 2014, 58면 참조.

318) Lessig, L., *Code and Other Laws in Cyberspace*, Basic Books, 1999 참조; Lessig, L., 'The Law of the Horse: What Cyberlaw Might Teach', *Harvard Law Review*, vol. 113 issue. 2, 1999, pp.501-549 참조.

나아가 통합방송법(안)과 같이 개인방송 사업자를 방송사업자로서 규제하고 동시에 그 콘텐츠를 방송심의 대상으로 삼는 것은 미디어가 지닌 내부적 통제력과 외부적 파급력에 비하여 공적 책임을 과중하게 부과하는 것에 해당한다. 특히 포털 사업자의 경우에는 임의적으로 콘텐츠를 편집할 수 있음에도 이들 사업자를 방송 편성에 준하여 규제하지도 않는다. 이와외 균형을 고려하면, 통합방송법(안)에 따른 개인방송 규제는 비례성과 형평성이 모두 부정된다고 하겠다. 결론적으로, 유해 콘텐츠 심의 면에서는 행정규제가 확대될 여지가 큰 반면에, 청소년 보호 목적을 위한 등급제 적용 면에서는 규제의 공백을 드러낸다.

#### IV. 소결 : 협력적 자율규제 정립의 필요성

인터넷 규제 영역에서는 행정 개입의 최소화, 행정기관의 규제 권한 왜소화가 세계적인 추세이다. 특히, 개인 미디어가 확산되어 미디어 콘텐츠 시장이 양적으로 성장할수록 시장원리에 의한 콘텐츠 정화 가능성도 높아진다고 봄이 타당할 것이다. 다만, 청소년 보호 목적 등 중대한 공익 보호를 위하여 행정규제가 자율규제와 병존 또는 우선할 수 있으며, 자율규제의 적법성 및 합헌성을 확보하는 차원에서 사후에 개입하는 것은 필요하고 또한 정당화될 수 있다.<sup>319)</sup> 이처럼 양 규제가 병존하는 이상 효율적 규제를 위해 기능의 분담이 요청되며, 특히 규제 영역이 중첩되는 경우에는 더욱이 자율규제와 행정규제 간의 관계가 정교하게 확립될 것이 요구된다.

---

319) 영국 또한 18세 미만 미성년자의 신체적, 정신적, 도덕적 발달을 심각하게 저해할 수 있는 내용에 노출되지 않도록 하기 위해 사업자가 청소년 유해물에 대한 접근을 통제할 수 있는 기술적 시스템을 적용하도록 요구하고 있으며, 음란물 등 청소년유해물 판단 기준은 영국 영상물등급위원회(BBFC)에서 18세 이상 등급을 받았거나 받을 가능성이 있는 내용으로 설정하고 있다. 한국콘텐츠진흥원, 「1인 미디어에 대한 규제 논란과 해외 주요 사례」, 2017, 50면 참조.

## 제3절  규제의 수단

앞서 언급한 대로, 우리 법에는 개인방송에 대한 명시적인 규정이 없으나 실무상 정보통신서비스의 범주로 포섭하여 방통위 및 방통심위가 규제하고 있다. 모든 행정작용은 법치행정의 원리에 따라 법률에 위반되지 않아야 할 뿐만 아니라(법률우위의 원칙), 행정주체에 의한 규제는 헌법상의 기본권을 공권력이 직접 제한하는 행정작용에 해당하므로 이를 정당화하는 법률상 근거가 있어야 한다(법률유보의 원칙). 그러므로 개인방송에 대한 규제법규에는 규제의 주체 외에도 수단, 불복절차 등 규제작용의 제 요소들이 집약되어 있어야 함은 물론이다.

개인방송 영역의 현행 규제는 통신법에 기초한 진입 규제와 콘텐츠 규제로 분류하여 살펴볼 수 있다. 「전기통신사업법」상 부가통신사업자(플랫폼)에 대한 진입 규제와 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 및 「정보통신에 관한 심의규정」에 근거한 정보통신서비스 제공자(플랫폼) 및 이용자에 대한 콘텐츠 규제가 이에 해당한다. 이 가운데 특히 개인방송 진행자를 직접 상대방으로 하는 콘텐츠 규제에 대해서도 이미 과도한 행정규제로서 위헌적인 검열에 해당한다는 학계 일각의 비판이 있어 왔다.

이 절에서는 개인방송을 포함한 융합 콘텐츠 영역에 적용되는 진입 규제와 콘텐츠 규제의 현황을 검토하고, 나아가 규제의 비례성과 합리성을 충족시키는 수단체계를 논하고자 한다.

### I.  외국의 개인방송 규제 수단

#### 1.  진입 규제

대부분의 국가에서도 우리나라와 마찬가지로 개인방송 진행자를 특별

히 콘텐츠 사업자의 일종으로 규정하고 있지는 않다. 다만, 우리의 규제 실무가 그러하듯, 해석상 콘텐츠 사업자로서 등록, 신고 등의 진입 규제 대상으로 삼고 있는지. 아니면 방송 사업자와 마찬가지로 허가(license)나 승인을 요하고 있는지 몇 가지 입법례를 살펴보기로 한다.

우선, 통합방송법(안)의 경우처럼 개인방송 진행자를 명시적으로 방송 콘텐츠 사업자로 분류하여 등록할 것을 요하는 입법 사례는 발견되지 않는다. 2016년에 개정된 유럽연합의 「시청각미디어서비스지침」에서도 융합 미디어 서비스에 대한 진입 규제 수준을 대폭 낮추고 있으며, 해석상 통신법에 근거하여 내용 규제 대상이 될 여지가 있는 경우에도 실제로 개인방송 진행자에 대하여 진입 규제를 적용하고 있지는 않다.

한편, 싱가포르의 ‘인터넷 면허제’(internet class licence conditions)를 채택하고 있다는 점에서 주목할 만하다.<sup>320)</sup> ISP와 ICP가 일단 면허를 자동 취득하되, 「인터넷 규약」(Internet Code of Practice)에 규정된 의무를 준수해야 한다.<sup>321)</sup> 이때 선택적 필터링 서비스를 제공할 것을 면허 요건으로 하고 있는바,<sup>322)</sup> 콘텐츠 사업자에 대한 진입 규제는 결국 콘텐츠에 대한 자율규제를 의무화하는 방식으로 이루어진다. 이는 방송 면허에 비해서는 완화된 진입 규제에 해당한다. 하지만 이러한 규약상의 의무를 이행하지 않는 경우에는 사후적으로 면허가 취소될 수도 있기 때문에 규약 자체가 강력한 집행력을 갖게 된다.<sup>323)</sup>

개인방송 진행자를 일률적으로 ICP로 볼 것인지는 규정상 명확하지 않으나, 해석상으로는 개인방송 진행자에 대해서도 면허제를 적용시킬 여지가 충분히 인정된다. 다만, 규약의 효력 체계를 볼 때 인터넷 면허제

---

320) IMDA website, “Three-Pronged Approach to Regulation”

<https://www.imda.gov.sg/regulations-licensing-and-consultations/content-standards-and-classification/standards-and-classification/internet>

321) Internet Code of Practice [Obligations under this Code] 3.(1) to (4).

322) IMDA website, “Internet Filtering Requirement”

<<https://www.imda.gov.sg/regulations-licensing-and-consultations/content-standards-and-classification/standards-and-classification/internet>>

323) 황승흠, 『인터넷 자율규제와 법』, 커뮤니케이션북스, 2014. 59면 참조.

는 진입 규제로서의 의미보다는 콘텐츠에 대한 자율규제 시행을 법으로 강제하는 도구적 제도에 가깝다고 볼 수 있다.

## 2. 콘텐츠 규제

### (1) 유럽연합

2016년에 개정된 「시청각미디어서비스지침」에서는 ‘동영상 공유 플랫폼 서비스’(video sharing platform service) 개념과 ‘이용자 제작 동영상’(user-generated video) 개념을 신설하였다. 회원국에서는 이를 반영하는 국내법을 마련해야 하는바, 개인방송도 법에 명시된 규제 대상이 된 것으로 볼 수 있다. 개념 규정에 따르면, 동영상 공유 플랫폼 사업자는 콘텐츠 편집권을 갖지 않으며 동영상 콘텐츠에 대한 통제권은 이용자 스스로 행사하는 것으로 개념화하고 있다.

유럽 국가들은 플랫폼 사업자를 대상으로 콘텐츠 유통 책임을 부과하는 규제 방식을 취해왔으며, 2016년 「시청각미디어서비스지침」에서도 그러한 기본적인 입장에 변화가 없다.<sup>324)</sup> 다만, 점차 플랫폼 사업자와 이용자 간의 자율규제방식의 비중을 높여가고 있으며,<sup>325)</sup> 규제 감독의 범위도 유연하게 조정하고 있다.<sup>326)</sup> 또한 플랫폼 사업자의 조치가 적절하였는지 판단하는 경우에도 해당 콘텐츠의 내용, 그로 인한 피해, 보호대상자의 특징, 관련 권리, 공익과 사익 간의 조화 등을 종합적으로 고려한다.

개인방송 콘텐츠 규제와 관련해서는 미성년자 보호를 위한 유해 콘텐츠 관리, 혐오 발언 금지 등 기본적인 인터넷 콘텐츠 규제 수준을 유지하고 있다.<sup>327)</sup> 이를 구체화하기 위해 플랫폼 사업자의 약관에 폭력적인

---

324) *ibid.*, p.78 참조.

325) *ibid.*

326) 황준호·김태오, 「EU 시청각미디어서비스 지침 개정안의 주요 내용 및 시사점」, 『KISDI Premium Report』, 2016, 16면 참조.

콘텐츠, 혐오 발언 콘텐츠, 미성년자 유해 콘텐츠 등의 개념을 정의하고 사례를 적시하도록 한다. 한편, 콘텐츠 접근권을 신장시키는 차원에서 미디어 리터러시(media literacy)를 확보하기 위한 프로그램을 지원하도록 규정하고 있다.<sup>328)</sup>

## (2) 독일

독일은 헌법에서 직접 청소년 보호 목적에서 표현의 자유가 제한될 수 있음을 밝히고 있다. 이에 기초하여 독일은 기존의 방송은 물론, 융합 미디어 서비스 영역에서도 청소년 유해 콘텐츠에 대한 행정규제를 다양한 법률에서 규정하고 있다. 대표적인 사례로, 종래 「방송국가협약」(Staatsvertrag ueber den fuer Rundfunk)의 청소년 보호 규정을 융합 서비스인 ‘텔레미디어’(Telemedien) 영역에까지 확장시킬 목적에서 2002년에 제정한 「방송 및 텔레미디어에서의 인간의 존엄과 청소년 보호에 관한 국가협약」(Jugendmedienschutz-Staatsvertrag; JMStV)이 있다.<sup>329)</sup> 특히 이 협약은 기존의 「청소년보호법」 등이 가진 실효성 부족 문제를 해소하는 역할을 한 것으로 평가받는다.<sup>330)</sup>

이 협약은 콘텐츠 규제와 관련해서도 상세한 규정을 두고 있다. 아동 및 청소년에게 접근 금지되는 유형의 유해 콘텐츠를 적시하고 있으며(제 4조),<sup>331)</sup> 이를 위반하여 제공한 경우에는 행정질서벌로서 과태료가 부과된다(제24조 제1항).<sup>332)</sup> 금지되는 콘텐츠는 크게 ① 자유민주주의 저해, 위헌 조직, 인간의 존엄성 침해 등 헌법상 이념 및 기본권과 관련된 청

---

327) 위 보고서 참조.

328) Salomon, E., op. cit., pp.78-79. 참조.

329) 정식 명칭은 “Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien” 이다.

330) 강진숙, “독일의 청소년미디어보호 자율규제제도와 국내 적용방안 연구 - 청소년 보호 및 미디어교육 전문가와의 심층인터뷰를 중심으로”, 『한국언론학보』 제54권 제5호, 2010, 377면 참조.

331) JMStV 제4조 금지되는 제공물(Unzulässige Angebote) 참조.

332) JMStV 제24조 불법행위(Ordnungswidrigkeiten) 제1항 참조.

소년 유해 콘텐츠, ② 청소년보호법에 따라 아동 및 청소년의 접근이 금지되는 음란 콘텐츠, ③ 이들 청소년 유해 콘텐츠의 내용을 실질적으로 수정한 이후 재결정을 내리기 전까지 그 수정된 콘텐츠 등 세 가지 범주로 나누고 있다.<sup>333)</sup>

### (3) 영국

Ofcom의 융합 서비스 규제는 상대적으로 강한 편에 속한다. 방송·통신 융합 서비스에 대하여 경쟁규제 등 사업자 규제를 적용하는가 하면<sup>334)</sup>, 이미 VOD 서비스를 명시하여 방송 콘텐츠의 인터넷 전송, 즉 OTT 서비스를 방송 프로그램과 동일하게 규제하고 있다. 하지만 개인방송에 대해서는 여전히 별도의 규정을 두지 않고 있으며, 개인방송을 VOD에 포함되는 콘텐츠로 해석하고 있지는 않다.

### (4) 호주

호주 정부는 2012년에 발표한 「융합에 관한 최종보고서(Convergence Review: Final Report)」에서 플랫폼을 불문하고 적용될 수 있는 ‘미디어 콘텐츠 규범’(media content standards)을 독립된 규제 업무 영역으로 설정하였다. 즉, 동일한 콘텐츠를 미디어에 따라 달리 취급할 것이 아니라 모든 플랫폼에서 사회규범이 콘텐츠 규제의 기준으로 작용해야 한다는 것이다. 예컨대, 아동 및 청소년 보호를 위한 인증시스템 등 기술적 조치 의무가 모든 미디어에 적용될 수 있도록 제도를 정비해야 할 필요가 있다고 보았다.

무엇보다 동 보고서는 플랫폼, 서비스, 디바이스 등에서 단일한 콘텐츠 분류 방식으로서 ‘국가 분류 체계’(National Classification Scheme; NCS)를 언급하고 있다.<sup>335)</sup> 호주는 콘텐츠 분류에 관한 일반법인 「분류

---

333) JMStV 제4조 참조.

334) Ofcom은 방송산업과 통신산업을 불문하고 카르텔 행위를 규제한다. Salomon, E., *op. cit.*, p.80 참조.

법」(Classification Act)에서 영화, 출판물, 게임에 적용되는 분류체계를 정하고 있는 반면에, 「방송서비스법」(Broadcasting Services Act)에서는 방송, 온라인 콘텐츠, 게임에 적용하는 상이한 분류 체계를 규정하고 있어 콘텐츠 분류에 혼선을 빚어 왔다. 이러한 규제의 불합리성을 해소하고자, 금지 콘텐츠를 상세하게 열거하는 이 분류체계를 단일한 기준으로 삼겠다는 계획을 밝힌 것이다.<sup>336)</sup> 당시 보고서에서 ‘이용자 제작 콘텐츠’(UCC)에도 동일한 기준을 적용할 것을 논의 중이라고 하였으며,<sup>337)</sup> 그 결과로 2018년에는 「온라인 안전 강화법」(Enhancing Online Safety Act 2015) 개정을 통해 소셜미디어 서비스에도 유통금지 콘텐츠 규정을 확대 적용하기에 이르렀다.<sup>338)</sup>

참고로 현행 「방송서비스법」에서는 유통이 금지되는 콘텐츠에 대하여 명확히 규정하고 있는바, 크게 형사범죄법 위반 콘텐츠와 등급분류 위원회의 결정에 따른 금지 콘텐츠가 이에 속한다. 이와 구별하여 잠재적 유통 금지 콘텐츠에 대해서는 임시 차단 조치가 가능하다.

#### (5) 미국

앞서 살펴보았듯이, 미국은 인터넷 콘텐츠와 관련하여 자발적 자율규제 체계를 정착시켜 왔다. 다만, 최근에는 연방거래위원회(FTC)가 광고 영역에 적용되는 「추천·보증 등에 관한 지침」(The FTC’s Endorsement Guides)을 공개하였는데, 이 지침의 규제 대상으로 개인 미디어가 포함되는 것으로 본다.<sup>339)</sup> 개인 미디어가 광고 사실을 표기하지 않을 경우에

---

335) Department of Broadband, Communications and the Digital Economy, *Convergence Review: Final Report*, Australian Government, 2012, p.44 참조.

336) *ibid.*, p.40 참조.

337) *ibid.*, p.129 참조.

338) Enhancing Online Safety Act 2015, Part 4 (Social media services) 참조.  
<<https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00123>>

339) 한국콘텐츠진흥원, 「1인 미디어에 대한 규제 논란과 해외 주요 사례」, 2017, 50면 참조.

는 FTC 소비자 보호 규정을 위반하는 행위가 되어 이에 대한 수사 및 고발 조치가 가능하다.<sup>340)</sup> 한편, 아동 및 청소년에 대한 보호 필요성에 대해서 공감하면서도 이를 법의 영역으로는 보지 않는다. 미성년자 보호를 위하여 인터넷 콘텐츠 규제를 입법하였던 「통신품위법」(Communications Decency Act)의 일부 조항에 대하여,<sup>341)</sup> 미국 연방대법원은 “외설적(indecent)”이라거나 “명백하게 불쾌한”(patently offensive)이라는 지나치게 모호한 규정에 근거하여 표현의 자유를 침해하는 것으로 판시하였다.<sup>342)</sup> 이와 달리, 「아동인터넷보호법」(Children’s Internet Protection Act)에 근거하여 학교 또는 공공도서관에서 포르노그래피 접속을 차단하는 행정규제에 대해서는 합헌으로 본 바 있다.<sup>343)</sup>

#### (6) 싱가포르

싱가포르는 인터넷 콘텐츠에 대해서도 「방송법」에 기초한 규제 수준을 유지하고 있다.<sup>344)</sup> 이는 기본적으로 방송의 전송 수단에 제한을 두지 않고 융합 미디어 서비스까지 방송에 포함시키고 있기 때문으로 해석된다.<sup>345)</sup> 다만, 최근에는 인터넷 콘텐츠 규제를 완화하는 방향으로 규제 원칙을 수립하는 움직임을 보이고 있기도 하다.<sup>346)</sup>

가장 주목할 부분은, 「인터넷 규약」(Internet Code of Practice)에 방송 콘텐츠 규제와 유사한 내용으로 자율규제의 대강을 정하여 이를 준수

340) 한국콘텐츠진흥원, 앞의 보고서, 50면 참조.

341) ‘통신품위법’은 미국 연방 통신법(Telecommunications Act of 1996) 제5장(Title V)을 약칭하는 용어이다.

342) *Reno v. American Civil Liberties Union*, 521 U.S. 844 (1997) 참조.

343) *United States v. American Library Association*, 539 U.S. 194 (2003) 참조.

344) 「INTERNET CODE OF PRACTICE」 1. (1) 및 (2) 참조.

345) 황승흠, 『인터넷 자율규제와 법』, 커뮤니케이션북스, 2014, 55면 참조.

346) IMDA website, “Three-Pronged Approach to Regulation”

<<https://www.imda.gov.sg/regulations-licensing-and-consultations/content-standards-and-classification/standards-and-classification/internet>>

하도록 하고 있다는 점이다. 이 규약에서 콘텐츠제공사업자에 대한 의무를 명시적으로 부과하는 한편,<sup>347)</sup> 음란성, 폭력성, 잔인성, 종교적 혐오 등을 이유로 금지되는 콘텐츠를 열거하고 있다.<sup>348)</sup> 싱가포르는 인터넷 면허제를 채택하고 있는바, 콘텐츠의 금지 여부에 대하여 의심이 드는 경우에 면허소지자는 규제 기관에 의뢰하여 유권적 해석을 구할 수 있다.

종합적으로 보건대, 싱가포르는 인터넷 콘텐츠 사업자에 대하여 진입 규제로서 면허제를 두는 한편, 방송 규제 수준의 콘텐츠 자율규제를 의무화하는 가장 강력한 형태의 규제체계를 운영하고 있다.

### 3. 시사점

개인방송 영역을 방송과 동일한 범주에 포섭하는지 여부는 국가마다 다소 다른 입장을 취하고 있으나, 결론적으로 개인방송 진행자가 본격적으로 규제법의 수범자로 규정된 사례는 없는 것으로 확인된다. 유럽연합의 「시청각미디어서비스지침」에서는 ‘동영상 공유 플랫폼 서비스’를 명시적으로 규정하면서도 규제 상대방을 플랫폼 사업자에 한정하고 있고, 콘텐츠 규제 요건으로 사업자의 편집권을 요한다는 점에서 개인방송 채널에 대한 직접적인 콘텐츠 규제를 입법화하고 있지는 않다. 이와 달리, 독일의 경우에는 앞서 제3장에서 살펴보았듯이 유튜브 채널도 구독자 수를 요건으로 규제의 범주에 포섭하고자 하는 한편, 「방송 및 텔레미디어에서의 인간의 존엄과 청소년 보호에 관한 국가협약」(JMStV)에 근거하여 미디어 영역 전반에 대하여 청소년 보호 목적의 콘텐츠 규제를 통일적으로 적용할 수 있다.

따라서 개인방송 콘텐츠에 대해서는 플랫폼 사업자에 의한 자율심의

---

347) Internet Code of Practice 3(3) 참조.

348) Internet Code of Practice 4(1) 참조.

<<https://www.imda.gov.sg/regulations-licensing-and-consultations/content-standards-and-classification/standards-and-classification>>

및 삭제 조치가 필수적인 규제 수단이 될 수밖에 없다. 다만, 방법 면에서는 미디어 콘텐츠 유통 가부를 통일적으로 규율하는 차원에서 청소년 보호 조치도 통일된 수준으로 적용될 필요가 있다. 이용자 및 사업자 차원에서 자율등급표시를 시행하되, 시행 자체를 의무화하여 위반 시에 제재를 가하는 것을 고려할 필요가 있다. 또한 대부분에서 국가에서 시행하는 바와 같이, 사이버 복지를 향상시키는 차원에서 미디어 리터러시를 제고하는 방안을 모색하는 것이 장기적 관점에서 중요하다고 본다.<sup>349)</sup>

## II. 우리나라의 개인방송 규제 수단

### 1. 진입 규제

현행법은 IPTV 제공사업을 하려는 자를 법인으로 한정하여 허가 등의 절차를 밟도록 하는 반면에,<sup>350)</sup> 융합 미디어 사업 일반에 대하여는 별도의 진입 규제를 규정하고 있지 않다. 물론, 인터넷 서비스 사업자에 대해서는 진입 규제를 가할 수 없는 것이 ‘사실상의’ 원칙이다. 통신망으로서 제공되는 인터넷은 참여의 개방성을 본질로 하기 때문이다. 게다가 우리나라는 이미 인터넷이 보편적 서비스에 준할 정도로 공공시설에서 일반 공중에게 무상으로 제공되거나 각 가정에서도 저렴한 비용으로 접속할 수 있다.<sup>351)</sup> 다만 인터넷 또한 사유(私有)의 기술 장비와 막대한

---

349) 싱가포르 정보통신미디어 개발청(IMDA)은 미디어 리터러시와 사이버 복지를 촉진하고자 공공교육 프로그램을 시행하고 있다. 그 체계적인 운영을 위해 2012년 8월에는 ‘미디어 리터러시 위원회’(Media Literacy Council, MLC)가 설치되었다. IMDA website, “What is Digital Literacy?”

<<https://www.imda.gov.sg/community/consumer-education/digital-literacy>>

350) 「IPTV법」 제4조 제1항 및 제2항 참조.

351) 「전기통신사업법」 제2조는 “보편적 의무”를 “모든 이용자가 언제 어디서나 적절한 요금으로 제공받을 수 있는 의무”로 규정(제10호)하고 있는 한편, 인터넷 접속을 기간통신역무의 대상으로 포섭(제11호)하면서도 명시적으로 인터넷을 보편적 서비스로 규정하고 있지는 않다. 우리 정부는 2017년에 초고속인터넷을 보편적 서비스로 지정하는 것을 ‘100대 국정과제’에 포함시키고 이를 위한 계획을 마련하는

관리 비용을 요하는 ‘인공물’이므로, 통신망 서비스 또는 플랫폼 서비스를 제공하는 사업자가 되려면 「전기통신사업법」에 따라 허가, 등록, 신고를 요하고 있다.<sup>352)</sup>

그런데 이러한 원칙적인 진입 규제 논의와 달리, 우리 규제기관은 현행법상 개인방송에 대한 명시적인 사업자 규정이 없는 상태에서 「전기통신사업법」상 ‘부가통신사업자’로 분류하여 등록제를 적용한다. 이는 기간통신서비스에 비해 완화된 규제이기는 하나, 부가통신서비스에 대한 사전적 규제는 인터넷 콘텐츠 시장의 혁신성을 제고하는 차원에서 최대한 배제할 필요가 있다.<sup>353)</sup> 한편, 2019년 1월 발의된 ‘통합방송법(안)’에 서는 개인방송을 ‘인터넷방송콘텐츠제공사업’으로 분류하여 명시적으로 신고제를 적용하고 있다. 동 법안 제11조제6항에 따르면, 개인방송 콘텐츠를 유료방송사업자에게 공급·판매할 목적이 있는 경우에는 원칙적으로 신고 의무가 부과되고, 일정한 요건 하에서 예외적으로 신고한 것으로 간주된다.<sup>354)</sup>

## 2. 콘텐츠 규제

내용에 대한 심의는 사후적으로 진행된다고 하여도 정당성과 비례성이 여전히 문제될 수 있다. 다만, 인터넷 콘텐츠의 불법성과 유해성은 유통

---

중이다. 보편적 서비스로 지정되면 도서산간 지역에서 신청하는 경우에도 통신사업자는 기술적 사유 등을 들어 거부할 수 없게 된다. 안호천, “초고속인터넷’ 보편적 서비스 지정 빨라진다”, 전자신문, 2017. 8. 17. ; 주영재, “내년 6월 5G주파수 경매…초고속인터넷 보편적 서비스로 지정한다”, 경향비즈, 2017. 12. 28.

352) 「전기통신사업법」 제6조, 제21조, 제22조 참조.

353) 부가통신서비스의 경우에는 사전적 경제규제보다 시장상황에 대한 분석을 통해 개별적으로 대응할 수 있는 일반경쟁규제가 적합하다는 견해로, 이희정, “인터넷상 부가서비스 규제에 대한 일고(一考)”, 『경제규제와 법』 제8권 제1호, 2015, 161-163면 참조.

354) 「방송법 전부개정법률안」 제 11조(허가·승인·등록 등)

⑥ 인터넷방송콘텐츠제공사업을 하려는 자는 과학기술정보통신부장관에게 신고하여야 한다. 다만, 사업규모 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 인터넷방송콘텐츠제공사업을 하려는 자의 경우 신고한 것으로 본다.

되는 즉시 보호법익을 침해할 수 있기 때문에 피해 예방의 차원에서 사전적인 법의 보호가 요청될 수 있다. 이러한 광의의 콘텐츠 규제의 근거 규정을 사전 규제와 사후 규제로 나누어 확인한다.

(1) 사전 규제 : 등급 분류 및 표시

1) 등급제도

개인방송을 현행 규제와 같이 통신 콘텐츠로 파악한다면, 방송프로그램과 달리 일반적인 등급 분류 및 표시 의무가 명시적으로 부과되지 않는다. 다만, 「청소년 보호법」 제7조 제1항은 심의기관이 청소년유해매체물을 결정하도록 권한을 부여하고 있으며, 동법 제8조 제1항은 청소년유해매체물로 결정되지 않은 경우에도 “매체물의 특성, 청소년 유해의 정도, 이용시간과 장소 등”을 고려하여 연령별 등급 구분이 가능하도록 하고 있다. 이와 관련하여 동법 시행령 제8조 제1항은 “9세 이상 가, 12세 이상 가, 15세 이상 가” 세 개 등급을 나누어 부여할 수 있게 하였다.<sup>355)356)</sup> 이때 등급 구분의 기준을 각 심의기관이 정할 수 있는바,<sup>357)</sup> 청소년유해매체물이 아닌 일반 통신 콘텐츠에 대해서도 방통심위가 직접 등급을 구분하는 것이 가능하다.<sup>358)</sup> 따라서 특정한 개인방송 콘텐츠를

---

355) 「청소년 보호법 시행령」 제8조(등급 구分的 종류·방법)

① 청소년보호위원회와 각 심의기관은 법 제8조제1항에 따라 청소년유해매체물로 심의·결정되지 아니한 매체물에 대하여 다음 각 호의 구분에 따라 매체물의 등급을 구분할 수 있다. 다만, 각 심의기관에서 소관 매체물에 대하여 별도로 등급을 구분하고 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 9세 이상 가: 9세 이상 청소년이 이용할 수 있는 매체물
2. 12세 이상 가: 12세 이상 청소년이 이용할 수 있는 매체물
3. 15세 이상 가: 15세 이상 청소년이 이용할 수 있는 매체물

356) “19세 이상 시청 가” 등급은 청소년유해매체물로 본다. (방송프로그램의 등급분류 및 표시 등에 관한 규칙 제7조)

357) 청소년 보호법 시행령 제8조(등급 구分的 종류·방법)

② 제1항에 따른 등급 구分的 기준은 청소년보호위원회 또는 각 심의기관이 정한다.

358) 정보통신에 관한 심의규정 제20조(청소년유해매체물의 심의 등)

청소년유해매체물로 결정하거나, 이에 이르지 않는 경우에도 등급 구분의 필요성이 인정되면 특정 콘텐츠에 대하여 등급을 부여할 수 있다. 요컨대, 현행법에 따르더라도 해석상 개인방송 콘텐츠에 대해서도 청소년유해매체물 또는 청소년 보호 필요성을 근거로 등급제가 적용될 여지가 있다.

## 2) 자율등급표시

자율규제 차원에서 등급표시 의무를 부과하고 이를 위반할 경우 경고 또는 이용 제한 조치를 하는 내용의 약관도 유효하다고 할 것이다. 우리 방통심위는 자율등급표시를 지원하기 위하여 ‘인터넷내용등급서비스’를 제공하고 있다.<sup>359)</sup> 이를 통해 개개인의 정보제공자는 음란성 및 폭력성과 관련된 다섯 개 범주를 각각 0등급에서 4등급 가운데 하나의 등급을 스스로 부여하여 표시할 수 있다. 그러나 현재로서는 개인방송 진행자가 방송 시점마다 내용등급서비스를 이용하여 등급을 표시하는 사례는 거의 없다.

## (2) 사후 규제 : 심의 및 삭제 등

### 1) 심의제도

#### ① 행정심의

개인방송에 대한 행정규제는 방통심위에 의한 콘텐츠 심의와 시정요구가 주를 이룬다. 방통심위는 개인방송을 방송 콘텐츠가 아닌 정보통신

---

④ 위원회는 청소년유해매체물로 심의·결정하지 아니한 정보에 대하여 청소년유해의 정도, 이용청소년의 나이, 해당 정보의 특성, 이용시간과 장소 등을 감안하여 필요한 경우에 해당 정보에 대하여 등급을 구분할 수 있다.

359) 노출, 성행위, 폭력, 언어, 기타의 5개 범주로 나누어, 각 범주별로 0~4등급을 정보제공자가 직접 표시할 수 있다. <<http://www.safenet.net/standard.do>> 참고로, 이용자 스스로 ‘내용선별 소프트웨어’를 적용하는 것도 자율규제의 한 방식이나, 현실적으로 학교 또는 부모에 의한 관리 범위가 제한적이므로 효과적인 보호 조치로 보기는 어렵다.

콘텐츠로 취급하여 2015년부터 통신심의소위원회에서 내용을 심의하여 왔다.<sup>360)</sup> 현행법상 인터넷 방송 중 방송 심의 대상으로 삼는 것은, IPTV 또는 예외적인 요건 하에서 인정되는 ‘방송과 유사한 정보’로 제한된다.<sup>361)</sup> 행정주체에 의한 심의제도는 원칙적으로 사후 규제의 형식을 취하게 마련이다. 여기서 핵심적인 문제는 방통심위에 의한 심의 대상이 무엇인지, 즉 심의 대상의 범위에 있다.

「방통위법」 제21조 제4호에 따르면 방통심위는 “건전한 통신윤리의 함양”을 목적으로 대통령령이 정하는 통신 콘텐츠를 심의할 수 있다.<sup>362)</sup> 그리고 이 조문에 근거하여 「방통위법 시행령」 제8조 제1항은 심의 대상 정보를 “「정보통신망법」 제44조의7에 따른 불법정보<sup>363)</sup> 및 청소년

360) 2018년 상반기에만 81건의 개인방송 심의결정이 있었다.

361) 「방송법」 제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의) 및 「방송법 시행령」 제21조(방송과 유사한 정보의 심의) 참조.

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

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

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

1. 음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공공연하게 전시하는 내용의 정보
2. 사람을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보
3. 공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하도록 하는 내용의 정보
4. 정당한 사유 없이 정보통신시스템, 데이터 또는 프로그램 등을 훼손·멸실·변경·위조하거나 그 운용을 방해하는 내용의 정보
5. 「청소년 보호법」에 따른 청소년유해매체물로서 상대방의 연령 확인, 표시의무 등 법령에 따른 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 정보
6. 법령에 따라 금지되는 사행행위에 해당하는 내용의 정보
- 6의2. 이 법 또는 개인정보 보호에 관한 법령을 위반하여 개인정보를 거래하는 내용의 정보
- 6의3. 총포·화약류(생명·신체에 위해를 끼칠 수 있는 폭발력을 가진 물건을 포함한다)를 제조할 수 있는 방법이나 설계도 등의 정보
7. 법령에 따라 분류된 비밀 등 국가기밀을 누설하는 내용의 정보
8. 「국가보안법」에서 금지하는 행위를 수행하는 내용의 정보

에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보”로 규정하고 있다. 즉, 방통심위는 정보통신망법상의 불법정보와 청소년 유해 정보에 대한 심의 권한을 보유한다. 이러한 「방통위법」상 규정에 대하여는 헌법재판소가 합헌결정을 내린 바 있다.<sup>364)</sup>

향후 통합방송법(안)이 시행된다면, 그 취지에 비추어 기존의 방송심의 기준이 적용될 가능성이 높으며 적어도 ‘유사방송’으로 분류하여 심의할 것으로 예상된다. 「정보통신에 관한 심의규정」 제5조 내지 제8조에 열거된 심의 기준 외에 「방송심의에 관한 규정」은 불건전성 및 윤리성을 심의 기준으로 삼고 있다.

## ② 시정요구

방통위법 시행령 제8조 제2항 제2호는 이용자에 대한 이용정지 및 이용해지를 시정요구의 한 유형으로 규정하고 있다.<sup>365)</sup> 따라서 개인방송 진행자에 대해서도 이용정지 또는 이용해지의 시정요구가 가능하다. 실제로 지난 9월에 특정 개인방송 진행자를 상대로 이용정지 시정요구를 의결한 바 있다.<sup>366)</sup> 물론 해당 플랫폼 사업자에 대하여 해당 콘텐츠 삭제 등 시정명령이 가능하며, 방송심의 결과에 따라 과징금이 부과될 여지도 있다.

## 2) 불법 콘텐츠에 대한 자율심의 및 삭제 조치

플랫폼 사업자는 「정보통신망법」 제44조의3의 ‘임의의 임시조치’ 규

---

9. 그 밖에 범죄를 목적으로 하거나 교사(教唆) 또는 방조하는 내용의 정보

364) 헌법재판소 2012. 2. 23. 선고 2011헌가13 결정(방송통신위원회설치및운영에 관한법률제21조제4호위헌제청).

365) 「방통위법 시행령」 제8조(심의위원회의 심의대상 정보 등)

② 법 제21조제4호에 따른 시정요구의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 해당 정보의 삭제 또는 접속차단
2. 이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지
3. 청소년유해정보의 표시의무 이행 또는 표시방법 변경 등과 그 밖에 필요하다고 인정하는 사항

366) 방송통신심의위원회 보도자료, “지나친 욕설 사용한 유명 인터넷방송 진행자에 ‘시정요구’ 결정”, 2018. 9. 14.

정에 기초하여, 사생활 침해나 명예훼손 등에 해당하는 불법 콘텐츠라고 판단되는 경우에, 삭제, 경고, 이용 중단 등의 조치를 취할 수 있다.<sup>367)</sup> 이처럼 타인의 권리를 침해하는 정보통신 콘텐츠에 대해서는 플랫폼 사업자가 우선적으로 불법성을 판단하여 콘텐츠 유통을 차단하는 자율규제가 ‘법에 기초하여’ 허용되고 있다. 개인방송 콘텐츠에 대해서도 마찬가지다. 플랫폼 사업자가 직접 이용자 지위에 있는 개인방송 진행자에 대하여 플랫폼 이용행위를 제한할 수 있으며, 삭제 등의 요청을 받아 필요한 조치를 하는 것도 가능하다. 특히 일부의 경우에 영구적으로 이용을 차단한 사례도 있으나, 대부분의 경우에는 일시적으로 계정을 정지시킨다.

### 3) 기타 유해 콘텐츠에 대한 금지

플랫폼 사업자는 유통이 금지되는 콘텐츠에 대하여 홈페이지, 약관 등에 명시하고 있다. 예컨대, 글로벌 소셜 미디어 플랫폼들은 대부분 음란성과 폭력성을 기준으로 한 자율규제 원칙을 내세우고 있다. ‘페이스북’, ‘트위터’, ‘인스타그램’ 등은 모두 인종, 민족, 국적, 종교, 성별 등에 관한 공격적인 ‘혐오 발언’, 잔인하거나 폭력성이 과도한 언행을 금지한다.<sup>368)</sup>

### (3) 주요 사례

국내의 대표적인 개인방송 플랫폼인 ‘아프리카TV’는 KISO의 회원사로서 자율규제에 참여하고 있다. ‘아프리카TV’가 국내 최대 플랫폼 사업자인 만큼, 2015년 이후로 시정요구 건수는 큰 폭으로 증가해 왔다. 그러

---

367) 「정보통신망법」 제44조의3(임의의 임시조치) ① 정보통신서비스 제공자는 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 유통되는 정보가 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해한다고 인정되면 임의로 임시조치를 할 수 있다.

368) 페이스북 커뮤니티 규정 <<https://www.facebook.com/communitystandards#hate-speech>>; 트위터의 운영정책 <<https://support.twitter.com/articles/20175058#>>; 인스타그램 커뮤니티 가이드라인 <<https://help.instagram.com/477434105621119>> 참조.

다 2018년에는 방통심위의 행정심의에 따라 시정요구를 받은 건수가 최초로 0건으로 집계되고 있다. 이는 지난 한 해 사이에 플랫폼 내에서 인적·기술적 모니터링 시스템을 확충하는 동시에 신고 사건 처리도 비교적 실효적으로 이루어졌기 때문이라고 판단된다. 그뿐만 아니라, 방통심위가 정보통신 콘텐츠 심의 후 플랫폼 사업자가 아닌 개인방송 진행자, 즉 이용자에 대하여 직접 이용정지 등의 시정요구를 내리고 있는 추세 때문이기도 하다. 하지만 ‘아프리카TV’ 역시 콘텐츠 제작자 각자의 자율에 맡겨져 있는 등급표시는 실제로 이루어지지 않고 있어, 국내에서는 개인방송 콘텐츠에 대하여 청소년 보호 시스템이 제대로 작동되는 못하는 실정이다.

### 3. 최근 입법 논의

‘통합방송법(안)’ 외에도 최근 발의된 통신법 관련 개정법률안에 대해서도 양 법체계의 관계를 고려할 때 해당 내용의 검토를 요한다. 제20대 국회는 인터넷 개인방송이 불법·유해 콘텐츠의 확산을 가중시킨다는 문제의식에 중점을 두고 다양한 측면의 규제 강화 법안을 발의하거나 개정방향을 제안해오고 있다. 대부분 전기통신사업법과 정보통신망법에 대한 개정 논의로서, 플랫폼 사업자에 대한 현행 규제를 강화하거나 기존의 규제를 인터넷 개인방송에 확대 적용하는 내용이 주를 이룬다.

#### (1) 플랫폼 사업자에 대한 규제 강화

플랫폼 사업자에 대하여 음란정보 삭제·차단 의무 또는 불법정보 유통 차단 의무 등을 부과함으로써 모니터링 의무를 강화하는 내용의 개정안이 몇 차례 발의된 바 있다.<sup>369)</sup> 2017년 8월 30일자로 발의된 「전기통신사업법 일부개정법률안」은 특수유형부가통신사업자인 플랫폼 사업

---

369) 박맹우 의원 대표발의 전기통신사업법 일부개정법률안, 이은권 의원 대표발의 정보통신망법 일부개정법률안 참조.

자는 정보통신망법 제44조의7제1항제1호의 음란정보를 인식한 경우에 이를 삭제 또는 차단할 것을 의무화하는 규정을 담고 있다.<sup>370)</sup> 플랫폼 사업자에 의한 자의적인 규제가 우려되는 상황에서, 임시조치 등을 법으로 의무화하는 것은 '사적 검열'을 정당화할 위험도 없지 않다.

### (2) 개인방송 진행자에 대한 규제 강화

개인방송 진행자에 대한 진입 규제와 콘텐츠 규제에 대한 명시적인 근거를 마련하는 개정 논의가 이어지면서, 이를 구체화한 개정안들이 연이어 발의되었다. 대표적으로, 개인방송 사업자에 대하여 신고제가 아닌 등록제를 적용하는 내용의 「전기통신사업법 일부개정법률안」이 발의된 바 있다.<sup>371)</sup> 이에 관한 2017년 8월 30일자 개정안에서는 개인방송 사업자를 “1명 또는 복수의 진행자가 출연하여 진행하거나 제작한 영상을 정보통신망을 통하여 송신하는 부가통신역무”로 정의하는 규정도 새롭게 포함시켰다.<sup>372)</sup> 한편, 불법정보를 제작·유통한 이용자에 대하여 서비스 이용 자체를 정지시키는 개정안도 제출되었는바,<sup>373)</sup> 이때의 이용자에 개인방송 진행자가 포함되는 것은 물론이다. 이처럼 개인방송 진행자에 대한 강화된 규제 방침을 담은 개정안들은, 이용자와 플랫폼 사업자 간의 사적 계약에 대한 과도한 행정 개입이 될 우려가 있다.

### (3) 심의제도 수정

---

370) 박맹우 의원 대표발의 전기통신사업법 일부개정법률안 제22조의4(특수유형부가통신사업자의 불법정보 삭제 등) ① 특수유형부가통신사업자 중 제2조제13호다목에 해당하는 자는 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7제1항 제1호\*2에 해당하는 정보가 유통되는 사정을 인식한 경우에는 지체 없이 해당 정보를 삭제하거나 그 유통을 차단하여야 한다.

371) 박맹우 의원 대표발의 전기통신사업법 일부개정법률안, 송희경 의원 대표발의 전기통신사업법 일부개정법률안 참조.

372) 박맹우 의원 대표발의 전기통신사업법 일부개정법률안 제2조제13호다목 참조.

373) 김경진 의원 대표발의 법률개정안.

방통심위가 내린 심의 및 제재 결정에 대하여 플랫폼 사업자가 임의로 경감된 이용제한 조치를 하는 사례를 문제로 지적하면서, 플랫폼 사업자에 의한 자율심의 방식으로 전환시키되 그 심의기준을 방통심위 등의 관계기관이 확정하도록 하는 의견도 제기된 바 있다.<sup>374)</sup> 즉, 현실적으로 플랫폼 사업자에 의존하는 개인방송에 대한 자율규제에 대하여 방통심위가 표준권고안을 마련하여 사전에 개입하고, 이후에 심의 여부를 감독하는 방식을 검토해야 한다는 것이다. 이는 전형적인 종속적 자율규제를 제안한 것으로서, 실질적으로는 행정심의를 플랫폼 사업자가 대행하는 형태를 띤다.<sup>375)</sup>

### Ⅲ. 개인방송 규제 수단의 문제점 및 개선방안

#### 1. 신고제 및 등록제의 적용

현행법상 부가통신사업자로서 「전기통신사업법」상 등록제 적용을 받는 상황에서 통합방송법(안)이 그대로 입법된다면, 개인방송 진행자도 ‘인터넷방송콘텐츠제공사업자’의 지위에서 신고제 또한 적용될 수 있다.<sup>376)</sup> 그러나 여전히 초안에 명시된 관련 규정들로부터 규제 범위를 확정할 수 없다는 문제가 제기된다. 예컨대, 넷플릭스 등의 OTT 서비스와 유료인 ‘유튜브 프리미엄’ 서비스 간에 미디어 규제를 달리할 근본적인

---

374) 민혜정, “김성태 의원 “개인방송 제재 실효성 없어””, 아이뉴스24, 2017. 9. 24. 참조.

375) 이러한 입장은 적어도 행정심의에 기초하는 방송심의와는 다른 규제 체계에 입각한 것이므로, ‘통합방송법(안)’의 태도와는 배치된다.

376) 2019년 1월 11일자로 발의된 「방송법 전부개정법률안」에서는 진입 규제 범위를 다소 제한하였으며 개인방송 진행자 외에도 동영상 공유 플랫폼인 유튜브, 아프리카TV 등을 규제 대상에서 제외한 취지로 공식 발표한 바 있으나, 이에 대해서는 개정안 발의를 추진한 연구반 내에서도 합의되지 않은 상태이다. 김고은, “통합방송법 20년 만에 대수선… 유튜브·아프리카TV는 미적용”, 한국기자협회, 2019. 1. 23. 참조.

이유가 존재하는가? 또는 아프리카TV가 방송사업자와 제휴하여 실시간 방송 채널을 제공하는 경우에도 규제 대상에서 제외되는가? 이들 질문에 대하여 통합방송법(안)은 명쾌한 결론을 내리지 못한다. 향후 부가유료 방송사업자 요건 규정과 관련하여 추가적인 검토가 필요해 보인다.<sup>377)</sup> 생각건대, 융합 미디어 환경에서는 서비스 유형과 이용자 규모가 계속해서 변동할 수 있기 때문에 사업 모델을 정형화하기 어렵다. 실제로 미디어 이용의 성격은 일차적으로 플랫폼 사업자와의 이용계약에 따라 좌우되며, 개인방송 채널에서의 수익 활동도 실질적으로 플랫폼 사업자와의 계약에 근거하여 보장되는 것이다.<sup>378)</sup> 이처럼 부가유료방송사업이 가변적인 범주인 이상, 개인방송 진행자에 대하여 인터넷방송콘텐츠제공사업자의 지위를 인정할 수 있는지 여부가 통합방송법(안)의 규정만으로는 명확히 판단될 수 없다.

물론 이러한 신고제는 싱가포르의 면허제에 비하면 현저히 완화된 규제에 해당한다. 사업규모에 따라서는 신고 의무를 면제하는 경우를 예정하고 있다는 점에서 더욱 그러하다.<sup>379)</sup> 하지만 개인방송 콘텐츠를 생산하는 미디어 이용자를 잠재적인 방송사업자로 취급하는 통합방송법(안)

377) 2019년 1월 「방송법 전부개정법률안」 제2조(용어의 정의)

7. “유료방송사업자”란 유료방송사업을 하는 자로서 다음 각 목의 자를 말한다.

가. <생략>

나. 부가유료방송사업자: 방송을 수신하여 중계송신(방송편성을 변경하지 아니하는 녹음·녹화를 포함한다. 이하 같다)하거나 이용자와의 계약에 따라 정보통신망(광대역통합정보통신망을 이용하여 일정한 품질이 보장되어 제공되는 경우를 제외한다)에서 방송프로그램을 이용자에게 판매·제공할 목적으로 제11조제3항에 따라 승인 또는 등록을 하거나 신고를 한 자

378) 즉, 사실상의 사업자 지위는 플랫폼 이용약관에 기초하여 발생한다.

379) 2019년 1월 「방송법 전부개정법률안」 제2조(용어의 정의)

8. “방송콘텐츠제공사업자”란 방송콘텐츠제공사업을 하는 자로서 다음 각 목의 자를 말한다.

가. <생략>

나. 인터넷방송콘텐츠제공사업자: 정보통신망에서 방송프로그램을 이용자에게 판매·제공하는 유료방송사업자에게 방송 프로그램 또는 개인창작영상물을 활용한 콘텐츠를 공급·판매할 목적으로 제11조제6항에 따라 신고하거나 신고한 것으로 보는 자

에 따른 규제는 그 필요성과 정당성부터 충족되기 어렵다.

결론적으로, 통합방송법(안)은 이원적 규제체계의 중첩 문제를 그대로 둔 채로 개인 미디어 콘텐츠 유통을 방송 규제 대상으로 포섭함으로써 현행의 규제보다도 규제의 강도를 높이고 있다. 이러한 불완전한 규제체계 전환은 정당성은 물론 비례성도 상실하는 결과를 초래하게 된다.

## 2. 개인방송에 대한 광범위한 행정심의

개인방송 규제가 제한적으로 정당화된다고 하더라도 행정심의의 범위와 기준에 관한 합헌성은 별개로 검토되어야 한다.<sup>380)</sup> 현재 심의규정이 방송과 정보통신으로 나뉘어 마련되어 있으나 - 방송심의소위원회와 위원 구성이 거의 동일한 통신심의소위원회에 의한 심의를 받게 되므로, 결국에는 행정심의의 범위와 기준이 합헌성을 충족하는지 여부가 문제된다.

심의기관에 의한 내용 규제에 대해서는 기관의 통합 전후를 불문하고 위헌 논란이 제기되어 왔다. 미디어 융합 환경과의 괴리, 미디어 특성 미반영, 행정기관에 의한 사전심의 허용, 콘텐츠별 등급제의 불일치 등을 이유로 학계는 지속적으로 비판의 목소리를 높여 왔다.<sup>381)</sup> 영향력 평가, 종사자 인식, 자체평가 등을 조사·분석한 연구 결과에 따르면, 심의 기준, 위원회의 전문성, 심의 강도의 분류체계, 심의기관과 제재기관의 분리 등 다수의 문제가 지적되기도 하였다.<sup>382)</sup> 또한 통신심의와 방송심의 간의 기본권 제한 법리에 차이가 있음을 전제로 융합 미디어 환경에 적합한 심의제도의 도입이 필요하다는 시각도 제시된 바 있다.<sup>383)</sup> 국

---

380) 다만, 이러한 사후적 내용 심의도 이후의 콘텐츠에 대한 사전 심의가 될 수 있다는 점에서 위헌적인 검열로 보는 시각도 있다. 대표적으로 미국 대법원의 입장이 그러하다. 박경신, 『표현·통신의 자유 - 이론과 실제』, 논형, 2013, 280-181면.

381) 권상희·이완수, “규제와 탈규제 - 스마트 미디어 등장에 따른 방송통신 심의규제의 새로운 틀에 대한 탐색”, 『방송통신연구』 제79호, 2012, 14면 참조.

382) 하운금, 「방송의 내용 규제와 영향력 평가」, KBI 연구, 한국방송영상산업진흥원, 2003 참조.

가인권위원회도 2010년에 정보통신심의와 관련하여 “사실상 행정기관이 인터넷 게시물을 통제하는 것이고 검열의 위험이 높아 헌법상 기본권인 표현의 자유를 침해할 우려가 있다”고 하면서, 통신심의 및 시정요구 권한을 민간 자율심의기구로 이양할 것을 권고한 바 있다.<sup>384)</sup>

2002년 헌법재판소는 “불온통신” 규제에 대한 위헌결정(이하 ‘불온통신 사건’이라 함)에서 표현의 자유에 대한 제한 및 그 한계의 법리와 관련하여 기념비적인 선례를 확립하였다.<sup>385)</sup> 이 결정은 개인방송에 대한 콘텐츠 규제에 대해서도 막강한 규제법 원리를 시사하는바, 명확성 원칙, 과잉금지원칙 등에 관한 구체적인 실시에 비추어 개인방송 콘텐츠 규제의 합헌성을 검토해 본다.

#### (1) 명확성 원칙 위반 여부

헌법재판소는 불온통신 사건에서 표현의 자유 규제에 요구되는 명확성 원칙과 관련하여 “부득이한 경우 국가는 표현규제의 과잉보다는 오히려 규제의 부족을 선택하여야” 한다고 실시하면서 또한 “해악이 명백히 검증된 것이 아닌 표현을 규제하는 것은 득보다 실이 크다”고 판단하였다.<sup>386)</sup> 또한 “공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해하는 내용의 통신”이라는 불온통신 개념의 모호성, 추상성, 포괄성을 들어 이를 전제로 한 규제가 표현의 자유를 침해한다고 판단하였다.<sup>387)</sup>

---

383) 고민수, “방송통신융합시대의 심의제도 - EU에서의 수평적 규제체계논의에 관한 헌법학적 분석”, 『언론과법』 제8권 제1호, 2009, 84-91면 참조.

384) 국가인권위원회 2010. 9. 30.자 정보통신심의제도에 대한 개선권고 결정문.

385) 헌법재판소 2002. 6. 27. 선고 99헌마480 결정(전기통신사업법 제53조 등 위헌 확인). 당시 정보통신부장관, 청소년보호위원회 등의 유관기관은 기본권 침해의 직접성 흠결로 부적법 각하되어야 한다거나, 사전 심의가 아닌 최소한의 규제이고 명확성 원칙에도 반하지 않아 합헌이라는 취지의 의견을 제출하였다(결정이유 중 관계기관의 의견 부분 참조).

386) 헌법재판소 2002. 6. 27. 선고 99헌마480 결정(전기통신사업법 제53조 등 위헌 확인) 본안에 관한 판단 중 “명확성 원칙 위반 여부”에 대한 실시 참조.

387) 헌법재판소 2002. 6. 27. 선고 99헌마480 결정(전기통신사업법 제53조 등 위헌 확인) 결정요지 참조.

### 1) 유해성 판단의 모호성

구체적으로 우리 현행 「방송법」, 「전기통신사업법」, 「통신에 관한 심의규정」에 근거하여 ‘유해’ 콘텐츠는 행정심의 대상이 된다. 위법은 관련 실정법 규정에 기초하여 판단 가능하나, 콘텐츠의 ‘유해성’에 대해서는 위법의 경우보다 그 판단 범주가 훨씬 추상적이고 모호하여 자의적 해석의 가능성이 높다.

더욱이 스트리밍 콘텐츠인 개인방송의 유해성은 특히 미디어 접속 상대방의 미디어 권익을 침해하는 성격으로 봄이 타당할 터인데, 이는 미디어 수용자별로 개인차가 있는 주관적 요소라고 할 것이다. 또한 소셜 미디어 플랫폼 내에서 진행자와의 사적 관계에 어떠한지에 따라라도 수용자에 대한 정신적 자극 여하는 달라질 수 있다. 또한 무수한 콘텐츠가 유통되는 상황에서는 콘텐츠의 유해성을 판단할 때 관련 콘텐츠 간의 상대적인 맥락까지 고려되어야 한다. 지극히 주관적 개념인 이상 사전·사후를 불문하고 일반적인 행정규제의 기준이 되는 것은 타당하지 않다.

### 2) 기타 심의기준의 모호성

대법원은 표현물의 ‘음란성’ 기준과 관련하여, “사회와 시대적 변화에 따라 변동하는 상대적이고도 유동적인” 개념으로 보면서, 그에 대한 최종 해석 권한이 사법부에 있음을 밝힌 바 있다.<sup>388)</sup> 또한 정보통신망을 통한 동영상 콘텐츠라는 이유로 오프라인 비디오물에 편집이나 변경을 가하지 않은 경우에 음란성을 달리 판단하는 것은 적절하지 않다고 보았다. 이는, 음란성 등의 유해성이 인터넷 콘텐츠라고 해서 더 심화되는 것이 아니라는 본 논문의 기본적인 시각과 다르지 않다.

---

388) 따라서 심의기관의 등급분류에 법원이 기속되지 않으므로, 심의기관이 18세 관람가로 등급분류한 경우에도 법원은 음란성이 있다고 보아 달리 판단하는 것이 가능하다. 황성기, “인터넷에서의 음란기준과 음란물 통제메커니즘에 관한 연구 - 대법원 2008.3.13. 선고 2006도3558 판결, 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률위반(음란물유포등)의 평석을 중심으로”, 『언론과 법』 제7권 제1호, 2008, 419면 참조.

## (2) 과잉금지원칙 위반 여부

불온통신 결정은 결국 인터넷 환경에서 보호되는 표현의 자유가 갖는 의의와 규제의 한계와 연결되는 것이다. 유해성이 위법에 준할 정도의 명백성을 갖는 경우에 콘텐츠에 대한 삭제조치 불가피하다고 볼 수 있다.<sup>389)</sup> 다만, 유해성 판단이 일차적으로 행정심의를 통해 이루어진다면 이는 과잉 규제 또는 검열이라는 비판이 있다.<sup>390)</sup> 생각건대, 개인방송에 대한 심의제도는 법적 근거조차 부실하여 정당성도 미약하며, 유해성 관리 면에서도 실효성이 미미하다. 소셜 미디어 콘텐츠 내용에 대한 윤리적 판단에 대하여 행정주체가 유권적 해석 권한을 갖는 것은 표현의 자유, 사생활의 자유 등을 과도하게 침해할 우려가 높다. 사적 소통 콘텐츠에 대하여 유통을 제한하려면 이들 기본권을 상회하는 규제의 목적(공익성)이 인정되어야 할 것이다.

## (3) 보충성 원칙의 준수 여부

행정규제의 정당성은 헌법상의 공공선 원리(Gemeinwohlprinzip)와 보충성 원칙(Subsidiaritätsprinzip)과 밀접하다.<sup>391)</sup> 이 중에서도 보충성 원칙은 국가와 사회의 관계에서 사회적 영역을 국가의 부당한 간섭으로부터 보호하는 의미를 지닌다.<sup>392)</sup> 개인 미디어 이용행위는 기존의 규제체계에

---

389) 과잉금지원칙 위반 여부와 관련하여, “온라인매체상의 정보의 신속한 유통을 고려한다면 표현물 삭제와 같은 일정한 규제조치의 필요성 자체를 부인하기는 어렵다고 하더라도, 내용 그 자체로 불법성이 뚜렷하고, 사회적 유해성이 명백한 표현물 - 예컨대, 아동 포르노, 국가기밀 누설, 명예훼손, 저작권 침해 같은 경우가 여기에 해당할 것이다 - 이 아닌 한, 청소년보호를 위한 유통관리 차원의 제약을 가하는 것은 별론으로 하고, 함부로 내용을 이유로 표현물을 규제하거나 억압하여서는 아니된다. 유해성에 대한 막연한 의심이나 유해의 가능성만으로 표현물의 내용을 광범위하게 규제하는 것은 표현의 자유와 조화될 수 없다.”고 설시하였다.

390) “웹의 자유 옥죄는 ‘방통심의위원회’… Warning.or.kr의 불편한 진실”, 경향신문, 2014. 1. 18. 참조.

391) 이원우, 『경제규제법론』, 홍문사, 2010, 116면 참조.

392) 김유환, 『행정법과 규제정책』, 삼원사, 2017, 73면 참조.

속하였던 방송 서비스나 통신 서비스의 제공행위가 아니다. 이는 애초에 사회 구성원 개인의 생활 영역에 뿌리를 둔 행위였으며, 새로운 사업 구상에 따라 재산적 가치가 부여된 직업 활동으로서 경제 영역으로 편입된 것은 오히려 예외적인 상황에 속한다. 개인방송이 본질적으로 소셜 미디어 콘텐츠의 일부에 불과하다는 관점에서 보면 이는 더욱 자명해진다. 또한 경제 영역에 속하는 경우에도 사법상 계약의 범주에서 시장의 원리, 계약의 자유 등 보다 직접적인 사회적 원리나 법질서가 존재한다. 헌법 제119조가 이상으로 삼고 있는 “개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중”하는 자유민주주의 경제 질서를 토대로 각 사회집단의 자결권과 자율성이 우선 보장되는 것이 바람직하다.<sup>393)</sup>

개인의 미디어 콘텐츠 생산행위는 점점 더 일상적인 소통 양식이 되어가는바, 개방형 미디어를 이용하였다고 해서 사적 소통의 영역이 모두 공적 영역으로 전환된다고 볼 수 없다. 또한 국가가 조정해야 할 유해성이나 불법이 증가한다고 볼 근거가 희박하다. 특히 소셜 미디어는 사적 소통이 이루어지는 사생활 영역에 가까운 것이므로, 표현행위의 결과물인 콘텐츠는 표현의 자유 측면에서 자유로운 유통이 보장되어야 한다. 더욱이 유해성을 근거로 한 개인방송 심의는 미디어 이용자 개인에 대하여 전통적인 미디어에 요구되는 윤리를 확대 적용하는 것이다. 윤리적 잣대를 입법화하여 사회 구성원의 언행을 규제하려면 헌법적 가치에 기초한 윤리적·교육적 목표가 존재해야 할 뿐만 아니라, 사회집단의 자체 해결 능력이 부정되어야 할 것이다.

한편, 현행 심의제도에 대한 비판은 심의기관의 공동체 대표성 또는 정치적 중립성에 대한 대중의 신뢰가 구축되지 않았음을 반증하는 것이기도 하다. 콘텐츠 규제 기능을 행정주체가 전담하는 것이 가장 안전하다고 보는 정부 및 국회의 입장은 미디어 환경을 주도하는 산업종사자나 이용자의 주류적 인식과는 차이가 있다. 미디어에 대한 행정 개입을 우선시하는 태도는 규제행정법 원리에도 어긋날 뿐만 아니라, 구성원의 법

---

393) 김유환, 앞의 책, 74면 참조.

의식과 사회문화적 상대성에 기초하더라도 타당성을 획득하기 어렵다. 따라서 자율규제 등의 방식으로 인터넷 미디어 환경 내부에서 해결될 수 있는 문제에 대해서는 국가의 개입을 최후의 보루로 남겨 두는 것이 바람직하다.

결론적으로, ‘통합방송법(안)’에 따른 개인방송 규제 방침은 개인 미디어 영역 전반에 대하여 행정기관에 의한 심의 및 제재의 가능성을 열어둠으로써 규제행정에 요구되는 보충성의 원칙을 위배한 것에 해당한다.

### 3. 자율규제의 비자율성 및 비체계성

#### (1) 상시 모니터링의 의무화

국내 인터넷 규제는 플랫폼 사업자를 수범자로 하여 의무를 집중적으로 부과해오고 있다. 플랫폼 사업자를 포함하여 인터넷 서비스 사업자(ISP)에 대하여 ‘기업의 사회적 책임’(Corporate Social Responsibility)을 부담시키는 것에는 여러 원칙들이 작용한다. 의사결정의 지속성·투명성·신뢰성, 사회적 또는 환경적 기본 원칙에 대한 존중, 집행 전 예방적 조치, 규제 조치의 실행 등이 ISP의 책임 영역에서 준수될 필요가 있다.<sup>394)</sup> 하지만 콘텐츠 관리 책임을 전적으로 부담시키기 위해서는 어디까지나 미디어 서비스가 ISP, 즉 플랫폼 사업자에 의해 주도되어야 한다. 개인방송을 포함한 융합 미디어 환경에서는 미디어 콘텐츠가 이용자에 의해 적극 생산되고 유통되는 반면에 플랫폼 사업자는 오히려 ‘수동적으로’ 전송 서비스를 제공할 뿐이다. 물론 전송 서비스를 제공하는 대가로 콘텐츠 사업자와 이익을 배분하는 계약관계가 수반되므로 이에 따라 위의 원칙들을 준수할 책임 또한 분담되는 것이 타당하다.

---

394) Cohen-Almagor, R., *Confronting the Internet's Dark Side: Moral and Social Responsibility on the Free Highway*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p.149 참조.

그럼에도 아직은 국회나 정부가 플랫폼 사업자에 대한 의무를 가중시키는 방침을 고수하고 있다. 2017년 10월에 발의된 정보통신망법 등의 개정법률안, 일명 '정보통신기술(ICT) 뉴노멀법'<sup>395)</sup>에서도 부가통신사업자에게 상시적인 모니터링 의무를 부과하는 등 플랫폼 사업자에 대한 의무를 강화하는 방안을 중점적으로 담고 있다. 이 가운데 실시간 모니터링을 의무화하는 규정은 사적 검열을 법으로 강제하는 것으로 해석되는 바, 헌법상 규제의 정당성을 충족시키기 어렵다.

## (2) 이용약관에 기초한 자율심의

개인방송에 대한 자율규제는 플랫폼 단위로 자율적으로 진행되고 있다. 자율심의가 우선되는 경우에는 행정심의를 경우에 비하여 규범적 통제가 배제되기 쉽고, 사전통지 등의 절차가 보장되기 어려운 면이 있기 때문에 오히려 합헌성과 적법성이 결여된 자의적 규제 시스템이 운영될 우려가 있다. 한편, 글로벌 플랫폼 사업자가 KISO에 가입되어 있지 않은 관계로, 개인 미디어에 대한 자율규제가 플랫폼별로 상이하게 운영됨에 따라, 플랫폼에 따라 콘텐츠의 유통 가부가 달라지는 결과를 초래하고 있다.<sup>396)</sup> 그런데 현재의 심의 규약이나 플랫폼 이용약관에 규정된 금지 콘텐츠 기준은 규제 요건은 심의규정 못지않게 불분명하다. 따라서 자율 규제에 의해 콘텐츠를 심의하고 그 결과로 임시적 또는 영구적으로 콘텐츠 유통을 차단할 경우, 이용자 입장에서는 행정심의와 마찬가지로 예측 가능성이 담보될 수 없는 문제가 발생한다.

## 4. 청소년 유해 콘텐츠에 대한 규제 공백

---

395) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률», 「전기통신사업법», 「방송통신발전 기본법」 각각에 대한 일부개정법률안(김성태 의원 발의)을 포괄하여 일컫는 용어이다.

396) 다만, KISO가 심의결정을 내린 사안들은 대부분 기업, 정치인 등이 사생활 침해, 명예훼손 등 권리 침해를 주장하며 게시물, 연관검색어 삭제를 요청한 경우로서, 아직 개인방송 콘텐츠에 대하여 KISO가 직접 심의한 사례는 없다.

인터넷 방송 콘텐츠에 대해서는 영화나 게임과는 달리 원칙적으로 의무적인 등급제가 적용되지 않는다. 그런데 개인방송은 ‘생중계’의 형태를 띠는 경우가 대부분이며, 사후적으로도 내용 심의가 어려울 뿐 아니라 기술적으로도 완벽한 모니터링이 이루어지기 어렵다. 현실적으로 규제의 사각지대에 있다는 점에서 유해 콘텐츠의 유통가능성과 그로 인한 결과적 리스크는 증대된다고 볼 수밖에 없다. 그럼에도 다른 인터넷 콘텐츠와 마찬가지로 자율등급표시에만 의존하고 있기 때문에, 청소년유해매체물이 개인방송 채널에서 유통되더라도 이에 대한 아동 및 청소년의 접근이 전혀 차단되지 않는 실정이다.

「청소년 보호법」 제11조에 따르면, 매체물의 유통행위자인 플랫폼 사업자는 청소년 유해 여부를 결정할 수 있으며, 심의기관에 그 결정에 대한 내용 확인을 요청할 수 있다.<sup>397)</sup> 그러나 정작 동조 제4항에 규정된 매체물 제작자, 유통행위자 등의 청소년유해표시 의무는 - 개인방송 진행자를 부가통신사업자로 보는 것과 무관하게 - 개인방송과 같은 스트리밍 콘텐츠에 대해서는 사전에 이행될 것을 기대하기 어렵다.<sup>398)</sup> 만약 플랫폼의 사전 분류를 허용할 경우에는 더욱이 사적 검열의 위헌성이 문제될 수 있다. 따라서 청소년의 미디어 권익을 보호하는 관련 법제의 실효성을 제고하기 위해서는, 개인방송 진행자에 대하여 청소년유해표시의

397) 청소년 보호법 제 11조(청소년유해매체물의 자율 규제) ① 매체물의 제작자·발행자, 유통행위자 또는 매체물과 관련된 단체는 자율적으로 청소년 유해 여부를 결정하고 결정한 내용의 확인을 청소년보호위원회나 각 심의기관에 요청할 수 있다.

398) 청소년 보호법 제 11조(청소년유해매체물의 자율 규제) ④ 매체물의 제작자·발행자, 유통행위자 또는 매체물과 관련된 단체는 청소년에게 유해하다고 판단하는 매체물에 대하여 제13조에 따른 청소년유해표시에 준하는 표시를 하거나 제14조에 따른 포장에 준하는 포장을 하여야 한다.

청소년 보호법 시행령 제13조(청소년유해표시 의무) ① 다음 각 호의 구분에 따른 자는 청소년유해매체물에 대하여 청소년에게 유해한 것임을 나타내는 표시(이하 "청소년유해표시"라 한다)를 하여야 한다. 다만, 다른 법령에서 청소년유해표시를 하여야 할 자를 따로 정한 경우에는 해당 법령에서 정하는 바에 따른다.

1.~5. <생략>

6. 청소년유해매체물이 「전기통신사업법」에 따른 전기통신을 통한 부호·문언·음향 또는 영상 정보인 경우: 해당 부호·문언·음향 또는 영상 정보를 제공하는 자

무를 부과하되 사후에 플랫폼에 의한 자율규제를 통해 관리될 수 있도록 법제화할 필요가 있을 것이다. 예컨대, IPTV와 같이 방송심의 대상이 되는 인터넷 방송의 경우에는 프로그램 단위로 심의하는 것보다 채널 자체에 등급을 매기는 ‘채널등급제’가 적절한 대안이 된다고 보는 견해가 있다.<sup>399)</sup> 이러한 채널 단위의 등급제는 개인 미디어 이용 환경에서도 실효적인 청소년 보호 조치가 될 수 있다. 개인방송 채널 자체에 자율등급제 적용을 의무화하고, 아울러 기술적 조치까지 도입하도록 함으로써 청소년 보호 목적의 등급제를 시행할 필요가 있다.

---

399) 황성기, “IPTV(인터넷방송)에 적합한 심의모델에 관한 시론적 연구”, 『인터넷법 연구』 제5권 제1·2호 통합호, 2008, 144면 참조.

## 제5장 개인방송 규제의 설계

이 장에서는 방송과 구별되는 개인방송의 속성, 개인 미디어 규제의 법적 기초, 협력적 규제체계에 관한 논지를 종합하여, 개인 미디어 규제 입법의 토대가 되어야 할 규제행정법론을 상술하고자 한다. 먼저 법에 반영되어야 할 융합 미디어의 제 요소에 대하여 개념과 구조를 정립하기로 한다. 나아가 미디어 콘텐츠 규제의 합헌성을 제고하는 차원에서, 규제 영역을 획정하고 그 중에서도 규제행정의 범위를 명확히 하는 방안을 연구의 결과로서 제시하고자 한다. 이러한 규제론의 기저에는 개인 미디어 규제가 - 기존의 방송법 체계에 부속되는 것이 아니라 - 별도의 법 원칙에 기초한 융합 미디어 규제의 일부라는 관점이 자리하고 있다.

### 제1절 규제체계의 기초

앞서 논의한 바와 같이 개인방송에 대한 규제는 크게 사업자에 대한 진입 규제와 콘텐츠 규제로 나누어 접근할 수 있다. 어느 쪽이든 현행법상 명시적인 규정이 없으므로 입법적 보완이 필요한 것은 물론이다. 서론의 문제의식에서 경우의 수를 나누어 보았듯이, 개인방송 규제의 틀은 크게 (1) 통신법 적용의 확대, (2) 방송법 적용의 확대, (3) 통합방송법 제정, (4) 융합미디어법 제정 네 가지로 축약된다. 국회 일각에서 입법을 추진하고 있는 ‘통합방송법’은 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」을 「방송법」에 통합시키고, 각종 인터넷 방송 서비스(OTT)를 방송 규제의 대상으로 포괄하는 것이 핵심이다.

그런데 제3장과 제4장에서 거듭 확인한 바와 같이, 기존의 방송규제체계를 개인방송에 적용하는 것은 규제의 정당성과 비례성을 모두 충족시

키지 못한다. 이러한 위헌성 문제는 규제체계의 기초가 잘못 설정된 데서 기인하는 것이다. 즉, 규제법상 방송과 동일한 범주에 있지 않은 개인방송을 방송과 마찬가지로 취급하는 ‘통합방송법(안)’의 태도는 전격 수정을 요한다. 무엇보다 개인방송이 생산되는 미디어 영역이 기존의 방송 미디어와 차원을 달리하고 있다는 점, 개인방송이 소셜 미디어에서 생산되는 콘텐츠라는 점 등을 반영하여 규제체계를 기초를 새롭게 정립할 필요가 있겠다. 이하에서는 규제 설계의 토대를 마련하는 단계로서, 개인방송의 차별성 - 방송 콘텐츠 규제의 근거가 되었던 방송 개념, 공익성, 보호법의 등의 질적 변화 - 을 반영하는 적절한 법체계를 종적·횡적 관점에서 살펴본다.

## I. 개인 미디어에 대한 수평적 규제체계

소셜 미디어로 대표되는 개인 미디어의 대표적인 콘텐츠가 개인방송이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 개인방송은 기존의 방송과는 본질적으로 상이한 행위개념에 기초할 뿐만 아니라, 공익성과 보호법의 면에서 양자는 확연한 차이를 보인다. 융합 미디어에 부합하는 수평적 규제의 필요성에 부응하는 방편으로서, 통합방송법(안)은 방송법의 규제 범위를 확장시키고 있다. 이는 플랫폼 간의 차별성을 고려하지 않고 일률적으로 수평적 규제체계를 구축하려는 것으로서 타당하지 않은바, 규제법상 대상의 범주를 미디어 현실에 일치시키는 차원에서 법체계 전반의 재고가 요청된다.

### 1. 통신 규제와의 관계

현행 실무에서는 개인방송 진행자에 대하여 내용심의의 경우에는 통신서비스로 취급하고 세금을 부과할 경우에는 방송서비스로 취급함으로써 동일한 서비스의 범주를 ‘규제 목적’에 따라 편의적으로 파악한다. 우리

현행법에서는 - 「IPTV법」이 일부 인터넷 방송 사업을 규율하는 외에 - 융합 미디어에 대한 일반적 규제를 도입하고 있지는 않다. 이 때문에 융합 미디어 서비스에 대해서는 기존의 방송 규제와 통신 규제가 이원적으로 적용될 수 있다. 국회 일각의 방송법 전부개정 추진은 이러한 규제의 불합리성을 해소하고 융합 미디어 서비스를 통일적으로 규율하는 법안을 마련하는 데 목적을 둔다.

그렇지만 통합방송법(안)에서는 인터넷 콘텐츠의 일종인 개인방송을 ‘방송콘텐츠’로 포섭하고 있을 뿐, 정작 통신법과의 중첩 문제는 해결되지 않고 있어 수평적 규제를 시도한다는 취지가 무색해진다. 이에 따라 통합방송법(안)은 개인방송에 대한 과잉 규제는 물론 이중 규제를 합법화하는 문제를 초래하게 된다. 통신법과의 적용 관계를 해결하지 않은 채 방송법 적용 범위만 확대한 통합방송법(안)이 그대로 입법되어 시행된다면 규제의 정당성과 비례성을 충족시키는 일은 더욱 요원해진다. 개인방송을 명시적인 방송 규제 대상으로 삼은 이상 법규 해석에 의해 완화된 규제를 적용할 여지도 줄어들 것이기 때문이다. 결론적으로 ‘통합방송법(안)’은 오늘날 미디어 환경에서 자원, 행위주체, 권리, 책임 등 현실적·규범적 요소가 재배치되는 변화를 반영하지 못하고 있다.

설령 후속적으로 통신법과의 관계를 정리하여 ‘통합방송법’이 곧 융합 미디어 산업 전반에 적용되는 규제법이 된다고 하여도 문제가 없지 않다. 개인방송을 ‘인터넷방송콘텐츠’ 범주로 보아 일률적으로 규제하는 것 역시 다른 것을 같게 취급하는 것에 해당한다. 제2장에서 살펴본 대로 소셜 미디어는 다른 방송 미디어와는 확연히 구별되는 독자적인 미디어의 위상을 갖기 때문이다. 즉, 공영방송 중심의 기존 방송과 개인방송 간에는 권리 구조와 주된 기능 면에서 본질적인 차이를 보인다. 그럼에도 현 시점의 통합방송법(안)은 양자를 동일한 방송콘텐츠 범주로 묶는 반면에 개인방송 외의 소셜 미디어 콘텐츠는 통신법 영역에 남겨두고 있다. 따라서 수평적 규제를 도입한 것으로 보기에 는 지극히 부분적이고 자의적인 것에 불과하여 법체계의 정합성이 충족되지 못한다.

## 2. ‘융합미디어법’ 제정의 필요성

미디어 규제는 사회 일각의 역기능에 치중하여 수립되어서는 안 된다. 규제의 합헌성을 지속적으로 담보하기 위해서는 전체 미디어 환경에서 해당 미디어의 본질과 역할이 무엇인지 - 다소 미래적이고 - 거시적인 관점에서 먼저 통찰할 필요가 있다. 통합방송법(안)에 담긴 규제의 실질이 미디어의 통합 현상을 염두에 둔 것이라면, 개인방송을 방송법 체계로 끌어들이는 것이 아니라 - 처음부터 인터넷을 기반으로 개시되었던 - 방송과 통신의 구분이 없는 융합 미디어 플랫폼에 적용할 융합미디어법을 새롭게 제정하는 것이 바람직하다.<sup>400)</sup> 통합방송법(안)에 담긴 규제가 그대로 시행된다면 기존의 이원화된 법체계에서 발생하였던 규제의 불합리와 차별의 문제는 더욱 심화될 것이다.

소셜 미디어 플랫폼의 콘텐츠만 특별히 취급한다고 하더라도, 다른 플랫폼에서도 미디어 서비스가 추가되어 개인방송 콘텐츠가 생산될 여지가 있음을 고려하면 결국에는 불합리한 규제가 될 것이다. 이처럼 ‘통합방송법(안)’에 내재하는 모순은, ‘미디어’와 ‘방송’을 동일시하고 ‘소셜 미디어’와 ‘SNS’를 혼동하는 국내 특유의 언어 관행에서 기인하는 면도 있다고 본다. 방송 산업은 미디어 시장의 일부에 해당하며, 방송 규제도 전체 미디어 규제체계 중에서 한 축을 담당할 뿐이다. 따라서 수평적 규제 범위를 넓히는 것만이 능사가 아니다. 서비스의 범주가 모호한 융합 미디어 영역에서는 오히려 수직적 규제체계를 바탕으로 탄력적인 규제를 하는 것이 보다 합리적일 수 있다.<sup>401)</sup> 이러한 시각에서, 융합 미디어를 하나의 규제 범주로 보고, 플랫폼과 콘텐츠의 속성에 따라 유연한 규제를 실행하는 것이 타당할 것으로 보인다.

---

400) 필리핀은 2017년에 소셜 미디어의 오용 문제를 방지할 목적에서 ‘소셜미디어법’을 제정하였다. <[http://www.congress.gov.ph/legisdocs/basic\\_17/HB05021.pdf](http://www.congress.gov.ph/legisdocs/basic_17/HB05021.pdf)>

401) 미국이 1996년 통신법을 중심으로 취하고 있는 규제 형태가 여기에 가깝다. 문연주 외, 「외국의 방송통신 콘텐츠 규제체계 비교연구」, 방송통신심의위원회, 2012. 12. 28면 참조.

통합방송법(안)은 융합 미디어 산업을 개별 플랫폼의 속성에 대한 차별적 고려 없이 인터넷이라는 공통분모로 일괄하여 공법적 규제 범위 안으로 포섭하려 한다. 이는 최근 몇 년 사이에 개인방송을 도구화한 반윤리적 사건에 편향되어 사회적 부조리나 부적응의 책임까지 미디어 산업에 전가시킨 결과로 이해된다. 이미 접근성이 극대화된 개인 미디어 영역에서는 미디어와 수용자 양자 간의 관계에 기초하여 국가가 수용자의 ‘미디어 액세스권’을 보장해야 한다는 종래의 관점이 무력해진다. 그뿐만 아니라 인터넷 공간에서는 개인 미디어조차 이용자 상호 간에 쉽게 ‘공유’될 수 있으며, 개인방송의 경우에는 미디어의 공유가 본질이기도 하다. 따라서 개인방송을 포함한 개인 미디어 영역에서는 ‘이용자 - 플랫폼 - 이용자’라는 3각 구도의 관점에서 ‘미디어 자유권’이라는 확장된 권리의 성격을 파악하고 아울러 규제행정의 균형점을 모색해야 할 것이다. 그러므로 규제의 정당성을 확실히 하는 대안으로서 ‘융합미디어법’ 제정을 고려할 필요가 있다.

## II. 융합 미디어에 대한 규제행정법적 접근

### 1. 융합 미디어의 분류체계

융합 미디어 내에서도 개인 미디어 플랫폼과 공공 미디어 플랫폼이 공존하며, 그 밖에도 다양한 속성의 플랫폼이 분포하고 있다. 콘텐츠의 성격이 플랫폼의 속성에 좌우되는 면이 크기 때문에, 콘텐츠 규제의 필요성도 플랫폼의 속성을 일차적으로 고려할 필요가 있다.

미디어 규제 원리가 표현의 자유 내지 미디어 자유권을 제한하는 법리와 상응하게 하려면, 전체 미디어 영역을 (1) 콘텐츠 전송 방식 (2) 플랫폼 사업자의 편집권 (3) 콘텐츠 생산자 - 즉, 화자 - 의 조직성을 변수로 하여 일차적으로 분류해 볼 수 있다.<sup>402)</sup> 세 가지 기준은 각각

---

402) 조직성의 기준은 민법의 기본 원리에 따라 파악함이 타당할 것이며, 법인은 물론

‘표현의 전달 범위’, ‘플랫폼 책임영역’, ‘콘텐츠의 공공성’과 연결된다. 이 가운데 (1)과 (2)는 콘텐츠 생산자의 책임과 비례관계에 있으며, (3)의 편집권은 곧 미디어 콘텐츠의 편집 가능성을 말하는 것이므로 플랫폼 사업자의 공적 책임과 상관관계에 있다고 보았다.<sup>403)</sup> 즉, 유해 콘텐츠에 대한 책임을 생산자와 분담하는 관계에 놓이게 된다. 그런데 인터넷 공간에서는 정보의 형태와 내용을 불문하고 디지털 데이터로 변환되어 양방향으로 송수신되는 것이어서 전송 방식 자체는 차이가 없다.<sup>404)</sup> 결국 인터넷 기반의 융합 미디어는 플랫폼 사업자의 편집권과 콘텐츠 생산자의 조직성을 기준으로 크게 네 개의 범주로 분류 가능하다.

[표 6] 융합 미디어 분류체계에 따른 공적 책임의 수준

분류 기준		콘텐츠 생산자의 조직성	
		강	약
플랫폼 사업자의 편집권	유	(A) 매개자 책임 ↑ 생산자 책임 ↑	(B) 매개자 책임 ↑ 생산자 책임 ↓
	무	(C) 매개자 책임 ↓ 생산자 책임 ↑	(D) 매개자 책임 ↓ 생산자 책임 ↓

법인 아닌 단체(비법인사단)인 경우에도 구성원의 이해가 부정되는 것은 아니므로 마찬가지로 단체의 규모에 비례하여 조직성을 인정함이 타당하다.

403) 매체를 인쇄매체, 방송매체, 통신매체로 분류하여 이 가운데 통신매체의 경우에만 사업자의 편집자율권을 부정하는 기존의 3분할 모델에 기초한 차별적 규제는 플랫폼을 미디어 단위로 하는 인터넷 환경에는 한계를 보인다. 황성기, “3분할 모델에 따른 인쇄매체/방송매체의 차별적 규제를 둘러싼 논쟁에 관한 고찰”, 『경제규제와 법』 제1권 제2호, 2008, 216-217면 참조.

404) 국내 연구로서 ‘정보통제방식’과 ‘정보전달방식’을 변수로 하는 ‘매체특성모델’이 규제모델로 제시된 바 있다. 황성기, “인터넷에서의 표현의 자유 - 내용적 규제의 정당성문제를 중심으로-”, 『사이버커뮤니케이션 학보』, 1998, 제3호, 108~118면 참조. 여기서 제시된 분류체계는 ‘매체특성모델’을 수용하는 것을 전제로 융합 미디어에 적용되는 미시적인 모델을 제안한 것이다.

통상 플랫폼 사업자의 편집권은 ‘플랫폼 중립성’ 문제를 야기하는 것이지만, 융합 미디어 영역에서는 이것이 곧 미디어 중립성과도 무관하지 않다. 만약 플랫폼 사업자에게 제공된 콘텐츠에 대한 편집권이 유보되어 있는 경우에는 사업자에 의해 미디어 중립성이 저해되는 문제가 발생할 수 있다. 이러한 이유로 편집권의 합법적 행사를 담보할 수 있는 공적 책임을 부과하는 규제가 정당화될 여지가 생긴다. 반대로 편집권이 유보되지 않은 이상, 유해 콘텐츠에 대하여 플랫폼 사업자에게 법률상 삭제 의무를 사전에 부과하는 것은 시민적 합의에 기초한 자율규제의 가능성을 봉쇄하여 표현의 자유에 대한 규제로서 정당성과 비례성을 모두 상실하게 된다.

또한 ‘콘텐츠 생산자의 조직성’ 기준은 복수의 권리주체 간의 응집성을 뜻하며, 미디어의 공공성 또는 공유가치로 바꾸어 말할 수 있다. 사회의 조직체는 그 공공성에 비례하여 공적 책임이 강해지는 것으로 파악되는바, 여기서의 조직성 기준은 ‘사회적 책임’ 규범에 기초하여 제시한 것이다. 표현의 주체가 기업, 학교, 병원, 노조, 비영리단체 등 조직성이 강한 경우에는, 그 표현 행위에 대해서도 각 조직체와 밀접한 이해관계, 즉 조직 구성원, 외부 수요자, 자원 공급자, 영향권 내의 공동체 구성원 등에 대한 사회적 책임을 부담해야 하므로, 결과적으로 공적 책임이 강화되는 것으로 연결된다.<sup>405)</sup>

주의할 점은, 여기서 공적 책임(규제)의 수준과 규제의 필요성은 별개라는 것이다. 규제가 필요하다고 해서 반드시 엄격한 수준의 법적 규제가 요구되는 것은 아니며 해당 미디어의 속성에 비추어 ‘자율’의 범위를 정할 필요성은 (A)~(D) 모든 경우에 인정된다. 위 표는 분류체계를 단순화한 것이며, 편집권과 조직성이 각각 중간 수준에 머무는 미디어 유형이 얼마든지 존재할 수 있다. 예컨대, 특정 개인의 발언이라고 하여도

---

405) 사회적 책임은 2010년 국제표준화기구가 공표한 국제표준규범에 해당하는 것으로, 조직체의 설명책임성, 투명성, 윤리적 행동, 이해관계자의 이해, 법의 지배, 국제행동규범, 인권의 7대 원칙으로 구체화된다.

단체의 구성원 또는 공적 지위에서 한 발언인 경우에는 사인의 지위에서 한 경우에 비하여 표현에 따른 책임이 가중될 여지가 크다.<sup>406)</sup> 이는 헌법 제21조의 연원을 고려해볼 때 더욱 분명해진다. 반면에 기업 호감도를 상승시키는 ‘브랜드드 콘텐츠’(branded content)의 경우에는 원래 광고 콘텐츠에 요구되는 공적 책임이 완화된다고 봄이 타당하다. 따라서 위 매트릭스를 토대로 하되, 중국적으로 규제의 가부와 합리적인 수준을 결정하기 위해서는 개별 미디어 또는 콘텐츠의 속성을 추가적으로 고려하여야 한다.

## 2. 개인 미디어 영역의 행위책임 원칙

개인 미디어 영역에서의 책임 구조는 제3장에서 밝힌 권리의 3각 구조와 동일한 구조를 띤다. 다만, 이용자들 간의 책임은 콘텐츠 생산에 따른 권리 침해에 따른 것으로, 주로 명예훼손, 사생활 침해 등 인격권에 대한 사안일 경우가 많다. 이처럼 명예권 등을 침해하는 경우에는 형법상 명예훼손죄 내지 모욕죄 성립으로 인한 형사책임도 인정될 수 있다. 따라서 콘텐츠 생산자의 책임은 그 실질이 형사책임과 밀접한바, 형법상 책임이론을 참고하여 책임 성립의 원칙과 예외를 논할 수 있다. 즉, 원칙적으로는 행위 자체에 따르는 행위책임을 지지만, 예외적으로 과실, 상습성 등에 따라 가중되는 행위자 책임을 인정할 수 있어야 한다.

---

406) 콘텐츠 생산자의 조직성이 강한 경우에는 공적 책임이 양적으로만 가중되는 것이 아니라 의무의 이행책임이 단체에 귀속되어 보다 강하게 담보될 수 있다. 이는 민사책임과의 균형을 고려할 때 더욱 그러하다. 우리 민법은 비법인사단에 대해서는 제275조에서 총유 규정만 둘 뿐, 달리 명문의 규정을 두고 있지 않으나 학설과 판례는 법인격을 전제로 한 규정을 제외한 법인 편의 규정들을 준용할 수 있다고 보아 대표자의 불법행위에 대하여 비법인사단의 책임을 인정한다(부진정 연대책무). 한편 독일 민법 제54조는 비법인사단에 속한 수인이 제3자에 대하여 행한 불법행위에 대해서는 행위자들이 연대책임을 진다고 규정하고 있기도 하다. 생각건대, 우리 민법 제760조 제1항에서 공동불법행위자의 연대책임을 규정한 것에 비추어, 수인이 공동으로 개인방송을 진행하여 타인의 권리를 침해하는 등 불법행위를 행한 경우에는 조직성의 강약을 불문하고 일관되게 수인의 진행자가 민사상 연대책임을 진다고 보는 것이 개인 미디어의 단일성에 비추어 타당하다고 본다.

## 제2절 개인 미디어 콘텐츠 영역의 규제 원리

‘통합방송법(안)’은 방송법의 규제 원리를 개인 미디어 영역에도 확장시켜 적용함으로써 미디어 간의 본질적 차이를 규제의 차별화로 연결시키지 못하고 있다. 따라서 동 법안에 기초한 개인방송 규제는 대상 영역에 적합한 규제체계를 수용하지 못한 것으로 평가할 수밖에 없으며, 융합 미디어 영역 내에서 미디어 특성별로 구분되는 규제 원리의 정립이 요구된다.

### I. ‘반규제 모형’(Semi-Regulatory Model)의 제안

#### 1. 의의

##### (1) 규제 영역과 비규제 영역의 분리

본 연구에서 제안하는 ‘반규제(半規制) 모형’은 개인방송과 같이 새롭게 개념화되는 대상을 규제법 영역으로 처음 편입시키는 경우에, 애초에 규제 대상에서 배제되어야 할 영역과 그렇지 않은 영역을 구분하는 규제 설계 모형을 의미한다. 이는 규제입법 단계에서 수범자의 미디어 자유권의 본질을 침해하지 않는 규제행정의 범위를 확정하는 의미를 지닌다. ‘반규제’는 융합 미디어 콘텐츠 가운데 자율규제마저 배제되어야 하는 일상적 유해 콘텐츠 범주를 수직적으로 구분하고, 불법성이 문제되는 유해 콘텐츠 범주 내에서 유연하게 규제하는 것을 말한다. 따라서 이미 실정법상 규제를 받아온 대상에 대하여 사회적 가치규범의 변화나 산업의 육성 등을 이유로 현행 규제의 강도를 낮추는 ‘규제 완화’ 또는 규제를 배제·면책하는 ‘탈규제’ 등의 논의와는 구별된다. 결론적으로, 개인방송의 규제 영역의 경계는 자율규제의 대상과 한계를 정함으로써 설정될

수 있다.

## (2) 콘텐츠 규제의 요건 설정

구체적으로 규제 영역과 비규제 영역을 양분하는 기준은 1차적으로는 미디어, 2차적으로는 콘텐츠에 있다. 개인방송 콘텐츠의 경우에도 공공 미디어 플랫폼에서 유통되는 경우에는 방송 프로그램의 범주에 속하게 되므로, 동일한 개인방송 콘텐츠라고 하더라도 방송심의가 적용되는 것이 타당하다. 따라서 여기서 말하는 개인방송 규제는 개인 미디어 플랫폼에서 이용자가 생산하는 소셜 미디어 콘텐츠에 대한 것이다.

어떠한 규제법이든 그 대상을 빠짐없이 열거할 수는 없기 때문에 법규 개념은 어느 정도 불확정성을 떨 수밖에 없다. 다만 앞서 규제에 대한 입법적 통제에서도 언급하였듯이 개념의 추상성을 극복하는 방편으로 규제 요건을 구체화하는 입법기술(Gesetzgebungstechnik)을 고려해볼 수 있다. 이는 개인 미디어 영역뿐만 아니라 다양한 규제 영역에서 규제법규의 예측가능성을 높이는 입법 형식에 해당한다. 콘텐츠 규제의 경우에는 더욱이 모든 유형을 법규에 명시하는 것은 불가능한 일이다. 따라서 유통 가능성을 기준으로, 규제 대상이 되는 콘텐츠 범주를 유통이 금지되는 콘텐츠와 임시조치가 가능한 잠정 금지 콘텐츠로 재분류하여 상세한 기준을 설정하는 것이 하나의 방편이 된다.

## 2. 행정규제 영역과 자율규제 영역의 구분

미디어 콘텐츠의 유통량이 폭증함에 따라 콘텐츠 시장은 이미 규제기관이 통제 가능한 범위를 넘어서고 있다. 이러한 점은 규제행정의 사실상 한계이기도 하다. 그러나 사실상의 한계가 존재한다는 이유로 모든 경우에 자율규제를 행정규제보다 우선시할 수는 없다. 개인방송에 대하여 자율규제가 우선되는 범위는 행정규제 영역을 제외한 나머지 규제영역이므로, 행정규제 영역의 명확한 획정이 중요한 의미를 갖는다.

(1) 행정규제 영역 : 위법성 제거 목적

개인 미디어 영역은 개인 간의 소통이 이루어지는 사생활 영역이다. 콘텐츠 시장으로 파악하더라도 국가의 개입 이전에 자율규제의 효과적 기능을 우선시함이 바람직한 사회문화 영역에 해당한다. 따라서 국가가 이에 개입하는 목적은, 사적 미디어 영역에서도 배제될 수 없는 법치주의, 자유민주제, 기본권 등 헌법상 중대한 공익의 실현에 제한되어야 한다. 이는 융합 미디어 영역에서 행정의 담당해야 할 ‘법질서 유지 기능’과 연결된다. 위법 콘텐츠에 대해서는 행정심의회가 가능할 뿐만 아니라, 현행 규제와 마찬가지로 플랫폼 사업자에 대하여 직접 삭제할 것을 요구할 수 있다고 보아야 한다.

첫째로 콘텐츠 가운데 위법 내용을 담고 있는 콘텐츠에 대해서는 행정심의회가 가능할 뿐만 아니라, 현행 규제와 마찬가지로 직접 삭제를 요구할 수 있다고 보아야 한다. 이때는 필수적으로 위법 여부에 대한 법규 해석이 필요하므로, 자율규제기구가 이에 대한 판단을 내리는 경우에는 법규 해석에 대한 의뢰가 가능하도록 해야 할 것이다. 위법 콘텐츠의 유형은 콘텐츠 내용이 범죄 등 위법행위를 담고 있거나 그 표현행위 자체가 범죄 등 위법행위에 해당하는 경우를 모두 포괄한다고 보아야 한다. 진행자가 직접 위법행위를 한 것이 아니라 제3자의 위법행위를 실시간으로 촬영한 경우에도 관련 권리구제절차에 증거로 제출되는 것과 별개로 해당 콘텐츠에 대하여 접속 차단 또는 삭제를 명하여야 할 것이다.

다만 심의회기관의 규제 권한은 위법 콘텐츠를 삭제하는 것 외에 현행법과 같이 개인방송 진행자에 대하여 직접 이용정지 등의 제재를 가하는 것은 재고되어야 할 것이다. 심의회기관의 규제 권한은 원칙적으로 미디어 콘텐츠 시장의 적법성을 유지하는 것으로 한정하는 것이 규제행정의 정당성을 확보하는 적절한 한계라고 판단된다.

국가적 법익, 국제 평화 유지 등과 관련된 중대·명백한 위해 콘텐츠의 경우에 행정규제가 가능한 것은 물론이다. 즉, 폭동, 테러 등을 선동

할 목적에서 구체적인 메시지를 전달하는 위해 콘텐츠인 경우, 이 또한 위법의 문제로서 국가적 위험을 예방하는 차원에서 콘텐츠 규제가 정당화된다. 결론적으로 행정심의를 통해 유통 가부를 결정하는 일차적 기준은 위법 여부에 있는 것으로 봄이 타당하다.

참고로, 콘텐츠 유통 자체가 위법행위에 해당하는 경우에는 콘텐츠 규제 대상인 동시에 「저작권법」 등 타 법률에 의한 규율을 받게 된다. 이와 달리 표현행위, 즉 내용 자체가 형사 범죄 등 불법성에 대한 판단을 요하는 경우에는 행정기관도 그 판단을 하여 행정적 제재를 가할 수 있으나, 이것이 관계기관, 특히 법원을 기속할 수는 없다. 양쪽의 규제 시스템은 분리되어 작동하기 때문이다.<sup>407)</sup> 한편, 콘텐츠로 인하여 실제로 위법행위가 유발된 경우에도, 콘텐츠 자체가 불법 동기이거나 콘텐츠 생산행위 자체가 불법행위를 구성하지 않는다면 콘텐츠 규제 대상으로 볼 수는 없다.

## (2) 행정규제와 자율규제의 중첩 영역 : 청소년 보호 목적

청소년 보호법에 따라 청소년보호위원회 또는 기타 심의기관은 유해 콘텐츠에 대하여 ‘청소년유해매체물’로 등급 분류할 수 있다. 이때는 특별히 국가적 보호가 필요한 연소자에 대한 교육권 등을 보호할 목적에서 유해 콘텐츠를 심의 가능하다. 즉, 위법에 이르지 않은 유해 콘텐츠의 경우에도 청소년 유해 콘텐츠로서 심의되는 경우에는 자율심의 외에 행정주체가 등급을 판단하는 것이 가능하다고 보아야 한다. 다만, 이때는 미디어 이용 자체를 제한하는 시정요구를 진행자에게 직접 내리는 제재는 과도한 규제로 볼 수 있다. 특별히 청소년유해매체물을 고의적·반복적으로 유통하는 예외적인 경우에 한하여 심의 외에 이용정지를 사업자

---

407) 황성기, “인터넷에서의 음란기준과 음란물 통제메커니즘에 관한 연구 - 대법원 2008.3.13. 선고 2006도3558 판결, 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률위반(음란물유포등)의 평석을 중심으로”, 『언론과 법』 제7권 제1호, 2008 참조.

를 상대로 ‘권고’하는 방식을 고려함이 바람직할 것으로 생각된다.

마찬가지로, 청소년 유해 콘텐츠와 관련된 위법성을 제거하는 차원에서 법적 규제가 요청된다. 특히 개인방송의 경우에는 실시간 스트리밍 방식으로 생산되는 경우가 대부분이므로, 특별히 이를 증빙하여 심의를 요청하지 않는 이상 「청소년 보호법」상의 ‘청소년유해매체물’로 분류될 가능성이 희박하다. 따라서 개인방송 영역에서는 청소년유해매체물에 대한 자율등급표시를 실시하되, 등급표시 자체를 의무화하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

또한 소수자의 인권을 유린하거나 본질적으로 침해하는 내용의 콘텐츠를 개인방송 채널에서 전송하는 경우에도, 인격권을 침해하는 위법 콘텐츠로서 심의 및 삭제 요구 가능하다고 봄이 타당하다.

### (3) 자율규제 영역 : 유해 콘텐츠 관리 목적

인터넷 미디어의 경우에는 점차 이용자 경험의 실질이 ‘콘텐츠’에 집중되고 있으므로, 적어도 유해성에 대한 판단에 대해서는 사회적 합의를 기준으로 고려할 필요가 있다. 다만, 청소년의 접근 차단을 요하는 수준의 유해 콘텐츠에 대해서는 국가가 후견적 보호의무를 이행하는 차원에서 개입할 수 있는바, 이 경우에는 자율규제와 행정규제가 중첩하게 된다. 따라서 유해 콘텐츠 규제를 일반 유해 콘텐츠와 청소년 유해 콘텐츠로 나누어 행정규제와의 관계에서 자율규제의 수단을 논할 필요가 있다. 이는 공사 간의 규제 기능 분담을 구체화하는 것과 밀접하다.

#### 1) 일반 유해 콘텐츠

청소년 보호 등 특별한 규제 목적이 인정되지 않는 기타 유해 콘텐츠에 대해서는 자율규제에 의한 관리로 족하다고 보아야 한다. 방송법에 따른 심의는 물론이고, 통신법에 따른 심의의 경우에도 자율규제 영역으로 분류되는 유해 콘텐츠를 행정심의 대상으로 삼고 있다. 사적 소통 영역으로서의 개인 미디어의 본질과 행정심의를 편중된 콘텐츠 규제의 위

현성 문제를 감안할 때, 자율규제가 우선되는 미디어 콘텐츠 영역을 규명하는 것도 규제행정 영역의 한계를 결정짓는 중요한 의미를 지닌다.

위법에 이르지 않은 유해성에 대한 판단은 법 규율 이전에 합의시스템에 의하는 것이 바람직하다. 개인 미디어 규제의 정당성 측면에서도 콘텐츠의 유통성 기준을 설정하는 데는 시민 참여가 필수적으로 보장되어야 하며, 이는 민주적인 인터넷 거버넌스를 확립하는 의미를 지닌다. 이 경우에는 자율심의 결정을 우선시하여 행정규제와의 중복으로 인한 비효율성을 경감시킬 필요가 있다. 무엇보다 자율등급표시 및 연령별 이용을 플랫폼의 운영정책에 포함시켜 운영한다면, 이용자의 미디어 선택권을 보호할 수 있을 뿐만 아니라 청소년유해매체물의 효과적인 관리 방식이 될 수 있을 것이다.

미디어 콘텐츠 시장이 확장될수록 오로지 혐오감, 선정성, 폭력성을 지향하는 콘텐츠는 사회적 호응을 지속적으로 얻기 어려운 여건을 형성하게 될 것이다. 미디어 이용자의 대다수가 수용하기 어려운 수준이라면 광고주 역시 타기팅 콘텐츠로 선호하지 않을 것이므로 고액의 수입원이 되는 광고수익을 기대할 수 없기 때문이다. 이와 같이 시장 내에서 자정 가능한 범위의 유해 콘텐츠도 자율규제 대상으로 삼아야 할 것인 반면에, 미디어 이용자가 통상 용인할 것으로 예상되는 수준의 불건전한 콘텐츠는 자율규제 영역으로도 포섭되지 않아야 한다.

## 2) 청소년 유해 콘텐츠

플랫폼 차원 또는 개인 미디어 개설자가 등급분류 및 표시 의무를 이행하는 것이 유효한 보호 장치가 될 수 있음은 이미 언급한 바와 같다. 청소년의 미디어 선택권은 청소년 본인과 부모의 교육권과 결부되어 있는바, 콘텐츠 등급이 분류되고 표시되는 것을 전제로 보장될 수 있다. 이때 등급분류 자체는 자율규제기구에 의해 실행하고 등급표시에 대해서는 법적 규제가 이루어지도록 명문화할 필요가 있다.

국내에서는 현재 플랫폼 차원에서 자발적으로 연령대별 콘텐츠 규제를

실시하고 있지 않은 상황이다.<sup>408)</sup> 호주의 경우와 같이, 소셜 미디어에 대해서도 아동·청소년 보호를 위한 기준을 동일하게 적용하는 방안을 고려해 보아야 할 것이다.<sup>409)</sup> 한편, 청소년유해콘텐츠에 대해서는 행정 규제 영역과 자율규제 영역이 중첩되는바, 이때는 자율규제와 다른 내용의 행정심의가 가능한 것으로 봄이 타당하다.

경고 및 제재조치 이후에도 시정하지 않는 진행자에 대해 ‘청소년유해매체물’로 지정하고, 이후에도 시정되지 않으면 영구적으로 이용정지하는 방안을 검토해야 한다는 입법론도 제시된 바 있다.<sup>410)</sup> 그러나 「청소년 보호법」에 따른 청소년유해매체물은 ‘영상정보’를 대상으로 하는 것이지, 특정 개인방송 진행자를 상대로 지정할 수 있는 것이 아니다.<sup>411)</sup> 또한 최근 조사 결과에 따르면, 청소년의 개인방송을 포함한 미디어 플랫폼 이용 시간이 전체 미디어의 이용 시간 가운데 차지하는 비중이 절대적인 수준으로 보기는 어렵다.<sup>412)</sup> 게다가 청소년의 미디어 이용 행태가 부모의 미디어 이용에 직접적인 영향을 받는다는 조사 결과에 비추어 볼 때,<sup>413)</sup> 청소년 미디어 권익의 증진을 위해서는 가정, 학교, 정부의 역할이 종합적으로 요구된다고 할 것이다.

---

408) 권유정, “유튜브, 연령대별 콘텐츠 규제 강화…초기 입장 번복”, 조선닷컴, 2017. 11. 13. 참조.

409) Convergence Review, pp.53-55 참조.

410) 과학기술정보방송통신위원회 국민의당 최명길 의원은 2017년 국정감사에서 청소년 보호를 위해 이와 같은 단계적 제재 방안을 검토해야 한다는 주장을 제기한 바 있다. 김윤희, “최명길 의원 “방심위, 유튜브도 관리·감독 해야””, 지디넷코리아, 2017. 10. 13. 참조.

411) 청소년 보호법 제2조(정의)

2. "매체물"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

마. 「전기통신사업법」에 따른 전기통신을 통한 부호·문언·음향 또는 영상정보

412) 개인방송 등 미디어 플랫폼 콘텐츠를 시청하는 시간(43분)보다는 ‘TV, 라디오, 방송프로그램’을 시청하는 시간(1시간 39분)이 2배 이상인 것으로 나타났다. 하형석, 「청소년의 미디어 이용-7년간의 변화, 그리고 부모의 미디어 이용과의 관계」, 정보통신정책연구원, 2018, 6-7면 참조.

413) 하형석, 「청소년의 미디어 이용-7년간의 변화, 그리고 부모의 미디어 이용과의 관계」, 정보통신정책연구원, 2018, 10-12면 참조.

### 3. 개인방송에 대한 ‘반규제 모형’의 적용

융합 미디어 분류체계와 동시에 고려해 보면, 개인방송은 ① 공공 미디어인지 여부에 따라 규제의 법적 근거가 달라지며, ② 콘텐츠의 유해성 범주에 따라 규제의 영역이 나뉘고, 나아가 ③ 플랫폼의 편집권 유무에 기초하여 콘텐츠 규제(공적 책임)의 수준이 정해진다고 하겠다. 예시적으로, 개인방송에 대한 콘텐츠 규제 기준으로 적용되는 현행 「정보통신에 관한 심의규정」 제5조 이하의 심의기준을 반규제 모형에 대입하여 다음 표와 같이 규제 영역을 구분해 볼 수 있다.

[표 7] 통신심의 기준을 예시로 한 콘텐츠 규제 영역의 구분

규제 목적		「정보통신에 관한 심의규정」상 기준 예시	규제 영역의 구분	
위법성 제거	불법 콘텐츠 금지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 집단학살, 테러 등 국제 평화 및 국제질서를 현저히 해할 우려가 있는 정보(제5조제1호)</li> <li>- 직접적으로 헌법에 위배되거나 국가 존립을 해하는 정보(제6조제1호 내지 제4호)</li> <li>- 범죄 목적 또는 예비, 음모, 교사, 방조 우려가 현저한 정보 등(제7조제1호 내지 제4호)</li> <li>- 정보통신시스템 등 훼손, 멸실, 변경, 위조, 운용 방해 정보(제8조제3호아목)</li> <li>- 성매매 알선, 유도, 방조(제8조제3호차목)</li> <li>- 타인 권리 침해 정보(제8조제4호)</li> </ul>	행정 규제	
	청소년 유해 콘텐츠 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동 또는 청소년을 성적 유희의 대상으로 직접적이고 구체적으로 묘사한 내용(제8조제1호아목)</li> </ul>		

		- 「청소년 보호법」상 청소년유해매체물로서 연령 확인, 표시의무 등 불이행하고 영리 목적으로 제공하는 정보(제8조제3호자목)	
기타 유해 콘텐츠 관리		- 폭력성·잔혹성·혐오성 심각한 정보(제8조제2호가목 내지 사목)	자율규제
		- 사회통합 및 사회질서 저해 정보(제8조제3호가목 내지 사목)	
		- 반인륜적 패륜적 행위 등 선량한 풍속 기타 사회질서 저해 정보(제8조제5호)	
-		- 기타 이에 해당하지 않는 불건전 정보 등	비규제

## II. 미디어 콘텐츠 영역의 도해

### 1. 공공 미디어와 개인 미디어의 분포

우선 콘텐츠 차원에서 개인의 소셜 미디어 콘텐츠와 공공의 언론 콘텐츠는 공적 책임이 인정되는 정도가 다르므로 규제 수단이 분리되어야 한다. 원칙적으로 공공 미디어는 규제행정의 대상이 되는 반면에 사적인 소셜 미디어는 자율규제 영역 또는 비규제 영역에 속하는 것이다. ‘공공 미디어를 이용’하는 것과 ‘개인 미디어를 공유’하는 것은 모두 공공성이 인정되지만 공익의 내용이 서로 다르다. 전자의 경우에는 기존 방송 영역과 마찬가지로 미디어의 공정성, 객관성, 사회통합성 등이 요청될 수 있으며, 후자인 경우에는 콘텐츠의 공공성, 콘텐츠의 유용성이 주된 보호가치로 고려되어야 할 것이다.<sup>414)</sup>

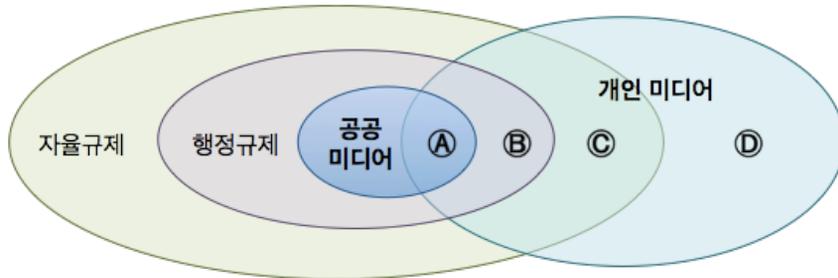
414) Born, G. and Prosser, T., “Culture and Consumerism: Citizenship, Public Service Broadcasting and the BBC’s Fair Trading Obligations”, *Free Speech in the New Media*, Ashgate Publishing, 2009. pp.272-283 참조.

통합방송법(안)에서는 융합 미디어 콘텐츠 중 하나여야 할 방송콘텐츠를 지나치게 광의 개념으로 확대시킴으로써 행정규제 범주를 필요 이상으로 확장시키고 있다. 이러한 규제 방침은, 콘텐츠의 속성에 따라 공익성을 달리 볼 수 있는 융합 미디어 환경에 대해서도 방송 중심의 미디어 규제체계를 적용함에 따라 미디어의 다원적 가치를 외면하고 있는 것으로 평가된다. 콘텐츠를 기준으로 차별적 규제를 하지 않는다면, 한편으로는 융합 미디어 환경에서도 준수되어야 할 공영방송의 공적 책무마저 희석되는 반작용을 초래할 수 있다.

## 2. 개인 미디어의 4영역

앞서 살펴본 반규제 모형 및 콘텐츠 규제 영역의 구분 논의를 종합하면, 규제 영역과 미디어 영역을 아래 그림과 같이 형상화할 수 있다.

[그림 3] 콘텐츠 규제 영역의 미디어 분포도



그림에서 보듯이 개인 미디어는 콘텐츠 범주를 기준으로 네 개 영역으로 나뉜다. 이때 행정규제 대상인지 여부를 결정하는 것은 콘텐츠의 속성이다. 개인 미디어는 - 공공 미디어가 행정규제 영역에 포섭되는 것과 달리 - 행정규제 영역, 자율규제 영역, 비규제 영역에 걸쳐서 분포하며, 콘텐츠에 따라서는 공공 미디어와도 일부 중첩될 수 있다. 각 구

본 영역의 성격을 구별하고, 영역별로 적용되는 규제의 원칙과 수단을 비교 정리하면 아래와 같다.

(1) ㉠ 영역 : 공적 책임의 성립 여하에 따른 행정규제

㉠은 공공 미디어와 개인 미디어가 중첩되는 영역으로, 개인 미디어 콘텐츠가 현저한 공익성을 띠는 경우이다. 예컨대 개인 미디어 콘텐츠를 공영방송 프로그램 또는 영상자료로 채택한 경우, 즉 방송콘텐츠로 사용된 경우에는 공공 미디어 영역이기도 하다. 한편, 기자 등 보도전문가의 ‘언론’의 성격을 지닌 콘텐츠가 본인 또는 제3자의 개인 미디어 채널로 전달되는 경우가 문제될 수 있다. 생각건대, 언론 윤리가 강하게 요청되는 보도전문가의 경우에도 집단의 내적 규제를 받는 것은 별론으로 소속 언론사의 대표성을 갖는 콘텐츠가 아닌 이상 일반 개인의 소셜 미디어 콘텐츠와 달리 취급할 근거가 인정되지 않는다. 콘텐츠 전송의 목표가 대중의 신뢰 유도이거나 신뢰할 수 있는 정보 제공인 경우, 예컨대 보도, 선거, 교육 등과 관련된 경우에는 공공 미디어 콘텐츠에 준하는 공적 책임이 인정될 수 있다.

(2) ㉡ 영역 : 위법성 제거를 위한 행정규제

일방향 미디어 환경에서는 방송의 공정성, 내용의 건전성도 미디어 수용자를 보호하기 위해 요구되었으나, 쌍방향 미디어 환경에서는 위법이 아닌 한 콘텐츠의 유통을 막지 않는 것이 쌍방의 미디어 권리를 모두 보호하는 길이 된다. 앞서 언급한 대로, 국가 존립이나 국제 평화에 중대한 피해를 직접 초래할 것으로 우려되는 콘텐츠에 대해서는 ‘국가의 안전보장 목적에서 행정적 개입이 인정되어야 할 것이다(헌법 제37조 제2항)’. 이때도 유해 콘텐츠가 아닌 위법 콘텐츠에 해당하므로, 콘텐츠를 삭제할 것을 명하고 경중에 따라서 이용정지 및 이용해지도 가능한 사안으로 규정할 필요가 있다.<sup>415)</sup> 예컨대, 현행법에서 규정하는 위법행위 외에도 다른 미디어 개설자의 미디어 권익을 심각하게 훼손시키는 ‘도방’

등을 위법 콘텐츠로 명시할 필요가 있다.

융합 미디어의 중립성은 미디어의 다양성 유지라는 규제 목표와도 일맥상통한다. 따라서 플랫폼 사업자 및 미디어 이용자 각각에 대하여 미디어의 다양성을 훼손하는 행위 유형을 명시하여 이를 금지하는 방안을 고려해야 한다. 이는 「전기통신사업법」상 이용자 이익 저해행위에 해당하는 것이기도 하므로, ‘융합미디어법’을 특별법으로 보아 미디어 소비자의 행위를 직접 침해하는 행위를 명시적으로 규정하는 것이 바람직하다.<sup>416)</sup> 이 경우의 행정심의를 신속하게 운영하기 위해서는, 절차적으로 간이한 사업자 및 이용자 신고에 의한 심의절차 개시 및 제재조치 가능하도록 규정할 필요가 있다. 예컨대, 다른 개인 미디어 개설자의 미디어 자유권을 심각하게 훼손시키는 소위 ‘도방’ 등은 현행법 해석상으로도 금지되나, 행정규제의 예측가능성을 높이는 차원에서 ‘융합미디어법’ 등에 특별히 위법 콘텐츠로 명시하여 규제하는 것이 바람직하다고 생각된다.<sup>417)</sup>

### (3) © 영역 : 유해성 관리를 위한 협력적 규제

이 영역은, 심의 대상이 되는 콘텐츠 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 음란성, 폭력성 등이 문제되는 유해 콘텐츠 영역이다. 이때의 유해성은 원칙적으로 미디어 선택권을 보장함으로써 권익의 침해는 부정된다고 봄이 타당하다. 바로 이 영역에서 청소년에 대한 예외적인 법적 보호가 요청된다. 개인 미디어 영역에서도 자율등급표시, 등급분류 프로그램 제공 등 사업자 및 이용자 공동의 자율규제 형식으로 청소년 보호조치를 실행

---

415) Hintz, A., “Challenges to Freedom of Expression in the Digital World: Lessons from WikiLeaks and the Arab Spring”, *Journal for Communication Studies*, 2012, vol. 5, no. 1, pp.83-105 참조.

416) 이호영, “전기통신사업법상 이용자이익 저해행위의 금지 再論”, 『경제규제와 법』 제10권 제1호, 43-60면 참조.

417) 현재는 「정보통신에 관한 심의규정」 제8조제4호마목의 심의 기준에 근거하여 규제될 수 있다.

하되, 아무런 보호조치를 하지 않는 경우 사업자에 대한 법적 규제가 가능하도록 규정해야 할 것이다.<sup>418)</sup> 행정규제 및 자율규제가 병존하는 ㉔ 영역 및 ㉕영역에서는 행정심의를 신속하게 운영하는 차원에서 사업자 및 이용자 신고에 의한 심의절차 개시 및 제재조치 가능하도록 규정할 필요가 있다.

#### (4) ㉕ 영역 : 비규제

소셜 미디어 플랫폼의 확산으로 개인 미디어 영역은 이용자의 오감(五感)을 대체하는 방향으로 진화하고 있다. 구성원 간의 ‘저속하거나 음란한’ 커뮤니케이션을 막기 위해 구성원 일반에게 공법상 책임을 부과하는 규제는, 자유민주제를 근간으로 하는 헌법 체계를 따를 때 표현의 자유에 대한 과잉 규제로서 위헌성이 농후하다. 예컨대 「방송심의에 관한 규정」의 기준으로 규정되어 있는 불건전성,<sup>419)</sup> 비과학성<sup>420)</sup> 등은 개인 미디어 영역의 콘텐츠 규제 기준으로는 적절하지 않다.<sup>421)</sup>

---

418) 청소년유해콘텐츠에 대해서는 행정규제 영역과 자율규제 영역이 중첩되는바, 이 때는 자율규제와 다른 내용의 행정심의가 가능한 것으로 봄이 타당하다. 참고로, 방송통신심의위원회의 경고 및 제재조치 이후에도 시정하지 않는 진행자에 대해 ‘청소년유해매체물’로 지정하고, 이후에도 시정되지 않으면 영구적으로 이용정지를 적용하는 방침도 입법론으로서 제안된 바 있다. 그러나 「청소년 보호법」에 따른 청소년유해매체물은 개별 ‘영상정보’를 대상으로 하는 것이지(동법 제2조제2호마목), 특정 개인방송 진행자를 상대로 지정할 수 있는 것이 아니며 타당한 규제라고도 보기 어렵다.

419) 방송심의에 관한 규정 제28조(건전성)

방송은 음주, 흡연, 사행행위, 사치 및 낭비 등의 내용을 다룰 때에는 이를 미화하거나 조장하지 않도록 그 표현에 신중을 기하여야 한다.

420) 방송심의에 관한 규정 제41조(비과학적 내용)

방송은 미신 또는 비과학적 생활태도를 조장하여서는 아니되며 사주, 점술, 관상, 수상 등을 다룰 때에는 이것이 인생을 예측하는 보편적인 방법으로 인식되지 않도록 하여야 한다.

421) 참고로, 2019년 1월 발의된 법안에서는 심의규정에 관한 조항을 총칙 편으로 이 동시켜 규정하고 있으며, 현행법과 마찬가지로 건전한 가정생활 보호 등 내용상의 건전성이 심의 기준으로 작용한다. 개인방송 진행자의 방송사업자 지위가 인정되는 경우에는 이러한 방송심의를규정에 대한 준수 의무를 부담하게 된다(동 법안 제8

그러나 일상적인 유해 콘텐츠라고 하더라도 미디어의 다양성이 훼손되지 않는 범위 내에서 용인된다고 보아야 한다. 따라서 단순히 반대, 비난, 폄하 등 주관적 의사를 표시하는 정도를 넘어 다른 이용자의 인격권, 미디어 자유권 등의 기본권을 침해하는 행위 유형에 대해서는 금지행위로 분류하여 자율규제 및 행정규제가 가능하도록 규정할 필요가 있다.<sup>422)</sup> 이는 규정하기에 따라 ㉞ 영역 또는 ㉟ 영역의 콘텐츠가 될 것이다. 예컨대, 개인 미디어 개설자의 경우에는 타 미디어 이용자를 음해, 멸시, 폄하하는 콘텐츠를 주기적으로 게시하는 행위 등이 금지행위로 규정될 필요가 있다. 또한 플랫폼 사업자의 경우에는 이용자의 미디어 이용권을 훼손할 수 있는 편집권 오남용 행위, 콘텐츠에 대한 자의적이고 부당한 자율규제 등이 금지행위에 포함되어야 할 것이다.

### 제3절 협력적 규제체계의 통제 시스템

행정규제는 사적 영역에 대한 행정주체의 권력작용에 해당하므로, 자의적인 규제권한 행사가 되지 않도록 통상 사전적·사후적 통제장치가 마련되어 있다. 한편, 자율규제는 비록 사업자단체와 같은 민간의 자율규제기구에 의한 것이지만, 규제주체에 의한 일방적인 기본권 제한이라는 점에서는 행정규제와 다르지 않다. 따라서 자율규제에 대해서도 규제의 합헌성을 담보하고 권리 침해 시에는 구제절차를 진행하기 위하여 사후적 통제 시스템에 대한 논의가 필요하다.

---

조제2항 및 제3항).

422) 이 경우에는 유해성 범주에 따라 ㉞영역 또는 ㉟영역의 콘텐츠가 될 것이다. 예컨대, 개인 미디어 개설자의 경우에는 타 미디어 이용자를 음해 내지 비난하는 콘텐츠를 주기적으로 게시하는 행위 등이 금지행위로 취급될 필요가 있다. 한편, 플랫폼 사업자의 경우에는 이용자의 미디어 이용권을 훼손할 수 있는 편집권 오남용 행위, 콘텐츠에 대한 자의적이고 부당한 자율규제 등이 사후적 감독 대상으로 포함되어야 할 것이다.

앞서 제4장에서 제시하였던 협력적 자율규제 모델을 토대로, 행정규제와 자율규제 각각에 적용되거나 적용되어야 할 통제 시스템을 정립하고자 한다.

## I. 행정규제 재량권에 대한 통제

### 1. 개인방송에 대한 규제재량의 내용

방통심위의 심의결정은 심의규정상의 기준에 근거하는 것이기는 하나, 그 자체로 객관적인 규제 요건이 될 수는 없다. 개별 사안마다 별도의 심의절차를 거칠 수밖에 없으므로 다른 규제작용에 비하여 심의기관의 재량적 판단에 좌우되는 면이 크다. 이는 사법심사에 의한 행정통제를 다소 후퇴시키는 ‘규제재량’(Regulierungsermessen)이 확장되는 규제절차로 볼 수 있다. 규제재량의 개념은 2007년 독일 연방행정법원 판결에 의해 최초로 인정되었다.<sup>423)</sup> 이는 방송통신 규제에서 규제의 불확실성을 극복하는 방안으로서 널리 도입의 필요성이 인정되고 있다.<sup>424)</sup> 개인 미디어에 대한 규제의 경우에는 ‘미디어 자유권의 보장’이 주된 목적이자 공익에 해당한다. 따라서 이를 제한하는 행정심의회는 그 대상 콘텐츠를 최소한의 범위로 제한하여야 할 것이며, 사업자 규제 또한 미디어 소비자의 권익 보호를 위해 필요한 범위에서 설계되어야 한다.

심의규정에 행정 개입이 필요한 콘텐츠 유형을 모두 열거하는 것은 불가능하므로, 어느 정도 불확정개념을 사용할 수밖에 없다. 또한 범죄행위와 같이 타 법률에 구성요건이 규정되어 있는 경우에도 심의기관은 이에 해당하는 것으로 일차적으로 판단하여 콘텐츠에 대한 삭제 등의 조치

---

423) 문병효, “규제재량과 행정법원의 통제”, 『공법학연구』 제15권 제1호, 2014, 210-214면 참조.

424) 김태오·이소정, 「방송통신분야에서의 규제재량권 확보와 규제불확실성 해소방안」, 정보통신정책연구원, 2014 참조.

를 명할 수 있다. 따라서 심의절차에서 유통이 금지되는 위법 콘텐츠인지 판단하는 경우에는 해당 규정의 요건 충족 여부를 판단하기 위한 해석재량을 기본적으로 인정할 수밖에 없다. 물론 이때는 심의기관에 중극적인 위법 판단 권한이 속하는 것은 아니며, 타 규제기관 또는 사법부는 심의기관의 결정과 무관하게 위법성 및 제재 여부를 결정할 수 있다.

## 2. 규제재량에 대한 통제

재량통제 시스템은 오늘날 민주적 법치행정의 주된 형식에 해당하는 규제행위가 삼권의 균형을 깨지 않도록 하는 장치에 해당하며, 사후 불복 및 구제의 전제 논의로서 의미를 가진다. 미디어 콘텐츠에 대한 심의기관의 재량권 행사에 대해서도 그 한계로서 재량통제 법리가 배제될 수는 없다. 그 구체적인 내용을 입법적 통제, 행정적 통제, 사법적 통제로 나누어 살펴본다.

### (1) 입법적 통제

국회에 의한 입법적 재량통제 중에서도 법규적 통제는 행정기관의 권한 발동 요건을 명확히 규정하여 사전에 재량의 범위를 직접적으로 통제하는 것이다. 규제법규에 규제권한 행사의 요건과 효과에 대하여 구체적이고 확정적인 개념을 사용할수록 규제재량의 여지는 줄어든다. 현실적으로 규제가 요청되는 모든 경우를 법에 직접 규정할 수는 없으며, 개별 사건에서 구체적인 가치 판단이 요구되는 콘텐츠 규제 영역에서는 규정이 명확할수록 규제의 공백이 커지는 딜레마도 존재한다. 그러므로 규제법 영역에서 어느 정도 추상적인 불확정개념을 사용하는 것이 불가피하다. 특히 개인방송 규제의 경우에는 콘텐츠 분류 기준을 상세히 하는 것보다 규제행정의 대상 영역을 명확하게 구분하는 입법이 요청된다.

예컨대, 개인방송 진행자에 대하여 심의 후에 이용정지 등의 시정요구를 할 수 있도록 규정한 「방통위법 시행령」 제8조 제2항 제2호는 위임

입법의 범위를 초과한 것으로 법률유보 원칙에 위배로 볼 수 있다. 이에 대해서는 규제 전반의 쇄신이 필요하겠으나, 우선 규제 요건을 명확히 하는 방식의 개정입법이 시급하다고 본다.

## (2) 행정적 통제

행정 내부의 자기통제는 사법적 통제와 더불어 사후적으로 재량권 행사의 사후적 효력을 제한할 수 있다. 방통위 또는 방통심위에 의한 개인 방송의 콘텐츠 규제도 행정주체의 재량권 행사에 의한 기본권 제한에 해당한다. 따라서 방통심위 역시 법에서 정한 절차를 준수해야 함은 물론이다. 방통심위는 독립적 전문규제기관으로 분류되고 있으나, 법적 지위가 명확하지 않고 심의권한과 처분권한의 분배도 불분명하다. 이 때문에 실제로 심의결정에 대하여 방통위 또는 방통심위에 의한 행정심판이 진행되기 어려운 문제가 있다.<sup>425)</sup>

## (3) 사법적 통제

규제재량에 대한 행정적 통제 또한 중국적인 것이 아니며, 위법·부당한 심의 및 감독에 대해서는 사법절차를 통해 불복 가능하다. 즉, 방통심위의 시정요구 등의 행정제재는 처분성이 인정되는바, 이로 인한 권리 침해를 주장하는 자는 행정소송을 제기하는 것이 가능하다.<sup>426)</sup> 우리 헌법재판소는 2012년 ‘방송통신심의위원회 시정요구 사건’에서, 인터넷 블로그 게시글에 대하여 방통심위가 「방통위 설치법」 제21조제4호에 근거하여 내린 방통심위의 시정요구에 대하여 “단순한 행정지도로서의 한계를 넘어 규제적·구속적 성격을 상당히 강하게 갖는 것으로서 항고소송의 대상이 되는 공권력의 행사”로 본 바 있다.<sup>427)</sup> 그동안 방통심위는

---

425) 최종선, “방송통신심의위원회의 독립성 확보방안에 관한 연구”, 『홍익법학』 제15권 제3호, 2014, 495-536면 참조.

426) 서울행정법원 2010. 2. 11. 선고 2009구합35924 판결 및 헌법재판소 2012. 2. 23. 선고 2008헌마500 결정 참조.

스스로 시정요구의 처분성을 부정해왔던바, 이 결정은 인터넷 콘텐츠에 대한 방통심위의 심의 및 시정요구에 대한 사법적 통제가 필요하다는 점을 명확히 하였다는 의미를 지닌다.<sup>428)</sup>

사법기관에 의한 재량통제는 행정의 합헌성과 적법성을 담보하는 최후의 장치로 기능한다. 입법적으로 규제의 불확실성을 완벽히 제거할 수 없는 상황에서는 더욱이 사법적 판단이 결정적인 재량통제 수단이 된다.<sup>429)</sup> 행정적 통제와 마찬가지로 규제작용이 이미 실행되었더라도 사후적으로 헌법상·법률상 한계가 준수되었는지 여부를 심사하고, 침해된 권리가 인정될 경우에는 그에 대한 구제절차도 아울러 진행된다.

## II. 자율규제에 대한 권한 통제

### 1. 자율규제 통제의 의의

자율규제는 비규제(un-regulation)와는 엄연히 다른 것이며, 행정규제를 전제하는 기존의 탈규제 논의와도 구별된다. 하지만 자율규제의 경우에도 사법상 법률관계에 기초하여 민간 사업자의 규제(이용 제한)가 허용되는바, 행정규제의 경우와 마찬가지로 기본권 제한에 대한 법적 한계가 적용되어야 할 것이다. 또한 자율규제 시스템 내에서는 법적 통제가 소홀해질 우려가 있다는 점에서 외적 한계로서 자율규제에 대한 공법적 책임을 부과하는 방안도 고려할 필요가 있다. 이처럼 헌법 또는 법률에 근거하여 자율규제를 통제하는 것은 자율규제의 범위를 제한하고자 하는

---

427) 따라서 시정요구에 대하여 행정소송을 제기하지 않고 곧바로 헌법소원심판을 청구한 이 사건에서 전원재판부는 보충성을 결여하였다는 이유로 각하결정을 내렸다. 헌법재판소 2012. 2. 23. 선고 2008헌마500 결정 참조.

428) 황성기, 『한국 인터넷 표현 자유의 현주소: 판례 10선』, 커뮤니케이션북스, 2015, 42-43면 참조.

429) 법문언 자체가 불명확성 내지 가변성을 내포하고 있는 경우에는 법원의 적극적인 대응이 필요하다고 보는 시각으로, 김유환, 『행정법과 규제정책』, 삼원사, 2017, 91면 참조.

것이 아니라, 그 적법성 내지 합헌성을 담보하여 사적 규제 시스템의 공적 신뢰도와 실효성을 높이는 데 궁극적인 목적이 있다.

#### (1) 자율규제의 신뢰성 및 실효성 제고

개인 미디어의 경우에는 특히 실시간 스트리밍 행위에 대해 충분한 모니터링이 이루어지기 어렵고 일부 플랫폼 사업자가 가동하고 있는 모니터링 시스템도 기술적 한계로 인해 실효성을 거두지 못하는 실정이다. 따라서 플랫폼 단위의 자율규제를 우선할 경우, 고비용·비효율의 행정규제를 관철함에 따라 발생하는 규제 비용의 낭비를 막을 수 있으므로, 결과적으로 더 큰 사회적 이익을 공유하는 것으로 볼 수 있다.<sup>430)</sup> 다만, 그에 앞서 관리 시스템에 대한 이용자의 신뢰를 확보할 수 있어야 규제 전환이 가능할 것으로 판단된다. 특히 개인정보의 유통량이 극대화될수록 개인정보 처리자의 지위에 있는 플랫폼 사업자에 대한 이용자의 신뢰는 점차 낮아질 수 있다는 점을 고려할 때 자율규제의 적법성 및 실효성을 확보하는 차원에서 법적 책임을 부과하는 것은 불가피할 것으로 보인다.

#### (2) 자율규제의 합헌성 제고

일반적인 경제규제 영역과 달리 개인 미디어에 대한 규제는 산업에 전담시킬 수 없는 중대한 기본권 영역에 해당한다. 또한 플랫폼 사업자가 콘텐츠를 관리하는 직접적인 근거가 정보통신망법 등에서 정한 공법상의 의무에 있는 것이기도 하므로, 완전한 이행을 담보하는 차원에서 행정상의 감독이 요청되기도 한다. 따라서 행정심의뿐만 아니라 자율규제의 경우에도, 콘텐츠 모니터링이 위헌적인 검열로 전화(轉化)되지 않도록 사후에 통제 시스템이 작동될 필요가 있다.

다만, 자율규제는 계약 관계를 토대로 성립하는 사법상 권리이기도 하

---

430) 강휘원, “자율규제적 인터넷거버넌스 - 설계와 정책적 함의”, 『한국행정학보』 제 36권 제3호, 2002, 197면 참조.

므로, 자율규제에 대한 통제 요건을 행정재량이 통제되는 수준 이상으로 제한할 필요는 있다고 본다. 생각건대, 플랫폼 사업자에 의한 콘텐츠 자율규제는, 문제되는 조치로 인하여 다른 채널에 대한 미디어 액세스권이 침해되지 않는 이상 유효하다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 점에서는 개인 미디어에 대한 자율규제의 구도는 종래 방송 미디어와 미디어 수용자 양자 관계에 국가가 개입하는 구도와 유사한 면이 있다.

## 2. 자율규제 통제의 내용

### (1) 자율규제 권한의 성격

자율규제가 실행되는 경우에 플랫폼 사업자는 사실상 ‘규제재량’에 버금가는 의사결정의 재량을 갖는다. 이러한 권한의 성격에 대해서는 크게 공법적 접근과 사법적 접근이 가능하다. 즉, ① 공무수탁사인에 의한 행정권의 확장으로 보는 경우와 ② 이용자와 플랫폼 사업자 간의 사법상 계약관계에 기초한 관리권으로 보는 경우로 나누어 생각해볼 수 있다. 어느 쪽으로 파악하느냐에 따라 통제의 법리는 물론, 현실적인 통제 수단이 달라지는 결과를 가져온다. 만약, 민간기구가 공무수탁사인으로 직접 공역무를 수행하는 것으로 파악한다면, 이는 행정규제와 동일한 통제의 법리를 적용하여 규제의 적법성을 강하게 담보하는 한편, 규제 상대방의 권리구제 또한 적법절차에 따라 확실히 보장할 수 있다는 측면에서 유의미하다고 볼 수 있을 것이다.<sup>431)</sup> 이와 달리, 플랫폼 사업자에 의한 모니터링 및 삭제 조치를 계약상 권리 행사 또는 ‘사인에 의한 사후 검열’로 보면,<sup>432)</sup> 당사자 간의 합리적인 합의를 전제한다면 허용될 가능성이 높을 뿐만 아니라 공권력의 개입도 배제되는 것이 원칙이라고 할 것이다.<sup>433)</sup> 따라서 이에 대하여 행정기관이 직접 규제의 타당성을 심사하

431) 박정훈, 『행정법의 체계와 방법론』, 박영사, 2007, 271-275면 참조.

432) 황성기, “사적 검열에 관한 헌법학적 연구”, 『세계헌법연구』 제17권 제3호, 2011, 166면 참조.

기보다는 유해 콘텐츠로 인한 법익침해에 대하여 법적 책임을 별도로 규정함으로써 간접적으로 제재하는 방식이 간편할 수는 있다. 이는 우리 현행법의 태도에 가까운 것이다.

## (2) 자율규제 통제의 특수성

자율규제 영역에서도 행정규제와 마찬가지로 자기구속의 원칙 또는 자의금지의 원칙을 엄격하게 요구한다면 법적 구속성을 부정하는 자율규제의 본질에 배치된다. 그러나 개인 미디어에 대한 자율규제도 그 실질은 사인의 기본권을 제한하는 일방적 권한 행사이므로 헌법상 평등의 원칙을 준수하는 차원에서 ‘자기구속의 원칙’과 ‘자의금지의 원칙’은 모두 합헌성 통제의 법리가 될 수 있다.<sup>434)</sup> 이 중 자의금지의 원칙은 헌법상 평등의 원칙뿐만 아니라 행정의 자의를 방지하는 모든 법적 기준과 관련되는 것이므로,<sup>435)</sup> 위법·부당한 자율규제에 대하여 포괄적인 통제 법리로 원용될 수 있다.

## (3) 자율규제 통제의 현황 및 문제점

### 1) 구속력 있는 가이드라인 적용

방통위는 인터넷 개인방송에 대한 공적 규제 시스템을 보완하는 차원에서 자율규제 시스템을 동원해야 한다는 입장이나, 사전적으로 자율규제에 적극 개입하는 태도를 유지하고 있다. 일례로, 개인방송의 후원 및 결제의 상한이 지나치게 고액으로 설정된 것과 관련하여,<sup>436)</sup> 방통위, 인

---

433) 황성기, 앞의 글, 174-175면 참조.

434) 이는 규제작용의 일방성에서 비롯된다고 볼 수 있으며, 자율규제를 사법상 계약에 기초한 것으로 파악하더라도 마찬가지로 이해된다. 반면에, 행정활동이라고 하더라도 비공식적 행정활동인 협약, 합의적 행정활동인 행정계약 등 소위 ‘협력적 행정활동’의 경우에는 수단의 쌍방적 성격으로 인하여 오히려 신뢰보호원칙에 기초한 자기구속성이 배제되기도 한다. 박정훈, 『행정법의 체계와 방법론』, 박영사, 2007, 263-265면 참조.

435) 김유환, 『행정법과 규제정책』, 삼원사, 2017, 83면 참조.

터넷방송사업자 등으로 구성된 ‘클린인터넷방송협의회’는 지난 2018년 3월에 결제 한도를 1일 3천만 원에서 1백만 원으로 하향 조정하는 자율규제안을 마련한 데 이어,<sup>437)</sup> 11월에는 동일한 기준을 「인터넷개인방송 유료후원아이템 결제관련 가이드라인」으로 확정하여 발표하였다.<sup>438)</sup> 이에 따라 아프리카TV, 카카오TV 등 개인방송 플랫폼 사업자들에 대하여 동일한 한도의 결제 시스템이 적용되고 있다. 이는 개인방송 진행자가 후원을 유도하고자 콘텐츠의 선정성·폭력성 수위를 높이는 실정을 감안하여, 1일 결제 한도를 낮춤으로써 충동적인 거액의 결제를 막아 이용자의 재산을 보호하는 동시에 반사적으로 콘텐츠의 유해성을 완화시키려는 것이다.<sup>439)</sup>

원칙적으로 가이드라인은 행정기관 내부의 지침에 불과하여 구속력을 갖지 않는 것이 보통이다. 하지만 가이드라인에 구체적인 기준을 정하고 그 준수 여부를 점검하여 위반 시 행정지도 등이 주어지는 경우에는 사실상 외부적 구속력이 있다고 할 것이다. 결제 한도의 제한과 같이 장기적인 관점에서 미디어의 건전성을 높이기 위한 규제는 직접적인 내용 규제는 아니므로 규제기관이 주도하여 법적 기준을 마련하는 것이 반드시 부당하다고 볼 수는 없다. 이와 달리, 콘텐츠에 대한 자율심의 기준을

---

436) 2017년 국정감사에서 더불어민주당 김성수 의원과 고용진 의원, 자유한국당 송희경 의원 등에 의해 개인방송 플랫폼의 후원 및 결제 한도가 과도하게 책정되어 있다는 비판이 제기되었다. 김범수, “과방위 “아프리카TV 日결제 한도 3천만원 과도…제제 필요””, 조선비즈, 2017. 10. 14.

437) 아프리카TV는 이미 6월부터 조정안에 기초한 결제 시스템을 실행해오고 있다. 권오용, “인터넷 개인 방송 하루 결제 한도 100만원으로… 아프리카TV 6월부터”, 중앙일보, 2018. 3. 12.

438) 가이드라인이 마련됨에 따라 카카오TV 등 동종 플랫폼 사업자들에 대해서도 결제 시스템에 동일한 한도를 적용하게 되었다. 김일창, “인터넷개인방송 후원금 ‘하루 100만원’으로 제한”, 뉴스1, 2018. 11. 29.

439) 앞서 2018년 3월 7일에는 2018년 3월 7일에는 송희경 의원의 대표 발의로 결제 한도를 시행령으로 제한한다는 내용의 「전기통신사업법 일부개정법률안」이 제출되기도 하였다. 김윤희, “송희경 의원, ‘별풍선’ 결제 한도 제한하는 법안 발의”, 지디넷코리아, 2018. 3. 7.

마련하는 데에는 입법적·행정적 개입이 후퇴하는 것이 바람직하다.

## 2) 행정상 구제수단 활용

자율규제에 대해서도 그 위법·부당에 대하여 행정적 통제에 따른 특수한 불복을 허용할 수 있을지 문제된다. 이는 민간기구에 의한 자율규제의 성격을 사법상 계약관계로 볼 것인지, 공행정의 확장으로 볼 것인지에 따라 통제의 근거와 수단을 다를 각도에서 논의할 필요가 있다. 자율규제를 계약관계에 기초하여 본다면 일반 사법절차에 따라 권리 침해를 주장하는 것이 타당하다. 이와 달리 규제 분담의 원리를 특별히 고려해 본다면 자율규제에 대한 후속절차로서 분쟁조정제도를 입법화하여 운영하는 것을 검토해볼 수 있다. 다만 이때는 사적 분쟁에 대하여 준사법적 판단을 내리는 것이므로 조정위원회의 독립성과 절차적 투명성이 엄격하게 요청된다고 하겠다.

## 3) 사법적 통제

이용자의 권리를 침해하는 자율규제에 대해서는 내부적으로나 행정적으로 불복 수단이 마련되어 있지 않으므로, 현재로서는 사법절차를 통한 불복 및 권리구제가 가장 실효적인 통제 수단이 된다. 즉, 자율규제의 성격을 계약에 기초한 권한으로 보든, 공무수탁사인의 임무 수행으로 보든 법원에 의한 사법적 통제 가능성은 열려 있다. 다만 계약에 기초한 사적 규제에 볼 경우에는 위법한 자율규제에 대해서는 민사소송을 통해 구제절차를 진행할 수 있을 뿐, 행정주체의 공권력 행사임을 전제로 하는 행정소송의 제기 또는 헌법소원의 청구는 부적법해진다.

# Ⅲ. 협력적 권한체계에 기초한 통제 시스템 확립

살펴본 바와 같이 민간기구 및 플랫폼 사업자에 의한 자율규제에 대해서는 입법적 통제와 행정적 통제가 적용되기 어려운 면이 있다. 자율규

제의 신뢰도를 제고하기 위해 마련되어야 할 법적 장치는, 자율심의에 대한 사후 감독을 행정의 담당하는 방식의 협력적 자율규제 시스템이 이상적이라는 결론에 이른다.

1997년 스와이어(Peter P. Swire) 교수는 자율규제를 전통적인 법 영역과 마찬가지로 입법(legislation), 집행(enforcement), 판결(adjudication)의 권한이 분배된 개념으로 파악하였다.<sup>440)</sup> 이에 따라 자율규제 시스템에 대하여 (1) 자치규범의 제정, (2) 자치규범의 집행, (3) 자율규제에 대한 행정 개입 세 가지 영역으로 나누어 살펴볼 수 있다. 이러한 접근은 자율규제의 실효성과 적법성을 제고하는 방안을 체계화하는 데 유용하다.

### 1. 자치규범의 제정

규범 이전에 합의에 기초한 유통시장 형성하게 되며, 이러한 사회적 자율을 우선시하는 것은 결국에는 자율규제 시스템의 양성화(陽性化)에 기여하는 면이 있다. 나아가 자율과 협력을 장려하는 보장국가의 관점에서 규범을 생산하는 주체도 다원화된다. 하지만 이때의 자치규범도 국가의 법과 무관하게 만들어지는 것은 아니며, 국가의 입법이 이들 자치규범의 한계를 설정함으로써 상호 협력하는 관계에 놓인다.<sup>441)</sup> 다만, 개인방송 등이 유통되는 소셜 미디어 영역과 관련해서는 시민 참여 협의체에서 자율규제 규약을 제정하는 것이 규제의 정당성을 확보하는 핵심적인 요소라고 할 것이다.

### 2. 자치규범의 집행

---

440) Swire, P. P., "Markets, Self-Regulation, and Government Enforcement in the Protection of Personal Information", *Privacy and Self-Regulation in the Information Age*, U.S. Department of Commerce, 1997, pp.8-9 참조.

441) 홍석한, "새로운 국가역할 모델로서 보장국가론의 의미와 가능성", 『공법학연구』 제17권 제2호, 2016, 16면 참조.

국가는 전체 법질서 유지 목적에서 자율규제 영역에 대해서도 보장책 임의 일환으로 자치규범의 집행을 보증하는 기능을 수행할 필요가 있다.<sup>442)</sup> 개인방송 플랫폼 사업자들 대부분이 KISO에 가입되지 않은 현 시점에서는 각 사업자들이 자율규제를 충실히 이행하지 않을 가능성이 높은 것이 사실이다. 장기적인 관점에서도 자율규제 여부에 대한 감독권한을 행정기관에 두는 한편 자율등급표시는 의무화하여 반드시 시행되도록 함이 타당하다고 본다.

### 3. 자율규제에 대한 후견적 개입

국내 미디어 시장은 전 세계 미디어 생태계의 일부라는 관점에서, 국내 규제도 국제적 규범 구조를 고려하여 자율규제 영역에 대하여 행정적으로 지원하는 방향을 우선시함이 바람직하다. 다만, 플랫폼 사업자 집단에 의한 자율규제가 그 자체로 완전무결할 수는 없다. 경우에 따라서는 행정규제 이상으로 이용자의 표현의 자유는 물론 미디어 액세스권 자체를 과도하게 제약할 가능성도 없지 않다.<sup>443)</sup> 자율규제에 의한 콘텐츠 규제를 ‘사적 검열’이라고 평가하는 것도 이러한 우려에 기초한다. 자의적 자율규제를 방지하고 실효성을 담보할 법적 장치를 보강할 목적에서 행정의 후견적 개입은 불가결한 면이 있다.<sup>444)</sup>

생각건대, 자율규제를 확대하되, 행정주체에 의한 감독 여지를 두는 것은 구제의 기회를 확대하는 것과도 관련된다. 또한 행정감독에 의한 적법성 통제 방식 외에도, 자율규제 준수 성과에 따라 운영비용 일부 지원 등 경제적 인센티브를 부여하는 방안도 고려할 수 있다. 그 밖에도 자율규제 실효성 제고 목적에서 규제비용 지원, 준사법적 분쟁조정절차

---

442) 홍석한, 앞의 글, 16-17면 참조.

443) 이병남, 『미디어 시민권』, 커뮤니케이션북스, 2014, 20-23면 참조.

444) 정보통신망법에 따른 정보통신서비스제공자의 불법정보 모니터링 의무를 일종의 ‘사적 검열’의 강제로 보고, 그 헌법적 정당화가능성 및 조건을 분석한 연구로, 황성기, “사적 검열에 관한 헌법학적 연구”, 『세계헌법연구』 제17권 제3호, 2011, 163-191면 참조.

등의 행정적 조력은 적정하다고 판단된다. 그리고 근본적으로는 미디어 리터러시 강화를 위하여 공교육 프로그램 실시하는 등 미디어 복지를 전반적으로 향상시키는 정책적 노력이 요청된다.

우리 사회의 개인 미디어 영역은 십여 년간의 보편화 단계를 거친 인터넷에 기반을 둔 것이어서 신기술을 최초로 수용하는 경우와는 차이가 있다. 그렇지만 이용의 확산을 위해서는 윤리적 우려를 해소해야 한다는 점은 신기술을 도입하는 경우와 마찬가지로다. 특히 미디어 영역에서도 기술 기업이 이용 환경을 자의적으로 구성할 여지가 있으므로, 규제기관의 의사결정 범위를 확대하거나 윤리사회자문위원회와 같은 전문기구를 설치하는 방안이 거론될 가능성이 있다.<sup>445)</sup>

## 제4절 소결

이상에서는 본 연구의 결과로서 개인방송 규제의 법체계적 토대를 제안하였다. 방송법에 기초한 규제론은 융합 미디어를 방송 미디어에 포섭하려는 주객전도의 시각을 버려야 한다. 두 개의 미디어 개념은 서로 포함관계에 있지 않으며, 융합 미디어 내에서는 사실상 방송콘텐츠가 미디어 콘텐츠의 일부에 해당할 뿐이다. 그 중에서도 개인방송은 소셜 미디어라는 특유의 플랫폼을 기반으로 이용자가 제한 없이 유통시키는 미디어 콘텐츠이다. 이는 원칙적으로 쌍방의 소통 의사가 합치하는 사적인 커뮤니케이션 영역이므로, 통합방송법(안)의 규제 대상인 방송콘텐츠로 일괄할 수는 없다. 결론적으로, 동영상 형태의 소셜 미디어 콘텐츠에 방송 규제를 적용시키려는 통합방송법(안)은 합리적인 수평 규제를 도입한 것으로 평가하기 어렵다. 무엇보다 통신법 규제와의 중첩 문제가 해결되

---

445) 윤혜선, “신기술(emerging technologies)의 규제에 대한 몇 가지 고찰”, 『경제규제와 법』, 제10권 제1호, 2017, 21-22면 참조.

지 않는 이상 근본적으로 규제의 위헌성을 탈피할 수는 없다.

오늘날의 각종 미디어 콘텐츠는 점차 융합 미디어(인터넷) 영역으로 수렴되어 갈 것이다. 융합 미디어 영역에서 공적 책임을 차등적으로 성립시키는 기준은, 방송사업자의 편성권에 상응하는 ‘플랫폼 사업자의 편집권’과 사회적 책임 정도를 결정짓는 ‘콘텐츠 생산자의 조직성’으로 볼 수 있다. 양 척도를 기준으로 하는 분류체계에 더하여, 콘텐츠의 유해성 범주를 추가적으로 고려함으로써 비로소 콘텐츠 규제의 유형과 수단을 확정할 수 있다고 본다. 이러한 관점에서 규제 영역의 분리 및 구분은 형상화한 것이 ‘반규제 모형’이다. 이 모형에 의하면, 자율규제의 경계와 행정규제의 정당화 한계가 일치하게 되며, 행정규제의 경계는 자율규제의 법적 한계로서 위법 콘텐츠 규제와 관련하여 행정결정이 우선하는 영역을 획정하는 의미를 갖는다.

개인 미디어는 반규제 모형을 토대로 네 개의 영역으로 구분될 수 있다. 공공 미디어와 중첩되는 행정규제 영역을 제외하면, 각각 행정규제 우선 영역, 자율규제 영역, 비규제 영역에 해당한다. 현재 시행 중인 방송법, 통신법, 심의규정 등에서는 자율규제 영역에 속하는 위법 아닌 유해 콘텐츠에 대해서도 행정심의 대상으로 삼고 있다. 나아가 통합방송법(안)에 따르면 현행보다 엄격한 방송심의의 대상이 되는 것이다. 사적인 소통 수단으로서의 소셜 미디어의 본질, 행정심의의 위헌성, 자율등급표시의 비실효성 등을 종합적으로 감안할 때, 개인 미디어의 영역 구분에 기초하여 콘텐츠 규제체계를 재편할 것이 촉구된다.

## 제6장 결론

### 제1절 연구의 요약

본 연구는 개인방송을 방송의 일종으로 보아 통신과 구별하여 규제하는 것이 법체계적 불합리성과 위헌성을 함께 내포한다는 결론에 이르렀다. 지금까지의 논의를 요약하면 다음과 같다.

먼저 현행 규제체계를 고려하여, 규제행정의 대상이 되는 방송 영역을 기존의 방송, 인터넷 방송, 개인방송 세 가지 범주로 나누고, 법현상과 법규범 상호 간의 관계를 유기적으로 살펴보았다. 방송은 미디어 기술에 따라 개념, 기능, 보호법익에 변화가 따르므로, 방송 규제의 범위도 유동적이다. 방송법의 연혁에 비추어 보면, 미디어 기술의 발전과 연동하여 동법의 적용 범위를 점차 확장시키는 쪽으로 개정되어 왔다. 현재 국회에서 논의 중인 통합방송법(안) 역시 인터넷 방송 콘텐츠를 방송 영역으로 포섭하는 것을 골자로 한다. 현행법 적용범위 밖에 있는 온라인 동영상 서비스(OTT)와 개인방송 등을 방송법으로 규제하겠다는 취지이다. 하지만 여전히 통신법과의 이원적 규제체계가 유지되고 있다는 점에서, 완전한 수평 규제의 도입으로 평가하기는 어렵다. 통합방송법(안)이 그대로 입법되어 시행된다면, 현재 부가통신사업자 또는 정보통신서비스이용자라는 법적 지위를 갖는 개인방송 진행자에 대하여 규제가 중복 적용될 뿐만 아니라, 다른 소셜 미디어 콘텐츠와 개인방송을 차별 취급하는 결과를 초래하게 된다. 요컨대, 방송법에 기초한 규제론의 문제는 - 방송 개념의 확대에 있는 것이 아니라 - 소셜 미디어 콘텐츠의 유동성, 상호성, 주관적 기능 등이 규제의 체계와 수단에 차별적으로 반영되지 않았다는 데 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로, 제3장에서는 개인방송 규제의 법적 기초

를 규명하고자 하였다. 이는 적정한 법체계를 도출하는 전제적 고찰에 해당한다. 기존의 미디어 규제를 직접적으로 뒷받침하는 공익이론과 사회책임이론, 나아가 국가 개입의 적정성이 강조되는 보장국가론 및 법적 후견주의를 원용함으로써 개인 미디어 규제의 근거와 한계에 접근해 볼 수 있다. 특히 규제의 핵심을 이루는 공익성을 규명하는 것이 관건이 된다. 개인 미디어의 공익성은 (1) 콘텐츠의 유용성, (2) 개인의 미디어 자유권, (3) 미디어의 공유가치를 주된 요소로 한다고 보았다. 이 가운데 ‘개인의 미디어 자유권’이 지닌 복합적인 기본권성에 주목하여, 미디어 액세스권 외에도 미디어에 대한 이용권, 선택권, 참여권을 아우르는 확장된 개념의 표현의 자유로 파악하였다. 종래의 미디어 자유는 미디어 자체에 구현되어야 할 객관적 가치질서 또는 미디어(플랫폼) 사업자를 주체로 하는 기본권으로 이해되었으며, 개개인의 주관적 공권으로서의 성격이 강조된 것은 아니었다. 따라서 미디어 자유권 차원에서는 표현의 자유에 대한 제한 원리도 기본권의 실체적 내용 변화를 고려하여 조정될 필요가 있다. 이러한 기본권 구조의 변화는 개인 미디어 영역의 3각 구조에서 기인한다. 플랫폼 사업자 - 미디어 개설자 - 미디어 접속자로 이어진 관계에서 미디어 자유권은 타인의 미디어 자유권을 침해하지 않는 선에서 보장되는 것은 물론이다. 그러한 권리나 공익의 침해가 없는 이상 수인의 미디어 자유권은 상호 극대화될 수 있는 관계에 있는바, 일견 문화적 기본권의 면모를 보여주는 것이다. 결론적으로, 상대방 접속자의 미디어 선택권을 침해하지 않은 이상 위법이 아닌 유해 콘텐츠를 유통시키는 행위가 원칙적으로 위법행위가 될 수는 없다고 보아야 할 것이다.

제4장에서는 규제체계의 내용을 이루는 규제의 유형과 수단을 검토하였다. 개인 미디어 영역에서 행정주체가 콘텐츠 관리를 전담하는 것은 과잉 규제로서 위헌적일 뿐만 아니라, 기술 및 비용 면에서 현실적으로 불완전할 수밖에 없다. 우리 현행법은 개인방송 콘텐츠에 대하여 플랫폼 단위의 자율규제를 허용하는 한편, 이에 대하여 특별히 승인하거나 강제하지 않는다. 따라서 본 연구에서 새롭게 제시한 자율규제 3유형론에 따

를 경우, 기본적으로 ‘독립적 자율규제’ 형태를 띤다. 하지만 실제로 자율규제기구(KISO)에 가입하여 체계적인 자율규제 시스템을 운영하는 플랫폼 사업자는 소수에 지나지 않으며, 자율규제가 법적 의무를 이행하는 수준에 그친다. 개인 미디어 규제의 합헌성과 실효성을 공히 확보하기 위해서는, 자치규범 제정권이 민간에 속하는 ‘협력적 자율규제’에 기초하여 조직법과 작용법을 재정립할 필요가 있다.

나아가 규제 수단과 관련해서는 통합방송법(안)이 담고 있는 신고제 및 심의기준 적용의 위헌성을 도출하였다. 현행법에 따르든, 통합방송법(안)에 따르든, 개인방송에 대한 진입 규제와 콘텐츠 규제는 모두 기존의 미디어 영역과 구별되는 소셜 미디어 콘텐츠에 대한 몰이해로부터 기인하는 것으로 보인다. 만약 개인방송 콘텐츠를 일률적으로 방송법의 규제 대상으로 삼는다면 규제의 비례성과 형평성에 대한 심각한 흠결을 초래하게 될 것이다. 개인방송에 대한 현행 규제의 결정적인 문제는, 콘텐츠 등급제가 의무화되지 않아 청소년 보호의 공백이 현저하다는 데 있다. 인터넷 콘텐츠에 광범위하게 시행되는 자율등급표시도 진행자 또는 플랫폼 사업자의 참여율이 저조하여 실효성을 거두지 못하는 실정이다. 따라서 사후적으로 행정심의 영역과 중첩될 수 있는 ‘청소년 유해 콘텐츠’의 경우에는 우선 자율등급표시를 적용하되 그 이행 여부를 플랫폼 사업자를 대상으로 간접적으로 강제 또는 감독할 필요가 있다.

연구의 결과로서, 제5장에서는 규제체계의 기초, 콘텐츠 규제 원리, 사후 통제 시스템을 골자로 하는 새로운 개인방송 규제체계를 도출하였다. 먼저, 융합미디어법을 마련해야 한다는 입장에서 플랫폼 사업자의 편집권과 콘텐츠 생산자의 조직성을 기준으로 융합 미디어를 네 개 영역으로 범주화하는 분류체계를 제시하였다. 공적 책임을 차등적으로 부과하는 4차원의 범주는 미디어 콘텐츠의 유해성 범주에 기초하여 다시금 세분화될 수 있다. 미디어 분류체계, 콘텐츠의 유해성 등을 종합적으로 고려하여, 규제 및 비규제 영역을 양분하고 규제 영역을 공적 책임의 경

중에 따라 재분류하는 ‘반규제 모형’을 구상하였다. 이는 개인방송과 같이 새롭게 등장한 사적 활동을 규제법 영역에 편입시키는 경우에, 애초에 규제 대상에서 배제되어야 할 영역을 설정하는 규제 모형으로서, 규제 완화 또는 탈규제 논의와 구별되는 것이다. 무엇보다 반규제 모형은 규제행정이 우선하는 영역을 명백히 확정하는 동시에 기타 영역의 탄력적 규제를 가능하게 하는 규제입법의 틀로서 의의를 지닌다. 행정규제의 원칙적인 요건이 ‘위법성’에 있어야 한다는 입장에서 현행 통신심의 기준을 재분류하면, 자율규제를 우선해야 하는 영역에 대해서도 이미 행정심의가 우선되고 있음이 확인된다.

## 제2절 결어

개인방송은 자기표현의 역사와 미디어의 계보를 잇는 시대적 현상으로 보아야 한다. 물론 인터넷을 통하여 유통되는 개인방송 콘텐츠는 국가를 초월한 미디어 문화권을 형성하지만, 어디까지나 일상적인 사회문화 영역에서 생산되는 콘텐츠로서 국가마다 콘텐츠의 구성, 이용률, 유해성, 사회적 영향력 등을 달리 판단할 수밖에 없다. 국내에서는 2013년을 기점으로 개인방송 채널 수와 구독자 수가 급증함에 따라, 개인방송은 초기의 틈새시장 수준을 완전히 벗어나 현재는 ‘인터넷 방송’의 대표적인 유형으로 자리잡았다. 개인방송의 실질적인 용도가 영리활동에 있는 경우에도 사회적 소통의 기능이 전적으로 부정되는 것은 아니다. 표현의 자유와 표리관계에 있는 미디어 자유권의 확장, 자유민주적 기본질서의 유지와 직결되는 공익의 실현 등을 고려할 때 개인방송에 대한 공법적 규제는 보다 신중을 기해야만 한다. 특히 미디어 콘텐츠의 유해성에 대한 심의는 사회윤리 영역에 대한 공권적 개입에 해당하느냐, 일차적으로 미디어 이용 집단의 자율규제에 맡겨두는 것이 바람직하다.

국회의 통합방송법(안)은 이원화된 미디어 규제체계를 일원화하는 입법적 행보로서 유의미하다. 하지만 기존의 방송법 규제의 틀을 유지하면서 신규 미디어 서비스를 편입시키는 방식에 그치고 있는바, 이를 향후 통신 규제까지 포섭하기 위한 과도기적 입법으로 평가하기에는 무리가 있다. 현행 방송법은 물론이고, 이에 기초한 통합방송법(안) 역시 방송 프로그램 단위로 사전적인 기획 및 편성이 이루어지는 방송미디어 규제로서 유효한 것이다. 개인방송의 유해성에 대한 우려가 크다는 이유로 융합 미디어의 다층적 생태계와 부합하지 않는 방송 규제의 수평적 확장이 정당화될 수는 없다.

개인방송은 다른 이용자와의 상호 작용의 방식으로 생산되는 ‘소셜 미디어 콘텐츠’이며, - 공공 미디어로 분류되는 방송사업자의 방송프로그램으로 편성하지 않는 이상 - 독립적인 방송콘텐츠로 분류하여 동일심리의 기준을 적용해서는 안 된다. 콘텐츠의 비차별적 유통이 일어나는 융합 미디어 영역에서는 콘텐츠의 형태를 불문하는 통일된 규제 기준이 적용될 필요가 있다. 생각건대, 규제의 목적 및 콘텐츠의 위법성 유무를 기준으로 미디어 영역을 구분하는 콘텐츠 규제체계가 행정규제 범위를 명확히 확정하는 동시에 융합 미디어의 생태계에 부합하는 유연한 규제 입법의 토대가 될 수 있다고 본다. 또한 규제의 합헌성을 지속적으로 담보하기 위해서는 필수적으로 공사협력모델에 기초한 규제 기능의 분담을 법에 구체화하여야 한다. 자율규제에 대한 감독권한의 발동, 자율규제에 대한 행정상 불복절차의 개시 등 사후적 개입·지원 요건을 법률에 규정함으로써 협력적 자율규제 시스템을 정착시켜 나가야 할 것이다.

국회에서는 결국 2019년 1월 11일자로 「방송법 전부개정법률안」이 발의되기에 이르렀다.<sup>446)</sup> 동 법안은 2018년 초안 가운데 ‘부가 유료방송

---

446) 동 법률안은 김성수 의원 등 12인 의원의 발의로 제출되었으며(의안번호 2018159), 현재 소관위원회인 과학기술정보방송통신위원회에 회부된 상태이다.

\*참조 URL: <[http://likns.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_ZIN9LUIY1C1XIE7QA0U2B6ZF8X1](http://likns.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_ZIN9LUIY1C1XIE7QA0U2B6ZF8X1)>

사업자'와 '인터넷방송콘텐츠제공사업자'의 요건을 추가·변경함으로써 개인방송의 규제 범위를 좁히는 변화를 보이고 있다.<sup>447)</sup> 그러나 2018년 초안이 공개되었을 때와 마찬가지로, 학계와 여론은 물론이고 동 법안의 발의를 준비하였던 연구단체 내부에서도 규제 범위와 관련하여 의견이 분분하다.<sup>448)</sup> 개인방송이 광의의 방송콘텐츠에 속한다고 보는 입장은 동 법안에서도 여전히 유지되고 있으며, 개인방송 콘텐츠를 생성하는 이용자가 플랫폼 사업자의 지위에 연동하는 잠재적인 방송사업자 지위에 놓이는 것 또한 2018년 초안과 동일하기 때문이다.<sup>449)</sup> 이 때문에, 수정된 규정에 의하더라도 국내의 대표 개인방송 플랫폼인 '아프리카TV'를 부가 유료방송사업자로 볼 것인지 여부가 해석에 좌우되는 모호한 상황을 면치 못한다.

생각건대, 통합방송법(안)은 융합 미디어에 대한 수평적 규제체계 정립을 시도하는 것으로서 고무적인 입법 동향임에는 분명하다. 그리고 또 다른 제안취지가 공영방송의 책임 강화에 있다는 점에서도 바람직한 측면이 있다. 다만 융합 미디어에 속하는 개인방송 영역에 대하여 모호한 기준에 근거하여 방송 규제 범위를 확대하는 것은 앞서 살펴본 바와 같이 법체계적 모순과 더불어 위헌성을 내포한다. 개인방송 콘텐츠에 대한 규제는 플랫폼의 종류에 따라, 특히 미디어 콘텐츠의 공공성 유무에 따라 규제의 근거가 달라져야 한다. 반면에, 동일하게 개인방송 서비스를 제공하는 이종(異種)의 소셜 미디어 플랫폼들 간에 규제의 차등을 두는 것은 그 합리적 근거를 인정하기 어렵다. 또한 서비스 모델이 가변적인 OTT 플랫폼에 개인방송 콘텐츠가 공급되는 경우에도 - 플랫폼에서 내용

---

447) 이 글의 '통합방송법(안)'이라는 표현은 방송법에 기초한 국회의 규제입법 방침을 포괄하는 것으로, 2018년 초안과 2019년 법안을 특별히 구분하지 않았다.

448) 전혁수, "김성수 "통합방송법, 의견 수렴해 정기국회 발의 목표", 미디어스, 2018. 8. 24.자 기사; 금준경, "오락가락 통합방송법, 아프리카TV 규제 입장 번복", 미디어오늘, 2019. 1. 18.자 기사; 김고은, "통합방송법 20년 만에 대수선... 유튜브·아프리카TV는 미적용", 한국기자협회, 2019. 1. 23.자 기사 등 참조.

449) 2019년 법안 제2조(용어의 정의) 제2호, 제7호 나목, 제8호 나목 등 참조.

이 편집되는 것이 아닌 이상 - 개인방송 플랫폼에서 유통되는 경우보다 엄격하게 규제하는 것은 규제의 차별을 낳을 우려가 크다. 따라서 전체 융합 미디어 콘텐츠를 대상으로 규제 수단을 체계화하는 것이 아닌 이상, 일부 소셜 미디어 콘텐츠만 선별적으로 방송법의 적용 범위에 포섭하는 통합방송법(안)은 규제의 형평성을 결여한 것으로 볼 수밖에 없다.

개인방송에 대해서는 법질서 유지, 청소년 보호, 중대한 위해나 권리 침해의 예방 등 미디어 외부의 권리 및 공익을 보호해야 할 경우에 한하여 공법상의 규제를 작동시키는 것이 법치행정 원리에 부합한다는 논지를 다시금 밝히며 본 연구를 맺고자 한다. 미디어 규제의 융합 내지 전환을 앞둔 이 시점에, 개인방송의 본질을 법적 개념에 반영하는 일이야말로 규제입법의 첫 단추로서 중요한 의미를 지닌다. 통합방송법(안)이 그대로 입법되어 개인방송에 대하여 신고제와 방송심의가 직접 적용될 경우, 개인의 미디어 자유권에 대한 과도한 제한을 초래할 것이라는 부정적 전망은 불가피하다. 사적인 소통 기능이 우선되는 개인 미디어 영역에서는 행정규제의 영역을 위법의 범주로 명확히 확정할 필요가 있다. 이제 막 맹아(萌芽)를 틔운 개인 미디어의 다원적 가치와 잠재력을 확보하기 위해서는, 무리한 수평적 규제를 시도하기보다는 미디어 본위의 자율규제 역량을 신장시키는 협력적 규제체계를 정립하는 일에 역점을 두어야 할 것이다.

# 참 고 문 헌

## 1. 국내 문헌

### (1) 단행본

- 권복규·김현철, 『생명 윤리와 법』, 이화여자대학교출판부, 2009.
- 김동희, 『행정법』, 박영사, 2017.
- 김미경·김유정·김정기·김해원·민병현, 『소셜 미디어 연구』, 커뮤니케이션북스, 2012.
- 김영주·정인숙, 『방송통신 융합시대의 미디어 규제』, 한국언론재단, 2004.
- 김유환, 『행정법과 규제정책』, 삼원사, 2017.
- 김정태, 『디지털 시대의 방송법 해설』, 커뮤니케이션북스, 2013.
- 김종보, 『건설법의 이해』, 피데스, 2018.
- 류지태·박종수, 『행정법신론』, 박영사, 2016.
- 문재완 외 14인(공), 『미디어와 법』, 커뮤니케이션북스, 2017.
- 박경신, 『표현·통신의 자유 - 이론과 실제』, 논형, 2013.
- 박균성, 『행정법강의』, 박영사, 2018.
- 박선영, 『언론정보법연구II』, 법문사, 2002.
- 박정훈·이원우·전재경·송영선, 『동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축 방안』, 통일연구원, 2004.
- 박정훈, 『행정법의 체계와 방법론』, 박영사, 2007.
- 박정훈, 『행정소송의 구조와 기능』, 박영사, 2011.
- 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2018.
- 얀 오스터 저, 한영학·이재진 역, 『미디어 자유는 기본권이다』, 커뮤니케이션북스, 2017.

- 양건, 『헌법강의』, 법문사, 2018.
- 이강수, 『수용자론』, 한울, 2001,
- 이병남, 『미디어 시민권』, 커뮤니케이션북스, 2014.
- 이원우, 『경제규제법론』, 홍문사, 2010.
- 이인호·이진태·황창근·황성기·장철준, 『정보통신기술의 발전과 기본권에 관한 연구』, 헌법재판소, 2014.
- 정용준, 『디지털 방송의 공익성』, 커뮤니케이션북스, 2009.
- 조너선 그레이·어맨다 로츠 저, 윤태진·유경한 역, 『텔레비전 연구』, 커뮤니케이션북스, 2017.
- 최병선, 『정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제』, 법문사, 1992,
- 한진만, 『한국의 방송위원회』, 커뮤니케이션북스, 2015.
- 한진만·정상윤·이진로·정희경·황성연·이정택, 『방송학 개론』, 커뮤니케이션북스, 2013.
- 한진만·박은희·정인숙·주정민, 『새로운 방송론』, 커뮤니케이션북스, 2017.
- 황성기, 『한국 인터넷 표현 자유의 현주소 : 판례 10선』, 커뮤니케이션북스, 2015.
- 황승흠, 『인터넷 자율규제와 법』, 커뮤니케이션북스, 2014.
- 황승흠·황성기, 『인터넷은 자유공간인가? : 사이버공간의 규제와 표현의 자유』, 커뮤니케이션북스, 2003.

## (2) 논문

- 강휘원, “자율규제적 인터넷거버넌스 - 설계와 정책적 함의”, 『한국행정학보』 제36권 제3호, 2002, 185-205면.
- 고민수, “방송통신융합시대의 심의제도 - EU에서의 수평적 규율체계논의에 관한 헌법학적 분석”, 『언론과 법』 제8권 제1호, 2009, 73-96면.
- 권상희·이원수, “규제와 탈규제 - 스마트 미디어 등장에 따른 방송통신 심의 규제의 새로운 틀에 대한 탐색”, 『방송통신연구』 제79호, 2012, 9-36

면.

- 권현영, “인터넷상 표현의 자유보장에 관한 헌법구조적 한계와 과제”, 『언론과 법』 제10권 제2호, 2011, 83-110면.
- 김명식, “방송의 자유의 제한구조에 관한 소고”, 『성균관법학』 제17권 제5호, 2005, 1-23면.
- 김방룡, “미디어 융합에 대응한 EU의 통신규제정책에 대한 평가”, 『한국통신학회논문지』 제29권, 2004, 1001-1011면.
- 김선미·지성우, “현행 멀티미디어법에 대한 비교법적 고찰과 발전방안 - OTT 서비스에 대한 한국과 미국의 규범을 중심으로”, 『미국헌법연구』 제26권 제3호, 2015, 197-222면.
- 김유정, “UCC와 내용규제 : 부적절한 콘텐츠 생산과 유통에 대한 사회적 책무를 적용한 규제 논의”, 『사이버커뮤니케이션 학보』 제25권 제2호, 2008, 263-294면.
- 김유향·문은희, “글로벌 인터넷 기업 등의 조세관리 강화와 국내 대응 - OECD BEPS 프로젝트를 중심으로”, 『이슈와 논점』 제1141호, 국회입법조사처, 2016. 3. 24.
- 김유환, “美國行政法에서의 規制法規 解釋과 規制裁量統制 : 韓國的 狀況에의 應用的 摸索”, 서울대학교 박사학위논문, 1992.
- 김은율·이계민, “채팅 트래픽 분석을 통한 개인방송 하이라이트 검출 : 게임 콘텐츠를 중심으로”, 『방송공학회논문지』 제23권 제2호, 2018, 218-226면.
- 김정환·박지은·김수원·김성철, “수평적 규제체계로의 전환에 대한 연구 : 국민들의 인식을 중심으로”, 『정보통신정책연구』 제21권 제1호, 2014, 85-108면.
- 김종보, “건축법과 민사법의 접점”, 『중앙법학』 제4집 제2호, 2002, 63-98면.
- 김종보, “행정법학의 개념과 그 외연 - 제도 중심의 공법학방법론을 위한 시론”, 『행정법연구』 제21호, 2008, 1-22면.
- 김종보, “도시계획시설의 공공성과 수용권”, 『행정법연구』 제30호, 2011, 277-307면.
- 김태오, “현대적 재산권의 본질과 한계에 관한 연구 : 공법상 권리의 재산권

- 성을 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문, 2011.
- 김태윤, “경제적 규제와 사회적 규제의 비차별성에 대한 연구”, 『규제연구』 제21권 제1호, 2012, 3-32면.
- 래옹 뒤기 저, 김충희 역, “법과 국가(The Law and the State, 1917)”, 『동아 법학』 제77호, 2017, 223-431면.
- 문병효, “규제재량과 행정법원의 통제”, 『공법학연구』 제15권 제1호, 2014, 207-241면.
- 박재윤, “협치시대에서 입법의 역할 - 행정법학의 관점에서”, 『공법연구』 제45집 제2호, 2006, 181-209면.
- 박재윤, “보장국가론의 비판적 수용과 규제법의 문제”, 『행정법연구』 제41호, 2015, 191-212면.
- 박정훈, “규제개혁과 규제완화 : 지정토론요지”, 『저스티스』 통권 제106호, 2008, 한국법학원, 396-398면.
- 박정훈, “공사법 구별의 방법론적 의의와 한계 - 프랑스와 독일에서의 발전과정을 참고하여”, 『공법연구』 제37집 제3호, 2009, 88-110면.
- 박정훈, “적극행정 실현의 법적 과제 - 적극행정법으로서의 패러다임 전환을 위한 시론”, 『공법연구』 제38집 제1호, 2009, 329-353면.
- 박정훈, “행정법과 법해석 - 법률유보 내지 의회유보와 법형성의 한계”, 『행정법연구』 제43호, 2015, 13-46면.
- 박정훈, “행정법학의 과제와 임무 - 행정법학의 미래: ‘민주’ 및 ‘민주적 함의’의 자각”, 한국공법학회 2016년도 공법학자대회 자료집, 한국공법학회, 2016, 61-76면.
- 박주연, “융합시대 독일의 방송 통신 미디어 콘텐츠 규제에 관한 연구”, 『한독사회과학논총』 제24권 제1호, 2014, 63-86면.
- 반옥숙·박주연, “인터넷 개인 방송 지속 이용의 구조적 관계에 대한 연구 - 확장된 기술수용모델을 중심으로”, 『언론과학연구』 제16권 제1호, 2016, 59-95면.
- 신태범·권상희, “국내 온라인저널리즘 연구에 대한 메타분석 - 분석 대상과 주제, 이론 및 방법론적 특성을 중심으로”, 『커뮤니케이션 이론』 제9권 제2호, 2013, 200-249면.

- 심석태, “언론자유에 비춰본 한국 언론법제의 현실과 개선방향”, 『관  
훈저널』 통권 131호, 2014, 130-132면.
- 안정민, “미국 방송매체의 음란/외설 규제정책의 변화과정 분석”, 『방송통신연  
구』 제65호, 2007, 111-141면.
- 안정민, “새로운 방송질서와 방송규제 - 방송규제에 대한 한국과 미국 사례의  
비교법적 고찰”, 『사이버커뮤니케이션학보』 제25권 제2호, 2008,  
143-175면.
- 안정민, “호주의 방송규제 개혁과 미디어다양성 문제”, 『행정법연구』 제  
24호, 2009, 81-101면.
- 안정민, “방송규제 이념에 대한 연혁적 고찰 - 공익성에서 산업성으로”, 『정보법  
학』 제20권 제1호, 2016, 177-204면.
- 양승찬, “매스미디어의 제3자 효과 연구에 대한 비판적 고찰,” 『언론정보연  
구』 제36호, 1999, 159-185면.
- 오세혁, “법적 후견주의 - 개념분석적 고찰 -”, 『법철학연구』 제12권 제1  
호, 2009, 153-182면.
- 오용수·정희영, “방송·통신 융합에 따른 규제체계 전환의 정책방향”, 『방  
송통신연구』 통권 제62호, 2006, 137-169면.
- 왕승혜, “경제행정법상 자율규제에 관한 연구 : EU·프랑스·한국 식품법제의  
비교를 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문, 2014.
- 우미형, “행정각부의 법해석권과 정부입법”, 『행정법연구』 제49호, 2017, 75-102  
면.
- 우지숙, “명예훼손에 대한 인터넷서비스제공자(ISP) 책임 기준의 현실적 타당  
성과 함의: 대법원 2009. 4. 16. 선고 2008다53812 판결에 대한 비판적  
검토”, 『Law & technology』 제5권 제4호, 2009, 78-98면.
- 유의선, “사이버 공간상의 성표현물에 대한 법적 소고: 커뮤니케이션 관점에  
서의 법적 해석을 중심으로”, 『한국언론학보』 제43권 제5호, 1999,  
187-220면.
- 유의선, “디지털 콘텐츠 내용 규제에 대한 법적 해석 - 모바일 콘텐츠 내용  
심의 제도를 중심으로”, 『정보법학』 제8권 제1호, 2004, 59-80면.

- 유의선, “미디어 다양성 정책합의와 접근방법”, 『방송통신연구』 통권 제69호, 2009, 42-68면.
- 윤종수, “인터넷 필터링(Internet Filtering)에 대한 검토 - 대상판결: 2004. 1. 16. 선고 서울남부지방법원 2003가단183 손해배상(기)판결-”, 『정보법학』 제8권 제2호, 2004, 21-54면.
- 윤혜선, “리스크규제에 관한 공법적 연구 - 식품안전법제를 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문, 2009.
- 윤혜선, “방송통신규제 개선방향에 관한 소고 - 호주의 사례에서 본 협동규제의 의의와 방식을 중심으로”, 『경제규제와 법』 제5권 제1호, 2012, 202-219면.
- 윤혜선, “신흥기술(emerging technologies)의 규제에 대한 몇 가지 고찰”, 『경제규제와 법』 제10권 제1호, 2017, 7-29면.
- 이대호, “‘뉴노멀 시대’, 방송 통신 규제의 올바른 방향”, 『KISO저널』 제30호(기획동향), 2018. 3. 26.
- 이동후, “‘뉴 미디어’의 이해 : 미디어 생태학의 지적 실천과 함의”, 『한국방송학보』 제29권 제5호, 2015, 32-66면.
- 이민영, “통신방송융합(通信放送融合)에 따른 매체규제법리(媒體規制法理)에 관한 연구”, 『법학연구』 제3권 제1호, 2008, 321-392면.
- 이민영, “스마트 미디어 시대의 방송통신 내용규제 체계에 관한 법제연구”, 『미국헌법연구』 제28권 제3호, 2017, 253-296면.
- 이병섭, “팟캐스트의 규제 시도에 대한 시론적 고찰”, 『언론학연구』 제16권 제3호, 2012, 111-139면.
- 이원우, “통신시장에 대한 규제법리의 특징과 행정지도에 의한 통신사업자간 요금관련 합의의 경쟁법 적용제외”, 『행정법연구』 제13권, 2005, 155-176면.
- 이원우, “현행법상 방송 및 통신시장의 규제와 방송·통신의 융합에 따른 경쟁이슈 - 인터넷방송을 중심으로”, 『정보법학』 제9권 제1호, 2005, 130-151면.
- 이원우, “경제규제와 공익”, 『서울대학교 법학』 제47권 제3호, 2006. 89-120면.

- 이원우, “규제개혁과 규제완화 - 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색”, 『저스티스』 통권 제106호, 한국법학원, 2008, 355-389면.
- 이원우, “행정조직의 구성 및 운영절차에 관한 법원리 - 방송통신위원회의 조직성격에 따른 운영 및 집행절차의 쟁점을 중심으로”, 『경제규제와 법』 제2권 제2호, 2009, 96-119면.
- 이원우, “현대적 민주법치국가에 있어서 행정통제의 구조적 특징과 쟁점”, 『행정법연구』 제29호, 2011, 105-133면.
- 이원우, “혁신과 규제 - 상호 갈등관계의 법적 구조와 갈등해소를 위한 법리와 법적 수단”, 『경제규제와 법』 제9권 제2호, 2016, 7-29면.
- 이원우, “공기업의 의의와 공법적 통제의 법적 과제”, 『공법연구』 제45집 제3호, 2017, 277-312면.
- 이원우, “21세기 행정환경의 변화와 행정법학방법론의 과제”, 『행정법연구』 제48호, 2017, 83-112면.
- 이재경, “한국 언론의 사상적 토대”, 『커뮤니케이션 과학』 제24호, , 2007, 5-28면.
- 이진수, “오토 마이어의 행정법학 방법론에 관한 연구 - 로렌츠 폰 슈타인의 국가학적 방법론과의 비교를 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문, 2018.
- 이호영, “전기통신사업법상 이용자이익 저해행위의 금지 再論”, 『경제규제와 법』 제10권 제1호, 2017, 43-60면.
- 이희정, “경쟁상황평가를 기초로 한 통신규제 모델의 연구”, 『정보통신법연구 III: 통신법상 이용자보호 및 공정경쟁을 위한 규제제도의 주요쟁점과 개선방향』, 이원우 편, 경인문화사, 2008, 109-154면.
- 이희정, “인터넷상 부가서비스 규제에 대한 일고(一考)”, 『경제규제와 법』 제8권 제1호, 2015, 146-168면.
- 이희정, “커뮤니케이션 기술의 발전과 디지털 플랫폼 규제”, 『행정법연구』 제49호, 2017, 53-74면.
- 장병희·강재원, “국내 방송규제 정책에서 수평적 규제 패러다임 도입 관련 쟁점 분석”, 『사회과학연구』 제22권 제4호, 2015, 117-138면.

- 정충영·정송민, “규제정책의 변화가 고도 통신망 투자유인에 미치는 영향분석”, 『한국정보통신학회논문지』 제15권 제7호, 2011, 1405-1414면.
- 지광석·김태운, “규제의 정당성에 대한 모색 : 시장실패의 치유 vs. 거래비용의 최소화·경감”, 『한국행정학보』 제44권 제2호, 2010, 261-289면.
- 최계영, “행정행위가 갖는 특별한 효력의 근거 - 그 역사적 기원과 헌법적 근거에 관한 고찰”, 『법조』 제596호, 2006, 174-204면.
- 최계영, “헌법소원에 의한 행정작용의 통제 - 기능과 한계”, 『공법연구』 제37권 제2호, 2008, 201-234면.
- 최병선, “규제수단과 방식의 유형 재분류”, 『행정논총』 제47권 제2호, 2009, 1-30면.
- 최성락·이혜영·서재호, “한국 자율규제의 특성에 관한 연구 - 자율규제 유형화를 중심으로”, 『한국공공관리학보』 제21권 제4호, 2007, 73-96면.
- 최송화, “公益 概念의 法問題化: 行政法的 問題로서의 公益”, 『서울대학교 법학』 제40권 제2호, 1999.
- 최송화, “公益의 法問題化”, 『서울대학교 법학』 제47권 제3호, 2006, 10-26면.
- 최종선, “방송통신심의위원회의 독립성 확보방안에 관한 연구”, 『홍익법학』 제15권 제3호, 2014, 495-536면.
- 최진응, “인터넷 개인방송 규제 동향과 입법적 검토 : 20대 국회를 중심으로”, 『KISO 저널』 제30호(법제동향), 2018. 3. 15.
- 표명환, “직업의 자유의 제한원리와 그 문제점 - 독일의 기본법을 중심으로”, 『공법학연구』 제3권 제2호, 2002, 197-218면.
- 한동훈, “프랑스 헌법상 표현의 자유에 관한 연구”, 『언론과 법』 제15권 제3호, 2016, 199-225면.
- 한스 켈젠 저, 황산덕 역, “법과 국가의 일반이론(General Theory of Law and State, 1949)”, 김효전 편, 『동아법학』 제76호, 2017, 267-505면.
- 홍남희, “디지털 플랫폼에 의한 ‘사적 검열(private censorship)’”, 『미디어

- 와 인격권』 제4권 제2호, 언론중재위원회, 2018, 135-170면.
- 홍대식, “방송·통신융합과 이용자보호제도의 개선 - 총론적 고찰”, 『행정법 연구』 제25권, 2009, 215-246면.
- 홍석한, “새로운 국가역할 모델로서 보장국가론의 의미와 가능성”, 『공법학 연구』 제17권 제2호, 2016, 3-28면.
- 황상재, “뉴미디어 상호작용성 개념의 다양성에 대한 탐색연구”, 『한국방송 학보』 제9권, 1997, 79-102면.
- 황상재 외 3인, “방송심의시스템에서의 시청자참여심의제 도입 가능성에 대한 법적·행정적 검토”, 『언론과 법』 제15권 제2호, 2016, 95-126면.
- 황성기, “인터넷에서의 표현의 자유 - 내용적 규제의 정당성문제를 중심으로 -”, 『사이버커뮤니케이션 학보』 제3호, 1998, 85-138면.
- 황성기, “言論媒體規制에 관한 憲法學的 研究 : 放送·通信의 融合에 대응한 言論媒體 規制制度의 改善方案”, 서울대학교 박사학위논문, 1999.
- 황성기, “청소년보호를 위한 표현물 규제시스템의 헌법적 고찰”, 『공법연구』 제29권 제3호, 2001, 289-310면.
- 황성기, “현행 인터넷 내용심의제도의 법적 문제점에 관한 연구”, 『사이버커뮤니케이션학보』 제15호, 2005, 5-55면.
- 황성기, “인터넷에서의 음란기준과 음란물 통제메커니즘에 관한 연구 - 대법원 2008.3.13. 선고 2006도3558 판결, 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률위반(음란물유포등)의 평석을 중심으로”, 『언론과 법』 제7권 제1호, 2008, 416-433면.
- 황성기, “IPTV(인터넷방송)에 적합한 심의모델에 관한 시론적 연구”, 『인터넷법연구』 제5권 제1·2호 통합호, 2008, 129-155면.
- 황성기, “3분할모델에 따른 인쇄매체/방송매체의 차별적 규제를 둘러싼 논쟁에 관한 고찰”, 『경제규제와 법』 제1권 제2호, 2008, 215-230면.
- 황성기, “사적 검열에 관한 헌법학적 연구”, 『세계헌법연구』 제17권 제3호, 2011, 163-191면.
- 황성기, “스마트 시대의 콘텐츠 규제의 동향과 문제점 - 청소년 보호를 위한 인터넷 및 게임 규제를 중심으로 -”, 『언론과 법』 제12권 제1호, 2013, 39-94면.

- 황성기, “현행 통신비밀 보호법제의 헌법적 문제점”, 『언론과 법』, 제14권 제1호, 2015, 1-32면.
- 황성기, “OTT 서비스 규제기준에 관한 연구 - 내용적 규제를 중심으로 -”, 『법학논총』 제34집 제1호, 2017, 1-25면.
- 황승흠, “인터넷 콘텐츠 규제에 있어서 법제도와 사업자 자율규제의 결합에 관한 연구”, 『공법학연구』 제9권 제4호, 2008, 261-288면.
- 황용석·이동훈, “국내 인터넷 개인미디어 관련 규제 법률의 문제점 진단 및 개선방안 연구”, 『정보통신정책연구』 제16권 제3호, 2009, 85-115면.
- 황창근, “정보통신망법상 임시조치의 문제점 및 개선과제”, 『정보법학』 제13권 제3호, 2009, 253-281면.
- 황창근, “행정상 내용규제체계 개선방향에 대한 일고 - 통신 내용규제를 중심으로 -”, 『홍익법학』 제13권 제2호, 2012, 335-368면.

### (3) 보고서, 발표자료 등

- 권은중, “인터넷 게시물 분야에서의 자율규제 현황과 향후 과제 (KISO 자율규제를 중심으로)”, 「온라인 콘텐츠 자율규제 현황과 과제」 세미나 발표자료, 2017. 12.
- 김유향, 「인터넷 불법·유해정보 신고 서비스 실태 및 개선방안」, 국회입법조사처, 2016.
- 김윤화, 「SNS(소셜네트워크서비스) 이용추이 및 이용행태 분석」, 정보통신정책연구원, 2018.
- 김진웅·이영주, 「1인 미디어와 SNS에서의 권리침해 현황과 대책」, 국회입법조사처, 2012.
- 김태오·김호정, 「방송법상 금지행위 규제의 법해석 기준에 관한 연구」, 정보통신정책연구원, 2015. 10.
- 김태오·이소정, 「방송통신분야에서의 규제재량권 확보와 규제불확실성 해소 방안」, 정보통신정책연구원, 2014.
- 문연주 외, 「외국의 방송통신 콘텐츠 규제체계 비교연구」, 방송통신심의위

- 원회, 2012. 12.
- 방송통신심의위원회, 「2015년 인터넷 불법 유희정보 실태 조사 보고서」, 2015.
- 방송통신심의위원회, 「2017 방송통신심의 연감」, 2018. 10.
- 방송통신심의위원회, 통신심의소위원회 회의록 2015-2018.
- 방송통신위원회, 「2017년 방송매체 이용행태 조사」, 2017.
- 성옥제·김태오·김정영, 「미디어다양성 증진법 제정을 위한 기초 연구」, 정책연구, 2013. 11.
- 이동후·이설희·홍남희, 「스마트 미디어 시대 인터넷 개인방송 규제 체계 정비」, 국회입법조사처, 2016.
- 이상우, 「통신·방송 융합시대의 수평적 규제체계 - 유럽연합과 OECD의 전승(carriage)과 콘텐츠(content) 분리규제 분석」, 정보통신정책연구원, 2006.
- 이선미, 「마이너에서 주류 콘텐츠로 넘어온 개인방송 서비스」, KT경제경영연구소, 2015.
- 이승엽, 「美 FCC 비디오 프로그램 유통시장 경쟁상황 평가 보고서」, 『동향과 전망 : 방송·통신·전파』 통권 제63호, 2013.
- 이원우, 「통신융합서비스의 확산에 대응한 새로운 규제제도 도입의 국가별 사례조사 및 통신규제법의 필요성에 대한 연구」, 정보통신 학술연구, 2006.
- 이호영·서우석·최선희·박현주·김지수, 「디지털미디어의 사회적 사용에 관한 연구」, 정보통신정책연구원, 2005.
- 최진웅, 「국내 인터넷 규제의 역외 적용 한계와 개선 과제」, 국회입법조사처, 2017. 12. 29.
- 하윤금, 「방송의 내용 규제와 영향력 평가」, KBI 연구, 한국방송영상산업진흥원, 2003.
- 하형석, 「청소년의 미디어 이용 - 7년간의 변화, 그리고 부모의 미디어 이용과의 관계」, 정보통신정책연구원, 2018.
- 한국방송통신전파진흥원, 「온라인 개인방송 서비스 이용행태 조사」, 『동향

과 전망 : 방송·통신·전파』 통권 제76호, 2014. 7.

한국방송통신전파진흥원, 「미국, 일본, EU의 미디어 규제정책 동향」, 2018.

한국소비자원, 「신유형 1인 미디어 콘텐츠 소비 실태조사 - 인터넷 개인방송을 중심으로」, 시장조사국 거래조사팀, 2017.

한국언론진흥재단, 「2016 10대 청소년 미디어 이용 조사」, 2016.

황준호·김태오, 「EU 시청각미디어서비스 지침 개정안의 주요 내용 및 시사점」, 『KISDI Premium Report』, 2016.

CLEC 한국 인터넷 투명성 보고팀, 「한국 인터넷 투명성 보고서 2018」, 2018.

#### (4) 기사 및 보도자료

권오용, “인터넷 개인 방송 하루 결제 한도 100만원으로… 아프리카TV 6월부터”, 중앙일보, 2018. 3. 12.

권유정, “유튜브, 연령대별 콘텐츠 규제 강화…초기 입장 번복”, 조선닷컴, 2017. 11. 13.

금준경, “인터넷 방송을 TV처럼 심의하는 건 정답이 아니다”, 미디어오늘, 2017. 10. 6.

금준경, “인터넷방송 정부 심의? 법으로 BJ 퇴출? 영터리 법안 쏟아진다”, 미디어오늘, 2018. 1. 11.

금준경, “방통심의위는 반드시 존재해야 하는가”, 미디어오늘, 2018. 1. 31.

금준경, “넷플릭스 유튜브도 방송에 편입? 방송법 지각변동 시작”, 미디어오늘, 2018. 8. 24.

금준경, “‘유사방송’ 심의 말 바꾸는 방통심의위 못 믿겠다”, 미디어오늘, 2018. 11. 30.

김범수, “과방위 “아프리카TV 日결제 한도 3천만원 과도…제제 필요””, 조선비즈, 2017. 10. 14.

김성철, “1인 미디어 시장의 동향과 시사점”, MSIT WEBZINE, 과학기술정보통신부, 2018. 8.

- 김윤희, “최명길 의원 “방심위, 유튜브도 관리·감독 해야””, 지디넷코리아, 2017. 10. 13.
- 김윤희, “인터넷 방송 자율규제, 실효성 놓고 찬반 격론”, 지디넷코리아, 2017. 12. 6.
- 김윤희, “송희경 의원, ‘별풍선’ 결제 한도 제한하는 법안 발의”, 지디넷코리아, 2018. 3. 7.
- 김일창, “인터넷개인방송 후원금 ‘하루 100만원’으로 제한”, 뉴스1, 2018. 11. 29.
- 박태우, “아프리카TV 1인방송, 올레TV에서도 본다”, 한겨레, 2018. 9. 19.
- 방글아, “유튜버 세금구멍 ‘송송’..과세 방법 없나”, 비즈니스위치, 2016. 12. 6.
- 방송통신심의위원회(보도자료), “방송통신심의위원회, 2018년 상반기 통신심의·의결 결과 발표”, 2018. 7. 30.
- “방송통신심의위원회 통신심의, 이대로 괜찮은가”, 허핑턴포스트, 2018. 4. 16.
- 방송통신위원회(보도자료), “아이템 결제 한도 1일 100만원 이하로 자율규제 인터넷개인방송 자율규제가이드라인 마련키로 - 클린인터넷방송협의회에서 인터넷방송 역기능 대책 논의 -”, 2018. 3. 12.
- 백봉삼, “인터넷 개인방송 ‘별풍선’ 상한 생긴다”, 지디넷코리아, 2017. 10. 24.
- 서영준, “‘동일시장·동일규제’ 통합방송법 속도”, 파이낸셜뉴스, 2018. 8. 24.
- 이종희, “트위치 사용자 2년간 8배 증가...아프리카TV 30% 감소”, 뉴시스, 2018. 4. 3.
- 전혁수, “통합방송법인가, 통합미디어법인가”, 미디어스, 2017. 8. 31.
- 정민경, “인터넷 콘텐츠에 규제가 필요할까? 그렇다면...”, 미디어오늘, 2017. 12. 13.
- 정용인, “웹의 자유 옥죄는 ‘방통심의위원회’..Warning.or.kr의 불편한 진실” 경향신문, 2014. 1. 18.

## 2. 외국 문헌

### (1) 단행본

- Altschull, J. H., *From Milton To McLuhan : The Ideas Behind American Journalism*. New York : Longman, 1990,
- Baldwin, R., Cave, M. and Lodge, M., *Understanding Regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Barbrook, R., *Media Freedom: The Contradictions of Communications in the Age of Modernity*. London: Pluto Press, 1995.
- Barendt, E. and Hitchens, L., *Media Law: Text, Cases and Materials*. London: Longman, 2000.
- Barendt, E., *Freedom of Speech*, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 2007.
- Baym, N. K., *Personal connections in the digital age*. Malden, MA: Polity Press, 2016.
- Biglami and Zaring (Eds.), *Comparative Law and Regulation: Understanding the Global Regulatory Process*, Edward Elgar Publishing, 2016.
- Brownsword, Scotford and Yeung, K. (Eds.), *Regulation and Technology*, Oxford Handbooks, 2017.
- Buckley, S. et al., *Broadcasting, voice, and accountability: a public interest approach to policy, law, and regulation*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2008.
- Chun, W. H., *Control and freedom : power and paranoia in the age of fiber optics*, Cambridge, Mass. ; London : MIT Press, 2006.
- Cohen-Almagor, R., *Confronting the Internet's Dark Side: Moral and Social Responsibility on the Free Highway*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Curran, J. (Ed.). *Media and Democracy*. Routledge. 2011.
- Curran, J. and Gurevitch, M. (Eds.). *Mass media and Society*. Oxford

- University Press, 2005.
- Drotner, K. and Livingstone, S. (Eds.), *The international handbook of children, media, and culture*, California: Sage Publications, 2008.
- Feintuck, M., and Varney, M., *Media Regulation, Public Interest and the Law*, 2nd ed., Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006.
- Gibbons, T. (Ed.), *Free Speech in the New Media*, Ashgate Publishing, 2009.
- Gurevitch, M. et al. (Eds.), *Culture, society and the media*, Routledge, 1982.
- Healey, J. (Ed.), *Media ethics and regulation* [e-book], Spinney Press, 2013.
- Lessig, L., *Code and Other Laws in Cyberspace*, Basic Books, 1999.
- Lewis, A., *Make No Law: The Sullivan Case and the First Amendment*, Random House, 1991.
- Lingel, J., *Digital countercultures and the struggle for community*, Cambridge, MA: MIT Press, 2017.
- Lugmayr, A. and Dal Zotto, C. (eds.), *Media Convergence Handbook (Vol. 1) - Journalism, Broadcasting, and Social Media Aspects of Convergence*, Springer, 2016.
- McLuhan, M., *Understanding media : the extensions of man*, New York : McGraw-Hill, 1964.
- McLuhan, M. and Fiore, Q., *The Medium is the message : an inventory of effects*, New York : Bantam, 1967.
- Napoli, P. M., "Deconstructing the Diversity Principle", *Journal of Communication*, Vol. 49 Issue 4, 1999, pp.7-34.
- Oster, Jan, *Media Freedom as a Fundamental Right*, Cambridge University Press, 2015.
- Pierre, J. (ed.). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. NY: Oxford University Press, 2000.

Potter, W. J., *Media Effects*, SAGE Publications, 2012.

(2) 논문

Barber, N. W., “The Limited Modesty of Subsidiarity”, *European Law Journal*, vol. 11, 2005, pp.308-325.

Black, J., “Constitutionalising Self-Regulation”, *The Modern Law Review*, vol. 59 no. 1, 1996, pp.24-55.

Bonchek, M., “From broadcast to netcast : the internet and the flow of political information”, Ph.D. Thesis, *Harvard University*, 1997.

Born, G. and Prosser. T., “Culture and Consumerism: Citizenship, Public Service Broadcasting and the BBC’s Fair Trading Obligations”, *Free Speech in the New Media*, Ashgate Publishing, 2009. pp.259-289.

Brotman, S. N., “Revisiting the broadcast public interest standard in communications law and regulation”, Brookings, 2017.

<<https://www.brookings.edu/research/revisiting-the-broadcast-public-interest-standard-in-communications-law-and-regulation/>>

Bründl, S. and Hess, T., “Why do Users Broadcast? Examining, Individual Motives and Social Capital on Social Live Streaming Platforms”, *PACIS 2016 Proceedings*, 332. <<http://aisel.aisnet.org/pacis2016/332>>

Bruns, A., “Producers: Towards a Broader Framework for User-Led Content Creation”, *Creativity and Cognition : Proceedings of the 6th ACM SIGCHI conference on Creativity & cognition*, 2007.

Draper, N. A. and Turow, J., “Audience Constructions, Reputations, and Emerging Media Technologies”, *Regulation and Technology*, 2017, pp.1144-1165.

Duguit, Léon, “The Law and the State”, *Harvard Law Review*, vol. 31 no. 1, 1917, pp.1-185.

Goldsmith, B.(1st author) and Thomas, J., “The Convergence Review and the

- future of Australian content regulation. *Telecommunications Journal of Australia*, vol. 62 no. 3, 2012, 44.1-44.12.
- Hintz, A., "Challenges to Freedom of Expression in the Digital World: Lessons from WikiLeaks and the Arab Spring", *Journal for Communication Studies*, vol. 5, no. 1, 2012, pp.83-105.
- Katsirea, I., "Electronic Press : 'Press-like' or 'Television-like'?", *International Journal of law and Information Technology*, vol. 23 no. 2, 2015, pp.134-156.
- Lasswel, H. D., "The structure and function of communication in society. In L. Bryson (ed.), *The communication of ideas*, 1948, pp.37-51.
- Lessig, L., 'The Law of the Horse: What Cyberlaw Might Teach', *Harvard Law Review*, vol. 113 issue: 2, 1999, pp.501-549.
- Lingel, J., Networked Field Studies: Comparative Inquiry and Online Communities, *Social Media + Society*, vol. 3 issue: 4. 2017.  
<<https://doi.org/10.1177/2056305117743139>>
- Mendel, T. and Salomon, E., "Freedom of Expression and Broadcasting Regulation", *CI Debates*, no. 8, UNESCO, 2011.
- Miller, D. and Slater, D., "Comparative ethnography of new media", *Mass Media and Society*. 2005, pp.303-319.
- Montfort, Jean-Philippe, "Improving the science in regulatory decisions", *Chemical Watch(Global Business Briefing)*, 2018.  
<<https://chemicalwatch.com/65825/improving-the-science-in-regulatory-decisions>>
- Murphy, T., "Human Rights in Technological Times", *The Oxford Handbook on the Law and Regulation of Technology*, 2017.
- Neuman, W. R. and Guggerheim, L.. "The evolution of media effects theory: A six-stage model of cumulative research". *Communication Theory*, vol. 21 no. 2, 2011, pp.169-196.
- Nieminen, H., "A Radical Democratic Reform of Media Regulation in Response to Three Levels of Crisis", *Javnost - The Public*, vol. 23

- no. 1, 2016, pp.56-69.
- Oswell, D., "Media and Communications Regulation and Child Protection: An Overview of the Field", *The international handbook of children, media, and culture*, California: Sage Publications, 2008, pp.469-486.
- Pavlik, J. V., "Understanding Convergence and Digital Broadcasting Technologies for the Twenty-First Century", *NHK Broadcasting Studies*, no. 4, 2005, pp.131-158.
- Price, M. E., "The Newness of New Technology". *Cardozo Law Review*, vol.22, 2001, pp.1885-1913.
- Price, M. E. and Verhulst, S., "The Concept of Self-Regulation and the Internet", *Protecting our Children on the Internet: Towards a New Culture of Responsibility*, Bertelsmann Foundation Publishers. 2000, pp.133-198. <[http://repository.upenn.edu/asc\\_papers/142](http://repository.upenn.edu/asc_papers/142)>
- Puppis, M., "National Media Regulation in the Era of Free Trade: The Role of Global Media Governance", *European Journal of Communication*, vol. 23 no. 4, 2008, pp.405-424.
- Puppis, M., "Media Governance: A New Concept for the Analysis of Media Policy and Regulation", *Communication, Culture & Critique*, vol. 3, no. 2, 2010, pp.134-149.
- Rose-Ackerman, S., "Regulation and Public Law in Comparative Perspective", *Faculty Scholarship Series(Yale Law School Faculty Scholarship)*. Paper 603, 2010.
- Rowbottom, J., "Media Freedom and Political Debate in the Digital Era", *Free Speech in the New Media*, Ashgate Publishing, 2009. pp.231-255.
- Sapienza, Z., Iyer N. and Veenstra, A., "Reading Lasswell's Model of Communication Backward: Three Scholarly Misconceptions", *Mass Communication and Society*, vol. 18 no. 5, 2015, pp.599-622.
- Shepley, J., *The Path to Successful Global Regulatory Operations: Document Management Processes and Technology Challenges*,

*Regulatory Focus*, 2016.

Shin, D., “Convergence of telecommunications, media and information technology, and implications for regulation”, *Info*, vol.8, no. 1, 2006, pp.42-56.

Sideri, K., “Questioning the Neutrality of Procedural Law: Internet Regulation in Europe through the Lenses of Bourdieu's Notion of Symbolic Capital”, *European Law Journal*, vol. 10, no. 1, 2004, pp.61-86.

Swire, P. P., “Markets, Self-Regulation, and Government Enforcement in the Protection of Personal Information”, *Privacy and Self-Regulation in the Information Age*, U.S. Department of Commerce, 1997. <<https://ssrn.com/abstract=11472>>

Thierer, A., “Why Regulate Broadcasting? Toward a Consistent First Amendment Standard for the Information Age”, *CommLaw Conspectus - Journal of Communications Law and Policy*, Vol. 15, 2008, pp.431-482.

Tiwari, S. and Ghosh, G., “Social Media and Freedom of Speech and Expression: Challenges Before the Indian Law”, 2014. <<https://ssrn.com/abstract=2892537>>

Wenxiu, P., “Analysis of New Media Communication Based on Lasswell's “5W” Model”, *Journal of Educational and Social Research*, Vol. 5 No.3, 2015, pp.245-249.

Wu, P., “Impossible to Regulate: Social Media, Terrorists, and the Role for the U.N.”, *Chicago Journal of International Law*, vol. 16, no. 1, 2015, pp.281-311.

### (3) 보고서

Cole, M. D., et al., 「Audiovisual Media Services Regulatory Authorities' Independence And Efficiency Review」, European Commission, 2015. 12.

Department of Broadband, Communications and the Digital Economy, 「Convergence Review: Final Report」, Australian Government, 2012.

FCC, 「18th Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming」, Media Bureau Docket No. 16-247, 2017. 1.

Hans Bredow Institute for Media Research, 「Final Report: Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive」, 2011. 2.

Kantar TNS, 「Connected Life 2017」, 2017. <<http://connectedlife.tnsglobal.com>>

Katsarova, I., 「The Audiovisual Media Service Directive, Briefing EU Legislation in Progress」, European Parliament, 2018.

Salomon, E., 「Guidelines for Broadcasting Regulation」, Commonwealth Broadcasting Association, London, UK, 2008.

Statista, 「Opinion on the reliability of news on social media in France 2017」, <<https://www.statista.com/statistics/74360/opinion-reliability-news-social-media-france/>>

Statista, 「Public trust in information provided by various channels in France in 2015」 <<https://www.statista.com/statistics/42070/public-trust-in-information-channels-france/>>

Statista, 「Respondents' trust in social media for news in Malaysia 2018 by age group」, <<https://www.statista.com/statistics/983048/malaysia-trust-in-social-media-news-by-age/>>

Statista, 「Respondents' trust in social media for news in Singapore 2018 by age group」, <<https://www.statista.com/statistics/983051/singapore-trust-in-social-media-news-by-age/>>

Statista, 「Trust in media worldwide 2018, by gender」, <<https://www.statista.com/statistics/967315/media-sources-trust-worldwide-gender/>>

European Commission, 「Green Paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for Regulation - Towards an information society approach」, 1997.

#### (4) 기사 및 보도자료

- Annous, K., “Livestreaming vs. Live Broadcasting: A Necessary Introduction”, *Adweek*, 2016. 12. 20.
- Reeve, T., “Information commissioner calls for regulation of social media following Cambridge Analytica scandal”, *SC Magazine*, 2018. 11. 6.
- Regaldo, A. and Mintz, J., “Video Blogs Break Out With Tsunami Scenes”, *The Wall Street Journal*, 2005. 1. 3.
- Sawant, N., “Top lawyers are calling for the regulation of social media, but its scope first needs to be defined”, *Firstpost*, 2017. 10. 6.
- Szalai, G., “Google Chairman Eric Schmidt: “The Internet Will Disappear””, *Hollywood Reporter*, 2015. 1. 22.
- Tim Worstall, “Eric Schmidt's Quite Right The Internet Will Disappear; All Technologies Do As They Mature”, *Forbes*, 2015. 1. 24.
- University of Pittsburgh Schools of the Health Sciences, “Negative vs. positive social media experiences and depressive symptoms”, *Science Daily*, 2018. 6. 7.
- Wang, Yue, “In China, Millions Are Broadcasting Their Personal Lives Online, Including The Country’s Richest Man”, *Forbes*, 2016. 6. 2.
- Wolfe, S., “The IRS just launched an international coalition to investigate cryptocurrency tax crime”, *Business Insider*, 2018. 7. 3.
- Wong, Chun Han, “In Southeast Asia, the Web Gets Tangled Amid Dissent”, *The Wall Street Journal*, 2013. 6. 12.

## Abstract

# A study on the Regulation of Personal Broadcasting from a Public Law Perspective : Focused on Criticism of Regulatory Theory Based on Broadcasting Laws

Kwon, Eunjeong  
Administrative Law  
School of Law  
Seoul National University

Media in our society has an organic character that interacts with the current culture, politics and economy. Understanding of the unique status and functions of personal broadcasting, which has emerged as a new type of media, should be put first in order to be subject to regulation by public law. Recently, the National Assembly is pushing for legislation to include personal broadcasting as a kind of broadcasting service, paying attention to the social impact of personal broadcasting, especially the overflow of harmful contents. This is intended to enhance the regulatory intensity by specifying personal broadcasting services in the Broadcasting Act, which implies a partial transition of the media regulatory framework. The regulatory methods corresponding to the area of media convergence can be divided into four sections: the extended application of broadcasting laws, the extended application of telecommunication laws, the enactment of the Integrated Broadcasting Act, and the enactment of the Convergent

Media Act. This thesis is to propose theories of legal system covering the basis, types and means of regulation of personal broadcasting from a regulatory administrative law perspective, by critically analyzing the regulatory theory based on broadcasting laws brought into being by the National Assembly's draft of the 'Integrated Broadcasting Act'.

Personal broadcasting is 'an act of producing contents of self-expression by users of social media platforms communicating with other users through personal channels.' Both the traditional broadcasting and personal broadcasting fall into the broad communication category, but the two areas show great differences in concept and functions. Crucially, personal broadcasting cannot be characterized by one-way transmission, collective effect and public responsibility presupposed in the existing broadcasting regulations. Differences in objects of regulation should be reflected in the purposes, means and intensity of regulatory laws, so extending the current broadcasting regulations on the basis of ostensible similarities requires reconsideration. If the draft of the Integrated Broadcasting Act is enforced maintaining a current divided legal framework for regulation of broadcasting and telecommunication, unlike other social media contents, personal broadcasting services is subject to the broadcasting laws in addition to the telecommunication laws, resulting in overlapping or excessive regulations. In sum, the main problem with regulatory theory based on broadcasting laws is that it proposes a horizontal regulatory framework that does not differentiate the fluidity, interactivity, and individual subjective functions of social media content.

Based on this awareness of the problem, the first objective of this study should be to explore the legal basis of personal media regulation. This is an absolute consideration for deriving a proper legal system. The basis and limitations of personal media regulation can be approached by using public interest theory and social responsibility

theory directly supporting existing media regulations, and also by adopting the ensuring state theory and legal paternalism that emphasizes the principles of subsidiarity and adequacy of state intervention. In particular, the key is to identify the public interest that constitutes the core of regulation. The public interest in personal media can be aggregated into three elements: i) the usefulness of content, ii) media freedom, and iii) sharing value of media. Personal media freedom derived from freedom of expression is a fundamental right that weighs on subjective public right beyond objective value order, and has complex characteristics that encompass not only the right to access, but also the right to use, choose and participate in media. Thus, in the private media sphere, the principle of restriction on freedom of expression also needs to be adjusted, taking into account the multifaceted nature of media freedom. Above all, the actors in personal media are identified by a three-angle structure; platform operator - media creator - media content prosumer. Personal media freedom can be guaranteed in a way that does not infringe on other people's media freedom. Notably, users' media freedom in the personal media is a sort of 'cultural fundamental right' that mutually maximized. In principle, distribution of 'non-illegal' harmful content should not be restricted by public law, provided that the right to choose media is guaranteed for the other individual users.

It is not only unconstitutional but also impracticable for the administrative body to exclusively manage content in personal media. Prior to discussing specific regulatory means, this thesis deals with the theory of regulatory model as a methodology for sharing regulatory functions between the public and private sectors. The regulatory framework that governs the cyberspace is understood to be a 'governance' dimension where administrative regulation, self-regulation and market regulation are mixed. The existing laws allow self-regulation of a platform for personal broadcasting contents, but do

not require special approval or enforce the specific self-regulation. That represents 'independent self-regulation' of the three types of self-regulation at a glance. In fact, however, only a few platforms join the self-regulatory body (KISO) to operate an effective self-regulatory system. Furthermore, their self-regulation just serves their legal obligations. In order to ensure the constitutionality and effectiveness of regulation on personal broadcasting, it is necessary to redefine organizational and operational laws on the basis of 'cooperative self-regulation' in which the establishment of codes belongs to the private sector.

With regard to the means of regulation, we must reconsider the entry regulation and the content regulation of the personal media. Whether according to the existing laws or the integrated broadcasting act, both entry regulations and content regulations for personal broadcasting are the same as lacking understanding of personal broadcasting which is social media content. A decisive problem with the current regulation on personal broadcasting is that the mandatory ratings system cannot be applied to personal broadcasting, so legal protection for juveniles is far from possible. However, if individual broadcasting contents are collectively subject to regulation by broadcasting law in order to correct this, it will lead to serious flaws in the proportionality and fairness of regulations. Even in the case of 'media product harmful to juveniles' which is subject to administrative regulations, self-rating should be applied first, and indirectly enforced or supervised by public authority.

Finally, as a result of this study, a regulatory framework of personal broadcasting regulation was presented, which focused on the legal basis of the regulation, the principle of content regulation, and the post-control system. A media classification scheme, as an essential premise of the 'Convergent Media Act', is categorized based on the platform operator's right to edit and the level of organization of

content creators. The four-dimensional categories that impose different levels of public responsibility can be subdivided based on the category of harmfulness of media content. In conclusion, an 'semi-regulatory model' can be proposed to focus on separating and classifying the regulated areas, taking into account the overall media classification scheme and the harmfulness of contents. This refers to a regulatory model that sets apart areas that should be excluded from the regulatory framework at the outset, when new private activities, such as personal broadcasting, are incorporated into the regulatory law. This is meaningful as a regulatory framework that defines areas in which administrative regulation takes precedence and enables flexible regulation in the rest of the area.

Personal broadcasting is a contemporary phenomenon that continues the history of media. Rather than imposing public regulations to restrict ordinary communications, it is necessary to selectively deal with absence and excess of regulation so that personal media freedom, cultural value of social media, and liberal democratic basic order can be harmoniously balanced. For personal media content, adopting a collaborative regulatory system, which allows the media to set its standards for self-regulation and establishes administrative regulatory requirements to maintain legal order, will be the best way to retain 'pluralism' in today's media.

**Keywords** : personal broadcasting, regulatory administrative law, integrated broadcasting act, social media content, media freedom, self-regulation, convergent media act, semi-regulatory model

**Student Number** : 2016-39614