

방통용합정책연구 KCC-2014-2

# 방송통신분야 자율규제의 확산 및 제도화에 관한 연구

(A study on the institutionalization, Self-regulation  
spread of broadcasting and telecommunications sector)

한문승/정재연/최승규/윤영준/고영조/홍종호

2014. 11

연구기관 : 한국정보통신진흥협회





본 연구보고서는 방송통신위원회의 공식적인 입장이 아니며, 「방송통신분야 자율규제의 확산 및 제도화에 관한 연구」 최종보고서로써 연구결과에 대한 인용 및 무단 전제나 복제를 금합니다.



## 제 출 문

방송통신위원회 귀하

본 보고서를 『방송통신분야 자율규제의 확산 및 제도화에 관한 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2014년 11월

연구기관 : (사)한국정보통신진흥협회

총괄책임자 : 한 문 승

참여연구원: 정 재 연 외 4인



# 목 차

<b>요 약 문</b> .....	vii
<b>제 1 장 서 론</b> .....	1
제 1절 연구 배경 및 필요성 .....	1
1. 연구배경 .....	1
2. 연구 필요성 .....	2
제 2절 연구 목적 및 구성 .....	4
1. 연구목적 .....	4
2. 연구구성 .....	5
제 3절 조사목적 및 방법 .....	6
1. 조사목적 .....	6
2. 조사방법 .....	6
<b>제 2 장 방송통신 및 자율규제 개념 고찰</b> .....	8
제 1절 방송통신 분야의 개념 및 범위 .....	8
1. 방송통신 분야의 개념 .....	8
2. 방송통신 산업의 범위 .....	12
제 2절 자율규제의 개념 및 분류 .....	15
1. 자율규제의 개념 .....	15
2. 자율규제와 행정규제의 비교 고찰 .....	17
3. 자율규제의 분류 .....	20
<b>제 3 장 국내·외 방송통신 자율규제 현황 및 유형</b> .....	30
제 1절 국내·외 방송 분야 자율규제 사례분석 .....	30
1. 국내 방송 분야 ‘자율적 협력규제(공동규제)’ 사례분석 .....	30
2. 해외 방송 분야 ‘자율적 협력규제(공동규제)’ 사례분석 .....	33

제 2절 국내·외 통신 분야 자율규제 사례분석 .....	47
1. 국내 통신 분야 ‘자율적 협력규제(공동규제)’ 사례분석 .....	47
2. 해외 통신 분야 ‘자율적 협력규제(공동규제)’ 사례분석 .....	60
<b>제 4 장 방송통신 자율규제 심층조사·분석 .....</b>	<b>75</b>
제 1 절 자율규제 개요에 관한 조사결과 .....	75
1. 기본사항 .....	75
2. 자율규제와 행정규제 간 관계 .....	76
3. 자율규제 기구에 대한 정책 .....	79
제2절 규제부문별 자율 및 행정규제 필요성 조사결과 .....	82
1. 방송 분야 .....	82
2. 통신 분야 .....	83
3. 방통융합 분야 .....	83
<b>제 5 장 방송통신 자율규제 제도화 방안 .....</b>	<b>85</b>
제 1절 자율 및 공적규제의 조화 필요성 .....	85
1. 방송 분야 .....	85
2. 통신 분야 .....	86
제 2절 해외 자율규제의 국내 도입 방향 검토 .....	88
1. 방송 분야 .....	88
2. 통신 분야 .....	90
<b>제 6 장 결론 .....</b>	<b>95</b>
제 1절 정책적 제안 .....	95
제 2절 기대효과 .....	98
<b>참 고 문 헌 .....</b>	<b>99</b>

## 표 목 차

<표 2-1> 방송법과 인터넷멀티미디어방송사업법의 방송 정의 .....	9
<표 2-2> 전기통신기본법의 통신 정의 전기통신사업법의 사업 구분 .....	10
<표 2-3> 방송통신발전 기본법의 방송통신 정의 .....	13
<표 2-4> 방송통신산업 범위(안) .....	14
<표 2-5> 자율 및 행정규제 장·단점 비교 .....	19
<표 2-6> Bonnici의 자율규제 유형 구분 .....	21
<표 2-7> 황용석 등의 자율규제 유형 구분 .....	23
<표 2-8> Price와 Verhulst의 자율규제 유형 구분 .....	24
<표 2-9> Black의 자율규제 유형 구분 .....	25
<표 2-10> 연구자별 정부 개입정도에 따른 자율규제 구분 .....	26
<표 2-11> 표 2-10에 나타난 연구자별 정부 개입정도 2, 3에 대한 구분 .....	27
<표 2-12> 선행연구에 나타난 자율규제 유형의 재 구분 .....	28
<표 2-13> 재 구분된 자율규제 유형의 내용적 범위 .....	29
<표 3-1> 국내 방송 분야 협력적 자율규제 조사사례 및 유형 .....	31
<표 3-2> 방송분야 규제혁신 추진계획 내용 .....	33
<표 3-3> 해외 방송 분야 협력적 자율규제 조사사례 및 유형 .....	38
<표 3-4> 주요국의 인터넷 및 융합서비스 규제비교 .....	45
<표 3-5> 무선인터넷 규제와 인터넷광고 규제사례 비교 .....	48
<표 3-6> 국내 통신 분야 협력적 자율규제 조사사례 및 유형 .....	49
<표 3-7> 우리나라 통신(인터넷부문)부문 규제기관과 내용 .....	50
<표 3-8> 2012년 구매유형별 전자거래 분쟁현황 .....	53
<표 3-9> 웹하드 등 사이트의 특수한 유형의 부가통신 사업자 등록 현황 .....	58
<표 3-10> 해외 통신 분야 협력적 자율규제 조사사례 및 유형 .....	61

## 그림 목 차

[그림 3-1] 해외에서의 방송의 가치 .....	34
[그림 3-2] VOD 포함 요건 .....	40
[그림 3-3] 이용자 피해유형1의 사례 .....	54
[그림 3-4] 이용자 피해유형2의 사례 .....	55
[그림 3-5] 이용자 피해유형3의 사례 .....	56
[그림 3-6] 이용자 피해유형4의 사례 .....	57
[그림 3-7] 이용자 피해유형5의 사례 .....	57
[그림 3-8] IWF의 홈페이지 .....	64
[그림 3-9] FSM 홈페이지 .....	68
[그림 3-10] 2013년 INHOPE 네트워크 지도 .....	69
[그림 3-11] 사이버팁라인 안내문 .....	72
[그림 4-1] 응답 전문가 소속기관 .....	75
[그림 4-2] 응답 전문가 자율 및 행정규제 기구 참여 경력 .....	76
[그림 4-3] 순수 자율규제 기구 존재여부 .....	76
[그림 4-4] 자율규제 조항 제정시 행정규제의 간여 정도 .....	77
[그림 4-5] 자율규제 시행시 행정규제의 간여 정도 .....	78
[그림 4-6] 자율 및 행정규제 기관 간 관계 .....	79
[그림 4-7] 자율기관의 실질적인 설립 목적 .....	80
[그림 4-8] 자율규제가 행정규제의 간여를 받을 경우 단점 .....	80
[그림 4-9] 바람직한 행정규제 개입 형태 .....	81
[그림 4-10] 방송 분야 규제부문별 자율 및 행정규제 필요성 정도 .....	82
[그림 4-11] 통신 분야 규제부문별 자율 및 행정규제 필요성 정도 .....	83
[그림 4-12] 방통융합 분야 규제부문별 자율 및 행정규제 필요성 정도 .....	84
[그림 5-1] 부가통신사업자 법적 근거 .....	91
[그림 5-2] 특수한 유형의 부가통신사업 협력적 자율규제 추진체계 .....	92

# 요 약 문

## 1. 제 목

방송통신분야 자율규제의 확산 및 제도화에 관한 연구

## 2. 연구 목적 및 필요성

산업 발전을 저해하는 각종 규제를 개혁하겠다는 의지에서, 방송통신 산업 규제개혁에 대한 세계적인 흐름은 자율규제의 도입·적용이라 할 수 있다. 이를 위해, 규제 실효성과 공익성을 담보할 수 있는 구체적인 자율규제 방안 제시를 논할 필요가 있다. 국가 경제성장의 요체인 창조경제 실현방안 마련을 위해 방송통신 분야에서 요구되는 자율규제의 방향을 정립하고 이를 제도화하기 위한 구체적인 방안을 제안하고자 한다.

## 3. 연구의 구성 및 범위

제2장에서는 급속한 기술발전으로 인한 산업의 변화 속에서 그 경계가 모호해지고 있는 방송과 통신 분야에 대한 개념 정립과 함께 산업적 범위를 정의하고, 시장참여 사업자가 자발적으로 규칙을 정하고 스스로 실행하는 자율규제의 개념과 이에 행정기관이 협력하는 형태의 협력적 자율규제에 대한 개념, 유형 등에 대해서 살펴본다. 제3장에서는 방송통신 분야 자율규제 제도화와 관련하여 국내·외의 선도적인 사례에 대해서 논의하고, 국내의 방송통신 분야에 협력적 자율규제를 도입·적용하는데 고려해야 할 시사점을 도출한다. 제4장에서는 전문가들을 대상으로 실시한 설문조사 데이터를 분석한다. 제5장에서는 앞장에서 다루었던 자율규제의 개념, 방송통신 산업의 범위 설정, 국내·외 협력적 자율규제 사례조사, 전문가 심층 의견, 설문조사 등의 내용을 토대로 자율 및 공적규제 조화의 필요성, 해외 자율규제의 국내도입 방향, 국내의 방송통신 분야 규제개선을 위한 행정규제의 자율규제적 전환방안 등을 제안하고, 마지막으로 제6장에서는 방송통신 분야 자율규제 제도화 방안에 대한 종합 제언으로 구성되어 있다.

## 4. 연구 내용 및 결과

연구결과는 다음과 같다. 우선 자율규제에 대한 전문가들의 설문조사결과이다. 자율규제에 대한 행정규제의 간여는 보통 이하의 수준이 되어야 한다고 나타났다. 행정규제 기관이 자율규제 기관에 개입하는 형태는 주로 자율규제를 시행하기에 앞서 그 방향을 설정하는 역할을 해야 한다고 보았다. 그리고 자율규제와 행정규제 양 기관의 관계가 좀 더 대등한 관계로 발전하여야 하고, 자율규제 기관에 대해 공익적 목적 추구를 우선시해야 한다는 인식이 강하게 나타났다. 방송 및 통신의 콘텐츠(광고, 프로그램, 동영상 등) 부문, 통신 분야 전반기 유동은 자율규제의 역할이 행정규제의 역할보다 더 중요하다는 결과가 도출되었다.

해외 및 국내의 자율규제 사례분석을 통한 방송 및 통신 분야의 자율규제 제도화 방향 제안은 다음과 같다.

방송 분야는 첫째, 기술 및 설비규제의 완화 필요성이 제기됐다. 기술이 빠르게 발전하고 있는 환경에서는 기술 및 설비규제를 시장에 위임하여 자율규제 형태의 전환이 적절하다는 의견이다. 그리고 전문가들은 사업자가 스스로 자신의 안정적인 방송서비스 제공에 자율성을 갖는 방향으로 나아가야 한다고 보았다. 둘째, 융합서비스 사후규제 도입에 있어 자율규제 중심으로 되어야 한다는 것이다. 전문가들은 스마트미디어 환경에서는 수평적 규제체계로의 전환이 필요하고, 스마트미디어 시장에 대한 감시 및 조사는 추진하되 가이드라인 중심의 최소 규제 원칙 적용이 적절하다고 보았다.

통신 분야는 첫째, 특수한 유형의 부가통신사업자(웹하드, P2P 등)에 대한 사전·사후규제 부분이다. 부가통신사업자의 협력적 규제체계로 전환 시 부가통신서비스 영역의 이용자 피해예방 및 사후규제가 더욱 효율적으로 수행될 것으로 보았다. 둘째, 독립 자율규제 기관 출현 및 기관 간 연계 부분이다. 자율규제 관련 중추적 역할을 할 행정규제와 자율규제 기관이 협력체제로 운영할 수 있는 독립적인 기관이 필요하다는 의견이 제시됐다. 그리고 행정규제 혹은 유관 기관과 자율규제 기관이 연결되는 것은 물론 나아가 국가 간 연계의 필요성도 제기됐다. 셋째, 이용자 보호 서비스 부분이다. 이를 위해, 아동 등 정보취약계층에 대한 관련 교육 실행, 1인 기업 등 소상공업자 등에 전문가 지원 혹은 법이나 기술적인 지원 등이 도움이 될 것으로 판단됐다.

## 5. 기대효과

자율규제 기관의 출현 및 활성화를 위해서는 행정규제와 자율규제 기관의 협력이 중요한 것으로 나타났다. 그리고 방송·통신의 광고, 프로그램, 동영상 등 콘텐츠 강화에 대한 자율규제가 필요한 것으로 드러났다. 즉, 행정규제 기관은 자율규제 기관에 가이드라인 제시 역할을 하고, 자율규제 기관은 방송·통신의 콘텐츠 부문 자율규제에 대해 노력해야 한다고 볼 수 있다. 그리고 건전한 시장질서 조성을 위한 사업자 자율규제 방식을 적용하면 불법·유해 콘텐츠 자정능력이 향상되는 것은 물론 다양한 서비스도 제공될 것으로 보인다.

# SUMMARY

## 1. Title

A study on the institutionalization, Self-regulation spread of broadcasting and telecommunications sector

## 2. Objective and Importance of Research

As part of the effort to reform various regulations that hinder the development of the industry, a number of countries have made attempts to introduce self-regulatory policies to the sector of broadcasting and telecommunications ('B&T sector' thereafter). The discussion on the specific methods that are actually effective and serve the public interest is required. Therefore, this study aims to establish the direction of the self-regulation in the B&T sector which is essential to the embodiment of Creative Economy and to suggest the specifics of institutionalization.

## 3. Contents and Scope of the Research

Chapter 2 clarifies the subtle difference between broadcasting and telecommunication and provides the industrial definitions of them. Moreover, we will also examine the concept of self-regulation in which market participants voluntarily set the rules and reinforce them, and the concept and types of collaborative self-regulation, a policy which an administrative organization also takes part. Chapter 3 looks into the exemplary cases of institutionalizing self-regulation within the B&T sector from both inside and outside Korea and bringing forth what is to be considered when importing collaborative self-regulation into the B&T sector of Korea. Chapter 4 analyzes the data from a survey conducted among experts. Chapter 5

extends the previous discussions to the need for harmonious balance between self-regulation and government regulation, the means to adopt foreign self-regulatory policies and the ways to convert the administrative regulation to self-regulation. Lastly, chapter 6 summarizes the whole discourse and makes several suggestions on the institutionalization of B&T sector.

#### **4. Research Results**

The results are as follows. As a result of the survey conducted among experts, the intervention by the administrative regulation into the self-regulation should be curbed to below average and the form of such interventions should be limited to setting the direction of the self-regulation before put into effect. Furthermore, experts strongly believed that both forms of regulation should be regarded as equally important and that self-regulatory organizations should pursue the public interest. For the contents of broadcasting and telecommunication such as advertisement, TV programs and online videos alongside the overall telecommunication field and the logistics of cellular phones, however, experts inclined to the view that self-regulation should play a bigger role.

The suggestions of this study on the institutionalization of self-regulation in the B&T sector are as follows. First, the technologies and equipment in the broadcasting sector should be deregulated. In a market environment where technologies develop rapidly, it is better for the market to take charge of regulating the technologies and equipment and for the market participants to have discretion in the provision of broadcast services with stability. Second, the ex-post regulation of the converged services should primarily be self-regulation centred. Experts expressed that under the smart media environment, regulations must be converted horizontal and the supervision and inspection into the smart media market should still be executed but to the minimal extent.

In terms of the telecommunication sector, the first is the ex-ante/ex-post regulation of certain types of value-added common carriers (VACC). If the regulation of VACCs were done collaboratively, it could minimize the damage to the users of the value-added services

and effectively oversee the activities of VACCs. Second regards the emergence of independent self-regulatory organizations and the linkage between organizations. There were also claims that there should exist an independent agent which both administrative regulatory organizations and self-regulatory organizations can run collaboratively. Furthermore, there should also be a connection between countries not to mention the connection between related organizations and self-regulatory organizations. Third concerns the service user protection. For such a protection, there should be educations among those who lack access to information such as children and legal/technical supports to companies run by one person or small businesses.

## **5. Expectations**

The cooperation between administrative regulatory organizations and self-regulatory organizations appeared to be vital for the self-regulatory organizations to crop up and thrive. Moreover, self-regulation seemed to be necessary to strengthen the media contents which include advertisements, TV programs and online videos. In other words, administrative organizations should provide the guideline with which self-regulatory organizations should comply and self-regulatory organizations should ensure self-regulation is carried out properly. It is expected that the diversity of service would be promoted and the self-filtering capacity (with regard to illegal and detrimental contents) would be bolstered if self-regulating methods were adopted.

## CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Review of the broadcasting telecommunications and Self-regulation

Chapter 3. Status and type of Self-regulation of broadcasting and telecommunications in the domestic and overseas

Chapter 4. In-depth on Self-regulation of broadcasting and telecommunications

Chapter 5. The institutionalization way on Self-regulation of broadcasting and telecommunications

Chapter 6. Conclusion



# 제 1 장 서 론

## 제 1절 연구 배경 및 필요성

### 1. 연구배경

#### 가. 정부의 규제개혁 의지

정부는 출범 당시 “국민행복과 국가발전이 선순환하는 새로운 패러다임의 시대”라는 국정비전을 발표하고 이를 구현하기 위한 4대 기조를 ‘경제부흥’, ‘국민행복’, ‘문화융성’, ‘평화통일기반구축’으로 제시하였다. 4대 기조에서 나타난 국정기조의 우선순위는 ‘경제부흥’이며, 구현전략은 ‘창조경제’, ‘경제민주화’, ‘민생경제’인데, ‘경제부흥’을 이끌 핵심전략인 ‘창조경제’의 성공을 위해서는 반드시 과학기술ICT산업의 발전이 이루어져야함을 강조하면서 관련 산업발전을 저해할 수 있는 규제의 개선을 강조하였다.

그러나 출범 2년째인 올해 정부가 스스로 내린 국가 경제상황에 대한 평가는, “저성장 탈피를 위한 정책적 틀과 제도적 기반의 한계<sup>1)</sup> 등으로 인해 저성장이 지속됨으로써 경제주체들의 경제성장 의욕이 저하되고, 내수·수출의 경제적 불균형은 심화되었다”는 것이었다.

그와 같은 한계적 상황을 극복하기 위하여 정부는 출범 이듬해인 2014년 2월에 국가 경제의 혁신과 제도약을 위한 “경제혁신 3개년 계획”을 발표하였다. “경제혁신 3개년 계획”의 실행 방향으로는 비정상의 정상화를 통한 “기초가 튼튼한 경제”, 창조경제를 통한 “역동적인 혁신경제”, 내수활성화를 통한 “내수·수출 균형경제”의 3가지를 제시하고 있다. 실행방향을 설명하는 세부적인 내용에서는 계획의 핵심정책이라고 할 수 있는 “창조경제”를 저해하는 규제의 개혁을 핵심 주요과제 중 하나로 제시하고 투자 촉진을 위한 규제 총량제 도입과 투자관련 규제의 전면 재검토 등 정책적 방향성을 구체화하여 제시하고 있다.

이는 정부 출범이후 국가 경제성장의 원동력이라 할 수 있는 산업 발전을 저해하는 각종 규

---

1) 미국 헤리티지재단이 170여 개국을 대상으로 경제자유도지수에 따른 순위를 조사한 결과 한국은 2010년부터 2013년까지 30위권에 머물러 있는 것으로 나타났고, 국제투명성기구가 34개국을 대상으로 조사한 부패지수 순위에서는 2010년부터 2012년까지 20위권 후반에 머물러 있는 것으로 나타났다.

제를 개혁하겠다는 의지를 일관되게 강조하고 있는 것으로써 방송통신 산업분야에서도 규제 개혁에 대한 구체적인 방안 제시가 필요한 시점이라 할 수 있겠다.

#### 나. 시장상황

방송통신환경은 산업 간 융합이 현재에도 지속적으로 진행 중일 뿐만 아니라 공간적인 측면에서도 단일 지역이나 국가를 넘어서서 전 세계적으로 영향을 미치고 있다. IPTV로 촉발된 방송·통신 융합화는 급격하게 방송과 통신시장의 벽을 무너뜨리고 있다. 이러한 시장의 변화 추세에 맞춰 규제정책 집행 수준을 개선하기 위해 방송통신위원회가 출범하기도 했지만 아직까지도 행정규제가 기술 및 산업발전의 속도를 따라잡지 못하고 있는 상황이다.

이와 관련하여 전문가들은 규제정책의 집행이 시장변화 추세에 따라가기 위해서는 “방송통신”이라는 공공재에 대한 규제의 실행 방법론으로 “자율규제”가 더욱 활발하게 논의되어야 하며, 정부의 규제 혁신 방향 또한 시장경제질서의 신뢰성을 강화하면서 시장의 자율성을 확보할 수 있는 “자율규제”를 지향하는 것이 바람직할 것으로 제안하고 있다.

그러나 시장에서의 “자율규제”는 특정 사업자들이 자발적으로 규칙을 만들고 이를 스스로 실행하는 개념으로 이해될 수 있는 만큼, 규칙을 준수하도록 하는 데에 있어서 자발성을 기반으로 하기 때문에 규제의 실효성에 한계가 있고, 사업자 집단의 사적 이익 추구가 공익과 관련된 목적보다 우선시 될 수 있는 개연성이 있기 때문에 이에 대한 보완이 필요하다.

요컨대 “산업간 융합”이 핵심이라고 할 수 있는 방송통신 산업의 성장·발전을 위해서는 관련 규제에 대한 혁신과 동시에 세계적인 흐름을 고려해야 하는데, 방송통신 산업 규제에 대한 전반적인 세계적 흐름은 “자율규제”의 도입·적용이라 할 수 있다. 그러나 이러한 “자율규제”는 강제성이 미약하여 규제 실효성에 한계가 있고, 특정 사업자 집단의 사익과 밀접하게 연관되어 있기 때문에 규제 실효성과 공익성을 담보할 수 있는 구체적인 “자율규제” 방안 제시를 위한 논의가 필요하다.

## 2. 연구 필요성

방송통신 규제 관련 다수의 선행연구에서는 방송통신기술의 발전으로 방송과 통신 간의 구

분이 불분명해지면서, 양자의 구분을 전제로 한 행정체계 및 법체계는 적절한 기능을 유지하기가 어려워져 이러한 상황에 부합하는 적절한 행정체계 및 법체계가 필요하게 되었다고 진단하면서 “수평적 규제체계”로의 전환을 주장하고 있다.

그러나 방송통신 산업 간 융합화가 활발한 환경이라 하더라도 전통적으로 다른 방송과 통신이라는 두 개의 부류를 하나로 통합하고, 이를 새로운 기준으로 정비하는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 선행연구에서 주장하고 있는 방송통신 산업의 규제를 수평규율체제로 전환하는 것은 장기적인 추진과제로 보아야 하는 것이다. 따라서 당장의 방송통신 산업분야의 상황에 부합하는 대안을 찾기 위해서는 전면적인 수평적 규율체제로 전환하는 것만을 유일한 해법으로 생각하지 말고, 실제 현재의 방송통신 융합환경이 어떤지 살피고 이에 대한 규제대안을 찾는 것이 타당하다.

산업 분야에서 IT기술 수용이 크게 늘어나면서 이종 산업 간 융합화가 활발하게 이루어지고 있는 당장의 시장상황에 적용함으로써 수직적 규제체계가 가지고 있는 ‘규제의 공백 및 중복, 불평등한 규제, 공정경쟁 저해, 산업발전의 저해 등’의 문제점들을 해소하는데 기여할 수 있는 대안의 제시가 필요한 것이다.

연구에서는 “자율규제의 제도화”를 대안으로 제시한다. “자율규제의 제도화”는 민간과 공공(정부)이 협력하는 제도적 장치를 마련하고 정책을 집행함으로써 시장의 상황에 유연한 대처가 가능하고 민간 자율성을 보장함과 동시에 실효성 및 공익적인 목적도 추구할 수 있는 형태이기 때문이다.

본 연구를 통해 방송통신 분야의 창조경제 실현방안 마련을 위해 방송통신 분야에서 요구되는 자율규제의 방향을 정립하고 이를 제도화하기 위한 구체적인 방안을 제안한다. 국가 경제성장의 요체인 ‘창조경제’를 선도할 수 있는 방송통신 산업분야의 규제 개혁방안으로 ‘자율규제의 제도화 방안’에 대해 논의하는 것은 정부의 관련 규제정책 개혁에 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

## 제 2절 연구 목적 및 구성

### 1. 연구목적

방송통신기술의 발전으로 방송과 통신 기술이 융합된 새롭고 다양한 첨단 제품·서비스들이 시장에 쏟아져 나오는 상황 속에서 방송과 통신을 개념적·산업적으로 정확하게 구분하는 것은 쉽지 않다. 따라서 “방송, 통신, 방송·통신 융합”의 개념과 개념적 범위 내에 있는 각종 산업 분야가 혼재된 복합적인 시장상황을 이해하고, 연구에서 다루고자 하는 “방송통신”분야의 내용적 범위를 명확히 하기 위해서는 방송, 통신에 대한 개념적 정의와 산업적 범위를 분명하게 할 필요가 있다. 본 연구에서는 우선 방송·통신 융합의 시대에 방송과 통신, 방송·통신 융합에 대한 개념적 정의와 산업적 범위를 살펴보고 정리한다.

또한 방송, 통신 분야의 규제개혁 측면에서 “자율규제”를 논의하기 위해서는 기존 규제개혁의 한계를 보완할 수 있는, “자율규제”의 개념에 대해서도 정리가 필요하다.

지금까지의 규제개혁은 주로 규제개혁을 위한 체제를 효율적으로 정비하고, 규제영향분석에 근거하여 규제의 내용을 합리화 하거나 규제를 신설, 폐지하는 작업에 초점을 맞추어 왔다고 할 수 있다. 물론 이러한 규제개혁 노력은 지속적으로 추진되어야 하지만, 국가만이 규제의 주체가 되는 국가의 “규제독점주의”를 기반으로 하는 형태로써 그것으로는 한계가 분명함을 그동안의 수많은 규제개혁 실패 경험이 증명해 주고 있다. 이제 규제개혁을 위해서는 “규제다원주의”가 “규제독점주의”를 대체해야 하는 시대적 요구를 받아들이고 실천해 나가야 한다. 즉, “규제다원주의”의 관점에서 정부가 사업자 단체와 같은 민간분야 집단의 “자율규제” 능력을 촉진하고 활용할 수 있어야 하는 것이다.

제안에 앞서 “방송, 통신, 방송·통신융합”의 개념적 범위에서와 마찬가지로 “자율규제”에 대해서도 그 개념을 명확히 하고자 한다.

“방송, 통신, 방송·통신융합, 자율규제”라는 연구 키워드의 개념 및 범위에 대한 논의를 바탕으로, 국내·외 방송통신 분야 자율규제정책 사례에 대한 조사·분석과 함께 국내 방송·통신 분야 전문가들을 대상으로 한 심층적인 의견 조사를 실시하고 시사점을 도출한다.

국내·외 방송통신 분야 자율규제사례조사는 해외의 자율규제 사례 중 국내 도입에 참고가 될 만한 사례를 중심으로 조사하고 분석한다. 국내 사례 조사에서는 기존 방송통신 분야 규제

의 검토를 통해 자율규제 전환이 가능한 규제를 찾아내어 자율규제 전환 방안을 제시하는 한편, 이미 운영되고 있는 자율규제 사례를 조사하여 실효성과 공익성을 제고할 수 있는 제도화 방안 즉, 합리적인 공적규제와의 협력모델을 제안한다.

전문가 대상 심층 의견 조사·분석은 산업계, 규제기관, 학계 등의 전문가를 대상으로, 연구주제와 관련한 전반적인 사항에 대하여 심도 있는 의견조사를 실시하고 조사된 의견의 함의분석을 통해 시사점을 도출한다.

국내·외 사례조사와 전문가 대상 심층조사를 통해, 국내 방송통신 시장의 경쟁력 확보가 가능하면서 동시에 해외 주요국의 규제정책과 흐름을 같이하는 자율규제정책에 대한 방향 제시가 가능할 것이다.

또한 국내 방송통신 분야에서 자율규제 도입에 따라 생겨날 수 있는 문제점들을 고려한 개선 방안을 제안하는 한편 “방송, 통신, 방송통신융합” 분야의 주요 규제 이슈 유형별로 자율규제의 제도화 방안 즉, 자율규제의 실효성과 공익성을 제고할 수 있는 공적규제를 특성에 따라 유형을 구분하여 제안한다.

## 2. 연구구성

본 보고서는 총 6장으로 구성되어 있으며, 각 장별 주요 내용 구성은 다음과 같다.

제2장에서는 급속한 기술발전으로 인한 산업의 변화 속에서 그 경계가 모호해지고 있는 “방송과 통신 분야에 대한 개념 정립과 함께 산업적 범위”를 설정하고, 시장참여 사업자가 자발적으로 규칙을 정하고 스스로 실행하는 “자율규제의 개념”과 이에 행정기관이 협력하는 형태의 “협력적 자율규제에 대한 개념, 유형 등”에 대해서 살펴본다. 제3장에서는 방송통신 분야 자율규제 제도화와 관련하여 국내·외의 선도적인 사례에 대해서 논의하고, 국내의 방송통신 분야에 협력적 자율규제를 도입·적용하는데 고려해야 할 시사점을 도출한다. 제4장에서는 전문가들을 대상으로 실시한 설문조사 데이터를 분석한다. 제5장에서는 앞장에서 다루었던 “자율규제의 개념, 방송통신 산업의 범위 설정, 국내·외 협력적 자율규제 사례조사, 전문가 심층 의견, 설문조사 등”의 내용을 토대로 “자율 및 공적규제 조화의 필요성, 해외 자율규제의 국내도입 방향, 국내의 방송통신 분야 규제개선을 위한 행정규제의 자율규제적 전환방안 등”을 제안하고, 마지막으로 제6장에서는 방송통신 분야 자율규제 제도화 방안에 대해서 종합 제안한다.

## 제 3절 조사목적 및 방법

### 1. 조사목적

전문가 의견 심층조사는 방송 및 통신 분야 전문가들로부터 국내·외의 협력적 자율규제 관련 주요 사례에 대한 깊이 있고 구체적인 연구자료를 조사·수집하고, 설문조사를 통해 협력적 자율규제가 지향해야 할 방향에 대한 기초자료를 확보하기 위하여 실시하였다. 이를 위해 전자의 사례조사는 정성적 조사로, 후자의 협력적 자율규제 지향 방향에 대한 조사는 정량적 설문조사로 나누어 실시하였다.

### 2. 조사방법

#### 가. 정성적 조사

국내외의 방송통신분야와 관련된 방대한 사례를 모두 조사하기 위해서는 별도의 많은 시간과 노력이 필요하다. 그러나 별도의 시간과 노력을 들인다 하더라도 방대한 사례를 모두 조사한다는 것은 요원한 일이다. 따라서 본 연구에서는 방송 및 통신 분야의 전문가들이 대표적 사례로 제시하는 것들을 중심으로 논의하고자 한다. 이를 위해 정성적 조사로써 전문가들로부터 국내·외 방송통신분야의 규제와 관련한 심층적인 사례 자료를 수집하였다.

전문가 대상 정성적 사례조사는 크게 국내와 국외의 2가지로 구분하여 실시하였다. 이중 국내사례의 조사방향은 국내에서 기존에 운영되고 있는 협력적 자율규제 사례에 대해 조사하는 것이다. 그리고 해외사례 조사의 방향은 각 국가별 자율규제에 대한 개념 및 범위 소개, 해당 국가의 협력적 자율규제 사례 분석, 국내 도입 시사점을 조사하는 것이다. 이와 같은 방향으로 조사된 국내외의 사례들은 앞서 제시한 바 있는 협력적 자율규제의 유형<sup>2)</sup>으로 구분하여 제시하였다.

---

2) 본 연구보고서 제2장에서 선행연구문헌의 분석을 통해 협력적 자율규제의 유형을 5가지로 구분하여 제시하였다.

정성적 조사는 방송 및 통신 각 분야의 전문가로부터 국내외의 방송통신 규제 관련 사례에 대해 심층적인 내용을 요청하고 수집하기 위해 서면 및 대면 질의응답 방식을 모두 실시하였다.

#### 나. 정량적 조사

정량조사는 교수, 연구원, 변호사 등 방송통신 분야 규제관련 전문가 6명을 대상으로 자율규제와 행정규제 간 관계, 정책방안, 방송통신 분야별 자율규제 및 행정규제의 필요성 등에 대해 조사하였다. 설문요청, 자료배포 및 회수 등의 설문절차의 진행을 위해서 전화, 우편, 대면 방식을 활용하였다.

자율 및 행정규제와 관련하여 정확하고, 일관된 조사를 위해서는 두 가지 개념에 대해서 전문가들이 가지고 있는 의견을 확인할 필요가 있다. 두 개념에 대한 인식의 차이가 있을 경우, 설문지에 있는 다른 문항의 응답에 대해서 개념인식 차이를 고려하여 분석해야만 하기 때문이다. 따라서 본격적인 조사에 앞서 자율규제와 행정규제 각각의 개념을 어떻게 생각하고 있는지에 대한 서술형 문항을 제시하였다.

본격적인 설문문항의 내용은 크게 3가지로 구성하였다. 한 가지는 실제 자율규제 및 행정규제 간의 관계를 어떻게 생각하고 있는지에 대한 문항들이다. 두 번째는 협력적 자율규제 관련 정책방안에 대한 문항들이고, 세 번째는 방송통신 각 분야에서 자율 및 행정규제가 어느 정도 필요하다고 생각하는지에 대한 문항들이다.

설문조사대상이 소규모인 관계로 조사결과를 일반화하여 생각하는 데는 분명 한계가 있을 것이다. 그러나 전문가들의 의견인 만큼 자율규제 및 행정규제에 대한 개념과 둘 간의 이론적/실제적 관계 등을 어느 정도 파악하기 위한 기초자료로써 가치는 충분할 것으로 판단된다.

## 제 2 장 방송통신 및 자율규제 개념 고찰

### 제 1절 방송통신 분야의 개념 및 범위

#### 1. 방송통신 분야의 개념

방송통신 분야의 규제를 논의하기 위해서는 먼저 방송통신의 개념과 개념에 기반한 산업 및 상품의 범위를 먼저 설정하여야 한다. “방송통신 분야의 규제정책”에 대한 내용인 만큼 관련 법률에서 제시한 방송통신의 정의를 살펴보고자 한다.

현재 방송은 ‘방송법’, ‘인터넷멀티미디어방송사업법’ 등에 정의되어 있으며, 통신(전기통신)은 ‘전기통신기본법’에 정의되어 있다. 이 밖에도 2014년 2월에 시행된 ‘방송통신발전 기본법’에서는 방송과 통신을 통합하는 방송통신에 대한 정의를 내리고 있다.

#### 가. 방송

방송법 제2조 1항은 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것을 방송으로 정의하고 있으며, 방송프로그램의 유형에 따른 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송(인터넷통신망을 이용하는 경우 제외)과 이동 중 수신을 목적으로 하는 이동멀티미디어방송을 포함한다. 방송법은 방송사업에 대한 분류도 제시하고 있다. 방송법 제2조 2항에 따르면 방송사업은 이용기술 혹은 인프라에 따라 지상의 무선국을 이용하는 지상파방송사업, 유선방송설비를 이용하는 종합유선방송사업, 그리고 인공위성의 무선설비를 이용하는 위성방송사업으로 구분하고 있다. 또한 지상파방송, 종합유선방송, 위성방송의 채널을 사용하는 방송채널사용사업을 별도로 분류하고 있다.

방송법상에 정의된 방송은 엄밀히 구분하면 두 가지의 활동으로 나눌 수 있다. 즉, 방송프로그램의 기획, 편성 또는 제작과 관련된 활동과 방송프로그램의 송출활동으로 구분된다. 방송법은 방송을 이 두 가지 활동을 모두 포함한 것으로 정의하고 있다고 볼 수 있다. 또한, 방송은 프로그램을 공중에게 송신하는 것으로 정의되고 있어 정보의 일방적인 전달활동이 특징이다.

<표 2-1> 방송법과 인터넷멀티미디어방송사업법의 방송 정의

<p>방송법 (제2조 1항)</p>	<p>1. “방송”이라 함은 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함하며, 이하 “시청자”라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서 다음 각목의 것을 말한다.  가. 텔레비전방송 : 정지 또는 이동하는 사물의 순간적 영상과 이에 따르는 음성·음향 등으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 방송  나. 라디오 방송 : 음성·음향 등으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 방송  다. 데이터 방송 : 방송사업자의 채널을 이용하여 데이터(문자·숫자·도형·도표·이미지 그 밖의 정보체계를 말한다)를 위주로 하여 이에 따르는 영상·음성·음향 및 이들의 조합으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 방송 (인터넷 등 통신망을 통하여 제공하거나 매개하는 경우를 제외한다. 이하 같다)  라. 이동멀티미디어방송 : 이동 중 수신을 주목적으로 다채널을 이용하여 텔레비전방송·라디오방송 및 데이터방송을 복합적으로 송신하는 방송</p>
<p>인터넷 멀티미디어 방송사업법 (제2조 1항)</p>	<p>1. “인터넷 멀티미디어 방송”이란 광대역통합정보통신망 등(자가 소유 또는 입차 여부를 불문하고, 「전파법」 제10조제1항제1호에 따라 기간통신사업을 영위하기 위하여 할당받은 주파수를 이용하는 서비스에 사용되는 전기통신 회선설비는 제외한다)을 이용하여 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 방송을 말한다.</p>

IPTV 등 인터넷 미디어의 활성화를 목적으로 제정된 인터넷멀티미디어방송사업법에서 인터넷 멀티미디어의 방송(제2조 1항)은 인터넷 프로토콜 방식으로 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 것으로 정의되고 있다. 인터넷 멀티미디어 방송은 방송프로그램 뿐만 아니라 다양한 콘텐츠를 제공한다는 측면에서 일반적인 송신활동으로 규정된 방송법상의 방송과의 차이를 보이고 있다. 즉, 디지털화의 진전에 따라 방송의 양방향성과 방송콘텐츠의 다양성 확대를 반영하고 있다고 볼 수 있다.

방송법과 마찬가지로 인터넷 멀티미디어방송사업법도 방송사업에 대한 분류를 제시하고 있다. 인터넷멀티미디어방송사업은 이용자에게 콘텐츠를 전달하는 사업인 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업과 위 사업자에게 콘텐츠를 공급하는 사업인 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업으로 구분된다.

## 나. 통신

통신의 법률상 정의는 전기통신기본법에서 찾을 수 있다. 전기통신기본법 제2조 1항은 유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 부호·문언·음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것을 전기통신으로 정의하고 있다. 방송법에서 정의된 방송의 경우 전달되는 정보(방송프로그램)의 생성활동을 포함한 반면 전기통신의 경우 전달되는 정보의 생성은 전기통신에 포함되지 않음을 알 수 있다 또한, 방송의 경우 공중에게 송신하는 단방향성 성격을 띠고 있으나 통신은 송신활동과 수신활동을 포함하고 있어 양방향적 성격을 띤 활동이라는 것이 특징이라 할 수 있다.

<표 2-2> 전기통신기본법의 통신 정의 전기통신사업법의 사업 구분

전기통신 기본법 (제2조 1항)	1. “전기통신”이라 함은 유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 부호·문언·음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것을 말한다.
전기통신사 업법 (제4조)	제4조(전기통신사업의 구분 등) ① 전기통신사업은 기간통신사업, 별정통신사업 및 부가통신사업으로 구분한다. ② 기간통신사업은 전기통신회선설비를 설치하고, 이를 이용하여 공공의 이익과 국가산업에 미치는 영향, 역무의 안정적 제공의 필요성 등을 참작하여 전신②전화역무 등 대통령령이 정하는 종류와 내용의 전기통신역무(이하 “기간통신역무”라 한다)를 제공하는 사업으로 한다. ③ 별정통신사업은 다음 각호의 1에 해당하는 사업으로 한다. 1. 제5조의 규정에 의한 기간통신사업의 허가를 받은 자(이하 “기간통신사업자”라 한다)의 전기통신회선설비 등을 이용하여 기간통신역무를 제공하는 사업 2. 대통령령이 정하는 구내에 전기통신설비를 설치하거나 이를 이용하여 그 구내에서 전기통신역무를 제공하는 사업 ④ 부가통신사업은 기간통신사업자로부터 전기통신회선설비를 임차하여 제2항의 규정에 의한 기간통신역무외의 전기통신역무(이하 “부가통신역무”라 한다)를 제공하는 사업으로 한다.

전기통신기본법은 통신의 분류는 따로 제시하고 있지 않으며, 다만 전기통신사업법(제4조)에서 전기통신사업을 기간통신사업, 별정통신사업, 부가통신사업으로 구분하고 있다. 기간통신사업은 기간통신역무를 제공하는 사업으로 기간통신역무는 전자기신호를 송신하거나 수신하는

전기통신역무, 주파수를 할당받아 제공하는 역무, 전기통신회선설비임대역무로 구성된다(전기통신사업법 시행령 제7조). 별정통신사업은 기간통신사업자의 설비를 이용하여 기간통신역무를 제공하는 사업과 구내통신으로 구분된다. 마지막으로 부가통신사업은 기간통신사업자로부터 설비를 임차하여 기간통신역무외의 전기통신역무를 제공하는 사업으로 정의된다.

#### 다. 방송통신 융합

일반적으로 방송과 통신의 융합은 디지털 기술이 발전하고 네트워크의 광대역화가 진전됨에 따라 콘텐츠 형식이 다양화되고, 네트워크 및 단말기가 융·복합화 되어 기존의 방송과 통신의 경계가 허물어지는 현상을 의미한다. 방송통신 융합의 개념은 매우 다양하게 정의될 수 있으나, 일반적으로 방송통신 융합이란 “음성, 음향, 부호, 문언, 영상 등의 아날로그 정보를 디지털 형태의 정보로 전환 또는 제작하고 이를 유무선 네트워크로 송수신하여 다양한 양방향 서비스의 통합적 구현이 가능케 됨으로써 결과적으로 서비스, 네트워크, 사업자, 단말기, 규제 등의 차원에서 미디어 사이의 경계가 모호해지는 현상”이라 할 수 있다.

방송통신의 융합으로 인한 산업의 형태는 크게 네트워크 융합, 서비스 융합, 기업의 융합으로 구분할 수 있으며, 이 밖에 콘텐츠 융합, 단말기 융합, 규제 융합 등 다양한 형태가 있다.

##### 1) 네트워크 융합

‘네트워크 융합’은 방송과 통신이 방송망과 통신망의 구분이 없이 전송되는 상황을 말한다. FM주파수 대역을 이용한 무선호출서비스, 통신위성을 이용한 위성방송, 통신망을 통한 IPTV 서비스, 케이블 TV 망을 통한 초고속인터넷·VoIP 서비스 제공 등의 경우가 대표적이다.

##### 2) 서비스 융합

‘서비스 융합’은 아날로그 형태의 정보를 디지털 형태의 정보로 전환하여 전송할 수 있게 됨에 따라 방송과 통신의 특성을 모두 가진 경계 영역적 서비스 형태가 등장하는 것을 말한다. IPTV·데이터방송과 같은 양방향성 방송, 통신서비스를 통한 방송프로그램 송신이 이에 속한다.

### 3) 사업자의 융합

‘사업자의 융합’은 방송사업자와 통신사업자가 전략적 제휴, 공동투자, 인수합병 등을 통하여 상대방의 영역에 상호 진출하게 되면서 복합적 성격을 가진 사업자가 등장하는 것을 가리킨다. KT의 위성방송 진출과 SKT의 위성 DMB 사업진출, 케이블 SO의 초고속인터넷서비스 사업 진출 등이 그 예라 할 수 있다. 각 기업들은 방송통신 분야에서 유리한 고지를 선점하거나 경쟁을 회피하기 위하여 기업 연합이나 합병 등을 통하여 규모를 증가시키는 경향을 보이고 있다.

### 4) 그 외 융합의 유형

‘콘텐츠 융합’은 콘텐츠의 통합화·융합화로 장르 간 구분이 모호해지고, 디지털 콘텐츠로 기능과 형태가 통합되는 현상을 말하고, ‘단말기의 융합’이란 방송통신 융합에 따라 방송과 통신으로 분리되어 존재하던 규율체계와 규제기구가 통합되는 현상을 말하며, 방송과 통신을 아우르는 ‘전자적 커뮤니케이션’ 개념을 도입하거나 영역별 수직적 규율체계에서 ‘수평적 규율체계’로의 전환, 방통 융합 규제기관 설립 등을 사례로 들 수 있다.

## 2. 방송통신 산업의 범위

방송통신발전 기본법은 방송법과 인터넷멀티미디어방송사업법에서 정의된 방송의 개념과 전기통신기본법에서 정의된 전기통신의 개념을 모두 포함한 방송통신에 대한 정의를 제기하고 있다.

방송통신발전 기본법에서 방송은 유선, 무선, 광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 방송통신 콘텐츠를 송신하거나 수신하기 위한 일련의 활동과 수단으로 정의되고 있다. 방송통신콘텐츠는 전자적 방식으로 송수신되는 부호, 문자, 음성, 음향 및 영상을 의미한다(제2조 2항).

방송통신발전 기본법의 방송통신 정의는 급속한 기술발전예 따라 방송과 통신의 구분이 불명확해지는 산업의 변화를 수용하고 있다고 볼 수 있다. 전기통신기본법의 통신에 대한 정의와 비교해 보면, 암묵적으로는 기존 방송의 정의가 통신에 포함되는 형태를 띠고 있다. 또한, 정의된 방송통신이 방송법에서 방송을 포함하고 있고 방송통신콘텐츠의 송수신을 위한 일련의 활동과 수단으로 표기되어 있기 때문에 방송통신콘텐츠의 생산 활동도 방송통신활동에 포함된다 고 볼 수 있다.

<표 2-3> 방송통신발전 기본법의 방송통신 정의

방송통신 발전 기본법	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. "방송통신"이란 유선·무선·광선(光線) 또는 그 밖의 전자적 방식에 의하여 방송통신콘텐츠를 송신(공중에 송신하는 것을 포함한다)하거나 수신하는 것과 이에 수반하는 일련의 활동 등을 말하며, 다음 각 목의 것을 포함한다.</p> <p>가. 「방송법」 제2조에 따른 방송</p> <p>나. 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조에 따른 인터넷 멀티미디어 방송</p> <p>다. 「전기통신기본법」 제2조에 따른 전기통신</p> <p>2. "방송통신콘텐츠"란 유선·무선·광선 또는 그 밖의 전자적 방식에 의하여 송신되거나 수신되는 부호·문자·음성·음향 및 영상을 말한다.</p> <p>중략</p> <p>5. "방송통신서비스"란 방송통신설비를 이용하여 직접 방송통신을 하거나 타인이 방송통신을 할 수 있도록 하는 것 또는 이를 위하여 방송통신설비를 타인에게 제공하는 것을 말한다.</p>
----------------	--

방송통신 분야의 산업부문의 범위를 설정하기 위해서는 방송과 통신이 융합되어 그 경계가 모호해지는 추세를 반영하여 하나의 개념을 설정하는 것이 적절할 것이다. 또한 정책적 목적을 위해 분류체계를 수립하는 만큼 법률상에서 제시된 방송과 통신의 개념에 부합하는 정의를 설정하는 것이 바람직할 것이다. 본 연구에서는 문성배, 정현준(2009)이 제안한 바에 따라 '방송법'과 '인터넷멀티미디어방송사업법'에서 정의된 방송의 개념과 '전기통신기본법'에서 정의된 전기통신의 개념'을 모두 포함하여 방송통신에 대한 정의를 내린 방송통신발전 기본법상의 '방송통신, 방송통신콘텐츠, 방송통신서비스'의 정의에 부합하는 방송통신 산업 및 상품의 정의를 제시한다. 그들은 방송통신산업 및 상품을 '방송통신산업에 포함될 후보 산업의 상품들은 전자적 방식에 의하여 부호 문자 음성, 음향 및 영상의 송신과 수신 기능을 실현하거나 가능하게 함을 주목적으로 하며 또한 주로 전자적 방식에 의하여 송수신될 목적으로 생성된 부호, 문자, 음성, 음향 및 영상을 포함'하는 것으로 정의하였다.

또한 그들은 앞서의 정의한 개념에 따라 방송통신분야 후보 산업 목록 작성을 통해 방송통신의 산업적 범위(안)을 도출하였다. 이에 따르면 우선 방송통신산업의 범위는 크게 방송통신 제조업과 방송통신 서비스업으로 구분된다. 방송통신 제조업에는 통신 및 방송장비, 영상 및 음향 기기 산업이 포함된다. 그리고 방송통신 서비스업에는 전기통신업, 방송업, 호스팅 관련 서비스

업, 포털 및 기타 인터넷 정보매개 서비스업, 데이터베이스 및 온라인정보 제공업, 온라인 및 모바일 게임 소프트웨어 개발 및 공급업, 광고 영화 및 비디오물 제작업, 방송프로그램 제작업, 영화, 비디오물 및 방송프로그램 제작 관련 서비스업, 영화, 비디오물 및 방송프로그램 배급업, 뉴스 제공업이 포함된다. 이를 정리하면 아래의 표와 같다.

<표 2-4> 방송통신산업 범위(안)

업종 구분	한국표준산업분류(9차 개정)	비고
방송통신 제조업	통신 및 방송장비 유선 통신장비 제조업 방송장비 제조업 이동전화기 제조업 기타 무선 통신장비 제조업	-
	영상 및 음향기기(일부 TV, 라디오) 텔레비전 제조업 라디오, 녹음 및 재생기기 제조업	-
방송통신 서비스업	전기통신업 유선통신업 무선통신업 위성통신업 통신 재판매업 그 외 기타 전기 통신업	-
	방송업 라디오 방송업 지상파 방송업 프로그램 공급업 유선 방송업 위성 및 기타 방송업	-
	호스팅 및 관련 서비스업	-
	포털 및 기타 인터넷 정보매개 서비스업	-
	데이터베이스 및 온라인정보 제공업	-
	온라인/모바일 게임 소프트웨어 개발 및 공급업	-
	광고 영화 및 비디오물 제작업	-
	방송 프로그램 제작업	-
	영화, 비디오물 및 방송프로그램 제작 관련 서비스업	-
	영화, 비디오물 및 방송프로그램 배급업	-
	뉴스 제공업	-

## 제 2절 자율규제의 개념 및 분류

자율규제에 대한 주제를 논의하고 연구하는 연구자들마다 이해하고 있는 자율규제의 개념과 범위가 달라 자율규제라는 같은 용어를 사용하더라도 용어가 가지는 의미상으로는 서로 다른 주장을 하는 경우가 생기기도 한다. 논자에 따라서 자율규제의 정의가 다르기 때문에 개념에 대한 공통된 이해를 하지 않는다면 논의의 출발선이 다르게 되어 혼란이 생겨날 수 있는 것이다<sup>3)</sup>(최경진, 2013). 그렇기 때문에 자율규제를 논의하기 위해서는 우선 자율규제의 개념을 정립하는 것이 필요하다.

### 1. 자율규제의 개념

피규제자 관점에서, 규제란 개인이나 집단의 행태를 변화시키기 위해 정부가 정책적 수단을 통해 간섭하는 것을 의미한다. 일반적으로 정부규제 또는 행정규제란 용어로 통칭되는데, 행정규제는 행정에 관한 권리와 의무의 주체라 할 수 있는 정부 부처 등이 행하는 일련의 목적적 활동으로서 법령에 기반해서 작동된다(이민영, 2009). 그런데, 오늘날 행정규제는 더 이상 행정기관만이 독점하는 것이 아니라 다양한 분야에서 민간이 참여하는 사회 즉, 행정기관에 의한 '규제독점주의'에서 각 사회운영 주체들이 규제권한을 위임받아서 자율적으로 규제를 하는 '규제다원주의'로 발전하고 있다(현대호, 2009).

행정규제는 자유권적 기본권을 향유하는 권리주체 즉, 피규제자의 입장에서는 타율적인 규제이기 때문에 이와 대비되는 용어로서 피규제자가 자발적으로 규제한다는 개념의 자율규제가 존재한다. 정부가 규제의 주체인 행정규제와 달리 자율규제는 규제의 주체가 피규제자인 민간 또는 기업으로서 스스로의 활동을 규제한다는 것을 의미한다.

그렇다면 정부에 의해 규제 권한이 사업자에게 위임되는 경우의 규제는 자율규제와 행정규제 중 어느 것에 해당된다고 할 수 있는 것인가? 앞서 규제의 주체에 따라 행정규제와 자율규제로 개념을 구분한 바에 따르면 규제 권한을 위임한 정부와 위임받은 민간의 역할이 공존하는

---

3) 최유성 등(2013)은 국내의 경우 공동규제의 개념을 자율규제의 일부로 포함시켜 학술적, 실무적으로 사용하고 있는데, 사업자와 기타 민간영역에 의해 자발적으로 조직화되어 관리되는 규제에서부터, 정부에 의해 규제 권한이 사업자에게 형식적으로 위임되는 경우에 이르기까지 다양한 스펙트럼 상에서 정의되고 있다고 하였다.

규제를 민간의 순수한 자율규제라고 하기는 어려울 것이다. 정부의 행정규제와 민간의 자율규제가 위임과 수행이라는 방식으로 협력하여 공동으로 규제하는 형태 즉, “협력적 자율규제”라고 하는 것이 더 정확한 표현일 것이다.

법치주의 국가에서 실제로 정부의 직·간접적인 관여가 전혀 없는 ‘순수 자율규제(Pure self-regulation)’가 실제로 존재한다는 것은 불가능에 가까워 보인다. 이러한 이유 때문에 현실에서 명확하게 순수 자율규제와 협력적 자율규제를 구분하기란 쉽지 않다.

본 연구에서는 ‘순수 자율규제(Pure self-regulation)’의 개념을 규제 주체가 민간이고, 자율규제기관에 대한 정부의 실질적인 제한이 없는 규제에 정의하고, 그 외의 규제 개념은 자율규제와 행정규제 간의 협력을 기반으로 한다는 의미의 ‘협력적 자율규제’로 정의하고자 한다<sup>4)</sup>.

일반적으로 자율규제는 업계가 협회의 결성을 통하여 스스로가 준수해야 할 행동강령을 제정하고 위반행위를 스스로 점검하는 행위로 이루어지는 특징이 있다. 따라서 자율규제는 항상 어느 정도의 조직화(Institution alisierung)된 독립적인 조직체의 존재를 내포하고 있는 개념이라 할 수 있다(현대호, 2010)

자율규제는 과거 사회의 여러 부문에서 정부규제의 보완책으로 제기되었는데, 자율규제는 과도하게 부과되어 있거나 시장요인을 약화시키는 공적 규제의 완화나 제거를 목적으로 하는 탈규제(deregulation) 또는 정부로부터의 회피, 정부와의 대결 혹은 계획된 분리를 의미하는 비규제(unregulation)와는 다르다(강희원, 2002). 자율규제는 어떤 규제의 틀을 구축하고 운영하는 행위자가 정부가 아닌 피규제자가 되는 것인데, 앞서 언급한 바와 같이 실제에서는 자율규제를 구현하는 장치들이 정부규제와 완전히 독립해 있기 보다는 상호보완적으로 존재하는 경우가 많다.

자율규제는 규제절차가 신속하고 예방적인 규제가 가능하다는 장점이 있다. 그러나 한편으로는 자발성을 기반으로 한 규제기준의 제정이나 규제심사과정에서 규제 주체들의 이해관계가 개입될 우려가 있다. 이는 곧 규제에 대한 신뢰성 및 공정성 문제로 이어질 수 있는데, 자율규제의 경우 규제효과가 특정 회원사에 제한된다거나, 자율규제 활동이 충분히 공개되지 않을 경우 이것이 오히려 사업자 또는 회원사 내부의 구조적 문제점을 은폐하는 수단으로 악용될 수도 있다는 점이 비판으로 제기된다(이민영, 2009). 또한 실효성 문제도 제기될 수 있는데, 자율규제의 전제인 자발성이 자율적 제재에 대한 강제성 약화의 원인이 되어 규제 실효성의 한계로 작용할 수 있다.

---

4) 최유성 등, “공동규제(Co-regulation) 활용방안에 관한 연구”, 2013 참조.

## 2. 자율규제와 행정규제의 비교 고찰

앞서 자율규제에 대한 이론적 개념 논의에서는 규제의 주체에 따라, 민간의 자율규제와 정부의 행정규제로 나눌 수 있으며, 순수 자율규제는 '규제 주체가 민간이고, 자율규제기관에 대한 정부의 실질적인 제한이 없다'고 하였다. 그러나 규제제도에 대한 이론적인 논의를 통해 정립한 개념적 정의는 추상적이어서 그 의미를 명확하게 이해하는 데는 한계가 있다. 따라서 각각의 개념을 좀 더 구체화하여 이해하기 위해서는 상대적인 두 가지 규제형태가 가지고 있는 장·단점에 대해서 비교하여 살펴볼 필요가 있다.

### 가. 자율규제의 장·단점

#### 1) 자율규제의 장점

민간에 의한 자율규제의 장점으로는 우선, 정부 규제당국보다 효율적 규제가 가능하다는 점을 들 수 있다. 적절한 규율을 만들거나 위반여부를 판단하는데 있어서 전문적, 기술적 지식은 매우 중요한 요소인데 규제에 필요한 정보와 지식의 보유라는 측면에서 정부의 규제당국보다 민간의 전문 기업이 우월한 위치에 있기 때문에 관련문제 해결에 보다 효율적이라고 할 수 있다. 두 번째, 정부의 규제 제정 및 개정을 위해서는 규정변경예고, 행정적 절차뿐만 아니라 사회적 공감대 형성, 정치적 지원까지 얻어내야 하는 복합적인 어려움이 있지만, 자율규제는 특성상 시장상황 및 영업환경 변화를 적시에 파악할 수 있고, 규제 제정 및 개정절차가 간소하여 그러한 상황변화를 규제에 적극적으로 반영할 수 있기 때문에 유연한 대응이 가능하다. 세 번째, 규제비용 절감 효과이다. 자율규제가 실시되면 규제비용을 민간의 기업에서 부담하게 되는데, 자율규제가 행정규제 영역을 대체 및 대행하게 됨으로써 행정규제에 소요되는 정부의 행정비용을 절감하는데 기여하게 되는 것이다. 네 번째, 규제가 시장에 참가하는 민간기업 간의 합의에 의해 제정된 경우, 정부규제당국에 의한 강제규제보다 설득력이 있을뿐만 아니라 자발적인 규제준수가 가능할 것이다. 또한 이는 정부의 간섭을 최소화할 수 있고, 민간 기업들의 공동 참여는 업계에서의 불필요한 경쟁의 감소를 통해 산업의 발전에도 기여할 수 있을 것이다.

## 2) 자율규제의 단점

자율규제의 단점은 장점으로 언급된 사항들이 실제로 적용하고 운영하는 과정에서 당초의 취지대로 지켜지지 않을 수 있는 가능성 때문에 나타나게 되는 것들이다. 이는 자율규제를 집행하고 운영하는 민간 사업자 단체가 가지고 있는 태생적 한계 때문에 대두되는 문제로 이해할 수 있다.

우선 사업자 단체의 회원사 이익을 대변하는데 치우쳐 사적 이익을 도모하기 위한 목적으로 운영될 우려가 있다는 점이다. 민간이 자율적으로 운영하는 사업자 단체에 의한 자율규제는 예산 등의 문제로 회원사의 압박에서 자유롭지 못하다. 이익극대화를 추구하는 기업들이 자율규제를 건전한 방송통신 환경 조성 및 이용자 보호보다는 자신들의 이익을 위한 수단으로 악용할 우려가 있는 것이다. 두 번째, 자율규제의 내용 자체가 부실할 수 있다. 민간의 자율적 운영 및 집행을 토대로 하는 자율규제의 내용이 공공성 측면이나 감독당국의 감독취지에서 벗어날 소지가 있다. 자율규제는 감독당국에 비해 그 내용이 일부 회사 또는 전체산업에 이익이 되는 방향으로 편향될 가능성이 상존하는 것이다. 세 번째, 자율규제기구의 규제 집행능력의 부족을 들 수 있다. 일선 사업자 단체들은 위반행위 적발로 인해 회원사가 받게 될 불이익을 이미 잘 알고 있기 때문에 자율규제의 집행에 소극적일 수밖에 없으며, 자율규제의 집행으로 회원사에 대한 제재(의결권 제한, 탈회조치 등)는 사업자 단체에게도 불이익이 될 수 있기 때문에 자율규제 단체가 적절한 구속력을 가지고 자율적 규제를 집행을 하기에는 실질적으로 어려움이 많다.

### 가. 행정규제의 장·단점

#### 1) 행정규제의 장점

광의의 행정규제에 대한 개념은 “정부가 기업이나 일반 국민에게 의무를 부과하는 다양한 형태의 수단”이나, “경제 또는 공공의 목적을 실현하거나 이끌어가기 위해 설계된 사적 영역에 대한 국가개입의 모든 유형으로서, 의도적인 국가의 영향력”으로 정의될 수 있다(이종한 등, 2009). 이러한 개념의 행정규제가 갖는 장점은 첫째, 모든 국민들에게 ‘구속력’을 갖고 있다는 점을 들 수 있다. 반면에 자율규제는 자율규범 및 이의 자발적 준수를 담보로 하는 것이기 때문에 원칙적으로 구속력이 없다. 둘째, 본질적으로 법률에 근거하여 제도화되고, 국가의 ‘강제력’

을 담보로 집행되지만, 자율규제는 그렇지 못하다. 따라서 자율규제가 강제적으로 집행되기 위해서는 일정 정도 국가의 강제력에 의존할 수밖에 없는데, 이러한 경우에는 자율규제의 성격이 변질될 가능성이 존재한다. 셋째, '민주적인' 의회의 결정에 기반하고 있다. 반면에 자율규제는 종종 여타의 관련 당사자들 예컨대 부모 등의 참여 없이 인터넷산업부문의 특수한 이해집단에 의해서만 행해질 수 있다. 따라서 행정규제는 사업자에 의한 자율규제보다 훨씬 더 강력한 도덕적 권위를 지니게 된다.

## 2) 행정규제의 단점

강제력을 수반하는 법에 의한 통제는 다른 매체와는 달리 쌍방향성, 탈중앙통제성, 접근용이성, 다양성, 익명성, 복제용이성, 국제성, 초공간성 등 다양한 특성을 가지는 방송통신의 속성에 따라 쉽게 실효성을 확보하기가 어렵다. 규제의 수단이 기술변화에 제대로 대응하지 못함으로써 효과적으로 새로운 방송통신 분야의 유동성을 제어하기가 어려운 것이다. 또한 오남용 되는 방송통신 분야의 정보 유통 자체를 통제하기 보다는 정보이용자인 사용자의 불편을 강화하거나, 정보서비스제공자나 데이터 호스트 등의 활동에 규제 장치를 늘림으로써 정보이용시스템의 비효율만을 증대시키는 반면 오남용의 폐해를 실효성 있게 차단하는 데는 실패하였다.

<표 2-5> 자율 및 행정규제 장·단점 비교

구분		내용
자율 규제	장점	- 행정규제보다 효율적 규제가 가능 - 규제 제정 및 개정절차가 간소하여 시장상황에 유연한 대응이 가능 - 규제행정비용을 민간에서 부담함으로써 행정규제비용 절감 - 설득력 있는 규제, 자발적 준수, 정부 간섭최소화, 불필요한 업계 경쟁 감소
	단점	- 사적 이익을 도모하기 위한 목적으로 운영될 우려가 있음 - 자율규제의 내용 자체가 부실할 수 있음 - 자율규제기구의 규제 집행능력의 부족 및 한계
행정 규제	장점	- 모든 국민들에게 '구속력'을 가지고 있음 - 법률에 근거한 '강제력'이 담보되어 규제 실효성이 높음 - '민주적인' 의회의 결정에 기반하고 있음
	단점	- 법에 의한 규제에 절차의 경직성 때문에 기술변화에 제대로 대응하지 못함 - 방송통신 기술에 대한 통찰력이 결여될 경우 규제의 비효율성 증대

#### 다. 시사점

논의를 종합하여 보면 결국 방송통신 분야에 대해서는 자율규제와 행정규제가 상호 조화롭게 이루어져야 하고, 따라서 정부와 민간이 공동으로 규제의 주체로서 참여하고 협력하는 '협력적 자율규제시스템'이 효과적인 규제방식으로서 대두되는 것이다. 다시 말해 사업자에 의한 자율규제만으로는 제재 등의 강제조치가 없어서 모든 시장 참여자들이 자율규제시스템에 참여하지 않을 것이기 때문에, 강제력을 지닐 수 없으며 일반적으로 적용되기도 힘들다. 그리고 행정규제시스템만으로는 관련 당사자들의 협력이 절대적으로 필요한 방송통신 분야의 특성 즉 기술적 특성, 급변성, 국제성으로 인해 실패할 수밖에 없다. 따라서 본연구의 목적이라고 할 수 있는 '자율규제의 확산 및 제도화 방안'의 지향점은 자율규제와 행정규제의 주체가 협력하여 공동으로 규제를 주관한다는 의미를 담고 있는 '협력적 자율규제'가 되어야 할 것이다.

### 3. 자율규제의 분류

앞에서의 논의에 따르면, 자율규제는 규제의 틀을 구축하고 운영하는 행위자에게 초점을 맞춘 개념이며 자율규제주체가 정부와, 자율규제가 행정규제와 어떤 관계를 맺고 있는가에 관한 특성에 따라 몇 가지 유형으로 구분하는 것이 가능하다. 자율규제 주체가 정부와 맺는 관계가 자율규제의 유형을 나누는데 있어서 중요한 구분기준이 되는 것이다.

자율규제를 시행하는 사업자 집단이 규제 준수의 실효성을 높이고, 사익과 공익의 균형유지, 규제에 대한 신뢰성이나 규제의 공정성을 유지하는데 있어서 정부와의 관계 수준이 어떠한지는 매우 중요한 요인이다. 실제로 선행연구에서 나타난 자율규제의 유형구분을 살펴보면 대체로 그와 같은 구분점을 기준으로 하여 분류하였다.

#### 가. Bonnici(2008)의 구분

Bonnici(2008)는 자율규제를 법령적 자율규제(statutory self-regulation), 위임적 또는 대리적 자율규제(mandated or delegated self-regulation), 강제적 자율규제(coerced self-regulation), 합의적 자율규제(agreed self-regulation)로 구분했다.

법령적 자율규제는 정부규제에 의해서 민간에게 요구되거나 진작되는 자율규제를 말한다. 법

령이나 가이드라인과 같은 정부규제는 민간의 자율규제의 프레임으로 작용한다. 유럽의회에서 개인정보처리 이용에 관한 자율규제가 여기에 해당한다.

위임적 자율규제의 경우 비록 민간이 규칙을 정하고 규칙집행을 하지만, 이러한 민간 규칙이 정부로부터 승인을 받는 것을 말한다. 예를 들어 영국에서 공정거래청 장관(The Director-General of Fair Trading)이 여기에 해당된다.

강제적 자율규제는 민간에 의해 자율규제활동을 하지만 정부나 정치권으로부터 법령이나 의도적인 위협에 기반해서 일어나는 것을 말한다. 강제적 자율규제의 경우 쉽게 법령적 자율규제를 부여하기 어려운 경우에 적용하며 주로 금융분야에 이러한 유형의 자율규제가 많다.

합의적 자율규제는 민간 참여자들 간의 협의를 통해 자율규제를 수행하는 방식이다. 이러한 합의는 주로 민간 참여자들 공동의 필요성에서부터 출발한다. 즉, 자율규제를 통한 공동의 편익을 기대하는 것이다. 종종 이러한 유형의 자율규제는 산업주체들과 소비자단체 간에 협의를 통해 '행동강령(code of conduct)'을 만드는 형태로 나타난다.

<표 2-6> Bonnici의 자율규제 유형 구분

정부	구분	내용
개입 낮음 ▲ ↕ ▼	합의적 자율규제 (agreed self-regulation)	민간 참여자들 간의 협의를 통해 자율규제를 수행하는 방식
	위임·대리적 자율규제 (mandated or delegated self-regulation)	민간이 규칙을 정하고 규칙집행을 하지만, 이러한 민간 규칙이 정부로부터 승인을 받는 것
개입 높음	법령적 자율규제 (statutory self-regulation)	법령이나 가이드라인과 같은 정부규제는 민간의 자율규제의 프레임으로 작용
	강제적 자율규제 (coerced self-regulation)	민간에 의해 자율규제활동을 하지만 정부나 정치권으로부터 법령이나 의도적인 위협에 기반해서 일어나는 것 법령적 자율규제를 부여하기 어려운 경우에 적용하는 자율규제

#### 나. 황용석 등(2009)의 구분

한편, 황용석 등은(2009) 자율규제모델을 정부와의 관계를 중심으로 유형화하였는데, 완전위임 자율규제, 부분위임 자율규제, 자발적 자율규제로 정리하였다.

완전위임 자율규제는 정부로부터 법률적, 정책적 권한을 위임받은 자율규제기구가 이용자간 분쟁조정, 교육, 핫라인 등의 업무를 수행하며, 법률적 처리가 필요한 사안은 규제당국에 넘긴다. 완전위임 자율규제에서는 정부 또는 규제당국이 자율규제기구의 운영에는 간섭하지 않으며, 규제 역할에서 각 영역에 맞춰 상호 협력적으로 대처한다. 완전위임 자율규제에서는 정부와 자율기구 간의 법률적 위임관계가 없으며, 대신 정책적 승인 관계를 가진다.

부분위임 자율규제는 규제당국으로부터 법률적으로 위임받은 자율규제기구가 정부와 공동으로 규제 기능을 행사하기 때문에 위임형 공동규제에 해당한다. 이 경우 정부가 자율기구의 유지, 운영에 어느 수준까지 개입하는가에 따라 자율성의 범위가 영향을 받는다. 경우에 따라 자율기구의 재정 지원을 정부가 맡기 때문에 규제기구의 자율성과 독립성에 영향을 줄 수도 있다. 예를 들어, 자율기구의 권한에 대한 법률적 승인을 정부가 하는 경우, 자율기구가 규제 기능을 효율적으로 수행하지 못하는 경우에는 법률적 위임을 철회하는 경우 등도 있을 수 있다. 부분위임 자율규제에서는 불법 콘텐츠와 같이 사법적, 행정적 판단과 처리가 필요한 사안은 규제당국이 맡고 기업단체는 처리가능한 수준의 분쟁사안을 담당한다. 부분위임 자율규제에서는 민간영역과 정부영역의 상호협력이 중요하다. 특히 기업의 자율기구와 규제당국이 법률적 수직 관계에 놓이는 경우 형식은 위임이지만 실질적으로는 타율에 가까울 수도 있다.

자발적 자율규제는 정부가 시장에 자율규제 기능을 완전히 일임한 경우로 규제당국과 자율규제기구 간의 권한 위임에 따른 법률관계는 없다. 인터넷 자율규제모델에서 자율규제기구는 심의, 교육, 핫라인, 분쟁조정, 정책대응 등의 역할을 주로 하는데, 자발적 자율규제에서는 다양한 민간영역의 자율기구들이 이 역할들을 맡는다. 즉, 시민영역의 다원화된 자율기구들이 사회적 규제기구로 기능한다. 따라서 자발적 자율규제에서는 민간영역의 협력체계가 자율규제 체계의 효율성을 높이는데 핵심 요인이다. 민간영역을 구성하는 기업영역과 시민영역 간의 상호 협력과 견제가 효율적으로 이루어지지 않는 경우, 제도적 실익이 매우 낮을 수밖에 없다.

<표 2-7> 황용석 등의 자율규제 유형 구분

정부	구분	내용
개입 낮음 ▲ ▼ 개입 높음	자발적 자율규제	정부가 시장에 자율규제 기능을 완전히 일임한 경우로 규제당국과 자율규제기구 간의 권한 위임에 따른 법률관계가 없음
	완전위임 자율규제	정부로부터 법률적, 정책적으로 권한을 위임받은 사항을 자율규제기구가 수행, 법률적 처리가 필요한 사안은 규제당국에서 담당
	부분위임 자율규제	규제당국으로부터 법률적으로 위임받은 자율규제기구가 정부와 공동으로 규제 기능을 행사하기 때문에 위임형 공동규제에 해당

다. Price와 Verhulst(2000)의 구분

Price와 Verhulst(2000)는 민간영역에 대한 정부의 개입정도를 기준으로 자율규제를 “명령적 또는 강제적 자율규제(mandated self-regulation), 승인적 자율규제(sanctioned self-regulation), 조건부 강요적 자율규제(enforced self-regulation), 자발적 자율규제(voluntary self-regulation)” 4가지로 구분했다.

명령적 자율규제 또는 강제적 자율규제는 민간영역이 정부가 정의하는 틀 안에서 규범을 만들고 정부가 그 규범의 준수를 강제하는 형태이다. 이는 민간의 자발적인 참여를 필요로 하는 자율규제에 있어서 정부의 강제적 규범 틀은 자칫 표현의 자유를 침해할 우려가 있다.

승인적 자율규제는 민간영역이 스스로 규제하되, 규제 내용에 대해서는 정부의 승인을 받는 형태로써 정부의 승인을 받아야 하기 때문에 정부의 개입이 다소 많은 편이다.

조건부 강제적 또는 강요적 자율규제는 민간영역이 스스로 규제 형성 및 의무를 부과하지만 그 실행여부를 국가가 관리·감독하는 형태이다. 이러한 형태는 기업의 상황에 적절하게 대응할 수 있는 장점이 있는 반면에 핫라인 중심체제는 사전 방지 기능이 약하다는 단점이 있다.

자발적 자율규제는 규칙의 제정과 집행을 모두 민간이 직접 수행하며 정부의 적극적인 개입이 없는 형태를 말한다. 자율규제를 수행함에 있어 표현의 자유를 우선시하고 명확한 가이드라

인이 요구된다. 또한 규제에 있어서 정부가 적극적으로 개입하지 않는 형태인 만큼 민간 자율 규제 단체의 운영자금 확보가 어려울 수 있다.

<표 2-8> Price와 Verhulst의 자율규제 유형 구분

정부	구분	내용
개입 낮음   	자발적 자율규제 (voluntary self-regulation)	규칙의 제정과 집행을 모두 민간이 직접 수행하며 정부개입이 없는 형태
	강요적 자율규제 (enforced self-regulation)	민간 영역이 스스로 규제 형성 및 의무를 부과하나, 그 실행여부를 국가가 관리·감독하는 형태
	승인적 자율규제 (sanctioned self-regulation)	민간영역이 스스로 규제하되, 규제 내용에 대해서 정부의 승인을 받는 형태
개입 높음	강제적 자율규제 (mandated self-regulation)	민간영역이 정부가 정의하는 틀 안에서 규범을 만들고, 정부가 그 규범 준수를 강제함

#### 라. Black(1996)의 구분

Black(1996)은 자율규제가 '강제적 자율규제(mandatory regulation), 승인적 자율규제(sanctioned regulation), 강요적 자율규제(coerced regulation), 자발적 자율규제(voluntary regulation)'의 4가지 의미로 사용되고 있다고 하였다.

강제적 자율규제(mandatory regulation)는 시장에서 특정한 업종에 종사하는 일단의 조직들이 국가의 요청에 의하여 국가가 정한 커다란 틀 속에서 자율적인 규제의 형식을 만들고 집행하도록 요청받는 형태를 한다.

승인적 자율규제(sanctioned regulation)는 이를 시행하는 사업자들이 스스로 자율규제의 기본적 구조와 상세한 규정을 만들지만 최종적으로 국가의 승인을 받아야 효력이 발생하는 규제 방식을 말한다.

강요적 자율규제(coerced regulation)는 사업자 스스로 규범을 제정하고 운영하지만 그렇지 못할 경우 국가가 법적근거에 의해 개입하는 방식의 규제를 말한다. 개념적으로 '강제적'이라는

말이 '자율규제'와 조화되지 못하는 것으로 보이기는 하지만, 일단 사업자나 사업자단체가 우선적으로 규제의 형식과 내용을 결정한다는 점에서 자율규제의 범주에 포함되는 것으로 본다.

자발적 자율규제(voluntary regulation)는 국가의 직접 또는 간접적인 개입과는 전혀 관계없이 사업자 또는 사업자 단체 스스로의 판단과 동기에 의하여 이루어지는 규제를 말한다.

<표 2-9> Black의 자율규제 유형 구분

정부	구분	내용
개입 낮음 ▲ ↓	자발적 자율규제 (voluntary regulation)	국가의 개입 없이 사업자 스스로의 판단과 자율적 동기에 의한 규제
	강요적 자율규제 (coerced regulation)	사업자가 스스로 규범을 제정·운영하지만 그렇지 못할 경우 국가가 법적근거에 의해 개입하는 방식
	승인적 자율규제 (sanctioned regulation)	사업자 스스로 상세한 규정을 만들고 국가의 승인을 받아야 효력이 발생
개입 높음	강제적 자율규제 (mandatory regulation)	사업자 단체는 국가가 정한 틀에서 자율규제의 형식을 만들고 집행하도록 요청받음

연구자들이 제시한 자율규제 유형을 자율규제에 대한 정부의 개입정도에 따라 단계별로 정리하여 보면 <표 2-10>과 같다.

<표 2-10> 연구자별 정부 개입정도에 따른 자율규제 구분

연구자	정부의 개입정도			
	← 낮음			→ 높음
	개입정도 1	개입정도 2	개입정도 3	개입정도 4
Bonnici	합의적 자율규제	위임·대리적 자율규제 (사전승인)	법령적 자율규제 (사전위임)	강제적 자율규제
황용석 등	자발적 자율규제	완전위임 자율규제 (사전위임, 자율기구가 수행)	부분위임 자율규제 (사전위임, 자율/행정 공동수행)	-
Price & Verhulst	자발적 자율규제	강요적 자율규제 (사후관리감독)	승인적 자율규제 (사전승인)	강제적 자율규제
Black	자발적 자율규제	강요적 자율규제 (사후관리감독)	승인적 자율규제 (사전승인)	강제적 자율규제

마. 선행연구의 자율규제 유형 분석

<표 2-10>의 개입 정도 1과 4에 속하는 자율규제 유형에 대한 연구자들의 주장은 대체로 일치하는 것으로 판단된다. 즉, 개입정도 1은 정부 개입이 없이 민간 시장 참여들 간의 자율적 합의에 의해 규제가 이루어지고 있는 순수한 자율규제 형태이며, 개입정도 4는 자율규제 영역이 사전에 법령, 규범 등을 통해서 규정되고, 그러한 영역 내에서만 자율규제가 이루어질 수 있도록 정부가 강제적으로 규제하는 형태라고 할 수 있다.

그러나 <표 2-10>에 나타난 바와 같이 개입정도 2와 3의 각각에 해당하는 연구자별 자율규제 유형 간에는 다소 개념적 차이가 있다. 정부 개입정도와 자율규제 유형의 개념 두 가지 조건 모두가 어느 정도 일치하는 유형들끼리 구분할 수 있는 일관성 있는 기준이 도출된다면 자율규제와 정부규제의 관계에 따른 다양한 유형을 일관되게 범주화할 수 있을 것이다<sup>5)</sup>. 그러한 기준 도출을 위해 우선 '자율규제에 대한 정부의 개입수준'을 전제로 연구자별 자율규제 유형에 대

5) 그와 같은 유형의 범주화는 자율규제와 정부규제 간의 일반화된 관계 모델을 도출하여 자율규제의 확산 및 제도화 방안을 제시하고자 하는 본 연구의 목적을 달성하는데 있어서 매우 중요하다.

한 세부내용을 분석하였다. 그 결과 정부 개입정도와 자율규제 개념을 동시에 만족하는 유형 구분기준인 '사후, 사전', '승인, 위임'이라는 네 가지 항목을 도출할 수 있었다. 이 네 가지 기준 항목에 대해 설명하자면, 먼저 '사후, 사전'은 자율규제에 대한 정부의 개입이 '사후에 이루어지는가, 사전에 이루어지는가'를 판단하는 것으로써 정부의 사후 개입이 사전 개입보다 덜 적극적인 개입형태이므로 개입정도가 더 낮다고 할 수 있다. 그리고 '승인, 위임'은 자율규제에 의한 규제일체에 대해 정부가 어떤 방식으로 개입하는 지를 나타내는 것인데, '승인'은 자율규제에 의한 규제 사안이나 규정된 내용에 대한 타당성 여부를 정부가 판단하여 결정하는 것이고, '위임'은 자율규제에 의해 규제될 사안이 무엇인지를 정부가 미리 판단하여 결정하는 것이라 할 수 있다. 전자는 자율규제에 의한 규제 관련사항을 정부가 승인하는 것이고, 후자는 자율규제에 의한 규제 관련 사항을 정부가 미리 결정하는 것이기 때문에 후자의 정부개입정도가 더 높다고 할 수 있다. 정부개입 정도가 낮은 순서로부터 '사후관리·감독, 사후위임, 사전승인, 사전위임'으로 정리할 수 있는데, 이를 정리하면 <표 2-11>에서 제시한 바와 같다.

<표 2-11> 표 2-10에 나타난 연구자별 정부 개입정도 2, 3에 대한 구분

구분	정부의 개입정도		
	개입 낮음		개입 높음
개입 낮음 ▲ ▼ 개입 높음	구분	관리감독 및 승인	위임
	사후	- Price & Verhulst의 개입정도 2 - Black의 개입정도 2	없음
	사전	- Bonnici의 개입정도 2 - Black의 개입정도 3 - Price & Verhulst의 개입정도 3	- Bonnici의 개입정도 3 - 황용석 등의 개입정도 2, 3

<표 2-11>에서 황용석 등의 개입정도 2, 3은 위임 권한을 자율규제기구가 수행(완전위임, 개입정도 2)하느냐, 자율규제기구와 정부규제기관이 공동으로 수행(부분위임, 개입정도 3)하느냐로 구분되는데, 엄밀히 말해 정부의 개입 수준이 높은 것은 후자라고 할 수 있지만 본 연구에서 제시한 기준에 의하면 2가지 유형은 모두 사전위임의 형태로 분류된다.

위 논의를 통해 선행연구에 나타난 자율규제의 유형을 종합 정리하여 재 구분하면 <표 2-12>와 같으며, 협력적 자율규제의 각 유형에 따른 내용적 범위는 <표 2-13>에서 제시하였다.

<표 2-12> 선행연구에 나타난 자율규제<sup>6)</sup> 유형의 재 구분

정부개입 수준	정부의 개입정도				
	←	낮음			→
유형구분	유형1	유형2	유형3	유형4	유형 5
	자발적 자율규제	사후관리·감독 자율규제	사전승인 자율규제	사전위임 자율규제	강제적 자율규제

6) 선행연구에 나타난 자율규제의 구분은 자율규제기구와 행정규제 주체인 정부와의 관계정도에 따른 것으로, 앞서 자율규제의 개념 논의에서는 '순수자율규제'와 '협력적 자율규제'로 구분하였다.

<표 2-13> 재 구분된 자율규제 유형의 내용적 범위

정부 개입	구분	내용적 범위	비고
개입 낮음 ▲ ▼ 개입 높음	자발적 자율규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간 참여자들 간 협의를 통해 자율규제를 수행</li> <li>- 시장에 자율규제 기능을 완전히 일임한 경우, 규제당국과 자율규제기구 간 권한위임 관련 법률관계 없음</li> <li>- 규칙 제정과 집행을 민간이 직접 수행, 정부개입 없음</li> <li>- 정부 개입 없이 사업자 스스로 판단, 자율적 동기에 의한 규제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bonnici, 합의적 자율규제</li> <li>- 황용석 등, 자발적 자율규제</li> <li>- Price &amp; Verhulst, 자발적 자율규제</li> <li>- Black, 자발적 자율규제</li> </ul>
	사후관리 감독 자율규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간 영역 스스로 규제 형성 및 의무를 부과하나, 그 실행여부를 국가가 관리/감독</li> <li>- 사업자가 스스로 규범을 제정/운영하지만 그렇지 못할 경우 국가가 법적 근거에 의해 개입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Price &amp; Verhulst, 강요적 자율규제</li> <li>- Black, 강요적 자율규제</li> </ul>
	사전승인 자율규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간이 규칙을 정하고 규칙집행을 하지만, 이러한 민간 규칙은 정부로부터 승인을 받은 것임</li> <li>- 민간영역이 스스로 규제하되, 규제 내용에 대해서 정부의 승인을 받는 형태</li> <li>- 사업자가 스스로 상세한 규정을 만들고 국가의 승인을 받아야 효력이 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bonnici, 위임/대리적 자율규제</li> <li>- Price &amp; Verhulst, 승인적 자율규제</li> <li>- Black, 승인적 자율규제</li> </ul>
	사전위임 자율규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부로부터 법률적, 정책적으로 권한을 위임받은 사항을 자율규제기구가 수행, 법률적 처리가 필요한 사안은 규제당국에서 담당</li> <li>- 법령이나 가이드라인 같은 정부규제는 민간의 자율규제 프레임으로 작용</li> <li>- 규제당국으로부터 법률적으로 위임받은 자율규제기구가 정부와 공동으로 규제 기능을 행사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 황용석 등, 완전위임 자율규제</li> <li>- Bonnici, 법령적 자율규제</li> <li>- 황용석 등, 부분위임 자율규제</li> </ul>
	강제적 자율규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간에 의해 자율규제활동을 하지만 정부나 정치권으로부터 법령이나 의도적인 위협에 기반해서 일어나는 것으로써 법령적 자율규제를 부여하기 어려운 경우에 적용하는 자율규제</li> <li>- 민간영역이 정부가 정의하는 틀 안에서 규범을 만들고, 정부가 그 규범 준수를 강제함</li> <li>- 사업자 단체는 국가가 정한 틀에서 자율규제의 형식을 만들고 집행하도록 요청받음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bonnici, 강제적 자율규제</li> <li>- Price &amp; Verhulst, 강제적 자율규제</li> <li>- Black, 강제적 자율규제</li> </ul>

## 제 3 장 국내·외 방송통신 자율규제 현황 및 유형

### 제 1절 국내·외 방송 분야 자율규제 사례분석

#### 1. 국내 방송 분야 '자율적 협력규제(공동규제)' 사례분석

##### 가. 국내 방송 분야 '자율적 협력규제(공동규제)' 규제조건

협력적 자율규제(또는 공동규제) 시스템의 도입을 위해서는 다음과 같은 전제조건들이 적극적으로 검토·충족될 필요가 있다. ① 정부는 협력적 자율규제 도입을 추진함에 있어 시장을 신뢰할 수 있는가의 문제(Credibility 문제), ② 협력적 자율규제를 도입함에 있어 시장 스스로가 자정 능력을 확보하고 있는가의 문제(Autonomy 문제), ③ 정부와 시장은 규제를 통한 지대 추구 행위를 스스로 포기하고 공정성을 유지할 수 있는가의 문제(Fairness 문제)이다.

이 외에 시장 메커니즘이 원활하게 존재하는 영역 또는 시장임에도 불구하고 규제에 의한 정부실패(Government failure)가 존재하여, 시장의 비효율성이 야기되고 자원 배분의 왜곡 또는 시장의 자율성이 저해 되는 경우 협력적 자율규제 적용이 가능할 것이다.

방송 정책의 목적에서는 방송의 특수성을 고려하되, 방송의 공적 가치에 미치는 영향이 미미한 경우에 대해서는 협력적 자율규제의 적용 가능하다. 예를 들어 VOD와 같은 비선형(non-linear) 방송의 경우 실시간 방송 중심의 방송 공적가치, 이에 따른 규제체계에 미치는 영향이 작다 할 것이므로 협력적 자율규제의 도입이 가능할 것으로 판단된다.

##### 나. 국내 방송 분야 '자율적 협력규제(공동규제)' 사례 유형 및 분석

###### 1) 사례 유형

국내 방송 분야 '자율적 협력규제(공동규제)' 사례의 유형을 살펴보면 아래와 같다.

<표 3-1> 국내 방송 분야 협력적 자율규제 조사사례 및 유형

사례유형	사례명
사전위임 자율규제	· 방송광고균형발전위원회 · 2013 규제개혁 추진계획(방송통신위원회)

방송광고균형발전위원회, 2013 규제개혁 추진계획(방송통신위원회) 모두 정부로부터 법률적, 정책적으로 권한을 위임받은 사항을 자율규제기구가 수행 및 법률적 처리가 필요한 사안을 규제당국에서 담당하거나 법령이나 가이드라인 같은 정부규제가 민간의 자율규제 프레임으로 작용하는 사전위임 자율규제에 해당된다고 할 수 있다.

두 사례 모두 방송통신위원회 산하 혹은 주관으로 진행했기 때문에 독립적인 기구라 볼 수는 없다. 하지만 정부의 추진아래 방송 분야에서 자율적으로 규제를 하기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다.

## 2) 사례분석

### 가) 방송광고균형발전위원회

방송광고균형발전위원회(이하 균발위)는 2013년 6월 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제23조와 「방송광고균형발전위원회 구성 및 운영에 관한 고시」에 따라 구성된 방송통신위원회 소속 법정위원회이다. 균발위는 지상파방송사 추천 3인, 지역·중소방송사 추천 3인, 법조계·학계·회계사 각 1인, 광고 전문가 2인 총 11인으로 구성됐고, 지역방송과 중소 라디오방송사에 대한 지원 실적 평가, 방송광고 매출배분 분쟁 조정, 방송광고 균형발전 기본계획 등을 심의하여 방통위에 건의하는 역할을 수행하고 있다.

2013년 12월 상임위 회의에서 균발위는 방송광고시장 활성화를 위해 프로그램광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고 등 방송광고 종류별 개별규제를 폐지하고, 시간당 평균 10분 최대 12분 내에서 지상파방송 광고총량제를 도입해 광고편성의 자율성을 보장하기로 방송통신위원회에

### 7) 출처:

<http://www.kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A04020105&dc=K00000001&boardId=1035&boardSeq=36464>

건의했다. 그리고 유료방송도 방송광고 종류별 규제를 폐지하되, 추후 지상파방송과 유료방송 간 매체 경쟁력 차이를 감안해 광고총량 규모를 확대하는 방안도 검토하기로 했다.

또한 간접광고와 협찬고지를 명확히 규정해서 규제의 일관성이 확보되도록 방송통신심의위원회와 공동으로 심의규정과 협찬고지 규칙 개정작업을 시작할 것을 건의했다. 구체적으로, ① 방송광고 금지품목에 대한 광고허용, ② 규제 완화는 관련법령을 소관하고 있는 담당기관과 협의하되 신중하게 추진하도록 건의, ③ 지역·중소방송 방송광고 진흥을 위한 다양한 정책방안을 건의했다(아시아경제, 2013.12.27.).

#### 나) 2013 규제개혁 추진계획(방송통신위원회)<sup>8)</sup>

2013년 3월, 방송통신위원회는 규제개혁 추진계획을 수립하였다. 정비방향은 중소기업 성장 기반 강화 및 부담경감, 방송통신시장 진입장벽 완화 및 신 시장 창출 지원, 방송통신이용자 권익증진 및 이용자보호를 중심으로 하였다. 규제개혁 추진계획에 따른 주요 정비내용은 중소기업 성장기반 강화, 부담경감 및 피해구제, 방송통신사업자 진입규제 완화, 방송통신 신 시장 창출 지원, 방송통신이용자 2013선택권 강화 및 권익증진, 방송통신 이용자 보호가 있다.

이 중 방송 분야의 정비내용으로, 방송법 등 타 법률에 의한 콘텐츠 제공사업자가 IPTV에 콘텐츠를 제공하고자 할 경우 별도 진입규제 없이 사업을 허용하고, IPTV에 부가서비스를 제공하는 콘텐츠사업자의 외국인 지분규제(49%이내) 완화를 추진하기로 했다. 그리고 광고 유형별 시간 및 횟수에 대한 규제를 폐지하고 방송광고 총량 내 광고편성의 자율성을 부여하며, 국가 연구개발 사업이 도전적이고 혁신적인 연구에 중점 지원될 수 있도록 추진하기로 했다.

방송 분야 구체적 규제개혁 계획 내용은 아래와 같다.

---

8) 방송통신위원회(2013), 「2013 규제개혁 추진계획」 보고서.

<표 3-2> 방송분야 규제혁신 추진계획 내용

방송법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시청자 참여 확대를 위한 방송평가 제도개선</li> <li>· 방송광고 유형별 개별 편성규제 개선             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 수신료 면제관련 제도개선</li> </ul> </li> <li>· 유료방송 부가서비스 이용요금 승인제 완화             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국방송 재송신 채널수 제한 개선</li> </ul> </li> <li>· 방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과기준 개선</li> <li>· 방송시장 불공정행위 모니터링 활성화</li> </ul>
인터넷멀티미디어 방송사업법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· IPTV 콘텐츠 제공사업자 진입규제 완화</li> <li>· IPTV 콘텐츠 제공사업자 외국인 지분규제 완화             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공익채널 편성의무 규정</li> </ul> </li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 영어FM의 다국어 방송 허용</li> <li>· 방송사업간 기술결합 서비스 정책방안 마련</li> </ul>

## 2. 해외 방송 분야 '자율적 협력규제(공동규제)' 사례분석

### 가. 해외 방송 분야 '자율적 협력규제(공동규제)' 규제체계

#### 1) 방송의 가치와 규제체계

방송산업은 시장경제적 산업 가치 외에 인간의 존엄성을 보장하고 민주사회의 형성을 위한 핵심 수단으로써의 가치를 동시에 지닌다. 이에 따라 방송은 공공성과 공익성, 독립성이 보장되어야 하며, 방송산업에 대한 정책 및 규제는 위의 가치를 유지 및 고양하기 위한 목표를 벗어날 수 없다. 따라서 방송산업에 대한 정책은 타 산업과 달리 규범론적인 공익관에 입각하여 규제 정책이 수립된다.

이와 같은 까닭에 방송산업에 대한 규제는 투명한 준칙(rule)에 의하여 규제의 본질자체가 미리 선형적으로 결정되어 있는 규범적 개입방식을 따르게 된다. 다매체·다채널 환경에서도 위의 목적과 준칙은 반드시 유지되어야 하며, 방송에 대한 규제는 방송정책의 목표 하에서 유지되어야 한다. 경쟁 촉진을 통해 산업의 진흥과 소비자(이용자)<sup>9)</sup> 후생을 증진시킬 이유가 충분

9) 엄밀한 의미에서 이용자와 수용자는 구분되는 개념이다. 이용자는 단순 소비자 또는 용역(서비스)에 대한 이용자를 지칭하며, 수용자는 이용과 활용이 결합된, 즉, '이용과 충족'으로써의 개념이다.

하더라도 경쟁 규제에만 의존하게 되는 경우 시장 영역의 행위에 의해 무방비로 개방되는 현상이 초래되어 방송정책 목표 달성이 어려워진다(EU, 2005).

방송의 가치는 산업적 가치와 방송이 갖는 고유한 가치가 결합되어 나타나게 되며, 방송정책과 산업정책이 효과적으로 결합될 때 산업의 활성화와 수용자 및 이용자 복지가 증진되고 공익을 증진시킬 수 있다. 문제의 본질은 방송정책과 산업정책을 분리시켜 적용할 수 있는지의 여부이나, 통념적으로는 분리시킬 수 없다는 것이 방송계측의 다수설이다. 방송-산업정책의 분리 적용 범위가 정책 또는 규제의 분리적용, 적용 주체(기관 등)의 분리적용으로 구분되는데 국가별 정책 목표 또는 방향에 따라 상이한 사례가 나타나고 있다. 따라서 방송의 가치와 이를 달성하기 위한 제 규제 및 정책들은 해당 국가 또는 사회의 형성 과정, 역사, 문화, 정치, 경제 등 다양한 요인들에 의해 결정된다. 즉, 방송산업과 규제체계, 법제도 체계는 토대의 특성에 따라 상부구조가 결정되는 양태를 따르는 것이 일반적이다.

#### [그림 3-1] 해외에서의 방송의 가치

- 미국: 미국의 방송 가치는 수정헌법 제1조에 따라 그 배경이 규정되며, 법령 체계에 있어서도 수정헌법 제1조 → Telecom Act 1996 → CFR → FCC Report and Order로 형성(정인숙, 2006; 한국방송학회, 1994)
- EU: 방송이 민주주의의 핵심요소와 유럽의 정치적, 문화적 정체성의 바탕을 이룬다는 원칙 준수(EU, 2007)
  - 유럽의 다원주의와 수준을 저해하지 않는 한도에서 미디어 산업의 경쟁을 지원해야 함
- 일본: 일본의 방송은 공익 증진과 건전한 발전을 위해 다음의 3가지 원칙 하에서 방송을 규제(일본 방송법 제1조)
  - i) 일본의 국민들에 대해 방송의 가용과 편익을 극대화시키고,
  - ii) 독립성과 불편부당성 보장을 통해 방송을 통해 표현의 자유를 보장하고,
  - iii) 방송 종사자의 책임을 명확히 하여 건강한 민주주의 발전에 기여하도록 함

#### 2) 방송의 특수성과 규제체계

방송시장에서의 자율규제 도입 논거는 주로 시장참여자의 자율적·동기유인적 행위를 촉진하기 위해, 주로 경제적 행위와 효율성 측면에서 접근하게 되는데, 이러한 관점에서 자율규제 또는 느슨한 사후규제 도입 시 고려되어야 할 방송의 특수성은 크게 5가지로 구분된다.

- 특수성 1: 방송가치의 실현
  - 방송산업은 상기한 방송가치의 실현을 전제로 하고 있기 때문에 일반 산업 또는 경쟁정책과는 다르게 접근해야 한다.
  - 사후규제 역시 일반 경쟁법과는 다른 방식을 취하고 있으며, 방송가치의 실현을 위해 일부의 시장실패 또는 시장실패의 가능성을 용인하는 태도를 보인다.
  - 이에 따라 방송가치 실현을 위한 수단으로서의 규제는 자율규제 보다는 정부 중심의 성문규제를 따르게 된다.
- 특수성 2: 방송의 다양성
  - 일반 경쟁은 다원주의적 경쟁 요소가 내포되어 있음과 동시에 사회적 사중손실 (deadweight loss)이 없다면 총량 차원에서 사회적 후생 증가는 선이라고 판단하나,
  - 방송에 있어서는 방송(자원)이 누구에게 배분되는지 여부가 매우 중요한 사항, 즉, 일반경쟁은 사익의 합=공익(칼도-릭스 기준)으로 판단하나, 방송시장에서는 사익의 합 < 공익으로 판단하고 있다.
  - 따라서 사회적 후생이 증가한다고 하더라도 방송으로부터 소외받는 이용자가 존재하는 경우 바람직하다고 판단할 수 없다.
  - 규제체계 차원에서 보면 Anti-hoarding이나 Anti-siphoning 제도와 같이 재산권에 대한 제약이나 다양성 보장을 위한 자원배분의 인위적 개입 역시 인정되고 있으며, 다양성을 훼손하지 않는 사항에 대해서만 규제의 완화 또는 자율규제를 인정하고 있다.
- 특수성 3: 콘텐츠 중심
  - 방송이 일반 산업 및 일반경쟁과 상이한 특성은 '콘텐츠'로부터 비롯되는데 콘텐츠에 대한 제약은 선택권 제약 나아가 '당연히 이용할 수 있어야 하는 콘텐츠를 이용하지 못함에 따른' 다양성 및 공익성에 대한 제약으로 이어진다.
  - 이는 콘텐츠가 저작물의 특성을 가지며 '고유성'이라는 대체 불가능성으로부터 비롯되며, 콘텐츠는 그 내용적 특징에 따라 일반 재화와는 상이하기 때문에 동질 품목을 근저에 두는 일반경쟁으로 판단하기는 곤란하다.
  - 따라서 방송산업은 일반 산업과 달리 일반적으로 자율규제가 적용되는 협상시장 (Bargaining market)의 특성을 갖는 경우라 하더라도 자율규제 보다는 사전규제 또는 정부 중심의 규제체계를 갖게 된다.

- 특수성 4: 방송산업의 생태계

- 방송산업은 일반 산업(통신서비스 산업 포함)과는 달리 생태계를 구성하여 공진화하는 양상을 보인다.
- 일반 산업의 경우 경쟁에 의한 상품 대체(서비스 대체), 세대 간 대체를 당연시하고 이의 관점에서 규제수준을 적용하나,
- 방송산업의 경우 대체를 인정함과 동시에 공진화 역시 받아들이고 있으며 공진화의 다른 표현이 '매체 간 균형발전'으로 나타나는 것이다.
- 따라서 규제 차원에서도 방송산업은 경쟁 또는 효율성 외에 상생이라는 이슈 역시 중요시되고 있다.

- 특수성 5: 방송의 시청자 권익 보호

- 방송이 갖는 사회·문화·정치·경제적 영향력에 따라 방송 시청자의 권익을 증시하는 규제체계를 가진다.
- 특히 소수의 방송사가 독과점적인 시장구조를 형성하는 경우, 여론의 독점 외에 시장(시청자)에 대한 서비스 독점 문제가 발생하게 되므로, 시청자 측면의 권익보호 및 소비자 측면의 이익 보호가 중요하다.
- 이에 따라 방송의 규제체계는 시청자 권익 보호를 위해 자율규제 보다는 정부 중심의 규제체계를 선호하게 된다.

방송시장에 대한 규제체계는 결국 방송의 가치 제고를 달성하기 수단이라는 대전제 하에서 운용되며, 방송의 특수성을 반영한 규제체계가 적용되고 있다.

3) 정책목표와 규제체계

기존의 방송정책 철학은 방송의 공익성, 다양성, 독립성을 확보하는 정책이 강조되었으나, 최근의 방송정책 철학은 환경변화에 부응하여 경쟁과 시장기능, 산업적 가치가 강조되고 있다.

기존의 방송정책 철학은 방송의 공적 가치 증진을 핵심적 목표로 설정하고 있었으나, 최근의 기술발전과 이용행태 변화, 시장환경 변화는 방송의 전통적 개념의 변화와 정책변화를 요구하고 있는 상황이다. 다만, 방송의 본질적 가치의 변화이기 보다는 산업성의 중요도가 높아지면서 공익성과 산업성의 양립을 통해 정책목표가 변화하는 것으로 인식될 필요가 있다.

#### 4) 기술 및 시장환경 변화와 규제체계

사전 및 사후규제는 후방귀납적 접근(backward looking)을 근간으로 하고 있기 때문에 급격한 기술발전이나 시장환경 변화의 대응에 한계가 있다. 특히 사후규제는 내부시차(inside-lag)가 존재하며 적극개입 또는 소극개입의 방향에 따라 시장환경 변화에 대한 대응 효과가 달라질 수 있다.

최근의 방송통신 시장은 이용환경 변화, 기술환경 변화, 시장환경 변화, 정책환경 변화 양상이 동시에 발생하고 있음에 따라 사전규제와 사후규제 모두 그 체계의 변화 필요성이 노정되고 있다. 특히 방송시장의 경우 정책철학의 변화 압력이 빠르게 증가하고 있어 규제체계 개선의 중요성이 증가하고 있다. 따라서 향후 규제체계는 시장환경 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 체계로 수립하는 것이 바람직하다. 다만 방송시장과 같이 시장실패 가능성을 구조적으로 내포하는 경우 규제체계의 전면적인 자율 또는 공동규제화는 지양될 필요가 있다.

해외 주요국의 경우 방송시장에 대한 기본적인 규제 방향은 공공정책 중심의 규제 접근을 채택하고 있다. 미국의 경우, 방송(지상파 및 유료방송(MVPD))에 대한 진입 및 구조규제를 채택하고 있으며, 방송시장의 경쟁을 통해 방송정책 목표 달성이라는 기본 방향을 가진다. 한편, 미국은 광고에 대해서는 철저하게 시장의 자율규제를 채택하고 있으며, 유료방송 기술규제 역시 기술중립성 차원에서 사업자 자율에 위임하고 있다.

그러나 유럽의 경우 공영방송 중심의 방송체계가 형성되는 등, 방송의 공공성 및 다양성 달성을 위한 공공정책 차원의 규제가 적용되고 있다. 이에 따라 미국에 비해 엄격한 광고규제, 내용규제가 적용되는 한편, 구조규제 역시 경쟁보다는 다양성(미디어 집중 배제) 정책 차원에서 적용되고 있다.

자율규제의 기본방향에서 전통적 방송에 대해서는 정부 주도의 비교적 엄격한 규제가 적용되는 한편, 융합형 서비스에 대해서는 공동규제나 자율규제 중심으로 진화하고 있다. 또한 이용자 보호와 관련하여 사업자와 이용자의 분쟁이 발생할 경우 1차적으로 공동규제 또는 자율규제를 통해 이용자를 보호하고 분쟁을 해결하도록 하고 있다. 따라서 해외의 경우 기술규제와 광고규제(미국), 그리고 VOD와 같은 융합형서비스 규제<sup>10)</sup>에 대해서는 자율규제나 공동규제 방식

---

10) 융합서비스의 경우라도 각국의 규제틀에 입각하여 규제가 적용되는 것이지, 융합서비스라 해서 무조건적인 자율규제가 적용되는 것은 아니다. 예컨대 EU의 지침에 따라 선형-비선형으로 구분되는 콘텐츠 계층 규제체계에 입각하여 VOD에 대해서는 낮은 수준의 규제 또는

을 채택하는 것이 일반적인 동향이라 할 수 있다.

#### 나. 해외 방송 분야 ‘자율적 협력규제(공동규제)’ 사례 유형 및 분석

##### 1) 사례 유형

해외 방송 분야 ‘자율적 협력규제(공동규제)’ 사례의 유형을 살펴보면 아래와 같다.

<표 3-3> 해외 방송 분야 협력적 자율규제 조사사례 및 유형

사례유형	사례명	국가(지역)
사후관리감독 자율규제	· EU의 인터넷 동영상 규제 · VOD 및 광고 관련 자율규제(영국)	유럽
자발적 자율규제	신규 융합서비스 규제	미국

유럽 사례는 민간 영역이 스스로 규제 형성 및 의무를 부과하고, 그 실행여부를 국가가 관리/감독하기 때문에 사후관리감독 자율규제에 속한다. 미국의 신규 융합서비스 규제 사례의 경우는 정부 개입 없이 사업자 스스로 판단, 규칙 제정과 집행을 민간이 스스로 수행하는 자발적 자율규제에 속한다.

##### 2) 사례 분석

###### 가) 유럽

###### (1) EU의 인터넷 동영상 규제

유럽연합(EU)은 인터넷 공간의 빠른 변화와 초국경적인 매체 특성을 반영하여 자율적인 인터넷 규제 방식을 권장하고 있다. 분류체계상 콘텐츠 계층, 나아가 Non-linear 서비스에 대해서는 자율규제 방식을 권장하고 있다. EU의 규제특징은 민간의 자율적 규제를 기반으로 유럽연합 회원 각국이 참여하는 범EU적인 규제시스템을 추구하는 것이다. 내용 규제에 있어서는 해

공동규제(ATVOD)가 적용되는 것이다.

당 규제 범위가 확대되는 양상을 보이고 있다.

규제대상으로 삼는 콘텐츠의 범위를 방송망 또는 통신망 등 네트워크 종류나 기술에 상관없이, 기존 TV방송(linear service)뿐만 아니라 주문형 서비스(non-linear service)까지 모두 포함한다. 그러나 VOD를 비롯한 비선형의 주문형 서비스는 이용자 선택권이나 사회적 영향력이 전통적인 실시간 방송 서비스보다 적다고 간주하고 비교적 낮은 수준의 규제를 적용한다. 이는 수평적 규제의 원칙에 따라 전통적인 형태의 방송서비스 및 새로운 형태의 방송서비스이건 방송으로 간주하고 규제를 적용하되 사회적인 파급력 등을 기준으로 하여 차별적인 규제를 적용하는 것으로 판단할 수 있다.

VOD 규제기준의 핵심은 편성책임(editorial responsibility)이라 할 수 있으며, 이는 미디어서비스 제공업자의 역할과 시청각 미디어 서비스의 개념을 정의하는 핵심적인 개념이다. 시청각 미디어서비스 지침에서는 편성책임에 대해 “텔레비전 방송의 시간 편성표나 주문형 서비스 목록 등에서 프로그램의 선택과 구성에 미치는 효과적인 통제력의 행사”로 정의하고 있다. 따라서 프로그램을 단순히 전송하는 자연인이나 법인은 편집권이 제3자에게 있으므로 미디어서비스 사업자에 해당되지 않는다. 이는 EU가 편성에 대해 갖는 책임이 사회문화적인 영향력을 발휘한다고 본 것이라는 점이며, 주문형 서비스(On-Demand Service)의 개념이 미디어서비스 제공업자에 의해서 선택된 프로그램의 카탈로그 내에서 이용자가 개별적으로 요청한 프로그램을 이용자가 선택한 시간에 볼 수 있도록 제공되는 시청각미디어서비스로서, 실시간 시청각미디어서비스와 동일한 의미로 사용된다.

[그림 3-2] VOD 포함 요건

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>① 경제적 활동을 전제로 한 서비스</li><li>② 미디어서비스 사업자의 편성책임 하의 서비스</li><li>③ 공공미디어의 특징을 가진 서비스</li><li>④ 일반 대중에게 정보, 엔터테인먼트, 교육을 제공하는 서비스</li><li>⑤ 서비스 주요 목적은 프로그램 제공하는 것</li><li>⑥ 시청각 속성을 가진 서비스</li><li>⑦ 전자 커뮤니케이션 네트워크로 제공되는 서비스</li></ul> |
|---|

자료: 박시백(2011)

## (2) 영국의 VOD 및 광고 관련 자율규제

### (가) VOD 규제

영국의 VOD에 대한 규제는 ATVOD(The Association for Television On Demand)와 ASA(Advertising Standard Authority) 등 민간 기구를 통해 대부분 자율적으로 운영하고 있다. VOD에 관해 기본적으로 자율규제를 실시하는 이유는 VOD 서비스가 EU에서 규정한 것처럼 영향력은 적은 비선형 콘텐츠이기 때문이다.

ATVOD는 독립적인 공동규제기관으로 영국의 주문형 프로그램 서비스의 정의와 규제 범위에 속하는 주문형 비디오 콘텐츠에 대해 규제하고 있다. 그리고 ATVOD는 회원사들로 하여금 청소년 보호, 유해 및 공격, 광고 등에 관한 규정을 준수하도록 하고 있으며, 회원사는 영국 텔레콤(BT), 채널4, 채널5 그리고 버진케이블TV와 같은 주요 방송사업자를 포함하고 있고, BBC는 준회원 자격을 가지고 있다.

오프콤(Ofcom)은 신규 VOD 서비스에 대한 규제와 관련하여 ① 일반적인 방송이나 통신 서비스와 같이 규제기관에서 담당하는 방안, ② 민간이 자율적으로 규제하는 방안, ③ 규제기관과 자율기관이 공동으로 규제하는 방안 등을 검토해 왔다. 그 결과 규제의 기본방향은 자율성을 존중하면서도 최종 권한은 규제기관이 담당하는 것으로 정해졌다. 규제의 범위는 EU의 지침과 현재 영국의 디지털 환경을 고려하여 최소한의 규제만을 적용하는 것이 오프콤의 입장이다.

VOD 서비스에 대한 자율규제를 맡고 있는 ATVOD는 VOD 서비스가 ① 인종, 성별, 종교 국가에 따른 차별적인 내용을 포함하고 있는지, ② 사회적 소수계층을 위해 특별한 경우를 제외하고 육체적, 정신적인 약점을 가지고 있는 소수인들을 침해하지는 않는지, ③ 협찬프로그램이나 서비스를 제공하는 경우 협찬과 관련한 제반 조건을 준수하는지 여부 등을 주로 규제한다. 단, BBC가 제공하는 iPlayer는 일반 방송사업자가 제공하는 VOD 서비스와 다르게 ATVOD나 ASA 등 자율규제기구의 규제를 받지 않고, BBC Trust와 오프콤이 규제하고 있다. ASA는 2004년부터 영국 TV와 라디오 광고를 오프콤과 함께 규제하고 있지만, VOD 서비스에 포함된 광고도 규제하고 있다.

오프콤은 신규 VOD 서비스에 대한 규제와 관련한 다양한 방안을 검토하고 있다. 규제 방향으로, 일반적인 방송이나 통신 서비스와 같이 규제기관에서 담당하는 방안, 민간이 자율적으로 규제하는 방안, 그리고 규제기관과 자율기관이 공동으로 규제하는 방안을 검토한다.

#### (나) 광고 관련 자율규제

오프콤 출범 이후의 영국 방송 광고 규제정책의 경향성은 기존의 수직적 규제체제를 수평적 규제체제로 일원화하고 필요시 최소화된 규제를 적용하는 것이다. 이러한 방향성 하에서 방송 광고 규제정책에서 대단히 중요한 축을 구성하는 방송 광고 내용규제의 권한을 통합적 광고 자율규제 기구인 ASA(Advertising Standards Agency)에 위임했다. 자율규제를 권고하는 EU의 방송광고에 대한 규제지침에 비해 영국은 비교적 높은 수준의 광고규제를 적용하고 있으나, 내용적 측면에 대해서는 자율규제를 적용하도록 하였다. 즉, 광고의 수량이나 유형 등에 대해서는 Broadcasting code 등을 통한 명문화된 규제를 적용하는 대신 내용적 측면에 국한하여 자율규제를 적용한다는 의미이다.

결과적으로 영국은 자율성을 존중하되 최종 권한은 규제기관이 담당하는 것으로 정리하고 있다. 또한 규제의 범위는 EU의 지침과 현재 영국의 디지털 환경을 고려하여 최소한의 규제를 하는 것으로 방향을 설정했다.

## 나) 미국의 신규 융합서비스 규제

### (1) 미국의 방송 규제 현황

미국에서는 방송 프로그램의 내용에 대한 규제를 일반적으로 자율규제 체제로 운영하고 있지만, 일반적인 자율규제 이 외에 연방통신위원회의 방송 프로그램 내용에 대한 직접적인 규제 또한 존재하고 있다(심석태, 2013). 미국 연방통신위원회(FCC)는 방송 프로그램의 내용에 대한 심의과정에서 미국사회 각 구성원들 간의 사회적 합의가 어느 수준, 어느 지점에서 일치되는지 면밀히 검토한다. 방송 프로그램의 내용심의에 대한 시민단체, 의회, 사법부 등 다양한 사회구성원의 의견이 합치되는 지점을 찾아 시대와 상황에 맞는 심의를 수행하기 위해 주도적으로 심의를 수행하기도 하고, 때로는 소극적으로 심의를 진행하기도 한다(방송통신심의위원회, 2012). 그러나 이 과정에서 수정헌법 제1조에서 표명하고 있는 표현의 자유의 가치보호에 대해서는 어떠한 예외도 없이 가장 중요한 기준으로 삼고 있으며, 가능한 한 방송과 통신 콘텐츠를 제작한 주체 측에서 해당 내용에 대한 자율적 심의가 이루어지도록 유도하여 제작자의 표현의 자유와 사회문화적 가치가 상생할 수 있도록 하고 있다(방송통신심의위원회, 2012).

한편, 방송사의 자율규제를 중심으로 운영되어 온 미국의 방송 프로그램 내용에 대한 심의가 불완전하고 실효성이 없다는 지적이 꾸준히 제기되자, 미국 의회는 2006년 방송품위강화법(Broadcast Decency Enforcement Act)을 새로 제정하였다. 방송품위강화법은 주로 방송에서 보여주는 음란물에 대한 규제를 다루고 있는데, 미국 연방통신위원회가 음란물에 대해 최대한 부과할 수 있는 벌금액을 기존의 27,500달러에서 500,000달러로 올리고, 세 번 이상 이 법을 위배했을 경우에는 연방통신위원회가 방송국 허가의 취소를 심의하는 청문회를 즉각 열도록 명문화 하고 있어(강남준, 2006) 방송 프로그램의 선정성에 대해 강력한 조치를 취하는 법률이라고 할 수 있다.

### (2) 구분 체계

미국의 경우 애초부터 방송과 통신 서비스를 포괄적으로 규율하고 있는 통신법 체계를 갖추고 있었기 때문에 규제체계에 큰 변화가 있었던 것으로 평가받고 있지는 않다. 미국의 통신법은 방송과 통신 두 역무를 중심으로 각 영역의 서비스를 구분하고 있음에 따라 디지털 융합 서비스에 대한 별도의 개념 규정 없이 1996년 통신법 개정 시 통신 역무를 통신 서비스와 정보

서비스로 나누어 디지털 융합 서비스에 탄력적 규제를 적용하고 있다.

통신 서비스<sup>11)</sup> : 공중에게 직접 또는 공중의 직접 이용을 위해 고객에게 유상 제공한 통신으로 정의한다.

정보 서비스<sup>12)</sup> : 통신을 통해 정보 생성, 획득, 저장, 변형, 처리하는 이용을 가능케 하는 서비스이다.

방송서비스인 케이블 서비스<sup>13)</sup> : VOD 서비스, 다채널 비디오 배포 사업자 및 보충 서비스 등을 포함한다.

### (3) 융합서비스 규제 방향

미국은 새로운 인터넷 및 융합서비스에 대한 규정을 명시하지 않고 탄력적으로 적용한다. 방송의 경우도 케이블방송에서 이용자 선택에 따른 양방향서비스를 인정하여 OTT, VOD, 데이터방송 등의 제공에 문제가 없다. 이는 인터넷과 새로운 전송기술의 발전으로 인한 대중미디어의 다양성을 탄력적으로 수용하기 위한 조치로 볼 수 있다.

### 3) 시사점

유럽의 시청각미디어서비스 지침은 시청각미디어서비스의 개념과 규제범위를 명시하고, 공동규제(co-regulation)를 강조한다. Linear / Non-linear 구분을 통해 유사방송(VOD)의 규제 기준을 적용할 수 있도록 구분하고 있으며, 인터넷의 경우 수평적 규제체계 하에서 그 전송 수단의 방식의 여부에 따라 규제되는 것이 아니라, 이용자/시청자에게 어떤 형태로 구현되고 이용자의 의사개입 존재여부에 따라 규제가 차등 적용되는 방식이다.

영국의 경우 VOD 서비스를 공식적인 규제의 대상으로 보고 있을 뿐 아니라 최소한의 내용

---

11) “전기통신서비스”는 사용되는 시설에 관계없이 공중에게 직접 또는 공중의 효과적인 직접 이용을 위한 여러 계층의 고객에게 유상으로 전기통신을 제공하는 것을 의미한다.

12) 정보서비스는 통신을 통해 정보를 생성·획득·저장·변형·처리·인출·이용을 가능케 하는 능력을 제공하는 것을 의미한다. 하지만 전자출판을 포함한 통신서비스의 관리나 통신시스템의 관리·지배 또는 운영을 위한 그러한 능력의 사용을 포함하지 않는다.

13) 케이블서비스는 (A) 가입자에게 (1) 비디오 프로그래밍 또는 (2) 다른 프로그래밍 서비스의 일방향 전송 그리고 (B) 만일 가능하다면, 그러한 비디오 프로그래밍 또는 다른 프로그래밍 서비스(케이블 운영자가 모든 가입자에게 일반적으로 이용가능 하도록 하는 정보)의 사용 또는 선택에 요구되는 가입자의 상호작용을 의미한다.

규제로 산업의 자율성을 보장하고자 한다. 이에 따라 오픈컴이 1차적 책임 의무를 가지며 각 산업에서 공동 규제 기구를 선정하고 있다. 현재 VOD 콘텐츠 편성은 ATVOD(Association for Television on Demand), 광고는 ASA(Advertising Standards Authority)가 공동 규제기구로 기능을 수행하고 있다.

이를 통해 큰 범주에서 방송서비스라고 할지라도 차등적 규제를 적용할 수 있게 된다. 유럽의 시청각미디어서비스지침은 VOD의 법적 정의(legal definition)를 다음과 같이 제시한다(단, 정의는 비교적 제한적인 것으로서, 이용자가 제공하는 프로그램으로 구성된 서비스는 포함하지 않는다).

주문형 서비스 : 미디어서비스사업자가 선택한 프로그램 목록 중에서 이용자가 선택한 시점에 개별적인 요청에 의해 프로그램을 시청할 수 있도록 미디어서비스사업자가 제공하는 시청각미디어서비스

유럽, 미국 등 해외의 방송시장 자율규제의 시사점은 구체적으로 다음과 같다.

가) 전통적 방송보다는 융합서비스에 대해 자율규제 또는 공동규제 적용

해외 주요국은 인터넷 전반에 걸쳐 낮은 수준의 규제를 적용하고 있으며, OTT 등의 융합서비스에 대해서도 방송에 입각한 규제보다는 인터넷에 기반한 신유형 융합서비스로 인식하고 해당 방향을 견지하고 있다. 인터넷에 대해서는 사전 또는 구조규제를 통한 규제방식이 아니라 주로 인터넷에 의한 과급효과를 내용적 측면에서 적용하고 있다. 수평적 규제체계로의 전환이 큰 추세라고 볼 수 있으며, 이에 따른 콘텐츠 계층은 다시 방송과 비방송으로 구분하여 비방송 부문에 대해서는 낮은 수준의 규제가 적용된다.

<표 3-4> 주요국의 인터넷 및 융합서비스 규제비교

국가	인터넷 규제 방향	융합서비스 규제
EU	내용규제 중심	· Non-linear에 대한 자율규제 · 편성책임 기준
영국	내용규제 중심	· 최소한의 내용표준 적용 · 편성책임 기준 (IPTV와 IP 기반 동영상의 차등규제 적용)
미국	내용규제 중심	· 표현의 자유에 따른 무규제 · 내용측면에서의 자율규제
일본	내용규제 중심	· 사회문화적 파급효과를 고려한 공연성 기준 · 유사방송과 인터넷 VOD 간의 차등규제
독일	내용규제 중심	· 콘텐츠에 대해서는 사회문화적 파급력, 여론형성 정도에 따라 사후적 차등규제 · 온라인 부문에 대해서는 자체에 대한 규제는 없으나 타 매체에 대한 여론지배력 전이를 판단하는 기준은 적용된 바 있음 (KEK)

인터넷 동영상에 대한 인식은 인터넷 동영상이나 OTT 등의 융합서비스에 대해서는 내용규제를 제외하고는 별도의 규제가 필요하지 않다는 것이 공통된 인식이다. 영국과 일본의 경우 편성책임 및 공연성 기준에 따라 유사방송 또는 IPTV와 인터넷 동영상 간의 상이한 규제가 적용된다. 독일의 경우 인터넷에 대해서 '접속자 수'(KEK 기준, 소구력, 파급력, 시의성)를 기준으로 여론지배력을 판단하나 이는 타 매체에 대한 전이 여부를 판단할 때만 적용하고 있다(자체 규제에 대해서는 적용하지 않는다). 편성책임을 기준으로 볼 때 인터넷 동영상 및 OTT 서비스에 대해서는 규제가 불필요하다는 것이 일반적 견해이나 이는 결국 이용자가 어떻게 이용하는지 여부가 관건이 된다. 이에 따라 인터넷 동영상이나 인터넷 기반의 융합형 방송의 경우 저작권 내용 규제 외에는 별도의 구조규제를 적용하고 있지 않다.

나) 성문규제 또는 자율규제 적용 여부의 전제조건: 사회적 파급효과와 공공·공익성 vs. 융합형 서비스에 대한 기본 인식

미래의 방송은 전송망이나 구현형식이 중요한 것이 아니라 네트워크, 플랫폼, 단말 중립적인 미디어 서비스가 구현되는 것이다. 따라서 현재와 같이 플랫폼에 의존적인 내용 및 형식규제는 무력화되고 플랫폼 중립적인 콘텐츠 규제가 남게 될 것이다. 이는 결국 인터넷 동영상이라고 해서 무규제 형태로 존속되는 것이 아니라 인터넷 기반의 동영상을 불특정 다수가 시청하고 있

는지 여부, 편성책임과 사회적 파급효과의 크기에 따라 콘텐츠 계층의 독립적 콘텐츠 규제체계가 적용된다는 의미이다.

사회적 파급효과를 보면 현재의 시점에서는 인터넷 동영상에 대한 규제가 불필요하다 할 수 있으나, 미래의 미디어 환경에서는 사회적 파급효과 여부에 따라 적절한 수준의 규제가 필요하다고 할 수 있다. 그러한 차원에서 유럽 방식의 규제체계가 시사하는 바가 높으며 콘텐츠 계층에서의 구분체계와 이에 해당 규제체계, 또한 이를 판단하는 기준에 대한 논의가 필요하다.

구조 및 행위규제에서 신규 융합형 서비스 또는 유사방송(TV-like) 서비스에 대해서는 구조규제나 행위규제가 적용되기보다는 자율규제를 기본적인 방향으로 설정할 필요가 있다. 내용적 측면에 입각한 사회적 파급효과에 대해서는 내용규제 중심의 규제를 적용하고 있으나, 시장이나 사업자의 개별적 행위에 대한 규제는 자율규제 또는 비규제를 적용하고 있다. 이는 결국, 융합형 서비스에 대해 내용적 측면과 시장적 측면을 분리하여 규제를 적용하는 형태라 볼 수 있다. 따라서 한국의 방송시장에 자율규제를 도입할 경우에도 융합형 서비스에 대해 우선적으로 자율규제를 도입하되, 시장경제 또는 경쟁적 차원에서는 자율규제를, 내용적 측면에서는 일정 수준의 규제를 적용하는 것을 고려할 수 있다.

#### 다) 광고와 같은 상업적 영역에 대해서는 자율규제 중시

해외의 광고규제는 방송정책 목적에 따른 정부주도 규제와 함께 자율규제의 중요성이 높다. 이는 EU의 규제지침과 같이 상업적 영역에 대해서는 시장의 자율성을 최대한 존중하기 위한 것으로 판단된다. 특히, 국내와 유사한 방송 규제체계를 갖는 일본의 경우에도 광고 분야에 있어서는 자율규제를 중시하고 있다. NHK를 제외한 민영방송에 대해서는 방송사·광고주 두 개의 부문에서 사업자 단체 또는 사업자 스스로 자율규제 지침을 수립하고, 자율규제 형태의 광고규제가 적용되고 있다.

그래서 향후 광고 분야에 대해서는 자율규제 중심의 규제체계로 이행 트렌드가 강화될 전망이다. 미국의 경우 1984년 FCC의 광고 규제 완화조치로 인해 광고량 규제를 폐지하였으며, 시간당 9.5~16분(15~27%)이내에서 자율규제 형태를 유지하고 있다. 방송의 공공성을 중시하고 있는 유럽의 경우에도 규제완화와 자율규제 도입을 추진하고 있으며(예: Ofcom), 이는 다매체 환경에서 사업자의 자율성 보장과 정제되고 있는 방송광고 시장상황을 고려한 것이다. 따라서 우리나라의 경우에도 방송광고 시장의 정제 지속, 다매체 환경에서 매체간 경쟁 심화 등을 고려

하면 광고분야에 대한 자율규제 도입에 대해 검토할 시점이 도래했다 할 수 있다.

## 제 2절 국내·외 통신 분야 자율규제 사례분석

### 1. 국내 통신 분야 '자율적 협력규제(공동규제)' 사례분석

#### 가. 국내 통신 분야 '자율적 협력규제(공동규제)' 규제체계

인터넷 규제 중 하나인 광고 규제 및 심의 관련기구를 살펴보면(이종인, 2010) 다음과 같다. 정부기관은 중앙행정기관에서 각 기관이 관장하는 광고관련법에 의하여 업무를 수행하고 있으며 방송통신위원회, 공정거래위원회, 보건복지부, 식품안전의약품안전청, 금융위원회 등이 있다. 정부로부터 관련 업무를 위임받아 수행하는 기관으로는 공공기관인 방송통신심의위원회<sup>14)</sup>, 한국간행물윤리위원회 등이 대표적이다. 인터넷광고와 관련된 자율기구는 방송협회, 한국케이블 TV방송협회, 한국신문윤리위원회, 한국광고자율심의기구, 한국인터넷광고심의기구<sup>15)</sup> 등이 있다.

방송통신위원회는 인터넷방송광고에 대한 정책을 관장하고 있는 정부기관으로 방송정책의 전반적인 내용을 규정하고 있는 방송법을 관장하고 있다. 이용자 피해와 관련이 있는 업무는

---

14) 방송통신심의위원회는 방송, 중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 기타 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것으로 대통령령이 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의 의결한다(방송법 제32조 제1항)(이종인, 2013).

15) 한국 인터넷광고심의기구는 2007년 1월에 인터넷광고의 신뢰성과 건전성 강화가 요구되고 핵심매체로서의 인터넷의 위상에 걸맞은 긍정적인 인식구축과 제도적인 장치마련이 필요하게 됨에 따라 업계자율의 정화노력을 통한 문제해결이 바람직하다는 인식하게 설립됐다. 주요활동내용은 인터넷광고 적법, 적정성에 대한 자문 지원, 인터넷광고에 대한 자율적인 사전 심의, 인터넷광고 모니터링을 통한 사후 심의, 인터넷광고분쟁조정위원회 운영, 기타 인터넷광고의 발전과 관련된 연구사업이다(이종인, 2013).

부당한 방송광고에 대한 심의업무로 동 업무는 방송통신위원회에 위임하고 있다.

<표 3-5> 무선인터넷 규제와 인터넷광고 규제사례 비교

	무선인터넷콘텐츠 규제	인터넷광고 규제
규제목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>일차적 목표</li> <li>- 청소년 보호</li> <li>- 정보의 건전성과 윤리성 확보</li> <li>이차적 목표</li> <li>- 무선인터넷 시장의 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일차적 목표</li> <li>- 소비자 보호(표시광고법)</li> <li>- 청소년 보호(정보통신망법)</li> <li>이차적 목표</li> <li>- 인터넷 광고시장의 활성화와 보호</li> </ul>
규제내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 무선인터넷을 통해 수요자들에게 공급되는 정보가 정보통신망법과 청소년보호법이 정한 불법·유해정보인지 여부를 심사하여 이를 시정하는 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정보통신망을 활용한 전자상거래 과정에서 인터넷에 게시되어 있는 표시·광고가 부당하거나 위법한 것인지를 심의하거나, 인터넷 사이트에 게시된 광고가 정보통신법이나 청소년보호법이 정한 유해정보인지 여부를 판단하여 적절한 조치를 취하는 것</li> </ul>
규제참여자의 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송통신위원회 및 방송통신심의위원회: 정부 측 규제기관으로 사후규제 담당</li> <li>- 한국콘텐츠산업연합회</li> <li>* 자율심의위원회: 민간위원으로 구성된 업계의 자율심의기구</li> <li>* 사무국 및 모니터링센터: 자율규제 집행기구</li> <li>- 기간통신사업자(SKT, LGU+, KTF): 기술 기반을 통한 규제 집행지구</li> <li>- 연합회 회원사: 콘텐츠산업연합회 회원사로서 피규제자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송통신위원회(방송통신심의위원회) 및 공정거래위원회: 정부측 규제기관으로 사후규제 담당</li> <li>- 한국인터넷광고심의기구</li> <li>* 인터넷광고자율심의위원회: 민간위원으로 구성된 업계의 자율심의기구</li> <li>* 사무국 및 모니터링센터: 자율규제집행기구</li> <li>- 한국인터넷광고심의기구 회원사: 인터넷광고 피규제자</li> </ul>
민간규제의 집행력 확보수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자율규제의 법적 근거</li> <li>- 신뢰받을 만한 공약의 이행</li> <li>메커니즘으로써 정부와 연합회, 기간통신사업자간의 관계</li> <li>- 강력한 기술기반의 규제수단 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자율규제의 법적근거</li> <li>- 신뢰받을 만한 공약의 이행</li> <li>메커니즘으로써 정부와 연합회, 기간통신사업자간의 관계</li> </ul>
규제유형	co-regulation	co-regulation

출처: 최유성 외(2008), 공동규제 활용방안에 관한 연구, 한국행정연구원보고서

나. 국내 통신 분야 ‘자율적 협력규제(공동규제)’ 사례유형 및 분석

1) 사례 유형

국내 통신 분야 ‘자율적 협력규제(공동규제)’ 사례의 유형을 살펴보면 아래와 같다.

<표 3-6> 국내 통신 분야 협력적 자율규제 조사사례 및 유형

사례유형	사례
· 자발적 자율규제 · 사후관리감독 자율규제	민간 자율규제 기구
사전위임 자율규제	행정기구 내 자율규제 조직

민간 자율규제 기구는 규칙 제정과 집행을 민간이 직접 수행하고 정부의 개입이 없는 자발적 자율규제 및 민간 영역 스스로 규제 형성 및 의무를 부과하나, 그 실행여부를 국가가 관리/감독하는 사후관리 감독 자율규제에 속한다 할 수 있다. 행정기구 내 자율규제 조직은 정부로부터 법률적, 정책적으로 권한을 위임받은 사항을 자율규제기구가 수행, 법률적 처리가 필요한 사항은 규제당국에서 담당하는 사전위임 자율규제에 해당된다고 볼 수 있다.

2) 사례 분석

가) 협력적 자율규제 사례

유·무선 인터넷 사후규제 및 자율규제 기구로, 정부기관은 방송통신위원회로 사후규제를 담당하고 있다. 방송통신심의위원회는 방송통신위원회에서부터 위임받아서 인터넷방송을 심의하고 있다. 자율규제기구는 인터넷 전문자율기구와 소비자단체 또는 시민단체로서 기능을 하면서 일부 인터넷 모니터링을 하는 기구로 나누어져 있다. 정부와 민간의 규제기관을 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-7> 우리나라 통신(인터넷부문)부문 규제기관과 내용

규제기관		주요 규제내용	규제중심
정부	민간		
방송통신위원회		사후규제	행정기관
미래창조과학부		사전정책(진흥기관)	행정기관
공정거래위원회		표시, 광고 규제	행정기관
보건복지부(식품의약품안전청)		약사법, 의료법, 의료기기법 등에 근거한 광고	행정기관
	방송통신심의위원회	방송 내용의 공공성 및 공정성	방송통신위원회 산하 공공기관
	한국인터넷 자율정책기구(KISO)	인터넷 위법, 유해성 인터넷 광고	자율기관
	휴대폰/ARS결제 중재센터	휴대폰/ARS 결제와 관련하여 이용자와 사업자간 분쟁조정	자율기관
	한국무선인터넷산업연합회(MOIBA)	휴대폰 인터넷 모니터링	자율기관
	한국온라인광고협회	인터넷 광고	자율기관
	한국사이버감시단(시민단체)	인터넷 모니터링	자율기관
	학부모정보감시단(시민단체)	인터넷 모니터링 청소년보호	자율기관

(1) 한국인터넷자율정책기구(KISO)

2008년 12월 포털 자율규제 협의회(NHN, Daum커뮤니케이션, SK커뮤니케이션즈, KTH, 야후코리아, 프리챌, 하나로드림 등 7개 포털사) 발족 공동발표로 민간 자율규제기구가 설립됐다.

2009년 3월 포털 자율규제 협의회는 논의를 통해 지속적인 자율규제 역할을 수행할 기구가 필요하다는 의견 동의 후 사단법인 한국인터넷자율정책기구가 출범했다. 근거법령은 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의4(자율규제) '정보통신서비스 제공자단체는 이용자를 보호하고 안전하며 신뢰할 수 있는 정보통신서비스를 제공하기 위하여 정보통신서비스 제공자 행동강령을 정하여 시행할 수 있다'이다.

KISO는 인터넷 사업자들이 이용자들의 표현의 자유를 신장하는 동시에 이용자들의 책임을 제고해 인터넷이 신뢰받는 정보 소통의 장이 될 수 있도록 하고, 인터넷 사업자들이 이용자 보

호에 최선의 노력을 기울이는 등 사회적 책무를 다하기 위해 설립되었다. 그리고 공정하고 투명한 정책을 통해 인터넷 공간의 질서와 사회적 합의를 도출하기 위해 노력한다.

### (2) 한국온라인광고협회(KOA)

한국온라인광고협회는 2011년 8월 한국광고문화회관에서 한국인터넷마케팅협회, 한국인터넷광고심의기구, 인터넷매체협의회, 인터랙트광고협의회 등 4개 조직의 통합으로 출범했다. 광고 자율심의, 분쟁조정, 광고통계, 광고표준화를 기본 사업으로 하며 온라인광고 산업의 지속적인 성장을 견인하기 위해 온라인광고 관련 단체들과 정부기관, 학계, 유관기관 등의 협력을 도모하고 있다. 또한 건전한 인터넷광고 문화의 정착을 위해 인터넷 매체를 통해 집행되는 광고물에 대한 자체 모니터링과 자율심의를 통해 위법·유해, 불건전 광고물에 대한 시정을 권고하고 있다.

온라인광고 자율심의를 광고주, 광고대행사, 미디어웹사, 매체사 등 유관기관으로부터 신청을 받아 시행하는 사전심의회와 모니터링 시스템을 통해 인지한 문제성 광고를 심의하는 사후심의로 구분하여 심의한다. 광고물의 적법·적정성 심의를 위해서 「청소년보호법」, 「의료법」 등 현행 법령과 자율규약인 「인터넷광고심의규정」 및 「인터넷광고심의세칙」을 기본 판단 근거로 한다. 심의 및 자무는 온라인광고의 위법성 또는 반사회성으로 인하여 발생할 수 있는 문제점을 사전에 예방하고, 불법·불건전 온라인광고의 유통을 광고기획·제작·검토단계에서 차단함으로써 온라인이용자를 보호하고 나아가 건전한 온라인광고문화 정착에 기여함을 목적으로 한다.

온라인광고 자율심의 사례로 2012년 3월 주류광고물 및 명품구매대행 쇼핑물, 2013년 1월 키워드광고 채무불이행에 따른 계약해제요청, 2014년 5월 6.4 지방선거 '인터넷 선거광고 가이드라인' 영상 배포가 있다.

### (3) 한국무선인터넷산업연합회

한국무선인터넷산업연합회는 무선인터넷망 접속이용 관련 콘텐츠 및 과금검증에 관한 협정서(2003.9)를 근거로 무선인터넷산업 활성화 기반환경조성 및 글로벌 경쟁력 확보를 위해 이통사, 단말사, 콘텐츠, 솔루션 사업자가 중심이 되어 2009년 9월 25일 창립됐다.

무선망개방으로 무선인터넷 서비스가 급속히 확산됨에 따라 불법 유해 콘텐츠의 유통, 스캠

등 부당 마케팅 행위 등으로 인한 이용자 피해가 확산되고 있어 이용자 보호 및 건전한 무선인터넷 환경 조성을 위하여 사업자 자율규제 활동을 전개하고 있다.

#### 나) 협력적 자율규제 전환이 필요한 사례

국내 사례 중 협력적 자율규제 전환이 필요한 사례로 통신 분야 웹하드(Web Hard), P2P(Peer to Peer) 등 특수한 유형의 부가통신사업분야를 조사했다.

웹하드, P2P 등 특수온라인서비스제공자는 다른 사람들이 정보통신망을 통하여 저작물 등을 복제 또는 전송하도록 하는 것을 주된 목적으로 하는 온라인서비스로, 개인·가족 및 이에 준하는 한정된 범위가 아닌 공중이 저작물 등을 공유할 수 있도록 하는 웹사이트 또는 프로그램을 제공하는 자(한정희, 2013)'로서 전기통신사업법 상 '특수한 유형의 부가통신사업자'에 해당된다. 웹하드는 인터넷상에 가상의 저장 공간을 확보하여 업로드, 다운로드 및 스트리밍 등의 방법으로 불특정 다수의 사람들과 파일을 공유하는 파일관리 서비스이고, P2P는 정보를 주고받는 두 대의 컴퓨터가 모두 전송하기도 하고 전송받기로 하는 피어(peer)들로 구성된 네트워크이다.

#### (1) 현행 행정규제의 일반현황

2014년 현재 웹하드 등 특수한 유형의 부가통신사업자는 미래창조과학부에 특수한 유형의 부가통신 사업을 등록하여야 하고, 사후규제는 방송통신위원회에서 받고 있다. 웹하드 등 특수한 유형의 부가통신사업자가 거래하는 콘텐츠의 저작권은 문화체육관광부, 아동청소년 성보호와 관련된 부분은 여성가족부 등 다양한 행정기관과 연계되어 있다.

사전규제는 미래창조과학부에서 불법저작물, 음란물 등의 유통을 방지하고자 전기통신사업법을 근거로 특수한 유형의 부가통신사업 등록제(일명 웹하드 등록제, Webhard Registration system)를 통하여 규제하고 있다. 웹하드, P2P 등 특수한 유형의 부가통신사업을 운영하는 자는 미래창조과학부장관에게 등록(2013.03.23에 방송통신위원회에서 미래창조과학부로 부처변경)하여야 한다.

#### (2) 협력적 자율규제로의 전환 필요성

웹하드, P2P 등 특수한 유형의 부가통신사업 분야의 이용자 피해가 증가하고 있다. 미래창조

과학부 보도자료(2013.05.15)에 의하면, 영상·음원 등 다운로드 서비스에 대한 소액결제 관련 분쟁이 2011년 569건에서 2012년 1,339건으로 135.3% 증가 하였는데, P2P/웹하드 분야의 이용자 피해가 급증했다.

거래 형태에 따른 업체별 분쟁은 일반쇼핑몰(1,430건)이 25.6%, P2P/웹하드(1,339건)가 23.9%, 개인 간 거래(C2C)에서 자주 이용되는 카페/블로그(839)건 15%로 순으로 나타났다. 주요 분쟁 사례를 보면, ① 무료 회원가입을 유도한 뒤 유료 월정액 회원으로 자동 전환되는 경우, ② 무료회원 가입 시 실명인증절차 과정에서 본인 인지 없이 휴대폰 결제가 이루어지는 경우 등이 있었다.

<표 3-8> 2012년 구매유형별 전자거래 분쟁현황

(단위 : 건, %)

구 분	2011년(A)		2012년(B)		증감 (B/A)	비 고
	건수	구성비	건수	구성비		
상 품	3,702	81.4	3,254	58.1	△12.1	의류, 신발, 생활 및 주방용품, 휴대/통신기기, 가구, 가전제품 등
서 비 스	844	18.6	2,342	41.9	177.5	P2P / 웹하드, 모바일 / 디지털 콘텐츠, 온라인게임 등
합 계	4,546	100.0	5,596	100.0	23.1	-

출처: 미래창조과학부 보도자료(2013.05.15), 2012년 영화·음원 다운로드 등 휴대폰 소액결제 분쟁급증

한국소비자원 보고서(2013)<sup>16)</sup>에 의하면 2010년부터 2013년 6월까지 한국소비자원에 접수된 인터넷정보서비스는 총 979건을 분석한 결과 웹하드 등 특수한 유형의 부가통신사업의 피해구제 접수 비중은 2010년 26.3%에서 2013년 6월 66.54%로 크게 증가했다.

그리고 피해유형을 살펴보면 사이트 상 무료회원가입을 유도한 후 요금을 부과하는 경우, 이벤트(체험) 상술, 팝업, 스팸성 이메일·쪽지 등을 통한 거짓·과장광고, 청약철회 및 해지·해제 관련, 무료이용쿠폰, 단일상품 구매 시 일방적인 자동결제 전환 등으로 나타났다.

최근 나타난 웹하드, P2P 등 특수한 유형의 온라인 서비스 이용관련 이용자 피해를 구체적으로 살펴보면, 일반 이용자가 콘텐츠 내용만 모니터링해서는 알기 어려운 이용자 피해가 많다.

16) 한정희(2013), P2P등 특수한 유형의 온라인 서비스 이용관련 소비자피해 및 개선방안, 한국소비자원보고서.

그 유형을 살펴보면 다음과 같다.

- 이용자피해유형 1: 휴대전화 소액결제 본인인증 절차를 속인 후 웹하드 자동결제 사기유형 무료 다운로드 등의 광고로 회원을 모은 후 본인 인증 절차라고 속여 휴대전화인증번호를 가로챈 후 스팸 문자인 것처럼 착각하도록 문자 내용을 교묘히 바꾼 후 불법으로 자동 결제하는 수법으로 본인 인증절차의 허술한 부분을 악용하여 이용자 피해를 입히는 사례다. 이러한 수법은 해당결제사업자가 모니터링을 하지 않으면 일반 이용자가 모니터링 하기는 어려운 사안이므로 소액결제의 본인확인 절차의 강화와 더불어 관련사업자의 자율규제가 특히 요구되는 피해 유형이다.

[그림 3-3] 이용자 피해유형1의 사례

‘스팸이라 무시했는데...’ 웹하드 자동결제 사기적발  
연합뉴스(정빛나, 2014. 03. 05)

서울지방경찰청 광역수사대는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 위반 등으로 인터넷 웹하드업체 대표 원모(33)씨 등 8명을 불구속 입건했다고 5일 밝혔다.

경찰에 따르면 원씨 등은 2011년 10월부터 2년간 인터넷 웹하드 사이트를 운영하면서 피해자들이 회원 가입 시 입력한 개인정보와 휴대전화 인증번호를 불법 수집한 뒤 휴대전화 소액결제를 이용해 매달 최대 1만6천500원씩 자동 결제하는 수법으로 43억원 상당을 챙긴 혐의를 받고 있다. 조사 결과 이들은 ‘7일 무료 다운로드’, ‘최신영화 무료다운’ 등의 광고로 회원을 모았으며 경품 발송을 위한 본인 인증 절차라고 속여 휴대전화 인증번호를 가로챘다.

일반적으로 이용자가 소액결제를 하면 해당 사이트는 온라인 결제대행사를 통해 결제 내역을 문자로 통보해야 한다. 하지만 원씨 등은 결제 금액과 사이트 정도만 들어가면 문자 내용을 자유자재로 정할 수 있는 점을 악용해 피해자들이 스팸 문자인 것처럼 착각하도록 문자 내용을 교묘히 바꿨다.

경찰은 원씨 등이 소액결제 사기를 친 것을 알고도 결제대행 업무 계약을 맺은 국내 유명 결제대행업체 임모(39)씨 등 3명도 불구속 입건했다.

이 밖에도 원씨 등은 회원가입시 이용 약관을 자세히 들여다보지 않는다는 점을 노려 홈페이지 하단에 ‘무료 이용기간이 끝나면 자동으로 유료 정기회원으로 전환된다’는 내용을 아주 작은 글씨로만 고지해 책임을 회피했다고 경찰은 전했다.

- 이용자피해유형 2: 악성코드 유포 등 기술적인 피해

P2P(피일공유) 사이트를 통해 악성코드가 유포되는 등 기술적인 피해유형으로 이용자 입장에서 예방하기 힘든 피해유형이다. 특히 기술적인 보안체계가 허술한 P2P사이트나 웹하드의

경우 자신도 모르는 사이에 악성코드 유포의 통로로 활용될 수 있어 2차 피해가 발생할 수 있다. 이와 같은 피해는 콘텐츠 내용의 모니터링으로는 확인할 수 없고, IT전문가가 직접 대응해야 해결할 수 있는 분야이므로 관련 전문가의 협력이 요구되는 분야라 할 수 있다. 또한 콘텐츠의 내용 중심으로 모니터링하는 타 유관기관은 해결이 어려운 분야이므로 통신부분 사후규제 기관인 방송통신위원회의 사후규제가 더욱 필요한 영역이다.

[그림 3-4] 이용자 피해유형2의 사례

P2P 사이트, 악성코드 유포에 무차별 활용 '충격'  
아주경제(장윤정, 2014.03.07)

최근 다수의 파일공유(P2P) 사이트를 통해 악성코드 유포가 활발히 이뤄지고 있다.

주말을 맞아 P2P 사이트 이용이 늘어날 것으로 추정되는만큼 인터넷 사용자들의 주의가 필요하다.

빛스캔은 최근 오픈마켓부터 부동산중개사이트, 언론사까지 다양한 사이트에서 악성코드의 유포가 활발히 이뤄지고있는 가운데 최근 다수의 파일공유(P2P) 사이트를 통해서 악성코드의 유포가 지속적으로 이뤄지고 있다고 7일 밝혔다.

오승택 빛스캔 과장은 "3월 1주차부터는 그동안 나타나지 않았던 파일공유(P2P)까지 확대되었으며 현재 매우 심각한 상황"이라고 강조했다.

오 과장은 "특히, 단순하게 파일공유(P2P) 사이트를 통해 유포되는것이 아니라, 여러 개의 웹 사이트에 악성코드 유포에 활용하는 다단계망(MalwareNet)과 결합, 파괴력이 증가하고 있다"며 "이러한 통로를 차단하지 않는다면 피해는 기하급수적으로 늘어날 수밖에 없는 상황"이라고 전했다 .

이 회사에 따르면 베가디스크는 2월초부터 매주 주말기간에 악성코드의 유포통로 역할을 하고있으며 최근 6주간 끊임없이 악성코드유포에 활용됐다. 이러한 문제를 해결하기 위한 노력을 기울이지않는다면 계속 악성코드유포통로로 활용될 수밖에 없다.

- 이용자피해유형3: 불법적인 웹하드(미등록) 가입시켜 개인정보 유출

무료콘텐츠 제공을 빌미로 개인정보를 불법 수집한 사례이다. 또한 웹하드 사이트를 58개를 개설, 운영하면서 2012년 5월부터 2013년 9월까지 운영하면서 자동결제 수법으로 이용자에게 피해를 입혔다. 이 사례는 이용자피해유형과 비슷한 유형이나 웹하드 사이트가 1년 가까이 총 58개가 개설 운영되는데도 제대로 사후규제를 하지 못했다는데 문제가 있다. 한정되어 있는 사후규제기관의 공무원이 매일 매시간 변화하는 인터넷에서 웹등록 사이트나 P2P사이트를 모두

사후규제 하는 것은 매우 어려우므로 관련 사업자나 이용자의 자율규제를 활성화한 후 신고된 사안을 중심으로 사후규제하는 것이 이용자 피해예방이나 피해구제에 도움이 될 것으로 예측된다.

[그림 3-5] 이용자 피해유형3의 사례

'무료 다운로드' 웹하드 가입시켜 88억 결제 사기  
한국일보, 2014.05.08

서울 강남경찰서는 무료 콘텐츠 제공을 빌미로 빼돌린 개인정보로 수십억원을 챙긴 정모(32)씨 등 6명을 사기 등 혐의로 불구속 입건했다고 7일 밝혔다.

경찰에 따르면 정씨 등은 2012년 5월부터 지난해 9월까지 이벤트 웹하드 사이트 총 58개를 개설·운영하면서 영화 드라마 게임 등을 무료로 다운로드 받을 수 있는 것처럼 속여 회원가입을 유도한 뒤 피해자 이모(28·여)씨 등 17만여명의 주민등록번호 전화번호 등 개인정보를 불법 수집했다. 이렇게 모은 개인정보를 결제대행업체의 자동결제시스템에 입력해 매달 1만 6,500원~1만9,800원씩 자동 결제하는 수법으로 88억원을 챙겼다.

조사결과 이들은 회원들에게 결제승인 문자메시지를 '[안내]초특가 대박이벤트 1만6,500원 무제한 정액제 문의' 등 스팸 문자처럼 보내 장기간 피해 사실을 눈치채지 못하게 했다. 또 한 사이트당 3~4일 동안 회원을 모집하고 주소를 변경해 추적을 피해왔다. 합법적인 사이트로 보이려고 콜센터를 운영하면서 환불을 요구하는 피해자에게 결제금의 절반만 돌려줬다가 소비자보호원 등에서 환불 요청을 받으면 뒤늦게 전액 환불하기도 했다.

- 이용자피해유형4: 저작권관련 사례(이용자의 불법행위 조장)

이용자를 본인이 모르게 불법행위자로 만드는 피해유형으로 저작권 관련 피해이다. 이와 같은 피해를 막기 위해 저작권과 관련하여 모니터링 하는 유관기관과의 협력이 필요하다. 예를 들어 저작권위원회 등은 지적재산권 보호를 위하여 2014년 현재 모니터링을 하고 있는데, 불법 사항을 발견하고도 통신부문 사후규제기관인 방송통신위원회에 관련 정보를 알려주지 않고 자체 내 해결을 하고 있다. 이러한 부분은 방송통신위원회와 관련 유관기관이 서로 MOU 등 협력하여 정보를 공유하면 사후규제가 더욱 효과적으로 이루어질 것으로 생각된다.

[그림 3-6] 이용자 피해유형4의 사례

대원미디어그룹, 불법웹하드와의 전쟁선포  
조선닷컴(2014.07.01)

‘이웃집 토토로’ ‘원피스’ 등 일본의 유명 애니메이션 대부분을 국내에 배급·유통하는 대원미디어가 불법 웹하드와 P2P와의 전쟁을 선포했다. 대원미디어는 이들 업체를 상대로 저작권법 위반 관련 대규모 형사소송을 할 것을 예고했다.

대원미디어(주), 대원방송(주) 등과 콘텐츠 유통 및 저작권단속 관련 포괄적 권리·권한을 위임받은 (주)메가피닉스 측은 1일 “대다수 웹하드, P2P 사이트에서 대원미디어(주)와 계열사인 대원방송(주), (주)학산문화사, 대원씨아이(주), 대원게임(주) 등의 콘텐츠가 오랜 기간 불법 다운로드 및 불법 유통돼 피해액이 엄청나다”며 “주요 웹하드와 P2P 업체들에 대한 형사고소를 지난주 서울중앙지검에 접수했다. 콘텐츠 불법 유통을 하는 웹하드와 P2P 사이트 업체들은 민·형사상의 책임을 모두 지게 될 것”이라고 경고했다.

- 이용자피해유형5: 모바일웹하드 불법유통 증가

기존의 PC뿐만 아니라 휴대전화를 이용한 모바일웹하드의 불법 유통이 증가하고 있어 사후 규제가 요구된다.

[그림 3-7] 이용자 피해유형5의 사례

[2014국감]"저작권위, 모바일웹하드 불법유통 방치"  
아시아경제(오진희, 2014.10.16)

16일 박홍근 의원(새정치민주연합·국회 교육문화체육관광위원회)이 한국저작권위원회로부터 제출받은 'PC/모바일 웹하드 모니터링 실적' 자료에 의하면, PC웹하드의 불법복제물 유통은 현저히 감소하고 있는 반면, 모바일웹하드는 큰 폭으로 증가하고 있는 것으로 드러났다.

PC웹하드의 불법복제물 유통은 2012년 1억5000만건에서 2013년 1억건으로 34% 감소했다. 그러나 상대적으로 모바일웹하드의 불법복제물 유통은 2012년에 6만9148건이었던 것이 2013년 30만 5430건으로 4배 이상 급증했고, 2014년 8월 말 현재 2013년 수준인 29만7794건에 육박했다. 장르별로 보면, 방송 드라마나 예능 프로그램이 전체 유통되고 있는 불법복제물의 88%를 차지할 정도로 압도적으로 많았다.

미래창조과학부에 등록된 124개 사이트(2013.02.15)의 6개 총 130개 사이트의 2013년 8월1일

부터 9월 30일까지 기간 동안 운영여부와 등록여부를 살펴본 결과 91개(70%)가 운영 중에 있는 것으로 나타났다. 운영 중인 91개 사이트를 조사한 결과 특수한 유형의 부가통신사업자로 등록 표시한 사이트는 68개(74.73%)에 불과하였고, 통신판매사업자로 신고 표시한 사이트는 78개(85.71%), 사업자 등록표시조차 하지 않고 운영 중인 사이트도 있는 것으로 나타났다. 따라서 미등록 사업자 또는 불법적인 사업자의 증가로 인한 사후규제 강화의 필요가 대두된다. 저작권 보호센터에 의하면(전자신문, 2014.02.06) 2013년 동안 웹하드를 통해 음악 192만곡, 영상179만 점, 출판물 2344만점, 게임 6만 여점이 단속됐다고 한다. 이는 지난 2012년 대비 줄어든 수치지만 일부 장르는 2011년과 비교해 오히려 증가하여, 웹하드 등록제가 시행된 후에도 불법 저작물 유통은 여전하다고 주장했다.

<표 3-9> 웹하드 등 사이트의 특수한 유형의 부가통신 사업자 등록 현황

(단위 : 건, %)

등록·신고여부	특수한 유형의 부가통신 사업자		통신판매		사업자	
	등록	미등록	등록	미등록	등록	미등록
개(%)	68(74.73)	23(25.27)	78(85.71)	13(14.29)	90(98.90)	1(1.1)
합계	91		91		91	

\* 총 130개 '웹하드 등' 사이트 중 통·폐합된 39개 사이트를 제외한 91개 사이트 기준  
출처: 한정희(2013), P2P등 특수한 유형의 온라인 서비스 이용관련 소비자피해 및 개선방안, 한국소비자원보고서

### 3) 시사점

한국인터넷자율정책기구(한국인터넷자율정책기구)는 주로 포털을 중심으로 자율규제기구가 운영되며, 인터넷 콘텐츠와 관련된 자율규제가 이루어지고 있는데 이는 이용자의 사생활 보호를 위하여 도움이 된다고 생각한다. 그리고 이용자의 합법적인 콘텐츠 다운기록이나 검색기록을 행정기관에서 모니터링하는 것은 국민의 사생활을 침해하는 것이므로, 이 부분은 자율규제에 맡기는 것이 합리적이라고 생각된다. 단, 자율규제기구의 사생활 침해도 문제가 있으므로 온라인 광고나 유해정보 등 법에 기반하여 자율규제를 하여야 하며, 자율규제 후 발견된 불법적인 콘텐츠나 URL를 사후규제기관에 신고(또는 정보제공)하여 행정기관과 협력하는 것은 인터넷시장의 건전성 확보를 위하여 도움이 될 것으로 판단된다.

외국과 다르게 우리나라의 자율규제기구도 사이버폭력이나 위법 정보를 보다 세분화하여 분류한 후 자율규제를 실시하고 있다. 이러한 현상은 우리나라의 경우 콘텐츠 내용도 문제가 발생하지만 그 이외의 기술적, 사이버폭력 등 다양한 영역의 피해가 심각하여 이에 대한 자율규제를 실시하고 있는 것으로 사료된다. 이에 우리나라에서 통신부문 협력적 자율규제 체계를 하기 위해서는 우리나라의 상황을 고려하여 콘텐츠 내용만 보는 것이 아니라 기술, 전자상거래 등 다각적인 자율규제 내용 검토가 요구된다.

유·무선 인터넷 사후규제는 크게 세 가지 부분에서 접근 할 수 있다. 첫째는 유·무선 인터넷 콘텐츠 내용에 관한 규제로 위법성이나 유해정보여부를 판단하는 것이고, 둘째는 전자상거래와 관련된 규제로 약관고지, 주요정보 고지, 표시·광고 관련 사항이나 결제(신용카드 또는 휴대폰 소액결제) 등의 상거래와 관련된 규제이고, 셋째는 개인정보 보호를 위한 기술적 보완, 안정되고 믿을 수 있는 결제를 위한 기술적 보완 등 기술과 관련된 규제이다.

콘텐츠 내용이나 휴대폰 소액결제 등 각각 독립된 자율규제 기구는 있으나 각 분야에 전문화되어 있고 각각의 협력체계가 마련되어 있지 않다. 이에, 각 자율기구와 관련 기관의 상호협력으로 보다 높은 모니터링 효과를 볼 수 있다.

마지막으로 각 자율기구의 독립성 확보를 위하여 사후규제기관은 각각의 자율규제기구나 이용자, 사업자를 통하여 핫라인 등을 통하여 정보(신고 등)를 받은 후 사후규제를 실시하면, 이용자의 사생활보호와 보다 폭넓은 사후규제가 가능할 것으로 생각된다.

한국무선인터넷산업연합회의 경우 무선인터넷 자율규제 기구로 기존의 유선인터넷 자율기구와 차이를 보이므로, 자율규제 협력체제 마련 시 각각의 맞춤형 체제를 마련하여야 한다. 동일한 인터넷이라도 유선과 무선은 차이를 보인다. 특히 스마트폰의 급속한 발달과 이용의 증대로 휴대폰 인터넷 자율규제의 필요성이 대두되는 시점에서 무선 인터넷 자율규제는 시사하는 바가 크다고 생각한다. 이에 유선인터넷과 휴대폰인터넷 등 무선인터넷 자율규제 협력체제 마련 시 각각의 특성에 맞춰 구성하여야 한다.

한국무선인터넷산업연합회는 방송통신위원회, 고용노동부, 한국저작권위원회 등 다수의 유관 기관과 MOU를 체결하며 상호협력하고 있다. 아동청소년성폭력이나 유해콘텐츠 내용을 포함할 경우 통신 사후규제기관이나 경찰청에 알리면 공정하고 신뢰할 수 있는 무선인터넷 구현에 도움이 될 것으로 사료된다. 콘텐츠 뿐만 아니라 무선인터넷자율규제 후 불법적 기술을 포함한 앱 등 기술상의 문제나 과금이나 결제 등의 상거래에 불법사항이 발견될 경우 사후 규제기관인

방송통신위원회에 신고 또는 고지할 경우 사후규제효과가 더욱 높아질 것으로 판단된다.

## 2. 해외 통신 분야 '자율적 협력규제(공동규제)' 사례분석

### 가. 해외 통신 분야 '자율적 협력규제(공동규제)' 규제체계

해외 인터넷서비스 자율규제는 국가별로 자율규제 유형에 국한되지 않고 서비스의 특징 및 자율규제의 형태·방식에 따라 다양하다. 협력적 자율규제 기구는 정부 또는 행정기관의 개입 정도에 따라서 정부개입 정도가 가장 낮은 자발적 자율규제기구부터 강요적 자율규제 기구, 승인적 자율규제 기구, 강제적 자율규제 순 정부개입이 높은 것으로 나타났다.

각국의 자율규제 환경을 살펴보면 미국이나 영국은 대다수의 인터넷 콘텐츠에 자율규제를 선호하나 아동, 청소년보호나 인종차별, 불법콘텐츠 등 일부 영역은 법률에 근거하여 행정기관의 개입정도가 강요, 혹은 승인의 형태로 협력적 체제를 유지하고 있다. 독일도 유사하게 불법 유해정보를 유통시키는 행위는 형법에 의하여 형벌이 부과되고 그 이외는 주로 자율규제로 국가행정기구와 협력적 자율규제 행태를 보인다. 각 국의 인터넷 정책은 자율규제를 기반으로 이용자 보호를 위하여 행정기관이 협력하여 사후 규제를 함으로써 이용자의 사생활보호와 이용자 피해예방을 동시에 하고 있다.

### 나. 해외 통신 분야 '자율적 협력규제(공동규제)' 사례 유형 및 분석

#### 1) 사례 유형

해외 통신 분야 '자율적 협력규제(공동규제)' 사례의 유형을 살펴보면 아래와 같다.

<표 3-10> 해외 통신 분야 협력적 자율규제 조사사례 및 유형

사례유형	사례명	국가(지역)
사후관리감독 자율규제	사이버팁라인	미국
	FSM(독일)	유럽
사전승인 자율규제	· IWF(영국) · 국제 핫라인 INHOPE	

미국의 사이버팁라인과 독일의 FSM은 사업자가 스스로 규범을 제정/운영하지만 그렇지 못할 경우 국가가 법적 근거에 의해 개입하는 사후관리 감독 자율규제에 해당한다. 그리고 영국의 IWF, 국제 핫라인 INHOPE는 민간이 규칙을 정하고 규칙집행을 하지만, 그 규칙이 정부로부터 승인을 받는 사전승인 자율규제에 해당한다.

## 2) 사례 분석

### 가) 유럽

#### (1) 영국의 인터넷 감시재단(IWF, Internet Watch Foundation)

영국은 인터넷 내용에 관한 표현의 자율성을 최대한 존중하여 정부의 개입이나 자율규제기관의 권한도 크지 않은 편이다. 인터넷에 관련한 정책적인 결정은 오프콤에서 담당하고 있다. 오프콤은 2003년 법의 재정을 통해 출범한 후, 광고규제의 기능을 자율기구인 ASA로 대부분 위임함으로써 자율규제의 틀이 확립됐다.

인터넷 내용규제는 IWF에서 인터넷상의 유해내용신고를 접수하고 접수내용을 판정하며 불법적인 내용으로 판정 시 경찰에 고지하고 사업자에게는 삭제를 권고하는 식이다.

아동음란물이나 범죄 유발, 인종차별 표현이 포함된 콘텐츠에 대한 범국가적 핫라인 구축 등 인터넷 규제를 위해 1996년 사업자 중심의 IWF(Internet Watch Foundation)이라는 자율규제 기구를 설립했다. IWF에 참여하고 있는 주체들은 인터넷 산업, 법조계, 정부, 교육분야, 자선단체, 국제기구 등 다양하게 구성되어 있으며, 설립이후 현재까지 다양한 활동을 전개하면서 매년

활동을 기록한 보고서를 발간하고 있다.

인터넷상 불법정보의 신고를 접수하면 내용에 대한 불법성을 감정 및 판단하여 불법·유해물에 대해 경찰 혹은 해외관련기관에 고지한다. 자율규제 파트너십 접근법은 불법 콘텐츠 전파를 위한 기술 남용과 맞서 싸우는 모델이다. 그 방법으로 ① 방통위 이용자보호국에 신고, ② 유럽연합(EU)과 인터넷 내용 등급 협회(ICRA)와 공동 핫라인 시스템(INHOPE)을 구축, ③ 핫라인 서비스는 IWF 소관 하에 익명신고를 위해 사용, ④ IWF는 1996년에 인터넷 업계에서 영국에 인터넷 핫라인을 개설해 대중들과 IT 전문가들이 범죄가 되는 온라인 콘텐츠를 안전하고 비밀스러운 방식으로 신고 등이 있다.

#### (가) 역할

파트너들과 함께 일하며 전문성을 이용해 ① 세계 모든 곳에서 호스팅한 아동 성학대 콘텐츠의 이용을 막고, ② 성학대의 피해자인 어린이가 반복해서 피해를 입고 대중에게 알려지는 것을 막고, ③ 인터넷 사용자들이 우연히 아동 성학대 콘텐츠를 보지 않도록 예방하고, ④ 영국에서 호스팅된 범죄적으로 외설적인 성인물, 비사진적 아동 성학대 콘텐츠를 삭제하는 역할을 수행한다.

#### (나) 목표

아동 성학대 이미지가 없는 인터넷을 만들기 위해서 ① 세계적으로 알려지고 신뢰할 수 있는 핫라인 서비스를 제공, ② 아동 성학대 콘텐츠를 막을 수 있도록 파트너들에게 정확한 현재의 URL을 제공, ③ 성범죄에 대한 최신 형법 위원회 가이드라인과 관련하여 변경을 이행, ④ IWF 활동의 진정성 보증, ⑤ 아동 성학대 이미지가 세계적으로 최대한 빨리 소탕되는 것을 보증, ⑥ 아동 성학대 콘텐츠를 활발히 찾기 위해 정보력 사용, ⑦ 아동 성학대 이미지와 비디오의 이용 가능성을 세계적으로 최소화 하기 위한 혁신적인 전략과 서비스를 개발, ⑧ 관련 트렌드 데이터를 연구, 분석, 배포한다.

영국 인터넷을 범죄적으로 외설적인 성인 콘텐츠가 없는 곳으로 유지하기 위하여 ① 뛰어나고 대응이 좋은 국내 핫라인 신고 서비스를 제공, ② 영국의 범죄적 콘텐츠가 소탕되도록 파트너들과 협업한다.

국제적으로 이 분야 최고가 되어 ① OCSARP (Online Child Sexual Abuse Reporting Portal) 신고 및 메커니즘이 없는 국가들에 제공, ② 전문성을 공유, ③ 현존하는, 그리고 개발 중인 핫라인과 업무 관계 발전, ④ 주요 국제 단체와 파트너십 촉진, ⑤ 관련 정책 개발에 영향을 미치는데 기여한다.

국내, 국제적 명성을 향상으로 ① 온라인 아동 성학대 이미지와 비디오와 맞서 싸우는 것과 관련한 정보와 조언을 얻기 위해 찾아가는 국내 단체, ② 온라인 아동 성학대 이미지를 다루는 국제적으로 공인된 전문 기관이 된다.

#### (다) 예산

독립된 자율규제 단체로, EU와 인터넷 서비스 공급자, 이동 전화 회사, 콘텐츠 제공자, 호스팅 제공자, 필터링 회사, 검색 제공자, 무역 협회를 포함한 온라인 산업의 자금 지원을 받고 있다. 2013년 구글이 아동음란물 콘텐츠의 식별 및 처리 등을 위해 IWF에 100만 유로(약 15억원)을 기부하였다.

#### (라) 기능 및 성과

경찰과 정보를 공유하며 IWF는 지난 3년간 12명의 아동의 신원 확인과 구조를 도왔다. 2003년 이래로 1퍼센트 미만의 아동 성학대 콘텐츠가 영국에서 호스팅되는데, 이러한 수치는 1996년 18퍼센트에서 하락된 수치다. 아동 성학대 콘텐츠는 영국에서 보통 60분 이내에 제거되고, 영국 밖에서 호스팅된 아동 성학대 콘텐츠는 2011년에 10일로 절반으로 줄었다. 그리고 16년 사이에 40만 개가 넘는 웹페이지가 평가되었고, 10만 개 URL이 범죄적 콘텐츠를 포함하고 있어 제거되었다.

#### (마) 협력체계

IWP는 ISP(Internet Service Provider)협회, 영국무역산업부(DTI) 및 경찰청과 연계한 공동규제시스템이다. 그리고 온라인 학대와 맞서 싸우기 위해 개발된 이니셔티브에 영향을 주기 위해서, 영국과 유럽을 넘어 세계적 이슈, 트렌드, 그리고 책임에 대한 의식을 고취시키기 위해서 영국 정부와 협업하고 있다. 마지막으로 INHOPE 핫라인과 기타 관련 단체들과 국제적으로 작업하여 인터넷 상의 아동 성학대 이미지와 맞서 싸우는 문제에 대해 국제적 대응과 좋은 관행

의 폭넓은 적용을 권장하고 있다.

[그림 3-8] IWF의 홈페이지



출처: <https://www.iwf.org.uk/>

## (2) 독일의 FSM

### (가) 독일의 인터넷 규제 환경

독일의 통신매체법은 불법유해정보를 차단하기 위한 규정을 별도로 두고 있지 않다(황창근 외, 2009). 불법유해정보를 유통시키는 행위는 일반적인 형사소추의 대상이 되고 형법에 의해서 형벌이 부과된다. 특히, 청소년 유행정보에 대해서는 청소년보호법 제16조에 의해 규제를 위임 받은 「청소년매체보호에 관한 주간협약」을 통해서 유통을 금지하고 있다.

### (나) 도입배경 및 동향

‘멀티미디어 서비스 제공자들의 자발적 자기 점검 (FSM e. V.)’은 비영리 단체로 온라인 미디어에서 젊은이를 보호하는 곳이다. 회원 회사 및 단체들과 함께 FSM은 미디어에서의 청년 보

호 강화에, 불법적이며 젊은이들에게 해롭고 정상적인 발달을 저해할 수 있는 온라인 미디어의 콘텐츠를 통제하고자 활발히 활동하고 있다.

#### (다) 협력적 자율규제체계

독일은 강력한 자율규제 체계를 갖추고 있는데 인터넷 사업자들이 1998년 FSM을 설립하면서 시작되었고 이후 산업계의 노력에 대해서 연방정부와 적극적으로 의견을 공유하기 시작하면서 협력적 공유체제가 시작됐다. 2003년 청소년 보호 국가법이 개정되면서 법적 지위를 얻게 됐다. 인터넷 상에서 불법 콘텐츠 감시와 권한을 민간 자율 기구인 FSM에 이양하도록 규정하여 법률 위임형 자율규제 모델형태를 갖췄다.

2003년 이후 FSM은 소속된 51개 회원사들은 불법 행위에 대해서 상시 감시를 하는 의무를 다하는 대신 FSM이 내린 결정이 사법적 판단과 마찬가지로의 효력을 지닌다는 권한을 확보했다. 2005년부터 구글과 같은 검색 엔진회사가 회원으로 가입하고, 2006년 주요 이동통신사까지 참여하면서 인터넷 전반에 이르는 자율규제기구 역할을 수행하고 있다.

#### (라) FSM 지원 및 기능

FSM은 다음과 같은 지원 및 기능을 가지고 있다.

- 회원들은 통제된 자율규제 모형을 적용시킬 수 있고 Commission for Protection of Minors in the Media (KJM)와의 논의 행사에 참여할 수 있다.
- 청년에게 해로운 온라인 콘텐츠를 무료로 신고할 수 있는 핫라인을 운영한다.
- 아동과 성인을 대상으로 하는 광범위한 미디어 능력 교육을 실시한다.
- 법적, 기술적 문제의 평가를 지원한다.
- 법률상 요구 사항을 맞추는 데 지원한다.
- Youth Protection Officer를 대리한다.
- 미성년자 보호 기준을 정하고 유지한다.

#### (마) 예산

소속기업이 연간 내는 비용과 EU 위원회의 후원금으로 충당한다. 예산의 독립성이 확보될 때 기구의 자율성과 독립성도 충분히 확보된다는 판단에 따라 연방정부나 주정부로부터 별도

의 금전적 지원은 받지 않는다.

(바) 핫라인

모든 인터넷 사용자는 FSM에 불법 인터넷 콘텐츠나 해당 서비스 자체에 불만이 있다면 핫라인에서 해당상황을 신고할 수 있다. 접수된 내용은 FSM소속 변호사 2인이 검토한 후 아동 포르노를 제외한 내용에 대해 해당 서비스 업체에 시정을 요청한다. 아동 포르노의 경우 청소년 보호법에 따라 주 경찰에 신고해야 한다. 서비스 업체가 시정을 거부할 경우 3인으로 구성된 위원회에서 위법 여부 및 불이익에 대한 경고문을 작성해서 해당 기업과 신고자에게 동시에 보낸다. 대부분 이 단계에서 불법적인 내용은 고쳐지며 시정된 내용은 즉시 신고자에게 전달된다 (조혜인 외, 2010).

핫라인은 특히 다음 콘텐츠 종류에 대한 신고 내용을 다룬다.

- 아동 포르노그래피
- 무료로 접근 가능한 포르노그래피
- 어린이와 청소년의 부자연스럽고 성적 함의가 담긴 포즈의 연출
- 폭력을 찬양하거나 별것 아니게, 혹은 비인간적으로 묘사
- 인종적, 혹은 선천적 이유로 폭력을 조장하는 내용물과 전쟁, 헌법에 위배되는 프로파간다 내용물을 미화
- 독일 연방 청소년 위해 미디어부(German Federal Department for Media Harmful to Young Persons (BPjM))에서 청소년에게 해롭다고 지정한 내용물
- Interstate Treaty on the Protection of Minors in the Media (JMStV)에 의해 금지된 청소년들에게 해로우며 자유롭게 접근 가능한 기타 유해한 콘텐츠

그리고 핫라인은 국제 핫라인 네트워크 INHOPE에서 해외에서 운영되는 인터넷 사이트 신고, 외국의 핫라인들은 FSM과 상호 정보 전달 등 국제적인 수준에서 이용 가능하다.

(사) 데이터 보호 선언(신고자 보호)

FSM e.V.는 신고자의 프라이버시를 존중한다. 신고자의 개인 데이터를 기밀로 다루고, 데이터 보호법이 허락하는 경우, 혹은 신고자가 동의했을 경우에만 정보를 제공한다. 처리된 데이터는 신고 절차가 종료된 뒤에 삭제된다.

#### (아) 연령(나이) 분류 시스템

부적절한 콘텐츠 제공자들은 일정 나이 이하의 어린이와 청소년들이 이 콘텐츠에 노출되지 않도록 조치를 취해야 한다. 이를 위해, 내용물 이용 가능한 시간을 제한(watershed; 영국에서 아동 시청 가능 여부에 따른 텔레비전 프로그램 방송 경계선)하거나, 기술적 혹은 기타 방식의 적용 그리고 부모가 통제하는 소프트웨어 프로그램 설치 등이 있다.

FSM 나이 분류 시스템을 가지고 제공자들은 ① 자신들의 인터넷 콘텐츠의 청소년 보호 수준을 책정하고, ② 부모의 통제 시스템에서 인식하고 해석할 기술적 나이 등급 매기기를 적용하고, ③ 직접 나이 수준을 입력하거나 대화형 설문지를 통해 찾을 수 있고, ④ 청소년 보호와 관련 규정에 관한 전문적 지식은 필요하지 않다.

#### (자) Youth Protection Officer 청소년 보호 담당관

어린이, 청소년에게 부적절하거나 해로운 콘텐츠를 담고 있는 일반적으로 접근 가능한 텔레미디어의 상업적 제공자들은 반드시 Youth Protection Officer가 있어야 한다. 직원이 50명 미만이거나 월간 평균 1천 만 미만의 방문수의 제공자들은 자발적인 자율 규제 단체와 제휴해서 그 역할을 대행하면 없어도 된다. FSM에서는 회원들에게 이를 제공하고 있다.

#### (차) 전문가 위원회

전문가 위원회는 법적, 기술적 혹은 FSM의 목적과 관련한 미디어학적 질의를 위해 FSM 회원들에게 소집될 수 있다. 각 개별적인 사건마다 독립적인 전문가 위원회가 열리고, 학술적, 실질적 경험이 있는 3명의 전문가로 구성된다. 질의의 성격과 규모에 따라 평가는 온라인 또는 면담으로 진행된다. 온라인 절차는 덜 복잡한 상황(예, 개별 웹 콘텐츠 개발 혹은 크게 광범위하지 않은 웹사이트의 사정에 대한 고려)에 행해진다. 여기서 전문가들은 규칙상 직접 만나지 않고 순환적 연락을 통해 결정을 내린다. 반면에 직접 면담 절차는 전문 사정관, 고객사 대표, 그리고 FSM 사무실의 전문가들로 구성된 합동 회의로 시작된다.

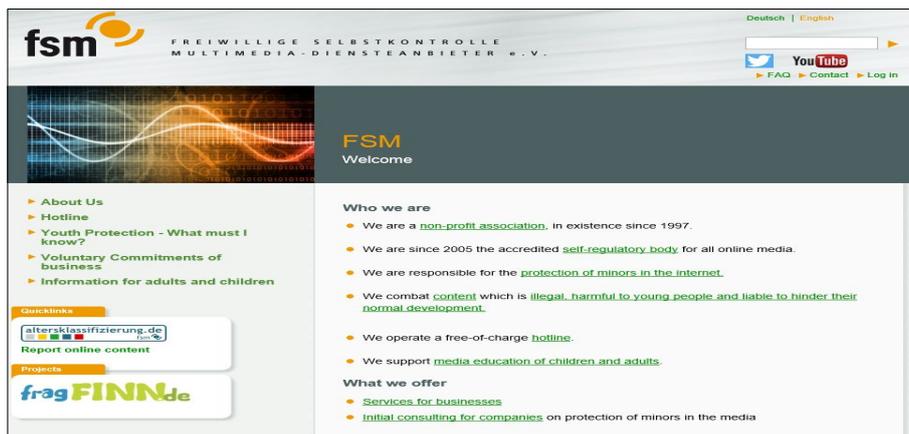
#### (카) Complaints Committee

Complaints Committee는 FSM 회원에 반하는 신고에 대해 항상 결정을 내리며, 예외는 회사

에서 이미 신고 내용을 처리한 경우이다. 그와 동시에 Complaints Committee는 KJM에 의해 신고가 제기된 경우, 회의를 통하여 결정을 내린다. 미디어에서 미성년자 보호를 위한 법률 규정에 어긋나는 행위가 있을 시, 위반자가 FSM 회원이 아니라면 원칙적으로 일단 스스로 개선책을 마련할 기회가 주어진다. 제대로 개선되지 않으면, FSM 핫라인은 Complaints Committee를 소집할 수 있다. 그리고 명확히 입증되지 않는 경우가 아닌 모든 다른 신고 역시 Complaints Committee를 통하여 결정된다.

FSM의 complaints panel은 30명 내외로 구성되는데, 3명으로 구성된 개별 complaints committee에서 의결을 하도록 서로 교대하여 만난다. complaints panel의 구성원은 다양한 사회적 배경에서 오는데 예를 들어, 변호사, 미디어 교육자, 그리고 커뮤니케이션 연구자들이 있다. complaints committee는 최소 3명의 시험관으로 구성되는데, 그들은 의장으로 결정을 내리고, 회원 자격은 명예직이다.

[그림 3-9] FSM 홈페이지



출처: <http://www.fsm.de/en/>

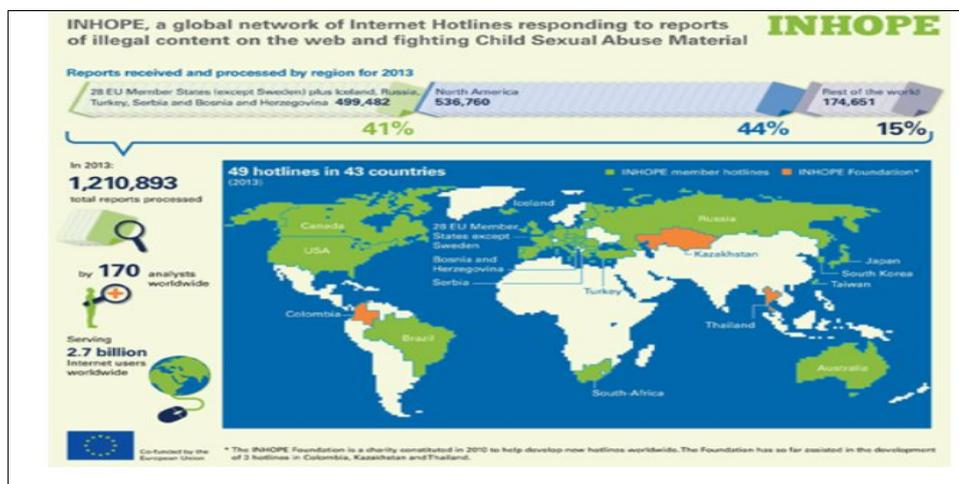
### (3) 국제 핫라인 INHOPE

#### (가) 도입배경 및 동향

INHOPE는 인터넷에서 아동 성적 학대를 근절 온라인 헌신적 불법 콘텐츠를 다루는 전 세계 45개국에 51 핫라인의 활성화 및 협력 네트워크이다(2013년 기준 43개국 49 핫라인). 1996년 6월 네덜란드에서 설립되었고, 1996년 말 노르웨이, 벨기에와 영국, 아일랜드, 핀란드, 스페인, 프랑스까지 협력하여 "International Association of Internet Hotlines" (INHOPE, 국제 인터넷 핫라인 협회)를 만들었다. INHOPE는 유럽과 세계에서 핫라인들의 공조를 위한 주요 포럼이다. 우리나라는 2003년 6월 정보통신윤리위원회가 아시아에서 처음으로 가입했다.

2013년 5월 말, 2012년도의 연간 보고서에 의하면 INHOPE(2013)는 2012년 한 해 동안 106만 건의 신고를 접수하였으며, 그 중에서 약 42%가 북미지역, 40%가 유럽지역의 신고인 것으로 나타났다. 신고가 접수되면 유럽이나 북미지역 등 대체로 80%에 육박하는 접수 건수가 1-3일 안에 처리되었고, 핫라인을 통하여 각 국가의 기관별로 주고 받은 신고 건수는 약 3만 7천 여건으로 해가 갈수록 공조 건수가 증가하고 있다.

[그림 3-10] 2013년 INHOPE 네트워크 지도



출처: <http://www.inhope.org/tns/resources/statistics-and-infographics.aspx>

#### (나) INHOPE의 목표

INHOPE의 목표는 ① 국내 핫라인들의 국제적 네트워크 개발 및 유지, ② 신고 내용 교환 ③ 전문성 교환, ④ 새로운 핫라인 지원, ⑤ EU 내외의 이니셔티브들의 접촉점, ⑥ 의사 결정자들에게 정보 제공 개발, ⑦ 핫라인 오퍼레이터들을 위한 효율적이고 공유된 과정의 개발, ⑧ 사이버 범죄의 새로운 트렌드 식별 및 대응 전략 개발이 있다.

#### (다) 주요 기능

주요기능으로는 ① 새로운 핫라인 지원 ② 환율 관련 사항, ③ 관련 이니셔티브와 인터페이스, ④ 교육 및 국제 수준에서 정책결정자에게 정보제공이 있다.

#### (라) INHOPE 모바일

INHOPE 모바일 1.0은 2011년 국제 법 집행 및 산업 컨퍼런스에서 발표됐다. 마이크로소프트가 후원하였고, 윈도우폰7, 안드로이드와 아이폰 디바이스 등 유선 인터넷뿐만 아니라 휴대폰까지 현재 사용가능하다. 진행과정은 간단한 인터넷페이스를 사용하여 이용자가 익명으로 휴대폰으로 불법 온라인 콘텐츠를 신고하면 그 보고내용이 법 집행기관에 통보되고 내용이 제거된다. 해당 국가의 행정기관에서 사건을 조사하고 주최국의 전화로 전달된다.

### 나) 미국의 CyberTipline

#### (1) 미국 인터넷 규제 환경

미국은 인터넷 내용 규제에 있어서 주로 자율규제 및 법원에 의한 사후 규제에 초점을 맞추고 있다. 인터넷 정책을 담당하는 FCC는 인터넷 사업자에 대해 직접적 규제는 거의 하지 않는다. 단지 인터넷의 내용 등급제를 위한 협회가 존재하여 불법 및 유해정보에 대한 차단을 지원하고 있다.

인터넷 규제 시스템은 한국과 마찬가지로 법규, 모니터링 및 신고센터의 3가지 부분으로 구성되어 있다. 인터넷 내용규제를 위한 각종 법률 내용, 등급판정과 모니터링을 위한 사업자 단체규제 및 불법·유해물 신고를 위한 시민단체 중심의 핫라인 등으로 구성된 자율적 규제 시스템으로 운영하고 있다.

인터넷 광고 규제는 상업적 거래로 법에 기반하여 규제하나 자율규제 기구와 행정기관이 함께 협력하여 규제하고 있다. 아동·청소년 보호, 또는 인종차별, 불법 콘텐츠, 바이러스 등 인터넷 관련 범죄 등 각 법에 의거하여 다양한 사후규제 기관 혹은 자율규제 기구 형식으로 운영한다.

인터넷 자율규제는 미국 내에서도 자발적 자율규제 기구, 강요적 자율규제 기구 등 다양한 양상을 보인다.

## (2) 사이버팁라인의 도입배경 및 동향

사이버팁라인은 대표적인 미국의 자율규제기구로서 1997년 말, 인터넷 상에서 어린이의 포르노 노출 증가에 대한 미국 정부와 대중들의 우려와 압박으로 생겨나, 행정기관과 협력체제를 통하여 운영하고 있다. 당시 앨 고어 부통령이 “업계 주도 해결책이 생기지 않으면 인터넷 성장을 가로막는 거대한 역풍이 있을 것” 이라고 말하는 등 아동, 청소년 성보호를 위한 노력을 인터넷사업자들에게 요구했다. 이로써 인터넷 서비스 제공자들(ISP)이 기존의 아동 포르노그래피 관련법 시행에 힘을 합치기로 하고, 온라인 게시판과 서비스에서 아동 포르노를 제거하기로 동의하고 자율규제를 시작했다.

## (3) 조직 및 기능

사이버팁라인은 먼저 전화 핫라인으로 운영되었고 후에 웹사이트에서 아동 포르노를 포함한 아동 성착취 사건을 신고할 수 있게 했다.

## (4) 미션

NetSmartz Workshop은 NCMEC의 상호적, 교육적 프로그램으로 나이에 맞는 자료로 어린이들에게 온라인과 오프라인 상에서 더 안정하게 지내는 법을 가르친다. 프로그램은 5~17세 어린이, 부모와 후견인들, 교육자, 경찰을 위해 설계되었다. 비디오 영상, 게임, 활동 카드와 프레젠테이션과 같은 자료를 통해 NetSmartz는 재미있는 교육을 제공한다.

## (5) 아동 교육 및 성학대 모니터링

잠재적인 인터넷 위협을 알아차리는 방법을 어린이들에게 교육한다. 온라인, 오프라인의 위

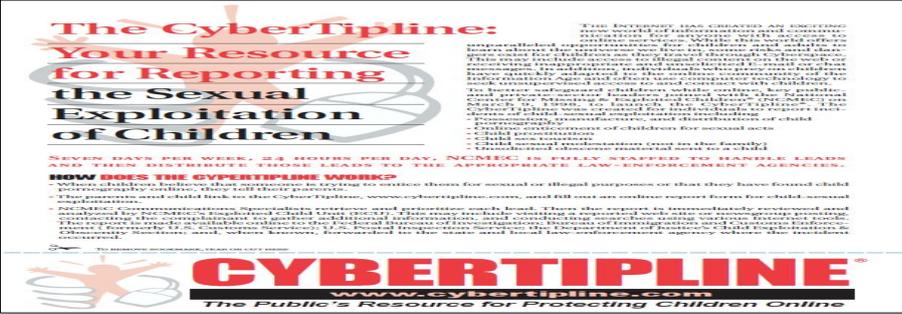
힘에 관해 어린이와 어른들 쌍방향의 대화를 마련하기도 한다. 또한 어린이들이 착취당하는 것을 스스로 방지하도록 돕고, 믿었던 어른에게 피해를 당한 사실을 신고하도록 격려한다.

인터넷 사용자들은 이 핫라인으로 성범죄자가 아동에게 온라인상에서 접근, 아동 포르노의 소지, 제작 혹은 배포, 아동 성매매, 아동 성관공과 같은 온라인 아동 성 착취 사건을 신고할 수 있다. 1998년부터 2014년 6월 사이에 250만 건 이상의 아동 성착취 의심 신고가 이루어졌다. 2014년 7월 24일 기준 한 주 동안, National Center for Missing and Exploited Children (NCMEC) 으로 신고 된 아동 학대 이미지의 급격한 증가와 관련한 뉴스를 살펴보면 아동학대 이미지의 신고가 급격하게 증가한 사실을 알리고 있다.

[그림 3-11] 사이버티플라인 안내문

### 사이버티플라인의 안내문

아동의 성보호를 위하여 안내문을 다운 받을 수 있고, 안내문 하단을 잘라서 책갈피로 쓸 수 있게 하여 지속적으로 관련 정보를 이용자가 지니고 있을 수 있도록 만들



**THE CYBERTIPLINE: YOUR RESOURCE FOR REPORTING THE SEXUAL EXPLOITATION OF CHILDREN**

SEVEN DAYS PER WEEK, 24 HOURS PER DAY, NCMEC IS FULLY STAFFED TO HANDLE LEADS AND TAKE DEPENDENT REPORTS TO THE APPROPRIATE LAW-ENFORCEMENT AGENCIES.

**HOW DOES THE CYBERTIPLINE WORK?**

- When children have been contacted or contacted them for sexual or illegal purposes or that they have found child pornography online, they call their parents.
- The parents call back to the CyberTipline, www.cybertipline.com, and fill out an online report form for child sexual abuse.
- NCMEC Communications Specialists review and prioritize each lead. Then the report is immediately reviewed and referred to the appropriate law enforcement agency. This report is then forwarded to the Federal Bureau of Investigation, Bureau of Investigation and Criminal Justice Information Services, Department of Justice, and the Department of Education, Office of Education Technology, and the Department of Health and Human Services, Office of Child Abuse Prevention.

**WHO CAN HELP?**

The Internet is being used by a number of ways to exploit and sexually victimize children. The best way to control these risks is to educate children on the Internet and to monitor their online activities. The CyberTipline has several success stories:

- The CyberTipline has received reports of hundreds of child pornography, predators, child sex rings, and other child sexual abuse incidents.
- The CyberTipline has received reports of child sex rings, child sex trafficking, and child sex tourism.
- The CyberTipline has received reports of child sex trafficking, child sex tourism, and child sex rings.
- The CyberTipline has received reports of child sex trafficking, child sex tourism, and child sex rings.

**WHO WE USE:**

The National Center for Missing and Exploited Children was established in 1984 as a private, nonprofit organization and is the largest child protection organization in the world. The CyberTipline is a part of the National Center for Missing and Exploited Children. It is not an investigative agency, but it provides information and resources to law enforcement agencies. For more information on the services and resources offered by NCMEC's Exploited Child Line, please visit [www.cybertipline.com](http://www.cybertipline.com) or call 1-800-843-5872. ALSO, PLEASE VISIT THE NETSMARTZ WORKSHOP® AT [WWW.NETSMARTZ.ORG](http://WWW.NETSMARTZ.ORG) FOR INFORMATION REGARDING INTERNET SAFETY.

출처: [http://www.holyrosaryws.org/forms/Internet\\_Safety/cybertipline.pdf](http://www.holyrosaryws.org/forms/Internet_Safety/cybertipline.pdf)

## (6) 협력체계

사이버팁라인은 FBI, 미 관세청, 미 우편 검역 서비스, 지역 경찰에 규격화된 양식으로 신고하는 등 협력하여 운영하고 있다. 예산은 National Center for Missing and Exploited Children (미아와 학대받는 아동을 위한 국가 센터)에서 기금을 받고 있다.

### 다) 시사점

해외 통신 분야 자율규제 사례 분석에서 크게 두 가지 결과를 얻을 수 있다.

첫째는 협력체제 마련이다. 영국 IWF의 경우 자율규제기관과 행정기관이 연계하여 아동, 청소년성보호뿐만 아니라 불법적인 콘텐츠(외설적인 성인콘텐츠 등)로 내용영역을 확대하고, 기술적인 부분까지 고려하여 자율규제를 시행하고 있다. 그리고 경찰청 등 행정기관과 협력하여 아동의 신원 확인이나 구조, 범죄적 콘텐츠 제거 등으로 단순히 모니터링으로 끝나는 것이 아니라 집행할 수 있도록 협력체제를 마련했다. 또한, 국내뿐만 아니라 국제까지 고려하여 유럽연합과 공동 핫라인 시스템(INHOPE)을 구축하는 등 협력조직체계가 잘 되어 있다. 영국의 범죄적 콘텐츠가 소탕되도록 파트너들과 협업하고 있고 자국뿐만 아니라 국제적인 호스트까지 고려하여 모니터링 해 실효성을 높이고 있다.

예산은 EU와 인터넷서비스 공급자, 이동전화 회사, 콘텐츠 제공자, 호스팅 제공자, 필터링 회사, 검색제공자, 무역협회 등 다양한 영역의 산업관계자로부터 받으며 다양한 영역의 협력체계를 유도하고 있다.

독일 FSM의 경우에는 인터넷 모니터링을 위하여 검색엔진(search engine), 채팅(chat), 이동통신(mobile communications), 소셜 네트워크(social communities), 문자다중방송(teletext) 등 다양한 사업자들이 협력하여 규제하고 있다. 콘텐츠 사업자나 포털 등 일부 사업자만 함께 하는 것이 아니라 다양한 사업자가 함께 한다는 것에 장점이 있다 할 수 있다. 그리고 법적, 기술적 문제의 평가를 지원하는 등 다양한 분야에서 사업자를 지원하고 있다.

또한, 전문적인 프로젝트로 어린이, 부모와 교사들을 위한 미디어 교육을 지원하여 이용자 피해를 예방하고, 국제 핫라인 네트워크 INHOPE와 함께 하여 국제적인 문제를 해결을 꾀하고, 상호 정보 전달을 하고 있다.

하지만 행정기관이 자율규제기구를 승인의 형식을 빌려 협력하고 있어 순수한 자율규제기구와는 차이를 보인다. 자율규제기구와 행정기관이 청소년관련 행정기구, 경찰청 등과 연계하고

있는데, 인터넷 콘텐츠의 특성 상 경찰청과 함께 통신이나 미디어 사후규제기관과 연계 시 기술적인 면이나 법적인 면에서 보다 전문적으로 해결할 수 있을 것으로 생각된다.

마지막으로 국제 핫라인 INHOPE의 경우 여러 국가와 연계되어 있다. 인터넷의 특성 상 인터넷 이용자 피해는 국경을 넘는 경우가 많아 추후 우리나라에서 민간과 행정기구를 아우르는 새로운 기구가 만들 경우 연계하면 국제성 확보에 도움이 될 것으로 사료된다. 자국뿐만 아니라 세계적으로 정보 공유를 원할 경우 연계하면 국제성 확보에 도움이 될 것으로 전망되기 때문이다.

둘째는 콘텐츠 관련 정보제공 및 예방이다. 미국 사이버팁라인의 경우 정부와 이용자들의 우려와 압박으로 인터넷 서비스 제공자(ISP)들이 자율적으로 운영하고 있다. 자율규제 내용이 아동 포르노그래피 등 위법사항일 뿐만 아니라 미아와 학대받는 아동을 위한 국민 누구나 공감할 수 있는 사항에 국한되어 있다.

성 관련 콘텐츠는 이용자의 사생활과 연계되어 있는 부분으로 비록 합법적인 콘텐츠를 이용하는 이용자라도 본인의 검색기록이나 다운로드 내용이 행정기관이나 타인에 의하여 모니터링 되는 것은 불쾌해 할 수 있다. 아동·청소년 성보호 등 위법적인 내용을 위한 규제로 한정하고 사생활과 관련되어 있는 부분은 사후규제기구보다는 사업을 운영하는 사업자들이 자율규제 하는 것이 보다 사생활보호에 도움이 되고, 기업인 스스로 하지 못하는 부분은 이용자들이 스스로 신고하게 하는 것이 사생활침해를 최소로 감소할 수 있는 방안으로 보인다.

그리고 5~17세의 아동, 청소년, 부모와 후견인들, 교육자, 경찰들을 위하여 체계적이고 흥미 있는 교육프로그램을 제공하여 피해예방이나 구제에 도움이 되게 하고 있다. 즉 단순히 모니터링만 하는 것이 아니라 교육이나 정보제공을 통하여 피해를 예방하고 줄이기 위하여 다각적으로 노력하고 있다. 단순히 보호만 하는 것이 아니라 어린이들이 스스로 신고할 수 있도록 격려한다. 실제 온라인 인터넷 모니터링은 분야가 매우 넓고 다국적이며 하루에도 수천, 수만 건의 새로운 콘텐츠가 발생하고 변동, 삭제되어 일정 기구가 모든 영역을 모니터링 하는 것은 불가능하다. 그런데 이용자 스스로 신고하도록 하여 규제에 공백이 있는 부분을 감소시키기 위하여 노력하고 있다.

하지만 모니터링 내용이 어린이 성보호 영역 중 콘텐츠 내용으로 국한되어 있는 경향이 있다. 실제 이용자 피해가 일어나는 부분은 요금결제 시에 발생하는 전자상거래 관련 문제, 개인 정보 보안 문제, 명의도용 문제, 부가적으로 따라오는 바이러스, 스팸 등 다양한 영역에서 발생할 수 있는데 실제 모니터링 부분은 콘텐츠 내용에 한정되어 있는 한계가 있다.

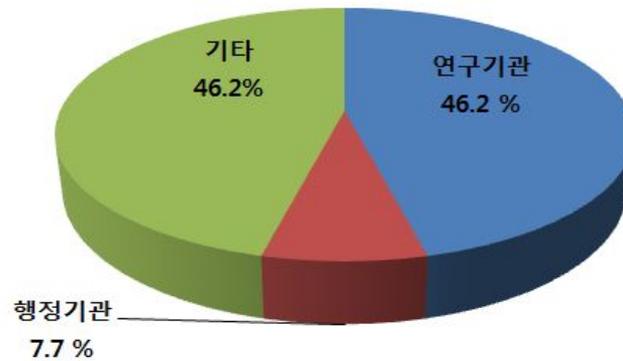
## 제 4 장 방송통신 자율규제 심층조사·분석

### 제 1 절 자율규제 개요에 관한 조사결과

#### 1. 기본사항

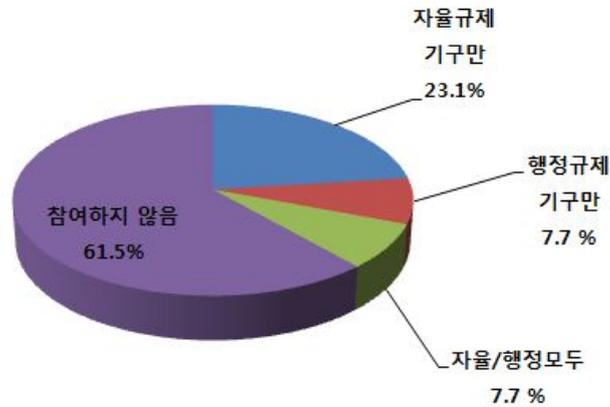
응답한 전문가들이 속한 소속기관은 연구기관이 46.2%, 행정기관 7.7%, 기타 46.2%로 나타났는데, 기타는 협회, 시민단체 등이 해당되는 것으로 판단된다.

[그림 4-1] 응답 전문가 소속기관



자율 및 행정규제 주관기관에서 자문, 심의 활동을 한 경력에 대해서는 어떤 기구에도 참여하지 않은 경우가 61.5%로 가장 많았고, 자율규제 기구에만 참여한 경우가 23.1%로 행정규제 기구에만 참여한 경우의 7.7% 보다 15.4% 더 많았으며, 두 종류의 규제기구에 모두 참여한 경력이 있는 전문가는 7.7%로 나타났다.

[그림 4-2] 응답 전문가 자율 및 행정규제 기구 참여 경력



## 2. 자율규제와 행정규제 간 관계

자율규제에 대한 인식을 알아보기 위해서 순수한 자율규제 기구가 존재하는지에 대해 물었는데, '순수한 자율규제는 없다'라고 응답한 경우가 전체의 76.9%를 차지한 것으로 나타났다. 이 설문결과에 따르면 전문가들은 대체로 정부의 간여를 전혀 받지 않는 순수한 자율규제 기구는 존재하지 않거나 실제 존재하기 어렵다고 생각하는 것으로 판단된다. 또한 '없다'와는 상반된 '순수 자율규제 기구가 존재한다'의 응답비율이 23.1%로 나타나 전문가들 간에도 자율규제에 대한 개념적 견해에 차이가 있는 것으로 보인다.

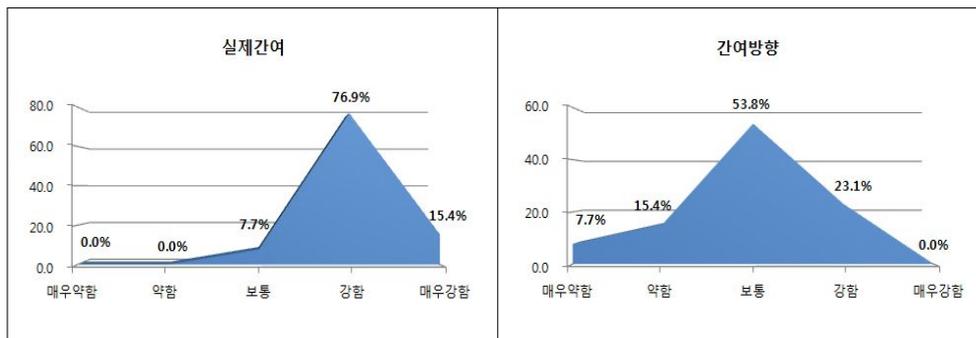
[그림 4-3] 순수 자율규제 기구 존재여부



자율규제 기구에서 자율규제 조항을 제정할 때 정부의 행정규제 간여를 실제 어느 정도 받는지에 대해서 전문가 견해를 5점 척도로 조사하였다. 조사 결과 강함이 76.9%, 매우 강함 15.4%로 나타난 실제로 정부의 행정규제 간여가 강하게 이루어지고 있는 것으로 인식하고 있었다. 이와 관련하여 자율규제 기구가 자율규제 조항을 제정할 때 정부의 행정규제가 어느 정도 간여하는 것이 바람직한 것인가에 대한 문항에서는 약하게 간여가 15.4%, 보통 53.8%, 강함 23.1%로 나타났다.

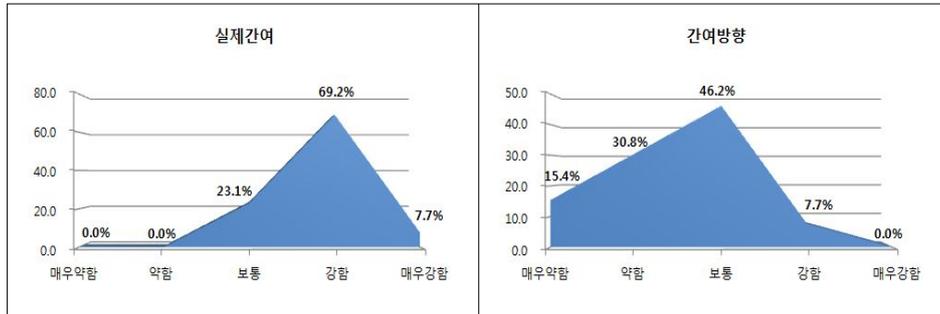
아래 그림의 그래프를 보면 실제 간여 상황에 비해 바람직한 간여 방향에서는 강한 간여의 비중이 확연히 줄어들었고, 보통 이하의 약한 간여의 응답 비중이 높아진 것으로 나타났다. 이는 실제에서는 자율규제 기구가 자율규제 조항을 제정할 때 정부의 행정규제 간여가 강하게 나타나고 있지만, 정부 행정규제 간여의 바람직한 방향에 대한 전반적인 견해는 행정규제가 자율규제 기구의 자율규제 조항 제정에 강하게 간여하는 것은 바람직하지 못한 것으로 전문가들이 생각하는 것으로 나타났다.

[그림 4-4] 자율규제 조항 제정시 행정규제의 간여 정도



자율규제 기구의 자율규제 시행과 관련해서, 실제 행정규제의 간여 정도에 대해서는 행정규제의 간여가 강하다는 의견이 76.9%로 대다수를 차지하였다. 반면 '자율규제 시행 시 행정규제로부터의 간여수준은 어느 정도가 바람직한가?'에 대해서는 보통 46.2%, 약함 및 매우 약함이 46.2%로 나타났다. 실제에서는 자율규제 시행에 대한 정부 행정규제 간여가 강하지만, 이는 바람직하지 않으며 행정규제의 간여는 '보통' 이하의 약한 수준이 되어야 한다는 견해를 보였다.

[그림 4-5] 자율규제 시행시 행정규제의 간여 정도

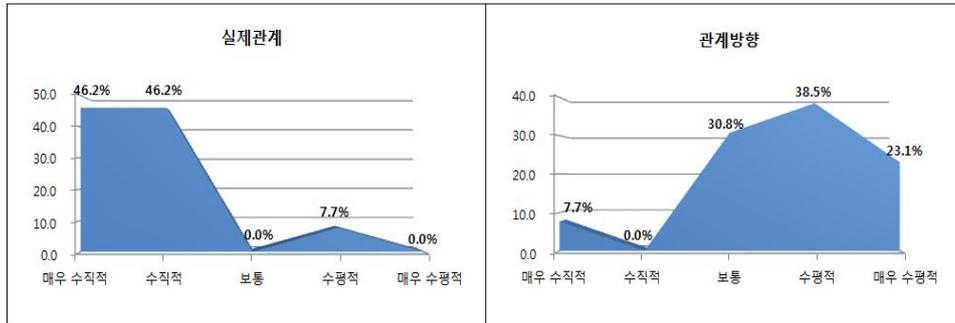


한편, 자율규제 기구의 자율규제 조항 제정에 있어서 바람직한 정부 간여수준을 묻는 문항에서는 대체로 '보통~강함'에 76.9%가 응답을 한 것으로 나타난 반면, 자율규제 시행에 있어서 바람직한 정부의 간여수준을 묻는 문항에서는 대체로 '보통~매우 약함' 구간에 92.4%가 응답을 하였다. 이는 자율규제 조항을 제정하는 단계에서 정부의 행정규제 간여가 어느 정도 있어야 하지만, 시행을 하는 단계에서는 정부의 행정규제 간여를 최소화해야 한다는 전문가들의 견해가 담긴 것으로 판단된다.

자율규제 기관과 행정규제 기관 간의 실제 관계는 어떠한지에 대한 응답으로는 매우 수직적이거나, 대등하지 못하다는 견해가 92.4%로 대다수의 전문가들이 두 기관 간의 관계가 대등한 관계가 아닌 수직적인 관계로 인식하고 있었으며, 일부인 7.7%는 대등한 편으로 응답하였다.

실제에서 자율 및 행정규제 기관의 관계가 대등하지 못한 것으로 인식한 반면 양 기관 간의 바람직한 관계에 대해서는 대등해야한다는 견해가 61.6%인 것으로 나타났다. 이는 실제 양 기관의 관계가 대등하지 않은 편이지만 바람직한 관계는 양 기관이 대등하지 않은 관계에서 벗어나 좀 더 대등한 관계로 발전하여야 한다는 전문가들의 견해를 나타내는 것이라고 할 수 있겠다.

[그림 4-6] 자율 및 행정규제 기관 간 관계



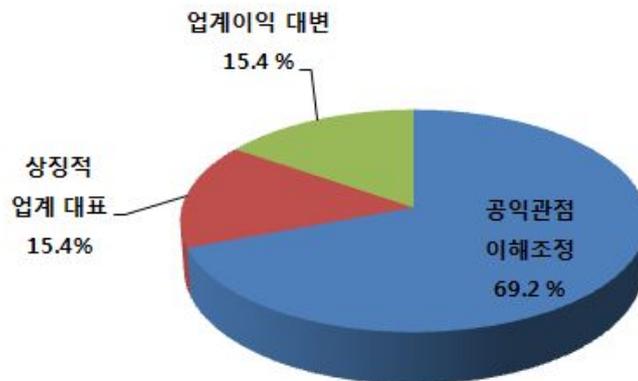
### 3. 자율규제 기구에 대한 정책

자율규제 기구의 실질적인 설립 목적과 고유의 설립목적을 가진 자율규제기관에 행정규제가 미치는 영향과 그 영향관계에서 행정규제의 올바른 접근 방향이 어떻게 되는지에 대해 전문가들의 견해를 알아보기 위해서 ‘자율규제 기구에 대한 정책’과 관련한 설문을 실시하였다.

먼저 자율규제기관의 실질적인 설립 목적에 대한 물음에 대해서 전문가들은 자율규제기관이 업계에 종사하는 사업자들에 의해 설립된 것은 공익의 관점에서 이해관계를 조정하고 결정하기 위한 목적(69.2%)이 가장 크다고 하였고, 자신이 속한 전체 업계의 이익을 적극적으로 대변(15.4%) 하거나, 실질적인 조정이나 결정보다 상징적으로 업계를 대표(15.4%)할 뿐이라는 견해의 응답률이 뒤를 이었다.

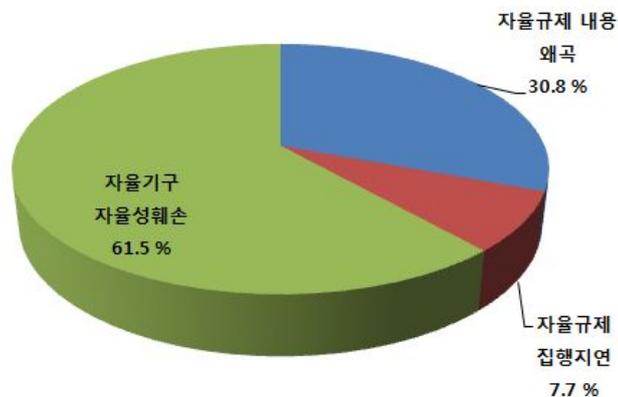
정리하자면 자율규제기관은 업계의 이익을 대변하기도 하지만, 한편으로는 공익의 관점에서 스스로 이해관계를 조정하는 공익적 목적을 추구하는데 전문가들은 자율규제기관에 대해 ‘공익적 목적 추구를 우선시해야 하는 단체로 인식하고 있는 것이 다수 전문가가 가지고 있는 견해로 조사되었다.

[그림 4-7] 자율기관의 실질적인 설립 목적



그러한 공익과 사익의 사이에서 균형점을 찾아 나아가야 할 자율규제기관이 행정규제의 간여를 받게 될 경우 생길 수 있는 단점은 무엇일까? 이에 대한 전문가들의 응답률은 자율규제기구의 자율성훼손이 61.5%로 가장 높았고, 자율규제 내용왜곡 30.8%, 자율규제 집행지연 7.7%인 것으로 나타났다. 자율규제기구에 대한 행정규제의 과도한 간여는 자율기구의 자율성을 훼손함으로써 공익과 사익 간의 균형점을 찾아야 하는 기본 설립 목적을 왜곡시킬 수 있음을 우려한 것으로 판단된다.

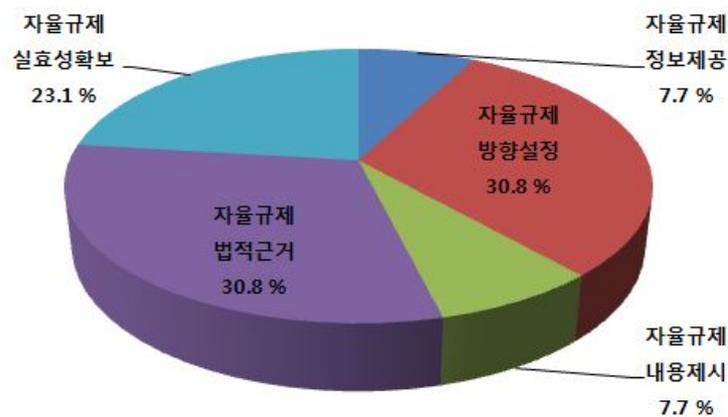
[그림 4-8] 자율규제가 행정규제의 간여를 받을 경우 단점



그러나 자율규제기구가 공익과 사익 사이에서 균형점을 찾고 규제기구로서 자율적 운영이나 활동이 가능하기 위해서는 행정규제와의 관계가 중요한 만큼 행정규제의 적절한 간여가 반드시 필요하다. 그렇다면 바람직한 행정규제의 개입 형태는 무엇인가? 이에 대해 전문가들은 자율규제의 법적근거 마련(30.8%), 자율규제의 방향설정(30.8%), 자율규제 실효성 확보(23.1%), 자율규제 정보제공(7.7%), 자율규제 내용제시(7.7%)의 순서로 응답하였다. 바람직한 행정규제의 개입형태는 주로 자율규제를 시행하기에 앞서 그 방향을 설정하는 역할로써 '법적근거 마련'이나, '자율규제의 방향설정'이 이에 해당된다고 할 수 있다.

그러한 결과는 자율규제 조항 제정 시 행정규제의 간여방향이, 자율규제 시행 시 행정규제의 간여방향에 비해 행정규제가 필요하다는 쪽의 응답률이 더 높았던 양상과 일맥상통한 결과이다. 내용을 종합하여 보면 전문가들이 말하는 자율규제와 행정규제 간의 관계에 있어서 행정규제가 자율규제에 간여하는 바람직한 형태는, 자율규제의 운영방향 설정이나, 운영을 위한 근거 규정 마련과 같은 기초적인 역할로써 개입하고, 실제 자율규제의 운영단계에서는 간여를 최소화 하는 것이라 할 수 있다.

[그림 4-9] 바람직한 행정규제 개입 형태



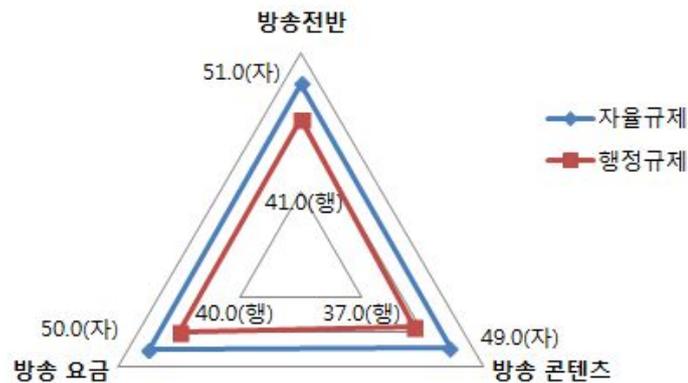
## 제2절 규제부문별 자율 및 행정규제 필요성 조사결과

규제부문별로 자율규제와 행정규제가 어느 정도 필요한지에 대해 전문가들의 견해를 종합하여 분야별로 자율 및 행정규제의 필요성 정도를 비교 분석하였다. 규제부문별로 자율규제와 행정규제의 필요성 정도를 명확하게 나타내기 위하여 환산점수를 산출하였다. 산출방법은 5점 척도의 1~5점까지 각 척도별 점수와에 척도별로 선택된 빈도를 곱한 값을 모두 더하여 얻은 값으로 최소 및 최대 점수 구간은 13~65점이다.

### 1. 방송 분야

방송 분야의 규제부문은 방송 전반, 방송 요금, 방송 콘텐츠(광고, 프로그램 등) 3가지 부문을 조사하였는데, 전반적으로 자율규제가 행정규제보다 더 필요한 것으로 조사되었다. 3가지 부문 중에서 방송 콘텐츠 부문은 자율규제와 행정규제가 점수 차가 12점으로 다른 부문에 비해서 자율규제의 역할이 더 요구되는 것으로 조사되었다.

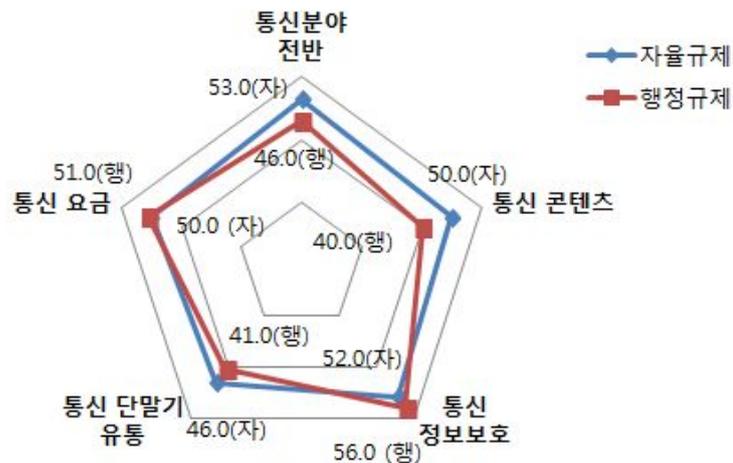
[그림 4-10] 방송 분야 규제부문별 자율 및 행정규제 필요성 정도



## 2. 통신 분야

통신 분야의 규제부문은 통신 전반, 통신 요금, 통신 콘텐츠(광고, 동영상 등), 통신 단말기 유통, 통신 정보보호의 5가지 부문을 조사하였다. 통신 분야 전반, 통신 단말기 유통, 통신 콘텐츠 부문에서는 자율규제가 더 필요한 것으로 조사되었는데, 통신요금, 통신 정보보호 부문에서 행정규제가 더 필요한 것으로 나타났다. 특히, 정보보호와 관련해서는 사생활 침해나 범죄에 악용 등이 우려되는 만큼 행정규제의 필요성이 상대적으로 강하게 대두되는 것으로 나타났다. 앞서 방송 분야 콘텐츠도 상대적으로 자율규제의 필요성이 더 필요한 것으로 나타났는데, 통신 분야에서도 콘텐츠 부문에 대한 규제로는 자율규제가 행정규제 보다 더 필요한 것으로 나타났다. 이는 표현의 자유에 대한 사회적 요구가 높아지는 것과 관련이 있을 것으로 판단된다.

[그림 4-11] 통신 분야 규제부문별 자율 및 행정규제 필요성 정도

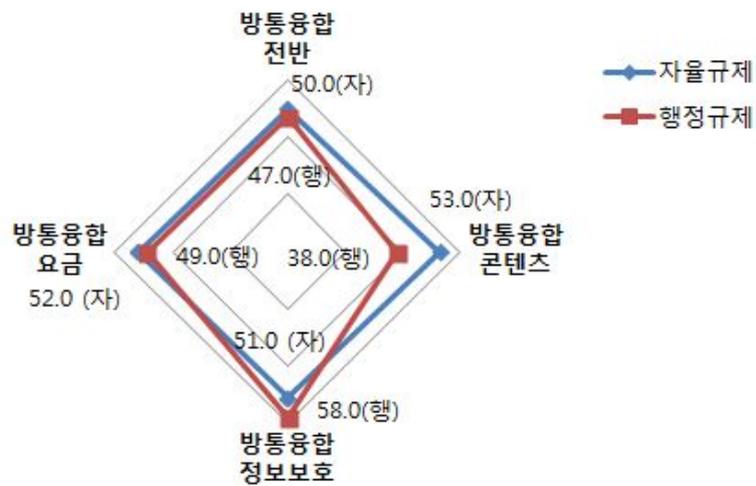


## 3. 방통융합 분야

방통융합 분야의 규제부문은 방통융합 전반, 방통융합 요금, 방통융합 콘텐츠(광고, 동영상 등), 방통융합 정보보호의 4가지 부문을 조사하였다. 방송 및 통신 분야에 비해 방통융합 분야

전반에서는 자율규제의 필요성이 근소한 차이로 더 필요한 것으로 조사되었다. 통신의 정보보호에서는 마찬가지로 방통융합의 정보보호에서도 행정규제가 자율규제보다 더 필요한 것으로 조사되었다. 또한 콘텐츠 역시 다른 부문에 비해 자율규제가 더 많이 필요한 것으로 나타났다.

[그림 4-12] 방통융합 분야 규제부문별 자율 및 행정규제 필요성 정도



## 제 5 장 방송통신 자율규제 제도화 방안

### 제 1절 자율 및 공적규제의 조화 필요성

#### 1. 방송 분야

기존의 규제정책은 시장구조규제 중심의 규제 정책이었다고 할 수 있다. 강력한 시장구조규제에서는 결국 사업자를 선정하는 방식에 몰입하게 되고, 소위 미인대회(bauty contest)식의 경선을 하여 사업자를 선정하는 경우에도, 지원자 중 상대적 우수자를 선택하는 것이어서 최선의 사업자도 아니고 선정된 사업자가 소기의 기대성과를 낼 것으로 기대하기도 쉽지 않다. 결국 시장진입을 규제하는 단계에서부터 정부실패의 잠재성이 내재되어 있는 것이다.

그런가 하면, 시장행위규제에 있어서는 특정산업 전문규제기관은 일반경쟁규제기관과의 갈등을 내포한 상태에서 일반경쟁규제기관보다는 보다 사업자중심의 시장행위 규제를 펴기도 하였다.

반면에 시장성과규제에는 소홀한 측면이 있었으며 시장구조규제를 하기 위한 틀이나 법제도는 발달하였으나 시장행위 규제를 위한 틀이나 제도는 발달하지 못하였고, 일반규제의 틀에 의존할 수밖에 없었다. 시장성과규제는 국내 산업계가 주요 독과점 사업자중심의 관리경쟁체제로 운영되어 왔으므로 성과규제척도마저 제대로 마련되지 못하였다고 보아야 할 것이다.

디지털 융합시대에는 기존의 규제 패러다임의 변화를 요구하고 있다. 과거의 시장구조규제를 지양하고, 시장성과규제와 시장행위규제를 중심으로 하는 변화가 있어야 한다. 특히 시장진입에 특정한 사업자를 차단하거나 특정한 사업자에 차별적으로 우대하는 등의 규제는 지양하여야 한다. 마찬가지로 특정 사업자가 시장지배력을 바탕으로 특정한 사업자의 진입을 차단하거나 폐쇄하는 것도 시장행위규제를 통해 막아 주어야 한다.

그러나 시장행위규제만으로 정책적으로 추구하는 효과를 얻을 수 없으며, 이 점이 바로 시장성과 규제척도를 마련하여 성과규제중심으로 규제하는 것이 필요한 이유이다. 이 때 정책평가와 시장평가 그리고 성과평가가 정기적으로 실시하여 이를 다시 정책과 시장행위규제, 시장성과규제에 환류(feedback)되도록 하여야 한다. 여기서 시장성과란 여타 산업에서와 같이 요금,

고용, 성장, R&D, 서비스품질 등 일반적인 요소 이외에 미디어부문의 차별화되는 공익성, 다양성을 포함시켜야 하는 것이다.

미디어 융합시대에 바람직한 미디어 부문 규제는 공동규제(Co-regulation)로서 정부의 공적 규제와 산업계의 자율규제(self-regulation)가 조화를 이루는 '협력적 자율규제' 체계를 의미한다. 이는 최소한의 정부 규제가 이뤄지되 방송시장에 자율적인 사회적 책임이 요구된다. 이때 정부는 산업계의 자율규제 시스템을 인증하는 역할을 담당하는 것이 바람직하며, 산업계의 자율규제가 제대로 작동하지 않으면 정부가 이를 보정하는 개입이 필요할 것이다.

협력적 자율규제에는 3가지 필수적인 전제조건이 있는데, ① 시장의 구조규제에서 시장의 성과규제로 전환되어야 하며, ② 시장성과에 대한 평가기준을 개발해야 하고, ③ 서비스전반에 서비스 제공 특성 및 필수 투입 요소 및 산출물에 대한 개념이 명확히 정의되어야 한다.

융합시대에는 관련정책이 소비자 중심으로 수립되지 않으면 연관산업의 활성화는 사실상 불가능하다. 지나친 정부의 간섭은 오히려 관련 산업의 성장을 둔화시키고 발전을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 반면 시장경제원리를 중시한다고 반드시 공정경쟁이 이뤄지는 것은 아니므로 융합시대의 관련 산업은 정부규제와 자율규제가 상호 유기적인 공조를 통해 구축된 규제 정책 하에서 보다 성장하고 성숙할 수 있으므로, 두 규제형태의 적절한 협력 모델을 개발하는 것이 필요하다. 자율규제와 관련해서 막연히 산업계에 방임하는 것이 아니라 자율규제의 범위와 대상과 틀을 공적으로 규제해야 할 것이다.

## 2. 통신 분야

통신정책에서 민간 단체, 관련 기업 등 다양한 이해관계자들과의 협력을 통한 협력적 자율규제관련 패러다임의 대두되고 있다. 인터넷 자율규제에 관한 이론적·실천적 논의는 1990년대 중반부터 미국이나, 영국, EU 등 선진 서구국가들을 중심으로 이루어져 왔다(유정석 외, 2010). 최근 미국 연방통신위원회(Federal Communications Commission, FCC)의 톰 휠러(Tom Wheeler)위원장은 최근 미국기업연구소(American Enterprise Institute) 방문 연설을 통해 민간 부문과의 협력을 통한 사이버보안 프레임워크 구축의 중요성을 밝혔다('14.6.12). 한편, 미국의 연방통신위원회는 정부 차원의 사이버보안 관련 규제 및 정책이 일방적인 규제가 아닌 민간 부문과의 협력에 기반한 새로운 패러다임을 형성할 것이라고 발표(한국인터넷진흥원 정책연구실

정책기획팀, 2014)했다. 그리고 통신 특히 유·무선 인터넷 이용자를 보호를 위하여 정책입안자, 서비스제공자, 기구, 시민사회 등 다양한 이해관계자 간의 협력활동이 요구된다.

전 세계적으로 정보통신기술, 특히 인터넷의 발전 및 확산과 함께 인터넷 사용자가 증가하였는데, 이와 함께 불법콘텐츠의 유통, 사이버 폭력, 포르노, 온라인 게임 중독, 온라인 사기 등 온라인 세상에서 위험이 시간이 지날수록 다양하고 심각해지고 있다. 특히, 아동과 청소년을 사이버 위협으로부터 보호하기 위한 전 세계적인 노력이 요구된다.

한편, 이용자 중심의 인터넷 시장환경 구현과 범죄 예방을 위해서는 이용자 능력함양, 콘텐츠 내용, 기술적 지원, 법과 정책마련, 국제적인 협력 문제 등 다원적인 접근이 필요하다. 글로벌 사이버보안 어젠다(GCA)<sup>17)</sup>는 인터넷에서의 보안을 위하여 법적 대응(legal measures), 기술적, 절차적 대응(technical and procedural measures), 조직 구조(organization structure), 역량배양(capacity building), 국제협력(international cooperation) 등 5개의 전략적 작업부문을 다원적으로 접근하고 있다.

인터넷에서 발생하는 이용자문제는 콘텐츠 내용의 유해성, 기술적 문제, 경제적 문제까지 다원적으로 발생하고 있다. ITU 전기통신개발부문(Telecommunication Development Sector, ITU-D)에서 온라인 아동, 청소년 보호를 위하여 2011년 말 총 95개 회원국에 조사한 서베이 주요 결과를 살펴보면, 인터넷 관련 자국의 아동이 직면한 주요 문제는 해롭거나 부적절한 콘텐츠에 노출(77개국), 불법콘텐츠에 노출(77개국), 바이러스 공격, 해킹 인터넷 관련 범죄에 노출(68개국), 사이버 괴롭힘에 노출(62개국)로 나타나고 있다.

여러 나라에서 인터넷 이용자 주권 실현 및 피해구제를 위하여 사업자, 민간단체와 사후규제 기관과 연관된 행정기관이 함께 노력하고 있다. 즉 인터넷과 관련된 사후규제는 다수의 행정기관, 시민단체, 다수의 인터넷관련 사업자가 연계되어 있어 행정기관 혼자만의 사후규제보다 다양한 이해관계자가 협력하는 것이 보다 효율적일 것으로 사료된다.

---

17) 글로벌사이버보안어젠다(GCA), 인터넷에서 최근 심각한 문제로 대두되고 있는 정보보호 이슈에 대한 국제적인 대응활동을 조정하고, 기존에 수행해온 작업, 이니셔티브, 파트너십을 기반으로 모든 이해관계자와 협력을 도모하며 글로벌 정보보호 활동의 이해를 촉진시키기 위해 구성된다(박민정, 2013).

## 제 2절 해외 자율규제의 국내 도입 방향 검토

### 1. 방송 분야

#### 가. 기술 및 설비규제 관련

##### 1) 유료방송 기술규제 완화

과거의 유료방송 시장은 케이블TV 독점 체제임과 동시에 지상파 방송의 보완적 수단임에 따라 방송의 안정적인 제공을 위해 기술 및 설비규제가 적용됐다. 즉, 케이블TV에 대해서는 전송 방식이 QAM 방식으로 규정됨과 동시에, 전송설비에 대해 준공검사를 의무적으로 득하여야 했다. 그러나 기술 및 장비의 발전으로 인해 준공검사나 설비변경 관련 변경허가가 불필요하다는 지적이 대두됐다. 즉, 장비의 발전과 고사양 장비의 출시, 장비 시장의 경쟁 등으로 인해 장비 불량 또는 설치 불량이 발생할 가능성이 매우 낮고, 유료방송 시장에 IPTV와 위성방송 등 치열한 경쟁상황 속에서 사업자가 방송 송출 불량시 막대한 피해를 입게 되므로, 이러한 기술규제나 설비규제의 실효성이 하락했다. 따라서 설비규제나 기술규제의 경우 경쟁환경, 나아가 기술이 빠르게 발전하고 있는 환경에서는 시장에 위임하여 자율규제 형태로 전환하는 것이 바람직할 수 있다.

##### 2) 규제내용 및 자율규제 필요성

유선방송사업자는 방송설비의 성능검사를 받기 전 자체적으로 점검을 실시하고 그 결과를 검사기관의 장에게 제출하여야 하며, 설비의 변경 시 변경허가를 얻어야 한다. 이로 인해 유선방송사업자는 방송설비의 자체 점검을 위해 고가의 측정장비를 확보하여야 하고, 이미 자체 점검한 방송설비에 대해 검사기관이 다시 성능검사를 중복 실시함에 따라 행정적 낭비를 초래했다. 동시에 케이블TV의 전송설비 교체나 변경 시 변경허가를 얻어야 하므로 행정비용, 나아가 행정력의 낭비가 지적됐다. 따라서 설비 관련 규제를 자율규제로 전환하여, 사업자가 스스로 자신의 안정적인 방송서비스 제공에 자율성을 갖는 것이 적절하다 할 수 있다.

## 나. 자율규제 중심의 융합서비스 사후규제 도입

### 1) 기본방향

해외의 사례와 마찬가지로, 스마트 미디어에 대한 규제체계 수립 판단 기준은 ① 콘텐츠에 대한 통제력의 보유 여부, ② 스마트 미디어의 영향력, ③ 서비스의 동질성과 대체성 여부라 할 수 있다.

스마트 미디어 환경에서는 네트워크와 전송방식에 입각한 선형적 규제체계의 적용이 곤란하게 되어 수평적 규제체계로의 전환이 요구된다. 그리고 All-IP 융합환경에서는 네트워크 또는 전송방식에 입각한 규제체계의 실효성이 없으므로, 전송-플랫폼-콘텐츠의 수평적 규제체계로의 전환이 필요하다.

이행 단계로써 위의 판단기준에 적용되는지의 여부를 판단하고, 이전까지는 산업정책의 양립성 확보를 위해 ① 규제유보주의와, ② 최소규제 원칙을 적용해야 한다.

### 2) 사후규제 수립 방향

스마트미디어에 대한 전반적인 규제체계 수립 방향을 고려하여 사후규제 체계를 정립할 필요가 있다. 스마트미디어에 대한 전반적인 정책 수립은 미래창조과학부의 소관사항이므로, 미래부와 방통위 간의 긴밀한 협력 체계 구축이 필수적이다. 스마트미디어에 대한 규제체계 수립 방향에 대응하여 사후규제 체계 수립을 추진하되, 그 전까지는 Wait & See, Watch & Investigation 중심의 방향성을 유지할 필요가 있다. 다만, 이용자 이익 저해 및 스마트미디어의 발전적인 생태계를 저해하는 행위에 대해서는 가이드라인 차원의 최소규제 적용이 필요하다.

### 3) 정책 수립 방안

IP 기반 융합 미디어에 대한 규제 접근은 산업적 차원과 방송정책적 차원으로 구분할 수 있다. 산업적 차원인 경우 규제유보주의에 입각하여 진흥적 정책방향으로 설정해야 하고, 방송정책적 차원의 경우 서비스의 유사성과 영향력을 고려할 때 내용·심의규제 차원의 최소규제 적용이 필요하다.

한편, 영향력의 차원에서 검토할 때 IP 기반 미디어의 영향력이 검증되지 않은 상태에서 방송규제에 준하는 규제를 적용하는 것은 과잉의 소지가 있다. 또한 산업적 차원에서 초기의 IP

기반 미디어는 전통 미디어의 보완적 역할을 수행<sup>18)</sup>한다는 점에서 보완적 서비스에 대한 규제는 오히려 미디어 산업의 성장성이나 이용 효율성을 저하시킬 가능성이 있다.

방송규제 적용 여부에 대한 핵심 판단 기준은 '통제력'<sup>19)</sup>과 '영향력'이라 할 수 있는데, IP 기반 미디어의 경우 편성개념과 통제력 보유 여부에 대한 판단, 공연성에 입각한 유의한 사회·문화·경제·정치적 영향력의 보유 여부에 대해서는 판단하기 다소 이르다.

따라서 이와 같은 점들을 고려할 때, 스마트미디어 시장에 대한 면밀한 감시 및 조사는 추진 하되, 필요한 경우<sup>20)</sup>에 한해 가이드라인 중심의 최소규제 원칙이 적용되어야 한다. 스마트미디어 관련 법령 또는 규제체계 정립 시, 금지행위 유형의 사후규제 적용을 검토할 수는 있다. 그러나 현 상황에서는 가이드라인 중심으로 건전한 시장질서 조성을 위한 사업자 자율규제 방식 적용이 적절할 것으로 판단된다.

## 2. 통신 분야

### 가. 특수한 유형의 부가통신사업자(웹하드, P2P 등)에 대한 사전·사후규제

#### 1) 협력적 자율규제 체계로의 전환을 위한 방안

현재 웹하드 등 특수한 유형의 부가통신사업자의 사후 규제(모니터링)는 방송통신위원회의 분야이므로, 특수한 부가통신사업자의 자율규제 유도 후 협력적 규제체계로 전환 시 부가통신 서비스 영역의 이용자 피해예방 및 사후규제가 더욱 효율적으로 수행될 것으로 예측된다. 이에 대한 법적 근거는 다음과 같다.

---

18) 매체 진화론의 견해에서 보면 신규 미디어가 성장할 때 재매개를 통해 보완적 성격을 보인다. 예를 들어 DMB가 고정형 TV를 보완하는 사례나 스마트폰이 PC를 보완하는 경향이 있었다.

19) 편성력을 이용하여 플랫폼 사업자가 콘텐츠에 대한 통제를 가할 수 있다고 판단되는 경우 방송규제의 적용이 필요하다 할 수 있다(예: EU, 영국, 이탈리아의 사례).

20) 스마트미디어 시장에서 경쟁제한적 행위 또는 이용자 이익을 침해하는 행위의 발생 가능성이 농후해지는 상황이다.

[그림 5-1] 부가통신사업자 법적 근거

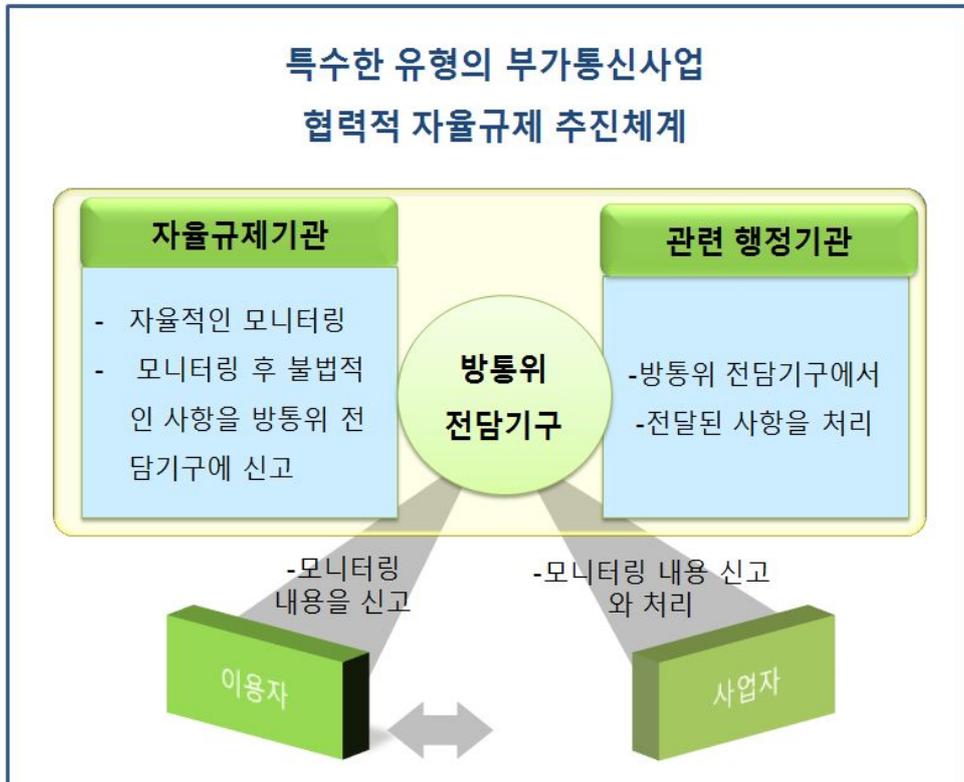
<p>※ 전기통신사업법 시행령 [별표4]</p> <p>5. 이용자의 이익을 해치는 전기통신서비스의 제공행위          나. 이용계약의 체결 또는 해지와 관련한 다음의 어느 하나에 해당하는 행위</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 이용자의 가입의사를 확인하지 않고 이용계약을 체결하는 행위</li> <li>2) 전기통신서비스의 추가적인 이용에 대하여 가입자의 의사를 확인하는 절차를 거치지 않고 이용계약을 체결하는 행위</li> <li>3) 법령이나 이용약관에서 정한 절차를 위반하여 이용계약을 체결하는 행위</li> <li>4) 전기통신서비스의 이용에 중요한 사항을 고지하지 않거나 거짓으로 고지하는 행위</li> <li>5) 정당한 사유 없이 이용계약의 해지를 거부하거나 제한하는 행위</li> </ol> <p>※ 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률</p> <p>제42조(청소년유해매체물의 표시)제41조(청소년 보호를 위한 시책의 마련 등) ① 방송통신위원회는 정보통신망을 통하여 유통되는 음란·폭력정보 등 청소년에게 해로운 정보(이하 "청소년유해정보"라 한다)로부터 청소년을 보호하기 위하여 다음 각 호의 시책을 마련하여야 한다. ② 방송통신위원회는 제1항에 따른 시책을 추진할 때에는 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제18조에 따른 방송통신심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다), 정보통신서비스 제공자단체·이용자단체, 그 밖의 관련 전문기관이 실시하는 청소년 보호를 위한 활동을 지원할 수 있다.</p> <p>○ 제42조(청소년유해매체물의 표시) 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 일반에게 공개를 목적으로 정보를 제공하는 자(이하 "정보제공자"라 한다) 중 「청소년 보호법」 제2조제2호마목에 따른 매체물로서 같은 법 제2조제3호에 따른 청소년유해매체물을 제공하려는 자는 대통령령으로 정하는 표시방법에 따라 그 정보가 청소년 유해매체물임을 표시하여야 한다.</p>
---

2) 협력적 자율규제의 전환을 위한 방안

자율규제조직과 방통위 등 여러 행정기관이 협력하여 모니터링 내용관련 가이드라인 마련이 필요하다. 예를 들어, 웹하드/P2P 등 특수한 유형의 부가통신사업자의 모니터링 내용의 사전조율을 들 수 있다. 구체적 사항은 아래와 같다.

- 합법적인 등록, 변경신고와 운영관련 사항
- 홈페이지 약관 명시 등 주요정보 고시관련 사항
- 적법한 이용자가입, 지속적인 이용 관련 사항
- 휴대폰 소액결제, 에스크로제 등 결제관련 이용자보호 조치관련 사항
- 청소년 보호 관련 사항
- 콘텐츠 내용의 위해성 관련 사항 등

[그림 5-2] 특수한 유형의 부가통신사업 협력적 자율규제 추진체계



그리고 단계별 사업자의 자율규제 방안에 대해서는 아래와 같다.

- . 첫 번째 단계: 특수한 유형의 부가통신사업자 사후규제를 위한 방통위 전담기구 마련
- . 두 번째 단계: 자율기관의 모니터링을 위한 가이드라인 마련
- . 세 번째 단계: 자율규제조직 구성 및 지속적인 지원방안 마련
- . 네 번째 단계: 방통위 하의 전담기구를 중심으로 관련 행정기관과의 협력방안 마련
- . 다섯째 단계: 자율규제조직과 행정기관과의 협력방안 마련
- . 여섯째 단계: 이용자와 개별 사업자도 모니터링 내용을 신고하고 처리할 수 있는 추진체계 마련

## 나. 독립기구 출현 및 유관기관의 연계

미국의 사이버팁라인의 경우 아동, 청소년 성보호 관점에서 여러 유관기관이 서로 협력하여 아동, 청소년을 보호하기 위하여 노력하고 있다. 우리나라도 2014년 현재 아동, 청소년 성폭력 보호를 위하여 방송통신위원회뿐만 아니라 여성가족부, 문화체육관광부, 교육부, 경찰청 등 여러 유관기관이 이미 규제하고 있다. 중추적인 기구를 중심으로 연계되어 협력하기 보다는 각기 독립적으로 운영하고 있어 독립적으로 운영되는 행정기구와 자율규제기구의 협력체계를 운영할 수 있는 독립적인 기구의 필요성 대두된다.

그리고 불법적인 내용과 거래관련 사항, 기술적 조치까지 함께 행정기관 혹은 유관기관과 연결할 경우 그 효과가 더욱 클 것으로 사료된다. 최근 인터넷과 관련된 이용자피해는 스팸, 바이러스 등 기술적인 문제와 불법적인 결제 등, 주요 정보 미공지 등 상거래와 관련된 피해가 많기 때문이다. 그러므로 단순히 내용만 자율규제 하는 것이 아니라 상거래관련 부분이나 기술적인 부분을 함께 연계하여 규제할 경우 보다 효율적으로 규제될 것으로 예측된다.

또한, 국제적 연계도 필요하다. 영국의 IWF의 경우 자국의 유관기관과의 협력체계가 잘 마련되어 있으며 유럽연합의 공동 핫라인 시스템(INHOPE)와의 연계로 협업이 잘 이루어져 있다. 자율규제 기구 조직이 콘텐츠 사업자뿐만 아니라 참여할 수 있는 관련 사업자들의 영역이 넓어지면 실제적으로 인터넷 자율규제에 도움이 된다. 또한 인터넷의 특성 상 국경의 경계가 없는데 유럽연합의 공동 핫라인 시스템과의 연계로 인터넷 범죄 예방 및 피해구제에 효율성을 꾀하고 있다.

우리나라도 국가 간의 경계로 인하여 한계가 있는 인터넷 범죄의 문제점을 보완하기 위하여 국제적인 연계를 하는 것이 도움이 될 것으로 사료된다. 또한 다양한 사업자들을 연계하여 자율규제기구를 조직하는 것은 국내에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 그리고 우리나라의 인터넷 관련 이용자피해는 콘텐츠 내용도 많지만 실제 불법적인 소액결제, 불완전 판매, 스팸, 바이러스 등 다양한 영역에 발생하고 있다. 이에 콘텐츠에 국한된 내용을 영역별로 분류하여 다각적으로 자율규제를 유도하는 것이 피해예방에 도움이 될 것으로 생각된다.

#### 다. 이용자 보호 서비스 강화

우리나라 인터넷이용자의 피해는 내용적인 부분만 아니라 기술적인 부분, 전자상거래적인 부분 등 다양한 부문에서 발생하고 있다. 이용자 피해를 고려하면 다양한 사업자가 함께하여 자율규제 행동강령을 마련하는 등 협력하여 자율규제 하고 있는 FSM의 협력체계가 이용자 피해 예방 및 피해구제에 효율적인 것으로 생각된다.

그리고 전반적인 통신서비스 이용자보호로 확대될 경우 전 연령층 이용자보호에 도움이 될 것으로 사료된다. 아동, 청소년 성관련 콘텐츠는 당사자인 아동, 청소년의 피해도 심각하지만 모르고 이용한 다수의 선의의 이용자를 불법행위로 유인하고 있다. 선의의 다양한 연령대의 이용자를 위하여 URL 운영자, P2P, 웹하드 운영자 등 다수가 스스로 규제하는 것이 전 연령대 이용자보호에 도움이 될 것으로 생각된다. 이에 사업운영을 위한 관련 지침 마련 후 사업자들 스스로 자율규제를 유도하고, 불법적인 사항은 신고 받은 후 사후규제기관과 경찰이 협업할 경우 사생활침해를 최소화하며 이용자보호도 가능할 것으로 생각된다. 이외 규제공백이 생기는 부문은 이용자의 자율적인 신고를 통하여 해결할 수 있다.

또한 아동뿐만 아니라 학부모나 교사들을 위하여 관련 교육을 실행하는 것도 중요하다 할 수 있다. 그리고 전문가 지원이나 법이나 기술적인 지원도 단순히 규제만 하는 것보다는 실제 1인 기업 등 소상공업자에게 실제적인 도움이 될 것으로 사료된다. 단 유료로 운영할 경우 수익사업이 자율규제보다 더 중요성이 커질 우려가 있으므로 합리적인 가격과 운영부분은 보다 각 이해당사자의 심도 깊은 논의가 필요하다.

## 제 6 장 결론

### 제 1절 정책적 제안

본 연구는 방송통신 분야의 창조경제 실현방안 마련을 위해 방송통신 분야에서 요구되는 자율규제의 방향을 정립하고 이를 제도화하기 위한 구체적인 방안을 제안하는 것을 목표로 하고 있다. “산업간 융합”이 핵심이라고 할 수 있는 방송통신 산업의 규제에 대한 전반적인 세계적 흐름은 “자율규제”의 도입·적용이라 할 수 있다. 그러나 이러한 “자율규제”는 강제성이 미약하여 규제 실효성에 한계가 있고, 특정 사업자 집단의 사익과 밀접하게 연관되어 있기 때문에 규제 실효성과 공익성을 담보할 수 있는 구체적인 “자율규제” 방안 제시를 위한 논의가 필요하다. 이를 위해 방송 및 통신 각 분야의 전문가로부터 국내외의 방송통신 규제 관련 사례에 대해 심층적인 내용을 요청했고 교수, 연구원, 변호사 등 방송통신 분야 규제관련 전문가 6명을 대상으로 자율규제와 행정규제 간 관계, 정책방안, 방송통신 분야별 자율규제 및 행정규제의 필요성 등에 대해 조사했다.

전문가를 대상으로 한 설문결과는 다음과 같다. 자율규제에 대한 인식으로 자율규제 시행에 대한 정부 행정규제 간여가 강하지만, 이는 바람직하지 않으며 행정규제의 간여는 ‘보통’ 이하의 약한 수준이 되어야 한다는 견해이다. 이는 자율규제 조항을 제정하는 단계에서 정부의 행정규제 간여가 어느 정도 있어야 하지만, 시행을 하는 단계에서는 정부의 행정규제 간여를 최소화해야 한다는 전문가들의 견해가 담긴 것으로 판단된다.

그리고 자율규제 및 행정규제 양 기관의 관계가 좀 더 대등한 관계로 발전하여야 한다고 전문가들은 보았다. 또한, 자율규제기관은 업계의 이익뿐 아니라 공익적 목적을 추구하는데, 전문가들은 자율규제기관에 대해 ‘공익적 목적 추구’를 우선시해야 하는 단체로 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 바람직한 행정규제 기관의 자율규제 기관 개입형태는 주로 자율규제를 시행하기에 앞서 그 방향을 설정하는 역할이라고 할 수 있다. 특히, 이를 위해 ‘법적근거 마련이나, 자율규제의 방향설정’이 필요하다고 볼 수 있다.

방송 분야의 규제부문은 전반적으로 자율규제가 행정규제보다 더 필요한 것으로 조사되었다.

방송 콘텐츠 부문(광고, 프로그램 등)은 방송 전반, 방송 요금 부문에 비해서 자율규제의 역할이 더 요구된다. 그리고 통신 분야는 통신 분야 전반, 통신 단말기 유통, 통신 콘텐츠(광고, 동영상 등)부문에서 자율규제가 더 필요한 것으로 조사되었다. 하지만 통신요금, 통신 정보보호 부문에서는 행정규제가 더 필요하다는 견해이다. 특히, 정보보호와 관련해서는 사생활 침해나 범죄에 악용 등이 우려되는 만큼 행정규제의 필요성이 상대적으로 강하게 대두됐다. 마지막으로 방통융합 분야의 규제부문은 방송 및 통신 분야에 비교하여 근소한 차이로 자율규제의 필요성이 더 필요한 것으로 나타났다.

해외 자율규제의 사례를 통해 협력적 자율규제의 국내 도입 방안에 대한 제안은 다음과 같다. 우선 방송 분야에는 기술 및 설비규제 관련과 자율규제 중심의 융합서비스 사후규제 도입이 필요하다는 견해이다. 그리고 방송의 공정성과 공명성을 해치지 않는 범위 내에서 자율규제를 제도화해야 할 필요성이 있다. 서로 충돌하는 경우 방송의 공명성과 공공성이 더 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

방송에 대한 구체적 견해는 다음과 같다.

첫째, 기술 및 설비규제의 완화 부분이다. 방송 분야에서 기술 및 장비의 발전으로 과거 유료 방송 전송설비에 대한 준공검사나 설비변경 관련 변경허가가 불필요하게 됐다. 그러므로 설비규제나 기술규제의 경우 경쟁환경, 나아가 기술이 빠르게 발전하고 있는 환경에서는 시장에 위임하여 자율규제 형태로 전환하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 그리고 유선방송사업자가 방송설비의 성능검사를 받기 전 자체적으로 점검을 실시하고 그 결과를 검사기관에 제출하고 있는데, 자체 점검한 사항을 검사기관이 다시 중복 실시함에 따라 불필요한 행정절차라는 지적이 있을 수 있다. 따라서 전문가들은 사업자가 스스로 자신의 안정적인 방송서비스 제공에 자율성을 갖는 방향으로 나아가야 한다고 보았다.

둘째, 자율규제 중심의 융합서비스 사후규제 도입 부분이다. 스마트 미디어 환경에서는 네트워크와 전송방식에 입각한 선형적 규제체계의 적용이 곤란하게 되어 수평적 규제체계로의 전환이 요구된다. 스마트미디어 시장에 대한 면밀한 감시 및 조사는 추진하되, 필요한 경우 가이드라인 중심의 최소규제 원칙이 적용되어야 한다. 스마트미디어 관련 법령 또는 규제체계 정립 시, 금지행위 유형의 사후규제 적용을 검토할 수는 있다. 그러나 현 상황에서는 가이드라인 중심으로 건전한 시장질서 조성을 위한 사업자의 자율규제 방식 적용이 적절할 것으로 판단된

다.

한편, 통신 분야는 독립 자율규제기구 출현 및 기구 간 연계, 이용자 보호 서비스 강화 그리고 모니터링 관련 가이드라인 마련이 필요한 것으로 나타났다. 또한, 통신시장의 독과점을 예방할 수 있는 범위 내에서 이루어져야 할 필요가 있다. 나아가 모바일 커뮤니케이션 시대를 맞아 통신과 방송의 경계가 불분명한 상황에서 방송의 공공성이나 공영성을 해치지 않는 범위 내에서 추진해야 할 것이다.

통신에 대한 구체적 견해는 다음과 같다.

첫째, 특수한 유형의 부가통신사업자(웹하드, P2P 등)에 대한 사전·사후규제 부분이다. 현재 웹하드 등 특수한 유형의 부가통신사업자의 사후 규제(모니터링)는 방송통신위원회의 업무분야이므로, 특수한 부가통신사업자의 자율규제 유도 후 협력적 규제체제로 전환 시 부가통신서비스 영역의 이용자 피해예방 및 사후규제가 더욱 효율적으로 수행될 것으로 예측된다. 그리고 자율규제조직과 방통위 등 행정기관이 협력하여 모니터링 내용관련 가이드라인 마련이 필요할 수 있다. 이를테면, 웹하드/P2P 등 특수한 유형의 부가통신사업자의 모니터링 내용의 사전조율을 예로 들 수 있다.

둘째, 독립 자율규제기구 출현 및 기구 간 연계 부분이다. 통신 분야에서 아동·청소년을 보호하기 위해 우리나라도 방송통신위원회, 여성가족부, 문화체육관광부, 교육부, 경찰청 등 여러 유관기관이 규제하고 있다. 하지만 각기 독립적으로 운영하고 있어 중추적 역할을 할 행정기구와 자율규제기구가 협력체제로 운영할 수 있는 독립적인 기구가 필요하다. 더불어 불법적인 내용과 거래관련 사항, 기술적 조치까지 모두 행정기관 혹은 유관기관과 자율규제기구가 연결될 경우 더 큰 시너지를 발휘할 수 있다. 그리고 국가 간 연계를 통해 인터넷 범죄 등의 문제해결에 도움이 될 수 있다.

셋째, 이용자 보호 서비스 부분이다. 특정 연령뿐 아니라 다양한 연령대의 이용자를 위하여 서비스 운영자 스스로 규제하는 것이 도움이 될 수 있다. 사업운영을 위한 관련 지침 마련 후 사업자들 스스로 자율규제를 유도하고, 불법적인 사항은 신고 받은 후 사후규제기관과 경찰이 협업할 경우 사생활침해를 최소화하며 이용자보호도 가능할 수 있다. 마지막으로 아동 등 정보취약계층에 대한 관련 교육 실행, 전문가 지원 혹은 법이나 기술적인 지원도 1인 기업 등 소상공업자에게 실제적인 도움이 될 것으로 판단한다.

한편, 자율규제를 통해 사업을 추진해 나가면서 자율적 규제사안을 준수하지 않을 경우에도 적절한 대안이 요구된다. 예를 들면, 정부 및 자율규제기구가 정한 사항에 대해 관련 사업자들이 지키지 않았을 경우 시정·권고 조치를 할 필요가 있다. 그리고 재발했을 경우에는 페널티를 적용하는 것도 대안으로 볼 수 있다.

## 제 2절 기대효과

앞서 자율규제에 대한 의미로, 정부가 규제의 주체인 행정규제와 달리 자율규제는 규제의 주체가 피규제자인 민간 또는 기업으로서 스스로의 활동을 규제한다는 것을 의미한다고 언급했다. 행정규제는 자유권적 기본권을 향유하는 권리주체 즉, 피규제자의 입장에서는 타율적인 규제이기 때문에 이와 대비되는 용어로서 피규제자가 자발적으로 규제한다는 개념의 자율규제가 존재한다.

본 연구에 의하면 자율규제 기구의 출현을 위해서는 행정기관과 자율규제 기구의 협력이 중요하다고 할 수 있다. 그리고 방송·통신 모두 콘텐츠 강화에 대한 자율규제가 필요한 것으로 드러났다. 즉, 행정기관의 자율규제 기구에 대한 가이드라인 제시 후 자율규제 기구는 방송·통신 공통으로 콘텐츠 강화를 위해 노력해야 한다고 볼 수 있다.

이를 위해 독립적인 자율규제 기구가 다양하게 출현해야 하고 그 기구와 국제기구 간 연계도 활발해야 할 필요가 있다. 그리고 방송·통신의 자율규제 외에도 융합서비스 및 이용자 보호 서비스도 강화해가 할 것으로 보인다.

건전한 시장질서 조성을 위한 사업자 자율규제 방식을 적용하면 불법·유해 콘텐츠 및 불법적 사항들에 대한 자정능력이 향상될 것이다. 아동·청소년 불법·유해 콘텐츠 모니터링과 신고로 근절 가능성이 높아지고 다양한 서비스도 제공될 것으로 보인다.

## 참 고 문 헌

### 국내 문헌

- 강남준(2006), '미국방송협회(NAB) 자율심의 제도의 변천과정: 한국 방송심의제도에 던지는 함의', 『방송연구』, 겨울호, 179-207.
- 강희원(2002), '자율규제적 인터넷 거버넌스', 한국행정학회, 『한국행정학보』, 36권 3호, 185-206.
- 문성배, 정현준(2009), '방송통신 분야 통계 분류체계 연구', 정보통신정책연구원 보고서.
- 박민정(2013), 'ITU를 중심으로 본 글로벌 온라인 아동보호 활동 현황 및 시사점', 『방송통신 동향연구』, 25권 19호, 1-32.
- 박시백(2001), '유럽의 동영상 콘텐츠 규제와 영국의 ATVOD', 한국방송통신전파진흥원, 『전파방송저널』, 7월호.
- 방송통신심의위원회(2012), '외국의 방송통신 콘텐츠 규제체계 비교연구'.
- 심석태(2013), '미국의 방송내용 규제 법제 연구: 규제의 근거와 범위를 중심으로', 『방송과 커뮤니케이션』, 14권, 109-147.
- 유정석 외(2010), '인터넷 콘텐츠의 공적규제와 자율규제 간의 협력모델 개발', 한국인터넷자율정책기구 보고서.
- 이민영(2009), '방송통신심의의 성질에 관한 법적 연구', 성균관대학교 비교법연구소, 『성균관법학』, 21권 1호, 785-810.
- 이종인 외(2010), '인터넷광고 이용자 피해 방지책 마련을 위한 연구 위탁용역', 한국인터넷진흥원 보고서.
- 이종환·김신(2009), '산업별 규제체계 평가에 관한 연구', 한국행정연구원 보고서.
- 정두남·이종관(2013), 'N스크린 시대 규제 개선을 통한 광고시장 활성화 방안 연구', 한국방송광고진흥공사 보고서.
- 정인숙(2006), 『방송산업과 정책의 이해』, 커뮤니케이션북스.
- 조인혜 외(2010), '인터넷 자율규제의 타당성과 활성화 방안', 전자신문 미래기술연구센터 보고서.

- 최경진(2013), '인터넷과 자율규제', 한국스포츠엔터테인먼트법학회, 『스포츠와 법』, 16권 2호, 181-197.
- 최유성 외(2008), '공동규제 활용방안에 관한 연구', 한국행정연구원 보고서.
- 한정희(2013), 'P2P등 특수한 유형의 온라인 서비스 이용관련 소비자피해 및 개선방안', 한국소비자원 보고서.
- 한국인터넷진흥원 정책연구실 정책기획팀(2014), '미국 연방통신위원회(FCC), 민간 부문과의 협력을 강조한 신규 사이버 보안 정책 프레임워크 선언', Internet & Security Biweekly, 2014년 7월 2주, 4-5.
- 한국인터넷진흥원 정책연구실 정책기획팀(2014), 'OECD, 증거기반(evidence-based) 인터넷 정책결정원칙 논의', Internet & Security Biweekly, 2014년 7월 2주, 2-3.
- 현대호(2009), '미국의 사이버위기 관련 법제의 현황과 전망', 단국대학교법학연구소, 『법학논총』, 33권 1호, 3-39.
- 황용석·이동훈·김준교(2009), '미디어 책무성 관점에서의 인터넷 자율규제제도 비교연구', 성곡언론문화재단, 『언론과 사회』, 17권 1호, 102-134.
- 황창근 외(2009), '인터넷상 욕설, 악플 등 사이버 폭력 해소를 위한 법제도 개선방안 연구', 방송통신위원회 보고서.
- 아이뉴스24, 2003.06.30., '정보통신윤리위, 인터넷 핫라인 INHOPE 가입'.
- 아시아경제, 2013.12.27., '방송광고 개별 규제 폐지...광고편성 자율성 보장'.
- KISO(2014), <http://www.kiso.or.kr/information/aboutkiso.htm>

## 해외 문헌

European Union(2007), “Media pluralism: Commission stresses need for transparency”, freedom and diversity in Europe's media landscape.

J. Black(1996), “Constitutionalising Self-regulation”, The Modern law review.

Mifsud Bonnici, J.P.(2008), “Self-regulation in Cyberspace”, T.M.C. Asser Press: The Hague.

Price and Verhulst(2000), “In Serch of the self: Charting the Course of Self-regulation on the Internet In a Global Environment”, Public Law and Legal Theory Working Paper015.

CYBERTIPLINE, [http://www.holyrosaryws.org/forms/Internet\\_Safety/cybertipline.pdf](http://www.holyrosaryws.org/forms/Internet_Safety/cybertipline.pdf)

IWF, <https://www.iwf.org.uk/>

FSM, <http://www.fsm.de/en/>

INHOPE, [www.inhope.org/](http://www.inhope.org/)

● 저 자 소 개 ●

---

한 문 승

- 충남대 행정학과 졸업
- 서울시립대 경영정보학과 석사
- 한국외국어대 경영정보학과 박사(수료)
- 현 한국정보통신진흥협회 팀장

최 승 규

- 관동대 정보통신공학과 졸업
- 관동대 전자통신공학과 석사
- 건국대 기술경영학과 박사(수료)
- 현 한국정보통신진흥협회 차장

고 영 조

- 원광대 사학과 졸업
- 인천대 경영학과 석사

정 재 연

- 한국방송통신대 일본학과 졸업
- 현 한국정보통신진흥협회 차장

윤 영 준

- 관동대 정보통신학과 졸업
- 한국외국어대 경영정보학과 석사
- 현 한국정보통신진흥협회 과장

홍 종 호

- 아주대 심리학/경제학과 졸업
- 아주대 심리학과 석사
- 현 (주)리서치알앤에이 연구실장

방통융합정책연구 KCC-2014-2  
방송통신분야 자율규제의 확산 및 제도화에 관한 연구

---

2014년 11월 일 인쇄

2014년 11월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47 정부과천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: [www.kcc.go.kr](http://www.kcc.go.kr)

---