

# 컨버전스에 있어서 콘텐츠 규제의 정책방향

이 민 영\*

국무조정실을 주축으로 입안된 「방송통신위원회의 설립 및 운영에 관한 법률(안)」이 국회방송통신특별위원회에 회부됨으로써, 컨버전스에 관한 논의는 새로운 국면을 맞고 있다. 규제권한을 설정한 후에도 집행방안의 조율은 관건이 되는 더욱 중요한 과제이기 때문이다. 이러한 측면에서 이 글은 내용규제와 관련된 법리적 분석을 토대로 최근 세간의 주목받고 있는 IPTV와 UCC의 규제방안을 중심으로 컨버전스에 있어서 정책방향을 짚어보기로 한다.

## 목 차

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>I. 서 론</li> <li>II. IPTV에 관한 내용규제                         <ul style="list-style-type: none"> <li>1. IPTV의 개념적 특성</li> <li>2. IPTV의 규제적 쟁점</li> <li>3. IPTV의 내용적 심의</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>III. UCC에 관한 내용규제                         <ul style="list-style-type: none"> <li>1. UCC의 개념적 특성</li> <li>2. UCC의 규제적 쟁점</li> <li>3. UCC의 내용적 심의</li> </ul> </li> <li>IV. 결 론</li> </ul> |
|--|--|

## I. 서 론

우리 헌법 제21조 제1항은 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다”고 규정하여 언론의 자유를 일반적으로 보장하고, 제2항은 “언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다”고 규정하여 언론에 대한 검열금지원칙을 명문화하고 있다. 하지만 헌법은 언론에 대한 검열금지원칙을 선언하면서 헌법이 금지하는 검열이 구체적으로 어떠한 것인지에 대하여는 규정하고 있지 않다. 헌법재판소는 영화법 제12조 등에 대한 위헌제청 사건에서 다음과 같이 검열제도가 금지되어야 하는 이유와 헌법 제21조 제2항에서 규정하는 검열개념의 기준을 제시하였다.<sup>1)</sup>

헌법 제21조 제1항과 제2항은 모든 국민은 언론·출판의 자유를 가지며, 언론·출판에 대

연락처: \* 법학박사, 성균관대학교 법과대학 BK21 Post-Doc. (02) 760-0767, oegi@skku.edu

1) 헌법재판소 1996. 10. 4. 선고 93헌가13등 결정, [판례집 8-2] 212, 222-223.

한 허가나 검열은 인정되지 아니함을 규정하고 있다. 여기서의 검열은 행정권이 주체가 되어 사상이나 의견 등이 발표되기 이전에 예방적 조치로서 그 내용을 심사·선별하여 발표를 사전에 억제하는, 즉 허가받지 아니한 것의 발표를 금지하는 제도를 뜻한다. 이러한 검열제가 허용될 경우에는 국민 예술활동의 독창성과 창의성을 침해하여 정신생활에 미치는 위험이 클 뿐 아니라 행정기관이 집권자에게 불리한 내용의 표현을 사전에 억제함으로써 이른바 관제의견이나 지배자에게 무해한 여론만이 허용되는 결과를 초래할 염려가 있기 때문에 헌법이 직접 그 금지를 규정하고 있는 것이다. 그러므로 헌법 제21조 제2항이 언론·출판에 대한 검열금지를 규정한 것은 비록 헌법 제37조 제2항이 국민의 자유와 권리를 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있도록 규정하고 있다고 할지라도, 언론·출판의 자유에 대하여는 검열을 수단으로 한 제한만은 법률로써도 허용되지 아니함을 밝힌 것이다. 물론 여기서 말하는 검열은 그 명칭이나 형식에 구애됨 없이 실질적으로 위에서 밝힌 검열 개념에 해당되는 모든 것을 그 대상으로 하는 것이다. 그러나 검열금지의 원칙은 모든 형태의 사전적 규제를 금지하는 것이 아니고, 단지 의사표현의 발표 여부가 오로지 행정권의 허가에 달려있는 사전심사만을 금지하는 것을 뜻한다. 따라서 검열은 일반적으로 허가를 받기 위한 표현물의 제출의무, 행정권이 주체가 된 사전심사절차, 허가받지 아니한 의사표현의 금지 및 심사절차를 관철할 수 있는 강제수단 등의 요건을 갖춘 경우에만 이에 해당하는 것이다.

여기서 헌법재판소는 허가를 받기 위한 표현물의 제출의무, 행정권이 주체가 된 사전심사절차, 허가를 받지 아니한 의사표현의 금지, 심사절차를 관철할 수 있는 강제수단 등의 요소를 사전검열의 판단기준으로 제시하였는 바, 이후 지난 2001년 8월 30일 헌법재판소는 영화진흥법 제21조 제4항 위헌제청 사건에서 위 기준에 입각하여 영상물등급위원회가 영화에 대한 등급분류를 일정기간 보류할 수 있게 하는 영화진흥법상의 영화등급분류보류제도가 헌법이 금지하는 사전검열에 해당하는 것으로 보아 헌법에 위반됨을 선언하였다.<sup>2)</sup>

2) 영상물등급위원회의 경우에도... (中略) ... 그 구성방법 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있으며, 국가예산의 범위 안에서 운영에 필요한 경비의 보조를 받을 수 있도록 하고 있는 점 등에 비추어 볼 때, 행정권이 심의기관의 구성에 지속적인 영향을 미칠 수 있고 행정권이 주체가 되어 검열절차를 형성하고 있다고 보지 않을 수 없다. 영상물등급위원회가 비록 그의 심의 및 등급분류활동에 있어서 독립성이 보장된 기관이라 할지라도, 그것이 검열기관인가 여부를 판단하는 데 있어서 결정적인 것이라고는 할 수 없다. 심의기관의 독립성이 보장되어야 하는 것은 단지 심의절차와 그 결과의 공정성 및 객관성을 확보하기 위하여 모든 형태의 심의절차에 요구되는 당연한 전제일 뿐이기 때문이다. 국가에 의하여 검열절차가 입법의 형태로 계획되고 의도된 이상, 비록 검열기관을 민간인들로 구성하고 그 지위의 독립성을 보장한다고 해서 영화진흥법이 정한 등급분류보류제도의 법적 성격이 바뀌는 것은 아니다. 헌법재판소 2001. 8. 30. 선고 2000헌가9 결정, [판례집 13-2] 134, 150.

하지만 정보가 유통된 이후 국가행정기관이 사후적으로 이에 대하여 제한하는 것은 사전검열에 해당하지 않으면서도 내용규제(內容規制)라는 구체적 법집행<sup>3)</sup>이 이루어지고 있다.<sup>4)</sup> 그러므로 규범적으로 적법하지 못한 것으로 상정되어 있는 정보의 유통에 대하여는 국가행정기관이 그 차단을 법집행작용으로서 행하며, 이와 같은 행정작용이 취소되지 않는 한 사법권의 종국적인 판단이 있기까지는 그 공정력(公定力)으로 적법성을 추정받게 되는 것이다. 다시 말하자면, 당해 행정청이 표현의 자유에 대한 제한으로서 정보내용을 규제하는 것을 직권으로 취소하거나 법원의 재판에 따라 취소되지 않는 한 해당 규제작용은 위법하지 않은 것으로 간주된다는 것이다. 이런 까닭에 행정의 법률적합성을 관철하기 위한 행정통제적 기제가 내외적으로 발동되어 규제에 있어서 행정기관이 보유하는 재량권의 유월이나 절차적 준수사항의 위배 등을 사전에 봉쇄할 필요성이 존재한다.<sup>5)</sup>

더욱이 인터넷을 위시한 정보통신망의 발전과 정보통신기술의 비약적 발전으로 말미암아 이른바 디지털콘텐츠라고 불리는 정보내용이 급속히 전달되는 현실에서, 국가행정기관의 내용규제적 활동이 행정내부적 통제를 발휘하면서 이루어져야 할 현실적 요청은 증대된다. 물론 내용심의권한을 민간영역으로 이양하고 자율적으로 협의기준에 구속되도록 하는 방안이 내용규제에 있어 중요쟁점이 될 수 있겠으나, 여기서는 현행 규율체계 내에서 정보환경의 변화에 대응할 수 있는 내용규제의 정책적 방향과 그 통제방안을 모색하는 데 단초가 되는 몇 가지 사항을 되짚어보는 것으로 갈음하고자 한다.

- 3) 지난 1997년 8월 법률 제5368호로 제정된 『행정규제기본법』은 ‘행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고, 국가경쟁력의 지속적인 향상을 도모함’을 목적으로 하며, 제2조제1항제1호에서 행정규제의 개념을 적극적으로 정의하여 ‘국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항’으로 새기고 있다. 따라서 내용규제 역시 법규성을 보유한 추상적 규범을 구체적 법집행으로 실현하는 행정작용이라 할 것이다.
- 4) 정보매체에 대한 규제는 그 소유 및 운영, 시장내 질서, 다른 매체나 역무와의 관계를 규율하는 구조적 규제(structural regulation)로서의 形式規制와 이를 제외한 나머지 부분으로서 정보내용의 실질과 편성에 관한 內容規制로 유형화할 수 있다. 전자적 정보(electronic information)를 전달하는 정보매체의 개념에 대하여는 拙稿, 정보매체의 규제법리에 관한 연구: 통신방송융합에 따른 형식규제와 규제조직을 중심으로, 성균관대학교 박사학위청구논문, 2005, 50쪽 이하 참조.
- 5) 이와 같은 취지에서 정보통신윤리위원회와 정보통신윤리심의규정의 법적 성격을 고찰함으로써 헌법적 차원의 검토를 기반으로 청소년유해정보의 규제구조를 탐색한 것으로 拙稿, 청소년유해정보의 규제구조에 관한 행정법적 고찰, 인터넷법률 제36호, 법무부, 2006, 113~136쪽 참조.

## II. IPTV에 관한 내용규제

### 1. IPTV의 개념적 특성

현재 우리의 정보환경<sup>6)</sup>은 방송의 자유와 독립, 방송시장의 개방과 같은 시대적 요청에 부응하고 방송의 디지털화 및 통신방송융합이라는 변화요인에 능동적으로 대응할 수 있도록 기존의 법제도에 대한 이론적·실증적 재검토를 요구하고 있다.<sup>7)</sup> 더욱이 디지털기술의 도입에 의한 변화된 환경에서 문화적·경제적 측면에서 중요한 위치를 차지해 온 방송영상산업은 사회 각 영역에 지대한 영향을 미치면서 기술적·산업적 과급효과를 재반영하고 있다. 초고속 인터넷망을 통해 제공되는 양방향 텔레비전 역무인 인터넷프로토콜TV(Internet Protocol Television: IPTV)는 인터넷과 텔레비전의 융합이라는 점에서 그 대표적 유형이라고 할 수 있는 바,<sup>8)</sup> 방송콘텐츠를 제공한다는 점에서는 일반 케이블방송이나 위성방송과 별다른 차이점이 없으나 양방향성이 추가된다는 측면에서 인터넷방송이라는 광의의 개념으로 구별된다

- 6) 정보환경이란 정보사회를 구성하는 기술적 환경을 뜻한다. 그 변화요인은 정보전달체계의 변모에서 비롯될 수도 있고 전송되는 정보의 형식의 변용으로 말미암을 수도 있지만, 핵심요인이 되는 것은 다름 아닌 기술발전이라 하겠다. 정보전달수단인 매체의 발전에 따라 인류역사의 전개를 살펴보면, 구어(speaking)·수기(writing)와 같은 언어로부터 출발하여 인쇄활자(printing)를 거쳐 전자신호(electronic signal)에 이르기까지 그야말로 정보전달체계의 변혁이 있어왔다. 특히 전자신호에 있어서는 아날로그매체를 거쳐 디지털매체로의 진화가 정보환경에 있어서 중요한 의미를 지닌다. 이는 물론 시스템 측면에서의 기술변이를 포함하는 것이지만, 전달내용인 정보 자체의 디지털화로 인해 매체속성에 구애받지 않아 통합적인 정보환경을 구축할 수 있는 계기를 마련하기 때문이다. 결국 정보환경은 정보기술을 근간으로 하여 정보사회를 형성하는 주요인이며, 그 변화에 따른 정보사회의 변모는 의사소통체계의 변혁으로 이루어지기 마련이다. 따라서 정보환경은 정보처리기술로만 형성되지 않는다. 사회적으로 의미 있는 정보전달체계와 연결되어 오히려 정보환경은 의사소통체계 자체를 뜻하는 개념으로 이해될 수도 있기 때문이다.
- 7) 사전적 의미에서의 융합은 서로 다른 방향으로부터 같은 지점으로 접근하거나 서로 교차하는 것을 의미하며 나아가 연합(union) 및 공통적인 결론을 향하여 움직이는 것을 뜻한다. 이 용어가 커뮤니케이션 분야에 적용될 때에는 서로 다른 매체체제나 조직형태가 결합하고 교차하는 것을 말한다: E. E. Dennis & J. V. Pavlik, *The coming of convergence and its consequences*, in: *Demystifying Media Technology*, Mountain View, CA: Mayfield, 1993, p.2.
- 8) 인터넷방송을 다른 용어로는 webcasting이라 부르기도 한다. 그밖에 streaming media, point casting, netcasting, datacasting 등이 동의어로 사용되며, 가치중립적으로 영상(image), 음향(audio), 동영상(video) 등을 멀티미디어콘텐츠로 가공·압축하여 인터넷을 통해 불특정다수 이용자의 요구가 있을 때 실시간으로 전송하는 쌍방향역무(interactive service)를 지칭하는 것으로 이해할 수 있다. 그 가운데 현재까지 기술적 측면에서 가장 진화된 방송콘텐츠제공역무로 IPTV라는 용어가 좁은 의미에서의 인터넷방송과 동일한 개념으로 통용되는 것으로 볼 수 있다.

할 것이다.<sup>9)</sup> 즉, 지상파방송 또는 케이블방송·위성방송과는 달리 시청자가 스스로 편한 시간에 자신이 보고 싶은 프로그램만 볼 수 있어 TV 방송의 주도권이 방송사나 중계업자로부터 시청자에게 넘어가게 된다.

그럼에도 불구하고 현재 지상파방송을 제외하고는 대부분의 방송업무에서의 커뮤니케이션 방식에 있어 양방향성이 도입되고 있으며, 특히 유선방송, 즉 케이블방송을 제공하는 종합유선방송사업자(System Operator: SO)의 초고속인터넷서비스와 IPTV를 통한 방송서비스는 융합역무로서 대칭적 접점을 이루고 있다고 할 수 있다.<sup>10)</sup>

## 2. IPTV의 규제적 쟁점

다른 나라에서는 이미 1990년대 말부터 통신사업자가 통신망을 통해 제공하는 방송 서비스의 가능성이 거론되기 시작했다. 특히 2002년과 2003년에는 유럽과 홍콩에서 공격적으로 역무를 개시하면서 가입자 기반이 크게 확대되는 계기를 마련하게 되었다. IPTV는 비디오를 비롯한 방송콘텐츠를 제공한다는 점에서는 일반 케이블방송이나 위성방송과 별다른 차이

9) 일반적으로 인터넷방송이라는 개념으로 통용되고 있는 웹캐스팅(Web-Casting or Streaming media)은 인터넷을 통해 음향·영상정보와 같은 멀티미디어콘텐츠를 '실시간으로'(real-time) 그리고 '이용자의 컴퓨터에 저장 또는 기록되지 않는 방식'으로 제공하는 정보통신서비스라고 할 수 있다. 즉 유선이든 무선이든 인터넷 TCP/IP 프로토콜에 의해 비디오, 오디오와 같은 멀티미디어 데이터를 전송하되 이를 파일전송(File Download) 방식이 아닌 스트리밍(Streaming) 방식에 의해 전송하는 서비스를 말한다. 인터넷방송과 웹캐스팅을 분리하여, 인터넷방송은 스트리밍기술에 의해 제공되는 웹서비스라고 정의를 내리는 반면에, 웹캐스팅은 전송할 스트리밍을 비롯하여 푸쉬(Push)나 온 디맨드(On-Demand) 등 다양한 기능과 서비스가 제공되는 포괄적인 인터넷 웹서비스라고 정의내리는 견해도 있다: 최 영, 인터넷방송: 웹캐스팅의 실제와 이해, 커뮤니케이션북스, 1999, 22쪽.

10) 이와 같은 관점에서 방송망과 통신망의 결합 등 기술발달에 따라 새로운 형태로 공중에게 방송 프로그램을 송신 또는 제공하는 것을 방송법의 규율범위 내에 포함시켜 사회적 영향력이 있는 매체에 대한 공적 책무와 규율을 도모하고 방송사업자간 공정경쟁과 관련 산업의 활성화를 도모하고자 방송과 통신이 융합되고 있는 현상을 효율적으로 규율하기 위하여 방송의 정의를 조정하고 신규 방송서비스로 인터넷방송의 도입 근거규정을 마련하기 위하여 지난 2005년 11월 30일 의안번호 3489로 제안된 '방송법 개정법률안'의 경우, 제2조 제2호 마목에서 전기통신망을 이용하여 인터넷프로토콜 기반으로 방송서비스를 제공하는 인터넷방송사업의 근거를 마련하고, 제9조 제3항에서 인터넷방송사업과 종합유선방송사업의 전환시 방송위원회의 승인을 명시하며, 제8조 및 제14조에서 인터넷방송사업자의 소유제한 및 외국자본제한 등은 종합유선방송사업자와 동일하게 적용토록 규정하고 있다. 지난 2005년 12월 1일 회부된 위 개정법률안은 통신방송융합현상을 효율적으로 규율하기 위하여 제출된 언론개혁국민행동의 입법청원안 가운데 시급히 법제화해야 할 내용을 정리한 것으로, 다음 해 2월 8일 국회문화관광위원회에 상정되었다.



점이 없지만, 쌍방향성이 추가된다는 점을 특징으로 한다. 그리고 이러한 특성에 기초하여 인터넷접속역무를 통신망을 통해 제공하는 것으로는 텔레비전방송뿐만 아니라 라디오방송 역시 포함되며, 최근 1인 매체로서 각광받는 블로그(Blog)와 연계되어 이루어지는 주문형(On Demand) 영상·음향 역시 이른바 유사방송(類似放送)으로 존재한다. 따라서 신규매체(新規模媒體: new media)로서 인터넷방송이라고 총칭하여 그것이 전기통신사업법상의 부가통신사업으로 규율할 것인지 방송법상의 방송사업으로 규율할 것인지 여부의 불명확성을 극복하고 그 규제근거를 법제화하는 것이 시급하다. 이는 현행법상 통신 및 방송 어느 하나의 매체적 특성으로 설명하려다 보니 규제기관의 혼선을 불러온 것이지만, 인터넷방송과 같은 신규매체로서 융합역무는 이미 인터넷이 불특정다수를 대상으로 양방향성을 가지기 때문에 전통적인 통신이라고 보기 어렵다. 아울러 정보내용은 사업자가 편집하거나 재전송하므로 방송프로그램에 포함되지만 양방향적 통신 속성도 보유하기 때문에, 현재로서는 그 규율근거를 전통적인 방송에 한정하는 데에도 여전히 정합성이 확보되지 못하고 있는 것이다. 그러므로 인터넷방송으로 포섭되는 개별역무를 전송과 내용이라는 계층별로 구분하고 규제가 이루어져야 할 것이다.<sup>11)</sup>

물론 이는 통신방송구조개편에 따라 가능한 것이기도 하지만, 방송법상 유사방송에 해당하는 인터넷방송의 경우 여전히 논란의 대상이 되고 있기 때문에 종합적·개별적 검토가 병행되어야 한다. 통신회선을 통한 방송역무가 제공주체에 따라 규제기관이 달라지기 때문이다.<sup>12)</sup> 즉, 형식규제의 측면에서는 부가통신사업으로 인터넷방송을 경영코자 할 경우 기간통신사업자의 경우 전기통신사업법 제21조 단서조항에 따라 신고 대상에 해당하지 아니며, 기간통신사업자가 아니면서 기간통신사업자로부터 전기통신회선설비를 임차하여 인터넷방송을 경영코자 할 경우에는 임의적 신고만 할 뿐이지 유사방송으로 인터넷방송을 경영하기 위해서는 방송사업자 및 중계유선방송사업자로서의 허가 또는 전광판방송사업자로서의 등록을 마쳐야 한다.<sup>13)</sup> 한편 내용규제에 있어서는 각기 정보통신윤리위원회와 방송위원회라는 별도의 규제

11) 인터넷방송은 인터넷을 통한 방송의 한 형태로 의사형성적 작용을 하는 언론매체이며, 그에 대한 규제와 제한은 분명 헌법 제21조상의 적용을 받아야 한다. 각국의 입법과 판례 역시 그 나라의 헌법이념과 언론정책에 따른 것으로 이해되는 바, 자유주의이념을 추구하는 미국의 경우에는 1999년 이후 인터넷방송을 포함한 인터넷에 대한 無規制政策을 지향하고 있지만 영국과 독일의 경우에는 방송과 통신의 공적 개념에 따라 인터넷상에서의 유해하고 불법적인 내용규제에 대해 적극적인 입장이다: 박선영, 인터넷방송의 자유와 법적 제한, 공법연구 제29집 제1호, 한국공법학회, 2000, 144~146쪽.

12) 방송법 제32조 제1항 및 동법시행령 제21조 제1항 참조.

13) 물론 인터넷방송이 부가통신사업이기 위해서는 근본적으로 통신을 매개한다는 점이 전제되어

기관으로부터 상이한 법적 근거에 따라 심의를 받게 된다. 하지만 이들이 행하는 인터넷방송은 통신망을 통해 전송되는 방송역무로서 동일한 현상에 불과하다.

이 같은 IPTV에 대하여 통신업계에서는 통신망을 통해 방송콘텐츠를 전송하므로 통신역무에 해당한다고 주장하는 반면, 방송업계에서는 기존 방송콘텐츠를 전파나 케이블이 아닌 통신망을 통해 공급하는 것에 불과하므로 방송에 영역에 해당하며 통신업계가 그 사업을 시행할 때에는 방송사업허가와 같은 엄격한 진입규제를 거쳐야 한다고 요구하고 있다.<sup>14)</sup>

이처럼 IPTV는 방송콘텐츠를 통신망을 통해 제공하는 사업자와 해당콘텐츠를 제작하는 사업자가 동시에 개입되는 분야이므로 그 규제는 일반적인 내용규제에 관한 논의에 국한되지 않고 양(兩) 사업자간의 공정경쟁을 유도하는 경쟁규제가 현안으로 떠오르기 마련이다. 즉, 콘텐츠제작업자의 경우 지상파방송사업자와 같이 시장지배력이나 경쟁력을 확보한 대형사업자도 존재하지만 군소업체 역시 준비하므로 약소제작자에 대하여는 서비스제공자가 불공정

야 하지만, 그 핵심기능이 '타인의 통신을 매개'하는, 전기통신기본법 제2조 제7호 소정의 전기통신역무에 포섭된다고 보기는 어려우므로 이를 부가통신사업으로 볼 수 있는지에 대하여는 의문의 여지가 존재한다고 본다. 그렇지만, 현재 이에 관한 논의는 인터넷방송이 방송역무에 해당할 경우 방송법상 방송사업허가를 얻어 방송프로그램의 편성 및 공공성·공익성에 따른 내용규제를 받으며 그 규제기관은 방송위원회가 되는 것으로 보며, 만일 이를 통신역무에 해당하는 것으로 볼 경우 인터넷방송이 전기통신사업법상 부가통신사업에 해당하므로 신고로써 사업을 영위할 수 있고 同法 제53조가 규정하고 있는 不法通信에 대해서만 정보통신윤리위원회에 의한 심의가 이루어진 규제구조가 적용되는 것으로 정리되고 있는 실정이다.

- 14) IPTV시범사업이 끝난데 이어 국회에 방송통신특별위원회가 만들어졌고, 국무총리 자문기구인 방송통신융합추진위원회에서도 IPTV 쟁점에 대한 논의를 시작했다. 국무조정실과 방송통신융합추진위원회는 기구설치법에 '올인'했던 기존 입장을 바꿔 1월말까지 정보통신부와 방송위원회 상호간 고위급 협의를 하라고 주문하고 있다. 더불어 2월 중순까지 양기관에 최종방안을 제출하라고 요구하고 있다. 방송통신융합추진위원회 전문위원회는 지난 15일과 22일 IPTV 쟁점 사안을 논의했고, 전문위원회 보고를 기초로 방송통신융합추진위원회는 2월 중 전체회의를 개최하여 IPTV 정책방안을 결정할 예정이다. 일정대로라면 2월말이면 정부의 IPTV 도입에 대한 정책방안이 나오고, 4월 임시국회 전에 법안을 제출할 수 있게 되는 것이다... (中略) ... 방송통신융합추진위원회 전문위원회는 정보통신부와 방송위원회 상호간 미합의 사항인 ① 서비스 성격 및 적용법률: 광대역융합서비스나 방송서비스이나, ② 인허가 방식: 전송사업자로 등록이나 방송사업자로 허가나, ③ 기간통신사업자 진입제한: 본체 진입허용이나 자회사 분리나, ④ 사업 권역: 사업자 자율이나 지역면허와 전국면허 병행이나 등에 대하여 논의를 시작했다. 아직까지 합의된 것은 없지만, 기간통신사업자 진입제한을 중심으로 논의하고 이를 결론을 낸 다음 별도로 광대역융합서비스법으로 입법화를 추진할지 아니면 방송법 개정으로 할지를 정하자는 분위기: 아이뉴스 2007년 1월 23일자 기사, available at <[http://www.inews24.com/php/news\\_view.php?g\\_serial=244607&g\\_menu=020300](http://www.inews24.com/php/news_view.php?g_serial=244607&g_menu=020300)>.

계약을 통해 이윤을 강취할 수 있는 부분이 엄연히 도사리고 있음을 부인할 수 없는 실정이다. 그러므로 서비스제공자와 콘텐츠제작자 상호간의 분쟁조정에 관한 정책적 판단이 선행되어야 할 것이고 이를 법제화함에 있어서는 경쟁규제에 관한 일반법리와 통신산업의 특수성을 고려하여 조율해야 할 것으로 본다. 이와 같이 볼 때 IPTV와 관련해서는 내용규제가 기존의 방송법에 따른 방송프로그램의 사후심의와 차별성을 가질 수 있는 조건으로 쌍방향적 커뮤니케이션이 이루어진다는 점을 들 수 있으며, 이에 따라 일방향 내지 단방향의 지상파방송에 대한 내용심의보다는 규제적 강도가 완화되어 종합유선방송의 콘텐츠에 관한 심의기준과 포섭하되, 오히려 콘텐츠제작자와의 공정경쟁 및 통신망업자에 대한 필수설비구비 등을 통해 차별적 형식규제를 견지할 필요가 있다고 본다.<sup>15)</sup>

다만 현행 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에서는 내용심의와는 별도로 다운로드방식이 아닌 방법으로 온라인영상물을 제공하는 사업자에 대하여 해당콘텐츠에 대한 보관의무를 규정하고 있는 바, 이 법 제43조는 제1항에서 “①청소년보호법 제7조제4호의 규정에 의한 매체물로서 같은 법 제2조제3호의 규정에 의한 청소년유해매체물을 이용자의

15) 즉, IPTV는 기존의 방송과 달리 양방향적 특성을 지니며, 방송사업자 외의 독립된 인터넷방송 사업자의 경우 일정한 편성계획에 따라 주기적으로 방송하지 않는다는 점에서 방송의 개념에 포섭하기 곤란한 면이 존재한다. 하지만 타인의 통신을 매개하는 통신역무로 보기도 어려울 뿐만 아니라 정보내용을 불특정다수에게 전송한다는 점에서 방송의 성격도 아울러 가지고 있다. 현행법상 방송사업자·중계유선방송사업자·전광판사업자가 방송, TV 또는 라디오 등의 명칭을 사용하면서 일정한 편성계획에 따라 정보를 유통할 경우에는 유사방송에 해당하여 방송법에 따르지만, 이에 해당하지 않는 인터넷방송은 부가통신역무에 해당하여 전기통신사업법의 적용을 받게 되는 것으로 논의되고 있다. 동일한 역무제공임에도 불구하고 역무제공의 주체가 누구인가에 따라 규율체계가 달라져 차별적인 규제가 이루어지게 되는 것이다. 그런데 IPTV가 부가통신역무가 되려면 우선 타인의 통신 매개라는 통신 개념에 부합하여야 하지만, 해석상 불명확한 점이 없지 않다. 따라서 규제입법의 공백이 존재한다고 하겠다. 더욱이 인터넷방송을 유사방송으로 제공할 경우 허가 또는 등록의 진입규제가 이루어지는 반면, 부가통신역무로 이를 제공할 경우 신고만으로 정보유통이 가능하다는 점에서 부적절한 법규현실을 지니고 있다고 할 것이다. IPTV서비스제공자가 광대역통합정보통신망<sup>1)</sup>을 통해 방송콘텐츠를 제공할 경우, 해당 통신망은 정보화촉진기본법에 따라 그 구축을 촉진하기 위하여 국가재정으로 광대역통합연구개발망을 구축·관리·운영하는 것이므로 국가기간통신망인 만큼 위 법 제32조 제2항에 따라 전기통신기본법 제7조의 규정에 의한 기간통신사업자 및 방송법 제2조의 규정에 의한 종합유선방송사업자 등이 도로, 철도, 지하철도, 상·하수도, 전기설비, 전기통신회선설비 등을 건설·운영·관리하는 기관의 장에 대하여 필요한 비용부담을 조건으로 전기통신선로설비의 설치를 위한 관료 등의 건설 또는 대여를 요청할 수 있다는 점에 유의하여 해당통신망이 IPTV서비스제공자라고 하는 신규사업자에 대하여는 필수설비에 해당하는지를 검토하고 이에 대한 법적 대응을 마련하는 것도 필요하리라 여겨진다.



컴퓨터에 저장 또는 기록되지 아니하는 방식으로 제공하는 것을 영업으로 하는 정보제공자중 대통령령이 정하는 자는 당해 정보를 보관하여야 한다”라고 규정하면서,<sup>16)</sup> 같은 조 제2항의 위임에 따라 동법시행령 제23조는 “법 제43조의 규정에 의한 정보제공자는 당해 정보를 이용에 제공한 때부터 6월간 이를 보관하여야 한다”라고 규정하고 있다. 이 같은 정보보관의무의 기본적인 내용은 방송법 제83조가 규정하고 있는 방송사업자의 방송프로그램보존의무에서 가져 온 것이라고 할 수 있다.<sup>17)</sup> 물론 인터넷방송사업자의 정보보관의무의 기본적인 내용이 방송법이 규정하고 있는 방송사업자의 방송프로그램보존의무에서 가져 왔다는 점을 어떻게 파악해야 하는가는 중요한 문제가 될 수 있다. 왜냐하면 인터넷방송을 기존의 공중파방송과 동일선상의 것으로 파악하였기 때문인지 아니면 단지 심의기관의 심의의 효과성을 제고하기 위해서 차용한 것에 불과한 것인지가 결정될 수 있기 때문이지만, 사후심의와는 별도로 보관의무를 두어 심의의 실효성을 담보하고 있는 것이다.

요컨대, 정보매체의 규제체계는 형식규제에 있어 공정한 시장경쟁을 유도하는 규제행정의 방향에서 논의되는 까닭에, 컨버전스 정보환경에 있어서 방송의 공익성 확보가 시청자의 선택권을 제한하는 여건을 없애는 공정경쟁에 초점이 맞춰져야 할 것으로 본다.<sup>18)</sup> 다시 말해, 다양한 플랫폼의 증가로 주파수의 희소성 개념이 소멸되어가며 다양한 형태의 매체가 등장함으로써 방송규제의 다원성 목적이 충족되고 있는 컨버전스로 통용되는 정보환경에서는 다원

- 
- 16) 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률시행령 제22조(영상 또는 음향정보 보관 의무 사업자의 범위) 법 제43조제1항에서 ‘대통령령이 정하는 자’라 함은 전기통신회선을 통하여 정보를 유통시키는 자를 말한다. 다만, ‘방송’, ‘텔레비전’ 또는 ‘라디오’의 명칭을 사용하면서 일정한 편성계획에 따라 정보를 유통시키는 자중 방송법 제2조제3호·제6호 및 제12호의 규정에 의한 방송사업자·중계유선방송사업자 및 전광판방송사업자를 제외한다.
  - 17) 방송법 제83조(방송내용의 기록·보존) ①방송사업자·중계유선방송사업자·전광판방송사업자 및 음악유선방송사업자는 방송일지에 방송내용을 기록하여 비치하여야 하며, 특별한 사유가 없는 한 방송 실시결과를 방송후 1월 이내에 방송위원회에 제출하여야 한다.  
②방송사업자는 방송(재송신을 제외한다)된 방송프로그램의 원본 또는 사본을 방송후 6월간 보존하여야 한다.
  - 18) IPTV의 경우 국가별로 그 법적 위상을 달리 규정하고 있으나 대체로 시장에서의 공급을 제한하지 않고 있으며 완화된 진입규제 이후 경쟁규제와 내용규제로 조정해 나가고 있는 바, 우리나라 역시 이러한 규제정책의 법적 기반 확립을 통신방송융합과 연계하여 그 상용화를 일구어나가야 할 시기인 것이다. 통신방송구조개편 논의가 여전히 공전을 거듭하여 산업환경의 불확실성이 지속되고 있는 상태에서 규제근거의 법적 미비로 인해 IPTV의 상용화가 지연되고 있기 때문이다. 그러므로 기존의 매체적 특성으로 규율하는 현행법제가 기술적 변화에 대응하기가 어려울 뿐만 아니라 규제체계의 혼란으로 결국 해당업무를 이용하는 기본권주체의 권리를 부당하게 제약하게 되는 결과를 가져온다는 점에서 종합적인 법적정비가 요청된다 할 것이다.

성 충족의 목적으로 시장진입을 제한하는 행정규제의 정당성이 쇠퇴할 수밖에 없다고 할 것이다. 결국 경쟁을 통한 공익의 확보가 요청된다.

### 3. IPTV의 내용적 심의

인터넷방송이 우리나라에 도입되었을 당시, 이에 대한 규제정책과 관련하여 제기되었던 가장 큰 문제점은 다음 두 가지였다. 즉, 첫째로 인터넷방송에 대해서 방송규제시스템을 적용할 것인가 아니면 인터넷규제시스템을 적용할 것인가의 문제였는 바, 이는 결국 인터넷방송을 '방송'으로 볼 것인가 아니면 일반적인 '인터넷콘텐츠'로 볼 것인가의 문제와 직결되는 것이다.<sup>19)</sup> 다음으로 기존의 지상파방송사업자가 자신이 제작한 내용물을 인터넷을 통해서 인터넷방송의 형태로 제공하는 경우와 기존의 공중파방송과는 무관한 콘텐츠제공자가 인터넷방송의 형태로 제공하는 경우를 어떻게 차별적으로 취급할 것인가의 문제였다고 할 수 있는 바,<sup>20)</sup> 결국 이 문제는 인터넷방송에 대한 규제기관 내지 심의기관을 어디로 설정할 것인가의 문제와 관련되어 있다.

하지만 내용심의에 있어 IPTV를 포함한 넓은 의미의 인터넷방송은 현행법상의 유사방송과 통신역무로 구분되는 것은 단지 심의기관의 관할상 분배에 초점이 맞춰진 것일 뿐이며, IPTV 자체로 방송콘텐츠로서 정보역무의 한 유형으로 포섭되는 통신방송융합환경에 있어서는 법제도가 환경의 변화에 충실하지 못한 부족함을 들어내는 것이고 이와 같은 관점에서는 하나의 서비스에 대하여 이원화된 불합리한 규제체계를 고착화하기란 규제효율성 측면에서도 많은 문제점을 유발하기 마련이다. 다시 말하자면, 특히 IPTV를 제공하는 기존의 방송사

---

19) 인터넷방송을 전통적인 공중파방송의 연장선상에 있는 것으로 파악하는 경우에는 일반적인 온라인콘텐츠와는 달리 취급할 필요가 있고, 또한 규제제도의 적용에 있어서도 기존의 공중파방송에 적용되어 왔던 것을 적용해야 한다는 논리가 성립될 수 있기 때문이다. 반면에 인터넷방송을 일반적인 온라인콘텐츠와 동일한 것으로 파악하는 경우에는 기존의 공중파방송에 적용되어 왔던 규제제도를 적용할 수 없고, 다만 일반적인 온라인콘텐츠와 동일하게 취급해야 한다는 논리가 성립될 수 있기 때문이다.

20) '인터넷방송'은 사실 다음과 같은 세 가지 종류의 방송이 존재할 수 있다. 첫째, 기존의 공중파방송국들이 추진하고 있는 것으로서, 공중파를 통해 전송되는 프로그램을 웹상에서도 제공하는 '공중파인터넷방송', 둘째, 기존의 공중파방송국과는 무관하게 인터넷상에 방송국을 만들고 공중파와는 전혀 무관하게 방송을 추진하는 '인터넷독립방송', 셋째, 방송국이라고 하기는 힘들지만 자체 홈페이지에서 동영상이나 오디오를 서비스하는 형태의 '간이형인터넷방송'이 그것들이다: 정재황·전정환·이인호·임지봉·황성기, 사이버공간상의 표현의 자유와 그 규제에 관한 연구, 헌법재판연구 제13권, 헌법재판소, 2002, 553쪽.

업자와 통신사업자가 IPTV라는 정보제공역무로 인하여 통신방송융합의 최적경계에 다다른 상황에서 현실과 시점에 상응하는 법제적 대응은 심의기구의 법적 변동을 유발하기 마련인바, 그 형식적 기준에 부합하는 규제실체의 법적 구성은 다름 아닌 하나의 정보제공역무에 대한 단일한 내용심의로 귀결되어야 하며 이것은 바로 심의기구의 태동에 있어 원천적인 요인이 되는 것이라 할 수 있다.<sup>21)</sup> 이와 같이 볼 때, 결국 방송법상의 허가 혹은 등록의무가 있는 방송사업자·중계유선방송사업자 및 전광판방송사업자가 제공하는 인터넷방송은 방송위원회의 관할로 하고 그 외의 인터넷방송은 정보통신윤리위원회의 관할로 설정하는 구조적 현황을 제도적 변용으로 흡수하기 위해서는 방송콘텐츠를 유통하는, IPTV라는 별개의 역무를 수용하되, '그것이 방송에 해당하는지 아니면 통신에 속할 것인지'라고 하는 이원화된 분류체계에 잠식되어서는 아니 될 것이다. 따라서 현재 유사방송에 해당하는 방송사업자의 IPTV 서비스와 통신사업자의 같은 서비스를 구별하여 규율하는 것은 바람직하지 못하다고 볼 것이다.

결국 IPTV에 대한 내용심의에 대하여는 현재 이루어지고 있는 양방향성을 갖는 종합유선방송에 대한 규제수준으로 유형화하는 정도면 족하다고 할 수 있다. 다만 지상파방송의 재전송의 경우에는 지상파방송의 발전추이를 고려할 수 있도록 입법기술적으로 가치중립성을 보유하도록 하여야겠지만,<sup>22)</sup> 그 선결과제는 통신역무와 방송역무의 사업자구분을 통신방송융합에 적절하게 재구조화하고 이에 부합하는 완충적 형식규제체계를 구비하는 것이라 할 수 있으며, 그 기반 위에 비로소 정보내용심의규정의 위임법규를 재정렬할 수 있을 것으로 본다.

21) IPTV의 경우 현행법상으로는 전기통신사업법의 규율을 받는 것으로 볼 수 있고, 따라서 통신위원회의 경쟁규제를 적용받게 된다. 하지만 공정거래위원회 역시 일반적인 경쟁규제권한을 보유하므로 사업자에게 혼란을 유발할 우려가 상존한다. 따라서 권한배분의 적정성을 도모하여 관할중복의 문제를 해소하는 것 역시 정보매체의 규제에 있어 염두에 두어야 할 사항이라 하겠다. 물론 이러한 문제는 인터넷방송과 같은 융합매체에 한정된 논의는 아니다. 미국의 경우 이용자에게 일괄제공할 수 있는 상품·역무 또는 설비를 분할하여 공급하는 분산판매(unbundling sale) 형태를 취하고 있는 바, 요금규제의 경우 연방통신위원회(FCC)가 면허를 부여한 기간통신역무에 대하여 연방거래위원회(Federal Trade Commission: FTC)와의 협의 후 인가가 있어야만 분산판매가 가능하다. 여기서 규제당국인 FCC가 요금설정에 있어 광대역(Broadband)과의 접근품질 및 조정쟁점에 있어 경쟁당국인 FTC와의 긴밀한 협력을 유지하지 못한다면 결국 시장의 불확실성을 가중시키고 말 것이다. 여기서 규제당국과 경쟁당국은 접근대체성을 고려하고 시장지배력을 파악하여 유효적절한 접근성을 조절해야 한다: Philip J. Weiser, *Toward a Next Generation Regulatory Strategy*, 35 Loy. U. Chi. L.J. 41, 79-80(2003).

22) 그렇다면 IPTV가 제공하는 방송콘텐츠가 양방향성을 지니지 못하고 지상파방송의 공익성을 관철할 필요가 존재하는 한도에서만 내용규제의 개별적 분산을 구조화할 현실적 요청이 존재한다고 볼 것이다.

### III. UCC에 관한 내용규제

#### 1. UCC의 개념적 특성

최근 인터넷사업자가 아닌 이용자가 직접 만드는 이용자제작콘텐츠(User Created Contents: UCC)가 세인의 주목을 받고 있다. 이용자 스스로 제작·편집하고 이를 온라인상에서 피드백(feed-back)하며 소통할 수 있다는 점이 이용자의 관심을 증폭시킬 뿐 아니라,<sup>23)</sup> 대형 포털사업자들이 관련 서비스전략을 한층 강화하면서 이에 대한 산업적 논의도 활성화를 띠고 있는 추세이다. 더욱이 UCC가 초기 텍스트 기반이었던 것과는 달리 현재에는 멀티미디어콘텐츠로서 각종 이미지·동영상·음악 등 다양한 정보를 제공하고 있기 때문에, 일정부분 방송역무를 통신회선을 통해 제공하는 것으로 이해할 때 융합역무(融合役務)로 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 IPTV와는 달리 UCC는 이용자가 스스로 제작·편집한 콘텐츠를 포털사업자 등이 개설한 포털사이트 혹은 별도의 독립된 웹페이지를 매개로 제공된다는 점에서 기존의 통신역무의 방식을 그대로 사용한다는 점을 유념할 필요가 있다. 환원하자면, UCC라는 것 자체가 방송콘텐츠만을 의미하는 것은 아니라 하더라도 통신방송융합이라는 관점에서 보면 이른바 신규매체로서 해당역무를 제공하는 구조를 지니고 있지만<sup>24)</sup> 그것이 이용자 스스로 콘텐츠를 제작·편집한다고 해도 사업자가 부여하는 중개수단을 통해 콘텐츠가 제공된다는 측면에서는 개인매체(personal media)의 특성에 부합한다고 할 것이라는 데에서 논의의 관점을 분명히 해 둘 필요가 있다.

#### 2. UCC의 규제적 쟁점

앞서 살펴본 바와 같이 UCC에 대한 규제는 이원화될 수밖에 없다. 다시 말해 현행법상 UCC는 통신역무를 통해 방송콘텐츠를 제공한다는 점에서 통신회선을 통해 콘텐츠제공에 관

23) 기타로 캐논변주곡을 연주하는 동영상으로 큰 관심을 모은 사례나 '세 자매 댄스' 동영상으로 유명해진 자매 및 세계적으로 확산되고 있는 '무료로 안이주기 운동'의 경우는 모두 네티즌이 직접 만들거나 편집하여 인터넷에 올린 UCC 동영상에서 비롯되었다는 공통점을 가지고 있는 바, 지난 10월 27일 '인터넷문화의 현주소와 역기능 대응방안'이란 주제로 정보통신윤리위원회에서 열린 포럼에서는 향후 인터넷문화를 주도할 콘텐츠로서 네티즌이 직접 만든 동영상을 기반으로 한 UCC를 미족하고 그 현황과 미래에 대하여 논의했다: 정보통신윤리위원회 보도자료 2006년 10월 27일자 참조.

24) 그러므로 통신방송융합과 관련된 논의에서 영상콘텐츠로서 UCC 동영상이 특히 문제가 될 것이며, 이하 UCC로 지칭하는 것은 UCC 동영상을 가리킨다는 점을 확실히 해둘 필요가 있다.

여하는 사업자에 대한 규제문제가 발생하지만 해당업체가 기간통신사업자로 허가를 얻거나 부가통신사업자로 신고한 경우에는 전기통신사업법 소정의 형식규제가 미치는 부분이 아니라면 특별히 다른 법률에 규정하고 있는 사항이 아닌 이상 콘텐츠부분에 대하여 편집권이 인정되지 않는 한 인터넷서비스제공자(Internet Service Provider: ISP)로서의 책임은 부과되지 않으며, 내용규제의 문제는 UCC 콘텐츠를 제작·편집하는 이용자에 대하여 금지되는 불법통신<sup>25)</sup>에 대한 사항으로 전이되게 마련이다. 왜냐하면 현행법상 방송이란 개념은 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 시청자에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서 방송사업에 관한 진입규제를 득한 자를 전제로 설정된 개념인 까닭에, UCC가 원천적으로 방송법 제32조 제1항 소정의 유사방송, 즉 방송위원회가 방송·중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 기타 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 매체별·채널별 특성을 고려하여 방송 또는 유통된 후 심의·의결하여야 하는 것에 해당할 수 없을 뿐만 아니라 해당콘텐츠를 제공하는 사업자는 전

25) 전기통신사업법 제53조(불법통신의 금지 등) ①전기통신을 이용하는 자는 다음 각호의 행위를 하여서는 아니된다.

1. 음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공연히 전시하는 내용의 전기통신
2. 사람을 비방할 목적으로 공연히 사실 또는 허위의 사실을 적시하여 타인의 명예를 훼손하는 내용의 전기통신
3. 공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하게 하는 내용의 전기통신
4. 정당한 사유없이 정보통신시스템, 데이터 또는 프로그램 등을 훼손·멸실·변경·위조하거나 그 운용을 방해하는 내용의 전기통신
5. 청소년보호법에 의한 청소년유해매체물로서 상대방의 연령확인, 표시의무 등 법령에 의한 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 전기통신
6. 법령에 의하여 금지되는 사행행위에 해당하는 내용의 전기통신
7. 법령에 의하여 분류된 비밀 등 국가기밀을 누설하는 내용의 전기통신
8. 국가보안법에서 금지하는 행위를 수행하는 내용의 전기통신
9. 범죄를 목적으로 하거나 교사 또는 방조하는 내용의 전기통신

②정보통신부장관은 제1항의 규정에 의한 전기통신에 대하여는 제53조의2의 규정에 의한 정보통신윤리위원회의 심의를 거쳐 전기통신사업자로 하여금 그 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있다. 다만, 제1항제2호 및 제3호의 규정에 의한 전기통신의 경우에는 그러한 전기통신으로 인하여 피해를 받은 자의 명시한 의사에 반하여 이를 명할 수 없으며, 제1항제7호 내지 제9호의 규정에 의한 전기통신의 경우에는 관계중앙행정기관의 장의 요청이 있는 경우에 한하여 이를 명할 수 있다.



기통신사업법상의 진입규제를 거친 다음 정보매개서비스를 행하는 데 머무르기 때문이다. 따라서 형식규제 및 내용규제의 대상은 일단 구별되는 규제구조로 파악할 수 있을 것이다.

그런데 통신방송융합 환경에서 UCC에 대하여 형식규제를 논의한다면 이용자가 사업자로서 자기완결적 신고를 통해 법적 효과를 부여받아 UCC의 제작·편집에 대한 권리를 획득하는 방안을 거론할 수 있겠지만, 이용자가 UCC를 제작·편집한 데 대하여 사적 계약의 이행으로서 사업자에게 사례를 받을 수 있는 것<sup>26)</sup>만으로 이용자가 개별사업자로 진입규제를 거쳐야 한다는 논리는 현재 이루어지고 있는 모든 온라인상의 표현매체를 이용하는 불특정다수가 헌법상 금지되고 있는 허가를 받도록 중용하는 것일 뿐만 아니라 헌법상 표현의 자유가 사상의 자유시장론의 기초에 대하여 반기를 들어 과잉금지원칙(過剩禁止原則)을 위배하려는 것이라 할 수 있다. 그러므로 UCC에 대한 형식규제는 사업자를 전기통신사업법에 따라 기간통신사업·별정통신사업·부가통신사업 등으로 분류하지 않고 수평적 규제체계에 부합하는 사업자구분에 따라 전환하여 적절한 형식규제를 행하도록 함이 타당하다고 본다. 그리고 UCC의 경우 사업자는 전송체계에서 비중이 크지만 포털서비스제공자와는 달리 UCC 전문업체에 대하여는 완화된 규제를 이행하는 방향설정이 요구된다고 여겨진다.<sup>27)</sup>

한편 내용규제에 있어서 UCC 콘텐츠에 대한 사후심사가 이루어질 경우 이용자가 감수해야 할 현행법상의 규제적 사항은 오히려 규제기구의 단일성 문제가 가장 부각될 수밖에 없는 것이지만, UCC의 제공과 관련하여 사업자의 책임을 어느 정도까지 지도할 것인가는 종래의 ISP 책임문제와 결부되어 중요한 것이 된다. 이용자가 제작·편집한 콘텐츠에 대하여 직접적으로는 편집권을 보유하지 않는 사업자에 대하여 민사적·형사적 책임을 부여하는 것은 자칫 표현의 자유에 위축효과(chilling effect)를 가져올 수 있을 뿐만 아니라<sup>28)</sup> 이 역시 과잉

26) 향후 이용자 자신의 창작품이라 할 수 있는 콘텐츠들에 대해 가치를 부여하거나 유료화체계를 만드는 것을 예상할 수 있다.

27) UCC 동영상은 사업자가 콘텐츠를 제공할 수 있는 사이버공간을 제공한다는 측면에서 포털사업자중 대형업체와 군소 UCC 전문업체 상호간의 공정경쟁이 쟁점으로 부상할 수 있다는 점도 유념해야 할 사안이다: 이에 대하여는 주간한국 2006년 8월 10일자 기사 참조, available at <<http://weekly.hankooki.com/lpage/nation/200608/wk2006081014503437070.htm>>

28) 물론 현행법상 정보서비스제공자의 민·형사상 책임을 부과하고 있는 것은 손해발생에 대한 불법행위책임을 묻거나 범죄적 구성요건을 구비한 경우 처벌근거를 둬으로써 일반법적 논리를 투영하고 있으므로 향후 정보서비스제공자의 책임에 대한 사항은 정보의 차단·삭제·파기 등의 의무를 부여하고 그 위반에 대하여 제재를 가하는 방향에서 논의될 것으로 전망된다. 가령 ① “청소년유해매체물을 판매·대여·배포하거나 시청·관람·이용에 제공하고자 하는 자는 그 상대방의 연령을 확인하여야 하고, 청소년에게 이를 판매·대여·배포하거나 시청·관람·이용에 제공하여서는 아니된다”라고 규정한 청소년보호법 제17조 제1항을 위반하여 영리를 목

금지원칙을 위배할 소지가 있다.<sup>29)</sup> 그럼에도 불구하고 UCC의 문화적 속성 및 확산적 특성을 고려해 볼 때 사업자가 해당 UCC의 유해성을 감지할 경우 콘텐츠의 유통을 차단하거나 삭제할 수 있는 의무를 도입하는 입법방편을 고려할 현실적 수요는 존재하며,<sup>30)</sup> 이 경우에도 사업자가 예외적인 면책사유에 해당할 때에는 책임을 감면하는 보완적 체계를 갖추어야 한다고 본다.<sup>31)</sup> 이렇게 본다면, 결국 컨버전스를 향한 UCC의 급속한 발전양상은 형식규제와 내용규

적으로 청소년에게 청소년유해매체물을 판매·대여·배포하거나 시청·관람·이용에 제공한 자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있는 같은 법 제50조 제1호는 내용규제에 관한 직접적인 규율이 아니라 청소년보호 관점에서 형사특별법적 조항을 도입한 것이고, ② 전기통신기본법 제47조 제1항 및 제2항에 따라 공익을 해할 목적으로 전기통신설비에 의하여 공연히 허위의 통신을 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 자기 또는 타인에게 이익을 주거나 타인에게 손해를 가할 목적으로 전기통신설비에 의하여 공연히 허위의 통신을 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금에 처하도록 하면서 전기통신업무에 종사하는 자가 이를 한 때에는 전자의 경우 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처하도록 하고 후자의 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 한 것은 정보서비스제공자가 지니는 접근성을 고려하여 가중처벌을 둔 것이므로 콘텐츠의 내용에 대하여 별도로 ISP에 대한 의무사항을 설정하고 그 위반에 대한 책임부과를 논의하는 것과는 다른 양상을 보이고 있다.

- 29) 헌법재판소 2002. 6. 27. 선고 99헌마480 결정에서는 '정보통신부장관은 제2항의 규정에 의한 통신에 대하여는 전기통신사업자로 하여금 그 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있다'라고 규정했던 舊 전기통신사업법 제53조 제3항에 의하면, 불온통신에 대하여는 당해 정보의 개별적 삭제명령뿐만 아니라 사이트폐쇄명령이나 이용자명(ID)정지명령까지 가능하다고 할 것이나 위 법률조항은 이용자에 대하여 일체의 직접적인 법적 책임을 부과하고 있지 아니하고, 온라인매체의 경우 불온통신의 게재에 대하여 당해 표현물의 개별적 삭제명령만으로는 효과적으로 대처할 수 없음이 명백하며, 사이트폐쇄명령이나 이용자명(ID)정지명령도 당해 전기통신사업자가 운영하는 통신망에 한정되는 것이어서 이용자는 그 밖의 통신망의 이용에 대하여는 아무런 제한을 받지 아니한다는 점 등을 고려하면, 위 법률조항이 과잉금지의 원칙에 위배하여 표현의 자유를 침해한 것으로 볼 수는 없다고 실시하고 있다.
- 30) 현행법상 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제44조는 제1항에서 "정보통신망이 이용하여 일반에게 공개를 목적으로 제공된 정보로 인하여 법률상 이익이 침해된 자는 해당 정보를 취급한 정보통신서비스제공자에게 당해 정보의 삭제 또는 반박내용의 게재를 요청할 수 있다"라고 규정하면서 제2항에서 "정보통신서비스제공자는 제1항의 규정에 의한 당해 정보의 삭제 등의 요청을 받은 때에는 지체 없이 필요한 조치를 취하고 이를 즉시 신청인에게 통지하여야 한다"라고 규정함으로써 정보서비스제공자의 책임이 부여되는 의무사항을 설정하기보다는 권리침해로 인하여 이에 대한 삭제요청 등을 요청할 법률상 이익이 있는 자의 신청에 따라 정보서비스제공자가 이에 대응하는 것뿐이며 그 위반에 대한 제재사항조차 없는 실정이다.
- 31) 이용자의 침해행위에 대한 ISP의 책임범위와 관련하여 당해행위에 어떠한 형태의 가담도 하지 아니한 ISP의 면책에 관한 원칙조항을 신설하는 것이 필요하다. 미국의 1996년 통신법(Tele-

제로 이원화된 규제체계의 수평화와 이에 부합하는 규제기구의 개편과도 밀접한 관련을 지닌다고 할 것이다. 또한 형식규제의 체계전환으로 사업자에 대한 행정적 개입의 구조적인 정립이 요청되는 만큼, 이용자에 대한 내용규제로 충분하지 못할 수 있는 범주에서 역기능적 상황에 대한 입법적 대응이 사업자와의 책임설정과 함께 고려되어야 할 부분이라 할 것이다.

### 3. UCC의 내용적 심의

현행법상 방송매체나 통신매체에 있어서 내용규제는 모두에 언급한 헌법재판소의 결정이 지적하고 있는 행정기관의 사후적 제한이라는 점에서 검열에 해당하지는 않으나 규제임에는 틀림없다.<sup>32)</sup> 이러한 규제구조를 동일하게 취할 경우 국무총리 소속으로 창설되는 정보내용규

---

communications Act of 1996)이 47 U.S.C. §230(c)(1)에서 “컴퓨터서비스의 제공자 또는 이용자는 다른 콘텐츠제공자가 제공한 정보의 출판자 또는 진술자로 간주되지 아니한다(No provider or user of an interactive computer service shall be treated as the publisher or speaker of any information provided by another information content provider)”라고 규정하여 ‘착한 사마리아 조항(Good Samaritan Clause)’을 도입한 것이 좋은 예이다.

- 32) 방송법 제27조는 방송위원회의 직무로서 제2호로 방송프로그램 및 방송광고의 운용·편성에 관한 사항의 심의·의결, 제4호로 위원회규칙의 제·개정 및 폐지의 심의·의결, 제10호로 법 제100조의 규정에 의한 제재조치에 관한 사항의 심의·의결 등을 규정하고 있다. 이와 같은 방송위원회의 권한은 특히 방송위원회의 준입법권에 의하여 발해지는 「방송심의에 관한 규정(이하 ‘방송심의규정’이라 함)」의 구체적 법집행으로서 방송프로그램에 대한 사후적 심의에 관한 것이다. 방송에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 방송법이 정하는 바에 의하므로 방송법에 따라 설치되는 방송위원회는 법체계상 국가방송사무의 주무기구가 된다. 이에 따라 방송의 독립성을 제도적으로 관철하기 하여 방송위원회는 다음과 같은 준입법적 권능(quasi-legislative power)을 지니고 있는 바, 이것이 바로 미국행정법상 행정청(administrative agency)의 규칙제정(rule-making) 권한을 뜻한다. 살피건대, 행정입법의 제도적 취지와 국민권익의 보호를 위한 국회 및 법원의 통제 그리고 방송위원회의 독립성 및 직무권한을 고려하여 방송위원회는 행정각부가 아니므로 부령을 발할 수 없지만 법령체계상 방송위원회규칙은 방송법의 시행규칙에 해당하는 것으로 봄이 타당할 것이며, 다만 법규명령과 행정규칙의 구별은 그 형식이 아니라 실질적 기능에 따라 구별된다는 점에 유의하면서 개별규칙의 법적 성질을 헤아려야 할 것이다. 이와 같이 볼 때 그 위반시 제재조치를 수반하는 규준으로서 방송심의규정은 법규명령이라 볼 것이다. 이에 대하여는 拙稿, 규제기구의 법적 성질에 관한 쟁점, 디지털 미디어의 법적 문제, KORA연구 04-14, 한국무선국관리사업단, 2005, 43~45쪽 참조. 한편, 정보통신윤리심의규정 제5조 내지 제8조에서 규정하고 있는 심의기준에 관한 사항은 재판규범으로 활용되어져 대외적 구속력을 간접적으로 인정받아 재량권 행사의 일탈·남용 여부를 판단하게 하는 기준이 되는 재량준칙으로서, 청소년유해정보에 대한 정보통신윤리위원회의 결정은 준칙인 정보통신윤리심의규정에 따라 행해지는 처분성 있는 행정작용이며, 다만 일반인에게

제기구를 상정한다면, 그 정보내용심의규정은 해당기구의 준입법적 권한에 따라 법규명령을 제정하는 것으로 보아야 한다. 그리고 정보통신윤리심의규정이 간접적 구속력을 보유하여 사법심사의 준거로 작용하는 점을 고려할 때 이를 내용심의의 기준으로 편성할 수 있도록 하기 위해서는 재량권을 일탈·남용하여 위법한 행정작용을 유발하지 않도록 법규화하는 작업이 선행되어야 한다. 따라서 전기통신사업법 제53조 제2항에 따라 불법통신에 대하여 정보통신부장관이 정보통신윤리위원회의 심의를 거쳐 전기통신사업자로 하여금 그 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있도록 한 데에는 사전심의기능이 설정된 것으로 볼 경우 헌법상 금지되는 검열이 이루어지는 것이며 이와 같은 범주에서 현행 정보통신윤리심의규정이 심의대상을 모든 정보로 설정하고 있음은 위헌소지를 갖고 있는 것이므로, 정보내용심의규정의 제정에 있어서는 유통되는 정보의 사후심을 명시적으로 규정할 필요가 있다고 하겠다.<sup>33)</sup>

특히 UCC와 관련된 내용심의는 사후적으로 정보내용규제기구가 전속적 권한을 지니는 내용규제기능의 수행이기 때문에, 현행법상 그 효력에 대하여 논란이 있는 청소년유해정보결정과 같은 행정작용에 대하여는 정보내용규제기구의 관련 권한의 배분과 함께 논의해야 할 것으로 본다. 즉, 이용자 자신이 콘텐츠의 질적 문제로 인해 이를 수정·보완하게 하는 직접적 규제구조를 도입할 수 있을 것인가를 정보내용규제기구의 기능부여와도 함께 고려해야 한다는 뜻이다. 그러므로 현재 전기통신사업법상 정보통신윤리위원회가 행하는 내용심의 및 시정요구의 실효성을 확보하면서 정보통신부장관의 시정명령과 같은 행정처분의 이행력을 확보하는 방안이 모색되어야 할 필요성이 있다는 점은 부인할 수 없지만, 무엇보다도 방송법상의 제재조치를 포함하여 이들 행정행위는 불건전정보를 유통하는 사업자에 대하여 심의결과에 따라 사후적으로 제한을 가하는 것인 만큼 UCC 이용자 개개인에 대하여 해당 콘텐츠를 심의하는 것에는 권리침해의 결과발생으로서 불법행위책임을 부담하는 손해배상청구를 감내케

고시되는 날부터 그 효력이 발생하는 것이라 하겠다. 이에 대하여는 拙稿, 같은 글(註 5), 131~132쪽 참조.

33) 무엇보다 방송심의규정에 있어서의 심의기준인 공정성·객관성 등은 정보의 전송 및 처리 과정에서 정보제공자의 편집권이 인정될 때 요구하도록 정보내용심의규정을 조정할 필요가 있으며 융합역무로서의 정보제공이 공정성·객관성이 요청되는 매체역무로 판단될 때에는 의견청취절차를 득하여 유사편집권이 인정되는 것으로 보아 이에 대한 심의기준이 적용되도록 하여야 할 것으로 본다. 이와 같은 측면에서는 이의제기절차가 청소년유해정보의 해당성 여부에 대한 심의에만 적용될 것은 아니며 통신방송융합역무에 대한 기본법에 있어서 행정절차법상 청문절차 등 의견청취절차의 도입을 검토하여 수렴 여부를 결정할 필요가 있으며, 정보내용심의규정에서는 이를 구체화하여 편성하여야 할 것으로 본다. 또한 인터넷광고 및 유사방송광고 등을 포함한 광고에 대한 심의를 정보내용심의기구가 관할할 것인지가 선결되어야만 정보내용심의규정에 이를 포함할 것인지가 정돈될 수 있을 것이다.

하거나 형벌을 부과하는 전통적인 제재에 국한하여 논의하여서는 아니 될 것이다. 진입규제를 뚫고 의무사항을 이행할 법적 책임을 지닌 정보서비스제공자와는 달리, UCC 이용자에게는 그 시정을 현실적으로 담보하는 방안과 연계하여 규제체계를 정립해야 할 것으로 본다.

또한 이와 같은 정보내용규제기구의 규제작용이 위법하거나 부당할 경우에는 그 심판으로써 다룰 필요가 있다. 이른바 행정심판법상 행정심판청구를 UCC 이용자가 할 수 있도록 규제기구 관련 입법에서도 명시적으로 이를 규정하고 행정심판청구의 재결로써 정보내용규제기구의 잘못된 판단에 대해 이용자가 공식적인 절차를 밟을 수 있게 해야 할 것이다.<sup>34)</sup> 살피건대, 현행 『행정심판법』은 제5조 제1항에서 “행정청의 처분 또는 부작위에 대하여는 …(中略)… 당해 행정청의 직근상급행정기관이 재결청이 된다”라고 규정하고 있으며, 제6조의2 제1항에서 “국무총리 및 중앙행정기관의 장이 재결청이 되는 심판청구를 심리·의결하기 위하여 국무총리소속하에 국무총리행정심판위원회를 둔다”라고 규정하고 있으므로 국무총리소속 행정위원회로 구성되는 정보내용규제기구의 처분 또는 부작위에 대하여는 국무총리가 재결청이 되며 그 심판청구는 국무총리행정심판위원회가 심의한다고 볼 것이다.<sup>35)</sup> 하지만 형식규제를 담당하는 통신방송융합기구의 경우는 대통령소속 행정위원회로 창설될 경우 그 산하에 행정심판위원회를 두어야 할 것이다.<sup>36)</sup>

34) 우리 헌법 제107조 제3항이 “재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있다. 행정심판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다”라고 규정하고 있으며, 행정심판법상 행정심판청구의 재결이란 심판청구에 대하여 행정심판위원회가 심리·의결한 내용에 따라 재결청이 판단하는 행위를 말한다. 재결은 행정법상의 법률관계의 存否·眞否에 관한 분쟁에 대하여 재결청이 일정한 절차를 거쳐 판단·확정하는 행위이므로 준사법적인 확인행위이고 재결청에게 재량이 허용되지 않는 기속행위이다.

35) 실제로 현재 국무총리소속 행정위원회로 운영되고 있는 국가청소년위원회가 피청구인이 되어 청구인의 신상과 청소년대상 성범죄사실의 요지를 공개하기로 한 청구인에 대한 ‘신상 등 공개 결정 처분’의 취소를 청구하는 경우에 국무총리행정심판위원회가 의결하고 있다. 예컨대, 2003년 4월 7일 제11회 국무총리행정심판위원회에서 사건 02-11498에 대하여 의결한 심판례, 2003년 1월 13일 제1회 국무총리행정심판위원회에서 사건 02-08416에 대하여 의결한 심판례, 2002년 1월 14일 제2회 국무총리행정심판위원회에서 사건 0112174에 대하여 의결한 심판례 등은 취소심판이었다. 또한 2001년 6월 25일 제23회 국무총리행정심판위원회에서 의결한 민원재조사의 이행청구에 관한 건은 履行審判이었다.

36) 현행 행정심판법 제5조는 제1항에서 “행정청의 처분 또는 부작위에 대하여는 제2항 내지 제5항의 규정에 의하는 외에는 당해 행정청의 직근상급행정기관이 재결청이 된다”라고 하면서 제2항에서 “다음 각호에 정한 행정청의 처분 또는 부작위에 대하여는 당해 행정청이 재결청이 된다”라고 하고 제1호로 ‘국무총리, 행정각부장관 및 대통령직속기관의 장’을, 제3호로 ‘그 밖에 소관 감독행정기관이 없는 행정청’을 규정하고 있다. 그러므로 만일 통신방송융합기구를 대통령소속



이와 같이 정리한다면 가령 음란물을 수록한 UCC 콘텐츠에 대하여 정보내용규제기구가 심의한 결과에 따라 이용자를 제재하는 방안을 행정작용으로 결정할 것이고 해당처분의 위법·부당함에 대하여 국무총리가 재결청이 되며 그 심판청구는 국무총리행정심판위원회에서 심의한다고 할 수 있다. 따라서 관건이 되는 것은 현재의 사업자에 대한 내용심의 관련 행정처분을 UCC 이용자에게 동일하게 적용하는 것보다 표현의 자유를 위축하는 효과를 발생시키지 않으면서 바람직한 방향으로 건전한 콘텐츠이용 정보환경을 구축하는 것이 중요하다고 할 것이다. 더욱이 UCC가 여론형성과 매체적 기능까지 겸하고 있음을 감안할 때, 그 영향력이 확대됨에 따라 관련되는 역기능에 대한 대응책의 마련이 절실히 요구된다는 점에서도 정보내용규제기구<sup>37)</sup>의 내용심의 및 관련권한의 설정은 중요한 연결점이 된다.

행정위원회로 정립한다면 통신방송융합기구가 재결청이 될 것이며, “행정심판의 청구를 심리·의결하기 위하여 각 재결청(국무총리 및 중앙행정기관의 장인 재결청을 제외한다) 소속하에 행정심판위원회를 둔다”라고 규정하고 있는 행정심판법 제6조 제1항에 따라 통신방송융합기구는 그 소속 행정심판위원회를 두어야 할 것이다. 하지만 통신방송융합기구의 설치근거에 관한 개별법에서 통신방송융합기구를 중앙행정기관으로 설정한다면 대통령소속 행정위원회인 통신방송융합기구가 재결청이 되지만 중앙행정기관인 까닭에, “국무총리 및 중앙행정기관의 장이 재결청이 되는 심판청구를 심리·의결하기 위하여 국무총리소속하에 국무총리행정심판위원회를 둔다”라고 규정하고 있는 「행정심판법」 제6조의2 제1항에 따라 그 심판청구의 심리·의결은 국무총리행정심판위원회가 담당하게 된다. 따라서 대통령소속기관이라는 위상과는 부조화를 이루게 되므로, 통신방송융합기구의 중앙행정기관 설정의 방향성은 이를 유념하여 획정되어야 한다. 실제로 현재 대통령소속 행정위원회로 운영되고 있는 국가청렴위원회는 행정심판법에 따라 국가청렴위원회에 두는 국가청렴위원회행정심판위원회의 조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 국가청렴위원회행정심판위원회규칙을 국가청렴위원회훈령으로 제정하여 시행하고 있다. 다만 그 조직에 관한 사항이라는 점에서 행정조직법정주의가 관철되어야 함과 아울러 그 운영에 관한 사항이 행정절차법상의 대외적 구속력을 지님을 비추어 볼 때, 이를 자체 훈령 형식으로 정할 것이 아니라 부패방지법시행령 제18조에 따라 법규명령인 국가청렴위원회의 규정으로 제정함이 바람직하다고 본다.

- 37) 내용규제와 관련하여서는 대통령 소속 합의제행정기관으로서 통신방송융합기구의 권한적·기능적 측면을 고려할 때 내용심의에 대한 설정을 어떻게 구성할 것인가를 주목하여 논의를 전개하는 것으로 일단락할 수 있을 것이다.

첫째, 통신방송융합기구가 형식규제와 관련된 처분권한을 보유하면서 내용심의까지 아우르는 방안을 상정할 수 있다. 이와 같이 설정할 경우에는 형식규제와 내용규제를 모두 통신방송융합기구가 담당하는 선에서 조직개편이 이루어지는 것인 바, 이렇게 할 때 위원회 자체의 규모뿐만 아니라 보조기관인 사무처 역시 방대한 인력구조를 형성해야 할 것으로 본다. 뿐만 아니라, 형식규제와 같은 집행력 또는 처분성을 전제로 하기보다는 콘텐츠의 사후적 심사·선별에 중점을 두고 있는 내용심의는 문화적·산업적 고려에 바탕을 두고 현실적 감각이 융통성 있게 발휘되어야 한다는 점과 수평적 규제체계론의 논리에 상응하도록 내용규제에 대한 독립적 설정이 필

## IV. 결 론

요컨대, 정보매체를 규제할 때 그것이 어떠한 의사전달방식을 사용하는지를 파악하여 내용 규제의 기준을 정하며, 형식규제에 있어서는 우선 설비기준에 관한 입법적 사항은 진입규제가 실증적으로 유연화하여야 할 것이고 그밖에 전송역무에 대하여는 공정경쟁이 이루어질 수 있도록 체계화될 수 있을 것이다. 이는 곧 헌법 제21조 제2항 내지 제4항의 적용에 관한 것이며, 이를 구체화하는 최적명령이 요구된다. 특히 이 부분에서 중요한 것은 표현의 자유의 제한법리를 역으로 적용하여 정보매체를 이용하는 정보수용자의 측면에서 얼마나 능동적으로 의사교환에 참여할 수 있는지를 차별적으로 유형화하고 그 내용을 규제함에 있어 상이한 기준을 삼되, 원칙적으로 정보내용을 전송하는 정보매체의 운영에 참가함에 있어서는 등록·신고 등 완화된 진입규제를 유지하고 공정경쟁이 유지될 수 있는 시장체제를 구조화하는 것이

요하다는 점에서 그리 바람직한 방향이라고 보기는 어렵다고 할 수 있다.

둘째, 통신방송융합기구가 형식규제를 담당한다는 측면에서, 이와는 달리 내용규제에 있어서는 종래의 내용규제기구로 편성되어 있던 간행물윤리위원회·영상물등급위원회·정보통신윤리위원회·방송위원회 등의 기능을 재조합하는 방안 역시 고려할 수 있다. 이 경우 국가청소년위원회의 위상을 고려하여 국무총리 소속 합의제행정기관으로 이른바 정보내용규제기구를 창설하는 방향으로 가닥을 잡을 수 있을 것이다. 특히 이와 같은 방안은 옥외광고물에 대한 규제에서 볼 수 있듯, 어느 한 매체물 형식에 구애되지 않고 매체의 표현형식에 따른 규제기구의 설정으로 귀결되는 현행법상의 규제기구 편성이 내용규제에 있어 사업자를 혼란스럽게 하고 있음을 비판하는 관점에서 해당정보의 형식과 상관없이 그 심의를 하나의 기구가 적절하게 사후적으로 심사할 수 있는 제도적 방안을 요구하는 현실적 요청에 충실할 수 있을 것이다. 그렇지만 이 방안은 여전히 매체물의 표현형식이 갖는 차별성을 고려하지 않을 수 없는 실질적 심사기준에 대하여 정보내용규제기구를 구성하는 위원의 역량과 전문분야를 연결할 때 인력적 배가를 가져오게 되는 단점 역시 보유하고 있다. 이러한 측면에서는 통신역무·방송역무·융합역무 등 전자적 정보를 처리하는 데 있어서 발생하는 콘텐츠에 관한 내용선별작업을 담당하는 쪽으로 폭을 좁혀 규제권한을 부여하는 방안이 보다 현실적이라 할 수 있을 것으로 본다.

셋째, 통신방송융합기구와 별도의 내용규제기구를 국무총리 소속 합의제기관으로 발족하면서 위와 같이 통신역무·방송역무·융합역무에 있어서의 콘텐츠를 사후 심의토록 하고 공공기관이 아닌 민법상 법인으로 정보매체협의회와 같은 자율규제기구가 자율적으로 구성되도록 독려하여 여기서 정보내용에 대한 사전심의 및 회원사 감독을 일차적으로 할 수 있도록 제도적으로 보완하는 방안을 생각할 수 있다. 이처럼 자율심의기구를 편성하고 2차적으로 사후심사에 대한 법적 강제력을 부여할 경우 強制的 自律規制(mandated or regulated self-regulation)에 따른 自淨力와 信賴度의 상승을 기대할 수 있을 것이지만, 개별법상의 공공기관으로 관련협회의 법제화를 강제화하는 것이 아니라 자율적 협의체의 형성을 유도하여 민간자율기구가 회원사의 자율의사에 따라 구성되어야 할 것이라는 점이 관건이 되겠다.

중요하다. 왜냐하면 이제 정보매체의 공익성은 해당업무의 공공성에서 비롯되는 것이 아니라 그 파급효과와 사회적 영향력에 따라 정보내용을 얼마나 규제할 수 있는지 아니면 보호법이 있는 비밀로서 내용규제에 해당하지 않는지가 결정될 때 이를 세분화하는 기준을 설정하는 것이 중요하기 때문이다. 이것이 정보매체의 규제에 있어 관철될 때 우리는 통제력을 확보한 법리를 발견할 수 있을 것이다. 그리고 이와 같은 정책적 방향에 발맞춘 일반법의 제정과 개별법의 개정은 통신방송융합을 포괄하는 디지털 컨버전스에 대응하는 법제정비에 있어서 콘텐츠의 중요성을 간과하지 않으면서 이용자의 보호와 공정경쟁의 확보라는 기본원칙에 부합하게 진행되어야 그 법리를 충실히 반영할 수 있을 것이라는 점을 다시 한번 강조하면서, 다음과 같은 논의사항에 대하여 부연하여 언급하는 것으로 본고의 결론에 갈음하고자 한다.

공공부문에 대한 기본권제한의 위법·부당을 가려내는 준사법절차와는 달리 분쟁해결방식으로서 준사법절차와는 역시 중요하다. 통신방송융합에서 내용심의와 관련해서는 이용자의 피해발생과 제공자와의 분쟁이 연결되는 경우가 많으며 이를 신속·공정하게 처리하는 것 역시 재판의 분쟁해결방식에서 걸러질 수 있다.<sup>38)</sup> 이러한 분쟁이 민법상 불법행위요건 혹은 행정벌부과의 구성요건을 충족하였다면 민사소송 또는 형사소송을 통해 사법적 판단을 기다려야 할 것이지만, 민간영역에서 주안점을 두어야 할 것은 오히려 기본권의 대사인적 효력에 해당하는지 여부를 포함하여 기본권의 충돌이 발생하는 분쟁의 해결에 어떠한 방식으로 정보내용규제기구가 제 역할을 자리매김할 것이냐에 있다고 본다. 관건이 되는 것은 분쟁조정에 대한 별도의 소속위원회를 설치하고 그 구성 및 운영에 관하여 중요한 사항과 함께 조정의 효력을 통신방송융합기구의 설치근거에 관한 개별법에서 규정하는 것이라 생각한다.<sup>39)</sup>

분쟁조정권한은 원칙적으로 민간영역에서 발생하는 기본권충돌을 행정권이 개입하여 조율하는 것이며, 그러한 까닭에 여전히 행정주체에 의해 집행되는 것이므로 앞에서 살펴본 행정심판과 그 성질을 같이 한다. 따라서 통신방송융합기구의 분쟁조정은 이용자의 권익 보호와 분쟁해결의 신속성이라는 측면에서 공정성의 원칙 및 경제성의 원칙을 관철하여야 하겠다.

38) 주지하는 바와 같이, 분쟁을 해결하는 방법으로 裁判(Litigation)을 제외한 代替的 紛爭解決方式(Alternative Dispute Resolution: ADR)으로서는 斡旋(conciliation)·調停(mediation)·仲裁(arbitration) 등이 제시되고 있다.

39) 참고로, 현행 방송법 제35조 제1항은 방송위원회가 방송에 관한 시청자의 의견을 수렴하고 시청자불만처리 및 청원사항에 관한 심의를 효율적으로 수행하기 위하여 시청자불만처리위원회를 둘 수 있도록 하고 있는 바, 같은 조 제3항에서 “시청자불만처리위원회의 구성과 운영, 시청자불만처리의 절차와 분쟁의 조정 등에 관하여 필요한 사항은 위원회규칙으로 정한다”라고 규정하고 있는 입법방식은 行政組織法定主義에 비추어 문제가 있다고 하겠다. 최소한 법정사항이 되어야 할 구성과 운영에 관한 개략적 규정이 분쟁조정법적 효력과 함께 제시되어야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 부당한 내용심의에 대하여는 행정재결을 밟도록 하고 행정구제법체계에서의 행정심판기능, 즉 행정처분에 대하여 위법·부당을 다투는 사후구제절차의 분쟁해결성 및 사안처리에 있어서의 절차적 적정성을 갖추는 것이 중요한 과제라 할 것이다. 특히 UCC에 대하여는 위 분쟁조정 및 행정재결 등 정보내용규제기구에 대한 행정적 통제수단이 권리구제적 기능과 결합한다는 점에서 중요하다고 볼 것인 바, 이를 고려하여 정보내용규제기구의 역할설정이 이루어져야 할 것이다. 특히 UCC 콘텐츠의 역기능으로 꼽을 수 있는 인격권침해와 관련하여 분쟁조정은 현재 저작권심의조정위원회 및 컴퓨터프로그램심의조정위원회로 양분화되어 있는 기능에서 저작권 관련 문제를 조율할 수 있겠지만, 초상권이나 명예훼손 등의 사안에서는 이를 분쟁조정기능의 설정과 권한배분에 각별히 신경을 써야 할 것이다. 권한의 중복이나 관할의 중첩 등으로 인해 국민이 단일창구(single window)에 분쟁해결을 호소하지 못하는 것은 큰 문제라 할 수 있기 때문이다. 더욱이 관련 사안에 대하여 어느 기관에 조정신청을 할 수 있을지를 판단하기란 그리 용이하지 않은 상황임을 감안할 때 분쟁조정에 관한 기능적 통합 역시 고려해볼 만하다. 결국 분쟁조정기능의 산재는 UCC 콘텐츠와 관련해서 발생하는 분쟁의 해결에 난점을 가중시킬 수 있다. 통신방송융합기구의 정립과 더불어 정보내용규제기구의 발족은 통신방송융합으로 발생하는 규제작용의 행정적 단일성을 부여하고 이에 대해 사업자와 이용자로 대표되는 국민이 표현의 자유를 진정으로 향유할 수 있게 하는 법제도적 발전방안이 되어야 한다는 점에서, 기능적·권한적·조직적 분배와 조율이 합목적으로 이루어져야 함을 건전한 콘텐츠 이용환경의 조성 측면에서 검토하여야 할 것으로 본다.

한편, IPTV에 있어서는 사업자간 분쟁에 대한 경쟁규제와 분쟁조정이 쟁점이 되는 바, 차제에 분쟁조정에 대하여는 정보내용규제기구가 담당하지 않고 저작권·명예훼손 등 콘텐츠와 관련한 권리침해를 단일창구에서 조정토록 하고 그 효력을 재판상 화해로 의제하는 것이 국민권익보장에 기여할 수 있다는 차원에서 『온라인디지털콘텐츠산업발전법』의 개정을 통해 온라인디지털콘텐츠분쟁조정위원회를 신설하는 것도 검토할 만하다고 본다. 종합적 법제 정비에서 규제기구의 남설(濫設)과 마찬가지로 기능의 집중화나 기관의 비대화 역시 경계해야 할 것이기 때문이다. 그리고 분쟁조정은 그 실질에 있어서는 내용규제에 해당할 수 있으며 중국적으로 공정경쟁의 확보 및 분쟁해결을 위하여 진행되는 준사법적 절차(quasijudicial procedure)라는 점에서는 해당역무의 특수성을 고려할 필요가 있다는 데 기인한다.

## 참 고 문 헌

- [1] 김민호, 통신방송 융합 시대의 규제정책 조사 분석 및 효율적 조직의 운영방안 연구, 정보통신학술연구과제 지정조사 04-18, 정보통신부, 2005.
- [2] 박선영, 인터넷방송의 자유와 법적 제한, 공법연구 제29집 제1호, 한국공법학회, 2000.
- [3] 이민영, 청소년유해정보의 규제구조에 관한 행정법적 고찰, 인터넷법률 제36호, 법무부, 2006.
- [4] \_\_\_\_\_, 정보매체의 규제법리에 관한 연구: 통신방송융합에 따른 형식규제와 규제조직을 중심으로, 성균관대학교 박사학위청구논문, 2005.
- [5] \_\_\_\_\_, 규제기구의 법적 성질에 관한 쟁점, 디지털 미디어의 법적 문제, KORA연구 04-14, 한국무선국관리사업단, 2005.
- [6] 정재황 · 전정환 · 이인호 · 임지봉 · 황성기, 사이버공간상의 표현의 자유와 그 규제에 관한 연구, 헌법재판연구 제13권, 헌법재판소, 2002.
- [7] 최 영, 인터넷방송: 웹캐스팅의 실제와 이해, 커뮤니케이션북스, 1999.
- [8] E. E. Dennis & J. V. Pavlik, *The coming of convergence and its consequences*, in: *Demystifying Media Technology*, Mountain View, CA: Mayfield, 1993.
- [9] Philip J. Weiser, *Toward a Next Generation Regulatory Strategy*, 35 Loy. U. Chi. L.J. 41, 2003.