

# 온라인 자율규제 동향의 변화와 인터넷 언론

장우영

대구가톨릭대학교 국제행정학과 교수

## I. 들어가며

과거 오프라인의 대척지를 의미했던 온라인은 오늘날 또 하나의 중첩된 현실공간으로서 정치, 사회, 산업, 언론의 생태계로 자리 잡았다. 월드와이드웹 확산 초기에 온라인공간을 풍미했던 사이버 자유지상주의(cyber libertarianism)의 이상은 오프라인의 제도와 관행들이 이 공간에 외삽하려는 시도들에 강고하게 저항하였다. 이제는 고전적 언설이 되어버린 사이버스페이스독립선언문(A Declaration of The Independence of Cyberspace, John Perry Barlow)과 같은 이상적 담론은 사이버 자유지상주의의 관념(idea)을 표상한다. 그 요체는 온라인공간을 국가와 시장같은 전통적 권력으로부터 탈개입적인 자연상태(natural state)로 인식했다는 것이다. 그렇지만 다양한 이해 각축이 확산됨에 따라 온라인공간이 자연상태로 영속하기는 용이하지 않았으며 구조화된 집단다원주의(structured group pluralism)가 새로운 질서로 뿌리내리게 되었다.

사이버 자유지상주의 사조와 그로부터 출원하거나 영향을 받은 실험, 운동, 정책은 오늘날 정보기본권(cyber rights)을 신장하고 온라인공간을 합리적으로 규율하는 인식론적 토대로 역할하고 있다. 가령 표현의 자유, 프라이버시, 정보공유 등은 국가, 시장, 타자로부터의 인권침해와 정보독점을 제어하는 인터넷 이용자의 기본권으로 주창된다. 그리고 인터넷 이용자의 내적 규범과 권리를 문제성 정보의 대응에 적극적으로 활용하는 인터넷 자율규제(self regulation)도 그 연장선상에 있다. 이 글은 한국사회에서 인터넷과 자율규제의 만남이 어떠한 동향과 특성을 보이는지를 살펴보고자 한다. 인터넷 규제는 제도적 기반과 실체적 프레임워크를 갖춘 규제레짐(regulation regime)을 통하여 시행된다. 인터넷 규제레짐은 문제성 정보에 대응하는 제도의 배열 구조(arrangements)로서, 규범, 법, 기술 등의 장치들을 구축한다. 이와 함께 이러한 장치들을 동원하여 이해, 선택, 경쟁을 표출하는데 있어 정보주체들간 규제 권한의 분점 상태는 규제레짐의 성격을 규정한다.<sup>1)</sup>

1) Lessig, Lawrence, <Code: And Other laws of Cyberspace>, Basic Books, 1999년; Slevin, James, <The Internet and society>, Polity Press, 2000년.

국가, 시장, 언론, 이용자는 보다 많은 규제권한을 추구하는 정보주체들로서 상호 긴장과 협력의 관계를 형성하고 있다. 우선 국가는 사회질서와 공익 추구를 핵심 가치로 인식하며 보편적 대중과 표준화된 규범을 창출하고자 한다. 다음으로 시장과 언론은 고객(독자)과 수요를 창출하기 위해서 특정 이용 계층에 대한 접속의 통제를 유발하지 않는 안전한 인터넷 환경을 요구한다. 그리고 이용자는 인터넷상의 절대 다수의 노드(node)를 점유하며 종래의 수동적 사용자 지위에서 벗어나 능동적 행위자로 탈바꿈하며 기성의 권위와 긴장 관계를 형성한다. 이러한 측면에서 인터넷 규제레짐을 구조화한다는 것은 이 정보주체들간의 권한을 조정·재배분하여 제도와 관행으로 정초한다는 것을 의미한다.

강한 인터넷 규제는 다음과 같은 문제들을 낳기 때문에 합리적 규제방식의 제도화가 필요하다. 우선 정치적 갈등과 민주주의 위축을 심화할 수 있다. 인터넷 규제는 표현의 자유, 프라이버시, 정보공유 등 시민권의 제약과 불가분의 관계에 있다. 나아가 시민의 사회정치적 활동을 제약하는 제도적 근거가 될 수도 있다. 다음으로 온라인 시장을 위축시킨다. 그동안 인터넷의 발전은 중장기적인 시장 전망에 의해서 촉진되었다. 즉 강한 규제 환경은 인터넷 이용자의 규모와 충성도를 감퇴시켜 온라인 시장을 위축시킬 수 있다. 아울러 시장에 대한 압력은 위임된 정부규제와 시장검열이라는 문제를 파생할 수 있다. 마지막으로 국제사회의 비판 및 국가 위상의 저하를 가져온다. 권위주의 국가들의 인터넷 규제에 대한 국제사회의 문제제기와 압력은 이를 시사한다.<sup>2)</sup>

내용규제(content regulation)는 국가와 대립관계를 이루는 언론과 시민사회의 공민권, 나아가 민주주의의 신장과 깊이 연관됨으로써 탈국가적 영역에서 제도화가

진행되어왔다. 오늘날 표현의 자유와 언론기본권은 민주주의의 중요한 척도로 인식되고 있다. 따라서 내용규제 주체로서의 국가의 역할은 크게 제한되는 한편, 시민들로부터 출원하는 사상의 자유시장과 언론의 자율규제 그리고 최소 규제주의가 주된 역할을 담당해왔다(장우영, 2010). 이러한 맥락에서 이 글에서는 주로 내용규제의 문제에 초점을 맞추어, 인터넷 규제시스템이 어떠한 형성과 변화를 겪어왔는지, 나아가 언론의 자율규제가 어떠한 수준에서 제도화되고 있는지를 고찰하기로 한다.

## II. 자율규제와 인터넷

### 1. 왜 자율규제인가?

규제는 범죄나 일탈행위에 대한 제약에서 사회구성원의 기본권과 재산권의 배분에 이르기까지 사회 제반 영역의 무질서에 일정한 질서를 부여하는 체계적 반응을 뜻한다. 규제는 사회의 안정적인 질서의 유지를 목표로 하고 있으며 구체적으로 사회의 효용성, 사익과 공익의 보호, 혼란 예방의 측면을 포함하고 있다. 규제 효과를 감안할 때 규제는 전통적으로 '정부규제'를 의미하는 것으로서, 주로 '바람직한 사회경제 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것'으로 정의된다. 그리고 점차 시장실패(market failure) 현상이 광범하게 확산되면서 규제는 정치경제적 시각과 영역으로 확대되어왔다.<sup>3)</sup>

정부규제와 비교할 때 자율규제는 대립항으로서 다원화된 규제 주체와 방식을 포괄한다. 즉 종래의 사회적 규제는 정부와 같이 제도적 권위를 보장받은 공적 주체에 의해서 타율적으로 행사되어왔다. 효율성의

2) 장우영, "선거와 인터넷 규제: 미국 정책과의 비교" (한국정당학회보), 2010년, 제9권 2호, 209-241.

3) Morrison, Alan B. & Noll, Roger G., <Government and the Regulation of corporate and Individual Decisions in the Ethics>, Princeton-Hall, Inc., 1980년; 장우영, "인터넷 규제의 정치: 내용규제 레짐의 고찰을 중심으로", <사회과학연구>, 2006년, 제14권 1호, 34-71.

측면에서 규제의 문제에 접근할 때 이러한 방식은 타당한 것으로 인식된다. 그렇지만 현대사회에 들어 사회의제가 복잡화 다변화되고 그에 대한 정부의 수용 능력이 한계를 드러내면서 정부규제의 효율성은 제약될 수밖에 없다. 아울러 정부와 의제의 성격은 규제의 정당성의 문제를 야기하기도 한다. 즉 비민주적 정부가 규제를 행사하거나, 민주적 정부라 할지라도 구성원과 사회의 자율성을 침해하는 경우가 빈번하게 발생하고 있다.

이러한 정부규제의 한계의 맥락에서 자율규제의 필요성이 현실화된다. 자율규제의 본성은 정부의 독점적인 규제 권한의 해체 및 탈제도적 권위의 양립에서 찾을 수 있다. 달리 말해서 정부 독점의 규제 권한을 다양한 영역으로 이전하는 사회적 재분배가 자율규제의 특성이라 할 수 있다. 동시에 피규제자가 규제 주체의 역할을 맡게 됨으로써 사회적 책무감을 배양할 수 있다는 긍정적 효과도 기대할 수 있다. 그렇지만 이는 동시에 자율규제의 문제를 의미하기도 한다. 우선 규제 효과가 의심될 수밖에 없다. 즉 제도적 권위가 뒷받침되지 않은 규제방식이 소기의 목적을 달성하는데 실효를 거두기가 어렵다는 것이다. 아울러 자율규제의 개념적 혼선은 더욱 본원적인 문제를 낳고 있다. 즉 자율과 규제는 양립 불가능한 개념의 조합으로 받아들여지기 때문에, 많은 이들은 자율규제를 사실상 규제의 방임으로 인식한다.

이렇듯 실효성과 개념적 오해는 자율규제가 작동하는데 있어서 걸림돌이다. 따라서 규제 효과를 담보하고 개념적 오해를 불식할 때 자율규제가 현실적으로 구동될 수 있을 것이다. 그렇다면 자율규제는 어떠한 조건에서 기능할 수 있을까? 무엇보다 규제 효과를 담보할 수 있을 때 순기능을 확인받을 수 있다. 자율규제론은 크게 두 가지 시각에서 제기되어왔다. 첫째, 본질주의적(essentialist) 접근으로서 정부 등 제도적 권위를 배제하고 피규제자 스스로 규제 주체의 위상과 역

할을 정립해야 한다는 것이다. 그렇지만 이 주장은 권위 없는 규제 상황에서 피규제자의 사회적 책무감이 온전하기 어렵고 여전히 실효성이 의심된다는 측면에서 현실성이 떨어진다. 둘째, 비교론적(comparative) 접근으로 제도적 권위를 수용하면서 정부와 피규제자 간의 협력을 발전시켜야 한다는 것이다. 이 주장은 양자-정부와 피규제자-가 위계적 관계를 맺을 수 있다는 문제를 안고 있는 반면, 제도적 권위의 개입을 허용함으로써 상대적으로 적절한 규제 효과를 달성할 수 있는 장점을 가지고 있다.<sup>4)</sup>

다음으로 자율규제에 대한 개념적 이해를 심화해야 한다. 비교론적 시각에서 자율규제는 공적 권위의 원천적인 배제를 뜻하지 않는다. 즉 공적 권위의 합리적인 개입을 통해서 규제 효과를 진작시키는 가능성을 기대할 수 있다. 문제는 ‘합리적’ 개입의 실현이다. 여기에서 현대사회의 통치 양식으로서 거버넌스(governance)를 수용할 필요가 있다. 거버넌스는 사회환경의 복잡화, 행위주체의 다변화, 다양한 이익의 충돌, 국민국가 경계의 약화와 멤버십의 유동, 심층적인 민주성의 요구를 반영한다. 이러한 맥락에서 거버넌스는 중앙집중적 배타적 통치에서 벗어난 분권화와 수평적 네트워크 그리고 협력의 파트너십으로 정의된다. 즉 자율규제는 공적 권위의 후견 또는 파트너십에 의거해서 피규제자가 주도적인 규제주체로 자리매김하는 거버넌스의 한 유형이자 메커니즘으로 정의할 수 있다.

그렇다면 거버넌스형 자율규제는 어떠한 장점을 가지고 있는가? 첫째, 공적 권위의 후견을 통해 실질적 규제 권한을 보장함으로써 실효성을 증대할 수 있다. 부연하면 자율규제는 ‘자율’의 비실효성과 ‘규제’의 억압성을 상쇄한 사회적 타협의 산물이라 할 수 있다. 둘째, 피규제자의 책임감 있는 자기 규제가 행사됨으로써 민주적 규제를 구현할 수 있다. 이는 적어도 이론적으로는 피규제집단에서 발생하는 무임승차의 딜레

4) Piorlet, Paul A, (Self-Regulation of Internet Content: A Canadian Perspective), Internet Society Proceedings, 2000년.

마를 예방한다는 점에서 의미가 크다. 셋째, 장기적으로 피규제자의 자기 규제 역량이 강화되어 규제 행위에 대한 신뢰성이 제고될 수 있다. 이는 결국 사회적 거버넌스 역량의 강화를 의미하는 것으로서 정부규제에 의존하는 경우보다 상호 신뢰가 훨씬 더 건설해질 수 있다. 넷째, 타율규제에 비해 사회적 갈등과 규제 비용이 감소할 수 있다. 타율규제는 이익 실현의 조정보다는 억압에 역점을 두기 때문에 갈등이 빈발하기 십상이고 그에 따라 갈등비용이 높아지게 된다.

## 2. 인터넷 자율규제

국내에서 인터넷을 둘러싼 갈등은 급속히 확산되어 온 한편, 정부규제 일변도의 대응으로 오히려 갈등이 확산되는 예들이 부단히 노출되어왔다. 따라서 사회의 다른 부문들과 마찬가지로 인터넷에 대한 자율규제 요구가 증대된 것은 필연적이었다. 아울러 인터넷 고유의 본성과 인터넷을 둘러싼 환경은 자율규제의 필요성을 더욱 강하게 요청하였다. 무엇보다 인터넷은 탈집중형의 관리 시스템에 의해 구동되는 분산형 네트워크이기 때문이다. 인터넷은 지리적 경계를 초월한 노드들 간의 정보 흐름으로 구축된 유기체이기 때문에 중앙집중적 통제가 불가능하다. 또한 인터넷은 부단한 기술적 혁신에 의해 발전되고 있는 반면 이에 상응하는 제도 발전은 지체되기 마련이다. 그리고 자유경쟁(free competition)과 거버넌스에 의해 월드와이드웹이 확장되어온 경험은 개별 국가의 인터넷 통제와 검열에 대한 부정적인 인식을 확산시켰다.<sup>5)</sup> 세계적으로 ICANN(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers)이나 IETF(Internet Engineering Task Force) 등 인터넷의 각 분야들을 관장하는 기구들은 인터넷 거버넌스의 전형으로 인식되고 있다.

그리고 온라인공간에서의 이익 범위와 경합이 확대됨에 따라 이를 조정하는 기제로서 자율규제가 요구

되었다. 전술했듯이 온라인공간은 자연상태에서 다원적 이익이 경쟁하는 공간으로 변모하였다. 이는 과거 인터넷 백본(backbone)이 소수 엘리트와 전문가 집단의 전유물이었던 반면, 월드와이드웹은 만인의 네트워크로서 등장하였기 때문이었다. 또한 닷컴(.com) 도메인의 폭증이 말해주듯이 웹의 급격한 상업화는 정보 공유의 가치를 희석시키고 정보를 둘러싼 시장경쟁을 활성화시켰다. 나아가 웹과 인터넷 콘텐츠의 활용을 둘러싼 다양한 국제정치 이슈의 확대로 국가간 경쟁도 치열해지기 시작하였다. 이러한 이익 표출의 다변화와 치열한 경합은 국민국가와 국제관계의 대응에 과부하로 작용함으로써 자율규제를 조정기제로 수용케 하는 동인이 되었다.

나아가 국민국가 정책의 경로의존성(path dependency)은 자율규제의 제도화를 촉진하였다. 인터넷 백본이 월드와이드웹으로 질적 발전을 이루는 시기에 주요 선진국들에서는 웹의 시장 전망에 대하여 낙관론이 붐을 이루었다. 즉 장기적으로 탈산업사회의 국가경제 발전 동력으로서 웹의 가치를 인식하였다. 이에 따라 온라인 시장을 확대하기 위하여 국가는 탈개입주의와 자유경쟁 그리고 거버넌스를 정책적으로 발전시켰다. 국가뿐 아니라 시장으로서도 온라인공간의 고객과 자원을 안정적으로 확보하기 위하여 국가의 개입보다는 이용자의 자율적 규범을 선호하였다. 특히 이에 대해 세계 정보시장의 패권국인 미국 IT 업계가 더욱 큰 이해를 표출했는데, 그러한 탓에 미국은 이용자보다 시장 중심의 자율규제가 강하게 제도화되었다.

마지막으로 인터넷에 대한 정부규제를 좌절시킨 역사적 경험은 자율규제의 세계적 확산을 추동하는 전기가 되었다. 1996년 미국 의회를 통과한 연방통신법(Communication Decency Act)을 둘러싼 정부와 시민단체·IT 업계 간의 위헌 소송 공방이 그 예이다. 시민단체·IT 업계는 이 법안이 인터넷 검열을 광범하게 허용함으로써 수정헌법의 표현의 자유를 침해

5) 장우영, "EU의 인터넷 내용규제정책", <국제지역연구>, 2005년, 제8권 4호, 3-33.

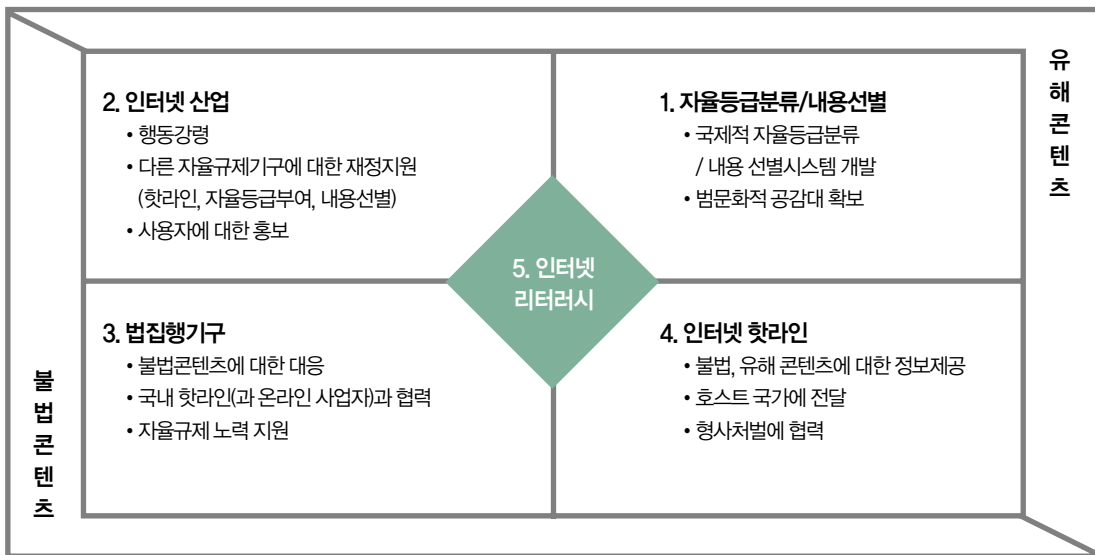
한다는 취지의 소를 제기하였고 중국에 연방대법원은 위헌 판결을 내렸다. 중요한 것은 판결의 내용과 국제 사회의 반응이었다. 즉 인터넷을 종래의 매체와는 성격이 다르고 가장 폭넓은 표현의 자유를 보장해야 하는 매체로 인정한 것이다. 그리고 유럽연합은 검열입법의 좌절에 대한 호의적 의견을 표명하고 회원국들에게 통신품위법과 같은 특정의 규제입법을 지양하도록 권고하였다.<sup>6)</sup>

이상과 같은 인터넷의 네트워크 구조 속성, 온라인 공간의 성격 변화, 온라인시장 활성화를 위한 국가 정책, 과도한 규제입법의 좌절은 인터넷 자율규제가 확산되기 시작한 배경이었다. 특히 인터넷 규제가 주로 이용자 콘텐츠를 매개로 발생한다는 점에서 내용규제(content regulation) 영역에서 자율규제 프로젝트들이 활발하게 진행되었다. 그 중에서도 유럽연합은

집행위원회 산하 정보사회사무총국(DG-X III)에서 지속적인 액션플랜(action plan)을 가동하여 [그림 1]과 같은 자율규제 시스템을 제안하였다. 이는 거버넌스형 자율규제로서 “이용자, 사업자, 민간기구들이 일련의 장치들을 활용하여 주도적으로 규제에 참여하고 국가와 법률이 이들의 활동을 협력·지원함으로써 합리성과 실효성을 동시에 추구하는 규제방식”으로 정의된다.<sup>7)</sup>

이 자율규제 시스템의 개괄적 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 규제 권한을 정부와 법률 등의 제도적 권위에서 거버넌스로 이관하고 있다는 것이다. 즉 이용자, 인터넷 자율등급제, 인터넷 업계, 시민사회 핫라인을 규제 주체로 포괄하고 정부와 법률이 이들을 지원하는 논리구조로 거버넌스형 자율규제를 구축하였다. 둘째, 콘텐츠 유형을 분류하여 주 대응 주체를

[그림 1] 인터넷 자율규제 시스템



출처: Waltermann, Jens & Machill, Marcel(ed.), <Protecting Our Children on the Internet: Towards a New Culture of Responsibility>, Bertelsmann Foundation Publishers, Gutersloh, 2000년.

6) European Commission, <Consultation on the Green Paper>, SEC(97), 13., 1997년; Compbell, Penny & Machet, Emmanuelle, “European Policy on Regulation of Content on the Internet”, <The National Council for Civil Liberties, Liberating Cyberspace: Civil Liberties, Human Rights and the Internet>, Routledge, 1999년.

7) European Commission, <Call for proposals for indirect actions under the Multiannual Community Action Plan on promoting safer use of the Internet and new online technologies(2003 to 2004)>, 2003년.

달리하고 있다는 것이다. 즉 문제성 정보를 불법(illegal)과 유해(legal but harmful)로 이원화하여 전자는 사법적 대응을 후자는 민간 주도의 대응을 추구함으로써 검열 없는 규제 효과를 추구하였다. 셋째, 인터넷 서비스 중개자(Internet Service Provider: 이하 'ISP')에게 규제의 책무를 부과함으로써, 영리 추구에만 경도되기 쉬운 온라인 시장의 무임승차를 예방하고자 하였다.<sup>8)</sup>

이러한 자율규제 시스템의 제도화는 사이버 자유지상주의와 규제주의 간의 사회정치적 타협의 산물이라 할 수 있다. 즉 자율과 규제의 만남은 온라인공간에 대한 탈개입적 방입과 목적의식적 규제의 양 흐름의 접점을 의미하였다. 역사적으로 유즈넷(Usenet)과 같은 인터넷 백본은 문제성 콘텐츠에 대한 내적 규율과 네트워크의 상업적 이용 금지라는 이용자 규범을 주축으로 국가·시장의 개입을 억제하였다. 반면 월드와이드웹이 대중들의 네트워크로 확산되고 문제성 콘텐츠와 일탈 행위가 급속히 증대하면서 제도적 권위의 개입은 필연적인 것으로 받아들여졌다. 연방통신품위법을 둘러싼 미국의 위헌 소송 공방은 두 흐름의 충돌을 의미하는 것으로서 중국에 자율규제 시스템을 세계적으로 확산시킨 전기로 역할하였다.

### Ⅲ. 한국 인터넷 규제시스템의 형성과 변화: 내용규제를 중심으로

인터넷 규제의 영역은 방대해서 커뮤니케이션, 개인정보 유통, 전자상거래, 지적재산권과 같은 정보 소유, 프로토콜(protocol)과 도메인 네임 관리 등 다양한 논제들을 포함하고 있다. 이 중에서도 커뮤니케이션과 관련된 내용규제는 인터넷 규제 문제를 환기시킨 가장 직접적인 사유였다. 그만큼 인터넷상의 표현

문제는 빈발할 뿐 아니라 그것을 둘러싼 논쟁도 매우 치열하다. 특히 내용규제는 이용자의 기본권이나 언론의 자유와 직결된 문제이기 때문에 사회적 파급이 대단히 크게 나타난다. 부연하면 내용규제는 빈번하게 표현의 자유 대 검열의 대립 구도로 치닫는데, 이는 규제의 원리와 방식에 대한 사회적 합의가 숙성되지 못하였음을 반증한다.

인터넷상의 표현을 규제하는 문제에 접근할 때 두 측면에 대한 이해가 특히 중요하다. 첫째, 인터넷 내용규제는 대개 윤리적 차원으로부터 동기화되지만 매우 정치적인 성격을 띠는 문제이다. 주지하듯이 표현의 자유는 민주주의 사회에서의 핵심적인 기본권이다. 그렇지만 인간존엄성, 공공의 이익, 국가안보 등을 사유로 모든 표현이 허용될 수 없는 것이 현실이다. 그러할 때 표현의 제약이 어떠한 범위에서 그리고 어떠한 방식으로 이루어지느냐가 문제의 관건이다. 우선 표현의 제약 범위는 사회의 규범과 시대상을 반영하며, 앞의 사유들을 크게 침해하지 않는 수준에서 점진적으로 확대되는 경향을 보이고 있다. 보다 중요한 문제는 내용규제의 방식인데, 이용자와 언론의 표현에 대한 행정권의 직접적인 개입은 검열로 간주된다.

둘째, 매체의 특성에 따라 규제의 방식과 강도가 달라지므로 인터넷의 성격에 대한 이해와 사회적 합의가 선행되어야 한다. 연방통신품위법 판사에서 인터넷을 가장 폭넓은 표현의 자유를 보장해야 하는 매체로 규정한 것은 매체특성론(media-specific approach)으로부터 연유하였다. 가령 방송의 경우 전파의 공공성, 희소성, 침투성 때문에 사회적 책무와 규제 강도가 가장 크다. 반면 인쇄매체의 경우 독자의 접근 의지와 리터러시(literacy)를 전제하기 때문에, 표현의 자유의 반경이 훨씬 넓다.<sup>9)</sup> 이런 맥락에서 인터넷은 인쇄매체에 준하는 특성과 규제 원리를 적용해야 한다는 것이 판시의 요지이다. 아울러 유럽연합

8) 인터넷자율규제포럼 R3net, <정보통신정책자료집: 인터넷 내용규제정책의 진정한 출발선에 서기 위해>, 2002년.

9) 황승홍·황성기, <인터넷은 자유공간인가?>, 커뮤니케이션북스, 2003년; 황승홍·황성기, <인터넷 자율규제>, 커뮤니케이션북스, 2005년.

의 자율규제 프로젝트와 거버넌스형 자율규제 시스템의 정립도 인터넷의 매체 특성을 반영한 산물이었다.

그렇다면 한국의 인터넷 내용규제 제도와 흐름은 어떠한 형성과 부침을 겪었을까? 우선 내용규제 제도의 측면을 먼저 살펴보기로 한다. 한국의 내용규제 제도가 논쟁적 실체로 환기되기 시작한 것은 2000년 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률(이하 ‘정보통신망법’)의 입법이었다. 이 입법의 시점은 인터넷 이용자수가 2,000만명에 육박하며 한국의 정보화가 고도화기로 들어서서 무렵이었다. 한국의 정보화는 과거 산업화와 마찬가지로 국가주도적 성격을 띠었다. 즉 IMF 관리체제에서 발전국가(developmental state) 전략에 의해 성장일변도의 정보산업 육성이 추진되었던 반면 성장적 정보화는 이루어지지 못하였다. 이에 따라 건전한 정보사회 질서 구축을 목표로 제도의 정비가 추진되었는데 이 또한 국가주도적 성격을 띠었다. 정보통신망법의 경우 정부기구의 정보 삭제 및 웹사이트 폐쇄 권한, ISP의 정보 삭제 권한, 정보내용등급표시제를 골자로 한 정부주도의 내용규제 제도화를 의도하였다. 이와 함께 1991년에 제정된 전기통신사업법-특히 47조 허위통신 금지 및 53조 불온통신 금지-도 검열 논란에 휩싸이면서 정보통신망법과 함께 정부규제를 합리화하는 진원으로 지목되었다.

이러한 규제입법과 함께 내용규제를 관장하는 정부기구의 설립은 인터넷 규제의 국가주도적 성격을 더욱 명료하게 부각하였다. 1995년에 전기통신사업법에 설치 근거를 둔 정보통신윤리위원회(이하 ‘윤리위’)가 출범하여 인터넷 내용규제의 포괄적 권한을 행

사하기 시작했다. 윤리위는 주로 불온통신 심의와 청소년 유해매체물 지정 및 시정요구 권한을 행사하였다. 이와 함께 위원회의 위촉 및 시정요구 거부에 대한 정보통신부장관의 권한을 전기통신사업법에 규정함으로써 중추적인 정부규제기구로 역할하였다. 이명박 정부에 들어 윤리위는 정부조직 개편에 따라 방송통신심의위원회(이하 ‘심의위’)로 조직과 심의 및 제반 기능이 흡수되었다. 더욱이 심의위는 방송과 인터넷에 대한 훨씬 더 포괄적인 권한을 보유하고 있을 뿐만 아니라, 특히 정부 비판 콘텐츠에 대하여 강도 높게 대응함으로써 검열 논란을 더욱 가중시켰다.

반면 정부규제의 흐름에 비해 자율규제의 역량은 저발전되었고 주목할 만한 동향도 두드러지지 않았다. 이용자와 함께 자율규제의 양 축이라 할 수 있는 시장의 경우 무임승차 현상이 가장 큰 문제로 지적된다. 보통 시장 자율규제는 관련 업계들의 사업자 행동강령의 성격을 통해 가늠할 수 있는데, 구속력을 담보한 책무·이행·처벌의 규정이 부재하거나 사문화되어 있다. 이는 기존의 정책이 시장의 자율규제 역량을 육성하기보다는 정부규제의 위임자로 역할을 강제하는데 초점이 맞추어졌기 때문이다. 단적으로 온라인 생태계에서 독점적인 사업자 지위를 향유하고 있는 포털의 경우 내용규제 권한을 폭넓게 행사하고 있다. 대표적으로 문제성 콘텐츠에 대한 포털의 임시조치(notice and take-out)가 그것이다. 2010년 포털의 임시조치건수는 12만 건을 상회하였는데, 그 중에서 심의위의 요청에 의한 조치가 8만여 건에 달하였다.<sup>10)</sup> 임시조치는 문제성 콘텐츠로 인한 피해자의 양산을

〈표 1〉 인터넷 등급제 유형

	국가주도의 등급제	자율등급제	제3자 등급제
등급판정주체	국가	정보제공자	제3자
등급표시주체	국가에 의한 유해목록의 제공 또는 국가의 등급판정에 따른 정보제공자의 등급표시	정보제공자	제3자에 의한 등급데이터베이스 제공

\* 출처: 황승홍·황성기, 〈인터넷은 자유공간인가?〉, 커뮤니케이션북스, 2003년.

10) 한국일보, 2011. 3. 13.

막겠다는 취지에도 불구하고, 정보통신망법(제44조의2 정보의 삭제요청 등)과 심의위의 요구에 의해 정부규제를 대행하는 성격이 두드러진다. 특히 임시조치는 정부비판적 콘텐츠에 대한 심의위의 압력이 불거지면서 입법의 취지가 훼손되고 시장검열의 논란을 확대하였다.

인터넷 자율등급제(이하 ‘인터넷 등급제’)는 유럽 연합의 자율규제 프로젝트와 미국 IT 업계의 다양한 소프트웨어 출시를 통하여 이용자 자율규제의 기제로 확산되었다. 인터넷 등급제는 콘텐츠와 웹사이트에 대한 다양한 등급 부여와 이용자의 등급 판정을 통하여 자율적으로 문제성 콘텐츠에 대응하는 기술규제 방식이다. 그런데 이러한 취지와는 달리 국내에서는 정보통신망법에 법제화되어 정부규제 방식으로 변용됨으로써 검열기술로 비판되고 사회적으로 확산되기도 못하였다. 가령 탄력적이지 못한 등급 부여와 함께 등급제 소프트웨어에 주로 과거 윤리위의 차단 리스트가 반영됨으로써 검열 소프트웨어라는 오명으로부터 자유롭기가 어려웠다.<sup>11)</sup>

이러한 동향은 한국 인터넷 내용규제가 지배적으로 강한 입법과 정부 권한에 의거해서 관장되어왔음을 보여준다. 그렇지만 다른 한편으로 인터넷 이용의 냉각효과를 야기한 법제가 개편되고 나아가 비정부 부문에 자율규제 권한이 점진적으로 확보되는 흐름도 조성되어왔다. 우선 법제의 합리적 개편은 2002년 전기통신사업법의 위헌 판결이 전기가 되었다. 뒤늦은 감이 있지만 동법 53조에 불온통신 조항이 검열을 초래한다는 헌법재판소(이하 ‘헌재’)의 판결이 내려진 것이다. 더욱 중요한 점은 연방통신품위법에 대한 위헌 판결과 마찬가지로, 헌재가 인터넷이 광범한 표현의 자유를 보장받아야 하는 매체라는 점을 판결 사유로 제시했다는 것이었다. 이에 따라 과도한 입법 중심 규제에 대한 경종이 울려졌고 설립 근거가 훼손된 윤리위의 입지 또한 좁아지게 되었다.

인터넷 내용규제를 둘러싼 공방은 2000년대를 경과하는 동안 끊이지 않았는데, 특히 이명박 정부에 들어 가장 포괄적인 규제 권한을 보유하게 된 방송통신위원회(이하 ‘방통위’)의 정책 집행으로부터 더욱 가중되었다. 무엇보다 방통위의 요구에 의한 포털의 임시조치건수가 급증했을 뿐만 아니라, 특히 정부 비판 콘텐츠에 대한 과도한 개입은 검열에 대한 우려를 증폭시켰다. 그리고 규제의 실효성과 국내 업체에 대한 역차별로 인해 인터넷 실명제에 대한 논란도 잦아들지 않았다. 또한 표현의 자유에 대한 대표적인 정부규제 사례로 회자되는 미네르바 사건은 전기통신사업법의 허위통신 금지(47조)의 위헌성을 부각시켰다. 이와 함께 소셜네트워크(social network)에서의 정치적 표현 규제도 새로운 논쟁거리로 등장하였다.

한편 이같은 사례들에서 불거진 내용규제 공방은 궁극적으로 정부 정책의 변화를 가져왔다. 우선 포털에 대한 과도한 임시조치 요구는 부분적으로 제동이 걸렸으며, 2011년 12월 29일 대통령 업무보고를 통해 인터넷 실명제에 대한 폐지 방침을 공론화했다. 전기통신사업법 47조 허위통신금지 조항의 경우 미네르바 사건을 계기로 소송이 제기되어 현재의 위헌 판결을 이끌어냈다. 그리고 소셜네트워크의 경우 실명제 적용 대상에서 제외되고, 공직선거법상의 선거운동도 과거에 비해 자유로워지는 조치들이 취해졌다. 이러한 흐름은 매우 전향적인 것으로서 정부규제 일변도의 관행들이 점차 축소될 여지를 넓히고 있다. 다만 기존 정책과 법제를 정비하는 데에서 대안에 대한 논의와 정립이 뒷받침되지 않으면 근간이 바뀌기 어렵다는 것을 유념할 필요가 있다.

한국사회의 민주주의가 공고화 국면에 접어들어 따라 정치적 표현에 대한 규제 문제는 더욱 큰 관심과 논란을 불러일으켜왔다. 특히 선거 시기에 이 문제는 봉합되기 어려우리만큼 사회 갈등을 증폭시켰으며, 국가기구 내부에서조차 반복적으로 이견을 노출하는 악순환이 노출되

11) 장우영, “인터넷 기술규제와 코드의 정치: 인터넷 내용등급제를 중심으로”, 《정보통신정책연구》, 2005년, 제12권 4호, 23-57.

〈표 2〉 국가기구 내부의 선거규제 갈등 쟁점

선거규제 제도	지지	반대
인터넷 언론 규제 (법률 미비, 2002년)	중앙선거관리위원회	문화관광부
인터넷 실명제 도입 (2002-2004년)	정보통신부	국가인권위원회
UCC 규제 가이드라인 (2007년)	중앙선관위	국가인권위원회
인터넷 실명제 확대 (2008-2010년)	방송통신위원회	국가인권위원회 및 국회 입법조사처(무용론)
통신비밀보호법 (2009년)	방송통신위원회	국가인권위원회
트위터 규제 가이드라인 (2010년)	중앙선거관리위원회	제 정당 디지털위원회

\* 출처: 장우영, "선거와 인터넷 규제: 미국 정책과의 비교" (한국정당학회보), 2010년, 제9권 2호, 209-241.

어왔다. 아울러 앞서가는 소셜네트워크와 뒷걸음치는 제도 간의 간극은 선거관리당국의 정치적 중립성에 대한 의혹을 자아내기도 했다. 가령 17대 대선과 5회 지방선거에서의 UCC(User Created Content) 및 트위터 규제가 가이드라인은 유권자의 선거참여를 봉쇄하는 문턱으로 기능했다는 평가가 주를 이루었다. 이러한 면에서 최근 중앙선거관리위원회의 공직선거법 운용기준은 작금의 뉴미디어 환경을 적극적으로 수용하는 전향적인 조치로 인식된다. 그 요지는 인터넷, 전자우편, 소셜네트워크를 이용한 선거운동을 상시 허용한다는 것이다. 구체적으로 선거운동을 할 수 있는 자는 언제든지 인터넷 홈페이지(포털사이트, 미니홈페이지, 블로그 등을 포함) 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 UCC 등 정보를 게시하거나, 전자우편 또는 모바일메신저, 트위터 등 소셜네트워크를 이용하여 선거운동을 할 수 있게 되었다.

이와 함께 자율규제 역량의 강화 동향도 주목할 만하다. 2009년 3월에 출범한 한국인터넷자율정책기구(이하 '자율정책기구')가 그것인데, 이 기구는 업계의 무임승차 현상에 경종을 울리고 시장 자율규제의 기축을 형성하였다는 점에서 기대되는 바가 크다. 자율정책기구의 주요 사업으로는 '기구 강령 및 가이드라인 수립', '회원사 등으로부터 요청 받은 인터넷 게시물 처리 정책의 시행', '국제 자율규제기구와의 교류 협력 및 국제기구 활동 참여'를 들 수 있다. 특히 한국

인터넷 인구의 절대 다수를 수용하고 있는 핵심 업체들—다음커뮤니케이션, 야후 코리아, SK커뮤니케이션즈, NHN, KTH—이 회원사로 참여함으로써 규제의 책무감과 사업 집행력이 매우 강화되었다. 그렇지만 장기적 발전 전망의 측면에서 자율정책기구가 극복해야 할 과제 또한 자명해 보인다. 우선 회원사가 소수 대규모 기업에 한정되어 있다는 것이다. 따라서 시장 자율규제의 공감대를 확산하려는 노력과 함께 참여 업체를 증대시킬 필요가 있다. 그리고 실질적인 규제 능력을 증대시키기 위해서 구속력 있는 사업자 행동강령을 정립해야 한다. 즉 선언적 강령이 아니라 책임과 준수를 보다 명확하게 제시하고 이에 대한 사회적 감시와 신뢰를 추구해야 한다. 마지막으로 정부로부터의 독립성과 수평적 협력 관계를 구축해야 한다. 앞서 설명했듯이 자율규제는 비정부 규제기구의 자율성과 규제의 실효성을 담보하는 거버넌스형 모델을 발전시켜나갈 때 실질적으로 제도화될 수 있다.

## IV. 한국 인터넷 언론의 자율규제 동향

### 1. 인터넷 뉴스 유통과 포털의 자율규제

언론은 시민사회의 특수 영역 혹은 국가와 시민사회

〈표 3〉 인터넷 뉴스미디어별 이용 현황

순위	인터넷 뉴스미디어	순방문자 (명)	도달률 (%)	평균 체류시간 (분)	시간 점유율 (%)	평균 재방문일수 (일)	페이지뷰 (페이지)	평균 페이지뷰 (페이지)	1회 방문당 페이지뷰 (페이지)
	전체	29,975,810	92.86	258.55	-	12.17	10,638,632,110	354.91	-
1	chosun.com	18,564,512	57.51	21.21	5.08	4.50	505,013,550	27.20	4.01
2	daum.net [News & Media]	18,124,804	56.15	107.40	25.12	7.68	3,104,611,143	171.29	9.43
3	mk.co.kr	18,020,064	55.83	10.21	2.37	3.88	170,478,349	9.46	1.79
4	naver.com [News & Media]	17,735,795	54.94	55.94	12.80	5.45	1,493,827,911	84.23	7.81
5	joinsmsn.com [News & Media]	16,860,285	52.23	14.33	3.12	4.20	218,672,980	12.97	2.19
6	hankyung.com	15,395,356	47.69	7.03	1.40	3.02	101,712,173	6.61	1.72
7	mt.co.kr	14,542,744	45.05	9.64	1.81	3.19	136,088,510	9.36	2.19
8	hankooki.com	14,510,951	44.95	11.90	2.23	3.66	190,522,772	13.13	2.58
9	donga.com	14,486,022	44.88	11.90	2.22	3.48	246,039,843	16.98	3.61
10	nate.com [News & Media]	14,416,580	44.66	77.11	14.34	5.64	2,006,529,456	139.18	12.90
11	asiae.co.kr	14,346,694	44.45	10.89	2.02	3.23	247,069,153	17.22	4.05
12	khan.co.kr	12,522,644	38.79	7.50	1.21	2.79	90,983,225	7.27	2.03
13	seoul.co.kr	11,889,615	36.83	6.76	1.04	2.54	47,589,680	4.00	1.31
14	fnnews.com	11,256,740	34.87	5.27	0.77	2.45	42,273,666	3.76	1.27
15	segye.com	10,879,793	33.71	5.99	0.84	2.53	52,473,990	4.82	1.58
16	sportsseoul.com	10,595,370	32.82	11.58	1.58	2.87	284,681,630	26.87	7.24
17	hani.co.kr	10,155,905	31.46	8.70	1.14	2.59	54,980,143	5.41	1.66
18	mydaily.co.kr	9,625,682	29.82	4.29	0.53	2.27	34,009,386	3.53	1.30
19	newsis.com	9,306,810	28.83	4.58	0.55	2.09	27,517,113	2.96	1.20
20	ohmynews.com	8,967,866	27.78	8.77	1.01	2.54	44,058,726	4.91	1.52
21	sbs.co.kr [News & Media]	8,952,007	27.73	5.23	0.60	2.26	35,412,983	3.96	1.45
22	heraldm.com	8,940,795	27.70	4.64	0.54	2.13	27,608,494	3.09	1.23
23	nocutnews.co.kr	8,903,672	27.58	5.09	0.58	2.18	28,738,992	3.23	1.22
24	newsen.com	8,480,301	26.27	3.48	0.38	2.13	28,009,310	3.30	1.28
25	munhwa.com	8,192,656	25.38	4.66	0.49	2.15	27,234,858	3.32	1.30
26	dt.co.kr	7,946,986	24.62	5.87	0.60	2.42	32,390,103	4.08	1.37
27	edaily.co.kr	7,849,029	24.32	4.64	0.47	2.05	31,103,795	3.96	1.59
28	kukinews.com	7,649,574	23.70	4.28	0.42	1.89	21,482,709	2.81	1.25
29	tvreport.co.kr	7,632,043	23.64	2.52	0.25	1.79	20,767,482	2.72	1.32
30	pressian.com	7,579,675	23.48	6.12	0.60	2.19	25,838,637	3.41	1.28
31	koreaherald.com	7,559,414	23.42	2.94	0.29	1.83	17,017,714	2.25	1.07
32	znet.co.kr	7,354,346	22.78	5.25	0.50	2.28	28,125,892	3.82	1.35
33	etnews.com	7,195,085	22.29	5.79	0.54	2.25	33,547,275	4.66	1.61
34	dailian.co.kr	7,193,905	22.29	3.70	0.34	1.78	19,669,878	2.73	1.33
35	koreatimes.co.kr	6,625,244	20.52	3.50	0.30	1.89	15,822,795	2.39	1.10
36	newdaily.co.kr	6,280,818	19.46	4.61	0.37	1.94	17,456,716	2.78	1.22

순위	인터넷 뉴스미디어	순방문자 (명)	도달률 (%)	평균 체류시간 (분)	시간 점유율 (%)	평균 재방문일수 (일)	페이지뷰 (페이지)	평균 페이지뷰 (페이지)	1회 방문당 페이지뷰 (페이지)
37	mediatoday.co.kr	6,232,385	19.31	6.02	0.48	2.11	18,911,157	3.03	1.19
38	imbc.com [News & Media]	5,188,856	16.07	3.90	0.26	1.74	17,657,766	3.40	1.66
39	inews24.com	5,047,355	15.64	4.20	0.27	1.77	17,485,435	3.46	1.64
40	newswave.kr	4,809,025	14.90	1.78	0.11	1.46	9,092,580	1.89	1.13
41	hkn24.com	4,735,478	14.67	1.72	0.11	1.45	8,478,061	1.79	1.09
42	newsway.kr	4,701,475	14.56	1.77	0.11	1.39	7,970,953	1.70	1.08
43	kbs.co.kr [News & Media]	4,677,270	14.49	4.75	0.29	1.67	22,887,647	4.89	2.43
44	breaknews.com	4,576,810	14.18	1.75	0.10	1.45	8,061,077	1.76	1.07
45	kyeongin.com	4,397,065	13.62	1.77	0.10	1.36	7,678,933	1.75	1.14
46	sportalkorea.com	4,391,630	13.61	4.87	0.28	2.24	14,994,982	3.41	1.25
47	yahoo.co.kr [News & Media]	4,382,802	13.58	63.12	3.57	5.72	432,134,592	98.6	8.25
48	bloter.net	3,608,208	11.18	3.51	0.16	1.64	7,603,063	2.11	1.10
49	naeil.com	3,409,643	10.56	3.20	0.14	1.61	7,019,587	2.06	1.10
50	ajnews.co.kr	3,399,407	10.53	1.55	0.07	1.24	5,471,452	1.61	1.16

\* 출처: 조희순 · 장우영 · 정진문, <포털뉴스 유통 현황 연구>, 한국언론진흥재단, 2011년.

<표 4> 50개 상위 언론사 사이트의 피딩 트랙픽 비중

Daum					
행 레이블	합계 : UV	합계 : PV	합계 : TTS	PV비중	TTS비중
경제지/전문지	16,103,865	41,391,951	51,924,806	19.1%	18.0%
방송국	8,082,968	18,799,006	22,636,968	8.7%	7.9%
인터넷신문	13,930,868	42,149,582	51,234,163	19.4%	17.8%
종합일간지	35,754,758	114,473,220	162,431,750	52.8%	56.4%
총 계		216,813,759	288,227,687		
Naver					
행 레이블	합계 : UV	합계 : PV	합계 : TTS	PV비중	TTS비중
경제지/전문지	10,338,873	29,202,823	24,907,557	24.2%	21.7%
방송국	3,124,268	5,504,212	4,347,724	4.6%	3.8%
인터넷신문	13,780,104	38,332,388	35,561,426	31.7%	31.0%
종합일간지	17,110,087	47,873,429	49,811,204	39.6%	43.5%
총 계		120,912,852	114,627,911		
Nate					
행 레이블	합계 : UV	합계 : PV	합계 : TTS	PV비중	TTS비중
경제지/전문지	13,379,087	36,151,974	38,453,596	13.1%	13.5%
방송국	3,005,972	5,368,291	6,624,340	1.9%	2.3%
인터넷신문	22,543,199	141,729,882	129,603,359	51.4%	45.7%
종합일간지	29,979,612	92,710,059	109,111,865	33.6%	38.4%
총 계		275,960,206	283,793,160		

\* 출처: 조희순 · 장우영 · 정진문, <포털뉴스 유통 현황 연구>, 한국언론진흥재단, 2011년.

를 중개하는 기제로 이해된다. 그만큼 언론의 사회적 위상은 공고할 뿐만 아니라 권력의 제4부라 불릴 만큼 사회적 영향력도 절대적이다. 따라서 언론이 인터넷을 매개로 위상과 영향력을 재정립하고 저널리즘의 지평을 확대해나간다고 했을 때 그에 따른 사회적 책무감이 증대하는 것은 자명한 일이다. 인터넷 트래픽 조사기관인 코리아클릭의 데이터에 따르면, 2010년 7월 현재 인터넷상에서의 언론기사 공급과 소비 현황은 <표 3>과 같이 활성화되어 있다. 뉴스미디어 방문자수는 29,975,810명으로 전체 인터넷 이용자의 92.86%를 차지한다. 이는 인터넷 이용자의 절대 다수가 인터넷 뉴스미디어를 통해 뉴스를 소비하고 있음을 뜻한다. 그리고 전반적으로 조선닷컴을 비롯한 신문사닷컴의 지배력이 두드러져 오프라인 언론의 영향력이 온라인공간에서도 동일한 수준으로 발현되고 있음을 알 수 있다. 주지하듯이 인터넷 언론의 소비는 해당 닷컴 언론사 사이트를 직접 방문하기보다는 주요 포털의 뉴스서비스를 매개하여 이루어진다. 과거에 인터넷에 진입하는 관문을 뜻하였던 포털은 현재 제반 서비스들을 망라한 지배적 시장 사업자의 지위를 점하고 있다. 포털 뉴스섹션 방문자수는 일일 2,800만명을 상회할 정도로 파급력이 절대적이다. 따라서 언론사닷컴과의 뉴스수급 관계에서 포털의 역할은 재정의되어 재매개

저널리즘이라는 신조어를 만들어냈다. <표 4>는 3대 포털(다음, 네이버, 네이버)의 인터넷 뉴스미디어 유형별로 피딩 트래픽 규모가 어느 정도인지를 구체적으로 확인시켜준다. 요컨대, 포털을 매개로 종합일간지에 이어 경제지/전문지 및 인터넷신문 그리고 방송 순으로 저널리즘이 활성화되고 있음을 알 수 있다. 따라서 인터넷 상에서 언론의 책무감은 더욱 커질 수밖에 없으며, 포털 또한 그러한 책임을 협력적으로 동반해야 함을 분명히 해둘 필요가 있다. 이와 같은 뉴스유통 현황은 개별 언론사닷컴과 마찬가지로 포털 역시 중요한 자율규제의 담지자가 되어야 한다는 것을 방증한다. 현실적으로도 재매개 저널리즘 시장을 독점하고 있는 포털은 <표 5>와 같이 언론 관계 법률을 통하여 언론행위자로 정의되고 있으며 그에 따른 사회적 책무를 수반한다. 이러한 법적 지위를 배경으로 포털은 다양한 방식으로 사회 의제에 개입하고 영향을 미칠 수 있다. 가령 기사 제공을 통하여 특정 이슈와 관련된 뉴스를 많이 제공하면 수용자의 인지와 토론이 이어지고, 이것은 미디어 의제를 공중의 의제로 전환되는 메커니즘을 구동한다. 포털의 주요 이슈는 오프라인의 뉴스 소비와도 밀접하게 관련되어 있다. 그것은 인터넷 미디어 이용자가 인터넷에 제공된 여러 뉴스들 중에서 자신이 읽을 기사를 선택하며, 그러한 행위는 상당 부분

<표 5> 언론행위자로서의 포털의 법률적 지위

법률	용어	정의 내용
신문 등의 진흥에 관한 법률 (2009.7.22.) 「신문등의 자유와 가능보장에 관한 법률」 전부개정	인터넷뉴스서비스	제2조(정의 5). 신문, 인터넷신문, 「뉴스통신진흥에관한법률」에 따라 뉴스통신, 「방송법」에 따른 방송 및 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」에 따른 잡지 등의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물을 말한다. 다만 제2호의 인터넷신문 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조 제1호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송, 그밖에 대통령령으로 정하는 것을 제외한다.
	인터넷뉴스서비스사업자	제2조(정의 6). 제5호에 따른 전자간행물을 경영하는 자를 말한다.
	기사배열책임자	제2조(정의 9). 인터넷뉴스서비스의 기사배열에 관하여 책임을 지는 자를 말한다.
언론중재및피해 구제등에관한법률 (2009.1.13. 개정 / 7.13. 시행)	인터넷뉴스서비스사업자	제2조(정의 18). 인터넷뉴스서비스란 언론의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물을 말한다. 다만 인터넷신문 및 인터넷 멀티미디어 방송, 그밖에 대통령령으로 정하는 것을 제외한다. (정의 19). 인터넷뉴스서비스사업자란 제18호에 따른 전자간행물을 경영하는 자를 말한다.

\* 출처: 황용석, "인터넷 자율규제와 허위의 통신", <인터넷상의 허위 정보와 표현의 자유, 그리고 자율규제>, 한국인터넷자율정책기구, 2011년을 정리하여 재작성.

‘개인적 기준’에 의해 결정되는 양상을 띠기 때문이다. 다시 말해서 뉴스를 소비하는데 있어서 수용자의 선택성(selectivity)이라는 능동적인 행위가 영향을 미치기 때문에, 포털의 대규모 뉴스 재매개를 넘어 인터넷 미디어 이용자만의 뉴스 수용의 특징적인 행태가 발현될 수 있는 것이다.<sup>12)</sup>

2000년대 중반에 접어들면서 포털의 뉴스 편집과 포털 뉴스박스의 선정성 위주의 연성기사 범람으로 이에 대한 사회적 비판이 가중되기 시작하였다. 아울러 뉴스 유통자로서 역할하고 있는 포털의 편집권에 대한 조정과 이에 대한 자정 및 시민 감시가 필요하다는 주장이 설득력을 얻기 시작하였다. 즉 포털은 편집 기준을 명확히 하고 이를 심의·조정할 수 있는 시민 사회와의 연대가 필요하다는 것이다. 이러한 자정과 감시를 통해 뉴스 제목 변경을 금지하고, 화면 구성에 있어서도 자율적인 기준을 제시함으로써 포털이 의제 설정 권한을 시민사회로부터 승인받는다든가 점에서의 의

미를 가질 수 있었다. 이를 위해서는 신문의 독자위원회, 방송의 시청자 위원회나 옴부즈맨, 기타 다양한 모니터링에 상응하는 네티즌, 전문가, 시민사회 참여 장치가 요청되었다.<sup>13)</sup>

이러한 배경에서 2005년 5개의 주요 포털(네이버, 다음, 야후, 엠파스, 파란)은 뉴스 편집에서 편집자의 자의적 판단을 최소화한다는 원칙을 합의하고, ‘포털의 뉴스 운영과 편집에 대한 공통기준’을 마련하여 실천해나가기 시작했다. 이는 포털 업계 최초의 자율규약으로 이해할 수 있는데 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 사회적 이슈에 대해 특정 논조나 입장이 아닌 최대한 다양한 시각의 뉴스를 함께 전달한다. 둘째, 개인의 인격권이나 명예훼손의 여지가 있는 기사에 대한 편집은 지양한다. 셋째, 건전한 인터넷 댓글 문화와 네티켓 정착에 노력한다. 넷째, 독자들이 궁금한 뉴스에 대해 항상 가장 신속하게 전달한다. 다섯째, 일방적인 뉴스가 아닌 독자와 항상 실시간으로 소통하는 쌍방

〈표 6〉 포털의 뉴스 편집 원칙

포털	뉴스 편집 원칙
네이버	다양한 정보의 신속하고 정확한 전달 균형 잡힌 편집으로 정치적 중립을 지킴 사회적 공익 가치를 존중 이용자와의 쌍방향 소통 정정, 반론, 추후보도 기사 모음과 각 언론사 기사 중 고침보도 모음을 운영하고 신속하게 처리 개인의 인격권 보호
다음	다양한 정보의 신속한 제공 이롭고 바른 정보 제공 열린 공론의 장을 마련하여 토론 활성화 소수자 배려 개인의 인격과 명예 및 초상권을 침해하지 않음 쌍방향 편집 편집위원회 운영
네이트	[독립성] 기사의 취사선택에 편집규약과 편집가이드 이외의 어떤 외부적 간섭이나 사적 이해관계도 개입시켜서는 안 됨 [진실성] 기사의 진실성 추구를 우선적 원칙으로 하며, 이를 위해 사실의 정확성과 표현의 적합성을 중시함 [중립성] 특정 계층과 집단에 편향된 정파적 태도를 지양하고, 특히 제3자의 관점에서 정치적 중립성을 지킴 [다양성] 포털뉴스의 공적 기능을 인식하고, 포털 특유의 다양한 시각과 관점을 최대한 수렴해 이용자의 알권리를 충족시킴

12) 성동규·김인경·김성희·임성원, “포털사이트의 뉴스 콘텐츠 전략에 관한 연구: 인터넷 뉴스의 이용동기와 지각된 뉴스가치를 중심으로”, 〈한국언론학보〉, 2006년 제50권 5호, 132-159; 안종묵, “인터넷 포털미디어의 저널리즘 특성에 관한 고찰: (네이버 뉴스)와 (야후 미디어)의 속보성, 상호작용성, 관련기사 서비스를 중심으로”, 〈언론과학연구〉, 2011년 제11권 1호, 187-218.

13) 양삼승, “포털 저널리즘, 그 실제와 전망”, 언론중재위원회, 〈포털저널리즘과 그 실제와 전망 자료집〉, 2005년; 송경재, “포털의 의제 설정 과정에 관한 연구: 네이버, 네이트, 다음 뉴스 서비스를 중심으로”, (사회 이론), 2006년, 29호, 178-208; 이동훈, “뉴스수용자에 대한 포털뉴스의 의제설정효과 연구: 북핵보도 관련 중이신문의 의제전이과정을 중심으로”, 〈한국언론학보〉, 2007년 제51권 3호, 328-357.

향 뉴스를 추구한다. 여섯째, 사회적 관심사에 공론의 광장을 제공한다. 일곱째, 사회적 책임과 역할에 대해 지속적이고 구체적인 노력을 다한다.

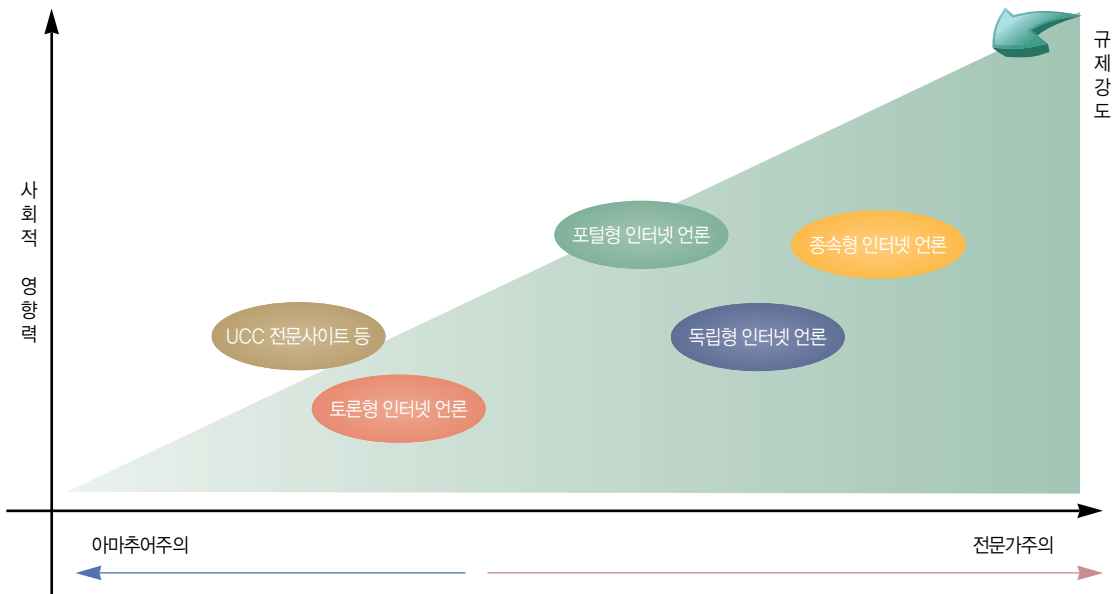
포털은 자체적으로 내부 편집 가이드라인을 마련하고 있으며 뉴스의 다원성, 프라이버시 보호, 뉴스편집 최소화, 반론권 최대보장 등의 내용을 반영하고 있다. 이를 각 포털별로 살펴보면, 우선 가장 많은 언론사의 뉴스를 공급받고 있는 네이버는 자체 편집규약에 의거해서 뉴스를 편집하고 이에 대한 옴부즈맨을 참조하고 있다. 그리고 뉴스서비스의 공정성을 강화하기 위한 내적 장치로는 24시간 뉴스 안내센터 운영, 이용자위원회 운영, 고침기사 제공, 옴부즈맨 고객센터, 댓글 모니터링 운영 등을 들 수 있다. 다음으로 다음은 마찬가지로 이용자위원회를 비롯해서 기사 송고 서비스 신청 및 승인 기준, 저작권 문제 처리 방법, 정기간행물 입점, 문제성 기사에 대한 시정 요청 및 재발 방

지, 사전 동의 규정 및 보안, 도메인 운영에 관한 실천 가이드를 마련하여 운용하고 있다. 마지막으로 네이트는 뉴스서비스의 공공성 강화를 위해 미디어책임위원회를 구성하여 정보의 사회적 책임을 높이고 쌍방향 소통을 통한 민주적 여론 형성을 추진하고 있다. 미디어책임위원회는 뉴스서비스와 관련된 규약의 제정, 이용자 권익보호, 모니터 업무에 역점을 두고 있다. 그리고 뉴스편집규약과 뉴스편집 가이드를 운영하고 있다.<sup>14)</sup>

## 2. 인터넷 언론협회의 자율규제

이 절에서는 인터넷 언론의 주요 분야별로 자율규제 제도화 현황을 고찰하기로 한다. 이에 앞서 인터넷 언론의 자율규제가 왜 필요한지 그 필요성을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 인터넷 언론사가 급격하게 늘어나

[그림 2] 인터넷 언론 유형별 자율규제 모델 예시



\* 출처: 장우영·안명규, <세계의 인터넷 자율규제 시스템 비교 고찰을 통한 한국 인터넷 언론의 자율규제 제도화 방안 연구> EU, 미국의 현황과 한국의 과제, 신문발전위원회, 2007년.

14) 김원용·이동훈, "포털뉴스 관련 제도적 규제 논의의 이론적 고찰", <제7회 디지털미디어와 사회연구 자료집>, 2006년; 최민재, <포털 뉴스의 의제설정>, 한국언론진흥재단, 2006년; 김위근·박춘식, <한국의 인터넷 뉴스서비스>, 한국언론진흥재단, 2010년.

〈표 7〉 인터넷 언론 관련 자율협회 현황

형태	분류	예	관련 협회
주류매체 인터넷신문 (오프라인 종속형)	언론사닷컴(분사형태)	동아닷컴, 조선닷컴, 조인스 등	한국온라인신문협회
	방송사닷컴(분사형태)	KBSI, iMBC, SBSI	-
	신문사/방송사명과 다른 인터넷뉴스사이트 운영	쿠키뉴스, 노컷뉴스	-
독립형 인터넷신문 (온라인 독립형)	시사형	오마이뉴스, 프레시안, 데일리서프라이즈 등	한국인터넷신문협회 한국인터넷기자협회
	전문뉴스형	iNews24, 이데일리, 머니투데이 등	인터넷신문윤리심의위원회
	지역형	부천타임즈 등	한국지역인터넷언론연대 한국인터넷기자협회
인덱스형(포털) 인터넷 언론	뉴스편집 포털	다음, 네이버, 네이트, 파란, 엠파스 등	인터넷기업협회
비영리재단 인터넷신문	비영리법인(종교법인, 사단법인, 재단법인 등)	-	-
언론 외 자율규제기구	포털 연합 자율규제기구	다음, 아후코리아, SK커뮤니케이션즈, 네이버, KTH	한국인터넷자율정책기구

\* 출처: 황용석, "인터넷신문의 제도화, 그 후 쟁점과 과제", 《새 언론법과 인터넷신문》, 2005년을 보완하여 재작성.

면서 신뢰할 수 있는 인터넷 언론에 대한 사회적 필요성이 증가하고 있다. 둘째, 자율규제를 통해 형성 단계에 있는 온라인 저널리즘의 규범을 발전시켜 나갈 수 있다. 셋째, 자율규제를 통해 공동으로 온라인 저널리즘의 가치와 현실적 한계에 대해 성찰하면서 윤리적 수준을 높일 수 있다. 넷째, 자율규제를 통해 축적과 억압의 경계를 확정해나가면 행위의 정당성과 안정성을 확보할 수 있다. 다섯째, 자율규제를 통해 이용자들에게 감시를 허용하고 신뢰를 제공받을 수 있다.<sup>15)</sup>

2005년 언론중재법이 개정되면서 인터넷신문도 조정·중재 대상에 포함됨에 따라 기존 언론매체와 대등한 권한과 책임이 부과되었다. 이런 변화에 조응하여 각 인터넷 언론사들의 자구책과 함께 관련 협회와 자율규제기구의 공동 규약의 제정과 실천이 확산되기 시작했다. 포털 중심의 자율규제에 의존하던 관행은 특히 근래에 들어 매우 활발해지고 있다. 2011년 3월 한국인터넷신문협회(이하 '인신협')와 한국신문윤리위원회(이하 '신윤위')가 '인터넷신문윤리강령'을 공표하였고, 같은 해 6월 인터넷신문윤리심의위원

회(이하 '윤리심의위')가 발족되어 인터넷신문에 대한 윤리 심의를 개시하였다. 그리고 같은 해 12월 한국인터넷신문협회와 한국온라인신문협회(이하 '온신협')가 '인터넷신문광고 자율규제 가이드라인'을 선포하였고, 2012년 2월 1일 자율정책기구는 인신협과 공동으로 '인터넷뉴스서비스사업자의 기사배열에 관한 자율규약'을 발표하였다.

상기에서 언급한 관련 협회의 자율규제 규약의 내용과 특징을 살펴보면 다음과 같다. 우선 인신협과 신윤위의 인터넷신문윤리강령은 총 9조 42개 항으로 구성되어 있으며, 그 내용이 포괄적이면서도 매우 구체적이다. 그리고 기성 신문의 윤리강령과 같은 형태로 실질적인 인터넷신문 규범을 제도화하고 있다. 구체적으로 표현의 자유와 책임에 대한 언론관을 비롯해서 기자들의 내적 규범, 취재·보도·편집 가이드라인, 피해 구제, 윤리 교육을 체계적으로 명시하고 있다. 그렇지만 윤리강령의 준수 및 위반에 대한 제재 그리고 시민감시에 의한 피드백 등의 실질 현황과 개선 실적에 대한 보고가 이루어지고 있는지는 명확하지

15) 김영옥, "인터넷 언론의 윤리와 윤리강령", 인터넷신문협회, 《뉴미디어 시대의 언론 윤리 자료집》, 2006년.

〈표 8〉 인터넷신문 윤리 강령

조문	조항
제1조 표현의 자유와 책임	표현의 자유 옹호 언론의 책임 언론의 독립 개인의 명예와 사생활 보호 편견과 차별의 금지 사회적 약자 및 소수자 보호
제2조 신속성, 객관성, 공정성	성실한 게이트키퍼링 사실과 의견의 구분 균형감각
제3조 이해의 상충	사적 이익추구 금지 이해관계 유의 주식 등 거래의 제한 부당한 집단 영향력 행사 광고판매 행위 요구 금지
제4조 어린이 보호	어린이 취재 보도 성범죄와 어린이 보호 유괴보도 제한 협조 유해환경으로부터의 어린이 보호
제5조 취재준칙	취재원의 신뢰성 금품·향응 수수 금지 당사자 동의 재난 등 취재 피해자 보호 기타 비윤리적 취재의 금지
제6조 보도준칙	취재원의 명시 정확한 인용 조사의 신뢰성 표절의 금지 반론권의 보장 이미지 조작의 금지 신원의 보호 자살보도의 신중
제7조 편집준칙	과잉표제의 금지 기사와 광고의 구분 어뷰징(abusing)의 금지 덧글의 관리
제8조 보도로 인한 피해의 구제	직접 대면 즉각적인 수정 반론·정정보도문 게재
제9조 언론윤리 교육 및 윤리기구 설치	언론윤리교육 윤리기구의 설치

않다는 문제점을 가지고 있다.

2012년 2월 1일 자율정책기구는 한국인터넷기업협회(이하 '인기협')와 공동으로 언론보도의 자유롭고 공정한 유통의 공간을 제공하고 이용자의 알 권리와 선택의 다양성을 증진하기 위해 '인터넷뉴스서비스사업자의 기사배열에 관한 자율 규약'을 제정했다. 2011년 8월부터 시작된 이 논의는 자율정책기구와 인터넷기업협회가 자율 규약을 제정하고 협의할 자문단을

구성하기로 합의함으로써 본격화되었다. 인터넷뉴스 서비스 사업자 5개사(다음커뮤니케이션, 야후 코리아, SK커뮤니케이션즈, NHN, KTH)와 자율정책기구에서 추천한 정책위원 등 법조계·학계 전문가로 자문단을 구성하여, 정기적인 토론과 협의를 통해 최종적으로 공동 자율규약을 공표하게 되었다. 자율규약의 내용을 간추려보면, 보도의 자유로운 유통, 다양성, 공정성, 이해상충 배제, 위협의 최소화, 피해구제,

〈표 9〉 인터넷뉴스서비스사업자의 기사배열에 관한 자율규약

조문	조항
제1조 보도의 자유로운 유통	국민의 알권리 보장 언론사의 취재와 편집의 자유 옹호 언론보도의 자유로운 유통을 위협하는 간섭의 배제
제2조 다양성	다양한 사회계층의 입장 반영 사회적 소수자의 목소리 존중
제3조 공정성	중립적인 입장에서 기사를 다룸 대립적 가치나 사안에 대한 균형 있는 정보 제공
제4조 이해상충 배제	금전적 이익 추구나 손실 회피를 위한 행동을 하지 않음 사적인 이해관계를 반영하는 행동을 하지 않음 언론사의 취재보도활동에 영향력을 행사하지 않음
제5조 위협의 최소화	청소년에게 미칠 영향을 고려함 선정적 기사와 과잉표제의 기사를 제한함
제6조 피해구제	기사배열기록을 6개월간 보관하여 정정보도나 반론보도 청구시 자료로 활용함 정정보도·반론보도·추후보도 청구를 받은 기사에 대해 그 사실을 표시함
제7조 선택권	동일하거나 유사한 내용을 반복적으로 전송하는 기사 제한 광고와 기사의 구분이 불분명한 기사 제한 타사의 기사를 복사한 기사 제한 언론보도와 이용자 의견의 명확한 구분
제8조 저작가치의 보전	기사 원문을 수정하지 않음 제목이나 내용이 변경된 기사를 지체 없이 반영함
제9조 이용자 참여성	이용자의 참여성 존중
제10조 전문성	전문성을 높이기 위한 교육활동 노력

선택권, 저작가치의 보전, 이용자 참여성, 전문성 등에 대한 세부 조항으로 구성되어 있다.<sup>16)</sup>

앞으로 자율규약을 어떻게 투명성 있게 실천해갈지 그리고 성과와 한계를 자율규제의 자산으로 활용해갈 것인가가 기대되고 있다.

신윤위는 한국신문협회, 한국신문방송편집인협회, 한국기자협회가 개정한 신문윤리강령 및 실천요강을 인터넷 신문에도 준용하여 자율규제 규약으로 삼고 있다. 신윤위는 정기간행물법에 의한 언론사 및 방송법에 의한 방송사가 직접 운영하거나 별도 법인으로 운영하는 인터넷사이트, 자체적으로 기사·논평·칼럼 등을 생산, 신문·방송·웹진 등의 형태로 보도하는 인터넷사이트, 인터넷 포털사이트(뉴스공급원)로부터 뉴스나 기사를 제공받아 편집·가공, 제공하는 경우 포함), 한국인터넷신문협회 및 한국인터넷기자협회 등 인터넷언론 관련 단체에 회원사로 가입된

인터넷사이트를 심의 대상으로 폭넓게 규정하고 있다. 따라서 동 강령과 요강은 인터넷 신문 자율규제에 있어 가장 포괄적인 규범으로 인식된다. 요강은 구체적으로 언론관을 비롯해서 취지 및 보도 가이드라인, 평론과 편집, 이용자 보호, 공익 수호를 아우르는 규범 체계이다. 다만 취지에 부합되는 성과를 창출하기 위해서는 신윤위와 유관 인터넷 언론 관련 협회의 공감대와 실행 방안이 구체화되어야 할 것이다.

인터넷 언론의 급격한 위상 증대에 발맞추어 그에 상응하는 기사의 신뢰성과 광고의 품질에 대한 요구도 확대되어왔다. 2011년 12월 인신협과 온신협은 이를 위해 인터넷신문 윤리강령을 제정하고 인터넷심의회를 발족한데 이어, 선정적 광고를 자율적으로 규제하는 가이드라인을 발표했다. 가이드라인은 학계와 유관 단체들이 참여한 제정위원회의 수차례의 축조심의를 거쳐 제정되었다. 가이드라인 제정에

16) 온라인미디어뉴스, 2012, 2, 3.

〈표 10〉 신문윤리실천요강

조문	조항
제1조 언론의 자유, 책임, 독립	정치권력으로부터의 자유 사회·경제 세력으로부터의 독립 사회적 책임 차별과 편견의 금지
제2조 취재준칙	신분사칭, 위장 및 문서반출 금지 재난 등 취재 병원 등 취재 전화 취재 도청 및 비밀촬영 금지
제3조 보도준칙	보도기사의 사실과 의견 구분 미확인보도 명시 원칙 선택보도의 금지 답변의 기회 보도자료의 검증 피의사실의 보도
제4조 사법보도준칙	재판에 대한 부당영향 금지 판결문 등의 사전보도 금지
제5조 취재원의 명시와 보호	취재원의 명시와 익명조건 제3자 비방과 익명보도 금지 배경설명과 익명조건 취재원과의 비보도 약속 취재원 보호
제6조 보도보류시한	보도보류시한의 연장 금지 보도보류시한의 효력 상실
제7조 범죄보도와 인권존중	형사피의자 및 피고인의 명예 존중 성범죄와 무관한 가족 보호 미성년피의자 신원 보호 자살 보도의 신중 피의자 및 참고인 등 촬영 신중
제8조 출판물의 전재와 인용	통신 기사의 출처 명시 타 언론사 보도 등의 표절 금지 타 출판물의 표절 금지 사진 및 기타 시청각물의 저작권 보호
제9조 평론의 원칙	논설의 정론성 정치적 평론의 자유 반론의 기회
제10조 편집지침	표제의 원칙 편집변경 및 선정주의의 금지 미확인사실 과대편집 금지 기고기사의 변경 금지 기사의 정정 관계사진 게재 사진조작의 금지
제11조 명예와 신용존중	개인의 명예, 신용 훼손 금지 저속한 표현에 의한 명예훼손 사자의 명예 존중
제12조 사생활 보호	사생활 영역 침해 금지 전자개인정보 무단검색 등 금지 사생활 등의 사진촬영 및 보도 금지 공인의 사생활 보도
제13조 어린이 보호	어린이 취재 보도 성범죄와 어린이 보호 유괴보도제한 협조 유해환경으로부터의 어린이 보호

조문	조항
제14조 정보의 부당이용 금지	기자 본인 및 친인척의 소유주식에 관한 보도제한 소유주식 및 증권의 거래 금지 부동산 등 부당거래 금지
제15조 언론인의 품위	금품수수 및 향응 금지 부당한 집단영향력 행사 금지 부당한 금전 지불 금지 기자의 광고, 판매, 보급행위 금지
제16조 공익의 정의	국가안전 등 공중안녕 범죄의 폭로 공중의 오도 방지

있어 인터넷신문 발전에 대한 기여, 이용자들의 권익 보호, 광고주들의 효과 제고라는 세 측면의 균형을 맞추고, 인터넷신문의 선정성 타파와 청소년 보호를 실질적인 목표로 삼고자 했다. 가이드라인은 특히 청소년에게 유해한 광고가 공개적으로 게시되지 않도록 인터넷신문사업자와 광고주 및 광고대행사 등에 자율적인 노력을 추진하는데 역점을 두고 있다. 양 협회는

향후 ‘인터넷신문광고 심의기구(가칭)’를 발족하여 가이드라인의 실효성을 담보해가려 하고 있다.<sup>17)</sup>

가이드라인은 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(책무), 제4조(적용범위), 제5조(선정적 광고의 제한), 제6조(혐오광고의 제한), 제7조(청소년 보호), 제8조(시행에 필요한 세부사항), 부칙(시행일)을 주요 골자로 해서 이루어져 있다. 이렇듯 제도는 정초했지만 광고

〈표 11〉 인터넷신문광고 자율규제 가이드라인

조문	조항
제5조 선정적 광고의 제한	① 사회통념상 일반인의 성욕을 자극하여 성적 흥분을 유발하고 정상적인 성적 수치를 해하여 성적 도의관념에 반하는 음란하거나 과도하게 선정적인 내용의 광고소재가 집행되어서는 아니 된다. ② 제 1항에 따라 음란하거나 과도하게 선정적인 광고소재는 다음 각 호와 같다. 1. 남녀의 성기, 음모 또는 항문이 구체적으로 묘사되는 내용 2. 자극적이고 혐오스런 성적표현 및 남녀 성기에 관한 은어 및 비속어를 사용하여 성행위를 구체적으로 묘사하는 내용 3. 강간, 윤간, 성추행 등 성폭력행위를 묘사하여 성적 굴욕감 또는 혐오감을 불러일으키는 내용 4. 성행위와 관련된 신음소리 등을 극히 자극적으로 묘사하는 내용 5. 구강·항문 등 신체의 일부 또는 도구를 이용한 유사성교행위를 노골적으로 묘사하는 내용 6. 변태적인 자위행위 및 성기에무를 구체적으로 묘사하는 내용 7. 수간(獸姦), 시간(屍姦), 혼음(混淫), 근친상간(近親相姦), 가학성·피학성 음란증, 관음증(觀淫症) 등 비정상적인 행위를 구체적으로 묘사하는 내용 8. 청소년을 성행위, 성적 일탈, 성범죄의 대상이나 주체로 표현한 내용 9. 신체를 과도하게 성상품화하는 등 성윤리를 왜곡시키는 내용 10. 성매매를 알선, 유도, 조장, 방조하는 내용 11. 일반인의 성적 수치심을 유발하는 내용 12. 그 밖에 심의위원회가 결정한 내용 ③ 특히, 성관련상품(공산품, 화장품, 식품, 건강기능식품, 의약품, 의료기기 등) 또는 서비스(비뇨기과, 성형외과, 산부인과, 다이어트 프로그램, 성상담, 성기능강화프로그램 등)에 관한 광고의 경우 과도하게 선정적인 소재를 사용하여서는 아니 된다.
제6조 혐오광고의 제한	환자의 환부, 기형·장애, 폭력, 엽기적 사진·영상 등을 광고소재로 사용하여 일반인으로 하여금 혐오감 또는 과도하게 공포심을 유발하는 광고를 집행하여서는 아니 된다.
제7조 청소년 보호	① 청소년의 품성과 정서, 가치관을 해치는 표현을 하여서는 아니 된다. ② 청소년에게 유해한 선정적인 소재가 사용된 광고는 성인인증 또는 심의위원회가 정하는 방법에 따라 게시되어야 한다. ③ 청소년에게 유해한 선정적인 광고소재는 다음과 같다. 1. 가슴, 둔부, 서혜부(鼠蹊部) 등 신체의 일부 또는 전부가 과도하게 노출되는 사진·영상 또는 제작 이미지로서 청소년의 성적 호기심이나 충동을 자극하여 유해한 정도에 이르는 것 2. 광고문구가 청소년의 성적 호기심이나 충동을 자극하여 유해한 정도에 이르는 것 3. 「청소년보호법」에 따른 청소년유해매체물에 관한 것 4. 청소년에게 불건전한 교제를 조장할 우려가 있거나 이를 매개하는 것

17) 데일리안, 2011. 12. 13.

가 언론의 주 수익원이며 또한 업계 내부적으로 치열한 경쟁이 벌어지고 및 영세 신문이 난립하는 현실을 직시하여 실질적인 규제성과를 도출하려는 노력이 수반되어야 할 것이다.

## V. 나가며

이 글은 크게 세 측면, 인터넷 자율규제의 필요성 및 한국 인터넷 규제시스템의 형성과 변화 그리고 언론 자율규제 동향에 대하여 고찰하였다. 본문의 고찰을 토대로 이 글의 함의를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 현대사회의 정치경제 거버넌스, 탈집중형의 인터넷 구조, 정보기본권 등 이용자 권한의 강화, 국제 표준으로서의 자율규제 시스템 확산은 인터넷 자율규제를 선택이 아닌 필수로 인식해야 하는 환경을 조성하고 있다. 그리고 자율규제가 거버넌스 프레임에서 구현된다고 했을 때, 그것은 정부규제의 대립항이 아니라 정부 등 제도적 권위를 협력적 기제로 활용한다는 것을 의미한다. 더욱이 중장기적으로 안전한 이용 환경과 사회적 이익 창출을 확대하기 위해서 자율규제는 체계적인 전망을 가지고 추진해야 할 전략이다.

둘째, 한국의 정보화는 발전국가 맥락에서 물적 토대 구축을 중심으로 전개되어왔다. 그 결과 정보화의 파급에 대한 성찰이 등한시되고 정부 주도의 인터넷 규제시스템을 배태하였다. 이 규제시스템은 강한 법제에 의해서 뒷받침되었으며 내용규제에서 검열 논란을 빈번하게 야기하는 등 사회갈등을 증폭시켰다. 반면 자율규제 역량은 저발전되었는데, 특히 선진국에 비해 이용자 권한의 위축과 시장의 무임승차 현상이 두드러졌다. 이러한 가운데 법리적 판단에 의해 법제가 정비되고 인터넷실명제와 같이 실효를 거두지 못한 제도에 대한 전향적 검토가 이루어지면서 내용규제 방식이 선회하고 있다. 아울러 정책자율기구와 같은 사업자 자율규제 흐름이 조성되면서 인터넷 규제시스템의 구도도 변모하고 있다. 그러나 이같은 동향

이 근본적인 변화로 나아가기 위해서는 훨씬 더 전향적인 제도 정비와 자율규제 역량의 강화가 추진되어야 한다.

셋째, 내용규제 영역에서 인터넷 언론은 가장 진전된 자율규제 규범을 구축하고 있다. 이는 민주화 이후 크게 신장된 언론의 자유와 함께 전통적인 직업윤리에 힘입은 바가 크다. 반면 언론계에 새롭게 편입된 포털과 독립형 인터넷신문은 자율규제 제도화 수준이 상대적으로 뒤떨어지는 것이 사실이었다. 그렇지만 협회와 자정기구들이 골격을 갖추면서 기성 언론에 상응하는 자율규제 규범을 갖추기 시작하였다. 그리고 그 범위가 점차 확대되어 기사배열과 신문광고에 대한 자율규약도 확립되고 있다. 이러한 동향에서 특히 주목할 분야는 포털이다. 포털은 시장사업자와 언론행위자의 지위를 동시에 점하고 있는데, 양 분야의 자율규제 흐름을 선도함으로써 영향력에 상응하는 책무를 이행하려는 의지가 엿보인다. 그렇지만 인터넷 언론의 자율규제 성과가 축적되고 사회적으로 추진받기에는 아직 더 먼 걸음걸이가 남아 있다.