

인터넷 미디어 공동규제(co-regulation)의 한국식 모델을 위한 제언

하주용

인하대학교 언론정보학과 교수



1. 들어가는 말

약 20년 전 모리스와 오간(Morris & Ogan, 1996)이라는 두 명의 학자가 한 학술지에 왜 인터넷을 매스미디어로 간주해야하는지에 대한 논문을 게재했을 때만해도 다소 억지스런 주장이라는 사람들이 있었다.¹⁾ 인터넷의 대중화가 막 시작된 초창기였기 때문에 인터넷이 어떻게 진화할지 누구도 장담할 수 없던 시기였기 때문이다. 그런데 이제 인터넷은 유토피안 커뮤니티를 지향했던 가상의 공간을 넘어서 현대 일상에서 떼려야 뗄 수 없는

1) Morris, M. & Ogan, C., 1996, *The Internet as Mass Medium*, Journal of Computer-Mediated Communication.

사회구조의 한 축으로 자리 잡은 지 오래다. 이처럼 인터넷의 미디어적 영향력이 점차 커지면서 인터넷 공간은 가상세계가 아니라 오프라인 공간의 연장선으로 제도적 규제의 대상이 되었다.

그러나 오프라인 미디어의 규제와 달리 인터넷 미디어에 대한 규제는 쉽지 않다. 우선 규제대상이 명확하지 않기 때문이다. 과거의 미디어 규제는 주로 행위자인 언론사와 언론인에 대한 규제였다. 즉 전통 미디어는 신문사나 방송사, 출판사 등 콘텐츠의 발행인, 공표자, 배포자를 특정할 수 있는 경우가 대부분이어서 법적 규제 대상이 명확했다. 그러나 인터넷의 경우 익명성으로 인해 콘텐츠의 발화자나 공표자가 드러나지 않는 경우가 많으며, 정보 전달자인 인터넷서비스제공자 역시 자신이 전달하는 방대한 양의 콘텐츠를 하나하나 확인하는 것이 불가능한 현실 때문에 법적 책임의 소재를 따지기 어렵다. 게다가 인터넷이 단순한 정보전달 수단이 아니라 정보의 생산, 유통, 소비가 이루어지는 미디어 공간으로 간주되면서 양방향적 커뮤니케이션 행위에 주체적으로 관여하는 이용자 개인이 직접적인 규제의 대상이 되었다. 또한 전통 매스미디어와 달리 자유가 강조되는 인터넷의 속성을 고려할 때 전통적 미디어 행위규제를 인터넷에 그대로 적용하기 어렵다. 인터넷을 통해 전달되는 내용이 다양화되었고, 콘텐츠의 유통도 글로벌화 되면서 규제대상 콘텐츠를 일일이 감시하거나 제한하기가 쉽지 않다.

그럼에도 불구하고 정보유통 통로로서 인터넷의 사회적 중요성이 높아지고, 신속하게 대규모적인 정보 확산을 가능케 한다는 점에서 인터넷상 불법정보의 유통에 대한 규제는 불가피한 상황이다. 이제는 규제여부가 아니라 규제방식에 대한 논의가 중요해졌다. 이러한 현실 속에서 세계 주요 국가들은 다양한 방식의 인터넷 규제체계를 개발해왔다.

2. 인터넷 규제의 유형

인터넷 규제는 크게 정부규제, 시장규제, 자율규제 세 가지 유형으로 구분된다(황용석 외, 2009). 정부규제는 정부가 규제주체가 되어 법률을 강제 집행한다는 점에서 책임과 권한이 명확하며 규제의 신속성과 공익성이 높다. 하지만 제도적 탄력성이 낮고 규제비용이 높다는 한계를 갖는다. 특히 정부규제는 타율적 책무를 강조하는 체계로 이용자와 인터넷 기업 간의 관계를 대립적 관계로 전제하고 법률적 규제를 유해한 콘텐츠에 대한 이용자 보호로 한정한다. 특히 법률적 열거주의를 통해 개별 관계를 규율하지 않는 한 인터넷 미디어가 수행해야 할 다양한 사회적 가치들을 고양하기 어렵다.

반대로 시장규제는 정부의 개입 없이 기업의 자기통제를 통해 규제가 이루어진다는 점

에서 규제비용은 적지만, 규제대상과 규제주체가 동일하다는 점에서 인터넷상의 다양한 이해관계를 조율하기에는 제도적 실효성이 낮고 규제의 자의성 문제가 발생할 수 있다.

이에 비해 자율규제는 기업, 업계, 제3자 등 규제 관련주체들 간의 협력관계와 상호 이해, 그리고 자발적인 동조를 토대로 하여 미디어 행위의 질적 향상을 지향한다는 점에서 장점을 가지고 있다. 특히 “미디어로서 인터넷은 기존 매스미디어보다 참여지향적 가치가 크다는 점에서 다양한 규제 관련 주체들의 상호이해와 협력을 토대로 한 규제체계가 필요하다(황용석 외, 2009).” 자율규제에서 중요한 요인은 규제당국인 정부와의 관계이다. 특히 자율규제가 규범적 당위성을 토대로 한 자발적, 적극적 실천체계라는 점에서 규제의 실효성을 담보하기 위한 정부와의 관계가 매우 중요하다.

인터넷 자율규제에 있어서 정부와의 관계를 기준으로 유형화해보면 자발적 자율규제, 부분 위임 자율규제, 완전 위임 자율규제로 나누어 볼 수 있다(황용석 외, 2009). 첫째, 자발적 자율규제는 정부가 시장에 자율규제 기능을 완전히 일임한 경우로 정부와 자율규제기구 간의 권한 위임에 따른 법률관계는 없다. 시민사회 영역이나 민간영역의 자율규제기구가 내용심의, 교육, 신고 핫라인, 분쟁조정, 정책대응 등의 역할을 맡는다. 따라서 민간영역을 구성하는 기업들과 시민영역 간의 상호협력과 견제가 효율적으로 이루어지지 않는 경우 제도적 실효성이 매우 낮을 수밖에 없다.

둘째, 부분 위임 자율규제는 정부로부터 법률적으로 위임받은 자율규제기구가 정부와 공동으로 규제기능을 행사하기 때문에 위임형 공동규제로도 불린다. 정부가 자율규제기구의 유지 및 운영에 어느 정도 개입하느냐에 따라 자율성의 범위가 달라진다. 경우에 따라 자율기구의 재정지원을 정부가 담당하기 때문에 규제기구의 자율성과 독립성에 영향을 줄 수도 있다. 최근 우리 방송통신심의위원회의 심의 공정성을 둘러싼 논란이 바로 그러한 예이다. 부분 위임 자율규제에서는 불법콘텐츠와 같이 사법적 처리가 필요한 사안은 정부가 맡고 자율규제기구는 처리 가능한 분쟁사안을 담당한다.

셋째, 완전 위임 자율규제는 협력형 공동규제라고도 불리는데 정부로부터 법률적, 정책적 권한을 위임받은 자율규제기구가 이용자 간 분쟁조정, 교육, 신고 핫라인 등의 업무를 수행하며, 사법적 처리가 필요한 사안은 규제당국에 이첩한다. 정부나 규제당국은 자율규제기구의 운영에는 간섭하지 않으며, 규제 역할에서 각 영역에 맞춰 상호 협력하는 방식이다.

이처럼 자율규제는 정부의 강제나 개입의 정도, 그리고 민간부문과 국가의 관계에 대한 일반의 인식에 따라 여러 가지로 다르게 구분되며, 순수한 자율규제보다는 정부와의 공동규제 형태로 발전한 것이 일반적이다.

3. 미국식 자율규제 모델

미국의 인터넷규제는 국가 개입을 최소화한다는 원칙을 가지고 있다. 이러한 규제원칙은 인터넷 대중화 초기인 1998년 미국 상무성이 인터넷 정책 백서에서 표방한 이래로 지속되고 있다.²⁾ 특히 표현의 자유를 보장하는 수정헌법 제1조의 영향력이 막강한 미국은 내용규제를 제한하는 전통이 매우 강하다. 이러한 전통 때문에 인터넷상의 정보유통을 제한하려 했던 통신품위유지법(CDA of 1996), 온라인아동보호법(COPA), 아동포르노금지법(CPPA), 아동인터넷보호법(CIPA) 등이 법률의 모호성(vagueness)과 규제대상이 과도하게 포괄적이라는 이유로 위헌판결을 받은 바 있다.

미국에는 공식적으로 인터넷 콘텐츠에 대한 사전, 사후규제를 담당하는 기구도 없다. 대신 불법콘텐츠, 즉 음란물(obscurity)과 같이 헌법적 보호를 받지 못하는 표현물에 대해서는 법적 처벌이 매우 엄격하다. 아울러 불법콘텐츠로부터 아동청소년을 보호하기 위한 노력은 민간영역에서 활발하다. 사이버앤젤, 사이버티라인(CyberTipline) 등 자율적 콘텐츠 모니터링 민간기구와 서비스제공자가 자발적으로 콘텐츠에 등급을 부여하는 인터넷콘텐츠등급협회(ICRA) 같은 사업자 조직이 유해콘텐츠로부터 아동청소년을 보호하는 역할을 수행한다. 법률적으로 자율규제를 위임받은 민간규제기구는 없으며 소비자 중심의 사회조직과 산업계가 유해콘텐츠를 감시하는 역할을 수행한다. 이들 기구들의 감시대상은 인터넷 콘텐츠 전반이 아니라 아동에게 해악을 끼칠 우려가 높은 성적 표현물에 한정되는 것이 특징이다.

4. 유럽식 공동규제 모델

자율규제를 중심으로 하는 미국과 달리 유럽은 정부와 자율규제기구 간 관계에 따라 영국의 소극적 개입식 공동규제부터 독일의 정부규제적 공동규제까지 다양한 형식의 공동규제 모델을 발전시켜 왔다.

1) 영국의 인터넷 규제

우선 영국의 인터넷 규제체계는 완전 위임 자율규제 모델에 가까우며, 정부와의 밀접한 관계를 유지하는 협력형 공동규제를 취한다(황용석 외, 2009). 규제 대상

2) US Department of Commerce, 1998, Internet Policy White Paper, <https://www.icann.org/resources/unthemed-pages/white-paper-2012-02-25-en>(검색일: 2015. 12. 2.)

콘텐츠도 아동 포르노물, 인종차별적 언술³⁾과 같이 법으로 금지하고 있는 불법 콘텐츠에 초점을 두고 있다.

인터넷상 음란물을 규제할 목적으로 설립된 영국의 대표적인 인터넷 자율규제기구인 인터넷감시재단(Internet Watch Foundation)이다. 인터넷사업자들을 회원으로 하는 IWF는 음란물법(Obscene Publications Acts)이 규정하고 있는 아동 포르노물이나 불법음란물 콘텐츠의 고지 및 삭제, 등급표시 및 내용선별, 교육, 홍보활동 등을 담당하며, 핫라인을 통해 불법(potentially criminal) 음란콘텐츠에 대한 신고 및 대응체계를 운영하고 있다. IWF의 재원은 유럽연합(EU)과 온라인사업자들의 지원으로 충당되는데 여기에는 인터넷서비스제공자, 이동통신사업자, 단말기 제조사, 콘텐츠서비스제공자, 검색사업자 및 기타 기업의 공익적 후원 등이 포함된다. 인적구성, 재정적인 측면에서는 정부로부터 독립되어 있으나, 내무부, 법무부, 비즈니스혁신기술부(Department for Business Innovation & Skills) 등 다양한 정부부처와 경찰, 인터넷서비스제공자 등과 밀접한 협력관계를 유지하고 있다.

하지만 IWF의 인터넷 필터링이 가져오는 부작용에 대한 지적도 만만치 않다. 필터링을 통한 사이트 차단 방식은 합법적 접근까지도 제한하며, 불법콘텐츠 제공자들이 암호화기술을 사용하거나 P2P를 이용한 거래 등 규제를 우회하는 방법만 고도화시키고 있다는 지적이다. 또한 삭제요청이 들어온 콘텐츠에 대한 기계적 삭제 방식으로 인해 과도한 사적검열을 초래하는 부작용도 낳고 있다. 회원사의 회비와 기부에 의존하는 IWF의 재원조달 체계로 인해 자율규제 활동을 위한 충분한 예산 확보에 어려움을 겪고 있는 것도 문제이다. 이처럼 영국의 사례는 인터넷 자율규제 체계가 항상 규제목적에 부합하는 성과를 가져오는 것은 아니라는 점을 보여준다.

2) 프랑스의 인터넷 규제

프랑스의 자율규제는 정부와 다수의 민간기구가 공동으로 역할을 분담하는 위임형 공동규제형식을 취한다. 사업자 자율규제기구인 인터넷서비스공급자협회(AFA), 분쟁조정 기능을 맡고 있는 인터넷권리포럼(FDI), 그리고 이용자 리더리시 증진을 맡은 인터넷이용자협회(AUI) 등이 있다. 인터넷서비스 관련 사업자들을 회원으로 하는 인터넷서비스공급자협회는 네티켓, 이용자보호, 미성년자 보호 등의

3) 인종차별과 같은 유해콘텐츠 규제는 2011년 4월부터 경찰이 담당한다. IWF(2011. 4. 11), "Incitement to racial hatred removed from IWF's remit", <https://www.iwf.org.uk/about-iwf/news/post/302-incitement-to-racial-hatred-removed-from-iwfs-remit>(검색일: 2015. 12. 2.)

준수사항이 포함된 행동강령을 제정하고 회원들로 하여금 이를 준수하도록 하며, 불법콘텐츠 규제를 위한 핫라인도 운영한다. 인터넷권리포럼은 인터넷 관련 분쟁 조정과 정책협의 등의 역할을 수행하는데, 이 기구가 다루는 중재대상 영역은 인터넷서비스에 대한 불만, 인터넷 상거래 분쟁, 도메인 관련 분쟁 등과 프라이버시, 초상권 등에 관한 사항이다. 이처럼 프랑스의 자율규제 영역은 다른 유럽 국가들에 비해 포괄적이다.

3) 독일의 인터넷 규제

독일의 인터넷 자율규제체계는 정부와 민간의 위임형 공동규제 형식을 취하고 있지만 국가의 개입수준이 높다(황용석 외, 2009). 즉, 국가가 법을 제정하고, 자율규제기구를 승인, 감독하는 구조이다.

독일은 아동청소년 보호와 인간존엄성 보호를 위한 청소년미디어보호국가협약(JMStV)에 근거해 방송뿐만 아니라 인터넷 등 텔레미디어에서의 청소년 유해물 유통을 규제하고 있다. 이 협약에 의해 설립된 민간위원회인 청소년미디어보호위원회(Kommission fuer Jugendmedienschutz, KJM)는 각 미디어의 자율규제기구의 설립 허가권을 가지고 있다. 또 민간 자율규제기구에 대한 관리, 감독기능을 하는데, 민간 자율규제기구가 관련 법률의 이행 수준이 낮거나 실효성이 떨어지는 경우 법률에 따라 위임된 권한을 철회할 수도 있다.

독일에서는 자율규제에 참여하는 사업자에 대한 혜택을 부여하기도 한다. 일례로 정보커뮤니케이션서비스법과 청소년미디어보호협정에 따라 미디어기업 내에 청소년보호관리자를 두어야 하는데, KJM의 승인을 받은 자율규제기구에 가입한 경우 이를 자율규제기구가 대리할 수 있도록 하였다.

민간영역에서는 독일에서 유일하게 자율규제기구로 KJM의 승인을 받은 멀티미디어자율규제협회(Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter, FSM)가 자율규제 업무 전반을 담당한다. FSM은 유해콘텐츠의 신고처리 관련 핫라인, 인터넷 리터러시 증진 관련 교육 사업 등을 담당하며 불법 콘텐츠에 대한 신고처리 업무를 맡고 있다. KJM은 FSM의 결정이 법적으로 부여된 재량권의 한계를 위반했다고 판단되는 경우에 한해 개입하여 제재조치 등을 결정할 수 있다(이향선, 2012). 이처럼 독일의 공동규제시스템은 정부가 자율규제기구에 주는 권한을 제한적으로 설정하고, 유해콘텐츠에 대한 기준을 정하며, 그에 대한 규제를 적극적으로 모니터링하는 규제된 자율규제라고 할 수 있다.

FSM의 자율규제가 가진 비효율성에 대한 문제제기도 있지만 자율규제기구의

의무와 책임소재가 법에 명시되어 있어 사업자들이 정해진 의무사항만 이행하면 법적 책임을 우려하지 않아도 된다는 점에서 법적 안정감을 주는 장점이 있는 것으로 평가받고 있다(이향선, 2012).

4) 호주의 인터넷 규제

호주는 다른 어느 나라보다도 먼저 정보통신테크놀로지의 발달을 종합적이고 체계적으로 수용하는 콘텐츠 규제체계를 갖추었다(이향선, 2012). 호주는 인터넷서비스사업자들에게 사업자 행동강령(Industry Code of Practice)에 따른 자율규제를 권장하는 동시에, 그것이 이루어지지 않는 경우 정부가 법적으로 개입하는 체계를 가지고 있다. 우선, 미디어 규제를 관장하는 연방정부기관인 호주통신미디어청(Australian Communications & Media Authority: ACMA)이 독립법정기구인 등급분류위원회(Classification Board)의 등급분류 정보를 기초로 금지(prohibited) 콘텐츠와 잠재적 금지(potential prohibited) 콘텐츠를 법으로 규정하고 있다. 등급분류법에 의거 설립된 등급분류위원회는 국가 등급분류 규정(National Classification Code)과 등급분류 가이드라인(Classification Guidelines)을 기반으로 하여 출판물, 게임, DVD 등 인터넷 콘텐츠를 심의하여 등급을 분류한다. 일반적으로 ACMA의 콘텐츠에 대한 조사는 금지 콘텐츠나 잠재적 금지콘텐츠에 대한 민원이 접수되었을 때 시작되지만, 직권으로 문제 콘텐츠에 대한 조사를 개시할 수도 있다. 금지 콘텐츠나 잠재적 금지 콘텐츠에 대해서는 인터넷서비스제공자에게 최종 차단 고지(final notices) 또는 임시 차단 고지(interim notices) 명령을 내릴 수 있다.

또한 ACMA는 자율규제기구에 대한 승인권도 가진다. 인터넷서비스제공자들은 해당 사업 분야를 대표할만한 사업자 기구를 구성하여 ACMA로부터 그 대표성을 인정받는 경우 자율규제에 참여할 수 있다. 승인받은 사업자 기구는 행동강령(industry codes)을 제정하고 ACMA의 승인을 거쳐 등록하여야 하며, 등록된 자율규제 규약에 대해서는 회원사들의 자발적 준수가 의무화되어 있다. 또한 사업자 행동강령이 불충분하거나 적절한 사업자대표 기구가 구성되어 있지 않은 경우 ACMA가 직접 사업자 행동기준을 제정할 권한이 있으며, 사업자들에게 행동강령 준수를 명령할 수 있다. 현재 호주의 대표적 인터넷서비스 자율규제기구인 인터넷산업협회(Internet Industry Association)는 자율규제 강령인 콘텐츠서비스규약(Contents Services Code)을 제정하여 ACMA의 승인을 받아 시행하고 있다(이향선, 2012).

이처럼 호주의 인터넷 규제 시스템은 사업자, 자율기구, 공적규제기구 등의 역할과 의무, 그리고 관련 절차 및 기준이 법에 의해 명확히 규정되고, 강제되고 있다는 점에서 적극적 공동규제의 한 형태로 볼 수 있다. 특히 자율적 규제가 적절히 작동하지 않을 경우 국가가 개입할 법적 근거를 제시함으로써 자율규제에 대한 사업자들의 실천을 담보하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 어느 나라든 시장과 시민사회의 요구에 따라 인터넷에 대한 규제를 실시하고 있으며, 규제방식은 서로 다르지만 자율규제를 근간으로 하고 있다. 각국의 자율규제기구의 역할은 어느 정도 차이는 있으나 정부나 공적기구 혹은 법으로 정한 일정한 규제체계에 의해 관리, 감독이 이루어지고 있다.

5. 한국의 인터넷 미디어 규제 현황과 문제점



우리나라의 인터넷 규제체계는 정부 개입 수준이 높은 법률 중심의 위임형 공동규제체계이다. 콘텐츠 심의 기능을 갖춘 준행정 민간기관인 방송통신심의위원회가 규제 전반을 관장하고 있다. 즉 방송통신심의위원회가 직간접적으로 규제기능을 수행하고 행정기관인 방송통신위원회가 이를 관리, 감독한다. 형식은 위임형 공동규제이지만 내용적으로는 정부규제에 가깝다.

방송통신심의위원회는 「방송법」, 「정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 규정된 방송통신 콘텐츠 심의 및 규제를 담당하고 있으며 인터넷 콘텐츠 등급제, 핫라인, 분쟁조정 기능도 수행하고 있다. 불법 콘텐츠의 신고처리 기능은 방송통신심의위원회의 불법/청소년유해 정보 신고센터가 담당하며, 개인정보보호, 불법스팸, 해킹 등의 문제

는 정보보호진흥원이 담당하고 있다. 인터넷 모니터링은 국가청소년위원회, 방송통신위원회, 영상물등급위원회, 한국사이버감시단, 학부모정보감시단, 청소년감시단 등이 담당하고 있다. 인터넷 콘텐츠 등급은 자율등급표시제의 형태로 운영되는데, 네이버, 카카오 등의 인터넷 포털들도 자율적으로 내부 모니터링, 부분적인 정보게시제한조치 등을 실시하고 있다(황용석 외, 2009).

규제대상 정보에 있어서는 독일과 유사하게 청소년보호법을 근거로 인터넷상 유해콘텐츠로부터 아동청소년을 보호하는 데 특별한 무게를 두고 있다. 인터넷 규제 관련 법조항이나 정보통신심의규정 등에 그러한 측면이 많이 반영되어 있다. 특히 아동청소년 보호를 목적으로 한 청소년유해매체물의 규정을 보면 규제대상 정보의 폭이 넓다. 인터넷상 음란물이나 과도한 성적표현물을 규제한다는 측면에서 보면 우리나라는 독일, 호주와 유사하게 입법을 통해 규제의 대상이 되는 정보의 종류와 범주를 비교적 상세히 규정하고 있고, 심의기구와 같은 공적규제를 최대한 활용하고 있다. 이는 우리나라뿐만 아니라 독일, 호주, 미국 등 여러 나라에서 이미 아동청소년을 대상으로 한 유해정보의 규제 법익에 대하여 광범위한 사회적 합의가 이루어져 있기 때문이다.

하지만 아동청소년 보호를 넘어서는 내용규제 영역에서는 인터넷 규제체계나 자율규제 기구의 역할이 명확하지 않다. 인터넷 내용규제와 관련해서 한국인터넷자율정책기구(KISO), 한국무선인터넷산업협회(MOIBA), 한국인터넷광고심의기구(KIADO), 신문협회, 인터넷신문위원회 등 자율규제기구가 각각 활동하기는 하나 영국이나, 호주, 독일처럼 인터넷 규제를 총괄적이고 전문적으로 담당하는 자율규제기구가 존재하지 않는다. 더욱이 자율규제기구에 가입해 있는 사업자의 수도 미미해서 대표성을 확보하기 어려운 현실이다. 인터넷은 일방향적 매체가 아니라 양방향적 상호작용을 특징으로 하는 매체이고 콘텐츠의 생산자와 소비자 구분이 명확하지 않은 특성을 고려할 때 관련 주체들 간의 상호이해와 협력이 필수적임에도 불구하고 우리나라의 규제체계는 그러한 협력체계가 아직 마련되어 있지 않다고 평가할 수 있다.

이처럼 우리나라의 인터넷 규제체계가 주요 선진국들과 여러 차이점이 있지만, 그중 가장 큰 차이는 규제대상 콘텐츠이다. 즉 미국, 영국, 독일 등에서 규제대상은 인터넷 콘텐츠 전반이 아니라 아동에게 해악을 끼칠 우려가 높은 성적 표현물이나 범죄 교사, 증오 표현 등 헌법적 보호를 받지 못하는 불법콘텐츠에 한정되는 것이 특징이다. 그러나 우리나라에서는 형법조항으로 규율되는 명예훼손과는 별도로 사이버명예훼손을 불법정보로 명시하는 등 규제대상 콘텐츠의 범위가 넓다(「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7). 특히 공공성을 강조하여 여론 형성 기능을 하는 인터넷 콘텐츠까지 규제대상으로 하고 있다(황용석 외, 2009). 최근 포털 제휴평가위원회에서

인터넷언론의 공정성을 평가해야 한다는 주장이 나오는 것이 그러한 사례 중 하나다. 이처럼 우리나라의 규제 대상 인터넷 콘텐츠는 어부징이나 선정성 광고 등 불법성이 없으나 사회적으로 불건전한 콘텐츠로까지 확장되어 있다.

물론 이러한 규제대상 콘텐츠의 확장은 우리나라 인터넷언론이 보여주는 현실적 문제점을 반영한 것이다. 최근 우리 인터넷언론은 신속한 업데이트 압박, 표절 및 무단 도용, 조회수를 올리기 위한 검색어 기사 남발 혹은 어부징과 같은 상업주의의 문제를 야기했고, 수익의 대부분을 광고에 의존함으로써 인터넷신문 광고의 품질이 낮아지는 문제점도 대두되었다. 인터넷신문을 통해 제공되는 광고에서 독자의 신문읽기를 방해하는 광고형식이 사용되거나 기사와 광고간의 구분을 모호하게 하는 기사형광고 등이 등장하고,⁴⁾ 내용이나 표현에 있어서도 선정적이며 원색적인 광고유형의 비중이 높아지기도 하였다. 인터넷광고의 급성장과 비례하여 허위, 과대광고나 불법, 청소년 유해광고로 인해 뉴스 소비자들에게 정신적, 물질적으로 피해를 주는 문제점도 나타났다(하주용·김영, 2011). 이처럼 과당 경쟁으로 여론 다양성을 추구하는 인터넷신문의 순기능이 왜곡되고, 미성년자들에게 유해한 광고나 불법 광고가 범람하면서 건전한 인터넷언론들까지 피해를 입는 상황을 개선해야 한다는 비판이 제기되어 왔다.

그러나 인터넷언론에 대한 규제 필요성에는 공감하더라도 지나치게 광범위한 인터넷 콘텐츠 규제는 언론의 자유 제한이라는 민감한 문제와 연결될 수밖에 없다. 특히 불법 콘텐츠와 달리 그 경계가 모호한 유해성 콘텐츠의 규제에 있어서 제도적 효율성만을 강조하여 정부규제나 준행정기구에 의한 규제를 시도하는 경우 인터넷 미디어의 사회적 가치들을 제한하는 역효과를 야기할 수 있다. 이런 관점에서 볼 때 인터넷언론에 대한 규제는 위임형 자율규제방식을 택하는 것이 바람직하다.

6. 결어: 한국식 인터넷언론 공동규제 모델을 위하여

전통적으로 미디어 규제에 대한 논의는 제도적 실익과 공익적 가치를 어떻게 확보하는가에 달려있다. 특히 미디어는 단순한 상품이 아닌 문화적, 정신적 상품을 생산하고 거래하는 사회적 제도이므로 '표현의 자유'라는 기본 가치와 사회적 책임 간의 상호 조화와 균형이 핵심적 문제로 대두된다. 최근 인터넷 미디어 환경의 급격한 변화는 인터넷을 통한 커뮤니케이션의 자유를 최대한 보장하면서도 효율적인 책임구현 체계의 정립

4) 현행 「신문 등의 진흥에 관한 법률」(제6조제3항)은 “독자가 기사와 광고를 혼동하지 아니하도록 명확하게 구분하여 편집하여야 한다”고 명시하고 있다.

을 요구하고 있다. 특히 인터넷신문 규제는 인터넷신문의 발전이라는 산업적 측면과 변화와 발전이 빠른 인터넷 매체의 기술적 특성을 고려할 때 기존의 매체에 적용되는 강력한 규제 정책을 채택하기에는 규제목적이나 효율성 측면에서 적절하지 않다. “인터넷은 지상파와 달리 가장 참여적인 시장이고, 표현 촉진적인 매체이다. 또한 쌍방향성이 보장되어 그 이용에 적극적이고 계획적인 행동이 필요하다. 따라서 질서 위주의 사고만으로 규제하려고 하면 표현의 자유발전에 큰 장애를 초래할 수 있다”(황승흠, 2014). 특히 정부 주도의 인터넷 콘텐츠 규제가 효율성 측면에서 부정적 평가를 받아온 것을 고려할 때, 인터넷신문 규제는 자율규제모형을 선택하는 것이 바람직하다. 자율규제모형은 인터넷미디어의 활성화와 자율성을 고려하고, 규제의 공정성과 투명성, 객관성을 제고할 수 있는 합리적인 규제체계라고 할 수 있다.

자율규제는 정부가 사회단체나 협회 등 비정부 영역, 즉 민간에 규제목적과 그에 부합하는 형식적 권한을 위임하는 경우를 말한다. 자율규제는 규제의 운영주체를 정부에서 민간으로 전환하는 것일 뿐 규제의 틀 자체를 없애거나 약화시키는 것은 아니다. 즉, 정부가 규제를 포기하는 것이 아니라 규제권한을 더욱 유연하고 효율적으로 집행하기 위하여 최선의 규제 틀을 구성하려는 것이다.

특히 자율규제모형은 법률적 의무가 아니라 규범적 당위성을 토대로 한 자발적이고 적극적인 실천체계라는 점에서 관련 주체들 간 규제목적의 달성을 위한 상호보완적 협력관계의 구축이 필요하다. 인터넷언론에 대한 자율규제제도를 도입하기 위해서는 우선 자율규제기구를 통한 자율등급 체계 마련과 필터링 기술, 인터넷 핫라인 등의 제도적, 기술적 장치가 필요하다. 이를 위하여 자율규제기구의 심의기능을 지원할 수 있는 정부의 재정적, 기술적 지원이 필요하다. 또한 자율규제 위반 시의 불법콘텐츠 리포팅 및 제재 등에 대한 정부와의 권한 관계가 정립되어야 한다. 이처럼 자율규제체제에서 정부는 법적 권한을 전향적으로 민간에 이양하여 규제역량에 힘을 실어주고, 자율규제기구와 공조체제를 유지하는 ‘후견인’ 역할을 해야 하며, 자율규제기구의 독립성과 중립성, 전문성을 확보할 수 있는 제도적 지원에 중점을 두어야 한다.

현재 인터넷언론사들은 자율규제를 통해 언론으로서의 사회적 책임을 강화하고 공신력을 제고함으로써 건전한 인터넷 언론문화를 정착시키고 이용자의 편익을 도모하기 위해 노력하고 있다. 이러한 자율규제가 실효성을 가지려면 인터넷언론사들이 주도하는 자율규제에 성실히 참여한 사업자에게 실질적인 이득이나 인센티브를 주는 장치가 필요하다.

자율규제의 실효성 제고 방안의 하나로 뉴스생산자와 뉴스유통업계의 협력 방안을 들 수 있다. 즉, 포털 뉴스의 제휴사업자 선정에서 자율규제 준수 사업자에게 제휴 우선

권을 주는 방법이다. 이를 통해 자율규제기구는 인터넷언론의 저널리즘적 원칙 준수를 강조하고 이를 따르는 사업자에게 포털을 통한 뉴스유통 우선권을 줌으로써 언론의 윤리성을 제고할 유인책을 제공할 수 있을 뿐만 아니라 그간 포털뉴스서비스에서 제기되어 온 저널리즘의 선정성과 연성화 문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것이다.

또 다른 방법으로 자율규제에 참여하는 인터넷언론사에게 정부 공공광고를 우선 배정하는 제도적 지원방안도 고려해볼만 하다. 이를 통해 인터넷언론사의 수입원을 다각화할 수 있을 뿐만 아니라 궁극적으로 인터넷신문의 건전한 발전에 기여하여 국민의 정보복지 향상에 기여할 수 있을 것이다.

이러한 직접적인 유인책뿐만 아니라 인터넷신문의 질적 제고를 통하여 저널리즘 기능을 충실히 수행할 수 있도록 기자교육 지원 등의 방안도 강구할 필요가 있다. 교육은 궁극적으로 미디어 생산과 이용을 포함한 미디어 행위 전반의 질적 수준을 높이는 수단이다. 인터넷신문 편집자와 기자 역시 저널리스트로서 합리적인 행위를 할 수 있도록 지속적인 재교육과 자질 향상이 필요하며, 이를 위해 정부가 자율규제 참여사업자에 대한 교육지원사업 등의 제도적 지원책을 강화하는 것도 고려되어야 할 것이다. ─

〈참고문헌〉

- 이향선 (2012). 인터넷 내용규제 패러다임의 변화: 공동규제 시스템 도입 방안 연구. 〈한국방송학회〉, 26권 4호, 215-246.
- 하주용 · 김영 (2011). 〈인터넷신문 광고의 품질 제고를 위한 공동마케팅 방안 연구〉. 한국언론진흥재단.
- 황승흠 (2014). 〈인터넷 자율규제와 법〉. 커뮤니케이션북스.
- 황용석 · 이동훈 · 김준교 (2009). 미디어책임관 관점에서의 인터넷 자율규제제도 비교 연구. 〈언론과 사회〉, 17권 1호, 102-134.
- 황용석 · 정동우 · 김춘식 (2011). 〈인터넷신문의 신뢰성 제고를 위한 자율규제 방안 연구〉. 한국언론진흥재단.
- "Incitement to racial hatred removed from IWF's remit", (2011. 4. 11) IWF 홈페이지.
- Morris, M. & Ogan, C. (1996) The Internet as Mass Medium. *Journal of Computer-Mediated Communication* 996.tb00174.x.
- US Department of Commerce. (1998). Internet Policy White Paper.