

미디어 콘텐츠에 대한 공동규제

- 독일에서의 '규제된 자율규제' 시사점을 중심으로 -

심 영 섭*

경희사이버대학교 미디어영상홍보학과 겸임교수

국문 초록

미디어 콘텐츠에 대한 내용심의는 행정규제기관을 통한 국가규제와 국가와 민간이 공동으로 수행하는 공동규제, 시장의 필요에 따라 운영되는 자율규제로 나뉜다. 행정규제는 효율적이고 안정적인 뿐만 아니라, 제도적 효용성도 오랫동안 입증됐다. 그러나 디지털 미디어 환경 등장으로 순간마다 새로운 콘텐츠가 온라인에 올라온다. 이러한 환경변화로 미디어 콘텐츠의 유해성을 숙의해야 하는 내용심의에서 무한한 새로운 콘텐츠 생성에 맞는 제도가 필요하다. 규제된 자율규제와 같은 공동규제는 행정규제의 비효율성을 보완할 수 있는 대안으로 등장했다. 규제된 자율규제는 독일을 비롯한 유럽연합 회원국에서 이미 정착된 제도이다. 독일은 행정규제기관이 민간 자율규제기구에 국가 임무의 일부를 위임하고, 자율규제기구가 수행할 규칙을 제시한다. 자율규제기구는 이러한 규칙을 지키기 위한 자체 강령과 규칙을 정한다. 또 자체적인 자율규제기구 운영에 필요한 자원을 부담한다. 공동규제 제도 도입은 미디어 사업자에게 미디어 콘텐츠 생산과정에서 좋은 콘텐츠를 유통하기 위한 책무를 실천하라는 사회적 요구이며, 동시에 미디어 수용자가 미디어 소비과정에서 해로운 콘텐츠를 비판적으로 수용할 수 있도록 미디어 리터러시를 강화해야 함을 의미이다. 이러한 제도를 한국에 도입하기 위해서는 행정기관에 의한 국가 임무의 부분 위임과 공동규제기구가 내린 결정에 대한 법적 구속력

* nieman67@gmail.com

보장이 필요하다.

주제어: 규제된 자율규제, 공동규제, 미디어 내용심의, 기든스의 규칙과 자원

목 차

- I. 서론
- II. 이론적 논의
 - 1. 정책목표와 정책수단, 정책설계
 - 2. 자율규제와 공동규제
 - 3. 자기생산적 체계로서 규제된 자율규제
- III. 규제된 자율규제 제도 사례분석
 - 1. 공적규제와 자율규제의 법적 근거
 - 2. 내용심의회와 관련된 규제법령
 - 3. 규제된 자율규제 기구 현황
- IV. 결론 및 시사점
 - 1. 연구 결과
 - 2. 시사점 및 정책적 제언

I. 서론

미디어 내용심의회는 법률에 정의된 표준(Standard)을 위반한 행위에 대한 위법성 판단과 사회적으로 바람직하지 않은 해로운 내용물에 대한 유해성 판단을 위한 숙의(deliberation)를 포함한다. 이때 법률에서 정한 규칙을 위반하는 사항은 행정규제기관이 아니더라도 사법당국에서 처리할 수 있지만, 유해성에 대한 숙의와 판단은 심의기관이 맡을 수밖에 없다. 그렇다 하더라도 미디어에 대한 내용심의회와 관련해 행정기관이 직접 위법성과 유해성을 판단하는 행위가 과연 바람직한가에 대한 반론이 있다. 미디어는 사회체계 일부로써 정치와 경제, 문화 등 사회를 구성하는 다양한 제도를 감시하고, 행태를 비판한다. 또 사회체계가 원활하게 작동할 수 있도록 부분체계가 연결될 수 있는 장을 만든다. 이러한 이유로 미디어의 ‘독립적인 취재와 보도’를 다른 사회체계가 직접 통제하거나 개입한다면 독립성과 공정성, 객관성은 훼손될 수밖에 없다.

미디어 콘텐츠에 대한 평가는 통상 내부 심의회, 독자위원회, 시청자

위원회, 이용자권익위원회 등이 담당하고, 관련 협회에서 설치한 자율기구에서 보완한다. 자율규제체계는 이해관계자가 자발적으로 윤리적 실천 기준을 만들고, 이를 실천한다는 점에서 바람직하다. 그러나 이러한 체계는 미디어 콘텐츠 생산자와 그들의 이해관계자가 자율규제기구를 산하 기구 정도로 운영함으로써 독립성을 침해하거나, 해로운 내용물에 대한 실질적인 제재 수단을 갖추지 못했다면, 자율 실천은 허울만 남는다. 이 과정에서 수용자가 양질의 정보를 누릴 권리는 침해받고, 민주주의 사회에서 다양한 여론이 형성되는 과정은 왜곡된다. 그래서 미디어 내용심의를 위한 자율적 실천이 작동하지 않을 때는 사회적 폐해를 줄이기 위한 행정체제가 강화된다.

자율규제가 행정규제보다 더 우월하다거나 효용성이 크다는 연구 결과는 없다. 예컨대 행정규제가 ‘언론의 자유’를 제약하고, 시장에서의 자유로운 경쟁을 왜곡할 가능성이 있지만, 자율규제도 시장에서 지배적 지위에 있는 사업자가 후발 사업자의 시장진입을 차단하는 도구로 악용할 수 있고, 지나치게 상업화된 미디어 생산물의 해로움에 대한 사회적 비난을 모면하려는 이익 집단의 방패막이로 작동할 수도 있다. 그래서 미디어 내용물에 대한 심의는 자율규제와 행정규제의 장단점을 서로 보완할 수 있는 제도설계가 필요하다. 특히 최근 미디어 환경이 디지털 기술 발달과 전 지구화하는 미디어 콘텐츠 유통으로 개별 국가로 한정된 행정규제만으로는 해로운 내용물에 대한 적절한 대응이 어렵다(계인국, 2013; Schulz & Held, 2006). 또, 미디어 환경은 바뀌었음에도 내용심의 제도는 여전히 소수 인력의 유해성 관찰과 사후 심의에 의존하는 문제도 있다(김경환·박성순·심영섭, 2023).

공동규제제도가 일찍부터 발달한 유럽연합 회원국에서는 1980년대 중반부터 시작된 공·민영방송은 물론 게임물과 온라인영상물 등 다양한 영역에서 자율규제와 행정규제를 접목해 왔다. 하지만 유럽연합 회원국 공동규제제도는 국가별로 문화적 역사적 변천 과정에 따라서 다르게 발전했고, 제도성과를 평가하는 방식도 국가마다 다르다. 대표적으로 독일은

1980년대 공·민영 이원방송체제를 도입할 당시, 공영방송은 다양한 이해관계를 가진 사회 각 집단의 대표자로 구성된 방송평의회(Rundfunkrat)가 방송사 내부에서 ‘목소리의 다양성’을 반영하는 내적 다원주의 방식으로 내용심의를 유지하고, 새롭게 설립된 민영방송은 다양한 소유주가 서로 다른 이해관계를 갖고 시장경쟁을 통해서 ‘목소리의 다양성’을 반영하는 외적 다원주의 방식으로 제도를 도입했다. 하지만 민영방송은 ‘목소리의 다양성’은 제공했지만, 콘텐츠의 품질을 보장하지는 않았다. 특히 독일이 동·서독으로 분단된 시절에는 민영방송의 해로운 내용물에 대한 강력한 규제보다는 상업방송이 자유로운 서독 사회를 반영하여 공산주의 체제에 살던 동독 주민은 물론 옛 공산권 전체에 체제 우월성을 과시하는 수단이었다. 이 과정에서 서독 규제 당국은 방송의 지나친 상업성, 선정성, 폭력성 문제를 목인했다. 그러나 1990년 독일 통일로 더는 이념경쟁을 할 필요성이 없자, 지나치게 상업화된 미디어 콘텐츠의 유해성을 줄이기 위한 제도적 장치 마련 논의가 활발하게 진행되었다. 이 과정에서 상업화와 더불어 등장한 기만성 광고와 은폐 광고로 인한 피해, 청소년에게 해로운 콘텐츠가 실시간 방송을 통해서 불특정 다수에게 전송되는 문제를 시급하게 해소할 필요가 있었다. 그 결과, 2002년 9월에 발표된 ‘방송과 텔레미디어에 있어서 인간의 존엄과 청소년을 보호하기 위한 국가협약(Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, 이하 JMStV)에서는 처음으로 방송은 물론 온라인공간에서 유통되는 각종 콘텐츠에 대한 내용심의를 위해 청소년미디어보호위원회(KJM)를 설립했다. KJM은 자율규제를 실천하는 기구를 인증하고, 인증받은 기구는 자체적인 규약과 제재 절차를 통해서 기구를 운영하는 일명 ‘규제된 자율규제(regulierte Selbstregulierung)’인 공동규제제도를 도입했다.

우리나라에서도 과도하게 몰려있는 행정기구의 권한을 축소하고, 민간 영역의 참여를 확대하는 협치에 대한 논의가 진행되면서, 미디어 내용규

제에서도 공동규제제도 도입 필요성이 제기되고 있다(김경환 등, 2023; 정인숙·허찬행·심영섭, 2022). 공동규제제도는 방송뿐만 아니라 게임물, 온라인동영상, 웹툰 등 다양한 미디어 영역에서 공동규제와 자율규제 연구가 제시되고 있다. 먼저 행정기관이 담당해 온 국가규제 중심의 내용 심의를 민간영역이 참여하는 공동규제나 순수한 의미에서 민간 자율심의의 강화를 수 있도록 실천지침 제정을 제안하거나(채정화·유경한, 2023), 국가가 고유임무를 수행하더라도 새롭게 성장하는 미디어 콘텐츠 영역에 대해서는 ‘전수심의’가 아닌 ‘협치’를 통해 콘텐츠를 심의하는 제도 전환을 제안하는 연구가 있었으며(선지원, 2022; 송해엽, 2022; 정남석, 2023), 포털과 같은 영역에서 시장이 필요로 하여 이해관계자가 스스로 도입한 자율규제제도가 실효적으로 작동하지 않는 상황 분석을 바탕으로 정부의 적극적인 ‘협치’ 제도 도입을 위한 법제도 개선을 제안한 연구가 있다(정영주·오세욱·이현우, 2023). 그러나 게임물 자율심의제도처럼 ‘협치’가 도입되었더라도, 제대로 작동하지 못하는 공동규제기구의 한계 분석을 통해, 한국적 상황에서 도입 가능한 공동규제에 대한 바람직한 제도개선 방안을 제시한 연구도 있다(박현아·이재진, 2023). 또한, 현재 미디어업계에서 도입한 자율규제를 이해관계자가 더 적극적으로 활용하는 방안도 제안되었다. 여기에는 현행 자율심의제도의 틀에서 언론사 스스로 자체적인 윤리기준을 강화하는 방안(박세화, 2023), 현재 분산된 자율규제기구의 분쟁 조정과 심의기능을 통합하는 제도설계(강형철·김민정·심석태·심영섭·정은령·황용석, 2022), 현행 자율규제제도 현황 분석을 통한 제도 개선(이승선·김선량·김정오·표시영, 2021)이 제안되었다.

제19대 대통령 선거와 제20대 대통령 선거 과정에서는 당선이 유력했던 대통령 후보들이 한결같이 미디어 공약으로 자율규제 도입을 주장했다. 그러나 현실적으로 새로운 제도를 도입하기 위한 구체적인 방안이 논의되거나 설계되지는 못했고, 대통령 당선인이 취임 후에 선거 과정에서 내세웠던 공약은 ‘미래의 바람직한 상황’에 대한 계획으로만 남았다.

이 연구에서는 ‘규제된 자율규제’ 방식의 공동규제제도를 정책에 반영하여 실천하고 있는 독일에서 미디어 내용물에 대한 자율규제제도의 특징을 법률적 근거, 법률에 정의된 자율규제기구에 위임된 권한과 범위, 자율규제기구 운영 실태, 규제된 자율규제 제도 부패를 방지하기 위한 사후적 평가 방식과 보완적 교정장치 등을 분석하고, 이를 바탕으로 우리나라의 현행제도를 방송을 중심으로 비교한다. 결론 및 함의에서는 이러한 분석을 바탕으로 규제된 자율규제 제도의 미디어체계 도입 가능성에 대한 검토와 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 정책목표와 정책수단, 정책설계

미래의 바람직한 상태를 실현하기 위해서 강구된 과학적 수단을 권위 있는 정부 기관이 설계하는 작업을 정책이라 한다(권기현, 2008). 그러나 미디어처럼 서비스 도달 범위와 경쟁 상황이 한 국가 영토에 머물지 않고 전 지구적으로 영향력이 확대되는 상황에서는 정책설계도 달라야 한다. 정책은 국민국가의 제한된 영토를 넘어 ‘가장 바람직하다’라고 판단되는 보편적 기준을 만드는 과정이고, 이때 만들어진 추상적 기준을 구체적 실행 수단으로 뒷받침할 수 있게 제도설계가 필요하다. 디지털 미디어 환경에서는 아날로그 미디어 환경처럼 정부의 통치행위만으로 시장의 불확실성을 해소하고, 수용자의 다양한 욕구를 충족시키기 어렵다. 이에 대한 대응으로 시민사회와 이해관계자가 행정과정에 참여하는 ‘협치’ 개념이 등장한다. ‘협치’는 전통적인 행정 행위인 통치를 대체하는 것이 아니고, 오히려 사회적으로 증가하는 다양한 불확실성과 불규칙성을 줄이는 국가의 조정 임무이다(이명석, 2002).

협치는 과거 정부가 추진한 통치행위인 공기업운영과 민간부문에 대한 규제와 같은 직접적 정책수단으로부터 민간과 협력을 통해 정책목표를 달성할 수 있는 간접적 정책수단으로 변화하고 있다(Salamon, 2002). 이는 정부가 직접 제도를 운용하며 공공서비스를 제공하던 방식과 다르게 정부의 공적 권위를 통해 민간영역에서 제공되는 서비스에서도 공공성과 공익성이 보장될 수 있는 제도 설계가 필요하다(Denhardt & Denhardt, 2007). 미디어 정책에서 민관이 협력하는 협치는 “특정한 제도적 구조에서 다수 혹은 소수의 독립적인 행위자가 협력적 행위를 하는 메커니즘과 효과”(Trute, Kuehlers & Pilnick, 2008, p. 174)로 보기도 하는데, 이는 다양한 이해관계자가 서로 협력하여 문제를 해결하는 행위와 결과가기 때문이다(Donges, 2011).

정책을 만드는 과정은 일반적으로 정책을 설계하는 목적이 명확해야 한다(Just, Latzer & Sauwein, 2007, pp. 121-123). 정부는 가장 먼저 새로운 정책 설계가 필요한지에 대한 환경분석을 통해, 정책 목적을 명확히 한다. 정책 목적이 명확하다면, 다음으로 해당 정책을 추진할 범위와 주체를 정한다. 이때 정책입안자가 반드시 고려해야 할 점은 추진해야 할 정책의 범위가 자국에서만 영향을 미치는 사안인지 혹은 다국간, 국제적 규모로 파생할 수 있는 문제인지 살펴보고, 정책과정도 단순한 기준제시인지 사전적 규제 혹은 사후적 규제가 필요한 내용인지를 살핀 뒤에, 적절한 제재 수단을 검토한다. 만일 행정규제 대신에 시장에서 자율적으로 분쟁 해결을 담당할 자율 또는 공동규제 기관을 지정하여 운영한다면, 협치 과정의 투명성과 신뢰성, 결과에 대한 객관적 평가를 위한 정기감사절차와 운영실패에 대한 교정절차를 마련해야 한다. 또한, 민간위탁 제도 운용이 효율적일 때는 보조금을 지급하고 자율규제에서 결정한 사안에 대한 법적 처벌의 유보 내지는 감경하는 혜택(incentive)을 제공해야 한다. 그러나 협치 기구가 사회적으로 합의한 약속이나 정책을 이행하지 않고, 이해관계자의 이익만 대변한다면 행정기관에 의한 처벌(penalty)도 명확히 규정해야 한다.

2. 자율규제와 공동규제

자율규제는 시장에서 활동하는 사적 이해관계자가 특정 목적을 달성하기 위해 국가로부터 영향을 받지 않고 구속력 있는 규칙을 스스로 형성하여 이를 적용하는 행위이다. 자율규제는 통상 시장에서 합리적 선택을 통해 이익을 최대화하기 위한 사인 간 협약이지만, 비경제적 목적으로 공공선을 보호함으로써 사회적 폐해를 줄여 ‘더 고도화된 시장경제’의 확장을 도모할 때 도입한다. 자율규제기구(自律規制機構)는 특정 조직에서 규칙을 형성하고 공표한 뒤에 이를 실행함으로써, 행정적 집행권에 포섭되지 않도록 자율적으로 규율을 만든다. 자율규제가 자율적 실천을 형성하는 것이라면, 자율규제기구(自律規制機構)는 이러한 자율적 실천을 외부에 공표하고 실행하는 사회적 약속이다(Sculz & Held, 2006; Puppis et al., 2004).

자율규제는 상호신뢰를 바탕으로 운영되기에 갈등 해결에 드는 사회적 비용을 감소시킨다. 작동하는 자율규제는 시장경제의 복잡한 이해관계를 중재하고 해결하는 시간과 비용 같은 자원 소모를 감소시키고, 사회적 갈등 해결뿐 아니라 사전 학습으로 인한 예방 효과까지 기대할 수 있다.

규제유형은 크게 국가규제와 대안규제로 나누며, 대안규제는 다시 승인적 공동규제와 강제적 공동규제, 광의의 자율규제, 협의의 자율규제로 나눌 수 있다(Latzer, Hollnbuchner, Just & Sauwein, 2011).

국가규제는 국가권력이 직접 수행하는 경우로 법령과 행정명령을 바탕으로 한 ‘행정규제’ 형태이다. 이때 국가는 규제할 대상과 범위, 절차를 법으로 제정하여 적극적인 재량권을 법령에 명시하며, 이를 근거로 기구 운영과 인사, 규제내용까지 전방위적 영향력을 행사한다. 국가규제의 장점은 동일 사안에 대해 비례성과 명확성 원칙을 준용하기에 제도에 대한 예측 가능성이 크고, 문제해결 과정도 신속하고 효율적이다. 반면 새로운 창의 산업 영역에서는 경직성으로 인해 산업발달을 억제할 수 있고, 규칙위반자가 많으면 질서 유지 비용이 크다.

반면 대안규제는 국가규제에 대응하는 ‘협치’적 개념으로 국가기관과의 협력의 정도와 법 제도적 강제에 따라 승인적 공동규제와 강제적 공동규제, 광의와 협의의 자율규제로 분류한다. 이 가운데 강제적 공동규제는 국가가 규제를 민간에 위탁하지만, 법률을 통해 규제기준 등을 명시하고, 협력 규제기관이 제재 결정한 사안 가운데 과징금 등 제재 이행에 필요한 행정절차를 정부 기관이 집행한다. 반면 승인적 공동규제는 제재 집행까지도 자율규제기구에 위탁하는 경우이다. 공동규제는 ‘규제된 자율규제’로 정의하기도 하는데, 협력의 당사자인 행정기관이 법령에 따라 규율을 제시하고, 그 규율을 민간기관이 자율적으로 규칙과 제도로 설계하여 실천한다. 원칙적으로 행정기관은 규율을 제시하지만, 자율규제 제도 운용에 직접 개입하지는 않는다(Latzer et al., 2011).

공동규제의 장점은 미디어처럼 국민의 기본권이 행정집행의 효율성보다 우선해야 하는 영역에서 제재에 대한 사회적 합의와 정당성 확보에 유리하다. 단점은 행정기관이 아닌 민간 공동규제기구가 행정집행을 대행하기에 규제를 위한 합의 과정이 어려울 수 있고, 기구 운영을 위한 기회비용이 과다하게 발생할 수 있다. 또한, 대다수 공동규제기관은 실질적으로 행정기관의 임무를 수행하기 때문에 자체수익이 없다. 그래서 공동규제가 작동하지 않았을 때를 예상하여 행정규제기관이 이차적 보완장치를 마련한다.

대안규제 가운데 자율규제는 공동규제와 달리 순수한 의미의 민간자율규제제도이다. 이 가운데 광의의 자율규제는 규제기준을 주무 행정기관이 제정하지만, 운영과 처벌 등에 대해서는 자율기구가 이해당사자의 동의를 받아 실행하고, 필요 재원도 부담한다. 다만 정부는 해당 영역에 대한 진흥을 목적으로 일부 예산을 지원할 수 있다(Latzer et al., 2011). 좁은 의미의 자율규제는 정부의 개입 없이 이해관계자가 자율적으로 규제기준을 정하고, 내규와 자체적인 벌칙 등을 통해서 문제를 해결한다(Latzer et al., 2011). 자율규제 장점은 정부 개입 없이 내부 합의를 통해 운영된다는 점에서 가장 민주적이지만, 비용과 위험을 이해관계자가

모두 부담하여 행정력 낭비에 대한 논란이 없다. 그러나 이해관계자가 자율규제를 형식적으로 운영하는 ‘상징적 동조’를 하거나, 제도운영에 적극적인 의지가 없을 때는 규제 효율성이 떨어지고 무규제 상태가 발생한다.

자율규제가 작동하기 위해서는 해당 자율규제기구에 가입한 서약사와 회원 모두에게 규약이 작동해야 하고, 이 규약은 투명하고 명확하게 적용되어 신뢰를 얻을 수 있어야 한다. 이때 자율규제에 서약한 이해관계자가 자율규제기구의 결정에 불복했을 때 얻을 수 있는 불이익이, 수용할 때 받게 될 이익보다 커야만 실효적이다. 하지만 실제로 시장에서 활동하는 이해관계자의 시장지배력과 그에 따라 파생한 영향력을 가지고 자율규제를 무력화하는 사례가 종종 발생한다. 이러한 이유로 협의의 자율규제는 현실적으로는 완전한 제도로 성립하기 어렵다. 그래서 규제된 자율규제 도입을 통해 행정규제의 본질은 포기하지 않으면서도 규제를 완화하고, 민간영역의 자원을 공적규제에 포섭하는 제도설계에 대한 논의가 필요하다. 규제된 자율규제가 제도화된 배경에는 자율규제가 민간영역에서 실천했음에도 공적 결과물로 수용되지 않을 때, 미디어 내용물에 대해 행정규제(타율)와 자율규제가 동시에 진행되는 ‘이중규제의 늪’에 빠지는 문제가 있기 때문이다. 규제된 자율규제는 국가마다 다르게 정의되고, 정책설계 방식에서도 차이가 있다(Urow, 2000; Schulz & Held, 2006). 예컨대 세계 최초로 미디어 옴부즈맨과 미디어평의회 제도를 도입한 스웨덴에서도 민간영역에서 운영하는 자율규제제도가 작동하지만, 동시에 신문라디오TV청(Myndigheten för press, radio och tv) 산하에 행정규제기구인 라디오TV심의위원회(Granskningsnämnden för radio och TV)가 있어서, 방송법을 위반하는 실시간 및 비실시간 영상 콘텐츠에 대한 심의를 담당한다. 스웨덴 정부는 명시적으로 미디어 옴부즈맨과 미디어평의회에 행정규제를 위임하지 않지만, 스웨덴 법원은 관례로 민간 자율규제기구의 결정을 사실상 1심으로 인정한다. 이와는 별개로 행정규제기구에 라디오와 방송, 온라인동영상에 대한 민원이 접수되면, 이를

라디오TV심의위원회가 처리한다. 일종의 이중규제이다. 반면 독일은 행정규제를 위임받은 승인된 자율규제기구의 결정이 미흡할 때만 행정규제기구가 개입하는 보완제이다.

일반적으로 공동규제는 행정규제기관이 민간과 협력하는 체제를 갖추고 이를 제도로 실천하는 경우이지만, 독일어권의 규제된 자율규제는 행정규제기관이 권한을 민간에 위임하고, 민간에서 독자적인 규제 권한을 행사하는 승인적 자율규제제도이다. 이를 통해 자율규제기구는 미디어 내용물에 대한 심의를 통해 위법성과 유해성을 발견하면, 제재 결정을 내리고 이를 집행할 수 있는 권한을 보장받는다. 규제된 자율규제제도는 사회 모든 영역에 적용되지 않는데, 주로 미디어와 같이 ‘국가권력으로 부터의 자유’가 곧 신뢰의 기초가 되는 시장 재화에 한정한다. 이를 통해 공권력의 직접적인 집행보다는 규율을 통해 민간영역에서 자율적으로 폐해를 줄인다.

규제된 자율규제제도가 작동하기 위해서는 자율규약과 자율규제기구 사이의 체계적 안정성이 필요하다. 특정 조직에서 자율규제기구를 설립하거나, 새로운 자율규제기구가 설립되었을 때, 이 조직이 작동하기 위해서는 법적 안정성과 더불어 문화적으로 자율규제가 작동할 수 있는 기반이 필요하다. 즉 자율규제제도는 그 사회의 기존질서와 호환될 때 성공할 수 있다. 그러한 이유로 자율규제기구를 설립하여 운영하는 이해관계자는 자율규제기구에 재량권과 제재 권한을 부여함으로써 자율규제기구의 독립성을 제도적으로 보장해야 한다.

3. 자기생산적 체계로서 규제된 자율규제

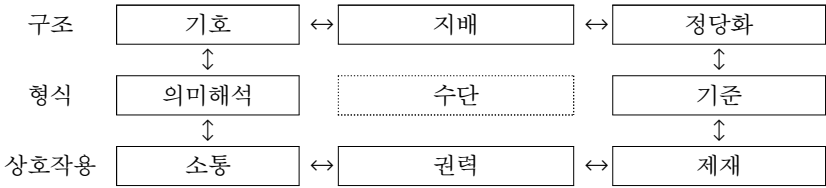
규제된 자율규제제도가 사회적으로 의미 있는 결과를 생산하기 위해서는 사회로부터 받은 규칙과 자원을 어떻게 활용하느냐가 중요하다. 자율규제를 위한 규칙과 이 규칙을 집행하는 자율규제기구는 자율규제제도를 운용하는 기구나 조직 내부의 규칙, 자원과 재귀적으로 결속되어

있다. 자율규제제도에서 행위자인 자율규제기구와 서약사는 사회체계로부터 받은 규칙과 자원으로부터 영향을 받음과 동시에 그러한 규칙과 자원을 이용하여 새로운 결과를 만들어 낸다. 이를 통해 자율규제기구가 사회체계의 변화를 이끈다. 이러한 ‘구조의 이중성’(Giddens, 1995)은 행위자가 사회구조(제도)를 형성하고 속박하지만, 사회구조를 통해 행위자도 행동을 제약받고 조절함을 의미한다. 구조의 이중성을 통해 행위자와 사회구조는 반복해서 상호영향을 주고받으면서 발전한다.

미디어 내용심의는 구조적으로 법령과 규칙(기호)을 통해 행위자에게 영향을 주는데, 기호는 국가와 규제기관(지배)이 집행하여 사회적으로 권력을 유지하는 정당화 수단으로 활용된다. 기호는 의미해석의 수단으로 행위자 간 소통을 통해 실천된다. 그러나 기호의 정당화는 기준을 통해 적절한 제어가 될 때 가능하다. 행정기구는 지배수단으로 기호의 적극적인 의미해석과 위반에 대한 제재기준을 정하여 권력을 유지한다. 이때 기호(법령)는 의미해석 과정에서 행위자 간 자율적 소통수단으로 작동하고, 동시에 기준(제재에 대한 고시 등)을 통해 기호 위반에 따른 처벌을 명확히 한다. 이 과정에서 구조유지를 위해 제재기준은 의미해석을 통한 소통과 실천 정도에 따라서 조정되고, 보완된다.

규제된 자율규제에서 합의된 규칙은 일상에서 규칙에 대한 해석을 통해 실천되며, 자율규제기구를 설치하여 운영하는 협회나 조직은 규칙과 자원(기구 운영을 위한 자원 등)을 통해 지배력을 얻는다. 마찬가지로 자율규제의 정당화 과정에서 기준이 명확해야 하고, 이 기준은 제재를 통해 구체적으로 작동한다. 의미해석과 기준은 결국 기호(법령)와 지배, 정당화를 위한 수단으로 작동하는데, 이는 소통과 제재를 통해 체제가 유지됨으로써, 새로운 규칙과 자원을 재생산한다.

[그림 1] 구조의 이원성



*출처: Giddens, 1995, p. 81

구조의 이원성이 자율규제기구에서 재귀적으로 작동하기 위해 제재의 실효성을 확보하기 위한 기준과 적절한 제재가 중요하다. 통상 규칙은 의미가 해석되고 적용되는 과정에서 실천되는데, 이 과정이 명확한 기준에 따라 적절히 규제될 때 제재 정당성이 확보된다(Ortmann, Sydow & Windeler, 1997). 즉, 비례성과 명확성 원칙이 자율규제의 신뢰성 확보의 근간일 수 있다.

사회를 구성하는 체계 가운데 법과 미디어는 부분체계 가운데 일부이다. 각각의 체계는 자기생산적(*autopoietisch*) 특성이 있으며, 대립하지 않으면서 부분체계 사이에 보완적으로 기능한다. 법체계와 미디어체계가 사회체계에서 독자적으로 자기생산적 특성을 갖춘 부분체계이지만, 상호의존적이면서 상호견제적 기능을 수행한다. 이를 통해 사회가 투명하게 작동한다. 법체계 일부로서 행정은 미디어체계에서 지켜야 할 규칙을 제시하지만, 계층적 관계에 있지 않고 보완적이지 견제적 역할을 한다. 만일 법체계 일부로서 행정이 미디어체계에서 수행되는 자기생산적 활동을 일일이 감독하거나 검사한다면, 미디어체계는 타생산적(*allopoietisch*) 체계로 전락한다. 그래서 법체계와 미디어체계가 사회체계에서 부분체계로 상호작용하기 위해서는 보완적이지 견제적 방식으로 역할하도록 제도설계가 필요하며, 각 부분체계의 자기생산적 특성을 훼손하는 제도의 부패를 방지할 필요가 있다(Luhmann, 1988).

미디어체계에서 이루어지는 자기생산적 행위를 법체계가 제도적 장치를 활용하여 강력하게 규제할 경우, 미디어체계의 자율성은 무너진다.

이 과정에서 미디어체계가 수행해야 할 법체계를 비롯한 다른 부분체계에 대한 환경감시와 사회적 조율이 지체되거나 위축된다는 점에서 자율적 운영이 필수적이다. 그러나 미디어체계의 분화와 기술발달로 인한 다른 부분체계와의 모호한 구분과 역할 중첩으로 기존의 행정규제와 자율규제제도가 최적을 유지하지 못하고 있다. 또한, 사회에서 미디어체계가 갖는 사회적 신뢰가 약화하면서, ‘더 많은 행정규제’가 필요하다는 요구도 있다. 이러한 미디어 환경변화에 맞게 새로운 방식의 미디어체계에 대한 제도적 재설계가 필요하다. 규제된 자율규제와 같은 공동규제는 이러한 새로운 환경변화를 반영한 제도 재설계의 대안 가운데 하나이다.

Ⅲ. 규제된 자율규제 제도 사례분석

1. 공적규제와 자율규제의 법적 근거

독일 헌법 제5조 제1항은 기본권으로 국민 개개인이 누릴 표현의 자유와 정보의 자유를 보장한다. 마찬가지로 신문과 방송, 영화를 비롯한 미디어를 통한 정보의 자유도 같은 기본권으로 보장한다. 미디어가 생산하는 콘텐츠를 통한 ‘의견의 다양성’ 구현은 독일의 미디어 정책이 지향하는 궁극적 목표이다. 이를 위해 독일은 방송영역에서 공·민영 이원체제를 채택하여 다원성과 다양성을 보장한다. 이러한 이원방송체계에서 공영방송과 민영방송에 대한 내용심의를 분리한다(Schiwy, Schuetz & Doerr, 2006). 공영방송은 내부적으로 다양한 장르의 프로그램을 제공하여 전체적으로 다양성을 담보하고자 하는 내적 다원주의(Binnenpluralismus)를 채택하지만, 상업방송은 외적 다원주의(Aussenpluralismus)에 따라 다수의 사업자간 시장경쟁을 통해 목소리의 다양성을 구현한다. 외적 다원주의는 신문이나 영화, 온라인동영상을 비롯한 공영방송 이외의 민영방송과 새로운

미디어 영역에서는 일반적인 규제원칙으로 적용한다.

독일에서 미디어 정책 입안 및 집행 권한은 16개 주 정부에 있다. 독일 기본법 제30조는 방송을 비롯한 미디어 정책을 주 고유업무로 규정하고 있고, 제73조는 통신을 연방 권한으로 명시한다(Schiwy et al., 2006). 이때 연방정부와 주 정부는 방송과 통신 규제에서 규제철학과 원칙을 달리 적용한다. 그래서 방송을 비롯한 미디어는 여론형성과정에 직접 영향을 주기에 다양성 보호를 목적으로 엄격한 규제가 적용되지만, 통신은 청소년 보호와 소비자 보호에 한정하여 규제된다(Schulz & Held, 2006).

독일에서 미디어 관련 형식규제와 내용규제는 16개 주 정부가 제정한 미디어국가협약(Medienstaatsvertrag)과 각 주 미디어법(Landesmediengesetz)이 적용된다. 미디어국가협약은 전통적 매체인 방송과 새로운 미디어 영역까지 규율한다. 2020년 11월 7일 발효된 미디어국가협약은 1987년 최초로 제정된 방송국가협약(Staatsvertrag für Rundfunk)의 제21차 개정법률에 해당하는데, 기존의 방송과 유사방송으로 매체를 정의하는 방식을 탈피하여, 새롭게 미디어 영역을 <표 1>과 같이 ‘방송사업자’, ‘동영상공유서비스사업자’, ‘미디어중개사업자’, ‘미디어플랫폼사업자’, ‘사용자인터넷페이스사업자’ 등 다섯 개로 나누었다.

<표 1> 미디어국가협약에 따른 미디어 영역 구분

구분	정의	규제 방식
미디어플랫폼	실시간 및 비실시간으로 미디어 콘텐츠를 전송하는 사업자	제한적인 허가면허 부여 (주미디어청)
미디어중개	저널리즘적 편집원칙에 따라서 정보를 취합하여 방송망 이외에 인터넷망을 통해 콘텐츠를 제공하는 사업자	등록면허 부여 (주미디어청)
사용자인터넷페이스	문자나 사진, 소리를 통해서 하나 또는 다수의 미디어플랫폼의 내용이나 콘텐츠에 대한 가이드를 제공하거나 서비스나 콘텐츠를 소프트웨어를 이용하여 선택할 수 있도록 제공하는 경우	등록면허 부여 (주미디어청)
동영상공유서비스	동영상공유서비스를 제공하는 모든 사업자	등록면허 부여 (주미디어청)

방송영역에서 공영방송의 감독은 방송사별로 설치된 방송평의회가 담당한다. 방송평의회는 독일 사회의 각 이익 집단을 대표하는 기관과 단체에서 추천한 위원으로 구성한다. 반면 민영방송은 ‘외적 다원주의’를 적용한다. 외적 다원주의는 다양한 투자자가 서로 다른 미디어를 소유하여 경쟁하는 다수의 채널이 존재한다면, 이념적으로 다양한 견해가 경합함으로써 다양성이 보장된다. 이때 필요한 것은 방송프로그램 방영 후 사후 평가와 심의이다. 현재 각 주 정부 미디어청(Landesmedienanstalt)에서 위촉한 방송위원회(Rundfunkkommission)에서 이 업무를 담당한다. 한편, 민영방송도 미디어국가협약 제59조와 제66조에 따라서 공영방송사와 유사하게 자체적으로 프로그램자문회의(Programmbeirat)를 설치하여 운영한다. 프로그램자문회의는 공영방송의 방송평의회와 유사하지만, 법령에 따라 위임받은 감독 기능이 없고 프로그램에 대한 사후적 평가와 자율심의(권고) 기능만 있다. 법령에 따라 의무적으로 프로그램자문회의를 설치하는 방송사는 전국적으로 시사·보도를 하는 종합편성채널 사업자 가운데, 시청점유율이 전국규모로 10%를 넘거나 이에 근접할 때만 의무화한다. 그러나 자율규제기구가 제대로 작동하지 않는 경우나 특별한 안건이 있으면, 주미디어청연합(die Medienanstalten, ALM)에서 설치한 면허감독위원회(Kommission fuer Zulassung und Aufsicht, ZAK)에서 사후적 내용심의를 한다. ZAK는 사후적 보완장치이다.

미디어국가협약에 따라서 새롭게 미디어 영역에 포함된 ‘동영상공유서비스사업’과 ‘미디어플랫폼사업’, ‘미디어중개사업’, ‘사용자인터페이스사업’은 청소년미디어보호국가협약에 따라 어린이와 청소년을 보호하기 위한 사전적 사후적 조치를 해야 한다. 이 법률을 통해 자율규제기구가 담당해야 할 심의내용은 금지된 서비스 유형(불법 정보), 청소년의 발육성장을 저해하는 서비스 유형(유해정보), 광고 및 텔레쇼핑으로부터 청소년 보호(광고 규제)이다.

미디어에 대한 규제와 진흥을 목적으로 주 미디어청이 공동으로 설치한 주미디어청연합에는 내용심의와 관련하여 ZAK와 KJM이라는 2개의

독립위원회가 있다. 첫째로 면허감독위원회(ZAK)는 전국적으로 송출되는 방송영상콘텐츠 사업자에 대한 면허를 부여하기 위한 심사업무를 담당하며, 사후적인 보완적 내용심의도 담당한다. 대다수 내용심의를 자율심의기구와 청소년미디어보호위원회(KJM)에서 처리하기 때문에 ZAK에 안전으로 상정되는 사례는 연간 40여 건 내외이다. KJM은 미디어가 제공하는 내용물이 청소년 보호를 위한 규정을 준수하는지 감시하고, 자율규제기구(자율등급부여 및 사후 심의)에 대한 승인 및 감독 업무를 담당한다(Donges, 2011, p. 26).

KJM는 독일의 16개주 14개 주 미디어청이 공동으로 설치한 연방 차원의 청소년 보호기관으로 해로운 미디어 콘텐츠로부터 청소년과 인권을 보호할 목적으로 2003년 10월 설치했다(방송통신심의위원회, 2012). 심의대상은 미디어국가협약이 정의하고 있는 모든 미디어 영역이다. 방송과 새로운 미디어 영역이 제공하는 콘텐츠 유해성은 성인에게도 영향을 미칠 수 있어서 결과적으로 KJM의 심의대상은 ‘보편적인 인권과 청소년’에 있다(방송통신심의위원회, 2012). KJM의 임무는 자율심의기구를 승인하고, 자율심의기구에서 부여한 등급을 방송프로그램과 새로운 미디어 영역에서 적절하게 표시하고 있는지 그리고 방송허용시간을 준수하고 있는지 감독하며, 연방 기구인 연방청소년유해미디어센터의 유해 미디어 목록화 과정에서 의견서를 제출하고, 유해 미디어 목록화를 지원한다(방송통신심의위원회, 2012).

2. 내용심의와 관련된 규제법령

미디어국가협약 제3조는 일반원칙을 통해 공정성 원칙을 제시하고 있다. 협약 제3조에서는 독일의 공영방송과 전국적으로 송출되는 민영방송 프로그램은 인권을 존중하고 보호하며, 국민의 관습적이고 종교적인 신념을 존중하도록 의무화하고 있다. 또 방송프로그램은 개인의 생명과 자유, 신체를 존중하고, 개개인의 종교와 의견의 자유를 강화하는 데 이바

지하도록 의무화한다. 나아가 미디어국가협약 제51조는 민영방송사업자에 대해서도 프로그램 기본원칙을 정하고 있다. 협약 제51조 제1항은 관습적 종교적 세계관적 신념을 존중하고, 통일 독일의 통합과 국제친선 지원, 차별 없는 공존에 이바지하도록 의무화하고 있다. 또 일반 법률과 명예존중에 관한 법률을 준수하도록 정하고 있다. 협약 제51조 제2항에서는 종합편성채널(일반적으로 시사·보도, 교양, 연예 오락을 모두 편성하는 채널)에서는 독일어를 사용하는 지역과 유럽연합 내부의 다양성에 대한 이해를 돕는데 필요한 정보와 문화, 교육프로그램을 적절하게 제공해야 한다. 이러한 목적에도 불구하고 해당 사업자들이 전문프로그램을 편성하는 채널을 제공하는 권리는 제한하지 않는다.

이밖에도 민영방송은 협약 제59조에서 정하고 있는 다양한 의견과 지역차 프로그램을 편성하여 송출하는 조항에 따라서 목소리의 다양성을 보장할 의무가 있다. 협약 제59조 제1항은 민영방송의 방송내용은 의견 다양성을 존중하며, 중요한 정치적, 세계관적, 사회적 세력과 집단의 의견이 종합편성채널에서 적절하게 반영되도록 노력해야 한다. 프로그램 제작과 편성과정에서 소수 견해도 반영해야 한다. 협약 제59조 제2항은 개별 프로그램이 여론형성에 지나칠 정도로 깊게 개입하여 불균형이 형성되지 않도록 주의하여야 한다. 이를 위해 민영방송은 제66조에 근거하여 프로그램에 대한 자문과 사후적 자율심의를 담당하는 프로그램자문위원회를 구성할 수 있다.

미디어국가협약이 연방 전체에 적용하는 법률이라면, 각 주 단위로는 주 미디어법 또는 방송법이 있다. 주 미디어법은 주별로 미디어환경과 역사적 경험에 따라 조금씩 차이가 있지만 대부분 1990년대 중반부터 제정되어 각 주가 담당하는 지역 민영방송의 허가, 감독 등에 관해 규정하고 있다. 이와는 달리 주 단위로 설립하여 운영하는 공영방송에 대해서는 공영방송마다 독자적인 설치법을 제정하고 있다. 민영방송과 공영방송을 규율하는 개별 법체계는 복잡하지만, 방송심의를 위한 방송 운영에 대한 기본원칙과 프로그램 제작에 대한 방송 임무 원칙은 같은 체계

를 채택한다.

일레로 노르트라인-베스트팔렌주(Nordrhein-Westfalen)주 미디어법 제 2조는 일반원칙을 통해서, 동 법률의 설치목적이 방송과 텔레미디어 (Telemedia)에서 의견과 프로그램, 사업자 다양성을 보장하고 강화하기 위함이라고 정의한다. 이를 위해 방송사업자는 주 미디어법 제31조가 정하고 있는 프로그램 임무와 프로그램 기본원칙을 준수해야 한다. 주 미디어법 제31조 제1항은 방송은 자유로운 의견형성과정에 이바지해야 하며, 방송프로그램은 방송권역에 거주하는 시청자들의 정치적 경제적 사회적 문화적 삶을 반영하는 다양한 프로그램을 다수 제작하여 제공할 의무가 있다. 방송 공정성과 관련해서는 제31조 제3항을 통해서 방송프로그램은 인권을 존중하고 보호해야 하며, 국민의 관습적이고 종교적인 신념을 존중해야 한다. 이때 방송프로그램은 개인의 생명과 자유, 신체에 대해 존중하고, 개개인의 종교와 의견의 자유를 강화하는 데 역할을 하며, 개인의 명예와 가족을 존중한다. 또 통일 독일의 통합과 국제친선 지원, 차별 없는 공존, 성 평등과 장애 극복 지원, 평화와 사회정의 지향, 민주적 자유 질서 옹호, 진실추구의 의무가 부여된다. 프로그램 제작 과정에서 서로 다른 문화적 차이를 고려한 사회통합을 지원하고, 특정한 정파나 일방적 견해, 세계관 등에 치우치지 말아야 한다. 이를 위해 제 31조 제4항은 방송내용은 의견 다양성을 존중하며, 지역사회에서 비중 있는 정치적, 세계관적, 사회적 세력과 집단의 의견이 종합편성채널에서 적정하게 반영하도록 하였다. 또 제31조 제5항은 보도에 있어서 반드시 저널리즘적 일반원칙을 준수하여 방송프로그램을 제작하도록 주문한다. 보도는 독립적이며 사실에 맞아야 하고, 취재원을 철저히 검증하여 진실에 기초한 취재하여야 한다고 정하고 있다. 공정한 보도를 위해 저널리즘 원칙을 따라 취재·보도하는 행위는 방송 공정성을 지키는 일차적 노력이다. 보도프로그램에서 논평은 반드시 기명으로 이루어져야 하고, 여론조사에 대한 보도는 출처와 조사방법의 대표성을 시청자가 판단할 수 있도록 알릴 의무가 있다.

노르트라인-베스트팔렌주에 있는 지역 공영방송인 서부독일공영방송(WDR)법도 민영방송과 유사한 프로그램원칙을 규정하고 있다. WDR법 제4조는 WDR의 기본설치목적이 자유로운 개인적 공적 의견형성과정을 보장하기 위함이라고 정하고 있다. WDR법 제5조는 이러한 목적수행을 위해 프로그램 기본원칙으로 제1항에서 WDR의 방송프로그램은 헌법 질서를 준수하고, 일반 법률과 개인의 명예를 존중하는 법률을 준수하도록 정하고 있다. 또 WDR법 제5조 제2항에서는 인권 존중과 보호를 명시하고, 개인의 생명과 자유, 신체를 존중하고, 개개인의 종교와 의견의 자유를 강화하는 데 이바지하도록 정하고 있다. WDR법 제5조 제4항은 국제친선과 유럽통합에 이바지하고, 연방과 주간 사회통합과 차별 없는 삶을 보장하기 위해 노력해야 하고, 양성평등의 실질적 기여와 평화롭고 사회정의가 구현될 수 있도록 노력해야 한다. 마찬가지로 민주주의적 자유를 옹호하고 진실을 추구할 의무가 부여된다. 이를 위해 WDR은 WDR법 제5조 제5항에 따라, 종교적 세계관적 정치적 과학적 예술적 영역에 존재하는 다양성을 전체 프로그램에 골고루 반영하여야 하고, 방송 권역에 거주하는 중요한 집단의 의견을 방송에 반영해야 한다. WDR은 특정한 정파나 일방적인 견해 또는 세계관 등에 치우치지 말아야 한다. WDR의 보도는 독립적이며 사실에 부합하여야 하고, 취재원을 철저히 검증하여 진실에 기반한 보도를 해야 한다. 마찬가지로 논평도 독립적이고 철저하게 저널리즘 원칙에 따라 수행해야 하는데, 모든 논평은 기명으로 하고, 여론조사에 대한 보도는 출처와 조사방법의 대표성을 시청자가 판단할 수 있도록 알릴 의무가 있다. WDR 제작 지침 제1장은 모든 WDR의 구성원은 독립적이고 공정하고 객관적이며 충분히 심사숙고를 통해 정확하고 신뢰할 수 있도록 보도하도록 한다. 만일에 이러한 법률과 자체 제작 원칙을 위반하는 방송프로그램에 대해서는 사후 심의를 담당하는 기관에서 이러한 법률적 근거로 제재를 결정할 수 있다.

영상콘텐츠 심의에 대한 구체적인 기준은 미디어국가협약 부속법안인 청소년미디어보호국가협약(JMStV)에서 제시한다. JMStV는 허용되지 않

는 서비스(JMStV 제4조), 청소년의 발육성장을 저해하는 서비스에 관한 규정과 등급 기준, 등급분류에 대한 예고 및 표시 의무(JMStV 제5조), 동영상공유서비스에 대한 규정(JMStV 제5조a), 이용자 민원에 대한 신고의무(JMStV 제5조b), 청소년 보호 프로그램에 대한 경고 표시 의무(JMStV 제5조c), 광고 및 텔레쇼핑으로부터 청소년 보호(JMStV 제6조) 등을 명시하고 있다.

독일에서 미디어 자율규제는 미디어국가협약과 주 방송법, 청소년미디어보호국가협약에 근거하여 이루어지며, 규제된 자율규제 원칙에 따라 실시된다. 규제된 자율규제는 법령에서 정한 제작자 의무를 자율규제기관이 내부 규약이나 정관, 규칙을 통해 자체적으로 제재와 징계하는 것을 의미한다. 방송 및 영상콘텐츠에 대한 내용심의 규정은 KJM의 지침에서 규정하고 있다. KJM은 ‘방송텔레미디어감독지침(Kriterien fuer die Aufsicht im Rundfunk und in den Telemedien: KART)’을 통해 헌법에 보장된 표현의 자유(기본법 5조)와 콘텐츠제공사업자의 미디어의 자유, 수용자의 알 권리 사이의 균형을 유지하며, 동시에 아동과 청소년을 해로운 콘텐츠로부터 보호하기 위한 기준이다. KART는 총 4부이지만, KJM의 방송텔레미디어감독지침은 크게 두 가지 원칙을 따른다. 첫째는 어린이 청소년의 성장을 침해하거나 위협할 수 있는 콘텐츠 규제이다(방송텔레미디어감독지침 B조). 이 기준은 폭력 표현, 성적 표현, 인격 형성 및 사회성을 저해하는 콘텐츠 서비스 내용을 모두 포함한다. 둘째는 인권 보호 규정이다. 방송과 텔레미디어는 인권을 침해하는 콘텐츠를 유통할 수 없도록 했다(방송텔레미디어감독지침 C조). 이 규정을 좀 더 살펴보면 인간의 존엄성을 훼손하는 표현이나 포르노그래피, 미성년자 신체 일부를 이용한 성적 묘사, 정치적 극단주의, 폭력을 선동하거나 형법에 위반되는 묘사를 하면 콘텐츠 유통을 금지한다.

KJM의 감독기준은 자율규제기구가 자체적으로 제정하는 심의강령과 제재기준에 포함하고, 감독기준을 준수하지 않았을 때는 자율규제기구 인증을 취소할 수 있다. 현재 KJM에서 승인한 자율규제기구는 텔레비전

자율규제기구(FSF), 인터넷 자율규제기구(FSM), 영화 자율규제기구(FSK) 등이 있다.

3. 규제된 자율규제 기구 현황

가. 공영방송의 방송평의회

공영방송 별 방송평의회는 약간의 차이는 있지만, 방송사 정관의 제정, 방송사장의 선출과 면직, 경영평의회 평의원의 선출, 연간예산에 대한 승인, 연감 또는 경영보고서에 대한 의결, 250만 유로 이상의 계약체결에 관한 허가, 공동제작에 대한 승인, 채널 신설에 대한 의결, 청소년 미디어보호국가협약에 따른 프로그램 심의, 경영평의회를 거친 편성규약에 대한 동의 등의 10가지의 공통업무를 수행한다(Puppis, 2007; 심영섭, 2018). 일부 공영방송에서는 경영진에 해당하는 본부장과 보도국장에 대한 임명동의제를 채택한 곳도 있다. 반면 경영평의회는 연간예산에 대한 최종 산출, 연차개발계획 확정, 회계규정 제정, 사장 직무규정 및 경영관련한 사장의 결정에 대한 동의, 경영진이 추진하는 입찰 계약에 대한 동의, 회계감사 선임, 사장해임(해임안 제출한 방송평의회에서 최종 면직 의결), 사장과 본부장에 대한 후보추천 및 해임안 제출, 채널 신설 및 확장에 대한 동의 권한이 있다(Puppis, 2007; 심영섭, 2018).

공영방송 방송평의회 가운데 평의원 수는 서남독지역공영방송(SWR)이 74명으로 가장 많고, 국제방송인 도이체벨레(DW)가 17명으로 가장 적다. 방송평의원의 임기는 4~5년 사이로 중북독일공영방송(MDR)과 WDR는 방송평의원의 임기가 6년이다(Puppis, 2007; 심영섭, 2018).

방송평의원은 파견하는 기관에서 직접 선출하여 추천하며, SWR와 북부독일공영방송(NDR)은 파견기관이 단체에 할당된 수의 방송평의원을 선출하지 못할 때, 주의회가 해당 단체에서 파견할 평의원을 지명할 수 있다(심영섭, 2018). 제2공영방송(ZDF)는 방송평의원을 지명하는 기관이

3배수로 후보를 추천하면, 16개 주지사 회의에서 추천된 후보 가운데 평의원을 지명한다(심영섭, 2018).

방송사장은 경영평의회에 2년에 한 번 정량지표로 세부 기술한 의주 및 공동제작 프로그램의 계약사항, 현황 및 방송, 활용 등에 대한 보고서를 제출할 의무가 있다(Puppis, 2007). 경영평의회는 이 보고서를 바탕으로 프로그램 다양성에 대해 평가한다. 방송사장은 매년 상법에 따라 독립된 공인회계사 또는 회계법인으로부터 회계감사를 받아야 하며, 이를 바탕으로 대차대조표, 손익계산서, 자산 현황보고서, 회계감사보고서, 경영보고서를 작성하여 주 정부와 주 감사원에 제출하며, 방송평의회는 이를 기초로 매년 연감 또는 경영보고서를 작성하여 외부에 공개한다(Puppis, 2007). 주 정부는 공영방송에서 제출한 각종 보고서를 의회에 전달하며, 주 감사원은 보고서의 정확성과 신뢰성 검토하는데, 이때 공영방송이 제출한 보고서와 관련하여 주 정부나 주 감사원이 별도의 감사나 거부권을 행사할 권한은 없다(Schulz & Held, 2006).

나. 민간 자율규제기구

모든 방송사는 원칙적으로 자체 심의실을 둔다. 방송프로그램은 제작자와 편성책임자의 책임 아래 최종적으로 만들어지고, 심의실은 불법·유해 내용물에 대해 검증을 한다. 그러나 사후적 혹은 편성과정에서 보도국에서 갈등이 발생하거나 내부적으로 내용에 대한 객관성, 공정성, 신중성, 정확성에 문제가 있으면, 제작자위원회(Redaktionsausschuss)에서 처리한다. 프로그램은 제작자와 편성책임자가 내용에 대한 책임을 질 뿐, 사전적 심의절차는 없다.

방송자율심의기구(Die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen, FSF)는 민영방송이 자율심의기구로 1994년 4월 창립했다. FSF는 서약사 콘텐츠 심의와 시청자 불만 처리를 담당한다. FSF는 청소년미디어보호국가협약에 따라서 KJM이 출범했던 2003년 8월에 자율심의기구로 승인을 받았

다. FSF의 심의위원회는 명예직으로 근무하는 전문가로 구성하는데, 미디어교육과 심리학, 청소년센터에 근무하는 전문가 가운데 위촉한다. FSF의 등급은 방송 송출 가능한 등급과 방송 송출 불가능을 판단한 후, 방송시간대에 대한 부관 조건을 정한다.

FSF의 심의위원 위탁과 심의과정. 심의 결과에 대한 통보와 제재, 사용자 불만에 대한 처리 과정은 모두 청소년미디어보호국가협약과 하위 법령을 따라야 하며, 이를 준용하지 않거나 편법으로 적용할 때에는 자율규제기관 승인이 취소된다. FSF의 주된 활동목적은 해로운 콘텐츠로부터 청소년을 보호하기 위한 자율적 등급분류와 방송불가 내용물에 대한 심의이며, 학부모와 청소년에게 해로운 프로그램을 알리는 역할을 담당한다.

2020년에 제정된 미디어국가협약은 기존의 방송텔레미디어국가협약과 달리 새롭게 등장한 미디어 영역의 신규사업자인 동영상공유서비스, 미디어중개, 미디어플랫폼, 사용자인터페이스에 대해 ‘신중 원칙(Sorgfaltpflicht)’을 적용한다. 미디어국가협약 제19조는 저널리즘적 내용물로 제작된 텔레미디어, 특히 정기간행물로 내용의 전체 혹은 일부를 문장이나 화상으로 복제하는 경우에는 저널리즘 일반원칙을 준수해야 한다. 이때 시사·뉴스와 정치정보를 제공한다면 신중의 원칙을 지킬 의무가 있으며, 누가 생산했는지와 정보출처를 밝혀야 한다. 여론조사 결과를 공표할 때 대표성 있는 여론조사 결과인지를 알려야 한다. 이를 위해서 콘텐츠제공자는 독일언론평의회(Deutscher Presserat)의 자율규제에 가입하거나, KJM이 승인한 자율규제기구(FSF, FSM 등)에 가입하여야 한다. 자율규제기구의 인증기준은 다음과 같다. 자율규제기구는 사회단체 대표 가운데 저널리즘 원칙에 대해 독립적이고 전문적으로 판단할 수 있는 심의위원을 위촉해야 하고(자격 기준), 심의를 위해 필요한 여러 가지 여건 조성(시설기준), 심의위원이 적용할 심의규정과 결정절차에 대한 기준 마련(심의 기준), 제재방식과 제재절차, 심의 결정에 대한 검증 기준(제재기준), 제재 대상에 대한 의견진술 기회 부여와 제재의 근거를 서

면으로 작성하여 이해관계자에게 제공하는 절차(투명성 기준), 분쟁 조정기구(절차)를 설치하여야 하고, 서약을 희망하는 미디어 사업자에게 폭넓은 기구 가입기회를 의무적으로 제공해야 한다.

IV. 결론 및 시사점

1. 연구 결과

미디어 콘텐츠에 대한 내용규제는 미디어 기술발달과 이용환경 변화로 행정규제기관 중심인 국가규제에서 시장에서 활동하는 사업자와 이용자가 참여하는 대안규제로 확대되고 있다.

대안규제는 행정기관이 국가 임무의 일부를 민간자율기구에 위임하여 자체적인 규정과 심의기구, 심의절차, 제재기준과 방법을 정하여 운영하는 공동규제와 행정기관 개입 없이 시장이 필요하여 자체적인 내규와 예산(출연금과 범칙금 등), 심의기구와 절차, 제재를 수행하는 순수한 의미의 자율규제로 나뉜다. 순수한 의미의 자율규제는 법적 구속력이 없어, 자칫 행정규제와 더불어 이중규제 위험이 있고, 예산분담과 자율규제 심의기구의 제재에 대한 반발로 갈등이 발생한 가능성이 크다. 이러한 경우에 시장이 내는 기회비용은 증가할 수 있다. 반면, 공동규제는 행정기관이 민간자율기구에 국가 임무의 부분을 위임하고, 자율규제 기구의 제재 결정을 추인함으로써, 자율규제기구의 권위와 법적 강제력을 보장하여 사회적 비용을 줄인다. 또한, 미디어 사업자가 해로운 콘텐츠를 유형화하여 사후적으로 신속히 제거함으로써 제도적 효율성이 크다.

독일의 경우에 ‘규제된 자율규제’로 명명된 공동규제 제도를 안정적으로 운영하고 있다. 독일식 공동규제 제도의 특징은 다음과 같다. 첫째, 독일 정부는 자율규제가 지향해야 하는 목표와 규칙, 운영방식, 제재기

준, 제재 이행에 대해 구체적인 실천방안을 제시한다. 이 실천방안은 청소년미디어보호국가협약 시행령에 해당하는 법령으로, 규제된 자율규제기구로 승인받기를 희망하는 이해관계자는 기구 설립부터 운영까지 시행령의 틀에서 운영에 대한 규칙을 제정하고 실천한다.

둘째, 자율규제기관에 주어진 제재의 재량권과 국가 임무의 부분적 위임이다. 자율규제기관의 제재 결정이 실효적이라면, 자율규제기구에 서약사로 가입한 언론사 혹은 언론인이 자율규제기구가 결정한 제재를 따르지 않을 때 받는 불이익이 명확해야 한다. 독일은 자체적인 등급분류와 사후적 내용심의뿐만 아니라 자율적인 제재 결정에 대한 집행도 위임한다.

셋째, 자율규제기구 운영의 투명성과 명확성, 신뢰성이다. 독일의 자율규제기구는 서약사의 자원(분담금과 심의 제재에 다른 범칙금 등)부담으로 운영되며, 전체 심의과정과 결정이 투명하고, 제재에 대한 비례성 원칙을 철저히 지킨다. 또한, 폭넓은 정보공개 원칙을 준수한다. 이는 행정규제와 달리 자율규제가 공적 결속력이 떨어질수록 공개성과 투명성이 약해진다는 비판을 완화하는 제도적 장치이다(Puppis, 2007, p. 303). 물론 미디어산업의 경쟁력이 떨어지면서, 이러한 공개성과 투명성도 위축되는 추세이다.

넷째, 행정규제기구의 보완적 역할이다. 독일의 주미디어청연합은 자율규제기구로 승인받은 민간기구의 운영을 정기적으로 검사하여, 정부가 법으로 제정한 규칙을 제대로 이행하는지 평가한다. 이 평가는 자율규제기구의 재승인 또는 승인 취소를 결정하는 중요한 법적 근거이다. 물론 심각한 위반이나 제재기준을 제대로 적용하지 않았을 때 ZAK를 통해서 보완적 제재를 하고 있다.

2. 시사점 및 정책적 제안

우리나라 헌법재판소는 판례에서 “(방송통신)심의위원회는 방송내용의

공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여 방송통신위원회법에 의하여 설립된 기관으로(제18조 제1항), 심의위원회의 위원은 대통령이 위촉하고, 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있으며(제18조 제3항, 제7항), 별도의 기금 이외에 국고에서 심의위원회의 운영 등에 필요한 경비를 받을 수 있도록 하고 있다(제28조). 심의위원회는 이 사건 법률조항에서 정한 정보의 심의 및 시정요구 외에 방송법 제100조에 따른 제재조치 등에 대한 심의·의결 등을 할 수 있고, 심의규정의 제정 및 공표를 하며, 심의규정에 위반되는 경우에는 그 제재조치를 결정할 수 있다(제21조, 제24조, 제25조). 이같이 심의위원회의 설립, 운영, 직무에 관한 내용을 종합하면, 심의위원회를 공권력 행사의 주체인 국가행정기관(헌재 2012. 2. 23. 2011헌가13, 판례집 24-1상, 25, 33-33.)”으로 정의하고 있다.

이 판례에서 보듯, 현실적으로 우리나라의 미디어 콘텐츠 내용심의 기관은 행정기구이며, 그 결정은 국가규제이다. 물론 행정기구를 통한 내용심의는 효율적일 뿐만 아니라 규칙과 절차, 제재수준의 비례성과 명확성이 공개적이라는 점에서 안정적이다. 그러나 디지털기술의 발달로 미디어 환경이 변화하면서, 미디어 영역은 무한 팽창하고 있다. 이러한 변화에도 불구하고 국가 주도 성장을 기조로 하는 ‘2008년 체제’에 기초한 현행 행정기관에 의한 내용심의는 바람직한 미래를 지향한다고 보기 어렵다.

변화된 환경에 적응하지 못하는 이유는 다양할 수 있다. 민간영역에서 내용심의를 위임받을 수 있을 정도로 이해관계자가 합의한 규칙과 자원을 자율적으로 확보하기 어렵고, 정치 후견주의와 밀접하게 연동된 내용심의기구 구성 방식이 법제도 개선에 걸림돌이 되기도 한다. 무엇보다 자율규제제도를 도입하자는 논의는 있지만, 어떠한 목표를 지향하고 제도를 어떻게 설계할지에 대한 명확한 방향이 없다.

〈표 2〉 독일과 한국의 미디어 콘텐츠 내용심의 비교

	독일	한국
규제 원칙	공동규제	행정규제, 자율규제
적용 대상	방송, 동영상공유서비스, 미디어중개, 미디어플랫폼, 사용자인터페이스	방송(새로운 미디어 영역은 순수한 자율규제영역)
자율규제 운영	승인적 자율규제	광의의 자율규제
자율규제의 법적 구속력	있음	없음
사전규제	자율등급, 자체 사전심의(시사·보도 미적용)	자율등급, 자체 사전심의(시사·보도 포함)
사후규제	승인적 자율규제(FSF, FSM 등)와 강제적 공동규제(방송평의회, 주방송위원회 등)	행정규제기구
이중규제여부	없음(규제기간 단계별 역할분담)	있음(자율규제 결과와 관계없이 행정규제기관이 종국적 결정 권한 행사)

〈표 2〉와 같이 독일과 한국의 가장 큰 차이는 이중규제에 있다. 독일은 행정기관이 승인한 자율규제기구가 자율등급부여와 사전심의(시사·보도는 미적용)를 담당하고, 사후적으로도 등급조정과 유해 내용물에 대한 유통제한, 서약사에 대한 제재를 담당하고, 이러한 규제된 자율규제가 작동하지 않았을 때는 행정규제기구에서 보완적 심의를 한다. 또한, 행정기관으로부터 승인을 받은 자율규제기구의 제재 결정은 법적 구속력을 갖기에, 보완적 심의가 없는 한 일사부재리 원칙이 적용된다. 보완적 심의의 경우에도 자율규제기구가 결정하지 못한 안전에 대한 행정규제기구의 종국적 결정 행위라고 볼 수 있다. 반면, 한국은 방송법과 정보통신망법에 따라서 자율심의의 해도, 국가가 수행할 행정업무의 종국적 결정 권한을 가진 행정규제기관이 최초심의부터 최종결정까지를 반복하기에 자율규제는 제도의 안정성이 없다. 행정규제기관은 자율규제기구가 내린 결정을 참고하거나 심의과정에서 고려하지만, 최종결정에 반영하지

는 않는다. 그러나 미디어 환경이 급격히 변화하는 현재 상황에서 행정 규제기관이 방송을 비롯한 모든 미디어 영역에서 콘텐츠에 대한 사후 심의를 독점하는 것은 비효율적일 뿐만 아니라, 현실적으로 폭주하는 행정수요를 적절하게 대응하기 어렵다. 또한, 미디어 사업자는 미디어 콘텐츠 유통 후 자율규제기구와 행정규제기구 그리고 개인의 명예훼손과 사생활 침해로 인한 권리 침해 분쟁 소송까지 이중삼중으로 과실에 따른 사후적 제재를 받기에, 창의적 활동이 위축되거나 기회비용(시간과 재정)이 과도하게 발생할 수 있다. 결국, 공동규제 제도가 작동하기 위해서는 규칙과 자원이 제대로 작동하고 있는지 살펴야 하며, 공동규제라는 구조의 이원성(기준의 자발적 실천과 기준위반에 대한 효과적 제재)이 재귀적으로 상호보완적 효과를 낼 수 있어야 한다. 이를 위해서는 국가 임무의 일부는 민간자율기구에 위임함으로써, 시장에서 실천할 수 있는 자율적 역량(시간과 비용)을 최적화할 수 있어야 한다.

이를 바탕으로 공동규제제도를 한국에 도입한다면, 정책설계과정에서 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 공동규제 제도를 도입하고자 하는 목적과 도달하고자 하는 목표가 무엇인지 명확해야 한다. 공동규제제도는 미디어 환경변화에 맞는 정책 거버넌스 구축을 위해 행정규제를 최소화하면서도 규제에 대한 예측 가능성을 높이는 데 있다. 특히 ‘전수심의’가 불가능한 디지털 미디어 환경에서 시장과 수용자가 참여하는 협치는 불가피하다. 공동규제는 이해관계자에게 실천의무와 더불어 결과에 대한 승복과 제재에 대한 이행을 강제할 수 있는 수단이 있어야 한다. 즉, 공동규제를 담당하는 자율규제 기구의 권한과 책임을 명확히 규율해야 한다. 이 경우에 행정기관은 국가 임무의 부분을 민간자율기구에 위임하는데, 어떠한 영역을 어디까지 위임할지에 대한 논의가 필요하다. 만일 이러한 권한위임이 작동할 수 있는지에 대한 확신이 부족하다면 단계적 제도화를 추진할 수도 있다.

둘째, 중복 기능과 역할은 민간위탁 자율규제기구에 위임할 필요가 있다. 독일은 공영방송에서 내용심의를 방송평의회 방송프로그램소위원회

가 담당하고, 행정기관은 사후적 보완심의를 하지는 않는다. 물론 특별한 사안에 대해서는 행정규제기관이 보완적 심의하지만 예외적이다. 우리도 협치에 기반한 공동규제를 도입한다면, 현행 시청자위원회와 이용자위원회, 시청자평가원 제도 등의 중복성 문제를 해소해야 한다.

셋째, 공동규제를 위한 자율규제기구 운영은 규칙과 자원이 성패를 가른다. 행정기구는 자율규제기구의 법적 권위를 법령을 통해 국가 임무의 부분을 위임함으로써 부여하지만, 자원확보는 결국 이해관계자가 부담한다. 자원을 부담하지 않는 자율규제기구는 국가로부터 ‘국가 임무를 외주 받은 하도급’에 불과하다. 재정분담의 원칙은 자율규제기구의 독립성과 신뢰성을 확보하는 핵심 수단이기 때문이다.

■ 참고 문헌

- 강형철·김민정·심석태·심영섭·정은령·황용석 (2022). <통합형 언론자율규제 기구 설립안> (방송기자연합회, 전국언론노동조합, 한국기자협회, 한국신문방송편집인협회, 한국신문협회, 한국여기자협회, 한국인터넷신문협회 공동위탁연구). 서울: 방송기자연합회, 전국언론노동조합, 한국기자협회, 한국신문방송편집인협회, 한국신문협회, 한국여기자협회, 한국인터넷신문협회.
- 계인국 (2013). 보장행정의 작용형식으로서 규제. <공법연구>. 41권4호, 155-184.
- 권기현 (2008). <정책학: 현대 정책이론의 창조적 탐색>. 서울: 박영사.
- 김경환·박성순·심영섭 (2023). <해외 시사 보도 프로그램 내용규제 현황 연구> (방송통신심의위원회 지정연구 2023-3). 서울: 방송통신심의위원회.
- 방송통신심의위원회 (2012). <외국의 방송통신 콘텐츠 규제체계 비교연구> (방송통신심의위원회 지정연구 2012-2). 서울: 방송통신심의위원회.
- 심영섭 (2018). 독일 방송평의회 제도를 통해 본 한국 공영방송 지배구조의 재구조화. <문화와 정치> 5권3호, 141-176.
- 이명석 (2002). 거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스. <한국 행정학보>, 36권4호, 321-338.
- 정인숙·허찬행·심영섭 (2022). <방송영상 콘텐츠사업자의 자율규제 실효성 제고 방안 연구> (방송통신심의위원회 지정연구 2022-2). 서울: 방송통신심의위원회.
- 박세화 (2023). 언론기업의 내부통제기준과 언론 윤리. <언론과 법> 22권1호, 1-36.
- 박현아, 이재진 (2022). 청소년 보호를 위한 온라인 게임규제의 적정성. <미디어와 인격권> 8권3호, 81-132.
- 선지원 (2022). 인터넷 동영상 서비스 규제를 둘러싼 법적 쟁점. <언론과 법> 21권1호, 39-71.
- 송해엽 (2022) 인공지능 기반 콘텐츠 필터링의 사회적 합의와 규제된 자율 규제. <방송통신연구> 117호, 9-40.
- 이승선·김선량·김정호·표시영 (2021). <언론자율규제 현황 및 개선방안 연구> (한국언론진흥재단 지정연구 2021-6). 서울: 한국언론진흥재단.

- 정남철 (2023). 행정의 디지털 전환에 따른 인공지능 규제 의 최근 동향과 시사점: 인공지능에 대한 인격권 보호의 문제를 겸하여. <미디어와 인격권> 9권2호, 1-36.
- 정영주·오세욱·이현우 (2023). 뉴스 유통 정책의 재구조화를 위한 시론적 논의 : 포털 대응을 넘어. <언론정보연구> 60권2호, 47-95.
- 채정화·유경한 (2023). 이용자 보호를 위한 메타버스 플랫폼 콘텐츠 가이드 라인의 방향성 제안을 위한 탐색적 연구; 연결망 분석과 다차원적도 범을 결합한 혼합방법론을 중심으로. <언론과 법> 22권3호, 161-207.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service: Expanded Edition. Serving, Not Steering*. Armonk : M.E. Sharpe.
- Donges, P. (2011). *Die pluralen Gremien der Landesmedienanstalten und der ALM in der Governance-Perspektive*. Berlin:Vistas.
- Giddens, A. (1995). *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzuege einer Theorie der Struktuirung*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Just, N., Latzer, M., Sauwein, F. (2007). Communications governance: Entscheidungshilfe fuer die Wahl des Regulierungsarrangements am Beispiel Spam. In P. Donges (Eds.), *Von der Medienpolitik zur Media Governance?* (pp. 103-126). Koeln: Herbert von Halem Verlag.
- Latzer, M., Hollnbuchner, K., Just, N., & Saurwein, F. (2011). The economics of algorithmic selection on the Internet. In J. Bauer & M. Latzer (Eds.), *Handbook on the economics of the Internet* (pp. 395-425). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Luhmann, N. (1988). *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Ortmann, G., Sydow, J. & Winderer, A. (1997). Organisation als reflexive Strukturierung. In: Ortmann, G., Sydow, J. & Tuerk, K. (Hrsg.). *Theorie der Organisation. Die Reuckkehr der Gesellschaft* (pp. 315-354). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Puppis, M. (2007). *Einfuehrungin die Medienpolitik*. Konstanz: UVK.
- Puppis, M., Kuenzler, M., Schade, E., Donges, P., Doerr, B., Ledergerber, A., Vogel, M. (2004). *Selbstregulierung und Selbstorganisation*. Zuerich: Universitaet Zuerich.

- Salamon, L. M. (2002), *The tools of government: a guide to the new governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Schiwy, P., Schuetz, W. J. & Doerr, D. (2006). *Medienrecht*. Koeln: Carl Heymanns Verlag.
- Schultz, W. & Held, T. (2006). *Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens* (Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 10, Mai 2002). Hamburg: Hans-Bredow-Institut.
- Trute H-H. & Kühlers D., Pilniok A. (2008). Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept. In: Schuppert G.F., Zürn M. (eds) *Governance in einer sich wandelnden Welt* (pp. 173-189). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ukrow, (2000). Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa - eine rechtsvergleichende Untersuchung. Broehmer, J. & Ukrow, J. (Hrsg.) *Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa. Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR)* (pp. 205-345), Saarbrücken: 21, Jehle Rehm Verlag.

ABSTRACT

Coregulation of Media Content**- Focusing on the Implications of “Regulated Self-regulation”
in Germany -**

Young Sub Shim

Adjunct Professor, Kyung Hee Cyber University

Post facto reviews of media content can be categorized into three main systems: national regulations by administrative regulators, coregulation involving the state and the private sector, and self-regulation tailored to market needs. Among these three, administrative regulations, known for their efficiency, stability, and proven institutional effectiveness, face challenges with the advent of the digital media environment, where new content is continuously uploaded online. These changes necessitate a content review system capable of addressing the endless creation of new content in content and assessing the potential harm of media content. Meanwhile, coregulation and regulated self-regulation have emerged as alternative solutions to overcome the limitations of administrative regulation in the digital age. The European Union, including Germany, has successfully implemented regulated self-regulation.

In this mode, Germany’s administrative regulatory agencies delegate certain national duties to private self-regulatory organizations tasked with establishing their codes and guidelines in alignment with the stipulated guidelines. These organizations also allocate resources to

support their self-regulatory operations. The push for a joint regulatory system reflects a social demand for media operators to be accountable for producing quality content in the media content production process while also emphasizing the need to enhance media literacy. This directive ensures that audiences can critically engage with and discern harmful content. Implementing such a system in Korea would require the partial delegation of national duties to administrative agencies and the establishment of legal authority for decisions made by coregulatory bodies.

Keywords: Regulated self-regulation, Coregulation, Post facto review of media content, Giddens review of media con

[논문투고일 2024. 3. 8. 논문수정일 2024. 3. 31. 게재확정일 2024. 4. 5.]