

문재인 정권 전반기

미디어정책평가 및 < 신문·방송·통신·OTT >

발전 방향 모색 토론회

2019.11.18.(월) 오후 3시

국회의원회관 제1소회의실

시 간		세부 내용
15:00~15:20	20'	<ul style="list-style-type: none">■ 1부 : 개회식(사회 : 조희수 자유한국당 미디어특위 위원)<ul style="list-style-type: none">- 국민의례- 내빈 소개- 개회사자유한국당 미디어특위 위원장 - 박성중 국회의원여의도연구원장 - 김세연 국회의원- 축사- 기념 촬영
15:20~16:50	90'	<ul style="list-style-type: none">■ 2부 : 토론회<ul style="list-style-type: none">○ 좌장<ul style="list-style-type: none">- 문재완 한국외국어대학교 법학전문대학원 원장○ 발제<ul style="list-style-type: none">- 황근 선문대 미디어커뮤니케이션학과 교수- 조맹기 서강대 언론대학원 명예교수- 권상희 성균관대 신문방송학과 교수- 성동규 중앙대 미디어커뮤니케이션학부 교수
		<ul style="list-style-type: none">■ 종합토론<ul style="list-style-type: none">○ 토론<ul style="list-style-type: none">- 지성우 성균관대학교 법학전문대학원 교수- 이준희 한국인터넷기자협회 상임이사- 이경환 법무법인 가우 대표변호사- 조준원 언론중재위원회 조정본부장- 반상권 방송통신위원회 이용자총괄과 과장- 이승만 방송통신심의위원회 통신심의국 정보문화보호 팀장
16:50~17:00	10'	<ul style="list-style-type: none">■ Q&A■ 마무리 발언 및 폐회

/ 발제 /

언론 민주화와 산업활성화를 위한 현황 진단 및 개혁 방안

황근 / 선문대 미디어커뮤니케이션학과 교수

표현의 자유와 가짜뉴스

조맹기 / 서강대 언론대학원 명예교수

포털의 여론 검증: 댓글, 실점, 그리고 뉴스편집 실증 중심으로

권상희 / 성균관대 신문방송학과 교수

통신 정책 이슈 및 평가

성동규 / 중앙대 미디어커뮤니케이션학부 교수

/ 토론 /

문재인 정부 전반기 미디어정책평가 및 발전 방향 모색 토론회

지성우 / 성균관대학교 법학전문대학원 교수

문재인 정부 전반기 미디어정책평가 및 발전 방향 모색 토론회

이준희 / 한국인터넷기자협회 상임이사

표현의 자유와 가짜뉴스에 대하여

「통신정책 이슈 및 평가」에 대하여

이경환 / 법무법인 가우 대표변호사

디지털미디어시대의 언론 피해 구제

조준원 / 언론중재위원회 조정보부장

문재인 정부 전반기 미디어정책평가 및 발전 방향 모색 토론회

반상권 / 방송통신위원회 이용자총괄 과장

방송통신심의위원회 통신심의 절차와

가짜뉴스(허위조작정보)의 통신심의 관련 규정

이승만 / 방송통신심의위원회 통신심의국정보문화보호 팀장

발제

언론 민주화와 산업활성화를 위한
현황 진단 및 개혁 방안

황근 / 선문대 미디어커뮤니케이션학과 교수

언론 민주화와 산업활성화를 위한 현황 진단 및 개혁 방안

선문대학교 미디어커뮤니케이션학과

황 근

CONTENTS

I. 문재인 정부의 언론통제 양식 / 1

II. 방송통제 / 6

III. 신문·인터넷 언론 통제 / 19

IV. 언론민주화와 산업활성화를 위한 정책방안 /30

《 Abstract 》

○ 문제인 정부의 언론통제 양식

- 공영성/공익성을 강조하면서 국가통제형·정부친화적 언론 체계 구축
- 직접적·정치적·외적 통제방식에서 간접적·경제적·자발적 통제방식으로 전환
- 신문통제양식 : 경제적 지원, 정부광고, 디지털 온라인화로 보수신문 영향력 약화
- 방송통제양식 : 조합주의와 후견인제도를 기반으로 통제형 방송거버넌스 구축

○ 방송통제

- 공영방송 : 조합주의(정권+노동조합) + 후견제도(clientalism)
자발적 통제 형태의 권력밀착형 공영방송 체제 구축
노동조합을 축으로 하는 다층적 통제시스템
(사장·임원:경영권, 편성위원회/공정위원회:편성권, 시청자위원회:경영 및 편성 관여)
- 종합편성/보도채널 : 인·허가제도를 통한 자기검열, 자발적 통제형태
- 공적(국가) 소유/통제 방송사(tbs, ktv, 국회방송)의 정권 홍보매체화

○ 신문·인터넷 언론 통제

- 기본 원칙 : 지원과 통제의 이중 메커니즘
- 지원 정책 : 제작지원 + 정부광고 + 포털사 연대
지역신문(지역신문발전위원회, 기금 활용)
친정부/진보성향 신문(언론진흥기금, 정부광고법)
- 통제 목적
디지털화(온라인화)를 통한 보수 신문사 견제

보수신문의 브랜드 선점효과 약화

포털과 연대를 통한 진보신문 뉴스배열 우대 유도

댓글이나 클릭 수 조작, 뉴스 어뷰징 등 활용 친정부 언론(신문)

영향력 확대재생산 및 우호적 여론조성

- 인터넷 언론 규제 : 가짜뉴스 규제

외적규제: 언론중재법, 공직선거법, 정보통신망법, 방송법 개정

자율규제: 한국인터넷 자율기구, 개별사업자 자율규제

(구글의 광고제한 조치 등)

공동규제: 팩트체크 제도화, 뉴스제휴평가위원회 등

- 위장된 자기검열(구글의 보수유튜브 광고제한 조치)

정치적 목적 + 기존 사업자 유착(광고이탈, 경제적 이유)

방송법 개정 : 방송규제대상에 포함, 내용규제 의지

유튜브 시장 독점력과 수익과세 관련 압박 : 세금면탈 등

주요 유튜버 탈세조사 및 세금 추징, 망사용료 압박 등

○ 정책 방안

- 방송 정책 기초

언론자유신장과 자율성 확대

방송산업 활성화와 선순환 시장경쟁 체제 구축

4차산업혁명에 대비한 미래지향적 방송규제체계 확립

- 방송 정책 방안

방송공정성 확대(시민참여형 방송공정성 감시·평가제도 도입)

방송인·허가제도 투명성·형평성 제고(사후심의 확대, 진퇴유연성)

거버넌스 개편(미디어관련 규제기구 통합, 공영방송재정위원회)

방송산업활성화 및 인터넷 미디어 균형발전(네거티브 규제, 재원확대)

- 신문·인터넷 언론 정책

균형되고 효율적인 신문산업 지원(직접지원 축소 -> 간접지원)

지원은 하되 통제·관여하지 않는 정책

언론취재 환경 개선 및 독립성 보장(공적영역 취재·알권리 최대 보장)

인터넷 실명 관련 규제 완전 철폐, 개인정보 보호시스템 강화

인터넷 내용물 창작자에 대한 비규제, 배포자 책임 강화

인터넷 내용물 자율심의 기구 정착(정부의 불간섭주의 원칙 고수)

I. 문재인 정부의 언론 통제 양식

1. 언론 통제 정책 기초

□ 언론 통제 방식 변화

- 공영성/공익성 강조 : 국가 통제형/정부 친화적 언론시스템 구축
- 직접통제에서 간접통제로 전환(정치적 통제->경제적 통제)
- 외적 통제에서 자발적 통제 형태로 변화

	노무현 정부	이명박/박근혜 정부	문재인 정부	
공영방송	조직구조 개편 (팀제/외부 수혈)	사장/경영진 교체	노조를 통한 견고한 조합주의 통제	정부의 후견적 지원 (광고규제완화, 수신료 인상 등)
상업방송	재허가 취소 압력 공익적 민영방송 소유·경영분리	방임	노조를 통한 간접 통제	공영방송과 동일한 통제방식 적용
종합편성 채널	-	보수 성향 채널 신규 허용	재허가를 통한 압박	자기 규제 (자기 통제)
국가(공적) 소유 방송매체	적극적 정부정책 홍보활용	소극적 정부정책 홍보활용	정권홍보매체로 적극 활용	보도/시사프로그램 강화 친여성향의 진행자 대폭 활용
신문	신문법 개정 (조중동 압박) 지역신문 지원	방임	지역신문 적극 지원 정책	정부광고 활용 친여신문 지원 인터넷 언론규제
인터넷	자발적 지지	인터넷 규제 (실명제, 인터넷언론법) 우파 인터넷신문	포털 연대 인터넷언론(유튜브) 광고 규제 및 법제화 시도	보수성향 인터넷 유튜브 규제
취재환경	취재지원시스템 선진화 방안 (합동브리핑센터)	소극적 통제	각종 위원회 노조개입 강화 (편성위원회/공정위원 회/시청자위원회 등)	자율 규제 형태로 포장된 취재 환경 통제

2. 방송 통제 정책

□ 특징

○ 외형적으로 정치적 독립성을 표방하고 내부적으로는 철저한 권력 밀착형 방송체제 구축

- 조국사태를 계기로 견고해진 방송 통제시스템 표면화
- 집권 이후 적폐청산 명분으로 정치적 편향성 정당화해 옴
- 지상파방송(특히 공영방송)과 정부가 직·간접적으로 통제하고 있는 보도채널들의 침묵 내지 소극적 보도
- 친여성향의 시사·보도 프로그램의 노골적 편파성(예, 김어준의 뉴스공장) 드러냄
- 정부/지자체 소유 공익/공공채널들의 정치선전도구화

□ 방송 통제양식 변화

○ 기본 통제양식 : I -> IV 통제방식으로 변화

- I 통제 방식 정교화 : 법개정, 보도지침(방송통신심의위원회 남북 정상회담보도 가이드라인, 법무부 취재제한 조치, 방송통신위원회 정정보도 기준 등) 재허가 심사제도 강화(종합편성채널 자발적 규제, 자기 검열 강화)
- 변형된 III 통제방식 : 매체간 비평 강화(한상혁 방통위원장 발언)

		외적/내적	
		외적	내적
직접/간접	직접	I 법적 통제, 직접 소유 보도지침, 사전검열 블랙리스트, 세무조사 인·허가 제도	II 소유주 통제 인사권 관료적 통제
	간접	III 시장규제(소유구조) 외부협찬·지원 광고주 규제 매체간 견제(비평) 정실주의	IV 조합주의적 통제 노사협약(노조주도) 내적 통제(자기검열)

□ 신문 통제 정책

○ 노무현 정권 신문 통제 실패와 방향 전환

- 조·중·동 보수신문 압박 : 시장점유율 제한 관련 ‘신문 진흥 등에 관한 법’ 개정
 - 신문법 제15조 제3항 신문겸영금지 조항
 - 신문법 제17조 시장지배적사업자의 추정 조항1)
 - 신문법 제34조 신문발전기금 지원의 제한에 대한 조항2)

- 1) 재판부는 결정문에서 신문법 제17조에 대해 "신문사업자를 일반사업자에 비해 더 쉽게 시장지배적 사업자로 추정되도록 규정하고 있는 것은 신문의 다양성 보장이라는 입법목적 달성을 위한 합리적이고 적정한 수단이 되지 못한다"며 "발행부수만을 기준으로 시장점유율을 평가하고 있는 점, 신문시장의 시장지배력을 평가하면서 다른 경향을 가진 신문들에 대한 개별적인 선호도를 합쳐 이들을 하나의 시장으로 묶고 있는 점, 신문사업자를 일반사업자에 비해 더 쉽게 시장지배적 사업자로 추정되도록 하고 있는 점 등이 모두 불합리하다"고 밝혔다.
- 2) 신문법 제34조2항2호에 대해 "시장점유율이 높다는 이유만으로 신문사업자를 차별해 신문발전기금 지원의 범위와 정도에 있어 합리적 차등을 두는 것이 아니라 기금 지원 대상에서 아예 배제하는 것은 합리적이지 않다"며 "발행부수가 많은 신문사업자를 시장지배적사업자제도를 이용해 규제하려면 먼저 그 지배력의 남용 유무를 조사해 그 남용이 인정될 때에만 기금 지원의 배제라는 추가적 제재를 가하는 것이 그 취지에 맞다"고 덧붙였다.

- 언론중재법 제26조 정정보도청구에 대한 가처분절차에 대한 부분과 정정보도 청구에 대한 소급효 적용³⁾
- 2006년 6월 29일 헌법재판소 전원재판부 : 위헌판정
신문법과 언론중재법에 대한 헌법소원 및 위헌법률심판제청 사건(2005헌마165, 2005헌마314, 2005헌마555, 2005헌마807. 2006헌가3)에 대해 위헌 또는 헌법불합치 결정⁴⁾

· 평가 및 통제 양식 변화

- 법을 통한 보수신문 압박 방법 탈피 모색
- 신문법 규제는 언론·표현의 자유 문제로 위헌성 내재
- 디지털 융합시대에 들어서면서 신문의 영향력과 시장지배력 약화되는 상황 고려
- 신문사들의 재정압박 등을 고려해 재원을 통한 간접 통제방식으로 전환

○ 지역신문 활성화 정책 부활

- 노무현 정권 신문정책의 중요한 부분 중에 하나가 지역신문의 지지 기반 확대

3) 언론중재법 제26조6항 본문 전단 중 '정정보도청구' 부분에 대해 "언론중재법상의 정정보도청구소송은 일반적인 민사소송의 가처분과는 달리 그 자체가 본안소송"이라며 "정정보도청구소송에서 승패의 관건인 '사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함'이라는 사실의 입증에 대해 통상의 본안절차에서 반드시 요구하고 있는 증명을 배제하고 그 대신 간이한 소명으로 이를 대체하는 것은 소송을 당한 언론사의 방어권을 심각하게 제약해 공정한 재판을 받을 권리를 침해 한다"고 판단했다

4) 현재는 일간신문 지배주주에 의한 신문의 복수소유를 규제하고 있는 제15조3항에 대해 7명의 재판관이 헌법불합치와 위헌 의견을, 2명의 합헌 의견으로 헌법불합치 결정을 내렸다. 현재는 결정문에서 "신문의 복수소유가 언론의 다양성을 저해하지 않거나 오히려 이에 기여하는 경우도 있을 수 있음에도 신문의 복수소유를 일률적으로 금지하고 있어 필요 이상으로 신문의 자유를 제약하고 있다. 그러나 제15조3항은 신문의 복수소유 규제에 관해 부분적으로 위헌성이 있을 뿐이고 신문의 다양성 보장을 위한 복수소유 규제의 기준을 어떻게 설정할지의 여부는 입법자의 재량에 있어 헌법불합치 결정을 선고한다"고 그 이유를 밝혔다.

- 3대 축 : ‘지역신문발전위원회’ ‘지역신문발전기금’ ‘신문유통원’
- ‘지역신문발전위원회’ : 경기일보 등 정부지원을 통한 지역거점신문 체계 구축
- 보수정권 집권 후 사실상 유명무실(당초 해체결정 유보)
- 지역신문발전기금 : 신문발전기금(언론진흥지금)으로 편입
- 신문유통원 : 공동배달제 운영방식 도입
 - > 진보성향 신문으로 유통구조 개선
 - 보수정권 후 -> 언론진흥재단으로 통합 운영

○ 문재인 정부의 신문 육성 정책 기조

- 친여성향 지역신문 직접 예산 지원 강화
- 지역신문발전 기금, 언론진흥재단 지원 사업 적극활용
- 정부광고를 통한 안정적인 친여 신문사 지원

- 지역신문 온라인화 지원(디지털화 추세를 명분으로) 목적
 - 보수신문의 브랜드 선점효과 약화
 - 포털과 연대를 통한 진보신문 뉴스 배열 우대
 - 댓글이나 클릭 수 조작을 통한 진보언론(신문) 영향력 강화 및 친정권 여론조성

2. 방송 통제

1. 방송 통제 기본 구도

□ 특징

- 조합주의와 후견인제도 양측을 기반으로 한 통제형 방송 거버넌스
- 공영방송 : 조합주의(정권+노동조합) + 후견제도(clientalism)
-> 권력밀착형 공영방송 체제
- 종합편성/보도채널 : 인허가제도와 방송평가제 악용
-> 자기검열, 자발적 규제
- 공적(국가) 소유/통제 방송사의 적극적인 친정부 홍보매체화
-> tbs, KTV, 국회방송 등

□ 공영방송 : 노동조합을 매개로한 조합주의적 통제

- 공영방송/지상파방송 : 직접 통제 -> 간접 통제(IV통제유형)
 - 노동조합(언론노조)의 경영권/편성권 장악, 자율적 통제로 위장된 친정권 방송화
 - 지상파방송3사 사장 : 노조 출신 장악
 - 주요 보직 노조출신 배치(인사권 활용)
 - 비협력 종사자 퇴출 : 적폐청산, 진실과미래위원회
진실과 미래위원회 법원 가처분 신청
MBC계약직 아나운서, 파업불참직원 불이익
 - 친 정부 프로그램 편성확대 및 편향적 보도, 친정부 인사들 대거 방송진출(김제동, 김어준 등)

○ 노조를 축으로 한 지상파방송 다층적 통제시스템 구축

- 허구의 민주적 공영방송 거버넌스 개편 주장
- 집권여당에게 유리한 현행 공영방송 거버넌스 유지 :
사장, 이사회 지배구조 장악
- 야당 시절 입법 발의한 이사회구성, 특별다수제 등 공영방송 거버넌스 개편 관련 방송법 개정안 사실상 폐기
- KBS, 방송문화진흥회 이사구성에서 여·야 비율 균형성 제고
KBS, 7:4 -> 6:5 , MBC, 6:4 -> 5:4
KBS, MBC사장 선임 같은 주요 안건에 특별다수제
(재적 이사 2/3 찬성) 도입

○ 공영방송 거버넌스 개편 방안(미실행)

- 공영방송 지배구조 개선 및 편성·제작 자율성 제고를 위한 정책 방안
 - ‘국민추천이사제’ : 공영방송 이사 13명, 3분의1 또는 일정 수 이상의 이사를 국민 의견수렴으로 추천받은 뒤 방통위 상임위원 전원합의로 선임
 - 친여 인사 숫자 늘리기 목적(위장된 다양성)
특별다수제 등은 이사회 자율로 후퇴
공영방송 정치적 독립성 의지가 허구임을 입증

○ 노사동수 편성위원회 의무화 : 노조의 편성권 장악

- 편성·제작 자율성 침해 방지, 편성규약 제·개정
- 보도·제작·편성 간부 임명 시 종사자 의견반영 제도 마련
- 시청자위원 추천 등 심의 의결
- 노조가 편성권·공정성 논의와 실행 주체 : 법리적 문제점
(편성주체 문제)
- 노조의 편성권 장악은 공영방송사 경영 전반에 걸친 관여·주도권 행사 가능성

○ 시청자위원회 권한 강화와 노조 관여 허용

- 방송통신위원회 2018년 9월, 시청자위원회 정상화방안 발표
시청자위원회 구성에서 경영진과 노조가 합의하도록 하는 권고안 결의(노사동수 선정위원회)
 - KBS, MBC, YTN 시청자위원 다수가 진보단체 출신이거나 진보성향 인사구성
 - 시청자위원회 본질 위반
시청자위원회는 방송사 외부의 다양한 사회계층의 의견을 수렴, 방송에 반영하기 위한 장치(불법적 과도한 권한 부여)
 - 편성위원회 합의 도출 실패 시 시청자위원회가 중재, 관여
KBS 조국보도유출 조사위원회를 시청자위원회가 구성, 운영
- 2018년 9월3일 KBS, MBC, SBS, EBS 지상파방송 4사 산별 노사협약 체결
 - 노조가 보도·편성뿐 아니라 인사(人事)에 영향력 행사할 수 있도록 합의
 - 협약 제7조 ‘보도·편성·제작 책임자의 직위와 범위는 방송사별

노사 협약으로 정한다'

'사용자와 조합은 임명·평가 등에 제작 종사자의 의견이 반드시 반영될 수 있는 절차와 방법을 정해야 한다'

- 협약 제8조 '방송사 경영에 관여할 수 있는 노사 동수(同數) 공정방송기구 설치 의무화'
- 공정방송기구의 업무와 권한
 - ▲ 보도·편성·제작 관련 제반 사항 논의
 - ▲ 제작·방송에서 공정성과 제작 자율성 침해 시 심사·시정 요구권
 - ▲ 경영진 출석 및 자료 제출 요구권
 - ▲ '공정 방송 저해 구성원'에 대한 징계 심의 요구권 포함

○ 노조 지배력의 다층구조화 : 강력한 삼각연대 거버넌스 구축

사장·임원(경영권 장악) + 편성위원회, 공정위원회(편성권)
+ 시청자위원회(경영 및 편성권 관여)

○ 정부의 후견주의적 지상파방송 지원정책 강화

- 지상파방송 광고규제완화(중간광고 허용)
 - 수신료 인상(예정)
 - 지상파다채널방송 추진·허용
 - UHD 의무편성 비율 면제
 - 인터넷 매체 규제(정치적 목적 + 지상파방송 광고수익 감소 완화)
- 인터넷·모바일 매체의 급성장을 공영방송/지상파방송 경영상태가 급속히 악화되면서 정권과 후견주의적 연대가 더욱 공공

해지고 있음

○ 노조의 편성권 장악에 따른 공영방송 실패사례

- 친 정권 편파보도와 정치편향적 시사·다큐멘터리 프로그램 양산
- 친 정권 인사의 방송프로그램 출연 강화(김제동, 김어준 등등)
- 친여 성향의 지상파방송 매체비평프로그램 강화, 정치적 목적 악용 (KBS 저널리즘J)
- 신임 한상혁 위원장, 매체간 비평프로그램 강화 지시 (보수 성향의 유튜브와 종편채널 공격)

○ 종합 평가

- 방송공정성 왜곡 : 노사합의 대상(정치적 목적, 적폐 청산 등)으로 전략, 정치적 편향성 강화
- 방송공정성에 대한 법원의 편파적 판결도 함께 작용
- 노사합의/노동조합 주도의 공정성 확보제도: 조합주의 언론통제
 - 공영방송(지상파방송) 경영악화와 정치적 후견주의의 고착
 - 방송사 조직(종사자)이기주의와 정권의 정치적 통제간의 계약 결혼 형태
 - 노동조합 주도의 공영방송/지상파방송 거버넌스 개편 필요성
 - 과도하게 성장한 공영/공공방송 구조개혁 논의

□ 보도·종합편성채널 : 인·허가(재허가)제도를 통한 자발적 통제

○ 인·허가제도를 통한 자발적 규율 강화

- 허가제도를 불모로 한 보수성향의 종편채널 압박
- 집권 초기 : ‘행정조치의 무서움을 보여주겠다!’
- 2017년 종편재승인 심사: 년 2회 이상 공정성 위반 적발 시 재허가 취소 경고
- 이후 보수성향의 평론가 대거 퇴출(황태순, 이봉규, 김광일 등)
- 보수 성향의 종편채널 보도/평론 위축, 친여 성향 평론가 대폭 출연 확대

○ 재승인제도/방송평가제 강화

- 추상적이고 포괄적인 ‘공익성, 공정성’ 항목 강화
- 2017년 지상파방송 재허가 및 종편·보도채널 재승인 심사기준 및 배점(전체 총점에서 공익성/공정성 관련 배점이 75~80% 차지)

	심사기준	방송법 근거	지상파방송 재허가			종편·보도채널 재승인	
			TV	Radio	DMB	종편채널	보도채널
1	방송평가위원회의 방송평가	제17조 제3항 제1호	400	400	400	400	400
2	방송의 공적 책임·공정성의 실현가능성 및 지역 사회 문화적 필요성	제10조 제1항 제1,3호 제17조 제3항 제3,4호	250	250	200	210	260
3	방송프로그램의 기획·편성 제작 및 공익성 확보계획의 적절성	제10조 제1항 제2호	150	150	120	190	160
4	경영 재정 기술적 능력	제10조 제1항 제4,5호	100	100	180	100	80
5	방송발전을 위한 지원계획의 이행 및 방송법령 등 준수여부	제10조 제1항 제6호 제17조 제3항 제2,5,6호	100	100	100	100	100
6	기타 사업수행에 필요한 사항	제10조 제1항 제7호	50*	50*	50*	방송통신위원회가 해당사업자 세부기본계획의결 시 전체 배점의 10% 범위에서 정함	
	특기사항	1050점을 1000점으로 환산하여 재허가 여부 결정					
	재허가 기준	650점 이상 재허가, 650점 미만 사업자 ‘조건부 재허가’ 혹은 ‘재허가 거부’					

* 지상파방송 재허가심사에서는 ‘6.기타 사업수행에 필요한 사항’에 재난방송실시에 관한 사항 추가

· 2017년 방송사업자 재허가/재승인 조건

－ 보도종편채널 공적 책임, 공정성, 공익성 관련 재허가·재승인

조건들 강화

- 이에 따라 보수 성향의 정치평론가 대폭 퇴출

지상파방송 (KBS, MBC, SBS, EBS)		보도채널 (YTN,연합뉴스TV)		총편채널 (TV조선,JTBC,채널A,MBN)	
공적 책임	<ul style="list-style-type: none"> 제작 자율성 : 편성위원회 개선방안 마련 편성규약 제정(KBS,MBC) 수신료 민원감소 해소방안(KBS) 공익재단출연과 방송분야환원(SBS) 계열사간 수익배분(SBS) 독립법인화 2018년까지 제출(EBS) 	공통 사항	<ul style="list-style-type: none"> 사업계획서 성실 이행(조건) 전문성·공정성 고려한 출연자 선정으로 방송품격제고(권고) 	공통 (TV 조선 /MB N)	<ul style="list-style-type: none"> 방송심의규정 위반 법정제재에 대한 개선조치 보도·교양·오락 등 장르별 편성 개선 방송프로그램 품질향상과 콘텐츠 산업 활성화를 위한 투자 개선
프로 그램 기획 편성	<ul style="list-style-type: none"> 콘텐츠 투자 : 프로그램제작비율 제고(KBS,MBC) 외주제작 기준 준수(전체) 지역 콘텐츠 활성화(KBS,MBC) 	YTN	<ul style="list-style-type: none"> 공정방송위원회 정기적 운영 제작 종사자 의견 균형 있게 수렴 	MBN	<ul style="list-style-type: none"> 사업계획서 및 추가 개선계획 성실 이행 방송 공정성·공익성·공적 책임 확보를 위한 프로그램 품격제고 계획이행 재방 비율 개선 사외이사 및 감사제도 개선 외주제작사 상생방안 개선
경영	<ul style="list-style-type: none"> 경영자율성/경영자율화 지역방송경영독립성 (지역MBC.SBS) 부당해직 징계 인사원칙 개선방안(KBS, MBC) 	연합 뉴스 TV	<ul style="list-style-type: none"> (주) 연합뉴스로부터 운영 독립성 확보 차별적 뉴스제공 금지 시청자위원회 구성 다양성 제고 재정적 건전성 확보 		
기간	3년		3년		3년

○ 공공/공익방송들의 정권홍보 매체화

· 공영방송과 국영방송, 관영방송의 혼재

- 지나치게 많은 국영/관변 방송 :

정치적 도구로 활용 + 정부의 후견적 지원 체제

- 국가기관(국가 기구) + 정부재원(국고, 방송통신발전기금)

+ 제도적 보장(의무송신 등)

· 공영, 공익, 관변 방송 현황

유형	방송사	소유형태	재원 및 운영
지상파방송	KBS(한국방송공사)	정부(기획재정부100%)	수신료(35%) + 광고수입(40%) + 기타 상업적 수입
	EBS(한국교육방송공사)	정부(교육부 + @)	재원 : 수신료+ 방송통신발전기금 + 국고 + 상업광고
	MBC(주식회사 문화방송)	방송문화진흥회(70%) + 정수장학회(30%)	100% 상업재원 (광고 + 기타 상업적 수입)
공공 채널	KTV(정책방송)	문화체육관광부	국가·지방자치단체들이 공공의 이익을 목적으로 소유·운영 (government access channel) 의무송신(must carry)
	NATV(국회방송)	국회	
	OUN(방송대학TV)	방송통신대학(교육부)	
공익 채널	EBS1, 2 등	소유구조 다양	정부가 민간채널들 중에 공공 이익에 필요한 채널들을 매년 지정 의무송신(must carry)에 포함
지자체 소유채널	교통방송	지자체 소유/직접 운영	교통정보 방송/ 실제로는 종합편성 라디오(방송채널) 운영
정부 산하기관 채널	아리랑TV 국방TV, 과학채널 등	정부산하기관 소유·지분·합자	각 분야별 전문채널

· 문재인 정권 들어 공공·공익 방송매체들의 정치적 활용 급증

- 편법성 뉴스 편성이나 시사·보도 프로그램으로 친정권 홍보매체화
- 공영/공익으로 포장된 관변방송/정치방송화 (허가 목적을 벗어난 정치·홍보 방송으로 변질)
- 김어준의 뉴스공장 같은 편파적 관변 방송 급증

· 공영/공익적 방송 시스템 재구조화 필요성

- 공익과 정권이익 그리고 상업적 이익이 혼재된 방송시스템
- 방만한 경영(노조의 종사자 이기주의)에 대한 국민들의 비판
- 불공정 편파방송(정권홍보방송)에 대한 비판

- 광고 의존형 공영방송의 공익성 담보에 대한 의문
(상업방송과의 차별성 문제)
- 급락하고 있는 시청률에 대한 국민들의 비용지불의사 감소
(시청자로부터 소외)

· 구조적 개선 방안 필요

- 개별 프로그램의 편파성 문제가 아닌 구조적 해결방안 필요
- 방송별 허가목적 충실성 강화
- 분야별 전문 정보매체는 수요자 맞춤형으로 온라인화 전환 필요
- 정권과 유착해 조직을 유지하는 관변 방송시스템 대폭 축소

○ 정치적 고려로 인한 방송시장 질서 붕괴

· 방송시장 변화에 대응하는 정부 정책방향 부재

- 온라인으로 변화하는 미디어 추세 방관 : 인터넷 미디어/OTT 성장에 무대책
- 미디어 공생시스템 구축보다 정권 친화적 방송사 살리기 위한 네거티브 규제 남발
통합방송법, 공영방송법 제/개정 미온적
인터넷 미디어 규제 강화에 올인

· 방송시장 조정능력 상실 및 정책실패

- 방송시장 채용 구조 악화 : 광고 축소(인터넷/모바일 이동)
유료방송시장 시장 정체

- B2B 재원 의존 심화 : 지상파재송신대가, 홈쇼핑 송출수수료 등
- 사업자간 갈등 유발 및 조정 능력 상실
 - 지상파방송재송신 대가, 홈쇼핑송출수수료 둘러싼 시청권 침해
 - 현상 지속적 발생
- 원인 : 정부의 지상파방송 살리기 올인
 - 지상파방송사와의 조합주의 + 후견주의 결과
 - 정부의 분쟁조정 기능 상실(정부 분쟁조정 권한관련
 - 법 개정안 부결)

○ 방송공정성 붕괴

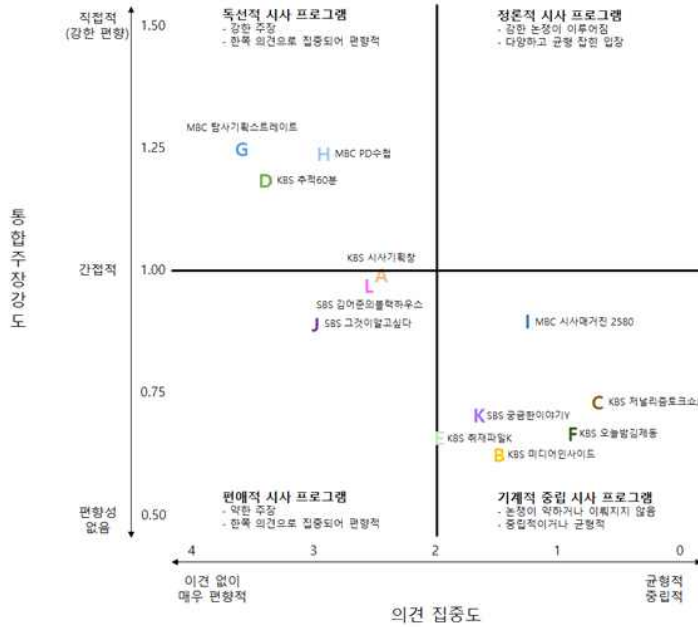
- 보도공정성 및 편파 방송 : 노골적 정치편향성 심화
 - 현 정부 들어 지상파방송과 관영 매체들의 편파보도, 미디어 비평 프로그램, 좌편향적 다큐멘터리 급증
 - 정치인 패널/인터뷰이 숫자 급성장
 - 쟁점에 대한 진행자의 주관적 성향이 개입된 논평 크게 증가
 - 정치적 편향성(강도, 빈도)의 급증(특히 친정권 편향성 심화)
- 지상파방송사의 편향적 시사프로그램 현황

방송사	프로그램	편파성 정도
KBS	시사기획 창	주관적 논평 출연자만 출연자 강한 편향성
	미디어 인사이드	
	저널리즘 토크쇼 J	주관적 논평 출연자만 출연자 강한 편향성 인터뷰이 강한 주장
	추적 60분	자료화면 높은 주장강도 부가적 화면요소 높은 주장강도 일방적 의견집중도 높음(양적)
	취재파일 K	주관적 논평 출연자만
	오늘밤 김제동	여야논쟁 자료화면 높은 주장강도 부가적 화면요소 높은 주장강도
MBC	탐사기획 스트레이트	일방적 의견집중도 높음(양적)
	PD수첩	
	시사매거진 2580	
SBS	그것이 알고싶다	자료화면 높은 주장강도 일방적 의견집중도 높음(양적)
	궁금한 이야기 Y	자료화면 높은 주장강도
	김어준의 블랙하우스	여야논쟁 인터뷰이 강한 주장 일방적 의견집중도 높음(양적)

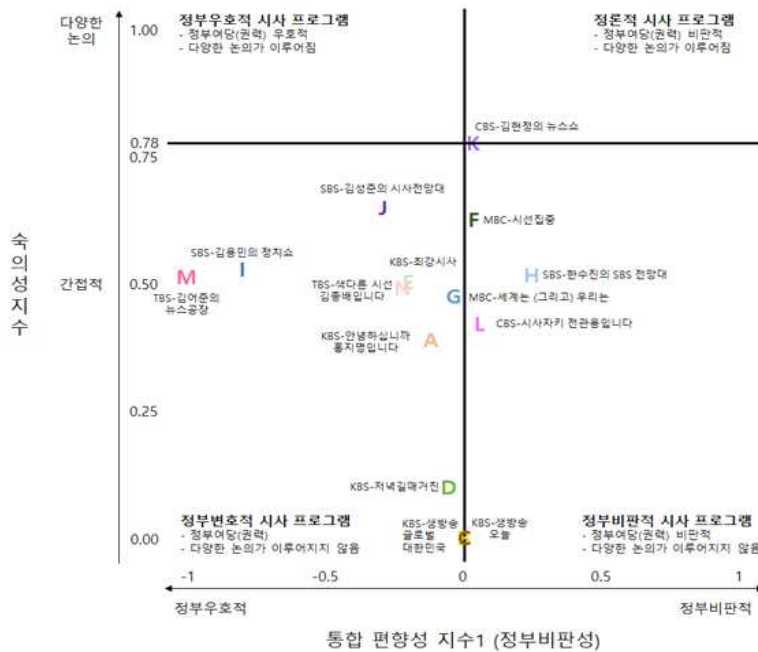
※ 서울대학교 언론정보연구소(2019) '박근혜-문재인 정부시기 지상파 시사프로그램 평가연구'를 근거로 작성

- 주요 보도/시사 프로그램 편파성 분석
- ※ 서울대학교 언론정보연구소(2019) 분석결과

① 지상파 방송 프로그램



② 라디오 프로그램



· 방송 저널리즘의 붕괴

- 방송 공정성의 훼손 : 정치적 편향성 일반화
- 인터넷 미디어에 의한 ‘악화의 양화 구축’ 현상
: 기존 방송사들의 막말/저질 방송 확산
- 공영방송 라디오 프로그램의 팟캐스트화 :
- 전반적인 저널리즘 신뢰도 추락 :
역설적으로 인터넷 미디어/가짜뉴스 확산 원인

3. 신문·인터넷 언론 통제

1. 문재인 정부의 신문정책 기초

□ 신문정책 기초(공약사항)

○ 지역 언론 육성을 위해 지역신문 지원 확대 추진

- 지역신문에 대한 지원 및 지역신문의 디지털사업 재교육 지원 확대 방안 추진
- 2017년 9월 문화체육관광부 ‘지역신문 3개년 지원사업’ 발표
 - 지역밀착형 저널리즘 육성 : 콘텐츠 지원
 - 지역신문의 디지털유통 기반시설확충 : 인터넷 신문 활성화
- 지역신문 발전지원특별법 일반법 전환, 지역신문발전위원회 위상 강화
 - 2022년까지 지역신문발전특별법 상시법 전환
 - 2017년 8월 김두관의원 법 개정안 발의(계류 중)

○ 인터넷 언론 및 표현의 자유 확대

- 온라인상의 익명표현의 자유를 보장하기 위한 개별법(공직선거법, 게임산업법 등)에 포함된 인터넷 실명제 폐지
- 사실상 법제적 추진 실적 없음
- 보수 유튜브 확산으로 역설적으로 인터넷 실명제 강화 추진

○ 신문광고 및 구독자 확장을 위한 불공정거래 근절로 건전한 신문 시장 활성화 추진

· 정부광고법 제정 : 2018.12. 법률 제15640호(정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률)

- 정부광고 : 정부기관 또는 공공법인이 국내외의 홍보매체에 광고, 홍보, 계도 및 공고 등을 하기 위한 모든 유료고지 행위

- 목적 : 정부광고의 효율성 및 공익성 향상을 위한 정부기관과 공공법인의 광고업무 지원

- 대행범위 및 대상기관 : 정부기관(중앙/지방), 공공법인 등
연간 2,376개 기관('19.8. 기준)

① 정부기관 : 「정부조직법」에 따른 국가행정기관, 「지방자치법」에 따른 지방자치단체 및 특별지방자치단체

② 공공법인 : 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 지정된 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 및 특별법에 따라 설립된 법인

③ 법원공고 : 59개 법원·지원/법원공고 61개 지정신문사
(대법원 재판예규 제1362호, 신문공고에 관한 예규)

· 정부광고 매출 추이

(단위: 억원, 건)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019.8 현재
신탁액	5,779	6,188	7,668	8,212	4,559
수수료	499	534	658	702	388
건수	122,385	133,697	151,764	165,136	106,523

－ 기관별 정부광고 대행현황

(단위: 억원, %)

구분	2017년		2018년		2019.8 현재	
	신탁액	점유율	신탁액	점유율	신탁액	점유율
국가행정기관	874	11.4	991	12.1	535	11.7
지방행정기관	3,581	46.7	3,727	45.4	2,183	47.9
공공기관	2,320	30.2	2,602	31.7	1,365	29.9
지방공기업	253	3.3	262	3.2	147	3.2
특별법인	173	2.3	164	2.0	53	1.2
기타기관	467	6.1	466	5.7	276	6.1
합계	7,668	100	8,212	100	4,559	100

2. 신문·인터넷 언론 정책 및 평가

□ 기본 원칙 : 지원과 통제의 이중 메커니즘

○ 지원 정책

· 지원정책(제작 지원 + 정부광고 + 포털사 연대·지원)

- 지역신문(지역신문발전위원회, 신문발전기금 등)
- 친여신문(언론진흥기금, 정부광고)

· 정부광고법에 의한 친여 신문 지원 및 정권홍보 강화

- 정부광고법 개정 이후 정부광고매출 지속적 상승
특히 인터넷 광고매출 증가

(단위: 억원, %)

구분	2017년		2018년		2019.8 현재	
	신탁액	점유율	신탁액	점유율	신탁액	점유율
인쇄	2,482	32.4	2,527	30.8	1,391	30.5
방송	2,142	27.9	2,088	25.4	1,085	23.8
옥외	1,451	18.9	1,609	19.6	901	19.8
인터넷	1,198	15.6	1,528	18.6	923	20.2
기타/제작	395	5.2	460	5.6	259	5.7
합계	7,668	100	8,212	100	4,559	100

- 주요 보수·진보성향 인터넷매체 정부광고 매출추이 비교

(단위 : 건, 백만원)

매체명	'15		'16		'17		'18		'19.8.31.	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
오마이뉴스	118	587	125	700	152	728	237	1,086	140	673
프레시안	12	45	27	69	223	318	369	643	298	516
이데일리	13	58	19	98	65	229	73	218	52	172
데일리안	38	169	29	136	55	226	63	252	43	165
뉴데일리	126	390	160	546	205	650	226	658	163	456
미디어워치	3	15	1	1	-	-	-	-	-	-
미디어펜	33	125	34	118	30	111	32	119	23	78

－ 10대 종합일간지 ABC발행부수 대비 정부광고 점유율

(단위 : 백만원, 천부)

구분	2018				2019.8.31.			
	발행부수	구성비	금액	점유율	발행부수	구성비	금액	점유율
경향신문	192	4.1%	5,750	9.0%	미발표 (19년12월경)		2,856	8.9%
국민일보	186	4.0%	4,337	6.8%			2,189	6.8%
동아일보	959	20.6%	9,530	14.9%			5,012	15.7%
문화일보	184	3.9%	5,172	8.0%			2,799	8.8%
서울신문	166	3.5%	5,665	8.8%			3,022	9.4%
세계일보	97	2.1%	4,686	7.3%			2,638	8.2%
조선일보	1,459	31.3%	8,631	13.5%			4,011	12.5%
중앙일보	971	20.8%	8,688	13.6%			3,595	11.2%
한겨레	232	5.0%	6,076	9.5%			3,142	9.8%
한국일보	220	4.7%	5,538	8.6%			2,797	8.7%
합계	4,666	1000%	64,074	100.0%			32,060	100.0%

－ 보수·진보 성향 매체간 정부광고 비율 비교

(단위: 백만원, 천부, %)

구분	2016년		2017년		2018년		2019.8월	
	광고비	발행부수	광고비	발행부수	광고비	발행부수	광고비	발행부수
조선중앙동아	25,860	3,424	29,451	3,439	26,849	3,389	12,618	
	42.1	73.0	43.2	72.9	39.7	72.6	37.4	
한겨레경향	8,900	446	10,550	436	11,826	424	5,998	-
	14.5	9.5	15.5	9.2	17.5	9.1	17.8	
기타	26,621	818	28,233	843	28,891	853	15,142	
	43.4	17.4	41.4	17.9	42.8	18.3	44.9	

· 광고+협찬 복합 지원

- ‘광고 + 협찬’이 복합되는 광고환경에서 정부광고법은 정부 기관들의 협찬도 규제대상에 포함
- 정부광고법 제9조 단서 조항 : 정부광고와 협찬 모두 독점 규제 가능
 “정부기관 등은 정부광고 형태 이외의 홍보매체나 방송시간을 실질적으로 구매하는 어떤 홍보형태도 할 수 없다. 다만 해당 홍보매체에 협찬받은 사실을 고지하거나 방송법 제2조 제22조에 따른 협찬고지를 한 경우에는 그러하지 아니하다.”
- 법제처 유권해석(2019년 7월) : 정부광고법 규제대상에 협찬도 포함 (일반 광고는 협찬과 분리 규제하고 있음)
- 최근 프로그램에 직접 영향을 미칠 수 있고 규제도 약한 협찬이 광고매출보다 크게 늘어나는 추세
- 정부광고 + 협찬 매출 현황

		광고비 매출		협찬 매출		협찬/광고비+협찬	
		2016	2017	2016	2017	2016	2017
지상파 방송	KBS	420,723	366,608	112,407	93,300	21.1%	20.3%
	MBC	393,115	292,567	66,650	49,962	14.5%	14.6%
	SBS	372,929	372,917	88,063	95,059	19.1%	20.3%
	합계	1,186,767	1,032,092	267,120	238,321	18.4%	18.8%
종편/ 보도채널	TV조선	52,190	59,813	53,395	46,987	50.6%	44.0%
	채널A	49,896	54,562	41,878	41,163	45.6%	43.0%
	MBN	62,551	67,461	42,190	42,840	40.3%	38.8%
	JTBC	123,389	218,521	33,271	29,309	21.2%	11.8%
	YTN	51,033	54,472	34,065	28,698	40.0%	34.5%
	연합뉴스	29,550	34,704	6,569	7,017	18.2%	16.8%
	합계	368,609	489,533	211,367	196,013	36.4%	28.6%

- 뉴스와 협찬 수익의 연계성 심화 : 저널리즘의 왜곡
(시사, 보도, 토론프로그램 협찬고지 금지하지만 고지만 하지 않으면 불법이 아님)
- 지상파방송, 보도채널 보다는 종편채널이 협찬 비율 높음
- 공영방송 KBS, 지상파 방송 중에 협찬 매출/비율 제일 높음
- MBC, 협찬고지와 관련해 가장 많은 방송법 위반 지적
(2013~2017.8), 전체 111건 중에 70건(63.1%)(변재일의원
실, 2017.10.26.)

· 정부광고/협찬의 신문통제 메커니즘

- 정부/공공기관이 정부광고 혹은 협찬 방식으로 매체 지원과 통제 가능성 내재
- 정부 광고 특성상 현재는 신문, 군소언론사가 주 대상이지만 방송광고나 인터넷 미디어 광고가 증가하면서 향후 매체 전반에 영향을 미칠 가능성
- 특히 협찬은 방송법상 광고규제대상이 아니어서 광고주(정부기관)와 언론사간 내면적으로 유착가능성 매우 높음. 특히 소규모 언론사의 경우에는 가능성 더 높음.
- 방송매체별 정부·공공기관 협찬액(2017년)

구 분	전체 협찬매출	정부·공공기관 협찬매출(추정)	정부협찬 비중
중앙 지상파4사	2,432억원	730억원	30%
지역방송, 종교방송 등	1,630억원	1,304억원	80%
유료방송(종편포함)	3,549억원	248억원	7%
합계	7,611억원	2,280억원	-

○ 지원·진흥정책의 허구성

- 뉴스콘텐츠 생산지원 사업비 매년 급증
(2015)187억원->(2019)308억원->(2020)408억원

- 신문지원정책의 문제점
 - 재분배 정책 : 구조적 문제해결 안됨(친여 교수 후생사업)
 - 편파적 선정 지원 : 정치적 목적 반영
 - 시청자(독자)지원 사업 : 친여 미디어단체 육성·지원

- 신문지원사업의 실제 목적
 - 디지털화(온라인화)를 통한 보수 신문사 견제
 - 보수신문의 브랜드 선점효과 약화의도
 - 포털과 연대를 통한 진보신문 뉴스배열 우대 유도
 - 댓글이나 클릭수 조작, 뉴스 어뷰징 등을 활용해 친여언론사(신문) 영향력 확대재생산 및 여론조성

- 평가
 - 지원정책은 또 다른 형태의 언론 통제 메커니즘
 - 신문(특히 지역신문)은 규모가 작아 소액지원으로 통제가능
 - 노무현 정부 지역신문발전위원회 : 일부 좌파신문 급성장
 - 인터넷 신문의 정치적 영향력은 상대적으로 더 커짐(확산성)

○ 통제정책

· 보도 가이드라인 지속적 양산

- 남북정상회담 보도 가이드라인(2018)
- 방통위, 정정보도 관련 보도 기준
- 법무부, 오보뉴스 언론사 취재제한 조치 등
(노무현 정부 말기, 기자실폐쇄 등 취재제한조치의 부활)

· 인터넷 신문 규제 : 가짜뉴스 규제

- ① 외적 규제 : 법규제(언론중재법, 공직선거법, 정보통신망법, 방송법 개정), 방송통신심의위원회 심의제재
- ② 자율 규제 : 한국인터넷자율기구, 개별 포털 및 ISP사업자의 자율 규제(예, 구글 광고제한 조치 등)
- ③ 공동규제 : 팩트체크 제도 구축
정부정책관련 허위조작정보에 대한 각 부처 입장을 전달하는 범정부 SNS 채널 구축
정부·학계·언관계·시민단체 등 전문가로 구성된 허위조작정보 대응 민관협의회 운영 추진(뉴스제휴평가위원회)

□ 자기모순적 신문·인터넷 통제 정책

○ 자기 모순적 신문 통제정책

- 문재인 정부의 언론 정책 : 직접 통제가 아닌 간접통제

하지만 보도지침이나 취재제한 같은 직접 통제방식 강화

- 신문 및 표현의 자유에 대한 공약 및 정책기조 포기
- 이효성, 전 방송통신위원장 : 자율규제 원칙 추진 -> 해임
한상혁 신임 방송통신위원장 : 인터넷 언론 규제 방안 추진
실명제 도입, 가짜뉴스 대책

○ 자율규제로 위장된 정부규제

- 구글의 광고수익제한 조치(노란딱지)
 - 2019년 8월 이후 보수성향의 인터넷 유튜브에 집중
 - 기준 : ‘광고주 친화적이지 않은 콘텐츠 규제’
- 문재인 정권 초기부터 유지되어온 유튜브 규제 의지
 - 2018.9월 대통령 발언, 10월02일. 국무총리 지시
‘가짜뉴스는 국론을 분열시키고 민주주의를 교란하고 있으므로,
이에 대한 강력한 단속 및 제작·유통·소비·단계별 대응방안 마련’
 - 「허위조작정보 대응 관계부처 TF」 구성
 - 2018.10.08. ‘허위조작정보 근절을 위한 제도개선방안’ 내부
보고(비공개)
‘사업자가 허위조작정보로 다량의 트랙픽을 유도하여 얻은 광고
수익의 배분을 제한하는 방안 도입’
 - 방송통신위원회, 명백한 불법정보에 한하여 광고수익을 제한하
는 정책시행(구글, 네이버 등과 협의)

- 사실상 구글의 자율규제형태로 포장된 정부 통제
 - 자기검열(self-censoring)에 의한 정부 규제회피 전략
 - 이유 : 구글/유튜브 성장에 대한 전방위 압력에 대응
 - ① 정부(정치적 이유) + 기존 사업자(지상파방송, 광고이탈, 경제적 이유)
 - ② 방송법 개정 : 방송규제대상에 포함, 내용규제 가능성
 - ③ 유튜브의 독점력과 수익과세 관련 압박 : 세금면탈 등
 - ④ 주요 유튜버 탈세조사 및 세금 추징
 - ⑤ 망사용료 압박 : ISP의 자발성 혹은 독점력 남용인지 논쟁

4. 언론민주화와 산업활성화를 위한 정책방안

1. 자유민주주의 방송시스템 구축 방안

□ 기본 이념

○ 언론의 자유 신장과 자율성 확대

- 자유주의적 방송개념 및 규제철학 정립
- 방송사업자의 독립성과 시청자의 선택적 보장

○ 방송산업 활성화와 선순환 시장경쟁 체제 구축

- 방송재원확대를 위한 종합적이고 체계적인 방안 수립
- 방송사업자간 공정경쟁 질서 확립과 정부 조정능력 강화

○ 4차산업혁명에 대비한 미래지향적 방송규제체계 확립

- 4차산업혁명과 디지털융합에 따른 방송매체 개념 재정립
- 신규 인터넷 미디어에 대한 최소 간섭주의 원칙 고수
- 매체간 조화로운 성장과 균형을 위한 정책 수립
- 공적 방송 재구조화와 공영방송 체계 재정립

□ 구축 방안

○ 방송공정성 확보를 위한 제도개선 방안

- 방송 전반에 걸친 체계적 검토
 - 공론수렴 후 제도개편방안 모색
 - 가칭 '4차산업혁명시대 미디어미래위원회' 구성·운영
- 시민참여형, 방송공정성 감시 및 평가제도 도입
 - 정치권/정부/종사자가 배제된 순수 시민/전문가 평가시스템 구축
 - 공영방송 : '방송경영 및 공정성 평가위원회' 결과 보고
 - > 공영방송 수신료 등 지원 평가
 - (독일 KEF + 영국 BBC accountability)
 - 민영방송 : 다원주의적 방송공정성 구현
 - 정부의 간섭 최소화(보도·편성의 자유 최대 보장)
- 방송사업자에 대한 규제 완화
 - 방송허가제도 개편 : 심사간소화, 투명성제고, 진퇴유연성 제고
 - 방송사업자 재허가·재승인 제도 개선 : 허가기간 연장(5~7년)
 - 방송통신심의위원회 사후내용심의 -> 민간 자율심의 전환

○ 방송규제기구 및 거버넌스 개편

- 방송규제기구 통합(지상파, 유료방송, 인터넷 미디어 총괄기구)
: 가칭 '미디어부' 혹은 '미디어 콘텐츠 산업부' 설립

- 공영방송체제 개편(공영방송 범주 재구성 및 법제화)
 - 최소한의 공영방송(정치적·재정적 독립) 시스템 지향
 - 정치적 독립성 및 경제적 안정성 보장

- 공영방송 거버넌스 개편
 - 여·야 정치적 안배 구조 탈피
 - 공영방송 이사회 민주화(시민사회 참여 확대, 여당독식 포기)
 - 제한된 범주에서 특별다수제 도입(사장 선출·해임 등)

- (가칭) 공영방송재정위원회
 - 수신료 결정, 분배 책임(공영방송 책무평가)
 - 공영방송 공정성 국민평가제도에 근거한 수신료/ 법제도 지원

○ 방송산업 활성화와 인터넷 미디어 균형발전을 위한 법제도 개선

- 디지털 미디어시대에 걸 맞는 방송개념 재정립
(포지티브 아날로그형 방송개념 -> 디지털 네거티브형 개념)
- 유료방송 시장조정기능 강화(법제도 개선)
규제기구의 방송 분쟁조정기능(재송신, 송출수수료 등) 법적 강화
- 방송시장 재원확대 방안 : 광고/수신료/유료방송 시청료 등

2. 신문·인터넷 언론의 표현의 자유 신장

□ 기본 원칙

○ 인터넷 공간에서의 표현의 자유 최대한 보장

- 인터넷 실명 관련 규제의 완전 철폐
- 인터넷에서의 개인 정보 보호 시스템 구축
- 인터넷 내용물 창작자에 대한 비규제와 배포자의 책임 강화
- 효율적인 인터넷 자율규제 시스템 재구축

○ 균형되고 효율적인 신문산업 지원

- 신문산업에 대한 정부 직접 지원 최대한 배제
- 지원은 하지만 통제하지 않는 북유럽형 신문지원 체계 구축
- 신문사 지원에 있어 정치성 배제 및 형평성 보장

○ 언론사의 취재행위 보장과 독립성 신장

- 정부의 취재제한 관련 규제 및 관행 일소
- 선진화된 취재환경 구축
- 인터넷 미디어 자율규제 시스템 구축

□ 정책 방안

○ 인터넷 실명관련 각종 법안 폐지

- 공직선거법, 게임산업법 등에 산재된 실명관련 법안 개정
- 인터넷상의 표현물에 대한 자율심의 시스템 구축
- 인터넷 내용물과 관련된 배포자(포털 등)의 내부자율심의 및 책임성 강화

○ 신문사에 대한 정부지원체계 개선

- 언론(신문) 진흥기구의 정부 독립
- 정부광고법 폐기 혹은 경쟁시스템 도입
- 신문지원사업 공모 및 심의절차 투명화와 형평성 제고
- 포털사업자와 인터넷 뉴스사업자간 수익배분에서의 공정성 확보

○ 인터넷 내용자율심의, 광고규제 방안 마련

- 가짜뉴스검증 민간독립기구
(포털사업자/기존 언론사/시민단체/학계 등으로 구성)
- 포털사업자/SNS사업자의 자율 심의시스템 투명성 제고
- ISP의 콘텐츠/뉴스 배열 알고리즘 투명성 확보

○ 취재환경 선진화

- 공적 영역에 대한 국민의 알권리 최대한 보장
- 중요 사안에 대한 정부의 정확한 정보공개 강화

참고문헌

- 관계부처 합동(2018). 『허위조작정보 근절을 위한 제도개선 방안』
- 김영주 외(2018). 『지역신문 발전을 위한 법·제도 개선방안 연구』 . 한국언론진흥재단 지역신문발전기금 조사연구 2018.
- 김정연(2018). “방송협찬의 문제점 행태, 어디까지 왔나”. 민주언론시민연합 포럼 주최 『방송협찬, 얼마나 망가졌고 어떻게 개선하나』 토론회 발표문.
- 김정현(2019). “방송산업활성화를 위한 규제개선 방안”. 한국방송학회 가을철 정기학술대회 발표문.
- 박상민(2019). “인터넷상 허위조작행위에 대한 합리적 규제방향 - 관련 현행법 및 입법안 검토를 중심으로”. 『법학연구』 제19권 제3호.
- 윤석민(2019). 『박근혜-문재인 정부 시기 지상파 시사프로그램 평가연구』 . 서울대학교 언론정보연구소.
- 전영식(2019). “지상파방송과 종합편성채널 보도교양프로그램의 심의사례 분석 - 4기 방송통신심의위원회의 심의내용을 중심으로”. 『영상문화콘텐츠 연구』 . 통권 17호.
- 최진웅(2019). “제20대 국회의 가짜뉴스 관련 입법안 분석”. 『의정연구』 제24권 제3호.
- 한국언론진흥재단(2019). 국정감사 제출자료.
- 홍완식(2019). “가짜뉴스 규제 법안에 대한 입법평론” . 『법과 정책』 제25집 제1호.
- 황 근(2019). “방송사업자 인·허가제도 개선방안”. 자유민주포럼·시장경제살리기연대 주최 『방송사업자 재승인·재허가 제도개선』 토론회 발표문.
- 황 근(2018). 『공영방송과 정책갈등』 . 서울: 도서출판 온샘.
- 황 근(2018). “현 정부의 언론통제 구조변화와 민주주의 위기 그리고 대안”. 한반도선진화재단 주최. 『언론의 올바른 방향과 과제』 세미나 발표문.
- 황 근(2017). “노사협상의제로서 ‘공영방송 공정성 확보방안’에 관한 연구”.

『정보법학』 . 제21권 제3호.

황 근(2014). “공영방송 수신료제도 개선 방안 : ‘절차적 정당성’ 확보방안을 중심으로”. 『경제규제와 법』 . 제7권 제2호.

황 근(2010). “미디어 컨버전스 시대 공영방송의 역할과 규제체계”. 『경제규제와 법』 . 제3권 제2호.

발제

표현의 자유와 가짜뉴스

조맹기 / 서강대학교 언론대학원 명예교수

이석우 / 동국대학교 객원교수

표현의 자유와 가짜뉴스

조맹기

(서강대학교 언론대학원 명예교수)

이석우

(동국대학교 객원교수)

CONTENTS

- I. 신문 및 언론의 질식사 상태.....‘
- II. 문재인 정권 시대의 표현의 자유 수난.....
- III. 가짜 뉴스의 양산과 그에 따른 규제.
- IV. 있으나 마나한 많은 법·규정들.....
- V. 표현의 자유의 법적 검토와 문제사례 분석.....
- VI.가짜뉴스(허위조작정보)의 법적 검토와 문제 사례
분석

VII. 정책적 방향

《 Abstract 》

표현의 자유와 가짜뉴스

○**신문 및 언론의 위기**: 스마트폰으로 모든 소식을 접하는 시대, 10명 중 8명은 모바일로 뉴스를 보고 소수만이 신문을 구독해 읽는다. 종이신문 열독률은 지난해 16.7%에서 올해 17.7%로 소폭 오르긴 했지만 1996년 85.2와 비교하면 5분의 1수준이다.

○**표현의 자유 수난 시대**. 언론은 좌 쪽으로 기울려진 운동장이 되었다. 이 경향은 문재인 정권을 관통했다. 개인의 언론 자유는 질식 당하고, 집단의 자유인 집회·결사의 자유가 주종을 이루었다.

○**가짜 뉴스의 양산**. ‘미디어는 메시지이다.’라는 명제로 기술, 즉 ‘권력에의 의지’(the will to power)를 표출시키면서 한 사회는 가짜 뉴스 왕국이 된다.

○**과학보도의 실현**: 1920년 리프만(Walter Lippmann)은 “커뮤니티 안에서 자유는 거짓말 정보를 걸러낼 때에만 보장이 된다.”라고 했다. 우리사회는 가짜 뉴스 천국으로 변해있다. 정부까지 프레임을 정하고, L 이념에 근거한 부정확한 정보로 선전, 선동, 세뇌한다. 사실의 정확성, 객관성, 공정성에 문제가 생겼다. 미국은 1833년 「뉴욕 선」은 처음 대중신문이 출현할 때 당파성 신문에서 벗어나 과학보도, 법정에서 증거 중심의 ‘인간이 관심사’를

다루기 시작했다. 처음부터 당파성 신문으로 자리를 잡아온 우리의 전통과 미국 대중신문의 출현과 전혀 다른 보도 형태이다. 그들은 과학보도에 눈을 돌리기 시작했다. 진실은 ‘out there’로 관찰, 실험, 예증을 통해서 그 운용 원리를 찾아내고, 결과와 원인을 규명하기에 이르렀다.

○**표현의 자유와 가짜뉴스(허위조작정보)의 법적 검토**와 함께 사례와 관련 법안 전수 분석으로 문제점 및 재검토 방향을 제시한다.

○ 민주주의의 핵심요체는 ‘표현의 자유’이다. 헌법도 ‘언론·출판·집회·결사의 자유’를 기본권으로 보장하고 사전 검열을 금지하고 있다.

- 유튜브에서 특정 콘텐츠들에 대해 광고수익 제한조치들이 취해지기 시작해 사전검열 논란이 일고, 대형 포털에서 특정 집단에 의한 실시간검색어 순위 올리기 작업으로 여론조작 논란이 일고 있다.

- 공정거래법상 사업자 사업활동 부당 방해 행위와 형법상 업무방해죄에 해당할 수 있고 사업자인 본사 소재지인 미국 법정에 표현의 자유(수정헌법 1조) 위배로 고발될 수 있는 사안이다.

○ 전 국민의 80%가 포털을 통해 뉴스와 검색순위 등을 본다. 이미 공공영역이 된 대형 포털에 대해 공적 관리를 도입해야 할 때이다.

○ 가짜뉴스(허위조작정보) 논란도 표현의 자유와 직결돼 있어 단선적·직접적 대응을 할 수 없다. 문재인 정부 출범후 발의된 가짜뉴스 관련 법안이 29건이나 되나 모두 심의처리되지 못한 상태이다. 그만큼 가짜뉴스 논란이 크지만 법안 내용도 단편적·일방조치적이다.

가짜뉴스(모욕, 혐오 표현 포함)의 판별을 누가 할 수 있으며, 한다면도 상당한 시일이 소요된다.

○**가짜뉴스는 과도한 정치의 산물**인 측면이 크다. 국민과 상대 정치진영, 행정부에 책임 전가할 게 아니라 여야가 먼저 가짜뉴스나 여론조작 행위를 중단하고 정치중립적 대책과 법안을 내놓아야 한다.

○**‘인터넷·포털 공공성 특별위원회’**, 여야 합의 또는 동수 추천의 ‘인터넷·포털 공공성 특별위원회’와 ‘포털 알고리즘 공공검증 위원

회' 구성 발족, 포털의 언론 규정 입법 또는 뉴스 재가공 금지(아웃링크화), 방송통신심의위원회의 완전 정치중립화 등을 시급한 정책으로 제안한다.

표현의 자유와 가짜뉴스

1. 신문 및 언론의 질식사 상태.

스마트폰으로 모든 소식을 접하는 시대, 10명 중 8일은 모바일로 뉴스를 보고 소수만이 신문을 구독해 읽는다.⁵⁾ 종이신문 열독률은 지난해 16.7%에서 올해 17.7%로 소폭 오르긴 했지만 1996년 85.2와 비교하면 5분의 1수준이다.

광고에 거의 의존하는 신문은 재정 위기를 맞게 마련이다. 영세 신문은 독자 생존이 불가능한 상태로 치닫고 있다. 더욱이 동 조사에서 76.%가 독자가 포털사이트로 뉴스를 접하는 것으로 나타났다. 김대중, 노무현, 문재인 정권이 누적적 결과물이다. 요미우리신문의 800만부와 아사히 신문 600만부는 꿈같은 이야기이다. 일본은 2016년 일본신문협회의 조사결과 판매수입은 전체 수입의 57.3%, 광고수입은 21.5%에 불과하다(사설, 2019.07.27.).

일본과 달리, 국내는 독자가 포털에 기사를 검색하지만, 신문사는 그 직접 클릭의 광고료를 받지 않는다. 뿐만 아니라, 대부분 포털이 구독자를 조절, 조작한다. 정권에 대립각을 세우는 곳은 포털이 알아서 검색 순위에서 밀리게 한다. 더욱이 공매제로 신문의 색깔 자체를 희석시켰다. 이런 상황에서 기사에 책임감도 떨어져, 사실을 정확하게 다루는 신문의 숫자가 크게 떨어진다. 조선,

5)윤승훈(2018.12.17)., 「'뉴스 모바일로 본다' 80%..신문 열독률 17% 불과」, 『전과신문』; 한국언론진흥재단은 「2108년 언론수용자 의식조사」 주요 결과를 발표했다. 한국 갤럽이 대행한 이번 조사는 전국 19세 이상 성인 남녀 5천 40명을 대상으로 태블릿PC를 이용한 면접 방식으로 이뤄졌으며 표본오차는 95% 신뢰수준에 ±1.4%포인트이다.

동아, 중앙, 문화 정도를 제외하고 기자의 사명감도 그만큼 떨어지게 일쑤이다. 대부분 신문은 정파성에 매몰된 나머지, 진실의 세상을 도외시한다.

지난 20년 간 한국언론진흥재단 연구는 주로 신문 망한다는 소리만 반복했다. 독자를 인터넷으로 몰았다면, 이 매체는 ‘통제혁명’(control revolution)에 노출되어 있다. 신문이 포털에 의존하고, 상업·정부광고로 연명한다면 정권은 언제든지 신문을 옥죄 수 있다. 정부광고를 한국언론진흥재단에서 독점적으로 수주를 하게 한다면 재정이 열악한 지역신문은 정권의 충견으로 변한다.

그 몇 개 안되는 비판언론에 문재인 청와대는 엉뚱한 말을 한다. “문 대통령은 ‘언론 스스로 그 절박함에 대해 깊이 성찰하면서 신뢰받는 언론을 위해 자기 개혁의 노력을 해줄 것을 당부 드린다.’라고 했고, 그의 굳은 표정은 ‘검찰 개혁·조국 수호’ 좌절이 ‘성찰 안 하고 신뢰 못 받는’ 언론 탓이라는 책망의 뉘앙스를 풍겼다.”라고 했다(권호, 2019.10.14). 문 대통령은 취임사에서 “대통령부터 신뢰받는 정치를 솔선수범해야 진정한 정치발전이 가능할 것입니다. 불가능한 일을 하겠다고 큰소리치지 않겠습니다. 잘못된 일은 잘못했다고 말씀드리겠습니다. 거짓으로 불리한 여론을 덮지 않겠습니다. 공정한 대통령이 되겠습니다. 특권과 반칙이 없는 세상을 만들겠습니다. 상식대로 해야 이득을 보는 세상을 만들겠습니다.”라는 말을 했다. 취임사와 그 실천과정이 전혀 다르다.

신문 옥죄는 방법을 보자. 신문법에 의하면 ‘발행의 자유와 독립 및 그 기능을 보장하고..’라고 규정하나, 재정의 열악한 상황에서 그 기능수행에 의문을 갖는다. 그 구체적 사례를 보면 ABC 2017년 통계에 따르면 일간신문 166개(총 신문사수 전국 871; 전국지 293, 지역지 573개; 한국언론진흥재단 자료) 가운데 69개만 유가부수 1만부 이상 판매부수를 기록했다. 신문은 10만부 정도는 넘어야 제 역할을 할 수 있다고 보면, 그런 신문은 16개뿐이다. 10만부 전후의 지역 신문은 부산일보, 국제신문, 매일신문 등에

불과하다. 대부분의 지역신문은 한국언론진흥재단의 알량한 정부 광고에 의존하게 되어 있고, 정권은 그 현상을 부추길 수 있다.

지역신문인 경우 “지역 산업체가 적고, 이들은 생활정보 광고에 의존하고 있다. 지역신문들은 정부광고 수입과 각종 보조금에 의존하고 있다. 그들은 신문경영을 통해 입은 재정적 손실을 정치 권력 획득에 필요한 비용으로 대손한다.”라고 했다(장호순, 2009).

이런 상황에서 언론 기사가 ‘중추 신경의 확장’, 혹은 ‘뇌의 확장’으로 본다면 야성을 상실한 신문이 창의적 아이디어로 지역 정부를 감시하고, 견제할 수 있을지 의문이다.

한편 중앙·지역을 돕는 정부 광고의 실태를 보자. 김영준 의원의 자료에 따르면 2018년 정부광고를 수행한 신문사는 총 871개사, 매출액은 2,309억 원이다. 이 가운데 지방신문 578개사가 수행한 광고료는 총 977억 원으로 약 42.3%에 해당한다.

〈표1〉

<전국/지방 신문사의 정부광고 매출액>

(단위: 천원)

		2016	2017	2018
전국 신문	신문사 수	301사	297사	293사
	매출액	118,142,404	131,929,596	133,216,190
	비율	57.9%	58.3%	57.7%
지방 신문	신문사 수	536사	566사	578사
	매출액	85,954,454	94,344,683	97,717,628
	비율	42.1%	41.7%	42.3%
합계	신문사 수	837사	863사	871사
	매출액	204,096,858	226,274,279	230,933,818

(자료: 한국언론진흥재단)

<표2>

<전국/지방 신문사의 민간경상보조 지원 현황>

(단위: 원)

		2016	2017	2018
전국 신문	신문사 수	42사	38사	50사
	지원액	5,523,116,190	5,739,779,260	5,835,295,410
	비율	80.6%	80.6%	86.3%
지방 신문	신문사 수	43사	39사	39사
	지원액	1,330,527,400	1,381,544,650	922,920,220
	비율	19.4%	19.4%	13.7%
합계	신문사 수	85사	77사	89사
	매출액	6,853,643,590	7,121,323,910	6,758,215,630

(자료: 한국언론진흥재단 가공)

변옥환(2019.10.18).

지방신문의 경우 미국과 달리, 신문기업 계열구조를 인정하지

않고, 군소 신문사가 스스로 자생한다. 물론 언론사가 정부광고에 목을 매는 이유는 재정의 열악하기 때문인 것이다. 그 약점을 이용해 정권은 자신의 정파성을 챙긴다. 정부광고는 “특정 언론이나 신문에 광고를 배정하거나 광고효율성이 낮지만 정파적인 성향이 비슷한 언론에 광고를 몰아주는 것 등이 문제가 되어왔다(김영욱, 2010. 여름).

김 교수는 “정파적이지 않은 정보전달 광고나 설득 광고는 공익적인 판단이 쉽지만, 유사 정파적인 광고나 정파적인 광고의 공익성 판단은 자의적인 기준에 맡겨지는 경향이 있다.”라고 했다 (상 계 논문, 298).

환경감시 기능을 상실한 신문은 네이버, 다음, 네이버 등 포털로 독자를 떠나 보냈다. 방송이라고 다르지 않다. 노영방송이 된 KBS는 10%대 초반 시청률로 추락했다. 난시청 지역 시청자 10%를 제외하면, KBS를 거의 보지 않는다는 소리가 된다. MBC 뉴스 시청률은 1%대에 머물고 있다.

연예 오락 프로그램도 상황이 변화하고 있다. 「지상파 TV ‘넷플릭스, 아군인가 적군인가」 (신규진, 2019.10.22.)에서 “넷플릭스(글로벌 온라인 동영상 서비스(OTT))가 ‘드라마 제작사 시장을 변화시키고 있다”라고 입을 모았다. 이어 “이미 넷플릭스 제작사들이 방송사보다 선호하는 1순위 기업이 됐다. 시청률 10%를 넘는 드라마가 줄면서, 더 이상 ‘지상파 특수’에 얽매이지 않아도 된다는 점도 제작사들이 반기는 이유다.”라고 했다.

국내 방송 뉴스 시장은 구글의 유튜브에 빼앗긴 상태이다. 유튜브, 페이스북, 트위터 등 SNS의 수용 형태가 변하고 있다. 방송법의 ‘방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써..’라는 말에 의문을 제기한다.

II. 문재인 정권 시대의 표현의 자유 수난.

헌법 정신과는 엇박자를 계속 연출한다. 헌법 21조 ①항은 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다. ③항은 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해해서는 아니 된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.

헌법 21조의 언론·출판은 개인의 자유이고, 집회·결사는 집단의 자유이다. 양자는 같이 취급할 수 있으나, 우선순위에 따라 자유주의 국가와 사회주의 국가가 갈린다. 2017년 3월 10일 박근혜 대통령 탄핵 이후, 대한민국 사회는 언론·출판의 자유는 극도로 제한되었다. 대신 언론노조 등을 통한 집회·결사의 자유는 사회를 경직화시켰다. 지상파 등 각 방송사와 신문사는 홍위병, 나팔수로 탄생하였고, 언론·출판의 자유는 질식된 상태가 되었다.

언론은 좌 쪽으로 기울어진 운동장이 되었다. 이 경향은 문재인 정권을 관통했다. 프레임 상태의 언론은 공정성 대신 오보, 왜곡보도, 편파보도를 양산했다. 공정성은 언론에서 실종된 것이다. 더욱이 지상파 방송이 선거에서 ‘선수’로 뛰는 결과를 초래했다. 노무현 정권 때 그렇게 많이 언급했던 ‘공정성’은 문재인 정권 때에 방송인이나, 연구자에게 거북한 주제가 되었다.

언론의 기능은 바뀌고 있었다. 언론의 기능은 환경의 감시, 사회제도의 연계, 사회화, 오락의 기능이 아니라, 선전, 선동, 조직자의 기능을 담당했다. 언론은 ‘진지전’을 구축하는 전위대 역할을 했다. 지상파 방송은 시청률이 추락하고, 시청자에게 외면당하면서, 더 이상 인터넷, 포털, 유튜브, 블로그, 트위터 등의 경쟁력을 방송이 따라갈 수 없게 되었다.

지상파 방송은 딴 길로 가고 있었다. 그들은 민주노총 산하의 본부로 작동하였다. KBS, MBC, SBS 등 본부노조의 명칭이 붙여졌다.

한편 1988년 11월 26일 결성된 전국언론노동조합연맹(언노련) 규약에 따르면, 「전국언론노동조합의 규약/규정」은 “제1조(명칭) 위원회의 명칭은 전국언론노동조합(이하 조합) 정치위원회라 하며

약칭은 정치위원회라 한다, 제2조 목적과 사업에서 정치위원회는 조합의 강령과 규약, 정치방침에 따라 조합의 정치 활동 역량을 강화하고 민주노총과 제 민주단체 및 진보정치세력과 연대하여 노동자 민중의 정치세력화를 위하여 다음 각 분회의 사업을 추진 한다.”라고 했다⁶⁾ 대부분의 공영방송은 언노련에 주축을 이루고 있었고, 언노련은 충실한 정치적 당파성의 색깔을 갖고 있었다.

정부의 방송에 대한 ‘공정성’은 현실에서 많이 달랐다. ‘공정한 대한민국’, ‘민주·인권 강국 대한민국’ 등 대선공약은 헛구호였다. 조직마다 적폐청산이 정부의 구호가 되었다. ‘인민위원회’ 설립이라는 말이 공공연하게 논의되었다. 한편 문재인 정부의 방송 장악에 대한 법원 판결이 나왔다.(신동훈, 2018.9.19.).

그 내용은 “서울남부지법 제51민사부(부장판사 김도형)은 ‘KBS 공영노조(성창경 위원장)가 제기한 진실과 미래위원회(‘진미위’); 6월 19일 내부 4명과 외부 3명 위원으로 출범)가 조사 결과를 근거로 직원 징계를 권고하거나, 조사 불응자에 대한 징계를 요구해서는 안 된다’고 결정했다. KBS는 당장 18일 오후로 예정돼 있던 진미위 조사 거부자 17명에 대한 인사위원회 개최를 연기하는 등 대책 마련에 나섰다. 문재인 정부 출범 후 정부 부처와 주요 공공기관에 설치된 적폐 청산 기구들 중 법원이 위법소지가 있다고 판단한 것은 KBS가 처음이다.”라고 했다.

정파성에 자유가 질식된 상태이다. 이호성 방통위원장이 가짜뉴스의 자율규제 갈등에서 밀려나고 한상혁 민언련 공동대표가 그 자리를 인수하면서, 2019년 9월 20일 ‘방통위가 허위 조작 정

6) http://media.nodong.org/com/com-4_2013.html

7) 진미위는 향후 10개월 동안 과거 KBS에서 벌어진 △방송 공정성·독립성 침해△부당인사·부당노동행위·부정계약 사례 등에 대한 진상 조사와 재발 방지 대책을 추진하게 된다(노지민(2018. 06.07), 「‘정상화’ 첫발 때는 KBS, 숨 고르는 MBC」, 『미디어오늘』, 그 후 KBS공영노동조합은 성명을 내고, “서울 남부지방법원은 KBS 기자 등 17명의 직원들이 낸 징계절차 중지 가처분 소송 판결문에서, ‘진미위가 KBS 직원들에 대해 징계 요구한 것은, 인사 규정상 징계 요구 권한이 있는 자가 아니기 때문에 절차상 위법’이라는 판결을 내렸다...KBS는 지난 2018년 6월 이사회에서 야당 측 이사들이 퇴장한 가운데 여당 측 이사들이 일방적으로 통과시켜 진실과 미래위원회를 만든 뒤, 과거 사장 시절에 일했던 기자와 PD등을 마구잡이식으로 조사했다... 이에 따라 전 KBS보도국장에 대해 해임 등 모두 17명에 대한 정직과 감봉, 주의 촉구 등의 조치에 대한 효력이 모두 정지됐다...이번 판결로 사측의 조사와 징계가 법적인 타당성이 없는 ‘보복성’인 것으로 드러난 셈이다.”라고 했다(KBS 공영노조성명(2019.10.29)., 「법원이 KBS ‘진미위’ 징계 절차를 즉각 중단하라고 결정했다」.

보 유통을 방지하는 정책을 내놓을 권한이 있다'며 이와 관련해 '국민 합의 도출을 위한 기구' 설치를 검토 중이라고 밝혔다. 야권에서 '사실상 방통위가 직접 뉴스 규제를 추진하겠다는 뜻을 밝힌 것 아니냐'는 반발이 나왔다."라고 했다(안준용, 2019. 09.21).

이어 "그는 2019년 08월 30일 국회 청문회에서 방통위의 '가짜 뉴스' 규제와 관련해 '현행법상 방통위가 직접적으로 내용을 규제할 권한을 갖고 있지 않다'며 '표현의 자유는 민주주의의 완성과 발전을 위해 보장돼야 하는 중요한 기본권 중 하나'라고 했었다. 인사청문 서면 질의 답변서에서도 '지배 세력의 잣대로 허위 조작 정보를 판단해 표현의 자유를 해치는 일은 있을 수 없다'고 했다."라고 했다.

방통위원장도 논조가 바뀌는 사이 정부의 언론통제가 심화되었다. 대통령까지 나서 언론자유를 옥죄는 소리를 했다. KBS 공영노동조합 성명은 "거의 대부분의 언론들이 조국씨의 비리의혹(각종 비리의 백화점처럼 되어버린 조국)을 구체적으로 제기하는 보도를 하는 마당에, 공영방송 KBS는 조국을 보호하는 듯한 보도를 하고 있으니 이게 말이나 되는 것인가?"(KBS 공영노동조합 성명서, 2019.09.24).

정권의 나팔수에 대한 내부의 반발도 심했다. 「KBS 노동조합(1노조)에서 실시한 투표 참여자 87% '양승동 사장 불신임」(구본우, 2019.09.25)이라고 했다. "KBS 1노조는 24일 '조합원·비조합원(2노조+공영노조)을 합쳐 1,143명이 참여한 투표에서 '불신임' 998표(87.31%), '모르겠다' 85표(7.44%), '신임한다' 60표(5.25%)로 불신임의견이 절대다수를 차지한 것으로 나타났다.'고 밝혔다."라고 했다.

KBS는 조국 법무장관의 비리의 진실을 끝까지 숨겼다. 조국씨는 법무장관 35일 동안 투기, 부당 이득, 거짓말·위증, 탈세, 가치 논란, 논문 표절 의혹 등 수 많은 비리사실이 적발되었다. 조국, 그 부인, 그 딸이 연계 되어있었다. 주요 언론은 조국 민정

수석 때 벌써 대부분 조사를 마치고, 기본 범죄사실을 직시하고 있었다. 그러나 청와대가 앞서 오보라고 강변하고 나선 것이다.

「오보로 만들겠다는 협박」이라고 할 만큼 언론자유를 옥죄는 일이 벌어지고 있다. 2019년 10월 30일 법무부는 “‘형사사건 공개 금지 등에 관한 규정’을 만들어 12월 1일부터 시행한다고 밝혔다...검찰 내부에서도 부적절하다는 의견이 나왔다. 특수통인 한 검찰 간부는 ‘앞으로 수사 기사가 마음에 들지 않으면 오보라고 하고 기자들을 내쫓으면 되겠다.’고 냉소했다. 이 규정을 주도한 사람은 김오수 법무부 차관과 이성윤 검찰국장이다. 조 전 장관이 사퇴한 뒤 청와대에 불러 들어가 문재인 대통령의 말을 종이에 꼼꼼히 받아 적은 간부들이다.”라고 했다(윤주현, 2019.11.02),

사실 문재인 대통령이 10월 16일 법무부 차관을 불러 ‘아주 시급한 과제’라고 검찰 개혁을 주문했다. 조국 일가의 위법 혐의와 파렴치 행위 보도에 대한 불만이 반영된 것이다(이명진, 2019.11.02).

이어 “문 대통령이 그 동안 검찰이 무죄로 추정되는 피의자를 일부러 망신 주고 압박한 경우가 많았다. 언론도 국민 알권리와 피의자 인권의 균형에 대해 계속 고민해야 한다.”라고 했다.

동 기사는 이어 이번 사건으로 법무부는 ‘보도원칙 훈령’, 즉 ‘형사사건 공개금지 등에 관한 규정’을 정하고 11월 1일부터 시행하기로 했다. 그 훈령에 따르면 “법무부가 새로 만든 규정안은 검찰이 수사 중인 형사사건에 대해 수사 상황이나 피의 사실 등을 원칙적으로 공개하지 못하게 했다. 또 전문 공보관을 제외한 검사나 수사관도 기자와 개별적으로 만나지 못하게 했다.”라고 했다. 만약 취재로 오보를 낼 경우 ‘검찰청 출입을 제한’한다고 했다.

비판이 거세지자 검찰청 출입을 막겠다는 강력함으로 하루만에 ‘수사 지장 초래’, ‘추측성 보도’를 삭제하고, ‘인권을 침해한 오보’를 포함시켰다. 그것도 공직자에게는 명예훼손 부분이 느슨한 잣대로 보호를 받을 수 있다. 결과적으로 문 대통령이 앞서 언론의 자유를 침해하는 ‘보도원칙 훈령’을

만들도록 한 꼴이 되었다. 청와대가 앞서 언론의 감시기능을 유명무실화하고, 언론 자유를 묵살시키는 결과가 나왔다.

언론 자유가 침해되는 상황에서 미래를 설계할 수 없는 상황에 놓이게 되었다. 이런 복잡한 상황에서 오보와 가짜 뉴스를 판별할 잣대가 필요하게 된다. ‘부패와 반칙’의 말과 진실은 전혀 달리 운영되고 있는 시대가 되었다.

사물인터넷 (Internet of things) 시대의 기술적 속성은 ‘적극적 자유’를 극대화하도록 했다. 그 때 서로의 자유에 충돌이 일어난다. 현실정치와 언론의 기술적 속성이 서로 맞지 않는 것이다. 갈등이 심화되는 것을 방지할 때, 자신의 의견을 객관화, 공정화, 독립화를 시킬 때 갈등을 최소화할 수 있다.

더욱이 헌법 제 1조 ①항은 ‘대한민국은 민주공화국이다.’라고 규정한다. 물론 공화주의자의 ‘사실의 언어, 사물의 언어, 경제언어’는 개인을 자유 시장으로 인도한다. 즉, 공화주의하에서 자유주의, 시장경제를 중심으로 문제를 풀어갈 필요가 있게 되는 것이다.

공화주의(republicanism)는 ‘모든 사람에게 의한 개인의 지배’(the rule of each by all)를 추구함으로써, 집합적 자기 결정을 이념으로 한다. 개인은 사회성을 바탕으로 행복을 극대화하는 이론이다. 이 체제 하에서는 개인간의 소통(communication)을 중시여김은 당연하다. 물론 부르주아 공론장은 언론의 자유가 보장되어야 하고, 여론(public opinion)이 중시된다. 여론은 ‘공통감각’(ensus communis), ‘일반의지’(allgemeine Meinung), ‘만인의 합의’(consensus imnium)등과 함께 한다. 이들은 자유주의가 때때로 탐욕의 자기애(self love)를 과도하게 사랑함으로써 자신에게만 만족(satisfaction with oneself)으로 갈 수 있어, 공동체 유지에 해약이 된다. 이기심, 자만으로 흐를 때는 항상 여론을 통해 제어할 필요가 있게 된다.

한편 공화주의 이론은 자유주의에 뿌리를 두고, 대중 개인의

자유 선택의 힘에 초점을 맞춘다. 몰개입(non interference)으로서 공화주의는 소극적 자유 개념의 자유를 지닌다. 또한 비지배의 정부는 그 뒤에 ‘적극적 자유’, 즉 자기 주체(self mastery)라는 개념을 지닌다(Pettit, P., 1997), 그렇더라도 ‘자기 주체’가 공통의 이해와 관련을 맺을 때 공화주의는 의미를 지닌다.

문재인 586은 공화주의와는 거리가 멀었다. 언론·출판의 자유가 홍위병, 나팔수 언론 시대에 맞을 이유가 없다. 자신의 정파성에 매몰되어 소통을 방해한다.

갈등은 심해지고, 사고의 왜곡, 경제 현실의 왜곡은 창의적 자유를 질식하게 만든다. 물론 그렇다고 원리가 이론적으로 없는 것은 아니다. 공화주의는 개인의 자유주의(liberalism)를 주요 덕목으로 간주한다면 이 자유주의는 ‘개인에 의한 개인의 지배’(the rule of each by each)라는 의미를 지닌다. 칼 베커(C. Becker)에 따르면 자유주의를 위한 4가설로 정립이 가능하다.

베커는 “생득적인 빼앗아서는 안 되는 권리라고 모든 보지 않는 간에 언론 및 출판 자유의 민주주의적 원리는 ①인간은 권리를 알기 원하며 진리에 따르려고 한다는 것이다. ②결국 진리에 도달하는 유일한 방법은 공개 시장에서의 자유로운 의견 경쟁에 의하는 수밖에 없다는 것이다. ③인간은 누구나 의견이 다른 존재이기 때문에 인간은 각자 타인에도 꼭 같은 권리를 인정하는 것을 조건으로, 자기 자신의 의견을 자유롭게 그리고 열심히 주장하는 것을 허용 받아야 한다는 것이다. ④ 상호 관용 및 다른 의견들의 비교 검토로부터 가장 합리적이라고 생각하는 의견이 나오고 그것이 일반적으로 승인되리라는 것이다.”라고 했다(프레드 G. 시버트, 1956/1991).

한편 자유의 4가지 가설이 완성이 되면, 다음 조건은 왜 자유로운 토론이 가능한가라는 데 대한 논의가 필요하게 된다.

밀(John Stuart Mill)은 “자유에 관한 일반적 사상을 특수한 표현 자유로 바꾸어서 밀은 4가지 기본적인 명제를 제시하고 있다. ①하나의 의견을 침묵시키는 것은 아마 진리를 침묵시키는 일이 될 것이라는 것, ②어떤 잘못

된 의견에도 참된 진리를 밝히기 위하여 필요한 약간의 진리가 포함되어 있을 지도도 모른다, ③비록 일반적으로 승인되고 있는 의견이 참된 진리라 하더라도 그것을 지키는 노력이 이뤄지지 않으면 공중은 진리를 이성적 입장에서가 아니라 하나의 편견으로 보게 된다는 것, ④일반적으로 승인되어 있는 의견도 때때로 논쟁을 하지 않게 되면 활력이 없어지고 인간의 행위나 인격에 대한 영향력을 상실해 버린다.”라고 했다(동면).

자유주의는 민주주의와 짝을 이룬다. 즉, “자유주의 본령은 모든 개인에게 천부인권이 있다는 믿음과 권리 주장이 다양성에 대한 관용에 있다. 재산권과 노동권처럼 상이한 권리가 충돌하는 상황에서 자유의 이름으로 어느 한 쪽 손을 들어주기란 쉽지 않다. 그래서 자유주의는 ‘절차적 정의’를 추구한다. 현실 속 자유는 ‘실제적 정의’가 아니기에 다수가 동의하는 절차에 따라서 민주적 합의로 해결한다. 최대 다수의 최대 행복의 원리이다. 여기서 자유의 구체적 내용은 결국 민주가 채워준다.”라고 했다(김성호, 2011.11.14),

한편 공화주의자들은 국가의 존재를 인정하나, 인간 노력의 최고의 표현이라는 것은 강력히 부인한다. 북한 김정은 체제의 집단주의, 사회주의, 공산주의와는 전혀 다른 형태이다. 더욱이 적극적 자유는 자유의 최고봉이다. 규칙이 있어도, 최소한으로 그 범위를 정하게 된다. 즉, “ ‘나는 오로지 내 삶을 나 자신의 의지에 따라 계획할 때에만 자유롭다.’ 계획은 규칙을 낳는다. 만약 내가 나 자신에게 의식적으로 규칙을 부과한다면, 또는 발명한 사람이 누구든 합리적인 규칙이기만 하면, 사물의 필연성에 부합하는 규칙이 존재할 때, 규칙을 이해하고 자유롭게 받아들임으로써 나는 억압 받는 것도 아니고 규칙의 노예가 되는 것도 아니다.”라고 했다(Berlin, I, 1964/2006),

공화주의 하에서 1948년 헌법이 제정되어 9번의 개정을 했으나, 언론의 자유와 민주적 절차는 수정되지 않은 채 지나왔다. 그러나 문재인 정권이 들어서면서 자유를 헌법에서 뺄 것을 시도했으나, 야당이 거부함으로써 그 뜻이 실현되지 않았다.

물론 민주공화주의, 자유주의 하에서 언론은 '적극적 자유를 누릴 수 있게 되었다. 인터넷 시대에 기술적 속성은 더욱 '적극적 자유'를 누릴 수 있게 한 것이다. 제4차 산업 혁명을 이를 더욱 가속화할 수 있었다. SNS 등 새로운 미디어는 특정인뿐 아니라, 일반 국민도 휴대폰, 인터넷을 통해 자유를 구가할 수 있게 되었다. 즉, 제4차 산업혁명(internet of things)의 세계가 도래한 것이다.

통신 영역은 세계 시장을 상대로 한 상업성이 활성화되어 간다. '지구촌'이 일상의 삶으로 변모하고 있다. 일상의 삶은 고급정보를 언제나 받을 수 있을 뿐만 아니라, 저속, 저질의 콘텐츠가 삶의 송두리 채 빼앗아 위험에 직면하다.

정보의 홍수 속에서 질적 삶을 유지하기 위해 미디어 정책이 필요하게 되었다. 그렇게 하자면 언론 노동자들의 노동의 유연성과 고급화가 이뤄져야 할 시점이다. 언론인의 전문적 능력을 높이고, 기사의 품격을 제고할 필요가 있게 된다. 건강한 기자와 불성실한 기자를 분리시켜야 한다. 개인성이 더욱 활성화될수록 책임의식이 강화될 필요가 있다. 현재의 자유 질식 상태를 벗어나, 법규나, 여타 규제를 줄이고, 책임은 더욱 엄격화하는 것이 필요하다

5G의 세계는 다양한 형태의 공동체(cyber community, virtual community)를 만들어 낸다. 대의 민주주의는 대중(demos)를 익명의 사람으로 만들지만, 공화주의(republicanism)는 국민이 직접 정치에 참여하여, 공동체를 만들어 낸다. 대표를 뽑는 과정에서 한번의 투표 행사하고 정치에 손을 뗀 상태와는 전혀 다르다. 인터넷의 적극적 자유가 확산되면서, 참여하는 개인을 말들어낸다.

인터넷 공동체는 수용자 누구나 전문성에 따라 참여할 수 있는 열린 공간이다. 이들은 인터넷 공동체 안에서 적극적 자유를 누릴 수 있다. 자유가 그만큼 확장된 형태이다. 한 예를 들면 SNS의 인터넷은 토론의 공간일 뿐 아니라, 상거래의 공간이다.

4차 산업사회는 이들 발전에 더욱 박차를 가했다. 제4차 산업혁명의 초연결사회는 여론이라고 특수한 측면이 있는 것은 아니다. 사회 전반이 정보 기반사회의 사회를 더욱 강화시켰다. 미국은 부통령 후보자 고어(AL Gore)는 1992년 대통령 선거에서 ‘초고속정보망’(an information superhighway)을 세우는데 앞장서기로 했다. 그 초고속 정보망의 디지털 하부구조는 경제, 노동, 교육, 의료 그리고 미디어를 통째로 바뀔 것을 예견했다. 이들 영역이 함께 경쟁을 하면서, 서로 융합이 되는 현실이었다. 그 원칙이 1994년 3월 설명이 되었고, 고어의 초고속정보망은 유럽에서 「반개만 보고서」(Bangemann Report), 즉 「Europe and the Global Information Society, EC, 1994))에서 유럽의 미디어 정책에 반영되었다. 고어의 정책이 현대 서비스 경제의 경쟁과 효과를 자극시키게 된 것이다.

이 사회는 탈규제화 사회이다. 시장은 자기검증원리(self righting principle)가 최적화하도록 한다. 국가는 최소의 개입으로 시장의 질서를 교란시키는 행위에 철저한 책임만 물으면 된다. 개입의 경우 낙후된 시장질서는 바로 집도록 하는 수준에서 만족할 필요가 있다.

산업의 탈규제의 힘은 미디어와 커뮤니케이션 산업의 변화를 위한 배경을 구성하고, 촉매제 역할을 했다. 이 원리는 지난 세기 동안 은행, 대중 교통수단 등 다양한 산업에 적용되었으나, 국가의 텔레커뮤니케이션 독점의 탈규제를 가져와 디지털 혁명의 촉매제로 역할을 했다. 더욱이 1996년 미국의 텔리 커뮤니케이션법(The US Telecom Act of 1996)으로 텔레콤의 영역에서 재구조화하게 했다고, 방송분야에서 합병의 혼란을 가져왔다. 1934년 FCC 공정성까지 탈규제화로 유명무실화했다. 더욱이 WTO 텔레커뮤니케이션 협정(The World Trade Organization's Telecommunications Accord(1998)은 진입의 인위적 장벽을 제거함으로써 세계시장에서 경쟁을 가능케 했다.

디지털 메시지는 정서와 감정을 많은 부분 제외시키고 교환 가능한 것을 택한다. 그렇다면 이 시대는 참여의 폭발 시대이다. 10·3, 10·9 시위대에서 보듯 SNS를 통해 서로 소통하고, 시위꾼을 모은다. 더 이상 방송, 신문, 포털이 아닌, 카톡, 유튜브, 페이스북, 트위터 등 SNS네트워크가 주요 미디어가 되었다. 미국의 트럼프는 트위터, 페이스북으로 전 세계인을 상대하면서 커뮤니케이션을 시도한다. 그는 기존 미디어는 가짜정보 [fake news] 라고 냉소적 표현을 한다.

정치가 특정인의 소유물이 아니라, 누구든 정치 현실에 참여를 원한다. SNS를 통해 언제든지 네트워크를 엮어주는 기능을 한다. 이는 미디어가 이 상태를 수용할 수 있게 때문이다. 이런 측면에서 '미디어는 메시지이다.'라는 표현이 가능하게 된다.

III. 가짜 뉴스의 양산과 그에 따른 규제.

물론 '미디어는 메시지이다.'라는 명제로 기술, 즉 '권력에의 의지'(the will to power)를 표출시키면 그 사회는 가짜 뉴스 왕국이 된다. '공정한 대한민국', '국민과 수시로 소통하는 대통령'과는 거리가 멀었다. 그 실례들을 들어 설명하자. KBS는 양승동 사장 체제가 2018년 4월 9일 '권력과 자본으로부터 독립을 선언하고, 시민자문단을 약속'했다. 언론노조 방송이 실제 그들을 앞세워 공정성을 확보할 수 있을지 의문이었고, KBS는 경영도 책임지고, 취재도 책임져야 하는 실험을 해야 했다(우리의 주장, 2018.04.11.).

뿐만 아니라, 「'한국 언론, 사실보단 정치인·재벌과 더 가까워」라는 논리가 전개되었다(김성후, 2018. 10. 31). 이어 “'사실과 너무 멀리 떨어졌고 정치인, 재벌과 가깝다.' 외국 언론인의 눈에 비친 한국 언론의 문제들이다. 안톤 솔츠 독일 공영방송 ARD 기자는 지난 29일 한국 언론진흥재단 주최로 열린 「2018 KPF(한국언론진흥재단) 저널리즘 컨퍼런스」에서 '비관적 관점으로 보는 한국의 언론'를 발표했다. 솔

츠 기자는 한국 언론인이 재벌 및 정치인과 공모해 여론을 형성한다는 점, 사실을 확인하는 것보다 먼저 뉴스를 내보내는 것을 더 중시한다고 지적했다.”라고 했다(김성후, 2018. 10. 31.). 슐츠 기자의 말도 맞다. 그러나 그는 의견을 앞세운 것은 이야기했으나, 집단주의 언론에 대해서 언급을 하지 않았다. 구성원은 오히려 적극적으로 자신들의 주장을 강화시켰다.

「‘간부가 평사원 2배’ 조선 보도에 대해 MBC ‘명백한 허위」라고 했다(이진우(2018.10. 31), MBC 기자는 개인을 단위로 하는 헌법 정신과 다른, 주장을 한 것이다. MBC 사원은 노동조합 가입률을 “90% 내외로 유지했다. 이런 이유로 전임 경영진도 모두 노동조합 활동을 했다. 따라서 본사의 현 임원과 보직자들 다수가 노동조합 출신이라는 사실이 특별히 문제가 될 수 없다.’고 반박했다.”라고 했다(이진우, 2018.10. 31.).

정파성이 심하니, 당연히 가짜 뉴스가 회자되었다. 이념 성향의 외눈박이 보도가 계속된다. 가짜 뉴스의 전성시대가 도래한 것이다. 그러나 기존 언론의 가짜뉴스를 문제 삼지 않고, 이제 유튜브의 뉴스를 문제 삼았다. 김균미 서울신문 수석논설위원은 “최근 SNS 등을 통해 유통되는 가짜뉴스는 뉴스라는 형식만 빌린 전혀 근거 없는 예기부터 사실과 허위정보가 교묘하게 뒤 섞인 것까지 다양하다. 얼핏 봐선 사실 여부를 구분하기 어렵다. 이런 가짜뉴스의 범람은 ‘팩트8)와 신뢰를 생명으로 하는 언론을 위기로 몰아놓고 있다.”라고 했다(정세훈, 2018 봄, 79쪽).

또한 김 위원은 ”영국 옥스퍼드사전은 2016은 2016년 올해의 단어로 ‘탈진실’(post truth)을 선정했다. 객관적인 사실보다 개인적 신념이나 감정이 여론 형성에 더 큰 영향을 미치는 상황을 이르는 용어다.“라고 했다(정세훈, 2018).

8)CNN 기자 브룩스 잭슨은 정치 광고를 검증하는 ‘에드워치’(AD Watch)와 정치인의 발언을 검증하는 ‘팩트 체크’(fact check) 코너를 시작했는데, 이것이 지금의 팩트체크의 시초라 할 수 있다. 또한 2003년 펜실베이니아대 애너버그 공공정책 센터의 ‘팩트체크닷 오알지’((Factcheck.ORG)란 개설되어 언론사로부터 독립된 팩트 체크 기관이 출범하였고, 2011년 워싱턴포스트(Washington Post)는 ‘팩트체커’(the fact Checker)라는 칼럼을 연재하는 등 다양한 팩트체크 매체가 등장하기 시작했다(정세훈, 2018봄).

문재인 청와대는 권력의 의지로 프레이밍(enframing)을 시도한다. 경제분야에서 같은 현상이 벌어진다. 대선공약은 ‘공정하고 정의로운 나라’, ‘국민이 주인이 되는 진정한 대한민국’라고 했다. 현실은 전혀 가짜 뉴스가 판을 친다.

대통령이 “삼성전자 ,현대 자동차 등을 방문하고 이례적으로 긴급 경제장관회의도 소집하였다. 그러나 재정의 역할을 강조하는 등 정책방향은 달라진 것이 없다.”라고 했다(최종찬, 2019.10.29), 정부가 프레이밍하고, ‘공정’은 자신들이 원하는 공정이다. 문재인 대통령은 10월 22일 국회 시정연설에서 공정성을 27번 언급했다(지난해 10번). 그 공정성은 자유주의, 시장경제 헌법 정신에서의 공정성이 아니었다. 프레이밍 자체가 가짜 뉴스로 간주된다. 언론은 그 프레이밍을 국민들에게 선전, 선동, 세뇌를 했다. 공론장의 공정성은 사라진 것이다.

자기 검증 원리(self righting principle)가 시장에서 작동하지 않는다. ‘국민이 주인이 되는 대한민국’은 어불성설이다. 결과를 두고, 원인을 찾아가 보면 가짜 뉴스 양산의 불성실한 성과가 된다. 정책 중심은 “평등에 우선권을 두고 시장 기능보다는 정부 규제, 재정지출 확대 등 정부 주도의 경제 운용을 추진하고 있다. 저소득층을 위한다는 명분으로 최저임금의 급격한 인상, 주52시간제 강행, 비정규직 근로자의 정규직화를 강력히 추진하고 있다. 노동시장 경직성은 오히려 강화되고 있다. 공기업의 성과평가제도 무산되고 임금피크제도 후퇴하고 있다. 재정 지출 사업이 집중된 복지 사회 서비스 분야는 17만 명 늘어났으나 제조업은 11만 명 줄어들었다....지출 내용면에서 미래 성장잠재력을 높이는 투자보다는 선거를 의식한 선심성 예산이 많다.”라고 했다(최종찬, 동면).

더욱이 비교적 언론자유를 누리는 유튜브를 가짜 뉴스 진원지로 프레이밍을 하고, 규제를 강화한다. 카톡, 트위터, 페이스북, 유튜브 등 SNS가 활성화되면서 점점 개입이 없는 상태로 이어지자, 정부가 그 성과성의 균상들은 입법뿐만 아니라, ‘노란딱지’,

‘통신장애’, ‘광고제약’, ‘접근차단’ 등 별 수단을 쓰면서 SNS에 정치권의 개입을 합당화하려고 한다.

현실과 달리, 필자는 여기에서 헌법 정신에 따른 가짜뉴스와 표현의 자유를 이야기한다. 국내에서 ‘정부·여당은 유튜브’⁹⁾가, 야당은 ‘기존 미디어가 가짜 뉴스를 양산한다.’¹⁰⁾고 한다. 전자의 경우를 고려한다면 문재인 청와대는 ‘소득주도성장’의 가짜뉴스를 양산하고, 기존 언론은 그 가짜 뉴스를 선전, 선동, 세뇌한다.

「文 대통령 ‘경제 올바른 방향 가고 있다...소득주도성장 더 적극 추진」 (정우상, 2019.09.17)으로 “문 대통령은 ‘가장 저소득층인 1분위(하위 20%) 소득이 연속 감소세를 멈추고 소폭 증가한 것은 고령화 등 구조적 요인에도 정부 노력이 거둔 의미 있는 성과’라고 했다. 문 대통령은 ‘물론 아직 부족하다’며 ‘정부는 저소득층의 가계 소득을 늘리는 정책을 한층 강화할 것’이라고 말했다.”라고 했다.

문재인 청와대는 성장 동력이 떨어지는데 지엽적인 것으로 경제 지표를 말하고 있다. 「[김광일의 입] 문 대통령 자신감, 근거가 뭘니까?」 (김광일, 2019.09.17.)로 “문재인 대통령이 어제 이런 말을 했다. ‘우리 경제가 올바른 방향으로 가고 있다.’ 수석·보좌관 회의에서 한 말이다. 청와대 후보 회의라고는 하지만 자기 들끼리 하고 싶은 말, 듣고 싶은 말을 주고받는 자리가 아니다. 그대로 전 국민에게 공개되는 발언이다.”라고 했다.

또한 그는 “팩트 체크 들어가 본다. 먼저 고용을 보자. 문 대통령은 늘어난 취업자가 45만 명이라고 했는데 그 내용을 뜯어보면 45만 명 중에서 60세 이상 ‘노인 일자리’가 39만 명이다. 우리 경제의 기둥이라고 할 수 있는 30대 40대의 취업자는 오히려 23개월째 연속으로 감소하고 있다. ‘노인 일자리’도 그 내용을 벗겨

9)박광은 의원이 대표 발의한 「가짜정보 유통방지에 관한 법률안」은 “정보통신망상의 사실이 아닌 정보만을 가짜정보로 규정함으로써 언론중재위원회나 법원이 사실이 아니라고 판단한 정보라 할지라도 신문이나 방송 등 기존매체를 통해 전달된 것은 가짜정보의 범주에서 배제되었다.

10)강효상 의원의 언론중재법 대표 발의안은 가짜뉴스의 주된 유통경로로 알려진 SNS보다는 기존 언론사의 가짜뉴스 보도가 오히려 인터넷, SNS를 통해 빠르게 확산되고 있다는 문제의식을 공유하는 것으로 간주했다.

보면 노동 생산성이나 미래 지향성을 거론할 만한 게 전혀 없다. 이런 노인들이 하는 일은 어린이 놀이터 지킴이, 골목길 담배꽂초 줍기, 농촌 비닐 걷기 같은 일들이다.”라고 했다.

기존의 영역은 언론의 자유, 명예훼손, 사생활의 침해 등을 통한 공론장의 질서가 기존 미디어에서 논의되어왔다. 그러나 미국은 전술했듯, 1791년 제정된 연방수정헌법 제1조의 “의회는 종교와 언론(스피치 포함)을 제약하는 법은 만들지 말라.”라고 했다. 여기서 언론의 자유와 종교의 자유를 함께 두고 논의했다. 사상의 자유는 종교의 영역과 같이 논의하 것이다. 그러나 우리사회는 언론의 자유와 종교의 자유를 전혀 별개로 생각하면서, 사회 윤리와 도덕이 무너지고, 개인의 자유는 증폭되었으나, 책임의식이 결핍해졌다. 언론 윤리가 붕괴된 상태에서 가짜 뉴스는 더욱 활개를 펴고 있었다.

미국은 ‘언론 자유’를 최대한 확장시키는 전통을 갖고 있다면, 국내는 형법, 정보통신망법, 언론중재법, 공직선거법 개인에 대한 명예훼손, 모욕 같은 것을 엄격히 다루고 있으며, 갖가지 법률로 언론 자유를 옥죄고 있다. 법은 국민들의 언론 자유를 보장하기 위해 존재하는 것이 아니라, 권력집단(신분) 집단을 보호하기 위해 존재한다.

유튜브도 언론인으로 간주하는 한 그 범망에서 예외는 될 수 없다. 더욱이 유튜브는 다른 매체와 달리, GPS 등 통신기술이 발달하면서 그 속도가 빨라졌다. 속도감이 더해질수록 공동체 안에서 자유를 누리려면 당연히 가짜를 걸러 내는 장치도 필요하게 된다. ‘가짜뉴스’일수록 그 유통속도가 빠르다¹¹⁾ 속도감으로 이것저것 섞여진 기사를 짜깁기해 보낸다. 포스트 트루스(post truth)¹²⁾, 즉 탈(脫)진실로 객관적 사실보도 감정이나 개인적 신념이

11)Vosoughi, Soroushim, Deb Roy, Sinan Aral(2018.03)., "The spread of true and false news online", Social Science 359, 1146-1151; 기현석(2018) , “가짜뉴스의 확산에 따른 공직선거법의 개정 방향”, 『아주법학』, 12(3), 253-4

12)‘포스트 트루스’(post truth)는 1992년 세르비아계 미국 극작가인 고(故) 스티브 테쉬호가 『네이션지(誌)』에 쓴 에세이에서 그 기원을 찾을 수 있다.

여론 형성에 더 영향을 미치는 상황인데, 옥스퍼드 사전 2016년 올해의 단어에서 밝혔다.

더욱이 그들의 연구는 “가짜뉴스’의 전파속도는 정치뉴스의 경우에 가장 빠른 것’으로 드러났다. 2006년부터 2017년까지 진짜 뉴스와 가짜 뉴스가 트위터를 통해 확산된 양상을 데이터를 통해 분석’한 결과 ‘가짜 뉴스의 전파속도가 더 빠르고 특히 가짜 연예인 이야기, 정치뉴스의 효과가 큰 것으로 나타났고 ‘가짜 뉴스는 진짜뉴스에 비해 더 멀리, 더 빠르게, 더 깊이, 더 넓게 퍼진다.”라고 한다.

‘가짜뉴스’는 정치인에게 치명타가 될 수 있다. 그러나 법적 보호는 미국의 경우 우리와 달리, 공직자에게 유리하지 않다. 물론 우리 헌법 제21조 제4항에 ‘다른 사람의 명예를 훼손해서도 안 된다고 하고 있으며 ,사회상규나 윤리적인 부분도 제약의 근거이다. 최근 우리 사회에서는 “5·18 망언’이 논란이 되었다. 그리고 국제언론인협회(IPI)는 한국의 집권여당이 ‘기자의 보도에 문제를 삼는 것’(김정은 수석대변인)에 대해 언론의 자유를 침해하는 것이라고 하였다.”라고 했다(김상겸, 2019.4.19),

실제 일반적으로 공공직 종사자에게 명예훼손이 그렇게 잘 보장되지 않는다는. 프라이버시의 종말, 프라이버시의 죽음, 프라이버시의 상실 등이 그 전자 미디어의 속도감으로 인해 파생된다. 그럴지라도 미국의 경우 명예훼손에 대한 ‘가짜뉴스’는 민사소송을 통하여 다루어진다(기현석, 2018, 248). 그러나 동 논문은 “미연방대법원은 1964년 New York Times vs Sullivan 판결을 통하여 다음의 요건 하에 허위사실 유포에 의한 명예훼손행위의 민사배상이 제한된다고 보았다. 이 판결에서 미국 연방대원법은 ‘공무원이나 공작자에 대한 명예훼손은 실질적인 악의(actual malice)가 없는 한, 그 내용이 허위인 경우라 할지라도 손해배상을 청구하지 못한다.’고 보았다.”라고 했다.

미국은 개인주의 사회이고, 프라이버시를 중시하는 나라이다.

그러나 프라이버시는 개인의 권리고 간주하고, 공개된 장소에서 언론의 자유는 공적 자유로 간주한다. 이런 형태의 판례는 미국연방대법원이 “공공장소, 선거와 같은 공적영역에서는 프라이버시보다 표현의 자유를 중시하는 경향을 보였다. 연방대법원은 Cox Broadcasting Co v. Cohn 사건에서 ‘주(州)는 공익목적으로 공개되는 공식 법원 기록에 포함하여 보편적 사실에 근거한 정보의 공개를 처벌할 수 없다.’고 판시하였다.¹³⁾

미국은 ‘프라이버시권 부존재 원칙’(No privacy in public rule)을 적용함으로써 개인의 프라이버시권 보호의 한계를 지적하고 있다.¹⁴⁾ 그 만큼 미국사회는 언론의 자유를 확장하나, 국내의 법은 신분집단 그리고 체제의 유지에 초점이 있다. 그렇다고 그들의 문화가 프라이버시권을 도외시하는 것은 아니다. 그들은 종교와 윤리 정신, 공개장 언론이라는 자동조절장치를 갖고 있기 때문에 많은 것을 해결해준다. 그렇더라도 국내의 규제는 법은 법으로 모든 것을 해결하려고 하니, 결과적으로 언론 자유를 옥죄는 형국이 된다. 법 만능사회의 비극이 이런 현실에서 볼 수 있다.

국내의 형법 제307조는 “공연히 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자’를 처벌하는 명예훼손죄를 규정한다. 또한 정보통신망법 제 70조 제1항은 ‘사람을 비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공공연하게 사실을 드러내어 다른 사람의 명예를 훼손한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 이하의 벌금에 처한다.’ 공직선거법 제 250조 제1항은 ‘당선되거나 되게 할 목적으로..허위의 사실을 공포하거나 공포하게 한 자와 허위의 사실을 게재한 선전 문서를 배포할 목적으로 소지한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만

13) Cox Broadcasting Co. v Cohn, 420 U.S. 1975, para 46; 이형석·김정기(2019), “언론과 인터넷상 사적 사실공개로 인한 프라이버시권 침해에 관한 연구-미국연방대법원과 주 법원 판결을 중심으로”, 『원광대법학』, 35(1), 172.

14) 항상 프라이버시권이 언론자유와 맞부딪칠 때 균형점을 찾는다. 그 내용은 “온라인상에 비공지성은 개인의 프라이버시를 보호하기 위한 기준으로서 공지성이 높으면 개인의 프라이버시보다는 표현의 자유가 보장되고, 공지성이 낮으면 즉 비공지성이 높으면 개인의 프라이버시권이 강화된다는 이론이다(Woodrow Hartzog and Frederic Stutzman,(2013), "The Case for Online Obscurity", California Law Review Vol. 101, 10; 이형석·김정기,(2019), 178), 그러나 기본적으로 헌법 제 17조 "사생활의 비밀이 보장된다."라는 원리를 경시할 수 없다.

원이하의 벌금에 처한다.”라고 규정했다(기현석, 2018, 243-244).

그 만큼 프라이버시권에 대한 침해 사례에 대한 관심이 집중되지만, 결과는 허망하다. 최근 관심 영역은 CCTV, 전자 위치추적 장치 등으로 개인은 내 권리를 주장하기보다, 사라질 권리, 보이지 않을 권리, 물러날 권리 등이 더욱 법적 영역으로 관심을 갖게 된다(성종탁, 2016).

이들의 규제는 도덕률과 직업윤리를 강화하는 방법이 있다. 개인의 역할은 그 역할의 기대와 맞물리고, 개인의 이해와 집단적 강제가 함께 하는 것이 바람직한 현상이다. 또한 관계성으로 인한 강제로 체제의 통합을 위하지 않더라도, 전문직 사회에서 사건과 사고의 진실을 밝힘으로써 윤리와 도덕률을 강화시킬 수 있다. 더욱이 집단적 의무가 강제되지 않는 상태에서는 정치 공학적으로 법의 숫자를 늘리면 방법이 있다. 법은 공정성을 바탕으로 증거를 찾아낸다. 원인과 결과의 인과관계를 규명한다.

기존 사회의 도덕률과 윤리와 더불어 법의 균형을 취하면서 상황(contexts)에 맞게 적용시키는 것이 관건이다. 그렇다면 전통 미디어의 취재관행 원론에 충실하면서 유튜브 상황에서 ‘표현의 자유’를 확장적 수준에서 누릴 수 있다는 결론을 얻게 된다.

그러나 국가기구는 유튜브에 대한 규제를 강화하고자 한다. 현재 국회에서 논의되고 있는 ‘가짜뉴스’에 대한 쟁점은 ‘집단에 대한 명예훼손’, ‘상시적인 규제’ 등에 관심을 둔다(기현석, 2018, 237). 민간의 자율적 규제를 넘어, 정부가 관리를 하겠다는 의미를 지닌다.

정부가 앞서 SNS에 유통되는 ‘가짜뉴스’¹⁵⁾를 규제를 하겠다

15) ‘가짜(fake)’라는 용어는 "복제(copy), 위조(forgery), 변조(counterfeit), 그리고 모조(inauthentic)와 함께 자주 사용되어 왔다. 영국 옥스퍼드 사전도 ‘가짜’를 진짜가 아닌 모방(imitation)과 위조(counterfeit)를 의미하는 형용사로 정의한다(이완수(2018.11.), “가짜뉴스(fake news)란 무엇인가-가짜뉴스 개념과 범위에 대한 다차원적 논의”, 『문재인 정부-가짜뉴스 근절대책의 문제점과 표현의 자유』 (『미디어연대 1년 정책토론회·활동모음』, 미디어연대). 가짜에 뉴스를 함께 정의하면, 온라인 백과사전인 위키피디아(Wikipedia)는 가짜 뉴스를 경제적 또는 정치적 이득을 얻을 목적으로 의도적으로 작성된 거짓 정보로 정의한다. 정치 경쟁자나 집단의 세를 약화시키고 자신에게 유리한 여론을 조성할 목적으로 만들어진 정보, 그리고 특정 집단이나 인종에 대한 혐오나 증오를 표출시킬 목적으로 기획된 정보를 가짜뉴스로 보기도 한다(유희선, 2018; 이완수, 2018). 가짜뉴스를 집약적으로 요약하면, ①정치적 또는 경제적 이익을 위해서(공직선거법은 정치적 이익을

는 것이다. 특히 선거 때 허위사실을 유포하여, ‘특정집단의 명예를 훼손’하는 것이 관건이 된다(기현석, 2018, 238). 이들 논의는 언론자유 관점의 과거 경험으로 볼 때 이례적이다. 선거를 앞두고 다급해진 집권 민주당은 민간주도의 팩트 체크(fact check)의 존재를 부정하고, 이러한 공익적 목적 달성으로 가장 효율적 규제라고 강변한다.

물론 여기서 가짜뉴스 [‘페이크 뉴스’¹⁶(fake news)] 는 “교묘하게 조작된 속임수 뉴스’, ‘소셜 미디어 또는 전통적인 뉴스 기사 등을 통하여 금전적 혹은 정치적 이득을 얻기 위하여 오인할 의도를 가지고 거짓 또는 의도적으로 유포되는 잘못된 정보’로 정의된다(오일석·지성우·정운갑, 2018, 160; 기현석, 2018, 241).

또한 크라인과 불러(Klein과 Wueller, 2017)은 “가짜뉴스를 ‘뉴스의 형식을 빌려 검증된 사실인 것처럼 포장된 거짓 정보’로 정의한다.”라고 했고, 윤성옥은 “통상 언론에서 만드는 뉴스와 같은 형식을 갖추어야 한다는 것을 전제로 하고 있다.”라고 했다(이완수, 2018.11, 189).

가짜뉴스에 대한 규제도 활발하다. 김관영 등 26인 국회의원이 2017년 4월에 제출한 「정보통신망이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률안」(제 44조 제 1항)에서 가짜뉴스를 거짓의 사실을 언론보도의 형식으로 제공해 이용자들이 오인하게 하는 정보로 정의한다. 이외 다른 법안에 발의된 개념을 보면,

<표 3>

위한 경우), ②고의로, ③거짓 또는 왜곡된 사실을, ④언론보도(언론중재법상 언론보도)로 오인하게 하는 경우다 등으로 그 성격을 규정할 수 있다(이인철(2018), “가짜뉴스 대응 입법안과 정부의 대책 안에 대한 비판”, (『미디어연대 1년 정책토론회·활동모음』, 미디어연대.

16) ‘페이크 뉴스’(fake news)는 1972년 6월 워터게이트 특종의 주인공 밥 우드워드(Bob Woodward)에 따르면, “마케팅의 전제인 트럼프 대통령이 만들어낸 말낸 말’이라면서 ‘언론의 신뢰성에 흠집을 내기 위해 지어낸 표현이다.’라고 했다(이기문(2019.09.27), 「’를 생각하죠, 권력자가 숨기는 게 뭘까’, 『조선일보』, ’그는 “취재하고 기사 쓰는 게 너무 좋습니다. 지금도 아침에 일어나면 제일 먼저 ‘이놈들(권력자)이 뭘 숨기고 있을까’를 생각합니다.’...’권력을 가진 사람들이 책임지고 투명하게 행동하도록 하는 게 언론의 역할’이라고 했다. ‘미국 언론의 전설’로 불리는 밥 우드워드(76)(미국 워싱턴포스트(WP) 부편집인)은 2019년.09월 26일 서울 중구 신라호텔에서 세계지식포럼과 한국언론진흥재단이 공동 주최한 「4차 산업혁명과 허위조작정보(가짜 뉴스)로 인한 저널리즘의 위기’세션」에 참석했다(동면).

「정보통신망법 개정안」의 가짜뉴스에 대한 정의 발의자 정의 법률안			
구분	안호영 의원 등 17인	이은권 의원 등 12인	송희경 의원 등 10인
일자	2017. 5. 30.	2017. 7. 26.	2017. 8. 4.
의안번호	의안번호 7095	의안번호 8194	의안번호 8392
내용	가짜뉴스란 정보통신망을 통해 상업적 또는 정치적으로 정보를 매개로 타자를 속이려는 기만적 의도성을 가진 행위로 수용자가 허구임을 오인하도록 언론보도의 양식을 띤 정보 또는 사실검증이 라는 저널리즘의 기능이 배제된 가운데 검증된 사실로 포장하는 행위를 말한다.	거짓의 사실 또는 왜곡된 사실을 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」제2조제15호에 따른 언론보도로 오인하게 하는 내용의 정보	“9가짜뉴스”란 거짓 또는 왜곡된 사실을 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」제2조제15호의 언론보도로 오인하게 하는 내용의 정보를 말한다.
조항	제2조 제1항14호	제44조 제1항2호	제2조 제1항14호

(출처: 윤성욱, 상계논문, 2018.4).

특히 김관영 등 26인 법안은 허위 사실을 언론보도의 형식을 빌려 유포하려는 의도가 있었는지에 주목했다..., 이들 법안은 본인을 포함해 제 3자의 이익을 익을 포함하고 있다는 점이 기존 법의 법안과 다르다. 이들 법안에서 나타난 가짜뉴스의 핵심적 개념들은 ‘언론 보도’, ‘정치적 또는 경제적 이익’, ‘상업적 또는 정치적 이익’과 ‘기만성’과 ‘의도성’과 같은 작성목적이나 의도에 주목한다.

“라고 했다 (이완수, 2018, 192).

유튜브 등 SNS가 가짜뉴스에 민감한 것은 ‘오늘날 핵심 매체로 부상한 인터넷이나 페이스북, 트위터 등 소셜 미디어를 통해 유통되는 확인되지 않은 불확실한 뉴스 또는 허위정보로 설명한다.“라고 한다(윤성옥, 2018; 이완수, 2018) 이완수 교수는 “가짜뉴스가 대중들의 주목을 받기 시작한 계기는 인터넷이나 소셜 미디어라는 새로운 매체의 등장인 결정적이었다. ‘허위정보는 대부분 소셜 미디어, 팟캐스팅 등 인터넷 서비스를 통해 확산되는 특징을 보인다.”라고 했다(유의선, 2018, Jr Tandoc, et al., 2018; 이완수, 2018, 197). 더욱이 이렇게 규정할 이유로 SNS의 1인 미디어는 취재 체제를 완전하게 갖추고 있지 않기 때문이다.

디지털 환경에서 가짜뉴스는 새로운 뉴스소비 문화일 수도 있다(윤성옥, 2018, 72; R. Caveat Frank, 2015, 315~332.). 그런 차원에서 가짜뉴스는 일종의 ‘디지털 민속문화’(folklore)¹⁷⁾라는 의견도 있다. 여기에는 장난(hoaxes), 농담(pranks), 풍자(satires), 패러디(parodies) 등이 활용되는데 사실처럼 보이는 말과 이미지로 포장한다.

더욱이 오늘날 24시간 뉴스 사이클 환경에서 가짜뉴스가 광범위한 정치 문제를 잘못된 프레임으로 다룰 경우 서민들에게는 결국 압축적이고 빈약한 정보를 주게 되는 것이다(윤성옥, 2018, 73).

가짜 뉴스에 대한 심리적 분석도 빼놓을 수 없다(윤성옥, 2018, 52). 원하는 정보만 찾아서 본다거나 믿고 싶은 것만 믿는다. 일관성이론, 확증편향 등이 대표적인 이론이다. 또한 사람들의 분노가 가짜뉴스를 부채질한다는 의견도 있다.

심리적 요인을 분석 틀로 사용하면 SNS만이 문제가 아니다. 사실적 근거 없는 거짓이거나, 일방적 주장이라면 그것이 비록 기존 언론사가 보도했다더라도 가짜뉴스로 보는 것이 옳다(이완수,

17)디지털 민속문화에서 가짜뉴스의 보호범위를 ①정치적 현물, ②상업적 표현물, ③의견과 논평, ④유머나 풍자 등으로 나눠 분석, 보호할 수 있다(윤성옥, 2018, 74 참조).

2018, 194). 그렇다면 가짜 뉴스는 몰라서 잘 못 보도하는 것과는 다른 차원이고, 사실을 비틀어 의견을 개입시키고, 그 사실로 인해 자신의 이익을 취하는 경우로 보는 것이 타당하다. 품격 높은 저널리즘은 사실성에 관심을 가지지만, 의견을 조심스럽게 개입시켜야 한다.

물론 말처럼 그렇게 개념이 간단하지 않다. 여전히 가짜뉴스의 개념은 이념적이고, 추상적이다. 뉴스는 진실을 전하지 않고, 가짜 뉴스를 전하면 뉴스로 취급받을 수 없다. ‘가짜’란 말을 반복적으로 사용할 필요가 없다.

저널리즘 측면에서 가짜뉴스는 “①상업적 또는 정치적 의도를 가진 조작행위, ②수용자가 진짜뉴스로 오인할 수 있는 형식으로 정보를 구성한 경우, ③사실검증이라는 저널리즘 본질의 기능과 동떨어진 행위로 좁혀서 설명한다.”라고 했다(황용석, 2017; 이완수, 2018, 195).

저널리즘 차원에서는 현장 취재로 진실을 찾는 노력을 게을리 하지 말아야 하지만, 그렇게 간단하지 않았다. 초기 방송의 경쟁자 개념과는 달리, WWW가 생겨나면서 갑자기 대안적 미디어가 성장했다(Barrie Gunter, 2003). 그것도 폭발적으로 인터넷 망안으로 들어왔다.

최근 인터넷 문화는 수십 개의 기존의 뉴스 사이트와 몇백 개의 신문을 무료로 인터넷을 통해서 공개적으로 서비스를 한다. 뿐만 아니라, 방송과 유튜브 같은 동영상과 서로 경쟁을 한다. 어디에서 가짜뉴스가 생산되고, 그것이 어떻게 유통되는지가 구별도 되지 않은 상황에서 빠른 속도로 전파된다. 하나의 미디어를 놓고 논하기보다, 미디어 생태계로 이해할 수 있다. 그 안에서 가짜뉴스를 밝혀낸다는 것은 쉽지 않다. 복잡할수록 원론적 수준에서 그 원인을 치유할 필요가 있게 된다.

또한 인터넷 저널리즘이 등장하면서 기존 저널리즘에도 변화가 일어났다. 탐사보도의 유행 이후 PD 저널리즘에 이어 블로그

저널리즘으로 이어지는 저널리즘이 변하는 심층성과 다양성이라는 내용의 확장 외에 관계지향적인 자기표현으로써 미디어에의 참여를 허용하는 방향이 부각된다(이인철, 2018, 210),

이인철 변호사는 가짜 뉴스가 늘어나는 것은 관계 지향적 자기표현이 늘어나는 것이라고 했다. 다른 말로 정치 참여가 늘어나면서, 정치적 견해를 SNS에 표현하면서 편향성이 심하게 대두된다. 콘텐츠에는 사실(facts) 중시가 확실하지만, 정치적 편향성은 객관적으로 표현할 수 없는 장애가 있다. 개인의 상황에 따라 감정의 기복이 심하게 때문이다, 뿐만 아니라, 유튜버들이 지금까지 갖고 있었던 고정관념이 작동한다.

또한 PD는 편향성을 처음부터 갖고 있는 경향이 농후하다. 기자는 사건, 사고를 현장에 있는 그대로 기술, 서술하려고 하지만 PD는 프로그램 제작시 결론을 먼저 내고 사실을 짜 맞춘다. 기자와 PD 간에는 사실을 다름에 있어 미묘한 차이이다. 기자는 사실에 충실하고, PD는 기획, 제작의 여러 요소를 통합적으로 리얼리티TV 즉, 모든 요소를 함께 엮어 종합화를 시도하는 reality TV를 시도한다.

정치색이 사실적 기술에 편향성을 조장하면서 가짜뉴스를 대량으로 만들어 냈다. 왜곡을 줄여가는 방법은 공개(openness)를 시도한다. 공개함으로써 사회 현실의 해석에서 기득권 엘리트들이롭게 하는 기술을 최소화한다.

IV. 있으나 마나한 많은 법·규정들.

법 집행에도 별로 다를 바가 없다. 방송법 제4조 방송편성의 「자유와 독립」에서 ①방송 편성의 자유와 독립은 보장된다. ②누구든지 방송 편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다.

세월호 참사 직후 때다. 당시 이정현 청와대 홍보수석은 2014

년 4월 21일과 30일 두 차례 김시곤 KBS 보도 국장(현 KBS 인 재 개발부 소속)에게 전화를 걸어 KBS 보도에 항의하고 ‘내용을 바꿔 달라’, ‘뉴스 편집에서 빼 달라’고 압박했다. ‘이런 식으로 지금 국가가 어렵고 온 나라가 어려운데, (KBS가) 지금 그렇게 해 경하고 정부를 두들겨 패야 하는 것 맞느냐’는 이정현 홍보수석의 발언은 다급했고 거칠었으며 고압적이었다. 세월호 수색 구조 작업이 한참일 때였다.”라고 했다. 한편 김도연(2018.12.14). 동 기사는 “이 전 수석 측은 재판에서 오보를 정정하기 위한 행위, 홍보 수석으로서 업무 행위 등의 논리를 펼쳤으나 오연수 판사는 전혀 받아들이지 않았다.”라고 했다. 오 판사는 이정현 전 수석에서 징역 1년, 집행유예 2년을 선고했다.

「野 ‘유시민 한마디에 양승동 사장 나선 건 KBS 편성 규약 위반’」이라고 했다(원선우·이슬비(2019.10.14). “노무현재단 유시민 이사장이 최근 KBS의 ‘조국 취재팀’을 문제 삼자 KBS 경영진이 조사위원회를 구성하고 기존 기자들을 배제한 ‘특별취재팀’을 신설하기로 했던 것에 대해 방송법에 규정된 ‘방송 편성 규약’ 위반이라는 지적이 13일 제기됐다. 자유한국당 박대출 의원에 따르면 KBS 편성 규약 제7조는 ‘KBS는 내외의 부당한 압력·간섭으로부터 자율성을 보호하고 취재·제작 실무자의 권한을 보장하기 위해 편성위원회를 구성·운영한다.’고 돼 있다.”라고 했다.

방송법도 어기고, ‘방송 편성 규약’도 이긴 것이다. 이젠 유씨는 검찰 조사까지 가이드라인을 제시한다. 조선일보 김동하 기사는 「유시민의 오만..하다하다 이젠 ‘조국수사 끝낼 시점’」이라고 했다. 서초동 서울중앙지검 앞에서 조국 장관을 지지하는 ‘제9차 검찰 개혁 촛불문화제’을 열었다. 그들의 집회가 정당한지 따져보자. 2달 동안 130만 관련 기사가 회자되어도, KBS 등 지상파 방송은 ‘국민의 알권리’에 어떤 주도적 답을 내 놓지 못했다. 이제야 KBS는 자신의 취재파일을 내놓았다. 공영방송은 정권의 흥위병, 나팔수 역할만 하도록 한다. 국민의 방송에 국민은 그들이 말

하는 국민일 뿐이다. 실제 국민은 ‘적극적 자유’를 전혀 누릴 수 없었다.

기존법 뿐만 아니라, 대기한 법도 만만치 않다. 윤성옥 교수가 밝힌 20대 국회에서 2016년 이후 「가짜뉴스법안」은 12건, 정보통신망법 개정 8건, 언론중재법 개정 1건, 공직선거법 개정 1건 등 제정 및 개정을 대기하고 있다(윤성옥, 2019). 문화체육관광부, 방송통신위원회, 언론중재위원회, 방통심의위원회 등 정부 기구에서 그 규제를 담당하곤 했다. 언론 자유를 정부기구에서 담당케 한 것이다. 법은 공무원에게 주는 선물, 즉 생선이 아닌가? 더욱이 그 법과 법안들을 다 통과시키면 언론자유는 고사 상태에 놓이게 된다. 실제 그 법의 실천되는 과정을 보면 솜방망이로 변해 있다. 있어나 마나한 법 조항일 뿐 아니라, 언론통제의 도구로 작동시킨다.

언론자유는 규제에 질식 상태에 있을 뿐 아니라, 자유주의 시장경제의 헌법 정신이 흔들리고 있다. 헌법 전문은 “(....)자유와 조화를 바탕으로 하여 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제, 사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 노력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여(....).

V . 표현의 자유의 법적검토와 문제사례 분석

1. 헌법 등 법률상의 표현의 자유와 제한의 조건

○ 선거와 투표를 통해 정치적 의사결정이 이뤄지고 국가가 형성되는 민주주의에서 그 핵심요체이자 생명은 바로 ‘표현의 자유’이다.

○ 그래서 우리 헌법은 제21조 2항에서 ‘언론·출판·집회·결사의 자유’를 기본권으로 보장했다. 즉 사전 검열을 금지하고 있다. 표현 자체에 대해서는 어떤 경우도 사전에 제한할 수 없다.

○ 미국의 경우는 더 나아가 연방헌법 수정 1조에서 ‘표현의 자유에 대한 우월적 지위’까지 부여하고 있다. ‘명백하고 현존하는 위험이 존재하지 않는 한, 법률이 불명확하게 막연한 경우, 표현이 현실적으로 악의가 분명하게 있지 않는다면’ 표현의 자유는 제한을 받지 않는다는 원칙이다. 인격권과의 충돌에서 통상의 경우 우위를 누린다. (김상겸 교수, 2019.04.19. ‘위협받는 표현의 자유’ 미디어연대 정책토론회 기초발제문)

○ 헌법재판소는 2002년 6월 27일 판시에서 ‘인터넷상 표현의 자유에 대한 제한문제’에 대해 “인터넷은 공중파방송과 달리 ‘가장 참여적인 시장’, ‘표현촉진적인 매체’이다. 공중파방송은 전파자원의 희소성, 방송의 침투성, 정보수용자측의 통제능력의 결여와 같은 특성을 가지고 있어서 그 공적 책임과 공익성이 강조되어, 인쇄매체에서는 볼 수 없는 강한 규제조치가 정당화되기도 한다. 그러나 인터넷은 위와 같은 방송의 특성이 없으며, 오히려 진입장벽이 낮고, 표현의 쌍방향성이 보장되며, 그 이용에 적극적이고 계획적인 행동이 필요하다는 특성을 지닌다. 오늘날 가장 거대하고, 주요한 표현매체의 하나로 자리를 굳힌 인터넷상의 표현에 대하여 질서 위주의 사고만으로 규제하려고 할 경우 표현의 자유의 발전에 큰 장애를 초래할 수 있다. 표현매체에 관한 기술의 발달은 표현의 자유의 장을 넓히고 질적 변화를 야기하고 있으므로 계속 변화하는 이 분야에서 규제의 수단 또한 헌법의 틀 내에서 다채롭고 새롭게 강구되어야 할 것이다.”라고

언급했다.

○ 그러나 인터넷이 대다수 국민의 보편적 소통 수단으로 발전한 상황에서는 법치국가 질서에 따른 규제는 필연적이다.

이와 관련, 헌법 제21조 제4항은 ‘언론·출판이 타인의 명예를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다’, 그리고 제37조 제2항은 ‘국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.’고 각각 규정하고 있다.

○ 헌법재판소도 “양자와의 범익을 교량하면서 프라이버시가 위협에 빠지도록 스스로 자초하였는지 여부, 즉 SNS에서 스스로 자신의 사적 생활영역의 정보를 공개함으로써 프라이버시를 노출시켰는지 여부도 비례관계를 따져 판단의 기준으로 해야 한다”고 판시하고 있다. (헌재 1999. 6. 24, 97헌마265.)

2. 집단적 정치의사 표현의 자유인가, 사전검열/여론조작인가

1) 문제 사례들

[사례 1]

(조선일보

2019.11.11.보도

<https://n.news.naver.com/article/023/0003485847>)

"유튜브版 블랙리스트... 구글 제소할 것"

친문들이 조직적으로 신고 세례...

새벽에 방송 올린지 1시간도 안돼 특정 유튜버 광고 수익 차단 조치
개별 동영상 대상 광고 중단하는 '노란 딱지'보다 무거운 제재, 일개
직원 선에서 판단했겠나

[사례 2]

(한국경제신문

2019.11.08.보도

<https://n.news.naver.com/article/015/0004238404>)

유튜버 단체 "노란딱지 검열 중단하라"

'신의한수' 등 보수 유튜버

"언론 검열·표현의 자유 침해"

규정 위반 등 기준 공개 요구

[사례 3]

(노컷뉴스

2019.10.25.보도

<https://www.nocutnews.co.kr/news/5233574>)

'실검'개선 놓고 전문가 의견 팽팽..."의사표현"vs"여론 조작"

KISO 포럼...상업적 이용·개선 필요성 및 방안·알고리즘 공개 등 두
고도 갑론을박

2) 사례분석 및 문제점

○ 우선 '사례 2' 경우부터 보면, 유튜브의 광고 수익 제한 조치인
'노란 딱지'가 명확한 기준 없이 부과되고 있다는 논란이다. 특정 성

향의 정치·시사 유튜브에 집중적으로 부과되고 있어 유튜브가 언론을 검열하고 표현의 자유를 침해하고 있다는 주장이다.

○ ‘사례 1’은 아예 ‘수익 창출 중단’조치를 내린 경우다. ‘노란 딱지’보다 더 무거운 제재로 사실상 ‘유튜브 해고 통보’나 다름없다. 이에 대해 해당 유튜버는 “어떤 가이드라인도 위반하지 않았는데 구글이 직접 이 같은 조치를 내린 것은 문제”라며 “일개 직원 판단으로 이랬겠는가. 간부급 이상의 판단이 있었을 것”이라고 했다.

○ 이상에 대해 유튜브 측은 “유튜브 커뮤니티 가이드라인을 준수하는 동영상은 모두 게재될 수 있다”며 “일각의 주장과 달리 채널에 관계없이 가이드라인을 적용하고 있다”고 밝혔다. 다만 콘텐츠에 노란딱지를 붙일 때 사유를 알려달라는 요구에 대해서는 답하지 않았다고 ‘사례 2’ 보도 기사는 전하고 있다.

○ (사례 1,2 법적 검토) 이들 유튜브 문제는 법적 검토에서 전술한 대로 사실상의 ‘사전검열’ 행위 소지가 있어 전수 조사를 통해 유튜브 조치의 객관성, 형평성, 합당성 등 위법성 여부를 확인할 필요가 있다. 공정거래법상 사업자(유튜브) 사업활동 부당 방해 행위와 형법상 업무방해죄에 해당할 수도 있다(자유한국당 고발 방침 발표). 나아가 유튜브 사업자인 ‘구글’ 본사 소재지인 미국 법정에 표현의 자유(수정헌법 1조) 위배로 고발할 수도 있다.

○ ‘사례 3’은 특정 세력이 특정 시간대에 집중적으로 ‘정치적인 특정 검색어’를 올려 실시간급상승검색어 1위에 올려 놓은 경우다. 이 경우는 기록으로 그대로 남아 계속 영향을 미친다. ‘표현의 자유(정치

적 의사 표현)이나 ‘여론 조작’이냐의 논란이다.

○(사례 3 법적 검토) 전 국민의 80%가 포털을 통해 뉴스와 검색순위 등을 본다는 점에서 이미 공공영역이 된 곳에서 특정 의견이 다수의 의견인 것처럼 보이도록 하는 것이 타당한가의 문제이다. 공공장소에서 현수막을 걸 때도 절차와 기준이 있고, 선거법에서 선거기간 일주일 전에는 여론조사 결과를 발표할 수 없게 하고 있듯이 포털에서의 ‘여론 조작’ 문제에 대해 공적 관리를 도입해야 할 때이다.

VI. 가짜뉴스(허위조작정보) 법적 검토와 문제 사례 분석

1. 가짜뉴스 관련 법안 및 대책 현황

1) 법안 전체 현황

○ 문재인 정부 출범후 발의된 가짜뉴스 관련 법안을 전수 조사한 결과 모두 29건이나 되나 모두 심의처리되지 못한 상태이다. 그만큼 가짜뉴스가 난무하기도 했지만 법안 내용도 단편적·일방조치적으로 흘렸음을 반증한다.

○ 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정안이 18건으로 인터넷과 포털상에서 가짜뉴스가 난무했음을 보여주고 있고, 언론중재법 개정안이 5건, 형법 개정안 3건, 공직선거법 개정안 1건, 가짜정보 유통방지법안 제정안과 가짜뉴스대책위원회법안 제정안이 각 1건이다.

○ 이와는 별도로 더불어민주당에서 2019년 10월 1일 허위조작 정보 종합대책을 내놓고, 관련법안 2개 즉 허위조작정보 생산자·유포자·플랫폼 사업자에 대한 징벌적 손해배상제도 신설 정보통신망법 개정안과 ‘딥페이크’를 이용한 디지털 성범죄 처벌 조항 신설 성폭력범죄 처벌법 개정안을 발의하겠다고 밝혔다.

2) 법안 전수 개요 ①

- 2018.11.29. 박광온의원 등 언론중재법 일부 개정안 발의 이후분 총 17건.

- 연월일, 의안번호, 발의 의원, 제안 이유 및 주요 내용 순

(정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안) <10건>

○ 2018-12-28 [2017852] 김세연의원 등:

포털에 타인의 명예훼손, 사생활 침해 등 권리침해 정보 유통에 대한 관리의무를 부여. 명예훼손 등으로 처벌된 정보의 유통 혹은 검색어(연관검색어)등의 모니터링 및 삭제 의무 등.

○ 2019-01-11 [2018139] 유의동의의원 등:

검색서비스 제공 정보통신서비스 제공자는 부당 이익이나 타인 피해 목적의 정보검색결과 조작 금지. 위반시 처벌 및 과태료 부과.

○ 2019-02-15 [2018650] 천정배의원 등:

5·18민주화운동에 대한 허위, 왜곡, 비방, 날조 정보를 불법정보(아래 box: ※정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7①항 명시 9가지 불법정보)로 규정. 유통 방지

- 2019-02-28 [2018899] 김병기의원 등:
사실 적시 명예훼손 행위가 부수적으로라도 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 않도록 함
- 2019-05-01 [2020099] 박완수 의원 등:
정보통신망을 통한 모욕을 「형법」상의 모욕죄보다 무겁게 처벌.
- 2019-05-13 [2020399] 유의동 의원 등:
정보통신서비스 제공자에 대하여 누구든지 어떠한 규제나 간섭을 하지 못하게 하여 자유와 독립을 보장, 제공자의 공적 책임과 공익성을 강화”
- 2019-05-29 [2020682] 하태경 의원 등:
“현행법상 불법정보에 성별, 나이, 지역, 피부색, 장애를 이유로 한 비방, 조롱, 욕설, 음란한 부호·문언이나, 폭력·살인·테러 등의 범죄 조장 혹은 방조하는 정보를 포함. 해당 정보통신망서비스 이용해지, 접속차단 및 처벌”
- 2019-10-25 [2023011] 박선숙 의원 등:
불법정보에 혐오표현등을 포함, 정보통신서비스 제공자가 삭제.
- 2019-10-28 [2023071] 김재원 의원 등
정보통신망을 통한 명예훼손에 대한 처벌 강화.
- 2019-10-29 [2023198] 박대출 의원 등
“정보통신서비스 제공자단체 스스로 조작정보 등을 모니터링 할 수 있는 근거를 마련”

(언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안) <4건>

- 2018-11-29 [2016914] 박광온의원 등
언론사 등이 하는 정정보도가 원인 보도와 같은 효과 발생하도

록 실효성 있는 조치 마련. (안 제15조제6항·제9항 및 제34조제1항).”

○ 2019-05-21 [2020521] 신동근의원 등

인터넷신문, 인터넷뉴스서비스를 통한 언론보도등으로 인하여 피해를 받은 자가 해당 언론사에 기사의 열람 차단을 청구할 수 있도록 ‘열람차단청구권’을 신설. 청구 관련 분쟁시 언론중재위원회에서 조정(안 제18조).”

○ 2019-10-18 [2022913] 한선교의원 등

정정보도·반론보도 청구 소송을 해당 언론보도등이 있음을 안 날부터 6개월 이내(현행 3개월)에, 해당 언론보도가 있는 날부터 1년 이내(현행 6개월)에 제기할 수 있도록 함으로써 언론의 공적 책임을 강화(안 제14조제1항).”

○ 2019-10-31 [2023502] 김영주의원 등

법률상 언론중재위원 정원의 상한을 현행 90명에서 120명으로 증원함으로써 언론보도로 인한 피해의 구제 실효성 및 신속성을 높임.(안 제7조)

(형법 일부개정법률안) <3건>

○ 2019-06-26 [2021146] 김병기의원 등

사자(5.18희생자 등)에 대하여 공연히 모욕한 자에 대하여 현행 모욕죄의 법정형과 마찬가지로 1년 이하의 징역이나 금고 또는 200만원 이하의 벌금으로 처벌(안 제311조의2 신설 및 제312조제1항).”

○ 2019-10-28 [2023072] 김재원의원 등

모욕죄의 처벌기준을 5년 이하의 징역이나 금고 또는 5천만원 이하의 벌금으로 상향.(안 제311조)

○ 2018-11-29 [2016907] 박광은의원 등 형법 일부개정법률안
 옥일기 등 일본제국주의 상징물의 유통 또는 사용시나 일제 찬
 양시 처벌 근거규정 마련.(안 제118조의2 신설)

**※ 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7 ①항
 (9가지 불법정보)**

1. 음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나
 공공연하게 전시하는 내용의 정보
2. 사람을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어
 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보
3. 공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반
 복적으로 상대방에게 도달하도록 하는 내용의 정보
4. 정당한 사유 없이 정보통신시스템, 데이터 또는 프로그램 등을 훼손·
 멸실·변경·위조하거나 그 운용을 방해하는 내용의 정보
5. 「청소년 보호법」에 따른 청소년유해매체물로서 상대방의 연령 확인,
 표시의무 등 법령에 따른 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공
 하는 내용의 정보
6. 법령에 따라 금지되는 사행행위에 해당하는 내용의 정보
 6의2. 이 법 또는 개인정보 보호에 관한 법령을 위반하여 개인정보를 거
 래하는 내용의 정보
 6의3. 총포·화약류(생명·신체에 위해를 끼칠 수 있는 폭발력을 가진 물
 건을 포함한다)를 제조할 수 있는 방법이나 설계도 등의 정보
7. 법령에 따라 분류된 비밀 등 국가기밀을 누설하는 내용의 정보
8. 「국가보안법」에서 금지하는 행위를 수행하는 내용의 정보
9. 그 밖에 범죄를 목적으로 하거나 교사(敎唆) 또는 방조하는 내용의 정
 보

3) 법안 전수 개요 ②

- 20대 국회이후 2018년 11월 29일 박광은 의원 등 발의 언론중재법 일부 개정안 직전까지 12건 (제정안 2건 포함).

(「윤성옥 (2019). 가짜뉴스 규제 법안의 특징과 문제점. 언론과법, 18(1), 103-138」 인용 재정리)

(정보통신망법 개정안 8건)

○ 2017-04-11 [2006708] 김관영 의원 등

가짜뉴스를 이용자의 권리보호 범위에 포함, 거짓정보로 명예훼손 등 권리를 침해받은 자가 삭제 요청할 수 있도록 함

○ 2017-04-25 [2006804] 주호영 의원 등

언론중재법상 언론보도로 오인하게 하는 내용의 정보도 유통이 금지. 가짜뉴스가 불법정보로 심의중인 경우에는 방통위가 표시의무 명령권을 발동하도록 신설조항 마련.

○ 2017-05-30 [2007095] 안호영 의원 등

정보통신서비스 제공자 삭제의무 위반 시 3천만 원 이하의 과태료

○ 2017-07-26 [2008194] 이은권 의원 등

정보통신서비스 제공자 삭제의무 위반 시 3천만 원 이하의 과태료

○ 2017-08-04 [2008392] 송희경 의원 등

누구든지 가짜뉴스에 해당하는 정보를 유통하여서는 아니되고 위반 시 7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 5천만 원 이하의 벌금

○ 2017-09-01 [2008920] 이장우 의원 등

본인 또는 제3자의 정치적 또는 경제적 이익을 위하여 고의로 거짓의 사실 또는 왜곡된 사실을 언론보도로 오인하게 한 자는

1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금

○ 2018-07-30 [2014625] 김성태 의원 등

정보통신망법 제44조의7(불법정보의 유통 금지 등)에서 금지하고 있는 불법정보에 가짜뉴스를 포함. 특정 피해자가 없더라도 허위정보에 대한 규제가 가능해 짐. 이용자가 가짜뉴스에 대해 정보통신서비스 제공자에게 삭제 요청 가능해 짐. 정보통신서비스 제공자는 효과적이고 투명한 절차를 마련.

○ 2018-10-05 [2015891] 박완수 의원 등

불법정보의 유통금지에 관한 사항에 ‘사업장의 영업을 방해할 목적으로 공공연하게 사실이나 허위의 글을 게시 또는 전송하는 행위’를 포함. 위반 시 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금

(언론중재법 개정안 1건)

○ 2017-04-25 [2006805] 주호영 의원 등

언론중재위원회가 언론사 등이 고의 또는 중과실로 허위의 사실에 대한 언론보도를 한 경우 문화체육관광부장관에게 시정명령 요청권 부여. 언론사가 이행하지 않으면 5천만 원 이하의 과태료를 부과.

(공직선거법 개정안 1건)

○ 2017-04-25 [2006807] 주호영 의원 등

- 누구든지 정보통신망을 이용한 가짜뉴스 유포를 금지. 위반 시 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금. 가짜뉴스 피해자는 선관위에 가짜뉴스 표시 요청권 부여. 각급 선관위는 인정되는 경우 정보통신서비스 제공자에게 가짜뉴스임을

표시하여 줄 것을 통보하고, 정보통신서비스제공자는 따라야 하나
이의신청 가능. 가짜뉴스 표시 의무 위반자에게는 3천만 원
이하의 과태료를 부과.

(가짜정보 유통방지법안 제정 1건)

○ 2018-04-05 [2012927] 박광온 의원 등,

- 방송통신위원회는 가짜정보의 유통방지를 위한 기본계획을
마련하고 실태조사를 해야 한다(법안 제5조, 제6조).

- 중앙행정기관장, 특별시장 광역시장 도지사 시도교육감 등
일부 지방자치단체장은 유통방지계획에 따른 시행계획을 매년
수립하고 필요한 행정 및 재정상 조치를 취하여야 한다.

방송통신위원회가 요구하면 시행계획 이행결과를 제출해야
한다(제7조).

- 이용자는 가짜정보 등 타인의 권리를 침해하는 정보를
정보통신망에 생산하거나 유통시켜서는 아니된다(제8조).

- 정보통신 시스템, 데이터 또는 프로그램 등을 변경
위조하거나 그 운용을 방해할 수 있는 프로그램을 사용하여
가짜정보의 확산에 기여해서는 아니된다(제9조).

- 이용자는 가짜정보에 대해 정보통신서비스 제공자에게 삭제
등 필요한 조치를 요청할 수 있다(제10조).

- 가짜정보 등 타인의 권리를 침해한 경우 5년 이하의 징역
또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다. 가짜정보 확산에 기여한
자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에
처한다(제19조).

- 가짜정보로 타인에게 손해를 가한 자는 손해배상의 책임이
있다. 다만 고의 또는 과실이 없음을 증명한 경우는 예외로

한다(제16조).

- 방송통신위원회는 정보통신망을 통한 가짜정보의 유통에 따른 피해예방을 위한 교육을 하도록 규정하고 있다(제15조).

(가짜뉴스대책위원회법안 제정 1건)

○ 2018-05-09 [2013495] 강효상 의원 등

- 국가는 가짜뉴스의 유통을 방지하기 위한 시책을 수립 시행하여야 한다(안 제3조).

- 가짜뉴스 유통 방지 정책을 종합적 체계적으로 추진하기 위하여 국무총리 소속으로 가짜뉴스대책위원회를 둔다(안 제5조).

- 신문과 인터넷신문의 가짜뉴스 유통 방지 대책은 문화체육관광부, 방송과 정보통신망에서의 가짜뉴스 유통 방지 대책은 방송통신위원회를 주관기관으로 한다(안 제6조).

- 주관기관은 분야별 가짜유통 방지 계획을 수립하여 위원회에 제출하고 위원회는 가짜뉴스 유통 방지 대책 기본계획을 확정한다(안 제7조).

- 위원회 및 주관기관은 가짜뉴스 유통 현황 등에 대한 실태조사를 실시할 수 있고 실태조사에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있도록 하였다(안 제8조).

- 또한 가짜뉴스 유통 방지 정책에 대한 평가지침을 마련하고 주관기관은 매년 소관 정책 또는 사업의 추진 실적을 평가하여 위원회에 제출하도록 하고 있다(안 제9조).

4) 자유한국당 여의도연구원 제시 의견 (2018.12.06. 이슈 브리프)

○ 정부의 직접 개입 보다는 IT 기업의 자율성과 책임성에 초점

을 맞춰야 하지만 선거과정에서 허위사실 유포에 대한 부분은 IT 기업과 유관 기관의 협업 체계 구축이 필요함

○ 장기적으로 제2의 드루킹 사태를 방지하기 위해 IT기업과 매크로 조작의 공생 관계를 끊을 수 있도록 IT기업에게 방조 책임을 물을 수 있도록 해야 함

5) 더불어민주당 허위조작정보 종합대책 (2019.10.01.)

○ 허위조작정보 개념

-정보통신망법 44조의7에 명시된 9가지 ‘불법정보’를 기준.

-‘임시차단’ 조치도 이에 근거해 실시.

-임시차단 조치에 대한 이의신청권을 신설. 현재 5명으로 구성된 방심위 명예훼손분쟁조정부를 50명 규모의 온라인분쟁조정위원회로 확대·개편

-타인 비방을 목적으로 사실을 드러낸 정보도 불법으로 규정했던 부분은 ‘거짓의 사실’을 드러내는 경우로 한정

-공익에 부합하는 경우 처벌에서 배제.

-표현의 자유를 억압할 수 있다는 우려를 고려한 규정 포함

○ 대책

-해외 플랫폼 사업자(유튜브 등)에 대한 책임 강화

△구글코리아 등 해외사업자에 대한 국내법 적용(정보통신망법에 ‘역외 규정’ 신설) △플랫폼 사용자(유튜브 등)에게 엄격한 감시·필터링 의무 부과 및 임시차단 요청 처리 담당자 채용 △인공지능(AI), 매크로 사용 불법정보 유통 차단 기술적 조치 의무 부과 △허위조작정보 처리과정 담은 투명성보고서 분기별로 방송통신위원회 제출(방통위가 공개) △방통심의위 온라인 분쟁조정 결과에 따른 명령, 심의 결과에 대한 조치 등 책임을 이행하지 않을

경우 최대 매출액 10% 과징금 부과

-징벌적 손해배상제도 도입

타인의 명예를 심각하게 훼손하는 정보가 유포된 경우 해당 정보 생산자와 유통자, 유통을 방치한 플랫폼에 대한 무거운 배상책임.

-언론사 정정보도 위치 첫 면에

우선 정정보도 문제는 특위 차원에서 대표발의한 ‘언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률안’을 통해 신문은 첫 지면, 방송은 프로그램 시작 시, 정기간행물은 본론 시작 첫 지면, 뉴스통신·인터넷신문은 언론사 홈페이지 초기화면에 정정보도를 게재하도록 함.

-‘팩트체크’ 활성화

△2020년부터 과학기술정보통신부 연구개발사업(R&D) 예산을 팩트체크 자동화 시스템 및 딥 페이크 대응 기술 개발에 적극 투자
△방송통신발전기금으로 민간 자율 팩트체크 기관·단체·법인의 딥페이크(Deep learning과 fake의 합성어) 대응 및 관련 연구용역 사업 진행 등 △민간의 자율로 운영되는 팩트체크 인증기구 신설.. 국제팩트체킹네트워크(IFCN)의 운영과 비슷한 방식의 인증제도 도입 △뉴스서비스를 제공하는 모든 플랫폼 사업자는 '팩트체크 메뉴' 의무적 운영.

-공무원의 혐오·차별 표현 금지

공무원에게는 혐오·차별 표현의 금지 의무를 지우고, 위반시 파면·해임·강등·정직·감봉·견책 등 징계.

-역사 부정·왜곡 입법화 추진

일제강점기 왜곡·찬양·고무·선전하는 자나 징역이나 벌금 부과하는 형법 개정안 처리 추진 및 이른바 ‘5·18역사왜곡금지법’으로 불리는 역사왜곡처벌법 통과 추진.

-딥페이크 성범죄 처벌 신설 등

-미디어 리터러시 도입

초·중등 정규 교육과정에 미디어 정보를 읽어내는 능력을 가르치는 '미디어 리터러시(media literacy) 교육' 도입.

○발의 예정 법안

-허위조작정보 생산자·유포자·플랫폼 사업자에 대한 징벌적 손해배상제도를 신설하는 정보통신망법 개정안,

-‘딥페이크’를 이용한 디지털 성범죄 처벌 조항을 신설하는 성폭력범죄 처벌법 개정안.

6) 방통위 입장

○ 2019년 11월 7일, 한상혁 방송통신위원장 취임후 첫 기자회견

- 종합대책을 마련할 성격의 사안이 아님. 표현의 자유를 침해하지 않는 범위에서의 정책적 지원 등을 통한 허위조작정보 대응.

- 민간 팩트체크 활성화를 위한 지원, 미디어 리터러시 교육 내실화, 사업자 자율규제 등의 대책 마련.

2. 가짜뉴스 법안·대책의 문제점

① 국회 발의(예정) 법안의 주요 내용

(유포자 엄단 및 사업자 즉각 시정 조치)

○ 가짜뉴스(허위조작정보, 모욕·혐오 표현)을 정보통신망법 9가지 불법정보에 포함

○ 가짜뉴스 삭제 및 유통 금지, 열람차단 청구권 신설.

- 정보통신서비스제공 사업자(포털)의 검색결과 조작 금지
- 명예훼손, 역사 부정·왜곡 처벌 강화
(사업자 관리 책임 강화)
- 정보통신사업자(포털)의 자체 관리의무 강화
- 해외사업자(유튜브 등)에 대한 국내법 적용, 책임 강화
- 정보통신사업자에 대한 규제나 간섭 금지 대신 공적 책임 강화
- 징벌적 손해배상 강화
(언론사 책임 강화)
- 실효성있는 정정·반론 보도
(정부 관리 강화)
- 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 선거관리위원회, 문화체육관광부의 가짜뉴스 심의 및 유통금지 기능 강화 및 관련 인원 증원
- 팩트체크 활성화 (사업자에게도 부과)
- 대 국민 미디어리터러시 교육 강화

② 법안의 문제점·한계 및 재검토 방향

○ 근본적으로는 가짜뉴스(허위조작정보)임을 누가 판단할 수 있는냐이다. 판단에도 상당한 시일이 소요된다. 이런 점에서 엄단 위주나 임시 선제조치의 발의법안들은 사실성, 객관성, 표현의 자유 훼손, 정파성 등의 논란만 지속시킬 뿐 실효성이 없다. 허위여부가 즉시 명백하게 밝혀지는 경우는 아주 소수에 불과할 것이다.

○ 구체적 해악이 입증되지 않는다면 법적 제재나 실효적 조치는 표현의 자유를 보장한 헌법상 과잉금지 원칙을 위반하는 것이다. 2010년 헌법재판소는 ‘공익을 해할 목적으로 전기통신설비에 의하여 공연히 허위의 통신을 한 자’를 처벌하는 것을 규정한 전기통신기본법 제47조 제1항이 헌법에 위반된다고 판단했다.(헌재 2010. 12. 28, 2009헌바88(병합) 결정) ‘공익을 해할 목적’이 불명확해 과잉규제의 위험성이 있다는 판단이다.

○ 역사에 대한 허위왜곡 표현도 의문 제기나 사실성 사안의 대두, 학술적 논의 등을 차단할 수 있어 논란이 될 수 있고, 모욕 여부도 사실성과 가치 판단, 그 정도 등에 따라 다를 수 있어 법원 판단까지 가야 할 경우가 많을 것이다.

○ 사업자의 책임 강화는 비례 원칙에 의해 필요성이 있으나, 해외사업자에 대해 국제기준을 넘어서는 법적 책임 부과 등의 강압은 부작용과 부메랑을 낳을 뿐이다. 유튜브의 ‘사적 검열’ 부작용이 대표적인 사례이다. 국제기준과 국내기준을 비교해 합리적이고 진일보한 기준을 먼저 만들어야 한다.

미국에서는 정보통신서비스 제공자에게 ‘선한 사마리아인 법칙 (Good Samaritan Law)’을 적용하여 명백한 불법성이 존재하지 않는 한 규제를 거의하지 않고 있다. (유의선. 가짜뉴스의 법적 규제: 사회적 법익 보호를 중심으로, 언론과 법 제17권 제2호, 2018, 39-68)

○ 그러나 특정세력의 실시간검색어 및 댓글 조작은 명백한 불법성이다. 표현의 자유라기 보다는 국민여론 왜곡의 문제이므로 시

정 조치에 들어가야 한다. 포털의 뉴스편집 재가공도 중요한 언론 행위이므로 그에 상응하는 책임 부과와 대책이 필요하다.

○ 네이버나 다음 같은 대형 포털은 이미 공공 광장이 됐다. 오프라인의 일반 광장과 거의 다르지 않다. 공공성과 공익성 측면에서의 정부의 관리 대책 마련은 그래서 필요한 상황이 됐다. 여기에서의 전제는 정파성을 띤 대책이나 표현의 자유 훼손, 기업의 순수 자율성 측면 간섭이나 규제는 안된다는 점이다. 팩트체크 기관이나 미디어교육 담당 기관 경우도 정치적 중립 확보가 선결요건이다.

○ 가짜뉴스 논란은 과도한 정치의 산물인 측면이 크다. 드루킹 댓글 조작사건과 조국 전법무장관 관련 실시간검색어 조작 논란 등이 그것이다. 문재인 정부는 출범 당시 정치적 표현물에는 자율규제를 도입하겠다고 했으나 유튜브 활성화로 반대 입장이 되자 정부 차원의 종합대책을 내놓겠다고 돌아섰다. 국민과 상대 정치진영, 행정부에만 책임을 넘길 게 아니라 여야가 먼저 가짜뉴스나 여론조작 행위를 중단하고 정치 중립적인 대책과 법안을 내놓아야 한다.

VII. 정책적 방향.

1. 언론보도의 생산성을 높이기 위해 현장성을 강화하도록 한다.

출입처에서 ‘카더라’ 언론은 줄인다. 출입처는 뉴스거리를 인터넷에서 정보공개 원칙에 따라 하나하나 숨김없이 공개한다. 출입처에서 기자가 패거리 보도하는 것을 막도록 한다. 공무원은

가능한 정보공개 원칙에 따라 기자에게 정책을 설명하도록 한다. 현장의 분석 기사를 쓰되, 콘텍스트를 가능하면 많이 삽입시킨다. 현장의 합리성, 이성이 살아있는 기사를 쓴다. 과거 역삼각형은 초기 전신이 발전될 때, 사용했다. 사실 위주 과학 중심주의에서 발전했다. 그러나 최근은 인터넷이 발달되어 그렇게 글을 쓸 필요가 없다. 기술이 바뀌면 그 틀도 바뀌어야 한다. 그러나 사실적, 과학정신을 그대로 유지한다.

상황은 최고도로 반영 되는 세상이다. 그 내용은 ①사회적 상황(social situation)으로 자신의 준거점(a point of reference)과 타자의 것이 하나의 단위로 이룬다, ②육체적 상황(physical situation)은 자신이 경험적 실체로 존재한다, 관계성이나, 자신의 반응에 관한 것은 아니고, 행위의 의미와 그 상황이 포함된다. ③문화적 상황(cultural situation)은 문화적 전통, 아이디어, 혹은 믿음, 표출적 상징, 가치 패턴 등 상징적 요소이다. 문화적 상황은 전통과 윤리를 강화하는 쪽으로 글을 쓰도록 한다. 뒤르켐은 ‘사회적 사실’(social facts)을 강화토록 했다. 이는 공동체를 유지하기 위한 조치로, 강제성·보편성·전달성의 기능을 갖고 있다. 개인의 윤리와 도덕 뿐 아니라 사회의 윤리 영역에 속한다.

2.. 과학적 정신(the scientific spirit)에 따른 글쓰기를 권장한다.

the New York Sun(1833) 등 처음 대중신문이 등장했을 때, 당시 의사는 삶과 죽음에 사투를 벌리는 환자를 관찰하고, 분석하고, 구술했다. 당시 의사들은 종교인들을 신뢰를 했을 이유가 없었다. 언론인들은 종교인들보다 의사를 더욱 신뢰하기 시작했다. 현재 SNS 등 주요 미디어는 기술의 바탕으로 가능하고, 인공지능(AI)가 눈앞에 있다. 그들은 기술과 과학을 바탕으로 한다. 주도 미디어는 SNS 트위터, 페이스북, 카톡, 유튜브 그리고 포털 등이

주로 미디어 생태계를 형성시킨다.

유튜브는 열린 채널이다. 구글은 세계적 기업이다. 그 안은 개인의 적극적 자유를 구가함으로써 진입장벽을 낮춰 유연한 체제를 유지한다. 세계 27억 인구가 그 안에서 적극적 자유를 누릴 수 있게 한다. 독점적 형태를 유지하지만, 그 안을 들여다 보면 유연화가 확실하게 나타난다.

초연결 사회는 공간은 가상공간을 사용하고, 중추신경의 뇌와 뇌가 부딪치면서 빅뱅을 형성한다. 사물(things), 사실(facts)이 그 안을 주도적으로 움직인다. 강철 팩트(a strong iron facts)일수록 더 많은 사람을 수용할 수 있고, 유통속도가 빨라진다.

WWW 안에 모든 인간의 아이디어가 집결한다. 기사도 많은 부분 인공지능(AI)이 담당할 수 있다. 국민들은 인공지능, 즉 알고리즘의 세계에서 정해진 기사를 선택하고, 자신의 의견을 SNS 통해서 직접 표출한다. 알고리즘의 정보는 2진법의 용어로 수리화한 것이다. 수리의 관계성 속에서 네트 워크이 복잡하게 형성된다. 지금과 같은 지상과 방송으로는 신분집단, 즉 권력 유지 밖에 할 수 없다. 지금과 같은 지상과 방송으로는 신분집단, 즉 권력 유지 밖에 할 수 없다. 지금과 같이 방만한 공영방송은 국민의 짐만 증가시킨다. 그러나 질적인 짐은 더욱 증가될 전망이다, 보도 영역은 ‘지구촌’까지 확장이 된다.

지금까지 상황을 도외시한 ‘카더라’ 언론은 오보가 과다하게 난다. 상황적 요소가 약하게 반영되었다. 과다한 선전, 선동으로 가짜뉴스 왕국이 되었다. 국가의 미래 방향이 흔들리고 있다. 그렇다면 다원주의 사회는 서로간의 관계를 형성하는 도구가 있어야 한다. 자신과의 대화(self talk)를 강화시키고, 과학적 사고를 갖게 하는 것이 필요한 시점이다. 다원주의 사회에서 과학적 정신으로 과거의 관계성을 재 정립해야 할 필요가 있다.

기술은 ‘권력에의 의지(the will to power)’라면, 과학은 시공간의 콘텍스트 안에서 기술의 정당성을 부여해준다. 그렇다면 기술은

원래 techne(Technikon, 지혜, 이성, 정신, a fine arts)+logica(논리)이다. 그렇다면 기술은 인간 정신, 즉, 프로네시스 [사려, 思慮], 에피스테메 [認識] 소피아 [知慧], 누스 [理性]) 등 이다. 또한 기술은 인간의 창의적 사고이고, 원천기술의 보고이다. 기술을 기능, 즉 정치공학으로 생각하지 말고 유연하게 적용할 때 인공지능 시대를 창의적으로 발전시킬 수 있다. 그래서 국내는 정치적 이유로 언론자유를 제약시킨다. 그러나 미국 소유의 유튜브는 저작권만으로 규제를 시도하다.

기술의 도움으로 커뮤니케이션이 가능하게 된다. 가장 편하게 커뮤니케이션을 가능하게 한다. 자기 개념(self concept)가 없으면, 기술에 매몰된다. 중추신경, 뇌신경이 연결되는 사회에서 자기 개념이 없이는 기술 문화에 매몰되고 만다. 4차 산업혁명, 즉 사물인터넷 시대는 2진법의 수학이 작동하는 시대이다. 수학은 복잡한 것을 단순화시킨다. 단순화시키면 로버트와 같은 인간을 만들어준다. 커뮤니케이션은 잘 하는데 내용이 없게 된다. 인공지능(AI)은 의견을 묻지 않고, 정확한 사실을 입력하도록 바란다. 정확한 정보가 아닌, 조작적 정보를 주면 가짜 뉴스 세상이 된다. 그 수위가 높아지면 공동체와 국가는 붕괴된다. 구글 인공지능은 분석 기능이 있어 정확한 정보만 준다면 바둑 왕 커제도는 100전 100패를 한다. 무인 자동차는 사고 없이 굴러간다.

정치인과 그 패거리 부역자들이 설자리가 없어지는 세상인데, 계속 큰 소리를 하고 있으니...4차 산업혁명으로 성공할 수 있는 나라로 변신하는 것은 헛꿈에 불가하다..

물론 과학이 진실을 위한 열정으로서의 과학이 아니라 시장의 법칙에 따라 움직이는 과학, 즉 응용과학이 판을 친다. 마케팅 기관은 정확한 관점과 통제 아래 소비자를 잡아 놓기 위해 여전히 더 많은 응용과학을 사용하며 이에 화답한다. 대중화된 과학은 다수의 불쾌한 진실을 피하도록 사람을 독려하는데, 단지 그것은 전자뇌가 인간적 장면으로부터 보통의 평범한 사람을 제거할 것이

확실하다.

이런 사회일수록 사회의 커뮤니케이션 형태를 보면 모형 만들기(modeling, framing), 소통(communication), 제어(control)하는 선순환 구도를 더욱 창조적 진화로 이끌 필요가 있다. 더욱 객관적이고, 과학적이며, 사실적 표현이 필요한 시점이다. 여기서 제어는 창조적 진화론으로 접근이 가능하도록 한다. 현장의 사건, 사고의 원인과 결과가 함께 인과관계로 풀어나가는 방식이 필요하다.

적극적 자유를 확장시키는 유튜브 운용은 국내 언론보다 앞선다. 유튜브에서 VOA는 한반도와 정세를 세계적 시각에서 전해준다. 또한 그 주요 내용은 수용자의 참여를 극대화한다. 구글이 성공한 이유는 삶과 언론을 같은 망 안에 집어넣었다.

규제는 저작권, 즉 개인의 창의성을 극대화하는 수준에서 머물렀다. 구글은 요리하는 것을 동영상 뉴스로 취급했고, 개 키우는 것을 뉴스로 취급했다. 정치화에 익숙한 국내 언론은 그 과정에서 유튜브로 수용자를 거의 빼앗긴 상태이다. 정치뉴스는 ‘카더라’ 언론이다. 반면 사물인터넷의 뉴스 교환 방식과 전혀 다르다. 그 틀에 들어가려면 언론은 기존 프레임 된 것을 해체시킨다. 정확성, 공정성, 객관성, 균형성 등의 덕목이고 정파성 의견을 물건(things)으로 만들어줘야 한다.

지금 국내 사회는 기술의 맹목적 사용에 대부분 의존한다. 여론조사 공학에 의존하면 기술은 ‘권력에의 의지’로 실제로 기술 공학에 매달리게 되면, 자유로운 토론이 불가능하게 되고, 책임이 있는 역사적 운영 공동체와는 거리가 멀게 된다.

이런 기술 공학, 즉 ‘권력에의 의지의 상황에서 사실주의 탈을 쓴 뉴스가 양산된다. 너무나 기능적 기술에 의존하다보니, 실제 커뮤니케이션의 단절 되고, 공동체가 붕괴된다. 트위터로 가능했지만, 페이스북과 유튜브에서 실패한 예가 즐비하다. 기술은 계속 표준을 바꿔가며 변화한다.

사회 전 영역에서 공개화를 확장시키고, 허위화를 찾아줘야 한다. 권력으로 화석화된 부분을 풀어줘야 한다. 물리학자 포퍼(Karl Popper)는 ‘허위화 가능성(falsifiability)을 찾아내도록 권장했다. 진실은 정부가 아닌, 시장에서 ‘자기 검증 원리‘로 찾아내는 것이 가장 정확하다. 언론은 그 과정에서 허위화를 풀어, 사회체제 개혁에 접목시켜야 한다. 그 때 체제가 제대로 작동한다.

사실(fact, things)은 원래 ‘out there’에서 얻는다. 내가 통제할 수 없는 것은 객관화, 과학화로 통제 안으로 끌고 들어온다. 그리고 그걸 연결시켜주는 것이 과학이다. 제4차 산업혁명시대가 눈 앞에 전개된다. 한쪽이 ‘가짜 사실’로 입력이 되면, 그 체제가 비정상적인 왜곡된 현실로 작동한다. 사회의 전영역이 인터넷, 모바일로 서로 엮여 있기 때문이다. 그걸 바꾸기 위해 정치 권력자는 탐욕의 정치권력을 사용하게 된다. 권력은 더 많은 권력을 요구한다. 어느 새 사회는 전체주의로 가게 된다. 전체주의 사회는 성역(聖域)이 존재한다. 성실한 기자는 성역을 붕괴시키고, 해체시킴으로써 특종을 건지지만, 대부분 기자는 정권의 홍위병, 나팔수로 변해있다.

3. 가짜 뉴스 양산의 양태

지나친 이념 중심 보도에서 과학보도로 대치한다. 공영, 민영이 중요한 것이 아니라, 보도의 문화를 바꿔줘야 한다. 지금처럼 ‘카더라’언론, 출입처 중심의 언론은 전술했듯 많은 오보를 양산한다. 물론 저널리즘 측면에서 가짜뉴스는 ①상업적, 정치적 의도로 가진 조작행위, ②수용자가 진짜뉴스로 오인할 수 있는 형식의 정보, ③사실검증의 측면에서 저널리즘 본질과 동떨어진 행위 등으로 좁혀서 설명이 가능하다.

국내의 보도형태는 그 안에서 기자는 주관적 가치에 매몰되어 헤어나지를 못한다. ‘카더라’ 언론으로 선전, 선동, 조직자의 기능

을 한다. 홍위병, 나팔수 언론을 일삼는다. 심지어 코미디언이 방송에 출연해 이념 편향적, 확증편향적 정치 담론을 펴고 있다. 더욱이 정부까지 합세해서, 이념 위주 지상파 방송을 이끌어 가고 있다. 언론문화가 정립되지 않으니, 그 피해는 엄청난 상황이다. 사실이 왜곡되기 일쑤이고, 개인의 인권은 무시되고, 자유는 점점 축소되고 있다. 사회체제는 얼마가지 않아, 선동꾼에 의해서 파괴되고 만다.

또한 PD식 기법이 심하게 작동한다. PD는 처음부터 편향성을 갖고 있는 경향이 농후하다. 2007년 광우병 사건에서 잘 봐왔다. 기자와 달리 PD는 집단적 작업을 한다. 집회·결사의 자유가 마련된 상황에서 언론·출판의 자유는 위축될 수밖에 없다.

그 안을 자세히 들여다 보면 기자와 PD는 자세히 분석하면, 기자는 사건, 사고를 현장에 있는 그대로 기술, 서술하려고 하지만 PD는 프로그램 제작 시 결론을 먼저 내고 사실을 짜 맞춘다. 기자와 PD 간에는 사실을 다름에 있어 미묘한 차이이다. 기자는 사실에 충실하고, PD는 기획, 제작의 여러 요소를 통합적으로 리얼리티TV 즉, 모든 요소를 함께 엮어 종합화를 시도하는 reality TV를 시도한다.

정치색이 사실적 기술에 편향성을 조장하면서 가짜뉴스를 대량으로 만들어 냈다. 왜곡을 줄여가는 방법은 공개(openness)를 시도한다. 공개함으로써 사회 현실의 해석에서 기득권 엘리트를 이롭게 하는 기술을 최소화한다. 시장에서 자기 검증 원리(self righting principle)이 작동토론 한다. 보통사람의 시대, ‘적극적 자유’의 시대는 기득권 옹호에만 관심을 둘 수 없다.

4. 개인의 소통 단위에서 글쓰기 강조.

글 쓰기는 과학 정신에 의해서 논리적으로 쓰고, 수용자도 그런 관행에 익숙하게 한다. 서로간의 공통의 지적 방법(a common

intellectual method)가 구성되게 한다. 이는 개인 소통 단위를 근거로 할 필요가 있다. 세계 시민주의 정신이다. 지금 까지지 꽤거리 출입처 중심의 보도는 정파성의 사회를 만드는데 앞장섰다.

정확성, 객관성, 독립성, 공정성, 균형성 등 좋은 방법을 쓸 필요가 있다. 이는 서구의 좋은 저널리즘의 가치이다. 그러나 이들 방법으로 가치를 형성시키도록 노력하지만, 가치, 태도, 믿음 등을 통한 개인성이 확보되지 않는 상태에서 좋은 방법론은 오히려 이념적으로 접근을 하게 된다. 자기와의 대화(self talk)가 필요한 시점이다.

광우병과동(2008.6), '최순실 테블릿PC'(2016.10). 세월호 7시간(2016~7), 박근혜 탄핵(2017.3.10), 조국 엄호사태(2019.09) 등 사태를 볼 때 시대 때도 없이 이념을 개입시키고, 사실은 왜곡되고, 꽤거리를 일삼고 사회는 혼란에 빠진다. 문제는 신문은 개인 기업이니, 그렇다고 하지만 지상파, 공영방송이 그 일에 앞장서고 있다. 소통의 개인화가 이뤄지지 않았다. 개인의 책임이 강화되고, 자기검증원리가 작동하도록 한다.

5. 과학보도의 구체적 방법

‘강철 팩트’(a strong iron facts)를 놓치기 일쑤이다. 1920년 리프만(Walter Lippmann)은 ‘커뮤니티 안에서 자유는 거짓말 정보를 걸러낼 때에만 보장이 된다.’라고 했다. 우리사회는 가짜 뉴스 천국이 된 것이다. 정부까지 이념에 근거한 부정확한 정보를 선전, 선동, 세뇌하도록 했다. 어디도 잘못된 정보를 걸러낼 수 있는 곳이 존재하지 않았다. 공동체가 붕괴될 직전에 놓여있다.

이는 SNS 시대, 즉 알고리즘 시대에 맞지 않는 관행이다. 사실의 정확성, 객관성, 공정성에 문제가 생겼다. 미국은 1833년 「뉴욕 선」은 처음 대중신문이 출현할 때 당파성 신문에서 벗어나 과학보도, 법정에서 증거 중심의 ‘인간이 관심사’를 다루기 시

작했다. 처음부터 당파성 신문으로 자리를 잡아온 우리의 전통과 전혀 다르다. 그들은 과학보도에 눈을 돌리기 시작했다. 초기의 정파성 신문과는 다른 측면이 부각되었다.

진실은 ‘out there’로 관찰과 실험, 비교, 예증 등을 통해서 그 운용 원리를 찾아내고, 결과에 원인을 규명하게 이르렀다. 과학이 좋은 점을 정리하면 ①과학은 확실성이 보장된 인식, ②과학은 자연의 대상화 속에서 시도된 측정가능성으로 정밀성의 대명사. ③과학은 인과적으로 해명된 계산, ④과학은 대상 영역을 세분화해서 분과 과학이 정립 등이 가능하다.

사실의 정확성, 객관성, 공정성, 균형성 등 좋은 가치를 포함시킨다. 그러나 현장의 ‘삶의 철학’, 즉 현장의 합리성이 필요한 시점이다. SNS는 자연철학, 유기체 철학이 필요한 시점이다. 최소한 사건의 논리적 예측적 분석적 도구를 사용한다(Everette E. Dennis and Melvin L. 2010). 그 내용은 “①조사로부터 도출되는 관계정의 전제(interrelated propositions)를 알아낸다. 이는 사건이 실제 작동 하는 것에 대한 묘사, 관계성으로 작동의 원리를 알아낸다. ② 사전 상황이 결과를 가져다 준 결과에 대한 설명(explanations), 이는 인과관계를 설명하는 것이다. ③사건을 풀이 하는데 가이드를 제공하는 논리적 예측(logical predictions)으로 더욱 세심한 관찰 하에서 얻어진다, ④ 조사에 의한 정확성(accurate)을 확보할 필요가 있게 된다. 정확성은 교정하고, 다시 검증하고, 비판하는 과정에서 얻어진다.”로 규정했다.

6. 여론조사 방식에 대한 과학적 검토

시장이 작다보니 국내에서는 특정 조사 방식을 활용하는 업체 수가 제한적이라 연구 자체도 쉽지 않다. 한마디로 업체 문제인지, 조사 방식 문제인지 식별이 어렵다(한규섭, 2019.10.17).

미국에는 수많은 조사업체가 존재하고 특정 조사 방식을 고

수하는 업체도 많다. 미국의 데이터 저널리즘 기관인 파이프서티에이트(Tive Thirty Eight)에서는 선거 조사 결과를 취합해 조사 업체별 평가지수를 공개 한다. 일반 여론 조사와 달리 선거 조사를 실제 선거 결과와 비교가 가능해 조사의 품질을 평가하는 데 유용하다.

7. 과학적 조사 방법으로 윤리강화.

공공 저널리즘(public or civic journalism)은 ‘언론의 책임’이란 시민 문제에 관한 대화를 활성화하고, 국민이 행정 과정에서 긍정적인 역할을 수행할 수 있도록 도와준다. 뒤르켐은 현대 국가에서 사업의 성격의 명료한 개념으로 문제를 풀기를 기대했고, 민주 정부의 체계의 구체화, 전문화로 제도의 문제를 해결코자 했다. ‘뒤르켐은 인간의 유기체를 체계의 분업으로 풀어갔다. 유기체와 체계는 동전의 양면이 존재한다. 유기체와 체계는 항상 목표를 추구하고, 전체와 부분이 서로 소통하고, 전체는 하나의 단일체로 작동한다.

관찰, 실험, 비교의 방법론을 쓴다. 인과관계를 뽑아낸다. ‘일차 자료(firsthand coverage)’가 필요한 시점이다. 그러나 현실은 달리 움직인다. 선전, 선동, 세뇌로 홍위병, 나팔수 경향을 계속한다. 주로 바람을 잡는 쪽은 갤럽과 리얼미터이다. 2007년 한나라당 경선 때 갤럽은 신뢰성을 많이 잃었고, 문재인 청와대는 리얼미터에 주로 의존했다. 리얼미터 여론조사는 교통방송, YTN등에서 일주일에 1, 2번씩 조사 내용을 공개했다. 교통방송은 60%이상을 교통, 기상보도를 하게 되어 있으나, 노골적으로 김어준 씨 등을 붙여놓고, 정치방송을 계속해왔다.

8. 인터넷·포털 공공성 특별위원회 구성

-여야 합의 또는 동수 추천의 학계·법조·언론·미디어계 전문인사로 구성하고 관계부처는 지원 역할.

-가짜뉴스와 허위조작정보 유통 최소화 방안 및 해외 사례 연구 채택, 인터넷 유통에 의한 피해신속구제 방안 연구 및 제도 마련 등 전반적 공공성·공익성 강화 방안 수립후 관련 법률 제개정안 입안, 국회는 특별사유 없으면 의결.

9. 포털 알고리즘 공공검증 위원회(공공성 위배 여부 검증 및 시정·조정 조치)

10. 포털의 언론 규정 입법(언론관계법 개정)에 의한 공적 책임 부여 또는 포털 뉴스의 아웃링크화

11. 방송통신심의위원회의 완전 정치중립 기구화(여야 동수 추천의 학계·법조·언론·미디어계 전문인사에 의한 심의위원 선임)

12. 언론중재위원회의 신속심의 기능 및 정정·반론 보도의 실효성 강화

13. 정치중립적 팩트체크기관의 설립 및 지원

14. 공영방송, 공영언론, 언론·미디어·교육 관련 공공기관 지배구조의 완전 정치 중립화

15. 대형 포털(정보통신서비스제공 사업자)의 지배적 사업자 지정 관리.

16. 정보통신서비스제공 사업자의 자율정책심의기구(KISO 등)의 공적 성격 강화

참고문헌

구본우(2019.09.25), 「KBS 노동조합(1노조)에서 실시한 투표 참여자 87% ‘양승동 사장 불신임」 『조선일보』 .

기현석, “가짜뉴스의 확산에 따른 공직선거법의 개정 방향”, 《아주법학》, 제 12권 제3호, 253쪽.

김광일(2019.09.17), 「문 대통령 자신감, 근거가 뭘니까?」, 『조선일보』 .

김대원(2017), “알고리즘 기반의 뉴스 콘텐츠 생산과 유통; 그 영향과 연구 과제”, 『데이터 시대의 언론학 연구』, 한국언론학회 엮음, 커뮤니케이션북스, 259.

김동하(2019.10.14), 「유시민의 오만..하다하다 이젠 ‘조국수사 끝낼 시점」, 『조선일보』 .

김성호(2011.11. 14), 「시론: 민주 없이 자유 없고, 자유 없이 민주 없다.」, 『조선일보』 .

김성후(2018. 10. 31.). 「‘한국 언론, 사실보단 정치인·재벌과 더 가까워」 『기자협회보』 .

김재형(2019.10.28), 「일상을 바꾼 디지털 혁명」, 『동아일보』 .

권호(2019.10.14), 「文 ‘검찰은 조직보다 국민 봐야..언론도 자기 개혁해 달라」, 『중앙일보』 .

김도연(2018.12.14). 「세월호 보도통제 이정현, 이례적 방송법 유죄」, 『미디어오늘』 .

김상겸(2019.4.19, “민주주의의 실현과 표현의 자유 보장”, 『위협받는 표현의 자유』, 미디어 연대 토론회, 10.

남정욱(2019), 『북에서 본 남조선 역사』, 백년동안, 459.

박상현(2019.05.22). 「유튜브 저널리즘의 시대, 세 가지를 준비하세요

요」, 『미디어오늘』 .

변옥환(2019.10.18), 「정부광고 ‘통행세’ 10% 걷는 언론진흥재단, 지방은 홀대」, 『CNB News』 .

변희원(2016.11.17.), 「포스트 트루스」, 『조선일보』 .

사설(2019.07.27.), 「일본 신문이 강한 이유」, 『미디어오늘』 .

성종탁(2016), “최근 미국의 사내 소셜 미디어 정책 관련 법제 동향과 우리 법제에 대한 시사점”, 『아주법학』, 9(4)..

성한표,(2013. 06.07.). < 「‘뉴스타파’가 주는 두 가지 울림」, 『한겨레신문』 .

손영준(2019.10.02), 「포털 저널리즘, 민주주의 걸림돌이 됐다」, 『중앙일보』 .

신규진(2019.10.22). 「지상파 TV ‘넷플릭스, 아군인가 적군인가」 『동아일보』 ,

오일석·지성우·정운갑(2018), 「가짜 뉴스에 대한 규범적 고찰」, 『미국헌법연구』, 29(1), 160.

신동훈(2018.9.19.), 「법원, KBS '인적 청산'에 제동 걸었다.」, 『조선일보』 .

안준용(2019. 09.21), 「말 바꾼 한상혁(방통위원장), 가짜뉴스 유통방지 관련기구 설치 검토」, 『조선일보』 .

우리의 주장(2018.04.11.). 「양승동 사장의 ‘새로운 KBS」, 『기자협회보』 .

유의선(2018), “가짜뉴스의 범적 규제”, 『언론과 법』, 17(2), 39-68.

유혁(2016), “4차 산업혁명-우리의 ‘파티’는 계속될 것인가”, 『언론 AMP-4차 산업혁명과 미래 사회』, 고려대학교 언론대학원.

윤성옥(2018), “가짜뉴스의 개념과 범위에 관한 논의”, 『언론과 법』, 17(1), 51-84.

윤성옥(2019), “가짜뉴스 규제 법안의 특징과 문제점”, 『언론과 법』, 18(1), 131-5.

윤주현(2019.11.02), 「오보로 만들겠다는 협박」, 『조선일보』 .

이완수(2018.11.), “가짜뉴스(fake news)란 무엇인가-가짜뉴스 개

념과 범위에 대한 다차원적 논의”, 『문재인 정부-가짜뉴스 근절대책의 문제점과 표현의 자유』 (『미디어연대 1년 정책토론회·활동모음』, 미디어연대. 195.

이형석·김정기(2019), “언론과 인터넷상 사적 사실공개로 인한 프라이버시권 침해에 관한 연구-미국연방대법원과 주 법원 판결을 중심으로”, 『원광대법학』, 35(1), 172.

원 선 우 · 이 슬 비 (2 0 1 9 . 1 0 . 1 4) , 「 野 ‘ 유 시 한 마디에 양승동 사장 나선 건 KBS 편성 규약 위반’ 』 『조선일보』 .

윤승훈(2018.12.17)., 「‘뉴스 모바일로 본다’ 80%..신문 열독률 17% 불과」, 『전파신문』 .

이명진(2019.11.02). 「日 법무상 사퇴」, 『조선일보』 .

이진우(2018.10. 31), 「‘간부가 평사원 2배’ 조선 보도에 대해 MBC ‘명백한 허위’ 』 『기자협회보』 .

이인철(2018), “가짜뉴스 대응 입법안과 정부의 대책 안에 비판”, 『미디어연대 1년』 .

장호순(2009), “신문시장 구조 개편을 통한 신문산업 활성화 방안 ‘지역거점 전국지’ 모델과 전국지/지역지의 계열화를 통한 신문시장 구조개선 방안”, 『2009 신문·뉴미디어 엑스포 ‘신문의 미래 전략’ 세미나』, 69.

정세훈, 「가짜 뉴스의 대응 방안 및 쟁점」, 『관훈저널』 2018봄, 146, 79.

조맹기(2017), 『과학기술과 언론보도』 . 패러다임북스, 214.

정상혁(2019, 9.4.), 「인스타그램, 이제 ‘오프라인 전시회」, 『조선일보』 .

정우상(2019.09.17) , 「文 대통령 ‘경제 올바른 방향 가고 있다...소득주도성장 더 적극 추진」, 『조선일보』 .

최종찬(2019.10.29), 「실패 판정난 정부주도 경제정책 더는 안 된다」, 『동아일보』 .

KBS 공영노동조합 성명서(2019.09.24), 「조국 자택 압수수색, ‘먼지 털기식 무리한 수사’KBS9 뉴스」 .

한규섭(2019.10.17), 「여론조사 방식에 대한 과학적 검토 있어 야」, 『동아일보』 .

- 황용석·권오성(2017), “가짜뉴스의 개념화와 규제수단에 관한 연구”, 『언론과 법』, 16(1), 53-101.
- Berlin, I(1964/2006), "Liberty-Incorporating", Fours Essays on Liberty, 박동천(역), 『이사야 벌린의 자유론』, 아카넷, 75.
- Dutton, William H.(2013), The Rise of Internet Studies as a New Field of Global Significance, The Oxford Handbook of Internet Studies, Oxford University Press, 5.
- Frank, R. Caveat(2015), “fake news as folklore, Journal of American Folklore, 128, 315-332.
- Philip, Cox Broadcasting Co. v Cohn, 420 U.S. 1975, para 46.
- Everette E. Dennis and Melvin L. Defleur(2010), Understanding Media in the Digital Age, New York: Ally & Bacon, 5.
- Gunter, Barrie(2003), News and the Net, London: Lawrence Erlbaum Associates, 36.
- McNair, Brian(2009), News and Journalism in the UK, UK:Routledge, 32.
- Parsons, Talcott. The Social System, The Free Press, 1951, 5.
- Pettit, P.(1997), Republicanism- A Theory of Freedom and Government, Oxford University Press, 11.
- Tandoc Jr. E.C. Lim, Z. W., & Ling, R.(2018), Defining 'fake News" A Typology of Scholarly Definitions, Digital Journalism 6(2), 137-153.

(조선일보 2019.11.11.보도

<https://n.news.naver.com/article/023/0003485847>)

"유튜브版 블랙리스트... 구글 제소할 것"

(한국경제신문

2019.11.08.보도

<https://n.news.naver.com/article/015/0004238404>)

유튜버 단체 "노란딱지 검열 중단하라"

(노컷뉴스

2019.10.25.보도

<https://www.nocutnews.co.kr/news/5233574>)

'실검'개선 놓고 전문가 의견 팽팽..."의사표현"vs"여론 조작"

발제

**포털의 여론 검증 : 댓글, 실검,
그리고 뉴스편집 실증 중심으로**

권상희 / 성균관대 신문방송학과 교수

포털의 여론 검증:
댓글, 실검, 그리고 뉴스편집 실증 중심으로

권상희

CONTENTS

- I. 포털과 여론재매개 / 1
- II. 포털 스쿼팅(Squatting)으로서 포획 8
- III. 마사지(Mass Age)로서 데이터랩(DataLab) /12
- IV. 실험연구:데이터랩효과 연구 /18
- IV. 정책방안제시 소셜 알고리즘 검증위원회/26



《 Abstract 》

I. 포털과 여론재매개

○ 포털의 재매개 저널리즘이다. 이 재매개 과정에 나타는 문제는 제목 수정, 실검 순위집계, 댓글의 크롤링화에 따르는 여론의 왜곡 가능성뿐만 아니라 재매개 과정에 나타나는 왜곡이 나타난다. 해외의 트렌드 방식은 순위(서열변인) 방식이 아니라 실제 데이터 제공방식이다. 이는 실검급상승과 정제과정에서 문제가 발생한다.

-포털의 메시(mess)에지(age) 방식은 편집의 자의성과 제목의 선정화, 포털화로 여론 왜곡이 나타나고 이는 구독자, 시청률, 신뢰도 고려 없는 뉴스 배치로 나타나난다.

○ 본 정책연구는 1)포털의 여론마사지(Mass Age)이슈로서 데이터 랩(data-lab) 서비스의가 가져오는 이슈 스쿼팅(squatting)과 인위적인 여론효과 편향을 실험적으로 측정하고 , 2)실시간 검색어에서 실시간(real-time)과 검색순위 또는 숫자(소위 사회적지지(social supporting 또는 social media richness) 효과를 논의하고 1차 목표이다. 이를 3)실험 연구를 통해 실시간과 검색어가 이슈 인식(여론효과, 이슈 인식)에 미치는 실증적인 검증을 제시하는 것이 2차 목표이다. 3차 목표는 이를 해결하기 위한 대안제시와 규제 방안도출을 위한 것이다.

II. 포털 스쿼팅(squatting)으로서 포획

○포털(네이버, 다음)은 이용자의 시간과 관심을 포획하는 방식으로 다양한 가공 데이터와 재매개를 통해 이용자의 시간 홀딩을 통한 포털 뉴스를 상품화(commmodification)해 나가고 있다

○ 포털의 여론 영향력과 스퀘팅이 가능한 현실적인 바탕은 검색 시장의 70%를 차지하고 있는 모바일과 디지털시대 검색과 지능 정보작인 콘텐츠 제공이 가져온 포털문화의 특성이다.

○ 디지털 트랜스포메이션이은 포털이라는 개인화 지능적인 미디어라는 수단을 이용하여, 수익의 극대화를 위해 포털내 이용자 홀딩과 스퀘팅(squatting)을 통해 이용자를 가두어두고, 많은 내용을 재매개(remediation)와 "인간성향적(anthropomorphic) 통해 수익극대화를 위해 메시지를 재가공을 하고 이용자들은 정치적 경제적 이득을 위해 콘텍스트를 마사지(massage)한다. 이는 연관된 언론사들도 트래픽 확보를 위해 특정(실시간) 검색어에 대해 기사 마사지(어뷰징)¹⁸⁾을 한다.

Ⅲ. 마사지(Massage)로서 데이터랩(DataLab)

○ 최근 2019년 11월 1일 대표 포털인 네이버는 실검 서비스 이슈 관련하여 실검 순위 제공방식을 수정 발표했다.

-1차는 키워드 실검 순위 제공을 첫 화면에서 '검색차트'판으로 이동

-2차는 연령대, 시간대 별 차트 제공

-3차는 인공지능 데이터 서비스 제공

이는 더욱 정교하고 개인화된 가공된 재매개 서비스를 제공하여 세밀화된 이용자 포획 과정으로 볼 수 있다. 이용자는 편리성으로 인식하고 동의 할 것으로 조사 자료로 판단된다.

○ 네이버 데이터 랩은 자사 보유 데이터 공개의 대표적 사례이자 빅(big)데이터 시대와 데이터 융합과 실검 이슈는 문제로 나타남

18) 어뷰징(abusing) : 오용, 남용, 폐해 등의 뜻을 가진다. 인터넷 포털 사이트에서 언론사가 의도적으로 검색을 통한 클릭수를 늘리기 위해 동일한 제목의 기사를 지속적으로 전송하거나 인기검색어를 올리기 위해 클릭수를 조작하는 것 등이 이에 해당된다.

○ 데이터 랩 서비스 유형은 재매개로서비스로 1) 뉴스보다 실검 순위와 댓글을 신뢰 2) 실검 댓글의 본문 글에 대한 마사지와 왜곡 3) 급상승 검색어와 실시간 이슈검색어가 현실공간의 여론인가는 의문이 있다. 이에 따른 포털 메인화면 실검의 효과 측정 및 재검증 필요

(○ 원 뉴스의 제목 수정 및 재(再)배치등 종합 재편집도 원 뉴스의 가치를 흥미위주로 확장시키는 마사지에 해당. 실검과 댓글도 원천 뉴스편집에서 영향을 받아 출발함으로써 여론 왜곡의 원인으로 판단된다.

포털이 가장 많이 사용하는 스퀘팅(squatting)과 이슈(issue)재매개를 수단은 실시간 검색어 서비스는 핫(hot)토픽 키워드, 그리고 다양한 형태의 재가공된 데이터 제공은 사용자를 특정한 방향으로 정보를 제공하고 프레임 하는 경향이 강하다. 짧은 시간 순위가 변하는 실시간 급상승 검색어 특정 시간대 검색어 순위를 모아 보여주는 핫토픽 키워드는 사용자의 프레임을 포획하는 경향이 있다.

IV. 실험연구: 데이터 효과 연구

○ 인터넷 여론 중개자로서의 포털의 공적 책임이 있다. 이를 위해 다차원적이고, 다양한 실증 검증이 필요해 보인다.

실험 연구 결과 실시간과 특정 검색어는 뉴스의 효과를 다르게 나타나고 있다. 우선 업데이트 신속성과 순위(사회적지지) 2요인을 통해 4가지의 자극물로 정보원 신뢰도를 측정한 결과 각 실험 자극물별의 차이가 나타났다(ANOVA $F= 3.431$, $df=3$, $p=0.018$).

실험 자극물 A($M=36.98$, $SD= 14.945$)는 실시간성이 높고 순위가 높은 포털 메시지의 효과(effect) 즉 정보원 신뢰도와 메시지 이슈효과가 가장 크게 나타났다, 가장 적은 영향을 미치는 실험 자극물은 실시간성과 지지도가 낮은 포털메시지였다.

○ 실시간성과 순위 (사회적지지) 변인 중 사회적 지지변인이 더 중요한 요인(factor)으로 나타났다 (순위효과가 큼)

IV. 정책대안 제시 : 소셜 알고리즘 검증위원회 (Social Algorithm Verification Committee)

- 우리 사회와 이용자는 포털의 텍스트를 마사지(massage) 수용여부와 더불어 포털에게 공공영역,저널리즘적인 성격 부여 가능성 존재하나 개인 의사표현 매개서비스 경우는 한계
- 실검에 대한 악용 유형이 정치 차원과 광고, 마케팅 차원, 선거, 여론, 연예이슈등 거의 모든 부문으로 판단된다. 포털사업자의 사회적 책임 강화 여론 고조되고 있다.
- 검색어 서비스에 대한 다양한 규제 논의 시작할 때
 - 정보검색의 신속성과 효율화 면에선 긍정적이나, 재매개형의 정보제공은 원본질을 왜곡하여 다른 여론형성이나 상업적 악용과 같이 실시간 검색어가 악용되는 것에 대한 우려 발생.
 - 1) ‘총공’에 의한 여론 형성 해석 논의 필요
 - 2) 이용 희망자만 찾을 수 있는 곳에 배치, 이용자별 차별화된 서비스 제공 필요.
 - 3) 대선,총선 때는 민감한 검색어노출에 대한 법률적 제정 필요.
- 댓글과 뉴스편집의 경우 알고리즘 공개 등으로 편향성 배제 및 중립성 입증 못할 경우 구글 등 해외의 보편성 인정받는 포털 처럼 아웃링크(outlink)해야 할 것으로 판단된다.
- 공공 알고리즘 위원회 구성 논의할 때
 - 2019년 11월 네이버의 새로운 실검서비스안 같은 땀질식 대책이 아닌 독립기구와 공공 알고리즘 위원회 구성 같은 제도적이고 효과적인 수단이 동원되어야 할 시점
- 새로운 형태의 실시간(세대별 개인의 관심별 지능화된) 대안을 제시하고 있다. 이러한 땀질식, 그때마다 또는 선거철 마다 나타는 이슈에 대한 대책은 실효적이지 않다. 포털의 재가공 메시

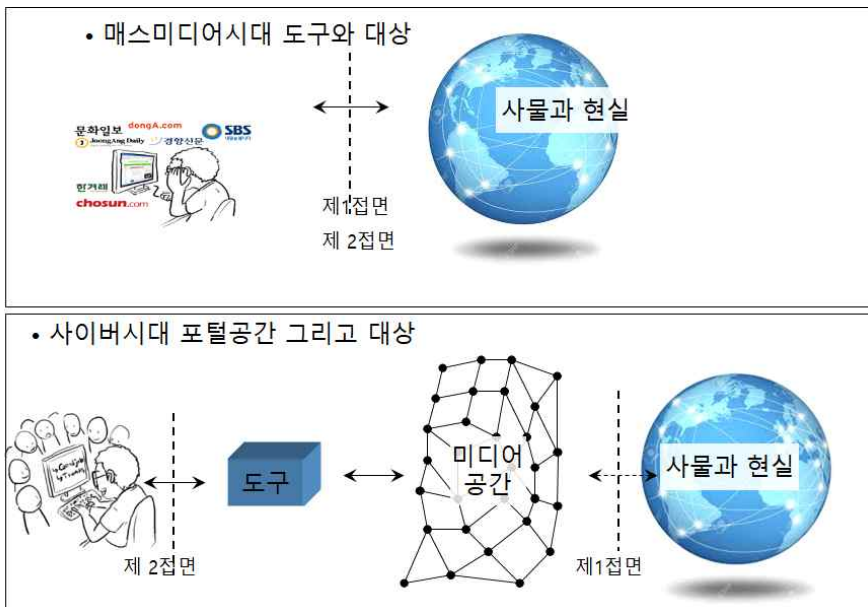
지와 수용자 프레임, 사간의 스쿼팅 문제를 해결하기 위한 독립 기구와 공공데이터로서 포털 검색어와 댓글에 대한 공공 알고리즘 위원회 (public algorithm committee)구성을 두는 제도적이고 효과적인 수단이 동원되어야할 시점이다 (Social Algorithm Verification Committee).

I. 포털의 여론 검증: 댓글, 실검, 그리고 뉴스편집 실증 중심으로

1. 포털과 여론재(再)매개

□ 포털의 재매개 저널리즘

○ 네이버와 다음은 포털이라는 플랫폼을 바탕으로 백화점식 뉴스를 거래하는 재매개 저널리즘(re-mediated journalism) 이다. 이 재매개 과정에 나타는 문제는 제목 수정, 실검 순위집계, 댓글의 크롤링화에 따르는 여론의 왜곡 가능성뿐만 아니라 재매개 과정에 나타나는 선정성,



<그림> 포털시대 현실의 재(再)매개 비교

여론의 왜곡에 대한 문제 일 것이다. 뉴스 선별 배치, 제목수정, 실시간 검색어, 댓글 크롤링 등은 한국사회 여론 지형에 큰 영향을 미치는 것

으로 이에 대한 실증적인 평가를 해보는 것이 필요해 보인다.

○ 재 매개는 1차미디어의 아우라(aura)를 파괴하고 포털화를 통해 원본의 파괴해왔다. 이는 포털의 메시(mess)시대(age)를 가져왔고 전통적으로 유지해온 질서를 파괴해 버렸다. 이는 전달자의 오리지널리티(아우라)를 상실하게 한다. 소위 무슨 콘텐츠인가보다 누구의 콘텐츠인가는 미디어는 메시지이라는 명제를 증명하고 있다.



○ 재매개, 즉 포털화된 뉴스는 원(original news)의 가치(value)와 권리를 훼손하는 1차적인 마사지(Mass Age)¹⁹⁾에 해당한다.

□ 실시간 급상승어

○ 디지털은 오리지널 메시지를 재매개하고 오리지널 메시지를 혼란하

19) 맥루한(Mcluhan)의 은유적인 명제 Medium is Message 와 Medium is Massage“를 “미디어는 메시지다(Medium is mess-age)” → 새로운 미디어의 등장은 전통과 일상 삶의 소통, 가치, 권위, 상징을 엉망(mess)으로 만든다. 로 재구성 하여 Mass와 Mess(질량화 빅데이터화)시대(age)로 재정의 하여 사용한다. “The medium is the mess age” Not only are the ages of civilization determined by the prevailing medium, but each medium has a power that far exceeds content.

게 만드는 요인으로 본문 글에 대한 댓글과 클릭수의 드러남이다. 이는 특히 실시간 급상승 검색어라는 숫자의 등장은 텍스트의 메시지(Message)화를 가져왔다.

○특히 실시간 급상승 검색어라는 단위 시간 동안 네이버 검색창으로 입력되는 검색어를 분석해 입력 횟수의 증가 비율이 가장 큰 검색어 순서대로 보여주는 서비스로, 이용자들이 보여주는 관심의 흐름을 반영하고 있다. 실시간 급상승 검색어는 네이버 모바일에서도 순위를 확인할 수 있으며, PC와 모바일 단말기 및 각종 응용 프로그램에서 제공되는 실시간 급상승 검색어는 모두 동일하다.

실시간 급상승 검색어의 선정 기준의 핵심은 특정 기준 시간 내에 사용자가 검색창에 집중적으로 입력하여 과거 시점에 비해, 또한 다른 검색어에 비해 상대적으로 순위가 급격하게 상승한 비율을 기준으로 순위를 선정한다.

이러한 순위 조작이 가능한 것은 특히 실시간 검색어가 단시간에 얼마나 많은 검색을 했는지에 대한 통계를 바탕으로 이뤄지고 있기 때문이다.

<표> 실검 순위와 순위작업 방식

실검순위	실시간 검색 순위작업
------	-------------



○ 드루킹 사건이후에도 여전한 포털 댓글의 여론 조작성 문제가 남아있다.

드루킹은 네이버 ID 2286 개와 매크로 프로그램 '킹크랩'을 이용해 뉴스 기사 537 건의 댓글 1만 6658 개에 대해 공감 또는 비공감을 184만 3048 회 부정클릭하여 댓글 순위를 조작한 행위 관련하여 컴퓨터 등 장애 업무방해 혐의로 구속기소되어 재판을 받는 중이며 검찰에 의해 2년 6개월의 실형이 구형된 상태다.

‘킹크랩’ 프로그램은 기사에서 보듯이 ‘킹크랩 1’, ‘킹크랩 2’로 버전에 두 가지 이다.

‘킹크랩 1’은 휴대폰 또는 스마트폰을 가지고 매크로 프로그램을 스마트폰에 설치하여 사용하는 방식으로 이를 사용하려면 많은 수의 휴대전화와 USIM 칩²⁰⁾이 필요하다. 그리고 단점은 각기기별 특성과 환경

20) USIM칩 : 범용(汎用) 가입자 식별 모듈을 말한다. 가입자 식별 모듈(SIM)이란 이동 전화기에서 사용할 수 있는 카드 형태의 모듈로써 가입자에게 인증과 요금 부과, 보안 기능

이 맞지 않아 잦은 오류, 데이터의 통신지연등과 같은 문제 발생으로 빠른 댓글을 달기에는 원활하지 못하고 불편한 점 등이 많아서 이를 개선한 서버 방식인 ‘킹크랩 2’를 개발하게 된다.

<표 1> 킹크랩 버전 별 비교

버전	특징	장·단점
킹크랩1	휴대전화, USIM칩	- 잦은 오류 발생 - 데이터 통신지연 - 기기 조달문제(많은 휴대전화와 USIM칩 필요)
킹크랩2	AWS(아마존 웹서버) 기반	- 휴대전화 필요 없음 - 네이버 방어망 회피 - 시·공간의 제약이 없음 - 여러 사용자가 동시다발적으로 쓸 수 있음(1차 버전 보다 7배 이상 클릭)

○수사결과와 기사에 따르면 ‘킹크랩 2’는 2018년 2월 21일부터 3월 20일 까지 사용한 것으로 알려져 있고, 1달 사이에 5533개 기사의 댓글 22만 1729개에 대해 1131만 116회에 이르는 공감·비공감 조작이 이루어졌다. 그 이후부터는 더 이상 휴대전화로 댓글을 다는 불편함이 없었을 것이다.

‘킹크랩 2’는 휴대전화가 필요 없고 이에 따른 USIM 칩이 필요 없으며, 네이버 방어망(어뷰징)²¹⁾을 회피하기에 용이하고, 아마존 웹서버(AWS)²²⁾에 설치되어 사용하므로 시공간의 제약 없이 언제 어디서든지 마음대로 댓글에 부정클릭을 할 수 있었을 것으로 판단된다. ‘킹크랩 1’ 1차 버전을 이용해 184만여건의 공감·비공감을 클릭한 것이다. 이 같은 증거는 ‘킹크랩 1’ 버전보다 ‘킹크랩 2’에서 7배나 많은 댓글에 대한 클릭을 자행한 것만 봐도 알 수 있다.

‘○킹크랩 2’에 사용된 서버는 매크로 프로그램과 비슷한 기능을 하지만, 여러 사용자가 동시다발적으로 쓸 수 있어 매크로보다 더 대량으로 조작이 가능하다.

등의 다양한 서비스를 제공할 수 있도록 개인정보를 저장한 것이다.

21)

22) AWS : 클라우드 형 아마존 웹 서비스(Amazon Web Services) AWS는 대량의 서버, 스토리지, 네트워크 장비를 구매해놓고 사용자에게 인프라를 대여해준다. 사용자는 각 장비를 사용한 만큼만 비용을 지불하면 된다. 그래서 AWS 서비스를 ‘인프라로서의 서비스’(Infrastrure as a Service, Iaas)라고 부른다.

이것은 또 빠른 시간에 대규모로 작업할 수 있는 이점과 보안 이라는 두 가지의 이점이 있다.

'킹크랩 2'에서 사용된 매크로 프로그램은 웹 매크로 프로그램으로 웹 매크로 프로그램은 서버를 이용한 규모가 큰 웹 매크로 시스템이다.

○ 네이버가 고객센터를 통해 정의한 '실시간 급상승 검색어'는 단위 시간동안 네이버 검색창으로 입력되는 검색어를 분석해 입력 횟수의 증가 비율이 가장 큰 검색어 순서대로 보여주는 서비스다. 이용자들의 관심의 흐름과 양을 반영하고 있으며 짧은 시간에도 검색어 순위가 변경될 수 있다. 위 사진과 표 사건 내용에서도 알 수 있듯이 100여대의 PC만 있으면 언제든지 실시간 검색어는 조작이 가능하다.

□ 실시간 급상승 검색어와 핫토픽 키워드 등 검색어 서비스가 포털의 입장에서는 이용자들의 시선을 사로잡고 체류시간을 늘리며, 다양한 서비스로 트래픽을 전환하는데 중요한 역할을 하고 있기 때문이다. 특히 검색어 광고를 하고 있는 포털의 입장에서 검색어 서비스는 놓칠 수 없는 중요한 수단이다

□ 해외 실검 순위

해외의 다양한 실시간 검색어 서비스 알고리즘과 제시 방식은 각각 기능과 방식이 다르다. 구글, 야후재팬, 야후(USA),바이두,QQ, 포털

등은 검색어”와 서비스 제공 중이나 방식이 다르다. 이 중 포털을 제외한 구글, 야후재팬,야후(USA),바이두,QQ 등은 “연관검색어”및 “자동완성검색어”와 유사한 서비스 또한 제공하나 그 방식과 목적이 다르다.

표 19 해외 포털과 국내 포털 실시간 데이터 서비스

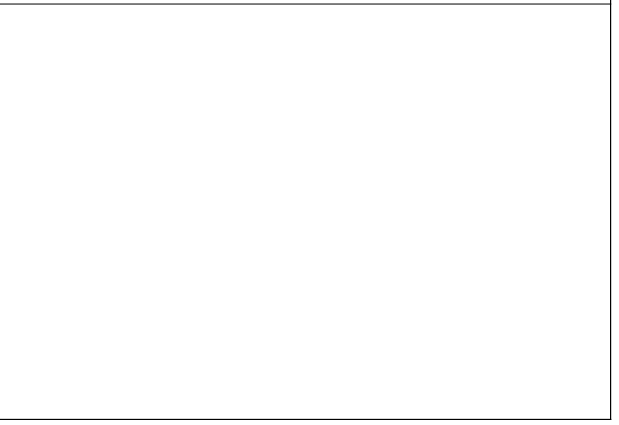
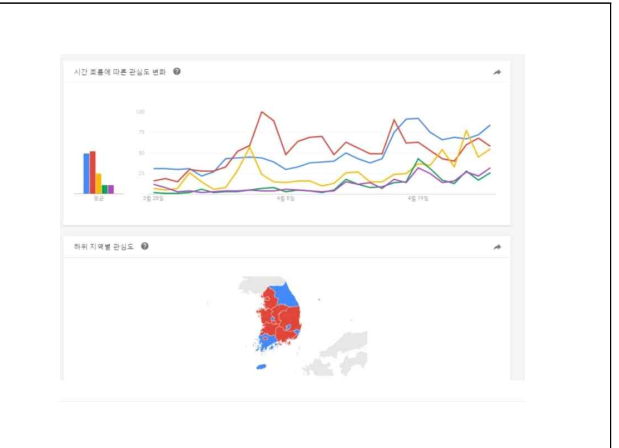
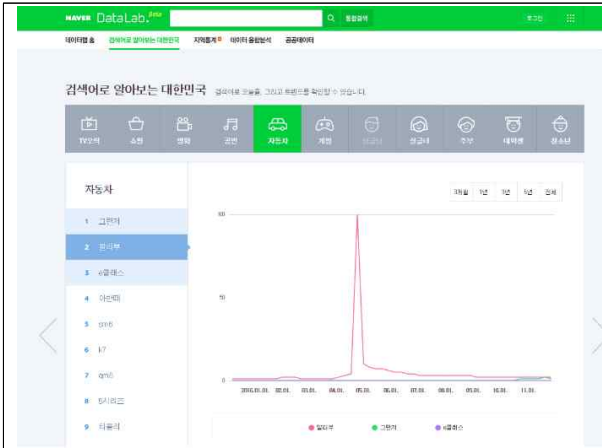
	급상승검색어	메인페이지 노출여부	모바일서비스여부	연관검색어	자동완성검색어	국가
네이버	네이버실시간 급상승어	○	○	○	○	한국
	네이버트렌드	X	○	X	X	
구글	구글 트렌드	X	○	○	○	미국
야후재팬	웹 검색 급상승 워드, 실시간 검색에서 화제의 키워드제공	실시간 검색 화제의 키워드 메인 페이지노출	○	○	○	일본
야후(USA)	Trending Now	○	모바일앱X	○	○	미국
바이두	实时热点	X	○	○	○	중국
QQ	实时热点	X	모바일앱X	○	○	중국
포털	트렌드	○	○	X	X	미국

– 중국의 최대 포털사이트 바이두(www.baidu.com) 경우 첫 화면은 구글과 같이 검색창만이 나오는 구조로 첫 화면부터 검색어를 나열하지 않는다. 단 바이두 메인페이지에서 연결하고 있는 포털사이트 `하오'[123.com](http://hao123.com)'(hao123.com)의

경우 검색창 아래에 실시간 검색어를 노출하고 있다. 이 안에 들어가면 '실시간 핫 스팟'이라는 이름으로 검색어 랭킹 서비스를 하고 있다. 이외에 오늘의 하이라이트, 생활, 영화, TV시리즈, 종합예술 등 총 6개 항목으로 나눠 검색어 순위를 공개하고 있다. 중국에서도 이를 통해 국내의 기사 어뷰징과 같은 현상이 일어나고 있음을 확인할 수 있었다. 하지만 노출이 가장 큰 바이두 메인에서 이뤄지고 있는 것이 아니라 별도의 사이트를 두고 이 안에서 검색어 순위를 노출하고 있다. 또한 국내와 같이 관련 검색어에 비슷한 기사가 수 십 건 수 백 건이 만들어지지 않는다고 있다. 검색 결과를 보여주면서 오른쪽에 사람들의 인기검색어를 보여주기도 한다. 한국의 검색어 노출 서비스와 다른 점은 검색이 얼마나 이뤄지고 있는지를 수치로 알려준다는 것이다.

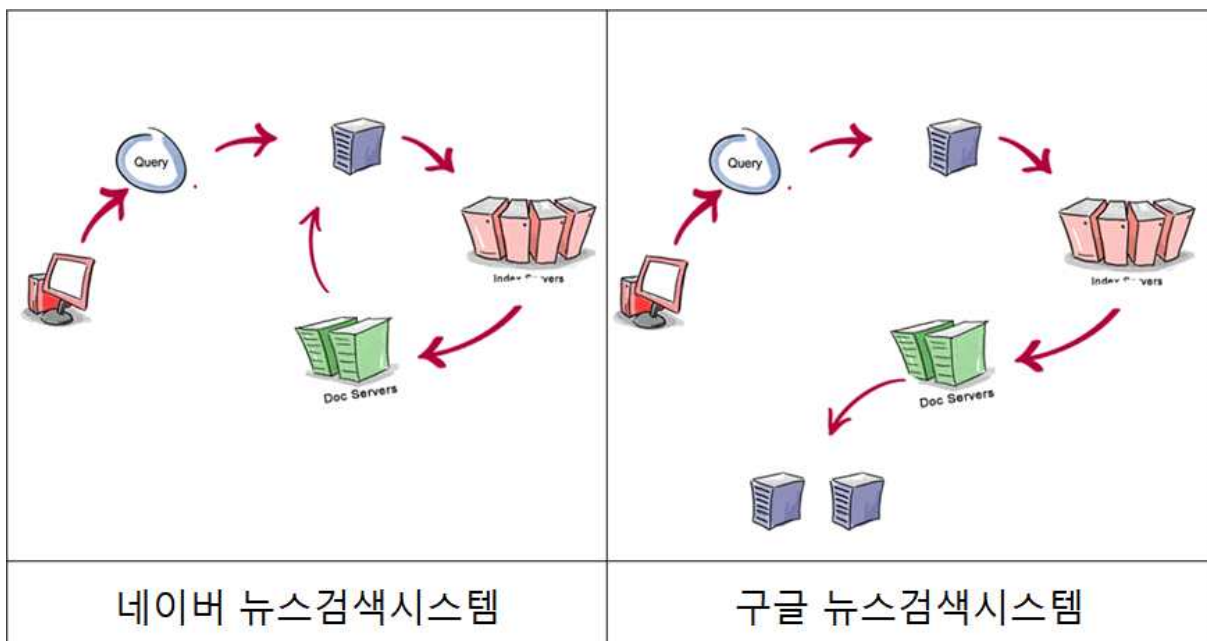
야후 재팬(www.yahoo.co.jp)의 경우도 실시간 검색어 개념이 있었지만 메인페이지에 직접적인 노출이 아니라 이용자가 선택을 해서 들어가서야 확인할 수 있다.

네이버 트렌드	구글 트렌드
---------	--------



II. 포털 스퀘팅(squatting)으로서 포획

□ 포털은 이용자를 포획하기 위해 스퀘트화 플랫폼을 구성한다. 스퀘트(squat)는 '남의 땅 또는 관유지에 무단으로 정착하다' 또는 '불법 점거 건조물' 등의 의미를 지니고 있다. 포털 스퀘팅(squatting)은 온라인 이용자를 한곳에 머무르게 잡아두는 것을 의미한다. 다양한 가공 데이터와 재매개를 통하여 포털 내에 가두어두는 것을 의미한다.



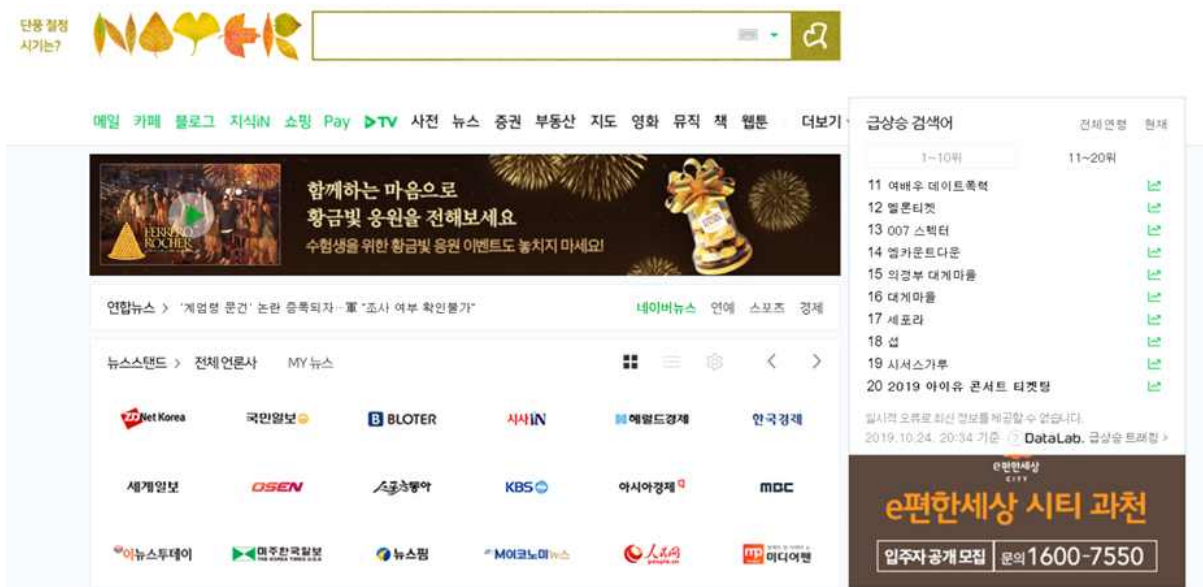
네이버는 초기 화면은 물론 각종 서비스 우측에 노출시키고 있다. 특히 기사 관련 서비스에서는 시선이 흐르는 곳곳에 검색어 서비스를 노출시켜 이용자들의 접근을 유도하고 있다.

○ 기사 검색 결과 창에 들어가면 네이버는 기사 검색결과 우측에

핫토픽 키워드는 물론 '대학생 인기 검색어'라는 이름으로 다양한 검색어 순위를 노출시키고 있다.

○ 네이버의 검색어 관련 서비스 노출은 여기서 끝나지 않는다. 네이버를 통해 기사 검색을 하고 이와 관련된 이용자들의 반응을 확인하기 위해 댓글 창을 보고자하면 바로 옆에 또 다시 핫토픽 키워드가 노출되고 있음을 확인할 수 있다.

○ 네이버를 통해 뉴스를 소비할 경우 적어도 2~3번의 실시간 검색어와 핫토픽 검색어에 노출될 수밖에 없는 환경이다. 포털 네이버가 검색어 관련 서비스를 노출하는 빈도나 위치를 그리고 관련 재가공 서비스를 제공하는 서비스를 보면 얼마나 네이버가 검색어 순위를 중요한 이용자 서비스로 생각하고 있는지를 확인할 수 있다. 여기에는 이용자에게 다양한 서비스로서 복지개념도 있지만 이용자의 시간을 홀딩을 통해 상품화(commodification)하려는 노력으로 볼 수 있다.



Ⅲ. 마사지(Mass age)로서 데이터랩(DataLab)

○ 네이버는 실검에 대한 과도한 주목도가 모두에게 하나의 기준으로 집계된 키워드 순위를 제공이 집중도가 여론에 큰 편향으로 영향을 주고 있다. 네이버 모바일 앞에서는 첫 화면의 실검 서비스를 ‘검색차트’ 판으로 옮겨 집중도를 완화함으로써 개인화 서비스를 집중하고 있다. 나아가 연령대 및 시간대 별 실검 차트를 제공해 더욱 다양한 관점의 개인 이용자들이 보여주는 관심의 흐름과 정보를 확인할 수 있는 인공지능(AI) 데이터 서비스를 제공한다.

<표> 네이버의 실검 서비스 수정발표

The figure consists of three panels illustrating Naver's search ranking service updates:

- Left Panel:** A screenshot of the '급상승 검색어' (Rapidly Rising Search Terms) page. It displays a grid of search terms categorized by age group: 전체 연령대 (All Ages), 10대 (10s), 20대 (20s), and 30대 (30s). Each category lists 13 search terms, such as '한사랑' (Han-sarang) for all ages, '남녀호전대결' (Men vs Women Battle) for the 10s, and '미친 코스타리코' (Crazy Costa Rica) for the 20s.
- Middle Panel:** A screenshot of the '사용자마다 관심분야를 선택해서 보는 '나만의 차트' 제공 (예시)' (Example of providing 'My Chart' by selecting interest areas for each user). It shows a '급상승 검색어' (Rapidly Rising Search Terms) section with sliders for adjusting search volume by age group (10대, 20대, 30대, 40대, 50대, 전체). The sliders are currently set to '전체' (All).
- Right Panel:** A screenshot of a news article titled '네이버 실검, 보고 싶은 것만 본다' (Naver Search Ranking, See Only What You Want). The article discusses the service change, stating that it will be implemented on the 31st of the month. It mentions that the service will allow users to see search rankings based on their interests, categorized by age group. The article also notes that Naver is introducing AI-based search ranking technology to improve search results.

<p>네이버는 "그동안 실검에 대한 개입을 최소화한다는 입장을 견지했지만 최근 실검에 대한 다양한 의견이 나왔다"며 "사회적 이슈에 대한 지지·반대 입장을 대표하는 키워드 올리기 활동이 많아지고, 이벤트·할인정보 관련 검색어 노출이 늘어난 데 대해 우려의 시각이 많다"고 했다.</p>	<p>< 그림 >네이버는 1일 "인공지능(AI) 기술을 활용해 사용자마다 자신의 관심에 따라 실검을 구성해 달리 볼 수 있도록 올해 안으로 개선하겠다."고 밝혔다. 네이버는 "기술을 통해 사용자의 선택에 따라 개인화되는 방식"이라며 "실검에서 키워드 강도를 조절할 수 있는 옵션을 제공할 것이다"고 했다. 이벤트·할인이나 시사, 엔터, 스포츠 등으로 나뉜 키워드에 대해 사용자들이 자신의 취향에 맞게 가중치를 매기면 그에 따라 실검 순위가 바뀌는 것이다.</p>	<p>2019년 11월 1일 네이버는 인공지능 개인화 서비스를 통한 정교한 서비스 발표</p>
---	--	--

○네이버 데이터랩(DataLab)

민간 기업이 자사가 보유한 데이터를 공개하고 있는 가장 대표적인 사례는 2016년 1월에 베타버전을 오픈한 네이버의 ‘데이터랩(DataLab)’을 들 수 있다. 네이버는 같은 해 6월에 모바일에서 특정 노래를 검색하면 네이버 뮤직 이용자 데이터를 활용하여 해당 곡의 성별 및 연령별 인기도와 기간별 추이 등을 제공하는 ‘뮤직 데이터랩(DataLab)’ 베타버전의 서비스도 시작하였다. 현재 데이터 랩에서는 분야별 인기 검색어, 검색어 트렌드, 지역별 관심도 등의 데이터와 함께 지역·업종별 카드사용통계를 제공하고 있다.

○ 빅(big)데이터 시대와 데이터 융합과 실검이슈

NAVER DataLab.

데이터랩 홈
급상승검색어
검색어트렌드
쇼핑인사이드
지역통계
댓글통계
공공데이터

쇼핑인사이드

쇼핑 분야별 클릭 추이와 분야별 검색어 현황을 확인할 수 있습니다.

분야별 인기 검색어
인기분야

단시간 내 집중 검색하면 급상승하는 '실검 순위'

법대로임명 검색어 순위 변화

날짜	순위
1시	19위 (1시 14분)
2시	1위 (2시 16분)

단시간 내 집중 검색하면 급상승하는 '실검 순위'

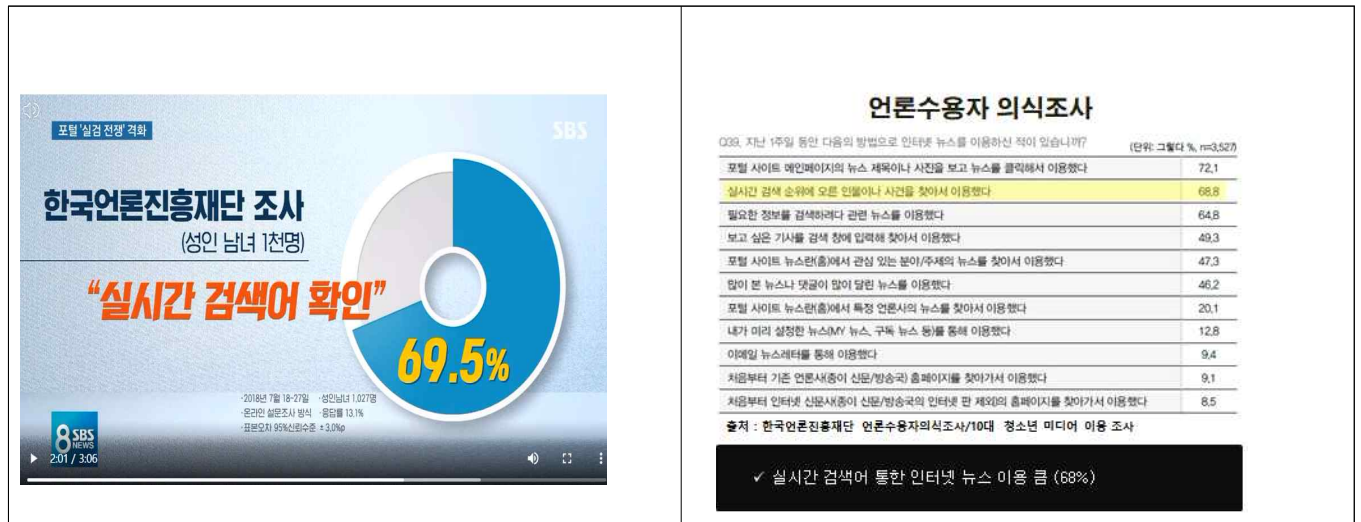
이세영 기자 230@sbs.co.kr 작성 2019.09.08 21:13 수정 2019.09.08 21:23 조회 258

특정 인터넷 커뮤니티 '인해전술'

특정 인터넷 커뮤니티 '인해전술'

특정 인터넷 커뮤니티 '인해전술'

시간	순위
12:03	2위



<그림> 네이버 데이터랩서비스 유형

분류	제공항목	내용
검색어로 알아보는 대한민국	급상승 트래킹	30초 단위로 실시간 급상승 검색어 순위(1~20위) 제공
	분야별 인기 검색어	주제별(TV오락, 쇼핑, 영화, 자동차, 게임), 사용자별(싱글녀, 주부, 대학생, 청소년) 검색어 순위(1~10위) 제공
	검색어 트렌드	기간별/연령별/성별/검색기기(모바일, PC)에 따른 네이버 통합 검색어와 네이버 쇼핑 클릭수 추이를 제공
지역통계	지역별 관심도	지역(시/군/구)과 특정 업종을 선택하면, 선택된 업종에 대한 하위 지역들(읍/면/동/리)의 검색 관심도를 제공
	카드사용통계	비씨카드에서 제공하는 데이터를 기반으로, 지역별/기간별/업종별 카드사용통계를 제공
	맞춤형 트렌드 분석 도구	선택한 지역과 업종의 성별/연령별 카드사용통계를 제공 (복수의 지역과 복수의 업종간의 카드사용통계 비교 가능)
공공데이터	공개된 공공데이터	e-나라지표, 경기도 공공데이터, 공공데이터포털, 국가기록원, 문화재청, 서울열린데이터광장, 통계청, 특허청, 한국고전번역원, 한국문화정보원 등에서 공개한 공공데이터 제공

주 1): 검색어 관심도는 특정 검색어의 주간 네이버 검색횟수를 0~100 사이의 상대적 지표로 표기한 것
 주 2): 카드사용금액은 상대적으로 표현한 값이며 0~100 사이의 값으로 표시

○ 뉴스보다 실검순위와 댓글을 신뢰

보고서에 따르면 중·고교생들은 SNS(페이스북)로 뉴스를 주로 접한다고 응답했다. 또 기사 본문을 읽기 전 다른 사용자들이 남긴 댓글을 먼저 확인한다고 했다.

○ 실검 댓글의 본문 글에 대한 마사지와 왜곡

포털에서 실검과 댓글은 여론의 양극화를 통해 조국 법무부 장관 '지지' '반대' 실검 등장에 '여론 왜곡' 우려 목소리와 이에 대한 사회적인 갈등 증폭등장하고 있다. "인터넷 여론, 정치적 성향에 제한적 영향" 연구와 포털도, 제도 개선 요구도 등장하는 정책세미나도 다수 등장했다.

○ 급상승 검색어'와 '실시간 이슈검색어'

'급상승 검색어'와 '실시간 이슈검색어' 등으로 서비스되고 있는 실검은 PC나 스마트 기기의 포털 메인화면이나 서브화면에 서비스되고 있는 관심 검색어를 순위로 분류를 통한 다양한 재매개와 이용자 포획과 뉴스의 마사지(message)를 가져오고 있다. 이 실검은 급변하는 사회 이슈를 파악에 특정이슈로 몰입하고, 인터넷 사용자들의 관심을 집중하는 효과를 증폭시킨다. 조국 법무부 장관 지명 이후 한 달 동안 사퇴·임명 촉구 검색어가 경쟁적으로 등장하면서 정치적으로 주목받고 있다.

○ 포털데이터 서비스 효과

-인터넷 포털의 실검 순위 등락에 여론 조작을 거론하며 서비스를 폐지해야 한다고 주장과 더불어 ‘드루킹 사태’와 같이 소수 정치집단이 주도해 여론을 왜곡하거나 악용하는 우려가 있다는 것이다. 조직적인 소수가 여론을 장악하는 데 실검이 악용되거나 선거철에 여론의 흐름을 왜곡하는 우려도 있다.

○ 반면에 실검이 가지고 있는 인터넷 공론장 기능과 표현의 자유 그리고 서비스 사업자의 자유로운 활동 영역을 막을 수 없다는 주장도 있다. 포털 실검의 포획과 마사지효과 논란의 소지는 있지만 그 서비스가 가지고 있는 디지털 서비스와 개인화 기능까지 막으면 안 된다는 지적이다. 하루에 3000만 명 이상이 접속하는 포털 메인화면의 실검은 다시 검증되어야하는 디지털시대 문화유산이다.

○ 표현의 자유를 유지하고 실검의 부적용을 줄일 수 있는 방법은 제도 개선의 일차적인 책임은 플랫폼 운영사인 포털에 있다. 포털은 역시 인터넷 여론의 중개자로서 공적인 책임의식을 가지고 서비스를 어떻게 개선할지 고민해야 한다. 중요한 것은 포털 실검을 효과를 측정하고 재정리하는 것이 필요하다.

IV. 실험연구: 데이터 효과 연구

□ 연구 설계

○ 본 연구는 포털의 데이터 요인(실시간, 데이터 수(數)크기, 서열)의 효과를 측정하는 것이 최종 목적이다. 따라서 이러한 정책 현실에 대한 연구를 위해 본 연구에서는 실험 연구를 실시하였다. 우선, 실험참여자들에게 조작된 포털 출처에 대해 2(실시간성: 빠름/ 느림) X 2(데이터 조작(검색숫자) : 높음/낮음)의 조건, 즉 (A) 실시간성이 빠르고 데이터 조작성 지지가 높은 경우 (B)실시간성이 느리고 데이터 지지가 높은 경우 (C)실시간성이 빠르고 숫자가 낮은 경우 (D)실검이 느리고 지지가 낮은 경우 총 4개의 집단으로 나누어 이를 비교할 수 있도록 실험이 진행되었다. 측정하고자 하는 변인인 ‘실검’의 경우 이슈 메시지를 업데이트 한 시각을 조작하였으며, ‘숫자 조작’은 실검 순위(실제 숫자 추가) 등과 같은 정보의 숫자를 조건에 맞게 조작하였다.

○ 각 집단의 실험참여자들은 다음과 같은 각각의 조건에 무작위로 노출된 후 포털의 정보원 신뢰도와 위험 인식에 어떠한 영향을 미쳤는지를 측정하였으며, 성별, 나이, 소득 수

준과 같은 인구 통계학적 변인도 함께 측정하였다. 실험 자극물은 실제 포탈 환경과 유사하게 만들어졌으며, 실검순위와 숫자는 페이지는 임의로 조건에 맞게 변형하였다.

○ 실험 처치에 사용된 이슈는 정치편향성을 줄이기 위하여 일상에서 방사선 노출에 관한 위험 메시지를 최근경향일상 이슈로 만들었다.

<표 > 실험 설계 모형

독립 변인	사회적 지지가 높은 정보원	사회적 지지가 낮은 정보원
업데이트 빠른 정보원	A	C
업데이트 느린 정보원	B	D

<표 2> 실험 설계 자극물제작

독립 변인	사회적 지지가 높은 같은 뉴스	사회적 지지가 낮은 같은 뉴스
업데이트 빠른 뉴스	<p>자극물A</p> 	<p>자극물C</p> 
업데이트 느린 뉴스	<p>자극물B</p> 	<p>자극물D</p> 

2. 자료 수집방법 및 분석방법

○본 연구의 실험 참여자는 총 227명의 실험참가자를 실험하였으며 이중 답변에 성실하게 답하지 않은 21명을 제외하여 총 206명의 실험결과만을 분석대상으로 사용하였다.

3) 변인의 측정

<표 3> 변인 측정 설문지 구성

측정차원	관련변인	측정 문항
독립변인:	업데이트 신속성	귀하께서는 본 포털업데이트가 신속하다고 평가하십니까?
	실검숫자	귀하께서는 본 포털의 실검순위와 지지가 높다고 생각하십니까?
종속변인:	신뢰도	나는 이 포털 페이지가 깊이 있는 정보를 제공한다고 생각한다.
		나는 이 포털 페이지가 편향되지 않은 정보를 제공한다고 생각한다.
		나는 이 포털 페이지가 진실 된다고 생각한다.
		나는 이 포털 페이지가 전문적이라고 생각한다.
	위험인식	포털 페이지에서 보여준 환경오염 위험으로 인해 내 자신이 영향을 받을 가능성이 높다.
	포털 페이지에서 보여준 환경오염 위험으로 인해 국민건강이 위험에 처해있다고 생각한다.	

		나는 이 포털 페이지가 다수의 시민을 위해 정보를 제공한다고 생각한다.
인구통계:	연령	귀하의 나이는 어떻게 되십니까?
	성별	귀하의 성별은 무엇입니까?
	언어 사용	귀하는 주사용 언어는 무엇입니까?
	가족 소득	귀하의 가정의 월 평균 소득은 어떻게 되십니까?

□ 측정문항 작성

○ 본 연구에 사용된 측정 문항은 기존 연구자들의 연구측정 도구를 차용하여 문항을 재구성하여 전문성(신뢰도)과 이슈 효과성을 중심으로 4개 항목을 측정하였다.

방사선 이슈에 대한 위험 인식 또한 개인적 위험 인식과 사회적 위험인식을 구분하여 포털의 위험정보가 개인적 위험인식 및 사회적 위험인식에 어떻게 영향을 미쳤는지를 측정하였다. 구체 적인 설문 문항은 <표 2>에서 작성한 것과 같다.

□ 조작적 정의와 실험 처치물(조작물) 체크

○ 본 포털 실검 연구에서 실시한 실험의 자극 의도하였던 대로 제대로 이루어졌는지를 검증하고자 한다(manipulation check). 즉, 본 실험에서 독립변인으로 설정한 실검 업데이트의 신속성(상·하)과 실검 숫자 사회적지지(상·하) 각각의 조건에서 피험자가 포털 페이지에 대해 다르게 지각하는지를 알아보하고자 하였다. 이에 대한 문항은 포털 페이지 밑에 ‘귀

하께서는 본 포털 페이지를 작성한 사람(포털 계정 주인)이 최근에 글을 올렸다고 생각하십니까?', '본 포털 페이지 순위가 높다고 생각하십니까?' 두 가지 문항을 삽입하였으며, 리커트(Likert) 5점 척도로 측정하였다.

□ 포털 실검과 순위 효과 측정

○ 포털의 실검 업데이트와 순위(사회지지숫자) 자극물로 적절하게 제작되었다.

○ 실검 효과 측정 결과는 아래 <표 4>과 같다. 업데이트의 신속성이 낮게 조작된 집단이 느끼는 신속성 평균은 2.340(N=97)이었으며, 신속성이 높게 조작된 집단의 평균은 3.899(N=109), 표준편차는 1.2772로 업데이트의 신속성이 더 빠르다고 느끼는 것을 확인되었다(1='매우 오래전 업데이트', 5='매우 최근에 업데이트'). 평균 차이인 -15589값이 통계적으로 유의미한가를 알아보기 위해 t검증을 실시한 결과, t값은 -11.160, 자유도는 201.681, P=0.00으로 나타나 조작이 제대로 이루어졌다는 것을

확인할 수 있었다.

또한 포털 순위가 낮게 조작된 집단의 인지된 사회적지지
의 평균은 1.766(N=94), 표준편차는 0.8851로 나타났으며,
사회적 지지가 높게 조작된 집단의 평균은3.420(N=112), 표
준편차는 0.9361로 나타났으며, 집단 간 평균 차는 -1.6537
인 것으로 확인되었다(1='매우 적은지지 받음', 5='매우 많
은 지지 받음'). 위와 같이 통계적으로도 유의미한 값인지를
알아보기 위해 t검증을 실시한 결과 t값은 -12.946 자유도는
204, P=0.00으로 나타나 조작이 성공적으로 이루어졌다는
것을 확인할 수 있었다.

<표 4> 실험 자극물 t-검증 결과

	평균	t	자유도	유의확 률
느린 포털 업데이트 신속성	2.340	11.16	201.681	0.00
빠른 포털 업데이트 신속성	3.899			
실검순위 낮음	1.766	12.946	204	0.00
실검순위(지지) 높음	3.420			

□ 본 연구에서는 빠른 업데이트 신속성/느린 업데이트 신속
성과 높은 실검순위로서 사회적지지/낮은 사회적지지 2개의
변수로 각자 정보원 신뢰도와 위험인지에 미치는 영향이 차
이가 있는지를 ANOVA를 통해 각자 분석했다. 그 결과 아래

<표 >와 같다.

<표 5 > 업데이트 신속성과 사회적지지가 정보원 신뢰도 및 위험인식에 미치는 영향의 차이 검증

변인	Type	빈도	평균	표준편차	df		F	유의확률
					집단 간	집단 내		
정보원 신뢰도	A	62	36.98	14.945	3	221	3.431	.018
	B	60	35.50	14.495				
	C	55	30.85	13.999				
	D	54	29.44	15.195				
	합계	231	33.37	14.90				
위험 인식	A	62	44.95	16.518	3	223	2.983	.032
	B	60	44.88	17.587				
	C	55	40.45	15.843				
	D	54	36.98	16.789				
	합계	231	41.95	16.913				

*p< .05, **p< .01, ***p<.001

○ 위에 있는 <표 5>에서 나타난 결과를 보면, 우선 업데이트 신속성과 사회적지지 2요인을 통해 4가지의 자극물로 정보원 신뢰도를 측정한 결과 각 실험 자극물별의 차이가 나타났다(ANOVA F= 3.431, df=3, p=0.018). 그 중, 실험 자극물 A(M=36.98, SD= 14.945)는 정보원 신뢰도의 가장 큰 영향을 미치고 있고, 가장 적은 영향을 미치는 실험 자극물은 D(M=29.44, SD=15.195)이다. 또한 4가지 실험 자극물로 통해 포털 이용자가 수용하는 위험인식에 미치는 영향에도 차이가 있는지를 분석했다. 그 결과, 실험 자극물A(M= 44.95, SD=16.518)과 B(M=44.88, SD=17.587)는 비슷한 결과로 상위권에 있다. 그리고 위험인식에 가장 적은 영향을 미치는 실험 자극물은

D(M=36.98, SD=16.789)이다. 실험 <그림 >를 통해 더욱 직각적으로 어떠한 유형에 실험 자극물의 효과가 좋은지를 알 수 있다.

○ 전체 결론은 실시간과 순위는 본문 메시지효과에 크게 영향을 미쳤다. 둘 사이중 순위(즉 사회적지지) 메시지에 더 큰 영향을 미쳤다.

IV. 정책대안 제시

○ 포털의 공정거래법(지배적 사업자), 신문법, 저작권법, 골목상권침해 문제 정책적 규제와 입법적 법률화 사이에서 이제 실검은 빅(big)데이터 시대 데이터가 가지는 의미는 대중매체 시대와는 다른 의미가 있다. 숫자 실검 순위는 이제 검색서비스 제공자에게 공적 성격을 부여하는 사회적 논의가 필요한 시점이다. 이제 그 수단으로서 정책적인 통한 공적 규제, 정책규제 자율규제, 입법적 법률 제정 등에 대한 공공영역에서 논의가 필요함.

○ 포털 뉴스의 아웃 링크와(out-linking)/공공 알고리즘 위원회(실검 외, 뉴스편집 및 댓글 포함)/포털 뉴스제휴평가위원회 및 뉴스편집자문위원회 구성 등에서의 공공 성격 강화/포털뉴스의 책임성 강화(신문법 적용 등)

○ 국회 등의 관련 법규 개정 공직선거법상 현행 공직선거법의 경우 온라인에서는 가급적 자유롭게 선거 운동을 할 수 있는 방향으로 개정된 바 있으며 이는 일종의 트렌드임(cf. 공직선거법상 실명제)과 같이 그시기에 적절한 포털, 모바일 시대의 입법 제시 필요.

□ 포털의 텍스트를 마사지(mass age) 수용여부

포털 뉴스서비스가 가지는 매체적 특성으로 기존 뉴스를 재매개를 통하여 다양한 형태의 텍스트를 마사지(message)하는 형태를 사회적으로 공적으로 받아들일 것인가?

실시간 검색 서비스를 제공하는 포털에게 공공 영역, 저널리즘적인 성격을 어떻게 규정할 것인가? 포털 등 검색서비스 제공자는 일종의 재매개(remediated)

사업자로서, 사회적 거래, 공공영역의 서비스로 규정할 때 공적 성격을 부여할 수 있는 가능성이 존재한다. 반면, 사회구성원의 개인 주체의 의사표현을 매개하는 서비스의 경우에는 이에 공적 성격을 부여하는 데 한계가 있다.

□ 실검에 대한 악용 유형 정의 필요

실시간 검색어 서비스 규제의 목적은 실시간검색어를 통한 여론조작, 선동, 사생활침해, 명예훼손, 상업적 악용 등의 문제점에 대한 비판이 높아지고 있다. 이에 대하여 정보통신 서비스 제공자 (포털서비스사업자)와 이용자의 사회적 책임을 강화해야한다는 목소리가 높아지고 있다.

□검색어 서비스에 대한 다양한 규제 논의 시작할 때

○ 정부나 국회에서는 포털 서비스사업자의 실시간검색순위 노출 금지, 검색어삭제 명령, 알고리즘 공개 명령 등을 통한 검색어서비스규제방안 논의들이 최근 정책 세미나 등에서

나타나고 이번 조국사태를 겪으면서 나타나고 있다.

-실검순위 노출금지→ 여론 왜곡방지와 기업의 영업 자유침해 소지 이익사이의 절충방안 제시가 필요하다.

- 급상승검색어서비스 중단 → 왜곡가능성 중단에 대한 집단적 의사 표현의자유 침해 소지가 있다.

- 알고리즘공개→ 공공 활동으로 획득된 서비스 기법에 대한 기업의 영업비밀 보호침해소지가 있을 수 있다

○ 많은 이용자가 실시간 검색어 이용 서비스를 활발하게 이용하는 것으로 확인되었고, 이때 능동적인 이용보다는 흥미위주나 여유시간소모를 위한 수동적인 이용을 선호하는 것으로 볼 수 있다. 이는 수요자의 편향성을 더욱 개발 효과와 할 경향이 있다(portal cultivation).

○ 최신 정보를 빠르게 제공해 주거나 정보 검색을 효율적으로 할 수 있게 해 준다는 점에서는 실시간 검색어에 대해 긍정적으로 평가 재매개형의 정보제공은 원본의 질(quality)을 왜곡하여 다른 여론형성이나 상업적 악용과 같이 실시간 검색어가 악용되는 것에 대한 우려가 현재 나타나고 있다.

○ 실시간 검색어와 관련한 “총공”의 사회적 문제를 나타내고 있다. “총공”을 “새로운 정치 참여 방식”으로

인식하고 있으나 이러한 여론 향성을 어떻게 해석해야하는가는 논의가 필요해 보인다.

- 최근 11월에는 특히 웹(앱)화면 상 실시간 검색어 서비스가 배치되어야할 논의 또한 문제가 나타나고 있다.
- 첫 화면, 현재보다 더 찾기 어려운 곳에 배치, 이용하고 싶은 사람만 찾아서 이용할 수 있도록 배치 등에 대한 실제적인 연구가 필요해 보인다. 이용자별 차별화된 실시간 검색어 서비스 제공 필요(수정안에 이것이 있는 듯) 하다.
- 선거나 정치적 이벤트가 있을 경우 적절한 관리, 상업적으로 악용될 경우 관리 필요 이용자들의 성향과기호에 맞게 알고리즘 서비스(1인서비스) 정치적 이벤트 (대선, 총선등)가 있을 때에는 민감한 검색어노출에 대한 법률적인 제정이 필요하다. 선거전후 여론조사 공표금지와 같은 차원이다. 연예인이나 제품에 대한 광고나 마케팅들 홍보수단으로 악용될 수 있다
- 공공 알고리즘 위원회 (pubic algorithm committee)구성논의 할 때
- 앞으로 인공지능(AI) 와 지능정보사회등장은 알고리즘에 대한 이슈가 더욱 문제가 되는 시대이다. 현재 포털에서는 실검이슈를 정치적인 문제, 이슈가 될 때 땀질식 대안을 기술적이고 제도적인 대책을 내놓고 있다. 2019년 11월

새로운 형태의 실시간(세대별 개인의 관심별 지능화된) 대안을 제시하고 있다. 이러한 땀질식, 그때마다 또는 선거철마다 나타는 이슈에 대한 대책은 실효적이지 않다. 포털의 재가공 메시지와 수용자 프레임, 사간의 스쿼팅 문제를 해결하기 위한 독립 기구와 공공데이터로서 포털 검색어와 댓글에 대한 공공 알고리즘 위원회 (public algorithm committee)구성을 두는 제도적이고 효과적인 수단이 동원되어야할 시점임.

참고문헌

권 율 (2015). 『대한민국이 가야 할 길』 . 서울: 여의도연구원.

김경희 (2008). 포털 뉴스의 의제설정과 뉴스 가치: 비교
분석 한국언론학보 52권 3호, 28~52.

김민호(2018.01.18). [매경의 창] 포털 연관검색어·댓글
삭제, 사회적 합의 필요. 매일경제. Retrieved from
<http://opinion.mk.co.kr/view.php?year=2018&no=4168>

9

김용호(2018) 웹 매크로 시스템 구성 원리 및 동작방법 (주)
인즈시스템 연구소장 발제문

김세연의원 외 (2018.12.28). [2017852] 정보통신망
이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안.
Retrieved from URL :
http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Y1W8C1G2N2N8V1H3Y4X9B2M9P4B2R4

심우민(2019) 실시간 급상승 검색어 규제 담론의 입법학적 검토 (ppt)

이상우(2019) 실시간 검색어의 쟁점과 이용자 인식 (ppt)

정민하(2012.04.16). 연관검색어 및 자동완성 검색어 서비스의 작동
원리와 제공방식. Retrieved from
URL:<http://journal.kiso.or.kr/?p=697>

황성기. (2017). 뉴스 플랫폼 다변화에 따른 미디어 관련 법제

개선방안 - 신문법을 중심으로. 미디어와 인격권, 3(1),
47-98.

함진규의원 외(2018.07.26). [2014573] 공직선거법 일부개정법률안.

Retrieved from URL: _

[http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_T1U8
W0B7Z2N6I1Y8D0G2I5W6H6V4J0](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_T1U8W0B7Z2N6I1Y8D0G2I5W6H6V4J0)

KISO(2013.09.23). ‘네이버’ 실시간급상승검색어 등에 대한
검증보고서(II). URL

KISO(2019.01.23). 네이버 ‘노출제외 검색어’에 대한 검증보고서 -
2017 년 하반기. URL:

McCombs, M. & Shaw, D. L.(1972). The agenda-setting function
of mass media. Public Opinion Quarterly, 36(2), 176~187.

발제

통신 정책 이슈 및 평가

성동규 / 중앙대학교 미디어커뮤니케이션학부 교수

통신 정책 이슈 및 평가

성동규

(중앙대학교 미디어커뮤니케이션학부 교수)

CONTENTS

- I. 5G 정책상황과 쟁점 /6
- II. 망 중립성 정책 문제 /11
- III. 망 이용대가 정책 관련 이슈 /18
- IV. 국내 사업자 정책 역차별 /23
- V. OTT 서비스 시장에 대한 이해 /27
- VI. 국내외 유료 동영상 OTT 시장 동향 /38
- VII. 국내 OTT 활성화를 위한 정책방안 /48

《 Abstract 》

- 5G 상용화, 디지털 대전환(Digital Transformation), 제4차 산업혁명 등으로 미디어 환경에서 다양한 변화가 일어나고 있는 상황에서 본 리포트에는 국내 통신 시장 관련 이슈를 살펴보았음
 - 5G 상용화, 망중립성, 망이용대가, 국내 사업자 역차별 등 4가지 이슈를 중심으로 현재 국내 통신 산업에 어떤 이슈가 있는지 그 이슈에 대한 정책은 어떻게 추진되고 있는지 관련된 쟁점은 무엇인지 다루었음
- (5G 활성화 정책) '19년 5G 서비스가 상용화 되었으나, 구체적인 성장 동력을 찾지 못한 상황이며, 5G가 상용화되면서 국민들의 통신 요금에 대한 부담은 더욱 커진 상황이며 관련 정책 개선이 필요
 - 국내에서 제4차 산업혁명 등에 대응할 핵심적인 산업 역량으로 5G를 꼽고 있으나 아직까지 구체적인 성장동력을 발굴하지 못한 것이 현실
 - 통신요금 인하가 국민들이 체감할 수준으로 이뤄지지 않은 상황에서 5G가 상용화되어 국민들의 통신 요금에 대한 부담은 여전히 지속
- (망중립성 정책) 망중립성과 관련된 명확한 정책 기조를 설정하지 못한 상황에서 망이용대가, 제로레이팅 등과 같이 망중립성 정책기조를 기반으로 접근해야 할 문제들에 대해 정책적 판단을 내리기가 어려운 실정
 - 트럼프 정권 이후 미국에서의 망중립성 기조 변화가 전세계적으로 논의 방향에 영향을 주고 있는 가운데 국내에서 망중립성 정책 기조가 명확히 정해졌다고 보기 어려운 상황
 - 현재 문제가 되고 있는 망이용대거나 향후 사업자간 갈등의 소지가 있는 제로레이팅 등에 대응하기 위해서는 명확한 망중립성 정책 기조 설정 필요

○ (망이용대가 정책) 페이스북 사태로 국내에서 망이용대가 배분이 큰 이슈로 부각된 가운데 이용자 복지와 국내 관련 산업 발전을 위한 망이용대가 정책 및 상호접속 제도 개선이 필요

- 이용자의 이익을 저해하지 않으면서 국내 사업자의 진흥을 도모할 수 있는 망이용대가 관련 정책 수립 필요

- 이를 위해 국내 사업자 역차별, 상호접속 제도, 투자 유인 저해 등과 같은 관련 이슈에 대한 종합적 점검이 필요

○ (국내 사업자 역차별 정책) 글로벌 사업자가 국내에 미치는 영향력이 커지는 상황에서 국내 사업자 역차별을 방지할 수 있는 전반적인 제도적 준비가 필요한 시점

- 최근 방송통신 시장에서 가장 큰 이슈가 되고 있는 OTT 관련하여 국내 사업자들이 심의 등에서 역차별을 받고 있어 이에 대한 제도적 정비 필요

- 국내에서 사업을 영위하는 글로벌 사업자들이 세금을 내지 않는 문제와 국내 시장에서 사업을 영위하는 것에 대한 대가로 기금을 걷는 문제 등에 대한 종합적 점검이 필요

○ 국내 OTT 시장규모는 5년간 연평균 성장률은 28.1%로 글로벌 성장률과 유사하며 2020년 7,800억원으로 성장할 것으로 전망.

- 글로벌 OTT시장의 연평균 성장률은 약 31.4%로 가파르게 상승 중. 19년에는 300억달러 돌파 예상

○ OTT 시장 및 서비스가 확대 혹은 확산됨에 따라 미디어 산업에는 다음과 같은 영향이 있을 것으로 예상

- 해외 사업자들은 “플랫폼 확장 → 콘텐츠 경쟁력 확보”(AT&T 사례), 또는 “콘텐츠 경쟁력 강화 → OTT 플랫폼 진출·확대”(디즈니 사례) 전략을 달

성하기 위해 대규모 M&A를 추진

- 최근에는 자체 제작하는 오리지널 콘텐츠 확보 경쟁이 치열해지고 있음
- OTT 동영상의 시청이 다운로드나 VOD 이용이 여전히 주를 이루고 있지만, 실시간 시청(live streaming) 이용 비중이 점차 증가할 것
- 북미에서 OTT가 기존 방송시장에 불려온 가장 큰 과급력은 OTT가 유료 방송을 대체하기 시작했다는 점임.

○ 국내는 다양한 유형의 사업자가 OTT 서비스를 제공하고 있으며 뚜렷한 시장지배적 사업자가 없는 상황으로 막강한 자본력과 차별화된 콘텐츠로 무장한 글로벌 사업자와 경쟁에 직면하게 될 것임

- 국내 사업자는 글로벌 사업자와 경쟁을 위해 다음과 같은 전략을 고민하고 수립해야 함
- (규모의 경제 달성) 국내 OTT시장의 경쟁이 점차 글로벌화되면서 이에 대응하기 위해 국내 사업자 간 협력과 M&A가 활발해지고 있음
- (오리지널 콘텐츠 투자 확대 필요) OTT 서비스의 경쟁력은 오리지널 콘텐츠로부터 출발하는 만큼 이에 대한 투자확대가 필요함
- (독점 콘텐츠 확보) 오리지널 콘텐츠 확보와 더불어 서비스 경쟁력을 갖추기 위해서는 차별화된 독점 콘텐츠 제공도 필요
- (ICT결합을 통한 콘텐츠 제공) 향후 OTT서비스는 가상현실(VR)이나 증강현실(AR) 등 ICT와 결합해서 진화할 것으로 예상

○ 국내외 OTT 규제 현황을 살펴본 결과 OTT 규제 도입은 시기상조임

- 해외에서는 OTT에 대한 최소한의 규제를 원칙으로 하고 있으며 실질적으로 OTT를 규제한 국가는 없으며 구체적인 사항에 대해서는 지속 논의 중
- 국내의 경우 김성수 의원이 발의한 통합방송법 상 OTT 서비스를 ‘온라인 동영상제공사업’으로 규정하고 최소 규제 원칙을 제안. 하지만 본 규제는 OTT 산업 활성화를 저해한다는 비판의 목소리가 나오고 있음
- OTT 서비스의 법적 지위가 모호해 규제 공백이 발생하고 있다고 하나, OTT서비스사업자는 이미 국내법 상 지위가 부여되어 다양한 내용적, 사업적

규제를 받고 있음

- OTT 사업의 자율성을 지나치게 제한하고, 과잉규제로 인한 창의적 서비스 진화 및 이용자 편의 저해 등의 문제를 불러오게 될 것이 우려됨
- 글로벌OTT들이 국내규제를 회피한다면 강제할 수단이 모호해 결과적으로 국내사업자 규제강화로만 작용할 가능성도 있음

○ 아직 시장 초기 단계에 있는 국내 OTT 산업 활성화를 위해서 다음과 같은 정책방향이 수립되어야 함

- 국내와 해외사업자 간 망이용료 및 디지털 과세 등 규제형평성 논란되고 있어 규제형평성 제고를 위한 방안이 선행되어야 함
- 장기적으로 OTT를 규제할 것이 아니라 현 방송규제 완화를 통해 글로벌 경쟁 시대를 대비토록 하는 것이 바람직한 정책 방향임
- 현행 OTT 규제(부가통신사업자) 유지하되, OTT 산업 실태조사 및 경쟁상황 평가 등을 통해 시장을 정확히 진단하고 규제수위를 정하는 것이 바람직

○ OTT 서비스가 경쟁력을 갖추기 위해서는 혁신을 통한 서비스 제공이 필요하나 거대 자본과 마케팅 등을 보유한 글로벌 사업자와 경쟁하기 위해서는 최소한의 정부 지원이 필요함

- OTT 서비스의 경쟁력은 콘텐츠로부터 나오는 만큼 국내 콘텐츠 제작시장에 대한 활성화를 위한 정책방안이 선행되어야 함
- 국내 콘텐츠 시장의 인력 수요를 고려하면 방송미디어 분야의 제작 예비 인력 수요에 대한 예측 및 공급정책 마련 필요
- 국내 OTT 서비스를 활성화하기 위해서는 OTT 오리지널 콘텐츠 제작투자를 유인/지원하기 위한 정책이 마련되어야 함.
- 오리지널 콘텐츠 제작을 위해 투자하는 금액에 대한 조세특례제한법 상 영상콘텐츠에 대한 세액공제 등을 고려해 볼 수 있음.

I. 5G 정책 상황과 쟁점

1. 5G 활성화 정책

- 올해 상용화된 5G는 단순히 네트워크 고도화가 아닌 통신 산업을 넘어서는 전 영역의 성장을 견인할 수 있는 잠재력을 가지고 있는 성장 기반으로 주목받고 있음

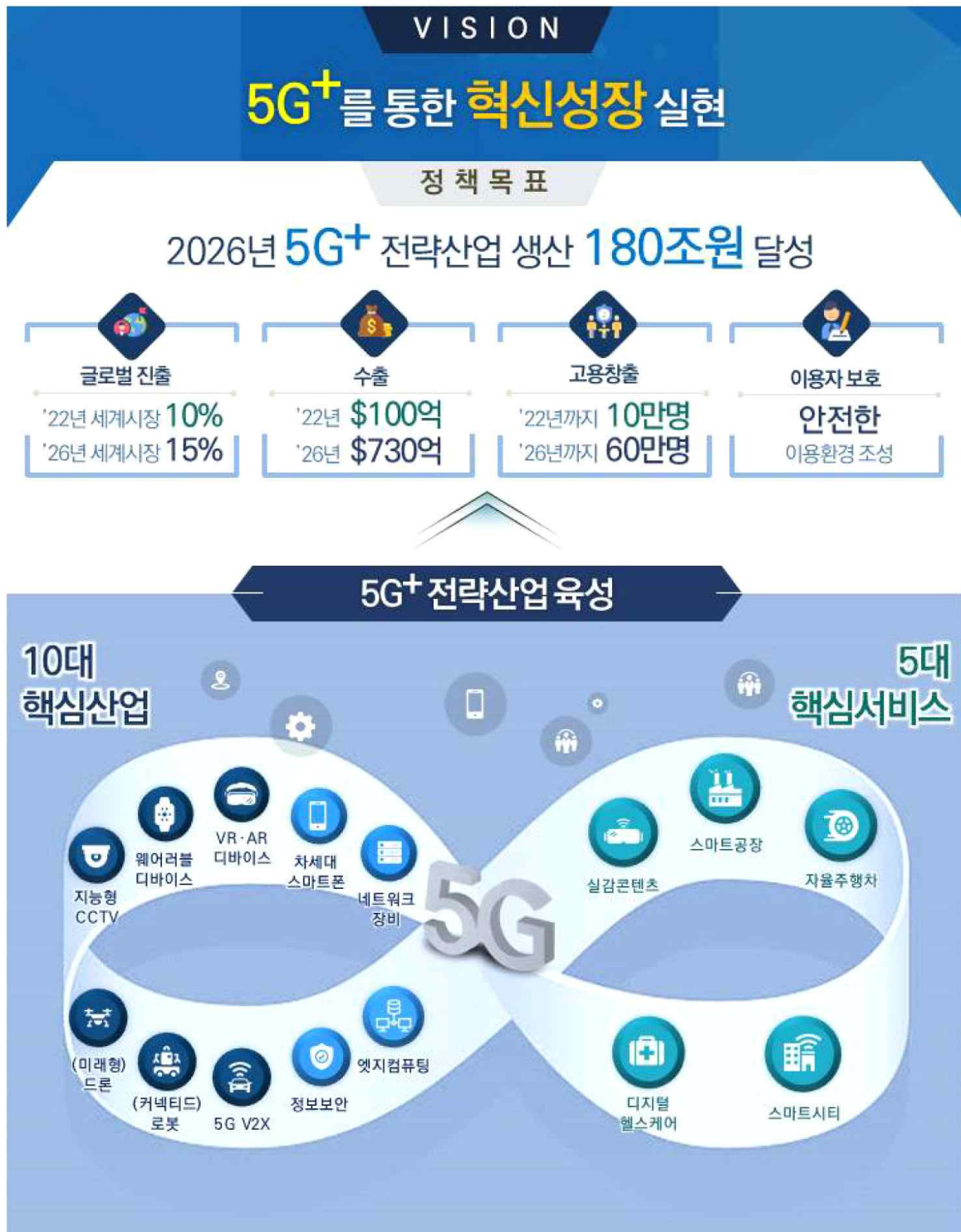
<표 28> 5G 서비스의 기술적 특징

① (초고속) 최대 20Gbps속도 대용량 콘텐츠 전송 → VR 생방송, 홀로그램 통화 등
② (초저지연) 촉각수준(1ms) 동시반응 → 완전 자율주행, 실시간 로봇 드론 제어 등
③ (초연결) 수많은 센서 기기 연결('25, 1조개) → 스마트공장, 스마트시티 등을 통해 연결성 확장

출처: 관계부처 합동(2019)

- 기술적으로는 초고속, 초저지연, 초연결을 핵심으로 하여 네트워크 품질 개선을 넘어서는 전방위적 산업 발전의 성장동력을 5G가 제공할 수 있을 것으로 기대받고 있는 성장동력
- 기존에 B2C 위주였던 이통사의 BM을 B2B로 확장하고 5G의 파급효과를 전산업으로 확대하여 5G가 전산업의 Digital Transformation의 촉매가 될 것으로 기대(KT경제경영연구소, 2018)

[그림 1] 정부의 5G 비전 및 정책목표



출처: 관계부처 합동(2019)

○ 이와 같은 5G 잠재력을 기반으로 5G를 조기 상용화하여 5G를 기반으로 신산업을 육성하고 민간주도 활성화를 정부가 뒷받침한다는 것이 5G와 관련된 정부의 정책 목표(관계부처 합동, 2019)

- 관계부처 합동으로 '19년에 발표한 『혁신성장 실현을 위한 5G+ 전략』에서는 이와 같은 목표를 달성하기 위해 아래와 같은 정책적 목표 제시

- 5G+ 전략산업 집중 지원체계 구축, 민·관 협력 기반 전·후방 산업 동반성장 모델 구축, 5G 서비스 활성화를 위한 안전한 이용환경을 조성하여 이를 기반으로 5G+를 통한 혁신성장을 실현하는 것이 정부의 정책 목표

<표 29> 5G 활성화를 위한 제도적 정비방안 중 통신요금체계 관련 정책

- (요금체계 개선) 일반 국민이나 기업들이 다양한 5G 신규 서비스를 활용할 수 있도록 통신요금체계 기반 조성
 - (5G 요금제 출시) 5G 활성화를 지원하면서도 가계통신비 부담이 급증하지 않는 요금제 출시 유도('19.4~)
 - 최초 5G 요금제부터 LTE 대비 단위당 데이터요금 지속 인하
 - (B2B 활성화 지원) 자율주행차, 스마트공장 등 다양한 5G 서비스 형태를 수용할 수 있는 유연한 요금제도로 개선 추진('19~)

출처: 대한민국정부(2019)

○ 정부에서는 통신요금 제도 개선, 안전한 5G 이용 환경 구축, 5G 확산에 따른 디지털 격차 해소 및 이용자 보호 원칙을 마련한다는 정책 목표를 내놓았지만 아직까지 정책적 개선이 이루어지지 않은 상황

- 특히 통신 요금 관련된 정책이 미흡하여 여전히 통신비가 국민들에게 부담으로

작다하고 있는 상황

2. 5G 관련 정책 개선 방안

- (시너지 창출 기반 정책 마련 필요) 5G를 통한 산업적 기대효과가 담론적으로 논의되고 있으나 그의 부합하는 시너지 창출방안에 대한 구체적인 정책방안 도출이 필요한 시점
 - 국내적인 상황으로 보면 소비자의 지불의사가 명확하지 않아 5G가 어느 정도 활성화될지 가늠하기 어려운 상황
 - 4G의 경우 동영상 이용시 이용자가 체감하는 만족도가 3G 보다 월등히 높았으나 5G의 경우 4G와 비교할 때 확연하게 차별화되는 요소가 부족하여 어느 정도 확산될지 아직까지 판단하기가 어려운 것이 현실
 - 자율주행차, 원격 의료, 스마트 팩토리과 같이 5G와 시너지를 낼 수 있는 B2B 영역의 성장 시점이 5G 상용화 시점과 차이가 나기 때문에 기대했던 만큼의 성장을 언제쯤 거둘 수 있을지 가늠하기가 어려운 상황(장재현, 2018)
 - 제4차 산업혁명과 관련하여 중요한 것은 내수기반의 성장도 있지만 글로벌 기반의 성장과 관련하여 많은 기대를 모았음
 - 하지만 지금의 상황은 5G를 통해 가능한 글로벌 기반 서비스가 미흡한 상황에서 5G를 기반으로 제4차 산업혁명 상황 속에서 어떻게 글로벌화를 추진할 수 있을지에 대한 정책방안 및 성장동력이 부족한 상황
- (통신 요금 정책 개선) 정부가 공약으로 내세운 통신 요금인하가 제대로 되지 않은 상황에서 5G가 도입되어 비싼 요금제와 고가 단말기로 소비자의 선택권이 제약되고 있다는 비판이 제기(박인철, 2019. 10. 7), 이러한 문제를 해결할 수 있는 통신요금 정책 개선 필요

- 5G 이용자가 350만명을 넘어섰지만 이용자들은 5G 서비스의 혜택을 명확히 인지하지 못한 상황에서 비싼 요금을 지불하고 있는 상황
- 이러한 방식으로 5G 서비스가 확산될 경우 국민들의 정보격차가 커질 가능성 상존

II. 망중립성 정책 문제

1. 망중립성 정책

- 우리나라의 망중립성 정책은 이제까지 강화되어 왔다는 평가가 지배적이나 미국의 규제 논의 등의 영향이나 정부의 정책 입장 등이 아주 명확하다고 보기에는 어려움이 있는 상황(정동훈, 2017)
 - 망중립성의 정의는 ISP가 네트워크로 전송하는 콘텐츠에 담긴 내용과 종류, 단말기, 이용자와 관계없이 차별 및 차단하지 않고, 트래픽을 등등하게 취급하는 것(Wu, 2003, p. 121, 조대근, 2018 재인용)
 - 정동훈(2017)은 강한 힘을 가지고 있는 ISP와 망중립성 원칙을 준수하고자 하는 정부가 크게 충돌하지 않는 수준에서 윈윈하고 있다고 평가하기도 함
 - 망중립성 원칙이 갖는 의미는 이용자의 권리를 확보해 주는 한편 이익을 증진해 준다는 면과 상대적으로 큰 힘을 가지고 있는 이통사의 일방적인 트래픽 관리를 억제해 주는 데 있다고 평가받고 있음(나성현, 2018)
- 현재 국내에서 망중립성 정책 관련 논의가 본격적으로 이루어지고 있다고 보기 어려우나 최근 큰 이슈가 되고 있는 망이용대가, 제로 레이팅 등이 망중립성과 밀접한 연관을 맺고 있고 인터넷 정책철학과 관련된 부분이기 때문에 앞으로도 중요한 이슈가 될 수밖에 없는 상황
 - 이에 따라, 정부가 망중립성과 관련하여 어떠한 정책 철학을 가지고 있는지가 매우 중요하며, 이것이 세부적인 정책에 대한 판단에 영향을 미칠 수 있으므로 이에 대한 논의를 통해 사업자들이 느끼고 있는 규제 불확실성에 대한 위험을 해소할 필요가 있음

<표 30> 한국 망중립성 가이드라인 주요내용

구분	내용
이용자의 권리	인터넷 이용자는 합법적 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스 및 망에 위해가 되지 않는 기기 또는 장치를 자유롭게 이용하고 인터넷 트래픽 관리에 관한 정보를 제공받을 권리가 있음
인터넷 트래픽 관리의 투명성	인터넷 접속 서비스 제공 사업자는 트래픽 관리의 목적, 범위, 조건, 절차 및 방법 등을 공개하고, 트래픽 관리에 필요한 조치를 하는 경우, 그 사실과 영향 등을 이용자에게 고지 또는 공지해야 함
불합리한 차별, 차단 금지	합법적 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스 및 망에 위해가 되지 않는 기기 또는 장치의 차단 금지 합법적 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스의 불합리한 차별 금지(단, 합리적인 트래픽 관리의 필요성이 인정되는 경우는 예외)
합리적인 트래픽 관리	망의 보안성 및 안정성 확보, 일시적 과부하 등에 따른 망혼잡으로부터 다수의 이용자의 이익을 보호하기 위해 관련 법령상 필요한 경우 트래픽 관리 허용
관리형 서비스 가능	최선형 인터넷(Best effort Internet)의 품질이 적정 수준 이하로 저하되지 않는 범위 내에서 관리형 서비스 제공 가능
상호 협력	통신사업자와 콘텐츠사업자 등은 망의 안정적인 운용 등을 위한 정보 제공 등 상호 협력하고, 필요시 협의체를 구성

출처: 김동준·조성제(2012); 정동훈(2017) 재인용

○ 망중립성의 경우 찬반에 대한 논의가 극명하기 나뉘어져 있으며, 현재 미국과 유럽의 망중립성 정책에 대한 접근 방식이 상이한 상황

- 미국의 경우 트럼프 정부가 들어서면서 망중립성을 반대하는 것으로 정책의 기조가 선화
- 유럽의 경우 망중립성 정책 기조가 유지되고 있어 제로 레이팅과 같은 이슈에 있어 망중립성 정책 기조가 영향을 미칠 가능성이 존재

<표 31> 5G 시대 미국과 EU 망중립성 규제전망

구분	미국	유럽
현 정책 지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> · 규제완화지속가능: 현 트럼프정부 규제완화 의지 강함 (“America first, 5G first”) 	<ul style="list-style-type: none"> · 현 망중립성 규제 지속 예상 · DSM이라는 목적 하에 제정된 규제⇒ 지속가능성높음 · Regulation형식의 법령 개정절차 매우복잡 ⇒ 급격한 변화 쉽지 않음
정책변동 요인	<ul style="list-style-type: none"> · 변수1: 2018.11. 중간선거(상원다수당) · 주 정부 입법 행위 · 주 정부와의 인터넷 서비스 관할권(권한쟁의) · Mozilla 등, FCC 규제 완화 무효소송 	<ul style="list-style-type: none"> · 변수1: 2018.3~4. BEREC 주도로 실시한 망중립성 규제 자문 · 목적: 목적: 5G 네트워크 구축의 걸림돌 제거(Johannes Gungl, BEREC의장) · 2018년 말에 결과 발표예정 · BEREC 의장: 현체제5G와문제없음 (2018 FT-ETNO Summit)

출처: 조대근(2018)

<표 32> 망중립성 규제 찬반의 주요 쟁점

구분	찬성	반대
총론	<ul style="list-style-type: none"> ·ISP는 많은 비용을 지불하는 집단에게 빠른 속도를 우선적으로 부여하고 그렇지 못한 집단에게는 느린 속도를 제공하는 식으로 차별화 ·사이트에 대한 사용자 선택의 자유를 빼앗아갈 것 ·차별화된 가격제도는 ISP와 시장지배 사업자에게만 이익이 될 것 	<ul style="list-style-type: none"> ·망중립성이 처음 제기한 2000년대 초반과 현재의 인터넷 환경은 다름 ·ISP가 불공정하게 경쟁하면 가입자들을 잃게 되는 지극히 경쟁적인 상황 ·망중립성 규제는 혁신을 저해하고, ISP와 소비자 비용을 증가시킬 것 ·주파수대역 문제 해결과 적정 요금을 통해 인터넷 트래픽을 관리해서 모든 이용자들이 공정하게 대우를 받는 것이 바람직
투자과 혁신	<ul style="list-style-type: none"> ·망중립성 원칙 부재 시, 광대역 사업자들이 콘텐츠 게이트키퍼(content gatekeeper)로서 경쟁사업자의 비즈니스 모델 방해로 투자와 혁신 저해 우려 ·혁신이 지배하는 시장에서 협상력이 지배하는 시장으로 변모 우려 ·망 개방정책은 인터넷서비스의 진화를 위한 필수조건 	<ul style="list-style-type: none"> ·망중립성 원칙은 망사업자들의 광대역망 투자를 억제하여 오히려 혁신과 경쟁 촉진에 부정적 영향을 초래할 것임 ·유튜브와 스카이프 등 많은 트래픽을 발생하는 기업은 ISP가 구축한 망에 무임승차하고 있음 ·가격 및 품질차별화를 통해 다양한 형태의 혁신이 가능
공정경쟁	<ul style="list-style-type: none"> ·데이터 통제를 허용할 경우, ISP의 이해관계에 따라 특정트래픽을 차단, 지연 등 차별화 우려. 이는 품질을 악화시켜 경쟁 왜곡 우려 ·통신사업자들이 가입자망 통제를 위해 계층화된 서비스 모델 도입, 이용자들로 하여금 경쟁력이 없는 서비스 구입 강요 우려 	<ul style="list-style-type: none"> ·인터넷 접속시장은 이미 충분히 경쟁적 ·인터넷은 동등한 경쟁의 장이 아니며, 사업자 규모에 따라 차별화된 서비스 제공은 당연 ·이용자의 차별화된 니즈를 반영하는 관행이 오히려 인터넷 중립화에 기여 ·사업자간 경쟁에 의해 트래픽 차별 해소

<표 33> 망중립성 규제 찬반의 주요 쟁점 (계속)

구분	찬성	반대
총론	<ul style="list-style-type: none"> ·ISP는 많은 비용을 지불하는 집단에게 빠른 속도를 우선적으로 부여하고 그렇지 못한 집단에게는 느린 속도를 제공하는 식으로 차별화 ·사이트에 대한 사용자 선택의 자유를 빼앗아갈 것 ·차별화된 가격제도는 ISP와 시장지배 사업자에게만 이익이 될 것 	<ul style="list-style-type: none"> ·망중립성이 처음 제기한 2000년대 초반과 현재의 인터넷 환경은 다름 ·ISP가 불공정하게 경쟁하면 가입자들을 잃게 되는 지극히 경쟁적인 상황 ·망중립성 규제는 혁신을 저해하고, ISP와 소비자 비용을 증가시킬 것 ·주파수대역 문제 해결과 적정 요금을 통해 인터넷 트래픽을 관리해서 모든 이용자들이 공정하게 대우를 받는 것이 바람직
투자과 혁신	<ul style="list-style-type: none"> ·망중립성 원칙 부재 시, 광대역 사업자들이 콘텐츠 게이트키퍼(content gatekeeper)로서 경쟁사업자의 비즈니스 모델 방해로 투자와 혁신 저해 우려 ·혁신이 지배하는 시장에서 협상력이 지배하는 시장으로 변모 우려 ·망 개방정책은 인터넷서비스의 진화를 위한 필수조건 	<ul style="list-style-type: none"> ·망중립성 원칙은 망사업자들의 광대역망 투자를 억제하여 오히려 혁신과 경쟁 촉진에 부정적 영향을 초래할 것임 ·유튜브와 스카이프 등 많은 트래픽을 발생하는 기업은 ISP가 구축한 망에 무임승차하고 있음 ·가격 및 품질차별화를 통해 다양한 형태의 혁신이 가능

출처: 김희수(2010), 김창완·정진한(2017), 변재호(2013)의 내용 정리; 정동훈 (2017) 재인용

○ 위의 표에 나타난 것처럼 망중립성 투자와 혁신 공정경쟁과 같은 다양한 쟁점에 의해 찬반 논리가 첨예하게 갈릴 수밖에 없는 이슈

- 국내의 경우 5G 상용화, 이동사의 OTT 서비스 및 관련 사업자들의 제휴가 활성화되고 있어 망중립성 관련 이슈가 더욱 첨예해질 것으로 예상되는 상황

2. 망중립성 정책 개선방안

○ (정책기조 설정) 망중립성 원칙 찬성이나, 반대나 하는 명확한 입장 설정 필요

- 현재 정부가 망중립성 원칙을 찬성하는 정책기조이나 정책기조가 명확하다고 보기 어려워 관련 정책을 명확히 할 필요
- 정책 기조가 불명확한 상황에서는 사업자들이 과감한 투자를 하는 것이 어려울 수밖에 없음, 이를 고려시 규제 불확실성 해소가 필요한 상황
- 망이용대거나 제로레이팅과 같은 개별 이슈들은 근본적으로 망중립성 정책 철학과 연관되어 있어 확실한 정책 방향 설정이 필요

○ (국내 사업자 역차별 해소) 망중립성 원칙을 고수하게 될 경우 망중립성 원칙에 위배되는 시장 행위를 하는 글로벌 사업자에게 관련 원칙을 어떻게 적용할 것이냐가 이슈로 대두

- 뒤에서 다시 살펴볼 것이지만 현재 문제가 되고 있는 망이용대가 관련 문제도 근본적으로는 망중립성과 관련된 문제
- 망중립성 원칙을 고수할 경우 구글, 페이스북, 넷플릭스와 같은 해외 사업자들은 규제를 우회할 수 있어 국내 사업자 역차별 문제가 이슈가 될 전망이며, 페이스북이 망이용대가 관련 판결에서 승소하면서 이와 관련된 이슈는 더욱 첨예해 것으로 예상
- 망중립성과 관련된 정책 철학을 다시 세우면서 글로벌 사업자에게 해당 기준을 어떻게 적용할 지에 대한 판단이 필요

- (제로 레이팅 정책 방향 설정) 이통3사가 모두 부가 서비스로 OTT 서비스를 운영하고 있는 데다 현재 사업자간 제휴를 통한 신규 서비스 런칭이 활발해 지고 있어 이에 대한 정책 방향 수립이 필요
 - 제로레이팅은 이용자 입장에서는 관련 서비스를 보다 저렴한 가격으로 이용할 수 있다는 장점을 가지고 있지만
 - 경쟁 측면에서는 네트워크를 가지고 있는 사업자에게 유리하게 작용할 수 있어 정책 적 판단이 필요한 부분(나성현, 2018)
 - 특히, 국내의 경우 현재 웨이브, Tving, JTBC와 같이 이통사와 기존 방송사 간의 제휴가 활발하기 이루어지고 있어 향후 관련된 정책적 이슈가 발생할 가능성이 높은 상황

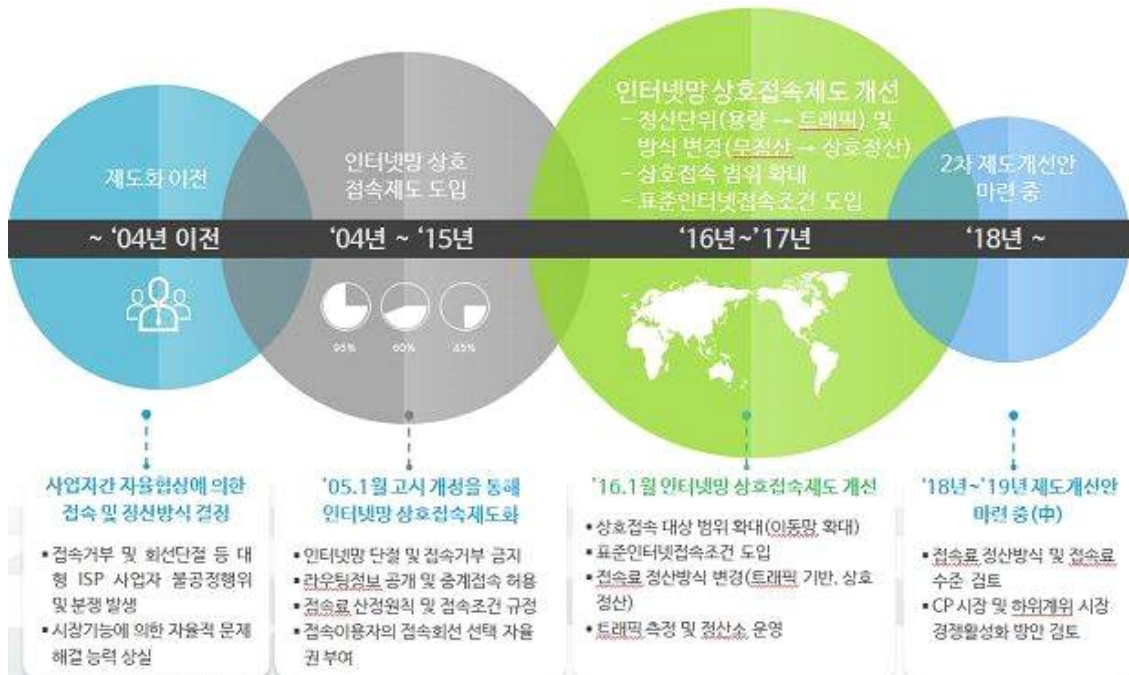
Ⅲ. 망이용대가 정책 관련 이슈

1. 망이용대가 정책

○ 국내에서 상호접속 제도가 변경됨에 따라 ISP-CP 간 망이용대가를 어떻게 정산해야 할 것인가가 이슈로 제기되고 되었으며, 특히 글로벌 사업자 이슈가 붙어짐에 따라 향후에도 큰 이슈가 될 전망

- 상호접속 제도가 변경됨에 따라 ISP-CP 간 정산 방식이 변경되게 되었고, 이에 따라 분쟁의 소지가 발생하게 됨

[그림 2] 상호접속 제도 변경 연혁



출처: 선민규 (2019. 9. 27)

- '16년 무정산 방식이었던 상호접속 방식 정산 방식으로 변경되면서 CP에게 예전보다 많은 부담을 주게 되었다는 것이 변화의 골자

- 해외에서는 상호접속 제도 자체가 없어 정부가 개입할 필요가 없다는 주장과
고시 개정으로 CP의 부담이 커졌다는 주장 제기

- 아울러, 글로벌 사업자들이 국내 사업자보다 망이용대가를 적게 낸다는 주장이
제기되면서 망이용대가를 둘러싼 논란이 지속

<표 34> 망이용대가 관련 해외사례

o 글로벌 CP의 트래픽 증가로 인해 통신사와 직접 상호접속계약을 체결하는
경우가 증가하고 있으며, 이러한 상호접속은 자율협상으로 이루어지고
무정산 및 paid-peering(대형통신사) 사례가 병존

- 이하의 사례는 글로벌 CP로 인해 무정산하던 통신사 간 트래픽
불균형이 발생하여 글로벌 CP의 트래픽을 전송하는 통신사가 상대
통신사에 대가를 지급하거나 글로벌 CP가 통신사와 paid-peering 계약
체결한 사례

o (미국: Comcast v. Level3) Comcast가 상호 무정산하던 Level3와의
트래픽 불균형이 발생하자 대가 지급을 요구하여 대가를 받는 것으로
합의('13년)

o (미국: Comcast v. 넷플릭스) 넷플릭스가 Comcast, Verizon, AT&T 등과
상호접속 협정의 일환인 paid-peering 계약을 체결('14년)

o (프랑스: France Telecom v. Cogent) FT가 상호 무정산하던 Cogent와의
트래픽 불균형이 발생하자 대가 지급을 요구하며 용량 증설을 거부한
것에 대하여 공정위('12. 9월) 및 법원('15. 5월)이 적법하다고 판단

출처: 인터넷 상생 발전 협의회(2018, 60쪽)

- 방통위와 페이스북의 소송으로 국내에서 ISC-CP 간 망이용대가를 둘러싼 상황이 격화되게 됨

<표 35> 방통위-페이스북 행정소송 일지

- (2016년 12월) 페이스북, SK텔레콤 접속경로 홍콩으로 우회 변경
- (2017년 1-2월) 페이스북, LG유플러스 접속경로 홍콩, 미국 등으로 우회 변경
- (2017년 8월) 방통위, 페이스북 ‘전기통신사업법’ 위반 여부 사실조사 돌입
- (2017년 10-11월) 페이스북, 접속경로 변경 논란에 접속경로 원상복귀
- (2018년 1월) 케빈 마틴 페이스북 부사장 방안해 이효성 방통위원장과 면담
- (2018년 3월) 방통위, 페이스북에 3억9,600만원 과징금 부과
- (2018년 5월) 페이스북, 방통위 상대로 행정소송 제기
- (2019년 8월 22일) 법원 행정5부, 1심 과징금 취소 판결

출처: 이국현(2019. 8. 22)

- 상호접속 제도가 변경됨에 따라 ISP-CP 간 정산 방식이 변경되게 되었고, 이에 따라 분쟁의 소지가 발생하게 됨.

- 아래의 방통위-페이스북 간 분쟁 내용은 이국현(2019. 8. 22)을 참조한 것

- '16년 12월 페이스북이 SK텔레콤 접속경로를 홍콩으로 우회 변경하고 '17년 1~2월에는 LGU+의 접속경로를 홍콩, 미국 등으로 우회하고 이로 인해 병목 현상이 발생하면서 문제가 발생
- '19년 8월 22일 결정에서 법원은 페이스북의 임의 변경으로 인한 속도 지연에 고의성이 없다고 판결

2. 망이용대가 관련 쟁점

- (역차별 해소 정책 마련) 현재 문제로 지적되고 있는 것처럼 실제로 국내 사업자에 비해 구글, 페이스북과 같은 글로벌 사업자가 망이용대가를 적게 내고 있다면 이는 역차별에 해당하여 이에 대한 대응이 필요
 - 하지만 현재는 이와 관련하여 추정을 할 수 있을 뿐 이에 대한 객관적인 검증이 실질적으로 불가능
 - 또한, 상호접속 고시 개정으로 인하여 역차별 문제 뿐 아니라 ISP-CP 간 정산 체계에 대한 근본적인 문제가 제기
 - 망이용대와 관련하여 ISP의 부담을 가중시킬 경우 자칫 국내 사업자들이 지는 부담만 증대될 가능성이 커짐
 - ※ **글로벌 CP들의 경우 국내에서 제도를 개선한다고 해도 현실적으로 망이용대가를 국내 CP들에 비해 적게 부담할 가능성이 높아 제도 개선 이러한 부분에 대한 신중한 접근이 필요**
 - 망이용대가를 논쟁을 계기로 국내에서 사업을 영위하고 있는 글로벌 사업자들이 국내에서 지는 공적 책임에 대한 논의를 명확히 하는 계기를 마련해야 함

- (상호접속 제도 개선) 현재의 상호접속 제도를 어떻게 변경할지 혹은 이와 관련하여 발생하는 문제를 근본적으로 어떻게 해소할 수 있을지에 대한 논란이 지속될 수밖에 없는 상황
 - 현재 상호접속 제도의 적용은 이해관계자 별로 입장이 상이할 뿐 아니라 현실적으로 적용이 어려워 유예되고 있는 이슈도 많은 상황
 - 이에 따라, 미래 환경에 대응한 근본적인 제도 전반에 재고찰이 필요할 것으로 보임

- (투자유인 제공 활성화 정책 마련) CP의 주장을 받아들여 망이용대가를 ISP가 현재 보다 많이 제공하게 될 경우 ISP의 투자유인이 떨어질 수 있음
 - 현재 5G 네트워크 고도화 등으로 인해 이통3사가 많은 투자 부담을 앓고 있는 상황에서 망이용대가 관련 제도를 CP에 유리하게 개선할 경우 ISP 투자 유인을 떨어뜨릴 수 있는 위험성 존재

IV. 국내 사업자 정책 역차별

1. 국내 사업자 역차별 정책방향

- 글로벌 사업자가 국내에서 행사하는 영향력이 높아지면서 국내 사업자 역차별 문제를 개선해야 한다는 주장이 지속적으로 제기
 - 현재 구글, 페이스북, 넷플릭스 등 글로벌 사업자의 국내 영향력이 커지고 있는 상황
 - 이러한 상황 속에서 국내 사업자들은 국내법상 존재하는 각종 규제를 준수해야 하는 반면, 글로벌 사업자들은 이를 우회할 수 있는 방법이 존재(인터넷 상생 발전 협의회, 2018)

<표 36> 국내 사업자 역차별 관련 입법례

- (전기통신사업법) 협의회 운영 중 “이 법은 국외에서 이루어진 행위라도 국내시장 또는 이용자에게 영향을 미치는 경우에는 적용한다”는 규정을 신설하는 개정안이 국회 본회의에서 의결됨('18. 12. 7일)
- (공정거래법) '04년에 역외적용 규정을 신설하였는데 대법원은 역외적용 규정이 없었을 때에도 역외적용 인정
- (자본시장법) '07년 법제정 시부터 국외에서 이루어진 행위로서 그 효과가 국내에 미치는 경우에도 적용한다고 규정

출처: 인터넷 상생 발전 협의회(2018, 7-8쪽)

- 국내에는 위의 표에 제시된 것과 같이 국내 사업자의 역차별을 해소하기 위한 입법 시도들이 있었지만 아직까지 국내 사업자 역차별을 해소할 수 있는 근본적인 방법을 찾지는 못한 것이 현실
 - 국경을 초월하는 서비스인 인터넷으로 인해 국내에 미치는 글로벌 사업자들의 영향력이 커짐에 따라 이에 대한 개선필요성이 증대되고 있는 상황

2. 국내 사업자 역차별 개선방안

- (방송 유사 사업자의 법적 지위 부여) 국내 방송사업자들은 엄격한 규제를 적용받고 있는 한편, 방송과 유사한 서비스를 제공하는 해외 사업자들은 규제를 받지 않고 있는 상황
 - 이에 따라 유튜브, 넷플릭스와 같은 해외 사업자들의 법적 지위를 어떻게 가져 가야 하는 지가 쟁점으로 부각하여 통합방송법 법안 발의 등이 이루어져왔으나 상황이 개선되지 않은 것인 현실
 - 해당 사업자들은 현재 전기통신사업법 상 신고 대상으로 규정되어 있어 방송법 상으로의 포섭이 이슈로 제기되어 왔으나 규제 논의가 진전되지 못하고 있고 이에 대한 다양한 의견이 혼재되어 있는 상황
 - 현재 해외 OTT 사업자들의 경우 내용 심의 등 다양한 규제를 우회하여 별다른 제약 없이 국내에서 사업을 영위하고 있어 이에 대한 근본적인 해결 방안 모색이 필요한 시점
 - 현재 디즈니를 비롯한 다른 글로벌 사업자들도 국내에 진입할 예정이기 때문에 이를 고려한 국내 사업자에 대한 진흥방안 마련이 필요하며, 직접적인 진흥이 어렵다면 규제 수준을 완화하는 것에 대한 고민 필요

<표 37> 김성수 의원 대표 발의 통합방송법 중 OTT 사업자 정의

제2조(용어의 정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

7. “유료방송사업자”란 유료방송사업을 하는 자로서 다음 각 목의 자를 말한다.

나. 부가유료방송사업자: 방송을 수신하여 중계송신(방송편성을 변경하지 아니하는 녹음·녹화를 포함한다. 이하 같다)하거나 이용자와의 계약에 따라 정보통신망(광대역통합정보통신망을 이용하여 일정한 품질이 보장되어 제공되는 경우를 제외한다)에서 방송프로그램을 이용자에게 판매·제공할 목적으로 제11조제3항에 따라 승인 또는 등록을 하거나 신고를 한 자

8. “방송콘텐츠제공사업자”란 방송콘텐츠제공사업을 하는 자로서 다음 각 목의 자를 말한다.

나. 인터넷방송콘텐츠제공사업자: 정보통신망에서 방송프로그램을 이용자에게 판매·제공하는 유료방송사업자에게 방송프로그램 또는 개인창작영상물을 활용한 콘텐츠를 공급·판매할 목적으로 제11조제6항에 따라 신고하거나 신고한 것으로 보는 자

- 해외 사업자에 대해 규제를 적용하기 어렵다면 국내 방송사업자 및 OTT 사업 자들에 대한 규제를 완화하여 글로벌 사업자들과 동등하거나 혹은 유사한 조건 에서 경쟁할 수 있는 기반을 마련하는 것이 필요

○ (글로벌 사업자 책임 강화 정책 개선) 세금을 회피하고 있는 글로벌 사업자들에 대한 세금 부과 여부와 프랑스와 같이 국내에서 시장 행 위를 하고 있는 해외 사업자들에게 그에 대한 책임을 부과하는 방안 마련 필요

- 서버가 없다는 이유 등으로 국내에서 세금을 내지 않고 있는 글로벌 사업자에 대한 세금을 부과하는 방안 에 대한 규제 개선 필요

- 아울러, 국내에서 사업을 영위하는 대가로 국내 미디어 산업에 대한 발전에 기여하도록 구글세와 같은 세금을 납부 하는 것을 강제 하는 것에 대한 검토 필요
- 국내에서 서버가 없다는 규제 영역에서 벗어나 있는 해외 사업자에게 기술적 조치, 과징금을 납부하는 등에 법안 발의가 이루어 졌지만 법제도가 개선되지 않은 상황

<표 38> 변재일 의원 대표 발의 정보통신망법 일부 개정법률안

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제45조에 제4항을 다음과 같이 신설한다.

④ 정보통신서비스 제공자 중 일일 평균 이용자 수 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자는 이용자가 정보통신서비스를 안정적으로 이용할 수 있도록 국내에 서버를 설치하는 등 대통령령으로 정하는 기술적 조치를 하여야 한다.

제64조의3제1항제8호를 제9호로 하고, 같은 항에 제8호를 다음과 같이 신설한다.

8. 제45조제4항을 위반하여 기술적 조치를 하지 아니한 경우

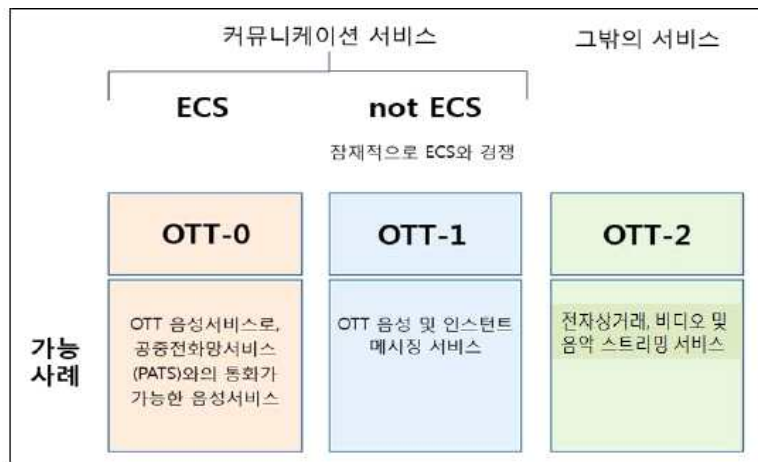
V. OTT 시장에 대한 이해

1. OTT 서비스의 정의 및 특징, 확산배경

□ 정의

○ 유럽전자통신규제기구(Body of European Regulation of Electronic Communications)는 OTT를 ‘오픈인터넷(Open Internet)을 통해 최종 사용자(End User)에게 제공되는 콘텐츠, 서비스나 애플리케이션으로 정의’(Report on OTT Service, p.3, '15. 10월)한 바 있음.

-이에 따르면 OTT 동영상은 OTT-2에 해당하는 OTT 서비스의 하위 개념임.²³⁾ 하지만, 국내의 경우 OTT 서비스는 인터넷을 통해 실시간 방송을 포함한 동영상 콘텐츠를 다양한 디바이스를 통해 전달하는 서비스를 총칭하는 의미로 사용함(김영주, 2015).



자료: BEREC(2016, p.16).

<그림 3> OTT 서비스의 정의

○ 국내에서는 동영상 OTT는 범용인터넷을 통해 드라마, 영화 등의

23) BEREC (2016). Report on OTT Services, http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/5751-berecreport-on-ott-services_0.pdf

영상 콘텐츠를 제공하는 온라인 동영상 서비스를 말함.

-OTT에서의 'Top'은 TV에 연결되는 셋톱(Set-top)박스를, 'Over-the-Top'은 셋톱박스를 뛰어넘어 제공되는 서비스를 뜻함. 따라서 OTT는 방송사, 케이블, IPTV 등과 같은 기존의 영상 유통 인프라와 폐쇄적인 셋톱박스가 아닌, 공공 인터넷 망이나 개방된 OTT용 셋톱박스를 통해 제공되는 서비스를 지칭함

□ 특징 및 확산배경

○ 동영상 OTT는 다양한 유통 채널, 콘텐츠 라이브러리 차별화, 저렴한 요금, 개인화 기능 등의 특징을 갖고 있음

-첫째, 다수의 유통채널에서 서비스를 제공할 수 있음. 스마트폰, 태블릿, 스마트TV에서의 앱다운 및 실행을 통한 서비스와 함께 다수의 OTT 전용 단말에서 전용앱을 다운받아 이용 가능함.

-둘째, 차별화된 콘텐츠 라이브러리를 갖출 수 있음. 차별적인 콘텐츠를 지속적으로 제공해 가입자들을 유지해야 한다는 부담은 OTT 서비스에서만 독점적으로 이용 가능한 오리지널 콘텐츠 제작과 확보 경쟁으로 이어짐. 여기서 비롯되는 강력한 콘텐츠 경쟁력은 다시 가입자 유치 및 유지(Lock-in) 효과로 이어지는 선순환 비즈니스 모델 구조를 형성함.

-셋째, 저렴한 요금으로 꼽을 수 있음. OTT 서비스가 낮은 요금을 유지할 수 있는 비결은 전송망을 내부화한 케이블, IPTV 등 유료 방송과 달리, 일종의 공공재인 인터넷 망을 전송 인프라를 활용하기 때문임

-마지막으로 OTT 서비스 이용자는 개인 계정으로 로그인해 인터넷으로 데이터를 주고받기 때문에 개인이 이용한 콘텐츠 제목, 장르, 시청 시간, 영상 재생 중 전후 이동 패턴과 같이 구체적인 이용 행태를 수집할 수 있음. 이 같은 데이터를 기반으로 선호할만한 콘텐츠를 추천하거나 맞춤형 검색과 큐레이션을 제공하는 개인화 기능을 구현할 수 있음

다양한 유통 채널	콘텐츠 라이브러리	저렴한 요금	개인화 기능
<ul style="list-style-type: none"> • IP망으로 제공되어 OTT 미디어플레이어, 앱, 웹브라우저 등 다양한 유통 채널 확보 • 스마트폰, 태블릿, PC, 스마트TV 등 이용 • 하나의 서비스로 전 세계 유통 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 구독형 서비스의 경우 고객의 지속적인 구독 유지를 위해 차별적인 콘텐츠 라이브러리 확보 • 고품질 오리지널 독점 콘텐츠 제작 및 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 유통 인프라를 내재화하지 않고 퍼블릭 IP망을 활용함으로써 운영 비용 절감 • 10달러 내외의 매우 저렴한 요금 책정 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 이용 콘텐츠, 시청 시간, 인기 장르 등 고객의 시청 행태 관련 방대한 데이터 확보 가능 • 데이터를 활용한 콘텐츠 추천 및 검색, 큐레이션 제공

<그림 4> OTT 서비스의 특징

※ 삼성KPMG(2009)

○ OTT 서비스가 등장한 배경은 기술적 측면, 이용자의 이용행태 측면, 규제적 측면에서 살펴보면 다음과 같음

-기술 진화론적 관점에서 OTT는 고정형 TV를 대체하는 스크린과 인터넷과 연결 가능한 다양한 스마트 기기의 등장, 다양한 기기에 다양한 콘텐츠를 적재할 수 있는 신규 플랫폼의 등장을 들 수 있음. 이로 인해 신규 사업자들에게는 신규시장을 개척할 기회가 열렸고 기존 사업자들에게는 다양한 기기에 최적화된 콘텐츠나 포맷을 제공해야 하는 미디어 환경에 놓이게 되었음

-이용자 측면에서 실시간 TV 시청감소와 비선형적 콘텐츠 이용 증가 등 이용자들의 미디어 이용행태가 개인화로 변화함²⁴⁾. 특히 젊은 세대를 대상으로 VOD를 통한 이용행태가 뚜렷하게 나타나고 있으며 전통적 TV 시청방식에서는 불가능한 몰아보기²⁵⁾, 다시보기, 이어보기, 잘라보기²⁶⁾

24) OTT 서비스를 이용한 텔레비전 시청 경험의 특징으로 첫째, 이용자가 공간의 제약을 받지 않고 시청이 가능해지면서 이용자의 생활리듬에 종속된 시청패턴으로 변화되었으며 둘째, ‘복합시간적 사용’(polychronic use of time)이 가시화되면서 시간의 장소구속성 탈피가 가속화되고 있고 셋째, 전통적으로 가족미디어였던 텔레비전의 이용 맥락이 개인화되고 있다는 점을 들 수 있다(최선영·김민수·김명준, 2014, 1001쪽).

25) 몰아보기(Binge Viewing)는 폭식(binge eating)이나 폭음(binge drinking)을 하듯, TV 프로그램을 몰아서 한꺼번에 이용하는 행태를 말한다. 마치 마라톤을 하듯 주말이나 심야에 한 드라마를 몰아보는 시청행태이다. DVR, VOD, OTT 서비스가 TV 드라마 시즌 1~2개를 한 번에 몰아서 마라톤 하듯 보는 ‘빈지뷰잉’을 유발하고 있다(김영주, 2013).

등의 새로운 이용행태가 나타나고 있음

-마지막으로 규제 및 경제성 측면에서 보면 지상파나 유료방송은 반드시 정부나 규제 기관의 허가를 받아야 하나 OTT 서비스는 별다른 규제를 받지 않고 시장에 진입할 수 있음. 또한 비용효율성 측면에서 범용 인터넷 망을 이용해 서비스하기 때문에 기존 방송서비스에 비해 네트워크에 대한 투자비용이 절감됨

2. OTT 유형 및 가치사슬, BM모델

□ 사업자 유형

○ 수평적 가치사슬 구조에서 다양한 사업자가 OTT 서비스를 제공하면서 사업자 유형도 다양해짐. 지상파방송 혹은 유료방송들이 제공하는 OTT 서비스나 넷플릭스와 같은 제3의 독립사업자, 인터넷포털 사업자가 제공하는 OTT 등 다양한 유형의 서비스가 제공 중

-콘텐츠 기반 사업자는 플랫폼을 갖지 못한 콘텐츠 사업자들이 온라인과 모바일 영역에서는 자체적으로 플랫폼을 운영하기 위하여 사업을 확대 중. 넷플릭스와 같은 제3의 신규 독립사업자나 기존의 사업자인 지상파 방송사, 콘텐츠 사업자(CP)로 다시 분류할 수 있음

·국내의 경우 지상파와 SKT 간 연합한 웨이브(wavve)가 있고 콘텐츠 사업자가 제공하는 서비스는 티빙(Tving)²⁷⁾이 있음. 국내는 독립적으로 OTT 서비스를 제공하는 사업자는 없고 넷플릭스가 국내에 진출해 서비스를 제공하고 있음.

-플랫폼 기반 사업자의 경우 케이블TV사업자들이나 통신사업자들이 제공하고 있고 통신 3사가 각각 OTT 서비스를 제공 중.

26) 한 편의 프로그램을 처음부터 끝까지 다 보는 것이 아니라 짧게 편집된 하이라이트 영상이나 전체 프로그램의 일부만 보는 행태를 의미한다(김영주, 2015).

27) 원래 티빙은 케이블TV 회사인 씨제이헬로비전에 서비스를 운영하고 있었으나 씨제이헬로비전은 티빙의 사업권을 CJ E&M으로 넘겼음.

·초기 유료방송사업자들이 OTT 서비스를 도입한 것은 가입해지나 저가 상품으로의 이동을 막기 위한 소극적인 대처로 보완재적 성격이 강함. 그러나 최근에는 오프라인에서 플랫폼사업자로서 시장에서 누려온 지위를 온라인, 모바일 영역으로까지 확대하려는 좀 더 공세적인 전략을 취하고 있는 중

-디바이스 기반 OTT 서비스는 IT 기반 사업자들이 셋톱박스나 스틱형 단말로 서비스를 제공하고 중임

·국내의 경우 유료방송사업자가 디바이스 영역까지 진출하고 있는데 케이블TV 사업자들이 만든 티빙스틱과 같은 동글형 기기가 있고 통신사업자인 SK텔레콤도 스마트 미러링이라는 동글형 단말을 출시한적 있음.

-인터넷 포털 사업자가 운영하는 OTT 서비스가 있음. 국내의 경우 네이버와 다음에서 네이버TV와 카카오TV는 각각 운영 중.

·포털기반의 OTT 서비스는 인터넷 포털을 이용하는 이용자를 대상으로 서비스를 제공하고 있으며 인터넷에서 모바일까지 영역을 확대 중 임.

<표 39> 국내 OTT 사업자 유형별 서비스 및 운영방식

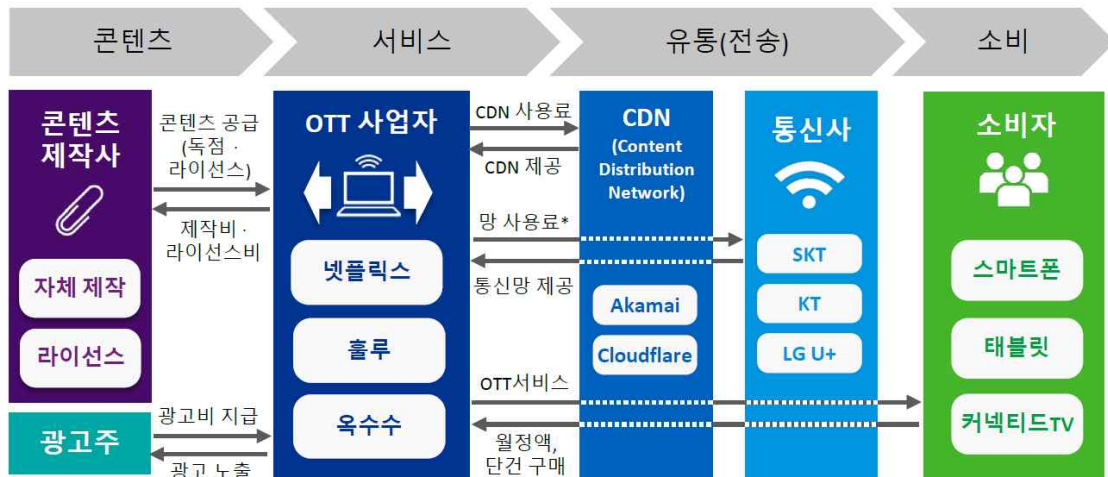
유형	서비스명	운영방식
플랫폼 기반	올레TV모바일 비디오포털	통신사업자 운영하는 OTT 서비스 자사 인터넷 가입자를 대상 부가서비스 제공
포털 기반	네이버TV 카카오TV	인터넷 포털 사업자가 운영하는 OTT 서비스
콘텐츠 기반	티빙	방송채널사업자가 운영하는 OTT 서비스
	웨이브	지상파방송사 KBS, MBC, SBS 등이 연합하여 OTT 서비스를 제공 경쟁력 있는 지상파 콘텐츠를 확보
	넷플릭스	독립적으로 OTT 서비스를 제공하는 해외 사업자 오리지널 콘텐츠를 통한 차별화
	왓챠	독립적으로 OTT 서비스를 제공하는 국내 사업자 해외시리즈와 추천기반을 통한 차별화
디바이스 기반	딜라이브 씨제이헬로 스카이라이프	TV 등의 스크린 에 연결하는 하드웨어 형태의 셋톱박스, 동글형 단말 등 OTT 기기를 통해 서비스 제공 동글형 : 티빙스틱, 스마트미러링 셋톱박스 : 딜라이브, CJ헬로비전

□ 가치사슬

○ OTT 플랫폼의 가치사슬은 다수 시장 참여자들의 가치가 상호작용하는 양면시장(Two-Sided Market)의 특징을 갖고 있음.

-OTT 사업자는 콘텐츠 수급비용, 동영상스트리밍 시 트래픽 부담을 경감시켜주는 CDN서비스이용료, 인터넷망 사용비용을 지불하며, 광고주로부터 광고수익을 거둬들이고 소비자로부터는 월정액 가입수익과 단건 판매수익을 얻음

-OTT 서비스는 이러한 비용과 수익의 적절한 전략적 배분을 통해 플랫폼 영향력을 증가시킴. 일례로 가입자가 많아질수록 가입자당 유통비용(CDN+망사용비용)이 낮아지고 광고수익이 증가하기 때문에 월정액이용료를 낮게 유지함으로써 더 많은 유저를 끌어들이며, 광고를 원하지 않는 유저에게는 더 많은 이용요금을 받고 광고없는 서비스를 제공함.



<그림 5> 동영상 OTT 서비스의 가치사슬

※ 삼성KPMG(2009)

○ OTT의 시장의 특징인 양면시장은 콘텐츠 수급단계에서도 나타남

-OTT 사업자는 콘텐츠 수급을 위해 자체제작을 위한 비용을 투자하거나 다른 CP가 보유한 콘텐츠를 구매하기 위해 라이선스 비용을 지불함

-넷플릭스의 경우 콘텐츠 라이선스 비용이 크게 증가하자 자체제작으로 전략을 선회해 넷플릭스 오리지널스(Originals) 비중을 늘리고 있는데, 이에 따라 라이선스 협상력이 높아지면서 더 낮은 비용으로 고품질의 콘텐츠를 확보할 수 있게 되었음

□ 비즈니스 모델

○ OTT 서비스의 수익 모델은 보통 여러 형태가 복합되어 있음.

-홀루, CBS All Access와 같은 북미 서비스들은 구독과 광고 수익을 동시에 얻고 있으며, 국내의 폭, 티빙 등의 서비스들은 구독료, 광고 수입, 단건형 판매 수익을 함께 취하고 있음

-한편, 아마존(Amazon)이 운영하는 OTT 서비스인 아마존 프라임 비디오(Amazon Prime Video)는 상품 무료 배송, 음악 스트리밍 서비스, 전자책 구독 등 여러 가지 혜택을 번들로 제공하는 아마존 프라임 멤버십 가입자에게 제공되는 서비스 중 하나임. 순수한 구독형 OTT 서비스라기 보다는 번들형 멤버십의 부가 서비스 중 하나로 여겨지고 있음

○ 디지털 온라인 플랫폼은 콘텐츠의 구매 방식에 따라 5가지 비즈니스 유형으로 나뉘볼 수 있음

-AVOD는 광고 수익을 기반으로 하는 VOD 서비스로 이용자들이 영상 콘텐츠를 재생할 때 앞에 나오는 광고를 보는 대신 영상을 무료로 시청할 수 있도록 하는 서비스임

·유튜브가 대표적 서비스 사업자이고, <태양의 후예>로 유명해진 중국의 아이치이(iQiyi)도 AVOD 사업자임

-SVOD는 매월 또는 매년 일정 금액을 내는 정액제 VOD 서비스임

·가입자들은 일정 금액만 지불하면 해당 플랫폼에서 제공하는 영상을 무제한으로 시청할 수 있음. 국내 대부분의 사업자들도 SVOD 서비스를 제공하고 있지만 국내에서는 아직 매출규모가 미미한 편임. 100% SVOD 서비스만을 제공하는 넷플릭스가 가장 대표적인 서비스 사업자임.

-TVOD는 유료 판매만 가능하도록 하는 VOD 서비스를 말함.

·시청기간(통상 48시간)이 정해져 있는 대여(rental) 서비스와 한 번 구매하면 평생 소장할 수 있는 VOD서비스를 포함함. 주로 영화 콘텐츠에

해당하는 평생소장 서비스는 클라우드(Cloud)DVD, EST(Electronic Sell Through), EHV(Electronic Home Video), DTO(Down ToOwn), DHE(Digital Home Entertainment) 등 업계마다 다양한 명칭을 사용하면서 구분하고 있기 때문에 일반적으로 TVOD는 편당 과금 방식만을 의미하는 용어로 사용되기도 함

-FVOD 또는 FOD(Free VOD)는 무료로 서비스되는 VOD로, 영상 콘텐츠를 서비스하는 플랫폼에 가입된 사람이라면 누구나 무료로 시청할 수 있는 서비스 형태임.

·FVOD는 통상 두 가지 경우에 서비스되는데, 첫째는 유료로 판매했을 경우에는 거의 매출이 발생하지 않는 오래된 콘텐츠이거나 둘째는 플랫폼 사업자가 가입비 수익이 나타난 영상 콘텐츠의 매출 확대를 위해 가입자 유인을 목적으로 사용하고자 할 경우임

-하이브리드형은 한국에서 특히 많이 볼 수 있는 서비스 형태로 월정액이면서 단품 결제가 가능하고 실시간 방송도 함께 시청할 수 있는 혼합형 서비스를 말함.

3. 동영상 OTT 서비스 확대에 따른 영향

□ 사업자 간 제휴 및 M&A 확대

○ 해외 사업자들은 “플랫폼 확장 → 콘텐츠 경쟁력 확보”(AT&T 사례), 또는 “콘텐츠 경쟁력 강화 → OTT 플랫폼 진출·확대”(디즈니 사례) 전략을 달성하기 위해 대규모 M&A를 추진

-AT&T는 2016년 10월 미국의 대형 미디어그룹인 타임워너를 854억 달러(약93조원)의 금액에 인수한다고 발표한 이후 2017년 주주승인을 거쳐 2018년 6월 인수작업을 마무리했음

-디즈니(Disney)는 2017년 11월 21세기 폭스 인수를 발표한 후 2018년 6월 713억 달러에 인수계약을 체결했으며 2019년 3월부터 인수

작업이 마무리했음

□ 오리지널 콘텐츠 경쟁심화

○ OTT의 핵심 경쟁력은 오리지널 콘텐츠에서 나옴. 본래 OTT 기업들은 콘텐츠를 스트리밍하는 플랫폼 비즈니스 모델로 사업해 왔지만, 최근에는 이들이 자체적으로 제작하는 오리지널 콘텐츠 확보 경쟁이 치열해지고 있음

-독점 콘텐츠를 확보하는 방법은 라이선스 구입을 통해 독점 스트리밍 권한을 획득하는 것과 자체 제작하는 두 가지 방식이 있음.

□ 실시간 스트리밍 비중 증가

○ OTT 동영상의 시청이 다운로드나 VOD 이용이 여전히 주를 이루고 있지만, 실시간 시청(live streaming) 이용 비중이 점차 증가할 것

-유튜브에서 제공되는 실시간 스트리밍 프로그램 수가 매년 급증하고 있고, 페이스북이나 트위터를 통한 실시간 영상 공유도 계속 증가함. 이에 따라 향후 실시간 스트리밍의 중요도는 더욱 커질 것으로 예상됨

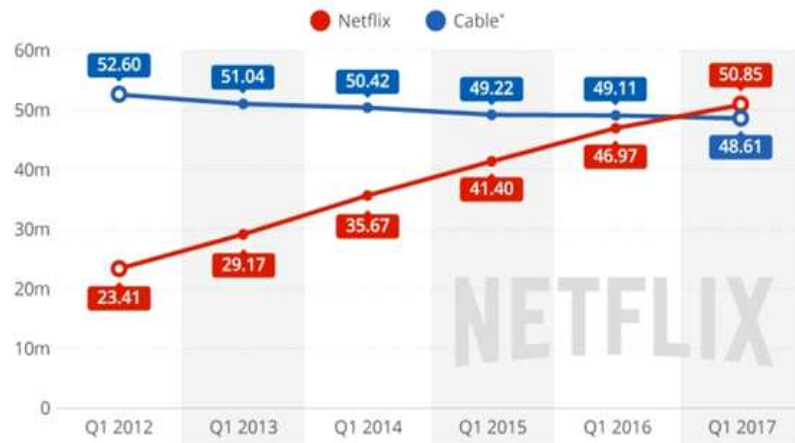
□ 코드커팅

○ 북미에서 OTT가 기존 방송시장에 불려온 가장 큰 파급력은 OTT가 유료방송을 대체하기 시작했다는 점임.

-업체별로 차이가 있긴 하지만 북미 유료방송가입자당 월평균요금(ARPU)이 60달러 수준으로 매우 높기 때문에 월10달러 내외의 OTT만을 가입하고 비싼 유료방송은 해지하는 ‘코드커팅(Cord-Cutter; 유료방송을 구독하다가 해지한 사용자)’가 늘어나고 있음.

Netflix Surpasses Major Cable Providers in the U.S.

Number of Netflix subscribers vs. cable pay-TV subscribers in the U.S. (in millions)



* includes major cable providers accounting for roughly 95% of cable subscribers and slightly less than half of all multichannel pay-TV subscribers
 © StatistaCharts Sources: Netflix, Leichtman Research Group

statista

<그림 6> 미국 유료방송 및 OTT 가입자 추이

VI. 국내외 유료 동영상 OTT 시장 동향

1. 국내외 시장규모 및 전망

○ 글로벌 OTT시장의 연평균 성장률은 약 31.4%로 가파르게 상승 중. 19년에는 300억달러 돌파 예상

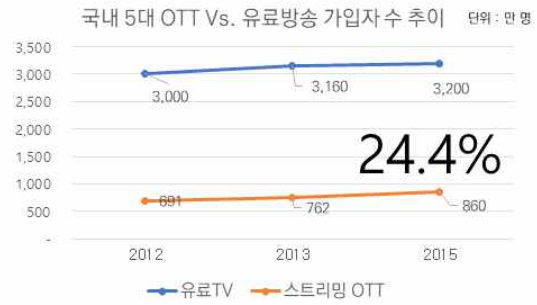
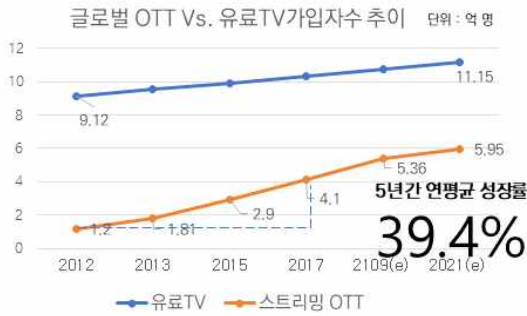
-국내 OTT 시장규모는 5년간 연평균 성장률은 28.1%로 글로벌 성장률과 유사하며 2020년 7,800억원으로 성장할 것으로 전망.



※ 메조미디어(2019)

○ 가입자 기준은 글로벌 OTT시장의 연평균 성장률은 약 39.4%이며 유료TV 가입자 증가율에 비해 가파르게 상승 중.

- 국내 5대 OTT 가입자의 연평균 성장률은 약 24.4%이며 2015년 기준으로 860만명임



※ 메조미디어(2019)

2. 미국 동영상 OTT 시장 현황

□ 주요 OTT 서비스 특징

○ 기존 사업자

- 넷플릭스는 초기에는 DVD우편 대여 서비스와 무제한 스트리밍 패키지 서비스를 동시에 제공하는 온-오프라인 동영상 서비스 기업이었음

·향후 스트리밍 서비스를 본격화한 넷플릭스는 오리지널 콘텐츠에 막대한 투자, 이용자로부터 확보한 다양한 빅데이터를 활용한 추천 서비스, 현지화 전략 등을 통해 글로벌 OTT 시장에서 점유율을 확대함

·월 8.99달러로 서비스를 이용할 수 있고 전 세계 가입자수는 2019년 4월 기준으로 1억 4,800만명으로 높은 시장점유율을 보이고 있음.

- 훌루는 2008년 3월에 공식적으로 서비스를 시작했음. 미국 지상파방송사인 NBC와 FOX가 합작으로 사업을 시작했고 2009년 4월에는 ABC가 합류했음.

·훌루는 지상파방송사들이 공동으로 출시한 서비스로 콘텐츠 수급에서 강점을 보이고 있으며 2020년 오리지널 콘텐츠를 출시할 계획임

·월 5.99달러(첫 달 무료 프로모션)라는 가장 낮은 가격으로 광고 없이 제한적인 스트리밍이 가능함, 현재 미국 가입자수는 2,000만명 정도임

- 아마존 프라임 비디오는 전 세계 약 200개 이상의 국가와 지역으로

서비스되고 있고 아마존 프라임 회원을 모집하는 수단으로 활용

·최근 별도 요금제를 통해 콘텐츠 투자를 위한 비용을 마련하고 오리지널 콘텐츠 투자를 확대하고 있음

·구독료는 1개월에 5.99달러로 가입 후 6개월 간은 1개월에 2.99달러에 이용이 가능하며 미국 내 가입자수는 2,600만명임

<표 40> 미국 3대 OTT 서비스별 특징

서비스	가격(월)	가입자수	콘텐츠 제작비용	오리지널 시리즈 수
넷플릭스	\$7.99(베이직) \$10.99(스탠다드) \$13.99(프리미엄)	1억 3010(글) 5600만명(미)	\$120억	700편
홀루	\$7.99 \$11.99(광고없음) \$39.99(실시간방송포함)	2,000만명(미)	\$32억	20~25편
아마존 프라임 비디오	\$8.99(프라임 비디오만) \$12.99(아마존 프라임)	2,600만명 (미)	\$50억	125편

○ 후발 사업자

-애플은 지난 2019년 3월 25일에 열린 ‘애플 스페셜 이벤트’에서 애플 TV 플러스를 19년 가을에 공개하고 오리지널 콘텐츠에 10억 달러를 투자할 계획을 발표한 바 있음. 이후 애플 TV 플러스의 요금을 월 4.76달러로 책정하고 오리지널 콘텐츠 투자 규모를 기존 계획보다 50억 달러 증액한 60억 달러로 계획을 수정했음.

·애플은 애플 TV 플러스 서비스 제공을 위해 HBO, 쇼타임(Showtime), 스타즈(Starz) 등 주요 프리미엄 채널, 삼성, LG, 소니(Sony) 등 스마트 TV 제조사 및 로쿠 TV(Roku TV), 아마존 파이어 TV(Amazon Fire TV)

등 경쟁사 플랫폼과도 전략적 제휴를 맺었음

-디즈니는 지난 2019년 4월 11일에 신규 OTT 서비스인 ‘디즈니 플러스’의 세부 계획을 공개했음. 2019년 11월 12일에 월 6.99달러, 연 69달러 요금 수준이며 기존 디즈니 콘텐츠 7,000여편과 오리지널 콘텐츠, 독점 콘텐츠 등이 제공될 것임. 2020년까지 약 50억 달러의 콘텐츠 투자가 예상되고 있음.

· 디즈니가 폭수를 인수함에 따라 디즈니는 훌루, ESPN플러스, 디즈니 플러스를 보유하게 되었음. 디즈니는 3개 서비스를 결합한 가격정책 (12.99\$/월)을 발표했고 향후 번들링을 통해 서비스 경쟁력이 강화할 것으로 예상됨

□ 경쟁양상

○ 미국 유료동영상 OTT 시장은 현재 넷플릭스, 훌루, 아마존 3강 구도에서 후발사업자인 디즈니의 ‘디즈니+’, 애플의 ‘애플 TV플러스’ 등이 신규 OTT 서비스를 출시할 것으로 밝히면서 경쟁이 점차 심화될 것임

- (오리지널 콘텐츠 경쟁) 구독형 과금모델을 채택하고 있는 OTT는 고객을 계속 유지할 수 있는 양질의 콘텐츠를 지속적으로 공급함으로써 플랫폼의 경쟁력을 담보할 수 있어 이를 둘러싼 경쟁이 심화될 것임

· 2012년부터 오리지널 콘텐츠 제작을 개시한 넷플릭스는 2013년 공개한 정치드라마 ‘하우스 오브 카드(House of Cards)’의 폭발적인 인기로 오리지널 콘텐츠 제작 경쟁을 촉발하기 시작함

- (독점 콘텐츠 경쟁) 미국 OTT 시장에서는 서비스 간 경쟁이 치열해지면서 경쟁사업자에게 제공하던 콘텐츠를 중단하는 등 독점 콘텐츠를 확보하기 전략을 마련 중

· 디즈니는 넷플릭스에 대한 콘텐츠 공급을 중단을 선언했고, 타임워너와 NBC유니버설 역시 넷플릭스에 콘텐츠 공급을 중단하기로 함.

- (가격할인 경쟁) 최근 미국 OTT시장에서는 향후 서비스를 출시를 앞둔 후발사업자들이 초기 가입자 확보를 위해 가격할인을 통한 경쟁을 시작할 것으로 보임.

· 넷플릭스에 맞서 애플이 애플TV+의 월정액을 4.99달러(5,960원)로 책정하자 디즈니는 디즈니+의 월정액을 4.7달러(5,600원)선으로 기존 발표한 가격보다 저렴한 가격으로 출시한다고 밝혔음

2. 국내 동영상 OTT 시장 현황

□ 주요 OTT 서비스 특징

○ 웨이브는 글로벌 사업자와 대응하기 위해 지상파와 통신사가 각각 운영하고 있던 플랫폼을 통합한 서비스이며 지상파방송의 콘텐츠와 SKT의 자본 및 마케팅을 결합한 서비스임.

- 지난 웨이브 출범 기자간담회에서 2023년까지 유료가입자 500만, 매출액 5,000억을 달성하고자 목표를 내세웠음. 웨이브는 지상파 및 종편 중심의 콘텐츠 제공에 벗어나 영화 및 해외시리즈를 대폭 보강해 서비스 경쟁력을 강화하고 있음

○ CJ ENM의 티빙은 ENM이 보유한 tvN, OCN, Olive, Mnet 등의 콘텐츠를 주로 서비스하고 있는데, 2020년에는 JTBC와 통합 OTT서비스를 출범할 계획임.

- CJ ENM이 1대 주주, JTBC가 2대 주주로 참여하는 통합 OTT서비스는 양사의 실시간 채널과 VOD를 중심으로 독자적인 지적재산권(IP)을 통합해 차별화된 콘텐츠를 제공할 것으로 보임

○ 넷플릭스는 2016년 한국 시장에 진출하면서 시장확대를 위해 다음과 같은 전략을 구사했음.

- 통신사와의 제휴를 통해 안정적으로 시장에 안착하고 가입자를 확보한 후 국내 오리지널 콘텐츠에 1,500억 원을 투자함과 동시에 방송사로부

터 킬러 콘텐츠를 구매해 콘텐츠 라이브러리를 현지화 했음

-와이즈앱에 따르면 2018년 6월 63만 명 수준이던 Netflix 국내 이용자는 2019년 6월 160만 명으로 3배 가까이 증가했고 2019년 8월 기준 국내 이용자수는 223만 명으로 추정되고 있음

○ 왓챠플레이는 2016년 서비스를 개시했으며 100% 외부 제작 콘텐츠로 제작 위주의 서비스를 제공하고 있음. 특히 초기에 HBO, E디즈니, BBC와 계약했고 헐리우드 6대 메이저 콘텐츠의 판권을 획득해 콘텐츠 경쟁력을 제고하고 있음

·현재 가입자는 비활성 계정을 포함해 450만으로 알려져 있음. 2019년 기준 왓챠플레이의 매출액은 약 200억 원으로 추정됨

<표 41> 국내 주요 OTT 서비스별 특징

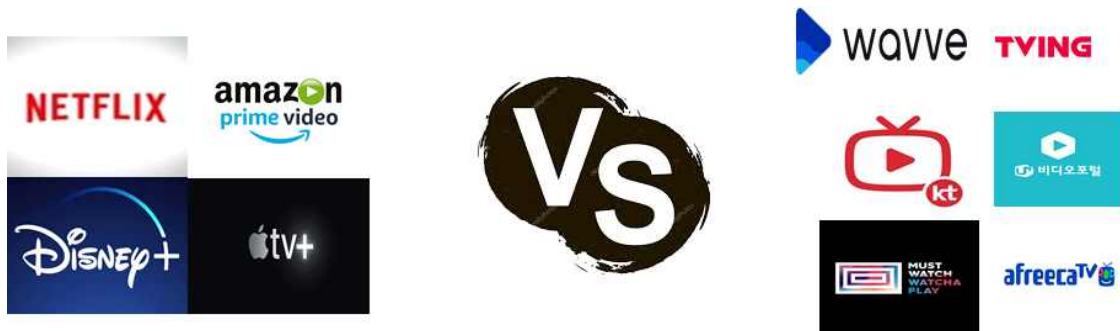
서비스명	주요 특징
넷플릭스	<ul style="list-style-type: none"> ▪글로벌 가입자 1억 5천만명에 달하는 글로벌 1위SVOD OTT 사업자 ▪동남아 본격 진출한 2017년부터 국내 신규 콘텐츠 구매 본격화 ▪2019년 8월 기준 국내 사용자수 223만명으로 추정됨. 한국 콘텐츠 증가로 국내 사용자 증가 중 ▪2019년 넷플릭스의 한국수입은 약 1,800억원으로 추정. 동기간 국내 드라마 구매금액은 약 1,500억원으로 추정 ▪국내 OTT 시장잠식 우려 제기되나 로컬 콘텐츠 상당수를 지상파 콘텐츠가 차지한다는 점을 감안하면 우려는 기우에 그칠 것임
왓챠플레이	<ul style="list-style-type: none"> ▪2016년 론칭한 왓챠플레이를 운영하는 업체 ▪100% 외부제작 콘텐츠로 채워지고 있으며 신작보다는 구작 위주의 콘텐츠를 공급함 ▪특히 초기에 할리우드 콘텐츠의 국내 스트리밍 권한을 획득, binge-watching용 콘텐츠를 적극적으로 도입한데 의미가 있는 사업자 ▪왓챠파가입자는 약 450만명(비활성계정포함)으로 알려짐. 2019년 왓챠플레이 매출은 약 200억원으로 추정
티빙	<ul style="list-style-type: none"> ▪CJ ENM의 OTT 플랫폼. 2020년 JTBC와 CJ ENM 합작법인이 세워질 예정. 합작법인이 활용하게 될 플랫폼임 ▪CJ ENM과 JTBC 실시간 방송 서비스를 제공 ▪합작법인의 CP 배분비율 등 구체적 사항은 정해진 바 없으나 웨이브에 대한 대항이라는 점은 분명해 보임
웨이브	<ul style="list-style-type: none"> ▪지상파 3사의 'POOQ'과 SKT의 '옥수수'의 합병 플랫폼 ▪지상파 3사의 실시간 방송 서비스를 제공 ▪CB 발행 및 SKT 출자를 통해 약 3천억원의 콘텐츠 투자금액 확보. 지상파의 블록버스터급 드라마/수출 목표의 예능에 대한 투자가 1차 목표, 추후 오리지널 확대 예정 ▪2023년 목표 유료가입자 500만명 달성시 예상 영업이익은 660억원 추정, 해당 시점 가치는 약2조원에서 2.5조원 까지 가능

□ 경쟁양상

○ 국내는 다양한 유형의 사업자가 OTT 서비스를 제공하고 있으며 뚜렷한 시장지배적 사업자가 없는 상황으로 막강한 자본력과 차별화된 콘텐츠로 무장한 글로벌 사업자와 경쟁에 직면하게 될 것임

-현재 지상파와 SKT의 통합 OTT서비스인 웨이브(wavve), CJ ENM의 티빙, KT의 올레TV모바일, LGU+의 모바일포털, 네이버의 Naver TV, 카카오의 Kakao TV, 왓챠의 왓챠플레이 등 다양한 종류의 OTT 서비스가 제공되고 있음.

-이와 함께 넷플릭스(Netflix), 아마존의 아마존 프라임 비디오 등 글로벌 사업자의 서비스도 제공되고 있으며 디즈니 플러스, 애플TV 플러스 등 또 다른 글로벌 사업자의 국내 진출도 예상



<그림 7> 향후 국내 유료구독형 OTT서비스 경쟁구도

○ 향후 OTT 사업자 간 M&A, 유료방송시장의 인수합병 등으로 콘텐츠와 자본력을 갖춘 소수의 사업자로 재편될 가능성이 높음

- 소수 메이저 사업자를 제외한 중소사업자는 OTT를 부가서비스 형태로 제공하거나 제휴모델로 추진하게 될 것으로 보임

□ 국내 사업자의 대응현황 및 전략방안

○ (규모의 경제 달성) 국내 OTT시장의 경쟁이 점차 글로벌화되면서 이에 대응하기 위해 국내 사업자 간 협력과 M&A가 활발해지고 있음

-지상파 3사와 SKT 간 협력을 통해 웨이브가 9월 18일 서비스를 런칭했고 CJ ENM과 JTBC가 통합 OTT 출범을 위한 합작법인(JV)을 설립하기로 발표한 바 있음. 이 두 결합의 공통점은 글로벌 시장 환경에 대응하기 위한 사업자의 전략적 선택의 결과로 볼 수 있음

-웨이브와 CJ ENM-JTBC의 통합 OTT서비스는 다음과 같은 특징을 지니고 있음

·웨이브는 콘텐츠사업자와 통신사업자 간 결합의 형태이고 후자는 콘텐츠와 콘텐츠 간 결합의 형태임. 웨이브는 지상파의 구작에서부터 쌓아 놓은 풍부한 콘텐츠 라이브러리와 통신사의 마케팅 및 자본력을 기반으로 서비스 경쟁력을 강화하는 반면 CJ ENM-JTBC의 통합 OTT서비스는 독창적이고 차별화된 콘텐츠를 통한 경쟁력을 제고할 것으로 보임.

·하지만, 두 통합 OTT서비스는 다음과 같은 단점이 있음. 웨이브는 최근 지상파 콘텐츠의 시청률이 하락하고 있다는 점은 웨이브의 경쟁력 약화로 이어질 우려가 있음. CJ ENM과 JTBC 간 통합 OTT서비스는 모바일 상품과 결합가능한 통신망을 보유하고 있지 않은 한계가 있음

<표 42> 국내 통합 OTT서비스의 특징 비교

구분	wavve	CJ ENM+JTBC
결합형태	콘텐츠+통신사	콘텐츠+콘텐츠
서비스개시	2019년 9월 18일	2020년 초
강점	풍부한 지상파콘텐츠 통신사의 마케팅 및 자본력	CJ ENM, JTBC 풍부한 콘텐츠 라이브러리
단점	지상파 부진	통신망 부재

○ (오리지널 콘텐츠 투자 확대 필요) OTT 서비스의 경쟁력은 오리지널 콘텐츠로부터 출발하는 만큼 이에 대한 투자확대가 필요함

-국내 사업자들은 오리지널 콘텐츠에 기반한 수익모델을 구축하고 있지 못함. 넷플릭스가 국내에서 가입자를 빠르게 모을 수 있었던 배경에는 오리지널 콘텐츠를 포함해 다른 플랫폼에서는 접하기 어려운 독점 콘텐츠를 보유하고 있기 때문임

-국내 OTT 서비스가 글로벌 사업자와 경쟁하기 위해서는 오리지널 콘텐츠 투자를 위한 자금력 확보가 중요한 시점임

·웨이브는 KBS2에서 방영 중인 <녹두전>에 100억 원을 투자했고 2023년까지 오리지널 콘텐츠 확보를 위해 3,000억원을 투자할 계획임

○ (독점 콘텐츠 확보) 오리지널 콘텐츠 확보와 더불어 서비스 경쟁력을 갖추기 위해서는 차별화된 독점 콘텐츠 제공도 필요함

-월정액 기반의 OTT 서비스에서는 저렴한 요금으로 다양한 콘텐츠를 이용할 수 있는 혜택이 확대하는 것이 필요하기 때문임

-예컨대, 웨이브는 워너브라더스(WarnerBros)의 <매니페스트(Manifest)>, 디즈니(Disney)의 <세이렌(Siren)>, 훌루(Hulu)의 <더 퍼스트(The First)> 등 해외 시리즈를 독점 혹은 처음으로 제공하고 있음

○ (ICT결합을 통한 콘텐츠 제공) 향후 OTT서비스는 가상현실(VR)이나 증강현실(AR) 등 ICT와 결합해서 진화할 것으로 예상

-이용자들도 콘텐츠를 단순히 시청하기보다 콘텐츠를 통한 체험의 욕구가 높아질 것임. 이러한 변화는 5G 확산을 가속화시키는 선순환 관계를 형성할 것임.

VII. 국내 OTT서비스 활성화를 위한 정책방안

1. 국내외 OTT 규제 동향²⁸⁾

□ EU

○ OTT와 관련된 규제로는 2010년 개정된 지침에서 주문형 시청각미디어서비스(이하, VOD)로 정의하며 이를 규제 대상에 포함할 것을 제안함

-하지만 해당 지침은 TV방송과 동일한 형식을 띄거나 편집, 편성 등의 책임이 있는 사업자가 서비스하는 콘텐츠로 제한되어 온라인을 활용하는 온라인 영상 콘텐츠 사업자는 규제 대상에서 배제되었음

○ OTT 시장이 전 세계적으로 확장되고 있는 미디어 환경을 고려하여 2016년 개정된 시청각미디어 서비스 지침 내 개방형 인터넷 동영상 공유 플랫폼 서비스(Video Sharing Platforms Service, 이하 VSP)를 개념화하고 규제 내용을 제시함

-VSP는 ‘이용자 제작 동영상을 포함한 방대한 양의 콘텐츠를 보유한 사업자가 제공 권한을 가지고 이용자들에게 개별 콘텐츠를 전자커뮤니케이션 네트워크로 제공하는 서비스’임

-VSP 서비스에 대한 핵심적인 규제 내용은 유튜브와 같은 인터넷 동영상 공유 플랫폼이 갖는 고질적 문제점인 유해 콘텐츠에 대한 사업자의 법적 의무를 강화한다는 점임

○ 최근 발표된 개정안에 따르면 on-demand 방식의 VOD 서비스 제공에 집중하는 넷플릭스와 같은 사업자들에게는 쿼터제를 적용시켜 법적 의무 수준을 강화하였음

28) 도준호(2019), 김희경(2019)을 토대로 정리함

-이들이 제공하는 콘텐츠 중에서 유럽에서 제작된 콘텐츠가 30%로 구성되어야 한다는 내용으로 서비스를 제공받는 해당 유럽 국가의 경제 이익에 기여하여 콘텐츠 유통 과정에서의 선순환 구조 마련을 제안함

-사업자 중심의 'TV-like' 개념을 삭제하여 서비스별 사업 분류 및 규제 적용 원칙을 재강조한 내용 또한 포함되어 있음

○ (시사점) EU에서 논의되고 있는 규제들은 OTT 사업자들의 사업 영역 전반을 관리·감독하기 위한 목적보다는 OTT 시장에서의 핵심 경쟁력인 콘텐츠 계층 간 동일 규제를 적용하고자 마련되었다는 점임

□ 영국

○ 영국은 2003년 새롭게 마련한 커뮤니케이션법을 통해 방송과 통신에 따른 규제 구분이 아닌 네트워크(전파 커뮤니케이션 네트워크) 서비스와 콘텐츠 서비스로 구분하고 서비스별 규제 적용을 공포함

-법안의 핵심 내용은 미디어 계층을 '실시간성'에 따른 분류, 즉 'TV와 유사한(TV-like)' 시청 경험을 제공하는 경우는 방송사업자와 유사한 서비스를 제공하는 것으로 확정하여 동일한 법적 지위 및 규제를 적용받는다는 점임

○ 커뮤니케이션법에 따라 OTT를 주문형 비실시간 동영상 콘텐츠를 제공하는 온라인 동영상 콘텐츠 서비스(On-Demand Programming Service, 이하 ODPS)로 규정하고 관련 규제를 적용하고 있음

-규제는 2003년 새 커뮤니케이션법과 함께 출범된 Ofcom에서 최소한의 범위 내 ODPS 사업자들에게 사후규제-서비스등록/내용/광고/협찬 등-방식으로 제재를 가하고 있음

○ (시사점) OTT를 비선형적 서비스를 제공하는 사업자로 규정하여

규제 수준을 정립할 수 있었으며, 자율성에 기반한 등록 의무 규정을 통해 규제 기관은 사업자에 대한 최소한의 정보만을 획득하여 사후규제를 적용하는 방식을 따랐고 이는 기존 유료방송 사업자보다 낮은 규제가 적용됨을 보여줌

□ 프랑스

○ EU, 영국 등이 규제 틀에 포함시킨 실시간성 여부에 따른 구분, 즉 선형·비선형의 구분없이 모든 온라인 영상 콘텐츠들을 방송 영역(시청각커뮤니케이션) 내 콘텐츠로 규정하고 적합한 규제 체계에 대한 논의를 이어 나가고 있음

○ 현재는 1986년 제정된 커뮤니케이션 자원에 관한 법률을 기본법으로 하여 모든 시청각커뮤니케이션 서비스를 규정 및 규제하고 있음

- 구체적으로 지상파방송, 유료방송, 온라인 실시간 방송 등의 라디오 및 텔레비전 시청각커뮤니케이션 서비스는 리니어서비스로 VOD, catch-up TV 등의 주문형 시청각미디어 서비스(Services de médias audiovisuels à la demande, 이하 SMAD)는 네티니어서비스로 분류하고 있으며, 각 서비스들에 진입/내용/프로그램등급/광고/편성·제작물 등의 사후규제들을 동일하게 적용하고 있음

○ 2010년 CSA는 넷플릭스와 같은 유료 구독형 온라인 서비스를 제공하는 SVOD 사업자에 대한 규제를 더욱 강화하기 위해, SVOD를 ‘상업적인 목적을 가진 사업자가 제공하는 콘텐츠들 중에서 이용자의 선택에 의해 전자 경로로 소비되는 모든 방송’으로 규정하고 지켜야할 조항들을 마련하였음

-예컨대, 넷플릭스에게는 유럽 본사를 프랑스 내에 설립하여 프랑스의

쿼터제를 따라야 한다든가, 영화 개봉 후 4개월 이후부터 VOD 등의 서비스가 가능한 홀드백 규정을 따라야 한다는 요구 사항 등임

○ (시사점) 2009년부터 시청각최고위원회(CSA)는 기존의 방송법을 OTT서비스를 포함한 SVOD 사업자에 확대 적용하는 동시에 새로운 미디어 생태계에 적합한 수정 방안 모색함.

- 그러나 규제의 수준과 내용은 EU의 AVMSD나 영국의 ODPS 규제와 동일하거나 비슷하게 미성년자 유해물이나 혐오물 금지, 다양성 추구 등 내용 심의와 관련됨.

- 경쟁당국은 국내외 OTT 사업자에 대한 지배력이 강화되면서 점차 세력이 약해지고 있는 지상파에 대한 과도한 기존 규제를 완화하고 있으며, 오는 2020년 해당 법안이 시행될 예정임. 결론적으로 프랑스의 경우는 OTT 규제보다 자국 방송사의 규제완화가 더 시급한 실정

□ 미국

○ OTT 사업자는 온라인 영상 제공자(Online Video Distributor, 이하 OVD)로 분류되어 있으며 지상파방송사업자나 MVPD와 동일한 수준의 높은 방송규제를 적용받고 있지는 않음

- OVD는 방송 콘텐츠를 제공하는 서비스사업자가 아닌, '정보 서비스 사업자'로 분류되어 시장진입 시의 신고 의무를 제외하고는 별도 규제를 적용받고 있지 않음

○ OVD에 대한 범주와 적용 규제 등 OVD를 둘러싼 논의들은 2010년 온라인 콘텐츠 유통사인 Sky Angel과 콘텐츠 유통사인 Discovery 간 분쟁을 시작으로 촉발

- Sky Angel이 콘텐츠를 위성으로 전송하였던 기존 방식이 아닌 공중망인 인터넷망을 통한 전송 방식으로 전환하면서 Discovery가 자사 콘텐츠

츠 제공 중단이라는 결정을 내렸는데, Sky Angel은 자사를 MVPD로 규정하고 콘텐츠에 대한 동등한 접근권이 있음을 주장하며 FCC의 판단을 요구한 사건임

- FCC는 Sky Angel과 같은 OTT 사업자를 MVPD로 인정하지 않았으며, 2012년 지상파방송사업자, MVPD 외 OVD라는 새로운 사업자 분류를 제시함

○ (시사점) 2014년 미국은 실시간 영상 콘텐츠를 제공하는 OVD에 한하여 MVPD로 포함시키는 것을 결정하고 관련 규제들에 대해 지속적으로 논의를 진행 중.

-선형 프로그램을 제공하는 경우를 MVPD 서비스 특성으로 해석하여 사업자가 제공하는 서비스별 법적 지위를 부여하고자 한 것임

□ 국내

○ 2019년 7월 26일 더불어민주당 김성수 의원이 OTT 사업자와 서비스를 포함한 통합방송법 수정안을 발의함²⁹⁾.

-해당 수정안에는 다양한 이해관계자들의 방송서비스에 대한 정의, 표현의 자유 등 이슈 관련 의견들을 수렴하여 OTT 사업자를 ‘온라인 동영상제공사업자’로 OTT 서비스를 ‘온라인동영상제공사업’으로 규정하고 최소 규제 원칙을 제안함

-진입 규제에 있어서는 신고제로, 심의 규제에 있어서는 별도 심의 규정을 마련하는 것으로 하여 기존 방송법을 중심으로 하되 이용자 보호 목적을 달성하는 방향의 내용들을 담고 있음.

· 주요 내용은 △별도 심의체계 수립 △약관신고 의무화 △재산상황 등

29) 김성수의원은 “OTT 법적 지위가 모호해 규제공백 발생하고 있으며, 미디어 시장 공정경쟁 촉진과 이용자 보호, 건전한 발전 위해 최소한의 정책수단을 적용한 개정안을 마련했다”고 취지를 밝힘

자료제출의무 부여 △경쟁상황 평가 실시 △금지행위 규정 적용 △방송분
쟁조정대상 포함 △시정명령 및 제재조치 대상 포함 △콘텐츠-광고 분리
신설 등 적용

**<표 43> 김성수 의원 발의 방송법 전부개정법률안 OTT 관련 주요
내용**

구분		관련 내용
1장 총칙	온라인동영상제공사 업	○ 실시간 방송프로그램을 포함하여 영 상·음성·음향·데이터 등의 콘텐츠를 복 합적으로 제공하는 사업
	온라인동영상제공사 업자	○ 방송사업자와 외주제작사 또는 이용 자 등으로부터 대가 등 경제적 이익을 조건으로 실시간 방송프로그램 또는 영 상·음성·음향·데이터 등의 콘텐츠를 공급 받거나 수집·중개하여 이용자에게 제공 할 목적으로 신고한 자
	시청자 권익증진	○ 다양하고 품격있는 콘텐츠 제공, 이 용자의 권익 증진, 양질의 서비스 제공
	심의규정	○ 별도의 심의규정 제정 공표
2장 방송사업자 등	신고	○ 과기정통부
	허가·승인·등록의 취소 및 폐지명령 등	○ 사업의 전부 또는 일부의 폐지를 명 하거나, 6월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 전부 또는 일부를 정지하거나 광고의 중단 - 허위 기타 부정한 방법으로 신고·변 경신고를 한 때 - 약관변경명령 또는 재통지명령 등을 이행하지 아니한 때 - 시정명령, 제재조치명령을 이행하지 아니한 때
3장 방송사업의 운영등	방송광고	○ 방송광고-온라인동영상광고와 방송 프로그램-온라인동영상콘텐츠가 혼동되 지 아니하도록 명확하게 구분

	이용약관 신고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과기정통부에 이용약관 신고 ○ 약관 변경 시 이용자에게 통지 ○ 약관이 현저히 부당하거나 시청자 이익 침해 시 약관변경 또는 재통지 명할 수 있음
	폐업 및 휴업등의 신고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과기정통부에 신고
4장 공정경쟁 촉진	공정경쟁 촉진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경쟁상황 평가 실시(사업자 자료 제출 의무)
	금지행위 유형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정당한 사유 없이 온라인동영상제공서비스의 제공을 거부하는 행위 ○ 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 온라인동영상제공서비스를 제공하는 행위 ○ 이용약관을 위반하여 온라인동영상제공서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위 ○ 온라인동영상제공서비스의 제공 과정에서 알게 된 시청자의 정보를 부당하게 이용하는 행위
	금지행위 처벌	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금지행위의 중지, 계약조항의 삭제 또는 변경, 금지행위로 인하여 시정조치를 명령받은 사실의 공표 등 필요한 시정조치 ○ 금지행위 시 대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과 ○ 사실관계의 조사 필요 시 방송사업자등에게 자료의 제출을 요청 ○ 사업장에 출입하여 장부, 서류, 그 밖의 자료나 물건을 조사
제6장	조정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방통위 방송분쟁 조정 대상에 포함

방송분쟁의 해결		○ 다음과 같은 분쟁 발생 시 조정 신청할 수 있음 - 방송프로그램, 채널 및 방송콘텐츠 또는 온라인동영상콘텐츠의 공급 및 수급과 관련된 분쟁 - 그 밖에 방송사업 또는 온라인동영상제공사업의 운영에 관한 분쟁
제7장 방송발전의 지원	방송발전의 지원	○ 과기부, 온라인동영상산업의 진흥과 방송기술 및 시설에 관하여 필요한 정책을 수립·시행
제9장 보칙	자료제출	○ 정부 혹은 방통위, 직무수행을 위하여 필요한 경우 관련 자료의 제출을 요구
	재산상황의 공표	○ 해당 법인의 재산상황을 방통위에 제출
	시정명령등	○ 정당한 사유 없이 방송 또는 서비스를 중단하는 등 시청자 이익을 현저히 저해하고 있다고 인정될 때
	제재조치	○ 심의 규정 위반 시 5천만 원 이하의 과징금을 부과하거나 위반의 사유, 정도 및 횟수 등을 고려하여 다음 각호의 제재조치를 명할 수 있음 - 해당 온라인동영상콘텐츠 또는 해당 온라인동영상광고의 정정·수정 또는 중지 - 방송편성책임자·해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 관계자에 대한 징계 - 주의 또는 경고
제10장 벌칙	벌칙	○ 2년이하 징역 또는 3천만원이하의 벌금 처함 - 허위 기타 부정한 방법으로 신고하여 서비스를 제공한 자 - 신고를 하지 않고 서비스를 제공한 자

		○ 1년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금 : 시정명령 위반 시
	과태료	○ 3천만원 이하의 과태료를 부과 - 방송광고 위반, 약관신고 및 변경신고 아니할 경우, 이용자에게 약관변경통지 아니한 자, 자료 제출 아니한 자, 자료제출 거부 및 거짓자료 제출 등

2. OTT 법안에 대한 검토 및 정책방향

□ OTT 관련 김성수 의원 법안의 문제점

○ 규제들은 국내외 OTT 사업자들을 관리·감독하기 위한 충분한 내용들을 담고 있지 않으며, 오히려 국내 토종 OTT 사업자들의 사업 진흥을 저해한다는 비판의 목소리만 나오고 있는 상황임

-글로벌 미디어시장을 주도하고 있는 미국은 사전규제 보다는 초대형 미디어들의 M&A, 시장 독과점 및 경쟁제한 조사 등 사후관리 이슈에 집중해왔음. 유럽은 넷플릭스, 유튜브 등 미국 기업들의 공습에 대한 방어와 보호전략으로 규제를 확대하는 추세임

-그러나 국내 발의 법안들은 기존 방송미디어와의 유사성에만 집중하면서, 대형 글로벌OTT 보다는 토종OTT(국내 콘텐츠와 Live를 제공하는) 규제만 강화하는 형태임. 명분은 역차별 해소와 OTT산업 활성화, 최소규제 원칙을 내세우지만 성장해가는 ‘토종사업자 발목잡기’라는 엉뚱한 방향으로 논의가 진행되고 있음

○ (현행 법체계에서 규제 적용 중) 현재 국내법 상 OTT 사업자의 법적 지위 및 의무에 비추어볼 때 규제공백이 있다고 보기 어려움³⁰⁾

-OTT 서비스의 법적 지위가 모호해 규제 공백이 발생하고 있다고 하

30)

나, OTT 서비스는 이미 국내법 상 지위가 부여되어 다양한 내용적, 사업적 규제를 받고 있음

-즉, OTT서비스는 전기통신사업법상 부가통신사업자로서 이미 방통위가 이용자 보호 조치, 금지행위 위반 시 제재 등을 할 수 있게 규정되어 있고 2018.12. 개정되어 2021년 시행을 앞두고 있는 같은 법 제34조의2에 따라 실태조사 대상에도 포함되어 있음,

-내용상으로도 불법정보 유통금지 의무, 청소년 유해매체물 표시 의무 등을 지고 있어 규제의 공백이 있다고 보기 어려움

<표 44> OTT 사업자의 법적지위

법	사업자 지위	의무
전기통신사업법	‘특수 유형 부가통신사업자’ (제2조제13호가목 등)	<ul style="list-style-type: none"> · 이용자 이익 저해 금지 및 위반시 방통위가 약관변경, 금지행위 중지 등 조치 가능 · 부가통신사업자 금지행위 시 방통위가 조사권 및 조치명령권 행사 가능 · 폐지 및 정지명령권(시정명령 불이행 시) · 사업 등록취소 및 폐지명령 · 불법촬영물의 유통방지 의무 · 금지행위 위반 시 방통위가 제재 조치 가능 · 부가통신사업 실태조사 및 자료제출 의무(제34조의2, 시행예정)
정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	‘정보통신서비스 제공자’ (제2조제1항제3호)	<ul style="list-style-type: none"> · 불법정보 유통금지 의무(방통위가 방심위 심의 통해 불법정보 취급 정지, 제한명령) · 위반행위 중지 또는 시정명령, 시정명령 불이행시 사업 폐지 또는 정지명령
저작권법	‘온라인서비스 제공자’ (제2조제30호)	<ul style="list-style-type: none"> · 불법 복제 저작물의 전송, 중단 명령 불이행시 벌칙 규정(과태료)
청소년보호법	-	<ul style="list-style-type: none"> · 「전기통신사업법」에 따른 전기통신을 통한 부호·문언·음향 또는 영상 정보에 청소년 유해 매체물 표시 의무 등

○ (과잉규제에 따른 산업활성화 저해) OTT 사업의 자율성을 지나치게 제한하고 과잉규제로 인한 창의적 서비스 진화 및 이용자 편익 저해 등의 문제를 불러오게 될 것이 우려됨

-김성수 의원이 발의한 법률안의 경우 OTT를 방송법에 포함시키면서 진입규제부터 사후규제까지 적용받는다는 점에서 유료방송에 준하는 규제를 적용받음

-OTT 분야는 자유로운 시장 진입과 퇴출이 끊임없이 일어나는 누구에게나 개방된 비보호 산업으로 실제 방송사, 통신사, 포털, 스타트업, 글로벌 기업, 가전사 등 다양한 사업자들이 무한경쟁 중임

-이용자 니즈에 따라 수시로 바뀌는 OTT 서비스 트렌드 속에서 법안은 서비스 변화 속도를 가로막을 우려가 있음, 결과적으로 국내 OTT 산업 발전 및 글로벌 경쟁력 확보를 저해하게 될 것임

○ (글로벌 사업자에 대한 규제 실효성 담보 미흡) 글로벌 사업자들이 국내 규제를 회피한다면 강제할 수단이 모호해 결과적으로 국내사업자 규제강화로만 작용할 가능성도 있음

-규제 강화 시 국내 OTT는 위축될 수밖에 없는 반면 이미 글로벌 시장에서 성장해 국내시장을 잠식하고 있는 해외 OTT 점유율이 지속 상승할 것으로 예상됨

-국내 규제를 통해 해외사업자도 규제범위에 포함된다고 하지만 그 실효성과 규제적용을 담보하기 어려운 것이 현실임

○ (유료방송과의 대체관계보다 보완관계) 규제형평성 관점에서 유료방송에 준하는 규제 적용함. 하지만 이에 대한 근거가 될 수 있는 '유료방송과 OTT의 대체성'이 입증되지 않음

-OTT 이용자가 증가하고 있지만 유료방송 가입자 역시 매년 증가, 아직 국내에서는 코드커팅(Cord-cutting) 현상이 발생하지 않음

-현재 국내 미디어 시장에서 OTT는 유료방송 대체재 보다는 보완재로 평가하는 것이 합리적 판단이며, 유료방송 대체 잠재성 있다 하더라도 현 시점에서의 유사규제 도입은 지나친 시기상조임

□ OTT 산업에 대한 정책방향

○ (역차별 해소 및 자국문화산업 보호) 국내와 해외사업자 간의 망이 용료 및 디지털 과세 등 규제형평성 논란되고 있어 이에 대한 정책방안이 선행되어야 함

-EU 등 주요 국가들이 글로벌 OTT의 지나친 시장잠식을 견제하기 위해 자국산업 보호 관점에서 규제(프로그램 쿼터제, 디지털세 부과 등)를 추진 중이며, 코드커팅이 이미 발생하고 있는 미국은 OTT 규제 논의 진척이 없는 상황

-국내에서 선제적 규제를 해야 할 명분이 없으며 규제를 도입하더라도 유튜브, 넷플릭스와 같이 지나치게 영향력이 커진 글로벌 사업자로부터 국내 산업을 보호하는데 초점을 맞춰야 할 것임

○ (국내 미디어 산업에 대한 규제완화) 장기적으로 OTT를 규제할 것이 아니라 현 방송규제 완화를 통해 글로벌 경쟁 시대를 대비토록 하는 것이 바람직한 정책 방향임

-기존 유료방송에 대한 규제 수준을 현재 OTT 동영상이 포함된 부가통신사업 수준으로 낮추거나 OTT 동영상 서비스역무를 별도로 신설하든 지 하면서 유료방송에 대한 규제수준을 중간 수준에서 타협 하는 것 정도가 검토 가능한 대안이 될 것임(곽동균, 2018)

-어떤 경우에도 기존 유료방송서비스의 규제 수준을 현재보다 대폭 완화하는 것은 불가피한 수순이므로, 방송관련 법제 개정 논의에서 이를 선제적으로 반영해 나가는 작업이 필요함

○ (최소규제) OTT 서비스의 확산은 기존 미디어 산업구조 자체를 근본적으로 변화시킬 잠재력이 있기 때문에 과도한 규제는 바람직하지 않으며 최소 규제 원칙이 바람직함

-과기정통부는 스마트미디어에 대한 진흥 원칙의 정책기조를 밝힌바 있으며 산업활성화를 위한 규제 유보적인 입장을 표명했음

-현행 OTT 규제(부가통신사업자) 유지하되, OTT 산업 실태조사 및 경쟁상황 평가 등을 통해 시장을 정확히 진단하고 규제수위를 정해 가는 것이 바람직함

3. OTT 산업활성화를 위한 정부의 지원방안

□ 콘텐츠 산업 활성화방안 마련

○ OTT 서비스의 경쟁력은 콘텐츠로부터 나오는 만큼 국내 콘텐츠 제작시장에 대한 활성화를 위한 정책방안이 선행되어야 할 것임

-국내 제작시장이 넷플릭스의 하청기지로 전락하여 국내 콘텐츠 산업의 생태계 혼란이 초래될 것이라는 우려 상존함. 넷플릭스의 글로벌 사업 관점에서는 비영어권 국가인 우리나라의 비중이 제한적이며 넷플릭스가 모든 저작권을 독점하는 데 따른 한계가 있음

-OTT 산업 육성을 위해서는 사업자의 노력도 필요하지만 글로벌 사업자와 경쟁하기 위해서는 서비스의 근간이 되는 콘텐츠산업 진흥이 마련되어야 함

○ 국내 이용자의 문화적, 지역적, 사회적 수요를 반영하는 국내 콘텐츠 제작을 활성화해야 함.

-해외 플랫폼에 재판매를 위한 대작 콘텐츠에만 투자가 집중될 경우 이에 따른 실패에 대한 보완 필요

-국내 콘텐츠 산업 전반의 성장 및 콘텐츠 다양성 제고를 위해서는 국내 특화/지역PP 및 중소 콘텐츠 제작사에 대한 지원을 확대해야 함

-콘텐츠 뿐만 아니라 플랫폼 경쟁의 핵심요소가 콘텐츠 차별화에 있기

때문에 다양한 콘텐츠 투자를 강화해야 함. 국내 특화/중소/지역콘텐츠 제작사 지원을 위해서는 지역밀착, 국내 콘텐츠 활성화를 위한 전용기금 또는 펀드조성 등을 고려해 볼 수 있음

○ 국내 콘텐츠 시장의 인력 수요를 고려하면 방송미디어 분야의 제작 예비 인력 수요에 대한 예측 및 공급정책 마련 필요

-올해 약 120여편의 드라마가 제작된다고 예상되며 저년 대비 10~20% 증가된 반면 전문제작 인력의 공급 확대는 이루어지지 않음(김용희, 2019)

□ OTT 사업자에 대한 지원방안 마련

○ 방송프로그램 및 영화 제작을 위해 국내에서 발생한 비용 중 일부에 대해 소득세 또는 법인세 공제(조세특례제한법 제25조의6, 단, '22.12.31.까지)임

-하지만, 세액공제 대상은 방송법 상 방송사가 방영하는 방송 프로그램과 '영화비디오법'상의 공중에 상영할 목적의 영화로 한정되어 있고 인터넷 플랫폼을 통해 방영되고 대중이 아닌 특정 시청자의 시청이 목적인 OTT 오리지널 콘텐츠 제작은 공제 해당되지 않음

○ 국내 OTT 서비스를 활성화하기 위해서는 OTT 오리지널 콘텐츠 제작투자를 유인/지원하기 위한 정책이 마련되어야 함

-넷플릭스 등 해외 OTT 사업자가 천문학적인 금액을 투자하여 제작한 오리지널 콘텐츠들을 기반으로 시장을 잠식해 나가고 있음을 감안해 상대적으로 영세한 국내 OTT 사업자에 대한 재정적 지원이 마련

○ 오리지널 콘텐츠 제작을 위해 투자하는 금액에 대한 조세특례제한

법 상 영상콘텐츠에 대한 세액공제 등을 고려해 볼 수 있음(김용희, 2019).

-방송부분은 다큐멘터리, 수출제작 지원 등 특수 분야에만 특화된 제작비 직접지원 중심의 정부정책이 집중되어 있는 반면, 국내 자본 투자 활성화를 목적으로 한 조세감면 등의 투자 유인책은 소극적임

-세계 지원의 대상 장르가 영화, 드라마, 애니메이션에 국한되지 않고, 다큐멘터리, 예능, 리얼리티쇼 등 다양하며, 자국의 콘텐츠 산업, 문화, 혹은 고용에 기여한 부분에 대해서 세계지원”이 이루어지고 있다는 점은 국내 OTT 지원 정책 입안시 참고할 필요가 있음

<표 45> 해외의 콘텐츠 세계지원 현황

구분	세계지원 유형	지원예능 장르	지원범위	특이 사항
(캐나다) 브리티시 콜롬비아	환급형 세액공제 (Refundable Tax Credit)	스크립트쇼 리얼리티쇼	적법한 인건비의 약 33% 환급	제작사가 콘텐츠 저작권을 소유해야 함
(캐나다) 매니토바		버라이어티	적법한 지출 30% 또는 적법한 인건비 45%	지원 신청 시 등록수수료 지불
(캐나다) 뉴브런즈윅		버라이어티 리얼리티	적법한 인건비의 최대 40%	회계감사/검토 보고서 작성에 최소예산기준 有
(캐나다) 뉴펀들랜드 & 라브라도		스크립트쇼 리얼리티쇼	적법한 인건비의 최대 40%	세액 공제액은 1년 기준 총 제작비용의 25% 미만
(캐나다) 노바스코샤		버라이어티	적법한 인건비의 최대 50%	지역/다회촬영 보너스로 세액공제율

				증가
(캐나다) 온타리오		스크립트쇼	적법한 지출의 21.5% 또는 적법한 인건비의35%	한 편당 최소 제작 비용 기준 有
(미국) 알라바마		리얼리티 토크쇼 게임쇼	세금의 25~35% 환급	최소 제작비용 50만 달러 이상
호주		리얼리티쇼	적법한 지출의 16~40% 환급	지원 유형이 다양함
영국	세금 경감 (Tax Relief)	코미디	영국 내 총 제작비용의 10% 이상	고화질(High-e nd)TV 대상/ 총 제작비용의 10% 이상 자국 지출

<참고문헌>

- 곽동균 (2018). <4차 산업혁명 시대 OTT동영상 산업 활성화를 위한 당면 과제(17-18)>. 진천 : 정보통신정책연구원.
- 관계부처 합동 (2019). 『혁신성장 실현을 위한 5G+ 전략』 .
- 강명현 (2018). OTT 방송환경에서 지역성 구현을 위한 규제정책에 관한 연구: 해외 OTT 규제사례 분석을 중심으로. <언론과학연구>, 18권 4호, 5-35.
- 김동준·조성제 (2012). 『2012 하반기 전망: 통신/인터넷 이슈 분석 망중립성 이슈의 본질을 파헤치다!』 . 서울: 유진투자증권.
- 김용배 (2019). <글로벌경쟁시대, 국내 OTT 대응방향>. 방송학회 세미나 발표문.
- 김용희 (2019). <OTT를 통한 미디어 시장 재편과 주요 사업자별 경쟁전략>. OTT포럼 1차 세미나 발표자료.
- 김희경 (2019). <글로벌 OTT 규제현황과 국내 관련법 규제체계 : EU, 프랑스, 일본 사례를 중심으로>. 방송학회 세미나 발표문.
- 나성현 (2018). 『주요국의 망 중립성 정책현황과 쟁점』 . 진천: 정보통신정책연구원.
- 도준호 (2019). <글로벌 OTT 규제현황과 국내 관련법 규제체계 : 미국, 영국 사례를 중심으로>. 방송학회 세미나 발표문.
- 대한민국정부 (2019). 『혁신성장 실현을 위한 5G+전략』 .
- 메조미디어 (2019). <OTT 서비스 트렌드 리포트>. 메조미디어.
- 박원준 (2019). Amazon Prime Video의 경쟁력과 시사점. <미디어 이슈 트렌드 전문가 리포트 7월호>. KCA
- 박인철 (2019. 10. 7). [5G 6개월 긴급진단②] 비싼 요금제, 고가 단말기로 선택권 제한. 『소비자가 만드는 신문』 .
- 삼정 KPMG (2019). OTT레볼루션, 온라인 동영상 시장의 지각변동과 비즈니스

- 스 기회. <제109호>. 삼성 KPMG 경제연구원.
- 선민규 (2019. 9. 30). 상호접속료가 중소 CP 부담 진짜로 늘렸을까 [이슈진단 +]폐북이 불 당긴 글로벌 대형CP 규제②. 『지드넷코리아』 .
- 이국현 (2019. 8. 22). 방통위·페이스북 ‘접속속도 고의 저하’ 논란 발단은? 『뉴시스』 .
- 이상원 (2019). 미국 유료 동영상 OTT시장의 경쟁상황 변화와 전망. <미디어 이슈&트렌드 전문가리포트>. KCA.
- 이영주 (2019). 해외 미디어 기업간 인수합병시 부여된 승인조건에 대한 고찰과 정책적 함의. <미디어 이슈 트렌드 전문가 리포트(7월호)>. KCA.
- 이종관 (2019). <미디어 시장의 상생발전을 위한 OTT의 역할과 비전>. OTT 포럼 1차 세미나 발표자료.
- 인터넷 상생 발전 협의회 (2018). 『인터넷 상생 발전 협의회 결과보고서』 . 인천: 정보통신정책연구원.
- 장재현 (2018). 『5G 서비스가 넘어야 할 과제들』 . 서울: LG경제연구원.
- 정동훈 (2018). 망중립성 논의의 쟁점과 함의. 『정보화정책』 , 25권 1호, 3-29.
- 조대근 (2018). 5G 시대 해외 주요국의 망 중립성 정책 동향과 전망: 미국과 유럽연합을 중심으로. <ICT 산업전망컨퍼런스 발제문>.
- 콘텐츠웨이브 (2019). <기자간담회 발표자료>. 내부자료.
- 한국콘텐츠진흥원 (2018). <한국콘텐츠 해외진출 확대를 위한 글로벌 플랫폼 조사연구>. 나주 : 한국콘텐츠진흥원.
- 황유선 (2018). <글로벌 OTT사업자 한국시장 현황 및 전망>. 정보통신정책연구원 글로벌 OTT 사업자 비즈니스 전략 및 국내 시장 전망 세미나
- KT경제경영연구소 (2018). 『5G의 사회경제적 파급효과 분석』 .
- BEREC (2016). Report on OTT Services, http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/5751-berereport-on-ott

-services_0.pdf

참고문헌

- 관계부처 합동 (2019). 『혁신성장 실현을 위한 5G+ 전략』 .
- 김동준·조성재 (2012). 『2012 하반기 전망: 통신/인터넷 이슈 분석 망중립성 이슈의 본질을 파헤치다!』 . 서울: 유진투자증권.
- 나성현 (2018). 『주요국의 망 중립성 정책현황과 쟁점』 . 진천: 정보통신정책연구원.
- 박인철 (2019. 10. 7). [5G 6개월 긴급진단②] 비싼 요금제, 고가 단말기로 선택권 제한. 『소비자가 만드는 신문』 .
- 선민규 (2019. 9. 30). 상호접속료가 중소 CP 부담 진짜로 늘렸을까 [이슈진단+] 폐북이 불 당긴 글로벌 대형CP 규제②. 『지드넷코리아』 .
- 이국현 (2019. 8. 22). 방통위·페이스북 ‘접속속도 고의 저하’ 논란 발단은? 『뉴시스』 .
- 인터넷 상생 발전 협의회 (2018). 『인터넷 상생 발전 협의회 결과보고서』 . 진천: 정보통신정책연구원.
- 장재현 (2018). 『5G 서비스가 넘어야 할 과제들』 . 서울: LG경제연구원.
- 정동훈 (2018). 망중립성 논의의 쟁점과 함의. 『정보화정책』 , 25권 1호, 3-29.
- 조대근 (2018). 5G 시대 해외 주요국의 망 중립성 정책 동향과 전망: 미국과 유럽연합을 중심으로. <ICT 산업전망컨퍼런스 발제문>.
- KT경제경영연구소 (2018). 『5G의 사회경제적 파급효과 분석』 .

토론

**문재인 정부 전반기
미디어정책평가 및
발전 방향 모색 토론회 토론문**

지성우 / 성균관대학교 법학전문대학원 교수

토 론 문

* 지성우 교수(성균관대학교 법학전문대학원)

□ 권상희 교수님

- 최근 ICT 기술이 고도로 발전함에 따라 '1인 미디어'가 활성화되면서, 인터넷을 통한 개인들의 방송이 사회적 이슈가 되고 있음. 흔히 인터넷을 '정보의 바다' 라고 일컫기도 하는데, 개인들은 이제 시간적·공간적으로 격리되어 있음에도 불구하고, 인터넷을 통해 서로 자유롭게 공통의 관심사에 대해 소통할 수 있게 되었음. 더욱이 최근에는 5G 광대역 통신망 기술의 발전으로 인해 대량의 영상정보를 신속하게 전송할 수 있게 되면서 인터넷을 통한 개인방송(Personal Broadcasting Through Internet or Internet Personal Broadcasting)이 급속하게 확산되고 있음.
- 특히 인터넷상에서 콘텐츠 공급자는 실시간으로 영상의 제공이 가능해지고, 수요자는 시·공간의 제약 없이 언제 어디서나 이 콘텐츠들을 시청할 수 있게 되었음. 인터넷 방송은 방송사업자가 향유하던 독점적 지위를 허물고 인터넷이라는 통합적인 정보망을 통해 개인 간의 물리적 격차를 해소하고 사회적 평등을 구현해 낼 수 있는 가능성을 열어 놓았음. 반면, 최근 정보통신망을 통한 인터넷방송 진행 중 선정성과 폭력성이 높은 불법적인 콘텐츠들이 무분별하게 유포되는 문제점도 동시에 발생하고 있어 이에 대한 대책이 시급한 상황임.
- 인터넷 포털의 경우 과거 정보통신제공 사업자로서의 지위를 가지며, 단순히 정보를 매개하는 역할만 담당했었지만 현재에는 정보를 생산하고 가공·유통하는 경우가 많아지면서 언론과 유사한 기능으로 역할이 확대되고 있으므로 이에 상응하는 사회적 책임을 부담해야 하는 문제가 발생함. 그럼에도 불구하고 이러한 포털에 대한 규제는 신산업의 발전을 저해해서는 안되며, 선진 각국에서의 정책과 규제수준을 면밀하게 검토하여 부작용은 최소화하되 첨단산업이 최대한 발전할 수 있도록 길을 열어주어야 하므로 보다 미래법적인 관점에서의 정책이 필요함.

□ 성동규 교수님

- 향후 차세대 통신망인 5G 통합망(Convergence Network)이 보편화되면 각 시청각서비스들이 상호 유기적으로 작동하게 되어 다양한 멀티미디어 제공이 가

능해지기 때문에 인터넷 방송이 더욱 활성화될 것임. OTT는 방송사업자가 향유하던 독점적 지위를 허물고 인터넷이라는 통합적인 정보망을 통해 개인 간의 물리적 격차를 해소하고 사회적 평등을 구현해 낼 수 있는 가능성을 열어 놓았음.

- 방송통신의 융합현상이 발생한다고 해서 본래 의미의 방송의 자유와 통신의 자유가 화학적으로 결합하여 새로운 자유권이 탄생하는 것은 불가능함. 그렇다면 헌법적인 차원에서의 자유권의 융합이 아니라 단행법적인 차원에서 '방송'의 개념을 재정립하는 방안을 생각해 볼 수 있음.
- 예를 들면 방송의 범위를 '범용인터넷망기반방송'이라는 명칭으로 확대해서 넓게 인정한 다음, 방송규제에 적용되는 범위를 축소하여 확정하는 방법임. 이렇게 하면 개인 인터넷 방송을 '범용인터넷망기반방송'이라 정의하여 "광대역통합정보통신망등을 이용하여 양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로 PC, 텔레비전 수상기 등 단말기나 부속장치를 통하여 이용자에게 영상·음성·음향 위주로 이루어진 콘텐츠를 실시간으로 제공하는 서비스"를 가리키는 개념으로 활용하면 될 것임.
- 하지만 이 방법에 의하면 자칫 방송의 범위가 무한히 확대되는 문제점이 발생할 수 있음. 이러한 점을 보완하기 위해서는 EU와 독일 등 유럽국가의 예를 참고하여 방송의 개념에 포함시키기 위한 일정한 기준이 제시되어야 함.
- 예를 들면 독일의 「방송·텔레미디어국가협약」 제2조 제3항에 의하면 ① 동시 수신을 위한 잠재적 이용자 수가 500인 이하인 서비스 등은 방송의 개념에서 제외하고 있음. 이러한 독일의 방식은 우선 방송의 개념을 포괄적·종합적으로 정의함으로써 전송기술의 발전으로 인해 규제의 공백의 발생을 방지하면서도, 방송으로 분류되는 개인 인터넷 방송서비스의 범위를 제한하고 있음. 당해 기준에 의하면 방송과 통신의 기본권적 속성을 해치지 않으면서도 단행법적으로 규제의 기준을 설정할 수 있는 장점이 있음.
- 다만 향후 만일 한국에서 이러한 포괄적 방식의 규정을 도입한다면 동시 수신자가 500인 이하인 서비스라는 기준은 현실을 고려할 때 매우 강한 규제로 작용할 우려가 크기 때문에 구체적인 동시 방송이용자수에 대해서는 독일과는 다른 수준의 사회적 합의가 필요할 것임.

□ 조맹기/이석우 교수님

- 먼저 세계적으로 입법례를 살펴보면 현대 민주주의국가에서 단순히 허위사실의 유포를 그 자체만으로 처벌하는 민주국가의 사례는 거의 없다는 점임.
- 둘째, 또한 허위사실의 표현으로 인한 논쟁이 발생하는 경우, 문제되는 사안에 관한 사회적 관심을 높이고 참여를 촉진할 수도 있으므로 반드시 공익을 해하거나 민주주의의 발전을 저해하는 것이라고는 볼 수 없고, 행위자가 주관적으로 공익을 해할 목적이 있는 경우에도 실제로 표현된 내용이 공익에 영향을 미칠 수 없는 사적인 내용이거나 내용의 진실성 여부가 대중의 관심사가 아닌 때, 내용의 허위성이 공지의 사실인 경우 등에는 그로 인한 사회적 해악이 발생한다고 하기도 어렵다는 점도 고려되어야 함.
- 셋째, ‘허위사실’에 대해 명확한 개념정의가 있는 것은 아니며, ‘의견’과 ‘사실’을 구별해내는 것도 매우 어렵고, 객관적인 ‘진실’과 ‘거짓’을 구별하는 것 역시 난해하다는 점임. 현재는 거짓인 것으로 인식되지만 시간이 지난 후에 그 판단이 뒤바뀌는 경우도 있을 수 있으므로 ‘허위사실의 표현’임을 판단하는 과정에는 여러 가지 어려움이 있을 수 있음.
- 마지막으로 객관적으로 명백한 허위사실의 표현임이 인정되는 때에도, 그와 같은 표현이 언제나 타인의 명예·권리를 침해하는 결과를 야기한다거나, 공중도덕·사회윤리를 침해한다고 볼 수는 없으며, 행위자의 인격의 발현이나, 행복추구, 국민주권의 실현에 전혀 도움이 되지 않는 것이라 단언하기도 어렵다는 점에 대한 이해가 선행되어야 함.
- 이러한 점을 다각도로 고려하면 단순한 개인의 거짓말이나 가짜뉴스의 경우 이를 처벌의 대상으로 삼는 것은 표현의 자유를 보장하기 위해 타당치 못함. 또한 어떤 표현이나 정보의 가치 유무, 해악성 유무는 국가에 의하여 1차적으로 재단되어서도 안 됨. 가짜뉴스의 퇴출문제는 (비록 신속한 해결은 되지 못할지라도) 집단지성에 대한 확고한 신뢰를 바탕으로 시민사회의 자기교정기능과 사상과 의견의 경쟁메커니즘에 맡겨져야 함.
- 또한 독일의 네트워크 집행법의 내용은 가짜뉴스를 처벌하기 위한 것이 아니고 혐오표현을 규제하기 위한 것이라는 점에서 두 제도는 별개라는 점을 기억해야 함

□ 황근 교수님

- 현재 정부의 미디어 정책은 전반적으로 방향이 산업의 진흥인지 언론의 공공성 확보인지가 불투명한 상황으로서 하반기 정국 운영을 위해서는 명확한 목표가 설정되어야 함
- 공영방송에 대한 지나친 간섭과 민영방송에 대한 제대로 된 진흥정책의 부재, 인터넷 기업에 대한 옥죄기 등 미디어 정책이 대체적으로 지나치게 이념적이 되고 있다는 문제점이 있음. 향후 국가의 시장에 대한 과도한 개입을 자제하고 자율적인 경쟁을 통한 발전이 되도록 유도해야 함
- 방송통신정책기관의 경우는 공영방송은 방통위에서, 유료방송은 부처에서 관할권을 행사하고 있으나, 이는 향후 1개의 기관에서 통합적으로 행사할 수 있도록 함으로써 방송산업과 통신산업 및 OTT등 인터넷 산업 등이 시너지 효과를 발생할 수 있도록 체계적이고 종합적인 마스터플랜을 작성하고 이에 의하여 단계적인 정책을 수행해야 함
- 표현의 자유는 1600년대 영국에서 시민전쟁과 종교개혁 등의 역사와 함께 진행되었다. 민주 정부와 자유로운 종교 활동을 보장받으려고 권력자들과 투쟁하는 과정에서 자신의 사상을 다른 사람과 공유하려는 필요성이 제기되었음. 반대로 지식과 정보를 독점하여 권력을 유지하려고 했던 권력자들은 국민들이 서로 다양한 의견을 주고받는 것을 달가워하지 않았음. 때로는 인쇄술을 활용해 책을 만들어 정보를 공유하려고 시도하는 사람들에게 극한 형벌을 내려 자신들의 우월한 지위를 유지하려고 노력해왔음.
- 이와 같이 역사적으로 전 세계적으로 표현의 자유는 권력자가 원치 않는 사상과 뉴스를 자유롭게 유통시킴으로써 모든 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하고 자유로운 인격발현을 이룰 수 있도록 하는 기능을 수행해 왔음. 향후 국민들이 민주시민으로서 국정에 참여하고 인간다운 생활을 영위하기 위하여는 치열한 경쟁과 경제적 어려움에 처할 기존 미디어들에 대하여 합리적이고 건설적인 사상과 의견의 형성할 수 있는 방향으로 표현의 자유에 대한 적절한 지원과 배려가 더욱 중요해질 것임.
- 시대의 변화와 기술의 발전에 따라 다양한 매체가 등장하고 있지만 표현의 자유는 여전히 정신적 자유와 정치적 자유의 핵심이자 다른 모든 기본권의 중핵을 구성하는 근본적인 기본권(Urgrundrecht)으로 우월적 지위(preferred position)을 누리는 헌법의 중추적 기본권이 될 것임. 국가는 향후 이러한 표현의 자유의 헌법적 의의가 잘 발휘될 수 있도록 노력해야 할 책무가 있음.

토론

**문재인 정부 전반기
미디어정책평가 및
발전 방향 모색 토론회**

이준희 / 한국인터넷기자협회 상임이사

토론

**표현의 자유와 가짜뉴스에 대하여
「통신정책 이슈 및 평가」에
대하여**

이경환 / 법무법인 가우 대표변호사

표현의 자유와 가짜뉴스에 대하여

법무법인 가우 대표변호사 이경환

1. 현황

정보전달기능과 민주적인 정치적 여론형성에 있어 지대한 영향을 미치는 언론이 사실의 정확성, 객관성, 독립성, 공정성, 균형성을 언론의 가치로 구현하지 못하고 광고수주, 재정보호 차원에서의 언론의 약점을 파고들어 족쇄를 채운 정권의 옹호세력으로서 언론의 자유 또는 표현의 자유라는 미명하에 정권 친화적 정치이념적 편향성에 치우쳐 사고를 왜곡케 하는 허위조작정보를 쏟아 내거나 파급력이 큰 인터넷 포털, SNS를 통한 가짜정보들에 대한 유효적절한 통제를 하지 않고 이를 방치 또는 묵인함으로써 선전, 선동, 세뇌의 나팔수 역할을 하는 경우가 있다. 이와 같은 경우에 허위조작정보들에 대한 즉각적인 팩트인증수단이 없는 상황에서는 변별력 부재로 인해 건전한 민주정치적 여론형성이 어려울 것이고, 정파성 심화로 항상적인 국론분열만 부추길 것이다.

2. 가짜뉴스의 부작용

최근의 허위조작정보들은 IT산업의 발전에 따른 사회적 파급력이 큰 인터넷, 스마트폰, SNS의 활성화로 인해 사회적인 문제로 대두되기 시작한 과도한 정치적 산물인 것이고, 그로 인한 문제가 가장 심각한 영역은 정치권과 연예계라고 할 수 있다. 특히, 정치권의 영역에서만 고려해 본다면, 정부여당 발 허위조작정보들은 정부여당에 불리한 국내외 상황에 대한 정보들일 것이고, 그 목적 또한 정부여당의 정치적 성과 호도 및 그에 동조하는 정치이념적 성향을 가진 지지층의 결집 및 이탈방지를 위한 것뿐만 아니라 권력을 무기삼아 그 반대의 정치이념적 성향을 가진 정치세력들에 대한 부정적 이미지를 부각시켜 분열시키고 기존 지지층의 이탈을 조장하기 위한 것일 수도 있는 것이다. 이러한 중우정치의 조장행위는 결국 현 집권층의 장기집권 시나리오로 해석될 수가 있는 것인 바, 허위조작정보 양산행위 자체와 그로 인한 피해를 근절하는 데에 대하여서는 정치권과 언론, 시민사회가 모두 한 목소리를 내야 하는 것이지만 그로 인한 불이익의 피해는 언론기관에 대한 통제권을 가진 여권보다는 야권이 더 클 것이므로, 그와 관련한 제반 대책이 시급한 진영은 여권보다는 야권일 것이다.

3. 표현의 자유를 침해하지 않는 범위내에서의 규제

허위조작정보에 대한 강력한 규제가 표현의 자유를 침해한다는 주장도 있으나, 그러한 허위조작정보는 표현의 자유가 내포하는 개념내제적인 보호영역에 포함된다고 볼 수 없고, 또한 실시간 검색어 및 댓글조작 또한 결국에는 허위조작정보 양산행위의 일종으로서 국민여론과 사고를 왜곡하는 불법행위이므로, 그에 대한 보편타당하고 합리적인 강력한 규제방안을 마련해야 할 것이다.

아울러 국내 방송 뉴스의 경쟁이 구글의 유튜브가 절대적인 비교우위를 확보하고 있는 현재의 상황에서, 이러한 시장점유율의 우위를 이용하여 특정성향의 정치, 시사를 다루는 유튜버에 대하여 명확한 기준 없이 개별 동영상을 대상으로 한 콘텐츠에 광고를 중단하는 노란딱지를 붙이거나, 그보다 강력한 제재조치인 광고수익 차단조치를 하는 등 집중적인 규제를 하는 것은 언론에 대한 사실상 사전검열에 해당 한다거나 또는 표현의 자유에 대한 핵심적인 보호영역까지 침해하는 결과가 될 수 있는 것이므로, 유튜브 사업자 측과 접촉하여 국제기준을 고려하여 표현의 자유가 최대한 실현될 수 있는 방향으로 국내 사정에 적용 가능한 합리적인 유튜브 이용기준을 마련하는 데 최선을 다하여야 할 것이다.

「통신정책 이슈 및 평가」에 대하여

법무법인 가우 대표변호사 이경환

1. 망 중립성 및 망 이용료

가. 현황

지금까지 망 중립성의 원칙하에 구글, 페이스북, 넷플릭스 등의 국제적인 거대기업은 물론이고, 중소 인터넷 기업(CP)들도 망내 트래픽 발생도와 무관하게 접속료 외에는 추가비용을 부담하지 않고 사용함으로써 급속히 성장해온 것은 사실.

그러나, 2017. 12. 4.자로 미국 연방통신위원회(FCC)가 “네트워크를 공공재로 취급하는 규제가 광대역 투자를 침체시킨 점을 감안하여 망 중립성 원칙을 폐지하여 5G 네트워크로의 전환을 빠르게 달성하겠다”고 선언한 이후, 국내에서도 망 중립성에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있음.

나. 획일적인 규제철폐가 아닌 보완적인 규제

사용량에 따른 요금부담과 통신업자의 인프라 구축이라는 경제적 논리에서 살펴본다면, 망 중립성 폐지 주장도 일견 타당한 점이 있으나,

- 1) 미 국내에서도 망중립성 폐기 결정은 많은 논란을 초래
- 2) 망 개방정책은 개방형 산업인 인터넷서비스의 진화를 위한 필수조건
- 3) 전송기술의 발전으로 망 트래픽으로 인한 혼잡이 아직까지는 높지 않은 상황

등을 감안하면, 망 중립성의 전면적 폐지 보다는 단계적 폐지 내지는 보완이 필요한 것으로 보여짐. 예를 들어 일정 사용자 수를 상회하는 사업자에 한하여 사용량에 따른 요금제를 적용하되, 이에 미달하는 영세사업자, 스타트업 기업 등에는 망 중립성의 원칙을 유지하는 방식 등을 대안으로 할 수 있을 것임

2. 국내사업자 역차별 문제

인터넷 사업자와 관련하여, 기업의 국적을 불문하고 최종 이용자를 기준으로 관련 법의 적용 및 조세부담 등을 적용하는 것이 타당할 것으로 보여짐. 다만, 국내사업자 역차별 문제의 근원은 현재 미국, EU 등과 맺은 조세협약 상 서버가 위치한 장소를 본질적인 사업활동의 장소로 간주하도록 되어 있다는 점임

따라서, 인터넷 사업에 대한 관련 법의 적용 및 조세부과의 문제에 대한 국내사업자 역차

별을 해결하기 위하여는 서버를 기준으로 하는 현행 법체계에 대한 전반적인 개정이 선결되어야 함

이는 '정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률', '방송법', '세법' 등의 관련 법의 종합적이고 체계적인 개정을 필수적인 요건으로 할 뿐만 아니라, 국제법과의 관계도 고려해야 하므로 관련 부처를 망라한 범정부 차원의 T.F.와 공청회 등을 통하여 세부방안 마련해야 함.

- * 구글세(디지털세): 경제협력개발기구(OECD)의 초안에 따르면 고정사업장 유무를 고려하지 않고, 다국적 정보기술(IT) 기업이 글로벌에서 벌어들이는 전체 소득을 집계한 후 지역별 매출 크기에 따라 과세표준을 정하는 방안

3. OTT 서비스 시장과 관련된 주요 쟁점사항

가. 현황

넷플릭스, 왓챠플레이, 티빙, 웨이브(POOK과 옥수수의 합병 플랫폼) 등이 치열하게 경쟁하고 있는 OTT시장은 향후 거대한 자본력과 다양한 콘텐츠로 무장한 디즈니, 애플 등의 글로벌 사업자들의 가세로 더욱 심한 경쟁을 유발할 것으로 보임

이러한 과정에서 소수의 글로벌 기업을 제외한 대부분의 국내 OTT 사업자는 글로벌 사업자에 종속되는 형태로 시장이 재편될 가능성이 높음

나. 쟁점사항

최근 김성수 의원 등의 방송법 전부개정안은 역외기업 대비 불공정한 규제로 어려움을 겪고 있는 국내 OTT 사업자들을 더욱 곤경에 처하게 할 우려가 있음. 해당 개정안은 '동일 서비스-동일규제' 원칙을 내세워 방송법과 인터넷 멀티미디어 방송사업법(IPTV법), 지역방송발전지원 특별법을 합치는 통합방송법안으로, OTT사업자를 '온라인 동영상 제공사업자'로 규정하고 신고제, 별도 심의체계 수립, 약관신고 의무화 등을 담고 있어 방송사업자들 수준의 과도한 규제를 적용할 우려 있음.

더욱이, 1인방송을 규제 대상에서 제외함으로써 표현의 자유 침해 논란을 해소하였다고 하나, 규제 대상인 '온라인동영상제공사업자'가 자체 제작 콘텐츠를 제공하는 경우나, 유튜브와 같이 이용자들로부터 공급받은 콘텐츠를 유통하는 플랫폼 유형의 OTT 사업자까지 모두 포괄적으로 포섭한다고 명시함으로써, 결국 1인 방송 콘텐츠를 제작한 일반 국민의 표현물 자체가 내용심의 대상이 될 수 있다. 이는 결국, 헌법상의 과잉금지원칙을 위반하여 표현의 자유와 영업의 자유를 침해할 위험이 높다고 할 수 있음.

토론

디지털미디어시대의 언론 피해 구제

조준원 / 언론중재위원회 조정본부장

디지털미디어시대의 언론 피해 구제

조준원

언론중재위원회 조정본부장

□ 디지털 미디어 환경과 언론피해 및 구제 양상

인터넷 언론, 정확히 인터넷신문이 언론중재법상 조정대상에 포함된 시기가 2005년 1월이다. 벌써 15년이 지났다. 그 후 2009년 2월 다시 언론중재법이 개정되면서 흔히 포털이라 불리는 인터넷뉴스서비스와 인터넷멀티미디어방송도 조정대상에 편입되었다. 10여 년 전 일이다.

인터넷신문과 포털이 언론조정대상에 새롭게 포섭되면서 언론조정신청과 조정양상은 많은 변화를 가져왔다. 인터넷 신문은 모든 조정신청 대상 미디어 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 매체로 부상했다. 2018년 언론중재위원회가 처리한 전체 조정신청사건 3,562건 가운데 인터넷신문을 대상으로 한 조정신청 사건이 가장 많았다. 인터넷신문 대상 청구건수는 2,142건으로 전체 매체 유형 가운데 무려 60.1%를 차지하고 있다. 이어 신문 451건(12.7%), 인터넷뉴스서비스 421건(11.8%), 방송 331건(9.3%), 뉴스통신 192건(5.4%) 순으로 나타났다.

전통적인 언론매체인 신문과 방송의 비중은 20%를 겨우 넘고 있지만 인터넷 기반 매체(인터넷신문, 인터넷뉴스서비스)의 비중은 70% 이상을 차지하고 있는 것이다. 이러한 경향은 비단 지난해에 국한된 것이 아니다. 인터넷신문을 대상으로 한 조정신청사건 비중은 2016년 52.4%, 2017년 57.0%, 2018년 60.1%로 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다. 이렇듯 인터넷미디어 대상 언론조정신청사건 증가는 국민들의 뉴스 소비 창구가 인터넷미디어로 전환하고 있는 것과 무관하지 않다.

인터넷미디어가 언론조정신청 대상 매체의 주된 흐름이 되면서 언론조정 양상도 함께 변화하고 있다. 2018년 전체 조정신청사건 3,562건 가운데 피해구제 된 2,471건을 살펴보면 기사 열람 차단 등으로 피해구제된 건수가 674건으로 27.3%를 차지

했다. 법적 청구권은 아니나 조정과정에서 양 당사자의 합의로 인터넷미디어의 특성을 반영한 기사열람차단이 실질적인 피해구제 방법으로 활용되고 있음을 보여주고 있다.

□ 시사유튜브 채널의 언론조정대상 편입 필요성

포털의 영향력이 커지면서 포털에 대한 규제 논의가 진행될 때 포털이 언론인가, 아닌가로 사회적 논쟁이 전개된 적이 있다. 마치 유튜브 개인 방송의 사회적 영향력이 기존 언론의 지위를 넘보면서 그 정체성에 대한 논란이 일고 있는 것과 흡사하다. 지금은 다수의 국민들이 직접 기사를 생산하지 않더라도 기사를 매개하는 포털을 언론으로 여기고 있지만 10여 년 전에는 뜨거운 화두였던 것이다.

인터넷 포털은 언론인가, 아닌가. 현행 법령상으로는 아니지만 실질적으로는 이미 언론 기능을 하고 있다는 의견이 지배적이다. 포털이 하고 있는 기사 선택과 화면 배치 등은 언론 행위에 해당하며, 수용자들은 포털을 언론으로 받아들이고 있다는 것이다. 포털에 책임성을 요구하는 목소리도 높아지고 있다. ... 포털은 오보의 유통에 대한 책임에서도 비켜서있다. 신문법상 포털은 인터넷 신문이 아니기 때문에 언론중재위원회를 통한 정정보도 청구 등의 문제 제기가 원천적으로 불가능하다.

경향신문, “포털社, 뉴스 전재하며 입맛대로 가공”, 2006. 6. 12.

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200606121819541&code=940705#csidx04e285aaf62347eb7881ba457433102

‘비즈니스 프렌들리’ 를 강조하는 정부여당이 인터넷 포털의 뉴스 서비스를 언론 영역에 포함시키는 방향으로 신문법(신문 등의 자유와 기능 보장에 관한 법률) 개정을 추진해 논란이 일고 있다. 특히 피해구제를 고려한다면 언론중재법 적용만으로도 가능한 일을 불필요하게 신문법까지 개정해 적용하려 한다는 지적이다.

미디어오늘, “포털도 언론? 신문법 개정추진 논란”, 2008. 8. 20.

언론중재법상 포털은 언론의 범주에 포함되지 않는다. 언론중재법상 언론은 방송, 신문, 잡지 등 정기간행물, 뉴스통신 및 인터넷신문을 말한다(언론중재법 제2조제1

호). 하지만 포털(인터넷뉴스서비스)이나 IPTV(인터넷멀티미디어방송)은 언론에 해당하지 않으나 조정대상에는 포함하여 보도로 인한 피해 구제의 길을 열어 놓고 있다.

10여 년 전 포털 관련 논란은 지금의 시사유튜브 채널에 대한 사회적 쟁점과 매우 유사하다. 정치적 편향성 논란, 표현의 자유 문제, 언론으로 볼 수 있는지 여부까지 다했다. 시사유튜브 채널은 그 영향력에 비례하여 허위조작정보의 유통 창구로 지목되면서 법적 규제를 둘러싸고 논란이 거세지고 있다. 최근 한 조사에 따르면 국민들 대다수가 시사유튜브 채널을 언론으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. “시사 유튜브 채널이 언론에 해당하느냐”는 질문에 언론이라는 응답은 50%에 달했고, 언론이 아니다 라는 응답은 33%에 불과했으며, 이 같은 응답결과는 보수든 진보든 정치적 성향과 관계없이 큰 차이가 없었다는 것이다(미디어오늘, “국민 절반이 ‘유튜브는 언론이다’”, 2019. 11. 1일자)

국민들의 인식이 법과 제도의 공백을 메우고 있는 형국이다. 시사유튜브 채널이 언론인가 아닌가에 대한 논쟁은 한동안 계속될 것이며 쉽게 결론이 나지 않을 거라고 예상된다. 하지만 적어도 시사유튜브 채널이 언론조정대상에 편입되는 것이 마땅하리라 본다. 먼저 10여 년 전 포털에 대한 논쟁의 결말처럼 시사유튜브 채널을 언론중재법상 언론에 포함하지 않으면서도 언론조정대상에 포섭하여 피해구제가 가능하도록 하는 방안이 있을 수 있다. 구체적으로 현행 언론중재법에 시사유튜브 채널에 대한 정의를 새롭게 신설하여 “언론등”으로 규정하는 것이다. 언론중재법은 “언론등”을 “언론, 인터넷뉴스서비스 및 인터넷멀티미디어 방송”으로 규정하고 있다. 시사유튜브 채널의 언론 여부에 대한 논쟁을 비껴가면서도 시사유튜브 채널에서 방송된 잘못된 사실관계나 명예훼손, 사생활 침해 등으로 인한 피해를 신속히 구제할 수 있을 것이다.

시사유튜브 채널을 언론중재법 및 신문법상 인터넷신문으로 간주하는 방안도 검토할 수 있다. 먼저 시사유튜브 채널 가운데 현행 인터넷신문의 정의와 같이 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론·정보 등을 전파하기 위하여 독자적인 기사 생산과 지속적인 발행 등 기준을 충족하는 시사유튜브 채널은 언론중재법상 인터넷신문으로 해석, 언론조정대상에 포함하는 것이다. 이미 인터넷신문의 법적 요건에 취재 및 편집 인력 기준은 없어졌다. 과거 3인(취재기자 2인, 편집기자 1인)으로 돼 있는 인터넷 언론 취재 및 편집 인력 등록기준을 5인으로 상향조정한 신문법

시행령이 헌법재판소의 위헌 결정에 따라 해당 조항이 아예 삭제된 것이다. 따라서 시사유튜브 채널이 1인 미디어라 해서 인터넷신문으로 보는 데는 전혀 지장이 없다. 주간 단위로 새로운 기사를 보도하고 자체 생산 기사 30% 이상이라는 요건만 충족하면 된다. 다만 동영상 방송의 형식을 띠고 있는 미디어를 신문법상의 인터넷신문으로 간주하는 것에 대한 사회적 통념이 걸림돌이다.

인터넷미디어는 텍스트와 영상콘텐츠가 혼재되어 그 경계가 불분명하다. 디지털 미디어 시대의 인터넷은 활자매체와 영상매체의 경계를 넘나든다. 인터넷미디어는 활자든 영상이든 모든 형식의 콘텐츠를 담아서 전달하며 쌍방향성까지 띠고 있는 것이 현실이다. 우리의 미디어 관계법이 신문과 방송이라는 올드 미디어만을 상정한 채 여전히 이원화된 법 체계를 유지하고 있는 것이 오히려 문제이다.

대두되고 있는 문제를 해결할 수 있는 실현 가능한 현실적인 접근이 절실하다. 필자는 허위조작정보의 문제에 대해, 법적 규제를 어떻게 할 것인지의 관점에서 허위조작정보로 인한 피해를 어떻게 구제할 수 있는 지에 대한 시각으로 전환할 것을 제안한다.

허위조작정보의 법적 기준을 어떻게 설정하든 간에 허위조작정보의 유통 진원지로 지목되는 시사유튜브 채널을 언론중재법상 조정대상으로 편입한다면, 시사유튜브 채널의 잘못된 정보로 인해 피해를 입은 자는 정정이나 반론보도 등을 구하는 조정신청을 통해 그 피해를 구제받을 수 있는 길이 열리게 된다. 또한 조정대상은 사실적 주장, 즉 증거에 의하여 그 존재 여부를 판단할 수 있는 사실관계에 관한 주장에 국한되므로 표현의 자유나 언론자유 침해 논란으로부터 벗어날 수 있다. 객관적 사실관계에 근거한 의견, 논평의 자유는 최대한 허용하되 잘못된 사실관계를 전파하거나 잘못된 사실에 근거한 의견, 논평에 대해서만 언론조정대상으로 편입하면 그릇된 여론 형성을 바로잡는데 도움이 될 것이다.

언론조정신청은 잘못된 정보로 피해를 입은 당사자만이 할 수 있고 피해를 입은 자와 해당 정보를 생산한 자와의 자율적인 조정과정을 거쳐 합의를 도모한다는 점에서 정부의 직접적인 개입이나 통제 논란으로부터도 자유로울 수 있을 것이다.

구독자 수가 10만 명 이상인 시사유튜브 채널이 27개나 된다고 한다(ZD NET KOREA, 2019. 3. 27. “유튜브 인기 정치채널, 보수가 다수...1위는 진보” <https://www.zdnet.co.kr/view/?no=20190326173948>). 반면 2018년 기준 발행부수 10만부 이상인 일간신문은 전국에 18개 신문사에 불과하다. 시사유튜브 채널의 사회

적 영향력이 이미 기존 언론과 어깨를 견주고 있거나 능가하고 있다고 평한다 해도 지나친 과장이라 볼 수 없을 정도이다. 비대해진 사회적 영향력과 비례하여 사회적 책임을 져야하는 것은 이론의 여지가 있을 수 없다. 잘못된 정보를 생산 유통했다면 마땅히 바로잡아야하고 그로 인해 누군가가 피해를 입었다면 구제받을 수 있도록 하는 것이 민주사회의 바람직한 공론장의 모습이라 하겠다.

토론

**문재인 정부 전반기
미디어정책평가 및
발전 방향 모색 토론회**

반상권 / 방송통신위원회 이용자총괄 과장

MEMO

A series of horizontal dotted lines for writing.

토론

**방송통신심의위원회 통신심의
절차와 가짜뉴스(허위조작정보)의
통신심의 관련 규정**

이승만 / 방송통신심의위원회 정보문화보호팀장

방송통신심의위원회 통신심의 절차와 가짜뉴스(허위조작정보)의 통신심의 관련 규정

2019. 11. 18., 이승만
(방송통신심의위원회 정보문화보호팀장)

방송통신심의위원회(이하 '위원회')는 2008년 2월 제정된 「방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률」에 따라 같은 해 5월 14일 출범한 방송통신 내용심의를 수행하는 독립기구입니다. 위원회의 주요 법정 직무의 경우, ① 「방송법」 제32조에 규정된 사항의 심의, ② 「방송법」 제100조에 따른 제재조치 등에 대한 심의·의결, ③ 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 규정된 사항의 심의, ④ 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구, ⑤ 전기통신회선을 이용하여 유통되는 정보의 건전화에 관한 사항, ⑥ 다른 법령에 의하여 심의위원회의 심의사항으로 정한 사항 등입니다.

위원회 통신심의 법적 근거

방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률

제21조(심의위원회의 직무) 심의위원회의 직무는 다음 각 호와 같다.

3. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 규정된 사항의 심의
4. 전기통신회선을 통하여 **일반에게 공개되어 유통되는** 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 **대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구**

방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령

제8조(심의위원회의 심의대상 정보 등)

- ① 법 제21조제4호에서 "**대통령령이 정하는 정보**"란 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따른 **불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보**를 말한다.
 - 시정요구 종류 : 해당정보의 삭제/접속차단, 이용정지/이용해지, 청소년유해정보 표시의무 이행/표시방법 변경, 그 밖에 필요하다고 인정하는 사항

위원회 주요 직무 중 통신심의의 경우, 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하고 올바른 이용환경을 조성하기 위해 정보통신망을 이용하여 일반에게 부호·문자·음성·음향·영상 등의 형태로 공개·유통되는 불법·유해정보 등을 심의하고 있으며 통신심의의 절차는 다음과 같습니다.



위원회 심의 건수는 2017년을 제외하고는 매년 20만건에 달하는 방대한 불법·유해정보를 심의하고 있으며 모바일 이용환경 변화, 1인 미디어 증가 등 매체 다양성이 날로 확산됨에 따라 불법·유해정보도 꾸준히 늘어나고 있으며 지속적으로 증가하는 불법·유해정보에 대응하기 위하여 위원회는 최선의 노력을 다하고 있습니다.

<불법·청소년유해정보 심의 및 시정요구 현황>

(기간 : 2016. 1. 1. ~ 2019. 9. 30. / 단위 : 건)

구분	2016년		2017년		2018년		2019년 9월	
	심의	시정요구	심의	시정요구	심의	시정요구	심의	시정요구
도박	54,074	53,448	22,104	21,545	66,642	63,435	38,589	37,693
불법 식·의약품	35,938	35,920	18,571	18,556	49,464	49,250	34,798	34,599
성매매·음란	85,768	81,898	32,599	30,200	83,404	79,710	42,458	39,655
권리침해	8,944	7,783	3,475	3,168	18,746	17,572	18,742	17,454
기타 법령 위반	26,463	22,742	15,104	11,403	33,910	28,279	29,727	26,749
계	211,187	201,791	91,853	84,872	252,166	238,246	164,314	156,150

※ 기타 법령 위반 : 불법 명의거래, 문서위조, 장기매매, 불법금융 등

- 본 토론문의 내용은 개인적 견해이며, 방송통신심의위원회의 공식 입장이 아닙니다.

최근, 사회적으로 가짜뉴스에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있습니다. FAKE NEWS, 가짜뉴스, 가짜정보, 허위조작정보 등 다양한 용어로 사용되고 있으나, 이러한 허위 및 거짓정보는 최근 새롭게 등장한 것은 아닙니다. 루머, 사실에 풍자가 더해진 풍자정보, 언론의 오보, 음모이론 관점의 정보, 특정한 목적을 위해 고의로 조작한 정보 등 잘못된 정보들은 이처럼 다양한 형식으로 과거부터 존재했던 내용들입니다. 가짜뉴스에 대한 규제 입장은 양측이 첨예하게 대립하고 있습니다. 가짜뉴스 규제 찬성 입장에서는 허위로 정보를 조작해 사회 혼란을 야기한다는 이유로 강력한 대응을 강조하고 있고, 가짜뉴스 규제 반대 입장에서는 소통과 표현의 자유를 들어 규제를 극렬히 반대하는 입장입니다.

가짜뉴스(허위조작정보)와 관련하여, 허위사실 공표 및 후보자비방과 같은 선거와 관련된 사항은 「공직선거법」에 따라, '각급선거관리위원회'에서 정보통신서비스제공자 등에게 취급의 거부, 정지, 제한을 요청(공직선거법 제82조의4) 할 수 있습니다. 언론 보도의 경우, 기존 언론사를 통해 유통된 '조작된 내용' 보도 또는 '오보' 기사 등 언론기사는 언론중재위원회가 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」에 따라 규제하고, 그 밖의 인터넷 정보 중에서 개인의 명예훼손 등 권리침해에 해당되는 경우에는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따라 우리 위원회가 규제하고 있습니다.

위원회의 통신심의는 인터넷을 통한 불법정보, 청소년유해정보에 대한 심의를 통해 시정요구(시정요구의 종류 - 해당정보의 삭제, 이용해지, 이용정지, 접속차단, 청소년유해 정보 표시의무 이행 등) 하고 있으며, 위원회에는 '허위'와 관련하여, 직접적인 용어를 사용하고 있지 않으나 명예훼손, 사회혼란 야기 등의 규정을 심의에 적용하면서 허위 여부를 고려하고 있습니다.

첫 번째, 명예훼손의 경우, 「정보통신에 관한 심의규정」 제8조제4호다목으로 타인의 권리를 침해하는 정보의 경우, 사람을 비방할 목적으로 공공연하게 타인을 모욕하거나 사실 또는 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보가 유통되어 특정인의 명예가 훼손되었다면, 위원회가 권리침해 여부를 심의한 후 시정요구가 가능합니다.

※ 단, 피해자가 권리침해 피해사실을 구체적으로 입증해야 하고 당사자(또는 대리인)가 신청해야 함

정보통신에 관한 심의규정

제8조(선량한 풍속 기타 사회질서 위반 등) 선량한 풍속 기타 사회질서를 현저히 해할 우려가 있는 내용의 다음 각 호의 정보를 유통하여서는 아니 된다.

3. 사회통합 및 사회질서를 저해하는 다음 각목의 정보

가. 그 밖에 사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 내용

4. 타인의 권리를 침해하는 다음 각목의 정보

다. 사람을 비방할 목적으로 공공연하게 타인을 모욕하거나 사실 또는 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보

두 번째, 사회혼란야기 정보의 경우, 「정보통신에 관한 심의규정」 제8조제3호카목으로 시정요구가 가능합니다. 다만 허위사실, 유언비어 유포 등과 관련된 「전기통신기본법」 제47조제1항이 위헌판결(10.12.28., 2008헌바157) 된 이후, 관련 법령 미흡으로 인해, 현행 법상 단순한 ‘유언비어’ 또는 ‘허위사실유포’ 자체로는 현행 법령 및 위원회 심의규정으로 규제하는 것은 다소 어려운 측면이 있는 것이 사실입니다. 4기 위원회에서는 사회질서 혼란을 현저히 야기할 우려가 있다고 신고된 사안 등에 대해 「정보통신에 관한 심의규정」 제8조제3호카목을 적용하여 총 69건에 대해 해당없음 67건(2건은 미유통 각하)을 결정 하였습니다.

※ 2018년 ~ 2019년. 10월 기준으로, 일반 게시정보에 대한 심의였으며, 언론보도 형태를 가진 가짜뉴스와는 차이가 있음

■ ‘2008헌바157’ 위헌결정(2010년) 관련

- 전기통신기본법 제47조제1항은 “공익을 해할 목적으로 공연히 허위의 통신을 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금” 에 처하도록 규정하였음.
 - 위 규정은 1961년 「전기통신법」 제정 후, 1983년 「전기통신기본법」으로 개정되었으며, 약 40년 이상 적용되지 않아 사문화된 상태였음.
 - 2008년 검찰은 이 규정을 근거로, 온라인에서 당시 정부의 경제정책을 비판한 인터넷 논객 ‘미네르바’ 를 기소하였고, 당사자는 무죄 판결을 받고, 해당 규정은 2010년 12월 헌법재판소에 의해 “위헌” 결정이 내려짐.

- 현재는 “해당 조항이 표현의 자유에 대한 제한 입법이며, 동시에 형벌조항에 해당하므로 엄격한 의미의 명확성 원칙이 적용되어야 함에도 불구하고, ‘공익’이라는 불명확하고 추상적인 개념을 사용하여 명확성의 원칙에 위배된다” 고 지적함.
- 당시, 위헌 결정 후, 국회 등에서는 대체입법 발의가 있으나, 필요성에 대해서는 입장차가 상존하였음.
 - ※ 법무부는 대체입법을 내지 않고, 의원입법안에 협조하는 방향으로 입장 정리 (한국경제, 2011.3.1.)

4기 위원회 출범 후, 「정보통신에 관한 심의규정」 제8조제3호카목의 사회혼란 야기 정보를 적용하여 시정요구 한 사례가 없다는 의미는, 선량한 풍속 기타 사회질서에 조금이라도 저해가 되는 모든 표현을 규제하겠다는 것이 아니라, 매우 엄격하게 해석하는 것으로, 단순 표현 정도로는 사회적 혼란을 야기하는 정보로 단정하지 않고 있다는 의미로 볼 수 있습니다.

방송통신심의위원회는 정치적 중립성을 지키고 관련 법률과 규정에 의거, 최소 규제 원칙에 따라 심의를 하는 독립 심의기구로서, 심의 공정성에 대한 책임이 있는 기관입니다. 인터넷을 통해 진실 확인이 안된 내용을 유포하여 국민들의 올바른 알권리를 왜곡시키는 가짜뉴스(허위조작정보)의 심각성에 공감하고 있습니다. 현재 국회, 정부, 학계, 시민단체 등에서 가짜뉴스에 대한 논의가 활발히 진행되고 있고, 그에 따른 국민적 공감대가 모아지면 합리적인 해결책이 도출될 수 있을 거라 기대하며, 우리 위원회는 맡은바 소임에 최선을 노력을 다하도록 하겠습니다.