

## 유튜브 빠져나간 통합방송법

# 미디어 환경 변화 담지 못하는 법… ‘규제’가 최우선 될 수 없어

금준경 / 미디어오늘 정치사회부 기자

지금까지 이런 매체는 없었다. 이것은 방송인가 통신인가? 2005년 갓 세상에 나온 유튜브의 슬로건은 ‘당신의 모습을 방송하세요’였다. 유튜브에 처음 올라온 영상은 ‘Me at the zoo’라는 제목으로 한 남성이 캘리포니아 샌디에이고 동물원 앞에서 코끼리의 코를 칭찬하는 내용이었다. 별 의미 없어 보이는 개개인의 목소리가 콘텐츠가 되기 시작한 역사적인 순간이었다.

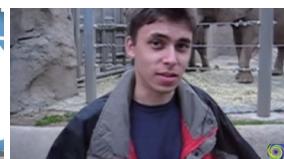
만일 2005년 유튜브를 TV와 같이 방송으로 보고 규제하자는 주장이 나왔다면 아무도 귀 기울이지 않았을 것이다. 이렇게 잡다한 영상이 무슨 의미가 있고, 무슨 힘이 있다고 그러냐며 면박을 들었을지도 모른다. 그러나 14년이 지난 지금 상황이 달라졌다. 한 달 동안 유튜브를 이용하는 전 세계 이용자는 19억 명에 달한다. 유튜브의 구성도 달라졌다. 개개인의 일상을 담던 유튜버의 영상은 전문적인 콘텐츠로 진화하면서 기업화가 이어지고 있다. 지상파 등 레거시 미디어는 물론 음악·엔터테인먼트 기업이 유튜브에서 적극적으로 사업을 벌이고

있다. 게이트키피ング 없이 누구나 자유롭게 콘텐츠를 만들어 올릴 수 있다는 장점은 선정적이고 자극적인 콘텐츠, 가짜뉴스라 불리는 음모론과 허위 정보, 혐오 표현물을 범람하게 만들면서 세계적인 골칫거리가 됐다.

이 가운데 지난 1월 김성수 더불어민주당 의원이 여야 의원들의 모임인 언론공정성실현모임과 공공미디어연구소가 함께 만든 통합방송법을 대표 발의해 이목이 쏠렸다. 기존의 방송을 통합한다는 의미에서 통합방송법이라 부르는데 실제 이름은 방송법 전부 개정안이다. 한국의 방송법은 김대중 정부 때 만든 틀을 유지하고 있다. 새로운 미디어 시대가 왔는데 방송이 현실을 뒤따라가는 문제가 발생해 ‘새로운 방송’을 다시 정의하려는 게 이 법안의 취지다.

## 방송이란 무엇인가

기존 방송법은 방송의 정의를 ‘방송 프로그램을 기획, 편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신



유튜브에 처음 올라온 영상은 ‘Me at the zoo’라는 제목으로 한 남성이 캘리포니아 샌디에이고 동물원 앞에서 코끼리의 코를 칭찬하는 내용이었다.  
(출처-유튜브 ‘Me at the zoo’ 화면 캡처)



콘텐츠 측면에서 유튜브는 TV 방송을 그대로 내보내는 경우도 있다. JTBC 뉴스룸 라이브가 대표적인 사례다. (출처-유튜브 'JTBC NEWS' 화면 캡처)

설비에 의하여 송신하는 것’으로 규정한다. 여기서 주목할 단어는 ‘기획’과 ‘편성’이다. 방송의 기획과 편성은 막강한 권한이다. 전두환 정권 때 ‘땡전뉴스’가 정부를 비판하는 목소리를 차단하고 당대를 태평성대로 왜곡했던 것처럼 무엇을 넣고 뺄지, 언제 넣을지 정하는 행위는 여론에 막강한 영향력을 미친다. 더구나 전통적 개념의 방송에서는 시민(공중)들에게 선택권이 주어지지 않은 채 일방적으로 전달됐다. 방송에 신문과는 다른 강력한 공적 책무를 부여하는 이유다.

일반적으로 TV 콘텐츠를 방송이라 부르고, 인터넷 방송에도 자연스럽게 방송이라는 표현을 붙이고 있다. 초창기 인터넷 방송 규제론이 대두될 때 정치권과 방송통신심의위원회 일각의 주된 논리는 인터넷 방송도 ‘방송’이니 책임을 져야 한다는 것이었다. 그러나 인터넷 방송에는 시청자의 선택권 제한을 전제한 ‘기획’과 ‘편성’ 행위가 일어나지 않는다. ‘막강한 영향력’을 갖고 있다고 얘기하지만 채널과 프로그램을 편성하지 않고 이용자가 개별 서비스와 채널을 능동적으로 선택할 수 있다는 결정적인 차이가 있다.

통합방송법은 방송의 기준을 대폭 손질하는 방식으로 인터넷 방송을 ‘방송’으로 포섭한다. 통합방송법상 방송의 정의는 이렇게 바뀌었다. ‘방송이란 방송 프로그램을 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것.’ ‘기획’과 ‘편성’이 삭제돼 전통적



개념과 다른 방송도 폭넓게 포섭할 수 있게 했다. 또한 통합방송법은 ‘플랫폼’과 ‘콘텐츠 사업자’를 구분해 규정한다. ‘플랫폼’의 경우 푹, 티빙, 넷플릭스 등 가입자 기반 유료 OTT(Over The Top, 인터넷을 통한 방송 서비스)를 ‘부가유료방송 사업자’로 보고, 진입과 광고 및 내용 규제를 적용한다. ‘방송 콘텐츠’를 내보내고 ‘가입자’와 ‘유료 기반’인 IPTV의 특성을 적용한 것이다. TV 방송을 실시간으로 보내는 푹과 티빙은 ‘등록제’로 운영하고 실시간 서비스가 없는 넷플릭스, 왓챠플레이이는 ‘신고제’로 운영한다. 실시간 TV 방송을 온라인에 내보내는 경우 IPTV와 동일 서비스로 간주, 동일 규제하려는 취지에서 이렇게 구분했다고 한다. 반면 아프리카TV와 유튜브, 네이버TV는 부가유료 방송사업자가 아니다. 콘텐츠를 만들어 제공하는 제작사는 ‘인터넷방송콘텐츠제공사업자’로 규정한다. ‘부가유료방송사업자’ 등에 ‘공급’, ‘판매’를 하는지 여부가 기준이다. 플랫폼(IPTV, 케이블 SO)에 콘텐츠를 제공하는 방송채널사용 사업자(PP)의 성격을 인터넷 공간에 확대 적용한 것이다.

### 새 방송 기준 모두 유튜브에 적용 가능

통합방송법 입법이 논의되자 보수 언론과 보수 성향 유튜버를 중심으로 ‘보수 유튜브 규제 법안’이 아니냐는 의심을 보내고 있다. 김성수 의원실과

“  
규제론 자체를 부정하려는 건 아니다.  
영향력에 걸맞은 책임을 요구하는  
목소리가 높은 게 사실이고, 유튜브가  
국내에서는 콘텐츠를 제대로 관리하지도 않고  
이용자와 투명하게 소통하지 않는 점은  
문제다. 그러나 그것이 꼭 ‘방송’으로 보고  
규제해야 한다는 근거가 되지 않을뿐더러  
규제를 추진하더라도 표현물을 대상으로  
하는 만큼 빈틈이 보이지 않게  
엄밀한 정의와 명확한 효과 예측이  
선행돼야 한다.”  
”

공공미디어연구소는 유튜브와 인터넷 개인 방송은 규제 대상이 아니라는 입장을 밝히면서 사실상 방송 역할을 하고 있는 사업자를 규정하는 게 핵심이라고 강조했다.

그러나 앞서 살펴본 세 가지 측면을 유튜브에 대입해보면 유튜브도 새로운 방송으로 충분히 규정할 수 있는 여지가 있다.

첫째, 새로운 방송의 정의에는 모든 유튜브 콘텐츠가 포함된다. 통합방송법이 말하는 방송은 영상물을 통신으로 내보내는 행위 그 자체를 의미한다. 인터넷 방송을 포함하기 위해 ‘기획’과 ‘편성’ 행위를 빼다 보니 지나치게 넓은 대상을 방송으로 볼 여지가 생긴 것이다. 유튜브에 올라온 영상 가운데 퓨디파이나 대도서관처럼 인터넷 방송을 진행하는 유튜버의 방송은 물론 개개인이

올린 셀카 영상, 동네 풍경을 비춘 영상, 친구가 장난치는 모습을 찍은 영상, 강아지가 재롱부리는 영상까지 방송의 범주로 묶이게 된다.

둘째, ‘기존 방송 콘텐츠’, ‘가입자’, ‘유료’를 기준으로 둔 부가유료방송사업자 기준에 유튜브도 적용 가능하다. 콘텐츠 측면에서 유튜브는 TV 방송을 그대로 내보내는 경우도 있다. JTBC 뉴스룸 라이브가 대표적인 사례다. 유튜브와 유사한 성격의 국내 사업자 아프리카TV는 방송사와 제휴를 맺고 스포츠 경기를 재송신한다. 가입을 통한 유료 서비스 측면에서 봐도 마찬가지다. 유튜브는 무료 서비스지만 유료 결제하는 프리미엄 서비스를 통해 이용하는 특성도 존재돼 있다. 반면 푹이나 티빙 등의 유료 OTT 서비스도 가입하지 않은 채 이용 가능한 콘텐츠가 있다. 네이버TV처럼 초창기에는 진입 규제를 두고 기성 미디어의 콘텐츠를 서비스하지만, 유튜브처럼 누구나 영상 업로드를 할 수 있도록 재편하듯이 언제든 사업자 성격이 변화할 수도 있다.

셋째, ‘공급’, ‘판매’가 기준이라면 인터넷방송 콘텐츠제공사업자에 크리에이터들이 포함될 수 있다. 인터넷 방송을 제작하는 크리에이터들은 유튜브나 네이버TV에 콘텐츠를 제공하고 그 대가로 광고 수익 등을 얻고 있어 통합방송법이 사업자의 기준으로 보는 ‘공급’과 ‘판매’ 행위를 하고 있다. 물론 통합방송법에 아프리카TV와 유튜브가 빠진다지만 부가유료방송사업자로 볼 여지가 큰 옥수수 같은 OTT에서는 인터넷 방송과 기성 미디어의 콘텐츠가 혼재된 경우가 있고 크리에이터의 콘텐츠가 IPTV 등 유료 방송에 판매되는 경우도 있다. 개인은 제외한다 해도 여지가 있다. 인터넷 개인 방송이라 하면 정말 개인이 기획 · 제작 · 편집한다고 생각하지만 현실은 그렇지 않다. 대도서관이 10여 명 규모의 회사를 통해 콘텐츠를 제작하듯이 규모가 큰 유튜버들은 사업자로 활동하고 있다.

## 아프리카TV 규제 번복, 모호함 드러내

이처럼 통합방송법이 규정하는 방송, 방송플랫폼 사업자, 방송콘텐츠사업자 등 모든 특성이 유튜브를 규정 가능한 대상으로 보고 있는데, 실제 적용은 안 된다고 부인하는 상황이다. 왜 이런 문제가 벌어졌을까? 일각에서는 개인 방송 규제 의도를 갖고 있어 그렇다고 보는 견해도 있지만, 그보다는 인터넷 방송의 특성을 제대로 파악하지 못한 채 ‘규제의 당위성’을 앞세운 결과라고 보는 편이 설득력 있다.

논의 과정에서 법 적용 대상이 바뀌었던 해프닝이 이 법을 만든 사람들의 허점을 드러낸다. 지난 1월 16일 열린 법안 공청회 당시 주최측은 토론자와 유관단체에 배포한 ‘최종안’에 아프리카TV를 부가유료방송사업자로 편입해 방송 규제를 하겠다는 내용을 담았다. 법안이 발의된 직후 미디어오늘이 법안을 만든 관계자에게 확인했을 때도 ‘아프리카TV는 부가유료방송사업자’라는 입장이었다. 푹과 유튜브의 서비스 성격은 비교적 차이가 크지만 아프리카TV와 유튜브는 사실상 차이가 없는 서비스여서 논란이 될 수밖에 없었다. 그런데 정작 세미나 현장에서는 아프리카TV가 규제 대상이 아니라고 발제 자료를 수정해 발표했다.

왜일까? “아프리카TV를 부가유료방송사업자로 보고 넣었으나, 법안을 함께 준비한 분들이 부적절하다고 지적해 수정 발표했다”는 게 공청회 발제자의 입장이다. 법안이 발의되고 공청회가 열릴 때까지 이 법 조항은 단 한 글자도 바뀌지 않았다. 법을 만든 이들조차도 오락가락할 정도로 기준이 명쾌하지 않은 것이다.

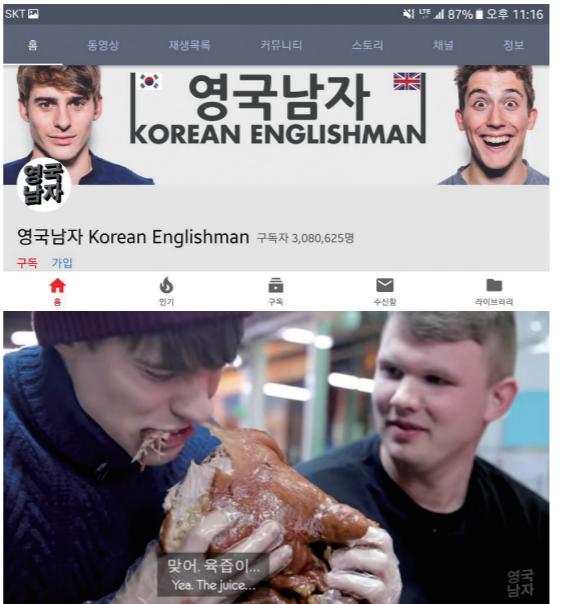
애초에 사업자의 성격이 혼재된 상황에서 무자르듯 기준을 나누기 힘들다는 점을 법안은 간과 했다. 그 결과 사업자 기준에 혼동이 오는 것은 물론 차별 소지도 커졌다. 똑같은 방송사의 콘텐츠도 푹과 넷플릭스에 보내면 규제 대상이고, 유튜브에

보내면 규제하지 않는다. 유튜버 도티의 콘텐츠를 유튜브에 올리면 상관없지만 푹이나 IPTV에 판매하면 출지에 방송이 되어 규제를 받게 된다.

## 유튜브 규제론에 앞서 짚어야 할 것들

유튜브도 통합방송 법에 포함하는 방향으로 논의해야 한다는 주장도 있다. 국내 사업자들의 경우 규제를 반대하면서도 도입을 전제하면 강력한 경쟁자인 유튜브와 역차별 소지가 없도록 동일 규제를 원하기도 한다. 국회에는 통합방송법 외에도 유튜브를 겨냥한 법안이 다수 발의돼 있기도 하다.

유튜브 규제론은 주로 ‘진입’ 규제보다는 ‘내용’ 규제에 초점을 맞추고 있다. 자극적이고 선정적인 콘텐츠, 혐오 표현물, 가짜뉴스라고 불리는 음모론과 허위 정보 등이 유통되는 경로로 유튜브가 지목받고 있기 때문이다. 앞서 살펴본 것처럼 통합방송법이



유튜브는 세계인이 함께 쓰는 단일 서비스인데 한국 유튜버들만 규제를 적용한다는 것은 난센스다. 영국 국적을 갖고 있지만 구독자의 70%가량이 한국 사람인 ‘영국남자’ 채널은 어떻게 할 것인가.  
(출처-유튜브 ‘영국남자’ 화면 캡처)



고등학생 장애인 유튜버 굴러라 구르님은 지난 1월 구글코리아가 주최한 크리에이터와의 대화 행사에서 유튜브에 규제 도입이 필요하지 않느냐는 지적에 “인식 개선이 우선이라 생각하고, 유튜브 안에서 자정작용이 있어야 한다고 생각한다”고 답했다.  
(출처-유튜브 ‘굴러라 구르님’ 화면 캡처)

방송사업자에 대해 내용 규제 적용을 전제하고 있어 기준을 조금만 바꾸면 유튜브 방송 심의가 가능한 상황이다.

그러나 이런 주장은 한국적 특성을 고려하지 않은 것이다. 우선 한국은 매우 막강한 방송심의규정이 존재하는 나라다. 방송 콘텐츠 심의를 자율에 맡기는 미국과 달리 한국은 정치권이 위원을 선임하는 방송통신심의위원회가 방송 전반을 심의하고 있다. 다른 나라들에서도 인터넷 방송에 대한 규제 논의가 이뤄지고 있지만 적어도 방송통신심의위원회는 없다. 만일 유튜브도 ‘방송’으로 간주해 방송심의 규정을 적용하거나, 인터넷 방송을 대상으로 한 별도의 심의규정을 만들게 되면 과잉 심의 비판을 피하기 힘들다.

한국은 이미 정보통신심의규정을 통해 인터넷 방송을 규제하고 있고, 그마저도 과도하다는 사실도 고려

해야 한다. 방송통신심의위원회는 인터넷 방송을 ‘통신’ 범주에서 적극 심의하고 있다. 성인 인터넷 방송 사이트를 폐쇄하고, 크리에이터에게 출연 정지(이용 정지) 결정을 내린다. 물론 형식상 강제성이 없는 시정 요구지만 공권력 앞에 사업자들은 이 요구를 99% 수용하면서 사실상 강제력 있는 규제로 작동하고 있다. 프리덤하우스는 2016년 한국을 인터넷 방송 부문 자유국으로 분류하면서 방송통신심의위원회가 네이버 웨드라마의 동성 키스 장면에 제재를 가한 사례를 언급했다.

국내 유튜브 콘텐츠만 규제하면 어떻게 될까? 유튜브는 세계인이 함께 쓰는 단일 서비스인데 한국 유튜버들만 규제를 적용한다는 것은 난센스다. 영국 국적을 갖고 있지만 구독자의 70%가량이 한국 사람인 ‘영국남자’ 채널은 어떻게 할 것인가. 규제론 자체를 부정하려는 건 아니다. 영향력에 걸맞은 책임을 요구하는 목소리가 높은 게 사실이고, 유튜브가 국내에서는 콘텐츠를 제대로 관리 하지도 않고 이용자와 투명하게 소통하지 않는 점은 문제다. 그러나 그것이 꼭 ‘방송’으로 보고 규제해야 한다는 근거가 되지 않을뿐더러 규제를 추진하더라도 표현물을 대상으로 하는 만큼 빈틈이 보이지 않게 엄밀한 정의와 명확한 효과 예측이 선행돼야 한다.

고등학생 장애인 유튜버 굴러라 구르님은 지난 1월 구글코리아가 주최한 크리에이터와의 대화 행사에서 유튜브에 규제 도입이 필요하지 않느냐는 지적에 이렇게 답했다. “예전에는 규제해야 하는 것 아니냐는 생각을 하기도 했는데 혐오 발언을 하는 사람들은 다른 플랫폼에서도 마찬가지 행동을 할 것이다. 인식 개선이 우선이라 생각하고, 유튜브 안에서 자정작용이 있어야 한다고 생각한다.” 그는 장애인과 소수자를 향한 차별적 표현에 반박하는 영상을 만들어 올리고 있다. 무엇보다 중요한 사실은 어떠한 경우에도 ‘규제’가 최선이 될 수 없다는 점이다. ♣