

지상파 방송 심의규제의 적합성에 대한 고찰

: 방송심의에 관한 규정 및 집행 사례 분석을 중심으로

이영주*

(호남대학교 신문방송학과 교수)

채정화**

(이화여자대학교 언론홍보영상학과 대학원 박사과정)

본 논문은 방송과 통신 분야의 심의 기능을 통합하여 새롭게 형성된 방송통신심의위원회가 수행하게 될 방송콘텐츠에 대한 심의 방향을 제안하려는 연구목적으로 방송심의규정에 대한 법리적 분석과 함께 2001년부터 2007년까지 7년 동안의 방송심의위반 사례와 제재조치를 중심으로 분석하였다. 연구결과, 입법취지와 직접적 연관성이 없는 항목이 심의규정에 포함되어 있고, 다른 법적 소송으로 이해당사자의 권리를 주장할 수 있음에도 불구하고 명시되어 있는 규정이 있었다. 특히 정치사회적 이슈를 다루는 프로그램에 대하여 공정성과 객관성 여부를 심사하는 것은 방송사업자의 언론의 자유를 제한할 가능성이 매우 크다. 윤리도덕 이슈와 관련된 규정은 세부항목의 규제 목표가 중복되고 포괄적인 내용으로 이루어져 다른 규정을 동시에 위반하는 사례가 많은 것으로 나타났다. 심의위반 사유 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 간접광고 관련 규정은 규제의 실효성이 적어 이에 대한 규제수단이 적절하지 못함을 알 수 있었다. 주의 및 경고가 법정 제재로 포섭되면서 심의규정을 위반한 건수는 현저히 감소했으나, 오히려 법정 제재 조치가 강화되고 있으며 제재조치가 일관되지 못하게 내려지고 있었다. 향후 수평적 규제 체계에 적합한 콘텐츠 심의가 이루어지기 위해서는 규제이익과의 관련성 부족과 규제수단의 비일관성 및 비적절성이 드러난 현 방송심의규정에 대해 면밀한 검토가 필요하며, 시청자의 불만이 제기된 이후에만 심의를 하는 형태로 심의 체계가 전환될 필요가 있다.

key words : 방송심의규제, 방송심의규정, 제재조치

* rose1010_kr@yahoo.co.kr

** skybabyblue@hanmail.net

1. 문제제기

최근 방송통신위원회가 구성되면서 방송과 통신 분야의 관련법과 규제기구의 통합이 진행되고 있다. 네트워크와 콘텐츠를 중심으로 한 수평적 규제 체계가 정립되는 가운데 다양한 매체에 전송되는 콘텐츠를 심의하는 기구도 방송통신심의위원회로 통합되었다.¹⁾ 전파의 희소성에 따른 방송의 공공재적 특성이나 방송사업자를 전파를 사용하도록 위탁받은 신탁인으로 보는 규제 근거는 약화되었지만, 방송 콘텐츠가 미치는 사회문화적 영향력 및 침투 가능성으로 인해 방송콘텐츠에 대한 심의제도는 지속되리라 본다. 그럼에도 불구하고 새로운 방송통신심의위원회에 기존 방송콘텐츠에 대한 심의규제를 그대로 존속시키는 것은 문제가 있다.²⁾ 정부기관이 아닌 독립 민간기구로 심의주체가 바뀔으로써 내용심의의 위헌성은 다소 피할 수 있지만, 여전히 심의 과정에 방송통신위원회가 관여되어 있는 실정이다. 특히 방송사가 심의위원회의 결정에 이의를 제기할 경우 방송통신위원회가 재심을 하고 제재 조치에 있어서도 행정 처분을 내릴 수 있는 권한이 여전히 방송통신위원회에게 있다는 것은 심의위원회가 독립기구로서 역할을 제대로 수행할 수 없는 걸림돌로 예상된다. 또한 무엇보다도 방송 프로그램을 모니터하여 심의규정을 위반할 소지가 있는 프로그램을 안건으로 상정하여 심의결정을 내리는 기존 시스템이 유지되기 때문에 프로그램 제작자에게 위축효과를 주어 궁극적으로 언론의 자유를 제한하는 본질적 내용규제행위는 변하지 않는다(김정기, 2003; 한정미, 2006). 더욱이 행정부와 국회의 추천으로 방송통신심의위원회가 구성되고 재정적 도움을 받는다면, 행정부의 영향으로부터 자유로울 수 없다.

뿐만 아니라 방송통신심의위원회에서도 현행 방송심의규정이 심의 기준으로 활용될 예정이어서 기존에 지적되어온 방송심의규정과 심의내용의 애매모호성, 중복규제/과잉규제의 부당성, 보도 프로그램과 선거방송 규제 문제, 포괄심의의 비효율성 및 비밀관성의 문제(강남준, 2006; 최영목, 2005)는 여전히 남아 있게 된다. 또한 심의위원회에 의한 심의규제 이외의 부수적인 제도적 장치들이 그대로 시행될 예정이다. 즉 방송사업자가 자체 심의를 거쳐 프로그램 등급제를 시행하고 있고, 심의위원회의 심의결과를 방송사업종합평가제에 반영하고 있으며, 그리고 시청자가 직접 방송 프로그램에 대한 불만을 신고하는 시청자불만처리시스템 등 방송콘텐츠의 내용심을 둘러싼 제도적 장치가 이중적·중층적으로 지속될 전망이다(이승선, 2008). 새롭게 구성된 방송통신심의위원회에서도 기존 방송위원회가 수행하던 심의방식이 존속된다면, 네트워크와 콘텐츠를 중심으로 한 수평적 규제 체계로 전환하고자 하는 미디어 정책과 맞지 않는다.

그동안 방송 프로그램 심의규제에 관한 연구는 비교적 많이 축적되어 왔다. 법적 타당성

1) 새로 구성된 방송통신심의위원회는 방송위원회의 방송콘텐츠 심의 기능과 인터넷으로 유통되는 디지털 콘텐츠에 대한 정보통신윤리위원회의 심의 기능을 통합적으로 수행할 것으로 전망된다(『디지털 타임즈』, 2008. 3. 14).

2) 기존 방송심의규제는 심의위원들의 프로그램 심의 과정을 거쳐, 시청자에 대한 사과, 해당 방송프로그램의 정정, 수정 또는 중지, 방송편성책임자와 해당 방송 프로그램의 관계자에 대한 징계, 그리고 주의, 경고 등의 법정 제재조치와 권고를 하는 타율적, 사후 심의의 성격을 지니고 있다.

과 규제의 비효율성에 대한 지적이 끊임없이 제기되어 왔으며(박선영, 2002; 이상도, 2006; 이승선, 2007; 이은애, 2004; 이창현, 2007; 주정민, 2007; 하운금, 2003; 황성기, 2006), 해외방송심의제도와와의 비교분석과 함께 방송프로그램의 등급제의 효과와 전면적인 자율심의제도의 도입 가능성을 검토한 논의도 이루어졌다(강남준, 2006; 강명현, 2005; 김호석·김경환, 2007; 임종수, 2005; 조연하, 2001). 특히 방송통신융합 서비스에 대한 콘텐츠 심의를 어떻게 할 것인지 심의기구 및 심의 기준에 대한 구체적 모델을 제시한 연구도 시도되었다(유의선, 2005; 하운금 외, 2007). 그러나 현 방송심의규정이 신규 방송통신융합 서비스까지 포함한 심의기준으로 될 수 있는지, 만약 적합한 기준이 아니라면 어떻게 바뀌어야 할 것인지에 대한 연구가 부족하다. 또한 방송심의규제에 관한 기존 연구는 면밀하고 통찰력 있는 분석에도 불구하고, 대부분 규범적 차원에서의 논의로 그치고 있다. 방송의 공익성과 공정성을 보장하고 사회문화적 다원주의를 제고하기 위한 심의규정이 어떻게 구성되어 있으며, 심의결과 방송심의규정의 어떠한 항목에서 가장 위반사례가 많은지 구체적으로 살펴본 연구가 부족하다. 특히 심의규정의 위반 시 내려지는 제재조치를 살펴봄으로써 규제의 실효성을 제고하는 수단으로써 효과적인지 여부가 검토된 바가 없다. 그리고 방송사업자의 자율심이라 할 수 있는 방송프로그램 등급제가 실시된 이후 심의규정의 위반사례가 어떻게 변하고 있으며 자율심의가 시행된 이후 심의규정위반에 어떠한 영향을 미치는지 평가해본 바가 없다.

이에 본 연구에서는 기존 연구의 한계를 보완하여 방송심의규정에 대한 법리적 분석과 함께 위반 사례와 제재조치와 같은 경험적 자료를 중심으로 실증적 분석을 함께 시도함으로써 향후 수평적 규제 체계에 적합한 콘텐츠 심의 방향을 제언하고자 한다. 새로운 미디어 환경에서도 방송 콘텐츠의 공적 기능 및 공익성의 중요성이 크다면, 내용 규제를 통해서 실현할 수 있는 정당한 이익을 제시하고, 그러한 내용규제가 추구하는 공공 이익을 달성할 수 있는 가장 적절한 수단임을 입증하여

시행 후 규제의 실효성이 확보될 수 있어야 한다. 이에 본 연구에서는 방송심의규제의 법적 근거가 되고 있는 방송심의규정에 대해 분석하고, 심의 위반 사례를 통해 적절한 제재 조치가 취해지고 있는지를 살펴보고자 한다.

2. 이론적 배경

다음에서는 방송프로그램의 내용규제에 대한 근거와 함께 이에 대한 기존 연구에서의 평가를 알아보고, 방송심의규제의 타당성을 판단하는 기준에 대해 검토하고자 한다. 그리고 마지막으로 수평적 규제 체계 모델에 적합한 콘텐츠 심의 방향에 대한 기존 연구의 제언을 분석해보고자 한다.

1) 방송프로그램의 내용 규제와 근거

현재 방송프로그램의 내용규제와 관련하여 방송심의규정, 협찬고지에 관한 규정, 방송 프로그램의 등급분류 및 표시 등에 관한 규칙, 선거방송에 대하여 선거방송심의에 관한 특별규정 등이 중층적으로 마련되어 있다.³⁾ 먼저 방송심의규정은 방송의 공공성 및 공익성을 유지하고 공적 책임을 준수하고 있는지 여부를 판단하기 위한 기준으로써 타율·사후 규제를 위한 지침이 되고 있다. 반면 방송프로그램등급제는 방송법 제33조 제3항에 따라 아동과 청소년을 보호하기 위한 목적으로 방송 프로그램의 폭력성 및 음란성 등의 유해정도, 시청자의 연령 등을 감안하여 방송프로그램의 등급을 분류하여 표시함으로써 방송사업자가 자율적으로 특정 프로그램이 포함할 수 있는 유해성을 사전에 걸러주기 위한 제도적 장치라 할 수 있다.⁴⁾ 그리고 협찬주가 방송프로그램 제작과정에 부당한 영향력을 행사하여 방송 프로그램의 상업성을 부추기거나 방송편성의 자유와 독립을 해하지 못하도록 협찬고지에 관한 규정 또한 적용되고 있다(이은애, 2004).⁵⁾ 마지막으로 선거방송심의특별규정은 방송법 제33조에 따라 공직선거법이 정한 선거방송, 기타 선거에 관련한 내용이 포함된 프로그램에 대하여 선거일전 120일부터 선거일의 투표마감시각까지의 선거방송에 적용되며, 선거방송이 정치적 중립, 공정성 및 평등성, 객관성, 균등한 기회 부여, 정확한 여론조사 결과를 발표할 수 있도록 유도하고 있다. 최근 새로 구성된 방송통신심의위원회에서 방송심의규정, 협찬고지규정, 선거방송특별심의규정에 근거한 방송콘텐츠에 대한 심의를 승계할 것으로 전망된다.

이와 같이 다양한 법률적 장치에 의해 지상파 방송 프로그램에 대한 내용규제가 시행되고 있는 것은 전파의 공적 소유개념, 방송사업자가 사용하는 주파수의 희소성에 따른 방송의 공공재적 특성, 수용자에 대한 강력한 침투력과 영향력, 그리고 방송 면허 사업자는 공익을 위해 전파를 사용하도록 위탁받은 신탁인으로 보기 때문이다(Franchois, 1990; Jacobs, 1996; Krattenmaker & Powe, 1994). 매체산업과 기술의 급속한 발달에 힘입어 규제의 필요성은 점차 감소되는 추세이지만 정보유통 통로의 유한성이 완전히 극복되지 않았고, 여론형성에 여전히 막강한 영향력을 행사하며, 국가 규제가 필요 없을 만큼 정보와 견해의 다양성과 공정성이 충분하지 않다는 점에서 방송에 대한 공익성의 요구가 정당화되고 있는 것이다.⁶⁾ 특히 수용자가 방송 내용을 통제할 수 없기 때문에 방송 내용의 다양성을 확보하고 정

3) 이 외에도 상품소개 및 판매방송 심의에 관한 규정, 방송광고심의에 관한 규정 등이 있다.

4) 프로그램 등급제는 2000년 영화, 수입드라마, 뮤직비디오, 애니메이션의 4개 부문에 적용되다가, 2002년 5월부터 국내 제작 드라마까지 확대되었다.

5) 방송법 제74조 및 동법 시행령 60조에 의하면 방송 사업자는 공익성 캠페인이나 문화예술·스포츠 등 공익행사를 협찬하는 협찬주를 고지할 수 있다. 특히 공익성 캠페인이나 공익행사가 아닌 기타 프로그램의 경우 방송사업자와 특수관계에 있지 아니한 자, 즉 외주제작사가 제작하는 방송 프로그램에 대한 협찬과 시상품 또는 경품을 제공하거나 장소·의상·소품·정보 등의 협찬을 추가 허용하고 있다. 단 정당 그 밖의 정치적 이해관계를 대변하는 단체가 협찬하는 경우, 방송광고가 금지된 상품이나 용역을 제조·판매 또는 제공하는 자가 협찬하는 경우, 지상파 방송사업자의 시사·보도, 논평 또는 시사토론 프로그램을 협찬하는 경우는 제외한다.

6) 현재결 2001. 5. 31. 2000헌바43·52

보 수용자의 통제 능력을 강화하기 위한 규제 이익이 강조된다(안정임, 2000; 황성기, 2001). 이에 따라 방송법 제6조 제1항과 2항에서 공정성 원칙을 선언적으로 규정하고 있으며, 제6조 제3항부터 제9항에 걸쳐 방송이 공익에 이바지하여야함을 광범위한 분야에 걸쳐 자세히 규정하고 있다.⁷⁾

여러 나라에서 방송통신융합에 대응하여 수평적 규제 체계를 도입하였다 하더라도 방송의 공공성 및 공익성을 유지하기 위한 방책으로 방송 프로그램에 대한 편성 지침을 마련하고 있다. 특히 음란, 외설, 폭력과 관련된 방송프로그램 내용에 대해서는 강력한 규제를 시행하고 있다(강남준, 2006; 방석호, 2003; 안정민, 2007; 임종수, 2005; 현경보·조영신, 2005).⁸⁾ 어린이와 청소년들은 심리적으로 외부 환경, 즉 텔레비전에 의해 창조된 환경에 크게 영향을 받을 수 있기 때문에, 어린이와 청소년을 보호하기 위해 시행되는⁹⁾ 폭력과 음란물에 대한 규제가 정당화되는 것이다(Wiley & Secrest, 2005).¹⁰⁾

그러나 공익을 근거로 방송을 규제하고 제한하는 것은 위헌적이라는 논란이 오랫동안 제기되어 왔다. 많은 나라에서는 불확실하고 다의적인 공익의 의미 때문에 방송에 대한 공익성의 적용을 엄격히 제한하고 있다(May, 2001). 방송의 특정정보나 프로그램에 대한 소송이 제기되었을 경우 언론의 책임을 경감시켜 주기 위해 공익성 또는 공적 관심사의 입증은 언론사에 요구하고 있을 뿐, 전반적인 방송활동에 있어서 공익성을 요구하지 않는 것이다(박선영, 2002, 196쪽).

한편 사후심의의 위헌성에 대한 논란도 엇갈리고 있다. 현행 방송심의규제는 시청자, 청취자로부터 지적이 들어오거나 방송 모니터에 의해 표현의 위법성이 적발될 때 행해지는 등 사후에 이루어지는 규제이기 때문에 위헌적 소지가 적다는 의견이 있는 반면(강남준, 2006; 유의선·조연하, 2001), 사후심의라 할지라도 방송프로그램이 연속적으로 제작·방영된다는 점을 감안하면 사전 규제의 성격도 지니면서 위헌 소지가 있다는 주장도 있다(김정기, 2003; 박선영, 2002; 최영목, 2005). 허가를 받기 위한 표현물의 제출 의무가 없고 사후에 시행되고 있어 엄격한 의미의 검열(censorship)¹¹⁾라 볼 수는 없지만, (i) 심의주체가 행정부의 영향력에 따라 구성되고 국가의 보조를 받아 운영되며, (ii) 심의기구가 제재조치까지 내리는 것은 실질적인 '검열에 유사한 행위'에 해당될 수 있다는 것이 그 이유이다(김정기, 2003;

7) 국민의 기본권 옹호, 국제친선의 증진, 국민의 알 권리 보장, 소수집단이나 소수계층의 이익 보호, 지역사회에의 기여, 사회교육기능의 신장, 국민의 문화생활의 질적 향상에의 노력, 언어순화, 다양한 의견에 대한 균등한 기회 제공 등 방송이 공익에 이바지하여야 함을 명시하고 있다.

8) 최근 슈퍼볼경기에서 자넷 잭슨의 노출을 사전에 충분히 고지하지 않은 것에 대해 미 FCC는 CBS 방송사에게 55만 달러의 벌금을 선고한 바 있다(Holohan, 2005).

9) Pacifica Foundation vs. FCC, 438 US 726, (1978).

10) 텔레비전 폭력법(Television Violence Act of 1990), 어린이 텔레비전법(Children's Television Act of 1990), 통신품 위법(Communication Decency Act of 1996)이 입법 예고된 바 있다.

11) 검열이란 행정권이 주체가 되어 사상이나 의견 등이 발표되기 이전에 예방적 조치로서 그 내용을 심사, 선별하여 발표를 사전에 억제하는, 즉 허가받지 아니한 것의 발표를 금지하는 제도라 할 수 있다(헌재결 1994.10.4. 93헌가13, 박선영 2002 재인용) 심지어 헌법재판소에서는 등급심의를 거쳐 상영이 가능한 영화등급제조차 사전 검열이 아니라고 해석한 바 있다. 법원은 등급심사를 받지 않은 영화의 상영을 금지하고 이를 위반할 경우 행정적 제재를 가하고는 것은 유통 단계에서 효과적으로 관리할 수 있도록 하기 위한 시스템이라는 것이다(헌법재판소 1996.10.4 93헌가13 판례집8-2, 212~227. 조연하·배진아, 2005, 재인용).

박선영, 2002).

요컨대 우리나라 방송프로그램에 대한 내용규제는 방송의 막강한 영향력을 제한하기 위한 의도에 기인하며, 방송심의규정을 비롯한 다양한 내용규제 장치들이 중층적으로 마련되어 있다. 사후심의의 형태를 띠지만 여전히 위헌성에 대한 논란을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

2) 방송 프로그램 심의규제의 타당성 판단 기준

방송 프로그램의 내용규제가 정당화되기 위해서는 방송사업자의 표현의 자유를 능가하는 명백한 상대적 이익이 존재해야 하며, 규제 시 명확한 기준을 근거로 최소한의 범위 내에서 행해지고 있는가를 살펴봄으로써 법적 타당성을 가늠할 수 있다. 방송의 공적 책임을 인정하더라도 법의 일반원칙과 법치주의에 따라 그 책임의 범위와 의무를 규정짓는 용어는 명확해야 하기 때문이다(박선영, 2002, p.52).

(1) 규제이익의 정당성

일반적으로 방송 프로그램에 대한 정부규제는 내용에 근거한 규제와 내용중립적인 규제로 구분된다. 내용에 근거한 규제란 메시지의 내용에 근거하여 정부가 표현물을 규제하는 것을 말하며, 메시지와 관련 없는 표현물을 제약하는 경우 내용중립적인 규제로 여겨진다(Gilmore, Barron, & Simon, 1984, p.76).¹²⁾ 만약 정부의 규제가 내용에 근거한 규제일 경우 내용중립적 규제보다 더욱 엄격한 심사를 거치게 되는데, 법규가 지향하는 목표가 사회적 공감대를 형성할 만큼 공익적 요소가 명백해야 한다. 또한 그러한 목적을 달성하는 데 있어 관련 규제가 가장 효과적이고 적정한 수단이 될 수 있어야 정당성을 획득할 수 있다.

우리 방송법에서는 공정성 원칙에 관하여 보도의 공정성(제6조 제1항)과 함께 방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등을 이유로 방송편성에 차별을 두어서는 아니된다고 하면서 종교방송의 경우에만 예외를 인정하고 있다. 반면 미국은 뉴스보도 프로그램과 관련하여 형평성 원칙(Fairness Doctrine)¹³⁾이 약 40여 년간 적용되었던 적이 있었지만, 공익에 부합하지 않고 수정헌법 제1조의 위반소지가 있다는 이유로 1987년 폐지된 바 있다.¹⁴⁾ 주파수의 희소성이 사라져 규제 근거가 약화되었으며, ‘공공문제에 대한 합리적인 기회제공’이라는 기준이 애매하여 방송사가 논쟁적인 이슈 다루기를 주저하게 되는 부작용

12) 내용 중립적 규제가 되기 위해서는 (i) 표현내용 자체에 대한 제한이 아니라 표현되는 장소 또는 표현방법에 대한 제한이어야 하며, (ii) 표현하고자 전달하고자 하는 내용이 국가의 입장과 다르다는 이유로 제한하는 것이 아니어야 하며, (iii) 제한을 하는 국가의 이익은 표현자의 의견과 무관한 것이어야 한다(안정민, 2007).

13) 미 커뮤니케이션법 315조에 포함되었던 형평성의 원칙은 방송사가 공익적으로 중요한 논쟁적인 이슈를 다루고자 할 때, 그와 반대되는 견해를 가진 상대에게도 합리적인(reasonable) 기회를 제공하도록 요구하고 있다. 방송사는 논쟁이 되고 있는 모든 이슈를 다룰 필요는 없으며, 합리적이고 선의(good faith)의 기준에 따라 사회적으로 중요한 이슈를 다루면 된다(Gilmore, Barron & Simon).

14) In re Complaint of Syracuse Peace Council, Memorandum Opinion and Order, 2 FCC Rcd. 5043 (1987).

을 가져왔는데, 다시 말해 언론의 자유를 위축시킬 뿐만 아니라 내용규제가 될 수도 있다는 점이 주요 이유로 작용한 것이다.¹⁵⁾ 또한 방송사로 하여금 공직 후보자의 방송의 이용에 있어 동등한 기회를 주어야 함을 명시한 동등시간의 원칙¹⁶⁾ 역시 철폐되었다(Wiley & Secrest, 2005). 방송시간이 제한되어 있는 방송사로서는 모든 정책공표에 대해 의견이 다른 모든 집단에게 동등한 기회를 부여할 수도 없거니와 특히 수신료로 운영되는 공영방송과 달리 광고 수입으로 재원을 충당해야 하는 민영방송에게 모든 정책발표에 동등한 기회를 보장하도록 강제하는 것은 경영권이나 영업권의 박탈 내지 제한을 가져올 수 있다는 이유에서이다. 우리와 헌법 이념이 유사한 유럽 역시 보도내용을 규제하는 공정성 원칙 대신, 프로그램이 다양하게 편성, 제작, 방송되도록 내적, 외적 다양성을 증진시키기 위한 방안을 중시하며, 반론권을 두어 공정성을 보장하고 있다(박선영, 2002, p.192). 방송콘텐츠에 대한 규제 완화가 진행되는 가운데, 방송미디어의 침투성과 어린이와 청소년들에게 접근가능하다는 근거로 외설적인(indecent) 표현에 대해서는 가장 강력한 규제를 했었지만,¹⁷⁾ 이 또한 어린이에게 실질적인 해(actual harm)를 준다는 점이 입증되어야 한다는 입장으로 전환되면서 외설적인 프로그램에 대한 규제를 위헌으로 판단하는 법원의 판결이 증가하고 있다.¹⁸⁾

결국 내용규제를 통한 규제적 이익과 표현의 자유를 제한할 소지 간에 어느 것이 더 큰가를 비교하는 것은 쉽지 않다. 그러나 최근 내용규제가 표현의 자유를 제한한다고 보는 입장이 보다 확산되고 있는 추세이다.

(2) 규제수단의 적절성과 규제범위의 최소화

현재 시행되고 있는 방송 프로그램의 심의 절차는 심의원들이 프로그램의 심의 규정 위반 여부를 모니터하고, 심의 담당 직원은 모니터 된 내용 가운데 심의 안건을 결정하며, 심의 위원회에서 심의규정을 위반한 프로그램에 대한 제재조치와 그 수위를 결정한다. 심의에서 가장 빈번히 지적되는 점은 심의 기준의 모호함과 심의 대상의 광범위함이다(박선영, 2002; 방석호, 2003; 유의선 · 조연하, 2001; 이승선, 2008; 하운금, 1997). 내용규제의 경우 규제수단의 적절성은 규제의 타당성을 판단하는 또 다른 중요한 기준이 된다. 헌법이론가들은 위법한 표현행위를 규제하기에 충분하고 보다 완화된 제재방법이 따로 있음에도 불구하고, 과중한 제재를 과하는 입법은 자유로운 표현을 질식시키는 사회적 효과가 있기에 위헌이라고 본다(김정기, 2003; 박선영, 2002; 방석호, 2003; 유의선 · 조연하, 2001; 전정환, 2006). 전정환(2006)은 방송의 자유가 가지는 헌법상의 의의와 기능을 감안할 때 방송에 대한 규제와 제한은 헌법 제37조 제2항의 기본권제한 입법의 한계 내에서 필요한 최소한의 정도에 그쳐야

15) FCC v. League of Women Voters, 10 Med. L. Rptr. 1944(1984).

16) 동등시간의 원칙에서는 방송사가 일정한 요건에 준하여 공직에 출마하는 후보를 위해 방송시간을 제공하기로 했을 경우 그 공직에 출마하는 다른 후보에게도 동등한 기회를 제공하도록 규정하고 있다(Francois, 1990).

17) FCC v. Pacifica Foundation, 438 U. S. 726(1978).

18) Ashcroft v. Free Speech Coalition 535 U. S. 234(2002), Denver Area Educational Telecommunications Consortium Inc. v. FCC 518 U.S. 727(1996).

한다고 주장하며 다음과 같은 원칙을 제시한다. (i) 방송의 자유에 대한 제한이 가해지지 않고서는 국가안전보장·질서유지·공공복리가 ‘명백하고 현존하는 위험’에 봉착하게 되는 경우, (ii) ‘명확성의 원칙’을 충족시킬 수 있는 형식적 의미의 법률에 의해서 과잉금지 원칙에 따라 필요 불가피한 최소한의 제한만이 허용되어야 하고, (iii) 그 규제와 제한이 헌법 제21조 제2항의 사전허가·사전검열금지의 원칙을 위반해서도 안 된다는 것이다. 특히 내용에 근거한 정부규제일 경우 목적 달성을 위한 수단이 반드시 필요한 것으로 구성되어야 한다. 일정한 목적을 실현하기 위하여 특정한 수단을 행사하는 경우 목적과 수단의 관계가 명백히 비례관계를 이루어야 하기 때문이다(유의선·이영주, 2001).

하운금(1997)은 심의규정 중 ‘국민의 윤리의식과 건전한 정서’, ‘인명의 존중’의 표현이 추상적이고 그 기준이 명확하지 않으며, 특히 청소년 정서보호조항의 ‘괴성이나 지나치게 소란스러운 행위’가 과연 청소년의 정서를 보호하는 데 어느 정도 중요한 관계가 있는지의 문스럽다고 언급하고 있다. 방석호(2003) 역시 어린이와 청소년 보호를 위한 정치(精緻)한 규정 대신 ‘정서함양’과 같은 일반 규정만을 두고 있는 점, 음란물에 대해서도 ‘소재 및 표현 기법’ 부분에서 ‘내용전개상 불가피한 경우에는 극히 제한적으로 허용할 수 있다’는 모호한 표현으로 인해 선정적이고 폭력적인 표현물로부터 어린이와 청소년을 보호하는데 오히려 취약하다고 보고 있다. 또한 박선영(2002)은 이해당사자들에 의한 반론권 제기가 가능함에도 불구하고 모든 방송물에 대해 공정성을 요구하는 것은 지나치게 포괄적으로 규제하고 있어 명확성의 원칙을 위배하고 있다고 지적하고 있다. 따라서 모호한 심의규정과 직접적인 내용규제 외 다른 제재방법이 있음에도 불구하고 이러한 규제가 이루어진다는 것은 ‘최소한의 규제’를 거스르는 규제행위에 해당한다.

미 법원에서도 최소한의 규제 원칙을 강조한 판결들이 나오고 있다. Sable Communications 판결에서는 청소년들을 저속한 내용물로부터 차단하기 위해서는 제한적 접근만을 허용하여서는 안 되고 완전한 금지가 필요하다는 정부 측의 규제 목적을 달성하기 위해서는 비례 원칙에 입각, ‘최소한의 규제 방식으로(least restrictive manner)’ 행해져야 하기 때문에, 법적 제재를 통한 일률적 규제 대신 신용카드, 액세스 코드, 그리고 스크램블을 통해 성인이 아닌 청소년들의 접근을 차단할 수 있는 기술적 대안들을 통해 입법 의도를 달성할 수 있음을 제시한 바 있다. 뿐만 아니라 내용 규제는 ‘명확성의 원칙’에 근거하여 최소한의 제재가 취해져야 하며, 이러한 최소한의 제재가 일관된 잣대에 근거하여 집행되어야 한다.

3. 연구문제 및 연구방법

1) 연구문제

본 연구에서는 방송심의규정의 입법 취지를 살펴보고, 실제 운용과정에서 현행 방송심

의규제가 추구하고자 하는 정부 이익을 실현하기에 효과적이고 적절하게 이루어지고 있으며, 그리고 최소한의 규제 수단으로서 적정성을 지니고 있는지 파악함으로써 방송심의규정의 법적 정당성을 고찰해보고자 한다. 이러한 연구목적을 위해 규범적 차원에서 논의가 그치고 있는 기존 연구의 한계를 보완하여 실체적 요소와 절차적 요소에 대한 구체적인 분석을 시도하고자 한다. 이에 다음과 같은 연구문제를 설정하고자 한다.

- 연구문제 1 : 방송심의규정이 입법취지에 적합한 필수적인 항목으로 구성되어 있는가?
- 연구문제 2 : 방송심의기준에 따라 심의위반 사례와 제재조치가 일관되고 적절하게 집행되고 있는가?

2) 연구방법

본 연구에서는 방송심의규정 내 항목들을 살펴보기 위해 그 분석대상으로 최근 개정된 방송심의규정(2007. 8. 1)을 선정하였다.

방송심의규정이 필수적인 항목으로 구성되어 있는지 분석하기 위해 이창현(2007)이 제시한 이슈별-정치사회이슈, 윤리도덕이슈, 간접광고 이슈, 기타 이슈-로 방송심의규정 항목 분류하고, 이를 다시 일반기준(방송심의에 관한 규정 제2장) 내 절을 항목으로 두고, 각 조를 세부항목으로 하여 구분하였다. 이 분석틀을 토대로 방송심의규정의 세부항목들이 적절하게 구성되어 있는지, 방송심의규정의 항목들이 서로 배타적인 규정들인지, 그리고 이러한 항목들이 실제 사례에서 어떻게 적용되고 있는지를 살펴봄으로써 심의기준의 명확성을 고찰하였다.

방송심의규정이 입법취지를 실현하기 위해 효과적이고 적절한 수단이며, 최소한의 범위로 적용되고 있는지를 알아보기 위해 ‘방송심의사례집’과 심의의결내역 및 통계자료를 통해 심의 기관이 취한 제재조치를 분석한다.

심의 위반 사례와 제재조치 분석은 2000년 8월 개정된 방송심의에 관한 규정이 적용된 시점을 고려하여 2001년부터 2007년까지 7년간의 지상파방송 프로그램에 대한 방송심의규정 위반 사례를 분석대상으로 삼았다. 2001년부터 2003년도 방송심의의결내역 및 제재현황은 ‘방송심의사례집’을 참조하였으며, 2004년도부터 2007년까지는 방송위원회가 자체 홈페이지 내 DB로 구축해 놓은 심의의결내역 및 심의의결통계 자료를 활용하였다. 2001년부터 2003년도 심의위반 사례 및 위반 건수 집계는 방송심의사례집에 기록된 데이터를 활용하였으며,¹⁹⁾ 2004년도부터 2007년도 심의 위반 사례 및 위반건수를 직접 계수하여 분석하였다. 위반 건수 집계는 방송심의규정 제2장 일반기준에 속한 각 조별로 위반 건수를 계산하였다. 그리고 규제수단의 적절성은 동일한 심의규정을 위반한 사례의 경우, 위반 정도에 따라 취

19) 방송위원회가 매년 발간하고 있는 방송심의사례집은 심의의결내역 및 통계자료를 취합시, 심의규정별로 대표적인 사례들만 제시되어 있다.

해지는 제재조치의 수위가 일정한 기준에 의거한 적용인지를 분석하였다.

4. 연구결과

1) 방송심의규정과 규제이익의 연관성

방송심의규제는 방송법 제33조에 법률적 근거를 두고 있으며 방송심의규정은 방송 프로그램의 내용에 대한 심의기준을 명시하고 있다. 방송심의규정은 크게 총칙, 일반기준, 심의절차, 보칙 등 네 부분으로 구성되어 있다. 먼저 총칙에서는 방송심의규정의 목적, 적용방법, 심의방법, 심의원칙, 방송의 공적 책임, 그리고 지상파방송의 책임에 대해 명시하고 있다. 방송심의의 일반기준으로는 공정성, 객관성, 권리침해, 윤리적 수준, 소재 및 표현기법, 어린이·청소년 보호, 간접광고, 방송언어, 기타 등 총 9개 항목으로 구성되어 있다. 본 연구에서는 방송내용에 대한 지침을 제시한 제2장 일반기준에 한정지어 세부항목이 규제이익과 직접적인 연관성이 있는 필수 항목들인지를 살펴보고자 한다.

먼저 방송심의규정의 세부항목은 이슈별로 정치사회이슈, 윤리도덕 이슈, 간접광고 이슈 그리고 기타로 나누어볼 수 있다(이창현, 2007). 정치사회 이슈는 뉴스보도 프로그램을 포함하여 사상, 견해의 공정성과 객관성 여부 판단하는 규정들로 심의규정의 제1절 공정성과 제2절 객관성이 이에 해당한다. 세부조항을 보면 프로그램의 객관성과 공정성 유지를 위해 내용을 규제하는 조항, 표현 방식을 제한하는 조항, 특정 장르의 프로그램에 한하여 적용되는 조항 등 그 규제 내용과 차원이 상이하게 구성되어 있다. 어떤 내용을 공정하고 객관적이라 볼 수 있는지 기준이 애매하고 더욱이 구체적인 표현방식²⁰⁾까지 제한함으로써 방송사업자들은 이 규정을 위반하지 않기 위해서 논쟁적인 이슈를 덜 다루게 된다. 이로써 자유로운 논쟁을 통해 실현할 수 있는 정치적 표현의 자유를 억제하는 위축효과를 줄 수 있다.

한편 윤리도덕 이슈에 관한 항목은 방송법 제33조에 따라 아동 및 청소년의 보호와 건전한 인격형성, 공중도덕과 사회윤리 등을 지키고 고양시키기 위한 것으로 제3절 권리침해금지, 제4절 윤리적 수준, 제5절 소재 및 표현기법, 제6절 어린이·청소년 보호의 하부 조항들이 포함된다. 그런데 제4절 윤리적 수준에 포함된 제33조 표절금지의 경우, 윤리적인 차원에서 표절 행위에 대한 가치 판단은 이루어질 수 있지만,²¹⁾ 표절은 저작권을 침해하는 행위에 해당하므로 권리침해금지와 관련성이 더 크다 할 수 있다. 한편 권리침해금지 관련 규정에서는 전체 32개 조항 중 26개 조항이 표현 방식을 구체적으로 제한하고 있다. 예를 들어 제22

20) 사실보도와 해설 등의 구별, 출처명시, 통계 및 여론조사, 오보 정정, 보도형식의 표현을 제한하는 내용으로 구성되어 있다.

21) 표절 행위 자체에 대한 잘잘못을 따지는 윤리적 판단은 가능하다.

(표 1) 방송심의규정의 세부항목

분류기준	항목	세부조항
정치사회 이슈	공정성	공정성, 사실보도와 해설 등의 구별, 재판 중인 사건, 정치인 출연 및 선거방송, 토론 프로그램
	객관성	객관성, 출처명시, 통계 및 여론조사, 오보 정정, 보도형식의 표현
윤리도덕 이슈	권리침해	사생활 보호, 명예훼손 금지, 인권침해의 제한, 공개금지, 범죄사건 보도 등, 재난방송의 보도 등
	윤리적 수준	윤리성, 생명의 존중, 품위 유지, 건전한 생활기풍, 사회통합, 양성평등, 문화의 다양성 존중, 신앙의 자유 존중, 준법정신의 고취, 표절 금지,
	소재 및 표현기법	성표현, 폭력묘사, 충격·불안감, 범죄 및 악물묘사, 재연기법의 사용, 오락물(삭제됨), 음악방송(삭제됨), 성기, 성병 등의 표현, 비과학적 내용, 의료행위 등
	어린이·청소년 보호	어린이 및 청소년의 정서함양, 수용수준, 출연
	방송언어	방송언어, 외국어(구, 사투리) 등
간접광고 이슈	간접광고	간접광고, 정보전달, 중계방송, 시상품, 상품판매
기타	기타	기부금품의 모집 규제, 유료정보서비스, 생방송과 녹음, 녹화방송의 구별, 방송광고의 제한, 방송광고시간의 제한, 심의미필 등 방송광고의 금지

조 공개금지에서 피고인, 피의자 또는 혐의자가 청소년인 경우 이름, 주소, 얼굴, 기타 본인임을 알 수 있는 내용을 공개할 수 없도록 적시하고 있다. 하지만 이 규정은 제20조 명예훼손과 제21조 인권침해의 제한에도 해당되는 내용이다. 제5절 소재 및 표현기법과 제8절 방송언어 외 다른 절에서도 표현방식을 제한하는 규정들이 많이 포함되어 있다.

한편 각 세부조항들은 조항들 간의 규제 목표와 내용이 중복되는 경우가 있다. 예를 들어 소재 및 표현기법에서 명시하고 있는 성표현, 폭력묘사 등에 관한 규정은 가족시청시간대에 어린이·청소년을 보호하기 위한 목적이 포함되어 있다. 즉 제44조에서 어린이·청소년 정서함양을 위해 이를 저해하는 내용을 제한하고 있는바, 다시 제34조 성표현과 제35조 폭력묘사 조항에서 금지되는 구체적인 표현방식을 열거하고 있다. 어린이와 청소년에게 미칠 수 있는 유해한 영향을 금지하려는 목표가 분명하지만, 중복규제의 소지가 있으며 오히려 구체적인 표현방식을 열거함으로써 이를 벗어나는 표현은 빠져나갈 여지를 제공할 수 있다.

간접광고와 협찬금지규정은 방송이 자본에 예속되는 것을 막고 상업화되는 것을 방지하기 위한 입법취지를 가지고 있다. 광고수익의 극대화를 추구하는 방송사의 본질적 특성상 간접광고 및 협찬 항목은 방송사의 자율심의가 가장 취약한 부분이라 할 수 있다. 제7절 간접광고의 세부조항들을 보면, 특정 협찬주, 특정 상품을 부각시키지 못하도록 하는 내용에 대한 규제와 표현 방식에 대한 규제가 혼재되어 있다(간접광고, 정보전달). 또한 특정 대상에 한정하여(중계방송, 시상품, 상품판매) 광고효과를 줄 수 없도록 제한하고 있는데, 제47조 간접광고와 제48조 정보전달 규정의 내용을 구체화시킨 것이기 때문에 중복될 수밖에 없는 한계가 있다.

기타 규정에서는 모두 표현방식에 대한 조항들이다. 이 가운데 어린이대상 방송광고의

제한, 방송광고시간의 제한, 심의미필 등 방송광고의 금지 조항들은 방송법 제73조 방송광고에 관한 규정²²⁾ 및 방송광고심의규정 내용과 중복된다. 예를 들어 심의규정 제57조 방송광고의 제한은 방송광고심의규정 제7조 방송프로그램과의 구별 조항과 같은 내용이 포함되어 있다.²³⁾

이상 이슈별로 방송심의규정의 세부 항목을 살펴본 결과, 내용에 대한 직접적인 제한보다는 금지되는 내용을 전달하기 위해 사용되는 표현형식을 규제하는 항목이 많음을 알 수 있었다. 특히 같은 내용을 포괄적으로 다루거나 구체적 표현방식을 제한하는 항목이 많고 규제 내용이 중복되어 있어 방송심의규정이 규제이익을 달성하는 데 필수적인 조항들로 구성되어 있다고 보기 어렵다.

2) 방송심의규정 위반 사례별 제재조치의 적절성

다음에서는 규제이익을 실현하는데 방송심의규제가 적절하게 이루어지는지 알아보기 위해 심의위반 사례 및 사례별 제재조치를 분석하고자 한다. 먼저 심의규정 위반 사례별 특성을 살펴보고, 어떠한 규정에 근거하여 제재조치가 이루어지는 지 분석한다. 그리고 이때 취해진 제재조치가 일관된 기준에 따라 최소한의 범위에서 이루어지고 있는지 살펴보고자 한다.

(1) 심의규정 위반 사례의 특성과 규정의 모호성

먼저 2001년부터 2007년까지 지상파방송 프로그램에 대한 심의제재 건수는 2003년 324건에서 2004년 94건으로 급감하였다가 2006년에 162회로 급증하고, 2007년에 86건으로 다시 감소하면서 전반적으로 심의규제가 완화되고 있음을 알 수 있다.

위반 사유별로 가장 많은 제재를 받은 경우는 간접광고로 총 628회에 달하며, 협찬고지 411회, 윤리성 251회, 소재 및 표현기법 228회 순으로 나타났다. 간접광고 및 협찬고지 위반이 가장 많이 발견되는 것은 특정 기업에게 광고효과를 주고, 상품명이나 상표를 교묘하게 변경하는 방식으로 방송이 상업적으로 이용되는 실태를 보여주는 것이라 할 수 있지만, 한편으로는 구체적인 표현방식까지 제한하고 있고 협찬고지 규정과의 중복규제로 위반빈도

22) 제73조(방송광고 등) ① 방송사업자는 방송광고와 방송프로그램이 혼동되지 아니하도록 명확하게 구분하여야 한다. ② 방송광고의 시간·회수 또는 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ③ 지상파방송사업자는 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다. 다만 대통령령이 정하는 방송광고에 대하여는 그러하지 아니하다.

23) 방송심의규정 제57조(방송광고의 제한) ① 어린이를 주시청대상으로 하는 방송프로그램의 진행자나 인물주인공 또는 만화주인공을 이용한 방송광고는 당해 프로그램의 광고시간 또는 전후 토막광고시간에 방송하여 어린이에게 방송프로그램과 혼동하게 하여서는 아니된다.
방송광고심의에 관한 규정 제7조(방송프로그램과의 구별) ① 방송광고는 방송프로그램과 명확히 구별되도록 하여야 하며 특정 방송프로그램으로 오인될 수 있는 상황설정이나 기법을 사용하여서는 아니된다.

〈표 2〉 장르별 심의제재 위반 사유

위반사유		심의연도		2001년		2002년		2003년		2004년		2005년		2006년		2007년		총계		
		보	오	보	오	보	오	보	오	보	오	보	오	보	오	보	오	보	오	합계
총칙	방송의 공적책임	5	6		1		1	1	1	3	2			1	10	11	21			
	지상파방송의 책임	2	9			1	2					2	1	2			4	15	19	
	총계	7	15		1	1	3	1	1	3	4	1	2	1	14	26	40			
공정성	공정성	20	4	5		8		1	1				4		4	42	5	47		
	정치인출연선거방송	1		1												2		2		
	재판중인 사건																			
	토론프로그램																			
총계	21	4	6		8		1	1				4		4	44	5	49			
객관성	객관성									6				4	1					
	출처명시	8	1			8		1								110	6	116		
	통계 및 여론조사			62	2			5	2	5		5		6						
	총계	8	1	62	2	8		6	2	11		5		10	1	110	6	116		
권리 침해 금지	사생활 보호							1	1			1	1	2						
	명예훼손 금지							1	1				2	2						
	인권침해의 제한	29	4	15	1	6	1	2		1		1	1	1		65	15	80		
	공개금지							1		1		2		2						
	범죄사건 보도 등																			
	재난방송의 보도 등																			
총계	29	4	15	1	6	1	5	1	3		3	4	4	4	65	15	80			
윤리성	윤리성	3	8		2		1	1	2	3	2	1	1	1	2	9	18	27		
	생명의 존중	1	1			1			1	1				2		5	2	7		
	품위유지	5	32	5	8	5	17	3	14	11	10	7	12	5	17	41	110	124		
	건전한 생활기풍	3	5	1	1	1	2	1								6	8	14		
	사회통합	4	3		2		1									4	6	10		
	양성평등								2				4		3		9	9		
	문화의 다양성 존중					1	2									1	2	3		
	준법정신의 고취 등	3	8	5	6	1							1	1		10	15	25		
	표절금지		2		1								2				5	5		
총계	19	59	11	20	9	23	5	19	15	12	8	20	9	22	76	175	251			
소재 및 표현 기법	성표현	8	17	2	3	1	9				2	2	4	2	3	15	38	53		
	폭력묘사	9	22	6	23	1	3	2	2		2		3	1	1	32	60	92		
	충격·혐오감							2	1	5		3	1	3	2					
	범죄 및 약물묘사			2				2	2	1						5	2	7		
	재연기법의 사용	5				2						1		1		9		9		
	오락물								1								1	1		
	음악방송		2														2	2		
	성기, 성병 등의 표현								1						1		2	2		
	비과학적 내용	9	2	8	2	12									2	29	6	35		
	의료행위 등	8		4		7		2		1			2	3		25	2	27		
총계	39	43	22	28	23	12	8	7	7	4	6	10	10	9	115	113	228			

위반사유		심의연도												총계					
		2001년		2002년		2003년		2004년		2005년		2006년					2007년		
어린이	어린이청소년정서함양							1	1					3					
	수용수준	3	20	6	21	1	18	1	1			1	4	2	13	72	85		
청소년	출연										1	1							
보호	총계	3	20	6	21	1	18	2	2		1	1	5	5	13	72	85		
간접	간접광고							9	12	2	6	22	18	11	16				
	정보전달									3		8		5	1				
	중계방송	112	62	80	108	72	81								324	304	628		
	시상품																		
	상품판매												1						
	총계	112	62	80	108	72	81	9	12	5	6	30	18	16	17	324	304	628	
방송	방송언어		5	2	5		2	1	7				9	12	3	40	43		
	외국어 등											2		1		3	3		
	사투리								1							1	1		
	총계		5	2	5		2	1	8				11	13	3	44	47		
기타	유료정보서비스							2	1		2	8	19	6	13	36	49		
	방송광고의 제한					3	1				1			5					
	방송광고시간의 제한										1								
	총계					3	1	2	1		4	8	19	11	13	36	49		
심의	심의결과에 존중	1				1		1		5			1	1	9	1	10		
절차	청소년유해매체물 결정절차		2													2	2		
	협찬고지	105	8	66	36	58	48	5	23				19	35	2	6	255	156	411

* 2001 ~ 2003년은 방송심의사례집, 2004 ~ 2007년은 방송심의의결내역 자료 참조함.

** 방송심의규정에 적시되어 있는 '장' 및 '절'을 기준으로 세부항목을 나눈 것임.

*** 2003년 불건전하거나 비속한 소재로 연예오락 15건 위반한 것이 있으나, 정확하게 불건전하거나 비속한 소재가 어떤 규정 위반을 말하는 것인지 명확하게 적시되어 있지 않아 위의 표에 기입하지 않음. 2001년에 연예·오락장르에서 7건, 2004년에는 1건. 2002년에는 보도·교양장르에서 1건, 연예·오락 4건이 기록되어 있음.

* 출처: 방송위원회(2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007), 방송심의의결내역 참조하여 재구성함.

가 높아진 결과라 볼 수 있다.

이슈별로 살펴보면, 먼저 정치사회이슈를 주로 다루는 프로그램의 공정성 및 객관성 관련 규정의 위반 사례의 경우, 제9조 공정성을 위반한 사례가 총 47회로 가장 많았으며, 주로 표현방식에 대한 위반이 많았다. 그 외 사실보도와 해설 등의 구별, 재판이 계속 중인 사건, 토론프로그램 규정을 위반한 사례는 한 건도 없었다. 또한 공정성 규정을 위반한 사례들은 다른 규정을 동시에 위반한 경우가 많은데, 특히 제4항 당해사업자 또는 그 종사자가 직접적인 이해당사자가 되는 사안에 대하여 일방의 주장을 전달함으로써 시청자를 오도하여서는 안 된다는 규정을 위반한 경우가 상대적으로 많았다. 2007년에는 공정성 규정과 객관성 규정을 동시에 위반한 사례가 집중되는 특징을 보인다.²⁴⁾ 이러한 현상이 나타나는 것은 공정

성 조항에 표현형식을 제한하고 있는 객관성 조항의 내용을 포함하고 있어 중복 위반의 결과가 나타나는 것으로 풀이된다.²⁵⁾

한편 객관성 관련 규정은 통계 및 여론조사 조항을 위반한 경우가 가장 많았으며,²⁶⁾ 시사보도와 같은 특정 장르에서 선거기간에 집중적으로 위반 사례가 나타났다. 출처명시 규정은 2003년 이후, 현재까지 한 건도 위반한 사례가 없었다. 우리나라에서는 이처럼 위반 사례가 나타나지 않는 세부적인 부분까지 구체화한 조항들이 있지만, 유럽 및 미국에서는 이러한 공정성과 객관성에 관한 지침을 삭제하고 대신 반론권을 보장함으로써 다양한 여론형성의 기회를 제공하고 있다.

다음으로 윤리도덕이슈와 관련된 위반 사례들을 살펴보고자 한다. 먼저 권리침해금지 관련 세부 규정을 보면 2001년에서 2003년 세부규정별 위반횟수 통계내역이 없는 기간을 제외하고 평균 7회를 유지하고 있다. 이 가운데 제23조 범죄사건 보도 등, 제23조 2 재난방송의 보도 등은 2004년도부터 단 한 차례도 위반한 사례가 없다. 권리침해금지에 관한 규정들은 피해당사자들이 언론중재 및 연관되어 있는 법적 소송을 통해 더 강력하게 조치를 취할 수 있다. 따라서 이와 관련된 조항들은 방송심의규정 외에 다른 대안이 존재하기 때문에 최소한의 규제라고 보기 어렵다.

또한 윤리성 관련 규정은 2002년부터 2007년까지 평균 위반건수가 30건 내외로 큰 변화가 없으며, 품위유지 조항²⁷⁾ 위반사례가 총 151회로 가장 많이 나타났고 있다. 품위유지 규정의 위반사례는 성표현, 객관성, 양성평등, 공정성, 윤리성, 어린이 및 청소년 정서함양, 방송언어와 같은 다른 규정을 동시에 위반한 사례들이 많았다. 예를 들어, 2007년 방영된 <시사매거진 2580>은 성도착증 환자의 실태를 고발하는 ‘추적 바바리맨’이란 코너에서, 바바리맨의 사진과 알몸으로 경찰서에 연행되어 가는 동영상, 바바리맨들이 주로 활동하는 인터넷 노출카페의 사진과 글을 노출하면서 품위유지와 성표현을 위반한 것에 해당하여 ‘주의’ 조치를 받았다. 2006년 <무한도전>은 출연자들이 욕을 하는 듯한 입 모양을 그대로 방송하고, ‘~삐’ 하는 신호 처리와 함께 ‘이xx야’, ‘저xx야’ 등을 자막 처리하여 방송함으로써 품위유지와 방송언어 규정을 동시에 위반한 것으로 ‘권고’ 조치가 취해졌다. 또한 2007년 <아

24) 2007년 1월 방송된 대전CBS FM ‘시사포커스’는 차기 대선후보 관련 대선 출마후보의 지지율을 분석하면서 특정 대선출마후보의 지지율 상승원인만을 분석하여 방송하였는데, 제9조(공정성) 제1항, 제14조(객관성) 규정을 위반한 것에 해당하여 ‘경고’ 조치를 받은 바 있다. 2006년 11월에 방송된 MBC TV ‘생방송 오늘아침 - 결혼 사랑과 전쟁, 남자의 눈물’ 코너에 출연한 한 실직 가장과 그를 박대하는 부인이 같은 날 방송된 KBS 2TV ‘윤종신의 소문난 저녁’ 프로그램의 ‘관찰카메라-부부 공동명의’ 코너에서는 화기에대한 부부로 출연함에 따라 동일 인물이 거짓 연출한 내용을 방송하여 제9조(공정성) 제1항, 제14조(객관성), 제26조(품위유지) 제1항을 위반한 것에 해당, ‘경고’ 조치를 받았다.

25) 제9조(공정성) 제1항 방송은 진실을 왜곡하지 아니하고 객관적으로 다루어야 한다고 명시하고 있으며, 제14조(객관성) 방송은 사실을 정확하고 객관적인 방법으로 다루어야 하며, 불명확한 내용을 사실인 것으로 방송하여 시청자를 혼동케 하여서는 아니된다고 적시하고 있다. 즉 공정성 항목에서 객관성 차원의 내용을 포함하고 있으며, 제14조는 객관성의 표현방식이 구체화된 규정이다.

26) 2002년 지방자치단체 선거를 실시함에 따라 방송위원회는 관련 보도에 대한 통계 및 여론조사 관련 규정 위반 여부를 집중 심의한 결과로 추정된다.

27) 방송심의에 관한 규정 제26조(품위유지) ① 방송은 품위를 유지하여야 하며, 시청자에게 예의를 지켜야 한다.
② 방송은 저속한 표현 등으로 시청자에게 혐오감을 주어서는 아니된다.

침마당>의 ‘가족노래자랑’에 출연하여 새로운 1승을 한 ‘특별한 인연팀’의 사연이 거짓사연으로 확인되어, 품위유지, 공정성, 객관성 규정을 동시에 위반한 것으로 ‘경고’를 받았다. 이와 같이 품위유지 조항이 포괄적인 용어로 표현되어 있어 여러 조항을 동시에 위반하는 결과를 가져오는 중복규제가 이루어지고 있다.

소재 및 표현기법 관련 규정의 경우, 2001년부터 2005년까지 폭력적이고 선정적인 프로그램에 대한 적극적인 규제로 위반사례가 감소하였으나, 최근에 다시 선정적이고 폭력적인 프로그램, 충격적이고 혐오감을 안겨주는 프로그램이 증가하고 있다. 그 중 충격·혐오감 규정 위반이 92회로 가장 많고 성표현 및 폭력묘사가 53회로 다음을 차지한다. 그러나 “지나치게 선정적으로”와 같이 애매모호하고 불명확한 용어들이 심의기준으로 사용되고 있어 품위유지 조항과 마찬가지로 다른 규정들과 동시에 위반하는 것으로 나타났다. 이 역시 명확성의 원칙과 과잉규제 금지의 원칙에 어긋나며, 뿐만 아니라 성표현, 폭력묘사와 같은 조항들은 그 정도에 따라 프로그램 등급을 매기도록 되어 있는 자율심의제도와와의 충돌을 피할 수 없다.

방송프로그램의 내용규제를 하는 가장 강력한 근거가 되는 어린이·청소년 보호 관련 규정을 위반한 사례는 2005년까지 감소하다가 최근에 다시 증가하고 있다. 대체로 어린이 및 청소년의 정서함양 규정에서 어린이와 청소년들이 좋은 품성을 지니고 건전한 인격을 형성하도록 힘써야 한다는 제1항을 위반한 경우가 많이 나타나고 있으며, 최근에는 청소년 보호시간대에 어린이·청소년의 정서발달을 저해하는 내용이 방송되지 못하게 하는 수용수준을 위반하는 사례가 증가했다. 그리고 어린이·청소년 보호 관련 규정들은 세부 조항들 간에도 중복되는 내용이 많아 동일한 카테고리 내 조항을 동시에 위반하는 사례들이 빈번하게 발생하고 있다. 2001년 <선희 진희>라는 드라마에서는 극중 고등학생인 선희와 진희의 음주 장면 및 청소년 신분으로 부적합한 장소 출입 묘사로 인해 청소년의 건전한 품성 형성을 저해하는 것으로 제44조(어린이·청소년의 정서함양) 제1항²⁸⁾과 제46조(출연) 제3항, 제4항²⁹⁾을 위반한 것에 해당하여 ‘경고’ 조치를 받았다. 제44조 제1항은 내용규제의 차원이고, 제46조 제3항과 제4항은 표현방식에 관한 규제로 전자가 보다 포괄적 범위의 규제라 할 수 있다. 또한 어린이·청소년 보호 관련 규정 역시 어린이·청소년 보호를 위한 프로그램 등급제와 충돌할 소지가 크다.³⁰⁾

방송언어 관련 위반 사례는 꾸준히 증가하고 있으며, 방송언어 규정을 위반한 건수가 총 43회로 가장 많이 차지하고 있다.³¹⁾ 이 규정은 모두 표현방식에 관한 규정으로 품위유지 조

28) 제44조(어린이 및 청소년의 정서함양) 제1항 방송은 어린이와 청소년들이 좋은 품성을 지니고 건전한 인격을 형성하도록 힘써야 한다.

29) 제46조(출연) 제3항 방송은 어린이와 청소년이 그들의 신분으로서 부적합한 장소에 출입하는 것을 긍정적으로 묘사하여서는 아니된다.

제4항 방송은 어린이와 청소년이 흡연·음주하는 장면을 묘사하여서는 아니되며, 내용전개상 불가피한 경우에도 그 표현에 신중을 기하여야 한다.

30) 방송프로그램 등급제의 기본 원칙으로 방송사업자는 어린이와 청소년을 보호하기 위하여 방송프로그램의 폭력성 및 선정성, 언어사용 등의 유해정도, 시청자의 연령 등을 감안하여 방송프로그램의 등급을 분류하고 이를 방송 중에 표시하여야 한다고 적시하고 있다.

항을 동시에 위반한 사례가 빈번한데, 두 사례를 구분하는 판별 기준이 불명확하다. 예를 들어 2007년 추석특선영화 <범죄의 재구성>이 방송언어 조항과 품위유지 조항을 동시에 위반한 것으로 ‘경고’ 조치를 받았는데, “왜 이래 씨발, 뭘 봐! 구경났어?”, “소문에 내가 쪼그라 들었다고 어떤 씨발놈이 그래? 엉?” 등의 욕설들이 여과 없이 방송하여 징계를 받았다. 반면 2007년 <빅마마>의 경우는 ‘위대한 임신’ 코너에서 연예인들의 대사 중 “야! 이 자식아!”, “이런 신발장”, “이런 씨 계란프라이” 등 비속어를 연상시키는 내용을 방송하여 방송언어 조항 위반으로 ‘경고’ 조치를 받았다. 두 경우 표현수위에 차이가 있음에도 불구하고 동일한 수준의 제재조치를 받았으며, 전자는 ‘방송언어와 품위유지’ 규정을, 후자는 ‘방송언어’ 규정을 위반한 것으로 밝혀져 심의규정의 적용에 있어 ‘명확성의 원칙’에 위배된다 하겠다.

다음으로 방송프로그램의 상업화로부터 보호하기 위한 간접광고 관련 규정의 위반 사례를 보면, 간접광고 조항, 정보전달 조항을 위반한 사례가 대부분이고, 중계방송, 시상품, 상품판매 조항을 위반한 경우는 거의 없었다. 특히 외주제작 프로그램을 지원하는 협찬주에 대한 간접광고는 이전보다 규모가 확대되고 있으며, 상품명이나 상표를 교묘하게 변경하여 프로그램 전체에 걸쳐 노골적으로 이루어지는 경향이 나타나고 있다(방송위원회, 2005). 또한 간접광고를 위반한 사례들은 협찬고지에 관한 규칙 제5조 광고효과의 제한 조항을 동시에 위반한 것으로 지적되어, 이중규제를 받고 있다고 볼 수 있다. 기타에서는 유료정보서비스 규정을 위반한 사례가 가장 많으며, 특히 2006년에는 27회에 걸쳐 제재를 받아 7년 동안 가장 높은 수치를 기록했다. 특정 조항이 집중적으로 위반한 것으로 집계된 경우는 방송위원회의 집중심의대상이 되거나 방송법 개정으로 인한 변화로 인한 것이다. 예를 들어 선거 기간에는 공정성 및 객관성 관련 규정이 집중 심의대상이 되며, 언론에서 선정적이고 폭력적인 프로그램이 어린이·청소년의 탈선에 영향을 준다는 지적이 제기되면, 이에 대한 집중 심의로 심의제재건수가 급증하기도 하였다.

(2) 차별적인 심의제재

심의제재는 시청자에 대한 사과, 해당 방송프로그램의 정정·중지, 책임자 또는 관계자 징계, 경고, 주의와 같은 법정 제재가 있으며, 중복해서 제재조치를 내릴 수 있다. 방송 프로그램에 대한 심의결과 내려진 제재조치는 2001년 481건에서 2007년 86건으로 전반적으로 현저히 감소하고 있다. 심의제재가 2004년 이후 급감하게 된 것은 방송위원회의 행정지도의 일환인 ‘주의’, ‘경고’ 조치가 없어지고, 대신 해당 사업자 또는 해당 방송프로그램의 관계자에 대하여 ‘권고’를 하거나 ‘의견’을 제시할 수 있도록 하였기 때문이다. 하지만 2006년 10월에 다시 ‘주의’와 ‘경고’ 조항이 부활하면서 방송법에 명문화되었고, 동시에 법정제재에 속하게 되면서 2007년 법정제재 소계가 총 77건으로 급상승하게 되었다.

심의제재가 일관되고 적절하게 취해지고 있는지를 살펴보기 위해, 동일한 심의규정을 위반한 사례를 보았다. 2007년 <두 시의 데이트 윤종신입니다>와 2006년 <해피선데이>

31) 2004년 개정 전에는 사투리에 대한 심의규정이었다.

〈표 3〉 심의제재 현황

제재조치	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
시청자에 대한 사과				4	4	8	4
해당 방송프로그램의 정정·중지					1	1	
방송편성 책임자 또는 해당 방송프로그램 관계자에 대한 징계				3	1	2	3
시청자에 대한 사과 및 관계자 징계						1	
시청자에 대한 사과 및 해당 프로그램 정정·중지							1
해당 프로그램 정정·중지 및 관계자 징계							
시청자에 대한 사과 및 해당 프로그램 정정·중지 및 관계자 징계					2		
경고						1	25
주의						1	44
법정제재 소계	14	4	4	7	8	14	77
권고				24	46	148	9
경고 및 관계자 경고	51	24	33	7			
관계자 경고			1				
경고	213	147	130	29			
주의	203	273	156	34			
총계	481	448	324	94	54	162	86

모두 제29조 양성평등 조항을 위반하여 제재조치를 받은 바 있다. 전자의 경우, 여자를 회에 비유하는 내용으로 법정제재인 ‘시청자에 대한 사과’ 조치를 받았고, 후자의 경우 진행자가 여걸식스팀 선수를 지나치게 폄하하고, 부정적, 회화적으로 표현하는 발언으로 ‘권고’ 조치를 받았다. 맥락적 상황을 고려할 때 후자의 경우가 보다 표현 수위가 높았음에도 불구하고 더 낮은 제재조치가 내려졌다.

또한 2005년 <VJ특공대>는 특이한 음식재료를 소개하는 코너에서 개봉 물벼섯, 우라 등을 보여주면서 “죽여준다. 자기 오늘밤 기다려”, “벼섯을 포경수술”, “만지면 커져요” 등 성적인 연상을 유도하는 내용을 여과없이 방송하여 제26조 품위유지 규정을 위반하여 ‘권고’ 조치를 받았다. 2005년 <시사투나잇>은 영화 ‘낙원 상실’을 차용하여 한나라당 의원을 누드 패러디한 ‘수도 상실’에 대해서도 품위유지 규정 위반으로 동일한 조치를 내렸는데, 이 역시 표현수위는 명확하게 다르다 볼 수 있다. 동일 규정을 위반하고 각각 상이한 제재조치를 받은 경우,³²⁾ 표현수위가 다름에도 불구하고 동일한 제재조치가 취해지는 경우 등 심의 제재에 대한 기준이 명백하지 않음을 확인할 수 있다.

한편 방송심의규정을 위반하여 법정 제재조치를 받으면 방송평가시 방송심의 관련 규정

32) 표현수위가 보다 높았음에도 불구하고 더 낮은 수위의 심의제재를 받는 경우를 말한다.

준수 항목³³⁾에서 감점을 받는 중층적 규제시스템이 존재한다. 방송평가 항목은 내용, 편성, 운영 영역 세 가지로 구성되며, 총 900점 만점 가운데 내용 영역에 해당하는 방송심의 준수 여부 항목이 단일 항목으로는 가장 높은 100점의 비중을 차지하고 있다. 방송심의 위반건수가 많게 되면 종합적으로 재허가를 위한 방송평가 절차에 어려움을 겪을 수 있다. 재허가 여부를 판단하는 방송평가의 절대적인 판단기준은 아니지만, 방송사 입장에서는 중요하게 고려하지 않을 수 없는 부분이다. 따라서 현행 방송심의규제는 시청자 사과, 관계자 징계, 프로그램 중지 등과 같은 엄중한 방송심의 제재조치가 내려짐과 동시에 방송평가에도 불리하게 작용하는 이중규제의 효과를 주고 있다.

이처럼 심의규제에 있어 일관된 잣대로 심의제재가 취해지지 않고 있고, 방송평가에 심의제재 점수가 반영되는 이중규제의 문제로 인해 심의제재 조치가 적절하지 못한 것으로 판단할 수 있다.

5. 결론 및 논의

1) 연구결과의 요약

본 연구에서는 방송과 통신 분야의 심의 기능을 통합하여 새롭게 형성된 방송통신심의 위원회가 수행하게 될 방송콘텐츠에 대한 심의 방향을 제안하려는 연구목적으로 시작되었다. 방송통신심의위원회는 심의기구를 통합한 의의는 있지만, 기존 방송콘텐츠에 대한 심의는 그 시스템이 변하지 않고 지속해 될 전망이다. 콘텐츠의 사회문화적 영향력이 각기 달라 모든 콘텐츠에 대해 단일한 규제를 적용하지는 않으며, 특정 콘텐츠 서비스가 가지는 전송방식의 특성과 수용자에 의한 통제성, 그리고 상업적 거래의 특성에 따라 차별적 규제가 이루어지리라 예측된다. 따라서 불특정 다수를 대상으로 일방향적으로 전달되는 무료 지상파 방송에 대해서는 기존과 유사한 방식의 콘텐츠 심의가 이루어질 것으로 분석된다. 이에 따라 앞으로 방송콘텐츠의 심의기준으로 활용할 방송심의규정에 대한 법리적 분석과 함께 2001년부터 2007년까지 적시된 심의규정 위반 사례와 제재조치의 적절성에 대해 살펴보았다.

방송콘텐츠에 대한 심의기준이 되고 있는 방송심의규정은 방송법 제33조에 법적 근거를 두고 있으며, 실제 심의위원회에서는 매체별 특성을 고려하고 심의가 이루어지지만, 법리적

33) 방송평가 평가 항목의 세부 판단 기준

- i) 내용 영역(300점) - 프로그램 질 평가, 프로그램 관련 수상실적, 자체심의 운영실적, 시청자불만 처리의 적절성, 시청자 평가 프로그램, 시청자위원회, 방송심의 관련 규정 준수
- ii) 편성 영역(300점) 주시청시간대 편성, 지역방송사 자체 제작비율, 외주제작 프로그램 편성, 국내 제작 애니메이션 편성, 어린이 프로그램 편성, 장애인 관련 프로그램 편성, 재난방송 편성 및 실시
- iii) 운영영역(300점) - 경영의 적정성, 자회사 평가, 재무 건전성, 인적자원 개발투자, 방송기술 투자, 공정거래 준수, 방송법 등 법령 준수 여부, 장애인 고용, 여성 고용, 경영투명성

으로 매체별 특성에 관계없이 지상파, 케이블, 위성 모든 방송 매체에 적용하고 제재수위만 달리하고 있다.

먼저 심의규정이 입법취지에 맞는 필수적인 항목으로 구성되어 있고 심의위반 여부를 가능할 수 있는 명확한 판단 기준이 갖추어져 있는지 살펴본 결과, 심의규정에 입법취지와 직접적 연관성이 없는 항목이 포함되어 있고, 다른 법적 소송으로 이해당사자의 권리를 주장할 수 있음에도 불구하고 심의규정에 이중으로 명시되어 있는 규정이 있었다. 특히 정치 사회적 이슈를 다루는 프로그램에 대하여 공정성과 객관성 준수를 강조하고, 구체적인 표현 방식까지 제한하는 것은 방송사업자의 언론의 자유를 제한할 가능성이 매우 크다. 통계 및 여론조사의 발표에 있어서 조사 방법의 타당성을 판단할 수 있는 정보제공을 소홀히 한 부분은 시정되어야 하지만, 이로 인해 사회적으로 중요한 이슈를 자유롭게 다루지 못하고 위축효과를 갖게 해서는 안 될 것이다. 방송 보도로 인한 피해가 발생할 경우 언론중재위원회에서 중재하고, 반론권을 청구할 수 있도록 보장한다면 심의규정에서 별도로 공정성과 객관성 항목을 포함할 필요가 없을 것이다.

심의규정에서는 윤리도덕 이슈와 관련된 규정이 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 윤리도덕 항목에는 서로 중복되는 항목이 있어 다른 규정을 동시에 위반하는 사례가 많이 나타나고 있다. 특히 어린이와 청소년을 보호하기 위한 목적을 명시한 것 외에 성표현과 폭력 묘사 조항이 별도로 마련되어 있어 이와 관련한 심의규정 위반 사례가 빈번하다. 문제는 어린이와 청소년에게 유해한 영향을 사전에 차단할 수 있도록 부모에게 정보를 사전에 제공하는 프로그램 등급제가 시행되고 있음에도 불구하고, 프로그램 등급과 관계없이 심의가 이루어지고 있다는 것이다.

심의규정 위반 사례 중 가장 많은 비중을 차지하는 간접광고 관련 규정에 대해서는 규제의 실효성이 매우 적다고 볼 수 있다. 지상파 방송광고 규제를 회피하여 수익을 증대하려는 방송사와 기업이 공동으로 이해를 같이 하기 때문에 다양한 규제 회피 수단이 지속적으로 생겨나는 것이다. 그런데 간접광고와 협찬고지 규정을 위반하는 외주 제작사의 프로그램의 경우 규제기관으로부터 직접적인 제재가 가해지지 않고 방송사만 심의제제조치를 받기 때문에 간접광고 및 협찬고지 규정을 반복적으로 위반하는 것이다. 이러한 외주 제작사의 관행으로 인해 협찬고지 규정의 위반에 관한 책임 여부를 둘러싸고 외주 제작사와 방송사 간의 이면 계약이 체결되기도 한다.

한편 심의결과에 따른 심의제제조치를 살펴본 결과, 주의 및 경고가 법정 제재로 포섭되면서 전체 위반 건수는 현저히 감소했으나, 법정 제재 조치가 급속히 증가해 규제가 강화되고 있음을 알 수 있었다. 문제는 같은 항목을 위반하더라도 그 제제조치가 상이하게 내려지거나 표현수위의 차이가 크에도 불구하고 동일한 제제조치가 내려지고 있다는 것이다. 이와 같이 비일관적인 제제조치가 내려지는 것은 해당 조항이 포괄적인 용어로 표현되는 데에 그 원인을 찾아볼 수 있다. 특히 방송심의결과가 방송평가시에 적지 않은 비중을 차지함으로써 방송심의규제가 국가기관에 의한 실질적인 행정 처분의 기능을 수행하고 있어 이중규제로서 과잉규제의 소지가 크다고 할 수 있다.

2) 수평적 규제 체계의 콘텐츠 심의 방향

본 연구결과를 통해 시사하는 바는 우선 단계적으로 규제이익과의 관련성과 규제수단의 적절성이 약화된 방송심의규정에 대해 면밀한 고찰이 필요하다는 것이다. 방송심의규정은 지상파 방송의 사회문화적 영향력이 막대한 상황에서 만들어져 개정을 거듭한 것으로 내용에 근거한 규제임에도 불구하고 정치한 논리에 의해 다듬어지지 못한 허점이 많다. 그리고 이를 토대로 한 심의 체계 역시 규제 목표와의 적절성이 부족하다. 보호대상이 되고 있는 어린이·청소년뿐만 아니라 성인 수용자의 이익까지 부당하게 제한하고 있으며 정보물과 오락물의 자유로운 흐름을 막고 있다. 따라서 다양한 미디어의 특성이 전혀 고려되지 않고 성립된 방송심의규정을 토대로 방송통신융합서비스까지 콘텐츠 심의를 하는 것은 적합하지 못하다고 판단된다.

방송통신융합이 진행됨에 따라 통합된 규제기구와 관련 법제도를 갖춘 선진국에서는 크게 두 가지의 심의 형태가 발견되고 있다. 미국과 일본이 방송사 자율심의방식을 주된 수단으로 채택하고 있다면 영국과 캐나다는 자율심의와 법적 기구에 의한 심의를 병행하고 있다. 방송사의 자율성의 정도는 국가별로 다르지만, 궁극적으로 자율규제를 목표로 삼고 있다(임중수, 2005). 그러나 자율규제의 많은 장점에도 불구하고 방송사 자율심의가 경제적 권력이나 정치적 권력의 부당한 간섭을 효과적으로 막아내지 못할 때는 오히려 표현의 자유를 억압하는 사전심의와 유사한 결과를 초래할 수 있다.

따라서 현 단계에서는 포괄적 의미의 공익을 담보하는 수탁자로서의 의무를 감시하는 공적 규제 기구와의 협조와 분업을 통한 복합적 자율규제 모델이 필요하다(강남준, 2006)는 의견에 공감한다.

동일 서비스, 동일 규제가 시행되는 '전송계층'과 달리 수평적 규제 체계 하에서도 '콘텐츠 계층'에 대한 규제 방향은 콘텐츠의 사회문화적 영향력이 차별화되기 때문에 단일한 규제를 적용하는 것은 무리일 것이다. 따라서 콘텐츠 서비스가 가지고 있는 양방향성, 소비자에 의한 통제성, 상업적 거래의 성격 등에 따라 차별적 규제가 적용되어야 할 것이다. 콘텐츠가 가지고 있는 영향력의 정도에 따라 차별화함으로써 새로운 서비스의 혁신과 발전을 위촉시키는 불필요한 규제를 행하지 않을 수 있으며, 세부적 규제가 필요한 일부 서비스에는 더욱 세밀한 규제틀로 적용할 수 있을 것이다(오용수, 2006).

문제는 DMB나 IPTV와 같은 방송통신융합의 성격을 지니고 있는 콘텐츠 서비스에 대한 규제인데, IPTV와 같은 지역적 기반을 둔 폐쇄적 영상전송 시스템을 통해 공중에게 유통되는 서비스인가 아니면 인터넷의 연계 속에서 국경 없이 콘텐츠를 제공하는 방식인가에 따라 콘텐츠 규제가 달라질 수 있다(오용수, 2006). 일방향적으로 전달되는 선형적 콘텐츠³⁴⁾에 대해서는 면허와 함께 사회문화적 규제를 받도록 하고(김대호, 2006), 인터넷이나 온디맨드(On

34) 선형적 콘텐츠란 콘텐츠 제공자가 콘텐츠의 시간적 배열을 결정하여 수용자에게 일방향적으로 제공하는 콘텐츠를 의미하며, 비선형적 콘텐츠는 시간별로 배열되어 있지 않은 콘텐츠를 시간과 상관없이 수용자가 선택하여 이용하는 콘텐츠를 말한다.

Demand) 서비스는 규제 대상에서 제외하는 게 바람직하다. 단 신규 서비스에 대해서는 최소한의 규제방향을 설정함으로써 서비스의 활성화를 도모하는 것이 바람직할 것이다(이상우, 2006).

이제 방송통신위원회로 규제 기구가 통합되고, 방송통신융합 서비스가 본격적으로 제공되면 심의기구의 모니터링에 의해 모든 콘텐츠를 심의한다는 것은 불가능할 것이다. 미디어 환경이 다매체화, 개인화, 쌍방향화로 발전되어 내용규제의 효율성이 적고, 규제의 실효도 크지 않아 내용규제의 정당성이 현저히 약화되기 때문이다. 특히 매체의 속성이 차별화된 미디어 환경에서 방송심의규정을 토대로 모든 매체에 대한 콘텐츠 심의를 하는 것은 타당성이 매우 낮다. 이에 궁극적으로 시청자의 불만이나 이의가 제기될 때에만 심의를 하고, 그 내용도 음란·폭력성·간접광고 등의 경우에 한하여 제한적인 심의를 하는 방식으로 나아가야 할 것이다.

따라서 방송 콘텐츠에 대한 심의는 다원적 규제 장치를 유지하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 방송사에 의한 완전한 자율심의제도가 이상적이겠지만 방송사가 사주의 압력이나 광고주들의 견제에 무력한 점도 없지 않기 때문에, 독립적 민간 기구의 심의규제를 유지함으로써 어린이와 청소년의 정서에 심각한 유해한 영향을 미칠 경우에 대한 처벌이 이루어져야 규제의 실효성이 담보될 것이다. 자율규제는 국회, 규제 기관, 시민단체들의 유기적 관계가 성립되어야만 효과적으로 기능할 수 있는데, 아직까지 우리 사회에서 이러한 관계가 정착되었다고 하기는 어렵다.

본 연구는 방송심의규제의 적절성과 정당성을 실증적인 사례를 토대로 검증한 최초의 연구라는데 의의를 지니지만, 동일한 기준으로 체계적으로 누적된 자료가 부재하여 이를 계량화하지 못하였다는 한계가 있다. 규제수단을 통해 규제이익이 얼마나 효과적으로 실현되고 있는지 판단하기 위해 심의 위반 자료들이 체계적으로 축적되어 분석될 수 있다면, 내용규제의 정당성 여부를 판단하는 데 도움이 될 것으로 기대한다.

참고문헌

- 강남준 (2006). 미국방송협회 자율심의제도의 변천 과정: 한국 방송심의제도에 던지는 함의. 『방송연구』, 2006년 겨울호, 179~207.
- 강명현 (2005). 방송 프로그램 등급제의 이용 결정 요인과 효과에 관한 연구. 『한국언론학보』, 48권 1호, 300~323.
- 강재원 · 이상우 (2005). 방송 · 통신 융합 서비스의 규제 방향: IPTV에 대한 규제를 중심으로, 『한국방송학보』, 20권 2호, 7~43.
- 김대호 (2006). 영국의 융합 규제 프레임워크 Issue Analysis, 미디어미래연구소, 18~37.
- 김정기 (2003). 『전환기의 방송정책』. 서울: 한울아카데미.
- 김호석 · 김경환 외 (2007). 『방송법 개정방향에 관한 연구』. 한국방송협회.

- 박선영 (2002). 『언론정보법연구 II- 방송의 자유와 법적 제한』. 서울: 법문사.
- 방석호 (2003). 디지털 컨버전스에 따른 내용규제의 논리 연구. 『사이버커뮤니케이션 학보』, 통권 12호, 73~97.
- 안정민 (2007). 미국 방송매체의 음란/외설 규제정책의 변화과정 분석. 『방송연구』, 2007년 겨울호, 111~141.
- 안정임 (2001). 방송심의제도 개선을 위한 바람직한 평가방안 모색. 『서울여자대학교 사회 과학논총』, 6집, 65~86.
- 오용수 (2006). 수평적 규제체계의 이해와 적용을 위한 소고 - 기술중립성 원칙을 중심으로, Issue Analysis, 미디어미래연구소, 5~19.
- 오준근 (2004). 방송위원회의 주의경고 및 권고에 관한 행정법적 연구. 『방송연구』, 2004년 겨울호, 227~250.
- 유의선 (2005). IPTV 심의 방향과 기준: 콘텐츠 심의 체제의 재정립을 중심으로, 『정보법학』, 9권 2호, 1~25.
- 유의선 · 이영주(2001) 의무전송규정에 대한 법적 해석과 그 타당성 분석: 방송법제 7조 3항 및 제 78조를 중심으로 『한국언론학보』, 45권 4호, 353~388.
- 유의선 (2001). 뉴미디어 시대의 방송심의정책, 『방송환경변화에 따른 방송심의정책 전환에 관한 연구』, 방송위원회.
- 유의선 · 조연하 (2001). 방송의 선정성과 법적 규제의 적정 범위. 『여의도저널』, 창간호, 76~102.
- 이구현 (1998). 『미국 언론법』, 서울: 커뮤니케이션북스.
- 이상도 (2006). 방송프로그램 협찬 제도의 문제점에 관한 탐색적 연구: 독일과 한국의 관련법규 비교검토를 중심으로, 『언론과학연구』, 6권 3호, 448~484.
- 이상우 (2006). 『통신·방송 융합시대의 수평적 규제 체계 - 유럽 연합과 OECD의 전송과 콘텐츠 분리 규제 분석』, 연구보고서 06-04, 정보통신정책연구원.
- 이승선 (2008). 위헌요소 많은 방송심의규정 방송발전저해. 『방송문화』, 2008-03, 2~9.
- 이승선 (2007). “방송위원회 방송심의의 특성과 방송사 자율심의의 과제”, 제3회 좋은 방송포럼 발제문, 한국방송비평학회.
- 이승선 (2004). 방송광고 사전심의제도의 헌법적 고찰, 『한국광고홍보학보』, 6권 2호, 201~234.
- 이은애 (2004). 협찬고지의 허용에 대한 규제와 방송의 자유: 헌재 2003. 12. 18 2002헌바49 방송법 제74조 위헌소원 결정에 관하여. 『언론과 법』, 3권 1호, 137~174.
- 이창현 (2007). 지상파 방송심의의 둘러싼 영향력 집단의 갈등과 심의개선의 모색. 『방송과 커뮤니케이션』, 2007년 1호, 1~30.
- 임종수 (2005). “해외 방송 심의제도의 현황과 함의”, 디지털시대 방송심의제도 개선방안에 대한 한국방송협회 토론회 발제문.
- 전정환 (2006). 방송위원회의 방송광고에 대한 사전심의 · 의결의 위헌성 여부. 『법학연구』, 12권 3호, 523~552.
- 조연하 (2001). 방송프로그램 등급제의 자율규제 모델에 관한 연구: 이해집단별 인식유형을 중심으로 『방송연구』, 2001년 겨울호, 275~317.
- 조연하 · 배진아 (2005). 매체 자율등급심의 모델의 유형화: 방송, 영화, 비디오, 게임을 중심으로 『방송연구』, 2005년 겨울호, 297~317.
- 주정민 (2007). 디지털 융합시대 콘텐츠 내용규제 제도에 대한 비교 연구, Digital Media Trend, 통권 19호, 5~16.

- 최영·박창신 (2007). 방송·통신의 수평적 규제 모델에서의 네트워크 중립성에 관한 연구: 정책적 적용 가능성을 중심으로. 『한국언론학보』, 51권 4호, 330~355.
- 최영목 (2005). “방송심의제도 쟁점과 개선방향”, 2005년 제 1차 방송현안 토론회 자료집.
- 하윤금 (1997). 『방송프로그램의 폭력성, 선정성 표현에 관한 연구』, 연구보고97-08, 한국방송개발원.
- 하윤금 (2003). 『방송의 내용 규제와 영향력 평가』, 연구보고서 2003-11, 한국방송영상산업진흥원.
- 하윤금 (2007). 『방송통신 융합 관련 수평적 규제모델 도입 현실화 방안 연구』. 한국방송영상산업진흥원.
- 한경미 (2006). 『방송콘텐츠 관련 법제의 개선방안연구』. 한국법제연구원.
- 황성기 (2006). 매체융합에 대응한 통합 심의기관의 모델 설계, “방송통신융합 하의 심의 어떻게 할 것인가: 방송통신융합 구조 개편 쟁점과 통합적 내용규제 기구 검토를 중심으로”, 세미나 자료집. 여성민우회.
- 현경보 (2000). 방송내용 규제방식의 분류모델에 관한 연구. 『방송연구』, 2000년 여름호, 365~397.
- 현경보·조영신 (2005). FCC의 방송 선정성 규제 기준과 그 적용. 『방송문화연구』, 17권 2호, 173~207.
- Cotler, A. D. (2007). You said what? The perils of content-based regulation of public broadcasting underwriting acknowledgments, *Federal Communication Law Journal*, 51(3), 711~772.
- EU (2002). Directive 2002/21/EC of the European parliament and of the council of 7 march 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services. *Official Journal of the European Communities*, 1, 108~133.
- Gilmore, Barron, & Simon (1984). *Mass Communication. Law: Case and Comment*.
- Jacobs, J. A. (1996). Comparing regulatory models: Self-regulation vs. Government regulation: The contrast between the regulation of motion pictures and broadcasting may have implications for Internet regulation. *Journal of Technology Law & Policy*, 1(1), 1~38.
- Holohan, M. C. (2005). Politics, technology & indecency: Rethinking broadcast indecency to protect children. *Berkely Technology Law Journal*, 20, 341~369.
- Krattenmaker, T. (1998). *Telecommunication Law and Policy* (2nd Ed.). Durham: Carolina Academic Press.
- Krattenmaker, T. & Power, Jr. A. (1994). *Regulating Broadcast Programming*. The MIT Press.
- May, R. J. (2001). Is it too indeterminate to be constitutional? *53 Federal Communications Law Journal* 3.
- OECD (2004). The Implication of Convergence for Regulation of Electronic Communications. DSTICCP/TISP(2003)5/FINAL.
- Wiley, R. E. & Secrest, L. W. (2005). Recent development in program content regulation. *Federal Communication Law Journal*, 57(2), 236~242.

최초 투고일 2008년 2월 17일
 게재 확정일 2008년 5월 17일
 논문 수정일 2008년 5월 30일

A Study on the Appropriateness of Contents Regulation of Broadcasting

: Focusing on the Analysis of Deliberation Codes and Execution of Violated Cases

Yeong-Ju Lee

Full-time Lecturer, Dept. of Journalism & Broadcasting, Honam Univ.

Jung-Hwa Chae

Doctoral Candidate, Dept. of Media Studies, Ewha Womens Univ.

This paper analyzed the violated cases of broadcasting deliberation codes from 2001 to 2007 as well as the legal analysis of it with the purpose of proposing the new direction of contents regulation which the newly-formed broadcasting and telecommunication deliberations committee will refer to. The result shows that there are some articles which are not directly related with the intent of deliberation codes and that causes the inevitable and sharp conflicts in the legal perspectives. Some legal conflicts can be solved through other rules and laws without redundantly including them on the codes. The fairness/objectiveness-related articles of political and social matters can limit the freedom of speech of broadcasters. In the aspects of ethical issues, regulative objects of specific provisions are overlapped and broadly defined, which results in the violation of several provisions at the same time. The indirect advertising-related articles, which is the biggest part of violation, tend to lose effectiveness of regulation. After the administrative measure taken by the deliberations committee such as caution and warning were included into the legal sanctions, the violated cases have been remarkably reduced. But legal enforcement and punishment are reinforced all the more and inconsistently executed by the committee. It is necessary to look over the current deliberation codes to carry out the more effective and justifiable contents regulation and it is time to introduce a new system in which the committee resumes a consideration over a specific broadcasting program only if viewers claim a complaint on it.

Key words : contents regulation, broadcasting deliberation, legal sanctions