

방송의 자유를 위한 방송심의제도

- 독일 사례를 중심으로 -

최우정

계명대학교 경찰행정학과 교수

목차

- 1 문제의 제기
- 2 독일 방송심의 일반
 - 1) 독일의 방송심의제도
 - 2) 미디어청 (주미디어청, Landesmedienanstalt)
 - 3) 미디어청의 구체적 규제 사례
 - 4) 방송심의 제재 수단
- 3 독일 방송심의제도의 시사점

요약

이 글은 우리나라의 방송심의 제도가 안고 있는 문제점을 독일의 방송심의 제도와 사례를 통해 그 개선점을 파악하고자 하였다. 이를 위해 독일의 방송국가협약의 내용을 통해 수직적 규제체계 하에서의 방송심의 규정을 살펴보았다. 또한 민영방송사에 대한 방송심의를 담당하고 있는 주미디어청의 구조와 심의사례를 통해 현재 독일에서의 심의의 방향과 문제점을 살펴보면서 향후 우리의 방송심의가 갈 방향을 제시하였다.

1. 문제의 제기

정권이 바뀔 때마다 집권당은 방송사의 지배구조를 집권당에 우호적인 인사로 구성해 자신에게 유리하게 방송프로그램을 제작, 편성 그리고 전송하는 것을 시도하고 있다. 이럴 때마다 문제 되는 것은 특정 프로그램 내용의 정치적 편향성, 언론 보도의 편향성 등이 제기되고 있고 이런 경우 방송심의를 통해 제재하고 있다.

그러나 방송통신심의위원회의 심의는 심의위원회의 인적 구성, 심의 기준, 심의 후 제재의 효율성 등과 관련하여 많은 문제점이 제기되고 있다. 전통적으로 방송의 자유는 그 핵심적 사항으로 국가와 사회단체의 영향으로부터의 독립, 방송의 자유의 주체인 방송사업자의 자율적인 프로그램 제작·편성·전송 그리고 책임이 보장되어야 하며 이를 위한 전제적 인프라로서 방송시장의 내적 및 외적 다원주의가 형성되어야 한다고 이해되어왔다.

그러나 이러한 학계의 논의에도 불구하고 현행 방송심의제도는 방송의 자유를 위한 본질적인 요청에 부합된 제도로 운영되지 못하고 있다. 그 결과 방송심의의 공정성과 객관성이 지속해서 논란이 되고 있으며 이러한 논란은 좁게는 방송사업자에게 부담을 주고, 넓게는 방송 수신자, 특히 공영방송의 재원을 부담하는 국민에게 방송 본연의 임무인 공적 관심사를 담은 다양한 정보를 제대로 제공하지 못할 수 있다는 우려를 안고 있다. 이러한 문제의 해결책을 찾기 위해서 국내의 많은 연구를 바탕으로 심의제도의 개선점을 찾아볼 수도 있겠지만, 외국의 방송심의제도를 비교 검토함으로써 우리의 제도 개선에 시사점을 찾는 것도 한 방법이 될 것이다. 이런 목적으로 이하에서는 독일의 방송심의제도를 살펴보면서 우리의 방송심의 현황에서 참고해야 하는 시사점을 도출해보고자 한다.¹⁾

1) 수직적 규제체계를 취하고 있는 우리의 경우 방송심의와 통신심의가 별도로 이루어지고 있지만 독일의 경우 방송과 방송 유사의 시청각서비스에 대해 동일한 심의가 이루어진다. 이하에서는 편의상 방송심이라고 지칭하기로 한다.

2. 독일 방송심의 일반

1) 독일의 방송심의제도

공영방송과 민영방송이 병존하는 이원적 방송체계를 취하고 있는 독일의 방송심의는 공영방송과 민영방송이 분리되어 이루어지고 있다. 독일은 연방 국가를 취하고 있고 독일 기본법에 연방과 주의 권한을 분배하고 있는데 방송에 대한 정책 권한은 각 주에서 행사하고, 통신에 대한 권한은 연방에서 행사하는 분리모델을 채택하여 왔다. 그러나 방송·통신 융합 시대에 대응하여 방송과 통신의 법제를 종전의 수직적 규제체계에서 수평적 규제체제로 전환했으며 현재 방송국가협약(Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien : Rundfunkstaatsvertrag - RStV)에서 기존의 방송과 방송 유사의 온라인 미디어에 대해 통일적으로 규제하고 있다. 방송심의 역시 방송과 방송 이외의 시청각 서비스에 대해 같이 시행하고 있다. 특히 민영방송과 각종 플랫폼에서 제공하는 시청각 서비스에 대해서는 각 주의 미디어청이 이를 심의하고 있다.

독일에서 방송심의, 특히 방송프로그램 콘텐츠에 대한 방송사 외부기관에 의한 심의는 상당히 자제되어 이루어진다. 과거 방송이 정권의 선전 수단으로 악용된 뼈아픈 전철을 되밟지 않기 위하여 방송의 자유보장을 위해 제도와 절차를 마련해 놓으면서 국가, 기업, 정당, 사회단체로부터의 영향을 최소화하기 위해 최선은 아니더라도 최악을 피하기 위한 입법에 노력하고 있다. 즉 방송의 자유는 단지 기본권으로서 선언한다고 보장하는 것이 아니라, 이를 실현하기 위한 제도와 절차를 통해 이루어진다고 보면서 이를 위한 제도 마련과 입법화에 노력하고 있다. 따라서 외부기관에 의해 방송의 자유가 침해되거나 제한되는 것을 최대한으로 방지하고 있으며 방송사, 특히 공영방송사 내부적으로도 특정 세력, 특히 정부의 영향을 받는 세력의 지배적인 영향력을 배제하고 있다. 실제 독일연방헌법재판소는 독일 제2공영방송인 ZDF의 내부적 심의기관인 텔레비전평의회(Fernsehrat)의 경우, 정부와 정당의 영향력을 배제하기 위해 이들의 비율이 1/3을 넘는 경우 위헌적인 부진정입법부작위라고 결정하였다.²⁾

2) BVerfGE 136, 9

공영방송에 대한 심의 규제는 방송사 내부 위원회에 의해 자율적으로 이루어진다. 구체적으로는 공영방송사 내부기관으로 ARD의 방송평의회(Rundfunkrat)와 ZDF의 텔레비전 평의회(Fernsehrat)가 있다. 이러한 내부적인 기관에 의해 심의가 이루어지는 것은 공영방송(öffentlich-rechtliche Rundfunk)이라는 설립 구조상의 특수성에 기인하는 것이다.³

이에 반해 민영방송의 방송프로그램에 대한 심의는 1차적으로는 민영방송사의 자율적인 심의에 의해 이루어지고 있다. 특히 민영 텔레비전 방송의 경우 자율적 심의연합체 성격을 가지는 민영방송자율심의기구(Die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen : FSF)가 회원사의 프로그램 콘텐츠에 나타난 규정 위반을 심의한다. 그러나 이러한 자율심에서 저널리즘 기본원칙과 프로그램 원칙에 대한 위반이 있을 경우, 공법상 영조물 법인(öffentlich-rechtliche Anstalten)으로 설립된 방송사 외부기관인 주미디어청(Landesmedienanstalt)에 의해 이루어지고 있다.⁴ 현재 14개의 주미디어청에서 민영방송사의 프로그램 콘텐츠에 대한 심의를 담당하고 있다.

이처럼 독일에서 방송심의의 진행은 1차적으로 공영방송과 민영방송의 자율심을 통해 이루어지며, 국가는 형식상 민간에 이어 2차적으로 법적제재에 바탕을 두고 있는 사후심의하고 있을 뿐이다. 한편 청소년 보호의 문제와 관련해서는 청소년 보호의 효율성을 위해 청소년미디어보호국가협약(JugendmedienschutzStaatsvertrag: JMStV)에 따라 청소년보호규정의 준수 여부를 감독하고 있다.

이처럼 독일의 경우 국가기관이 주도하여 벌금이나 면허취소 등과 같은 법적제재 수단을 활용하는 프로그램 콘텐츠에 대한 심의는 아주 제한적으로 이루어지고 있다. 독일의 방송국가협약(Rundfunkstaatsvertrag)은 제49조 제1항의 각호에서 민영방송의 방송프로그램 심의규정 위반과 법령위반에 대해 상세히 나열하고 있다. 법령위반은 최고 50만 유로의 벌금을

3) 공영방송의 개념과 그 성격에 대해서는 아직도 논의가 이루어지고 있는 진행 중인 개념이다. 그러나 우리나라의 경우 공영방송이란 개념에 대한 법적 성질에 관한 깊은 연구가 아직 이루어지지 않고 있다. 다만 공영방송 개념의 핵심적인 본질은 국민의 재원으로 운영되는 방송사가 국민의 사적·공적 의사형성을 객관적으로 형성해 정보를 제공하기 위해서 국가, 정당, 기업, 사회단체의 영향으로부터 제도적으로 독립되어 있어야 한다는 것이다.

4) 공영방송사의 경우 외부 기관에 의한 방송심의는 이루어지지 않고 전적으로 내부기관에 의한 심의만 이루어지고 있다. 반면 민영방송의 경우 주미디어청에 의해 심의가 이루어지고 있어 우리의 방송심의에 대한 시사점은 독일 민영방송사에 대한 심의제도를 살펴보는 것이 더 타당하다고 판단하여 공영방송의 내부기관에 의한 심의는 후에 살펴보기로 한다.

처하며, 이에 대한 관할은 심의기관인 주미디어청이 한다. 물론 광고 규정이나 청소년 보호규정을 위반한 경우에도 그러하다. 주 미디어청은 심의규정 위반에 대한 이의제기 및 방송국가협약 제49조 제1항의 법령위반 절차에서 법적 판정 등을 해당 사업자가 자신의 방송프로그램에서 방송하도록 정할 수 있다.⁵

2) 미디어청 (주미디어청, Landesmedienanstalt)

(1) 미디어청의 구조

민영방송에 대한 규제기관인 주미디어청(Landesmedienanstalt)은 현재 독일에 14개가 있다. 이들 각 주미디어청의 상부기관으로 미디어청 연합체가 있는데 통상적으로 미디어청(Medienanstalten)이라고 한다.

주미디어청은 방송심의규정에 따라 개인 방송을 포함한 라디오 및 텔레비전 방송국의 승인 및 프로그램의 콘텐츠에 대한 감독을 한다. 주미디어청이 행하는 심의는 민영방송사의 방송프로그램의 콘텐츠가 저널리즘 기본원칙, 방송의 기본원칙, 광고 규칙 및 미성년자 보호에 관한 조항을 잘 준수하고 있는지에 중점을 둔다.

연합체인 미디어청은 4개의 중앙 위원회, 즉 승인 및 감독위원회(ZAK), 위원회 위원장 회의(GVK), 미디어 부문 집중조사위원회(KEK), 청소년미디어보호위원회(KJM)의 협력으로 이루어진다.⁶

방송심의와 관련하여 핵심적 역할을 수행하는 것은 ZAK이다. ZAK은 기본적으로 전국 민영방송사의 신설에 대한 승인 및 규제, 플랫폼 사업자에 대한 규제 및 디지털 방송 개발을 담당하는데 독일에서 구체적으로 민영방송사 및 개인방송의 콘텐츠에 대해 외부적 심의기관이 ZAK이다. 따라서 ZAK는 개인방송⁷ 및 민영방송사의 프로그램 콘텐츠가 프로그램 원칙이나 광고 및 스폰서십에 관한 규정에 대한 위반 여부를 심사한다.

5) 권형돈, 독일의 방송심의제도와 그 시사점, 언론과 법, 2009.6, 66쪽; 독일 방송법 제49조의 규제는 구체적이고 징벌적인 벌금부과의 성격을 가지고 있다.

6) 각 기관에 대한 기본적인 개요는, <https://www.die-medienanstalten.de/ueber-uns/organisation/kommission-fuer-zulassung-und-aufsicht-zak> 참조, 2023.05.30. 검색

7) 독일의 경우 잠재적 시청자가 500명 이상이 되는 플랫폼을 이용하는 개인방송도 주미디어청에 등록해야 한다.

프로그램 원칙을 위반했다는 것은 규제 대상 사업자들이 지켜야 할 언론의 저널리즘 기본원칙을 위반한 것이다. 이는 프로그램의 콘텐츠에 대한 검토가 철저하지 않은 경우이며, 사실이 아닌 주장의 결과로 현실 과정에서 보고되거나 부정확한 이미지 등이 전송되는 경우이다. 이 경우 ZAK는 독일 방송법에 따라 벌금을 부과할 수 있는 권한을 가지고 있다. ZAK는 14개 각 주미디어청의 이사 또는 사장으로 구성되며, 업무를 수행하는 미디어청의 이사가 ZAK의 의장을 맡는다.

(2) 주미디어청의 심의 기준

주미디어청은 방송 프로그램과 온라인 시청각 서비스를 감독하며, 미디어법의 요구사항을 준수하는지 감독한다. 특히 시청각 서비스의 제공이 청소년 보호, 광고 및 프로그램의 일반 원칙에 관한 법적 조항을 준수하는지 확인한다. 독일에서 공영이 아닌 모든 시청각 온라인 프로그램(텔레비전 및 라디오 프로그램을 포함)은 헌법적으로 보호되는 보호영역의 범주에서 콘텐츠를 구성하고 배포해야 한다.

이를 위해 주미디어청은 정기적으로 프로그램의 콘텐츠에 대해 감독한다. 또한 콘텐츠를 수신하는 청취자, 시청자 및 사용자의 민원에 대해서도 처리한다. 이러한 감독은 방송의 자유와 표현의 자유뿐만 아니라 시청자와 사용자의 정보의 자유에 기초하여 사후적으로만 수행된다. 따라서 원칙적으로 콘텐츠를 제공하는 사업자는 1차적으로 자신이 제공하는 프로그램 콘텐츠에 대한 책임을 져야 한다.

주미디어청은 단순히 일방적으로 심의를 행사하는 것뿐만 아니라 정기적으로 독일에 본사를 둔 방송사 및 온라인 제공업체와 의견을 교환하고 문제가 된 콘텐츠의 해결에 대한 합의에 도달할 수 있으므로 협의를 해서 공식적인 심의 절차를 하지 않기도 한다.

청소년 미디어 및 광고의 보호에 관한 규칙 외에도 개인방송 및 민영방송사는 일반적인 프로그램 원칙을 준수해야 한다. 특히 인간의 존엄성, 도덕적, 이데올로기적, 종교적 신념, 법률규정, 저널리즘 기본원칙의 준수 등과 같은 기준을 정상적으로 준수하고 있는지를 감독한다.

표현이 인간의 존엄성을 침해하는 경우, 그러한 콘텐츠를 전송해서는 안 된다. 예를 들어 폭력의 희생자이거나 심각한 고통을 겪고 있는 사람들의 묘사에도 적용된다. 보도 및 뉴스 방송은 이 규칙에서 면제되지만, 영향을 받는 사람들에게 존중하고 품위 있는 관점에서 보여주는 것이 중요하다. 또한 방송사는 차별 없는 공존을 위해 노력하고 여성과 남성 사이의 평

등과 소수 민족의 진흥에 기여해야 한다. 이러한 기준은 방송은 아니지만, 방송 유사의 기능을 수행하는 텔레미디어에도 적용된다. 또 흔히 개인방송이라고 하는 플랫폼을 이용한 시청각미디어 서비스를 제공하는 개인이라도 500명 이상의 잠재적 시청자를 가지는 경우에는 이 기준이 적용된다.

3) 미디어청의 구체적 규제 사례

(1) 백서에 나타난 심의 통계와 사례

독일 주미디어청의 방송 콘텐츠에 대한 심의는 뉴스나 시사 프로그램의 내용에 대한 심의보다는 방송프로그램 속에 교묘히 숨겨져 법적 규제를 회피하는 광고에 대한 규제에 중점을 두고 있다. 이러한 근본적인 원인은 여러 가지가 있겠지만 언론사 내부적으로 민주적 제작, 편집의 관행이 오랜 기간 동안 형성되어져 왔다는 점, 방송사 내부의 자율적인 1차적 심의, 특히 방송사의 자율적인 연합체를 통한 심의기준의 마련을 통해 방송 콘텐츠에 관한 편향성의 방지와 객관성을 확보하는 것이 정착되어져 왔고, 이를 위반하는 경우 주미디어청에 의한 상당한 제재가 존재하기 때문이다. 매년 미디어청에 의해 발간되는 백서에서 나타나는 심의 규정 위반의 내용은 이러한 점을 잘 보여주고 있다. 2021년의 경우, 총 32건의 위반사례가 있

[그림 1] Die Medienanstalten
2021 Jahrbuch 표지



었는데 이 중 31건은 이의제기 결정, 1건이 주의조치였다. 이 중 절대적 다수인 26건이 광고규제에 대한 위반 여부에 관한 것이었다. 단지 두 건의 심의 사례에서 콘텐츠에 심사기준인 저널리즘 원칙 위반이 결정되었다. 예를 들어 오스트리아 비엔나 테러 공격에 대한 생방송 보도 중에 거리에서 암살자의 비디오 녹화가 반복적으로 표시되었던 경우와 아동 살인 사건에 관한 TV보도에서, 살아남은 피해자의 WhatsApp의 채팅 내용을 보여주는 것이 저널리즘 원칙에 대한 위반이었다는 것이다.⁸⁾

2020년의 경우, 총 18건의 위반사례가 있었는데 이

8) Die Medienanstalten, 2021 Jahrbuch, Herg. ALM GbR, S. 14ff.

중 15건은 이의제기 결정, 3건이 주의조치였다. 이중 방송 콘텐츠에 대한 위반사항은 2건이다. 첫 번째는 보도 프로그램에서 범죄자와 희생자를 동일시한 거짓보도에 대해 이루어졌고, 두 번째는 어린이에 대한 보도에서 어린이 보호를 위해 요구되어지는 보도의 자제가 이루어지지 않은 경우이다. 이 외의 경우는 모두 광고 규정에 대한 위반이었다.⁹

2019년의 경우, 총 23건의 위반사례가 있었는데 이 중 10건은 이의제기 결정, 10건이 주의조치였다. 이 중 22건이 광고 규정 위반이었다.

2018년의 경우, 총 41건이 위반사례가 있었는데 이 중 34건은 이의제기 결정, 7건이 주의조치였다. 이 중 35건이 광고 규정 위반이었다.¹⁰

2017년의 경우, 총 28건의 위반사례가 있었는데 이 중 16건은 이의제기 결정, 12건이 주의조치였다. 이 중 22건이 광고 규정 위반이었다.¹¹

[표 1] 2022~2023년 미디어청의 방송심의 사례¹²

사건번호	연도	프로그램	사업자	절차	결정일	결정
22-48	2022	ProSieben	Seven,One Entertainment Group GmbH	Programm – Verstoß gegen journalistische Grundsätze (저널리즘 기본원칙 위반)	2022.11.24	Beanstandung (이의제기)
22-27	2022	RTL+ (vormals TV NOW)	RTL interactive GmbH	Programm – Verstoß gegen journalistische Grundsätze (저널리즘 기본원칙 위반)	2022.07.12	Einstellung (제재 없이 종료)
22-16	2022	ProSieben	Seven,One Entertainment Group GmbH	Programm – Verstoß gegen journalistische Grundsätze (저널리즘 기본원칙 위반)	2022.07.14	Einstellung (제재 없이 종료)
22-21	2022	www.traugott-ickeroth.com	Traugott Ickeroth	Programm – Verstoß gegen journalistische Grundsätze (저널리즘 기본원칙 위반)	2022.06	Beanstandung und Untersagung (이의제기 및 금지)
스마트폰	2022	RTL+ (vormals TV NOW)	RTL Interactive GmbH	Programm – Verstoß gegen journalistische Grundsätze (저널리즘 기본원칙 위반)	2022.06.07	Einstellung (제재 없이 종료)

9) Die Medienanstalten, 2020 Jahrbuch, Herg. ALM GbR, S. 15ff.
 10) Die Medienanstalten, 2019 Jahrbuch, Herg. ALM GbR, S. 14ff.
 11) Die Medienanstalten, 2018 Jahrbuch, Herg. ALM GbR, S. 14ff.
 12) <https://www.die-medienanstalten.de/service/datenbanken/zak-verfahren>, 2023.05.24. 검색.

(2) 광고규제

독일 주미디어청이 가장 신경 쓰는 부분은 광고에 대한 심의규제이다. 독일 방송법에 따라 방송 프로그램 콘텐츠와 방송광고는 원칙적으로 분리되어 그 구분이 쉽게 인식할 수 있어야 한다(방송프로그램과 방송광고의 분리원칙). 이러한 원칙을 준수하기 위해 방송에서는 시각적 또는 음향적 수단을 통해 방송광고는 방송프로그램과 분리되어야 한다. 그러나 광고를 통해 수입을 취할 수 있는 방송사업자에게는 법규정을 회피해서 수익의 극대화를 지향하는 것이 통상적이라서 법의 규제망을 회피하기 위한 기술적인 시도가 종종 발생하고 있다. 이에 대한 시청자 보호를 위해 광고에 대한 심의가 보다 집중적으로 이뤄지고 있다.

방송광고라고 시청자가 인식을 하는데 가장 좋은 방법은 광고 문구표시이다. 미디어 청은 소셜 미디어의 경우에도 광고를 적절하게 문자로 표시하도록 하고 있다. 방송광고에 대해서는 시간적인 제약이 있는데, 1시간 이내에 행하는 TV 광고는 방송시간의 20%를 초과할 수 없고, 영화 및 뉴스 프로그램은 30분 이내에 TV 광고로 인해 한 번만 중단될 수 있다. 시리즈 및 다큐멘터리는 이 규정이 적용되지 않으며 프로그램의 내용이 일관성 있게 지속되는 경우에는 종합적으로 검토하여 더 자주 중간광고를 할 수 있다. 다만 어린이 프로그램은 광고에 의해 중단되어서는 안 된다.

광고 및 텔레쇼핑은 인간의 존엄성을 침해하거나 차별해서는 안 되며 소비자의 이익을 오도하거나 소비자에게 해를 끼치지 않아야 한다. 정치, 이데올로기 또는 종교적 성격의 광고는 텔레비전과 텔레미디어에서 금지되어 있다. 다만, 전국적으로 승인된 방송에서 정당은 연방하원과 유럽 의회 선거에는 적절한 전송 시간을 부여해야 한다.

한편 기술의 발달은 종래의 방송광고에 대한 규제의 틀을 벗어날 수도 있다. 특히 예를 들어 HbbTV와 같은 것을 이용한 텔레비전과 인터넷의 융합화를 통해, 이제 시청자가 스마트 TV와 HbbTV를 통해 풀(Pull) 방식이 가능해짐에 전통적인 TV 광고의 푸시(Push) 전략을 대체하고 있다. 주소가 지정된 광고는 인터넷을 통해 별도로 수신되며 분할 화면 오버레이로 주문형 고객에게 제공된다.

광고에 대한 규제는 경품 광고규제, 지속 광고규제, 상품 배치를 통한 광고(일종의 간접광고), 비열한 광고, 분할 광고, 스폰서 광고를 구분하여 규제를 하고 있다.

4) 방송심의 제재 수단

독일에서 방송프로그램의 콘텐츠에 대한 심의를 하는데 심혈을 기울이는 기준은 청소년의 발달침해 및 발달 위험성, 폭력 조장 및 폭력지원, 과도한 공포 조장 및 반사회 윤리적 가치이다. 방송 콘텐츠에 대한 위험도 심의는 폭력, 공포, 반사회윤리성, 성(노출), 언어(욕설) 등 5가지 사항으로 표시된다. 이에 따라 민영방송자율심의기구(FSF)는 개별 방송 콘텐츠에 연령별 표시와 해당 콘텐츠가 위의 5가지 주제를 어느 정도 포함하고 있는지에 대하여 4단계(없음, 적음, 중간, 강함)로 표시한다.

[그림 2] FSF의 연령등급과 프로그램 정보가 포함된 FSF 연령등급



이처럼 독일에서는 사전검열이 헌법적으로 금지되어 있기 때문에, 주미디어청의 방송프로그램 콘텐츠에 대한 심의는 사후적 제재로만 가능하다. 사후적 제재는 통상적으로 6가지의 제재 수단을 가할 수 있으며 보통 방송사가 위법한 행위를 한 경우, 다시금 재발하지 않도록 법적인 지도와 이의제기를 행사한다. 청소년 보호와 관련하여 방송 시간제한, 방송 금지 등이 가능하다.¹³ 구체적인 사후적 제재 수단은 지도(aufsichtliche Hinweise), 이의제기(Beanstandung), 금지(Untersagung), 과태료(Bußgelder), 광고수입에 대한 제재(Abschöpfen

¹³⁾ <https://www.blm.de/aktivitaeten/jugendschutz/beobachtung/sanktionen.cfm>

der Einnahmen) 그리고 방송사업자 허가의 철회 또는 취소(Rücknahme oder Widerruf der Zulassung)가 있다.

3. 독일 방송심의제도의 시사점

법이란 문화의 산물이며 방송법에 근거한 방송심의도 그 나라의 환경에 의해 영향을 받을 수밖에 없다. 그러나 방송이 과거처럼 더 이상 정권의 홍보 수단이 되지 않아야 한다는 것은 방송의 보편적이고 일반적인 원칙이다. 따라서 방송의 자유를 위해 정립된 독일의 방송심의제도는 우리에게 몇 가지 시사점을 제시해준다.

첫째, 방송심의는 방송의 자유를 지향해야 하며 이를 위해서는 심의기구의 조직이 국가, 정당, 정치권, 사회의 이익단체로부터 최대한 자율적으로 운영될 수 있도록 구성되어야 한다. 독일 공영방송의 경우 내부 기구에 의해 심의가 이루어지며, 민영방송의 경우 사업자의 자율규제와 사업자 연합체의 자율규제에 의해 심의가 이루어지고 이에 대한 보충적으로 독립적이고 자율적으로 운영되는 주미디어청에 의해 규제를 받는다는 점은 현행 우리의 방송심의의 구조적인 문제의 해결에 시사점을 준다고 할 수 있다. 방송의 자유는 단지 선언이 아니라 이를 실현하기 위한 구체적이고 실효성이 있는 제도와 절차를 통해 이루어진다. 이를 위해서는 공영방송사의 지배구조를 정치적인 영향을 최대한 배제할 수 있는 법제를 마련해야 하고 내부적 자율심의를 위한 기구(현행 이사회의 다원적 구성의 확대 또는 새로운 내부 심의기구의 설치)를 현실화하는 것이 필요하다. 특히 이를 위해 정부는 언론의 여론형성에 직접적으로 관여해서는 안 된다. 또 간접적으로라도 결정적인 영향력을 미칠 수 있을 정도의 심의 기구의 인적 구성에 참여해서도 안 된다. 이러한 이유로 정부의 영향(국가기관 위원, 정당의 대표 위원 등)을 받는 위원이 독일 제2공영방송인 ZDF의 텔레비전평의회(Fernsehrat)의 1/3을 넘게 차지하는 경우 방송의 자유를 침해하는 위헌이라는 독일연방헌법재판소의 결정은 우리의 입법에도 고려되어야 한다.¹⁴

14) Dörr/Kreile/Cole(Hrsg.), Medienrecht, R&W, 3 Aufl., 2022, S. 274ff.

둘째, 방송심의의 대상이 단지 정치적 견해의 차이가 발생하는 문제라면 가치관의 문제이기에 심의를 통한 제재는 자제되어야 한다. 오히려 사실을 전하는 문제에 오류가 있거나 진실에 부합하지 않는 정도의 보도에 대해서만 심의가 이루어져야 한다. 다만 보도 프로그램에서 진행자나 기자의 가치관이 피력되어 마치 사실인 양 오도하는 보도는 방송사의 내부적인 심의를 통해 제재되어야 하고 종국적으로는 행정기관이 아닌 사법기관의 판단을 통해 시정되어야 한다. 오히려 독일의 경우처럼 우리나라에서도 향후 프로그램에 교묘하게 섞여서 제공되는 방송광고에 대한 심의에 주안점을 두어야 한다는 것이다. 독일의 심의사례 통계에서 나타나듯이 방송이 수익을 추구하는 현재 상황에서 이 문제는 조만간 우리의 현실적 문제로 등장할 것이다. 물론 독일의 방송문화가 우리와는 다른 것에 기인하기도 하지만, 방송이 점차로 상업화되는 경향 속에서 시청자의 보호는 이제 보도에서 광고에 더 중점을 준다는 것은, 우리의 현실에도 의미가 있다. 현행 광고에 관한 법제를 회피하기 위한 편법광고 등이 실제 방송에서 종종 볼 수 있다는 것은 방송광고 기술에 대한 심의 역시 필요하다고 보겠다.¹⁵⁾

결론적으로 방송심의는 국가의 영향력을 벗어나서 공영방송과 방송사업자의 자율성에 근거해 이루어져야 하고, 이러한 자율적인 심의기능이 제대로 작동하지 않을 때 국가로부터 독립되어 운영될 수 있는 심의기구에 의해 보충적으로 하는 것이 헌법상 방송의 자유를 보장하기 위한 전제로서 필요충분조건이다.

chwooj@kmu.ac.kr

15) 과거 지상파방송에서 중간광고를 금지한 규정이 방송사의 편성폭수를 통해 무의미한 규정으로 전락한 것은 단지 하나의 사례일 뿐 향후 이러한 문제는 더 많이 발생할 것이다.