

미래지향적인 미디어 규제 체계 정책에 대한 모색

박성순

배재대학교 미디어콘텐츠학과 교수

목차

- 1 서론
- 2 방송심의에 대한 기존 논의 검토
- 3 방송법에 대한 비판적 논의 및 방송심의 규정 분석
- 4 미래지향적인 미디어 규제체계 정책에 대한 제언

요약

미디어시장은 급격한 변화를 겪었다. 방송 중심 시장은 통신이 중심이 되었고, 미디어 이용자들의 콘텐츠 이용패턴은 급격하게 모바일 영역으로 전이되었다. 시장상황이 이렇게 변했음에도 미디어 정책이나 제도, 법의 영역은 과거에 머물러 과거 영향력을 중심으로 규제의 강도를 설정하고 있다. 과거 시장 지배적 사업자였던 방송 영역은 여전히 강력한 의무 규제들을 지고 있으며, 시장에서 공정한 경쟁을 하지 못하고 있다. 미래지향적 정책 체계를 확립하기 위해서는 방송을 재개념화해야 하며, 국가가 보장해야 하는 공적 영역 외에는 규제를 최소화하여 공정한 환경에서 많은 사업자가 경쟁할 수 있는 여건을 보장해야 한다. 이미 방송사는 내부적으로 자율규제 체계의 기초를 가지고 있다. 그렇지만 앞으로 미디어 영역은 방송사업자 외에도 다양한 사업자들을 포함해야 하므로 자율규제만을 추진하기는 어려운 측면이 있다. 자율규제에 참여하는 사업자는 규제체계를 유지하는데, 참여하지 않는 사업자에게는 규제의 공백이 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 사후규제 시스템도 함께 고민되어야 할 것이다. 결국 모든 사업자가 최소화된 규제 영역에서 공정경쟁할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요하며, 국내 사업자의 글로벌 경쟁력 확보 역시 필수적인 요소라 할 수 있다.

1. 서론

미디어 환경은 급격한 변화를 거쳤다. 최근 미디어 환경에 대한 글은 대부분 ‘미디어 환경은 급격히 변화하고 있다’라고 하든가 ‘미디어 환경은 급격한 변화 속에 있다’라고 할 것이다. 그러나 현재 미디어시장은 변화 속에 있다기보다는 이미 큰 변화를 겪은 후라고 생각한다. 물론 과거처럼 변화를 겪었다고 해서 이 상태가 오래 유지되지는 않을 것이다. 지속적으로 미디어 환경은 빠른 변화의 주기를 보일 것이다. 분명한 것은 방송 중심의 미디어가 통신 중심의 미디어로 바뀌었다는 것이다.

미디어시장의 변화를 가져온 것은 이용자들의 미디어 이용패턴 변화다. 미디어 이용자들이 TV 앞에서 방송을 보지 않고, 모바일 인터넷의 발달로 스마트폰 중심의 콘텐츠 시청을 하기 시작하면서 미디어시장의 주도권이 통신의 영역으로 옮겨 간 것이다(방송통신위원회, 2023). 미디어 콘텐츠를 방영할 플랫폼이 한정적일 때는 플랫폼 중심의 미디어시장 환경이 조성되었지만 플랫폼 무한 경쟁 시대가 되면서 이용자 중심의 시장이 형성된 것이다.

시장상황이 이렇게 변했음에도 미디어 정책이나 제도, 법의 영역은 과거에 머물러 있다. OTT 서비스의 중심에 있는 넷플릭스가 성장이 둔화되어 공유 계정금지나 광고 기반 서비스를 시도하고 있는 현 상황에서, OTT 사업자의 영역 확장도 하지 못하여 부가통신사업자로 두고 정책을 이어가고 있다. 이런 속도라면 넷플릭스의 사업 유형을 정책으로 규정할 때쯤이면 새로운 서비스 형태의 시장지배적 사업자가 미디어 산업을 이끌어 갈 것이다. 이런 문제의식을 갖고 지금이라도 미디어시장 변화에 대응할 수 있는 정책 추진이 필요하다. 특히 방송 영역에 두고 있던 강력한 의무 규제들은 새롭게 규정되는 공적미디어가 담당하게 하고, 다른 영역의 방송사업자들은 완화된 규제 속에서 시장 경쟁을 하게 해야 한다.

동일서비스 동일규제 원칙은 새로운 미디어가 생길 때마다 논의되었다. 그러나 그때마다 우리나라의 정책은 새로운 법을 만들어 적용하는 수직적 규제 정책을 시행했다. 이런 규제체계 확립 과정이 현재 완전히 새로운 영역의 미디어에 대한 정책적 적응이 어려운 이유다. IPTV까지는 그래도 TV로 수렴되던 시기였다면 OTT는 전혀 다른 영역의 등장이다. 방송이나 신문의 영향력으로 유지되던 시사·보도 프로그램까지도 OTT 영역이 흡수하고 있다. 이런 변화 외에도 세계적으로 활동하는 글로벌 사업자들이 국내시장에 진출하면서 법제도 개선이 단

순히 국내 사업자를 넘어 글로벌 사업자까지 포섭해야 하는 문제도 발생한다. 이렇게 복잡한 미디어 환경에서 과거의 영역으로 한정하여 일부 특정 사업자들에게 강력한 규제 기준을 적용하는 것은 문제가 있다.

이 글에서는 방송의 내용규제 측면을 집중해서 살펴보고 방송법과 방송심의 규정의 한계점을 점검해 보고자 한다. 방송사업자들은 이미 공공성 및 공익성에 대한 자체 기준이 존재하여 강력한 규제체계를 형성하지 않더라도 자율적으로 정화될 수 있는 부분이 있다. 콘텐츠를 볼 수 있는 플랫폼이 다변화된 시대이기 때문에 이용자가 스스로 기준을 갖고 매체를 선택한다. 이용자에게 ‘방송답지 못하다’는 판단을 받게 되면 자연스레 도태될 것이기 때문에 최소한의 원칙으로 심각한 사회적 문제를 일으킬 내용을 제외하고는 규제가 단순·명확해질 필요가 있다. 이런 문제의식을 바탕으로 방송 내용심의제도의 문제점을 도출해 보려고 한다. 이를 통해서 방송영역 뿐 아니라 미디어 전반의 규제 체계가 나아갈 방향에 대해서도 탐색해 보고자 한다.

2. 방송심의에 대한 기존 논의 검토

1) 방송심의의 제도적 관점 논의

방송의 내용심의에 대한 법적 근거는 방송의 공익성에서 찾을 수 있다. 방송은 신문이나 잡지, 최근 유행하는 SNS, OTT와 비교했을 때 높은 수준의 규제를 받고 있다. 이는 방송이 주파수의 희소성, 시장의 높은 진입장벽, 다양한 연령층에 대한 침투성, 전파의 공공재적 특성 등 다양한 혜택 안에서 허가를 받은 사업자라는 측면에서 비롯된 것이다. 또한 방송의 공적 기능 및 사회적 영향력은 최소한의 내용적 균형성, 객관성 및 상호존중성을 준수해야 하기 때문에 시장의 조정력에만 맡겨둘 수 없다는 것도 높은 규제강도의 이유이다. 특히, 음란, 외설, 폭력과 같은 방송 프로그램의 내용은 강력한 규제 대상이라는 것이 사회적 통념이다(황상재 외, 2016). 방송이 과거에 가졌던 지위, 영향력 그리고 공공 수탁 개념 등은 부인할 수 없는 사실이며, 그로 인해서 지금까지 공적 영역 콘텐츠 확보를 위해서 노력해 온 것도 사실이다. 그러나 이제 시장의 상황이 변했고 방송 영역을 자유롭게 열어두더라도 진입하려는 사업자가 사실상

적거나 부재할 것이기 때문에 사회적 약자를 고려한 정보 불균형 등의 우려를 해소시킬 수 있는 공공성 측면을 제외하고는 심의 영역에 대한 재논의가 필요한 시점이다.

방송의 내용심의 안에는 프로그램의 다양성을 보장하고, 선정적이거나 폭력적인 내용으로부터 어린이·청소년을 보호하기 위한 노력도 들어 있다. ‘방송법’이 보호하는 시청자 권익에 대한 방송프로그램의 침해를 제어하는 장치라는 점에서 이것은 필요하다고 보았으며, 어느 정도 사회적 합의도 있어 왔다. 이에 따라 제도적으로 방송법에 근거하여 방송통신심의위원회(이하, 방심위)가 <방송심의에 관한 규정>으로 사후 심의하여 제재 사유가 인정될 경우, 방송통신위원회(이하, 방통위)가 집행하도록 하고 있다(조연하, 2012). 방송규제 및 심의의 근거가 되는 방송법은 제1조에서 “이 법은 방송의 자유와 독립을 보장하고, 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익 보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고, 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 따라서 방송규제는 방송법 제1조의 이념에 기초하여야 하고, 방송규제의 특성을 파악하기 위해서는 규제 대상인 방송의 특성과 행위주체, 방송의 절차와 과정, 시청자에 대한 영향 등을 종합적으로 고려하여야 한다(지성우·최경미, 2016). 이 논의에서 밝히는 바와 같이 방송심의의 근거가 되는 방송의 특성, 절차와 과정, 시청자에 대한 영향력이 모두 변화한 시대이기 때문에 심의 기준 등에 대해 다시 살펴볼 필요가 있다.

헌법적 측면에서 방송심의는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 확보하고 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리에 대한 침해를 방지하기 위하여 방송·통신에 대한 내용을 심사하는 것으로서 검열에는 해당되지 않는 것으로 본다. 방송심의 제도의 목적은 내용규제 그 자체가 아니라 방송의 질을 유지하기 위한 ‘수준 기속 원리’의 구체화에 있다. 즉, 사후심의 취지는 특정 방송의 가·부를 결정하는 것이라기보다는 해당 관계자에 대한 징벌적 성격, 전체 방송문화의 제고에 있다. 또한 방송심의 유형은 내용에 대한 것, 내용 중립적인 것으로 나타난다. 그중 방송심의 내용규제는 매체 이용자들에게 전달되는 콘텐츠에 대해 어떤 내용이 전달되어야 하고, 어떤 내용은 전달되지 말아야 하는지를 정리해 주는 심사 작업이다. 그리고 방송심의의 주체가 행정청이라면, 심의의 법적 성격은 준법률행위적 행정행위인 ‘확인’에 해당한다(김경환·박성순·심영섭, 2023; 지성우·최경미, 2016). 헌법적 측면에서의 검열은 아니지만 내용규제를 세분화해서 진행할수록 앞서 제시한 바와 같이 어떤 내용은 전달되

어야 하고, 어떤 내용은 전달되지 말아야 하는지를 정리하는 작업이 자칫 넓은 범위에서 검열의 작용을 할 수 있으며, 방송을 만드는 담당자들에게 자기 검열을 시행하게 할 수도 있다. 따라서 내용심의 자체에 대한 체계 논의 역시 필요한 시점이다.

2) 방송심의에 관한 규정 점검

방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위해 방송법 제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의)에서는 “방송통신심의위원회는 방송·중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 기타 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의·의결한다”라고 하고 있다. 이에 의하여 방심위는 방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위해 방송심의에 관한 규정을 제정·공표하고 있다(방송법 제33조 제1항).

방송심의를 방송사업자가 방송내용에 대해 지켜야 할 사항을 준수하고 있는지를 심사하는 제도다. 실제 심의에서 사용되는 규정은 내용심의의 객관적 근거이며, 판단 기준이 되는 중요 요소이다. 방심위에서 심의할 때 객관적 근거의 기준으로 삼는 것이 ‘방송심의에 관한 규정’이다. 그렇기 때문에 심의규정이 명확해야 하고 어떤 사람이 심의를 해도 객관적 진행이 되도록 구성되어야 한다. 방송법 제33조의 위임을 받아 제정된 심의규정은 방송심의 대상인 방송사업자에게는 방송제작과 운영상의 의무사항에 대한 일종의 행동지침을 제공한다. 방송 심의 수혜자인 시청자에게는 자신의 권익 침해여부를 판단하는 기준을 제공하기도 한다(조연하, 2012). 그러나 방송법 제33조의 위임을 받았음에도 이를 벗어나는 조항이 있다든가 기준이 명확하지 않은 조항이 존재하여 심의규정에 대한 사회적 논쟁이 있다.

현재 방송심의에 관한 규정은 제1장 총칙에 이어, 제2장 일반기준은 제1절 공정성, 제2절 객관성, 제3절 권리침해금지, 제3절의2 재난 등에 대한 방송, 제4절 윤리적 수준, 제5절 소재 및 표현기법, 제6절 어린이·청소년 보호, 제7절 광고효과 등, 제8절 방송언어, 제9절 기타로 구성되어 있고 제3장 심의절차는 제1절 일반절차, 제2절 청소년유해매체물 결정절차로 이루어져 있으며 마지막으로 제4장 보칙이 마련되어 있다.

3) 방송심의 구조와 문제점

우리나라의 방송심의 구조는 우선적으로 방송사의 내부적 자율판단으로 이루어진다. 방송된 후, 방심위의 심의를 거쳐 방통위의 대외적 처분이 이루어진다(헌재 2012. 2. 23. 2011헌가13). 이런 심의과정은 방송법과 방통위법 등에 근거하고 있다고 하는데, 구체적으로 살펴보면 현행법상 방송심의가 이뤄지는 과정에 대한 명확한 규정은 없다.

방송법 제32조는 방심위 설치 근거를 규정하고 있고, 동법 제33조에는 방송심의를 위한 심의규정을 제정, 공포하여야 한다고 규정한다. 그러나 심의의 개시와 절차 등에 대한 기본적인 사항은 규정하고 있지 않으며, 구체적 절차 등도 명확히 제기되어 있지 않다. 방송법 제34조의 위임에 의해 제정된 '방송심의에 관한 규정' 제4조에도 심의 방법이 간략히 명시되어 있는데, 방송 후 또는 유통 후에 이루어진다고만 규정하고 있으며, 구체적인 부분은 모두 하위규칙에 위임하고 있다. 방송심의가 방심위 모니터링 결과에 따라 시작되는지 아니면 이해관계인이나 일반인의 민원에 의해 이루어지는지에 대한 명확한 규정이 없다(심석태, 2021). 따라서 심의대상이 되는 방송사업자 등은 불만이 있을 수밖에 없다. 방심위의 자의성이 너무 포괄적으로 부여되는 것이 아닌가라는 지적이다. 법적으로도 법률유보의 원칙에 위반되는 결과를 가져올 수 있기 때문에 명확성을 확보하는 과정이 필요할 것이다.

방송심의의 또 다른 문제점은 심의기구와 처분기구가 분리되어 있다는 것이다. 이 논리는 방심위의 독립적 측면에서 장점이라고 주장하지만 자기책임의 원리에 위반되는 법적 구조다. 독립적 심의를 한다는 주장은 자신이 심의한 부분에 대한 책임 문제에서 자유롭다는 것을 의미한다. 심의만 하고 처분은 방통위가 하기 때문에 이에 대한 책임은 방통위가 진다. 오히려 심의를 직접 하지 않은 방통위가 권한을 과하게 사용하는 결과를 가져올 수도 있다. 최근 인터넷 언론에 대한 심의 부분을 방통위가 언급해 논란이 되고 있는데 이런 심의 형태로 발생 하는 문제라고 할 수 있다.

방송심의의 가장 큰 문제점은 심의기준이 매우 포괄적이고 불명확하다는 것이다. 해석하기에 따라 위임받은 방송법의 범위를 넘어설 수 있다는 문제가 있다. 방송법 제33조에는 심의기준 제정 시에 포함되어야 하는 내용이 다음과 같이 적혀 있다. ① 헌법의 민주적 기본질

서의 유지와 인권존중에 관한 사항, ② 건전한 가정생활 보호에 관한 사항, ③ 아동 및 청소년의 보호와 건전한 인격형성에 관한 사항, ④ 공중도덕과 사회윤리에 관한 사항, ⑤ 양성평등에 관한 사항, ⑥ 국제적 우의 증진에 관한 사항, ⑦ 장애인 등 방송소외계층의 권익증진에 관한 사항, ⑧ 인종, 민족, 지역, 종교 등을 이유로 한 차별 금지에 관한 사항, ⑨ 민족문화의 창달과 민족의 주체성 함양에 관한 사항, ⑩ 보도·논평의 공정성·공공성에 관한 사항, ⑪ 언어순화에 관한 사항, ⑫ 자연환경 보호에 관한 사항, ⑬ 건전한 소비생활 및 시청자의 권익보호에 관한 사항, ⑭ 자살예방 및 생명존중문화 조성에 관한 사항, ⑮ 법령에 따라 방송광고가 금지되는 품목이나 내용에 관한 사항, ⑯ 방송광고 내용의 공정성·공익성에 관한 사항, ⑰ 그 밖에 이 법의 규정에 의한 방송통신심의위원회의 심의업무에 관한 사항. 이미 법령에서도 법률적 부분 뿐 아니라 윤리, 도덕의 문제까지 고려해서 심의기준을 제정하라고 하고 있다. 17개나 되는 기준을 제시하고 있으나 개별 호의 내용이 명확성이 떨어지고 포괄적이어서 다양한 해석이 가능하다는 문제가 존재한다. 또한 다른 법률에서 규정하고 있는 부분도 일부 포함하고 있어 중복된 의무 부과 가능성도 있다. 결국 이런 자의성은 방송심의의 정치적 논란을 불러오기도 한다. 공정성에 대한 심의가 매번 정치적 논쟁을 발생시키는 것도 기준이나 구성에 문제가 있기 때문이다. 현재 방통위법 제5조는 위원 구성에 대해 여당과 야당의 정치적 관계에 의해 3대 2 구조로 하도록 하고 있다. 동법 제18조에서는 방심위 위원 구성에 대해 정하고 있는데 여기서도 정치적 영향력이 배제될 수 있는 장치는 없다. 따라서 과하게 폭넓은 규정은 정치적 논란을 가중시킬 수밖에 없는 것이다.

현재 미디어법 체계가 매체별 특성에 따른 수직적 규제체계를 형성하고 있으며 이를 기반으로 방송과 통신 영역은 각각 다른 법률에 의해 규제된다. 그럼에도 불구하고 방송과 통신의 심의는 하나의 기관에서 이루어진다는 것도 문제점으로 제기된다. 물론 방송법 제32조에서 방송심의에 있어 매체별·채널별 특성을 고려하여야 한다는 규정을 두고 있지만, 방송심의 기준과 통신심의의 기준을 하나의 기관에서 달리 정해서 심의를 하면 상호 간섭현상을 일으켜 실질적인 매체별 특성에 부합하는 심의가 이루어지기 곤란한 상황이 발생할 수 있다(김경환·박성순·심영섭, 2023; 최우정, 2009).

3. 방송법에 대한 비판적 논의 및 방송심의 규정 분석

1) 방송법 제33조에 대한 비판적 검토의 필요성

방송법 제33조에서는 앞서 제시한 바와 같이 17개의 호에서 방송심의 규정에 포함되어야 할 내용을 담고 있다. 상세하게 심의 규정에 포함될 내용을 담았다는 측면에서 명확성을 높일 수 있다고 예측할 수도 있으나 오히려 지나치게 많은 내용을 고려하게 하고 있으며, 조항의 문구 역시 포괄적으로 구성하여 방송사업자들의 자기검열을 불러일으킬 우려가 존재한다. 또한, 시대에 따라 변화할 수 있는 사항들도 일부 포함되어 있어 규제의 경직성이 발생할 수 있다.

전파라는 특수한 도구로 운영되었고, 시장 진입 장벽이 높았으며, 사회적 영향력이 컸던 과거에 비해 미디어 환경이 급변하여 방송사업자들은 시장 경쟁 체계에 돌입하고 있다. 이용자들의 미디어 활용 패턴이 이미 변화된 시기에 새로운 사업자들과의 경쟁은 점차 어려워지고, 다수의 모호한 심의 기준은 모두 충족하고 있는 시점이다. 따라서 규제 체계를 최대한 자율적인 부분에 위임하고 사회적 물의를 일으킬만한 심각한 잘못이 있는 경우에만 사후 규제를 엄격하게 하는 방법을 도입하는 것이 필요하다. 대부분 자율규제라고 하면 규제가 사라지는 형태로 인식하는 경우가 많은데 오히려 사후 규제는 사업자들로 스스로 지켜야 하는 기준이 강화되는 형태로 나타날 것이다. 따라서 규제가 약화되는 것이 아니라 규제 정책의 기조가 바뀌는 것으로 파악하면 된다.

방송법 제33조에는 ‘건전한’, ‘공중도덕’, ‘사회윤리’, ‘민족문화’, ‘자연환경 보호’ 등 모호한 단어가 여러 번 선언적으로 등장한다. 모두 필요한 부분이라고 판단될 수도 있지만 자칫 지나친 범위 확대로 사업자들에게는 자기검열을 요구하고 이후 심의에 따른 제재 조치의 타당성도 떨어질 수 있다. 따라서 대부분의 모호한 단어 삭제와 지나친 범위 확대를 개선해야 한다.

방송법 제33조는 방송심의 규정에 근거가 된다. 그렇기 때문에 방송법 제33조의 범위가 지금처럼 지나치게 넓거나 해석의 모호성이 존재한다면 거기서 위임받은 심의 규정 또한 혼선을 야기할 수밖에 없다. 따라서 방송심의 규정에 대한 점검 이전에 선행되어야 하는 부분이 방송법에 대한 비판적 검토다. 17개 호 중에서 선언적인 과잉 규제는 과감하게 자율규제 영역으로 이동하도록 삭제하고, 모호한 단어나 범위 등은 수정하는 과정이 진행되어야 하는 시점이다.

2) 방송심의에 관한 규정에 대한 비판적 검토

방송심의 규정에서 가장 사회적으로 논란이 많이 되는 부분은 제9조의 공정성 항목이다. 이는 정부가 추진하는 정책이나 비판적인 보도에 대한 중징계를 내리는데 가장 많은 기준이 되는 부분이기 때문이다. 결국 방심위 구성이 정치적으로 자유로울 수 없는 상황이기에 더 논란이 되고 있다. 방심위가 방송의 ‘공정성·객관성’을 심의할 수 있도록 하면서 ‘공개를 목적으로 유통되는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지와 공적 책임을 준수하고 있는지’로 위반을 판단하게 하는데 이는 지나치게 추상적으로 보인다. 이런 추상성은 결국 모호한 개념 적용과 함께 사전검열과도 같은 효과를 초래하여 방송프로그램 편성의 자유를 침해할 우려도 존재한다.

따라서 가급적 명확하게 표현하여 방송의 공정성과 객관성을 심의하는 것이 타당하다고 볼 수 있다. 하지만 실제로는 방송의 공정성 심의는 상징적이고 선언적 수준에 그치고 있기 때문에 앞으로는 현재의 정책이나 입법에 대한 비판적 보도에 대한 심의가 아니라, 음란물, 폭력물 등 사회적 윤리에 반하거나 객관성 측면 부분의 심의 논의를 할 필요성이 있다. 특히 방송법 제33조 9항은 ‘보도·논평의 공정성·공공성에 관한 사항’이라고 보도·논평 프로그램으로 국한하고 있지만 방송심의 규정은 모든 방송의 공정성을 심의하려고 한다는 점에서 위임하는 법률의 범위를 넘고 있다는 비판에서도 자유롭지 못하다.

결과적으로 방송법에 근거한 ‘방송심의 규정’은 기본적으로 행정부에 의한 방송내용 심사라는 특성을 가지고 있으므로, 필수적으로 반영이 되어야 할 내용을 제외하고 나머지는 축소하거나 폐지하여 자율영역에 두는 것이 바람직하다. 물론 ‘선언적’ 수준의 내용으로 사회 안전망을 형성하는 것도 필요하다. 그러나 이런 선언적 수준의 조항은 방송이 바라보는 지향점이 되어야지 규제의 근거가 되어서는 안 될 것이다.

구체적으로 살펴보자면 방송심의 규정 9조의 공정성 조항은 전 세계적으로도 공정성 심의를 자율규제 형태로 진행하고 있는 만큼 아동 청소년 보호, 명예훼손, 음란물 등으로 제한하는 것이 필요하다. 그러나 방송법에서 위임하고 있기 때문에 현재 바로 삭제하기는 어려운 것이 현실이다. 그렇다면 문구 수정이나 조항의 적용 범위 축소 등의 시도가 필요하다. 공익이나 공공성을 위한 공정성 심사는 공익에 대한 이해가 다양하고 그 이행 여부를 객관적으로 증명하기 어렵기 때문에 헌법상 방송의 자유를 위협할 수 있는 요소이다. ‘객관적

심사가 불가한 심사'권한을 국가기관의 성격을 가진 기관에 부여하면 자의적 심사와 정치적으로 도구로 이용될 수 있기 때문에 공정성 조항은 방송법상의 논의부터 시작하여 비판적으로 구성할 필요가 있다.

방송심의 규정 10조 '사실보도와 해설 등의 구별'도 모호성을 갖는다. "방송은 사실 보도와 해설논평 등을 구별하여야 한다"고 규정하고 있는데, 여기서 적용의 대상을 명료하게 하고 있지 못하다. 계속해서 지적하는 바와 같이 적용대상이 구체적이지 않으면 심의 기관에서 자의적 적용이 가능하기 때문에 문제가 발생한다. 또한, 사실보도와 해설을 명확히 구분할 수 있는가에 대한 문제가 있다. 사실보도는 존재하는 것에 대한 객관적 주장이기 때문에 발언하는 사람의 주관적 견해와 관계없이 발언의 내용과 객관적 현실과의 관계를 표현한다. 반면, 해설은 개인의 평가, 가치판단 또는 입장 표명 등으로 발언자와 발언 내용의 주관적 관계를 갖는다. 따라서 사실보도는 보도의 진위 여부를 객관적인 사실을 근거로 밝힐 수 있지만 해설은 진실 또는 거짓이 아니라 가치의 유무 또는 합리적이거나 감정적인 부분을 의미한다. 특정 보도가 사실보도인지 해설인지 모호한 경우 해석을 통해 확인해야 하는데 어떤 발언이 내용적으로 빈약하거나 구체적으로 파악하기 어려운 상황이면 가치판단이 존재한다고 봐야 할 것이다. 이처럼 사실보도와 해설은 충분히 그 범위를 구분할 수 있어 보이지만 실제로는 그렇지 않다. 통상적으로 사실보도와 해설이 각각 순수한 형태로 이루어지는 것이 아니라 하나의 발언에 있어서 주관적인 평가적 요소와 사실적 요소가 혼합되어 있는 것이 일반적이기 때문이다. 그 구분이 불가능하다면 어떠한 발언은 전체로서 해설이 되고 이는 기본권의 보호 범위에 포함되어 보호를 받는다. 사실상 불명확한 부분에 대한 행정기관의 심의는 그 자체로서 기본권인 표현의 자유를 침해할 수 있기 때문에 이를 근거로 규제하는 것은 적절하지 않다. 물론 명백하게 허위 보도에 해당하는 부분은 기본권 보호와는 거리가 있지만 이는 결국 법원의 판단영역이지 행정제재의 영역은 아니라고 할 수 있다.

공정성 심의는 방송사 스스로 위축되는 효과를 통해 언론의 자유를 억압하는 결과를 가져올 것이라는 주장과 내용규제에 대한 기준을 제공하여 표현의 자유를 확장하는 수단이 될 것이라는 주장이 존재한다. 어느 주장이건 엄밀하고 명확한 공정성 심의가 이루어졌을 때 우려를 상쇄시킬 수 있다. 그러나 현재 공정성 심의는 법제정 취지와는 달리 방송위 구성의 정치적 성격과 관련하여 그 제도의 적절성 문제가 제기될 수밖에 없다. 따라서 위원회

구성을 혁신적으로 변화시킬 수 없다면 지금껏 방송사가 지켜온 공정성 시스템을 자율적으로 강화하게 하여 표현을 보장해주는 것이 바람직하다.

이 외에도 제25조 윤리성, 26조 생명존중, 27조 품위유지, 28조 건전성 등 다양한 조항에서 문제점이 야기된다. 대부분 법정 규제사항이거나 이미 법령에 포함되어 있는 내용의 반복, 개념이나 범위의 모호성 문제가 있다. 따라서 방송법 제33조에 대한 수정과 함께 상당히 많은 부분의 방송심의 규정 정비가 필요하다고 판단된다. 물론 현재 부재하여 추가해야 할 내용도 분명히 있다. 그렇기 때문에 전반적으로 중복적인 조항이나 모호한 조항은 삭제하고 오히려 새로운 사회적 환경에서 방송이 지켜야 할 내용 부분의 추가 작업이 이루어져야 할 것이다. 더불어 현행 규정은 방송법에서 요구하는 내용 외에 다수의 내용규정을 담고 있다. 물론 방송법이 더 명확하게 정비되어야겠지만 위임한 범위 외의 규정은 최대한 축소할 필요성이 있다. 근본적으로는 자율규제 체계로 가기 위한 단계적 추진이 필요한 시점이다.

4. 미래지향적인 미디어 규제체계 정책에 대한 제언

우리나라는 지금까지 매체별 구분을 통해 수직적 규제 체계를 구현해 왔다. 그러나 앞으로 미디어시장은 매체별로 형성되지는 않을 것이다. 이미 지상파 방송사들도 OTT와 연계하여 서비스를 진행하고 있으며, 미디어 콘텐츠가 일원화된 창구에서 소비되는 형태도 사라지고 있기 때문이다. 현재는 방송과 통신 영역의 결합만을 이야기하고 있지만 추후에는 여러 공학적 영역이 미디어에 더 깊숙이 침투할 것으로 예측된다. 모바일 인터넷의 발달과 스마트폰의 일반화로 미디어 소비가 단순히 여가를 즐기는 것이 아니라 우리 생활의 일부가 되었기 때문이다.

이 글에서는 단순히 방송내용심의 정책에 대한 논의만 했지만 앞으로는 전반적인 미디어 정책이 연동되어 논의되어야 할 것이다. 단순히 방송내용심의 측면만을 개혁하는 것이 아니라 오랫동안 고민해온 것처럼 미디어를 서비스별로 수평적 체계에 두고 정책을 고민하는 것이 필요하다. 이런 당위성에도 불구하고 한 번에 모든 개혁이 불가능할 것이기 때문에 우선순위를 정하자면 핵심적으로 시작해야 하는 분야가 방송이다. 이미 미디

어 이용자들이 OTT 서비스를 1인 방송, 개인방송이라고 명명하고 있고, 넷플릭스나 디즈니+, 티빙 등에 나오는 콘텐츠를 방송으로 인식하고 있다. 미래지향적 정책 체계를 확립하기 위해서는 방송의 재개념화가 필요하다. 사회의 변화에도 우리가 지켜야 하는 가치와 경제적 차이로 인한 정보 격차를 최소화할 수 있는 영역은 공적인 부분으로 두어 국가가 적극 지원하여 지켜야 하며, 나머지 방송 영역은 다른 사업자와 자유롭게 경쟁할 수 있는 환경을 조성해야 한다.

서론에서도 제시한 것처럼 미디어 환경 변화의 주기는 더 빠르게 올 것이고, 지속적으로 나타날 것이다. 그렇기 때문에 앞으로의 규제체계는 유연한 방법으로 진행되어야 한다. 많은 전문가들이나 사업자들은 자율규제 도입의 중요성을 강조한다. 특히 사업 영역에서는 전면적인 자율규제를 선호하지만 미디어시장의 특성상 한 번에 이를 수 없다. 따라서 전면 자율규제까지는 아니더라도 사업자 혹은 산업체의 자율규제를 부분적으로 도입하고, 공적영역의 규제가 이를 보완하는 형식을 추구하는 것이 바람직하다. 이미 방송사는 내부적으로 자율규제체계의 기초는 가지고 있다. 그렇지만 앞으로 미디어 영역은 방송사업자 외에도 다양한 사업자들을 포함해야 하므로 자율규제만을 추진하기는 어려운 측면이 있다. 자율규제에 이미 참여한 사업자는 규제체계를 유지하지만, 참여하지 않는 사업자에게는 규제의 공백이 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 사후규제 시스템도 함께 고민되어야 할 것이다. 결국 모든 사업자가 규제의 최소화된 영역에서 공정경쟁할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요하며, 국내 사업자의 글로벌 경쟁력 확보 역시 필수적인 요소라 할 수 있다.

이렇게 시장의 자정 시스템을 확립하고 유연한 규제 적용 방안의 논의가 정책 거버넌스를 통해 형성된다면 미디어 규제체계가 정치권, 사업자, 환경의 영향 없이 운영되도록 해야 한다. 자율규제는 이후 발생하는 문제의 관리·감독이 중요하다. 따라서 이를 관장하는 규제기관이나 주요 공적 기관들의 역할이 오히려 커질 것이다. 따라서 과감한 시장의 자율규제 체계를 준비하고 이에 따른 부작용을 최소화할 장치를 정부기관과 사업자 모두가 고민해야 할 시기다. 이런 방향성이 합의되어 추구된다면 변화된 미디어시장에서 국내 사업자들의 경쟁력을 높일 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김경환 · 박성순 · 심영섭(2023). 해외 시사 · 보도 프로그램에 대한 내용규제 현황 연구. 서울 : 방송통신심의위원회.
- 방송통신위원회(2023). 2022 방송매체 이용행태 조사. 과천 : 방송통신위원회.
- 심석태(2012). 방송심의 기구의 '민간 · 독립성 신화'에 대한 고찰. <미국헌법연구>, 23권, 3호, 163~203.
- 이재진 · 박성순 · 상윤모 · 진승현(2022). 미디어 콘텐츠의 수평 규제체계 도입을 위한 법제도 개선 방안 연구. 서울 : 방송통신심의위원회.
- 조연하(2012). 방송내용 심의기준 관련법 · 규정의 체계성. <방송과 커뮤니케이션>, 13권 4호, 203~236.
- 지성우 · 최경미(2016). 방송심의 제재조치 부과기준 연구. <미국헌법연구>, 27권 2호, 367~397.
- 최우정(2009). 현행 방송심의제도에 대한 비판적 검토. <언론과 법>, 8권 1호, 3~36.
- 황상재 · 황성기 · 김도연 · 유승현(2016). 방송심의시스템에서의 시청자참여심의제 도입 가능성에 대한 법적 · 행정적 검토. <언론과 법>, 15권 2호, 95~126.