

방송 내용심의제도 개선방안 연구

- 국가별 내용규제 제도 비교를 중심으로

윤기웅*, 최영목**, 임종수***, 김정환****

목 차

- I. 서론 : 방송통신 융합시대의 방송심의
- II. 미국
- III. 일본
- IV. 영국
- V. 캐나다
- VI. 결론 : 자유규제시스템 제안

국문초록

방송통신융합에 따라 방송은 기술적, 내용적 측면에서 급격히 변화하고 있다. 그런 데도 방송내용에 대한 방송위원회 심의제도는 크게 달라지지 않고 있다. 특히 방송 위원회와 각 방송사업자, 시청자, 시민사회는 서로 긴밀한 연관을 갖고 방송심의제도가 작동되고 있기는 하지만, 현재의 방송위원회 사후 프로그램 심의는 중복 규제인 데다가 비효율성을 드러내고 있다. 물론 이러한 방송심의제도의 문제점은 지난 1963년 방송! 윤리위원회가 출범한 이후 지속되어 온 것이기도 하다. 그간 방송관련 규제는 공보처나 문화부와 같은 정부부서를 중심으로 이루어지다가 지난 2001년 새로운 방송위원회의 출범으로 '반관반민' 형태의 합의제 행정기구인 통합방송위원회에서 관장하고 있다.

* 美 볼링그린주립대 교수
** 성공회대 신문방송학과 교수
*** EBS 연구위원
**** MBC 연구위원

현행 방송심의제도의 문제점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 방송에 대한 공적 심의가 정치권력과 직, 간접적 관계 속에서 이루어지고 있다는 점. 둘째, 방송사 내부의 사전 자율심의가 사실상 형식적 절차로 전락해 있다는 점. 셋째, 외형상 다소 달라지기는 했지만 심의 제재조치가 프로듀서와 기자와 같은 실무자에 국한됨으로써, 심의 제도가 방송 경영자나 관리자에 대한 효과적 규제 수단으로 작용하지 못하고 있다는 점. 넷째, 심의기준의 불명확성과 포괄성으로 인해 심의 제재에 일관성이 결여돼 있었다는 점. 다섯째, 결과적으로 방송위원회의 사후 심의는 방송내용에 대한 제작자들의 납득할 수 없는 징계와 부당한 '면죄부'라는 악순환을 반복하고 있다는 점이다.

이러한 국내의 방송 내용심의 시스템의 문제점과 해결방안을 점검해 보기 위하여 본 연구에서는 방송의 자유와 상업방송이 강한 미국과 일본의 심의규제 사례와 영국과 캐나다의 시스템을 집중해서 검토하였다.

이상과 같은 점들을 고려하여 방송심의제도의 개선방안을 제시하였다. 핵심은 방송위원회의 심의기능을 자율기구로 이관하는 것이다. 이는 현행 방송위원회 내용심의 기능을 순차적으로 자율화하는 방안이라고 할 수 있다. 미국이나 일본의 경우처럼 방송위원회의 본래 성격에 맞게 규제나 정책 중심으로 기능을 일원화하고 현재의 내용심의 기능을 방송사업자의 자율적 조직에 이관하는 방안이다. 이러한 사례로는 지난 2000년 방송법에서 방송광고 관련 사전심의 기능을 한국광고자율심의기구(KARB)가 있다. 그러나 최근의 방송사업자들은 수익구조 개선이나 다변화에 큰 관심을 가지고 있기 때문에 규제가 느슨해지면 당연히 간접광고 등이 크게 늘어날 가능성이 크다. 그런 면에서 보도영역에 대한 방송위원회 심의만 단계적으로 자율심의 기구에 이관하자는 주장은 설득력을 가질 수 있다. 또한 미국과 같은 자율심의 중심 국가뿐만 아니라 영국처럼 공공서비스를 강조하는 나라에서도 보도프로그램은 심의 대상에 포함하지 않는 것이 일반적이다.

주제어: 방송심의, 사전심의, 자율규제, 수용자 불만

1. 서론: 방송통신 융합시대의 방송심의

방송심의는 방송의 공공성을 구현하기 위한 제도적 장치다. 최근 방송 통신 융합 관련 논의가 활발하다. 방송내용 심의에 대한 정확한 이해와 구현 노력이 뒷받침 되

지 않으면 방송통신 융합 논의도 공허해질 가능성이 크다. 역사적으로 전파의 희소성과 공공재로서의 특성과 무관하게 방송은 고유의 콘텐츠로 말미암아 언제든지 그 효과와 문화구성(cultural construction)적 측면에서 주목받아왔다. 따라서 향후 어떤 네트워크와 사업자에 의해 방송 콘텐츠가 제공될지라도 심의는 근본적인 문제가 될 수밖에 없다.

늘 쟁점이 되는 것은 그러한 심의를 어떠한 주체가 어떤 방식으로 수행할 것이냐의 문제다. 한국의 경우 논란의 중심에는 방송위원회 심의 기능이 있다. 방송사에 대한 부당한 규제 혹은 정치적 통제라는 시각과 독립기구에 의한 정당한 공적 규제라는 시각이 지속적으로 충돌해 왔다. 지난해 '탄핵관련 보도'에서 나타난 방송위원회의 '심의무용론'과 최근 불거진 '성기노출' 사건 및 '시어머니 뺨' 사건에 따른 '심의 강화론'은 이 두 가지 입장을 극명하게 보여준다. 전자는 지상파 방송심의의 자율화를 주장하는 입장으로서는 다채널·다매체 환경에서의 치열한 채널 경쟁과 광고시장 과열화 속에서 지상파에 대한 과도한 규제조치를 철회해야 한다는 이른바 '지상파 역차별'의 논리 속에서 근본적인 가닥을 잡아가고 있다. 사실 국내에서 지난 1963년 방송윤리위원회의 출범 이래 2001년 방송위원회에 의한 방송심의는 독립적, 자율적 심의에 대한 기대에도 불구하고 중앙 행정기구에 의한 '통제'로 비판받아왔다. 더욱이 심의 이외에 방송사 인허가 기타 방송관련 정책도 방송위원회가 총괄하고 있어 중복규제와 비효율성, 더 나아가 방송의 자유를 구조적으로 침해할 우려를 내포하고 있는 실정이다.

그러나 다른 한편 후자는 탈규제를 명목으로 하는 방송심의 완화는 방송규제의 실질적인 철회라는 주장을 펴고 있다. 얼마 전 윤리적으로 큰 문제를 드러낸 방송 사고를 계기로 정치권과 방송위원회 일각에서 내용심의를 강화하려 시도하기도 했다. 경쟁의 강화가 방송 전체의 상업화와 질적 저하를 야기한다는 매체경제학의 전제로 볼 때 자율심의 강화는 다소 위험한 발상일 수도 있다. 이는 또한 자율심의가 방송 소유주 혹은 외부세력에 의한 부당한 간섭이나 자사이기주의에 발로한 책임의 방기로 이어질 수도 있음을 내포한다. 방송 프로그램의 질 향상과 품위 유지가 심의의 궁극적인 목적이라고 볼 때, 심의의 실효성을 살리면서 자율성을 높이는 방안을 모색해야 한다.

주지하듯 한국의 지상파 방송은 1990년대 중반이후 자율성을 확대하며 발전하고 있다. 그 결과 각 방송사는 정치적 자유에 근거한 공론영역으로서의 기능을 확장하고 있고, 아시아를 넘어 전세계로 확산되고 있는 국내 텔레비전 드라마의 영향력에

서도 드러나듯이 국제 경쟁력이 있는 프로그램을 지속적으로 생산하고 있다. 동시에 의제설정 기능이 빈약했던 방송의 전반적 자율성 강화는 한국 여론시장의 정상화에도 크게 기여하고 있다. 물론 최근 일련의 지상파 방송사 '사고'에 대하여 선량한 많은 시민들이 우려하고 있는 것도 사실이다. 특히 다채널 경쟁이 심화되는 가운데, 미디어영역에서 '그린벨트' 역할을 해야 할 공영방송사들에 대하여 순수한 우려의 목소리도 상당부분 존재한다. 때문에 이를 계기로 방송사의 자율심의 체계와 생방송 사고예방 시스템에 대한 점검과 보완은 불가피하다. 다만, 이러한 보완은 현행 시스템 속에서 방송사가 자율적으로 하는 것이 바람직하다.

문제는 효율적이면서도 합리적인 내용심의 시스템을 구축하는 일이다. 이를 위해 해외 주요 국가에서의 자율규제 경향과 보완장치를 살펴보는 것은 하나의 타산지석이 될 수 있다. 이러한 문제의식에 따라 본고에서는 방송통신 융합 국면에서 핵심 이슈로 떠오르고 있는 방송 규제 시스템의 변화방향을 모색해 보기 위해 주요국가의 동향을 살펴보고 그 함의를 도출하고자 한다. 이를 위해 방송 및 규제시스템에 대한 각기 다양한 역사적, 문화적 배경을 가지고 있는 미국과 일본, 영국, 캐나다의 심의 시스템을 고찰한다. 물론 그것은 심의체계 수립을 위한 하나의 검토 대상일 뿐 우리가 반드시 따라야 할 심의 시스템은 아니다. 이들 국가들은 모두 단일규제기구와 더불어 다양한 방식의 자율심의 체계를 구축하고 있는 것이 특징이다. 따라서 이들 국가들의 규제기구 재조정과 심의 시스템 및 심의 사례로부터 한국의 심의 시스템의 방향을 모색하는데 기여하는 바가 클 것으로 생각된다.

II. 미 국

1. FCC 규제(평가제, 등급제)와 NAB의 자율규제

미국의 방송심의는 NAB(National Association of Broadcasters)의 자율규제와 연방 통신위원회(FCC)의 방송평가제가 있다. 방송관련 정책과 규제를 담당하는 FCC는 방송프로그램 내용에 대한 검열이나 심의권은 없으나, 방송프로그램 등급제와 방송국 재허가에 중대한 영향을 끼치는 '방송평가제'를 통해 종합적인 심의권한을 행사한다. 물론 FCC는 애초에 프로그램 편성에 대한 다양한 규칙과 지침이 있었으나 80년대 레이건 행정부 출범 이후 규제완화 정책에 따라 폐지되었다.

미국은 보다 완화된 재허가 평가와 함께 1997년 클린턴 행정부 이후 프로그램 등

급제를 실시하고 있다. 영화등급제와 유사한 프로그램 등급제는 어린이와 청소년으로부터 텔레비전 폭력물과 음란물을 보호하기 위해 도입된 것으로 방송사가 자발적으로 등급체제를 정하고 운영하고 있다. 프로그램 등급제는 기본적으로 어린이와 청소년을 보호하기 위한 것으로, 방송사업자는 방송프로그램의 폭력성, 선정성, 언어사용 등의 유해성 및 시청연령을 감안하여 방송프로그램의 등급을 분류 표시해야 하며 그 규칙이 정하는 기준과 표시방법을 준수해야 한다. FCC는 프로그램 등급제의 실효성을 위해 폭력 칩(V-chip)의 장착을 법제화하고 방송프로그램에 부여된 등급의 적정성을 심사하는 기구를 운용하고 있다.

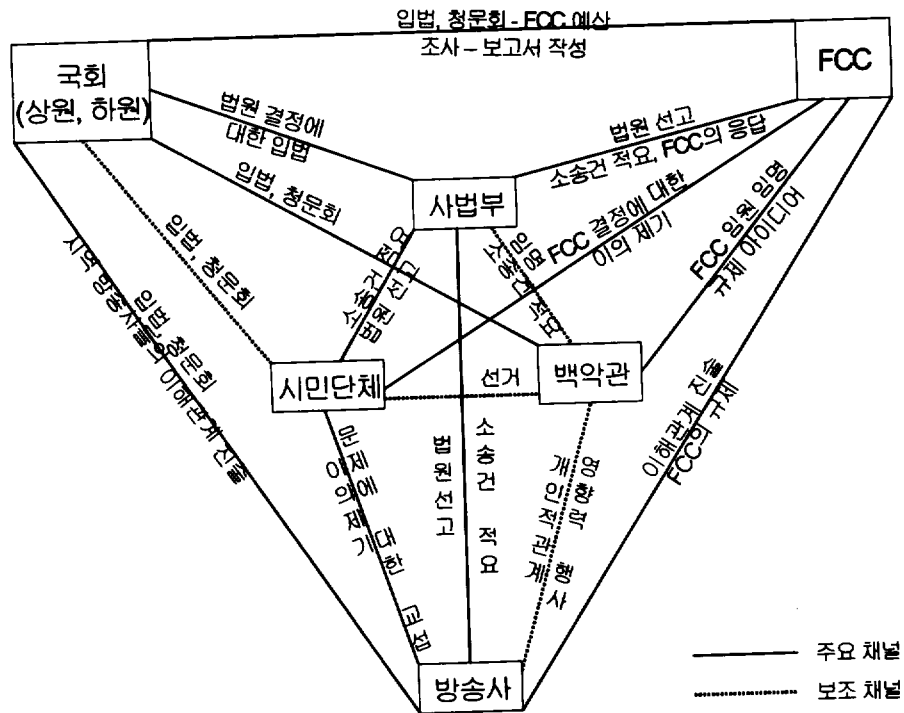
다른 한편 자율적인 방송사업자 조직인 NAB는 '윤리 강령'(Code of Ethics)을 통해 각 방송사마다 운영하고 있는 자율규제를 독려하고 있다(NAB, 2004). NAB 자체 윤리 강령은 방송 내용의 예술적 자유를 보장함과 동시에 어린이 프로그램에 대한 책임을 중시하고 있다. 이를 위해 NAB 윤리강령은 폭력, 약물, 성(性)적 내용에 대한 구체적인 규정을 두고 있다. 첫째 폭력의 경우, 육체적 심리적인 폭력이 남용되어서는 안 되고 폭력으로 인한 피해를 보여주어야 한다고 명시한다. 구체적으로 폭력을 위한 폭력적인 내용은 피해야 하며, 아동 프로그램에서의 폭력 묘사는 특별한 주의를 요한다. 둘째 약품의 경우, 마약이나 약품의 과다 사용에 대한 규정을 두고 있다. 여기에서는 불법 약품을 사용하는 것을 조장해서는 안 되고 바람직하게 보여서도 안 된다고 못 박고 있다. 따라서 마약류나 약품과다 사용은 방송 내용의 전개상 적정하게 사용되어야 하며, 이러한 행동을 미화하는 것은 자제하여야 한다. 셋째 성적 내용의 경우, 인간의 성적 활동에 대한 내용을 창조적으로 다루는 것은 장려되나, 단순히 비정상적 흥분을 위한 내용은 피해야 한다고 명시한다. 또한 미성년자들에게 노출되는 시간대에 성적 내용을 방송할 경우 특별한 주의를 해야 한다고 명시한다. 따라서 프로그램은 시청자가 예상할 수 있는 시간대에 적절한 수준의 성적 내용이 포함되도록 편성되어야 한다고 규정한다. 특히 외설은 헌법으로 보장된 언론의 자유에 포함되지 않으며, 어떤 방송 시간대에도 방송될 수 없다고 규정한다(NAB, 2004).

2. 정부규제와 자율규제의 구조

자율규제의 성공 여부는 모든 사회 조직 내에서 단체 간의 유기적 관계가 큰 작용을 한다. 미국의 경우, 규제 주체들이 서로간의 견제와 균형 관계를 유지하면서 정부규제와 자율규제를 적절하게 적용하려 한다. 이 중 국회와 FCC가 정부 규제 기관으

로 가장 많은 역할을 한다. 그 외에도 시민단체, 사법부, 그리고 백악관도 이들 기관만큼이나 중요한 역할을 한다. 방송사들은 정부 규제 기관들에게 자신들의 이해관계를 설명하고 규제를 받을 경우 반박을 한다. 이러한 반박은 시민단체나 사법부의 지지 혹은 견제 속에서 조율된다. 따라서 각기 다른 기구들 간의 균형이 방송규제의 중요한 덕목이라 할 수 있다.

미국의 방송규제에는 무엇보다 시민단체의 역할이 돋보인다. 시민단체는 방송사를 압박할 수 있을 뿐만 아니라 FCC의 결정에 도전하기도 한다. 심지어는 사법부의 힘을 빌려 FCC를 상대로 자신들의 요구를 관철시키기도 한다. <그림 1>에서 보듯이, 시민단체는 방송 규제의 역할을 하는 거의 모든 조직들과 커뮤니케이션 관계를 유지하고 있다. 시민단체는 방송사뿐만 아니라 법원과 FCC 등 주요 채널을 항상 열어놓고 지속적으로 커뮤니케이션하고 있다. 또한 시민단체는 입법 기관이 필요로 할 때 필요한 정보를 제공하고 나아가서는 선거를 통해 행정부에도 영향을 미쳐 정부가 방송 정책을 만드는 데 영향력을 행사하기도 한다. 결국 시민단체는 전체적인 규제 시스템에서 매우 유기적인 역할을 수행한다.



<그림 4> 미국 정부 규제와 자율규제의 유기적 구조
(Krasnow, Longley & Terry, 1982)

〈그림 1〉은 또한 방송사들이 능동적으로 입법부, 사법부, FCC와 같은 정부규제를 최소화하여 자율적인 방송활동을 하려는 노력을 보여준다. 자율규제 기구들은 자율규제의 법률적 측면을 고려하여 법률고문들을 적극적으로 활용한다. NAB의 경우, 법률적 측면을 깊이 인식하여 NAB 내에 법률조직을 두어 법률적으로 규제 문제를 다루고 있다. 또한 대부분의 조직들이 자율규제에 대한 문제를 다루는 데 있어서 조직의 최고위층을 연루시키고 있다. 〈그림 2〉에서 보듯, 부회장(Executive Vice President)이 조직을 총괄하고 있고 이외에 많은 고위급 간부와 법률고문들이 규제 문제에 관계하고 있다. 미국 내 대부분의 방송사에서의 자율규제 문제는 최고 편집회의(editorial board)에서 결정하며 규제에 대한 법률적 자문을 하는 것을 당연시하고 있다.

III. 일 본

1. 일본의 방송프로그램 심의 현황

일본은 제2차 대전 중에 군부에 의해 자행된 언론탄압의 반성으로부터 언론·표현의 자유를 최대한 보장하고자 노력해 왔다. 이러한 노력으로 전후 일본 언론은 과거 어느 때와도 비교할 수 없을 정도로 표현의 자유를 누려왔다. 하지만 방송은 언론·표현의 자유 보장과는 별개로 방송 행정 및 정책은 일본 총무성에 의해 방송법에 기초한 관리·감독을 받고 있다. 일본방송과 관련한 행정업무는 일본 정부의 직접적인 관리·감독 하에 놓여 있는 것이다. 반면 방송의 내용규제는 방송법에 규제조항이 존재는 하지만 표현의 자유라는 관점에서 많은 부분 방송사업자의 자율에 맡겨 놓고 있다.

방송심의와 관련한 방송법의 핵심 조항은 방송법 제3조가 담고 있다. 방송법 제3조 1항은 방송프로그램은 법률로 정하는 권한에 의하지 않고는 어떤 자로부터도 간섭받거나 규율되지 않는다는 편성의 자유를 인정하는 반면, 제3조 2항은 방송사업자가 방송프로그램을 편집함에 있어 ① 공안 및 선량한 풍속을 유지, ② 정치적 공평, ③ 왜곡보도 지양, ④ 대립적인 의견에 대한 다각적인 논점 제공 등을 준수하도록 하고 있다. 또한 동법 제3조 3항과 4항은 방송사가 프로그램 편집기준을 제정, 운용하고 프로그램 심의회를 설치할 것을 의무화하고 있다. 이에 따라 방송 사업자는 프로그램 기준 및 편집에 관한 기본계획을 정해 이를 토대로 방송되는 프로그램이 적

절한지 방송프로그램 심의기관에 자문하도록 하고 있다. 일본은 법률로 규정된 외부의 강제적인 프로그램 심의조항은 존재하지 않는다. 각 방송사 형태에 따른 방송프로그램 심의 현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 방송프로그램 심의 현황

구 분	방송프로그램 편집준칙	방송프로그램 조화원칙	방송프로그램 편집기준 작성	방송프로그램 심의회 설치
TV	○ ¹⁾	○ ²⁾	○ ⁴⁾	○ ⁴⁾
라디오	○ ¹⁾	민방 × NHK ○ ³⁾	○ ⁴⁾	○ ⁴⁾
다중방송	○ ²⁾	×	○	○ ⁵⁾
전문·임시 목적방송	○ ¹⁾		×	×
수탁방송 사업자	×	×	×	×

- 주) 1) NHK는 방송법 제44조를 가중 적용
 2) NHK교육방송과 방송대학은 제외
 3) NHK 제2라디오는 제외
 4) 방송대학은 제외
 5) 다중방송을 전문으로 하는 민간방송의 심의기관은 위원 수 5인명 이상

2. 방송프로그램 심의회

일본에서 방송프로그램 심의는 NHK 및 민간방송연맹이 제정한 방송기준에 따라 각 방송사가 자율적으로 심의를 하거나 독립적인 제3자 기관(방송프로그램심의회 등)을 통해 실시되는 것이 일반적이다. 일본 방송법(제3조 4항)은 방송프로그램의 적정성(適正性)을 도모하기 위해 '방송프로그램심의회'를 설치해야 한다고 명시하고 있다. 따라서 모든 일본 방송사는 일본 방송법에 규정된 방송프로그램심의회 설치규정에 따라 프로그램 심의회를 설치하도록 되어 있다.

일본 방송프로그램 심의회를 통한 자율심의를 문제점이 지적된 이후에 진행되는 사후심의 시스템이다. 방송프로그램 심의회는 보통 학계의 대표가 위원장을 맡고 법조계, 문화계, 방송계를 대표하는 10명 전후의 위원으로 구성된다. 또한 방송프로그램 심의회에서 논의된 내용은 음부즈맨 프로그램 또는 홈페이지를 통해 공개되도록 방송법시행령에 의무화되어 있다. 프로그램 심의회의 운영은 매달 시청자로부터 문제가 있다고 지적된 프로그램 또는 문제의 소지가 있다고 판단되는 특정 프로그램을

정해 각 위원들의 자유로운 의견개진 형식으로 이루어진다. 방송프로그램 심의회의 정례회의에는 심의회위원은 물론 방송사측 간부들이 출석하고 있다.

일본은 방송사내 자율규제 기구 외에 2003년 7월에 설립된 BPO(Broadcasting Ethics and Program Improvement Organization)를 통해서도 심의를 수행한다. BPO는 NHK와 민간방송연맹이 설립한 '방송과 인권 등 권리에 관한 위원회'(BRC), '청소년과 방송에 관한 위원회', '방송프로그램위원회'의 3개 부문을 통합해 발족한 자율규제를 위한 제3자 기관이다.

BPO는 '시청자 대응창구'를 설치하고 방송전반과 방송프로그램으로 인한 시청자들의 고충 및 의견을 전화, 팩스, 우편, 홈페이지로 접수한 뒤, 이를 각 위원회의 심의에 반영하고 있다. 또한 시청자들로부터 제기된 고충 및 의견 중에 방송사명 및 프로그램명이 구체적으로 거론되었을 때는 해당 방송사의 'BPO연락책임자'에게 통지하며, 시청자들의 불만이 많이 제기된 프로그램은 특별히 방송사로부터 그 이유를 청취해 이를 홍보지인 <BPO보고>(매월 15일 발행) 및 홈페이지에 공표하고 있다(三好晴海, 2004).

3. 방송기준

'방송프로그램 편집기준'은 각 지방 계열사를 대표하는 NHK와 민간방송 각 사의 이익을 대변하는 단체인 일본민간방송연맹이 별도로 제정 운영하고 있다. NHK의 '방송프로그램 편집기준'은 1959년 제정되었으며 국내프로그램 편집기준과 국제프로그램 편집기준으로 나뉜다. 국내프로그램 편집기준의 내용은 방송전반에 관한 사항을 규정한 일반기준과 개별 방송프로그램 별 사항을 규정한 각종 방송프로그램 기준으로 구분된다. 민간방송연맹이 제정한 방송기준은 프로그램규정과 광고규정으로 구분되며 18장 143조로 구성된다. 민간방송연맹의 방송기준은 서브리미널(subliminal) 표현기법의 금지, 애니메이션에서의 점멸 영상회수의 제한, 청소년 시청시간대의 배려 등을 명기하고 있다.

그 외에 한국의 편성심의부에 해당하는 고사부(考査部)는 사전에 외주로 제작된 프로그램이나 자체 제작된 프로그램을 방송기준에 적합한지 사전심의를 실시하고 있다. 고사부는 모든 프로그램을 모니터하기보다는 제작자가 문제의 소지가 있는 장면이나 내용을 상의하면 상담해주는 형식으로 문제발생 소지를 줄이는 것이 주된 임무다. 또한 각 방송사는 각종 가이드라인(일본민간방송연맹보도지침, NHK프로그램기

준핸드북, 긴급사태의 방송에 관한 지침, 유괴보도에 관한 보도지침, 방송 각 사의 사내 내규 및 가이드라인)을 두고 있다. 이는 방송법에서 방송기준 제정을 의무화하고 있음에도 불구하고 이것이 실질적인 효과를 거두지 못하고 잇따르는 방송관련 불상사가 발생하는 것을 막기 위한 것이다.

IV. 영 국

1. 영국 방송심의의 원칙

영국의 방송심의는 방송된 프로그램 내용물에 대해 규제기준에 의거하여 행해지는 내적, 외적인 검토과정을 의미한다. 여기에는 사전심의는 없고 사후심의만 존재한다. 사전심의는 검열(censorship)의 의미를 포함하고 있기 때문이다. 따라서 영국에서 방송심의는 프로그램이 집행된 사후에 일정한 불만이 접수된 상태에서 진행되는 것을 의미한다. 물론 방송사의 자체심의는 있지만 공적 심의기구에 의해 행해지는 사전심의와 다르다. 사전심의는 향후에 발생할 수 있는 사안에 대한 예방적 차원의 심의로 활용되고 있으며, 향후에는 보다 중요한 역할을 할 것으로 기대되고 있다.

결국 영국 방송심의의 핵심적인 사항은 프로그램에 대한 구체적인 불만이 접수된 것을 조건으로 '불만을 처리하는' 과정을 의미한다. 여기에서 중요한 것은 불만이라는 용어이다. 심의에서 불만은 구체적인 권리행사 요건으로 '이의제기'를 의미한다. 접수로부터 해결에 이르기까지, 특히 시정명령 등의 물질적인 조치를 통해 가시적으로 포착될 수 있는 사후적 심의과정은 시청자의 개인적인 불만 수준으로부터 프로그램에서 다루어진 조직, 단체, 인종집단, 기업, 정치주체 등이 공식적으로 제기하는 이의수준에 이르기까지, 프로그램에 의해 부정적인 영향을 받은(offended) 주체들이 방송사에 대해 벌이는 대항적 행동과 그러한 갈등을 정당하게 조율하는 행위 전반을 포괄하는 것으로 이해된다.

반면 방송사 자체심의는 프로그램이 제작되기 전이나 송출되기 전에 잠재적인 갈등 가능성을 줄여나가기 위해 정책적으로 '장려'된다. 따라서 사후심을 담당하는 규제기관은 방송사에서 염두에 두어야 할 규정(code)과 지침(guidance)을 마련해 놓고 있으며, 방송사는 실제 프로그램을 제작할 주체들이 이를 명확히 인지할 수 있도록 구체적인 가이드라인(producer's guidance)을 만들어 두고 있다.

(http://www.ofcom.org.uk/codes_guidelines/broadcasting/tv/programmes/programme_code/).

이러한 과정이 지향하는 바는 표현에 대한 제약(restriction)보다는, 제작자들이 맞닥뜨릴 수 있는 잠재적인 위협을 인식시키고 그것을 미연에 방지할 수 있는 생산적인 지침으로 활용하는데 있다. 이는 Ofcom 이후 더욱 두드러지고 있다. Ofcom측은 장기적으로 심의에 대한 실질적인 기능을 방송사에 되돌려 주어 실질적으로 자율규제(self-regulation)를 촉진할 수 있도록 하겠다는 입장이다. 따라서 정책방향의 큰 줄기는 프로그램에 대한 제약 차원의 심의를 강화하기보다 가이드라인을 더욱 현실화시켜 방송사들이 제작단위를 자체적으로 잘 관리하고 제작자들은 가이드라인을 숙지하여 분쟁의 불씨들이 제작단계에서 먼저 통제될 수 있도록 하는 데 있다. 이러한 자체심의가 효과적으로 작동하기 위해 문제가 될 수 있는 것들이 실제로 방송되었을 경우에 어떠한 방식으로 처리되는가를 구체적이고 명확하게 보여줄 필요가 있다. 따라서 Ofcom과 BBC 경영위원회는 모두 사후심의 과정, 특히 이의제기의 처리과정을 중심으로 더욱 투명하고 효율적인 절차를 도입하고 핵심적으로 문제시될 수 있는 부분을 명확하게 부각시키는 데 노력을 기울이고 있다.

2. 규제기구 통합에 따른 방송심의

Ofcom은 방송프로그램 심의분야에서 BSC(Broadcasting Standard Commission), ITC(Independent Television Commission), RA(Radio Authority) 세 기구의 심의과정을 이월·통합시킨 단일한 기구이다. 이 과정에서 BBC에 대한 개입가능성을 종전에 비해 크게 열어놓았다. 2003년 커뮤니케이션법은 Ofcom으로 하여금 내용물상의 위반이나 내용물에 근거한 위반에 대해서는 법적 처벌(statutory sanction)을 가할 수 있도록 했다. 이로써 이전의 BSC와 달리 Ofcom의 결정은 법적으로 명백한 구속력을 갖는 명령을 공포하고 벌금(financial penalty)을 부과할 수 있게 되었다. 이러한 규제력은 BBC로 하여금 많은 반발을 낳고 있지만 결국에는 지난 수십 년 동안 배타적이었던 BBC에 대한 심의 강제력을 외적 기구에 의해 강제할 수 있는 토대로 마련했다.

방송심의와 관련한 Ofcom의 가장 중요한 위원회는 '내용물위원회'이다. 내용물위원회 설치근거는 2003년 커뮤니케이션법 12항1절이다. 방송과 통신 전반을 관장하는 Ofcom에 있어 내용물위원회는 텔레비전과 라디오의 품질과 윤리기준(quality and standards)을 규제하는 주요 포럼으로 기능한다. 따라서 이 위원회는 Ofcom 최고의 사결정 단위인 상임위원회가 내용물에 관한 주요 결정들을 내리는데 조언과 권고(advice and recommendations)를 할 수 있고, 기타 범위에서 내용물 관련 결정을 내

릴 권한이 있다(http://www.ofcom.org.uk/about_ofcom/boards_panels_brds_adv_bodies/ofcom_content_board).

여기에서 다루어지는 내용물 이슈는 크게 세 가지 범주로 구별되는데, 그 중에서 '프로그램 심의'는 1단계(Tier 1)에 해당한다고 할 수 있다. 이 단계는 소극적인(negative) 내용물 규제라고 할 수 있는데, 그 내용으로는 위해 및 침해(harm and offence), 정확성과 불편부당성(accuracy and impartiality), 공정성과 사생활침해(fairness and offence) 등을 다룬다. 이는 사후적으로 금지와 처벌을 행하기 때문에 '금지적 내용물 규제'로 분류된다. 그러나 이 중에서 BBC에 대해서는 '정확성'과 '불편부당성' 영역을 심의하지 않는다.

3. BBC의 방송심의

BBC의 프로그램 사후심의 구조는 크게 두 가지 단위로 나뉘어져 있다. 하나는 BBC 방송사 내부에서 진행되는 것으로 대부분의 이의제기가 이 단위를 통해 1차적으로 처리된다. 이것을 집중적으로 담당하는 곳이 '프로그램 불만처리반'(PCU: The Programme Complaints Unit)인데, 공공재원이 사용되는 모든 BBC 서비스에서 편집상의 불만(editorial complaints)이 제기될 경우 이를 전담하여 처리한다. 이들은 자사에 접수된 이의사항들을 철저하게 조사해 해당 문제들이 더 큰 문제로 발전하는 것을 초기 단계에서 제어하는 기능을 담당한다. '프로그램 불만처리반'을 거치지 않고 해당 국장들과 접촉하여 이의제기를 진행시킬 수도 있는데, 이럴 경우에는 해당 국장들이 '프로그램 불만처리반'에 상응하는 절차를 통해 이의제기에 응해야 한다.

BBC가 프로그램 불만처리 등을 포함한 심의를 진행시키는데 있어 기본으로 삼는 가이드라인은 크게 볼 때 두 가지로 요약된다. '공정성과 정확성'(fairness and accuracy) 문제와 '품위와 윤리'(taste and standards) 문제가 그것이다. 이 중 전체적으로 가장 많은 비중을 차지하는 것이 품위와 윤리 문제이다.

프로그램 불만처리 위원회(GPCC: The Governor's Programme Complaints Committee)는 BBC 칙허장에 적시되어 있는 국내 서비스의 시청자들에 의해 제기된 비평·제안·불만들이 BBC에 의해 정당하게 고려되고 적절히 다루어지도록 보장한다는 규정에 의거하여 설치한 BBC 경영위원회 내부의 프로그램 심의기관이다. GPCC는 크게 두 가지 종류의 감독을 수행한다. 첫째는 BBC에서 행해지는 불만처리 과정에 대한 일상적인 감독이다. 이것은 편집상의 문제에 대한 전반적인 이의제기(appeal)에 사

안에 대해 사장과 직접 혹은 전체 경영위원회와 함께 논의한다. 두 번째는 더욱 핵심적인 부문으로 심각한 편집상의 이의제기 사항에 대해 PCU 혹은 BBC의 각 부문 국장들이 내린 결정과 행동에 불복하여 상소가 있을 경우 그것을 검토한다.

V. 캐나다

1. 캐나다의 방송심의 현황

캐나다 방송규제 체제는 이원화되어 있다. 그러나 이는 일반적인 공영, 민영 방송 규제기구의 이원화나 정책·규제기구의 이원화가 아니라, 법적인 규제기구와 자율규제기구의 이원화를 의미한다. 이 중에서 자율규제기구가 방송규제의 주요한 기관이라는 점은 주목할 만한 하다.

캐나다 방송의 가장 대표적인 법적인 규제기구는 CRTC(Canadian Radio-Television Commission)이고 직간접적으로 영향을 미치는 부서로 문화부와 산업부가 있다. 문화부 및 CRTC는 CBC, 상업방송사, 케이블 TV 등에 대한 허가교부와 프로그램 편성기준, 광고기준 등의 규칙을 제정하고 AM/FM, 라디오, TV, 케이블, 유료TV 등 모든 방송시스템을 관리한다. 반면 캐나다 방송협회(CAB: Canadian Association of Broadcasting)의 캐나다 방송기준위원회(CBSC: Canadian Broadcast Standards Council)는 민간차원에서 활동하는 자율기구로서 프로그램 내용에 대한 규제를 담당한다. 그 외에 케이블TV의 자율규제기구인 '케이블 텔레비전 기준위원회'(CTSC: Cable Television Standards Council)와 광고자율규제기구인 '캐나다 광고기준 위원회'(ASC: Advertising Standards Canada) 등이 영역별로 전문적인 심의를 수행한다. 특히 대표적인 민간자율기구인 CBSC는 CRTC의 '인정' 하에서 민간 방송 프로그램의 내용을 자율적으로 규제하고 있다. 따라서 CBSC는 상업방송에 관한 사항들을 CRTC로부터 '위임'받는 형식을 취한다. CBSC는 CAB에서 작성한 윤리규정을 회원단체가 자발적으로 지키도록 할 뿐 아니라 각각의 상황에서 방송인들이 적절히 대처하도록 기준을 제공한다.

2. CRTC의 법적규제

CRTC는 캐나다 방송과 통신 제도에 대한 정책과 규제를 일원화하여 담당하는 준

행정, 준사법 기능을 지닌 연방정부의 독립기관이다. 캐나다 방송법은 미국의 통신법 처럼 방송의 공익성에 대한 원칙만 규정하고 상세한 기준에 대해서는 CRTC가 자체적으로 정할 수 있도록 하고 있는데, 최근에는 '구체적인 규제'(detail regulation)에서 '광범위한 방향제시'(broad parameters)로 심의방향을 바꾸고 있다. 이 위원회는 약 400여명의 직원들이 고용되어 있으며, 위원장(Commissioners), 방송총국(Broadcasting Directorate), 법총국(Legal Directorate), 커뮤니케이션 총국장(Communication Branch), 일반상급위원회(The Secretary General)로 구성되어 있다.

CRTC는 사업권 허가와 연동하여 모든 방송프로그램을 녹화하고 그 내용을 조사한다. 따라서 방송사업자는 매달 녹화된 방송프로그램을 CRTC에 제출해야 하며 그 내용을 1년간 보관해야 한다. CRTC는 또한 프로그램의 일부를 직접 리뷰하는가 하면 허가 심사를 위한 공청회를 여는 등 방송정책에 대한 전반적인 토론의 장을 마련한다. 일반 시청자를 비롯한 여러 시민 단체들은 허가기간 동안 언제든지 불만사항이나 의견을 CRTC에 제출할 수 있다. 불만사항을 접수한 CRTC는 관련 방송사의 응답이 30일 이내에 피드백 되도록 감독한다. 또한 경우에 따라서 조사 또는 청문회 등을 요구할 수 있다. 허가를 받은 대상 방송사는 지적사항에 대해 설명이나 해명을 할 수 있으며 이런 사항은 재허가시 참고자료로 활용된다.

심의 결과 위반 사항이 발견될 경우, CRTC는 벌금을 부과하거나 사업 정지 내지 사업 취소를 명할 수 있다. 그러나 사업 정지 내지 취소 처분은 그 파장이 심각하기 때문에 극히 제한적으로만 사용되고 있다. 제재를 받은 방송국은 CRTC의 결정을 내각에 항의할 수 있고 통신부 장관은 CRTC의 결정을 취소하거나 재고하도록 명령할 수 있다. CRTC 또한 법률이나 규칙 또는 CRTC의 결정에 반하는 방송국의 어떠한 행위도 단속할 수 있으며 이를 법원을 통해 강제로 집행할 수 있다.

3. CBSC의 자율규제

CRTC와 별개로 민간 방송협회 차원에서는 자율규제가 실시된다. 그 중에서 CAB의 CBSC(Canadian Broadcast Standards Council)는 방송프로그램 내용을 심의하는 대표적인 자율기관이다. CAB는 민영방송뿐만 아니라 공영방송도 관리한다.

CBSC는 회원들이 수립한 방송기준을 관리하기 위해 CAB에 의해 설립된 비정부 독립기구이다. 이 기구는 약 530여개의 민영 라디오와 텔레비전 방송국, 캐나다 전역의 특수서비스와 네트워크, 영어, 불어 그 밖의 언어로 제작된 프

로그래에 대한 심의를 권장한다(<http://www.cbcs.ca/english/lang/korean.htm>). 공식적인 법적 관계는 아니지만 CRTC의 인정 하에서 캐나다에 방송되는 민간방송프로그램의 내용을 자율적으로 규제한다. CBSC는 효율적인 심사를 위해 CAB 윤리규정, CAB 남녀의 성역할 묘사규정, CAB 폭력규정, RTND(언론) 윤리규정 등과 같은 자율적인 윤리규정(CAB Code of Ethics)을 두고 있다(<http://www.cbcs.ca/english/codes/cabethics/ethics.htm>).

CRTC는 공중으로부터 불만 사항을 받아 처리하는데, 제기된 불만 사항 중 CBC에 관련된 사항은 직접 처리하고 상업방송에 관한 사항은 CBSC에 일임한다. CBSC는 특히 폭력이나 성차별 묘사에 관련된 사항을 권장한다. 윤리 강령을 만들어 각 회원단체가 자발적으로 지키도록 유도할 뿐 아니라 각각의 상황에서 방송인들이 적절히 대처할 수 있도록 기준을 만들어 제공하기도 한다. 이와 더불어 특별히 케이블 텔레비전과 관련된 사항의 일부는 CTSC(Cable Television Standards Council)에서도 담당한다(<http://www.crtc.gc.ca/RapidsCCM/Registe.asp?lang=E>). CTSC는 케이블TV와 관련된 프로그램 선택과 다양성, 서비스의 질, 커뮤니티 채널 및 시각장애인들을 위한 서비스에 관한 불만사항을 접수, 처리하고 있다. 광고에 대한 불만사항은 캐나다 방송협회와 광고주, 광고대행사들로 구성된 자율규제기구인 ASC(Advertising Standards Canada)에서 처리한다(강태영, 2001: 65).

VI. 결론: 자율규제 시스템 제안

방송심의와 관련한 주요국의 사례를 살펴본 결과, 각국의 방송심의는 각기 다른 역사 속에서 그 지위가 결정되고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 방송통신융합의 시대적 흐름 속에서 자국의 처지에 맞는 자율규제를 구현해 가는 것도 확인할 수 있었다. 전체적으로 볼 때 미국과 일본이 강한 의미의 방송사 자율심을 유지해 간다면, 영국과 캐나다는 각기 다른 방식으로 공영과 민영에 대한 자율심의와 법적 기구에 의한 심의를 병존해 가고 있다. 그러면서도 지난 시기와 비교해 볼 때, 심의정책은 규제기구의 통합화와 외적인 심의에서 내적인 자율심의로의 전환, 자율규제의 폐해에 대한 나름의 예방책 등이 강구하고 있다.

첫째 대부분의 국가의 방송통신 규제기구가 방송통신융합의 흐름에 준하여 통합화하는 경향을 보이고 있다. 특히 오랫동안 방송과 통신을 각기 다른 철학적 바탕을

가진 영역으로 규정해 오던 영국에서 통합기구인 Ofcom을 설립한 것은 주목할 만한 일이다. 영국의 방송통신 영역과 관련된 정부부처 및 규제 기관이 한국의 그것과 매우 유사하다는 점에서 보면 그 의의는 더욱 커 보인다(윤호진, 2004: 20). 대표적인 공영방송의 전통을 고수해 오던 영국에서의 규제기구 통합은 향후 방송 분야의 개방과 경쟁을 염두에 둔 포석이라 할 수 있다. 지난 1993년 우루과이라운드에서 영국은 통신 분야는 개방에 합의했지만, 방송은 개방에 포함하지 않았던 영국이 스스로 경계를 허물고 있는 것이다. Ofcom은 현재 이원화되어 있는 한국의 방송과 통신 규제 기구의 경계 허물기에 하나의 모델을 제공해 주고 있다.

둘째, 방송통신융합 환경에서 방송프로그램 심의규제는 점차 자율성을 확대해 가고 있다는 점이다. 방송심의의 자율화 경향은 상업방송 시스템을 채택하고 있는 미국은 물론이고 영국과 캐나다, 일본 등 공영방송 전통을 유지해 오던 대부분의 국가에서 나타나고 있다. 지난 수년을 돌아 볼 때, 정책 및 기술관련 통합 외에 심의의 통합이 이루어지면서도 자율규제가 점차 핵심 규제로 자리 잡는 '분화'가 동시에 진행되고 있다고 할 수 있다. 궁극적으로 방송의 자율심의 확대는 제한된 채널에 의한 방송서비스 시대에서 다채널·다매체 환경을 중심으로 하는 방송통신융합시대로 변화하는 방송환경 속에서 보다 탄력 있게 방송심의를 규제하는 하나의 모델이 되어가고 있다고 할 수 있다.

셋째 방송심의의 자율규제 영역확대는 역으로 자율규제가 가져올 수 있는 폐해에 대한 예방책을 요구한다는 점이다. 즉 방송의 자율심의도 규제의 하나라고 볼 때, 규제 자체의 효율화와 실효성을 담보하는 장치가 마련되어야 한다. 미국과 일본에서의 사례처럼, 방송사 자율심의가 경제적 권력(사주, 광고주)이나 정치적 권력(정치 집단)의 부당한 간섭을 효과적으로 막아내지 못할 때는 오히려 표현의 자유를 억압하는 사전심의와 유사한 결과를 초래할 수도 있다. 또한 방송사 내부의 이기주의적 발로도 방송심의를 유명무실화시킬 수도 있다. 따라서 각기 다른 위상을 가진 것이기는 하지만 일본의 BPO나 미국의 FCC 그리고 여타의 사법부와 입법부, 시민단체 등 방송사 자율규제가 가져올 수 있는 폐해를 보완하는 장치를 마련해야 한다. BBC 자율심의에 대한 Ofcom의 역할이나 CBSC에 대한 CRTC의 관계 역시 자율심을 추동해 내는 가이드라인 제공에 무게중심을 두면서도 그로부터 나타날 수 있는 폐해를 막는 역할을 수행하는데 중점을 두고 있다(그러나 이 모든 것이 동일한 내용에 대한 이중적 규제를 의미하는 것은 아니다). 물론 그러한 장치는 해당 국가의 사회문화적 특성으로부터 자연스럽게 적용되어야 한다.

방송의 자율심의라는 흐름이 방송통신 융합 시대에 걸맞는 규제 방향이라면 자율심의는 그러한 시스템에 부응하는 심의 시스템일 것이다. 이는 심의의 '효율성'을 극대화하는데 초점을 맞춘 것이다. 그렇다고 자율심의가 심의의 실질적 수행, 즉 다시 말해 심의의 '실효성'을 방기하는 것일 수는 없다. 자율심을 주장한다는 것은 더 큰 자율을 얻는 것이지만 그것 이상의 책임을 떠안는 것이 반드시 지적되어야 한다. 심의의 자율화 경향이 규제 자체의 완화를 의미하기보다 '규제방식의 완화'인 점을 두고 본다면, 심의의 자율화는 방송사나 민간 심의기구의 역할과 책임이 더욱 강조되는 속에서 모색되어야 한다. 심의의 목적이 어떠한 세력에 의한 간섭이 아니라 다양성의 확보라는 점에서 보면 더욱 그러하다.

따라서 심의의 자율화를 위해서는 제도의 개선과 더불어 관계 및 관행의 개선이 뒤따라야 한다. 제도의 개선은 가이드라인 및 규정에 근거한 방송사 자율심의와 각기 다른 방식의 이원적 심의 시스템을 두고 있는 해외의 사례에서 보듯이 자율심의가 가져올 수 있는 비실효성을 막아내는 방안이 모색되어야 한다. 지금의 단계에서 이는 방송위원회의 심의 기능을 삭제하고 독립기구를 세운다거나 방송위원회 심의 기능을 재조정하는 방법이 있을 수 있다. 어쨌든 자율심의가 모든 심의기구와 제도를 방송사 안으로 가져가야 한다는 점이 아니라는 것을 확실히 해 둘 필요가 있다. 이는 곧 방송사와 방송위원회간의 관계를 새롭게 정비하는 것을 뜻한다.

더불어 방송사 자체 심의 관행을 보다 전문성 있고 신뢰할만하게 개선하는 것이 필요하다. 이는 자율심을 현실화시킬 수 있는 근본적인 전제조건에 해당하기 때문에 다른 어떤 제도적 개선 이상으로 중요한 부분이다. 이를 위해 우선 방송사 자율심의의 구조 속에는 방송프로그램 분쟁에 관한 심의 주체들에게 "책임과 권한"의 범위를 보다 명확하게 명시할 필요가 있다. 앞서 해외 사례에서 논의된 바와 같이 방송의 자율심에 따른 책임의 방기는 자율이 쉽사리 노출시킬 수 있는 허점 중 하나이기 때문이다. 즉 자율심의 체계는 공적 혹은 국가규제에 비해 방송사에서 발생할 수 있는 명예훼손이나 왜곡보도 등을 책임감 있으면서도 명확하게 심의하는데 제한적일 수 있다.

방송사 외적으로는 방송위원회, 광고주, 시민단체, 정치권 간의 견제와 균형, 방송사 내적으로 사주 혹은 간부와 실무자, 노조 간의 "견제와 균형"이 매우 중요하게 작용한다. 특히 우리의 경우 쟁점 보도에서 정치적 논란이 여전하기 때문에 "견제와 균형"의 원리를 실현하기 위한 노력은 매우 중요하다. 더욱이 방송사 '자사 이기주의'의 잠재적 가능성에 대한 "견제와 균형"은 절실하다. 결국 방송심에 관한 자율

규제기구의 총위와 역할은 이러한 이해관계에서 발생할 수 있는 마찰음을 최소화하면서 방송심의의 안정성을 담보할 수 있는 방안이 무엇인가라는 데서부터 출발해야 할 것이다.

이를 위해 현재 국내 방송심의의 주무기관인 방송위원회의 기능을 조정하는 것이 시급하다. 방송에 대한 규제와 행정 총괄기구인 '국가기관' 방송위원회에서 각 방송사업자의 프로그램 내용에 간섭하는 것은 기구의 위상에도 맞지 않는 면이 있다. 방송위원회와 같이 강력한 합의제행정기구에서 규제하고 있음에도 방송사업자, 특히 지상파 방송사업자의 내용에 대한 실효성 있는 규제가 이루어지지 않고 있는 현실에서, 이를 자율화할 경우 사실상 심의제도를 폐지하는 것과 같은 결과를 가져올 가능성이 있다는 우려의 소리도 있다. 방송위원회 내용 심의제도의 문제점을 개선할 수 있는 방안은 크게 세 가지를 생각할 수 있다. 첫째는 부분 개선방안이다. 현재 드러난 심의규정 문제나 비효율성 문제들을 부분적으로 개선하면서 장기적으로 민간기구 이관을 검토하는 방안이다. 두 번째는 완전이관 방안이다. 방송위원회 사후심을 곧바로 폐지하고 완전히 방송사 자율에 맡기는 방법이다. 셋째, 점진적 이관방안이다. 방송사업자와 방송위원회가 논의를 통하여 방송위원회 심의를 자율적 방송사업자 조직에 위임하는 방법이다.

〈표 2〉 방송위원회 내용 심의의 문제점과 개선방향

문제점	주요내용	개선방향	비 고		
			제1안	제2안	제3안
내용 규제의 위헌성	사실상의 검열효과	위원회 심의 폐지	X	○	○
심의규정 모호성	부정적 자의적 해석	규정 개정	▲	○	▲
중복/과잉규제	등급제/평가제/불만처리 등, 과잉금지원칙 위반	내용심의 이관	X	○	○
보도프로그램 심의	언론자유 침해	보도심의 삭제	X	○	○
선거방송규정	자의적 방송장르 구분	규정 개정	X	X	X
비효율성	모든방송심의, 효과미흡	제도개선	▲	○	▲

* 제1안(부분적 개편) 제2안(완전자유화) 제3안(규제와 심의기능 분리)

**비고(○-해소, ▲-상당히 해소, X-변화 없음)

앞의 <표 2>에서 정리하고 있듯이, 현재 방송위원회 심의 기능을 자율기구에 이관할 경우 현행 심의제도의 문제로 제기되었던 주요한 사안들을 해결할 수 있다는 점이 가장 중요하다. 정리하자면 자율기구로 이관할 경우, 지속적으로 문제가 되었던 국가기구 심의의 위헌문제를 해결할 수 있으며 동시에 방송사업자의 자율성을 강화할 수 있다는 점이다. 이에 따라 방송위원회는 중복, 과잉규제라는 문제를 해소하면서 동시에 등급제와 평가제 중심으로 내용규제 시스템을 명료화 할 수 있다.

한국에서도 이미 지난 2000년 방송법에 따라 광고에 대한 방송위원회의 사전심의 기능을 자율기구에 이관한 바 있다. 물론 이전까지 광고물의 경우 방송위원회에서 사전심의를 했고, 새롭게 국가기관으로 출범한 방송위원회가 계속해서 사전심의를 수행하는 것은 명백한 위헌소지가 있었기 때문에 이관한 것이지만, 충분히 검토해 볼 가치가 있다. 지난 2000년 방송법에 따라 현재는 방송위원회에서 제정한 '광고심의규정'에 따라 광고물을 사전에 심의하고 제재하는 기능을 수행하고 있다.

방송위원회 사후심의 기능을 방송자율기구에 이관하는 방안이 방송위원회나 시청자 시민사회의 지지를 받기 위해서는 방송사업자 스스로 규제할 수 있다는 것을 일정하게 입증할 필요가 있다. 또한 방송심의 기능의 전면적 이관이 현실적으로 사업자나 방송위원회 모두 부담스러울 수 있기 때문에 과도기적으로 뉴스와 같은 특정 영역의 심의를 먼저 이관하는 방법도 검토해 볼 필요가 있다. 현재 방송위원회 심의 중 가장 문제가 되는 요소 중의 하나는 뉴스와 같은 보도 프로그램에 대해서도 사후에 심의, 제재조치를 취하고 있다는 점이다. 2000년 이후 연도별 방송위원회 심의제재 건수를 보면 뉴스와 관련한 심의 제재는 거의 나타나지 않고 있다.

다른 면에서 뉴스 영역을 제외하고 최근 심의에서 가장 문제가 되고 있는 것이 간접광고와 협찬고지 관련이라는 점에도 주목할 필요가 있다. 현실적으로 모든 방송사업자는 수익구조 개선이나 다변화에 큰 관심을 가지고 있기 때문에 규제가 느슨해지면 간접광고가 크게 늘어날 가능성이 크다. 시민사회단체의 가장 큰 불만사항도 방송사들의 무분별한 간접광고나 협찬고지 문제라고 할 수 있다. 이런 정황을 고려할 때, 당분간 간접광고 등을 중심으로 한 방송위원회 심의는 그대로 두고 보도영역에 대한 방송위원회 심의만 단계적으로 자율심의 기구에 이관하자는 주장은 설득력을 가질 수 있다.

우리 방송법에 사전, 사후 심의를 비롯한 다양한 규제 장치를 마련하고 있음에도 불구하고 지상파 방송에 있어 문제가 되는 폭력성이나 선정성, 간접광고, 인격권 침해와 같은 문제들이 줄어들지 않고 있다. 이러한 문제들이 증침적으로 작용한 결과

라고 할 수 있다. 방송 내용에 대한 국가기관의 규제나 타율규제는 한계가 있다. 방송인들이 스스로 윤리의식을 내면화 할 수 있도록 시스템을 바꿀 필요가 있다. 방송위원회의 심의 기능의 점진적 이관은 그 첫 단계라고 할 수 있다.

참고문헌

- 강태영. 2001, "방송통신위원회⑨: 캐나다 CRTC", <방송21>, 2001년 11월호, 62-67.
- 곽동균. 2001, "영국의 OFCOM 설립추진 동향", <정보통신정책> 2001년 11월1일 (13-20호), 36-39.
- 김대호. 2001, "영국의 커뮤니케이션위원회(OFCOM): 방송·통신 융합시대 규제기구의 모델 제시", <방송21> 2001년 8월(15호), 46-51.
- 김사승. 2002, "영국, Ofcom의 기본 성격에 대한 재검토 논의", <방송 동향과 분석> 2002년 1월31일(145호), 22-26.
- 김정기. 2003, <전환기의 방송정책>, 서울: 법문사.
- 민영목. 1997, <방송읽기: 방송심의(모니터)의 이론과 실제>, 서울: 우신.
- 민영목. 2004, "현업에서 본 방송심의규정의 문제점", <방송문화>, 3월호.
- 박선영. 2002, <言論情報法研究 II>, 서울: 법문사.
- 방송위원회. 2001, <방송환경변화에 따른 방송심의정책 전환에 관한 연구>.
- 배현석. 2001, "현행 심의방식의 개선", 방송위원회 편, <방송환경변화에 따른 방송심의 정책 전환에 관한 연구>.
- 서규석. 1991, "시청자불만 처리와 방송의 질 향상", <방송연구>, 여름(제32호).
- 송종길. 2003, "영국의 방송통신규제기구 Ofcom의 출범과 쟁점", <방송 동향과 분석> 2003년 2월28일(169호).
- 양문석. 2004, "방송심의, 타율규제에서 자율규제로 전환 모색을 위한 연구", 한국방송프로듀서연합회 편, <방송개혁의 의제와 대안>.
- 오준근. 2004, "방송위원회 주의·경고 및 권고에 관한 행정법적 연구", <방송연구>, 겨울(제59호).
- 윤호진. 2004, "영국 Ofcom의 방송정책 방향과 주요 활동", <방송 동향과 분석> 2004년 6월15일(198호), 13-21.
- 이선미. 1991, "시청자입장에서 본 방송 심의제도", <신문과 방송>, 10월호.

- 정준희. 2004. “주요 방송사 프로그램 심의제도: 영국-BBC 경영위원회와 Ofcom의 이원구조”, <해외방송정보>(KBS방송문화연구소) 2004년 6월(672호), 2-18.
- 최영목. 1998. <방송공익성에 관한 연구: 방송공익성과 심의제도>(2판), 서울: 커뮤니케이션북스.
- 최영목, 이효성. 1997. <방송규제기구 위상과 기능에 관한 비교연구>, 한국방송진흥원 연구보고 97-07.
- 최영목·김영덕·장낙인. 2000. “방송통신 융합시대의 미디어 윤리연구-일본의 사례를 중심으로.” 한국방송영상산업진흥원.
- 한국방송프로듀서연합회. 2004. <방송개혁 의제와 대안>.
- 桂敬一. 2001. 「あるべき番審」と放送の自主自律基盤の強化. 月刊民放 2001年6月号.
- 桂敬一. 2002. 番組新議會のあり方問うメディアへの公的規制. 月刊民放 2002年8月号.
- 坂上香. 2002. NHK・歪められた改編の眞實 <中>. 放送レポート.
- 鈴木秀美. 2004. 放送メディアと青少年保護-「放送と青少年に関する委員会」の活動を中心に. 法律時報Vol.75. No.9.
- 竹内一晴. 2003. 『ETV2001』問題・BRC決定をどうみるか <下>. 放送レポート.
- 多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談會. 1996. 「多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談會」報告書, 總務省.
- 仲佐英雄. 1998. 民放自律体制の新段階-各局の原点に返って攻めの倫理へ. 月刊民放 1998年6月号.
- 三好晴海. 2004. 視聴者と放送局を結び、信頼築く, 月刊民放 2004年3月号.
- NHK放送文化研究所編. 2004. NHK年鑑2004, 日本放送出版協會.
- Campbell, A. J. 1999. Self-Regulation and the Media. Fed. Comm. L.J., 51, 711-771.
- Carter, B. (2004a, 10/21/2004). Broadcaster's stock picks up after change on Kerry film. New York Times.
- Carter, B. (2004b, 11/22). Many who voted for 'avluvs' still like their television sin. New York Times.
- FCC. 2004. Notice of apparent liability for forfeiture (FCC 04-209). Washington, D. C.: Federal Communication Commission.

- Goodwin, Peter. 1992, "Did the ITC save British public service broadcasting?".
Media, Culture and Society, Vol. 14.
- Krasnow, E. G., Longley, L. D., & Terry, H. A. 1982. The politics of broadcast
regulation. New York, NY: St. Martin's Press.
- McConnell, B., & Higgins, J. (2004, 10/25/2004). Sinclair under siege.
Broadcasting & cable, 20-21.
- NAB. 2004a, Statement of Principles Of Radio and Television Broadcasters. The
National Association of Broadcasters. Available: [http://www.nab.org/
newsroom/Issue/NAB%20Statement%20of %20Principles.html](http://www.nab.org/newsroom/Issue/NAB%20Statement%20of%20Principles.html) [2004, 12/13].
- NAB. 2004b, NAB Legal Department. National Association of Broadcasters.
Available: <http://www.nab.org/about/staff/legal> [2005, 1/4].
- Thornburgh, D., & Boccardi, L. D. 2005, Report of the independent review panel
on the September 8, 2004 60 minutes wednesday segment "FOR THE
RECORD" concerning president Bush's Texas Air National Guard Service
: CBS.

미연방통신위원회(FCC) <http://www.fcc.gov>
방송위원회 <http://www.kbc.go.kr>
아사히TV <http://www.tv-asahi.co.jp>
영국 Ofcom <http://www.ofcom.org.uk>
일본민간방송연맹 <http://www.nab.or.jp>
일본 총무성 <http://www.soumu.go.jp>
캐나다 CBSC <http://www.cbsc.ca>
캐나다 CRTC <http://www.crtc.gc.ca>
한국광고자율심의기구 <http://www.karb.or.kr>
후지TV <http://www.fujitv.co.jp>
BPO(방송윤리·프로그램향상기구) <http://www.bpo.gr.jp>
NHK <http://www.nhk.or.jp>
NTV <http://www.ntv.co.jp>
TBS <http://www.tbs.co.jp>
TV도쿄 <http://www.tv-tokyo.co.jp>

[Abstract]

A Comparative Research on Content Regulation in the Age of Digital Broadcasting

Yun, Gi-Woong

Associate Professor, Dept. of Media Studies, Bowling Green State Univ.

Choi, Young-Mook

Associate Professor, Dept. of Media Communication and Journalism, Sungkonghoe Univ.

Kim, Gyong-Whan

Senior Researcher, MBC

Lim, Jong-Su

Senior Researcher, EBS

The merger between communication and broadcasting technologies initiated dramatic changes in broadcasting contents. However, Korean Broadcasting Commission (KBC) has not been properly prepared to meet the challenges of this fast changing industry trends. Current KBC's regulatory deliberation process is redundant and inefficient, although regulation process has been implemented with some coordination between audiences and many civic organizations in the society. Problems exist in many aspects of regulation process. First, broadcasting regulation has been conducted in conjunction with the political powers. Second, self-regulation in the broadcasting company became ineffective. Third, regulation is inefficiently focused on temporary penalties on producers instead of the broadcasting organization. Fourth, regulation process is inconsistently applied due to inclusive and unclear definitions of regulation standards. As a result, regulation has been repeatedly punished producers unreasonably and broadcasting organizations are unjustifiably immune to those penalties.

This paper compares regulation systems and cases in other countries such as U.S., Japan, Canada, and England. The systems of these countries showed that their systems put emphasis on self-regulation, although overly obscene and illegal contents are prevented from the public viewing through negotiations among related entities and audience complaints.

In a sense, it is overly inefficient for a national administrative organization like KBC to be involved in a detailed program content regulation process. However, many people worry that the release of KBC from its content regulation process may result in lowering already suffering quality of the program content.

This paper proposes three suggestions. First, inefficient regulation process requires initial repairs. However, civic or private regulatory organization should be considered as a primary regulation authority as a long term plan. Second, business sector's self-administered content regulations should be examined as an alternative option. Third option is that KBC can gradually hand over content regulation to the private organization which is devised by broadcasting companies in the nation.

Key words: broadcasting regulation, post-regulation, self-regulation, audience complaints