

이슈페이퍼

23-21-4

ISSUE PAPER

방송심의에 있어서 공정성 · 객관성 규제체계의 재정립

권형돈

이슈페이퍼

23-21-4

ISSUE PAPER

방송심의에 있어서 공정성 · 객관성 규제체계의 재정립

권형돈

공주대학교 법학과 교수

목차

CONTENTS

PART 1.

들어가는 말	08
--------	----

PART 2.

방송의 공정성·객관성 심의 현황 및 적용법령	10
1 공정성·객관성 개념	10
2 공정성·객관성 심의 현황	14
3 공정성·객관성 심의 적용법령과 문제점	17

PART 3.

공정성과 객관성 심의에 대한 국외 제도의 비교분석	23
1 미국의 공정성·객관성 심의제도	23
2 유럽의 공정성·객관성 심의제도	26
3 시사점	32

PART 4.

방송의 공정성·객관성 체계 재정립을 위한 개선방안 33

1 헌법에 적합한 공정성·객관성 심의규정의 개정 방향 33

2 제도 개선방안 35

PART 5.

나오는 말 40

참고문헌 42

요약문

SUMMARY

- 헌법상 표현의 자유를 구성하는 매체로서 방송은 여론형성에 필수적인 요소이다. 국민생활에 직접적인 영향을 미치고 있는 만큼 방송이 사회적 이슈나 정치적 사안을 다룰 때는 공정성과 객관성을 확보하는 것이 중요하다. 하지만 방송내용에 대한 공정성과 객관성 심의는 항상 논란의 대상이 되어 왔다. 공정성과 객관성 심의가 논란이 된 이유는 그 개념이 명확하지 않고, 국가기관의 자의적 해석에 의한 적용이 있기 때문이다.
- 물론 방송은 공공재로서 전파의 희소성, 시청자에 대한 파급효과, 대규모 시설과 자본이 필요하다는 특성 때문에 규제가 정당화되어 왔다. 그러나 공정성과 객관성 심의가 방송의 본질적 특성을 고려하지 않고, 기계적 균형성의 관점에서 이루어짐으로써 오히려 저널리즘의 가치를 구현하지 못하고 언론을 억압하는 결과를 초래하였다는 비판도 있었다.
- 방송의 공정성과 객관성 원칙이 통제의 논리로 이용될 때 언론의 자유에 미치는 영향은 크다. 과거에는 지나치게 자의적인 법령 해석으로 불필요한 사회적 갈등을 초래한 경험도 있다. 방송의 공정성과 객관성 유지를 위해서는 프로그램이 일방적이지 않으면서도 진실을 객관적으로 보도해야 한다.
- 공정성 심의 사례를 분석하면 과거 광우병 사건, 노조파업 관련 사례, KBS의 수신료 이슈, 종편 관련 방송법 개정안, 미디어랩 법안, MBC 파업보도 등 정치적 이슈와 관련된 심의 사례가 많았으나, 최근에는 정치적 사안과 관련된 사례는 줄어들고 있다.
- 하지만 방송의 공정성·객관성 심사는 공익에 대한 이해가 다양하고 그 이행 여부를 객관적으로 판단하기 어렵기 때문에 방송의 자유를 위협할 수 있다. 공정성과 객관성에 대한 명확한 기준이 불분명하기 때문에 '객관적 심사가 불가한 심사' 권한을 국가기관의 성격을 가진 기관에 부여함으로써 자의적 심사와 정치적 탄압의 도구로 남용될 수 있는 길을 열어 놓은 것이다.

- 현행법은 추상적으로 규정되어 있어 명확성의 원칙에 위반되고, 심의 대상의 구체적 사항은 대통령령에 위임되어 있어 심의기관이 공정성 심의 대상 프로그램을 자의적인 판단으로 확장할 우려가 있다. 객관성과는 달리 공정성 심의는 그 개념의 불명확성 때문에 정부가 추진하는 정책이나 입법에 대해 비판적 보도를 한 언론사를 징계하는 데 많이 적용되어 왔다는 비판을 받았다. 최근에는 공정성 개념을 그러한 방식으로 적용한 사례는 많지 않지만, 언제든지 자의적 적용으로 심의기관에 의해 남용될 우려가 존재한다.
- 세계적으로도 공정성 심의는 폐지하는 추세에 있다. 미국에서는 공정성 심의가 표현의 자유를 침해한다는 이유로 방송의 내용규제를 폐지하는 정책을 펴 왔다. 현재는 방송의 내용에 대한 직접 규제보다는 프로그램 등급제와 같은 방식으로 방송내용 규제가 이루어지고 있다.
- 영국의 경우 BBC를 제외한 대부분의 방송사들은 사전적 자율규제와 외부독립위원회의 사후적 심의규제를 하고 있다. BBC는 방송내용에 대해 자체적으로 마련한 편집 가이드라인에 따라 자율규제를 실시하고 있다.
- 프랑스는 공적 영역에서 방송 프로그램 규제가 비교적 엄격한 국가이다. 프랑스 방송법은 방송의 불편부당성 및 프로그램의 질적 수준과 다양성 확보 노력을 강조하고 있다. 방송의 내용규제는 방송위원회에 의해 이루어지지만 의무이행과 관련하여 사후적 심의를 한다. 심각한 의무위반 행위가 아니면 방송위원회는 주의조치 또는 자율규제로 문제해결을 유도하고 있다.
- 독일에서는 공영방송과 민영방송은 분리하여 심의하되 공영방송에 대해서는 외부기관이 아닌 방송사의 독립위원회가 자율 심의를 하고 있다. 방송심의는 1차적으로는 자율심의를 우선으로 하고 있고, 국가는 형식상 법적 제재를 위한 2차적인 사후심의를 할 뿐이다. 규제기관은 프로그램 심의에 필요한 기본적인 방향을 제시할 뿐 실질적으로 방송심의는 자율기관에 의해 이루어진다.

요약문

SUMMARY

- 따라서 방송의 공정성·객관성 심의는 표현의 자유보장을 위해 방송의 기능이 최대로 발휘될 수 있도록 해야 한다. 내용규제의 경우 청소년 보호, 음란물, 명예훼손 등으로 제한될 필요가 있고, 구체적 내용에 대한 심의는 세계적 경향과 마찬가지로 행정부의 간섭을 배제하고 방송사 내부의 자율규제의 형태로 가는 것이 옳다고 본다. 공정성 심의는 내용규제가 아니라 거버넌스 개선 및 소유규제와 같은 객관적 법규범을 형성하는 형태로 실현되어야 한다.
- 구체적으로는 첫째, 방송통신위원회와 공영방송의 거버넌스 개선이 이루어져야 한다. 합의제가 실제로 실현될 수 있도록 방송통신위원회 위원 임명은 전문성과 독립성을 강화하는 방향으로 이루어져야 한다. 방송의 공정성 실현을 위한 방송통신위원회의 역할은 공영방송이 내적 다원주의를 통하여 자율적으로 통제하고 운영될 수 있도록 공영방송에 대한 최소한의 법적 감독으로 한정되어야 한다.
- 공영방송에 대해서도 이사진 구성방법과 사장 임명에 있어서 정치적 독립성이 보장되는 방향으로 이루어져야 한다. 공영방송 이사회는 국민의 대의를 반영하는 방식으로 구성하여야 하며, 사장 선임에 대해서는 가중다수결제의 도입도 검토할 필요가 있다. 또한 이사회의 의사결정이 협의에 의해 처리되도록 원칙을 정립하고 의사결정과정은 투명하게 공개하여야 한다.
- 방송의 공정성·객관성 심사는 프로그램이 균형성을 갖고 제작되는지에 대한 심사가 되도록 하여야 한다. 민간독립기구로서의 위상을 가지는 방송통신심의위원회는 공정한 심의를 위한 조직개편이 전제되어야 한다. 독립된 합의제 기관으로서의 기능수행을 위해 위원구성 방법이 개선되어야 한다. 합의제 정신을 구현할 수 있도록 여야가 각각 3~4명씩의 위원을 추천하고 1~3명은 합의로 추천하는 방식도 고려할 만하다. 공정성 심의는 어린이와 청소년 보호 영역에 국한되고 자율규제의 형태로 가는 것이 바람직하며, 객관적 법제도의 형성은 실질적인 공정성이 구현될 수 있도록 거버넌스 개선에 중점을 두고 이루어져야 할 것이다.



헌법상 표현의 자유의 기본권은 민주주의 실현을 위한 방법적 기초가 되며, 인간존엄성 존중 및 민주적 사회질서 형성을 위한 전제로서의 기능을 가진다. 표현의 자유를 구성하는 매체로서 방송은 여론형성에 필수적 요소이고 국민생활에 직접적으로 영향을 미치고 있다. 따라서 방송이 사회적 이슈나 정치적 사안을 다룰 때는 공정성과 객관성을 확보하는 것이 무엇보다도 중요하다.

하지만 사회적 이슈를 다루는 방송 프로그램에 대해 공정성과 객관성 심의를 하는 것은 그것이 적절한지 항상 논란의 대상이 되어 왔다.¹ 방송은 공공재인 전파의 희소성, 시청자에 대한 강한 파급력, 대규모 시설과 자본의 필요성이라는 특성이 있기 때문에 규제가 정당화되어 왔다.

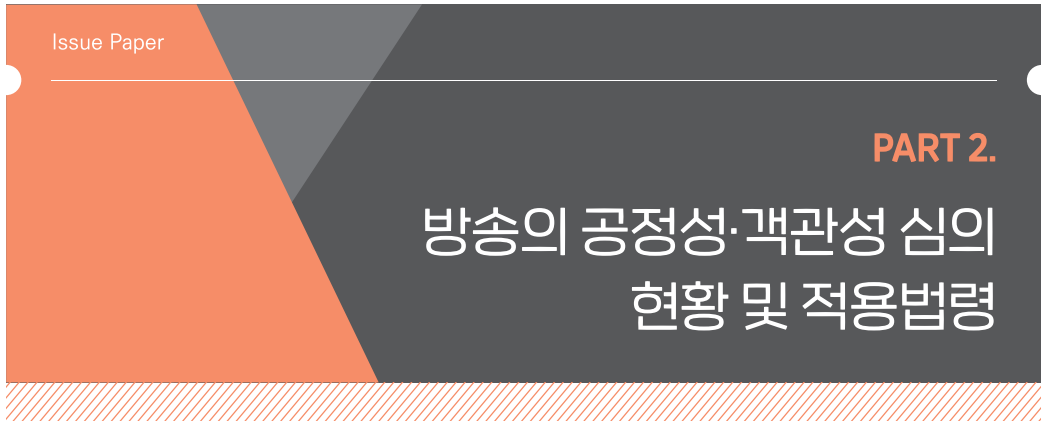
객관적이고 공정한 방송은 저널리즘이 추구해야 하는 기본적 가치이지만, 이에 적용되는 심의기준이 자칫 표현의 자유를 옥죄 수도 있다. 공정성과 객관성 원칙이 통제의 논리로 이용될 경우 언론의 자유에 미치는 악영향은 크다. 방송의 공정성·객관성 심의가 끊임없이 논란이 되는 이유는 공정성과 객관성 개념의 불명확성 때문에 그러하다.

자의적인 법령 해석이 언론사에 대한 제재조치로 이어져 불필요한 사회적 갈등을 초래하기도 한다. 방송심의기관이 가진 거버넌스의 문제로 정파적 심의라는 비판이 가해지기도 한다. 심의기관의 결정과 사법기관인 법원 판결이 상충되는 사례도 빈번하다.

1 방송통신심의위원회, 『2021 방송통신심의 연감』, 2022.

방송이 공정성을 유지하기 위해서는 보도기사나 사회적 이슈를 다루는 프로그램이 일방적이지 않으면서도 사건의 진실에 대해 객관적으로 보도해야 한다. 사회적으로 파급력이 큰 사안에 대해서는 심층취재와 전문가인터뷰를 통해 구체적 확인과 검증 과정이 필요하다. 그러나 방송의 공정성과 객관성 심의는 그 기준을 기계적으로 적용하여 제작자의 가치중립을 요구하게 되고 결과적으로 프로그램 제작과 기사작성의 자율권을 침해하기도 한다.

본 연구에서는 공정성·객관성 심의의 현황과 함께 세계적으로 방송심의가 어떠한 방향성을 갖고 이루어지는지, 그리고 방송의 공정성과 객관성 심의의 개선방향이 무엇인지에 대해 살펴보고자 한다.



1 공정성·객관성 개념

1] 공정성의 개념

사전적 의미에서 공정성은 “어떤 일의 가치, 선악, 우열, 시비 등을 판단할 때 어느 한쪽으로 치우치지 않은 공평하고 올바른 성질”을 의미한다.² 이 경우 공정성은 중립성 문제가 아니라 수단적 개념으로 대상에 대한 가치 판단과 이데올로기적 평가를 판단하는 기준이 된다.³ 따라서 이론의 여지는 있지만 공정성 개념은 어떤 보도에서나 이중기준을 적용하거나 편파적이거나 중요한 사실에 침묵하거나 사실의 단면만을 다루거나 오도하지 않고 논쟁적 사안에 대해 당사자들의 입장을 균형 있게 다루는 것을 의미한다.⁴

지상파 방송은 정치적 이슈에 대해 보도할 때 항상 공정성 문제에 직면하고 있다. 지상파 방송 프로그램에 대한 공정성 심의가 과연 공정한지도 함께 논란이 되고 있어 왔다.⁵

2 브리태니커 백과사전 참조.

3 권형돈, “방송의 공정성에 대한 헌법이론과 법제도 개선방안”, 「공법학연구」, 제15권 제2호, 2014, 26면.

4 유승관, “우리나라의 방송 공정성 심의규제 분석과 대안”, 「정치커뮤니케이션 연구」, 제32호, 2014, 194면 이하.

5 배진아, “지상파 방송의 공정성 심의, 방송심의규정 제9조(공정성) 적용 심의의결 사례 분석”, 「방송통신연구」, 2015, 10면.

방송의 공정성 원칙은 방송사업자가 공중에게 중요한 사안에 대해 방영할 경우 이에 대립되는 의견에 대해서도 방송의 기회를 부여해야 함을 의미한다. 미국의 연방통신위원회(FCC)는 방송사업자가 중대하거나 또는 공적으로 중요한 사안을 의도적으로 무시하고 이를 비합리적이라고 판단하게 될 경우 그 사안에 대해 방송하면서 동시에 공익의 효과적인 증진을 위해 반대되는 견해도 방송되도록 시간과 기회를 제공하는 것이라고 공정성 개념을 정의한 바 있다.⁶

공정성 심의의 필요성을 주장하는 입장에서는 공익적 관점에서 민주주의 이상 실현을 위해 필요하다고 한다.⁷ 사실 방송의 공정성은 민주와 반민주, 보수와 진보의 대비되는 상황에서 헌법이 부여하고 있는 공적 과제를 언론이 이행하고 있는지 방송의 성과적 측면에서 규제하는 방식이었다. 최근에는 공적 논의를 주도하는 언론이 상업적 언론에 의해 소멸되어 가는 현실에서 여론의 불균형을 해소하고 의사의 다양성 확보를 위해 필요하다고 본다.⁸

이에 대해 공정성 논의의 효용성에 대해 의문을 제기하는 견해도 있다. 이에 따르면 언론의 공정성은 개념 정의가 명확하지 않고 논란의 소지도 많아 중요한 요소로서 다룰 필요가 없다고 한다. 이들은 미국의 '저널리즘의 기본원칙'에 공정성이 기본요소에 포함되어 있지 않은 것을 근거로 제시한다.

그러나 우리나라에서는 공론장이 부족하고 공정성 문제가 빈번한 사회문제로 제기되고 있어 저널리즘의 중요한 실행원칙으로 논의되고 있다. 방송의 경우 공공재적 성격을 갖고 있기 때문에 일찌감치 방송에 대한 행정심의를 용인하고 있는 것이다. 그러나 공정성 심의는 개념 자체가 불명확하고 심의기준도 모호하기 때문에 실질적 심의가 아닌 형식상의 심의로 진행되는 데 문제가 있다. 추상적인 정의는 가능하지만 평가프로그램이 공정한지에 대해 구체적 방법과 기준을 마련하는 과정에는 논란이 있을 수밖에 없다.⁹

예컨대 'KBS 공정성 가이드라인'에 공정성은 "KBS 뉴스, 시사교양 프로그램 내용에 언급되는 당사자가 부당한 대우를 받아서는 안 된다는 것을 의미하고 어떤 내용을 공표할 경우 그로 인해 자신의 가치나 견해가 부당하게 공격을 받았다고 판단하는 이가 없어야 한다."는 내용이 있다. 이를 구성하는 일반준칙과 세부준칙의 세부적인 내용에는 "공정성은 의견상의 단순한 중립성에 의해 얻어지는 것이 아니라 공정함과 진실을 추구하는 엄격한 윤리적 자세에 의해 확보될 수 있다."는 부분은 결국 언론인 윤리의 중요성과 함께 이에 대한 자의적 해석으로 문제의 소지를 불러일으킬 수 있음을 나타내고 있다.

6 1985 Fairness Report, supra note 2, at 35, 418 (FCC report examining fairness doctrine).

7 Cass R. Sunstein, "Democracy and the Problem of Free Speech", Free Press, 1995.

8 Jürgen Habermas, "The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society", Polity, 1984.

9 권형돈, 앞의 논문(각주3), 29면 이하.

명확한 객관적 기준이 없기 때문에 객관적으로 심의하기 어려운 것을 심사하는 권한을 특정 기관에 부여하고 그 기관이 가진 조직구조의 문제로 인하여 정치적 논란의 대상이 되는 것이다. 결국 다양한 시각으로 해석을 달리하는 가치적 성격의 특정되지 않은 공정성 개념을 사회의 다양한 이익을 공익이라는 이름으로 합의와 타협을 통하여 발견하고자 하는 데 문제가 발생한다.

2 | 객관성의 개념

객관성 개념은 공정성의 상위개념으로 언론의 역할을 중심으로 갈등적 사안에 대해 ‘객관적’으로 보도하고 있는지를 보는 것이다. 즉, 객관성은 사실에 대해 왜곡함이 없이 증명 가능한 객관적 사실에 근거하여 있는 그대로 객관적으로 정확하게 다루고 있는지 여부를 의미한다. 객관성 개념은 공정성에 비해 상대적으로 논란이 되지 않는 데, 주로 사실성 또는 정확성을 요소로 가짜뉴스의 판단기준으로 사용되고 있기 때문이다.¹⁰

기존의 연구는 객관성을 중립성, 정확성, 불편부당성, 형평성, 정직성, 균형성, 진리추구 등의 요소로 구성되는 개념으로 설명하고 있다. 특히 웨스터슈탈(Westerstahl)은 사실성(factuality)과 불편부당성(impartiality)을 객관성의 구성요소로 본다. 사실성은 진실성과 관련성, 불편부당성은 균형성과 중립적 제시로 구성된다.

진실성은 보도내용이 실제로 일어난 사실이고 정확한지 여부, 관련성은 보도와 관련된 사안의 선정과 관련된 문제이다. 균형성은 대립되는 사안에 대해 일방의 입장에 서지 않고 같은 비중으로 보도하는 것이고, 중립적 제시는 보도자가 사건과 일정 거리를 유지하는 것을 의미한다.¹¹ 웨스터슈탈의 객관성 개념에는 공정성이 포함되고 있지만, 객관성에 있어서 가장 중요한 것은 논쟁이 되는 사안에 대해 당사자의 주장이 얼마나 정확하게 보도되었는지 여부를 보고 있다. 따라서 법적 관점에서 객관성은 사실을 객관적으로 정확하게 다루고 있는지가 핵심요소가 된다.¹²

맥케일(McQuail)도 미디어에서 객관성 개념은 취재대상과 일정 거리를 유지하면서 주관적인 판단이나 개인 관계가 개입하지 않는 것으로 당파적이지 않고 정확성을 준수하는 것을 의미한다고 보았다.¹³ 법원도 객관성 개념

10 박아란, “방송의 객관성에 대한 연구, 법률적 관점을 중심으로”, 『한국언론학보』, 제60권 제6호, 2016, 160면.

11 조연하, “방송보도의 객관성 심의결정 논리 연구-가짜뉴스(Fake news) 판단기준으로서의 객관성 요소를 중심으로-”, 『미디어와 인권권』, 제5권 제2호, 2019, 11면.

12 박아란, 앞의 논문(각주10), 160면 이하.

13 McQuail, D., “From bias to objectivity and back: Concepts of news performance and a pluralistic alternative”, In T. McCormack (Ed.), *Studies in Communication*, 1986, p.1-36.

을 “전달자가 보도대상이 되는 사건이나 사물에 대하여 편견을 갖지 않고, 사실을 왜곡하지 않으며, 있는 그대로를 정확하게 보도하는 것을 의미한다.”고 판결한 바 있다.¹⁴

방송보도에서 객관성은 공정성과 함께 내용규제의 핵심적 판단기준임에도 불구하고 이에 대한 법적 논의는 많지 않다. 방송심의 규정에서 공정성 개념이 불편부당성에 적용되는 반면에 객관성 개념은 주로 방송보도의 사실여부에 초점을 맞추고 있기 때문이다.

객관성 개념이 “사실을 왜곡하지 않고 증명 가능한 객관적 사실에 기초하여 있는 그대로 가능한 한 정확하게 사실을 다루어야 한다는 것을 의미”하고¹⁵ 있기 때문에 공정성 개념에 비해 상대적으로 정치적 논란의 대상이 되지 않았다. 즉 방송의 공정성은 사회적으로 이해관계가 대립된 사안을 다양한 관점에서 편향적으로 다루지 않아야 하므로 논란이 될 수밖에 없다. 이에 대해 객관성은 전달자가 사건이나 사물에 대해 보도할 때 편견을 갖지 않고 왜곡하지 않으며 정확하게 보도하는 것을 요구하고 있다. 객관성 심의의 주요 요소는 정확성, 사실성, 객관성 추구방법, 사실오인 금지가 되기 때문에 논쟁의 대상이 되지는 않았다.¹⁶

하지만 방송의 객관성 개념은 실제로 공정성, 사실성, 진실성 개념을 모두 포괄하고 있기 때문에 방송의 공적 사안을 다룰 때는 필수적이어야 한다. 방송심의규정의 공정성 조항은 “방송은 진실을 왜곡하지 아니하고 객관적으로 다루어야 한다.”고 규정되어 있어 객관성이 공정성의 하위개념으로 사용되고 있다는 비판이 있었다. 이에 따라 2014년 1월 9일 공정성 심의규정이 “방송은 진실을 왜곡하지 아니하여야 한다.”로 개정되었다.

대법원은 구 방송심의규정 제9조 제1항이 공정성 표제 하에 있지만, 문언적인 표현이 오히려 제14조의 객관성과 유사하고, 내용도 방송의 공정성 이념보다 검증 가능한 객관적 사실에 기초하여 정확하게 방송한다는 객관성 이념에 부합하기 때문에 객관성 규정이라고 해석한 바 있다. 이는 실무에 있어서는 여전히 객관성과 공정성 개념에 대한 법적 기준이 명확하지 않음을 알 수 있다.

14 서울남부지방법원 1994.11.11. 선고 93가합21447 판결.

15 대법원 2019.11.21. 선고 2015두49474 판결.

16 조연하, 앞의 논문(각주 11), 16면.

2 공정성·객관성 심의 현황

방송통신심의위원회는 지나치게 편향적이거나 사실과 다른 내용을 전달하여 시청자를 오인케 하는 경우 등에 대해 공정성·객관성 심의를 하고 있다.¹⁷ 심의는 주로 방송민원을 중심으로 이루어진다.

심의의결 사례 중 판단의 근거로 심의규정 제9조 공정성 조항을 적용한 경우는 과거 노무현 정부 기간 5년 동안 지상파 방송의 공정성 규제는 32건, 이명박 정부 5년 동안 공정성 규제는 59건이다.¹⁸ 박근혜 정부부터 문재인 정부까지는 해마다 감소추세를 보이고 있다. 공정성 심의 사례를 분석하면 특히 이명박 정권에서 광우병 사건, 노조파업 관련 사례, KBS의 수신료 이슈, 종편 관련 방송법 개정안, 미디어법 법안, MBC 파업보도 등 정치적 이슈와 관련된 심의사례가 높았다. 이후 박근혜 정부와 문재인 정부에 이르기까지 정치적 사안과 관련된 사례는 점차로 감소하기 시작했다.

현재 방송통신심의위원회에서 간행한 2021년 방송심의사례집을 살펴보면 지상파방송 법정제재·행정지도가 보도교양 부문의 경우 법정제재가 4건, 행정지도가 24건이 있다. 심의의결 사항 중에 가장 많은 부분은 객관성 심의인데 보도·교양부분에서는 방송과 라디오를 합쳐서 5건, 공정성 심의는 라디오 부문의 1건에 불과하였다.

2021년 지상파방송 심의 관련 특이한 사항은 미디어 환경 및 시청자 미디어 이용형태의 변화로 지상파 방송 광고시장이 위축되면서 법령이 허용되는 범위를 넘어 방송프로그램에서 특정 상품에 대한 부적절한 광고효과를 유발하는 간접광고에 대한 심의가 15.7%로 증가하고 있음을 알 수 있다. 2021년은 코로나19 백신 보급 및 2022년 제20대 대통령 선거를 앞두고 방송의 공정과 객관성 유지에 대한 사회적 요구가 큰 해였던 만큼 심의·제재의 내용을 살펴보면 과거에 비해서는 위반의 정도가 중하거나 수적으로 많지가 않았다.

주요 제재 사례를 살펴보면, KBS-1TV <코로나19 통합뉴스룸>의 경우, 의학전문기자가 국내 코로나19 및 백신 도입 현황 등에 대해 이야기하며, 경증 및 중증 등 환자를 대상으로 허가 받은 국내 코로나19 항체치료제에 대해 중증에서 효과가 없다는 취지로 언급하여 사실을 정확하게 방송하지 않아 '권고'가 의결된 바 있다. TBS-FM <김어준의 뉴스공장>의 경우, 법원의 정경심 교수 관련 판결 및 윤석열 총장 징계 관련 효력정지 가처분 인용 결정과 관련하여, 진행자와 출연자들이 판결문 자체에 모순되는 내용들이 있다고 하거나, 해당 판결에 대한 일방적인 비판을 하는 등 시사프로그램의 진행에 있어 형평성·균형성·공정성을 유지하지 못하여 '주의'가 의결되었다.

17 방송통신심의위원회, 『2021 방송통신심의 연감』, 2022, 46면.

18 배진아, 앞의 논문(각주 5), 27면 이하.

간접광고의 비중이 증가함과 동시에 방송의 품위유지에 대한 심의의결도 증가하고 있다. 방송환경이 급변함에 따라 경쟁이 날로 치열해지면서 자극적·선정적이거나 불쾌감을 주는 내용을 방송하는 사례가 증가하게 된 것이다. 이에 대해 다양하고 참신한 소재·내용 등으로 시청자에게 즐거움을 제공하는 선을 넘어 불쾌감 등 시청자의 정서를 해치는 경우 심의·제재가 7.3%로 간접광고, 광고효과, 객관성 심의를 받고 있다.

표 1 | 2021년 사유별 지상파방송 심의·의결 현황

(단위: 건)

종류	부문	보도교양		연예오락		소 계		누 계	비율(%)
		TV	R	TV	R	TV	R		
공정성		-	1	-	-	-	1	1	1.2
대담·토론프로그램 등		-	5	-	-	-	5	5	6.0
객관성		3	2	2	-	5	2	7	8.5
통계 및 여론조사		2	-	-	-	2	-	2	2.4
사생활 보호		1	-	-	-	1	-	1	1.2
명예훼손 금지		-	-	1	-	1	-	1	1.2
성폭력·성희롱 사건보도 등		1	-	-	-	1	-	1	1.2
어린이 학대 사건보도 등		1	-	-	-	1	-	1	1.2
피해자 등의 인권보호		-	-	1	-	1	-	1	1.2
윤리성		-	-	3	-	3	-	3	3.6
품위유지		-	-	5	1	5	1	6	7.3
건전성		-	-	1	-	1	-	1	1.2
양성평등		-	-	3	-	3	-	3	3.6
문화의 다양성 존중		-	-	1	-	1	-	1	1.2
법령의 준수		1	-	1	-	2	-	2	2.4
폭력묘사		-	-	3	-	3	-	3	3.6
가학적·피학적 묘사		-	-	1	-	1	-	1	1.2
충격·혐오감		-	-	2	-	2	-	2	2.4
범죄 및 약물묘사		3	-	-	-	3	-	3	3.6
어린이·청소년 시청자 보호		-	-	5	-	5	-	5	6.0
광고효과		4	2	-	1	4	3	7	8.5
간접광고		-	-	13	-	13	-	13	15.7
가상광고		-	-	1	-	1	-	1	1.2
시상품		-	-	-	2	-	2	2	2.4
방송언어		-	-	3	1	3	1	4	4.8
방송사고		2	-	-	-	2	-	2	2.4
기타		1	-	3	-	4	-	4	4.8
소 계		19	-	49	5	68	15	83	100
총 계		29		54		83			

주요 사례를 살펴보면, MBC-TV <2020 도쿄올림픽>의 경우, 남자축구 경기를 중계하면서, 자책골을 넣은 상대 팀 선수에 대해 전반전 경기 후 광고를 방송하면서, 전반전 점수와 함께 “고마워요 마린” ‘자책골’이라는 자막을 방송하여 ‘권고’가 의결된 바 있다. SBS-FM <두시탈출 컬투쇼>의 경우, 출연자가 심한 욕설로 불쾌감 등을 유발하는 내용을 방송하여 ‘권고’가 의결된 바 있다.

2021년 지상파방송에 대한 방송심의 사례를 보면 결국 방송환경의 변화로 지상파방송사의 ‘지나친 상업화’와 ‘지나친 선정성’ 등의 문제점이 제기되는 타 매체와의 차별성을 찾기가 어려움을 알 수 있다.

이에 대해 종합편성의 경우에도 크게 다르지 않다.

표 2 | 2021년 사유별 종합편성 및 보도전문채널 심의 의결 현황

(단위: 건)

종류	부문	보도교양		연예오락		소 계		누 계	비율(%)
		종합편성	보도전문	종합편성	보도전문	종합편성	보도전문		
공정성		-	1	-	-	-	1	1	1.8
대담·토론프로그램 등		1	-	-	-	1	-	1	1.8
객관성		13	6	2	-	15	6	21	36.8
출처명시		-	1	-	-	-	1	1	1.8
통계 및 여론조사		4	-	-	-	4	-	4	7.0
사생활 보호		2	-	-	-	2	-	2	3.5
명예훼손 금지		-	1	-	-	-	1	1	1.8
인권 보호		-	-	1	-	1	-	1	1.8
범죄사건 보도 등		1	-	-	-	1	-	1	1.8
품위 유지		1	1	1	-	2	1	3	5.2
법령의 준수		-	-	1	-	1	-	1	1.8
충격·혐오감		-	1	-	-	-	1	1	1.8

채널별 법정제재 의결 내역을 보면 종합편성의 경우 ‘주의’ 총 2건이 있고, 종합편성 채널의 특성상 보도교양 부문이 연예오락 부문에 비해 많은 제재건수를 보이고 있다.

<표 2>는 2021년 종합편성 및 보도전문채널의 사유별 심의 의결 현황을 보여주고 있는데, ‘객관성’(방송심의규정 제14조 21건, 36.8%) 조항 위반이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 간접광고, 방송언어, 범죄 및 악물묘사, 통계 및 여론조사 조항 위반이 그 뒤를 잇고 있다. 정치적 사유를 이유로 한 공정성 및 객관성 심의는 감소하고 있고, 간접광고와 방송언어 위반 비중이 증가한 것을 알 수 있다.

정확한 분석은 이루어지지 않고 있으나 2022년 하반기에 방송통신심의위원회에 접수·처리된 방송민원은 총 6,700건으로 주로 특정 방송프로그램에서 부적절한 내용이 노출된 것을 지적한 민원이 6,453건으로 주를 이루

고 있다.¹⁹ 매체별로 보면 지상파 방송에 대한 민원이 5,284건으로 가장 많은 비중을 차지하였고, 종합편성과 보도전문채널에 대해서는 815건, 전문편성채널 208건, 상품판매방송 93건, 방송광고 53건이었다.

지상파 방송 민원의 경우 부모가 자녀의 거부 의사에도 불구하고 과도한 신체접촉을 하는 장면을 방송한 MBC-TV <오은영 리포트-결혼지옥>에 대한 민원이 3,744건으로 지상파 방송 민원의 대다수를 차지하고 있다. 선정성을 제외한 대표적인 방송민원으로는 TBS-FM <김어준의 뉴스공장>이 있다.

2023년 객관성과 관련된 지상파 방송심의 의결상황을 보면 2023년 3월 7일 울산 MBC-TV의 <뉴스데스크 울산>에서 여론조사 결과 등도 제시하지 않은 채 독일에서 난민에 대해 우호적인 입장의 3인의 인터뷰 내용만 소개하면서 이를 근거로 독일에는 전체 국민의 난민을 옹호하는 것처럼 시청자를 오인케 할 소지가 있어 객관성 의무를 위반하여 '의견제시'로 의결한 내용이 있다. 난민 등 이민자에 대한 국민들의 이해를 높이고자 한 보도 취지와 배경을 감안하여 향후 객관성 규정을 준수하도록 한 것이다.

3 공정성·객관성 심의 적용법령과 문제점

방송의 공정성·객관성 심의와 관련하여 공정성 개념의 경우 특정된 개념이 아니며 다양한 시각으로 해석을 달리 할 수 있는 가치 지향적 성격을 갖고 있다.

우리나라는 방송의 공적 책무 때문에 방송심의를 일찌감치 용인해 오고 있다. 그러나 심의를 통한 공정성 실현이 형식적으로 이루어지는 데 문제가 있다. 방송의 공정성 확보를 위해 공정성과 객관성의 법적 개념과 범위가 규명되어야 하지만, 공정성 심사의 근거인 공익 또는 공공성은 헌법 정책적인 요청이지 개념적 요소가 아니다. 공익이나 공공성을 위한 공정성 심사는 공익에 대한 이해가 다양하고 그 이행여부를 객관적으로 판단하기 어렵기 때문에 방송의 자유를 현저하게 위협할 수 있다.²⁰

공정성과 객관성에 대한 명확한 기준이 불분명하기 때문에 '객관적 심사가 불가한 심사' 권한을 국가기관의 성격을 가진 기관에 부여함으로써 자의적 심사와 정치적 탄압의 도구로 남용될 수 있는 길을 열어 놓은 것이다. 예컨대 민주적 기본질서의 준수와 같은 심의규정은 방송이 준수해야 할 규정임에도 불구하고 심의기관이 특정 내용

¹⁹ 방송통신심의위원회 홈페이지, <<http://www.kocsc.or.kr/>> (최종 접속일: 2023.05.15.) 참조.

²⁰ 권형돈, 앞의 논문(각주 3), 26면.

과 관점을 억제할 의도로 남용할 우려가 있다. 이러한 규정은 방송의 창의성·자율성·독립성을 존중하며, 심의를 할 때 방송매체와 채널별 전문성과 다양성의 차이를 고려하도록 한 심의의 기본원칙에 위배된다.²¹

방송보도의 공정성과 객관성 심의에 대한 법적 근거는 「방송법」과 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 “언론중재법”이라 한다)에서 찾아볼 수 있다. 방송의 공정성에 대한 일반원칙으로는 「방송법」 제6조 규정이 있다. 이에 대해 방송의 실질적 내용심의에 대해서는 「방송법」 제3조와 방송심의회규정에 대한 근거규정인 제33조가 있다.

방송법

제6조(방송의 공정성과 공익성) ① 방송에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 한다.

제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의) 방송통신심의위원회는 방송·중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 기타 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의·의결한다. 이 경우 매체별·채널별 특성을 고려하여야 한다.

제33조(심의규정) ① 방송통신심의위원회는 방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위하여 방송심의회에 관한 규정(이하 “심의규정”이라 한다)을 제정·공표하여야 한다.

② 제1항의 심의규정에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 헌법의 민주적 기본질서의 유지와 인권존중에 관한 사항

...

9. 보도·평의 공정성·공공성에 관한 사항

방송의 공정성 관련 법제는 「방송법」에만 국한되어 있지 않다. 언론중재법 제4조 제1항의 경우에도 “언론의 보도는 공정하고 객관적이어야 하고, 국민의 알권리와 표현의 자유를 보호·신장하여야 한다.”고 규정하고 있고, ‘공직선거 및 선거부정방지법’의 내용도 상당부분을 방송의 공정성에 대해 규정하고 있다. 법률의 형식은 아니지만 ‘방송심의규정’과 ‘선거방송심의회에 관한 특별규정’도 같은 목적을 추구하고 있다.

21 방송심의규정 제5조.

[방송심의에 관한 규정]

제9조(공정성) ① 방송은 진실을 왜곡하지 아니 하여야 한다.

② 방송은 사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안을 다룰 때에는 공정성과 균형성을 유지하여야 하고 관련 당사자의 의견을 균형있게 반영하여야 한다.

...

④ 방송은 당해 사업자 또는 그 종사자가 직접적인 이해당사자가 되는 사안에 대하여 일방의 주장을 전달함으로써 시청자(라디오방송의 청취자를 포함)를 오도하여서는 아니된다.

제12조(정치인 출연 및 선거방송) ① 방송은 정치와 공직선거에 관한 문제를 다룰 때에는 공정성과 형평성에 있어 주의를 기울여야 한다.

② 방송은 정치문제를 다룰 때에는 특정정당이나 정파의 이익이나 입장에 편향되어서는 아니된다.

제13조(대담·토론프로그램 등) ① 대담·토론프로그램 및 이와 유사한 형식을 사용한 시사프로그램에서의 진행은 형평성·균형성·공정성을 유지하여야 한다.

방송심의를규정은 「방송법」 제33조에 따라 동법 제32조의 사항을 심의할 목적으로 제정되었다.

방송심의를규정 제9조는 정부추진 정책 또는 입법에 대한 비판적인 보도를 심의할 때 가장 많이 적용되는 규정이다. 제9조의 공정성과 관련하여 제2항의 '균형성' 조항이 특히 논란이 많이 되고 있다. 균형성의 해석과 한계에 대해 논란이 그치고 있지 않은 이유는 심의를규정 제9조의 공정성 조항이 방송법상 위임의 한계를 넘어서고 있기 때문이다.²²

실질적으로 행정기관의 성격을 갖고 있는 방송통신심의위원회의 심의는 그 근거가 되는 심의를규정이 법률에 근거해야 하며, 법률에서 명확하게 위임하고 있는 사항만을 다루고 그렇지 않은 사항에 대해서는 심의할 수 없다.²³ 「방송법」 제33조 제9항에는 '보도·논평의 공정성·공공성에 관한 사항'이라고 명시되어 있다. 이는 방송심의를규정 제9조와 같이 모든 방송에 대한 공정성 심의가 아니라 보도·논평에 대한 심의로 제한되어 있다는 것이다. 결국 심의 대상의 구체적 사항을 대통령령에 위임함으로써 심의기관이 공정성 심의 대상 프로그램을 자의적인 판단으로 확장할 수 있다. 이는 법률유보의 원칙과 명확성 원칙에 반하게 된다.

또한 방송통신심의위원회의 '공정성과 객관성' 심의와 관련하여 '공개'를 목적으로 유통되는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지 여부'와 같이 추상적이고 모호한 개념의 적

²² 권형돈, 앞의 논문(각주 3), 32면 이하.

²³ 조연하, "방송내용 심의기준 관련법 규정의 체계성: 위임입법의 관점에서", 「방송과 커뮤니케이션」, 제13권 제4호, 2012, 207면.

용으로 사전검열과도 같은 효과를 초래한다는 비판을 받기도 한다. 또한 심의규정에 대해 방송통신위원회와 방송통신심의위원회의 역할이 명확히 구분되어 있지 않아 심의의 주체와 결정권자를 판단하기 어렵다는 비판을 받기도 한다.²⁴

심의규정의 내용이 「방송법」과 충돌하거나 위임의 한계를 벗어난 경우에는 법률유보 원칙과 상위법 우선의 원칙에 따라 법적 효력을 상실한다고 본다. 심의규정 제9조는 모든 방송의 공정성에 대하여 심의가 가능하며, 이는 방송법상 위임된 입법의 범위를 넘어서서 심의대상이 확장된 것으로 보인다.

이에 대해 구체적인 방송보도의 객관성 심의는 방송심의에 관한 규정에 따라 이루어지고 있다. 방송심의규정은 제2절에 객관성에 대한 내용들을 구체화하고 있고, 제14조에서는 “방송은 사실을 정확하고 객관적인 방법으로 다루어야 하며, 불명확한 내용을 사실인 것으로 방송하여 시청자를 혼동케 하여서는 아니 된다.”라고 함으로써 주로 가짜뉴스 판단기준으로서 객관성 개념을 사용하고 있다.

객관성에 대한 구체적 조문이 객관성, 출처명시, 통계 및 여론조사, 오보정정, 보도형식의 표현 등 뉴스형식을 취하고 있지만 내용적으로 저널리즘의 기본원칙이 배제된 뉴스를 배제하는 데 사용되고 있는 것이다.

[방송심의에 관한 규정]

제2절 객관성

제14조(객관성) 방송은 사실을 정확하고 객관적인 방법으로 다루어야 하며, 불명확한 내용을 사실인 것으로 방송하여 시청자를 혼동케 하여서는 아니된다.

제15조(출처명시) ① 방송은 직접 취재하지 않은 사실 또는 다른 매체의 보도를 인용하거나 자료를 사용할 때에는 그 출처를 명시하여야 한다.

② 방송은 보도내용의 설명을 위하여 보관자료를 사용할 때에는 보관자료임을 명시하여야 한다. 다만, 시청자가 보관자료임을 일반적으로 알 수 있는 경우에는 예외로 한다.

제18조(보도형식의 표현) 방송은 보도·생활정보 또는 이와 유사한 프로그램 이외에서 뉴스·공지사항·일기 예보 등을 발표하는 형식을 사용할 때에는 이를 보도프로그램 등으로 오인되거나 실제상황으로 혼동되지 않도록 하여야 한다.<개정 2015.10.8.>

방송통신심의위원회는 심의한 이후에 「방송법」 제100조에 따라 방송통신위원회에 제재조치로써 권고나 의견을 제시할 수 있다.

24 최영목, “방송통신위원회의 위상과 방송규제기능에 관한 검토”, 한국언론학회토론회, 2008.

방송법

제100조(제재조치등) ① 방송통신위원회는 방송사업자·중계유선방송사업자 또는 전광판방송사업자가 제33조의 심의규정 ...을 위반한 경우에는 5천만원 이하의 과징금을 부과하거나 다음 각호의 제재조치를 명할 수 있다. ... 다만, 방송통신심의위원회는 심의규정 등의 위반정도가 경미하여 제재조치를 명할 정도에 이르지 아니한 경우에는 해당 사업자·해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 책임자나 관계자에 대하여 권고를 하거나 의견을 제시할 수 있다.

...

2. 해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 정정·수정 또는 중지
3. 방송편성책임자·해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 관계자에 대한 징계
4. 주의 또는 경고

...

객관성과는 달리 공정성 심의는 공정성 개념의 불명확성 때문에 정부가 추진하는 정책이나 입법에 대해 비판적 보도를 한 언론사를 징계하는 데 많이 적용되어 왔다는 비판을 받는다.²⁵ 이러한 규정은 방송의 창의성, 자율성, 독립성을 존중하고 매체별·채널별 전문성과 다양성을 고려하도록 한 심의의 기본원칙에 반한다고 할 수 있다.²⁶

공정성 심의와 관련하여 특히 ‘균형성’이 문제가 되는데 균형성의 해석과 한계에 대해서는 논란이 그치지 않는다. 심의규정의 공정성 조항은 「방송법」상 위임입법의 범위를 넘어서기 때문이다.

「방송법」 제33조 제9항과 방송심의규정 제9조는 모두 공정성에 대한 심의를 방송의 보도·논평으로 제한하고 있지만, 실제로는 모든 프로그램으로 확장하고 있어 법률유보와 명확성 원칙에 반하게 된다. 공정성과 객관성 심의의 내용에 있어서도 ‘공개를 목적으로 유통되는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지 여부’와 같이 추상적으로 규정되어 있어 사실상 사전검열과 같은 효과를 초래하게 된다.²⁷

최근에는 공정성 개념을 그러한 방식으로 적용한 사례는 없지만 언제든지 자의적 적용으로 심의기관에 의해 남용될 우려가 있는 것이다. 그러한 심사기준은 실체가 없고 독자적인 의미가 없으므로 행정청의 자의적 처분을 정당화함으로써 법치행정 원칙에 반한다고 본다.²⁸

²⁵ 최영목, “방송통신위원회의 위상과 방송규제기능에 관한 검토”, 한국언론학회토론회, 2008.

²⁶ 권형돈, 앞의 논문(각주 3), 29면.

²⁷ 권형돈, 앞의 논문(각주 3), 30면.

²⁸ 권형돈, 앞의 논문(각주 3), 31면 이하.

공정성 규정 이외에도 현행 방송심의규정은 지나치게 추상적이며 위임입법의 한계를 벗어나 헌법상 명확성 원칙과 포괄위임입법금지원칙에 위반된다는 비판이 상당하다.²⁹ 현재 방송의 공정성 심의는 우리나라에서도 논란의 여지는 있지만, 과거와 달리 공정성 심사가 최소화되고 있고 세계적으로도 폐지하는 추세에 있기 때문에 그러한 관점에서 법령 정비가 필요하다고 본다.

이하에서는 방송의 공정성·객관성 심의에 대해 다른 국가의 입법례와 함께 심의가 어떠한 방향성을 갖고 이루어지는지를 살펴보고 방송에 대한 공정성과 객관성 심의의 개선방향을 제안하고자 한다.

29 일례로 헌법재판소는 '건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구를 규정한 방통위설치법 제21조 제4호에 대한 판결에서 "관련법 조항을 유기적·체계적으로 종합하면 ... 누구나 예측할 수 있다."고 하여 포괄위임입법 금지원칙에 위배되지 않는다고 판시한 바 있다. 그러나 "건전한"이란 표현은 방송법에서 법률로 구체화하여야 할 것을 전혀 구체화하지 않은 채 전적으로 행정입법인 심의규정에 맡기고 있다는 점에서 법률유보의 원칙에 반한다는 소수의견의 목소리는 귀기울일 만하다(헌재 2012.2.23. 2011헌가13). 이에 대해 조연하, "방송내용 심의기준 관련법 규정의 체계성: 위임입법의 관점에서", 「방송과 커뮤니케이션」, 제13권 제4호, 2012, 221면.

Issue Paper

PART 3.

공정성과 객관성 심의에 대한 국외 제도의 비교분석

방송의 공정성·객관성 보장 제도는 각 국가의 정치적 특성, 사회·경제적 여건, 미디어 환경에 따라 다르다. 국외의 주요국에서는 방송내용 규제의 형식이나 방식, 종류에 따라 차이가 있지만, 궁극적 목표는 다원적 민주주의 가치보장을 위해 올바른 여론 형성에 있다고 할 것이다.

1 미국의 공정성·객관성 심의제도

미국에서는 수정헌법 제1조(First Amendment)에 따라 언론의 자유가 폭넓게 보장되고 있다. 특히 방송 프로그램에 대한 규제는 위헌법률심판에서 엄격심사기준이 적용되어 심의 규제 자체가 합헌성을 인정받기 어렵다. 표현의 자유를 침해한다는 이유로 수십 년에 걸쳐 방송의 내용규제를 폐지하는 정책을 펴 왔다. 공정성 원칙(fairness doctrine)은 1959년에 법제화되었으나 1987년에 폐지되었고, 공정성원칙을 유지하기 위해 제도화되었던 인신공격규칙(Personal Attack Rule)은 2000년 법원의 결정으로 폐지되었다. 논쟁의 대상이 되었던 정치논평규칙(Political Editorial Rule)도 이어서 폐지되었다.³⁰

사실 미국의 방송정책은 오랫동안 관점과 의견의 다양성을 보장하기 위한 것이었다. 미디어가 전달하는 정보의

30 권형돈 외, 「방송의 공정성 강화를 위한 제도개선 방안 연구」, 방송통신심의위원회, 2015, 136면.

정직성을 유지하고, 균형 있고 왜곡이 없는 정보를 공중에게 제공함으로써 공론장의 형성이 정책적 목표였다. 이를 위해 미디어에 의해 전달되는 정보는 명확해야 하고, 정보에 영향을 미칠 수 있는 요소나 후원자가 있는 경우 누구인지 모두 명확하게 밝혀야 한다는 원칙을 유지하고 있다.

‘공정성원칙(Fairness Doctrine)’은 시청자의 다양한 관점을 유지하기 위해 전파의 희소성 논리가 적용되던 시기에 방송의 영향력을 견제하기 위해 만들어진 규제였다. 하지만 방송사들이 형식적인 공정성 유지를 위해 논쟁적 주제를 회피하는 등 표현의 자유에 대한 위축 효과가 발생하였다. 이는 형식적이고 절차적인 공정성 규제로는 오히려 방송의 공정성 보장에 기여할 수 없다는 사실을 보여준다.

미국에서는 방송의 내용에 대한 직접 규제보다는 프로그램 등급제와 같은 방식으로 방송내용 규제가 이루어지고 있다. 현재 방송에 대해서는 지상파방송, 다채널방송사업자(Multichannel Video Programming Distributor: MVPD), OTT(Online Video Distributor: OVD)로 구분하고 있다.

지상파 방송에 대해서는 면허 또는 재심사 외에 저속한 표현의 금지 등 높은 수준의 내용규제를 하고 있다. 다른 전송수단을 사용하는 다채널방송사업자에 대해서는 주파수를 활용하는 지상파 방송과는 달리 완화된 규제를 한다.

이에 대해 OTT 서비스는 별다른 법적 지위가 부여되어 있지 않아 방송규제를 하지 않는다. 그러나 OTT 서비스가 활성화되고 그 영향력이 커짐에 따라 연방통신위원회(FCC)는 이를 MVPD와 동등하게 분류하여 규제를 시도하고 있다.³¹ FCC는 OTT 사업자와 MVPD 사업자 간 경쟁이 치열하게 이루어지는 동안 OTT는 MVPD와 동일한 규제를 받는 것이 옳다고 보았다. 동일한 권리 및 보호를 받는 것과 동시에 의무도 동일하게 부여받아야 한다는 것이다.

현재 OTT 사업자는 MVPD와 동일한 수준으로 지상파 실시간 채널을 편성하고 있다. MVPD는 실시간 동영상 프로그램 편성물을 제공하는 사업자를 포섭하는 방향으로 가고 있고, 이 경우 실시간 OTT 서비스 사업자는 MVPD에 편입되어 재전송 책임에 대한 동일 규제를 적용받게 된다.³²

미국에서 공정성원칙에 대한 적용과 폐기 과정을 보면 공정성에 대한 가이드라인의 제도적 위상과 내용적 엄밀성에 대해 많은 논의가 필요하다는 것을 보여준다.

31 지성우, “미디어 환경변화에 따른 방송 개념의 확장가능성”, KCA 미디어 정책 세미나 자료, 한국방송통신전파진흥원, 2018.5.10.

32 권형돈, “헌법상 방송개념과 OTT서비스의 방송법적 규제의 정당성”, 「언론과 법」, 제18권 제1호, 2019, 9면.

공정성 심의는 FCC의 권한이었지만 강제력이 부족해서 실효성이 없다는 비판을 받았다. 이는 엄격한 집행으로 방송사에 대한 허가를 취소할 때 내용규제를 둘러싼 위헌 논쟁이 불거질 우려가 있었기 때문이었다. 그리고 공정성원칙이 제시한 가이드라인도 선언적 규정으로 위반여부에 대해서는 결국 법원의 판결로 결정되었다. 이는 정부기관의 공정성 심의가 비효율적이라는 점을 시사하고 있으나, 민간의 자율규제 또한 공정성 심의에 효율적이지 않았다.³³

미국방송협회(NAB)와 FCC는 프로그램 제작 시 의무적으로 준수해야 할 도덕적, 가치적 기준을 부과하는 자율규제강령(Code of Conduct)의 제정에 합의하였으나,³⁴ 1980년대 들어 방송협회(NAB)에 의해 자율규약이 일방적으로 폐지되면서, 광고시간의 증가, 방송의 폭력성 및 선정성의 심화 등의 문제가 발생하였다.³⁵

1990년 자율규제 원칙(Statement of Principles of Radio and Television Broadcasters)이 다시 제정되었지만, 폭력성, 선정성이 있는 프로그램은 방송에 주의를 요하고, 마약, 범죄 등을 방송프로그램의 소재로 할 때에는 주의해야 한다는 포괄적이고 모호한 규정으로 실효성이 없었다.³⁶

결국 정부 규제기구에 의한 직접적인 관여가 없는 한 완전한 민간에 의한 자율규제는 다분히 형식적이고 명목적이다. 미국의 공정성 심의에 대한 변화를 살펴보면 방송이 준수해야 하는 원칙의 제시, 자율규제에 따른 심의 및 원칙의 준수 여부에 대한 결정사항을 규제기구가 정책에 반영하는 방식이 효율적일 수 있다는 것을 보여준다.³⁷

33 미국에서는 전통적으로 방송심의를 민간사업자나 민간단체의 자율규제에 의해 이루어졌지만, 방송은 상업화에 따라 제대로 이행되지 않았다. 권형돈 외, 앞의 보고서(각주 30), 137면.

34 Jassem, H., "An examination of self-regulation of broadcasting, Communications and the Law", Communications Law, 1983, p.51-64.

35 Kunkel, D., "Crafting media policy: The genesis and implication of the Children's Television Act of 1990", American Behavioral Scientist, 1990, p.181-203.

36 하주용, 「미국의 방송 공정성 심의규제 현황 및 시사점」, 방송통신심의위원회, 2013.

37 권형돈 외, 앞의 보고서(각주 30), 138면.

2 유럽의 공정성·객관성 심의제도

1) 영국

영국에서는 BBC를 제외하고 대부분의 방송사들이 사전적 자율규제와 외부독립위원회의 사후적 심의규제를 하고 있다. 방송프로그램은 규약(code) 및 지침(guidance)에 따라 제작·송출되고 있다. 이에 대해 오프콤(Ofcom)은 2003년 커뮤니케이션법에 따라 위반사항에 대한 벌금부과 등 법적 제재를 하고 있다.

오프콤은 자율규제(self-regulation)를 권장하면서 ‘프로그램콘텐츠 윤리기준 그룹(Content and Standards Group)’을 통해 방송심의와 관련된 업무를 수행한다. 자율규제가 용이하지 않는 경우 공동규제를 권장하고 있는데, 공동규제는 “필요한 경우 자율규제 시스템에서 정부 또는 규제기관의 간섭을 허용하는 것”을 의미한다.

2005년 7월의 오프콤 방송규약은 1996 방송법과 2003 커뮤니케이션법, 유럽연합시청각미디어지침에 근거하여 방송의 윤리기준과 공정성을 제시하기 위한 목적으로 제정되었다. 방송규약은 위험요소에 대한 정보 제공과 콘텐츠 편집의 정당성에 대한 설명 요구를 규정함으로써 방송프로그램 제작자의 자율적 책임을 강조하고 있다.³⁸

2003년 커뮤니케이션법 제319조 불편부당성과 정확성에 관한 규정은 방송의 공정성을 위해 오프콤이 규정을 마련할 의무를 부과하고 있다. 이에 따라 제정된 방송규약(Ofcom Broadcast Code)에는 적절한 불편부당성 및 정확성, 공정성에 관한 내용이 포함되어 있다. 방송규약을 위반한 방송사업자에 대해서는 오프콤이 조연과 권고, 주의, 경고, 재방금지, 재정적 처벌, 면허 취소 등 다양한 제재를 가하도록 한다.

방송규약 제5장에서는 ‘불편부당성은 모든 견해에 대한 균등한 시간 배분이 주어지거나 모든 논쟁과 논쟁의 모든 관점을 표현해야 한다는 것을 의미하지 않는다.’고 규정함으로써 방송의 공정성을 위해 프로그램에 지나친 양적 균형을 요구하지는 않는다고 하고 있다. 공정성 심의는 오프콤과 BBC 트러스트에 의한 이원적 심의로 이루어진다. 규제기구로서 오프콤은 방송 내용의 해악성(harm), 공격성, 공정성, 사생활 침해, 다양성 등에 대한 규제를 한다. 이에 대해 BBC는 정확성(Accuracy), 불편부당성(Impartiality)을 중시하고 있다.

방송프로그램에 대한 불편부당성 규제의 경우 오프콤은 다른 지상파방송이나 민영방송에 대해서도 사후적으로

38 권형돈 외, 앞의 보고서(각주 30), 139면.

심의할 수 있다. BBC에 대해서는 척허장과 협정이 허용한 범위 내에서만 오프콤이 규제할 수 있다.³⁹ BBC는 방송내용에 대해 자체적으로 마련한 편집 가이드라인에 따라 자율규제를 실시하고 있다. 오프콤은 방송프로그램 제작자나 저널리스트가 편집가이드라인을 준수하도록 감독할 뿐이며, 프로그램 내용에 대해서는 통제권이 없다.

BBC의 편집 가이드라인에는 불편부당성 개념이나 원칙에 대해 구체적으로 설명하고 있다. 방송의 불편부당성과 정확성(accuracy) 심의는 BBC Trust가 자율적으로 심의하고 있다. 방송 프로그램에 대해 공격성과 사생활 침해 문제가 발생할 경우 오프콤이 심의할 수 있다. 하지만 방송의 불편부당성이나 공정성에 대한 심의는 고문관의 자문에 따라 정치적 쟁점에 대해서만 판단을 하도록 하고 있다.⁴⁰ 편집 가이드라인이 공정성을 잣대로 프로그램에 대한 직접적 평가가 아니라 영향을 미치는 데 작용한다고 볼 수 있다.

2] 프랑스

프랑스는 공적 영역에서 방송 프로그램 규제가 비교적 엄격한 국가이다. 프랑스 방송법(*la loi relative à la liberté de communication*)은 제1조 제3항에서 방송의 불편부당성 및 프로그램의 질적 수준과 다양성 확보 노력을 강조하고 있다. 이를 위해 방송사의 사회적 책임과 함께 적절한 '공익' 의무 이행에 대한 감독 및 평가 제도를 마련하고 있다. 모든 지상파 방송은 허가와 관련된 의무가 있고, 이러한 의무조항이 평가기준이 된다.

프랑스에서 방송의 내용규제는 1989년 설립된 방송위원회(CSA: Conseil supérieur de l'audiovisuel)에 의해 이루어진다. 방송위원회의 규제는 계약형식이다. 공영방송에 대해서는 시행령에 근거하여 제정되는 의무규약서(*Cahiers des charges*), 민영방송, 케이블 방송, 위성 채널 등은 방송위원회가 면허를 부여할 때 교부하는 협약서(*Convention*)에 의해 의무를 부여받는다. 방송위원회는 의무이행과 관련하여 사후적 심의를 한다. 방송위원회의 사후조치는 주의, 경고, 제재 등 3가지로 구분된다. 심각한 수준의 의무위반 행위가 아니면 방송위원회는 주의조치 또는 자율규제로 문제해결을 유도하고 있다.⁴¹

프랑스 방송위원회는 보도 또는 프로그램의 공정성과 객관성 의무 이행과 관련된 지적 사항이 잘 이행되는지 해당 채널에 대한 서한 발송이나 직접적 제재를 통해 감시활동을 수행한다. 위원회는 방송 프로그램에 대한 검사와

39 2003 커뮤니케이션법 제198조.

40 최은경, 「영국의 방송 공정성 심의규제 현황 및 시사점」, 방송통신심의위원회, 2013 참조.

41 권형돈 외, 앞의 보고서(각주 30), 143면 이하.

선거 등에 대한 상시적 감시기능을 수행하고 그 결과를 보고한다. 계량적인 기준을 설정하고 의무를 부과한 뒤 이를 준수하는지 의결이나 권고를 통해 관리감독하고 있다.⁴²

특히 선거 관련 프로그램에서는 특정 정치인이나 정당, 정치 세력의 발언시간을 계량화하여 방송의 공정성 준수 여부를 판정하고 있다. 위원회는 선거기간에는 공정성, 형평성 등 특별규정을 마련하여 규제하고, 비선거기간에는 방송시간의 1/3은 정부, 1/3은 의회 다수당, 1/3은 야당에 할당하도록 3/3 규칙을 적용하고 있다.

이는 방송의 내용규제에서 양적 균형을 요구하는 형식적 규제방식으로 실질적인 다원주의를 보장하지 못한다는 비판을 받기도 한다.

프랑스 방송위원회의 계량적인 기준은 다원주의적 규제를 형식적인 틀 내에서만 작동시키기 때문에 실질적인 다원주의를 보장하지 못한다는 비판을 받고 있다. 특히 정량적인 원칙에 따른 방송시간은 방송사가 정치, 시사문제를 자유롭게 보도하는데 장애가 될 수 있고, 여야가 아닌 중도 정당의 구분이 모호하거나 특정 정당의 견해를 평가에 반영하기 힘들다는 문제제기도 있다. 결국 양적 균형을 인위적으로 유지하는 방식의 공정성, 객관성 규제는 정치나 시사문제 보도에 오히려 공정성을 저해할 수 있고, 방송사들의 자율적 통제로 정치적 다원성을 보장하는 것이 효율적이라는 것이다.⁴³

현재 방송위원회도 양적 균형을 위한 공정성 통제보다 보도의 객관성이나 영향에 관한 질적 통제가 중요하다는 점을 인식하고 보완책을 고민하고 있다. 프랑스 방송사는 방송위원회와 협약을 맺고 자체적으로 제작한 현장을 마련하고 있다. 공영방송은 방송헌장(Charte des antennes), 민영방송은 주로 보도윤리에 관한 헌장 또는 가이드라인을 가지고 있다. 방송사는 이러한 헌정의 준수여부를 판단하기 위해 자율적으로 등급심의위원회 또는 프로그램 윤리규제실을 운영하고 있다.

42 권형돈 외, 앞의 보고서(각주 30), 142면.

43 김세은 외, “서유럽 방송의 공정성 원칙과 규제: ‘불편부당성’, ‘다원주의와 정직성’을 위한 영국과 프랑스의 사례”, 『방송연구』, 제67호, 2008, 112면 이하.

3] 독일

(1) 방송심의체계

독일의 방송제도는 방송을 정권의 선전도구로 이용하였던 나치의 역사에 대한 반성으로부터 확립되었다. 독일의 경우에도 전통적인 방송서비스, 유사방송서비스, 통신서비스 간의 경계가 사라지고, 방송통신융합시대에 요구되는 진전된 형태의 심의규제 체계를 갖고 있다.

독일에서도 유사방송서비스의 증가에 따라 그 영향력이 전통적인 방송과 거의 동일하다는 주장이 제기되었다. 이에 미디어 서비스 중 유사방송서비스를 국가방송협약의 틀 내에서 규제하기 시작했다. 종전의 방송국가협약을 방송-텔레미디어 국가협약(RfStV:Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien)으로 대체하고, 기존의 텔레서비스법에 규정된 텔레서비스와 미디어서비스국가협약의 미디어 서비스에서 방송의 성격에 부합하지 않는 미디어 서비스를 연방텔레미디어서비스법(Telemediengesetz)의 적용을 받도록 규제시스템을 전환하였다.⁴⁴

방송에 대해서는 과거의 수직적 규제체계에서 수평적 규제체제로 유사방송까지 방송의 개념에 포함시키고 있고, 방송법적 규제의 틀 내에서 매체별로 파급효과를 고려하여 비대칭적 규제를 하고 있다. 또한 공영방송과 민영방송은 분리하여 심의하되 공영방송에 대해서는 외부기관이 아닌 방송사의 독립위원회가 자율 심의를 하고 있다.⁴⁵

민영방송에 대해서는 각 주에 설치된 주미디어청(Landesmedienanstalten)에 의해 심의규제가 이루어진다. 방송국가협약은 민영방송 프로그램에 대한 심의규정과 법령위반에 대해 구체적으로 제시하고 있는데, 법령위반에 대해서 최고 50만 유로의 벌금이 부과된다. 주로 광고 또는 청소년 보호 규정 위반이 심의의 대부분이다.

(2) 방송내용규제

독일의 방송규제는 방송법과 텔레미디어방송협약에 의해 이루어진다. 그러나 내용에 대한 규제는 방송법 자체보다 개별법에 의해 이루어진다. 방송협약은 주간의 협약으로 이루어진 법이므로 청소년 보호와 같이 강력한 규제가 필요한 경우에는 연방법으로 규제를 한다. 이들 법규범은 방송헌법이 요구하는 프로그램의 편성원칙을 규율하고 있다. 편성원칙을 준수하는 것은 방송사의 임무이다.

44 권형돈, “독일의 방송심의제도와 그 시사점”, 『언론과 법』, 제8권 제1호, 2009, 45면.

45 구체적으로는 독일 각 주에 설립된 공영방송연합체인 ARD(die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland)의 방송평의회(Rundfunkrat)와 제2공영방송법인인 ZDF의 텔레비전평의회(Fernsehrat)가 대표적이다.

독일에서 공정성 심의와 관련하여 국가는 방송프로그램의 내용이나 형태 등에 대해 어떠한 영향력도 행사할 수 없다. 프로그램에 대한 국가감독은 제한적으로 이루어지기도 하지만 감독기관이 가치평가를 할 가능성은 거의 없다. 국가감독은 보충적이며 방송심의회는 기본적으로 공영방송 프로그램에 대해서는 내적 다원주의, 민영방송에 대해서는 외적 다원주의에 의해 이루어진다. 방송심의회는 1차적으로는 자율심의회를 우선으로 하고 있고, 국가는 형식상 법적 제재를 위한 2차적인 사후심의회를 할 뿐이다.⁴⁶

즉, 공영방송과 민영방송에 대해서는 서로 다른 기구에 의해 자율규제가 이루어진다. 공영방송은 공법상의 영조물법인으로 설립되었기 때문에 내부의 자율 규제기구에 의해 심의가 이루어진다. 공영방송의 설립 목적 자체가 민영방송과는 달리 영리 추구가 아니라 다양한 정보 제공을 통한 국민의 알 권리 보장이라는 공적 과제가 있기 때문에 민영방송과 동일한 기준 또는 기구에 의해 심의가 이루어지지 않는다. 민영방송은 내부적인 자율기구에 의한 심의는 한계가 있다. 이는 광고를 통한 이윤 추구 때문에 자극적인 프로그램에 대한 심의 기준이 완화될 수 있기 때문이다. 따라서 민영방송에 대해서는 사업자 간의 자율기구가 아닌 외부적 통제와 감독이 함께 병행되는 형태의 자율규제가 타당하다고 볼 수 있다.⁴⁷

독일에서는 헌법상 방송의 자유의 기본권이 프로그램 편성의 자유를 보장하면서 내용과 관련된 규제를 최소화하고 있다. 따라서 규제기관은 프로그램 심의에 필요한 기본적인 방향을 제시할 뿐 실질적으로 방송심의회는 자율기관에 의해 이루어진다.

방송국가협약은 ARD를 구성하는 지역공영방송과 ZDF, 그리고 주미디어청이 청소년 보호지침을 제정할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 독일의 방송프로그램에 대한 내용심의회는 청소년 보호를 위해 발달 위험성, 발달 침해, 폭력 조장 및 지원, 과도한 공포 조장 및 반사회 윤리 가치지향을 기준으로 한다. 민영방송의 자율심의회기구(FSF)는 프로그램 내용에 나타난 주제와 위험도를 표시하고 있다. 주제에 대한 위험도 심의는 폭력, 공포, 성(노출), 언어(욕설), 반사회 윤리성 등 5가지 사항으로 표시된다. FSF는 방송프로그램에 연령별 표시와 함께 해당 콘텐츠가 위의 5가지 사항을 어느 정도 포함하고 있는지 단계별로 표시하고 있다.⁴⁸

자율규제를 원칙으로 하는 독일에서는 법률에 따라 심의기준 위반에 대한 제재조치를 하는 경우는 찾기 어렵지만, 멀티미디어서비스 자율심의회기구(FSM)의 불만처리규정은 “사안의 경중이나 위반 정도에 따라 시정조치, 경

46 독일에서는 국가감독이 최소화되어 있어 프로그램 규제 시 공정성 문제가 불거지지 않으며, 이는 텔레미디어서비스에 대해서도 마찬가지다. 시사보도프로그램의 경우 자체적으로 심의를 하고 있지만, 그마저도 심의기관이 임무를 다하지 않는다는 비판을 받기도 한다. 이에 대해 권형돈 외, 앞의 보고서(각주 30), 153.

47 최우정, “변화하는 미디어 생태계와 방송심의회 방향”, 『원광법학』, 제37권 제2호, 2021, 26면.

48 최우정, 앞의 논문(각주 47), 17면.

고, 징계, 탈퇴” 등의 제재조치를 한다고 명시하고 있다.⁴⁹ 또한 저널리즘 텔레미디어 프로그램은 저널리즘의 기본원칙을 준수하여야 하며, 뉴스는 보도에 앞서 미리 내용, 출처 및 진실성에 대한 검증을 받아야 한다고 규정하고 있다. 보도내용으로 진실성 논란이 있는 경우에는 사업자가 추가적 부담 없이 개인이나 단체의 반론권을 보장해주도록 하고 있다.

프로그램 심의는 각 주의 방송법과 주 간 방송국가협약이 동시에 적용되고 있고, 새로운 미디어 서비스를 포함한 콘텐츠 중심의 규제원칙을 유지하고 있다.

사전검열이 헌법상 금지되어 있어 방송프로그램이나 텔레미디어 서비스에 대한 사전심의는 이루어지지 않지만, ARD, ZDF, 주미디어청은 방송협약 제16a조와 제46조에 따라 지침을 제정하여 어린이와 청소년 보호를 위해 노력하고 있다.⁵⁰

주 방송법은 텔레미디어방송협약에 민영방송에 대한 대강의 규범으로 방송프로그램을 통제하도록 한다. 이에 따르면 방송프로그램은 헌법질서에 기속, 자유민주적 기본질서의 실현의무, 객관적이고 포괄적인 보도, 청소년보호 등을 준수하도록 요구한다. 그밖에 주 방송법들은 민영방송에 대해 인간존엄성 존중, 청소년 보호, 폭력 및 포르노 금지, 전쟁찬양금지, 인종차별금지에 대한 방송심의를 하도록 하고 있다. 다만, 주 미디어청 위원회인 KJM은 프로그램 내용에 대해 사후적 제재를 할 뿐이다.

방송텔레미디어프로그램에 대해서는 청소년미디어보호국가협약이 적용되고 있고, 이에 따라 공·민영 방송국들이 자체적으로 청소년 보호를 위한 프로그램지침을 마련하고 있다. 협약의 집행규정에 따라 방송프로그램 공급자를 규제하고 있으나, 공영방송은 내적 다원주의에 의해 방송심의회가 가능하므로 제외되어 있다. 따라서 민영방송사업자들의 협약준수여부 조사를 위해 청소년 미디어보호위원회를 설치하여 자율통제기구를 감독하고 있다.

49 규정 제11조(결정의 유형 및 통보) 제4항.

50 ZDF는 “청소년보호위원회”가 법률과 청소년미디어보호국가협약에 의해 제정된 “ZDF 프로그램과 통신미디어의 평가 시 청소년 보호를 위한 기준”에 따라 ZDF의 방송프로그램과 통신서비스가 청소년들에게 적합한지 여부를 독자적으로 검토하고 있다.

3 시사점

올바른 여론형성을 위해 공적 과제를 수행하는 방송에 대한 규제는 헌법적으로 정당화된다. 따라서 다른 매체들에게는 검열로 금지되는 심의규제가 방송에 대해서는 우리나라를 비롯하여 미국, 영국, 독일, 프랑스 등의 국가에서는 시행되고 있는 것이다.⁵¹ 하지만 미국에서는 표현의 자유에 대한 위축 문제로 공정성 심의를 폐지한 바 있고,⁵² 영국도 자율규제에 의한 심의를 하고 있다. 대표적 공영방송인 BBC는 프로그램의 선정성에 대해서는 오프콤(Ofcom)의 규제를 받지만, 공정성 심의는 BBC 경영위원회의 자율규제를 받고 있다.⁵³

기본권 합치적인 공정성 심의는 내용규제에 있어서는 청소년 보호, 명예훼손, 음란물 등으로 제한하는 것이 마땅하다. 이에 대해 보도논평 등과 같이 국민의 알권리에 기여하는 부분에 대해서는 전체적인 프로그램 편성의 자유를 보장하는 입법형성으로 프로그램의 공정성을 실현해야 할 것이다. 방송프로그램의 구체적 내용에 대한 심의는 세계적 추세와 마찬가지로 행정기관이나 그 특성을 지닌 위원회의 간섭을 배제하고 내부의 자율규제로 하는 것이 옳다고 본다.

51 독일과 일본은 방송 심의에 대해서는 행정기관이 하지 않고 내부기관에 의한 자율규제를 하고 있다. 디지털 미디어 시대 전파의 희소성이 사라지게 되어 공정성 심의가 무용하다는 주장이 있으나, 이와는 별도로 방송의 자유는 의사형성에 기여하는 자유이기 때문에 심의가 존속되어야 한다고 한다(BVerfGE 57, 295). 이에 대해 권형돈, 앞의 논문(각주 44), 37면.

52 Red Lion Broadcasting v. FCC, 395 U.S. 367(1969).

53 BBC는 적절한 불평부당성(due impartiality)에 대해 “결론도 없고 재미도 없는 프로그램”을 만들 필요가 없다는 내부지침을 가지고 있다. 내부규제기관인 BBC TRUST 보고서는 “민주주의 과정의 ‘불유쾌한’ 부분에 대한 방송시간 할애를 거부하는 것은 그에 동조하는 사람들의 억울함을 불러일으킨다. 또한 그에 대한 지지를 지화하고 오히려 더 강화할 수 있다. 이것은 불공정한 일이다.”고 하여 내용규제를 철회하고 있다.

Issue Paper

PART 4.

방송의 공정성·객관성 체계 재정립을 위한 개선방안

1 헌법에 적합한 공정성·객관성 심의규정의 개정 방향

헌법 제21조 제1항은 표현의 자유에 대한 기본권이다. 헌법 제21조는 대의민주주의 국가에서 국민의사형성과정에 기여하는 표현의 자유에 대한 기본권이다. 구체적인 내용으로는 언론의 자유, 출판의 자유와 함께 방송의 자유를 포함하고 있다. 표현의 자유를 구성하는 구체적 기본권은 제2항의 허가나 검열 금지에 의하여 강화되고 확보된다. 이에 대해 헌법 제21조 제3항의 “통신 방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.”는 규정은 방송에 대한 시설기준이 입법자의 형성영역이라는 사실을 알려주고 있다.

따라서 민주주의 국가에서 국민의 의사형성과정에 기여하는 기본권으로 방송의 자유는 입법자의 형성영역이다. 입법자는 헌법적 명령에 따른 광범위한 입법형성권을 가지고 방송의 설립 및 운영에 관한 규율과 방송운영주체의 지위에 대한 실체적 규율을 하게 된다.⁵⁴ 헌법 제21조의 해석은 국민의 의사형성에 기여하는 표현의 자유 보장과 이를 위한 매체로서의 방송의 자유의 특성을 알려주고 있다. 헌법 제21조의 매체 기본권은 민주주의 국가에 필요한 올바른 여론형성을 위해 모두 기능화 된다.⁵⁵ 이 경우 방송의 자유는 기본권 주체의 자유가 아니며, 커

⁵⁴ 헌재 2003.12.18. 2002헌바49.

⁵⁵ Stock, M., Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, München, 1985.

뮤니케이션의 자유 또는 사회적 자유가 된다.⁵⁶ 따라서 방송은 개인의 임의적 자유권이 아닌 프로그램편성의 자유를 포함한 민주주의에 요구되는 국민의 표현의 자유를 위해 기여하는 기본권이 된다. 방송이 개인의 자유권이 아니라 자유권 실현을 위한 매체로서의 성격을 갖고 있기 때문에, 방송의 자유는 표현의 자유 보장이라는 기능을 이행하기 위해 기능적 기본권이 된다. 따라서 방송의 공정성·객관성 심의도 표현의 자유보장을 위해 방송의 기능이 최대한 발휘될 수 있도록 해야 한다.

방송의 공정성·객관성 심의는 방송의 자유의 기본권적 특성에 따라 국가의 폭넓은 재량이 허용되지만, 기계적 균형성의 잣대로 이루어질 경우 자의금지 원칙에 반하게 된다.

방송의 공정성·객관성 심의에 대한 국가의 역할은 프로그램 내용에 직접적으로 개입하는 것이 아니라 방송이나 그 밖의 유사 방송매체들이 올바른 의사 형성에 기여할 수 있도록 제도적 기본 틀을 마련하는 것이다. 국가가 행정기관을 통해 공정성·객관성 심의를 할 경우 자칫 비판적 의견을 잠재워 의사의 다양성을 침해할 우려가 있다.⁵⁷

심의기구에 의한 방송내용 또는 경향성에 대한 공정성·객관성 심사는 헌법 제21조의 언론의 자유의 기본권적 제한범위를 벗어날 수 있다.⁵⁸ 방송의 자유에는 방송법적 형성 및 구체화를 위한 객관적 규범질서의 영역이 존재한다.⁵⁹ 따라서 방송에 대한 공정성·객관성 심의를 정책적으로 폐지할 수 있지만, 제도 자체를 표현의 자유에 대한 중대한 침해라고 볼 수는 없다. 미국을 제외한 대부분의 국가에서는 행정기관의 사후적 내용심의가 검열에 해당되어 위헌선언을 한 예는 없다.

하지만 현행법상 방송심의회는 행정기관의 판단에 의해 의사표현이 사실상 억제될 수 있다는 점에서 표현의 자유에 대한 위축효과가 크다는 비판을 받는다.⁶⁰ 기계적 균형성에 의한 방송심의회는 방송에서 특정 내용을 배제할 것인지 사전에 결정함으로써 올바른 여론형성을 저해하는 사전검열과 같은 효과가 있다. 방송심의회는 공적 과제를 이행하는 규제로서 헌법상 정당화된다. 하지만 표현의 자유에 대한 위축효과에 대한 우려로 미국의 경우 공정성 심의를 폐지하고 있고,⁶¹ 영국의 경우에도 자율규제에 의한 심의를 하고 있다.⁶²

56 M. Stock, 앞의 책(각주 55), p.289.

57 박경신, "방송 공정성 심의의 헌법적 한계", 『민주법학』, 제48호, 2012, 269면.

58 W. Hoffmann-Riem, Kommerzielles, 1981, p.300.

59 현재 2003.12.18. 2002헌바49.

60 행정기관의 심의에 대해 방송사들은 심의위원회나 이전의 기관들에 대해 공식적 이의제기를 한적이 없으며, 행정기관의 판단은 사실상 종국적인 결정으로 되어버렸다. 이에 대해 박경신, 앞의 논문(각주 57), 251면.

61 Red Lion Broadcasting v. FCC, 395 U.S. 367(1969).

62 BBC는 선정성에 대해서는 행정기관인 오프콤(Ofcom)이 심의를 하고 있지만, 공정성 심의는 내부기관인 BBC 경영위원회가 자율적으로 한다. BBC는 적절한 공정성(due impartiality)에 대해서는 '결론도 없고 재미도 없는 프로그램'을 제작할 필요가 없다는 내부지침을 가지고 있다. 내부규제기관인 BBC TRUST 보고서는 "민주주의에서 '불유쾌한' 내용에 대한 방송시간 할애 거부는 그러한 내용에 찬성하는 사람들이

기본권 합치적인 공정성 심의는 내용규제의 경우 청소년 보호, 음란물, 명예훼손 등으로 제한되는 것이 마땅하다. 이에 대해 보도논평 등과 같이 국민의 알권리에 기여하는 부분에 대해서는 전체적인 프로그램의 편성의 자유를 보장하는 입법형성을 통해서 공정성을 실현해야 할 것이다. 따라서 구체적 내용에 대한 심의는 세계적 경향과 마찬가지로 행정부의 간섭을 배제하고 방송사 내부의 자율규제의 형태로 가는 것이 옳다고 본다.

따라서 방송의 자유의 기본권적 제한은 공정성 심의에 따른 내용규제가 아니라 편성규제와 소유규제와 같이 객관적 법규범을 형성하는 형태로 실현되어야 한다. 언론의 상업화에 따른 공정성과 객관성의 위기는 올바른 의사형성을 위한 객관적 법규범의 형성으로 극복할 수 있다.⁶³ 방송프로그램 내용에 대한 공정성·객관성 심의는 청소년 보호, 음란물, 명예훼손 등으로 제한되어야 한다. 구체적 내용에 대해서는 세계적 추세와 마찬가지로 자율규제의 형태로 가는 것이 옳은 방향이라고 본다.

2 제도 개선방안

1 방송통신위원회와 공영방송의 거버넌스 개선

방송통신위원회는 방송과 통신 정책 및 규제기능을 일원화해 탄생한 기관이다. 위원회는 미디어의 공공성과 시장에서의 효율성 및 사회문화적 기능과 산업성 측면의 균형과 조화를 달성시키는데 그 역할이 있다. 이에 따라 방송과 통신의 융합에 따른 기본적인 정책능력의 강화를 위해 노력하고 있다.

방송통신위원회의 조직구성과 역할을 살펴보면 그 기능을 수행하는 데 독립성을 유지하기 어려운 구조이다. 대통령은 위원장을 포함한 위원 2인을 지명하고 대통령 소속정당이 1인을 선임하기 때문에 위원회는 여야 3:2로 그 구성이 전제되어 있다. 이러한 구성은 위원회의 독립적 운영과 공영방송의 독립성을 제도적으로 보장하기 어렵다.

공영방송의 이사진 구성이나 사장 임명에 있어서 방송통신위원회는 커다란 영향을 미칠 수밖에 없는데 방송통신위원회의 위원 구성이 공영방송 문제의 주요 문제를 야기하고 있음을 보여준다. 대통령에서부터 방송통신위원

억울함을 느끼게 하여 오히려 지지를 더 공고히 할 수 있다. 이것은 불공정하다."고 함으로써 내용규제를 사실상 철회하고 있다.

63 권형돈, 앞의 논문(각주 3), 39면.

회, KBS 이사회 및 사장에 이르기까지 정치권력이 영향력을 행사할 수 있고, 방송의 공정성 심사에 대한 최종적 결정기관이 방송통신위원회가 되기 때문에 그러하다. 이는 헌법상 방송의 자유의 객관적 규범질서 형성에 위배된다.⁶⁴

방송통신위원회 위원 임명은 대통령이나 특정 정당에서 일했던 사람을 배제시켜야 한다. 위원들의 전문성이 강화될 수 있도록 방송 관련 경력이나 이해가 부족한 위원 임명은 제도적으로 방지하여야 한다. 방송의 공정성 실현을 위한 방송통신위원회의 역할은 공영방송이 내적 다원주의를 통하여 자율적으로 통제하고 운영될 수 있도록 공영방송에 대한 최소한의 법적 감독으로 한정되어야 한다.

이에 대해 공영방송은 방송의 독립성과 공정성 보장을 위해 지배구조개선의 문제가 있다. 역대 정권에서는 지배구조개선을 위한 합의가 이루어지기도 했지만 구체적 성과로 이어지지는 않았다. 공영방송 지배구조 개선은 공영방송에 대한 대통령과 여당의 정치적 영향력 배제나 차단을 어떻게 할 것인가가 핵심이다.

공영방송은 헌법상 방송의 자유에 대한 방송의 공적 의무가 부여되어 있긴 하지만, 방송의 공정성을 실현하지 못하고 편파적인 방송을 하는 원인이 잘못된 지배구조 때문이라는 비판이 많다.

이러한 비판은 공영방송의 이사진 구성방법과 사장 임명 문제에 집중되어 있다. KBS, MBC, EBS 등 주요 공영방송사의 이사진 구성과 사장 인선에 정치세력이 개입함으로써 프로그램 제작의 자율성에 영향을 미치게 되고 방송의 공정성이 침해된다는 것이다.

KBS는 의결기관으로 이사회와 집행기관으로 사장, 부사장, 감사 등이 있다. 이사회는 공영방송 KBS의 최고의 사결정기구이다. KBS 이사는 각 분야의 대표성을 고려하여 방송통신위원회에서 추천하고 대통령이 임명하고 있다. 그러나 이사 11명은 여야배분으로 구성되고 있어 정치권의 이해관계가 반영되고 있다. KBS 사장은 이사회 제청으로 대통령이 임명하고, 사장은 방송사 인사 및 편성과 같이 방송운영 전반에 대한 권한을 행사한다. 결국 방송통신위원회를 특정 정치세력이 장악하게 되면 KBS 이사회와 사장에 이르기까지 방송사 경영과 편성에 대한 광범위한 영향력 행사가 가능하다.

MBC에 대해서도 방송통신위원회가 임명한 여당 추천 6명, 야당 추천 3명의 위원으로 구성된 방송문화진흥회 이사회에서 사장을 공모하여 과반수 찬성으로 후보를 추천하고 이를 주주총회에서 임명하도록 하고 있다.

이러한 공영방송 이사회의 인적 구조는 힘의 균형과 적절한 견제장치를 마련하지 못함으로써 헌법상 방송의 자

64 권형돈, 앞의 논문(각주 3), 46면 이하.

유를 실현하는 데 한계가 있다. 따라서 공영방송 지배구조에 사회의 다양한 의사를 반영하고 공정성을 확보할 수 있도록 민주적 거버넌스를 도입할 필요가 있다. 이를 위해 방송의 정치적 독립과 자율성 확대를 위한 법적정비가 시급하다.

무엇보다도 공영방송의 이사회 구성과 사장 선임이 정치적 독립성이 보장되는 방향으로 이루어져야 한다. 공영방송 이사회는 국민의 대의를 반영하는 방식으로 구성하여야 하며, 사장 선임에 대해서는 가중다수결제의 도입도 검토할 필요가 있다. 또한 이사회의 의사결정이 협의에 의해 처리되도록 원칙을 정립하고 의사결정과정은 투명하게 공개하여야 한다. 국회에서 방송통신위원회 위원에 대한 추천과정은 투명해야 하며 추천된 뒤에는 당파적 이해관계로부터 자유로워야 한다. 따라서 위원 추천은 명확한 기준과 사유에 의해 이루어져야 하며 논란의 여지가 있는 인물들은 배제되어야 한다. 방송전문가 집단이 외적 다양성을 반영하기 위하여 내적 다원주의에 따라서 KBS 이사회 구성원 수를 증가하는 것도 고려할 수 있다. 위원수의 증가와 함께 전문성과 대표성을 보장함으로써 합의제가 실질적으로 운영될 수 있도록 하여야 한다.

2] 미디어교차소유제도의 개선

신문과 방송의 결합은 방송의 공정성 문제를 불러일으키는 원인의 하나가 된다. 두 매체가 결합함으로써 언론시장에 미치는 영향이 커지고 언론의 상업화 현상에 따라 다양성과 공정성을 침해할 우려가 존재하기 때문이다.⁶⁵ 세계 각국에서는 다양성 보장을 위해 대부분 소유구조를 규제하고 있다. 미국에서는 연방국가적 특성에 따라 지역의 다양성 유지와 여론 독과점 방지를 위해 신문방송 겸영을 금지하고 있다.⁶⁶ 2007년 12월 연방통신위원회는 미국의 20개 대도시에서 신문방송겸영을 허용하는 통신법 개정안을 통과시켰지만, 2008년 5월 미국 상원에서 법안은 압도적인 표차로 부결된 바 있다. 2011년 7월에는 필라델피아 제3연방 순회 항소법원이 2007년의 법안을 여론 독과점으로 인한 공정성 문제를 인식하여 무효화하였다.⁶⁷

독일은 신문방송 겸영이 국민주권주의의 몰락을 가져 올 수도 있다고 보아 이를 규제하고 있다.⁶⁸ 프랑스, 영국의

65 헌법재판소는 “신문과 방송을 상호 분리·독립시켜 신문은 사기업으로 방송은 공적 제도로 운영하는 것이 미디어 간의 균형 있는 경쟁관계를 통하여 사회 전체적으로 의견의 다양성을 창출·유지할 수 있다”고 한다(헌재 2006.6.29. 2005헌마165).

66 문재완, 「언론법 한국의 현실과 이론」, 늘봄, 2008, 540면 이하 참조.

67 형식상 법원은 법안 추진과정에서 충분한 정보와 의견제시 기회를 제공하지 않은 것을 이유로 법안을 무효화시켰지만 실질적으로는 공정성 문제 때문에 그러하다는 것이다. Freepress, <(http://www.freepress.net/) (최종 접속일: 2023.05.30.).

68 Dörr, Dieter, “Die Springer-Entscheidung der KEK und ihre Folgen : Wieviel Macht verträgt die Vielfalt?”, in: Böge/Doetz/Dörr/Schwartzmann, Frankfurt a. M. 2007, p.21~37.

경우에도 교차소유에 대해 일부 허용하고 있지만 최소한의 겸영만을 허용하여 언론 독과점을 방지하고자 한다.

우리나라는 방송에 대해 정부가 영향력을 행사할 수 있는 구조적 문제와 함께 종합편성채널의 출범으로 신문여론의 독과점 문제가 방송으로 옮겨져 왔다. 이는 여론의 다양성과 방송의 공정성 보장에 부정적 결과를 가져왔다는 비판을 받는다. 방송의 자유의 객관법적 보장은 입법자가 법제도 형성을 통해 개별 방송사가 일방적으로 국민 여론에 영향을 미칠 수 없도록 할 의무를 부과한다. 헌법재판소도 여론 다양성 보장을 위한 제도적 장치로 신문 방송 겸영을 인정하고 있기 때문에 최소한의 제한적 입법형성이 필요하다고 본다.

3] 편성규제와 공정성 실현

헌법상 방송의 자유는 방송 보도와 관련된 모든 행위 및 정보의 수집행위 등을 보호한다. 헌법상 방송의 자유는 프로그램 제작편성의 자유이며, 이는 프로그램의 선정, 구체적 내용 및 형성에 대해 외부의 영향으로부터 보호받는 데 의미가 있다. 따라서 방송사의 프로그램 제작편성권은 헌법상 방송의 자유의 핵심적인 내용이 된다.⁶⁹ 방송법 제4조도 “방송편성의 자유와 독립은 보장되며, 방송편성에 관한 제한은 법률로서만 가능하다”고 규정하고 있다.

이에 대해 방송의 공적과제는 공영방송이든 민영방송이든 정부의 편성규제를 따르는 데 있다. 공영방송은 광점위 프로그램 제공과 다양성 보장을 위해 기본공급의무가 있고, 민영방송은 최소한의 교양, 문화, 뉴스보도 등에 대한 보도 비율을 준수하는 최소공급의무를 부여받고 있다.⁷⁰ 이는 방송법 제69조에 따라 방송사업자가 방송 프로그램을 공정성·공공성·다양성·균형성·사실성 등에 적합하게 편성할 의무를 지우는 것이다. 이에 대해서는 종합편성 방송사업자도 마찬가지이다.

이에 따라 객관적 제도보장으로서 방송의 자유는 프로그램의 편성규제를 통해 보도의 공정성, 균형성, 의사의 다양성을 확보하게 된다. 공정성·객관성 심사는 프로그램이 균형성을 갖고 제작되는지에 대한 심사가 되어야 한다. 방송통신심의위원회의 프로그램의 구체적 내용에 대한 공정성 심사는 프로그램의 편성범위 또는 비율이 아니라 개별 프로그램에 대한 의견 대립을 기계적 균형성의 잣대로 심의하기 때문에 오히려 의사형성의 다양성과 프로그램의 독립성에 반한다.

69 한수웅, 『헌법학』, 법문사, 2014, 744면; 최우정, “방송사의 지배구조와 프로그램 편성권의 문제”, 『언론과 법』, 제11권 제1호, 2012, 22면.

70 자세한 내용은 권형돈, “공영방송의 기본공급이론과 인터넷”, 『공법연구』, 제33집 제1호, 2004, 349면 이하.

4 | 방송통신심의위원회 제도 개선

민간독립기구로서의 위상을 가지는 방송통신심의위원회는 공정한 심의를 위한 조직개편이 전제되어야 한다. 첫째, 독립된 합의제 기관으로서의 기능수행을 위한 위원구성 방법의 개선이 필요하다. 방송통신심의위원회 위원 구성은 대통령 추천 3인, 국회의장 추천 3인, 국회소관 상임위원회 추천 3인으로 되어 있다. 방송통신심의위원회가 합의정신을 외면하고 정치적 사안에 대해 다수결로 밀어붙인다는 비판의 원인은 여야추천 6대3으로 이루어진 위원회 구조 때문으로 보인다. 합의제 정신을 구현할 수 있도록 여야가 각각 3~4명씩의 위원을 추천하고 1~3명은 합의로 추천하는 방식으로 위원 구성방식을 변경할 필요가 있다.

그밖에도 여러 대안이 있지만 국회 동의로 임명하는 방식은 일반적인 방식이다. 다만 수십 년 간 언론의 공정성 문제가 불거진 점을 볼 때 정치적 심의기관의 구성은 위원 임명에 있어서 가중다수로 하는 것도 고려할 만하다.

둘째, 실질적인 자율심의제도가 필요하다. 독일에서는 이미 방송심의에 대해서는 1차적으로 자율심을 하고 있다. 국가는 2차적으로 사후심을 하고 있지만, 법적 제재수단은 거의 동원되지 않는다.⁷¹ 국가감독은 전체적으로 최소화되는 것이 세계적 추세다. 모호하고 추상적 규정의 적용을 피하고 공정성 문제를 일어나지 않는 방향으로 심의가 진행되고 있다. 공정성 심의는 어린이와 청소년 보호 영역에 국한되고 보도영역에 대한 공정성·객관성 심의는 자율심으로 대체되어 가야 할 것이다.

71 독일에서는 어린이와 청소년에게 악영향을 미치는 방송에 대해서는 강도 높은 심의규제를 하지만, 이러한 심의도 자율적 심의를 중심으로 이루어진다. 권형돈, 앞의 논문(각주 44), 38면 이하.



방송심의회는 방송의 공공성을 실현하기 위한 제도적 표현이다. 인공지능을 자유롭게 사용하는 시대 미디어 환경은 충격적 변화를 예고하고 있다. 알고리즘의 사용으로 공정성과 객관성 심의회는 더 이상 실효적이지 않을 수 있다. 이러한 시기에 방송심의회는 방송의 내용을 간섭하는 데 주안점을 두어서는 아니 된다. 대부분의 국가에서 방송심의회는 프로그램의 다양성을 보장하고 선정적·폭력적 내용을 제한하고 어린이와 청소년을 유해한 프로그램으로부터 보호하는 데 중점을 두고 있다.

현재 방송의 공정성·객관성 문제는 내적인 문제와 외적인 문제가 있다. 내적인 문제는 언론이 정론을 지향할 수 있는 토양이 취약해졌다는 것이다. 과거의 국가권력보다 현재는 상업적 자본의 힘에 의해 언론이 지배되고 있다. 공정함이 아닌 자본의 이익과 언론사의 이익을 위한 보도가 빈번하다. 외적인 문제는 공정성 심의회에 대한 국가규제이다. 정치적 사안 또는 사회적 이슈에 대한 방송의 공정성·객관성 심의회가 과거보다 빈번하지 않지만, 추상적 기준과 기계적 균형성을 기준으로 표현의 자유를 제한하는 데 남용될 우려가 항상 존재한다. 따라서 세계적 추세와 마찬가지로 방송 내용에 대한 공정성 심의회는 폐지되는 방향으로 법제도 형성이 필요하다. 언론의 실질적인 공정성의 구현은 헌법상 명령이다. 방송내용에 대해서는 자율규제의 형태로 가는 것이 바람직하며, 객관적 법제도의 형성은 실질적인 공정성이 구현될 수 있도록 거버넌스 개선에 중점을 두고 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

REFERENCES

[국내 문헌]

- 문재완, 『언론법 한국의 현실과 이론』, 늘봄, 2008
- 방송통신심의위원회, 『2021 방송통신심의 연감』, 2022
- 한수웅, 『헌법학』, 법문사, 2014

- 권형돈, “독일의 방송심의제도와 그 시사점”, 『언론과 법』, 제8권 제1호, 2009
- 권형돈, “공영방송의 기본공급이론과 인터넷”, 『공법연구』, 제33집 제1호, 2004
- 권형돈, “방송의 공정성에 대한 헌법이론과 법제도 개선방안”, 『공법학연구』, 제15권 제2호, 2014
- 권형돈, “헌법상 방송개념과 OTT서비스의 방송법적 규제의 정당성”, 『언론과 법』, 제18권 제1호, 2019
- 김세은 외, “서유럽 방송의 공정성 원칙과 규제: ‘불편부당성’, ‘다원주의와 정직성’을 위한 영국과 프랑스의 사례”, 『방송연구』, 제67호, 2008
- 박경신, “방송 공정성 심의의 헌법적 한계”, 『민주법학』, 제48호, 2012
- 박아란, “방송의 객관성에 대한 연구, 법률적 관점을 중심으로”, 『한국언론학보』, 제60권 제6호, 2016
- 배진아, “지상파 방송의 공정성 심의, 방송심의규정 제9조(공정성) 적용 심의의결 사례 분석”, 『방송통신연구』, 2015
- 유승관, “우리나라의 방송 공정성 심의규제 분석과 대안”, 『정치커뮤니케이션 연구』, 제32호, 2014

- 조연하, “방송내용 심의기준 관련법 규정의 체계성: 위임입법의 관점에서”, 「방송과 커뮤니케이션」, 제13권 제4호, 2012
- 조연하, “방송보도의 객관성 심의결정 논리 연구-가짜뉴스(Fake news) 판단기준으로서의 객관성 요소를 중심으로-”, 「미디어와 인격권」, 제5권 제2호, 2019
- 최영묵, “방송통신위원회의 위상과 방송규제기능에 관한 검토”, 한국언론학회토론문, 2008
- 최우정, “방송사의 지배구조와 프로그램 편성권의 문제”, 「언론과 법」, 제11권 제1호, 2012
- 최우정, “변화하는 미디어 생태계와 방송심의의 방향”, 「원광법학」, 제37권 제2호, 2021

- 권형돈 외, 「방송의 공정성 강화를 위한 제도개선 방안 연구」, 방송통신심의위원회, 2015
- 지성우, “미디어 환경변화에 따른 방송 개념의 확장가능성”, KCA 미디어 정책 세미나 자료, 한국방송통신 전파진흥원, 2018.5.10.
- 최은경, 「영국의 방송 공정성 심의규제 현황 및 시사점」, 방송통신심의위원회, 2013
- 하주용, 「미국의 방송 공정성 심의규제 현황 및 시사점」, 방송통신심의위원회, 2013

[해외 문헌]

- “1985 Fairness Report”, supra note 2, at 35, 418
- Stock, M., Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, München, 1985
- W. Hoffmann-Riem, Kommerzielles, 1981
- Cass R. Sunstein, “Democracy and the Problem of Free Speech”, Free Press, 1995
- Dörr, Dieter, “Die Springer-Entscheidung der KEK und ihre Folgen : Wieviel Macht verträgt die Vielfalt?”, in: Böge/Doetz/Dörr/Schwartzmann, Frankfurt a. M. 2007.
- Habermas, Jürgen, “The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Categorz of Bourgeois Society”, Polity, 1984
- Jassem, H., “An examination of self-regulation of broadcasting, Communications and the Law”, Communications Law, 1983
- Jürgen Habermas, “The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Categorz of Bourgeois Society”, Polity, 1984
- Kunkel, D., “Crafting media policy: The genesis and implication of the Children's Television Act of 1990”, American Behavioral Scientist, 1990
- McQuail, D., “From bias to objectivity and back: Concepts of news performance and a pluralistic alternative”, In T. McCormack (Ed.), Studies in Communication, 1986.

[기타 문헌]

- 방송통신심의위원회 홈페이지, <<http://www.kocsc.or.kr/>> (최종 접속일: 2023.05.15.)
- Freepress, <<http://www.freepress.net/>> (최종 접속일: 2023.05.30.)

이슈페이퍼 23-21-4

방송심의에 있어서 공정성·객관성 규제체계의 재정립

발행일 2023년 6월 30일

발행인 한영수

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)

T. 044)861-0300 F. 044)863-9915

등록번호 1981. 8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

- 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
- 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 979-11-92875-58-3

93360

비매품

